

制度や行政組織の変化に伴う用途変更に関する研究

—その1 用途変更の要因—

日大生産工(院) ○安藤真由子

日大生産工 曾根陽子

1 はじめに

戦後多く建てられた、わが国のRC造建築の平均寿命は30年未満であった。構造体としては、本来100年持たなくてはならない建築が、短期間で壊されていった理由として、戦後建てられた建築の貧弱さ、耐震の問題が多かった。さらに、社会における経済成長が急激に進み、建築のグレードと人の生活水準がすぐに一致しなくなったこと、土地価格が高騰し、土地の高度利用が求められたことが頻繁な建て替えの理由にあげられる。

しかし近年、建築の質が向上し同時に経済の停滞、土地価格の下落によりその状況は変わってきた。建築を建て替えるのではなく、地域や用途に合わせて内容を変更し使い続ける傾向にある。このことは、サステイナブルの視点からも望ましいことである。

2 一般的用途変更の要因

用途変更は、建物の量や質に対する社会需要の変化によって引き起こされる。

2-1 建物の量に関わる需要の変化

地域的な人口の変動や人口構成の変化によって、人々が求める建築の量は変化する。

1) 地域的な人口変動

人口減少などの絶対数の変化、都市部への人口回帰などの人口移動が、要求される建築の量を変化させる。

2) 人口構成の変化

出生率の高低、平均寿命の長短が人口の構成を変化させ、年齢層別に必要な施設量などを変化させる。

わが国では団塊世代の経年がそのまま年齢層別人口の変化につながっている。

2-2 建物の質に関わる用途変更

1) 建築に対する要求内容の変化

どのような施設であっても、建築として時代の流れにあった内容が要求される。

特に、施設形態や流行による要求内容の変化が多く見られている。

①施設形態の変化

例えば、映画館は単体で存在することが少なくなり、複合施設の中にシネマコンプレックスという形で存在するようになった。銭湯は、元々自宅の風呂代わりに使われていたが、現在は自宅に風呂をもつことが一般的になり、多種類の湯を楽しむ空間へと要求が変化しつつある。

また情報化が進んだ今、システムの変更により形態の変化が行われる可能性がある。

②流行による変化

マンガ喫茶、インターネットカフェなど近年の新しいビジネスに対して建物的対応が求められている。

2) 法制度や行政の仕組み等の変更

行政の仕組みの変更である市町村合併により、重複した施設は廃止・用途変更が行われた。

また、現在話題となっている郵政民営化も店舗縮小・用途変更が生じると予測できる変更の一つである。

3. 研究目的

近年、前述の要因が多く見られることから、今後用途変更する建築が多くなると予測される。

今後の建築計画に反映させるため、現在用途変更されている建築の実態を知ることが本研究の目的である。

Research on the Change and Conversion of Buildings Accompanying
Systems and Administrative Organizations.

—Part 1 A Factor of Conversion—

Mayuko ANDO, Yoko SONE

3 研究対象の抽出

要因の中から、近年、制度や行政の仕組みの変更によって用途変更した公共建築と民間建築をそれぞれの調査を行った。制度や行政の仕組みの変更等による用途変更はどのような公共建築、民間建築にも起こりうる。

公共建築としては、社会教育法改正に伴い用途変更した公民館を研究対象として抽出し、民間の建物としては再編を行った銀行をその対象とした。

4 公民館の用途変更に関する研究

4-1 公民館建物の一般的特徴

公共建築は、それぞれ特有の目的を持っている。そのため、フレキシビリティを持たせた設計が必ずしも有効だとは考えられて来なかった。

公民館の設置目的は、住民の生活に即した社会教育、文化諸活動、社会福祉などの活動を提供することである。そのための基本室として、講堂又は会議室・図書館・児童室・展示室・講義室または実験実習室・事務室を持つ。

