

# 「互近助エリア」形成プロセスの提案

## 個人情報保護に配慮した住区マネジメント・プラットフォームの構築

○桑原洋一（葉山「風早茶房」店主）

kuwabara@uwalumni.com

### 1. はじめに

超高齢化社会の進行とともに、福祉サービス問題とまちづくり問題の双方を洞察する複眼的視野が重視されつつある。独居高齢者の孤立予防から福祉問題と、空き家空き地等まちづくり問題とを連携させた処方箋への期待の高まりが、その背景としてある。本書は、地域住民が自分事として両問題の解決にむけた活動に参加する上での阻害要因と、その阻害要因を解消する住区マネジメント・プラットフォームを個人情報保護に配慮しながら構築する方法を提案する。その上で、地域住民が主体となり、空地・空家を活用、新しいまちづくり実践上の主たる論点について考察する。尚、本提案は、報告者が葉山堀内協議体の当事者としての考察にもとづく。

### 2. 地域住民の福祉サービスとまちづくり問題への参加を阻害する要因

地域住民が、福祉サービス問題、まちづくり問題の解決に向けた取り組みへの積極参加を阻害する要因について、以下に考察する。

#### 2. 1 社会福祉法第4条2項と地域住民への福祉サービスの担い手としての期待

平成30年、社会福祉法の改正で追加された第4条2項<sup>4)</sup>には、地域社会からの孤立予防、社会参加機会の確保、生活支援ら地域住民が主体となり担い手として提供する福祉サービスへの期待が、理念とし盛り込まれている。ここで、地域住民が主体となることが期待される福祉サービス領域に関する報告者の理解を図1に示した。サービス主体として地域住民による取り組みが期待される領域は、介護予防と未病改善である（左下象限）。超高齢化の進行に伴う、右上象限に示す社会保険による専門家主体の医療介護サービス領域の需要増を、地域住民の取り組みにより抑制する効果が期待されている。その期待の一方で、地域住民の福祉サービスの担い手、あるいは利用者としての参加の広がりを阻害する要因について、以下に考察した。

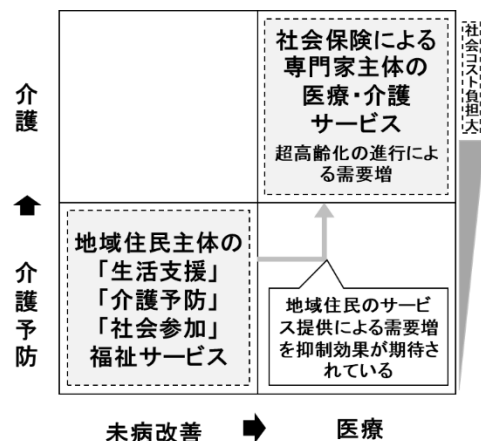


図1 地域住民が主体となることが期待される福祉サービス領域（概念）

#### 2. 1. 1 阻害要因—情報共有と周知基盤の未整備

本書が着目した阻害要因は、地域住民による福祉サービスの利用者、あるいは担い手としての参加を促進する地域住民間の情報共有と周知の基盤の未整備である。向こう三軒両隣の隣人関係が希薄化、振り込め詐欺が横行、個人情報保護が一段と重視されつつある社会環境の下、特定の住民の福祉サービスの需要を見える化し、その需要に対して特定の住民のサービス提供タスクとしてマッチングしていく行為を円滑化していくには、個人情報保護に配慮した情報共有と周知基盤の整備が必須である。整備不十分なままでは、地域住民の参加の広がりが阻害されると考える。

#### 2. 2 土地基本法改正と地域住民が主体として取り組むべきまちづくりの問題領域

国は、所有者不明土地の利用、空き家等対策の推進に関する特別措置法を既に施行、令和2年には土地基本法の改正が予定されている。改正の指針では、所有者による土地の利用・管理が困難な場合には近隣住民による利用・管理の公益性を言及している。また、地域の公益につ

ながる管理困難土地に関しては、市町村や地域コミュニティ、まちづくり団体が利用管理しうる方向で調整中とした報道がある。同改正の理念において、空き家等のまちづくり問題を解決し地域の公益に繋げる取り組みへの地域住民の参加が期待されていると言える。世帯当たり人口が漸減する超高齢化社会の下、高齢者らの孤立と孤独死や空き家の増加の予防は、喫緊のまちづくりの問題である。図2に、地域住民が主体として取り組むべき空き地空き家問題領域についての報告者の理解を示した。地域住民の取り組みとして期待される領域は、福祉用途らの社会資源としての、準空き家や空き家の予防的な利活用機会の探索と実践にあり（左下象限）、特定空き家（右上象限）の予防的な増加抑制が期待されている。その期待の一方で、予防的な取り組みへの地域住民の参加の広がりを阻害する要因について、以下に考察した。

