住宅総合研究財団
研究年報No. 21 1994

住宅の新しい選択肢

平山　洋介（神戸大学専任講師）

――イギリス・アメリカにおけるノンプロフィット住宅の展開――

1．福祉国家を超えて？

現代の資本主義社会における住宅供給の動向をみるとき，そのひとつの特徴として，民間の非営利組織が主体となるノンプロフィット住宅が勢力を伸ばし，新たな潮流を形成していることが分かる。いま，なぜ，ノンプロフィット住宅が台頭してきたのか。それが何を意味しているのか。この点が本稿のテーマである。

戦間期から戦後期にかけて，住宅への国家の介入が本格的に始まった。公共住宅・社会住宅の供給が増強され，持家取得への支援が拡大した。1950年代，60年代に公的介入は深まり，住宅事情の改善に大きな役割を果たした。福祉国家による住宅政策の形成である。これに対する広範な合意が締結され，住宅供給のあり方は一定の安定性を確保するようになった。しかし，1970年代になると，経済成長の減速，財政の逼迫（ひっぱく）を背景に，福祉国家の危機への批判が噴出し始める。1980年代に新保守主義が強調され，国家は住宅から手を引き，住宅政策が大きく後退したことは，もはや周知のとおりである。“小さな政府”が指向され，住宅の大部分を市場にゆだねていく方向性が現れた。公共住宅は供給戸数が大幅に縮小し，力を失うようになった。“大きな政府”の住宅政策への支持は目に見えて弱まった。これ以降，住宅の社会システムは変動の途上にある。

今日の住宅事情は新たな局面を迎えている。持家を取得・維持するためのコストは上昇した。借家市場では低家賃住宅が急速に減少し始めた。アフォーダブル住宅の欠乏は常態化の傾向を強めている。特に低所得層は居住可能な住宅を見つけ出すことさえ困難になった。大都市のインナーエリアは，住環境の劣悪化，貧困の集中，失業の増大などが絡み合い，荒廃化の問題に直面している。ホームレスの出現は，当初は一時的な特異な状況と見なされていた。しかし，その増大傾向が明白になるにつれて，低家賃住宅の払底を主要因とする必然的な現象として理解されるようになった。公的施策による再分配機能は弱まり，住宅の階層間格差，地域間格差はいっそうの拡大に向かっている。M.ハーロウは，これらの近年の問題は一過性ではなく，従来の問題とは質的に異なり，住宅供給のシステムの構造的な変化の反映であると指摘している（Harloe, 1988）。

問われているのは，福祉国家の住宅政策を超えるパラダイムの構想であるように思われる。これが備えていたほどの合意を調達できる新たな理念型はまだ現れていない。新保守主義の時代は住宅供給を再編できる規範を提出するものではなく，不安定な過渡期を表現しているに過ぎない。M.ボールは，従来の住宅研究をレビューする中で，これまでの議論を引っ張ってきたのはリベラルな介入主義者が主流であり，そこでは国家の介入によって問題を緩和していく方向が暗黙かつ所与の前提になっていたと述べる。そして，福祉国家の動揺につれて，住宅研究の多くが信用喪失を招いてきたと指摘する（Ball, 1988）。新保守主義の時期においても，その住宅政策への批判を表明する論者の中には，福祉国家への回帰を念頭に置いているとみられる場合があった。福祉国家それ自体が解体に向かっているのか，既に解体したのか，部分的に変容しただけなのか。この点は議論が分かれるところである（Jones, 1993；Pierson, 1991）。しかし，少なくとも住宅の領域に限っていえば，国家の大規模な介入が再現される可能性は低いと考えられている。その介入の内容も変質していくとみられる。

ノンプロフィット住宅の基本的性格は，それが＜非政府＞，そして＜非市場＞の＜サード・アーム＞として存在する点にある。非営利組織は政府からは独立して動き，市場原理に依拠せず，利潤は追求しない。従来の住宅供給において，政府介入と市場機構がシステムの中枢を構成してきたことは明らかである。しかし，この既成システムとは原理的に異なる方法を組み立てるところにノンプロフィット住宅の固有性がある。

政府の介入を進めてきた住宅供給のシステムは，市場に依存する方向に旋回してきた。このプロセスを通じて，政府の失敗が批判され，市場の欠陥が認知されてきた。新たな構想を追求すべき時代にあって，そして住宅が新たな困難に直面する時代にあって，＜サード・アーム＞は“センター・ステージ”に現れ，目ざましい成長を示し始めている。現時点のノンプロフィット住宅は単純に拡大しているのではなく，多方面にわたる緊張関係の中で展望を模索している段階にある。しかし，それが政府，市場の住宅供給とは明確に異なる独自性を有していること，新しい選択肢の育成を通じて，住宅の社会システム

の全体的な再編に影響を及ぼしていく可能性を備えていることは，注目していく価値が十分にある。現在では，住宅供給のあり方に対する確信に満ちた議論の展開は非常に難しくなっている。そこに何らかの“切り口”を見いだそうとするとき，ノンプロフィット住宅への注視はひとつの突破口を提供する可能性を含んでいると考えられる。

本稿では，イギリス，アメリカのノンプロフィット住宅を素材として議論を進めてみたい。イギリスではＨＡ（Housing Association），アメリカではＣＤＣ（Community-based Development Corporation）と呼ばれる非営利組織が供給主体の中心を占める。ＨＡが自発的に展開してきた活動は“ボランタリー・ハウジング”と称されている。ＣＤＣは特定の近隣に基礎を据え，“コミュニティ・ベースト・ハウジング”の発達を促してきた(平山，1993)。このＨＡ，ＣＤＣは両者ともに近年になって活動規模を拡大し，住宅供給全体における重要性を高めている。ノンプロフィット住宅は，イギリス・アメリカに比べ，むしろ北欧・西欧において安定して発展し，大きな位置を占めることが知られている。しかし，イギリス・アメリカは，住宅のシステムの変動が特に端的に現れている地域であり，そこに活動する非営利組織を観察することで，ノンプロフィット住宅の現代的な意味を，より鮮明に捉えることが可能になると思われる。

2．ノンプロフィット住宅の独自性

では，ノンプロフィット住宅はどのような特性を持っているのか。既存の住宅供給とは何が異なるのか。最初にこの問題を考えてみたい。非営利組織の活動が何らかの独自性を備えているとすれば，そこにノンプロフィット住宅の存在の根拠があり，成長の基盤が形成されていると考えられる。

表－１　イギリス・アメリカにおける非営利組織の概要

	イギリス	アメリカ
類型	• 公益的組織 HA (Housing Association) Almshouse Abbeyfield Society Hostel Association • 互助的組織 Co-ownership Society Housing Co-operative Self-build	• 公益的組織 CDC (Community Development Corporation) NHS (Neighborhood Housing Services) • 互助的組織 Mutual Housing Association Housing Co-operative
組織数	• HC-Registered HA:　2,672組織 • Nonprofit全体　：約4,500組織	• CDC　：約2,000組織 • Nonprofit全体：約5,000組織
制度基盤	• Housing Associations Act • Industrial & Provident Societies Act • Charities Act	• Nonprofit Corporations Law • Internal Revenue Service Section 501 (C)(3)
組織形態	Committee of Management Director, Manager Full-Time Staff Volunteer Staff Subsidiaries	Board of Directors Executive Director Full Time Staff Volunteer Staff Subsidiaries
組織規模	• Full-Time Staff　：平均14名 無し　24% 1～5名 32% 6～　44%	• Full-Time Staff　：平均22名 1～5名 43.7% 6～10　17.3% 11～　39.0%

(注) • イギリスの組織数はGreat Britain、組織規模はEnglandの数値.
(出典) • イギリス：Cope, H. (1990)による.
• アメリカ：National Congress for Community Economic Developmentが1991年に1160のCDCを対象に行った調査を再集計したWalker, C. (1993)などによる.

2.1 コミュニティの自発性の重視

非営利組織はコミュニティの意志決定，自発的な行動に基礎を持つ。それを踏まえて実際にプロジェクトを行い，住宅をつくり出す。この点がノンプロフィット住宅を特徴づける中心的な要素である。すなわち，非営利組織は住宅に関わる主導性を政府から切り離し，市場にゆだねず，コミュニティの中に取り込む作業を重ねてきた。特にＣＤＣは特定の近隣に拠点を置き，その場所の問題を対象としてコミュニティ・ベーストの行動を展開する。ＨＡは必ずしも特定の近隣に基盤を持つとは限らないが，コミュニティの自発性を尊重し，狭域的なエリアを対象化していくケースが主流を占める。なかでもスコットランドでは，コミュニティ・ベーストのＨＡであるＣＢＨＡ（Community-Based HA）が発達してきた（Clapham & Kintrea, 1992）。

コミュニティの自発性をノンプロフィット住宅に結びつける方法を知るには，非営利組織の仕組みを理解する必要がある（**表－1**）。イギリス，アメリカともに，多様な形態の非営利組織が存在する。コミュニティが住宅の問題に取り組みたいと考えるとき，活動の目的，狙いに応じた組織形態の選択が可能である。後述のように，ノンプロフィット住宅の内容は極めて多彩であり，これは組織自体の多様性を反映している部分が大きい。この多様な非営利組織は，基本性格に応じて「公益的組織」と「互助的組織」に大別される。「公益的組織」とは，住宅困窮者一般への対応を目的とし，社会性が強い活動を行う組織である。「互助的組織」は，組織のメンバーが互いに協力し，メンバー自身の住宅の確保，改善を目的として活動する。ＨＡ・ＣＤＣは「公益的組織」に属し，ノンプロフィット住宅供給の中核的役割を担っている。しかし，「互助的組織」は相対的に数が少ないとはいえ，コープ住宅を扱う組織を中心として，近年における発展は目ざましい（Birchall, 1988；Clapham & Kintrea, 1992）。

ＨＡ・ＣＤＣの組織は，基本的に意志決定部門とスタッフ部門から構成される。意志決定部門はＨＡでは管理委員会（Committee of Management），ＣＤＣでは理事会（Board of Directors）と呼ばれ，組織の活動方針を定める役割を果たす。非営利組織は成文化された活動目的を設定しており，意志決定はこれに沿ってなされる。特にコミュニティの意志の把握が重視される。この部門に従事するのは，無給のボランティアである。スタッフ部門は有給のプロフェッショナルを擁し，組織の日常的な運営，プロジェクトの実施を担う。こうした組織の構成を通じて，非営利組織はコミュニティの意志を捉え，それをプロジェクトに組み込んでいく。

ＨＡはメンバー制度を有しており，メンバーの選挙によって管理委員会が設置される。委員の特徴は何らかの専門家が多いことである。ＨＡの連合体であるＮＦＨＡ（National Federation of HAs）の1985年の調査によれば，全委員の４分の３は公営住宅及び住宅一般の管理，ファイナンス，住宅開発，社会福祉などのキャリアがある。彼らは専門知識・技術を組織に持ち込み，意志決定に重要な役割を果たす。多数の専門家がボランティアとして管理委員会に携わっている事実は注目されてよい。専門家であっても，あくまで無給であり，委員である限り，組織が発注する仕事を外部の人間として受注することも禁じられる。しかし，現在のＨＡが重視し始めたのは，専門家だけでなく，むしろ組織の借家人，近隣居住者をより多く管理委員会に巻き込み，コミュニティの意志をいっそうダイレクトに活動に結びつける方向性である。全委員のうち組織の借家人は４分の１であり，この比率を引き上げること，また，コミュニティにメンバーを増やし，その意志反映を強めることが課題とされている（Cope, 1990）。

ＣＤＣの理事会は，ＨＡに比べて，選出方法が多様である。メンバー制度を備えている場合は，その選挙によって理事が選ばれるが，この制度を持っている組織は少ない。ある時期の理事会が次の時期の理事を選出する，複数の非営利組織が互いに理事を選出し合うなど，多彩な方法がとられている。このため，ＣＤＣの理事会の選出は，一定の手続きに基づいているとはいえ，ＨＡの管理委員会に比べれば，不明瞭な部分があるとみられる。しかし，実態的には，ＣＤＣの理事会は，近隣居住者が大きな位置を占める点に特徴がある。Ａ.ヴィダルが130のＣＤＣをサンプルとして実施した1988年の調査によると，全理事の44％は近隣居住者であり，近隣内の他の非営利組織からの理事（11％），近隣内の宗教家（４％）を合わせて，約６割はコミュニティの問題に直接的に関心を持つ者から構成されている。これ以外の理事は，専門家（20％），地域の企業・銀行関係者（12％），地方政府の行政官（３％）などを含み，組織への専門知識・技術の提供，組織と外部の関係形成などの仕事を行っている（Vidal, 1992）。

こうした意志決定部門のもとでプロジェクトを実行するのがスタッフ部門である。その専門領域は，ファイナンス，プランニング，不動産管理などが中心で，それぞれのプロフェッショナルが仕事を担っている。非営利組織が成功できるかどうかは，スタッフの力量に左右される。ＨＡは管理委員会に多数の専門家を配置しているのに対し，ＣＤＣでは理事会の中心が近隣居住者であることから，専門技術を要する問題がスタッフにかかってくる度合いがいっそう強い。ＣＤＣのスタッフのリーダーはエグゼクティブ・ディレクターと呼ばれ，特に高度な技術，豊富な経験が要求される。また，スタッフ部門はプロだけで構成されるのではなく，一般的にボランティ

アを含んでいる。日常的な事務などはボランティアが対応している場合が多い。

ＣＤＣについては，マイノリティのスタッフが多いことが特徴である。A.ヴィダルの調査によれば，エグゼクティブ・ディレクターの47%は非白人である。その内訳は，黒人が29%，ヒスパニック系13%，その他５%となっている（Vidal, 1992)。

非営利組織の規模は多様であるが，概して小さな組織が多い。スタッフ部門に関していえば，有給スタッフがＨＡでは平均14人，ＣＤＣは22人である。この数値は，少数の大規模な組織の存在を反映しており，これよりも小さな組織が主流を占めると考えてよい。ＨＡの約２割は有給スタッフを持たず，ボランティアのスタッフ，及び管理委員だけで組織を運営している。約３割は有給スタッフが５人以下である。ＣＤＣはボランティアだけで組織を運営するケースは希であるが，その５割近くは有給スタッフ５人以下である。こうした組織の小規模性がプロジェクトの展開規模を制約することは事実である。しかし，この小規模性こそが組織をコミュニティに結びつけ，官僚化を防ぎ，コミュニティの自発性を維持し，俊敏な行動を可能にするなど，非営利組織に不可欠な要素を提供するものと考えられている。

次に，非営利組織の存立を支える制度的基盤について説明しておこう(CIE,1990；Cope,1990)。ＨＡ・ＣＤＣは「民間」の「独立」した「非営利」の組織である。ＨＡは協会（society)，信託（trust)，法人（company）のいずれかである。協会・信託は法人格を持っている場合，持っていない場合の双方がある。ＣＤＣは一般的に法人（corporation）である。こうした組織のための法制として，イギリスではＨＡ法，産業・共済組合法，チャリティ法などがある。ＨＡ法はＨＡの活動全般にわたって法的根拠を定めている。また，ＨＡは産業・共済組合法，チャリティ法への登録によってチャリティの資格を取得できる。ＨＡの多くは産業・共済組合法による組織である。アメリカでは州ごとに非営利法人のための法制がある。連邦レベルでは，国税庁のセクション501(C)(3)が非営利組織の税制に関わっている。

これらの制度は，イギリスとアメリカとでは体系が異なる。特にイギリスでは複雑である。アメリカでは州ごとに内容が微妙に異なる。しかし，原則的に以下の内容を定めている点が重要である。第１は，活動目的の範囲，利潤追求と利益配当の禁止などを中心とする非営利組織の定義づけである。第２に，非営利組織は法人化が可能である。これは組織の信用を高め，活動を円滑に行うための条件になる。任意団体であれば，金融機関などと関係を持つことは難しい。第３に，非営利組織は公的プログラムの利用を認定される。ＨＡは住宅公庫に登録することで，ＨＡＧ（HA Grant）と呼ばれる補助の利用が可能になる。後述のように，これはＨＡの活動に不可欠の補助である。住宅公庫への登録は，産業・共済組合法ないしチャリティ法への登録が前提条件である。アメリカでは，ＣＤＣなどの非営利組織を対象とした各種の補助が準備されている。第４は，税制上の優遇措置である。チャリティ法に登録しているＨＡは非課税である。住宅公庫に登録しているＨＡは税を相殺できる補助を公庫から受け取る資格がある。ＣＤＣはセクション501(C)(3)によって非課税の資格を得る。第５に，非営利組織への寄付を行う者は，その一定比率を課税所得から控除できる。これは寄付のインセンティブを形成する。

このような一連の制度は，非営利組織の存立と成長のために基礎的な役割を果たすものである。コミュニティが住宅の問題に関与したいと着想しても，法的根拠がなければ安定した組織はつくれず，プロジェクトの実行は難しい。イギリスでは，住宅公庫に登録しているＨＡが2,672，住宅を手がける非営利組織全体は約4,500，アメリカではＣＤＣが約2,000，非営利組織全体は約5,000に及ぶ。人口規模の差異を考慮すれば，非営利組織はイギリスにより多いといえるが，イギリス・アメリカ両者ともに，非営利組織は“少数事例”ではなく，広範に活動を繰り広げ，明確な“セクター”を形成していることが分かる。コミュニティの自発性に基づく活動の成長に対して，制度的基盤が提供されている事実に注意を払っておきたい。

