

ニューヨーク市の再生とコミュニティ（上）：「世界都市」化と住宅問題

著者	横田 茂
雑誌名	関西大学商學論集
巻	48
号	3-4
ページ	503-517
発行年	2003-10-25
その他のタイトル	New York City's Community in the Period of Economic Recovery (I)
URL	http://hdl.handle.net/10112/12138

ニューヨーク市の再生とコミュニティ(上)

—「世界都市」化と住宅問題—

横 田 茂

目 次

- I コミュニティ再生の模索
- II 「世界都市」政策の展開
- III 住宅危機の広がり (以上本号)
- IV 住宅10カ年計画 (以下次号)
- V コミュニティは再生したか

I コミュニティ再生の模索

「ブロンクスの惨状は1977年に2回、全国的なスポットライトを浴びた。1回目はジミー・カーター大統領が住む人のいなくなった瓦礫が一面にひろがるシャルロットストリートに歩み入り、そこを再建するために連邦政府が行動することを約束したときである。その年の後半、テレビの全国放映を観ていた人々は、ヤンキースとロサンゼルス・ドジャースとのワールドシリーズ・ゲームの最中に火事の炎に明るく照らし出された夜空を見つめ、ハワード・カッセル・アナウンサーが『ブロンクスは燃えています!』と告げた、あの有名な鼻声のアナウンスを聴いた。あの言葉とたくさんの車が行き交う通勤回廊から目撃される焼け落ちたビルの姿が『アパッチ砦ブロンクス』のような映画を生み、ブロンクスを都市崩壊のシンボルとしたのだ¹⁾。」

1) G. G. Van Ryzin & A. Genn, "Neighborhood Change and the City of ↗

ライジンとゲン (G. G. Van Ryzin & A. Genn) のこの言葉は、アメリカのみならず世界の広範な人々に大きな衝撃を与えたサウスブロンクスの記憶を鮮やかによみがえらせている。1977年のニューヨーク市は経済衰退の底にあり、市内の民間雇用は1969年から50万人以上も減少していた。その多くはかつての経済の中核であった製造業からの資本の流失によって生じたのである²⁾。さらに1970年代初頭の拡張的財政金融政策にあおられて空前のブームをおこしたマンハッタン中央業務地区のオフィスビル建設は、73年におけるブームの崩落にひきつづくオフィス需要の急減により事実上停止され、1970年から約13万戸を記録した住宅建設の高揚も74年に破局をむかえ急速に縮小していた。くわえて1975年におきた財政危機によって公債市場からしめだされたニューヨーク市の公共事業計画も、連邦と州の政府間援助によるものを除き、大部分が中断されるか廃棄されてしまった。製造業からの資本の流出にくわえて1970年代後半に生じたこうした建設投資の急激な縮小により、ニューヨーク市経済は著しく衰弱することとなった。このような状況のなかで映し出されたサウスブロンクスの光景は、20世紀のアメリカ経済の発展とともに成長してきた大都市が、生産力の停滞と人口の減少をともなった寄生と退廃を生み出し、抜け道のない危機におちいったことを象徴していると思われたのである。

スタグフレーション下に不動産市場が崩落するなかで市内に広がった住宅放棄は、すでに述べたように1970年代のニューヨーク市に広がる資本撤退 (ディスインベストメント) が、市民の生活の場にあらわれた姿であった。1976年にニューヨーク市の住宅行政担当者スター (R. Starr) が提唱した「計画的縮小 (planned shrinkage)」は、こうした資本撤退を政策的に加速化しようとする構想であった。それは人口減少と不動産破壊のため

✓ "New York's Ten-Year Housing Plan," *Housing Debate*, Vol.10, Issue4, Fannie Mae Foundation, 1999, p.802.

