合衆国のコミュニティ開発における税制誘導の効果

――低所得者住宅投資税額控除の活用とインターミディアリの役割――

遠　州　尋　美

Summary

Facing lowering birth rate and incoming graying society, Japan needs to develop a self-reliant neighborhood development system that exploits private money and the market system, in addition to the conventional one that uses the public power and money. The U.S. community development corporations (CDCs), which have devoted themselves to rebuilding once devastated urban neighborhoods, provide us a powerful model. The amazing success of the U.S. CDCs attracted some Japanese researchers and became introduced in Japan since late 1980s. It certainly contributed to the enactment of the so-called NPO law but, so far, self-reliant neighborhood development activities equivalent to ones undertaken by the U.S. CDCs have never been realized in Japan. Main obstacle is the lack of tax incentive system that gives the NGO sector easy access to private resources. Therefore, in order to develop the Japanese version of CDCs, promoting tax incentive system is absolutely important. However, it is insufficient because any tax incentive does not secure excessive returns over the contribution even in the United States. More important is intermediary's role in using them. In this paper, I examine how tax incentive system actually works through considering a planning process of a low-income housing project that uses the Low-Income Housing Tax Credit (LIHC) based on the interview with an intermediary program officer. Major findings are as follows:

1. Private investors do not invest their money to low-income housing projects using LIHC as charity but business. It means intermediaries have to offer them more returns than their contribution. Intermediaries achieve it by using mortgage loans provided from national as well as local governments as gap financing. However, it is not an easy task; professional marketing expertise is crucial.

2. In planning process, there are three obstacles. First, IRS Code Section 42, which rules LIHC, is extremely difficult to understand. Second, though mixed-income housing is more desirable from avoiding risks as well as community building points of view the decision of the mixing rate of market-rent units is also difficult. More market-rent units lower the risks but excessive provision kills the purpose of the project. Third, most difficult is the decision of the interest rate to be offered to investors. The rate should be high enough to attract them but if it would go too far the merits of LIHC should be lost.
3. The difficulties in using tax incentive systems are too heavy for an individual CDC to bear. If we would fail to raise intermediaries in Japan tax incentive system would not work even though we could successfully develop it.
4. Community Reinvestment Act（CRA）is also important to involve financial institutions in community development in the United States. The same kind of law ruling banks is necessary in Japan.

キーワード：税制誘導，非営利まちづくり会社，Community Development Corporation（CDC），インターミディアリ，低所得者住宅投資税額控除（LIHC），地域再投資法（ＣＲＡ）

は　じ　め　に

急速に進展する少子・高齢化は，都市の将来に大きな影を落としている。国土交通省は，2001年５月に刊行した『大都市圏のリノベーション・プログラム（東京圏・京阪神圏)』において，国立社会保障・人口問題研究所による将来人口推計[1)]を踏まえ，

1）2002年１月の推計（中位推計）によれば，日本の人口は，2006年の１億2774万人をピークに減少し，2050年には１億60万人となる。すなわち，この間の減少率は約21％である。人口減少の最大の要因は出生率の低下であるが，その結果，人口構成も大きく変化する。1960年代後半から上昇しはじめ1980年代には2700万人に達した年少人口（０－14歳）は，2000年現在，1851万人まで減少しているが，2050年には1100万人を下回るとされる。戦後一貫して増加し，1995年国勢調査で8717万人に達した生産年齢人口（15－64歳）も持続的に減少し，2050年には，5389万人にまで縮小することになる。これに対し，老齢人口（65歳以上）だけは2043年まで伸び続け，2050年の同人口は，現在の2200万人から3586万人となると予測されているのである。国立社会保障・

居住地としての魅力の乏しい地域において人口減少が顕著に進行する恐れが高いこと，それが，市街地内の遊休地や空き家の大量発生を誘発して，都市の荒廃化をもたらしうることを警告した。とりわけ京阪神地区では，2050年までに大阪市と堺市をあわせた人口に匹敵する350万人が失われるとともに，65歳以上の高齢人口が３分の１近くにまで達すると予想されることから，戦後の高度経済成長を支えた工業集積地区を中心に，コミュニティの維持にとって深刻な危機に見舞われる懸念がある（国土交通省都市・地域整備局 2001：91－92）。

従って，中長期の展望に立って，このような危機を回避し，地域経済とコミュニティの再生を図るコミュニティ開発システムの構築が求められることになる。しかし，ここで問題となるのは，それを担うべき基礎自治体が，財政と開発指導の両面において，重大なハンディキャップを負っていることである。まず財政の面では，不況対策の一環として度重なる減税が実施された結果，歳入が大幅に減少したが，その一方で，地方債に依存した地方単独による公共事業（普通建設事業）が急増し[2]，地方自治体財政の借金依存，硬直化が急激に強まった（重森・都市財政研究会 2000：15－20）。また，開発指導の面では，行政手続き法の施行によって，従来，要綱による行政指導に頼ってきた上乗せ開発規制[3]や開発者負担金制度を維持することが不可能となったのである。このことは，当然，地方自治体のコミュニティ開発推進能力を弱体化させることになるが，より重大なのは，グローバル化と構造改革の流れの中で，将来的に自治体の力を回復させ強化する展望を描くことが著しく困難なことである。そこで，公権力の行使と公的資金の支出を手段とする従来のコミュニティ開発システムに加え，民間資金と市場システムを活用するコミュニティ開発システムの導入も避けることの

