

Working Paper Series (J)

No.30

アメリカにおける住宅ニーズと住宅政策
プログラムの多様性

The Diversity of Housing Needs and Programs
in the United States

岡田徹太郎

Tetsutaro Okada

2020年9月

http://www.ipss.go.jp/publication/j/WP/IPSS_WPJ30.pdf



〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3 日比谷国際ビル 6 階

<http://www.ipss.go.jp>

本ワーキング・ペーパーの内容は全て執筆者の個人的見解であり、国立社会保障・人口問題研究所の見解を示すものではありません。

アメリカにおける住宅ニーズと住宅政策プログラムの多様性

岡田徹太郎（香川大学経済学部教授）

はじめに

本稿は、2018年8月に実施したアメリカにおけるヒアリング調査・実地調査の結果を用いながら、アメリカ住宅政策における、モノに対する補助である公的な住宅供給支援と、人に対する補助である家賃補助の棲み分けを意識しつつ、その現状と課題について述べる。

結論を先取りすれば、住宅供給型の補助と、家賃補助型の補助は、政策としての優劣を付けてどちらかを選択する性質のものではないことが示唆される。住宅問題は、地域によって、または時期によっても発現の仕方が異なる。地域の住宅ニーズに対応する住宅政策は、住宅供給の促進である場合もあるし、家賃補助等を利用した所得保障による生活の下支えである場合がある。

最も重要な点は、両方のタイプの政策を準備し、最適な選択をできるようにすべきであるという点であろう。

第1節 アメリカの住宅事情と住宅政策

アメリカの住宅事情

まず、アメリカ住宅統計（AHS: American Housing Survey）をみながら、2017年現在の住宅事情を押さえておこう¹。

アメリカの住宅ストックは、総戸数1億3740万戸であるが、常時居住されている住宅は1億2156万戸である。差のうち279万戸は、季節住宅（seasonal housing）、すなわち特定のリゾート地の住宅や、あるいは収穫シーズンに農場で働く季節労働者のための住宅等、決まった季節にしか居住のない住宅である。残りの1305万戸が、空き家（vacant units）であり9.5%を占める。賃貸住宅の空き家454万戸、売却に出されている持ち家164万戸、賃貸契約済・売却済の未入居住宅81万戸、いわゆるセカンドハウス308万戸、その他の空き家299万戸となる。

居住されている住宅1億2156万戸のうち、持ち家が7757万戸63.8%、賃貸住宅が4399万戸36.2%である。

持ち家に対する租税優遇措置

アメリカの高い持ち家比率を支えてきた要因に、住宅税制による高い水準の租税優遇措

¹ HUD and Census Bureau (2018) Table 0 and Table 1.

置があるといわれる。「租税支出 (tax expenditure)」と呼ばれるが、これらは、税法の規定によって許された租税優遇措置、すなわち、所得からの控除や、税額からの控除、優遇税率、課税の繰り延べ・課税所得からの除外 (免税) によって生じた歳入減 (revenue loss) のことであり、主として連邦政府の法人所得税・個人所得税の減少としてあらわれるものである。

アメリカ連邦政府、行政管理予算局 (OMB: Office of Management and Budget) が取り纏める予算書の付録 (Appendix) に、租税支出の解説とその推計値が記載される²。表 1 は、持ち家にかかる租税支出の一覧をまとめたものである。

表 1 持ち家にかかる租税支出の推計値 (2019 年度)

(単位：百万ドル)

	法人・個人所得税
持ち家政策にかかる州・地方債利子の免税	790
持ち家にかかるモーゲッジ利子の所得控除	25,130
持ち家にかかる地方財産税の所得控除	6,010
主居住用の持ち家にかかるキャピタル・ゲインの免税	43,610
帰属家賃所得への課税除外	121,320

(出所) OMB (2020) p. 151.

「持ち家政策にかかる州・地方債利子の免税」とは、持ち家政策のために財源を調達する州・地方政府の債券 (レベニュー債) に発生する利子について、連邦所得税を免税するものである。レベニュー債の引き受け手 (投資家) は、税引き後利回りが同じであれば良いので、州・地方政府は、課税債券より有利な条件で免税債券を発行することができる。これによる租税支出が 7.9 億ドルある。

「持ち家にかかるモーゲッジ利子の所得控除」は、持ち家購入のために支払うモーゲッジ利子 (住宅ローン利子) を、セカンドハウスの分まで、その全額を所得控除するものである。連邦個人所得税にかかる租税支出は、この項目だけで 2019 年度 251 億ドルに上る。

「持ち家にかかる地方財産税の所得控除」とは、持ち家にかかる地方財産税 (property tax) を所得控除するものである。この措置による租税支出は 2019 年度で 60 億ドルである。

「主居住用の持ち家にかかるキャピタル・ゲインの免税」は、主居住用住宅 (principal residence) のキャピタル・ゲイン (売買益) に課税しないというものである。主居住用住宅に生ずるキャピタル・ゲインとは、言い換えれば、家の住み替えにともなって生ずる売却住宅と購入住宅の差額のことである。通常、子どもが増えるなど家族規模の拡大に伴う大きな家への住み替えでは、購入住宅の価格の方が高くなるので、キャピタル・ゲインは生じない。逆に、子の自立など家族規模の縮小に伴う小さな家への住み替えでは、売却住宅の方が高く

² OMB (2020), “Appendix.” pp. 151, 174-175.

