

米国の住宅政策：福祉の視点から

古瀬 敏

はじめに

自助を基本としている米国の建国精神に照らしてみれば、福祉を前面に押し出すような政策はふつうはとられないだろうと推測できる。合衆国とは、本来は合州国、つまり州が集まってできている国であり、各州が連邦政府にゆだねた権限は対外的に統一してあたらなければならない国防と外交のみといわれているほどで、もともと個人の能力で解決できると思われていたことがらに政府が関与することなど思いもよらなかったであろう。

これは住宅政策に関しても当然そうであって、そもそも開拓時代には衣食住はすべて自分たちで片をつけていたのだから、伝統的には住宅に関して政府に頼るなどあり得なかったはずである。時代が変わって連邦政府の介入が行われるようになって、果たしてそれが本当に必要なかどうか、また効果的かの議論がつけなされている。さらに、州政府と地方政府との関係も、上意下達というのに近いわが国の都道府県と市町村の関係に比べれば、ずっと地方政府の裁量度が高い。とはいえ、政策の議論はやはり国のレベルで行われるものであり、それは州や地方政府に波及するし、連邦政府とまったく無関係に州・地方レベルで住宅政策は成立しない。そこでここでは連邦の住宅政策のうち、

とくに障害者や高齢者を念頭に置いての動きを主に紹介する。

I 連邦政府の住宅政策の系譜

米国においては、連邦が住宅に関与を行うことは1930年代の大恐慌時になって始まったといわれている。他の課題と同様に、住宅問題も大恐慌に伴って浮かび上がったのを契機として、連邦政府が以下の点について主導性を発揮した（キングスレー&ストライク、1990）。

それらは、1)住宅金融制度の促進、2)公共住宅などの手段を通しての低所得者層世帯への住宅補助、3)住宅促進税制導入の3点である。

これらのうち、第1点は大恐慌による金融制度の壊滅状態を救うのに寄与したし、第2点は低所得者層の住宅問題解決の方策として導入され、1937年の住宅法により基礎づけられている。第3点は1950年代以降、強力なインセンティブとして機能し続けている。

これらの住宅政策は、全体としては福祉的視点はさほど明確ではなく、いわば特殊解として高齢者・身体障害者向け住宅融資制度（1959年住宅法セクション202）、高齢者に対するキャピタルゲイン非課税措置（1964年住宅法セクション121）などがあるのみである。もちろん、公共住宅に関しては、それが当初より低所得者層を対象にしていることから、福祉的視点ははっきり

