

## アメリカにおける低所得コミュニティの開発と金融(上)

— CRA (1977年), CDFI ファンド (1994年), NMTC (2000年) を中心に—

中 本 悟

はじめに

I 「もう一つのアメリカ」と低所得コミュニティの開発

II コミュニティ開発法人の発展

1 コミュニティ開発法人の特徴

2 コミュニティ開発法人に対する優遇税制

3 コミュニティ開発法人の事業のための資金調達

(以上, 本号)

III 低所得コミュニティ開発のための民間資金の動員 (以下, 次号)

1 1977年コミュニティ再投資法 (CRA)

2 CDFI ファンド (1994年) と NMTC (新市場税額控除) プログラム (2000年)

おわりに

はじめに

低所得コミュニティの再生には、そのための資金が不可欠である。その資金は、低所得者向けの適切な条件の集合住宅や持ち家（これらは *affordable housing* と称される）の建設、商業施設の建設や再開発、あるいは零細企業の育成などを通じてコミュニティ開発のために使用される。しかし、低所得・貧困の住民を排除した再開発ではなく、彼らを包摂した再開発では、民間の資金供給側には、その事業の低収益性や高い投融資リスクが生じる。したがって、こうしたコミュニティの再開発には、政府財政からの公的資金が投入されることになり、アメリカでも様々な政府機関のプログラムが実施されてきた。

とはいえ、アメリカの低所得コミュニティ開発は政府主導ではなくて、コミュニティ開発法人 (CDC: Community Development Corporation) と呼ばれる民間の NPO (not for profit organization) が主導する。コミュニティ開発における政府の役割は、コミュニティ開発法人をはじめとする民間主導の再開発とそれのための民間資金を誘導することにある。とくに1990年代以降、連邦政府は経年的に税額控除を急増させてきた。そこには民間資金をコミュニティ開発に動員する意図があったと考えられる。

アメリカでは低所得コミュニティ開発のための民間資金動員において、銀行も一定の役割を果たすことが法律によって定められている。すなわち、「1977年地域再投資法」(Community Reinvestment Act of 1977) によって、銀行の貧困・低所得コミュニティへの投融資やその他の金

融サービスの提供が求められている。またクリントン大統領政権下で、民間の投資資金を低所得コミュニティ開発に誘導するために2000年に創設された「新市場税額控除」(NMTC: New Market Tax Credit) プログラムの役割も注目される。

小稿は、アメリカの低所得コミュニティの開発の基本的な仕組みとそのため資金調達について検討する。とくに低所得コミュニティの開発における民間資金動員を、1977年コミュニティ再投資法と1994年に財務省に設置されたCDFI ファンドおよび2000年に創設された「新市場税額控除」プログラムに焦点を絞り、その背景と仕組み、意義について検討する。日本では、都市計画研究者によるコミュニティ開発法人の現地調査はかなり多い。また、地域金融の研究者による1977年コミュニティ再投資法の研究も優れた研究がかなりあり、日本の地域再投資に対する含意についても論及されている(高田太久吉 [1993], 福光寛 [1993], 松田岳 [2004] など)。しかし、低所得コミュニティの開発をめぐる政府、コミュニティ開発法人、金融機関、投資家、住民など関係者の全体にわたる基本的な関係とその変容について分析した研究は少ない。小稿の目的は、この課題を解明しようとするものである。

以下まず第1節では、そもそもアメリカにおいて政府が低所得・貧困コミュニティの開発に取り組むようになった歴史的経緯をみる。第2節では、低所得・貧困コミュニティ開発の担い手として不可欠の役割を果たしている民間組織のコミュニティ開発法人について、その誕生の背景、その仕組みと活動を紹介する。そのうえで第3節では、銀行に対してコミュニティ開発へ融資、投資、金融サービスの提供を定めた1977年コミュニティ再投資法の意義について論じる。さらにまた、クリントン政権が1994年に低所得コミュニティ開発に対する金融機関へのてこ入れのために創設したCDFI Fund (Community Development Financial Institutions Fund) および民間の資金をレバレッジ効果を通じて広く投資資金として動員すべく2000年に創設された新市場税額控除(NMTC) プログラムの成果と意義を検討する。

