HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	民間非営利組織を中心とした住宅地の開発マネジメント手法に関する考察 ： 米国ニューメキシコ州ティエラコンテンタ開発のケーススタディを通して
Author(s)	森, 傑
Citation	日本建築学会計画系論文集, 73(629), 1433-1440
Issue Date	2008-07-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/38908
Rights	日本建築学会
Type	journal article
File Information	mori-3.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

Architectural Institute of Japan

【カテゴリーⅠ】

日本建築学会計画系論文集 第73巻 第629号, 1433-1440, 2008年7月
J. Archit. Plann., AIJ, Vol. 73 No. 629, 1433-1440, Jul., 2008

民間非営利組織を中心とした住宅地の開発マネジメント手法に関する考察
－米国ニューメキシコ州ティエラコンテンタ開発のケーススタディを通して－

METHODS OF DEVELOPMENT MANAGEMENT FOR RESIDENTIAL AREA BY NON-PROFIT ORGANIZATION
A case study of Tierra Contenta development in New Mexico, United States of America

森　　傑*
Suguru MORI

This study aims to consider possibilities of development management for residential area by non-profit organization through theoretical analysis and a case study about concrete ideas and systems of a pioneer project in the United States. Tierra Contenta Corporation, which is the non-profit organization in the United States, has been developing Tierra Contenta residential area in Santa Fe, New Mexico. This development aims to create mixed-income community in the situation of gentrification and urban sprawl. The important points of an argument to consider methods of development management by public-private partnership in Japan are following: One is that the roundtable consists of pluralistic individuals should be problem-based. It is indispensable for this roundtable to have privatization and constitution as the non-stock corporation. And the other is the project-based non-profit organization. Japan doesn't have a grounding in non-stock corporations culturally and institutionally, so that it means a kind of strategy to train NPOs fundamentally in Japan.

Keywords : *affordability, non-profit organization, management, project-based, public-private partnership*
アフォーダビリティ，NPO，マネジメント，プロジェクトベース，PPP

1. 目的と背景

本研究は、住宅地マネジメントに対して実践力のある民間非営利組織（以下、NPO）の活動支援に関する制度およびシステムが十分には確立されていない日本において、近い将来確実に求められるPublic-Private Partnershipによるアフォーダブル・コミュニティの質の高い整備を実現すべく、NPO先進国である米国において精力的に取り組まれている住宅地開発のマネジメント手法について理論的・事例的に分析し、それを日本において積極的に参考・応用するための要点と課題を検討することを目的とする。なお、ここでいう住宅地マネジメントとは、住宅地の企画・整備から維持・管理にいたる全ての事業を継続的・計画的に遂行することをいい、開発マネジメントとは、住宅地を計画し整備する開発段階における事業経営あるいはプロジェクト運用を指している。

近年の日本は、市場原理・競争原理の徹底による所得格差や少子高齢化・過疎化による地域格差などが明るみになりつつあるが、そのような複雑な格差問題を社会的にいかに解決するかの糸口はほとんど見えていない。また、現在の公営住宅やUR賃貸住宅は、自治体の財政難や事業採算性の中で現在の社会状況に必ずしも十分には対応できておらず、新たな公共的住宅のマネジメントの担い手としてのNPOの育成が喫緊の課題となっている。一方、日本よりも深刻な格差問題を抱える米国では、社会福祉サービスのアフォーダビリティを高めるべく、生活環境レベルやコミュニティ・レベルでの対策が進んでいる。特に、アフォーダブル住宅の供給という社会的要請とともに古くから住宅事業を手掛けるNPOが発達し、既に大きな成果を挙げている。そのため、日本においても米国NPOに注目した関連研究は数多い。例えば、NPOによるコミュニティ・ベースド・ハウジングについて一連の研究を行った平山洋介は、低所得者へのアフォーダブル住宅の供給を通じてコミュニティの改善を目指すニューヨークのCDC（Community-based Development Corporation）の発展を解説しながら、日本におけるNPOによる住環境整備の発展にはCDCに関わる制度や技術への参照だけでなく、社会・経済・政治におけるCDCの位置と性質に注目することが重要であると論じている[1)]。また、林泰義は一連の住宅政策とNPOに関する調査研究を踏まえ、日本では「当面NPOが住宅市場で量的に大きなシェアーを占めるとは考え難い」としながらも、将来の住宅関連NPOの普及イメージとして「地域密着型の住宅供給事業NPO」を米国との比較を通して提示している[2)]。しかしながら、これまでの研究の多くは住宅関連分野NPOの活動を支える米国の政策や制度、補助金の仕組み等といったソフト面の検討に主眼を置いたものであった。そこで筆者による先行研究では、米国ウィスコ

* 北海道大学大学院工学研究科　准教授・博士（工学）　Assoc. Prof., Graduate School of Engineering, Hokkaido University, Ph. D. in Eng.

NII-Electronic Library Service

Architectural Institute of Japan

ンシン州マディソン市におけるNPOによる大型住宅地開発：ツインオークスのケーススタディを行い、どのような住宅地計画がどのような関係者の協働の中で構想され展開されてきたのか、エスノメソドロジー[3]の観点から開発主体と様々な評価主体の間のコミュニケーションとその成果を詳細に分析することで、NPOが事業主体となることの居住環境デザインへの具体的な効果と意義を明らかにした[4]。

これら既往研究成果を踏まえ、本研究では、米国ニューメキシコ州サンタフェの大型コミュニティ開発：ティエラコンテンタのケーススタディを通して、そのプロジェクトがどのような仕組みや工夫で実施されているのか、開発マネジメント手法を社会・経済・組織・建設等の複合的視点から詳細に分析することで、NPOが住宅地の開発マネジメントにおいて果たしうる役割と課題、そして日本における応用可能性について論考する。

2. アフォーダブル住宅

前述の通り、日本においても米国のアフォーダブル住宅に関する研究の蓄積は少なくない。それにも関わらず、アフォーダブル住宅への取り組みはほとんど具体化していない。そこには社会・経済・文化的に様々な背景があろうが、一つの原因として「アフォーダブル」という言葉自体への誤解が挙げられる。既往研究の多くが米国の政策や制度の理解に主眼を置いていたため、アフォーダブル住宅整備の具体的なプロジェクト内容や供給されている実際の住宅の質に関する情報は必ずしも十分ではなかった。それが具体的な居住環境の理解を伴わない曖昧な解釈へと繋がったと考えられる。