2) 拙稿「リストラクチャリングと都市財政危機」『関西大学商学論集』第47巻第6号、2003年2月、同「ニューヨーク市の構造転換とコミュニティ」『関西大学商学論集』第48巻第2号、2003年6月。

にすでに広範な地域で発生している「計画されざる縮小」を政策的に加速し、残っている住民を他の場所へ移住することを促すという構想である。こうしてつくられた完全な空地は、新たな土地利用がおのずから起きるまで他の地区から遮断されて放置されるので、ニューヨーク市は警察、消防、街路改修などの自治体サービスの重荷を免れ予算を節約することができる、かれは述べた³⁾。このようなスターの構想は、広範な土地と不動産を減価の対象として公共部門の主導により資本撤退を推し進め、計画的な荒廃をつくりだすものであるとして、コミュニティの再生に立ち向かう住民から批判されることとなった。

しかし、1970年代後半のニューヨーク市は「衰退」と「再生」が交差し、荒廃したコミュニティの再生をめざす新しい構想が生れたときでもあった。そのひとつは、自治体援助公社（Municipal Assistance Corporation）理事長であったロハティン（F. Rohatyn）が唱えた工業復興構想である。かれはスターの「計画的縮小」の提唱をうけて、この政策によってうまれる広大な空地に租税、雇用、金融に関する優遇措置をそなえたインダストリアル・パークを建設することを主張したのである⁴⁾。しかし、製造業が衰退するなかでこうした工業復興計画はコミュニティ再生構想の主流とはなり得ず、ほぼ同じ頃に住宅再生によってコミュニティ再生をめざすもうひとつの構想が生れた。この構想を具体化したのは、1975年にチェースマンハッタン銀行会長であったロックフェラー（D. Rockefeller）の提唱によって、24の商業銀行と貯蓄銀行のコンソーシアムとして設立されたNPO、ニューヨーク市コミュニティ保全法人（New York City Community Preservation Corporation, CPC）である。CPCは、通常の条件では銀行融資を受けることができず荒廃と放棄の危険にさらされた賃貸住宅の家主にたいする最後の貸し手として、ニューヨーク市に生れた最初の金融仲介組織（financial intermediary）であった。それは荒廃するまま

3) *New York Times*, February 3, 1976.

4) *New York Times*, March 16, 1976.

に放置されていた空地に中所得階層の持家住宅を建設することを目的として1982年に設立されるニューヨーク市住宅パートナーシップ (New York City Housing Partnership) のモデルとなった⁵⁾。

II 「世界都市」政策の展開

以上のようにコミュニティの再生の取り組みが始まったが、それはまだ小さい芽生えであって、1970年代後半からニューヨーク市の経済再生政策の主流として大きく浮かび上がったのは「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枢部と大規模な資本市場が存在し、世界的企業戦略が形成される場所である。この戦略決定に必要な中枢的な情報や資源を提供する「法人企業中枢複合体」(Corporate Headquarters Complex)の集積こそ、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成長部門であると位置づけられ、それらを担う商業銀行、投資銀行、会計事務所、法律事務所、広告会社、コンサルティングやエンジニアリング会社、コンピュータ・サービスなど収容するためのオフィスと、そこで仕事をして高所得を得る人々が滞在し居住する贅沢なホテルや住宅の建設を誘発することが、ニューヨーク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。これは現代資本主義の新しい生産様式に照応する経済の中枢機能が営まれる「世界都市」の物理的施設に対する投資を起爆剤として、資本蓄積のあらたな累積的拡大を誘発しようとする政策である。それは、1981年に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 (International Banking

5) K. Wylde, "Partnership for Housing," *Public-Private Partnership: Improving Urban Life, Proceedings of The Academy of Political Science*, Vol. 36, No. 2, 1986, C. J. Orlebeke, *New Life at Ground Zero: New York, Home Ownership, and the Future of American Cities*, The Rockefeller Institute Press, 1997, pp.23-65.

Facilities, IBF) が開設されることになる金融自由化政策と一体のものであった。

このような不動産開発を起爆剤とした都市再生政策の展開は、不動産投資に対する3つのタイプの租税補助プログラムが1970年代後半から急増したことに現れている。表1のように1978年度に6260万ドルであった減免税額は、6年後の83年度には2億1860万ドルとなっている。以下にこの租税補助プログラムの展開を簡単に説明しよう⁶⁾。

