

## アメリカの州および地方住宅政策に関する研究（梗概）

上野真城子  
海老塚良吉

### 1. はじめに

#### 1-1. 研究目的

1990年代に入ってからアメリカの住宅（ハウジング）分野と住宅政策には、明らかな「動き」が出てきている。それは80年代のレーガン政権による連邦政府の都市・住宅政策、社会政策全般での役割や責任の後退に対する揺り戻しと、レーガン政権の自由主義市場経済への強い依存の結果急増した、社会問題への対応の必要性から出てきているといえるだろう。この動きを最も顕著に示すものが、90年秋に制定されたクランストン・ゴンザレス・ナショナル・アフォーダブル・ハウジング・アクト（以下1990年住宅法と略す）である。この法律はいくつかの特徴を持っているが、そのひとつは、州政府および地方自治体がコミュニティの住宅問題をどう解決するかを問うものとなっていることである。

日本においても、現在、住宅問題の解決に地方自治体が取り組む動きが出てきている。いうまでもなく、両国間の住宅問題の質、状況に違いがあるが、現在の日本の地方自治体の努力は、80年代にアメリカの州や地方自治体が、住宅問題の解決のために独自の政策・制度を開拓した状態に類似しており、その過程を経て制定されたアメリカの新住宅法の方向性は、日本の地方自治体にとっても、幾つかの重要な示唆を含んでいると考える。

本研究は、この新しい住宅法の中から、州政府と地方自治体の住宅政策の基盤となる、総合的住宅アフォーダビリティ戦略 CHAS（住宅戦略と略す）に焦点を当てて、その意味と問題、これらの日本の住宅政策への適応を考察する。

#### 1-2. 研究の要旨

##### 1) 住宅政策の形成と決定

アメリカの1990年住宅法は、開かれた討議と多くの研究蓄積の上に成立した法律である。現時点において可能な最善の過程を経て、政策が決定されているといえる。すなわち、住宅に関わるあらゆる立場からの意見を集め、住宅研究を集め、それをまた広範な検討に付し、法文化し、立法府で検討し、法律とした。その過程では、政策の目標を確認し、現在または将来における問題は何か、

誰にとって何が問題であるのか、誰に対して何をもって解決にあたるのか、それに対して国は何にどれだけ責任を持ち、いくら負担するのが、データと研究の上で示された。ここでは、実践活動が政策案となり、政策研究が政策提言に結び付き、それらが政策の選択肢として検討・討議に付され、具体的な政策となっている。いうまでもなく、これらが完璧であるとはいえない。しかし、政策の決定に、現在の民主主義制度において可能な最善の努力がなされたという点では、優れた事例といえる。

##### 2) 住宅に対する責任と新しい主体の形成

90年住宅法は、決して住宅政策として際立った華々しい事業を提案している訳ではなく、事業としての革新的なアイデアも少ない。逆に非常に地味なものであるといえる。その最大の原因は、この住宅政策に豊潤な金がつく見込みがなかったことである。連邦政府の厳しい財政赤字の下、そしてそれが当分継続するであろうこと、加えて国の経済成長に期待感の薄い時期に、華やかな事業が出てくる間隙はない。連邦政府の財政負担の増大しない範囲で、どのようにして、現在ある低所得層が居住できるアフォーダブルな住宅を減少させず、それを少しでも増やせるかが最大の政策課題であった。

しかし、財政上の非力の結論として、連邦政府だけでは問題は解決できないことは明瞭となっている。この政策はまた、政府だけでは問題解決はできないことを確認するものといえる。住宅問題の解決には州政府、地方自治体、そして民間も協力することが前提であるとしている。関係者すべてが負担を負ってほしい、そうした協力協調（パートナーシップ）をしやすいものにするのを政策的に考慮しようとするのがこの法律である。

しかし、この協力協調を不可欠のものとする方向は、財政負担のない事業という点のみから決まってきたわけではない。ここには幾つかの顕著な時代の動向も映されている。1つには連邦政府の住宅分野での役割である。すなわち、80年代のように連邦政府が住宅・都市問題を放置し、市場に任せ切ることができないことを認め、再度住宅分野に介入することを確認したが、しかし、その介入は、60年代、70年代とは異なったものとなっている。住宅問題とその課題、解決の方法などは、州政府や地方

自治体の独自の判断に任せ、その活動を容易にするために連邦政府が援助をするという関わり方である。ここで連邦政府は、社会福祉の負担を分担するが、その決定・実施は州、地方自治体の自治裁量を最大限とし、民間の貢献を資金においても力においても、計算に含め認めていることである。そうした責任分担なしには、問題の解決が望めないことを認めたものともいえよう。

### 3) 民間住宅活動、自立力、住宅サービス

中でも、この法で明瞭に指摘されているのは、住宅問題の解決にあたってのノンプロフィット・オーガニゼーションの役割である。コミュニティ・ベースド・コーポレーションなどともよばれる、地域の草の根レベルで活動する多くの市民組織が、その活動の実績を認められ、その活動をしやすくすることをこの法は準備したのである。これはノンプロフィット・オーガニゼーションの住宅問題での実績が実を結んだということであると同時に、草の根の住宅活動、自立的市民活動が住宅問題の解決の糸口であること、多分、それらなしにはアメリカの住宅問題の解決は難しいことが認識されたからである。

公営住宅（パブリック・ハウジング）の持ち家化においても、公共負担を減らすという目的の外に、自己の住宅を維持することができる自立的家族が居住することに、払い下げる意義がある。連邦政府の役割は、その自立努力への契機を整えることであり、自立を助ける過程に、直接関わっていくのは、自立的な市民組織である。政策はこうした自立的活動を許容するものである。

これを別の視点からみると、アメリカの住宅問題の解決には物理的に住宅を供給するだけでは不十分で、住宅に関連するサービスが不可欠としてとらえられてきている。住宅サービスの範囲は著しく拡大しており、その意味でも、自由な自立的な活動が許容されなければならないし、自立への努力を助けるサービスも、この住宅政策に含まれている。このサービス指向は90年住宅法のひとつの特徴であり、90年代の住宅活動を考える上でも重要な要素である。

