合衆国の構造改革と公民パートナーシップ*
――企業家的都市自治体と非営利まちづくり会社――

遠 州 尋 美

Summary

In this paper, I explore public-private partnership practices of US cities that have struggled to rebuild inner-city areas in the turmoil of the structural reform in the United States. Its purpose is to have suggestions that are useful to develop policies for avoiding adverse impacts of the structural reform on citizens' lives in Japan. Major findings are as follows.

(1) The structural reform in the United States fully developed under Reagan Administration consolidated many specially targeted federal subsidies into block grants and cut down their total amount. Instead, it also expanded discretionary power of state and local governments in fiscal management as well as more widely developed tax incentive means for nonprofit organizations. The primary object of the reform was to give first priority to maintaining strong America in deteriorating fiscal conditions, in order to underwrite the dominance of American multi-nationals. However, we must note that the originator of the reform was Richard Nixon in early 1970s.

(2) Public-private partnership in US cities much contributed to pursuing city center renewal. However, it caused anger of African Americans and stirred up civil right movements as well, because it evicted the urban poor. It led Nixon Administration toward "new federalism" through establishment of a series of federally financed special programs that were followed by fiscal bankruptcy. Nevertheless, public-private partnership has still continued to be the key element of industrial policies to date for many of US cities, by which they have competed with each other for attracting multi-nationals.

(3) Public-private partnership in US cities is characterized as the unique combination of two parties, that is, business elite advocacy groups and planning and development authorities. The latter were equipped with power to decide redevelopment plans, acquire and clear project sites. Although those authorities were supervised by mayors, they were designed as partly independent organizations from city governments, in order to avoid complicated administrative procedures and interference from city assemblies. In course of time, they have been developed to quasi-public development organizations that are free from constraint of city charters and armed with broad authority to negotiate with developers. They have efficiently functioned as bodies mobilizing local resources for improving business environment to attract multi-national corporations.

(4) Public-private partnership could hardly contribute to rebuilding neighborhoods that have been exposed to a danger of devastation in a fierce change of economic environment, because almost all the mobilized resources by it were applied to business environment improvement for multinationals. In such situations, primary actors in rebuilding neighborhoods have been community de-

* 2004年３月31日受付，2004年５月21日受理

velopment corporations (CDCs), which was emerged in the uplift of civil right and anti-poverty movements in 1950s and 1960s. Early CDC activities in 1960s were focused on such advocacy campaigns as anti-racism demonstration against racist landlords and store owners and gradually shifted themselves to community rehabilitation and development in 1970s.

(5) In early 1980s, CDCs depending on federal and local government subsidies fell into crisis because of Reagan cutback on housing and social security as well as grassroots conservatism that was resulted from anti-tax mentality. However, by using tax incentive systems for nonprofit organizations expanded by new federalism policies, emerged a new type of CDC with entrepreneurial capabilities, which pursued a broad range of activities, both nonprofit and for-profit ones, by exploiting market system. Such four elements as tax exemption status, the other tax incentive measures, enactment and strengthening of Community Reinvestment Act (CRA) and assistance from intermediaries were essential for entrepreneurial development of CDCs.

(6) If the concept of partnership that the role of local governments in it is to be promoters of multi-national corporations and high-tech or advanced service economies would be dominant in Japan, privileged business elites could exclusively enjoy benefits from it even though the current depression would be alleviated. Nevertheless, we should not ignore the fact that the structural reform in the United States also strengthened the capabilities of nonprofit sectors; rebuilding neighborhood by CDCs was encouraged through the development of social system that private money could be effectively channeled into nonprofit organizations by using tax exemption status and the other tax incentive measures, which were introduced in the reform. I insist the establishment of social system encouraging spontaneous civil activities and corresponding administrative sophistication should be essential, if the structural reform would inevitably progress in Japan.

キーワード：公民パートナーシップ，構造改革，ガバナンス，新連邦主義，
非営利まちづくり会社，近隣再生

Ⅰ　小泉構造改革とガバナンス転換

１．公共財供給と公共セクターの再編

周知のように，1990年代の後半以降，全体として，「小さな政府」（あるいは「民営化」または「民間活力の活用」）へ，そして「分権化」へ，という流れにそって，非常に大きな変化が進行している。小泉構造改革は，この流れを一気に加速するものであるが，その結果，「国――地方自治体――市民」の関係が劇的に変わることにならざるを得ない。すなわち，ガバナンス・システムが大きく転換しようとしているのである。

その転換は，最も端的には，公共財の供給をめぐって顕在化する。

市場にまかせていたのでは適正に供給されない恐れのある財・サービスを「公共財」と呼ぶ。そして，それを提供すること，すなわち公共サービスを行うことが，従来，政府の重要な役割のひとつとされてきた。道路・鉄道・橋梁などの交通インフラや電力・ガス・上下水道などのいわゆるライフライン，郵便や電信電話などの情報通信インフラ，警察，

保育，初等教育，廃棄物処理と公衆衛生，そして医療，福祉のかなりの部分がそれにあたる。

よく誤解されるのだが，「公共財」と呼ぶのは，それらの財・サービスが公共的な性格を持っているからではない。「公共財」の最も重要な性格は，他の商品と違って，消費における競合性および代替性がないことである。例えば，道路。一般の財と違い，通常，特定の個人の使用は同時に他の個人の使用を妨げない。また，どこかに行こうとすれば，必ず，道路を通らなければならず，すべての家は必ず道路に面しなければならない。このような非競合性・非代替性のために，公共財の供給は市場に委ねることが困難となる。すべての道路利用者から通行料金を徴収することを想定すれば，非代替材の供給を市場に委ねることの非現実性が容易に理解できるだろう。非競合材・非代替財を供給すれば，ただ乗りの発生（料金・代金の徴収もれ）が避けられず，非代替性ゆえに，ただ乗りを排除するわけにもいかない。従って，営利企業による供給は過小となっていわゆる「市場の失敗」が生じ，税金を使ってでも，国（中央政府）や自治体が供給する必要が生じるのである。

ところが，ガバナンス・システムの転換が進めば，このような公共サービスを提供する主体，すなわち公共セクターの内部で国（中央政府）と地方自治体の関係が大きく変化する。「地方ができることは地方で」というかけ声のもとに，国（中央政府）は，公共サービス分野から撤退していくが，国（中央政府）が放棄した責任は，当然，地方自治体が引き受けなければならない。公共財の供給に関し，国（中央政府）の役割が縮小し，地方自治体の役割が拡大するのである。問題は，地方自治体の財政規模が，その責任の増加に見合って拡大しないことだ。そこで，「行政・財政両面におけるより小さな中央政府」，「財政面においてより小さいが行政面において権限・責任が拡大していく地方政府」という形で，公共セクターは再編されることになるのである。

2．公共サービス分野の民間開放と非営利組織

従って，少なくとも財政的に見る限りは，公共セクターは，中央，地方を問わず縮小していくことになるが，一方，高齢社会化，少子化の進展など，公共サービス需要はますます拡大していく。公共サービス需要とその供給能力とのギャップは，公共セクターの組織・運営の効率化で補えるほど，簡単ではない。そこで，カバーできない公共サービスを誰が担うのか，ということが問題となる。小泉内閣の答えは，「民間でやれることは民間で」すなわち「公共サービス分野を民間に開放する」ということだ。

