

## REPORT II

# 都市再生に向けたNPOへの期待

## - 米国まちづくりNPOの躍進にみる日本の今後 -

社会研究部門 篠原 二三夫

### はじめに ~ 都市公団等の廃止と今後

小泉政権によって主要な特殊法人の民営化・廃止の方針が固まり、今後、具体的な対応策の模索が始まる。戦後、住宅事業や市街地再開発・再生事業（以下、「まちづくり等」という）に携わってきた都市基盤整備公団や地域振興整備公団など（以下、「公団等」という）の特殊法人の廃止に伴い、まちづくり等における公的な役割をどのように確保すべきなのか、どのように民間等がこれを代替すべきなのかを、地方公共団体のみならず、まちづくり等に関わる市民・立地企業などは今こそ真剣に考える必要がある。

以下では、米国を中心に躍進を続けている様々なまちづくりNPOと地方公共団体のパートナーシップ事業事例を示し、今後、日本が目指すべきまちづくり等のひとつの理想型を考える機会を提供したい。

### 1. 必要な公的まちづくり機関・NPOの活用

数多くの成果にもかかわらず、役人の天下り先となり組織としての自立性が保てなかったり役割以上の報酬を支出したりしてきたこと、利子固定による財政投融資を民間経営という

観点からすれば乱用し金利低下と景気低迷への臨機応変な対応ができないまま負担増加に伴う経営悪化を招いたこと、バブル崩壊に伴う含み損等を税金投下によって埋め合わせてきたこと、住宅事業を中心に今や民業を圧迫していること - などから、今、公団等の特殊法人は国民の批判を受け、その存在意義を失いかけている。

しかし、英米独仏を含む多くの国において、国、州、地方自治体によるまちづくりを推進する公的機関（以下、「まちづくり支援機関」という）は多数存在する。まちづくり等は関係者間の利害調整の困難を伴うほか、企業や投資家の利潤を求める利益ではカバーしきれないインフラ整備事業や低所得者向け住宅供給と不可分な関係にあるからである。

アメリカの多くの地方自治体には都市(再)開発公団・公社があり、その総数は全米で3,000を超える<sup>(注1)</sup>。ボストン再開発公団(BRA)、ニューヨーク州開発公社(NYESC)、サンフランシスコ再開発公団(SFRA)などは日本でも名前の通った機関である。

これらの公団・公社の理事長・理事等は市民有識者から市長が指名するので、役人の天下り先とならない。市場利回りが達成できる水準までに限定した開発費補助しが行わずに民間投資資

金を誘導すること、機関自体は一般に開発に伴う資産の所有は行わないため、およびの問題は生じにくい。この補助を得て実際に事業を展開するのは民間企業・投資家であること、当該開発事業は荒廃した衰退地域や低所得者用住宅事業に限っているため、の問題はない。

日本でもこうした仕組みを採り入れておれば、敢えて公団等を廃止する方針を決定する必要はなかったはずだ。しかし、この背景には、すべてをいったんリセットしない限り、現実にごうした仕組みをもったまちづくり等支援機関を新たに創設するのは困難という判断に基づいているのだろう。

米国のまちづくり支援機関にもまだ多くの課題はある。その根本は、いかに低コストで市街地を再生し、持続可能な安定したコミュニティを形成するかにある。これには多くの資金、専門的知識をもった人材、そして自治体サービスでは困難なきめ細やかな対応が必要となる。この課題に対処すべく、今、米国では随所にまちづくりNPOが、地方自治体やコミュニティと連携し、まちづくり支援の中心的役割を果たすようになってきている<sup>(注2)</sup>。

以下では、こうした米国における最新のまちづくり支援機関の事例を紹介する。ここではサンディエゴ都心開発公社およびニューヨーク市パートナーシップに着目した。どちらも市が主体的に関与し、民間企業や投資家、コミュニティとのパートナーシップを前提に設立したNPOである。

NPO自体がまだ定着していない日本の土壌では、こうしたまちづくり支援機関の導入は難しいかもしれない。しかし、すべてをリセットする前提ならば、ひとつの理想型として、NPOを活用したまちづくり等の仕組みについて考えてみることも有意義ではないだろうか。

## 2. 米国まちづくり支援NPOの躍進

### (1) サンディエゴ都心開発公社 (CCDC)

サンディエゴ都心開発公社 (Centre City Development Corporation : CCDC) は1975年、サンディエゴ都心部のホートンプラザ開発事業を契機に、当時の市長及び市議会が創設したまちづくり支援NPOである。同事業は衰退した都心部の再生に向けた起爆剤となり、その後の事業展開に大きな道筋をつけた。

