

米国ハウジング政策の展開と特別目的政府ハウジングオーソリティ

前山 総一郎

要旨

1980年代および90年代にハウジング開発において大きな変化がおり、民間セクターとりわけ非営利のコミュニティ開発法人 (CDC) が「コミュニティ経済開発」の駆動力をなしてきた (Simon 2001)

実は、その変化の過程で、「特別目的政府」型エージェンシーとしても知られる「ハウジングオーソリティ」が、「スラム化してしまった公共住宅エリアの多様な所得層によるコミュニティへの転換プロジェクト」によって、120万戸におよぶ公共住宅のシーンを大幅に変化させてきた。その再活性化開発は、実に米国のGDPの4%にあたる。

これは、「ハウジングオーソリティ」の組織および政策基盤、そしてその自己転換がかかわっている。これまでの諸研究では、比較的目的向けられなかったこの点に向けて、本稿は、下記の検討をおこなった：

- 1) ハウジング政策史におけるハウジングオーソリティというものの位置づけ
- 2) ハウジングオーソリティのサービス提供機能における転換

その結果、次の点が確認された：

- ① ハウジングオーソリティがあつかった公共住宅の主要な居住者としては、1937年連邦住宅法時に想定された、大恐慌で家を失ったミドル収入層（比較的短期に住ませる公共住宅）から、1950年代から60年代には低所得者層へとシフトした。
- ② 1992年に、低所得者家族の経済的自立と収入混交の住みやすいコミュニティ形成をめざす都市再開課戦略「HOPE VI」が連邦住宅・都市開発者 (HUD) により提起され、1996年に全てのハウジングオーソリティにその門戸が開かれた。
- ③ タコマハウジングオーソリティをテストケースとして検討した結果、「組織ガバナンスの強化」、「開発スキルの獲得」、「コントラクター、関連企業、コミュニティ開発法人 (CDC) 等の事業実施のためのプラットフォームの形成」、という三点を通じて、タコマハウジングオーソリティが開発主体へと変容したプロセスを明らかにした。かつまた、その開発主体としての諸事業は、ヒューマンサービスの提供に焦点を当てたものとなっている。
- ④ 民間企業や非営利団体 (CDC等) とは異なって、特別目的政府 (公法上の法人格) としてのハウジングオーソリティの特質が、10年にわたり約1000戸をあたかうといった巨大プロジェクトを扱う基礎となっている。

キーワード：ハウジングオーソリティ (Housing Authority)、公共住宅、タコマハウジングオーソリティ (Tacoma Housing Authority)、ホープVI (HOPE VI)、特別目的政府 (Special Purpose Government)

1 問題の所在

おおよそ8千200万の住宅が存在する米国において、ハウジング経済がGDPにおいて15から18%を

占めている。一戸建て、集合住宅の建設費、建て替え、業者費用を含めての住宅投資が3~5%、家賃、光熱水道料を主としたハウジングサービス消費が12~3%を占めている¹。そのうちの公共住宅 (public

housing)は、年に118万戸が建設されている。持ち家、空き家、集合住宅、新建築、貸家、貸付などにかかわる公共住宅（パブリックハウジング）は米国においてGDPの4%を占める²。

1980年代および90年代にハウジング、パブリックハウジングをめぐるありかたが大きく変化してきた。特に1980年代から「コミュニティ経済開発」の発展が、「民間」と「公」の間の従来のな区分を超えて、非営利組織、協同組合、協会、建築ビジネス関係、公共エージェンシーが連携しつつ、進んできた。その中で、非営利組織としてのコミュニティ開発法人（CDC）が「コミュニティ経済開発」の大きな原動力の一つとして現れてきたことがSimonや宗野によって示されてきた（Simon2001；宗野2012）。

現在、賃貸住宅（アパートメント）、持ち家を含めて、民間による住宅と公共住宅について、とりわけ、特別目的政府たるハウジングオーソリティが、アフォーダブル住宅と通常住宅を含む公共住宅を担当し、非営利のコミュニティ開発法人が公共住宅と民間住宅の垣根を越えた形でアフォーダブルハウジングに取り組む形となっている（図表1）。

他方で、後に詳述するが、スラム化してしまった公共住宅エリアにつきそれを全面的に解体し、多様な所得層が賃貸、持ち家等多様な形で住めるコミュニティにするというプロジェクトが、多数、ハウジングオーソリティで進められてきている。実は、公共住宅に対する変革が1980年代末から90年初頭に起きてきており、その成果の一部である。これについての研究が緒についたところである。

かつまた、実は「ハウジングオーソリティ」とは、単なる公団ではなく、単一目的の公共サービスをおこ

なうべく設置される自治体（政府）としての固有の法制度であり、連邦政府は、その存在をどのようにに活用するかを含めて、住宅政策に苦闘してきたものである。後に詳述するが1990年代初頭にHOPE VI（ホープシクス）という包括プログラム設置を通じて、GDPの4%にあたる公共住宅の立て直しと活性化（“revitalization”）に成功したといわれるが、そのベースには、それにむけて組織および政策基盤としてのハウジングオーソリティの自己転換がかかわっている。これまでの諸研究では、この点についてのまなざしが日米においてあまりなかった。

そこから、本稿は次の二点を検討することとした：

- ①ハウジング政策展開過程におけるハウジングオーソリティというものの位置づけを確認する。
- ②ハウジングオーソリティのサービス提供における転換について明らかにする。

こうした中で、「パブリックハウジング」また、低所得者の住宅状況の改善をめざす「アフォーダブルハウジング」が顕著な形で米国のハウジングにおいて大きな役割を持ってきている。民間による住宅建設とともに、比較的近年、具体的には1980年代より、非営利での「コミュニティ開発法人」(CDC)がアフォーダブルハウジングを含めたハウジングをおすすめてきており、ハウジングの状況が大きく変化してきている。

他方で、第二次世界大戦前からパブリックハウジングの領域で主たるアクターであった「ハウジングオーソリティ」(Housing Authority)が1990年代より新たな脱皮をしながら、新たな形でハウジングを推

図表1 米国における住宅の携帯と担当セクター

| 住宅形態 | 民間住宅（賃貸、持ち家） | | 公共住宅（賃貸、持ち家） | |
|----------------|--------------|--|--------------|------|
| | 通常住宅 | | アフォーダブルハウジング | 通常住宅 |
| 担当セクター （主務） | | | ハウジングオーソリティ | |
| | 民間企業 | | コミュニティ開発法人 | |

典拠：論者作成

図表2 ハウジングオーソリティとコミュニティ開発法人

| | | |
|--------------------------|---------------------------------------|---|
| 名称 | ハウジングオーソリティ (housing authority) | コミュニティ開発法人 (CDC) |
| 団体数 | 3,960 | 4,600 |
| 法的位格 | 特別目的政府(special purpose government) | 非営利組織(nonprofit corporation): 法人格のない任意団体 (unincorporated association) |
| 設置 | 州政府ないし、郡政府、 市自治体 | NPO法人 (nonprofit corporation) |
| 連邦政府との かわり | 契約とレギュレーション 順守 | - |
| 住戸数(年間) | 118万 | 9万6,000 |
| 主要領域 | 公共住宅(一般公共住 宅、アフォーダブルハウ ジング) | アフォーダブルハウジ ング(民間住宅、公共住 宅) |
| ガバナンス | 評議会 (board) | 評議会 (board) |
| 定められた評 議会における 住民代表 | 必須 | 必須 |

実 拠：W. Simon, 2001, *The Community Economic Development Movement*, Duke University Press; Overviea Community Development Corporations(Community-Werlth. org)

し進めている。ハウジングオーソリティは、1937年に連邦法により設置を定められた特別目的政府であるが、現在もこれらハウジングオーソリティは全米で既存を含めて約1,200万戸という膨大な戸数を扱っている³。コミュニティ開発法人が扱う戸数(年間9万64戸建設, 既存を含め114万戸)と比べていかに大規模なものか分かる。

本節は、ハウジング、とりわけパブリックハウジングと特別目的政府「ハウジングオーソリティ」について、それをめぐる法制形成運動を確認する作業と具体的ベンチマークによる確認を通じて、「ハウジングオーソリティ」の機能変遷のありかたを明らかにしようとするものである。

2 ハウジングオーソリティ (housing authority) とは

「ハウジングオーソリティ」は、各州において設置され、

Local housing authority (LHA), public housing authority (PHA) とも呼ばれるので、現在3960団体存在する⁴。特別目的政府として設置されるもので州により設置され、または州により市自治体に設置が許される形で設置されるのであるが、興味深いことは、特別目的政府の諸種類のなかでもとりわけ連邦の住宅・開発省 (HUD) との接続が強いものとして設計されていることである。州により設置され独自の資産を持つ点では他の特別目的政府と同様であるが、連邦政府との契約締結 (ACC s)⁵をおこなって連邦政府からファンディングを得、かつ連邦の各種レギュレーションに従うという点で、光熱水道局型の特別目的政府やエリアマネジメント型のものとは、若干異なる点特徴的である⁶。

規模と経済効果

McCartyによれば、ハウジングオーソリティのサイズとして、75%のハウジングオーソリティは250戸以下を扱う中小団体であり、500戸以上を扱う大規模団体は11%であるが、半数以上の戸数が大規模団体があついているものである⁷。

ハウジングオーソリティによる、インフラ整備、保守、運営費による支出は年間、81億ドル (8,990億円)であり、地域経済における産業、雇用など諸活動に82億ドル (9,020億円)の効果を与えていると評価されている⁸。

