

ニューヨーク市の再生とコミュニティ（下）：「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	5
ページ	681-699
発行年	2003-12-25
その他のタイトル	New York City's Community in the Period of Economic Recovery (2)
URL	http://hdl.handle.net/10112/12276

ニューヨーク市の再生とコミュニティ (下)

—「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 (以上前号)
- IV 住宅10ヵ年計画 (以下本号)
- V コミュニティは再生したか？

IV 住宅10ヵ年計画

1 その実績

1986年4月、コッチ市長は公共投資10ヵ年計画 (Ten-Year Capital Plan) を大幅に改訂し、1987年度から10年間に42億ドルの市費を投入して空家および入居住宅の改修と新しい住宅建設をおこない、25万2000戸を中所得層とその下層および低所得層の市民に供給することを約束した。ニューヨーク市政府は、1883年度から10年を期間とする公共投資の長期計画を策定しこれを2年ごとに更新していたが、この「住宅10ヵ年計画」の策定によって1987年度からはじまる第3次「資本10ヵ年計画」に占める住宅投資の割合は、それ以前の計画における0.4%から9.2%へ飛躍したのである。このような政策優先順位的大幅な組替えはなによりも前節で述べた住宅危機に迫られたものであったが、ニューヨーク市政府の側にもそれを可能にしたふたつの条件がうまれていた。

第1に、不動産税の滞納のために差押さえられてニューヨーク市の所有と管理のもとにおかれた住宅の増加である。1986年には5万3000の入居住宅と4万9000の空家が市の管理下にあった。1976年に2500戸にすぎなかった差押え住宅が急増したのは、財政危機下における増収策と家主の住宅放棄の抑制策として不動産税の徴税が強化され、この年を境に滞納猶予期間が3年から1年に短縮された結果であった。こうした自治体政府がいわば「家主」として管理している住宅ストックが計画の貴重な資源となったのである¹⁴⁾。

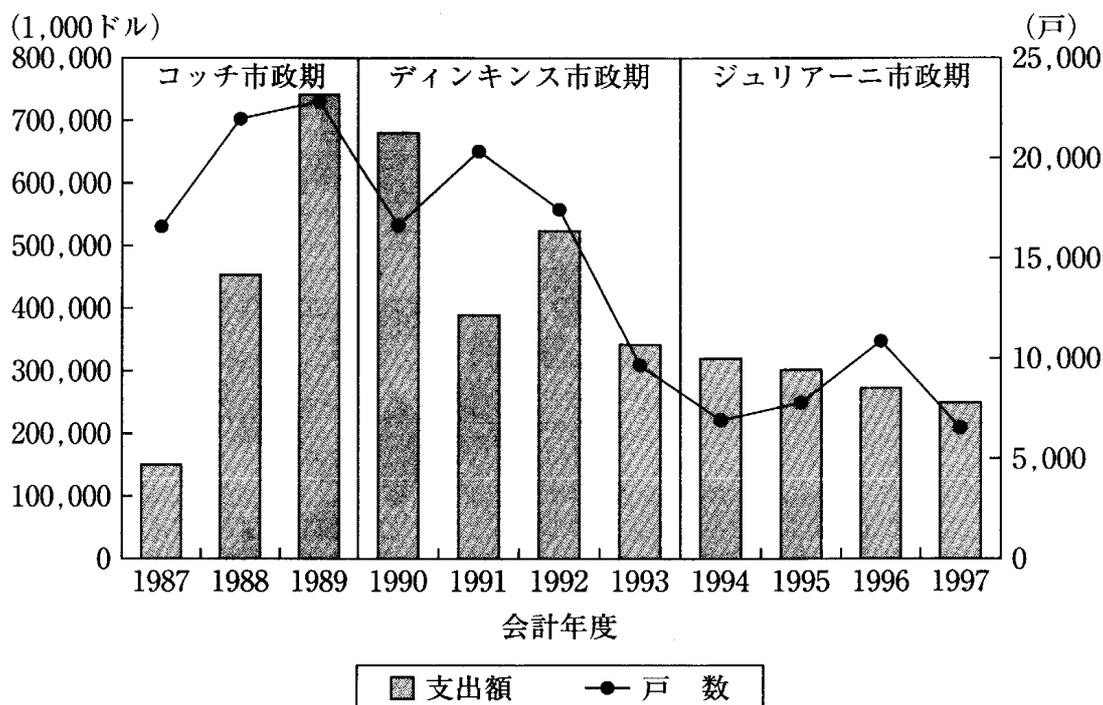
第2は、経済の再活性化、とりわけウォールストリートの活況からもたらされる税収を基礎として財政の再建が最終的に達成されたことである。1986年、ニューヨーク市は財政危機下に発行した連邦保証債を完済し、いっそう多くの自己財源を自立的に住宅計画に投入できるようになった。図3にみるように、計画が開始された1987年度にニューヨーク市が住宅建設と改修に投入した資本予算支出額は1.5億ドルであったが、コッチ市政期がおわる89年度には7.4億ドルに達した。計画が始まる前年度の86年度には2%にすぎなかった資本予算支出総額に占める住宅建設・改修費の割合は、ディンキンス市政期の91年度と92年度には16%にたかまっている。

さて、「住宅10ヵ年計画」は単一の包括的計画ではなく、すでに1986年以前から施行されていたプログラムを含む個々のプログラムを拡大して、以後10年間における住宅供給の一般的なアウトラインを示したものであって、それらは3つのおおきな構成部分からなっていた。

- (1) ニューヨーク市政府所有の空地や空家が集中した場所のクリアランスとその跡地における1世帯または複数世帯むけの小規模な持家住宅の新規建設
- (2) 市政府所有および民間所有の空家住宅の大規模な修復

14) A. Schwartz, "New York City and Subsidized Housing : Impacts and Lessons of City's \$5 Billion Capital Budget Housing Plan," *Housing Policy Debate*, Vol.10, Issue4, Fannie Mae Foundation, 1999, p.843.

