

# 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<sup>(6)</sup>

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（370号）
- 第5章 サンフランシスコの住宅政策とコミュニティ開発法人（本号）
- 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5章 サンフランシスコの住宅政策とコミュニティ開発法人

#### 5.1 住宅アドボカシー運動史

##### (1) I ホテル事件

前章でみた TODCO とその前身たる TOOR は、再開発公社や財界が推進するサウス・オブ・マーケット再開発への抵抗の砦として形成されていったものである。この再開発計画は、同時代のサンフランシスコでは最大級の計画であり、その開発圧力も強大であった。

だが、再開発は、大規模なものばかりではない。むしろ、1つの区画を対象とするものや、単独の建物の取り壊しを対象にするものが多いのだ。そうした小規模再開発のなかにも、それが有する社会的含意や機微のゆえに、大きな波紋を起こすものがある。そして、地域社会に影響を及ぼす再開発のいくつかは、

図らずも、サンフランシスコの地でコミュニティ開発法人が生まれ育つ土壌を提供したのである。その代表的なものが、1977年8月に勃発したIホテル( International Hotel ) 事件である。

I ホテルは、チャイナタウンと金融地区の境界に立地する、150室を擁するホテルであった。その特徴は、中国系及びフィリピン系の老人たちを常宿者とする居住用ホテルであったことだ。既に1960年代には、I ホテルを取り壊して駐車施設にしようとする計画も浮上していたが、周辺住民を巻き込んだ根強い反対運動によって頓挫していた。業を煮やしたオーナーは、I ホテルを香港系ディベロッパー ( Four Seas Development Corporation ) に売却した。新オーナーも再開発に着手すべく居住者の立ち退きを進めようとしたのであるが、これに対しても近隣住民、住宅アドボカシーグループ、教会などの反対運動が起こった。この運動は、反対集会に5千人を動員するほど激しいものとなり、一旦は郡保安官が強制退去の執行を断念する事態に至った。これらのグループはさらに、市政監理委員会に対して政治的圧力を強め、市政監理委員会は130万ドルのコミュニティ開発基金を創設した。これは、住宅公社 ( Housing Authority ) がI ホテルを収用し、居住者に売却するための原資として創設されたものである。しかし、ディベロッパーの提訴を受けた連邦地方裁判所は、住宅公社によるかかる権限は認められないとの判断を示した。

この判決を経て、1977年8月に、I ホテル住民の強制立ち退きが強行された。これは、住民側の支援者約200名と警察官約400名が衝突する騒動となった。この衝突の後、住民支援者らは訴訟などを通じてI - ホテルの打ち壊しの阻止を図ったのであるが、約2年後にI - ホテルは完全に打ち壊されたのである。

当時のフェインスタイン市長 ( Dianne Feinstein ) は、I ホテル跡地の利用に関する調整と合意形成のために、市民諮問委員会 ( Citizens Advisory Committee ) を立ち上げた。ディベロッパー側は、当然のことながら、I ホテル跡地の再開発を商業用途で進めようとし、対して市民諮問委員会は最大限のアフォードブル住宅を築造するべきであると主張した。議論は平行線をたどるが、1984年7月に漸く協定案が発表されるに至る。協定の内容は、12階建ての居住棟を2

棟，居住・商業混合用途棟を1棟，商業用途専門棟を1棟築造する，月額225ドルから325ドルの1Kアパートを140室備える，当該家賃の有効期間は5年間とし，それ以降40年間にわたり家賃の上昇には限度を設け，当該期間経過後は規制のない市場価格並みとする，というものであった。しかし，ディベロッパー側がその内容への不満を露にし，協定案は実現しないまま2年後に効力を失う。

次に8階建てのビルを中心とする協定案が公表されたのは，1987年であった。これは，地下駐車場3階，小売・商業施設3階，及び高齢者向けアフォーダブル住宅126戸（家賃は先の協定案と同水準）を具えた協定案であった。しかし，当該協定案は，隣接地に9階建てオフィスビルを建造するという計画を含むものであり，これが都市計画委員会（Planning Commission）の認可を受けてはじめて実現するものであった。認可を受けるために，市はアフォーダブル住宅の供給に300万ドルの補助を行なうこと，建物をチャイナタウン地区のコミュニティ・リーダーたちと非営利の形態で共同運営することに合意したが，いずれの案も実現には到らなかった。

その後，I ホテル跡地は，再び他のディベロッパーに売却されている。それに伴い，新たな協定案が浮上しては消えていった。2002年時点で最も新しいものは，非常に大胆な案である。その概要は，地下3・5階にガレージを建設し，

地上部分に低所得の高齢者と障害者を対象とするアフォーダブル住宅を105戸築造する，住民のための集会室と庭園を併設する，セント・マリー学校区・教会区に8学年カテゴリーの私立校を新設する，フィリピン博物館・文化センターを建設する，というものである<sup>1)</sup>。このような大がかりな再開発計画が構想され得たのは，まがりなりにも，協定案の策定に市が直接関わってきたことに因るものと思われる。

## (2) 家賃統制をめぐる政治過程

I ホテルをめぐる紛争の過程，特に初期における一連の紛争過程は，サンフ

1) Chester Hartman, *City for Sale: The Transformation of San Francisco* Rev. ed., University of California Press, 2002, pp. 337-339.

ランシスコの住宅運動の歴史のなかでも特筆すべきものとされる。I ホテルをめぐる運動史は、開発規制を柱とするプロポジション (Propositions) の歴史でもある。なかでも、プロポジション R は、住民投票で否決されるものの、後の開発規制のあり方に少なからぬ影響を及ぼしたものと思われる。そこで、プロポジション R へと至る運動の流れを簡単に辿ってみよう。

I ホテルからの立ち退きが強行された1977年、この事件の再発を防止するべく、条例策定の動きがあった。条例案の主たる内容は、適切な移住先の住宅が確保される場合にのみ、居住用ホテルの取り壊しが許可されるというものである。翌78年には、取得後2年以内に売却された建物の売却益の大部分を課税対象とする“反投機税 (anti-speculation tax)”の条例化が目指された。キャピタルゲインを対象とする既存の税に、さらに税率の上乗せを目指したものである。これらの動向は、いずれもI ホテル事件に刺激を受けた住宅アドボカシーグループを起点としている。さらに、この運動は、1978年11月の住民投票でのプロポジション (プロポジション U) を発議するまでに拡大する。しかし、発議のための署名は大きな困難なく定足数に達しながら、実際の投票では賛成47対反対53という大差で否決された。

