

遊休・低利用地域施設の用途転換を考慮した地域参加型 福祉施設整備事業構想に関する実証的研究

立命館大学理工学部 春名 攻^{*1}
草津市 一浦 辰己^{*2}
立命館大学大学院 ○池田 大二郎^{*3}
立命館大学理工学部 若杉 実穂^{*4}

By Mamoru HARUNA, Tatsumi ICHIURA, Daijiro IKEDA and Miho WAKASUGI

近年、わが国は急速な高齢社会を迎え、高度化・多様化していく高齢者ニーズに対応した効率的な高齢者福祉基盤整備が求められている。一方、地方分権化により地方都市では、整備事業の立ち遅れ、財源の減少等の問題が深刻化している。その中で、公共性が強く効果も期待できる都市整備事業を、好機を逸することなく地域のニーズに対応した形で整備するためには、社会・経済的にも、時代の動向にマッチした都市経営・地域マネジメントの概念やシステムの実現を追求する必要がある。そこで、このような機動性・柔軟性がある、地域のためのシンクタンクの役割や調整機能を持つ(財)地域マネジメントセンターを構想した。

このような組織の整備の下で、地域にとって望ましい都市施設開発・地域基盤整備を行う方法論を研究していく必要があると考える。ここでは、今後複雑化すると考えられる高齢社会のニーズに対応すべく、健康老人の老化現象を抑えるリハビリテーション施設や、趣味・交流の場となる生涯学習教室等を導入した、高齢者を始めとする地域の人々のための福祉施設整備を構想した。また、遊休・低利用の地域施設を有効活用し、地域住民・企業が出資と経営を行う地域経営方式を採ることとし、経済的・物理的無駄をなくした事業実現が可能となるコンセプト設計を行った。さらに、本研究で構築した施設整備事業計画モデルを用いて実証的分析を加え、事業支援のための計画情報として取りまとめた。

【キーワード】地域参加型事業、地域福祉施設、遊休・低利用地域施設活用

1. はじめに

昨今の経済不況は都市・地域社会の沈滞感を招き、大手企業であれ地場産業であれ、民間企業の多くに先行きに対する不安感や行き詰まり感を持たせる結果となっている。一方で、公共機関の都市整備・都市開発事業の実施も、財源不足に伴う公共事業予算削減や財政収入の先行き不安が原因して不活発な状況になっている。すなわち、地域社会にとって必要な公共的都市開発の中で経営リスクの少ない事業や、マネジメントさえしっかりしていれば経営リスクが少なく、社会にも大きく貢献する事業までが、敬遠されている状況となっている。このような地域の求める事業を、好機を逸することなく効率的・効果的に行うためには、地域住民や地元企業自らが地域出資・地域経営という形で積極的に事業に参画し、都市整備を推進していく方法も有効な方法の1つであると考えられる。このような地域参加型の都市整備・都市開発事業を実施する

ための中核的組織として、筆者らが従来から提案してきている(財)地域マネジメントセンターを取り上げて実証的な検討を加えた。

一方で、近年急激に進行している高齢化に伴い、多様化・高度化する地域ニーズに対応した形で、地域の生活環境・豊かさを増進するため、高齢者を始めとする地域住民のための効果的な福祉施策を検討する必要性が高まっている。

そこで、本研究では、高齢者を始めとする地域の人々にとって必要な福祉施設整備を取り上げ、滋賀県草津市における遊休・低利用の地域施設を有効活用した、地域参加型の福祉施設整備事業を構想した。また、数理計画モデルを用いて実証的分析を加え、事業支援のための計画情報として取りまとめた。

2. (財)地域マネジメントセンター(Regional Management Center:以下(財)RMCとする)に関する考察

(1)地域参加型まちづくりシステムに関する考察

第5次全国総合開発計画において、従来の国による中央集権的政策から、地方分権化による国の権限・財源を地方に委譲する方針が打ち出された。その結果、

*1 立命館大学理工学部環境システム工学科
(TEL:077-561-2736)

*2 草津市役所人権政策科
(TEL:077-563-1234)

*3 立命館大学大学院理工学研究科
(TEL:077-561-2736)

*4 立命館大学理工学部環境システム工学科
(TEL:077-561-2736)

地方自治体にかかる責任・負担が増大し、現在のような景気の状態が続く限りは、地方自治体の財源はさらに逼迫すると考えられる。一方で、近年の地域参加の形として、ボランティアとしての労力参加・協力や、寄付や無償貸与等の物での参加に加えて、債権等の資金や情報提供といった地域参加の形も生まれてきている。したがって、今後さらなる地域の理解と協力を得られることになり、地域と行政が連携・協調した新しい形のまちづくりが可能かつ有効となると考える。図-1には、ここで考察した地域参加型まちづくりシステムの概念を示した。

