

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

近年の少子高齢化の進行に伴い、医療や介護の需要が高まり続けている。国からは、地域包括ケアシステムの構築が推奨されており、これからは公的なサービスのみでなく地域の力を活かしながら高齢者を支えることが必要とされている。

このような問題に対する解決策の一つとして、空家の福祉的活用が挙げられる。これは空家を地域資源と捉え、地域に暮らす人々の生活を支えるような活用方法である(以後、福祉的活用と表記する)。その有効性から事例は徐々に増えてきているものの、それらが歩んできたプロセスは個別性が高く、一連の活用プロセスを導くべく地域のプラットフォームの確立が求められている。

本研究では、地域の福祉ニーズを満たす手段としての空家活用に着目し、その活用プロセスの実態を把握する。その上で、高齢化の進む郊外戸建住宅地事例として鎌倉市今泉台を取り上げ、福祉的活用に向けた地域のプラットフォーム形成における課題及び今後の方向性を示すことを目的とする。

1-2. 研究の方法

- 1) 活用プロセスの現状を把握するため、福祉的活用事例 20 に対し文献調査及びヒアリング調査を行った。また、自治体による福祉的活用に対する支援の実施状況を把握するため、全国の自治体 120 に対して行われたアンケート結果^{注1}を分析し、現状の課題を探った。
- 2) 今泉台における福祉的活用に向けた取り組みの運営側からみた現状と可能性を把握するため、今泉台で福祉的活用を行っている 3 団体へヒアリング調査を行い、更に住民によるまちづくり会議^{注2}の議事録を参照した。
- 3) 今泉台に存在する活用可能な地域資源としての空家を 2020 年に調査^{注3}し、空家と認定された 85 軒の実測調査^{注4}を行った。また 2012 年からの空家の動向を分析した。

1-3. 対象地概要

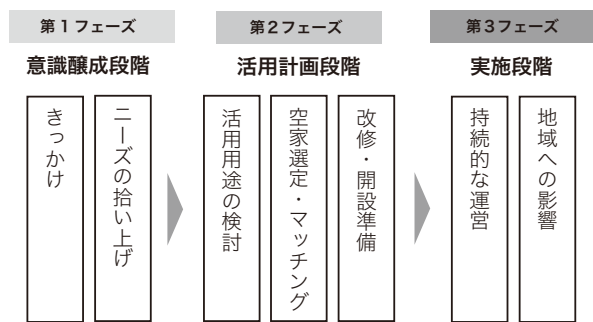
本研究で対象とする今泉台住宅地は、神奈川県鎌倉市の高台に位置し、周囲を風致地区に指定された自然豊かで閑静な、約 2000 戸からなる郊外戸建住宅地である。2 ヶ所の商店街を除いて原則すべて戸建ての住宅であり、住民協定により敷地細分化が許されていない。高度経済成長期に開発され、居住者の世代交代が行われず高齢化が著しい(高齢化率 44.5%)。また所有者の死去や施設入居に伴う空家発生が見られ、地域の課題解決に空家の福祉的活用は有効と言える。今泉台では、町内会を中心とした住民組織が福祉的活用に取り組んでおり、地域のプラットフォーム形成の途上段階に位置する。

2. 福祉的活用プロセスに関する考察

2-1. 事例からわかるプロセスの現状

福祉的活用の 20 事例から、活用プロセスの流れを把握した。プロセスは大きく 3 つに分けられ、福祉的活用を志すきっかけが生まれた意識醸成段階、開設までの計画・準備を行う活用計画段階、運営開始後の実施段階と整理することができた[図 1]。更に、各事例のプロセスを比較することで、「個別性が高く、体制が確立していない工程」の抽出を行ったところ、〈ニーズの拾い上げ〉〈マッチング〉〈持続的な運営〉の工程において、より個別性が高く見られた[表 1]。各々の段階において、第1フェーズではキーパーソンの存在、第2フェーズでは〈マッチング〉における偶然の出会い、第3フェーズでは空間や運営内容の個別性・特殊性に応じた運営の工夫と、再現性の乏しい個別的条件が要となっている。