さらにプロポジション U の否決直後から、次期住民投票をにらんで、同プロポジションの運動を展開した住宅アドボカシーにカトリック系慈善団体 (Catholic Social Services) の活動家らも加わり、住居をめぐる環境を包括的に改善する条例の制定が目指された。中枢にあったのは、教会、近隣住区グループ、労働団体、同性愛者団体、女性地位向上団体などから参集した50名からなる運動体 (San Franciscans for Affordable Housing, SFAH) であった。SFAH は1979年1月から5月にかけて会合を重ね、プロポジションの草案を精緻化する。引き続き5月と6月には署名活動を展開し、住民発議へとこぎつけた<sup>2)</sup>。これが、プロポジション R として住民投票の対象となったのである。

この時期、プロポジション R に、思わぬ強力な追い風が吹いた。大不動産主サンジャコモ (Angelo Sangiacomo) が、自身の所有する約1,700戸のアパー

2) Hartman, *op. cit.*, p.341.

ト家賃の一律値上げ（25～65パーセント）を突如表明したのである。この家賃値上げは、同業者からも轟々たる非難をもって迎えられた。値上げの幅が不動産ビジネスの常識をあまりにも逸脱しており、また、プロポジションUによって顕在化した業界への反感を増幅することも明らかであった。家賃値上げ表明に対して、市政監理委員会は60日間の家賃値上げ差し止めを行い、さらにかかる賃借人の権利保障のための条例案を検討する特別委員会を立ち上げた。そしてこの事件は、サンジャコモの所有するアパートが白人中所得層を主たる借主としていたために、それまで住宅問題に格別の関心を示さなかった中所得層の注意を喚起することになったのである。皮肉なことに、プロポジションRそれ自体は、投機的不動産取引への規制から最も多くの恩恵を受ける低所得層の関心を十分に喚起できず、賛成41対反対59という大差で否決される。だが、その内容には、注目すべきものがある。

プロポジションRの主な内容は、家賃統制、「正当な理由」ある場合にのみ認められる立ち退き要求、賃貸物件から分譲物件への転換の総量規制（年間700戸）、住宅投機と取り壊しへの規制、主にホテル税基金、市債、コミュニティ開発包括補助金、市の余剰土地・建物を用いて、「コミュニティに基礎を置く住宅開発法人（community-based housing development corporations）」がアフォードブル住宅を供給する体制の構築、などであった<sup>3)</sup>。にみられる強力な賃借人保護策（その反面の不動産主に対する規制）も重要であるが、さらに注意を喚起したいのは、ここにいる住宅開発法人が今日のコミュニティ開発法人のプロトタイプであり、アフォードブル住宅の供給を主要な活動とするものであることは、容易に判断されよう。

当時の「コミュニティに基礎を置く住宅開発法人」は、今日の有力なコミュニティ開発法人と比較すると、おそらく組織形態も未完成であり、活動資金やマネジメントに少なからぬ困難を抱えていたと推測される。しかし、1970年代最終盤には、コミュニティ開発法人の第一世代がサンフランシスコにも登場し、一定の社会的意義を認められたことは重要である。さらに、指摘しておくべき

3) Hartman, *op. cit.*, p.342.

ことは、第一世代のコミュニティ開発法人が、必ずしもばらばらに孤立して存在していたわけではないということだ。たとえば1978年には、複数の法人が、広範な問題に共同で取り組むための包括的な団体を設立している（Council of Community Housing Organizations, CCHO）。CCHO が取り組む諸課題とは、ゾーニング変更過程への参加、サンフランシスコ市総合計画の「居住項目（residence element）」の修正過程への参加、商業地区の成長管理、コミュニティ開発包括補助金の増額、市長室特別住宅部が管轄するアフォーダブル住宅供給事業の改善、近隣住区単位の計画策定（neighborhood planning）の支援、住宅問題全般に関わるアドボカシーなどである<sup>4)</sup>。自らが基盤とする近隣住区はもとより、サンフランシスコの都市行政過程全般に広く関わり、都市計画過程と政策の内実に一定の影響力を維持しようとするものといっていよい<sup>5)</sup>。そして、これらの課題を指向するコミュニティ開発法人は、今日なお存在するのであり、その傾向は「近隣住区に根を持つ」法人においてより強いのである（これについては、次章以降で詳細に述べたい）。

## 5. 2 現代の住宅問題とコミュニティ開発法人

### (1) 近隣住区の持続性と居住の持続性

サンフランシスコにおける第一世代のコミュニティ開発法人は、住宅アドボカシーとしての性質を色濃く持ち、とりわけアフォーダブル住宅の維持・保全という問題を梃子に、都市計画過程の全般に関わろうとした。これは、サンフランシスコにおいて、居住用ホテルなどアフォーダブル住宅を提供してきた都市環境が、常にクリアランスの危機に曝されてきたからに他ならない。アフォーダブル住宅の存続に関わる都市政策の趨勢が、近隣住区やコミュニティの文化、景観、住民構成など、居住や生活の全ての側面に、決定的に関わるものであることが認識されていたのである。近隣住区やコミュニティに自らの存在の根拠

4) Hartman, *op. cit.*, pp.364-365.

