アメリカのコミュニティ・デザイン・センターに関する研究

歴史的発展過程と組織状況

A STUDY ON COMMUNITY DESIGN CENTERS IN THE UNITED STATES

The historical development process and organizational structure

渡辺民代*, 塩崎賢明**

Tamiyo WATANABE and Yoshimitsu SHIOZAKI

This study aims to describe the historical development process and organizational structure of Community Design Centers in the United States: As Community Development Corporations (CDC) have enhanced their roles as affordable housing provider since 1980s, the role of Community Design Centers, providing architectural and planning technical assistance to CDC, has enlarged and this led to HUD's assistance programs for Community Design Centers in 1990s. Community Design Centers play important roles, such as Promoting to provide affordable housings, Facilitating the public, private, non-profit sector partnership, Capacity Building and Empowerment of the communities, Improvement of the public policy and community development programs.

Keywords: Community Design Center, Affordable Housing, Technical Assistance, Community Development Corporation
コミュニティ・デザイン・センター, アフォードブル住宅, 技術的支援, コミュニティ開発法人

1. はじめに

1-1. 研究の背景と目的

アメリカでは、住宅供給やコミュニティ開発の分野でコミュニティ・ベースの非営利組織が大きく発展している。それを建築やプランニングの技術的側面から支えているのはコミュニティ・デザイン・センターであり、資金援助、組織運営や資金調達などの面から支えているのは 1980 年代以降に急速に発達したインターメディアリーである(図1)。本研究で取り上げるコミュニティ・デザイン・センターはそれ自身、非営利組織の形態を取り、その運営費用、プランナーの給与は、公共の補助金や民間財団から調達され、非営利組織に対するサービスは低料金或いは無料で行われる。80 年代以降の連邦政府の住宅政策からの撤退によって、コミュニティ開発法人(以下 CDC)を始めとする非営利組織はアフォードブル住宅の供給主体として重要性を増しており、それらの活動の発展を捉える上で、コミュニティ・デザイン・センターが果たしている役割を明らかにすることは極めて重要である。

本研究の目的は、第1に1960年代～1990年代に至るまでのコミュニティ・デザイン・センターの歴史的発展過程を明らかにすること、第2にコミュニティ・デザイン・センターの組織形態、設立年、スタッフ数、年間予算などの組織状況を明らかにすること、第3に

*1 1977 年にコミュニティ再投資法に基づいて創設された制度で、すべての金融機関に対して、その近隣の再生に関する融資・投資を促す制度

*2 1986 年の税制改革時に開始された制度で、企業あるいは民間投資家が低所得者用住宅に投資すると4～9%の連邦所得税額控除を10年間にわたって受けられる制度

図1 コミュニティ開発法人をとりまく支援組織

* 神戸大学自然科学研究科 大学院生・工修

** 神戸大学工学部建設学科 教授・工博

Graduate Student, Graduate School of Science and Technology, Kobe University, M. Eng.
Prof., Dept. of Architecture and Civil Engineering, Faculty of Engineering, Kobe University, Dr. Eng.

プラット・インスティテュート環境開発センター (Pratt Institute Center for Community and Environmental Development, 以下 PICCED) を取り上げ、その成立過程と活動実態を明らかにすることによって住宅・コミュニティ開発における役割について考察することである。コミュニティ・デザイン・センターの60年代における歴史的発展過程については西尾(1975)で述べられているが、70年代以降については明らかにされていないものはない。また、住宅供給やコミュニティ開発の分野におけるコミュニティ・ベースの非営利組織については、平山(1994)によるアメリカのCDCに関する研究があるが、それを支える専門家組織についての研究は日本では皆無である。

1-2. 研究の方法

研究の目的に対応する研究の方法は、以下の通りである。

- ①コミュニティ・デザイン・センターの歴史的発展過程については、60年代については西尾(1975)を参照し、70年代以降についてはコミュニティ・デザイン協会 (Association for Community Design, ACD) の資料と ACD の前ディレクター²⁾に対するヒアリング調査、住宅・都市開発省 (HUD) の資料に基づいて明らかにしている。
- ②コミュニティ・デザイン・センターの組織状況 (組織形態、設立年、スタッフ数、年間予算) は、1993年～1997年の間に ACD が行ったアンケート調査と、1999年7月～12月に筆者が ACD と共同で行ったアンケート調査によって明らかにしている³⁾。共にほぼ同様の項目を尋ねているが、1999年の調査では新たに財政内訳を質問項目に加えた。調査票は、ACD に登録しているコミュニティ・デザイン・センターに郵送し、15の有効回答をえた。本稿で扱うコミュニティ・デザイン・センターは50である⁴⁾。
- ③PICCEDの成立過程と活動実態については、1999年6月～8月の間に現地ニューヨークで行った資料収集と活動観察調査、スタッフへのインタビューによって明らかにしている。

2. コミュニティ・デザイン・センターの歴史的発展過程と公共支援プログラム

コミュニティ・デザイン・センターの発展過程は、活動内容と公共支援プログラムによって5つに時期区分することができる。各時期における専門家支援活動がどのような内容であり、それに公共支援プログラムがどのように対応していたのかを明らかにすることを通して、コミュニティ・デザイン・センターの誕生と発展に影響を与えた要因を解明する。

(1) 第1期 ボランティア専門家による支援活動の開始 (50年代後半～60年代前半)

1960年代の再開発事業に対する抵抗運動の高まりやコミュニティ組織の成長などを背景として、建築、都市計画、法律などの専門家が自らの専門的な技術を提供して、コミュニティの活動を支援するようになった。その対象となったのは、従来から都市計画過程において無視され、再開発やハイウェイの建設などによって立ち退きを迫られていた黒人やマイノリティなどの貧困層であった。この当時の専門家支援活動は、日常的には営利活動を行っている建築家やプランナーが住民団体の依頼を受けて、ボランティアとして支援活動を行うといった散発的・一時的なものであった (西尾, 1975)。活動内容は住民の組織化、代替案の作成などで、その活動は公共の計画に激しい抵抗運動を展開する性格を帯びていた⁵⁾。

このような第1期における活動は、一部の善意ある専門家によるボランティア的な活動であったが、この活動は第2期以降のコミュニティ・デザイン・センターの設立に大きな影響をあたえている。