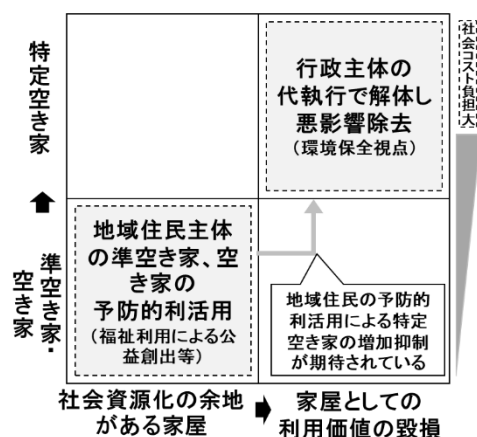


図2 地域住民が主体として取り組むべき空き地空き家問題領域（概念）

### 2. 2. 1 阻害要因—目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の未成熟さ

仮に、公益に繋がる利活用に値する管理困難土地家屋が存在しても、地域住民が協働しなければ利活用は始まらない。そして実践面においては、地域の公益に繋がる利活用案を立案し、何を考慮要素とし、どのような判断基準をもとに評価するかについての合意形成や、財源、収支予測等、目的合理的な熟議、実務が必要となる。米国東海岸の都市部の住民自治の基盤にあるまちづくり熟議と協働の習慣は、日本の多くの町会、自治会においては未成熟であり、その未成熟さが阻害要因としてあると考える。地域住民により準空き家、空き家を予防的な利活用し地域社会資源化するには、目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の成熟が必須となる。熟議と協働習慣が未成熟なままでは、地域住民の参加の広がりが阻害されると考える。

## 3. 個人情報保護に配慮した住区マネジメント・プラットフォームを構築する方法

住民参加を促進する方法として、特定の近隣住区規模の場所を対象として、個々の住民の福祉サービスニーズやまちづくりに関する課題等の情報共有空間を形成し、互助、まちづくり熟議の活性化に繋げる住区マネジメント・プラットフォームを段階的に構築するプロセスを提案する。このプロセスを通じ2.1.1、2.2.1にて考察した阻害要因の解消と住民参加の促進を目指す。

### 3. 1 「互近助エリア」形成プロセスの概要

向こう三軒両隣の横の繋がりは希薄化、個人情報保護が一層重視される社会になりつつある。反面、個人情報保護の壁により、近隣に居住する独居高齢者の要支援度合や生活支援のニーズ、課題（例：伴侶の引きこもりに直面して悩む高齢者、近隣家屋が準空き家となり外観悪化し放置される理由）等の情報が近隣住民と共有されにくい住区が、超高齢化社会の進行により更なる増加が予見される（図3）。

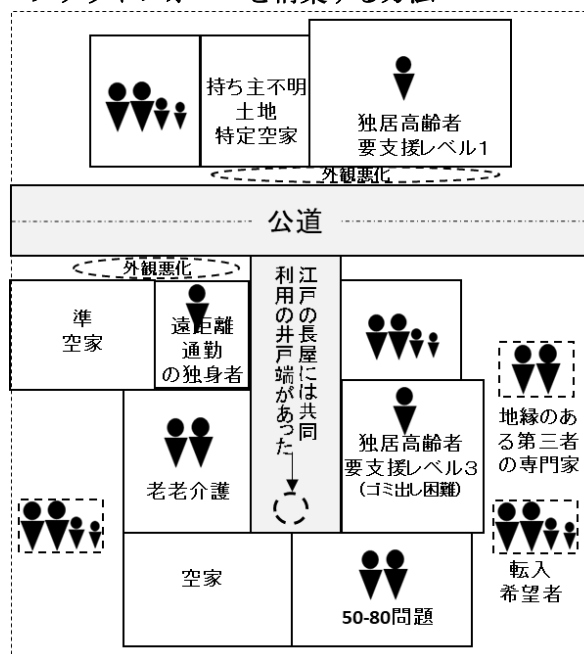


図3 向こう三軒両隣の横の繋りや情報共有が弱い街区（概念図）

一方、これら情報が個人情報保護に配慮しながらも、地域福祉やまちづくりの担い手となる意思を有する善意の近隣住民と共有されなければ、社会福祉法第4条2項にある住民による福祉サービスの提供や、地域の公益に資する準空き家や空き家の利活用検討のトリガーがひかれることはない。

そこで、個人情報保護に配慮した個々の住民の福祉ニーズ、まちづくり問題等の情報共有と周知が徹底され、互助、まちづくり熟議を持続させる住区マネジメント・プラットフォームが機能している住区を「互近助エリア」と本書では呼ぶことにする。そして、これまで向こう三軒両隣の横の繋りや

住民間の情報共有が弱い住区を改善する「互近助エリア」形成プロセスの概念を提案する（図4）。「互近助」は、山村武彦氏が、防災時の近隣住民の互助の概念として提唱されものである。本提案では、同概念を、超高齢化社会に対応させる住区改善プロセスの概念として応用した。

「互近助エリア」形成プロセスの対象となるのは、向こう三軒両隣の繋がりであった江戸時代の長屋の規模と同等、現代の町内会の組、班単位、あるいはそれら複数の集積からなる近隣住区の規模を想定する。しかし、「互近助エリア」形成プロセスをリードするコアメンバーチームのマンパワー、力量や地縁力次第では、より広域に対象規模を設定することも可能である。

「互近助エリア」形成プロセスは横の繋がりや熟議を活性化するプロセスであり、既存の町会や自治会のガバナンスと干渉せず、相乗効果を生む効果が期待できる。

「互近助エリア」形成プロセスは以下2つの住民参加プロセスより構成される。

- ①住民による福祉サービス需給プロセスへの参加プロセス
- ②住区まちづくりプロセスへの参加プロセス

この2つの住民参加プロセスの整備を通じて、前述の住民参加の疎外要因を解消し、地域住民の参加を促進していく。

### 3.2 「互近助エリア」への参加プロセスと参加度合の選択肢

#### 3.2.1 住民による福祉サービス需給プロセス

図5に「①住民による福祉サービス需給への参加プロセス」の概念を示した。参加度合の登録は、不参加、度合1（情報受領）、2（利用者）、3（担い手）、4（コアメンバー）の5段階とした。各度合の定義を図5中に記載した。社会福祉法第4条2項を法改正らによる今後活発化する住民による福祉サービスの提供は黎明期にあり、地域特性や人口動態によりその形成過程や運用には