図表 - 1 現在のホートンプラザ



図表 - 2 サンディエゴ・ダウンタウン街区



市の再開発局は、都心再生に係るすべてのまちづくり業務をCCDCに委託している。CCDCは市の基本計画をベースに、必要に応じて計画修正や詳細計画等の立案を行うほか、地権者やコミュニティ等の調整業務、ディベロッパー選定、資材購入、市場ベースの利回りを確保できる最低限の補助金供与(ギャップ・ファイナンス)のための採算性検討、増価税収金融(Tax Increment Financing : TIF<sup>(注3)</sup>)適用のための検討、用地の取得、処分の検討などを市の委託によって行う。こうした業務推進に必要なCCDCの人件費等の費用(わずか38名)は、すべて市からの委託費によってまかなっている。

TIFはカリフォルニア州コミュニティ再開発法に基づく都市再生のための資金確保ツールである。荒廃し衰退した地区に限り、TIF指定を行うことができる。この指定を通じて、当該地区の固定資産税課税標準をその時点で凍結する。この結果、その後の開発によって生じる価値増価に伴う将来の税収増加分((開発後の課税標準 - 凍結時点課税標準) × 税率)は、当該地区の開発に要した資金の返済に充当することができる。つまり、地区指定を行った後の開発資金は、将来の税収増加の現在価値分に相当する債券発行によって調達することが可能となる。

CCDCをNPOとして創設した理由は、非営利組織を利用して公共的かつ政治的にも中立なまちづくり支援機関を設けることによって、効率性の確保と、荒廃したコミュニティに対する信頼を得ようとしたためである。

CCDCは民間企業や民間専門家を登用しており、市職員による兼務はない。市長がCCDCの理事長を任命するが、市の幹部職員や市議会議員あるいは退職したばかりの者などは指名対象外である。CCDCの事業企画等は、地域住民等が組織するプロジェクト地域委員会が提案し、

理事会を経て市の再開発局の承認を得る。

CCDCという組織の運営に係る財務内容をみると、総資産は670万ドル、純資産は608万ドルとなっており、純資産のうち563万ドルはCCDCの従業員向けの退職年金分である。退職年金については市に依存せず、独立している点は興味深い。これを除くと正味資産は45万ドル程度しかない。

これとは別に、サンディエゴ市再開発局は、CCDC事業に関する事業予算を策定し、CCDCはこの枠内で事業推進を行う。2000年度の支出予算は7,190万ドルであった。この支出をまかなう最も大きな収入源はTIFによる収入で、総収入予算7,100万ドルの33.5%を占めている。

図表 - 3 CCDCの過去25年間の成果

累積公共投資	\$374,500,000
累積民間投資	\$2,040,000,000
公民投資比率	5.5 対 1.0
累積税収	
固定資産税	\$ 262,000,000
売上税推定	\$ 15,000,000
税収合計	\$ 277,000,000
単年度税収	
固定資産税	\$ 23,100,000
売上税	\$ 3,900,000
事業税等	\$ 17,600,000
税収合計	\$ 44,600,000
市の公共投資による税収益率 / 年	12%
公共インフラ整備	\$ 70,400,000
住宅開発 / 支援戸数	4,741 戸
(内低・中所得者用住宅)	1,887 戸)
実現したホテル部屋数	4,377 室
オフィス / 店舗床	約 53 万㎡
就業機会	
建設	15,820 件
その他定職	6,000 件
就業機会合計	21,820 件

(注)上記は、立地事業や関連業務が生み出す、その他多くの経済便益を含んでいない。

(資料) CCDC

1975年以降、CCDCが関与した事業の累積投資額は24億ドルを超えており、このうち約3.7億ドルが公的な資金、残りは民間投資資金を誘導し活用したものである。この民間投資などによって、固定資産税収などが現在では年間4,500万ドル弱になっており、累積公共投資に対する利回りは12%という水準にあるとCCDCは主張する。コンパクトなNPOによる効率的な業務推進が、市の財政にも大きく貢献している様子がうかがえる。

(2) ニューヨーク市パートナーシップ(NYCP)  
ニューヨーク市パートナーシップ(New York City Partnership : NYCP)は、1982年に誕生した市を代表するNPOグループである。設立の目的は、ニューヨーク市民に対しアフォードブル住宅を供給すること、民間投資を刺激し、荒廃した地域の再開発を促進することである。

