

# 超高齢化社会のまちづくり、互近助エリアの段階的な形成方法の仮説

未病改善、生活・介護支援サービスの互近助化による超高齢化社会対応力の改善



葉山「風早茶房」店主、葉山堀内協議体構成員、Ph.D.（千葉商科大学政策研究科）・MBA（University of Wisconsin-Madison）・工学修士（中央大学）

**桑原 洋一**  
KUWABARA Yoichi

## プロフィール

1985年～日揮株式会社にて、海外発電所建設プロジェクト（インド・パキスタン）に従事。

1997年～日本コカ・コーラ株式会社にて、飲料工場建設、海外調達、協力会社との戦略提携、新製品上市、サプライチェーン変革等に係わる戦略プロジェクトを担当。2002年度、2003年度、日本コカ・コーラ社長賞を連続受賞。

2007年～ファイザー株式会社にて、戦略購買・経費コンプライアンス変革プロジェクト、Wyeth社とのM&A後の組織・業務・システム統合プロジェクト、プライマリケア部門のストラテジックプランニングを担当。

2013年～チェンジデザインワークス株式会社設立、外資系企業、医療法人等から、変革支援のプロジェクトを受託。

2017年～葉山「風早茶房」開業、社会保障・共助型システムの持続可能性と互近助の活性化について実践研究中。

## 1 本仮説提案の背景

超高齢化社会の進行とともに、福祉サービスの持続可能性と空き地空き家等まちづくり問題の双方を複眼的な視野で洞察し、自分事として行動することが、地域住民の一人一人にもとめられつつある。独居高齢者の孤立予防は、福祉サービスでもあり、空き地空き家化を予防するまちづくり問題でもあり、早期の段階で、予防的、複眼的なサービスが提供される意味は大きい。しかし、社会保障財源、行政、介護・医療専門家の人員不足の制約もあり、公的サービスの限界が指摘されている。そのため、福祉サービスの担い手としての地域住民への期待が高まりつつあり、その傾向は関連法改正の動向から読み取れる。高まる期待の一方で、多くの町会、自治会、福祉ボランティア団体等の地縁団体は、担い手不足等の基盤的な地域課題に直面しており、新たなサービスを予防的に展開する余力はない。

本仮説提案は、新たな福祉サービス、まちづくりの担い手として地域住民の参加を促進するプロセスの構築と、同プロセスの運用の主体となる住区マネジメント・プラットフォーム（以下住区MPLとする）の社会実装に関する提案でもあり、筆者が葉山町堀内地区で推し進める実証研究の企画書としての位置づけをもつ。

互近助とは、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た概念であるが、本書では、近隣住民間の広義な意味での互助活動を互近助と呼ぶことにする。

本仮説提案は、互近助の活性化により超高齢化社会対応力が改善された住区では、以下の傾向が見られることを目論んでいる。

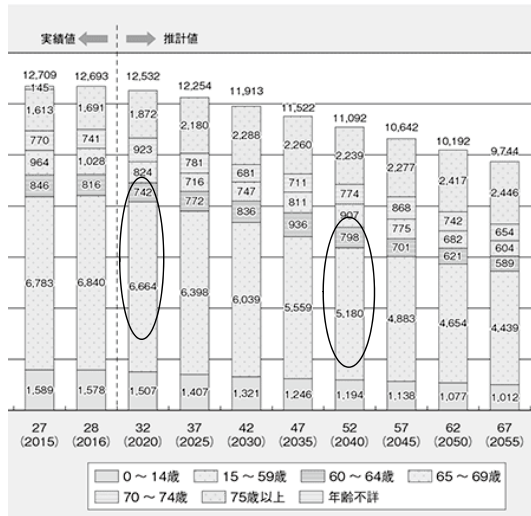
- ✓ 笑いの機会が多く孤立者が少ない
- ✓ 住民間の情報共有と周知基盤が整備されている
- ✓ 住民間のまちづくり熟議と協働の習慣が成熟している
- ✓ 多様・多世代住民を包摂する多様な未病改善機会が形成されている
- ✓ 住民一人当たりの医療介護給付費が互近助の希薄な住区に比して相対的に低い
- ✓ 移住希望者を惹きつける雑多な賑わいとぬくもりがあり、地価が維持されている

## 2 地域住民主体の超高齢化社会対応力の改善に向けて

2040年、生産年齢人口一人当たりの医療介護給付費は単純計算で現在の2.3倍となる（図1右）、しかし、生産年齢世代の負担を現在の2.3倍に単純に転嫁する政策は回避されると考えられるので、医療・介護保険

	世代別人口推計(万)		後期高齢者ひとりあたりの生産年齢人口
	15歳-64歳(生産年齢人口)	75歳以上(後期高齢者)	
2020	7,406	1,872	4.0
2040	5,970	2,239	2.7

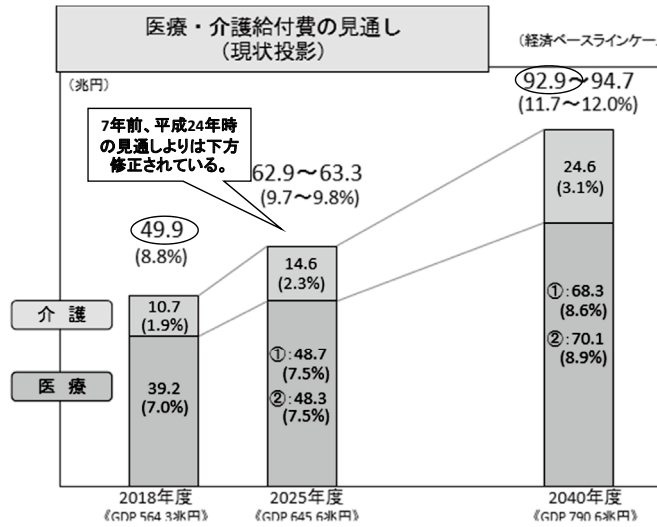
年齢区分別将来人口推計



内閣府平成29年度版高齢社会白書

現在の大学生が働き盛りとなる2040年、生産年齢人口(15歳-64歳)ひとりあたりの医療・介護給付費は、単純計算で現在の約2.3倍

$$\frac{\text{医療・介護給付費 (92.9)} \div \text{生産年齢人口 ((5180+798) } \div \text{(6640+742))}}{0.80} = \frac{1.86}{0.80} = 2.3$$