### 4) 住宅戦略（ハウジング・ストラテジー）

この法律は、目立った大規模な新機軸の事業を打ち出してはいない。具体的に事業として実施されるものは、州、地方自治体に任されている。その州、地方自治体の住宅政策を方向づけるのは、州政府と地方自治体の住宅戦略によるというのがこの法律の特徴である。この住宅戦略によって、連邦政府はそれぞれの地方自治体に援助を与えることになる。州政府、地方自治体は、援助が必要な限りは住宅戦略を持たなければならない。

住宅戦略とは、住宅の需要・供給の現状と予測、その中で最大の落差がどこに出ており今後出るか、特にホー

ムレスの状況、使用できる資源・資金はどれだけあるのか、自治体はそれらの条件の下で、何を優先し、どのような施策をとるか、その実施のためにはどのような組織が主体となるか、それらの今後5年間にわたる達成目標と過程を明らかにするものである。これはいわば、住宅に関する基本的情報を州、地方自治体が整備すること、そして施策を立案し、実施し、それを評価することを要請しているといえる。

すなわち住宅戦略は、住宅需要、住宅問題、施策優先順位、資金、施策実施主体を明らかにし、その時間を含めた計画で、各年に実施評価を伴うものである。

この住宅戦略の実例を検討するには、現時点では資料が限られているが、ここではミシシッピ州の事例を取り上げた。これは、どこの州、地方自治体においても大きな問題となるであろうことだが、住宅戦略立案上の問題として、住宅需要をどこまで正確に算定・予測できるか、資金捻出のアイディアと配分算定の考え方、そして事業実施の可能性をどこまで具体的に示せるかなどがある。

州政府、地方自治体が住宅戦略を立案することを義務付けられたことは、住宅問題の解決に一步接近したといえるかもしれない。住宅問題とその課題を明らかにし、解決の方法を州および地方自治体が示さなければならなくなったからである。これが実際にどこまで実施されるか、どれだけ実際の問題を解決できるかについては、今後にまたなければならない。

### 5) 政策研究の展開の必要性

最後に政策研究の観点から付け加えておきたいことは、この戦略の立案においても、科学的かつ容易に利用可能な住宅需要予測方法などの研究が必要であり、実際に行われている。また可能な施策がどのくらいあり、それにどの程度の資金が必要か、他の選択肢があるか、その選択の基盤に何を置くか、それらの結果をどう評価するかなど、政策研究が必要とされる課題は多々ある。90年住宅法も、そうした政策研究の結果が入っているのである。今後、アメリカの住宅政策の紹介と合わせて、政策研究への理解も重要であり、学ぶ必要がある。そして、日本でも住宅政策の成立とともに、それを支える政策研究の発展は、不可欠の課題である。

## 2. アメリカの住宅政策

### 2-1. 住宅政策の背景

#### 1) アメリカ社会での「ハウジング」の意味

日本でいう「住宅」「住宅問題」「住宅政策」というときの「住宅」は、アメリカ社会でいう「ハウジング」に相当するが、その意味するところ、ないしは、概念の広

がりという点において、両者には多少の相違がある。日本での「住宅」の表すところは、アメリカでの「ハウス」または「ハウジング・ユニット」に近く、いわば物理的な住戸に限定されるようにみえる。これに対して、アメリカ社会にとっての「ハウジング」は、より広範な意味を含み、社会での位置づけや役割がはるかに大きい。科学的な裏付けはない逸話的なことであるが、このことは様々な側面、例えば「ハウジング」の社会政策としての扱い方、新聞・マスコミでの扱い方から、ハウジングに関する研究の量、研究者の数、大学・研究機関での扱い量などからいうことができる。「ハウジング」が物理的住戸にとどまらず、生活と居住の原点としてとらえられていることに違いがあるように思われる。その違いを最大にしている理由は、アメリカ文化の中の、ないしは、アメリカ人の価値観の中の、ハウジングというものの持つ重さにあるのだろう。すなわち「住宅」はアメリカの夢、アメリカン・ドリームを体現するものであるからである。アメリカがそこに来た者、来る者に約束する個人の基本的な人権と自由、特に個人の財産所有の自由と経済的発展の自由を象徴するものというのが、アメリカン・ハウジングなのである。

ところで、連邦政府が一般の住宅、ハウジングを政策として取り上げ、公的な介入の対象としたのは、1930年代の大恐慌以降である。1930年代には、3種類の連邦政府の住宅金融機関が設置され、モーゲッジ保証、第2次モーゲッジ市場、モーゲッジ資金が整備された。金融制度の整備によって、モーゲッジ貸し付けは、危険の少ない安定したものとなり、その後の一戸建住宅建築ブームを作ったといえる。

大恐慌後、1937年法の公営住宅事業によって、ようやく政府は、低所得世帯の住宅問題に取り組むこととなった。この公営住宅の導入には長い論争があり、その後の変遷においても、また現在においても、アメリカ社会に融合しきれない要素を持っている。

1950年代からは、住宅所有者に対し、所得税からモーゲッジ利息支払いについての税額控除の制度が始められた。これは間接住宅補助制度といえるが、様々な税制優遇措置による補助額（政府の税額負担）は、直接的住宅補助の5倍を越えるものとなっている。この便益は、特に中高所得層に大きなものとなっている。

結果として、持ち家率は64.0%（1987年住宅統計）となり、全体としてみれば、現在多くのアメリカの家族は高い水準の住宅を享受している。この面では、アメリカのハウジング・ポリシーは成功であったといえる。

## 2) 社会構造と都市構造の変化：居住の2極化

1960年代、1970年代と白人中産階級は都心部を離れ、郊外住宅地へと居住を移した。近年の産業構造の変化は、

さらにこの郊外化現象を促進し、「郊外都市」化現象をもたらしている。産業、雇用の中心が旧都心部から「郊外都市」に移行しつつあるのである。都心部は雇用機会を失い、荒廃を続け、大都市圏域内の中心都市人口は減少し、黒人およびマイノリティの人口比率が高まり、アンダークラスといわれる恒久的貧困層が生まれ、かつ麻薬、犯罪の発生地となっている。