表 アメリカの住宅政策の変遷

年代	政治・経済・社会	住宅政策	住宅金融その他
1940年代	<ul style="list-style-type: none"> ・国際通貨会議（ブレトン・ウッズ）—IMF 設立（1944年） ・第2次世界大戦終結（1945年） ・国際連合発足（1945年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅庁（HHFA）の設立（1945年） ・農家住宅庁（FmHA）の設立（1946年農家住宅庁法） ・公共住宅に係る援助対象者の改正（1949年住宅法） ・都市再開発事業に対する連邦政府の補助制度の整備（1949年住宅法） 	<ul style="list-style-type: none"> ・VA 保証制度創設（1944年軍人再調整法） ・農家住宅庁のセクション502（持家助成）及びセクション504（持家改良助成）の開始（1949年住宅法）
1950年代	<ul style="list-style-type: none"> ・朝鮮戦争（1950～1953年） ・最高裁、公立学校における人種分離教育に違憲判決（1954年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・都市更新事業の拡充（都市再開発→都市更新）（1954年住宅法） ・総合計画助成制度の創設（1954年住宅法セクション701） 	<ul style="list-style-type: none"> ・個人持家売却に関わるキャピタルゲイン税の繰延べ措置（セクション1,034）（1951年） ・FHA 保険の拡充（1954年住宅法） ・FNMA の機能の分離（1954年住宅法） ・老人・身体障害者向け住宅融資制度（民間非営利団体対象）（1959年住宅法セクション202） ・新ゾーニング法（FAR, 容積ボーナス制）（1961年）
1960年代	<ul style="list-style-type: none"> ・キューバ危機（1962年） ・ベトナムに直接介入（1964年） ・[人口2億に到達（1967年）] ・ニクソン大統領就任（1969年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・修復融資制度（セクション312）の創設（1964年住宅法） ・家賃補助制度の創設（1965年住宅都市開発法セクション101） ・借り上げ公共住宅制度（セクション23）の創設（1965年住宅都市開発法） ・住宅都市開発省（HUD）の設立（1965年住宅都市開発省設置法） ・公共住宅近代化制度の修正（1965年住宅都市開発省設置法） ・集中的住居条例執行事業の開始（1965年） ・モデル都市事業の開始（1966年特定都市及び大都市開発法） ・ターンキー方式の公共住宅の開始（1967年） ・持家利子補給制度（セクション235）の創設（1968年住宅都市開発法） ・民間賃貸住宅利子補給制度（セクション236）の創設（1968年住宅都市開発法） ・公共住宅の家賃の改正（賃借人の収入の25%以内）（1969年住宅都市開発法） 	<ul style="list-style-type: none"> ・FHA の保険の拡充（1961年住宅都市開発法） ・キャピタルゲイン税の高齢者に対する非課税措置（セクション121）（1964年） ・FNMA の「第二市場機能」への特化と政府抵当基金（GNMA）の設立（1968年住宅都市開発法） ・GNMA のモーゲジ担保債券プログラム（1968年住宅都市開発法） ・宅地開発資金融資に対する FHA 保険・宅地開発法資金調達債券に対する連邦保証（1968年住宅都市開発法） ・UDC（NY 州都市開発会社—非営利公社）の設立 ・賃貸住宅に対する加速償却の導入（セクション167）（1969年）
1970年代	<ul style="list-style-type: none"> ・金・ドル交換の一時中止（1971年） ・ベトナム和平協定議定書調印（1973年） ・第1次石油危機（1973年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅に関する補助の中断・見直し（1973年） ・国による住宅建設からの撤退（1974年住宅コミュニティ開発法） ・家賃補助制度（セクション8）の創設（1974年住宅コミュニティ開発法）…1976年から実施 ・コミュニティ開発一括補助金プログラム（CDBG）の創設（1974年住宅コミュニティ開発法） ・都市住宅供与制度の創設（1974年住宅コミュニティ開発法） ・CDBG の補助方式の変更（1977年住宅コミュニティ開発法） ・都市開発活動補助金制度（UDAG）の創設（1977年住宅コミュニティ開発法セクション119） ・公共住宅都市主導型プログラム（PHUIP）の開始（1978年） ・トラブル・プロジェクト・プログラムの開始（1978年修正住宅コミュニティ開発法） ・FmHA, 家賃補助を行う補助制度の創設（1978年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・FHLBS の加盟機関に対する貸付金利下げ等（1970年緊急住宅金融法） ・FNMA のコンベンショナル・モーゲジ購入の開始（1970年緊急住宅金融法） ・連邦住宅貸付抵当協会（FHLMC）の創設（1970年緊急住宅法） ・GNMA のグンデム・プランの開始（1970年） ・NOW 勘定が一部貯蓄金融機関に認められる（1972年） ・FHA 保険のモーゲジ限度額の引上げ等の改善（1974年住宅コミュニティ開発法） ・GNMA のコンベンショナル・モーゲジの購入等（1974年緊急住宅購入援助法） ・住宅所有者の返済不能を救うための政府の緊急融資等（1975年緊急住宅法） ・新築住宅の購入者に対する所得税控除（臨時措置）（1975年） ・FHA 保険に連増償還モーゲジを加える等の拡充（1977年住宅コミュニティ開発法） ・新型預金 MMC の導入（1978年） ・変動金利モーゲジ（VRA）の認可（1979年） ・連邦準備理事会（FRB）の金融 ・政策運用方法の変更（新調節方式の採用）（1979年）
1980年代	<ul style="list-style-type: none"> ・レーガン大統領就任（1980年） ・ブッシュ大統領就任（1989年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・公共住宅総合改善補助プログラムの創設（1980年住宅コミュニティ開発法） ・一般的モーゲジ返済援助プログラムの開始（1980年住宅コミュニティ開発法） ・公共住宅等の援助対象者の見直し（1981年修正住宅コミュニティ開発法） ・セクション235の中止（1981年修正住宅コミュニティ開発法） ・総合計画助成制度の中止（1982年） ・住居費補助制度（Housing Voucher）の開始（1983年） ・マッキニー・ホームレス法の制定（1987年） ・公正住宅修正法（1988年） ・HECM 保険デモンストレーション（1989年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・預金金利規制の段階的撤廃等（1980年金融制度改革法） ・金利調整可能モーゲジ（ARM）の認可（1981年） ・大統領住宅諮問委員会報告（1982年） ・新型預金 MMDA の創設（1982年預金取扱金融機関法） ・預金金利規制の実質的廃止（1983年） ・税制改革（1986年） ・S & L 救済法（1989年）
1990年代	<ul style="list-style-type: none"> ・湾岸戦争（1991年） ・ロサンゼルス暴動（1992年） ・クリントン大統領就任（1993年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・クランストン・ゴンザレス・ナショナル・アフォーダブル住宅法の制定（1990年）（NPO への助成, CHAS（総合的住宅戦略）の策定） ・HUD 改革：青写真から実行へ ・FNMA による「ホームキーパー」（1996年） 	

