

<b>Title</b>	ポスト工業化社会と都市再生(II)：ニューヨークの都市再生と社会的排除
<b>Author</b>	小玉 徹
<b>Citation</b>	季刊経済研究, 29 卷 2 号, p.61-84.
<b>Issue Date</b>	2006-09
<b>ISSN</b>	0387-1789
<b>Type</b>	Departmental Bulletin Paper
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済研究会
<b>Description</b>	
<b>DOI</b>	

Placed on: Osaka City University

## ポスト工業化社会と都市再生（Ⅱ）

—ニューヨークの都市再生と社会的排除—

小 玉 徹

### 1 はじめに

1970年代以降、アメリカ北東部地域の製造業の凋落とともに、インナーシティをかかえる中心都市の衰退が顕著となった。しかしながら、より長期的にみると、中心都市の衰退は、ポスト工業化のプロセスにおいて、大都市圏レベルでの住宅供給、産業、専門サービス、オフィス職の郊外への分散化によるところが大きかった。

経済のグローバル化による都市間競争、大都市圏レベルでの地域間競争のもとで、アメリカの中心都市は工業に代わる新たな経済基盤を擁立すべく、文化、メディア、興行に関係するシンボリック経済による都市再生を促進しようとした。これによって都市経済は活性化し、都市中間層の一部が中心都市へと回帰したけれども、低所得階層はその恩恵に預からず、社会的排除は強まった。

本章では、ポスト工業化がアメリカ大都市圏にもたらしたインパクトに言及したのち、新自由主義に依拠した企業家的都市＝ニューヨークにおける都市再生と社会的排除の関わりについて論究したい。

### 2 脱工業化によるアメリカ大都市圏の変容

#### (1) サバービアからテクノバークへ

筆者は『大都市圏再編への構想』（東京大学出版会、2002年）において、アメリカ、ヨーロッパ、アジアにおける主要大都市圏の人口密度と構造特性、大気汚染と交通特性について概観（同書、表1-1、表1-2を参照）した。そこでは、アメリカの人口密度を他の諸国と

比較すると大都市レベルでの低さが目立ち、これはアウトター・エリアに該当する郊外の人口密度がヘクタール当たり11.8人と、ヨーロッパの39.2人に比較して3分の1以下であること、当然のことながら郊外での地域鉄道の採算は折り合わず、公共交通9.0%、自家用車86.3%、徒歩ないしは自転車4.6%と、ハイウェイに依拠したモータリゼーションが浸透していること（これに対してヨーロッパ諸都市の交通トリップ・パターンは、平均値で公共交通38.8%、自家用車42.8%、徒歩ないしは自転車18.4%と、自家用車以外での交通が57.2%をしめている）が確認された。

他方、インナー・エリア（CBDとインナー・シティ）の大都市圏にしめる夜間人口と就業人口に着目すると、アメリカの場合、平均で夜間人口は24.1%、就業人口は32.8%と、ヨーロッパの夜間人口39.6%、就業人口58.1%より低くなっており（ちなみにアジア諸都市の東京では、インナー・エリアの人口は25.7%にとどまっているけれども、そこで就業人口の80.7%が仕事をしている）、アメリカにおいて郊外へ人口のみならず、就業の場も移動し、アウトター・エリアの自立性が強まっていることが判明した。

今日のアメリカ都市経済の興隆は、ITを駆使し、世界経済と結びついた知的サービスを提供するシンボリック・アナリストに依拠するところが少なくない。アメリカ資本主義を支えてきたのは、何度も同じ作業を繰り返すことによって、世界の市場で売れる最終製品を生産しつづけてきた「ルーティン生産サービス」に従事する人々であった。こんにちルーティン生産サービスは減少傾向にあり、これにかわって「対人サービス」と「シンボル分析的（アナリスティック）サービス」にかかわる人々が増大している。シンボリック・アナリストは再開発地区や高級住宅地区など市内の「飛び地」に住む場合があるけれども、大部分は都市周辺部の田舎でいわゆる「準郊外」を形成することが多くなっている。

「準郊外」は「郊外をこえた田舎に位置しながら、都市の雇用機会に長距離通勤で可能な範囲にある外部都市（exurban）」とも表現され、「外部都市」郡（counties）に該当するのは、50万人から200万人の大都市圏で中心都市（central city）の境界から50マイル以内、200万人以上の大都市圏で70マイル以内で、中心郡もしくは伝統的な郊外郡に分類されない地域として便宜上、定義されている。

「ルーティン生産サービス」が支配的であった時代は、中心郡と伝統的な郊外郡との間で通勤がなされていた。これに対して「外部都市」郡は、その自立性をつよめ、ポスト工業化にともなう多角的、分散的な空間形態にある「ポスト・サバーバン」、住宅のみならず広大な商業施設とオフィスをともなった「エッジ・シティ」、伝統的なダウントウン以上のオフィスと小売のスペースを有しながら、地方政府と明確な郵便アドレスを欠落させている「ステイールズ・シティ」などと呼称されている（William and David, 2000, p.5）。

「外部都市」の評価は論者によって一様ではないが、伝統的な郊外（サバービア）の再編と分散型都市である「ポスト・サバーバン」の到来を、アメリカにおける大都市形成の歴史

的な文脈に積極的に位置づけているのは、ロバート・フィッシュマンである。

フィッシュマンによれば伝統的な郊外の再編の兆候は、すでに第二次大戦後から顕在化していた。1950年から1970年のあいだにアメリカの中心諸都市の人口は1000万人ふえたが、その郊外は8500万人も増大した。そのうえ郊外は、同じ期間に発生した新規の製造業と小売業の職すべての少なくとも4分の3をしめていた。1970年になると郊外に住むアメリカ人のパーセンテージが1940年の2倍になり、郊外地区に暮らすアメリカ人（37.6%）が中心都市（31.4%）あるいは田舎（31%）のそれより多くなった。

こうした戦後の人口変動にフィッシュマンは、これまでの郊外化にかわる“新しい都市”の出現を見いだす。18世紀ロンドンでのその起源から、サバービアは、拡大するメトロポリスの特定部分として役立ってきた。中心都市の政治的境界の内側であろうと外側であろうと、それは、つねに機能的に都心に依存していた。逆にいえばサバービアの成長は、つねに都心での専門サービスの強化を意味していた。これに対して戦後アメリカ発展のもっとも重要な局面が、住宅供給、産業、専門サービス、オフィス職のほとんど同時的な分散化であった。その結果が、もはや必要ない中心都市から都市周辺部の離脱であり、にもかかわらず私たちは都市に関連する経済的、技術的ダイナミズムのすべてをもつ分散型環境の創造なのである。

分散型都市であるテクノバープは、伝統的な都市のフェイス・トゥー・フェイスの接触を先進コミュニケーション技術で代替し、このテクノバープの到来によって変容されたメトロポリス圏全体はテクノ・シティと呼ばれる。その構造は環状道路に表出され、中心都市をまったく通らないで都市周辺のあらゆる部分に他のあらゆる部分を接触させている（Fishman, 1987, 邦訳206-209）。

では、都市計画からみた場合、テクノバープはどのように評価されているのか。フィッシュマンは、専用の庭をもつ一戸建て住宅に固有の土地の浪費、個人用自動車の利用に固有なエネルギーの浪費、という二つの途方もない浪費によって、テクノバープはいつもプランナーの憤怒を引き起こしてきたという。新しい都市は絶対的に道路システムに依存しており、しかもそのシステムは、ほとんどつねに混沌、混雑の状況にある。テクノバープの風景は、住宅と産業、農地までふくむ望みなきごたませである。最後に、テクノバープは、しかるべき境界を全然もっていない。どう定義しようと、個別の、重複した政治的管轄区域のつぎはぎになり、事実上、どんな協同プランニングも不可能とする。さらにおおかたのプランナーは、分散化は、旧都市にとって、ますますその混雑した衰退地域に追いやられている貧しい人々にとって、社会的、経済的災難になってきたのであり、それは、貧しい人々にテクノバープの職と住との分かち合いをさまたげ、ますます高い障壁を立てながら、アメリカ社会を豊かな外部都市と貧しい内部都市に再分割している、と論評する。

後者の問題について、フィッシュマンはおおむね同意しつつも、それへの解決策を提示していない。むしろ、そうした事態こそが、1945年以降における分散化の正真正銘の構造的な不

