

空き家の利活用と地域福祉の拠点づくり



大妻女子大学社会情報学部 教授

松本 暢子
MATSUMOTO Nobuko

プロフィール

日本女子大学家政学部卒業、東京都立大学大学院工学研究科修了（工学博士）。専門は、ハウジング、住宅地の更新と家族の住生活史。著書に『住まいの100年』ドメス出版（共著）、『まちづくりの科学』鹿島出版会（共著）他。

1 はじめに

住宅地では、家族の暮らす場所としての「住宅」があり、それらが集まって「まち」ができています。そのため、家族の暮らしが変わると、暮らしに相応しい住空間を求めて、住宅が増改築されるなど変化していく。その結果、街並みも変わっていく。これまで、こうした「まち」の変容について、住居系市街地（住宅地）における、住宅の建替えのメカニズムと住環境への影響について調査研究をしてきた。

そこでは、居住する家族の成長、すなわち家族形態の変化や高齢化などの家族の事情によって、住宅が増改築され、建て替わること、そのことが住宅地の環境を変えていくことが確かめられた。従来、家族が住み続けて土地や住宅が世代間で継承されていくと思われてきたが、核家族化によって相続されずに売買されることが多くなり、市街地環境が大きく変化している。近年の空き家・空地化の問題も、親の住宅で居住が継承されにくくなっているためと考えられる。こうした

住宅市街地での居住者の高齢化は、世代間の扶養や住宅資産の継承などの変化を背景に、さまざまな問題を顕在化させている。

本稿では、高齢者が住み慣れた住宅やまちに暮らし続けることを可能とする地域包括ケアシステムの構築において、高齢者の居場所としての「住まい」や「まち」の存在意義と、その実現の可能性について、考えてみたい。

2 地域包括ケアシステムと「住まい」

高齢者が住み慣れた住宅やまちで暮らし続けることを可能とするための「地域包括ケアシステム」の構築が住まいを中心にすすめられている。

図1は、1999年に刊行された佐藤滋編「まちづくりの科学」¹に挿絵として書いたものである。高齢者の日常生活を調査すると、身体能力の低下にともない、行動圏域が狭くなる。そのため、多くの時間をその行動圏域（日常生活圏）で過ごすようになることが確認された。そこで、住まいを中心として「歩いて暮らせる範囲」を日常生活圏として、そこに地域資源を配置していく必要があるとの発想を表現したものである。当時は、わが国では在宅福祉の必要性が叫ばれだした時期で、スウェーデンなどの福祉先進国での在宅福祉サービスが紹介され、高齢者等の生活の場が施設ではなく自宅（住宅）であるべきとされた。これらを踏まえて、住宅を中心として、在宅福祉サービスに加えて生活関連施設の再配置の必要性をまとめた提案であった。ポンチ絵としては理解できるが、現実との乖離が大きいとされた。

