

世界の「ハウジングNPO」による都市再生

松元 隆平

Written by Ryuhei Matsumoto

はじめに

「ハウジングNPO」とは聞き慣れない言葉だと思われる読者が多いだろう。ハウジングNPOは字義どおり「住まいづくりを行う非営利民間活動団体」の謂いである。戦後からつい最近まで、住宅供給とは公共団体・公団公社が民間営利企業によってなされるものというのがとおり相場であった日本では、非営利民間活動団体による住宅供給は概念としても現実としてもほとんどあり得なかった。

しかし、世界では事情が違う。ヨーロッパでもアメリカでもハウジングNPOは住宅政策・住宅市場において大きな役割をはたしている。その活動は住宅などハードの事業だけでなくとどまらず、雇用・教育・医療・福祉などの地域コミュニティ再生のた

めのソフト事業を含み都市の再生に大きな役割をはたしている。

本稿ではこのような世界欧米のハウジングNPOの活動について事例をあげて紹介するとともに、日本の萌芽的なハウジングNPOの活動についても触れ、NPOによる住まいづくり・住宅ストック再生が、都市再生に及ぼす効果と今後の可能性を展望する。

アメリカのハウジングNPOと都市再生

ニューヨークをはじめとするアメリカ大都市では、一九六〇年代以降、都心・インナーエリアにおける空洞化とスラム化（ライイト化）が進み、住宅ストックの放棄とコミュニティの荒廃が進行し

た。このような中で「コミュニティ」の再生に取り組むアドボカシー組織（¹）が生まれ、それらを母体として非営利民間活動団体（²）という「ハウジングNPO」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）」の活動が盛んになつた。九〇年頃の調査では、全米で一八〇〇のCDCが年間一八〇〇〇戸の住宅を供給している（³）。

CDCの多くは、放棄され荒廃した住宅の修復・再建などによる低所得者・貧困者・ホームレス向けの住宅供給を活動の中心とするが、同時に、職業訓練、ビジネス開発、教育・福祉・医療プログラムなど「コミュニティ再生・開発のためのさまざまな活動を行っている。

例えば、一〇〇〇戸を超える住宅を所有・管理し、ニューヨークにおけるCDC（ハウジングNPO）の代表格であるバナナ・ケリーの最初の活動は、一九七七年にサウスブロンクスのケリーストリートで、三〇人の住民が抵当流れ物件の賃貸住

宅を占拠して清掃・美化活動をはじめ、最終的にコトボラティブ住宅への転用およびその資金提供を市に認めさせた事業だ(写真1)。その後バナナ・ケリーは、住宅供給と併行して職業訓練・ビジネス開発・学校運営・企業誘致など一七の事業を実施し、地域の再生に大きく貢献した(ただしバナナ・ケリーは、組織・プロジェクトの巨大化に伴うマネジメント能力の向上が伴わなかったため、二〇〇一年に破産してしまい、現在では別のNPOがその事業を引き継いでいる)。

アメリカ大都市の荒廃したインナーエリアは、このようなCDCをはじめとするハウジングNPOの活動によって修復・再生が進みつつある。これには、その活動を支える社会的・制度的な仕組みが構築され、資源の集中が効率的になされていることが与えて大きい。

例えば、CDCなどの行うアフォーダブルハウジング(適切な負担で居住可能な住まいづくり)に対しては、市の所有する荒廃したアパートメントなどの住宅ストックが優先的にタダ同然(一ドル・一〇〇〇ドル/棟程度)で提供される。また、「コミュニティ再投資法」によって、銀行がCDCなどの行う「コミュニティ開発プロジェクト」に資金提供を行うことが義務付けられている。さらにNPOの行うハウジングに対する民間投資には、投資額の一定割合が直接税控除されるタックスクレジット制度が適用される。そしてNPOの行うアフォーダブルハウジングならば、レンガや木材などの建材の消費税が免除される(ただし、制度の適用を受けた住宅の又貸しや売却によるキャピタルゲインは禁止されている)。



【写真1】バナナ・ケリー - の第1号プロジェクト(ブロンクス地区)

ハウジング・パートナーシップの活動

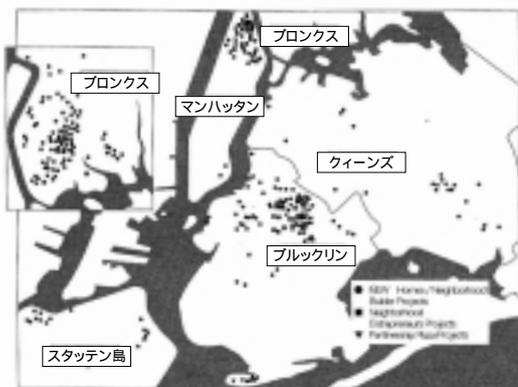
アメリカにおけるハウジングNPO活動の近年におけるもう一つの特徴は、パートナーシップである。八〇年代に入って各都市で形成されたハウジング・パートナーシップは、官・民・NPOの連携によって、削減の著しい連邦補助のみに頼らず、地域のあらゆる資本と技術的・人的・物的資源を、前述のような支援制度をフルに活用してアフォーダブルハウジングに結びつけようというシステム(NPO組織)である。

