

コミュニティと市民活動

——アメリカにおけるコミュニティ開発法人の経験——

日 詰 一 幸

- 一 はじめに
- 二 アメリカにおけるNPOの概要
- 三 連邦のコミュニティ政策とCDC
- 四 大都市におけるCDC—ニューヨークの事例
- 五 パートナリシップを通じたキャパシティ・ビルディング
- 六 むすびにかえて

一 はじめに

最近の日本においてみられる市民の多様なニーズの存在は、これまでのように行政や企業の二つのセクターが担ってきた社会サービスの供給のありかたに大きな変容を迫るものとなった。そのため、行政や企業とは異なる第三のセクター——市民セクターへの関心が増大し、とりわけ市民によって組織された公益的な活動に注目が集まっている。特に、一九九五年一月に発生した阪神淡路大震災の復興活動の中で存分に発揮されたボランティア——市民の力は、日本における市民セクターの存在をだれの目にも明らかかなものとしたといえよう。

市民の公益活動を制度として支える法の必要性は一九九〇年代に入ってから広く認識されるようになり、一九九三年より市民サイドで市民活動促進法研究会（後にシーズ——市民活動を支える制度をつくる会）などがつくられ検討がはじめられた。そして一九九五年の大震災以後、与党三党（自民・社民・さきがけ）でも法案の検討など立法化に向けての作業が開始された。その後幾多の紆余曲折はあったものの一九九八年三月一九日、ようやく特定非営利活動促進法（通称、NPO法）が成立し、同年十二月一日より施行されることになった（六月一九日閣議決定）。この法律は議員立法によつて成立したという経緯をもつが、その法案審議の過程においては様々な市民団体がかかわっていたということにもみられるように従来の立法過程とは異なる新しい質をもつたものといえよう。<sup>(1)</sup>

NPO法の成立により、これまで法人格をもたず任意団体として様々な非営利活動を行ってきた市民団体もこの法律により法人格を取得することが可能となるため、従来よりも契約の主体として事業を行いやすくなったといえよう。<sup>(2)</sup>しかし、NPO先進国であるアメリカの制度は、市民団体が容易に法人格を取得できる法人制度と、NPOへの寄付金を

損金として計上できるような税制優遇制度がセットになっており、この仕組みがアメリカの非営利セクターを發展させた大きな原動力になったのである。その点からすれば、今回成立したNPO法は法人制度のみのものであるため、事業規模の大きな団体や法人化することが団体にとって有利となるものを除いて、規模の小さな市民活動団体にとってはメリットがないため従来通り任意団体のまま活動を継続するということも考えられる。<sup>(3)</sup>今後大切なことは、市民がこのNPO法をどのように使いこなして行くことができるかという点にあるといえる。アメリカではNPOが一つのセクターとして社会において大変重要な役割を担っているが、その背後には法律制度だけではなくNPOを支える様々なインフラ（社会的基盤）が整備されていることを忘れてはならない。つまり、NPOが活動を進めて行くにあたり、その活動をいろいろな面から支援するシステムが構築されているのである。したがって、成熟した非営利セクターもそのようなインフラの整備を抜きにして語ることはできないといえよう。今後、日本においてもそのようなインフラを社会に構築して行くことが望まれるが、その際アメリカの経験はわれわれに大変多くのことを示唆してくれるものと思われる。そこで、本稿ではアメリカの経験の中から特に一九六〇年代以降大きな成果をもたらしたNPOの一つであるコミュニティ開発法人（CDC=Community Development Corporation）を取り上げ、その展開過程を概観することにより、NPOと市民がどのようにかかわりながらコミュニティの活性化を成し遂げて行ったのか、その構造を探ることにしたい。筆者はこれまでアメリカ社会の現状を改善する動きの中で、特にコミュニティレベルで起こっている地域住民を主体とした地域社会の改善の動きに関心を向けてきた。民間非営利組織であるCDCのコミュニティでの活動は、アメリカが抱えている複雑で多様な都市問題を解決するうえで大変重要な意味持つのではないかと思われる。筆者がCDCに関心を寄せる理由の一つも実はここにある。

市民が日常生活を営んで行くうえで必要とされる社会サービスの中には行政でも企業でも対応することができない困

難なものが多い。しかし、そのような多様な市民ニーズも当事者にとっては今すぐにも実現が望まれるものが多いのである。そのようなときに、行政は公平性・平等性や画一性という呪縛から、そして企業は採算性という要請から逃れられない以上、行政と企業の間を補完する第三のセクターとしての非営利組織の活動は大変有効なものと考えられる。特にこのような市民のニーズは生活の場であるコミュニティにおいて生ずることがほとんどである。その意味で、コミュニティにおいてはそのような市民の必要を満たす様々な活動が生じる可能性が大きいのであり、それは市民生活にとつてのセイフティネットと位置づけることができよう。成熟した「市民」によつて構築される「市民社会」がいまだに根付いていない日本ではあるが、NPOを契機として非営利セクターを成熟させて行く経路が開かれたと筆者は考えている。そこで、コミュニティにおいて市民が主体となつた公益活動を「コミュニティワーク」と位置づけ、そのような視点から日本のNPOを中心とした市民活動を、アメリカの経験から得られた考察を参考にしながら分析することを筆者の当面の課題としたいが、それは膨大な作業になるため本稿は今後の作業のための第一歩と位置づけたい。