設置と連邦政府とのかわり

1937年のハウジング法 (United States of Housing Act) により、全米各州内にその設置ととして連邦政府からの補助金給付が定められたことから始まる。そして、それぞれのハウジングオーソリティは、連邦政府の米国住宅・都市開発省 (Department of Housing and Urban Development: 以下HUDと呼ぶ) に毎年度のハウジングオーソリティ計画と5か年のハウジングオーソリティ計画 (PHA Plan) を提出することが同法9条により義務付けられている¹⁰。

米国住宅・都市開発省の基準によれば、ハウジングオーソリティは、第一に550戸のパブリックハウジングを有し、「セクション8パウチャー」をもつといった

ことが要件とされている¹¹。

組織ガバナンスと「住民カOUNCIL」(resident council)

ハウジングオーソリティのガバナンスは、数名の評議員 (board of trustees, board council) が、同地の市長から指名される。5名から7名の評議員が設置されているところが多い。そして、その政策決定のもとに、executive directorが雇用され、そのもとにスタッフが日行業務を実施するかたちとなっている。特徴的であることは、その評議委員のなかに、「住民」の設置がさだめられていることである。

米国住宅・開発省が「パブリックハウジング実施の政策の開発と方向性の決定に住民が参加しなければならない」とする規定 (24C.F.R.964.135) を定めており、各ハウジングオーソリティはそのガバナンスとマネジメントに住民参加をビルトインさせている。

また、さらに、そのパブリックハウジングエリアの住民たちは「住民カOUNCIL」(resident council) を設置する権利があると設定されている。多くのハウジングオーソリティは、住民の参加活動費を計上しており、「住民カOUNCIL」費にもあてられている。

さらにも一歩進んで、「住民マネジメント法人」(resident management corporation) を設置する場合もある。これは、住民がスポンサーとなった団体で、ハウジングオーソリティと契約を結んで、「生活の質向上のため」にマネジメント活動をおこなうものである (HUD 24C.F.R.964.15)。

次に、パブリックハウジング政策の展開過程とそこにおけるハウジングオーソリティのありようを検討してゆく。

3 パブリックハウジング政策の展開過程とハウジングオーソリティ

ここにおいて、米国の住宅政策とそこにおけるハウジングオーソリティがおかれた位置と機能について検討する。

アメリカにおいてハウジングというものは民間企業があつかうものであるという考えが根強い。政府・

自治体がハウジングに関わることを嫌う風潮が極めて強く、とりわけ連邦政府がかかわることが嫌われた。アメリカにおける初めての「ハウジング政策」はニューヨークハウジング法 (1879年) であった (B.Martens 2009)。

世界恐慌とその混乱のなかで模索されたニューディール政策が1930年代初頭に模索されたが、それとの関わりで「政府がかかわる住宅供給」が初めて着手されることとなった。ニューディール政策の推進機関として公共事業局 (PWA=the Public Works Administration) が、大規模な公共工事建設のための政府機関として設置された (1933年「国内産業復興法」National Industrial Recovery Actによる設置)。ダム、橋、病院、学校の建設のような大規模な公共工事が実施されたのだが、そのごく一部として住宅供給も取り組まれた。実は1932年には25万の住戸が抵当流れとなっており、1033年の初頭には一日に千戸以上が抵当流れとなるという事態が発生し、多くの人たちがシェルターに避難する事態が起こっていたのである。公共事業局によって58の地所で25,000の住戸が4年間で建設されたが、1936年、連邦議会は公共事業局による住宅供給を低所得者家族にのみ制限することとした。

この時期のパブリックハウジングは、この時点では公共住宅に限定した事業ではなく、主に低所得者向けではあったが、広く住宅を供給する事業が進められた。3階ないし4階建てのもので、スラム街や工場跡地などに建てられ、一般的な住宅地とは切り離されて作られた。また、白人用のハウジングエリアと黒人用のハウジングエリアが分けられた「セグリゲートッド」なものであった。そして、パブリックハウジングは、一般から分離され、かつまた劣った品質のものとして観念されていたものであった。

3.1 C.パウアーと連邦住宅法 (United States Housing Act of 1937)

一公共住宅事業の本格化と「ハウジングオーソリティ」の制度的設置

この時期、「モダンハウジング」というコンセプトを提起して一世を風靡するにいたったキャサリ

ン・バウアー (Cathrine Bauer) という建築家にしてプランナーが、ロビー活動を通してまたthe Labor Housing Conferenceといった会合の開催を通して政府・議会にたいして大きな提起をしていた。その「モダンハウジング」考え方は、次の趣旨をもって、過去の典型的な住宅環境とは全く異なるものとされた (Radford 1996, p76)。

1. 住戸は利潤のためではなく、住民の「利用」のためのものであるべき
2. 講演、学校、その他のコミュニティ施設が有機的にあるような、総合的にプランニングされた地区コミュニティの一部としてのハウジングたるべき
3. 社会的な機会、レクリエーションの機会がハウジングによって十分にもたらされるべきこと
4. 上記のことが、平均的所得の者および低所得の者において、賃貸レベルで享受可能であること

その考え方は、議員のワグナーらを動かし、最終的に法律設置にこぎつけることとなり、1937年に連邦住宅法 (United States Housing Act of 1937) が設置された。この法律は、連邦がハウジングに1936年後も持続的にコミットすることをさだめるのだが、他方で、全米商工会議所等の圧力を背景に、建設が低所得者の住居に限ること、限られた住宅コスト、新たに建設する場合既存の建設を解体すること、といった制限をもつという「妥協」の産物だったとされる。けれども、基本的にハウジングにあって大きな意味は次にある。

1. 公共事業局 (PWA) を恒久的・自律的組織として発展させて、「連邦ハウジングオーソリティ」 (United States Housing Authority=FHA) を設置したこと
2. 州政府が、各ローカルレベルでのハウジングオーソリティ (housing authority, ないしlocal housing authority =LHA) を設置し、これが低家賃住宅の開発、取得、管理をおこなうこと
3. 連邦がハウジングオーソリティ (LHA) と

契約を結び、補助金を給付することを定めたこと (連邦ハウジングオーソリティを通じてなされる)。また、その際LHAが連邦の諸レギュレーションに従うこと

ここにおいて、特別目的政府としてのハウジングオーソリティの設置が法令によって定められることとなった。1938年末までに33の州が設置法を制定し、全米でまず221のハウジングオーソリティが設置された (Jackson 1985)。

なお、この時期 (次の1949年法も含めて)、公共住宅に住む者は、主として、恐慌により家を失ったミドルクラスであり、一時避難のための住居として公共住宅に住もうとした層が主に対象とされていて、福祉政策やアフォーダブルハウスの意味合いは薄かった。

3.2 連邦住宅法 (Housing Act 1949)

第二次世界大戦の終戦にともなって、戦争帰還兵が多く帰国し、住宅を求めたのだが、そこで住宅不足の問題が切実な問題として現れた。また、各都市の都心部への人口集中による居住環境の悪化が問題となった。そのため1949年に住宅法 (Housing Act) が設置された。同法は、政府自体がおこなう住宅供給政策に本格的に乗り出すこととなったものである。

それは、公共政策にとって二つの大きな意味をもつこととなる。第一は、その事業内容である。具体的には、同法は、都市再開発事業として二つの事業を柱とした。第一にスラムクリアランスによる都心部のスラム・荒廃地区の除去、第二に、その跡地への新規住宅の建設供給 (低家賃公共住宅の供給)、という二つの事業である。法案議論の過程において、議論され、固められてきたことは、スラムに住む人たちの住居支援や今日的な意味での低所得者のための住居確保では全くなく、むしろ逆に、税金をおさめるミドルクラスのための住宅開発用地が念頭におかれていたものであり、それを確保するためのスラム解体という論理であった (宗野 89頁ff.)¹²。

第二は、先の議論の延長として、一時的に不況であえぐミドルクラス、および帰還した兵役経験者兵経験者 (退役者役年金をもつ) を公共住宅の居住者と基本的に設定していたことから、当該住宅の運営費は家賃

によって経営されるという前提が定立されたことであった¹³。それらの層の経済力と家賃があれば、連邦政府からの補助金といったものなしに公共住宅運営が可能と考えられたのであった。

3.3 利用者層の変化

1950年代から1960年代には、公共住宅の居住者の実態が変化するという事態が起こり、進行することとなった。1940年代の初期の公共住宅の居住者は、大恐慌で一時的に困窮に陥った者が民間住宅を賄えず一時避難シェルターとして公共住宅に居住した場合が多かったことは述べた。ミドルクラスに返り咲く可能性のある層であった。それに対して、1950年代には、恒常的に貧困に固定された層が公共住宅に増えることとなった。また、当時のデモグラフィの点からして人種的に黒人の貧困層が多くなった。これと連動して、公共住宅のイメージは悪化して、「官製のスラム」と呼ばれるほどとなった。

とりわけ1960年代の半ばには、持ち家制度の拡充と相まって、ミドルクラスの世帯が公共住宅を必要としなくなった。ここにおいて、とりわけ、母子家庭、父子家庭、また福祉的支援を受けている世帯の居住が増えた。各地のハウジングオーソリティは運営費をカバーするために家賃を課さざるを得なかったが、その結果、多くの賃貸居住者の収入の、実に60%から70%を家賃が占めるといった事態が現れることとなった。

3.4 ブルーク改訂 (Brook Amendment 1969年)

～公共住宅政策の転換点

家賃の値上げに対する不満、老朽化した居住サービスに対するクレームを受けて、大きく政策転換がなされることとなった。1969年、「住宅都市法」(the Housing and Urban Development Act of 1969)が可決された。エドワード・ブルーク上院議員が主導的に提起したことから、「ブルーク改訂」とも呼ばれる。

このブルーク改訂は、二つの点で、以後の米国の公共住宅政策にとって大きな転換をもたらしたものである¹⁴。第一に、家賃支払いを、支援をうけている居住者の収入の25%以下に抑えんとするキャップ制限を

