

シカゴ市における公営住宅と産業構造の再編

式 王美子・ファラー S アレクサンダー

Public housing and industrial restructuring in Chicago

SHIKI, Kimiko, FERRER, Alexander S.

Abstract

Chicago epitomizes the demise and future of many other declining secondary cities worldwide, including Japanese cities like Osaka, which has been experiencing the losses of population and manufacturing industry jobs and the concentrations of public housing and poverty. This paper longitudinally and spatially examines tandem restructurings of industries and public housing in Chicago and its metropolitan area by intensively relying on U.S. historical census microdata and federal government data for subsidized households. It aims to investigate how the known demolition of public housing buildings intersect with possible industrial shifts and economic revitalization in Chicago city.

Our analysis finds that from 1980 to 2010, the share of manufacturing jobs (measured by workplace population) declined from 23.4% to 8.5%, while the share of professional jobs that required higher education rose from 22.4% to 32.9%. The city has gained a working population with higher education and experienced lowering poverty and unemployment rates for a recent decade, even in the post-COVID-19 period, showing its successful industrial transformation for the advanced economy.

As for public housing restructuring, the city lost 62% of public housing units from 1996 to 2020. Such loss of public housing units is spatially concentrated in communities closer to downtown. Replacing the public housing units, the units supported by the voucher program increased in the same period by 3.8 times. The spatial distribution of the voucher units has stretched away from the city center to the west and further to the south of the city. Further research is needed to understand the connection between the remaining public housing units and the voucher units dispersed to the city fringe and the thriving Chicago economy.

1. はじめに

米国の大都市シカゴ市は世界の産業都市の代表格であり、その衰退と社会問題は都市問題の最先端として、日本の都市研究、なかでも類似的な問題を抱える大阪の研究者の注目を集めてきた（成田，1987）。米国北西部のミシガン湖岸に立地するシカゴ市は、製造業を基盤とする近代産業都市として、20世紀の初頭からニューヨーク市に次ぐ全米第2位の人口規模を誇る都市として栄えてきた。しかし、1970年代前後から製造業の衰退や公営住宅の荒廃及び貧困の集中等の都市問題を抱えて人口が減少し（図1）、1980年代にはロサンゼルス市に人口を抜かれ、全米第3位の都市となった¹。

このような都市の衰退の渦中にあった1990年後半から、シカゴ市は連邦政府補助金のHOPE IV²を得て、貧困の集中と人種隔離問題の象徴となっていた大規模公営住宅団地の解体による、住宅政策の改革を開始した（CHA，2000）。公営住宅の解体後は、多様な所得階層が入居する低層のミックス・インカム住宅に再開発が計画され、元々の公営住宅居住者の多くは

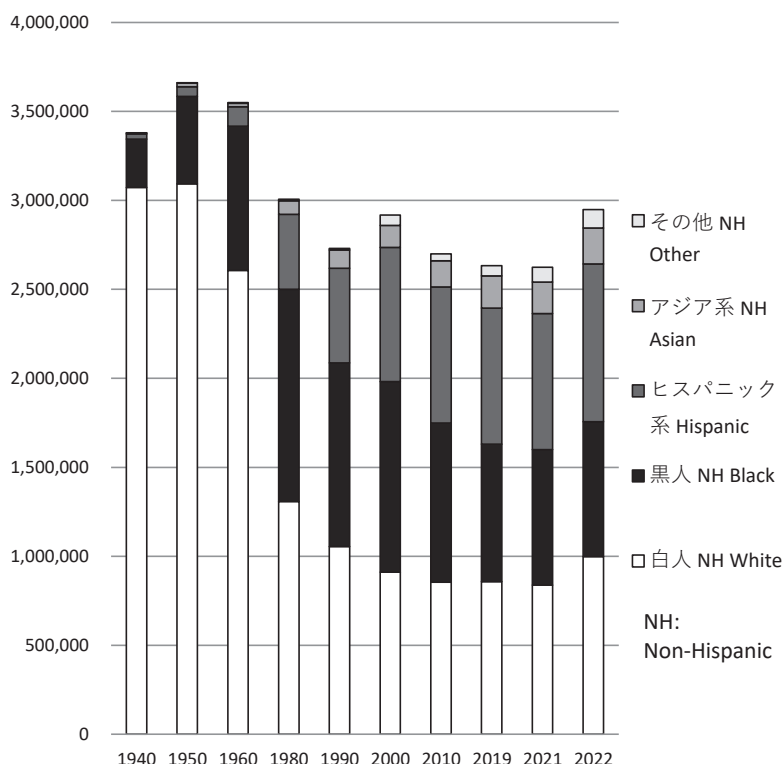


図 Figure 1: シカゴ市の人口・人種構成の変化

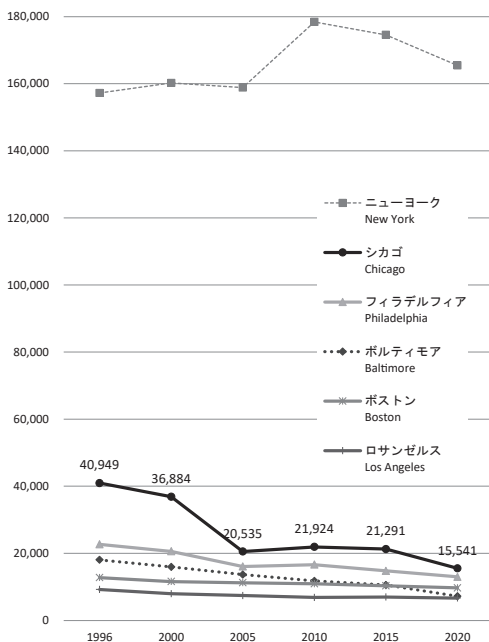
Change in population and racial/ethnic composition in Chicago city

出所 Data Source: IPUMS USA 1960 5%, 1940, 1950, and 1980-2000 1% samples, and 2010, 2019, 2021-2022 ACS samples (no data for 1970)

住宅バウチャー制度による家賃補助により民間賃貸住宅に移住することになった（CHA, 2011; Sink & Ceh 2011）。大規模な公営住宅団地の解体と住宅政策改革により、シカゴ市の公営住宅住戸数は2020年には1996年の住戸数レベルの4割以下となった（図2）。このシカゴ市の公営住宅住戸の大幅削減は、衰退するシカゴの人口の空洞化をさらに加速させるのか。それとも、シカゴの産業構造の再編と連動し、都市の再生へと取り込まれるのか（その場合、貧困世帯はその再生から取り残されるのか）。本稿はこのような問題意識のもと、U.S. IPUMSが提供する国勢調査の従業人口個票データと米国連邦政府住宅局（HUD: U.S. Federal Department of Housing and Urban Development）の公的住宅住戸データを駆使して、シカゴ市における産業構造と住宅政策双方の再編状況の時系列的及び空間的な変化を実証的に明らかにする。

本稿ではまず次章において、1980年から2010年までのシカゴ市を含むシカゴ都市圏における産業構造の変化を従業人口の産業別データ分析の結果から考察し、シカゴ市が高学歴人材を吸収し、製造業から専門知識を要する産業へとシフトし、産業構造の転換と経済再生を成そうしている状況を明らかにする。続く3章においては1997年と2022年のシカゴ市の公営住宅及び住宅バウチャー住戸に関する HUD データを使用し、公営住宅の解体による住戸数の増減や

(a) 公営住宅戸数 Number of housing units



(b) 1996年の戸数を基準とする数値 Value standardized by the number of housing units in 1996

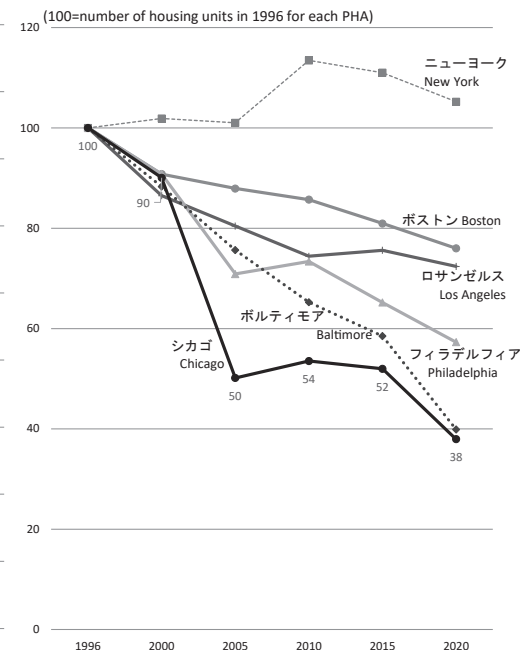


図 Figure 2: 各市の公共住宅機構が管理する公営住宅戸数の変化 Change in the number of public housing units across major public housing authorities in the U.S. cities

出所 Data source : Picture of subsidized households (HUD)