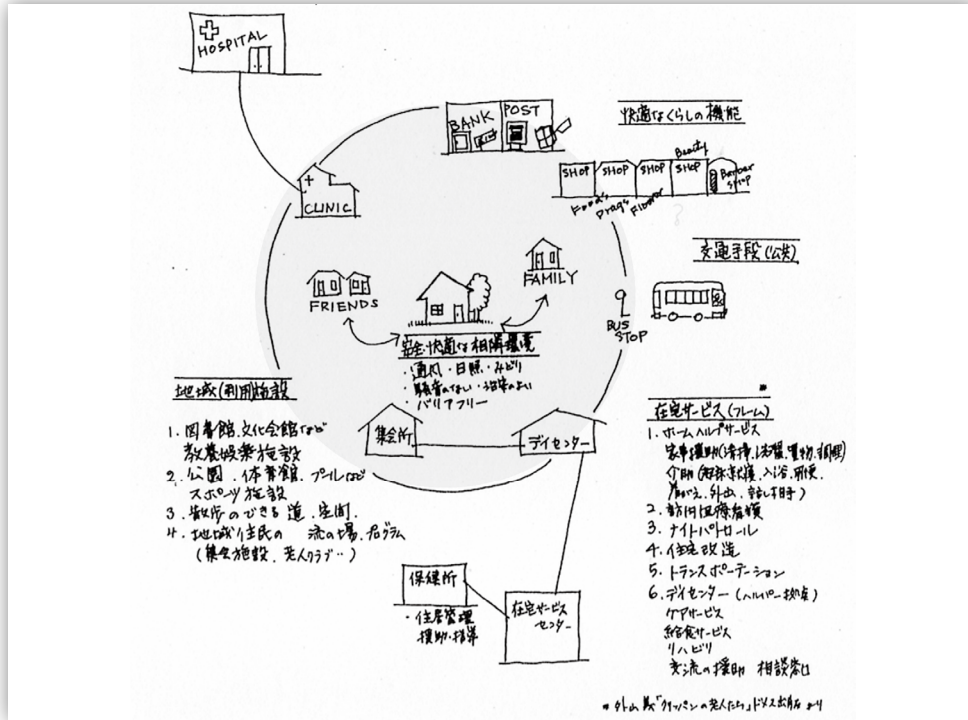
それから20年を経た現在、地域包括ケアシステム

1 佐藤滋編(1999)まちづくりの科学, 鹿島出版会, 松本暢子「高齢社会へのまちづくり」p.135～145

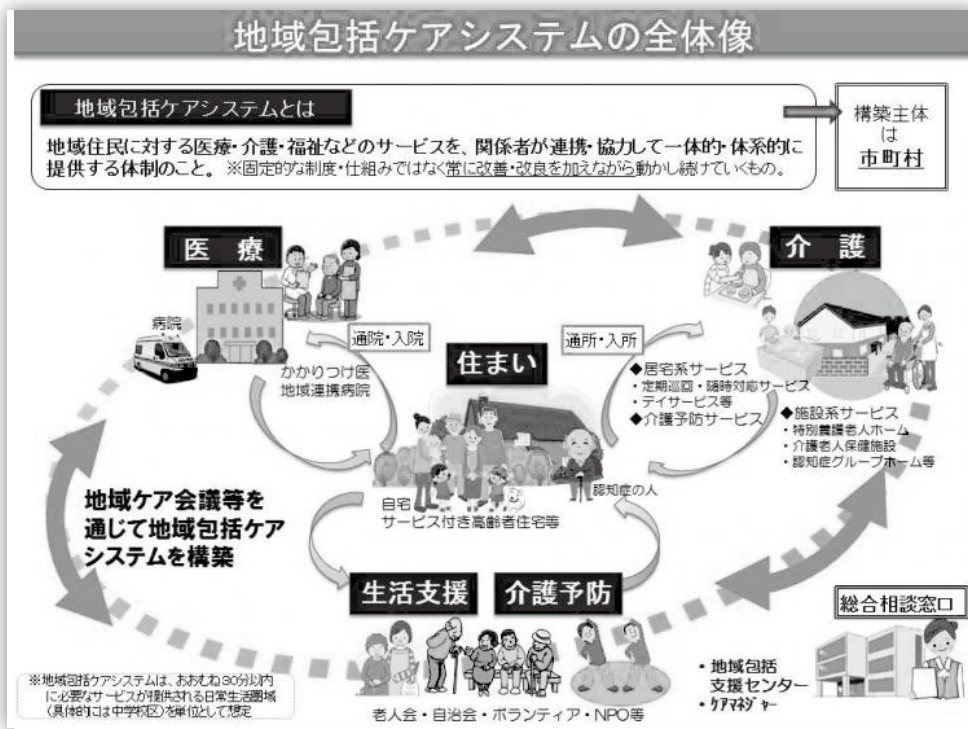
の構築が市町村に求められているが、その中心に「住まい」が位置づけられている(図2)。あくまでも在宅福祉のシステムとして提示されているのであるが、その中心に「住まい」が位置づけられ、「住まい」での暮らしを基礎としており、生活関連施設の再配置も含め

