

＜研究ノート＞ 現代日本における居住 NPO の社会学的研究

和田 清美*
大槻 茂実**
細 淵 倫子***
田 口 曜彦****

I 本稿の意図とテーマ設定の理由

本稿は、2012 年 4 月以降取り組んできた「居住支援にかかわる活動実態と多様な主体との連携」をテーマとする共同研究の成果のとりまとめである。

研究の分析対象である「NPO」は、1998 年 10 月の「特定非営利活動促進法」（＝NPO 法）制定以降、その数は年々増加し、社会学の研究蓄積も多い¹⁾。執筆者の一人である和田は、都市のコミュニティ形成・まちづくりの担い手の視点から、「NPO・市民活動組織」の研究に取り組み、2007 年 12 月には東京都世田谷区の防災、防犯、景観、環境の支援活動を行っている NPO・市民活動団体 38 団体へのヒアリング調査を実施し²⁾、また、2012 年 8 月には東京都西東京市の NPO・ボランティア団体を対象に、本稿の執筆者らとともにリーダー調査を実施するなど、社会学の実態調査を進めてきた³⁾。

これらの研究成果を踏まえ、本研究では、コミュニティ形成・まちづくり活動の一つである「居住」に着目し、「居住支援 NPO」を研究対象に取り上げ、その活動実態と連携可能性をテーマとして取り組むことになった。その理由は以下のとおりである。

* WADA, Kiyomi 首都大学東京 人文科学研究科 教授 wada-kiyomi@tmu.ac.jp

** OHTSUKI, Shigemi 首都大学東京 都市教養学部 都市政策コース 助教

*** HOSOBUCHI, Michiko 首都大学東京 人文科学研究科 博士後期課程 2 年

**** TAGUCHI, Akihiko 首都大学東京 人文科学研究科 博士前期課程 2 年

第一は、先にふれたように NPO は、1998 年 10 月の「特定非営利活動促進法」（＝NPO 法）の制定以降、その数は年々増加し、これに伴い「社会的地域の課題の解決主体」として期待が寄せられようになっている。それは、「居住」の分野でも例外ではない。とりわけ、同分野にあっては 2000 年の「介護保険法」の施行とともに制定された「高齢者住まい法」と、2006 年制定の「住生活基本法」の第 18 条 2 項において NPO 等への支援が規定されたことが、一躍「居住支援 NPO」への社会的要請を高めている。にもかかわらず、居住に特定化した NPO 研究はわずかであることから、居住 NPO への社会学分析を行うこととした。これが本研究の第一の目的である⁴⁾。

第二は、近年のコミュニティ政策において「地域協働体」なる概念が提起されたことである。その意図は地域の様々な主体が地域づくり、まちづくりを実行することにある⁵⁾。その主体の一つとして「各種のまちづくり団体」が明記されている。もともとまちづくりがきわめて包括的概念であることに加え消去法的な選択である可能性にも一定の留意は必要であるが、後述するように多くの居住支援 NPO 自身も自らの活動分野として「まちづくり」を選択しており、まちづくりの担い手として自らの組織・活動を自覚していることがわかる。したがって、同分野の有力な主体であることに間違いなく、コミュニティ形成・まちづくりの主体としても役割が期待されていると考えられよう。

このような問題設定の下、本稿では、まず研究の背景と研究課題を述べる。その上で、東京都内の居住支援 NPO の全体状況の分析ならび居住 NPO の事例研究の分析結果を報告し、最後に、分析結果に基づく若干の政策提言と連携可能性について論じ、本稿のまとめとする。

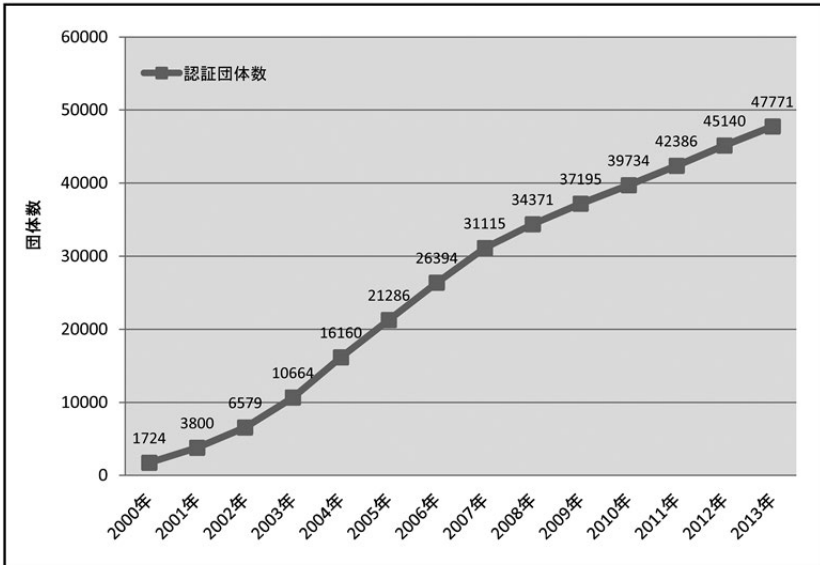
II 研究の背景と研究課題

1. 増加傾向にある NPO 法人認証団体数—「育成」から「協働」へ、そして「連携」へ

1998 年 10 月「特定非営利活動促進法」（＝NPO 法）が議員立法によって成立（同年 12 月施行）して以降、二度の法律改正が行われ、活動分野の改定、

認定 NPO の創設など、制度の充実が図られてきた。図 1 の「NPO 法人認証団体数の推移」をみると、2006 年以降、増加率はやや緩やかとなるものの、NPO 法人認証団体数は、2000 年以降一貫して増加傾向にあることがわかる。

図 1 日本における NPO 法人認証団体数の推移



年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年
総数	1,724	3,800	6,579	10,664	16,160	21,286	26,394
年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
総数	31,115	34,371	37,195	39,734	42,386	45,140	47,771

(2013 年 5 月 31 日現在：日本全体 47,771 法人)