住宅バウチャー住戸の地域（コミュニティ）による偏在状況について明らかにする。

次章に進む前に、データ分析の結果を考察する上での視座となる2つの都市問題及び住宅政策上の学術的議論点を簡略にまとめる。一つ目の議論点は、都市の衰退と貧困の集中に関する議論である。1970年代以降、都市圏と郊外地域の拡大に比して、中心市において人口減少と貧困率や失業率の悪化による都市の衰退と貧困の集中が問題化した。この中心市における貧困及びマイノリティ（より端的には、黒人）の集中は、郊外における仕事の増加との空間的ミスマッチとして（Kain, 1968）、また中心市における製造業の衰退による低学歴世帯にとっての安定した仕事の減少（Wilson, 1987; Kasarda 1995）と結び付けられて議論された。関連して、シカゴの公営住宅に代表されるような中心市への公営住宅の集中、それによる貧困・黒人世帯の孤立から生み出される地域居住環境の悪化に関する批判が展開され（Newman and Schnare, 1997）、住宅バウチャーを使って低所得世帯を貧困率の低い地域へ移住させる試みも政策化された（Briggs, Popkin, & Goering, 2010）。

二つ目の議論点は、世界都市論とジェントリフィケーション現象を中心とする、大都市へのグローバル企業及び専門職の集積や人口の都心回帰に関する都市の復権の議論である。ニューヨーク、ロンドン、東京などの世界都市のもとに都市が階層化し、世界都市には世界経済を支配する大企業が集積する（Friedman, 1986）。これらの都市では、高度専門職に従事する高学歴・高所得層と移民労働者を含む低技能低所得層に二極化が進む（Sassen, 2001）。加えて、ジェントリフィケーションとは、都市の衰退の中で低投資状況となっている都心やインナーシティ地域に、より高所得階層が移住し、地域の住宅市場を高級化することで既存の住民を追い出し、地域の住民構成を転換させる現象である（Smith, 1996; 藤塚, 2017）。しかしながら、本稿が対象とするシカゴは、ニューヨーク、ロンドン、東京ほどの世界都市ではないため、都市の衰退を払拭するほどの産業構造の転換や、高度専門職従事者によるジェントリフィケーションや都心回帰が発生しうるのかについては疑問が残る³。

2. シカゴにおける産業構造の変化（1980年から2010年）

本章では、まずシカゴ市とその周辺郊外地域からなるシカゴ都市圏地域における1980年から2010年までの従業人口（職場における就業人口）の変化について学歴別に考察する。その後、シカゴ市のみを対象に産業分類別及び学歴別の従業人口の変化を考察する。まずはデータ分析に使用したデータと前提となる都市圏の定義を説明する。

データについて

本研究の分析においては、IPUMS (Integrated Public Use Microdata Series) USA データを使用する（Ruggles et al. 2023）。IPUMS USA データは、ミネソタ大学のIPUMSプロジェクトが米国国勢調査の時系列個票データを分析しやすいように整理・加工したものである。地理情報（以降GIS[Geographic Information System]）データについては、IPUMS National

Historical Geographic Information System (NHGIS) (Manson et al. 2023)、U.S. Census Tiger、Chicago City Data Portal によるデータを使用している。

都市圏について

本研究で使用するシカゴ都市圏について定義する。一般的に都市圏とは、人口規模が大きく都市の経済・行政機能の中心となる市自治体（中心市）と、中心市と社会経済的に密接に関係している周辺自治体（郊外）により形成される都市地域であり（山田・徳岡 2018）、公式的な都市圏の定義は各国の政府が発表している。

図3は本研究が独自に定義した都市圏を示している。シカゴ市とシカゴ市を含むクック郡 (Cook county)、レイク郡 (Lake county)、デュページ郡 (DuPage county) から成り、イリノイ州北西部に位置している。この都市圏は、米国政府によって定義されている現在のシカゴ都市圏の構成とは異なる。米国政府が発表する都市圏の定義や構成は、発表年によって変更されており、また IPUMS データで把握できる地理的単位も変数によって限られている。本研究

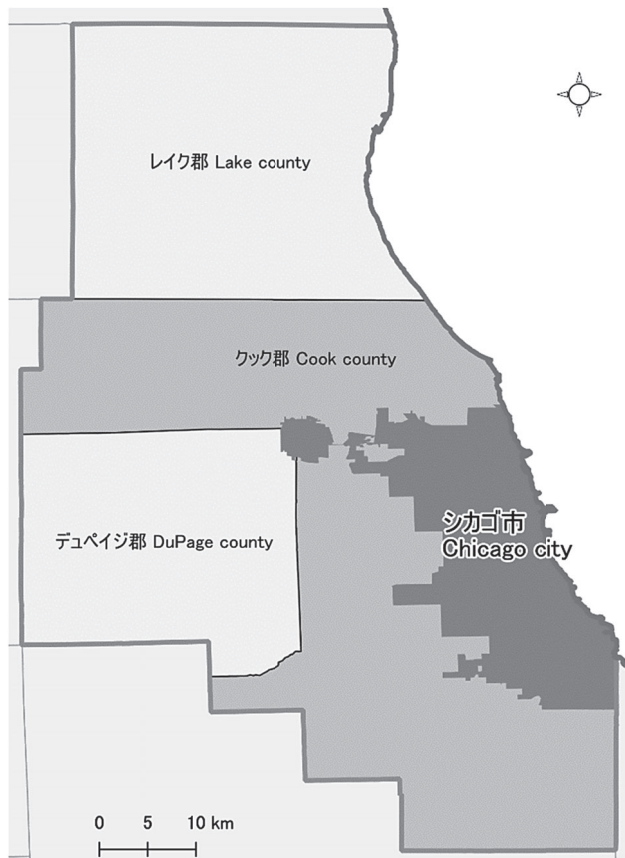


図 Figure 3: 本研究における米国イリノイ州シカゴ都市圏
Chicago Metropolitan Area defined in this study

で定義されている都市圏は、シカゴ地域の市・郡自治体レベルにおいて、IPUMS データによって、従業地による就業者の人口（以後、従業人口）を経年的に把握できる地理的単位によって構成されている。

本稿におけるシカゴ都市圏においては、シカゴ市を中心市として、圏域内におけるシカゴ市を除く⁴ クック郡、デューページ郡、レイク郡内の地域を「郊外地域」として定義する。

2.1. シカゴ都市圏における学歴別の従業人口の変化

表1は、シカゴ都市圏における1980年から2010年までの従業人口の推移⁵を、学歴別にシカゴ市と郊外地域に分けて表したものである。まず、シカゴ市については、1980年から1990年にかけて126万人から147万人へと従業人口が増加し、1990年をピークに2000年には133万人へと減少し、2010年においては139万人と2000年に比して幾分増加している。従業人口を学歴別に分けると、高卒以下の従業人口は、1980年から2010年にかけて69万人から45万人に減っており、30年間での減少率は34.6%となる。対照的に、大学教育を履修している従業人口（以降、高学歴人口）は、1980年の57万人から30年後の2010年には93万人に増え、増加率は64.9%に上る。高学歴従業人口は1980年から1990年の期間において約30万人増加、55.5%の伸びを示し、1990年から2000年にかけて僅かに減少、その後2000年から2010年にかけて再び増加に転じて93万人となっている（30年間での増加率は64.9%である）。従業人口における高学歴者の割合は、1980年の44.9%から2010年には67.3%に達している。

一方郊外地域の従業人口に関しては、1980年から2000年にかけて135万人から206万人に増加したが、2000年から2010年にかけては減少しており、従業人口の伸びが頭打ちになっている⁶。1990年代以前には低技術雇用の郊外における成長が議論され、中心市に居住する低所得者との空間的&技術的ミスマッチ（Spatial/skill mismatch）が議論されたが、シカゴ都市圏

表 Table 1 : シカゴ都市圏における従業人口の変化 Change in population by workplace

調査年 Year	シカゴ市 Chicago city				郊外地域 Suburban areas			
	従業人口 ^a Population by workplace	高卒以下 High school or less	高学歴 ^b Higher education	高学歴 ^b 率 Rate for higher education (%)	従業人口 ^a Population by workplace	高卒以下 High school or less	高学歴 ^b Higher education	高学歴 ^b 率 Rate for higher education (%)
1980	1,259,560	693,960	565,600	44.9	1,348,760	788,120	560,640	41.6
1990	1,469,391	590,101	879,290	59.8	1,746,565	709,887	1,036,678	59.4
2000	1,333,964	518,685	815,279	61.1	2,060,821	901,035	1,159,786	56.3
2010	1,386,782	454,146	932,636	67.3	2,003,529	733,286	1,270,243	63.4
増減率 Change (%)								
1980-2010	10.1	-34.6	64.9	-	48.5	-7.0	126.6	-
1990-2010	-5.6	-23.0	6.1	-	14.7	3.3	22.5	-
2000-2010	4.0	-12.4	14.4	-	-2.8	-18.6	9.5	-

