

はしがき

私が CDC(Community - Based Housing Corporation)という言葉を知ったのは、今から 1 年ほど前だった。それまで CDC という言葉はおろか、アメリカの住宅に関する知識は皆無だった。もともと私が卒論で扱おうと考えたことは、NPO と行政のパートナーシップであり、特に日本のことを扱うつもりであった。しかし、日本の NPO はまだまだ未発達で、NPO と行政のパートナーシップがまだうまくいっておらず、事例もまた少ないので、日本のことだけでそのパートナーシップを論じる時は、いわば、机上の空論になってしまうことが多かった。その時、谷本先生からアメリカにもっと目を向けた方がいい、CDC と行政の関係の中にはたくさんのパートナーシップの成功事例があるということを知り、初めて CDC というものに触れた。最初は、文献も少なく、知らないことだらけで暗中模索するといった感じであったが、次第にその仕組みがわかるにつれて CDC とそれを取り巻くシステムというものに興味を惹かれ、テーマもまた、そのシステムを探るという方向になっていった。よって、この本はメインテーマとしては、もちろん、NPO と行政のパートナーシップを探ることにあるが、CDC とは何かという説明に多くの紙面を費やした。

第 1 章では、CDC が生まれた歴史的背景として、アメリカ政府の住宅政策の失敗によってアフォーダブル住宅の不足という自体を招いたプロセス、CDC のルーツとその発展した経緯を示した。

第 2 章では、ハウジング・パートナーシップとして、CDC と連邦政府、民間企業、金融機関のパートナーシップをそれぞれ考察した。その中で、CDC の発展を促す、さまざまな制度があることがわかると思う。

第 3 章では、それら、ハウジング・パートナーシップの各主体と CDC とをつなぐインターメディアリー組織について調べた。インターメディアリー組織も、全国規模、もしくは地域に根差したものとさまざまなものがあり、多様な活動を行なっている。

第 4 章では、サンフランシスコ市の CDC に対する施策とそのパートナーシップを検証する。連邦政府とは違った地方政府の活動がわかる。

第 5 章では、最後に、第 4 章を受けた形で、CDC とサンフランシスコ市とのパートナーシップをモデルとして、NPO と行政のパートナーシップについて考える。

これだけ見ても、あまりにも多くの内容を入れてしまったという感じがするが、アメリカの低所得者層の住宅供給を考える時、まだまだたくさんの問題が存在する。ホームレスの問題、コープ住宅など、私が扱っていないところも多い。これ以上広げすぎると、自分自身のテーマと大きく離れることになるし、それを扱うほどの余裕もなかった。後輩達の中で、それらを研究する人が出てくるのを期待したい。

現在まで、アメリカの CDC についての研究というものは少ない。しかし、これからの日本でも NPO の活躍が期待され、CDC についてもより注目が高まるだろうし、そうあるべきである。

最後に、この卒業論文を書くにあたり、アドバイスをいただいた先生、また、共に励みし合ったゼミの仲間たちに感謝の意を表したいと思います。

1999 年 12 月 21 日
渡部 昌和

目次

はしがき

第 1 章 背景 (CDC とは何か)

第 1 節 アメリカの住宅事情

第 2 節 連邦政府の試み 4

第 3 節 CDC の出現 8

第2章 ハウジング・パートナーシップ

- 第1節 連邦政府
- 第2節 民間企業
- 第3節 金融機関

第3章 インターメディアリーとネットワーク

- 第1節 インターメディアリーとは何か
- 第2節 全国展開するインターメディアリー
- 第3節 地域レベルインターメディアリー
- 第4節 その他のネットワークを構成する組織

第4章 具体的な事例(サンフランシスコ市の場合)

- 第1節 現在にかけてのサンフランシスコ市の住宅事情
- 第2節 市の住宅政策
- 第3章 市の住宅部門とその活動

第5章 (CDC) と行政のパートナーシップ

第1章 CDC とは何か

第1節 アメリカの住宅事情

アメリカの住宅事情は世界でも最高水準に位置すると言われてきたが、1980年代以降きわめて深刻な状況にある。その問題は、アフォーダブル住宅の欠乏にあると言える。ここでは、そのアフォーダブル住宅の減少の背景を考える。

アメリカの連邦政府の住宅政策は「持家所有の促進を常に重点をおいて」⁽¹⁾きており、持家所有者は不動産税などを控除してもらえ、持家所有は拡大していた。しかし、1980年代になると、持家率は次第に低下した。80年には65.6%をピークとして持ち家率は低下に転じ、89年には64.0%となった。

持家所有が特に困難になったのは、低所得者層、貧困層、マイノリティであった。ここで言う低所得者層とは、「ある地域の所得中央値の80%以下で50%以下は最低所得層とされる」⁽²⁾。ただし、所得の区切り方は、地域によって異なることがあり、ここに示したのは、最も一般的な区切り方である。貧困層とは、連邦政府が定める貧困線以下の所得階層である。貧困線は世帯の型に応じて、毎年定められているため、一定の基準というものはない。例えば「1988年の4人世帯の貧困線は1万1092ドル」⁽³⁾であった。人種別に見ても、白人に比べて、黒人やヒスパニック系などのマイノリティーの持ち家取得は難しい。

持家所有が減少した原因としては、持家所有のコストが急激に上がった⁽⁴⁾のに対して、年収がほとんど上昇せずむしろ低下したことがある。また、金融機関による頭金の必要額の引き上げなどが考えられる。そのために借家市場へニーズが高まり、借家市場全体が高家賃化するという結果をもたらした。

借家市場においても持家所有の時と同じことが起こった。借家の家賃が上がったに対して借家人の収入は上がらず、低所得者にとって、実質的にアフォーダブル住宅が減少したと言える。そして、1960年以降、低家賃住宅の“放棄”と“高質化”という問題を引き起こした。

“放棄”とは、1960年代に、家主が低家賃住宅を放棄するという現象を言い、70年代に拡大した。その主な要因としては、借家人の低所得化、家賃負担能力の低下、借家経営・維持費の増大、近隣地域の荒廃などがある。このような“放棄”された低家賃住宅がニューヨークでは68年から78年の間で2万棟以上あり、シカゴでは70年から87年にかけて9万

戸近くあった。低家賃住宅の“放棄”と平行して、1970年代にその“高質化”が起こった⁽⁵⁾。中間所得層が都市内へ回帰するというジェントリフィケーションと呼ばれる現象が起こり、彼らが低所得層のコミュニティに入り込み、近隣全体を高質化した。これは、低家賃住宅の高家賃化または他の用途への転換を促進させ、“立ち退き”問題を引き起こし、低所得層の住宅のストックをさらに減少させた。

この2つの現象はお互いに異なる現象でありながら同一の都市の中で同時に進行し、きれいな高層住宅と荒れ果てた住宅とが立ち並ぶ異様な光景を作り出した。そして、この2つの現象は低家賃住宅を不安定なものにし、その消滅を加速するという共通の効果をもたらし、結局は低所得層の居住可能な住宅を見つけ出すことをより一層困難なものにした。

アフォーダブル住宅の不足を最も強く象徴し、証明しているのは、ホームレスの存在である。1980年代、HUDの報告では25~30万人、厚生省では100~200万人、全国住宅会議は250万人と推計されている。⁽⁶⁾このように、量に幅があるのはホームレスの定義が曖昧なためにその調査が困難であることがあげられる。しかし、ホームレスが確実に増大していることには間違いなく、年平均で約20%増加したと考えられる。また、ホームレスの世帯構成を見ても、従来の单身男性とは限らずに、女性、子供、若年層を多く含んでいるという新しい特徴もある。そのホームレスと生み出す要因は複合的ではあるが、その主な要因がアフォーダブル住宅の欠乏であることには間違いはないだろう。

第2節 連邦政府の取り組み

連邦政府による住宅への関与は、先ほどにも述べたように、基本的には持家取得の促進に大きな比重を置いていた。つまり、それは中間所得以上を対象として税制上の優遇措置を行おうというものであった。しかし、低所得者層への住宅政策が存在しなかったわけではなく、その専門機関としてLHA（Local Housing Authority、地方住宅庁）やHUD（U.S. Department Housing and Urban Development、住宅都市開発省）が存在した。LHAとは公共住宅の供給主体となっており、HUDは連邦政府の住宅政策を担当する組織で、LHAに対して住宅管理の補助を行っている。ここでは、アメリカ連邦政府の住宅政策としてどのような取り組みが行われていたのかを時系列で見てみる。

まず、最初にアメリカの政府が住宅への介入をしたのは1930年代であり、ニューディール政策のもとで、住宅供給と雇用創出を目的に公共住宅が作られた。しかし、これは、当初から民間セクターの不動産業界、住宅業界、金融機関による強い反発を招き、公共住宅はいくつかの妥協を余儀なくされた。

連邦政府の公共住宅の特徴としては、第1に、その供給対象は極めて低所得の階層に限定されたことが挙げられる。連邦政府と民間企業の活動は意図的に分離され、公共住宅は民間セクターがもともと対象としない階層だけに供給されることになった。第2に、公共住宅は都市再開発事業に関連づけられ、立退きになる人々への“受け皿”住宅としての性格を強めた。第3に、公共住宅のデザインにまでもが規制された。公共住宅は民間住宅と明確に区別できるように、装飾を排し、質素であることが求められ決して魅力的なデザインであってはならないとされた。この結果、公共住宅は、画一的で単調な“公共空間”を形成し、そこに低所得層を押し込めた。そして、公共住宅には常に否定的なイメージがつきまとうことになった。アメリカでは、公共住宅に代表される低家賃住宅は「NIMBY（ニンビー）」と呼ばれる。これは「Not In My Back Yard」の略称で「私の裏庭に低家賃住宅を建てるな」という意味である。

このようにアメリカでは公共住宅に関して数々の汚名が付けられていた。しかし、アフォーダブル住宅が不足する時代において、それは、低所得層にとっての貴重な資源であったという事実も見逃せないだろう。

その他の連邦政府の住宅政策として、補助住宅を見てみる。補助住宅とは民間市場への何らかの公的介入をもとに供給される住宅のことでさまざまなプログラム内容がある（第1-1表）。これは、1970年代に成長し、公共住宅と共に低所得層の住宅を確保する役割を果

たした。70年代を通じて補助住宅と公共住宅とあわせた毎年の新規建設は、総建設個数に対して平均14%を記録する⁽⁷⁾など一定の役割を果たしたといつてよい。

1980年代は、そうした連邦政府の住宅政策が根底から崩された時代であった。81年に成立したレーガン政権は「新保守主義」を強調し、「小さな政府」を目標に据え、財政支出の全面的縮小を試み、人々の自助の促進を訴えた。HUDの予算は大幅な縮小の対象となり、80年には連邦政府予算の7%であったのに対して、88年には1%未満まで低下した（第1-2図）。