(2) 第2期 アドボカシー・プランニングの実践と計画扶助事業の開始 (60年代後半～67年)

60年代前半の専門家による一時的、個人的な支援活動が展開されるのに応じて、これを初めて自覚的な概念として形成し、提示したのはポール・デイビドフ (Davidoff 1965) であった。デイビドフは、「社会もろもろの利益集団が計画過程に参加し、そこに多元主義が実現されなければならない、プランナーは諸集団による計画の作成を助け、自らも彼らの価値観を擁護し、主張していく弁護活動を実践する必要がある」と主張し、専門家が果たすべき役割をアドボカシー・プランナーとして明快にした。アドボカシー・プランニングの概念が提唱されるのに応じて、連邦政府経済機会局はアドボカシー活動を行う専門家組織に対して補助金を投じる計画扶助事業 (Urban Planning Service) を1967年に開始した。これは公共ではない外部の専門家を支援する初のプログラムであった。1967年以前は、州機関に財政援助を与え、経済機会局の職員が同局管轄のコミュニティ・アクション事業⁷⁾の計画や実施に関して、地域住民に専門的・技術的な指導を行っていた。計画扶助事業が開始されることになった契機⁸⁾は、デイビドフが委員会の理事を務めていたハーレム建築再開発委員会 (Architects Renewal Design Committee in Harlem, ARCH) ⁹⁾が経済機会局の幹部と接触し、同委員会のハーレムにおける環境改善活動の継続・拡大のための資金援助を要請したことである。経済機会局は、住民参加の促進や住民団体の育成に寄与するだけでなく、具体的な計画作成を実現していくためには、プランナーによる技術的支援が必要であると考え、計画扶助事業を通じてアドボカシー・プランニングの成果を実験的に検証しようとした (Blecher, 1971)。

	1960年代	1970年代	1980年代	1990年代
社会的背景	64年 公民権法成立 65年 アドボカシー・プランニング 67年 ベトナム反戦運動最高潮 68年 M.L.キング牧師暗殺 68年 R.F.ケネディ暗殺 68年 全米125都市で人種暴動 68年 AIA100周年集会	ニクソン政権による「偉大な社会」プログラムの中止・縮小 多様なコミュニティ開発施策をCDBGに統合	レーガン政権による新保守主義の台頭 連邦補助金の大幅削減 連邦政府の住宅政策からの撤退 アフォーダブル住宅の不足 ホームレスの増加 ハウジング・パートナーシップの登場	クリントン政権によるCDCへの支援
住宅・都市政策	49年～ 都市再開発事業 64年 コミュニティ・アクション事業 66年 モデル・シティ事業	74年 住宅・コミュニティ開発法 74年 CDBGの創設 77年 UDAGの創設(88年に廃止)	83年 ハウジング・バウチャー制度 83年～87年 近隣開発デモンストレーション(CDC支援)	90年 全国アフォーダブル住宅法 93年 EZ/ECプログラム 97年 Brownfieldsプログラム
CDC	コミュニティ組織の発展	コミュニティ開発法人CDCの成長	アフォーダブル住宅供給主体としてのCDCの役割の拡大	
支援施策	67年 計画扶助事業(経済機会局)	74年 コミュニティ・サービス法 (セクション226, 232)	90年 コミュニティ開発技術的支援プログラム 94年 コミュニティ・アウトリーチ・パートナーシップ・プログラム	

図2 1960年代～1990年代までの住宅・都市政策とコミュニティ・デザイン・センターに対する支援プログラムの変遷

ARCHに続き、1968年にはサンフランシスコのコミュニティ・デザイン・センター¹⁰に、1969年にはボストンの Urban Planning Aid(UPA)¹¹に対しても実験事業補助金を支給した。ARCH,UPA, サンフランシスコ・コミュニティ・デザイン・センターは1967年～1969年にかけて経済機会局から補助金を支給されたことによって、より多くのスタッフを雇うことが可能になり、その活動を拡大、発展させていった。このような初期のコミュニティ・デザイン・センターの活動は、単一の計画だけでなく、異なる立場からの複数の代替案を作成し、競い合わせることによって、計画の質を向上させ、都市計画のプロセスの民主的変革に寄与した。また同時に、代替案を検討する上で、専門的な知識を有するプランナーが果たす役割を鮮明にし、技術的支援の重要性を示したところに大きな意義があった(大野,1997)。以上のように第2期における専門家支援活動は、経済機会局からの補助金を受け、コミュニティ・デザイン・センターを形成することで、第1期の個人的・一時的な性格から組織的・継続的な活動へと変化していった。

(3) 第3期 コミュニティ・デザイン・センターの設立ラッシュ (1968年～1970年代前半)

第2期にも ARCH,UPA, サンフランシスコ・コミュニティ・デザイン・センターなどが設立されていたが、コミュニティ・デザイン・センターの設立ラッシュがおきたのは、公民権運動、ベトナム反戦運動が激動期を迎えた 1968年～1972年頃である(P. Batchelor and D.Lewis,1985)。特に 1968年は黒人差別撤廃運動の中心的な役割を果たしていた M.L.キング牧師 (1968.4.4) や司法長官 R.F.ケネディ (1968.6.5) が暗殺されたことをきっかけとして、全米 125 都市で人種暴動が発生した。また同年はアメリカ建築家協会(以下 AIA)の 100 周年にあたる年で、記念集会 (1968.6.24) では黒人の市民的諸権利の確保、地位向上を目指して活動していた「全国都市同盟」(National Urban League, NUL) の代表ホイットニー・ヤング氏が演説を行った。彼は人種差別と貧困の問題を取り上げると同時に、都市開発の問題を取り上げ、60年代後半の都市開発において建築家やプランナーなどの専門家が黒人やマイノリティなどの貧困層を擁護する必要があると述べ、コミュニティ・デザイン・センターを従来の建築、プランニングの活動に代わるものとして、その重要性を論じた¹²。この演説は建築家やプランナーに大きな影響を与え、これによってコミュニティ・デザイン・センターの設立が相次いだ。1975年～76年にかけて行われた AIA の調査¹³によると、75年には 80 のコミュニティ・デザイン・センターが存在していたが、そのうち 57 件が 1968年～72年の5年間に集中的に設立されている。

