

アメリカにおける住環境の保障と住宅政策

岡田 徹太郎

■ 要約

アメリカは市場経済の機能を重視する福祉国家である。住環境を保障するための住宅政策も、近年は、できるだけ市場経済の機能を損なわないようなユニークな工夫がなされている。本稿は、伝統的な住宅政策から、新しいタイプの住宅政策まで、アメリカの住宅政策を俯瞰することによって、アメリカがどのようなスタイルで“住環境の保障”という政策課題に応えようとしているのかについて明らかにする。特に、新しいタイプの住宅政策では、政府の関与が極めて間接的なものになっていることを指摘する。さらに本稿は、アメリカで、住宅問題が悪化を続けている原因について、住宅政策手段の欠如よりもむしろ量の不足にあるとする政策的含意を示す。

■ キーワード

アメリカ、福祉国家、住環境の保障、住宅政策、アフォーダビリティ、政府関与の間接化

1. はじめに

本稿は、アメリカの低所得者向け住宅政策の現状と問題点について明らかにするものである。人間にとって基本的な要素である“住環境”を保障することは、どの国においても重要なものである。アメリカにおいても、最も重要な政策課題の一つを構成する。住宅政策とは、現実に住宅に困窮している人びとへの補助、あるいは潜在的に住宅難に陥りそうな階層へ、そうならないための予防策として提供されるものである。

しばしば、政治的レトリックにみられるように、アメリカは、住宅供給を市場に委ね、住宅政策から撤退したかのように語られることがある。または、住宅政策を行なうにしても、公共住宅供給からの撤退や、家賃補助への傾斜を根拠に、極めて限定的な住宅補助しか提供していない、と指摘する向きもある。こうした評価は、アメリカ連邦政府、州・地方政府、そして政策的枠組みのなかに組み込ま

れた数多くの非営利組織(NPO)の役割を軽視するものである。

確かに、アメリカにおける住宅政策の手段は、他の先進資本主義諸国と比較して、ある種の特別な性格を有している。あえてその特徴を指し示すならば、できるだけ市場経済の機能を阻害しないような枠組みを持っているといえるだろう。

連邦政府は、州や地方政府に対する包括補助金や、租税優遇措置を通じたインセンティブ政策など、間接的な関与に限定する傾向を強めている。こうした政策転換によって、一方で、連邦補助住宅の着工戸数が減少したり、住宅政策関連の財政支出が増加しないなどの傾向がみられるが、他方で、財政支出を上回る租税優遇措置が与えられたり、いわゆる公民パートナーシップ(public private partnership)による低所得者向け住宅建設への総投資額が増加するなどの傾向もみられる。したがって、アメリカの住宅政策の多様なあり方を注意

深く観察しないと、その全容は明らかにならないのである。

近年の傾向を概括するならば、そのキーワードは「政府関与の間接化」である。新しい補助金や租税優遇措置の多くが、低所得者向け住宅の供給にインセンティブを与えるものとなっている。これらのプログラムの下で、政府部門は、“規制”と“ベネフィット”を引き換えることで、低所得者向け住宅の建設および維持・管理を民間部門にまかせている。こうした間接的な関与は、古い直接的な補助プログラムに比較して、政策の対象が広く薄くなっているともいえる。

広く薄いアメリカ的な政府関与のあり方が、住宅政策として適切なものであるかどうかは、国際比較の材料として興味深いものとなるだろう。現実として、アメリカの住宅問題は、改善をみた部分と悪化した部分がある。戦後直後は、住宅の欠陥や狹隘が主たる問題であったが、1970年代初頭までに劇的な改善をみせ、問題のある住宅に住む世帯の比率は10%以下に減少した。質が向上する一方で、費用面の重圧が顕著となった。通常、住居費負担の増大を“アフォードビリティ問題”と呼ぶが、1970年代から現在に至るまで、アフォードビリティは悪化の一途を辿っている。本稿は、その原因が、住宅政策の失敗によるものなのか、その他の諸要因によるものなのか、示唆を与えるものになる。

1.1. 住宅政策の起源

住宅政策を政府が担うのは、市場経済のみによると、人間生活にとって最も重要な要素のひとつであるはずの住宅が十分に供給されず、住環境が保障されないからである。歴史を紐解くまでもなく、むしろ資本主義経済は住環境に対して破壊的に作用した。資本主義社会は、その発生とほぼ同時に非衛生的な住宅やスラムを発生させたが、市場メカニズムは、その問題の解決に対して全く無

力であった。

住宅政策の積極的な展開は、いわゆる“福祉国家”の登場とほぼ時を同じくする。いいかえるならば、20世紀前半の二度にわたる世界大戦による大規模な戦災と1930年代大恐慌による経済混乱からの復興過程により成立したものである。

ヨーロッパやアジアでは、戦争による物理的な破壊によって多くの住宅が滅失したが、大きな戦災のなかったアメリカにおいても、第二次世界大戦終結直後は、約半数の住宅が何らかの欠陥を持つなど住宅問題を深刻化させていた。1930年代大恐慌の混乱に続く、第二次大戦の勃発で、住宅建設に必要な資源が戦争の遂行に動員されたために、長い間、住宅の改善が行なわれなかったのである。アメリカの住宅政策の起源は、ニューディール政策が展開された1930年代の、1934年全国住宅法と1937年合衆国住宅法に求めることができるが、実効性のある政策が展開されたのは戦後復興過程である。そのなかで戦後の住宅・都市開発政策の基本的な枠組みを提供する1949年住宅法が成立したのである(Sturyk, Turner and Ueno 1988; Hays 1995)。