また、公共住宅の新規供給は大幅に削減され、1971年で9万戸を超える建設個数だったのに対して、79年には4万戸、87年には1万戸にまで減少した。⁽⁸⁾さらに、公共住宅に対する管理・修復のための補助も大きく削減され、公共住宅への入居資格も更に限定した。その資格は、地域の所得中央値の80%以下から50%以下に引き下げられた。その他にも、家賃負担率を引き上げ、これは公共住宅だけでなく、補助住宅や家賃補助などの低所得層へのプログラム全体に適用された。負担率は従来の25%から30%になった。

注目すべきこととして、政府は公共住宅を民間へ売却することを推し進めた。これは「立ち退き」という問題を発生させ、政府は持家所有の促進を促すという政策に出て、公共住宅を徹底的に攻撃した。

以上のような1980年以降の連邦政府の住宅政策に対する撤退は、アフォーダブル住宅資源の喪失を一気に加速させる結果となった。その一方で持家所有者への補助は一貫して増大しており、持家所有者の利益を保護してきたという意味で不平等な政策であったと言える。このような環境の中で、民間でもない、政府でもない、新たなアフォーダブル住宅の供給方法が求められた。

第3節 CDCの出現

まずはじめに、CDCとは何かについて考える。CDCはCommunity-based Development Corporationの略称で、コミュニティ開発法人と訳す。「CDCは、都市・農村いずれであれ、衰退し、荒廃するコミュニティの再生を目的として、そのコミュニティの中で組織され、そのコミュニティのために中心となって活動している住民主導の組織であり、その大部分がNPOである。」⁽⁹⁾

次にCDCの活動内容について考える。CDCは現在、アメリカにおいて低所得者層に対するもっとも重要な供給者となっている。このようにCDCの事業の中心は住宅事業であるが、その基本的目標は、衰退コミュニティの再生であり、住宅事業以外でも様々な活動を行っている。ここでは、低所得者層に対する住宅を中心に扱っているが、その他の活動としては、コミュニティの住民のための仕事の機会の創出、住民のための職業訓練、高齢者・障害者・片親の家族・子供・ホームレスのための社会サービスの提供、事業を起こそうとする住民起業家に対する少額融資の提供⁽¹⁰⁾を行なっている。

次に、CDCのルーツとその発展の系譜について考察する。

CDCの住宅供給は歴史的ルーツを19世紀後半にもっている。当時の大都市は大量の移民が流入し、地方から若年労働者が集中するなど、人口が急速に増加した。彼らの多くは収入が低く、“テネメント”と呼ばれる賃貸集合住宅への過密居住を余儀なくされていた。第1-3の図は、19世紀ニューヨーク・マンハッタンに一般的に見られた過密住宅の平面プランであり、その形状から“列車型”“ダンベル型”と呼ばれ隣棟間隔を切りつめて、4~5階建てでびっしり立てられた⁽¹¹⁾。そこからわかるように、居住環境は極めて劣悪なものだった。結果として、大都市を中心にスラム化の傾向を強め、貧困の集中と再生産、犯罪の多発などを招いた。

このような状況に対し、「社会改革家、慈善団体、教会、篤志家、企業家は多様な試みを開始し、全体として“住宅改革運動”を展開」⁽¹²⁾した。このような住宅改革運動はある種の熱気を帯びた一つの時代精神を形成した。しかし、ここで成功したCDCはあくまでも少数でそのほとんどの組織は、スラムの膨大な存在と現実の前に微力であった。それが実際に

示した効果はそれほどあったとは言えないが、“政府”と“市場”の住宅供給とは異なる方法を追求したという点で CDC のルーツを形成したと言えるだろう。その特徴として、⁽¹³⁾ 改革運動に対して政府の介入を拒む形で進められたこと、民間の活動をベースにしながら、“市場”の原理には依拠しなかったこと、特定のコミュニティを対象としてそこに基礎を据える形で進められたことがある。ただし、現在の CDC と違って、その運動はコミュニティの“外部”から進められたという点でコミュニティ・ベースではない

現代の CDC が最初の注目を集めたのは 1960 年代である。ここでは独立したコミュニティ組織が急速な成長を示し、多様な活動を発達させた。CDC は住宅供給を中心として、社会サービス、雇用創出、経済開発など実際のプロジェクトを手がけるもので、低所得層の特定のコミュニティに基礎を置き、その“内部”から住宅を実際に作り出し、新たな局面を切り開いていった。

その直接的な母体の基礎は、多様なアドボカシー活動を展開したコミュニティ組織が発達したものや、教会・慈善団体などが母体となったもの、また、連邦政府のプログラムから生まれ成長したものの 3 つが考えられる。ここでも成功した CDC はまだ少なく、その多くは消滅していった。

1970 年代になって、CDC は着実に成長をはじめ、アドボカシーとプロジェクトを同時に展開し、プロのディベロッパーとしての性格を合わせもつようになり、多様な発展をしていく。現在、CDC は大都市を中心に展開しているが、地方都市、農村部にも及ぶようになり、広範な現象となった。また、サービスも個々の地域によって多彩であり、特定の方式に縛られず、その近隣の状況に応じてその内側から固有の行動を起こしていった。

1980 年代は先にも述べたようにアフォーダブル住宅が急速に消滅する時代である。しかし、こうした困難に満ちた状況の中で CDC は飛躍的な発展を遂げていく。CDC は「従来よりも洗練された組織を形成し、プロのディベロッパーとしての性格を一層強める」⁽¹⁴⁾ ことになり、飛躍的な成長を遂げる。重要なのは、低所得層の荒廃したコミュニティにおいて、CDC は、文字どおり唯一の住宅供給主体となったことである。政府が撤退したことによって、CDC 以外に低所得層への住宅供給を試みる主体はほとんど存在しなくなった。

“政府”の持家所有を促す政策や低所得層への住宅政策に対する撤退は、アフォーダブル住宅をより一層減少させた。その中で CDC が生まれ、CDC は民間でも政府でもないその隙間から新しい低所得層住宅の方法を模索した。つまり、CDC の発展は、営利を目的とするあまり低所得層に対して目が見えない民間セクターの限界つまり「市場の失敗」と低所得層に対して適切な住宅政策を取れなかった「政府の失敗」という、大きく言って、2 つの理由が考えられる。しかし、それは、CDC が発展する契機や要因とはなり得るが、それだけで CDC が生まれた原因を言い切ることはできない。むしろ、アメリカ人には、自分達のコミュニティは自分達で良くしようとする自助努力の意識がもともとあり、そこにアメリカの社会の現代の発展を支える底力があるのではないかと考える。

このように CDC の活動内容と、そのルーツや発展の経緯を見て CDC とは何かについて探ってみた。

しかし、CDC を説明するためには、CDC を単独で説明するだけでなく、その他の連邦政府・地方政府などの行政、民間企業・民間金融機関、また、それらをつなぐインターメディアリー組織との関わりを抜きには説明し尽くすことはできない。よって、CDC とそれら活動主体との関わりを通して、CDC とは何であるかを考えるのがこの論文の一つの目的である。その中でも、私は特に、CDC と行政との関係を取り上げて、どのような関係が望ましいのかを提案していきたい。その中で、広く NPO と行政のパートナーシップの理想的なモデルを考えてみる。

⁽¹⁾ 平山 [6] 13 ページ。

-
- (2) 平山 [6] 17 ページ。
 - (3) 平山 [6] 38 ページ。
 - (4) 佐々木[11]28 ページ。
 - (5) 平山 [6] pp.20~21。
 - (6) 佐々木[11]32 ページ。
 - (7) 平山 [6] 58 ページ。
 - (8) 平山 [6] 48 ページ。
 - (9) 林 [4] 教書 38 ページ。
 - (10) 林 [4] 教書 41 ページ。
 - (11) 日端、木村 [5] 138 ページ
 - (12) 平山 [6] 77 ページ
 - (13) 平山 [6] 80 ページ
 - (14) 平山 [6] 113 ページ

第 2 章ハウジング・パートナーシップ

アメリカには、政府、民間、NPO（ここでは CDC）は互いに結びついて、CDC の活動を支援するさまざまなシステムが存在する。CDC は資金調達力や、技術力に限りがあり、単独では高水準の住宅供給は出来ない。パートナーシップの発達で、CDC の能力を引き出し、活動規模を飛躍的に高める役割を果たしたのだと言える。ここでは、CDC と連邦政府、民間企業、金融機関とのパートナーシップをそれぞれ見ていきたいと思う。

第 1 節連邦政府

近年、連邦政府の活動の方法が変わってきているといえるだろう。従来、連邦政府は低所得層に住宅供給するとき、公共住宅、補助住宅、家賃補助などの統一的な制度を通じて補助金を自動的に分配しており、連邦政府自体がコントロールしていたという“トップダウン”方式の補助であった。それに対して、連邦政府が住宅供給に直接的に携わるのではなく、コミュニティに基礎を置く CDC を側面から支援したり、そのパートナーシップを促したりするという、“ボトムアップ”方式の補助に切り替えようとする動きが存在する。それが 1990 年の全国アフォーダブル住宅法に現れているが、それ以前からもそのような制度はいくつか存在し、その代表する制度が、CDBG と、タックス・クレジットである。もちろん、これ以外にも家賃補助や、補助住宅など、たくさんの制度が存在するが、ここでは、特に CDC に関係の深い制度に絞って扱っていきこうと思う。タックス・クレジット制度は後述の民間企業とのパートナーシップで詳しく説明するため、CDBG と 1990 年に成立した全国アフォーダブル住宅法をここでは見てみる。

まずはじめに、コミュニティ開発包括補助金（Community Development Block Grant , CDBG）であるが、成立したのは、ニクソン政権時の 1974 年で、住宅・コミュニティ開発法の中にあり、その目的は、複雑化した従来の住宅法のプログラムを見直し、州・地方自治体の裁量権を拡大することであった。これは、「低所得者の利益になる住宅、社会サービス、経済開発などに関して、州・地方自治体に一括して投入する補助、すなわち“ブロック・グラント”」⁽¹⁾であり、これによって、州・地方自治体は地域の状況に応じて補助金を柔軟に利用し、各種の問題に包括的な対応を試みることができるようになった⁽²⁾。

CDBG は 80 年代のレーガン政権以来縮小傾向にある(第 2 - 1 図)が、CDC は 1960 年代以降からずっとこの制度を利用してプロジェクトを成功させ、経験を積むようになっており、今でも重要な資金源である。HUD の最近の情報によると、97 年には、620 万ドル（そのうち住宅用が 550 万ドル）、99 年には、470 万ドルが支出された⁽³⁾。

次に、全国アフォーダブル住宅法（National Affordable Housing Act , NAHA）とは何であって、CDC にどのような影響を及ぼしたのだろうか。1980 年代、CDC の実績が社会

