

公共領域と非政府主体

住宅政策，都市計画とコミュニティ開発法人(3)

宗 野 隆 俊

目 次

はじめに

- 第1章 自己責任の社会と1960年代以前の住宅政策(361号)
- 第2章 コミュニティ開発法人の基層
 - 2.3 コミュニティ開発法人の原型(以上, 362号)
 - 2.4 近隣住区政府論
 - 2.5 連邦都市論
 - 2.6 住宅金融政策の対象の推移
 - 2.7 1960年代前半の住宅政策：家賃補助政策(以上, 本号)
- 第3章 住宅政策領域における非政府主体の登場と活動の拡大
- 第4章 サンフランシスコの住宅問題と都市政策
- 第5章 コミュニティ開発法人の住宅政策へのコミットメント
- 第6章 都市計画策定プロセスのなかのコミュニティ開発法人
- 第7章 非政府主体の公共領域へのコミットメントを促すもの

2.4 近隣住区政府論

(1) 近隣住区への視角

1960年代後半にコミュニティ開発法人が叢生した1つの、しかし重要な契機は、社会開発(social development)の基礎的単位として、近隣住区が認知されるようになったことである。66年経済機会法では、近隣住区がコミュニティ活動事業の単位として規定されたが、その背景には、市政府と対立する一部のコミュニティ活動機関の‘過剰な政治性’を掣肘する狙いがあった。しかし、こうした意図とは別に、近隣住区をコミュニティの経済開発、さらにはより広く社会開発の主体として位置づけようとする動向が勢いを増してきたのである。

すなわち連邦州市政府を貫く福祉官僚制の資源配分過程では配分客体(消極的な受給者)たる位置づけから脱することのできない階層に、社会開発の主体としての位置づけを与えようとするものである。これは、より広い文脈では、貧困層に対する自己決定権の賦与ということもできよう。

この時代、近隣住区を社会開発の主体として位置づけようとする思潮は、自らの意思を表現する言葉を獲得する。最も先鋭的なそれが、コトラーの近隣住区政府論であった。前節で見た ECCO は、その創設からコトラーが関わった組織であるが、彼はそうした経験を糧として近隣住区政府論を織り上げていったのである。コトラーは学者・研究者ではなく、1人のコミュニティオーガナイザーであった。その著作は必ずしも十分な体系性、一貫性を備えたものではない。しかし、それにもかかわらず、その内容は豊富に示唆を含み、読む者に深い吟味を求める。また、その近隣住区政府論には、法理論的に疑問符を付されるであろう部分も決して少なくはない。つまり、コトラーのいう近隣住区政府を、市政府の統治構造のなかに位置づけ正当化することが法理論的に許容されるのかという疑問が生ずるのである。だが、こうした点をおいても、近隣住区政府論には、なお検討の価値があるというべきである。

ただし、本稿では、近隣住区政府論の概念の析出過程やその法理論的意義に関する本格的な論究は措き、この概念が後に叢生してくるコミュニティ開発法人にとり、導きの灯のごとき役割をはたしたであろうことを述べておきたい。

(2) 近隣住区政府論とは何か

近隣住区政府論は、端的には、既存の大都市政府のなかに「近隣住区政府 (neighborhood government)」なる「新たな統治の単位」を創設し、市政府が現有する様々な権限の一部をこれに委譲するというものである。そしてコトラーは、近隣住区政府の創設のための橋頭堡として、「近隣住区法人 (neighborhood corporation)」という概念を彫琢していったのである。では、コトラーにおいて近隣住区法人とはいかなる存在であろうか。

たとえば、コトラーは、「近隣住区法人は自らの地域の政府となるために存在するのであり、それゆえに、その決定事項は他の政府のそれと同様の分野、

すなわち金融，輸出入，戦争と平和，領域の防衛，そして法律に及ぶ²⁰⁾とする。さらに，市政府が近隣住区法人に委譲する権限のなかには，課税権も含まれる。すなわち，近隣住区法人が様々な事業を遂行していくためには，課税，助成・贈与，そして売買という3つの財源獲得手段があるとされ，このうち課税こそが最も有力な財源であるとされるのだ²¹⁾。

ここで早速，いくつかの問題が浮上するだろう。まず，市政府の下部に，一国家に擬せられるような強力な諸権限（特に独自の課税権が言及されていることに注目すべきである）を有する統治の単位を認めることが，法理論的に可能かという問題である。次に，かかる‘新しい統治’を担う主体が，果たして実存として在るのかという問題である。

これらの問題につき，コトラーは次のように述べている。すなわち，「近隣住区の組織の最適の形態は，近隣住区を領域とし，州政府によって憲章を交付され，かつ近隣住区において統治する公的な権威として法的に設立された法人組織である。この形態の組織が，近隣住区法人である²²⁾と。また，次のように述べている。すなわち，「近隣住区法人とは，地域の自治のために，市のなかの近隣住区の領域を法的に組織化するもの」であり，「地域の自治の新しい単位を創出するために，かかる近隣住区組織に公的な権限が移譲される」のである。さらに，「近隣住区法人は，私的な法的組織であるが，非営利，非課税の特質をもち，政府当局の資金助成や資源の提供を受ける。レクリエーション，教育，デイケア，職業能力開発といった分野の近隣住区法人の権限が増すにつれて，近隣住区法人は自らの公的な管轄領域を打ち立てていくのである。最終的にはこの管轄領域が正式に認められ，私的な近隣住区法人が公法人となるのである。地域自治の単位としての近隣住区法人の組織は，市政府の行政，立法，司法部門に組み入れられる。ここにおいて，市政府は，連邦構造をもった政府となるのである²³⁾と。ここでいう連邦構造をもった政府とは，<連邦政府

