

子どもたちの居場所は きっと見つけられる

空き物件を NPO の協働で効果的に福祉転用する方法

2014 年度 日本財団助成事業報告書

NPO 法人そら

目次

はじめに 2

第一章 こうして子どもたちの居場所+αが生まれた 4

1. サービスが「ある」のに「ない」 5
2. 新築しかないのか.....? 11
3. もういちど精華町へ 14
4. カフェ×子育て支援=? 18

第二章 空き物件の福祉転用を考える 24

1. 福祉転用のための高いハードル 25
2. 物件の福祉転用入門 26
 - (1) 建物用途は「児童福祉施設等」 26
 - (2) 最初に「問題外」とすべき物件 27
 - (3) 「窓」と間取りの関係 29
 - (4) 避難階段を作らなければいけない? 30
 - (5) 「自治体の独自ルール」は敵か味方か 33
3. 「いっしょに物件を使う」意味 36

おわりに 38

はじめに

近年の規制緩和によって、さまざまな経営主体が社会福祉事業に参入できるようになりました。社会福祉法人、NPO 法人、有限会社、株式会社など、形態の違いはあれども、地域の中で使える支援やサービスが増えていくのは、とてもよいことだと思います。

しかし、「支援を必要とする人たちが自分に合ったものを『選べる』くらいにたくさんの事業所が生まれてきたのか？」と聞かれれば、答えは NO です。私たちは主に障害をもつ子どもたちの支援をしていますが、高齢者であれ、保育であれ、事情は同じようなものであるはずです。

いったい何が問題なのか。私たちは「物件」の見つからなさに注目をしました。

社会福祉事業のために活用できる物件を見つけるのは、簡単なことではありません。法律上の要件を満たしながら、立地や広さ、賃料など、それぞれが理想と思う条件を追い求めていくことになるわけですが、建築上の法規制はかつ

てよりもどんどん厳しくなっています。場所探しに苦労している団体は多いことでしょう。

この報告書は、日本財団から助成を受けた施設改修の成果について報告するとともに、物件を福祉転用するときの課題と対策についてまとめることを目的としています。また、その対策のひとつとして複数のNPOによる「協働」を提案します。

なかなか物件が見つからないと嘆いてきた団体が物件を見つけることができ、かつ協働による相乗効果も得られるような大逆転へ。少しでも役立てていただければ幸いです。

NPO 法人 そら

理事長 地主明広

第一章

こうして子どもたちの居場所 + α が生まれた

まず、私たちの経験から

1. サービスが「ある」のに「ない」

私たちが建築物件を探し始めたのは、2012年のことでした。

京都府相楽郡精華町というのは、国勢調査で人口増加率が日本一だったこともある地域です（2005年）。2015年現在の人口は37000人余り。京都府最南部にあり、京都にも大阪にも奈良にも出やすいため、新興住宅地としての開発が急速に進みました。

また、関西学術研究都市として、国立国会図書館の関西館や多くの企業の研究施設が立ち並ぶ場所でもあります（蛇足ですが、ニュースをにぎわせた「私のしごと館」のあった場所でもあります）。



開発に伴い、少子化はどこ吹く風といわんばかりに子どもたちの数は増えました。毎年300人以上の出生があり、2010年の国勢調査によると、人工に占める年少者（15歳未満）の割合は17.9%。近畿地方で一位となっています。子どもが増えれば、子育て支援の充実もハイペースで行われなければなりません。

実際に、保育所や一時保育、学童保育所など、「一般的な」子育て支援のための施策は整えられました。保育所や学童保育所などの待機は今も出ていません。ところが、それだけでは支えられなかった子どもと家族がいました。