## I 「もう一つのアメリカ」と低所得コミュニティの開発

アメリカでは1929年大恐慌を経て、1933年に誕生した民主党のフランクリン・D・ローズヴェルト大統領政権のもとで、ニューディール政策が展開された。それには、経済安定化のために積極的に連邦政府財政を運営してゆくといい、それまでの財政均衡主義からの転換(財政革命)が必要であった。また、経済自由主義から脱却し、連邦政府による経済過程への規制的介入を強めることも必要であった。こうした政策思想の大転換のもとで、高齢者年金、失業保険、公的扶助といった社会保障制度が成立し、また1935年ワグナー法によって労働者の権利が認められるようになった。こうしてアメリカにおける福祉国家は誕生した。

1930年代大不況からの経済回復は、戦時経済に突入してからのことであったが、それもまた「財政革命」を前提とした巨額の軍事財政支出の結果であった。戦勝国としてのアメリカは、戦後から1960年代にかけて国際的に隔絶した経済的繁栄の時代を迎えた。しかし、その繁栄のアメリカの内部では、貧困が深く進行していた。社会評論家マイケル・ハリントン(1962年)に出した『もう一つのアメリカ』(Harrington, Michael [1962], 内田満・青山保訳 [1965])において、1930年代

に誕生した福祉国家のもとでも救済されず、貧困に喘ぎながらも社会からは見過ごされた多数の人々が、都心部にそして山深く住んでいることを告発した。

ハリントンは「福祉国家の逆説」を言う。福祉国家によって、都市の中間3分の1階層を形成する組織労働者および田舎の上位3分の1階層の農場経営者は救済されたが、極端な低賃金労働者など、もっとも助けを必要とする人々には福祉国家はもっとも利益をもたらさなかったと (Harrington, Michael [1962], p.9 and p.161, 内田満・青山保訳 [1965], 13, 247ページ)。たしかにニューディール体制下の福祉政策は、大恐慌がもたらした資本主義体制の危機への処方策として、組織労働者や農業経営者を救済した。しかし、戦後南部農村から北部や西部の都市に大量移動したアフリカ系アメリカ人は、人種差別、雇用と所得の悪化と不安定に遭遇し、スラム化した居住地区に押し込められたが、そこには救済の手は届かなかったのである。都市経済研究者のJ・ジェイコブも言う。戦争直後から1960年代にかけて南部農村で起きた農業の急速な機械化は、大量のアフリカ系アメリカ人を余剰人口化した。そしてまさにその時、彼らを受け入れた北部と西部の都市は経済的に衰退しつつあった。その結果、アフリカ系アメリカ人を受け入れた都市にとっては、福祉・その他の社会サービスを提供することは大きな負担となったと (Jacobs, Jane [1984], pp.84-85, 中村・谷口共訳 [1986], 101ページ)。

この都市部の人種的貧困地区に対する連邦政府の取り組みが本格化するのは、1960年代になってからである。ハリントンの『もう一つのアメリカ』のインパクトもあり、ジョン・F.ケネディ民主党政権(1961-63年)はこの問題への取り組みを開始した。1963年に凶弾に倒れたケネディのあとを継いだリンドン・B.ジョンソンは、「偉大な社会」計画を提唱し、「貧困との戦争」(War on Poverty)を掲げ、ケネディ大統領が提起した政策を実現するための立法化を進めた。議会もこれに応え、1964年公民権法、1965年投票権法によって人種差別の是正を図った。人種差別とそれによる貧困問題は、「黄金時代」のアメリカ社会が直面した多民族国家の社会的統合の危機であり、この意味で特殊アメリカ的な危機であった。この社会的危機への対策として、都市部の貧困地区の開発が不可欠であった。そして、そこに住む住民が適度な条件の住宅を手に入れることは何よりも重要であった。また零細企業を育成し、雇用を創出したり、商業施設の建設などの生活基盤整備が不可欠であり、このために連邦資金が投じられた。

とはいえ、ジョンソン政権は大規模な公的雇用の創出によって貧困・低所得問題に対応することは不可能だと考えていた。そこで、低所得コミュニティのなかから都市問題や地域の貧困対策に取り組むコミュニティ開発法人が全国の都市に生まれ、都市内部の低所得地区の再開発の中心的な担い手となった。これらの法人は、当初から経済団体としても資産の所有と形成を目的としており、生産施設の所有やコミュニティの利益代表を目的として掲げていた (Alperovitz, Gar [2005], p.101)。今日、代表的なコミュニティ開発法人であるニューヨークのBedford-Stuyvesant Restoration Corporationは1967年に設立され、また現在全米で最大規模のニュージャージー州ニューワークのNew Community Corporationは、1968年に設立された。