的に認められ、CDC に対する支援が本格化する。その一方で全国レベルで“成長”地域と“衰退”地域が分極化し、CDC が発展している地域はよいが、発展しない地域の、主に農村部や都市のインナーシティーではますます荒廃が進むという問題が発生した。そのような中で、アフォードブル住宅の確保を目的とし、CDC を側面から支援するため、1990 年に全国アフォードブル住宅法が成立した。前述の地域間能力の不均等発展を是正し、補助を“衰退”地域に重点的に配分し、分極化問題を全国レベルで調整し、各地域の住宅政策のパートナーシップを全体的に発展させることが主な狙いであった⁽⁴⁾。

全体的に、この新住宅法は、個別のプログラムのレベルにおいて、CDC などの NPO の役割を多角的に導入していることに従来の住宅法との違いがある。それは、CDC が 1980 年代に住宅供給を拡大し、プロジェクトを洗練させ、その能力を証明したからであり、その能力は高く評価され、政府が支援するのに十分に価値があると判断されたからと考えられる。

次に、この新住宅法の内容を個別的に考察する(第 2 - 1 表)。この法律の内容は主に重要なものとして、5 つのプログラムが存在している。一つは、HOME プログラム (HomeInvestment Partnership program) である。これによって、地方政府が補助金を低所得層のアフォードブル住宅のために投資する際、一定比率以上を CDC に振り向けることが義務化される。補助金は制度ごとに準備するのではなく、CDBG と同様に“ブロック・グラント”としてプログラムごと一括して投入し、“レバレッジ”の役割を果たす。レバレッジの役割については、後で詳しく説明する。99 年度には 161 万ドルが支出された⁽⁵⁾。

住宅法の内容の 2 つに、HOPE プログラム (Homeownership and Opportunity for People Everywhere Program) がある。1980 年代以降、レーガン政権は公共住宅の売却を進め、結果として、アフォードブル住宅の減少を招いた。そのような経緯を踏まえ、公共住宅ストックの売却に際して、LHA などの公的機関だけでなく NPO である TMC (借家人管理機構) がプログラムの実施を担当でき、公共住宅を TMC のコントロール下に置き低所得層のアフォードブル住宅として維持していけるようになった。

3 つめとして、アフォードブル賃貸住宅の保全に関わるプログラム (Preservation of Affordable Rental Housing) がある。補助住宅の消滅をくい止めることを目的として、家主が売却した補助住宅が CDC の所有になるように促し、それをアフォードブル住宅として保全するのが狙いだ。

4 つめに、サポーターティブ・ハウジングのプログラム (Housing for Persons with Special Needs) がある。高齢者、障害者、ホームレス、エイズの人々に対して、住宅と社会サービスを統合して供給するというもので、その供給主体として様々な各種 NPO が想定されている。

最後 5 つめに、包括的住宅戦略 (Comprehensive Housing Affordability Strategy, CHAS) がある。連邦政府の補助を利用しようとする州・地方政府は「それぞれの地域のニーズを把握し、住宅市場の動向、住宅供給システムの評価と再編の方法、公的資金の波及効果などを包括的に明らかにし、その上で 5 ヶ年計画を策定する」義務がある。これは地域レベルで住宅ニーズの把握、プライオリティの選択、政策手段の選択を行い、それを積み上げるかたちで政策を展開しようというもので、州・地方政府の計画能力の開発、地域レベルのパートナーシップの拡充を意図している。

最後に、連邦政府が補助金をアフォードブル住宅に投資する際に、“レバレッジ”の考えがある。CDC は公的な補助だけでプロジェクトを行うのではなく、それをテコとして用い、民間企業、金融機関、財団などの他の資金を引き付けることを必要とする。CDC への公的資金の投入は、それ以上の資金を必要としたプロジェクトに結びつき、補助の効果、効率性は高いと判断された時に、政府は補助を行う。レバレッジという考え自体は従来からあった考え方であるが、従来のものは企業が公的資金を利用して利潤を伸ばすという傾向があったが、この場合は、CDC がプロジェクトの中心となり、企業から資金を調達したとしても、CDC のコントロールのもとで、低所得者へのサービスをおこなうことができる。

このような流れは、連邦政府の役割が変化していることを物語っている。連邦政府は、CDC が資金を調達したりその活動をやりやすいようなハウジング・パートナーシップを形成し、国レベルから地域レベルでの主導性を移すために、自分達の役割を、パートナーシップを側面から支援するものと規定していることにこの新住宅法の全体的な枠組みの特徴である。

第 2 節 民間企業

低所得者への住宅供給は政府の領域であるとして、民間企業とは従来無縁であった。それは、企業とは、本来の行動原則が利潤追求であり、低所得層に住宅を供給しても利潤は確保できないからだ。しかし、現在、企業は膨大な資金を CDC に対して注ぎ込んでいる。ここでは、CDC と企業のハウジング・パートナーシップの仕組みと企業のそれをおこなうインセンティブを考察する。

CDC と民間企業とのハウジング・パートナーシップを説明する際に欠かせないのが、タックス・クレジット (Low Income Housing Tax Credit, LIHTC) という制度である。この法律が成立したのが 1986 年の税制改革時で、賃貸住宅供給に対する税制上の各種の優遇措置が大幅に縮減されたのと引き換えに創設され、当初は 89 年廃止の時限制度だった。しかし、この制度の需要は極めて大きく、制度の利用のノウハウが蓄積されていったため、この制度は現在も存続している⁽⁶⁾。

タックス・クレジット制度の仕組みは、民間投資家や企業が低所得者の賃貸住宅へ投資した際、投資した住宅の条件に応じて、投資額の 9%あるいは 4%に相当する連邦所得税を 10 年間にわたって税控除を受けられるというものだ。9%クレジットは連邦政府の補助を受けていない住宅、4%クレジットは何らかの連邦補助を受けた住宅、及び既存ストックの取得に際して得られる⁽⁷⁾。(図 2) CDC はもともと非課税組織であり、タックス・クレジットの適用を受けても、CDC 自体に利益はないが、そのタックス・クレジットの権利を民間企業、投家に売却することで、その資金を引き出す。この方法は、低家賃住宅の供給に有効な手法として、広く利用されている。

しかし、この制度にもいくつかの問題点がある。第 1 に、手続きが非効率的で、事務手続きの費用、時間がかかることがあげられる。

第 2 に、「所得逆進性のともなう」⁽⁸⁾。低家賃住宅に出資した企業や高所得の投資家が税制上の大きな利益を得てしまうのだ。第 3 に、制度の不備が挙げられる。タックス・クレジットは 15 年間にわたって低所得層の住宅として機能するが、その規制がはずれたあとは、出資者がプロジェクトをどのように扱うかはわからないという問題がある。

このようにタックス・クレジットは低家賃住宅の供給に大きな役割を果たしていると同時に、これらの問題を抱えていることを忘れてはならない。

次に、民間企業が低家賃住宅に投資する、その他のインセンティブとして、フィランソロピー活動がある。これは、社会貢献活動の一つとして、社会に利益を還元しようとするもので、パートナーシップに資金を供給し、住宅供給に寄与することは、企業のフィランソロピーを示すための有力な手段となっている。また、同時に、企業が活動する地域において、住宅が劣悪化し、コミュニティの荒廃が進めば、購買力の低下、良質の労働力の低下などの問題が生じる。そういう意味でも、企業が、近隣の安定化を図っていく必要が生まれる⁽⁹⁾。

これらの活動は最終的には企業自体の利益につながるものであり、低所得層に対する住宅供給の大きなインセンティブになることに間違いはない。タックス・クレジットという制度と、フィランソロピー活動としての動機は、車の両輪のようにうまく働きあって、企業は資金を CDC に対して流すことになった。また、CDC がその制度を利用して、積極的に企業に働きかけたことも見逃せないだろう。

タックス・クレジットは民間企業や投資家の資金を引き込むインセンティブとして重要な役割を果たしている。この制度からも政府が CDC と民間のパートナーシップを促すような

かたちで CDC を側面から支援しようとする意向が伺える。

第3節 金融機関

1960年代から70年代にかけて社会問題となった“レッド・ライニング”は、低所得層やマイノリティの近隣に対して、金融機関が投融資を拒否し、低所得世帯とその近隣は銀行からの融資を受けることが極めて困難だった。そうした状況への対応として、1977年、コミュニティ再投資法（Community Reinvestment Act, CRA）が成立した。

この制度は、すべての金融機関に対して、その近隣の居住者を所得・人種に関わりなく公平に扱うことを要求し、低所得層の近隣の再生に関連する投融資を促そうとするもので、各金融機関は立地するコミュニティに対し、一定額以上の投資・貢献をおこなわなければならない（第2-3図）。また、金融機関は低所得層に対する融資実績を年1回以上報告する義務がある。CRAの適用を受ける金融機関は、市民に融資業務行なっている商業銀行（commercial Bank）や貯蓄銀行（Saving Bank）、貯蓄貸付組合（Saving & Local Association）に限る。

CRAの監督機関として、金融機関の業態ごとに4つの機関が存在し、それぞれの金融機関を管轄している。監督機関の主な業務として、⁽¹⁰⁾金融機関に対する地域貢献の奨励、金融機関のCRA活動に対する定期的な評価、金融機関の地域貢献に対する格付け、企業合併・買収・支店開設・法人新規設立・本店の移転などの認可及び連邦政府の補助認可がある。CRA上の金融機関の義務として、CRA活動方針の策定、CRA活動記録の作成・公開がある。

CRAによる金融機関に対する格付けを行い、業務拡大などを認可する際に重要なポイントになっている。その評価・格付けをする際に、12の要素が存在し（第2-2表）、この12の要素による評価と、地域住民に対するヒアリングを行うことで公正厳格に対応している。格付けは4つに別れ、それぞれ、際立って良好（Outstanding）、良好（Satisfactory）、改善を要す（Needs Improvement）、実質的に法律違反（Substantial Non Compliance）に別れている。

CRAは、CDCが金融機関とパートナーシップを結ぶための主要な武器となっており、その融資を引き出すことが出来る。金融機関の方では、パートナーシップに資金を提供し、低所得層への住宅供給に寄与することは、CRAの要求を満たす行動である。しかし、それだけでなく、民間企業の場合と同様に、フィランソロピー活動の強調、コミュニティの安定化などの複合的な動機があることも見逃せない。もちろん、これで“レッド・ライニング”の問題が完全に解決したわけではないが、金融機関が低所得層の住宅供給やコミュニティ内のCDCと深く関わっていくためのさまざまなきっかけを作ることになるだろう。現在、CDCはさまざまな主体と関わり、それぞれの特徴を活かしながら活動を行っている。従来の「政府」と「市場」が支えてきたシステムは、コミュニティの荒廃を食い止めることができず、その限界は誰の目にも明らかになってきた。CDCとこれを支えるシステムは、それに携わる人々が30年にも及んで失敗を繰り返して、作り上げてきた成果といえるだろう。タックス・クレジットやCRAの制度ひとつひとつがその成果の表われなのだ。