障害をもつ子どもたちとその家族です。

参考：精華町の人口および世帯数

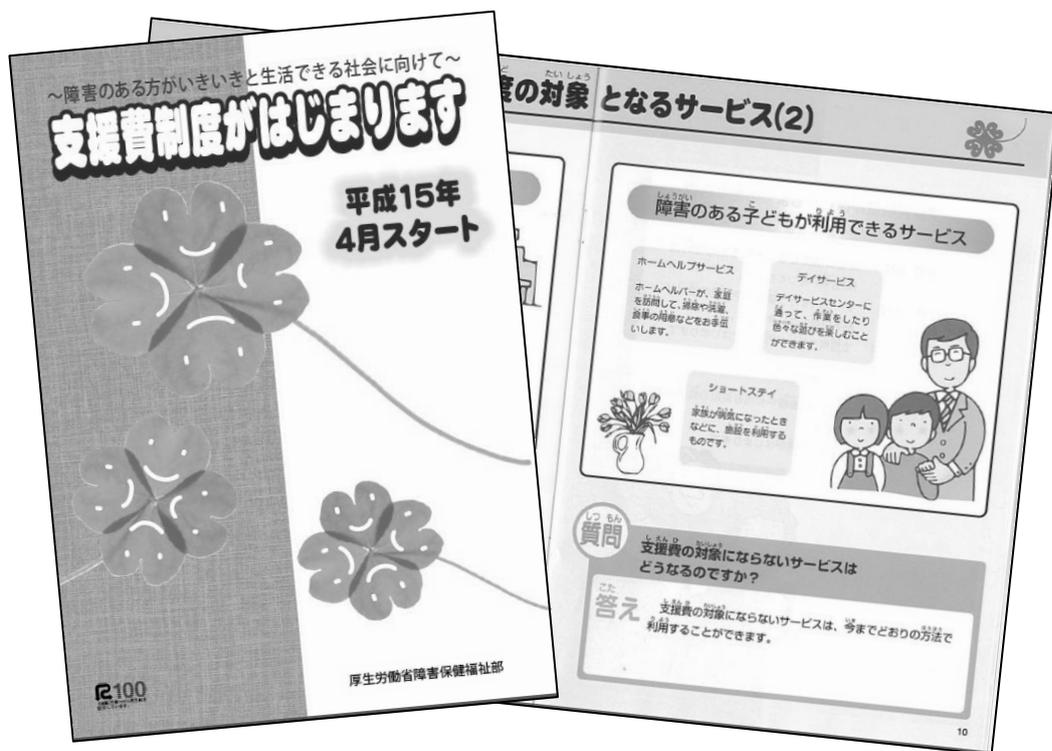
| 区分 | | 調査年 | 昭和45年 | 昭和50年 | 昭和55年 | 昭和60年 | 平成2年 | 平成7年 | 平成12年 | 平成17年 | 平成22年 |
|-----|--------------------------|-----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|
| 人 | 合計(人) | | 10,929 | 13,894 | 15,334 | 16,095 | 17,519 | 22,691 | 26,357 | 34,236 | 35,630 |
| | 男 | | 5,308 | 6,713 | 7,482 | 7,827 | 8,523 | 11,062 | 12,816 | 16,597 | 17,079 |
| | 女 | | 5,621 | 7,181 | 7,852 | 8,268 | 8,996 | 11,629 | 13,541 | 17,639 | 18,551 |
| 口 | 前年からの増減数(人) | | 1,311 | 2,965 | 1,440 | 761 | 1,424 | 5,172 | 3,666 | 7,879 | 1,394 |
| | 前年からの増減率(%) | | 13.6 | 27.1 | 10.4 | 5.0 | 8.8 | 29.5 | 16.2 | 29.9 | 4.1 |
| | 一世帯当たりの人口(人) | | 4.27 | 4.05 | 3.88 | 3.82 | 3.63 | 3.35 | 3.17 | 3.05 | 2.94 |
| | 人口密度(人/km ²) | | 425.9 | 541.5 | 597.6 | 627.2 | 682.7 | 884.3 | 1,027.2 | 1,334.2 | 1,388.5 |
| 世帯数 | 合計(世帯) | | 2,558 | 3,431 | 3,951 | 4,213 | 4,831 | 6,783 | 8,307 | 11,226 | 12,117 |
| | 前年からの増減数(世帯) | | 492 | 873 | 520 | 262 | 618 | 1,952 | 1,524 | 2,919 | 891 |
| | 前年からの増減率(%) | | 23.8 | 34.1 | 15.2 | 6.6 | 14.7 | 40.4 | 22.5 | 35.1 | 7.9 |

注：各年10月1日現在

資料：国勢調査

学生ボランティアグループであった私たちが法人化したのは 2003 年のことでした。これは「障害児」に対する支援がようやく国レベルで法定化（「支援費制度」）されたのと同じ年です。子どもたちの使えるものが何もなかった時代もこれで終わりを告げるのだらうと思いました。

ところが、地域に新しい支援が生まれてくることはほとんどなかったのです。採算をとるのが難しい事業に乗り出す事業所は少なく「子どもが放課後に過ごせる場所がない」「ましてや保護者がフルタイムで働くななんて不可能」という状況は長らく続きました。



私たちは、制度外の事業も含めて、いち早くから子どもたちの放課後活動を支えてきました。地域のコミュニティセンターや学童保育所、商業施設、古民家など、さまざまな場所に子どもたちの居場所を求め続けてきました。もちろんそれでうまく支えられた子どもや家族もいます。

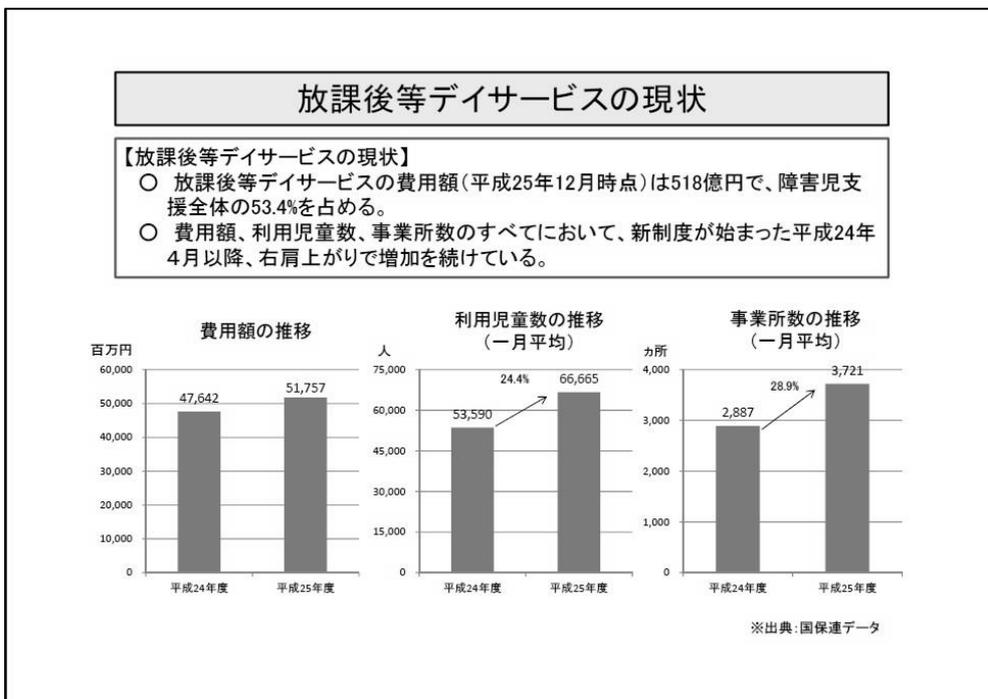
それでも、あらゆる子どもたちが安心して過ごし続けることができ、家族が働いたり休息をとったりすることができ、経営的にも持続可能なシステムを作り出すことはできませんでした。これは全国的にも同じような状況であったと思います。