注：住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所編（1996）『海外の公的住宅供給組織の動向』17ページを許可を得て転載
 資料：米国・フランス住宅金融研究会編「米国とフランスの住宅政策と住宅金融」（財団法人住宅金融普及協会）、アメリカ住宅都市開発省「米国住宅政策検討調査報告書」、齊藤 真『アメリカ現代史』（山川出版社）、「欧米の住宅対策予算・法制度に関する調査」（財団法人住宅総合センター）等により作成

りしている。1968年の住宅都市開発省の設立は、そうした動きを促進するものと考えられた。しかし現実には政権の交代などの要因によって、1970年代半ばより公共住宅建設から家賃補助へと大きく政策変換が行われ、それは1980年代になってレーガン政権下でさらに推し進められた。

公的住宅建設を軸とした政策が撤回された理由としては、その費用が割高であること、しかもそれらが財政的に破綻しつつあったこと、そうした公的住宅がむしろ貧困の集中・バンダリズムなどを加速したこと、さらにそうした政策の恩恵に浴する割合に限られてしまうことなどがあげられる。それに比べて家賃補助によれば、1件ごとが少ない金額ですみ、同じ予算がより効率的に使えるなどといったことが、政策転換の根拠としてあげられた。この家賃補助には大きく分けて2つのやり方（バウチャー方式とセクション8）があるが、いずれも低所得者の家賃負担を軽くするという意味ではほぼ同じである。こうした結果、政策の恩恵を受ける世帯の割合は、1974年時点の15%から1988年の34%へと大幅に増加している（キングスレー&ストライク、1990）。

以上のような政策関連の流れを大まかに示したのが、別掲の表である（住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所、1996）。

II ナショナル・アフォーダブル住宅法 (National Affordable Housing Act)

こうした流れのもとで、1990年に議員立法により制定されたナショナル・アフォーダブル住宅法は、既存の住宅法を統合した新たな住宅政

策を示すものとなっている（海老塚、1992；岡田、1997）。そこでは、持ち家取得促進プログラム、低所得者層向けの住宅供給促進事業、HUD（住宅都市開発省）による新しい補助金事業、低所得者向け賃貸住宅の保全と家賃補助事業、高齢者・障害者・ホームレスなどのための住宅とサービス事業がとくに注目されるが、これらはまさにアフォーダブルな住宅をどうやって確保するか、つまり、どうやったら住宅を人々にとって手が届くものにできるかという問題意識に根ざしているということが出来る。これは、需要と供給とのどちらに傾斜するかという意味では、市場に対する「住宅供給」のインセンティブを中心に置き、そうやって供給される住宅にどうやって需要層をマッチさせるかという伝統的な政策手法であるといえよう。

ここでもっとも重要だと思われるのは、総合的住宅アフォーダビリティ戦略の策定と引き替えにする形で、連邦政府から州・地方政府への権限移管（と同時に細分化されていた補助金の統合化）が行われたことである。そこで、これまでの連邦レベルでのどちらかといえば一律な政策が、地方の特性にあったものに置き換わっていくという方向が示された。もちろん、そうした変化は一朝一夕に達成されるものではないが、着実に動きつつあることは間違いない（海老塚、1994）。