確かに，「公共サービス分野の民間開放」は，ビジネスセクターの要求にもかなっている。ビジネスセクターは，大量生産・大量消費経済が行き詰まる中で，新たな利潤追求の場を求めており，決して枯渇することのない医療と福祉分野は垂涎の的である。だが，市場に任せたのでは適正には供給されない恐れのある財・サービスだからこそ，その供給を公共セクターが引き受けてきたのであり，ただ，「もう規制はしませんから，どうぞ好き勝手におやり下さい」と言っただけでは民間には手が出せない。必要なコストをカバーして，民間ビジネスとしてひきあうように価格設定をすれば，一般の人の支払い能力から見

て法外な値段になってしまい，結局，ほとんど利用者はいないということになるからだ。そこで，民間の参入を可能にするには，サービス提供者が受け取る価格とサービス利用者が支払う価格を逆転させ，その差額を何らかの手段で補填しなければならない。食管制度で行ってきたような，いわゆる「逆ざや」をもうけることが，「公共サービス分野の民間開放」には不可欠なのだ。「逆ざや」の補填には，通常２つの方法がある。税金で補填したのが食管制度であり，税金ではなく，保険でまかなっているのが医療保険，そして，2000年に導入された介護保険だった。

しかし，そのような仕掛けさえすれば民間開放は順調に進むのかといえば，その保証はない。導入間もない介護保険が，不幸にして，好例である。わずか４年の介護保険の経験でしかないが，ビジネスベースで必要な介護サービスをまかなうのはほとんど不可能なようだ。つまり，ビジネスベースで成り立つようにコストを積み上げて適正な単価を割り出すと，例え１割負担でも，とても一般利用者が払えるようなものではなくなってしまう。そこで単価を抑えると，利幅が小さくて，民間業者があまり参入しない。

具体的に考えてみよう。要介護５で358,300円／月，要介護１で165,800円／月という今の単価（支給限度額）でも，１割負担は，年金暮らしの高齢者には大変な額だ。その結果，支給限度額の使い余し，要介護５でもせいぜい15万円ぐらいまでしか利用しないという状態が発生してしまう。しかも，現行の単価では，コムスンが当初計画を大幅縮小しなければならなかったように，期待通りに民間業者の参入を得るには低すぎる[1)]。結論を出すには時期尚早だろうが，多少の仕掛けでは，結局のところ過小供給にならざるを得ないと思われる。ビジネスセクターは，経済のサービス化の流れにのって膨張することは間違いないとしても，結論的には，公共セクターが放棄した公共サービス分野をすべてカバーすることなどできそうもない，ということになってしまう。

公共セクターからもビジネスセクターからも見放された公共サービスはいったいだれがカバーするのか。そこで浮かび上がってくるのが非営利セクターないしは市民セクターである。公共サービスの第三の担い手として，非営利組織に着目せざるを得ない[2)]。私は，これが，特定非営利活動促進法（ＮＰＯ法）が社会的要請となった本質的理由だと考えて

1）在宅介護サービス大手のコムスンは介護保険導入にあわせてサービス事業の拡大をはかろうとしたが，収益が伴わず当初計画の大幅縮小を余儀なくされた。すなわち，導入時（2000年４月）にはサービス拠点を全国1,208箇所開設したが，わずか１ヶ月で731箇所に整理統合することを発表し，ヘルパー等1,600人に異動もしくは希望退職を迫り，結局，1,400人が希望退職することになった。当初97,000円を見込んでいた平均客単価は，実際には64,800円にとどまった。さらに３ヶ月後にはリストラ規模を拡大し，拠点数を500～550箇所まで縮小することしたが，年末までにはその計画をも上回って382箇所となった。（朝日新聞2000年５月19日，６月15日，６月21日，８月29日，2001年２月23日，いずれも東京版朝刊）

2）介護保険導入初年度12月中間決算時点でなお月ごとの赤字を解消できなかったコムスン折口会長のコメント。家事援助だけの利用者とは契約を行っていない現状に対し，「家事援助だけでは株式会社はやっていけない。ＮＰＯ（非営利組織）にお任せしたい」（朝日新聞2001年２月23日東京版朝刊）

いる。そこで，公共サービスの担い手として公共セクターをおくだけではなく，非営利セクターも含めて公共・社会セクターと考えるべきだということになる。上述した公共セクター内部の役割の変化に市民セクターを加えて公共・社会セクターの対抗関係を定式化すると『行政・財政両面におけるより小さな中央政府，財政面においてより小さいが行政面において権限・責任が拡大していく地方政府，より役割の拡大する非政府・非営利・市民組織』という構造が浮かび上がってくるのである。

もちろん，ビジネスセクターは，介護保険の経験で限界があらわになったとはいえ，だまって公共サービス分野から撤退するはずはない。大量生産経済の行き詰まりの中で，金融・情報・サービス分野にこれからの命運をかけざるをえないなかでは，公共サービスは，最も有望な分野であることに変わりはないのである。

3．ガバナンス転換とその帰結

以上を総括すると，ガバナンス・システムの転換は次のような構造のもとで進展する。「『行政・財政両面におけるより小さな中央政府，財政面においてより小さいが行政面において権限・責任が拡大していく地方政府，より役割の拡大する非政府・非営利・市民組織』として特徴付けられる公共・社会セクターと，金融・情報・サービス分野の急激な拡大に主導されて膨張しようとするビジネスセクター」という，新たなガバナンス・フォーメーションのもとで，両セクターのせめぎ合いが生じているのである。

その結果，市民生活に何が起きるのか。かなり楽観的に見て，一面では，従来画一的・硬直的であった社会サービスの多様で創造的な充実の可能性を拓く。しかし，その反面，介護保険制度の導入プロセスに見られたように，導入プロセスの民主的手続きに不備があり地方自治体と社会セクター，関連ビジネスセクターの育成強化が適切に行われないならば，社会的弱者の拡大と切り捨て，政治不信の増大をも招く危険を生むことになるだろう。そして残念ながら，今日本で進行している構造改革は，ますます後者の様相を強めている。

それなら，市民生活を危機に陥れる構造改革を阻止し，今進行しているものとは全く異なるガバナンス・システムの構築はできないのであろうか。理論モデルとしてはあり得るだろう。例えば，北欧において実現された福祉国家モデルを日本において実現するという展望である。しかし，現実的可能性から言えば，その可能性は極めて小さい。それどころか，政府の機能を縮小し従来の公共サービス分野の多くを市場に委ねる構造改革は，ヨーロッパでも，そしていわゆる「途上国」においてさえ，世界の大半をまきこんで不可避的に進行するに違いない。それは次のような理由からだ。この構造改革は，限りある資源を多国籍企業の世界進出の後方支援に集中させる上で，最も効率の良い政治経済体制を築くことに隠された目的がある。従って，それを阻止しようとすることは多国籍企業の利害と真っ向から対立せざるを得ず，しかも，一国だけでなく国際的に協調して多国籍企業と国際投機資本の活動を規制することが不可欠だ。しかし，多国籍企業と国際投機資本が結合して地球規模で築いた共同生産ネットワークと「最適」資源調達・資本投入システムが余りにも強大であるがために，いわゆる「先進国」はもちろん，「途上国」の多くも，その