なってキャピタル・ゲインが発生する可能性がある。しかし、しばしば、このような世帯は高齢世帯であることから、個人所得税の負担を免除することとなっている。すなわち、投資目的以外の、居住のための住宅の住み替えに伴って発生するキャピタル・ゲインには生涯課税しないというもので、その額は、2019年度で436億ドルとなる。

「帰属家賃所得への課税除外」とは、持ち家の所有によって受ける便益に対する課税を行わないことを指す。租税理論上、資本財と消費財にかかる課税は異なる。将来の収益を得るための資本財への投資にかかる費用、すなわち借入にかかる利子（モーゲッジ利子）や税（地方財産税）などを所得から控除することを認めるならば、その利益を所得として認定し課税しなければならない。持ち家の所有によって受ける便益を賃貸家賃に換算したものを帰属家賃と呼ぶ。アメリカでは、利子や税の所得控除を認めているにも関わらず、帰属家賃所得への課税を行っていない。この課税除外による租税支出は、2019年度で1213億ドルに上る。なお、持ち家を、租税理論上の消費財として扱う場合は、取得のための借入利子や、地方財産税を所得控除することを認めないが、帰属家賃所得への課税も行わない³。

持ち家にかかる租税支出は、時として、住宅困窮者に向けられる「住宅補助」（2019年度505億ドル⁴）の財政支出と比較され、それに匹敵する、あるいはそれ以上の利益を持ち家所有者にもたらすものであると指摘される⁵。

賃貸住宅に対する直接補助と間接補助

賃貸住宅 4399 万戸のうち、アメリカ住宅統計に収載される何らかの家賃減免（rent reduction）がある住戸は、25.2% の 1109 万戸である。このうち、639 万戸が政府直接補助による減免となり、全賃貸住宅に占める比率は 14.5% となる。その内訳をみると、公共住宅が 279 万戸（6.3%）、家賃補助等政府補助が 360 万戸（8.2%）となる⁶。

政府直接補助以外に、間接補助という考え方がある。住宅建設にかかる費用に対して税の減免を与えたり、一括補助金（block grant）やレベニュー債（連邦所得税免税債）などで資金調達を行ったりして低い費用で提供される住宅が存在する⁷。Schwartz (2015) は、2012 年時点の連邦助成賃貸住宅の戸数を表 2 のようにまとめた。

³ 高橋（1990）pp. 19-25.

⁴ OMB (2020) “Historical Tables,” Table 3.2.

⁵ これらの租税支出に関する現代的正当性を問う議論がある。岡田（2016）pp. 184-191 を参照されたい。

⁶ これ以外の 10.7% は、その他所得証明を条件とする家賃減免が 192 万戸（4.4%）、家主に雇用されている居住者がいる 80 万戸（1.8%）と、家主の親戚の居住者がいる 199 万戸（4.5%）が、市場家賃以下の家賃を適用されている。HUD and Census Bureau (2018) Table. 17.

⁷ 岡田（2016）p. 8.

表2 連邦助成賃貸住宅の概要 (2012年)

	戸数 (戸)	構成比 (%)
直接補助プログラム		
住宅選択バウチャー (セクション 8 家賃補助)	2,339,198	28.0
公共住宅	1,156,839	13.9
セクション 8 新規建設・大規模修復	565,843	6.8
セクション 8 中規模修復	24,487	0.3
セクション 202 及び 811 (高齢・障がい者住宅)	391,225	4.6
セクション 8 その他	445,780	5.3
セクション 515 農村住宅 (家賃補助有)	262,561	3.1
小 計	5,185,933	62.1
間接補助プログラム		
低所得者用住宅税額控除 (LIHTC)	2,518,850	30.2
セクション 236	69,547	0.8
セクション 221(d)3	2,097	0.0
HOME 投資パートナーシップ	267,446	3.2
セクション 515 農村住宅 (家賃補助無)	135,648	1.6
連邦所得税免税債住宅	166,322	2.0
小 計	3,159,910	37.9
合 計	8,345,843	100.0

(注) セクション 515 は農務省所管の長期低利融資プログラムであり、資金はディベロッパーに供給される。居住する農家の所得水準によって追加的に家賃補助が与えられる物件 (直接補助に分類) と家賃補助の無い物件 (間接補助に分類) に分けられる。セクション 236 及びセクション 221(d)3 は、1960 年代に実施された利子補給プログラムによる民間住宅である。

(原注) 連邦所得税免税債住宅の総計から LIHTC と重複する 786,537 戸を除外してある。HOME の総計から LIHTC と重複する 157,306 戸を除外してある。LIHTC と連邦所得税免税債は 2010 年の値、それ以外はすべて 2012 年のものである。本表には、コミュニティ開発一括補助金 (CDBG) で建設された賃貸住宅、ホームレス及び HIV/AIDS 向けの連邦助成住宅、HOME プログラムによる 2 年限定の家賃補助は含まれていない。

(出所) Schwartz (2015) p. 9.