定めたことである。(1981年には、見直されて30%以下と変更されることとなった。)

第二に、連邦政府が、各ローカルオーソリティに対して、公共住宅の家賃収入による赤字および建築費不足分に対して補助するということを定めた。(なお、効果的な制度設計は、1974年まで待たなければならなかったが。)

それまで、ミドルクラスの居住を前提にして、家賃収入による財政構築をしていた公共住宅政策が、連邦政府が補助することに舵を切ることとなったエポックメイキングな時であった。

他方で、各地のハウジングオーソリティは、家賃低減による収入減に苦むこととなった。例えば、ポートランド (オレゴン州)におけるハウジングオーソリティは、ブルーク改訂以来家賃収入を30%減らして

図表3 運営経費におけるHUD補助金の割合

| 年 | 運営経費におけるHUD補助金の割合 |
|------|-------------------|
| 1969 | 5% |
| 1980 | 43% |
| 1992 | 44% |
| 2009 | 47% |
| 2010 | 49% |
| 2011 | 52% |
| 2012 | 53% |
| 2013 | 54% |

(典拠) G. Locke et al., 1994, 1969-1992 Revised Methods of Providing Federal Funds for Public Housing Agencies, Final Report, U. S. Development of Housing and Urban Development, pp. 9,

しまい、年間61万ドルの赤字をこうむっていた¹⁵。現在は財政の過半を超える部分を連邦補助金で充てているが、1959年当時は家賃収入が運営経費の大半を占め、補助金は5%に過ぎなかった(図表3)。

1970年代の初頭には、公共住宅にあつての開発と維持が高額すぎるという批判が強まり、ニクソン政権は、連邦住宅開発省を通じての公共住宅のすべての新

建造を暫定停止（モラトリアム）にまで踏み切ることとなるまでに至った。

3.5 住宅コミュニティ開発法（the Housing and Community Development Act of 1974）－実効的な家賃補助方式

1974年、住宅コミュニティ開発法が可決された。ここにおいては、「コミュニティ開発包括補助金」（Community Development Block Grant＝CDGB）の新たな方式が設置される¹⁶とともに、連邦による家賃補助の問題に対する新たな制度がとして「ニクソン政権の公共住宅の建設停止策に対して、「セクション8」という方式を定めたものである。（同法第8条項＝セクション8に定められたためそう呼ばれる。）ハウジングオーソリティの事業のありかたについて、大きな影響を及ぼした。ちなみに、セクション8プログラム設立当初の10年間はアフォーダブル住宅を建設しようとするデベロッパーに対する支援プログラムであったが、1983年からは賃借人に対する家賃支援制度（バウチャー制度）が併用され、1998年にバウチャーに一本化された。このバウチャーとは、一定基準の設備を備え、賃料に関する基準を満たす民間住宅について、居住者の世帯収入の30パーセントを超える部分を家賃負担するという制度である。

ハウジングオーソリティとのかかわりでは、次の点が見逃せない。市自治体等が住宅開発省に申請をおこない、その結果、その連邦支援額は州を通じて各ハウジングオーソリティに配分される。それは、具体的には、居住者に直接渡されるのではなく、住宅所有者の方に支払われる仕組みとなっている。実は、その住宅所有者の選定をおこない決定するのは、ハウジングオーソリティの任務となっている。所有者は、一定の品質基準に適合し、また市場価格（住宅開発省によるガイドラインで定められた価格基準）での家賃を設定しなければならない。居住したい者は、ハウジングオーソリティによって認定された住宅より選んで居住することとなる。居住者が、住宅所有者の住宅にすむこととなると、ハウジングオーソリティが、「家賃月額全体の全体と世帯の支払い（収入の30%以内の額）の差額」を住宅所有者に支払う。

1969年のブルーク改訂によって、居住者の支出を

抑えること（収入の25%以下に抑えるとするキャップ制限）が定められたのであるが、そこで、公共住宅の家賃収入不足を補いたための補助を連邦政府自体がおこなう方向となった。しかし、実効的な制度として、1974年のセクション8でようやく一定の形を見たということになる。

ここで次のことを見逃せない。ハウジングオーソリティはその職務の権限のはばを広げた。つまり、それまでは家賃徴収といったことに大きなウェイトがあった。ここにおいて、連邦-州-土地所有者を媒介しながら、それまでもっぱらおこなっていた自己保有する公共住宅の家賃徴収と管理のみならず、他の所有者が保有する住宅についてその適格性審査、運営支援等を行うこととなり、担当するエリアの公共住宅の維持と環境整備にむけてより広範な職務の権限を若干広げたということになる。

3.6 税制改革法（Tax Reform Act of 1986）

～タックスクレジット（LIHTC）を通じた民間投資でのアフォーダブルハウジング

1970年代から80年代初頭にさきのの公共住宅居住希望者を家賃補助（セクション8）により住ませる方式が推進されたが、ただし1980年代に入ると、連邦政府は公共住宅の直接供給から撤退する姿勢を明確にするに至った。

ただし、1980年代には大きな社会的変化の波が現れることとなった。レーガン政権によるメディケイドなど社関係予算の大幅削減が大きく影響し、低所得者は各種の支援を得られなくなり、精神疾患をかかえる人たちが制度的に支えられなくなり、その結果1980年代にホームレスのドラマティカルに増加することとなった。「現実そこに居るホームレスたち」（visible homeless）というショックによって、政策的に他の変化が起きるに至った。

実は、さきのセクション8により補助を受けた民間賃貸住宅所有者は、いったん補助を得た後、セクション8制度の補助から「撤退」してしまうという動向があった。ハウジングオーソリティ、コミュニティ開発法人などの非営利のハウジングデベロッパー、地方政府などが、どのようなファンディングであれ金融

支援であれそれを用いて、消えゆくとしていた低中所得者むけの住宅ストックを保持しようと、連携組織化して動き出した。これは、連邦政府を大きく動かすこととなり、これまで中低所得者公共住宅を扱ってきた連邦・住宅開発省のみならず¹⁷、内国歳入庁（Internal Revenue Service = IRS）が、地域社会における社会的投資の視点から、民間住宅市場以外の住宅の確保すすめ、とりわけ低所得者に「適正な」価格での居住をすすめるアフォーダブル住宅が進められることとなった¹⁸。

具体的には、1986年の税制改革法（Tax Reform Act）により、「低所得住宅タックスクレジット」（Low Income Housing Tax Credit = LIHTC）が創出された。そしてそれを内国歳入庁が担当することが指定された。それは、「アフォーダブルな賃貸住宅」の開発に投資する者にタックスクレジットを与えるとする制度である¹⁹。これは、銀行、法人、機関投資家といった民間の投資家に、低所得世帯のための賃貸住宅への出資を促すインセンティブを与えて、そこから住宅開発の資金を調達しようとする仕組みである。民間資本をアフォーダブル住宅の新築、取得、改築のためのレバレッジとして用いようとするものである。

要件を満たす出資者に対して10年間、連邦税から投資減税（Tax Credit）を行うもので、住戸の20%以上がAMI（エリア所得中間値）50%未満、あるいは住戸の40%以上がAMIの60%未満の世帯向けの賃貸で最低15年間はアフォーダビリティを維持することが基本的な条件となっている。毎年度、連邦政府から州政府に人口あたりの割当金額が割り当てられ、それを州の裁量でそれぞれの事業に割り当てることとなる（人口あたり当初1.25の割り当てだったが、2002年以降1.75ドルの割り当てとなった）。州政府がクレジットを割り当てる際には、最低10%のタックスクレジットの割当額を、コミュニティ開発法人などの非営利団体が事業主となる案件に充当することとされている。タックスクレジットは通常10年間にわたって活用できるため、投資家は将来の所得を相殺できることを目的に、このタックスクレジットを購入する。例えば現在の取引水準（1ドルクレジットあたり0.8ドル）で考えると、投資家は8万ドルを出せ

ば10万ドルのタックスクレジットを得ることができ、このクレジットを将来10年間にわたって所得税の相殺に駆使することができる。このように投資家にとってはこのクレジットを買うことにより現在の手元の利益で将来の減税を買うことができ、また事業者にとっては8万ドルからシンジケートの手数料を除いた金額を補助金のようなかたちで受け取ることができるというものであり、実施後は、事業者はもとより、投資家も連携して責任を負っていることから、かなりの監視機能が働き、アフォーダビリティの維持に関してはかなり高い確率で保証されている²⁰。

このタックスクレジットにより、社会的資金が低中所得者用の賃貸住宅の開発、建設に充てられる仕組みが現実的に設置されることとなったことから、ハウジングオーソリティは、民間建築事業者や非営利のコミュニティ開発法人と同様に、事業開発に比較的大規模な資金を得ることができるようになった。

4 公共住宅事業の質的転換とハウジングオーソリティの自己変革

～HOPE VI事業の開始と「事業者」としてのハウジングオーソリティ

4.1 「深刻な荒廃にある公共住宅に関する国家委員会」調査

セクション8制度を通じての民間賃貸住宅への仕組みが比較的良好に展開する一方で、公共住宅自体のありかたについて問題があらわになってきている。主要都市における従来型の高層型の公共住宅と過密な低層型の公共住宅の双方において、その劣化がとどまらず続いてきたこと、空戸が増加し続けてきたこと、またそれによってその住民を危険かつ孤立した状態に押しやってきたことに対して、連邦議会が憂慮し、1989年に「深刻な荒廃にある公共住宅に関する国家委員会」（National Commission on Severely Distressed Public Housing = NCSDPH）を設置した²¹。

そのミッションは、（1）深刻な荒廃にある公共住宅のプロジェクトを特定すること、（2）深刻な荒廃にある公共住宅のプロジェクトの状態を改善するための

戦略を算定すること、(3)委員会により最も深刻な荒廃にあると特定された公共住宅の不適格な生活諸条件を200年までに除外する国家行動計画を開発すること、にあった。公共住宅以外での住居を模索するこれまでの動きとは一線を画し、正面から公共住宅の改善にフォーカスされたものであった。