障害をもつ子どもたちと家族の暮らしに転機が訪れたのは、平成21年のことです。

障害福祉サービスの報酬改定があり、子どもたちの放課後活動の場（「児童デイサービス」後に「放課後等デイサービス」）に対する報酬が大きく上がりました（1.7倍程度）。すると、さまざまな運営主体による事業所が次々と新規参入をはじめたのです。

子どもたちが通う特別支援学校の放課後が変わりました。地元の支援学校には放課後、30台以上の車が子どもたちのお迎えにあがるようになり、保護者たちは口コミで得た情報から次々と事業所を試すようになりました。



第1回「障害福祉サービス等報酬改定検討チーム（平成27年度報酬改定）」配布資料より

ところが、そんな状況になっても、精華町に「デイサービス」の事業所はゼロ。せっかく制度があるのに、使える事業所はないままでした。行き場の足りない子どもたちの放課後の居場所は少しずつ町外へと求められていくようになります。

実は「子どもたち」だけの問題ではありませんでした。2006年の障害者自立支援法施行から2013年までのあいだ、精華町には国の事業として行われている「障害福祉サービス」がひとつも増えていなかったのです。隣の木津川市（人口72000人）は6つも増えているのに、です。

既存の事業の範囲で子どもたちを支え続けていくことに限界がきていた私たちは、子どもの「デイサービス」を作る準備に入りました。そして、「どうしてこの地域には事業所が増えないか」をすぐに知ることとなるのです。

2. 新築しかないのか.....?

精華町に事業所が増えない理由。それは「事業を行う場所が見つからない」ことでした。

地元の不動産屋さんや地域の人からの口コミによって「この場所を福祉事業に使いたい」と思える空き物件が見つかることは少なくありません。住民さんから役場に「福祉のために使ってもらえないか」なんて話がもちこまれたこともありました。

急速に人口が増えた地域は新しい家ばかりで空き物件なんて見つかりませんが、それは町内でも「西部」の話。古くから暮らしている住民の多い「東部」には誰も暮らさなくなった建物がそれなりにあります。「グループホームにぴったりだ」「ここで障害者の働く場を作りたい」など、過去にも物件を見つけた事業者たちが京都府に確認をとっていました。

しかし、既存建物の使用はことごとく却下されていたのです。

精華町内にある障害福祉事業の中で 2006 年以降（障害者自立支援法施行後）、既存建物を転用してスタートできたのはたった一例のみ（法人理事長が営んでいた飲食店を改装した場所への事業所移転）でした。

障害者福祉施策にのっとった事業を行なおうとすれば、都道府県の「福祉行政」から事業所としての指定を受けることとなります。小さな事業所であれば、そのハードルは高くありません。

もっと高いハードルは、「建築行政」や「消防」の許可を得ることです。精華町で見つかる建物は、残念ながらそれらの許可が得られないものばかりでした。

「もう新築しかない」と判断した団体は、安い土地を借り、事業所を新築しました。それには数千万の資金が必要とされます。

施設を新築するほどの資金を生み出せる力もなく、頭を抱えていた法人代表をなぐさめようと2013年11月某日、理事のひとりが食事に誘いました。そのとき、駅近くで居酒屋チェーン店にするか焼肉屋にするかを問われた法人代表は、一度も入ったことのなかった小さな焼肉屋を選びました（ちょうど「レバ刺し」が提供禁止になった頃のことです）。外からは中の様子がうかがいしれず、たぶん地元の常連客さんによって成り立っているのだろうなあ、と思わせる小さな店でした。

このとき、もし法人代表が他の店を選んでいたら、と思うと、今でもおそろしくなります。その焼肉屋のカウンター席で自分たちの仕事や地域について語っていると、店長とおぼしき女性が言ったのです。

「向かいのビルは？」



3. もういちど精華町へ

はじめは冗談だと思って笑っていました。なぜなら、そのビルはとても福祉事業者に手が出せるような物件ではないと知っていたからです。

駅前一等地にある3階建てのビルで、もともとは隣にあるマンションのモデルルーム。マンションが建った後、テナント募集の広告を出し続けながら4年ほどが経過しており、1億円で売りにも出ていました。賃貸ならば月75万。

