

CLAIR REPORT No. 422

ニューヨーク市における住宅政策の現況について

Clair Report No.422 (Jun 15, 2015)
(一財)自治体国際化協会 ニューヨーク事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、御叱責を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

はじめに

このレポートは、米国の住宅政策の大きな変遷の中で、特に、ニューヨーク市の住宅政策を取り上げ、考察するものである。米国の住宅政策がいかに変遷しようとも必ずその中心にある目標は、「いかに低・中所得者に対して、収入に応じた適正な価格の住宅、すなわち、アフォードブル住宅（Affordable Housing）を提供するか」である。そして、ニューヨーク市における住宅政策に取り組むニューヨーク市住宅公団などの主要機関とその役割を明記し、その後、2000年から2012年にわたるニューヨーク市の住宅事情を、2014年にニューヨーク市監査局が発表した「The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge」を参照しながら鳥瞰する。様々なデータから、住宅確保における市民間の格差が広がり、目標から遠のく一方であることが分かる。このような状況の中、2014年に就任したデブラシオ・ニューヨーク市長は、この課題解決を自らの施策の中心に取り上げ、挑戦することを宣言した。今後10年間の住宅政策を明記した基本計画として発表された「Housing New York: A Five-Borough Ten-Year Plan」が、まさにその戦略書にあたる。筆者は、さらに検討を進め、本計画の実施に係る今後の取り組むべき主な課題をまとめている。

日本の住宅の現状は、先進国のそれに対して著しく遅れ、住宅供給の不足、住宅規模の狭小性等様々な問題点を抱えていると言われている。また、昨今は所得の格差、雇用の格差、地域間の格差なども指摘されており、今後、都市部においては、アフォードブル住宅の確保が喫緊の行政課題として浮上してくる可能性もある。そうなれば、米国が住宅政策として取り組んでいるところと重なる部分が多いのではないかと思われる。本レポートが地方自治体の今後の住宅政策立案の一助となれば、これほど幸いなことはない。

一般財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所長

立田 康雄

目次

第1章	ニューヨーク市の住宅政策	5
第1節	米国における住宅政策の変遷	5
第2節	ニューヨーク市における主要な住宅関係機関とその役割	8
1	ニューヨーク市住宅公団	8
2	ニューヨーク市住宅保全開発局	10
3	ニューヨーク市住宅開発公社	12
4	ニューヨーク市家賃ガイドライン委員会	13
第2章	近年のニューヨーク市の住宅事情	16
第1節	過去12年間にわたる住宅事情の変化	16
1	アパート賃借料の急騰	16
2	住宅アフォーダビリティの悪化	17
3	低所得者向け賃貸物件の激減	17
4	ジェントリフィケーション（地域の高級化）	17
第2節	統計にみる住宅事情の変化	18
1	ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける住宅関連コストの状況	18
2	ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける賃借料及び 住宅価格の状況	20
3	ニューヨーク市における月額賃借料の分布状況	22
4	ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける世帯収入の推移	23

5	ニューヨーク市における世帯収入の分布状況	25
6	世帯収入に占める賃借料の割合	26
第3章	デブラシオ新市長の挑戦	28
第1節	新住宅計画「Housing New York」の発表	28
第2節	主要な施策	30
1	今後10年間の住宅供給目標	30
2	新たなアフォーダブル住宅の創出	30
3	雇用の創出	31
4	地域コミュニティとの連携	31
第3節	政策実現に向けての資金計画	32
第4章	今後の動向	34
第1節	計画発表後のニューヨーク市の動き	34
第2節	今後の課題	35
1	老朽化した公営住宅の改修	35
2	ホームレス対策	37
3	地域コミュニティの更なる理解	38
終わりに		40
参考文献・ウェブサイト		

概要

第1章 ニューヨーク市の住宅政策

米国の住宅政策においては、いかに低・中所得者に対して、収入に応じた適正な価格の住宅を提供するか、という課題が常に中心に存在する。当初は公営住宅の建設・提供を中心とした政府による直接的な支援が中心であったが、70年代以降、民間資本を活用した総合的な開発プロジェクトへの支援といった、間接支援へと移行している。本章では1930年代からの米国における住宅政策の変遷を見ていくとともに、ニューヨーク市において住宅政策に取り組む主要な機関とその役割について概観する。

第2章 近年のニューヨーク市の住宅事情

ニューヨーク市では、これまで低・中所得者向けの住宅政策が実施されてきたが、現状は未だ複雑かつ困難な状況である。ニューヨーク市民、特に低所得者層は世帯収入が伸び悩む一方、賃借料の急激な上昇に直面し、安定した住宅を手に入れることがますます厳しくなっている。本章では、2014年にニューヨーク市監査局から発表されたレポート「The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge」を参照しながら、2000年から2012年にわたるニューヨーク市の住宅事情について取り上げる。

第3章 デブラシオ新市長の挑戦

2014年1月に就任したデブラシオ・ニューヨーク市長は、2014年5月、2014年から2023年までの10年間にわたる新たな住宅政策方針を明記した「Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan」を発表した。本計画では、10年間で200,000戸の低・中所得者向けアフォードブル住宅を供給することを目標に掲げている。本章では、本計画における主要な施策及び資金計画について概観する。

第4章 今後の動向

本章では、2014年5月の新住宅計画発表後のニューヨーク市における主な動きについてまとめるとともに、今後市が取り組むべき課題について考察する。

第1章 ニューヨーク市の住宅政策

住宅政策の分野において、米国では伝統的に連邦政府の役割が大きい。基本的には連邦政府が施策を定め、地方政府がそれを具体化させてきた。ニューヨーク市といえどもそれは同様である。そこで、まずは米国全体における住宅政策の変遷について概観したのち、ニューヨーク市における主要な住宅関係機関とその役割について触れることとする。

第1節 米国における住宅政策の変遷¹

米国の住宅政策においては、いかに低・中所得者に対して、収入に応じた適正な価格の住宅、すなわちアフォードブル住宅（Affordable Housing）を提供するか、という課題が常に中心に存在する。当初は公営住宅の建設・提供を中心とした政府による直接的な支援が中心であったが、70年代以降、民間資本を活用した総合的な開発プロジェクトへの支援といった、間接支援へと移行している。

住宅政策の出発点は、1934年に制定された連邦住宅法（Housing Act of 1934）であると言われている。これは1929年に発生した世界大恐慌を受け、フランクリン・ルーズベルト（Franklin Roosevelt）大統領が行ったニューディール政策の一環である。その目的は公営住宅をメインとした低・中所得者向け住宅の提供、及び低利な住宅ローンを提供することにあった。そしてこの連邦住宅法を元に、同じく1934年に連邦住宅庁

（Federal Housing Administration、FHA）が設立された。同組織の目的は、政府主導による低利な住宅ローンを提供することで市場を安定化させ、民間の住宅建設を後押しすることにあった。また、1937年の新たな連邦住宅法（Housing Act of 1937）²を受け、米国住宅公団（US Housing Authority, USHA）が設立された。FHAによる低利融資が民間を対象としているに対し、USHAは地方政府を対象としており、地方政府に資金を融資することで低・中所得者向け公営住宅建設を後押しするものであった。

¹ 本節の執筆にあたっては、以下の文献を参考にした。

（一財）自治体国際化協会「米国の住宅政策」クレアレポート 292号、2006

横田茂「ニューヨーク市の住宅問題と住宅政策」『研究双書第143冊サステイナブル社会と公共政策』関西大学経済・政治研究所、2007

海老塚良吉「アメリカとイギリスの家賃補助政策」『東京経大会誌』第269号、2011

² 「United States Housing Act of 1937」又は「Wagner-Steagall Act」と呼ばれることもある。

1949年の新たな連邦住宅法（Housing Act of 1949）では、住宅政策にかかる連邦政府の役割が更に強化された。FHAによる低利な住宅ローンの対象が拡大されたほか、全米に80万戸以上の公営住宅建設を目指し、USHAによる地方政府への低利融資制度を中心とした支援が盛り込まれた。

このような連邦政府による積極的な支援を受け、全米各地では1950年代以降、大規模な公営住宅の建設が進められた。ちょうど同時期、1950年代から60年代にかけ、全米の各都市では郊外化現象が進行していた。自家用自動車が普及したこと、また、自動車専用の大規模高速道路ができたことで、住民がより快適な住環境を求めて都市の郊外へ移動し始めたのである。それにより、都心部における荒廃化が新たな問題となっていた。その解決のため、そして低・中所得者に対してアフォードブル住宅を供給するため、多くの都市において公営住宅建設を含む形での再開発が行われた。



ニューヨーク市マンハッタン（イーストビレッジ）に1949年に建設された公営住宅

（出典：ニューヨーク市住宅公団ウェブサイト）

しかしながら、都心部における低・中所得者向けの大規模公営住宅の建設は新たな問題を引き起こしてしまう。低所得者層を一か所に集めて住ませたため、貧困の集中が発生し、それが地域の更なる荒廃や治安の悪化を招いたのである。この問題は1970年代頃から徐々に顕在化し、現在でも多くの地方政府を悩ませている。

また、公営住宅の建設という直接的な住宅供給以外にも、連邦政府が中心となって様々な支援が開始された。前述の **FHA** による低利な住宅ローンのほか、賃貸住宅居住者に対する直接的な家賃補助などである。この間、1930 年代から 1970 年代にかけての米国の住宅政策は、連邦政府による直接的な各種補助政策が中心であった。

この政策に変化が見られ始めるきっかけとなったのが、1969 年の共和党出身のニクソン（**Richard Nixon**）大統領の就任である。当時、きめ細かく、そしてある意味、無制限に行われていた連邦政策の住宅政策であったが、その支出は他の福祉政策同様、連邦政府の財政を圧迫していた。財政破たんの危険性を回避するため、ニクソン政権はそれまでの住宅政策の根本的な見直しに着手した。その方向性としては、直接的補助から民間資金を活用した間接支援へのシフトであった。

