

# 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(5)

宗 野 隆 俊

### 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)
  - (中略)
  - 2.7 1960年代前半の住宅政策:家賃補助政策(以上,363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(368号)
- 第4章 サンフランシスコにおける再開発政策の一断面(本号)
- 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

### 第4章 サンフランシスコにおける再開発政策の一断面

本章から,サンフランシスコのコミュニティ開発法人の研究に入る。

本稿の主眼の1つは,サンフランシスコのコミュニティ開発法人から代表的なものを選び,それらが果たす重要な役割——アフォーダブル住宅供給の役割,広義のコミュニティ維持機能,さらには都市計画への対案提示とこれを契機とする地域合意形成の試みなど——の分析であるが,この主題に取り組む前提として,本章では再開発政策とコミュニティ開発法人の関わりを論じる。サンフランシスコの再開発政策は,かねてより住宅政策に強く影響し,とりわけ低所得層の居住の安定性・継続性をしばしば脅かしてきた。その歴史の通観は,小稿で試みるには困難に過ぎるが,本章では,1つの典型的な再開発事例を紹介する。これは,再開発政策が住宅政策,特に低所得層の住居確保に関わる政策

を大きく凌駕して、これに重大な影響力を及ぼす典型的な事例である。

ただし、この事例から判明するのは、住宅政策にとっての再開発の脅威のみではない。深刻な住宅問題に対峙し、低所得層の住民自身及びその支援者たちが問題の緩和と解消を目指す努力を継続してきた。そして、その運動のうちのいくつかは、今日のコミュニティ開発法人へと結実しているのである。かの地においてコミュニティ開発法人とは、常に住宅問題の緩和を目指す運動の先端にあり、住宅問題こそコミュニティ開発法人を育む肥沃な土壌であった。したがって、再開発と住宅問題の歴史は、コミュニティ開発法人がその組織を整える歴史的経緯の説明にも、少なからず寄与するものと思われる。

なお、本章では、1960年代サンフランシスコ都市再開発の一大争点となったYBC (Yerba Buena Center) 開発と、これにより立ち退き・移転を求められた住民の紛争の歴史に焦点をあてる。この経緯は、再開発計画過程における当局と住民の応酬、特に住民の対抗運動から後のコミュニティ開発法人の原型ともいべき団体が生成してくる様子を見せてくれるであろう。

#### 4. 1 都市再開発政策と政策アクター

##### (1) 湾岸地域協議会

時を遡り第2次大戦期、国内経済、国際貿易、軍事の各方面において、サンフランシスコと湾岸地域 (San Francisco and Bay Area) の重要性は飛躍的に高まった。この地域を開発・再編成し、機能の特化と調整をはかる必要性が認識されるようになる。この間、この地域では、都市防衛委員会 (Metropolitan Defense Committee) が、防災、法の執行、保健衛生、安全、運輸等々につき重要な決定を行なった。これらの案件は、一国の戦争遂行を地域レベルで支えるものであるが、他にも労働者向けの住宅や工業施設立地に係る決定も、都市防衛委員会が行っていた。この委員会は、政治的任命者 (political appointees) 及び市政に影響力を持つ市民から構成されていた。その大部分は、湾岸域の実業界の指導者たちであるから構成されていた。特に後者は、委員会での経験を通じて、地域計画 (regional planning) が効率的な経済の組織化にとって有効であることを認識

したものと思われる。

都市防衛委員会は、1944年に内部の利害調整の不調を来たし、湾岸協議会（Bay Regional Council）へと改組される。都市防衛委員会にせよ湾岸協議会にせよ、自治体の権能を優越して諸決定を行なうものである。しかし、「都市防衛」の名称からも推察されるように、その活動はあくまで戦時に限定される。したがって、これらの組織を構成した有力なアクターが戦争終結後も地域計画の継続とそれへの影響力の維持を図るのであれば、別の組織が必要になる。かかる背景から1945年に誕生したのが、湾岸地域協議会（Bay Area Council）であった。湾岸地域協議会は、以後拡大を続け、1990年代には約300の法人会員を擁するまでに成長しているが、当時その中枢を占めたのは、西部経済の中核を担う名だたる企業 Bank of America, American Trust Company, Standard Oil of California, Pacific Gas and Electric, U.S. Steel, and Bechtel Corporation であった。

この組織の発足当初の主目的は、運輸環境の整備と産業立地の確保であった。かかる目的に向けて湾岸地域協議会は、空港、高速道路、橋梁の開発を盛り込んだ独自のマスタープランを策定し、これを基に公共投資のロビー活動を展開したが、その下地づくりも周到に進め、研究支援、報告書発行、会議運営なども担ってきた。