人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成14年１月推計）』2002年１月。

2）財政赤字の拡大から，従来のような国庫支出金による公共事業が実施できなくなった国は，地方債の元利償還を地方交付税の増額で賄うことを約束する「まちづくり特別対策事業」や「ふるさとづくり事業」などにより，地方単独による公共事業の拡大を誘導した。重森暁・都市財政研究会『しのびよる財政破綻――どう打開するか――大阪衛星都市に見るその実相』自治体研究社，2000年11月。

3）建築基準法や都市計画法で定められた規制を上回る規制。建築協定や地区計画など，住民合意を前提として条例で定めた場合は，上乗せ規制も可能であることが，建築基準法及び都市計画法に定められている。しかし，指導要綱等で行うことは違法となる。ただし，上位法で条例への委任が無いにもかかわらず自治体が条例で独自の規制を行うことについては，適法・違法双方の見解がある。

できない課題となってきた[4]。

本稿では，以上の認識に立ち，民間資金と市場システム活用の最も重要な舞台装置である税制誘導とその活用に必要な条件について，アメリカ合衆国におけるコミュニティ開発の経験を分析検討したい。

Ⅰ．合衆国の非営利まちづくり会社（ＣＤＣ）とその活動実績

民間資金と市場システムを活用する自助的コミュニティ開発のモデルとして重要な位置を占めるのは，合衆国において大都市貧困地区の改善に取り組んできた非営利まちづくり会社（Community Development Corporation, CDC）の活動である[5]。合衆国では，1960年代以降，全国で3000を超えるＣＤＣが，低所得者住宅の供給から，中小企業の支援，ショッピングセンターの開発にいたるまで，コミュニティ開発の幅広い分野で重要な役割を演じてきた。これまでの実績を簡単に整理すると次のようになる（Local Initiative Support Corporation 1995, Pratt Institute Center for Community and Environmental Development 1995, Enshu 2000）。

まず，低所得者住宅供給の分野では，1990年代の半ばまでには，新築または修復によって40万戸以上の低価格住宅を供給した。現在の供給能力は年平均４万戸に達し，ＣＤＣは合衆国で最大の低所得者住宅供給者となった。産業開発の面でも，ＣＤＣの実績は重要である。ＣＤＣが開発した商業スペースと工業スペースの合計は，2,300万平方フィートを超えている。新しいベンチャー企業の設立も支援し，10万におよぶ建設その他の終身雇用を創出している。社会サービスの提供は数えきれない。デイケアやチャイルドケア，ヘルスサービスなどの他，人種的マイノリティーの集中する地

4）民間資金と市場システムを活用するコミュニティ開発について論じることについて，自治体の役割を否定することになるという強い警戒心がある。この懸念は，1980年代以降の世界的な新自由主義の高揚の中で，政財官の癒着と民主主義の形骸化が進み，福祉の後退と環境破壊が深刻化したことに基づくもので，合理的な根拠がある。しかし，民間資金と市場システムを公益目的に活用する可能性を広げること自体は，否定されるべきではない。

5）Community Development Corporation については，地域開発公社，コミュニティ開発法人など，様々な訳語が充てられてきた。しかし，組織や活動の実態と日本語の語感から言えば，本稿で用いた「非営利まちづくり会社」が最も適切な訳語であろう。

区では，英語の話せない人々のために，自治体が行うサービスや各種補助金の申請などを支援し，自治体の業務遂行にとっても掛け買いのない役割を果たすようになった。その結果，ＣＤＣの活動によって，地域の投資対象としての価値が高まり，ＣＤＣ自身の投資に数倍する民間投資を誘発することができるようになった。

ＣＤＣの活動は，ややもすると低所得者住宅やヘルスケア，福祉関連施設の建設供給など，物的開発での実績のみが注目されている感がある。しかし，ＣＤＣの活動の基本的な発想は，社会的，経済的に差別され困難な条件にある貧困者が，その制約を克服して社会の一員として生活して行くことができる能力を育むこと，すなわち，キャパシティー・ビルディングにある。ＣＤＣは，他の人権擁護団体と協力して，企業単位，地域単位でマイノリティの雇用や参加を保証させるアファーマティブ・アクションを支持し，それを実現するキャンペーンの一翼を担うとともに，貧困者自身がそれぞれの能力を高めるためのプログラムを準備し発展させてきた。とりわけ，それが最もよく表れているのが，ジョブ・トレーニング・プログラムである。多くのＣＤＣがジョブ・トレーニング・センターを設立してトレーニング・プログラムを提供しているほか，自動車整備や部品メーカーを直接経営して訓練生を一定期間雇用し，オン・ザ・ジョブ・トレーニングを施している。合衆国では採用にあたって職歴が重視されることを配慮したものである。また，ＣＤＣの行う建設プロジェクトや歴史地区としてのファサードの改修などに，地元の青年を積極的に雇用して建設業への就業経験を積ませ，地区の改善とジョブ・トレーニングを見事に結合した事例も生まれている。