連続性を指しているのであり、「テクノバープは、サバービアがありえなかつたかたちで、真底から反都市的である」と強調する。テクノバープの発展は、徹底して工場地域の土台を掘り崩し、商業中心地さえおびやかしている。外辺部の新しい場所からの競争が、1890年から1930年の歳月に建てられた住宅と工場地帯の複合体全体を廃れさせ、もっとも特殊なショッピングや行政サービスについてさえ、都心にかわるもうひとつの選択をさしだしている、というのである。

前者の批判について、フィッシュマンは、テクノバープが単一の分散型環境内に職と住の両方をふくみ、これまで都心に集中した交通も多方向となることで通勤時間の短縮がなされている、と評価する。そして過去のもっとも「有機的」な都市風景でさえ、たいへんな混沌と試行錯誤のすえ、ゆっくりと進展してきた、という事実から、「私たちは、おなじようなプロセスが、いまや脱郊外の外部都市に作用していると思ってよいだろう」と展望している (*ibid.*, 邦訳214-230)。

総じてアメリカに発生しつつあるテクノバープへのフィッシュマンの見解は、肯定的である。フィッシュマンは、この新しい都市空間からいま一度、工業化と大都市化の時代をふりかえり、「歴史的パースペクティブのなかでみるならば、郊外住宅地は、いまや、前産業的田園時代と脱産業的情報時代という、二つの分散時代における移行点のように見える」と論定する。そしてサバービアをかれらの「遺産」として、これまたつぎのように肯定的に評価するのである (*ibid.*, 邦訳232)。

住宅地郊外は、したがって〈大都市の時代〉に属しており、それがいまやその終焉に達している。サバービアは、同時に、爆発的な都市膨張と、それにたいする絶望的な抗議との、もっとも特徴的な産物だった。それがブルジョア・エリートに、巨大都市経済のあらゆる利点を楽しみながら、その危機をのがれることを可能とした。いま、都市周辺部がもはや特権階級の排他的聖域でなくなったとき、私たちは、産業化と都市化の二世紀間、中産階級の住宅地郊外によって体現された永遠の価値をよりよく評価することができる。サバービアは、人間と自然のバランスの理想を、その破壊に献身しているようにみえた社会でいきながらえさせてきた。それがサバービアの遺産である。

## (2) 財政ゾーニングによる分極化とスプロール化

フィッシュマンのテクノバープについての楽観的なトーンと裏腹に、富裕な地区と貧困な地区の格差は拡大し、グリーン・フィールドの浸食も継続していることから、アメリカ大都市圏は危機的な状況にある。その背景には、土地利用計画の権限をもつ地方自治体が、細かく政治的に分断され、それぞれが土地利用計画の手段であるゾーニングを行使することで、3つの主要な歳入源である財産税、売り上げ税、所得税の獲得をめぐる競争している、と

いう状況がある（財政ゾーニング）。

大都市圏における地方自治体の数は、地域によってバラツキがあり、もっとも細分化されているのは、中西部、北東部の古くからの大都市であり、いま人口上位25の大都市圏について地方自治体の数を検討すると、トップのピッツバーグは、人口10万人当たり17.7、以下、ミネアポリス12.3、セントロイス12.2、シンシナティ12.2、カンザス・シティ10.6とつづき、もっとも多くの自治体（756）を有するニューヨークは3.8、これに対してカルフォルニア、アリゾナ、フロリダなどの西部、南東部の大都市圏はそれほど細分化されておらず、人口10万人当たり2以下の自治体数になっている。

郊外への人口、業務機能の拡散という状況のもとで、細分化された自治体当局は、その合理的な選択として、担税力がありながら学校やその他のサービスを必要としない商業・産業開発を土地利用計画において優先し、住宅については、入居者の必要とするサービスに対して十分な財産税が期待できない狭小な敷地と高密度の住宅をゾーニングにより閉め出そうとする。こうした自治体間の競争は、ゼロサム・ゲームであり、ある自治体での商業・産業開発、富裕層の吸引は、他の自治体での喪失となる。

会社の管理職のための十分な高級住宅、良好な公共サービス、そして社会的なストレスがほとんどないコミュニティは、新たなビジネス展開のための最も魅力的な場所を提供し、高級小売り店にとっても、中・高所得の住民の購買力から望ましい場所となる。そこでの自治体は担税力のある居住者の獲得競争に勝つことで、やはり高歳入をもたらす商業施設の誘致競争の勝者となる。

これに対してやはり大都市圏の端において成長している新しい中間層所得層の郊外で、望ましい商業、産業施設の誘致がなく、旧来の郊外より低密度でベッドルーム・コミュニティとして機能している場合、平方マイル当たりのコストと比較して自治体の歳入は過小となっている。

最後に古い中心部のコミュニティは、しだいに大都市圏の低・中所得世帯でしめられ、新たなビジネス展開に不利な状況となってしまう。より高い税金、老朽化したインフラ、有効利用できる土地の不足、相対的に高い社会ストレス、このようなコミュニティでは、通常、新たな投資がなされないばかりか、しばしば既存の会社も流出してしまう。投資不足は、コミュニティの衰退を加速し、仕事はなくなり、地方税のベースは縮小しつづける。

もちろん財政ゾーニングによる自治体間の地方税歳入の不均衡は、州政府からの補助金によってある程度、緩和される。しかし、その不均衡の緩和度は、公共教育について大きい（約2分の1の補助）ものの、自治体の一般的業務については平均して18%程度の助成にとどまっている。ちなみに自治体における平均的な歳出の内訳は、予算の約半分が街路、公共の安全（警察と消防）、衛生（下水など）、14%が所得保障、健康サービス、裁判所（その中心的機能は、国と州の予算から）、12%が公園、レクリエーション、住宅、コミュニティ開発、図書

館, 7%が債務金利, やはり7%が未配分の支出, 7%が一般事務となっている (Orfield M., 2002, pp.86-88).

表1は, アメリカにおける25の大都市圏(1998年)について中心都市と6つのタイプの郊外に区分し, 人口, 税収入, 州からの補助, 貧困人口, 人口成長の配分を見たものである。中心都市(28%)と人口密度の高い「隔離された」, 「古い」困窮したグループ(小計14%)と人口密度の低い困窮したコミュニティ(26%)の合計68%の人口は, 財政的にストレスの状況にある。ここで「隔離された」という表現は, アジア系でない黒人・ラテン系のマイノリティが多く, もっとも劣悪なコミュニティを意味している。

表1 25大都市圏におけるコミュニティ・タイプ別の特性(1998)

	中心都市	困窮し 隔離	困窮し 古い	困窮し 低密度	ベッドルーム としての開発	豊かな就業 センター	非常に豊かな 就業センター
自治体の数	30	348	391	1,104	2,152	625	91
人口	28	8	6	26	26	7	0
貧困人口	49	12	3	24	10	2	0
税収入	29	6	5	16	28	14	2
州の補助	40	12	6	17	20	5	0
統合した収入	31	7	5	16	26	13	2
人口増加(1993~98)	3	2	0	27	56	11	0

出所) Orfield M. (2002) p.34.

大都市圏で貧困な状況のもとにある人々の88%が当該地域に居住しているにもかかわらず, この地域は地方税の56%をコントロールしているにすぎない。さらに, この地域には, 州からの補助が75%とより多く割り振られているけれども, その補助を加算した収入のシェア(59%)は, 人口と貧困のシェアをかなり下回っている。

ベッドルームとして開発されたコミュニティは, 大部分が白人からなる典型的な郊外であり, 学齢期の子供をかかえる若いミドルクラスの家族から構成され, 住民の多くは, 長距離の通勤を余儀なくされている。ほぼ人口(26%)に比例した地方税(28%), 州からの補助(20%)を加算した収入(26%)を確保しているが, 25大都市圏の人口増加(1993~98年)の56%をこのタイプがしめており, 学校建設に十分な予算が確保できず, 教室は過密となっている。

25大都市圏における人口の7%は, 2つの豊かな就業センターに居住している。これらの地域は, 収入の15%をコントロールしているが, 貧困な状況にある人々は, わずか2%にすぎない。したがって2つ地域は, その成長にともなうコストをほとんど負担することなしに便益を享受している。

ところで財政ゾーニングが指向する低密度開発と人口のエッジへの移動は, 人口増加のスピード以上に都市化される土地の拡大をもたらしている。表2に明らかなように1970年から

1990年にかけて25大都市圏の人口は、7150万人から8561万人へと20%増加した。これに対して市街化された面積は、804平方マイルから1537平方マイルへと91%も拡大し、人口増加の2.5倍となっている。これにともなって25大都市圏の人口密度は18%減少している。