1.2. 住宅政策の手段

住環境を維持・発展させるための政策には、いくつもの手段がある。時として、住宅・都市開発政策とも呼ばれるように、直接的な住宅の建設・維持にかかわる住宅政策と、周辺環境の整備などにかかわる都市開発政策に分けることができ、実際の政策はこれらの複合的な組み合わせとして遂行される。さらに、住宅政策も、住宅税制・住宅金融政策・住宅補助政策に分類できる。

アメリカにおいて、住宅税制は、伝統的に持ち家の取得を目指す人びとを支える制度として設計されている。住宅ローン利子および地方財産税の所得控除で構成される租税優遇措置の便益は、累進所得税のもとでは所得が高くなればなるほど

高くなる。すなわち、住宅税制は、主として高所得層および中間層が、持ち家の取得という“アメリカン・ドリーム”を実現させるための制度として機能している。

住宅金融政策の目的は、第一に、住宅金融システムを安定させること、第二に、住宅ローンのための資金を潤沢に供給したり、低利融資を実現させることで、結果として住宅建設を促進させることにある。住宅ローンの保険や保証、住宅金融市場でのオペレーション、さらに直接融資など、複数の政策手段があり、その便益は、高所得層から低所得層まで広範囲に行き渡る。

住宅補助政策には、低家賃住宅の供給や、家賃補助制度などがあり、主として、住宅に困窮する低・中所得層を支える制度である。伝統的な公共住宅のほかに、民間賃貸住宅への補助金がある。これらの民間住宅は、建設補助や家賃補助を受けとる代わりに、一定の期間、居住者の所得階層や家賃に関する制限など、政府が定める規制を受け入れなければならない。

1.3. アメリカの住宅問題

良好な住環境を保障するための政策論議のなかで、常に議論の中心となるのは、どのように適切な政策手段を組み合わせていくか、という点にある。住宅政策は、住宅問題に対処するための手段であるから、住宅問題を効率よく効果的に解決す

るための手段が求められるのである。

アメリカにおける住宅問題とは何か。それは、時代時代に変遷を遂げている。前述したように、戦後直後は、アメリカ国内の住宅の多くが物理的な欠陥を抱えていたし、住宅そのものが不足していたために過密や狭隘の問題も深刻であった。したがって、戦後しばらくは、住宅の欠陥を解消し、良質な住宅を豊富に供給することが政策課題であった。

高度な経済成長と積極的な住宅政策の展開によって、問題のある住宅に居住する国民の比率は、1940年の46%から、50年の37%、60年の18%、70年の8%まで低下した。このように、おおむね1970年代までに、住宅の質の問題は解消したが、他方で、住居費負担の増大という新たな問題が持ち上がることになる。戦後しばらくは、住居費負担は、所得の20%程度におさまっていた。ところが、1970年代以降、所得に占める住居費の割合が顕著に高まり始めたのである。通常、調整後所得の30%より多くを住居費に充てている世帯を“アフォーダビリティ問題”を抱えている世帯と呼ぶが、これら世帯の比率が、1978年の17.3%から1999年の27.2%まで一貫して上昇しているのである。

住宅都市開発省(通称HUD: Department of Housing and Urban Development)による、1999年現在の住宅問題の発生状況を所得階層別にみると、表1のようになる。所得が地域の所得中央値の

表1 アメリカの住宅問題の発生状況(所得階層別, 1999年)

所得階層(対所得中央値)	0-50%	51-80%	81-120%	121%+	全世界帯
世帯数(千世帯)	28,767	17,981	20,661	35,392	102,802
費用面(所得の30%以上)	62.5%	29.8%	14.5%	4.8%	27.2%
(うち所得の50%以上)	35.8%	5.8%	2.7%	0.7%	11.8%
物理的欠陥	11.5%	7.3%	5.4%	3.2%	6.7%
(うち重度)	3.7%	2.0%	1.5%	0.9%	2.0%
狭隘	4.8%	2.9%	1.8%	0.8%	2.5%
1つ以上の問題を抱える世帯	68.2%	37.4%	20.9%	8.6%	32.8%
(複数の問題を抱える世帯)	9.8%	2.4%	0.8%	0.2%	3.4%

出所: HUD 2003.

50%以下の極低所得層 (very low-income, 全世帯の28.0%)のうち、68.2%が何らかの住宅問題を抱えている。そのほとんどがアフォーダビリティ問題を抱える世帯であり、極低所得層の62.5%を占め、うち35.8%が、調整後所得の50%以上を住居費支出に充てている重度の住宅問題を抱える世帯である。所得が地域の所得中央値の51-80%の低所得層 (low-income, 全世帯の17.5%)のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は37.4%であり、うち29.8%がアフォーダビリティ問題である。所得が地域の所得中央値の81-120%の中所得層 (全世帯の20.1%)のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は20.9%、うちアフォーダビリティ問題を抱える世帯は14.5%である。所得が地域の所得中央値の120%を超える層 (全世帯の34.4%)では、それぞれ8.6%、4.8%となる (HUD 2003)。

これらの統計から、現在のアメリカにおける住宅問題は、第一に、主としてアフォーダビリティにあり、第二に、所得が低くなればなるほど問題が深刻化する傾向があるという特徴を読み取ることができる。

1.4. 政策手段の選択

現在の住宅問題の中心は、相対的に所得の低い階層にみられるアフォーダビリティ問題である。この住宅問題を解決するための効率的で効果的な政策は何であるか、常に政策論争の対象となるところである。

古くからの政策手段には、1930年代ルーズベルト民主党政権期に起源を持つ公共住宅の供給があり、加えて、1960年代ジョンソン民主党政権期に起源を持つ、民間の低所得者向け住宅の新規建設に連邦補助金を与えるプログラム、既存の民間賃貸住宅の居住者に家賃補助を与えるプログラムなどがある。

