

民間非営利組織による住宅事業の研究

日本の実態と欧米との比較

要約

海老塚 良吉

研究の背景、目的

1980年代以降、アメリカやイギリスでは、低所得者向けの住宅事業の主要な担い手は、公的な住宅供給組織から民間非営利組織に移っている。

アメリカでは1981年に登場したレーガン政権の下で福祉関連予算が削減され、住宅都市開発省の予算はレーガン政権下の8年間で大幅に削減された。公共住宅の新規建設戸数が急減して、維持管理費も削減されたが、公共住宅に代わって低所得者の住宅供給の担い手としてコミュニティ・デベロップメント・コーポレーション（CDC）が各地に設立され、住宅建設や住宅の改修を行っている。

イギリスでは1979年のサッチャー政権の下で公営住宅の居住者への払い下げが進められ、新規の公営住宅建設は次第に減少して、代わってハウジング・アソシエーションが新規の低所得者向け住宅の供給の担い手となってきた。公営住宅の削減の方針は、労働党政権でも継続され、自治体が管理している公営住宅を新設のハウジング・アソシエーション等の民間非営利組織に移管する動きが各地で賛否両論の中で進んでいる。

日本では、民間非営利組織による住宅事業は、世界の各地で見られるような形ではこれまでのところ進んでいない。高齢者やホームレスなどを対象にして、わずかに事例的に数えられる程度で、統計的な供給戸数を把握できるような状況にはない。しかし、日本でも今後は民間非営利組織による住宅事業が、各地で展開するものと思われ、その萌芽は様々な住宅の形態で始まっている。膨大な財政赤字を抱えた日本社会では、高齢社会を迎えて、小規模な組織ながら効率的で入居者のニーズに対応が可能な非営利組織による住宅事業を進めていくことは、住宅政策の選択肢の一つとして避けられない方向と思われる。本研究は、民間非営利組織による住宅事業について、日本の近年の事例について事業分野ごとに評価、分析し、欧米の民間非営利組織による住宅事業の歴史及び現況と比較して、今後の日本の民間非営利組織による住宅事業の方向を探ることを目的とする。

日本の民間非営利組織による住宅事業

民間非営利組織による住宅事業は、日本では20世紀のはじめにヨーロッパに留学した官僚や学者により検討がされ、住宅組合、住宅会社、公益住宅制度（地方公共団体や公益団体による賃貸住宅）などとして制度化されたが、行政から独立した経営を行う民間非営利組織としては当初から発想はされていなかった。東京や大阪などで公的な住宅会社が設立されたが、経営は発展しないで賃貸住宅を居住者に払い下げるなど事業を縮小して、解散していった。

日本における近年の民間非営利組織による住宅事業は、当初は地方公共団体や公団等の公的組織からの業務受託をしたコンサルタント等の民間非営利専門家が、住宅事業のコー

ディネーター役を果たして、木造住宅密集地域での共同化事業として経験を積み重ねることから始まっている。公的組織が近年は次第に住宅事業の事業主体となるケースが減少し、公的組織からの業務委託が減少するに伴って、民間非営利専門家が公的組織からの支援を受けながらも、主体的に住宅事業をまとめるようになってきた。事業主体は地権者で構成される建設組合が一般的になっている。

入居者が計画段階から参加するコーポラティブ住宅は、非営利専門家による住宅事業として多くの事例が見られる。敷地選定当初からの入居者参加を行う事業では、多くの時間と手間を要し、十分なコーディネート業務に対する報酬は期待できない。しかし、建物の基本計画をまとめてから入居者の募集を行うコーポラティブ住宅については、民間非営利組織により複数の事業を実施しているところが出ている。

高齢者住宅事業は、認知症の高齢者向けのグループホームが各地で大量に建設されているように、急速に拡大している事業分野である。高齢者自らが自分の入居する住宅を共同で作るために民間非営利組織を設立したり、これまで高齢者の福祉事業を行ってきた民間非営利組織が住宅事業に参入したりする方式で、各地に民間非営利組織による高齢者住宅の事例が見られる。

路上生活者等のホームレスの人々が居住する住宅事業は、1990年代の後半から急速に実施されてきた。これは宿泊所の入居者に生活保護費の支給が認定され、宿泊所の運営が民間事業として成立するようになったためである。これまでホームレスの支援サービスを行ってきたボランティア組織が、既存の賃貸住宅を借り上げて、宿泊所の事業を始めている。