しかし一部の都市で、特に大都市において、1980年代にはこの傾向に変化が出てきたと考えられる。それは都心部の再開発の動向によるもので、それとともに都心部に白人中産階級が戻る現象がみられる。都心部の住宅を安く購入し自身で修復するアーバン・ホームステッピングなどの効果もあるといえるだろう。ただし、戻って来た層は単身世帯、子供のいないカップル、姻戚関係のない様々な人間の共住する世帯などであり、都市に居住する世帯層の構造は変化している。こうした白人中産階級の都心部への回帰と、それによってもたらされた都心部住宅の質の改善、向上をジェントリフィケーションとよんでいるが、これがどの程度の量的な影響をもつかは疑問であり、また統計的には明らかではない。だがこうしたジェントリフィケーションをひとつの契機として（そのみではないが）、都心の近隣地区、ネイバーフッドが再整備・再活性化されつつある。荒廃する近隣地区の住民を主体とした居住地整備・活性化は、現在必須の課題であり、その動きは米国の都市にとって極めて重要な意味をもっている。

ジェントリフィケーションの一方では、都市郊外の発展がより明らかである。かつては住宅開発を中心としていたが、近年、商業・ビジネス・産業開発が郊外で急速に進み、新しい都市が郊外に出来つつある。既存の都市機能が、郊外に分散または新規に生産されているとみられている。これは、産業構造の変化により産業の立地条件が郊外立地を可能にしたこと、都心部より土地が廉価であること、良質の労働力が郊外で得られることによる。この現象により、郊外から都心への通勤が変化し、郊外間の交通が多くなるなど、都市基盤の整備が問題となりつつある。細分化され、分権化の著しい行政機構が、土地利用の調整に今後困難な対応を迫られることになろう。

## 3) 貧困問題としての住宅問題

ハウジングが重要視され、多くの人々が良質の住宅に居住できるようになった一方で、アメリカ社会はハウジング・プロブレム「住宅問題」を解決することができなかった。住宅問題は時代によりその内容を変化させてきた。現在、物理的な欠陥住宅と過密の問題は、極めて小さなものとなっている。そして90年代の住宅問題は、「アフォーダブル・ハウジングの問題」、ないしは、「ハウジ

ング・アフォーダビリティの問題」と称されている。アフォーダブル・ハウジングとは、持ち家でも賃貸住宅でも、世帯にとって適切な住宅が、適切な住居費負担で手に入り、居住できることを意味する。端的には、住居費負担の過重が最も大きな問題となってきた。このアフォーダビリティの問題は特に、1) 初めて住宅を求める若い世帯が、住宅を購入できなくなっており、持ち家所有率が落ちていること、2) 低所得層が賃借可能な住宅が、ますます減少していること、3) ホームレスの顕著な増加傾向がみえること、および、ホームレスが勤労世帯にもおよぶ傾向が出てきていることに現れている。

中でも、現在最も厳しい住宅問題は、約700万(全世帯の10.8%、1987年)の貧困線以下世帯と周辺層(貧困線の125%以下では約950万世帯)にある。これらの貧困層は収入の30%以上、最貧困層では、50%以上を家賃に支出しなければならない場合が増えており、ホームレスネスの危険にさらされている。この住宅の確保は、所得確保の問題と切り離すことができず、それは就業、雇用、教育、人種、経済機会、差別などを含めた貧困問題と不可分である。この貧困問題としての住宅問題が、アメリカの現在の最大のハウジングの問題であり、緊急の政策課題である。

## 2-2. 政権の対応

### 1) 80年代の政策対応

貧困問題としての住宅問題が深刻になり、アフォーダブル・ハウジングの問題が政策課題として明瞭に浮かび上がってきた背景には、80年代のレーガン政権の政策の在り方がある。

レーガン政権の住宅政策は、第1には受益、補助を受ける世帯数の増加幅を減少すること、第2には受益をより貧困層へのをしぼること、第3には補助額の減少、第4としては新規建設を激減し、既存建物の有効利用、修復を重視したものであった。このレーガン政権の施策は実際の結果としては、政府支出の削減、州および市による住宅施策の増加、低所得層を対象とすることからの後退、民間セクターの導入などをもたらした。

1988年、ブッシュ大統領は、住宅・都市開発省(HUD)長官にジャック・ケンプを任命した。この任命は、レーガン政権下で影を薄くしてきた住宅・都市開発省が、ブッシュ政権において多少重要視される可能性を示した。ブッシュが都市問題を政権の課題のひとつとして取り上げる、ないしは、取り上げざるを得なくなったのである。米国の都市政策、住宅政策は、その政権担当者の政策方針に大きく左右される。大統領とその意向に添う省の長官、そして政治的任命である省の主要ポストがどのような人事となるかは、政策変化の要因となり得るのである。ケンプの就任は、彼の政治姿勢が明瞭である点から、住

宅・都市開発省が前面に出てくることを示し、また議論となる政策・施策が提起されることを示した。ケンプは都市問題、公民権・マイノリティの問題に熱心であること、パブリック・プライベート・パートナーシップを重視していること、また、プライバティゼーション(民営化)の支持者であることからみて、レーガン、ブッシュ路線に大きな変化を与えるものではないとしても、都市問題に声が高い点、目に見える動きが期待されたのである。

### 2) コミュニティにおける対応

80年代、都市・住宅問題の解決に連邦政府が撤退した部分を、州政府と地方政府が担わなければならなくなった。その対応の仕方は、これもアメリカの自治分権の常で、非常にまちまちであったが、その過程において、様々な住宅施策、手法が試みられた。必要に迫られたということもあるが、実験精神に富み、コミュニティの自立に対する米国人の伝統的な価値観、すなわち、自助思想、自由主義信奉、民間活動の最大利用といったことがその背景となっている。

この中で州政府による住宅分野への関与・参加は、住宅問題の解決において寄与するところが大きい。従来、州政府は都市・住宅に関しては地方自治体の、特に中心となる市レベルの課題と考え、ほとんど関与してこなかった。例えば、1980年以前においては、州政府の財政負担による住宅事業は、全体で44件に過ぎなかった。これが1980年から1987年の間に、112件に増加した。特に1986年には、1年間で26の新しい制度が施行された。1980年以前は住宅に介入した州は、カリフォルニア、コネチカット、マサチューセッツなどに限られていたが、その後、アーカンサス、アリゾナ、ニューメキシコ、ノースカロライナ、ヴァーモント、ワシントンなど、多くの州が住宅制度を独自に展開し始めた。