図3 住宅建設戸数と資本支出額：1987-1997年度



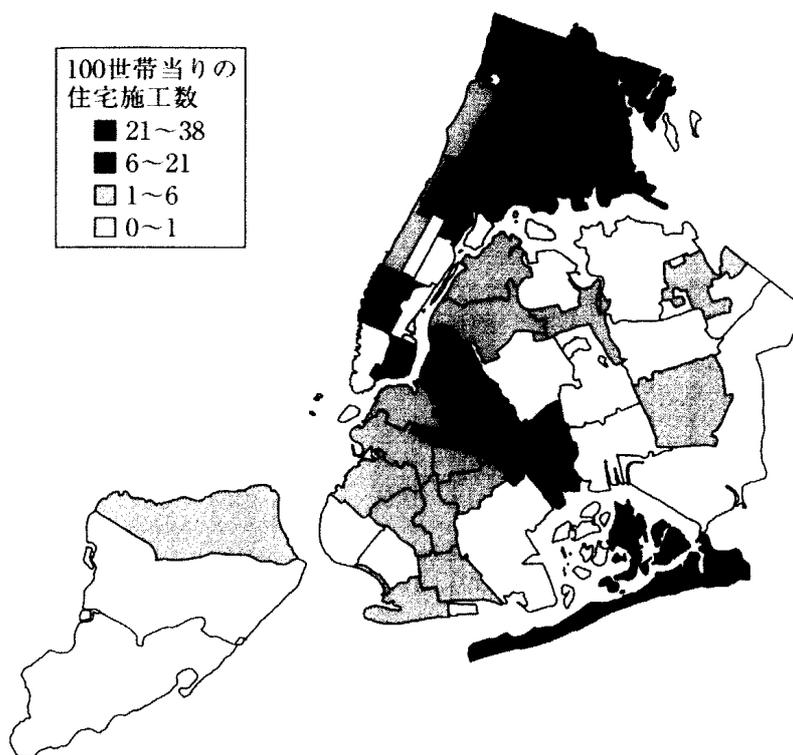
(備考) 資料出典：City of New York, Department of Housing Preservation and Development, Unpublished data.

(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.

(3) 市政府所有の入居住宅および放棄や差押えの危険がある民間所有の入居住宅に対する中規模の改修

ライジンとゲンは、この計画によって1987年度から96年度までの10年間に供給された住宅数を約14万1000戸と計算している。ここで再び図2（本誌前号211頁）をみると、この間に供給された住宅の規模は連邦や州の住宅供給が高揚した第2次大戦直後および1960年代半ばと70年代前半にほとんど匹敵し、ニューヨーク市における公共部門による住宅供給の大部分を占めた。そして図4によると、それらのほとんどすべては市所有の空地や空家がひろがる低所得コミュニティでおこなわれ、とりわけ1960年代と70年代に民間の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放置されていたサウスブロンクス、アッパーマンハッタン（ハーレム）、セントラルブルックリンなどにもっとも高い優先順

図 4 住宅10カ年計画の地域的集中

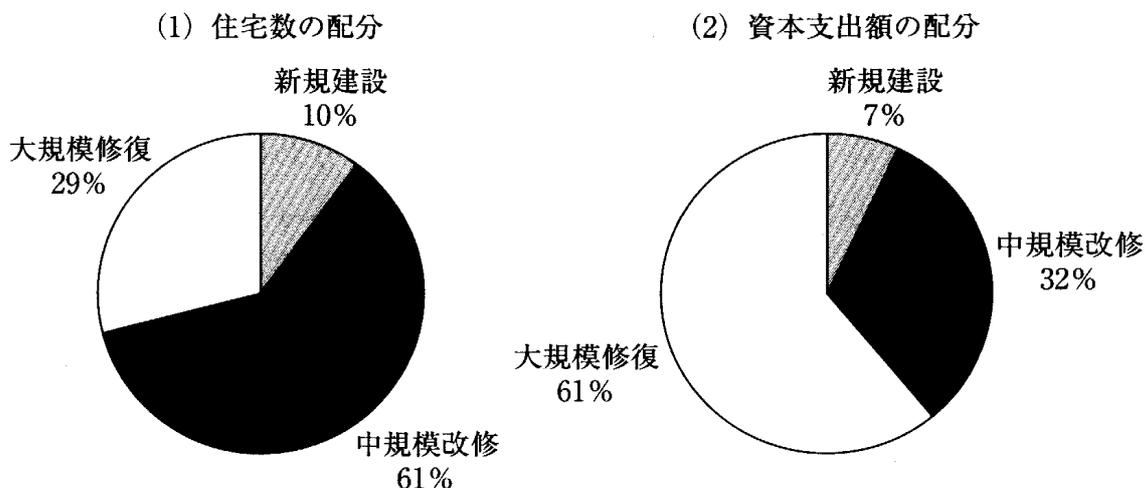


(出所) Van Ryzin & Genn, op.cit., p.805.

位をもって配分された。

シュワーツ (A. Schwartz) の調査では、1987年度から10年のあいだに約41億ドルの投資によって供給された住宅戸数を15万1000戸と計算されている。図5のように住宅投資の配分は、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。これに対して供給された住宅数は、新規建設が10%、大規模修復が29%、中規模改修が61%である。かれはそれらの住宅の配分をさらに立ち入って検討している。先ず表5により、住宅タイプ別に配分をとらえると、新規建設のほとんどすべて(97%)が持家住宅である。大規模修復については賃貸住宅が83%ともっとも多い。しかしSROも10%を占めている(そのすべてが民間所有住宅である)。中規模改修においては賃貸住宅が76%を占めてもっともウェイトが大きい、コアプも22%を占める(すべて市所有住宅)。供給された住宅総数における配分では、持家12%、賃貸71%、コアプ14%、SRO 3%となる。

図5 住宅10カ年計画の実績：1987-1996年度



(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.

