

# 既成市街地の住宅・まちづくりにおける専門家の非営利活動

海老塚 良吉

(住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所)

## 1 既成市街地での非営利活動への期待

阪神淡路大震災の復興過程でボランティア的な専門家の活動が注目を浴びようになってきているが、このような住宅・まちづくりにおける専門家の非営利的な活動の芽は、これまでも各地で見られている。

既成市街地での住宅・まちづくりは、関係権利者の数が多くなり利害関係が輻輳して計画の立案や事業化が困難である。そのため、ポケットパークのような周辺居住者のだれもが賛成するような事業は自治体の予算の範囲内で実施されてきたが、もっとも必要とされる地区内道路の拡幅等は容易に進んでいない。

密集木造住宅地の整備の手段として期待される敷地共同化による集合住宅の建設は、立地条件の良い地区を除いて事業として成立する機会は極めて少ない。公共の主導による事業は、問題が鮮明で対象が絞り込める地区については、職員を集中的に配備してモデル的に事業化が可能であるが、既成市街地全般に薄く広く展開している住宅地を対象として事業化を行うことは困難である。一方、このような地区での民間による住宅事業も手間のかかる割には利益が望めず、実施事例は少ない。

このような公共でも民間でも手のつけにくい分野の事業を扱う組織として、非営利民間組織(NPO)が世界的には次第に成長しつつあるが、日本の住宅・まちづくりの分野では、どのような状況にあるのであろうか。日本では現在のところ住宅供給を行う海外のNPOのような組織は存在しない。しかし、専門家による非営利的な住宅・まちづくりの活動は各地で見られる。本稿は、これまでの日本のいくつかの事例から、住宅・まちづくりの分野における専門家の非営利活動を整理し、これらの活動を活発化していくための条件作りについて考察してみた。

## 2 専門家の非営利活動の範囲

### 1) 企画・計画・調整業務

基礎自治体は、管轄区域内全体を対象とした都市計画

及び住宅計画のマスタープランを策定している。さらに対象地域を絞り込んだ特定地区についての整備計画を策定するが、ここまでの業務は通常のコンサルタント事務所に委託するなどして、自治体職員が行ってきている。しかし、特定の地区内の整備計画を実施していく段階になると、定員が限られている自治体職員だけでは限界があり、また、通常のコンサルタント事務所に発注する業務としては、成果を得るまでに長時間を要するなど、なじみが悪い。

居住している住宅、地区全体の改善の潜在的な意向を、問題点を鮮明にして実現方策を示すことで顕在化させて、関係権利者の意向を調整し、時間をかけて計画案に結びつけていく業務は、現在の日本で最も期待される専門家の非営利活動である。

また、古くなった団地やマンションの建て替え事業を進める際に、数多くの居住者の意向をまとめる上で、このような専門家が介在することで事業化が円滑に進むことも期待できる。

### 2) 設計、建設、住宅供給業務

日本では非営利組織が住宅供給を行っている事例はほとんど見られないが、欧米や開発途上国では、非営利組織が住宅供給の事業主体として、企画段階から建設・管理までを直接に担って低所得者向け住宅を供給している。新規の住宅建設を行うにはかなりの資金量が必要であり、非営利組織の法的な整備がされていない現在では、住宅供給を直接に行う組織が育つまでには時間がかかるであろう。

ただし、既存の住宅を改修して住宅供給するような場合は比較的小規模の資金で可能であり、たとえば、ホームレスを対象に一時住居を既存建物を改修して供給するような非営利組織が、国民や行政の意識が変化すれば日本でも近い将来に実現する可能性があるだろう。

### 3) 住宅管理

高齢者住宅等の運営・管理をする上では、欧米では非営利組織が公共よりもむしろ柔軟で適切な業務を展開し

ているように思われる。住宅管理には、居住者自身の主体的な参加が必要であると同時に、専門家の関わりも欠かせない。住宅管理の分野も日本ではまだ専門家の非営利活動が実例としてはほとんど見られないが、資金量も少なくてすむ業務であり、団地自治会の自主的な住宅管理業務が専任の職員を雇用して活動するような形態で実現化し、今後は普及していく可能性がある。

