

## アメリカの住宅政策と民間非営利住宅事業

海老塚良吉（都市再生機構都市住宅技術研究所）

1980年代以降、アメリカやイギリス等の世界の主要先進国では、低所得者向けの住宅事業の担い手は、公的な住宅供給組織から民間非営利組織に次第に移ってきている。アメリカでは1981年に登場したレーガン政権の下で福祉関連予算が削減され、住宅都市開発省（HUD）の予算もレーガン政権下の8年間で大幅に削減された。公共住宅の新規建設戸数が急減して、維持管理費も削減された。公共住宅に代わって低所得者向けの住宅供給の担い手として民間非営利組織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）等が各地に設立されて、1980年代、90年代に急増している。アメリカの公共住宅戸数は、全住宅の1.2%あまり（130万戸）に過ぎないが、建て替えに伴って戸数が削減され、民間非営利組織であるCDC等が低所得者向けの新規住宅供給を担っている。

アメリカの人口は2億8,800万人（2002年）、居住者のいる住宅総数は10,584万戸（2003年）、持ち家が68%、民間借家が30%（2%は連邦政府からの家賃助成を受給）、残りが地方住宅公社（Local Housing Authority）が所有、管理する公共住宅である<sup>1</sup>。アメリカの政府の住宅統計では、民間非営利組織による住宅戸数は把握されていない。後述するように民間非営利組織により建設された住宅は、これまでに55万戸程度と推定されていて、これは全住宅の0.5%程度のきわめて少ない戸数で、公共住宅よりも少ない数である。

### 第2次大戦前の住宅政策

アメリカでは19世紀中頃から都市の住宅問題に対処するために民間非営利組織であるニューヨーク貧困者生活改善協会などがモデル・テネメントの建設を始めた。配当を限定しても一定の家賃を支払える所得者を対象とすることとなり、供給戸数も限られたものであった。20世紀の初めに民間非営利組織の非営利住宅会社への連邦政府の低利融資等を求める要望がされたが実現しなかった。

第1次世界大戦中に軍事労働者に対する住宅供給のために連邦政府は1918年に米国住宅供給公社を設立し、直接供給を行ったが終戦後は中止された。1929年の大恐慌の後、雇用創出を目的として、連邦政府の公共事業庁住宅局は1933年から集合住宅建設を行った。デザインの優れた団地が建設されたが、民間企業からは民業圧迫するものとして批判があり、地方政府からは地方の主体性が失われるとして批判が出た。そのため1937年住宅法で地方住宅庁を設立して、連邦政府の補助により公共住宅を建設する制度が作られた。住宅の改革を求める人々

---

<sup>1</sup> American Housing Survey, 2003 table 1A-7.

は、大恐慌の後、民間による慈善活動の限界を知って政府が住宅問題に深くかわることを求めるようになり、労働運動と共に公共住宅や組合が出資するコーポラティブ住宅などを建設するように要求したが、民間不動産業界等からの反対を受けた。

## 第2次大戦後の住宅政策

第2次世界大戦後に連邦政府は、住宅不足に対処するために1949年住宅法で6年間に81万戸の公共住宅を建設する計画を作成したが、実際に建設されたのは20万戸にとどまった。1968年住宅法でも連邦補助により年間13万戸以上の公共住宅建設が計画されたが、1971年の年間9万戸をピークにしてその後の公共住宅建設は次第に減少していった。公共住宅の建設は貧困層の集中したコミュニティを作り出す等の批判があり、1974年住宅法のセクション8で民間借家に居住する低所得者世帯への家賃補助が開始され、1983年住宅法でさらにパウチャー方式による家賃補助が導入されて、住宅政策は公共住宅に対する建設費補助から民間借家の低所得世帯に対する家賃補助にシフトしていった。1994年以降は、公共住宅の取り壊し戸数が建設戸数をうわまわり、公共住宅ストック数が純減となっている<sup>2</sup>。大規模公共住宅の建て替え事業により公共住宅を減らし、民間非営利組織によるアフォードブル住宅建設や市場家賃による民間住宅などが建設されている。