この集計によれば、直接補助が 519 万戸であるのに対し、間接補助を受けている住宅が 316 万戸あり、単純合計すると 835 万戸に及ぶ⁸。アメリカ住宅統計 (AHS) は、奇数年の隔年統計なので、AHS 2011 により、2011 年の賃貸住宅戸数 3882 万戸と比較すると⁹、直接補助が 13.4% (2017 とほぼ同じ水準)、間接補助が 8.1% の合計約 21.5% 相当ということになる。

これらより、家賃減免等のある賃貸住宅のシェアを推計すると、直接補助 14%程度、間接補助 8%程度、その他の減免 11%程度となり、全賃貸住宅の約 1/3 (33%程度) が、市場家賃以下の低家賃で提供されていると推計できる。

第 2 節 住宅政策の選択肢

公共住宅の供給

アメリカの公共住宅といえば、1970 年代に、連邦のスラム (Federal Slum) とも揶揄されたように、荒廃し危険な場所というイメージが人びとの間にある。

しかし、1990 年代以降に再編が進められ、ほとんどの公共住宅は、街の中に溶け込み、既に問題のある場所として認識されなくなっている¹⁰。

新規建設は抑制されているが、特に大都市部には多くの既存ストックが存在するので、それらを活用しない手はない。既存ストックのリノベーションと管理運営の民間委託を進めるアフォーダブル住宅 Rental Assistance Demonstration (RAD) Program が進められている。

写真 1 は、RAD プログラムによって、リノベーションがほぼ完了し、その管理運営が、民間非営利組織に委託された公共住宅の例である (2018 年調査)。管理人 (プロパティ・マネージャー) がエントランスの受付に常駐し、内部も明るく、一般の人びとが抱く低所得者向け住宅のイメージとかけ離れている。よほど詳しい者でなければ、低所得者向け住宅とは気づかないであろう。

RAD プログラムのもとで、全米で 100 万戸を超える公共住宅の既存ストックの活用が進められている。

⁸ なお、同表の原注にあるように、可能な限りプログラムの重複は除いてある。しかし、例えば、LIHTC 住宅に居住し、(オーナーでなく) 居住者が住宅選択バウチャーを利用している場合など、除外が困難な事案があるため、一部で集計上の重複が生じている可能性を排除することはできない。

⁹ HUD and U.S. Census Bureau (2013).

¹⁰ Schwartz (2015) p.163.



写真1 RADプログラムによって再生された公共住宅（カリフォルニア州）

低所得者向け民間賃貸住宅（LIHTC）

低所得者向けの住宅は、公共住宅ではなく、むしろ、1980年代以降、民間賃貸住宅の供給に軸足が移っている。

2012年時点の集計で、250万戸余り、最大の連邦助成賃貸住宅のストックとなっているのは、低所得者用住宅税額控除（LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit）によって、新たに供給された民間賃貸住宅である。



写真2 LIHTCによって供給された住宅（カリフォルニア州）

連邦政府が連邦所得税を減免する「税額控除」を州政府に配分し、州政府が認可した低所得者向け住宅プロジェクトに税額控除を配分する。

投資家は、住宅プロジェクトの有限責任パートナーとなって住宅建設資金を出資するが、賃貸住宅運営からの配当は受けない。投資の見返りとして、税額控除を受け取り、更に、低所得者向け賃貸住宅運営の「損失」を受け取って、自らの税負担を軽くする。

筆者が調査したケースでは、ほぼ全てのプロジェクトで、出資額に対し、得られた租税利益を内部収益率（IRR）に換算して評価すると、ほぼ市場利子率で運用しているのと同じ結果となった¹¹。

さらに、低所得者向け民間賃貸住宅事業の実施主体である無限責任パートナーとして、非営利ディベロッパーの役割増大に期待がかかっている。第1に、営利ディベロッパーと異なり、支援の難しい貧困層を引き受けようとする。第2に、地域の住宅問題に対する解決策を有し、地方分権に寄与する。第3に、社会的・物理的外部性への配慮や、当事者住民の関与を組み込んだ住宅を供給できる¹²。

こうした住宅では、非営利ディベロッパーが派遣したプロパティ・マネジャーが低所得の住民のカウンセリングを受け持つなど、低所得層の社会復帰と自立を促していた¹³。

LIHTC は、低所得の居住者を支える新たな政策フレームワークとして大いに期待されるものとなっている。

家賃補助（住宅選択バウチャー）

アメリカの都市すべてが、住宅不足に見舞われている訳ではない。全米規模でみると、空き家が1305万戸、9.5%存在することを指摘した。筆者の調査によっても、空き家の多い都市をいくつも確認している¹⁴。そのような都市は、既存のストックを活用し、低所得者の家賃負担を軽減する住宅バウチャー・プログラムが望ましい。