III 公正住宅修正法 (Fair Housing Amendment Act)

上記のアフォーダブル住宅法に代表されるように、政策的視点から住宅がどうあるべきかを定め、その方向に誘導すべく政策導入をめざしている住宅法とはまったく異なった流れが、米

国には存在している。それは、「福祉的視点」といったときにわが国で思い浮かべられるような内容とは、ある意味で異なっている。なぜなら、それは「官」による福祉的な恩恵の提供ではなく、市民としての権利を主張する公民権法の系譜に属するからだが、表面的な働きとしては「福祉」に類似している。

この公民権法は、とくに黒人に対する人種差別に抗議する運動のうねりが、長い年月の後、最終的に1964年になって連邦法として結実したもので、運動の中心人物としてマーチン・ルーサー・キング牧師の名前がよく知られている。この思想が住宅における差別禁止を求めるものとして具現化した法律が、その後の1968年に成立した公正住宅法 (Fair Housing Act) である。1988年になってこの法律が改正され、一般に公正住宅修正法 (FHAA) と呼ばれているが、この改正では、障害を持つ人々と子どもがある家族 (実質的には片親の家族) とに対する差別の禁止が、それまでの人種、肌の色、性別、出身国、年齢、宗教などによる禁止に加えられた。

障害者を法律がカバーする対象とするにあたっては、次の3つの幅広い目的が考えられている。

- 1) 障害がある人々が住める住宅が、他から分離 (隔離) されているのをやめる。
- 2) 障害がある人々に対して、どこに住むかの選択の幅を広げる。
- 3) 障害がある人々が住宅を探し、使うために求める個別の要求条件が満たされるようにする。

IV 公正住宅修正法がカバーする範囲

公正住宅修正法の範囲は非常に幅広くなって

いる。これは個人の資金でつくられる住宅を対象とする初めての法律である。過去の障害者にかかわる法律、リハビリテーション法などは、いずれも連邦の資金が関与している住宅のみ対象にしていたのに対して、これは資金関与の有無を問わずに民間・公的住宅すべてをカバーし、大まかには下記の4つの点が重要である。

1) 入居可能性とその条件

住宅の販売や貸与にあたって障害の有無や家族状況を条件としたり、あるいは契約条件、サービス提供、施設利用などで差別してはならない。これについては、住宅のデザインと運営が高齢者を対象としている場合 (つまり高齢者専用住宅である場合) には、一定の除外規定がある。

2) 適切な対応

家主あるいはその代理人は、障害者とその住戸をほかの人と同様に住みこなすために必要であれば、規則、運用などの適用を妥当な範囲内において変更しなければならない。たとえば、ペットを飼ってはならないという規則があっても、視覚障害者が住戸内で誘導犬を飼うことを認めなければならない。

3) 妥当な改修

もし障害者とその住宅を改修しなければうまく住みこなせない場合、居住者が改修を自己負担で行うことを拒否するのは違法である。家主は、そうした室内の改修に対しては、賃貸契約の終了時に原状に復帰させるという条件のもとに許可を与えなければならない。ここでは、家主は費用を出す必要はないが、改修を実施することを認めなければならない、というのが重要

である。この原状復帰は内部のみについて求められており、共用部分は改造したまま戻さないことが認められている。

4) デザインと建設に関する要求条件

この法律は、1991年3月14日以降に入居となる4戸以上の集合住宅の新規建設（1991年3月14日以降に初めて占有されるもので、エレベーターを備えている場合にはそのすべての住戸、そうでない場合は4戸以上の住戸からなる建築物のうちの地表階住戸）に際して、適用されるべきデザイン標準を定めた。

そうした新規建設の住宅が守らなければならない7つのデザイン要件は、以下のとおりである。

- ・ 外の交通経路からつながっている戸外のアクセス動線確保
- ・ 共用空間のアクセシビリティ確保
- ・ 車いすでも通れる幅の広いドアの確保
- ・ 室内の動線確保
- ・ 照明スイッチや設備のコントロールスイッチが使いやすい位置にあること
- ・ キッチンとバスルームは車いすでも使えること
- ・ バスルームには後で必要に応じて手すりを取り付けられること