図3 コミュニティ・デザイン・センターの設立件数 N=80(1975-76)
()内の数字は、1999年時点で活動を継続させているものである。
出典: American Institute of Architects, COMMUNITY DESIGN CENTERS PROFILE 1975-76, 1976.1をもとに筆者が作成

(4) 第4期 コミュニティ・デザイン・センターの活動の停滞 (70年代後半～80年代後半)

1970年代はコミュニティ開発包括補助金 (CDBG) や都市開発アクション補助金 (UDAG) の創設によって、CDC に対する支援が拡大された時期である。1974年に制定されたコミュニティ・サービス法のセクション 226 と 232 では、コミュニティ・ベースのデザイン・プランニング組織 (Community-based Design and Planning Organization) すなわちコミュニティ・デザイン・センターに対して、財政的な援助を行うことが定められた。しかし、60年代の「偉大な社会」のプログラムも 70年代半ばまでには、ニクソン政権の下で次々に中止や縮小に追い込まれた。さらに追い討ちをかけたのは、80年代のレーガン政権による連邦政府の住宅政策からの撤退である。1981年にはコミュニティ・サービス法は廃止され、コミュニティ・デザイン・センターへの資金援助は打ち切られた。このように第4期は、連邦政府の補助金の大幅削減 (図4) によって、コミュニティ・デザイン・センターの活動は停滞した。また 80年代の経済的不況によって、コミュニティ・デザイン・センターや CDC などの非営利セクターに対する民間企業の献金が激減したことも活動の停滞に影響を与えていると思われる。大きな希望と専門家としての自負に燃えて取り組まれたアドボカシー・プランニングの活動も、時代環境の変化の中で、挫折や停滞を経験していった(大野,1997)。

図4 CDBGの増減
HUD(1999)資料をもとに筆者が作成

(5) 第5期 コミュニティ・デザイン・センターの復活 (90年代前半～)

1980年代の連邦政府の補助金削減によって、CDC への援助は激減したが、連邦・州・自治体・民間企業・金融機関などが住宅供給に必要な技術、資金を集約して“ハウジング・パートナーシップ”を形成することで、CDC はリスクを分散させ、活動を安定させていくことが可能になり、その威力を飛躍的に高めていった(平山,1993)。1992年に成立したクリントン政権は、CDC を支援していく政策を引き継ぎ、民間・非営利セクターに税制上のインセンティブを与えることで、インナーエリアにおける雇用の創出、環境改善を目指すプログラム¹⁴を開始している。こうした背景の下で、1990年には HUD が、「コミュニティ開発技術的支援プログラム」(Community Development Technical Assistance)を開始した。これはコミュニティ住宅開発組織 (Community Housing Development Organization, CHDO) に技術的支援を行う公共・民間・非営利セクターに対して資金援助を行うものであり、1998年には総額 8240 万ドルを 88 の組織に支給している¹⁵。LISC やエンタープライズ財団などのインターメディアリーや 4. でとりあげる PICCED などが、この補助金を支給されている。また、HUD はコミュニティに専門的知識を提供してコミュニティ開発を促進する主体として、大学などの高等教育機関に期待をよせ、1994年にそれらに対して補助金を支給する5年間の実験的事

業「コミュニティ・アウトリーチ・パートナーシップ・センター・プログラム」(Community Outreach Partnership Center,以下 COPC プログラム)を開始した¹⁶。これによって 1999 年には 22 の大学に総額 730 万ドルが投じられている(HUD,1999)。90 年代に設立された大学ベース型 6 件のうち、4 件が COPC 補助金を受けていることから、COPC 補助金が 90 年代の大学ベース型のコミュニティ・デザイン・センターの設立を促したといえる。また 1997 年には民間のファニー・メイ財団¹⁷によって、COPC に類似した大学に対する資金援助プログラム (University-Community Partnership Initiative,UCPI) が開始され、1998 年には計 13 の大学に総額 450 万ドルが支給されている(Fannie Mae,1999)。

このように第 5 期は、コミュニティ・デザイン・センター等の技術的支援組織に対する数多くの支援プログラムが開始された。CDC が住宅供給やコミュニティ開発の主体として明確に位置づけられるようになったことは、これを技術的に支援するコミュニティ・デザイン・センターの役割をいっそう重要なものとしたといえる。

3. コミュニティ・デザイン・センターの組織状況

現在全米には 30 の州に 50 のコミュニティ・デザイン・センターが存在する。以下では 1993 年～1997 年と、1999 年 7 月～12 月に行った調査によって、その組織状況を明らかにする。

図5 コミュニティ・デザイン・センターの分布図(1999)
ACDによる分布図(1993)をもとに筆者が作成

3-1. 組織形態

コミュニティ・デザイン協会は、コミュニティ・デザイン・センターを、その組織基盤、専従専門家スタッフの有無、財政によって、大きく5つのタイプに分類している(図6)。その中で最も多いのが、大学ベース型であり、全体の 38%(19 件)を占めている。大学ベース型は大学をベースとして設立されたもので、建築、都市計画学科の教官や学生が専門家として活動している。運営資金には大学からの補助金が降りているケースが多い。また、学生の教育として活動への参加を重視している点が大きな特徴である。次いで多いのは非営利型であり、全体の 36%(18 件)を占めている。非営利型は専従スタッフとボランティアによって運営されているもので、運営資金は公共・民間セクター等の多方面から調達されている。全体の 14%(7 件)を占めているボランティア型は、専従のスタッフを持たず、建築家やプランナーがボランティアとして登録しているものである。事務的な仕事をこなすパート・タイム、フルタイム・スタッフがおり、彼らがコミュニティ組織からの依頼を受け、それをボランティアの専門家に割り当てるといった連絡役をこなしている。専門家はフルタイムではなく、ボランティアとして活動しているため、手がけることのできるプロジェクトの規模や数は限られる傾向にある。またボ