「内閣府 NPO ホームページ」掲載の表をもとに作成

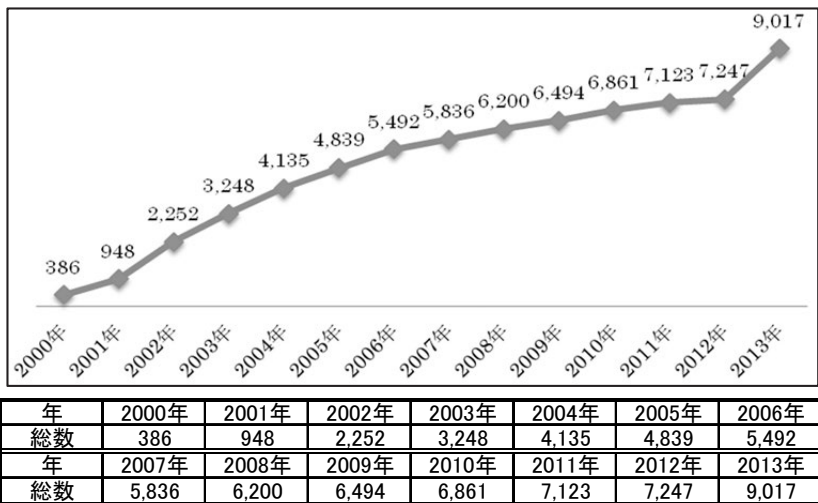
(https://www.NPO-homepage.go.jp/txt/b_history.txt) (最終閲覧日 2013/07/03)

また、図 2 の「東京都における NPO 法人認証団体数の推移」にあるように、日本の NPO 法人認証団体数の 2 割を占める東京都においても同様の傾向にある。とくに、2013 年は前年から 1,770 法人が増え、9,017 法人となった。

このような NPO 法人認証団体数の増加に伴い、行政による NPO 支援は、

NPO 法が成立した 1990 年代後半の「育成」支援の段階から、2000 年代に入ると、行政との「協働（＝パートナーシップ）」支援の段階へ、さらに最近では、行政のみならず多様な主体との連携（＝ネットワーク）へと移行してきている現状にある⁶⁾。

図 2 東京都における NPO 認証団体数の推移



(2013 年 5 月 31 日現在：東京 9,017 法人)

「内閣府 NPO ホームページ」掲載の表をもとに作成

(https://www.NPO-homepage.go.jp/txt/b_history.txt) (最終閲覧日 2013/07/03)

2. 社会的・地域的課題の解決主体としての NPO—公共サービスの担い手—

下記に示すように NPO 法に規定された分野は、現在 20 分野となっている。2013 年 5 月 31 日現在の定款情報の集計結果によれば、「保健、医療又は福祉の増進を図る活動」「社会教育の推進を図る活動」「連絡、助言又は援助の活動」「まちづくりの推進を図る活動」「子どもの健全育成を図る活動」といった福祉的特色をともなう活動を企図する団体が多いことが分かる（各項目で 40% 以上）。したがって、例えば”高齢者向け福祉サービスの充実”や”まちづくりの推進”といった特定の社会的・地域的課題についての解決主体として

NPO に一定の期待・自負があることが示唆される。

冒頭に述べたように、1998 年 10 月の「特定非営利活動促進法」（＝NPO 法）の成立の背景には、阪神淡路大震災時に顕在化したボランティア・市民活動団体の存在が大きい。日本の「ボランティア型市民組織」は、欧米に比べ極めて未成熟であると指摘されてきたが、NPO 法の成立により制度基盤が整ったことから、市民セクターとして、また公共サービスの供給主体として役割が期待されるようになっていく。

表 1 活動の種類(複数回答)

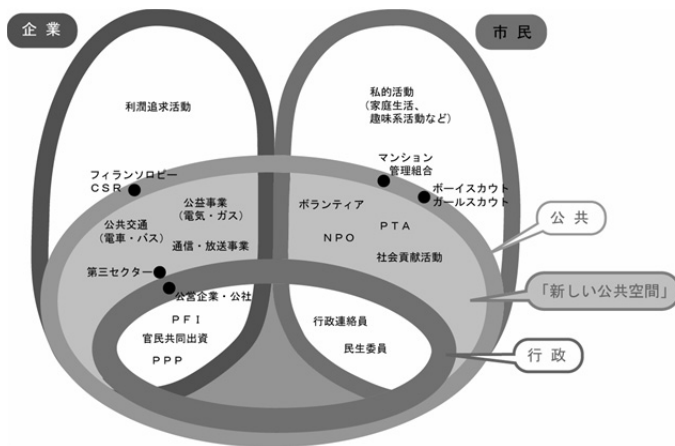
活動の種類	法人数	%
保健、医療又は福祉の増進を図る活動	27,602	58.1%
社会教育の推進を図る活動	22,304	46.9%
連絡、助言又は援助の活動	21,877	46.0%
まちづくりの推進を図る活動	20,369	42.8%
子どもの健全育成を図る活動	20,338	42.8%
学術、文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動	16,307	34.3%
環境の保全を図る活動	13,516	28.4%
職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動	10,954	23.0%
国際協力の活動	9,139	19.2%
経済活動の活性化を図る活動	8,048	16.9%
人権の擁護又は平和の活動の推進を図る活動	7,866	16.5%
地域安全活動	5,425	11.4%
情報化社会の発展を図る活動	5,412	11.4%
男女共同参画社会の形成の促進を図る活動	4,171	8.8%
災害救援活動	3,734	7.9%
消費者の保護を図る活動	2,993	6.3%
科学技術の振興を図る活動	2,614	5.5%
観光の振興を図る活動	565	1.2%
農山漁村又は中山間地域の振興を図る活動	508	1.1%
都道府県又は指定都市の条例で定める活動	66	0.1%

「内閣府 NPO ホームページ」掲載の表をもとに加工
 (https://www. NPO-homepage. go. jp/portalsite/bunyabetsu_ninshou. html)
 (最終閲覧日 2013/07/3)