2.2 特別のニーズへの対応

ＨＡの賃貸住宅における居住者構成をみると，低所得者，単身者，高齢者，単親世帯，退職者などが多い。公営住宅に比べても，ＨＡの居住者は所得がいっそう低い。平均所得は全国の13,500ポンド，公営住宅の7,500ポンドに対して，ＨＡは6,800ポンドである。単身高齢者の比率は，全国平均16%，公営住宅28%に比べ，ＨＡでは34%に及ぶ(HMSO,1992)。ＨＡは何らかの特別のニーズを持つ世帯への住宅供給に重点を置いていることが分かる。

ＣＤＣの住宅の居住者構成を示す正確な統計データは存在しない。しかし，コミュニティ開発全国会議が1,160の組織を対象に行った1991年の調査によると，ＣＤＣの賃貸住宅の95%，持家の88%が低所得の世帯に供給されたことが示されている(NCCED,1991)。この低所得世帯とは，当該地域の所得中央値の80%以下の所得の世帯として定義されている。また，統計データが存在しないとはいえ，ＣＤＣが高齢者，単親世帯，マイノリティ，ホームレスなどの問題に積極的に取り組んできたことは間違いない（Mayer,1990,1991)。

ＨＡとＣＤＣの居住者構成の厳密な比較は，データの制約から不可能に近い。しかし，双方ともに，低所得者，高齢者などへの住宅供給を重視してきた点では共通して

いると考えられよう。

福祉国家の住宅供給はマス・ハウジングに基づくものであった。基幹産業の労働者，中産階級，「夫婦と子」の“標準世帯”など，これらの住宅需要を均質のかたまりとして捉え，そこに標準的な住宅を大量に投入するシステムである。経済成長は中産階級を生み出し，市場機構はその持家取得を促した。各地に“標準世帯”の住宅地が形成され，住宅政策はこれを強力に支援する機能を果たした。戦後に住宅需要が膨張したとき，マス・ハウジングのシステムは効率的に作動した。その中にあって，市場が低所得者，高齢者などのニーズに興味を示さないことは，よく知られた事実である。政府の住宅政策は，これらの問題を施策対象に含めてきたが，それが十分であったとはいえない。

非営利組織はマス・ハウジングの流れに巻き込まれることなく，むしろそこからは外されてきた“マージナル”な世帯をターゲットに位置づけてきた。市場が反応せず，政府が十分にカバーできない，特別のニーズの問題こそが非営利組織の関心事の中心を占める。N. S. メイヤーが指摘したように，「非営利組織は特別のニーズに対する最も積極的な住宅供給主体である」(Mayer, 1990, 367)。

しかし，注意すべきは，非営利組織が対象化してきた問題は，今日では必ずしも“マージナル”とはいえない点である。基幹産業であった製造業の衰退，経済のサービス化，ハイテク化，情報化と経済成長の減速，これに伴う中産階級の縮小と階層の分解，“標準世帯”の一貫した減少など，これらすべては福祉国家の前提条件を動揺させてきた。住宅市場は細かなセグメントに分化していく傾向にある。単身者，高齢者は急速に増えている。マス・ハウジングの根拠は現在では非常に不明瞭である。換言すれば，非営利組織のターゲットは“マージナル”な位置を超えた広がりを示すようになった。政府の住宅政策と市場機構は依然としてマス・ハウジングから抜けきれず，特別のニーズへの対応能力に乏しい。この点に現代のノンプロフィット住宅の成長の根拠の一端があるとみられる。

また，非営利組織は特別のニーズを持つ世帯に対して，住空間の新しいあり方を提案してきた。マス・ハウジングの住空間では，「夫婦と子」が対象とされ，“標準世帯”の“専業主婦”の存在を前提として，生活に関わるすべてのニーズは住戸内で完結して私的に処理するものと想定されている。しかし，単身者，高齢者，単親世帯などは，世帯規模が小さく，“専業主婦”は含まない。生活の私的な完結は難しく，“標準世帯”とは明らかに異なるニーズを持っている。これへの対応を目的として，非営利組織は共用空間の豊富化による生活の共同化，社会関係の形成，社会サービスの結合などに特徴づけられる住空間を考案し，多彩なバリエーションを準備してきた。

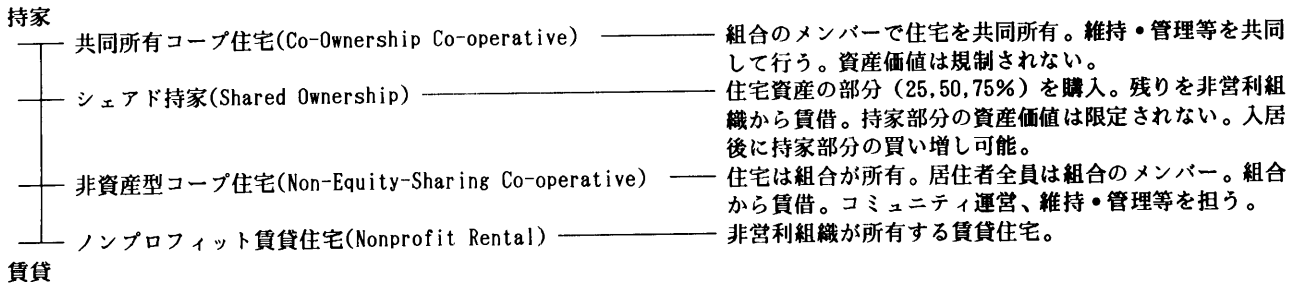
複数の世帯が共同生活を行うシェアド住宅は，イギリス，アメリカの双方にみられる。イギリスの非営利組織は高齢者に対して社会サービスを結合したシェルタード住宅をつくってきた。アメリカでは，低所得の母子世帯の自立を助けるためのトランジショナル住宅，社会サービスを伴う高齢者のコングリゲート住宅，多様な世帯が集まって共同して生活するコレクティブ住宅，単身者のためのＳＲＯ住宅（Single Room Occupancy）などがある。これらの住空間はそれ自体が興味深い内容を備えている（Franck & Ahrentzen, 1991；Fromm, 1991；Sprague, 1991)。しかし同時に，新しい住空間は自動的に生まれてきたのではなく，非営利組織が特別のニーズに向き合い，工夫を重ねる中から独創されたケースが多い点に注意を向けておく必要があるだろう。

2.3 住宅の選択肢の豊富化

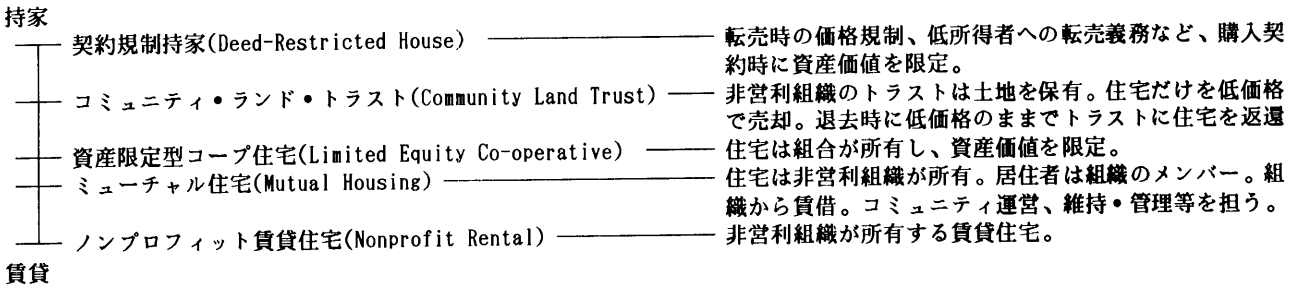
これまでの住宅政策のひとつの特徴は，ある特定のテニュア（所有関係）を“望ましい”形態として仮定し，そこに強力なドライブをかけてきたことである。イギリスでは持家所有の促進と公営住宅の供給が重視された。それ以外のテニュアの住宅は衰退し，持家と公営住宅を両極とする住宅ストックの構成がつくられた。アメリカでは持家所有へのドライブがいっそう強い。この社会では，一戸建ての持家に住むことは“アメリカン・ドリーム”と呼ばれる。マス・ハウジングは特定のテニュアに結合して機能するものであった。

こうした方向性がもたらす問題のひとつは，住宅のテニュアによる社会の分断である。イギリスでは，持家と公営住宅とでは，住環境の質，資産形成の可能性，居住者の構成などが際立った対比を示す。持家の住宅地の風景は，公営住宅の景観とはまったく異なる。アメリカにおいても，持家が形成する社会とそれ以外の社会は，あらゆる側面にわたって連続性が認められない。そこでは持家を所有しない限り，“アメリカン・ドリーム”へのアクセスは困難である。アメリカの借家人の地位に関する考察を行ったA. D. ヘスキンは，彼らが“セカンド・クラスの市民”と見なされてきた点に注意を促している（Heskin, 1983)。

もうひとつの問題は，支配的なテニュアの住宅に居住できない，あるいは居住を望まない世帯に対する選択肢が非常に乏しいことである。低所得者は持家を所有できる資力を備えていない場合が多い。仮に取得できても住居費負担は過大になる。イギリスでは公営住宅が供給されてきたが，そこへ入居するには，当該地域に一定期間にわたって居住した実績が必要であり，立地の限定，住戸タイプの限定，煩雑な手続きなど，いくつかの制約がある。すべての低所得者が公営住宅への入居を希望して



図－1　ノンプロフィット住宅のテニュア（イギリス）



図－2　ノンプロフィット住宅のテニュア（アメリカ）

いるわけでもない。アメリカでは，持家を取得できない者は，質的に劣る民間市場の賃貸住宅への居住を余儀なくされ，過大な家賃負担を強いられる。

ノンプロフィット住宅はテニュアが多様であり，豊富な選択肢を準備しているところに特徴がある（Harloe & Martens,1990）。図－1～2に示すように，従来の持家，賃貸の概念では捉えきれない多彩なテニュアが開発されてきた。非営利組織は対象世帯のニーズ，近隣の状況など，プロジェクトの条件に応じたテニュアの選択を試みている。

これらにみられる意図は，第1に，アフォーダブルな家賃・価格の実現である。非営利組織は賃貸住宅を供給するときに，低所得者が入居できる家賃を設定するように努める。また，低所得の世帯であっても居住できる持家ないし持家に近いテニュアが考案されてきた。イギリスのシェアド持家は，住宅資産の一部を持家として購入し，残りの部分を賃借する形態である。入居後に持家部分を買い増すことが可能である（Treanor,1987）。第2は，アフォーダブル住宅の長期的な保全である。低家賃・低価格の住宅が供給されたとしても，それを維持できるかどうかは別問題である。アメリカの非営利組織は持家，コンドミニアム・コープ住宅を供給するときに，その資産価値を限定する場合がある（Davis,1994b）。低価格での取得，低利融資の利用などの条件と引き換えに，居住者は転売時の価格規制，低所得者への転売義務など，資産価値の限定に合意する。ひとたび供給された住宅は，低所得者が利用可能なアフォーダブルな資源として保全される。コミュニティ・ランド・トラストは近年になって注目を集めている興味深いテニュアである（White & Matthei,1987）。非営利組織のランド・トラストは，土地部分を保有し，住宅だけを低価格で売却する。購入者には転売が認められず，退去するときは，資産価値の上昇分を差し引いた価格で住宅をランド・トラストに返還するように規制される。ランド・トラストが土地を永久に保有することによって，アフォーダブルな資源が維持される。第3に，コミュニティによる住環境のコントロールを重視するテニュアがある。イギリスの非資産型コープ住宅，アメリカのミューチャル住宅は賃貸住宅に近いテニュアであるが，その居住者全員は住宅を所有する組織のメンバーであり，住環境の維持・管理，コミュニティの運営に責任を負っている。非営利組織の一般的な賃貸住宅であっても，居住者が協力して維持・管理を担うケースが多い。従来の賃貸住宅は，持家に比べて，居住者自身のコントロールが及ばないものであった。これを克服するための工夫がなされている（Clapham & Kintrea,1992；Goetze,1987）。

なお，イギリスとアメリカとでは，ノンプロフィット住宅のテニュアの多様化の経緯は異なる。ＨＡはもともと賃貸住宅に主力を注いでおり，現在でも基本的にその性格を維持している。しかし，新しいテニュアが少しずつ試されており，これは政府の意向による部分とＨＡが自発的に採用している部分の両面がある。後述のように，現在の政府は持家供給に傾斜しており，ＨＡがシェアド持家を扱い始めたのは，政府の意向を反映したものである。コープ住宅などはＨＡが自発的に促進し始めたテニュアである。ＣＤＣは当初から賃貸だけでなく，持家供

給をも重視しており，その過程を通じて，自らが新しいテニュアの開発に取り組み，より多様な住宅供給を手がけてきた。

このようなノンプロフィット住宅の多様性は，テニュアによる社会の分断を緩和し，選択肢の豊富化への貢献を果たすものである。どのテニュアが望ましいのかという一般論はあまり意味がない。世帯のニーズ，近隣の状況に適したテニュアが発案され，プロジェクトの狙いに応じた選択の幅が十分に準備されることが重要である。J.M.デイヴィスはアメリカにおけるノンプロフィット住宅の多様性に関して考察した結論として，すべての側面にわたって優位なテニュアは存在せず，あるテニュアは別のテニュアに比べて長所と欠点があることから，同じ地域の中にできる限り多様な選択肢を揃えておくことが必要であると述べている（Davis,1994b)。

関連して，近年の公共住宅の動向が注目される。低所得者に対する戦後の住宅政策は，公共住宅のテニュアを規格化し，そこに強くドライブをかけるものであった。しかし，周知のように，この方向性は既に限界に達し，現在の公共住宅は供給戸数の縮小，供給対象の絞り込みなど，全体的に“残余化”の傾向を深めている。官僚的な維持･管理システム，“パターナリスム”と呼ばれる温情主義によるコミュニティ機能の減退，ストックの荒廃化，マス・ハウジングの団地空間にみられる極端な画一性など，公共住宅に対する広範な批判がなされ，それが“残余化”に拍車をかけてきた。後述のように，イギリスではストックの大規模な売却政策が展開されるようになった。残されたストックは劣悪化した状態にある。アメリカの公共住宅には貧困者が集中し，ストックの荒廃が著しい。

しかし，他方において，公共住宅の歴史的な評価を踏まえたうえで，その新たなあり方を模索するための作業が開始されている（Emms,1990；Harloe,1994a；Power,1993)。興味深いのは，そこに非営利組織とノンプロフィット住宅の役割が明確に組み込まれている点である。第1に，公共住宅にノンプロフィット住宅を組み合わせ，より多様なテニュアを含む“社会住宅”の編成が構想されるようになった。イギリスでは，公営住宅にＨＡの住宅供給を合わせた“社会住宅”の体系が考えられている。アメリカではＣＤＣを“社会住宅”のひとつの主体に位置づける発想が生まれている。またイギリス・アメリカの双方において，公共住宅の所有権を非営利組織に移すなど，公共住宅自体のテニュアを多様化していくケースが現れている。

第2は，ストックの再生における非営利組織とコミュニティの役割の強調である。ストックの物的改善を行い，官僚的な維持・管理システムを転換し，パターナリズムから抜け出すために，非営利組織をつくり，コミュニティの自発性を育成していくスタイルが試されている。イギリスでは，コミュニティの役割を設定した優先団地プロジェクト，団地アクションなどの制度によるストックの改善事業が実施され，非営利組織の借家人管理コープが維持・管理を手がける方法が一定の普及を示すようになった(Pinto,1993)。アメリカでは借家人管理機構を非営利の法人組織として設立し，居住者が維持・管理に責任を負い，ストックの再生に中心的役割を担う方法が発達してきた（Kolodney,1986)。

全体として，“社会住宅”の編成によるテニュアの多様化，コミュニティによるストックの蘇生，維持・管理方法の転換が指向され，その中に非営利組織の新しい位置が想定されていることが分かる。M.ハーロウは，公共住宅の閉塞状態を突破し，“社会住宅”の将来を展望するために，「ノンプロフィット住宅のいっそうの推進，新しい形態の選択，新しい多様なニーズへの貢献，より多様な組織と管理形態」の必要性を強調し，「近い将来にもっと多様でダイナミックな社会住宅セクターが現れるであろう」と述べている（Harloe,1994b,414-5)。

2.4　インナーエリアの再生

非営利組織の多くは大都市のインナーエリアで行動してきた。そこでは，住環境の劣悪化，資本と人口の流出，貧困の増大などの問題が深刻である。市場は適切な働きを示さない。政府の介入が成功するとは限らない。多岐にわたる“ハード・コア”の問題が集中する近隣を再生に導くために，非営利組織の努力が重ねられてきた。

ＨＡの半数以上はインナーエリアにプロジェクトを実施している(Smith,1989)。1969年住居法では住環境の改善が必要な地域に対する一般改善エリア制度，74年住居法では特に問題が大きい地域に対する住宅アクション・エリア制度が設けられ，その整備事業が進められてきた。ＨＡはこうした制度が適用されたエリアの多くに存在し，特に住宅アクション・エリアの大半において活動を行っている。1989年地方政府・住居法ではこれらの制度が更新エリア制度に統合され，そこにＨＡのプロジェクトがいっそう進展することが期待されている。ＣＤＣの7割近くは都市部，その大半はインナーエリアに拠点を持ち，荒廃化が進む近隣の問題を射程に収めてきた（Walker,1993)。

インナーエリアにおける非営利組織のプロジェクトは，第1に，近隣の既存の秩序を保全し，そこに小規模なインフィル住宅を埋め込んでいく点が特徴的である。新規建設だけでなく，ストックの修復，改善が重視される。既成住宅地に展開していた“スクラップ・アンド・ビルド”の大規模な再開発は，既存の物的・社会的・心理的秩序の破壊をもたらす場合が多く，批判が集中してきたことは周知のとおりである。これとの対比において，イ

