

「問題」の産業化

住宅地域活性のアメリカ的アプローチ

上野 真城子

関西学院大学教授／大阪大学大学院特任教授

「比べることをしないと、人はどう考えたらいいのかわからないものである」。

“Without comparisons to make, the mind does not know how to proceed.”

Democracy in America, Alexis de Tocqueville

私はここ20年余りをアメリカ社会で政策研究にかかわって生きてきたので、その経験から書くことを許していただきたい。日本と米国は、ともに市場経済と民主主義を掲げ、共通の利害を持つように言われるが、2005年の時点で、このふたつの社会には大きな違いがあると思う。この違いはそれぞれの社会とその構成員たる市民の「マーケット・デモクラシーの希求」の度合いとその過程への関与にある。

■ アメリカン・ドリーム

政策はある社会の統治の理念と統治の方法を示すものである。民主的社会においては、この理念と方法を社会の成員が考え決めることができるわけだが、多くの政策分野のなかでことに住宅政策はこれを理解する格好の素材である。アメリカ社会において日本で言われる住宅問題、住宅政策の「住宅」は「ハウジング」として呼ばれる。ハウジングはアメリカンドリーム：アメリカがそこに来た者、そこに生きる者に約束しようとする、個人の基本的権利と自由、機会均等、選択の自由、個人の財産所有と経済発展の自由といったアメリカの建国理念を象徴する。ハウジングは個人と家族の物理的基点であり安寧と福祉の源基であると同時に、個人による住宅資産所有は国家理念の核であり、国家の達成目標なのである。しかしこの達成に国家がいかに介入するかについてはその短い歴史においても揺れ動いてきた。本来個人の問題として扱われたハウジングへの国家的介入は1930年代から始まる。個人の持ち家を促進する政策制度を中心として、

うえのまきこ

1944年生まれ／日本女子大学卒業／東京大学大学院修了／
政策工学、政策評価・分析、ノンプロフィット論、民主主義、シンクタンク論／
工学博士／元アーバン・インスティテュート(米国)研究員／
共著に『世界のシンクタンク』、
共訳に『政策評価入門：結果重視の業績測定』ほか／
在米22年

1940年代には住宅の量と質の確保のために住宅の政府による直接供給が大規模に行われ、1960年代は「偉大な社会」事業をピークとして公共住宅が繁栄した。ところが現実には公共住宅の直接供給はさまざまな否定的効果をもたらした。その後1970年代から1980年代は、連邦政府責任の縮小、地方政府への分権委譲が時代思潮となり、国家の金(税金)に依存せず、地方の自立と民間の力によって住宅とコミュニティの問題を解決するという社会的合意が促進され、国家財政負担の増大から資源配分における公正性と効率性が追求されるなかで、ハウジングへの国家介入の様相は1960年代とは極めて異なるものとなった。

この政策の理念と介入の方法の変化の過程には、政策研究と政策の分析評価ということが重要な役割を果たしている。住宅問題の解決と個人のドリームの達成にどれほど国家がかかわり、優先度を持ち、どう資金配分し、誰がいくら負担しそれは公正と効率において納得されるものかなど、膨大なハウジングをめぐる政策議論が、政策評価活動をとおしてなされてきた。これは政治家、政策担当者、学者、研究者、プランナー、不動産業者、地域活動家を巻き込むものであった。その過程で、国家は住宅の直接供給者の役を退き、住宅所有の機会の平等を保障し、移動の自由、居住の自由を拡大することと、民間と個々の世帯の資産の形成をインセンティブとした自立努力をもとに、市場の力を使いつつ、ドリームの達成を助けることにその役割をシフトさせ、それを社会的合意としてきたといえる。

■ 住宅問題からコミュニティ開発産業まで

1990年代、アメリカは住宅市場の改革が進み、産業と市場にかかわる法的な整備があり、ここに多彩で多様な参加者、民間プレーヤー、機関を巻き込み、低所得層向けのアフォードブル住宅産業を確立させたといえる。ことに金融機関：バンキングと住宅産業、そして第二次市場政府保証機関が、低所得層やマイノリティー、若年層、移民層などに住宅所有の機会を拡大し、彼らを新たな住宅需要者として次々と住宅市場に参入させた。低所得層向け住宅は福祉政策としての既存の住宅需要者と供給