## 二 アメリカにおけるNPOの概要<sup>(4)</sup>

広い意味でのNPO（非営利組織）は、その活動によつて生み出された利益を設立者や出資者、および理事や会員に配分せず、その全てを目的とする活動に再投資する民間法人である。アメリカでNPOは政府、企業に並ぶ第三のセクターとして位置づけられている。つまり、NPOは何らかの公共利益を生み出すことを目的に集まつた民間の団体という点で共通の組織原理を持つており、一つのセクターとして認識されているのである。このようなNPOの本格的な成長は一九四〇年代に入つてから始まり、<sup>(5)</sup>一九五〇〜八〇年代にかけてその数が大きく増加した。そして、今日約一〇〇

万近い多種多様な団体が活動を行っており、運営支出はGDPの六・三%、そしてNPOの雇用者は全雇用人口の六・八%に達している。

ジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモンは、NPOに共通する特徴としては次の六点を指摘している。①公的に設立されたもの（法人化もしくは活動の継続性など組織的整備がされていること）、②民間（組織として政府から独立しているもの）、③利益を配分しない（利益が生じた場合には組織の活動に再投資されるが、人件費としての支払いは除外される）、④自主管理（外部の組織によってコントロールされることなく、自己の活動を自分で管理する力があること）、⑤自発的な意志によるもの（組織の活動や管理に関して自発的な参加があること）、⑥公共の利益のためのものとされる。<sup>(6)</sup>

アメリカでNPOは州法によって設立が認められる。NPOを設立するためには州務省へ法人登録申請書を提出し、法人登録税を支払うという簡単な手続きで完了する。申請はほぼ一週間以内で認可される。NPOに認可されると税制上の優遇措置を受ける権利が与えられる。税制上の優遇措置には州と連邦の両方があり、州税についてはフランチャイズ税局へ、そして連邦税については内国歳入庁へそれぞれ申請を行う。連邦の税制優遇策には租税控除特典と寄付控除資格の両方がある。租税控除特典はほとんどのNPOが受けることができるが、寄付控除資格は公益性の高い法人にだけ認められる。この寄付控除資格は内国歳入法五〇一条(c)(3)に規定されていることから、この資格を有するNPOを「五〇一(c)(3)団体」と呼んでいる。この寄付控除資格を持つ団体へ寄付を行った場合に、寄付をした側はその寄付金を課税対象所得から控除することができるので、NPOへ寄付をするという動機づけが働きやすくなるのである。しかし、このような特典がある半面、選挙の応援やロビー活動が禁止され、さらに内国歳入庁に対し活動や財政の内容を報告する義務を負うことになる。

以上のような手続きを経て認可されたNPOの組織は図1のように大きく三つの層から構成されている。理事会は団体運営の決定権を持つと同時に、団体の目標が誠実に実行されているかどうかを監視することになる。そして有給スタッフは理事会の意向を受けて日常的な業務を執行していく。ただし、理事は半数未満しか有給スタッフを兼ねることができず、理事の多数は報酬を目的としないボランティアである。さらに、スタッフの仕事をサポートし事務補助を行うボランティアやインターンがいる。

また、NPOの活動の基盤となる財源は組織の規模や活動分野によって異なるが、およそ三つの部分からなっている。一番大きな割合を示すのは、会費や事業活動の収入である。二番目の資金源は政府である。政府からの補助金、委託金等であるが、政府からの資金を受け取ることに対しては賛否両論がある。つまり、政府資金を多く受け取ると政府の下請け機関になってしまうのではないかと危惧である。それに加えて、政府資金を受け取る場合には膨大な申請書類を用意しなければならず、それに割かなければならない労力もかなりなものがあるからである。そして、三番目の資金源は民間からの寄付である。この中には財団などからの助成金も含まれている。アメリカは伝統的に寄付活動が盛んな国であるため、個人の寄付が占める割合も大きい。

基本的にアメリカのNPOは以上のような形態をとって活動しているのであるが、NPOの中には規模の小さなボランティアだけのものから、有給スタッフだけで数千人も抱えるもの、また地域のコミュニティだけで活動するものから、世界的な規模で活動するものまで多種多様なものが存在する。そして、その活動の分野は保健医療、社会福祉、環境保

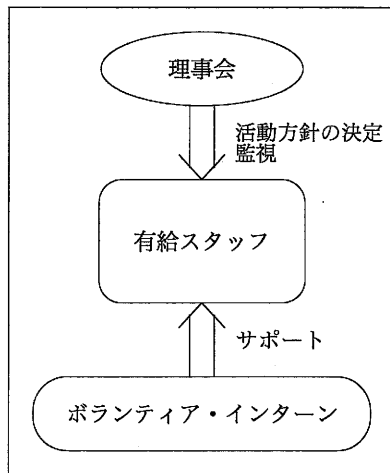


図1 NPOの組織構成

護、消費者保護、人権擁護、芸術文化、教育、住宅・コミュニティ開発など広い範囲に及んでいる。本稿が検討の対象とするCDCは、住宅・コミュニティ開発の分野で活動しているNPOである。

