

## Ⅶ ニューヨーク市の住宅問題と住宅政策

横 田 茂

### 1 21世紀初頭のニューヨーク市の住宅状態

#### (1) 住宅市場の特徴

ニューヨーク市は5つのバラ（区）に800万を超える人々が住んでいる全米最大の都市である。その住宅市場の特徴のひとつは、他の大都市と比べて民間賃貸住宅のウェイトが著しく高いことである。2002年の調査によれば、市内の住宅ストックにおいて賃貸住宅は65%を占めるが、これは全米平均の2倍の高さである。ニューヨーク市では賃貸住宅と持家住宅の割合が他の都市とほぼ逆転しているのである。第2の特徴は、この賃貸住宅の家賃の大部分が、多くの都市とは異なり、公的に規制されていることである。すなわち、2002年には208万4769戸の賃貸住宅が存在したが、このうち68%はさまざまな家賃規制のもとにおかれている<sup>1)</sup>。これらのふたつの特徴は、この大都市が歴史的に合衆国への移民を受け入れるもっとも大きな窓口であったことから生まれたといえよう。ニューヨーク市の拡大とともに、海外から仕事を求めて流入しニューヨーカーの大多数を占めるようになった借家人たちは、市や州の当局や立法者にはたらきかけて家賃を規制しようとしたのである。合衆国の家賃規制は20世紀のふたつの大戦期に全国の大都市にひろがったが戦後には解除され、1960年代の初めにはニューヨーク市はこの制度をもつ唯一の大都市となっていた。とはいえニューヨーク市においても制度の改変が進み、1970年代初頭には100万戸を超えていた最もきびしい規制下におかれる「家賃統制住宅」の数は、2005年

には4万3300戸までに大幅に減少している<sup>2)</sup>。

## (2) 住宅問題の悪化

ところで、ニューヨーク市は1970年代の10年間に総人口の1割に相当する82万人の減少を経験したが、80年代から増加に転じ、2000年センサスにおいて初めて800万人を超えた。この人口増加の大部分は海外からの移民の流入によるものである。それは多国籍企業の企業戦略や事業展開に関わる意思決定に必要な情報や知識を提供する法人企業サービスがマンハッタンに集積する動きや、世界中からウォールストリートへ集中する貨幣資本の流れとともに生じたのである。こうした経済的繁栄のなかでニューヨークは21世紀へ向かう新しい経済社会の先端に立つ「世界都市」(global city)と呼ばれるようになるのであるが、市民の住宅状態は改善されず、人口の増加とともにかえって悪化することとなった。以下では21世紀初頭のニューヨーク市の住宅問題をふたつの角度からとらえてみよう。

### (a) 住宅数の不足

ニューヨーク市の家賃規制制度は、空家率5%以下の状態を「住宅緊急事態」と規定しているが、2002年に連邦統計局が行った調査によれば、賃貸住宅の一般的な空家率は2.9%と、過去15年で最も低くなっている。人口増加に対応した住宅供給の立ち遅れのために借家人の23% (約75万人) が過密アパートで暮しているが、低所得世帯の住宅不足は殊にきびしく、家賃500ドル以下の住宅の空家率は1.54%、500ドルから699ドルでは1.42%となっている。これらの空家のなかにはほとんど住むに耐えない欠陥住宅が含まれているので、低所得の借家世帯が求める住宅の空家率はほとんどゼロに近いといえよう。これに対して家賃1750ドル以上の住宅の空家率は9.25%と、相対的に緩和されている<sup>3)</sup>。低所得層のきびしい住宅不足を表す第2の指標は、政府補助住宅や公営住宅の入居待機件数であって、連邦の住宅コミュニティ開発法による家賃補助を受ける「セクション8世帯ベース補助プログラム」の待機数は12万8800、公営住宅

の待機者数は15万人となっている<sup>4)</sup>。第3に、もっともきびしい住宅状態をあらわすホームレスについては、2003年に3万8000人が公営シェルターに収容されていた。これはホームレスが社会問題化した1980年代以来、公式に把握されたもっとも大きい数字であるが、シェルターの外には街路や公園で夜を過ごすさらに数千の人々がいると報告されている<sup>5)</sup>。

(b) 家賃、住宅費の負担の増加

全国的には、家賃・住宅費のゆとりある支払能力の限界は年間世帯所得の30%までとされているが、連邦統計局が2002年に行った調査によれば、ニューヨーク市では借家世帯の半数が年間所得の30%以上を家賃として支出している。さらに所得の50%以上を支払う家賃負担の一層大きい借家世帯が全体の25%に達する。所得の50%以上を家賃に支出する世帯数は、1993年の調査では家賃規制住宅に住む全世帯の66%を占めていたが、2002年には74%にたかまった。持家世帯についても、その15%が所得の60%以上を住宅費に投入している<sup>6)</sup>。

以上のように、ニューヨーク市民の家賃・住宅費の負担は全体として極めて重い、貧しい勤労世帯、高齢者、母子世帯、身体障害者などにかかる重荷はとりわけ大きい。ニューヨーク市家賃ガイドライン局 (New York Rent Guidelines Board) の年次報告はふたつの事例を示している。第1に、連邦住宅都市開発局が定めているニューヨーク大都市圏地区の2寝室アパートの「公正市場家賃」(Fair Market Rent) を支払って生活するには、フルタイムの労働者は時給20.63ドル、年間に4万2920ドルを稼がなければならない。これは地区の最低賃金で換算すると1週に160時間はたらくことに相当する。第2に、2003年に行われた全国調査によれば、市内の1寝室アパートの「公正市場家賃」は、身体障害者が受け取る連邦の補足的所得保障 (Supplemental Security Income, SSI) の給付額を43%上回っていることが明らかにされた<sup>7)</sup>。