20) Kotler, *op. cit.*, p. 52

21) *ibid.*

22) Kotler, *op. cit.*, p. 44

州政府 市政府 > の従来型の政府間関係ではなく、近隣住区法人を挿入した < 連邦政府 州政府 市政府 近隣住区法人 > の構造をさすものである。

これらの断片的な言説からも、コトラーにおける近隣住区法人の像が立ち上がってくる。それは、(イ)レクリエーション、教育、デイケア、職業能力開発等、それ自体公共的なものでありながら、今日ではそのかなりの部分が市政府によって遂行されている事業を自らの手で担う民間法人であり、(ロ)近隣住区を領域とする法人を創設するための組織的基盤をなすものであり、かつ(ハ)既存の市政府の一部を構成するに至れども、しかし市政府そのものとは一段階異なる自治を保障されたものとして構想されているのである(たとえば、市政府とは別に独自の課税権をもつ)。つまり、コトラーにおいては、近隣住区政府を現実のものとし、それに統治の一単位(すなわち政府)としての権能を認めるために、その前段階のいわば擬制的な概念として、近隣住区法人の概念が彫琢されたものと考えてよいであろう。近隣住区法人の概念を橋頭堡として、「近隣住区政府なる統治構造の一端」を構想しようとしているのである。

(3) ECCO という実存

コトラー近隣住区政府論のユニークな点は、本来私的な組織であるはずの私法人が、州政府からの自治体憲章(municipal charter)の交付によって、市政府内部に市政府とは異なるレベルの統治構造の一端として法人化される(incorporated)プロセスを構想していることである。このような構想は、一見荒唐無稽に思われるが、実は必ずしもそうではない。というのも、アメリカには、カウンティのなかの自治体として法人化されていない地域が、一定の要件を充足することにより、州によって自治体として認められ、1つの政府としてカウンティから独立する制度があるからだ。コトラーは、このプロセス(incorporation)のアナロジーで、近隣住区法人化のプロセスを根拠づけようと試みているのである。

23) M.Kotler, *Two Essays on the Neighborhood Corporation, Urban America: Goals and Problems, Materials compiled and prepared for the Subcommittee on Urban Affairs of the Joint Economic Committee.*, p. 183

そして、こうした概念が析出してくる大きな契機が、先にみた ECCO への深き関与であったことは言うまでもない。つまり、コトラーにおいて、近隣住区政府論へと至る橋頭堡としての近隣住区法人は、その正統化理論そのものは擬制的なものではあっても、確かに実存として眼前に存在しているのである。ECCO が地域社会でいわば政府に代替して担ってきた公共的な機能は、コトラー近隣住区政府論においては、私法人が公法人へと転換するための正統性根拠を提供するものであった。

コトラー近隣住区政府論とは、つまるところ、「地域において、既存の政府がその機能を十全に果たさない場合に、これに代替する形で公共的な機能を担う非政府主体を、統治構造の一部として正統化し、公法人化しようとする企図」であった。

2.5 連邦都市論

(1) 大都市政府に対するアンチテーゼ

近隣住区を磁場とする社会経済開発の思想と実践を追求した者は、コトラーの他にも存在する。それは、仮に、今日いうコミュニティ開発法人に直結するものではなくとも、その出現と普及の環境を整える重要な役割を果たしたのであり、それゆえにここで論ずるに値するものと思われる。

ツィマーマン (Joseph Francis Zimmerman) の分析によれば、1960年代に台頭した近隣住区政府のムーブメントは、大都市内部に「都市内政府 (micropolitan governments)」の制度を創出することによって有権者による政府へのコントロールをより強化し、その意思をより強く反映させようとするものであった²⁴⁾。都市内政府とは聴き慣れない言葉であるが、「規模の政治」と「距離の政治」を補助線として考えると、理解しやすい。つまり、巨大化した行政機構がかえって行政サービスの質を低下させ、また市政府の行政運営を住民の意思から乖離させるとしたうえで、こうした事態への対抗策として巨大都市内での

24) J. F. Zimmerman, *Participatory Democracy*, Praeger Publishers., 1986., p. 135

分権を構想するものである。アメリカ民主主義の祖型ともいいうる「ニューイングランドのタウンミーティング」のイメージが投影されていると考えれば、理解が容易になるう。

ツィーマンは、この間の大都市内の分権の流れには2つの全く異なる種類があるとす。1つの流れは、公共選択論から派生してくるものであり、いま1つは近隣住区政府論であるが、いずれも過去60年以上に及ぶ大都市内の政治権力の集権化に対するアンチテーゼである。ここに言う集権化とは、19世紀最終盤から20世紀初頭に全米の大都市で趨勢となった市政改革運動を指すものと考えてよい。市政改革運動は大都市政治の腐敗の温床となったマシーン政治への対抗運動として台頭し、住民投票、イニシアティブ、リコールの発展に寄与したが、それにとどまらず、行政サービスの経済性と効率性の向上、ならびに制限投票制、累積投票制、比例代表制を用いての代表制の質的向上が目指された。