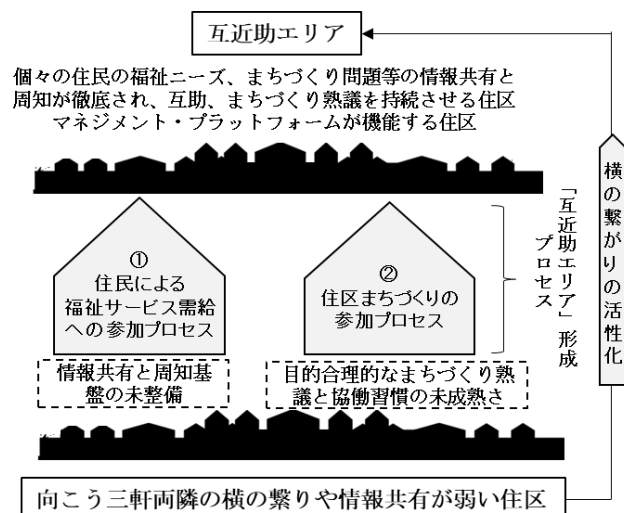


図4 「互近助エリア」形成プロセスの概念図

		定義		共有個人情報
参加度合	4	コアメンバー	3に加え、サービス需要と提供とを調整するコーディネーター、サービス企画者として登録	3に加えて、リーダーシップを発揮したいサービスカテゴリー
	3	担い手	2に加え、住民による福祉サービス提供の担い手としての登録	2に加えて資格、スキル、提供可能サービス、稼働可能日時・時間
	2	利用者	1に加え、住民による福祉サービスの利用者として登録	1に加えて必要な支援項目と住所・地番、支援に必要な十分な情報
	1	情報受領	住民による福祉サービスに関するメルマガ受領と、希望サービス等に関する意見を提出の登録。	住所（地番無でも可）、氏名、連絡先
	不参加		従来どおりの公・民福祉サービスを利用。	

図5 ①住民による福祉サービス需給への参加プロセスと参加度合の選択肢

差異がある。当初より参加度合4への登録を希望するこれまでもボランティア活動に積極的であった住民、

まずは様子見のために参加度合1を選択する住民、近隣に良い方がいれば日常性格の軽支援をしたもらいたく参加度合2を選択する住民、勤め帰りの夜間や土日ならば担い手となる意思があり参加度合3を選択する住民ら、多様なサービス需要と供給（提供）ニーズが存在しうる。これらニーズを包摂しうる参加プロセスを活用し、互近助の活性化と、その習慣の熟成を行う。

登録者は、事務局と共有する限定的な個人情報の項目と、事務局ならびに担い手住民との情報共有の方法（表1）を本人の意思にて登録時に指定する。情報共有の方法の選択肢が多岐にわたるのは、情報提供を多世代の住民に遍くアウトリーチするためである。一方、コストと手間がかかる方法についての運用イノベーションは、持続的な研究対象とする。この指定行為により、個人情報保護に配慮した福祉サービス需給に必要十分な情報共有と周知の運用が可能となる。その運用は、地域住民が主体となり住民が登録した参加度合等の個人情報をセキュアな環境の下で一元管理し、登録時に同意した範囲内で関係団体、組織、担い手個人との情報共有が行われることが望ましい。また、この登録情報の運用は、地域包括システム、協議体の構成員情報としての整合性をもたせることが望ましい。

この参加プロセスにより、論理的には以下の運用が可能になり、前述の阻害要因—情報共有と周知基盤の未整備を解消し地域住民の参加を促進する方法であると論理的には言える。

「担当民生委員が、孤立のリスクを抱える住区内の住民の存在を認知しても、その職責上の守秘義務から福祉サービス提供の意志を有する近隣住民との情報共有ができなければ、住民による福祉サービスの提供には繋がらない。しかし、孤立者自身が参加度合2（利用者登録）を選択し、且つ、同住民が参加度合3（担い手）登録をした場合、孤立者の福祉サービスの需要が見える化が行われ、その需要を充足できる同住民のサービス提供タスクとしてのマッチングが可能となる。このプロセスにより、福祉サービスの利用者と担い手との個人情報保護に配慮した繋がりが形成される。」

表1 情報共有方法の選択肢

利用者と事務局との 情報共有方法の選択肢 (複数選択可)
HPの更新
メール
Line
FBイベント
電話
掲示板
回覧板
対面連絡

### 3. 2. 2 住区まちづくりの参加プロセス

日本の住区内では、隣家が解体されてから解体されることを気づくことがある。日頃、近隣住民がまちづくりについて熟議する習慣があれば知りえる情報である。欧米のまちづくりでは個人の建築自由と住区全体の美観や不動産価値向上をバランスさせるため、街づくり熟議を行う習慣がある。そのような習慣がない日本の住区では、熟議習慣を一から醸成していく必要がある。

図6に示す住区まちづくりプロセスは、その習慣を段階的に醸成するためのものである。プロセスへの参加度合の選択は、不参加、度合1（情報受領）、2（まちづくり熟議参加）、3（協働プロジェクト参加）、4（まちづくり団体・組合に参加）の5段階とした。各度合の定義を図6に記載した。