しかし、店主は「裏ではもっと下がっている」と言います。調べていくと、オーナーさんに社会貢献の意思もあり、なんと3分の1ほどまで賃料を下げてもらえることがわかりました。ただし「一棟貸し」という条件です。



焼肉屋の向かいにあったビル。駅前にあるので、毎日のように前を通っていました。

ずいぶん下がったとはいえ、私たちだけで払うには厳しい家賃ですし、3階建てで総面積が500㎡以上もあるビルは、私たちだけで使うには広すぎます。駅前一等地という条件も、単なるデイサービスをするならばもったいないように思えました。

せっかくこの場所を使うならば、駅前を通る人たちが気軽に立ち寄り、地域の福祉について理解を深められるような場所にしたい。場所が見つからない地域なので、この機会に他のサービスもいっしょに生み出したい。それは自分たちだけでは実現できない構想です。

そらの代表は思い出していました。2012年、ずっと精華町内にあった精神障害者の共同作業所が、精華町から隣の木津川市に転出してしまったことを。それまで使っていた民家の使用が法律上で認められなくなり、立ち退かねばならなかったのです。残念ながら精華町内では替わりの場所を見つけることができませんでした。

町内には精神障害者の作業所がなくなりました。利用者さんの中には隣町までの通所することが負担となり、体調を崩してしまう人も出ている、と聞いていました。

「もう一度、精華町に戻ってこれないだろうか.....?」

これが、その作業所を運営している「NPO 法人プラッツ」との協働のはじまりです。

NPO 法人プラッツの事業は障害福祉サービスが中心でしたが、評判のよいクッキーを焼いている作業所や、町内にある府立公園への出前喫茶など、「内向き」ではない地域志向の活動がたくさんありました。



作業所「おーぶんせさみ」のクッキーたち。
おやつにもおみやげにもぴったり。

ビルのある新祝園駅前は、精華町の玄関とも呼べる場所であるにも関わらず、静かにお茶を飲めるような場所や食事をできる場所がほとんどありません。小さな子どもを育てているママなど、一般のカフェには行きづらい事情をもった人たちであれば、なおさらです。

この地域に、ランチの食べられるカフェができれば、集客も見込めるし、そこで私たちの活動についても発信できるはず。カフェに来たお客さんから、地域で暮らしていく中での問題も聞くことができます。