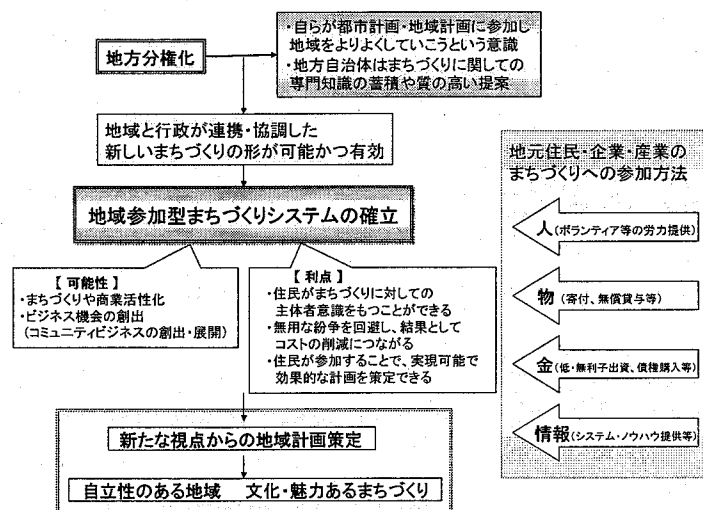


図-1 地域参加型まちづくりシステムの概念

(2) (財)地域マネジメントセンターの機能的役割に関する検討

地域参加型まちづくりシステムの構築には、開発の明確なコンセプトとあわせて「地方自治体と地域住民の『対峙関係』から『民主的な話し合いによる『協力・協調関係』』による開発手法へ移行していく必要がある。そのためには、客観的に正当と判断できる『合意形成』を担保できるような計画案の策定と、円滑な事業化及び運営をマネジメントできるマネジャーの役割が大変重要である。ここでは、このマネジメント機能に着目し、筆者らが従来から研究している(財)RMCの構想を取り入れることとした。すなわち、多種多様な開発・整備事業が行政・地元企業・住民の協力・協調体制のもとで円滑に推進されることが重要であり、これら3主体の合意形成の際に、第三者的な立場から、地域マネジメントを担っていく組織を設置する事が有意義であると考えた。

(財)RMCは、多様な価値観を有する多数の人々

が、民主的なルールのもとに話し合うことによって種々の困難な問題や課題を解決し、地域が満足できる形で都市開発・整備事業を実現化していく方法を取りながら、合意形成を図っていく組織として構想されている。また、科学的・客観的方法論を用いて分かりやすく納得できる公共的論理の下で、中立的で公正な情報公開型のシステムを運営することから地域参加型まちづくりをリードする組織であると考えられる。

一方で、地域社会の都市・地域整備に対するニーズ把握や計画策定の目標設定、事業化の可能性や目標実現化の方法に関する意向調査等々は、(財)RMCが中心となって実施する考え方をとっている。ここでは、地域の自治連合会やNPO法人等の市民団体との協調しながら、時代の動向や社会・経済状況の変化に伴う地域のニーズや地域に発生する問題点を逐次把握していくための「まちづくりモニタリング」を絶えず実施することとし、地域のニーズに対応した形での都市整備・都市開発事業を効果的に実施することを目指すこととする。図-2に本研究における(財)RMCの機能イメージを示した。

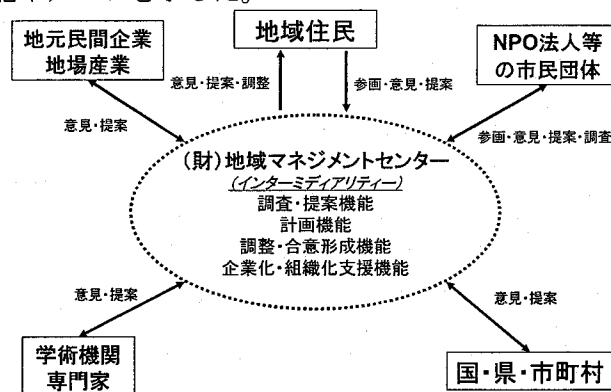


図-2 (財)地域マネジメントセンターの機能イメージ

3. 地域福祉施設導入に関する検討

(1) 地域福祉施設導入の有効性

近年我が国の人口の高齢化は、医学・医療の進歩や生活水準の向上等により急速に進展している。

今後、高齢社会をどのように捉え、どのような対応策を社会・経済の仕組み自体に取りこんでいくのかが問われている。そして、負担が少なく、安心でき安定した生活ができる高齢型社会政策の形成が不可欠となっている。また、今後も更なる高齢化が進むと考えられ、高度化・多様化する住民ニーズに対応したサービスシステムの構築を行うとともに、今後の高齢社会