この州政府の主導性の発揮は、教育、経済開発、健康・医療、銀行規制などに広くおよび、州政策におけるルネッサンスといい得るものであった。さらに、州は住宅問題と他のより伝統的な公共施策との連携に関心を払い始めた。

しかし、この州政府の住宅問題への関与は、80年代に州財政が比較的順調に発展していたことがひとつの要因でもあった。州政府の財政は、90年代に入って悪化し、多くの州が負債を抱えるようになってきた。ロードアイランド、バージニア、ミシガン州などは年間支出の12~13%にあたる負債を抱えている。これらの負債の増加の原因は幾つか挙げられるが、全体としてみると、80年代に州会計が増大したことが指摘できる。これは、特に80年代に経済発展のめざましかった州であるカリフォルニア、マサチューセッツ、フロリダ、コネチカットな

どに典型的に現れている。これらの州においては、財政規模が大きく拡大したが、近年その収入は縮小し、財政カットは、その縮小に対応できなくなっている。

### 3. 90年代のアメリカの住宅政策と1990年住宅法

1990年、新しい住宅法「克蘭ストン・ゴンザレス・ナショナル・アフォーダブル・ハウジング・アクト」が制定された。これは、1974年の住宅・コミュニティ開発法以来の全面的な国の住宅政策の見直しにあたり、既存の住宅法（1937年住宅法、1949年住宅法、1974年住宅・コミュニティ開発法、スチュワート・B・マッキニー・ホームレス援助法など）の改正・修正を含む統合法となっている。ここには、90年代のアメリカ社会の住宅課題と、それへの連邦政府の姿勢が示されているといえる。

#### 3-1. 1990年法の成立まで

90年法は、約3年間の極めて密度の高い、オープンな検討を経てでき上がった法律である。法律制定にあたっては、ある意味で国中の住宅に関係する人々の意見が集められた。すなわち、住宅行政に関わる州、地方自治体の担当官、民間開発業者、住宅金融専門家、住宅不動産経営者、ノンプロフィット・ハウジング・オーガニゼーション、借家人協会、低所得層住宅代表者、住宅研究者、その他の著名な住宅問題・組織の代表者などの意見が広範に集められ参考にされた。彼らに共通した認識は、既存の住宅政策が、現在の社会の必要に応えられるものではないということであった。

1987年から、住宅政策の検討に関わる顕著な動きが始まった。その第1は、上院住宅小委員会（the Senate Subcommittee on Banking, Housing, and Urban Affairs）の議長克蘭ストンとダマト両議員が、主要な住宅関係者を招き、住宅法を制定するための基盤作りを求めたことである。これに対して強力な反応があり、その報告書として1987年10月「新しい国の住宅政策」が委員会報告としてまとめられた。

第2に、同時期にMITの都市研究学部が独自にMIT住宅政策プロジェクトとして、この10年間の住宅政策を総括し、将来を展望する研究を始めた。これは約20のテーマについて、主要な住宅研究者・実務家の研究をまとめている。この研究の途中成果は、次項の特別委員会で活用され、最終成果は1990年に『Building Foundations: Housing and Federal Policy』として出版されている。

第3に、克蘭ストン、ダマト両議員はラウス（エンタープライズ財団会長）とマクスエル（当時連邦政府全国モーゲッジ機関FMA長官）を招き、国の住宅政策の新しい枠組みを示すための特別委員会を作るよう要請した。この要請を受けて、ラウス、マクスエル両氏による、

資金も組織としても民間（大統領諮問ではない）の特別委員会「全国住宅特別委員会（the National Housing Task Force）」が1987年9月に設置された。特別委員会には26名の実業、銀行、コミュニティ組織、州、地方自治体などの人々が集められた。（様々な組織の長が多いが、基本的には組織を代表しているわけではなく、あくまでも個人である。個々人の履歴においては、ほとんどが官、企業、地域組織、研究など多分野の経歴を持っている。）

特別委員会は、住宅政策の課題を明らかにするため、国内の第一線の研究者、市民組織、業界からの意見を集めた。1987年9月から12月まで、検討のための会議が週2日開かれた。特別委員会は、さらに42名からなるナショナル・ハウジング・アドバイザー・パネルを設け、情報と意見の収集に当たった。最終報告書は「A Decent Place to Live」として、1988年3月に提出された。これは上院住宅委員会の政策の重要な基盤となっている。

第4に、上院住宅小委員会は30日以上にわたる公聴会をワシントンD.C.および全国で開催した。数千時間にわたって、委員会とそのスタッフ、住宅関係者、組織との会合がもたれ、法案が検討された。委員会は、当初からこの法律策定にあたっては、効果的な住宅政策とするため、できる限り広範な合意の上に作ることを、アフォーダブルな住宅をすべてのアメリカ人と努力してきているリーダーや経験者などの、可能な限り広範な参加のもとに、オープンに法律を作ることを目指したのである。

上院委員会は、これらのプロセスをまとめ、スタッフによって法律化が検討された。そして、1989年3月にナショナル・アフォーダブル・ハウジング・アクトが、超党派の29名の議員の連名の法案として提出された。その後、1989年9月までに、委員会は13回の公聴会を開き、125名の意見陳述を得た。1990年3月に住宅・都市開発省は、ホープ事業（後述）を含む行政としての法案を提出した。そこで、このホープ事業を中心に、委員会は住宅・都市開発省などの意見陳述を求め、行政と委員会スタッフとの4回の会合を経て、このホープ事業は上院法案に組み入れられた。法律は1990年10月末、第101議会で可決された。