福祉的活用は、新築や他用途への空家活用事業と比較して、地域住民の暮らしと密接な関係にあることが特徴である。そのため活用計画段階や実施段階において、住民や地域に配慮した取り組みが重要になってくるが、実現された活用事例の多くはこの点において良好に機能している。



【図1】活用プロセスの基本構造

【表1】個性の高い工程の実態

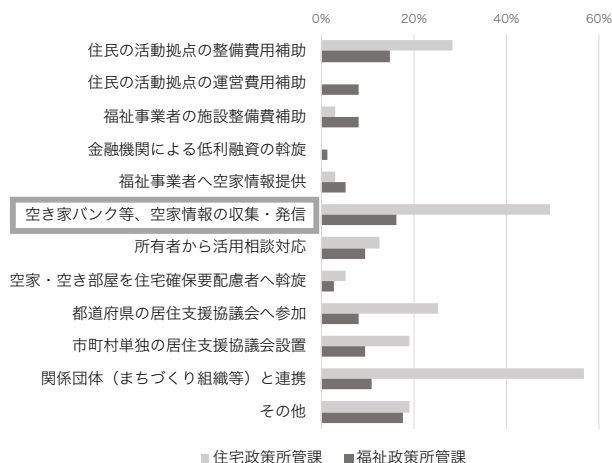
ニーズの拾い上げ	キーパーソンの力量 個人に対して相談(3)、まちづくり団体へ相談(2)、祖父のケアマネに相談(1)
マッチング	偶然の出会い 業者が自力で探す(6)、知り合いが所在(3)、不動産屋(3)、運営者が所有(1)、自治体紹介事業(1)
持続的運営	建物状態・運営内容・地域特性等によって異なる 【課題】経済的余裕がない(4)、運営スタッフの不足(3)、建物形態に不満(3)、次の拠点がない(2)

※()内数字は該当する事例数

2-2. 自治体の支援実態

一連のプロセスにおいては公的な支援が求められるが、ここではその支援実態を把握する。2020年度に全国の自治体120に対して行われたアンケート調査の結果では、福祉政策(回答率61.7%)及び住宅政策(回答率79.2%)所管課の支援状況が【図2】のように挙げられた。

2-1で個別性が高いと判断した〈マッチング〉に対して、「空き家バンク等、空家情報の収集・発信」の取り組みをしているが、同アンケートにおいて自治体が抱える課題として、「空き家バンクの登録件数が少ない」(19件)という回答が最も多く挙がっており、その取り組みは有効に働いていないといえる。空家増加は全国的に問題になっているが、活用可能なものの抽出はほとんどできていない実態が明らかとなった。また、両所管課の連携はじめ、庁内での情報共有や連携・協力も十分には行われていないのが実情である。



【図2】福祉的活用に対する自治体の支援状況

3. 今泉台における活用プロセスの現状と課題

今泉台で行われている、福祉的活用に向けた取り組み及び実現した事例について、その運営側から活用プロセスの考察を行う。以下に、考察の対象とした4事例の概要を示す【表2】。

H邸は、空家所有者が活用を希望したことから始まり、用途をサロンとして計画を進めていたが頓挫してしまった案件である。計画の際に住民間で行われていた会議^{注2}の議事録から計画段階の実態を把握した。

【表2】ヒアリング調査実施概要

拠点名称	いずみサロン	6丁目クラブ	ケアサロンさくら	H邸
用途	サロン	食堂、配食サービス拠点	認知症サービス	(サロン)
運営主体	NPO法人	住民団体	株式会社	(住民)
建物構造	木造2階建	木造2階建	木造2階建	木造3階建(増築)
開設年	2016年	2016年	2021年3月予定	計画中で借り手が見つかり中断(2020年)
ヒアリング実施日	2021年1月15日	2020年12月7日	2021年1月メール対応	議事録参照

① さっかけ

今泉台では2010年以降、町内会役員を中心としたまちづくりグループを発足させ、まちの課題を洗い出していた。その後も町内会や住民で構成されたNPO法人によるまちづくり活動が続いている。H邸の活用計画は、活動メンバーの一人に対して空家所有者が相談したことから始まった。この住民団体が、住民のニーズを拾い上げる窓口として機能している。