II．非営利まちづくり会社育成上の制約

日本において合衆国のＣＤＣの活動が詳しく紹介され，注目されるようになったのは，1990年前後からである[6]。一方では，急激な円高に伴う製造業の海外流出と都心

6）ＣＤＣの活動を詳細に分析評価し日本に紹介した最初の文献として重要なのは，平山洋介『コミュニティ・ベースド・ハウジング　現代アメリカの近隣再生』（ドメス出版，1993年10月）である。特に低所得者住宅供給に焦点を当てて詳細に論じた。この書の出版と相前後して林泰義らが，ハウジングアンドコミュニティ財団の助成を得て，アメリカ合衆国のＣＤＣを中心に，欧米諸国でコミュニティ開発にかかわるＮＰＯの総合的な調査を実施し，その成果は，雑誌『地域開発』に連載されるとともに，ハウ

の空洞化，市街地の荒廃への不安，他方で，まちづくり市民運動や住宅要求運動の一定の前進とそれを反映した建築協定制度や地区計画制度の導入，世田谷区などの市民活動支援システムの実験的取り組みなどが，アメリカ合衆国自治体の都市成長管理政策とともに，ＣＤＣの活動に対する関心を高めたのである。

しかし，ＣＤＣについての紹介が行われてすでに10年以上が経過したにもかかわらず，今日までに合衆国のＣＤＣに相当する非営利まちづくり会社が日本には誕生しなかった[7]。その原因としては，以下の点が考えられる。合衆国ＣＤＣの中心的事業分野である低所得者住宅供給について言えば，公営住宅制度がまがりなりにも機能しており，また，民間賃貸住宅の多くの部分が木造賃貸住宅の庭先供給であるという日本的特質によって，低所得者の住宅要求の大半をカバーしてきたこと[8]，それゆえ，住

ジングアンドコミュニティ財団『ＮＰＯ教書　創発する市民のビジネス革命』（風土社，1997年12月）にまとめられた。この書は，ＣＤＣに関する情報ソースとして，依然として，最も重要な位置を占めるが，事例紹介を中心に編集されたものであり，それらの活動が成立した社会的諸条件についての解明という点では，もの足りなさが残る。

7）合衆国ＣＤＣは，低所得者住宅供給においてすでに全米最大の供給セクターに成長していることに見られるように，自らリスクを背負って，地域の居住，ビジネス環境改善のための開発事業を積極的に展開していることに特色がある。日本において活動している合衆国ＣＤＣに類似の存在としては，滋賀県長浜市の株式会社「黒壁」，愛知県新城市の株式会社「山湊」など，地域の文化遺産の活用，特産品や観光資源の開発・販売，イベントのプロデュースを行うものがある。また，いわゆる「中心市街地整備改善活性化法」の成立を受け，主として中心商店街の衰退化に歯止めをかけることを目的とするＴＭＯ（Town Management Organization）の設立も進んでいる。2002年５月現在，国の中心市街地活性化推進室が把握しているだけで，全国200団体が認定されている。これらは，条件が整えば合衆国のＣＤＣと同様の非営利まちづくり会社に発展する可能性もあるが，現時点においては，コミュニティ開発の担い手として合衆国ＣＤＣに比肩できるものではない。

8）日本の小規模木造賃貸住宅（いわゆる「木賃」）は，既成市街地内で比較的大規模な敷地に居住するものが，賃貸料収入で生活費の一部を補うことを目的として，自らの住宅敷地の一部を利用して建設供給したものが相当数を占める。この場合，賃貸料収入以外に，給与所得や年金などの収入がある場合が多く，借家経営はあくめでも副業の位置にとどまっている。そのため，長期に渡って経営を維持する展望を持たず，住宅の減価償却を見込むことなく賃貸料の設定が行われている。このような低家賃構造によって，民間木造賃貸住宅が公営住宅の不足を補い，低所得者の住宅要求を受け止めてきたのである。以上のような木造賃貸住宅の経営構造と日本の賃貸住宅市場の特

宅要求市民運動も，低所得者の居住要求の満足と居住水準の改善を公営住宅制度の拡充に求め，合衆国ＣＤＣのように自ら低所得者住宅の開発を担う方向には展開しなかった[9]。さらに，財団法人や社団法人，社会福祉法人となる場合を除き，多様な市民活動団体が，「特定非営利活動促進法」（いわゆるNPO法）成立まで法人格を取得できず，開発行為の当事者となるべき条件を欠いていた。しかし，最も重要な制約は，合衆国のように，民間資金が直接非営利セクターに流入する仕組みを築くことができなかったことである。すなわち，合衆国においては，非営利組織に対する免税ステイタスの付与，非営利組織への寄付に対する所得控除，特定の投資に対する税額控除などの税制誘導と，ＣＤＣに代わって資金調達を行うインターミディアリの活動によって，ＣＤＣは民間資金へのアクセスを得たが，それと同等の仕組みを築くことができなかったのである。

徴に関しては，森本の一連の研究が重要である。森本 信明「民家貸家更新論－1－民間共同貸家経営における「くいつぶし型」の存在理由，ならびにその影響に関する研究」『日本建築学会論文報告集』Vol. 227，pp107-113，1975年１月。森本 信明「民間貸家更新論－2－戦前老朽住宅の更新に関する研究」『日本建築学会論文報告集』Vol. 232，pp137-145，1975年６月。森本 信明「民間貸家更新論－3－戦前建設貸家の経営過程に関する研究」『日本建築学会論文報告集』Vol. 241，pp171-180，1976年３月。森本 信明「民間共同賃貸住宅の経営分析に関する研究－1－家賃の構成要素に関する検討」『日本建築学会論文報告集』Vol. 268，pp145-152，1978年６月。森本 信明「民間共同賃貸住宅の経営分析に関する研究－2－市場家賃の決まり方についての検討」『日本建築学会論文報告集』Vol. 269，pp155-163，1978年７月。森本 信明「持家市場と借家市場（特集 土地問題と住宅政策）」『都市問題研究』Vol. 51(7)，pp33-46，1999年７月。