#### 3-2. 1990年法の目的

##### 1) 国の住宅到達目標：ハウジング・ゴール

すべてのアメリカの家族が、適切な環境の中に、適切な住まいを手にすることができること

##### 2) 国の住宅政策の目的

・米国のすべての居住者が、ホームレスになることなく、適切な居住場所か、補助を受けられることを確保し、  
・低所得層から中低所得層の家族に、住むことができ、

就業機会も得られる、適切な住宅の国全体での供給を増やし、

- ・米国のすべての居住者の住宅機会を改善すること、とりわけ、不利なマイノリティの人々が差別されることなく、住宅機会を得られるようにし、

- ・近隣地区を安全に居住可能なものとし、
- ・持ち家所有の機会を増やし、
- ・すべてのアメリカのコミュニティに、できる限り低利率において、信頼性の高い、すぐに利用できるモーゲッジ融資を整備し、

- ・政府の補助付住宅とパブリック・ハウジングにおいて、自立を達成する手段を改善することにより、借家人の力を強化し、数世代にわたる貧困を減少させる。

### 3) クラフストン・ゴンザレス・ナショナル・アフォーダブル・ハウジング法の目的

- ・住宅購入の頭金（不足）のために住宅が所有できない家族を援助し、

- ・連邦政府の補助で低所得層用に供給された住宅を、経済合理性のある限り保持・保全し、

- ・低所得層、中低所得層の世帯にアフォーダブルな住宅を供給、運営することにおいて、すべてのレベルで行政と民間セクター、営利・非営利を含めてのパートナーシップを拡大強化し、

- ・最低所得層の家族への連邦政府の借家補助を拡大、改善し、

- ・尊厳を持ち、自立的に暮らすために、特別なニーズを持つ人々に、構造的な形態とサービスを結合させた、サポーター・ハウジングの供給を増大することにある。

## 3-3. 法の枠組み

### 1) 住宅取得を促進するためのもの

- ・ホーム・オーナーシップ（持ち家事業）：連邦住宅局（FHA）の、モーゲッジ保証に関する上限規定の据え置きなど。

### 2) 低所得層向けの住宅供給の促進のためのもの

- ・アフォーダブル・ハウジングへの投資事業：法を中心をなすもので、ホーム（HOME）事業とよばれる。連邦政府、州政府、地方自治体と民間セクターとの間の協力関係を生み出すこと、そして、その基盤として、州政府、地方自治体がハウジング・ストラテジー（住宅戦略）を立案することを要請している。

### 3) 幾つかの住宅・都市開発省による新しい補助金事業

- ・ホープ事業：パブリック・ハウジングや住宅・都市開発庁所有の物件の払い下げなどのための補助金を用意する。

- ・その他の事業：契約切れのおそれのある低所得層用賃貸住宅の保全、家賃補助・パウチャー受給世帯へのサポーター・サービスを付随させること、高齢者自立のためのサポーター・ハウジング、ホームレスの人々へのシェルター・プラス・ケア事業など。

### 4) 低所得層用賃貸住宅の保全と家賃補助に関わるもの

- ・家賃補助：パウチャーの修正など。

### 5) 特別なニーズを持つ人々のための住宅とサービスに関わるもの

- ・サポーター・ハウジング：高齢者住宅、障害者のための住宅、ホームレスの人々のための住宅、子持ちの低所得層家族のための住宅など、特別なニーズを抱える層に関しては、物としての住宅だけでなく、サポーター・サービスと合わせて整備する。

- ・僻地住宅：特に辺境の低所得層地域での住宅補助事業。

- ・パブリック・ハウジング：問題の多いパブリック・ハウジングにおける経営・運営での住宅・都市開発省の権限の強化と、パブリック・ハウジング居住者の自立補助事業。

- ・コミュニティ開発：コミュニティ開発一括補助金の拡大。

## 4. ハウジング・ストラテジー

1990年住宅法には、連邦政府の新しい政策として、ハウジング・ストラテジー「住宅戦略」の提出が、連邦政府からの住宅補助事業を受けるための条件となっている。この住宅戦略とは何かを説明する条項は、法の項目のタイトルⅠ—セクション105にあたる。このセクション105の住宅戦略は、以下の通りである。この条項の実施に関連する項目として、セクション106.証明、セクション107.市民参加、セクション108.応諾がある。

### 4-1. セクション105. 州政府および地方自治体の住宅戦略

(a)一般条項（略）

(b)内容 このセクションの下で提出される住宅戦略は、長官が行政体に提供する補助として適切であろうと決定するための一つの形式をとる。それには、

(1)行政体の今後5年間に予測される住宅需要の算定、行政区内の最低所得層、低所得層、中低所得層のための補助の必要性、それらの所有形態別、異なる住民の分類別に、すなわち最低所得層、低所得層、中低所得層、高齢者、単身、大家族、都市圏域外居住者、系統立った経済的自立とセルフ・サフィシェンシーのためのプログラ

ムに参加している者、免疫欠陥性の疾病を持つ者、その他の分類になる者で、長官が適切と認める行政区に居住している、ないしは、居住するであろう人々の、それぞれ分類ごとの、ニーズが明らかに示され、

(2)行政区域内のホームレスネスの特性と範囲を、ホームレスの状態であるか、ないしは、その危険にさらされている人々の、分類別の特別ニーズごとの算定予測を揃えて示し、そして、(A)低所得層の家族がホームレスにならないように助け、(B)ホームレスの人々の非常避難場所・シェルターと移行のための住宅の需要を（これには行政区内でのこうした需要に見合う施設とサービスの簡単な状況表を合わせて）示し、そして、(C)ホームレスの人々が、恒久的な住居を得て、独立に生活できるように移行させることを補助するための、行政体の戦略の記述がなされ、

(3)行政区における住宅市場の特性を、これらの特性がどのように家賃補助や、新規の住宅生産、古い住宅の修復、または既存住宅の取得のために資金を使用することに影響を与えるかが検討され、記述され、

(4)公共施策、殊に行政体の政策で、土地や資産に影響する税制、土地利用規制、ゾーニング規制、建築基準、各種料金や負担料、成長規制、そして住宅投資の収益に影響する政策などを説明して、行政区内の住居費、またはアフォーダブル住宅を造り、保持し、または、改善するための動機が、もしこれらの政策から否定的な影響を受けるならば、それを取り除き、改善するための行政の戦略が示され、