こうしてNPO 法人そらとNPO 法人プラッツによる「インクルーシブカフェ」の構想がスタートしました。



駅前の風景。飲食店は商業施設のフードコートくらいしかありませんでした。

4. カフェ×子育て支援＝？

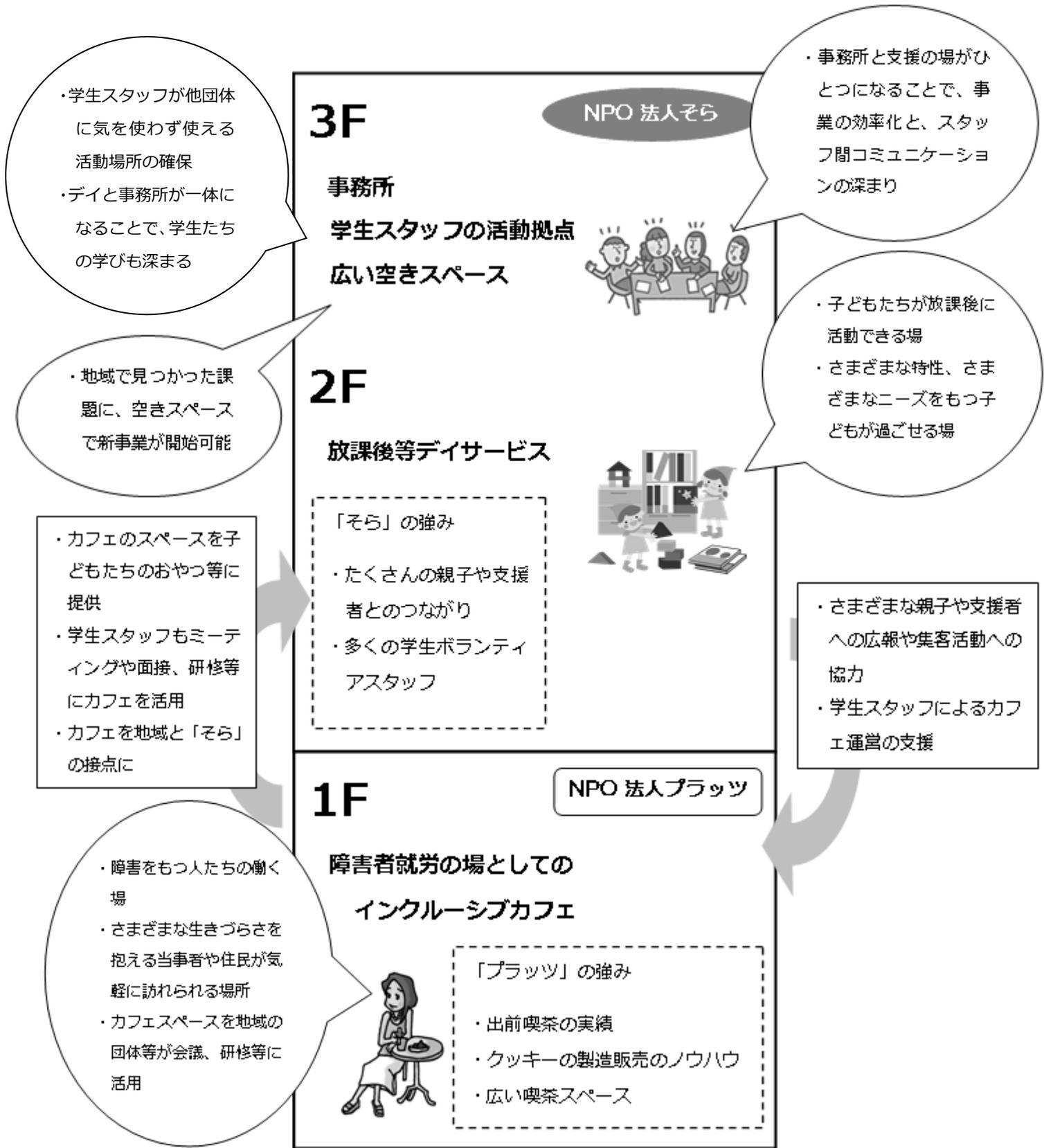
ふたつの法人のあいだで議論が繰り返され、ビルの活用方法が決まりました。

地域への表玄関ともなる1階は、障害者就労の場としての「カフェ」にして、これまでカフェに行くことが難しかった人たちや地域住民が気軽に訪れられる場所に。NPO法人プラッツが運営。運営にはNPO法人それも協力します。

2階は、さまざまな障害をもつ子どもたちが放課後や週末を過ごすことのできる放課後等デイサービスに。NPO法人そらが運営。

3階は、NPO法人そらの本部事務所になるとともに、「そら」で多く活動している学生ボランティアスタッフたちの活動拠点に。「場所が見つからない」教訓を踏まえて、地域でこれから見つかるニーズに備えられるよう空きスペースを残しておくことにしました。

ビル全体のイメージ



日本財団から NPO 法人そらへの助成、地元の皆さまからの寄付金など、多くのご厚意に支えられて、2015 年 1 月、1 階には「cafe こころく」、2 階には放課後等デイサービス「Libra-りぶら-」がついにオープンしました。

「cafe こころく」は、NPO 法人そらが運営する子育てひろば等で広報を展開しつつ、乳幼児を連れていても来やすい環境づくりを進めた結果、子育て中のママたちに口コミでどんどん広まり、20 席以上もあるテーブルがお昼ときには満席になってしまう繁盛を見せています。



「Libra」は、開始してすぐに定員の8割が埋まりました。保護者からは「働きたい」「休みたい」「子どもの放課後の過ごし方を豊かにしたい」など、さまざまなニーズが寄せられます。知的障害、ダウン症、自閉症、重症心身障害など、子どもの特徴もさまざまです。個室の多い設計のおかげで、タイプが違う子どもたちもいっしょに過ごしやすい環境を用意することができています。

定員をすべて埋めてしまうことも簡単でしたが、地域の今後を考えたとき、緊急のニーズや重篤なニーズを満たせなくなっても困るので、まず8割を埋めました。支援の必要度が高い親子を見落とさない事業所でありたいです。



もうひとつ特筆したい成果として、2015年5月からLibraは「ひとり親家庭のこどもの居場所づくり事業」のために活用されるようになりました。地域の中で場所を求めている団体（相楽連合むつみ会）から声が届いたとき、場所ができることで顕在化されてくるニーズの存在を確信できました。

毎週土曜日の夜には、事務所前にたくさんの子どもたちの自転車が並び、ひとり親家庭の子どもたちが大学生のスタッフから勉強を教わっています。ふだんは障害をもつ子どもたちが過ごしている空間が、地域の子どもたちにとっても大事な場所として活用されることはとても感慨深いです。



ビルの名前は「ほうその共生ビル」と名づけられています。ランドマークとして「祝園（ほうその）」という地名を入れ、メッセージとして「共生」できる地域を目指す意思を込めました。

立地や施設設備など、どんな人にでも使ってもらいやすい理想的な環境が整えられたと思っています。地域からの受信、地域への発信ができる拠点づくりへ。私たちの取り組みはまだはじまったばかりです。

第二章

空き物件の福祉転用を考える

既存物件を有効に使うために

1. 福祉転用のための高いハードル

私たちが物件探しから事業所開設に至るまでで苦労したのは「どんな物件が福祉に使えるのかよくわからない」ことでした。

もちろん建築行政に図面等を持って行って聞けばわかるのですが、新しい物件が見つかるたびにいちいち足を運ばなければわからないのは、大変な手間です。また、法律について大ざっぱなことしか説明を受けられず、工夫すれば使える物件まで「使えない」と判断されてしまうこともありました。

そうしたルールについて、わかりやすい本や資料などどこかにないだろうかと探しましたが、ほとんど見つかることはありませんでした（日本建築学会編（2012）『空き家・空きビルの福祉転用 地域資源のコンバージョン』学芸出版社）がありますが、ルールについてのもう少しコンパクトな説明が現場には求められていると思います）。