② 活用用途の検討

全国の活用事例の中で、戸建て住宅を使用している事例の活用用途を【表3】に示す。福祉的用途では、利用者数等の事業規模を調整すればほとんどが実現可能である。サービス付き高齢者向け住宅も、事例はある一定規模以上の集合住宅でしか行われていないが、複数の空家が活用可能であれば戸建てでも分散して配置することで採算が取れると考える。いずみサロンは、住民へのアンケート調査やワークショップを実施することで住民の意見を用途に反映させたこともあり、住民の利用率も高い。また、2階を賃貸住宅とすることで、家賃収入をサロン運営費に充てることができており、建物全体を有効活用できている。

【表3】戸建住宅で展開する用途例

サロン、デイサービス、小規模多機能型居宅介護施設、グループホーム、障害者就労支援施設、事業所、保育園、(分散型サービス付き高齢者向け住宅)

③空家選定・マッチング

ケアサロンさくらは不動産屋を通して空家探しを行ったが、賃貸・売り物件ともに条件に合うものがなかなか見つからなかった。今泉台は斜面地の多い地域であり、前面道路から玄関までの高低差は避けられないためスロープの設置が必須となる。賃貸ではそもそも大規模な改修が難しい場合が多く、古家付きの土地物件から予算内に収まるものを奇跡的に発見し、購入に至った。不動産屋は個人でも相談しやすい機関の一つではあるが、福祉的活用において求められる空家条件は住居とは異なるため難航することが多い。

④改修・開設準備

6丁目クラブは、食堂として運営するための最低限の改修を行っている。住民主体の活動では、改修費を抑えようと元の住宅の形を活かして活用することが多いが、それが利用者には馴染みやすい空間となっている。一方ケアサロンさくらでは、スロープや感染対策のため換気扇を7つ設置したことから改修費が予想以上にかさんだ。それでも新築するよりは安く済むため、空家の活用にはメリットがあるといえる。

⑤運営

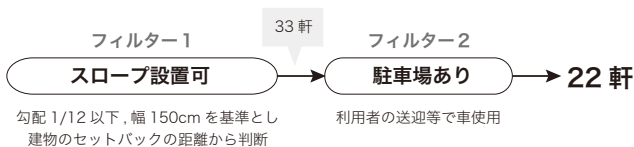
いずみサロンと6丁目クラブは現在運営中であるが、最大の課題として「運営スタッフの高齢化」が挙げられた。今泉台は高齢化が著しく、このような福祉ニーズは増える一方で、運営は住民ボランティアによるため地域で高齢者を支える若い担い手がいないのが現状である。

4. 福祉的活用可能性の検討

次に今泉台の空家及びその所有者の現状を把握することで、福祉的活用可能性を見出す。

4-1. 今泉台の空家の実態

2020年10月時点で空家であった85軒を実測調査し、データベースにまとめた。福祉施設へ転用する際のスロープ設置基準および駐車場の条件^{注5}を満たしている空家は22件あった[図3]。これより、今泉台には空家があるだけでなく、施設への転用基準を満たした空家の存在も一定数確認できた。



[図3]福祉施設への転用条件フィルター

また、空家の状態を目視により4段階に分類した結果が[表4]である。今泉台にはC又はCCの空家が26軒存在しており、これらの老朽化や耐震性能に不安が残る。改修程度が大きくなるほどに活用ハードルは上がるため、状態の良いうちに活用に転換できることが望ましい。

[表4]空家の状態ランク

A (良い)	22
B (普通)	37
C (悪い)	24
CC (非常に悪い)	2
合計	85

※数字は軒数

4-2. 空家に対する所有者意向

住民による空家調査の一環として、空家に対する所有者の意向をアンケート調査しており、2020年時点で空家である85軒の所有者の回答結果を[表5]に示す。空家化して1・2年目の空家所有者の多くが売却を希望している一方、9年以上空家の所有者の約半数は定期使用中であり、計画的に長期空家化していることがわかった。