(5)制度機構について、民間産業、ノンプロフィット・オーガニゼーション、公的機関など、それらを通じて、行政体が住宅戦略を遂行するであろうものを含めて説明し、かつ配分システムにおける長所とギャップを測り、行政体はそのギャップをどのように埋められるかを含めて説明がなされ、

(6)この法の目的を達成するために期待できる民間および連邦政府以外からの資金資源を、どうすれば可能な資金を付け加えられる資源として導入できるかを説明し、公共が所有する行政区域内の土地、資産で、この法の目的を遂行するために用いることが適切と考えられるものが明らかにされ、

(7)この法のタイトルII（ホーム・インベストメント・パートナーシップ事業）、1937年米国民住宅法、1974年住宅・コミュニティ開発法、スチュワート・B・マッキニー・ホームレス援助法の下で使える住宅資金の投資、または、他の使用についての行政体の計画を述べ、長官が適切と認める次年、またさらに長い期間にわたり、行政区の中での投資の地理的配分と、異なる事業と住宅需要の中で、どう優先順位をつけるかが示され、

(8)住宅戦略の開発、提出、そして実施において、州政

府と他の一般の地方行政府との間での協調・調整の方法が示され、

(9)地方行政体の場合には、行政区内のパブリック・ハウジングの数を示し、これらの住宅の物理的状況、それらの修復、再活性化の必要、これらの経営、運営上の改善について、およびパブリック・ハウジングに居住する低所得、最低所得世帯の生活環境の改善に関するパブリック・ハウジング公社の戦略を明らかにし、

(10)州政府の場合には、低所得層と最低所得層に向けられる、住宅開発での低所得層用住宅税控除（LITC）制度を使う戦略が記述され、

(11)パブリック・ハウジングの居住者が、より積極的に経営に加わり、持ち家化に参加するよう奨励するための活動に言及し、

(12)行政体が、この法のもとで認められた活動を監視モニターすることに関して、基準と手続きを示し、それをこの法の規定に長期的に符合するものとし、

(13)行政体が、確実に公平住宅を進めるという証明を含み、

(14)行政体が1974年住宅・コミュニティ開発法のセクション104(d)の下での居住反撤去と立ち退き補助計画（計画が行政体に該当する範囲において）に従うものであることの証明を含み、

(15)行政体が可能となる資金を用いて、セクション215において定められた、アフォーダブルな住宅を整備する世帯の数が示されるものとする。長官は、この法のタイトルIIに参加しない行政体による略式の住宅戦略の提出を期待している。この略式の住宅戦略は、長官の決める行政体が受けている補助の種類と額面に見合ったものとなる。

(c)承認（以下略）

この法律に付加されて、1991年2月に出された住宅・都市開発省の中間通達は、さらに住宅戦略の性格を明らかにしようとするものなので、以下に加えておく。

#### 4-2. 住宅戦略補則概要(1991年2月の中間通達から)

90年住宅法は、州政府と地方自治体が国の住宅目標を達成するために、ホーム・インベストメント・パートナーシップ事業（タイトルII）とHOPE事業（タイトルIV）を設置した。これらの事業の中心をなすものは、州政府と地方自治体が、総合的住宅アフォーダビリティ戦略（CHAS）を作ることという要求条件にある。本規則は、州政府と地方自治体に従うべき、セクション105に定められた住宅戦略の整え方と、セクション107、108に述べられた住宅戦略を立案する過程での市民参加の手続き、および州政府と地方自治体によってとられる応諾の手続きなどについて定めるものである。

1975会計年度以来、ある種の地方自治体への資金を得るためには、その受益の条件として、住宅計画の文書の提出が要請されてきた。初めは住宅補助計画(HAP)がコミュニティ開発一括補助金事業(CDBG)の下で求められ、これは補助住宅事業との関連で使われた。それから、スチュワート・B・マッキー・ホームレス・アシスタント法が制定されたときに、総合的ホームレス補助計画(CHAP)が、ホームレスの人々のシェルター(宿泊所)の資金を地域が得るための条件として課された。今回クラウンストーン・ゴンザレス・ナショナル・アフォーダブル・ハウジング法によって、州および地方自治体によって用いられる新しい計画書として、総合的住宅アフォーダビリティ戦略(CHAS)が設定された。この住宅戦略は、以前の住宅補助計画、総合的ホームレス補助計画の有効な部分を組み込んで、最終的には、その両方ともを置き換えるものとなる。1つの計画書の中に、すべての住宅に関連する要素を含むことができた文書は、住宅のニーズを指し示すためのより有効な道具となり得る。住宅戦略は、自治体はその住宅のニーズを体系的な方法で検証し、目標を明らかにし、これらの達成のための計画を開発するための、弾みをつけるものとなるだろう。

住宅戦略とは、州および地方自治体のための、実行行動に向けた経営のための手段としても用いられるだろう。またこれは、住宅・都市開発庁が、各自治体がどれほど有効に可能な財源の中でニーズを満たしているかを見計ることのためにも使える。この住宅戦略で、州または地方自治体は、その最低所得、低所得、準低所得各層、加えてホームレスの個人または家族のニーズを含めて算定し、手に入る非補助住宅、補助付住宅、そして、これらのニーズに向けられる他の資産といったものを見積る。この情報に基づいて、自治体は次の5カ年のこれらの住宅需要に見合う戦略を開発する。各年に自治体は、可能な資源・資金を、必要な家族のアフォーダブルな住宅のためにどのように用いるかを定める。この総合的住宅アフォーダビリティ戦略書は、5つの構成から成っている。それぞれは表になったまとめと、説明文がつき、これらは、この規則の中で、より細かく決められた15の制定項目を統合したものとなる。住宅・都市開発省は統計局のセンサス・データの特別作表を、最初の2つの構成要素と組み合わせ、需要、市場と住宅物件の概要表の基礎として提供する。各地域でこれをそのまま用いても、ないしは、独自の最新の算定を、少なくとも住宅・都市開発省が示す基準に添う程度の詳細さで、形式に則って提出してもよい。(1991、1992年の住宅戦略の提出においては、詳細な統計は選択自由であるが、その後については、自治体は、基礎として需要と市場の算定を示す責任がある。)加えて、住宅・都市開発省は適切な範囲において、自治体に対し、住宅・都市開発省の補助付住