て考えることが必要である。

「持ち家率が高い高齢者」の現状を背景に、いつの間にか「住まい」が位置づけられているのである。この「住まい」には、住み慣れた自宅のみならず、サービス付き住宅、グループホームなどの様々なタイプの



松本暢子「高齢社会へのまちづくり」佐藤滋編著「まちづくりの科学」鹿島出版会 1999



居住施設まで含まれているものと考えられる。

さらに、実際には住宅の確保が難しい市民も少なくないなかで、「住まい」が位置づけられていることや戸惑いを覚える。住宅確保が難しい高齢者等の暮らしをこのシステムのなかでどう対応するというのだろうか。とはいえ、「住まい」の存在を中心に在宅サービスなどが提供されるという理想形が示されており、さらに多くの地域資源が必要なことがわかる。すなわち、高齢期の暮らしを地域で営むことを前提として、基礎自治体がシステムの構築に取り組むことを求めている。

その際、「住まい」を中心として社会的なサービス(保健・医療・福祉等)が提供されれば十分かといえば、必ずしもそうでない。むしろ、高齢者の住み心地や安心感を醸成するためには、「インフォーマルなサービス」が重要といわれている。こうしたインフォーマルなサービスを高齢者の日常生活圏内で提供できるようにしていくことが必要である。

地域包括ケアシステムは、「概ね30分以内に必要なサービスが提供される日常生活圏域(中学校校区)を単位として想定」しており、そのための「拠点」が位置づけられている。この拠点が、サービス供給の拠点であり、居住者が歩いて行ける「居場所」としての機能を持つことが求められているといえよう。

3 居住者の高齢化と地域での「居場所」づくり

高齢期の暮らしには、日常生活圏内に「居場所」が重要だといわれている。リタイヤ後の日常生活の多く

を「住宅」だけで過ごすのでは、社会参加や交流の機会が限られてしまう。特に、高齢期の家族構成の多くは、夫婦のみか単身であることから、家族以外との交流や社会参加の機会を持つことがより豊かな高齢期の暮らしにとって重要であり、そのため地域での「居場所」づくりが各地で取り組まれている。

こうした「居場所」では、実際にどのようなことが行われており、どのような機能が必要なのだろうか。こうした取り組み事例からは、主に以下の3つの機能が必要と考えられている²。

- ①介護予防のための「通いの場」
- ②インフォーマルなサービス(相談・助言等)
- ③居住者同士の交流の場

以下では、居場所づくりの実践の例を紹介しながら、その実態と居場所づくりやその維持・運営の課題を示す。

3-1. 多摩ニュータウンの「居場所」

図3は、多摩ニュータウンの諏訪・永山近隣センター周辺の高齢者の「居場所」といえる空間を示している。諏訪・永山地区は、多摩ニュータウンで最も早く1971年に入居の始まった地区である。現在、人口約25,000人、高齢者率25%、10か所の居場所がある。高齢者等の交流の場としてのサークル活動などの「場所貸し」を行っている事例やデイサービスを始めたサービス提供を行っている事例、町内寄り合いの場などで、それぞれ、団地自治会やNPO、行政などがこれらの場を担っている³。