新しい枠組みをもつ政策手段には、州・地方政

府へ、細かい用途を限定せずに交付する包括補助金 (block grant) がある。包括補助金は、都市開発政策の分野では、1970年代ニクソン共和党政権期から、住宅政策の分野では1990年ブッシュ (シニア) 共和党政権期から活用されている。これ以外にも、低所得者向け低家賃住宅の供給にインセンティブを与える租税優遇措置がある。これは、1986年レーガン共和党政権期に時的措置として導入された後、1993年クリントン民主党政権期に恒常的な政策プログラムへと改変されたものである。

このようにアメリカの住宅政策手段は、結果的に多様なものとなっている。さて、先に“住宅問題”に対応する“適切な政策手段”が求められていると述べたが、かといって、政策手段を一元化してしまうことは危険である。一つの政策手段への急速な傾斜は、予期せぬ副作用を生み出すかもしれない。過去のアメリカ住宅政策における、いくつかの劇的な政策転換は実際にそれを経験している。効率的・効果的に“住宅問題”に対応するために重要なのは、どのようなプログラムをどの程度ミックスさせて提供するかという問題にある。次節で、この点についてみていこう。

2. 伝統的な住宅政策

2.1. 公共住宅

アメリカにおける最も古典的な住宅補助は、1930年代ニューディール期に制度化された公共住宅である。大恐慌を脱するための景気刺激策・失業救済事業として、公共事業庁の手によって建設が始められたもので、当初は、住環境の保障という概念は希薄であったといわれる。後に、ニューディール政策のなかでは比較的遅い1937年ようやく正式に法制化された。

1937年合衆国住宅法は、以後のアメリカの住宅補助政策の基本をなすものであり、その第1条で、政策宣言 (declaration of policy) として、住環境の保

障を合衆国の政策として明白に位置づけたところに特徴がある(*US Statutes at Large 1937*)。1935年社会保障法を初めとして、アメリカにおける福祉国家の枠組みの基本がこの時期に形成されたが、住宅政策も例外ではなかった。公共住宅は、1960年代ケネディー・ジョンソン政権によって、新たなプログラムが追加されるまで、相対的な低所得層を支える唯一の住宅補助政策として機能した。

しかし、この最も古典的な公共住宅は、現在では、最も人気のない政策のひとつである。「連邦のスラム(Federal Slum)」と揶揄されたように、貧困の集中する最も荒廃した場所とみられているからである。現在でもなお、公共住宅は、全米で約120万世帯300万人の生活を支えているが、既に新規建設は停止され、古い住宅ストックの取り壊しが進められている。また、1998年クオリティ住宅および就労責任法(Quality Housing and Work Responsibility Act of 1998)は、福祉改革の一環として、さまざまな新しい規定を定めた。

この1998年法は、低所得層に限定していた入居要件を緩め、新規入居の40%を、地域の所得中央値30%以下の超極低所得層(extremely very low-income)のために用意しなければならないが、残り60%については、それより所得が高い階層のために確保しても良いことになった。また、それまでの最貧家庭(neediest families)の優先入居条項を外した。これらによって、より広範囲の所得階層が混在する住宅への転換を図っている。

さらに、「福祉から就労へ(welfare-to-work)」政策のもとで、就労努力を行なう居住者を援助するさまざまな規定を設けた。一例を挙げれば、それまで所得に対して定率に定められていた家賃を見直し、所得と家賃の関係を希薄化ないし切り離す選択肢を与えた¹⁾。これに対して、就労可能であるにも関わらず、就労していない居住者に対し、月8時間のコミュニティ・サービスへ寄与することを求め、それに従わない場合は賃貸契約を打ち切るこ

ともありえるとした。

これ以外にもさまざまな新たな規定が設けられており、これらの改革を支持するグループがいる一方、コミュニティ・サービスへの貢献義務が(かえって)非就労者の継続的な居住を許しているという批判、あるいは、超極低所得層のために確保されているはずの住居が、いくつかの大都市部において、最低賃金で働く家族を支えるにも不十分になったとの問題点の指摘もある(Schussheim 2003)。

2.2. 民間住宅への連邦補助

民間住宅へ連邦政府の補助金を与える試みは、1960年代のケネディー・ジョンソン民主党政権下で始められた。そもそも、新しい政策が始められた理由は、当時問題となっていた、公共住宅を利用するには所得が高すぎ、民間の住宅を利用するには所得が低すぎる層に生じる「補助の穴」を埋めるためであった。

しかし、この新しい試みは、それに留まらず、後にジョンソン大統領による「貧困との戦い」のなかで利用された。1960年代には、マイノリティの貧困が「再発見」され、その対策が急がれた時代である。ジョンソン政権は、「偉大なる社会」政策のなかで、民間の持ち家や賃貸住宅の建設補助金や家賃補助プログラムを矢継ぎ早に導入し、また、従来からの住宅政策機関をまとめた、住宅都市開発省を設置した。しかし、ジョンソン政権期の諸策は、多大なる欠陥を持つものであり、現実的な政策とはならなかった。これらは1973年ニクソン共和党政権によるモラトリアム宣言によって全て停止された。

代わりとなる達成可能な目標と明白な指針を持った住宅政策は、1974年住宅コミュニティ開発法によって与えられた。主軸となる政策は、同法によって改正された1937年合衆国住宅法“第8条”によったため、セクション・エイト(Section 8)と呼ば