## CDC等の民間非営利組織

公共住宅に代わって、主として低所得者向けの賃貸住宅を供給、管理しているのがCDC(Community Development Corporation)等の民間非営利組織である。民間非営利組織にはCDCの他に、コミュニティ組織、借家人グループ、教会関連組織、コーポ住宅組合などが含まれる<sup>3</sup>。低所得者の住宅問題に対応して、19世紀の後半に様々な民間非営利組織が生まれたが、現在、活動している民間非営利組織の代表的な組織であるCDCの原型は、1960年代にできあがった。ジョンソン大統領は貧困の削減を優先課題として取り上げ、連邦議会は大統領が提案した1964年経済的機会法(Economic Opportunity Act of 1964)を通過させて、失業と貧困問題に対処するために職業訓練、成人教育、事業資金融資等を開始し、全米各地に1000以上のCommunity Action Agencyが設立された。この組織は、非営利のグループから市の組織まで多様な組織で、連邦政府の直轄で管理され、最大限の住民参加が求められた。しかし、都市部の市長からの反発があり、また、コミュニティからも社会サービスには取り組んでいるが失業問題には十分な取り組みがないと不評であった。ニューヨーク選出のロバート・ケネディ上院議員はブルックリン地区のBedford-Stuyvesantでの取り組みを視察後に、同僚のJacob

<sup>2</sup>山田ちづ子他[1997]「アメリカ」『海外の公的住宅供給組織の動向』、住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所、p 17-19

<sup>3</sup>平山洋介[1999]「アメリカの住宅政策」『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房、p 5

Javits上院議員とともに経済的機会法を改正してSpecial Impact Programを制度化し 1968 年より社会及び雇用サービスとともに地域の経済開発を担うコミュニティ組織を支援、助成する事業を開始した。この組織がCommunity Development Corporation と呼ばれた<sup>4</sup>。

1960年代のCDCは、荒廃した住宅、衰退した地域経済、雇用の不足といった貧困なコミュニティの様々な問題の改善に取り組んだ。経済開発と同時に民主的なコミュニティを作ることが追及された。1970年代にCDCは組織の数が増えて200余りとなり、事業能力が高まったが、これは連邦政府が、1974年住宅・コミュニティ開発法でコミュニティ開発一括補助金(Community Development Block Grant)を創設するなどして、CDCの活動を支援したためである。また、1977年コミュニティ再投資法(Community Reinvestment Act)により金融機関は衰退地域への融資を義務付けられてCDCは事業資金の融資を容易に受けられるようになった。レーガン政権の1981年～88年には財政赤字削減の下でこれまでの補助は削減されたが、1986年には低所得者向け住宅税控除(Low Income Housing Tax Credit)が創設されて、低所得者向け住宅事業に対する投資が所得からの税控除の対象となり、CDCの事業の資金集めに利用されるようになった。

1990年の全国アフォダブル住宅法(National Affordable Housing Act)は、CDCを住宅供給の主要な担い手のひとつとして位置づけ、連邦政府からの補助を与えるようにした。90年住宅法により創設されたHOME事業の補助金の15%はCDCの住宅事業への補助として配分するように規定されている。CDC等の民間非営利組織の活動に対してはさらに州政府や地方政府が独自の補助金を支出して、低所得者向けの住宅確保を図っている。

CDCの活動実態について、National Congress for Community Economic Developmentによる1991年の調査では全国のCDCは1800団体、1994年調査によれば、2000～2200団体、住宅の供給累積戸数は約40万戸、年間の供給戸数は3万戸としている。1999年の同調査によれば、3500に増加し、それまでに建設された住宅戸数は約55万戸にまで増加した。

アメリカの民間非営利組織による住宅供給の戸数は全住宅の0.5%にあたるわずかな戸数に過ぎない。アメリカの住宅政策は、住宅金融や住宅ローンの利子に対する住宅関連減税など持ち家対策を柱に実施されていて、公共住宅、民間非営利組織により供給された住宅戸数は合計してもアメリカの全住宅の2%以下の少ない戸数となっている。しかし、年間2～3万戸と量的には少ないものの低所得者向けのアフォダブル住宅や高齢者やホームレスなどの住宅供給で重要な役割を果たしている。CDCは職員数も少なく経営的にも安定していないが、税制や地方政府からの補助、インターメディアリーからの技術的・財政的支援を受けて、住宅建設だけではなく、商業開発、雇用創出、職業訓練など多様な社会サービスを含めて活動を行っている。