規制どころかむしろ多国籍企業と国際投機資本の無制限な活動を容認するフリートレードの呪縛に囚われてしまっているのである[3)]。

構造改革がもたらす市民生活の圧迫と破壊の危険を回避するにはどのようにすべきだろうか。仮にガバナンス・システムの転換が避けられないなら，むしろ，その転換が生じることを前提とした上で，市民生活への悪影響を防ぎ，逆に，市民生活を豊かにしていく道筋を探求しなければならない。私は，そのヒントは，構造改革の本家，アメリカ合衆国におけるガバナンス転換のプロセスと，それに翻弄されつつ地域の再構築のために苦闘してきた合衆国都市の経験の中に潜んでいるように思う。以下，許された紙数の範囲で，検討したいと思う。

II　アメリカ合衆国におけるガバナンス転換

小泉構造改革が推進しつつあるガバナンス・システムの転換は，日本の自民党政権の発案によるものではない。既に示唆したとおり，アメリカ合衆国に起源がある。そこで，このガバナンス・システム転換がどのような歴史的意味を持ち，また，その帰結はどうなるのか，アメリカの事情を振り返ってみよう。

１．大都市問題とポストウォー・ガバナンス・システム

小泉構造転換が目指すガバナンス・システムのモデルとなったアメリカ合衆国のシステムは，「新連邦主義」，あるいは「新自由主義」と呼ばれるイデオロギーに裏打ちされたものである。ごく簡単に要約すれば，「小さな政府」，とりわけ社会政策分野における連邦の

3）グローバル化の進展に伴って米国主導の行き過ぎた市場主義への反発が高まり，ＷＴＯや先進国サミットなどの度毎に大規模な反グローバル化抗議行動に曝されるようになった。とりわけ，2001年のジェノバ・サミットでは，抗議活動に集まった20万人を超える人々の一部が暴徒化して警備陣と衝突し，ついに死者を出す事態となった。グローバル化への反発の高まりに対し，ジェノバ・サミット初日の外相会議では，反グローバル化勢力との「対話」の重要性が確認された（朝日新聞2001年６月20日，７月12日，７月19日，７月21日，いずれも東京版朝刊）。また，1997年のアジア経済危機の原因を国際投機資金の暗躍と見るマレーシアのマハティール首相は，米国を筆頭とする先進諸国やＩＭＦなどの国際機関の激しい反発にもかかわらず，1998年９月に対ドル固定相場制を採用し，⑴非居住者のリンギ口座間の資金移動を，輸出入など実需を除いて許可制とする⑵マレーシア市場の株式を海外の投資家が購入した場合，購入後一年間，売却収入の外貨転換を禁じる⑶マレーシア株式の売買は，国内市場の取引に限る，などの短期資本移動規制を導入した（朝日新聞1998年９月３日東京版朝刊）。また，ヨーロッパ諸国を中心に短期資本移動に低率の税金を課し環境対策等の原資とする「トービン税」への関心も高まっている（朝日新聞2002年３月15日東京版朝刊）。このように，グローバル化への反発や国際投機資本規制などの機運が高まりつつあることは無視できない。しかし，マレーシアの資本移動規制がかなりの効果をあげたにもかかわらず，99年５月のAPEC 蔵相会議ではマレーシアが求めたヘッジファンド規制にタイ，韓国等が同調しなかったことに見られるように，多国籍企業と国際投機資本を規制する国際的協調体制を築くことは極めて困難である。（朝日新聞1999年10月20日東京版朝刊）。

役割の縮小と，「市場原理」による経済運営，そして「地方分権」，なかでも州政府の権限の拡大であるが，それを，大規模減税，規制緩和，社会政策分野における連邦補助総額の削減と，包括補助金への整理統合による州政府の補助金運用裁量権の自由化，とによって実現した。同時に，税制優遇システムの拡充によって，同分野での市民・社会セクターの参入を促している。

アメリカ合衆国において，この転換が明確になるのは，レーガン政権下の1981年，総合予算調整法（Omnibus Budget Reconciliation Act）による。レーガン政権は，この法律によって，62の補助金プログラムを廃止するとともに，77に及ぶ特定目的補助金を９つの包括補助金に統合し，さらに，州政府のもとで予め定められた方式によって補助金を配分する定式補助金へ移行したのである。しかし，その出発点は，ニクソン政権が進めた財政配分政策であり，1974年の都市更新事業（Urban Renewal Program）廃止とコミュニティ開発包括補助金（Community Development Block Grant, CDBG）の導入にまで遡る。その流れをカーターが受け継ぎ加速させ，そしてレーガンが定着させたのである。当然，ニクソン以前は，今日のガバナンス・システムとは異なる体制にあった。単純化すれば，都市自治体の抱える貧困問題や都市問題に対応する目的限定型の連邦補助プログラムが多数存在し，都市自治体の歳入は連邦の補助に大きく依存する状況，すなわち，連邦が州政府を飛び越えて，都市自治体と関係を強めるという政府間関係が形成されていたのである（横田1991）。

なぜ，そのような政府間関係が築かれていたのだろうか。それは，アメリカの各大都市が，二重都市とでも表現すべき，深刻な都市問題にさいなまれていたからである。それは本質的には今日も変わらない。10年近く続いた未曾有の好景気のおかげで，かなり改善されたとはいえ，合衆国の大都市中心部には，未だに，ゴーストタウンを連想させる荒廃地区が広がっている。

このような都市の荒廃が始まったのは1950年代のことである。第二次大戦中に軍需生産の必要から大量の黒人たちを南部の農村から北部の工業都市に吸引したことによって，戦後帰国した復員軍人との間で人種的軋轢が激化したからだった。折しも，アメリカ経済は，戦後の絶頂期を迎えようとしていたときである。北部の工業大都市は，ヨーロッパの復興特需と大衆消費ブームにむせかえり，引き続き都市化の波に洗われていた。黒人の流入が続く中で，近隣地区への黒人の侵入が資産価値を引き下げるといういわれなき偏見を，不動産業者や金融機関が煽り立て，他方でハイウェイ建設や都心貧困地区の再開発で，貧困者の追い立てが強行された（Darden, at el. 1987，遠州 1996，Frieden and Sagalyn 1989，遠州 1998a）。当然，人種的軋轢の高まりと黒人貧困者の追い立ては，黒人たちの反発を招く。1965年のロサンゼルス・ワッツ地区での暴動を皮切りに，翌年にはクリーブランド，翌々年にはニューアーク，デトロイトと激しい暴動が続き，それに対応して公民権運動も活発化した。「白人中産階級がこれほど豊かな暮らしを謳歌している影で，貧困と差別を放置しておいて良いのか。」そうした圧力に押されて，ケネディ，ジョンソンと続く民主党政権は，都市問題，貧困問題に関わる目的別補助プログラムを次々に創設，拡大してい