1974 年、住宅コミュニティ開発法（**Housing and Community Development Act of 1974**）が制定され、それに基づきセクション 8（**Section 8**）というプログラムが創設された。これは、低・中所得者用アフォーダブル住宅を建設しようとする業者に対する低利融資の提供を中心とした、民間支援プログラムであった³。また同年、コミュニティ開発包括補助金（**Community Development Block Grant、CDBG**）も創設された。これは地方政府を対象としたもので、住宅政策、インフラ整備、経済開発の 3 分野を包括する形での地域コミュニティ開発を促進・支援することが目的である。

1977 年には、コミュニティ再投資法（**Community Reinvestment Act、CRA**）が制定された。これは、当時低所得者居住コミュニティを対象とした融資に消極的であった民間金融機関に対し、低所得者層を含め、様々な所得階層への融資の実践をその社会的責任とすることを法規定したものである。

1986 年には、低所得者住宅投資減税（**Low Income Housing Tax Credit, LIHTC**）プログラムが創設された。低所得者向けのアフォーダブル住宅としての要件を満たす賃貸住宅の所有者や出資者に対して、原則 10 年間、連邦税に対し投資減税を行うものであり、民間資金を活用した住宅供給に対し、現在においてもインセンティブを与えている。

1998 年には、優良住宅・就労責任法（**Quality Housing and Work Responsibly Act**）が制定された。この法は、公営住宅の建設・管理をめぐる規制の改善、既存の家賃補助制度の合理化のほか、入居者・家賃補助受給者の経済的自立性を高めることなどを包

³ 1983 年には当該住宅の賃借人に対するバウチャー支援（家賃補助）が併用され、1998 年にはバウチャー支援に一本化された。そのため現在では、セクション 8 とは連邦政府による家賃補助を意味する。

括的に盛り込んだものであった。この法により、公営住宅の管理における連邦政府による様々な規制が緩和された結果、前述のとおり公営住宅の荒廃に悩まされていた地方政府は、入居者選定や家賃負担額の改定といった管理方法の改定や、最終的には取り壊しについて検討することが可能となった。

第2節 ニューヨーク市における主要な住宅関係機関とその役割

ニューヨーク市における住宅問題は、一般的なアメリカの都市と比較して非常に深刻であると言われている。「グローバル都市」を標榜するアメリカ第一の都市は、その経済力及び文化的多様性から国内のみならず世界中の人々を魅了し、引き付けてきた。人口は、70年代から80年代にかけて治安が悪化した際には減少が見られたものの、その後は再び緩やかな増加の一途をたどっており、2013年には約840万6千人⁴を数えている。その一方、住宅の供給は人口増に追い付いておらず、住宅価格や家賃は高騰を続けている。そのため、低・中所得者に対してアフォードブル住宅を提供することは、ニューヨーク市が常に抱える重要な課題の一つである。

ここでは、ニューヨーク市においてこの課題に取り組んでいる主要な機関とその役割について触れることとする。

1 ニューヨーク市住宅公団

ニューヨーク市住宅公団（New York City Housing Authority、NYCHA）⁵は、前述の連邦住宅法（1934年）を受け、同じく1934年にニューヨーク州法に基づき設立された、全米最古・最大規模の住宅公団である。主な業務は、公営住宅及びセクション8プログラムの管理・運営である。

同公団は、設立の翌1935年には、ニューヨーク市初の公営住宅をマンハッタン区のロウアーイーストサイドに建設した。2014年3月1日時点で、公団が管理・運営する公営住宅は市内全域で2,563棟・178,557戸である。公営住宅のうち、58,698戸（32.9%）はブルックリン区、53,570戸（30.0%）はマンハッタン区、44,493戸（24.9%）はブ

⁴ アメリカ合衆国国勢調査局の統計による。

⁵ <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/home/home.shtml>

ロンクス区に存在する⁶。その中には、高齢者専用の公営住宅もある。なお、これら公営住宅はニューヨーク州の所有物であり、その維持管理にかかる経費については家賃収入のほか、主に連邦政府からの補助金が充てられている。

セクション8プログラムは前述の住宅コミュニティ開発法（1974年）に基づくプログラムである。当初は建設業者への低利融資を中心としたものであったが、1998年には賃借人側に対する家賃補助プログラムに一本化された。この家賃補助プログラムは、賃借世帯の各種調整後所得の30%

(A) と、居住地域の適正市場家賃 (B) を比較し、30%を超える部分 (B-A) を直接補助するものである。ニューヨーク市住宅公団を含む各地の住宅公団は、プログラムの総括担当である連邦政府の住宅都市開発局 (Department of Housing and Urban Development) の指導のもと、地域の適正市場家賃の算出やハウジングバウチャー⁷の交付、実際の家賃補助 (小切手) の送付を行っている。2014年1月1日時点で、ニューヨーク市では91,103戸がセクション8プログラムの適用を受けている⁸。

2014年4月1日時点の公団の概況報告書 (Fact Sheet) ⁹によると、公団が管理する公営住宅の居住者又はセクション8プログラムの利用者は、合計615,199名に及ぶ。この数字を人口と仮定すると、全米で27番目に大きな都市、ということになる。ニューヨーク市の賃貸アパートメントの12.4%は、公団の管理する公営住宅あるいはセクション8プログラム対象物件である。また2011年のニューヨーク市住宅・空家調査 (NYC Housing and Vacancy Survey, HVS) によると、公団の管理する公営住宅は市全体の



NYCHA のウェブサイト

⁶ NYCHA の Fact Sheet (2014年4月1日) より引用。

⁷ セクション8に基づく家賃補助を受ける資格があることを証明する書類。

⁸ NYCHA の Fact Sheet (2014年4月1日) より引用。

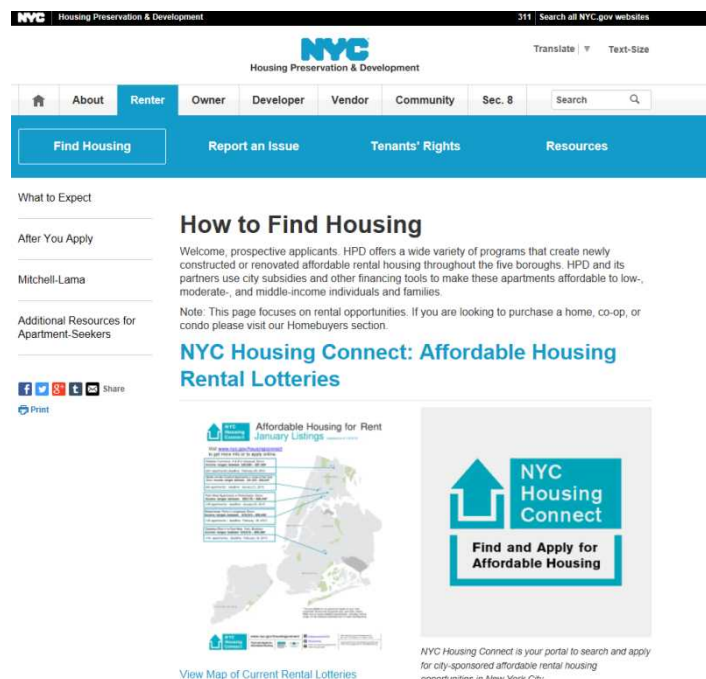
⁹ <http://www.nyc.gov/html/nycha/downloads/pdf/factsheet.pdf>

賃貸物件のおよそ 8.2%を占めるとともに、ニューヨーク市の人口のおよそ 4.8%が公営住宅で生活しているとされる。

2 ニューヨーク市住宅保全開発局

ニューヨーク市住宅保全開発局（New York City Department of Housing Preservation and Development、HPD）¹⁰は 1978 年に創設され、ニューヨーク市の住宅政策を管轄する。ニューヨーク市の住宅政策プランを数か年ごとに発表しているのはじめ、賃貸住宅への入居者、賃貸住宅の所有者、開発業者それぞれに対して、様々なプログラムを提供している。

市内で賃貸住宅への入居を希望している人に対しては、住宅保全開発局のウェブサイトにおいてアフォダブル物件のリストを紹介している。利用者はアカウントを取得することで、同サイトにおいて入居申し込みまで行うことができる。



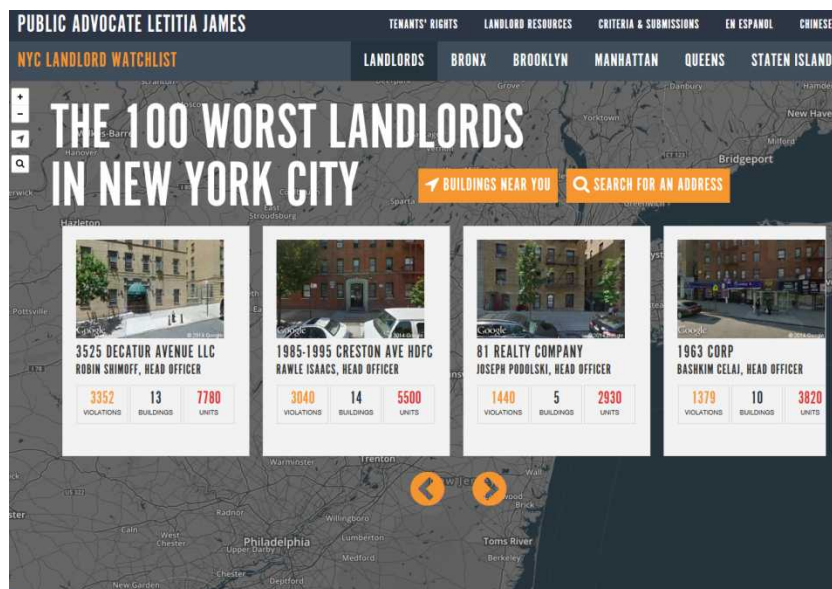
HPD による、賃貸物件を探す人のためのサイト。現在市内で借りることのできるアフォダブル住宅についての情報が一覧できる。