このうち、NPOによる「福祉亭」⁴は、2001年に多

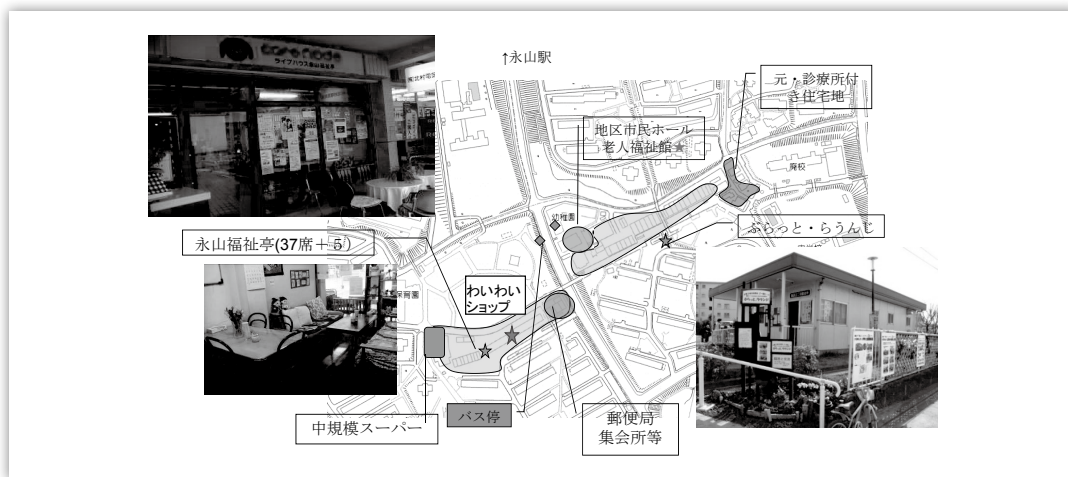


図3 多摩NT 諏訪・永山近隣センター周辺の高齢者の居場所

2 近藤克則編(2019)住民主体の「通いの場」づくり,日本看護協会出版
 3 上野淳・松本真澄(2011)多摩ニュータウン物語,鹿島出版会
 4 <https://fukushitei.org/food>

摩市の在宅支援課(当時)が、市民に呼びかけて、この地区に高齢者の居場所づくりの構想を練り始めたことから始まり、協議会の話し合いの中から、シャッター商店街となりつつあった店舗跡を活用することとなり、現在の活動場所(元店舗)をURから借りて継続されている。

営業時間は10:00～18:00、月～土に開店し、日替わりランチなどの飲食の提供のほか、イベントやミニデイ、デイサービス、趣味の会などの場所となっている⁵。前述の3つの機能を併せ持つ居場所として、10年以上の実績を持つが、多くのボランティアによって維持されており、経営的には継続が容易ではないと思われる。

団地の住戸は50㎡程度で、団地居住、マンション居住では寄り合いの空間がない。各住戸は、夫婦と子どもの4人家族ではやや手狭であるが、夫婦2人で暮らすには困らない。しかし、中高年世代での交流を求める世代の空間としては、人寄せができるほど広くない住空間である。そのため、団地生活者の「お茶の間」として、歩いて暮らすなかでの交流の場として、「居場所」が求められており、定着しているといえよう。

また、ニュータウンには住空間以外の交流の場となりうる空間、たとえば、下町の居酒屋やカフェなどの

飲食店なども多くはない。リタイア後の居場所が見い出せないのも現状であり、福祉亭が長く維持されていることから、居場所の必要性を示しているといえる。

3-2. 世田谷トラスト「地域共生のいえ」⁶

東京都世田谷区では1980年代より住宅の空きスペースを地域活動の場として行政が借りる取り組みが始まった。地域活動が盛んになるにつれ、地域の公共施設が求められる一方、地価の高い都市部では公共施設整備がままならなかった。こうした状況に対して、区民から自宅等の空きスペースを借り受ける取り組みが地域貢献の活動として位置づけられた。当初の利用は、つどいの広場といった子育てサークルなどへの場所の提供であった。

こうした区内の家屋等のオーナーによる、自己所有の建物の一部あるいは全部を活用したまちづくり(地域共生のいえづくり)の支援を、(財)世田谷トラストまちづくりが担ってきた。その目的は、区民の暮らしやすい環境と、地域の絆を生み育てることであり、区民の提供による「居場所づくり」が現在でも行われている。2019年現在、区内に22か所の「地域共生のいえ」が活動している(図4)。