例えば、まちづくりに積極的で当初から図6の参加度合2を選択する住民、参加度合1を選択しメルマガを受領し様子見をする住民、住区の公道沿いに、共通の植栽を定植する協働プロジェクトに興味をもち参加度合3を選択する住民、責任能力のある団体、組合を設立し第三者との契約関係が発生する協働プロジェクトを遂行する難易度の高い参加度合4を選択する住民等、多様なまちづくりへの関与と参加のあり方が存在する。これら多様なニーズを包摂しうる参加プロセスを活用し、まちづくり熟議の活性化と、その習慣の熟成を行う。

この参加プロセスにより、論理的には以下の運用が可能となり、前述の阻害要因一目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の未成熟さを解消し、地域住民の参加を促進していく方法であると論理的に言える。

「空き家化の一因には、孤立リスクを抱える住民の所有する土地建物の相続、成年後見人等権利関係の整理の不十分さがある。例えば、孤立リスクを抱える独居高齢者が図5の参加度合2に登録すれば、社会参加機会が提案され孤立リスクの緩和が期待しうる。加えて、仮に居住する土地家屋の将来利用に懸念事項があれば、図6の参加度合2を選択すれば、住区の関係住民や、第三者の専門家を交えての住区全体の視野からの相談や、熟議への道筋がつけられる。このように、図5と図6のプロセスの運用連携が実現すれば、福祉問題と、まちづくり問題とを連携させた処方箋に繋がると言える」

		定義	参加のモチベーション
参加度合が最も高い状態	4	まちづくり団体・組合設立に加え、まちづくり問題を解決する協働プロジェクト(例: 近隣住区内の空き家の利用権を賃貸して福祉用途に使用)の必要に応じて設立される責任能力のあるまちづくり団体・組合に構成員として参加するに必要十分な個人情報の共有とリスク負担。	近隣住区内の特定不動産の利用権の協働利用を通じ、住区全体の公益と不動産価値の維持向上に取り組める。
	3	協働プロジェクトに加え、熟議で合意形成された特定のまちづくり問題を解消する協働プロジェクト(例: 公道面の美化、植栽統一)に参加する上で必要十分な個人情報の共有とリスク負担をする。	住民の連帯と協働で、近隣住区全体の公益と不動産価値の維持向上に取り組める。
	2	まちづくりに参加し、1に加え、守秘義務契約を締結、近隣住区計画検討会における、まちづくり熟議に参加する上で必要十分な個人情報の共有する。	個による土地家屋の利活用に対する代替案として、近隣住区計画の視点からの利活用の可能性を、近隣住民、専門家と協働で探索できる。
	1	情報受領 近隣住区のまちづくり熟議の事務局からのメルマガ受領と意見提出窓口への登録。	検討会の経過をもとに参加レベルを上げる利害得失の判断が可能となる。
	不参加	個のレベルでの土地家屋の利活用を検討。	

図6 住区まちづくりの参加プロセス

### 3. 3 「空地・空家を活用、新しいまちづくり」に関する考察

本書では、個人情報保護に配慮し個々の住民の福祉ニーズ、まちづくり問題等の情報共有と周知が徹底され、互助、まちづくり熟議を持続させる住区マネジメント・プラットフォームが機能している住区を「互近助エリア」とした。

また、本書では、住民が主体となり「空地・空家を活用、新しいまちづくり」に取り組む際の要件として、住区マネジメント・プラットフォームが機能していること、「互近助エリア」内の適格性のある空地・空家を検討対象とすることを提唱したい。

図7の枠④は住区内住民の横の繋がりが希薄であり互助とまちづくり熟議の習慣が形成されていない状態を示す。一方、枠③は「互近助エリア」が形成され、福祉とまちづくりへ参加度合の高い住民が責任能力のある法人格を設立し、住区内の適格性のある空き地空き家の公益に資する利活用を持続的に行う要件が充足した状態を示す。住民の横の繋がりが希薄であり互助とまちづくり熟議の習慣がない枠④の状態では、住民の連帯と協働による空き地空家の利活用は実践しえない。例えば、武蔵小杉地区、中央区月島地区で推し進められている超高層集合住宅化による一連の都市開発事業は、枠④の状態での開発であり、その事業主体である再開発組合は開発事業者が事務局を務め地権者の大半を不在地主が占める事例が多く、住民による福祉サービス需給やまちづくりへの配慮が十分とは言えない事例が多いと考える。

#### 3. 3. 1 「互近助エリア」の段階的形成

住民による福祉サービス需給（図7縦軸）と住区まちづくりプロセス（図7横軸）を連携させ、横の繋がりが希薄な住区（図7④）を「互近助エリア」が形成された状態（図7③）への改善は、理論的には可能である。しかし、対象住区の現状にもよるが、実践のハードルは高い。そこで、「互近助エリア」を段階的に形成するアプローチを以下に提案する。

改善 Step1（図8）は、先ず、住民による福祉サービス需給プロセスと住区まちづくりプロセス、それぞれのプロセスを住区に浸透させ参加する住民を増やし参加度合を高めることに尽力する。並行して、情報共有と周知基盤の整備による住民による福祉サービス需給マッチングの活性化し住民間の生活支援互助、社会参加機会の増加、孤立、介護予防の実効化を図