<http://www1.nyc.gov/site/hpd/renters/find-housing.page>

¹⁰ <http://www1.nyc.gov/site/hpd/index.page>

また、市内に 132 か所、54,000 戸あるミッシェルーラマ・プログラム¹¹によって建設された低・中所得者向けアフォーダブル住宅について、入居待ちリスト（Waiting Lists）の管理が適正に行われているか、管理運営がプログラムの趣旨のとおりに行われているかについて、監視を行っている。

最近のニューヨーク市内では、本来ならばビル側が負担すべきはずの老朽施設の修理を行わなかったり、当初から明らかに借主に不利な契約を強要したり、退去時に不当な現状復旧費用を要求するなど、悪質な大家（landlord）の存在が社会問題化している。借主がその権利に反して大家から不当な扱いを受けることのないよう、ニューヨーク市住宅保全開発局は、入居者からの苦情や相談受付、場合によっては法的手段についてのアドバイスも行っている。また、ニューヨーク市の市政監督官（Public Advocate）と共同で、「ニューヨーク市の最悪の大家 100 人（The 100 Worst Landlords in New York



HPD と市政監督官によるサイト「The 100 Worst Landlords in New York City」。市内 5 つの行政区ごとに検索ができる。

<http://landlordwatchlist.com/#/landlords>

¹¹ 1955 年に創設された、民間資本による低・中所得者向けの賃貸住宅建設を支援するためのニューヨーク州による住宅プログラム。建設を行う開発業者に対し、低利融資と一定期間の固定資産税免除などを提供する代わりに、入居者の収入制限、適正な家賃設定などを要求するもの。プログラムの名称は、提案した二人の州上院議員の名前に由来する。

City)」というサイトを提供し、市民に注意を促すとともに、掲載された大家に対し状況を改善するよう、行政指導を行っている。

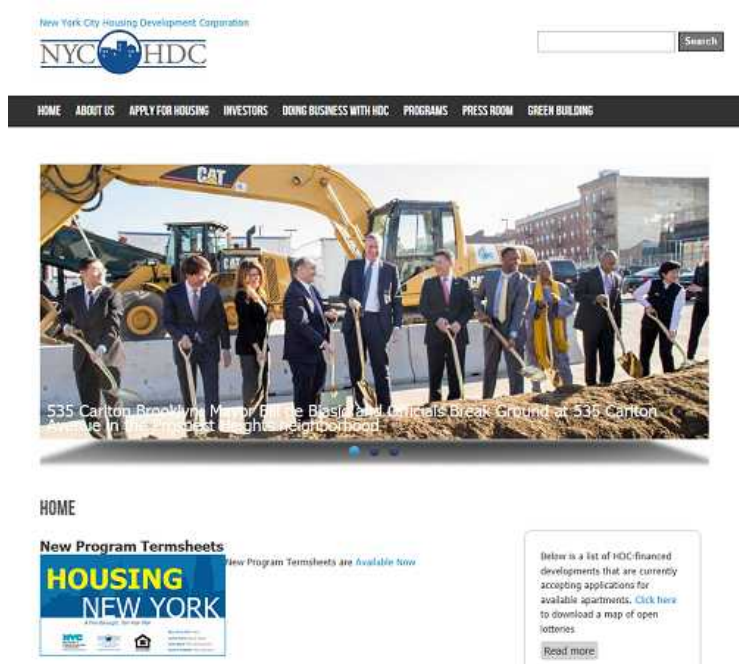
賃貸住宅の所有者に対しては、建物修繕ローン（Building Repair Loan）を提供している。これは規模の大小にかかわらず、建物の修繕・改築に必要な経費について、適正な賃貸価格を維持し続けることを条件に低利融資を行うとともに、対象となる不動産について税控除を受けられるというものである。ニューヨーク市住宅保全開発局では幾つかのメニューを用意しており、所有者の状況に合わせて利用できる。また、これから新たにアフォダブル住宅を建設しようとする開発業者に対しても、適正な管理運営を行うことを条件に、低利融資プログラムを提供している。

3 ニューヨーク市住宅開発公社

ニューヨーク市住宅開発公社（New York City Housing Development Corporation、HDC）は1971年、ニューヨーク州により設立された。ニューヨーク市内を対象に、低・中所得者向けアフォダブル住宅の建設促進を目的としている。そのプログラムは基本的に、債券発行により得られた資金を用い、開発業者に低利で貸し付けるというものである。

ニューヨーク市住宅開発公社が行っている主要なプログラムの一

つが、1984年に創設された「80対20住宅プログラム」（80/20 Housing Program）である。新たな賃貸住宅を建設する際、総戸数の少なくとも20%を低・中所得者向けとすることを条件に、開発業者は公社から低利融資を受けることができる。それに加え、完成した住宅は一定期間、ニューヨーク市の税控除を受けることができる、というものである。全戸数の残り80%については市場に応じた賃借料設定を行うことができるため、そ



HDC のウェブサイト

の部分で収益を上げることができ、また税控除も受けられるという点で、開発業者にとっては非常に有利なプログラムであると言える。

このプログラムができた背景としては、公営住宅の荒廃という問題がある。前述のとおり、これまでの公営住宅が低所得者を1か所に集める、という発想であったため、貧困の集中が発生し、周辺地域の荒廃や治安の悪化を招いた。そのため、そのような世帯を集中させず、様々な所得階層の世帯を混在させることで、コミュニティとしての安定を保とうとしているのである。

ちなみに、プログラムの要件により、完成した住宅の外観からはどこが低・中所得者向けの住居であるのかは判別できない。同じエリアにある賃貸住居に比べ遥かに安い賃借料で入居できるということで、このプログラムを利用して建設されたマンションは非常に人気が高い。例えば、2014年8月に行われたブルックリン区グリーンポイントに建設予定のマンションにおける低・中所得者用住居の抽選会には、105戸に対しておよそ59,000名もの入居希望者が殺到した¹²。同マンションの低・中所得者用住居では、2ベッドルーム¹³の部屋が647ドルから2,405ドルと、周辺の市場価格に比べて数百ドル安い賃借料に設定されている¹⁴。

4 ニューヨーク市家賃ガイドライン委員会

ニューヨーク州には、1969年に制定された州法である家賃安定化法（Rent Stabilization Law）に基づいた家賃規制がある。その運営及び監視は、ニューヨーク州の住宅コミュニティ再生局（New York State Homes and Community Renewal、HCR）¹⁵が行っている。ニューヨーク市内の家賃については、ニューヨーク市家賃ガイドライン委員会（New York City Rent Guidelines Board、RGB）¹⁶が値上げ幅の制限を決定している。

¹² Daily News, “Nearly 60,000 people apply for 105 affordable units in Greenpoint building”, August 20, 2014

¹³ 日本の間取りでは2LDKに相当。

¹⁴ 上記記事によると、周辺エリアでの2ベッドルームの平均家賃は2,600ドル～3,200ドル。

¹⁵ <http://www.nyshcr.org/>

¹⁶ <http://www.nycrgb.org/>

この規制の対象となる賃貸物件は、①1947 年 2 月より前に建設された住宅物件であり、入居者が 1971 年 6 月 30 日より後に入居しているもの、②1947 年 2 月 1 日から 1973 年 12 月 31 日までに建設された住宅物件で住戸数が 6 戸以上のもの、③ 3 戸以上の住戸のある住宅物件で、1974 年 1 月 1 日以降に建設、又は大規模改修を行い、税金の減免を受けているもの、である¹⁷。対象となる物件については、家賃の値上げ幅について市による制限がかかる仕組みになっているほか、入居者の契約更新の権利、及び一定基準のサービスを受ける権利が保証されている。

委員会は、ニューヨーク市長の指名により選ばれた 9 人の委員により構成されている。うち 2 人は所有者側メンバー（Owner Member）で、アパートの所有者側の利益を代表する立場である。2 人はテナントメンバー（Tenant Member）で、アパートを借りる側の利益を代表する立場である。委員長を含む残り 5 人は公共メンバー（Public Member）で、双方に属することなく公共の立場から意見を述べることとなっている。任期は 2 年から 4 年と分かれており、全員が一斉に交代することはない。なお、委員長の任期は定められておらず、市長の指名に基づいて交代する。2015 年 1 月現在の委員長は大学教授で、2014 年 4 月からその職にある¹⁸。

値上げ幅については、毎年 6 月、上記 9 人の委員による採決で決定される。採決は公開の場において行われ、アパートの所有者側、テナント側双方の関係団体代表者も出席し、互いの意見を聴取した後、投票が行われる。決定された数値は、その年の 10 月 1 日から適用されることとなる。

ニューヨーク市統計局が発表した 2011 年の住宅統計によると、家賃安定化法の対象となる賃貸住宅はニューヨーク市内におよそ 987,000 戸あり、全賃貸住宅のおよそ 45%を占めている。そのため、家賃ガイドライン委員会による値上げ幅の決定は、賃貸住宅市場にも大きな影響を与えると言える。

2014 年 6 月 23 日に開催された家賃ガイドライン委員会の公開集会において、2014 年 10 月 1 日より適用される賃貸契約更新の際の家賃値上げ額の上限は、1 年契約で 1.0%、

¹⁷ クレアレポート No.292「米国の住宅政策」（2006 年）P24-25 より抜粋。なお、他にも州法である家賃統制法（Rent Control）に基づき規制されている場合もあるが、対象が「1947 年 2 月より前に建設された住宅物件で、入居者が 1971 年 6 月 30 日までに入居を開始している場合」であるため、戸数は非常に限られている。

¹⁸ ニューヨーク市公式ウェブサイト：<http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/171-14/mayor-de-blasio-appoints-rachel-godsil-new-chair-rent-guidelines-board>