図3は、『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して』（総務省、2005 年）において示された「新しい公共空間」の概念図である。報告書によれば、「公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体（住民団体、NPO、企業等）が、先進的、開拓的、創造的に『公共』を担う仕組みの萌芽がみられる。この多元的な主体により担われる『公共』、いわば『新しい公共空間』をいかに豊かにしていくかが重要になってくる」(p. 3)と述べられている。NPO は、公共の担い手として役割が期待されていることがわかる。

それは、本研究の主題である居住の分野においても例外でない。特に居住の分野においては、少子高齢化の進展を背景とした「高齢者住まい法」の制定（2000 年）、住宅の量から住居の質の政策転換をうたった「住生活基本法」（2006 年）の成立により、従来の住宅の提供・管理だけでない、居住に関わる多様な支援が求められてくる中で、NPO にその役割が期待される現状にある。それ故、他分野以上に活動実態と多様な主体との連携可能性の解明が必要との認識の下に、「居住支援にかかわる活動実態と多様な主体との連携可能性」をテーマ化するに至った。

図3 新しい公共空間



出典：『分権型社会における自治体経営の刷新戦略—新しい公共空間の形成を目指して』（総務省、2005 年）

3. 研究課題の提起

(1) 政策課題として「居住問題」に対するNPOへの役割期待

ところで、居住の分野におけるNPOへの役割期待は、先述した2006年制定の「住生活基本法」においてNPOの支援が明文化されたことが大きい。同法18条2項において、次のように規定されている。

「国は、都道府県計画の実施並びに住宅関連事業者、まちづくりの推進を図る活動を行うことを目的として設立された特定非営利活動促進法（平成十年法律第七号）第二条第二項に規定する特定非営利活動法人、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百六十条の二第一項に規定する地縁による団体その他の者（以下この項において「住宅関連事業者等」という。）が住生活基本計画に即して行う住生活の安定の確保及び向上の促進に関する活動を支援するため、情報の提供、住宅関連事業者等が住宅の供給等について講ずべき措置の適切かつ有効な実施を図るための指針の策定その他必要な措置を講ずるよう努めなければならない」

このようにわが国においては、住生活基本法においてNPO法人等への活動支援が規定されたことを契機に、NPOによる居住支援活動が認知されてくる。しかし、NPO法人を含む民間非営利組織の住宅事業への参入および居住支援活動の活発化は、1970年代後半以降欧米ならびに途上国を含む世界各地においてみられる動向である。石油危機以降の世界経済の減速及び国家財政の危機を背景に、1980年代に入り、全世界的な規制緩和と民営化政策がとられていく。これまで福祉国家政策をとってきたイギリスにおいてさえ住宅政策は大きく後退するようになっていく。その結果、ホームレスの増加、アフォダブル住宅の減少、格差など新たな住宅問題が起こり、ここに民間非営利組織が台頭するようになっていく⁷⁾。

一方、同時期、わが国はバブル景気に沸き、住宅及び居住環境は地価の上昇や再開発に伴う立ち退きなど悪化の一途をたどっていたが、1990年代に入り、バブル経済の崩壊、さらには阪神淡路大震災が発生したことから、欧米と同じような住宅問題が顕在化する一方、NPO法が成立したことは先述のと

おりである⁸⁾。2000年には「高齢者住まい法」が制定され、高齢者の住まいが政策課題として浮上し、リーマンショック後は一層の経済・雇用状況の悪化の中で、特に若者の雇用・住宅問題が取り上げられるようになっていく。そうした中、「住生活基本法」が2006年に制定されたのであった。また、ここ数年は「空き家」問題が政策課題として取りあげられるようになってきている。

こうした中、東京都においては、東京都住宅基本条例第17条に基づいて「住宅マスタープラン」が策定されている。その中で、「少子高齢化の更なる進行や先行きが不透明な経済状況の中、社会経済情勢の変化に起因する様々な課題に対応していくため、行政による公的住宅等の直接供給や補助金による促進などの財政的な措置によるのみでなく、多様な政策手段を総合的に講じることにより、効果的な住宅施策を重点的・集中的に実施していきます」と述べられ、住宅政策の展開にあたっては、「都民や住宅関連事業者、まちづくりに取り組む各種団体、NPO等、多様な担い手に向けて協力と協働を求める」(p. 1)としている。

このように東京都においても居住分野におけるNPO、その他の主体への役割期待と連携・協働が期待されている。

(2) 研究課題の提起と分析枠組みの提示

①研究課題の提起

しかしながら、居住支援に特定化したNPOの活動実態が把握されているとは言い難い。「住生活基本法」に規定されたNPO法人等への活動支援策の立案においても、また多様な主体との連携施策についても、まず実態解明から始めねばならない。その際想定されるのは、NPO調査の困難さに加え、居住NPO団体の抽出をめぐる困難性である。先にみたとおり、NPO法において規定されている20の活動分野には、「居住」もしくは「住宅」は入っておらず、これを特定する団体の抽出は極めて困難と予想できる。しかしながら、本調査研究では、敢えてこの課題に挑み、東京都における居住NPOの特定化を試み、この作業に基づく東京都内の居住NPO団体リストの整理を行う。その上で、事例調査法を用いた居住NPOの活動と多様な主体との連携実態

を把握することした。

NPO 法の制定が契機になって、海外及び日本の民間非営利組織の研究成果が多数出されているが⁹⁾、住宅（政策）、建築、まちづくり・都市計画の分野における非営利組織の研究は個別具体的に進められてきたと言える。しかしながら、居住に特定化した日本の NPO 研究は皆無の状況にある。数少ない研究成果の一つとして、海老塚良吉氏の『NPO が豊かにする住宅事業』（筒井書房、2009）を挙げることができるが、ここで取り上げられている日本の民間非営利組織の住宅事業は、住宅密集地事業、コーポラティブ住宅、高齢者住宅事業、ホームレス住宅事業の 4 領域であり、合計 12 事例が紹介されている。これらの成果を十分踏まえ、本調査研究は、東京都を中心とした居住 NPO の現在（いま）と課題を知り、その支援策の解明を目的とする。具体的な研究課題は、第一に東京都内における居住 NPO の全体状況の把握、第二に居住 NPO の事例調査である。