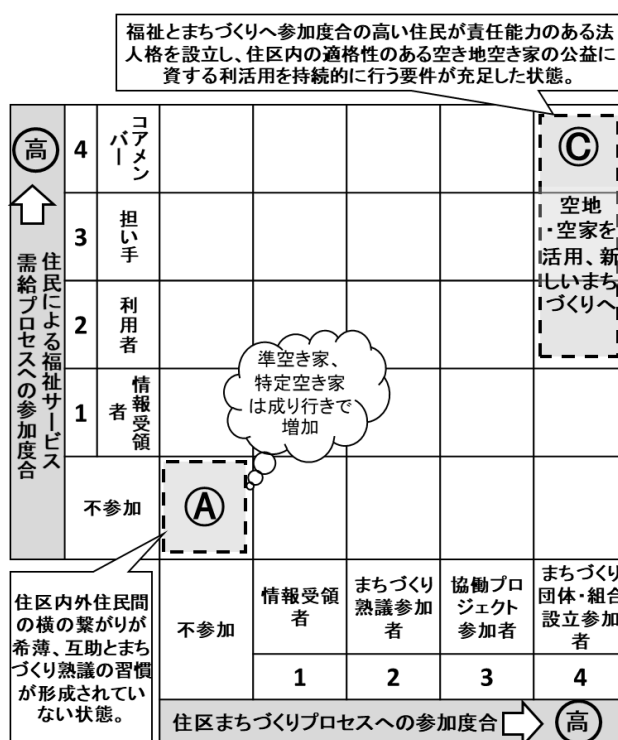


図7 「互近助エリア」形成前と形成後の状態の差異について

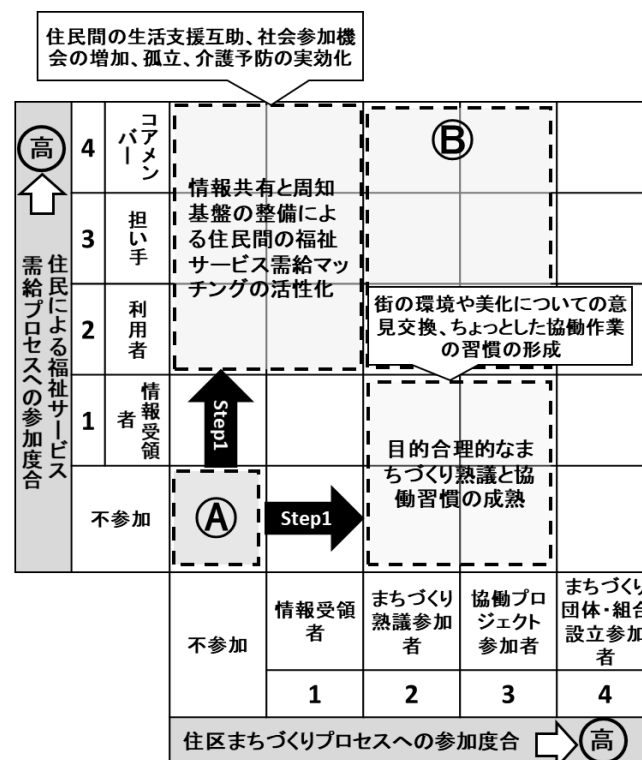


図8 改善 Step1: 福祉サービス需給マッチングの活性化とまちづくり熟議が活性化した状態へ

る。また、目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の成熟にむけて、街の環境や美化についての意見交換、簡易な協働作業（例：各世帯の公道沿いに共通の旬植栽を植える）の合意形成を積み重ね、住区の横の繋がりを紡ぐ。

Step2（図9）では、Step1による住民による福祉サービス需給、まちづくり熟議が活性化した実態を梃子として、応用編である福祉とまちづくり問題とを連携させた問題解決に取り組む。その問題解決の基盤として必要な、住民の福祉ニーズ、まちづくり問題の情報共有と周知の徹底、互助、まちづくり熟議を持続的に支援する住区マネジメント・プラットフォーム機能を整備する。その機能を活用し、互近助エリア」として福祉とまちづくり問題とを連携させた問題解決に取り組む上での住民間の信用基盤を形成していく。このStep2の完了により2. 1. 1、2. 2. 1にて考察した住民の参加の阻害要因が解消されることになる。

Step3（図10）は枠③より④への移行である。Step3では、Step2で形成した住民間の信用基盤を梃子とした責任能力のある団体・組合ら法人格を設立する必要がある。なぜならば、住区内の空き地空き家の利活用には、当該物件の所有権、あるいは利用権の取得に伴う契約締結、収支計画策定、中長期的な維持管理等の責任が発生するからである。この法人格を主体として空き地空き家を利活用した新しいまちづくりの実践を推し進めることになるが、実践上の課題がある。その主たる課題を次章で考察する。