くことになったのである。

２．ポストウォー・ガバナンス・システムの限界と「新連邦主義」

⑴ポストウォー・ガバナンス・システムの限界

しかし，これはすぐに矛盾が露呈し始める。問題は，少なくとも４つあった。

第１は，国防費による連邦財政の圧迫である。冷戦構造のもとで核軍拡競争にのめり込み，またドミノ理論に基づいて，ベトナム戦争に代表される地域紛争への侵略的介入を強めた結果，第二次大戦の終結で一旦は低下した国防費は，再び急速に増加した。すなわち，1947年に520億ドル（2002年評価）にまで低下した国防費は，1960年代後半には4000億ドルを超え（同），連邦歳出の実に45％を占めるようになったのである。

第２は，圧倒的な優位を誇ってきた合衆国の国際競争力が低下しはじめたことである。周知のように，第二次世界大戦で唯一戦場とならなかった合衆国は，ヨーロッパの復興特需に後押しされて，1960年代を通じて持続的な高成長を達成し，「黄金の60年代」と呼ばれるほどの繁栄を謳歌した。大規模減税や都市支援プログラムなどの大規模財政出動は，それが民間の消費と投資を促進し，好況を持続させて税収を拡大してファイナンスされうるという前提で展開されたものだった。しかし，ようやく戦後の荒廃から立ち直ったヨーロッパ，日本が，相対的な低賃金を武器に国際市場に復帰したことにより，1960年代の後半には，その成長にかげりが生じるようになった。ケインズ的財政政策のシナリオが揺らぎ始めたのである。

すなわち，国際競争に曝され始めた合衆国大企業は，高賃金の既存工場を閉鎖し，不採算部門を切り捨て，ハイテク軍需部門と金融サービス部門へと多角化を進めつつ，低賃金の南部・西部および発展途上国に生産拠点を移して価格競争力を回復しようとした。(Bluestone and Harrison 1982, Harrison and Bluestone 1988)。その結果，1950年代から60年代に繁栄を謳歌した工業大都市は，一転して深刻な都市経済の衰退に直面し，連邦政府の補助プログラムにもかかわらず，既成市街地の荒廃を一層深刻化させるとともに，財政基盤をも堀崩したのである。

第３は，国際競争力の回復を図ろうとする合衆国大企業の要求に応えて行った企業減税が，中産階級の税逃れ意識と草の根保守主義を助長したことである。連邦政府は，米財界の企業減税への圧力に応えて，所得税の累進制を弱め，企業課税を緩和したが，一方，勤労者の税負担を大幅に拡大することになった（Tabb 1982)。このような勤労者の税負担の拡大は「納税者の反乱」と呼ばれる中産階級の税逃れを助長した。1978年に，財産税に上限を定める条例を住民投票で成立させたカリフォルニア州の「13号発議」(Proposition 13）は，その最も顕著な表れだった。しかも，この税逃れ意識は，自分が納めた税が，税を納めない低所得者のために支出されることへの不満でもあったから，大都市貧困地区の改善を主要ターゲットとした連邦補助システムと真っ向から対立するものだったのである（遠州 1998a)。

第４に，インフレと不況とが併存するスタグフレーションの深刻化のもとで，国際競争

力の低下と闘い，多国籍化と多角化を進める合衆国大企業の要求を満たすために，連邦財政をフル動員する必要が生じた。国際競争力の低下に対して，合衆国大企業が採用した手段が，国内生産を価格競争の生じないハイテク軍需部門にシフトさせ，金融・サービス部門を買収して多角化するとともに，国際競争に曝される民生品部門は労働力の安い途上国へ生産拠点を移転して多国籍化することであったことは，既に述べた。その結果，合衆国経済の中心にあってますますそのウェートを高める多国籍大企業を支えるには，企業減税の推進だけでなく，防衛予算の拡大を図る必要が高まった。上述のように1960年代に連邦歳出の45％を占めるに至った国防費は，ベトナム戦争の終結にも助けられて，1970年代の後半には同22％まで低下していたが，２度の石油危機を含む深刻な不況に対する景気刺激策と多国籍大企業の世界進出の後方支援策として，大幅な増額が求められるようになったのである。

このような中で，連邦財政は赤字体質を膨らませ，1970年代の後半には毎年500億ドルを超える慢性的な赤字に悩まされるようになった。要約すれば，人種的軋轢の増加を背景とする大都市の荒廃と闘うために様々な連邦補助プログラムが作成され，州の頭越しに連邦が都市自治体と直接結びつく政府間関係が築かれたが，国防費による圧迫，国際競争力の低下がもたらした大都市経済の衰退と都市荒廃の深刻化及び税基盤の弱体化，企業減税の見返りとして進行した勤労者税負担の拡大による税逃れ意識の増大，多国籍大企業による軍拡要求の強まりによって，明確な成果を生まないまま，連邦財政を破綻に追い込んだのである。

⑵「新連邦主義」財政政策とそのねらい

この事態を打開しようとして，連邦政府が選択したのが，「新連邦主義」財政政策による連邦補助金の削減だった。ただし，この間日本政府が行った一律何パーセント削減というような，稚拙な手段は採らなかった。上述のように，総額は圧縮するが使い道の自由度を大幅に緩和した包括補助金に統合し，とりわけ，州政府の財政裁量権を拡大したのである。

もうひとつ無視できないのが，非営利組織に対する税制優遇の拡大である。州政府は補助金の使い道の自由度を高めたが，反面，貧困対策は手薄になった。州知事は有権者の要求に敏感にならざるを得ないが，貧困者は有権者登録に消極的なために，州政府の政策決定には中産階級の意向がより強く反映する。その結果，税金を納めない貧困者対策に対する税支出を歓迎しない中産階級の意向が州の政策を歪めることになったのである。そこで，手薄になった貧困対策をどのようにファイナンスするのかが問題となる。連邦政府の解決策は，税ではなく，民間資金を直接，貧困対策分野に流し込むルートを開拓する，つまり，貧困対策に取り組む非営利組織への寄付や投資に対し，所得控除や税額控除を行おうということだった。これなら，中産階級の税逃れ意識ともうまく共鳴できる，というわけである。

もう一度，整理しよう。全体として，特定目的連邦補助を包括補助金に統合・減額し，

かわりに州・地方の財政運営における裁量権の拡大と，非営利組織の税制優遇を行った。これがニクソン以後，カーターを経てレーガンが定着させたアメリカの連邦財政再建の方策だった。ただし，その本質は何か。レーガンが，財政再建を最優先課題に掲げながら，「スターウォーズ計画」を推進するとして，国防費を突出させたことを思い起こしてみよう。事実，「新連邦主義」の立て役者，レーガンのもとで1980年代に連邦財政の赤字は劇的に増加した。大幅な企業減税によって歳入が減少する中で，福祉削減を上回る国防費の増額を行ったからである。この結果，財政赤字の削減が実際に効果を発揮し出すのは，1990年代のクリントン政権の登場を待たねばならなかったのである。すなわち，「新連邦主義」の最大の眼目は，財政事情悪化の中で，多国籍企業の世界支配の後ろ盾となる「強いアメリカの維持」を最優先するということだった。国防費を守りながら，財政支出を抑えるには福祉を切る以外にない。しかし，それが社会的争乱を引き起こしてはならない。地方をなだめ，中産階級と貧困者をなだめながら進める方策はないだろうか。その結果としてあみ出されたのが，現在の合衆国のガバナンス・システムだったのである[4)]。

