香 川 大 学 経 済 論 叢
第83巻 第1・2号 2010年9月　99－110

研究ノート

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*

岡　田　徹太郎

は じ め に

本稿は，2009年8月から9月にかけて行った，アメリカの低所得者向け住宅政策と非営利組織の活動に関わる実地研究調査の報告である。本研究調査は，アメリカにおける住環境の保障のあり方をめぐる地域的な特徴や政策的枠組みの違いを探るため，テキサス州ダラス地域及びカリフォルニア州サンフランシスコ地域において行った。本稿は，このうち，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の活動について明らかにするものである。(1)

1．ダラス地域の特徴

1.1.　ダラス地域の地理的特徴

テキサス州は，アメリカにおいて，地理的に南部諸州と中西部諸州の間に位置し，文化的にも両方の性格を併せ持つ地域であるといわれる。ダラス地域は，テキサス州北部の中心都市であり，ダラス市単体で約123万人（Census 2006推計値(2)），周辺の市域を含むダラス郡で約245万人（Census 2009推計値(3)）の人口を擁する。行政管理予

（＊）　本研究は，科学研究費補助金・若手研究（B）平成20～22年度，課題番号20730211及び財団法人香川大学学術振興財団研究助成金の研究成果の一部である。調査研究の遂行にあたっては，非営利組織のスタッフに，長時間にわたるヒアリングに時間を割いていただいた。ここに記して謝意を表したい。

（1）　カリフォルニア州サンフランシスコ地域における研究調査報告は別稿にて行う。詳しくは，注13を参照されたい。

（2）　United States Census Bureau, “State & County Quick Facts,” *http://quickfacts.census.gov/qfd/*

算局（OMB : Office of Management and Budget）が定義する大都市圏（MSA : Metropolitan Statistical Areas）でみると（Census 2009 推計値），ダラス・フォートワース・アーリントン大都市圏[(4)]は，約 645 万人を擁し，全米 366 大都市圏のうち，ニューヨーク，ロサンゼルス，シカゴに続く，第 4 位に位置する大経済圏域を形成している。ちなみに，比較研究の対象としたサンフランシスコ・オークランド・フリーモント大都市圏（いわゆるサンフランシスコ・ベイエリア[(5)]）は，約 432 万人，第 13 位である[(6)]。

一方，人口密度をみると，若干，他の大都市とは異なった性質を読み取れる。2000 年国勢調査の値を用いて，主要都市圏（PMSA : Primary Metropolitan Statistical Areas）の 1 マイル四方あたりの人口をみると，ダラス都市圏[(7)]は 568.9 人しかなく，ニューヨーク都市圏[(8)]の 8,158.7 人，ロサンゼルス都市圏[(9)]の 2,344.2 人，シカゴ都市圏[(10)]の 1,634.2 人，サンフランシスコ都市圏[(11)]の 1,704.7 人などと比較して，相当程度，人口密度は低いといえる[(12)]。

1.2. ダラス地域の住宅・コミュニティ開発と非営利組織

大規模な経済圏域と人口を擁しながらも，人口密度が低いダラス地域での住宅・コミュニティ開発は，他地域とは異なった展開をみせる。先行するサンフランシスコ・ベイエリアにおける住宅・コミュニティ開発における 2 つの研究において明らかにしたように[(13)]，当該地域における低所得者向けのアフォーダブル住宅[(14)]といえば，ほぼ賃貸

（3） United States Census Bureau, “Population Estimates,” *http://www.census.gov/popest/estimates.html*
（4） ダラス郡を含む周辺 12 郡。
（5） サンフランシスコ郡を含む周辺 9 郡。
（6） United States Census Bureau, “Population Estimates,” *http://www.census.gov/popest/estimates.html*
（7） ダラス郡を含む周辺 8 郡。
（8） ニューヨーク郡を含む周辺 8 郡。
（9） ロサンゼルス郡 1 郡。
（10） シカゴ市のあるクック郡を含む周辺 9 郡。
（11） サンフランシスコ郡を含む周辺 3 郡。
（12） United States Census Bureau, “Density Using Land Area For States, Counties, Metropolitan Areas, and Places 2000,” *http://www.census.gov/population/www/censusdata/density.html*