②事例調査の分析枠組み

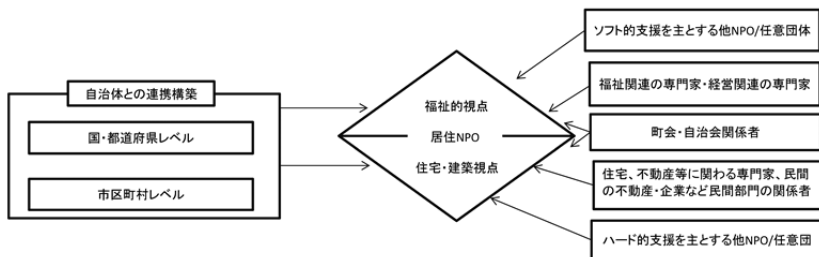
居住 NPO の事例調査を実施するに際して、以下のように居住 NPO の支援活動の構成要件を概念図として整理し、事例調査の分析枠組みとした。この分析枠組みの設定に際しては、堀田祐三子氏がイギリスのハウジング・アソシエーション活動を、伝統的な住宅供給・管理活動（Housing Activity）と、住宅供給・管理以外の新たな活動（Non-Housing Activity）の二つに区分した分類を参考とした⁷⁾。

居住 NPO が提供する支援とは、ハード面での居住支援（住宅・建築・不動産など）と、ソフト面での居住支援（居住に関わる連絡・助言・援助、保健・医療・福祉、教育、消費者保護、教育、雇用など）から構成される（下記概念図の中央部分を指す）。ここでは、便宜的に、この二つを構成要件として、ハードの居住支援（Housing Activity）を「住宅・建築的視点」、ソフト的居住支援（Non-Housing Activity）を「福祉的視点」と表現する。

しかし、この二つの要件から構成される居住 NPO の活動を展開していくためには、以下の概念図に示された居住 NPO の活動を支援する条件・要件が存在する。それ故、現段階の居住 NPO は、この二つの視点（＝要素）か

ら構成されていることになる。左側のボックスは、行政部門（国・都道府県・市区町村自治体）の支援・援助であり、右側には、民間部門との連携・協力を入れ込んである。具体的に言うと、ハード面では住宅・建築・不動産部門の連携・協力、ソフト面での福祉・介護・医療、経営等の高度な専門的知識が必要とされるため、両分野での専門家・機関、また両部門での他の NPO との連携・協力、さらには地域（住民、町会・自治会関係者等）との連携・協力を想定した。以下の図 4 は、上述の諸点を概念図として示したものである。

図 4 居住支援 NPO の連携状態を事例調査するにあたっての枠組み



Ⅲ 東京都内における居住 NPO の全体状況の分析

では、まず、東京における居住 NPO の全体状況を把握することとしたい。そのためには、その前提となる居住 NPO の特定から始めねばならない。前述のように、NPO 法で規定されている 20 の活動分野の中には、「住宅」もしくは「居住」は設定されていないため、本研究では、以下の手続きにしたがって、居住 NPO の抽出を行った。言うまでもなく、これは初めての試みであることから、今後の居住 NPO 特定化作業の一つのモデルとも言えよう。ご批判は多々あろうが、試案の提出ということでご理解いただきたい。

(1) 東京における居住NPO法人の抽出

①居住NPO抽出の手順

居住NPO抽出の手順は以下のとおりである。

【第一段階】

1. 主たる事務所の所在地「東京都」による検索(内閣ホームページより)
9,033団体を抽出(2012年7月31日現在)

【第二段階】

2. 「NPO法人ポータルサイト」に登録された9,033ケースのうち、自由記述内容を総合的に判断した上で、暫定的方法として居住支援・空き家活用支援と関連性が高いと考えられる以下の12単語を使用した240団体を居住支援NPOとして抽出した。

図5 居住支援NPOの自由記述活動内容

合計240ケース(重複を含む)					
まちづくり 144 60.0%	居住支援 4 1.7%	住まい 33 13.8%	住宅 17 7.1%	住環境 24 10.0%	不動産 30 12.5%
住居 32 13.3%	ハウジング 1 0.4%	バリアフリー 23 9.6%	建て替え 1 0.4%	空き家 2 0.8%	民家 1 0.4%

②分析結果

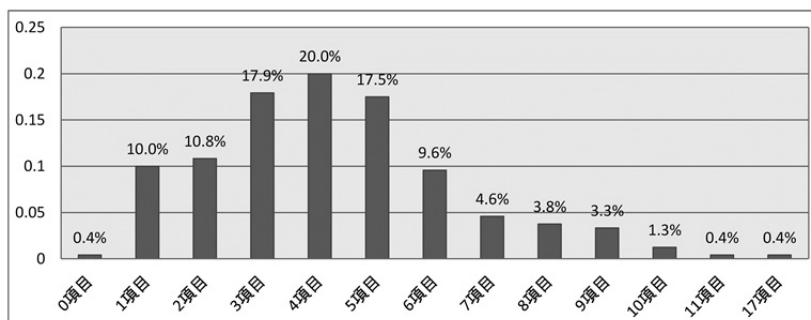
前掲の「図5 居住NPOの自由記述活動内容」を分析すると、以下の3点を指摘することができる。第一は、「まちづくり」を自認する団体が6割にも及ぶことである。前章のIにおいて、「住居」の概念は、従来の「住宅」と、物的及び社会的環境、住宅地、コミュニティをも含む包括的概念であることを述べたが、居住支援活動の内容は多岐にわたる。しかし、6割が「まちづくり」を記述していることは、その中心には「まちづくり」が据えられていることが示唆される。しかし、第二は、住まい、住環境、不動産、住居、バリアフリーがそれぞれほぼ1割を占めていることである。それぞれの占める割合は1割程度にすぎないが、依然として居住支援には、住まい・住宅の提

供を含む物的環境整備の支援は重要であり、そのため「非営利」とはいえ、実務として専門家が専業として担われなければ実施できるものでない。換言すれば、居住支援の内容は専門的な内容であるため、簡単に参入・参加ができるものでないことが確認された。第三は、「空き家」を掲げ、具体的な支援活動を実施している NPO はわずか 2 ケースにとどまったことである。「空き家」問題が、社会問題としてたびたび取り上げられている一方で、空き家解消に向けた団体は予想以上に少ないことがわかった。このことから、NPO 単独による空き家解消は困難であることが示唆される。