ンフィル住宅を粘り強く積み上げていく非営利組織のスタイルは支持を集めるようになった。

第2に，非営利組織の活動は包括性に富んでいる。ＣＤＣは住宅供給を基軸として，商業活動への融資・投資，商業・工業・業務施設の開発・管理による経済開発と雇用創出，コミュニティの組織化，貧困者・高齢者への社会サービスなど，近隣の全体的な蘇生を目標に据えてきた(Walker,1993)。インナーエリアでは，住宅の問題だけでなく，多面的な問題が複雑に絡み合っており，これを解きほぐしていく必要性が大きい。ＨＡの活動は，ＣＤＣに比べれば，住宅供給に専念している場合が多い。しかし，高齢者を対象としたプロジェクトでは一般的に社会サービスが結合され，近年では経済開発に着手するＨＡも現れている（Carley,1990)。特にスコットランドのＣＢＨＡは，特定の近隣に関心を集中し，多角的なプロジェクトを重視している。

ＨＡ，ＣＤＣの多くは，活動の包括性を高めるために，関連組織を設置してきた。組織の本体は住宅に専念し，社会サービスなどの専門性を要する問題のために関連組織がつくられる。チャリティの資格を持つＨＡは，組織の目的の変更・追加のために煩雑な手続きが必要であることから，活動範囲を広げるときは関連組織を設立する傾向が強い。またＨＡ・ＣＤＣ双方ともに，関連組織として営利目的の組織を持つことが可能である。これは，営利事業によって収益をあげ，それを組織の本体に還元し，非営利目的のプロジェクトに投入していく点に狙いがある。

さて，以上に述べてきたノンプロフィット住宅の特性は何を意味しているのであろうか。後述するように，1980年代以降の住宅政策は大きな変動を示し，それとの関連においてノンプロフィット住宅の位置づけは急速に高まった。しかし，そうした政策変動の影響だけでなく，注意を要するのは，ノンプロフィット住宅の特性はそれ自身の存在と成長に対して，より基礎的な根拠を形成していることである。

これまでの住宅供給は，政府介入と市場機構がシステムの中枢をつくってきた。その中で，非営利組織はシステムの主要部分を構成してきたとはいえない。しかし，ノンプロフィット住宅の特性は，政府が対処できず，市場は反応しない領域の存在を証明するものである。既成システムはコミュニティの自発性を表現する回路を装備していない。特別のニーズへの対応，新しいテニュアの開発，インナーエリアの再生などに対して，従来のシステムは適切な機能を発揮できなかった。すなわち，非営利組織は＜政府＞と＜市場＞の“間隙（かんげき）”に＜サード・アーム＞の領域を発見し，そこに自らの独自性を育成してきたのである。

この“間隙”は，今日に至って，いっそう広がるようになった。特別のニーズを持つ世帯が増えていることは先述した。インナーエリアの再生は従来にも増して重要な課題である。特定のテニュアにドライブをかける政策は限界に達した。コミュニティの自発性の尊重に対する合意が生まれようとしている。このような“間隙”の拡大につれて，ノンプロフィット住宅の根拠はしだいに明確になっていくと考えられよう。

ＨＡとＣＤＣは互いに異なる内容を持っている。イギリスとアメリカとでは，住宅をめぐる環境は差異がある。後述のように，現在の両国の政府は，非営利組織に対して異なる態度を提示している。しかし，同時に注目されるのは，“ボランタリー・ハウジング”と“コミュニティ・ベースト・ハウジング”は，組織の仕組み，ターゲットの設定，プロジェクトの特徴などに関して多くの共通性が認められることである。ＨＡとＣＤＣの行動に類似性を見いだすことはそれほど難しくない。この点は，ノンプロフィット住宅の性格に一定の普遍性があることを示唆しているように思われる。

3．住宅政策の変動とノンプロフィット住宅

現時点では，住宅ストック全体に占めるノンプロフィット住宅のシェアは小さい。イギリスにおいてＨＡの賃貸住宅ストックは約60万戸，総ストックの約３％を占めるに過ぎない（HMSO,1992)。アメリカではＣＤＣの供給実績は約32万戸，これにＣＤＣ以外の非営利組織の供給実績を合わせても100万戸に満たないと見積もられ，総ストックに対する比率は１～２％である(Walker,1993)。

しかし，1980年代以降のイギリス・アメリカでは，両国に共通して新保守主義が台頭し，それが住宅政策の内容に急激な変動をもたらしてきた。これとの関連において，ノンプロフィット住宅の位置づけは政策的に高められ，その供給戸数も増大していくと予想されている。

3.1　サッチャー政権以降の住宅政策とＨＡ

1979年に成立したサッチャー首相の保守党政権は新保守主義を前面に押し出し，住宅政策のドラスティックな改変に着手した。“大きな政府”の住宅への支出を削減し，“小さな政府”をつくり，市場に依存する方向性が鮮明に現れた。1991年以降のメジャー政権においても，そうした住宅政策の基本路線が受け継がれている。その主な内容は，持家所有の促進，公営住宅ストックの売却，衰退している民営借家供給の再興などである（内田，1993；Malpass,1990)。

なかでも公営住宅の売却は政策的に特に力点が置かれた。1980年住居法は公営住宅の居住者にその住宅をディスカウント価格で取得できる購入権を与えた。公営住宅の処分と持家所有の拡張が同時に意図されている。1985年住居法では，地方政府に公営住宅ストックを団地ない

写真－1

写真－2

ロンドンのインナーエリアに活動するＨＡ，環境トラストの住宅・庭園プロジェクト．
庭園づくりを手がけるスタッフ．ミート・ガーデンズ．

し棟ごとに民間に売却できる権限が付与された。1988年住居法は，公営住宅の売却をいっそう強力に進めるために，居住者が地方政府に対して公営住宅の所有権を他に譲渡するように請求できる借家人請求権を設け，さらに中央政府が住宅事業トラストを設置して公営住宅団地を修復したうえで他に売却できる権限を設定した。この1988年法において，公営住宅を処分するための誘引ないし権限が居住者・地方政府・中央政府のすべてに対して準備されたといえる。また同時に，公営住宅の家賃を一貫して上昇させる政策が採用されてきた。これは公営住宅のメリットを引き下げ，居住者の購入権，借家人請求権を補強する役割を果たし，ストックの売却に拍車をかけるように機能する。公営住宅の全面的な解体が意図されており，その手段は完成の域に近づいているとみられる。

イギリスでは，福祉国家の根幹に住宅政策が位置づけられてきた。そこでは持家取得への公的支援とともに，公営住宅は中心的な役割を担ってきた。保守党政権は持家に傾斜し，労働党政権は公営住宅を重視するという違いはみられたが，これは相対的な差異であり，福祉国家の住宅政策として持家と公営住宅の双方を基軸に据える点ではコンセンサスが形成されてきた（Balchin, 1989)。サッチャー政権はこの歴史的な合意を超えて公営住宅の解体を手がけ，それを通じて福祉国家の解体を射程に組み込んだのである。この政権のもとでは，公営住宅だけでなく，多くの公共資産，公企業が売却され，1980年から86年にかけて総計164億ポンドの資産が処分された。このうち公営住宅の売却は90億ポンドと，過半を占めた。政府縮小のための主要なターゲットが公営住宅に設定されたことが分かる。R.フォレストとA.ミューリーは公営住宅の売却を“福祉国家の売却”と表現している（Forrest & Murie,1988)。

中央政府の住宅財政支出の推移を「直接支出」と「持家税控除」に大別して**表－2**に示した。「直接支出」は公営住宅，家賃補助などのために財政から直接的に投入される支出であり，1988/89年の額にデフレートした数値でみると，1976/77年の148億ポンドに比べ，1989/90年では75億ポンドに半減していることが分かる。この内訳に言及しておくと，「直接支出」の減少は公営住宅への補助の急激な削減に起因する部分が大きい。家賃補助への支出は22億から42億ポンドへ増加した。家賃補助は全借家世帯の半数強に支給されるに及んでいる。周知のように，イギリスに限らず，多数の国において住宅政策は家賃補助に比重を移しており，この傾向が家賃補助の支出増加に反映されている。しかし，それが「直接支出」全体の縮減をくい止めるまでには及んでいない。「持家税控除」は持家所有者に対するモーゲージ利子の課税所得からの控除などの税優遇措置によるもので，本来は徴収できる税が歳入にならず，間接的な財政支出として機能する。この「持家税控除」は34億から65億ポンドへとほぼ倍増の大きな伸びを示した。このような「直接支出」の半減，「持家税控除」の倍増に代表される住宅財政支出の変化は，サッチャー政権の方針を端的に表現しているといえよう（Hills, 1991)。

表－2　イギリス住宅財政支出
（£bn）

	直接支出	持家税控除
1976/77	14.8	3.4
1977/78	12.6	2.9
1978/79	12.0	2.7
1979/80	12.1	3.1
1980/81	11.1	3.5
1981/82	9.0	3.4
1982/83	8.7	3.3
1983/84	9.1	3.6
1984/85	9.2	4.4
1985/86	8.7	5.5
1986/87	8.6	5.3
1987/88	8.5	5.2
1988/89	7.0	5.5
1989/90	7.5	6.5

（注）　• 1988/89価格にデフレート．
（出典）　• Hills,J.(1991),p.24, Table 3.1より作成．

住宅政策の変動のもとで，住宅ストックの構成は大きな変化を示し，住宅事情に新しい問題が現れた(Malpass, 1986)。すなわち，1981年から91年にかけて，公営住宅ストックの比率は30.8%から21.8%へと急速に低下した。新規供給の減少とストック売却の同時進行により，公営住宅は確実

に減少に向かっている。1980年代を通じて，ストック売却の戸数は新規供給戸数を上回り，低所得者が利用できる賃貸住宅ストックは著しく縮小した。政府は民営借家の供給の回復を促す施策を展開してきたが，その効果は現れず，むしろストックの比率は11.2%から7.4%へと低下し，賃貸ストックの減少が加速された。一方，持家率は55.8%から67.7%へ大きな伸びを達成した。持家所有を促進する政策の効果が明快に表現されている。しかし，低所得者にまで持家取得が及んだことから，モーゲージの滞納・差し押さえ件数が急速に増大した。従来であれば公営住宅に入居したと思われる世帯は，そのストックが減少し，民営借家も減少していることから，低所得であっても持家所有を試みるが，それを維持するコストに耐えきれない場合が増えている（Doling et al,1988)。

こうした経緯をへて，イギリスの住宅政策はＨＡの役割を拡大する方向性を採用していく。1980年代の前半では，住宅への公的支出の削減の影響を受け，ＨＡの住宅供給は低迷した状態にあった。1980年住居法はチャリティの資格を持たないＨＡの居住者にストックの購入権を与え，84年にはチャリティのＨＡの居住者に対して市場での持家取得に補助が付与されることになった。政府は公営住宅だけでなく，ＨＡの居住者にも持家取得の誘引を準備した。しかし，住宅事情が新たな局面を迎える中で，1980年代の後半になると，ＨＡの政策的な位置はしだいに高められていく。1988年住居法の借家人請求権，住宅事業トラストはＨＡには適用されなかった。政府は公営住宅に対しては一貫してその解体を指向してきたのに比べ，ＨＡについては方針を変化させ，その位置づけをむしろ引き上げる方向を選択したのである（Langstaff, 1992)。この点は1988年住居法の中に明確化された。

第１に，ＨＡは賃貸住宅供給の主力としての位置が設定された。持家所有を促進する政策が展開されるとしても，すべての世帯が持家を取得できるわけではない。持家を購入できる世帯の大半は既に取得を果たしており，持家率は限界に近い地点にまで上昇している。公営住宅ストックが確実に減少し，民営借家の供給は回復されない状況の中で，賃貸住宅に関わる，より現実的な政策展開が必要とされた。第２に，先に言及したように，従来の公営住宅だけでなく，ＨＡを加えた“社会住宅”の供給体系が編成されるようになった。公営住宅を縮小していく政府の方針に変化はなく，ＨＡは“社会住宅”の主力に据えられた。第３は，公営住宅の解体の受け皿としてのＨＡの役割である。ストックの売却は大規模に展開され，所得が相対的に高い居住者は購入権を既に行使するなど，売却の条件が整っている場面では公営住宅の大半が処分されてきた。残されたストックは，低質な住環境，低所得の居住者などの状況がある（Diacon,1991)。これを解体するために，借家人請求権，住宅事業トラストなどによるストックのＨＡへの移管が意図されている。1990年時点において，11団地，６万戸の公営住宅ストックをＨＡに移管するプロジェクトが進行している。

付言すべきは，サッチャー政権の住宅政策はコミュニティの自発性の促進を重視してきたことである(Jacobs, 1992)。福祉国家による救済ではなく，コミュニティの自助，互助の必要性が強調された。ＨＡはコミュニティの自発的な活動を尊重する点において，政府の方針に合致する要素を含むものであった。先述した優先団地プロジェクト，団地アクションなどの団地再生事業は政府が力を入れてきた施策である。公営住宅ストックは地方政府が所有するにせよ，ＨＡに移管されるにせよ，その再生のためにコミュニティの役割が導入され，借家人管理コープの設置が推奨された。

こうして，住宅政策が変動していく中で，ＨＡは新たな位置を占めるに及んだ。現在では，賃貸住宅ないし“社会住宅”の供給において，ＨＡは明らかに勢力を拡張している。

政府はＨＡに対する政策方針を1989年に次のように表明している。

写真－３

写真－４

画一的な公営住宅を再生するために，敷地内にＨＡの住宅建設か進む．ロンドン，ホリー・ストリート．

「私たちの新しい政策はＨＡをセンター・ステージに位置づけるものである。私たちは，ＨＡを賃貸住宅のための新しい社会住宅の主要な供給主体であると見なしている。そしてＨＡは不満足な状態の公営住宅借家人に対する新しい地主になり得ると考えている」(Langstaff,1992,29)。

3.2 レーガン政権以降の住宅政策とＣＤＣ

1981年に政権についたレーガン大統領は，やはり新保守主義による住宅政策の急激な改変を手がけた。“小さな政府”をつくるために，住宅政策の縮小は主要な課題とされ，住宅を市場にゆだねる方向性が追求された。住宅都市開発省の予算は大幅な削減の対象となり，1980年では357億ドル，連邦政府予算の７％であったのに対し，88年では152億ドル，１％未満にまで低下した（Schwartz et al,1988)。“大きな政府”の住宅政策は終息を迎えることになった。連邦政府の財政赤字は1980年代に史上最大の規模にまで達し，住宅政策の縮小への圧力は極めて高い。1981年の大統領の住宅委員会は住宅政策の基本路線として，「民間セクターへの依存」「自由で規制のない市場」「最小限の政府介入」を強調している（Hartman, 1986)。

サッチャー政権における住宅政策は，公営住宅の解体のための各種の法制度に代表されるように，ある意味では強い“介入”を伴うものであった。住宅への政府の介入を縮小するために“介入”が必要になるという逆説的関係がみられた。これに比べ，レーガン政権の住宅政策は，よりシンプルな“撤退”に特徴づけられる。持家所有の促進を中心として，市場の役割が重視された。公共住宅の供給，民営借家への介入による補助住宅の供給は急速に縮減された。公共住宅と補助住宅を合わせた供給戸数が住宅供給総戸数に占める比率をみると，1970年代を通じて平均14%であったのに比べ，84年には５％にまで落ち込み，これ以降も低下が続いている（Stegman & Holden,1987)。

イギリスに比較すれば，アメリカではもともと市場による住宅供給が大きな比重を占める。イギリスの公営住宅ストックは，サッチャー政権が成立するまでは総ストックの約３割を占めていたのに対し，アメリカでは公共住宅と補助住宅を合わせたストックは５％に満たない。しかし，アメリカにおいても1950年代から60年代，70年代にかけて，政府による住宅への介入はしだいに深まる傾向にあった。レーガン政権はこれを停止させ，住宅政策の“撤退”を実行し，市場の住宅供給をいっそう強調する方針を打ち出した。

表－３は連邦政府による住宅財政支出の推移を示している。「予算認可」は公共住宅，補助住宅，家賃補助などの「直接支出」のための向こう５～20年間にわたる予算の認定額を表している。この「予算認可」は1977年の286億ドルに比べ，89年は100億ドルにまで低下した。公共住宅などの急激な縮小が「予算認可」の減少に反映されている。「直接支出」は30億から153億ドルへ増加しているが，これは1970年代の「予算認可」に基づく部分が大きい。アメリカにおいても家賃補助への支出は増加している。しかし，イギリスの家賃補助が全借家世帯の半数以上に対応しているのに比べ，アメリカの家賃補助は約３％をカバーしているに過ぎず，小規模な施策にとどまっている。これに比べ，「持家税控除」は96億から497億ドルへと急速な伸びを示し，圧倒的に大きな位置を占めるようになった。持家供給を促進する政策の意図が表現されている。

表－３　アメリカ住宅財政支出（US$bn）

	予算認可	直接支出	持家税控除	賃貸税控除
1977	28.6	3.0	9.6	0.6
1978	32.3	3.7	14.2	0.5
1979	24.8	4.4	18.9	0.5
1980	27.9	5.6	25.0	1.5
1981	26.9	7.8	31.5	1.9
1982	14.6	8.7	34.3	1.3
1983	10.5	10.0	31.3	3.8
1984	12.7	11.3	34.6	3.3
1985	26.9	25.3	37.3	3.3
1986	11.6	12.4	42.4	6.1
1987	9.9	12.7	49.8	3.7
1988	9.7	13.9	50.4	3.5
1989	10.0	15.3	49.7	3.2

（注）　• デフレートしていない.
（出典）• Leonard,P.A. et al. (1989) p.32, Table III,
Marcuse, P. (1990) P.339, Figure 10.1より作成.