宅ストックに関するデータを与える。

第1部、需要算定では、ホームレスと所得別住宅の現在の需要の状況についての、可能なデータがまとめられる。自治体は、それらの需要の5カ年にわたる予測を示すことを求められる。

第2部、市場と住宅物件の状況には、地域の住宅市場と物件の特徴を、人口、世帯構成の動向と住宅を含めてまとめる。補助付住宅と公営住宅のストックに関する情報は、ここでもまた示されることになる。

第3部、戦略(ストラテジー)は、設定された形式で需要と現状を総合し、今後5年間にわたる投資の順位を決めようとするものである。関連する地域政策(ないしは州政策)、地域の機関・機構、公営住宅の経営への住民の関与活動と持ち家状況などが考察される。

第4部、資源では、必要なそして戦略の遂行に使えると思われる幾多の資源(ホームレス問題にも使われる資源も含めて)、民間、連邦政府、連邦政府以外の公的資源・財源と、その協調・調整の計画と低所得者用住宅タックス・クレジット事業の使い方などが検討される。まとめの表には、今後連邦政府事業からの予測される金額と、州、地方自治体で異なる種類の使用ができる財源と示されることになる。

第5部、実施には、5年にわたる戦略と計画に使える資源と目標、これらの期間にどれだけの数の世帯家族が補助されるかについて、第4部で明らかにされた資源で、HOME事業として決められたアフォーダブル住宅の数も含んで示される。ここではまた、ホームレスの援助のための特定の計画に触れ、また、公平住宅や公共事業による立ち退きなどに関する詳細や確認をモニターすることなども含まれる。この法では、ある種の住宅・都市開発省の事業の資金を得るために、州または地方の行政体は、住宅・都市開発省の会計年度に、住宅・都市開発省によって承認された総合的住宅アフォーダビリティ戦略をもたなければならないと要求している。法は、申請書には事業が存在する場所の行政区の承認された住宅戦略と、提案の整合性の確認が含まれていることを求めている。(住宅戦略と住宅補助計画、総合的ホームレス補助計画などとの移行期間の取り扱い、他の事業との整合性など、省略)

## 5. ハウジング・ストラテジー事例

現時点(91年8月)で、1990年法に呼応する州による住宅戦略として入手でき、比較的まとまったものとして評価できるものが幾つかある。ここでは、ミシシッピ州政府によるものを取り上げる(Housing Plan, State of Mississippi, 1991, prepared by Mississippi Home Corporation, April 1991)。これらは、州および地方自治体



の住宅問題とその対応を見る上で、事例として優れているものといえる。

### 5-1. 住宅事情

この計画は、入手可能なあらゆる情報に基づいて、ミシシッピ州の住宅の状況をまとめている。これは州政府機関と業界、ノンプロフィット・オーガニゼーションを含む、州の住宅に関わるグループからの意見を入れたものである。ミシシッピ州の住宅事情は、その結果、次のようにまとめられる。

- ・ミシシッピの低所得と中低所得の勤労世帯は、住宅を購入できなくなっている。
- ・多くの持ち家住戸においては、大規模な修復が必要になっている。
- ・貧困世帯は、深刻な住宅の必要に直面している。
- ・賃貸住宅は、持ち家住宅よりも低質な住宅事情にある。
- ・多くの州住民は、適切な住宅のために、家賃の補助を必要としている。
- ・連邦政府の住宅事業のみが必要に応えられるものである。
- ・ホームレスネスは、ミシシッピにおける重要な問題になってきている。
- ・特別な必要を持つ人々、すなわち高齢者、障害者、エイズをもつ人々などは、特殊な住宅問題に直面している。

### 5-2. 戦略の開発

これらに必要な資金は、既存の連邦および州の住宅資金と、1990年法の新事業の全面的な実施で賄われる。その他、民間の財団や企業による社会的投資も、州における他のアフォーダブル住宅への資源である。

州のより良い住宅は、州の機関、地方自治体、パブリック・ハウジング公社、ノンプロフィット組織、企業、そして連邦の機関の間のパートナーシップによって可能となる。次の5つの目標が、1991年からの課題として設定される。

#### 1) 協力協調関係

住宅の提供に関係するすべてのものによって資源を生み出し、関係付けることで、州の住宅の供給と質の向上を図る。

#### 2) 能力向上と教育

住宅の生産、および、保全に関わるすべての面での能力を向上させる。

#### 3) 入手し易さとアフォーダビリティ

1戸建て、および、集合住宅の新規建設と修復を進めること。

#### 4) 財政

使える資金源と、その使い方を明らかにし、MHC

(ミシシッピ住宅公社)の資産のための投資戦略を開発し、連邦政府や民間からの新しい資金調達を開発する。

### 5) 計画

住宅事情についての情報、明らかに出てきている需要、そして事業モデルを組織立て、1991年の年度住宅計画を整え、ミシシッピの住宅配分システムの、あらゆる要素部分を組み込んだ進行計画を展開する。

これらの目標は、1991年に始められる40の目的に添った特別実施事業を伴うものである。これらの目的のための主体となる組織団体と、これをサポートする組織団体がそれぞれ示されているが、それらの組織団体は、その目的自体をも独自に検討することを期待されている。

### 6. 日本はアメリカの住宅政策から何を学ぶのか

1990年住宅法によって、連邦政府から住宅関連の補助金を得るためには、州、地方自治体は住宅戦略(総合的住宅アフォーダビリティ戦略)を作成することが義務付けられたが、この方式自体は新しいことではない。住宅戦略補則概要に紹介したように、アメリカでは1975会計年度以来、地方自治体が国からの補助金を得るためには、その前提条件として、住宅計画の文書の提出が義務付けられている。コミュニティ開発一括補助金(CBDG)を得るためには、住宅補助計画(HAP)の作成が必要であり、ホームレス事業の補助金を得るためには、総合的ホームレス補助計画(CHAP)が必要であった。1990年法により、これらの計画が1つの総合的な計画の中に組み込まれ、地方自治体が、住宅施策の全体に目を配ることが求められるようになったということである。地方自治体が、住宅戦略に基づいて、実際に今後どのような行動をとるかが評価の対象となる。