III　ガバナンス転換と公民パートナーシップ

このようなガバナンス・システムの転換によって，合衆国の都市と市民生活はどのような影響を受けたのだろうか。最も顕著な変化は，地方が，グローバル経済に直接巻き込まれるようになったことである。連邦政府が，地域間・階層間の所得再分配を行う財政政策の重要な役割を放棄した結果，「雇用の維持」と財政基盤の強化を名目に，多国籍企業の誘致・つなぎ止め競争に州政府も都市自治体も狂奔するようになったのである。同時に，雇用の不安定化と中間層の縮小が起きた。その結果，貧富の格差と貧困地区の荒廃はさら

4）新連邦主義財政政策の展開は，筆者の理解によれば，グローバル化の進展によって，20世紀資本主義の発展を支えた内需型蓄積様式，すなわちフォード主義蓄積様式が破壊され，国境を越え世界をまたにかけて機能する新たな蓄積様式へと移行したことと密接に結びついている。すなわち，戦略的同盟で結ばれた多国籍大企業を中核に，世界中の企業が国境を越えて連携する生産ネットワークを形成し，資源の最適な組み合わせを達成することによって強引に資本蓄積をはかるシステムが築かれた。筆者は，地球規模の生産ネットワークをグローバルウェブと名付けたロバート・ライシュに敬意を表して，このシステムを「グローバルウェブ蓄積様式」と呼ぶが，その特徴は，ひたすら供給側の効率性を追求し，需要側の制約を度外視して資本蓄積を進める点にあり，フォード主義が供給側と需要側の調和によって資本蓄積をはかったことと好対照をなしている。それが可能なのは，現行為替水準で評価して最富裕国上位20％と最貧国下位20％ととの間でほぼ100倍にも達しようという極端な経済格差と工業化最前線が無限に拡大しうるという条件のもとで，南の国々の低賃金労働力と資源を収奪して得た膨大な利益を国境を越えて自由に移動させ，思うがままに再投資することが可能であるからに他ならない。多国籍大企業が，各国内においては当該国中央政府を通じて構造改革を推進し，地球規模ではＷＴＯやＩＭＦ・世界銀行を通じて自由貿易主義や構造調整を押しつけ，市場原理主義の浸透を図っているのは，グローバルウェブ蓄積様式の最大限の機能化をはからんがためである。拙著『グローバル時代をどう生きるか　自立コミュニティが未来をひらく』法律文化社，2003年４月，参照。

に激しくなり，大都市地域の内部で，不均等発展が拡大することになった。しかも，このような近隣コミュニティの危機は，「公民パートナーシップ」（public-private partnership）によって加速されたのである。そこで，これまでの検討と一部重複するが，次に，合衆国の「公民パートナーシップ」とガバナンス転換との関連を検討したい。

1．「公民パートナーシップ」の形成

「民営化」と「分権改革」の象徴のように理解されているアメリカ合衆国の「公民パートナーシップ」だが，その先駆けとして知られる「ピッツバーグ・ルネッサンス」は，1940年代に遡る。その立て役者となったのが，市長，デービット・ローレンスと実業界のリーダー，リチャード・キング・メロンだった。1945年に市長に当選し，通算4期市長を務めた後州知事となったローレンスは，ピッツバーグ都心の再開発を最優先課題としたが，それは，公民両サイドにおける推進機関の組織的な連携によって達成されたのである。すなわち，メロンのイニシアチブによって1943年に組織されたアレゲニー地域開発協議会（The Allegheny Conference on Community Development, ACCD）がパートナーシップのプライベート・アームとして，また，1946年にローレンスによって組織された都市再開発局（The Urban Redevelopment Authority, URA）がパブリック・アームとして，後にゴールデン・トライアングルと呼ばれる都心部の再開発を成功に導いたのだった（Levine 1989, Sbragia 1989，重森 1993）。

ピッツバーグ・モデルの特徴である，ビジネスエリートを束ねる民間の政策提言集団と，その提言を受けて再開発計画を決定し用地の取得とクリアランスを迅速に進める計画・開発専門機関の組み合わせは，1949年に都市更新事業（Urban Renewal Program）が創設され，1954年に適用範囲が拡大されると，連邦資金を効果的に都心再開発に注ぎ込む装置として注目されるようになった。その結果，これらの組み合わせは，1950年代を通じて多くの工業大都市で模倣された。特に，後者の機関は，通常の煩雑な行政手続きと議会の「干渉」を回避することができるように，市長の監督下にはあるものの，半ば独立した機関として設立された。工業大都市の多くは，予測困難な議会選挙の結果に左右されることなく，開発志向型市長のもとで，都心再開発に邁進することができるようになったのである（Levine 1989）。

この経過から明らかなように，初期の「公民パートナーシップ」は，既成市街地の荒廃と郊外化の進展の中で，戦後の高度成長の果実を中心都市にひきつけようとした，都市の政治リーダーとビジネスエリートとの同盟として形成された。しかし，両者は，既成市街地の荒廃と郊外化によって最も深刻な影響を受ける都市近隣地区とその居住者の行く末にはほとんど関心を持たなかった。それどころか，既に述べたように，都心再生のための再開発は，空洞化の波に洗われ始めた近隣地区を取り壊し，そこに住む貧困者を追い立てた。それが，黒人たちの激しい反発と公民権運動の高揚を招き，一連の特定目的連邦補助プログラムの創設と財政破綻を経て，合衆国のガバナンス転換への道筋を準備したのである。

２．ガバナンス転換と「公民パートナーシップ」

ガバナンス転換の引き金を引いたのは，ケネディ，ジョンソンと続いた民主党政権を引き継いだ，リチャード・ニクソンだった。彼自身の政治信条とおおかたの予想に反し，ニクソンは，民主党のケインズ主義政策を引き継ぎ，福祉，公民権，環境など，多くの分野で連邦の関与を拡大した[5)]。しかし，とどまるところのないインフレーションの昂進と失業率の増加，貿易赤字の拡大を前に，路線転換を余儀なくされた。1974年には「黒人追い立て」として不評だった都市更新事業を廃止するとともに，類似した補助金を整理し，コミュニティ開発包括補助金（Community Development Block Grant）へと統合したのである（Keating and Krumholz 1999）。

都市近隣地区の破壊を通じてマイノリティや貧困者の怒りを買い，結果的に，ガバナンス転換を準備した「公民パートナーシップ」は，次には，その進展を地方において実現する推進機関となった。急激な資本逃避と財政窮乏に曝された北部工業都市においては，ビジネスセクターとの連携は経済再生にとって決定的な条件とみなされた。膨張するサンベルト地方の都市にあっては，パートナーシップは持続的な高度成長を支える根本的な要素だった。そこでは，行政の役割は，民間デベロッパーを呼び込む良好なビジネス環境を築き維持することであり，彼らに新たなビジネス機会を提供する，より洗練された行政手段が開発された。都心部困窮地区の経済開発を促進することをねらって1977年に導入された都市開発事業補助金（Urban Development Action Grant, UDAG），公共施設建設資金の調達手段であった免税地方債（tax-exempt municipal bond），大幅に拡大された建築物改修投資への税額控除（tax-credit）が，都心再開発事業の重要な資金源となり，さらに，レーガン政権下の1981年にはCDBGを直接民間デベロッパーに交付することも可能となったのである（Levine 1989）。