ここからは、特に「社会福祉施設」として既存の物件を転用したいと思ったときに、知っておくと効率的に物件を探せたり、選択肢を広げられたりするかもしれない法律上のルールについて、まとめてみます。

2. 物件の福祉転用入門

空き物件を福祉転用したいと思ったとき、いくつかクリアしなければいけないルールがあります。それは次のようなものです。

①建築基準法のルール

どんな建物が福祉施設・福祉事業所として使ってもよいのか？

②都市計画法のルール

どんな場所に福祉施設・福祉事業所を設けてよいのか？

③消防法のルール

その建物は火災等に備えて、どんな施設設備が必要か？

④福祉関連法のルール

福祉事業所として利用者のために必要な施設・設備の最低基準は？

⑤その地域に固有のルール

「まちづくり条例」や独自の規制緩和などはどうなっているか？

何もかも細かく説明するのは大変です。「これからはじめて物件を探す人」に役立ちそうな情報に絞り込んで、まとめてみたいと思います。

(1) 建物用途は「児童福祉施設等」

既存の建物を使おうとすると、「この建物を福祉施設に変更します」という申請をしなければいけません¹。これを「用途変更」と言います。

「福祉施設」と言ってもさまざまな事業種別があるのですが、建築基準法に記されている用途の分類はとてもざっくりとしています。グループホームなど「寄宿舍」「共同住宅」として捉えられる例外を除けば、ほとんどが「児童福祉施設等」に含まれます（老人ホームや障害者の作業所も「児童福祉施設等」です）。

(2) 最初に「問題外」とすべき物件

「用途変更」の手続きを行う際、その建物ができたときの「検査済証」と副本（建築確認申請許可時の図面、構造計算書等）がなければいけません。要するに、「その物件がもともと適切に建てられているという内容の証明」がいるわけです。

改修をするのだから「これからする工事」が大事なのでは？と思えますが、現状が適切な建物であると証明できない物件は、これからどんなに大規模な改修を行うプランを立てても使うことができません。特に古い物件は「検査がさ

¹ もともと福祉施設だった建物を別の事業種別の福祉施設に転用する場合は、用途変更不要です。他にも例外はありますが、かなり限定的です。

れていない」「勝手に改修が加えられている」ことがあるので、注意が必要です。

検査済証をはじめとした書類がすべてそろえられるかどうかは早い段階で確認しないと、大きなタイムロスとなります。

また、建物そのものの条件ではなく、「立地」についての条件もあります。これは「都市計画法」のルールに基づくものです。

都市計画法では、自治体が「都市計画区域」を定めることになっています。簡単に言えば、勝手な開発が進まないように「開発を進めてよい地域」と「開発を抑制する地域」を区別するわけです。

「開発を進めてよい地域」を「市街化区域」、「開発を抑制する地域」を「市街化調整区域」と呼びます。都会であれば、ほとんどが「市街化区域」なので悩む必要がありません。しかし、全国で見れば市街化区域は都市計画区域の15%程度。開発を抑制している市街化調整区域のほうがずっと多いのです。

福祉施設を「市街化調整区域」に建てることは全く不可能というわけでもあ

りません。「公益上で必要」とみなされれば、建築許可を受けることができるとされています。ただ多くの関係部局との事前協議や「開発審査会」の審査を経る必要もあり、そこで「市街化区域への立地が困難」と判断されなければいけません。かなりの労力を要しますし、認められるかどうかもわかりません。

物件を探すとき「市街化区域」の範囲を知らないと、手ごろな物件が見つかっていても使えないことになります。建築行政の窓口で都市計画図を入手してから、物件を探し始めたほうがよいです。

(3) 「窓」と間取りの関係

いくら明るい電灯をつけたとしても、窓から自然光をとり入れることのできない建物は、福祉施設として使えません（なお、窓がない建物は、排煙の点でもNGです）。

「とにかくどんな窓でもあればよい」というわけではなく、窓の位置、大きさも重要です。窓によって「どのくらいの広さを居室として使ってよいか」が決まります。この基準となる広さを「有効採光面積」と言います。「新しく窓を作る」というのは簡単でないので、早い段階での注目ポイントです。

有効採光面積は、「窓の開口面積」「隣の建物との境界線までの距離」「窓の中

心から上にある建物までの距離」かつ「用途地域（住居系地域、工業系地域、商業系地域）」によって変わってきます。有効採光面積を居室の広さの7分の1以上にする必要があるので、この計算自体は、素人にはやや難しいと思うので、早めに設計士さんなどに相談するのがよいと思います。

採光が影響するのは「間取り」です。既存物件が間仕切りもないようなひとつの空間だった場合、そのまま福祉事業用に活用することは難しいはずですが、窓の位置に合わせて、空間を区切っていくことになります。

たとえ窓があったとしても、すぐ隣に大きな建物があれば、有効採光面積はかなり小さくなりますし、隣が空き地でも「今後、隣に何か建てられる可能性がある」窓も同じ扱いとなります。すると、実質的には「広い道に面している窓」「公園に面している窓」くらいしか居室として認められなくなるので、設計図面への影響は小さくありません。