表5 ニューヨーク市が助成した住宅類型別戸数と保有状態 ()内は%

	持家	賃貸	コアプ	SRO	総計
新規建設	14,479(96.5)	487 (3.2)	0 (0.0)	41 (0.3)	15,007
大規模修復					
自治体所有	631 (1.9)	31,949(95.2)	978 (2.9)	0 (0.0)	33,558
民間所有	1,309(13.7)	3,789(39.6)	0 (0.0)	4,475(46.7)	9,573
合計	1,940 (4.5)	35,738(82.9)	978 (2.3)	4,475(10.4)	43,131
中規模改修					
自治体所有	0 (0.0)	24,177(54.5)	20,151(45.5)	0 (0.0)	44,328
民間所有	1,185 (2.5)	46,356(96.1)	0 (0.0)	674 (1.4)	48,215
合計	1,185 (1.3)	70,533(76.2)	20,151(21.8)	674 (0.7)	92,543
総計	17,602(11.7)	106,758(70.9)	21,129(14.0)	5,190 (3.4)	150,681

(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.848.

つぎに市民の所得階層による配分の傾向をみよう（表6参照）。第1に、新規建設は資本支出額と住宅供給戸数において相対的に小さい割合を示しているが、それらはこの期間にニューヨーク市で行われた民間・公共の両部門における新規着工総数の25%を占めている。とりわけ市政府の資金による新規住宅建設の71%が行われたブロンクスとブルックリンでは、この着工数はふたつの区における新規着工総数の50%を超えていた。そしてこれらの住宅のほとんどすべて（97%）は中所得層とその下層世帯に提供された。

第2に、空家住宅の大規模修復で注目されるのは、その34%にあたる戸数がホームレス世帯に供給されたことである。さらに33%が低所得層にむけられており、合計すると修復された空家住宅の67%が市民の最も低い所得階層に帰着している。

第3に、もっとも多くの住宅を供給した入居住宅に対する中規模改修の

表6 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。

(3) *印の数値は表5の数値とわずかに誤差がある。

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

(出所) Ibid., p.845, p.846.

72%は低所得世帯に供給され、ついで27%が中所得下層にむけられた。

第4に、以上を総合して住宅総数の所得階層別の配分に注目すると、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%となる。すなわち「住宅10ヵ年計画」の焦点はホームレス世帯をふくむ市民のもっとも低い所得層に当てられていたことがあきらかである。しかしまた中所得層とその下層世帯に36%が配分され、その前者が市有地に新しく建てられた持家住宅の73%を獲得していることは、この計画が「世界都市」における事務労働者階級の住宅取得要求に応える性格をもっていたことを示しているといえよう。

2 公共・民間のパートナーシップ

「住宅10ヵ年計画」の資金計画によれば、ニューヨーク市政府の資本予算により約63%（市の経常収入により償還が保証されている市債の発行）、バッテリーパーク・シティの市政府所有地の賃借料から16%（民間開発業者とのリース契約による収入）、ニューヨーク州政府資金から14%を調達し、残る部分を連邦のコミュニティ開発包括補助金をふくむ他の財源で賄うとされていた¹⁵⁾。このように経済の活性化を基盤としてもたらされる市政府の財政収入が「住宅10ヵ年計画」の資金的支柱であった。しかし注目されるのは、その計画機構には、仲介組織（インターメディアリイ）とよばれるNPOのはたらきによつて、コミュニティ組織、住宅建設業者、デベロッパー、銀行、投資家、財団、連邦と州の政府機関などを多元的・重層的に連携し、多様な民間資金と公的資金を組み合わせる住宅再生に取り組むコミュニティの活動を支援する広範な「公共と民間のパートナーシップ」が組み込まれていたことである。

1975年に24の商業銀行と貯蓄銀行のコンソーシアムとして生まれたコミ

15) City of New York, Department of Housing Preservation and Development, *The Ten Year Plan*, 1989.

ユニティ保全法人 (CPC) は、その後90以上の金融機関と保険会社が参加するNPOに成長した。1982年に設立されたニューヨーク市住宅パートナーシップ (NYCHP) は、36の巨大金融機関、7つの連邦・州・市の政府機関、30を超える財団と100以上のコミュニティ開発法人 (community development corporation) をパートナーとするニューヨーク最大の仲介組織であり、荒廃した近隣住区の市政府所有地に1万3000戸以上の中所得階層むけの持家建設を支援した。1980年代の後半に設立された全国的仲介組織である Local Initiatives Support Foundation (LISF) と Enterprise Foundation (EF) は、NYCHPをモデルとしてホームレスと低所得世帯に供給される大規模な空家修復プロジェクトを創設した。そしてこのプロジェクトにLISFとEFの資金的・技術的支援を受けた80以上のコミュニティ開発法人が参加し、財団資金による初期投資と連邦補助金および低所得者用住宅税額控除 (LIHTC) のシンジケート化により調達した資金によって1万1000戸以上の賃貸住宅を創り出し、それらの多くを管理している。さらに中所得下層の持家世帯の住宅改良に低利融資を提供する Neighborhood Housing Service, 市所有住宅の住民によるコアプ組織化を援助する Urban Homestead Board, セントラルブルックリンやサウスブロンクスの教会と協働して低所得世帯むけの持家プログラムを創設した Industrial Areas Foundation などがよく知られている¹⁶⁾。

このパートナーシップ組織のネットワークは、コミュニティ再投資法 (Community Reinvestment Act), コミュニティ開発包括補助金 (Community Development Block Grant), 低所得者用住宅税額控除 (Low Income Housing Tax Credits, LIHTC), HOME (Housing Ownership