ランティア型は、AIA の地域支部と密接な関係をもっていることが特徴である。7 件のうち 4 件のボランティア型が活動しているワシントン D.C.、ピッツバーグ、ボルチモアは AIA の活動が盛んな地域であり¹⁸、AIA の建築家がボランティアとして参加している¹⁹。大学リンク型とは、大学ベース型が大学組織の一部として運営されているのに対して、部局としては運営しないが、大学と何らかのつながりを持ちながら活動している組織形態をさす。また民間営利型とは、営利活動を行いつつも、公共や民間などからの資金を獲得することで、低所得者のための建築・プランニングサービスを提供している民間事務所のことである。営利活動で財政を維持しながら、コミュニティ・デザイン・センターと同様の理念の下で活動している。

図6 組織形態 N=50 ()内は数を表している

3-2. 設立年

最も多くのコミュニティ・デザイン・センターが設立されたのは、1967 年～69 年である。(図7) これは 2.でも述べたとおり、1967 年に経済機会局によって開始された計画扶助事業と 1968 年に行われた AIA の 100 周年集会在大きな影響を与えている。また 70 年代前半も少数ではあるがコンスタントに設立されていることがわかる。しかし 80 年代前半は、ほとんど設立されていない。これはレーガン政権下で、連邦政府の補助金が大幅に削減されたこと、経済的不況による民間企業からの献金が激減したことが関係していると思われる。注目には値するのは、90 年代に設立されたコミュニティ・デザイン・センターが全体の 24% (12 件) を占めていることである。これは HUD によって開始されたコミュニティ開発技術的支援プログラム (1990) と COPC プログラム (1994) が大きく影響していると考えられる。

図7 設立年 N=43 (不明7)

先述の 1975 年～76 年に行われた AIA の調査 (図3 参照) と比較すると、1963 年～75 年にかけて設立されたもののうち、99 年時点でも活動を継続しているものは 18 件に過ぎない。全体の 4 分の 3 近くが 20 年間で消滅していったことになる。活動を継続させているものは、比較的年間予算が大規模なものが多い。(表1)

また組織形態別に設立年をみると、以下のような特徴がみられた。大学ベース型は 80 年代後半以降に設立されたものが全体の約 5 割 (10 件) を占めている。90 年代に設立された大学ベース型 6 件のうち、

4件がCOPC補助金を受けている²⁰。非営利型は60年代後半から70年代後半、ボランティア型は60年代後半と90年代前半に設立されているものが多かった。

表1 年間予算と活動継続有無の関係

年間予算	消滅	%	継続	%	計
\$100以下	1	1.3%	0	0%	1
\$100-\$1,000未満	3	3.8%	0	0%	3
\$1,000-\$10,000未満	7	10.0%	1	5.6%	8
\$10,000-\$25,000未満	13	22.5%	5	27.8%	18
\$25,000-\$50,000未満	10	17.5%	4	22.2%	14
\$50,000-\$100,000未満	7	11.3%	2	11.1%	9
\$100,000-\$250,000未満	4	10.0%	4	22.2%	8
\$250,000-\$500,000未満	1	2.5%	1	5.6%	2
不明	16	21.2%	1	5.5%	17
計	62	100.0%	18	100.0%	80

出典: American Institute of Architects,
COMMUNITY DESIGN CENTERS PROFILE 1975-76,
1976.1をもとに筆者が作成

3-3. スタッフ数

コミュニティ・デザイン・センターのスタッフには、建築家、プランナーを始めとして、インテリア・デザイナー、ランドスケープ・アーキテクトなどが在籍している。また勤務形態には、フルタイム、パート・タイムがあるが、図8はフルタイムのスタッフ数を表している。最も多いのは2名～3名で全体の30%(15件)を占めている。全体的にスタッフ数は少ないものが多く、1名(7件)、2名～3名(15件)、4名～5名(8件)を合わせると全体の5割になる。しかし一方では、10名以上のスタッフ数をもつコミュニティ・デザイン・センターも11件存在している。設立が古いものほど多くのスタッフを有している。またスタッフ数は、どの組織形態においても共通して2名～5名のものが多い。

3-4. 年間予算

表2は、組織形態別の年間予算を表したものである。5万ドル以下、5～10万ドル、10～25万ドル、25～50万ドルのものが多く。一方で、年間予算が100万ドルを超すコミュニティ・デザイン・センターも4件存在しており、設立が古いものがその多くを占めている。組織形態別にみると、大学ベース型の年間予算は、5万ドル以下(5件)、5万ドル～25万ドル(10件)の間に集中している。非営利型は10万ドル～50万ドル(9)のものが全体の半数にあたり、大学ベース型よりも多くの年間予算を有している。非営利型は大規模なものが多く、専従のスタッフの数、年間予算も他のタイプに比べて多い。

表2 組織形態別の年間予算 N=45(不明除)

	大学ベース型	大学リンク型	非営利型	ボランティア型	民間営利型	計
<\$50,000	5	1	1	3	0	10(20%)
\$50,000<=<\$100,000	4	0	3	0	0	7(14%)
\$100,000<=<\$250,000	6	0	5	1	1	13(26%)
\$250,000<=<\$500,000	1	1	4	2	0	8(16%)
\$500,000<=<\$750,000	0	0	2	0	0	2(4%)
\$750,000<=<\$1,000,000	0	1	0	0	0	1(2%)
\$1M<=<\$1.5M	0	0	1	0	1	2(4%)
\$1.5M<	1	0	1	0	0	2(4%)
不明	2	0	1	1	1	5(10%)
計	19	3	18	7	3	50(100%)

非営利型のうち過半数(10件)が1965年から1974年に設立されており、長年の経験を有しているものが多いが、これは言い換えれば成功したものだけが残っているのではないかと推測できる。ボランティア型は、5万ドル以下のものが3件あり、他に比べて少額である。

3-5. 財政内訳

1999年のアンケート調査では15のコミュニティ・デザイン・センターの財政内訳を明らかにしている。表3は組織形態別の財政内訳と年間予算を示している。組織形態別にみると、非営利型(2件)の歳入内訳は、有料サービスによる収入の占める割合が大きく、行政との契約がほとんどないことが特徴である。ボランティア型(4件)は、行政からの受託業務による収入と献金(Contribution)が大きな割合を占めている。一方、大学ベース型(5件)・大学リンク型(3件)は、行政からの受託業務による収入が大きな割合を占めるもの(3件)、有料サービスが大きな割合を占めるもの(2件)、行政からの受託業務による収入と有料サービスが大きな割合を占めるもの(1件)、献金が多い割合を占めるもの(1件)、あらゆる方面から資金を獲得しているもの(1件)などがあり、財政面からみると様々なタイプがあるといえる。また大学ベース型(5)・大学リンク型(3)のうち5件²¹がHUDからCOPCプログラムの補助金を支給されている。