2年契約で2.75%と決定された。9人の委員のうち、賛成は5名、反対4名であった。前年は1年契約で4.0%、2年契約で7.75%であり、また、ここ数年は1年契約が3.0%～4.0%で推移していたため、例年と比べるとかなり低い数値に抑えられている。これは、2014年1月に就任した新ニューヨーク市長の政策方針が影響を与えたものと言われている。ニューヨーク市における急激な家賃の値上げを緩和し、住宅をより確保しやすくすることは、同市長の選挙公約の一つであった。これに対し所有者側は、税や保険、生活インフラに係る経費などが軒並み上昇している中、過度な家賃の値上げ抑制は経営を圧迫するものであるとして反発している¹⁹。



2014年6月の採決の様子。家賃値上げ凍結を訴えるニューヨーク市民（左の写真）と、静粛を求める委員長（右の写真、手を挙げているのが委員長。）。

（出典：New York Times, “Panel Backs Rent Increase of One Percent”, June 23, 2014）

¹⁹ Bloomberg Business, “NYC Board Sets 1% Rent Increase for Stabilized Apartments”, June 24, 2014

第2章 近年のニューヨーク市の住宅事情

2014年4月、ニューヨーク市監査局（Office of The New York City Comptroller）は、「The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge」²⁰

（以下、レポートと表記）を発表した。本レポートの目的は、2000年から2012年にかけてのニューヨーク市の住宅事情の変化について、検証を行うことである。ここでは、本レポートを参照しながら、近年のニューヨーク市における住宅事情について触れることとする。

第1節 過去12年間にわたる住宅事情の変化

本レポートによると、過去12年間、主に低・中所得者向けに重点を絞った住宅供給政策に多額の資金が投入されたにもかかわらず、課題は解決されず、更に複雑かつ困難な状況となった。ニューヨーク市民、特に低所得者層の人々は、世帯収入が伸び悩む一方、賃借料の急激な上昇に直面し、安定した住宅を得ることがますます難しくなっている。

1 アパート賃借料の急騰

物価調整前の名目値を見ていくと、アパート賃借料の中間値は、アメリカ全体では2000年から2012年の間に44%増加したのに対し、ニューヨーク市では75%も増加した²¹。一方、ニューヨーク市の賃貸居住世帯における世帯収入の中間値は、同期間中、27%しか増加していない。



The Growing Gap の表紙

²⁰ http://comptroller.nyc.gov/wp-content/uploads/documents/Growing_Gap.pdf

²¹ 以下、本節の記載は「Office of New York City Comptroller, “The Growing Gap: New York City's Housing Affordability Challenge”, 2014」から引用。

2 住宅アフォーダビリティの悪化

住宅のアフォーダビリティ（Housing affordability）、すなわち住宅の確保しやすさ²²は、2000年から2012年の間、全所得世帯層において悪化し続けた。例えば、月20,000ドルから40,000ドルの世帯収入のある賃貸契約者の、収入に占める賃借料の割合は、物価調整後で、2000年の33%から2012年には41%へと増加した。特に年間収入が40,000ドル以下の低所得者層においては、状況はより深刻である。

3 低所得者向け賃貸物件の激減

月額1,000ドル以下で借りることのできる、いわゆる低所得者層向けの賃貸物件は、物価調整後で、2000年には市内に約144万戸存在したが、2012年には約104万戸となった。12年間でおよそ40万戸が失われたこととなる。同じく物価調整後で、ニューヨーク市におけるアパート賃借料の中間値は2000年の839ドルから2012年の1,100ドルへと、31.1%も増加した。近年、若者を中心に人気の高いウィリアムズパークやグリーンポイントといったブルックリン区の一部地域においては、平均実質賃借料がこの12年間に50%以上も増加した。

4 ジェントリフィケーション（地域の高級化）

ジェントリフィケーション（Gentrification、地域の高級化）とは、比較的低所得者層が住んでいた地域に、上位の所得階層に属する人々が流入する現象である。ジェントリフィケーションという現象には二面性²³があり、それだけで良し悪しの判断はつかない。しかし低・中所得者層にとっては、再開発により既存の賃借物件の大半が失われ、また賃借料が大幅に上昇するといった、負の影響が見られる。ニューヨーク市ではマンハッタン区の対岸に位置するブルックリン区イーストリバー沿い地域において、特にジェントリフィケーションが進んでいる。

²²通常、賃借料と収入の比率により算出される。

²³ 衰退していた地域に流入することで経済活動が活性化し、治安の改善が見られ、コミュニティが安定するという面がある一方、家賃や税金が上昇し、低所得者層の居住が困難となり、既存のコミュニティが崩壊するという面もある。

第2節 統計にみる住宅事情の変化

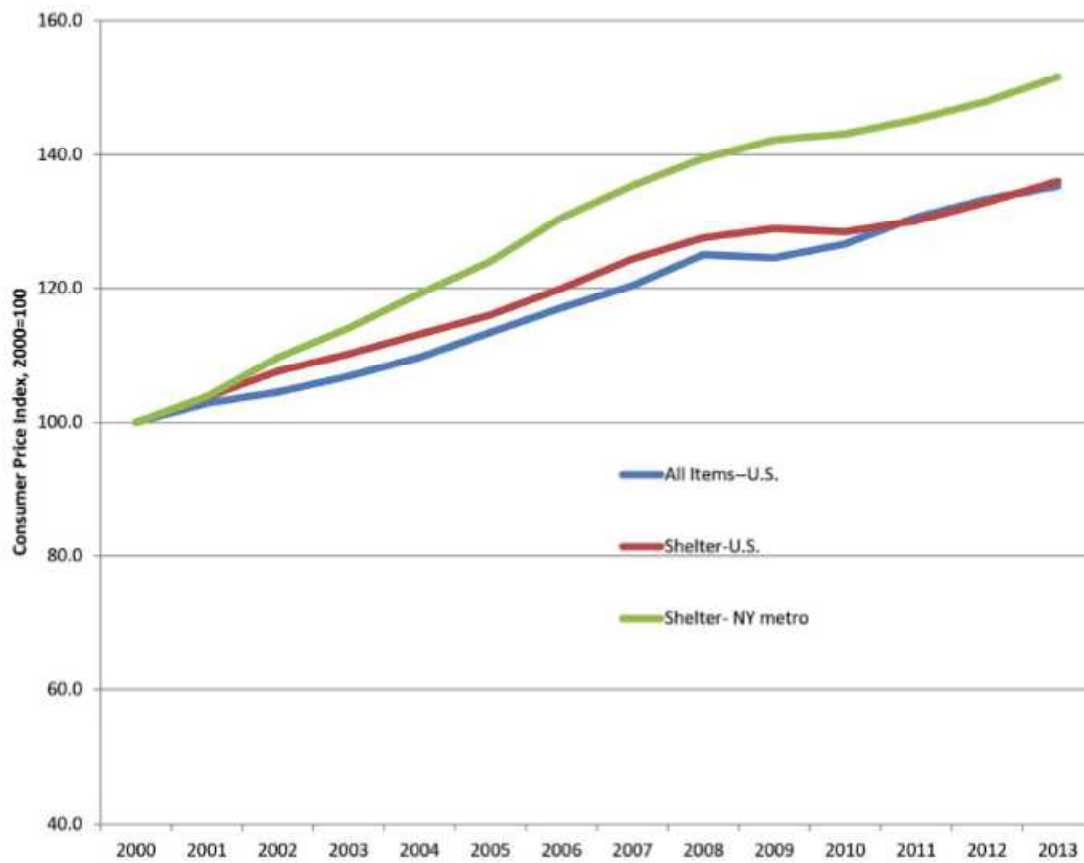
次に、レポートに掲載されている統計データの中から、主要なものについて取り上げることとする。

1 ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける住宅関連コストの状況

2000年から2013年にかけての消費者物価上昇率は、米国全体で35%なのに対し、ニューヨーク・メトロポリタンエリア²⁴では41%である。この上昇を牽引しているのは住宅関連コスト（Shelter）²⁵である。図1は、全米及びニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける住宅関連コストについて、2000年を100としたうえで、その後2013年までの推移を表している。米国全体では、消費者物価上昇率と同様に35%ほどの増加が見られる一方、ニューヨーク・メトロポリタンエリアでは50%以上と、住宅関連コストが急激に増加している。

²⁴ 合衆国国勢調査局により「ニューヨーク・北部ニュージャージー・ロングアイランド都市圏」と定義される、米国最大の商業圏。

²⁵ 住宅購入費用、ローン、賃借料。燃料費や家具などの住宅設備費用は含まない。



出典) “THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability Challenge”, P5

2 ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける賃借料及び住宅価格の状況

表1は、ニューヨーク・メトロポリタンエリアをニューヨーク市とそれ以外の地域に分けたうえ、それぞれの賃借料及び住宅価格の推移を表したものである。

まず、2000年から2012年にかけてのアパート賃借料の中間値の増加率を見てみると、米国全体では43.8%であるのに対し、ニューヨーク・メトロポリタンエリアでは69.2%の増加が見られる。その内訳として、ニューヨーク市では74.6%もの増加が見られる一方、ニューヨーク市以外のエリアでは42.9%であり、ニューヨーク市での賃借料上昇がメトロポリタンエリア全体の数値を牽引していることが分かる。同様の傾向は、賃借料の平均値でも見られる。そして賃借料において興味深いのは、中間値・平均値ともに、2000年の時点ではニューヨーク市以外のメトロポリタンエリアがニューヨーク市のそれを上回っていたのに、この12年間で逆転していることである。詳しくは後で触れるが、ニューヨーク市全体において、この間に家賃が急激に上昇したことを示している。