### 三 連邦のコミュニティ政策とCDC

CDCは、アメリカの大都市におけるコミュニティの荒廃や衰退が表面化した一九六〇年代初めより設立数が増加し、現在アメリカ全体で約二〇〇〇程度存在するといわれている。CDCの主な活動分野は、①アフオーダブル・ハウジング（低所得者向け住宅）の管理運営、②コミュニティにおける雇用機会の創出、③コミュニティにおける住民の職業訓練、④コミュニティの起業家に対する小口融資、⑤高齢者・障害者・片親世帯・ホームレスが必要とする社会サービスの提供などである。

このようなCDCは一九六〇年代以降の連邦のコミュニティ政策との関わりの中で登場し、その数を増加させてきたといえる。そこで、その背景を段階的にたどってみると以下のように整理することができる。

#### (一) 一九六〇年代

一九六〇年代におけるCDCの設立の契機には三つのタイプがあると考えられる。第一のタイプは、人種、貧困、都市再開政策への反対運動をきっかけとして設立されたものである。連邦政府は戦後の住宅難を緩和するための包括法として一九四九年住宅法を制定し、その第一章に規定された都市再開発を開始した。この事業は荒廃したスラム地域を取り壊し、その跡地に中所得者向け住宅や商業地区を建設するもので、低所得者用の住宅は限定された。そのため、コ

コミュニティを追い出されてしまった地域の住民は激しい抵抗運動を展開した。その後、一九六三年以降ジョンソン政権の「偉大な社会」計画でコミュニティ開発事業やモデル都市事業など一連のプログラムにより「貧困との戦い」を始めたのであるが、人種問題や貧困の問題を根本的に解決することができず、一九六四年から六八年にかけて勃発した都市暴動を鎮静化することができなかつた。第一のタイプに属するCDCはまさにこのような背景の中で登場し、低所得者向け住宅建設などに取り組んだのである。<sup>(7)</sup>

第二のタイプは連邦政府におけるコミュニティ関連のプログラムを通じて設立された。一九六〇年代には青少年非行防止実験事業（一九六一年）やコミュニティ活動事業（一九六四年）、そしてモデル都市事業（一九六六年）といった三つの代表的なプログラムがあつた。<sup>(8)</sup>これらのプログラムでは政府と民間の資源を動員してコミュニティ再生事業を実施することをめざしたため、各都市において事業を実施するために非営利組織が設立されたのである。後述するようにニューヨークのブルックリン区にあるベッドフォード・スタイプサント再生法人（Bedford Stuyvesant Restoration Corporation=BSRC）はコミュニティ活動事業によつて設立を支援されたCDCの代表的な事例の一つである。<sup>(9)</sup>

第三のタイプとして、キリスト教会などの宗教団体や慈善団体そして財団などの支援によつて設立されたものがある。<sup>(9)</sup>このように一九六〇年代に設立されたCDCの多くはグラスルートツレベルの活動に起源を持つていたといえる。もちろんこの時期のCDCは資金調達力も技術力も乏しかったのであるが、連邦政府の政策が十分な効果をもたらすことができない中で、コミュニティ再生の新たな可能性を示唆するものとなつた。<sup>(10)</sup>

## (二) 一九七〇年代

一九七〇年代にCDCの設立を促進したのはニクソン政権末期の一九七四年に導入されたコミュニティ開発一括補助



金 (Community Development Block Grant = CDBG) であった。CDBG はそれまでの都市改造、モデル都市事業、近隣施設、復興融資といった四つの都市開発関係補助金を廃止し統合したものである。<sup>(11)</sup>多くの都市はこのCDBGをもとに近隣計画事業 (Neighborhood Planning Program) を制度化し、各コミュニティごとにコミュニティ組織をつくり、そこにプランナーを配置し住民とともにコミュニティ改善計画の作成や市政府の計画の審査を行わせ、さらにコミュニティでの自助活動 (住宅修復、犯罪防止、美化活動等) に対して資金の支援を行った。その結果、これらのプランナーの技術支援によって多くのCDCを生み出すことになったのである。

また、一九七七年から八〇年のカーター政権時代にコミュニティ開発を促進するための法律制度が整備された。<sup>(12)</sup>一九七七年に住宅コミュニティ開発法が整備され、この法の下に都市開発活動補助金 (Urban Development Action Grant = UDAG) を創設し、民間デイベロッパーの参加を前提として荒廃したコミュニティの再生に補助金を交付した。また、コミュニティ再投資法 (Community Reinvestment Act = CRA) を制定して、銀行などの民間金融機関によるコミュニティ再生のための融資や投資を促進させる道を開いたのである。