---

<sup>4</sup> Kaders, Kristin etc. *Building Communities: Making a Difference* , P7-8

## CDCによるアフォーダブル住宅の供給

CDCは大都市の衰退地域の再活性化に成果をあげてきたが、それは、政府組織とは異なって、機敏に市場の変化が与えた開発の機会に対応することができ、地域の多様な要望に応じて複合的な事業を特定の地域を対象に行うことができるためである<sup>5</sup>。CDCがどれだけの地域改善に寄与できたは、地域の市場経済力にも影響されるが、CDCを支援する地域のシステムにも左右される。

CDCはコミュニティ開発に関する様々な事業を行っている。1990年代に活動の幅はますます広がり、住宅開発だけではなく、商業開発や職業訓練、若者向けの雇用創出、コミュニティ施設の開発などを行っている。アメリカの主要な23都市における163のCDCを対象にUrban Instituteが実施した調査によれば、94%のCDCは住宅開発を行っていて、80%は地域計画の作成や組織化に取り組み、69%は持家事業(住宅購入をする場合の頭金の支援、持家修繕など)を行い、60%は商業・業務開発(商業地域の改善や販売促進、業務の技術的財政的支援、商業建物の修復や建設など)を行っている。年間予算の中位値は67.6万ドル、職員数の中位値は11.5人となっている。全国組織のインターメディアリーから補助金を受けて実施している事業の総事業費は1991年から2000年にかけて倍増した<sup>6</sup>。

CDCが実施するアフォーダブル住宅の事業は、複雑で非効率と言われてきたが、1990年代には、開発の事前準備(用地の買収や計画作成など)に必要な費用はインターメディアリーから提供されるようになった。実績のないCDCの場合は建設費用を民間金融機関から借り入れることが困難であったが、インターメディアリーが、低所得者向け住宅税控除(Low Income Housing Tax Credit)などの仕組みを使って支援し、コミュニティ再投資法(Community Reinvestment Act)が影響して金融機関からの借り入れも容易になった。開発には土地利用規制や建築規制なども複雑に関係してくるが、これらの地方政府の関係機関や融資機関などが連携して支援するように変化している<sup>7</sup>。1991年には連邦政府がHOME事業を新たに創設し、アフォーダブル住宅を開発するための地方政府の資金が15億ドルから30億ドルに増加し、CDCへの補助が多くなった。

各都市では、例えば次のようなCDCへの支援が90年代には実施された<sup>8</sup>。

オハイオ州クリーブランド市では、市、民間、非営利組織が連携して成功を収めている。財団等が出資してNeighborhood Progress Inc.を設立しCDCに資金を融資している。市の補助は主としてCDCに配分され、税金などで抵当流れとなった土地をCDCに優先的に提供するなどして支援している。地域の19のCDCをクリーブランド住宅ネットワークとして組織化し、市やオハイオ州などから165万ドルの資金を受けて、買い取り特約つき賃貸住宅事業をおこない、

---

<sup>5</sup> Walker, Christopher [2002], *Community Development Corporations and their Changing Support System*, The Urban Institute, p 8、

<sup>6</sup> Walker [2002]、p 12-16

<sup>7</sup> Walker [2002]、p 22-25

<sup>8</sup> Walker [2002]、P31

年間 230 戸のアフォーダブルな一戸建て住宅を供給している。

ニューヨーク市では CDC は市の所有する建物を譲り受けて市の住宅保存開発局 ( Department of Housing Preservation and Development ) の支援の下で、民間金融機関や投資家、インターメディアリーからの融資を受けて住宅開発を行ってきた。子供のケア施設や経済開発事業なども開始されている。

シアトル市では、1990 年代の初めにコミュニティ開発一括補助金 ( CDBG ) と HOME 事業の補助金を利用して住宅開発への補助を行ってきた。住宅の修復と開発のために特別不動産税を設けたり、債権を発行して資金を作り、非営利組織の開発を支援したりしている。