人口密度の変化は大都市ごとに異なっており、人口成長がゆっくりでも行政区域が細分化されている北東部の大都市は、市街化の拡大が人口増加に比べて5倍以上になっており、類似した状況にある中西部の大都市も4.5倍となっている。人口が急速に成長していながら行政区域が北東部ほど細分化されてない南部と水の供給に問題のない西部の大都市は、それぞれ2.6倍、1.5倍となっている。なお、人口密度が減少しないで増加している大都市（ダラス、ロサンゼルス、マイアミ、フェニックス、サンディエゴ、シアトル）は、地形（海岸、丘陵、湿地）ないしは水資源の欠乏により、大都市圏の物理的な拡大が制限されている。

表2 25大都市圏における市街化区域と人口の変化

	市街化区域（平方マイル）			市街化区域の人口			人口密度 の変化
	1970	1990	%	1970	1990	%	
Atlanta	435	1,137	161	1,172,778	2,157,806	84	-30
Boston	664	891	34	2,652,575	2,775,370	5	-22
Chicago	1,277	1,585	24	6,714,578	6,792,946	1	-29
Cincinnati	335	512	53	1,110,514	1,212,675	9	-39
Cleveland	646	636	-2	1,959,880	1,677,492	-14	-2
Dallas	1,071	1,443	35	2,015,628	3,198,259	59	29
Denver	293	459	57	1,047,311	1,517,977	45	-8
Detroit	872	1,119	28	3,970,584	3,697,529	-7	-27
Houston	539	1,177	119	1,677,863	2,901,851	73	-21
Kansas City	493	762	54	1,101,949	1,275,317	16	-25
Los Angeles	1,572	1,966	25	8,351,266	11,402,946	37	9
Miami	259	353	36	1,219,661	1,914,660	52	15
Milwaukee	457	512	12	1,252,457	1,226,293	-2	-13
Minneapolis-St.Paul	721	1,063	47	1,700,725	2,079,676	22	-17
New York	2,425	2,966	22	16,206,841	16,044,012	-1	-19
Philadelphia	752	1,164	55	4,021,042	4,222,211	5	-32
Phoenix	388	741	91	863,357	2,006,239	132	22
Pittsburgh	596	778	30	1,846,042	1,678,745	-9	-30
Portland	267	388	45	876,526	1,172,158	34	-8
San Diego	381	690	81	1,198,323	2,348,417	96	8
San Francisco	681	874	28	2,987,850	3,629,516	21	-5
Seattle	413	588	42	1,238,107	1,774,086	43	1
St. Louis	461	728	58	1,882,944	1,946,526	3	-35
Tampa	131	650	398	368,742	1,708,710	363	-7
Washington, D.C.	804	1,537	91	4,061,041	5,252,904	29	-32
合計	16,931	24,719	46	71,498,584	85,614,321	20	-18

出所) Orfield M. (2002) p.62.



### 3 ニューヨーク大都市圏の変容と「都市再生」

#### (1) 「危機に瀕する地域」のセンター戦略

1996年2月、ニューヨーク大都市圏の地域計画に70年以上かかわり、NGO、超党派の市民グループで構成される地域計画協会（Regional Plan Association: RPA）は、その第3次計画（第1次は1929年、第2次は1968年）を公表した。フィッシュマンの楽観的なトーンとは対照的な「危機に瀕する地域」というタイトルである。第3次計画で目標として掲げられている3つのE（Economy, Equity, Environment）の背景について、RPAは「われわれの経済が科学技術とグローバルな競争という新たな圧力に直面し、経済的、人口的な変化によって、かつてのインナーシティのみならず安定していた郊外のコミュニティも脅威にさらされ、最後に残された無傷の生態系は開発の犠牲になっている」と主張する（Yaro and Tony, 1996, p.2）。

ポスト工業化時代の到来は、ニューヨーク大都市圏（New York, New Jersey, Connecticut）の構造を大きく変えた。1970年から1995年までに中心都市の郡（Bronx, Kings, New York, Queens, Richmond, Essex, Hudson, Union）は、30万人以上の仕事を失った。一方、それらをとりにくく23の郊外郡では大規模なキャンパス・スタイルの商業、産業施設が建設され、200万人もの雇用が創出された。1991年時点で大都市圏には17ものエッジ・シティが出現した。しかし、インナーシティとマイノリティのコミュニティによる新規の雇用機会と住宅へのアクセスは、教育格差、空間的孤立、人種差別などから困難をともなった。

1962年から1990年までにニューヨーク大都市圏の人口は、13%ふえたのみであった。これに対し開発された土地の総量は60%増加した。以前は森林や農地がわれわれを取り巻いていた。こうした景観はスプロールと交通渋滞の犠牲になった。一方、都心部では再投資と再開発がなされず、一万エーカーもの空き地が取り残された。こうした土地は、以前、工業地帯で緑地と正反対の荒廃地となっており、メジャーな交通車線と商業・産業活動のセンターに隣接している場合が多い。もちろん、これらの土地は、きれいな水辺でありさえすれば、デベロッパーへの開発可能性、大衆への風光明媚な景色、レクリエーション機会をあたえる都市のウォーターフロントに位置している（*ibid.*, pp.52,66,72）。

第3次計画でRPAは、経済発展を人間的、自然的な資源の必要から切り離すことはできないとして、「社会的な平等、環境の質は、競争力のある経済活動に不可欠の要素である」という。そして3つのEを実現させる手段として緑地（Greensward）の確保、センターの活性化、モビリティの向上、労働力の強化、ガバナンスの刷新、という5つの重点目標をかかげた。

緑地については、まだ自然が損なわれていない11地区（300万エーカーにわたる松林、山河、海岸、農地）を非スプロールゾーンとして設定すること、保全だけでなく都市のウォーターフロントにそった公共空間、荒廃した都市の近隣での公園の確保、都市の森林資源の回復などに再投資すること、さらにハイキング歩道、自転車道、自然回廊により新しい地域交通シ

システムを構築すること、が提唱された。

緑地を保護するため、今後25年間にわたって成長する大量の仕事のうち100万は、6つのCBD（Midtown, Downtown Manhattan, Downtown Brooklyn, Long Island City, Jersey City, Hudson River waterfront）、11の地域内のダウントウン、鉄道に接続し、歩ける範囲のコミュニティからなるコンパクトなタウンでなされるべきであり、RPAによれば他の100万の仕事は郊外のエッジ・シティが受容し、そこは真のセンター（true centers）として活気に満ちた24時間作動するコミュニティとなるべきである、と提案された。

交通についてRPAは、計画されている新たなハイウェイにそって数マイルの新規の鉄道を敷設すれば、全体の地域がすべての人々にアクセス可能となり、現存する7つの鉄道と地下鉄は数マイルの線路で結びつけられ、地域にまたがり、場所によってはハイ・スピードの路線が生み出される、と主張していた。

地域の労働力をグローバル経済において競争力のあるものとするために、さらには成長する労働市場に市民とコミュニティを参入させるために、労働力を新たな仕事、新たな技術、新たな雇用の場と結びつけること、生涯にわたる教育の機会の提供とコミュニティと職場のあいだの良好な交通のリンクが強調された。

最後にガバナンスである。州レベルの成長管理のシステムについてRPAは、コミュニティ・プランへのインセンティブを作り出すこと、センターの開発促進、効果的な都市の成長境界の設定、緑地保護のための規制を主張した。また教育の財政について、財政ゾーニングへのインセンティブを廃止することで教育システムの均等化を求めた。さらに新たな地域交通公社とプロジェクト資金を充足するため3つの州によるインフラ整備銀行の設立が提唱された（*ibid.*, pp.42,81-221）。

以上のようにRPAの主旨は、フィッシュマンが主張する「反都市」へと向かうアメリカ大都市圏の肯定ではなく、「親都市」に向けたセンターの再構築にあり、より具体的には、以下の4点が要請されている（*ibid.*, p.117）。

- ・新規雇用の場の大部分を、郊外と外部都市のハイウェイの出口ではなく、センターに立地させる。
- ・コミュニティ・ベースの組織を強化することでインナーシティのコミュニティを活性化させ、そうした組織と関係する住民を地域経済とリンクさせる。
- ・無視され荒廃したブラウンフィールドを、新たな商業、産業、居住のための開発地として再生する。
- ・拡大してきた郊外居住と商業の成長を公共交通の普及しているセンターに引き寄せる。

以上の「親都市」に向けたセンターの再構築のためのRPAの主張として注目すべきは、「文化的資源：芸術、公共交通、都市のデザイン、歴史的保全」という項目で、「成功するセンターは、郊外および外部都市と区別されつづけるポジティブな特徴をいっそう強調しなければ

