

## 第4章 コミュニティーに対する政府の施策

### 第1節 地方団体のコミュニティ政策

#### 1 地方団体と連邦・州

州法等により規定されているわけではないが、一般的に地方団体は、管轄内のコミュニティに対する政策を定める責任を有することは当然とされ、連邦や州政府は、法令等に基づく連邦または州政府の事業（連邦史跡登録制度(National Register of Historic Places)に登録されたコミュニティの建造物など）が履行されない限り、地方団体の政策に口を出すことはできない。

#### 2 地方団体とコミュニティとの関係－歴史

地方団体は、そのほとんどが「コミュニティ連絡事務局」（名前はそれぞれ異なっている）を構えており、コミュニティの問題や課題を取り扱っている。中には、政府とコミュニティの「半官半民」的な役割を担っているところもある。

前述のとおり、過去数十年のコミュニティ組織化(Community Organizing)の段階においては、多かれ少なかれコミュニティと権力構造（その中には地方団体も含む。）とは、敵対する関係であったと考えられる。コミュニティは協議会を作り、お互いに結びつき、労働組合など他の組織と連携を進めながら、政治的な影響力を強め、政府や経済界を活用してきた。これは、都市内部に貧困を抱えるコミュニティと同様に中流階級の郊外型コミュニティにもいえることであった。

しかしながら、現在の地方団体においては、コミュニティと激しく抗争する考え方はまったく重要視されていない。逆に、ほとんどの地方団体では、いまやコミュニティ協議会をさまざまな形で積極的に支援する役割を担っている。それは、初期形成の支援からコミュニティ協議会活動の市のウェブサイトによる宣伝まで幅広い。

地方団体のウェブサイトには、コミュニティ協議会を設立するメリットが詳述されており、とりわけ住民たちの中に社会資本を築き上げる価値が強調されている。地方団体に設置されているコミュニティ連絡事務局では、コミュニティ協議会の設立準備や維持管理のためのさまざまな支援の受付を行っている<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup>皮肉なことには、この連絡事務局は、ソール・アリンスキー氏のような初期のコミュニティの組織者が担っていた機能と同様の機能を担っている。ソール・アリンスキー氏自身は、持たざる者が「権力」と戦うことを支援したわけで、いまや「権力」が「権力」と戦うためにコミュニティ協議会を支援していることになる。

### 3 地方団体のコミュニティーに対する支援

地方団体の提供する一般的な支援は下記のようになっている。

- (1)新しいコミュニティー協議会が設立された際の、境界線を創設する支援（時にコミュニティー同士が境界線をめぐって対立しており、地方団体はその仲介を行う。）
- (2)コミュニティーの目標を明確化し優先順位をつけることの支援
- (3)会議のための自由な場所の提供
- (4)創設段階の団体に対する、より組織が確立している団体との仲介
- (5)会議の運営の支援

地方団体のウェブサイトには、コミュニティー協議会の形成についての情報が掲載されている（下記参照）が、これらは、ソール・アリンスキー氏など初期のコミュニティーの組織者により提唱された「コミュニティーの形成」(Community Building)の考え方と全く同じであるといえよう。

- (1)目標を明確化し優先順位を付与せよ。
- (2)コミュニティー協議会の境界線を確立せよ（大きすぎてはいけない）。
- (3)コミュニティー内のすべての人の話を聞け。
- (4)コミュニティーの資産を評価し、計画の段階で活用せよ。
- (5)メンバーに委任せよ（地元の人を使い、地元の人をリーダーにする）。
- (6)目標達成のためにすばやく対応し、成功の感覚を植え付けよ。
- (7)すべての活動を通じて社会資本を形成せよ。コミュニティーの祝祭やイベントを計画せよ。

現在のコミュニティー協議会が、先駆者のように、地方団体にとっては決して口当たりのいいものではない目標に向かって最終的に動く可能性（たとえば、地方団体にとっては好ましい開発に反対して闘争することや、地方団体のサービスの改善や追加を要求するなど）は、これらの地方団体のウェブサイトを見る限りにおいては感じることはできない。

しかし、一方で、「大衆は統治の複雑性など理解できず、統治から彼らを遠ざけ、政府に仕事をやらせておけばいいのだ」という伝統的なテクノクラートのスタンスでもない。少なくとも文面上は、地方団体は、コミュニティー組織を真摯に促進し支援しているといえる。