出所 Data Source: IPUMS USA 1980, 1990, & 2000 5% samples, 2010 ACS sample

a 軍隊勤務者を除く Excluding military workers

b 1年以上の大学教育履修 1 year or longer college education

の郊外地域においては、高卒以下の従業人口は1990年から2000年にかけて26.9%急増した以外では、2010年の従業人口は1980年よりも7.0%下回っており、郊外地域において高卒以下の従業人口が増加しているわけではない⁷（しかしながら、シカゴ市では高卒以下が急激に減少している状況と比較すると、郊外のほうが低学歴の従業員人口を維持できているとはいえる）。一方で、1980年から2010年にかけて着実に増加しているのは高学歴の従業人口である。1980年の56万人から1990年にかけて84.9%増と急伸し、その後も10年ごとに10%前後の伸び率を示している。郊外地域の従業人口における高学歴率に関しては、シカゴ市の数値と同様に30年間で数値が高くなっているが、1990年にシカゴ市と数値がほぼ同一になった以外では、全体としてシカゴ市に比べて僅かに数値が低く、前述のように2010年においてはシカゴ市が67.3%だったのに対して、郊外地域では63.4%と約4%の差がある。高学歴人材の雇用はシカゴ都市圏全体に広がっているものの、近年においてはその従業人口の集積は郊外地域よりも僅かにシカゴ市に集積する傾向にある。

2.2. シカゴ市における従業人口にみる産業構造の変化

本節では、後述の公営住宅団地の分析対象地域となり、高学歴従業人口が増加しているシカゴ市に絞り、産業構造について産業分類別の変化を分析する。表2は、シカゴ市の従業人口について、1980年からの2010年までの動向をまとめたものである。表にある産業分類において、2010年の従業人口に占める割合が1%未満である（a）農業、林業及び漁業と（b）鉱業を除く（c）から（m）の11の産業分類を、2010年の貧困率と高学歴率の数値から、4グループに分け色付けした。

第1の産業グループは、（d）製造業を代表とし（e）運輸業等、及び（f）卸売業を含む、最も濃く色付けしたグループである。このグループは、2010年における高卒率が40%以上とシカゴ市全体の32.7%よりも高いが、貧困率については市全体の数値と比べて低いか突出して高くはない。高卒であっても比較的安定した収入が得られ、シカゴ市の労働者階級の経済的基盤を支えてきた産業といえる。1980時点で全従業人口における23.4%を占めトップ産業であった製造業が、2010年には8.5%へと著しく減少したのを筆頭に、このグループは全体的に（低学歴・高学歴のいずれも）従業人口が縮小している。

次に濃く色付けした第2グループは、（g）小売業を代表とし（c）建設業、（j）個人サービス業、及び（k）娯楽業を含む産業群である。これらの産業は、2010年の貧困率が10%以上と低所得の従業人口が多い産業であり、かつ、（k）娯楽産業を除き高卒率が50%を超えていることから低学歴人口が多い産業でもある。このことから、シカゴ市のワーキングブア層が多く従事する産業といえる。この産業グループの従業人口は1980年から2010年にかけて、概ね安定もしくは安定成長をしている。例えば、小売業の従業人口の全体に占める割合は、1980年及び1990年において13.2%、2000年に11.8%と多少減少したものの、2010年には13.3%と1980年のシェア水準に戻っており、2000年から2010年の増減率で見ると人口規模は17.4%増加と全体の増減率の4%と比較すると高水準の伸び率である。

表 Table 2: シカゴ市における産業分類別の従業人口^aの動向
Change in population by workplace in Chicago city by industrial classification

産業分類 Industrial classification	割合 % of total				増減率 % Change (2000-2010 年)			2010 年 貧困率 Poverty rate (%)	2010 年 高卒以下 率 Rate for high school or less (%)	2010 年 高学歴 ^b 率 Rate for higher education (%)
	1980 年	1990 年	2000 年	2010 年	合計 Total	高卒以下 High school or less	高学歴 ^b Higher education			
(a) 農業、林業及び漁業 Agriculture, forestry, and fisheries	0.2	0.4	0.3	0.5	52.2	44.7	71.6	21.2	68.5	31.5
(b) 鉱業 Mining	0.1	0.1	0.0	0.0	-100.0	-100.0	-100.0	-	-	-
(c) 建設業 Construction	3.2	4.5	4.9	4.5	-4.5	-14.2	14.8	10.3	59.5	40.5
(d) 製造業 Manufacturing	23.4	16.0	10.8	8.5	-18.1	-23.6	-10.2	4.7	55.0	45.0
(e) 運輸業、通信業及び公共供給業 Transportation, communications, and other public utilities	9.5	10.2	10.0	8.3	-13.2	-23.9	-4.2	4.8	40.2	59.8
(f) 卸売業 Wholesale trade	4.6	4.6	2.8	2.1	-20.4	-33.2	-7.1	8.5	42.8	57.2
(g) 小売業 Retail Trade	13.2	13.2	11.8	13.3	17.4	3.6	37.4	17.9	52.2	47.8
(h) 金融業、保険業及び不動産業 Finance, insurance, and real estate	10.4	11.3	11.4	10.7	-2.9	-41.7	9.5	2.6	14.6	85.4
(i) 対事業所サービス業及び修理業 Business and repair services	4.4	5.8	8.1	8.7	11.0	8.5	12.6	6.2	38.8	61.2
(j) 個人サービス業 Personal services	2.3	3.0	3.4	4.4	34.4	29.3	40.3	12.5	51.3	48.7
(k) 娯楽業 Entertainment and recreation services	0.7	1.3	1.0	1.1	7.8	-5.7	16.3	14.8	33.8	66.2
(l) 専門サービス業 Professional and related services	22.4	24.8	30.2	32.9	13.3	-16.4	21.4	6.5	15.8	84.2
(m) 公務 Public administration	5.6	4.8	5.3	5.1	0.2	-15.6	5.7	2.9	21.8	78.2
Total ^a	100.0	100.0	100.0	100.0	4.0	-12.4	14.4	7.7	32.7	67.3

出所 Data Source: IPUMS USA 1980, 1990, & 2000 5% samples, 2010 ACS sample

注 Note: 産業分類にある (a) から (m) のアルファベットは著者が便宜的に付したものであり、産業分類上の正式な分類コードではない。The alphabets (a) to (m) attached to the industrial classifications are given by the author.

a 軍隊勤務者を除く Excluding military workers

b 1年以上の大学教育履修 1 year or longer college education

表の色付けがさらに薄い第3グループは、(l) 専門サービス業を代表とし、(h) 金融業等、及び (m) 公務を含む産業群である。このグループは、シカゴ市全体よりも貧困率が低く、かつ高学歴の割合も高い、高学歴高所得のいわゆる専門職、エリート・ワーカー層から成る。このグループは、世界の大都市の都心地域におけるジェントリフィケーション現象の核を形成している。代表的な産業である (l) 専門サービス業の従業人口は、それまでトップシェアを占めていた製造業の従業人口数を1990年には超え、2010年には32.9%と、シカゴ市の主要産業となっている。IPUMSの産業分類表によると、この (l) 専門サービス業群に属する産業は、例として医療、法律、教育、研究・開発等である。2010年において高学歴率は84.2%であり、2000年から2010年にかけての高学歴従業人口の増加率が21.4%とその人口規模が成長する反

面、高卒以下の従業人口は減少率が-16.4%となっている（全体では13.3%増である）。このグループ内において次いで従業人口が多いのは、(h) 金融業、保険業及び不動産業で、2010年において全体の従業人口の10.7%を占める。この産業は英語の頭文字をとってFIRE産業と称され、高学歴高所得産業の代表である（高学歴率は産業群最大値の85.4%であり、貧困率は産業群最小値の2.6%である）。世界都市論においては都市の経済や世界経済をけん引する存在に位置づけられている。このFIRE産業は、2000年から2010年にかけての増減率は-2.9%であり、従業人口数は減少している。しかし学歴別に分析すると、減少しているのは高卒以下の人口であり（-41.7%）、高学歴人口は増加していることから（9.5%）、従業人口がより高学歴化していることがわかる。

最後に、最も薄い色付けをした(i) 対事業所サービス業及び修理業等を第4グループとした。このグループは、シカゴ市全体よりも高学歴率が61.2%と幾分低いが、貧困率もまたシカゴ市と比べて低い。この産業グループの従業人口の全体に占める割合は、1980年の4.4%から2010年には8.7%とシェアを拡大している。2000年から2010年にかけての増加率は11%であり、高卒以下と高学歴人口の双方において従業人口が増加している。分類名に現れているように、産業は対事業サービス業と修理業に分かれることから、全体の数値として、これらの産業の学歴や貧困率が相殺されている可能性がある。