「住民の福祉ニーズ、まちづくり問題の情報共有と周知の徹底、互助、まちづくり熟議を持続的に支援する住区マネジメント・プラットフォーム機能を整備

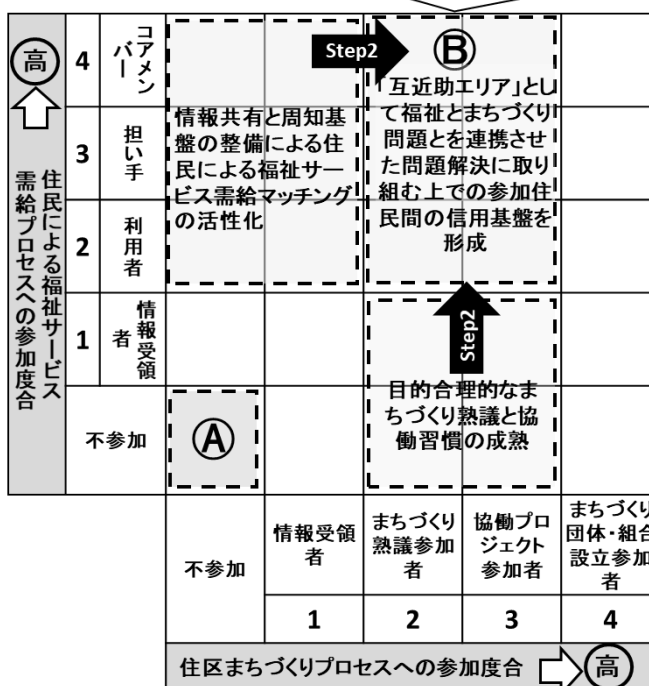


図9 改善Step2：「互近助エリア」が形成された状態へ

福祉とまちづくりへの参加度合の高い住民が責任能力のある法人格を設立し適格性のある空き地空き家を住区の公益に資する利活用を持続的に行う。



図10 改善Step3：空き地・空き家を活用、新しいまちづくりへ

#### 4 空地・空家を活用、新しいまちづくり実践上の主たる論点の考察

本書で提唱する「互近助エリア」と住区マネジメント・プラットフォームのアプローチによる空地・空家を活用、新しいまちづくりを実践する Step3 の論点について以下に考察する。

##### 4. 1 住区の立地特性と空地・空屋利活用を活用したまちづくりの論点

「互近助エリア」形成は、所謂、空き地空き家問題の一般解とはなりえない。新規転入希望者を惹きつけ、多世代が居住する福祉先進住区とする青写真を描くことが困難な立地（表1 類型①）における実践は不利である。一方、市街化地域を市街化調整区域とする都市のコンパクト化の過程でその中心となりえる住区（表1 類型②）での実践は有利と考える。表-1に 住区の立地特性と、予見される空き地空き家の問題事象、空地・空屋利活用を活用したまちづくりの論点を考察した。それぞれの住区で発現する問題事象、論点に配慮した福祉サービスと連携した新しい街づくりには、マネジメント力ある担い手住民の強いコミットメントが不可欠である。立地特性上、類型①は②より立地特性上、空地・空家利活用の難易度は高いが、その実践の成否は、当該住区にコミットメントする担い手の存在とそのビジョン、力量、モチベーションに左右される。

表-2 街区の立地特性と空地・空屋の利活用によるまちづくりの論点

	住区の立地特性	予見される立地特性ごとの問題事象	空地・空屋の利活用によるまちづくりの論点
類型①	高度成長期に開発された基幹公共交通へのアクセスが悪い立地、転入希望者の少ない住区	売却できない準空き家、空き家、特定空き家の増加。	予防的な住区全体の自主区画整理し事業用途に転用するフィジビリティの探索。
類型②	古くから居住地域であり基幹公共交通へのアクセスが良い立地し現時点でも転入希望者が少なからず存在する住区	権利者が希望すれば保有する空き地空き家を再開発事業者へ売却することは容易。しかし、住区の公益に資する利活用の視点は希薄となる。 準空き家の将来用途に関して、権利者が将来明確な意思をもたない場合、その意思決定が遅延し、住区全体のまちづくり最適化の機会損失に繋がらう。	準空き家、空き地・空き家の公益に資する利活用と利用権賃貸の諸条件についての権利者との合意形成。

##### 4. 2 地縁契約の公正さの論点と計画アセスメント

仮に、表-1 類型②の住区で形成した「互近助エリア」に参加する住民が責任能力のある団体・組合法人（仮に「互近助組合」と呼ぶ）を設立したとする。そして、特定の土地家屋を対象とし、地域の公益に資する利活用の実践を志向する場合、同組合とその土地家屋の権利者との間には、利用権についての契約交渉が発生する。互近助組合は地縁組織であるから、同じ住区内の権利者との交渉は人間関係上センシティブな場合が多い。

表-3は、権利者と地縁団体との契約に関する、湘南地域で長年活躍する宅建主任者からヒアリング結果と、同結果を踏まえた地縁契約の公正さの担保についての考察である。地縁契約は、契約交渉の成否に係わらず、住区の人間関係に禍根を残さないコミュニケーションを推し進めるか

表-3 地縁契約の公正さの論点についての考察

	宅建主任者からのヒアリング結果	地縁契約の公正さの論点についての考察
①	権利者が空き家を地縁団体に貸す事例はあるが、他に有利な用途がないから貸すという事例が多い。	第三者の専門家が、他用途と互近助組合が提示する用途との比較評価の公正さを確認した上で権利者に情報共有する。
②	権利者と地縁団体との契約は人縁で成立するものであり人間関係次第である。地縁団体の会長が変わると新任者の人望次第では解約となる場合もある。	互近助組合の提示条件から、属人性を排除し、賃料、契約期間、解約条件等の公正さを第三者の専門家により担保する。
③	権利者が誰の言うことなら聴くという視点も大事となる。計画自体が良く、且つ、誰がその計画を権利者に説明するかが大事。	権利者と互近助組合との情報許攸には第三者の専門家が関与し公正さを担保する。
④	何が公正か公益かの視点は、その情報の提供者と情報の受領者とで異なる場合が多い。	