5) 市長室特別住宅部を媒介しての、コミュニティ開発包括補助金のコミュニティ開発法人への交付については、本論考「3.3 コミュニティ開発包括補助金」を参照のこと。

があることを自覚する法人は、したがって居住の持続性の問題を回避することはできない。

それでは、今日のコミュニティ開発法人は、近隣住区の持続性／居住の持続性という観点からいかなる役割を果たしているのだろうか。本節では、現代のサンフランシスコの都市計画における、アフォーダブル住宅とコミュニティ開発法人の関わりについて考察する。まず、かかる考察の前提として、アフォーダブル住宅をめぐるサンフランシスコの現況を紹介しよう。

## (2) 住宅価格の高騰とその背景

サンフランシスコ<sup>6)</sup>は、約80万人の人口を擁する都市である。全米屈指の観光都市であると同時に、西海岸を代表する経済拠点の1つでもある。1980年代の全米レベルの景気後退期においても、その経済的活力は相対的に大きく、不況期を抜け出しニューエコノミーが喧伝された90年代以降は、IT産業や金融を牽引役として、さらなる成長を遂げた。また、全米有数規模のチャイナタウンを擁するなど、文化的多様性でも知られる。

住宅問題、特にアフォーダブル住宅の慢性的不足は、サンフランシスコを悩ます最大の問題といっていよう。ITや金融などの知識集約型産業の集積は、当然にそれらに従事する高所得のホワイトカラー層の存在を前提とする。サンフランシスコ経済がこれらの産業の成長から恩恵を受けるということは、当該産業に従事する人々の生活・居住空間がサンフランシスコに拓かれることを意味する。こうした高所得世帯の増加に伴って、2000年度には、全世帯の25パーセントが所得10万ドルを超えるほどに押し上げられている。しかしその一方で、13パーセントが1万5千ドル以下の所得となっており、所得面での二極化傾向がうかがえる<sup>7)</sup>。これに伴い、居住のために必要とされるコストも高騰した。特に、シリコンバレーを核とするIT革命で富を獲得した人々が大きな購買層を形成し、不動産価格が急騰したといわれる。これらの人々の購買の対象となるのは、主として高級コンドミニアムである。そのため、既に新しい住

6) ここにいうサンフランシスコとは、City and County of San Francisco である。

7) City and County of San Francisco Rent Board, *San Francisco Housing DataBook*, 2002, p.18.

宅建設地がほとんどなくなってしまったサンフランシスコでは、過去数十年間にわたって低所得層の人々にアフォードブルな住居を提供してきた居住用ホテルのコンドミニアムへの改築が、後を絶たないのである。

こうした事情もあり、今日のサンフランシスコは、全米都市中で住宅の中間価格帯が最も高い地域の1つとなっている。2001年1月から9月にかけての住宅価格中央値(Median Home Sales Price)は約42万ドルで、これは全米大都市圏中第2位の水準である。30万ドル以下の物件は、全体のわずか6%に過ぎない<sup>8)</sup>。全賃貸物件約16万8千戸のうち家賃統制の対象となっているもの(rent controlled)は71パーセントあるが<sup>9)</sup>、これらは全て1979年6月13日以前に建設されたものであり、それ以後に建設されたものは全て市場価格での取引対象となる物件である。これは、いわゆる家賃統制の効力に関わる問題である。

こうしたデータから推測されるように、今日、低所得層及び貧困層にとり、居住環境は厳しさを増している。低所得層から中所得層、富裕層までのあらゆる所得階層の並存がサンフランシスコの特徴であったが、いまや住宅価格の高騰はジェントリフィケーションを惹起し、住民の多様性にも深刻な影響を与えている。

住宅市場の加熱の影響を直接被るのが、テnderロインやチャイナタウンといった、居住用ホテルを多数抱えてきた貧困地区である。このうちチャイナタウンの住民の多くは、単身かつ高齢の中国系アメリカ人であり、同地区の世帯収入の中間値は、サンフランシスコ全体のその半分に満たない。住民の約90%が借家に居住し、うち60%以上が、長期にわたり居住用ホテルのシングルルームに独居している(single room occupancy, SRO)という調査もある<sup>10)</sup>。また、貧困であるがゆえに、1室に数世帯が生活する場合も稀ではなく、これが居住環境のさらなる低下をもたらしている。そして、このような劣悪な居住環境に置かれた人々が、居住用ホテルのコンドミニアムへの改築などにより、さらに

8) City and County of San Francisco Rent Board., p.3, 6.

9) City and County of San Francisco Rent Board., pp.55-56.

10) ハウジングアンドコミュニティ財団編『NPO教書』, 風土社, 1997年, 2, 67頁

条件の劣る居住環境に追いやられる危険と向き合わざるをえないのである。

### (3) 都市計画のなかの住宅問題

アフォーダブル住宅が危機的な状況にある，あるいは少なくともその兆しがあることが了解されたであろう。それでは，この問題は，現代の都市政策のなかにどのように位置づけられているのであろうか。都市計画を素材に考えてみたい。都市計画を素材に採るのは，それが当該政府の都市政策の体系的・公式的な表明だからである。アフォーダブル住宅が都市計画にいかなる位置を占めるかは，その今日的な意義，過去からの意義の変遷を考えるうえで，少なくとも示唆を与えてくれるであろう。

サンフランシスコの都市計画体系は，複雑である。体系の幹となるのは，総合計画（General Plan）であるが，さらにその下に地域計画（Area Plan）がある。地域計画は10の地域に分かれ，各地域に独自の計画がある。

さらにこれとは別に，行動計画（Citywide Action Plan）が存在する。行動計画は，一個の独立した計画というよりは，膨大な分量からなる総合計画の要点を噛み砕いて説き，その実現の下地づくりを図るものといってよいだろう。さらに行動計画の下では，2つの開発指針 Better Neighborhoods Program, Eastern Neighborhoods Program の策定が進められている。

もちろん，サンフランシスコの都市政策が上記の計画及びプログラムで完結するはずもなく，市の各機関・部局は，各々の管轄領域に関わる様々な計画を策定している。これらの計画群には，重複する部分も少なからずあり，よって市全体では膨大な量になる。こうした複雑性の所以は，各々の計画を規定する制度が，はじめから一個の明確な体系をもって組織的に形成されたのではなく，むしろ出所を異にする種々の制度が漸次発展し，やがて一個の体系へと組み上げられていった<sup>11)</sup>という，アメリカ大都市の都市計画にしばしば見られる事情を反映したものである。サンフランシスコにおいても，各種の計画，プログラムが多元的に並存しているのである。

11) 渡部俊一「都市計画の主体とシステム」，原田純孝・広渡清吾・吉田克己・戒能通厚・渡部俊一編『現代の都市法』，東京大学出版会，1993年，445頁

さて、総合計画は、州の指令と授權により、土地利用、住宅、住宅の保全等々7つの項目を計画に含めることとされている。総合計画は、これら項目に関わる全ての市の機関及び部局に対して指針を示すものとして位置づけられている。こうした項目を含んだ総合計画の核心の部分が、計画項目(Plan Elements)と呼ばれるものだ。これは、その名のとおり、総合計画の「要素」をなすと同時に、「原則」を記述したものといってよい。そのなかで、本論にとり最も重要なものが、住宅関連のそれ(Housing Element、以下、「住宅項目」)である。