2.3. 小括

これらのシカゴの従業人口からみる産業の動向からは、シカゴ市が製造業の衰退を抱えながらも、専門知識を要する人材を必要とする産業へとシフトし、郊外地域と比較しても高学歴従業人口が増加している様子が読み取れる。一方で、この産業構造の再編は、教育水準の低い従業人口の減少を意味し、低学歴であってもある程度の経済水準を維持できた製造業の仕事が激減するなか、シカゴ市の貧困世帯は経済的に不安定な小売業かサービス業に頼らざるを得ない状況がうかがえる。この従業人口構造は、高い教育水準を必要とし都市経済をけん引する産業に従事する富裕人口と、小売り・サービス産業に従事する低学歴貧困層という世界都市論における二極化フレームワークと一致する。今回の分析の限界としては、従業人口の伸びている専門サービス産業などの高技能産業がシカゴ市のどの地域において増加しているのかについて分析できなかったことが挙げられる。世界都市論やジェントリフィケーション研究が提示するように、高度専門職産業が都心周辺に集積する傾向にあり、それらの産業に従事する高所得層が都心周辺に移住し、シカゴ市都心地域において住民構成の逆転を起こしているのかについては、今後の調査を必要とする。

加えて、2010年以降のシカゴ市における従業人口データがIPUMSで入手できなかったため、近年の経済状況を居住人口データで補足しておく。表3は、1960年から2022年までのシカゴ市における貧困率、失業率、学歴を人種・エスニシティ別にまとめたものである。1980年から2010年まで貧困率は全体で20%前後の高い数値で推移し、失業率についても1980年から2000年まで10%前後で推移し2010年に14.8%と高い数値であったのに対して、2019年のコロ

表 Table 3: シカゴ市における居住人口の社会経済状況の変化
Socio-economic change in population in Chicago city

調査年 Year	貧困率 Poverty rate (%)					失業 ^a 率 Unemployment rate					高学歴 ^b 率 Rate for some college education (%)				
	合計 Total	白人 NH White	黒人 NH Black	アジア 系 NH Asian	ヒスパ ニック系 Hispanic	合計 Total	白人 NH White	黒人 NH Black	アジア 系 NH Asian	ヒスパ ニック系 Hispanic	合計 Total	白人 NH White	黒人 NH Black	アジア 系 NH Asian	ヒスパ ニック系 Hispanic
1960	15.9	8.8	37.4	13.4	26.3	5.1	3.4	12.0	2.7	6.8	16.9	18.5	11.6	35.2	9.4
1980	20.2	8.2	32.7	11.5	22.5	9.7	5.5	15.9	1.9	10.9	30.4	37.0	26.1	62.0	13.1
1990	21.3	9.2	34.0	12.5	22.5	10.9	4.7	19.1	5.2	12.2	44.8	59.6	38.4	63.4	20.9
2000	19.9	8.5	29.8	15.2	20.2	10.0	4.6	18.0	4.7	9.5	44.6	64.8	38.2	68.0	20.0
2010	23.1	11.1	34.7	18.1	23.8	14.8	8.1	25.6	11.3	14.9	55.1	76.5	47.2	74.0	30.1
2019	16.6	8.3	26.6	16.8	15.9	6.3	3.5	11.5	3.7	6.2	61.9	84.1	51.0	77.1	39.4
2021	17.0	8.5	26.0	15.0	17.8	9.9	5.5	20.0	5.5	8.7	62.4	84.8	51.5	78.2	40.4
2022	17.1	9.5	29.0	19.3	15.2	6.4	3.3	13.3	3.1	5.9	62.0	81.0	50.6	79.8	42.6

出所 Data Source: IPUMS USA 1960 5%, 1980-2000 1% samples, and 2010, 2019, 2021-2022 ACS samples (no data for 1970)

a 軍隊勤務者を除く 16 歳から 64 歳までの労働力人口 Civic labor force aged 16 to 64

b 18 歳から 64 歳までの人口における 1 年以上の大学教育履修者 16-64 ages population with 1 year or longer college education

ナ禍直前には貧困率は 16.6%、失業率は 6.3%と低い数値を示している。また、貧困率や失業率の低い傾向は、コロナ禍後の 2021 年及び 2022 年も続いており、人種・エスニシティ別に分析しても、黒人が他のグループに比べて貧困率・失業率ともに著しく高い状況があるものの、それぞれのグループ内で時系列において比較すると 2010 年に比べて、コロナ禍後の 2022 年においては数値が改善している状況が確認できる。

3. シカゴ市の住宅政策の転換

本稿のはじめに述べたように、シカゴ市は 1990 年代後半に実施された住宅政策の改革により、シカゴの都市景観の一部となっていた高層の大規模公営住宅団地を解体していった。図 4 は、シカゴ市住宅機構 (CHA: Chicago Housing Authority) が管理する公営住宅のうち、代表的な公営住宅、住宅バウチャー (Housing Choice Voucher)、及び改修補助制度で供給されている住宅戸数の、1996 年から 2020 年までの変化を示している。1996 年に 4 万戸を超えていた公営住宅住戸は、2005 年には約 2 万戸と半数になり、2020 年には約 1 万 5 千戸に減少している。

この公営住宅住戸の減少を、シカゴ市が入居者の家賃補助をしている民間賃貸住宅である住宅バウチャー住戸が補っている。1996 年においては、わずか 1 万 5 千戸であった住宅バウチャー住戸は、2005 年には約 3 倍の 4 万 6 千戸に増加した。その後も戸数は増え続け、2020 年には 5 万 7 千戸となっている。公営住宅戸数の大幅な減少にもかかわらず、住宅バウチャー住戸の

シカゴ市における公営住宅と産業構造の再編（式・ファラー）

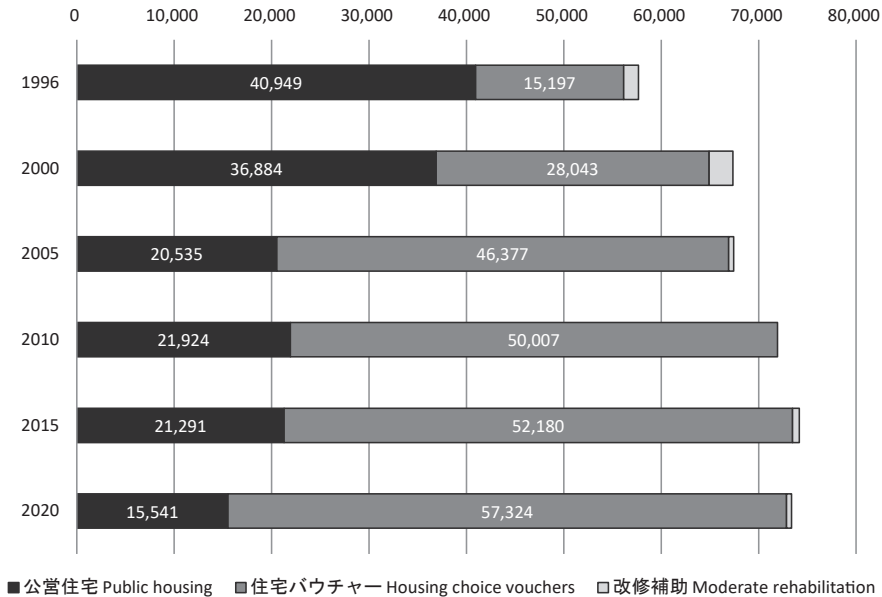


図 Figure 4: シカゴ市が管理する公的住宅戸数の変化 Change in subsidized housing units administrated by Chicago Housing Authority

出所 Data source : Picture of subsidized households (HUD)

急激な増加により、1996年と比較すると、公営住宅と住宅バウチャーを足した公的住宅戸数は2020年のほうが多くなっている。つまり、公営住宅の解体が、住宅政策における低所得世帯への支援の後退を意味しているわけではなく、低所得世帯への住宅支援施策が公的賃貸住宅の直接供給から、民間賃貸住宅を活用した家賃補助へとシフトし拡大していることがわかる。

本章では、HUDが公表している全米の自治体の公共住宅機構（PHA: Public Housing Authority）が供給する公的住宅住戸と入居者のデータベース（Picture of subsidized households）から入手できる公営住宅及びバウチャー住戸のデータを使用し、公営住宅の解体による住戸数の減少及びバウチャー住宅戸数の増加が、シカゴ市のどの地域に分布・偏在しているのかを分析する。

3.1. シカゴ市の公営住宅戸数の減少の地理空間的分布

シカゴ市の低所得世帯向けの住宅政策は、1990年代まで公営住宅の供給に偏っており、大規模な公営住宅団地の供給は、市内の都心周辺の一部地域への低所得世帯の集中と、それらの地域以外との空間的な棲み分け、すなわちセグリゲーション発生の大きな要因となっていた。