表1 ニューヨーク市の不動産税補助

単位 1,000ドル

年 度	J-51	421	1C1B	合計
1978	37,706	24,887	—	62,593
1979	41,771	25,896	462	68,129
1980	47,938	27,430	2,754	79,122
1981	58,104	34,338	10,612	103,054
1982	81,266	49,267	47,474	178,007
1983	98,391 ⁽¹⁾	54,538	65,670	218,599 ⁽²⁾
	114,132 ⁽¹⁾			234,430 ⁽²⁾

(備考)⁽¹⁾ 98,391,000ドルは当年度の第1四半期における評価額。

控除額は毎四半期に追加されるので、1983年度の総額により大きくなる。
114,132,000ドルは見込まれる総額である。

⁽²⁾ 原表の数値の誤りを引用者が訂正した。

(出所) R. A. Parker, "Local Tax Subsidies as a Stimulus for Development," *City Almanac*, Vol.16, No5-6, February-April 1982, p.11.

①J-51プログラム

1955年に創設されたこのプログラムは、19世紀に建てられた集合住宅にセントラルヒーティングを設置することを援助するために、改修投資後の不動産税の免税と税額控除を最大12年にわたって提供するものであった(ニューヨーク州不動産税法セクション489, タイトルJ, 第51章)。この租税補助は、家賃統制法と市場条件の制約のために家賃を上げることができ

6) R. A. Parker, "Local Tax Subsidies as a Stimulus for Development," *City Almanac*, Vol.16, No.5-6, February-April, 1982, pp.8-15.

なかった近隣住区の家主にとってとくに重要な意味をもっていた。1960年代にはいると、1929年以前に建てられた家賃統制を受ける集合住宅の改良を促進するためにプログラムの適用が拡大された。しかしこのようなJ-51プログラムの基本的性格は、1970年代の経済危機のなかで減免適用資格に制限を加えていた改良投資額の上限が大幅に引き上げられたことによって変化し、ついに1975年には他の多くの制限も取り払われて、標準的な住宅や非住宅用建物の大規模な転換にも適用されることとなった。J-51プログラムの減免税額は1978年から6年間に2.6倍になり、1983年度の減免税総額の48%を占めている。

②421プログラム

1971年に創設された421 (a) は、新しく建設または改修された3戸以上からなる集合住宅（賃貸、コアプ、コンドミニウム）の不動産税を10年間にわたり免税するものである。1960年代後半の地価の高騰と1969年に制定された家賃安定法による家賃規制の拡張が不動産開発業者の収益を圧迫した結果として萎縮した民間集合住宅建設を促進し、経済活性化を図ることが目的であった（ニューヨーク州不動産税法セクション421）。1975年には1戸または2戸の家族住宅に適用される421 (b) がつけくわえられた。このプログラムによる免税額は、1978年度から83年度の間には2.2倍になっている。

③ICIBプログラム

1976年の州法によって授権されたこのプログラムは、商工業振興局（Industrial Commercial Incentive Board）が、工業用および商業用財産の新規建設と再建により上昇した資産評価額に対して5年から最大19年間にわたり免税を供与するものである。1979年度から施行されたこのプログラムの免税額は83年度には減免税総額の30%を占めるまでに成長した。

重要なことはこれらの租税補助の配分が、マンハッタンの中央業務地区の商業用施設と96丁目以南の高所得層向けの住宅市場に集中していたことである。すなわち、表2により1983年度の状態を見ると、J-51による減免

表2 不動産税補助の区別配分の状態：1983年度 単位 1,000ドル (%)

区	J-51*	421 (a)	421 (b)	1C1B	総額
スタッテン島	200 (0.2)	3,346 (6.9)	5,145 (80.5)	686 (1.0)	9,377 (4.3)
クイーンズ	3,998 (4.1)	6,965 (14.5)	790 (12.4)	1,873 (2.8)	13,626 (6.2)
ブルックリン	11,436 (11.6)	964 (2.0)	254 (4.0)	487 (0.7)	13,141 (6.0)
ブロンクス	8,082 (8.2)	966 (2.0)	190 (3.0)	149 (0.2)	9,386 (4.3)
マンハッタン	74,675 (75.9)	35,880 (74.0)	13 (**)	62,505 (95.2)	173,073 (79.2)
ニューヨーク市	98,391(100.0)	48,122(100.0)	6,415(100.0)	65,670(100.0)	218,627(100.0)

(備考) J-51以外は、データ源である不動産評価局のファイルにおいて各区の集計額とニューヨーク市の総計との数値が、わずかに異っている。百分比は概数である。

* 第1四半期のみの控除額である。

** 0.5%未満

(出所) Ibid., p.12.