「アフォーダブル住宅（affordable housing）」は、日本において既に学術用語として浸透しているが[5]、その多くは、「アフォーダブル住宅＝貧困層[注1)]のための福祉支援的な住宅」という理解である。しかしながら、米国において貧困層のための支援住宅といえば、一般には「パブリック・ハウジング（public housing）」を指し、基本的に賃貸住宅である。一方、アフォーダブル住宅の対象は、住宅購買者が生活している地域の平均所得の30～100%という大きな幅をもって捉えられ、分譲住宅が中心である。この所得層は確かに低所得ではあるが、貧困層よりも確実に高い層に位置する。例えば、この所得よりも低い場合には、食料引換券（food stamps）や低所得者医療扶助制度といった公的プログラムの対象となり、また給食費の免除等の対象にもなってくる。平均所得の30～100%の層は、これらのプログラムの対象とはならない。つまり、これらの所得層こそ居住環境の質の向上に関わる何らかの社会的なサポートが必要なグループであるということが、そもそもの米国における認識なのである。

つまり、アフォーダブル住宅とは、文字通り「affordable（入手可能な）」という意味で理解されるべきである。現代的な人権倫理の観点に立つとき、アフォーダブル住宅は、日本においても社会的居住環境整備の重要な課題の一つである。

3. 調査方法

ティエラコンテンタは、サンタフェ都心部の急激な住宅価格の上昇と急速な都市スプロールを背景とした、民間非営利の特別目的会社：Tierra Contenta Corporationによるアフォーダブル住宅のための大型開発である。アフォーダブル住宅供給だけでなく商業施設や福祉施設の整備も行い、Public-Private Partnership（以下、PPP）による所得階層混在型（mixed-income）のコミュニティ開発の先駆的事例として米国で高い評価を得ている。1999年にはAmerican Planning Associationのプランニング・アワードを授賞している。

調査方法としてまず、開発計画がどのように構想され展開されたのかを把握するために、プロジェクト推進において中心的な役割を果たしている人物へのヒアリング調査を行った[注2)]。その主な内容は、開発の背景や経緯、実施方針と体制、計画コンセプト、デザイン・プロセス、補助金活用の工夫、開発マネジメント手法、NPO・民間営利企業の役割や活動内容、意思決定・合意形成とその調整方法、設計基準と設計指標、現状と課題等である。また、開発プロセスをより詳細に理解するためにメモ・図面・報告書などの関連資料を可能な限り入手した[6～10]。

4. ケーススタディ

4-1. ティエラコンテンタの概要

サンタフェは全米でも屈指の観光都市であり、それゆえ、低所得者層の収入と一般市場住宅の価格との間に深刻な開きが生じている。図1に示すように、一般市場住宅の平均価格はここ数年で大きくつり上がっている。例えば、2004年の平均価格$375,000の住宅を購入するためには一世帯当たり$90,000から$100,000の収入が必要といわれるが、サンタフェの平均所得は$60,000前後であり、その世帯が支払い可能な住宅価格も$222,000である。一般に米国では、このような大規模なアフォーダブル住宅供給の必要が生じた場合には、そのほとんどで連邦住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development／以下、HUD）のHOPE制度の資金が投入される。これらの公設住宅はいくつかの一般市場価格住宅と組み合わされて供給されるものの、基本的に既存の高層の公設住宅を取り壊し、再びその土地で集約的に建設される。この方法では、必ずしも郊外の戸建住宅が軒を並べる環境のスケールに適したものを実現することはできない。

ティエラコンテンタは、サンタフェ市が1992年に郊外の広大な土地を取得し（図2）、マスタープラン作成を主導、土地を購入したTierra Contenta Corporationが開発マネジメントの基幹を担い、区画ごとにNPOおよび民間営利企業へ工事を発注するという手法で、現在も継続して開発が進められている。25年の開発計画であり、計画人口としては10,000人規模のものとなる（図3）。

4-2. 計画・開発の経緯

サンタフェでは、1990年代初めに、セカンドハウスの取得を目的とする新たな高所得者層と定年退職者の都心部における急速な移住が始まった。その結果、サンタフェ全体の住宅価格が高騰し、人口の約8割が平均市場価格の住宅を購入することができないという状況となった。そしてそれは、急速で無計画な住宅地のスプロールを生み出し、郊外は治安的・衛生的に問題のある環境へと変わりはじめた。このような中、サンタフェ市は、1991年のサンタフェ南部地域での広大な土地の抵当物受け戻しをきっかけに、住宅価格の上昇と都市スプロールに対応するためのアクションプランの具体化に取りかかり、表1に示す内容の戦略的アフォーダブル住宅計

NII-Electronic Library Service

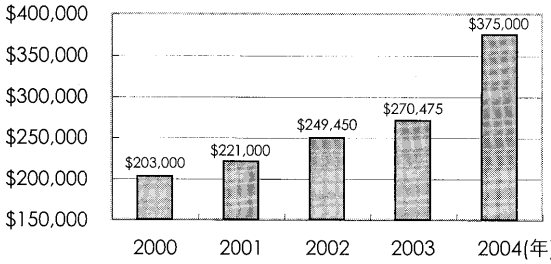
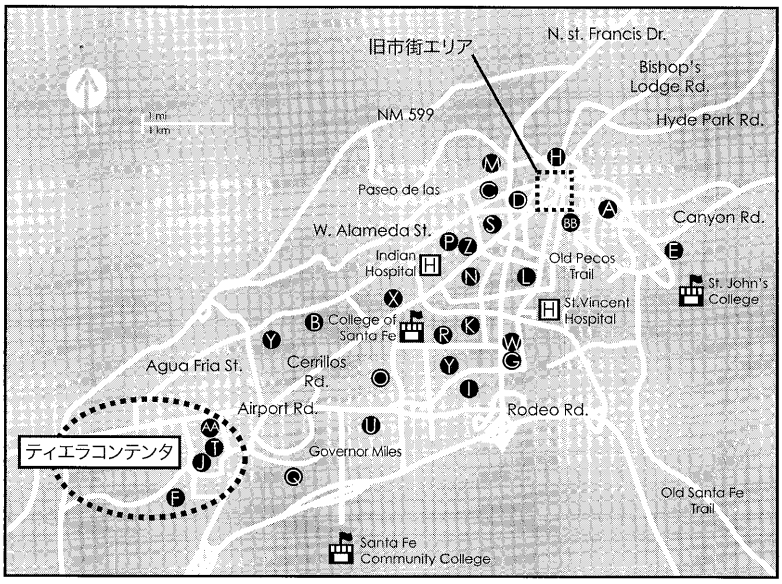


