

# 公共領域と非政府主体

## 住宅政策、都市計画とコミュニティ開発法人(4)

宗 野 隆 俊

### はじめに

- 第1章 自己責任の社会と1960年代以前の住宅政策(361号)
- 第2章 コミュニティ開発法人の基層
  - 2.3 コミュニティ開発法人の原型(以上,362号)
  - (中略)
  - 2.7 1960年代前半の住宅政策:家賃補助政策(以上,363号)
- 第3章 住宅政策領域における非政府主体の登場と活動の拡大(本号)
- 第4章 サンフランシスコの住宅問題と都市政策
- 第5章 コミュニティ開発法人の住宅政策へのコミットメント
- 第6章 都市計画策定プロセスのなかのコミュニティ開発法人
- 第7章 非政府主体の公共領域へのコミットメントを促すもの

### 第3章 住宅政策領域における非政府主体の登場と活動の拡大

#### 3.1 コミュニティ活動事業からモデル都市事業へ

##### (1) 経済機会法における‘最大限可能な参加’

1964年経済機会法の下で開始されたコミュニティ活動事業は、数百の地域で事業展開し、少なからぬ成果をあげていく。反面、計画の策定と実施の拠点となるコミュニティ活動機関の内部で、市政府と貧困地域の住民代表が分裂する事業も、数多く発生した。文字通り全米の市政府からの批判と圧力を受けた経済機会局は、66年改正法と67年改正法によって、コミュニティ活動機関の組織構成の根本的な変更を図った。これは、既に述べたように、市政府との対決姿勢を強めたコミュニティ活動機関のなかの急進的な勢力に掣肘を加え、機関の内部にガバナンスを貫こうとしたものである。

コミュニティ活動事業の資金補助は連邦政府に対して申請され、その可否を判断するのは、当然に連邦政府（具体的には経済機会局）である。申請のための条件の1つに、コミュニティ活動機関の理事会（Community Action Board）の設置があったが、64年法においては、理事会における市政府の代表者が3分の1以下に制限されていた。ここから、経済機会局が、市政府によるコミュニティ活動事業の主導を注意深く回避したことが理解されよう。

ところが、67年の改正によって、コミュニティ活動機関の内部に、51名以下で構成されるコミュニティ活動監理委員会（Community Action Governing Board）が設置されることとなり、しかもその構成員のうち民主的選出手続きを経て選ばれた貧困層代表は3分の1以下を占めるに過ぎず、3分の2以上を公職者が占めうることとなった（第2章第3節参照）。

64年経済機会法で、コミュニティ活動事業における市政府の過剰な存在感が忌避されたのは、それなりの背景があつたのである。コミュニティ活動事業の制度設計を担ったのは、50年代から60年代にかけて官民の社会経済開発事業の中核にあつた人々であつたが、この時代の代表的な社会経済開発事業の趨勢は、貧困対策事業における貧困層自身の参加の追及であつたのである。フォード財団が1950年代後半に全米の数都市を対象として行なつた「灰色地域事業」（Gray Area Projects）、1960年代前半に16の主要都市で着手されたMFY（Mobilization For Youth）、そして「最大限可能な参加」を謳つた1964年経済機会法のコミュニティ活動事業などが、この文脈に発するものである<sup>1)</sup>。R・ケネディ（Robert Kennedy）長官時代の司法省による青少年非行対策事業も、この流れに加えることができよう。

‘参加’の理念は、アメリカ社会に伏流する信念と強く共鳴する<sup>2)</sup>。その信念とは、たとえば、次のようなものである。いわく、‘難題は、政府によってではなく、人民自身によって、そして自らの狭隘な利害を忘れ協働して共通の

1) F. F. Piven and R. A. Cloward, *Regulating the Poor; The Function of Public Welfare*, 2nd Edition, Vintage Books, 1993, pp. 290-295.

2) R. Halpern, *Rebuilding the Inner City*, Columbia University Press, 1995, p. 108.

善を確かにせんとする市民によって、最も真摯に取り組みられる’のであり、さらには‘市民の間に生起する事柄に参加する過程は、それ自体で市民と社会的な争点に変容をもたらす すなわち、私的なものを公的なものへと、紛争を協力へと、奴隷状態を市民的心性へと変容させる<sup>3)</sup>。‘最大限可能な参加’への希求に、こうした参加に対する理想主義的な信念が影響したことは確かであろう。

## (2) モデル都市事業の登場

しかし、コミュニティ活動事業の開始から2年後には、同事業における‘最大限可能な参加’とある意味で対蹠的な連邦補助事業が登場する。それが、1966年に制定されたモデル都市法(Demonstration Cities and Metropolitan Development Act)に根拠をもつ通称モデル都市事業(Model City Program)であった。

この事業は、70年代前半のニクソン政権期には廃止される運命にあり、比較的短期間のうちに幕を閉じたものであるが、それにもかかわらず、アメリカ都市政策史上でも重要なものとして位置づけられてきた。その最大の理由は、この事業が、先行するコミュニティ活動事業と比較して、事業への‘参加’の構想と実態において、大きな違いを有していることである。

モデル都市事業は、コミュニティ活動事業が当初意識的に迂回した市政府を、事業の計画と実施における中枢に位置づけるべく設計された。同事業は、専門家の周到な計画策定、連邦政府と地方政府の政策調整、資源の集中を通じて、地方政府が中心市街地の近隣住区を修復する責任と能力を強化しようとするものであった<sup>4)</sup>。つまりモデル都市事業においては、初期のコミュニティ活動事業にみられた、住民(すなわち事業が対象とする人々、受益者)自身の政策過程への参加という理念は後退し、地方政府の公職者と行政官を中心とする事業過程が前面化することになる。これは、コミュニティ活動事業に‘懲りた’全米の市政府からの圧力も一因であったが、何よりも立法者の企図が最大の要因であった。

3) J. Morone, *The Democratic Wish*, Basic Books, 1990, p. 5.

4) Halpern, *op.cit.*, p. 118.