税額の76%をマンハッタンが占め、しかも大規模な改修や転換を行った比較的少数の建物が圧倒的に大きい減免を得ていた。421については、集合住宅に適用される (a) プログラムと家族住宅対象とした (b) プログラムによる免税額のほとんど全てが、中所得層と高所得層の居住地区であるスタッテンアイランドとクイーンズの北部およびマンハッタン・イーストサイドに集中し、貧困層や低所得層が住んでいた地区にはほとんど配分されていない。ICIBの適用件数は、連邦コミュニティ開発包括補助金や近隣住区商業再活性化計画などの指定を受けた市内の広範な地域に広がっているが、免税額で見ると総額の95%がマンハッタンにおける完成間近い少数の大規模プロジェクトに与えられている。またその圧倒的に大きい部分を商業用施設の建設・再建プロジェクトが獲得し、工業用施設には23%が配分されたにすぎない。以上3つのプログラムの総計として、マンハッタンに減免税総額の79%が配分されていた。

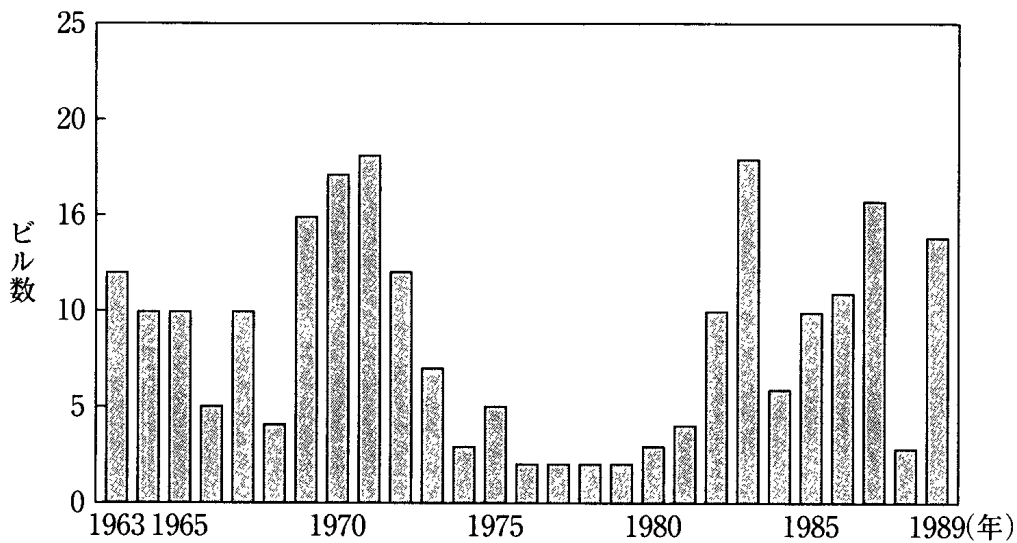
以上のような不動産投資に対する租税補助プログラムは、ニューヨーク市都市計画局による土地利用規制の緩和措置 (ゾーニング・ボーナスや開発権の供与) や連邦政府の都市開発事業補助金 (Urban Development Action Grant) の供与など組み合わせられて運用された。さらに「世界都市」

政策の拠点地区における大規模開発プロジェクトについては、ニューヨーク州公共開発公社 (New York State Public Development Corporation), ポートオーソリテイ (Port Authority of New York and New Jersey), トライボローブリッジ・トンネル公社 (Triborough Bridge and Tunnel Authority) などの公企業やニューヨーク市都市開発法人 (New York City Urban Development Corporation) などのNPOが、主要な建設主体として、プロジェクト計画策定、土地取得と造成にかかる資金の調達、建設共同企業体の組織化など一連の開発過程を通して、民間資本の投資を誘導したのである。