では、続いて抽出された 240 団体の「NPO 法人ポータルサイト」において提示された活動分野（20 項目）の結果を分析していこう。

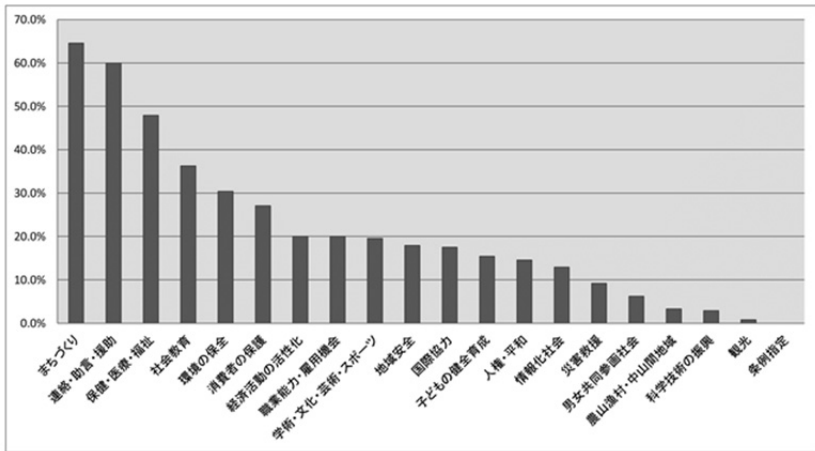
図 6 の「活動分野項目数」（自記入）をみたところ、4 項目にわたって活動している団体が最も多く、また中心に 3 項目～5 項目を選択した団体が全体の 55% に及ぶことがわかった。

図 6 活動分野項目数（N=240）



また、「具体的な活動分野」（自記入）をみたところ、図 7 のように、「まちづくり」「連絡・助言・援助」「保健・医療・福祉」「社会教育」が上位 4 項目であった。項目が指す内容自体が多岐にわたるため一定の留意が必要であるものの、上位 4 項目の選択内容から、連絡や助言、社会教育を通して住民の居住生活の改善（いわばソフト）を目指した活動団体が大半であることが窺える。

図 7 活動分野項目 (N=240)



③まとめ

以上の結果をまとめると、以下ようになる。東京都内に事務所を置く NPO 法人 9,033 のうち居住支援を行っている団体 (= 以下、居住 NPO 法人と標記) は、前掲のような 12 の活動領域に整理でき、さらに活動内容に踏み込んで分析すると、大きくは、伝統的な住宅提供・管理にかかわる「ハード面」での居住支援活動（住宅・建築・不動産業など）と、これを除く「ソフト面」での居住支援活動（連絡・助言・援助、保健・医療・福祉、教育、消費者保護、雇用など）とに区分できる。先にもふれたように、これは、堀田祐三子氏がイギリスのハウジング・アソシエーション活動を、伝統的な住宅供給・管理活動（Housing Activity）と、住宅供給・管理以外の新たな活動（Non-Housing Activity）の二つに区分した分類にほぼ対応する。もちろん、現実には両面（領域）の総合的複合的な支援が展開されているが、ここでは便宜的に二つの区分に整理しておこう。特に、最近の高齢者の住宅の事業展開にあたっては、両者の視点を含む総合的かつ複合的な居住支援が不可欠になっている。同様なことは外国人への居住支援、低所得者・路上生活者への支援、その他にも言え、居住を基盤に生活全体の支援が求められる。それ故、

旧来型の「住宅」支援に加え、ここに保健・医療・福祉・教育・雇用を含む生活全般をささえる「居住」支援が必要とされる時代となっている。

Ⅳ 居住支援 NPO の事例調査の結果分析

（１）事例調査の分析視点

以上の概念図に基づき、本調査研究では、居住 NPO を対象とする事例調査の実施を企画した。特に本事例調査の特徴は、居住に関連する専門家・機関との連携・協力の実態である。今回の事例調査においてどこまで一般化できるかは慎重に検討せねばならないが、事例調査に際しては、ソフト面では保健・医療・福祉関係、経営関係の専門的知識、経験を有している人材の有無と連携、ハード面では住宅・建築・不動産関係の専門的知識、経験を有している人材の有無と連携、民間部門の不動産関係者、住宅関連企業など民間部門の関係者、行政関係者等が団体内に存在している、もしくは団体外であっても人脈として存在しており、必要に応じて連携がとれることが活動を進めるうえで重要あると考え、住宅、不動産等に関わる専門家、民間の不動産・企業、金融機関、都道府県・市区町村レベルの行政関係者との連携・協働の実態を主軸にしなが、解明することとした。

以上の概念枠組みに基づき、具体的な調査項目として、①組織の設置年と組織規模、②支援の内容と支援対象、③連携の実態（機関・団体と職種）、④課題と行政への要望の４つを設定し、事例調査を実施した。

事例調査は 2012 年 9 月及び 2013 年 4 月～5 月にかけて実施され、その結果、調査に応じて下さったのは東京都内に事務所を置く NPO 法人を中心とする 19 の NPO 法人であった。

（２）調査結果

上述のとおり、事例調査は、東京都内に事務所を置く団体を中心に合計 19 の NPO 法人のご協力を得、実施した。「表 2」は、19 の NPO 法人の調査結

果の統括表である。これに基づいて調査結果を述べていく。なお、事例調査の内容は、『調査資料 大都市における居住 NPO の現一事例調査報告—』（首都大学東京都市教養学部和田清美研究室, 2014 年 3 月）を参照されたい。