なお、小稿が対象とするアメリカの低所得 (low income) 地域とは、10年に1度行われる国勢調査に基づいて規定される。国勢調査は、2,500人から8,000人の人口規模で区切られる国勢調査区域 (census tract) ごとに行われる。低所得地区とは、それらの区域が包摂される「大都市統計地域」(MSA: Metropolitan Statistical Area<sup>1)</sup>) の中位の世帯所得の50%未満の所得地区であり、

moderate (低中所得) 地区は、この比率が50-80%未満の地区である。小稿で低所得地区という場合には、これらの両方を指す。

## II コミュニティ開発法人の発展

### I コミュニティ開発法人の特徴

低所得コミュニティの開発を担う中心的組織は、コミュニティ開発法人である。ここでその基本的な諸特徴をみてみよう。コミュニティ開発法人に関する公式データはないが、業界団体である National Congress for Community Economic Development (NCCED) がワシントン DC にある都市研究所 (Urban Institute) に委託して行った全国調査 (NCCED [2005], *Reaching New Heights: Trends and Achievements of Community-based Development Organizations, 5th National Community Development Census*) によって、アメリカのコミュニティ開発法人の概要を知ることができる。それはコミュニティ開発関係団体として登録されている7千以上の団体に調査票を送付し、有効回答が999通、回答を得られなかった団体に電話による追加調査を180件行なった (NCCED [2005], p.24)。これらの作業をもとに行なった推計の結果、2004年末時点における全米のコミュニティ開発法人は以下のような特徴をもつ。

#### (1) コミュニティ開発法人の組織的特徴

2004年末時点で全米で4,600のコミュニティ開発法人があり、1998年の3,600件から1,000件増加した。これらのコミュニティ開発法人の過半数は、設立時からコミュニティ開発法人であったが、非営利の住宅開発団体であったものも同じく過半を占める (複数選択可能なアンケートによる)。このことは低所得コミュニティ開発にとって、住宅整備の重要性を示している。

#### (2) コミュニティ開発法人の活動規模

一つのコミュニティ開発法人のフルタイムのスタッフの中位数は7人、全体で15万3,000人、パートタイムのスタッフの中位数は3人、全体で4万6,000人、ボランティアのスタッフの中位数は5人、全体で13万2,000人である。コミュニティ開発法人の活動対象の地理的範囲は、その29%が単一の市内、24%は複数のコミュニティ、13%は単一のコミュニティを、それぞれの活動対象としていた。一方、単一郡を対象にするコミュニティ開発法人は13%、複数郡を対象とするのは14%、単一の州を対象とするのは5%にすぎない。このようにコミュニティ開発法人の多くは、小さなコミュニティを活動対象としている。またコミュニティ開発法人の所在地は、52%が都市部、26%が農村部、22%は都市・農村混合地区である。コミュニティ開発法人の事業対象地区人口の36%は低所得地区、29%は最低所得地区、22%は貧困地区に住んでいる。以上から判明するように、コミュニティ開発法人はそのほとんどが小規模な組織であり、それらが都市部の低所得コミュニティの開発を行っているのである。

#### (3) コミュニティ開発法人の多角的事業

コミュニティ開発法人の伝統的な業務は住宅供給であり、住宅の建設、所有、運営などは今日もなお主たる業務である。2004年末時点で、全米で1987年末時点からの累計で125万2,000戸の住宅を供給してきた。85万9,000戸 (69%) は都市部の住宅であり、それらのうち77%は賃貸住宅

であった。対照的に39万3,000戸（31%）を占める農村部では、その52%は持ち家であった。これらの住宅供給は、新築、既存住宅の買い取りによる供給、建て替え、修理、などによる。