湾岸地域協議会は、サンフランシスコ湾を取り囲む各地域の開発のあり方に決定的な影響を及ぼし、その影響力は、今日においても湾岸地域の産業布置を規定する。湾東部は石油化学を中心とする重工業地帯であり、同時に地域全体の輸送のハブ機能を担う。半島部及び湾南部は軽工業、エレクトロニクス、航空産業などが盛んである。アラメダ、コントラコスタ、サンマテオ郡では、オフィス開発への指向が強い。対して、サンフランシスコ市部、特に都心部（downtown）には本社機能が集中し、金融、コンサルティング、エンターテインメント産業が集積する。勿論、各地域は孤立しているのではなく、高速道路と湾岸高速鉄道 BART（Bay Area Rapid Transit）のネットワークによって結ばれている<sup>1)</sup>。ちなみに、1962年には BART 建設のために 7 億 9 200 万ドルの一般保証

債の発行を問う住民投票が行なわれたが、その最大の推進役はサンフランシスコ市部の大企業であった。

## (2) 都心部拡張問題

1950年代終盤、湾岸地域協議会を中核とする産業界では、既存の都心部がさらなる経済成長を支えきれないこと、したがって都心部を拡張しなければならないことが認識されていた。ここでいう都心部とは、特にビジネス地区(business district)としての性格付けに特化したものである。たとえば、事業の高度化には日々進歩する技術や制度に対応できる知識・技能・資格を有する人材 広告業者、法廷代理人、会計士など の大量雇用が必要であり、さらにこれらの人材を集中的に配置する広大なオフィス空間が必要となる。現行の都心部では、かかる空間需要に応えることができなかったのである。

しかし、既存のオフィス集積を拡張するには、幾重もの障害があった。たとえば、都心部の西側は起伏の激しい丘陵地であり、さらにサンフランシスコの一大産業たる商業施設とホテルが高い密度で集積している。同じく北側には、コミュニティの強固なことで名高いチャイナタウンとノースビーチが広がる。さらに東側には、製品卸売市場が広がり、その先はサンフランシスコ湾である。いずれも大規模な再開発をするには困難を伴う地勢であるが、東側が相対的には攻略し易いと考えられたようであり、畢竟大規模オフィス再開発のための空間は都心部東側に求められた。

---

1) 高速道路とBARTは、アラメダ、コントラコスタ、サンマテオなどの郊外から、労働者をサンフランシスコ市部の中心部に運ぶ大動脈である。特にBARTは、駅の配置からみても、中心商業地区への人員輸送機関としての性格を色濃く持つ。つまり、都心部で勤務するホワイトカラーが多く住む郊外地区 たとえば、オーリングダやラファイエット には必ず1つの駅がある一方、市部のなかでも中心商業地区を除く地区には4つの駅しかない。特に、低所得層の多い地区 たとえば、ハンターズポイント には、1つの駅もないのだ。そのためBARTには、いわゆる貧困地域も含めてサンフランシスコ市のあらゆる街区を網羅する市営バス(MUNI)が喚起する公共輸送機関のイメージが希薄であることは否めない。このようなBARTの性格は、A・ウィットによると、湾岸地域協議会の営造物(a BAC product)であることに因る。さらにウィットの言では、BARTとは「サンフランシスコ市部の中心市街地の維持と発展、そして中心市街地の法人への投資の保護」への寄与を、一大目的とするものである。J.Allen Whitt, *Urban Elites and Mass Transportation: The Dialectics of Power*, Princeton University Press, 1982, p.40, p.48.

都心部から東側を見渡すと、サンフランシスコ有数の大通りマーケット・ストリートを含んで、サウス・オブ・マーケット (South of Market) と呼ばれる地区が広がる。この地区は数百エーカーの平地を抱え、しかも既往の土地利用形態も低密度のそれであった。大規模再開発のための好条件を備えていたのである。湾岸地域協議会はこの地区に再開発の照準を定める。これが、後に、毀誉褒貶激しいYBC 開発に通じる。

### (3) サンフランシスコにおける再開発アクター

都心部を拡張して新たにオフィス空間を創出するという大規模な再開発事業には、幾重もの段階が必要である。それは土地利用形態の変更に関わる公聴会のような、いわば室内での行政手続きにとどまらず、再開発の対象となる大規模な土地の買収、占有者の(強制)退去、既存建築物の解体などの空間的再編をも含む。こうした一連の事業は、土地利用のあり方に大きな影響を及ぼすことは言うに及ばず、さらには住民の人生をも左右する。大規模再開発が既存居住者にどれほど大きな衝撃をもたらすかについては、1949年連邦住宅法の下、各地で進められた都市再開発事業が例証するところである。

したがって、大規模再開発には公正な行政手続きが求められる。手続きの公正さを担保する最低限の条件は、再開発の是非やその規模が、民主的な手続きによって権力を付託された合議体において決せられること、さらに再開発地区の住民の十全な参加を前提とする合意形成の試みが存在していることである。こうした民主的な手続きに裏打ちされた正統性を備えた決定を行なうことができるのは行政委員会であり、サンフランシスコでこれに該当するのは、都市計画委員会 (City Planning Commission) とその上部機関である市政監理委員会 (Board of Supervisor) である。

しかしながら、都市行政研究の蓄積が明らかにしてきたように、大都市の行政計画の策定過程では、実質的に民主的な手続きよりも、有力なアクターが強大な影響力を行使してこれに介入する局面が目立った。そして、ここにいう有力なアクターとは、ほとんどの場合、市政の中核と結びついた民間企業群であった。このような傾向は、1950年代から60年代に1つのピークにあったように思