内閣官房・内閣府・財務省・厚生労働省 平成30年5月21日

図1 2020-2040人口動態、医療介護給付費の変化と生産年齢人口へのインパクト

のサービスレベルの引き下げ、あるいは、利用者の自己負担率の引き上げが予見される。加えて、75歳以上の後期高齢者一人あたりの生産年齢人口は、2020年の4.0人に対して2040年は2.7人まで減少する(図1左)。したがって、医療介護業務にフルタイムで従事する人材市場の需給バランスは切迫することになりサービス単価は高騰する(図2⑥')。よって、利用者は、現在と同等のサービス量を、現在と同等の利用負担水準では調達できないことが予見される。この予見をもとに、2020年と2040年との生活・介護支援サービス需要供給のバランスの差異をPQダイアグラムで概念的に比較し、介護保険制度の持続可能性の論点を図2に示した。縦軸はサービスの平均利用価格(P)、横軸は必要生活・介護支援サービス量(Q)である。①は利用者のサービス需要曲線とサービス供給曲線との均衡点である。②は、2040年の利用者負担水準を2020年と同等とし、サービス量(Q)は高齢者人口の伸びに比例させた場合の需給均衡点である。しかし、2040年には、自己負担率上昇と人手不足を反映したサービス単価高騰によりサービス供給曲線(2040-S)の価格弾性が強まるので均衡点は②'となる。しかし、少なからずの世帯が高い利用者負担水準でのサービス

調達を回避することによる需要減が予見されるので、2040年の均衡点は②'ではなく①に帰着する。正味需要は増加するが家計事由でサービス需要が抑制され地域福祉便益の棄損(図2中央の△(②c②))領域が示す必要であるが調達できないサービス便益相当)が発現する。

本仮説提案は、地域の超高齢化社会対応力を改善し、地域福祉便益の棄損が伴う②点での均衡から棄損が伴わない①点での均衡に帰着させる改善施策として以下を策定した。

- I. 未病改善による生活支援・介護サービスの正味需要の削減(図3: Q②→Q①)
- II. サービスの互近助化による利用者の負担水準、担い手の対価水準の適正化(図3: サービス供給曲線2040-Sを下方の2040-互近助化まで適正化させる)

地域住民が主体となり同施策を実現させる協働プロジェクトの実行により、予防的に均衡点②から①への帰着を試みるのが、互近助エリア形成の広義な目的であり、本仮説提案のいう超高齢化社会対応力の改善である。

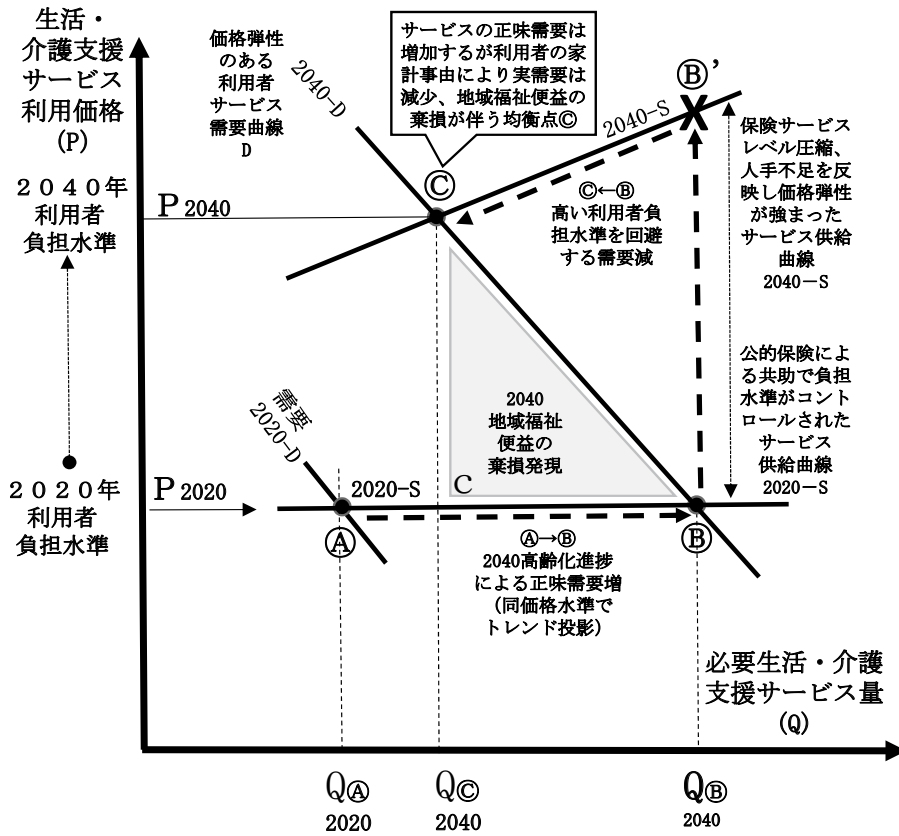


図2 2020⇒2040 生活・介護支援サービス需給バランス概念図

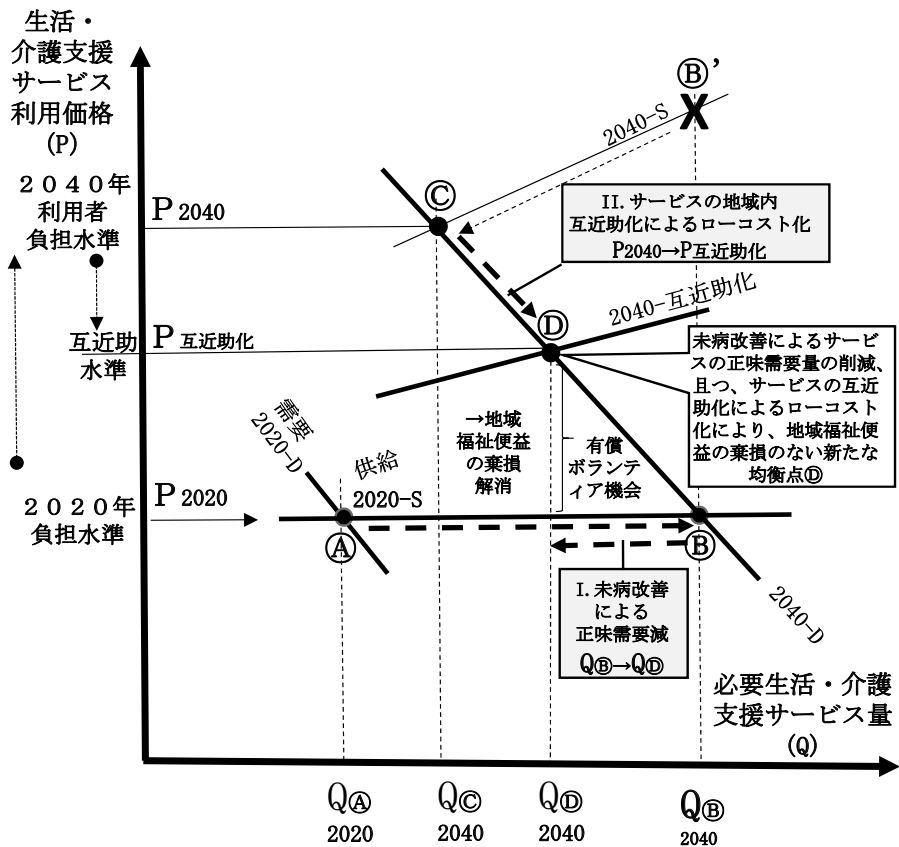


図3 2020⇒2040 生活・介護支援サービス需給互の近助化 (サービスの地域内互近助化・ローコスト化概念図)