委員会はハウジングオーソリティのexecutive director達(4名)、住民組織代表(LeClaire Courts Resident Management Corporationなど)、ローン会社、州議会議員といたメンバーから構成され、シカゴハウジングオーソリティ議長のVincent Laneと、ニューヨーク州議会議員のBill Greenが共同代表を務めた²²。また、実務には、コンサルタントが配された。このときコンサルタントの一員として関与したG.エップ(Epp)²³によれば、積極的なヒアリング、現場訪問調査、ケース研究、レビューを通じて、「深刻な荒廃にある公共住宅に関する」住宅状況が浮かび上がってきた。建物のハードとしての劣化と居住にふさわしくない状況、貧困の増加、ごく一部の住民にしか届かない不適切で断片化してしまっていたサービス、制度的に放置されてしまっている状態といったことが浮かび上がってきた。また、世帯平均年収の20%以下の世帯が大半であり、「母子家庭で、子どもをかかえる世帯」が圧倒的多数であるといった形で、1980年代初頭から公共住宅の住民の相がドラマティカルに変容したことがその大きく連動していることも判明してきた²⁴。

最終的に報告書(The Final Report)が1992年8月に議会に提出され、次のことが示された²⁵。

1. 全米において8万6千戸の公共住宅ストック(全公共住宅ストックの6%)が「深刻な荒廃にある公共住宅」と見積もられ、しかも他の95%も、「すぐに改善措置を施さないと、即、多くのストックが「深刻な荒廃」の基準に当てはまることになる」とするものであった。」
2. 住民は失望のうちに生活し、高度なレベルの社会的なサービスおよび支援サービスを受ける必要がある。さらに、ビルディン

グがモノとして劣化した上で、関連コミュニティは経済的にまた社会的に荒廃しており、犯罪活動の存在、高い空戸率、住民のための安全対策の必要が広がっている。

3. 深刻な荒廃にある建物には、総合的な対応のアプローチが求められ、フィジカルでかつ社会的な諸問題が扱われる必要がある。「深刻な荒廃にある建物における複雑な諸状況に向き合うために、また社会的サービスおよび支援サービスを供給するためにハウジングオーソリティに、より高いレベルのファンディングを与えることが必要である」。

正面から公共住宅の建物の状態と、そこに住む住民の状態をつぶさに調査ものであるが、そこから、次の4つの主要な指標が有効であることが確認された。

- ① 荒廃の状態のなかで生活する家族
- ② 建物ないし接続する地区コミュニティでの深刻な犯罪率
- ③ 地区環境のマネジメントに対する障害
- ④ 建物のフィジカルな劣化

住宅建物のフィジカルな問題点、また住民にあつての経済的・社会的・安全上の問題点、また生活支援上の問題点が、いわば利他知的に的確に示されたのであり、その上で、「総合的な対応のアプローチ」が必要であることがもとめられた。

本稿の視点からして、見逃せないことは、この検討プロセスにおいて、これらの指標について各ハウジングオーソリティがデータを把握していなかったこと、また、多くのハウジングオーソリティが管理すべきはずのデータが不足したことから、これら複数のオーソリティでのデータ比較が不可能ということが発覚した。ハウジングオーソリティ自体が「深刻な荒廃」の問題をさらに深刻化させる原因の一つであった。「ショッキングなことに、これらの(公共住宅の)コミュニティは、低所得者家族のニーズに応じて仕えるために存在するはずの、まさにその制度によって打

ち捨てられてきたのである。」²⁶ ハウジングオーソ
リティ自体が改革すべき大きな存在であった。

4.2 都市再活性化戦略“HOPE VI”

その結果をうけて、連邦議会は、委員会の報告書
の提言を集約的に取り入れた形で、行動計画として
まとめた形で、「深刻な荒廃にある公共住宅再開
プログラム」たる、HOPE VI（全ての人々のための
居住機会：the Housing Opportunity for People
Everyone）を1992年秋に定めた。

その骨格は、次の物であった：

- (1) 公共住宅のコミュニティを、失望の島か
らより広範な地区コミュニティの活性
化した統合的な一部へと変容させる。
- (2) 個人および家族の自己自立と自足への運
動を励まし促進する環境を創出する

そして、採取報告書で求められた「総合的な対
応のアプローチ」として二つの戦略の柱が示された。
HOPE VIの目玉の部分である。第一に「所得が混在
したコミュニティ」の開発であり、第二に「家族の経
済的自己自立」である。

「所得が混在したコミュニティ」の開発

「総合的な対応のアプローチ」として、最悪のケー
スの改善をおこなうというのみではなく、経済的に多
様な公共住宅コミュニティが求められた（Cavanaugh
1992; Spence 1993）。なぜ、所得（income）や経済
力がかかわるのか。低所得者を賃借として集めたセ
レクション政策は、公共住宅にとって悲惨な社会的な
状況をもたらすこととなった。具体的には、就業者を
もつ家族が公共住宅から退出することが、公共住宅コ
ミュニティの社会的織物に打撃を与えてきた。就業
者家族が退出してしまうと、大多数の家族は仕事のな
い状態が恒常化してしまい、求人ネットワークからそ
れらの人を疎外し、社会的に孤立化させてします。そ
の結果、福祉への依存ないしアンダーグラウンド経済
による生活が「生活様式」となってしまう、というこ
とが生じる²⁷。

そのために、孤立化する人々、とくに子どもと失業
者に対しての「ロールモデル」として、就業した人た
ちをコミュニティに戻ってもらうことが重視された。
そして就業する家族に戻ってきてもらえるよう引き
付けることについての研究がなされた結果、①適正な
家賃レベル、②コミュニティセンター、公共施設、公
園などがパックになった、ユニット型のアメニティが
大きな要素となることも示された。そして次のゴール
を掲げて、低所得者、中所得者が同じエリアで居住
し、生活の改善をおこなうとともに、周りの他地区コ
ミュニティと違和感のない状態となることがイメー
ジされた。

- コミュニティを形成する
- 貧困な住民を、福祉から仕事へ転じさせる
- 犯罪と暴力を減らす
- 公共住宅住民における孤立を減らす。

家族の経済的自立と充足

公共住宅居住者において世帯平均年収の20%以下
にある世帯が大半であり、「母子家庭で、子どもをか
かえる世帯」が圧倒的多数であることが、一つの問
題の核心であるという認識から、それら低所得の人た
ちの家族の経済的自立にもう一つの力点が置かれた。
（これにかかわるコミュニティサービス費用として、
HOPE VI補助金にあっては、その20%を使用するこ
とが可能であった。HOPE VI補助金全額で5千万ドル
獲得できた場合には、これらコミュニティサービスに
1千万ドルを用いることができた。）

いくつかの事例（例えば、バルチモアでの「ファミ
リー開発センター」（FDC）の場合、配置されたケー
スマネージャーが、それぞれの登録利用者について、各
人においてのニーズと、参加する特定のプログラムの
作成をおこなった。その結果次の効果と気づきがあっ
たことが知られている：

- 参加者は、教育上の野心をもち、自己肯定
感を高め、生活の自己コントロールの感覚を
得る。 ○無為に過ごす時間が減り、他の地
域に出かける時間が増えた。 ○なお、それ
が雇用にじかに繋がらない場合もある。

また、「持ち家所有」を先の目的に設定してプログラ

ムが進められることがあるが、それが「可能性が高くない住民もあることから、持ち家はほとんどの住民にとって第一義の目的とするべきではなく、むしろ、多様な職業訓練活動を提供することが基本的だ」(Rohe 1995)とされている。これらの知見を基にして多くのハウジングオーソリティにおいて、職業訓練や経済自立講座に取り組んでいる。

低品質の公共住宅（高層密集住宅、暴力・犯罪、孤立）を解体し、低密度で地区コミュニティと接合したものをつくる。ハードものの解体と新設計のみならず、そこにおける住民の孤立を減らし、仕事にむけてゆくといったヒューマンサービスの支援を含む、包括的な手法がHOPE VIとして取られている。この考え方は、当時進展していた「ニューアーバニズム」の考え方²⁸、また「ディフェンススペースの理論」に基づいていた。

HOPE VIの始動

連邦政府は、これまでにない予算建てを実施し、1993年から、毎年、ほぼ千580億ドルがHOPE VIに対して予算化をおこなった。まず、40の大規模ハウジングオーソリティが新たな特別プログラム実施に資格を与えられた（実際には、1つのオーソリティが申請したのみであったが）。1993年および4年の2年間で、1億2千万ドル（132億円相当）が32のパブリックオーソリティに配分された。そして、1996年にはすべてのハウジングオーソリティがHOPEVIに申請することが可能となった²⁹。

5 ハウジングオーソリティの転換と社会的機能についてのケーススタディ

～Tacoma Housing Authority

1990年代の、公共住宅政策の転換が、「それまで20年放置されてきた」公共住宅の施設と住民にとって、約120万住戸の人々にとって、大きな事業転換と新たな生活関連事業をもたらしたことは述べた。

HOPE VIに取り組むことは、他方で、各地のハウジングオーソリティにとって、新たな職務と技能を迫

るものでもあった。実効的な家賃補助制度の運用に関わる必要のなかった1970年代半ばまでには、ハウジングオーソリティは、住居者から家賃を得て施設のハード面を管理するのみをおこなっていた。それさえも、資金難からうまくゆかないケースも少なくなく、さらに触れたように、担当管轄の居住に関するデータを収集していない、ないしできていない場合が少なからずあった。