これらの活動の特徴を整理すると、以下のとおりで



図4 地域共生のいえ・空き家等地域貢献活用支援事業(資料 世田谷区住宅課 2019年)

5 上野淳・松本真澄(2011)多摩ニュータウン物語, 鹿島出版会

6 <http://www.setagayatm.or.jp/trust/map/ie/>

ある。

- ① 所有者のみでは継続が困難であり、運営をサポートする組織が必要である。
- ② 「地域のお茶の間」が主であるが、利用対象を明確としたテーマをもつ活動もある。
- ③ 空き家・空き室の利用が主であり、一部、新築や賃貸物件もある。
- ④ 空間整備に費用が必要である。
- ⑤ 活動への参加には、参加料などの費用負担のある場合もある。
- ⑥ 地域課題への対応、地域マネジメントまでの取り組みは少ない。
- ⑦ 場づくりの支援のみで、初期費用、運営や継続の支援は十分ではないため、活動の代表（所有者）の負担は大きい。

近年、空き家対策と結びつけるかたちで、「空き家等地域貢献活動相談窓口」を世田谷区が設置し、空き家の利活用にも取り組んでいる。しかしあくまでも区民の地域貢献活動をベースとするものであることから、多くの区民のニーズに応える十分な「居場所」が存在するわけではなく、すべてに応えられるわけもない。むしろ、住民の発意に基づくこうした取り組みの意義を確認し、その可能性を広げる条件を共有していくことが肝要であろう。

3-3. 郊外住宅地の居場所づくり

東京都町田市市内H住宅地は、1970年代に郊外住宅地として開発され、分譲地を購入した家族がそれぞれに戸建住宅を建築して、良好な住環境を維持している。自治会活動が盛んで、空き家対策にも自治会として積極的に取り組んでいる。

自治会として、居住者の高齢化に対し、多様なサークル活動や近隣交流の機会の開催などが行われ、良好な住環境維持のために、空き家の適正管理のための実態調査、自治会規約の変更（空き家とする場合、所有者または管理者を自治会に登録すること、空き家の見回りなど）を行った。サークル活動の場として町田市の地域施設を利用しているが、高齢化に伴い、徒歩での利用が困難になっており、歩いて利用できる住宅地内の空き家を交流の場とできないかと検討している。

自治会では、居住環境の維持に注力しており、それは防犯、防災上の不安を払拭するとともに資産価値の

低下を抑制するものと考えられる。そして、この取り組みは居住者による住環境の維持にとどまらず、地域資源のマネジメントともいえる活動である。空き家の利活用によって、地域活動のさらなる活性化にも繋がっていくものと考えられる。地域生活でのニーズと地域資源の維持管理を担うことのできるのは、自治会ならであり、居住者自らの意識や活動が、地域の環境や日常生活をより豊かにするものといえる。

3-4. 郊外住宅地におけるコミュニティビジネス⁷

一方、埼玉県狭山市内の西武狭山ニュータウン柏原では、NPO法人ユーアイネット柏原⁸がコミュニティビジネスに取り組んでいる。西武狭山ニュータウン柏原は1975年に事業を開始し、1980年2月から分譲が始まり、1330戸（計画人口5,065人）の開発事業であった。1980年の分譲開始後、数回に分けて分譲が行われたことから、居住者の年齢構成には幅があり、高齢化も徐々に進んでいるものの、ニュータウン周辺の居住者の高齢化への対応が必要となっている。

平成24年（2012年）にコミュニティビジネスの手法で地域課題の解決に取り組もうと、NPO法人が設立され、特定非営利活動を目的とする会員制の組織がつけられた。地域住民が相互に支えあい、高齢者支援等を行う有償ボランティア組織である。事業内容は、①生活支援事業、②コミュニティサロン事業（コミュニティカフェの運営、サークル活動、イベント開催等）、③その他（地域雇用の創出、街づくり活動等）である。