### (3) モデル都市事業制度化の時代背景

モデル都市事業の制度化と、同事業を主管する住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development）の創設が求められたのには、それなりの時代背景がある。初期のコミュニティ活動事業に見られた直接住民参加に対する反動が最大要因であったが、これとは別の要因をここで指摘したい（直接参加に対する反動については、既に述べた）。

要因とは、連邦政府による都市政策の爆発的増大と、それに伴う政策調整の不全の問題である。この現象は、連邦政府による対州・地方政府の補助金の増大に連動している。連邦政府から州政府及び地方政府への補助金額の増大は、1961年会計年度と1966年会計年度で比較すると明瞭である。州政府及び地方政府に対する連邦補助金の総額は、この間、72億8,300万ドルから109億400万ドルに増大した。このうち、いわゆる標準大都市圏への連邦補助金に限ると、たとえば、保健・労働・福祉分野では、61会計年度にはなかった各都市の経済機会局<sup>5)</sup>に、66年会計年度で約4億5,000万ドルの補助金が交付されており、公的扶助関連（メディケアを含む）は11億7,000万ドルから19億500万ドルに増大している。また住宅・コミュニティ開発分野では、公共住宅関連で1億500万ドルから1億6,900万ドルに、都市改造（urban renewal）関連で1億600万ドルから1億6,900万ドルに増大している。その他、商業及び運輸分野、教育分野などでも顕著な増大を見せている。標準大都市圏への補助金総額は、この間38億9,300万ドルから73億5,400万ドルへと、実に90パーセントを超える伸びを見せたのである<sup>6)</sup>。

連邦政府から州・地方政府への補助金の増大は、単に額の伸張のみならず、事業数の膨張をも意味した。1962年度末の時点で、連邦議会の承認した補助事業の総数は160であったが、63年から65年にかけて、加えて170の補助事業を承認したのである<sup>7)</sup>。事業の量的拡大は、その執行の質に関する問題を惹起せず

5) これは、連邦政府の経済機会局とは異なるものである。1964年経済機会法の授權により、市政府に設置されたものである。

6) 秋山義則「ジョンソン政権と州・地方債」滋賀大学経済学部研究年報第11巻（2004年）、85-86頁

にはおかない。

先ず、新規事業は、その執行のためにしばしば新たな機関の設置を要求し、これら新規機関は事業の立案、執行や組織運営のために、様々な規準を策定する。そして、このような新たな機関の組織化と規準の策定は、官僚制にしばしば付随する規準適用における裁量の問題を生じさせよう。たとえば、補助事業に申請するための要件規定の粗密は、ある主体が事業申請するか否かにとり、決定的な意味を持つ。要件規定を細密にすれば、実質的に申請者を入り口で選別することになるからである。これは、政治過程論の視角からは、連邦補助事業の立案と実施の過程で、しばしば合理的説明の困難な過剰な裁量が発生する現象として説明されよう。

他方、連邦補助事業においても、複雑な利害関係が形成される。補助対象となる都市や地域は数多に及び、展開される事業の種類や関与する主体も異なるが、補助事業の受益者が存在する点は共通である。事業計画を立案・執行する州政府の地方機関と事業の受益者を中心とする、一種の利害共同体が発生することは、ほとんど不可避であろう。

こうした政治過程には、争いの種が胚胎する。連邦政府にとっての補助事業の目的や諸手続き、事業運営のスケジュールは、州政府や地方政府のそれとは異なる。連邦補助事業が一旦制度化されると、個別独自の事業計画を策定し、補助申請を行い、そして事業を執行する地方政府と、これを監督し、監査評価する連邦政府の間には、一線が画され、時に溝が生じる。たとえば、補助事業に関わり連邦政府との間で行なわれる諸手続きの複雑さ、事業の審査や承認の遅滞は、州政府や地方政府にとり耐えられぬものである。翻って連邦政府にとっては、手続きの公正や結果の平等といった価値にこそ、重きが置かれるべきなのである。連邦政府に州政府や地方政府の妨害をしようという意図はないにせよ、複雑な技術的要求を課し、諸手続きを自身のスケジュールに合わせることにより、影響力の行使と維持に努めたいことは確かである<sup>8)</sup>。こうして、事業

7) B. J. Frieden and M. Kaplan, *The Politics of Neglect: Urban Aid from Model Cities to Revenue Sharing*, The MIT Press, 1977, p. 15.

の執行を急ぎたい州・地方政府と、慎重な手続きを維持したい連邦の間の立場の違いは、小さくない乖離として固定化していく。

しかし、その一方で連邦政府と州・地方政府の間には、一旦緒についた補助事業を維持拡大しようとする点で共通の利害があり、両者は一種の協働関係にあった。個々の補助事業をめぐり、それを管轄する連邦政府の省と州、地方政府の間には、垂直的な統合が形成される。同じような目的をもち、政策対象(受益者)が重複する、その意味で本来統合されるべき補助事業が同時にいくつも成立し、それぞれの事業において、当該事業の利害関係者の相互依存関係が強まるのである。

こうした相互依存関係は、事業計画内容の合理性に関する説明を省くことに寄与し、事業計画の立案から執行に至る過程の責任を曖昧にし、当事者から緊張感を奪う傾向を持つ。当該事業が標的とした社会問題の顕著な改善が見られるならば、問題は顕在化しない。しかし問題が改善しなければ、事業のあり方への疑念が膨らむのは当然であった<sup>9)</sup>。

過度に細分化し分裂した連邦補助事業が惹起する問題を前に、ケネディ大統領は政権初期に、補助事業を統合するための新しい省の創設を構想していた。これが、ジョンソン政権下で、住宅都市開発省の設置として結実したのである。

### 3. 2 モデル都市事業の運営

#### (1) モデル都市事業の具体例

1965年に住宅都市開発省の設置が議会で承認され、次に同省主管の新規補助

8) R. A. Hays, *The Federal Government and Urban Housing; Ideology and Change in Public Policy*, State University of New York Press, 1985, p. 194.