「住宅項目」は、第Ⅰ部と第Ⅱ部に大別される。前者は、サンフランシスコの居住環境・住宅事情に関する現状分析であり、後者は、前者で示された課題を前提としつつ、政策目標(Objectives)とそれを実現するための実施手段(Implementations)を提示するものである。政策目標は12ほどあり、これら政策目標ごとに政策(Policies)と実施手段が記述される。第Ⅱ部の分量はA4版用紙換算で90頁近いものであるが、その内容は、ある明確な方向性に収斂するシンプルなものである。要点は、サンフランシスコ及びベイエリア(サンフランシスコ湾岸域の通称)での急速な経済発展に伴う住宅需要への対応、そして民間主体によるアフォーダブル住宅供給の環境をいかに整備するか、に集約されるのだ。このうち後者は、アフォーダブル住宅供給が、政府による直接住宅供給から、住宅信用保証の整備やゾーニング規制の緩和といった民間主体(非政府主体)に対するインセンティブの創出へと移行してきたこと(「住宅政策の間接化」)を裏づけるものである。

もう一点指摘すべきことは、「住宅項目」においては、アフォーダブル住宅に正の意義、積極的な意義が与えられていることである。すなわち、アフォーダブル住宅の整備が、さらなる経済発展の条件たる労働力を受け入れるために欠かせない労働政策・産業政策上の戦略としても位置づけられているのだ<sup>12)</sup>。このようなアフォーダブル住宅の像は、それが都市政策のなかで肯定

12) これは、湾岸域における経済開発に伴う住宅需要の増大にいかに対応するかという課題である。低所得層向け住宅供給政策にとどまらない、経済政策の一環たる住宅政策としての要素を色濃く有している。第Ⅱ部本文の次のような記述は、「住宅項目」の本質の一端をよく表すものである。

的に評価されているという点で、I ホテル事件などで居住用ホテルに植え付けられたような、不動産資本の障害としての像とは大きく異なる。また、I ホテル事件の時代の住宅アドボカシーが抱いたであろう像「自己責任観念が強く埋め込まれた社会における住宅弱者の最後の寄る辺」としてのアフォードブル住宅のあり方にも収斂しないものである。このような新しいアフォードブル住宅の像と、伝統的な像（「住宅弱者の最後の寄る辺」）が、「住宅項目」には並存している。

#### (4) 住宅政策におけるコミュニティ開発法人への期待

「住宅項目」の政策目標や、それを実現するための手段を、全て論評することはできない。そこで、重要な部分のみ抜粋し、どのような方向性が模索されているのかをいくつかの群に類型化する。それが、次頁に示した（表1）である。記述の選択にあたっての観点は、アフォードブル住宅供給に関していかなる具体的方策が目指されているか、アフォードブル住宅供給の政策過程にどのような主体の関与が目指されているか、である。

政策目標及び手段を一瞥すると、アフォードブル住宅供給の全過程において、民間非営利の主体が必須のものとして位置づけられていることが判明する。これは、民間非営利主体の合理的経営への期待、政府供給の非合理性への厳しい視角から生じたものである。民間非営利主体の参入を促すべく、用途規制に関する規制緩和や手続きの簡素化と促進、住宅関連補助金の整備などが進められようとしていることも、容易に理解されよう。

アフォードブル住宅供給の政策過程、とりわけ民間主体によるアフォードブル住宅供給事業に係る行政手続きの一環が、当該事業の実施主体によって担われるものとされていることに注目したい。たとえば、実施手段4.3や5.1、さらには5.3に見られるように、アフォードブル住宅の供給に不可欠と思われる建

「サンフランシスコは歴史的に雇用の中核として発展してきたがゆえに、全般的に雇用と住宅の不均衡は解消されず常に残ることとなるが、市は、将来の雇用増大と住宅供給を均衡させるべく努めなければならない。（中略）こうした目標を達成するために、サンフランシスコは新規に労働力を受け入れ、居住率を高め、同市にやってきたばかりの労働者の住宅取得機会を高めねばならないだろう。」City and County of San Francisco, *Housing Element*, 2004, p.208.

設地での対住民説明，意見聴取の手続きとして，アドボカシーグループ主催のコミュニティ集会や近隣ワークショップが想定されている。これは，民間団体であるアドボカシーグループが，行政手続きの実質化の一翼を担うべく期待されることを示唆している。

一般的に，アメリカの行政手続き，とりわけ都市計画決定のごときポリスパワーの要素の濃い手続きにおいては，公聴会が市民の意見陳述の第一の場として想定される。そこでは，住民の生活に影響を与え，財産権を制約する都市計画の策定を民主的にコントロールする工夫が追求されてきた。そうした行政過程の一端を民間団体が担うべく期待されていることは，やはり注目すべきことであろう。アフォーダブル住宅に関わる非政府主体が，その供給のみならず広く計画過程にも参加するだけの地歩を築き上げてきたことを，まずは確認しておきたい。

次に確認しておきたいのは，「実施手段」における非政府主体の類型である。先に見たように，「住宅項目」では，アフォーダブル住宅の新旧2つの像が並存している。産業・労働政策上の戦略的手段としてのアフォーダブル住宅と，住宅弱者の拠り所としてのアフォーダブル住宅である。この2つの像が並存するのにあわせて，政策に関わる非政府主体の像にも2つの類型があるように思われる。1つは，民間住宅ディベロッパーとしての像であり，1つは伝統的な住宅アドボカシーの要素を色濃く受け継いだものとしての像である。