われる。サンフランシスコとて、例外ではない。

この時代、サンフランシスコで都市再開発の最有力のアクターは、先にあげた湾岸地域協議会であった。さらに、1956年に湾岸地域協議会から派生する形で編成され、産業界の代表として都市再開発に影響力を行使する組織が存在した。それが、ブライズ・ゼラーバック会議(Blyth-Zellerbach Committee、以下、B-Z 会議)である<sup>2)</sup>。ブライズ(Charles Blyth)とは、新興ヒューレットパッカード社の取締役、スタンフォード研究所の理事などの要職を歴任した人物であり、ゼラーバック(J.D.Zellerbach)は、パルプ・製紙業界の大立者であった。

B-Z 会議のさしあたっての関心は、都心の東部に広がる製品卸売市場の再開発であった。既に述べたように、当時のサンフランシスコは黄金の60年代に向けてさらなる成長の足場を探りつつあったが、他方で都心部のオフィス用地不足という隘路に陥っていたのである。この閉塞状況を打開するべく、都心に隣接する地区の再開発に関心が向けられたわけである。

他方、B-Z 会議には、委員会の内外で早くから意識されていた難点があった。それは、この会議の持つ密室的性質である。B-Z 会議はあくまで私企業を会員とする利益団体あるいは圧力団体であり、その最終的な目標は、産業利益の観点から望まれる計画の策定である。サンフランシスコ市の都市計画策定の表舞台は、都市計画委員会であるが、その舞台の運営者である行政機関に隠然たる圧力を加えるだけでは、都市計画行政と公式に接続したことにはならない。それは、産業利益の代表によるロビー活動でしかないのである。仮にB-Z 会議が自らの影響力の行使を公共利益の追求のためと主張しても、そこにおける「公共」含意の狭隘さへの疑念を拭うことは難しい。アメリカの大都市行政は、集団や企業の利益追求があからさまに行なわれる政治過程の見本であると同時に、各集団の過度の利益追求を抑止し、集団間の均衡を保つための制度改革にも腐心してきた。公聴会や閲覧などの市民参加手続きが、必ずしも十分ではな

2) この非公式の会議が発足する直接の契機となったのは、ニューヨーク市を本拠とする大手不動産開発業者(Wabb and Knapp)のサンフランシスコへの本格的進出の動きであった。Chester Hartman, *City for Sale: The Transformation of San Francisco Rev. ed.*, University of California Press, 2002, pp.9-10.

いにせよ整備されたアメリカの大都市においては、計画策定過程における応答と説明は必須の要件である。都市計画策定過程における不透明な圧力の行使は、これが公聴会などの場で追及されると、計画策定そのものを停滞させる原因にもなりかねないのである。したがって、自らの所属集団の利益を追求するロビー活動を展開するにしても、少なくともその不透明性の印象を希釈するための装置が必要になる。かような事情から、B-Z会議は、新しい装置の立ち上げへと向かうのである。

新しい装置とは、1959年にB-Z会議を母体として創られたサンフランシスコ計画・都市改造協会（San Francisco Planning and Urban Renewal Association、以下、計画・都市改造協会）である。‘新しい’とはいっても、その内実は母体のB-Z会議、さらには湾岸地域協議会の息のかかったものと言わざるを得ない。すなわち、B-Z会議は、計画・都市改造協会発足後の数年間にわたる年間3万ドルの寄付を確約し、また協会発足当初の年間予算の半分は、B-Z会議から資金援助されたものである。ちなみに発足後20年以上を経た1982年度には、11万8,000ドルの資金援助が行なわれている。

資金面のみならず、人事面においても、関係は密であった。計画・都市改造協会の理事長は、湾岸地域協議会理事J・サリヴァン（Jerd Sullivan）が務めている。ちなみに、サリヴァンは銀行、不動産会社、ホテル業の経営者である。また、1960年から61年の理事長には、B-Z会議及びサンフランシスコ商業会議所（Chamber of Commerce）理事を歴任したJ・メリル（John Merrill）が就いた。メリルは、アーサー・D・リトル・カンパニーやパシフィック電信電話の取締役も歴任している。また、初代の執行役員には、湾岸地域協議会の理事であるJ・ハーテン（John Hirten）が着任した<sup>3)</sup>。湾岸地域協議会 B-Z会議 計画・都市改造協会の資金的・人的結びつきの強さが推察されよう。

#### (4) 再開発公社

だが、サンフランシスコにおける再開発圧力の発生源は、不動産資本・観光資本や金融資本といったお馴染みの再開発アクターばかりではない。実のところ

3) *Ibid.*, p.11

る、サンフランシスコ都市再開発公社 (San Francisco Redevelopment Agency, 以下、再開発公社) が、既存コミュニティの再開発計画の策定過程で、民間再開発資本の利害を相当程度代弁してきた。1948年8月にカリフォルニア州コミュニティ再開発法 (California Community Redevelopment Law) に基づいて創設された再開発公社は、その存在の法的根拠においても、また職員の意識においても、市政府内の他の行政機関とは一線を画する。一言でいうと、都市間競争に有利な条件を整備するための大規模再開発に特化した指向性を有しており、また明確に再開発組織として自己規定しているのである<sup>4)</sup>。