16) A. Schwarz, op. cit., pp.847-849, K. Wylde, "The Contribution of Public-Private Partnerships to New York's Assisted Housing Industry," M. H. Schill ed., *Housing and Community Development in New York City*, State University of New York Press, 1999, pp.81-84, 日詰一幸「アメリカにおけるコミュニティ再生と非営利組織—ニューヨークを素材として」『行財政研究』No.34, 1997年11月, 30-37頁。

Make Easy) プログラム, エンパワーメントゾーン (Empowerment Zone) プログラムなど, 1980年代から大きな潮流となった新しい連邦住宅・コミュニティ政策とその制度を活用して構築されていた¹⁷⁾。

ワイルド (K. Wylde) によれば, 以上のようなネットワークを通して持家建設 (NYCHPのNew Homes Programなど) に投じられた資金総額の約80%が, 住宅購入者自身の資金調達と金融機関の融資によって民間セクターから調達された。賃貸住宅については, 第1に, 民間所有アパートの中規模改修・保全プロジェクト (Participation Loan Programなど) においては, 公共・民間の投資配分はおおよそ1対1であった。第2に, ホームレス, 低所得, 中所得下層が混在する諸世帯に提供された空家の修復プロジェクト (Vacant Buildings Programなど) においては, 公私間の配分は2対1に近かった。そして第3に, 民間資金の割合が最もひくいのは, 連邦のLIHTCを活用した低所得世帯を対象とする空家改修プロジェクト (Local Initiative Support CorporationとEnterprise Foundationなど) であり, 公私の資金配分は2.5対1であった¹⁸⁾。

17) ジェーン・ノッデル, 秋山義則「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」渋谷博史・井村進哉・中浜隆 (編著)『日米の福祉国家システム』日本経済評論社, 1997年, 第6章, 207-249頁。

岡田徹太郎は, 新しい連邦住宅政策を「政府関与の間接化」と把握している。それは1970年のニクソン政権期から始まる政策潮流であり, 住宅市場への政府の直接的介入に代えて, 住宅を求める人々の自立的行動と民間の住宅開発業者や投資家とのパートナーシップを形成するための誘因を与えることを政府の役割とする政策である。岡田徹太郎「アメリカ連邦政府の住宅政策—低所得者向け住宅政策を中心として—」『住宅問題研究』Vol.13, No.2, 1997年, 住宅普及協会, 25-56頁, 同「アメリカの住宅政策—政府関与の間接化とその帰結—」渋谷博史・内山昭・立岩寿一 (篇)『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会, 2001年, 第4章, 119-165頁, 遠州尋美は, LIHTCのシンジケート化による資金調達の手法を, ニューヨーク市における仲介組織LISCに即してを具体的に示している。遠州尋美「合衆国のコミュニティ開発における税制誘導の効果—低所得者住宅投資税額控除とインターメディアリの役割」『大阪経大論集』第53巻第2号, 2002年7月。

18) Wylde, op. cit., pp. 86-88.

「住宅10ヵ年計画」のもうひとつのユニークな特徴は、連邦の住宅コミュニティ開発法(Housing and Community Development Act)における「セクション8世帯ベース補助プログラム」を計画の支柱のひとつとしていたことである。このプログラムのもとでは、定められた基準に合う民間賃貸住宅に居住する低所得世帯の所得の30%に家賃水準を固定するために、地域毎に規定された「公正市場家賃」(Fair Market Rent)と調整後世帯所得との差額に補助金が交付される。「住宅10ヵ年計画」は、この家賃補助プログラムにもとづいて交付される有資格証書(certificate)と引換証(voucher)を、低所得世帯むけプログラムの運営補助金として運用したのである。たとえば、Local Initiative Support CorporationとEnterprise Foundationが改修した住宅の約30%はホームレスのためにリザーブされ、その全入居者に補助金が交付された。またホームレスを対象としたSRO Loan Programの全入居者と、Special Initiatives Programの60%が補助金の交付を受けた。さらに民間所有のアパート改修プログラム(Participation Loan Programなど)においても約20%の居住者が補助金を交付されたとみられるが、それらは修復に投下された資本の回収のために必然的に生じる家賃の上昇によって、居住者がアパートを追い出される不安を防止するとともに、家主にたいしては安定的な家賃収入の見通しを与えたのである¹⁹⁾。

V コミュニティは再生したか？

1997年12月11日の『ニューヨークタイムズ』は、サウスブロンクスのシャルロットストリートをクリントン大統領が訪れた情景を次のように報じ

19) Schwarz, op. cit., pp.866-868, A. F. Schwarz & A. 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 Press, 1999, pp. 247-249.

なお「セクション8」プログラムの生成とその変化については、岡田徹太郎、前掲論文を参照。

た。そこはかつて20年前にカーター大統領が訪れて、その近隣住区の復興のために連邦政府が行動することを約束した場所である。

「いまや3車線のストリートに郊外様式の住宅がたちならぶシャルロット・ガーデンは、1970年代にサウスブロンクスの荒廃をもたらした放火による火災のあと、都市衰退のシンボルとなった。しかし、おおくの歳月を経てその近隣住区は主として市の資金によって再建された。昨日の午前11時を少し過ぎた頃、住民と自治体職員のにわかづくりの迎えの列と挨拶を交わしながらシャルロットストリートをゆっくりと歩いたあと、クリントン氏はサウスブロンクスを、かつては想像もできなかったインナーシティの刷新のモデルであると祝福した。『あなたたちがそれをやり遂げることができるなら、ほかのいかなることも可能なのです』クリントン氏は、サウスブロンクスのマディソンスクエアガーデン・少年少女クラブの聴衆にこう呼びかけた。²⁰⁾」

「住宅10カ年計画」は、ニューヨーク市の経済再生から生れる果実の一部を住宅改良に注ぎ込むことによって都市社会の崩壊を防ごうとした野心的な試みであった。それはアメリカの他の都市でおこなわれた類似の計画にくらべてはるかに大きい規模をもち、自治体政府と連携した数多くの非営利組織と営利企業が住宅政策の企画と施行だけでなく、商店や企業の誘致・住民の職業訓練・雇用促進などの経済開発、保育所や高齢者センターの運営など社会サービスの分野においても、重要な役割を果たした。クリントン大統領が訪れたサウスブロンクスは、この小論の初めに回顧したように1970年代における「都市崩壊」のシンボルであって、「住宅10カ年計画」がもっとも優先的に手厚く施工されたところである。それゆえ、この地域の再建は「都市再生」を押し量る試金石として注目されてきた²¹⁾。では、「住

20) *The New York Times*, December 11, 1997.