①団体の設立時期と支援活動の特徴

団体の設立時期をみると、19 団体のうち 7 団体が NPO 法制定以前から活動を行っている。「グループ A」は 1978 年設立で最も古い。当団体はコープラティブハウスの普及活動を行っている。また、1985 年設立の「グループ G」は、マンション管理組合に対する情報の提供活動を行っている。また、1993 年設立の「グループ H」は、コレクティブハウジングの普及啓発等の活動を行っている団体であり、1994 年設立の「グループ J」は、設計者と施工者のコーディネート活動を行っており、両団体ともに「新たな住まいづくり」を活動目的に発足した団体である。この 5 つの団体は、わが国における非営利組織の担う「ハウジング」を支援する団体の先駆けと言えよう。

さて、残りの 3 団体の「グループ B」、「グループ F」、「グループ L」は、1990 年代入って設立された高齢者を対象とした居住支援団体である。NPO 法制定以降は、とりわけ 2000 年の「介護保険」ならびに「高齢者住まい法」の制定以後、高齢者の居住支援を行う NPO 法人が続々と設立されていく。本調査では、居宅・訪問・通所介護支援事業と高齢者住宅事業を展開している「グループ M」（1999 年設立）、高齢者向け賃貸共同住宅の運営をしている「グループ O」（2002 年設立）、老人ホーム等高齢者への住宅選びについての啓蒙活動を行っている「グループ D」（2008 年設立）、高齢者等の見守り支援活動等を実施している「グループ Q」（2008 年設立）、地域高齢者への訪問介護を行っている「グループ S」（2010 年代設立）の取り組みを取り上げた。残念なことに前掲の「グループ B」は 2013 年 3 月解散、「グループ L」は 2008 年に活動を休止した。しかし、その後の高齢者への居住支援 NPO の増加をみると、まさにその先駆けとなる活動と位置づけられ、その果たして役割は大きいと言える。

次に NPO 法制定以後の高齢者以外の居住支援活動をみていくこととしよう。2000 年以降設立された活動事例の特徴として、「グループ E」（2000 年設

立),「グループ R」(2000 年代設立),「グループ K」(2006 年設立)など,低所得者・路上生活者への居住支援 NPO があげられる。また,外国人への居住支援では,全国的に知られている「グループ P」が 2001 年に設立されている。また,事例調査では,児童養護施設退所者への居住支援活動団体として,2004 年に設立された「グループ C」を取り上げた。同団体は,ここ数年児童養護施設退所者へのシェアハウス事業を展開しており,各方面から注目されている NPO でもある。また,シングルマザーを中心として子どもの貧困救済を目的とした支援活動を展開している「グループ N」は最も新しい 2008 年に設立され,2012 年法人認証を受けている。

以上から,NPO 法人を含む非営利組織による居住支援活動は,NPO 法制定以前から取り組まれており,それは 1970 年代からコーポラティブハウスをはじめとする「住宅」支援活動から始まり,1990 年代には,「高齢者」への居住支援事業は着手されるようになる。2000 年の「介護保険法」,「高齢者の住まい法」を契機に,「高齢者」の居住支援団体が増加し,支援内容も多様になってきていることが分かった。また,高齢者以外でも,外国人,低所得者・路上生活者,障害者,養護施設退所者,シングルマザーなど,支援対象と支援内容の多様化が,2000 年以降顕著になっていることが今回の事例調査から明らかになった。

②組織の規模・活動の範囲と運営上の課題

組織の規模(会員数)をみると,今回事例調査を実施した 19 の NPO 法人の中で,最も規模が大きい NPO 法人は,「グループ F」で 1200 名の会員を擁している。「グループ G」は 376 組合(会員 14 人の個人),「グループ H」は約 180 名,「グループ L」は 80-100 名,「グループ P」は 82 名となっている。これら組織規模の大きい NPO 法人は,活動の範囲も広い。「グループ F」は全国であり,「グループ H」は首都圏,東北であり,「グループ L」は関東圏,「グループ P」は県内となっている。

それに対して,組織規模の小さな NPO 法人は,「グループ B」で会員数が最も少なく 3 名,「グループ D」は 6 名となっており,全国や都内を活動の範囲としている。一方,「グループ N」(10 名)や,「グループ Q」(不明),

「グループR」(15-16名)などは、市区町村内の特定地域にこだわった活動を展開している。

運営上の課題では、組織規模また活動の範囲にかかわらず、共通に(i)運営経費の確保、(ii)活動人材及びリーダーの育成問題、(iii)今後の組織及び活動運営への不安、困難さ、その他が挙げられた。とりわけ、事業収入ではなく、会費収入で運営を賄っている団体は、(i)と(ii)は、相互に関連しており、厳しく問題として提起された。また、組織規模の小さな団体ほど、この二つの問題を挙げている。

③連携の実態と行政への要望

最後に連携の実態をみてみよう。「表2 調査結果の統括表」によれば、連携先で最も多い機関・団体は、市区町村と任意団体で、19団体中13団体が挙げている。つまり市区町村と任意団体間の連携がすでになされていることがわかる。都道府県は7団体となっている。ちなみに国は、2団体であった。また、社会福祉協議会は、9団体挙げており、高齢者、障害者、低所得者・路上生活者、シングルマザーへの居住支援を行っている団体が社会福祉協議会を連携先として挙げている。

次いで、連携職種をみると、社会福祉士が12団体、建築関係の専門家(建築士・不動産鑑定士など)、介護福祉士、弁護士がそれぞれ11団体、公認会計士・経営コンサルタント・FP、地元の不動産業者、市区町村の職員、金融機関関係者は9団体が挙げている。町内会・自治会の役員は8団体となっている。都道府県庁の職員は最も少なく5団体のみとなっている。なお、すべての職種(10の職種)と連携している団体は、「グループP」のみである。当団体は外国人への居住支援をおこなっている団体である。9職種との連携があるのは3団体、8職種との連携があるのは3団体となっている。一方、連携する職種が全くない団体は「グループG」のみである。また、連携する職種が1職種のみという団体は3団体、2職種から3職種と連携する団体は3団体である。

表 2 調查結果統括表

[illegible]