先述したイギリスの住宅財政支出の推移にみられる傾向は，アメリカにも当てはまるものといえよう。Ｅ.Ａ.ロイスタッチャーは1980年代のイギリス・アメリカにおける保守党政権の住宅政策に関して比較分析を行い，「持家税控除」の急増が両者に共通する最も重要な変化であると指摘している（Roistacher,1984)。しかし，1989/90年のイギリスでは「持家税控除」は「直接支出」よりもやや低い額であるのに比べ（**表－２**），1989年のアメリカの「持家税控除」は「直接支出」の３倍以上に達する。「持家税控除」と「直接支出」の相対的関係に限っていえば，アメリカの住宅政策は持家所有にいっそう強く重点を置いているといえる。

1980年代以降のアメリカの住宅事情は深刻な状況に陥っている（Leonard et al,1989)。問題の核心はアフォーダブル住宅の欠乏である。住宅政策の“撤退”により，市場が自由に作動する場面が広がり，それがアフォーダブル住宅の減少を加速した。持家所有を促す政策が展開されてきたが，その取得・維持のためのコストが上昇したことから，持家率の伸びは停滞した状態にある。1980

写真－5

写真－6

インナーエリアの惨状．住宅放棄が進む．ニューヨーク，サウス・ブロンクス．

年では65.6%であった持家率はやや低下し，92年では64.1%である。特に若年層では持家率の低下が著しい（JCHS,1993)。賃貸住宅市場の低所得層はいっそう厳しい状態にある。低家賃住宅は不安定化の傾向を強め，現実に大幅に減少した。1989年価格で家賃が300ドル未満の戸数をみると，74年の950万戸から87年の720万戸へと著しい減少である。これとは逆に，500ドル以上の住宅は362万戸から1,130万戸へ急増した(JCHS,1990)。賃貸住宅供給の主力は高家賃住宅へシフトしていることが分かる。大都市では中間所得層が都市内へ回帰するジェントリフィケーションによって低家賃住宅が“高質化”され，高家賃化ないし他用途への転換が進んだ。他方では，低所得層の近隣において住宅経営費の増大，居住者の所得の低下，住環境の荒廃などにより，家主が所有物件を“放棄”する現象が広がった。“高質化”と“放棄”は同時に進行し，低家賃住宅のストックの不安定化をもたらした。

こうした現実に向かって，ＣＤＣを中心とする非営利組織はアフォーダブル住宅の供給を着実に拡大してきた。政府は住宅政策から手を引き，市場は低家賃住宅を供給できず，むしろそのストックを減少させていく中で，ＣＤＣだけがアフォーダブル住宅をつくり出しているといっても過言ではない。大都市では1980年代以降に供給されたアフォーダブル住宅のほとんどすべては非営利組織が主体となるものであった。

レーガン政権の住宅政策は単純に“撤退”するだけであった。しかし，アフォーダブル住宅の減少傾向が明白になり，同時にＣＤＣの活動が拡張するなど，住宅をめぐる状況は大きな変化を示してきた。これを受けて，1980年代の後半から90年代にかけて政府はＣＤＣへの支援を行い，それを通じた住宅政策の展開を試みるようになる。レーガン政権は1986年にＣＤＣのための近隣開発デモンストレーションを制度化した。規模の小さな実験的なプログラムであったが，いくつかのＣＤＣのプロジェクトを成功に導く役割を果たした。

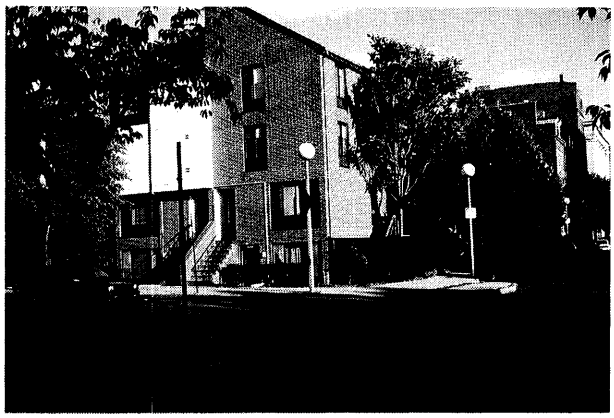
ＣＤＣを支援していくスタンスが明瞭に示されたのはブッシュ政権の時期に創設された1990年のアフォーダブル住宅法である(LIHIS,1991)。これは1974年の住宅・コミュニティ開発法以来の総合法制であり，住宅政策が“撤退”を超えて新たな動きを開始するための枠組みを示唆するものであった。ＣＤＣの住宅供給の拡大は中心課題のひとつに据えられ，そのための多彩なプログラムが準備されるに至った。この法制においてＣＤＣはアフォーダブル住宅の主要な主体としての政策的な位置が明確に与えられたといえる。これに続いて，クリントン大統領の民主党政権においても，ＣＤＣを支援していく政策が受け継がれている。特に1993年にスタートしたEZ/EC（Empowerment Zone and Enterprise Community）は，住宅，経済開発などに取り組むコミュニティ・ベーストの活動をプッシュしていく意図を明示している。

注意を要するのは，アフォーダブル住宅法は“大きな政府”の住宅政策の再現は意味しないことである。政府が公共住宅などの住宅供給に直接的に携わる局面は1980年代に縮小した。この傾向は1990年代にも引き継がれると考えてよいであろう。財政赤字が膨張していることは90年代においても同様であり，“大きな政府”が再浮上できる条件は存在しない。そうした状況の中で，政府が注目したのはＣＤＣの成長であり，アフォーダブル住宅法はそれへの支援を通じて住宅政策の効率・効果を高めていく点に焦点を合わせている。

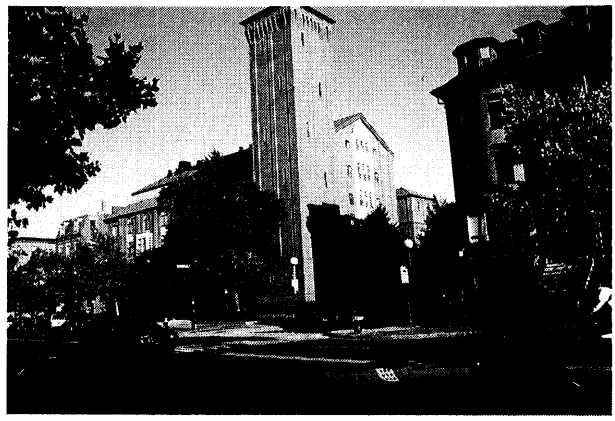
また，レーガン政権の住宅政策はコミュニティの自発性の必要を強調するものであった。レーガン大統領は

「われわれは，かつては自発的に行うべきと考えていた多くのことを政府にゆだねてきた。あなた方の多くは，それらのことをもう一度自分の手で行いたいと思っている。私はそのように信じている」

と述べ，「自発性，協力，民間主導，コミュニティ主導のアメリカの精神」の復活を呼びかけたのであった（Barnekov et al,1989,114)。コミュニティに基礎を据えるＣ



写真－7



写真－8

ボストン，サウス・エンドのＣＤＣ，“行動するプエルトリコの借家人”によるインナーエリアのプロジェクト．
ヴィラ・ヴィクトリア，高齢者のために低家賃住宅を建設．荒廃した教会を低価格のコンドミニアムに転換．

ＤＣの活動は，公共住宅，補助住宅に比べて，政府が受け入れやすい性質を備えていたとみられる。この点は，サッチャー政権とＨＡの関係に類似している側面がある。

以上のように，イギリス・アメリカ両国において，住宅政策が大きく変動する中で，ノンプロフィット住宅は政策的な位置づけが高められてきた。公的な住宅供給が縮小され，市場への依存が強まるにつれて，住宅事情は新たな問題を招いている。ノンプロフィット住宅はこれに対応するための中心的な主体としての位置を付与され，従来の公的住宅を代替する性格を帯びるようになった。ＨＡは賃貸住宅，“社会住宅”の主力として位置づけられ，公営住宅の解体にダイレクトに関連づけられた。ＣＤＣはアフォーダブル住宅供給の主力に据えられた。

両国の政府は民間の住宅供給を重視していく方針を保持している。しかし，それを単純な自由市場として動かすのではなく，社会的な目標に接合させる方策の発見が課題になってきている。こうした文脈の中で非営利組織の役割がクローズ・アップされていると考えられよう。

ノンプロフィット住宅のシェアが現時点では小さいことは既に指摘した。しかし，その供給量は確実に増加に向かっており，ノンプロフィット住宅が住宅ストック全体の中に一定の位置を占めるようになる可能性は否定できない。また，現在のノンプロフィット住宅は既に公的住宅供給を上回る実績を示している。イギリスでは，ＨＡによる供給戸数が1989年に公営住宅を上回るようになった。アメリカの公共住宅は年間数千戸しか供給されていないのに比べ，ＣＤＣは少なくとも４万戸は供給している。これは公的住宅が急速に縮小したためでもある。しかし，ノンプロフィット住宅の供給量が公的住宅を上回っている事実は注目されてよいであろう。

４．ハウジング・パートナーシップの展開

今日の非営利組織はハウジング・パートナーシップを形成して行動する。ＨＡ・ＣＤＣは，1970年代までは政府の補助を利用してプロジェクトを行ってきた。特にＨＡはほぼ全面的に中央政府の補助に依存してきた。ＣＤＣは民間資金をも利用していたが，基本的に連邦政府の補助に依拠して住宅供給を実施してきた。しかし，1980年代を迎え，非営利組織は政府の補助だけでなく，民間資金をも組み合わせ，多様な主体から構成されるパートナーシップをつくり，新しいスタイルのプロジェクトを展開するようになった。このシステムは，従来の住宅供給とはまったく異なる方法を生み出している。

ハウジング・パートナーシップの実態を把握するには，次の２つの視角が必要である。第１は，公共・民間，及び非営利セクターの＜セクター間＞の関係への注目である。第２は，中央・地域・コミュニティの＜レベル間＞における＜集権＞と＜分権＞の関係である。ＨＡ・ＣＤＣのパートナーシップは非常に複雑であり，その構造の完全な把握は難しい。ＣＤＣのパートナーシップは特に込み入った内容を持っている。しかし，セクター間，レベル間の関係に焦点を合わせていけば，パートナーシップの基礎的な実態は理解でき，ＨＡ・ＣＤＣのプロジェクトの仕組みを捉えることが可能になる。

既に述べたように，ＨＡ・ＣＤＣは，その活動の性格に関して類似している部分がある。1980年代の住宅政策の変動のもとで政策的な位置が上昇した点においてもＨＡとＣＤＣは共通性を持っている。しかし，パートナーシップのシステムについては，少なくとも現時点では両者の間に大きな差異が認められる。

4.1　ＨＡの“単線型”システム

ＨＡのプロジェクトはＨＡＧによる手厚い公的補助を受けて実施されてきた。1974年住居法によって創設されたＨＡＧは非常に“寛容”な内容を持っていた。しかし，1988年住居法はＨＡＧのあり方に重要な変更を加えた（Randolph,1992,1993）。

第１は，ミクスト・ファンディングの採用である。従

来のＨＡＧは，資本コストと家賃収入の差額に対して，一般的に90％を超える補助を提供してきた。補助率が100％に及ぶケースも珍しくなかった。これに対し，ミクスト・ファンディングはＨＡＧの補助率を低下させ，民間資本を導入しようとするもので，補助率を75％程度に抑え込むようになった。補助率は近い将来に50％にまで低下していくと予想されている。**表－４**にみられるように，1990年代半ば以降のＨＡの住宅供給は，ほとんどすべてがミクスト・ファンディングに基づくことになる。また従来のＨＡＧは，プロジェクトの完了時点の資本コストを基準に算出されていたのに比べ，現在では計画時点における資本コストを基礎にして補助額が計算されるようになった。計画時点から完了時点にかけて，コストが当初の予定を超えていくケースがあっても，超過したコストは補助対象から外されることになった。

第２は，ＨＡの賃貸住宅への保証賃貸借制度の適用である。これにより，従来はＨＡの住宅には公正家賃が定められていたのに対し，1989年１月以降の入居者に対しては，家賃の規制が解除されることになった。換言すれば，公正家賃の収入と資本コストの差額にＨＡＧを受けていたＨＡは，補助率が低下したＨＡＧに民間資本をつなぎ合わせ，資本コストを回収するための家賃を独自に設定する必要が高まった。保証賃貸借制度は，ミクスト・ファンディングとの組み合わせによって，民間資本の導入を促進するところに意図がある。公正家賃の住宅に対しては，民間資本を投入する誘引は生まれない。

第３に，従来はＨＡのプロジェクトが赤字に陥った場合の補助であるＲＤＧ（Revenue Deficit Grant），ストック修復のための補助であるＭＲＧ（Major Repair Grant）が準備されていた。しかし，これらの制度は廃止され，ＨＡはストック修復などのコストをも見込んだ家賃設定が必要になった。

表－４　ＨＡへのミクスト・ファンディングの増加（千戸）

	Public Funding	Mixed Funding	計
1986/87	433 <78>	0 <0>	433 <74>
	(100.0)	(0.0)	(100.0)
1987/88	552 <100>	33 <100>	585 <100>
	(94.4)	(5.6)	(100.0)
1988/89	510 <92>	58 <176>	568 <97>
	(89.8)	(10.2)	(100.0)
1989/90	364 <66>	475 <1439>	839 <143>
	(43.4)	(56.6)	(100.0)
1990/91	249 <45>	742 <2248>	991 <169>
	(25.1)	(74.9)	(100.0)
1991/92	181 <33>	1035 <3136>	1216 <208>
	(14.9)	(85.1)	(100.0)
1992/93	180 <33>	1722 <5218>	1902 <325>
	(9.5)	(90.5)	(100.0)
1993/94	185 <34>	1872 <5673>	2057 <352>
	(9.0)	(91.0)	(100.0)
1994/95	196 <36>	1879 <5694>	2075 <355>
	(9.4)	(90.6)	(100.0)

（注）• (　)内は％。<　>内は1987/88を100とする指数.
　　• 1992/93以降は計画戸数.
（出典）• Randolph, B. (1993) p.42, Figure 4.1より作成.

公共セクターに依拠してきたＨＡは，民間セクターにもアクセスする必要が強まり，ＨＡをめぐるセクター間の関係に大きな変化が生じたといえる。先述のように，イギリスの住宅政策はＨＡの役割を引き上げる方針を採用した。1988年住居法以降において，ＨＡへの公的補助は全体的に拡大された。しかし，これは個々のプロジェクトへの補助率の低下を伴うもので，ＨＡは公的補助に民間資本を加えて資金を調達し，住宅供給を全体として増大させていく方向が想定されている。

注意すべきは，ＨＡはいわば“マーケット・プレイヤー”としての行動が必要になったことである。“寛容”なＨＡＧを基にプロジェクトを行ってきたＨＡは，民間資本を調達し，家賃設定に気を配り，負債を回避するなど，“リスク”に直面しながら効率的に活動する必要が高まった。こうした変化は，保守党政権の住宅政策全体の基本路線を反映したものである。ＨＡは単純に拡大しているのではなく，むしろ新たな緊張関係に向き合う中で発展を模索する段階を迎えている。

後述のアメリカとは異なり，現時点のイギリスでは，ＨＡは市場利子率の通常の融資以外に民間資本を調達する手段に乏しい（Karn & Wolman,1992）。ミクスト・ファンディングが導入されながら，民間資本に対するインセンティブは準備されていない。1983年に制度化されたＢＥＳ（Business Expansion Scheme）は賃貸住宅投資に対する税制上の利益を付与するもので，ＨＡはこれを用いて低コストの民間資本を収集できる可能性があった。しかし，ＢＥＳは1993年に廃止され，短命の制度に終わっている(Crook,1992)。この点は現在のＨＡのプロジェクトに大きな問題をもたらしている（Randolph, 1992,1993)。

第１は，家賃の上昇である。市場利子率の資本を回収するために家賃上昇が必然化することは当然である。近年のＨＡの住宅への新規入居における家賃上昇率は，所得上昇率，物価上昇率を大きく上回っている（Stevens, 1993)。ＲＤＧ･ＭＲＧの廃止はやはり家賃上昇への圧力をかける。第２は，居住者構成の低所得化である。家賃の上昇は，高所得の入居者を引きつけるのではなく，むしろ家賃補助をフルに受給できるほどの低所得者を吸収するように作用している。ＨＡはもともと低所得者を対象として住宅をつくってきたが，より低所得の世帯だけが集中する住宅地の形成は問題が大きい。関連して，第３に“貧困の罠”の問題が生じるようになった。1988年の家賃補助制度の改変により，所得が少し上昇すれば，

補助額は急速に低下することになった。このため，家賃補助の受給者は所得上昇への誘引が弱まり，低所得の状態に固定される傾向が強まった（Burrows et al,1993)。HAの居住者に家賃補助受給者が増えていけば，そこに“貧困の罠”が広がる可能性がある。第4に，大規模なHAは，そのストックを担保にして民間の融資を受けることができる。あるいは家賃全体をプールして家賃上昇への圧力を緩和することが可能である。これに比べ，HAの主流を占める小規模な組織は，融資の調達自体が困難であり，仮に融資を受けても家賃上昇の回避は難しい。このため，HAの合併が進む可能性が予測されている。

HAは小規模な組織をコミュニティに結びつけ，その意志決定を尊重し，低家賃の住宅をつくってきた。そうした性格の維持が困難になっているところに緊張関係が発現しているといえよう。“マーケット・プレイヤー”としての活動はHAの従来の性格との間に矛盾を生み出している。

