

[付録2] アメリカの住宅関連NPO（概要）<sup>15)</sup>

アメリカはNPOの活動が盛んであることで知られている。住宅供給においては、1980年代頃からCDC(Community-based Development Corporations コミュニティ開発法人)と呼ばれる地域ベースのNPOが低所得者の近隣に基礎を据え、コミュニティ・ベースド・ハウジングを展開してきた。1991年のNCCED(National Congress of Community Economic Development: 全国コミュニティ経済開発会議)による調査では、全米に約2000のCDCがあり、年間約三万戸の住宅供給を行っている。CDCはアフォーダブル住宅の産出を基軸として社会サービス、経済開発、雇用創出などのプロジェクトを組み合わせ、コミュニティの全体的な改善を目指している。現在では、大都市の衰退地域や農村部の貧困コミュニティなどにおいて、地域再生に重要な役割を担っている存在である。

CDCの7割近くは都市部に拠点をもち、荒廃が進む近隣の問題に取り組んできた。特徴としては、近隣の秩序を保全し、そこに小規模な住宅を埋め込んでいく点、新規建設だけでなく、ストックの修復・改善を重視する点にある。またその活動は包括性に富んでおり、住宅供給を基軸としながら、商業活動への融資・投資、商業・工業・業務施設の開発・管理による経済開発と雇用創出、教育・医療サービス、コミュニティの組織化など多面的、複合的な問題解決に取り組んでいる。

アメリカにおける住宅供給の歴史を振り返ると、もともと民間が主流を占めていたが、1950年代から70年代にかけては公共住宅・補助住宅など政府の介入が活発化した。しかし、80年代のレーガン政権下では、行政による供給の撤退と民間市場による供給の強化が行なわれた。この政策は持家取得・維持コストの上昇と低家賃住宅の減少を招き、アフォーダブル住宅の欠乏を招いた。こうしたことを背景に、CDCを中心とするNPOはアフォーダブル住宅の供給を増やした。80年代の後半から90年代にかけては、政府はCDCへの支援を通じて住宅政策を試みるようになった。やがてCDCはアフォーダブル住宅供給の主力に位置づけられ、そのための多彩なプログラムが用意されるに至った。これは、小さな政府を志向して公共住宅・補助住宅を抑制し、市場による民間住宅供給を重視しつつ、アフォーダブル住宅の供給という社会的課題にもこたえようという政府のねらいがあ

った。こうして、80～90年代は、公共住宅は年間数千戸であったのに比して、CDCは少なくとも4万戸供給していた。

CDCの住宅事業を牽引したのは1980年代に発達したハウジング・パートナーシップのシステムである。パートナーシップは連邦・州・地方政府、民間企業、投資家、銀行、財団、インターメディアリー（パートナーシップにおける複数の主体を媒介する組織）を含む公共・民間セクターの多数の機関によって構成され、資本と技術援助をコミュニティ・ベースの住宅供給に結びつけた。1970年代までのCDCは連邦政府の補助を利用していたが、1980年代に縮小したため、あらゆる資源を探索して調達し、コミュニティ・グループの事業に振り向ける手法を模索したのである。

政府の資金的支援は、制度ごとに個別に補助を投入する方式でなく、州・地方政府が補助を柔軟に使用できる一括投入方式で、1974年に創設されたCDBG(Community Development Block Grants)によってCDCを支援する枠組みをとっている。州・地方政府はこれを活用し、税制上の優遇措置地、公有の住宅地の寄付や低価格での譲渡・貸与など、CDCのプロジェクトを支援するプログラムを用意している。

民間資金の導入に関してもさまざまな支援制度がある。低家賃住宅への投資の一定比率を10年間にわたって連邦所得税から返還するタックスクレジット、CDCが金融機関等から融資を引き出す武器としてのCRA(Community Reinvestment Act: コミュニティ再投資法)などである。中でも、CRAは1978年に成立し、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、低所得者層の近隣コミュニティの再生に関連する投融資を促そうというものであった。この背景には、1960年代から社会問題となっていた“レッド・ライニング”があった。当時、銀行は貧困地区を地図上に赤線で囲い込み(レッド・ライニング)、そこへの融資を拒絶していた。しかし、CRAの成立により、金融機関は近隣への一定額以上の投資・貢献を義務付けられるよう求められた。彼らにとって、CDCへの融資は、CRAの要求を満たすための重要な選択肢の一つになったのである。