市政改革運動が掲げた一大目標は、市長の権限強化であった。すなわち、行政上の職責を有する公選の委員会を廃止し、その権能を市長に移譲して、市長の行政権と拒否権を増大させようとするものである。換言すれば、行政権を、市長を頂点とするヒエラルキーのなかに一元化しようとする試みである。また、党派性が色濃く出る選挙区制度の下で二院制市議会を選出する方法に代えて、全市を一選挙区とし、党派色を薄めて小規模な一院制議会を選出する制度を導入した。こうした市長の行政権強化の根拠は、権限の一元化こそが、規模の経済、最適の資源動員、統一的な行政サービス提供を可能にするというものである²⁵⁾。これらの制度改革の背景に、1890年代に端を発する科学的管理法の浸透があることも、付け加えておくべきであろう。

こうした市政改革に対する批判が、1960年代には、公共選択論の観点から行われた。この立場は、1つの地方政府のなかに分節化された小単位が多数存在している状態を志向するものである。そうした分立状態が望まれる根拠は、小

25) Zimmerman, *op. cit.*, pp. 135-136

さな統治の単位こそが市民参加を最大化し、市民に対する政府の答責性を最大化し、そして提供される行政サービスと賦課される税金に基づく居住地の選択の幅を最大化するという論理である。そして、こうした地方政府の統治構造が成立するためには、州からの広範な裁量権の移譲と、市民が自らの居所を選択できるだけの財力をもつことが前提となる²⁶⁾。

(2) 連邦都市と近隣住区政府

いま1つの市政改革批判たる近隣住区政府論の代表的論者は、コトラーである。ツィーマン自身もそのことを認めたくえで、なおコトラーとは異なる近隣住区政府のあり方を論じている。ここでは、ツィーマンの近隣住区政府論をみてみよう。

ツィーマンの近隣住区政府論の特徴は、「連邦都市 (federated city)」という概念が重要な意味を持っていることである。それは、既存の市政府とは別に新たに近隣住区政府を創設し、前者には廃棄物処理、下水処理、上水道など広域行政に適合的な機能を担わせ、後者にはデイケア、医療、図書館、公園、学校の運営など、市民生活に最も近い機能を担わせるというものである²⁷⁾。つまり、ツィーマンは、1つの中央政府と複数の邦政府が並存する連邦制の統治構造に倣い、市域のなかの近隣住区を「政府」として擬制し、これらに一定の政府機能を委ねるべきと説いているのだ。市政府のなかの近隣住区を、連邦制の下での1つの邦 それ自体で完結した統治の主体 に模したものといてもよい。先の都市内政府ないし近隣住区政府との関連では、これらの思想の具現化が、連邦都市の姿ということになる。

さて、ツィーマンによれば、このような連邦都市を含む近隣住区政府論に人々の関心を向ける引き金となったのは、1960年代中盤に頻発した都市暴動であった。都市暴動は、著しく不利な条件の下に置かれた集団が抱える様々な問題²⁸⁾と、それに対する地方政府の無策を劇的に顕在化させた。暴動が露呈さ

26) Zimmerman, *op. cit.*, p. 136

27) *ibid.*

28) そうした問題の例として、ツィーマンは、悲惨な居住環境、自治体政府によるごみ収集の欠如、老朽化しスタッフも不足した学校、高価な食品価格、「警官の暴力」、レクリエー

せたのは、官僚制の肥大化がもたらした行政の意思決定の遅滞であり、相異なる近隣住区に生じる種々の問題に対応し得なくなった伝統的な地方政府機関の姿であった。地方政府を被治者に近くある草の根の政府(grass-roots government)とするアメリカ的伝統は、もはや過去のものとなっていたのである。こうした状況の下で、60年代には多くの市民が地方政府から疎外されていく。結果、市民は「地方政府は自分たちを代表し責任を持つものでないと感じるようになり、さらに平均的な市民は政策形成過程に影響力を持ち得るものではないと感じるようになった。近隣住区政府は、こうした状況に対するアンチテーゼであり、市民の政治参加と自己陶冶、政治権力の分散、小規模単位の地方政府を尊ぶアメリカの政治的伝統にそうものである²⁹⁾。

(3) トロント市における連邦都市制度

ツィーマンは、連邦都市の構想の起点として、カナダのトロント市における分権制度をあげる。それによれば、トロントの統治構造は2層に分けられ、上層は市長、市議会議長、ならびにトロント市と5つのバラの公選公職者から構成される。もう1つの層を成す「連邦都市の議会 (the council of a federated city)」は、公職者 近隣住区協議会 (neighborhood council) の理事長と議長が職権上これを兼務する。また、トロント市教育委員会はコミュニティ単位の学校委員会の議長で構成される³⁰⁾。つまり、市議会とは別に、近隣住区単位で公選された公職者から成る公的意思決定の場が存在することになる。さらに、全市レベルでの教育委員会がコミュニティレベルの学校委員会議長で構成されるのも、同じ趣旨であろう。こうした分権制度には、伝統的な選挙区で往々にして起こる広域問題への無関心を生み出しかねないという難点がある一方、近隣住区とトロント市当局との摩擦の減殺、トロント市政への近隣住区の影響力の波及、より住民を代表する議会の創出という得難い利点もある。

29) ション施設の不十分さなどを上げている。J. F. Zimmerma, *The Federated City*, St. Martin's Press, 1972, pp. 1 2. 60年代に、とりわけ大都市中心部の貧困層が直面した都市問題のカタログのごとき内容である。

29) Zimmerman, supra note 24, p. 137

30) Zimmerman, supra note 28, p. 17

(4) ニューヨーク市における「コミュニティによる学校管理」

さらに具体的な連邦都市の例として、ツィーママンは1960年代最終盤から70年代初頭にかけてのニューヨーク市のコミュニティ学校区(Community School Districts)への住民参加を引証する。以下、その住民参加の経緯を簡単に記す³¹⁾。