図1　サンタフェ郡の一般市場住宅の平均価格の推移

1) 3年以上をかけて新たに700世帯のアフォーダブル住宅を創出する
2) アフォーダブル住宅に関する公共政策とアクションプランの実行の中心として、自治体やNPOなどからなるコンソーシアム：Santa Fe Affordable Housing Roundtableを発足する
3) プロジェクトとそれに関わる職員配置のための大規模な資金調達に取り組み、地元のアフォーダブル住宅を建設・販売する非営利のディベロッパーの事業能力を高める
4) 分割払い頭金補助(down-payment assistance)にも利用可能な低価格融資と助成金の財源を確保する
5) その財源は、連邦住宅都市開発省(HUD)のHOME制度を中心に検討する
6) サンタフェの土地不足とそれに伴う不動産価格の高騰を、アフォーダブル住宅の開発が可能なレベルの状態へ収束させる

表1　サンタフェの戦略的アフォーダブル住宅計画の概要



A Acequia Madre
B Agua Fria
C Alameda Middle School
D Alvord
E Atalaya
F Capital High School
G Capshaw Middle School
H Carlos Gilbert
I Chaparral
J Chavez
K De Vargas Middle School
L EJ Martinez
M Gonzales
N Kaune
O Kearney
P Larragoite
Q Monte Del Sol Charter
R Nava
S NM School for the Deaf
T Ortiz Middle School
U Piñon
V Ramirez Thomas
W St. Michael's High School
X Salazar
Y Santa Fe High School
Z Santa Fe Indian School
AA Sweeney
BB Wood-Gormley

以上、小・中・高 学校名

図2　ティエラコンテンタの立地

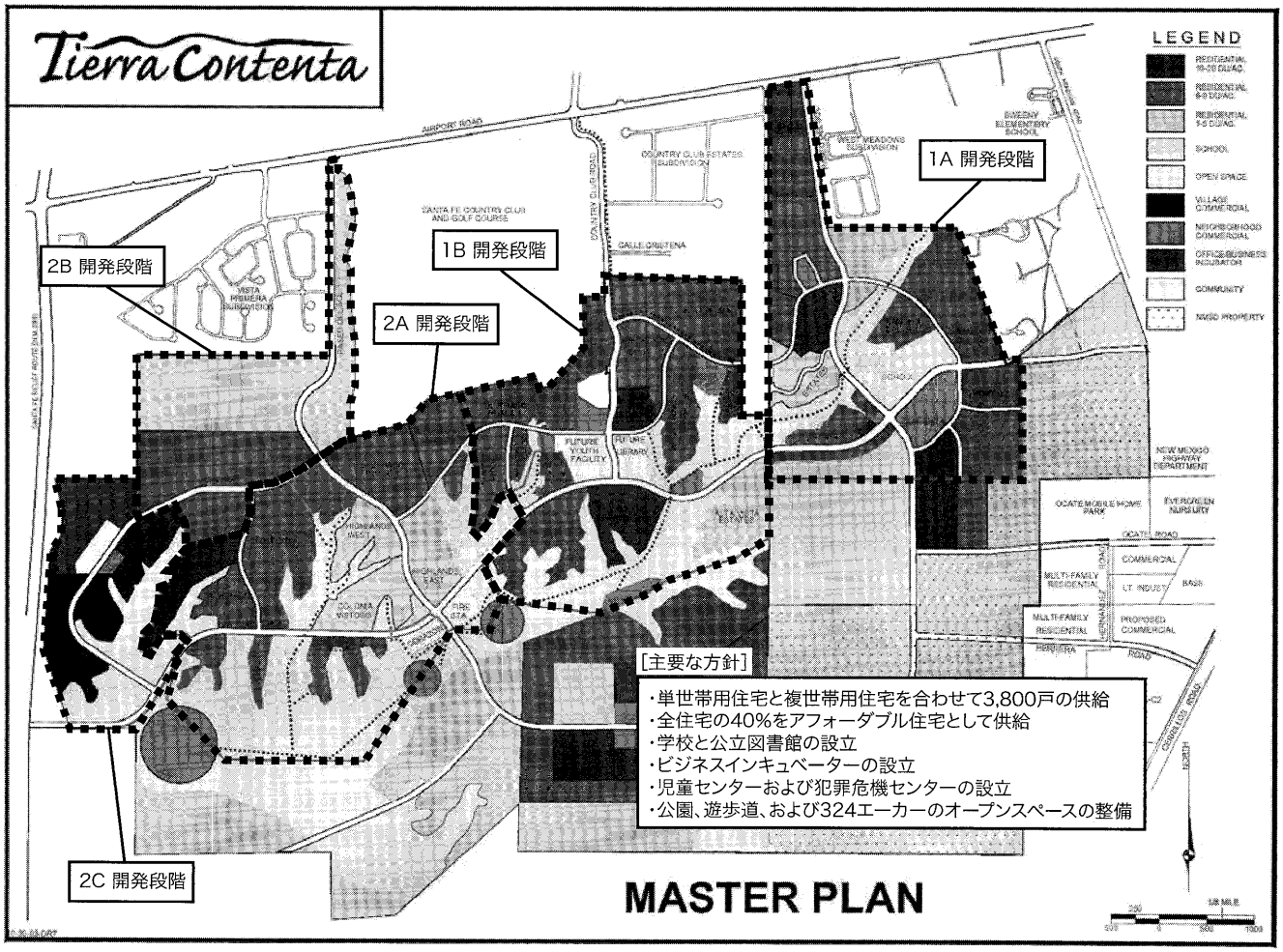


図3　ティエラコンテンタのマスタープラン（Tierra Contenta Corporation より提供されたマップへ一部加筆）

NII-Electronic Library Service

Architectural Institute of Japan

画を策定した。

Santa Fe Affordable Housing Roundtableは、サンタフェ市の先導で、米国でアフォーダブル住宅の供給を手掛ける最も大きなNPOの一つであるEnterpriseを中心に、市と郡の当局、9つの非営利の住宅関連機関からなる連合[注3)]として1991年に設立された。1992年からの3年間で住宅補助のための$55,000,000の資金を政府や民間セクターから調達し、その安定した資金調達能力と活動が評価され、1996年にはInnovations in American Governmentを授賞している。