[表5]空家所有者の意向 (2016-2020年の調査いづれかに回答)

空家継続期間	回答者数	戻る	売りたい	貸したい	定期使用中	予定なし
1年目	4人/16人中	0	3	0	0	1
2年目	3人/7人中	0	2	1	0	0
9年以上	17人/24人中	4	1	3	9	5
全体	42人/85人中	5	17	8	13	9

※数字は人数

4-3. 空家所有者へのアプローチ方法の検討

空家所有者の意向を踏まえ、活用推進に向けた提案の方向性を探る。[表6]は、活用事例等を参考にし、所有者の意向タイプごとに、有効だと考えられる提案の方向性をまとめたものである。将来的に使用予定であっても、期間を決めての短期契約や住居の形を残しながらであれば、所有者も活用に踏み出しやすいと考える。また所有者と前もって関係を築くことは、今後活用の必要性が出てきた場合の迅速な対応にもつながる。

[表6]所有者意向別の提案の方向性

所有者意向	提案の方向性
定期使用	使用していない部屋を部分的に賃貸 →仏間や収納・思入れのある部屋を残しながら活用
戻る予定	短期契約かつ住居としてのスペースを保ちながら活用
貸したい/売りたい	(賃貸希望の場合、改修可能であれば) 福祉施設であれば一定の家賃収入も見込める
管理難しい	運営者が庭・建物の管理を請け負う サロンであっても固定資産税相当の家賃収入は見込める
地域貢献に活用	所有者の意向を汲んだ活用計画 近隣への対応等、活用に向けて全面サポート

4-4. 今泉台におけるプラットフォーム形成

以上のことから、転用可能な空家とその可能性について考察する。今泉台における福祉的活用に向けたプラットフォームの現状と課題を[図4]に示した。今泉台では、住民の声を拾い上げるような地域の窓口としての機能が