次に，HAのレベル間の関係として注意を払うべきは，1980年代以降の住宅政策にみられる集権への強い指向性である(Malpass,1990)。サッチャー政権は一連の法制度を通じて住宅に関わる地方政府の権限を弱め，中央政府の権限を一貫して強化してきた。地方政府は伝統的に住宅に深く関与し，公営住宅を大量に供給してきたのに対し，現在ではその能力は奪われ，住宅に対する権限は地方から中央に大きく移行された。地方政府は特に住宅の資本コストに関して強力な制約を受けることになった。先述した公営住宅の解体は，地方政府と公営住宅をセットにした解体として理解されるべき性格が強い。

中央政府はHAを地方政府から切り離し，集権されたHAGのもとでコントロールしていく意図を明らかにしている。HAに対するHAGは，従来は中央政府機関である住宅公庫からのHAGに加えて，地方政府のHAGが一定の位置を占めていた。1970年代ではむしろ地方政府のHAGがより大きな比重を持っていた。しかし，住宅政策の集権が強まり，地方政府の資本コスト投入能力が限定されるにつれて，HAGは住宅公庫に集約される傾向にある。近年の中央政府はHAを“独立セクター”として位置づけており，これは中央政府がHAを独立した“マーケット・プレイヤー”として見なすと同時に，地方政府からは独立した存在として扱うという意味を含んでいる。

しかし，他方において，地方政府は独自の住宅施策を通じて分権の模索を開始している点が注目される(鈴木，1993；Bramley,1993)。HAとのパートナーシップの形成はそのための中心的な手段である。公有地の活用，都市計画上の手法，公営住宅ストックの修復などに関連して，HAは地方政府との関係をむしろ強めている側面がある。特にインナーエリアの再生に関わるプロジェクトでは，地方政府とHAの緊密なパートナーシップが認められる（Carley,1990)。近年のHAの住宅への入居者は，地方政府のウェイティング・リストからの世帯が増加した。また，地方政府がHAに対してホームレスの受け入れを要請する場面が増えている(Stevens,1993)。これらはHAの住宅の配分に関わるパートナーシップのひとつの表現であり，地方政府はHAの役割を想定して住宅政策を展開していることが分かる。

地方政府の住宅政策に関する現在の議論の焦点は，その基本的な機能の変化である。すなわち，地方政府はそれ自身が住宅を供給する“プロバイダー”ではなく，HAを中心とする地方政府以外の主体によるプロジェクトに対し，その環境条件を整備する“イネイブラー”としての性格を帯びるようになった（Bramley,1993)。公営住宅の解体につれて，地方政府は必然的に“プロバイダー”としての役割が奪われる。資本コストの投入能力が強く限定された状態では，“プロバイダー”にはなり得ず，“イネイブラー”としての働きにも制約がある（Malpass,1992)。しかし，地方政府の住宅政策は，従来の公営住宅の供給にとどまらず，“イネイブラー”としての機能を拡張していけば，地域の住宅に対してより広範な貢献を果たしていける可能性があるとみられる。地方政府に蓄積されてきたマン・パワー，技術力は豊富である。“イネイブラー”の住宅政策の成否についても，HAとのパートナーシップのあり方は鍵を握っており，地方政府はその活動をいわば背後から支援することによって，新たなスタイルの政策展開を試みていくと考えられる。

以上のようなHAの住宅供給は，“単線型”とも呼び得るシステムを形成するものである。これは，後述のCDCの住宅供給にみられる“複線型”のシステムとは際立った対比を示している。セクター間の関係では，HAのプロジェクトは公共セクターの補助が不可欠であり，民間セクターの資金の導入が必要になったとはいえ，それを促進する手段は準備されていない。レベル間の関係では，HAは住宅政策の集権から強い影響を受けている。現在のHAの活動は中央政府とのシンプルなラインで結ばれているといえる。しかし，住宅政策は一方的に集権されてきたのではなく，地方政府が分権に向けた試みを展開する中で，集権と分権がせめぎ合った状態にある。地方政府とHAのパートナーシップが拡充してきたことは確かである。HAの活動に低コストの民間資本を引き込むための手法がいずれ開発される可能性も否定できない。これらの要素が“単線型”のシステムに変化をもたらすかどうかが問題になっていくと思われる。

4.2 CDCの“複線型”システム

CDCのハウジング・パートナーシップは“複線型”のシステムを組み上げ，より多様な資源にアクセスして

いく点に特徴がある。セクター間の関係では，公共・民間，及び非営利セクターの多様な主体が互いに協調関係を結び，ＣＤＣのプロジェクトに各種の資金援助・技術援助を投入する。レベル間の関係では，分権の方向性が明快であり，連邦政府だけでなく，州・地方政府がＣＤＣのためのプログラムを開発し，地域ごとに独自のパートナーシップが形成されてきた。**表－５**はＣＤＣによる各種資金の利用率を示している。このデータからは，どの資金の規模が大きいのかは判定できないが，パートナーシップの構成の概略を把握することは可能である。

イギリスのＨＡはミクスト・ファンディングが適用されながら，民間資本を調達する手段は準備されていない。サッチャー政権は住宅政策の集権を目指した。これに対して，アメリカでは政府がＣＤＣを補助するだけでなく，民間資本を導入するための制度的な仕掛けが用意されている。レーガン政権は連邦政府の住宅政策を縮小し，州・地方政府の権限を拡張する分権を指向した。“新連邦主義”と呼ばれる分権である。また，ＨＡはもともと中央政府の補助に全面的に依存してきたのに比べ，ＣＤＣは主に連邦政府の補助に依拠していたとはいえ，民間資金をも利用してきた経験がある。これらの点がイギリス，アメリカにおけるシステムの差異をもたらしてきたと考えられる。

1980年代の連邦政府は住宅政策を“撤退”させた。ＣＤＣの住宅供給に対する連邦の補助は減少した。しかし，この状況に反応して，各地域に多彩な主体を巻き込むパートナーシップが急速に形成され，ＣＤＣの成長を強く促し，その活動規模の拡張に向けて大きな役割を果たすようになった（Suchman et al,1990）。ＣＤＣへの支援という側面に関していえば，パートナーシップは連邦政府を代替する地点にとどまらず，従来の政府よりもむしろ大規模な活動を展開している。

先述したように，1990年のアフォーダブル住宅法はＣＤＣへの支援を通じて住宅政策を展開していく方向に踏み出すものであった。そこでは，住宅政策の目的は

「アメリカ人のための良質・安全・衛生的な住宅への国家の長期的な関与を，公共と民間の全国的なパートナーシップを通じて再び確認すること」

と表現されるように，パートナーシップの形成が基礎的な戦術に位置づけられている（LIHIS,1991）。

以下では，ハウジング・パートナーシップを構成する主要な主体を取り上げ，その役割と行動内容のポイントを明らかにしておきたい。

(1) **連邦政府**――低所得者を対象とする住宅政策において，従来の公共住宅・補助住宅は大きく後退し，これに代わってＣＤＣを支援していく枠組みが生まれてきた。注意すべきは，ＣＤＣのための多様なプログラムは住宅政策の技術的側面に変化を促していることである。第１に，ブロック・グラントの比重が増した。これは，連邦政府が州・地方政府に対して制度ごとに補助を個別に準備するのではなく，一括して補助を投入するもので，州・

表－５　ＣＤＣの各種資金利用率（%）

年間供給戸数（1988-1990平均）	1－10戸	11－25戸	26－50戸	51－100戸	101－200戸	201戸－	計
連邦政府資金							
タックス・クレジット	9.3	22.7	42.9	59.1	38.1	30.8	21.9
ＣＤＢＧ	56.5	60.9	64.3	54.5	71.4	69.2	55.3
賃貸住宅修復プログラム	14.6	24.6	17.9	20.5	33.3	23.1	15.1
マッキニー法	11.1	14.5	17.0	20.5	19.0	15.4	14.1
セクション 202	3.2	11.6	24.1	25.0	19.0	23.1	9.5
ＦｍＨＡ[注1)]セクション 515	4.5	13.0	13.4	25.0	14.3	7.7	8.4
ＯＣＳ[注2)]	3.2	8.2	12.5	15.9	14.3	0.0	7.2
その他	10.6	14.0	15.2	25.0	28.6	30.8	10.6
州・地方政府資金							
州政府	49.3	57.5	65.2	75.0	71.4	76.9	54.9
地方政府	31.3	38.2	46.4	52.3	47.6	46.2	36.0
民間資金							
財団	41.1	46.4	47.3	54.5	38.1	69.2	40.8
銀行	36.6	44.0	50.9	72.7	47.6	61.5	37.6
インターミディアリー	18.8	29.0	35.7	36.4	38.1	61.5	22.5
企業	18.6	28.5	25.0	34.1	14.3	38.5	20.8
協会・慈善団体	18.3	14.5	18.8	15.9	19.0	15.4	15.4
その他	13.8	7.7	9.8	9.1	19.0	30.8	12.0

（注）・National Congress for Community Economic Developmentが1991年に1,160のCDCを対象に行った調査を再集計した Walker, C.（1993）p.387, Table 16より作成.
・1988-1990年に各資金源からUS$50,000以上を利用したＣＤＣの比率を表示.
・年間供給戸数別の利用率は母数774組織、計の利用率の母数は1,057組織.

注1 Farmers Home Administration（農務省農民住宅局）
注2 Office of Community Service

地方政府が補助を柔軟に使用できる点に特徴がある。1974年の住宅・コミュニティ開発法によるＣＤＢＧ（Community Development Block Grant），1990年のアフォーダブル住宅法によるＨＯＭＥが典型的なプログラムである。ＣＤＣの住宅供給は極めて多様であり，そこに補助を投入するときに，ブロック・グラントの柔軟性はより効果的な働きを示す。

第２は，レバリッジの強調である。ＣＤＣへの補助はそれだけでプロジェクトを実施するのではなく，むしろそれをレバリッジ，すなわちテコとして用い，民間資本などの他の資金を引き込んでいく点に意図がある。現在の連邦政府のプログラムは，ＣＤＣへの補助に際して，民間資本との組み合わせを要件としている場合が増えている。住宅政策の効率・効果に関しても，１単位の補助で何単位の民間資本をレバリッジできるかが評価基準とされるようになった。

第３に，タックス・クレジットの重要性が高まった。この制度は低家賃住宅への民間投資に対するインセンティブを形成する税制上の手法であり，1986年に創設されて以来，ＣＤＣのプロジェクトに不可欠の要素になっている。一般的な公的補助は規格化された制度のもとで投入される。これに比べ，ＣＤＣが自由に動き，民間投資を調達していくうえで，税制上の手法はより有効に機能できる可能性がある。1993年に開始されたＥＺ/ＥＣにおいてもタックス・クレジットの手法が使用されている。

すなわち，近年の連邦政府の住宅政策は，ＣＤＣへの支援にシフトするにつれて，その環境条件を整えるための新たな技術的対応に重心を移すようになったといえる。またＣＤＢＧ，ＨＯＭＥ，タックス・クレジットなどは州・地方政府を経由して使用されるプログラムであり，連邦政府の制度であっても分権への指向性が認められる。これらの技術は，既存の公共住宅・補助住宅のように政府がコントロールを加え，リジッドな補助を行っていく手法とは明らかに異なっている。

⑵　州・地方政府――1980年代に連邦政府が“撤退”するに伴い，パートナーシップにおける州・地方政府の役割は決定的に重要になった（Nenno,1990）。州政府の住宅施策をみると，1980年から87年にかけて，最低に見積もって39の州が230以上の新しいプログラムを開発しており，その多くはＣＤＣなどの非営利組織への支援を主眼にしたものである。住宅供給とストック修復のための各種の補助，州レベルのタックス・クレジット，公有地の寄付ないし低価格での譲渡・貸与，ゾーニング及び建築基準の特例的譲歩，税制上の優遇措置など，多岐にわたる手法が動員されている（Schwartz et al,1988）。

“新連邦主義”の分権は，連邦から州・地方政府への補助の縮小を伴うものであった。州・地方政府は住宅に対する権限は強まったとはいえ，財源を独自に探し出す必要性が高まった。これに関して，注目されるのは，リンケージ，住宅トラスト・ファンドに代表されるように，開発利益の吸収による自主財源を確保し，それをアフォーダブル住宅に投入していく技術が編み出されたことである。周知のように，リンケージは都心部のオフィス開発などに対して，アフォーダブル住宅の供給，あるいは開発負担金の拠出を求める制度である（成田,1992；Keating & Krumholtz,1991）。トラスト・ファンドはリンケージの収入，及び不動産関連税などの開発利益を蓄積する仕組みであり，現在は18の州，20の市，５つの郡に存在する（Brooks,1989）。これらの制度による開発利益はＣＤＣのプロジェクトに使用されるケースが多い。州・地方政府は一般財源だけに依存するのではなく，開発利益をよりダイレクトにアフォーダブル住宅に結びつける方向に向かっており，そこにＣＤＣの機能が明確に組み込まれている。

アフォーダブル住宅法は連邦政府の補助を利用しようとするすべての州・地方政府に対して「包括的アフォーダブル住宅戦略」の計画策定を義務化した（日本住宅総合センター,1994；Gramlich,1991）。この住宅戦略は，地域ごとにパートナーシップを拡充してアフォーダブル住宅の計画的供給を導くところに狙いがあり，５カ年計画として策定され，計画は毎年見直しを行うこととされている。現在の連邦政府の補助，州・地方政府の独自施策はＣＤＣへの支援のための多数の制度を含んでおり，州・地方政府はそれを利用してパートナーシップをつくり，ＣＤＣのプロジェクトを拡大し，住宅戦略を展開する。

⑶　民間企業――民間セクターの企業，及び投資家の資本をＣＤＣの住宅供給に組み込むインセンティブとして，タックス・クレジットが果たしている役割は大きい（Stegman & Holden,1987）。その仕掛けは，低家賃住宅への投資額の一定比率を10年間にわたって連邦所得税から出資者に返還するというもので，ＣＤＣはこれを利用して低コストの民間資本をレバリッジできるようになった。出資者は税制上の利益を主眼としており，住宅への投資それ自体からの利益はほとんど期待していない。

近年では，税制上の動機とは別に，フィランソロピーの提示，近隣の安定などを目的として，民間企業がＣＤＣのプロジェクトに出資するケースが増えている。企業とコミュニティの関係のあり方が問われ，その社会的責任が強調される中で，アフォーダブル住宅の供給に積極的に関わる企業が目立ってきている。企業自体がＣＤＣを設立する事例もみられるようになった。

⑷　金融機関――1960年代から70年代にかけてレッド・ライニングは社会問題となった。金融機関は低所得者，マイノリティのコミュニティを地図上に赤線で囲み，すなわちレッド・ライニングを行い，そこへの融資を拒否していたのである。ＣＲＡ（Community Reinvestment

Act）はこの問題を契機に1977年に創設された制度であり，金融機関に対して低所得者に貢献する融資を促す機能を果たしている（FFIEC,1990）。金融機関がＣＲＡの要求を満たさないときは，連邦政府の監督機関は企業合併・買収，支社設立，連邦政府の補助を認めないなど，いくつかの規制を課す。1989年にＣＲＡは強化され，金融機関の行動にランクづけが行われ，公表されることになった。1987年までに，全米の100以上の都市において多数のコミュニティがＣＲＡを活用し，金融機関から総計37億ドルの融資を引き出してきた（Schwartz,1988）。ＣＤＣはＣＲＡを武器に金融機関との交渉を行い，融資を調達することができる。

こうした制度的規制によるのではなく，金融機関が低所得者の住宅に，より積極的に関わり，フィランソロピーを示し，近隣の改善を図る試みも拡大している。この場合は，複数の金融機関が集まってレンダー・コンソアティアと呼ばれる仕組みをつくり，融資を効率的に進め，同時にリスクを回避する方法を採用するケースが多い。

(5) 財団――ハウジング・パートナーシップには非営利セクターの多彩な組織が加わっている。そのひとつが財団である。特にフォード財団はＣＤＣの育成，そのプロジェクトの拡張のために大きく寄与してきた。1987年のデータによると，全米の196の財団が6,800万ドルをＣＤＣなどの非営利組織の活動に補助しており，その32%はフォード財団によるものであった（CCBD,1989）。また近年では，地域ごとに活動するコミュニティ財団が増えている。これは地域の状況に応じた活動を意図する財団であり，その組織数は1975年では200に及ばなかったのに比べ，86年では317に増加した（Peirce & Steinbach,1987）。

(6) 教会――その特筆すべき性格は，全米のほとんどすべてのコミュニティに存在し，地域社会の中に歴史的に深く浸透してきたことである。教会は居住者の組織化，資金の提供，ボランティア・スタッフの派遣などを通じてＣＤＣへの支援を拡大しており，教会自身がＣＤＣを設立する場合が増えている。また，全米レベルでの教会のネットワークが形成され，それを通じて収集された資金を住宅供給に接合する試みが現れている（Schwartz,1988）。

(7) 近隣資源組織――ＣＤＣはプロジェクトに取り組むとき，資金，土地，人材などの資源を多方面から集める必要がある。これに関して重要性を増しているのが，特定の近隣の中に資源を蓄積していく方法である。低所得者のコミュニティは資本流出に代表されるように，あらゆる資源を喪失していくところに基礎的な問題がある。これを近隣の中に定着させていけば，ＣＤＣは機動性をいっそう拡大していける。先に言及したコミュニティ・ランド・トラストは土地資源を蓄積するための非営利組織である。資本蓄積を目的とする非営利組織としては，コミュニティ・ローン・ファンド，コミュニティ・ディベロップメント・クレジット・ユニオンなどがある（Bruyn & Meehan,1987）。

(8) インターミディアリー――これは1980年代に意図的に「発明」され，急速に発達した非営利組織であり，公共・民間両セクターの多様な主体の間に介在し，パートナーシップの“ネットワーカー”としての機能を担っている。あらゆるセクターの媒体となり，住宅供給に利用できる資源を発見・調達し，ＣＤＣの活動に結びつける回路を作成してきた（Suchman et al,1990）。