ならない。特有な文化資源は、この大都市圏においてセンターの大きな強みとなってきた。ますます、芸術は、成功する中心部再生戦略における重要な要素となっている」と述べられている点である。

さらにRPAは、歴史的なセンターであるマンハッタンのタイムズ・スクエア、ハドソン・ヴァレーのピークスキル、ニューアークとブルックリンの中心部における都市再生の実践的な要素としての芸術への着目、さまざまなプログラム、戦略の出現に言及し、たとえば、タイムズ・スクエアについて以下のように評価している (*ibid.*, pp.143-145)。

マンハッタンでは、42丁目通り開発公社が長いあいだ荒廃していた街区を再生し、そこをまっとうに公的方向へと改造する手段として公共芸術を擁護してきた。劇場、入り口のひさし、玄関の間、歩道からなる活動的な配列を用いて、「創造的な時間」(Creative Time, ノンプロフィットの芸術団体)が42丁目通り芸術プロジェクトに参画することになった。これらの財産は、最終的に地域の大学、旅行情報センター、業界、地域住民をも巻き込む刺激的で魅力的な芸術的な装置の背景となった。芸術プロジェクトがこの地域全体の大規模な再開発計画の構成要素となることで、アメリカにおけるもっとも有名かつ悪名の高い街区において、芸術プロジェクトは、最初の目に見える改良の兆しを創出する役割を果たした。

## (2) 企業家的都市における文化資本の台頭

RPAは「社会的な平等、環境の質は、競争力のある経済活動に不可欠の要素である」と主張する。しかし、RPAのレポートには、ニューヨークを代表とするアメリカの諸都市が、経済のグローバル化と都市間競争のもとで企業家的都市 (entrepreneurial city) へと変容したこと、そこではRPAが「成功するセンター」の条件として注目する文化的資源が経済振興の重要な要素となりながら、インナーシティとマイノリティのコミュニティによる新規の雇用機会と住宅へのアクセスは軽視されている、という論点への言及はない。

1970年代におけるアメリカの諸都市は、社会政策と都市政策から撤退しようとする政府の姿勢と中産階級の郊外への流出にともなう財政悪化から危機的な状況にあった。都市のエリートは、財政危機のもとで通常の地方政府の業務をわきに置き、経営者と企業を呼び込むための競争に猛然と突き進むことになった。この過程で都市政治と都市政策の範囲は、企業家的都市の方向へと再編された。財源は競争を指向するように動員され、関係者は競争という規範と拘束に従って活動した。

企業家的都市は、中核的な業務地域を助成する市場の刺激策が結果的に都市の活性化につながり、長期的な利益を広範にもたらす、という新自由主義の考え方に依拠している。ニューヨークで先駆的に導入された、このトリクルダウン方式は、CBDにおける流動的な金融・

サービス関連会社、不動産開発業者、専門ないし経営労働者、利便性のある居住地域における不動産所有者、ディベロッパー、ジェントリファイヤーなど、市場の立役者を支持するよう行政を導いた。それは公的サービス、人的資本、近隣の安定への投資よりも、税控除、インセンティブ・ゾーニング、規制緩和に過度に依拠する戦略であった。

1970年代後半から、ニューヨークなどで実施された都市レベルでの危機への対応は、国家的なレベルの対応により補強された。民主党のカーター（1976-80）は、当初、実施していたインナーシティの貧困者への連邦補助を急激に削減し、これによりニューヨーク市の歳入にしめる連邦補助の比率も減少した。レーガン政権（1981-89）は、ニクソンの「新連邦主義」を継承し、教育、健康、社会サービスなどの支出から連邦政府は撤退、エンタープライズ・ゾーンのように都市活性化のための税によるインセンティブが重視された。「要扶養児童家族扶助」(Aid to Families with Dependent Children, AFDC)、メディケイド、食料切符、失業プログラムの適用が大きく制限され、住宅については住宅都市開発庁（Housing and Urban Development, HUD）の新規の住宅建設プログラム（セクション8の一部）が廃止され、パウチャーによる家賃費助に改変された。ニューヨーク市の歳入にしめる連邦補助の比率は、1984年に15%まで下降したけれども、他方でコンベンション・センターとスポーツ競技場のような市の特別なプロジェクトのための起債については、連邦の税控除が適用された（Sites, W., 2003, pp.40-43）。

1970年代後半から80年代初頭にかけてアメリカ諸都市の運営体制は、企業主導による中心都市の再生へと変化し、90年代に入るとその焦点は、文化振興による興行、観光、ショッピングに移行した。タイムズ・スクエアの変容は、まさにニューヨークの経済開発戦略において文化がどのように重要な意味をもつようになったのか、を例証していた。

タイムズ・スクエアのような地域の衰退は、アメリカ諸都市において珍しいことではなかった。第2次大戦後、国際的な海運会社の船着場、都市間バスと一時的な滞在者、古いヴォードヴィルと映画館、ピンボール店などが集積していた地域は、郊外の開発とともに寂れていった。もともとこうした場所は、労働者のための巡業見世物の場所でもあり、1930年代以降、みすばらしい建物、安っぽい娯楽、街路での犯罪と無法者の存在により、不動産への投資が抑制されてきた。

1970年代に入ると、ロックフェラーセンターの所有者であるロックフェラー財団を中心とする地域のビジネス・リーダーが、州と市当局に働きかけたことで、ニューヨーク州都市開発公社（UDC、公的な認可なしに計画実施の権利をもつ）と、これを支援する42丁目通り開発公社が設立された。1976年、同公社はほとんどのビルの所有権（9～10番街）を獲得、その2年後、東42丁目通りに本社をもつフォード財団は、文化、観光施設、本格的な劇場からなる42丁目通り（7～8番街）モデル計画を作成したが、1975年からの財政危機と民間投資家の不在により現実化しなかった。

1980年代に入るとニューヨーク市の都市計画委員会は、高層・高容積が可能となる「特別なミッドタウン・ゾーニング地区」を設定、その結果、1983年から84年にかけて、42丁目のプロジェクト地区の地価は2倍以上に跳ね上がった。UDCは、7～8番街の民間所有不動産の集約に努力し、1987年、コッチ市長の関係する2つの開発会社が高層オフィス・ビル計画を公表した。

他方で1980年代は、歴史的都市という観点から保存運動が再評価された時期でもあった。タイムズ・スクエアは、いかに安っぽく下品であろうと公共的な芸術とみなされた。議論は歴史的な建物の選定という美的な観点に限定されていたが、タイムズ・スクエアの再開発プロジェクトへの公的な批判は高層ビルのデザインと規模に集中され、その地域のネオンサインと巨大な広告板の保存が望ましい、と判断された。

1990年には、タイムズ・スクエアの暫定プラン（2004年まで）が公表された。この新プランは、屋外アートの展示、子供のための劇場、刷新された本格的な劇場、レストラン、ピジターセンターなどで、1980年代のオフィス開発計画から娯楽街の文化的要素の再起への転換を意図していた。シャロン・ズーキンは、この転換を「大規模な文化産業、芸術、興行、金融にかかわる現代的なシンボリック（表象的）経済」の台頭として位置づけている（Zukin, S., 1995, pp.134-139）。

1992年、404のビルディング（3000万平方フィート）を代表するタイムズ・スクエア業務改善地区（Business Improvement District, BID）が設立された。そのBIDとは、商業地区の事業所と財産所有者が公共空間である公園、街路などを維持・改善し、当該地区をかれらのコントロールのもとに置くため、自発的に課税を許された地区である。1993年にはタイムズ・スクエアをカーニバルの場として再建しようとする暫定プランが、文化産業にテナントを引きつける努力と並行して進められた。1994年に市と州は、ジグフェルド・フォリーが上演されたニューアムステルダム（42丁目で92年間続いた古い劇場）に娯楽複合施設をつくるディズニーのプロジェクトのために、低利、長期のローン、税額に匹敵する家賃の支払いを助成した。チェーンの書店であるバーンズとノーベル、そしてヴァージン・レコードは、そこにスーパー・ストアを開店する計画を提出した。さらに市と州は、投機的なブーム期に建設され放棄されていたバーテルスマン付近でのブロードウェイの空きビル購入のため、投資銀行モルガン・スタンレーに8000万ドル相当の助成をした。バーテルスマンとモルガンが二つのビルを所有したことについて、タイムズ・スクエアBID代表のグレッッチマンは、「折衷的な機能の混合と新たな商業活動をもたらし、タイムズ・スクエアが生き生きとした活力を失わずに事態が進行していることは幸福である」と語っている（*ibid.*, pp.139-142）。