## 2.1 改善施策と法改正の動向

改善施策Ⅰ、Ⅱの必要性は、法改正の動向からも読みとることができる。

### 2.1.1 改善施策と改正社会福祉法

平成30年の改正社会福祉法第4条2項(以下に引用)で示される政策理念は、生活支援等の福祉サービスを必要とする住民の支援の一翼を担うことを地域住民に期待している。

「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およ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、就労およ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。」

上記4条2項改正の背景には、厚労省をはじめとした福祉行政が懸念する、超高齢化の進行による医療介護給付費増と人手不足の深刻さがある。地域住民が主体となる改善施策ⅠⅡ実践は、同懸念の解消に資すると考えられるので、法改正の動向に沿うと言える。

### 2.1.2 改善施策と土地関連法制-地域社会資源としての空き地空き家等の利活用

医療介護給付費の増大と同様、超高齢化社会の進行とともに増加する空き地空き家問題は、社会的懸念として浸透しつつある。国は対策として、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施行、令和2年には土地基本法改正を予定している。改正の指針では、所有者による土地の利用・管理が困難な場合の、近隣住民による利用・管理の公益性について言及している。地域の公益に資するならば、市町村や地域コミュニティ、まちづくり団体が、管理困難土地を利用管理できる方向で法案の調整がなされている。

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り福祉サービスのあり方の問題でもある。

図4に、空き地空き家問題の構造に関するひとつの理解を図示した。地域住民の取り組みとして期待される領域は、準空き家<sup>1</sup>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)、予防的な特定空き家<sup>2</sup>(右上象限)の増加抑制にある。改正社会福祉法と同様、改正土地関連法制は、空き地空き家等まちづくり問題を解決し地域の公益に資する担い手としての期待を、地域住民、地域コミュニティへ寄せている。その法理念の期待に応える意味においても、空き地空き家等の利活用検討の際には、地域住民主体の福祉サービス、互近助の持続可能性を支える地域社会資源としての利活用案について、優先的に考慮されることを、本書では推奨したい。

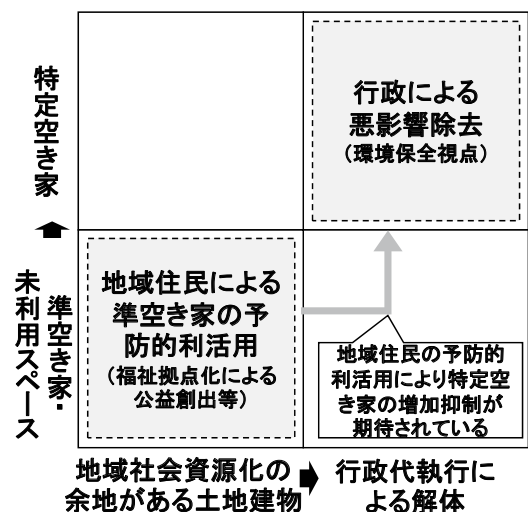


図4 空き地空き家問題の構造

## 2.2 超高齢化社会対応力の改善を阻害する地域課題の提起

福祉サービスとまちづくり問題の重層的な解決を通じた超高齢化社会対応力の改善には、地域住民の参加は必須である。一方、地域住民の参加を阻害する要因として、解決すべき基盤的な地域課題が存在する。具体事例に基づき課題提起する。

筆者は、葉山堀内協議体の一構成員として、コミュニティカフェ店主(図5)であり町内会班長という立場で、他構成員、葉山町社協が任命する生活支援コー

1 横浜市大齊藤教授が提唱する準空き家の定義は「地権者が空き家と認めていない未利用の土地家屋」

2 風雨に晒され経年劣化し近隣の生活環境に悪影響(強風時の飛散等)を与える家屋



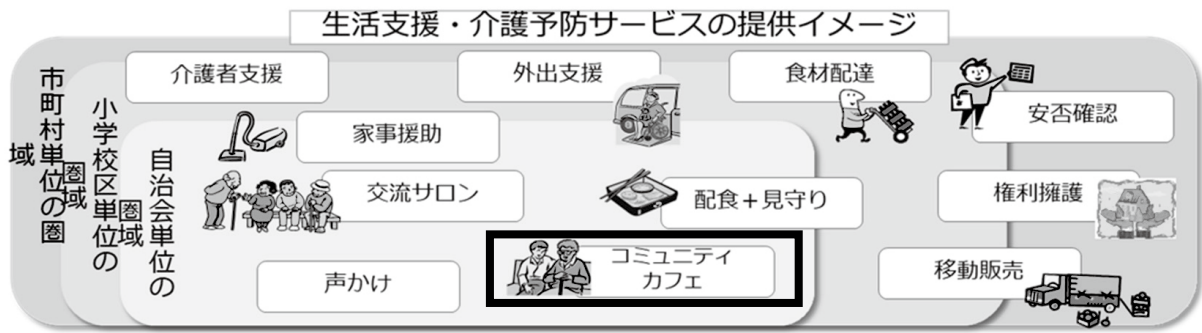


図5 厚労省資料「生活支援コーディネーター及び～その目的、仕組み及び養成について～」協議体とは」よりの引用図

表1 介護保険制度改正で推し進められる「通いの場」関連制度 (出典：厚労省HP)

出典：厚労省HP

事業	介護予防・生活支援サービス事業	一般介護予防事業
サービス種別	通所型サービスB (住民主体による支援)	地域介護予防活動支援事業 (通いの場関係)
サービス内容	住民主体による要支援者を中心とする自主的な通いの場づくり・体操、運動等の活動・趣味活動等を通じた日中の居場所づくり・定期的な交流会、サロン・会食等	介護予防に資する住民運営の通いの場づくり・体操、運動等の活動・趣味活動等を通じた日中の居場所づくり・交流会、サロン等
対象者とサービス提供の考え方	要支援者等	主に日常生活に支障のない者であって、通いの場に行くことにより介護予防が見込まれるケース
実施方法	運営費補助／その他補助や助成	委託／運営費補助／その他補助や助成
市町村の負担方法	運営のための事業経費を補助／家賃、光熱水費、年定額等	人数等に応じて月・年ごとの包括払い／運営のための間接経費を補助／家賃、光熱水費、年定額等
ケアマネジメント	あり	なし
利用者負担額	サービス提供主体が設定(補助の条件で、市町村が設定することも可)	市町村が適切に設定(補助の場合はサービス提供主体が設定することも可)
サービス提供者	ボランティア主体	地域住民主体