ほとんどのコミュニティ開発法人が住宅供給を主たる事業にするのは、以下のような理由による。①アフォーダブル住宅に対する需要が大きい。②住宅供給は事業成果として目に見えやすいし、コミュニティ開発法人にとって所得源泉となり、その他の活動の基盤となる。③住宅供給は商業施設や工業施設の開発よりも管理しやすい。④アフォーダブル住宅供給のための資金調達源は広くて、また標準化している（NCCED [2005], p.10）。

1990年代半ば以降になると、コミュニティ開発法人は住宅供給以外の事業を拡大してきた。業務用事務所や小売業施設を供給するほか、他のコミュニティ団体と連携してコミュニティ施設（児童養護センター、保健センター、芸術・文化センター、娯楽施設、高齢者施設）を供給してきた。またコミュニティ開発法人の39%はビジネス開発に關与、24%はコミュニティ開発法人自身の企業を所有、21%は企業経営を担い、70%は企業向けの経営支援をおこなっていた（NCCED [2005], pp.14-15）。

こうしたコミュニティ開発法人のビジネス指向に対しては、低所得地区のコミュニティ建設という本来の目的の軽視だという批判がある。しかし実際には、コミュニティ開発法人の62%はコミュニティの組織化・政策提言といった伝統的な活動を行い、59%は持ち家相談、54%は予算・信用相談、53%は教育・訓練活動、47%は地元政府に対する政策提言を行っている（NCCED [2005], p.18）。

## 2 コミュニティ開発法人に対する優遇税制

低所得地区の開発を目的とするコミュニティ開発法人にとって、税制優遇措置の果たす役割は大きい。コミュニティ開発法人は、IRS（内国歳入庁）が定める税制コードの501C(3)法人と認められれば、優遇税制の対象であるNPO（not for profit organization）となる。このカテゴリーのNPOは、社会福祉、医療、教育、宗教などの公益事業法人や財団が対象であり、以下のような税制上の優遇措置を受ける。すなわち第1に、501C(3)法人は、営利活動からの収入であっても、それが組織の目的に合致する限りはその収入は非課税となる。

第2に、個人、企業、財団などがこの種のNPOに寄付を行うと、寄付をした個人、企業、財団などは寄付額は、調整済み総所得（課税対象所得）の50%を上限として所得控除される結果、以下のような節税のケースが生じる。

（ケース1）たとえば、調整済み総所得20万ドル～23万ドル未満の限界税率が30%で、ある個人の調整済み総所得が22万ドルの場合、6万6000ドルの所得税（22万ドル×0.3）が賦課される。ところが、いま2万ドルの寄付をすると、この金額が所得から控除されて、調整済み総所得は20万ドルとなり所得税は6万ドル（20万ドル×0.3）に減額される。その結果、6千ドルの節税となる。

（ケース2）仮に2万ドルではなくて25,000ドルの寄付をした場合には、調整済み所得は195,000ドルとなる。そして調整済み総所得18万ドル～20万ドルの限界税率が27%とすれば、52,650ドルの所得税（195,000ドル×0.27）となる。この場合には13,350ドルの節税（66,000ドル－52,650ドル）となり節税額は急増する。これは、課税対象所得である調整所得のbracketが1段

階落ちて、限界税率が低下したからである。

(ケース3) 仮に、調整済み所得が21万ドルの場合には、所得税は63,000ドル(21万ドル×0.3)である。この個人が(ケース1)と同じ2万ドルの寄付をした場合、調整所得は19万ドルとなり、所得税は51,300ドル(19万ドル×0.27)となり、11,700ドルの節税になる。

このように調整済み所得額によって税率が異なるので、同じ寄付額でも節税額が大きく異なる。当然のことであるが、高額所得者が高額寄付を行えば、節税効果は大きい。この租税優遇措置は政府からすれば減税となり、間接的に政府が当該コミュニティ開発法人に財政支援をしていることを意味する。ただし、政府の直接的な補助金とは異なり、あくまでも寄付者の寄付先の選択が前提であり、政府にはその選択権はない。アメリカ社会では、慈善事業に対する寄付行為が広範に根付いており、低所得層であっても寄付は広く行われており、コミュニティ開発法人の基礎的運営費においても、表1に示す通り、政府の補助金や事業収入のほかに、個人、法人、財団、中間組織(これについては後述)からの寄付や支援に依存することが多い。