### (三) 一九八〇年代

一九八一年、レーガン政権の登場とともにカーター政権が創設したネイバッド自助事業が廃止され、CDCへの直接援助が打ち切られた。そして一九八三年以降、住宅補助の予算を大幅に削減し、UDAGも廃止してしまっ<sup>(13)</sup>た。こうして、連邦政府は低所得者用住宅の供給を大幅に減少させ、その代償として一九八七年以降低所得者向けに家賃補助(住宅切符)を開始したが、大都市におけるアフォーダブル住宅の著しい不足のもとでは何ら効果を発揮することができなかつた。

そして、さらに住宅事情を悪化させたのは一九八六年の税制改革であった。この改革によって、低所得者向け賃貸住宅の建設を促進してきた民間ディベロッパーに対する税のインセンティブ（税控除）を廃止してしまったのである。

このように連邦政府が公共住宅の供給から撤退したため、CDCが低所得者向け住宅や荒廃し衰退したコミュニティの再生に関心を払う唯一の主体になったのである。

さて、一九八〇年代は連邦の補助金が削減されたにもかかわらず、CDCの規模が拡大していった。それは、政府・民間・非営利組織による強力なパートナーシップが形成され、CDCにとって活動しやすい環境が整ったからである。連邦の補助金が減少したことから州や市政府は、CDCへの支援を通じて低所得者向け住宅の供給を行うという、従来とは異なる新たな施策を採用したのである。<sup>14)</sup>

このパートナーシップがより円滑に機能するように、民間部門に対しては企業、個人投資家、銀行などの金融機関から低家賃住宅建設への投資を引き出すための制度が創設され、非営利部門では財団、教会、非営利組織を支援する組織（インターメディアリー）などがCDCを支援する体制を確立させた。

#### 四 一九九〇年代

一九九〇年代に入りCDCは、アフォードブル住宅の供給およびコミュニティにおける雇用創出や経済開発の主役の地位を確保した。そのため、連邦政府もCDCを通じた政策の推進、そして政府・企業・非営利組織三者によるパートナーシップ促進のための条件整備に乗り出した。それはブッシュ政権の下で、一九九〇年に制定された全国アフォードブル住宅法(National Affordable Housing Act)に具体化された。この法律により、CDCなどの非営利組織がアフォードブル住宅を供給する場合に補助金を投入するHOME (Home Ownership Made Easy) プログラムなどが創設され

た。そして、クリントン政権もCDCを支援する政策を継承し、一九九三年にコミュニティベースでの住宅、経済開発などを支援するため、大都市の衰退したコミュニティの再生に向けてエンパワーメントゾーン (Empowerment Zone) プログラムを、そして小都市の衰退したコミュニティの再生にはエンタープライズコミュニティ (Enterprise Community) プログラムをスタートさせた。<sup>(15)</sup>

#### 四 大都市におけるCDC—ニューヨークの事例

##### (一) ニューヨークにおけるコミュニティ荒廃

戦後のニューヨークにおけるコミュニティの荒廃にはいくつかの要因が考えられるが、ここでは四つの点を指摘しておきたい。<sup>(16)</sup>

第一は、一九五〇年代に連邦政府によって行われたインターステイト・ハイウェイ (州間高速道路) の整備や持ち家政策の推進が上げられる。このような政策を推進した結果、郊外住宅地の開発が進められ、白人中産階層を中心に既成市街地から郊外への移転が増加した。その結果、ハーレム、ブルッククス、ブルックリンといった地域では担税力のある白人の人口が減少し、それに代わって低所得層の黒人やヒスパニックが増加したためスラム化が進展した。そして、このようなコミュニティの荒廃に歯止めをかけようとする連邦政府の都市改造事業やコミュニティ活動事業、そしてモデル都市事業などが導入されたのであるが、それらも十分な効果をもたらすことができなかった。

第二は、ニューヨークの産業構造の転換である。一九六〇年代から七〇年代にかけて製造業から金融・保険・不動産・

サービスといった第三次産業へのシフト、すなわち脱工業化が進展した。その結果、高所得の専門的・技術的職種が増大した反面、ブルーカラーの職種が大幅に減少し専門的な教育を受けていない貧困層や黒人そしてヒスパニックが打撃を受けたのである。つまり、「繁栄する人々」富める人々」と「そうでない人々」貧しい人々」への二極分化が起こり、両者の社会経済的な格差が一層大きなものとなったということである。

第三は、一九七〇年代半ばの深刻な財政危機に直面した頃導入された「計画的縮小」政策である。この政策は衰退した地域には公共投資を控え、その住民を活力のある地域に移住させようとするものである。すなわち、衰退したコミュニティと住民を切り捨て、民間企業による開発を優遇し便宜を与えるものであった。このような施策によって、銀行はますます衰退した地域に融資を手控えるレッドライニングを強化することになったのである。