規模は講堂をのぞき、中央館で330㎡以上、地区館で230㎡以上と定められている。

また、設置場所としては中央館が市町村全域、地区館は小・中学校区域になっている。

4-2 研究背景

平成11年、公民館の設置根拠となる社会教育法が規制緩和に基づき改正された。それに伴い、新築の公民館への国庫補助金は廃止され、すでにある公民館は社会教育法の範囲内で施設内容の変更が認められた。また、平成の市町村大合併により公民館の運用形態や名称変更が数多く起っていると予想され、調査を始めた。

4-3 研究方法

調査1 研究対象の抽出

平成3年の公民館の状況と現在（平成16年）の状況を比較し、名称変更、所在地変更があったもの、廃止されたもの（建物が現存しているもの）、の3つの場合について抽出した。平成3年度の状況は、全国公民館連合会監修の最新版『公民館名鑑』（平成3年度版）を用い、現在の状況はウェブ上のホームページで調べた。ホームページを開設していない場合や確認が必要だと判断した場合は、市役所や各公民館に直接電話で問い合わせを行った。その際、住居表示の変更などで実際には公民館の変更が無かった場合や、建物が取り壊されたものについては郵送調査の対象からはずした。

調査範囲は、東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県である。平成3年度の公民館数は、順に102・161・473・291館、合計1027件であった。

そのうち、ホームページを開設している自治体はほぼ9割あった。またホームページ上、公民館の詳しい建物状況を知る際に資料となる、略式の図面や設置年度、事業内容等が詳しく記述してあったのは約4割であった。

調査2 アンケート

調査1の結果から、施設変更のあった公民館79/1027件（7.69%）を対象にアンケート調査を行った。調査内容は、施設変更後の建物の概要、変更した経緯、変更する際に行った建物の改修、具体的な使用内容などである。

回答のあった施設は、61/79件（77.2%）だった。書面で回答はなかったが、残りの18件は電話で施設変更の確認がとれたため、79件を変更数として使用した。

調査3 現地調査

調査結果を内容変更に合わせて6項目に分類し、項目ごとに最も典型例と思われる事例について、確認のため現地調査を行った。

4-4 調査結果

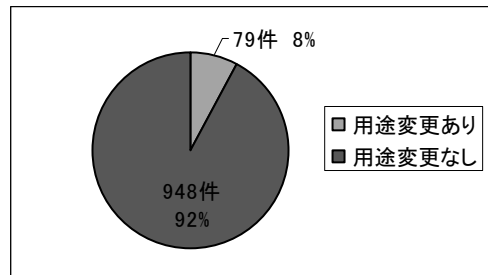
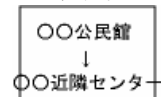


図1 用途変更の有無

1027件に対し9割強は変更がみられず、残り1割弱程度が今回の調査の対象となった。調査を分析した結果、社会教育法の改正や市町村合併により変更された施設は、次の6つの型に分けることができる。

(1) 用途に合わせた名称変更型

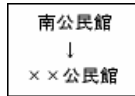


①規制緩和によって、社会教育法の範囲内で施設内容の変更が認められたので、元々あった公民館の機能や運営形態を、住民のニーズに合わせて名称・内容変更した例である。

②公民館という名称の設置義務が無くなったことを受け、名称を変更した例である。①とは違い、法が改正される前から他の名称との二枚看板であったなど、すでに地域に合った施設として内容変更されていた例である。

全24件中①5件、②19件であり、変更施設79件中の24件（30%）を占めた。

(2) 市町村合併に伴う名称変更型



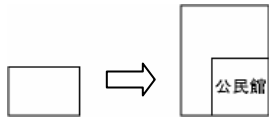
全国的な市町村合併の影響が、公民館の再編にも現れた例である。これは、以下の3つの場合がある。

- ①合併後の館名重複を避けるための名称変更
合併した2つの市両方に、南公民館など同じ名称があった場合、地区名を始めにつけることでその2つを区別した。
- ②1つの自治体の中での、中央館と地区館の関係を示すための名称変更
- ③合併で消える地名を残すための名称変更