9) かかる状況は、既に1950年代には議会で問題視されてきたものである。1961年には、政府間関係諮問委員会が、「連邦事業間の調整が不全であるために」、「都市ハイウェイ、都市改造、住宅供給、空港建設ならびに下水処理施設等々に係る個々の連邦補助事業が、州や地方で分裂しかつ相矛盾する状況が発生しているのであり」、かかる状況を改善するための「迅速かつ効果的な処置」が求められるとする報告を提出した。報告書の背景には、連邦補助事業の運営を改善する その手段の端的な表現が、調整(coordination)である ことで、連邦補助事業がより効果的なものとなり、連邦支出がより大きな成果を産み、都市開発の政策過程がより効率的なものとなるという期待があった。報告書の内容に

事業の策定が課題となった。勿論これは、各省が個別に展開してきた数多の補助事業の錯綜を解き、必要な調整を加え、統一性をもって再編成する作業としての意味を持つ。そして、この作業の結果立法過程に上ってくるのが、モデル都市事業であった。本稿では、立法の過程については言及せず<sup>10)</sup>、モデル都市事業の具体事例の叙述を通じて、60年代後半から70年代前半にかけての住民参加の意義の変容を考察する一助としたい。1つの典型的な事業対象地域の住民参加のあり方を概観することで、この事業が後のコミュニティ開発のあり方にどう影響したかを考える示唆を得られると思う。

ここで取り上げるのは、モデル都市事業における市政府の主導を象徴する典型的な<sup>11)</sup>事例である。フィラデルフィア市のモデル都市事業をめぐる、市当局と地域協議会の紛争が訴訟に発展した事例である (*North City Area-Wide Council, Inc. v. Romney*)。訴訟の前提となった事実の経緯を、簡単に述べる<sup>12)</sup>。

フィラデルフィア市長は1967年4月、モデル都市事業に係る補助金を連邦政府に申請するべく、検討委員会を組織した。検討委員会の職務は、申請の際に必要な事業や組織等に関する草案の作成であった。委員長には連邦専門のロビイストが任じられ、またヒューマンリレーション委員会 (Philadelphia Human Relations Commission) が構成員として加わった。ヒューマンリレーション委員会は、検討委員会により多くの市民代表を置くことを強く求め、検討委員会にはモデル都市事業に関わる地域からの代表が参加する運びとなった。350

10) つき、U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Governmental Structure, Organization and Planning in Metropolitan Areas*, 1961, p. 52. を参照のこと。

10) モデル都市事業の政策策定と実施過程を最も詳細に分析したものは、西尾勝『権力と参加』(東京大学出版会、1975年)及びB. J. Frieden and M. Kaplan, *The Politics of Neglect: Urban Aid from Model Cities to Revenue Sharing*, The MIT Press, 1977. である。

11) ここで、典型的とはどういうことか。今日、モデル都市事業が論じられる際の論点の1つは、この事業が1964年経済機会法の下でのコミュニティ活動事業に反省の材料を求めるものであり、事業対象地域の住民参加よりも地方政府当局による事業の主導的運営を指向するということである。したがって、モデル都市事業の特徴を色濃く有する事例とは、事業運営における地方政府への権限の集中が見られる事例をいう。以下で述べる事例は、この意味で典型的な内容を持つものである。

12) 事実の経緯については、B. Burke, Jr., *The Threat to Citizen Participation in Model Cities*, *Cornell Law Review*, Vol. 56, pp. 768-770. を参照した。

ページに及び補助金申請書にも、かかる参加条項が記載された。

フィラデルフィア市内のモデル都市事業対象候補地域には、多数の住民組織や地域組織が存在していたが、これらの組織から成る近隣住区レベルの団体がモデル都市事業に参画するために組織した地域住民組織が、AWC (North City Area-Wide Council) である。1967年8月には、フィラデルフィア市はAWCを「モデル都市事業における市民参加部門」として任じ、これをうけて、AWCはモデル都市事業の計画策定と運営を支援する運びとなった。AWCは55名のスタッフを擁し、事業計画策定にきわめて強い影響力を有するに至る。

1968年12月、市当局は住宅都市開発省に対して、計画策定のための補助金の追加交付と計画実施のための資金の交付を申請したが、住宅都市開発省は要求額が過大であるとして、これを一旦差し戻した。市当局とAWCは、申請額を減額し、再度交付申請を行なった。

1969年3月、住宅都市開発省は、フィラデルフィア市から提出された事業補助計画においては、AWCが事業の計画者となると同時に実施者(AWCを構成する様々な非営利法人が事業実施に関わることを通じて)となり、さらには評価者ともなりうることを指摘し、ここに「利害の衝突」が生じる懸念を伝えた。つまり、事業の実施主体と、これを監査・評価すべき者が同じであると判断されたのである。さらに、住宅都市開発省は、市政府からの理事会への関与が不十分であるとし、理事会におけるAWC出身の理事を3分の1以下にするべきことを求めた。これを受けて、同年6月には、地方モデル都市事業局長(the local Model Cities Administrator)<sup>13)</sup>はAWCと協議せずに、一方的に以下のごとき規定を打ち出した。すなわち、市民組織は、モデル都市機関設置団(incorporators)の3分の1以下の構成員と理事会(Board of Directors)を指名するものとする、フィラデルフィア市はモデル都市機関設置団の残りの構成員を指名するものとする。また、理事会に指名される者の3分の1以上をコミュニティ

13) 住宅都市開発省には、ワシントンの本省とは別に、リージョン・レベルのいわゆる地方支分部局がある。地方モデル都市事業局長とは、地方支分部局で執務する行政官であると思われる。



代表とする場合は、市民組織と市が協議して、市民組織以外のコミュニティ団体の構成員リストから上記コミュニティ代表の指名を行なうものとする。ただし、この場合、地方モデル都市事業局長の裁可を要するものとする、市は、定期的に市民組織の人事政策と人事配置を精査するものとする、というものである。

表現にはやや分かりづらい部分もあるかと思われるが、ここにいう市民組織が AWC を指していること、3分の1規定とでもいうべきものを通じて、モデル都市事業の計画策定、実施における AWC の影響力の減殺が意図されていることは明白である。実際、AWC が提訴に踏み切った直接のきっかけは、市当局が AWC のスタッフを22名に削減しようとしたことにあるのだ<sup>14)</sup>。

## (2) モデル都市事業と住宅政策

モデル都市事業の総数は150に上り、個々の事業の実態を詳細に調査することは不可能に近い。モデル都市事業に関するこれまでの主要な研究も、事業の内容よりも、むしろモデル都市機関における住民参加のあり方や、住民組織と地方政府当局の力関係の分析に注力してきた感がある。実際、多くのモデル都市機関においては、当事者がいかなる事業を計画し遂行していくかを熟慮する余裕をもてず、機関内部の勢力争いに傾倒せざるを得なかったように思われる。しかも AWC の事例に見られるように、地方政府が住民組織など非政府主体の影響力を削ぎ、政策過程における主導権を把持する事例は決して少なくないのである。