(表1) 目標4 用地の利用可能性向上と容積増大を通じての低廉住宅築造支援

目標4 用地の利用可能性向上と容積増大を通じての低廉住宅築造支援	
政策4.2	実施手段4.2
現在では，10戸以上の住宅の築造を含む新規事業には，アフォーダブル住宅の併設（包含）が求められている。市のアフォーダブル住宅併設事業は，定期的に視察と点検を受け，事業者が公正な負担を負い，かつ新規の住宅建設を制約しないように図らねばならない。	・都市計画局は，10戸以上の住宅を含む全ての新規事業に対して，10もしくは17パーセントのアフォーダブル住宅の併設（包含）を求める。 ・市長室特別住宅部は，アフォーダブル住宅併設（包含）事業の運用を通じて，10戸以上の住宅を含む新規事業に併設（包含）されたアフォーダブル住宅の販売及び賃貸をすすめる。
政策4.3	実施手段4.3
サンフランシスコには，古くから居住用ホテルが比較的多く集積している。1995年のSROガイドライン（Single Room Occupancy Guidelines）とそれに続くプランニングコードの変更は，容積率，水廻り施設，駐車スペースの設置に影響を与え，今日では居住用ホテルの建設を制約している。1995年に	・SRO住宅開発の計画が特定の地区に提議される際に，市はアフォーダブル住宅のアドボカシーグループに，当該開発計画の進出先地区で計画の受け入れを決めるコミュニティ集会を開催するよう促す。 ・市は，新規SRO物件の施設や付随するサービスが将来に

完成したヤバ・ブエナ共同住宅は、小さくとも良質の住居を独居者に提供することが可能であることを示した。	亙り適切に維持され利用可能な状態に維持されるよう、不動産管理会社を認定し、管理責任を委ねる。
目標 5 市のアフォーダブル住宅事業の効果と効率の増進	
政策5.1	実施手段5.1
アフォーダブル住宅事業に対する都市計画局の審査及び認可を改善して、大幅な手続き遅延を縮減する。行政の執行及び地方政府、州政府の立法を通じて、公衆参加 (public participation) を損なうわずに、アフォーダブル住宅事業に関わる行政手続き及び認可を促進するものとする。	<p>・都市計画局は、公聴会のプロセスを統一化し、それ以外の意見聴取や意見表明が裁量によって追加的に行われることを回避する。</p> <p>・市は、アフォーダブル住宅のアドボカシーグループ及びアフォーダブル住宅事業のスポンサーに対して、アフォーダブル住宅事業に係る近隣ワークショップを開催するよう促すこととする。近隣ワークショップによって、当該アフォーダブルハウジング事業に関する理解とその受容を促すこととなるのである。</p>
政策5.2	実施手段5.2
非営利住宅法人がアフォーダブル住宅開発の効果的な手段であることは、明らかである。市は、非営利住宅法人の住宅開発能力を増進するために技術的支援及び財政的支援を継続し、さらに営利住宅法人が非営利住宅法人と同様に住宅開発を進めるよう促すものとする。	・市長室特別住宅部及びサンフランシスコ再開発公社は、非営利住宅法人に対する資金援助と技術的支援の提供を続け、営利住宅法人に対しても、同様の機会を利用するように促すものとする。
政策5.3	実施手段5.3
アフォーダブル住宅事業は、しばしば事業進出先のコミュニティの反対によって遅延し、あるいは撤退する。より広範な長期にわたる住宅戦略への支援のためには、アフォーダブル住宅という難問、そしてありうべき解決についての公衆の認識がさらに広まる必要がある。	・市の行政機関と住宅アドボカシーグループは共同して、コミュニティの範域を超えて、常設のアフォーダブルハウスの開発を近隣が受容することを支援する。
目標 6 既存のアフォーダブルハウスの維持	
政策6.1	実施手段6.1
連邦政府保証のモーゲージと連邦補助による賃貸補助を紹介して、連邦政府の補助金を受けた住宅開発事業が数多く行われてきた。これらの住宅開発事業の多くは20年を経過したため、住宅所有者はモーゲージを前払いして当該事業に基づく賃貸補助契約を解消するという選択肢をもつ。	<p>・市は、州レベル及び連邦レベルで、住宅補助の維持を訴える。市長室特別住宅部とサンフランシスコ再開発公社は、連邦住宅都市開発局 (Department of Housing and Urban Development) 提出の補助金が終了する事業を、連邦政府の諸機関と共同で継続する。</p> <p>・市は、連邦住宅都市開発局のモーゲージの早期終了によるアフォーダブル住宅の逸失を防ぐために、住民と非営利住宅法人（住民または非営利住宅法人）の所有・管理によって、‘逸失’の虞のある既存建築物を獲得する事業を創出する。</p>
目標 7 常設アフォーダブル住宅の財源の拡充	
政策7.1	実施手段7.1
連邦及び州の低所得層対象のタックスクレジットと連邦住宅都市開発局の多様な事業を含む既存の財政支援は、最大限維持される。既存の事業を維持し、新規の事業を創出するために、連邦及び州レベルでの広範なロービー活動を展開するべきである。都市間での協働、さらに州政府レベルでの取り組みで、さらに創造的な歳入源を開発する。再開発事業対象地域の租税収入の増分は、アフォーダブル住宅供給のために用いられるものとする。サンフランシスコ再開発公社は、増加した財源の50パーセントを、中低所得層向け住宅の建設若しくは更新に振り向ける。	<p>・市は、連邦及び州のアフォーダブル住宅向け融資の拡大を支持する。</p> <p>・サンフランシスコ再開発公社は、指定再開発対象地域に住宅建設を許可すること、及び市全体にアフォーダブル住宅開発のための融資を行なうことにより、常設のアフォーダブル住宅の建設を促進する。</p> <p>・市長室特別住宅部は、市の低中所得層向けのアフォーダブル賃貸物件・持ち家物件のストックを増加させ維持するための財源を提供し続ける。</p>
目標 12 広域行政と州の協働を通じての市のアフォーダブル住宅事業の強化	
政策12.1	実施手段12.1
ベイエリア自治体連合は、ベイエリアの雇用拡大計画と実際の労働供給拡大の差の50パーセントまでは、ベイエリア内で住宅を供給するという広域目標を立てている。2006年までにベイエリア内の雇用と住居の不均衡を50パーセントにまで縮小するためには、域内で約23万1千戸の住宅があらたに必要となる。	・州は、公共交通機関の中心拠点での混合用途のアフォーダブル住宅供給を条件として、広域での財産税の共同負担の割り当てを拡大し、アフォーダブル住宅供給のインセンティブを創出するべきである。