このような一連の財政調達手段を装備し，都市開発に取り組む都市自治体は，デベロッパーの要請に応えて自らリスクの一部を引き受けるようになり，企業家的行動スタイルを身につけていった。ピッツバーグの都市再開発局（ＵＲＡ）以来の伝統を受け継ぎさらにパワーアップした設計・開発専門機関が，企業家的都市自治体の武器となった。市政府から独立し，それゆえ市憲章にとらわれずにデベロッパーと交渉する広範な権限を備えた半官半民再開発機関（Quasi-public redevelopment corporation）は，柔軟な都市開発協定に基づいて，公共，民間両サイドの資源を効果的にアレンジする上で威力を発揮した。その開発戦略を指揮したのは，ボルチモアのドナルド・シェーファー，ボストンのケビン・ホワ

5）所得保障制度（Supplemental Security Income, SSI）や生活保護給付の物価スライド制（automatic cost-of-living adjustments, COLAs）の導入，低所得者向けの食料スタンプや健康保険制度の拡充，連邦補助建設事業でのマイノリティ雇用の義務化，教育現場での黒人差別の解消，さらには雇用均等委員会（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）等，公民権保証を促進する連邦機関予算の増額，そして，労働安全衛生局（Occupational Safety and Health Administration, OSHA）や環境保護局（Environmental Protection Agency, EPA）の創設は，いずれもニクソン政権下での重要な変革であった。とりわけ，ニクソンが「新連邦主義」と呼んだ彼の歳入分与（revenue-sharing）プログラムは，州及び地方自治体に膨大な連邦資金を投入することになった。

イト，ピッツバーグのリチャード・カリジュリ，クリーブランドのジョージ・ヴィノヴィッチ，ニューヨークのエド・コッチら，開発志向を一層強めた「企業家的」市長たちだった。

半官半民開発機関とともに，都市開発協定のもう一方の当事者となったのが，ジェームズ・ラウスやドナルド・トランプ，アーネスト・ハーンらの巨大デベロッパーであり，開発企画，資金調達，テナントの獲得など開発過程のすべてに精通し，少なくとも数年に及ぶ長期の開発期間で幾度となく生じる不測の事態を乗り切る強靱で柔軟な交渉者だった。なかでも，「お祭り市場」（festival marketplace）のコンセプトで一世を風靡したラウス・カンパニーは，自らが手がける開発プロジェクトに都市自治体が誠心誠意取り組むことを求め，合衆国中の大都市を巻き込む都心開発の旗手となったのである（Levine 1989, Frieden and Sagalyn 1989）。

このようにして「公民パートナーシップ」は，1970年代から80年代にかけて，商業業務系の都心再開発でめざましい成果をあげ，特に，一旦は破綻の縁にあったボストン，ボルチモア，ニューヨーク，フィラデルフィア等，東部大西洋岸諸都市の再活性化を導いて，両岸経済時代を演出した。さらに，80年代後半以降には，グローバル化と情報化・サービス化の傾向が強まる中で，それに呼応して範囲と規模を大きく拡大させた。空港や情報インフラの整備提供に加え，産学協同の推進やインキュベータ施設を中心としたベンチャー支援などに取り組み，いずれの都市もグローバル経済に開かれた良好なビジネス環境の売り込みに努めるようになった。ＩＴ革命の波に乗って空前の好景気に沸いた90年代においても，「公民パートナーシップ」は経済繁栄の最も重要な要素であり続けたのである。

３．都市自治体の経済政策とビジネス支配の強まり

ガバナンス転換の進んだ1970年代以降，「公民パートナーシップ」に生じた最も重要な変化は，都市自治体の進める経済政策に対するビジネスセクターの関与とコントロールが著しく高まったことである。広範なビジネスセクターとの交渉権限を付与された半官半民再開発機関を通じて，ビジネスエリートたちは，市高官等に自由にアクセスし，市政にかかわる様々な情報を事前に入手し，交渉過程を秘匿し，土地収用権など公権力の行使や免税特権の付与をせまり，通常の行政決定プロセスを迂回して，自分たちが望む結果を得ることができたのである。1980年代の後半から90年代にかけて，サービス化，情報化，グローバル化がビジネスシーンの支配的な傾向となったとき，彼らはもちろん，その市政に対する影響力を，地域の利害に限定して行使するような節度と慎ましさを持ってはいなかった。彼らは，地域からの撤退をほのめかし，企業のつなぎとめと誘致競争に駆り立てられる都市の弱みを利用して，可能な限り多くの資源提供を引き出そうとした。まず，自動車，鉄鋼等の製造業企業が先鞭をつけ，情報，流通，サービス企業がそれを模倣して，自分たちにとって望ましいビジネス環境を築くために，「企業家的」自治体とのパートナーシップをより効果的に活用したのだった。

「公民パートナーシップ」による地域資源の動員がもっぱらビジネス環境の改善整備に

集中されるようになった結果，1970年代以降も，経済環境の激変の中で崩壊の危機にさらされ続けた都市近隣地区の状況はほとんど改善されなかった。第一に，CDBG や UDAG などの連邦補助金，免税地方債などで調達された資金の多くが「公民パートナーシップ」によって都心再開発とビジネス環境の改善整備に費やされた結果，近隣地区に配分される資源，資金は相対的に抑制され，その投入額は問題の深刻さに比してあまりにも不十分だった。第二に，先端サービスや観光に特化した都心業務センターの地域経済への波及効果は限られたものでしかない。都心のサービスセクターは，地元の中小企業との関連は薄く，それゆえ，近隣地区の経済開発にほとんど役立たなかった。そして業務センターが提供する雇用のほとんどは，マイノリティや貧困者には無縁のものだ。第三に，マイノリティや貧困者がアクセス可能な新雇用の大半は，流出を続ける製造業雇用より賃金水準の著しく低い初級レベルのサービス雇用であり，結果として，彼らの困窮度をさらに悪化させることになった。

Ⅳ　非営利まちづくり会社と近隣再生

「民営化」と「分権改革」の象徴とされる「公民パートナーシップ」の主要な受益者は，デベロッパーと先端サービス専門職に従事する郊外居住者だった。大都市圏経済の中心としての地位を維持しようとする中心都市の開発努力は，皮肉なことに，郊外地域の経済的財政的基盤の拡大強化に貢献し，貧困にさいなまれるマイノリティや低所得者の生活向上には積極的役割を発揮することはなかったのである。それなら，アメリカ合衆国の経験はすべてにおいて否定的なのだろうか。確かに「公民パートナーシップ」という形で，近隣再生に成功した事例はほとんど無いが，民間主導で，それも非営利セクター主導で近隣再生を達成した事例は少なくない。その主役になったのは，行政からもビジネスからも見放された近隣地区で，その再生に活躍してきた非営利まちづくり会社（Community Development Corporation, CDC）である[6]。すでに前報（遠州 2002）において，私は非営利まちづくり会社の実績を概説するとともに，資金調達を支える税制誘導システムとその実際の運用，税制誘導システムと地域再投資法（Community Reinvestment Act, CRA）について検討した。しかし，本稿の展開に必要な範囲において，改めて紹介しよう。