その意味で、モデル都市事業は、豊かな参加の過程と果実をもたらす事業を創出できず、自らが克服しようとしたコミュニティ活動事業と同じ轍を踏んだ

14) フィラデルフィア市当局と AWC の相互不信の根は、それ以前からあったとされる。第1に、双方の人事異動の高頻度があげられる。双方ともに人事異動が頻繁に行なわれたため、現場の責任者が次々と入れ替わり、意思疎通の機会が削がれた。市当局は、AWC との連絡調整にあたる連絡官の人事異動につき、ほとんど事前に連絡することがなかったとされる。また、市当局がしばしば抜き打ち的に行なった AWC の会計検査も、検査される側には嫌がらせと受け止められた。第2に、市当局は、事業計画案の策定と住宅都市開発省への提出、さらには当初案の修正などのスケジュールに追われ、行政とは異なる活動基準を持つ AWC との摩擦が絶えなかったこともあげられる。

ものといってよいかもわからない。住宅政策の面でも、顕著な成果を残した地域は少なく、住宅政策史の研究でモデル都市事業について本格的に言及したものは、決して多くはないのである。

では、モデル都市事業は、連邦政府及び地方政府の住宅政策史において、ほとんど意味を持たないものなのであろうか。そうではないであらう。それはこの事業が、80年代以降に隆盛期を迎えるコミュニティ開発法人、換言すれば住宅政策という「公共領域に関わる非政府主体」のあり方に、少なからぬ影響を及ぼしているように思えるからである。確かに、モデル都市機関における住民組織やコミュニティ団体は、地方政府当局によってその主導性を削がれていくのであるが、それは、1966年と67年の経済機会法改正と同様である、そうした経験を通じて、今日のコミュニティ開発法人があるように思われるのである。

特に、今日アフォーダブル住宅政策の領域で存在感をもつ有力コミュニティ開発法人は、地方政府や民間財団、インターメディアリー、民間金融機関などと密接に連携し協力しつつ、「公共領域に関わる非政府主体」として活躍している。協働の相手が多彩であり、かつ民間営利セクターをも含んでいる。この点で、今日のコミュニティ開発法人は、60年代後半から70年代にかけてのコミュニティ開発領域におけるアクターと、決定的に異なるのである。現代のコミュニティ開発法人にこうした運営が可能であるのは、モデル都市事業を含む連邦補助事業の制度の変更や、その背景にある思想の変遷に柔軟に適応してきたからではなかろうか。そうした適応を行ないえたものが、今日、コミュニティ開発法人として活動しているのだともいえる。

### 3.3 コミュニティ開発包括補助金

#### (1) コミュニティ開発包括補助金立案の過程

連邦補助制度の改編は、具体個別の事業のみならず、補助金の配分のあり方にも及んだ。そして、この改編も、後のコミュニティ開発法人の出現に大きな影響を与えた。

連邦補助事業の増大がもたらす問題と、それへの対応策としての包括補助金 (block grant) の必要性は、既に1950年代に本格的に議論されていた。包括補助金という概念は、元々は1940年代から50年代前半期にかけての連邦補助事業の問題点を精査する政府関係者や研究者によって形成されていったものである。彼らは、各々が分立し相互調整不能の状態にある連邦政府の個別補助金 (categorical grant) が、州政府と地方政府の財政を歪め、真に必要な行政サービスへの連邦補助を疎かにする一方で、不急の分野に過度に傾斜していると批判した。このような見解は、第1次フーバー委員会 (the Hoover Commission) において、既に公にされていた。同委員会は、1949年の議会提出報告書において、補助金制度は、高速道路、教育、公的扶助、公衆衛生といった大括りの類別を基礎として構築されるべきことを主張していたのである<sup>15)</sup>。

こうした議論を本格的に自らの政権のアジェンダとしたのは、ニクソン大統領であった。すなわち、1971年年頭教書で、特定補助金を全廃し、一般歳入分与 (general revenue sharing) と特別歳入分与 (special revenue sharing) に統合する補助金改革案を提案した。一般歳入分与は、連邦個人所得税収からの50億ドルを原資とし、特定歳入分与は初年度110億ドルを6つの分野に配分するというものである<sup>16)</sup>。ただし、特定歳入分与については、1973年に包括職業訓練法 (Comprehensive Employment and Training Act) が、次いで74年に住宅コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act) が成立したのみである。

後者を根拠法とするのが、コミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant, CDBG) である。コミュニティ開発包括補助金は、コミュニティ開発に関わる既存の連邦補助事業 都市改造事業、モデル都市事業、上下水道整備事業、オープン・スペース整備事業、近隣住区施設整備事業、修復

15) Timothy J. Conlan, The Politics of Federal Block Grants: From Nixon to Reagan, *Political Science Quarterly*, Vol. 99, 1984, pp. 248-249.

16) 内訳は、都市開発 (20億ドル)、農村開発 (10億ドル)、教育 (30億ドル)、職業訓練 (20億ドル)、交通 (25億ドル)、治安 (5億ドル) である。これにつき、新藤宗幸『アメリカ財政のパラダイム：政府間関係』(新曜社、1986年) 53-54頁を参照のこと。

事業融資、公共施設整備事業融資を一本化し、新規の補助事業として創設するものであり、主管省たる住宅都市開発省は法に基づき、地方政府に対して総額8億4,000万ドルの補助を行なう。補助の対象となるのは、市、都市部のカウンティ、ならびに特定補助対象都市(entitlement cities)である。補助申請の際には、コミュニティ開発3ヶ年計画、コミュニティ開発事業年次申告、ならびに住宅補助計画の提出が求められる。補助金の使途が、計画で述べられた要求や目的への応答に‘明らかに適していない場合’や、住宅都市開発省に提出される事実や申告される需要や目的が、客観的事実と‘明白に食い違う’場合にのみ、住宅都市開発省は申請を不受理とする。申請から75日以内に申請の却下がなければ、申請は自動的に認定されたことになる。申請要件の緩やかさ、事業認定の高確率のみならず、事業監査の緩やかさ(補助金を交付された地方政府が事業監査書類の提出を義務づけられないことなど)などは、この補助金の際立った特徴となった<sup>17)</sup>。

## (2) コミュニティ開発包括補助金と参加

ところで、補助申請された事業には、一定の傾向といいうるものがあつた。そして、補助金がどのような事業に対して支出されたかは、相当程度把握できる。これらの傾向や実績に関しては、ブルッキングス研究所が住宅都市開発省の委託を受けて行なつた調査研究<sup>18)</sup>から、ある程度推測することができる。同調査は、コミュニティ開発包括補助金に込められた住宅都市開発省の思惑や、申請側の思惑、申請された事業の特徴などを、量的調査と質的調査を駆使しつつ、帰納的に分析している。ブルッキングス研究所の調査では主要調査項目を数点挙げているが、ここでは、補助金申請のための事業計画策定における市民参加(citizen participation)の論点 市民参加は、コミュニティ開発包括補助金への申請に、いかに、そしてどの程度影響したのか を取り上げる。

17) J. F. Zimmerman, *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, Praeger, 1992, p. 124.