ディネーターと連帯と協働の下、協議体<sup>1</sup>の活動、特に「通いの場」の運用支援に従事している。

ここで協議体とは、前述の社会福祉法第4条2項、介護保険制度改正をうけ、厚労省が推し進めている生活支援体制整備事業のひとつである。厚労省資料によると、協議体は、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および連携・協働による取り組みを推進し、子ども、高齢者、障害者の重層的な地域支え合い活動のあり方を熟議する場とされている。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による福祉サービスの展開を促進する理念の具現化を協議する場でもある。

筆者は、地域住民が主体で運営する福祉サービス活動を、未利用な時間帯のカフェスペースを「通いの場」として提供、支援している。以下両事例とも、厚労省の介護予防事業(表1)の枠組を活用した未病改善を理念としたサービスである。

- 一般介護予防事業・通所型サービスBとして、地縁団体「なでしこ」が運用する、高齢者サロン(要支援2までの利用者を受け入れ)(写真1)
- 一般介護予防事業として、地縁団体「みんなの食卓実行委員会」が運用する、多世代住民が集う「みんなの食卓」(写真2)



写真1 「なでしこ」活動風景



写真2 「みんなの食卓」

両事例の運用を通じて認識されてきた主たる地域課題は、地域住民との情報共有と周知の方法の整備が不十分であること（特にSNS、メール未利用の住民との情報共有）、担い手・後継者不足に苦慮していることが挙げられる。

H30年6月、葉山堀内協議体の初回全体会議が開催され、地域内で活動する住民ボランティア団体、町内会、福祉事業者、商店会加盟者らが参加した。この全体会議のワークショップにおいて、堀内地区が抱える5つの地域課題が参加者により抽出された。これら課題は、超高齢化が進捗する日本の津々浦々に存在する基盤的な課題とも考えられる。前述の2事業で認識された課題は1と2に該当する。

1. 情報共有・周知不足
2. 担い手・後継者不足（地域住民活動ら）
3. 拠点不足（地域住民活動の拠点として）
4. 孤立問題／健康維持
5. 災害対策・セキュリティ不安

筆者は、上記3の拠点不足の一因として考えられる「目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の未成熟さ」を課題6として挙げる。たとえば、地域内に地域福祉サービスや住民活動の場として好立地な空き地空き家が存在したとしても、関係する地域住民、地縁団体、地権者ら利害関係者が参加し、同物件の利活用の可能性について車座の熟議を行う習慣は未成熟である。この未成熟さを解消しなければ課題3の解決にはつながらないからである。

以上の6課題を、超高齢化社会対応力の改善施策Ⅰ、Ⅱの実践に並行して解決すべき、基盤的な地域課題として提起する。

### 3 参加の阻害要因の解消と互近助エリア形成プロセス

特に重視すべき地域住民の参加を阻害する要因として、6地域課題のうちの「情報共有・周知不足」と「目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の未成熟さ」に着目した。

図6は、地域住民の参加の阻害要因を解消する2つのプロセス①住民による福祉サービス需給への参加プロセスと②住区まちづくりの参加プロセスから構成される、互近助エリア形成プロセスの全体構造である。

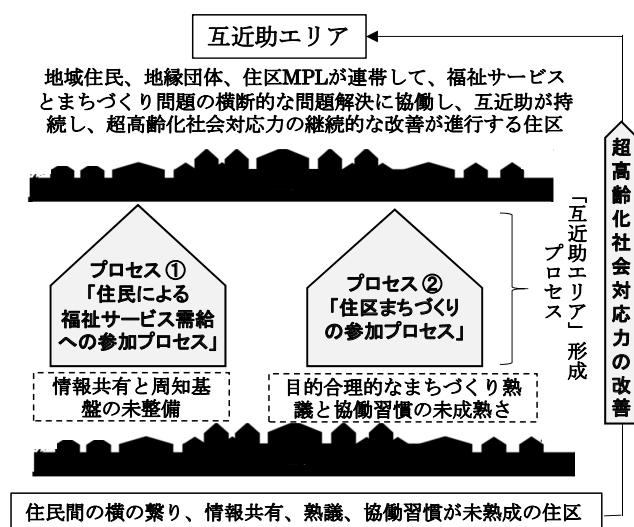


図6 「互近助エリア」形成プロセスの概念図

#### 3.1 住区MPLの枠組と住民による福祉サービス需給への参加プロセス

図7に、向こう三軒両隣の横のつながりは希薄化し個人情報保護が重視される反面、住区内で生活支援を必要とする住民の福祉サービス情報（例：伴侶の引きこもりに直面して悩む高齢者が必要とする傾聴、近隣の準空き家の外観悪化についての相談）は、近隣住民と共有されづらい（図7）。仮に、民生委員が、孤立のリスクを抱える住区内の住民の存在と支援ニーズ情報（例：少しだけ支援が欲しい）を認知しても、その職責上の守秘義務より本人の同意が無い限り第三者住民との情報共有はできない。支援ニーズを有する住民と、担い手としての意思を有する善意の第三者住民（この範囲でなら支援できる）との情報共有がなされなければ、互近助は形成されない。個人情報保護に配慮した安全な情報共有の運用が、互近助の活性化に不可欠である。

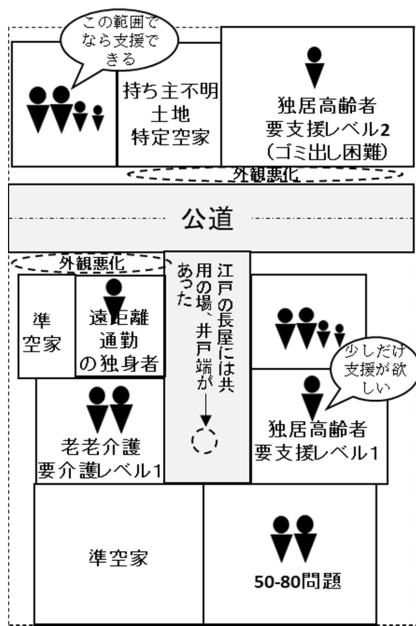


図7 向こう三軒両隣の横の繋りや情報共有が弱い街区（概念図）

### 3.1.1 住区MPLの枠組

地域住民間の情報共有の運用は、住区MPLの基盤的運用であり、優先的に社会実装されるべきである。地域住民が主体となり運用する住区MPLは、福祉サービスの利用者、担い手となる「登録者」、利用者サービスを提供する主体となる「登録団体」、そして住区MPLの運営に従事する「構成員」の3属性から構成される。以下が属性の定義である。