### 3 非営利組織と非営利活動

日本ではNPO法案が通過していない現在では、非営利組織は法的には厳しい条件を満たした財団法人などの一部を除いて設立が困難である。法人格を得て住宅・まちづくり関連の活動をしようと思えば、現状では、株式会社や有限会社などの企業として登録をしなければならない。現在の日本の非営利活動は、組織としての取り組みというよりも専門家の個人的な非営利活動の集積として存在している。

非営利活動は営利を動機として行われるものではなく、社会的な使命感に基づいて実施されるものではあるが、行為に対する実費としての報酬を禁じるものではない。これまでの日本での非営利活動はしばしば、無償ないしは無償に近い報酬で行われてきた。そのためにこれらの業務を行う専門家は、他に職業を持つ、例えば、設計事務所や調査コンサルタント、大学教授などの職業従事者により担われていて、生計を別のところで維持しながら、本業とは別の業務として非営利活動を行ってきている場合が多い。

非営利活動が職業として成立するようになるためには、専門家のこのような社会的に意義のある活動に対して、きちんとした報酬が確立される必要があるが、現在の日本では以下に述べるような現状にあって、非営利専門家への正当な報酬支払いに対して社会的なコンセンサスを得るには時間がかかると思われる。

### 4 非営利活動に対する報酬

#### 1) 自治体の調査費

専門家の非営利活動がもっとも期待される企画・計画・調整業務という住宅・まちづくりの初動期の段階では、一般的には基礎自治体からコンサルタント派遣制度や調査費の名目で専門家に報酬が支払われている。これらの

報酬額はたとえば1回あたり2万円から3万円程度など、一定の準備をして現地に説明に行く場合には十分な金額とはなっていない。また、1地区あたり1年間100万円程度の調査費が出されたとしても、現地に何度も通り計画をまとめ、地元の居住者と協議を行うとすれば、通常のコンサルタント事務所では経費を回収するのは困難となる。但し、不足した経費は、事業化が行われれば、次のような形で回収できることがある。

#### 2) 設計事務所、ゼネコン、デベロッパー

住宅・まちづくりの初動期の専門家の費用負担を民間のデベロッパーが行う場合が比較的に規模の大きな住宅開発の場合には、しばしば見られる。デベロッパーは営業活動の一環として事業可能性が高い地区に対して、先行投資的にその地域で計画業務を行っている専門家に報酬を支払い、事業化を進める。また、ゼネコンが当該事業の工事の受注を期待して営業活動として地権者の調整・計画づくりを行っている専門家の活動に対して活動費用を支払う場合もある。さらには、設計事務所が基本・実施設計の受注をした際に、地区の権利調整・計画作成業務を行っている専門家に対して、設計料の一部を計画条件の整理等の名目で報酬として支払うことがある。

これらの慣行は計画の初動期の調整業務が、形として見えにくいものであり、十分な報酬が実際的には出しにくいところから発生したもので、これまでの住宅事業を成立させる上で一定の貢献してきている。

しかし、特定業者に施工や開発があらかじめ束縛されることに伴って、工事費等が割高になるなどの副作用が生じる。計画・調整業務が独立した業務として認識され、これを行う専門家に対してきちんとした報酬が確立して職能として認知をされるようになれば、設計、施工のしからみから独立して、それぞれの段階でもっとも適した業者を競争で選定できるようになる。結果としては関係権利者にとってはこちらの方がメリットがあると思われる。

### 5 事業段階毎の非営利活動に対する報酬

#### 1) 地区の整備計画

住宅地の整備が必要と思われる既成市街地の関係地権者に対して、第1段階は基礎自治体が整備方針を示すのが一般的な方式である。ここまでの作業は、都市計画系の

コンサルタントに委託して現況調査と基本方針のまとめを行うことが一般的である。コンサルタントは通常の業務として報告書のとりまとめを行うことができる。

本来は地域の整備計画をまとめる段階で、地元の関係者の意向をくみ上げて集約し、計画に反映させることが好ましいのであるが、地域全体の計画に各居住者が関心を持ち、計画づくりに参加するようになるまでには、一般にかなりの時間と活動の積み重ねが必要になる場合が多い。