このような制度的支援を背景にパートナーシップには多様な主体が加わり、相互に連携

して試行錯誤を繰り返しながら、新しいプロジェクトの手法を編み出してきた。

上記をまとめると、CDCにおける住宅供給の特徴は、①政府からの役割委譲、②民間資金の導入、③行政・民間などの多様な主体とのパートナーシップ、といえよう。

次に、CDCの組織をみってみる。意志決定は理事会で行われ、理事はボランティア、スタッフ部門は専任スタッフとボランティアで成っている。CDCの特徴としては、理事会の大半が近隣居住者である点で、そのため、専門スタッフには高度な知識、技術、経験が要求される。また、CDCの大半は小規模な組織で、5割近くは有給スタッフ5人以下である。行政としての支援としては、前述した各種の補助に加えて、国税庁のセクション501(C)(3)によって非課税の資格も得られるようになっている。

また、CDCは、基本的には低所得者・高齢者や単親世帯、マイノリティ、ホームレスへの住宅供給を重視した活動を行なっている。例えば低所得の母子世帯の自立支援のためのトランジショナル住宅、高齢者の社会サービスを結合したコングリゲート住宅、多様な世帯が集まり共同して生活するコレクティブ住宅などである。また、住宅の所有関係に関しても同様で、例えば以下のような取り組みがある。資産限定型コープ住宅では、参加者(居住者)は低価格での取得・低利融資の利用などと引き換えに転売時の価格規制、低所得者への転売義務など資産価値の限定に合意しなければならない。コミュニティ・ランド・トラストでは、非営利組織のランド・トラストが土地部分を(永久に)保有し、住宅だけを低価格で売却する。購入者には転売が認められず、退去するときは資産価値の上昇分を差し引いた形で住宅をランド・トラストに返還するよう規制される。ミューチャル住宅では、居住者全員が住宅を所有する組合(NPO)のメンバーであり、住環境の維持・管理、コミュニティの運営に責任を負っている。

こうした様々なアイデアが実現しつつ、90年代後半以降、CDCの組織と活動は、パートナーシップによる資金導入の推進を強めることでビジネス寄りの傾向を強めていき、その批判も出てきた。ここで、ニューヨーク市を事例として、ビジネス化の経緯、課題を検討していきたい。

ニューヨーク市は、90年代に入り世界都市化が急速に進んだ。好景気を背景に、資本移

動の広域・高速化、情報技術の革新、産業構成の脱工業化、サービス・金融・不動産・観光産業の成長、その中心拠点化によるものである。しかし、新たな住宅危機を生むことにもなった。それはアフォーダブル住宅の欠乏である。人口増加で住宅の需給のバランスが崩れ、また、増加した高所得の管理・専門職は高家賃の負担能力を備えるため、家賃相場の全体を吊り上げた。専門職の若年世帯は低所得者の近隣に入り込み、ジェントリフィケーションを引き起こした。住宅ストック、エリアの高級化が進み、低家賃住宅の場所が消え去った。加えて、所得格差の拡大から低所得の人口が増えたにもかかわらず、低家賃住宅は減少し、住宅需給の不均衡が拡大した。しかし、政府の住宅政策は前述したように、1970年代後半から後退し続け、住宅に関わる政府の役割は縮小した。低家賃住宅の減少傾向は放置され、市場による高級住宅の供給が歓迎されたのである。

こうした住宅危機に反応して、CDCはアフォーダブル住宅の供給を拡張した。現代のニューヨークでは非営利組織こそが低所得者への住宅供給を担う主要な主体である。

CDCが最初に注目を集めたのは1960年代の後半であった。当時ニューヨークのインナーシティは、人種差別、貧困と失業、住宅問題、犯罪の増加、ドラッグの蔓延、劣悪な環境など、荒廃化が進んでいた。この状況を改善するために、CDCとして動くコミュニティ・グループが出現した。こうしたCDCの多くはアドボカシー組織にルーツをもち、人種差別、住宅問題、再開発、失業と貧困などに向かって、その改善のための活動を行なった。それと並行して、多角的な事業に乗り出し、前述した連邦政府の施策「ブロック・グラント」「CRA」などを背景にこうしたNPOは1970年代に着実に発達したのである。また、ニューヨークには全米レベルのインターメディアリーであるLISC(Local Initiatives Support Corporation)とエンタープライズ財団、及びローカル組織の近隣保全機構などがある。市政府はインターメディアリーとの連携関係を通じて住宅施策を実施し、CDCはインターメディアリーから支援を受けて住宅事業を拡張した。