こうして図1に見るように、ニューヨーク市経済の停滞が底を打った1977年ごろを境にして、ミッドタウン・イーストサイドにグランドハイアットホテル、トランプタワー、オリンピアタワー、AT&Tビル、IBMビルなどの巨大不動産開発の波が広がり、それはサウス・ストリート・シーポート、バッテリーパークシティ、ジャビッツ・コンベンションセンター、タイムズスクエア・マリオットホテル、ハンターポイントなどウエストサイドやウォーターフロントにおける巨大開発プロジェクトに引継がれ、これらを中心とした不動産開発の高揚をもたらした⁷⁾。1980年代に入ると、

7) J. Mollenkopf, "Economic Development," C. Brecher & R. D. Horton, ed., *Setting Municipal Priorities, 1884*, New York University Press, 1983, pp.131-157, R. H. Freilich & B. L. Nichols, "Public-Private Partnerships in Joint Development: The Legal and Financial Anatomy of Large-Scale Urban Development Projects," *Municipal Finance Journal*, Vol.7:1, Winter 1986, pp.5-23, N. I. Fainstein & S. S. Fainstein, "Economic Restructuring and the Politics of Land Use Planning in New York City," *APA Journal*, Spring 1987, pp.237-248, S. S. Fainstein, *The City Builders*, Second Edition, University Press of Kansas, 2001, 田中計久「ニューヨーク・オフィス・マーケットの近況」『住友銀行経済月報』1989年7・8月号, 16-41頁, 金倉忠之「大都市の経済ベースと都市空間利用—ニューヨークCBDを中心に」東京市政調査会・篇『大都市問題への挑戦』1992年, 85-116頁, 秋本福雄『パートナーシップによるまちづくり』学芸出版社, 1997年, 第3章, 95-132頁, 福川裕一『ゾーニングとマスタープラン』学芸出版社, 1997年, 第5章, 139-191頁。

図1 マンハッタンにおけるオフィスビル建設：1963-89年



(備考) 資料出典：New York Times May14, 1989のデータよりPROP Inc. 作成。

(出所) 富士総合研究所研究開発部編著

『世界都市の成長と基盤整備』1992年，50頁。

租税補助の集中に対する批判がたかまり，それに対応して州議会によってマンハッタンの中央業務地区とその周辺がプログラムの適用から除外されるが，ファインスタイン（S. Fainstein）はこの制限が80年代後半に施行されるまでに建設が許可されたほとんど全ての巨大な商業用・住宅用建物がその便益を獲得したと述べている⁸⁾。

Ⅲ 住宅危機の広がり

さて，以上でのべた都市再生政策はマンハッタンの中央業務地区とそれを取り囲む地域にオフィスビルや富裕な住宅を高密度に創出することとなった。表3は，1970年から84年までの住宅着工数の変化を示しているが，1978年から回復し始めた住宅建設の約50%がマンハッタンに集中していた。そのほとんど全ては96丁目以南の中央業務地区で行われ，大規模住宅が大部分を占めている。そして残りの住宅の約半数がリッチモンド（スタ

8) Fainstein, op. cit., p. 59.

表3 ニューヨーク市における新規住宅着工許可：1970-84年

年	区	マンハッタン	ブロンクス	ブルックリン	クイーンズ	リッチモンド	合計
1970		3,826	6,282	5,083	2,858	2,841	20,890
1971		8,468	5,369	4,939	7,942	4,071	30,789
1972		15,818	2,759	7,239	3,243	4,504	33,563
1973		7,887	3,390	4,369	3,384	2,739	21,769
1974		10,812	285	1,728	1,282	1,636	15,743
1975		424	322	595	1,032	1,437	3,810
1976		1,707	316	485	663	2,263	5,434
1977		3,106	983	723	805	2,022	7,639
1978		5,938	535	824	1,529	2,270	11,096
1979		8,464	486	1,442	1,214	2,918	14,524
1980		4,406	312	680	1,048	1,354	7,800
1981		5,275	873	1,674	1,763	1,475	11,060
1982		2,830	466	1,631	1,025	1,697	7,649
1983		5,487	731	1,624	1,326	2,690	11,858
1984		4,190	712	1,450	2,020	3,194	11,566

(備考) 資料出典：New York State, Division of Housing and Community Renewal, Construction Activity in New York State, Based on Building Permit Issued, 1970-84 series.