9）日本の公営住宅制度が，住宅問題の解決や低所得者住宅の供給において一定の役割を担い，今日においても住宅ストックに重要な位置を占めている点は，評価すべきである。それゆえ，住宅要求運動が公営住宅の拡充に力点を置いてきたことは誤りではない。しかし，保育（学童保育を含む）や医療，障害者・高齢者福祉の分野で，必要とされる施設の自主建設の運動が優れた経験を生み，それが福祉施策の充実に貢献した歴史を考慮すれば，それらの経験をＣＤＣ型の非営利まちづくり会社へ発展させることができなかったのは，日本の市民活動の幅の狭さを表しているとも言えるかも知れない。

Ⅲ．合衆国ＣＤＣの資金調達システム

合衆国ＣＤＣの資金調達を支えるシステムとは，次のようなものである（Enshu 2000：136）。

まず，ＣＤＣを含む非営利組織は，Internal Revenue Service Code Section 501（C）（3）により免税ステイタスを与えられている。非営利組織は，事務局長や専従者，会員に対し分配しなければ，寄付や補助金，事業収入などに対する連邦所得税や州所得税を免除される。

非営利組織が豊富な民間資金にアクセスすることができるのは，IRS 501（C）（3）で認定された非営利組織対する資金の提供が課税所得より控除されるからである。企業に対する連邦所得税は，最高で課税所得の10％まで控除される。また，個人の連邦所得税は，調整済み粗所得（法定諸経費控除後の総所得）の50％まで控除される。また，非営利組織に対する相続財産の贈与は，課税対象相続財産から除外できる（Mancuso 1996）。

非営利組織一般への寄付に対する所得控除に加え，ＣＤＣにとって重要なのは，1986年に時限的措置として導入され1993年に恒久化された低所得者住宅投資税額控除（Low Income Housing Tax Credit, LIHC）である。低所得者住宅の建設に投資すると，投資家は投資額の４％ないし９％の税額控除を10年間に渡って受けることができる（その比率は，政策により変動する）。LIHC を活用して建設された住宅は，少なくとも15年間は低所得者住宅として維持されなければならない。州毎にその人口に応じ，発行できるクレジットの総額が定められる。後述するインターミディアリの代表的存在である LISC は，LIHC を活用する投資プールである National Equity Fund を設立し，企業から集めた資金をＣＤＣに配分して低所得者住宅の建設促進に貢献している（ハウジングアンドコミュニティ財団 1997: 310, National Equity Fund 1999）。

非営利組織に対して民間資金を効果的に配分する上で，重要な役割を果たしているのがインターミディアリである。コミュニティ開発を実践するＣＤＣは，上述した税制誘導システム，HOME 補助金やその他の政府補助金などを活用して，資金調達を図ることとなるが，小規模なＣＤＣが個別に企業や個人をまわり，行政当局とも交渉して資金のアレンジを行うことは容易ではない。それを援助するために，企業や個人

からの寄付をＣＤＣに代わって集め，それをＣＤＣに配分する仲介機関が設立されるようになった。これがインターミディアリであり，全国的規模のものとしては，フォード財団の子会社であるLISC，デベロッパーのジェームス・ラウスによって設立されたエンタープライズ財団，連邦政府によって設立された近隣再投資機構（Neighborhood Reinvestment Corporation）などが代表的なものである。インターミディアリの活動は，資金の調達配分に留まらず，場合によっては，ＣＤＣの設立援助やプロジェクトの設計に関わる技術援助，様々な情報の提供など多岐に渡っている。

Ⅳ．インターミディアリによる税制誘導システムの活用

１．制度自身では説明できないＣＤＣの資金調達能力

もちろん，ＣＤＣ型の非営利まちづくり会社を育成しようと考えるならば，その活動をいかにしてファイナンスできるかが最も重要な条件となることは当然である。上述した税制誘導システムやインターミディアリの活動は日本においても注目され，ハウジングアンドコミュニティ財団による『ＮＰＯ教書』（1997）をはじめ，いくつかの文献で紹介された。しかし，その内容は上記に整理したものにとどまり，そのようなシステムが現実の開発局面でどのように働くのかについて，具体的に示されたことはない。その事情は，合衆国内で出版された文献についても同様であり，ＩＲＳの条文をかみ砕いて解説したものがほとんどである。その結果，年間４万戸に及ぶＣＤＣの住宅供給能力など，驚くべき活動を支える効果的で強力な資金調達能力を正確に理解することが困難となっているのである。