## 2 「世界都市」化と住宅政策

### (1) 1970年代の住宅危機

ニューヨーク市の人口が82万人も減少した1970年代は20世紀においてもっとも深刻な住宅危機が発生したときであった。この危機は、家主による不動産税の滞納やアパートの維持管理の放置による住宅の荒廃、さらには放火や放棄などによる住宅破壊のかたちであらわれた。それは基幹産業のひとつであった製造業の流失によるニューヨーク市経済の衰退と結びつき、ブルーカラー職や事務職の人々が住んでいた地域で集中的に生じて、そのコミュニティの崩壊をもたらしたのである。すなわち、70年代の人口減少の82%（67万人）はブルックリンとブロンクスで発生した。マンハッタンにおいても減少率は市平均より低かったとはいえ、地区別にみるとセントラルハーレム、イーストハーレム、イーストビレッジなどの減少率は市内の最高のグループに属していた<sup>8)</sup>。1970年から78年の間に市内の住宅ストックは毎年約4万戸が失われたが、その多くの部分はこれらの人口減少地域で生じたのである。とりわけ、住宅喪失の3分の1が発生したブロンクスでは、1970年から80年の間に11%の住宅ストックが失われる過程で20%の人口が減少した。都市は資本の集積がつくりだす職場で働く人々が集住する場であるが、都市経済の衰退のなかで生じた住宅危機とコミュニティの崩壊は、1970年代のニューヨーク市が維持可能性の危機に直面したことを意味するだろう<sup>9)</sup>。

### (2) 「世界都市」化と不動産開発

こうした危機をのりこえるための経済再生政策として1970年代末から取り組まれたのは「世界都市」政策であった。「世界都市」は、国境を超えた生産と商品取引のシステムをもつ大法人企業の中核部と大規模な資本取引市場が存在し、世界的企業戦略が形成される場所であって、この戦略決定に必要な情報や

資源を提供する「法人企業中枢複合体」(Corporate Headquarters Complex)の集積が、ニューヨーク市が他の大都市や地域との競争において優位に立ちうる新たな戦略部門であると位置付けられたのである。こうして、「法人企業中枢複合体」をになう商業銀行、投資銀行、会計事務所、法律事務所、コンサルティングやエンジニアリング会社などを収容するオフィスと、そこで働き高所得を得る人々の好みに対応した豪華なホテル、会議場、住宅などの建設を誘発することが、ニューヨーク市の再生政策において最も高い優先順位がおかれることとなった<sup>10)</sup>。ニューヨーク市が不動産投資に対して提供する租税減免プログラムが1907年代末から急増する。1981年にはウォールストリートへの国際的なマネーの流入をいっそう大きく誘発する装置としてニューヨーク・オフショア市場が開設された。

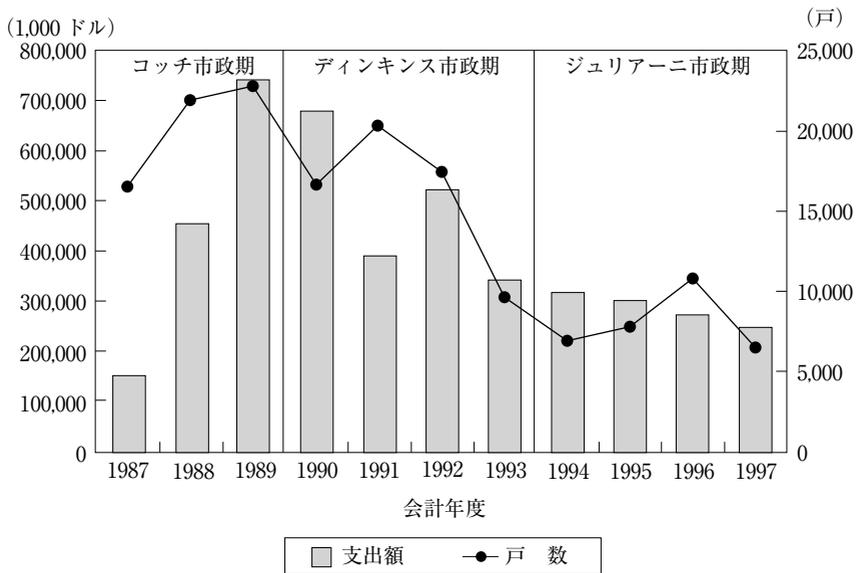
このような都市再生政策に誘発されて、1980年代に入るとマンハッタンの中央業務地区とその周辺に、オフィスビル、ホテル、会議場、コンドミニアムなどが高密度に創出されていくのであるが、こうした不動産開発の高揚が1970年代に多くの住宅が破壊された地域へ波及する動きはきわめて弱く、コミュニティは放置されていた。そしてこの過程で新たな住宅問題が生まれた。第1は、マンハッタンの中央業務地区周辺の再開発(ジェントリフィケーション)によって住む家を奪われた低所得の人々が、近隣住区から排除されて街路にあふれ出たことである<sup>11)</sup>。1980年代に「ホームレス」と名づけられた人々は全米の都市で生まれたのであるが、ニューヨークのそれはもともと大規模であった。第2は、中所得下層に属する事務職世帯の手に届く住宅の不足であって、ジェントリフィケーションにともなって、マンハッタンの中央業務地区に通勤しやすい周辺の近隣住区に開発された新住宅の価格があまりにも高騰していたのである。1987年に連邦統計局が行った空家調査によれば、この年における賃貸住宅の全般的な空家率は2.46%であり、家賃支出が所得の30%を超える世帯が全借家世帯の47.8%に達していた。こうして、1980年代の半ばになると、住宅の不足が「世界都市」政策の推進を制約する条件に転じつつあることが明らかにな

る<sup>12)</sup>。住宅費の高騰を嫌う企業の立地移動を反映して、オフィスと住宅の建設がニュージャージー州を中心にニューヨーク大都市圏に漏出し始めたからである。

### (3) 住宅10ヵ年計画

ニューヨーク市政府が1987年度から約41億ドルを投入して取り組んだ「住宅10ヵ年計画」は、「世界都市」化のなかで発生した住宅問題に対応する政策であった。

図Ⅶ-1は、三代の市政期にわたったこの計画の実績を示している。計画が開始された1987年度にニューヨーク市政府が住宅建設と改修に投入した資本予



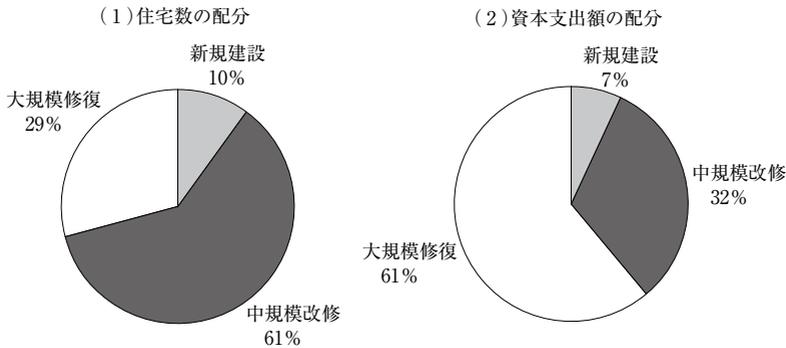
(備考) 資料出典：City of New York Department of Housing Preservation and Development, Unpublished data.  
 (出所) A. Schwartz, "New York City and Subsidized Housing Impacts and Lessons of the City's \$5 Billion Capital Budget Housing Plan," *Housing Policy Debate*, Vol.10, Issue4, Fannie Mae Foundation, 1999, p.840.