(出所) G. Sternlieb & D. Listokin, "Housing," C. Brecher & R. D. Horton ed., *Setting Municipal Riorities, 1986*, New York University Press, 1985, p.390の表12.5から作成。

ッテンアイランド) に建設されている。このようにニューヨーク市経済の再生過程で行われた住宅建設総数の75%はマンハッタンの中央業務地区とリッチモンドに集中し、他の区、ことに1960年代から70年代にかけて不動産所有者や金融機関がひきおこした大規模な資本撤退による住宅放棄の傷跡が深く残されたブロンクスへの波及はきわめて微弱のままに放置されていた。

ところで、このような都市再生政策の展開につれてマンハッタンの街路には、持物をつめたショッピングバッグをもち、食べ物を求めてゴミ箱をあさり、通行人に物乞いをし、夜を地下鉄車内や駅構内などの公共の場所で過ごす人々が急速に増えていった。1980年代に「ホームレス」と名づけられた人々の増加は全米の都市で生れた現象であったが、ニューヨークの

それは最も大規模なものであった。このような最底辺の都市生活者はかつても存在したが、それはバワリーなどダウントウンの「スキッド・ロウ」に限られ、アルコール中毒に罹った中年の白人男性が圧倒的に多かったのに対して、1970年代後半からのホームレス現象はミッドタウンの中央業務地区にも広がり、その90パーセント以上を黒人とラテン系のマイノリティが占め、単身者のみならず子供を連れた家族も含まれていた⁹⁾。

単身ホームレスは、主としてマンハッタンのアッパーウエストサイドとミッドタウンおよびブルックリンのダウントウンに集中していた単身者用簡易ホテル（Single Room Occupancy, SRO）が取り壊されたことから発生したといわれる。SROの多くは19世紀末から20世紀初頭に事務員、熟練工など都市の新しい中間所得階層の単身者向けに建てられた、バス・トイレが共同利用でキッチンがついていないワンルームのホテルであったが、これらの人々が第2次大戦後に郊外住宅や集合住宅へ移住した結果、1970年代の半ばにはさまざまな低所得階層のマイノリティが住み、住人のかなりの部分をアルコール中毒、麻薬依存、精神障害などの問題を抱えた人や高齢者、身障者が占めるようになっていた。建物の修復のために政府の資金補助を受けることができず、銀行融資の調達も困難であったSROの家主は、ホテルの施設や管理を荒廃させ、さまざまな問題をかかえた貧困な単身者を安価な家賃でそこに受け入れることとなったのである。1960年代から始まった住宅放棄のひとつの大きな部分はこれらの荒廃したSROで生じたのであるが、先に述べたように70年代後半に不動産投資に対する租税補助プログラム（J-5）が拡張されると、家主はこのプログラムを活用してSROの修築や転換をすすめ、折りから高まっていたマンハッタンの中央業務地区周辺における中所得および高所得階層のあたらしい都市生活者の住宅需要に応えようとした。単身ホームレスの多くは、こうして大量のSROが消滅し、それらが立地していた近隣住区のジェントリフィケーショ

9) E. Tobier, "The Homeless," C. Brecher & R. D. Horton ed., *Setting Municipal Priorities*, 1990, New York University Press, 1989, p.318.