40年代までは、大都市の学校制度の最善の形と考えられたニューヨーク市の公立学校制度であるが、50年代には、人種構成バランスの変化と生徒の学力格差が大きな問題となっていた。白人中産階級が郊外に大量に転出するのに伴い、黒人家族とプエルトリコ系家族が流入し、60年代にはその対住民比率はそれぞれ約32パーセントと約22パーセントとなるに至った。黒人生徒の通学する主要学校と白人生徒の通学する主要学校で5年生の読書能力を調査した結果、学年相応の能力をもつ生徒は、後者では31~73パーセントであったのに対して、前者では14~44パーセントにとどまったという。もともと学力格差の要因の1つは、人種分離(segregation)が教育分野にもたらされたことであるが、それが白人中産階級の郊外移転で増幅されたのである。そのため、この問題の解決に向けては、学校教育における人種統合という方向性が目指されたのである。60年代の公民権運動の高揚も、新制度導入に向けての大きな推力として働いた。

かような状況下で、61年には州法に基づき既存のニューヨーク市教育委員会が廃止され、新しい教育委員会が設立された。新教育委員会は諮問的権限(advisory power)を持つ地区学校委員会の任命を任じられ、65年には31の地区学校委員会が設置されている。改革の狙いは、教員組合にレッド・パージを行う一方で、教育予算を削減し、公教育の貧困化を招いた市教育委員会を刷新することであった。教育における人種分離も、旧体制下での統合教育への取り組みの怠慢に、その原因が求められた。

当初、差別撤廃と非白人生徒への教育の質的向上に大きな期待がかけられたが、地区学校委員会は教育政策の政策形成でほとんど影響力を発揮できなかった。教育における人種差別撤廃を目指して67年に新設された学校で、生徒数の

31) Zimmerman, supra note 24, pp. 138-142

ほとんどを黒人生徒とプエルトリコ系生徒が占めるという事態が生じたのである。黒人指導層の間には新設校への落胆と教育委員会への失望が広がり、やがて黒人による学校管理、さらには「コミュニティによる学校管理（community control of schools）」が主張されるようになる。

コミュニティによる学校管理は、先ずフォード財団による財政支援を受けたモデル学校（Ocean Hill-Brownsville, Intermediate School 201 Complex, and Two Bridges）が立地する3つの地区で、実験的に着手された。モデル校地区の地区学校委員会が予算管理、教師の任免、カリキュラム作成を自らの手で行おうと試みたのである。指導主事・理事会（the Council of Supervisors and Administrators）とニューヨーク市教員連盟はこれに激しく反対した。特に Ocean Hill-Brownsville 地区の委員会が公式の説明なく校長1名、教頭5名、教諭13名を解任した際には、市教員連盟が連盟加入の教師を地区から引き揚げさせるという事態に至った。さらに、市教員連盟が全市規模のストライキを打つという事態も生じている。

かかる事態をうけて、ニューヨーク州議会では68年から69年にかけて、連邦学校制（federated school system、地区学校委員会への一定程度の権限の移譲を前提とした分権制度）を導入する法案が審議された。これは、改めて地区の区画区分を行い、各区内に公選の学校委員会（定数7～15名、任期2年）を設置しようとするものである。法案は可決され、70年6月1日に施行されるも、「コミュニティによる学校管理」を主張する側からも、これに反対する側からも批判されるものであった。すなわち、前者からは地区学校委員会に十分な権限を付与する内容ではないと非難され、後者からは過大な権限を与えるものと論難されたのである。しかし、そうした批判にもかかわらず、設計された制度は運用に移されていく。

立法者とするれば、学校委員会が改めて設置される各地区の人口規模が小さくなることで、過激派が台頭する事態は、何としても回避したい。したがって、改めて委員会の置かれる地区を、可能な限り現行のものと同じように区画し、最終的には30から33程度とすることが図られたのである。こうした企図にそっ

て、70年にニューヨーク市暫定教育委員会による31の地区割りが行われ、73年には32番目の地区が誕生した。改定された区画の下での地区の人口規模は、最小10万9,000人から最大57万6,000人までと幅がある。地区への分権とはいっても、地区の規模が非常に大きい。その点に制度の限界があることは確かである。

さて、各地区の学校委員会は9名で構成され、公立中学校を管轄した。学校委員会には、地区教育長の任用と給与の決定、市及び州の規準にそったカリキュラムの決定、新設校の立地勧告、教員助手の任用、レクリエーション事業と社会事業センターの運営、年間25万ドルを上限とする学校施設保全修復契約の締結等を行う権限が与えられた。相当に大きな権限を地区学校委員会に与える実験的な試みであったことが、ここからも了解されよう。

なお、地区学校委員の選出にあたっては、マイノリティグループの選出を確保するために、選択投票制が採用された。

(5) 公共的意思決定の場の分散

こうした例を引証しつつツィーマンが主張する「連邦都市」であるが、ここに来て我々は1つの重要な認識に至る。それは、「連邦都市」として想定されている‘統治のオルタナティブ’は、単に既存の大都市政府に代わって細々とした住民サービスを行うことを志向するものではないということである。上述のニューヨーク市の地区学校委員会の例を引くならば、これは一旦崩壊してしまった学校教育の再構築——そこには、人種統合の課題のみならず、教育者の任用、カリキュラムの決定、学校立地の選定、レクリエーションのあり方の決定などが含まれている——というきわめて公共的な事柄を、住民が市政府に完全に委ねてしまうのではなく、自らに最も近い地理的領域（委員会が設置される32の地区）から選出した代表を通じて、自己決定することを目指すものである。あるいは、公共的な事柄についての意思形成の場を、大都市政府から一段階ほど住民に近い場に移動させるものといってもよい。