家賃補助や住宅手当という政策は、日本を除く先進各国どこでもみられるもので、アメリカも例外ではない。アメリカの家賃補助制度の起源は、1960年代のジョンソン政権期の家賃補給（rent supplement）プログラムに遡る。その後、ニクソン政権期の1974年に、居住者負担と公正市場家賃（FMRs: Fair Market Rents）の差額を大家に補助するセクション8既存住宅プログラムが整備された。その後、レーガン政権期の1983年に、居住者自身を補助する、家賃の支払いに使えるバウチャー（クーポン）を支給するプログラムが追加された。

これらの家賃補助プログラムは、何よりも、同じ建物への貧困の集中を回避でき、地理的分散が図れること、既存ストックを活用できることなどが、住宅供給型のプログラムにはない大きなメリットである。

加えて、住宅バウチャーは、低所得の居住者の住居費負担を軽減させた分、その他の生活への余裕を作ることにもなるので、一般的な所得保障としての意味合いも持つ。こうした所得保障により、住環境の保障という意味だけでなく、低所得世帯の生活水準全体を底上げすることができる。

2018年8月に行った、住宅都市開発省におけるヒアリングで、住宅政策研究者による「歴

¹¹ 岡田（2016）第3章。

¹² O'Regan and Quigley (2000) p. 300. 岡田（2016）p. 89.

¹³ 岡田（2016）第4章。

¹⁴ 岡田（2016）第5章。

史的な経路依存性 (path dependency) さえなければ、連邦の住宅政策は、家賃補助 (housing voucher) のみに集約されうる¹⁵⁾ という見解があることを引き合いに、「住宅バウチャーだけで住宅政策が成り立つか」と問うた。

出席した次官補らは、「ほとんどの場合、住宅バウチャーが『最も効率的な住宅支援』と言える。ただし、十分な住宅供給があれば、ということが前提条件となる。」そして、「アメリカの多くの大都市では、十分な住宅がない。住民が住宅を奪い合うのでは意味がない。」と述べた。

アメリカでは研究者の間でも長い論争があるように、住宅不足の地域に住宅バウチャーを配布すると、住宅需要を喚起して、住居費上昇の問題 (アフォーダビリティ問題) を悪化させてしまうという懸念がある¹⁶⁾。

住宅政策プログラムの多様性

住宅政策に複数のプログラムがあることについて、ヒアリングで次のように問うた。「家賃補助＝住宅バウチャーを核にするか、民間による低所得者向け住宅供給＝租税支出を利用した LIHTC を核にするか、伝統的な公共住宅のような、公的部門による住宅供給をも組み込んで政策を遂行するか。」

次官補らは次のように回答を寄せた。「バウチャーだけでなく、住宅供給が必要である。しかし、公共住宅は、うまく機能したとはいえないので、非営利民間住宅への転換を目指している (RAD Program など)。2007-8 年経済危機の前、LIHTC は良く機能した。しかし、経済危機になると、LIHTC のような租税支出を利用した政策は機能しなくなる。非常に難しい。」

重ねて、財政支出か租税支出か、直接補助か間接補助か。住宅政策の組み合わせについて問うた。次官補らが強調したことは、「地方によって求められるものが違う。同じ市の中でさえ場所によって異なる。(場所・場所・場所に合った政策¹⁷⁾)。住宅のあるところには、バウチャー。住宅の足りないところには供給政策。供給の方法は、経済状況も見ながら最適なものを考えていかなければならない。どのように手ごろな価格の住宅を供給できるのか、大きな挑戦である。全体的な見通しを立てての住宅政策でなければならない。」

重要なのは、その地域の住宅ニーズに応じたプログラム・ミックスである。住宅不足地域では、住宅供給を優先させ、空き家の多い地域では住宅バウチャーで既存住宅の活用を図る。このような政策プログラムの多様性がないと、住宅政策が、住宅需要と住宅供給のバランス

¹⁵⁾ Quigley (2008) pp.300-318.

¹⁶⁾ 岡田 (2016) pp.196-197.

¹⁷⁾ 象徴的な出来事であったので付記しておきたい。「場所・場所・場所に合った政策」とは、通訳の言葉である。英語では、単語を重ねないように話す。次官補らも “Region” “Area” “District” “Place” “Local” “City” などワードを重ねないように、しかし何度もその重要性を繰り返した。その説明を通訳する際に出た言葉が、同じ単語を重ねることで強調する日本語表現「とにかく場所、場所、場所です。」であった。

を崩し、却って地域の住宅問題を悪化させる原因となってしまう可能性もあるだろう。

第3節 移民の増加が引き起こす新たな住宅問題

移民国家アメリカ

アメリカは自他ともに認める「移民国家」である。アメリカ人口の多数派を占めるヨーロッパ系白人でさえ、1492年、クリストファー・コロンブスが、ヨーロッパ・アメリカ航路を「発見」して以降に移り住んだものである。

先住民は、アジアから、2万年以上前に陸続きだった現在のベーリング海峡をつたって移り住んだネイティブ・アメリカンで、コロンブスの「発見」当時で約150万人いたと推計されている¹⁸。

白人と直接の戦いや、白人が持ち込んだ感染症の影響で、著しく人口が減少したときもあったが、アメリカ国勢調査局による2019年の推計人口によると、ネイティブ・アメリカンとアラスカ・ネイティブの合計で人口の1.3%、約400万人となっている¹⁹。逆にいえば、ネイティブを除くアメリカ人口のほとんどが移民から出発しているといえる。