V ガイドラインに規定された デザイン要件の運用

これらの要件は、公正住宅アクセシビリティガイドライン（1991）においてより詳細に規定されているが、それは「仕様」としての義務ではなく、性能としての達成レベルと位置づけられており、以前より存在しているバリアフリー

標準であるANSI-A117.1-1986, “American National Standard for Buildings and Facilities-Providing Accessibility and Usability for Physically Handicapped People”を参照しながら、同等代替手段の確保を前面に打ち出している。また、要件の選定に関しては、アクセシビリティと経済性、妥当性の並立が考えられている。このため、既存住宅の改修にあっては、アクセシビリティ条件の遵守は除外されている。また、タウンハウス、つまり個別住戸の内部に階段があるものも、地表階住戸と見なせないで除かれる。

ここで求めている要件は、それ以前からのデザイン要件のいくつかと比べると甘い。人によっては、FHAAは何の役にも立たないと酷評することがある。が、実際には、これが新規建設の多くをカバーするという点で注目すべきである。このガイドラインによって、集合住宅におけるユニバーサルデザイン標準が始まるのであり、長期的視点で見れば、烙印を押され隔離された「障害者住宅」が少なくなっていくのがねらいであって、即効薬ではないとの共通理解がある。

なお、立法過程の議論では、とくに車いす障害者が住宅に入って動き回れることを最低の条件として求めている。関係者はそれを、Fair visiting for all, 少なくとも客として訪問可能なようにしようという表現で示している。これは、ごくふつうの居住者の立場からいえばやや誇張気味となっていた「誰でも車いす障害者になり得る」という従来主張から、周りを見渡せば親戚・知人に一人ぐらいはきっといるはずだという、反論しにくい論理に切り替えたというふうに見ることができる。

この法律の所管は、HUD（住宅都市開発省）

であるが、先に述べたように連邦政府の資金・助成がなくても法律の規制が及ぶという点では、1990年に成立した、障害を持つアメリカ人に関する法律（ADA）と同様な意味を持っている。

FHAAの執行は、ADAと同様に個人による裁判、あるいはHUDへの申し立て、HUDによる独自調査などが定められている。しかし、連邦の段階での運用だけでは限りがあるのはADAとまったく事情が同じである。したがって、州法に織り込むと州が連邦に代わって規制できるのを有効に用いるべく、同等性確保を承認で行うことができるようになっている。現実には、そうした規制はわが国でいえば建築基準法にあたるBuilding Codeを用いて行われるが、それを定めるのは建築の専門家であり、とくに職能団体としての建築規制担当者たちである。規定を変えようとする提案に対して、建設業者や設計者からの異議申し立ては強力であり、FHAAとADAの施行からすでに数年を経ているが、建築規定ではまだ十分その精神が体现化されているとはいいがたい状況である。

VI 「福祉政策」としての住宅改造

上記のように、マクロな政策としては住宅のバリアフリー化による対応は遅々とした歩みである。このため、障害者や高齢者の増加に対して物理的な環境としての住宅の提供がなかなか追いつかないのは当然であろう。これについては、わが国と同様に、住宅供給側のHUDからではなく、厚生行政側からの支援がなされている。連邦政府の政策に則って、地方ではArea Agency on AgingあるいはDepartment of Agingといった組織がつけられ、そこが「高齢

者福祉」政策の前線に立っている。住宅政策にもっとも関連するのは当然のことながら住宅改造であり、そのための努力がなされているが、担当者が住宅改造の重要性をどこまで認識しているかによって、実際の施策の機動性は大きく差がついているようである(Lansperg & Hyde, eds., 1996)。

もうひとつむずかしいのは、基本的に自己所有の住宅は個人の財産であり、公的な資金が個人住宅の改修に使われ、結果として個人の資産価値が増加するのが妥当であるかという議論である。福祉は恩恵であるとする立場をとれば、問題が生じ、なおかつそれが個人で解決できない場合にのみ公的な支援が正当化され、米国では伝統的にそうであった。しかし、高齢期の住宅についていえば、「ストック・リッチ、キャッシュ・プア」の状態となるのが例外ではなくなりつつあり、問題が起こったときのつけは結局のところ何らかの形で政府にまわってくるのが少しずつ理解され始めていて、住宅と福祉を結ぶ早期の割り込みの必要性が強調されてきている(Pynoos et al., 1996)。

