

機関番号：16201  
 研究種目：若手研究(B)  
 研究期間：2008～2010  
 課題番号：20730211  
 研究課題名(和文) アメリカの住宅・コミュニティ開発政策における非営利組織の位置と役割に関する研究  
 研究課題名(英文) A Study of the Role and Position of Nonprofit Organizations in the Housing and Community Development Policy in the United States  
 研究代表者  
 岡田 徹太郎 (OKADA TETSUTARO)  
 香川大学・経済学部・准教授  
 研究者番号：80314897

研究成果の概要(和文)：本研究は、アメリカの住宅・コミュニティ開発政策における非営利組織の位置づけと役割を明らかにすることを通じて、政策体系の全体像を解明することを目的とした。非営利組織に対するヒアリング調査と、これら非営利組織が手掛けたプロジェクトの実地調査を行ない、営利追求と異なる動機を有する非営利組織の行動原理を明らかにした。本研究は、政府介入のあり方の是非をめぐる学術的な議論を深めることに貢献した。

研究成果の概要(英文)： The purpose of this research is to explore practical and workable systems of housing and community development through investigating the role and position of nonprofit housing developers in the United States. I have clarified the behavior of the activities of nonprofit housing developers through interviewing several nonprofit housing developers and investigating its ongoing projects. It has significant influence on academic arguments regarding government intervention in markets.

## 交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	800,000	240,000	1,040,000
年度			
年度			
総計	3,300,000	990,000	4,290,000

研究分野：財政学

科研費の分科・細目：経済学・財政学・金融論

キーワード：アメリカ、住宅政策、コミュニティ開発、非営利組織、公民パートナーシップ

## 1. 研究開始当初の背景

(1) 人間にとって基本的な要素である住環境を保障するということは、どの国においても重要な政策課題であるが、アメリカにおいても例外ではなく、それは住宅・コミュニティ開発政策として展開されるものである。

近年の学界における研究は、1980年代以降の、アメリカ的な市場の論理の強まりから、政府介入の弊害を強調し、各種の制度改革が「市場との競合回避」という目標をもって行なわれてきたことのみに着目し、各政策領域

からの撤退を示すものと断じてしまう傾向がある。

しかしながら、政府介入と民間市場との競合を回避しようとする試みは、実際には、政府の撤退をもたらしたのではなく、特定補助金や規制政策などの直接的な政策手段から、包括補助金や租税優遇措置などの間接的な政策手段へ転換せしめただけである(渋谷博史監修、シリーズ『アメリカの財政と福祉国家』全10巻、2006～2007年)。

このような間接的な政策手段、すなわち包

括補助金や租税優遇措置は、大量に民間資金を取り込むインセンティブをもつものとして設計されているため、もはや、財政統計に表れる直接的な歳出・歳入規模をみるだけでは、真の政策効果を測ることはできなくなっている。このような国家は、しばしば、「隠れた福祉国家 (Hidden Welfare State)」とも呼ばれる (C. Howard, *The Hidden Welfare State*, Princeton University Press, 1997)。

アメリカにおける住宅・コミュニティ開発政策は、他の先進資本主義諸国と比較すると、できるだけ市場経済の機能を阻害しないような、極めて特徴的な仕組みを伴っている。たとえば、民間営利企業や投資家が、公民パートナーシップのパートナーとして、低・中所得層向けの住宅建設あるいは衰退地域のコミュニティ開発に参加できるような枠組みとなっているのである。

(2) もっとも、営利企業が引き受けるのは、比較的“良質な”貧困・衰退地域だけである。営利企業が進出をためらうような、支援困難で限界的なコミュニティを支えるのは、現在では、間接的な政策手段に依りながら活動する非営利組織 (nonprofit organizations) である。これまでの研究によって、これらの非営利組織が、住宅・コミュニティ開発政策のなかで重要な役割を担いつつあることが明らかになっている。コミュニティ開発法人 (通称 CDCs: Community-based Development Corporations) に代表される、住宅・コミュニティ開発専門の非営利開発法人が、包括補助金制度や租税優遇措置制度によって与えられる公的資金およびこれらの制度が持つ強いインセンティブによって取り込まれた民間資金をミックスさせ、支援が困難なコミュニティを支えているのである (岡田徹太郎「アメリカ住宅政策と低所得層への住宅保障」, 渋谷博史・C. ウェザーズ編『アメリカの貧困と福祉』日本経済評論社, 2006年)。