図Ⅶ-1 住宅建設戸数と資本支出額：1987-1997年度

算額は1.5億ドルであったが89年度には7.4億ドルに増加した。資本予算の財源は市の経常収入により償還が保証されている市債により調達される。このように「世界都市」化による経済の活性化がもたらす市政府の財政収入が「住宅10ヵ年計画」の支柱であったが、これにくわえてマンハッタンの南端のバッテリーパーク・シティに市政府が所有する土地の賃借料、州連邦の補助金などが投入された。さらに注目されるのは、この計画には、コミュニティ組織、住宅建設業者、デイベロッパー、銀行、投資家、財団などを多元的に結びつけて、多様な民間資金を公的資金と組み合わせる「公共と民間のパートナーシップ」が組み込まれたことである<sup>13)</sup>。

この計画のひとつの特徴は、1970年代に不動産税の滞納のために差押さえられて市政府の所有と管理のもとにおかれていた約10万戸の住宅や空地が活用されたことである。それゆえ、既存住宅の大規模な修復や中程度の改修のほとんど全ては1970年代に住宅破壊が集中したサウスブロンクス、ハーレム、セントラルブルックリンなどの低所得コミュニティでおこなわれた。

図Ⅶ-2に見るように、この計画によって創出された15万1000戸の内訳は、新規建設が10%、大規模修復が29%、中規模改修が61%であった。また41億ドルの資本支出の配分は、新規建設に7%、大規模修復に61%、中規模改修に32%となっている。つぎに表Ⅶ-1によって市民の所得階層による配分を見ると、第1に、新規建設は住宅供給戸数において最も小さい割合を示しているが、そのほとんどすべては中所得層とその下層世帯に提供された。第2に、大規模に改修された空家住宅の3分の2はホームレスと低所得世帯に向けられている。第3に、入居既存住宅の中規模改修はもっとも多くの住宅を供給したが、その72%は低所得世帯に向けられ、27%は中所得下層世帯に供給された。第4に、住宅総数の配分を所得階層別にみると、ホームレス世帯に10%、低所得世帯に53%、中所得下層世帯に28%、中所得世帯に9%となっている。これらのことから、「住宅10ヵ年計画」は、ホームレス世帯を含む市民のもっとも貧しい所得層に向けられた計画であったことがわかる。しかし中所得層とその



(備考) 資料出典：New York City Department of Housing Preservation and Development.

(出所) A. F. Schwartz & A. C. Vidal. "Between a Rock and Hard Place: The Impact of Federal and State Policy Changes on Housing in New York City." M. H. Schill ed., *Housing and Community Development in New York City*, State University of New York, 1999. p.241.

図VII-2 住宅10カ年計画の実績：1987-1996年度

表VII-1 市政府が助成した住宅数の所得階層別配分

( ) 内は%

	中所得層	中所得下層	低所得層	ホームレス	合計
新規建設	10,949 (73.0)	3,630 (24.2)	247 (1.6)	181 (1.2)	15,007
大規模修復					
市政府所有	966 (2.9)	10,173 (30.3)	11,297 (33.7)	11,122 (33.1)	33,558
民間所有	304 (3.2)	2,791 (29.2)	2,864 (29.9)	3,613 (37.7)	9,572
合計	1,270 (2.9)	12,964 (30.1)	14,161 (32.8)	14,735 (34.2)	43,130
中規模改修					
市政府所有	654 (1.5)	4,089 (9.2)	39,330 (88.7)	256 (0.6)	44,329
民間所有	413 (0.9)	21,293 (44.2)	26,008 (53.9)	502 (1.0)	48,216
合計	1,067 (1.2)	25,382 (27.4)	65,338 (70.6)	758 (0.8)	92,545
総計	13,286 (8.8)	41,976 (27.9)	79,746 (52.9)	15,674 (10.4)	150,682

(備考) (1) 所得階層の区分は、ニューヨーク大都市圏地域中位家計所得を基準として次のように行われている。50%未満：低所得層、50～79%：中所得下層、80～119%：中所得層。

(2) ホームレスは、低所得層にふくまれていない。

資料出典：City of New York, Department of Housing Preservation and Development, Unpublished data.

(出所) A. Schwartz, op. cit., p.845, p.846.

下層世帯に36%が配分され、前者が市有地に新たに建てられた持家住宅の78%を取得していることは、この計画が「世界都市」の事務労働者世帯の住宅要求にこたえる側面をもっていたことを示しているといえよう。

さて、以上のように「住宅10ヵ年計画」は、ニューヨーク市の「世界都市」化による経済の活性化からうまれる果実の一部を住宅改良に注ぎ込むことによって大都市社会のコミュニティを再生しようとする事業であったといえよう。それはアメリカの他の都市で取り組まれた類似の計画にくらべてはるかに大きい規模をもち、事業の対象となったコミュニティの改良と再生に貢献し、これらの地域における犯罪の減少をもたらすひとつの要因となった。しかしこうした成果にもかかわらず、第1節で述べたように21世紀においても市民の住宅問題が依然として解決されていない主な理由は、中所得世帯や低所得世帯の手が届く住宅の供給がなお決定的に立ち遅れていることである。1990年代のニューヨーク市の人口はウォールストリートに主導された経済の活況のなかで、海外から流入する人々を中心として68万6000人増加したが、新たな住宅建設のペースは毎年平均8200戸程度にとどまり、しかもその多くは市内経済の成長部門における高所得層に提供される豪華で高価な住宅であった。1975年から1999年までにインフレ率で調整した借家世帯の平均所得額はわずかに3%の上昇にとどまったが、家賃の水準は33%も高騰したといわれる<sup>14)</sup>。こうして家賃・住宅費が高騰するなかで、1990年代の末になると住宅問題は再び都市経済の成長を制約する条件であると認識されるようになった<sup>15)</sup>。