### 3 コミュニティ開発法人の事業のための資金調達

低所得コミュニティ開発法人の事業のための主要な資金調達源は、表2に示すように、連邦政府、州政府、地元政体の補助金や銀行、財団、中間支援組織から投融資などが多く利用されている。とくに中間支援組織への資金依存も多くなっている点が注目される(この点については後述)。連邦政府の低所得コミュニティ開発のための財政支出プログラムには、住宅都市開発省の補助金(HUD Community Development Block Grants, HUD Home, HUD Section 8, HUD Rural Housingなど)や農務省の補助金(USDA Section 502-SingleFamily, USDA Section 523 Self Help TA, USDA Rural Business Enterprise Grantなど)、保健福祉省のCommunity Services Discretionary Fundingのほか、内国歳入庁所轄の低所得者用住宅税額控除(Low Income Housing Tax Credit: LIHTC)など数多くある。

このように、低所得コミュニティの開発のための政府財政支出には、補助金といった直接的な政府財政支出と、低所得者用住宅税額控除(LIHTC)のようないわば間接的な財政支出がある。税額控除は、個人や法人が特定の寄付や投資を行う場合には、一定額を税額から控除するものであり、一つの租税優遇措置である。税額控除分だけ政府にとっては減収になり、政府はその分を租税支出(tax expenditure)を行ったと見做なして、政府の財政支出に算入する。なかでも低所得者用住宅所得控除(LIHTC)は、コミュニティ開発法人が低所得者向けの住宅を建設する際の資金調達のための主要なプログラムである。これは1986年税制改革法で導入され、低所得者向け賃貸住宅の新設・修復の民間プロジェクトへの投資に対して一定の条件に基づき10年間の税額控除を与えるものである。毎年、連邦政府が州政府ごとに低所得者用住宅所得控除枠を与える。一方、コミュニティ開発法人は、州政府に低所得者向け住宅建設の計画について税額控除の申請を

表1 コミュニティ開発法人の基礎的運営費に対する支援(%)

個人による寄付	26
財団	43
企業	34
中間支援組織	18
連邦政府	32
州政府	29
地方政府	33
事業収益	36
その他	13

注) 直近の年度で上記各団体から1万ドル以上の資金調達があった件数の内訳。

出所) NCCED [2005], p. 21.

表2 コミュニティ開発法人の事業資金の調達源 (%)

	1993年末	1997年末	2004年末
連邦政府	77	90	88
州政府	51	46	38
銀行	48	49	49
財団	45	46	49
地元政府	40	31	30
中間支援組織	27	41	44
企業	26	24	26
宗教団体	15	13	12

注) 5万ドル以上の補助金、投資、ローンなどを受けたCDCが対象。  
各機関から資金調達した件数の比率。  
出所) NCCED [2005], p. 19.

行い、競争的申請の結果認められた税額控除を投資家に販売して民間資金を調達するとともに、そのプロジェクトの管理を行うのである。この税額控除を得たコミュニティ開発法人の事業には、州政府や地元政府も補助金を供与し支援することが多い。