ティエラコンテンタの開発は、サンタフェ市が1992年に863エーカーの土地を$6,300,000で購入したことから始まった。条例により市による開発のための直接的な資金割り当てが禁止されているため、Santa Fe Affordable Housing Roundtableが中心となって1993年にTierra Contenta Corporationを設立し、そこへ土地が売却された。売却金は、Tierra Contenta Corporationが各々の区画ごとディベロッパーへの売却で得る収入を当てる、サンタフェ市への分割払いとなっている。

また、ティエラコンテンタの地域は、全住戸の40%をサンタフェの平均所得の80%以下の所得者層へ供給する開発でもって、サンタフェ市へ併合される取り決めとなっている。この併合合意において、サンタフェ市は同時に水利権の許可免除を開発に対して取り決めたとされている。現在の条例に従えば、水利権を得るためには、ティエラコンテンタの場合、$4,000,000から最大$8,000,000を市へ支払うことになるのだが、これまでそれが免除されることが、ディベロッパーに対してティエラコンテンタでアフォーダブル住宅の供給を手掛ける大きなインセンティブを与えてきた。しかしながら2007年現在、この水利権を巡りサンタフェ市とTierra Contenta Corporationは法廷で争っている。詳細は「4-5. 現状と課題」において後述する。

4-3. 組織と運営

Tierra Contenta Corporationは、専務を含む3人のスタッフが勤務し、販売や金融、デザイン - 開発 - 建設、マネジメントおよび法律、自治体（サンタフェ市）という4つの分野からなる15人の理事によって管理運営されている。ティエラコンテンタの開発のみを手掛けるNPOとしての主な活動使命は、(1) 開発を手掛けるディベロッパーの選出、(2) 主要なインフラの整備、(3) アフォーダブル住宅供給の誘導・指導、(4) サンタフェ市への$6,287,000の土地ローンの返済、(5) 公園やオープンスペース、パブリックスペースのための土地提供、である。

Tierra Contenta Corporationの運営資金は、ディベロッパーへの土地販売から得られるものが主であり、年間約$333,000である。開発初期においては、HUDによる資金援助が大きな役割を果たした。Tierra Contenta Corporationは、インフラ整備のためにHUDから$1,500,000の特別目的助成金を獲得した。HUDのHOME制度と連邦政府の低所得者住宅向け投資税額控除制度（Low Income Housing Tax Credit／以下、LIHTC）[注4)]は、米国において民間ディベロッパーによるアフォーダブル住宅建設への参画を推進するために効果を発揮してきた政策である。

ティエラコンテンタの重要なパートナーシップとして、NPOであるSanta Fe Community Housing TrustとHomewiseは、アフォーダブル住宅の建設と販売を手掛けるだけでなく、低所得者層住宅購買者の収入に関する適性審査、住宅購買者へのトレーニングの実施、分割払い頭金補助等の金融サービスの提供を行っている。同じくNPOのSt. Elizabeth's Shelterは、ホームレス世帯の過渡期の住まいとして8つのアパートメントを建設している。Casas de Buena Venturaは地元の非営利の住宅事業機関であり、LIHTCを活用し低賃貸料のアパートメントを建設する営利企業とジョイントベンチャー事業を手がけている。また、Affordable Housing Trust Fundは、Santa Fe Affordable Housing RoundtableとSanta Fe Community Housing Trustの運営管理によって、アフォーダブル住宅を手掛ける非営利ディベロッパーへの助成金もしくはローンを提供する信託基金である。主として、低所得者層住宅購買者のための分割払い頭金補助へ割り当てられている。なお、審査ではコンペティション方式が採用されている。

関連するサンタフェ市によるアフォーダブル住宅整備への取り組みとしては、コミュニティ開発包括補助金（Community Development Block Grant／以下、CDBG）による分割払い頭金補助プログラム、および、Santa Fe Community Housing TrustとNeighborhood Housing Services of Santa Feによって運用されている住宅購買者教育プログラムが挙げられる。これらのプログラムと協調して、New Mexico Mortgage Finance Authorityは、低所得者層住宅購買者への分割払い頭金補助ローンを提供している。

4-4. 開発マネジメント手法

ティエラコンテンタの整備は、Tierra Contenta Corporationが直接工事を手掛けるのではなく、分割した区画をNPOおよび民間営利企業へ売却し、彼らが実際の住宅建設を手がける仕組みとなっている。例えば、Habitat for Humanityは、個々の宅地に対してアフォーダブル住宅の建設・販売を行っているNPOの一つである。筆者は先行研究[4)]において、Habitat for Humanityによるウィスコンシン州マディソンのツインオークス住宅地開発のケーススタディを行ったが、そこで詳細に解説した住宅地計画が、ティエラコンテンタの各区画で実践されているわけである。ただし、ティエラコンテンタはそもそも自治体が先導し、Tierra Contenta Corporationが全体計画を推進しているのに対し、ツインオークスはHabitat for Humanity独自の開発、つまりNPOによる完全な民間事業という点で性格が異なる。

マスタープランは、ニューアーバニズムの提唱者の一人であるP. カルソープの協力のもと策定された。P. カルソープは1A開発段階に携わったものの、サンタフェ郊外への公共交通サービスの計画見通しがないことから、公共交通志向開発（TOD: Transport Oriented Development）の実現が難しいと判断しそれ以降の開発には関与していないが、その住宅地計画は、「地区内の移動は地区内道路のみを使ってでき、明快で、覚えやすく」とし「直線的で見通しのよい地区内道路に面して住戸を配する」というニューアーバニズムの方針にある程度忠実な内容となっている[11)]。1A開発段階の住宅地計画と供給主体を図4に示す。

P. カルソープが主に手がけたのは設計指標（design guidelines）の作成[7)]であるが、一般的に設計指標と設計基準（design standards）とでは、その効力が大きく異なる。設計指標は、あくまでその採用を推奨するものであって、強制的な遵守を求めるも

NII-Electronic Library Service

のではない。ティエラコンテンタでは、最初の開発段階（1A）では前者が採用され、その後の開発段階（1B～2C）では後者が定められたのだが、Santa Fe Affordable Housing Roundtableを基盤とするTierra Contenta Corporationが指導力と機動力を発揮し、1A開発段階において設計指標がほぼ完璧に守られた。その成果として、開発地域全体のほとんどのアフォーダブル住宅で2台分のガレージを設けているとともに、建物のパターンやマテリアルも統一され、アフォーダブル住宅のデザインが一般市場住宅と大きく異なることのない街並みを実現している（図4内写真参照）。このTierra Contenta Corporationが設計を審査し指導することにより得られる効果と効率が、1B開発段階以降の設計基準の策定へと繋がることとなった。