#### CDC の破産などの失敗事例

CDC は各地で増加傾向にあり、1970 年代中頃の 200 組織から、1988 年には 1500 ~ 2000 組織になり、1999 年には 3600 に増加している。CDC により開発や修復された住宅はこれまでに 55 万戸以上となっている。しかし、新しく設立される CDC がある一方で、経営基盤の弱い CDC はこれまでに数多くが、業務を停止している。

ニューヨーク市ブロンクスで 1977 年より活動していた CDC のバナナ・ケリー ( Banana Kelly Community Improvement Association ) は、開発事業が減少し、各種財団や政府からの補助金が削減され、財政管理がきちんとされず経営が破綻した。このような事例について、William M. Rohe と Rachel G. Bratt は、CDC が業務停止、業務縮小、組織統合された事例を分析して、CDC の失敗がどのような要因で起きたかを下記のように紹介している<sup>9</sup>。

業務停止をした事例のひとつは、ミルウォーキー州の CDCW ( Community Development Corporation of Wisconsin ) である。CDCW は 1989 年よりアフォーダブル住宅の供給を行っていたが 1999 年 2 月に破産した。1980 年代の後半に公的及び民間分野のリーダー達はアフォーダブル住宅を供給する組織が必要であるとして CDCW を作った。CDCW は Wisconsin 市の北側の黒人が多い貧困者が集まっている地区で小規模、中規模の集合住宅を修復管理した。建物の傷みが激しく、問題のある借家人を多く抱えていた。1997 年までに 21 地区で 722 戸の住宅を開発し、1990 年代の終わりには 25 人の職員を抱え、年間予算は百万ドルを越え、年に約 150 戸のアフォーダブル住宅を開発していた。しかし、不適切な借家人の選定などにより管理費が不足し、民間管理会社と比べると給与水準が低く、勤務環境が劣っているために職員が辞めていった。新しい開発事業に補助が十分に付かず、借金が増大して市からの支援を受けることができなく、1999 年に倒産した。

ミネアポリス州の Whittier 地区にある WHC ( Whittier Housing Corporation )

---

<sup>9</sup> Rohe, William M. & Bratt, Rachel G. [2003] *Failures, Downsizings, and Mergers among Community Development Corporations*, Housing Policy Debate, Vol.14, Issues 1 and 2, Fannie Mae Foundation

は、1994年から2000年まで活動した。衰退していた Whittier 地区の再活性化するために1978年に Whittier Alliance が設立され、12年間にわたり集合住宅を購入・改善する活動を行ってきた。1990年に低所得者向けにアフォーダブル賃貸住宅の供給と社会サービスの供給を行う計画が立案され、別組織として1994年に WHC が設立されて、これまで管理してきた住宅158戸が移管された。しかし、これらの住宅は大規模修繕が必要で、十分な予算を取ることができずに倒産した。

職員数が大幅に削減された CDC も2事例が紹介されている。

ダラス市は、1990年代に人口が急増したが、市の南部地域は増加が見られず、この地域の活性化のために CDC が設立され、ダラス市の支援の下で1990年半ばには25以上の CDC が活動した。OCDC (Oak Cliff Development Corporation) は、1987年に教会が資金を出して南ダラス地区のアフォーダブル住宅の供給のために設立された。低中所得者向けの持ち家事業を行い、93年には市との契約で1戸建て住宅供給の事業を開始した。しかし、経験のある職員が退職したり、新規の開発計画が住民の反対にあったりして、市との契約がなくなり、補助金が削減されて、最盛期には8人いたスタッフが、事務局長とパートタイムの1人だけになった。

フィラデルフィア市は1990年代に人口が4.3%減少した。市の人口の5分の1は貧困階層であった。市はこれまで CDC の活動を長い間支援してきており、65の CDC が主に貧困者が集中している市の北部で活動をしていて、ACDC(Advocate Community Development Corporation)もその一つである。ACDCは1968年に設立され、71年に初めての住宅事業を実施し、その後は歴史的地区での事業なども成功させ、これまでの30年間に365戸の住宅を完成した。これまでの成功の要因は設立者のリーダーシップに負うところが大きかったが、健康を害して活動ができなくなった。4、5人の職員がいたが複雑な開発事業をこなすことができず、新たなリーダーを探したが見つけることができず、次第に支援を失って職員も減り、現行の事業も行き詰って未完のままとなっている。