民間非営利組織の事業活動では、資金等の借入れがこれまでは困難であったが、民間非営利組織に対して資金を貸し出す「女性・市民信用組合」のような組織が生まれている。また、資金量的には不十分ではあるが、民間非営利組織が活動の運転資金などとして利用をしている。

現在の日本の民間非営利組織による住宅事業は、就労する職員の給与水準が低く、事業資金の確保が困難で公的な支援も少ない等の課題を抱えながらも、各地で事業としての成功事例が見られるようになってきている。

欧米諸国の非営利組織による住宅事業

アメリカでは、連邦政府の補助により地方住宅公社（LHA）が建設・管理をしている公共住宅は全住宅の1.2%とわずかな戸数であるが、建て替え等により少しずつ減少している。低所得者向けの住宅供給を代わりに担っているのは、民間非営利組織であるコミュニティ・デベロップメント・コーポレーション（CDC）等で、1991年の1800組織から1999年には3500組織へと急増している。アメリカの民間非営利組織による住宅供給の戸数は近年では年間3万戸余り、これまでに建設された住宅数は55万戸で、全住宅の0.5%となっている。CDCは組織的には小さく、経営も不安定であるが、連邦政府や地方公共団体、インターメディアリーなどの支援を受けて活動の幅を広げている。

イギリスでは、国の補助により地方公共団体が建設・管理をしている公営住宅は、入居者への払い下げや、民間非営利組織であるハウジング・アソシエーションへの移管により急

速に減少している。公営住宅の削減は保守党だけではなく、1997年に政権を代わった労働党でも継続していて、一部には公営住宅居住者などの反対を受けながらも、新設の地方住宅会社などの民間非営利組織に急速に移管を進めている。

フランスやドイツでは公営住宅の制度は歴史的に存在せず、国が補助をする非営利住宅組織により、低所得者向けの住宅が供給・管理されてきた。北欧等の他の先進国でも国や地方自治体の組織ではなく、民間の非営利住宅組織が、低所得者向けの住宅を供給・管理している。

19世紀以降の都市の住宅問題に対して、欧米諸国では政府よりも先に様々な民間非営利組織が取り組みを開始した。第1次世界大戦後、住宅問題がいっそう深刻になる中で政府の関与が強まっていく。イギリスとアメリカは公的組織を設立して住宅建設を開始したが、フランスやドイツ等は民間非営利組織を政府、地方公共団体が支援する方式を採用した。第2次世界大戦後も政府の住宅への補助は大きく展開されたが、1970年代以降の福祉国家の再編の中で、イギリスとアメリカでは公的組織による住宅供給から民間非営利組織へと重点が移っている。欧米諸国では全体的に、民間非営利組織への直接的な公的補助は減少傾向にある。ドイツ、スウェーデン、オランダでは民間非営利組織への税制優遇が廃止され、民間企業と同列で競争するようになった。民間非営利組織は公的組織、地域住民、民間企業と多様な連携をしながら活動している。

日本と欧米諸国の民間非営利組織の比較、提案

日本の民間非営利組織による住宅事業は、欧米のような歴史を持たずに社会的な信頼性も低く、就業条件は悪い。福祉分野の住宅事業でも民間企業が日本では多数を占めている。公的組織からの補助は欧米と比べて少なく、用地の提供等の便宜も少ない。事業資金の融資を受けることも困難で、欧米のような技術的な支援や情報提供の制度も未整備である。しかし、日本の各地で様々な工夫をしながら民間非営利組織による住宅事業が展開されている。

住宅事業を担う民間非営利組織を作り出すためには、例えば、イギリスの公営住宅組織がハウジング・アソシエーションに切り替わるように、既存の公的住宅組織を非営利住宅組織に変更していくことが考えられる。しかし、日本では既存の公的組織を民間非営利組織へ転換しても、独立した事業運営が困難であろう。既存の住宅組織から独立した専門家による小規模な民間非営利組織により住宅事業を展開していくことが現実的である。

民間非営利組織による住宅事業を進めるには各地域での特性に応じ、地域の建築資源を利用したり、定年退職後の人材を活用したりするなどの工夫をすることが必要である。福祉制度を利用した住宅事業、公有地を活用した事業や民間土地所有者との連携事業、民間企業や他の民間非営利組織との共同事業など、民間非営利組織が相互に情報交換をしながら事業機会を作り出していくことを提案したい。中長期的な制度改革としては、公的基金の設立、税制支援、家賃補助制度の導入、ノンリコース・ファイナンスの導入を検討すべきである。