ある意味では、「異議を唱える者の吸収(Co-opt Dissent)」の試みであるという者もいる。言い換えれば、コミュニティー協議会を（その形成や維持管理において）住民の手から引き離し、コミュニティー協議会を多かれ少なかれ地方団体のツールとして維持し、自発的な組織にさせないようにしている、という指摘である。

しかしながら、多くのコミュニティー協議会とその連合体は、自らの影響力の大きさを認識しており、政府によるそのような介入には抵抗するだけの力を備えている。

#### 4 近年のトレンド①ーリーダー研修

地方団体の中には、コミュニティー内の住民に対するリーダーシップ研修を支援しているところや、コミュニティーの組織の能力を強める試みを行っているところもある。

地方団体は、このような支援を直接的に行うところもあれば、どちらかといえば、コミュニティー基金やコミュニティー形成(Community Building)を支援するために設立された仲介者などと連携して行っているところもある(後者の方が一般的である)。

たとえば、インディアナ州インディアナポリスでは、3つの全国規模のファンデーションの支援を受けて、「コミュニティー育成事業(Community Empowerment Initiative)」の指揮をとっている。これは、コミュニティーの住民に対するリーダーシップ研修やコミュニティーの事業を支援する有給のコーディネーターを提供する事業である。この事業は、「市の問題について草の根の事業を促進するモデル」を作り、「コミュニティーの政治的リーダーの知識や影響力を強める」ことを意図された事業である。

#### 5 近年のトレンド②ーより大きな責任の委譲

地方団体の職員は、より資金等を要求し自分たちの目的とはそぐわない事業には反対してくるコミュニティー団体に対しては「甘やかされた子供」としばしば捉えがちであるが、多くのコミュニティー団体は、地方団体の政策問題に対して、建設的な行動をとる責任を望んでいることを強調してきている。

上述のインディアナポリス市では、教会・民間企業・NPOも含めた地元のコミュニティー団体が、公園管理のようなサービス提供を入札することを認める計画を実行している。

バージニア州リッチモンド市では、9つの指定された地区から選ばれたコミュニティーのリーダーが集まり市職員とともに、市の政策の優先順位について話し合いを行っている。ワシントン州シアトル市でも同様に地区の代表者が補助金の交付先を自らが決定している(後述)。

ノースカロライナ州のシャーロット市では、市の60のコミュニティーが市のための組織を形成している。コミュニティー計画は、実質的な住民の巻き込みにより作成され、市職員の支援を受けながら、コミュニティーは、その活動がその計画の下での一定条件になるように責任ある行動をとることが要求されている。この計画過程には「顧客フィードバックシステム

(Customer Feedback System)」が大きな役割を果たしていると言われている。

ミネソタ州ミネアポリスでは、「コミュニティー再活性化事業」が住民と政府と民間セクターの間の共同事業で行われている。市の81のコミュニティーのうち79のコミュニティーが参加しており、社会福祉事業や再活性化事業の計画に対する資金面での融通に政府や民間の基金を利用している。計画は、住民と市およびカウンティ政府との連携で作成される。市は直接これらの計画に投資するが、コミュニティー自身も投資を行う。

## 6 近年のトレンド③ー社会福祉分野・教育分野

地方団体がコミュニティーにより大きな役割を期待しているのが、社会福祉分野や教育分野である。

たとえば、ロサンゼルス・カウンティは、既存のコミュニティーに存在する非政府組織と「リード・エイジェンシー(Lead Agency)」として契約し、当該エイジェンシーに対し、問題を抱える家族のケアや監視をする第一線の責任を割り与える。25のコミュニティー関係団体が契約をすでに行った。

リード・エイジェンシーには、担当するコミュニティーの中で最も潜在能力が高い団体が選ばれことになっているが、実際は、コミュニティー協議会(中には教会や地元の少年クラブも参加)が重要な役割を担うことが期待されている。ニューヨーク州ニューヨーク市も同様のやり方を検討中である。

また、シアトル市では、教育分野においてもコミュニティーが果たしている分野が大きいことを鑑み、コミュニティーとしての総合的な施策を展開する狙いで、教育関係部課を、コミュニティー局に吸収合併させる組織替えを2002年度に行った。