ティエラコンテンタにおける設計基準は、工事を効率的に展開するために大きな役割を果たしている。一般にディベロッパーは、工事に先立ち開発計画と建築許可の承認を市から得なければならないが、ティエラコンテンタの設計基準は市から建築許可の委任を受け

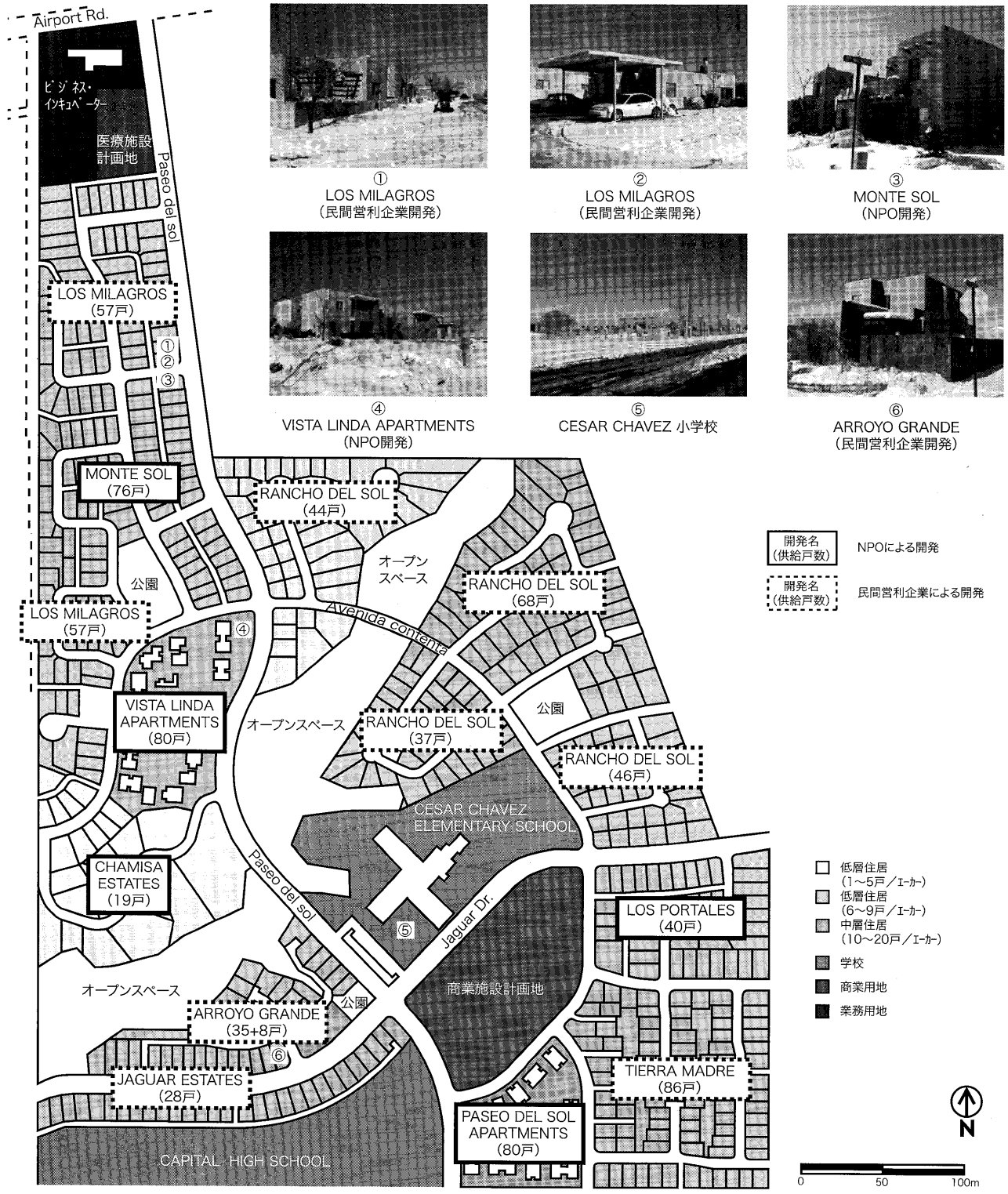


図4　1A開発段階の住宅地計画と供給主体

NII-Electronic Library Service

ており、ティエラコンテンタの理事会による審査によりその手続きの大部分を省略することができる。つまり、ディベロッパーは、アフォーダブル住宅を供給するうえで大きな動機づけが与えられているのである。マスタープランや設計基準によって既に計画が緻密になされていることで開発承認が比較的早く得られるからである。さらに、開発負担金の免除等によって土地の価格が同様の土地の市場価格にくらべ10～15%ほど低くなることも大きく働いている。

このような動機づけを基盤に、Tierra Contenta Corporationがさらにディベロッパーの土地購入価格と低所得者の住宅購入価格を抑えるために活用しているのが抵当補助金である。抵当補助金を中心とした開発マネジメント手法のダイアグラムを図5に示す。この手法によって、サンタフェでの一般市場住宅（ツーベッドルーム）の価格が約$200,000～$300,000であるのに対し、ティエラコンテンタでは、ほとんどのアフォーダブル住宅（ツーベッドルーム）で平均$160,000の価格を実現している。なお、サンタフェの平均所得80%以下の所得者層であれば、おおよそ単世帯用住宅で$150,000から$185,000の間が購入可能な価格である。低所得者層の住宅購買者の多くは加えて、一住宅当たり$5,000から$30,000の分割払い頭金補助金を受けることができる。また、16戸の住宅は土地信託制度により建設されており、平均$80,000という驚異的な低価格を実現している。