18) これは、制度開始直後1年間の調査に基づくものであり、対象地域も62と限定的である。したがって、暫定的報告の域を出るものではないが、少なくとも制度の初期の像を把握するうえでは有効である。

結論を述べると、62の調査対象地域のうち、市民参加が影響力を持つといえないものが18、限定的に影響力を持つといえるものが26、明確に影響力を持つといえるものが18であった<sup>19)</sup>。そして、これをさらに詳しく分析すると、参加の単位には、大きく8つの形態がある。すなわち、(イ)近隣住区を核とする団体、(ロ)高齢者団体、(ハ)モデル都市事業に関与する団体、(ニ)住宅アドボカシー団体、(ホ)女性投票者連盟 (League of Women Voters)、(ヘ)市民組織、(ト)地域/市域マイノリティ団体、(チ)宗教団体、である。このうち、補助金申請のための事業計画策定過程に強い影響力を持つのは、順に(イ)(ロ)(ハ)であった<sup>20)</sup>。

また、続く参加の枠組みの分析では、(a)公聴会のみを通じての参加、(b)公聴会と近隣住区集会 (neighborhood meeting) を通じての参加、(c)市民諮問委員会 (citizen's advisory committee) と公聴会を通じての参加、(d)市民諮問委員会、公聴会ならびに近隣住区集会を通じての参加、の4類型が比較分析され、事業計画策定過程で市民の意見が最も強く反映されるのは(b)の形態、次点が(d)であった<sup>21)</sup>。

これらの分析を通じて、暫定的にはあれ理解されることは、事業計画策定過程への参加を実質的なものにする最適の単位が、近隣住区という比較的狭い範囲にあるということである。近隣住区という身近な範囲を核とする民主主義の追求が、政治過程への参加の実質化にとって重要な要素たりうるということである。

### (3) コミュニティ開発包括補助金の影響力

コミュニティ開発包括補助金は、連邦政府、州政府、地方政府の住宅政策にどのような影響を及ぼしたのか。さらに、コミュニティ開発包括補助金は、住宅問題に関わる非政府主体にとり、いかなる意義を持つものであったのか。

今日、有力なコミュニティ開発法人は、財政的にも人的交流の面でも、各レベルの政府や民間のインターメディアリーとの協力関係をすこぶる重視してお

19) R. P. Nathan, P. R. Dommel, S. F. Liebschutz, and M. D. Morris, Monitoring Block Grant Program for Community Development, *Political Science Quarterly*, Vol. 92, p. 232.

20) *ibid.*

21) *ibid.*, p. 233.

り、外部資金獲得の重要性は増すばかりである。なかでもコミュニティ開発包括補助金は、コミュニティ開発法人の活動資金の大きな部分を占めており、これなしでコミュニティ開発法人の運営は立ち行かないといっても過言ではない。また今日では、コミュニティ開発包括補助金は、その交付申請や執行においてテクニカルな要素を含むようになっており、地方政府やインターメディアリーによるコミュニティ開発法人への支援・協力の余地が大きく、これら各主体の連携と交流を促進する機能があることも看過できないところである。そのことを端的に表す数字がある。第4章以降で検討するサンフランシスコ市のアフォーダブル住宅政策においては、コミュニティ開発包括補助金をはじめとする住宅都市開発省からの連邦補助が、市長室特別住宅部(Mayor's Office of Housing)を介して様々なコミュニティ開発法人に配分されている。たとえば、1997年度の同市に対する住宅都市開発省からの補助金は1,920万ドルに上り、その内訳はコミュニティ開発包括補助金620万ドル(内、住宅用550万ドル)、住宅投資協同プログラム(Home Investment Partnership Program)560万ドル、エイズ患者の住宅援助プログラム(Housing Opportunities for People with AIDS)740万ドルとなっている。コミュニティ開発法人は、市長室特別住宅部と緊密に連携しつつ、これらの補助金を獲得するために独自の精緻な住宅供給事業計画を策定していくのである<sup>22)</sup>。つまり、連邦政府の補助金を獲得するべく、市内の数十ものコミュニティ開発法人が、市政府の住宅当局との緊張感ある協働によってアフォーダブル住宅事業計画を年度ごとに策定し、それが補助金配分の重要な基準となるのである。この過程には、住宅当局とコミュニティ開発法人のみならず、さらにインターメディアリーも加わり、コミュニティ開発法人の事業計画の策定などを支援している。

### 3.4 住宅差別に対する立法群

#### (1) 公正住宅法、住宅モーゲージ開示法、コミュニティ再投資法

1950年代までのアメリカの住宅政策は、民間住宅市場に浸透した人種的偏向

22) 川合正兼『コミュニティの再生とNPO』(学芸出版社、1998年)42頁

と差別を反映し、さらには強化するものでさえあった。対して60年代以降の連邦政府の住宅政策は、住宅市場における人種差別と闘う法律の制定を、一大アジェンダとした。

住宅と人種差別をめぐる典型的な問題は、居住区分離 (segregation)、黒人による住宅獲得の困難さ、街区破壊商法 (block busting) などに現れた。これらの問題への対応策として制定された主な法律は、1968年の公正住宅法 (Fair Housing Act of 1968)、住宅モーゲージ開示法 (Home Mortgage Disclosure Act of 1975)、1977年のコミュニティ再投資法 (Community Reinvestment Act, Title of the Housing and Community Development Act of 1977) などである。

