

非営利専門家との連携による公団事業

住宅・都市整備公団 住宅都市総合研究所

専門役 海老塚 良吉

はじめに

アメリカやイギリス等の先進諸国では、行政組織でも民間営利組織でもない非営利民間組織（NPO）が住宅供給事業を国や地方公共団体等の補助を受けて実施する方式が一般化している。しかし、現在の日本では非営利民間組織が自ら事業主体となるには、資金調達力や信用力、雇用慣習等で無理があり、継続的な住宅事業を行っている事例はほとんど見られない。神戸の震災復興地区では非営利の活動を行う専門家が、住宅再建の共同事業をまとめるコーディネーターとして活躍しているケースが数多く見られる。本稿ではこの様な事例をいくつか紹介し、非営利専門家との連携で住宅事業を進めていくには、何が求められているかを整理してみた。

神戸震災復興地区での共同化事業

神戸市長田区御蔵地区は、戦災で焼け残った古い木造住宅や中小の工場が混在している地域であった。1995年1月の阪神大震災では多くの家屋が倒壊し、身動きがとれなくなったところへ、直後に発生した火災が襲い、120名が犠牲になられた。火災は地区の3分の2を燃やし尽くした。

地域は震災復興の区画整理事業の対象地区となり、災害に強い街となるように細街路に代わって6m道路や公園が計画された。これまでの居住者の敷地面積は、15坪などの狭いものが多く、建蔽率を守ると以前の様には家を建てるのが困難である。震災前から人口が減少し、高齢化が進行して

いた地域であり、経済的にも住宅再建は極めて困難な課題であった。

地区内の御蔵通5丁目で自動車部品販売会社を営んでいる田中保三氏は会社の建物6棟の内、5棟が全焼して自分自身も大きな被害を受けたが、敷地内のプレファブをボランティアの人たちのために事務所、宿泊所として提供した。ここを拠点として被災者支援のボランティア活動を続けてきた小野幸一郎氏等にとって、住宅再建は最大の住民要望であることはわかってはいるが、専門知識があるわけではなく荷の重い課題であった。

神戸市長田区真野でまちづくり活動を続けている宮西悠司氏（神戸・都市問題研究所）は、ボランティアの小野氏等にアドバイスを与え、住宅・都市整備公団震災復興事業本部との打ち合わせの機会を97年4月に設けた。共同化支援チームの小島氏（近畿大学建築学科）等の専門家は説明会を開催したり、地権者のヒヤリングをするなど、合意形成に多くの時間を費やしてきた。そして、共同化を希望する地権者を1カ所に集約化して98年夏には区画整理の仮換地指定を迎えることになった。13人の地権者が約500㎡の敷地に6階建てで11戸の住宅と2つの店舗を公団のグループ分譲住宅制度で事業をする計画がまとまっている。

神戸市長田区真野の東尻池町7丁目では、震災で焼失した約730㎡の敷地の上に18戸の住宅と2つの店舗が共同化事業で97年8月に竣工している。共同化への取り組みは、村瀬氏（東尻池町7丁目自治

会長)が前述の宮西氏等と相談して、瓦礫の撤去が行われた直後の95年4月の第1回住民会合から開始された。ボランティアで地域の再建に参加していた柴山直子氏等の専門家が支援チームを形成して、居住者の意向をまとめて、公団の民営賃貸用特定分譲住宅とグループ分譲住宅の事業として実施した。

真野地区は密集住宅市街地整備促進事業の区域であったため、当初はコミュニティ住宅の建設を構想したが不調に終わり、ついで、災害復興特定優良賃貸住宅制度を検討したが、事業資金となる金融公庫融資の条件で、連帯保証人や抵当権、建設基準やつなぎ融資などの問題がでてきた。平行して検討していた公団事業の場合には、つなぎ融資が不要であり、居住者にとって安心感がある事業主体として選定された。^{*1}

神戸の復興の過程では以上の事例以外にも、いくつかの公団の共同化事業が進められている。大震災という特殊状況の下で、多くの専門家が、業務というよりも社会的な使命感にもとづいて支援活動を行い、居住者の意向を集約して個別の建て替えでは困難な地区で、共同事業が実現している。

写真 神戸真野 東尻池コート

困難な一般市街地での共同化事業

既成市街地内の住宅地整備事業は、事業対象地域を絞り込んで公的な資金を重点的に投入することが困難であり、複数の地権者による共同化事業は成立した事例がこれまでは多くはない。再開発事業等の公共施設整備の目的が明確な事業では、専門のコンサルタント会社に公的な資金を使って事前調査等を行うことができる。また、利便性の高い地域で十分な開発利益が期待できる地域では、