戦後の移民

第二次大戦後の移民も、年間約30万から180万人のレンジでの流入があり、2010年代も毎年100万人を超えている²⁰。2019年現在の外国生まれ人口（Foreign-Born Population）は、4582万人で全人口の14.1%を占める。彼・彼女らのうち、約半数はアメリカ国籍を有しているが残り半数はアメリカ国籍を有していない²¹。

アメリカ社会における移民のインパクトは大きく、常に統合（Integration）を見据えた諸政策が必要とされる²²。超党派組織であるNCSL（National Conference of State Legislatures）のまとめるところによれば、2010年代には、毎年、連邦法だけでなく、数百の移民関係州法が制定または改定されている²³。

アメリカの移民問題とは何か

そもそも移民によって成立した移民国家アメリカが抱える移民問題には何があるのだろうか。一つは、直接的な問題として、1970年代から徐々に増え始め、80年代以降に深刻化した不法移民の問題がある。

いま一つは、間接的な問題として、アメリカの経済活況に合わせて増える移民の都市居住

¹⁸ U.S. Embassy in Japan.

¹⁹ U.S. Census Bureau, *Quick Facts*.

²⁰ U.S. Census Bureau (2019a) Table A-1.

²¹ U.S. Census Bureau (2019b) Table 1.1, Table 2.1.

²² Fix et.al. (2001) pp. 3-6.

²³ NCSL (2020).

による家賃上昇、アフォーダビリティ低下の問題がある。

不法移民の増加

不法移民 (illegal immigrants) は、1970 年代から増え始めた。不法であるが故に実態を掴むのも困難であるが、1980 年代以降、合法移民を超えているとも推計されており、統合政策を困難なものとする一因になっている²⁴。

ブルッキングズ研究所の Kamarck と Stenglein によれば、様々な推計を勘案して、不法移民は、1050 万から 1200 万人、全人口の約 3.2% から 3.6% を占めると予測している²⁵。

アメリカ国務省は次のように指摘する。アメリカ生まれ (Native-born Americans) と合法移民 (legal immigrants) は、不法移民 (“illegal aliens” と呼ばれる) が、特に若者やマイノリティから職を奪っている。そして、税で支えられる社会サービスの重荷になっていると信じている²⁶。

不法移民に対する反発が高まる一方、合法移民に対する暖かい視線の存在も指摘されている。Newsweek (2020) によれば、コロナ禍によって、79% のアメリカ人が、ハイリスクの国だけでなく、すべての国からの移民を “一時的に” 停止すべきだと考えていることが世論調査で明らかになった。それと同時に、コロナ禍前の各種世論調査では、64% のアメリカ人が、今後、移民を同じレベルか増やすことを支持していること、60% が、移民によって国が強靱になっていると考えていることから、1990 年代半の世論調査と比べて、移民に対する視線が反転していると報じた²⁷。

そして、不法移民に対する考え方も一様ではない。幼少期 (16 歳以下) に、親に連れられるなどして不法に入国した若者には寛大な措置が与えられるべきだとする立場もある。オバマ政権期の 2012 年、大統領令で実施された DACA: Deferred Action for Childhood Arrivals (若年移民に対する国外強制退去の延期措置) もその一つで、入国時に 16 歳以下で、継続してアメリカに居住しており、31 歳以下であれば、強制退去措置を 2 年間 (更新有) 延期するというものである²⁸。2017 年 9 月、トランプ大統領が廃止を試みたが、カリフォルニア大学総長を原告とする訴訟に代表される多くの訴訟が起こされ、2020 年 6 月 18 日、最高裁は、トランプ大統領の決定を無効とする判決を言い渡した²⁹。

都市の家賃・住宅価格上昇

都市の家賃・住宅価格の上昇によって、家計の家賃支払い能力が不足し、アフォーダビリティが低下している。筆者は、これは世界の大都市で共通に起きている問題と捉えているが、

²⁴ Fix et.al. (2001) pp. 7-14.

²⁵ Kamarck and Stenglein (2019).

²⁶ U.S. Embassy in Japan.

²⁷ Newsweek (2020).

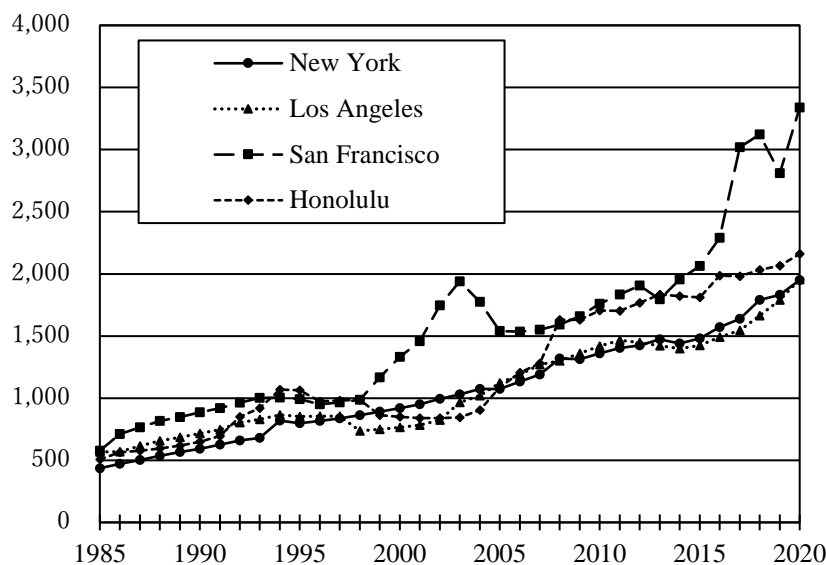
²⁸ Wikipedia, Deferred Action for Childhood Arrivals.