このWilliam M. Rohe とRachel G. Brattによる研究では、電話インタビューにより業務停止、業務縮小、組織統合された103のCDCの事例(内訳は業務停止46、業務縮小41、組織統合16)も合わせて分析し、業務停止などの原因として、経験に富んだ事務局長などのリーダーを失うこと、低質な修復住宅などの開発・管理費を過少に見積るなどの開発事業や不動産管理の失敗、CDCを支援するきちんとした仕組みがないことなどをあげている。CDCが活動している地域の経済環境が悪いことが原因の一つともされるが、このような経済環境でも活動を継続しているCDCもある。活動の対象を低所得者向け賃貸住宅だけに絞るなどすることはリスクが多く、商業開発などある程度活動範囲を広げたほうが良いとしている<sup>10</sup>。

---

<sup>10</sup> Rohe& Bratt [2003]、p 41-42

## 民間非営利組織の危機

アメリカの民間非営利組織による住宅事業について、Koebel[1998]は、政府の補助金の削減と住宅事業の過度な複雑性という住宅政策としての問題の他に、非営利セクターとして下記の危機があるとし、対応策を列記している<sup>11</sup>。

・商業化：民間非営利組織が小さなインフォーマルなボランティア組織から、専門的な事務処理が行われる企業的な組織に次第に変化している。住宅開発事業はビジネスであり、成功のためには熟練した技能と実践が必要となる。住宅事業が成功し、事業継続するに従って組織が変質する。

・専務理事（Executive Director）による支配：専門的な経験が求められ、政府との契約事務が複雑になるに従って意思決定が理事会から専務理事に移行する。理事会の構成員が会計や財政、人事管理などの専門的な知識を持つ人が多くなり近隣住民代表者などが減る。組織の当初の目的を知るメンバーが少なくなって、専務理事が組織の方向性や使命を決定するようになる。

・組織の拡大：民間非営利組織は当初は低所得者の居住する近隣地域の問題にとりくむ小さな組織であったが、政府との契約に成功して住宅開発を進め、住宅管理を行って収入を確保できるようになると、対象地域が拡大し組織が大規模となって変質する。

・ボランティア精神の喪失：専門性が高まり、組織が拡大し、企業的な体質になるにしたがい、ボランティアを組織化して管理するよりもスタッフを利用するようになって、民間非営利組織としての特質を失う。

・市場規範の優先：成功した民間非営利組織は、企業家精神、効率、競争、利益などの市場規範を優先するようになるが、これらは社会的使命とか慈善の目的、ボランティアなどの非営利の規範とは調和しない。組織が破産しないで運営する上では一定の収益が必要ではあるが、過大にバランス・シートを強調すると民間非営利組織としての特色を失う。

・反対者の取り込み：政府からの補助金を獲得したり、民間の慈善基金を得るために、民間非営利組織は受け入れやすい目標と手段を掲げるようになる。コミュニティの政治的な活動を維持していくためには、住宅開発の事業にかかわる組織のほかに、コミュニティの組織化や強化に取り組む組織が必要であるが、このような民間非営利組織への資金援助は限られている。

上記のような危機に対する対応策として下記を挙げている。

・社会的使命の重要性：民間非営利組織は何よりも社会的使命が重要であり、市場では適切に対応できない住宅問題（低所得者向け住宅供給、地域の再活性化など）に対応することが役割である。事務局長は職員の給与確保に責任を感じ、使命を忘れがちとなるので、理事会が定期的に組織の使命が果たされているか評価する必要がある。

・理事会と方針：民間非営利組織はしばしば、理事会よりも専務理事により指揮され

---

<sup>11</sup> Koebel, C. Theodore edit[1998] *Shelter and society*, State University of New York Pres、p254-262

る傾向があるが、理事会は専務理事と緊張関係を維持するべきである。理事会のメンバーの一定数以上は入居者と地域住民の代表であることが民間非営利組織としての留保条件とされているが、この条件にかかわらずに理事会は定期的に組織の使命がきちんと果たされているか、良好な成果が上がっているかを評価すべきである。