例えば，企業が所得から控除できる非営利組織への寄付は，課税所得の10％までである。公益的活動への貢献は企業の社会的評価を高めるとしても，控除上限を超える寄付を期待することは困難であろう。LIHC の場合も同様である。制度上は，低所得者住宅へ投資した企業等は，最大で投資額の９％の税額控除を10年間に渡って受けることができる。すなわち，投資額の90％が税額控除の形で戻ってくるわけである。ただし，この税額控除率は財務局によって半年毎に改訂され，財政事情や経済情勢によっては４％まで引き下げられることもある。この場合には，10年間通算しても投資額の40％にしかならない。税額控除でカバーされない残りの投資額は，理論上，家賃収入で回収することになるが，住宅は15年間低所得者住宅として維持されなければなら

ないこと，建設される場所は，犯罪危険地帯であるなど投資リスクの大きい地域である場合が多いことを考えれば，この制度によってもビジネスとしてうまみのあるものではない。それにもかかわらず，税制誘導システムが効果的に機能しているのはなぜか。それを，制度自身についての記述から説明することはできないのである。

２．LIHC を用いた低所得者住宅プロジェクトの資金計画

この疑問を埋める存在がインターミディアリである。本稿では，税制誘導システムのうち，LIHC について，それを活用して民間企業の投資を呼び込むインターミディアリの活動の具体的姿を，New York Equity Fund（NYEF）で行ったインタビュー調査をもとに組み立ててみたい[10]。

ここでは，仮想の低所得者集合住宅供給プロジェクトを考える。ニューヨーク市のブルックリンに，適当な集合住宅敷地が見つかったものとする。その敷地に低所得者住宅の建設を企画しているＣＤＣを支援するために，NYEFがその建設費の調達をLIHC を活用して行う場合を想定しよう。

⑴　LIHC 対象費用

まず，設計に基づいて，供給された住宅の建設維持に必要な総費用を算定する。すなわち，集合住宅建設費，建設された集合住宅の減価償却費，建物を維持する期間における大規模修繕に見込まれる費用，さらには，家賃滞納が生じた場合の引当金などを含む総費用である。計算を容易にするため，その費用は，1000万ドルであったとする⒜。次に，この費用のうち，LIHC でカバーしうる金額を算定する。IRS Code Section 42 の規定に従って，LIHC 非対象項目を除外しなければならない。この場合

10）インタビュー調査は，1997年度－1999年度文部省科学研究費補助金・基盤研究（A）「持続可能社会へのグローバル・パートナーシップ――貧困克服とコミュニティ建設のための参加型アプローチ――」（研究代表者：遠州尋美）の一環として，1999年９月17日に実施された。応対者は，Ms. Jennifer R. Redman。NYEFは，National Equity Fund（NEF）と Enterprise Social Investment Corporation（ESIC）が共同で設立した低所得者住宅税額控除活用基金であるが，NEF と ESIC は，全米で勢力を二分する最大規模のインターミディアリ，Local Initiative Support Corporation（LISC）と Enterprise Foundation のそれぞれの子会社である。

も計算を容易とするため，非対象項目にかかわる費用は250万ドルであったとする(B)。それを差し引くなら，1000万ドルのうち，LIHC で調達可能なのは，750万ドルとなることがわかる(C)。すなわち，仮にNYEFが供給する集合住宅に入居するものがすべて IRS Code Section 42 の所得ガイドラインに適合する低所得者であるなら，上記750万ドルすべてを LIHC により調達できるのである。

⑵　低所得者用住戸率と税額控除対象費用

しかし，通常，NYEF が支援する低所得者住宅開発事業では，供給する住戸の全てを所得ガイドラインに適合する有資格者に割り当てるわけではない。NYEF は，生活保護世帯だけでなく，勤労者世帯も一緒に生活する方が健全だと考えており，異なる所得階層が一緒に居住する住宅供給を行うことを基本理念としているからである。同時に，それは投資リスクを軽減することにもなる。勤労者世帯に対しては市場家賃を適用すればよいので，投資費用の回収に有利になるからである。従って，同一集合住宅内に，市場家賃住戸と低所得者用住戸とが混在していることになる。ただし，住宅の質において両者に格差を設けるわけではない[11]。従って，LIHC による調達可能額750万ドルに低所得者用住戸の割合を乗じた金額が，実際に LIHC によって調達できる金額となる。NYEF は，建設予定地域内の住宅需要，適用可能な市場家賃，LIHC 及び LIHC 以外の手段による資金調達の可能性とそのバランス等を総合的に勘案して，低所得者用住戸の割合を決定する。この事例が位置するブルックリンの西端は，イースト・リバーで隔てられているとはいえ，ニューヨークの心臓部から至近であり，他方，地価水準は低いから，適切な開発を行えば，市場家賃住宅需要を吸引

11）日本では，支払い能力が低いならば，居住水準が低下してもやむを得ないという風潮が一般的であり，公営住宅も応益家賃を原則としている。その結果，公営住宅の住戸規模は3DK以下のタイプに限られ，家賃は安いものの所得制限が厳しい第二種公営住宅の場合には，大半が2DKとなっている。従って，所得が低く家族規模の大きな世帯は，極端な過密居住を強いられることになる。アメリカ合衆国では，日本と異なり応能家賃を原則としている。すなわち，低所得者住宅の場合には，家賃は提供される住宅の規模ではなく，入居者の所得を基準に算定され，市場家賃との差額が家主に補助金として交付されることになる。筆者が1991年にサンフランシスコで視察した低所得者住宅（ＣＤＣのひとつである，ミッション・ハウジング・コーポレーションが供給したもの）には，居室数が７ある住戸も含まれていた。