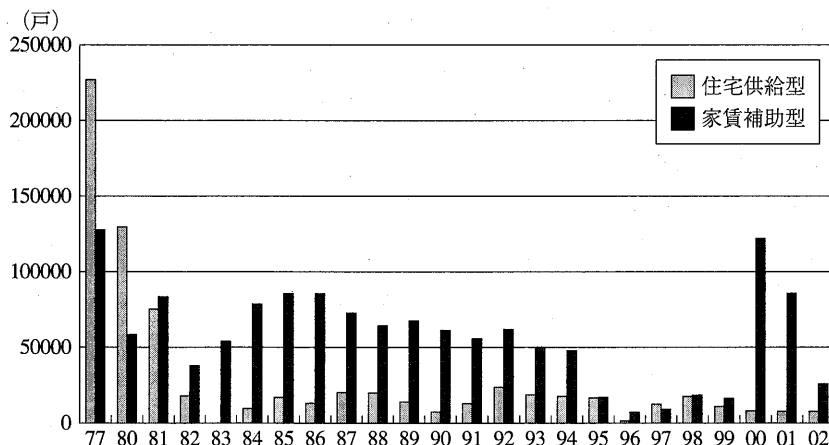
れる。現在では“セクション・エイト”といえば家賃補助の代名詞ともなっているが、制定当初のセクション・エイトは、新規建設、住宅修復、家賃補助までが含まれる、総合的な施策であった(岡田2001)。

その後、このセクション・エイトが、現在の家賃補助中心に改革されたのは、レーガン共和党政権期である。レーガン政権は、「高品質の住宅は既に行き渡っている」とし、「問題は住居費負担に苦しむ貧困層にある」という認識のもと、貧困層を支えるための家賃補助プログラムに転換すべきだとした。そのうえで、費用のかかる住宅供給型のプログラムは不要であるとし、高齢者・障害者向けのものを除き、公共住宅供給やセクション・エイト新規建設・大規模修復などの建設補助を原則として廃止した(岡田2004)。

図1は、連邦補助住宅の新規契約数の推移である。データの制約から1970年代は77年度のみとなっているが、他のソースからも、この時期には20万戸を超える住宅供給がなされたことが確認されている。それが1980年代に劇的に減少し、82年度以降2万5千戸を上回った年はないから、約1割の水準まで減少したことになる。

この1980年代の政策変化は、公式にも失敗だったといわれている。事実として、アフォダブル住宅²⁾のストックは減少、市場家賃は上昇し、その結果、アフォダビリティは著しく悪化した。要因分析にはさまざまなものがあるが、図にも示されているように家賃補助も増やされたわけではなく年によっては減少していること。また、家賃補助が政権の事前予測よりも強く住宅需要を押し上げ、市場家賃を上昇せしめる要因になった可能性があること。さらに、住宅供給は、補助世帯当たりのコストが割高ではあるが、そもそも市場家賃を押し下げる要因として働いていた可能性があること。そして、低所得層向けアフォダブル住宅の家賃が上昇しても、民間住宅の供給増にはつながらなかったことなどが指摘されている(Apgar 1990; Hays 1995; 岡田2004; 42 USC 12721)。

連邦政府が直接補助を与える住宅補助の構成は、住宅都市開発省の1998年現在のまとめでみると表2のようにになっている。Section 236とは、ジョンソン政権時に実施された建設補助住宅(賃貸)であり、「その他」には、インディアン住宅、Section 8中規模修復や、ケネディ政権期に初めて民間住宅への補助として導入された「市場以下の金利」プ



出所: Committee on Ways and Means, Green Book, 2000, 2004.

図1 連邦補助住宅の新規契約数の推移

表2 連邦補助住宅戸数(1998年現在,ストックベース,賃貸住宅のみ)

	公共住宅	Section 236	Section 8 新規建設	Section 8 家賃補助	その他	合計
戸数	1,300,493	447,466	894,330	1,391,526	473,078	4,506,893
割合	28.9%	9.9%	19.8%	30.9%	10.5%	100.0%

出所：HUD 1998.

プログラムによる住宅ストックなどが含まれる(HUD 1998)。同表から、住宅供給型プログラムによる連邦補助住宅ストック数と、家賃補助戸数の比率は、おおむね7:3となっていることが読み取れる。

3. 住宅政策の発展とオプションの広がり

住宅政策は、上述したような直接的な補助のみならず、間接的な補助によっても行なわれる。近年は、市場経済の機能を阻害しないような工夫が重視されるようになり、その傾向を強めているとさえいえる。新しく導入される住宅補助は、細かい用途を限定しない包括補助金(block grant)か、あるいは住宅供給のインセンティブを高めるための租税優遇措置などの形態をとっている。

3.1. 二つの包括補助金

CDBG

住環境を保障するための政策は、都市開発政策と一体となって行なわれる。個別の住宅改善だけでは解決できない問題があるからである。例えば、上下水道の整備など基礎的な社会基盤の整備や、防災上必要となるオープン・スペースの確保等は民間のみではなしえない。さらに、荒廃した都市の再開発においては、細分化してしまった土地所有や、高い土地取得・再開発費用が障害となるため、こうした土地をまとめて取用することや、再開発コストを、民間の採算ベースにのせるための補助金供給など、公的な関与が必要となるのである。

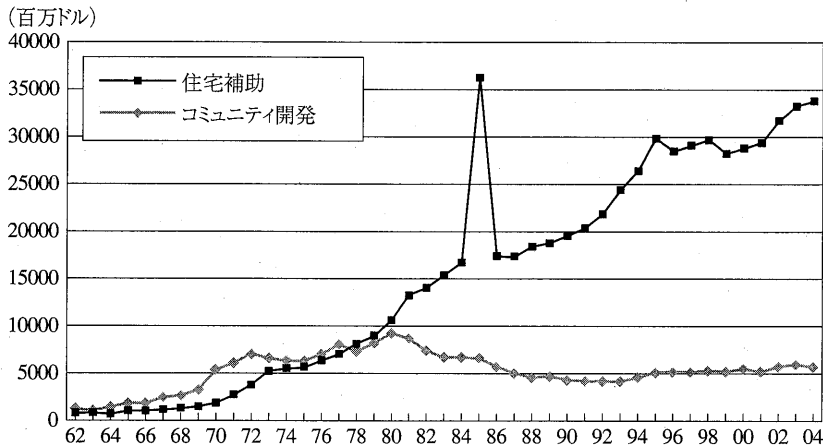
こうした政策を、アメリカでは一般にコミュニティ開発と呼ぶ。1960年代までの連邦政府のコミュニティ開発政策は、カテゴリーごとに特定補助