そして、第四に荒廃したコミュニティにおける建物の放棄があげられる。その典型がサウスブロンクスであることはあまりにも有名である。

## (二) コミュニティの再生とCDC

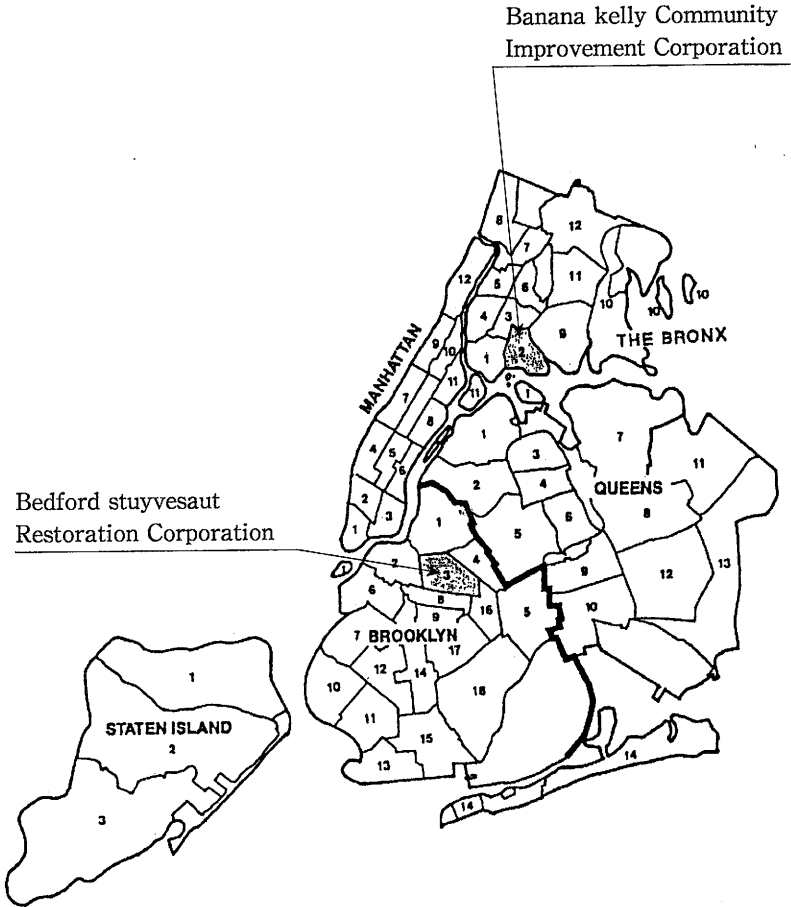
ニューヨークでは荒廃し衰退したコミュニティの再生にCDCが大きな役割を果たしている。ニューヨークで住宅関連の活動を行っている非営利組織は一九六〇年代以降その数が増えはじめ、七〇年代から八〇年代にかけて急増した。CDCの現在の総数についてはデータがないので不明であるが、一九九〇年の調査によると住宅関連で活動を行っている非営利組織は一二二組織あり、実際にその半数程度がCDCに対応する活動を行っているようである。

以下、ニューヨークの代表的なCDCを二つ取り上げ、その活動の成果を紹介したい。

① ベッドフォード・スタイプサント再生法人 (BSRC)<sup>(17)</sup>

図-2 ニューヨーク市のコミュニティ地区とCDC

コミュニティと市民活動—アメリカにおけるコミュニティ開発法人の経験—



このCDCはブルックリン区の北部に位置している、人口一三八、〇〇〇人の典型的な黒人コミュニティのなかにある。一九六〇年代にはニューヨークの中でも最も所得の低い衰退したコミュニティの一つであったが、一九六七年にロバート・F・ケネディの支援によって設立され、以後三〇年にわたるコミュニティ開発事業を通じて見事にコミュニティの再生を果たした。このCDCがこれまで取り組んできた主な分野は住宅関連産業（一、二二五戸の低所得者向け住宅の新築や修繕）、経済開発（全米最大の黒人スーパーマーケットの経営、複合商業施設の建設や運営等）、文化事業（芸術文化センターやビリー・ホリデー劇場の創設と管理・運営）、社会開発（健康センターの設立や雇用促進計画の実施等）であるが、これらの事業によってコミュニティの住民の生活が改善され、経済的にも活性化されたのである。

②バナナ・ケリー・コミュニティ改善法人 (Banana Kelly Community Improvement Corporation)<sup>(18)</sup>