「登録者」：地域住民による福祉サービスの利用者、担い手として住区MPLに登録を希望する地域住民、在勤者、転入希望者、地縁ある第三者専門家を、「登録者」とする。

「登録団体」：互近助と住区MPLの主旨に賛同する福祉サービスを提供する住民ボランティア団体、町内会、福祉団体、福祉事業者、医療機関等の地縁団体を「登録団体」とする。事例紹介の地縁団体「なでしこ」「みんなの食卓実行委員会」は、「登録団体」に該当する。

「構成員」：原則、「登録団体」から住区MPLの運用者として任命される地域住民、近隣地域住民、在勤者、地縁ある第三者専門家を「構成員」とする。

「登録者」「登録団体」「構成員」が、以下の情報共有の規範を遵守することにより、個人情報に配慮した安全な情報共有の運用が可能となる。

「特定の個人は、住区MPLとの情報共有の対象となる個人情報の項目と、その情報の使われ方、情報共

有を許諾する第三者を、自らの意思で決定すること。住区MPL構成員は、地域の福祉の増進に資する目的に限定し、登録情報を利活用すること、登録情報に関する守秘の責を負うこと」

「住民による福祉サービス需給への参加プロセス」は、上記住区MPLの枠組と情報共有の規範の遵守を前提とした手続となる。

### 3.1.2 住民による福祉サービス需給への参加プロセスによる手続

「住民による福祉サービス需給プロセス」は、地域住民が自から考え調べ、住区MPLの「登録者」として登録しその際に共有する個人情報の項目を選択的に決定する参加度合の選択肢からなる手続である。

1. 「登録者」は、住区MPLに登録の際、参加度合を選択し、選択した度合ごとに必要となる情報項目を住区MPLに登録、そして、同情報の共有を許諾する「登録団体」を指定する。
2. 住区MPLは、共有された個人情報を安全に管理し、登録者が許諾した登録団体との情報共有を行う。

ここで参加度合の選択肢は、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、表2に度合ごとの参加する意味の概要を、表3に参加度合ごとに住区MPLへ登録する情報項目分類<sup>3</sup>を示した。

度合1を含む全ての度合共通の登録情報は表3の最上段となる。参加度合2「利用者」、3「担い手」、4「構成員」の登録者は、下段に示す登録者の属性、家族構成、心身の状況・公的サービス利用状況に関する登録が必要になる。これらの情報が登録されることにより、たとえば、社会参加機会の一つである多世代による食卓（例：前述のみんなの食卓）を主催する登録団体が、新規に参加する利用者の情報（例：心身の状況として食物アレルギー有無、支援の必要の有無）を事前に把握することが可能となる。

加えて、利用者、担い手としての希望参加領域、希望参加条件を、登録者が情報共有を許諾した登録団体の構成員と共有する。同構成員は、共有された情報をもとに、互近助の形成にむけての登録者とのコミュニケーションを開始する。地域住民である登録者が、自律的に参加度合の選択肢を決定する手続により、以下

3 詳細な登録情報項目は紙面の関係で割愛した



表2 住民による福祉サービス需給への参加度合

		度合ごとの参加動機
参加度合	4	構成員 住区MPLの運営の担い手となり地域の課題解決、多様な社会参加機会の形成、生活支援サービスの活性化、新しい地域社会資源の開発領域で「一緒に考えてみたい!」「動いてみたい!」等の動機をもつ方に推奨する度合。
	3	担い手 住区MPL「登録団体」が展開するイベント、あるいは、サービスの「担い手」として「空いている時間だったら手伝えるかな?」「こんなとだったらできるけど?」等の動機をもつ方に推奨する度合。
	2	利用者 住区MPL「登録団体」の主催イベントに「参加してみよう」「楽しそう」等の動機をもつ方、あるいは、「登録団体」の生活支援等互近助サービスを「利用してみたい」等の動機をもつ方に推奨する度合。
	1	受領メルマガ 住区MPL「登録団体」による未病改善、互近助サービスの活動実態の確認、「とりあえず、情報だけ知りたいな」「参加にはどんなことが必要なのかな?」等の動機をもつ方に推奨する度合。

の様なシナリオの運用が可能になると、論理的に言える。

「担当民生委員が、孤立リスクを抱える住区内の住民の存在を認知した場合、住区MPLの参加プロセスの情報提供を行う。仮に、同住民が参加度合2(利用者)を選択し必要情報を住区MPLに登録し、そして、担い手としての意思を有する近隣住民が参加度合3(担い手)に登録した場合、双方が許諾した特定の登録団体に、双方の登録情報が共有される。登録団体は、個人情報に配慮しながら、利用希望者と担い手候補との互近助の形成にむけたシステマティックな調整を推し進めることができる。」

### 3.2 住区まちづくりの参加プロセス

欧米では、個人の建築自由と住区全体の美観や不動産の価値向上をバランスさせる目的のため、まちづくり熟議と協働習慣が成熟している住区が多い。一方、そのような目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の未成熟な日本の住区では、その習慣を一から成熟させる必要がある。仮に、住区内に、未病改善、福祉サービスの互近助化ら超高齢化社会対応力の施策の実践を支える地域社会資源(例「通いの場」、独居高齢者の共生住宅)として利活用が可能な、低利用、あるいは管理困難な準空き家が存在しても、関係地域住民が連帯し協働プロジェクトの計画素案を策定し、そして利害関係者との合意形成を試みなければ、利活用の実践は始まらない。仮にプロジェクト計画素案の策定を試み

表3 参加度合ごとの住区MPLへの登録情報項目

全ての度合共通で登録する情報項目分類		①住所、氏名、メールアドレス等基本個人情報 ②希望する情報周知の方法 ③登録情報の共有を許諾する団体
情報項目分類	度合2, 3, 4で登録する	担い手、利用者としての追加登録情報 ①属性 ②家族構成 ③心身の状況・公的サービスの利用状況に関して
		利用者、担い手としての参加希望参加領域 ①未病改善(食・運動・社会参加) ②生活・介護支援 ③孤立予防、みまもり、災害対策 ④各種協働プロジェクト
		利用者、担い手としての希望参加条件 ①サービス場所 ②サービスの対人環境 ③時間帯と頻度 ④希望対価

る場合でも、地域の公益に資する利活用案を立案し、何を考慮要素とし、判断基準として評価するかの合意形成や、財源、収支予測等に関する、目的合理的な熟議の積重ねが必要となる。このような熟議習慣の成熟がなければ、仮に、国が低利用の準空き家の利活用の法的糸口を地域住民に付与したとしても、法を利活用した実践にはつながり得ない。