（４）避難階段を作らなければいけない？

平屋の建物やビルの1階のみを活用する場合ならば、建物への出入りは簡単です。しかし、建物の二階以上に事業所を設置するとき、階段やエレベーター

を使うこととなります。ここでひとつ注意すべき点があります。

それは「二方向避難」と呼ばれるルールです。

用途が「児童福祉施設等」である場合、居室の床面積の合計が1フロアあたり50㎡を超える場合（主要構造が準耐火構造か不燃材料で作られている場合は100㎡を超える場合）、地上に通じる階段を2つ以上設けなければいけません（建築基準法施行令第121条）。いわゆる「避難階段」です。

賃貸物件に階段を増築することはほとんど不可能でしょう。仮に大規模な改修が認められたとしても、階段をつくるのは大きなコストになります。できる限り避けたいところです。

ここで面積の合計が問われるのは「居室」である、ということは知っておいた方がよいと思います。「居室」は建築基準法上で次のように定義されています。

「居住、執務、作業、集会、娯楽その他これらに類する目的のために継続的に使用する室をいう」（建築基準法第二条四号）。

非常にあいまいな定義であるため、様々な解釈が可能になってしまうのですが、階段室、トイレ、納戸、物置などは間違いなく「居室」に含まれませんし、浴室や廊下も含まれないというのが広く受け入れられている理解です。

私たちが今回使った建物は、この100㎡を超えていましたので、建築行政が

ら階段を作るように求められました。1フロアの延床面積は194.4㎡。この数字だけを見れば、階段が必要に見えます。しかし、トイレや廊下、納戸（窓はあるが採光がとれなかった部屋）の面積を差し引くと、居室合計は84.6㎡となり、二方向避難は不要となりました。

ただし、これは建築基準法上のルールであり、消防法上のルールは少し異なります。屋内階段がひとつしかない建物の「3階より上の階」を使う場合、消防法では「特定一階段等防火対象物」という扱いになり、簡単な操作で火災時に窓から脱出できる「一動作型避難器具」を設置しなければなりません。この避難器具はかなりの高額になりますので「3階建て以上で、階段がひとつしかない建物」の活用は要注意、ということです。

2001年には新宿歌舞伎町での雑居ビル火災があり、44名の尊い人命が失われる惨事となりました。福祉施設においても、特に高齢者のグループホームで火災が相次いでおり、多くの人命が失われています²。そして、こうした火災を受

² 2006年1月、長崎県の認知症グループホーム「やすらぎの里さくら館」で火災。7名死亡。この結果、消防法施行令が改正され、防火管理者の選任義務付けと消防設備の設置義務の厳格化。スプリンクラーの義務付けが、延べ面積1000平米から275平米までの施設へと拡大。

2009年3月、群馬の無届け高齢者施設「たまゆら」で火災。10名死亡。防火管理者の選任が必要とされる30人には3人満たない施設で、火災報知器もなかった。この後、厚生労働省は無届け施設にも有料老人ホームとしての届け出を促し、スプリンクラー設置補助1平米あたり9000円を開始。消防長会が避難

けて、消防上の規制は次々と強化されてきました。

社会福祉施設は多くの場合、自力では十分な避難行動が難しい人たちの命を預かることとなります。消防に関しては規制をうまくクリアできればよい、というのではなく、実態として火災時の安全が確保できるように施設設備を整えていくことが大事であるのは間違いありません。

(5) 「自治体の独自ルール」は敵か味方か

全国共通して踏まえなければいけないルールは、主に「建築基準法」「都市計画法」「消防法」ですが、施設整備について各自治体独自の「条例」が存在する場合や法の運用について独自のルールが打ち出されている場合があります。

前にも記したとおり、建築基準法の解釈には幅がありうるので、地域によって運用にもばらつきが出ます。そのため、実際は建築行政の担当者にひとつひとつ確認をとりながら進めていくしかありません（担当者が異動したら厳しくなって……、ということもあります）。しかし、明確に公のルールとされているものは、信頼できます。

訓練マニュアルを作成。

2010年3月、札幌の認知症グループホーム「みらいとんでん」で火災。7名死亡。延べ面積は248平米で、スプリンクラー設置対象外。

2013年2月、長崎市の認知症グループホーム「ベルハウス東山手」で火災。4名死亡。

では、独自ルールは、施設整備にとってプラスかマイナスか。ここが問題です。

たとえば、愛知県では平成26年4月から「既存の戸建て住宅を障害者グループホームとして活用する場合の取扱要綱」を策定して、地域にある戸建の住宅をグループホームに転用しやすくしました。これまでグループホームが建築基準法上の「寄宿舍」として扱われてきた結果、空き家を転用する際に大規模な改修が必要となってしまうため、一定の要件を満たせば「住居」としてグループホームを認めるようにしよう、という転換です。数人程度が暮らすグループホームを「寄宿舍」とする従来の運用は現場にとっては理不尽なものでしたから、好ましいルール改正と言えます。

一方で、むしろ福祉施設を作りやすくするようなルールを追加する自治体もあります。

たとえば、京都府には「福祉のまちづくり条例」があり、「特定まちづくり施設」のハードについて、厳しい規制を敷いています。福祉施設も「特定まちづくり施設」です。

「特定まちづくり施設」は、不特定多数の身体的なハンディをもつ人たちが利用できるような施設が志向されており、いわゆる「バリアフリー」が厳格に

求められています。

実際にそのような方たちの利用がある施設であれば、それは当然とも言えるでしょう。誰もが入店できる必要があるような商業施設や公共施設で身体的なハンディにより実質的な排除が行われるとしたら、許されるべきではありません。しかし、福祉施設の中には特定少数かつ身体的ハンディをもたない人だけが利用するような施設もあります。たとえば精神障害者の作業所について、車イスに乗りながら回転できるような大きなトイレや車イスどうしがすれ違えるほどの広い廊下は必要ありません。