その具体的な役割の第１は，ＣＤＣへの資金援助・技術援助の集約である。インターミディアリーは公共セクターの各種のプログラムから資金を集め，民間セクターからはタックス・クレジットを用いて資本を引き出し，それらを“パッケージ”としてＣＤＣのプロジェクトに投入する。特に民間資本の集約に狙いがある。第２に，ＣＤＣに信用を付与し，パートナーシップのより大きな支援をレバリッジしていく。ＣＤＣは概して小さな組織であり，そのプロジェクトはリスクが大きく，信用が高いとはいえない。インターミディアリーは事業計画，資金計画の策定，リスクの分散を行い，住宅供給の実行可能性を高め，多様な主体を引きつける。第３に，パートナーシップに含まれる公共セクター，民間セクター，ＣＤＣは活動の動機・関心・原則が互いに異なる。インターミディアリーはそこに介在してパートナーシップを円滑に作動させる役割を果たす。

全米レベルでは，ＬＩＳＣ（Local Initiatives Support Corporation），ＥＦ（Enterprise Foundation），ＮＲＣ（Neighborhood Reinvestment Corporation）が特に大きな実績をあげており，地域レベルでは，ボストン，シカゴ，サンフランシスコなどの組織が有名である。

以上のような“複線型”のシステムは，当初は“アド・ホック”ないし“パッチワーク”の仕組みであり，安定性を欠き，その効果にも疑問が持たれていた。しかし，連邦政府の住宅政策が縮減していく中で，パートナーシップは試行錯誤を繰り返し，システムをしだいに安定させ，着実に成長するようになった。

現時点でのパートナーシップの問題のひとつは複雑性であろう。ＣＤＣは“複線型”に配置された各種の資源を使いこなす能力が必要になった。**表－５**に示されるように，供給戸数が多いＣＤＣは各種資金の利用率が概して高く，供給戸数が小規模なＣＤＣは利用率が低い。**表－５**の資金源の平均利用件数は，年間200戸以上を供給しているＣＤＣでは６件，10戸以下では3.3件である。これは，小規模な組織あるいは実績が少ない組織は各種の資金にアクセスする能力が相対的に低いことを示唆している（Walker, 1993）。パートナーシップはいっそう複雑性を増す傾向にあり，この中でプロジェクトを重ねる

には洗練された能力が要求される。

しかし，他方では，“複線型”のシステムであるからこそ，複雑性に耐える必要はあっても，ＣＤＣはある意味では安定した活動を展開できる側面がある。ＣＤＣが特定の資源に過度に依存しているとすれば，その資源が失われたときに，プロジェクトは大きなダメージを受けるであろう。また，複雑性の問題に対処するために，インターミディアリーが「発明」され，小規模な組織に対しても技術支援のプログラムが多方面に準備されるなど，パートナーシップの有効性を高める方向性が追求されている。

4.3 新しいシステム

福祉国家の介入に基づく住宅供給は長期にわたって一定の理念型を提供するものであった。住宅事情を改善するために，国家の介入による問題解決を想定した議論が行われてきた。新保守主義は“大きな政府”の住宅政策を縮減し，市場機構の作動を促した。しかし，この方向性は福祉国家の住宅政策を超える理念型を提供するには至らず，むしろ住宅事情に新たな混乱を招いてきた。これに対して，非営利組織の目ざましい発展，その行動を支援するハウジング・パートナーシップの形成は住宅の社会システムが変換し始めたことを表現している。＜サード・アーム＞を基軸とするパートナーシップは，従来の＜政府＞と＜市場＞が構成してきたシステムとは明らかに異なる方法を生み出している。

現時点では，アメリカの“複線型”システムは，イギリスの“単線型”システムに比べて，少なくともパートナーシップの組み立てとしては，より先行的な内容を提示していると考えられる。“大きな政府”の住宅政策が合意を失った状況のもとでは，パートナーシップは“複線型”に活路を追求していく必要が強まるであろう。イギリスの住宅政策はＨＡの位置を高めてきた。しかし，ＨＡは低コストの民間資本の不足，家賃上昇への圧力など，“単線型”システムの中で将来的な不確定要因を抱えている。アメリカの住宅政策は“複線型”のパートナーシップを拡張してＣＤＣを支援していく方向に確信を深めているとみられる。現在のイギリスではアメリカのシステムに学ぶための作業が進められている。

しかし，アメリカだけでなく，イギリスの経験をも含めて，パートナーシップの出現・成長は，住宅供給のシステムの変換に対して豊富な示唆を投げかけている。第１は，コミュニティの主導性の尊重である。パートナーシップはコミュニティに基礎を据える非営利組織に資源を集中するように機能する。国家の直接的な介入によるのではなく，非営利組織の自発的な行動を前提としたシステムの形成が認められる。

これに関連して，第２に，公共セクターの役割の再定義が進んだ。政府はそれ自身が公的住宅を供給するのではなく，むしろ非営利組織のプロジェクトを促すための環境条件の整備に新しい機能を見いだしている。イギリスの地方政府は公営住宅の“プロバイダー”から“イネイブラー”への機能転換の途上にある。アメリカの住宅政策は，ブロック・グラント，タックス・クレジットの重視など，非営利組織の環境条件のために新たな技術的対応を示し始めた。

第３に，民間セクターの資本を非営利組織の住宅供給に連結していく仕組みの必要性が現れている。従来の民間資本は，高家賃・高価格の住宅は別として，低所得者の住宅とは無縁の存在であった。しかし，アメリカの経験は，タックス・クレジット，ＣＲＡなどの制度的な仕掛けが準備されていれば，低コストの民間資本をアフォーダブル住宅にレバリッジできることを証明している。これとは逆に，イギリスの経験は，制度的な仕組みが不在であれば，民間資本が必要であっても，その低家賃住宅への投入はやはり困難であることを表している。

第４は，分権された住宅供給への指向性である。アメリカでは住宅政策の分権のもとで，地域ごとに独自のパートナーシップが形成され，ＣＤＣの活動が成長してきた。イギリスでは中央政府による住宅政策の集権が意図されているが，地方政府はＨＡとの協調関係に基づく独自施策を展開するようになった。地域に近い場面にパートナーシップがつくられ，分権の対抗軸が形成されていることが分かる。

第５に，パートナーシップの拡充は従来は存在しなかった新しいスタイルの主体を必要とする。アメリカのシステムに典型的にみられるように，コミュニティ財団，さまざまな近隣資源組織，インターミディアリーなど，多彩な組織がパートナーシップの発展に並行して出現し，新しい手法を編み出してきた。これらの組織はすべて非営利セクターに現れており，このセクターの存在が新しい主体の成長を担保していると考えられる。

このようなハウジング・パートナーシップは近年になってようやく整備され始めたシステムであり，その成果の評価は現時点では難しい。しかし，重要なのは，パートナーシップの実績だけでなく，それがこれまでの住宅供給とは質的に異なるシステムを提示していることである。そこには住宅の新たな社会システムの構想が開けていく可能性があるように思われる。

少なくともアメリカでは，非営利組織を基軸とするパートナーシップの拡充の方向に対して合意が芽生えている。Ｒ.Ｇ.ブラットは，非営利組織は「生み出す力，向上する能力を示し，低所得者のニーズに積極的に関わっていく」と指摘し，そこへの支援を中心とする住宅政策の再編のあり方を体系的に論じてきた（Bratt,1989）。Ｊ.Ｅ.デイヴィスは住宅政策を非営利組織に有機的に関

連づけるために“サード・セクター・ハウジング・ポリシー”の概念化を提起している（Davis,1994a）。

クリントン政権のもとで住宅都市開発省の長官に任命されたヘンリー・シスネロスは，1994年度の予算請求のための議会演説の結論部分の中で次のように述べている。

「最も重要なことは，われわれはアメリカのコミュニティのパートナーであるということであります。——住宅都市開発省は，人びとが機会に満ちたコミュニティをつくる努力を助けるという使命のために，地方政府，民間セクター，近隣組織と共に働いています。パートナーシップは住宅都市開発省の資源をレバリッジし，人びとの生活とコミュニティの環境を改善するための最善の方法であります」。

5．ノンプロフィット住宅の運動論

“ボランタリー・ハウジング”と“コミュニティ・ベースト・ハウジング”は住宅の既成システムに対する批判精神のひとつの表現形態であり，新しいスタイルの運動を展開するものである。この点において非営利組織の行動はどのような性格を持っているのか。現代のノンプロフィット住宅が含んでいる意味を探るときに，運動論からの考察は非常に大切である。

5.1 事業型運動としてのノンプロフィット住宅

住宅事情の改善を目指す従来の運動は“政治チャンネル”への働きかけを通じて住宅政策への抗議を行い，その転換を求める＜要求型＞が主流を占めてきた。あるいは“計画チャンネル”への意志反映を追求する＜参加型＞の活動を発展させてきた。これに比べて，ＨＡ・ＣＤＣは自らが住宅供給を手がける能力を装備して“プロジェクト・チャンネル”を開発し，＜事業型＞の行動を展開するところに運動としての固有性がある。

注意を払うべきは，＜事業型＞のスタイルは，ＨＡ・ＣＤＣにある種の“バランス”の維持を要請することである。これは非営利組織の運動に必然的に付随するもので，回避できない課題を伴っている。

第１は，アドボカシーとプロジェクトのバランスである。この問題は特にＣＤＣに関して指摘されてきた。すなわち，ＣＤＣの多くは1960年代のアドボカシー・グループにルーツを持っている。アドボカシーとは，簡単にいえば，何らかの利益を代表して世論を形成し，政府当局，民間企業へのプロテスト，代案提示を行い，その行動に影響を及ぼそうとする活動である。当時の大都市は，インナーエリアの疲弊が進み，人種差別，貧困問題，住宅問題などに起因するフラストレーションが蓄積され，都市暴動が頻発するなど，騒然とした状態にあった。こうした状況の中で，多数のアドボカシー・グループが生み出され，プロテストを広範に繰り広げるようになった。その多くは戦闘的な態度を伴っていた。ＣＤＣはアドボカシーを展開していた組織を母体として，プロテストにとどまらず，住宅供給，経済開発，社会サービスなどのプロジェクトに着手するところから出現してきた組織である。そこから公共セクターのプログラムを用い，民間セクターの資金を引き出し，しだいに住宅供給を拡大するようになる。Ｐ．Ｌ．クレイが指摘したように，ＣＤＣの成長はアドボカシーからプロジェクトへの活動の重点の変化を伴うものであった（Clay,1986）。今日のＣＤＣはアドボカシーを行い，同時に実際のプロジェクトを手がける点に特徴がある。

しかし，そのバランスの維持は容易ではない。一方において，近隣を保護するために，ジェントリフィケーションに抵抗し，家賃規制を守り，住宅政策の後退に反発し，ホームレスの惨状を訴え，都市計画の変更を迫る必要がある。アドボカシーは今なおＣＤＣの重要な戦術である。他方において，プロジェクトを進めるには，政府，企業，金融機関との関係を深め，そこから資源を獲得する必要がある。その支援がなければプロジェクトの達成は不可能である。しかし現実には，政府，企業などの行動に抵抗し，同時に関係を結ぶことは難しい。端的にいえば「政府にＣＤＢＧを請求し，銀行に融資を申し込み，同時に家賃規制を守るために市長のオフィスにピケを張り，銀行が貧困者の近隣に融資を拒否することにプロテストする」という課題に直面せざるを得ない（Bratt, 1989,236）。

第２は，チャリティとビジネスのバランスである。非営利組織の活動は低所得者・高齢者・単親世帯・ホームレスに対して低家賃の住宅を提供するチャリティとしての性格を持っている。しかし，非営利組織は市場原理に依拠しないとはいえ，プロジェクトの展開自体はビジネスであることに変わりはない。家賃収入を基に投下資本を効率的に回収する必要がある。

ＨＡはかつては“寛容”なＨＡＧのもとでチャリティとしての住宅供給を行っていた。しかし，現在では“マーケット・プレイヤー”として動くように迫られ，プロジェクトをビジネスとして成立させるための家賃設定が必要になった。この変化は急激であっただけに，ＨＡはチャリティとビジネスの両立に苦慮している状況が認められる。特に小規模なＨＡはその両立のために大きな困難に直面する。H.コープは現在のＨＡはそれ自身にどのようなイメージをつくり，どのように性格づけを行うのかが問われていると指摘している（Cope,1990）。ＣＤＣの活動においても，低家賃のチャリティの住宅をつくり，並行してビジネスを成立させることは常に課題になってきた。

第３に，非営利組織はコミュニティの内部の独立性を強調する。同時にハウジング・パートナーシップを形成

してコミュニティの外部との関係を深めていく必要がある。一方において，内部の独立性を過度に強調し，外部からの資源を拒絶してはプロジェクトは展開できない。他方において，外部の資源に過度に頼れば，それは依存関係に転化し，内部の独立性は薄れていく。

このバランスの内容はパートナーシップのあり方から影響を受ける。ＨＡは“単線型”のシステムの中で活動し，中央政府とのシンプルなラインで結ばれていることから，バランスの維持は特に難しい。ミクスト・ファンディングの導入，保証賃貸借制度の適用，ＨＡＧの住宅公庫への集約など，近年のＨＡをめぐる状況の変化は中央政府の一方的な制度改変に基づくものであり，ＨＡ自身の意志は考慮されていない。ＨＡは中央政府によっていわば振り回されている状態にある。M.ラングスタッフはＨＡが独立性を奪われ，中央政府のエージェント，住宅公庫のブランチ・オフィスに変化してしまう危険性を指摘している（Langstaff,1992)。ＮＦＨＡはＨＡを代表して

「ＨＡは公共セクターの創造物ではなく，民間セクターの創造物でもない。利潤追求を動機としない政府から独立した自立体である」

ことを強調し，中央政府からの圧力に抗議を表明している（Langstaff,1992,44)。これに比べれば，“複線型”のシステムを形成するＣＤＣはバランスを維持していける可能性が相対的に高い。ＣＤＣのプロジェクトは多方面からの支援の組み合わせによって成立しており，特定の資源だけに依存することなく，必要な支援をコミュニティの側から選択できる余地がある。

以上から理解できるように，非営利組織の活動は常に“バランス”の問題に向き合っている。重要なのは，この“バランス”は「解消」すべきではなく，あくまで「維持」していく必要があるという点である。アドボカシー・チャリティ・コミュニティの内部の独立性だけを強調すれば，住宅供給の拡大は難しい。プロジェクト・ビジネス・外部からの資源の導入だけに傾斜すれば，低所得者のニーズへの対応，コミュニティの自発性の尊重などの非営利組織の核心的な要素が失われる。換言すれば，“バランス”を維持してはじめて，ノンプロフィット住宅は独自の性格を保てるのである。

非営利組織はアドボカシー・チャリティを強調する地点から，プロジェクト・ビジネスをも重視するところに活動内容を変化させてきた（Fainstein,1987)。現在の非営利組織は“バランス”の問題に直面する段階に入っている。このため，特にＣＤＣに関しては，その性格の変化をめぐる議論が幅広く展開されている（Keating et al, 1990；Norman,1993)。W.ウィドローはＣＤＣはプロジェクトのための資金集めに多忙になり，アドボカシーにルーツがあったことを忘れ，単なる“ディベロッパー”に変化し，コミュニティとの関係が希薄化していく可能性を指摘している（Widrow,1994)。J.クラークソンはアドボカシーとプロジェクトは矛盾する活動であり，「２つの帽子を同時に被ることは難しい」と表現している（Clarkson,1987)。しかし，W.ウィドロー，J.クラークソンらはＣＤＣの変化を単に批判しているのではなく，“バランス”が崩れる危険性に警告を発し，その維持の必要性にあらためて注意を呼び起こす点に議論の主眼を置いている。R.F.ペコレラは，ＣＤＣは専門技術を要するプロジェクトに経験を重ねるにつれて，“プロフェッショナリゼーション”が進んでいると述べる。しかし，R.F.ペコレラはケース・スタディを通じて，ＣＤＣが必ずしも“プロフェッショナリゼーション”だけを追求しているのではなく，常にコミュニティの意志を踏まえ，“バランス”に配慮していることを発見し，その点への注意を喚起している（Pecorella,1984)。これらの議論は，“バランス”の維持が強い緊張を伴うこと，それでもなお非営利組織は緊張に耐える必要があることを指摘する点において共通性が認められる。

関連して，興味深いのは，ノンプロフィット住宅は“バランス”の問題を伴っているがゆえに，クロス・パーティ，すなわち超党派の政治的支持を獲得できる可能性が高い点である。非営利組織は低所得者の問題に積極的に取り組み，チャリティとしての住宅供給を行う。これはリベラルな勢力が支持する方向性である。他方では，非営利組織の行動はコミュニティの自助・互助に基礎がある。その住宅供給はビジネスとしての性格をも含む。この点は保守勢力の指向性に合致する。イギリス・アメリカ両国において，1980年代の保守党政権のもとでノンプロフィット住宅の政策的な位置が高まった事実は注目されてよい。

R.ベストはＨＡの変遷過程をトレースした論文の中で，その活動が慈善と自助をブレンドする役割を果たしてきたことを重視している。R.ベストによれば，労働党はＨＡの慈善としての側面，保守党はＨＡの自助の側面を支持してきた。労働党はＨＡを営利目的の地主よりも好ましいと考え，保守党はＨＡを公営住宅よりも好ましいと見なしてきた（Best,1991)。R.G.ブラットはＣＤＣはさまざまな要素の“バランス”の問題を有しているが，それだけにクロス・パーティの支持を取りつけやすいと述べている（Bratt,1994)。M.ハーロウは公共住宅にノンプロフィット住宅を組み合わせた“社会住宅”を構想するときに，ノンプロフィット住宅の拡大の方向性は公共住宅に比べて政治的な合意を調達しやすいと指摘している（Harloe,1994)。

