

シカゴの公営住宅の再生事業

海老塚 良吉

東京経済大学経済学部・法政大学現代福祉学部非常勤講師、学術博士

『月間 住宅着工統計』2007年8月号、建設物価調査会、p6-11

全米第3の人口規模を持つシカゴは歴史のある大都市で、公営住宅についても1930年代から取り組みを開始している。シカゴ住宅公社は、大胆な公営住宅の改善事業を2000年より実施してきている。大規模な古い公営住宅団地は、ホープシックス（HOPE）事業¹により次々に建て替え事業が進められてきた。

シカゴ住宅公社が2007年に発行している『Moving To Work FY2006 Annual Report』を参考文献として、公営住宅の再生事業がどのように実施されているかを見てみる。ホープシックス事業は、この報告書の中では入居者の所得階層を混合させるための世帯向け公営住宅の建て替え事業として紹介されている。なお、現地調査は2007年3月に筆者が単独でシカゴ、ニューヨーク、ボストンの3都市を訪問した際に実施しているが、公営住宅団地の現場調査を主体として行ない、住宅公社の事業担当者等とは、非公式な短時間の会話を行なっただけであり、時間をかけた公式なインタビュー調査は行なっていない。

シカゴ住宅公社(事務局長 Chief Executive、Terry Peterson)は、約2万5千戸の公営住宅の管理を行っているシカゴ市で最大の家主である。公社はまた、民間借家に居住している3万世帯の低所得者への家賃補助を支給している。

シカゴ住宅公社は、維持・管理をしている公営住宅の改善計画を2000年に策定している。改善事業は2000年度から2007年度の8年間にわたり実施が計画されている²。

2006年度には、公社は1,103戸の改善事業を完成させ、これまでの改善事業の終了した住宅数は15,292戸となった。これは管理している公営住宅数の61%に相当する。6つの公営住宅団地の会計勘定を終了させ、累計で46団地が公営住宅勘定を終了した。高齢者住宅についてみると93%で改善事業が終了し、分散している公営住宅については全てが改善事業を終了した。

住宅の物理的な改善にとどまらず、公営住宅居住者の社会的、経済的な状況も改善された。シカゴ市、非営利組織などが連携して実施している労働力開発プログラムにより、公

¹ HOPE 事業は、アメリカの公営住宅130万戸の中で、荒廃した大規模団地10万戸余りを対象に1993年より連邦政府予算だけで50億ドル以上を投入して実施されてきた。当初は10年間の予定の事業であったが、事業実施が遅れて、2006年度まで予算措置は延長されて一応は終了しているが、建設工事は各地でまだ進行中であった。建て替え後の住宅は、一部は従前の居住者が公営住宅として入居し、他は低所得者向けアフォーダブル住宅および通常の市場家賃の住宅であり、入居者の所得階層の混合が図られている。

² 「Moving to Work Demonstration Agreement MTWA」

営住宅居住者の年収は 2000 年の時点では約 1 万ドルであったのが 2006 年には約 1 万 5 千ドルに 50%増加した。連携している組織による職業訓練や転職相談により、2003 年以降、3000 人以上の居住者が雇用の機会を得ている。

居住状況が改善され、人間的な成長の機会が与えられると、居住者は個人的な成功を達成することができることが示された。公営住宅の維持管理に必要と全国の住宅公社が必要と考える金額の 76%程度しか、住宅都市開発省は支給していない。公社の中には職員を解雇したりして経費削減をするなどの深刻な対策を実施するところもあるが、シカゴではそのような事態にはなっていない。ホープシックスの連邦政府からの再開発補助金が削減される一方で、公営住宅の 1 戸あたり改善費用は上昇している。このような連邦住宅政策の下で多くの公営住宅の建て替え事業が困難となっているが、シカゴでは市の全面的な支援を受けて事業を実施してきた。Richard M. Daley市長の指揮の下で民間企業の職員、基金、非営利組織などが連携して事業が実施されて成功を収めている。³