### 5.3 コミュニティ開発法人とアフォードブル住宅供給の実績

#### (1) 代表的なコミュニティ開発法人；創設の経緯

本節では、都市計画の文言を離れ、サンフランシスコのコミュニティ開発法人がアフォードブル住宅に関わる具体的なあり方を紹介する。以下で検討するアフォードブル住宅は、先に見た「住宅項目」の2つの像のうち、「労働・産業政策上の戦略としてのアフォードブル住宅」ではなく、伝統的なアフォードブル住宅である。つまり、アメリカの市民社会における相互扶助の精神を体現するものとしてのアフォードブル住宅である。よって分析対象となるコミュニティ開発法人は、先の類型対比に従えば、伝統的な住宅アドボカシーの要素を受け継いだものということになる。

ここでは、サンフランシスコの3つのコミュニティ開発法人の事例をとりあげる。CCDC (Chinatown Community Development Center)、BHNC (Bernal Heights Neighborhood Center)、TNDC (Tenderloin Neighborhood Development Corporation)である。

#### [事例1；CCDC]

サンフランシスコ市のチャイナタウン地区では長きにわたって居住環境が悪く、特に低所得層や高齢者の居住環境は常態的に危機に瀕してきた。このような課題に積極的に対応してきたのが、今やサンフランシスコを代表するコミュニティ開発法人となったCCDCである。

CCDCは、1998年1月に2つの法人(Chinatown Resource CenterとChinese Community Housing Corporation)が合併して現在の組織形態となった。後者はアフォードブル住宅供給を専門に行う法人として、1978年に前者によって設立されたものである(合併以前に既に2,200戸のアフォードブル住宅供給実績を誇っていた)。さらに遡れば、前者は主にチャイナタウンで交通、住宅、オープンスペース等の個別の問題に取り組んできた5つの既存法人がまとまってできたものである。なお後者は、Iホテル事件後の住宅アドボカシー運動でイニシアティブを発揮して名を馳せており(North of Market Planning Coalitionの結成と市に対するゾーニング修正案の提示など)、住宅アドボカシーからコミュ

ニティ開発法人への変遷の過程を体現するものである。

現在、CCDC は、27名からなる理事会（Board of Directors）、非常勤を含めて60名のスタッフを擁する一大組織である。やや古いデータであるが、2000年度の歳入は約467万ドルであり、その過半を家賃収入が占める。ただし、これは、その全額を管理下のアフォーダブル住宅の賃借料から得たのではなく、アフォーダブル住宅に対する官民の補助金を含めたものであると思われる。それ以外の項目には政府契約、各種財団からの助成金、多数の寄付者からの寄付金などが並ぶ。CCDC の活動領域は実に多様であるが、主要なものは住宅のプランニング及び新改築、不動産管理、対賃借人サービスの提供などである。

#### 〔事例 2；BHNC〕

BHNC は、1978年に創設されたコミュニティ開発法人である。現在、22名の職員と13名からなる理事会（Board Members）を擁する、サンフランシスコでは中堅規模のコミュニティ開発法人に成長している。BHNC の特徴は、1,000名を超える一般会員を擁していることである。会員資格は、バーナルハイツに住所を持つか、もしくはバーナルハイツで働いている者（to live or to work in Bernal Heights）、BHNC の管理運営する住宅を居所とする者（to be clients or tenants of BHNC houses）のいずれかの要件を充たしており、年会費を支払っている者である。会費には、数段階のカテゴリーがある。18歳以下の若者は1ドル、高齢者及び低所得者は5ドル、その他は15ドル、25ドル、50ドル、100ドル、250ドル、500ドル、1,000ドル、1,000ドル以上という内訳である。2006年度時点での会員総数は、1,012名である。特に、2006年度には200名の新規会員を獲得している。

例年5月に開催される会員総会（Community Congress）では、アフォーダブル住宅の管理などに関する問題の他、都市再開発問題やそれに対するBHNCの対案なども議題となり、約100名の会員が参加する。

#### 〔事例 3；TNDC〕

TNDC は、1981年に設立された比較的新しいCDC である。歴史こそ浅いものの、アフォーダブル住宅の供給実績などでは、既にサンフランシスコ有数の

コミュニティ開発法人として認知されている。2004年に筆者が聴き取り調査を行なった時点で、TNDCは、21棟、1,716部屋の集合住宅を所有管理し、約3,000人の賃借人に住居を提供している。さらに2007年までに、24棟、2,125部屋(居住者4,500名)の規模に拡充する予定とのことであった。

TNDCのアフォーダブル住宅供給実績に関しては、世紀をまたぐ期間での伸長が著しい。1994年には、TNDCが所有管理する住宅資産は、集合住宅8棟と480戸の物件に過ぎなかった。供給戸数だけをみれば、10年間で実に約4倍の増加ということになる。

スタッフの説明によると、TNDCがアフォーダブル住宅供給の規模を急速に拡大し得たのは、低所得層向け住宅タックスクレジットを原資とする融資(low-income housing tax credit)を受けたことが大きいようである<sup>13)</sup>。タックスクレジット制度が、アフォーダブル住宅の供給に革命的な効果をもたらしたのである。アメリカの低所得層向け住宅供給が、政府による直接的な住宅建設から住宅金融制度へのシフトの趨勢にあることは既に述べたが、TNDCのようなアフォーダブル住宅の現場で、まさにそのことが観察されたわけである。

## (2) コミュニティ開発法人とアフォーダブル住宅供給

コミュニティ開発法人の果たす社会的機能のうち最も重要なものは、いうまでもなく、アフォーダブル住宅の供給である。ここでは、かかる観点から、CCDCとBHNCの特徴を探ろう。

### [ CCDC とアフォーダブル住宅供給 ]

CCDCは、2,000戸を超えるアフォーダブル住宅を、主に低所得層を対象に供給してきた。CCDCの活動の最大の拠点はチャイナタウン、次いでテンダーロインであるが、これら両地区とりわけ後者は、居住用ホテルを多く抱え、市内指折りの荒廃地域とされてきた。他方で、いずれの地区も、有名ホテルの建ち並ぶ商業地区や金融地区に近接し、絶えず再開発の圧力に曝されてきた。そのような圧力から、厳しい居住環境に置かれた低所得の人々の住居をいかに確

13) TNDCのコミュニティ・オーガナイザーであるジャイ氏(Jerry Jay, Community Organizer of Tenderloin Neighborhood Development Corporation)へのインタビュー(2004年3月18日実施)による。