この段階までの専門家の活動については、自治体が必要とする経費を全額負担することが求められる。地域の住民は活動に参加をすることが求められるが、整備計画が直接の利益になるわけではなく、専門家の活動経費について地元負担を求めることは無理であろう。

## 2) 共同化事業の対象地域のしほりこみ

道路や敷地条件が整っていれば個別の改善で住宅の整備が進められる。しかし、個別建て替えでは十分な環境の改善が図れない場合には、敷地を共同化して建て替えをはかる必要がでてくる。まちづくり活動の過程で関係地権者の中に共同建て替えの機運が生じてきた場合は、専門家がこれらの権利者の意向の調整と計画立案に乗り出すことになる。

この段階での専門家の活動費用も、自治体のコンサルタント派遣費用や調査費名目でまかなわれるのが一般的であるが、前述したように多くの場合、専門家が頻りに地権者の意向を聞いて計画案をまとめるには不足する。

これまでは不足する経費は事業が成立した後で、設計費用の中から計画条件の整理費用などとして回収されることが多かったが、関係する地権者が一定金額を自ら負担をして専門家の活動費用をまかなうことが必要ではないのであろうか。理想的には自治体と関係地権者の折半で専門家の活動費用の全額がまかなわれることが好ましい。

## 6 非営利活動の経営情報の公開

非営利活動についての実費を受けられるようにするためには、専門家の側でも極力、効率よく仕事をして経費を押さえる努力をするべきである。住宅・まちづくりに関心を持つ学生の活動を利用したり、地域内に居住する主婦や定年退職者のボランティア活動を組み入れたりし

て、必要経費の削減をはかる必要がある。海外のNPOの多くは、専業従事者の何倍ものパートやボランティアの活動家により運営されている。

そして、非営利組織の原則である経営情報の公開を必ず行う必要がある。非営利組織といえども、きちんとした情報の公開がないと、しばしば、利益目的の事業となる可能性がある。高齢者の福祉事業と称して私腹を肥やした経営者や関係者が新聞紙上ににぎわしたのは最近のことであり、大きな利権が動く福祉の分野では悪い実例が数多くでていいる。住宅・まちづくりの非営利活動では幸いなことにこれまでは大きな問題はでていないが、非営利組織が社会的な目的を達成して健全に発達していくためには、専門家の非営利活動についての経営情報の公開が不可欠であろう。この場合、監督官庁に情報を提供するだけでは不十分であり、すべての市民に経営情報を公開することによって、地権者等からも十分な信頼関係を持たれることになる。

## 7 住宅・まちづくりの専門家育成

住宅・まちづくりの初動期の業務は、様々な地権者の意向をじっくりと聞くことから出発し、様々な状況の中での確かな事業手法を選択し、計画案をまとめていくことが求められる。幅広い知識と経験が求められる業務であり、多くの場合は経験者について仕事を通じてノウハウが伝達されていく。現在のように十分な報酬のあてがない中でこの業務を続けていくには、住宅・まちづくりに対する強い関心や熱意が不可欠である。

多くの場合、これらの専門家の所属する組織は小規模であり、情報の入手について大組織と異なり不利がある。自分が専門としていない税務や法律、マネジメントなどの情報の支援や、まちづくりに関する技術情報や新しい行政の制度などの業務上、必要とする知識を公的に提供する機能をどこかが担うことが求められる。また、初動期の活動資金を支援する組織があると、このような非営利活動を伸ばしていくのに有効である。

アメリカでは各地の小規模の非営利民間組織に技術情報や資金提供をするインターメディアリー（これ自体も比較的規模の大きなNPO組織）と呼ばれる組織が重要な役割を果たしている。日本ではこのような組織がNPOとして成立するのは当分は困難と思われるが、阪神の震災復興の過程で、阪神・淡路ルネッサンスファンダ