次に問題になるのは，＜事業型＞運動と＜要求型＞＜参加型＞運動の関係である。すなわち，＜事業型＞は＜要求型＞＜参加型＞から批判を受けることがある

(Bratt,1989)。<要求型>は“政治チャンネル”に対する攻撃的な働きかけを通じた政策の改変を目標とする。<参加型>は“計画チャンネル”への意志表明を行い，やはり政策の改変を重視する。これらの運動からすれば，<事業型>がつくった“プロジェクト・チャンネル”は小規模である。<要求型><参加型>は成果を獲得できれば，政策の改変による影響力は広い範囲に及ぶ。<事業型>がどれだけプロジェクトを積み重ねても，政策を改変しない限り住宅の根底的な改善は難しい。<要求型>は，<事業型>が攻撃性を弱め，保守勢力からも支持を受けている点に疑念を提起する。ＨＡは近年では中央政府に振り回されている。ＣＤＣはかつては戦闘的な態度を示し，プロテストを展開していたのに比べ，現在ではそうした性格が薄れている。

しかし，<事業型>は<要求型><参加型>と同様に既成システムへの批判精神の表明であることは確認しておかねばならない。個々のプロジェクトの影響力は相対的に小さいとしても，それを通じて既成システムに少しずつ変化を与えてきた事実を見過ごすべきではない。ＨＡは低所得者・高齢者が居住できる低家賃の住宅を実際につくってきた。ＣＤＣは従来は低所得者の住宅とは無関係であった民間資本に働きかけ，それをアフォーダブル住宅にレバリッジする努力を重ねてきた。これらは既成システムでは困難であった仕事である。先述したように，ハウジング・パートナーシップの形成は住宅の新しいシステムの胎動を表現するものである。これに応じて住宅政策の枠組みに変化が生じたことは確かである。非営利組織は自らがプロジェクトに取り組むからこそ，新しいシステムの必要性に注意を引きつけることができた。

<事業型>と<要求型><参加型>は異なるスタイルの運動であるとしても，互いに矛盾する目標を設定しているわけではない。<事業型>は住宅に関わる運動のあり方に新しい回路を開いた行動として位置づけることができる。これらの運動を対立的に捉える考え方は生産的とはいえず，全体として住宅の社会システムに変化を生み出すチャンネルをどのように組み上げていくのかを問題にする必要があるように思われる。また，ＨＡ・ＣＤＣのこれまでの成果は過小評価すべきではない。既に述べたように，現在のＨＡは賃貸住宅・“社会住宅”の主力であり，ＣＤＣはアフォーダブル住宅の最前線に活動を展開するようになった。その住宅供給はいっそう拡大していくと予測されている。非営利組織の潜在力を引き出していけば，<事業型>運動の影響力が近い将来に飛躍する可能性は高い。

5.2　ネットワーク型の連帯は可能か？

単純化を恐れずにいえば，福祉国家における社会運動は，階級関係に基礎を据える大規模な組織をつくり，特定の政治勢力を経由した国家との交渉を通じて成果を得ようとするものであった。社会運動と国家の関係は福祉国家を安定させる装置を形成していた。これに比べて，ノンプロフィット住宅の運動は階級関係ではなく，コミュニティの固有の状況に基礎を持つ。あるいは人種，エスニシティ，ジェンダーの問題を含めて，さまざまな価値前提に基づく多元主義的な傾向が強い。多数の小さな非営利組織はコミュニティごとに独自の運動を行う。これらが特定の政治勢力に結びつくことは希である。国家との交渉を重視するわけではない。

1970年代から80年代にかけて，Ｊ．ハバーマス，Ａ．トゥレーヌ，Ｍ．カステルらの議論に触発されて“新しい社会運動”の概念が広範な関心を呼び起こしたことが思い出される。この概念は論者によって内容が異なるが，福祉国家の動揺につれて社会運動と国家の安定した関係が崩れてきた状況を捉え，エコロジー運動，フェミニズム，対抗文化運動など，伝統的な階級概念では説明できない多彩な運動が急速に発展してきた事実に注目したところに共通性がある。従来の社会運動が主に労働場面に展開されたのに対し，“新しい社会運動”はむしろ生活場面に成長した。Ｊ．ハバーマスによれば，“新しい社会運動”は福祉国家のプログラムでは解決できない生活様式，文化の問題を対象化するもので，福祉国家の介入が本来は不可侵であるはずの生活に及ぶ「生活世界の植民化」に対抗する「生活世界の防衛」として規定される（ハバーマス,1987)。Ｍ．カステルはもともとは階級関係を重視する論者であったが，“新しい社会運動”の台頭を受け入れ，使用価値としての都市を目標とする集合的消費運動，文化的アイデンティティのためのコミュニティ運動，政治的自主管理を指向する市民運動などを中心とした運動論を構成するに至った（Castells,1983)。ノンプロフィット住宅の運動をみるとき，そこに“新しい社会運動”に通じる性質を見いだせるように思われる。Ｍ．カステルは新たな運動の事例として，サンフランシスコにおけるＣＤＣなどの非営利組織が発展させたコミュニティ・ベーストの活動を取り上げている。

ノンプロフィット住宅の運動はフラグメントな性格，すなわち個別バラバラに展開される傾向を持っている。ある組織は黒人が主流を占める近隣に活動し，人種差別に抗して住宅を改善するために動く。ヒスパニック系の組織は住宅供給に並行してエスニシティに根差した文化保全を重視する。別の組織は女性の問題に特に関心が深い。高齢者の住宅の問題に集中して活動する組織もあれば，ホームレスの救済に専念する組織もある。非営利組織はコミュニティごとに固有の価値前提を設定し，それに忠実に行動する。

一方，住宅の社会システムに強く変化をもたらすには，より広範な社会的文脈の中で運動に取り組み，政治的影

響力を高める必要がある。確かにHAは連合してNFHAをつくり，政治的交渉に従事してきた。CDCが参画するコミュニティ開発全国会議，低所得者住宅連合などの全国組織は一定の政治力を持っている。住宅政策におけるHA，CDCの位置は高まってきた。しかし，それが十分であるとはいえない。1910年代のイギリスでは，グラスゴーに労働者が結集する大規模な家賃ストライキが発生し，それが公営住宅の供給拡大に影響を与えた（松井,1991；Castells,1983)。1930年代のアメリカでは全米レベルの労働組合運動を背景に公共住宅が制度化された。これに比べれば，NFHAにせよ，コミュニティ開発全国会議にせよ，影響力は小さい。ノンプロフィット住宅の飛躍を促すには，いっそう強力な運動が要請される。HA，CDCの運動はそれ自身の発展にとどまらず，住宅供給のシステム全体の変換を加速していくスタンスが期待されている。

ノンプロフィット住宅のフラグメントな性質は矛盾を伴う（Stone,1993)。一方において，非営利組織はフラグメントであるからこそ，コミュニティに基礎を据え，住宅の新しい選択肢の育成に成功を収めてきた。政治的影響力よりは特定のコミュニティの問題に関心を集中することで，そこに実際に成果を生み出してきた。しかし，他方において，フラグメントな非営利組織は社会的な文脈から離れ，コミュニティの内側に引きこもる傾向がある。

M.カステルはコミュニティの運動は“部族主義”に基づく“ローカル・ユートピア”の自己陶酔に陥りやすいと指摘している（Castells,1983)。イギリスでは，HAに対する批判のひとつは，その住宅の配分のルールが不明瞭な点である。これはHAがその“部族”の入居希望者に優先的に住宅を配分している可能性を示唆している（Balchin,1989)。アメリカのボストンでは，あるヒスパニック系のCDCがプロジェクトを完成させたとき，ヒスパニック系の“部族”に限って入居者が募集された。これには黒人グループから激しい抗議が起こり，プロジェクトの人種差別に批判が集中し，最終的にヒスパニック系以外の入居希望者も応募できるようになった。このCDCは豊富な実績を備える有名な組織であったが，それでも“部族主義”の側面を持っていることが分かる（R.G.Bratt,1989)。

ノンプロフィット住宅のフラグメント性の問題を現代の大都市の状況の中に翻訳してみよう。すなわち，イギリスではロンドン，アメリカではニューヨークに代表されるように，近年の大都市は資本と人口のグローバリゼーション，産業構造のサービス化，ハイテク化，金融化，情報テクノロジーの革命が進み，世界都市，情報都市が形成された。これに伴い，都市の空間的な分極化の問題が現れたことは，既に指摘されてきたとおりである（Fainstein et al,1992；Mollenkopf & Castells,1991；Sassen,1991,1994)。都心部は大量の投資が集中し，一連のオフィス開発，再開発を通じて膨大な開発利益が生まれ，圧倒的な成長を記録したのに比べ，インナーエリアはどのような投資も呼び込めず，あらゆる資源が流出し，激しい衰退に直面した。産業構造の再編は階層分解を拡大し，それを空間的に反映させた。中産階級は郊外に流出した。都心部は新たに形成された管理職・専門職人口による占有が進み，インナーエリアでは不安定化した雇用形態の人口が集中した。S.S.フェインスタインらが指摘したように，政府のプログラムは開発機能にシフトし，ロンドンのドックランズ再開発，ニューヨークのバッテリーパーク再開発に典型化される大規模なプロジェクトを通じて世界都市化，情報都市化を追求した（Fainstein,1994)。政府は階層分解を緩和する再分配機能を持った施策を縮小し，都市の分極化に拍車をかけた。

> 「ロンドンの都心では住宅が150万ポンドで取り引きされた。同時に3万人のホームレスの存在が公的に認定され，1万人以上が不法占拠を行っている。——ニューヨークの5番街ではトランプタワーの住宅が1000万ドルで取り引きされた。同時に6～7万人が路上に生活し，公共住宅では35,000世帯が不法同居の状態にある」（Harloe et al,1992,175)。

M.カステルは情報都市を説明するために，“フローの空間”と“場所の空間”を対置させる概念装置を提案している（Castells,1989)。“フローの空間”とは世界の中心都市間のコミュニケーション・フローを情報テクノロジーで連結し，グローバルなコントロール能力を装備する無機的な空間である。“場所の空間”は特定のコミュニティの固有性に基づく有機的な空間である。M.カステルによれば，“フローの空間”は完全に組織されているのに比べ，“場所の空間”はバラバラの存在であり，そこにコミュニティの運動が展開され，“ローカル・ユートピア”が建設されたとしても，“部族主義”の限界があり，“フローの空間”は“場所の空間”を制圧するようになる。ロンドンとニューヨークの都心は結合して力を発揮するのに対し，それぞれのインナーエリアのコミュニティは分裂して無力化していく。とくにニューヨークでは1980年代に大量の移民が流入したことから，人種・民族ごとに個別にコミュニティ形成が進んだ。ノンプロフィット住宅は“場所の空間”に基礎を据える非営利組織の運動である。そのフラグメントな性格は世界都市，情報都市の中ではいっそう際立って現われてくる。

M.モスとS.ルドウィグによるニューヨークのメディアに関する分析によれば，“フローの空間”の構成員は全員がニューヨーク・タイムズなどのメジャー新聞を読み，情報テクノロジーによって世界の中心都市と結びつき，あらゆる情報を常に共有している。“場所の空間”の居住者はニューヨーク・タイムズよりはコミュニティ新聞を

読み，人種・民族別に編成されたテレビ・ラジオから情報を得る。ヒスパニック系のコミュニティでは，スペイン語の新聞が流通し，FMラジオからはサルサが流れる。黒人コミュニティは黒人向け番組にテレビ・ラジオのチャンネルを合わせる。日刊新聞に限ってみても，ニューヨークでは黒人・中国人・ギリシャ人・ヒスパニック系・イタリア人・韓国人・ポーランド人・ロシア人を対象とした種類がある。週間のコミュニティ新聞は46種類が発行されている。“場所の空間”では情報さえ共有されていない状況がうかがえる（Moss & Ludwig,1991)。

では，ノンプロフィット住宅はフラグメント性の矛盾をどのように乗り越えていけるのか。それが福祉国家の枠組みのもとでの社会運動の再現を意味しないことは明らかであろう。非営利組織は階級関係だけに問題を還元することなく，コミュニティごとの多元主義的な価値前提を保ち，同時により広く社会的な文脈に接合し，政治的影響力を高め，住宅の新たな社会システムを構想していく方向性が求められている。

第1は，“場所の空間”と“場所の空間”のネットワークの編成である。あるコミュニティが黒人の問題に取り組み，別のコミュニティが女性の問題を対象化しているとしても，多数のコミュニティが互いに価値前提の差異を認め合ったうえで，コミュニティの境界を越えて連帯していく必要がある。NFHA，コミュニティ開発全国会議，低所得者住宅連合などの役割は重要性を高めるであろう。これらの全国レベルの組織だけでなく，地域レベルにおける非営利組織の連帯を支える組織の役割もいっそう重要になるであろう。M.ストーンは

> 「コミュニティ・ベーストのプロジェクトはコミュニティの枠組みの中で達成することができる。しかし，社会的な資源の配分の問題はコミュニティ・レベルでは解決できない」

と指摘する（Stone,1993,304-5)。R.フィッシャーとJ.M.クリングは「世界都市の政治・経済と空間構成は，互いにアーチを架ける密着した運動の出現に対して構造的なバリアを装っている」と述べ，「コミュニティの良心にそれ自身を越えさせること」が課題になると指摘している（Fisher & Kling,1989,206)。

第2は，“フローの空間”の資源を“場所の空間”に振り向ける戦略である。組織された“フローの空間”がフラグメントな“場所の空間”を一方的に制圧している現状を突破し，“場所の空間”は連帯して“フローの空間”の資源に働きかける必要がある。アメリカでは公共，民間セクターの資源を非営利組織に結合していくシステムとしてハウジング・パートナーシップが形成されており，その充実は重要な課題である。E.G.ゴエツは地方政府によるCDCへの支援の現状を分析し，CDCのネットワークは一定の政治力を持ち始め，パートナーシップの形成のための住宅政策のあり方に影響を与え始めたと指摘している（Goetz,1992)。リンケージ，住宅トラスト・ファンドなどは都心部の開発利益をノンプロフィット住宅に投入する仕組みをつくり出し，“フローの空間”の資源を“場所の空間”にダイレクトに結びつける手法があり得ることを表現している。

6．レッスン？

イギリス・アメリカにおけるノンプロフィット住宅の経験は日本の状況に何を示唆しているのか。最後に，ごく簡単にコメントしておきたい。日本では住宅の選択肢は非常に乏しい状態にある。戦後の住宅政策は市場機構に依拠した持家所有の促進，政府介入による公共住宅の供給を進めてきた。しかし，それが今日に至って限界を露呈し始めたことは周知のとおりである。持家所有のコストは上昇し，公共住宅の衰退は著しい。市場の中で商品化された住宅を個人的に購入する，あるいは政府による救済を待ち望む以外に問題を緩和する方法はなく，それさえも期待できない状況が現れている。住環境は全体的に市場原理のもとで翻弄（ほんろう）され，政府の対応は問題の規模に追いついていない。そこに何らかの展望を求めるときに，サード・アームへの注目は新たな枠組みの契機を生み出す可能性を備えているように思われる。

一方，住民参加の住宅・まちづくりが展開され，一定の経験が蓄積されてきた。民間の非営利組織の設立を指向する動きも現れている。コミュニティの自発性に基づく多彩なプロジェクトの成果が各地から報告されるようになってきた。これをノンプロフィット住宅の育成に結びつけていくとすれば，さしあたり次の5点に注目しておく必要があるだろう。

第1は，＜サード・アーム＞の領域の発見である。HA・CDCは＜政府＞のプログラムが十分にカバーできず，＜市場＞が適切に作動しない問題にターゲットを定め，それ自身の根拠をつくってきた。根拠がなければ成長はあり得ない。日本においても，インナーエリアの住環境整備，高齢者の住宅改善，特別のニーズへの対応，集合住宅の建て替えなど，既成システムだけでは対処できず，かつコミュニティの自発性が期待される領域が広がっていくように思われる。持家と賃貸住宅が分断されている現状は，非営利の新たなテニュアの開発を要請するであろう（住田,1991)。またHA・CDCが低所得者への住宅供給，荒廃化した近隣の再生，ホームレスの救済など，“ハード・コア”の領域にこだわってきたことに注意しておきたい。非営利組織はプロジェクトが“可能”な場面だけでなく，むしろ“必要”な場面に根拠を据えてきたことが分かる。

第2に，「民間」の「独立」した「非営利」の「法人」組織の存立のための税制を含めた制度的基盤の準備がや

はり重要である。これがあってはじめて非営利組織は“少数事例”の範囲を超えた明確な“セクター”の形成が可能になる。また，イギリス・アメリカ両国において，HA・CDCだけでなく，「公益的組織」と「互助的組織」に大別される多様な組織形態が活動目的に応じて選択可能である点が注目されよう。

第3は，非営利組織の基本構成である。近隣居住者を含む意志決定部門にプロのスタッフ部門を合体することで，非営利組織はコミュニティの意志を尊重したプロジェクトを自力で実施できる能力を装備する。日本における「まちづくり協議会」などは，意向は表明できても，プロジェクトの最終的な意志決定と実行は行政にゆだねざるを得ない。まちづくりを支援するプロは，コミュニティの意向を尊重しているとしても，行政との契約関係が法的に優先される。協議会自身がプロをスタッフとして雇用し，継続的に活動できれば，非営利組織に近い構成が可能であるように思われる。