〈政策的位置付け〉 住宅・コミュニティ開発	〈研究対応〉 政策研究分析評価の拡大	〈産業の環境整備〉 アクション・制度・運動	〈ステークホルダーの拡大〉 産業関連組織・人材
国家政策理念 アメリカン・ドリーム あらゆる世帯に適切な住宅 アフォーダブル・ハウジング 住宅機会の平等 オーナーシップ社会 持ち家の促進	政策研究・分析・評価 政策理念 政策データ・調査・情報 マクロ・ミクロ分析・予測 統計処理・分析 評価・業績測定 理論・手法開発	低所得者住宅開発運動 コミュニティ開発運動 住宅金融産業の法制度整備 不動産・住宅開発業界の近代化・構造改革	民間イニシアティブ 独立NPO組織、CDCs 中間仲介組織 民間財団 政策イニシアティブ 住宅都市開発省 住宅政府機関 政策研究評価機関
住宅問題の展開 量・質問題 アフォーダビリティ 貧困コミュニティ 人種差別・障害者福祉 特別な需要層(エイズ人口) ホームレス問題	経済と住宅政策 住宅資産価値 住宅金融の重要性 住宅産業の経済的重要性 雇用・労働市場との関係 民間建設市場の向上 民間不動産市場の強化 住宅投資意欲の促進 住宅購入層の拡大	産業情報の整理・近代化・効率化 住宅供給者の拡大 民間営利建設業の改革 民間非営利建設業者の参加 住宅関連産業サービスの拡大	ステークホルダー・利害関係者の増大 産業従事者の人材養成・能力キャパシティー強化
政策ツール(公的介入) 持ち家促進政策 政府規制モーゲジ金融制度 モーゲジ保証制度 利子補給制度 低所得層向公共住宅 家賃補助パウチャー 賃貸住宅建設減価償却補助 タックス・クレジット 持ち家優遇税制 ホームレス補助事業 特別な需要層の住宅機会促進	住宅・コミュニティ情報	住宅維持管理サービス業界 ユーティリティ・環境関連整備 住宅購入・流通の効率化 住宅消費者の拡大:需要の喚起と教育 若年層、新世帯層 マイノリティー 新規移民層	制度研修プログラムの充実 NPO組織運営 計画建築技術者 コミュニティ活動家 住宅企業家 住宅経済・政策アナリスト ITスペシャリスト 住宅統計者 情報管理者 不動産マネージャー

者の概念から離れて、住宅購入者の層を広げるとともに、住宅開発建設業者、不動産屋、設計計画技術者、住宅維持管理サービス業者、貸し付け金融機関、法律・保険業者、産業技術者、労働者、ノンプロフィット開発者など、さまざまな、異なる意図と意欲を持った多くの人間、プレーヤー、参加者、利害関係者、ステークホルダーを新たに生み出し、雇用機会を増やし、住宅産業を強化した。このハウジングの産業と市場は国家経済を支える極めて重要な役割を果たしている。図表は住宅・コミュニティ開発にみる政策と産業の連携を鳥瞰するものだが、これら多様な要素の有機的なつながりによって、アメリカのハウジングは昨日よりはよりよいものとして、より多くの人々に享受されているといえるだろう。

低所得層向け住宅のノンプロフィット組織によるハウジングの提供はCDC産業と呼ばれ極めてユニークなものである^{★1}。現在全国でコミュニティ開発にかかる3,600ほどのノンプロフィット組織が存在するが、その8割は民間デベロッパーとして住宅開発を活動の中心としている。コミュニティにおける開発金融機関も、伝統的な金融機関と低所得層の借り手をつなぐ仲介機関としてマーケットのなかで重要な役割を果たしている。住宅産業の一部を公共と民間市場の中間に位置付け、地域コミュニティの自立自助努力と経済力につなぐ、画一的でない、公共に依存しない、試行が多様に展開している。またそうし

た動機を促す施策がなされている。^{★2}

アメリカのハウジングはその理念においても、実践と成果においても、決して優れたものとはいえない、いわば欠陥と矛盾に満ちたものである。しかしそれを知り、その相剋、変革、修正を行い実験と試行錯誤を繰り返しつつ、住宅問題の解決をコミュニティの経済活性に使っている。このマーケット・デモクラシーのダイナミズムがアメリカ社会の強さであるといえるだろう。

参考文献

★1…上野真城子/「アメリカの住宅:マーケット・デモクラシーの住宅問題と政策」/『住居学事典』/朝倉書房/2004

★2…Christopher Walker, Jeremy Gustafson, and Chris Snow. National Support for Local System Change. The Urban Institute. Washington D.C. 2002

★A…CDC産業:自立的コミュニティ・システムの構築/CDC(Community Development Corporation、コミュニティ開発企業体)は、アメリカのノンプロフィットのコミュニティ自治の開発組織であり、地域の再生再構築に専念するものである。この種のNPO組織は1970年代以降多くの都市に生まれ、都市荒廃地域の貧困マイノリティー世帯の住宅供給に取り組んだ。1990年代には住宅生産の域を超えて物理的、経済的、社会的な地域需要にあった開発の総合デザイン概念を持ったといえる。中心は五つの活動:①住宅供給、②経済開発、③青年、労働力開発、④コミュニティ組織化(プランニング、コミュニティ安全、そしてアドボカシー)、⑤オープンスペースとコミュニティ施設開発にある^{★2}。