## 7 近年のトレンド④ー「社会契約(Social Contract)」

住民・各種団体・市の間で取り交わされる「社会契約(Social Contract)」は、コミュニティーの形成のために使用される近年の新しい方式である。フィラデルフィア市にある「市民価値研究機関(The Institute for the Study of Civic Values)」は、フィラデルフィア市当局と市内のコミュニティーとの「社会契約」を起草した。現在は、ロサンゼルス市のコミュニティー連合体とも連携している。

「コミュニティー社会契約(Neighborhood Social Contract)」は、市民リーダー、貧困層の代表、経済界のリーダー、公務員との間で作成された文書で、特定のコミュニティーの改善のための共通の課題を定義している実践的な文書である。4つの分野<sup>6</sup>の改善目標と、その達成のために住民、経済界、政府が取らなければならないステップが書かれている。

---

<sup>6</sup> (1)コミュニティーの物理的な環境、(2)コミュニティーの安全、(3)若年層の教育と生活の質、(4)住民のための経済的機会

その社会契約(Social Contract)が採用された後、その履行を確認するために、関係者が定期的集まることになる。

「市民価値研究機関(The Institute for the Study of Civic Values)」は、全過程の情報提供や調整する役割を担う。たとえば、契約の目標を定義することから、実際の文書を作成し、鍵となる条項の履行まで行うことになっている。

「コミュニティー社会契約(Neighborhood Social Contract)」は、市民のリーダーや政府にとって、改善のための共通の課題の解決を通して、多様な存在が混在するコミュニティーをひとつにまとめていく、新しく力強い道具となると期待されている。

## 第2節 連邦政府のコミュニティー政策

### 1 連邦住宅都市開発省<sup>7</sup>

コミュニティーに対する連邦政府の事業は数多くある。その多くは、連邦住宅都市開発省(HUD)コミュニティー計画開発局(CPD<sup>8</sup>)が運営している。

連邦住宅都市開発省が実施するコミュニティー開発事業は、コミュニティー自身が事業を「所有(own)」しなければならないと強調する。つまり、コミュニティー自身が活性化計画を作成・実行し、労働を提供するということである。

連邦住宅都市開発省の事業は、財政的・技術的支援を提供するが、政府の新しい「協力」のスタンスから言えば、各段階におけるコミュニティーの「積極的な参加」が強調される。

同時に、連邦住宅都市開発省の事業では、官民強調(Public Private Partnership)の重要性も強調され、各段階でのさまざまな関係者(州・地方団体、非営利組織、営利組織)を巻き込むことが必要となっている。

コミュニティーが連邦政府の補助金やサービスを直接申し込むことができる場合もあれば、州や地方団体を通して執行されこれらの政府が補助金の配分を決定する場合もある。

連邦住宅都市開発省は、「What Works in Communities」と呼ばれる優良事例集を作成しており、そのデータベースにおいては、政府とNGOが協力して行ったコミュニティー事業が成功事例として取り扱われている。

---

<sup>7</sup> the Department of Housing and Urban Development

<sup>8</sup> the Office of Community Planning and Development の略

## 2 連邦住宅都市開発省の主なコミュニティー事業

### (1) コミュニティー開発包括補助金 (CDBG<sup>9</sup>)

コミュニティー開発包括補助金(CDBG)は、管轄内のコミュニティーが面している深刻な課題について取り組んでいる地方団体を支援する連邦住宅都市開発省の主要事業である。

コミュニティー開発包括補助金は、州や地方団体に対して毎年一定額を与え、脆弱なコミュニティーに対する低所得者層向け住宅の建設などのサービスの提供、職の創出やビジネスチャンスの拡大などのための州や地方団体の事業に対し資金を分配する仕組みである。

コミュニティー開発包括補助金は、有資格コミュニティー事業(Entitlement Communities)、無資格コミュニティー事業(Non-Entitlement Communities (州執行 CDBG 事業と HUD 小都市事業を含む) や孤立地域事業(Insular Areas)に分けられる。

コミュニティー開発包括補助金は、毎年、「有資格コミュニティー(Entitlement Communities)」と呼ばれる州と地方団体の管轄に応じて分配される。「有資格コミュニティー(Entitlement Communities)」とは、大都市統計地域(Metropolitan Statistical Area)の中心都市・人口5万人以上の大都市・有資格の都市人口を除いた人口が20万以上の都市型カウンティをさす。

一方、州政府は、「有資格コミュニティー(Entitlement Communities)」に該当しない地方団体に対し補助金を分配している。

連邦住宅都市開発省は、貧困の程度・人口・住宅の密集度・住宅の年数・他の大都市地域と比して人口増加の遅れ具合など、コミュニティーのニーズを図る指標を使った公式をつかって、それぞれの補助金の総額を決定している。