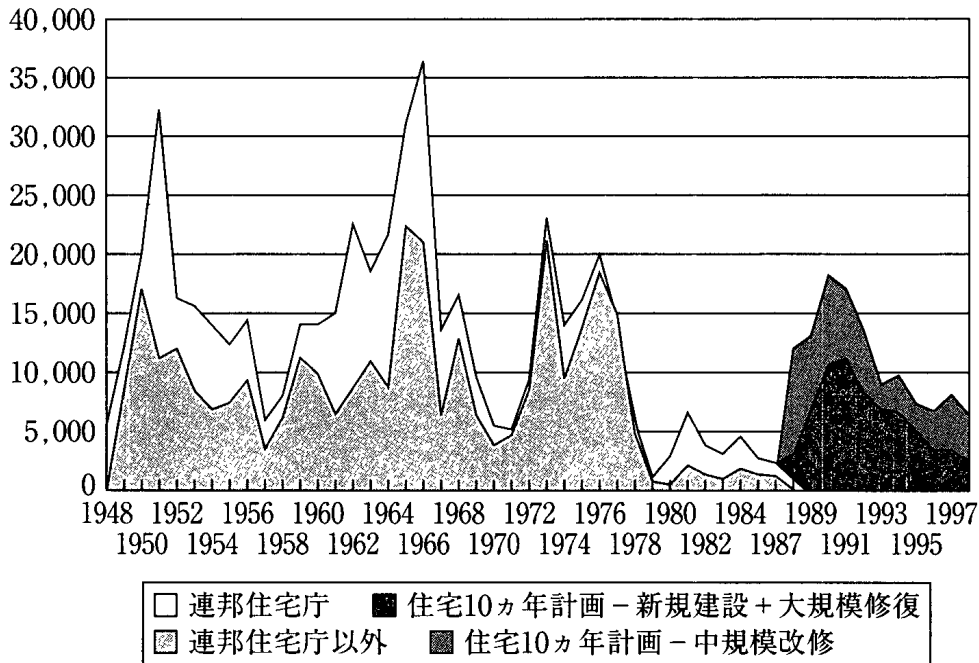
ン（居住者の中産階級化）がすすむ過程で排出された人々であった¹⁰⁾。

家族ホームレスのおおくは相対的に若く、ホームレスになる前に公的扶助の給付を受けていた貧困な母子家庭であった。1970年代に経済状態の悪化により中産階級の勤労世帯市外転出が増加する過程で低所得世帯向けに放出されていた大量の民間賃貸住宅の供給が、ニューヨーク市経済の復興とともに減少しただけでなく、図2のように連邦政府や州および市政府の公的資金による低所得世帯向け住宅建設プロジェクトもまた、1970年代末から大幅に削減された。くわえてインフレによって賃貸住宅維持費が上昇するまさにそのときに公的扶助給付額がカットされた。このような動向にはコッチ市政期のニューヨーク市の予算政策だけでなく、レーガン政権が推し進めた「新連邦主義」と連邦議会が1981年に制定した包括予算調整法（OBRA1981）による連邦補助金政策の歴史的転換が、大きな影響を与えていた。これら諸要因が合流して限界的な賃貸住宅の家賃の高まりに対応できない貧困世帯のなかからホームレスを排出したのである¹¹⁾。

10) ジェントリフィケーションとホームレスをめぐる問題については以下の文献を参照。P. Marcuse, "Abandonment, gentrification, and displacement: the linkages in New York City," N. Smith & P. Willims ed., *Gentrification of the City*, Allen & Unwin Ltd., 1986, pp.153-177, R. Lawson with the assistance of R. B. Johnson, "Tenant Responses to the Urban Housing Crisis, 1970-1984," R. Lawson ed., *The Tenant Movement in New York City, 1904-1984*, Rutgers University Press, 1986, pp.209-276, P. Marcuse, "Gentrification, Homelessness, and the Work Process: Housing Market and Labour Market in the Quartered City," *Housing Studies*, Vol.4, No.3, June 1989, pp.211-220, N. Smith, B. Duncan & L. Reid, "From Disinvestment to Reinvestment: Tax Arrears and Turning Points in the East Village," *Housing Studies*, Vol.4, No.4, September 1989, pp.238-251, C. Mele, *Selling the Lower East Side*, University of Minnesota Press, 2000.

11) Tobier, op.cit., pp.318-320, D. W. Kirchheimer, "Sheltering Homeless in New York City: Expansion in an Era of Government Contraction," *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No.4, 1989-1990, pp.607-623, 拙稿「アメリカ連邦補助金改革と政府間財政関係の変貌」宮本憲一・篇『補助金の政治経済学』朝日新聞社, 1990年, 第7章, 247-272頁。

図2 ニューヨーク市における政府建設住宅戸数の推移：1948-96年



(備考) 連邦住宅庁以外に含まれるのは、公共住宅、ミッチェル・ラマ住宅、都市開発法人住宅である。

資料出典：City of New York, Department of City Planning, *Housing Database: Public and Publicly Assisted Housing*. (1985 update volume, summary tables) and New York City of Department of Housing Preservation and Development (data provided to the authors).