2006 年度の事業実績の概要は下記のようになっている。

1) シカゴ市の公営住宅の改善事業

- ・公営住宅ストック約 25,000 戸の内、61.2%に相当する 15,292 戸が改善事業を予定しているが、今年度はそのうちの 1,103 戸を改善した。
- ・7 団地の経営勘定を収束し、合計で 46 団地の公営住宅が閉鎖された。
- ・再開発された所得階層混合団地に 304 戸を供給した。
- ・通常の世帯向け公営住宅 792 戸を改修した。
- ・歴史的な Hilliard Towers Apartments の再開発により 305 戸の世帯向けおよび高齢者向けの公営住宅を完成した。
- ・Lowden Homes と Trumbull Park Homes の 2 団地の改修事業を完成した。

2) アフォーダブル住宅への入居の促進

- ・民間借家を利用した家賃補助 (Housing Choice Voucher) を 35,369 世帯に提供した。
- ・持ち家選択事業 (the Choose to Own Home Ownership Program) により 57 世帯が住宅を購入した。この事業が開始されて以降、これまでに 195 世帯が持ち家を購入した。

3) 居住者の住み替え支援

- ・住み替えフェアを 7 回開催し、100 名以上の人々が参加した。
- ・住み替えを希望する公営住宅居住者のために、どこに住み替えると良いのかを知ってもらうために 2,937 回の住宅訪問を実施した。
- ・住み替え支援をして 326 世帯の住宅移転を実現した。

³ Sharon Gist Gillam, Chairperson CHA の前書きより

4) 経済的な自律性を確保

- ・サマーフードプログラムを通じて、公営住宅に居住している子供たちに 80 万食以上の朝食、昼食を提供した。
- ・経済的自立性を高めるために 1,833 人の居住者に職業訓練を実施した。
- ・公営住宅居住者のために、社会サービス事業者、ユーティリティ支援事業、シカゴ公園地区などの居住者支援組織により、4 回の居住者サービスフェアが開催された。
- ・1,169 人分のフルタイム及びパートタイムの雇用を生み出した。

シカゴ住宅公社は、これらの事業を通じて、政府組織、非営利組織、民間企業から 120 万ドルの新たな投資資金を引き出した。

シカゴ市公営住宅の再生事業

シカゴ住宅公社は事業改善計画の 7 年目を迎え、今年度は 1,123 戸の公営住宅の建て替え、改修工事を実施した。これは目標としていた戸数の 96%に相当する。2006 年度末までに全公営住宅 25,000 戸のうち 15,292 戸(61%)の建て替えまたは改修工事を完成させた。今年度の事業実績の内容は下記のようになっている。

- ・ 6 つの所得混合による建て替え事業の団地で 304 戸の世帯向け公営住宅を供給した。
- ・ 歴史的な Hilliard Towers Apartments の再開発事業を完成させた
- ・ 7 つの団地の経営勘定を収束した。
- ・ 通常の世帯向け公営住宅 792 戸の改修事業を終了した。(今年度は高齢者住宅の改修工事はなし)
- ・ 分散している公営住宅(7戸)について改修工事を実施し、これにより計画で予定していた分散している公営住宅の改修事業を全て完了した。

民間の不動産開発が活発に周辺地域で行なわれ、近隣地域の改良が進み、コミュニティ組織の関心が高まり、公社の再活性化の努力が増進されているからも明らかのように、改善計画により周辺に良い影響を生み出している。

所得混合による世帯向け公営住宅建て替え事業(ホープシックス)

シカゴ住宅公社が所有する既存住宅を建て替えたり改修したりして、所得混合のコミュニティを作り出すことは、貧困層の分散化を図るための主要な手段のひとつである。公社は、所得混合のコミュニティの中に 304 戸の公営住宅を新築して、今年度の供給目標である 329 戸に対して 92%を達成し、十分な成果をあげた。残り 25 戸は今年度末に供用開始することができなかったが、これは建築工事は終了したものの完了検査等が未実施であったためである。

新しい所得混合のコミュニティを作り出す過程は、それぞれのコミュニティのニーズに合わせて、一つ一つが異なっている。公社及びデベロッパーはコミュニティのニーズを認識し、これらのニーズに留意して建て替え事業のスケジュールは立案されている。公社はこれまでの建て替え事業の経験から、どのように相互に関連する建て替え事業のスケジュールを管理していけばよいか、また、各事業とも共通するニーズが何であるかを学んできた。建て替え事業は、概ね、次のように実施される。