この再開発公社が、幾度にもわたり、サンフランシスコの民間資本誘導型の大規模再開発の計画策定と権威付けの役割を果たしてきたのである。再開発公社が関わる再開発プロジェクトは、社会インフラ整備の側面も有しており、単に‘民間資本のための再開発の先鞭をつける’ということ以上の、公的な意義を付与されたものと思われる。再開発公社の作成する再開発案は、最終的には市政監理委員会の議決を経なければならないが、これを経ると、再開発対象地域において土地収用を行う権限を付与される。そのため、再開発公社が、再開発対象地域の住民の生活を根底から破壊する計画を作成してきたことも確かである。

#### 4. 2 YBC 開発計画と居住権運動

##### (1) サウス・オブ・マーケット再開発の始動

1950年代から再開発アクターの眼中にあったサウス・オブ・マーケットに本格的に焦点が当てられるのは、1961年になってからであった。この年に、再開発公社は、サウス・オブ・マーケットを対象とする都市改造事業に向けた調

4) このような傾向は、筆者の再開発公社職員へのインタビューからも確認されたことである。再開発公社が主導する再開発計画は、商業開発的な指向が強く (business-oriented redevelopment), 社会経済的開発の指向性をもった再開発は非常に少ないのである。これは、たとえば、低所得層向けのアフォーダブル住宅供給を主眼とする再開発計画の少なさに見られる。もっとも再開発公社に言わせると、かかる計画は、自らのミッションの埒外のものであって、本来アフォーダブル住宅政策に責任を持つ然るべき行政機関が担うべきものということになる。



査・計画立案作業のための補助金を連邦政府に申請した。これに対して、住宅融資公社 (Housing and Home Finance Agency) から60万ドルの補助金が拠出されている。

再開発公社は、サウス・オブ・マーケット再開発の最前線に立つべく自ら民間の都市開発コンサルタントを起用し、両者にサンフランシスコ財界を加えた再開発コミュニティが、調査・計画立案作業の中心となっていく。ここで発生した大きな問題は、再開発公社と都市計画委員会との軋轢、否、前者による後者の軽視であった。サンフランシスコほどの大都市ともなれば、都市再開発の行政過程では幾次にもわたる手続きが求められ、そこには行政機関や利害関係者、一般市民を含む多くのアクターが参加する。フォーマルな行政手続きはいうに及ばず、行政機関と私人、あるいは行政機関相互のインフォーマルなやり取りも当然に存在する。特に都市計画委員会は、州法の授權により、プロジェクトの対象区域を決定し、予備案を作成する権限を持つ。また、計画案を裁可する権限も有している。つまり、この委員会は都市計画の全過程に深く関わる合議体であり、大規模な再開発計画の成否を大きく左右するはずのものである。

それにも拘わらず、都市計画委員会は、再開発公社が第1次再開発計画案を書き上げて許可を申請した際に、初めて計画案の内容に触れたとされる<sup>5)</sup>。先にも述べたように、再開発公社はカリフォルニア州法の授權により創設された公社であり、サンフランシスコ市の他の行政機関とは一線を画する。加えて、再開発公社は明瞭に「都市再開発を促進するための機関」として自己規定しており、都市計画委員会の本格的な介入を忌避したものと思われる。

さて、再開発公社は第1次計画案を数次にわたって修正した後、1964年に再開発の枠組みをほぼ完成させ、都市計画委員会に計画の認可を求めた。もはやこの時点に至っては、都市計画委員会は再開発公社に対抗する十分な術も意思も持たず、満場一致でこれを認めるに至る。市議会に相当する市政監理委員会も、多数決(賛成9:反対2)を経て計画案を承認した。同年、再開発公社は都市改造事業(Urban Renewal)のための補助金の継続を住宅融資公社に申請し、

5) Hartman, *op. cit.*, p.45.

1,960万ドルの連邦補助金を獲得したのである<sup>6)</sup>。

そして1966年、YBC 開発計画が連邦政府によって承認され、住宅都市開発省 (U.S. Department of Housing and Urban Development) からの融資と補助金が認められた。こうして再開発公社は、連邦政府からの資金によって、再開発予定地の選定、当該地の土地・不動産の買収、再開発デザインの作成、ディベロッパーの選定などに着手したのである。再開発の焦点となったのは、セントラル番地と呼ばれる21エーカーの街区であった。再開発公社の計画案では、この街区とさらにそれを取り囲む66エーカーの土地に、35万平方フィートの地下展示会場とその地上の4,000台収容の駐車場、1万4,000人収容の競技場、800室のホテル、2,200席の劇場、イタリア文化・貿易センター、空港連絡バス発着場、4棟のオフィスビル、店舗街、レストラン街などが建設されることとなっていた。これらの一連の施設群の総称が、Yerba Buena Center<sup>7)</sup>である。