### 3 「Housing First!」の住宅政策

#### (1) 新たな10ヵ年計画の概容

ニューヨーク市において住宅問題に取り組んでいる非営利と営利の開発業者、コミュニティ組織、宗教団体、市民グループ、企業、金融機関、労働組合などが連合して「Housing Firsts!」が結成されたのは21世紀の初頭である。

その名称が示すように、これは市民の差し迫った住宅問題の解決をもとめてニューヨークの世論と市政にはたらきかける草の根の組織の大規模な連合体であって、以下の4つの政策目標を掲げている。

- (1) 市内のほとんどすべての所得階層に持家住宅を取得する新たな機会を創り出す
- (2) 勤労世帯に手に入りやすい良質な住宅を創り出す
- (3) 市政府が所有する複数世帯用の住宅ストックを保全、改善し拡大する
- (4) 高齢者、ホームレス、身体障害者など最も傷つきやすい市民の要求に応える

「Housing First!」は2001年5月に「New York's Affordable Housing Crisis: Context, Principle and Solution」と題する政策を提言したが、さらに9.11事件を経て11月の市長選挙で選ばれた新市長にむけて、改定された提言「Building for the Future: New York's Affordable Housing Challenge」を発表した。これらの政策提言は、1980年代から取り組まれた「住宅10ヵ年計画」を高く評価し、新たに18万5700戸の住宅不足を解消するために、総額100億ドルの投資によって10万戸の新住宅を建設し8万5700戸の既存住宅を保全する「10ヵ年計画」を推進することを、市政府にもとめている。まず4つの主要な政策分野にそってその構想の概容を述べよう<sup>16)</sup>。

#### (a) 住宅所有機会の創出

持家住宅を奨励するための公的補助の提供は過去20年間にわたりニューヨーク市の住宅政策の中心に据えられ、New York PartnershipのNew Home ProgramとIndustrial Area FoundationのNehemiah Programが大部分の新住宅を提供してきた。この政策に関わる現行の年間投資額4700億ドルを1億1500万ドルに高めて、計画総戸数の18%にあたる3万300戸の住宅を創出する。これらは複数のブロックにまたがる土地に建設される大規模プロジェクトであって、市政府の主な補助は、空地の取得とその市場価格以下での売却および住宅地周辺の社会資本整備の面で行われる。さらに州政府機関から1戸につき2万

5000ドルの追加的補助の交付を提供する。

(b) サポートィヴ住宅と高齢者・介護住宅

サポートィヴ住宅は、精神的障害、エイズ、薬物使用などの治療を必要とする人達、およびホームレスなど特別に困難な住宅問題を抱えた人に対する支援サービスをそなえた恒久的住宅である。ニューヨーク市には21世紀初頭に1万500戸のサポートィヴ住宅が存在するが、これらの多くは、1970年代からすすんだジェントリフィケーションのなかで急速に荒廃し消滅していく民間所有の単身者用簡易ホテル（SRO）を、ニューヨーク市、州、連邦の公的資金を用いて保全し転換することから生まれた。その約40%にあたる5000戸はホームレスと精神的障害をもつひとびとに提供されてきたが、なおシェルターに残っている単身者と家族のために、年間1億7600万ドルの投資により、計画総戸数の9%にあたる1万6000戸を創出する。さらにサポートィヴ住宅と同じように、急速に増加する高齢市民に対する支援サービスをそなえた5000戸のアパートを年間5500億ドルの投資により建設する。

(c) 多人数家族むけ賃貸住宅とコアプ住宅

ニューヨーク市の住宅ストックの骨格をなす多人数家族むけ賃貸住宅とコアプは、市内全域の近隣住区において中所得階層の勤労世帯に良質の住宅を供給しているが、市政府の住宅保全開発局は、市・連邦・州の公的資金および民間資金を結合した年間3億3200万ドルの柔軟な資本補助によって、あらたに低所得層、中所得下層および中所得層むけの3万5000戸の建設を支援する。さらに市の住宅開発公社が、賃貸アパートの建設・改修を求める中所得下層および中所得層に比べて1997年から開始したNew Housing Opportunities Program (New HOP) を拡充する。これは公社の債券発行権限を活用して民間の営利および非営利の住宅開発業者に低レートの抵当を提供し、新規建設と借手のいない非住宅用建物の転換を促すことによって1万1000戸の賃貸住宅を創出するプログラムである。これらの新住宅には最初の数年間に不動産税の減税が与えられる。これらの多人数むけ住宅は総戸数の24%を占めている。

#### (d) 既存住宅の保全

ニューヨーク市における最も有効な住宅改修融資プログラム—Participate Loan Program Article と8A Loan Program—が支援する年間4000戸の既存住宅の改修を拡充して、計画総戸数の38%にあたる7万700戸を確保する。さらに年間4000万ドルの投資により1万5000戸の公営住宅の保全を図る。

## (2) 資本調達計画

「Housing First!」の提言は計画に投入されるべき10億ドルの調達を以下のように構想している。

### (a) ニューヨーク市の資本予算と「資本10ヵ年戦略」の再検討

公的資金の支柱となるのは、ニューヨーク市の社会資本整備に関する長期計画を定めた「資本10ヵ年戦略」にもとづき採択される毎年度の資本予算である。2001年に予算とともに採択された「資本10ヵ年戦略」には約51億ドルの住宅建設・保全投資が公約されているが、そこでは連邦資金の獲得額と公共投資と梃子として誘発される民間投資額が過少に見積もられている。またプロジェクトの種類によっては、公共投資を免税債の発行による資本や低所得者用住宅税額控除と結合して、より効率的に住宅建設を進める工夫ができるだろう。

### (b) バッテリーパークシティ・オーソリティ (BPCA) の余剰収入の投資

1980年代にニューヨーク市の「住宅10ヵ年計画」が開始された当初には、BPCAによって生み出される余剰収入から10億ドル近くを住宅開発に繰り入れることが約束されたが、計画終了までの投入実績は1億5000万ドル以下にとどまった。1980年代の誓約を履行し、市予算の一般基金に繰り入れられているBPCAの剰余収入から投資を増額し、独立採算ベースの住宅開発資金や債券投資の財源にすることができるだろう。