1974年につくられたセクション8の補助金、1986年にタックスクレジットのしくみ、とりわけ公共住宅のHOPE VIによって、資金集め、ガバナンス、住民ガバナンス、住民のためのサービス（家族自立支援）、多種セクターの諸団体との連携などの新たな展開がおこったことがうかがわれるが、実際にはそれらはどのような形であったのであろうか。ここにおいてタコマ市（ワシントン州）の「タコマハウジングオーソリティ」(Tacoma Housing Authority=THA)をテストケースとして、検討する。

タコマハウジングオーソリティ (THA)の公共住宅～「サリシェン」(Salishan)～

THAは1940年にタコマ市によって、ハウジングオーソリティ（特別目的政府）として設置された。当初、1941年に活動を開始するにあたって、低所得者のための住宅ではなく、基地で働く軍隊関係者のための住宅として建設が行われることとなった（ピアース郡と30名の土地所有者からの465エーカーが、開発サイトとなった。）

主要サイトとしてサリシェン地区が指定され、2000住戸が計画された。それは、各住戸あたり3750ドルに制限された安価なものとして設計され、また造成上、1エーカーあたり8住戸から10住戸と密集性の高くやや窮屈な形で建設された。

戦後直後から、帰還兵、また低位格の軍従事者が多く居住することとなった。1950年までに6700人がサリシェンに住んでいた（うち3500人が子ども）という状況となって居た。そこにあっては、すでに荒廃が進行していた。サリシェンエリアの住民の平均年収は、1900ドル以下であり、建設された住戸の半数は空き家となっていた。特にこの時期に、しばしば新

聞に取り上げられるような、犯罪が多発するエリアとなっていたのであり、バス運転手が同地区を走ることを拒否することさえあった。

この状況にあって、連邦政府は、サリシェンエリアを民間への売却をするか、低所得世帯のためのハウジングに転換するかを迫った。THAは、それを低所得者用のハウジングエリアに転換して、保持することとした。同地が有効に利用されていないこと、そこからの税収が見込めないことから土地委員会が反対したが、1951年5月、タコマ市議会はサリシェン（900住戸）を低所得者用ハウジングとすることを定めた。

図表4 サリシェンの公共住宅（1943年）



典拠：KIRO News, Tacoma Pumps money, life into old Neighborhood(Jun2, 2016)

1955年調査では、犯罪、ドラッグ、売春、殺人事件の評判が長くサリシェンを苦しめ続けた。この状態は長く続き、THAは、90年代に至るまでそれらへの対応に追われた。

2001年4月、大きな転機が音連れた。THAはHOPE VI補助金3500万戸ドル（38億5千万円相当）を得て、サリシェンの活性化に着手することとなった。他の公的補助および民間支援金とあわせて、合計2億ドル（220億円相当）によってサリシェンの古い住戸が、借家方式と持ち家方式の混合での新たな住戸に建て替えられることとなった。また、新しいコミュニティは、新たな診療所、教育センター、チャイルドケア施設を備えたものとして構想された。

サリシェンエリアは、三つのフェーズ段階での建設

が進められた。第一フェーズは、借家、持ち家、シニアハウジングを含み2005年に工期が終了した。第二フェーズは、借家、持ち家、診療所、公園、遊戯エリアが設けられ、第三フェーズでは、借家、持ち家が設置された。これら3フェーズをあわせて、サリシェン全体では、持ち家が390戸、賃貸家屋が741戸の、総計1131戸が建築された（図表4）。

5.1 マネジメント改革の経緯

THAは、連邦政府の都市再生化戦略HOPE VIとのかわり、①マネジメント、②「所得が混在したコミュニティ」の開発、③「家族の経済的自立と充足」事業にかかわって、いかなる転換をしたのだろうか。

実は、公共住宅サイトのマネジメントの点で、THAは1990年代には、HOPE VIの実施にむけてのマネジメントに求められる組織のキャパシティには達していないとみられていた。1996年にTHAは、HOPE IVの申請をHUDにおこなった。HUDはサリシェンエリアの荒廃した状況を理解したのだが、しかしTHA自体がその開発に取り組む力量は認めなかった。当時からのTHAスタッフが当時を振りかえって、「THAは極めて惰眠的なハウジングオーソリティだった。賃貸支援事業のための住戸の用意とペーパーワークで満足していたものだった」と述べている(Montange 2015)³⁰。

当時のタコマ市長ブライアン・エバーソールが、THAの評議員に新たなメンバーを任命し、さらにHUDと密な連絡を取らせた。そして、THAの不足点を知ることとなった。THA評議会は、新たなexecutive directorとして、HOPE VI実施の体験をニュージャージーで持っていたピーター・アンサラ(Peter Ansara)を雇った³¹。また、HOPE VI開発で働いた体験を持つ、トルティ・ガラス(Torti Gallas)を招き、その推進のもとに、新たなサリシェン地区コミュニティをデザインするための、住民とのプランニングセッションを何度か開催した。

その結果、最終的に、THAは3500万ドル（380億円相当）のHOPE VI補助金を獲得することとなった。（この額は、当時の全米で獲得に成功したハウジングオーソリティでの平均24000万ドルより高いものであつ

た。)

しかし、プランニングにはさらに4年をかけた。サリシェン自体のプランニングの煮詰めとともに、民間住宅およびタックスクレジット市場との接合をどのようにするのかという課題、THA自体にとっての新たなビジネスラインをつくるという課題を作り上げる必要があったためであった。この過程で、民間企業(“Lorig”)と連携して、訓練を通じてデベロッパースキルを身に着ける努力がなされた。まさに、「THAは自らの組織のうちに、この能力を耕すことを選んだのであった。」そしてそれをおこなった理由は、「彼らがそれを選んだのは、民間企業とともに働くことを熱望したといったことからではなく、そうしたならばディベロッパー料を獲得でき、それをもって他の組織のためにアフォーダブルハウジングを開発できるからと考えたからであった。」それまで、賃貸取り扱い業務しか知らなかった組織THAにとって、「開発」が新たなビジネスラインとなり、また資金ストリームと捉えられ

ることとなったのであった。

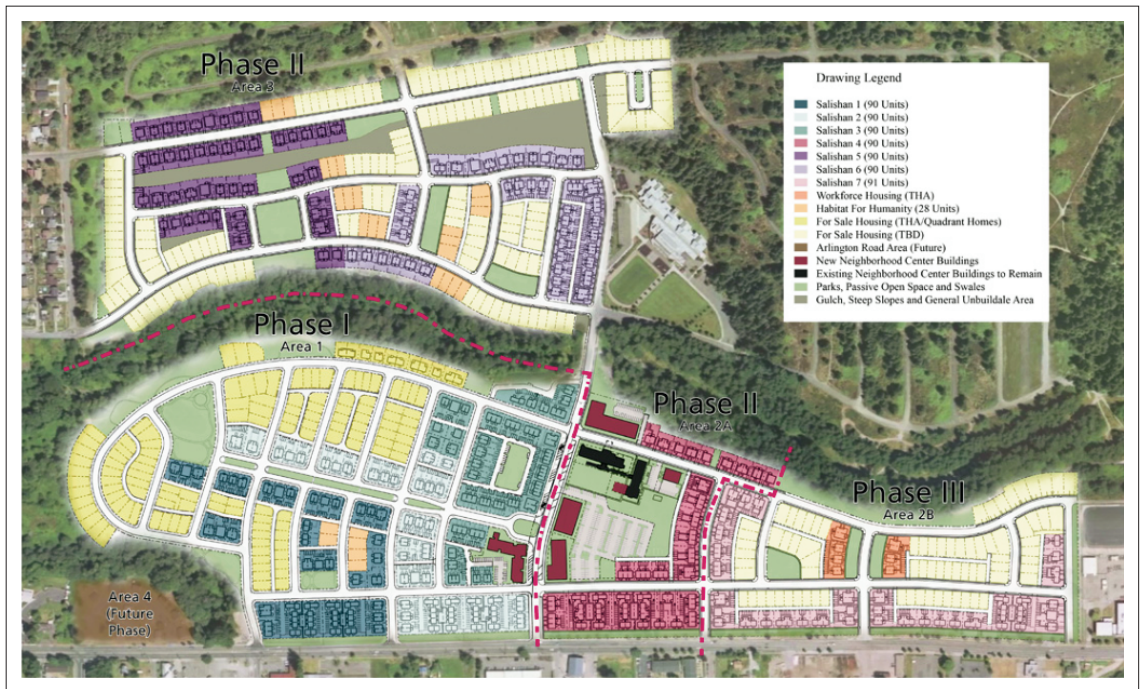
つまり、まず第一段階として、組織に、エグゼクティブディレクターなどに、実務経験者を雇用し、組織ガバナンスを開発のしごとができる実質的なものとした(図表6)

第二に、企業からの訓練の機会を得て、開発の技能を習得する努力を行った。

以上の準備を経ていたが、2000年初頭の数年には立ち現れた現実の壁と格闘することとなり、ここにおいて、THAは自己改革に迫られた。

まず、獲得されたHOPE VI補助金の3500万ドルの額は、サリシェンエリアの老朽化したインフラストラクチャー(水道、電気配線、歩道、街路灯)の交換工事で尽きてしまう程度のものであったので、さらに2億ドルから2億5000ドルが必要であり、州や地域の自治体からの資金を得ることが急務であった。(実際に、HOPE IVの戦略自体、他の資金を獲得するための梃

図表5 タコマハウジングオーソリティの「サリシェン」サイト



典拠：Tacoma Housing Authorityのホームページ(www.tacoma housing.net/)(2017年9月現在)

子と考えられたものであった。)次に、HUDとのやりとりの過程で、HUDはさらに、より住民の所得混交状態であること(インカムミックス)、市場価格の住宅の要素もより取り入れること、地区コミュニティのグレードアップを盛り込むことをTHAに求めることとなった。