## (2) サウス・オブ・マーケット地誌

サウス・オブ・マーケットは、都市改造の対象となる1960年代以前から、独自の歴史を重ねてきた。YBC 開発予定地には、当時、3,000を超える世帯が生活を営んでいた。開発計画の遂行のためには、これらの世帯の移住が避けられない。では、サウス・オブ・マーケット地区とは、どのような場所であったのか。このことを考えるには、サンフランシスコの歴史との照合が必要である。

サンフランシスコは全米の多くの大都市と同様、南北戦争後から19世紀末にかけて、急速な人口増加を経験する。合衆国の人口は、1860年から1900年にかけて倍増し、この間人口8千人以上の都市に住む人口は、合衆国総人口の6分の1から3分の1に急伸している。1900年には国民の2割が人口10万人以上の都市に居住し、その半数が人口100万人以上の大都市に居住するに至った<sup>8)</sup>。

この時代、サンフランシスコの産業の特徴は、小規模な労働集約型の工業が

---

6) *Ibid.*, pp.46-47.

7) Yerba Buena とは、ハーブを意味するスペイン語であり、1847年にサンフランシスコと名を改めたかつてのスペイン植民地の名称である。

8) 有賀貞・志邨晃佑・平野孝「産業社会発展期のアメリカ」、有賀貞・木下尚一・志邨晃佑・平野孝編『世界歴史大系 アメリカ史2 1877年-1992年』、山川出版社、1993年、35頁

発展したことである。そして、サンフランシスコのなかにあつて、労働集約型産業を支えた人々の労働と生活の場がサウス・オブ・マーケットであった。

ここで、サウス・オブ・マーケットの「地誌」を簡単に振り返ろう。スペインの植民地からカリフォルニア州領に組み込まれて以来、サウス・オブ・マーケットは単身の労働者、短期滞在の渡り労働者 (transients and hoboes), そして移民の街であった。作家ジャック・ロンドンがこの地に生をうけた頃、サウス・オブ・マーケットはサウス・オブ・スロットと呼ばれていた。ロンドンは、小説 *South of the Slot* で、当時の様子を描写している。

「かつてサンフランシスコは、(中略)ケーブルカーの線路で二分されていた。ノース・オブ・スロットには劇場、ホテル、ショッピング街、銀行、そして謹厳で堅気の銀行が並んでいた。サウス・オブ・スロットには工場、貧民窟、洗濯屋、機械工場、ボイラー工場、そして労働者階級の住居が広がっていた。」<sup>9)</sup>

次に、1965年9月に地元紙サンフランシスコ・クロニクルに掲載されたインタビュー記事(「大混乱のサウス・オブ・マーケット 流言と再開発公社」)を紹介しよう。これは、塗装業を引退しかの地で隠居生活をおくる一住民へのインタビューであるが、見出しからも推量できるように、再開発公社によるサウス・オブ・マーケット再開発に対する不安感と不信感を引き出したものだ。

「幾年にもわたり、ウィリアム・コルヴィンは、サード・ストリート187番地のアルバニー・ホテルの409号室を居室としてきた。アルバニー・ホテルは、昨年、経営者のジェームス・W・ウォーカーが1万5,000ドルを投じて、防火用スプリンクラー装置を導入したばかりである。部屋は清潔で、気取らない安らぎがある。

コルヴィンは言う。『たいていの人たちは分かっちゃいないんだ。ただどー言いわせて欲しい。ここでは、自由を謳歌することができる。皆、たくさん友人がいるし、俺たちにとってはずっと我が家だったんだ。ここで、俺たちは人生を謳歌することができる。病で伏せれば、空腹でやりきれなくなれば、隣人が助けてくれる。こんなにいい隣人は、世界中のどこにもいないよ。俺たちは、よき市民なんだ。ただどー一番大切なことは、ここに

9) Jack London, *South of the Slot*, in *Jack London Short Stories*, ed. Earle Labor, Robert C. Leitz, I. Milo Shepard, Macmillan, 1990, p.417.

は何か精神的なものがあるということだ。それは金では買えないものだ。ここには、政府が注ぎ込む金では購えない何ものかがある。そのままにしておいて欲しいんだ。俺たちはここに残りたい。政府の機関の命令なんて御免だ。』( *San Francisco Examiner* , 1965年9月15日付け)

### (3) サウス・オブ・マーケットへの再開発アクターの視線

YBCの計画立案においては、再開発公社のみならず、計画・都市改造協会のような再開発アクターも活発に活動した。協会は、1966年に *Prologue for Action* と題する冊子を発行している。これは、都市計画委員会と市政監理委員会がYBC計画案を承認した時期に出されたものであり、再開発公社とともにサウス・オブ・マーケット再開発に邁進しようとする協会の基本的な姿勢を表したものであろう。そして冊子には、以下のような注目すべき文言が含まれていた。

「サンフランシスコが新しい‘クリーンな’産業と企業をめぐって他の都市と競争するのであれば、その住民も標準的ワスプの性質へと近づくことになる。オートメーションが進めば、非熟練労働の需要は減少する。経済的にも社会的にも、住民は、中の下所得階層から高の下所得階層へと変動しよう。(中略)