にも対応できる形で効率的・効果的な福祉施策の検討を行う必要があると考えられる。

そこで、本研究では、今後、高齢化した老後をより健康でより生きがいのある望ましい人生を送ることができる長寿社会が形成されることを目標と考える。そこでは、健康老人を中心に、日常生活を始めとする社会生活・行動における able な状態を維持・促進させることや、disable な状態に移行しかけた場合に disable の状態から able な状態へ引き戻すこと（リハビリテーション）を目的とした、高齢者を始めとする地域住民のための福祉施設導入を検討することとした。ここでは、高齢者だけでなく高齢者予備群が参画できるような地域施設としての整備も行うことが必要であると考えられる。

一方で、本研究の対象である滋賀県草津市の人口の年齢構成（平成 12 年）は就業者層を中心に若い世代の多い状況である。しかしながら、今後の高齢化に対応して、高齢者予備群を始めとするより若い層の地域住民に対して、日常生活において身体能力（健康）や精神面の維持・管理が好ましい状態で行える地域施設を提供することは、生涯を充実した健康な状態で過ごすために必要な先行的な都市施設整備であると考えられる。

(2) 導入施設内容に関する検討

これから高齢者層のニーズの多様化・高度化を見据え、高齢者にとって最後の自己実現のチャンスであり、心身の衰退を遅らせるという意味合いがある「余暇活動」を有意義に活用できるよう、生涯学習教室を中心とした地域交流・レクリエーション施設やリハビリテーション施設等を多種多様なニーズにあった形で取り入れることとした。

(3) 事業財源不足問題を解決する施設整備実現化のアイデア-遊休・低利用地域施設の利・活用の提案-

本研究では、滋賀県草津市における遊休・低利用の自治会館施設に着目し、地域福祉施設導入に関する事業実現性の検討を行った。

地方自治体の財源が逼迫した現在では、投資による負担の少ない形で施設整備することが求められるため、このような稼働率の低い地域施設を転用し、これから増えるであろう福祉へのニーズに対応する為の福祉施策として、有効活用することは有意義であると考えられる。また、地域保有の財産である遊休地域施設や

低利用空間を、地域に受け入れられる形で、且つ地域発展に貢献するような利・活用方策に転換することで、住民の納得と協力が得られ、合意形成を担保できると考えられる。

本研究の対象地である南笠東公民館は地域の自治会館として多大な建設費をかけて建設され、現在ランニングコストとして約 700 万円/年を必要とする。しかしながら、施設利用者は少なく、自治会費で賄われるランニングコスト等が地域の負担となっている状況であるため、地域の運営負担を軽減できる意味でも地域福祉施設への活用方策は有効な地域事業であると考えられる。また、既存建築物を活用することによって、用途転換に伴う改修費を必要とするが施設建設費を大幅に削減できるため、その結果、事業の初期投資による地域経営・運営の負担が軽減され、事業リスクも小さくなると考えられる。さらに、高齢者を始めとする地域住民に、多様なサービスを低価格で提供しても十分採算の取れる事業となりうると考えられる。

(4) 地域参加型での事業実施に関する考察

地域福祉施設における事業実施および運営に関しては地域参加型で行うものとする。すなわち、地域住民・地元企業が事業実施への参加・協力として出資すると共に、事業の構想・計画段階において、意向やニーズを取り入れる形で地域が事業に参画することとする。さらに、(財) RMC を中心として地域住民を組織化し、地域企業として事業に参加させることで、地域のニーズにマッチした柔軟な運営ができ、経営の合理化を図ることが出来ると考えられる。また、公共性が強く、本来自治体が行ってもよいと考えられる施設部分を、公共が事業実施後に多年度にわたり買い取る形式をとることで、地域経営・運営の負担を軽減すると考えられ、地域の出資に対する償還計画も十分可能な採算性のとれた事業となりうると考える。

4. 地域福祉施設整備事業構想に関する実証的検討

(1) 地域福祉施設整備計画モデルの定式化

高齢者を中心とした地域の人々のための福祉施設整備を進める上で、目的の具体的明確化と計画問題検討の具体的構造を明示した上で、起こりうる無駄を無くした、最も効果的な施設整備計画を行うために、整備事業化に具体的検討を加えて、数理計画モデルを構築することとする。ここでは、遊休・低利用の地域施設