サンタフェは前述した通り、全米でも最も人気の高い居住地の一つであることから、高所得者層の移住者が不動産を買収し、既存住民が転出、それが不動産価格を上昇させ、高級住宅化（gentrification）を進めてきた経緯がある。よって、長期にわたって安定した所得階層混在型コミュニティを維持するためには、居住者の定住が必要不可欠である。これに対して、Tierra Contenta Corporationは、低所得者層の住宅購入者への抵当補助金による価格割引の引き換えとして、7年を越えて10年間で段階的に免除される不動産への$6,000の留置権への同意を条件に、アフォーダブル住宅を提供している。その契約期間に住宅を売却する場合には、住宅所有者は$6,000の一部をTierra Contenta Corporationへ支払わなければならない義務を負うものである。留置権の目的は、所得階層混在型コミュニティを維持すると同時に、低所得者層が目先の売却利益に屈して安易に不動産を手放してしまうリスクを防ぐことにある。

4-5. 現状と課題

ティエラコンテンタでは、1995年に住宅供給が始まって以来、当初の計画よりも約10%上回るペースで年間約150の新築住宅が整備されている。例えば、2003年末時点で1,393戸が供給され、分譲住宅が1,036戸（74%）、賃貸アパートメントが357戸（26%）であった。分譲住宅では368戸がアフォーダブル住宅、668戸が一般市場住宅である。また、アパートメントは全て低所得者層のためのものである。アフォーダブル住宅の創出という意味では、一応の成功をみている。

しかし現在、計画当初にはおそらく想定できなかった問題に直面している。ティエラコンテンタの事業計画・マスタープランおよびTierra Contenta Corporationの設立は、サンタフェ市に先導されたものであるにも関わらず、Tierra Contenta Corporationはサンタフェ市へ訴訟を起こし、2006年8月22日に連邦地方裁判所へ告訴を提出したのである。それは、2005年に定められた建設許可に先立って水利権の許可を得ることを新たに取り決めた条例に対するものである。条例が適用されれば、費用が直接に住宅購買者の負担へと繋がることになる。Tierra Contenta Corporationの主張は、市はティエラコンテンタを併合すると同時に水道サービスを提供することに既に同意しており、ティエラコンテンタはこの条例の適用を免れるというものである。また、水利権の許可申請によって生ずる開発の遅延についても同様に損害補償を求めている。Tierra Contenta Corporationは、この条例はティエラコンテンタのような大規模プロジェクトには不向きな内容であり、そもそもティエラコンテンタの開発は莫大な水を購入できるほどの事業スキームにはなっておらず、ディベロッパーによるアフォーダブル住宅供給を後退させると強く主張している。一方の現在のサンタフェ市長は、ティエラコンテンタが条例の適用から除外される理由と併合合意とは関係がないと反論している。この訴訟は、ティエラコンテンタの今後の事業継続自体をも左右する問題であるが、2007年1月時点ではその決着の見通しはついていない。

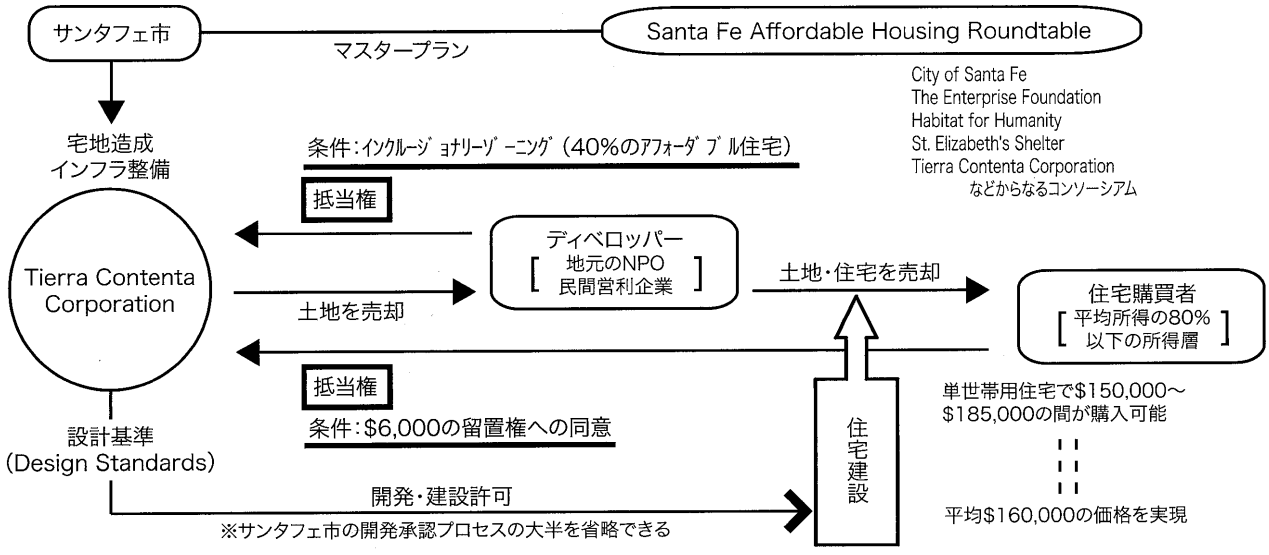


図5　ティエラコンテンタの開発マネジメント手法

NII-Electronic Library Service

Architectural Institute of Japan

5. 考察

以上のケーススタディから、日本におけるNPOによる住宅地の開発マネジメントの可能性を検討する上で、二つの論点が得られた。一つは「問題中心的ラウンドテーブル」であり、もう一つは「プロジェクトベースの特別目的型NPO」である。

5-1. 問題中心的ラウンドテーブル

ティエラコンテンタの実現において、Santa Fe Affordable Housing Roundtableが一つの大きな役割を果たしているが、この組織を日本において参照する上で重要なのは、それがNPO、自治体、財団、民間営利セクターで構成されており、それぞれの制度的志向性[注5)]のコラボレーションで具体的な活動が展開されているという点である。つまり、ある特定の明確な地域課題の解決へ向けてのPPPの具体化組織であるということである。日本でも地域課題の解決へ向けての評議会やワークショップが開催されているが、「自治体vs住民」というある種の対立関係の中で、いわゆる“ガス抜き”的に行われていることも少なくない。公共の福祉を目指すのであれば、二元的な参加の枠組みではなく、本来の公共の意味による多元的な組織の構成が必要である。

しかしながら、複数の制度的志向性をもった主体の参加があればそれでラウンドテーブルが成立するわけでは全くない。まず大前提として、ラウンドテーブルの目的・目標としての地域課題が具体的に把握されていること、つまり、本質的に問題中心的（problem-based）であることが必要である。日本の“ガス抜き”的ワークショップは、いったい住民参加によって具体的にどのような課題を解決するのかが明確でないままに、集会だけが手続き的に開催されていることが問題なのである。