の集合住宅とイコールであった。それは，ニューヨーク，ロサンゼルス，シカゴにおいても同様である。しかしながら，ダラス地域の低所得者向けアフォーダブル住宅は，基本的に，持ち家の戸建住宅である。なぜ，そうなるのか。そのように問えば，土地に余裕があるから，というのが最も簡潔な答えであるが，もう少し別の角度からも説明を試みよう。

人口密度の高い大都市圏の場合，アフォーダブル住宅は，都市内部に建設される集合住宅とならざるを得ない。このようなアフォーダブル住宅は，多くの場合，近隣住民によって，いわゆる NIMBY（not in my back yard）施設，すなわち迷惑施設としての反対を受けることがある。このようなケースにおいては，近隣住民に対する十分で丁寧な説明によって，“誤解”を解く必要が生じる。これは，大都市のアフォーダブル住宅ディベロッパーが必ず直面する問題であり，近隣住民へ理解を求める説明会などの活動に多くの力が費やされる。しかしながら，ダラス市においては，ダウンタウン周辺を除いてそれほど高層建築物がなく，開発余地のある空地も多い。そこで，近隣住民から反対を受けるような，十分で丁寧な説明を必要とするような，アフォーダブル集合住宅の建設は選択されない。言いかえれば，ある程度，面的な広がりをもったコミュニティ単位での，アフォーダブル住宅開発・コミュニティ再開発が選好される傾向にあるのである。[15]

住環境の保障のあり方は地域によって多様である。政策的な枠組みによる支援も，それを利用する非営利組織の活動のあり方も大きく異なってくる。本稿では，ダラス市ダウンタウン近くの中心部に本部を置き，ウェスト・ダラスの再開発を行っている，Builders of Hope CDC という非営利組織に焦点を当てる。まず，Builders of Hope CDC の組織形態について述べ，続いて，Builders of Hope CDC の行う低所得者向けの

---

(13) 岡田徹太郎（2010 a）「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，及び，岡田徹太郎（2010 b）「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 ——」The Institute of Economic Research, *Working Paper Series*, No. 157.

(14) アフォーダブル住宅とは，低所得者にも手の届く良質で安価な住宅のことである。

(15) 2009 年 8 月 28 日ダラス市内 Builders of Hope CDC 本部での代表へのインタビューによる。

住宅・コミュニティ開発活動について明らかにしていこう。

2．Builders of Hope CDC の組織形態

2.1. Builders of Hope CDC の概略

Builders of Hope CDC は，その Web ページによれば，2001 年に，前身となる組織から分離独立して組織された，内国歳入法 501（c）（3）の資格を持つ非営利の免税法人であり，ウェスト・ダラス地域の再開発を刺激し，健全で安全なコミュニティを開発することを通じて，良質なアフォーダブル住宅を供給することを任務としている。Builders of Hope CDC は，主要な使命として次の 4 つを掲げる。第 1 にアフォーダブル住宅の供給であり，第 2 に住宅購入者への教育とカウンセリングであり，第 3 に家族サポート・サービスであり，第 4 にコミュニティの安全・健全化である。Builders of Hope CDC は，ダラス市によってコミュニティ住宅開発組織（CHDO : Community Housing Development Organization）に認証されている 16 組織のうちの 1 つである。加えて，テキサス州，住宅都市開発省，隣接するアービング市，そして数ある地方銀行から住宅カウンセリング組織としても認証されている。(16)