ここにおいて、いくつかのチャレンジが進められた。第一に、2億ドルから2億5000ドルが必要であり、州や地域の自治体、また民間企業からの資金を得ることが急務であり、そこで、「資金獲得のハイブリッドの流れ」が編み出されることとなった。

第二に、それとともに、タックスクレジット実施にむけて投資機関からの資金の流れも構築された。フェイズ1および2において、この手法が用いられた(なお、フェイズ3では用いられず、Section 8がもっぱら主要な資金として用いられた。)

投資家(銀行)※ → シンジケーター※※ → THA

※US Bank, Key Bankなど

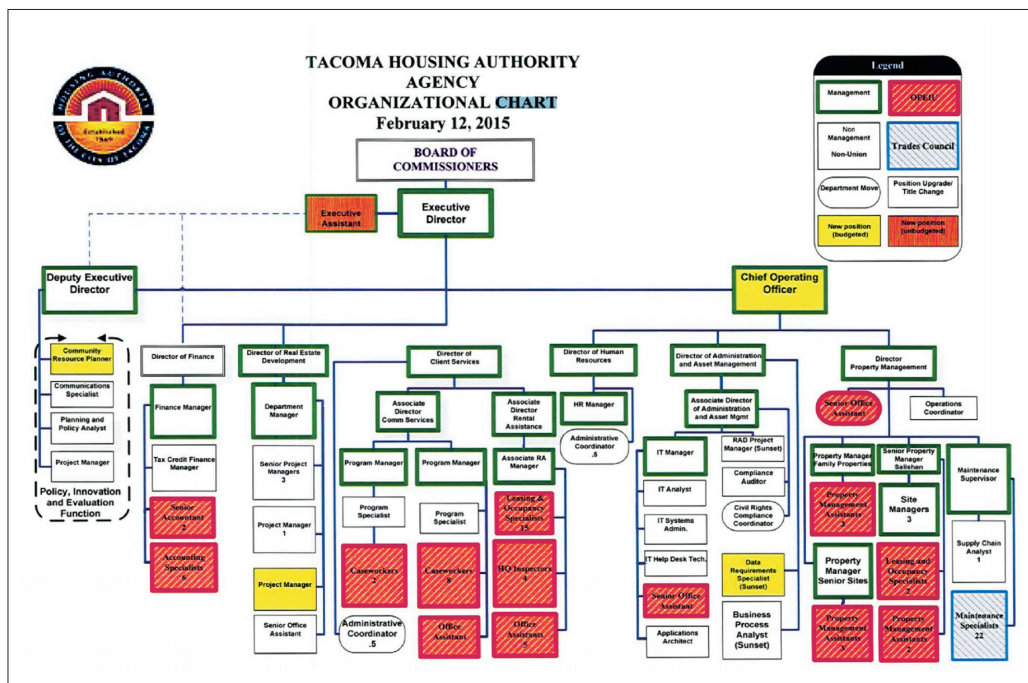
※※Boston Firm, RBC Capital Marketsなど

第三に、実際の工事においては、公共住宅631住戸の建設にあつては、「ウォルシュ社」(Walsh)がTHAとのメインコントラクターとなり、そのもとに各種の企業に仕事を割り振る形である。

また、市場価格ベースでの持ち家387住戸の建設にあつては、Quadrant Home, DR Hoton, Benjamin Ryan Communities, Habitat for Humanityの各社が建築にあつた。

とりわけ、興味深いことは、フェイズ1の開発段階で、民間の資産マネジメント会社と契約したのが、そのマネジメントが不十分であったことから、契約をとりやめて、THAが自らの組織の仕事として再びその仕事をおこなうこととなった。これは、THAの既

図表6 タコマハウジングオーソリティの組織図



典拠：Tacoma Housing Authority, 2017, Board of Commissioners Board Packet (February 25, 2015)

存のマネジメント基準に合致しないこと、労働組合の関係により滞りなどから、THAが仕事を再度自らに戻したのであるが、これは、営利最大化というネオリベラル的な論理とは真逆である。このことが示していることは、THAが、単なるアウトソーシングの相元締めということではなくて、自らが開発をおこない、多くの企業がハウジング建設にコミットするにあつての「プラットフォーム」をなすとともに、自らが柔軟にマネジメントのアウトソーシングとその戻し入れをおこなうことができる、ということである。

5.2 「所得が混在したコミュニティ」の開発

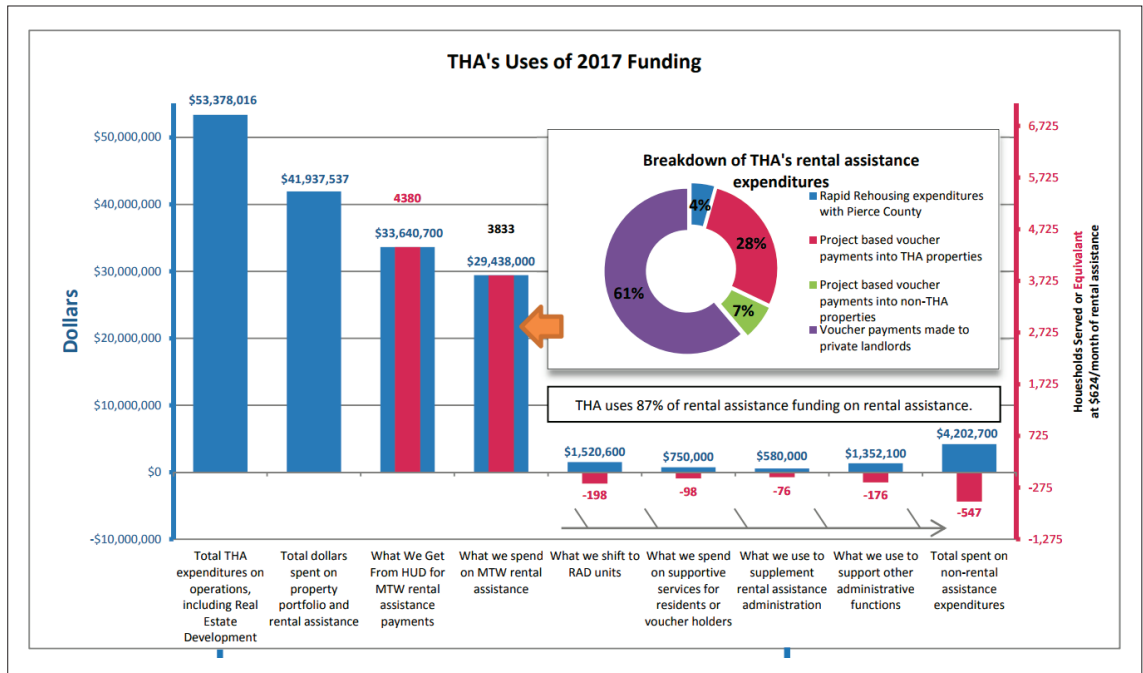
THAは、複数の住宅形態を整えて、「所得が混在したコミュニティ」を確保しようとした。フェイズ1からフェイズ3までの全体で下記の形で住宅形態が設定された³²。

公共住宅（セクション8住宅含む） 631戸
 高齢者住宅（セクション202） 110戸
 持ち家（AMIの60%より下の世帯用）109戸
 持ち家（市場価格で販売されるもの）279戸

また、所得に関して、サリシェンエリアでの年取についての2001年のデータと2006年のデータがある。それによれば、かつて2001年には、年取のエリア中間値の1-30%の所得者層が実に70%近く（67%）を占めていた。サリシェンプロジェクトが始まって5年後の2006年には、年取のエリア中間値の1-30%の所得者層が6.7%から3.8%へと減ったが、その他の層は、中間値の31-50%の所得者層、51-80%の所得者層、81%以上の所得者層がそれぞれ増加し、36%、17%、9%と良好なバランスとなった³³。

エスニシティとしては、同上のデータによれば、2001年から2006年の間に、黒人が増加し（14%から22%へ）、ヒスパニックも増加し（4%から

図表7 THAが得ている各種資金



典拠：Tacoma Housing Authority, 2017, Board of Commissioners Board Packet (January 25, 2017)

10%へ)、他方でアジア人(ベトナム人等)が減った(53%から39%)。その結果、かつて2002年にはアジア人(53%)が突出した形での、アジア人・黒人(22%)・と白人(29%)のエリアであったが、アジア人(39%)、白人(31%)、黒人(22%)、ヒスパニック(4%)とエスニシティは比較的穏やかに分布するにいたった。モンタンジェ(2015, p81)は、造成後のサリシェンに新たに「帰ってきた人口は、英語を話す、より所得が以前より高い人たち」とする。

住民組織等

新サリシェンにおいて、いくつかの住民組織が設置された。これらの組織は基本的に、住民のために、諸活動、例えば「コミュニティキッチン」、映画の夜、運動クラス、子どものクラス等の活動をおこなうものと設置されている(Community Health Advocates)。

ちなみに、住民とTHAのリエゾン(結び目)をおこなうResident Councilについては、地域コミュニティ活動でより活発であり、また住民の関心を保持していたとされる。旧サリシェンと新サリシェンでは、人口が入れ替わった面もあり、新たに設置されたResident Councilにあってなお過渡期であることが考えられる。これらの住民組織の設置と維持をTHAと住民とが協力してすすめることを通して、所得など多様な住民の結節を固める試みがなされている。

5.3 家族および住民の自己自立・充足(Family Self Sufficiency)プログラム

まず、THAは、「家族の自己自立・充足」事業という社会サービスのために、「コミュニティサービス部」を設けて、かつて3人だったスタッフの数を15人に増やした。

「家族の自己自立・充足」は、差別などの障害を越えて、低所得者の人を労働市場につなげることにあった。

いくつかのプログラムは、大きな成果を上げた。具体的には、サリシェン建設における住民の就業、持ち家についてのカウンセリング、住民経営のビジネスの立ち上げが、良好な成果をあげた。が他方、ジョブ技能訓練、GED教室、外国人用英語教(ESL)教室は、所期のゴールにまでは届かないことが多かった。