### (c) コミュニティ開発包括補助金 (CDBG) の最大限の活用

現在、市政府は連邦政府から年間に交付される約1億4500万ドルのCDBGのうち9000万ドル以上を市政府が所有する差押え住宅(不動産税の滞納による)

の維持・改修に支出している。1990年代のジュリアーニ市政期からすすめられてきた差押え住宅の民間放出が2007年に完了したのち、CDBGの使用転換が可能となる。こうして新しい住宅開発・保全事業に5億ドル近くの連邦資金を供給することができるだろう。

(d) 住宅融資回転プール (Revolving Loan Pool) の創設

市政府会計の一般基金に払い込まれている住宅融資の返済金を独立した回転融資プールとして分離・運用することにより、10年間に約4億2500万ドルの資金を供給することが可能となる。但し、9.11後における市財政の不確実な状況を考慮して、当面は新規の融資に関わる返済のみをこのプールに繰り入れることを提言する。

(e) 不動産税の減免制度の拡充

住宅の新規建設と改修に課税面から誘因を与えている市政府のふたつのプログラムSection 421aとJ-51の減免期間と税額控除額を拡充する。またロウアーマンハッタン の老朽化した商業用不動産の住宅への転換に誘因を与えている「ロウアーマンハッタン経済再生計画」による課税減免プログラムの対象を広げて1977年以後に建てられた建物にも適用する。さらにこのプログラムをブルックリンとクイーンズの一定地域へ拡充することによりその効果はいっそう大きくなるだろう。

(f) 連邦と州からの新たな資金と税額控除の獲得

連邦における住宅信託基金の創設の動きを支持し、また9.11後の経済活性化政策の一環として住宅コミュニティ開発法・セクション8プログラムやHOMEなど住宅プログラムへの歳出拡大を求める動きを支援する。さらにニューヨーク市は、州議会における恒久的住宅税額控除の設立やニューヨーク州住宅抵当機関 (State of New York Mortgage Agency) の超過準備金からの住宅投資額の拡大を支持しなければならない。

(g) 追加的独自財源の探求

市政府が保有する資産の売却、州と市の保有財産の処分から生まれる不動産

税収入、市の抵当登録税の収入など、住宅に関わる自主財源が計画に含まれるべきである。

さて、以上のような住宅政策を表Ⅶ-2から総括的にとらえてみよう。まず第1に、100億ドルの投資は、新規住宅建設に12%、サポータイヴ住宅・介護住宅に23%、多人数家族むけ住宅に39%、既存住宅の保全に27%、それぞれ配分されている。第2に、供給される18万5700戸の住宅の内訳は、新規住宅が18%、サポータイヴ住宅・介護住宅が11%、多人数家族むけ住宅が24%、既存住宅の保全が46%となっている。第3に、これらの住宅が供給される世帯を所得

表Ⅶ-2 「Housing First!」の住宅政策提言

単位：100万ドル、戸、(%)

住宅政策の分野		投資額	戸数	所得階層別配分戸数*		
				低所得層	中所得下層	中所得層
1. 住宅所有機会 の創出	持家プログラム (1人～4人家族住宅)	1,155 (11.6)	33,000 (17.8)	8,000	20,000	5,000
	サポータイヴ住宅	1,760 (17.6)	16,000 (8.6)	16,000	—	—
2. 特別のニーズ への対応	高齢者・介護住宅	550 (5.5)	5,000 (2.7)	2,500	2,500	—
	複数家族賃貸住宅・ コアプ住宅の開発	3,325 (33.3)	35,000 (18.8)	25,000	7,500	2,500
3. 複数家族住宅 ストックの拡大	“New housing Opptunities” プログラム	550 (5.5)	11,000 (5.9)		6,000	5,000
	差押住宅、住宅改修 融資など	2,262 (22.6)	70,700 (38.1)	42,700	20,000	8,000
4. 既存住宅の保 全と改修	市営住宅	400 (4.0)	15,000 (8.0)	10,000	5,000	
	合計	10,000 (100)	185,700 (100)	104,200 (56.1)	61,000 (32.8)	20,500 (11.0)

(備考) \*合衆国住宅都市開発省が公布した2000年度のニューヨーク市における4人家族家計所得額の中位置5万6200ドルを基準として、60%未満を低所得層、60%～120%を中所得下層、120%～200%を中所得層とする。なお1998年の市民家計所得の実際の中位置は3万3000ドルである。

(出所) Housing First!, *Building for the Future: New York's Affordable Housing Challenge*, 2001, p.21から作成。

階層別にみると、低所得世帯が56%を占め最も大きく、ついで中所得下層世帯に33%、中所得世帯に11%となっている。このように、「Housing First!」の住宅政策は、主として低所得世帯を中心とする市民の住宅問題に対応するものであるといえよう。そしてこの政策は新たに就任したブルームバーグ市長の住宅政策に大きな影響を与えた。

#### 4 ブルームバーグ市長の「住宅10ヵ年計画」

##### (1) 計画の概要

2002年1月に市長に就任したブルームバーグ (M. Bloomberg) は、同年の12月に、翌年7月から始まる2004会計年度を起点として08年度までの5ヵ年に6万8000戸の住宅を建設・保全する新しい住宅政策「New Housing Marketplace Plan」を打ち出した。この計画は2005年4月に、市民のさらなる要求に応じて、2013年度までに1675億ドルの投資によって50万人の市民に入手可能な住宅16万5000戸を提供する10ヵ年計画に拡大された<sup>17)</sup>。

第1に、表Ⅶ-3をみるとこの計画総戸数は、9万1637戸の新住宅(55.5%)と7万3395戸(44.5%)の保全住宅で構成されているが、これを持家住宅と賃貸住宅に分けると、前者が4万8158戸(29%)、後者が11万5032戸(71%)となる。

表Ⅶ-3 「住宅10ヵ年計画」の戸数配分

単位：戸，(%)

	合計	新規建設	保全
持家住宅	48,158 (29.2)	18,302	29,856
賃貸住宅	116,874 (70.8)	73,335	43,539
総住宅戸数	165,032 (100)	91,637 (55.5)	73,395 (44.5)