第3章 インターメディアリーとネットワーク

第1節 インターメディアリーとは何か。

第2章では、CDCと行政、民間企業、金融機関のパートナーシップについて見てきた。ここでは、その間の仲介役として機能するインターメディアリー組織が果たしている役割について考察する。インタメディアリーとは何であるか、また、その基本的な役割について考える。インターメディアリーの基本的な役割は、「行政、企業セクターとの間に立って、CDCが事業主体としてその力を十分に発揮できるための社会基盤を整備する」⁽¹⁾ことであると言える。ハウジング・パートナーシップは極めて複雑なシステムであり、そこでは公共セクタ

一、民間セクター、金融機関などのさまざまな主体が独自の行動を展開している。インターメディアリーの役割は、そのような複雑化したパートナーシップの中で、住宅供給の効率性を高め、効果を引き上げるために、主体間を結ぶをいわば“ネットワーク”としての役割であり、1980年代以降、急速に発展している。

インターメディアリーの具体的な活動はさまざまであり、その活動領域として、主に以下の活動を行っている⁽²⁾。

一つは、CDCの住宅供給やまちづくりに対する直接的な資金支援である。

次に、CDCが資金を調達できるよう、資金をパッケージ化するなど、民間セクターとの文字通り「仲介」役を果たしている。民間セクターからタックス・クレジットなどを利用して資金を引き出し、その集めた資金をパッケージとしてCDCのプロジェクトに投入する。

また、行政の政策や補助金に関する情報の提供も行っている。インターメディアリーは、公共セクターの各種プログラムから資金を集め易いよう情報を提供し、また、その資金を“レバレッジ”として、民間セクターからも資金を集め、パッケージ化している。

次に重要な機能として、CDCの経営などの技術支援、また、CDCの運営のためのトレーニングを行っている。多様な技術支援を結び付けることによって、CDCの複雑な住宅供給実現していく役割を担っている。

その他に、組織間のネットワーク化やアドボカシーを行っているインターメディアリーも存在する。

パートナーシップを構成する各セクターとCDCは、活動の動機、関心、原則、方法は互いに大きく異なる。投資家は税制上の利益を追求し、民間企業はフィランソロピーの強調に興味がある。金融機関はCRAの要求への対応を意図し、CDCは荒廃したコミュニティの再生のために行動する。インターメディアリーはそこに介在し、主体間の関係の媒体となり、各主体に対し、その性格を踏まえた対応を行い、パートナーシップを円滑に機能させていくのだ。

次に、インターメディアリーの設立の経緯について見てみる。インターメディアリーは、主に3つにわけられる。一つは、全国規模の企業や財団がコミュニティ開発を支援する目的で設立したもので、LISC、エンタープライズ財団などがある。2つめに、連邦議会が設立したもので、NRC(近隣再投資機構)が特に大きな実績をあげている。最後に、地方レベルで企業、財団、個人が設立したもので、全米の大都市を中心として、各地に洗練された組織が生まれている。

また、CDCなどのコミュニティ組織が連合して設立したインターメディアリーも存在する。

第2節 全国展開するインターメディアリー

全国展開するインターメディアリーとしてここではLISC(Local Initiative Support Corporation)とエンタープライズ財団(Enterprise Foundation)を取上げてみた。

まずはじめに、LISCはフォード財団、生命保険会社(6社)の出資により1979年に設立され、全米で最大のインターメディアリー組織であると言われる。メインオフィスはニューヨークにあり、フォード財団が1960年代から展開してきたCDCの支援活動を拡大することを目的にLISCを創設した。その活動目的は、「CDCの支援を通じて、アフォーダブル住宅の供給、商業施設開発、雇用創出を行い、荒廃したコミュニティを再生すること」⁽³⁾にある。コミュニティの再生を達成するために、CDCの支援をすることを使命としていると明確に示し、CDCこそがコミュニティの再生を実現できる最もふさわしい主体であると考えている。LISCの活動の特徴は、「タックス・クレジットを用いて民間の資金を“ビジネス”として引き出し、それをCDCの活動と結び付けて」⁽⁴⁾いく点にある。

LISCは関連組織として、NEF(全国投資基金、National Equity Fund)とLIMAC(地域主導資産管理機構、Local Initiative Managed Assets Corporation)を1987年に設立した。

NEF はタックス・クレジットによって、民間企業から資金調達を行い、その集めた資金をプールする役割を持つ。NEF はその集めた資金を低所得者向け住宅プロジェクトに使う。企業側は、投資に対して少ない利子とタックス・クレジットを受け取る。これらの投資は「エクイティとして作用し、開発コストの 30~40%をカバーする」⁽⁵⁾。LISC によると、⁽⁶⁾NEF は、これまで 130 を超える共同パートナーと 500 の財団から、投資 20 億ドル近く調達した。また、300 以上のプロジェクト・サポーターと友好的なパートナーシップを結び、1987 年から 1996 年にかけて NEF のエクイティ融資は 37,000 の賃貸住宅を作ることを計画した。LIMAC は CDC が作った住宅未払いローンを購入するという低リスクの投資機会を投資家に提供するための第 2 市場として CDC への融資を引き出す機能を担っている。LIMAC は、1998 年 6 月 1 日現在、合計 1 億 1500 万ドル以上の 143 の貸し付けを購入し、一度も滞納されたことはない。

また、LISC は、“集中地域”を設定している点が特徴的である。資金援助は分散させて行なうのではなく、戦略的に特定のエリアを選択し、そこで活動する CDC に集中させる。そして、“集中地域”の多様な主体に刺激を与え、パートナーシップの拡大、多方面の資金の“リバリッジ”を促し、そこに持続的な効果を生み出していくことを意図している。

LISC は実績として、これまで 700 以上の企業等から 4 億 6000 万ドルを調達、2 万 8800 戸のアフォーダブル住宅供給を支援、41 のプログラム・エリアを広げ、70 の農業地域と 100 のインナーシティの CDC に支援をした。地域別に見ると、アフォーダブル住宅をシカゴで 10,000、ボストンで 4,000、ニューヨークで 3,500、マイアミで 1,000、ヒューストンで 1,700、サンフランシスコ・ベイエリアで 3,000 支援した。26 億ドルの資金を集め、34 億ドル以上の資金をリバレッジしたとあり、60 万㎡の商業施設開発を支援している⁽⁷⁾。

次に、全国展開するインターメディアリーのもう一つの事例として、エンタープライズ財団を検証する。エンタープライズ財団は、ジェームズ・ラウス(J.Rouse)によって、同社の出資金をもとに 1981 年に設立された。現在、スタッフ数は約 100 人で 90 以上の地域で活動し、16 のローカルオフィスを持ち、メインオフィスはメリーランド州、コロンビアに設置されている(第 3 - 1 図)。主な活動として、「資金助成、住宅開発、資金の仲介、技術的支援、組織間のネットワーク化の支援、教育・研修・会議・ワークショップの開催、政府・自治体へのアドボカシー」⁽⁸⁾を行なっている。

ジェームズ・ラウスという人物は、多数の都市開発を成功させてきた実績を持ち住宅問題に精通している。また、ラウスは、連邦政府の住宅政策に深く関わっており、特別委員会のメンバーとして、タックス・クレジットのしるされた 54 年の住宅法や、90 年の全国アフォーダブル住宅法にも全国住宅検討委員会の議長として立案に関わっている。そのような意味で、ラウスとエンタープライズ財団は、連邦政府の住宅政策の深く関わり、その策定に大きな貢献を果たしてきたと言えるだろう。

エンタープライズ財団の活動目標として、1 世代の間にこの国の全ての貧困者が良質でアフォーダブルな住宅を獲得することをあげ、その活動目的は、「CDC などのコミュニティ組織への資金援助、技術支援を行ない、低所得層の住宅の確保、雇用創出を支援し、住宅供給プロセスを通じてその生活向上を実現する」⁽⁹⁾ことである。LISC がコミュニティ再生のための CDC 支援を使命としているのに対し、エンタープライズ財団の使命は、低所得者向けの住宅の建設にある。

エンタープライズ財団は、4 つの関連組織を持っており、その一つに EDC(Enterprise Development Company)がある。EDC は都市開発・商業開発を手掛ける民間営利企業であり、その収益の全てはエンタープライズ財団に投入され、EDC の収益と財団の活動が直結されている。2 つめの関連組織が ESIC(Enterprise Social Investment Corporation、エンタープライズ社会投資機構)であり、資金調達を専門的に行なう。タックス・クレジットを用いて民間企業、投資家の資金を引き出し、政府へのプログラム、財団の資金援助、金融機関の融資などを組み合わせて CDC への“パッケージ”を作っている。3 つめが、

ELF(Enterprise Loan Fund)で、企業、財団、教会、個人の資金を収集した基金であり、CDC はそこから低利の融資を受けることができる。もう一つにリハブ・ワーク・グループ(Rehab Work Group、修復ワークグループ)は、住宅ストックの修復に要するコストの削減方法を研究、開発、普及するための行動を行なっている⁽¹⁰⁾。このグループは、修復対象のストックの選定、公的補助の利用、修復箇所の選定、修復デザイン、エネルギーの節約、建築材料の選定、修復技術、業者の選定、セルフ・ヘルプの導入、ボランティア労働の組織化など、ストック修復の一連のプロセスに最大限の配慮を払い、トータルにコスト削減を試み、その指導のもとで多くの CDC がプロジェクトの低コスト化に成功した。コスト削減の手法を詳細に示した「コスト・カット・マニュアル」を出版し、広く利用されている。また、修復設計図書のためのソフトウェア・パッケージの販売を行ない、大量購入資材の保管や、民間建設業者からの CDC 向けに寄付された工具の保管システムをつくった。

エンタープライズ財団が支援の対象としている CDC としての条件として、「 貧困者自身が住宅を獲得することを助ける、 ボランティアの労働、技術支援、及び寄付金を巻き込む、 住宅供給のプロセスを通じて、貧困者の就労機会の確保、ヘルス・ケア、教育、レクリエーション、その他の社会サービスを統合する」⁽¹¹⁾などがあり、これらの 3 点の条件を満たすことが要求される。財団の関心は、「あらかじめ決められた柔軟性のない、コミュニティに強いられるプログラムにではなく、支援は、コミュニティのニーズや現場に即した評価に基づくものである」⁽¹²⁾としている。CDC のプロジェクトには、エンタープライズ財団のスタッフが派遣され、資金援助と同時にコミュニティの強化に関わる技術支援が行なわれる。このようなことから、エンタープライズ財団は、CDC に対する支援をする際、単純な資金援助ではなく、低所得者、貧困層のコミュニティを内側から強化し、セルフ・ヘルプの能力を引き上げ、近隣の状態を包括的に再生していく点を重視していると言えるだろう。