できる可能性はある。しかし，ブルックリンは，マンハッタンのように整った街区構成を持たず，地下鉄路線から外れると公共交通の利便性は急激に悪化する。従って，開発用地の位置は，住宅需要に大きく関係するだろう。こうした条件を踏まえて低所得者用住戸と市場家賃住戸の割合を決定するわけである。その結果決定された低所得者用住戸の割合が75％であった㈮とするなら，750万ドルの75％，562万5000ドルが税額控除の対象となる費用である㈯。

⑶　税額控除額

次に，この費用に対し，財務局（Treasury Department）が半年毎に発表する税額控除率を乗じて実際の税額控除額を算定する。インタビュー調査時点での税額控除率は8.40％であった㈰から，税額控除対象期間10年間におけるこのプロジェクトでの税額控除額は，562万5000ドルの84％，すなわち，472万5000ドルとなる㈱。

⑷　出資者に提示する利子率と出資額

しかし，資金計画は，これで完了したわけではない。低所得者住宅プロジェクトに出資する投資家（民間企業）は，チャリティー目的で投資するわけではなく，NYEFは，ビジネス目的の投資として魅力あるオファーを行わなければならないからである。そこで，NYEF は，低所得者住宅市場の動向や公定歩合，株価動向，雇用対策などのために導入された他の税額控除システムなどを勘案して，投資家に提供すべき利子率を決定し，それをもとに投資家に呼びかける出資額を決定する。いま，投資利回りを r，投資家の出資額を X，毎年の税額控除額を C とすると，税額控除の対象期間は10年なので，次の算式が成立する。

$$X=(C-X\cdot r)\sum(1+r)\cdot r^{i-1},(i=1\sim10) \qquad (1)$$

すなわち，

$$X=C\cdot R/(1+R\cdot r),\text{ただし } R=\sum(1+r)\cdot r^{i-1},(i=1\sim10) \qquad (2)$$

である。

このプロジェクトの場合，利子率を７％に設定した㈠とすれば，⑵式において，r＝0.07だからR＝13.816，また，C＝42万7500ドルだから，結局，投資家に呼びかける出資額は10年間の税額控除額の約70.3％㈜，300万2581ドルとなる㈬。

以上を整理すれば，下のようになる。

必要総投資額		$ 10,000,000	(A)
税額控除非対象費目	−)	$ 2,500,000	(B)
税額控除対象費目		$ 7,500,000	(C)
低所得者用住戸率	×)	0.75	(D)
税額控除対象投資額		$ 5,625,000	(E)
税額控除率	×)	$ 0.0840	(F)
単年度税額控除額		$ 472,500	(G)
控除期間	×)	$ 10	
税額控除総額		$ 4,725,000	(H)
利子率		0.07	(I)
出資額の税額控除に対する乗率		0.703	(J)
投資家出資額		$ 3,002,581	(K)

従って，このプロジェクトの場合，NYEF の呼びかけに応じた投資家（民間企業）は，300万2581ドルの出資で，総額472万5000ドル，約1.4倍の税額控除を得ることになる。

⑸ LHIC でカバーできない費用のための資金調達

ところで，このプロジェクトでは，LIHC によって NYEF が調達する資金は，必要資金のわずか３割程度に過ぎない。そこで，NYEFはその差額を別の手段で調達しなければならないことになる。すでに，LIHC という税制優遇措置を受けているため，二重に無償の公的補助に頼ることができない。そのため，それは，モーゲージローン（抵当融資）の形となる。NYEF は，通常，ニューヨーク市と連邦が出資しニューヨーク市が管理するモーゲージ基金から無利子融資を受けて差額を埋める。この場合，土地建物に対するモーゲージは30年なので，NYEF は30年間返済可能な状態でモーゲージを維持しなければならないことになる。もっとも，総費用には維持管理費や修繕費用も含まれるので，初期投資額として余分に調達しなければならない金額は必ずしも多くはない。また，メンテナンス費用には家賃収入も充当されるから，差額全てをモーゲージローンで賄うわけではない。

３．資金計画の困難性とインターミディアリの存在意義

以上の資金計画において，個別のＣＤＣの立場で考えたとき，主要な困難は三つあ

る。

第一は，LIHC を規定する IRS Code Section 42 が極めて難解，複雑であることである。法律文独特の難解さとともに，参照しなければならない他の条文も多く，専門知識に習熟していなければ LIHC 対象費用を算定することも困難である。

第二は，低所得者住宅と市場家賃住宅との複合開発を行う場合，その供給割合をどうするのか，という問題である。全てを LIHC 適合の低所得者用住戸とすれば，資金調達の困難は緩和されるかも知れないが，反面，家賃収入は当然低く押さえられるとともに生活規律が乱れていることも多いためにメンテナンスの困難は増加する。家賃滞納などが発生するリスクも大きくなる。逆に，市場家賃住戸を増やせば，メンテナンスの困難は緩和されるが，低所得者の居住要求に応えるという本来の目的を損ねるとともに，市場家賃住戸への需要を読み誤れば，空き家が発生してかえって経営を行き詰まらせてしまう。低所得者住宅の供給が必要な地域は，上述したように，荒廃の激しいことが一般的であるので，市場家賃住戸への需要はもともと大きくはない。