(出所) G.G. Van Ryzin & A. Genn, "Neighborhood Change and the City of New York's Ten-Year Housing Plan," *Housing Policy Debate*, Vol.10, Issue4, Fannie Mae Foundation, 1999, p.801.

こうした事情によって住宅から排除された人々の正確な数は明かではない。しかし、ニューヨーク市の人間資源局 (Human Resources Administration) のデータによると、1981年と87年との1月に市政府の緊急避難所 (シェルター) を利用した単身者の数は、1日平均約2700人から1万人に増加している。おなじく兩年の6月に利用した家族数は1日平均約1000から5000になった¹²⁾。そしてこうした数字には現れないさらに多くの人々が教会などの保護を受け、路上、駅の構内、地下鉄車輦の中などで

12) Tobier, op. cit., p.313.

暮していた。

以上のようにホームレス現象は、ニューヨーク市の経済再生過程における近隣住区の変貌と連邦政府の都市住宅政策の変化が複合して生み出した住宅危機の最も鋭い現われであったといえよう。しかし、1980年代の住宅危機はよりひろく市民の中に広がる問題であった。ニューヨーク市の家賃規制制度は、空家率5パーセント以下の状態を「住宅緊急事態」と規定しているが、1987年に連邦統計局が行った市内の空家調査によれば、この年における賃貸住宅の全般的な空家率は2.46%であった。家賃300ドル以下の貸家のそれはいっそう低下して0.96%であったが、こうした低家賃住宅のなかには住むに耐えない多くの欠陥住宅が含まれていたため、貧しい借家世帯が求める住宅の空家率は実際には限りなくゼロ%に近かったといえよう。ホームレスはこうした貧困世帯から生れたが、この年、家賃支出

表 4 ニューヨーク大都市圏における住宅・オフィス市場：1980-84年

	1980	1981	1982	1983	1984
住宅市場：					
総建設戸数	28,883	29,801	27,447	44,695	35,000
立地 (%)					
{ ニューヨーク市	24%	22%	23%	24%	20%
{ ロングアイランド	13	15	11	11	13
{ ニュージャージー	44	41	49	50	54
{ 北部郊外地区	19	22	17	15	13
オフィス市場：					
建設総面積 (百万平方フィート)	17.8	19.5	18.7	22.5	21.0
立地 (%)					
{ ニューヨーク市	44%	32%	32%	30%	20%
{ ロングアイランド	3	6	11	4	11
{ ニュージャージー	38	43	40	45	50
{ 北部郊外地区	15	19	17	21	19

(備考) 資料出典：Landaner Associates, "New York Metropolitan Area Market", Development Review and Outlook (Washington, D.C., Urban Institute, 1984), pp.253, 257, and Unpublished data supplied by F. W. Dodge, Inc.

(出所) Sternlieb & Listokin, op. cit.

が所得の30%を超える世帯が全借家世帯の47.8%に達したことに示されるように、アフォーダブルな住宅の不足はより広範な市民に広がっていたのである。さらに中所得下層の事務労働者世帯が、マンハッタンの中央業務地区とそこに通勤しやすい周辺の近隣住区に集中的に建設され売出された住宅を購入するには、すでにきわめて高価なものとなっていた¹³⁾。

こうして1980年代の半ばになると、アフォーダブルな住宅供給の不足が「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った。表4に見るように、住宅とオフィス建設がハドソン河をへだてたニュージャージー州を中心とするニューヨーク大都市圏に急速に漏出し始めたからである。

13) 1980年代の住宅事情については以下を参照。M. Stegman, "Housing," C Brecher & R. D. Horton ed., *Setting Municipal Priorities*, 1988, New York University Press, 1987, pp.197-219, F. DeGiovanni & L. Minnite, "Pattern of Neighborhood Change," J. Mollenkopf & M. Castells ed., *Dual City*, Russell Sage Foundation, 1991, pp.267-311, 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。