NYCPは公的機関であるニューヨーク市住宅保全・開発局(Department of Housing Preservation and Development : HPD)とコミュニティーなどと連携し、数々のまちづくり事業等を実施している。住宅事業では中位所得世帯以下を対象に、アフォードブル住宅を年間1,200戸のペースで供給している。累計で約15,000戸の供給実績がある。

再生事業では、マンハッタン・ハーレムやクイーンズ、ブルックリン、ブロンクス等に点在するスラム街区の再生に成果がある。以下はこうした事業事例の一部である<sup>(注4)</sup>。

ルネッサンス・プラザ(Renaissance Plaza)

立地 : Central Harlem

土地所有 : ハーレムにある市の低・未利用地  
(固定資産税滞納により接収した土地。)

活用しなければ税収確保ができない。)

開発計画 :

11階建て共同住宅・店舗(1階部分)

住宅戸数 : 241戸(コーポラティブ住宅)

住宅延床面積 : 27,670㎡

商業延床面積 : 8,000㎡

総開発費 : 約6,200万ドル

この事業はハーレムで行われた最初のコーポラティブ住宅を含む複合開発事業だが、土地の価格が非常に低く、銀行融資を受けるのが難しいことに加え、大規模開発であることからリスク負担は大きかった。

このため公共側からHPDおよび住宅開発公社、ニューヨーク市退職年金システム、ニューヨーク州住宅融資保証機構(サニーメイ)、州開発公社、連邦政府、民間側からチェース銀行を中心とする5つの銀行およびディベロッパーが参加し、パートナーシップ事業を展開した。この両者を連携したのがNYCPである。

図表 - 4 ルネッサンス・プラザ(2001.2)



公共側からは、市によるプロジェクト用地の提供、上下水道使用税の免除、市の固定資産税の減税、市・州からの低利融資(店舗部分30年ローン、利率0~3%)および補助金、連邦による低利融資(店舗部分に対し20年)、サニー

メイによる住宅、店舗部分融資の債務保証などのインセンティブを供与している。

NYCPはNPOであるため、連邦および州における法人税非課税措置の適用対象であるほか、土地取得時における不動産譲渡税（流通税）や建設資材に対する売上税についても免税措置を受けることができる。

NYCPは、ディベロッパーの負担を軽減するために出資を行うほか、各種許認可や税のインセンティブの手続きがスムーズに行われるように関係者間の調整を行う。同様に、コミュニティとの調整、地元議員等との調整もNYCPがディベロッパーに代わって実施する。これらの支援措置はプロジェクトの円滑推進に寄与し、ディベロッパーのリスクを軽減する。

#### シャバズ・ガーデンズ (Shabazz Gardens)

立地：Central Harlem 隣接地区

土地所有：市からNYCPへ譲渡

開発計画：3階建て共同住宅 41ユニット = 123戸（1ユニットは分譲1戸 + 賃貸2戸の計3戸で構成。ユニット購入者は賃貸事業からの収入でローンを完済する。これによって収入源と住居の確保を実現する（ニューホーム・プログラム）。NYCPは購入者に対し経営や管理などのノウハウを提供し、起業家として独り立ちし、コミュニティの安定に貢献するように教育する）

総開発費：約1,656万ドル

図表 - 5 シャバズ・ガーデンズ (2001.2)



NYCPは複数のNPOによるグループ組織。このグループ内の住宅事業・コミュニティ開発部門における2000年度総資産は合計で1,440万ドル、純資産は約580万ドルである。年間収入は合計で970万ドル弱である。

住宅事業部門は、実際には、住宅パートナーシップ開発会社（Housing Partnership Development Corporation：HPDC）、市パートナーシップ住宅開発基金（NYC Partnership Housing Development Fund Company, Inc. (HDFC)、近隣パートナーシップ住宅開発基金会社（Neighborhood Partnership Housing Development Fund Company, Inc.：NPHDFC）

アフォーダブル近隣開発向け総合リソース会社（Global Resources for Affordable Neighborhood Development Inc.：GRAND）

居住問題総合対策会社（Residential Integrated Solutions Corporation：RISCO）の5社が構成したパートナーシップである。

HPDCは1983年設立のNPO。住宅事業部門における事業資金の調達および一般管理業務、統括業務を担当している。HDFCおよびNPHDFC、GRANDの各事業はHPDCが統括しており、地方自治体等に対する技術指導、あるいは衰退地域に対して民間投資資金を誘導するという重要な役割を担っている。その財源は、公的サービ

ス提供に対する開発事業者からの負担金、公共及び民間組織からの様々な補助金や寄付金等に基づいている。

HDFCは、ニューホーム・プログラムなど、持家促進プログラムを実施するNPOである。ニューヨーク州から原資となる低利ローンを受け、こうしたプログラムを推進している。