公正住宅法は、不動産仲介業者及びその他の住宅市場のアクターによる人種差別を禁ずるものであり、住宅モーゲージ開示法は、預金金融機関にモーゲージ貸付総額を開示するよう求めるものであった。後者の背景には、大都市荒廃地域に対する金融機関の融資拒否という問題がある。当時、少なからぬ預金金融機関が、人種的マイノリティが住民の多数を占める地域、人種統合が進んだ地域、白人が大多数を占めてはいるが人種的マイノリティの居住地域に隣接する地域に対して、融資を拒んでいた。こうした融資拒絶は、当の金融機関にとっては、回収不能リスクを回避するための自衛手段として、正当化されるべきものであったのだろう。だが70年代半ばのアメリカ社会において、そのような姿勢は、少なくとも公式には容認され難いものであった。カリフォルニア州、ニューヨーク州、ニュージャージー州などは、融資拒否に対抗するための立法を検討し始めており、また多くの都市で、民間金融機関の資金引揚げに抗議する住民運動も組織されていた。連邦議会では住宅モーゲージ開示法が制定されたのは、こうした社会状況においてであった。

コミュニティ再投資法は、預金金融機関に地域コミュニティへの融資を義務づけ、預金金融機関の対地域サービスのモニタリングを規定する。すなわち、一定以上の規模を持つ預金金融機関は、自らが事業展開する全ての地域の融資のニーズに応じなければならず、また預金金融機関は、中低所得層の居住地域も含めて、自らが営業する地域での融資、投資その他のサービスに関し、連邦

政府の金融規制機関<sup>23)</sup>の評価を受けなければならない。適正なサービスを提供していなかった場合は、そのことが、他の金融機関の買収あるいは合併の許認可申請、新規支店の開設の許認可申請、その他当局の規制対象となる事業の許認可申請を却下する根拠となりうるのである。

他方でコミュニティ再投資法は、預金金融機関から買収や合併の提案があった場合に、当該金融機関がマイノリティ、低所得世帯、さらには地域コミュニティに対して適正なサービスを提供してこなかったことを理由として、これらの主体に、件の買収や合併の提案に異議申し立てをすることを認めた。

預金金融機関にとっては厳しい規定のように思われるが、少なくとも制定後しばらくの間は、金融機関の融資活動を著しく改善するものではなかった。連邦政府の規制機関も、法制定後10年間はかなり安易に種々の許認可を行い、合併、買収、及び支店開設に係る許認可申請約4万件のうち、要件を満たさぬものとして却下されたのは、わずか8件のみであった。しかし、80年代後半から90年代前半に銀行の合併や買収が頻繁になり、さらにクリントン政権下の連邦政府が法の執行を強化するにつれて、コミュニティ再投資法の影響力は高まっていたのである<sup>24)</sup>。

ところで、地域コミュニティのマイノリティや低所得世帯が、金融機関の買収、合併、支店開設などに対して一定条件の下で異議申し立てを認められたことは、これら両極にある主体にとり、いかなる意義を持ったのであろうか。金融機関にとっては、入念な準備を要する事業計画に突然異議申し立てを行なわれることは、是非とも回避すべき事態である。そのため、金融機関にとっては、地域コミュニティの主体と、予め協定を結んでおくことが合理的と考えられるようになった。協定の内容には、低所得層のマイノリティの世帯やコミュニティを対象とする低利でのモーゲージ貸付けの言質、中低所得層向け住宅供給のための小規模事業への融資の言質などが含まれていた。さらに、金融機関

23) 連邦預金保険公社 (Federal Deposit Insurance Corporation), 連邦通貨監督局 (Office of the Comptroller of the Currency), 貯蓄機関監査局 (Office of Thrift Supervision), 連邦準備銀行 (Federal Reserve Bank) の4つの連邦政府機関が、ここにいう金融規制機関である。

24) A. F. Schwartz, *Housing Policy in the United States*, Routledge, 2006, pp. 242-243.



は、合併や買収への支持を得るため、あるいは地域コミュニティの諸々のアクターに異議申し立てを思いとどまらせるために、片務的な言質を与えてきたのである。

最初に協定が締結されたのは、1970年代後半であった。その後80年代半ばまでは、協定の内容が完遂されることは稀であったが、合併と買収の件数が増大し始めて以降、事態に変化が生じている<sup>25)</sup>。

## (2) 近隣再投資法人のスキーム

コミュニティ再投資法は、さらにもう1つ、コミュニティの経済開発にとり重要なスキームを用意した。それは、同法から派生した近隣再投資法人法 (Neighborhood Reinvestment Corporation Act) を根拠法として、78年に創設された近隣再投資法人 (Neighborhood Reinvestment Corporation, 2004年以降は通称 NeighborWorks America) である。本部をワシントン D.C. に置き、全米9ヶ所に支部を持つ。なお、公法人たる近隣再投資法人の運営資金のほとんどは、連邦予算からの支出である。

このスキームは、地元金融機関によるコミュニティ開発資金の融資を促進することを目的とするものであり、融資を望む非営利団体は、金融機関、地方政府、住民代表のパートナーシップを組織してコミュニティ再投資法人に加入しなければならない。各支部は、事業計画を検討し、その必要性和実現可能性、資金計画などを審査して、加入団体を選考する<sup>26)</sup>。今日では、220以上の会員団体を通じて約2,800のコミュニティにサービスを提供している。いうまでもなく、主要業務は中低所得世帯の持ち家獲得の促進であり、これについては開発の件数とその経済効果から見ると、相当な実績をあげてきたと評価できるだろう<sup>27)</sup>。

25) 全米コミュニティ再開発連合 (National Community Reinvestment Coalition) の2002年度のデータによると、コミュニティ再投資法の施行以来数百の協定が締結され、累計1.5兆ドル以上の融資実績が確認される。 *ibid.* p. 243.