このNPOの事務所およびコミュニティカフェは、ニュータウン内の商店街の一角を借りて運営されており、高齢者等の「居場所」となっている。コミュニティカフェでは、営業は火曜から土曜の10時30分から15時30分で、ランチをはじめとして飲食の提供を行っているほか、各種のサークル活動の場ともなっている。

コミュニティビジネスとして、生活支援のほか、地域経済の活性化や地域雇用の創出なども視野に入れ、埼玉県の地域支えあい事業の一環として地域商品券の使用を推進するなどの取り組みも行っている。生活支援事業では、利用者の増加に対して有償ボランティアである提供会員の確保が難しいなどの課題を抱えているものの、イベント開催などでの収益や行政からの委託事業、各種補助金の獲得などにより、安定した事業の継続を摸索している。

7 野谷寛子（2019）郊外住宅地における高齢者の相互扶助—特例認定NPO法人ユーアイネット柏原から—，平成30年度大妻女子大学社会情報学部卒業研究

8 <http://www.sayama-ui.net/>

こうしたNPOの活動は、リタイヤ後のアクティブシニアに地域貢献活動、生活支援等の担い手となるなど、生きがいをもたらしており、加えて雇用の場ともなっている。また、コミュニティカフェ周辺での季節ごとのイベントの開催などで、居住者間の交流を図っており、郊外住宅地のコミュニティ形成を促す活動となっている。しかし、高齢化の進行により、生活支援活動などの利用が増える一方、サービス提供を行う会員が増えないことなど、担い手の不足が問題とされている。これまで、郊外住宅地では、自治会活動などの地域でのこうした活動やサービスを有償・無償に関わらず、専業主婦が担うことが少なくなかったが、現在では高齢化とともに専業主婦の減少が担い手不足に拍車をかけている。担い手をいかに確保するのかは、郊外住宅地に限らず、多くの地域活動で大きな課題とされている。

4 地域福祉における空き家利活用

空き家の利活用について、地域福祉の分野では、多くの取り組みが報告されている⁹。多くは、所有者が地域貢献的に活用を申し出て、市や社会福祉協議会等への寄付により、活用されている。また、空き家等特措法の制定以降、空き家の利活用の一つとして福祉分野での取り組みが期待される一方、地域での活用のニーズもある。以下では、公民連携による空き家活用の取り組みの事例を紹介し、そこでの課題を整理する。

4-1. 住宅確保要配慮者への空き家提供

空き家等特別措置法制定以降、「空き家は住宅確保要配慮者へあっせん（提供）する住宅となりえるのではないか」との期待が大きい。そのため、多くの基礎自治体では、「居住支援協議会」や「空き家等対策協議会」で、空き家の利活用について、議論されている。

居住支援協議会とは、住宅セーフティネット法にもとづき、住宅確保要配慮者（低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子供を育成する家庭その他住宅の確保に特に配慮を要する者）の民間賃貸住宅等への円滑な入居の促進を図るため、地方公共団体や関係業者、居住支援団体等が連携（住宅セーフティネット法第51条第1項）し、住宅確保要配慮者及び民間賃貸住宅の

賃貸人の双方に対し、住宅情報の提供等の支援を実施する組織である。

住宅確保要配慮者への対応は、これまで福祉分野と住宅分野がそれぞれの立場で行っていたものの、十分な解決策が見い出せない課題となっている。各居住者に適切な「住宅」の提供も十分には行えない現状に加え、高齢者や障がい者等には住み続けるための様々な支援（居住支援）がなくては、日常生活の維持もままならないことが認識されつつある。

さらに高齢化の進行や社会経済環境の変化により、住宅確保が難しい対象者が増加している。公営住宅の供給が限定的な状況下では、民間住宅の活用を念頭においた対策に取り組まざるを得ない。そのため、公民連携の「居住支援協議会」の設置が喫緊の課題として挙げられたといえる。