実績として、エンタープライズ財団の年間報告書によると⁽¹³⁾、1982 年以来、27 億ドル以上の資金をローン、寄付金、エクイティ投資にて調達した(第 3 - 2 図)。その中でも、エクイティ投資の比重が高いのがわかる。また、96,000 戸の低所得者向けの新住宅あるいは修復住宅を作り(第 3 - 3 図)、3,000 人以上に雇用機会を与えた。400 以上の場所で、1,100 以上の非営利のコミュニティ組織とのネットワークを結んでいる(第 3 - 4 図)。CDC とのネットワークが、1982 年では、5 州から 6 つの CDC であったのに対して、1997 年、47 州から 1,100 以上の CDC とネットワークを形成し、1998 年に、新たに 281 の CDC をネットワークに加えることを計画している。1998 年度の実績を見ると、880 の持家の機会を作り、3,400 の借家を提供するのを助けた。また、2400 万ドル以上の短期ローンを作り、約 600 万ドルを 117 の組織に寄付したなど、さまざまな実績を上げている。実績は目覚ましい速さで伸びており、82 年から 85 年にかけて、エンタープライズ財団が支援した住宅供給は総計 1000 戸に満たなかったのに比べ、90 年以降では 1 年間の実績が 6000 戸近くある。

第 3 節 地域レベルのインターメディアリー

全国レベルで活動するインターメディアリーに対して、1990 年代以降、注目すべき動向として、地域レベルのインターメディアリーが発達していることがある。住宅へのニーズ、住宅供給に利用できる資源、住宅に関わる主体の活動状況、これらは、地域ごとに大きく異なり、その地域固有の条件を示している。全国レベルのインターメディアリーだけでは、それに適切に対応することは難しく、地域の中に独自の“ ネットワーカー ”が存在していく必要がある。今日のハウジング・パートナーシップは「全国レベルと各コミュニティを結び“ 垂直 ”方向から、地域レベルの“ 水平 ”方向に移行する」⁽¹⁴⁾傾向を示していると言える。全国レベルのインターメディアリーも、現在では各地域にブランチ・オフィスを配置するなど、地域ごとのパートナーシップの形成を重視していく方向性を示している。

地域レベルの独立したインターメディアリーとして、ボストン、シカゴ、クリーヴランド、サンフランシスコなどの組織は特に洗練されたシステムを形成しているが、ここでは、ボス

トンのネットワーク、BHP(Boston Housing Partnership)とサンフランシスコのブリッジ (BRIDGE Housing Corporation) の活動内容を検討してみる。

BHP は、1983 年に民間の独立した NPO として活動を開始した。その活動目的は、「アフordable住宅を増やすために、公共、民間、NPO、それぞれのセクターのパートナーシップを作り出し、その多様な主体、資源をまとめ上げ、CDC のコミュニティに根差した住宅を供給する」⁽¹⁵⁾ ことである。BHP が組み立てるパートナーシップには、公共セクターのマサチューセッツ州政府、ボストン市、民間セクターの企業、金融機関、非営利セクターのフォード財団、ユナイテッド・ウェイ、ボストン財団、ボストン・グローブ財団、LISC などが加わっている。

BHP の特徴は、CDC に対して、個別的、分散的に支援を投入するのではなく、各種の主体と資源を集約した独自のプログラムを作り、それを通じて CDC の住宅供給の効率、効果を高めていく点にある⁽¹⁶⁾。BHP のプログラムにはこれまで、BHP から までの 6 つのプログラムを組み上げてきた。 、 は放棄された住宅の修復と供給、 は家賃補助、 は社会サービス供給のためのプログラム、 、 は、それぞれコープ住宅の供給、プロジェクトのための土地取得を支援する。

ここにコープ住宅(Cooperative Housing)とあるが、コープ住宅とは、非営利法人であるコープ住宅組合を通して、組合株を保有した組合員に対して住宅権を与えられた住宅のことで、このようなコープ住宅は 19 世紀後半から始まり、40 年代以降拡大し、現在では、アメリカにおける住宅の所有形態の一つの型として重要な役割を示している。コープ住宅組合は、NPO であるが、CDC とは組織の内容や性格が異なるため、コープ住宅の詳しい説明は割愛する。

BHP のプログラムは、そのプログラムごとに具体的な狙いがあり、全体として一定の包括性を備えていることがわかる。全国レベルのインターメディアリーに比べて BHP は特定のエリアを対象として行動するからこそ、そこにある固有の条件に精通し、特徴的なプログラムを編み出すことができるのだろう。

現在までに、BHP は市域の 14 の CDC に支援を投入し、2000 戸以上の賃貸住宅、コープ住宅の供給を実現してきた。すべての住戸は、低所得者が居住できる家賃、価格を設定している。

次に、サンフランシスコのインターメディアリーであるブリッジについて見てみる。ブリッジの設立の経緯は、1981 年、匿名による 66 万ドルの寄付がサンフランシスコ財団に寄せられたことから始まる。財団はアラン・スタイン(Alan Stein)が議長をしていたブルー・リボン・タクスフォートを指名し、積極的な活動をする非営利の広域的開発法人を設立するように求めた。ブルー・リボン・タクスフォートは湾岸地域の主要 300 企業が加盟している「ベイ・エリア会議 (the Bay Area Council) と密接に活動しており、その協力を得て、ブリッジを設立した。ブリッジは 18,000 から 35,000 ドルの世帯収入の人々を主な対象として、質の高い住宅を大量に供給することを主要な目的とするように定められた。1983 年に連邦から 501 条 C3 項にあたる税免除を受ける NPO として認められ、活発な活動を開始した。

ブリッジの活動目的は、「カリフォルニアの低・中所得者に対して住宅を購入する機会を与えること、荒廃したコミュニティに再生する機会を与えること」⁽¹⁷⁾ である。主な活動内容は低所得者向けの住宅の建設・運営であるが、それと同時に、地域の CDC を支援するインターメディアリーとして活動し、その他さまざまな組織とパートナーシップを組んで住宅供給を行なっている。

現在までに、カリフォルニアで 8 千万ドル以上の価値に相当する 8000 戸以上の住宅を供給した(第 3 - 5 図)。CDC としては初めて、全国の住宅建設ディベロッパーのトップ 200 社に入るなど、名実ともに全米最大の民間非営利ディベロッパーと言えるだろう。もともとの寄付に 1600 万の寄付を加えて、関連機関として、BPMC (ブリッジ資産管理法人、

BRIDGE Property Management Company)、BASS (湾岸地域高齢者サービス、Bay Area Senior Services, Inc.)、ブリッジ住宅取得局 (BRIDGE Housing Acquisitions, Inc.)、ブリッジ・エコノミック・ディベロップメント機構 (BRIDGE Economic Development Corporation)、ブリッジ不動産 (BRIDGE Properties, Inc.) の5つのNPOを設立した。

また、独自の仕組みとして、トラスト・ファンドを資金運用のために設置している。これらの組織や仕組みは、ブリッジの住宅供給が円滑に動くように支え、又膨大になった建設住宅の管理運営や居住者サービスのために活動している⁽¹⁸⁾。

ブリッジの活動の特色としては、土地の入手から、建設、運営にいたるすべてのプロセスの中で、ブリッジという名の通り、様々な団体と関わりを持ち、また、良好な関係を作り上げていることだ。特に、地域住民との対話をもっとも重要だと考え、住民とのミーティングでは、地域の関心事や諸問題にキメ細かく応え、また既存の事例を見てもらう機会をつくるなど十分に手を尽くしている。

また、CDCとのパートナーシップの場合、行政から資金を導入するなどの資金調達の協力から、経営ノウハウの提供、共同所有者としての参加など、多様な役割をする。

BHPは、プログラムの数も少なく、資源を集約した独自の活動をしているのに対して、ブリッジは低所得者への住宅供給に関するあらゆるプロセスで支援し、自身もディベロッパーとしての能力を持ち、総合的な活動をしている。地域インターメディアリーと言ってもそれぞれ性質が異なるが、コミュニティに主導性を尊重しているところに共通点があるとも言えよう。

第4節 その他のネットワークを構成する組織

公共、民間両セクターだけでは、カバーできない領域が存在する。それを補う形で、非営利ネットワークが発達してきている。このような非営利ネットワークを構成する主体は、ハウジング・パートナーシップをより柔軟なシステムに組み立て、そのネットワークをいっそう密度の濃いものにしていく役割を果たしていると言えるだろう。ここでは、その非営利ネットワークを構成する主体となる組織を考察する。

1 財団

アメリカの財団は、人権擁護、文化、芸術、貧困問題、教育、海外援助など多くの領域に活動を拡大させているが、その中でも、多くの財団が、コミュニティの荒廃やアフォードブル住宅の欠乏の問題に興味を持ち始めた。近隣主導開発会議 (Council for Community Based Development) の調査によると、1987年度、全体で196の財団が1402件、総計6800万ドルのコミュニティ開発への補助を行っている⁽¹⁹⁾。その中でも、特にフォード財団はCDCに対する補助額の財団全体の32%を占めるほど、CDCの成長を促すための支援活動を大規模に展開し、大きな実績を残している。ここでは、そのフォード財団のコミュニティ・ディベロップメント活動のプログラムを見てみる。

フォード財団の主な活動は、始動期のCDCへの支援、CDCの組織の運営コストへの支援、CDCのプロジェクトに対する資金援助、パートナーシップに含まれるNPOの育成であり、特にCDCの能力向上はフォード財団の中心的な活動である。1967年から活動を始め、今日までに2億ドル以上もの資金をCDCに投入しその成長に寄与している⁽²⁰⁾。

近年の注目すべき動向として、全国規模の財団ではなく、地域レベルで活動するコミュニティ財団が増えていることも挙げられる。

2 教会

教会は、全米のほとんどすべてのコミュニティに存在し、歴史的に深く浸透している。1960年代から、教会はCDCを設立し、コミュニティの内側から、コミュニティの再生に取り組んできた。公共、民間セクターに比べて、教会はリスクが大きいプロジェクトにも積極的に関わっていく。牧師は、政府、企業、銀行、投資家などの多様な主体を結びつけパー

トナーシップを形成していく役割を担う。また、CDCの活動に対して、資金援助、ボランティアの派遣、各種の集会の協力を行う。その活動は住宅を単純に供給するのではなく、それを実現するためのプロセスを重視し、コミュニティの社会的な結びつきの強化を促す点に特徴がある⁽²¹⁾。

また、教会は、それぞれのコミュニティの中で活動すると同時に、全米レベルのネットワークを形成している。教会は連合体を作り、そのネットワークを通じて資金を収集し、コミュニティをベースとする住宅供給への支援を拡大することが出来る。このようなネットワークの形成は、豊かな教区から貧困な教区への資金の配分を促す役割を果たしている。