第三は，出資と引き替えに投資家に約束する利子率をいかに設定するのかである。恐らく，この点がもっとも大きな困難であろう。投資家は，当然のことながら，他の投資対象と比較して出資するか否かを決定する。それらと競争して首尾よく出資を獲得するには十分に高い利子率でなければならない。他方，利子率を高くすれば，必要投資額に対して LIHC で調達できる資金が少なくなり，LIHC のメリットが減殺されてしまう。差額はモーゲージローンに頼らざるを得ないので，返済可能な家賃でなおかつ十分なテナントを確保できるか，極めて高度なマーケティング能力が要求されるのである。

これらの困難は，個別のコミュニティ・グループには手に負えない。それゆえ，LIHC の活用においてインターミディアリの役割が重要とならざるを得ないのである。

Ⅴ．税制誘導システムを後押しする地域再投資法（ＣＲＡ）

税制誘導の活用において，インターミディアリの活動とともに見逃すことができないのは，地域再投資法（Community Reinvestment Act，CRA）の存在である。ＣＲＡとは，カーター政権時代の1977年，おのおのの金融機関が自分が営業している地域において，低中所得者の住む近隣地区を含む全地域の信用需要を満足させるために，

その役割を発揮することを促すことを目的として制定された法律である。1950年代から激しさを増したインナーシティ（都心周辺地区）の荒廃の一因は，貧困地区への抵当融資を拒否する金融機関の差別的融資慣行によるものであった。荒廃の深刻化は，連邦予算による都市更新事業が貧困者の追い立てを強行したことへの反発とも結びついて，1960年代には相次ぐ黒人暴動を引き起こし，社会問題化することになった。1974年には，追い立ての元凶であった都市更新事業が廃止されたが，レッドライニングを防止するための立法も検討されるようになっていった。その最初の試みが，1968年公民権法の第７章として制定された公正住居法（FHA, Fair Housing Act）である。住居の売却，賃貸，金融，物色などの行為に関して，買い手の人種，宗教，民族的背景，また，近隣地区の人種的，宗教的，民族的構成による差別を禁止している。1974年均等信用機会法（ECOA, Equal Credit Opportunity Act）も，人種や国籍などを含む借り手の属性に基づく融資差別を禁止し，1975年住宅抵当融資公開法（HMDA, Home Mortgage Disclosure Act）は，住宅抵当融資および住宅改善融資に関するモーゲージの設定と購入の件数や金額を，国勢調査調査区画（census tract）毎に公開することを求めた。しかし，これらの法律は，融資慣行の改善にはほとんど無力であったことから，より実効性の高い法律の制定が求められ，1977年の地域再投資法（ＣＲＡ）の制定に結びついたのである（福光 1993：１－２，柴田 1994：144－146，遠州 1998：200－202）。

上述のとおり，地域再投資法は，低中所得近隣地区[12)]への融資差別を解消し，金融機関がその営業区域における信用需要に的確に応えることを促すことを目的としてい

12）銀行の評価の基礎として用いられる所得階層は，「低所得」（low-income），「中所得」（moderate-income），「中間所得」（middle-income），「高所得」（upper-income）の４段階に区分されている。個人に対して適用される場合は，「低所得」は，当該地方の所得中間値の50％未満，「中所得」は同じく50％以上80％未満，「中間所得」は80％以上120％未満，「高所得」は120％以上と定義されている。一方，所得の地理的な偏りを検討するため，国勢調査の調査区をベースにしたコミュニティエリア（geography）も，同様に４段階に区分される。この場合は，コミュニティエリア内の世帯収入の中間値に対して，個人の場合と同様の分類基準が適用される。従って，我々日本人の感覚からは，「低所得」は貧困家庭をあらわし，「中所得」でもかなり収入の低い層を指すと考えた方がよい。なお，当該地方の平均所得ではなく，所得中間値が用いられるのは，合衆国の場合，貧富の差が大きいために，平均値だと不当に高所得側に偏るおそれがあるためである。

るが，具体的には，連邦準備制度理事会の定めたレギュレーションBBに基づき，連邦準備制度理事会，連邦預金保険機構，通貨監督庁，貯蓄監督庁が，金融機関から定期的に提出される融資実績や投資実績を評価し公表するとともに，支店の開設や，合併，買収などの認可の判断に，その評価を反映させることになっている。「優秀」(outstanding)，「良好」(satisfactory)，「要改善」(needs to improvement)，「不適格」(substantial noncompliance）の４段階の格付けが行われ，「良好」以上の格付けを得られなかった場合，その銀行の支店開設や合併，買収などの申請は，却下されるか，許可される場合でも，条件を付される（遠州 1998：203－209)。1989年の改正で，格付けの具体化や公開，市民参加などのプロセスが強化された（吉本 1998：19－20)。

LIHC の運用にとって重要なのは，低所得者住宅を供給するＣＤＣのプロジェクトに投資した場合，融資テスト，サービステストと並んで実施される投資テストにおいて適合的投資（qualified investment）として評価され，ＣＲＡの格付けに有利となることである（遠州 1998)。NYEF などに出資する投資家は，出資額を上回る税額控除を得るとともに，出資によって営業利益が圧縮されることにより課税対象所得が減少することで二重の利益を得る。しかし，上述のように，NYEF 等が約束しうる投資利回りには限界がある。このような条件下では，コミュニティ開発への銀行の再投資を要求するＣＲＡの存在は重要である。その効果は，LIHC への投資において銀行が行う割合が最も大きなものとなっている事実に表れている。