(3) このように営利企業と非営利開発法人に明白な差異があるとしても、それでは、非営利開発法人が、一様に、限界的なコミュニティの再開をを引き受けているといえるかどうかについての疑問は残る。ここに、本研究を着想するに至った経緯がある。一口に非営利組織といっても、その活動に重要な差異がある可能性が高い。それは、非営利開発法人が、政策的なインセンティブを活用して政策目的に適用社会事業を行なっているのか、それとも、実は、経済的なインセンティブそのものに突き動かされて経済活動をしているのかという差異である。

(4) そこで、非営利開発法人のミクロ的な行動に関する調査研究によって、第一に、どのように資金を調達し、第二に、何を原動力 (motive) として活動しているのかを解き明かさなければならない。この問題を明らかに

してこそ、ミクロ・マクロの両面から、住宅・コミュニティ開発を支える政策体系の全体像を明らかにすることができる。

## 2. 研究の目的

(1) 本研究は、まず、アメリカの非営利開発法人に対するヒアリング調査や貧困・衰退地域の実地調査を通じて、これらの組織の資金の流れがどのように組み立てられているか、どのように活動方針が立てられているかを明らかにし、その政策効果を分析する。

特に、サンフランシスコ・ベイエリア地域での、非営利の住宅・コミュニティ開発法人の活動、貧困・衰退地域の実態、補助金と民間資金の流れなどについて克明に解明を進める。対照的ともいわれる現地の2つの非営利開発法人、BRIDGE と EBALDC を取り上げ、これらに対するヒアリング調査と、これらの組織が行なった再開プロジェクトに対する実地調査を行なう。

(2) BRIDGE は、ほぼ営利企業と変わらない規模、専門家、資金力、実績などを持つ、アメリカを代表するもっとも大規模な非営利開発法人のひとつであるが (Bridge Corp. *Annual Report*)、被用者報酬の高い分配にみられるように、その活動は経済的インセンティブに直接ひきつけられている可能性が高い。高い被用者報酬を維持しようとするれば、最貧困地域を避け、良質な貧困地域を選別する動機となる。それに対し、EBALDC は、同地域のもっとも代表的な CDC のひとつであり、理事はコミュニティの代表によって構成され、文字通り、地域に根ざした (Community-based な) 開発 (Development) を行なう法人 (Corporation) と呼ばれている (<http://www.ebaldc.org/>)。EBALDC が政策メカニズムを活用する動機は、利益を伴わない社会事業の資金調達手段に限定されている可能性が高い。

(3) すなわち、政策的に付与されたインセンティブの効果は、一律ではなく、それぞれの非営利開発法人の行動原理にも依存する。本研究はこのような性格の異なる非営利開発法人の活動を詳細に調査にすることによって、どのような組織が、どの程度の貧困・衰退地域を支える主体となりうるのか検証する。そして、政策的フレームワークの俎上にある、それぞれの非営利開発法人の位置づけと役割を解明することを通じて、住宅・コミュニティ開発政策の全体像を明らかにする。

(4) 多くの研究が、マクロ経済データや文献によってこの問題にアプローチするのは異なり、実際に、非営利開発法人に対するヒアリング、貧困・衰退地域での実地調査によって、非営利組織の資金の流れや行動原理を解明しようとする本研究は極めて独創的であるといえる。

アメリカの非営利開発法人は、現在では、インナーシティの再開発を積極的に担い、再開発計画の作成・提案から、実際の再開発物件の取得や再開発地区に対する事業、さらに事業後の運営・メンテナンスまでをこなすほど重要な役割を担っている。政府介入のあり方の是非をめぐる学術的な議論がさかんになるなかで、一見「隠れた」存在でありながら、政策的な枠組みのなかで活動する非営利組織への財政資金や民間資金の流れ、およびその原動力 (motive) を明らかにすることは非常に高い学術的な価値を有するものとなる。

本研究は、強まる「市場の論理」に対し、異なった論理で動く非営利開発法人の活動実態を解明することを通じて、それに包摂されるコミュニティのあり方、現実のアメリカ経済社会の維持・発展に関するメカニズムを明らかにする。その結果は、アメリカに限らず、広く政府介入のあり方の是非をめぐる学術的な議論に波及する意義深い効果を持つ。

### 3. 研究の方法

(1) 研究の核は、アメリカでの現地調査であった。平成 20 年 (2008 年) 8 月～9 月の約 6 週間にわたって、サンフランシスコ・ベイエリアで、非営利開発法人へのヒアリング調査、および非営利開発法人が手掛けたプロジェクトに対する実地調査を行なった。アメリカでの調査研究は、カリフォルニア大学バークレー校の研究プロジェクト The Berkeley Program on Housing and Urban Policy との連携によって遂行した。