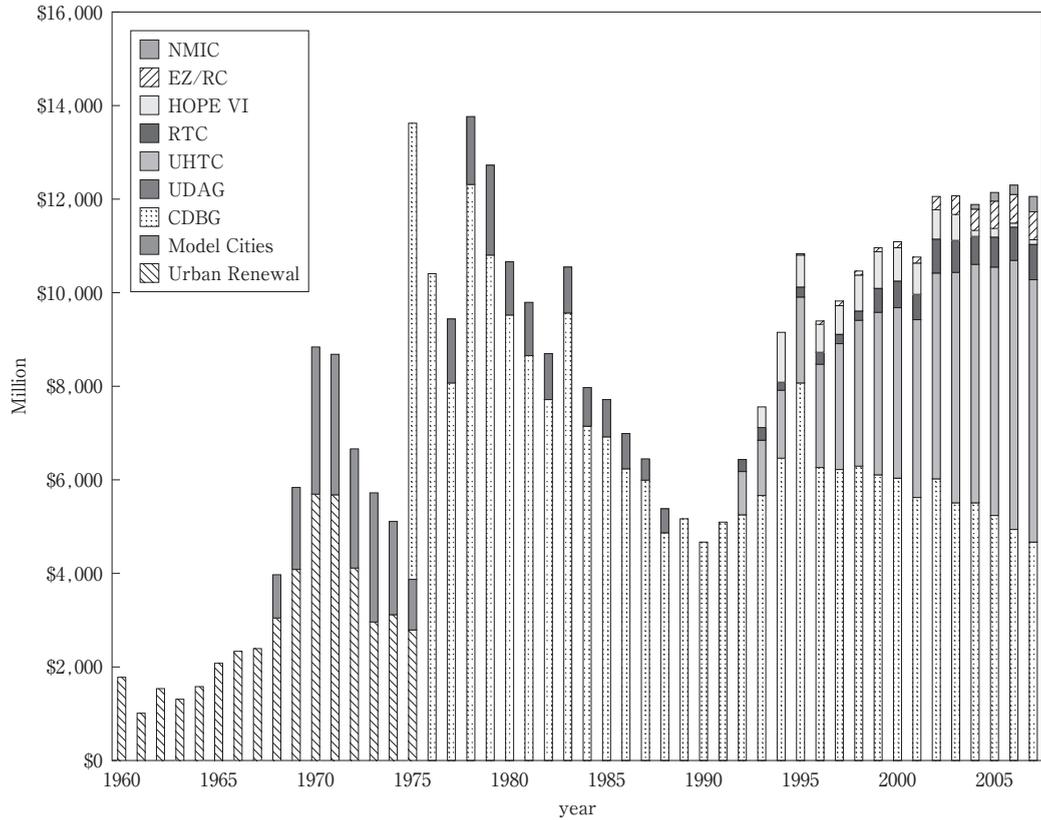
低所得者用住宅税額控除を含む低所得コミュニティ開発向けの連邦政府の財政支出は、図1が示すとおりである。このデータは、ワシントンの都市研究所がこの種の多くの連邦政府補助金や税額控除をまとめたものであるが、政府の財政支出には3つの大きな波がみられる。まず第1波は、1960年代に毎年増加し1969年にピーク（2007年価格で90億ドル）を打ち、その後減少する波である。第2波は、コミュニティ開発一括補助金が1974年に創設されたことを契機に、1975年から再び増加し、1978年にピーク（同140億ドル）に達し、その後1980年代のレーガン政権期に急減し、1990年にはピークの3分の1以下にまで減る波である。そして、第3波は1994年のクリントン政権成立以降再び上昇し、その金額は2007年には120億ドルにまで達した。

この財政支出動向の変化とともに、その構成も大きく変わった。1970年代半ばまでは Urban Renewal (1949-) と Model Cities (1968-74) のプログラムが、そして1970年代半ばから1990年代初頭まではコミュニティ開発一括補助金 (CDBG: Community Development Block Grant, 1974) が財政支出のほとんどを占めていた。これらは州政府や市政府への補助金であった。この一括補助金方式はその配分について州政府の判断に委ねられる。しかし、その補助金を超えるような施策については州政府の税収に委ねるものであり、一面では連邦政府によるナショナルミニマム維持の責任放棄を意味する。この「税収分割」によって地方分権を強化するというよりも連邦政府の責任を放棄する税収配分は「新連邦主義」と呼ばれた（地主・村山・加藤編著 [2012], 158ページ）。この傾向は1980年代に強まり、一括補助金の削減が続いた。

1990年代以降になると、年を追って低所得者用住宅税額控除 (LIHTC) が拡大し、2007年の総額120億ドルの財政支出のうち47%を占めるに至り、Rehabilitation Tax Credit (1977-) という税額控除プログラムを含めれば、税額控除は財政支出の56%に達した (Abravanel, Martin D., Nancy M. Pindus and Brett Theodos [2010], p. 6)。

このように、1980年代のレーガン政権のもとでは、コミュニティ再生への補助金という直接的

図1 9種類のコミュニティおよび経済開発のための財政および租税支出 (2007年価格)