3 技術支援組織

CDCの組織を強化し、プロジェクトを成功に導くために、技術的コンサルティングを専門的に扱うNPOが発達している。CDCのスタッフは洗練されたプロとしての性格を強め、技術水準を確実に向上させてきた。しかし、住宅供給を達成するには、組織の運営、情報収集と分析、計画策定、資金調達、法的問題の処理など、一連のプロセスに多領域の複雑な技術を組み合わせる必要がある。CDCは概して小さな組織であることが多く、すべての領域のプロを擁しているわけではなく、プロジェクトごとに異なる技術を使用する必要がある。経験が浅いCDCは技術的課題に頻繁に直面し、それに対応できる能力を備えていないことが多いため、このような技術支援組織が必要である⁽²²⁾。

全米レベルの技術支援組織としては特に、CCC(Center for Community Change, 近隣改革センター)が活動的な行動を行なっている。57名の多領域のプロをスタッフとして備え、CCCは全米のコミュニティからの依頼に応じて、適切なスタッフを派遣する。

その活動は主に次の3つである。第1に、組織の設立と強化に対する支援である。近隣の居住者が何らかの組織を作り、活動の拡大を試みるとき、CCCはそれに必要な技術を提供する。コミュニティの居住者を組織の設立、運営に巻き込むために、低所得者、マイノリティの依頼を重点的に対象にしている。第2に、CDCのプロジェクトに対する技術支援である。CCCは住宅供給に必要なコンサルティングを行ない、同時にそのプロセスを通じて、CDCと近隣居住者の関係の強化、スタッフの能力の向上を促していく。第3は、特定のテーマの設定とそこへの支援活動の集中である。公共住宅における借家人組織の設立と強化や住宅トラスト・ファンドの設立などに力を入れている⁽²³⁾。

CCCは全米レベルで活動する技術支援組織であるが、そのような全米レベルの大きな組織とは別に、各地域の中に同様の機能を担うNPOがある。CDCは各地域でその地域ごとに異なる条件で資金を収集し、プロジェクトをまとめていく必要があるため、その地域固有の条件をよく知っている技術支援組織は不可欠な存在であるといえるだろう。

4 プランナー組織

都市計画、建築デザインなどのプランニングの側面からCDCの住宅供給を支援する多数のNPOが存在し、重要な役割を果たしている。その中心的な位置を占めるのはコミュニティ・デザイン・センターと呼ばれる組織である。その活動の目的は、プランナーをスタッフとして雇用し、低所得層の近隣のニーズに応じて、プランニングに関わる支援を組織的、継続的に行なうことである。デザイン・センターの運営、プランナーの給与のための資金は、民間の財団を中心に多方面から調達され、プランニングは無償ないし低料金で行なわれている。現在、コミュニティ・デザイン・センターは各地で設立されており、正確な統計はないが1983年の時点で約60の組織が存在したので、それ以上の数の組織が存在すると考えられる。活動内容も多様化し、プランニング活動だけに限らず、プロテスト活動も平行して行なう組織もあり、また、規模も特定の近隣をベースにする組織から、より広範に都市レベルを対象とする組織も存在し、活動範囲も多様化している⁽²⁴⁾。

5 コミュニティ資源組織

CDCは住宅を供給するときに、資金、土地、人材、などの各種の資源を多方面から調達する必要がある。ここで、特定のコミュニティの中に資源を蓄積していくことが、必要にな

る。全米、地域レベルの資源を活用するだけでなく、そのコミュニティの内部に資源を持つておくことができれば、CDC は効率的に活動できる⁽²⁵⁾。

コミュニティ・ローン・ファンドは、特定の近隣の中に資金をプールし、そこで活動する CDC や NPO に低利の資金を貸しつける役割を果たしている。資金提供者は一定の利子を受け取るが、利率は市場よりも低い(0~5%)。銀行は、CRA の要求を満たすために、ローン・ファンドに資金を提供することが多い。

コミュニティ・ディベロップメント・クレジット・ユニオンは、近隣の個人がメンバーとなる非営利の信用組合で、住宅の改善、経済開発などを目的としている。メンバーの出資をもとにして基金をつくり、メンバーに対して低利融資を行う。メンバー以外からの出資を受けることもあるが、融資の対象はメンバーに限られるという点が、コミュニティ・ローン・ファンドとは違う。

コミュニティ・ランド・トラストは、コミュニティの土地資源の蓄積を目的とする NPO であり、CDC と協力して、低価格、低家賃の住宅供給を実現させている。ランド・トラストは土地部分を所有し、住宅だけを近隣内の低所得の世帯、CDC、コープ住宅などに低価格で売却する。購入者は住宅の転売は認められず、手放すときは、低価格でランド・トラストに返還しなければならない。この仕組みは、ランド・トラストが土地を永久的に保有し、投機的な市場から切り離すことを意図している。コミュニティをベースとするプロジェクトはランド・トラストとのパートナーシップ関係のもとで、低価格、低家賃の住宅を提供できるのだ。また、資金援助に限らず、技術援助を行っている組織も存在する⁽²⁶⁾。

6 CDC の連合体

全米のコミュニティで成長する CDC は互いに結びつき、連合体を形成するようになった。個々の CDC は小さな組織であり、住宅供給を効果的に拡大するためには、コミュニティ間のネットワークを強化する必要がある。連合体は、通常は独立した NPO として設立され、CDC が単独では果たせない多角的な機能を担う。その機能とは、情報交流の促進、調査研究と技術開発、政策提言、ハウジング・パートナーシップの拡充などである⁽²⁷⁾。

具体的な事例として、NCCED(National Congress for Community Economic Development, コミュニティ開発全国会議)を取上げてみる。NCCED は全米の CDC をメンバーの組織とする連合体である。この組織は 1970 年に設立され、主にコミュニティ・サービス法のタイトル の補助を受けた CDC の連合体としてスタートした。当初は、組織運営コストは CDC からの会費をベースとしていたが、80 年代、NCCED は財団を中心とする多角的な資金を導入しはじめ、活動範囲を広げるようになった。メンバーの数は当初の 40 に比べて、現在では 300 を超えている⁽²⁸⁾。

その活動は、大きく 3 つに分けられる。

第 1 は、連邦政府への住宅政策への働きかけである。これまでに、NCCED はタイトルの拡大、CDBG の改善、タックス・クレジットの延命、CRA の改善に関わってきた。近年では、全国アフォーダブル住宅法の中に HOME を創設するための働きかけを行なった。政府のプログラムへの働きかけは、いずれも CDC の活動に深い関連を持つものばかりである。

第 2 は、調査・研究である。1991 年に CDC の実績に関する調査を実施し、それをマス・メディアに取り上げてもらうことで、CDC が成長していることを広く全米に認知させた。

第 3 は、ハウジング・パートナーシップのための独自のプログラムの取り組みである。教会と CDC の協調関係の形成、社会サービスと CDC の結合、CDC のプログラムへの銀行資金の導入など、NCCED は特徴的なプログラムを準備している。

その他にも、コミュニティ・サービスの技術支援のための基金を集めたり、リーダーを育てるためのプログラムなどもあり、近年、プログラムが多様化してきていると言えるだろう。

2, 3 章にかけて、ハウジング・パートナーシップの仕組みを見てきたが、従来の政府と市場の住宅供給では、それぞれの主体が、相互の関連性を考えずに、個別的に行動していた

だけにすぎなかった。今日のパートナーシップはそれとは異なる新しい仕組みを作り上げていると言えよう。最後に、その方向性を示してみる。

第1に、コミュニティに主導性をもたせていこうという動きがある。政府は市場から撤退し、CDCの成長を促すように側面から支援をするようになり、インターメディアリーも全国規模で垂直的に支援をするのではなく、水平的に地域同士のネットワークを作ろうという方向にある。

第2に、政府と市場には含まれない、従来存在しなかった新しいNPOが登場した。これは4節で説明したが、パートナーシップが成長するにつれて今までになかった新しいNPOが生まれるかもしれない。

第3に、ネットワーク方式の発展がある。政府、市場、そして、NPOのそれぞれのセクターが個別に行動したのでは、市民のニーズを満たすことは出来ない。パートナーシップは、インターメディアリーが各セクター間をネットワーカーとしてつなぎあわせ、その潜在能力を引き出すことによって可能になるのだろう。

第4章 具体的な事例(サンフランシスコ市の場合)

第1節 サンフランシスコ市の現状

前回までは、主に全米レベルでのことについて見てきたが、今回の報告では、具体的にサンフランシスコという、ひとつの都市に絞って、その中でCDCやサンフランシスコ市の政府が低所得層のアフォーダブル住宅の欠乏という問題に対して、どのような活動を行なっているか、また、その中でどのようなハウジング・パートナーシップが築かれているかを考察する。

数ある都市の中で、サンフランシスコを選んだ理由としては、サンフランシスコという町が過去1世紀半にわたってアメリカの大都市の抱える多くの問題を早々と体験し、同時にその解決に向けて社会改革の先駆的な存在であり続けたと言われているからだ。とりわけ、市民権運動、人種解放運動、環境保護運動などラディカルな活動の中心地、または、同性愛者のメッカとして有名であるが、この町は、常にアメリカ社会の最先端の社会問題を問い続けてきたし、今後もそうあり続けると私は考える。そういう意味で、サンフランシスコを調べることは、将来の全米の都市、はたまた、日本の都市の問題にもつながってくるのではないかと思ったことも理由の一つである。

まずはじめに、サンフランシスコ市の住宅事情とそれを取り巻く都市事情について見てみる。住宅事情や都市の事情というのは、都市それぞれで違うわけで、その都市の特徴や都市の市民のニーズというものを知っておくことは、その都市のCDCや市の活動を理解するために不可欠なことだと考える。

サンフランシスコの住宅は、93年の時点で33万2千500戸あり、その中でも、一戸建ての独立住宅は約5万5千500戸、両隣りと接した戸建ては、約5万戸、残りはコンドミニアムやアパートなどの集合住宅で22万7千戸ある。73万人いるサンフランシスコの住人の70%以上にのぼる約50万人は、アパートなどに住む借家人であるということがわかる。持ち家については、サンフランシスコは全米でもっとも価格が高く、その取得は極めて困難である。第1-1図は、全米の都市の所得人口のうち、市内に住宅を購入できる割合を、それぞれの間所得額から割り出したもので、サンフランシスコは約22%と最下位である。

以上のような状況から、サンフランシスコは借家の町であることがわかる。ここでは賃貸住宅の現状を見てみる。市民の70%以上がアパートやフラットなどの借家住まいであるため、テナント・パワーは最大限守られ、レント・コントロールと呼ばれる家賃の値上げに関する条例がある。サンフランシスコでは、84年の始めにそれまで7%だった値上げ率の上限が4%に変わり、その後の改正されて、年間の値上げ率を消費者物価指数の60%に抑えることになっている。したがって、この率は年によって異なるが、96年以降1%ほど、家