日本国内では、渋谷博史監修・シリーズ『アメリカの財政と福祉国家』全 10 巻 (2007 年 4 月全巻刊行) で達成されたアメリカ研究プロジェクトの成果を踏まえながら、アメリカ研究を担う若手研究者とともに研究会を開催し、意見交換を行なうことによって研究を進めた。

(2) 住宅・コミュニティ開発資金の流れや、非営利開発法人の行動原理を効果的に明らかにするためのヒアリング調査や実地調査を主たる研究方法とした。調査については、まず、対象とする非営利開発法人の活動に関する文献調査など基礎調査を済ませ、これに加えて、ヒアリング調査およびプロジェクト実地調査を行なった。

(3) アメリカ現地調査を実施した期間 (2008 年 8 月～9 月の約 6 週間)、カリフォルニア大学バークレー校の客員研究員となることによって、効果的に研究を進める体制を構築した。

(4) アメリカ・カリフォルニア大学での研究協力者は John Quigley 教授である。同教授は、当該分野の研究における第一人者であるとともに、同校の研究プログラム The

Berkeley Program on Housing and Urban Policy を主宰する人物である。この研究プログラムに参画する研究者グループは、アメリカの住宅・コミュニティ開発に関する第一線の研究を行っており、民間や政府のコミュニティ開発組織との連携も深く、効率的に研究を進めるための十分な支援を受けることができた。

(5) 日本国内においては、シリーズ『アメリカの財政と福祉国家』全 10 巻を共に執筆した若手研究者、関口智・立教大学准教授 (アメリカの税制)、吉田健三・松山大学准教授 (アメリカの年金)、根岸毅宏・國學院大学准教授 (アメリカの福祉改革)、木下武徳・北星学園大学准教授 (アメリカの民間福祉) らと、それぞれの専門領域に関する情報を相互に交換・共有することを通じて相補的に研究を進めた。加えて、渋谷博史・東京大学教授、今井勝人・武蔵大学教授、岡本英男・東京経済大学教授らの助言を受けた。

### 4. 研究成果

(1) 平成 20 年度 (2008 年度) の研究の核は、アメリカでの現地調査であった。このアメリカ現地調査の事前作業として、5 月下旬の日本地方財政学会の場を利用して国内研究協力者と研究打ち合わせ、6 月の研究会及び打ち合わせ、そして続く 7 月に、渡米前の事前調査研究に基づく研究発表を行なうなど、入念な準備を行なった。そのうえで、8 月から 9 月の約 6 週間にわたって、サンフランシスコ・ベイエリアで、非営利開発法人へのヒアリング調査、および非営利開発法人が手掛けたプロジェクトに対する実地調査を行なった。アメリカでの調査研究は、カリフォルニア大学バークレー校との連携によって遂行した。この調査研究は、非営利組織の財務資料を入手し、組織とプロジェクトの事情を明らかにする意義深いものとなった。渡米後は、10 月の研究協力者との研究会で調査研究の成果発表を行ない、翌週の日本財政学会で、成果について意見交換を行なった。この調査研究による成果は、2009 年 3 月、非営利組織の役割を政府との関係を位置づけながら明らかにする、極めて重要性の高い論文「アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクト～サンフランシスコ・ベイエリアにおける非営利組織と政府の役割～」をワーキングペーパーとしてまとめることができた。

(2) 平成 21 年度 (2009 年度) に入ってから、5 月 31 日の日本地方財政学会 (関西大学) において、前年度の研究成果の報告となる学会報告「アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクトにおける非営利組織と政府の役割～サンフランシスコ・ベイエリアの事例を中心として～」を行ない、国内研究者との意見交換を行なった。平成 21 年度の研究の

核も、アメリカでの現地調査であったが、このアメリカ現地調査の事前作業として、7月に研究会及び打ち合わせを行なうなど、入念な準備を行なった。そのうえで、8月末から9月初めの7日間にわたって、サンフランシスコ・ベイエリアで、非営利開発法人へのヒアリング調査、および非営利開発法人が手掛けたプロジェクトに対する実地調査を行なった。アメリカでの調査研究は、カリフォルニア大学バークレー校との連携によって遂行した。この調査研究は、非営利組織の資料を入手し、インタビューを行なうなど、組織とプロジェクトの実情を明らかにする意義深いものとなった。渡米後は、11月の研究協力者との研究会で調査研究の成果を発表し、意見交換を行なった。この調査研究による成果は、2010年4月、住宅開発非営利組織の財務内容と組織形態を明らかにする、極めて重要性の高い論文「サンフランシスコ・ベイエリアの非営利開発法人 ～財務諸表にみる非営利法人の姿～」をワーキングペーパーとしてまとめることができた。これに加えて、関連する比較研究として、「テキサス州ダラス地域における低所得者向け住宅の供給と非営利組織」という研究ノートの草稿もまとめることができた。