²⁹ CNN (2020).

それについては別稿に譲るとして、ここではアメリカの都市に焦点を当てたい。

図1は、アメリカの主要都市について、2ベッドルームの公正市場家賃（FMRs）の推移を、1985年から2020年についてみたものである³⁰。都市は、ニューヨークとロサンゼルス
の二大都市に加えて、筆者が2018年8月に、アメリカ住宅都市開発省でヒアリング調査を行った際、次官補らが、アフォーダビリティが最も悪化している都市の例として挙げた、シリコンバレー近くのサンフランシスコ、ハワイ州のホノルルのデータを取り上げている。

図1 各都市の公正市場家賃の推移



公正市場家賃とは、住宅都市開発省が全米530都市圏と2045非都市圏それぞれに定める政策指標となる家賃で、一般的には、その地域の、標準的な質の、下位から40%に位置する賃貸住宅の総家賃の推計値である。なお、政策的な配慮から下位45%や50%（中央値）が用いられることもある。

1985年、いずれの都市も500ドル/月だった公正市場家賃が、年々引き上がり、2003年に、ニューヨーク、ロサンゼルス
の二大都市で約1000ドル/月、サンフランシスコでは約2000ドル/月となった（ホノルルは約850ドル/月）。更に公正市場家賃は上がり続け、2020年には、ニューヨーク、ロサンゼルス
の二大都市で約2000ドル/月、サンフランシスコで約3300ドル/月、ホノルルでも約2200ドル/月となっている。

公正市場家賃が、貧困対策に使う指標（下位40%）であることと、円ドル換算（例えば1ドル=100円）した場合の水準として勘案すると、家賃の高騰がかなり進んでいることがみとれるであろう。

更に、この問題を理解するために、所得中央値と比較しておきたい。表3は、世帯所得中央値（全米）に占める公正市場家賃の水準をみたものである。実際の住宅政策に使われる指

³⁰ HUD (2020).

標は、各地域の世帯所得中央値に占める割合であるが、ここでは、大都市の問題を浮かび上がらせるため、全米の世帯所得中央値を用いた³¹。すなわち、この表は、全米の標準的な所得で、各地域の比較的安い住宅（下位 40%）を借りたときの家賃の負担水準を表す。

表 3 公正市場家賃と世帯所得中央値（全米）の比率

	New York	Los Angeles	San Francisco	Honolulu
1985	22%	29%	29%	26%
2000	26%	22%	38%	24%
2015	31%	30%	44%	38%
2018	34%	32%	59%	39%

アメリカで、適正な住居費の負担上限は、所得の 30%となっている。1985 年では、いずれも 30%を下回っているのに対し、年々、それぞれの値が増加し、2018 年では全ての都市で 30%を上回っている。サンフランシスコに至っては 59%に達している。IT 企業の技術者ならこれでも支払えるだろう。しかし、30%超えは、ビルの清掃員が生活に困る水準、サンフランシスコの水準は、学校教員が生活に困る水準などと表現されている。

家賃の高騰は、住宅需給のアンバランスによって生じている。都市の人口増加、すなわち、住宅需要の増加に、住宅供給が追いついていない。都市の人口増加がなぜ起きているか。これに、移民の流入が間接的に関与している。

アメリカ国勢調査局の統計に、*CPS Historical Migration/Geographic Mobility Tables* がある。その中の Table A-3 “Immigration, Outmigration, and Net Migration by Metropolitan Status: 1986-2019” をみると、人口移動の様子が分かる。表 4 は移動の様子を抽出したものである³²。

大都市圏（Metropolitan areas）と非大都市圏（Nonmetropolitan areas）に分けられ、更に大都市圏は、中核となる市（Principal cities）と郊外周辺地域（Balances of metropolitan areas または Suburbs）に分けられている。移動する主体は、純国内移動と、外国からの流入に分けられ、それらを相殺したものが純移動となる。

全ての年に共通する現象が表 4 に現れている。国内移動は、中核となる市から郊外周辺地域への流出が大きく、大都市圏と非大都市圏の間の移動は相対的にみて小さい。外国からの流入は、大都市圏に集中し、非大都市圏への流入は小さい。そして、大都市圏への流入は、中核となる市と郊外周辺地域が半々である。

³¹ U.S. Census Bureau (2019c).

³² U.S. Census Bureau (2019a) Table A-3.