ニューヨークシティ・ハウジング・パートナーシップ(NYCHP)は、ニューヨーク市と商工会議所のメンバー企業およびCDCなど多数のNPOが中心になり、八二年に創設された。

NYCHPの事業の特徴は、貧困層だけでな

く中間層も対象にしたアフォーダブルな持家供給と雇用促進をターゲットに行う持家新築プログラム、地域に住むマイノリティが工務店を創業してアフォーダブルハウジングに取り組めるよう財政的・技術的支援を行う地域工務店育成プログラム、税金滞納で市に接収された土地・建物の管理・改修を地域の起業家にまかせ、最終的には譲渡する近隣起業家プログラム、住宅だけでなく単独または複合の小売商業床を生み出すパートナーシップラザ開発プログラムなどのユニークな事業を、ニューヨーク市全域で実施していることである(図1)。

筆者は数年前に、NYCHPのハーレム地区でのプロジェクトをいくつか見学させてもらったが、二年前まで怖くて日中でも歩けなかったという通りが、持家新築プログラムで建設されたタウンハウス群によって、乳母車を押して若い母親が行き交



【図1】ニューヨーク市内におけるNYCHPのプログラム分布

う瀟洒な街並みに生まれ変わっていた写真²。また、放棄され荒廃した中小規模の集合住宅が建ち並ぶ街区では、数棟おきに建つNYCHPのプログラムによって改修・新築された美しいアパートメントが、まちの雰囲気明るく変えていた。

イギリスのハウジング NPOと都市再生

イギリスではハウジング・アソシエーション(HA)やデバロフメント・トラスト(DT)などのハウジングNPOが、低所得者・ホームレスのための住宅供給やコミュニティの再生事業などに取り組んでいる。HAは、一三世紀の慈善組織を淵源とし、近代以降、スラムの住宅改良に取り組んできたが、七〇年代に地方自治体と連携して住宅改良事業



【写真2】NYCHPの持家新築プログラムによるタウンハウス（ハーレム地区）

に取り組むべく法律で位置付けられたことから急速に台頭した。政府の補助金を活用しているHAは全国で約二〇〇〇団体あり、全体で年間一〜三万戸の住宅を供給してきた。現在HAの所有・管理する住宅は一四〇万戸で、イギリスの全住宅ストックの六・六パーセントを占める。近年では公営住宅の移管を受けて改修・改善する事業や、地域の包括的な再生事業も行っている。

例えば、ロンドンのノース・ケンズントン地区で一九六三年に設立されたハウジングNPOであるノッティンゲルハウジング・トラスト(NHHT)の場合、三〇年間でホームレスのための住宅六六〇〇戸を建設してきたほか、他のNPOとともに別組織のHAをつくってアフォーダブル・ハウジング(賃貸住宅や共有住宅など二七〇〇〇戸超の住宅供給)を行ってきた。そしてこれと併行して在宅介護サービス・介助・サポートサービス付住宅、若年失業者の職業訓練コミュニティビジネスの展開などの事業を地域で精力的に進めている。

このようにイギリスでも、ハウジングNPOが単なる住宅供給のみにとどまらず、コミュニティ再生・都市再生に幅広く取り組んでいる。

日本のハウジング NPOと都市再生

いっぽう日本でも近年状況が変わってきた。阪神・淡路大震災の復興、高齢化した地域での市民による福祉活動、空洞化した都心での小規模

共同再開発への取り組みなど、さまざまなまちづくりの場面において、量的には微々たるものであるが、ハウジングNPOによる住まいづくりが時代を先取りした形で展開されるようになってきた。ただし、日本のハウジングNPOは政策と関係なく自発的に生まれている。

例えば二〇〇〇年創設のNPO法人「都市住宅とまちづくり研究会」(都市まち研)は、空洞化する東京都心の神田地区で、共同建て替えと「ポラティブ住宅」づくりをドッキングさせた独自の再開発手法によって、一般のモダリパーが見放すような零細土地所有の地域での小規模民間再開発「COMS HOUSE」を成功させた(次ページ写真³)。「都市まち研」は会員数十人という小さな組織であるが、神田という特定地区において「コミュニティ」を基盤を置いた活動を展開しているという点、大規模なブロック全体を一挙に再開発するのではなく、小規模インフィル型再開発の継続という息の長い取り組みにより地域の再生を図ろうとする点で、アメリカのCDCやイギリスのHAと共通するものがある。「COMS HOUSE」の完成と前後して「都市まち研」には、神田地区の地権者から相談が何件も持ち込まれ、現在複数のプロジェクトが進行・完成している。また「都市まち研」では、老朽団地の建て替えコンサルティンクにも「ポラティブ」的手法で取り組みを始めている。