また、ラウンドテーブル設立自体が誰の発案でいつどのように立ち上げられるのか、そのタイミングも重要である。これが適切でなければ、例えばサンタフェにおいても、ティエラコンテンタ開発は実現されなかったに違いない。サンタフェでは、その適切なタイミングを見出し、多元的構成を目指して呼びかけを積極的に行った自治体のイニシアチブ能力が高かったと評価できよう。

多元的構成員によって組成されたラウンドテーブルが、地域課題の解決へ向けて有意義な提言や提案を行っていくために次に重要な点が、新たな活動主体としての制度的志向性である。先に、ラウンドテーブルの設立は問題中心的であるべきと論じたが、多元的な制度的志向性をもったメンバーにより構成されるラウンドテーブル自体の制度的志向性が、その問題解決の質を大きく左右するといってもよいだろう。そのランドテーブルとしての制度的志向性は、財政的あるいは政治的な動向に大きく影響される自治体に対して、そして時には自己中心的な要求を民主主義的（多数決的）に主張する住民に対して、地域課題の解決という使命とその達成への理性を持った独立的なカウンターパートである必要がある。そうでなければ、公共を体現した組織とその活動とはなり得ない。

なぜなら、例えばラウンドテーブルが国や自治体の外郭団体等である場合には、日本における例を出すまでもなく、人的・業務的・資金的側面において国・自治体への従属的な関係からは完全に逃れることができないため、ラウンドテーブルの意思決定における公共的中立性の低下を招くことが指摘できる。また、資金調達面において積極的な自助努力が期待できないことも、組織と活動の質にかかわる大きな問題である。Santa Fe Affordable Housing Roundtableの精力的な資金調達は、単に活動資金の確保という意味だけでなく、それを通しての組織自身による様々なノウハウの蓄積と、他の民間セクターとの協働による地域ボトムアップ型ネットワークの構築という成果へと繋がっており、第4章で具体的に示してきたように、それらがティエラコンテンタの事業スキームの基盤となっているのである。また、過度に住民参加を重視したラウンドテーブルであっても、公共的中立性は低下すると考えられる。いうまでもなく、公共的な取り組みは、必ずしも社会的マジョリティのニーズに応えることではない。サンタフェを例にとると、社会的マジョリティは高級住宅化を担っている移住民である。現実として、彼らからは決してアフォーダブル住宅に関するラウンドテーブル設立の声は上がらなかったわけであり、Santa Fe Affordable Housing Roundtableが彼らから独立していなければ、彼らが所有する資産の価値に少なからず影響を与えるティエラコンテンタの事業を実現することは困難であったといえよう。

5-2. プロジェクトベースの特別目的型NPO

日本のNPOも、その組織数だけを見れば大幅に成長したといえる。しかし、Tierra Contenta Corporationのように大規模な住宅事業を手掛けることのできるNPOは皆無といってもよい。その理由の一つとして、日本のNPOの資金調達手段が非常に限られていることが挙げられよう。米国では、特にアフォーダブル住宅の整備を中心に、HUDによるCDBGやHOME制度をはじめとする潤沢な補助金があるのに加え、LIHTCによる民間セクターの積極的な投資・融資の誘導が実施されてきている。これらに比べると、日本の住宅事業NPOの活動促進へ向けた制度的・政策的支援は貧弱であるといわざるを得ない。

だが、米国の政策が必ずしも直接日本へ輸入できるわけでもない。NPOという社会的・文化的土壌がなく、NPOがボランティア団体の一種のように時には当事者さえも認識している日本において、全てのNPOにはじめから大きな使命のもと永続的な活動を求めることは難しい。そして、そのような体質の現状の日本版NPOに対して、自治体であれ民間であれ、寄付や融資を行うことは非常にリスクが大きいことでもある。そこで本節では、“プロジェクトベース（project-based）”をキーワードとして、日本におけるNPOによる住宅事業の戦略的展望を提案的に論考したい。

公共事業をプロジェクトベースで民営化するという方法は、現在の日本でも既にPFI（Private Finance Initiative）が導入されている。歴史は浅くその導入の是非についての評価はまだ定かでない部分が多いが、1999年の『PFI法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）』の施行以来8年が経過し、多くの事業が計画・実施されている。PFIの詳細な解説は省略するが、民間企業の構成員の出資によって設立された特別目的会社（SPC）が一種の元請けとなり、構成員の企業へ各種業務を発注し、公共サービスを実現する仕組みである。

しかしながら、筆者は既往研究を通して、現在の日本版PFIにおける事業計画において、VFM（Value For Money）の最大化とリスクの分散化を目的とする構成員の制度的志向性とその構成員のみによる意思決定が施設デザインの質の低下をもたらす問題を指摘している[12)]。そして、ツインオークス住宅地開発を取り上げた先行研

NII-Electronic Library Service

Architectural Institute of Japan

究では、NPOが意思決定の中心として事業を推進するシステムが経済的理由以上の居住環境デザインにおける多面的なリスクの低減に繋がっていることを明らかにしている[4]。つまり、あくまでSPCは“公共”事業を成立させるための主体であるから、その事業計画の意思決定は、それぞれの構成員の自己利害の関係で状況づけられるものではなく、それを越えた先の地域課題の解決という使命からの理性的視点を備えたものであるべきと同時に、資金調達のプライオリティを検討できるものでなければならない。よってここから、“SPCを非営利化する”という着想が導かれる。プロジェクトベースであれば、ある程度の期間を前提に完結した採算計画が立てられるため、民間セクターからNPOへの投資・融資の可能性も高まると考えられる。そして、構成員としての営利企業の参画へのインセンティブは、米国のLIHTCに近いシステムを導入することで与えることが可能であろう。

日本のNPOと米国のそれとの体質的な差異は、既にその呼称に明確に表れている。日本ではNon-Profit Organizationの省略としてNPOが用いられているが、米国ではNot-for-Profit CorporationあるいはNon-Stock Corporationと表現されるほうがむしろ一般的である。“Non-Stock”な企業であるだけであって、事業の遂行能力においては営利企業と全く同等であることが求められ、それが当然と認識されているのである。つまり、非営利の立場からプロジェクトを実行し、そのために必要なスタッフを雇用する能力を持ち、柔軟な資金調達の機構を備えている企業なのである。したがって、SPCを非営利化するという手法は、既存の日本版PFIを活用して、Non-Stock Corporationを育成しようという戦略でもある。