「市民参加」は、意図的に事業に組み込まれており、被交付団体は、市民参加に関する詳細な計画を作り従わなければならない。その計画においてその参加が強調されているのが、低所得者層である。低所得者層でも、特にスラム化した地域や荒廃した地域における、恒久的に低所得である住民の参加が求められている。計画は、誰しものが時間的にも場所的にも合理的に参加できる地域集会を市民に提供する必要があり、その集会で提案事業やその成果について精査される。そして、不平不満については遅滞なく文書にて回答することが求められる。また、多くの非英語圏の住民の参加が正当に見込まれる公聴会においては、日英語圏の住民のニーズを汲み取らなければならない。

事業資格としては、非交付団体が選んだ期間内(1年から3年の間)に、コミュニティー開発包括補助金の70%以上の資金が、低所得者層の福祉を増進し、スラムや荒廃した地域を削減し、緊急対策の必要なコミュニティー

---

<sup>9</sup> Community Development Block Grants の略

のニーズに答えるために使われなければならない、という基準がある。

## **(2) コミュニティ再生事業 (Community Renewal Initiatives)**

この事業は、都市部においても、地方部においても、衰退地域であれば、連邦政府により「再生コミュニティ(Renewal Communities)」「権限拡大ゾーン(Empowerment Zones)」「企業コミュニティ(Enterprise Community)」のいずれかに指定され、地元企業への経済活性化やコミュニティの再生のために、定期的な補助金と優遇税制措置を受け取ることができる、というものである。

コミュニティ再生事業の対象者は、経済機会とコミュニティ再生促進のための「包括的な戦略」を作成し、連邦住宅都市開発省に対して、各ゾーン指定を申し込まなければならない。一度指定されると、連邦住宅都市開発省が行っている助成制度も含めて、各種連邦の支援を受けやすくなる。

それぞれのゾーンの住民は、コミュニティでどのような事業や活動が行われるべきかを決めなければならない。また、彼らは、地方団体職員・経済界・コミュニティのリーダーに協力して、資金をどのように分配し、予測される結果はどのようなものかを記した規準を作成しなければならない。

1994年クリントン大統領は、貧困率・失業率・一般的な経済状況を勘案して、72の都市部と33の地方部のコミュニティを「権限拡大ゾーン」及び「企業コミュニティ」として指定した。平均的な貧困率は36%、平均失業率は14%強であった。1997年には、15の新しい都市部の「権限拡大ゾーン」と5つの新しい地方部の「権限拡大ゾーン」が指定された。

2001年ブッシュ政権は、「再生コミュニティ」事業を追加し、雇用創出・経済再生・低所得者層用住宅提供のための170億円の税制優遇措置を40のコミュニティ対し実行した。

## **(3) 経済開発に関係する事業**

### **① ブラウンフィールド経済開発事業<sup>10</sup>**

ブラウンフィールドと呼ばれている工業跡地の再開発のため、州・地方団体への助成等を行う事業である。

### **② 地方部住宅経済開発事業<sup>11</sup>**

地方部における住宅の改善と経済発展を支援するために、州・地方団体レベルで能力開発をする事業である。

---

<sup>10</sup> Brownfield Economic Development Initiative

<sup>11</sup> Rural Housing and Economic Development

#### **(4) 衰退するコミュニティに対する低所得者層用住宅提供事業**

##### **①住宅投資パートナーシップ事業<sup>12</sup>**

この事業は、低所得家族向けの住宅を拡大するために、州と地方団体に対し、補助金を交付するものである。

この事業は大変柔軟性のあるもので、州と地方団体は、自らのHOME事業を自由に設計することができる。資金は、賃借人・新規住宅購入者・既存の住宅所有者を支援するのに使用することもできる。

##### **②自助努力住宅機会提供事業<sup>13</sup>**

この事業は、この事業がなければ住宅を購入できない低所得者や低所得家族向けの住宅を供給するために、非営利組織に補助金を交付するものである。

新規住宅購入者は、住宅建設に際して一定量の労働力を供給しなければならない。

##### **③持ち家ゾーン<sup>14</sup>**

この事業は、都市内部や郊外内部の空き家や荒廃した不動産を改善しようとするコミュニティに対する補助金で、雇用が見込まれる主要地域のそばの密集地域に新規の単一家族のコミュニティを創出することが狙いである。