### （3）住宅政策の後退とジェントリフィケーション

ニューヨーク市の財政危機のあと3期（1977-89）にわたって市政を担当したコッチ市長が

らディンケンズ市政（1990-93）を経て、ジュリアーニが市長に就任（1994-2001）したことで、企業家的都市の戦略は強化され、アフォーダブル住宅への財政支出は、大幅に削減された。図1から明らかなように、住宅建設予算（市、連邦、州）は年平均3億1690万ドルまで縮小、市の建設投資にシめる住宅建設予算の割合も12.4%（コッチ）から5.4%（ジュリアーニ）まで低下した。こうした住宅政策の後退は、企業家的都市の興隆にともなうジェントリフィケーションの浸透とオーバーラップしていた。

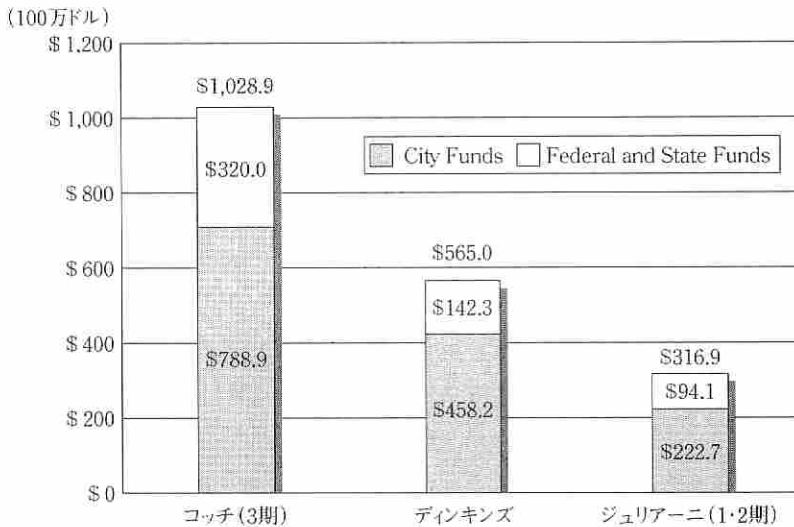


図1 ニューヨーク市における住宅への支出（年平均）

注) 合計は1999年を基準としてインフレ調整をしている。

出所) Markee, P. (2002) p.78.

1987年から91年にかけて、ニューヨーク市は2万3600戸を建設もしくは修復し、さらに空室または居住不可能となっていたインレム・ビルディングの修復により8251戸の新たなアパートを供給した。ちなみにインレム住宅とは、市の住宅保存・開発局（Department of Housing Preservation and Development, HPD）が所有する放棄住宅である。1960年代から70年代にかけて、工業の衰退と中間層の郊外への流出、レッドライニング（黒人、ラテン系住民の地区への銀行の住宅ローン拒否）により、アメリカ大都市のインナーシティでは大量の住宅放棄が生じた。1970年代後半にニューヨーク市は、不動産税の滞納物件の所有と管理を開始、1986年までのインレム住宅は9万5000戸以上、うち約5万6000戸は空室、3万9000戸は占有状況にあった（Markee, P. 2002, pp.76-78）。

1995年、ジュリアーニ市長は、滞納物件を市が所有するインレム住宅として確保する施策の中止を決定した。その内容は、問題をかかえた居住用の滞納物件を市に移さずに営利ないし非営利組織に譲渡、また住宅経営の基盤が相対的に良好な滞納物件については、税金の先取

得権を投資家に売却、というものであった。これによって市の所有するインレム住宅は、1995年の4万7015戸から1999年の2万8637戸へと大幅に減少、以前の2市長と対照的に、ジュリアーニは、滞納物件の商業的で利潤指向の所有者への移転を強力に推し進めた (*ibid.*, p.77)。こうした施策の変化は、企業家的都市の興隆にともなうジェントリフィケーションの浸透と密接に関係していた。1960年代から70年代にかけての製造業の衰退にともない放棄住宅のインレム化が進行していたローワー・イーストサイドでの騒乱は、そうした変化を象徴する事件であった。

1990年代中頃のマンハッタン業務地区の不動産市場の再活性化は、ローワー・イーストサイド(1~14丁目、A番街からイースト川までの地区、ヒッピー文化の浸透によりイースト・ヴィレッジとも呼ばれる)にまで強力なジェントリフィケーションの余波もたらし、住宅価格を急上昇させた。プロフェッショナルを対象とした住宅、白いテーブルクロスのレストラン、ファッショナブルな店舗の存在は、この地域がマンハッタンの中心部(タイムズ・スクエア)から出来してきた消費的な興行経済に吸収されてしまったことを示唆していた。トレンドイナな街区の居住・商業物件の家賃は、アッパー・イーストサイドの伝統的に裕福な地区のそれを上回りはじめた。ジェントリフィケーションのパイオニアと言われたあるデベロッパーの場合、10年前まで低所得者の居住する彼の所有するビルを空屋にしようとする「やばな努力」は、借家人グループに裁断されていたが、現在は、月額4000から5500ドルのメゾネット賃貸という最高級の住宅を建設することになった。イースト・ヴィレッジは、文化を輸出する近隣のテーマ市場化によっても特徴づけられることになった。ミュージカル「レント」、「トンブキンス・スクエア」と呼ばれたテレビ・コメディのシリーズから短期間放送された「イースト・ヴィレッジ」というメロドラマまで、ローワー・イーストサイドを舞台背景にした多数の興行プロダクションが出現した (Sites, W., 2003, p. 93)。

ローワー・イーストサイドのインレム住宅は、1980年代初頭にビルにして200棟を超え、そこには市当局との交渉により合法的なホームステッダーとなった借家人(ホームステディングとは、捨てられた住宅・土地に入り込み、セルフ・ヘルプの労働によって住む空間を作り出す行為)だけでなく、違法の状況にあるスクワッターも多数、存在していた。ジェントリフィケーションの浸透のもとで、インレム住宅の処分を強力に推し進めようとするジュリアーニ市長の施策は、当然のことながらスクワッターとの確執をもたらすことになった。

処分の対象となったのは西13番街の5つのビルで、これまで75~100人のスクワッターが占有し、市の住宅局とローワー・イーストサイドのコミュニティ委員会により交わされた調停同意書のもとで、かつて放棄されていた建物の修復が予定されてきた。スクワッターたちは、継続的な占有のもとで建物に費消してきた労働により、合法的な占有者としての認可を要求し、立ち退きを拒否した。ニューヨーク市は、5棟のビルの占有が即座に危険であるとして、十分な根拠なしにスクワッターの排除を裁判所に請願、数年後に認可された。排除の

当日（1995年3月30日）、スクワッターたちは「人間による鎖」をつくり、ビル内部のバリエードで封鎖したことから、ヘリコプターと装甲車に援護された数百人の機動隊がビルの没収に取りかかった。膠着状態がつづくなか警官隊がビルに突入、占有者の追い立てと逮捕が行なわれた（*ibid.*, pp.129-130）。

ニューヨーク市における住宅政策の後退は、インレム住宅の処分みならず、連邦と州の施策とも関連しており、その背後にもジェントリフィケーションの浸透があった。

ニューヨーク市住宅局（New York City Housing Authority, NYCHA）は、1999年時点で342カ所に18万1000戸（約6万人）の住宅を管理し、このストックは、低所得（月額400ドル以下）階層向け賃貸住宅の45.7%をしめていた。1998年の連邦法は公営住宅の拡大を禁止した。さらに公営住宅の所得制限（当該地域の中間所得の30%以下）も緩和された。これにより10年間で約1万戸の低所得向け公営住宅の減少が予想されている（Markee, P. 2002, pp.73-74）。

連邦の都市住宅省のプログラムのもとでNYCHAが実施してきた低所得者の住居費負担を軽減する家賃補助（セクション8）の受給者は、1970年代後半から1990年代にかけて42%も減少し、しかもセクション8の成立時点で家賃負担率の上限は25%であったのが、レーガン政権のもとで30%に引き上げられた。1999年時点でNYCHAをつうじて家賃補助を受けている世帯は7万6323世帯であった（*ibid.*, p.81）。

やはり連邦が主導していた施策として、家主が政府から融資関連の補助をうけ、それと引き替えに低家賃住宅を供給するもの（セクション221, 236, 建設から20年で繰り上げ償還が可能）と家主に政府が家賃収入の補助をするプログラム（テナント・ベースでなくプロジェクト・ベースのセクション8, 5年ごとに契約破棄の機会）がある。1995年時点で、501のビルに9万1900戸の補助住宅があり、そのうちプロジェクト・ベースのセクション8は3万3600戸であった。ジェントリフィケーションが進行している近隣の補助住宅の家主は、繰り上げ償還が契約破棄を選択することで市場家賃を設定しようとした。これによって1996年から2002年までに3万戸もの補助住宅が失われたと推定されている（*ibid.*, pp.74-75）。