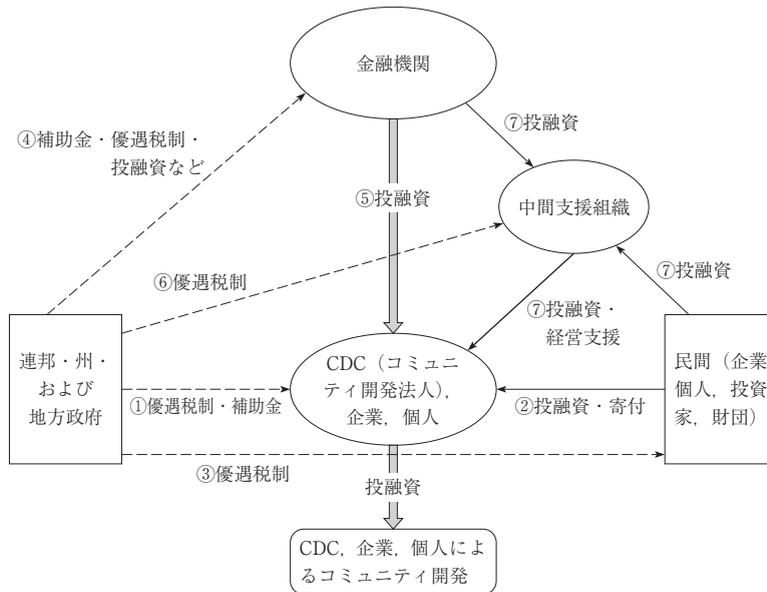
注) NMTC: New Market Tax Credit (2000年～)  
 EZ/RE: Empowerment Zone/Renwal Community (1993年～)  
 HOPE IV (1993年～)  
 RTC: Rehabilitation Tax Credits (1977年～)  
 LIHTC: Low Income Hosing Tax Credit (1986年～)  
 UDAG: Urban Development Action Grant (1977年～1986年)  
 CDBG: Community Development Block Grant (1974年～)  
 Model Cities (1966年～1974年)  
 Urban Renewal (1949年～)

出所) Abravanel, Martin D, Nancy M. Pindus and Brett Theodos [2010], *Evaluating Community and Economic Development Programs*, Urban Institute, p.5.

な財政支援が減少した。1990年代のクリントン政権では、財政支出総額は増えたが、補助金の減少が増加に反転したのではない。そうではなくて、補助金といった直接的な支出は減少しながらも、税額控除という間接的支出が増加したのであった。このような連邦政府の直接的な財政支出の削減は、当然のことながらコミュニティ開発法人の活動にも影響を及ぼした (Grogan, Paul S and Tony Proscio [2000], pp. 86-87)。

第1に、1980年代には多くのコミュニティ開発法人が、事業資金や一般経費のための資金調達のために、資金調達源の多様化を図り、各種の慈善団体、銀行やその他の金融機関、企業、市政府、州政府など広範な資金源を追求するようになった<sup>3)</sup>。その結果、現在ではコミュニティ開発法人をめぐって多くの利害関係者が関与するようになった。第2に、コミュニティ開発法人は近隣地区住民や市政府の支援を維持するために、小規模かつ目に見えるプロジェクトを確実に成功させることに活動を限定するようになった。そして第3に、広報活動の縮小ゆえに、コミュニティ

図2 コミュニティ開発をめぐる政府と民間



注) ---->は政府の施策, —>は民間資金の流れを意味する。  
出所) 筆者作成。

開発法人に対する過大な期待を回避できるようになった。そして、コミュニティ開発法人は着実に実績を挙げ、それは現在では「都市のコミュニティ問題解決のための広範囲にわたる新しい分権的装置」(Grogan, Paul S and Tony Proscio [2000], p. 87) として活動している。

また同時期に、財団主導でコミュニティ開発法人と連邦・地方政府、投資家、金融機関を連結させる民間の中間支援組織が成立した。たとえば、フォード財団は1979年末に Local Initiatives Support Corporation を、そして1982年には著名な開発業者であるジェイムズ・ローズ (James Rouse) は Enterprise Foundation を、それぞれ創設した。これらの財団は今では全国規模となっており、全米規模で Enterprise Foundation は23支店、Local Initiatives Support Corporation は30支店を、各々擁している。これらの機関は巨大資本市場、中小金融機関、営利もしくは非営利の開発会社、地域の投資家、政治家、政府の都市計画担当者、コミュニティ団体、住宅購入者、テナントなど関係者に情報交換の場を提供する。そのうえで、低所得コミュニティ開発に与えられた税額控除を束ね、それを投資家に売却し、資金を調達し、そして個々のプロジェクトのリスクを評価する。さらにコミュニティ開発法人のスタッフの教育も行っている (Frisch, Michael and Lisa J. Servon [2006], p. 92)。このように中間支援組織は、低所得コミュニティ開発のための資金動員のために、コミュニティ開発法人と金融機関、投資家、財団、篤志家、あるいは政府関係者とのリエゾン機能を担う文字通り中間支援組織なのである。多くのコミュニティ開発法人はこれらの中間支援組織の支店の支援を得ている。