１．非営利まちづくり会社の誕生と発展

合衆国の非営利まちづくり会社は，1950年代から1960年代にかけて工業大都市を中心としたインナーシティ問題が深刻化した中で，公民権運動の高まりと貧困克服の運動を背景に誕生した。1960年代には，人種差別的商店主や地主への抵抗運動など，貧困者の生活向上のためのアドボカシー活動が中心だったが，1970年代にはいると，連邦政府や地方政府

6）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。

の資金，民間からの寄付をもとに，直接コミュニティの再建に取り組むようになっていった。1974年の都市更新事業の廃止と都市開発包括補助金の創設，低所得者向け賃貸住宅所有者への家賃補助を行うセクション・エイト（Section 8）や，金融機関の差別的融資慣行（レッドライニング）の是正を意図した1977年地域再投資法（ＣＲＡ）の制定など，近隣地区再生に向けた法制度の整備が，その活動の発展を促したのである。

もちろん，その活動も常に順調だったわけではない。レーガン政権が進めた，住宅・福祉予算の大幅削減や，税逃れ意識を背景とする草の根保守主義の台頭によって，地方政府の補助金に依存して活動していた一部の非営利まちづくり会社は，存亡の危機に直面したこともあった。しかし，非営利まちづくり会社にとって幸いなことに，レーガン，ブッシュと続く共和党政権は，連邦補助金の総額を削減したものの，他方で1986年の低所得者向け住宅税額控除制度（Low Income Housing Tax Credit）の導入など，福祉サービスや雇用の維持などに対する税制優遇システムを強化し，非営利活動への民間資金の流入を後押ししたのである。このような条件の変化を受けて，1980年代には，企業家的才覚を発揮し，マーケットシステムを巧みに活用して幅広く事業を展開する新しいタイプの非営利まちづくり会社が登場するようになった。

非営利まちづくり会社の活動範囲も著しく広がり，現在では，その活動範囲は，低所得者向け住宅の直接供給など居住者の生活基盤の整備・供給，デイケアやヘルスケア，職業訓練などの社会サービスの提供，ショッピング・モールの開発，中小企業への金融支援などの経済開発推進にまで及んでいる。このようにして，多くの荒廃したコミュニティの再建に，大きな成果をあげてきたのである（Vidal 1992, Local Initiative Support Corporation 1995，遠州 2000）。

２．非営利まちづくり会社の活動実績

⑴コミュニティ開発

まず，低中所得者向け住宅供給の分野では，1990年代の半ばまでに，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，それ以後も，年平均約４万戸を建設供給し続けている。今日，非営利まちづくり会社は合衆国で最大の低中所得者向け住宅供給者となった。産業開発の面でも，非営利まちづくり会社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。ベンチャー企業の設立支援にも取り組み，10万におよぶ建設その他の終身雇用を創出した。社会サービスの提供は数知れない。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かけがえのない役割を果たすようになっている（Pratt Institute Center for Community and Environmental Development 1995）。特に注目したいのは，かつてビジネスセクターに見放され，継続的な資本逃避にさいなまれ続けた都市近隣地区の多くで，非営利まちづくり会社の活動の結果，投資対象としての価値が高まり，非営利まちづくり会社による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

ことである。

⑵キャパシティ・ビルディング

非営利まちづくり会社の活動を評価する際に大切なのは，物理的な開発だけでなく，人々の自立を支えるという点で多くの実績を上げたことである。非営利まちづくり会社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。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。それが最もよく表れているのが，職業訓練プログラムである。多くの非営利まちづくり会社が職業訓練センターを設立して訓練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場合もある。

⑶パートナーシップの形成

さらに見落とすことができないのが，前述した「公民パートナーシップ」の弱点を克服するために，貧困地区の改善を進めながら，市民，ビジネス，政府のパートナーシップの形成をめざし，その要としての役割を果たしている点である。陳情や補助金，寄付金の獲得等の活動で築いた幅広い人脈を生かし，キャンペーンやイベントを実施し，さらにはそれぞれの分野の資源を効果的に配置するプロジェクトを企画し，実現に努力している。すなわち，市場システムや政府の役割を否定するのではなく，市場システムを活用し，政府の政策決定にも関与しながら，貧困者の生活向上を実質的に実現するという戦略をとり成功してきた，と言えるのである。

３．非営利まちづくり会社を支えたシステム

非営利・市民セクター主導の近隣再生を可能にしたのは，合衆国のガバナンス転換とそれを導いた構造改革の重要な側面だった。すなわち，上述の実績から理解できるように，アメリカ合衆国の非営利まちづくり会社は，市場システムを活用しながら，政府資金だけでなく民間資金を導入して，コミュニティ開発を具体的かつダイナミックに展開してきた。つまり，民間資金が非営利組織に効果的に投入される社会的システムが築かれていたのである。その主なものを列記しよう。

⑴免税ステイタス

非営利まちづくり会社を含む非営利組織は，国税規則501条(c)(3)項（Internal Revenue Service（IRS）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。

⑵タックス・インセンティブ（税制誘導）

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，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ことになっている（Mancuso 1996）。

非営利組織一般への寄付に対する所得控除に加え，非営利まちづくり会社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, LIHTC）である。低所得者向け住宅の建設に投資すると，住宅の種類に応じ，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（ハウジング・アンド・コミュニティ財団 1997，National Equity Fund 1999，遠州 2000，2002）[7]。

⑶地域再投資法（Community Reinvestment Act, CRA）

もうひとつ忘れてならないのがこの法律である。低中所得近隣地区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1977年に制定された。制定当初はほとんど実効性を持たなかったが，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，威力を発揮するようになった。

金融機関の監督官庁が，金融機関から定期的に提出される融資実績を，貸し渋りのない公平な融資という観点で格付けし，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。非営利まちづくり会社が行う事業への融資や出資は，格付けに有利に判断されるので，金融機関が近隣再生に積極的貢献を行うようになった（遠州 1998b，2000，2002）。

⑷インターミディアリ

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。非営利まちづくり会社は，上述したタックス・インセンティブや政府補助金，ＣＲＡなどを活用して，資金調達が図るが，小規模な非営利まちづくり会社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非営利まちづくり会社に代わって集め，それを非営利まちづくり会社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

7）ただし，低所得者住宅投資税額控除（LIHTC）が実際に効果を発揮するのは，NYEF などのインターミディアリが，その専門的知識・経験を基礎に，他の公的融資制度などと組み合わせることによって，投資者に対し投資を上回る節税効果を提供しているからである（遠州 2002）。

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ズ・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，非営利まちづくり会社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。

Ⅴ　ガバナンス転換と市民・行政のパートナーシップ

合衆国におけるガバナンス転換のねらいは，財政事情悪化の中で，多国籍企業の世界支配の後ろ盾となる「強いアメリカの維持」を最優先するということであり，それを地方において準備し推進したのが「公民パートナーシップ」であった。それは，都心における商業・業務センターの再開発に威力を発揮したが，最も深刻な影響を受ける既成市街地近隣地区，とりわけマイノリティと貧困者が居住する都市貧困地区の再生には目立った貢献を行うことができなかった。しかも，ガバナンス・システムの転換によって，連邦政府が，地域間・階層間の所得再分配を行う財政政策の重要な役割を放棄すると，「公民パートナーシップ」は，多国籍企業の誘致・つなぎ止め競争の道具となり，大都市地域内部の不均等発展をさらに加速することになったのである。それゆえ，日本においても，多国籍大企業やハイテク，ニュービジネスの振興を目的にして，その露払いをするのが地方行政の役割だ，というパートナーシップ論が横行するなら，仮に景気は回復しても，その恩恵を受けるのは一部の特権的エリートだけと言うような，アメリカの二の舞になる恐れが強いだろう。