(出所) The City of New York, *The New Housing Marketplace: 2004-2013*, 2005, p.16, 図1から作成。

第2に、表Ⅶ-4によってこれらの住宅の配分を所得階層別に見ると、ニューヨーク地域における4人家族の家計所得額の中位値（Area Median Income, AMI）である約5万ドルを基準として、その80%未満に属する低所得層へ68%、80%から120%未満に属する中所得下層へ11%、120%以上である中所得層へ21%とされている（この所得階層区分は前節で見た「Housing First!」の構想とはやや異なっている）。

表Ⅶ-4 「住宅10カ年計画」の所得階層別配分比率

階層 \ 分類	総戸数	新規建設	保全	持家住宅	賃貸住宅
低所得層	68%	55%	84%	65%	69%
中所得下層	11%	11%	15%	16%	9%
中所得層	21%	37%	1%	19%	22%

（備考）合衆国住宅都市開発省が公布したニューヨーク市における4人家族家計所得の中位値6万2800ドルを基準として、80%未満を低所得層、80%～120%を中所得下層、120%以上を中所得層とする。

（出所）City of New York, *ibid.* p.18, 図4から作成。

第3に、表Ⅶ-5によって75億ドルの資金の配分を見ると、新規建設に35%、既存住宅の保全に37%、心身に障害をもつ人や高齢者に供給されるサポートイブ住宅に11%が振り分けられているが、このうち持家住宅へ向けられるのは6%にとどまり大部分が賃貸住宅に配分される計画である。さらにこれらの投資的経費とは別に、17%が計画に関連するさまざまなプロジェクトに支出される消費的経費として計上されている。

第4に、表Ⅶ-6により資本調達計画を見ると、市政府財政の負担が最も大きく総額の78%を占めている。このうち消費的経費に充当する財源を經常予算で負担し、投資的経費に充当する総額の58%の財源を資本予算において調達する計画である。全体の7%を負担するニューヨーク市住宅開発公社（New York City Housing Development Corporation, NYCHDC）は、低利の抵当融資

Ⅶ ニューヨーク市の住宅問題と住宅政策

表Ⅶ-5 「住宅10カ年計画」の資金配分  
単位：1000ドル（％）

支出目的	支出額
1. 新規建設	
持家住宅	358,000 (4.8)
賃貸住宅	2,290,000 (30.4)
小 計	2,648,000 (35.2)
2. 保全	
持家住宅	92,000 (1.2)
賃貸住宅	2,685,000 (35.7)
小 計	2,777,000 (36.9)
3. サポートイヴ住宅	832,000 (11.1)
4. 経常予算	1,264,000 (16.8)
住宅放棄対策、住宅訴訟 住宅教育、緊急修理など	
合 計	7,521,000 (100)

(出所) Ibid., p.17, 図3から作成。

表Ⅶ-6 「住宅10カ年計画」の資金調達計画  
単位：1000ドル（％）

項 目	調達額
1. 市費	
資本予算	4,358,000 (57.9)
経常予算	1,264,000 (16.8)
その他	215,000 (2.9)
小 計	5,837,000 (77.6)
2. 住宅開発公社	548,000 (7.3)
3. 市費以外	
低所得住宅投資税額控除	596,000 (7.9)
住宅信託基金 (BPCA)	130,000 (1.7)
土地住宅取得基金	360,000 (4.8)
ロウアーマンハッタン開発公社	50,000 (0.7)
小 計	1,136,000 (15.1)
合 計	7,521,000 (100)

(出所) Ibid., p.17, 図3から作成。

の提供により市内の民間住宅開発を誘発することを目的として、1971年に州議会によって設立された。さらにさまざまな仕組みを通して獲得される民間資金が15%を占めている。

以上のように、ブルームバーグ市長の「住宅10ヵ年計画」もまた、ニューヨーク市財政を支柱として低所得階層中心とした市民の差し迫った住宅要求に応えようとするものであるといえよう。

## (2) 新しい計画機構

ブルームバーグ市政が取り組む「住宅10ヵ年計画」は、「Housing First!」が提唱した住宅政策の規模より小さいとはいえ、コッチ市政期の1986年から三代の市長のもとでおこなわれた第1次10ヵ年計画の実績を上回り、全米史上、自治体によって取り組まれる最大規模のプロジェクトである。これを施行するために、住宅保全開発局（Department of Housing Preservation and Development, HPD）を中心として、以下に見るような新たな計画機構が構想されている。

### (a) 新しい住宅用地の発見

過去20年間のニューヨーク市の住宅開発は、主として不動産税の滞納によって市政府が接收し管理する住宅と土地の再利用に依存してきたが、新たな「10ヵ年計画」は、こうした既存ストックの枯渇が近づくなかで利用可能な住宅用地の保証なしに施行される。このためPHDは、公有の土地・資産の用途を転換し、さらに民有地をあらたに取得するつぎのような仕組を構想している。

#### ① パイプラインの開発

ニューヨーク市住宅公社（New York City Housing Authority, NYCHA）やニューヨーク市経済開発公社（New York City Economic Development Corporation, NYCEDC）などが保有する土地・資産だけではなく、住宅行政とは関係のない市や州の政府機関が保有する資産を住宅用に転用する仕組みとして、交通局が保有している利用頻度の高くない駐車場や教育局が管理してきた老朽化した建物の移管などが考案されている。こうした市と州の政府機関のパートナーシップによって約2万戸を創出することが目標とされている。

#### ② ゾーニングの改定

都市計画局（Department of City Planning）とのパートナーシップのもとに

全市域において土地利用計画の見直しをすすめる。あまり利用されていない工業地区や交通の要衝に近接した街区などに的を絞ってゾーニングを見なおすことにより、民有地にあらたな住宅開発を誘発する多くの機会が存在する。

### ③ 土地銀行戦略

民間市場において土地取得の機会を戦略的・機動的に創り出す手段として、市内のもっとも有力な住宅分野のNPOであるニューヨーク市住宅パートナーシップ（New York Housing Partnership）との密接な協力のもとに考案されている土地銀行（land bank）は、これまでのニューヨーク市にまったく存在しなかった組織である。