地域のプラットフォーム

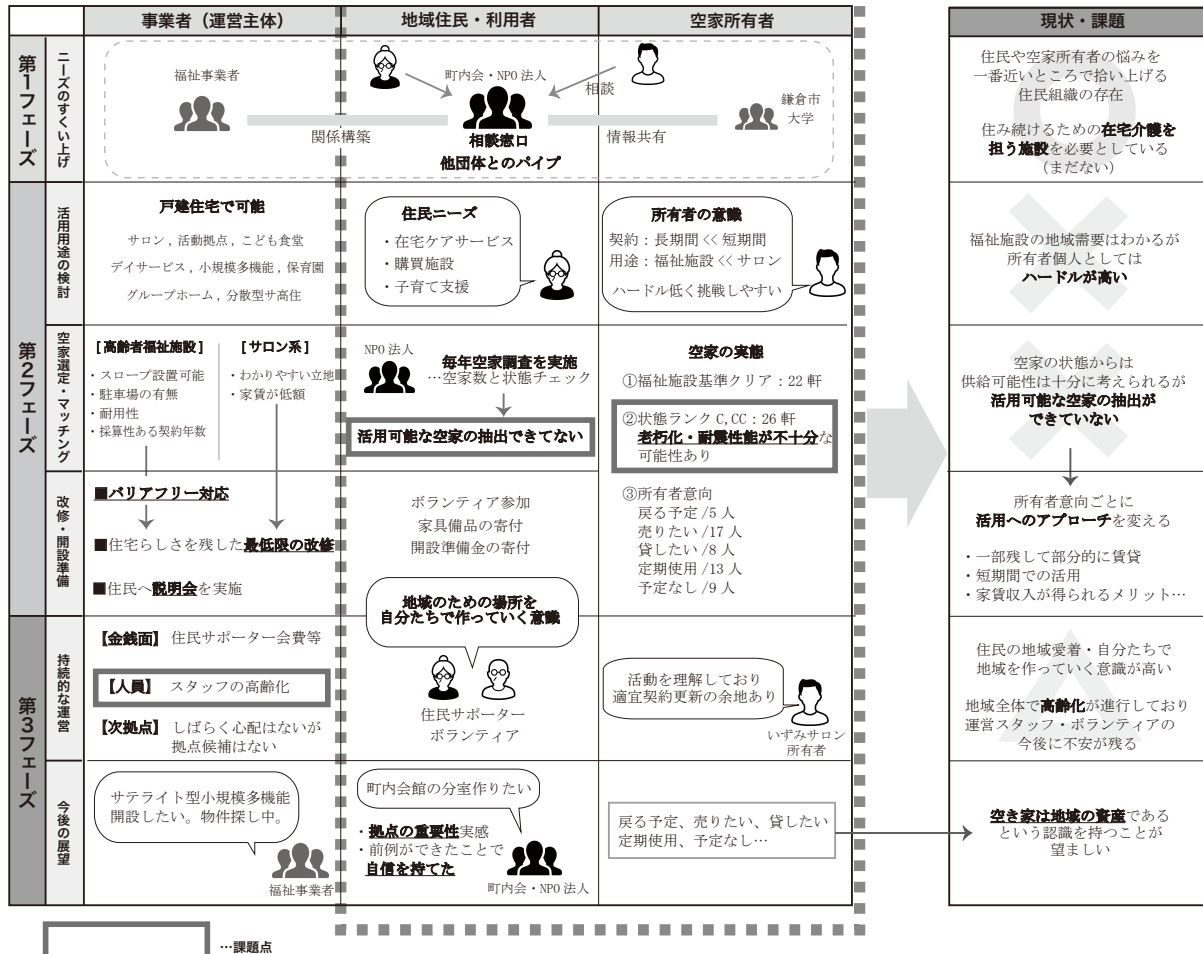


図4 今泉台における福祉的活用の現状と課題

5. 総括

徐々にできてきている。また、毎年住民による空家調査が行われており、活用に向けて空家の管理を実施している。空家は福祉施設基準を満たすものや、比較的管理状態の良いものの存在も確認できており、供給可能性としては十分あることが分かった。しかし実際に活用可能な空家の抽出はまだできておらず、現状の課題となっている。

抽出されない理由の一つに、所有者の福祉的活用に対する消極的な姿勢があると考える。特に福祉施設のような事業性のあるものへの転用は、長期契約や大幅な改修が必要な場合が多く、将来的に住居としての賃貸や利用を考えている所有者にとってはハードルが高い。いかに、このハードルを下げ、メリットを提示しながら活用推進に向けた提案をできるかが重要になる。

最終的なゴールとして、所有者が空家は地域の資産であると認識し、自身の使用計画も踏まえながら、使用しない間は地域の人の暮らしの支えになるような活用がなされることが望ましい。

本研究では、福祉的活用の実現に至るまでのプロセスに着目することで、個別性が高く体制として整っていない工程を抽出した。参考になる取り組みも多くある一方で、一般化し難く、偶然やキーパーソンの力に頼っている部分が多いというのが現状である。

プラットフォーム形成を具体的に考察するにあたり、今泉台では「所有者への積極的アプローチ」と「若い世代の呼び込み」が今後の方向性として考えられた。地域の特性や現状から、福祉的活用における課題を見つけ、適切な提案をすることが求められる。

【注釈】
 1) (一社)かながわ福祉居住推進機構の実施したアンケート調査 (2020年10月) 結果
 2) 町内会・NPO法人を中心に鎌倉市や横国大を交えて、月1回行われているまちづくりに関する会議
 3) 今泉台住民で構成されるNPO法人が2012年から毎年行っている調査で、各住戸を徒歩で見回り、空家の軒数や状態を把握するもの
 4) 目視及び敷地外から寸法や傾斜度を計測することで、空家の外構や周辺環境の状態を把握するもの
 5) 福祉施設への転用基準[表4]は参考文献1)の和泉(2014)の研究を参考
 【参考文献】
 1) 和泉成厚(2014)「郊外住宅地における空き家活用に関する研究-鎌倉市今泉台住宅地における考察-」
 【謝辞】
 本研究においてヒアリング調査にご協力頂いた皆様、空家実測調査にご同行頂いたNPO法人タウンサポート鎌倉今泉台の方々に、謝意を表します。