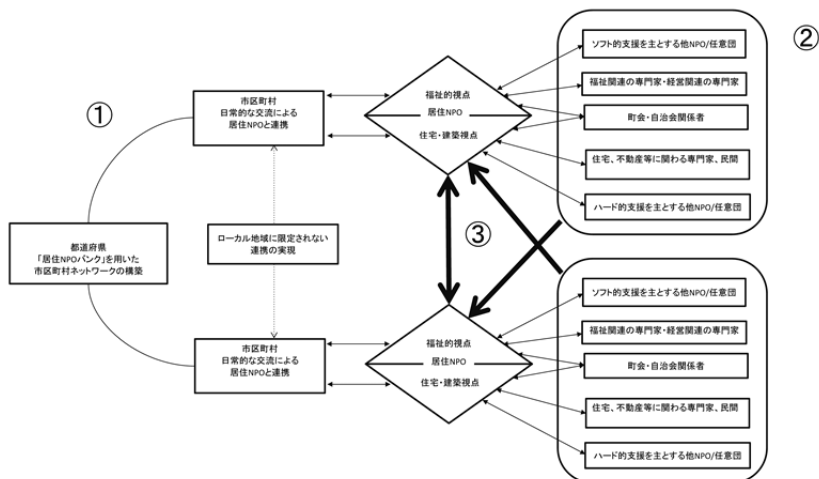
以上から、多数の機関、団体や職種との連携構築を図っている団体と、そうでない団体との落差が多いことが一見してわかる。しかし、連携先としては、区市町村と任意団体が多く、連携職種としては、社会福祉士、建築関係の専門家（建築士・不動産鑑定士など）、介護福祉士、弁護士、公認会計士・経営コンサルタント・FP、市区町村の職員、地元の不動産業者との連携が進んでいると言える。

では、行政への要望は何か。列記すると、新しい住宅法制や外国人、低所得者・路上生活者、高齢者居住などの新しい制度の構築、NPO の自立や評価の制度・仕組みの改善・再構築、NPO バンクの創設や情報交換を含む NPO 間の連携、また提出書類や事務手続きの簡素化、活動場所の確保、その他が挙げられた。住宅法制や法制度、また NPO の制度・システムの改善の問題は、市区町村や都道府県というよりも国への要望になろう。

V まとめ

これまで述べたきた調査結果を整理すると、組織規模また活動の範囲にかかわらず、共通に (i) 運営経費の確保、(ii) 活動人材及びリーダーの育成問題、(iii) 今後の組織及び活動運営への不安・困難さ、その他が挙げられた。とりわけ、組織規模の小さく財政基盤が脆弱な団体や会費収入で運営を賄っている団体は、(i) と (ii) は、相互に関連し合っており、組織運営が困難な状況に置かれていた。居住 NPO を育成するという視点から、活動資金の補助と人材育成の支援の問題が浮かび上がってきた。また、本調査研究の知見の一つに、12 のキーワードに基づく居住 NPO 団体の抽出がある。これは試案にすぎないが、再三指摘しているとおり、NPO 法の定款には居住は含まれていないことから、居住 NPO を特定化した NPO 研究もしくは居住研究は無いに等しいと言っても過言ではなく、また NPO の実態把握もその困難性ゆえにきわめて信頼性の低いことを指摘した。その理由として、本事例調査において、組織規模にかかわらず、活動の多忙さ故に、事業報告ならび各種調査、書類申請・手続きに対応できていないことが分かった。結果として、そのことが団体情報の形骸化の原因にも帰結することが指摘できよう。これらの弊害を除去するためにも、正確な居住 NPO の団体情報が継続的に把握されるシステムが設置されるべきであると考ええる。

図 8 調査によって得られた自治体・居住支援 NPO 連携の可能性



19 の事例調査は、「図 4 居住支援 NPO の連携状態を事例調査するにあたっての枠組み」に基づいて実施されたが、連携については、①自治体と居住支援 NPO が積極的な連携を行うこと ②居住支援 NPO には従来の NPO 研究で論じられてきた福祉的視点に加え、住宅・建築的視点に立った連携構築が必要であることが NPO の継続的な活動の要件であることが確認された。これらを含んで、ここでは、本研究によって得られた自治体・居住支援 NPO の連携可能性、すなわち「居住連携システム」を、図 8 としてまとめた。以下、これを説明していきたい。

①については広域自治体である都道府県と基礎自治体である市区町村とでは求められる役割が異なることが明らかになった。すなわち、市区町村は各居住 NPO と日常的な交流を通した綿密な連携を構築することをめざすことが望まれる。一方、都道府県は直接 NPO との連携を目指すのではなく、各市区町村によって集められた NPO 情報を集約し（NPO バンク）、市区町村を媒介したネットワークの構築に専念することが望まれる。都道府県の作成した NPO バンクを通すことで、これまでローカルな地域に限定されていた NPO やその関係組織はローカルな地域に限定されない広域的な連携が可能

となると予想される。

②については、居住支援 NPO は住宅の建設をはじめとして、多額の運営資金を要するものの、その資金獲得の経路は助成金や会費収入など限定的なものであり、安定的な活動資金の確保が懸念されていることが確認された。その対策として、民間住宅、不動産等に関わる専門家や企業関係者やハード的支援を主とする他 NPO/任意団体と知識・対策を共有することが望まれていることが指摘される。

また、ケーススタディから各 NPO はローカルな地域に根ざした活動を通して継続的な活動を行っているものの、そうしたローカル地域を越えた問題については、その共有や解決までのルートを有していないことが明らかとなった。しかしながら、地域を越えた問題の共有はその問題に対する効果的な解決先へと帰結することが予想される。したがって、今後は、③これまでローカルな地域に根ざした NPO や関係組織同士の地域間連携が可能となるような土台作りが期待される。しかしながら、②や③が可能となるためには、その必要条件として上記の都道府県による NPO バンクの作成・日常的更新が喫緊の課題であると考えられる。

最後に、前掲の「図8 調査によって得られた自治体・居住支援 NPO 連携の可能性」はあくまでも仮説の提示にすぎないため、今後更なる検証を進めることが必要であることを明記し、本稿を終えることとする。