保するかも、CCDC の大きな課題だったのである。

さて、CCDC は、2002年10月にジャパントウン地区のナミキ・アパートメントを買収している。この物件は、元来民間所有のものを連邦住宅・都市開発省がアフォードブル住宅として指定し、家賃補助を行ってきたものであるが、その有効指定期限の到来を前にして CCDC が購入を決定したものである。購入の際には、サンフランシスコ再開発公社、カリフォルニア州からの助成や、その他民間の基金を活用している。このように、自らの事業の計画や遂行に官民の様々なアクターの資源を積極的に利用することが、今日のコミュニティ開発法人の顕著な特徴である。先に総合計画「住宅項目」において、政策の実現手段としての資金助成、技術的支援や規制緩和など様々な構想が確認されたが、その具体化を CCDC にみることができる。なお、CCDC がアフォードブル住宅として管理するアパートメントは、2002年10月に調査を行なった時点で、18棟であった。

#### [ BHNC とアフォードブル住宅供給 ]

創設時に37戸であった BHNC 管理運営のアフォードブル住宅は、2007年3月現在で237戸に増大し、約600人の人々が生活している。

BHNC の住宅供給の伸びは順調に見えるが、サンフランシスコにおいては、アフォードブル住宅の総数が、入居希望者の数と比して著しく不足している。BHNC のアフォードブル住宅供給事業にも、この事情が色濃く反映する。BHNC は、たとえば2000年度には55戸の家族向け物件への入居者募集を行ない、5,000以上の応募を受けている。また、2005年度には高齢者向け物件への入居者募集に対して、約1,600件の応募があった。

このような場合には、単純に抽選を行なって入居者を決定するのではなく、いくつかの斟酌すべき事項を内部基準としているという。それは、以下のようなものである<sup>14)</sup>。

14) BHNC のエグゼクティブ・ディレクターであるスムーグ氏 ( Joseph Smooke, Executive Director of Bernal Heights Neighborhood Center ) へのインタビュー ( 2007年3月5日実施 ) による。

先ず、家賃に充てるべき資金もしくは収入を何らかの形で確保できることが絶対条件である。たとえば、たとえ少額ではあっても自らの労働の対価として収入を確保できる場合もあろうし、また政府の住宅関連補助金を受給できる場合もあろう<sup>15)</sup>。

この条件を満たし、さらに(イ)所得が低い者、もしくはきわめて低い者、(ロ)かつてホームレスであった個人もしくは家族、(ハ)アルコール中毒の治療を受けている者、(ニ)エイズ感染者もしくはHIV陽性者、(ホ)精神療法を受ける必要のある者、という条件のいずれか(もしくは複数)に該当する応募者があれば、その者が優先される。入居者の決定に際しては、人種や膚の色は一切問われない。

実際にアフォーダブル住宅を必要とするのがどのような人々であるか、その一端を垣間見ることができよう。重大なハンディキャップを背負う人々がこれを必要としているのであり、それだけにコミュニティ開発法人の果たす役割の社会的意義も大きいのである。

#### 5.4 [アドボカシー]と[リスクに対応するコミュニティ保全]

本章後半では、サンフランシスコのコミュニティ開発法人のアフォーダブル住宅への関わりにつき、考察を加えた。今日、アフォーダブル住宅供給がコミュニティ開発法人の主要な役割として期待されていることは、間違いない。しかし、コミュニティ開発法人の果たす社会的機能あるいは役割は、それに尽きるものではない。ここでは、現地調査で確認できたコミュニティ開発法人の、アフォーダブル住宅供給とは異なる役割について論じたい。キーワードは、[ア

15) 幾ばくかの資金もしくは収入を要件とするということは、裏返せば、そうした資金、収入の全くない者の入居を閉ざすということである。これは、資金や所得のない人々を対象とする何らかの救済事業が、アフォーダブル住宅供給という政策とは別に、連邦政府、州政府、地方政府といった政府セクター、もしくは民間非営利セクターによって担われているためである。つまり、ここには「どのような人々をいかなる形で支援するか」に関して、政策の種類や事業の主体ごとに明確な棲み分けができていくわけである。ただし、資金と収入の途絶した全ての人が、社会のなかに備えられたいずれかのセーフティネットによって、救済されるわけではない。

ドボカシー」と[ リスクに対応するコミュニティ保全 ]である。

[ アドボカシー ]

CCDC の地盤であるチャイナタウンの居住環境をめぐる最大の問題は、住民の家賃負担能力と実際の家賃の乖離、そしてこの乖離が惹起する家賃紛争である。しかし、チャイナタウンは、これ以外にも様々な問題を抱えている。たとえば、住民には英語を解さない（広東語モノリンガル）単身の高齢者が少なくなく、その少なからざる部分が低所得層であるため、彼らはきわめて近い将来の生活に関してさえ、不安を抱かざるをえない。また、チャイナタウンの単身高齢者は、老後の生活に関して、各レベルの政府による公的な保障へのアクセス経路を十分に持つとはいえない。政府からも市場からもサービスを調達することのできない社会的弱者にとり、地域コミュニティ全体での支えが是非とも必要となる。

CCDC は、こうした人々に対して、アフォーダブル住宅棟兼支所を会場として、定期的に相談会を開催している。相談の割合は、CCDC 管理下のアフォーダブル住宅の住人ばかりでなく、それ以外のチャイナタウンの住民も多い。家賃をめぐるトラブルに関する相談も少なくないようであり、この相談会の場では、CCDC の専従コミュニティ・オーガナイザーが家賃条例<sup>16)</sup>の解説、当該年度の上昇率の説明、さらには CCDC 主催の様々な地域内行事の説明なども行っ

16) 家賃条例( 家賃の安定化と調停に関する条例, Chapter 37 of the San Francisco Administrative Code, The Residential Rent Stabilization and Arbitration Ordinance )は、サンフランシスコの恒常的問題である賃借人と不動産主との間の、居住をめぐる紛争問題の緩和を目的として制定されたものである。家賃条例は、居住用ホテルの再開発を推進する圧力に対抗する住宅アドボカシーと市民運動を契機として制定されたものである。