26) 川合前掲22), 55頁

27) たとえば1996年度には、170以上の住宅関連非営利団体に資金援助を行い、年間総額4億ドルの民間投資を産み出している。このうち、中低所得世帯の新規住宅購入件数が約4,450件、修理件数が6,700件以上の実績となっている。もちろん、コミュニティ再投資法が

### 3.5 非政府主体の顕在化

#### (1) 典型的住宅問題と住宅アドボカシー

ここで、公正住宅法、コミュニティ再投資法など、60年代後半から70年代中盤にかけての住宅政策が、当該政策領域に関わる非政府主体にいかん影響したのか、具体例を見ておこう。もちろん、こうした例は無数にあるのであって、これらを網羅し尽くすことはできない。しかし、代表的なケースの例示は可能である。以下に示す事例が代表的たる所以は、人種にもとづく居住地の分離や中低所得層が負担できるアフォードブル住宅の決定的不足といった古典的な住宅問題が発生し、アドボカシーの立場からこの問題にコミットする非政府主体がコミュニティ開発包括補助金をはじめとする官民の資金の活用を図るという経緯による。取り上げるのは、コロラド州都デンバーの住宅アドボカシーグループの活動と、そのための資金獲得の経路である<sup>28)</sup>。

デンバーにおいて、住宅アドボカシーは、パークヒル (Park Hill) と呼ばれ

、人の運営そのもののために連邦政府予算が割かれるのであるが、公共投資総額は民間投資の約10分の1程度である。以上につき、川合前掲22), 54頁

28) デンバーは、アメリカ経済の浮沈に伴い、国内都市における地位の変動を経験してきた都市である。かつて、長く時代から取り残された‘田舎町’と呼ばれ、1970年代のエネルギーブーム期には‘世界の中心’‘メトロポリス’と称される。ブームの去った80年代にはその都市としての地位も下降するが、‘デンバーの10年期’とも呼ばれる90年代には、再び都市としての輝きを取り戻している。

人種構成では、70年代以降一貫して白人層の構成比率が下降し、ヒスパニック層が著しい伸長を見せている。アフリカ系住民層の構成比率に劇的な変動はない。2000年度センサスでは、白人、アフリカ系、ヒスパニックの構成比率は、それぞれ51.9パーセント、11.1パーセント、31.7パーセントとなっている。このうち、アフリカ系とヒスパニックは、他の多くの都市でそうであるように、異なる居住地域に別れて暮らしてきた。これらにアジア系を加えた人種のマイノリティの大多数が、標準以下の居住環境の下にあった。最大の要因は、いうまでもなく、マイノリティの経済力の弱さであったが、マイノリティに対する融資拒否や不動産情報の制限といった、民間不動産業界が継続してきた人種差別的ビジネスの影響も強い。好景気に沸いた90年代においては、北西部のヒスパニック系の居住地域と北東部のアフリカ系の居住地域の双方が再開発圧力に曝され、中低所得層のアフォードブル住宅の不足が切実な問題となった。また、2000年度センサスによれば、賃借人世帯の約40パーセントが、収入の30パーセント以上を住宅費用に費やしている。1995年から2000年にかけて、平均賃料が72パーセント上昇している。いうまでもなく、この上昇率は、給与水準のそれを遥かに上回るものである。

なお、以下のデンバーの住宅アドボカシーの歴史については、M. S. Sidney, *Unfair Housing: how national policy shapes community action*, University Press of Kansas, 2003, pp. 99-103.

る近隣住区の草の根の運動として始まった。パークヒルは市東部に位置する白人層居住地域であったが、1950年代後半に、北東部から複数のアフリカ系世帯が移住してきた。その際に、一部の不動産仲介業者が白人世帯に接近し、「パークヒル住民の人種構成に変動があるであろうこと」「パークヒルの不動産の価値が下落するであろうこと」「不動産を売却できるうちに売却すべきこと」を吹聴して回ったのである。このような街区破壊商法に対して、パークヒルはユニークな対応を見せた。

パークヒルにはデンバー有数の大教会がいくつかあったが、不動産仲介業者が行なっている街区破壊商法は反道徳的であるばかりでなく、教会の資産を脅かすものでもある。近隣に住む教会の会衆たちは聖職者と会合をもち、対応策を講じた。さらに、教会近隣の住民と聖職者たちは臨時の委員会をつくり、会衆を通じて事態の把握に努めた。この委員会は、安定的かつ人種融和的な近隣住区のビジョンを打ち出した。こうした動きのなかから、街区破壊商法に対抗する運動体として、PHAC (Park Hill Action Committee) が生まれたのである。

PHAC は、パークヒルで住宅を売却しようとする者と購入しようとする者双方に働きかけ、売買が地域の人種構成のあり方に影響することを考慮するよう説いた。PHAC のなかでも積極行動主義をとる者は、白人の住宅所有者に対して、地域の人種的融和と統合が進んでも不動産価値は下落しないことを説得するべく広報活動を組織した。彼らは、デンバー市内の他の地域の教会を訪れ、黒人家族向けの住宅供給ネットワークを構築した。彼らはまた、不動産仲介業者、白人と黒人双方の住宅購入者に働きかけ、安定した人種融和的な近隣住区の理想の浸透を図り、街区の人種構成をモニターした。さらに彼らは、公開の集会を通じて、コミュニティの一体感、多人種で構成された近隣住区であることへの自負心の醸成に努めた。人種的マイノリティが直面する住宅問題に対する白人住民の認識を高めることを図った教育プログラムは、後にヒューマンリレーション委員会 (Human Relations Commission) の後援を受けることになる。1957年には、ヒューマンリレーション委員会の住宅部が、マイノリティ居住区のバスツアーの後援を始め、さらに白人居住区の教会と共同で、マイノリティ

と住宅に関する教説を行なうようになる。

こうした活動は、やがて市政にも影響力を持つようになり、1966年には市長の肝煎りで、デンバー大都市圏公正住宅センター（Metro Denver Fair Housing Center）が設立された。住宅センターは、当初はボランティアの運営する組織として発足したものだが、数年後には、市政府の財政的支援を受けた会員制組織に再編され、50名のスタッフ、2階建オフィスビル、7カ所の事務所、50万ドルの年間予算を擁するまでになった。また、67年以降、連邦経済機会局とフォード財団も、同センターに対して大きな財政的支援を行なってきた。

住宅センターは、連邦政府の住宅事業の地方における実施主体としても機能した。当初は、住宅リストの作成など間接的な事業にとどまっていたものの、やがて本格的な住宅開発事業を目指すようになる。たとえば、連邦政府の住宅補助事業を用いての、アフォーダブル住宅の建設などである。