が重要となる。その視点において、契約交渉の公正さの担保に、第三者の専門家が関与する計画アセスメントの導入は、有効と考えられる。

計画アセスメントは、透明性の高いコミュニケーションのプロセスである。ある計画案の決定権者（土地家屋の権利者）による意思決定に先立ち、計画案の利害関係者が有する意見や懸念事項を表明する機会が与えられる。そして、中立な第三者の専門家が意見や懸念事項を審議し、必要に応じて意見や懸念事項に配慮して計画案の修整を権利者へ提案、あるいは代替案を提示し、決定権者の意思決定を支援する社会プロセスである。

例えば、高齢の権利者とその相続人（他住区に居住し当該住区での居住は望まないものとする）の前述の類型②に立地する土地家屋は、相続時に事業者に売却される事例が多い。事業者は、敷地を分割し複数の新築戸建、あるいは集合住宅として販売し新築物件を住区に提供していくのが、これまでの一般的なビジネスモデルである。相続時、権利者と相続者によりこのビジネスモデルの選択は、相続税等の負担を捻出する意味において経済的合理性があり、財産権に認められた自由である。

一方、世帯数は増えるが人口が減少する超高齢化社会の下では、これまでのビジネスモデルとは異なる社会的な代替計画案を検討する社会的な意味も高まる。未利用の準空き家、管理不全の空き地空き家の用途を権利者と相続者の責任において決定する過程において、仮に、相続者が当該土地家屋の所有権を維持するという選択肢も考慮する意向があるならば、「互近助組合」として代替案を提案する合理性がある。そして、権利者による当該土地家屋の所有権の売却を前提とした計画案と、当該土地家屋の利用権を「互近助組合」に貸与する代替計画案との比較評価の公正さを担保する計画アセスメントを実施し、権利者と相続者の意思決定を支援する社会プロセスが必要となる。

表-4 に、基本計画案例「権利者、相続者の単独判断による所有権の事業者への売却」に対し「互近助組合」が提案する代替計画案例「権利者、相続者が所有権を保有しながら利用権を「互近助組合」に貸与（定期借地借家契約等）」を比較評価する計画アセスメントの概念的事例を示した。縦軸は、計画案例と代替計画案例を比較評価する際の考慮要素の例である。考慮要素の選定は、計画

アセスメントプロセスの中で重要であり、その選定が計画アセスメントの結果の公正さに繋がる。計画アセスメントの結果等に配慮した最終意思決定は、当該物件の権利者、相続者の判断基準に委ねられることになる。

この計画アセスメント自体を導入する際の論点は、専門家の確保や専門家の支援を受ける際の対価水準、原資となり、極力、住区、あるいは住区近隣に在住の専門家に有償ボランティアとして参加を募る

表-4 計画アセスメントの概念

		計画案例	代替計画案例
		権利者、相続者の判断で所有権を最も有利な条件を提示する事業者へ売却	権利者、相続者が所有権を保有しながら利用権を「互近助組合」に貸与（定期借地借家契約等）
計画案と代替案を比較評価する考慮要素例	当該土地家屋の将来利活用	法令の下で、購入した事業者の自由。	「互近助組合」に参加する街区住民が協働し公益に資する新たな実践的な利活用案を探索する。
	権利者の財務インパクトとリスク負担	事業者に適正価格で売却できれば差益・差損を即時確定できるので将来的なリスク負担はない。	所有権を維持し「互近助組合」から利用権に関する賃料を受領するが、組合の公益を重視した利用あらの賃料水準は相対的に低い。所有権を持続的に保有するリスク負担も残る。採算性シミュレーションの徹底と権利者と「互近助組合」とのリスク負担区分を明らかにする。
	権利者の相続人（他街区居住）と街区との地縁人縁の維持	相続人とその街区との地縁人縁は薄くなる。	仮に相続人が街区外居住でも「互近助組合」に加入することになり、街区での地縁人縁の維持が可能。
	街区の公益の増進	当該土地家屋を購入する事業者の裁量次第。	「互近助組合」として当該土地家屋に誘導を目的とする地域福祉事業（例：独居高齢者のシェアハウジング機能、産休中の母が働けるテレワークセンター機能、デイケア機能、障害者の就労支援機能から土地家屋の共生型複合機能化）の妥当性、必要性、採算性を検証する専門家を交えながら、公益の増進の度合を評価する。

ことが手始めになると考える。

#### 4. 3 新しいまちづくりの主体としての「互近助組合」のあるべき要件とは

仮に、権利者、相続者が、互近助組合の提案する代替計画案を選択した場合、互近助組合は利用権の取得に伴う契約締結、事業運営、維持管理等の運用の責任主体となる。加えて、前章で提案したように個人情報保護に配慮し個々の住民の福祉ニーズ、まちづくり問題等の情報共有と周知を徹底し、互助、まちづくり熟議を持続させる住区マネジメント・プラットフォームの運営主体でもある。その主体としてのあるべき要件案を表-5に列举した。この要件案の妥当性、ならびに、あるべき要件を実践しやすい法人格の選定（各種組合、一般社団法人、NPO、株式会社、合同会社他）が論点となる。