このことは、公共的意思決定の場の分散を意味しよう。今日に至るまでタウンミーティングの伝統が語り継がれるアメリカの地方政府においてさえも、公共的な事柄を決定する場の一元化と、その市民からの乖離は避けられない。これ

は、市民生活への行政の浸潤と機能の拡大・深化に伴い、市民社会のなかで共同的決定を要する公共的な事項が市民の手から離れていくという、現代社会において一般的に観察される現象からして、事理の当然の成り行きではある。公教育のような、ある程度の共通ミニマムが要請される領域においては、この状況は一層避けがたい。市民も、そうした共同的決定事項から自らを切り離し、個々の私的生活に専心してきた。やや理念的に響くことをおそれずに言えば、「近隣住区政府」や「連邦都市」の主張に、行政官僚制のなかに一元化された公共的意思形成のあり方を多元化し、自らその場に参加し、自身の公共的な生活を回復しようとする企図を見出すことも、決して大仰な態度ではないであろう。地区学校委員会は、地区の規模の大きさゆえに‘代表制の弱さ’という欠点を持ち、十分な分権の器たることを望みうるものではない。だが、この制度を生み出した思潮が全く意味のないものかということ、決してそうではない。なぜならば、こうした思潮は、やがて来るコミュニティ開発法人の思想的基層としての意義を持つからである。

2. 6 住宅金融政策の対象の推移

ここで、1930年代以降60年代前半に至るまでの住宅金融政策を、駆け足でみておこう。

1960年代の住宅金融政策上の1つの特徴は、公民権運動の高揚に直面して、住宅政策の名宛人として低所得層が本格的に意識されるようになったことである。これは、先に見た近隣住区政府論がアドヴォケートしようとした社会階層であることに注意を喚起したい。

政策の客体の転換は、連邦住宅局(Federal Housing Administration)の変容のうちに見出すことができる。1934年連邦住宅法を根拠法に設置された連邦住宅局は、大恐慌を起因とする住宅所有者の債務不履行と占有剥奪(追立て)の増加に対応することを期待されたが、その第一義の機能は、住宅モーゲージ貸付に対する公的保険と公的保証である。既に33年には、住宅保有者貸付公社(Home Owners Loan Corporation)が設立され、抵当権実行の危殆に直面した住宅所有

者を救済する仕組みは創られていた。いうまでもなく、この枠組みでは、民間住宅貸付を通じて資金調達した住宅所有者が救済対象となる。政府はあくまで住宅金融市場の秩序維持をはかる「最後の抛り所」として位置づけられたのだ。これに対して、連邦住宅局のモーゲージ保険制度では、政府自らが抵当権を設定する。住宅資金貸付における連邦政府の直接的な介入が開始されたわけである。こうして、1933年から34年にかけて、住宅資金貸付に関する2つの制度が導入された。ただし、これらの制度が、民間モーゲージ市場の維持を大前提としている点で、同じ土台の上に築かれたものであることには、留意しておきたい。

さて、連邦住宅局の設定するモーゲージは、民間モーゲージ市場で主流であった短期・高額頭金・高額バルーン型返済³²⁾とは異なり、長期・低額頭金・低額バルーン型返済のものであった。これにより、決して高額ではないが安定した収入のある勤労・中所得層が住宅所有者となることが可能となり、住宅購入層が一挙に拡大したのである。

さらに、第2次世界大戦後には復員兵向けの住宅需要が喚起され、また連邦政府が戦後経済復興の柱として住宅建設促進を打ち出したこともあり、住宅政策は住宅産業を対象とする産業支援の色調を色濃くしていく。のみならず、連邦政府は、連邦住宅貸付銀行制度(Federal Home Loan Bank System)と連邦貯蓄貸付保険公社(Federal Savings and Loan Insurance Corporation)の創設を通じて、狭域のコミュニティを存立基盤としてきた住宅金融を、全国的規模で展開するそれへと再編成した。さらに、連邦抵当金庫(Federal National Mortgage Association, 通称 Fannie Mae)³³⁾の前身であるワシントン国法抵当金庫が、復興金融公社(Reconstruction Finance Corporation)資金によって1938年に設立されている。

32) 連邦住宅局の保険導入以前は、融資率50-60パーセント、貸付期間10年程度で、金利のみ毎年支払い、元本は満期時に一括返済という形態が主流であった。この点につき、片桐謙『アメリカのモーゲージ金融』、日本経済評論社、1995年、85頁を参照されたい。

33) 連邦抵当金庫は、後に連邦住宅局保険モーゲージの売場に深く関わり、第2モーゲージ市場として機能する。

こうした一連の制度の根幹をなすのが、連邦住宅局のモーゲージ保険であった。モーゲージ保険が提供する保証は、民間住宅金融の全国的な展開を促し、その強化に大いに寄与したのである。1940年代以降、連邦住宅局の保険モーゲージは、まず民間の貯蓄組合やモーゲージ銀行によって引き受けられるようになり、連邦住宅局の貸付けは、これら民間貯蓄組合やモーゲージ銀行の運用基準で適正とされるものに限定されるようになる。しかし、このような運用は、大きな負の副作用をもたらすこととなった。すなわち、不動産価値が低く見積もられがちな黒人や中心市街地に対する貸付けが、ますます制約されるという結果を招いたのである³⁴⁾。否、連邦住宅局の住宅金融においては、人種分離を前提とする実務・運用が公然と行われていたことも、指摘されねばならないであろう。