次に住宅価格の増加率を見てみると、基本的には賃借料と同じ傾向が見られるものの、12年間におけるその増加率は賃借料のそれよりはるかに大きい。ニューヨーク市における持ち家の平均価格は12年間で127.8%の増加率を見せた。同増加率はニューヨーク・メトロポリタンエリア全体では91.0%、アメリカ全体では57.8%であった。2012年のニューヨーク市の住宅価格の平均値は、米国全体の約3倍である。ニューヨーク市において住宅を持つことがいかに経済的負担を強いるものであるかを表している。

表 1 賃借料及び住宅価格の推移

(ニューヨーク・メトロポリタンエリア、2000 年～2012 年)

賃借料（中間値）	2000 年 （\$）	2012 年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	650	1,100	69.2
ニューヨーク市	630	1,100	74.6
ニューヨーク市以外	700	1,000	42.9
米国全体	480	690	43.8

賃借料（平均値）	2000 年 （\$）	2012 年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	708	1,144	61.6
ニューヨーク市	698	1,167	67.2
ニューヨーク市以外	723	1,110	53.5
米国全体	515	773	50.1

住宅価格（中間値）	2000 年 （\$）	2012 年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	225,000	375,000	66.7
ニューヨーク市	225,000	450,000	100.0
ニューヨーク市以外	187,500	350,000	86.7
米国全体	112,500	160,000	42.2

住宅価格（平均値）	2000 年 （\$）	2012 年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	256,041	489,107	91.0
ニューヨーク市	272,203	620,096	127.8
ニューヨーク市以外	250,995	446,630	77.9
米国全体	144,486	227,987	57.8

出典）“THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability Challenge”, P6

3 ニューヨーク市における月額賃借料の分布状況

次に、ニューヨーク市における賃借料の状況を見てみる。表2は、ニューヨーク市における賃貸物件の月額賃借料別分布状況について、2000年と2012年を比較したものである。なお、2000年から2012年の物価上昇率に合わせて2000年の賃借料の数値を調整している。

表2 ニューヨーク市における月額賃借料別分布状況
(2000年・2012年、物価調整後)

賃借料 (2012年基準)	2000年		2012年		純増減
	戸数	構成比	戸数	構成比	
200ドル以下	140,484	6.7	130,846	6.2	▲9,638
201ドル～400ドル	189,413	9.0	158,815	7.5	▲30,598
401ドル～600ドル	211,808	10.1	139,326	6.6	▲72,482
601ドル～800ドル	466,324	22.1	225,164	10.7	▲241,160
801ドル～1,000ドル	434,199	20.6	387,947	18.4	▲46,252
1,001ドル～1,200ドル	277,703	13.2	290,046	13.8	12,343
1,201ドル～1,400ドル	114,622	5.4	211,519	10.1	96,897
1,401ドル～1,600ドル	94,792	4.5	180,016	8.6	85,224
1,601ドル～1,800ドル	27,400	1.3	94,265	4.5	66,865
1,801ドル～2,000ドル	41,499	2.0	68,461	3.3	26,962
2,001ドル～2,200ドル	14,794	0.7	41,798	2.0	27,004
2,201ドル～2,400ドル	5,183	0.2	37,654	1.8	32,471
2,401ドル以上	89,080	4.2	138,744	6.6	49,664
合計	2,107,301	100.0	2,104,601	100.0	▲2,700

出典) “THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability
Challenge”, P6

表2によるとこの12年間、全体の賃貸物件の戸数は2,107,301戸から2,104,601戸とほぼ横ばいである。このうち、1,000ドル以下で借りることのできる戸数は、2000年には全体の68.5%を占めていたのに対し、2012年は49.4%となり、実数として約40万戸減少した。最も大きな減少を見せたのは賃借料601ドルから800ドルの物件であり、全体の22.1%から10.7%へ、実数として約24万戸減少している。逆に増加の傾向が強いのが、賃借料1,201ドルから1,800ドルの物件であり、全体の約11.2%から23.2%へ、実数にして約25万戸増加した。また、マンハッタン区において一般的である賃借料2,401ドル以上のいわゆる高所得者向け賃貸物件については、12年間に全体の4.2%から6.6%へ、約1.6倍にまで増加した。このような分布状況の変化の結果、ニューヨーク市における月額賃借料の中間値は、物価調整後で2000年の839ドルから2012年の1,100ドル²⁶へと、31.1%も増加した。

4 ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける世帯収入の推移

表3は、ニューヨーク・メトロポリタンエリアにおける2000年から2012年にかけての世帯収入の推移について、全世帯及び賃貸住居世帯別に表したものである。この間、2008年のリーマンショックを引き金にした世界的金融危機など、アメリカ全土においては経済停滞の時期であったため、前述のとおり同期間の消費者物価上昇率は約35%であったにもかかわらず、米国全体の世帯収入は中間値で23.5%、平均値でも28.2%しか増加していない。

一方、ニューヨーク・メトロポリタンエリア及びニューヨーク市では、中間値・平均値ともに全米より高い増加率を見せた。しかし、消費者物価上昇率が約35%であったことに鑑みると、実収入としては若干減少したと言ってよい。賃貸居住世帯においては、中間値・平均値ともに全世帯よりも増加率が低いため、実収入の減少傾向はより顕著である。

²⁶ “THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability Challenge”, P6

表3 世帯収入の推移（ニューヨーク・メトロポリタンエリア、2000年～2012年）

1. 全世帯

世帯収入（中間値）	2000年 （\$）	2012年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	52,000	68,000	30.8
ニューヨーク市	38,100	50,800	33.3
ニューヨーク市以外	61,000	79,400	30.2
米国全体	40,500	50,000	23.5

世帯収入（平均値）	2000年 （\$）	2012年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	73,628	97,641	32.6
ニューヨーク市	57,487	77,060	34.0
ニューヨーク市以外	82,901	109,721	32.4
米国全体	54,459	69,797	28.2

2. 賃貸居住世帯

世帯収入（中間値）	2000年 （\$）	2012年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	32,500	39,000	20.0
ニューヨーク市	30,000	38,000	26.7
ニューヨーク市以外	36,000	40,000	11.1
米国全体	26,200	30,000	14.5

世帯収入（平均値）	2000年 （\$）	2012年 （\$）	増加率（%）
ニューヨーク・メトロポリタンエリア	45,674	58,112	27.2
ニューヨーク市	44,652	58,756	31.6
ニューヨーク市以外	46,980	57,260	21.9
米国全体	34,772	42,064	21.0

出典）“THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability Challenge”, P9

5 ニューヨーク市における世帯収入の分布状況

表4は、2000年から2012年にかけてのニューヨーク市における世帯収入の分布状況の推移を表している。なお、2000年から2012年の物価上昇率に合わせて2000年の世帯収入の数値を調整している。

世帯収入 (2012年基準)	2000年		2012年		純増減
	戸数	構成比	戸数	構成比	
20,000ドル以下	718,052	23.8	734,728	23.8	16,676
20,001ドル～40,000ドル	546,038	18.1	581,304	18.8	35,266
40,001ドル～60,000ドル	476,161	15.8	458,081	14.8	▲18,080
60,001ドル～80,000ドル	363,574	12.1	353,016	11.4	▲10,558
80,001ドル～100,000ドル	248,827	8.3	252,421	8.2	3,594
100,001ドル～120,000ドル	167,388	5.6	179,215	5.8	11,827
120,001ドル～140,000ドル	123,958	4.1	134,262	4.4	10,304
140,001ドル～160,000ドル	80,887	2.7	89,733	2.9	8,846
160,001ドル～180,000ドル	61,807	2.1	60,355	2.0	▲1,452
180,001ドル～200,000ドル	50,309	1.7	45,618	1.5	▲4,691
200,001ドル～300,000ドル	83,985	2.8	105,533	3.4	21,548
300,001ドル以上	95,018	3.2	91,541	3.0	▲3,477
合計	3,016,004	100.0	3,085,807	100.0	69,803

出典) “THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability Challenge”, P9

この 12 年の間、世帯収入別の構成比については大きな変動は見受けられないため、実数に注目してみると、ニューヨーク市の世帯は、69,803 戸増加している。世帯収入が 140,000 ドルを超える世帯については、約 20,000 戸増加した。これは年 1,700 戸のペースで増加していることになる。一方、世帯収入が 40,000 ドル以下の世帯は約 52,000 戸増加した。年間で約 4,300 戸のペースであり、全世帯増加数の 74%を占めている。

6 世帯収入に占める賃借料の割合

表 5 は、全米及びニューヨーク市における世帯収入に占める賃借料の割合について、2000 年と 2012 年を比較したものである。なお、2000 年から 2012 年の物価上昇率に合わせて 2000 年の世帯収入の数値を調整している。

2000 年から 2012 年にわたり、全ての世帯レベルにおいて、ニューヨーク市は全米を上回っている。しかし、中でも世帯収入 20,001 ドルから 40,000 ドルの世帯においては、その差が著しい。2012 年には、この階層の世帯収入に占める賃借料の割合は全米で 30%であったのに対し、ニューヨーク市では 41.4%も占めている。更には、年収 20,000 ドル以下の世帯に至っては、全米でも 58.7%、ニューヨーク市では 68%と非常に大きな割合を占めている。そして前項の表 4 にあるとおり、ニューヨーク市民の 23.8%は年収 20,000 ドル以下の世帯に属しており、賃貸住宅に住もうとすると収入の 68%を家賃に充てなければならないこととなる。

また、ニューヨーク市の動きのみに着目してみると、世帯収入に占める賃借料の割合は、全体では 2000 年の 35.6%から 2012 年の 39.4%へと、3.8 ポイント増加した。その増加幅は世帯レベルによって異なっている。最も大きな動きを見せたのが世帯収入 20,001 ドルから 40,000 ドルの世帯レベルであり、この間に 33.2%から 41.4%へと 8.2 ポイントも増加した。この世帯レベルにある賃貸居住者は、2012 年の時点で収入の約 4 割を家賃に充てて生活することを余儀なくされている。前項の表 4 にあるとおり、2012 年の時点でニューヨーク市民全体の 18.8%がこの世帯レベルに属している。また、過去 12 年間の全世帯増加数の約 50%を占め、最も世帯数が増加したのはこの世帯レベルである。