21) J. Rooney, *Organizing the South Bronx*, State University of New York Press, 1995, L. Simmons, "Twenty-Five Years of Community Building, in the South Bronx: Phipps Houses in West Farms," W. V. Vliet ed., *Affordable Housing and* ↗

宅10ヵ年計画」の10年を経た時点でニューヨーク市のコミュニティ再生はどのように達成されたのだろうか。

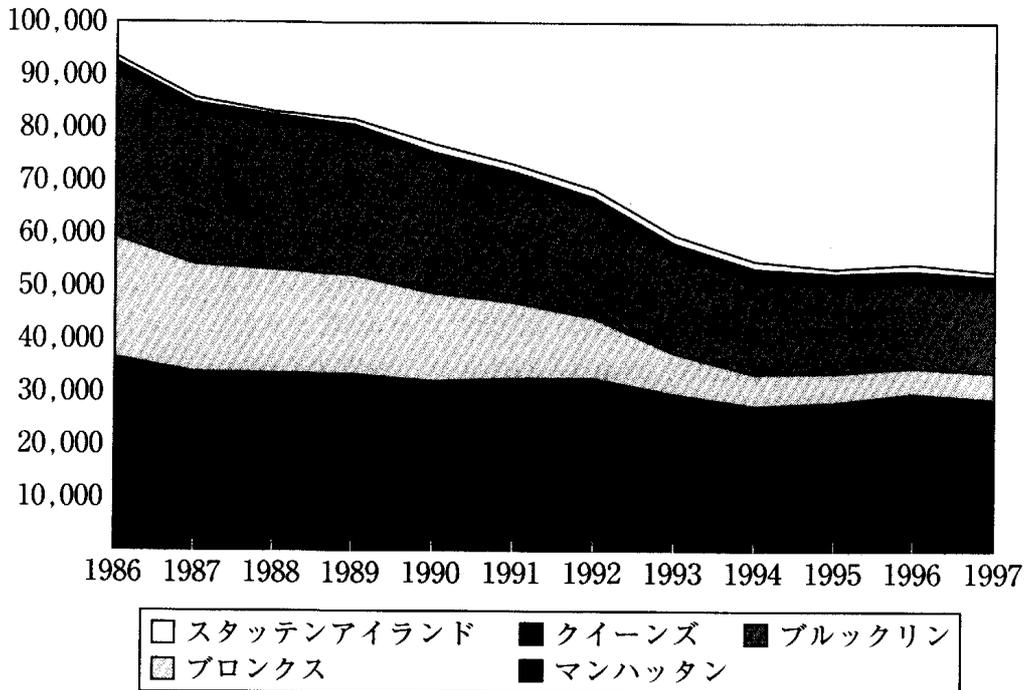
シュワーツによれば、第1に、もっともめざましい成果は空家と空地がおおきく減少したことである。すなわち、1987年にはニューヨーク市内には人が住まない1万2637の住宅用建築物に約9万4000戸の空家が存在したが、97年には5万3346の空家が9483の建築物に残っていた。空家の減少率は43%である。しかし自治体が所有し管理した空家の減少はあっという速く、市政府が1987年に4638の住宅用建築物に所有していた4万9000戸の空家は、97年には1139の建物に8177戸の空家を管理するまでに減少している。その減少率は83%をこえる。とりわけブロンクスとブルックリンにおいて空家の大幅な減少が生じた(図6参照)。市政府が管理する空地の減少もまた、新規住宅建設の71%が行われたブロンクスとブルックリンで最も大きく進んだ²²⁾。こうした成果は、「住宅10ヵ年計画」においてこれらふたつの区の近隣住区にもつとも高い優先順位がおかれたことから直接的に生れたといえよう。

第2に、計画は、1970年代に最も深刻なコミュニティの社会問題を生み出したサウスブロンクスにおける福祉受給者と犯罪の減少をもたらした。先ず表7は、ブロンクスの12のコミュニティ地区を南部と北部に分けて、公的扶助受給者数の変化を示している。住宅改良計画が集中的におこなわれた南部の公的扶助受給者は1986年から96年までに3.5%減少したのに対して、北部では19.4%も増加するという対照的な結果が生れた。ふたつの地域において1997年に受給者のあっという大きな減少が生じたが、それは住宅計画によるのではなく、1996年に連邦で成立した個人責任・雇用機会調整法(福祉改革法)によって受給資格が変更されたためである。

✓ *Urban Redevelopment in the United States*, Urban Affairs Annual Reviews 46, Sage Publications, 1997, pp.73-94. 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, 1993年。

22) Schwarz, op. cit., pp.851-854.

図6 入居者のいない建物における住宅数：1986-1997年



(出所) A.Schwartz, op.cit.,p.852.