Ⅵ．結　　論

合衆国では，1960年代以降，大都市貧困地区の改善にＣＤＣと呼ばれる民間非営利組織が活躍してきた。中でも，低所得者住宅供給の分野では，その供給能力は年間４万戸に達し，最大の供給セクターに成長している。ＣＤＣが旺盛な活動力を維持しえているのは，ＣＤＣ自身が免税ステータスを付与されていることとともに，低所得者住宅投資税額控除（LIHC）を含む税制誘導システムによって，民間資金へのアクセスを確保したことによる。しかし，税制誘導システムと言えども，それ自体がＣＤＣへの寄付者，あるいはＣＤＣの事業への投資者に，寄付金額や投資額を上回る利益を保証しているわけではない。それにもかかわらず，民間企業がＣＤＣの事業への投資に応じるのは，インターミディアリが企画開発力を駆使して，投資者に対し出資額を

上回る税額控除を提供しているからである。また，近隣再投資法（ＣＲＡ）が，金融機関の評価において，ＣＤＣの行う事業への投資を有利に扱うことも，LIHC を活用する低所得者住宅開発事業への金融機関の出資を促している。

以上の点から，日本において，合衆国ＣＤＣと同様の非営利まちづくり会社を育成するためには，非営利まちづくり会社の民間資金へのアクセスを確保するために，合衆国と同様の税制誘導システムを整備するとともに，個々の非営利まちづくり会社の限界を補い支援するインターミディアリを設立することが不可欠である。同時に，合衆国においてＣＲＡなどの金融機関に対する規制措置が税制誘導の効果を高めていることからわかるように，日本においても金融機関をはじめとする民間企業の社会貢献を引き出すような適切な規制制度の確立がはかられなければならない。

【参　考　文　献】

Enshu, Hiromi (2000), “How Significant North-South Exchange in Participatory Poverty Alleviation Systems Is” 遠州尋美，穂坂光彦，斎藤千宏，生江明『持続可能社会へのグローバル・パートナーシップ――貧困克服とコミュニティ建設のための参加型アプローチ―― 平成９年－11年度　文部省科学研究費補助金（基盤研究(A)(2)）研究成果報告書』pp119-147，日本福祉大学

Local Initiative Support Corporation (1995), *Celebrating the Campaign for Communities and Fifteen Years of Revitalizing America's Neighborhoods: A Brief History 1980-1995*, Local Initiative Support Corporation.

Mascuno, Anthony (1996), *How to Form A Nonprofit Corporation, 3rd edition*, Nolo Press.

National Equity Fund (1999), *Rebuilding Communities: Investing in Affordable Housing for America, Corporate Report*.

Pratt Institute Center for Community and Environmental Development (1995), *Community Development Corporation (CDC)/Oral History Project*.

遠州尋美（1998）「金融機関の社会的責任と地域産業の活性化――アメリカの「地域再投資法」に学ぶ――」東海自治体問題研究所『自立と共生の地域産業』自治体研究社

国土交通省都市・地域整備局（2001）『大都市圏のリノベーションプログラム（東京圏・京阪神圏）』財務省印刷局

国立社会保障・人口問題研究所（2002）『日本の将来推計人口（平成14年１月推計）』

重森暁・都市財政研究会（2000）『しのびよる財政破綻――どう打開するか――大阪衛星都市に見るその実相』自治体研究社

柴田武男（1994）「地域再投資法改正の影響と現行の規制構造――アメリカにおける金融

機関のアファーマティブ・オブリゲーション論を中心にして（制度改革と金融機関行動）」『証券研究』vol. 108, pp121-175
ハウジングアンドコミュニティ財団（1997）『ＮＰＯ教書　創発する市民のビジネス革命』風土社
平山洋介（1993）『コミュニティ・ベースド・ハウジング　現代アメリカの近隣再生』ドメス出版
福光寛（1993）「ＣＲＡ（地域再投資法）について」『立命館経済学』vol. 42 (1), pp1-20
森本 信明（1975a）「民家貸家更新論－1－民間共同貸家経営における「くいつぶし型」の存在理由，ならびにその影響に関する研究」『日本建築学会論文報告集』Vol. 227, pp107-113
森本 信明（1975b）「民間貸家更新論－2－戦前老朽住宅の更新に関する研究」『日本建築学会論文報告集』Vol. 232, pp137-145
森本 信明（1976）「民間貸家更新論－3－戦前建設貸家の経営過程に関する研究」『日本建築学会論文報告集』Vol. 241, pp171-180
森本 信明（1978a）「民間共同賃貸住宅の経営分析に関する研究－1－家賃の構成要素に関する検討」『日本建築学会論文報告集』Vol. 268, pp145-152
森本 信明（1978b）「民間共同賃貸住宅の経営分析に関する研究－2－市場家賃の決まり方についての検討」『日本建築学会論文報告集』Vol. 269, pp155-163
森本 信明（1999）「持家市場と借家市場（特集 土地問題と住宅政策）」『都市問題研究』Vol. 51 (7), pp33-46
吉本秀子（1998）「差別是正で地域経済の活性化を図る――アメリカ地域再投資法の周辺(1)」『ヒューマンライツ』vol. 119, pp18-23