NPHDFCは、ニューヨーク州が設立したNPO。近隣中小企業支援プログラムを通じて修復し処分した賃貸住宅の管理運営を行う。

GRANDは、アフォーダブル住宅建設のために国内外の投資銀行を通じて調達した資金をプールするために1991年に設立したNPO。

RISCOは1995年設立のNPOである。パートナーシップ事業や複雑な金融取引等に付随して生じる様々な問題を解決する。

また、1989年にNYCPグループおよびHPDCの子会社としてコミュニティー・パートナーシップ開発会社（Community Partnership Development Corporation：CPDC）を設立し、低・中位所得世帯向け住宅供給とニューヨークにおける衰退・荒廃地域に対する近隣環境の改善を担当している。

CPDCは、1997年以来、ニューヨーク市投資基金（New York City Investment Fund）から5つのバラに限定して、就業機会づくりと地域経済成長のための資金を受け、NYCPに供与している。これが前述のルネッサンス・プラザ事業等を推進するための重要な資金源になっている。2000年度は約4,000万ドルをニューヨーク市投資基金から受け、各種事業支援のために投資している。

ニューヨーク市投資基金は1996年にNYCPが主催して設置したニューヨークの経済開発やベンチャー企業育成のための民間投資基金である。当初に68のニューヨーク立地企業・個人が

ら100万ドルずつの拠出を得て運用を開始し、現在の総資産は1億ドルに達している。

1億ドルでもニューヨーク市内における数々の事業の開発総費用をカバーするには十分とは言えない。しかし、サンディエゴ事例でも示したように、こうした資金は投資家にとって必要な投資利回りを確保するためのギャップ・ファイナンスとして活用することになる。NYCPが具体的に公表したわけではないが、1億ドルの基金によって、10億ドルを超える民間投資を誘導することも不可能ではなからう。

ニューヨーク市でNPOを活用した事業が盛んに行われるようになった背景のひとつに、市の財政難がある。1970～80年代の資金不足は深刻であり、連邦や州の補助は削減を受け、修復や再開発はなかなか進まなかった経緯がある。

こうした事態を最初に憂慮したのは、公共側ではなく、ニューヨークに立地する企業や個人である。NYCPはこうした民間側の憂慮に対応するように、市と民間のパートナーシップを前提に設立された経緯がある。現在、NYCPやニューヨーク市投資基金には、日本企業を含め、ニューヨーク市立地の有数企業が参画している。

NYCPが民間資金や人材を集め公的事業に充当すると同時に、市はNPOを活用する各種プログラムを考案している。補助金だけでなく、低利融資、保証、固定資産税の減免、ほぼ無償の土地譲渡など、複数のツールを複合的に用いて、民間側と連携して荒廃地における不動産開発を促進しようとしている様子が上記事業事例からも見てとれよう。

サンディエゴ市のCCDCは民間の人材登用と経営の自立性を確保することによって、市民の信頼を得つつ都心再生事業を推進するNPOである。都心再生事業などにおいては、公的機関が介在する必要性があらためて理解できよう。NPOのような非営利組織は、公的機能を果たすまちづくり支援機関として相応しい存在である。

開発支援ツールとして、ギャップ・ファイナンスとTIFを活用している。前者は市の財政からの補助金によるが、後者は都市再生による将来の固定資産税増収を担保とした資金調達手段である。いずれもCCDCがコントロールする権限をもち、最小限の公的投資によって最大の民間投資資金を誘導し事業を実現に導いている。

ニューヨーク市のNYCPは複数のNPOからなる規模の大きな組織である。市の財政難から停滞していた公共投資を民間によって組成した投資基金等を活用して代替している。アフォーダブル住宅などのきめ細やかな行政機能の一部を担い、市の環境整備を推進している。ニューヨーク市はこうした立地企業や個人投資家の潜在能力を最大化するために、彼らとの連携を深める一方で、様々な支援措置を講じ、相乗効果を実現している。

日本では公団等が廃止されるならば、地方公共団体は公団等が提供してきた人材や経験、資金等に期待することは難しくなる。こうした状況は、実は地方公共団体だけの問題ではなく、立地企業やコミュニティー自身が直面する問題である。