2010年に、THAは、Moving to Work ステイタスを獲得した。全米 約3,400のハウジングオーソリティのうち、39オーソリティが獲得したものである。これは、大人にはケースマネージャーと定期的にミーティングを行い財政的独立のための計画づくりをし、また18歳以下の青少年には学校給食の支援(バウチャー)などで教育支援をおこない、18歳になると、補助された住宅に居住し続けるために、学校をつづけるか、働きはじめるかの検討と支援を行うというものである。

6 自己改革とヒューマンサービスの地平

THAのケーススタディを通じて、大きく二つのことが確認された。第一に、HOPE VIという公営住宅再開発プログラムの、二大柱をなしている「所得が

図表8 THA建設サイトにおける住民組織

| 組織名 | 構成員, 特色 | 備考 |
|----------------------------|--|---|
| Resident Council | 住民の代表者たち; 住民と THA のリエゾン | HUD により設置が定められている |
| The Salishan Association | ホームオーナーたちの組織。THA からの人と家所有者たちが含まれる。 | 定期的に「タウンホールミーティング」が開催されている。 |
| Community Health Advocates | ホームオーナーたちと住民からなる; サリシェンにおける健康についてのを提言する。 | 「コミュニティキッチン」、映画の夜、運動クラス、子どものクラス等の活動をおこなう。 |

図表9 造成したサリシェン公共住宅（賃貸部分）



典拠：論者 撮影

混在したコミュニティ建設と「家族および住民の自己自立・充足」プログラムの点で、成果をあげてきてHOPE VIを体現する一つの事例となっていることである。全米の多くの公共住宅サイトと同様に、中間層のための短期的滞在目的のものから、1950年代に低所得者が住み着いた公共住宅となり放置されてきた。ここで確認されることは、かつて放置状態にあった公共住宅の家賃管理公団的な存在でしかなかったハウジングオーソリティが、住戸の建設、インフラの整備、各種団体との連携をするなかで、就職への実質的な各種支援、住民のための「ヒューマンサービス」に圧倒的に力点を置くに至ってきたがことであろう。

第二に確認されることは、①実践者を組織代表に配置しての組織ガバナンスの強化、②開発スキルの獲得（開発事業、ファンドレイジング）③コントラクター、関連企業、NPO、コミュニティ開発法人が事業を行うためのプラットフォームの形成、という三点を通じて、タコマハウジングオーソリティが開発主体へと変容したことである。（しかもそれは、営利追及とは異なって、住民のための事業を回すための開発主体）。この過程は、1996年から2000年過ぎに、試行錯誤を伴いながら進んだものであった。

7 終わりに

本稿の各節「パブリックハウジング政策の展開過程とハウジングオーソリティ」、「公共住宅事業の質的転換とハウジングオーソリティの自己変革」、「自

己改革とヒューマンサービスの地平」を通じて得られたこと5点を、まとめておきたい。

1) 米国における特別目的政府としてのハウジングオーソリティのありかたについて、それをとりまく公共住宅の政策の展開を確認しながら、検討する作業をおこなった。

2) ハウジングオーソリティは、1937年連邦住宅法で公共住宅を管理するために設置されたものであり、この当時は大恐慌で家を失った人々をその回復まで比較的短期に住ませる趣旨のものであった。1950年代、60年代には全米各地の公共住宅で低所得者層が主要な居住者となった。

3) 1974年住宅コミュニティ法での実効的な家賃補助制度（セクション8）とコミュニティ開発補助金、1986年の税制改革法での民間投資のインセンティブのしくみたる、タックスクレジットにより、公共住宅の改革の準備が一定程度整うこととなった。なお、これらの改革によって、公共住宅以外のハウジングをすすめる非営利でのコミュニティ開発法人が成長することとなった。

4) 1992年の国家委員会による調査と報告書により、全米130万戸が深甚な荒廃状態にあることが判明したことを受けて、1992年に、低所得者家族の経済的自立と所得混交の住みやすいコミュニティ形成をめざす都市再開課戦略「HOPE VI（ホープシクス）」が連邦HUDにより提起され、1996年に全ハウジングオーソリティにその門戸が開かれた。

5) タコマハウジングオーソリティをテストケースとして検討した。その結果、組織ガバナンスの強化、開発スキルの獲得、コントラクター、関連企業、コミュニティ開発法人等の事業実施のためのプラットフォームの形成、という三点を通じて、タコマハウジングオーソリティが開発主体へと変容したプロセスを明らかにした。かつまた、その開発主体としての諸事業は、ヒューマンサービスの提供に焦点を当てたも

のとなって居る。

今後との関わりについて一言付しておきたい。公共住宅をコミュニティ開発法人（CDC）などの民間組織でなく、なぜ特別目的政府（ハウジングオーソリティ）が扱うのかということに関して、タコマハウジングオーソリティの事例にあるように、10年にわたる約1000住戸の巨大プロジェクトを扱う上で、公法上の法人格（特別目的政府）は事業実施の基礎となるうえで親和的であると予測される。この点は、別に検討したい。

注

- 1 National Association of Home Builders。ちなみに利用者（居住者）は、約2億1000万人である。なお、800万人が住居を利用しないホームレスとなっている。American Community Survey (ACS)
- 2 U.S Census Bureau, Housing (<https://www.census.gov/topics/housing.html> (2017年9月現在))
- 3 M.McCarty, 2014, Introduction to Public Housing, Congressional Research Service
- 4 HUD
- 5 “Annual Contributions Contracts”
- 6 Econsult Corporation, 2007, Assessing the Economic Benefits of Public Housing Final Report(Jan, 2007), p9
- 7 McCarty, p.10
- 8 Ibid
- 9 42 U.S.C. 1437 et seq.
- 10 HUD, Public Housing Agency (PHA) Plans (https://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/public_indian_housing/pha)
- 11 Ibid
- 12 最終的に、1949年住宅法は、その供給実績が当初計画（6年間で81万個の新規公共住宅の予定）の25%を下回ることであり、「公共住宅政策の失敗」であったとされる。(宗野 2013,99)。かつまた、スラム除去をした場所に、工場等別の建物が建設されるなどのことがあり、かならずしも既存の

住人のための新規公共住宅が建てられたわけではなかったという問題も生じた。

- 13 Edson, Charles L. 2011, Affordable Housing—An Intimate History, in: Tim Iglesias and Rochelle E. Lento (eds.), 2011 (second edition), Legal guide to affordable housing development, American Bar Association
- 14 Pozen, Robert, 1973, The Financing of Local Housing Authorities: A Contract Approach for Public Corporations, *The Yale Law Journal* Vol 82, No.6, pp. 1208-1227
- 15 Ibid, p.1208, n.6
- 16 それまで、連邦政府から各自治体および地域にいわば別々に供出されていたいくつかの補助金を統合し、しかも市民参加を前提とした「コミュニティ開発包括補助金」(Community Development Block Grant=CDGB)を設けたことである。具体的には都市改造事業、モデル都市事業、上下水道整備事業、修繕事業融資、公共施設整事業、オープンスペース整備事業と、それまで別々に各自治体に拠出されていたそれまでの特定目的型の6つの補助金を一括したものであり、主として、低所得者の人たちの役に立つもの、スラム化・荒廃化の予防に役に立つもの、その他コミュニティの必要に応えるもののいずれかに用いられ趣旨のものとして設置された。具体的には、コミュニティ開発事業、アフォーダブルハウジング、反貧困プログラム、コミュニティのインフラストラクチャー開発事業などとして実施される。州政府、一定規模（5万人以上人口）の市自治体、郡自治体が、住宅・都市開発省に補助金の申請をおこない、その裁量で、各種のコミュニティ密着方組織（商工会議所、人権センター、コミュニティクラブ、YMCAなど）やコミュニティ開発法人（CDC）等に配分する。申請提出する計画にあって具体的な市民参加を制度化したものであり、ボトムアップ型であり、使い出があることから長寿補助金となっている
- 17 1987年に、マッキニー法（McKinney Act）により、ホームレスの居住にむけての、新たに連邦住宅開発省の新たなハウジングと社会サービスプログ

- ラムが創出された。
- 18 National Low Income Housing Coalition, 2017, *Advocates Guide*, pp.1-6
- 19 なおまた、アフーダブル住宅としての持ち家施策として公債の方式が、同法で定められた。Ibid, pp.1-6
- 20 (財)自治体国際化協会, 2006, 「米国の住宅政策」『CLAIR REPORT』292 (Sep 15, 2006, 7-8 頁)
- 21 Cavanaugh, Gordon, 2010, *The National Commission on Severely Distressed Public Housing – A Revisit Worth Making*, *Journal of Housing and Community Development* 67-2
- 22 Gordon, ibid.p7 f.; U.S.Department of Housing and Urban Development, 1992, *Working Papers on Identifying and Addressing Severely Distressed Public Housing of the National Commission on Severely Distressed Public Housing*, p.5.
- 23 Epp, Gayle, 1996, *Emerging strategies for Revitalizing Public Housing Communities*, *Housing Policy Debate*, Volume 7 Issue 3, pp.56f.
- 24 Epp, ibid, p.567
- 25 HUD, 1992, *The Final Report of the National Commission of Severely Distressed Public housing (A Report to the Congress and the Secretary of Housing and Urban Development)*
- 26 Epp, op.cit, p567.
- 27 *The Final Report*, op.cit, pp.362-63;57
- 28 ニューアーバニズムは、都市デザイン運動として起こり、特に「歩ける地区コミュニティ」(ウォークアブルコミュニティ)の創出、人間規模の職住近接型な地区構築の創出を目指し、環境と地域に密着した人間の生活を唱えた。1980年代初期に米国で起こり、次第に不動産開発、都市プランニング、土地利用の諸領域に影響をしてきていた。
- 29 その時点で、各オーソリティの事業は、7千500万ドルから7億ドルといった規模でそれぞれ実施されたが、それによって、1996年現在では計画された22,573住戸のうちで6,538住戸が解体され、15,299住戸が新建設を予定された。また、1,639家族に住宅バウチャーが提供された。
- 30 Montange, R.Leah, 2015, *These are the Ghettos of Washington: Public Housing and Neoliberalization in Tacoma, WA*, Thesis (Master of Arts in Interdisciplinary Studies) University of Washington Tacoma
- 31 アンサラのもとで、THAは、建築家についての「提案書」を広く提起し、またマスタープランを作成し、ともにHUDへの申請に備えた。
- 32 Mongange 2005, p75
- 33 他方、所得の多様性について、サリシェンでは期待通りには進まなかったとする理解もある。Montange 2015 ,P.77