金(categorical grants)として供給されてきたが、ニクソン政権下で成立した1974年住宅コミュニティ開発法によって、一つの包括補助金に統合された。それがコミュニティ開発包括補助金(通称CDBG: Community Development Block Grant)である。

CDBGの70%は、エンタイトルメント・コミュニティと呼ばれる地方政府に、毎年、権利として配分される。エンタイトルメント・コミュニティとは、大都市部(Metropolitan Areas)に含まれる人口5万人以上の市、またはそれ以外の人口20万人以上に達する都市部の郡(urban counties)である。残り30%は、エンタイトルメントを有しない小規模地方政府に分配するために州政府に配分される。なお、CDBGには、見合い資金(matching fund)の拠出規定がないので、CDBG単独で事業を行なうことができる。

一般に、包括補助金の使途は、特定補助金ほどの制約は受けないものの、連邦法や、所管する省が定める規制の範囲内に限定される。CDBGの場合、低・中所得世帯の便益のためか、スラムや荒廃の除去・防止を行なう事業への補助か、または緊急性のあるその他のコミュニティ開発のニーズを満たすものでなければならない。特に、資金の70%が、低・中所得者の便益のために用いなければならないと定められている(HUD 2005; 岡田1999)。

図2は、連邦住宅補助支出とコミュニティ開発支出を実質ベースで比較したものである。1970年代までは住宅補助と肩を並べる水準で支出されてきたが、80年代以降、その役割は著しく低下し、予算割当は小さなものになっている。現在、ブッシュ



注：1985年度の例外的に高い支出は、公共住宅の資金調達方法の変更による。

出所：OMB 2005, "Historical Tables," *Budget of the U.S. Government, FY 2006*.

図2 連邦住宅補助およびコミュニティ開発支出の推移 (2000年ドル)

(ジュニア) 政権によって、商務省所管の経済開発包括補助金と統合させる案が示されるなど、相対的な役割は低下しつつある。

HOME 投資パートナーシップ

HOME プログラムは、1980年代の予算削減と住宅供給の停止が住環境を悪化させたという反省に基づいて、1990年アフォーダブル住宅法によって新設された包括補助金である。総額の60%が大都市部の市および都市部の郡 (metropolitan cities and urban counties) に割り当てられ、40%が州に割り当てられる。この包括補助金の受給を希望する州・地方政府は、総合計画を住宅都市開発省に提出して承認を受けなければならない。

このプログラムは、成立経緯から、家賃補助だけでなく、むしろ主としてアフォーダブル住宅の建設・修復・取得のために用いられるものとして設計されている。資金は、賃貸住宅ならば、90%が地域の所得中央値60%以下の層に、残りの10%が地域の所得中央値80%以下の層に、持ち家の場合は、地域の所得中央値80%以下の層に用いられなければならないと定められている。

また、当時の、連邦政府の累積赤字という予算編成上の制約から、直接の住宅供給資金を提供するのではなく、間接的な資金として供給されている。補助金を受け取った州・地方政府は、連邦補助金1ドルに対して25セントの見合い資金を用意しなければならない。もっとも、この見合い資金は、州・地方政府の自主財源である必要はなく、民間からの寄付でも良い。その寄付も不動産や、建築原材料、無償労働などでも良いことになっている。さらに、この法の目的の一つは、非営利の住宅供給組織 (community housing development organizations) を援助することであり、資金の15%は、これら組織のために確保されなければならないことになっている。このプログラムのタイトルにも見られるように、民間とのパートナーシップによって、低所得者向け住宅の供給を進めようという試みである。

HOME プログラムは、かなり州・地方政府の裁量を発揮する範囲が広く、その枠組みを一般化することは困難である。しかし、住宅都市開発省の推計によれば、アフォーダブル住宅への総投資額は、HOME 補助金に比して数倍の規模になり、ま

た、2006年度予算書によれば、同年度中の約17億ドルの支出によって、8万2420戸の建設・修復・購入が行なわれ、1万1339世帯の家賃補助が行なわれる予定である³⁾。年によって若干の差があるものの、毎年、連邦支出を上回る資金がともに投資され、連邦補助住宅戸数を超えるアフォーダブル住宅が供給されている(OMB 2005; HUD 2005; Schussheim 2003; 岡田2001)。

3.2. 低所得者用住宅税額控除(LIHTC)

住宅に関わる個々のプログラムのなかでも「最大の補助」と呼ばれるのが、低所得者用住宅税額控除(通称LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit)である。これは、住宅都市開発省が所管する財政支出プログラムではなく、内国歳入庁が所管する租税優遇措置であり、一般に「租税支出(tax expenditure)」と呼ばれるものの一つである。

このLIHTCは、(1)連邦政府の補助を受けない住宅の新規建設・修復費用の70%、(2)連邦政府の補助を受けた住宅の新規建設・修復費用の30%について、10年間に亘って税額控除を与えるというものである。家主は、住戸の20%を地域の所得中央値50%以下の層に、あるいは40%を所得中央値60%以下の層に確保しなければならないなど、いくつかの条件を課せられる(HUD 2004a)。