つぎに表8にみるように、殺人や放火など人的犯罪と建物にたいする犯罪は南部でいずれも大きく減少したが、北部では人的犯罪が増加している。1980年代の後半から90年代にかけてニューヨーク市の治安が改善されたが、サウスブロンクスがこうした傾向に貢献したことは明らかである。しかしシュワーツは、サウスブロンクスの福祉受給者数と犯罪数の規模が市内でなお最高の水準にとどまるなかで、それらがブロンクスの全域に拡散している傾向にも注目している。

第3に、計画がコミュニティにもたらした経済的効果に関して、シュワーツは、住宅改良が最も高密度に行われたサウスブロンクス、セントラルハーレム、セントラルブルックリン（これらの地域で8000近くの新規住宅建設、1万4000以上の大規模修復、1万5000以上の中規模改修がおこなわれた）における近隣住区のNPOや営利住宅業者、デイベロッパー、プランナー、企業や商店経営者などにたいするインタビューと郵便番号地区をベースとした細密な地域データの分析をおこなった。そして、住宅改良計

表 7 ブロンクスにおける住宅着工数と公的扶助受給者数：1986-1997年

コミュニティ地区	住宅着工数 (新規建設・ 大規模修復)	公的扶助受給者数			受給者数の変化 (%)	
		1986年	1996年	1997年	1986-1996年	1986-1997年
1	3,266	31,071	29,370	28,181	-1,701 (-5.5)	-2,890 (-9.3)
2	2,644	15,921	15,517	13,781	-404 (-2.5)	-2,140 (-13.4)
3	4,723	22,449	23,226	21,362	777 (3.5)	-1,087 (-4.8)
4	5,892	42,166	41,555	36,770	-611 (-1.4)	-5,396 (-12.8)
5	3,570	44,960	41,388	37,029	-3,572 (-7.9)	-7,931 (-17.6)
6	2,302	24,208	23,456	21,241	-752 (-3.1)	-2,967 (-12.3)
南部合計	22,397	180,775	174,512	158,364	-6,263 (-3.5)	-22,411 (-12.4)
7	222	29,870	32,031	28,250	2,161 (7.2)	-1,620 (-5.4)
8	142	6,877	7,771	6,686	894 (13.2)	-191 (-2.8)
9	536	29,110	34,045	30,184	4,935 (17.0)	1,074 (3.7)
10	224	3,110	3,939	3,348	835 (26.9)	244 (7.9)
11	319	6,321	9,757	8,523	3,436 (54.4)	2,202 (34.8)
12	41	11,501	16,046	14,235	4,545 (39.5)	2,734 (23.8)
北部合計	1,484	86,783	103,589	91,226	16,806 (19.4)	4,443 (5.1)
ブロンクス 合計	23,881	267,558	278,101	249,590	10,543 (3.9)	-17,968 (-6.7)

(備考) * 政府資金による住宅着工数。

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

(出所) Schwarz, *ibid.*, p.862.

画が近隣住区の雇用拡大や商業活性化に貢献したにもかかわらず、次のような限界をもつことを指摘している。「いかにおおくの住宅開発がおこなわれたとはいえ、これらのインナーシティの近隣住区における商業地区が1950年代の栄光を取り戻すことはありえないだろう。あまりにも大きく変わってしまったのだ。第1に、新たな住宅開発にもかかわらず、人口の集積と住民の平均的な所得が以前より大きく低下した。第2に、すべての持家世帯をふくむより多くの住民が車を持ち、いっそう多くのショッピングの選択肢をもつようになった。第3に、小売業の形態が1950年代から変わってしまい、いまや近隣住区の商人たちの商品は地域的なモールや専門品のディスカウントストアとの競争のなかで比べられるようになっている。²³⁾」

表8 ブロンクスにおける人身と資産に対する重犯罪告訴数：1986-1996年

コミュニティ地区	住宅着工数*	人身に対する犯罪			資産に対する犯罪		
		1986年	1996年	増減 (%)	1986年	1996年	増減 (%)
1	4,758	2,893	1,907	-986 (-34.1)	5,376	3,879	-1,497 (-27.8)
2	4,136	1,357	1,185	-171 (-12.7)	3,270	2,204	-1,066 (-32.6)
3	6,487	1,927	1,725	-202 (-10.5)	3,216	2,341	-875 (-27.2)
4	7,587	3,264	2,907	-357 (-10.9)	7,557	5,227	-2,330 (-30.8)
5	9,114	3,276	2,775	-501 (-15.3)	6,691	5,112	-1,579 (-23.6)
6	7,424	1,767	1,448	-319 (-18.1)	4,265	2,927	-1,338 (-31.4)
南部合計	39,506	14,484	11,947	-2,537 (-17.5)	30,375	21,690	-8,685 (-28.6)
7	3,772	2,156	1,930	-226 (-10.5)	6,417	4,895	-1,522 (-23.7)
8	2,994	732	626	-106 (-14.5)	4,077	3,204	-873 (-21.4)
9	3,089	2,470	2,595	125 (5.1)	7,431	5,704	-1,727 (-23.2)
10	2,041	629	717	88 (14.0)	3,596	3,028	-568 (-15.8)
11	875	746	945	199 (26.7)	4,243	3,560	-683 (-16.1)
12	1,861	1,482	1,918	436 (29.4)	4,845	4,789	-56 (-1.2)
北部合計	14,632	8,215	8,731	516 (6.3)	30,609	25,180	-5,429 (-17.7)
ブロンクス合計	54,138	22,699	20,678	-2,021 (-8.9)	60,984	46,870	-14,114 (-23.1)

(備考) *政府資金による住宅着工数。

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

(出所) Ibid., p.864.

ライジンとゲンは、1996年の空家調査をもとに市内の59コミュニティ地区の状態を、(1)住宅の物理的状态の変化、(2)住宅市場での評価の変化、(3)住民の構成の変化、(4)社会経済的状态の変化、という4つの視点から計画前の状態と比較して、次のような結論を導いている。「ニューヨークのもっともきびしく打撃をうけた多くの近隣住区については、計画は外見上はっきりみえる衰退の様子をかなり劇的に改善し、生活苦とたたう近隣住区に投資し、あるいはそこに踏みとどまって自分の家をもった少数の世帯の取組みに成果をもたらした。しかし、この計画はおそらく政府の助成を受けなかった地域の住宅市場の条件を悪化させ、長い期間にわ

23) Ibid., p.859.