東京都調布市の居住支援協議会¹⁰の実績によると、2016および2017年度の2か年の住宅相談・住宅あっせん（提供）は、約200件で成約率30%程度にのぼる。こうした実績を着実に積み上げていくことが、住宅セーフティネットの構築につながり、多くの市民が住み続けていくことができる「安心感」を醸成していくものといえよう。

そこでの課題は、相談件数に対する成約率を上げることと共に、相談に来ない住宅確保に困っている（あるいは適切でない居住環境にある）居住者の住宅問題の解消である。すなわち、空き家ストックは増えているものの、居住者側のニーズに応える住宅かどうか、適切な居住を可能とする性能（居住水準、衛生、耐震耐火など安全性ほか）が確保できるかどうか、が問題となっている。また、高齢者などの居住を拒む家主や不動産業者に対し、居住支援などの社会的サービスや行政の存在がその拒否感を軽減し、理解を得られるように、居住支援協議会の組織の努力が行われている。

4-2. 地域の居場所としての空き家利用

それでは、地域の居場所としての利活用はできないのだろうか。

借り手の少ない地域であれば、その実現可能性は高く、福祉的活用の事例は枚挙に暇がない。また、賃貸住宅の需要がある地域の場合、賃料の面で契約が進まない状況もあるものの、世田谷区の地域貢献型空き家活用の事例もあり、借り手と貸し手を誰がどう繋げる

9 白川康之（2014）空き家と生活支援でつくる「地域善隣事業－「住まい」と運動した地域包括ケア」、中央法規

10 松本暢子（2018）セーフティネットとしての居住支援協議会－東京都調布市のとりくみ－ 日本住宅会議，住宅会議103，p.19～22

かによって、居住する場合よりは実現可能性は高いと考えられる。

狛江市空き家等対策協議会¹¹では、現在、特定空き家の候補といえる老朽化した空き家をリストアップし、そのうちの新耐震基準の空き家を、地域施設的に利用するための検討を行っている。

公共施設整備において、土地購入および施設建設費の負担は大きいばかりでなく、維持管理費用および最終的には除却費用も考慮する必要がある。人口減少下では、公共施設需要の減少および需要の質の変化も含め、既存建築物の賃貸およびリフォームによる活用は、公共施設のマネジメントの面からも検討の価値がある。

また利用者にとっても、利用内容によっては「住宅」などの空間の居心地のよさや利用しやすさは評価されており、子どもや高齢者の利用においては好評である。そのため、地域包括ケアシステムの拠点施設として、空き家の利活用を検討することは意義があるものといえよう。

こうした拠点づくりには、前述の「居場所づくり」の課題に加え、その場をどのように維持していくのかである。空き家を利活用した事例があるものの、安定的に維持していくための場の確保とその費用、運営主体とマンパワーが課題となっている。

5 おわりに

高齢者の居場所としての「住まい」や「まち」の存在意義と、その実現の可能性について、考えてみたい。

5-1. 地域包括ケアシステムと「住まい」

日常生活圏での高齢期の暮らしを前提に「住まい」が位置づけられたが、居住の保障ではない。国連では、居住を人権の要素として捉えており、多くの国では、住まいを人間らしく生きるための前提条件としている。

高齢者や障がい者などに限らず、多くの人々の日常生活では、「住まい」が基本である。ましてや何らかの社会的支援を必要とする人々にとっては、生活するうえで「住まい」の状況が大きく影響することが認識され、地域包括ケアシステムに位置づけられたものと考