すべてが「車イス利用者でも使えること」を前提とした規制は、ほとんどの既存物件の福祉転用を不可能にしてしまいます。福祉のまちづくり条例が福祉施設の整備を阻むのですから、本末転倒です。

利用の実態に応じた法の整備や運用をしていけば、このような事態は起こりません。さまざまな人々が使っている福祉施設をひとまとめにして、同じひとつの規制を当てはめるがゆえに、有効に活用できるものも活用できなくなります。

話が少し横にそれましたが、とにかく自治体ごとに存在するルールを確認しましょう。

3. 「いっしょに物件を使う」意味

一般的な住宅の福祉転用は、先に記した愛知県のような例外を除けば、現在の法規制の中ではとても難しいと思われます。福祉事業所としての認可が必要となる施設への活用はほとんどあきらめざるをえません。

戸建てや賃貸マンション等の空き家こそがこれからますます増加の見込まれる物件です。それが有効活用できないのはとても惜しく、グループホームや小規模保育など事業用途によっては着実に規制緩和が進められることを望みつつ、もっと多くの利用者が使える施設については、もっと転用しやすい物件を見つけていかねばならないでしょう。

転用しやすいものとして、「事務所」や「学校」などが挙げられます。オフィスビルに空きが出ることは珍しくありませんし、学校は少子化の中で廃校となるところも増えていきます。先に紹介した書籍『空き家・空きビルの福祉転用』で紹介されている事例も日中活動系の福祉施設は「事務所・工場・倉庫」と「文教系施設（小学校・中学校・コミュニティ施設）」からの転用が大部分を占めています。

私たちのように「一棟貸しのビルを使いたい」「複数法人でないと家賃が払えない」という出発点はレアなケースかもしれません。それでも、比較的大きな物件を活用する場合に、複数のNPOや福祉事業所が集まれば、単なる同居以上の意義を生み出せると思います。

ひと昔前のように、大きな社会福祉法人が地域の福祉ニーズをすべてカバーするような時代ではなくなりました。小さな規模の支援組織が地域にたくさん生まれて、ひとりひとりをネットワークで支援していく時代です。それは、自分たちだけでできる支援が限定的であり、生活全体を見据えて、異なる分野、異なる事業、異なる法人どうしが緊密な連携を取り合わねばならなくなったことを意味してもいます。

支援を必要とする人々が、地域の中で「あそこに行けば、支援者がたくさん集まっている」「情報が得られる」と感じられる場所を生み出すことが求められています。もし「大きめの物件しか見つからない」状況があれば、それを逆手にとって、他団体との協働のきっかけにしていくとよい、というのが私たちの提案です。

その際は、事業所どうしの単なる同居で終わることなく、自分たちの団体の強みと弱みをよく理解して、相互に補完しながら高めあえるような地域の福祉拠点が増えていくことを望みます。

おわりに

2014 年も後半に入ってから、「空き家」の問題について、複数の書籍（新書）が出版されました³。

高齢化、少子化が進み、私たちが従事する障害児者の支援でもますます多くの地域資源が必要とされる中で、地域に小規模な事業所がたくさん生まれなければいけません。「空き家」がどんどん増えていくなれば、ますます転用が期待されるようになっていくでしょう。一方で、防災の観点からは既存の建物がますます使いにくくなっており、矛盾は深まるばかりです。

それでもあきらめずに、したたかに、希望をもって使える物件を探していくしかありません。そのために、福祉転用を目指す人たちが少しでも回り道をせずに済むような情報を記載しようとしてきました。実際に物件を見つけ出し、図面を描きはじめれば、さらなる課題が見つかることも少なくはないでしょう。日常では関わりのない法律や行政と向き合い、次々とダメ出しをされる作業には消耗させられます。

しかし、多くの困難を乗り越えて、施設が整備できたときの喜びはひとしおです。多くの規制をクリアしなければいけない施設は、それだけ利用者の命や

³ 牧野友弘 (2014) 『空き家問題 1000 万戸の衝撃』 祥伝社新書
長嶋修 (2014) 『「空き家」が蝕む日本』 ポプラ新書

暮らしを守るために大事な役割を果たすものであるとも言えます。苦勞の大きさは、得られるものの大きさの裏返しかもしれません。

私たちの施設は、障害児の放課後支援の場としては広く、たくさんの個室を作ることにこだわりました。結果として、乗り越えねばならないルールも予算も増えていきましたが、完成したハードには胸を張れます。この場でなければ過ごせない子どもたちがたくさんいます。

どんな人にも居場所がある地域を目指す皆さん、明るい未来を思い描いて、がんばりましょう。私たちもがんばります。

子どもたちの居場所はきっと見つけられる

～空き物件をNPOの協働で効果的に福祉転用する方法～

発行 特定非営利活動法人そら

2015年6月25日 発行