1) ワーキンググループの設置

ワーキンググループが居住者代表、主たるデベロッパー、公社職員、コミュニティ・パートナー、住宅建設業者 (Habitat Company)、関係議員 (Gautreaux Plaintiff's Council)、シカゴ市職員により構成される。彼らはコミュニティの再活性化が成功するかどうかの鍵となり、計画された手続きに従って建て替え事業を進めていく。2006 年度に公社は 11 の団地でワーキンググループの運営を行なった。

2) 主たるデベロッパーの選定、開発方針の合意

主たるデベロッパーはコンペにより選定される。シカゴ住宅公社はプロポーザル及び提案者の資格認定の手続き書を発行していて、公社とワーキンググループが一緒になって主たるデベロッパーの選定を推薦する。デベロッパーの選定が終了すると、公社は主たるデベロッパーによる開発方針についての合意文書 (Master Development Agreement) を締結する。この文書の中には、事業概要が記述され、主たるデベロッパーの責務、公社の責務、住宅建設・供給スケジュールが記載される。文書が最終的に締結される前に、公社の理事会、住宅建設業者 (Habitat Company)、住宅都市開発省 (HUD) の承認が必要である。

3) 得階層の混合したコミュニティを形成するための建て替え事業計画の立案

主たるデベロッパーは、マスターアーキテクトや都市計画家と契約を締結して、建て替え計画を作成する。ワーキンググループは、マスターアーキテクトや都市計画家からの提案の評価に参加し、自分たちの意見が取り入れられるようにし、建て替え計画の改善点について忠告を行ったりする。最終的な建て替え計画は、敷地の建物及び土地の利用提案を含むものとなり、住宅棟、共用部、駐車場、商業施設、緑地が周辺のコミュニティへ溶け込むように描かれる。また、建て替え計画には、建設の各時期ごとに、公営住宅、アフォーダブル住宅、市場家賃の住宅がそれぞれ何戸建設されるか、総戸数が何戸となるかが記載される。

4) 家賃収支計画と資金調達計画の提出

家賃収支計画 (Rental Term Sheet) と資金調達計画 (Mixed-Finance Proposal) が住宅都市開発省に承認を受けるために提出されなければならない。これらの計画の中には、全

体の住宅の戸数、建物の型、資金源、主要パートナーの名称、非住宅の用途、混合用途の建物などが、建設の時期別に、土地交換、商業施設、分散した敷地の買収計画、開発の特徴などと共に記述されることになる。

5) 追加資金の確保

所得混合のコミュニティを建設するため、主たるデベロッパーは都市開発省から提供される資金に加えて、追加的な資金を確保することが必要となる。そのため主たるデベロッパーとシカゴ住宅公社は連携して、様々な外部組織から必要とする追加資金を確保することになる。追加資金は、民間資金と公的資金の2つがあり、連邦政府及び州政府の低所得者向け住宅税控除(LIHTC)、民間の抵当融資、免税債券、ホープシックス補助金、Tax Increment Financing(再開発による将来の固定資産税の増収分で返済する資金調達)などがある。

所得混合のコミュニティのための資金調達は大変複雑で、また、そのようなコミュニティを建設するためには大変な努力を要し、公社と主たるデベロッパーは、建設時期別の建て替え計画を作ることが必要になる。公社と主たるデベロッパーは、プロジェクト全体の資金計画を一度で立案するよりも、むしろ、建設段階の各過程で資金確保をするようにして、共同事業としての能力を向上させている

6) 借家人の選定計画の策定と賃貸住宅契約の締結

主たるデベロッパーとワーキンググループは、入居優先順位を決め、公営住宅、アフォーダブル住宅、市場住宅に関心を持っている人のための入居者の選定方針を決めなくてはならない。主たるデベロッパーはワーキンググループからの情報を取り入れ、入居者選定計画と入居者選定方針を決めて、各団地の入居時期ごとの入居者の優先順位案を作成する。公社は、入居者の所得混合及び資金の官民混合コミュニティについて、ワーキンググループが新規団地の敷地ごとに作成する入居者選定計画の参考になるよう、最小限の入居者選定計画を作り、これを利用して、主たるデベロッパーとワーキンググループは2006年度の入居者選定計画を作成した。

ワーキンググループが原案を作成すると、公社はこれを公開して30日間のパブリックコメントの機関を設けて意見を募集する。今年度は5つの団地でパブリックコメントが行われた。