ジェントリフィケーションが浸透し、家賃の上昇が見込める地域の家主（不動産業者）にとって、大きな障害となっていたのが家賃規制（Rent Regulation）である。この点、1997年の家賃規制改革法（ニューヨーク州の管轄）は、借家人の入れ替わりとともに18%から20%の値上げを可能とした（これまで平均5%の水準に抑制）。家賃規制をめぐるのは、不動産業者と借家人との間で長年の対立が続いてきたが、1997年法は、家賃値上げとは別の意味で「不動産業者にとっての重要な勝利」であった。家賃不払い訴訟の過程で、当局が支払い延期と排除命令後の居留を認可することを制限したからである。

この法律がされてから1年後（1998年）の家賃動向調査によると、ニューヨーク市全体では前年比12%（平均）の上昇、マンハッタンを中心部（セントラルパークの西110丁目以南、イーストサイド96丁目以南）では21%も上昇した。ニューヨーク市の280万の借家人のうち



100万人以上は、家賃規制のもとにあった。しかしながら1996年から99年までに家賃規制された借家で月額500ドル以下の物件は8万5000戸、約30%も減少した (*ibid.*, pp.67-68)。

#### 4 退行するニューヨーク市のホームレス対策

##### (1) 「大不況」以来のホームレス問題

1970年代以降、脱工業化段階に突入したニューヨーク市の諸階層の所得は、「上昇する上層」と「停滞する下層」に2極化していった。年間所得5分位中、最下層と最上層との格差は、1980～82年(平均)の6.1倍、2001～03年の9.0倍にまで拡大した。この間、最下層の年間所得(平均)は、1万1865ドルから1万3152ドルへと10.8%の微増にすぎなかったけれども、最上層は7万2239ドルから11万8828ドルへと64.5%もの増大をみた。以上の分析をした行財政研究所(Fiscal Policy Institute, FPI)は、この20年間に最下層と中間層の実質賃金の上昇が僅かであったことを指摘し、その要因としてグローバルイゼーション、工業従事者の減少と低賃金のサービス業従事者の増大、移民、労働市場規制の緩和(最低賃金の低下と弱体化する労働組合)を挙げている(FPI, 2006, pp.11-16)。

住宅市場への公的介入の強化でなく、その活性化を意図した規制緩和策は、経済成長により都市諸階層の所得が全体的に上昇していく局面では、有効に機能する。しかし、所得格差の拡大する局面では、家賃上昇に低所得階層の所得は追いつかないため、加重的な家賃負担は恒常化し、ホームレス問題が深刻化していくことになる。

ニューヨーク市における所得に対する家賃負担率(平均)は、1970年の20.0%から1999年の29.2%へと上昇した。さらに所得の半分以上を家賃に支払っている借家人は、1981年の21.7%から1999年の27.0%にまで増加、1996年時点の調査によると、その約95%は所得の非常に低い世帯となっていた。一般に所得の低い世帯は、加重的な家賃負担のみならず、劣悪で過密な居住環境にあり、これらの問題は、黒人およびラテン系の借家人に集中していた。黒人の借家人世帯の平均所得(年間2万ドル、1995年)は白人(3万ドル)の3分の2、ラテン系のそれ(1万4616ドル)は白人の2分の1となっていた。当然のことながら家賃滞納などによりホームレスとなる借家人は、黒人、ラテン系が多く、ニューヨーク市におけるシェルターの利用者(1988～92年)のうち、黒人は61.6%、ラテン系は26.6%、白人は6.1%、その他5.7%となっていた(Markee, P., 2002, pp.50-53, 106)。

2000年以降、以上のメカニズムは、より強く作動することになった。2002年から2005年までニューヨーク市の住宅建設は加速(4万2372戸の増加)し、人口増加は減速(3万5769人、1万3810世帯の増加)したにもかかわらず、アフォーダブル住宅は払底した。その理由の第一は、所得格差の拡大する状況のもとで新たな建設によりストックに付加される賃貸市場のターゲットが上層向けにシフトしているからで、同じ期間に月額家賃1000ドル以下の賃貸住

宅は15万6833戸もの減少をみたのに対し、1400ドル以上の物件は6万3187戸、25%の増加となった。第2は、この期間の賃貸住宅の伸びは、わずか0.4%（分譲マンションとその他の持家は3.5%）にすぎなかったことである。実質所得の減少（マイナス6.3%）と増大する家賃（8%以上）のもとで、ニューヨーク市の借家人が所得（平均）から支払う家賃（平均）の比率は、2002年から2005年までに28.6%から31.2%へと上昇した。同じ時期に低・中所得者の世帯が利用しうるアフォードブル住宅戸数は、月額家賃600ドル未満で11%、600以上799ドル以下で17.6%も減少した（Furman Center, 2006, pp.1-2）。

図2は、この20年間のシェルター利用者の推移を示している。1998年以降、市営のシェルター利用者はしだいに上昇し、2002年にブルームバーグが市長に就任したのちは3万人を突破、2003～2004年に3万5000人を超え、そのご減少に転じているが、依然として3万人を超過し、「大不況以来で最悪の10年間」と表現される深刻な事態が生じている。

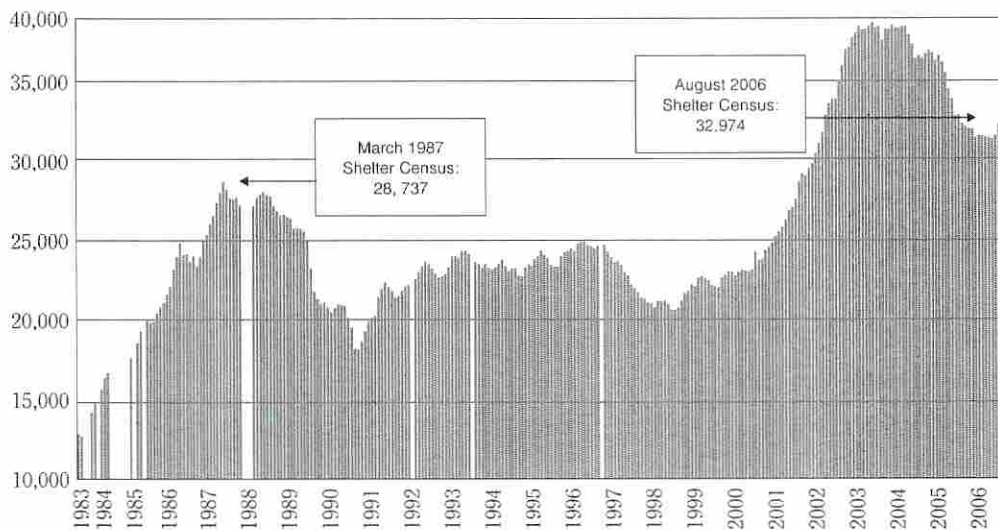


図2 ニューヨーク市営シェルターを利用するホームレス数

出所) Coalition for the homeless (2006a).

事態の深刻さは、たんに量的な側面にとどまらない。シェルター利用者の内訳は、単身者より家族ホームレスの比率が高くなり、しかもその滞在期間も長期化しているからである。2006年8月の利用者は3万2974人、その内訳は、子供1万3118人と家族を形成している大人（母子家庭の母親が大部分）1万2491人で全体の78%をしめ、単身男性5405人、単身女性1960人をはるかに凌駕している。シェルターの家族ホームレスによる利用日数（年間平均）は、すでに1995年の段階で216日に及んでいたが、そのご長期化が進み、2005年には350日と、ほぼ1年間シェルター生活を余儀なくされている状況にある（Coalition for the homeless,

2006a).