表3 組織形態別の財政内訳と年間予算 N=15

組織形態	歳入内訳 %				年間予算 U.S.ドル
	有料サービスによる収入	行政からの受託業務	献金	その他	
大学ベース型(5)	5	0	95	0	\$20,000
	100	0	0	0	不明
	0	72	28	0	\$112,100
	40	30	20	10	\$1,900,000
	60	37	0	3	\$140,000
大学リンク型(3)	5	65	15	15	\$750,000-1M
	80	0	20	0	\$35,000
	11	87	0	2	\$350,000
非営利型(2)	61	1	28	10	\$468,500
	99	0	1	0	\$235,000
ボランティア型(4)	10	40	40	10	\$375,000
	1	20	59	20	\$260,000
	0	85	14	1	\$101,000
	0	0	95	5	\$20,000
民間営利型(1)	40	60	0	0	\$1M-1.5M

4. PICCEDの活動実態と住宅・コミュニティ開発における役割

PICCEDは1963年に全米初のコミュニティ・デザイン・センターとして、Pratt Institute大学をベースにして設立された、ニューヨーク市ブルックリンを拠点として活動する大規模なコミュニティ・デザイン・センターである。PICCEDは大学ベース型であるが、大学の教員以外にフルタイムの建築家やプランナーを有しているところが特徴的である。

4-1. 活動実態

PICCEDは図9に示す通り、相互に関係ある3つの活動「技術的支援」「教育と訓練」「ポリシー・アナリシスとアドボカシー」を行っている。以下で、その内容と実績についてみていく。

(1) 技術的支援(Technical Assistance)

「技術的支援」とは、大きく住宅開発とプランニングにおける支援に分けることができる。住宅開発では、敷地の選定、環境影響評価、建築デザイン、建設監督などを行う。また公共・民間・非営利セクターがパートナーシップを組んで行う開発プロジェクトを支援

図9 PICCEDの活動内容

出典: PICCEDの資料をもとにして筆者が作成

するケースが多く、そこでは行政当局とコミュニティ組織の調整役を担っている。一方、プランニング支援では、住宅、経済、教育などを含む総合的な計画の作成や、ブルックリン地域での住宅分布や土地利用などのGIS開発を手がけている。技術的支援の中で大きな位置を占めているのは、アフォードブル住宅の開発である。表4は1989年～99年の間にPICCEDの技術的支援を通して創出されたアフォードブル住宅の供給戸数を表している。すなわち11年間にニューヨーク市内で合計2176戸のアフォードブル住宅の供給に係わっている。プロジェクトの内容は、ニューヨーク市内に多く存在する市所有の抵当流れ物件を修復して、アフォードブル住宅として再生していくものが多い²²。この住宅修復によって創出された戸数は1802戸であり、PICCEDが扱った建築プロジェクトの83%を占めている。この期間に、ニューヨーク市の住宅保存開発局が供給したアフォードブル住宅戸数は58,000戸(HPD,1999.12)、また市所有の建物を修復して、アフォードブル住宅として再生した戸数は20,132戸²³である(HPD,1999.1)。また、PICCEDがかかわった建築プロジェクトを対象者別にみると、低所得者向けのものが52%と過半数を占め、次いでホームレスおよび身障者向けが21%と続いている。PICCED支援によるアフォードブル住宅は、住宅市場から排除された様々な社会的弱者を対象としていると言える。

(2) 教育と訓練 (Education and Training)

「教育と訓練」とは、コミュニティ組織のスタッフや、行政関係者、建築・プランニングを学ぶ学生に対して教育を行い、コミュニティ開発の実践者としての能力やリーダーシップをつけさせるための活

表4 PICCEDの支援によるアフォードブル住宅の供給実績

プロジェクト名	対象	供給戸数(戸)	総戸数(戸)	費用(ドル)	時期
ホームステイディング・MHANY	低所得者	242	1134		89-94
MHANY Phase II		322		24,012,227	93/11-97/2
MHANY LISC VI		37		3,050,000	94/6-97/2
MHANY Phase III		49		4,315,645	95/2-98/11
Carroll Garden NRP		46		2,647,786	97/5-
Newburg		10		950,000	97/8-
Garden Street Revitalization Project I		25		2,473,623	98/5-99/5
Garden Street Revitalization Project II		14		1,677,050	98/8-
Lower East Side Cross-subsidy (MHA)		277		24,240,000	
2195 Seventh Avenue (substantial)		15		350,000	94/4-95/11
430 West 46th Street (市所有)		10		0	94/4-95/8
270 St. Nicholas Avenue (設備)		77		800,000	95/2-97/8
1361 Park Avenue (ホームステイディング)		10		553,466	94/8-95/11
East New York Urban Corps	ホームレス、身障者	134	453		
Great House		51			-91
357 Greene Avenue		9		1,000,000	96/11-99/5
Center for Barrier-free Living		48			-90
Brooklyn Gardens	病者、その他、退廃、不役、明家庭を人含、暴む精力、神被	138	502		-92
Elizabeth Seton Residence		16			-93
St. John's Residence (学校改造→住宅)		36			-90
Arlington Apartment		21			
Lower East Side Service Center	エイズ患者	39	87		95-
474 Quincy Street		14		900,000	98/5-
East New York/Housing Works AIDS Housing and Day Treatment Program (新規AIDS患者用住宅とデイケアセンター)	病者、その他、退廃、不役、明家庭を人含、暴む精力、神被	34	502	5,000,000	94/9-
St. Nicholas Neighborhood Preservation		110			90-97
New Jersey Avenue		15		1,700,000	97/8-
Bronx Access Development Corporation		61		3,700,000	94/4-96/8
1078-1082 Bedford Avenue (商業)		14		1,205,000	96/11-
2018-2022 Monterey Avenue (設備)		70		1,800,000	95/2-95/11
513-515-517 West 135th Street (設備)		60		600,000	95/2-99/5
Access Development Corporation (SRO)		61			93/12
Elizabeth Seton		16		1,380,000	94/4-95/2
Pacific House (SRO住宅)		99			97
合計			2176	16,391,277	