過去 12 年間、一貫して住宅アフォーダビリティが最低の水準にある世帯収入 20,000 ドル以下の世帯レベルと、世帯数の増加とともに住宅アフォーダビリティが大幅に悪化傾向にある世帯収入 20,001 ドルから 40,000 ドルの世帯レベル、これらについて行政は特に重点的に施策を行う必要がある。

世帯収入 (2012 年基準)	2000 年 (%)		2012 年 (%)	
	US	NYC	US	NYC
20,000 ドル以下	55.2	68.7	58.7	68.0
20,001 ドル～40,000 ドル	26.0	33.2	30.0	41.4
40,001 ドル～60,000 ドル	18.1	22.2	20.9	27.8
60,001 ドル～80,000 ドル	14.5	17.5	17.1	22.7
80,001 ドル～100,000 ドル	12.5	14.1	15.1	19.5
100,001 ドル～120,000 ドル	11.4	13.1	14.0	16.9
120,001 ドル～140,000 ドル	10.5	12.4	13.0	15.7
140,001 ドル～160,000 ドル	9.6	11.5	12.1	15.3
160,001 ドル～180,000 ドル	9.2	11.2	11.4	13.5
180,001 ドル～200,000 ドル	8.5	10.4	13.5	13.5
200,001 ドル～300,000 ドル	7.2	8.7	9.3	12.0
300,001 ドル以上	3.9	5.2	5.5	5.9
全賃貸居住世帯	29.3	35.6	34.7	39.4

出典) “THE GROWING GAP: New York City’s Housing Affordability Challenge”, P11

第3章 デブラシオ新市長の挑戦

ビル・デブラシオ（Bill de Blasio）氏は2013年11月に行われたニューヨーク市長選において所得格差の是正などを訴え、結果約73%の圧倒的得票率を得て勝利し、2014年1月に市長に就任した²⁷。低・中所得者向けアフォードブル住宅の充実は市長の公約の一つでもあり、今後の市政を問ううえでも非常に重要な政策といえる。

第1節 新住宅計画「Housing New York」の発表

デブラシオ市長は、2014年5月、2014年から2023年までの10年間にわたる新たな住宅政策方針を明記した「Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan」²⁸を発表した。発表に際し、市長は「この計画は、市民間の不平等是正に向けた取り組みの主軸となるものだ。」と述べている²⁹。



ブルックリンのマンション建設予定地にて計画の発表を行うデブラシオ市長。同マンションは、戸数の約半数をアフォードブル住宅とする予定である。

（出典：NY市市長室ウェブサイト）

計画の根底にあるのは、ニューヨーク市における住宅アフォードビリティの危機的状況である。本計画では、低・中間所得層に対し十分なアフォードブル住宅を供給することが最重要課題として挙げられている。計画の策定にあたっては、13の市関係機関のほか、開発業者や住宅関連団体、労働団体など200団体以上と協議を積み重ねた。

本計画が対象としている低・中間所得者層とは、以下のとおりAMI（地域における世帯収入の中間値、Area Median Income）によって定義されている。

²⁷ 市長の任期は4年。2014年時点では、任期は連続で二期（計8年）が最大とされている。

²⁸ http://www.nyc.gov/html/housing/assets/downloads/pdf/housing_plan.pdf

²⁹ New York Times, “De Blasio Sets a 10-Year Plan for Housing, Putting the Focus on Affordability”, May 5, 2014

低所得者層 Extremely Low Income : AMI の 30%未満

Very Low Income : AMI の 30%～50%未満

Low Income : AMI の 50%～80%

中間所得者層 Moderate Income : AMI の 81%～120%

Middle Income : AMI の 121%～165%

また、本計画の中では、アフォーダビリティとは賃貸住宅における、収入に応じた適正な賃借料、という意味で用いられている。そして、アフォーダブル住宅の月額家賃の目安については、表 6 のとおり示されている。2015 年 1 月時点のレート 1 ドル＝118 円として日本円に換算すると、年収が概ね 300 万円以下の 4 人世帯における適正な家賃は約 73,000 円以下ということになる。

表 6 ニューヨーク市によるアフォーダブル住宅家賃の目安

所得レベル		年収（4 人世帯の場合）	月額家賃
低所得	Extremely Low Income	25,150 ドル未満	629 ドル以下
	Very Low Income	25,151 ドル～41,950 ドル	630 ドル～1,049 ドル
	Low Income	41,951 ドル～67,120 ドル	1,050 ドル～1,678 ドル
中間所得	Moderate Income	67,121 ドル～100,680 ドル	1,679 ドル～2,517 ドル
	Middle Income	100,681 ドル～138,435 ドル	2,518 ドル～3,461 ドル

出典）“Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan”, P6

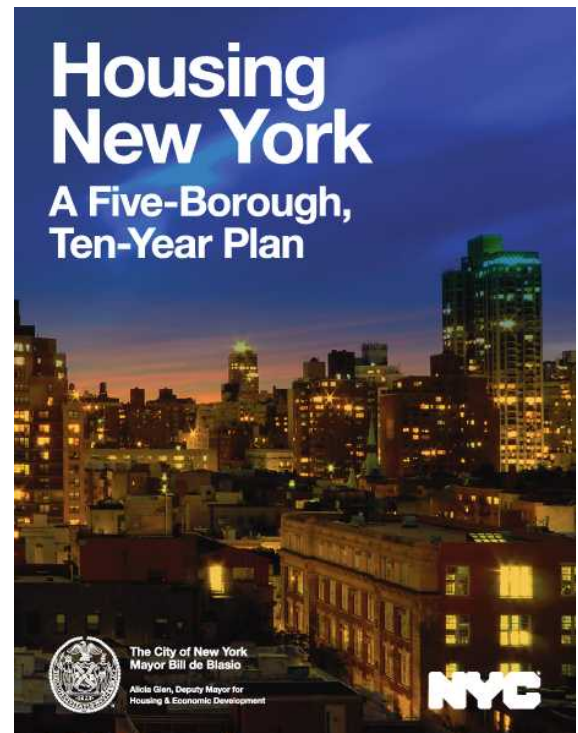
第2節 主要な施策

ニューヨーク市における住宅アフォーダビリティを改善するため、本計画では主に次のような施策を掲げている。

1 今後10年間の住宅供給目標

本計画では、10年後の2023年の時点で、ニューヨーク市内に200,000戸の低・中所得者向けアフォーダブル住宅を供給することを目指している。そのうち40%にあたる80,000戸については、10年間で新たに建設することを目指す。

残り120,000戸については、ニューヨーク市住宅公団の所有する公営住宅や、家賃の規制された民間住宅、80対20住宅プログラムを利用した民間住宅など、既存の低・中所得者向けアフォーダブル住宅を今後も維持していくことで賄う予定である。市は特に、家賃安定化法の下で家賃規制された民間住宅に対し、税控除などのプログラムで家主を手厚く支援することで、その戸数を現状のまま維持することを目指している。



Housing New York の表紙

2 新たなアフォーダブル住宅の創出

今後10年間で新たに80,000戸の低・中所得者向けアフォーダブル住宅を供給するための方法として、市が最も有効であると考えているのが「インクルージョナリー・ゾーニング (Inclusionary Zoning)」である。これは、住宅開発計画の開発許可に際し、開発業者に対して住戸の一定割合を低・中所得者向けのアフォーダブル住宅とすることを義務付けるプログラムであり、都市計画の一手段として、全米の幾つかの都市で取り入れられている。ニューヨーク市においても2005年に導入されたが、開発業者に対する義務で

はなく任意（voluntary）であった。そのため、導入から8年後の2013年の時点で、このプログラムは2地区でしか適用されておらず、アフォーダブル住宅は2,769戸しか供給されていない³⁰。ニューヨーク市は今後、このプログラムの適用区域を増やすとともに、低・中所得者向けアフォーダブル住宅への割り当てを、任意ではなく義務とする方針である。

3 雇用の創出

詳細は次節で述べるが、当該住宅計画にはニューヨーク市・州及び民間企業から多額の資金が投入される予定である。それにより新たな雇用を創出することも本計画の重要な側面である。計画の中では、今後200,000戸のアフォーダブル住宅を供給・維持していく中で、194,000もの建設関係の雇用が創出され、そのうち7,100近くは正規雇用となるだろうと試算されている。

4 地域コミュニティとの連携

第1章において述べたとおり、米国においては、1934年の連邦住宅法（Housing Act of 1934）制定以降、低所得者に対する住宅供給を目的として大規模公営住宅の建設が進められた。ニューヨーク市においても1934年にニューヨーク市住宅公団が設立され、公共事業としての住宅建設を行った。しかしながら、低所得者向けの大規模公営住宅の建設は新たな問題を引き起こした。低所得者層を一か所に集めて住ませたため、貧困の集中が発生し、それが地域の荒廃や治安の悪化を招いたのである。ニューヨーク市の治安悪化が深刻であった1980年代、これら公営住宅は各種犯罪の温床として周辺地域から孤立していった。

過去のこのような反省から、現在では低所得者のみを1か所に集めるのではなく、様々な所得階層、様々な人種、様々な世代の人々を共に居住させることが重要だという考えが一般的になっており、本計画においてもそれが反映されている。

³⁰ ニューヨーク市のBrad Lander市議会議員及びNPO団体「Association for Neighborhood and Housing Development」によるレポート「Guaranteed Inclusionary Zoning: Ensuring Affordability is a part New York City's Future」（2013年8月）より抜粋。