こうした家族ホームレスは、市内全域からというより特定のエリアから出来ていた。1987年から94年までに実施された調査では、全体の61%が4つの近隣（ハーレム、サウス・ブロンクス、ベドフォード・スタイヴサント、イースト・ニューヨーク）で生活していた。言うまでもなく、4つの近隣は、典型的なインナーシティとして貧困、失業、劣悪な住環境といった問題が集中している地域である（Markee, P., 2002, p.100）。

シェルター利用者が3万人を突破したのは、ブルームバーグ市長の時代からであるが、そのなかで家族ホームレスが増大する直接の要因となったのは、ジュリアーニ市長のもとでの住宅政策の後退であった。すでに言及したように、ジュリアーニのもとでアフォードブル住宅（インレム住宅、公営住宅、セクション8）は減少した。その一定部分は、家族ホームレスが再居住するための恒久住宅として機能してきたことから、当然、シェルターを利用する家族の出口は小さくなった。

表4は、家族ホームレスの恒久住宅への移行状況を示したものである。1990年前半まで毎年7千戸ラインを前後していた移行数はジュリアーニ就任の翌年にあたる1995年には5千戸台へと下降、1999年には4179戸にまで減少している。HPDが保有するインレム住宅は民間に売却され、家族ホームレスへの利用は1994年の2563戸から1999年に523戸へと79.6%も縮小、EARP（1988年にニューヨーク市のプログラムとして発足した再居住への緊急援助事業）による家賃補助（セクション8）は、3406戸から2182戸へと35.9%も縮小した。これに対して公営住宅（NYCHA）の利用は、1500戸前後へとわずかながら増大している。これらはニューヨーク市住宅局の通常の待機リストからが大部分で、シェルターから直接、公営住宅に移行したのは年間で約1200世帯にとどまっていた。

いまひとつ家族ホームレスが増大した要因として看過できないのは、ワークフェアの影響

表3 ニューヨーク市における家族ホームレスへの恒久住宅

	HPD	NYCHA	Section 8	合計
	Apartments	Apartments	Vouchers	
1989	3,201	1,807	358	5,366
1990	4,012	2,418	735	7,165
1991	4,173	1,779	863	6,815
1992	3,643	1,666	1,422	6,731
1993	3,225	1,200	2,227	6,652
1994	2,563	1,026	3,406	6,995
1995	1,997	1,133	2,187	5,317
1996	1,219	1,219	2,708	5,146
1997	764	1,586	2,728	5,078
1998	264	1,513	2,706	4,483
1999	523	1,474	2,182	4,179

出所) Markee, P. (2002) p.118.

である。就労を福祉の条件とするアメリカのワークフェアは、1970年代から徐々に試行され、1996年にクリントンのもとで「個人責任および労働機会調和法」に結実、AFDC（要保護児童扶助）は廃止され、TANF（貧困家族一時扶助）が導入された。その内容は、各州は2002年までに福祉受給者の5割を週30時間以上就労させること、生涯において通算5年以上の受給を認めない、この基準を達成できなかった州は連邦のブロック補助金を減額される、というものであった。このプログラムには、職業訓練をすることで有意義な仕事に就かせる、という主旨も内包されていたが、大部分の州は、“ワーク・ファースト”方式をとり、職業訓練は徹底的な求職活動の期間をへた後でも雇用されない場合の最後の手段として実施され、就労時間とくらべて訓練時間にはさまざまな制約があり、ワークフェアの受給者は、職業訓練なしにフォーマル・セクターでの劣悪な仕事に従事することを余儀なくされた（Gray, A., 2004, p.164）。

ワークフェアの実施は、ホームレス問題を悪化させる要因となった。TANF給付とフードスタンプの受給は、どの州でも貧困レベルを下回り、3人家族の場合、TANF給付は貧困レベルの3分の1にすぎなかった。TANFにより福祉の取り扱い件数（福祉の受給者）は大きく減少したけれども、福祉から仕事に移行した多くの家族は、低賃金と不十分な就労支援から貧困に陥った。もっとも貧困状態にあるのは母子家庭の就労世帯の子供たちであり、このことは政府による現金扶助により設定された貧困ラインの2分の1を上回る子供数の減少に示されていた。さらに公営住宅に居住するか、民間賃貸で住宅バウチャーを受けているのは、TANFが給付されている家族の4分の1以下であり、福祉を離れた多くの世帯にとって、住宅への補助はその選択肢となりえず、ホームレス状態へと陥ることになった（NCH, 2006）。

「子供と貧困に関わる研究所」(Institute for Children and Poverty, ICP)による22都市における家族ホームレスの調査（1999年）によると、ホームレスの26%は、調査時点でも就労を継続していたけれども、その月額平均所得は1039ドルと貧困線（3人家族で年間所得1万4150ドル）を下回るワーキングプアとなっていた。とりわけマイアミ、ニューアーク、ニューヨーク、フィラデルフィア、トレントンでは、平均所得の8割以上が家賃（2寝室の市場家賃）として支出され、レポートは「ホームレスを回避するには、実質的に困難となっている」と結論づけていた（ICP, 2001, p.2）。

## （2）“ワーク・ファースト” VS “ハウジング・ファースト”

ジュリアーニが強力に推進するニューヨークの企業家的都市への転換は、政府の介入ではなく、規制緩和による市場の刺激策が結果的に都市の活性化につながり、長期的な利益を広範にもたらす、という新自由主義の考え方に依拠していた。それは住宅、教育、健康、社会サービスなどの支出から撤退し、ケインズの福祉国家から脱却しようとする連邦政府の姿勢とオーバーラップしていた。福祉予算を削減すると同時に、サービス・セクターへの低賃金

でフレキシブルな労働力の供給を意図したワークフェアも新自由主義的な施策の一環であった。

ニューヨークのワークフェアは、WEP (Work Experience Program) と呼ばれ、低賃金でフレキシブルな労働力の供給を意図する政府のプログラムを先取りするものであった。1996年の福祉改革により、ニューヨーク市はその取扱い件数を116万件(1995年)から600万件(2000年)へと減少させた。そこでは“ワーク・ファースト”という理念が先行し、フレキシブルな労働市場へ参入＝移行できない人々は怠惰とみなされ、制裁(給付の削減、停止)を加えることで公的扶助の低下が可能となった(Sites, W., 2003, pp.60-61)。1999年時点でWEPは4万人を雇用し、参加者は福祉給付のための就労を強いられた。WEP就労者に通常の市民サービス従業者に適用される給付は適用されず、賃金も低水準で、不適当な労働条件に対して苦情を提起する法的な権利も否定されていた。参加者の雇用条件は、一時間の遅刻が福祉給付ケースの停止になるほど厳格となっていた。

ジュリアーニは、シェルターを利用する家族ホームレスにも就労をせまり、懲罰的な態度でかれらに臨んだ。当初、ジュリアーニは、家族と個人のホームレスが当局の行政ルールと社会サービスプランに従わない場合、シェルターの利用を30日に限定する方策をとった。図2に明らかなように、この方策によりシェルターの利用者は、一時的(1997~98年)に減少した。1999年10月、ジュリアーニは、シェルターの利用規制とともに、その利用の条件としてワークフェアへの参加を義務づける計画を発表した。この計画では、家族と個人のホームレスが新たなルールを履行できない場合、シェルターから追い出され、排除された家族の子供は施設に送られることになっていた。アンソニー・コール(ジュリアーニの上級顧問)は、この苛酷な制裁について「もし親がかれら自身について責任を取れないとすれば、なぜ子供に責任を取ることができるのか」と弁明していた。

かりにホームレスの人々が時給5.15ドルの最低賃金を受け取ったとしても、ニューヨーク市のように低所得者へのアフォダブルな住宅が欠乏している状況のもとでは、シェルターからの移動はしばしば困難となっていた。しかるに新たな計画では、雇われた人々が公的扶助以上の賃金を得た場合、シェルターのベッド費用(年間2万ドル以上)の償還を要請されていた。

「ホームレスための連合」と「法的助成協会」(Legal Aid Society)は、ジュリアーニの計画を法的に訴え、多数の組織(シェルター供給者、弁護士、宗教団体、市民団体、議員)が反対運動(シェルターへの権利を救うキャンペーン)を繰り広げた。メリー・ブロスナーン(連合の会長)は「ジュリアーニの計画は、100年前の救貧院(workhouse)に回帰している。日長シェルターのため木を切り、石を砕いていた人々を思い起こそう」と述べ、新自由主義的な対策がもっているアナクロニズム的な性格を痛烈に批判した(Friedman, A. G., 1999)。運動団体の法的な訴えに応え、2000年2月、州の最高裁判所判事は、シェルターの利用期間に