#### （b）新たな市民にむけた住宅開発を誘発する仕組の創出

ニューヨーク市のこれまでの住宅政策は、利用しうる資源の制約により、年間に2万ドルから4万ドルを稼得する階層（AMIの30%から60%まで）を主たる対象としてきたが、この政策を改善してより広い所得階層の市民に住宅を供給するために、以下の3つの新しい方法を用いる。

#### ① 中所得階層むけの住宅イニシアティブ（Middle Class Housing Initiative）

新たな資金調達仕組みを創造し、市内5区のすべてにおける広大な敷地に、5万ドルから10万ドルの所得階層の市民にむけて2万2000戸の住宅を創出する。このプログラムの第一歩として、HPDがNYCHAとの協働のもとに、マンハッタンのウエストサイドに435戸を建設中の敷地は、土地利用計画が改定されたハドソンヤード（Hudson Yard）とウエストチェルシー（West Chelsea）の地区にある。建物の新規建設、駐車場の移転、ストリートに面した小売店舗やオープンスペースの改良などは、この地区に現在住んでいるNYCHAの借家人と新住民の双方に利益をもたらすだろう。このプログラムの資金調達のために案出された新たな住宅公社は、年間発行の既存の上限をこえた私募債発行権限をもち、ディベロッパーを支援して初期開発費用を軽減する。さらに市場レートで提供される高家賃住宅や高価格のコンドミニウムを手しやすくするために新たな資金補助の仕組みを案出する。

## ② ニューヨーク市住宅信託基金（New York City Housing Trust Fund）

最近設立された住宅信託基金へ出資された7000万ドルのBPCAの収入は、住宅取得が最も困難なAMIの30%未満の極めて貧困な世帯と60%から80%までの低所得世帯への補助にむけられる。この補助金は低所得者用住宅投資税額控除（LIHTC）などさまざまなプログラムと共に運用され、2000戸の住宅を供給する。

## ③ ニューヨーク・ニューヨークⅢ

2005年10月に市政府と州政府との間で成立したニューヨーク・ニューヨークⅢは、ニューヨーク市の最も困難な市民のために10億ドルの資金により9000戸のサポーターティブ住宅を新たに建設することを目標とする第3次の取決めであって、第1次および第2次の協定で約束された建設戸数（5300戸）の2倍に近い規模である。ブルームバーグ市長は、2004年7月に慢性のホームレスを解消するために、市政府が州、連邦および民間とのパートナーシップを構築して1万2000戸のサポーターティブ住宅を建設することを公約したが、州との第3次協定による9000戸にくわえて市政府が独自に3000戸を建設して公約が実現すれば、住宅戸数は現状（2万戸）より50%以上増加する。州と市により均等に負担される10億ドルの多くの部分は、民間から調達される追加的資金とともに住宅建設に投資されるが、HPDは、市政府の資本予算支出の一部として、低所得者用住宅投資税額控除の25%をサポーターティブ住宅に配分する。

### （c）民間市場の利用

市政府が管理する差押え住宅の改修とその放出が進み、地価が上昇するにつれて、手ごろな住宅を生み出すために強力な不動産市場を利用する新たな方法が求められてきたが、市長の住宅計画の拡張とともに、不動産税や土地利用の誘因を住宅市場の現状に適應させ、民間資本の働きにより大きな刺激を与えるつぎのような仕組みが案出されつつある。

## ① ニューヨーク市土地・建物取得基金（New York City Acquisition Fund）

2億ドルが拠出されて民有地と建物の取得に要する初期資本として使用され

るこの基金は、市内の強力な不動産市場で競争する資金調達の仕組みをディベロッパーへ提供することにより、計画期間中に3万戸以上の住宅を建設・保全することが期待されている。あらたなパートナーシップの創造により、市政府からの800万ドルの出資と基金の調達する3200万ドルによってつくられた4000万ドルの「融資保証プール」を梃子として、市内の大銀行や金融機関から1億6000万ドルを調達する。「融資保証プール」は、ディベロッパーの債務が返済不能となるときに基金による融資を保証することにより、リスクを低め民間資本の出資を誘発するだろう。

### ② 不動産税減免の再編成

現行の住宅建設に対する不動産税の減免制度は、不動産価格が低下し、住宅が放棄され開発活動が沈滞していた時代に施行されたが、定期的改定にもかかわらず、包括的な見直しがおこなわれたことはなかった。当時から大きく変化したこんにちの不動産市場に適応するように、主要な不動産減免制度に包括的な点検をおこなうが、もっとも利用されている421-a不動産税免税の再編成が特に重要である。1971年に施行されて市内の全域に11万戸のアパートを建設するのに役立ってきたこの制度の見直しのために、HPD、行政管理予算局、財政局、不動産業界、住宅に関する非営利団体やコミュニティの運動組織などが参加する421-a Task Forceを組織する。

### ③ 包括的土地利用計画（Inclusionary Zoning）

市全域の地価が上昇し利用可能な公有地が消滅しつつあるなかで、市場において住宅建設が実行可能な選択肢となるために、利用できるすべての資源を動員しなければならない。住宅建設と交換により大きな建築密度を許可する「包括的土地利用計画」は、利用計画が見直された土地に住宅を建設することから創造される市場価値の一部を民間に提供することによって、政策目標を達成する方法である。地価の上昇につれて、住宅建設によって生み出される「建築密度の割増」（density bonus）はさらに価値を高め、このプログラムが最も強力な市場で有効に働くことを保障するだろう。この制度はマンハッタンにおける

最も高密度の特定地区だけに適用されていたが、2005年から中程度の集積地区にも適用されただけでなく他の4つの区にも広げられ、住宅建設に刺激を与える421-aなどの仕組みとともに運用される。

#### (d) 政府補助住宅の保全

市政府が管理する差押え住宅の改築から民間が保有する政府補助住宅の保全へ戦略を転換していくことは、住宅に依存している数十万の市民を守るうえできわめて重要である。市内にはミッチェル・ラマ・プログラム（Mitchell-Lama program）や低所得住宅投資税額控除などの政府補助を得て建設され、家賃などに公的規制がかけられた約25万戸の賃貸住宅が存在するが、この規制期限が終了すると、強力な金融市場と不動産市場の圧力を受けた投資家と家主が政府補助プログラムから離脱して、資本を引き上げたり、家賃を市場レートへ高めめる可能性が生まれる。こうした事態に対応して、投資家と家主に新たな税制や金融の誘因を与えることによって、過去数十年にわたり建設されてきた政府補助住宅を保全し、市民の将来世代へ確実に引き渡すことをめざす公共セクターと非営利セクターの連携をつくりだす。