おわりに

住宅がどうあるべきかの議論に関しては、障害者・高齢者対応を強調しすぎるのが逆効果であるという認識のもとに、基本思想を完全に变えてユニバーサルデザインを前面に押し立てるべきとするバリアフリーの専門家集団の提言がある。特殊解を排除し、一般解を基本に据えようということだが、その主張がどこまで受け入れられるのか、いま大きく動こうとしているところである。とくに膨大な数のストック住宅に高齢者が住み続けなければならない現実をみる

と、そこで住めるように住宅改造を主たる手段として切り開く以外には道はないように思われる (Sloan et al., 1996)。それを主題とした出版物も最近は多く出されており、また昨年春に日本で開催された住宅政策に関する国際会議でも、この点を捉えての議論がなされている (Marcuse, 1997; 古瀬, 1997)。

筆者としては、「誰でもいずれは高齢者」という単純な真実が、ユニバーサルデザインこそ最低限守るべき基本という主張を支持していると考えており、その意味で FHAA と ADA を導入した米国がそこへの最短距離にいるとみている。

参考文献

- ANSI (1986) ANSI-A117.1-1986: *American National Standard for Buildings and Facilities - Providing Accessibility and Usability for Physically Handicapped People*
- 海老塚良吉 (1992) 「アメリカの住宅政策の動向: 1990年住宅法制定の背景」『住宅』41 (7), pp. 66-71
- 海老塚良吉 (1994) 「アメリカの州および地方住宅政策に関する研究(2)」『住宅総合研究財団研究年報』No. 21, pp. 353-363
- 住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所編 (1996) 『海外の公的住宅供給組織の動向』住宅・都市整備公団住宅都市総合研究所
- Kingsley, G.T. & Struyk, R.J. (1990) *Housing policy in the United States: Trends, future needs, and implications for congregate housing*. Washington, DC: The Urban Institute. (横浜市企画財政局都市科学研究所の文献に和訳あり)
- 古瀬敏 (1997) 「老いても住み続けるために—バリアフリーからユニバーサルデザインへ—」『高齢者の居住環境と健康・福祉—国際比較と展望』国際長寿センター, pp. 185-190
- 公正住宅修正法 (FHAA) (1988)
- 公正住宅アクセシビリティガイドライン (FHAG) (1991)
- Lansperg, S. & Hyde, J., (eds.) (1996) *Staying Put: Adapting the places instead of the people*. Amityville, NY: Baywood Publishing.
- Marcuse, P. (1997) 「高齢者は特別な存在なのか—アメリカ合衆国における社会政策から学ぶこと—」『高齢者の居住環境と健康・福祉—国際比較と展望』国際長寿センター, pp. 157-162
- 岡田徹太郎 (1997) 「アメリカの住宅政策改革と日本への示唆—公的部門による住宅供給の是非をめぐって—」『月刊住宅着工統計』第151号, pp. 10-21
- Pynoos, J., Liebig, P., Overton, J. & Calvert, E. (1996) The delivery of home modification and repair services. In Lansperg, S. & Hyde, J., (eds.), *Staying Put: Adapting the places instead of the people*. Amityville, NY: Baywood Publishing, pp. 171-191
- 佐々木晶二 (1988) 『アメリカの住宅・都市政策: 最新の政策動向と具体的施策』(助経済調査会障害を持つアメリカ人に関する法 (ADA) (1990)
- Sloan, K.S., Hyde, J. & Lansperg, S. (1996) Research, policy, and practice in housing adaptation: Future directions. In Lansperg, S. & Hyde, J., (eds.), *Staying Put: Adapting the places instead of the people*. Amityville, NY: Baywood Publishing, pp. 253-261
- 園田真理子 (1993) 『世界の高齢者住宅』日本建築センター
- 横浜市企画財政局都市科学研究所編 (1991) 『アメリカの政策研究と住宅政策: 高齢者住宅政策と家賃補助政策を中心に』横浜市企画財政局都市科学研究所
- (こせ・さとし
建設省建築研究所第一研究部長)