図5は解体開始以前の1997年⁸におけるHUDの公営住宅団地（Project）データの緯度経度情報⁹をポイントデータとしてジオコーディングして地図化したものである。地図上の中心にある濃いグレーの部分は、シカゴ市の中心業務地域¹⁰（CBD: Central Business District）で

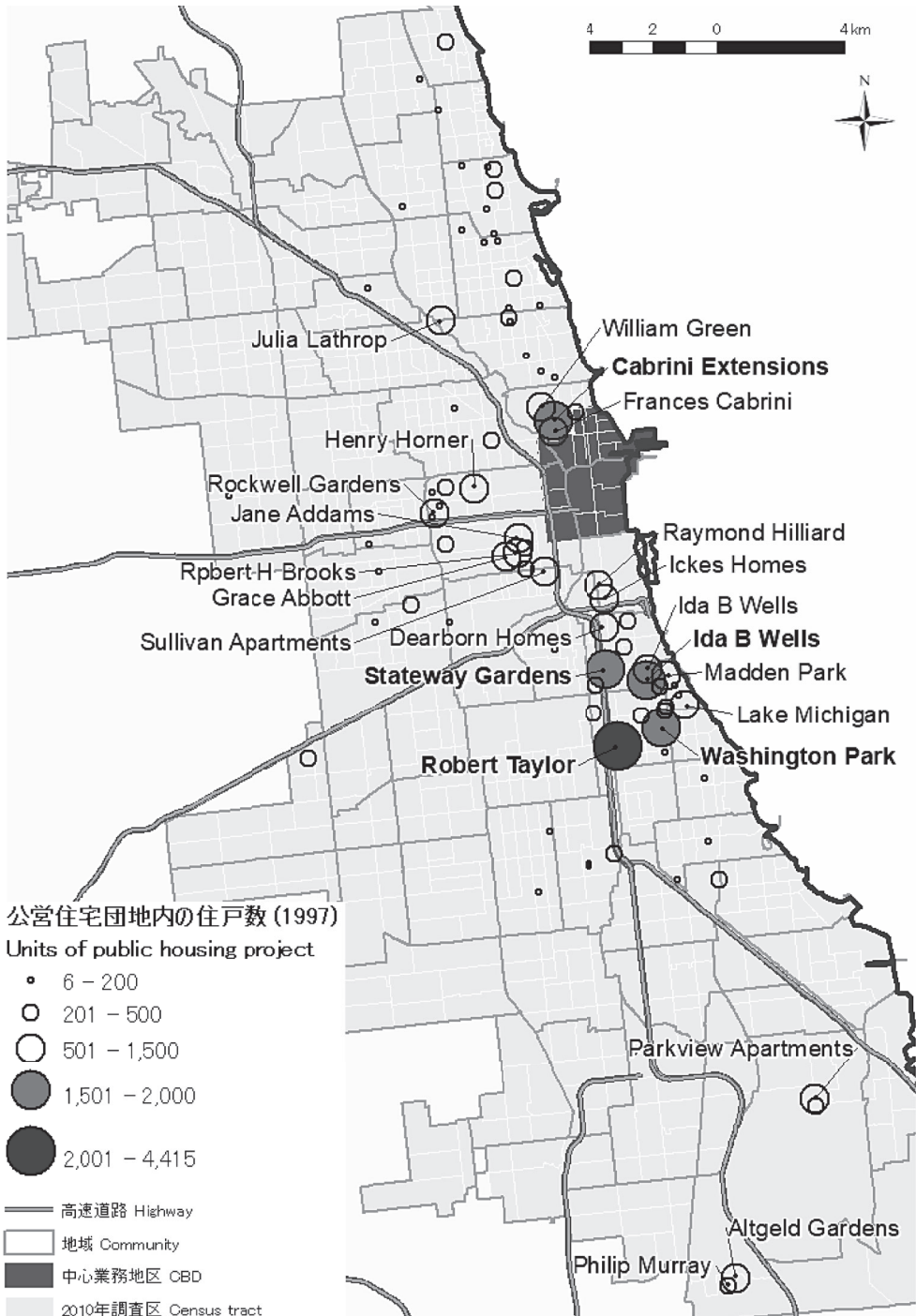


図 Figure 5: 1997 年におけるシカゴ市の公営住宅団地の分布
 Spatial distribution of Chicago public housing projects in 1997

出所 Data Source: Project data of 1997 Picture of Subsidized Households (HUD) 地理データ GIS data: Chicago Data Portal, NHGIS, and US Tiger data

ある。このデータにおいて住戸数が1,000戸を超える団地は10団地あり、地図上に名前ラベルを附した。地図上でいくつかの公営住宅団地の集積地が確認できる。

まず、CBDの南方に位置し、北側と西側を高速道路（I-55及びI-90）に囲まれた集積の地域（北からDouglas & Grand Boulevard communities）がある。この地域はシカゴ市の公営住宅団地で最大規模のRobert Taylor（4,415戸）や1,500戸を超えるIda B. Wells、Stateway Gardens、Washington Parkの大規模団地を擁した。次に、CBDの北部（Near North Side community）にはWilliam Green、Frances Cabrini及びCabrini Extensions（1,814戸）を含むCabrini-Green団地群の集積がある。CBDの南西部（Near West Side community）にはJane Addams、Robert H Brooks、Grace Abbott等からなるABLA団地群の集積があった。これらのシカゴ中心部地域だけでなく、シカゴ市の南の市境界近くには、Altgeld GardensやPhillip Murrayの公営住宅があるが、これらは低層住宅である。これらの大規模高層団地群は2000年代に姿を消して、ミックス・インカム住宅として再開発されるか未利用の土地のまま残された。

25年後の公営住宅団地の地理的分布を表したのが図6である。1997年の公営住宅団地が緯度経度で表されていたのに対して、2022年の公営住宅の分布は、2010年ベースの国勢調査区ごとの住戸数の集計を地図データに結合し、調査区ごとの数値を等級シンボルのドットで表示している¹¹。住戸数が最大の調査区は、最南端のAltgeld Gardensを含む地域である（1,025戸）。次いで戸数が多いのは、高速道路I-55とI-90が交差しDearborn Homesが立地する地区であり664戸が集まる。これらの数値や図のドットが示すように、CBDの北側や、周辺の南西、南方面に偏在していた集積は小さくなり、より小規模の住戸群がCBD近傍から市域全体へと拡散している様子がうかがえる。

1997年では団地ベースと2022年では調査区集計ベースと、入手したデータの形式の違いから、住戸数の表現方法が異なる。より正確に公営住宅戸数の増減数を集計するために、シカゴ独特の地域単位であるコミュニティ¹²ごとに1997年と2022年の住戸数を集計し、各コミュニティの2022年から1997年の差の値を計算した。その結果を表したのが図7であり、参考として図6で示した2022年の調査区ベースでの公営住宅戸数を表現したドットも重ねた。図7において、濃く色付けされ最も多く住宅戸数を失ったのは、CBDの南に位置しRobert Taylorが立地していたGrand Boulevardコミュニティで、6,012戸が消失している。次に減少戸数が多かったコミュニティはCBDの西側に位置するNear West Sideで5,016戸を失っている。その他にも、1,000戸以上の公営住宅を失ったコミュニティがCBDの北や南西、南周辺に集中している。前述したようにこれらのコミュニティに大規模公営住宅団地群が立地していたためである。反対に公営住宅戸数が増えた地域は数少なく、減少戸数に比べると増加幅も小さいが、CBDのすぐ北西のWest Townコミュニティで732戸増えているほか、CBDから離れた西のコミュニティや北のコミュニティ、ミシガン湖岸を南に下ったコミュニティにおいて100-400戸ほど公営住宅住戸が増えている。大規模公営住宅団地が一掃され、CBD周辺の地域から低所得世帯向けの公営住宅が急激に減少し、比較的都心から離れた地域に公営住宅住戸が増加し