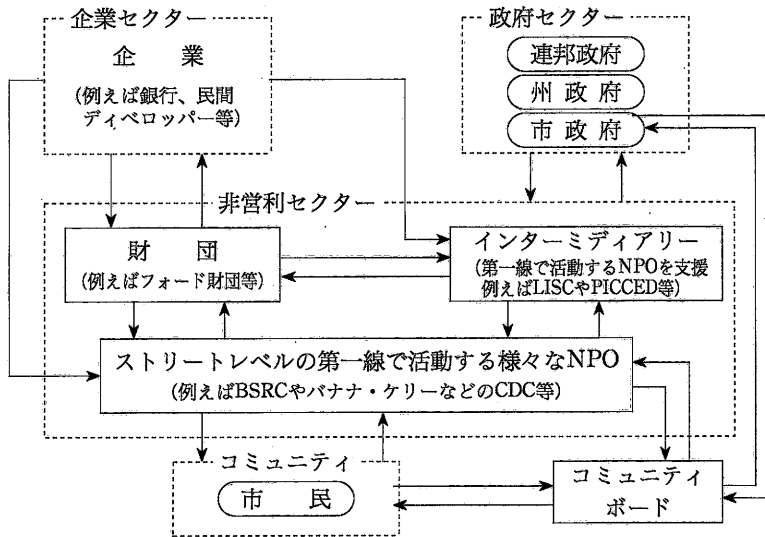
バナナ・ケリーは、一九六〇年代以降ニューヨークで最も荒廃したサウスブロンクスの、人口約三九、〇〇〇人のコミュニティの一角にある。そしてヒスパニックが人口の約七九%を占めている。このCDCは一九七七年に、コミュニティの中に位置するバナナ状に湾曲したケリー通り沿いにあつた三棟の放棄された建物の荒廃をくい止めるために集まった三〇人の地域の人々によって組織された。最初は放棄された三棟の建物の修繕や瓦礫で被われた土地を野菜畑や子供達の遊び場に変えていく活動に従事したのであるが、その後の二〇年の活動の中で低所得者向け住宅の建築や修繕を多数手掛けてきた。そして、住宅の供給だけでなく、コミュニティが抱えている様々な問題にも積極的に取り組むようになった。ホームレスの家族に住居を提供し、さらに適切な職業訓練を施すことにより、経済的に自立した生活を営むことができるように導くプログラム、ドロップアウトしてしまった青少年に対する技能訓練や高校の創設。そして、地域の人々に対するヘルスケアの提供やエイズ患者のケアも行っている。さらに、マイクロビジネス向けの融資など地域における経済開発にも熱心に取り組んでいるのである。

### (三) パートナーシップの構造

前述のように、ニューヨークでは荒廃し衰退したコミュニティの再生にCDCが大きな役割を果たしている。しかしそれはCDCが独自に活動を行っているわけではなく、コミュニティの再生をめぐる重層的なパートナーシップの体系ができあがっており、その枠組みの中で活動を行っているのである。

ニューヨークにおけるパートナーシップの体系は図-3に示したとおりである。NPOの中には実際に地域で活動を行うCDCのほかにも、そのCDCを支えるインターメディアリーと呼ばれるNPOが存在し、ファンドレイジング（資金集め）や理事会の運営方法、財務会計、経営管理などのコンサルティングなどを行うほか、組織のリーダーを養成することも行っている。ニューヨークにおいてコミュニティ開発関連で有名なインターメディアリーはLISC（Local Initiatives Support Corporation）やPICCED（Pratt Institute Center for Community and Environmental Development）などである。そして、この体系の中にはCDCやインターメディアリーに資金を提供する財団（フォー

図-3 ニューヨーク市におけるパートナーシップの形態



ド財団など）も存在している。資金の提供については民間部門や政府部門もかかわっており、きわめて重層的な構造になっているのである。そしてニューヨークにおいて特徴的なことは、コミュニティ再生に向けてCDCの他にコミュニティ・ボード（Community Board）コミュニティ委員会<sup>(18)</sup>が存在していることである。

コミュニティ・ボードの前身は、一九五一年にマンハッタン区長であったロバート・F・ワグナーにより、マンハッタン区の中に設置された一二のコミュニティ計画委員会（Community Planning Board）である。この委員会の導入の目的は、市政府の様々な計画や地域の状況を区長にアドバイスするというものであった。その後ワグナーは一九五四年に市長に就任し、一九六一年に市憲章の改正を行ってニューヨーク全体にコミュニティ計画委員会を設置する規定をおいたのである。その後ワグナーの後を継いだリンゼイ市長はコミュニティへの分権化を実施したが、その際コミュニティ計画委員会の機能をさらに活性化する方針が示された。そして一九七五年ビーム市長のときそれが具体化し、市憲章が改正されて今日のコミュニティ・ボードが誕生したのである。<sup>(19)</sup>

この憲章の改正によって、ニューヨークは五九のコミュニティ地区（人口は約一〇〇二五万人）に区画された。一つのコミュニティ・ボードは任期二年で無給の五〇人以内の委員から構成されており、委員は毎年半数が改選される。<sup>(20)</sup>

コミュニティ・ボードの機能や権限は大きく三つのカテゴリーに分かれている。一つは都市計画に関わるものであり、二つ目は予算編成過程への関与、そして三つ目は行政サービスの配分がコミュニティに対して適正に実施されているかを監視・チェックする機能である。<sup>(21)</sup> 市政府によって制度化されたコミュニティ・ボードは毎年の予算編成過程に関与することができるので、CDCはコミュニティ再生に必要なプログラムをすすめるにあたって政府の予算をうまく獲得することができるようにボードと調整・協議を行うのである。