住区まちづくり参加プロセスは、まちづくり熟議と協働習慣を段階的に成熟するための4つの参加度合の選択肢で構成される(表4)。

メルマガを受領しまちづくり熟議や協働プロジェクトへの参加の是非をじっくりと自調自考するための度合1、興味あるまちづくりテーマの熟議に参加する度合2、たとえば、住区の公道沿いに、共通の植栽を定植するイベント等の簡易な協働プロジェクトに参加する度合3、第三者との契約関係が発生する持続的な協働プロジェクトに参加する度合4。これら多様なニーズを包摂しうる選択肢を活用し、目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の成熟を推し進める。

住区MPLは、この住区まちづくり参加プロセスと、住民による福祉サービス需給プロセスとの運用を連携させることにより、以下の様なシナリオ運用が可能になると、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。たとえば、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、社会参加機会についての提案がなされ孤立リスクの緩和が期待しうる。仮に居住する土地家屋についての懸念事項があれば、図7の参加度合2を選択すれば、近隣の関係住民や、第三者の専門家を交えての地域的視座からの相談や、熟議への道筋がつけられる。このように、両プロセスの運用連携が実践できれば、福祉問題と、まちづくり問題との重層的な処方箋の提案に繋がらう」

表4 住区まちづくり参加プロセスの参加度合

		参加する意味の概要	
参加度合	4	契約行為が伴う特定の協働プロジェクトに参加	契約行為が発生する特定の協働プロジェクト（例：近隣住区内の準空き家・空き家を住民が連帯と協働して空き家の利用権を賃貸して「通いの場」等の福祉用途利活用使用）に当事者・構成員として参画（必要十分な個人情報と契約リスク負担の共有）
	3	簡易な協働プロジェクトに参加	まちづくり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：各世帯の公道面の美化、植栽統一等）に参加し近隣住区全体の公益と不動産価値の維持向上に努める
	2	まちづくりに熟議に参加	近隣住区全体の公益と不動産価値の維持向上等のまちづくり熟議に参加する。その為に必要十分な個人情報を共有する
	1	メルマガ受領	住区MPLメルマガを受領しまちづくり熟議や協働プロジェクトへの参加の是非を事前にじっくりと自調自考する
	不参加		個のレベルでの土地家屋の利活用を検討

## 4 互近助エリアの段階的形成と住区MPLの支援機能

本章は、前章で提案した地域住民の福祉とまちづくりへの参加プロセスを運用し、基盤的な地域課題を解決しながら、段階的に互近助が活性化した「互近助エリア」を形成するチェンジマネジメント<sup>4</sup>の視点を共有するとともに、形成を支援する住区MPLの支援機能について考察する。ここで図6に示した互近助エリアの定義を再掲する。

「地域住民、地縁団体、住区MPLが連帯して、福

祉サービスとまちづくり問題の横断的な問題解決に協働、互近助が活性化した、超高齢化社会対応力の継続的な改善が持続する住区群」

### 4.1 「互近助エリア」の段階的形成—チェンジマネジメントの視点の共有

図8の枠④は、住区内住民の横のつながりが希薄、互近助が未形成、まちづくり熟議の習慣が未成熟の状態を示す。一方、枠①は、互近助が形成され、まちづくり熟議の習慣が成熟した環境下で、地域住民、地縁団体の連帯と協働により、未病改善、福祉サービスの互近助化ら超高齢化社会対応力の施策の実践を支える地域社会資源として空き地空き家等を利活用する協働プロジェクト化が検討・実践されている状態である。

枠④から枠①の状態へ一足飛びで移行する難易度は高く、互近助の活性化や目的合理的な熟議習慣の成熟度合に歩調にあわせた段階的な移行を推奨する。

図9で示す改善Step1(④⇒①)では、住区MPLは、地域住民、地縁団体との両プロセスについての情報共有、意見交換機会を設定し、連帯と協働の道筋を探索する。福祉面では、情報共有と周知基盤の整備の進捗による利便性向上、登録者の増加、利用者と担い手との新たな互近助の形成、未病改善、孤立・介護予防に資する参加機会の持続的な形成と運用ノウハウの蓄積に努める。まちづくり面では、住区の環境整備や美化についての熟議、簡易な協働プロジェクト（例：公道沿いの世帯に共通の匂植栽を植える）の形成にむけた熟議を積み重ねる。住区MPLに未登録の地域住民、地縁団体との意見交換機会を設定し、連帯と協働の道筋を探索する。

Step2(①⇒②)では、Step1で形成された互近助と社会参加機会、それらの運用ノウハウ、まちづくり熟議の蓄積を基盤とした移行Stepとなる。地域住民、地縁団体、住区MPLが連帯して、福祉サービスとまちづくり問題の横断的な問題解決（例：高齢者の担い手機会創出、新たな「通いの場」と多様な参加機会の創出）に協働し、互近助の活性化が持続し、超高齢化社会対応力の持続的な改善が認められる状態である。「互近助エリア」の形成は②の状態での完成となる。

「互近助エリア」の形成度合の評価は、表5に評価の考慮要素案を例示するが、今後の研究課題である。持続的に評価することが可能であり、かつ、住区

4 チェンジマネジメントとは、変革を効率良く成功に導くためのマネジメント手法のこと。組織が持続し続けるには、時代に合わせた変革が不可欠であると考えを前提としている。