このほか、山谷でホームレスのための住宅づくりと地域福祉に取り組む「ふるさと会」(東京)、震災被災者の仮設住宅での「コミュニティ」を活かして「コネクティブハウジング」を実現した「てみすの会」(神戸)、在宅介護支援・ネイティブ事業とシル



パーコーポラティブ住宅の複合プロジェクトを実現した「ハーモテグループ」(京都)・「マンションの管理・修繕」改修を管理組合が自立して行えるようサポートする「マンションセンター京都」など、日本でも地域再生に貢献するハウジングNPOは続々と生まれてきている。

なお、筆者らは二〇〇二年度に取り組んだ日本のハウジングNPOに関する自主研究^{注1)}で、全国ベースのハウジングNPOの活動実態について明らかにした。日本のハウジングNPOは普及啓発調査研究などのソフトな事業を主とするものも含めると、二〇〇二年度末で、NPO法人だけでも五〇〇団体近くになるとみられる。これを主たる「ミッション」の分野によつて分けると「住まい・まちづくり型」が七割で、「福祉型」が三割、活動内容によつて分けると「ハード型(事業型)」が五割弱で、「ソフト型(非事業型)」が五割強となっている(表1)。

今後の展望

アメリカやイギリスの事例は、行政の公営住宅からの撤退など社会的政治的背景や制度が大

きく異なるので、単純にその効果を日本の都市再生に当てはめることはできない。しかしながら、欧米でハウジングNPOの活動が大きな成果を生んでいるのは、「ミニコミュニティ」に根ざした活動であるという地域性、分野的・組織的な横断性、住民参加による主体性、水平的・リゾーム的³⁾関係による柔軟性と独創性の確保といったNPOならではの特性が大きくかかわっていることは間違いない。日本の場合も、ハウジングNPOがこのような特性を活かして、今後の地域再生・都市再生に大きな力を発揮することは十分期待できるものと考えられる^{注2)}。

ただしそのためには、社会的・制度的にNPOの活動基盤が強化される必要がある。NPO法はできたものの、欧米に比べれば税制面の優遇措置はないに等しい。縦割り官庁ごとの公的な補助制度は、資格要件や使途の制約が厳しく、結局NPOが最も有効に活用しているのは、ホームレス救済活動での生活保護制度の資金くらいであるという笑えない現実がある。今後ハウジングNPO

【表1】日本におけるハウジングNPOの類型

2002年9月調査、単位:%

		活動内容による類型		合計
		ハード型(事業型)	ソフト型(非事業型)	
主たる分野による類型	住まい・まちづくり型	28.0	40.0	68.0
	福祉	17.3	12.0	29.3
	その他	1.3	1.3	2.7
合計		46.7	53.3	100.0

「NPOハウジングを通じた21世紀型住宅供給・更新施策の展望」2003年9月(株)関西総合研究所(総合開発機構補助研究)より

〇に対する与信・広報面および事業資金面でのサポートと、税除制度の確立が進められることを期待したい。

参考文献

- ①「ミニコミュニティ・ベストハウジング」平山洋介、ドメス出版一九九二年九月
- ②「非営利住宅事業のシレンマと展望」世界都市「ニューヨーク」の経験から
- ③平山洋介、「住宅」二〇〇三年一〇月
- ④イギリスにおけるハウジング・アシエーションの展開と動向、堀田祐三、「住宅」二〇〇三年一〇月

(注1)「NPOハウジングを通じた二世紀型住宅供給・更新施策の展望」(株)関西総合研究所総合開発機構補助研究)二〇〇三年九月

(注2)例えば、前記研究では日本のハウジングNPOを「参加と協同」という活動原理のもとで地域社会の課題解決に住み手の立場に立ち取り組み、自立と共生のくらしを実現する器とシステムをつくりあげていく第三のハウジング・セクター」と位置づけ、真の都市再生に向けた住まい・まちづくりの推進、高齢化社会における安心・安定の確保という領域での活躍が期待できるとしている。

- (1)ブライト化 植物が中腐れをしていくように、空洞化治安低下・内面の荒廃などが進むこと。
- (2)アドボカシー組織 不利な立場の人々の利益を代弁し、政策形成を図る組織のこと。
- (3)リゾーム的 組織・制度が、ちやうど根茎のように関連性を持って構成されている様子をつい。

□松元 隆平(まつもとりゅうへい)

関西総合研究所代表取締役、技術士建設部門・都市及び地方計画(一級建築士。一九五二年生まれ。七八年東北大学大学院工学研究科博士課程前期修了。NPOハウジングを通じた二世紀型住宅供給・更新施策の展望(NIRA助成研究)、高齢者福祉総合施設「ももやま」整備計画策定業務(社福)健光園などを手がける。著書は、『世界都市関西の構図』(共著、関西空港調査会)、『あそび』が都市をつくる(共著、学芸出版社)など。