人口構成の選択は非民主主義的かもしれない。しかし、人口構成に影響を与えることは合法的であり、都市の健康にとって望ましくもある。経済水準、社会の形態、年齢水準、その他の諸要素がうまく均衡しているにせよ、さらにその変化も継続せねばならない。これら諸要素には、多くの方途——たとえば住宅、学校および職業機会の質の変化——を通じて、影響を与えていかなければならない。」<sup>10)</sup>

この文章の後半は、特に最後の部分だけを読むと、都市計画の文脈からその問題性に気づくことさえ困難である。しかし、前半部分と併せて読むと、そこに伏在する思想から、いわゆるスラム・クリアランスの発生を予感させるものとなる。そして、この文章はYBC計画の策定と実行を主導する再開発法人の都市政策と見事に合致する。次項でみるように、再開発公社は、サウス・オブ・

10) Hartman, *op. cit.*, p.65.

マーケットの住民を開発予定地区から立ち退かせることに腐心する一方、彼らが新たに生活を営むためのアフォードブル住宅の築造については、これをほぼ関心の埒外に置いていたのである。

#### 4.3 居住権運動

##### (1) 居住用ホテルに残った住民たち

1949年連邦住宅法の規定(Chap 338 Sec .105)によれば、地方政府の再開発行政機関 サンフランシスコにおいては再開発公社がこれに該当するは、再開発地区に居住し立ち退きを求められる世帯に対して、当該世帯が負担可能な賃料もしくは価格の範囲内の、人が居住するに相応しい、安全かつ清潔な住居(decent, safe, sanitary dwellings)を提供しなければならない。

しかし、再開発公社は、YBCの予定地からの立ち退きを迫られる世帯に対して、連邦法の求める措置の履行を怠ってきた。立ち退きを迫られる世帯は、単身世帯約3,000と家族世帯280であったが、1966年当初に立ち退きへの補償として供給された住宅は、僅かに176戸であった。しかも、これらの住居はサンフランシスコ公共住宅局(San Francisco Housing Authority)が高齢者向けに建造していたものであった<sup>11)</sup>。

サウス・オブ・マーケットの住民は決して裕福な人々ではなく、その大多数が単身でかつ高齢若しくは障害を持つ人々であった。多くの場合、彼らの住居は、中長期の滞在に最低限必要な家具が備えられた居住用ホテル(residential ho-

11) 再開発計画の実行により立ち退きを求められる住民に対する住宅供給の不十分さは、YBCに限ったことではなかった。たとえば、YBCに先行する大規模再開発事業の対象地区としては、Western Addition A 2 Project や Bay View-Hunters Point 等々がある。都市計画局の報告書によると、これらを含む大小の再開発事業で約6,000戸の住居が取り壊され、これに対し再開発地域内に公的補助によって建設された中低所得層向けの住居は662戸であった。San Francisco Department of City Planning, *Issues in Housing, Housing Report*, 1969, p.26.

12) 先に見たクロニクル紙のインタビューに登場したコルヴィンの住居も、このタイプのものである。居住用ホテルは、中長期の滞在を前提とする宿泊・居住施設であり、宿泊料も通常のアパートメントの賃料と比較して格安なのである。居住用ホテルの利用形態は、単身での利用が大半であり、これをSRO(single room occupancy)という。

tel)であった<sup>12)</sup>。当時、こうした住居は、サウス・オブ・マーケットを除いてほとんど見当たらなかったようである。再開発公社の外部委託調査によると、YBC 開発対象地域の単身世帯の37パーセントは、家賃の月額が30ドル以下であり、同じく79パーセントが40ドル以下であった<sup>13)</sup>。

これらの世帯は、市場で住宅を調達する経済力を有していない。したがって、開発対象地域の住民に対する補償措置を内包するまっとうな都市計画論からすれば、YBC 開発計画を実施するためには、立ち退き世帯への政府の住宅支援策が必要不可欠である。

サウス・オブ・マーケットの YBC 開発予定地の住民の立ち退きは、公式には1967年に開始され、その件数は68年から69年にかけて上昇していく。69年中盤には、再開発公社が取得した用地は、事業対象地域の44パーセントにも達していた。すべての居住者の立ち退きが完了した居住用ホテルは打ち壊され、居住者の残留するホテルは、再開発公社が自らその運営に乗り出し、残留する住民にじりじりと退出圧力を加えていった。その様子的一端を、ハートマンの叙述から引こう。

「再開発公社のやり方は、市の他の機関のホテル修復の懈怠や法令によるサービス履行義務への違反とも相俟って、サウス・オブ・マーケットの衰退に目に見えて拍車をかけた。世論の批判を避けようとする意図もあって、再開発公社は住民立ち退きと打ち壊しの期日が到来するまでホテル管理を外注した。古くからの住民の生活に潤いを与え、重要な役割を果たしてきたかつてのホテル従業員は解雇され、代わりに配置されたのは、配慮を欠いた上に無能なフロント係や修繕要員であった。ホテルに居座る住民を早く追い立てようとする再開発法人のやり方が大いに功を奏し、ホテルの状態とサービスは急速に悪化していった。暖房と温水は「ボイラーに問題がある」との理由で閉栓された。ロビーのドアは閉ざされ、住民は本人照会をしなければなかに入れなかった。電話線は不通となり、給仕は廃止された。ホールのトイレは施錠され、ロビーにあった安楽椅子は硬いベンチやキャンプ用椅子に取り替えられた。手紙やメッセージは紛失し、がらくたは放置された。フロント係や警備員は酒を飲み、仕事でも寝ている体たらくであった。彼らは横柄な態度をと

13) E.M. Schaffran and Company, *Relocation Survey Report, South of Market Redevelopment Project*, December 1963 and July 1965, appendix, Table 7.