たり疲弊したままにおかれた地域に貧困で不利な状態におかれた世帯が集中することをつよめたのである。²⁴⁾」

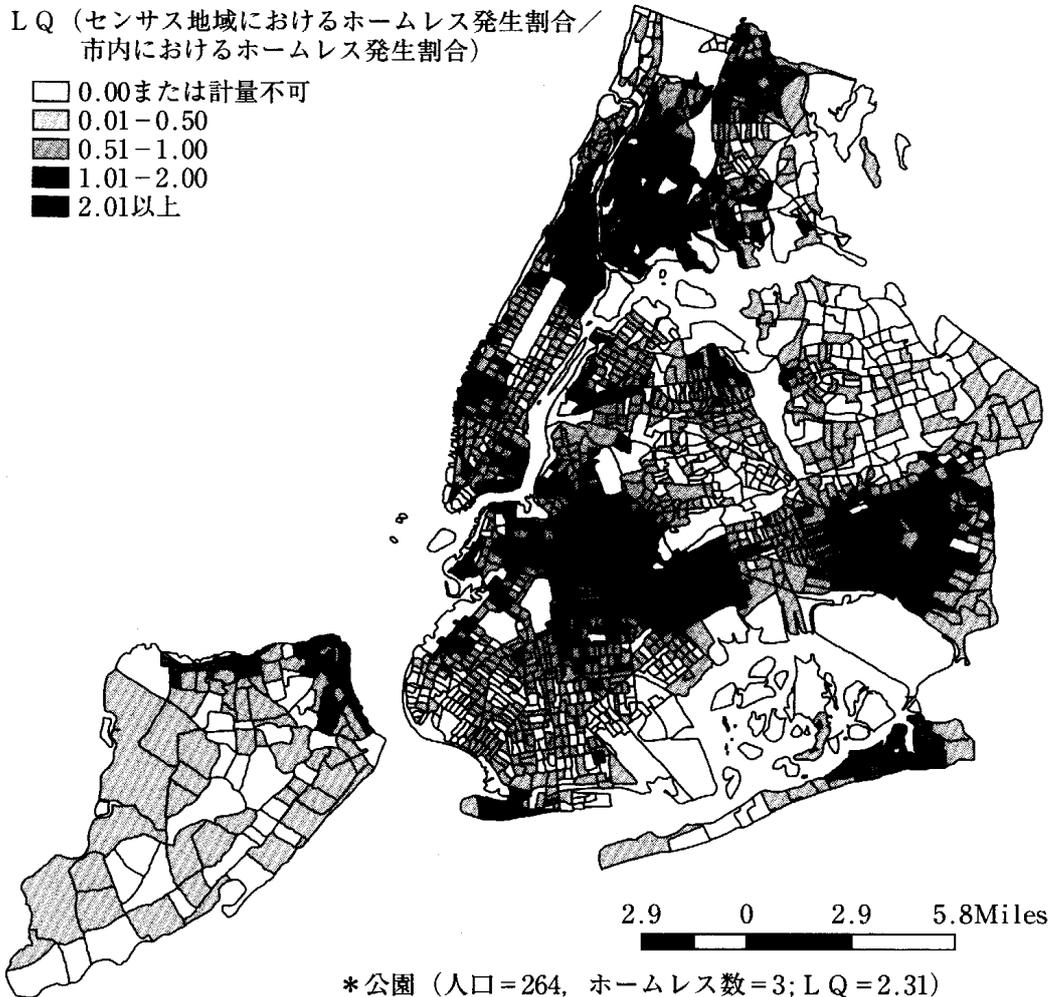
さて、以上のようなシュワーツとライジン、ゲンの評価は主として約12万人の人口規模をもつコミュニティ地区 (community district) をベースとした統計にもとづくものであり、それゆえかれらはいずれも、住宅建設と改良の社会的成果をより明確に反映すると考えられる狭域の近隣住区 (センサス地区やそれらの複数ブロック) を対象とした追跡調査の補充が必要であることに留意している。かれらが述べているように、「住宅10カ年計画」の総合的な評価は、こんごこの計画が対象とした多くの個別地域に関する調査と研究がおこなわれることによって定まるといえよう。しかしこのような課題が残されるとはいえ、かれらの調査は、現代経済の構造転換の過程で傷ついた近隣住区の住宅改良を積み重ねて大都市社会の草の根を再生しようとする、ニューヨーク市の事業が取り組んでいる複雑で困難な問題を明かにしている。

こうした問題のひとつは、1990年代になるとホームレスの増加が再び注目されるようになったことである。そして図7が示しているように、1980年代後半から90年代半ばにかけて新たにホームレスが生み出された地域は、「住宅10カ年計画」がもっとも高密度におこなわれた地域とほぼ照応しているのである。「住宅10カ年計画」の計画期間がまもなく終わろうとする1996年の空家調査によると、ニューヨーク市の借家世帯の45%は、その所得額がニューヨーク大都市圏地域中位家計所得水準の50%に達しない低所得層に属している (連邦住宅都市開発省の基準による)。そして借家世帯の28%が所得の50%以上を家賃として支出していた²⁵⁾。あたらしいホームレスはこれらのもっとも貧しい人々が集中していたコミュニティから生まれた。

24) Ryzin & Genn, op. cit., p.829.

25) M. W. Lee, *Housing New York City 1996*, City of New York, Department of Housing Preservation and Development, 1999, pp.116-117, pp.342-344.