どの復興基金や阪神・淡路まちづくり支援機構などの組織が生まれており、これらの経験を継続して、他の地域でも活動を支援する公的な組織が生まれることが期待される。既存の公的な住宅関連組織がこのような活動を担うことも、可能性としては考えられよう。

このようなインターメディアリーとしての組織ができた場合に、もっとも期待したいことは、非営利専門家の活動を業務として成立するようにし、このような活動を行う十分な力量を持つ専門家の数を増やすことである。このような専門家の数を増やすことは、既成市街地での住宅・まちづくりを進めていく上での必要条件の一つとなるだろう。

## 8 住宅・まちづくりに対する公共からの財源

公共からのこのような住宅・まちづくり活動に対する補助を増やすために財源をどう確保するのか。どの公共団体でも財政が厳しい折に新しい支出を確保するためには既存の支出を削減することが必要となる。公共団体の住宅関連支出で最大の費目は公営住宅建設等である。これからは公共団体が直接の供給主体となる事業の予算を少しずつ削減して住宅全般を対象とする分野への支出、このような住宅・まちづくりの非営利活動のような分野への財政支出を効率性と公平性の観点から検討することが必要となるだろう。

たとえば、千葉県の場合、住宅課所管の平成8年度当初予算は242億円であるが、この内136億円は公営住宅関連であり、住宅供給公社貸付金の54億円と特定優良賃貸住宅関連の40億円を合わせると230億円となってその他の住宅予算は12億円、しかもこの中にも市町村の行う住宅建設資金貸付事業への利子補給の5億円が含まれるなど、住宅全般を対象としたソフトな事業への予算は微々たるものである。千葉県民の2%が居住する千葉県営住宅に、千葉県の住宅予算の大半が費やされているという状況は、広く論議する必要があるように思われる。

世界の住宅行政の動向は、公共が自ら住宅事業を実施して問題に取り組むというよりも、公共はenablerとして人々やNPOや企業に力をつけて事業を行うのを支援するという流れにある。財政力が十分な時代には、直接の事業を展開することが可能だが、財政赤字が肥大化する中で、直接の住宅事業は次第に縮小されてきている。ま

た、居住者自らが参加し、NPOが供給・管理する住宅の方が、人々の多様なニーズに対応して、公共による直接の住宅事業よりもメリットがあるとの評価もされている。

日本でも、公共の投資を1カ所に集中してモデル的に公共住宅事業を直接に実施するという方式から、公共の補助を各地域の市民の自発的な住宅・まちづくりの支援に少しずつシフトすることを検討しても良い時期にきているのではないだろうか。

## 9 住宅・まちづくりの専門家の増大の可能性

現在、国会ではNPO法案が審議されて、近い将来に法案が成立することは間違いがないであろう。非営利組織のまちづくり活動が法的に可能となる努力がされる一方で、実体としての専門家の活動を盛り上げていく必要がある。幸いなことに学生や若い専門家の中でこのような業務に関心を持つ人々が増大している。市民の側にも自らの居住している地域を考え、行動していこうとする動きが見られる。

これまでの住宅・都市行政の財政の枠組みを少しばかり見直して、このような活動を助成するような方向で支援をしていけば、既成市街地の住宅・まちづくりがこれまで以上に進展をする可能性があるように思われる。

(本稿は、下記の参考文献にあげる研究の過程などから得られた筆者の個人的な見解をまとめたものであり、組織としての見解ではない。)

## 参考文献

- 1) 拙稿「NPOとの連携による市街地住宅整備事業体制に関する調査研究」『調査研究期報』No.113、1997年9月、住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所
- 2) 拙稿「専門技術を持つ非営利組織による震災地の住宅供給方式に関する調査」同上
- 3) 拙稿「海外の公的住宅供給組織の動向に関する調査」『調査研究期報』No.114、1997年11月、住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所