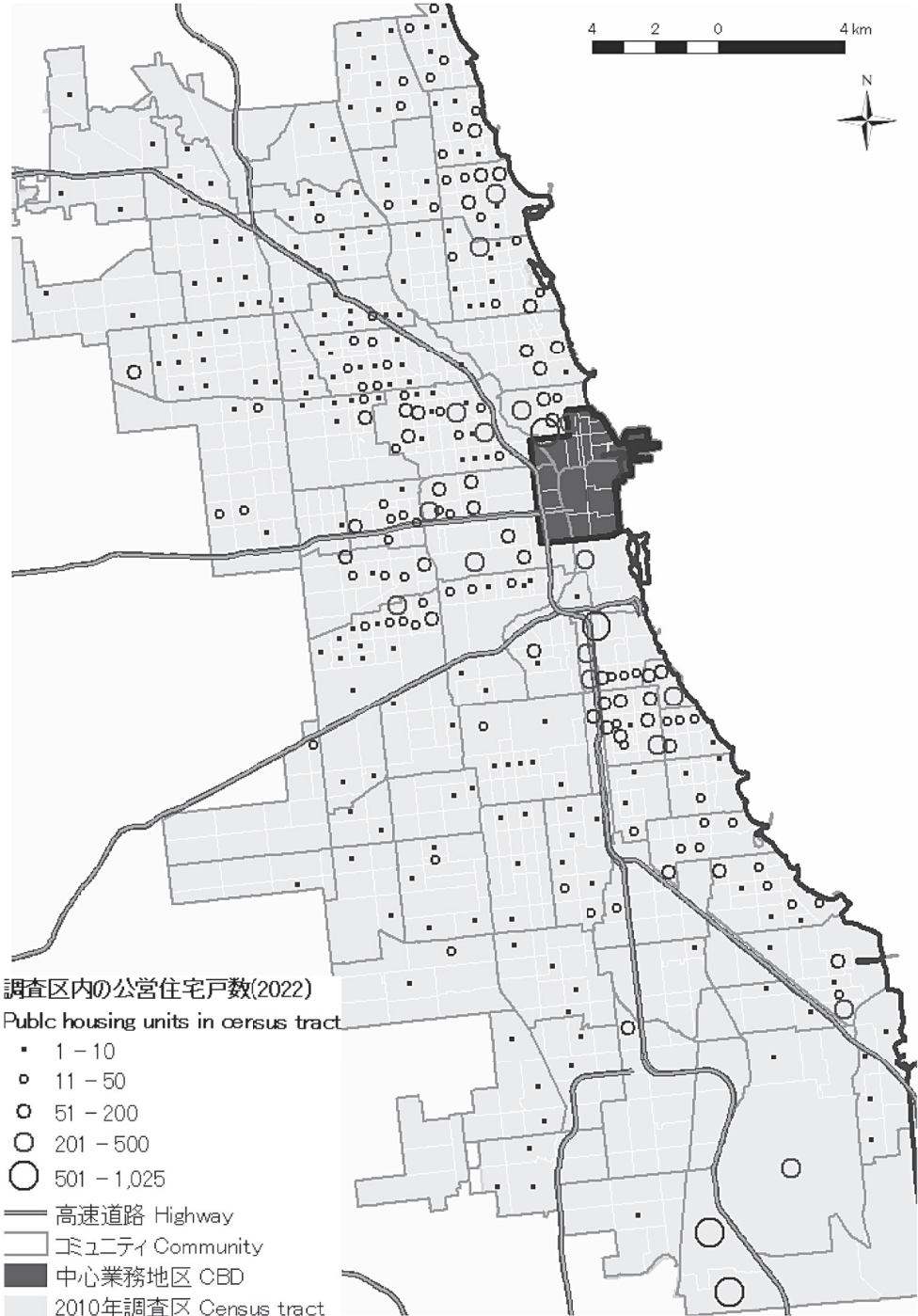


図 Figure 6: 2022 年におけるシカゴ市の公営住宅住戸の分布
Spatial distribution of Chicago public housing units in 2022

出所 Data Source: Project data of 1997 Picture of Subsidized Households (HUD) 地理データ GIS data: Chicago Data Portal, NHGIS, and US Tiger data

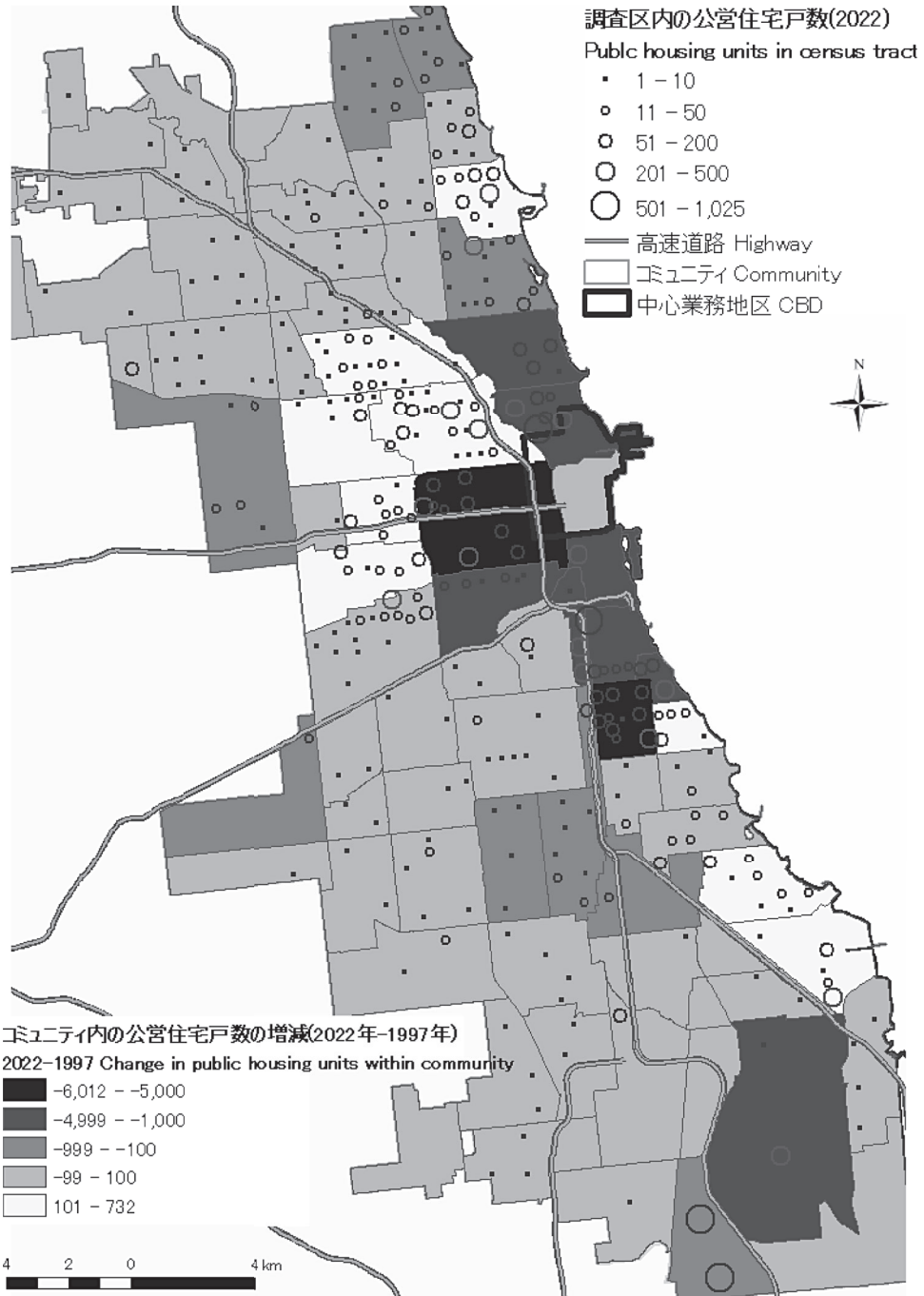


図 Figure 7: 1997年から2022年までのシカゴ市の公営住宅戸数の変化の分布
Spatial distribution of change in Chicago's public housing units, 1997-2022

出所 Data Source: Project data of 1997 Picture of Subsidized Households (HUD) 地理データ GIS data: Chicago Data Portal, NHGIS, and US Tiger data

ている状況がある。

3.2. シカゴ市の住宅バウチャー住戸の地理空間的分布

次に、公営住宅住戸の減少を補填する役割を果たしている住宅バウチャー住戸の地理空間的分布を確認する。図8は、2022年においてシカゴ市が家賃補助を実施しているバウチャー住宅戸数を2010年国勢調査区レベルで集計した戸数を地理データに結合し、密度(km²)として地図化したものである。HUDデータによると、2022年においてシカゴ市住宅機構が管理している公営住宅戸数は約15,000戸であるのに対して、住宅バウチャー戸数は約5万9千戸であり、公営住宅戸数の4倍近くになっている。図8においても、図7と同様に公営住宅の調査区レベルで集計された戸数の等級シンボルのドットを参考のため重ねている。図8によると、住宅バウチャー住戸は、CBDから南に延びる高速道路に沿って¹³周辺地域に分布が広がっており、特にミシガン湖岸を南に下りて高速道路にはさまれた地域は公営住宅住戸数の増加とも相まって、全体的に公的住宅戸数の集中が深化している。次いで、住宅バウチャー住戸が広がっているのは、シカゴ市の境界に向かう西部地域とミシガン湖に沿った市境界に向かう北部地域である。