だが、やがて州政府からの財政支援が打ち切られ、さらに1973年にニクソン大統領により都市関連支出停止令が出されるに至り、公正住宅センターは財政的に存立困難な状況に陥る。州と市は公正住宅センターを迂回して他の機関に資金援助することを決定し、公正住宅センターの住宅開発事業は、それらの機関が引き継いで行なうこととなった。こうして、公正な住宅供給の促進という使命は、州の公民権擁護機関に引き継がれることになった。デンバーは、数年間にわたって、非営利の公正住宅政策アクター不在の時代を過ごすことになる。

この不遇の時代に幕を閉じたのが、1979年であった。この年、デンバーに、公正住宅供給（fair housing）に業務を特化した住宅アドボカシー団体 CHRB（Denver Community Housing Resource Board）が誕生したのである。なお、この CHRB の理事会は、住宅産業部門のアクター（不動産取引・仲介業者、金融機関、共同住宅協会代表、モーゲージ仲介業者等々）を主たる構成員としており、コロラド州の不動産取引業免許局の局長が理事長を務めてきた。

CHRB は、コロラド州市民権擁護局のオフィスの1つを借り受け、活動の拠点とした。住宅都市開発省からの補助金交付を受け、人種的マイノリティの不動産仲介業者のためのパンフレットの作成や、奨学基金を含む教育・奉仕活動

の資金とした。市民権擁護局が法律の執行への指向を強め、変質していくレーガン政権の時代には、空間的にも運営面でも擁護局から分離し、独立組織として再出発する。これ以降は、その活動を専ら公正住宅に関わる教育・奉仕活動に向けてきたのである。

さて、その後も、CHRB を試練が待ち受けることになる。1990年代初期には住宅都市開発省からの補助金交付がなくなるのである。しかし、この窮境にも組織を維持し、今日に至るまで、コミュニティに基礎を置く数少ない住宅アドボカシーとして存在している。今日では、フルタイムの有給スタッフを1名擁しているが、組織を維持するために必要な経費は、たとえば、デンバー市が住宅都市開発省から交付されるコミュニティ開発包括補助金の一部の交付、コロラド州不動産仲介業者協会からの寄付、デンバー不動産仲介業者協会からの寄付などを充てている。

現在、CHRB の主要な業務は、不動産仲介業者やその他の不動産取引に関わる専門家達に対する公正住宅取引の教育であり、あるいは州から免許を交付された公正住宅取引教育の専門家達に当該領域における規制や執行に関わる新しい知識を提供し、新しい指導法を教授することである。

## (2) デンバーの経験が持つ意味

以上の PHAC と CHRB という2つの団体の経験から、何を汲み取ることができるだろうか。いずれの団体も、直接的なアフォーダブル住宅の供給よりも、住宅市場や住宅供給システムの公正を目指す啓蒙的、アドボカシー的活動を中心に据えている点で共通している。

そして、本節においてこの点とならんで重要なことは、こうした公共的というべき領域に関わる非政府主体の活動の財源が、官民の財源を組み合わせながら調達されてきたことである。コミュニティ開発法人のごとき非政府主体が公共的領域において‘前景化’してくることを可能にする条件が、ここにある。

CHRB は、デンバー市政府を經由した連邦補助金と民間不動産業界のアクターからの寄付・財政支援によって活動を継続しているが、後者の財政的支援が、1970年代以降のコミュニティ開発財源の民間シフトという趨勢に規定され

ていることは明らかであろう。デンプターの2つの団体のみならず、前節で簡単に触れた近隣再投資法人なども、まさにこの趨勢から生じてきたものである。かつて、経済機会法の下でのコミュニティ活動機関に組み込まれた貧困コミュニティの住民組織やコミュニティ組織のなかにも、単に政治的に動員されることに収斂しない能動的な主体はあった。そうであるが故に、1966年と67年の法改正があったのである。

しかし、財源の民間シフトという趨勢は、コミュニティ開発に関わるコミュニティ組織や住民組織に、決定的かつ不可逆的な変化を余儀なくした。その動向を一言で表現すれば、「連邦補助事業の客体としてのコミュニティ・住民組織から、官民の財源を積極的に活用する能動的な主体へ」ということになる。

### 3.6 コミュニティ開発法人の前景化

コミュニティや近隣住区に基礎をもつ非政府主体が調達することのできる連邦補助の制度は、1960年代後半以降に大きく変化した。そして、それ以上に大きく変容してきたのは、当の非政府主体そのものである。ピーターマンが、そのことを的確に表現している。

「1970年代までには、コミュニティ開発法人の第2の波が迫っていた。第2の波は、1974年住宅コミュニティ開発法の成立後に導入されるコミュニティ開発包括補助金をもたらした、連邦政府の都市政策の変化を受けて生じたものである。コミュニティ開発包括補助金により、近隣住区の抱える問題を解決するための中心的な役割は、連邦政府機関から地方政府に移り、地方政府への中心の移動はさらに、コミュニティ開発の提案と実行を主導する非営利コミュニティ組織を不可欠のものとする。

新たに形成されたコミュニティ開発法人は、住宅開発に重点を置く傾向があった。住宅開発こそ、低所得層コミュニティで強く求められるものと認識されたからである。」<sup>29)</sup>

1964年経済機会法の下でのコミュニティ活動機関に組み込まれたコミュニティ組織や住民団体の多くは、連邦補助事業に動員された客体として把握され

29) W. Peterman, *Neighborhood Planning and Community-Based Development*, Sage, 2000, p. 50.

るものであった。確かに、少なからぬコミュニティ活動事業において、地方政府と対立するコミュニティ組織や住民団体が見られた。これらの組織や団体を、ただ州政府や地方政府に動員され、これに従属したものとみくびるのは適切ではない。しかし、肝心のコミュニティ開発の何たるかにつき、自ら回答を模索できた住民組織やコミュニティ団体は少数ではなかったか。コミュニティ開発の実践家コトラーが深く関わった ECCO のような団体は、やはり少数であり、例外であったろう。

だが、これに対して60年代末以降、自らミッションを掲げ、その実現のために官民の様々な財源を積極的に求めて活動する能動的な主体が出現する制度枠組みが準備されてきた。80年代におけるコミュニティ開発法人の叢生は、かかる趨勢の先にあったものである。その先に出現してくるコミュニティ開発法人の生き生きとした姿を、我々は後の章で見ることになるう。