この制度の最もユニークな点は、税額控除の権利を投資家に移転できることである。もちろん、デベロッパー自らこの利益を受けても構わないのだが、多くの場合は、10年にわたる税額控除の権利を投資家に譲渡することによって、現在の投資資金を集める。税額控除は、通常、投資家の税を軽減するものであるが、この税額控除によって課税額がマイナスとなる場合は、税の払い戻しを受けることができるので、現金を受け取っているのと同じ意味を持つ。投資家は、アフォーダブル住宅プロジェクトのパートナーとなり、住宅の建設費に対して投資をするが、通常の投資収益の代わりとして、この税額控除を受け取るのである。

低所得者向け住宅の開発・運営から収益を上げることは難しい。しかしながら、LIHTCは、投資収益に代わる税額控除の配分を通じて、一般の投資家からも広く資金を集め、低所得者向け住宅の供給を進めるプログラムとして働くことが期待されているのである。

表3は、LIHTCによる住宅供給の経年変化をみたものであり、すべての年でみられる共通の傾向や、少しずつ変化している部分など、その特徴を読み取ることができる。税額控除の新規割当は毎年4億ドル前後、これにより、7万戸強から10万戸弱の低所得者向け住宅が供用開始となっている。このうち60%強が新規建設であり、35%前後が修

表3 低所得者用住宅税額控除(LIHTC)による住宅供給の経年変化

供用開始年	92-94平均	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
プロジェクト数	1,329	1,374	1,303	1,335	1,290	1,462	1,303	1,346	1,175
全戸数	56,054	79,293	81,989	87,447	91,604	107,014	95,301	99,281	89,338
うち低所得者向け戸数	51,907	73,670	76,565	80,144	84,127	97,350	86,749	91,506	83,926
新規建設	65.9%	65.9%	62.4%	62.5%	63.5%	64.1%	60.0%	60.8%	63.2%
修復	33.2%	32.7%	36.3%	34.6%	34.9%	34.3%	38.8%	37.7%	34.7%
非営利組織の比率	20.3%	19.0%	25.3%	35.4%	36.6%	34.8%	30.8%	31.6%	28.2%
税額控除の割当額(百万ドル)*	417.7	410.9	379.9	382.9	373.8	370.0	378.7	n.a.	n.a.

* 税額控除の割当とプロジェクトの供用開始年は一致しないので注意を要する。通常、翌年・翌々年が30~40%と最も多く、当年中の供用開始は10数%に留まる。

出所：HUD 2004; Committee on Ways and Means 2004.

復である⁴⁾。若干のばらつきがあるものの、年を経るごとに、税額控除の割当額は変わらないか、やや減少しているのに対し、低所得者向け供給戸数は増えていることから、LIHTC制度の効率性が向上していることが推測できる。また、非営利組織の比率も、当初の2割前後から3割前後まで上昇しているようにみえる。

税額控除の割当は10年間にわたるものであるから、単年の“租税支出額”は、新規割当額の約10倍の40億ドル程度になる。40億ドルの租税支出によって、7万戸強から10万戸弱の低所得者向け住宅が供給されていることになる。財政支出と“租税支出”を単純に比較することはできないが、HOMEなどと比較すると、著しく効率が悪いようにもみえる。

GAO(会計検査院)の標本調査によれば、61億ドルの税額控除によって追加された投資資金は31億ドルであった(GAO 1997)。多くの研究者は、税額控除の額と、集められた投資資金の額の著しい差を問題にしている。Quigleyは、出資金の比率が、当初の約半分から政策の定着にしたがって、1996年には62%にまで上昇したものの、まだまだ非効率であると指摘する(Quigley 2000)。

これに対し、政策当局側の見方は肯定的である。財政支出として現出しない政策プログラムが年10万戸もの低所得者向け住宅を供給するのだから、政策の選択肢として歓迎されやすいのかもしれない。また、公共住宅がしばしば「社会主義者のプログラム」と批判されるのとは対照的に、市場メカニズムを利用したLIHTCは、アメリカ社会のなかで受け入れられやすいのかもしれない(Walsh 1986; 岡田2001)。

4. 結語に代えて

4.1. 福祉改革と住宅保障

“住環境の保障”というアイデアと、現実の政策との関係をみると、クリントン民主党政権下で行

なわれた一連の福祉改革の影響について言及しなければなるまい。いわゆる“福祉依存(welfare dependence)”を生み出すと批判され続けてきた要扶養児童家族扶助(AFDC)を廃止し、貧困家族一時扶助(TANF)を成立させた1996年個人責任・就労機会調整法(Personal Responsibility and Work Reconciliation Act of 1996)は、アメリカ社会に大きな影響を与えたといつてよかろう。AFDCは、受給の要件を満たすと同時に受給資格が発生するエンタイトルメント・プログラムであったが、TANFは、受給期間を生涯5年に制限し、受給者の就労を促進または義務付けるなど、エンタイトルメントではないプログラムとなった(根岸2004 & 2001; ザビッキー 2003参照)。

1990年代の「福祉から就労へ(welfare-to-work)」をスローガンにした福祉改革は、住宅政策においても無縁ではありえなかった。まず、住宅政策においても、別名“公共住宅改革法”とも呼ばれる1998年クオリティ住宅および就労責任法によって、就労支援の枠組みが設けられると同時に、就労可能であるにもかかわらず就労していない者へのペナルティが課せられることとなった。加えて、住宅都市開発省は、ホームレスへの自立支援や、その他の生活困難者の就労支援・自立支援プログラムを開始した(HUD 2000)。

上述のような変化はあったものの、アメリカの住宅政策と、「福祉依存を解消するための」あるいは「就労を促進するための」福祉改革との関係について述べるならば、その影響は比較的小さかったといつてよい。特に、福祉改革の中心であったAFDC/TANF改革に対する影響とは大きく異なる。