地方公共団体に情報開示を伴う十分な企画・調整・実施能力があれば公団等や米国のNPOのようなまちづくり支援機関はそれほど必要な

いかかもしれない。しかし、現実をみると、東京都は別格として、その他の地方公共団体に十分な対応能力があるかと言えば、残念ながら疑問を持たざるを得ない。

立地企業やコミュニティーは、今一度、関係地方公共団体を再評価し、民間側からして米国のようなまちづくりNPOを創設する必要性を検討してはどうか。まちづくり等の世界的潮流は、パートナーシップを前提に、民間側が率先して公共側をリードする時代にある。

当然ながら、各地方公共団体においても、立地企業やコミュニティーの参画を促すと共に、積極的な動きは最大限に活用し、効率的に一層充実したまちづくりを推進する方策を確立していく段階にある。

米国の事例では特に紹介しなかったが、サンディエゴ市やニューヨーク市のまちづくり等においては、連邦政府、住宅・都市開発省によるコミュニティー開発包括補助金(Community Development Block Grant : CDBG)や低所得者用住宅供給税額控除(Low Income Housing Tax Credit : LIHTC)などの支援措置を活用している。政府は地方公共団体やまちづくりNPOに対する支援措置のあり方を、米国のようにこれらの機関等の活力を最大化する方向で検討していく必要がある。

今こそ、まちづくり等に携わるすべての主体が連携・協働するNPOを創設し、真のパートナーシップによる充実したまちづくり方策を模索・試行する必要がある。ここに紹介した事例を含め、米国におけるまちづくりNPOの現状は、こうした検討に際し、重要な示唆を与えてくれるはずである。

図表 - 6 CCDCとNYCPの概要比較 (2000年度)

名称	Centre City Development Corporation	New York City Partnership (住宅事業・コミュニティ部門)
略称	CCDC	NYCP
住所	225 Broadway, Suite 1100, San Diego, CA 92101	One Battery Park Plaza, New York, NY 10004
設立年	1975年	1982年
設立者	サンディエゴ市長・市議会	ニューヨーク市及び市内企業連合等
設立経緯	荒廃したダウンタウン改善のため市長と市議会の議決により設立	アフォーダブル住宅の供給、荒廃地域の再生のため、市により設立
	・荒廃したダウンタウン再生のため、関係者間の調整を行う。	・ニュー Yorker に対するアフォーダブル住宅の供給。
活動内容	・市の委託に基づいて様々な施策を実施する。都市再生事業に対するギャップ・ファイナンス、TIF 導入等を含む。	・民間投資を刺激し、荒廃した地域の再開発を促進。
従業員数	38名	グループ43名(住宅部門18名)
資産規模	純資産 (Net Asset) \$6,087,525 (内\$563万は従業員の退職年金)	純資産 (Net Asset) \$5,821,368 (注1)
年間収支	収入 \$3,770,651(注2) 支出 \$3,770,651	収入 \$9,669,549 支出 \$48,044,513 (注3)
収入内訳 (補助金、寄付、出資金等)	サンディエゴ市委託料 \$ 3,762,663  利子 \$4,043 その他 \$3,945	グループ及びその他からの補助金寄付等 \$1,864,799 (政府直接補助\$36,640のみ) 家賃、報酬等 \$1,004,453 補助及び委託収入 \$1,295,351 連邦融資プログラム協力対価 \$3,342,063 投資収入 \$1,543,958 利子収入 \$472,762 その他 \$146,163

(注1) NYHPの財政諸表は「The Housing Programs of the NYCP and Chamber of Commerce, Inc」及び「The Community Partnership Development Corporation, Inc.」の合計。

(注2) CCDCの年間収支には退職年金運用による資本増加は含まず。

(注3) NYHPの支出のうち、\$40,347,497は事業推進支援のための投資。対応する収入として、1999年度にニューヨーク市投資基金 (New York City Investment Fund) から5つのバラに限定した就業機会づくりと地域経済成長のための資金を受けている。これが各種事業等推進のための大きな資金源。

(注1) 1994年のカリフォルニア州だけで300を超える。

(注2) 米国のまちづくりNPOの3割はコミュニティ開発会社 (Community Development Corporation: CDC) というNPOであり、主に低所得者用の住宅供給を行っている。ここではCDCとはやや異なり、より公共の関与が強い2つのNPO組織を紹介した。

(注3) 日本でも開発利益の還元といった考え方がこれに対応している。カリフォルニア州のみならず、イリノイ州シカゴ市などでも盛んにTIFを活用している。

(注4) HPDによるAlliance for Neighborhood Commerce, Homeownership and Revitalization: ANCHORプログラム。近隣商業と住宅を複合させた施設の建設を支援し、住宅供給と一体化した地域の活性化を図る。連邦政府および州政府の補助金を活用。