り、住民に暴力を振るうこともあった。」<sup>14)</sup>

このような状況にあったにもかかわらず、住民は、慣れ親しんできたサウス・オブ・マーケットの外に新しい居を置くことには消極的であった。その1つの大きな理由は、家賃負担能力の限度という経済的なものである。当時この地区の単身世帯で月額40ドル以上の家賃負担能力を持つものは3分の2であり、同じく60ドル以上の家賃負担能力を持つものは半数以下であった。他方、60ドル以下で借りることのできる住居は、サンフランシスコの住宅市場では稀である<sup>15)</sup>。また、サウス・オブ・マーケットの住民のなかには、月の収入が200ドル前後という人が多く、家賃が少しでも上昇すれば、食料、医療、交通手段及びその他の生活に必須の支出を削減せざるを得ない。つまり、多くのサウス・オブ・マーケットの住民にとり、住み慣れた近隣住区と居住用ホテルを離れるということは、住居という生活の基盤を失うに等しいことであった。

住民にとり経済的理由と同様に深刻な問題は、住み慣れた地からの移転が、自身の拠り所としてあった人間関係からの離脱を意味するということだ。この事情は、サウス・オブ・マーケットに留まる約1,900名の人々に材を取った地元紙の次の記事からも読み取れる。

「これらの人々には、サウス・オブ・マーケットで生きることがいっそう困難になりつつあることが身に沁みている。人々が馴染んできた食品雑貨店や酒場は、店をたたんでしまった。衣類を持ち込んだクリーニング屋も廃業し、店先には板が打ち付けられている。隣の小さなホテルは、再開発会社のフェンスの向こうで土色にくすんでいる。

もはや、2年前 本格的な打ち壊しが始まる前である の見る影もない。

状況は、ヤーバ・ブエナ・センター側に有利に傾いている。当地に残る人々は、この事態を恐れ、狼狽し、怒りを募らせている。彼らはこの地を離れたくないのだ。( *San Francisco Progress*, 1969年11月19日付け )

14) Hartman, *op. cit.*, p.67.

15) *Ibid.*

## (2) 居住権運動

YBC 開発によって住居からの立ち退き、さらには自らの生活の基盤であるコミュニティからの離脱さえ余儀なくされた住民たちは、しかし、やがて自ら開発と闘うための組織化を始める。再開発に異議を唱える賃借人と不動産所有者によって1969年に結成された組織 (Tenants and Owners in Opposition to Redevelopment, 以下 TOOR) がその代表的なものである。こうした動向、あるいはそれを支える運動が、やがていくつかのコミュニティ開発法人の誕生へと繋がっていく経緯がある<sup>16)</sup>。

TOOR は、立ち退きの危機に直面した住民たちが自ら組織した、いわば草の根の組織として出発した。議長と副議長を投票で選出し、G・ウルフ (George Wolf) が初代の議長に就く。ウルフは当時80歳の高齢であったが、その経歴は、労働運動で鳴らした者のそれであった。彼は、アラスカ運河労働者組合サンフランシスコ支部の初代委員長をつとめた人物だったのだ。

TOOR は厳密な意味での法律上の団体ではなく、いわば社会学的な意味での運動体あるいは任意団体であった。したがって、会員制ではなく、その意味で緩やかな組織であったと思われる。しかし、日々の活動の内容は、コミュニティの紐帯の維持を意識した、継続的なものであった。そのための仕掛けとして実施されことは、居住用ホテルの住民に彼らの権利 (居住の権利) を認識させるためのリーフレット・ちらしの定期配布、再開発公社や市政監理委員会に係る公聴会への出席、デモの開催、月例情報交換集会の開催、健康相談への仲介、金曜日夜の無料試写会の開催などである。情報交換集会には、毎回60名から80名の出席者があったという。これらは、いわばコミュニティ保全活動の基本とすることができるだろう。

TOOR の活動目標は、サウス・オブ・マーケットの住民への、アフォーダブルな住居の確保であった。しかも、単に家賃がアフォーダブルであれば済むわ

16) この時代にルーツを持つコミュニティ開発法人のなかには、再開発対象地域の住民の立ち退きへの反対 (アドボカシー機能)、そして立ち退きを余儀なくされた住民が従前の廉価な家賃水準で暮らすためのアフォーダブル住宅の供給を、自らの重要なミッションとするものが多い。