その理由については、次のように整理される。そもそも、住宅補助は受給要件を満たす者へのエンタイトルメント・プログラムではなかったから、いわゆる「福祉依存」の要因だったとはいえない。また、住宅補助の、所得上昇・就労インセンティブに対する阻害要因は、1970年代ニクソン政権期に間

題となっており、当時、AFDC改革（FAP法案等）が挫折したのは異なり、住宅補助政策では、制度改革が行なわれ、基本的な問題は取り除かれていたから、1990年代の改革では、マイナーな問題⁵⁾が議論されたに過ぎなかった（HUD 2004b; 岡田2001; 根岸2001）。

クリントン政権下の住宅都市開発省は、1999年度、連邦議会から、追加的な、5万世帯分の「福祉から就労をめざす世帯を援助する家賃補助プログラム（welfare-to-work housing voucher program, 以下WtW voucher）」の予算割当を受けた。このWtW voucherは、1999年10月（2000年度）より、州・地方住宅局が作成する計画に基づいて競争的な配分が行なわれたが、これは、純粹に「福祉から就労へ」政策のために割り当てられたというより、これまでの少なすぎた財政支出を補う性質が強かった。

住宅政策における問題点は、受給要件を満たす者が、資格を割り当てられるまで待たなければならず、待機リストが長いことであった。待機リストの長さは、最も長いNewark（New York近郊）やLos Angelesでは10年になるという。このような現状は、補助を受けられる者と補助を受けられない者との格差を作り出すから、政策として公平性に反すると批判されている。1999年の住宅都市開発省の推計で、35%の賃貸住宅居住者が住宅問題を抱えており、その約半数は“重度”の住宅問題を抱えたまま放置されているのである。また、Urban Instituteの推計によれば、60万人のホームレスがいるという（HUD 1994; HUD 2003; Schussheim 2003）。

こうなると、逆に、アメリカにおける“住環境の保障”とは何か、という点に疑問が生じる。そもそもアメリカにそのようなアイデアは無いのだ、とする立場もあるかもしれない。しかし、1937年合衆国住宅法や1949年住宅法には、政策宣言として、国民の住環境の保障が謳われている。憲法に「健康

で文化的な最低限度の生活を営む権利」を明示している国でさえ、年間数万人に上る生活苦を理由にした自殺や、やはり数万人いるとされるホームレスに対して、根本的な対策を実施できていないのだから、そもそも法律上の建前と現実とは異なるということなのかもしれない。いずれにしろ、アメリカにおける“住環境の保障”は、大局的な方向性を与えるに留まり、マイクロ的な意味での住環境の保障を達成するための政策としては不十分であるといわざるをえない。

4.2. 住環境の悪化と将来への課題

長期的趨勢として1970年代から住宅問題は悪化を続けている。特に、2つの傾向を指摘できる。第一は、extremely very low-income（超極低所得層）と呼ばれる、地域の所得中央値30%以下の所得階層でアフォーダビリティ問題が深刻になっていることである。住宅都市開発省は、この階層が1990年代後半の繁栄からも取り残された」と指摘している。

第二に、1990年代末以降の住宅ブームによる家賃上昇が、アフォーダビリティ問題を、住宅補助の対象とならない中間層にまで広げていることである。地域の所得中央値付近（81-120%）の中所得層でこの問題をみると、賃貸住宅居住者で、1978年にアフォーダビリティ問題を抱えていた世帯の比率は3.9%だったが、1999年には8.9%まで増加している。また、持ち家居住者では、1978年1.7%に対し、1999年17.2%の大幅増である（HUD 2003）。

こうした状況を鑑みるのであれば、これまでの政府の補助は、あまりにも低水準であったといえるだろう。相対的な低所得層に広がる住宅問題の解決を重視するグループ（主として民主党）も、住宅政策における公平性の確保を重視するグループ（主として共和党）も、不十分な住宅補助がこれらの問題を引き起こしていると指摘する。

クリントン政権最後の住宅都市開発省は、2001年度の予算要求にあたって、予算書を表紙付の別刷にしたうえで、これに“Back In Business”というタイトルを付けた。すべての中心的なプログラムへの予算割当を通じて、住宅ビジネス、経済開発ビジネス、コミュニティ開発ビジネスへ回帰するという宣言であった(HUD 2000)。しかし、後を引き継いだブッシュ(ジュニア)共和党政権は、クリントン政権期に回復させた均衡予算を、大幅減税の実施と、2つの対テロ戦争の遂行によって一気に赤字に転落させた。予算編成上の厳しい制約を課せられたブッシュ政権は、近年、住宅・都市開発政策の分野において、既存の補助金プログラムの整理・統合や、予算割当の縮小を提案するようになって⁶⁾。クリントン政権下で追加されたWtW voucherプログラムの割当も、2004年3月より段階的に縮小・廃止されることになっている⁷⁾。

現政権の政策変化が、今後のアメリカの住宅政策、ひいては、アメリカの住環境に与える影響は未知である。ただ、本稿において、アメリカにおいても、バラエティに富んだ住宅政策の選択肢が用意されていることをみてきた。アフォーダビリティ問題の深化や、ひいては総合的な住環境の悪化は、住宅政策手段の欠落によるというよりも、住宅問題の深刻さに対して、住宅政策に関わる財政支出ないし租税支出のボリュームが小さすぎることが原因と考えられる。しかし、予算上の制約を打破することは困難であり、現実問題として、ボリュームを増やすことは容易ではない。

予算を節約しつつ、住宅問題に対処する政策手段として、これからますます、HOMEやLIHTCなど、公民パートナーシップを基礎にした政策に重心が移されることが予想される。住宅分野だけでなく、その他の政策分野においても、狭義の福祉においてさえ、民間委託や民営化などのプライベート化が進められている(木下2003 & 2004)。