民間開発業者が初動期の調査費を負担して事業を掘り起こすことができる。しかし、広範な木造密集地域などの場合には、ある特定の住宅建設プロジェクトだけに重点的に継続して公的な調査費を支出することは難しく、共同建て替え事業は、必要性は言われるもののこれまでほとんど実現することが困難であった。このような事業をまとめるためには、神戸の震災復興地区で見られるような非営利的な活動を行う専門家が求められている。

東京でも共同建て替えの事例はいくつかある。大沼氏(三衛建築設計事務所)は地下鉄東高円寺駅近くにある老朽化した店舗併用住宅を、公団の民営賃貸用特定分譲住宅の制度を利用し共栄会ビルとして再建している。個別の建て替えは接道不良等で困難な地区であり、杉並区まちづくり公社が5年間にわたり建て替え勉強会を続けてきていた。個別の地権者の様々な要求をまとめて事業化を行うには、多くの時間と経費を要すると思われるが、大沼氏は区からコンサルタント派遣の報酬を受けた程度で、通常的设计料の中で共同化に伴う経費を賄うことができたと話されていた。同氏は公団民営賃貸用特定分譲住宅制度により他の地区でもいくつかの共同化事業をまとめている。但し、共同化にまとめあげる技術は、設計事務所内の他の職員には伝達することが困難であり、ほとんど一人で行われ、共同化は私の趣味のようなものと調査の際に大沼氏は話されていた。

周知のように埼玉県の上尾駅東口の愛宕地区では、共同化事業でこれまでに4地区で建物が完成している。一つの地区の成功が次の地区に連鎖的に広がるという形で現在は5地区目の計画が進行している。コンサルタントとして10年以上にわたり事業化に関わってきた株式会社まちづくり研究所へ

は、上尾市より調査業務が継続して委託されてきたが、地権者との膨大な打ち合わせ時間を考慮すると、通常のコンサルタント事務所の営利業務としてはなじみにくい業務と思われる。

江戸川区の一之江駅南地区では、都営新宿線一之江駅の開設に伴って駅周辺の都市環境整備が進められ、40㎡等の狭小敷地のミニ戸建てをコーポラティブ方式で共同建て替えしている。江戸川区からの調査を受託した象地域設計が区職員とともに時間をかけて地権者との調整を行い途中段階での区域変更などの障害を乗り越えて合意形成に導いた。隣接した地区でも共同化事業が進められている。

一般住宅地での共同化事業をコーディネートした経験のある専門家の数は首都圏地域ではそれほど多くはない。なお、上尾、一之江の2つの地区とも事業主体として公団が当初は候補にあがったが、採算面、敷地形状、設計仕様などの点で折り合いがつかず、上尾は埼玉県住宅供給公社が事業主体となり、一之江は地権者自らが協議会を組織して直接に事業化をしている。

非営利専門家との連携による事業化の条件

事業規模が大きく、事業化の確度が高い地区等では公団職員が自ら事業の調整役となって動いているが、既成市街地の住宅系の共同化事業では、一般に敷地規模が小さく事業化までに長時間を要するため、組織的な人事体制となっている公団職員が直接的に事業を行うことは人的にも、また、経費的にも無理がある。

既成市街地の住宅地整備のためには、継続して長期間にわたり地権者との交渉ができ、極力、無駄な経費を排除して機動的に動ける個人または小

規模の組織の非営利専門家が期待される。たとえ実費程度の少ない報酬であっても、地域のまちづくり事業に取り組みたいとする専門家が少数ではあるが存在している。若い人々の中にも、行政や大規模組織で働くよりも住民に近い立場で働けるこのような小規模組織での勤務を希望する者もでてきている。これまでの既成の組織的事務所とはやや異なるこのような非営利専門家を生かして現実に事業としてまとめていくにはどのようなことが必要なのか、以下に整理してみる。

行政による非営利専門家の支援

個人的な財産に関わることでありとして一般に住宅への行政の関与は抑制されている場合が多いが、共同化事業への住民の意向がでてきた地区については、従来通りにコンサルタント派遣やまちづくり関連調査などをこのような非営利専門家に少額であっても発注し、行政が継続して支援することが是非とも求められる。行政からの調査費は、初動期の活動経費として必要であるというだけではなく、行政が関与しているということで公的な位置づけが明確になり、民間の非営利専門家が信用力を与えられて行動がしやすくなる。行政は自ら事業をする立場から支援をする立場に変化しているのが大きな流れであり、できれば、まちづくり関連の調査費については、厳しい財政状況の中でも予算を確保することが希望される。