しかし，その一方で，非営利セクター主導で近隣再生を達成した事例が多数生まれた。その主役になったのは，行政からもビジネスからも見放された近隣地区で，その再生に活躍してきた非営利まちづくり会社である。とりわけ，中低所得者向け住宅供給における成果はめざましく，現在では，同分野における合衆国最大の供給者になっている。非営利まちづくり会社が，活躍できたのは，免税措置や税制誘導を通じて，民間資金が非営利組織に効果的に投入される社会的システムが築かれていたことによる。すなわち，非営利セクターのパフォーマンスを高めたのも，構造改革の重要な側面だった。

これまで，私たちが積み重ねてきた経験から言えるのは，近隣社会を支えるには，公共主導であれ，公民協同であれ，トップダウン型，経済開発優先型ではうまくいかないということである。ボトムアップ型で，近隣社会自身が，地域社会の変革の主体になること，そこに住む人々ひとりびとりが，身の回りの資源を活用して工夫し周囲の人々と協力して地域と生活を改善する能力を発展させていくことが何よりも大切だ。このことをエンパワーメント，主体形成と言う。ただし，地域の人々がバラバラでは人々の能力も発揮されない。それゆえ，人々のエンパワーメントとともに，人々の結集の核になり，地域の人々と，行政，ビジネスのパートナーシップを育む機関（エージェント）が必要である。それがア

メリカ合衆国では，非営利まちづくり会社だった。日本でも，ガバナンス転換が避けられないとするならば，市民活動がさらに発展し，アメリカの非営利まちづくり会社のように，エンパワーメントを推進する機関を育成することが不可欠だ。しかし，そのためには，市民活動や非営利組織が必要な資金・資源を適切なタイミングで調達できるような社会的条件を整えることが必要となる。すなわち，市民個人や市民組織，非営利組織が，その能力を最大限に発揮できる制度的条件を整備することが行政の責任だと思う。このとき，その方法としては２つある。行政が直接必要な資源の供給をするか，さもなければ，市民活動や市民組織が，その才覚を発揮して調達できるように支援するか，そのいずれかである。前者は，例えば補助金の交付であり，後者は例えば，合衆国のように，税制誘導等を通じて民間資金が直接市民活動に流入するシステムを整備することであろう。現実には両者を組み合わせることになるだろうが，私は，エンパワーメントの観点から，後者に力点を置くべきだと思っている。

ガバナンス転換が進んだもとでは，市民の自発的で自由な活動を励ますことが自治体の最も重要な役割になる[8)]。すなわち，行政が直接供給したサービスによってではなく，市民が自ら生み出した生活の豊かさで評価されることになるだろう。そのためには，市民活動や非営利組織を行政の下請けとして扱うようなあり方を排除することが必要だ。市民と行政のパートナーシップが本当にうまくいっている時，行政の姿はめだたない。市民が，主体的に，行政に頼らず勝手にまちづくりに取り組んでいるように見える。行政が笛を吹いて市民が踊っているうちは本物ではない，ということを念頭に置いて，新たな時代にふさわしい行政スタイルを確立してほしいと思う。

【参考文献】

Bluestone, Barry, and Bennett Harrison（1982）, *The Deindustrialization of America: Plant Closing, Community Abandonment, and the Dismantling of Basic Industry,* Basic Books.

Darden, T. Joe, Richard Child Hill, June Thomas and Richard Thomas（1987）*Detroit: Race and Uneven Development,* Temple University Press.

Frieden, Bernard J. and Lynne B. Sagalyn（1989）, *Downtown, Inc.: How America Rebuilds Cities,* MIT Press（北原理雄監訳『よみがえるダウンタウン――アメリカ都市再生の歩み』鹿島出版会，1992年）.

Harrison, Bennett and Barry Bluestone（1988）, *The Great U-Turn: Corporate Restructuring and the Polarization of America,* Basic Books.

Keating, W. Dennis and Norman Krumholz（1999）, *Rebuilding Urban Neighborhoods' Achievements, Opportunities, and Limits,* Sage Publications.

Levine, Marc V.（1989）, "The Politics of Partnership: Urban Redevelopment since 1945," in G. D.

8）市民の創意と自主的な活動を励ます行政スタイルを実現するためには，学区などの小単位の地域における総合行政とそれに対応した自治体内分権を実現することが重要である。詳しくは，大阪自治体問題研究所・関西地域問題研究会編『関西再生への選択――サステイナブル社会と自治への展望』自治体研究社，2003年10月において論じた。

Squires（ed.）, *Unequal Partnership: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America,* Rutgers University Press, 1989.

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.*

Sbragia, Alberta（1989）, "The Pittsburgh Model of Economic Development: Partnership, Responsiveness, and Indifference," in G. D. Squires（ed.）, *Unequal Partnership: The Political Economy of Urban Redevelopment in Postwar America,* Rutgers University Press, 1989.

Tabb, William K.（1982）, *The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis,* Monthly Review Press（宮本憲一・横田茂・佐々木雅幸監訳『ニューヨーク市の危機と変貌――その政治経済学的考察――』法律文化社，1985年）

Vidal, A. C.（1992）, *Rebuilding Communities: A National Study of Urban Community Development Corporation,* Community Development Research Center, Graduate School of Management and Urban Policy, New York School for Social Research.

遠州尋美（1996）「都市産業の衰退と再生」（鈴木・中島編『講座現代居住３　居住空間の再生』東京大学出版会，1996年）

_____（1998a）「合衆国の都市改造の経験とその教訓――成長管理政策とその主体をめぐって――」（日本地方自治学会編『都市計画と地方自治〈地方自治叢書７〉』敬文堂，1998年）

_____（1998b）「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，1998年）

_____（2000）「参加型コミュニティ開発の南北比較：共通点と相違点，相互連携への展望」（遠州編，『平成９年度～平成11年度科学研究費補助金（基盤研究(A)(2)）報告書，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――Global Exchange and Partnership toward Sustainable Society-Networking people-centered organizations for Poverty Alleviation――課題番号：09041088』日本福祉大学，2000年）

_____（2002）「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」（大阪経大学会『大阪経大論集』第53巻２号，pp 27-44．2003年７月）

_____（2003）『グローバル時代をどう生きるか　自立コミュニティが未来をひらく』法律文化社

大阪自治体問題研究所・関西地域問題研究会（2003）『関西再生への選択　サステイナブル社会と自治への展望』

重森　暁（1993）「都市再生戦略と政策主体――ピッツバーグとデトロイトを中心に――」（重森・遠州編『都市再生の政治経済学――日米都市の比較研究――』東洋経済新報社，1993年）

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
横田　茂（1991）「現代国家の改革と財政民主主義：1980年代のアメリカ」（池上・林・淡路編『二十一世紀への政治経済学：政府の失敗と市場の失敗を超えて』有斐閣，1991年）