計画では、低所得者向けの住宅計画を新たに立案する際には、まず、既にその地域に住んでいる人々との話し合いに重点を置かなければならない、とされている。住民の要望からかけ離れた政策をとってしまうと、既存住民の地域からの離脱を招くと同時に、過去同様、地域の荒廃が進んでしまうからである。また、新築なり既存施設の利用なり、新たに低所得者向けのアフォーダブル住宅供給を計画する際は、一か所にそれらが集中することのないように、行政が一定の強制力を持った上で上手くコントロールしなければならない、としている。既述のインクルージョナリー・ゾーニングの義務化はその一つの例である。

第3節 政策実現に向けての資金計画

今後、2014年から2023年までの10年間で200,000戸のアフォーダブル住宅供給を目指すにあたり、ニューヨーク市は総事業費を約411億ドルと算出している。内訳は表7のとおりであり、まず、全体の40%にあたる80,000戸を新たに建設・供給するための事業費が約306億ドルである。一方、全体の60%にあたる120,000戸の既存のアフォーダブル住宅を維持していくための事業費は、約105億ドルとしている。

総事業費のうち、20%にあたる約82億ドルについてはニューヨーク市からの支出を見込んでいる。前任のブルームバーグ（Michael Rubens Bloomberg）市長の時代³¹は、12年間で新築・既存合わせて165,000戸のアフォーダブル住宅供給を目標とした計画を立て、市財政から総額約53億ドルが支出されており³²、今回の計画はそれを大幅に超える規模である。そして、7%にあたる約29億ドルについては、ニューヨーク州及び連邦政府からの補助金を見込んでいる。

残り73%にあたる約300億ドルは、民間からの支出が見込まれている。市は新たなアフォーダブル住宅を建設するにあたり、市が直接建設するのではなく、民間の開発業者と連携することを前提としている。そして、この資金計画を見る限り、市場原理の中で経営判断を行っている民間の開発業者や金融機関に対し、どのようなインセンティブを与え、いかに市の方針の中に取り込んでいくのかという点が、計画の鍵を握っていると言える。

³¹ 前ブルームバーグ市長の任期は2002年1月1日から2013年12月31日まで。

³² New York Times, “De Blasio Sets a 10-Year Plan for Housing, Putting the Focus on Affordability”, May 5, 2014

Uses	Total TDC
New Construction	\$30,643,240
Preservation	\$10,489,956
Total	\$41,133,196
Sources	Direct Housing Subsidy
City	
City Capital	\$6,687,619
HDC (Contributions and Securitization Proceeds)	\$1,140,100
Rezo-A	\$180,000
421a / BPCA Fund	\$195,997
Other	\$40,671
Total City	\$8,244,387
Federal and State	
HOME	\$673,664
Lower Manhattan Development Corporation	\$12,800
State Funding	\$300,000
Potential Dedicated Affordable Housing Funds	\$1,900,000
Total State and Federal	\$2,886,464
Private	
Low Income Housing Tax Credit Equity (4% and 9% credits)	\$4,950,000
State Low Income Housing Tax Credit Equity	\$107,000
HFA Bonds	\$1,700,000
HDC Bonds (Tax Exempt, Taxable, and Recycled Bonds)	\$11,000,000
Pension Funds	\$1,000,000
Private Financing	\$11,245,345
Total Private	\$30,002,345
Total	\$41,133,196

※単位：1,000 ドル

出典) “Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan”, P100

第4章 今後の動向

2014年5月の「Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan」公表後、ニューヨーク市はその実現に向け様々な政策に取り組んでいる。本章では、計画発表後のニューヨーク市における主な動きと今後の課題について触れる。

第1節 計画発表後のニューヨーク市の動き

2014年7月30日、ニューヨーク市は既存のアフォーダブル住宅改築支援を目的とした新たな基金の創設を発表した³³。発表に際し、デブラシオ市長は、「アフォーダブル住宅確保に向けた着実な第一歩だ」と述べている。

基金の対象となるのは20戸から100戸規模の住宅マンションであり、老朽化した建物の改築のほか、電気・ガス・水道といったインフラ設備を最新のものに改める費用も含まれる。総額は3億5,000万ドル

で、ニューヨーク市及び大手金融機関のシティバンク、モルガン・スタンレー、ウェルズ・ファーゴ等が参加した、官民共同による基金である。金融機関側は、代表であるシティバンクの7,500万ドルをはじめ、総額2億9,000万ドルを出資する。ニューヨーク市側からは、年金基金（pension funds）から4,000万ドル、ニューヨーク市住宅開発公社から2,000万ドルが出資される。基金の管理運営は、NPO法人であるコミュニティ・プリザベーション・コーポレーション（Community Preservation Corporation、CPC）³⁴が行う。



基金創設の発表を行うデブラシオ市長

（出典：NY市市長室ウェブサイト）

³³ ニューヨーク市公式ウェブサイト: <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/376-14/mayor-de-blasio-comptroller-stringer-community-preservation-corporation-citi-new#/0>

New York Times, “\$350 Million for New York’s Affordable Housing Effort”, July 30, 2014

³⁴ 1974年に設立された非営利団体。アフォーダブル住宅の確保を目的としており、家主や事業主を対象とした各種の融資プログラムを提供している。

<http://www.communitycp.com/>

2014 年 11 月には、市内クィーンズ区北西に位置するアストリアにおける、イーストリバー沿いの大規模開発プロジェクトに対し、ニューヨーク市議会の土地使用委員会（Land Use Committee）が開発許可を下した³⁵。本プロジェクトはデブラシオ市長によるインクルージョナリー・ゾーニング・プログラムを進める上での試金石とみなされていた。「アストリア・コーブ（Astoria Cove）」と名付けられたこの大規模開発には、1,700 戸の住宅のほか、学校や商業施設、公園といった様々な施設が計画されている。このうち住宅戸数の約 28%にあたる 468 戸について、低・中所得者向けのアフォーダブル住宅となることが予定されている。

2015 年 1 月 15 日には、新住宅計画初年度の成果についてデブラシオ市長自らが会見を行った³⁶。その中で市長は、市の政策を通してこの 1 年間に 6,191 戸の新規アフォーダブル住宅が新たに供給されることになり、結果、既存の住宅を含め 17,300 戸のアフォーダブル住宅を確保することができたと発表した。これはニューヨーク市の当初の計画より 1,300 戸以上大きな数値であり、初年度の成果としては上出来であると言える。

第 2 節 今後の課題

ニューヨーク市の新住宅計画は、現時点では順調に進んでいると見受けられる。しかしながら、その周囲には様々な問題が存在するのをもまた事実である。最後に、今後ニューヨーク市が更に計画を進める中で、検討すべき幾つかの課題について触れることとする。

1 老朽化した公営住宅の改修

ニューヨーク市住宅公団（NYCHA）は、ニューヨーク市内に約 18,000 戸の公営住宅を所有し、管理運営している。入居者のおよそ 80%は低所得者層であり、また、4 分の

³⁵ OBSERVER, “Council’s Land Use Committee Approves ‘Astoria Cove’ Mega-Project”, November 12, 2014

New York Times, “A New Model for Affordable Housing”, November 12, 2014

³⁶ ニューヨーク市公式ウェブサイト: <http://www1.nyc.gov/office-of-the-mayor/news/037-15/mayor-de-blasio-more-17-300-units-affordable-housing-financed-2014-enough-to>

1 以上は 65 歳以上の高齢者世帯であるとされている³⁷。ニューヨーク市の新たな住宅計画における既存のアフォーダブル住宅の維持という点からも、その重要性はますます増している。

公団が所有する公営住宅の多くは、連邦政府の住宅政策を受けて 1942 年から 1969 年にかけて建設されたものである。築 50 年から 70 年近くを経過した建物は老朽化が進み、設備の修繕や大がかりな改築が必要となるケースも多々発生している。例えば、ブロンクス区にあるキャッスル・ヒル住宅（Castle Hill Houses）という 14 棟からなる公営住宅は、施設の老朽化により大規模な改築が必要とされているが、その費用として 2,300 万ドルが見込まれている。



室内の老朽化が進むキャッスル・ヒル住宅
（出典：New York Times, “Public Housing in New York Reaches a Fiscal Crisis”, August 11, 2014）

その一方、ニューヨーク市住宅公団の財務状況は悪化している。2014 年の予算では 7,700 万ドルの単年度赤字、総額 180 億ドルの負債を見込んでいる³⁸。主な原因は連邦政府からの補助金の削減によるものである。現在、連邦政府からの補助金は収入のおよそ 3 分の 1 を占めている。第 1 章で述べたとおり、連邦政府による住宅政策が直接補助から間接補助に移るにつれ、公営住宅への補助金は削減され続け、特に 2000 年代に入ってからはその傾向が顕著である。公団へは、ニューヨーク州・市もちろん補助金を支出している。しかし州の補助金も連邦政府と同じく減少傾向にあり、また市からの補助金は現在一部の特別なプログラムを対象としたもののしか交付されていない。

公営住宅が低・中所得者層を主に対象としたものである限り、家賃収入の大幅な増加は見込めない。公営住宅をアフォーダブル住宅供給の重要な柱を位置づけるのであれば、今後どのように修繕・改築を含む管理運営を行うべきなのか、そして誰がその経費を負担すべきなのか、検討する必要がある。

³⁷ New York Times, “Public Housing in New York Reaches a Fiscal Crisis”, August 11, 2014 本項の執筆にあたっては、同記事を参照した。

³⁸ ニューヨーク市住宅公団のウェブサイトより。

2 ホームレス対策

連邦政府の住宅・都市開発局（Department of Housing and Urban Development、HUD）³⁹が2014年10月に提出したレポート⁴⁰によると、2014年時点でニューヨーク市内では67,810人のホームレスがいると見込まれている。米国全体では2014年時点で578,424人だが、2010年の640,466人から約10%減少した。しかしながらニューヨーク市では、2010年には53,187人であったものが、4年間で約27%も増加している。そのうち41,633人は家族世帯であり、彼らの大半はシェルター（Shelter）と呼ばれるホームレスのための一時宿泊施設に身を寄せている。