地権者自身による経費の負担

既成市街地の小規模な共同化事業では大きな利益が期待できず、民間開発業者が初動期のリスクを負担して事業化を図ることはほとんど考えられない。地方公共団体の財政状況が厳しくなる中で行政の調査費だけに期待をすることも困難がある。事業が実現した際に最大の便益を受けるのは地権

者自身であり、これからは地権者自らが初動期の非営利専門家の活動経費を一部、負担することが必要なのではないだろうか。

これらの地域では地権者が経済的な弱者であることも多いと思われるが、自らの地区を自らの費用負担で変えていこうとする自発的な意欲を持つことが必要であり、少額であっても一定の費用負担をすることが望まれる。

老朽化した民間のマンション建て替え事業などでは、例えば居住者が1戸当たり年間1万円程度の費用負担をしても100戸であれば年100万円を集められる。これと同程度を行政で負担して非営利専門家に実費程度で活動してもらえば、そこそこの建て替え事業の検討作業が進められる。一般住宅地の場合には1戸当たり年間10万円等とやや費用負担が高額になる可能性もあるが、事業化が成立しなかった場合には、地権者がある程度の費用をリスク負担することが必要であろう。

共同化事業の調整業務費の認知

共同化事業をまとめる過程での地権者との調整業務は、最も能力が求められると同時に時間的にも多くを必要とする。しかし、これらの業務の評価は十分に行われていないのが現状である。非営利専門家といえども一定の報酬を受けなければ継続して業務ができない。経費の測定は単純にできるものではないが、たとえば弁護士の報酬規定のように事業費規模ごとの一定の料率を試行的に定めるというのも一つの家であろう。

海外の事業ではプロジェクト・マネージメントの職能が認知されていて、様々な方式で一定の報酬規程を設けている。共同化事業による経済的なメリットは通常は個別の建て替えに比べて十分に見込まれ、一定の経費を計上しても地権者は利益を享受できる。非営利専門家が継続的に業務が続

けられ、職業として一般化するためにはこの報酬制度の確立が条件の一つとなろう。

非営利専門家への支援組織

これからの住宅整備事業にとって非営利専門家が重要な人的資源となることを認識して、行政や公的組織、民間等が非営利専門家に対する支援組織を設立して、技術情報の提供や技術研修、人材斡旋や支援チームの形成の援助、初動期資金の提供などを行うことが望まれる。各地でこのような支援組織が近年は続々と作られつつあるが、さらにいっそう強力な支援組織が設立されて、非営利専門家の数が増え、専門家の資質が高められて各地での事業化が促進されることが期待される。

おわりに

公団は地方公共団体と民間との連携による街づくり事業を今後は担うことが求められているが、既成市街地での小規模の共同化事業などでは、非営利専門家と連携して事業を展開する方が効率的な場合がある。民間分譲マンション等の建て替え事業でも、権利者の合意形成は時間を要し、公団職員だけが動くよりも、この様な非営利専門家と連携して進めれば、事業効率が高まることが期待できる。非営利専門家の育成は、公団が今後の街づくり事業を進めていく上での課題の一つと思われる。

(本稿は、当研究所の『NPOとの提携による市街地整備事業体制に関する研究』1997年5月、等の調査研究で得られた知見を元に、筆者の個人的な見解と希望をまとめたものである。)

注釈

* 1 東尻池コートの事業経過については、宮西、乾、柴山「阪神・淡路大震災からの復興：長屋の共同再建 東尻池コートの事業記録」『調査研究期報』No.115、1998年7月発行予定、住宅・都市整備公団研究所を参照されたい。

これからの市街地整備、マンション建て替え事業などで、複数の地権者の意向をとりまとめて事業化をするコーディネーターとしての業務は、業務としてきちんとした報酬を受けながら実施することが通常は困難である。これらの業務は、事業化に先行して時間をかけて行う必要があるが、事業化をされる

のかかる先行的な

連携できるシステム、支援制度が必要。
公団へのインターミデアリーとしての期待もある。

行政も建設会社も余裕がなくなり、初動期の調査費が出なくなる。

コンサルタントは、自分で仕事を開拓するのではなく、待ちの姿勢。

住民もなかなか自分で負担をしてまで発注しない。しかし、中には、マンション建て替えなどで発注するところも出てきた。

東しいりけ 非営利専門家の無償のボランティア活動