住宅修復事業(1802戸)

新規の住宅建設(374戸)

出典: PICCED, WORKING CAPITAL FUND PROGRESS REPORT, Complete Annotated List of Work Performed April 1994 ~1999, と Selected List of Current and Recent Projects, 1994.4をもとにして筆者が作成

動である。特に、コミュニティ組織のスタッフに対する教育は、彼らが行政や民間セクターと対等に渡り合い、住宅・コミュニティ開発を推進する能力を身に付けさせることを目標としている。これはキャパシティ・ビルディングと呼ばれる活動である。1984年に開始されたコミュニティ経済開発インターンシップ (Pratt Community Economic Development Internship, PCEDI) は、コミュニティ組織のスタッフや行政関係者を対象とした9ヶ月間にわたる(実質38日間)訓練プログラムである。そこでは「非営利組織の会計・税金(財政)や法律」「公共・民間から財源を獲得するための戦略」「住宅開発のプロセス」などが教育される。これまでに約300名がPCEDIに参加している。外部機関が行った評価レポート(D.Gills, S.Davis, 1999)によると、PCEDIはコミュニティ開発に取り組む実践者たちにとっては、非常に有益であり、参加者達はPCEDIプログラムに満足していること、プログラム参加後にコミュニティ開発の現場でその知識と技術を有効に役立てていることが明らかにされている²⁴。

(3) ポリシー・アナリシスとアドボカシー (Policy Analysis and Advocacy)

「ポリシー・アナリシスとアドボカシー」とは、「技術的支援」や「教育と訓練」の実践活動において公共の政策の分野にまで踏み込んで政策・制度を改善するといった活動である。ある特定の地域において住宅・コミュニティ開発に取り組む時に直面する公共政策そのものを改善することで、その他の地域でも適用可能な制度・政策を生み出すというアプローチをとる。「技術的支援」と「教育と訓練」はコミュニティ組織からの依頼に応じて行われるものであるのに対して、「ポリシー・アナリシスとアドボカシー」はPICCEDが自らの

価値観に基づいて、問題を提起し、政策や制度の改善をせまるものである。政府組織から独立した外部の専門家組織である PICCED が、公共政策やコミュニティ開発プログラムの相対的評価を行うことによって住宅・コミュニティ開発や都市計画を、より一層透明性の高いシステムとしていくことを目指している。また公共政策の改善に取り組む各種のアドボカシー組織とうまく連携を組んで活動している。1983 年に PICCED はニューヨーク市内のアフォーダブル住宅の不足を打開する策として、インクルージョナリー・ゾーニングの推進とハウジング・トラスト・ファンドの創設を市に提案した。その結果、1985 年にニューヨーク州ハウジング・トラスト・ファンドが創設され、1987 年には市の住宅保存開発局によってインクルージョナリー・ハウジング・プログラムが開始された(PICCED and Center for Metropolitan Action at Queens College, 1983)。また、1985 年にはニューヨーク市所有となっていた抵当流れの住宅を占拠し、ホームステディング運動を開始した近隣住民組織²⁵を支援して、同組織が市所有建物を修復してアフォーダブル住宅として再生するプロジェクトを成功に導いた。PICCED はその過程で、入居者が再売却の権利を制限することと引き換えに、市がホームステッターたちに資金的・技術的な援助を提供し、入居者で構成されるミューチャル・ハウジング協会 (Mutual Housing Association, MHA) が住宅の計画、建設、その後の維持・管理を行うという仕組みを提案した²⁶。こうして 1985 年に結成された MHANY (Mutual Housing Association New York) は、市当局から市内の住宅修復事業におけるパートナーとしての位置づけを与えられ、住宅修復活動と PICCED による技術的支援の資金として、市から 270 万ドルを支給され、これまでに計 150 棟、500 戸(City Limits, 1997)のアフォーダブル住宅を供給している。

このように PICCED がニューヨーク市当局に対して大きな影響力をもちえている所以は、第 1 に公共セクターが PICCED の長年の経験とその実績を高く評価していること、第 2 に PICCED が住宅・コミュニティ開発における政策改善に取り組む、他のアドボカシー組織等と連携して、公共セクターに働きかけを行っていることがあげられる。

4-2. 財政

表 5 は PICCED の収入・支出内訳を表している。PICCED の収入内訳で最も多いのは有料サービス事業による収入であり、全体の 4 割を占めている。次いで 3 割を占めるのが、公共セクターからの受託業務の収入である。これらの多くは HUD による支援プログラムなどによるものである。PICCED は 1998 年～2000 年の 3 年間のコミュニティ開発技術的支援プログラム補助金として 995,453 ドル、1994 年～1996 年の 3 年間の COPC プログラム補助金として 580,000 ドルを支給されている。PICCED も他のコミュニティ・デザイン・

表 5 PICCED の収入・支出内訳(1998)

収入内訳		支出内訳	
有料のサービス事業による収入	40%	スタッフへの給料	65%
行政からの受託業務の収入	30%	外部の専門家・コンサルタントに対する給料	10%
献金	20%	事務所の賃貸料やその他の設備	10%
各種プログラムによる収入	10%	その他	15%
計	190万ドル		190万ドル

センターと同様に、80 年代は政府からの補助金や契約を失ったが、フォード財団、ロックフェラー財団などの民間財団や銀行などから献金を獲得することによって、活動を維持してきたのである。

4-3. 考察

コミュニティ・デザイン・センターの典型的事例である PICCED の活動を整理するならば、以下の 5 点に集約できよう。

- ①社会的弱者へのアフォーダブル住宅供給の技術的支援
- ②公共・民間・非営利セクターのパートナーシップにおけるファシリテーター
- ③コミュニティに対する教育 (キャパシティ・ビルディング)
- ④公共政策の改善やコミュニティ開発プログラムの発案
- ⑤学生の教育