## 五 パートナリシップを通じたキャパシティ・ビルディング

CDCの展開は前述のように、アフォーダブル住宅の建設や既存の建物の修復といった政府セクターの住宅政策への関わりから始まった。やがてこれらの事業が効果をあげると、CDCはコミュニティの経済開発に乗り出すことになった。コミュニティに居住する住民が経済的に自立した生活を営むことができるように雇用の場を創出した。また、コミュニティの起業家を支援するためにマイクロビジネスへの融資や失業者への職業訓練のプログラムを提供していった。そして、さらに地域の文化や福祉、医療といった社会開発の領域にまでその活動の範囲を拡大していったのである。

その過程においてCDCの性格も当初の運動的なものから、政府セクターの財政的支援が増大すると経済開発に重点を置いた事業型に変化していったが、その後レーガン政権の時のようにNPOへの支援が大幅に削減されると組織の性格も変化をした。すなわち、従来のような事業の推進と同時にコミュニティの住民へのエンパワーメント (Empowerment) を達成するというアドボカシー的な側面が弱まり特定のプロジェクトを推進するような企業型の側面が強まったのである。それと同時にCDCのマネジメントが強調されるようになった。<sup>(22)</sup>この段階になると、ニューヨークの事例でも触れたがCDCをめぐるパートナリシップの体系が強化されることになり、それをテコにして更なる発展がみられたといえる。八〇年代以降は、CDCの力あるいは能力をいかに増大させるかということ、すなわちキャパシティ・ビルディングが注目されたといえよう。個々のCDCが力をつけていくうえでパートナリシップは大きな役割を果たしたのである。

パートナリシップと同時にネットワークの強化ということも重要であった。アメリカ社会において個々の組織をつな

げていくネットワークは、様々な領域で構築されてきた。個々の組織は弱くともネットワークの中に参加することによって、弱さを強さに変えていくことが可能となったのである。特に八〇年代以降情報社会化が進展すると、情報の交流を軸としてネットワークの構築が強化され、さらに九〇年代に入りインターネットが普及するようになるとこれらのネットに容易にアクセスすることが可能になり、CDCのキャパシティ・ビルディングに一役買うことになった。

CDCはコミュニティの再生と同時にコミュニティに居住する人々を巻き込んで彼らの力を向上させることもその使命として考えられていた。筆者はCDCのキャパシティ・ビルディングといった場合、組織としての力量形成とコミュニティに居住する住民の力量形成の同時達成が重要であると考えている。

現在アメリカの都市は依然として大きな問題を抱えている。連邦住宅・都市開発省の一九九八年度版『都市の現状報告』<sup>(23)</sup>は最近の都市の変化を以下のようにまとめている。①連邦全体の経済は堅調でしかも強固なものとなっており、都市における雇用は拡大し、失業率も低下している。しかも都市の犯罪率は年々減少の一途をたどり、居住環境もかなり改善されてきた。②このような都市をめぐる現状の改善にもかかわらず、都市は依然として三つの大きな困難に直面している。第一は貧困の問題である。都市の貧困率は郊外を上回っており、しかも主要都市の荒廃したネイバフッドに集中している。第二は都市中心部の人口減少である。ラスベガス、アルバカーキ、フェニックスなどの西部の都市では人口が増加しているが、フィラデルフィア、ワシントンD・C、デトロイト、シカゴといった東部の都市は依然として人口を減少させている。そして、第三はミドルクラスの都市離れに歯止めがかかっていないということである。一九七〇年代以降、約六〇〇万世帯の中所得層が都市を離れ郊外へ移転した。さらに、一九八五年から九五五年にかけて郊外に居住する高所得層の割合が一六%も上昇したのである。③貧困の問題を解決し、中所得層の以上の人々を都市に止めておくために必要とされる雇用、教育、住宅といった面ではまだ十分な改善がなされていないというものである。

この報告書は、アメリカの好景気は確かに雇用や持ち家世帯の数を増加させ、犯罪、失業率を減少させることに大きく貢献しているとはいえ、同時に戦後アメリカ社会が直面してきた古くて新しい三つの問題、すなわち貧困、中産階級の郊外への移転、都市中心部人口の減少といった問題が依然として未解決のままであることを伝えているといえよう。このような状況の中でCDCが活躍する場は依然として大きいのではないかと思われる。とりわけ地域の住民を巻き込んだのコミュニティ再生と貧しい人々の「依存」から「自立」への脱出を支援することは大変重要な課題といえよう。今日、アメリカのCDCはこのような社会の要請に十分答えられるような力をつけていると思われる。

## 六 むすびにかえて

一九六〇年代に登場してからすでに三〇年以上の実績を積み重ねてきたアメリカのCDCは、地域に生じた問題を地域の人々とともに解決することをめざす地域に根ざした組織である。CDCはコミュニティのことをよく知っているがゆえに地域住民のニーズにうまく対応することができ、政府や企業ではとうていできないような業績をあげている。CDCの発展の中で気づくことは、その組織の担い手として地域住民を包摂し、その力をうまく組織の中に根付かせて活動を展開していることである。アメリカ社会が依然として解決を迫られている三つの問題は今後も政府だけで解決することは困難であろう。そのような現状の中で、今後もCDCの活動は政府の活動を補完し、しかも分裂したアメリカ社会の病巣を癒すうえで大変重要な役割を担っているといえよう。