賃は値上がりしている。更に 94 年には、サンフランシスコ不動産協会の反対にもかかわらず、プロポジション が住民投票で可決され、従来のレント・コントロールの対象外だった 4 戸以下のアパートで所有者が住んでいるものについてもこの条例が適用されることになり、実質的な家賃の値下げに貢献している。このレント・コントロールは当然に借家人には支持されるが、家主としては、死活問題であり、修理・改築はもちろん、維持管理も手薄にならざるを得ず、家主協会はたびたび条例改正に挑戦しているが、失敗している。管理が行き届いていないアパートなどは、町の景観を損なうと言う面でもマイナスな面も大きい。

以上はテナントが住み続ける場合だが、テナントが入れ替わったときには、当然、家賃の値上げはある。テナントが入れ替わったときもレント・コントロールを継続的に適用しようという動きがあったが、住民投票によって否決された。否決された理由として、もしこの条例が発行されていたら、住宅の本来の市場価格より資産価値が減少し、市の固定資産税が減少すること、さらに、市がアパート経営のデータを管理することになり、プライバシー侵害だけでなく、その登録やファイルの更新や維持に経費がかかることがある。単に値上げ率を抑えればよいという問題ではないことがわかる。

そのようなレントコントロールにもかかわらず、サンフランシスコでは、95 年にアパートの家賃が異常に高騰した。その主な原因として、シリコンバレーのハイテク会社に通う人々の多くがサンフランシスコ市内に住みたがるということがある。

コミュニティの活気ある多様性を維持し、都心の荒廃地区をなくして、安定した税収を確保するためにも、アフォーダブル住宅の効果的な供給が求められている⁽¹⁾。

次に、低所得者層の状況とアフォーダブル住宅事情を見てみる。サンフランシスコ市とその周辺は人口 300 万人を超す全米第 6 位の大都市地域であり、今でも、人口は約 9%の伸びで増えている。アメリカの大都市の多くは周辺郊外の人口は増えてもインナーシティの人口は減少するのが通例であるのに対し、サンフランシスコではインナーシティでも人口が伸びている。その主な要因は、アジア諸地域、ラテン・アメリカからの移民の増加であり、居住世帯は単身または 2 人世帯から、ファミリー世帯が増えてきた⁽²⁾。(第 4 - 1 表, 第 4 - 2 表)

このような移民達は、エスニック・グループを形成しており、そのようなマイノリティ人口は 80 年代に 50%を超えている。エスニック・グループ、市内に独自のコミュニティを形成し、同時にエスニック・コミュニティの分布は市内の低所得者の分布とほぼ重なっている⁽³⁾。(第 4 - 3 表)

サンフランシスコ市の、中間所得の 80%以下である低所得世帯層は、約 52%でこれらの低所得世帯のうち 90%は賃貸居住者で、所得の 30%以上を住宅費に費やしている。このような世帯の 3 分の 2 はマイノリティである。

このような人口増と世帯人員増は、サンフランシスコ市内の住宅事情を悪化させ、定中所得者向けの賃貸住宅、特にファミリー世帯向けの賃貸住宅が圧倒的に不足している。住宅価格も高騰し、住宅の需要と供給のギャップは低所得者にとっては厳しいものになっている。このようなアフォーダブル住宅が不足している結果として、ホームレスの増加なども問題となっている。

96 年の時点でサンフランシスコ市内のアフォーダブル住宅の総数は、約 7 千戸の公共住宅を含めなくて、約 9 万 200 戸と見積もられている。これらの住宅の総開発コストは、約 6 億 2 千 600 万ドルで、一戸当たり平均 6 万 8 千ドル余りとなる。このうち約 32%が、何らかの形で公共資金援助を受けていて、プロジェクトによっては 10%以下の低いものから 100%の援助を受けているものまでさまざまである。

それでは、サンフランシスコのアフォーダブル住宅の状況はどうなっているかという、96 年の時点でサンフランシスコ市内のアフォーダブル住宅の総数は、約 7 千戸の公共住宅を含めなくて、約 9 万 200 戸と見積もられている。これらの住宅の総開発コストは、約 6 億 2 千 600 万ドルで、一戸当たり平均 6 万 8 千ドル余りとなる。このうち約 32%が、何ら

かの形で公共資金援助を受けている。プロジェクトによっては 10%以下の低いものから 100%の援助を受けているものまでさまざまである。

そのような援助にかかわらず、居住費の負担が所得の 30%を超える世帯は 77,000 世帯あり、そのうち 50%を超える世帯が 28,000 世帯ある。アフォーダブルな賃貸住宅に対する需要は数万戸を超え、現実には、まだまだアフォーダブル住宅は不足している⁽⁴⁾。

第 2 節 市の住宅政策

次に、サンフランシスコの住宅政策を見てみる。その住宅政策の基本的な特徴としては、「誘導型プランニング」であると言える。つまり、CDCなどの公共目的を持った、民間の非営利ディベロッパーを、公共援助や税制などでインセンティブを与えて、その住宅開発を誘導するシステムである。これについては、連邦政府の住宅政策とも一致するものがあるため、ここでは、詳しい説明は省略する。これから挙げるサンフランシスコ市の住宅政策の変遷やその活動を見れば、それが随所に現れていると思う。

まずはじめに、市の住宅政策に対する基本的な考え方を見てみる。85年にサンフランシスコ市は決議案 28 - 85 という議案を採択した。これは、低所得者の住宅供給と民間の賃貸住宅の確保やその拡充を目的としており、市の保有する土地の処分や賃貸住宅建設に対する資金援助などの基本方針を決めた。これ以来、市内の住宅建設は、少なくとも一定規模以上の開発に関する限り、市のアフォーダブル住宅政策の関連の中で検討されることになる。

90年には、都市計画局と市政執行評議会が次のような基本的住宅政策を打ち立てた。

1つは、今後市内で新たに就職する勤労者の半数以上が住宅を得られるように図る、というもので、かなり回復してきた市内の雇用情勢に対応するもので、「都市間の企業誘致競争の一助になると共に、交通システム管理などの費用増大の防止にも効果があると期待されている」⁽⁵⁾とあった。ちなみに、交通システム管理は市の中でも現在、最重要課題として扱われており、それを考慮した上で、住宅政策も実施されている。

2つめは、現在のアフォーダブル住宅の供給レベルを確保するために、特別措置を設ける、というもので新しい試みが行なわれている。その一つに、年間約 400 万ドルにのぼるホテル税のアフォーダブル住宅への一部割り当てや、再開発局の収入となる再開発による固定資産税の増分を州の規定を上回る最高 50%までアフォーダブル住宅にあてるなどがある。

3つめとして、新規の住宅開発は、特に必要性が認められる地区及び対象人口のための開発を優先する、というものだ。サンフランシスコの市長はこれまで、イタリア系、ユダヤ系、ギリシア系、アイルランド系と引き継がれてきた後、95年に初めてのアフリカ系市長が誕生したことにより、少数民族のコミュニティ再生に一層重点が置かれ、開発の対象地区についてもこれに沿った方針がとられている。

4つめに、アフォーダブル住宅を資金援助するための新しい財源とその収入確保の仕組みを創設する、というものだ。HUDの縮小整理が進む中、地元の収入能力が必要不可欠となってきた⁽⁶⁾。

それをうけて、96年には、プロポジション A と呼ばれる提案が可決され、一般責任債券の発行による住宅補助が実現した。この債権は 20 年間の償還期限を持った一般債券で、市当局は今後 5 年間で約 1 億ドルの一般債権を発行することになった。債券発行の経費を差し引いた実収入の 15%を中低所得者が住宅を購入する際の頭金の補助に、85%を低所得者用賃貸住宅建設の融資に当てるとある⁽⁷⁾。

次に、サンフランシスコ市のアフォーダブル住宅に対する考え方について見てみる。アフォーダブル住宅とは、HUD(住宅・都市開発省)の規定によると、「光熱費などを含む総住宅費が世帯総収入に 30%未満の住宅」⁽⁸⁾のことで、賃貸の場合も、持ち家の場合もある。ところが、住宅価格の異常な高騰によって、低所得層はもちろん、中所得層の人々にとっても、何らかの公的な援助なしに住宅が手に入らなくなってきたため、いつのまにか、「アフォーダブル住宅」と言えば、援助付きの住宅のように考えられるようになってきたという

ことがある。それに対して、サンフランシスコ市はアフォーダブル住宅を 92 年の市の総合政策をまとめた CHAS の中で、次のように定義している。「住む人が望むだけ長く住み続けられること」、「少なくとも建物の寿命の期間、最低 50 年は住居費負担の可能性を保証されなければならない」、「所得や能力の面で住民を助けるサービスのネットワークが必要」、「住宅をきちんと管理していくだけの収入がない人々については、その所得レベルを上げる努力が必要である」⁽⁹⁾。

このようにサンフランシスコ市は HUD のアフォーダブル住宅の定義をより具体的かつ詳細に定義している。その中でも、住宅に住み続ける事への恒久的保証、住宅建設に加えたサービスの必要性を重要視していると言えるだろう。

また、サンフランシスコ市は、マスタープランの中で、アフォーダブル住宅に関する政策をミッションとして、きちんと表明していた。その中でも、CDC の重要な役割を認識し、その効果的な活用を目指していると記されている。今後、5 年間の優先課題として、8,500 戸の新たな低所得者向けの住宅を作ること、その中でも特に子供を持つ世帯用の住宅を供給することを大きな課題とし、高齢者の住宅の必要性が今後高まってだろうと予測している⁽¹⁰⁾。

このように、サンフランシスコ市は、CHAS やマスタープランを通して、住宅政策に対する考え方や短期的な目標、ミッションを持っており、積極的に CDC を利用し、住宅システムの改善するための新たなシステムを模索しているという印象を受けた。

第 3 節 市の住宅部門とその活動

サンフランシスコ市はアメリカの都市の中でも、最も CDC とのパートナーシップが発展している町だと言われる。その具体的な活動を調べることで、NPO と行政のパートナーシップのあり方が見えてくるだろう。その前に、ここでは、市の住宅に関わる主要な行政機関が 4 つあるのでそれを見てみる。

ひとつに、MOH (市長室住宅部門, Mayor's Office of Housing) がある。Mayor's Office (市長室) は市の一般の行政部門から独立した組織で、市長の任命によるスタッフによって運営されている。住宅に関する政策が市長の考えをそのまま反映させることができ、サンフランシスコ市独特の制度であると言える。その主な役割は、CDC との共同による住宅供給である。CHAS もこのスタッフが作成している。