【注】

- 1) NPO の社会学研究としては、例えば、鳥越皓之『環境ボランティア・NPO の社会学』（新曜社、2000 年）、佐藤慶幸『NPO と市民社会』（有斐閣、2002 年）、山下佑介・菅摩志保『震災ボランティアの社会学—“ボランティア=NPO”社会の可能性』（ミネルヴァ書房、2002 年）、安達清史『福祉 NPO の社会学』（東大出版会、2008 年）、橋本理『非営利組織の基本視角』（法律文化社、2013 年）などを参照されたい。主に、環境、震災、福祉といった分野が目立つ。また、和田自身は、次の論文を発表している。和田清美「現代日本の社会組織の考察—NPO・市民活動組織を中心に」（『人文学報』No392（社会学 43）、首都大学東京都市教養学部人文・社会系/東京都立大学人文学部、2008 年 3 月）

- 2) 本調査は、和田清美編『まちづくり・地域活動に関する調査報告書—東京都世田谷区の社会調査実習報告—』（首都大学東京都市教養学部和田研究室，2008 年 3 月）としてまとめられている。また、本調査の知見に基づく論文として、和田清美「コミュニティ形成・まちづくりの系譜と現代的位相」水島司・和田清美編著『地域・生活・国家』（日本経済評論社，2012 年）がある。
- 3) 本調査は、和田清美編『NPO・ボランティア団体の実態と担い手に関する調査—東京都西東京市の社会調査実習報告—』（首都大学東京都市教養学部和田研究室，2013 年 3 月）としてまとめられている。また、本調査データに基づく論文として、大槻茂実「年齢構成の多様性からみたテーマ型組織の連携について—考察—東京都西東京市における NPO/ボランティア団体に注目して」（『都市政策研究』第 7 号，首都大学東京都市教養学部都市政策コース，2013 年 3 月）がある。
- 4) 例えば、澤村明『まちづくり NPO の理論と課題』（溪流社，2004 年），海老塚良吉『NPO が豊かにする住宅事業』（筒井書房，2009 年）があげられる。
- 5) 『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』（総務省，2009 年 7 月）を参照のこと。本報告書の内容を紹介したものとして、和田清美「政策と住民（市民）参加・協働，コミュニティ」（和田清美監修『逆発想の都市政策』ぎょうせい，2011 年）を参照のこと。
- 6) 行政による NPO 支援は、「育成」支援の段階から、行政との「協働」支援の段階へ、そして多様な主体との「連携」支援の段階にあることは、総務省報告（前掲の註 5）に詳しい。多様な主体の協働に基づく「地域協働体」なる概念を提起したことにその含意がある。
- 7) ここで紹介したイギリスにおけるハウジング・アソシエーションの活動の二区分は、堀田祐三子『イギリス住宅政策と非営利組織』（日本経済評論社，2005 年）によっている。

〔文献〕

安達清史，2008，『福祉 NPO の社会学』，東大出版会。

Boris, E. T. & Steuerle, C. E., (ed.), 1999, Nonprofits and Government, The Urban Institute. (=上野真城子・山内直人訳，2007『NPO と政府』ミネルヴァ書房)。

海老塚良吉，2009，『NPO が豊かにする住宅事業』，筒井書房。

原田晃樹・藤井敦史・松井真理子，2010『NPO 再構築への道—パートナーシップを支

- える仕組み』, 勁草書房.
- 橋本理, 2013, 『非営利組織の基本視角』, 法律文化社.
- 早川和男編集代表, 1995, 『現代居住』(全5巻), 東大出版会.
- 林泰義, 1997, 『NPO 教書』, 風土社.
- 平山洋介, 1993, 『コミュニティ・ベースト・ハウジング—現代アメリカの近隣再生』,
ドメス出版.
- 堀田祐三子, 2005, 『イギリス住宅政策と非営利組織』, 日本経済評論社.
- 大槻茂実, 2014, 「NPO の活動継続要因についての予備的研究」『都市政策研究』第8
号, 首都大学東京都市教養学部都市政策コース,
- Salamon, L. M. 1995, *Partners in Public Service*, The Hopkins University Press.
(=江上哲監訳, 2007, 『NPO と公共サービス』, ミネルヴァ書房.)
- 佐藤慶幸, 2002, 『NPO と市民社会』, 有斐閣.
- 澤村明, 2004, 『まちづくり NPO の理論と課題』, 溪流社.
- 総務省, 2009, 『新しいコミュニティのあり方に関する研究会報告書』,
- 鳥越皓之, 2000, 『環境ボランティア・NPO の社会学』, 新曜社.
- 塚本一郎・柳沢敏勝・山岸秀雄, 2007, 『イギリス非営利セクターの挑戦—NPO・政府
の戦略的パートナーシップ』, ミネルヴァ書房.
- 山下佑介・菅摩志保, 2002, 『震災ボランティアの社会学—“ボランティア=NPO” 社
会の可能性』, ミネルヴァ書房.
- 和田清美, 2008, 「現代日本都市の社会組織の考察—NPO・市民活動組織を中心に」『人
文学報』第392号(社会学43), 首都大学東京都市教養学部人文・社会系/東京都
立大学人文学部.
- 編著, 2008, 『まちづくり・地域活動に関する調査報告書—東京都世田谷区
社会調査実習報告—』, 首都大学東京都市教養学部和田研究室.
- , 2011, 「政策と住民(市民)参加・協働, コミュニティ」和田清美監修『逆
発想の都市政策』, ぎょうせい.
- , 2012, 「コミュニティ形成・まちづくりの系譜と現代的位相」, 水島司・和
田清美編著, 『地域・生活・国家』, 日本経済評論社.
- 編著, 2013, 『NPO・ボランティア団体の実態と担い手に関する調査—東京都
西東京の社会調査実習報告—』, 首都大学東京都市教養学部和田研究室.
- 編著, 2014, 『調査資料 大都市における居住 NPO の現在—事例調査報告—』,
首都大学東京都市教養学部和田清美研究室.

A Sociological Study on Nonprofit Organization for Residence

WADA, Kiyomi
Tokyo Metropolitan University
wada-kiyomi@tmu.ac.jp

OHTSUKI, Shigemi
Tokyo Metropolitan University

HOSOBUCHI, Michiko
Tokyo Metropolitan University

TAGUCHI, Akihiko
Tokyo Metropolitan University