3.3. 小括

ここまでの公営住宅及び住宅バウチャー制度におけるシカゴ市の住宅政策の再編により、地理的に顕在化した状況についてまとめる。シカゴ市は貧困集中の悪名高き象徴であった公営住宅の大規模な削減に踏み切り、2000年代にかけて、4万戸を超えていた公営住宅住戸の60%を削減した。元々、解体のターゲットとなったRobert TaylorやCabrin-Green団地群等の大規模公営住宅団地がCBD周辺地域に集中していたため、これらの大規模団地の解体は、シカゴ市における都心周辺地域における公営住宅住戸数の大幅な減少・消失に直結した。これまで都心に偏在し低所得世帯のセグリゲーションの要因となっていた公営住宅団地は小規模化し、シカゴ市都心地域から離れた地域へと分散した。一方、公営住宅戸数の急落に反比例して急増したのは、シカゴ市から家賃補助を受給する民間賃貸住宅戸数であり、1996年から2022年にかけて約4倍近い5万9千戸に増加した。これらの急増したバウチャー住戸は、公営住宅の分散に重ねて、さらに拡大延伸してシカゴ市のはずれへと分散している。このシカゴ市内の郊外地域への居住支援世帯の広がりには、これまでの都心=貧困(かつ非白人コミュニティ)、郊外=裕福(白人コミュニティ)という明確な隔離状況が緩和し、貧困世帯がシカゴに拡散したことを示す。しかしながら、居住支援世帯がシカゴ市中に均等に分散しているわけではなく、都心から離れた北、西、南方面のコミュニティに集中し、公営住宅が解体された都心周辺地域と、都心がから北西及び南西に放射線にのびる地域には、公営住宅及びバウチャー住戸は少ない。これらはおそらく持ち家住宅の多い地域であると推測される。

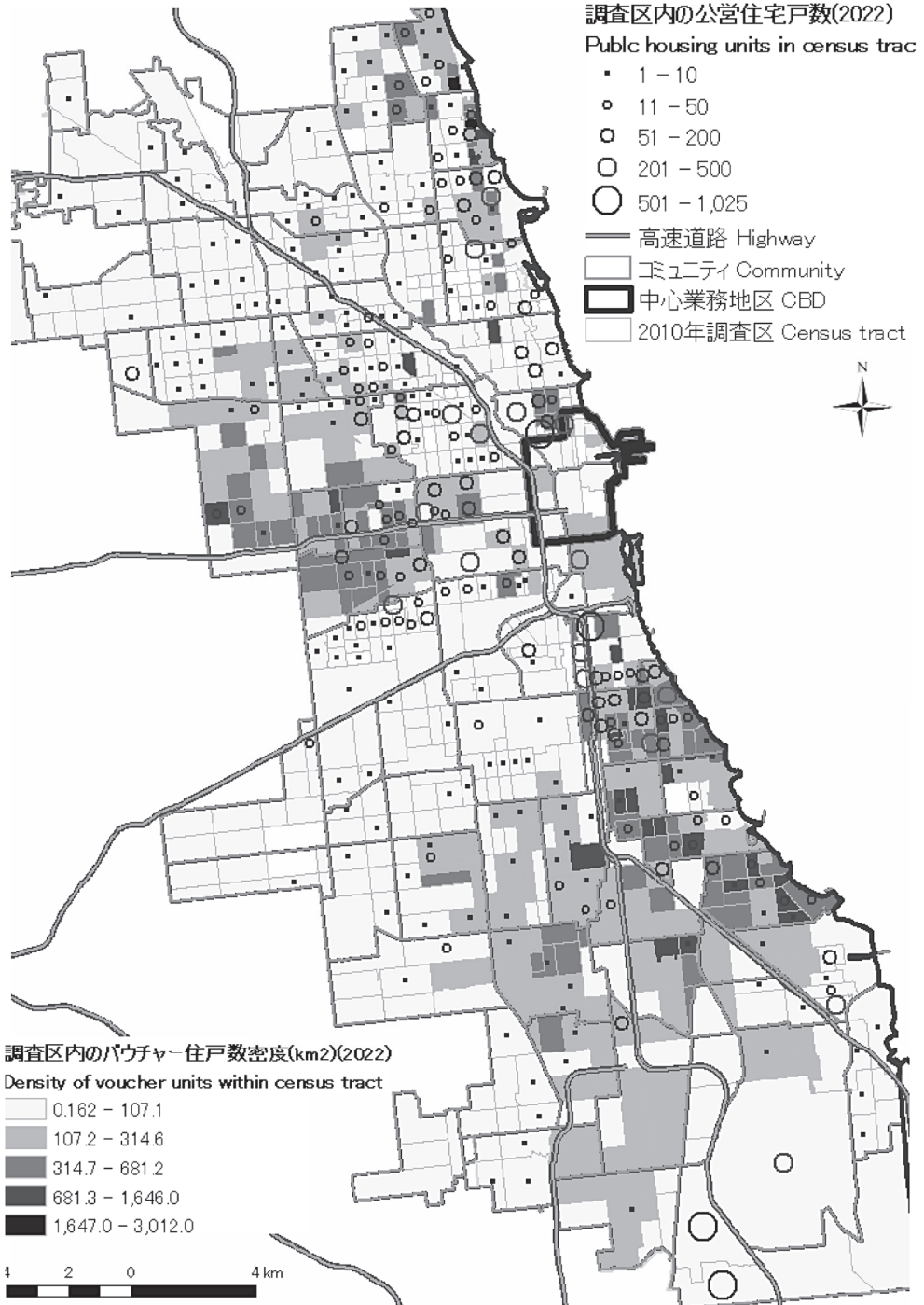


図 Figure 8: 2022 年におけるシカゴ市のバウチャー住宅戸数の地理的分布
Spatial distribution of Chicago's voucher units in 2022

出所 Data Source: Project data of 1997 Picture of Subsidized Households (HUD) 地理データ GIS data: Chicago Data ortal, NHGIS, and US Tiger data

4. まとめと今後の研究課題

本稿では、衰退する産業都市の代表である米国シカゴ市における、近年の産業構造と住宅政策の再編の進行状況を分析することを目的とし、貧困の集中の象徴であった大規模公営住宅の解体が、産業構造の転換と連動し、シカゴ市の都市再生に結び付く可能性について示唆を得ることを目指した。

前半の従業人口の変化についての分析では、シカゴ市においては1980年から2010年にかけて高学歴の従業人口が64.9%増えるなかで、高卒以下では従業人口が34.6%減っており、郊外地域と比較しても従業人口の高学歴化が進んでいることがわかった。産業分類別の従業人口の分析では、1980年にシカゴ市の従業人口全体の23.4%を占めトップシェアであった製造業の従業人口が、30年後には8.5%にまで縮小していた。一方で高学歴の従業人口が多い、専門サービス業の従業人口シェアが22.4%から32.9%に増加し、高学歴従業人口の急伸を牽引していることがわかった。2010年以降、居住人口における貧困率や失業率も低水準を保っており、この状況はコロナ禍後の2022年においても維持されている。また、2000年以降減少を続けていた居住人口も、コロナ禍後の2021年から2022年にかけて12.3%増加しており、より長期的な分析を必要とするものの、居住人口回復の兆しがみられている。これらの分析結果から、シカゴ市においては、高学歴従業人口を集めながら製造業から高技能産業へと産業構造の再編が急速に進展し、都市の再生に貢献していることが確認できた。

後半のシカゴ市における住宅政策改革に関する分析においては、大規模公営住宅の解体によって1996年から2020年にかけて、市の公営住宅戸数の62%が削減されたことがわかった。公営住宅住戸の減少は、大規模団地が集積していたシカゴの都心周辺地域に集中し、戸数が増加した地域はCBDよりも離れた地域であることがわかった。公営住宅戸数の減少とは対照的に戸数を増やした住宅バウチャー住戸は、シカゴ市の市境界に向けてより南や西、そして北方面に分布が広がっている。シカゴ市の住宅政策改革により、公営住宅は都心周辺から一掃され、住宅バウチャー住戸へと姿を変えて、地域的に偏りながらもシカゴ市の外側に向かって分散される結果となった。

本稿では従業人口の分析において、使用したIPUMSデータに小地域単位が存在しないため、シカゴ市で高学歴従業人口が増加する専門サービスなどの高度化産業が、シカゴ市のどの地域で増加しているのか、都心周辺地域の再開発と連動しているのかについて分析ができなかった。公営住宅解体後の跡地には、多様な所得階層向けのミックス・インカム住宅が再開発され、CBD地域では不動産開発がさかんな様子が文献で確認できる (Bennett, 2006)。その一方で、公営住宅解体後の跡地の土地利用に関して、2015年時点においては35%が空地 (4%が公園) となっており (Almagro et al., 2023)、Robert Taylorの跡地に関する2022年のオンラインの新聞記事では、空地が広がっている状況がビデオとともに批判的に報告されている¹⁴。つまり、都心周辺の公営住宅の跡地はミックス・インカム住宅として再開発はされているものの、現在のところ空地も多く、地域が再生したという評価は難しい状態である。