MOH の財源は CDBG, HOME プログラム、市のホテル税、市の開発リンケージプログラムなどさまざまな財源を持っており、CDC に融資を行なっている。ここで、リンケージとは、都心部のオフィス開発に対して、その床面積に比例して低所得層向けの住宅の供給、あるいは開発負担金の拠出を義務づけるものであり、リンケージプログラムはサンフランシスコ市が最初に始めた独自のプログラムである。

サンフランシスコ市の住宅に関わる行政機関として、2 つめに、MOCD (市長室コミュニティ開発部, Mayor's Office of Community Development) がある。ここは MOH の関連組織で、もともとは MOH の中にあった。主な役割として、CDC や NPO の組織運営やサービスに対する助成、融資をおこなっている。

MOCD の主な財源は CDBG であり、その他に、ESG (Emergency Shelter Grant Program)、HOME プログラムによる補助金、がある。CDBG は全部で、約 2600 万ドルあり、それはいくつかの分野にわかれて分配されている。その中に住宅プログラム運営、住宅プログラム共同資金という項目があって、そこで、さまざまに CDC の運営資金が提供されている(第 4 - 4 表)。2 つのプログラム資金は、合計して 800 万ドル近くある。ESG は HUD によって管理されているホームレスのためのプログラムで、既存の緊急シェルターの質の向上や新たなシェルターの供給したり、シェルターの運営、ホームレスのためのさまざまなサービスを行なっている NPO に資金を提供している。HOME プログラムは以前、連邦政府のところで詳しく説明したのでここでは省略する。HOME プログラムの資金は約 620 万ド

ルあり、住宅の再建に使われた。注(11)

CDC がプロジェクトを運営する際、最大の課題は、資金調達にある。CDC が低所得者向けの住宅を供給する際、低所得者が払える家賃では資金の借り入れ分の支払いすら賅えない。そこで、MOH は、CDC へ融資を行ない、借り入れ額を逓減させた上で、家賃収入だけで、CDC が住宅の維持管理費、残りの借り入れ分の支払いを行なえるようする。CDC に対して行なう融資は無利子で、55～75 年間の償還期間を設けている。融資した後は、毎年年間報告書を義務づけ、CDC があげることのできる利益にも制限がある。

3 つめに、SFHO (ハウジング・オーソリティー、SF Housing Authority) がある。ここでは、主に、福祉的分野の住宅供給を行なっている。福祉的と言うのは、最も住宅に困窮する層、収入のない人々を対象として、住宅供給を行なっているということで、第 1 章で説明した「公共住宅」を扱っている。この財源は連邦政府から来ており、公共住宅の管理運営、家賃補助、公共住宅の修復や新規建設のために使われている。しかし、連邦政府の公共住宅は、縮小傾向にあり、その連邦政府からの資金も年々減少している。

最後に、サンフランシスコ市の住宅に関する行政機関に、SFRA (サンフランシスコ再開発公社、SF Redevelopment Agency) がある。その主な役割として、再開発地域での住宅供給を行なっている。ここもまた、CDC と協力関係を築きながら住宅供給を行なっているという点で、MOH と同じだが、MOH と違う点は、MOH が市長の指揮下にあるのに対し、SFRA は州が設立を認可するサンフランシスコ再開発委員会の指揮下にあるところだ。SFRA では、CDC の他に民間ディベロッパーとも協力して開発を行なう点が特徴的だ⁽¹¹⁾。

サンフランシスコのプログラムは住宅供給に目的を特定化したトラスト・ファンドやリンケージプログラムなど独特のプログラムを作り出している。それは、連邦政府からの資金調達が難しくなったため、必要に迫られて行なってきたことではあるが、それだけ地方政府の裁量権や責任が大きくなったということの表われでもあるだろう。これから、ますます地方政府の役割は高まっていくであろう。

第 5 章 NPO(CDC)と行政のパートナーシップ

サンフランシスコ市は、その総合的住宅政策 (CHAS) やマスタープランに述べられているように、CDC の低所得者向け住宅供給に果たす役割を認識し、他の都市に比べても、市と CDC がより良いパートナーシップを結んでいると思う。NPO と行政の成熟したパートナーシップのよいモデルとして、その関係を考察し、その中で NPO と行政のパートナーシップについて考えてみたい。

日本で、NPO と行政のパートナーシップを考える時、まず問題となるのが、その行政による支援の問題である。「とにかく行政に何か支援してもらえれば、少しでも第 3 セクターに資源が来るのだからそれでいいではないかという議論もあれば、やはり市民活動は行政とは独立した自発的な活動だから行政にクチバシを入れられては困るという議論もある。さらには、支援というのは名目だけで、やがて、行政によって管理され統制されてしまうのではないかという危惧を抱くむきもある⁽¹⁾。このような議論を踏まえて、行政からの支援はどのようなものがよいか。

現在、CDC は政府からの援助なしに単独でプロジェクトを遂行するのは不可能である。もちろん、政府からの援助を一切受けなくて、自分達だけで自立的に活動している団体も存在するし、財政的に行政から自立したいと考えている CDC もある。自立したいと考える理由は、市から資金の援助を受けると、さまざまな規制をかけられるからだ。しかし、実際問題として、そのような団体は大きな資金を得にくい。それは、大規模な住宅を供給する際はより大きな資金を必要とし、その際、政府からの補助金をもらったということは民間企業や金融機関に大きな信用を与えることになり、より大きな資金を引き出せるということを利用しなければ、たくさんの多様な資金を集められないからだ。CDC はこのように政府からの

資金をリバレッジすることによって、より大きな資金を獲得し、さまざまなプロジェクトを成功させ、経験を積んでいったと言えるだろう。市の規制自体は、住宅プロジェクトに対して、建物や、建設労働条件、環境に適合しているか、または、CDC のあげられる利益を 10 万ドルまでとするなどであり、それによって、CDC の自立性が失われてしまうといった程ではなく、むしろ、市は CDC の自発性を促し自立性を尊重しているように思える。日本のように上からの命令でプロジェクトを行なうのではなく、市と CDC はよりフラットな関係にあり、なによりもプロジェクトの内容の中身は、基本的には CDC に任せているということが特徴的である。

サンフランシスコ市の側からすると、より優秀で「強い」CDC を求めている。CDC は市の資金を獲得するために、専門性を磨き実績を上げようと必死になっている。市の資金をめぐる CDC 同士の競争もあり、CDC と市の関係は、ある意味、ビジネスのようなシビアな一面を持ちあわせており、パートナーシップは、日本のような馴れ合いを意味しない。

MOH の役割として、全プロセスを通じての CDC への支援していることが挙げられる。CDC が資金を申請するときから、CDC と共にその内容を検討する。財政的に不可能であったり、その CDC にプロジェクトを遂行する能力がないと判断された場合は、実力のある CDC と共同でプロジェクトを行なうことをすすめたりするなど、むげに拒否するというようなことはない。

その後のプロセスでも、MOH は敷地評価から建設完了まで CDC と密接に付き合い、不動産の売買、建築計画図面の評価、見積り、現場管理などさまざまな技術支援も行なう。注(13)

このように、サンフランシスコ市は CDC と密接に関わりあいながら、一つのプロジェクトを遂行していく。そのパートナーシップの中に、上下関係や従属関係といったものは存在せず、CDC の方でも、行政に依存しているといった意識は全くない。重要なことは、行政から独立した意思決定をできるかどうかであり、このようなパートナーシップは、今後、日本での NPO と行政の関係においても見習わなければならない点は多い。

参考文献一覧

- [1] Charles Freeman & Joseph Tracy ,
*Housing Partnerships:A New
Approach to a Market at a Crossroad,*
The MIT Press, 1997
- [2] D . J . ブアスティン 橋本富郎訳『現代アメリカ社会
コミュニティの経験』 世界思想社 1990年
- [3] 外国住宅事情研究会編著 『欧米の住宅政策と住宅金融』
財団法人 住宅金融普及協会 1986年
- [4] 林泰義・小林啓子他 『NPO 教書』 風土社 1997年
- [5] 日端康雄 木村光宏 『アメリカの都市再開発』
学芸出版社 1994年
- [6] 平山洋介 『コミュニティ・ベスト・ハウジング
現代アメリカの近隣再生』ドメス出版 1993年
- [7] 本間長世 『アメリカ社会とコミュニティ』
財団法人日本国際問題研究所 1993年
- [8] 川合正兼 『コミュニティの再生とNPO サンフランシスコ
の住宅・福祉・まちづくり』 学芸出版社 1998
- [9] Richard P . Nathan & Jerry A Webman ,*The Urban Development Action Grant
Program,* Princeton Urban and Regional Research Center, 1998

[10] San Francisco mayor's Office of Community Development,
FINAL PROPOSAL and 1997 ACTION PLAN for SAN FRANCISCO'S COMMUNITY DEVELOPMENT BLOCK GRANT PROGRAM , EMERGENCY SHELTER GRANT PROGRAM and HOME INVESTMENT PARTNERSHIPS ,1996

[11]佐々木昌二著 『アメリカの住宅・都市政策』
財団法人経済調査会 1988年

[12]The Enterprise Foundation ,*Cost Cuts* , sep,1997

[13]The Enterprise Foundation, *1996 Annal Report*,1997

[14] The Enterprise Foundation, *NETWORK news*,1997

[15]Willem Van Vlet-, *Affordable Housing And Urban Redevelopment In The United States* , SAGE Publications , 1995

[16]山岡義典編「NPO 基礎講座」ぎょうせい 1998年

[w1] B H P <http://www.mbhp.org>

[w2]ボストン市 <http://www.ci.boston.ma.us/>

[w3]ブリッジ <http://www.bridgehousing.com/>

[w4]フォード財団 <http://www.fordfound.org/>

[w5]カルバート・コミュニティ・インベストメント <http://www.calvertgroup.com/>

[w6] C C C <http://www.communitychange.org/>

[w7]エンタープライズ財団 <http://www.enterprisefoundation.org/>

[w8] ハ ウ ジ ン グ ア ン ド コ ミ ュ ニ テ ィ 財 団
<http://www2.tokyoweb.or.jp/housingandcommunity/>

[w9]HUD <http://www.hud.gov/>

[w10] L I S C <http://www.liscnet.org/>

[w11] N C C E D <http://www.nccd.org/>

[w12]サンフランシスコ市 M O C D <http://www.ci.sf.ca.us/mocd/>

[w13]サンフランシスコ市 M O H <http://www.sfmoh.org/home.asp>

[w14]サンフランシスコ市 M O H <http://www.ci.sf.ca.us/moh/>

[w15] S F H A <http://www.ci.sf.ca.us/sfha/intro/intro.htm>

[w16] S F R A <http://www.ci.sf.ca.us/sfra/>

[w17]ソーシャル・インベスト・フォーラム

<http://www.socialinvest.org/>

[w18]テキサス低所得者住宅情報局 <http://www.texashousing.org/>