彼らがなぜホームレスとなるのか、その原因は様々であろうが、ニューヨーク市の現状において指摘されるのが、病気やけが、勤務先の閉鎖などにより、家賃を払うことができなくなり、アパートを強制退去させられるケースである。ニューヨーク市社会福祉局（Department of Social Services）には、エマージェンシー・アシスタンス（Emergency Assistance）、通称「ワン・ショット（One Shot）」という市民を対象とした緊急助成金制度⁴¹がある。市当局によると、家賃未払いによる強制退去を避けるためにこの制度を利用した世帯は2005年には31,478世帯であったが、2013年には43,412世帯となり、対象世帯への助成総額は4,800万ドルから1億2,160万ドルへと急増した⁴²。

ホームレスの増加に伴い、ニューヨーク市はシェルターの運営に多額の支出を余儀なくされている。ニューヨーク市の独立予算局（Independent Budget Office、IBO）⁴³が

³⁹ <http://portal.hud.gov/hudportal/HUD>

⁴⁰ “2014 Annual Homeless Assessment Report to Congress”

<https://www.hudexchange.info/resources/documents/2014-AHAR-Part1.pdf>

⁴¹ 立ち退きを迫られた場合の家賃補助や光熱水費の補助、事故による身体補助器具の購入費用、災害時の引っ越し代など、緊急時における金銭的援助を目的としている。申請者は緊急性や収入等の審査を受け、適正であると認定されれば、市から一時助成金を受け取ることができる。

<http://www.nyc.gov/html/hra/html/services/cash.shtml>

⁴² am New York, “Rent Help Spikes: Grant to NYers Facing eviction on rise”, October 17, 2014

⁴³ 1989年設置。監査局や議会、委員会などに対し、財政状況などに関する資料を作成・提出することを主な職務とする。

発表したレポート⁴⁴によると、シェルター運営にかかるニューヨーク市の支出は過去5年間で25%以上も増加し、2013年は単年で8億ドルを超えている。

現在既にシェルターにいるホームレスの人々を社会復帰させるための支援プログラムはもちろん重要である。しかしそれと同時に、高額な家賃負担を抱え強制撤去の不安におびえながら生活している人々がホームレスにならないようにするための対策も急務である。

3 地域コミュニティの更なる理解

第3章において述べたとおり、低・中所得者向けのアフォーダブル住宅供給にあたっては、多くを一か所に集約させるのではなく、既存の地域コミュニティの中に上手く溶け込ませ、あらゆる階層の人々が互いを尊重しながら生活することが重要である。そのためには、広報活動や直接の話し合いを通して既存の地域コミュニティの理解を得ることが不可欠である。ニューヨーク市も、アフォーダブル住宅共有の必要性について、機会を捉えては広報に努めている。2015年2月に行われた市政方針演説では、デブラシオ市長はアフォーダブル住宅の必要性について多くの時間を割いている⁴⁵。しかしながらその一方で、自分たちの地域コミュニティに多くの低所得者向けアフォーダブル住宅ができることに対して不満を持つ住民がいることも、また事実である。

ブルックリン・ブリッジ・パーク（Brooklyn Bridge Park）⁴⁶計画は、ブルックリン区北西部のダンボに位置する、イーストリバー沿いの公園を主体とした地域開発プロジェクトである。市と州の合意のもと2002年から順次整備が進められた。現在では住宅施設、商業施設、そして公園施設が複合的に設けられており、地元住民のみならず観光客にも人気のエリアへと変貌を遂げている。ここで現在、まだ開発途中であるピア6（Pier 6）区の計画を巡り、論争が起こっている。プロジェクトの管理運営を行うブルックリン・パーク公社（Brooklyn Park Corporation）が公表した開発計画では、現在公園として利用されている同エリア内に、新たに2棟430戸から成る集合住宅を建設し、その一部を低・中所得者向けアフォーダブル住宅とする、とされている。この計画に対し、同エリア内に既に居住する人々を中心に反対の声が上がっている。インターネットでの反対署名活動や市議会に対する陳情のほか、2014年7月には反対派住民が州の最高裁判所

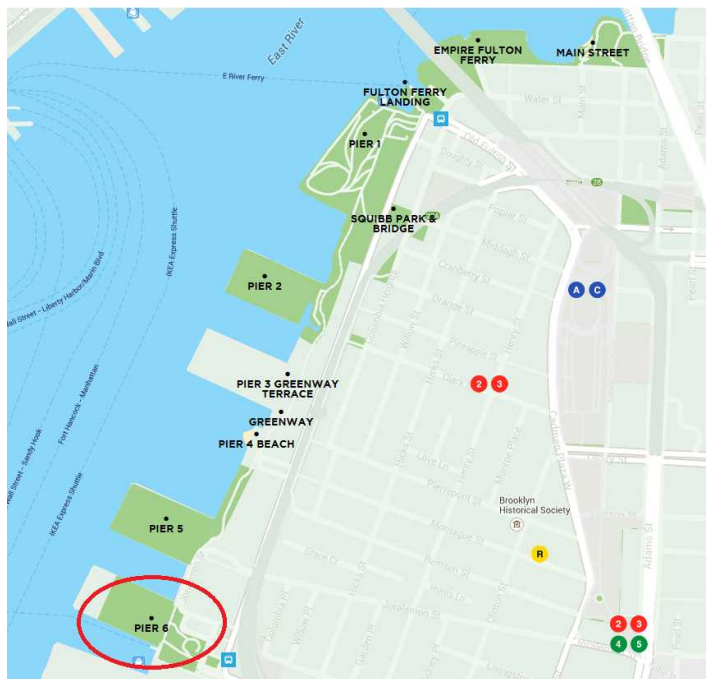
⁴⁴ <http://www.ibo.nyc.ny.us/iboreports/printnycbtn12.pdf>

⁴⁵ New York Times, “Bill de Blasio’s Big Plans for New York”, February 3, 2015

⁴⁶ <http://www.brooklynbridgepark.org/>

（Supreme Court）に訴訟を起こした。反対派は、公園の代わりに集合住宅が建設されることによって公共スペースがますます混雑し、住環境が悪化すること、既に定員数を大幅に上回っている公立学校の更なる状況悪化などを反対理由に挙げているほか、一部には、低・中所得者向けのアフォーダブル住宅ができることによって地域の資産価値が下がることを心配する声もある⁴⁷。

ニューヨーク市の現在の住宅状況に鑑みて、低・中所得者向けアフォーダブル住宅を増やすという政策は正しいことだと誰しもが口にする。しかしながら、それが自分たちのすぐ隣で行われることになると、綺麗ごとだけではない、当事者として様々な思いにとらわれるのは当然のことである。ただ、中には誤解や思い込みといった、漠然とした不安に基づくものも少なくない。ニューヨーク市は、今後具体的な根拠を示しながら、このような不安の種を一つずつ地道に払拭し、地域コミュニティの更なる理解を得ていくことが求められている。



ブルックリン・ブリッジ・パークの地図（左）と2015年1月現在のピア6の様子

（出典：ブルックリン・ブリッジ・パーク公式ウェブサイト）

⁴⁷ New York Times, “The Battle of Brooklyn Bridge Park”, August 1, 2014

Wall Street Journal, “Brooklyn Bridge Park Plan May Be Revised on Housing”, January 26, 2015

終わりに

本レポートでは、ニューヨーク市の抱える住宅問題、特に低・中所得者向けアフォードブル住宅の課題について、ニューヨーク市を含む米国全体の政策の変遷、ニューヨーク市の現状、そして新たに取り組みを開始した政策とその課題という流れに沿って取り上げた。低・中所得者向けアフォードブル住宅問題は、単に住宅数の不足にとどまらず、他の社会問題にも直結する非常に複合的なものである。

このような課題に対しては、特効薬はおそらく存在しないであろう。今より少しでも状況が改善するよう、一步一步着実に政策を進めていくしかない。200,000戸のアフォードブル住宅供給、という分かりやすい目標を掲げて始められたニューヨーク市の新たな住宅計画であるが、これから具体策を進めるにつれ、本レポートで触れた以外にも多くの課題が浮き彫りになっていくであろう。それらにどのように対処していくのか、ニューヨーク市当局の行政手腕が問われるのはこれからである。住宅問題という米国が抱える社会問題の解決へ向けて、先進都市として名乗りを上げることができるかどうかは、今後の取り組みにかかっている。

ニューヨークは米国のみならず世界中から多くの人を引き付けるグローバル都市である。様々な所得階層、様々な人種、様々な世代の人々が共に居住し、良質なコミュニティを作り上げていくことで、ニューヨーク市が更に魅力ある都市となることを期待したい。

参考文献・ウェブサイト

1 参考文献

横田茂「ニューヨーク市の住宅問題と住宅政策」『研究双書第 143 冊サステイナブル社会と公共政策』関西大学経済・政治研究所、2007

海老塚良吉「アメリカとイギリスの家賃補助政策」『東京経大会誌』第 269 号、2011

(一財) 自治体国際化協会「米国の住宅政策」クレアレポート 292 号、2006

2 参考ウェブサイト

ニューヨーク市 <http://www1.nyc.gov/>

ニューヨーク市住宅公団 <http://www.nyc.gov/html/nycha/html/home/home.shtml>

ニューヨーク市住宅保全開発局 <http://www1.nyc.gov/site/hpd/index.page>

ニューヨーク市住宅開発公社 <http://www.nychdc.com/>

ニューヨーク市家賃ガイドライン委員会 <http://www.nyergb.org/>

ニューヨーク市監査局 <http://comptroller.nyc.gov/>

【執筆者】

一般財団法人自治体国際化協会ニューヨーク事務所 所長補佐 藤井 恵美