また、市町村の合併ではないが、人口が5万人を超し、町が市に変わり名称変更した例もある。

変更施設79件中22件（28％）を占めた。

(3) 複合施設型



近隣に生涯学習等の基盤整備に対応した、新たな複合施設が開設されたため、それまでの公民館機能が必要なくなり、残された建物が用途変更された例である。旧公民館の建物が、どのように利用されているかが調査対象となる。複合施設として公民館機能と併設されるものには、①社会教育関係施設(福祉関係や文化財保護局など)と、②文化教育施設(児童館や図書館など)、の2つに分けられる。行政センター(住民票の発行など窓口業務の出張所)等窓口業務程度の規模が小さいものは、使用面積が小さいため、今回の報告では併設とみなさないことにした。

全10件中①4件、②6件あり、変更施設79件中10件（13％）を占めた。

(4) 新築・移転型



建物の老朽化や、区画整理事業などにより施設用地が新たにできたため、別の敷地に新館を設置したものである。移転後、残った建物が現在も別の施設として利用されている。様々な用途変更例がみられるが、工事費をかけた積極的な用途変更は少ない。

変更施設79件中9件（12％）を占めた。

(5) 廃止型

公民館施設が廃止された例である。調査を始めた段階で、公民館機能を失った建物の利用法を調べることが目的だったため、建物が撤去された施設に関してはアンケート調査を行わなかった。変更施設79件中2件（3％）が施設廃止後も、建物を用途変更し使用している例である。

(6) その他

元々公民館としては規模が小さくその機能も充分でなかったため、転用後の建物が①分館②地域に変換③住宅、などになった例である。変更施設79件中11件（14％）を占めた。

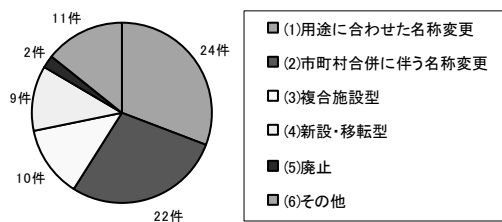
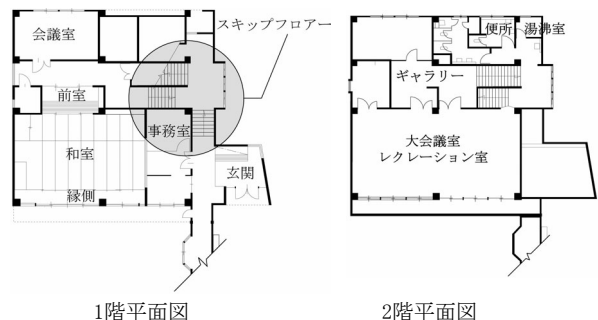


図2. 項目別変更件数

4-5 現地調査報告

調査結果を受け、それぞれ異なる項目6例の現地調査を行った。多くの場合、建物の設計内容が新しい用途に不適切なため、活用が難しい。その例として、さいたま市旧M公民館を示す。

M公民館は、(3) - ②に分類される。新たな施設を小学校に隣接させて建て、公民館機能を移転した。残った施設は、老人憩いの家分館として利用されている。老人憩いの家の主な活動内容は、近所の高齢者の囲碁や将棋、卓球・ダンス・カラオケをする場であり、月一回の母親クラブの手芸や絵手紙の作成場である。しかし、高齢者が使う上でスキップフローが一番問題となっている。階段を上り下りしなければ部屋からトイレに行く事ができず、部屋どうしの移動も出来ない。施設として、一階の和室部分へ玄関から階段を使わずに行けるよう改修したが、それ以外の場では今もこの問題は残っている。