PICCED は住宅・コミュニティ開発活動において重要な役割を果たしているといえるが反面、問題点も抱えている。ひとつは活動の重点が「住宅供給」におかれ、「アドボカシー活動」が軽視される傾向にあることである。これは、住宅開発という物理的な成果物を生み出す活動には比較的、公共や民間からの支援を得やすいのに対して、公共政策の評価やアドボカシー活動については一般の評価が低く、財政的な支援が集まらないことが要因となっている。M.Comerio (1984)は、70 年代後半から政治的な風潮が保守的になり、連邦政府の財政が削減されたことによって、コミュニティ・デザイン・センターは当初の理想主義から、実用主義、企業的な性格を帯びるようになったと述べている。

5. 結

1960 年代後半から設立が開始されたコミュニティ・デザイン・センターは、70～80 年代には連邦政府の補助金の削減や経済不況によって活動が停滞したが、1990 年代には HUD の支援プログラムによって再びその活動を復活させている。事例として取り上げた PICCED は住宅・コミュニティ開発の分野において様々な役割を果たしており、特にニューヨーク市内のアフォーダブル住宅の創出に大きく寄与していることが明らかになった。他方は公共政策の改善やアドボカシー活動として、インクルージョナリー・ゾーニング制度の創設やミューチャル・ハウジング協会の仕組みづくりに大きく貢献した。こうした活動に対する正当な評価は得られにくい傾向にあるが、それを通してニューヨーク市内全体のアフォーダブル住宅の供給を促進していることを考えると、このような活動に対しても公共や民間セクターは財政的な支援が得られる仕組みをつくり出すことが必要であるといえよう。

参考文献

- 1) 西尾勝, 権力と参加 現代アメリカ都市行政, 東京大学出版会, 1975
- 2) 平山洋介, 住宅の新しい選択肢—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, 住宅総合研究財団研究年報, No.21, 1994
- 3) Paul Davidoff, "Advocacy and Pluralism in Planning" Journal of the American Institute of Planners, Vol.31, No.4, 1965
- 4) Earl M. Blehcer, "Advocacy Planning for Urban Development — with analysis of six demonstration programs," Praeger, 1971
- 5) 大野輝之, 現代アメリカ都市計画 土地利用規制の静かな革命, p.43 学芸出版社, 1997
- 6) Peter Batchelor and David Lewis, "Urban Design in Action The history, theory and development of the American Institute of Architects' Regional/Urban Design

Assistance Teams Program (R/UDAT), North Carolina State University School of Design and the American Institute of Architects, 1985

⁷⁾ HUD, Community Outreach Partnership Centers Grantees, 1999

⁸⁾ Fannie Mae Foundation, University-Community Partnership Initiative, 1999

⁹⁾ New York City Department of Housing Preservation and Development, HPD announces Round V of the Neighborhood Entrepreneurs Program --- *An award winning program which returns City-owned buildings to responsible private owners*, Release #26-99, December 13, 1999

¹⁰⁾ New York City Department of Housing Preservation and Development, Development and management of low income housing by community based not-for-profit organizations, Release #04-99, January 1999

¹¹⁾ Doug Gills, Shelley Davis, University of Illinois at Chicago, Pratt Community Economic Development Internship Program Evaluation Report, 1998

¹²⁾ PICCED and Center for Metropolitan Action at Queens College, Inclusionary Zoning and Housing Trust Fund- A Proposal for Equitable Development in New York City, 1983.12

¹³⁾ City Limits NEW YORK'S URBAN AFFAIRS NEWS MAGAZINE, No.96, 1997.10.13

¹⁴⁾ Mary C.Comerio, Community Design: Idealism and Entrepreneurship ARCH PLAN RES 1984; 1:227-243 Elsevier Science Publishing Co., Inc, 1984

¹⁾ コミュニティ・デザイン協会は、1977年に設立されたコミュニティ・デザイン・センターの連合組織である。その役割は、①コミュニティ・デザイン・センター間のネットワークの構築と経験の共有、②コミュニティ・デザイン・センターへの技術的支援、③コミュニティ・デザイン・センターに関する情報収集、④コミュニティ開発における住民参加の促進、⑤新しいコミュニティ・デザイン・センターの設立の促進である。(Association for Community Design, The ACD Mission Statement)

²⁾ ACDの前ディレクターである Rex Curry氏はPICCEDの副ディレクターでもあり、本研究では彼には多大な協力をいただいた

³⁾ 2つのアンケート調査は11の重複があるため、本稿で扱うコミュニティ・デザイン・センターの数は50である。なお、両方のアンケートに対して回答をよせたコミュニティ・デザイン・センターについては99年のデータを用いることにする。

⁴⁾ 本研究は、ACDに登録しているコミュニティ・デザイン・センターのみを対象としている。全米にはACDが把握していないコミュニティ・デザイン・センターも数多く存在していることが考えられ、そこには研究の限界がある。

⁵⁾ 経済機会局はコミュニティ・アクション事業の一環として、貧困者が抱えている法律問題やコミュニティ活動をめぐる法律問題などについて相談に応じる「地域法律事務所」に対する資金プログラムを行った。(西尾勝,弁護士のコミュニティ活動,雑誌市民第3号,助草書房,1973)

⁶⁾ この時期における代表的な活動は、ソール・アリンズキーやジェーン・ジェイコブスによるものがある。アリンズキーはシカゴのスラムにおいてThe Woodlawn Organization(TWO)を結成し、再開発計画に異論を唱え、政府当局に戦闘的な圧力をかけた。ジェイコブスは、ニューヨークのグリニッジビルで道路建設や中所得者向け住宅建設計画に対する反対運動を先導し、その計画を中止においこんでいる。

⁷⁾ ジョンソン政権時の「偉大な社会」の下で1964年に経済機会局によって開始された事業で、貧困、住宅、雇用、教育などへの様々な社会的な問題に取り組むことを目的としている。コミュニティ・アクション事業やHUDによるモデル・シティ事業では、再開発事業と異なり、“ボトム・アップ”の方法を用い、その過程で貧困者が事業を完全にコントロールするというケースも出現し、その過程でコミュニティ組織は成長を遂げていった。