2.2. フォーム 990 にみる Builders of Hope CDC

501（c）（3）免税非営利組織が閲覧に供しなければならない内国歳入庁のフォーム 990 の情報からその財務内容と組織形態についてみていこう。表 1 の 2007 年度の「収益，費用，純資産・資金残高の変動額」の一覧（以下，「活動計算書」と呼ぶ）をみると，収益の合計は約 77 万ドルである。内訳をみると，当該組織への公衆からの直接寄付金が約 62 万ドルあり，収益の 80.7% を占める。事業収益に計上される収益は無く，資産売却益（純計）が約 14 万ドル 18.5% ある。なお，この純計の資産売却益は，Builders of Hope CDC の事実上の事業活動の差益を表しているので後述する。なお，費用の部をみると，事業費が約 67 万ドルであり，これだけで，費用の合計約 73 万ドルの 92.7% を占める。費用のほとんどは人件費であり，幹部報酬として計上

（16） *http://www.buildersofhopecdc.com/*

されるもの約7万6千ドル，従業員報酬・賃金として計上されるもの約27万ドルである。その他の費用として計上されている約33万ドルのなかにも契約労働約8万ドルがあり，それ以外は，保険や治安・警備支出などで構成される。(17)

表1　収益，費用，純資産・資金残高の変動額（活動計算書）
2007／1／1 から 2007／12／31 まで　（単位：ドル，%）

	分類番号	科　目			金　額	構成比
収益	1	寄付，贈与，補助金，その他の類似金			621,691	80.7%
		寄付者意向付基金（DAF）	1 a			
		直接寄付金（1 a 除く）	1 b	621,691		
		間接寄付金（1 a 除く）	1 c			
		政府補助金（1 a 除く）	1 d			
	2	事業収益				0.0%
	8 d	資産売却益			142,578	18.5%
	11	その他の収益			5,825	0.8%
	12	収益の合計			770,094	100.0%
費用	13	事業費			672,708	92.1%
	14	管理費			37,201	5.1%
	15	資金調達費			20,212	2.8%
	16	系列組織への支払				0.0%
	17	費用の合計			730,121	100.0%
純資産	18	当期の変動額			39,973	
	19	期首の純資産・資金残高			498,944	
	20	純資産・資金残高のその他変動額				
	21	期末の純資産・資金残高			538,917	

出所：Form 990（2007），Return of Organization Exempt From Income Tax, Builders of Hope CDC.

上述したBuilders of Hope CDCの“事実上の事業活動”とは，土地を取得し，低所得者向けの持ち家を建設して，売却することである。そこで，資産売却益約14万ドルの内訳をみると，資産売却額が約117万ドル，費用その他の取得価額および販売費用が約103万ドルとなっており，フォーム990の活動計算書に計上される収益の合計の裏側で，それよりも大きな額の売却と購入の活動が行われていることを窺い知るこ

(17) Form 990（2007），Return of Organization Exempt From Income Tax, Builders of Hope CDC, Part Ⅰ, Part Ⅱ, Statement 3.

とができるのである。[18]

続いて，表2の貸借対照表をみると，資産合計が約353万ドル，内訳はその80.8%が，土地・建物・備品の取得価額から減価償却費累計額を引いたものであり，Builders of Hope CDCのアフォーダブル住宅資産と推計される。それ以外のほとんどは，現金約56万ドル16.0%である。負債合計は約299万ドルであり，そのほとんどが「その他の負債」に計上されているが，付属文書によれば，そのすべてが未払手形である。純資産・資金残高の合計は約54万ドルとなる。[19]

表2　**貸借対照表**

2007／12／31現在　（単位：ドル，%）

	分類番号	科　目	金　額	構成比
資産	45	現金	562,807	16.0%
	47 c	未収金	113,303	3.2%
	57 c	土地･建物･備品の取得価額－減価償却費累計額	2,852,274	80.8%
	58	事業関連投資を含むその他の資産		0.0%
	59	資産合計	3,528,384	100.0%
負債	60	未払金及び未払費用	83,481	2.8%
	65	その他の負債	2,905,986	97.2%
	66	負債合計	2,989,467	100.0%
純資産・資金残高	67	非拘束純資産	538,917	100.0%
	68	一時拘束純資産		0.0%
	69	永久拘束純資産		0.0%
	73	純資産・資金残高の合計	538,917	100.0%
	74	負債及び純資産・資金残高の合計	3,528,384	

出所：Form 990（2007），Return of Organization Exempt From Income Tax, Builders of Hope CDC.