ついて規制を設けることを禁止するルールを公表した（Coalition for the Homeless, 2003, p.11）。

ジュリアーニがこれを控訴している間に選挙が行われ、やはり共和党のブルームバーグ市長が誕生（2002年）、新市長は基本的にジュリアーニの計画を支持、控訴の意向を表明した。こうしている間にも図2に見られるように、シェルター利用者は4万人にせまる勢いをみせ、路上のホームレスの増加も報道されるようになった。2001年、銀行、不動産業者、宗教団体、住宅関連組織、社会サービス事務所までが参加する200以上の団体が“ハウジング・ファースト”運動を開始（<http://www.housingfirst.net/>）、「ニューヨーク市は、その住民への良好かつ低廉な住宅の供給という点で深刻かつ危機的な状況にある。こうした問題は、夜に市のシェルターを利用する何千もの単身と家族のホームレスに明確に現れている」と主張、10年間で18万5000戸のアフォーダブル住宅を確保する計画を擁立した。このため2002年12月、ブルームバーグは控訴を取り止め、5年間で6万5500戸のアフォーダブル住宅を確保する計画をしぶしぶ公表した。ただし計画戸数のうちホームレスに割り振られたのは4%にすぎなかった。

深刻化するホームレス問題に対して、ブルームバーグは、家族ホームレスへの家賃補助（セクション8）を拡大し、2004年には、セクション8の4160世帯、公営住宅（NYCHA）の1900世帯にその他のプログラムを加えて7090世帯が恒久住宅に移行（表4）、図2に明らかなように2003年に3万8千人台に達していたホームレス数は下降に転じた。しかしながら2004年4月、ブッシュ政権のもとでセクション8を管轄する都市住宅省（HUD）は、このプログラムの漸次的な縮小を表明、同年10月、ニューヨーク市は、シェルターの入居者へのセクション8と公営住宅の優先的な利用を取り止める方針を決定した。

この政策変更について当局は、「セクション8と公営住宅の優先的な利用をシェルター入居者ではなく、困窮しているワーキングプア世帯とTANFの公的扶助から離脱しつつある世帯に振り向ける」と説明していた（DHS, 2004）。ここでは、はからずも1996年の福祉改革によりフレキシブルな低賃金の労働市場へと参入を強いられたワーキングプアが、これまた新自由主義的な住宅政策によるアフォーダブル住宅の払底により深刻な状況に陥っていることが露呈されている。

2005年の下半期からニューヨーク市は、シェルター入居者を対象とした「住宅安定プラス」

表4 ニューヨーク市における恒久住宅に移行した家族ホームレス

	HSP	Section 8	NYCHA	HPD	RALTS <sup>1)</sup>	その他	合計
2004	—	4,160	1,900	156	235	639	7,090
2005	2,086	1,915	1,759	102	201	709	6,772
2006	4,619	185	515	153	11	923	6,406

注) 1) 長期滞在者への賃貸助成（Rental Assistance to Long-Term Stayers）。  
出所）Coalition for the homeless（2006b）, p.12.

(Housing Stability Plus, HSP) という新たなプログラムをスタートさせた。表4に明らかなように、HSPは2086世帯(2005年)から4619世帯(2006年)へと増大しているのに対し、セクション8は4160世帯(2004年)から1915世帯(2005年)、185世帯(2006年)へと縮小している。すでに言及したように、シェルターには、就労しているワーキングプアと過去にワーキングプアであったホームレスが少なからず入居している。こうした人々はセクション8ではなくHSPにより恒久住宅へと移行することになったが、HSPはセクション8と異なり、「住宅安定プラス」と銘うちながら、その内実は、「ハウジング・ファースト」としてよりも「ワーク・ファースト」としての性格がつよくなっている。

HSPは、シェルターから恒久住宅へと移行する世帯に、TANFによる一時扶助の受給を義務づけ、そこから支給される福祉住宅給付に家賃への補足給付をプラスする5年間のプログラムであり、補足給付は毎年20%減額される。たとえば3人家族で家賃(月額)が1073ドルの住宅の場合、福祉住宅給付400ドルに補足給付525ドルがプラスされ合計925ドルの家賃補助となり、5年後には補足給付は215ドル4セントまで下降し、2年目以降、1年目との差額は自己負担となる。

TANFを組み込んだHSPの主旨について、TANFを管理している人的資源局(Human Resource Administration, HRA)の局長は、「福祉改革の目的は、政府の役割は可能なかぎり就労に参加させることで、個人と家族を自立(self-sufficient)にむけて助成することにある。…助成を受けようとする個人と家族は、雇用を確保し維持するためにあらゆることをしなければならぬ」(DHS, 2004)と語っていた。

一見、ホームレス問題に対して有効な施策とみえるHSPであるが、その実効性について「ホームレスのための連合」などの支援団体からつよい批判が出されている。結果的に、プログラム参加者が就労に至ったとしても、家賃補助が充足できない状況のもとで居住の安定は困難となる。実際、時給6.75ドルの就労に従事した母子家庭がプログラムから離脱させられ、家賃補助を打ち切られた事例が報告されている(Newspaper, 2005)。こうした状況のもとでは就労へのインセンティブは弱くなり(貧困の罠)、毎年20%の家賃補助の減額を埋めることができず、したがって連邦の貧困ラインを下回る所得ですら維持できなくなる。いずれにしても再びシェルターに戻ってしまうことが予想される。こうした問題をかかえるHSPに対して「ホームレスのための連合」は、雇用を確保しながら福祉にとどまることができるようにすること、HSPのプログラムに家族が「自立」できるよう就労支援のメニューを組み込むこと、を主張している(Coalition for the homeless, 2006b, p.18)。

ホームレス対策の変更をめぐる公聴会でも、以上の問題点が指摘された。これに対し、ホームレス・サービス局(DHS)のリンダ・ギブ局長は、「このプログラムで自立できない人々は、他の助成をうけるべきで、このプログラムはそうした人々のために存在するのではない」と論駁した(Gothan Gazette, 2004)。問題はプログラムの欠陥にあるのではなく、「自立

できない人々」の側にある、という見解である。こうした文脈では、ジュリアーニのホームレス対策と同様、HSPにより「自立できない人々」は、その自己責任（懲罰をふくめて）が問われることになる。

ニューヨーク市のTANFであるWEPにより、公的扶助費は9.8億ドル（1995年）から4.3億ドル（2000年）へと減少した。しかしながら1999年からのシェルター利用者の増大により、ニューヨーク市の財政的な負担は7億ドル（2004年）にのぼる。他方、HSPの年間予算は5800万ドルであるが、このプログラムによりシェルター入居者が減少する見通しは暗い。

福祉の大幅な削減をとまなう減税によりニュー・エコノミーを浮上させ、その底辺に不可欠なサービス業での就労を大量のワーキングプアで支えていく、というニューヨーク市の新自由主義的な都市再生戦略は、「大不況以来のホームレス問題」という事態に直面し、ほころびを見せつつある。

## 参考文献

- Coalition for the homeless (2003) *A History of Modern Homelessness in New York City*.
- Coalition for the homeless (2006a) *Charts Detailing the Homeless Shelter Population in New York City*.
- Coalition for the homeless (2006b) *Rising Family Homelessness in New York City*.
- Coalition for the homeless (2006c) *State of the Homeless*.
- Department of Homeless Services (2004) *Recent News* (City Officials Announce Sweeping Changes in Rental Assistance Delivery to Better Serve New Yorkers Both In and Outside Shelter).
- Fiscal Policy Institute (2000) *Pulling Apart in New York: An Analysis of Income Trends in New York State and New York City*.
- Fishman, R. (1987) *Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia*, New York: Basic Books (小池和子訳『ブルジョワ・ユートピア——郊外住宅地の盛衰』頭草書房, 1990年).
- Friedman, A. G. (1999) *New York City forces homeless to work or face eviction from shelters*, World Socialist Web Site (October 30).
- Furman Center for Real Estate and Urban Policy (2006) *State of New York City's Housing and Neighborhoods 2005*.
- Gothan Gazette (2004) *The City's New Housing Subsidy* (December).
- Gray, A. (2004) *Unsocial Europe*, London, Pluto Press.
- Institute for Children and Poverty (2001) *A Shelter is Not a Home—Or is it?*
- Markee, P. (2002) *Housing a Growing City: New York's Burst in Boom Times*, New York: Coalition for the Homeless.
- National Coalition for the Homeless (2006) *Homeless Families with Children* (NCH Fact Sheet#12).
- Newsday (2005) *Living on Edge Again* (December, 19)



- Orfield M. (2002) *American Metropolitics: The New Suburban Reality*, Washington D.C. :Brooking Institute Press,
- Sites, W. (2003) *Remaking New York*, University of Minnesota Press.
- William, H and L.P.David (2000) *Confronting Suburban Decline: Strategic Planning for Metropolitan Renewal*, Washington DC: Iland Press.
- Zukin, S. (1995) *The Cultures of Cities*, Blackwell.

(2006. 12. 27 受理)