## 5 おわりに — 住宅政策の展望 —

この小論では、まず21世紀初頭のニューヨーク市における住宅状態を明らかにし、ついでこの全米最大の都市が「世界都市」政策のなかで変貌して行く1970年代から90年代に市民が直面した住宅問題と市政府の住宅政策を回顧した。「都市の維持可能な条件」とはそこに住み働く多様な市民のゆとりある暮らしのことであるとすれば、こんにちのニューヨーク市民—殊にその大多数をしめる中所得以下のひとびと—がおかれている住宅問題を解決することは、市政における最優先の政策課題であるといえよう。1970年代に発生したニューヨークの住宅危機は「世界都市」化による経済再生と繁榮のなかで市政を揺るがす問題となった。1970年代の末から「世界都市」化による経済再生を最優先の

課題としたコッチ市政の末期から「住宅10ヵ年計画」が取り組まれたのはこのためである。こんにち、ブルームバーグ市政のもとで取り組まれている新たな「住宅10ヵ年計画」はかつての10ヵ年計画を上回る規模をもっているが、その背後には「Housing First!」のような1980年代には存在しなかった草の根組織の大規模な連合が生まれていることが注目される。

新しい「住宅10ヵ年計画」がどのような成果をもたらすか。それは政策の施行過程の追跡によって明らかにされることであるが、ここでその成否にとって重要と思われるふたつのことを指摘しよう。第1はニューヨーク市財政の動向である。すでにみたように住宅政策の資金的支柱は市政府の経常財源を引当に発行される市債を財源とする資本予算である。ブルームバーグ市長の当初の住宅計画が拡大されたひとつの理由は、9.11後における経済の復興を反映して市政府の経常会計の余剰が予測を上回って発生したことであるが、ウォールストリートへの依存を強めている財政が計画期間中も余剰を拡大し続けることができるだろうか。第2は連邦の住宅政策である。ニューヨーク市の住宅政策においては低所得住宅投資税額控除、住宅コミュニティ開発法のセクション8世帯ベース補助プログラム（Section 8a）、コミュニティ開発包括補助金（CDBG）などが低所得世帯むけ住宅プログラムの支柱として組み入れられてきたが、これらの連邦プログラムの動向は計画の施行を大きく左右することになるだろう。

## 注

- 1) New York Rent Guideline Board, *Housing NYC, Markets and Trends*, 2003.
- 2) *New York City Housing Vacancy Survey* 2005.
- 3) *New York City Housing Vacancy Survey* 2002.
- 4) New York City Housing Authority, *Annual Plan for Fiscal Year* 2006.
- 5) New York City Homeless Service.
- 6) *New York City Housing Vacancy Survey*, 2002.
- 7) New York City Rent Guideline Board, *Housing NYC, Markets and Trends*, 2004.
- 8) City of New York, Department of City Planning, *Portrait of the City's Population*, 1983.
- 9) W. K. Tabb, *The Long Default: New York City and the Urban Fiscal Crisis*, Monthly

Review Press, 1982. (宮本憲一・横田茂・佐々木雅幸 監訳『ニューヨーク市の危機と変貌』法律文化社、1985年)

- 10) J. Mollenkopf, "Economic Development," C. Brecher & R. D. Horton, ed. *Setting Municipal Priorities: 1884*, New York University Press, 1883, pp.131-157.
- 11) P. Marcuse, "Abandonment, gentrification, and displacement: the linkage in New York City," N. Smith & P. Williams ed., *Gentrification of the City*, Allen & Unwin Ltd., 1986, pp. 153-177, E. Tobier, "The Homeless," C. Brecher & R. D. Horton ed., *Setting Municipal Priorities: 1990*, New York University Press, 1989, p.318.
- 12) M. Stegman, "Housing," C. Brecher & R. D. Horton ed., *Setting Municipal Pririties: 1988*, New York University Press, 1987, pp.197-219, 成田孝三「『世界都市』化と二都問題」松澤俊雄・篇『大都市の社会基盤整備』東京大学出版会、1996年、第5章、71-96頁。
- 13) K. Wylde, "The Contribution of Public- Private Partnership to New York's Assisted Housing Industry," M. H. Schill ed., *Housing and Community Development in New York City*, State University of New York, 1999, pp.81-84.
- 14) Coalition for the Homeless, "Housing a Growing City," 2002.
- 15) H. C. McCall, *No Room for Growth: Affordable Housing and Economic Development in New York City*, Office of the State Comptroller for the City of New York, 1999.
- 16) Housing First !, *Building for the Future: New York's Affordable Housing Challenge*, November 2001.
- 17) City of New York, *The New Housing Marketplace: Creating Housing for the Next Generation: 2004-2013*, April, 2005.

#### 参考文献

- Chernick, Howard ed. *Resilient City: The Economic Impact of 9/11*, Ruceell Sage Foundation, New York, 2005.
- Fainstein, Susan S. *The City Builders: Property Development in New York and London 1980-2000*, second edition, University Press of Kansas, Lawrence, 2001.
- Sassen, Saskia *The Global City: New York, London and Tokyo*, second edition, Princeton University Press, Princeton, 2001.
- Mollenkopf, John ed. *Contentious City: The Politics of Recovery in New York City*, Rusell Sage Foundation, New York, 2005.
- 成田孝三 『成熟都市の活性化—世界都市から地球都市へ—』ミネルヴァ書房、2005年。
- 平山洋介 『コミュニティ・ベースト・ハウジング—現代アメリカの近隣再生—』ドメス出版、

## Ⅶ ニューヨーク市の住宅問題と住宅政策

1993年、『不完全都市—神戸・ニューヨーク・ベルリン—』学芸出版社、2003年。

福川裕一・矢作弘・岡部明子『持続可能な都市—欧米の試みから何を学ぶか—』岩波書店、2005年。

宮本憲一『都市経済論—共同生活条件の政治経済学—』筑摩書房、1980年、『都市政策の思想と現実』有斐閣、1999年。