以上のような低所得コミュニティの開発をめぐる各機関の基本的な関係を図示すると、図2のようになる。この図に従って、関係機関の役割について以下説明する。①連邦政府は、NPOとして認可されたコミュニティ開発法人の利益に対して免税とする。また、連邦政府、州政府、地元政府は各種の補助金をコミュニティ開発法人に提供する。②民間企業や投資家はコミュニティ

開発法人の開発プロジェクトに投融資を行う。政府はこれに対して、税額控除を与える。またコミュニティ開発法人に寄付をする個人や企業に対しては、③その寄付額を所得控除する。④連邦政府は財務省管轄のCDFI ファンド (Community Development Financial Institutions Fund) を通じて、コミュニティ開発金融機関 (CDFI) のなかから「認定CDFI」を選定し、これらの認定CDFI に対して補助金支出や投融資を行い、CDFI の活動をてこ入れする。⑤銀行は1977年コミュニティ再投資法によって低所得コミュニティへの投融資を義務づけられている。また、如上の④のルートを通じた政府補助金や民間資金が認定CDFI を通じてコミュニティ開発法人などに流れる。⑥⑦政府は低所得者向け住宅税額控除をアフォードブル住宅を建設するコミュニティ開発法人に与えるが、コミュニティ開発法人に代わって全国ネットを持つ中間支援組織がこれらの税額控除を投資家に販売し、資金を集め、それをコミュニティ開発法人に投資する。また、CDFI ファンドは特定のコミュニティ開発団体 (これをCDE: Community Development Enterprise という) を選定し、これらのCDE に対して新市場税額控除 (NMTC) 枠を供与し、次にこれらCDE が与えられた税額控除を利用して広く投資家から投資資金を募ることを促進する (この点については、後述)。このCDE も中間支援組織の一つである。⑦また中間支援組織はコミュニティ開発法人に対する経営支援も行っている。

このようにアメリカの低所得コミュニティの開発は、コミュニティ開発法人が中心になって、開発のためのプロジェクトを策定・実行する。これを支援するのが連邦政府、州政府および地方政体による財政的支援である。しかし、その構成は大きく変わってきた。1980年代半ば以降はコミュニティ開発一括補助金が経年的に減額され、代わって1990年代からは低所得者向け住宅税額控除 (LIHTC) が経年的に増加してきたのである。税額控除を組み込んだプロジェクトは、民間投資家にとっても収益性を確保できるものとなっており、民間資金を動員するうえでのインセンティブとなっている。

#### 注

- 1) MSA は、アメリカ合衆国行政管理予算局 (OMB: Office of Management and Budget) によるアメリカ全土を対象にした区分。国勢調査のために使われる区分であり行政上の区分ではない。MSA は通常、高い人口集中をもつ都市 (中核都市地域 [core urban area] と呼ばれる) およびそれと経済的社会的関係が緊密な地域から構成される。現在ではこの中核都市地域となる都市や町の人口は5万人以上と規定されている。
- 2) アメリカのNPO に対する税制優遇措置については、塚谷文武 [2012], 「アメリカのNPO と租税優遇措置」(渋谷博史・根岸毅宏編 [2012] 『アメリカの分権と民間活用』日本経済評論社) を参照。
- 3) この点について、政治経済学者のAlperovitz, Gar も同じ判断である。すなわち1980年代のレーガン政権によるコミュニティ開発支援の財政支出の削減は、多くのコミュニティ開発法人をして初期の2大目標である住宅以外の資産の保有ならびにコミュニティの組織化、の変更を余儀なくさせたと断じる。そして、ほとんどのコミュニティ開発法人は、資産保有のうえで重要ではあるが狭義である住宅の開発・所有を第一義的に重視し、次いで個人企業に対する経営支援と少額ローンを重視するようになり、活動を矮小化したという (Alperovitz, Gar [2005], p. 102)