大規模公営住宅の解体によって、シカゴ市の都心から離れた地域に分散するようになった公営住宅及び住宅バウチャー住戸居住者達が、シカゴ市の高学歴化し成長する産業から恩恵を受けるのか、シカゴ市都心から遠い地域でシカゴ市の「再生」からも遠ざけられてしまうのかに注視し、今後の研究の課題としたい。

謝辞

本研究は、JSPS 科研費 JP19K04800 及び JP19KK0327 の助成を受けた。阪井士紋氏には学生アシスタントとして一部文献資料収集の補助をしていただいた。お礼を申し上げます。また、本研究の一部は立命館大学学外研究及び研究専念制度を利用し、客員研究員として UCLA Lewis Center for Regional Policy Studies に在籍した期間に実施した。研究環境の提供にご協力いただいたセンター長 Evelyn Blumenberg 教授に心より感謝を申し上げます。

注

- ¹ 米国国勢調査の数値による（式 [2007] の図 2 を参照）。
- ² HOPE VI の詳細については HUD（1999）を参照。
- ³ シカゴのニューヨークではない問題は、大阪の東京ではない問題（丸山, 2019）にも通じる。
- ⁴ シカゴ市の北西に位置する島のような地域は、シカゴ国際空港（Chicago O'Hare International Airport）であり、クック郡とデューページ郡の双方の地域の境界内に立地している。
- ⁵ IPUMS データ（ACS データ）では 2012 年以降のシカゴ市の従業人口のデータがないため、10 年ごとの分析において 2010 年までの分析となっている。
- ⁶ 表には示していないが、IPUMS データで入手可能な 2010 年以降のシカゴ市を含めた都市圏全体のデータを分析すると、2010 年から 2019 年にかけての従業人口は 8.7% 増加しており、コロナ禍中の 2020 年を分析から排除し、2021 年では 2019 年に比して 5.9% 減少しているが、2000 年や 2010 年に比してはそれぞれ 2.2% と 2.3% の増加となっており、都市圏の従業人口の減少とは言わないうまでも飽和状態にあるといえる。なお、2022 年の従業人口は IPUMS データには存在しないため、分析できなかった。
- ⁷ 従業人口は求人数とは異なるため、本研究では厳密な意味では仕事が増えているかは把握できていないが、雇用動向の目安にはなる。
- ⁸ 1997 年以前のデータについては、データ形式の問題や地理情報の欠損が多いなどから分析が困難であることから、分析を断念した。
- ⁹ 1997 年データの解説書によると、同じ団地名で複数の住所がある場合は、団地全体の median latitude/longitude を使用したとあるので、ここでのポイントデータは複数の建物を含む可能性がある。
- ¹⁰ 中心業務地域の地理的な範囲は、シカゴ市のデータサイトから入手した CBD 地理情報データによる。
- ¹¹ 2022 年の HUD データの Project データは、Scattered Sites が 1 か所に集められるなど、公営住宅の地理的分布の表現の正確性に欠けるため、調査区集計のデータを使用することにした。なお、1997 年のデータにおいては、公営住宅のデータに関しては Project データのみであり、調査区による集計データはない。
- ¹² Community の市境界は、シカゴ市のデータサイトから入手した Community の地理情報データによる。
- ¹³ 地図には複雑化するため掲載していないが実際には、シカゴ市交通機構（Transit Authority）が運営する鉄道（L System）や広域交通機構（Regional Transportation Authority: RTA）が管理する Metra 鉄道が走っており、高速道路に沿ってだけでなく鉄道網に沿ってパウチャー住戸が広がっている。
- ¹⁴ “More than 15 years after the last of the Robert Taylor Homes high-rises were town down, much of the South Side site remains vacant”（Carlos Javier Ortiz captioned in the article by Dumke（2022））。

参考文献

- Almagro, Milena, Eric Chyn, and Bryan A. Stuart (2023) *Urban renewal and inequality: evidence from Chicago's public housing demolitions*. National Bureau of Economic Research Working Paper 30838. <https://www.nber.org/papers/w30838>
- Bennett, Larry (2006) Downtown restructuring and public housing in contemporary Chicago: fashioning a better world-class city, in *Where are poor people to live?* edited by Larry Bennett, Janet L. Smith, and Patricia A. Write. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Briggs, X. de S., Popkin, S. J., and Goering, J. (2010) *Moving to opportunity: the story of an American experiment to fight ghetto poverty*, Boston: Oxford University Press.
- Chicago Housing Authority (2000) *Plan for Transformation: Improving Public Housing in Chicago and*

- the Quality of Life*. <https://www.hud.gov/sites/documents/CHAFY2000-ANNUAL-PLAN.PDF>
- Chicago Housing Authority (2011) *The plan for transformation: an update on relocation*. https://cha-s3.thecha.org/s3fs-public/2018-08/4_14_11_Report_FINAL_appendices_%281%29.pdf
- City of Chicago. Facilities and geographic boundaries in Chicago Data Portal. <https://data.cityofchicago.org/>
- Dumke, Mick (2022) Chicago claims its 22-year “transformation” plan revitalized 25,000 homes. The Math doesn’t add up. *ProPublica* (Dec. 16). <https://www.propublica.org/article/chicago-housing-authority-hud-transformation-plan>
- Friedman, J. (1986) The world city hypothesis. *Development and Change* 17 (1): 69-83.
- 藤塚吉浩 (2017) 『ジェントリフィケーション』東京：古今書院.
- Kain, John F. 1968. Housing segregation, negro employment, and metropolitan decentralization. *Quarterly Journal of Economics* 82:175-97. <https://www.jstor.org/stable/pdf/1885893.pdf>
- Kasarda, John D. 1995. Industrial restructuring and the changing location of jobs, In *State of the Union: America in the 1990s* 1, edited by Reynolds Farley 215-267.
- Manson, Steven, Jonathan Schroeder, David Van Riper, Katherine Knowles, Tracy Kugler, Finn Roberts, and Steven Ruggles (2023) IPUMS National Historical Geographic Information System (NHGIS): Version 18.0. Minneapolis, MN: IPUMS. 2023. <http://doi.org/10.18128/D050.V18.0>
- 丸山真央 (2019) 「第1章：都心回帰」時代の「第二都市」大阪の社会学に向けて」『さまよえる大都市・大阪：「都心回帰」とコミュニティ』（鯉坂学，西村雄郎，丸山真央，徳田剛編）東京：東信堂.
- 成田孝三 (1987) 『大都市衰退地区の再生：住民と機能の多様化と複合化をめざして』東京：大明堂.
- Newman, S. J. and Schnare, A. B. (1997) “... And a Suitable Living Environment”: the failure of housing programs to deliver on neighborhood quality, *Housing Policy Debate*, 8 (4) : 703-741.
- Ruggles, Steven, Sarah Flood, Matthew Sobek, Daniel Backman, Annie Chen, Grace Cooper, Stephanie Richards, Renae Rogers, and Megan Schouweiler (2023) IPUMS USA: Version 14.0 [2010, 2019, 2021-2022 American Community Survey samples, 1980, 1990, 2000 1 % & 5% samples, 1960 5% samples]. U.C. Minneapolis, MN: IPUMS, 2023. <https://doi.org/10.18128/D010.V14.0>
- Sassen, S. (2001) *The global city: New York, London, Tokyo* (second edition). Princeton, N.J.: Princeton University Press. サスキア・サッセン (2008) 『グローバル・シティ：ニューヨーク・ロンドン・東京から世界を読む』（伊豫谷登士翁監訳，大井由紀・高橋華生子訳）東京：筑摩書房.
- 式王美子 (2007) 「自動車依存型都市ロサンゼルス」の都市政策 [上] —分散化する都市問題と広域政府の苦悩」『都市問題』98 (8):91-97.
- Sink, Todd and Brian Ceh (2011) Relocation of urban poor in Chicago: HOPE VI policy outcomes. *Geoforum* 42; 71-82.
- Smith, Neil (1996) *The new urban frontier: gentrification and the revanchist city*. London; New York: Routledge. ニール・スミス (2014) 『ジェントリフィケーションと報復都市：新たな都市のフロンティア』（原口剛訳）京都：ミネルヴァ書房.
- U.S. Department of Housing and Urban Development’s Office of Policy Housing Investment (1999) *HOPE VI Grant Implementation Guidebook*. https://www.hud.gov/program_offices/public_indian_housing/programs/ph/hope6/about
- U.S. Department of Housing and Urban Development’s Office of Policy Development and Research (PD&R). HUD User Picture of Subsidized Households datasets. <https://www.huduser.gov/portal/>

[datasets/assthsg.html](#)

Wilson, William J. *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press. ウィリアム・J・ウィルソン (1999) 『アメリカのアンダークラス：本当に不利な立場に置かれた人々』(平川茂, 牛草英春訳) 東京：明石書店.
山田浩之・徳岡一幸 (2018) 『地域経済学入門』(第3版) 東京：有斐閣.