⁸⁾ この他の契機として、以下のようなものもある。1965年以来、全米各地で黒人暴動が連続的に発生していたが、政界の中には経済機会局の管轄であるコミュニティ・アクション事業に助成された住民運動家がこれらの暴動を煽動している、少なくとも暴動の気運を醸成しているという見方がひろがっていた。これに加えて、1967年からHUD所管のモデル・シティ事業が始められたために、各地のコミュニティ活動機関は住民参加事業の主役としての地位を失いかけていた。こうした背景の下、経済機会局は、住民参加の推進という原則的な立場を貫きつつ、これを建設的な方向に誘導していく方策、しかもモデル・シティ事業に吸収されてしまわないような独自の方策を模索していたが、彼らはアドボカシー・プランニングの中に、抵抗のための住民参加を代替提示のための住民参加に発展させていく可能性を見出した。(西尾, p156-157, 1975)

⁹⁾ ARCHはアメリカ建築家協会のニューヨーク支部が主体となって1964年に設立された。代表的な活動はモーニングサイド地域に計画された大学や病院などによるリニューアル計画に対する代替案の作成、市・民間・住民団体の協議のサポートなどである。1967年に97,760ドル、68年2月に103,765ドル、同年7月に26,281ドルを支給されている。(西尾, 1975)

¹⁰⁾ サンフランシスコ CDCは、1967年にカリフォルニア大学環境計画学部の数人の教官によって設立された。その活動は建物の修復や公園の計画に関するものが多かった。計画扶助事業の補助金として、68年に111,350ドル、69年に150,518ドルを支給された。(西尾, 1975)

¹¹⁾ 1966年にマサチューセッツ州ケンブリッジで設立されたUPAの設立母体は、道路建設への対抗運動を行っていたCambridge Committee Against the Inner Beltである。中心的な活動は、同地域における環状ハイウェイ建設に対する抵抗運動や代替案の作成である。計画扶助事業の補助金として、1969年に219,605ドルを支給されている。(西尾, 1975)

¹²⁾ The 100th Convention of the American Institute of Architects, Portland, Oregon, June 24, 1968におけるヤング氏のスピーチ原稿による。

¹³⁾ American Institute of Architects, COMMUNITY DESIGN CENTERS PROFILE 1975-76, 1976.1

¹⁴⁾ Comprehensive Community Revitalization Program (1992), Empowerment Zone and Enterprise Community (1993), Brownfields Tax Incentive (1997)など

¹⁵⁾ 同プログラムの財源は1990年に施行された全国アフォーダブル住宅法(National Affordable Housing Act of 1990)におけるHOMEプログラムのもとで、提供されている。これはコミュニティ住宅開発組織がCDBG, HOMEプログラムなどを効果的に利用する事ができるように支援を行うことを目的としている。技術的支援を行う主体としては、営利・非営利の組織や政府当局が想定されており、それらはコンペを通して選定され、HUDとの契約を結び、補助金(3年間)が支給されることになっている。(HUD, Technical Assistance Resources, 1999.6)

¹⁶⁾ Office of university partnerships, HUD, Community Outreach Partnership Centers Program, 1999, このプログラムは1992年に改正された住宅コミュニティ開発法のセクション851において位置づけられている、5年間の実験的事業である。

¹⁷⁾ Fannie Mae財団はアフォーダブル住宅供給やコミュニティ開発に助成を行う大規模な民間財団である。1998年には1100の組織に対して、総額3300万ドルを助成している。

¹⁸⁾ 筆者が1999年8月にPICCEDの副ディレクターであるRex Curry氏に行ったヒアリング調査による。

¹⁹⁾ ボランティア型以外の大学ベース型や非営利型については、1960年代後半にコミュニティ・デザイン・センターの設立が相次いだ時期には、AIAがコミュニティ・デザイン・センターの設立に係わった例があるようだが、今日ではAIAはコミュニティ・デザイン・センターを資金的、技術的にサポートするといった役割は果たしておらず、その関係は希薄なようである。(1999年8月に筆者がコミュニティ・デザイン協会代表に行ったインタビュー調査による。) 現段階ではAIAとコミュニティ・デザイン・センターとの関係の全貌を捉えることはできておらず、今後調査していくことが必要である。

²⁰⁾ 1992年に設立されたDonaghey Project for Urban Studies & Design, Univ. of Arkansasは、\$396,248(1998-2000)、1993年に設立されたThe Temple University Urban Initiative Projectは\$399,809(1996-1998)、1995年に設立されたUniversity of Illinois Chicagoは\$580,000(1994-1996)、1999年に設立されたCharlotte Community Design Studioは400,000ドル(1998-2000)を支給されている。

²¹⁾ Charlotte Community Design Studio: \$400,000(1998-2000)。University of Illinois Chicago: \$580,000(1994-1996) Pratt Institute Center for Community and Environmental Development: \$580,000(1994-1996)。New York City College Architectural Center: \$580,000(1994-1996)。Columbus Neighborhood Design Assistance Center: \$399,994(1996-1998)

²²⁾ ニューヨーク市では1970年代から固定資産税の滞納によって抵当流れ物件が急増した。この問題は今日でも同市において、住宅・都市計画上の大きな問題となっている。

²³⁾ 通常アフォーダブル住宅の定義は、家賃が収入全体に占める割合が30%以下の住宅をさすが、PICCEDとニューヨーク市住宅保存開発局によるアフォーダブル住宅がすべてこれにあてはまるかどうかは不明である。また58,000戸、20132戸の中には、2176戸が含まれるもののあれば、そうでないものもある。そのためPICCEDの支援による住宅戸数が市全体の供給戸数に占める割合を算出することは不可能である。

²⁴⁾ この評価レポートでは、PCEDIの参加者260名に対するアンケート調査、60名のインターンシップ・スーパーバイザーに対する電話調査、9つのコミュニティ組織に対するヒアリングを行っている。

²⁵⁾ ACORN (Association for Community Organizations for Community Reform Now) ACORNとは、1970年代に放棄住宅を占拠するスクワットティング運動を展開し、ホームステディングの公的施策が不十分であること、低所得者層の住宅が不足していることなどを訴えるなどして、鮮烈なプロテスト運動を展開した組織である。

²⁶⁾ このようなミューチャル・ハウジングの普及はインターメディアリーである近隣再投資機構の主導のもと全国的に行われているが、特にPICCEDが提案した方式は、市所有の建物をニューヨーク市ミューチャル・ハウジング協会(MHANY)が市から1ドルで譲渡してもらい、市は1戸あたり10万ドルの資金を提供するといったものである。

(2000年6月10日原稿受理, 2000年11月7日採用決定)