4-6 まとめ

過去13年間において、首都圏で約1割の変更が見られた。

現地調査を行って、公民館建物が1部屋1用途に合わせて造られていることが、用途変更を困難にしている要因と考えられる。

5 銀行の用途変更に関する研究

5-1 銀行建物の一般的特徴

銀行は、倉庫や工場のように特定の少人数が利用するものではなく、空港や駅と同様に不特定多数が利用する建物である。その為建物は、多くの人が利用しやすいように道路に面して間口を広く設けている。反面裏はお金を運搬するための通用口が設けられ、閉鎖的である。建物内部は、貸し金庫など一般の建物に無い設備を持つ。

銀行の立地は、駅の周辺に多く、ほとんどの場合、窓口が1階に設置されている。営業終了時間が早く、シャッターが降りている時間が長いことが、周りに対し景観的問題があると言われてきた。

5-2 研究背景

消防機関では、建築確認や許可等を必要とする修繕や用途の変更に対して、消防同意を行っている。東京消防庁で同意の受理処理を行ったテナントの中では、事務所、百貨店・物品販売店舗等につき、銀行の用途変更が多い。多い理由として、銀行の再編による店舗統合・縮小が考えられる。

表1に用途変更したテナント890件中、変更前の主な用途が事務所等だった472件について詳細を記載する。

集計対象：2002年中及び2003年中に用途変更に係る消防同意の受理処理を行った対象物

集計結果：2002年中－336件
2003年中－397件

前	変更	官公署	銀行	事務所	研究所	新聞社	スポーツ施設	その他の事業所	合計
パチンコ店			5	1				2	8
カラオケ施設			1	2				1	4
喫茶店			10	12				2	24
ライブハウス				1				1	2
レストラン			8	12				2	22
酒場		1	5	20				6	32
その他の飲食店			11	36		2		5	54
百貨店			2						2
マーケット			8	5				1	14
コンビニ			15	45				2	62
薬局			6	7					13
書店			4	3					7
物品販売店舗等			12	43				4	59
寄宿舎				2					2
共同住宅			2	20				2	24
診療所			5	10					15
老人福祉施設				2					2
老人デイサービス				7				1	8
保育所		2	1	17		2		6	28
その他の児童施設等			1	2					3
知的障害者施設等		1		1					2
介護老人保健施設				1				1	2
大学			1	3		1			5
各種学校				5					5
専修学校				8			1		9
博物館				2					2
美術館				1		2			3
駐車場								2	2
倉庫				6			2	2	10
事務所			2	6			1	1	10
スポーツ施設				2					2
その他の事業所			1	10				6	17
その他		1	3	9	1	1		3	18
合計		6	102	301	1	8	4	50	472

表1 テナント全体及び事務所等からの用途変更細分状況

全国各地で近年、旧銀行を用途変更し有効に活用する動きがある。

神奈川県横浜市では、歴史的建造物を活用した文化芸術創造の実験プログラムとして、1929年に建てられた旧第一銀行と旧富士銀行を利用している。

佐賀県佐賀市では、歴史的建造物を次の世代に伝えるため、1906年に建てられた旧古賀銀行を改修しながら用途変更している。旧古賀銀行は、佐賀商工会議所を経て、現在歴史民族館になっている。

前述の消防庁の集計結果と実際の用途変更事例を受け、用途変更数が多く、すでに興味深い事例がある事が確認出来たので、銀行の用途変更に関する調査を始めた。

結果については、『その2 千葉県銀行再編について』に記述する。

「参考文献」

- 1) 全国公民館連合会監修の最新版『公民館名鑑』（平成3年度版）
- 2) 『社会情勢の変化等に伴う性能評価に即した既存建築物の火災危険要因の解明と防火安全対策のあり方－火災予防審議会答申－』平成17年3月 東京消防庁 火災予防審議会
- 3) 『公共施設財源便覧－個性ある地域づくりのために－』第5次改訂版 株式会社 ギョウせい刊 横田光雄・江畑賢治編著

本稿は、日大生産工 浅野平八、日大生産工（院）林啓太、日大生産工（学部）小田史織と折茂祐香の共同研究をまとめたものである。