えられる。

誰もが施設ではなく、「住まい」に住み続けることのできる地域環境を形成していくために、住宅確保と日常生活を維持するための居住支援が求められているのである。

しかし、空き家を「住宅」として活用するのは難しい。貸す側の問題や住宅自体の性能の問題、居住者の問題がある。貸す側の問題としては、貸すことのデメリット(家賃滞納、事故物件化の懸念等)の回避のほか、これらの懸念の解消(家賃滞納については家賃保証制度、孤独死や事故の防止のための見守りシステム、事故時の対応システムの整備など)を図り、理解を得ることが必要である。

住宅自体の問題では、住宅の性能確認と必要に応じた改修が行われるべきである。また、居住者も社会的支援を得ながら自立した日常生活を維持すること、トラブルを未然に防ぐことが求められる。

一方、地域での「居場所」として、インフォーマルなサービスの場として活用されている空き家の事例は多い。多くの人々にとって、「住まい」の周辺に、住まい以外の居心地の良い「居場所」があることが望まれている。

5-2. 住宅相談の意義

多くの居住支援協議会では、住宅相談を行っている。また、基礎自治体でも住宅相談が行政サービスとして必要であることが認識されつつある。住宅確保要配慮者のみならず、多くの市民が「住まい」についての相談を必要としている。何故ならば、多くの市民は、生活の基盤である住宅についての知識を持つことなく、住宅を選択しているからである。選択する時点に至って、その選択の影響や費用の大きさを感じ、自らの持つ知識や情報が多くないことを意識するからである。同じ家に代々住み続けることがあたりまえの時代では、住宅の選択の機会がなかったが、現代ではその選択を経験する。

また、住宅の選択において、住宅の性能などのハード面ばかりではなく、福祉や生活に関わるソフト面での知識や情報も必要となっている。より選択の幅が大きく、複雑になっているのである。さらに、供給側の情報が多いことも、居住者にとっては選択を難しくしている。

居住支援協議会の相談内容では、住まいに関する将

11 現在、狛江市空き家等対策協議会会長として、空き家対策計画策定、特定空き家の認定ほかに関与している。

来の不安についての相談も少なくないし、相続や住み替えなどの多岐にわたる内容もある。老後生活が長期化し、生活設計も含めた住宅選択なのであろう。こうした相談から、地域社会の課題や不安が見いだされるし、解決の糸口がある。

従って、地域に住み続けていたいために、こうした相談を受け止め、適切にアドバイスできる地域社会や組織が必要とされている。

5-3. 空間のマネジメントも含めたまちづくり

共に住み続ける地域の居住環境を維持し、より良いものとしていくために、世田谷区をはじめとする基礎自治体では条例にもとづき、まちづくり協議会を設置し、様々な取り組みが行われてきた。こうしたまちづくり活動では、地域環境のマネジメントが必要であり、それを誰が担うのが課題となっている。すなわち、居住している以上、居住者自身が当事者として担っていく責任がある。まちづくり協議会では、当該地域の居住者が中心に構成され、当事者として地域環境について取り組んでいるものの、自治会ではなく、街づくりという目的をもった組織となっている。

一方、近年、「エリアマネジメント」が注目されており、国土交通省では「地域における良好な環境や地域の価値を維持・向上させるための、住民・事業主・地権者等による主体的な取り組み（平成20年）」、内閣官房及び内閣府は「特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくりや地域経営（マネジメント）を積極的に行おうという取り組み（平成28年）」と定義している。こうした動きを背景に考えると、居住する住宅地における地域環境のマネジメントの主体は当事者であるべきと考えられる。

これまで、居住している地域の環境について、当事者意識に欠ける市民が多く、人任せ、行政任せにしてきたことが多い。しかし、現在、人口減少下であることや、災害時の実態を知るにつけ、地域の互助のしくみづくりが必要なことは周知されつつある。すなわち、近隣居住者との相互信頼関係（の構築）が不可欠であり、居住者自身が当事者としての責任を持つことが、地域環境の維持や向上のために必要となっている。その対象は、地域環境であることから、ハード面およびソフト面も含む総合的な地域環境のマネジメントが「住まい」を中心に行われることが望まれる。