さらに，「事業目的及び成果」の項をみると，「コミュニティ開発及びアフォーダブル住宅」とあり，その詳細が次の4項目として示されている。「第1に，住宅購入者への教育及び家族への一対一のカウンセリング活動である。予算の組み方，節約，信用（ローン）の取得，住宅の修繕や購入について教育する。第2に，低所得家族のためのアフォーダブル住宅を建設すること及び高齢者住宅の補修を行うことである。第

(18)　Form 990（2007），Builders of Hope CDC，Part Ⅰ.
(19)　Form 990（2007），Builders of Hope CDC，Part Ⅳ，Statement 6.

3に，コミュニティ内の空き家の撤去・除去である。第4に，家賃補助や食糧その他緊急援助を必要とする家族へのカウンセリングや関係機関への紹介業務である。[20]」なお，予算規模としては，第2のアフォーダブル住宅の建設約37万ドルがもっとも大きく，事業費約67万ドルの55.0%を占める。

3．Builders of Hope CDCの事業活動

第2節では，Builders of Hope CDCの財務内容と組織形態をみてきたが，そこでも示されていたように，その活動の内容は，第1に，低所得者向け住宅の建設と供給，第2に，低所得家族へのカウンセリングや教育を中心としたサポートに集約されるといってよい。本節では，Builders of Hope CDCの事業活動について，より詳しくみていくことにしよう。

3.1. アフォーダブル住宅の供給事業

Builders of Hope CDCによるアフォーダブル住宅供給事業の例として，ウェスト・ダラス地域のEagle Fordプロジェクトを取り上げる。59戸の持ち家・戸建住宅で構成され，総費用143万4,000ドルのプロジェクトである。このプロジェクトのために，ダラス市より無償で寄付された8エーカー（3万2,380平方メートル）の用地が使われる（ただし，財産税4万2,000ドルは支払わなければならない）。

143万4,000ドルの開発資金は，3つのソースより調達される。それは，第1に，ダラス市のHOME投資パートナーシップ・プログラムから63万4,000ドル，金利0%のローン，第2に，インウッド銀行の60万ドル，プライムレート＋1%の民間市場金利のローン，第3に，ウェールズ・ファーゴ銀行による20万ドル，コミュニティ再投資法（CRA）に基づくディスカウント・レートの金利2%のローンで構成される。なお，これ以外に，Meadows財団より，児童公園の遊具等が寄付される。

一戸あたりの販売価格は，11万0,000ドル，これに権原移転費用（closing cost）4,601ドルが掛かり，総価格は11万4,601ドルとなる。

(20) Form 990（2007），Builders of Hope CDC，Part Ⅲ.

低所得の住宅購入者は，政府補助を混ぜながら，これらの住宅を購入する。補助は，概ね３つの資金に分かれる。第１に，ダラス市 HOME 資金からの１万 0,746 ドルであり，金利０％で，元本の支払いを８～15 年間猶予される返済免除条件付融資である。第２に，住宅都市開発省の資金を原資とし，ダラス市によって管理運営される非営利組織エンタープライズ・コミュニティ・パートナー[21]・ダラスが提供する，最初の住宅購入者（first-time homebuyers）向けプログラムである Mortgage Assistance Program（MAP）がある[22]。金利 0％の第２抵当権融資を，上限１万 0,000 ドルまで受けることができる[23]。第３に，連邦政府の 1974 年住宅・コミュニティ開発法 108 条に基づく EDI（Economic Development Initiative）補助金[24]から，権原移転費用相当をカバ