かくして、連邦住宅局による住宅金融政策の受益層は、(主に白人の)中所得層に限定され、それ以下の所得層が直面する住宅問題は没却されがちであった。その意味で、連邦住宅局による一連の住宅金融政策は、住宅問題の最も深刻な部分の緩和には必ずしも寄与しなかったのである。この傾向は、1953年から2期続いたアイゼンハワー政権期に色濃く見られた。この時代、連邦議会における保守派の勢力の根強さも要因となり、連邦住宅局の差別的実務運用も大きな問題とはされなかったのである。

このような状況に変化が現われたのが、1960年代の初期であった。ケネディ政権の誕生に象徴されるようになりベラル派の復興がこの時代の特徴であるが、民主党指導者たちにとってみれば、黒人を中心とする貧困層、特に都市における黒人貧困層の支持勢力への取り込みは最大級の課題であり、公民権運動が突きつけたものにいかに応えるかが問われた。この課題は、ケネディ政権やジョンソン政権の住宅政策にも、当然に反映したのである。かくして、50年代の共和党政権期の住宅政策からの大転換が図られた。

改革の最大の標的とされたのが、居住における人種隔離の一翼を担うものと

34) R. A. Hays, *The Federal Government and Urban Housing*, State University of New York Press, 1985, pp. 84-85

非難されてきた連邦住宅局であったことは、蓋し当然といえよう。最大の改革の内容は、次節で見るように、新規に創設されることになる家賃補助プログラムにも対応できる住宅金融実務の変更であった。都市部の中低所得層の住宅需要に応じる住宅金融制度の設計が求められたのである。

2.7 1960年代前半の住宅政策：家賃補助政策

(1) 公共住宅政策に立ち塞がる障害

全国不動産協会組合（NAREB）のような業界団体、さらには保守派からの根強い反対はあったものの、連邦議会は1934年連邦住宅法以降、数次の住宅法を成立させてきた。そのような強い立法意志の背景に、大恐慌によって大打撃を受けた住宅産業を救済しようという産業政策的な意図があったことはいうまでもない。しかし、こうした追い風にも拘わらず、この時代に公共住宅の供給が目立って伸びることはなかった。最大の原因は、アメリカの第2次大戦への参入である。戦争の遂行に必要な様々な物資が住宅産業から軍需へと向けられ、また低所得層よりも産業労働者のための住宅が優先されたのである。さらに、産業政策上の優先順位の他にも、公共住宅供給の増進を阻んだ要因が存在する。公共住宅供給の不足が、こうした産業政策に起因するものであれば、かかる産業政策を規定する環境の変化（戦争の終結）によって、状況は改善していくはずである。だが、大戦終結後の経済繁栄期に制定された49年連邦住宅法の下でさえ、公共住宅の供給実績は伸び悩んでいる（1章4節参照）。公共住宅政策が、連邦政府が取り組むアジェンダに相応しい態様を整えるには、「貧困との戦い」と「偉大な社会」が民主党政権の政策スローガンとなった60年代を俟たねばならなかった。

なぜ、それだけの時を要したのか。60年代以前の公共住宅政策の不振の原因を、ヘイズの論に拠りながら、3つの観点から論じておこう。3つの観点とは、立地、対象となる所得層、議会構成である。

立地

まず、立地問題である。公共住宅供給事業の計画立案と実施は、授權法で各

州に創設された公共住宅局 (local housing authority) によって担われるが、立地先選定の過程では、候補となる地方政府も深く関与してくる。そのため多くの州では、公共住宅の受け容れの賛否につき、立地先候補地の住民投票を開催することとなっている。全国不動産協会組合はこの制度を利用して、第2次世界大戦後の数年間、公共住宅立地候補地で公共住宅に対するネガティブキャンペーンを展開した。このキャンペーンは、特に中産階級に向けられた。中産階級にとっては、自己所有の不動産の経済的価値の浮沈は一大関心事であるが、公共住宅の侵入は不動産の価値を大幅に低下させるものと警戒されたのである³⁵⁾。ネガティブキャンペーンが功を奏した地域では、住民投票で公共住宅の受け容れに反対の民意が形成されることになる。

こうしたネガティブキャンペーンにも拘わらず、公共住宅の建設を進める地方政府も、少なくはなかった。しかし、立地先の質の低下は避けられず、中産階級の反対のない荒廃地域、あるいはスラム地区での立地を余儀なくされるのである。立地先の質の低下は、公共住宅に対するラベリングを強化し、スティグマを深刻化させることになる。結果、階層上昇志向をもつ世帯の入居が少なくなり、それがさらに公共住宅の環境の低下を招くという悪循環が起こるのだ。

対象となる所得層

次に、対象所得層の問題がある。イギリスをはじめとする福祉国家、もしくは親社会民主主義的な政策体系を擁する国では、公共住宅は低所得層のみならず、これ以外の広範な所得層をも受益層とする。対してアメリカにおいては、市場で住宅を購入する機会が絶無の最低所得層のみが受益者とされてきた。