表-5 「互近助組合」の主体としてのあるべき要件とは（案）

定款的な要件	①	公益を重視する非営利組織であること
	②	法令遵守、個人情報管理ら組合員の行為規範に合意しない個人・事業者の加入を拒否できること
	③	互近助組合が解散時の資産は、同種の団体・組合、または地方自治体に帰属させること（例：一般社団法人）
	④	組合員への配当はしないこと（例：一般社団法人）。
	⑤	組合員の活動は無償・有償のボランティアを想定し、フルタイムの固定的な雇用契約は想定しないこと
マネジメント力の要件	①	目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣が成熟していること
	②	行政と同等の、地縁人縁的な信用力を有すること（慎重な地権者は、行政との土地建物の利用権契約を歓迎するが、信用力の十分でない団体との契約は忌避する傾向が強い）
	③	法人の重要な意思決定の過程において、関係者への情報共有と周知を徹底し意見を聴く合意形成の作法が定着していること
	④	高い問題解決力があること
	⑤	構成員による業務には、予め定められた無償・有償ボランティアのレートカードに基づき対価が支払われること
	⑥	第三者の専門家が計画、運営、会計の公正さを担保していること
機能要件	①	情報共有と周知機能
	②	福祉サービス需要と供給との調整・管理機能
	③	公正なガイドラインによる「互助」活動の対価の決済機能
	④	個の力を繋ぎ互助力とする生業機会の創出機能

※労省老健局振興課の予測では、2025年の高齢化率30.3%（平成29年現在で葉山町は30.8%）、認知症高齢者数は高齢者の約20%、世帯主が65歳以上の単独世帯や夫婦のみ世帯が増加し、且つ、認知症の高齢者の比率は約20%まで上昇するとしている。この予測らをもとに介護保険制度の持続可能性の問題を解決する施策として、厚労省は、2025年に向けて医療・介護・予防・住まい・生活支援の一体的な提供の仕組みづくり、所謂、地域包括ケアシステムの構築事業を推し進めている。厚労省老健局はこの事業の背景を以下としている。

「・要介護リスクが高くなっていく後期高齢者（75歳以上）人口は、今後2025年に向けて増加し続ける一方で、生産年齢（15-64歳）人口は継続的に減少し、そのギャップは拡大しつづける。

・単身世帯・高齢者のみ世帯の増加により生活支援ニーズは、人口の増加以上に、急速に高まってくることが予想される。

・他方、在宅介護のニーズが増加する中で、それを支える専門職数の増加は、要介護度者の増加に対応できるほどは期待できない。

・増加するニーズへの対応と生産年齢人口の減少という、二つの困難な条件のもとに進められなければならないことを意味している。」

これまで介護保険の利用者である要支援・介護の高齢者に対するサービスの提供主体は専門職を中心としていたが、増加する利用者に対して同等のサービス提供を持続していくことは、専門職数増と生産年齢人口の保険料負担増にも限界があり、困難と考えられていることが地域包括ケアシステム構築の背景にあることが上記から理解できる。そして、地域包括ケアシステムの担い手として、住民ボランティアが地域生活課題の解決を図ることがもてめられている。

制度地域包括ケアシステム事業は、「医療介護連携」、「認知症施策」、「地域ケア会議」、「生活支援」、「介護予防」ら5つの領域から構成される。本稿では、特に住民ボランティアとの関連性の高い生活支援・介護予防の領域に絞って制度の概要説明を進める。他領域の詳細については、厚労省老健局のホームページ上に公開されている資料を参照されたい。

地域の日常生活圏域（中学校等）における生活支援・介護予防の体制整備が市町村と社協により推し進められている。この体制整備の二本柱は①生活支援コーディネーター（地域支えあい推進員）の配置と②協議体の設置とされている。生活支援コーディネーターの主たる機能は、地域の社会資源開発（通いの場の整備等）、ネットワーク構築（関係者間の情報共有と連携づくり等）、ニーズと取り組みのマッチング（支援ニーズとサービス提供主体の活動とのマッチング）とされている。

協議体の機能は、サービス提供主体である地域住民、NPO、民間企業、協同組合、ボランティア、社会福祉法人ら多様な関係主体間の定期的な情報共有及び連携・協働による取り組みを推進するとしている。協議体は、市町村全域をカバーする第1層協議体と概ね小学校区ごとに設置される第2層協議体、自治会単位の日常生活圏域をカバーする第3層協議体で構成される。報告者は、葉山堀内協議体の構成員の一人として、葉山町社会福祉協議協会（以下社協と略す）が任命する堀内地区の生活支援コーディネーターと連携の下、協議体の活動に参加している。

ii社会福祉法 第四条 地域住民、社会福祉を目的とする事業を営業者及び社会福祉に関する活動を行う者（以下「地域住民等」という。）は、相互に協力し、福祉サービスを必要とする地域住民が地域社会を構成する一員として日常生活を営み、社会、経済、文化その他あらゆる分野の活動に参加する機会が確保されるように、地域福祉の推進に努めなければならない。

2 地域住民等は、地域福祉の推進に当たっては、福祉サービスを必要とする地域住民及びその世帯が抱える福祉、介護、介護予防（要介護状態若しくは要支援状態となることの予防又は要介護状態若しくは要支援状態の軽減若しくは悪化の防止をいう。）、保健医療、住まい、就労及び教育に関する課題、福祉サービスを必要とする地域住民の地域社会からの孤立その他の福祉サービスを必要とする地域住民が日常生活を営み、あらゆる分野の活動に参加する機会が確保される上での各般の課題（以下「地域生活課題」という。）を把握し、地域生活課題の解決に資する支援を行う関係機関（以下「支援関係機関」という。）との連携等によりその解決を図るよう特に留意するものとする。