(3) 平成22年度(2010年度)の研究の核も、アメリカでの現地調査であった。研究を遂行するための準備作業として、4月および6月に研究会及び打ち合わせを行なうなど、入念な準備を行なった。9月上旬の7日間にわたって、カリフォルニア大学バークレー校のAndrew Barshay教授及びJin Murakami研究員と研究に関わる意見交換を行なった。加えて、同大学Steven Vogel教授の主宰する研究会に出席した。さらに、サンフランシスコ市内の住宅・コミュニティ開発非営利組織に対するインタビューを行ない、住宅・コミュニティ開発に関する実地調査を行なった。この調査研究は、非営利組織の資料を入手し、インタビューを行なうなど、組織とプロジェクトの実情を明らかにする意義深いものとなった。渡米後は、10月の研究協力者との研究会で夏期調査研究の成果を総括し、意見交換を行なった。

(4) 本科研費による研究成果は、平成22年度(2010年度)、いくつかの研究論文として刊行された。第一に、「アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクト～サンフランシスコ・ベイエリアにおける非営利組織と政府の役割～」渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家I』昭和堂、2010年6月であり、第二に、「テキサス州ダラス地域における低所得者向け住宅の供給と非営利組織」『香川大学経済論叢』第83巻、第1・2号、2010年9月であり、第三に「サンフランシスコ・ベイエリアの非営利開発法人～財務諸

表にみる非営利組織の姿～』、『都市問題』、東京市政調査会、第101巻、第10号、2010年10月である。

以下、これら研究業績の概要を簡潔に示そう。第一に、アメリカにおいては、低所得層のための住宅・コミュニティ開発は、直接的な財政支出によらず、間接的な租税優遇措置や低利融資といった政策的インセンティブを利用する民間団体が支えており、なかでも、限界的で、支援困難なコミュニティを支えるのは、非営利組織(nonprofit organizations)である。第二に、非営利組織は寄付金や補助金などの無償資金を頼りにしているが、そのうち寄付金については、多少なりとも資金提供者の意思が反映されており、加えて、資金集めのための事業に奔走しなければならない実態があることを指摘した。第三に、アメリカの非営利組織では、直観に反して、幹部職員や従業員に高額報酬が設定されていることが多い。しかしながら、その高額報酬も、優秀な人材登用の観点から一定の合理性があり、加えて、透明性が確保されていれば、社会的な役割の高さに照らして、相応の報酬を社会が受容していることを指摘した。

非営利組織は、一般的に無償ボランティアの延長線のような存在であるとのイメージが持たれがちであるが、アメリカの非営利組織は、その主たる事業を成立させるために、人事面や財務面での戦略的な活動が必要であり、それは営利企業の組織形態に比肩する特徴を有している。これらの研究成果の意義は、日本における非営利組織に対する世俗的な理解を一新するところにあった。それは、日本における特定非営利活動法人(NPO法人)のあり方にも重要な示唆を与えるものとなる。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計2件)

- ① 岡田徹太郎「サンフランシスコ・ベイエリアの非営利開発法人～財務諸表にみる非営利組織の姿～」、『都市問題』、東京市政調査会、査読有、第101巻、第10号、2010年、pp. 105～117.
- ② 岡田徹太郎「テキサス州ダラス地域における低所得者向け住宅の供給と非営利組織」、『香川大学経済論叢』、査読無、第83巻、第1・2号、2010年、pp. 99～110.

〔学会発表〕(計1件)

- ① 岡田徹太郎「アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクトにおける非営利組織と政府の役割～サンフランシスコ・ベイエリアの事例を中心として～」、日本地方財政学会第17回大会、関西大学、2009年5月31日

〔図書〕(計1件)

- ① 岡田徹太郎「第6章 アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクト ～サンフランシスコ・ベイエリアにおける非営利組織と政府の役割～」, 渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家 I』, 昭和堂, pp. 219-244.

〔その他〕

ホームページ等

<http://www.ec.kagawa-u.ac.jp/~tetsuta/>

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

岡田 徹太郎 (OKADA TETSUTARO)

香川大学・経済学部・准教授

研究者番号 : 80314897