7) 建物の閉鎖と取り壊し

建て替え事業開始前に古い公営住宅を空き家にし、取り壊して敷地がきれいにされる。団地の閉鎖が決定されると公社は現居住者に、入居者住み替え権契約に基づいて、一時的及び恒久的住宅の選択について教育を行なう。全居住者には、建物が閉鎖されることが通知されて、他の公営住宅に移転するか、家賃補助を受けて民間借家に住み替えるか、住み

替え権契約により補助のない通常住宅に移転するか選択をすることとなる。

8) インフラの整備

設備関連のインフラが改善され、道路形状の見直しがされ、新しい小道が建設され、公共施設が改善され、景観を見直し、緑地スペースが整備される。公社と主たるデベロッパーは、様々な市の関連機関や設備会社と連携して、団地ごとに新設ないしは既存システムの改善を行なう。必要とするインフラの改善は敷地ごとに異なるために、配置計画が必要となる。上下水の改善、公園、学校、警察署、消防署などが改善される。

9) 団地の会計勘定の閉鎖

建て替え事業を実施するためには、公社は団地の会計勘定を閉鎖しなければならない。建て替え事業に関する資金計画や計画書類等の法的文書は住宅都市開発省に承認を受ける必要がある。今年度、公社は7つの団地の会計勘定を閉鎖し、改善計画が2000年度に開始されて以降の累積団地数は、46となった。

10) 住宅建設事業

公社は今年度、7つの団地の混合開発に着手した。建設期間(団地の会計勘定が閉鎖されて初めての住宅が公社に引き渡されるまで)は通常は18ヶ月から24ヶ月である。今年度は11団地で728戸が建設中となった。公営住宅であった敷地での建設は、オンサイト、団地の近隣の区画での建設はオフサイトと呼ばれる。

11) 賃貸借契約の準備

住宅が完成する前に、公社は居住者と共に新しい住宅への引越しの準備を始める。住宅が完成すると公社はシカゴ市から占有許可を受け、追加的な物的検査を実施し、住宅の評価と承認をする。これらが終了した後で、公営住宅の世帯に新しい住宅に移動する。

ホープシックスによる建て替えられた団地の事例

Grace Abbott Homes / Robert H. Brooks Homes and Extension / Loomis Courts / Jane Addams Homes (ABLA)

Jane Addams Homes (ABLA)団地を建て替えて、新しく Roosevelt Square 団地を建設する工事は、2005年度から実施されている。現在は第6期分が計画中で、この計画はさらに分譲住宅と賃貸住宅の2つに分かれる。第1期の工事は2006年度も継続して実施され、賃貸住宅の建設は概ね終了し分譲住宅もほぼ完成している。Roosevelt Square 団地の建て替え事業は、メディアや住宅グループなどの全米の注目を集めてきた。

第 1 期事業

公社は残り 8 戸の住宅を完成して、第 1 期分 125 戸の全ての公営住宅の賃貸住宅契約を今年度に締結した。第 1 期分には賃貸住宅のほかに分譲住宅と小売店舗が含まれている。建て替え事業の資金としては、ホープシックス基金、低所得者向け住宅税控除 (LIHTC) 資金、公的及び民間からの借入金、抵当金融がある。商業開発としては、医療施設、銀行の支店、様々な飲食店などが含まれる。デベロッパーは 233 戸の分譲住宅をほぼ 99% 完成させた。この中にはアフォーダブル住宅と市場価格の住宅の二つが含まれている。これまでに 206 戸が購入者に引き渡され、このうち 132 戸は市場価格の住宅で、74 戸はアフォーダブル住宅である。

第 2 期事業

第 2 期分は、185 戸の賃貸住宅 (内、128 戸は公営住宅) と 247 戸の分譲住宅からなる。公社は建て替え事業のために改良工事の対象から除外した Jane Addams Homes (ABLA) 団地の全ての公営住宅を閉鎖した。デベロッパーはシカゴ建設局から建築許可を得て、工事の受注を希望する施工業者からの提案書を評価した。デベロッパーはこの期に含まれる非住宅部分の計画 (運動場や広場、緑地など) を発表した。

コミュニティ開発委員会は、1510 万ドルの Tax Increment Finance (再開発による将来の固定資産税の増収分で返済する資金調達) により第 2 期分のアフォーダブル分譲住宅の建設することを承認した。第 2 期では 68 戸のアフォーダブル分譲住宅が供給される予定であり、このうち 7 戸は前公営住宅入居者が分譲住宅に住み替えるための極めてアフォーダブルな住宅として、計画されている。