図7 ニューヨーク市におけるホームレスの発生場所の分布：センサス地域による分析：1987-1994年

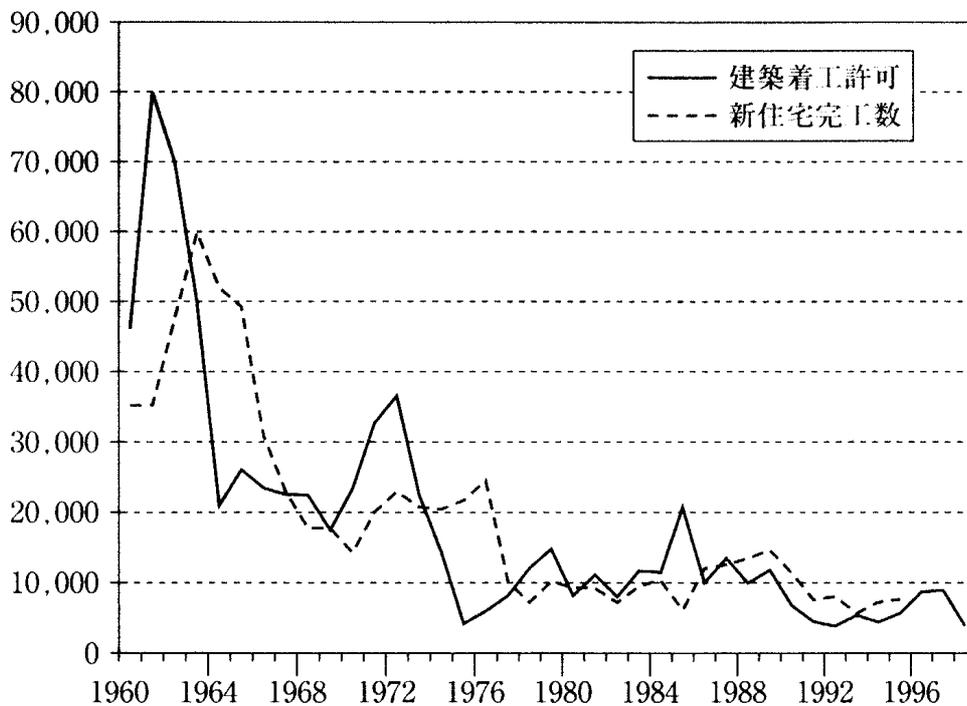


(出所) D. P. Culhane, C. Lee & S. M. Wachter, "Where the Homeless Come From: A Study of the Prior Address Distribution of Families Admitted to Public Shelters in New York City and Philadelphia," *Housing Policy Debate*, Vol.7, Issue2, Fannie Mae Foundation, 1996, p.345.

ホームレス問題の背後にあるのは、ニューヨーク市における深刻な住宅不足が依然として解決されていないという問題である。歴史的な推移をみると、1960年代には公共と民間を合わせて毎年平均3万6000戸の新しい住宅が建設されたが、1970年代にはいるとニューヨーク市の経済が衰退し、大量の住宅が破壊や放火によって失われる中で新規建設のペースは年間平均1万7000戸に落ち込んだ。このペースは経済の再生が進んだ1980年代に入っても回復せず、人口が68万6000人の増加を記録した1990年代において

は毎年平均8500戸に低迷しているのである（図8参照）。そして90年代に新しく生み出された賃貸住宅をうわまわる数の老朽化した住宅が賃貸住宅市場から失われた。こうして賃貸住宅の空家率は1996年の4%から99年には3.2%へ低下した²⁶⁾。これは1990年代におけるもっとも低い空家率である。ホームレス問題に取り組んでいるマーキー（M. Markee）は、ニューヨーク市民のもっとも貧困な所得階層世帯の住宅不足数は39万戸に達すると推定している²⁷⁾。

図8 ニューヨーク市における新規住宅建設の推移



(備考) 資料出典：Citizens Housing and Planning Council,
New York City Rent Guidelines Board.

(出所) H.C. McCall, *No Room for Growth: Affordable Housing
and Economic Development in New York City*, Office of the State
Deputy Comptroller for the City of New York, 1999. p.25.

26) G. Daniels & M. H. Schill, *State of New York City's Housing and Neighborhoods: 2001*, Center for Real Estate and Urban Policy, New York University School of Law, 2001, p.18.

27) P. Markee, *Coalition for the Homeless, Housing a Growing City' Bust in Boom Times*, p.15, p.30.

住宅不足の深刻化は貧困な住民のみならず、管理・専門職の中所得世帯にもひろがる問題であって、1990年代の末になると、住宅問題が21世紀へむかって情報機能と高度サービス機能の集積によって都市経済の成長をめざすニューヨーク市の政策を制約する条件であることが明らかになった。このような危機感を鮮明にしたのは、ニューヨーク市に関するニューヨーク州代理監査役事務局の1999年のレポート『No Room for Growth』である。それはニューヨーク市経済の成長部門における大企業を対象としておこなった調査にもとづき、住宅供給不足と住宅費の高騰が市内へ優良な企業を惹きつける力を損ない、この地域における新たな企業の展開を妨げていることを指摘し、新たな住宅政策の緊急性を強く主張している²⁸⁾。

「世界都市」ニューヨークのコミュニティはこうして21世紀をむかえた²⁹⁾。

28) ニューヨーク市経済の成長部門の大企業から得られた回答のうち86%は住宅供給と住宅費の問題が優良な企業を市内へ誘致する魅力を損なっているとし、また79%の回答がニューヨーク市における新たな企業展開を妨げている要因として住宅問題をあげている。H. C. McCall, *No Room for Growth: Affordable Housing and Economic Development in New York City*, Office of the State Deputy Comptroller for the City of New York, 1999. P16.

29) 矢作弘のルポルタージュ「ニューヨーク：その繁栄の裏には」（『世界』岩波書店2001年3月）は、20世紀末のニューヨーク市におけるコミュニティの不安定な諸相をとらえている。