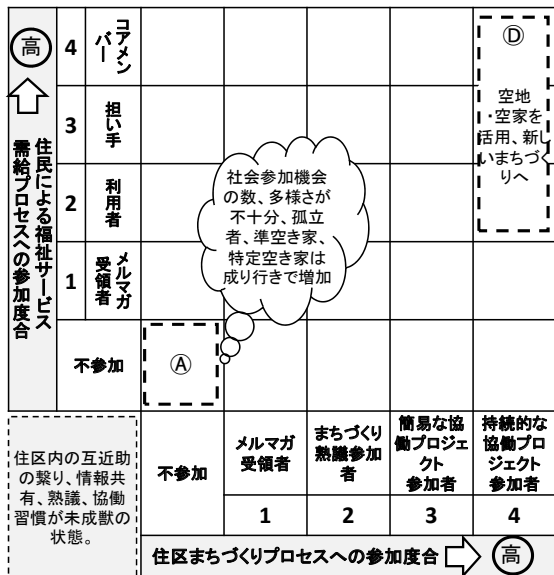


図8 「互近助エリア」形成前と形成後の状態の差異について

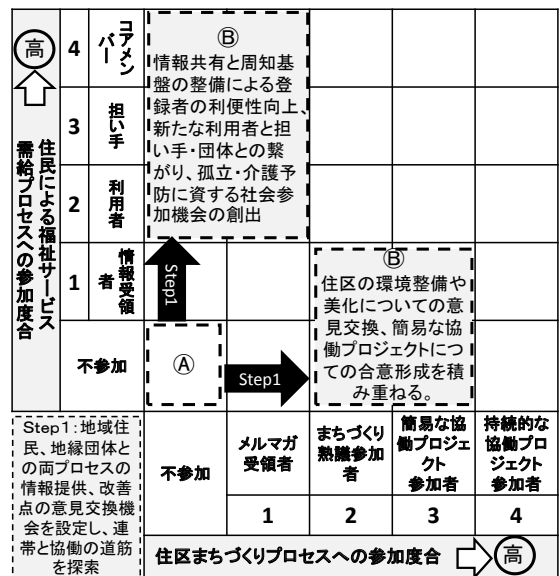


図9 改善 Step1：新たな利用者と担い手との互近助の形成やまちづくり熟議が活性化した状態へ

表5 互近助エリア形成度合を評価する考慮要素案

登録者数
登録団体数
社会参加プログラム数
総参加者数
未病カルテ登録者数
未病改善度合(例：筋力)
ボランティア従事者・延時間
利用者の負担水準、担い手の対価水準
情報共有と周知実態の改善度合
計画アセスメント実施数
まちづくり協働プロジェクト数
新たな「通いの場」の運用開始

MPLの登録者と登録団体が評価する意味を合意した考慮要素が採用されることを理想とする。

地域住民が主体となり空き地空き家の利活用を行うStep3(C⇒D)への移行はありきではない。あくまでもStep2で形成された互近助エリアを維持、発展させる上で有利な協働プロジェクト案が関係住民により合意形成された場合に限定し、移行すべきである。

合意形成に先立ち、特定の空き地空き家の利活用計画が、地域の公益に資するかの計画アセスメントの実施を推奨する。なぜならば、投資、契約行為の伴う空き地空き家の持続的な利活用を実践する難易度は高い。たとえば、当該住区内の適正物件を利活用の意思決定には、その所有権、あるいは利用権の取得に伴う地権者との契約締結、その根拠となる収支計画策定、

契約の受け皿であり中長期的な維持管理等の責任を担う団体・組合法人格の設立、プロジェクトメンバーのリスク負担等、多岐にわたる評価と合意形成が必要となる。計画アセスメントは、利活用計画案の第三者的評価と利害関係者間の合意形成に基づく公正な意思決定を支援するプロセスであり、Step3への移行決定に必須な手続である。

#### 4.2 住区MPLの支援機能

住区MPLは、町会等の地縁団体に属さない地域住民と担い手不足等の課題を内在する既存地縁団体による互近助の展開を、機能的に支援することが使命であり、プラットフォームとしての存在価値である。住区MPLは、個々の住民、地縁団体の個別整備に比し地域横断的な整備が有利と考えられる機能を社会実装す

高	4	コアメン	情報共有と周知基盤の整備による登録者の利便性向上、新たな利用者と担い手・団体との繋がりが、孤立・介護予防に資する社会参加機会の創出	福祉サービスとまちづくり問題の双方を洞察した複眼的視野からの問題解決に向けて、地域住民、地縁団体、住区MPLが連帯と協働	
	3	担い手			
	2	利用者			
	1	情報受領者			
	不参加	(A)			
Step2: 互近助の繋がりが、まちづくり熟議で培った信用基盤を根子とし、住区MPLの問題解決支援する機能を活用する。					
不参加		メルマガ受領者	まちづくり熟議参加者	簡易な協働プロジェクト参加者	持続的な協働プロジェクト参加者
		1	2	3	4
住区まちづくりプロセスへの参加度合 (高)					

図10 改善 Step2: 「互近助エリア」が形成された状態へ

高	4	コアメン	情報共有と周知基盤の整備による登録者の利便性向上、新たな利用者と担い手・団体との繋がりが、孤立・介護予防に資する社会参加機会の創出	福祉サービスとまちづくり問題の双方を洞察した複眼的視野からの問題解決に向けて、地域住民、地縁団体、住区MPLが連帯と協働	空地を活用、新しいまちづくりへ
	3	担い手			
	2	利用者			
	1	情報受領者			
	不参加	(A)			
Step3は必須でないが目的合理的に特定の空き地空き家の利活用が地域の公益に資するならば、まずは計画アセスメントを実施する。					
不参加		メルマガ受領者	まちづくり熟議参加者	簡易な協働プロジェクト参加者	持続的な協働プロジェクト参加者
		1	2	3	4
住区まちづくりプロセスへの参加度合 (高)					

図11 改善 Step3: 空き地・空き家を活用、新しいまちづくりへ

表6 超高齢化社会対応力の改善に向けた協働プロジェクト素案

超高齢化社会対応力の改善施策I, II	未病改善と生活・介護支援サービスの互近助化に向けた協働プロジェクト素案	基盤的地域課題			
		担い手・後継者不足	活動拠点不足	孤立問題・健康維持	災害対策・セキュリティ
I. 未病改善による生活支援・介護サービスの正味需要の削減	右列の凡例 ○: 協働プロジェクトの実践により解決を目指す地域課題。◎: 特に解決を目指す地域課題。	○	◎	○	○
II. サービスの互近助化による利用者の負担水準、担い手の対価水準の適正化	3. 生活・介護支援サービスのカテゴリー（例：送迎等買い物支援、掃除、見守り、入浴）毎に、利用者の負担水準、担い手（有償ボランティア）の対価水準の適正化、品質管理水準（例：登録団体によるレーニング、実績確認）等の地域横断的な標準化を図り、担い手となる地域住民のモチベーションを高めサービスの互近助化の裾野を広げること。	◎		○	○

る。筆者が関与する葉山堀内地区での実証研究における住区 MPL の支援機能としては、以下 3 機能を想定している。

- ① 個人情報に配慮した安全な情報共有と周知機能：地域住民ならびに地縁福祉団体の登録情報を安全な Cloud 環境で管理し、予め登録者が許諾した範囲内で、登録個人、登録団体間との情報共有の運用支援。登録者が必要とする情報を効果的にデジタルとアナログを組み合わせた方法で周知する基盤の整備と運用支援。
- ② 協働プロジェクト素案に対する地域横断的な計画アセスメントの実施支援機能：地域課題の解決、未病改善、福祉サービスの互近助化、公益に資する空き地空き家利活用等の実践を推進