ニューヨークのCDCは1980年代から1990年代にかけて躍進し、インナーシティの改善に寄与した。例えば、ブルックリンのCDCであるセント・ニックス近隣保全機構は、低家賃住宅、低価格のタウンハウス、住宅組合の集合住宅などの多様な種類の住宅を作り、

工業団地と商業施設の整備を通じて経済開発を進めた。また、ミッド・ブロンクス・デスペラドス住宅機構は2000戸以上の住宅を供給した経験を有し、高齢者への社会サービス、失業者の就労訓練、公園・環境整備などの一連の事業を実施した。

しかし、新しい問題が出てきた。住宅事業のビジネス化、それによるジレンマである。パートナーシップの編成はCDCに対する支援の仕組みを洗練し、その事業力を引き上げた。そのため、もともとコミュニティの状況改善のために、コミュニティの内側に責任を持つものとして現れたCDCだが、民間資本を使用する事業では投資家の利益に配慮する責任が生じ、公的補助を導入した事業では政府に対する補助要件上の責任が発生してきた。こうして、CDCは誰のために働くのか、どのステークホルダーを優先させるべきなのかというジレンマに直面したのである。

中でも、インターメディアリーはCDCに対して、ビジネスの能力を要求する。インターメディアリーは投資を集約し、事業の複雑性の緩和に貢献した。しかし、彼らの関心はコミュニティの意向の優先というよりも、投資効率の改善に向けられる。CDCがビジネスの能力を洗練し、事業規模を引き上げれば、住宅供給のリスクに対する懸念が低下し、投資環境は向上すると考えている。CDCは競争を奨励され、公的補助と民間資本を手に入れるには、実績と事業力を備えなくてはならない。政府と銀行から信頼を得るためには、住宅事業のプロとして振る舞い、無形の成果物よりも、有形の実績を顕示することが重要になってくる。CDCが要求されるのはコミュニティとの接触ではなく、事業規模のスケール・アップである。しかし、スケールの拡大はコミュニティのニーズに敏感な小さな組織を破壊する。

例えば、サウス・ブロンクスのCDCであるバナナ・ケリーは1000戸以上の住宅供給、多数の雇用創出、社会サービスの供給、緑地整備など、近隣の状態を改善するうえでめざましい成果を挙げた。しかし、1990年代後半から事業の全体を適切に運営する能力を失い、財政事情の悪化を招いた。その要因の一つは、プロジェクトのスケールを拡大させすぎたことにある。当初は事業のビジネス化として、近隣に多量の資本を引き込んだことがバナナ・ケリーを成功に導いたが、規模の拡張のもとで、住宅管理資金の欠乏、貧困な借家人によ

る家賃滞納の増加、融資返済の滞納などの一連の問題が累積し、財政は破綻に近づいた。また、コミュニティよりもビジネスを重視したように見えるバナナ・ケリーには批判が投げられたのである。

以上を踏まえて、今後のCDCの発展動向を考えると、CDCの住宅供給の特徴である、政府からの役割委譲、民間資金の導入、多様な主体とのパートナーシップといった点は今後も引き続き進んでいくとみられる。そして、住、福祉、生活改善、まちづくりなどを含む包括的なコミュニティの再生、また、多様な住の提案についても、CDCの重要性はさらに増すはずである。課題としては、NPOという立場での住宅関連事業がビジネスとして成立し、着実な継続性があることと、コミュニティとの密着性や貢献性との両立をどう実現していくかという点である。アメリカの住宅関連NPOは、そうしたジレンマを抱えつつミッションを実現するという困難に直面している。しかし、そのバランスを調整しつつ着実に前進できる組織になることが、彼らの目指すべき方向であると考えられよう。