設の有効活用法としての地域福祉施設導入計画における支援情報として、施設整備事業計画モデルの定式化を行った。ここでは、施設規模に対する満足度を評価尺度とし、これを最大化するモデルを構築した。

$$\begin{aligned}
 & \text{Max. } U = \alpha_k (u_1)^{\alpha_1} (u_2)^{\alpha_2} (u_3)^{\alpha_3} \cdots (u_i)^{\alpha_i} \\
 & u_i = \beta \ln X_n + \varepsilon_n \\
 & \text{sub.to} \\
 & \sum_{i=1}^n X_i \leq A \\
 & \sum_{i=1}^n P_i (\lambda + 1)^{t-1} \leq 0 \quad P_i = H_i + S_i + E_i - L_i - R_i \\
 & H_i = \sum_{j=1}^n C_i^H X_j, \quad S_i = \sum_{j=1}^n C_i^S X_j, \quad E_i = \sum_{j=1}^n C_i^E X_j, \quad L_i = \sum_{j=1}^n C_i^L X_j
 \end{aligned}$$

U : 施設に対する総合的な満足度
 u_i : 各施設に対する評価
 X_n : 各施設における面積
 α, β, γ : 各種パラメータ
 A : 施設内での可能開発面積
 $\sum_{i=1}^n P_i (\lambda + 1)^{t-1}$: t 期における借入金
 P_i : トータル収支
 H_i : 建設費 λ : 年利率
 E_i : 運営費 S_i : 設備整備費
 R_i : 市からの支援金 L_i : 徴収した施設利用料
 C_i^H : 施設 i の 1㎡あたりの建設費
 C_i^S : 施設 i の 1㎡あたりの整備費
 C_i^E : 施設 i の 1㎡あたりの運営費
 C_i^L : 施設 i の 1㎡あたりの施設利用料

図—3 複合型高齢者施設整備計画モデルの定式化

図—3には、他の事例研究で構築された複合型高齢者福祉施設整備計画に用いた数理計画モデルを示し

た。本研究においても同様の考え方で数理計画モデルを構築することとした。モデルに関しては紙面の関係上ここでは省略し、発表時に詳細を示すこととする。

(2) 地域福祉施設の整備計画モデルの適用結果

本研究では、滋賀県草津市における地域福祉施設整備事業構想として、総事業コストを抑制し事業成立性が高く、施設利用者の満足度が最大である施設整備計画を立案することを目指した。計画モデルの適用結果等に関しては、紙面制約の関係上、発表時に詳細を示すこととする。

5. おわりに

本研究では、地元参加型での都市整備・都市開発事業実施のための中核的組織として構想の策定と事業化の指導を行う（財）RMC ならびに、地域が経営する株式会社を構想し、その意義や機能的役割に関して考察を加えた。さらに、滋賀県草津市における実証的研究を行い、分析的に検討を加えた。その結果、事業成立性の高い施設整備構想が提案できたと考える。

【参考文献】

- 1) 春名 攻、佐橋 義仁：「望ましい都市・地域開発プロジェクトの計画と円滑な実施のための（財）地域マネジメントセンターに関する研究」
- 2) 田村 舞：草津市郊外における遊休地の効果的土地利用を考慮した新しいタイプの高齢者福祉施設整備構想に関する実証的研究、立命館大学卒業論文（2005.2）

A Verification Study on Construction Project Planning of Community-use Welfare Facilities under Participation of Related Residents and Local Companies

By Mamoru HARUNA, Tatsumi ICHIURA, Daijiro IKEDA and Miho WAKASUGI

In recent years, our country greets a rapid aged society, and the efficient aged-welfare infrastructure improvement corresponding to the aged needs which carry out "advancement" and "diversification" is called for. On the other hand, problems, such as being late in a maintenance enterprise and reduction of a source of revenue, multiplied by decentralization in the local city. So, in order to improve the city maintenance enterprises which public responsibility can expect strongly that effects are also in the form corresponding to the needs of an area, without missing a golden opportunity, it is necessary to pursue society, and the concept of city management and local management and the realization of a system which matched the trend of a time also economically. Then, it conceived of the regional management center which is an organization with a think tank and management with such mobility and pliability. I think that it is necessary to study the methodology which performs urban-facilities development and local infrastructure improvement desirable for an area. That is, we decided to conceive of the welfare facilities for people of areas including the rehabilitation facilities which suppress a healthy aged senility, and the aged who introduced the hobby, the lifelong learning classroom used as the place of exchange, etc. that it should correspond to the needs of the aging society considered to complicate from now on, and to advance research. Moreover, while using effectively the district facilities for unused and low interest, the local resident and the company decided to take the local management system which performs investment and management, lost economical and physical futility, and the concept design whose cost cutter becomes possible was performed. Furthermore, empirical analysis was added using the institution maintenance plan model and it adjusted as project information.