Builders of Hope CDC によって開発された低所得者向け住宅

(21)　*http://www.enterprisecommunity.org/*
(22)　*http://www.dallasmap.org/*
(23)　North Texas Housing Coalition and the J. McDonald Williams Institute（2007）, *Creating Working Class Affordable Housing Opportunities in North Texas*, Dallas, p. 27.
(24)　HUD, “Economic Development Initiative,” *http://www.nls.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/edi/*

ーする4,601ドルの援助を受ける。

これに自己資金1,000ドルを加えると，モーゲッジ（住宅ローン）で市場から調達する資金は，残りの8万8,254ドルとなり，資産価値に対する負債比率（LTV：loan to value）は約80％となる。これにより，住宅購入者の月額支払いは825ドルとなる。Builders of Hope CDCの代表は，これで，年間所得3万ドルの世帯にとってもアフォーダブルな水準（所得の1／3）の住宅となると説明する。(25)

3.2. アフォーダブル住宅事業の成果

このEagle Fordプロジェクトで，Builders of Hope CDCは，調査時点（2009年8月末）において，59戸中55戸の住宅を，低所得・中所得家族向けに販売した。住宅購入者は，多様な人種に分かれ，62％がヒスパニック，31％が黒人，7％が白人である。アメリカ経済全体として，2008年夏サブプライム・ショックによる差し押さえ（foreclosure）の嵐が荒ぶなか，1件の差し押さえも出していない。これは，住宅の販売と同時にBuilders of Hope CDC自身の手によって行われる，低所得の住宅購入者に対する徹底的な資産管理の教育とカウンセリングの成果だといえる。加えて，荒んだ貧困地域にあって，犯罪発生率は22％下落し，財産税の課税標準は700万ドル上昇した。(26)

3.3. 低所得家族へのサポート事業

住宅購入を予定している者にとって，実際に，良い住宅を適正な価格で見つけ出し，購入することは，一つのチャレンジである。予算の限られた家族は，さまざまな障壁に直面する。数々の障壁を乗り越え，豊かな情報をもとにした投資（well-informed investment）を助けるために，Builders of Hope CDCは，さまざまな教室を提供する。それらは，持ち家について，予算管理について，住宅ローンを組むことについて，住

(25) 2009年8月28日ダラス市内Builders of Hope CDC本部での代表へのインタビューによる。なお，厳密には，連邦政府のアフォーダビリティの基準は，所得の1／3ではなく，30％であるから，逆算すると，年間所得3万3,000ドル以上の世帯にとってアフォーダブルな水準となる。

(26) Builders of Hope CDC提供資料による。

宅のメンテナンスについて，その他財務上の基礎的能力についての教室である。Builders of Hope CDC は，これらすべての内容について，一対一でのカウンセリングをも提供する。

加えて，Builders of Hope CDC は，コミュニティでの家族サポートも行う。特に，経済環境が不安定ななかで，コミュニティ内の家族は，長期的な意味でのゴールに向けて進展を図るために必要な，何らかの短期的なニーズに直面することがある。そこで，家賃や水道光熱費の工面のための関係機関への仲介，高齢者へのサポート・サービス，小規模な住宅補修などに応じる。[27]

4．Builders of Hope CDC の特徴

4.1. Builders of Hope CDC の低所得層に対するスタンス

Builders of Hope CDC は，上述したように，低所得の家族にハード面のアフォーダブル住宅を提供するだけでなく，それをどのように取得し維持するのかというソフト面についても重要視する。それが，Builders of Hope CDC に関わった低所得の居住者における低い差し押さえ率を物語っている。