その際に、キーとなるのは、民間の非営利組織(NPO)の動向である。非営利組織は、民間企業のように利潤目的で活動を行なう必要はないから、活動目的のレベルから、公共の福祉を向上させる主体となる潜在性・将来性(potential)を持つ。住宅関係では、住宅建設資金を調達する非営利組織から、住宅を開発・運営する非営利組織まで、広範な役割を担う大きな組織が成長している。HOMEでは、資金の15%を非営利組織へ確保しなければならないとされていること、LIHTCでは、制度の活用主体の約3割が非営利組織になっていることを指摘した。

その活動の実態は、1980年代の予算削減と90年代の市場論理の強まりのなかで複雑な展開をみせている。紙幅の関係上、非営利組織に関する研究は別稿に委ねることとし、この場では、住宅政策を担う主体としての非営利組織の存在を指摘するに留めて、筆を置くこととしたい。

注

- 1) 旧規定では、公共住宅の家賃は調整後所得の30%。1998年法では、(1)所得上昇分の参入を12ヶ月先送りしたうえで、さらに2年かけて段階的に上昇する所得基準の家賃か、(2)所得に連動しない固定家賃のどちらかを選択できるようになった。Schussheim 2003.
- 2) 適度な住居費負担で入居できる良質な住宅。低家賃住宅。
- 3) 2004年度の実績で、1,597百万ドル、62,021戸(家賃補助型も含む)。2005年度の推計で、1,650百万ドル、58,309戸(同)。OMB 2005.
- 4) 合計が100%にならないのは、新規建設住宅と修復住宅の両方を抱えるプロジェクトがあるため。
- 5) 注7を参照。
- 6) 例としては、Section 8の包括補助金化による整理統合を狙ったHANF(Housing Assistance for Needy Families)提案、CDBGを商務省の包括補助金に統合する提案、Section 8の割当を戸数ベースから必要額を算出する方法でなく、(戸数当たり単価の上昇が激しいため)ドルベースで固定化する方法へと転換する提案など(HUD Budget)。
- 7) WtW voucherには、小さいながらも就業率や勤労所得を押し下げる効果があるという。HUD 2004.

参考文献

- 岡田徹太郎 2001「アメリカの住宅政策—政府関与の間接化とその帰結—」渋谷・内山・立岩編 2001
- 岡田徹太郎 1999「アメリカのコミュニティ開発政策における政府間財政関係」坂本・和田・伊東・神野編 1999
- 岡田徹太郎 2004「アメリカ型福祉国家とコミュニティ—住宅政策にみる市場と社会の論理—」経済理論学会編『季刊 経済理論』第41巻 第2号
- 木下武徳 2003「アメリカの社会福祉政策におけるプライバタイゼーション」渋谷・渡瀬・樋口編 2003
- 木下武徳 2004「アメリカの非営利団体と市場化」渋谷・平岡編 2004
- 坂本忠治・和田八東・伊東弘文・神野直彦編 1999『分権時代の福祉財政』敬文堂
- ザビッキー, マックス・B「アメリカ福祉改革への疑問」渋谷・渡瀬・樋口編 2003
- 渋谷博史・内山昭・立岩寿一編 2001『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会
- 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編 2003『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会
- 渋谷博史・平岡公一編 2004『福祉の市場化をみる眼』ミネルヴァ書房
- 渋谷博史 2005『20世紀アメリカ財政史』[I]～[III]東京大学出版会
- 根岸毅宏 2001「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」渋谷・内山・立岩編 2001
- 根岸毅宏 2004「アメリカの福祉改革」渋谷・平岡編 2004
- Apgar, William C. 1990, *Housing Policy Debate*, Vol.1, Issue 1, Fannie Mae.
- GAO (General Accounting Office) 1997, *Tax Credits: Opportunities to Improve Oversight of the Low-Income Housing*.
- Hays, R. Allen 1995, *The Federal Government and Urban Housing*, 2nd edition, State University of New York Press.
- Quigley, John M. 2000, "A Decent Home: Housing Policy in Perspective," *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Brookings Institution.
- Schussheim Morton J. 2003, *Housing the Poor: An Overview*, Novinka Books.
- Struyk, Raymond J., Margery A. Turner and Makiko Ueno 1988, *Future U.S. Housing Policy*, Urban Institute.
- U.S. DOC (Department of Commerce), *Statistical Abstract of the U.S.*, GPO.
- U.S. HUD (Department of Housing and Urban Development) 1994, *The Challenges Facing Federal Rental Assistance Programs*.
- U.S. HUD 1998, *A Picture of Subsidized Household*.
- U.S. HUD 1999, *From Welfare to Work: Using HUD's Program to Help Families in Transition*.
- U.S. HUD 2000, *HUD: Back In Business, Fiscal Year 2001, Budget Summary*.
- U.S. HUD 2003, *Trends in Worst Case Needs for Housing, 1978-1999, plus update on Worst Case Needs in 2001*.
- U.S. HUD 2004a, *Updating the Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) Database, Projects Placed in Service Though 2002*.
- U.S. HUD 2004b, *Evaluation of the Welfare to Work Voucher Program*.
- U.S. HUD 2005, *Programs of HUD: Major Mortgage, Grant, Assistance, and Regulatory Programs*.
- U.S. OMB (Office of Management and Budget) 2005, *Budget of the United States Government Fiscal Year 2006*.
- Walsh, Albert A. 1986, "Housing Assistance for Low-Income Families: Evolution," NAHRO, *Housing and Community Development—A 50-year Perspective—*.

(おかだ・てつたろう 香川大学助教授)