たとえば、37年合衆国住宅法の下で、各地方政府は、公共住宅入居者の所得が家賃の5倍を超えてはならない(ただし、大家族からなる世帯は例外とする)とする規約を策定している。同法による地方政府への授権と資金補助の条件として、かかる規約の策定が求められたのである。後には、同一地域内の市場価格趨勢の5分の1以下の家賃設定という形で、さらに公共住宅に制約が加えら

35) Hays, *op. cit.*, p. 91

れた。この条件に合致する公共住宅を供給するためには、立地先が相当に制限されることになり、地方政府にとっても、その確保は困難であったと推測される。また、何とか立地先を確保しても、それは大概の場合荒廃地域やそれに近い地域となることは必至である。1959年には、所得制限は各地方政府の裁量に委ねられることとされたが、その後も所得制限は機能し続け、中所得層の入居は制限されていく。

かように、公共住宅制度においては、低所得層のみを入居者とする所得制限が設定され、中所得層に恩恵が及ぶことがなかったのである。このような制度運用の根幹には、「垂直的公平 (vertical equity)」³⁶⁾という考え方がある。これは、最も困窮している者が最優先で救済を受けるべきであるとする考え方であり、それ自体はしごく真つ当なものである。ただし、アメリカのように社会福祉行政に向けられる資源が必ずしも豊富ではない社会では、政策の受益者層を厳格に絞り込む作用を果たすことになる。ヘイズによれば、こうした給付層の限定から、さらに3つの問題が派生する。

第1に、真に低廉な住居を必要とする人々に、公共住宅を提供することができない。たとえば、懸命に働いた結果、入居基準をわずかに超える収入を得た世帯が入居を許されず、民間の同程度の住宅をはるかに高額な市場価格で確保するか、もしくは安価ではあるが劣悪な居住環境に追いやられるという事態(いわゆる20パーセント・ギャップ)が多発したのである。

第2に、公共住宅入居者の社会的上昇意欲を削ぐ結果が惹起されることである。1940年代から50年代にかけて、多くの地方政府の住宅局では、上述の所得制限が適用され、いったん公共住宅に入居しながらも、その後所得が上昇し上限を超えてしまった世帯が退去を余儀なくされるという事態が見られたのである。‘豊かな’生活をおくることのできる世帯が公的な補助を受けた公共住宅に居住し続けることへの市民の反発を、住宅局が無視できないという事情もあった。

36) *ibid.*

第3に、公共住宅のネガティブなイメージの問題である。初期の公共住宅の居住者には、大恐慌や戦争で一時的に窮境に陥った世帯が多く、公共住宅はそうした世帯のための緊急シェルターとしての意味合いを強く帯びていた。しかし50年代を通じて、アメリカの低所得層の構成は、一時的に困窮に陥った世帯から、恒久的に困窮にある貧困下層へと大きく変容していったのである。たとえば、児童扶養世帯補助(Aid to Families and Dependent Children)を受給する世帯については、当初多くの地方住宅局はこれを公共住宅入居対象外としていた。しかし、この世帯が貧困世帯のなかに占める割合が増加するに伴い、同じく公共住宅入居世帯に占める割合も漸増していったのである³⁷⁾。

こうして、公共住宅に居住する世帯の多くが、恒久的な困窮層によって構成されるようになるにつれて、公共住宅のイメージは悪化していった。ネガティブなイメージの形成は、全国不動産協会組合のごとき業界利益団体のキャンペーンのみによるのではなく、新しい低所得層に対してアメリカ社会が抱いた想念にも大きく起因していた。

第2次世界大戦後、公共住宅に入居できる所得層は、アメリカ社会のなかで少数派となっていく。しかも、彼らは、自らが受益する政策を擁護するために政治的圧力を行使する技術も、資源も、意欲も有していない。結果、公共住宅政策を推進しようとする有力な利益集団は、職務上公共住宅政策に関わる行政職員から構成されることになり、全米住宅再開発公職者協会(National Association of Housing and Redevelopment Officials)のごとき公共住宅ロビーを通じて政治的活動を行うことになる。政策の受益者である低所得層が政治的影響力を持たない以上、公共住宅推進勢力は、政策の存続のために公共住宅供給による社会的コストの低減を主張するという戦略をとらざるをえず、積極的な世論形成もできなかったのである³⁸⁾。

議会

公共住宅供給のための予算を確定する権限は、議会に属する。公共住宅の総

37) Hays, *op. cit.*, p. 92

38) Hays, *op. cit.*, p. 93

供給数を宣言するのは連邦住宅法であるが、そのための予算を確定する権限が議会に属するのであれば、政策の実効性の有無は最終的には議会の態度によって決まることになる。この事情が劇的に顕在化したのが、49年連邦住宅法下の住宅供給計画と実際の供給総数の乖離であった。同法下では、1950会計年度から6年間にわたり、年間13万5千戸、計81万戸の新規公共住宅を供給する計画があったにも拘わらず、この期間の実際の供給総数は計画の4分の1に満たなかった(1章4節, 5節参照)。この49年連邦住宅法下の供給計画と執行実績の乖離、さらには同法にとどまらない通時的な公共住宅の不足の一因を、ヘイズは議会構成に見出す。

当時の公共住宅供給に関わる予算案審議は、上下院の銀行通貨委員会小委員会(subcommittees of the House Banking and Currency Committee and the Senate Banking and Currency Committee)で行われた。各院の小委員会には住宅問題に深い関心を有するリベラル派の上下院議員が集まり、議員たちは連邦政府内の住宅関連機関、あるいは全米住宅再開発公職者協会や全米住宅会議(National Housing Conference)といった公共住宅ロビーと密接な連携を持つようになる。対照的に、歳出予算委員会のなかの独立委員会(Independent Offices Subcommittee of the House Appropriations Committee)には保守派の南部民主党議員や共和党議員が多数含まれ、その多くが公共住宅政策に敵意を抱いていたとされる。彼らは、全国不動産協会組合やその他の反公共住宅勢力からのロビーイングに影響を受け、49年連邦住宅法の予算審議過程においても、歳出抑制の論陣を張ったのである³⁹⁾。