また、ティエラコンテンタの開発マネジメント手法の特徴として解説した、設計基準による建築許可の委任は、日本においても有効なツールであろう。いわゆる建築確認申請の一部委任であるが、日本の民間委託とはプロジェクトベースであるという意味で全く性格が異なり、いわゆる耐震強度偽装問題の中で露呈した企業能力を超える処理案件数や審査の不正確さの問題は十分回避できると考えられる。また、現在の日本版PFIの仕組みでSPCへ建築許可の委任を行うとその営利的な志向性のため全く機能しないことは明らかであるが、ティエラコンテンタのような理事会（board）を有した非営利特別目的会社（Non-Stock SPC）であれば、最終的な許可は自治体が出すにしても、適切に機能し事業の迅速な展開へと繋がることが期待できる。

6. まとめ

実は日本において、「問題中心的ラウンドテーブル」と「プロジェクトベースの特別目的型NPO」の潜在的な可能性を少なからず示すプロジェクトが既に動いている。詳細については現在調査研究中であるが、富山市において地元の設計事務所や建設会社・地主組織が協力してNPOを立ち上げ、NPO自らが地元の銀行から資金を調達、分譲住宅地開発を行っている『田園住宅開ヶ丘基盤整備事業』である[13]。事業主体である『NPO法人里山倶楽部』の設立主旨は「まちづくりの推進を図る活動」「環境の保全を図る活動」となっているが、実際は分譲住宅地開発を実現するために組織されたプロジェクトベースのNPOである。2007年5月時点では宅地造成の段階でありこの事業への評価はまだ可能ではないが、農村振興という地域課題の解決へ繋げる新たなコミュニティの創出を目指しているという意味において、非営利特別目的会社（Non-Stock SPC）の社会的な要請を示唆するものである。

最後にまとめとして指摘しておきたいが、この非営利特別目的会社（Non-Stock SPC）は、あくまで自治体から完全に独立していなければならない。公共事業に関わる限り何らかのかたちで自治体側の影響を受けざるを得ない。特に開発計画初期には予測不可能な事態が生じた際に、社会問題の解決という使命と理念のもと事業の妥当性を評価し判断できる立場を維持できる体質が必要である。本研究でTierra Contenta Corporationによる水利権に関する訴訟を紹介したが、自治体に対して正面から訴訟が起こせないような組織では、かつての第三セクターのような不明瞭な民営化と同じ失敗へと繋がることはいうまでもない。

なお本研究は、国土交通省・土地総合研究所平成18年度土地関係研究推進事業によって行われたものの一部である。

注

注1) OECD：経済協力開発機構（http://www.oecd.org/）は全家計平均所得の半分以下の所得である家計を貧困層と定義している。また、国連による絶対的貧困層とは「1日1ドル以下で生活している層」を指す。

注2) Ed Rosenthal氏：Enterprise ニューメキシコ・オフィス・ディレクター（2007年1月3日実施）、および、James S. Hicks氏：Tierra Contenta Corporation エグゼクティブ・ディレクター（2007年1月4日実施）へヒアリングを行った。

注3) 参加構成員：City of Santa Fe, The Enterprise Foundation（Enterprise Community Partners）, Esperanza, Habitat for Humanity, Life Link/La Luz, Neighborhood Housing Services of Santa Fe, NM Coalition to End Homelessness, Open Hands, St. Elizabeth's Shelter, Santa Fe Civic and County Housing Authorities, Santa Fe Community Housing Trust, Sustainable Communities, Inc., Tierra Contenta Corporation

注4) 低所得者向け住宅の所有者や出資者に対して、連邦税から投資減税を行うもの。銀行や投資会社によるNPOが行う開発プロジェクトへの投資を促す仕組み。所得控除（tax deduction）とは、所得金額からそれを差し引き課税標準額（taxable income）に税率を掛けて税債務額（tax liability）を計算するものであるが、税額控除（tax credit）はその税金を直接少なくするため、民間企業にとっては所得控除よりも大きなメリットがある。

注5) 制度的志向性とは、社会的な制度で設定された仕事や役目に対する人々の志向性のことをいう。文献3）を参照。

参考文献

1) 平山洋介，非営利住宅事業のジレンマと展望　世界都市／ニューヨークの経験から，住宅，日本住宅協会，52(10)，pp.11-17，2003.10
2) 林泰義，住宅市場とNPOの普及可能性，都市住宅学，pp.40-46，1998.12
3) 森傑，エスノデザインメソッド - 人々のデザインのやり方 -，舟橋國男編著，建築計画読本，大阪大学出版会，pp.273-298，2004
4) 森傑，民間非営利組織による大型住宅地開発の計画論に関する研究―米国ウィスコンシン州のツインオークス・プロジェクトに注目して―，日本建築学会住宅系研究論文報告会論文集，第1号，pp.7-16，2006.12
5) 日本都市計画学会監修・都市計画国際用語研究会編，都市計画国際用語辞典，丸善，G6，2003
6) The Enterprise Foundation (Enterprise Community Partners), Affordable Housing Supply, Demand And Pricing In Santa Fe County: A Report Prepared for Tierra Contenta Corporation, 2005.5
7) Mazria Associates, The Flance Company, Calthorpe Associates and COPA, Design Guidelines for Phase 1A of Tierra Contenta Planned Community, 1994.11
8) Tierra Contenta Corporation, Design Standards for Phase 1B Adopted by the City Planning Commission July 1997, 1998.8
9) Tierra Contenta Corporation, Design Standards for Phase 2A Adopted August 2000, 2003.3
10) Tierra Contenta Corporation, Design Standards for Phase 2B Adopted Adopted June 2003, 2003.10
11) Peter Calthorpe, The Next American Metropolis: Ecology, Community, and the American Dream, Princeton Architectural Press, 1993.6（ピーター・カルソープ著，倉田直道・倉田洋子訳，次世代のアメリカの都市づくり―ニューアーバニズムの手法，学芸出版社，2004.6）
12) 森傑，PFI事業の提案書作成におけるエスノデザインメソッドの考察 Private Finance Initiativeの施設計画に関するエスノメソドロジー，日本建築学会計画系論文集，第595号，pp.87-94，2005.9
13) NPO法人里山倶楽部ホームページ：http://www.satoyama-club.org/

（2007年12月5日原稿受理，2008年3月31日採用決定）

NII-Electronic Library Service