表4 アメリカ国内外の人口移動

(千人)

	純国内移動	外国からの流入	純移動
2018-2019			
Metropolitan areas	-142	1,064	922
Principal cities	-2,436	587	-1,849
Balances of metropolitan areas	2,294	476	2,770
Nonmetropolitan areas	142	74	216
2017-2018			
Metropolitan areas	82	1,121	1,203
Principal cities	-2,277	569	-1,707
Balances of metropolitan areas	2,358	553	2,911
Nonmetropolitan areas	-82	44	-38
2016-2017			
Metropolitan areas	4	1,204	1,208
Principal cities	-2,319	626	-1,693
Suburbs	2,323	578	2,901
Nonmetropolitan areas	-4	51	47
2015-2016			
Metropolitan areas	196	1,201	1,397
Principal cities	-2,009	631	-1,378
Suburbs	2,206	570	2,776
Nonmetropolitan areas	-197	80	-117
2014-2015	(データなし)		
2013-2014			
Metropolitan areas	451	1,095	1,546
Principal cities	-1,744	515	-1,229
Suburbs	2,195	580	2,775
Nonmetropolitan areas	-451	38	-413
2012-2013			
Metropolitan areas	426	971	1,397
Principal cities	-2,150	549	-1,601
Suburbs	2,576	422	2,998
Nonmetropolitan areas	-426	65	-361

(出所) U.S. Census Bureau (2019a)

岡田（2020）では、この結果から、どの年をみても、大都市圏の人口増加の3分の2以上が移民の流入によって説明されるとした。人口増加は移民の流入によること、それが住宅需要の増加に繋がり、住宅不足から家賃の上昇を引き起こしていること。それが所得水準の上昇より早いペースで起こることから、アフォーダビリティの悪化を引き起こしていることが推定されるという仮説を立てた。この仮説は、アフォーダビリティ問題の一面を説明しているものの、その後の研究によっていくつかの難点があることも分かった。

第4節 人口増減の地理的分布と住宅問題

人口増減の地理的分布

第3節でみたように、外国からの移民と国内移動とが相俟って、大都市圏内でも郊外周辺地域への流入を激しくさせている。アメリカの大都市圏で人口増加が起きていることは他の人口統計でも確かめられる。

しかし、地理的に分けてみていくと、海外からの流入人口の増加だけでは説明しきれないことに気付く。アメリカ国勢調査局が概説するように、アメリカの人口増加も一様ではない。2010～2018年の動きを、北東部、中西部、南部（東海岸を含む）、西部（西海岸を含む）の4地域に分けてみた場合、南部と西部の人口増加が顕著で、北東部や中西部は、人口減少に見舞われた地域も多く沈下が激しい³³。

さらに、2010年4月1日（2010年国勢調査）から2019年7月1日推計人口までの約10年間の増加率が10%を超えている州を挙げると、フロリダ州、サウス・カロライナ州、ノース・カロライナ州、テキサス州、コロラド州、ユタ州、アリゾナ州、ネバダ州、オレゴン州、アイダホ州、ワシントン州の11州を挙げることで、アメリカ国勢調査局の概説と一致する。

カリフォルニア州は、人口増による住宅問題の深化という報告に反して6.1%しか増加していない。国内他州への流出が、外国からの流入増と自然増を相殺しているという特徴がある。

これ以外に、中西部のノース・ダコタ州が10%を超えている他、ミネソタ、サウス・ダコタ、モンタナの各州も6.3%～8.7%の増加となっており、五大湖周辺から北東部にまたがるいわゆるラストベルトと性格を異にすることが分かる³⁴。