家賃条例は、家賃をめぐる紛争の收拾をはかるべく、2つの機構・制度を設けた。第1は、公的な政府機関たるレントボード (A Rental Stabilization and Arbitration Board) を設置し、当事者間の紛争の調停を目指したことである。第2は、家賃上昇率に上限を課したことである。家賃条例は当初、年間の家賃上昇率の上限を7%とし、その後同じく4%としたが、その後の改正を受けて、1992年12月8日以降現在までは、年間家賃上昇率は、連邦労働省が公表する消費者物価指数の年間上昇率の60%以下とされている。この家賃上昇率は、レントボードによって算出される。ただし、家賃条例の適用は、1979年6月13日以前に建設された物件に限られるのであり、それ以後に築造された物件には原則として家賃統制はかけられず、市場での取引に委ねられている。

ている。週1回もしくは2回の開催日時が平日の昼間ということもあり、参加者のほとんどは高齢層である。しかし議論は活発であり、たとえばこの場でサンフランシスコの交通政策についての意見収集などを行い、それをCCDC作成の交通政策構想としてまとめ、市政府の関係部局に提出するというも行なわれてきた。さらに、CCDC作成の構想が、当局の施策に影響を及ぼすこともあったようである。

住宅アドボカシーに関して、CCDCはさらにいくつかの役割を果たしてきた。居住用ホテルの住人や民間アパートメントの賃借人は、そもそも家賃条例の存在を知らない場合がままある。条例の存在を知りつつも、これが保障する権利を行使できない場合もある。レントボードの算出する家賃上昇率に関する情報に、全ての賃借人がアクセスできるとも限らない。そのため、家賃をめぐる摩擦がしばしば発生するのであるが、CCDCは家賃条例や賃借人の権利、家賃上昇率などにつき、当事者にアドバイスをを行ってきた。仮に当事者間に家賃設定をめぐる紛争が生じた場合には、CCDCはその第1次の調停役を引き受け、それでも解決をみない場合は、当事者をレントボードでの紛争調停へと誘導することもあるという。さらに、レントボードでの調停が首尾よくいかない場合には、当該紛争はレントボードの手を離れる（レントボードの関知しないところとなる）のであるが、このような場合でもCCDCは当事者を法律事務所に紹介するなどの対応をとる<sup>17)</sup>。こうした事情から、CCDCは、家賃をめぐる紛争の過程で、紛争の予防、紛争発生後の調停機関への斡旋、紛争未解決時の法的紛争解決過程への橋頭堡の設置を行っていることが判明する。

#### [ リスクに対応するコミュニティ保全機能 ]

有力なコミュニティ開発法人は、例外なくコミュニティ・サービスを自らの主要な任務として位置づけている。これは、そもそもコミュニティ開発法人として定義される組織が、対象コミュニティの経済開発やアドボカシー機能と並

17) CCDCのコミュニティ・オーガナイザーであるチャン氏（Anna Chang, Community Organizer of Chinatown Community Development Center）へのインタビュー（2003年3月3日実施）による。

んで、住民の福利厚生を主要なミッションとしてきたことに因る。アメリカ合衆国において、福利厚生が、必ずしも政府の配慮によって与えられるものではなく、自助によって確保されるべきものとされてきた精神風土も影響しているだろう。

筆者がこれまでに現地で調査を行ったコミュニティ開発法人が共通に果たしていたコミュニティ保全機能は、①地域住民を対象とするレクリエーションプログラム、②社会的弱者を対象とするケアプログラム、③職業訓練・斡旋プログラム、④放課後教育プログラム等々、多岐に亘る。①はバザーやフェスティバルの開催、②は地域の高齢者に対して週ごとにあるいは隔週で朝食を提供するサービスなどを含む。これらは、単にレクリエーションや食糧の提供を意味するのみならず、コミュニティ内の異世代もしくは同世代の交流機会を提供することでもある。④の放課後教育プログラムは、地域内の学齢児童や小中学生に対して、学習支援サービスを行う、長期休暇中に州外旅行を行うといったプログラムである。また、ここには、コミュニティツアーも含まれる。コミュニティツアーとは、地域社会や住民にとって特別な意味を帯びる歴史的な場所や象徴的な場所などを訪ねて回るツアーであるが、特に CCDC では、このプログラムが盛んに行われている。

このように、福利厚生とはいっても、政府による本格的な社会保障・福祉給付政策のように、人々が経済社会のなかで直面するリスクに応じた給付プログラムを準備するものではない。むしろ、地域社会の紐帯を可能な限り維持しようとする努力、あるいはその維持が困難であるとしても、可能な限り紐帯の溶解に抗おうとする努力である。そうした努力を積み重ねることによって、地域社会の紐帯を何とか維持し、その地域社会に生きる人々の生活を脅かす様々なリスクへの抵抗力を保とうとする営みというべきであろう<sup>18)</sup>。このような機

18) あるいは、多くのコミュニティ開発法人に共通のものとはいえないが、調査対象となったコミュニティ開発法人が行っていた印象深い事業に、コミュニティ新聞の発行がある。これは、BHNC が隔月で発行する *New Bernal Journal* である。この新聞の歴史は BHNC よりも古く、1964年に創刊されている。おそらく、近隣住区内の人々を読者としたコミュニティ新聞を、後に BHNC が引き継いだのではないかとと思われる。あるいは、この新聞の発

能を維持するコミュニティ開発法人は BHNC や CCDC に典型的に見られるように、「近隣住区を核とした共同」を強く指向する。そしてこのことは、アメリカ社会における国家介入の抑制とコミュニティの自助というテーゼを考究していく上で、まことに示唆に富むことのように思われる。

- 
- 、行元が、現在の BHNC の源流にあるのかもしれない（これについては、現時点では確認できていない）。

ラテンアメリカ系の住民の多い地域らしく、英語とスペイン語併記のタブロイドサイズのコミュニティ新聞であるが、最大の特徴は、地域で起こった出来事に関する記事や、地域の無名の人々の人生を紹介した記事に力を入れていることである。たとえば、バーナルハイツに生まれ育ち、彼の地で自身の店を持ち、家族を支えた一人の男性の死を悼む記事では、単なる追悼記事ではなく、その人物の地域社会との関わりなどが、長文でかなり詳細に述べられていた。筆者はこれを見て、ベラー『心の習慣』で述べられている個人と地域共同体の関わりの1つのあり方を想起したものである。