この事業においては、歩行者にやさしい環境、低所得者と高所得者の混在など新しい都市計画理論に基づく原則を採用することが望まれている。

##### **④「ユース・ビルド」事業<sup>15</sup>**

この事業は、高い危険性に16歳から24歳の間の若者が建設関係の技術や高等教育の就学・卒業を支援するために非営利組織に対して補助金を出す事業である。

事業参加者（若者）は、技術を磨き、低所得者層向けの住宅を建設・修復を行うことになる。

#### **(5) 特別支援補助金**

連邦住宅都市開発省は、州政府・大都市・都市型のカウンティ（時に非営利組織）に対して、ホームレスやAIDS患者に対する特定の団体の利益になるような補助金を交付している。

#### **(6) 技術支援補助金**

連邦都市住宅省の補助金などの支援を受けているコミュニティと非営

---

<sup>12</sup> Home Investment Partnership Program(HOME)

<sup>13</sup> Self Help Housing Opportunities Program(SHOP)

<sup>14</sup> Homeownership Zones(HOZ)

<sup>15</sup> Youth Build

利組織を支援するために、指定したプロバイダーに対して技術支援補助金 (Technical Assistance Grants) を交付している。

プロバイダーは、コミュニティー開発のための専門組織を備えた組織であり、それは民間の場合もあれば、政府の場合もある。また、連邦都市住宅省は同時に、コミュニティー開発のための「専門家大学(College of Experts)」を運営している。

### 3 連邦住宅都市開発省以外の連邦政府の主な事業

連邦住宅都市開発省以外の連邦政府の各省庁は、コミュニティーに関連する何らかの事業や補助金を執行している。

たとえば、保健福祉省は、州に対して「コミュニティーにおける貧困の状況を改善する」ために「コミュニティーサービス包括補助金」を交付している。州は補助金の少なくとも 90% を地元のコミュニティーに対して配分しなければいけないとされている。包括補助金は、コミュニティーのニーズに合わせて事業を調整できるので州にとっては柔軟性のあるやり方である。

環境保護省は、「緑あふれるコミュニティー事業」(Green Communities Program)を行っている。これは、①コミュニティーを基盤とした環境保護と持続可能なコミュニティー開発を促進し、②よりいきいきとしたコミュニティーを創出するため、他の機関と連携しながら、コミュニティーに対して能力や知識を与え、③「支援キット」や研修や成功事例を紹介するなど技術的な支援や研修を提供している。

## 第3節 州政府の政策

米国においては、地方団体内部のコミュニティーについては、地方団体の責任の範囲である。しかし、一方で、ほぼすべての州は「コミュニティー省 (Department of Community Affairs)<sup>16</sup>」という名の組織を有している。

多くのコミュニティー省では、地方団体に対して一定のサービスを提供するが、地方団体や地方団体内のコミュニティーの運営を監視する役割は持たないのが通常である。

コミュニティー省が提供するサービスの具体例としては、技術的な支援・自然災害時の支援・安全対策事業・環境保護事業・大気汚染ごみ削減事業・エネルギー支援・住宅事業・成長管理計画・建築基準条例の平準化などがあげられる。

また、州は、連邦からの補助金の運営も行っており、州独自に連邦が支援しないコミュニティーへの補助金を有している場合もある。

---

<sup>16</sup> コミュニティー省は、時に、住宅関連の権限や商業経済開発の権限を併せ持っている場合がある。

## 第4節 コミュニティーに関連する非政府組織の政策

州や地方団体がコミュニティーを支援するのと同様に、さまざまな非政府組織が活躍している。全国的なNPO組織のNational Community-Building Networkが作成した一覧表（資料2）においては、コミュニティーに関連する非政府組織は、主張（アドボカシー）・情報センター・メディア・ネットワーク型組織、政策調査、研修技術支援、大学主導事業に分けられている。

中でも、コミュニティー基金(Community Foundation)は、税制上の優遇措置を受けた公共慈善団体であり、特に資金面で大きな役割を担っている。この基金の財源は、単一の組織（多くは民間基金）からではなく、多くの異なる資金援助者から得ている点で特徴的である。彼らの目標は、地域のコミュニティーを支援して「変化する時代における課題に対応する」ことである。

多くのコミュニティー基金は、州や地域単位で創設され、全国に何千もの団体がある。