・信頼関係：民間非営利組織が必要とされる根本的な理由は、入居者の利益を守り公益を提供できるという信頼関係である。営利企業が公的な支援を受けて住宅を供給するよりも、民間非営利組織の方が良質なサービスを提供し、低所得の居住者の利益を守れると期待されている。しかしこれは仮説であって、調査等により証明されたものではない。民間非営利組織は入居者の信頼を得るだけではなく、公的な支援の提供者ともオープンで率直なコミュニケーションを図り、信頼関係を維持することが必要である。

・フィランソロフィーとボランティア：時間の貢献であるボランティアと資金の貢献であるフィランソロフィーは、民間非営利組織の仕事に対する地域の支持を示す重要な証となる。政府との契約が重要な資金源とはなっているが、これのみに依存するのは誤りであり、地域からの寄付とボランティアは、民間非営利組織がコミュニティにとって重要で、賛同する業務をしていることの証明となる。

・組織の多様性：民間非営利組織としての典型的な形態である CDC、とりわけ住宅事業を実施している CDC について議論されることが多いが、住宅にかかわる民間非営利組織には、住宅供給だけではなく、ホームレスへのシェルターやグループホーム、様々なサービス提供を行っている組織などがある。CDC の中にもコミュニティの組織化や政治活動を重視しているところもある。住宅建設には大きな資本を要し、連邦政府の住宅補助に依存することとなって、商業化の悪影響を受ける。住宅の建設・管理をする民間非営利組織は、ある都市や地域で少数の組織があれば良く、その他の民間非営利組織は住宅建設以外の多様な住宅活動を展開するべきである。

#### アメリカの民間非営利組織の特徴

アメリカの住宅事業を実施している民間非営利組織は、欧州各国の民間非営利組織と比較すると下記のような特徴がある。

・住宅建設や経済開発などの多様な活動を含む

住宅事業を実施している多様な民間非営利組織の中で最も組織数が多いのが CDC であり、CDC は住宅の供給管理だけではなく、商業・業務開発や居住者の職業訓練、雇用創出などを行っている。

・小規模な組織が多い

住宅事業を活発に行っている CDC の場合でも職員数は平均 10 人程度で、多くの CDC は 2~3 人の職員で運営されている。特定の地域や特定分野の住宅に限定するなどして、少人数の職員で対応している。

・運営の自立性が高い

民間非営利組織の理事は、地域の居住者や入居者代表者などの民間人が多く、政府職員や議員などの公的職員がほとんど含まれていない。政府からの一定の支援を受けているものの運営は自立的に行っている。



・税控除を利用

住宅事業に対する政府の支援方法として、税控除 (Tax Credit) を実施している。公的な低利融資の制度も一部にはあるが、最も多く利用されているのが低所得者向け住宅税控除である。

・銀行や企業等とパートナーシップの形成

住宅事業の事業資金として民間の銀行からの融資や、民間企業からの投資資金を活用している。銀行には地域の活動に融資を義務付ける法律があり、また、民間企業に対しては税控除を利用して投資を呼び込んでいる。

・インターメディアリィによる支援

民間非営利組織の事業活動に対して、インターメディアリィは事業資金を補助したり、税控除のパッケージ化を支援したり、職員の研修事業などを実施している。

アメリカの民間非営利組織は住宅事業を実施するに伴ってボランティア的な組織から、民間企業に類似した組織に変化するなどの課題を抱えながらも、低所得者への住宅提供やホームレスへの住宅事業で一定の成果をあげている。アメリカの住宅政策は基本的には住宅金融制度を整備して持ち家の促進を図ることで実施されてきたが、低所得者向けの持ち家はサブ・プライム問題に見られるように高金利でリスクのある事業であり、低所得者向けの社会賃貸住宅事業が必要と思われる。アメリカの住宅政策と同様に日本でも民間非営利組織による住宅事業が今後は、高齢者やホームレスなどの分野で必要とされ、各地で萌芽が見られる。

本稿は、『民間非営利組織による住宅事業：日本の実態と欧米との比較』2007年3月、法政大学人間社会研究科、博士論文の一部を編集してまとめたものである。

\* スペースが許せば下記の写真 (2007年3月、筆者が撮影) を適当に配置してください。

写真 シカゴの典型的な公共住宅



写真 シカゴの公共住宅建て替え事業



写真 シカゴの路上で施しを求める黒人女性