保守派からすれば、公共住宅供給は本来市場メカニズムが貫徹すべき住宅市場への政府の介入を意味するものであり、これが一旦認められると、介入の範囲がなし崩し的に拡大するものと懸念された。他方リベラルも、公共住宅の供給を無制限に拡大するべきではなく、社会福祉関連事業に向けられる決して潤沢ではない資源は、それを最も必要とする人々のみを対象として分配される

39) Hays, *op. cit.*, p. 94

べきとする考え方、すなわち「垂直的公平」に固執したのである。

60年代以前の連邦政府レベルの公共住宅政策は、以上のような環境に圍繞されていたのである。もちろん、政策の趨勢を決める要因は、これらに限定されるものではない。たとえば、1950年に勃発し53年に終戦を迎えた朝鮮戦争が財政に与えた影響は大きく、これも49年連邦住宅法以降の供給実績の不振の要因と数えるべきであろう。いずれにせよ、50年代の公共住宅政策は、49年連邦住宅法下の大規模な供給計画という機会を、十分に活かすことができなかった。

(2) ケネディ政権 ジョンソン政権前期の住宅政策

低迷する公共住宅政策に変化の兆しが現れたのは、1961年のケネディ政権の誕生以降である。ケネディは、大統領に就任するや、1964年を目処として10万戸の新規建設を提案し、ケネディ政権のあとを継いだジョンソン政権は、65年連邦住宅法において年間6万戸の供給を4ヶ年度継続することを謳い、68年連邦住宅法に至っては、3年以上をかけて計39万5千戸の公共住宅を供給することを提案したのである。ケネディ政権期及びジョンソン政権期には、大量の、かつ円滑な公共住宅供給に向けてホワイトハウスの強力な主導性が発揮され、同時に連邦議会も50年代におけるがごとき公共住宅への敵意を前面に出すことはなかった。

議会、特に民間不動産団体の利害に配慮してきた保守派が公共住宅政策に関して穏当になった背景には、公民権運動の席捲、都市暴動の脅威、60年代の議会でのリベラル派の興隆といった事情がある。さらにこの時代、連邦政府のあるべき住宅政策に関する争点が、公共住宅から家賃補助事業（rent supplement）へと移っていった。その象徴的な事業が、1961年連邦住宅法の221条(d)(3)に規定された家賃補助プログラム（the Section 201(d)(3)Below Market Interest Rate Program）であった。

この事業は、民間の賃貸事業者が市場金利水準よりも安価で住宅モーゲージを設定し、これを市場価格で連邦抵当金庫に売却し、政府がその差額を補うことで家賃補助とするものである。賃貸事業者の参入を促すために、連邦住宅局

からの借入期間を延長し、あるいは債務不履行のリスクに備えて連邦住宅局に基金を創設するといった措置がとられた。前節で述べたように、こうした措置をとりうるまでに、連邦住宅局の住宅金融実務のあり方が変更されたわけである。

さて、その221条(d)(3)は、その所得が、公共住宅に入居するには高きに過ぎ、民間住宅市場で住宅を確保するには低きに過ぎる層を主たる対象とする。実務においては、公共住宅に入居できる所得層のなかの最高所得層を下限とし、事業対象地域の中所得層に該当する所得層を上限とした。ここからも、本来公共住宅に入居する資格を有する低所得層よりも豊かな所得層が事業の対象とされたことが了解されよう。また、この事業では、入居者の所得が入居当初より上昇して中所得層の範囲を逸脱するものとなっても、退去は強制されなかった。

こうした事業が対象とする住宅の供給実績は、当初の4年間で約9万戸を数えるに至ったものの、これに対する評価は決して芳しくなかった。評価の低さの背景には、家賃補助支出による連邦財政負担、それと比しての入居世帯の負担削減効果の弱さなどがあげられるが、最大の原因は入居世帯の所得の高さ（1965年の入居世帯の中間所得帯は5,000ドルに達し、当時としてはかなり高い所得層とされる）に求められよう。つまり、「裕福な」世帯に対する家賃補助を、厳しい連邦財政から支出することに対する批判が議会で噴出したのである⁴⁰⁾。もちろん、こうした批判の背景にも、公共住宅に対する批判と同様、住宅政策への保守の反感と、リベラルの「垂直的公平」があることは、容易に推察される。

221条(d)(3)に基づく家賃補助は、ジョンソン政権期にピークに達し、またこれに対する批判は痛烈であった。公共住宅も家賃補助も、ともに保守とリベラルの両陣営から疑念の目で見られ、困難な運営を余儀なくされたのであるが、少なくとも公共住宅についてはその建設実績を着実に伸ばしているのである。

ただし、本稿の主題に照らすならば、これらの住宅政策においては、「公共

40) Hays, *op. cit.*, pp. 101-102

領域に関わる非政府主体」というべきものの姿は未だ見えてこないことを指摘しなければならない。この関心から注目すべき動向は、1965年に住宅都市開発省（Department of Housing and Urban Development）が創設され、66年にモデル都市事業（Model City Program）が開始される頃より生じることになる。