Madden Park Homes / IDS B. Wells Homes and Extension / Clarence Darrow Homes

これらの 3 つの団地は、ひとつにまとめられて、新たに Oakwood Shores 団地という名称になった。新しい所得混合の開発は、公営住宅、アフォーダブル住宅、市場家賃の住宅、分譲住宅 (このうちの一部分譲住宅は従前の公営住宅入居者用として特別に措置) から構成される。どのようなアメニティ施設を計画するか、公社はシカゴ市の関連部局、学校、公園、市の出先機関職員などと協議し、シカゴ大学付属学校に隣接して公園を建設した。

第 1 期 B 事業

第 1 期 B 事業は、162 戸の賃貸住宅で今年度に入居した。このうち 63 戸が公営住宅である。あたらしい道路と歩道が景観に配慮して整備され、新しく給水工事が行なわれた。

第 1 期 A 事業

これは、130戸の分譲住宅事業で、この団地は Arches at Oakwood Shores という新しい名前がつけられた。今年度は35%が完成して、年度末までに26世帯が新しい住宅に入居した。工事は来年度まで継続される。

Rockwell Gardens

この団地は再開発されて、新たに West End 団地と名前がつけられた。この所得混合の団地は、全体で885戸の住宅で、264戸は従前入居者のための公営住宅である。建物は、2階建て、3階建て、6階建てのアパートと8戸で構成される住宅となっている。

第2期事業 Jackson Square at West End

公社は、West End 団地の第2期事業を完了した。この団地は、Jackson Square at West End と呼ばれることになった。初めに8棟の賃貸住宅が完成し、第2期で計画された公営住宅57戸の内、32戸を受け取った。残りの25戸の工事は年度末までには完了し、追加検査などを行なった以降に公社に引渡しができる。団地内には周遊ができる新しい道路と小道を建設し、照明設備をつけた。

アメリカの公営住宅再生事業への疑問

2007年3月のシカゴ、ボストン、ニューヨークの調査では、自転車を利用して各都市とも3~4日間、市内地図を片手に調査を実施した。経済の好況を反映してか、3つの都市とも、繁華街は富裕な人々の買い物客や都心に遊びに来た若い人々でにぎわっていた。今回の調査は公営住宅団地を主な調査対象としたが、比較のため一般の住宅にもオープンハウスが開催されているときは、内部の見学をしてきた。

都心部に隣接したり縁辺部に広がったりしている低所得者の居住地区の中に、突然に新しいデザインの住宅が現れ、調査対象の団地を見つけることは容易であった。かつてパンダリズムなどで荒廃した高層住宅が取り壊されて、タウンハウスや低中層住宅の集合住宅として完成した団地は、デラックスな高額所得者向けの住宅のように感じられた。完成したばかりの団地では市場家賃住宅の入居者募集のために、モデル住宅を兼ねたセールス・オフィスが設置されているが、民間不動産会社から派遣された洗練された営業マンが、豪華なカラー刷りのパンフレットを配布して、愛想よく居住希望者に住宅内部を案内しながら説明をしていた。少なくとも外観はこの立派な住宅と同様な住宅に、従前の公営住宅居住者が少数とはいえ住んでいる。調整後所得の30%の家賃負担で住める人は幸運であるが、あまりにも厚遇されているとの批判がないのか、疑問を感じた。

誰もが住みたがらないような荒廃した公営住宅が、大量の公的資金、民間資金を投入し

て高級な住宅団地に変化したことは、不動産開発事業としては成功と見るのかもしれない。しかし、経済的には繁栄してりっぱな店舗が立ち並んでいるシカゴやボストンの路上で、小銭をめぐんで欲しいと座っている貧しい身なりの老若男女のホームレスを見るにつけ、住宅政策として、本来は他にすべきことがあるのではないかとの疑問を感じた今回のアメリカ調査であった。

写真 シカゴ中心部の高層オフィス



写真 シカゴの一般的な古い公営住宅団地



写真 建て替え事業のために閉鎖された公営住宅



写真 ホープシックスによる建て替え事業後の団地



写真 ホープシックスによる分譲住宅



写真 シカゴの繁華街で小銭を求める若い女性のホームレス