日本でも、国の高齢者住宅政策の1つであるシルバーハウジング事業の認定を受けるためには、前提として、高齢者住宅計画の作成が義務付けられている。東京都の住宅政策懇談会の答申でも、区に住宅マスタープランの作成が提案されているが、作成された計画が、どの程度に実際の行政で実行されるかに意味がある。

日本の研究者の中では、以前から住宅政策は、市町村自治体が主体的に担うべきとの理論が紹介されている。また、十数年前から、市町村、都道府県から、住宅需要を積み上げて算定すべきとの考え方だけは出され、一部でモデル的に試みられてきたが、実態は、今日まで、全体の数字合わせに終わっていることが多かった。日本の市町村自治体にとって、都や23区が、近年になって、住宅問題を取り上げるまでは、住宅問題に関心を持つこともなく、従って、実施する予算の裏付け、人員の配備も

なかった。このような現実の行政の体質の中で、地方自治体が住宅行政を進めていくためには、十分な体制の支援が必要である。

例えば、東京都や区などの地方自治体が、公表されている以外の住宅統計調査を分析するには、これまで、独自に集計して利用するしかなかったが、地方自治体の住宅政策に対する取り組みが一般化してくるのに伴い、統計局から地域ごとの特別集計の提供がされるなど、便宜が図られることが必要になってくるだろう。また、現在の日本の住宅統計調査は、国勢調査区を単位とした抽出調査になっているため、狭い地域に分割して、地域特性を分析するには不適であったが、地域ごとの住宅調査の分析が盛んになれば、抽出単位を変更するなど、調査方法の変更が必要になってくるだろう。

現在の社会状況が全く異なり、歴史的な背景も全く違うアメリカの住宅政策を研究する意味は、実験のできない社会科学では、他の国との制度比較が、研究方法の1つとして必要なためである。既成市街地内の人種問題と一体となった低所得者居住地区、郊外で展開されるMXD(住宅、事務所、商業施設を含んだ大規模一体開発)など、貧富の差の大きい緊張したアメリカ社会と、日本社会は大きく異なり、単純にアメリカの制度を導入して、日本の住宅問題の解消に役立つものがあるとは思えない。例えば、アメリカでは住宅問題解決の担い手として、州、地方自治体に次いで期待されている非営利組織が、全土で活躍しているが、現在の日本の勤労観では、このような非営利組織が、日本で数多く出てくるとは思えない。アメリカ独自の社会風土の中で、大きく育ちつつある非営利組織であって、日本で単純に類似の組織を育成しようとするのは困難であろう。しかし、アメリカの非営利組織の生成の歴史、行動原理、支援組織などを調べると、そこには日本にとっても示唆に富む共通の情報が多く含まれている。アメリカの州、地方自治体の制度も日本とは大きく異なるが、どのように住宅問題に取り組んでいるかの実際を知ることは、この分野での経験が乏しい自治体住宅政策にとって、参考にできることは多い。

アメリカの住宅政策研究を学ぶことは、日本では得ることができない、体系的な住宅問題研究の素材を扱うことができるという意味でも、貴重な教訓をもたらしてくれる。社会制度の違いから、一つひとつの施策や制度の細部を知って、これらを切り放して日本に導入しようとするのは意味がないが、住宅政策の基本的な問題を考える上で、示唆となる多くのことを知ることができる。賃貸住宅政策をめぐる建設補助か家賃補助かの論議や、住宅政策と福祉政策の関係など、住宅政策をめぐる日本にも共通の普遍的なテーマが数多く見られる。

今回の研究では、州、地方自治体の住宅戦略に焦点を

合わせて紹介したに過ぎないが、アメリカの住宅政策の体系的な紹介が、日本の住宅問題研究を進める上で、今後は必要であると考えている。イギリス等の住宅政策と比較して、アメリカは州や地方自治体ごとに様々な施策を創出していて複雑でもあり、また、日本ではアメリカの住宅政策は、住宅金融が主体と考えられていたため、アメリカの住宅政策が体系的に検討されなかったが、今後一層、研究を深めていくことが必要と考えている。

#### <参考文献>

- ・ Public Law 101-625, 101st Congress, the Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act.
- ・ Dipaquale D. and L.C. Keyes, edit. (1990), Building Foundations: Housing and Federal Policy University of Pennsylvania press, Pennsylvania.
- ・ Congressional Budget Office (1988), Current Housing Problems and Possible Federal Responses, Congress of the United States, Washington.
- ・ Struyk, Raymond J., Margery A. Turner, and Makiko Ueno (1988), Future U.S. Housing Policy, The Urban Institute Press, Washington.
- ・ The National Housing Task Force (1988), A Decent Place to Live, The Report of the National Housing Task Force, The National Housing Task Force, Washington D.C.
- ・ Senate Report No. 101-316, Cranston-Gonzalez National Affordable Housing Act, Legislative History, G.P.O., Washington.
- ・ The Enterprise Foundation (1990), Non-Profit Housing Comes of Age: Today's Tools and Issues for the Private and Public Sectors, Columbia, MD.
- ・ Low Income Housing Information Service (1990), Overview Summary of the National Affordable Housing Act of 1990, Briefing Materials on the National Affordable Housing Act of 1990, LIHIS.
- ・ 東京都企画審議室・計画技術研究所編, 1989年『欧米の都市・住宅政策に関する報告書』
- ・ 上野真城子, 1989年「アメリカの都市・住宅政策:アフォーダブル住宅を課題として」計画技術研究所
- ・ 上野真城子編訳, 1991年『アメリカの政策研究と住宅政策』横浜市企画財政局都市科学研究室
- ・ 上野真城子, 1990年「アメリカの住民参加の制度の実態と事例に関する調査:参加を越えるもの」計画技術研究所

#### <研究組織>

- |    |       |                       |
|----|-------|-----------------------|
| 主査 | 上野真城子 | 米アーバン・インスティテュート 研究員   |
| 委員 | 海老塚良吉 | 財団法人 建築技術教育普及センター 研究員 |
- (当時:住宅・都市整備公団本社公園建設課)