第4に，ハウジング・パートナーシップの形成における従来の公共・民間セクターの役割を見直す必要性が高まるであろう。公共セクターはそれ自身がプロジェクトを手がけるのではなく，非営利組織の活動のための環境条件のアレンジに，新しい機能を設定するようになった。“イネイブラー”の概念は示唆に富んでいる。日本の自治体，公社・公団，公庫は，非営利組織を支援する役割を果たせるであろうし，住宅供給のための補助を非営利組織に投入していくことが考えられる。民間セクターの活用とは，利潤を追求できる場面に市場利子率の資本を自由に動かすことではない。低コストの資本を社会的な目的に連結するための制度的な仕掛けを用意することである。パートナーシップの技術的側面に関しては，現時点ではイギリスの“単線型”よりもアメリカの“複線型”システムにみるべきものが多い。

第5は，運動としての戦略である。日本の住宅・まちづくりは，<要求型><参加型>運動の経験をへて，ようやく<事業型>の新しい回路の創出に取り組む段階を迎え始めている（広原,1992)。この運動が成長し，コミュニティごとの多元的な固有性を維持すると同時に，フラグメントな行動にとどまらず，より広く社会的な文脈に働きかけるためのネットワークに接合していく方向が望まれる。

イギリス・アメリカ双方ともに，ノンプロフィット住宅は19世紀からの伝統がある。イギリスでは最初のHAは13世紀に存在していたといわれている。アメリカではコミュニティの自発的な行動こそが歴史をつくってきた。これに比べて，日本では非営利組織の伝統がなく，ノンプロフィット住宅は文化的に根づかないという見方がある。しかし，この見解は一定の妥当性を含んでいるとしても，一面的であるように思われる。大正期の住宅政策は住宅組合の成長を促し，配当制限住宅会社の活動を展開していく構想を持っていた。この歴史を思い出すことは意義がある。それが戦時期の混乱をへて，いつのまにか忘れ去られ，市場商品の持家と政府救済の公共住宅だけに選択肢が限定されてしまった点に問題がある。日本にサード・アームの発想が無かったわけではない。また近年では，環境，福祉，海外支援などの領域に多彩な非営利組織が急速に台頭したことは，よく知られているとおりである。日本においても自発的な非営利組織は確実に成長に向かっているとみられる。この動きが住宅に及ぶかどうかを問題にすべきであろう。住民参加の住宅・まちづくりが発達してきたことは確かであり，これを非営利組織の住宅供給に飛躍させる方向が求められている。

ノンプロフィット住宅はそれ自体の内容に注目すべき価値がある。しかし，より重要なのは，その発展は住宅供給のシステム全体の再編に深く関連していることである。福祉国家が定式化した住宅政策は，広範な合意に基づいていた。それが揺らいできた現代にあって，新保守主義は新しい理念型を提出するには至らなかった。今日のノンプロフィット住宅の台頭は，そこにひとつの突破口を提供する意味を持っている。ノンプロフィット住宅だけでは住宅の問題のすべてに対応できないことは明らかである。しかし，その存在と成長はシステム全体のダイナミクスに影響を及ぼしていくと考えられる。日本にノンプロフィット住宅を構想していくとすれば，イギリス・アメリカの経験は確かに参考になるであろう。しかし，その技術・制度だけに関心を集中するのではなく，むしろ同時代の世界に生じている住宅の社会システムの全体的な変動に注意を払っていくスタンスが大切であるように思われる。

<引用文献>

内田勝一.1993.「都市政策と住宅法制」.原田純孝ほか編『現代の都市法　ドイツ・フランス・イギリス・アメリカ』.東大出版会

鈴木浩ほか.1993.『イギリスにおける地域住宅政策の展開に関する研究』.住宅総合研究財団

住田昌二.1991.「戦後住宅供給政策の検証と展望　欧米との政策比較を通じて」.研究年報第18号.住宅総合研究財団

成田孝三.1992.「大都市のリストラクチャリングとリンケージ政策」.植田政孝編『現代大都市のリストラクチャリング』.東大出版会

日本住宅総合センター.1994.『欧米諸国の大都市における戦略的な住宅供給計画に関する調査報告書　アメリカの州及び自治体における総合的住宅戦略について』

J.ハバーマス.丸山高司ほか訳.1987.『コミュニケイション的行為の理論（下）』.未来社.（原著1981年，未見）.

平山洋介.1993.『コミュニティ・ベースト・ハウジング　現代アメリカの近隣再生』.ドメス出版

広原盛明.1992.「現代市区改正事業論　まちづくりと住宅づくりの連携を通して」.都市計画，No.178.

松井誠司.1991.「グラスゴー家賃ストライキ」.早川和男編『住宅人権の思想』.学陽書房

Balchin, P.N. 1989. *Housing Policy an Introduction : Second Edition*. London and New York : Routledge.

Ball, M. 1988. "Housing Provision and Comparative Housing Research." In *Housing and Social Change in Europe and the USA*, edited by M. Ball, M. Harloe, and M. Martens. London and New York : Routledge.

Barnekov, T., R. Boyle, and D. Rich. 1989. *Privatism and Urban Policy in Britain and the United States*. Oxford:Oxford University Press.

Best, R. 1991. "Housing Associations : 1890-1990." In *A New Century of Social Housing*, edited by S. Lowe, and D. Hughes. Leicester : Leicester University Press.

Birchall, J. 1988. *Building Communities the Co-operative Way*. London : Routledge and Kegan Paul.

Bramley, G. 1993. "The Enabling Role for Local Housing Authorities." In *Implementing Housing Policy*, edited by P. Malpass, and R. Means. Buckingham and Philadelphia : Open University Press.

Brooks, M.E. 1989. *A Citizen's Guide to Creating a Housing Trust Fund*. Washington, D.C. : Center for Community Change.

Bratt, R.G. 1989. *Rebuilding a Low-Income Housing Policy*. Philadelphia : Temple University Press.

———. 1994. "Community-based Housing : Strengths of the Strategy amid Dilemmas that Won't Go Away." In *The Affordable City : Toward a Third Sector Housing Policy*, edited by J.E. Davis. Philadelphia : Temple University Press.

Bruyn, T. and J. Meehan (eds.). 1987. *Beyond the Market and the State : New Directions in Community Development*. Philadelphia : Temple University Press.

Burrows, L., L. Phelps, and P. Walentowicz. 1993. *For Whose Benefit ? : The Housing Benefit Scheme Reviewed*. London : Shelter.

Carley, M. 1990. *Housing and Neighborhood Renewal*. London : Policy Study Institute.

Castells, M. 1983. *The City and the Grassroots*. Berkeley : University of Carifornia Press.

———. 1989. *The Informational City : Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*. Oxford : Blackwell.

Clapham, D., and K. Kintrea. 1992. *Housing Co-operatives in Britain : Achievements and Prospects*. Halow, Essex:Longman.

Clarkson, J. 1987. "From Organizing to Housing Development : It's Tough Wearing Two Hats." *Shelterforce*, 10(3).

Clay, P.L.1986. *Community Organizations as Housing Developers*. MIT Center for Real Estate Development Working Paper # 3.

Community Information Exchange.1990. *Founding Your Community Organization*. Washington, D.C. : the Exchange.

Cope, H. 1990. *Housing Associations : Policy and Practice*. Hampshire : Macmillan.

Council for Community-Based Development. 1989. *Expanding Horizons*. New York : the Council.

Crook, A.D.H. 1992. "Private Rented Housing and the Impact of Deregulation." In *Housing Policy in the 1990s*, edited by J.Birchall. London and New York : Routledge.

Davis, J.E. 1994a. "Introduction:Toward a Third Sector Housing Policy." In *The Affordable City : Toward a Third Sector Housing Policy*, edited by J.E. Davis. Philadelphia : Temple University Press.

———. 1994b. "Beyond the Market and the State : The Diverse Domain of Social Housing." In *The Affordable City : Toward a Third Sector Housing Policy*, edited by J.E. Davis. Philadelphia : Temple University Press.

Department of the Environment.1992. *Housing and Construction Statistics 1981-1991*. London : HMSO

Diacon, D. 1991. *Deterioration of the Public Sector Housing Stock*. Aldershot : Avebury.

Doling, J., J. Ford, and B. Stafford (eds.) . 1988. *The Property Owing Democracy*. Aldershot : Avebury.

Emms, P.1990. *Social Housing : European Dilemma?* Bristol : SAUS.

Fainstein, S.S. 1987. "Local Mobilization and Economic Discontent." In *The Capitalist City*, edited by M.P. Smith, and J.R. Feagin. Oxford : Blackwell.

———. 1994. *The City Builders : Property, Politics, and Planning in London and New York*. Oxford : Blackwell.

Fainstein, S.S., I. Gordon, and M. Harloe (eds.). 1992. *Divided Cities : New York and London in the Contemporary World*. Oxford : Blackwell.

Federal Financial Institutions Examination Councill. 1990. *Community Reinvestment Act : Performance Evaluation*. Washington, D.C. : the Council.

Fisher, R., and J.M. Kling. 1989. "Community Mobilization: Prospects for the Future." *Urban Affairs Quarterly* 25(2).

Forrest, R., and A. Murie. 1988. *Selling the Welfare State : The Privatisation of Public Housing*. London and New York : Routledge.

Franck, K.A., and S. Ahrentzen (eds.). 1991. *New Households New Housing*. New York : Van Nostrand Reinhold.

Fromm, D.1991. *Collaborative Communities : Cohousing, Central Living, and Other New Forms of Housing with Shared Facilities*. New York : Van Nostrand Reinhold.

Goetze, R. 1987. *The Mutual Housing Association : An American Demonstration of a Proven European Concept*. Washington, D.C. : Neighborhood Reinvestment Corporation.

———.1992. "Local Government Support for Nonprofit Housing : A Survey of U.S. Cities." *Urban Affirs Quarterly*, Vol. 27, No.3.

Gramlich, E. 1991. *Comprehensive Housing Affordability Strategy : A Citizen's Action Guide*. Washington, D.C. : Center for Community Change.

Harloe,M.1988. "Towards a New Politics of Housing Provision." In *Housing and Social Change in Europe and the USA*, edited by M. Ball, M. Harloe, and M. Martens. London and New York : Routledge.

———. 1994a. *The Peoples' Home : Social Rented Housing in Europe and America*. Oxford and Cambridge : Basil Blackwell.

———. 1994b. "Social Housing : Past, Present and Future." *Housing Studies*, Vol.9, No.3

Harloe, M., P. Marcuse, and N. Smith. 1992. "Housing for People, Housing for Profits." In *Divided Cities : New York and London in the Contemporary World*, edited by S.S.

Fainstein, I. Gordon, and M. Harloe. Oxford : Blackwell.
Harloe, M., and M. Martens. 1990. *New Ideas for Housing : The Experience of Three Countries*. London:A Shelter Publication.
Hartman, C. 1986. "Housing Policies under the Regan Administration." In *Critical Perspectives on Housing*, edited by R.G. Bratt, C. Hartman, and A. Meyerson. Philadelphia : Temple University Press.
Heskin, A.D. 1983. *Tenants and the American Dream : Ideology and the Tenant Movement*. New York : Praeger.
Hills, J. 1991. *Unravelling Housing Finance : Subsidies, Benefits, and Taxation*. Oxford : Clarendon Press.
Jacobs, B.D.1992. *Fractured Cities : Capitalism, Community and Empowerment in Britain and America*. London and New York : Routledge.
Joint Center for Housing Studies of Harvard University. 1990. *The State of the Nation's Housing 1990*. Cambridge : the Center.
———. 1993. *The State of the Nation's Housing 1993*. Cambridge : the Center.
Jones, C. (ed.). 1993. *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London : Routledge.
Karn, V., and H. Wolman. 1992. *Comparing Housing Systems: Housing Performance and Housing Policy in the United States and Britain*. New York : Oxford University Press.
Keating, W.D., K.P. Rasey, and N. Krumholz. 1990. "Community Development Corporations in the United States:Their Role in Housing and Urban Redevelopment." In *Government and Housing : Developments in Seven Countries*, edited by W.V. Vliet. Newbury Park : SAGE Publications.
Keating, W.D., and N. Krumholz.1991. "Downtown Plans of the 1980s:The Case for More Equity in the 1990s : An Analysis of Linkage Policy in Three Cities." *Journal of the American Planning Association*, 57.
Kolodney, R. 1986. "The Emergence of Self-Help as a Housing Strategy for the Urban Poor," In *Critical Perspectives on Housing*, edited by R.G. Bratt, C. Hartman, and A. Meyerson. Philadelphia : Temple University Press.
Langstaff, M. 1992. "Housing Associations:A Move to Centre Stage." In *Housing Policy in the 1990s*, edited by J. Birchall. London and New York : Routledge.
Leonard, P.A., C.N. Dolbeare, and E.B. Lazere. 1989. *A Place to Call Home : The Crisis in Housing for the Poor*. Washington, D.C. : Center on Budget and Policy Priorities, Low Income Housing Information Service.
Low Income Housing Information Service. 1991. *Briefing Book : National Affordable Housing Act of 1990*. Washington, D.C. : the Service.
Malpass, P.(ed.). 1986. *The Housing Crisis*. London:Croom Helm.
———. 1990. *Reshaping Housing Policy : Subsidies, Rents and Residualisation*. London and New York : Routledge.
———. 1992. "Housing Policy and the Disabling of Local Authorities." In *Housing Policy in the 1990s*, edited by J. Birchall. London and New York : Routledge.
Marcuse, P. 1990. "United States of America." In *International Handbook of Housing Policies and Practices*, edited by W. V. Vliet. Westport : Greenwood Press.
Mayer, N.S. 1990. "The Role of Nonprofits in Renewed Federal Housing Efforts." In *Building Foundations : Housing and Federal Policy*, edited by D. DiPasquare, and L.C. Keyes. Philadelphia : University of Pensilvania Press.
———. 1991. "Preserving the Low-Income Housing Stock : What Nonprofit Organizations Can Do Today and Tommorow." *Housing Policy Debate*, Vol.2, Issue 2.
Mollenkopf, J.H., and M. Castells (ed.). 1991. *Dual City : Restructuring New York*. New York:Russell Sage Foundation.
Moss, M., and S. Ludwig. 1991. "The Structure of the Media." In *Dual City : Restructuring New York*, edited by J.H.Mollenkopf, and M. Castells. New York : Russell Sage Foundation.
National Congress for Community Economic Development. 1991. *Changing the Odds : The Achievements of Community-Based Development Organizations*. Washington, D.C. : the Congress.
Nenno,M.K.1990. "State and Local Governments : New Initiatives in Low-Income Housing Preservation." *Housing Policy Debate*, Vol.3, Issue 1.
Norman,A.1993. "Community Development in the Inner City." In *People in Cities : A Transatlantic Policy Exchange*, edited by R. Hambleton, and M. Taylor. Bristol : SAUS Publication.
Pecorella,R.F.1984. "Resident Participation as Agenda Setting : A Study of Neighborhood-based Development Corporations." *Journal of Urban Affairs*,6.
Peirce, N.R., and C.F. Steinbach.1987. *Corrective Capitalism : The Rise of Community Development Corporations*. New York : Ford Foundation.
Peirson, C.1991. *Beyond the Welfare State ?* Cambridge : Polity Press.
Pinto, R.R. 1993. *The Estate Action Initiative*. Aldeshot:Avebury.
Power, A.1993. *Holvels to High Rise : State Housing in Europe since 1850*. London and New York : Routledge.
Randolph, B.(ed.). 1992. *Housing Associations after the Act*. London : National Federation of Housing Associations.
Randolph, B. 1993. "The Re-Privatization of Housing Associations." In *Implementing Housing Policy*, edited by P. Malpass, and R. Means. Buckingham and Philadelphia : Open University Press.
Roistacher, E.A. 1984. "A Tale of Two Conservatives:Housing Policy under Regan and Thatcher." *Journal of the American Planning Association* 50 (Autumn) .
Sassen, S. 1991. *The Global City : New York, London, Tokyo*. Princeton : Princeton University Press.
———. 1994. *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks : Pine Forge Press.
Schwartz, D.C., R.C. Ferlauto, and D.N. Hoffman. 1988. *A New Housing Policy for America : Recapturing the American Dream*. Philadelphia : Temple University Press.
Smith, M.E.H. 1989. *Guide to Housing : Third Edition*. London : The Housing Centre Trust.
Sprague, J.F. 1991. *More Than Housing : Lifeboats for Women and Children*. Boston : Butterworth Architecture.
Stegman, M.A., and J.D. Holden. 1987. *Nonfederal Housing Programs : How States and Localities Are Responding to Federal Cutbacks in Low-Income Housing*. Washington, D.C. : Urban Land Institute.
Stevens, S. 1993. *Core Annual Statistics 1992-1993*. London : National Federation of Housing Associations.
Stone, M.E. 1993. *Shelter Poverty : New Ideas on Housing Affordability*. Philadelphia : Temple University Press.
Suchman, D.R., D.S. Middleton, and S.L. Giles. 1990. *Public/Private Housing Partnerships*. Washington, D.C. : Urban Land Institute.
Treanor, D. 1987. *Buying Your Home with Other People*. London: Shelter & National Federation of Housing Associations.
Vidal, A. 1992. *Rebuilding Communities : A National Study of Urban Community Development Corporations*. New York : Community Development Research Center.
Walker, C. 1993. "Nonprofit Housing Development:Status, Trends, and Prospects." *Housing Policy Debate*, Vol.4, Issue 3.
White, K., and C. Matthei. 1987. "Community Land Trusts." In *Beyond the Market and the State : New Directions in Community Development*, edited by S.T. Bruyn, and J. Meehan. Philadelphia : Temple University Press.
Widrow, W.1994. "Will All Tenants Win ?" In *The Affordable City : Toward a Third Sector Housing Policy*, edited by J.E. Davis. Philadelphia : Temple University Press.