めるには、地域横断的、かつ、戦略的な視点から協働プロジェクト素案を策定していく必要がある。策定された同素案の利害関係者である地域住民、地縁団体、地権者ら利害関係者との合意形成と意思決定の公正さを担保するには第三者の専門家を交えた計画アセスメントが不可欠である。利害関係者は、計画素案の実行是非、代替案等についてアセスメント結果をもとに熟議する。住区 MPL は、計画アセスメントの公正な実施を支援する。

- ③ 社会参加、生活支援サービス等の利用者と担い手との需給調整機能：登録団体による、潜在的な福祉サービスの利用者（需要）の希望条件、担い手（供給）の希望条件を考慮した登録団体横断的なきめ細かな需給調整を支援する。



上記機能を社会実装する根拠、業務の詳細については別稿を参照していただくことになる。

## 5 本仮説提案実践上の論点と持続的な実証研究にむけて

互近助エリアの段階的な形成方法の仮説は、未病改善と生活・介護支援サービスの互近助化による超高齢化社会対応力の改善により、本書図3に示す均衡点③から④への予防的な帰着を試みる理論的な提案であり、かつ、実証研究企画書概要としての位置づけをもつ。

筆者は、前述の葉山堀内協議体の枠組のなかで、本提案にもとづく住区 MPL の社会実装も含めた実証研究を開始している。実践からのエビデンスにもとづき本提案の論理構成、枠組等は現場の必要を優先して随時修整していく予定である。

表6は、本仮説にもとづく超高齢化社会対応力の改善に向けた協働プロジェクト素案である。最左列は、2章冒頭で論じた、2040年に予見される、生活・介護支援サービスの高コスト化による地域福祉便益の棄損を予防する施策である。中央列が、協働プロジェクト素案である。同素案は、葉山堀内地区で活動する、ケアマネ、民生委員、福祉関連事業者の意見や通いの場の運用支援の知見等を参考として策定したものである。同プロジェクト素案は、その実践準備として計画アセスメントを実施することを想定している。同アセスメントの結果を踏まえ、実行可能な計画として関係者との合意形成を図る。最右列は、協働プロジェクトの実践により解決を目論む地域課題である。同表には、地域課題「情報共有・周知不足」「目的合理的なまちづくり熟議と協働習慣の未成熟さ」は未記載であるが、協働プロジェクトの実践時には既に住区 MPL が機能している前提を置くので、両問題は解決済みとした。

次に、これまでに報告した本仮説提案の実証試験を推し進めるにあたり、実践上の論点として考慮、懸念している事項を以下に共有する。

**孤立者へのアウトリーチ：**現代日本の住区には、町内会、民生委員が把握していない地域とのつながりを

もたない少なからずの孤立者が存在する。いかに孤立者にアウトリーチし互近助のつながりを形成していかるか、実践上の論点である。

**情報周知方法：**本実証研究で社会実装する住区 MPL は Cloud 環境を活用するので電子メール、Web が登録者への主たる情報周知の方法である。ネット環境のない登録者とのアナログコミュニケーションを効率的に行う運用の開発は、実践上の論点である。

**賛同者の募集：**本仮説の実践、住区 MPL の社会実装には、賛同者が不可欠である。2040年、超高齢化社会の進行とともに共助の仕組みである医療・介護保険の持続可能性の問題は、深刻化する。2040年の地域を見据えた予防的な活動をともしただけの賛同者を募っている。2040年には高齢者となる現在の働き盛り世代と、本仮説についての熟議をする機会を確保していくこと、実践上の論点である。

**住区 MPL の組織主体のあり方：**住区 MPL の組織主体のあり方は、継続的な研究テーマであり、実践上の論点でもある。仮に、地域住民が連帯と協働して空き地空き家等の資産を保有し活用する図11Step 3に移行する場合、その保有主体は、地方自治法第260条にもとづく権利能力ある町会が好ましいとも考えられるが、その限りではない。筆者が関与する実証研究の母体である住区 MPL は、Step3への移行を想定していないことから、まずは権利能力なき社団として構成員の行為規範等を詳細に定款で定めて運用を開始する。

**安全な情報管理体制：**住区 MPL は、登録者の情報を安全に管理する必要がある。情報を保管する環境と管理者が重要である。筆者が関与する実証試験においては、情報へのアクセス制限と監査機能を重視し Google G-suite の有償 Cloud 環境を使用する。個人の PC には登録者のマスターデータは保管しない。住区 MPL の構成員の役割は、地域で社会参加の活動実績が豊富な人材が担い、登録者と構成員との対面のつながりがあることを前提とした情報管理体制となる。

**互近助化支援機能の開発：**実証研究当初は、住区 MPL の登録者は100人程度を想定し Google G-suite のスプレッドシート他汎用アプリケーションを活用した運用となる。100人を越える運用にはプログラム化、アプリ化が必要となり、実践上の論点である。実証研究期間中にその要件策定と開発方法の探索を行う。プ

ログラム化、アプリ化が必要な領域は、未病カルテ、需給調整、予約、対価決裁等を想定している。

**参加する価値 - 参加する負担 > 0 and 笑いの機会：**互近助エリア参加や、福祉サービスの互近助化への参加は強制ではない。介護保険等の共助の仕組みの持続可能性を高めることに価値を見出すとともに、参加する価値が、参加する負担より大きく、かつ、笑いの機会に帰着しなければ多様な住民に支持される仕組みにはなりえない。

加えて、日本社会にはボランティアは無償があたりまえとの概念が根強くある。一方、若い世代は、多忙な子育ての合間を縫い時間捻出の負担をして仕事をする限りは、公正な対価が受領できない限り第三者に対する支援活動に従事する価値を見出しづらい現実がある。多世代の住民参加を包摂した福祉サービスの互近助化には、公正な対価が伴う有償ボランティアの仕組みづくり、多様な担い手が参加する価値を見出せる機会づくりが、実践上の論点である。

**協働研究へ参加のお誘い：**本書が提案する仮説の実証研究では、専門領域を深掘した実践的な研究が多岐（例：関連法制度分析と制度提案、住民プラットフォームの主体論、情報共有と周知基盤の運用のあり方、有償ボランティア業務品質管理とリスク負担、小口決済機能）にわたり必要となり、協働研究者の確保が実践上の論点である。超高齢化社会対応力の改善にかかわる協働研究にご興味のある方は、筆者<sup>5</sup>までお問合せいただきたい。

## 6 おわりに

本投稿の機会を与えてくれた千葉商科大学に政策研究科のOBとして感謝申し上げる。本仮説提案の実践を通じ、日本社会の喫緊の問題である社会保障の持続可能性についての実践研究、政策研究を推し進められるよう、今後とも尽力していく所存である。

i 厚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、かつ、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のが予想される。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められている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。

5 筆者連絡先：kuwabara@kazahaya-platform.org