謝辞

下記の方々に、ヒアリングおよび各種の情報と見識をご提供いただいたことに心から感謝申し上げます。

- | | |
|------------------|---|
| Michael Mirra | Executive Director, Tacoma Housing Authority |
| Roberta Schur | Project Manager, Tacoma Housing Authority |
| Michael O.Lundey | Executive Director/ CEO, The Authority of the Birmingham District |
| Justin D.Brooks | Vice President of Development. The Authority of the Birmingham District |

参考文献

- Adams, A. L. ,1999, *Historic survey of Salishan: Documentation in conformance with the Historic American Buildings Survey*. Tacoma: Artifacts Architectural Consulting
- Cavanaugh, Gordon, 2010, *The National Commission on Severely Distressed Public Housing—A Revisit Worth Making*, *Journal of Housing and*

- Community Development* 67-2.
- Edson, Charles L., 2011, Affordable Housing—An Intimate History, in: Tim Iglesias and Rochelle E. Lento (eds.), 2011 (second edition), *Legal guide to affordable housing development*, American Bar Association
- Epp, Gayle, 1996, Emerging strategies for Revitalizing Public Housing Communities, *Housing Policy Debate*, Volume 7 Issue 3
- Foster, K.A., 1997, *The Political Economy of Special Purpose Government*, Georgetown University Press
- Goetz, E., 2011, Where have all the towers gone? The dismantling of public housing in U.S. cities. *Journal of Urban Affairs*, 33(3), 267-287.
- Goetz, E. G., 2013a, Audacity of HOPE VI: Discourse and the dismantling of public housing, *Cities*, 35, 342-348
- Econsult Corporation, 2007, Assessing the Economic Benefits of Public Housing Final Report (Jan, 2007), p9
- Fraser, J. C., Burns, A. B., Bazuin, J. T., & Oakley, D. A., 2013, HOPE VI, colonization, and the production of difference. *Urban Affairs Review* 49, 525-556
- 平山洋介, 1999, 「アメリカの住宅政策」(児玉徹ら (編) 『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房
- Hodges, J., 2009, Salishan Community Health Assessment. Tacoma: Tacoma Pierce County Health Department and Comprehensive Health Education Foundation
- HUD, 1992, The Final Report of the National Commission of Severely Distressed Public housing (A Report to the Congress and the Secretary of Housing and Urban Development)
- 金淳植, 2012, 「コミュニティ開発の支援制度としての NMTC」(矢作弘, 明石芳彦 (編) 『アメリカのコミュニティ開発 都市再生ファイナンスの新局面』ミネルヴァ書房
- Lane, V., 1995, Best Management Practices in U.S. Public Housing, *Housing Policy Debate*, Volume 6 Issue 4
- McCarty, M., 2014, Introduction to Public Housing, Congressional Research Service Vol.41654 (www.crs.gov)
- Leland, S. and Holly Whisman, 2014, Local Legislatures, in: Haider-Markel D.P. (eds.), 2014, *The Oxford Handbook of State and Local Government*, Oxford University Press
- 前山総一郎, 2005, 『アメリカのコミュニティ自治』南窓社
- Maeyama, S., 2013, Fundamental Consideration on Public Development Authority in terms of the Paradigm shift in Urban Management, 『都市経営』No.4
- Marston, G., 2008, A war on the poor: Constructing welfare and work in the twenty-first century, *Critical Discourse Studies*, 5(4), 359–370
- Martens, B., 2008, A Political History of Affordable Housing, 2009, *Journal of Housing and Community Development* 66-1.
- Montange, R. Leah, 2015, These are the Ghettos of Washington: Public Housing and Neoliberalization in Tacoma, WA, Thesis (Master of Arts in Interdisciplinary Studies) University of Washington Tacoma
- 宗野隆俊, 2013, 『近隣政府とコミュニティ開発法人 アメリカの住宅政策にみる自治の精神』ナカニシヤ出版
- Popkin, S., 2006, The HOPE VI program: What has happened to the residents?, In: L. Bennett, J.L. Smith & P.A. Wright (Eds.), *Where Are Poor People to Live?: Transforming Public Housing Communities*, Armonk, N.Y.
- Popkin, S., Levy, D. K., & Buron, L., 2009, Has HOPE VI transformed residents' lives? New evidence from the HOPE VI panel study. *Housing Studies*, 24(4), 477-502
- Pozen, Robert, 1973, *The Financing of Local Housing*

- Authorities: A Contract Approach for Public Corporations, *The Yale Law Journal* Vol 82, No.6, pp. 1208-1227
- Radford, G., 1996, Modern Housing for America. *Policy Struggles in the New Deal Era*, The University of Chicago Press.
- Reid, C.K., Liebow, E., & O'Malley, G. , 2006, Building community during HOPE VI redevelopment: Lessons from a Seattle case study, *Human Organization* 65(2)
- Reid, M., 2010, Gender and race in the history of housing policy and research: From industrialization to Hurricane Katrina, *Sociology Compass* 4(3)
- Sharpe.M.E., Smith, J.L., 2006, Mixed-income communities: designing out poverty or pushing out the poor?. In:L. Bennett, J.L. Smith & P.A. Wright (Eds.), *Where are poor people to live?: transforming public housing communities*, Armonk, N.Y.
- Simon, William H, 2001, *The community economic development movement: Law, business, and the new social policy*. Duke University Press.
- Smith, J.L., 2006a, Public housing transformation: evolving national policy, in: L. Bennett, J.L. Smith & P.A. Wright(Eds.), *Where Are Poor People to Live?: Transforming Public Housing Communities*, Armonk, N.Y.
- Smith, M.H., 1993, Distressed public housing: Where do we go from here?, *The University of Chicago Law review*, 60.2.
- Spence, L.H., Rethinking the Social Role of Public Housing, *Housing Policy Debate*, Volume4 Issue3
- Tacoma Housing Authority, 2016, Board of Commissioners Board Packet(February 25, 2015)
- Tacoma Housing Authority, 2017, Board of Commissioners Board Packet(January 25, 2017)
- Tacoma Housing Authority, 2014 Moving to Work Annual Plan(2014 MTW Plan)(October 14, 2013)
- (Tacoma Housing Authority)Moving to Work Agreement (July 21, 2010)
(HUD https://www.hud.gov/sites/documents/DOC_10133.PDF)
- Watt, Melvin, L., 2003, *The Crisis of the African-American Architect: Conflicting Cultures of Architecture and (Black) Power*, Advantage, N.Y.

Developments of Housing Policy and Housing Authority (Special Purpose Government) in U.S.

Soichiro MAEYAMA

In the 1980s and 90s there were big changes in housing development. Private sectors and non-profit organizations such as Community Development Corporations (CDCs) have contributed to "Community Economic Development" in housing development (Simon 2001).

Remarkably in that changing process, "Housing Authorities" also known as, special purpose government-type agencies, have changed the "public housing" scene (ca.1.2 million units) , by transforming large public housing slum areas into multi-income communities. This revitalization was estimated to have cost around 4 % of the USA's GDP.

To understand this process clearly we examined:

1. the development process of housing policy
2. changes in service-delivery function of housing authorities.

The result of our findings are as follows:

- 1) The majority of residents in public housing shifted from those of middle income, to lower income persons in the 1950s and 60s.
- 2) In 1992, the Federal Government passed a new measure known as "HOPE VI", urban renewal strategy that was aimed at supporting lower income families by providing affordable housing and local amenities. It also worked towards to the establishment of mixed income communities. All housing authorities were expected to tackle this, however lacked the organizational systems, function and skill to manage the program.
- 3) Through the test case of the Tacoma Housing Authority (THA; Washington), we recognized that THA changed itself from just a renter to "independent agent with development skills". As a result it has acquired new functions and a new skill: "improving the organization and governance", "acquisition of development skills", "coordinator-roll between constructors, developers and CDCs".
- 4) The Housing Authority as a 'Special Purpose' government body is now equipped to manage and oversee 10 years' term- large housing projects of up to 1000 units.

Keywords : Housing Authority, Public Housing,Tacoma Housing Authority,HOPE VI,Special Purpose Government

ACKNOWLEDEMENT

I would like to acknowledge the support from the following leaders who provided me with generous access to their perspectives and information as specialists and social leaders:

| | |
|------------------|--|
| Michael Mirra | Executive Director, Tacoma Housing Authority |
| Roberta Schur | Project Manager, Tacoma Housing Authority |
| Michael O.Lundey | Executive Director/ CEO, |

Justin D.Brooks

The Authority of the Birmingham District
Vice President of Development. The Authority of the
Birmingham District

DOI : 10.15096 / UrbanManagement.1005