これに加えて，Builders of Hope CDC は，しばしば取り残されたコミュニティを支える非営利組織でさえ敬遠しがちな，犯罪経験やドラッグ経験のある若者を，住宅建設の現場に積極的に雇用する。そうした若者を雇用することで，第1に，生活をしていくためのスキル(住宅建設業務に関するスキル)を身につけることができ，第2に，働くことで経済的にも安定し，犯罪やドラッグに再び手を染めることがなくなっていくのだという。

4.2. 非営利組織の存在意義と営利セクター

Builders of Hope CDC の代表は，非営利開発法人の存在意義について，インタビューにおいて，次のように回答した。政府は，公共住宅によって年間所得1万5,000ドル以下の貧困層に住宅を提供する一方，民間のディベロッパーは，年間所得5万ドル

(27) *http://www.buildersofhopecdc.com/*

以上の所得階層にしか住宅を提供しない。非営利ディベロッパーは，この１万5,000ドルから５万ドルの間に空いたギャップを埋めている，と。

そして，営利セクターに対して次のような批判も向ける。営利セクターは，低所得や中所得の家族を相手にしようとする際に，正義と公正に無関心であり，貧困層における教育や助言の欠如を利用して，有利な立場に立っている。サブプライム危機は，彼ら（貧困層）に高利で貸し付けるという行為によって，営利セクター自身が惹き起こしたものである，と。

結語に代えて

最後に，ダラス地域における低所得者向け持ち家・戸建住宅プログラムの特徴を整理することによって結語に代えたい。

アメリカにおける，政府による住宅補助プログラムは，直接的な建設補助金が廃止され，租税優遇措置や政策金融による間接的な補助に限定される傾向がある。特に，持ち家に対する直接的な補助金は，農務省が管轄する農家向けの一部補助金を除いて，80年代末に廃止されている。

しかしながら，これまでみてきたように，間接的な補助は，（賃貸住宅だけでなく，）戸建の持ち家にも与えられていた。それは，地方政府による用地の寄付であったり，金利０％のローンや，その返済の繰り延べなどの形をとっていた。他方で，一定割合は，ディベロッパーによる建設段階でも，住宅購入者による購入段階でも，市場金利での民間資金が使われ，それが最終的に住宅購入者の負担となって表れていた。ただし，その負担水準は，低所得の家族にとってアフォーダブルな水準 —— Eagle Ford プロジェクトの例では，月額825ドル，年間所得３万3,000ドルで30％以内に収まる水準 —— となるよう調整されていたのである。

今回，調査対象としたBuilders of Hope CDCについても言及しよう。この非営利開発法人は典型的なものとは呼べないかもしれない。サンフランシスコ・ベイエリアで比較調査の対象とした非営利開発法人に比べ，小規模であるうえ，貧困層のコミュニティにより深くコミットしようとする姿勢がみてとれる。通常，取り残された人びと（marginalized people）を支え，ソフト面でのサポートを強調する非営利開発法人でさ

え，たとえば，カリフォルニア州バークリーの非営利開発法人 RCD（Resources for Community Development）でさえ，犯罪記録（criminal record）や，信用履歴（credit history）を入居者の選考に利用していた。[28] しかし，Builders of Hope CDC は，犯罪やドラッグ経験のある若者を積極的に雇用し，その生活安定のために努力を傾注していた。そして，貧困層が住宅を得られるように，さまざまな教育プログラムを提供し，あるいはカウンセリングを行っていた。これにより，サブプライム・ショックによる差し押さえが広がるような経済環境のなかでも，１件の差し押さえも出さなかった。貧困に喘ぐ人びとが，きめ細やかなソーシャル・ワークに接し，カウンセリングを受けながら，社会復帰を目指せるような環境をつくる活動も重要であろう。それを実践しようという試みが，Builders of Hope CDC によってなされているといえるのではないだろうか。

(28) 2009 年 9 月 1 日バークリー市内 RCD 本部でのエグゼクティブ・ディレクターへのインタビューによる。なお，RCD について，詳しくは，岡田（2010 b）を参照されたい。