けではなく、人らしく生活できる水準の物件でなくてはならない。さらに転居先も、サウス・オブ・マーケットの域外ではなく、この住み慣れた近隣住区のなかに確保されるべきものである。TOORの活動スローガン「我々は出て行かないぞ」(“We Won't Move”)は、この事情を表すものだ。つまり、YBC開発計画の実施に伴う立ち退きを受容するにしても、サウス・オブ・マーケットを離れることはできない。自分たちの住み慣れたサウス・オブ・マーケットの域内に、人間らしく暮らせるだけの転居先が確保されねばならない、ということである。

こうした観点から、ウルフらは1969年11月5日、連邦地方裁判所(Federal District Court)にYBC建設の差止命令請求訴訟を提起する。一連の裁判過程では、近隣住区法律支援財団(San Francisco Neighborhood Legal Assistance Foundation)から派遣された弁護士たちが実務を切り盛りすることになった。

これ以降の複雑な裁判過程を本稿で詳細に論じることはできないが、この過程で節目となった出来事に絞って、簡単に記述しておく<sup>17)</sup>。

上記のTOORの提訴を受け、連邦地方裁判所は1970年4月30日、再開発公社に対してYBCに関わる一切の工事の差止を命じ、立ち退きを求められる人々に対する住居を確保するべく計画の修正を求めた。しかし、再開発公社はこの差止命令に即座には従わず、紛争の決着は先延ばしとなる。これに対して、ウェイゲル判事(Stanley F. Weigel)は、「再開発公社が1973年11月9日を期限として、既に計画されているものとは別途に、低家賃の新規もしくは修復済みの住居を1,500戸から1,800戸築造する」などの内容を含む司法上の和解案を起こし、両当事者に提示した<sup>18)</sup>。この和解案は、再開発公社側に求められる住

17) 以下の経緯は、Hartman, *op. cit.*, Chap. 5, pp.76-102に詳しい。

18) 和解案には、他にも「低家賃の新規もしくは修復済みの住居が整備されるまで、再開発公社は立ち退きを余儀なくされる世帯が負担可能な、人が居住するに相応しい、安全かつ清潔な住居を提供するものとする」「新たな住居の整備が完了するまでは、再開発公社は15万ドルを投じてセントラル番地外の4つのホテルを保存し、これを代替居住施設として提供するものとする」、さらには「再開発公社は、上記の4つのホテルのうちの1つで賃料無料のオフィスをTOORに提供し、さらにTOORの会合を認めるものとする」等々の内容が含まれた。

居物件数で TOOR の意向と乖離があり<sup>19)</sup>、完全な勝利とはいえないまでも、大きな意義のあるものであったと思われる。また、再開発公社にとっては、手痛い教訓となるべきものであった。そして再開発公社は、1970年11月に和解案を受け入れるに至ったのである。

だが、再開発公社が実際に提供した住居は、1972年8月時点で僅か11戸に過ぎなかった。再開発公社は、移転先住居の提供という義務を不履行のまま引き延ばし、これに堪えきれなくなった住民のサウス・オブ・マーケットからの流出を期待していたふしがある。住民が流出してその数が減少すれば、彼らに対して提供すべき住居件数も削減されるからである。実際、YBC 計画が連邦政府に承認された時期に約4,000名を数えたサウス・オブ・マーケットの人口は、1970年後半には約1,300名に、1972年後半には約700名に激減していたのである。

### (3) TOOR から TODCO へ

しかし、YBC 再開発における再開発公社の発言力は、公社の意思決定に強い影響力を及ぼしてきたハーマン長官 (Justin Herman) の突然の死去を境にして、急速に翳りを見せ始める。サンフランシスコ市政府内部でも、YBC に関わる再開発公社の対応への疑問が公然と語られるようになり、ついに再開発公社は1973年5月15日、和解案を基礎とする合意文書に署名するに至った。

合意の主要な内容は、上記和解案に示された住居の築造に加え、サウス・オブ・マーケットに400世帯のアフォーダブル住宅を建設すること、このアフォーダブル住宅建設の資金はホテル税から調達されること、であった。

TOOR に関してさらに注目すべき動向がある。それは、この任意団体が1971年に、非営利住宅開発法人 (non-profit housing development corporation) たる Tenants and Owners Development Corporation (TODCO) へと改組発展したことである。TODCO は YBC 開発地区内に、上述の約400世帯のアフォーダブル住宅を運営する団体として法人格を取得したのである。さらに TODCO は、当該アフォーダブル住宅の所有管理はいうに及ばず、その建築事業者の選定、建築デ

19) TOOR の認識は、最低4,000戸の住居が必要であるとするものであった。

ザインの決定，建築に係る融資や補助金のプログラム作成，建築過程における監督等々，運営の全般に関わることとなった。

再開発公社の再開発政策に抗議して任意団体として出発した TOOR であったが，再開発に伴うアフォーダブル住宅の確保という争点を明確にして，より包括的な機能を有する法人へと自己を昇華させたことになる。

アフォーダブル住宅を争点とする法人設立，さらに当該法人が担う機能の拡大という論点は，しかし TOOR と TODCO の例に限定されるものではない。