日本においてもこれから、まちづくりの分野で法人格をとって活動するNPOが登場すると思われる。日本のNPOもアメリカのCDCの経験から学びつつ、その裾野の拡大に努めることが重要であろう。そして、地域に生活する

普通の人々がこのような市民活動に参加することにより、「市民」としての自覚も芽生え、同時に地域社会を変える仕事に携わることから得られる喜びや満足感、充実感を享受することができるものと思われる。このような経験を積んだ人々が増加することによって、日本の市民社会が豊かになる道が開けていくはずである。

アメリカにおけるCDCの展開に関する詳細な検討は他日を期したい。

〈注〉

(1) 坪郷實「市民活動の時代に―公共政策は誰がつくるか―」山口二郎・生活経済政策研究所編『連立政治 同時代の検証』朝

日新聞社、一九九七年、二〇四―二二二頁。

(2) NPO法の内容等に関する詳細な解説は以下を参照のこと。シーズ『市民活動を支える制度をつくる会』NPO法人ハンドブック』一九九八年。

(3) 一般に法人化のメリットとしては、企業や行政の契約の主体となれる、社会的信用が増加する、海外での活動がしやすくなる、団体の資産を明確に区分することができる、従業員を雇いやすくなる、事務所を賃借しやすくなるなどが考えられる。他方、デメリットとしては官公庁への届け出、社会保険や労災などの支払いなどに手間とコストがかかる。また、課税対象として捕足されるため、収益事業を行わなくても法人格を取得するだけで地方税・住民税の均等割（毎年七〇万円）が課され、さらに固定資産税、不動産取得税、都市計画税などが課税されることになる。その他、情報公開が義務づけられたり、ルールに則った運営の必要性も生じ、解散の場合には剰余財産が戻ってこない、若干ではあるが行政から監督を受けるなどである。

(4) 柏木宏『アメリカのNPOシステム―非営利組織の現状と課題』日本太平洋資料ネットワーク、一九九二年。電通総研編『民間非営利組織 NPOとは何か』日本経済新聞社、一九九六年。

(5) アメリカは建国の当初より市民を主体にしているような形で非営利活動が行われてきたが、非営利組織としての本格的な成長は一九四〇年代以降といえる。その背景としてはニューディール政策の影響もあるが、一番大きなものとしては一九四三年にニューハンプシャー州で非営利組織(いわゆるNPO)を州政府に登録し、理事が運営することを認める法律が制定されたことにある。この法律はその後他の州にも影響を与え、各州の法制度が整備された。

(6) Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector*, The Foundation Center, 1992. (入山映訳「米国の「非営利セクター」入門」ダイヤモンド社、一九九六年、一八一—二〇頁。)

(7) Neal R. Peirce and Carol F. Steinbach, *Corrective Capitalism: The Rise of America's Community Development Corporations*, Ford Foundation, 1987, p18-23.

(8) 都市改造事業とモデル都市事業については、西尾勝「権力と参加」東京大学出版会、コミュニティ活動事業については、大森彌「現代行政における『住民参加』の展開——一九六〇年代アメリカにおける『コミュニティ活動事業』の導入と変容」深内謙編『現代行政と官僚制 上』東京大学出版会、一九七四年をそれぞれ参照のこと。

(9) Peirce and Steinbach op. cit., p18-23.

(10) 平山洋介「草の根からの都市再生」鈴木浩他編『講座現代の居住3 居住空間の再生』東京大学出版会、一九九六年、一—四頁。

(11) 新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム—政府間関係』新曜社、一九八六年、七五—七六頁。

(12) Robert J. Wasté, *Independent Cities: Rethinking U. S. Urban Policy*, Oxford University Press, 1998, p62-64.

(13) *Ibid.*, 65-70.

(14) Peirce and Steinbach op. cit., p28-35.

- (15) Waste op. cit., p70-92.
- (16) Roberta B. Gratz, *The Living City*, Simon and Schuster, 1989. (林泰義監訳『都市再生』晶文社、一九九三年、七三—九七及び一六一—一七五頁。)
- (17) Pratt Institute Center for Community and Environmental Development, 'Community Development Corporation Oral History Project. Bedford Stuyvesant Restoration Corporation', <http://www.piced.org/advocacy/bsrc.htm>.
- (18) Banana Kelly Community Improvement Association, *History and Recent News Coverage*, 1998.
- (19) 拙稿「ニューヨーク市における都市計画と住民参加」『ローパス』（地方議員政策研究会）No.14、一九九七年、四一—六頁。
- (20) New York City Charter, Chapter 69 & 70.
- (21) Robert F. Pecorella, *Community Power in A Postreform City Politics in New York City*, M. E. Sharpe, 1994, pp138-169.
- (22) Peirce and Steinbach op. cit., p28-35.
- (23) U. S. Department of Housing and Urban Development, *The State of the Cities*, 1998, pp1-40.