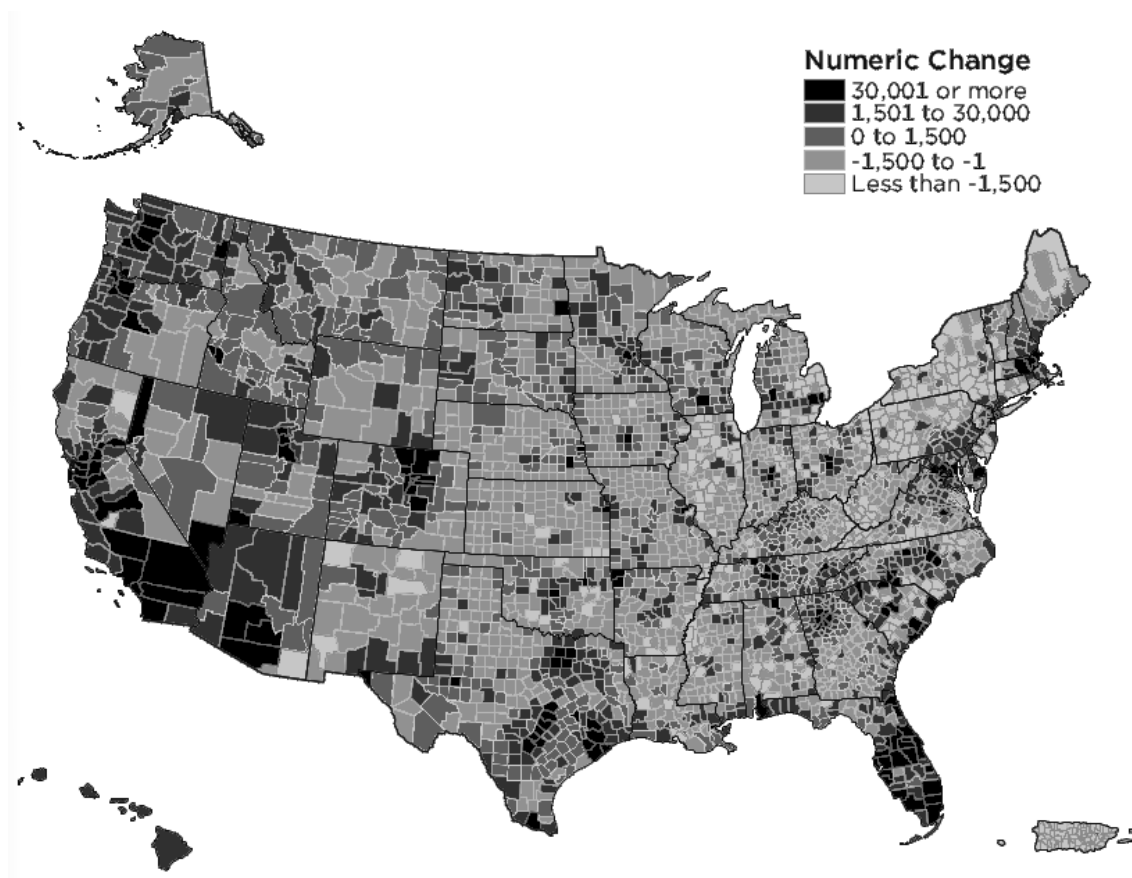
これを、目視でも確認できるように、カウンティごとの人口増減数を5段階のグレースケールに分けたものが図2である。最も濃い黒が人口増加の激しいカウンティで、中間のグレーがほぼ増加なし、それより薄いグレーは人口減少に見舞われている地域である。東海岸を含む南部、西海岸を含む西部に、濃い色の地域が点在し、北東部、中西部にはそのような地域が少なく、むしろ人口減少地域が多くみられることが分かる。

³³ U.S. Census Bureau (2019d).

³⁴ U.S. Census Bureau (2019f).

なお、先ほども触れたカリフォルニア州は、この地図をみれば分かるように、率でなく、数では増加地域が非常に多く、特にシリコンバレーのあるサンフランシスコ湾周辺のカウンティが濃く染まっていることが分かる。

図2 カウンティごとにみた人口増減数（2010～2018年）



(出所) U.S. Census Bureau (2019e).

住宅問題の多様性に応じた住宅政策プログラム

ここに至って、改めて、アメリカ住宅都市開発省の次官補たちの言葉が思い出される。人口増加が住宅不足を呼ぶ。逆に、人口減少は住宅ストックの過剰をもたらすだろう。

アメリカ国勢調査局のいくつかのレポートを参照してきたが、地域によって人口移動、人口増減の状況は大きく異なった。人口移動は、既存の住宅ストックと住宅需要のアンバランスを引き起こすから、それをマッチングさせる地域のニーズに応じた住宅政策プログラムが選択されなければならない。すなわち、住宅供給プログラムによる住宅ストックの増加を目指す場合もあるし、既存住宅を活用し、家賃補助によって問題解決を図る方が容易な場合もあるだろう。

全米でみるより州ごとにみる、州ごとにみるよりカウンティごとにみる。そして、実際の政策の現場では、次官補たちのいうように、「同じ市の中でさえ場所によって異なる」のである。

マクロ的な政策コントロールは道を誤らせる。住宅問題は、マクロではなくミクロでみること。住宅政策の最適な解は、場所によって異なる。個々のコミュニティの住宅ニーズに応じた住宅政策が必要で、連邦政府はそのメニューを用意するだけである。

逆にいえば、政策のオプションがないことは大きな問題である。家賃補助が最適なのに、それを選択できない地域があるとすれば、住宅困窮者のための過剰なストックを作り続ける、極めて非効率的な政策となろう。

筆者は、供給サイドの住宅政策（住宅供給）と需要サイドの住宅政策（家賃補助）の政策効果についての論争は、ほぼ決着したとみて良いと考えている。

住宅供給プログラムは、住宅需要を緩和する。その際に、従来のような、景気対策としての発想を捨てなければならない。住宅供給は、建設需要や耐久消費財需要など、新たな有効需要を創出するために行うものではない。

他方、家賃補助などの住宅需要プログラムは住宅需要を増大させる。家賃補助のみで良いとする研究者は、インセンティブ政策をとれば、家賃補助でも住宅需要を押し上げないとする。しかし、アメリカの数々の大都市でみられる現象は、明らかに、住宅需要の増大によって起きた家賃上昇や住宅価格の高騰であり、それによるアフォーダビリティの低下であった。

結びに代えて

住宅困窮者の住環境を改善するために、公共住宅、民間賃貸住宅、家賃補助を、地域の住宅ニーズに合わせて組み合わせることによって始めて、良い住環境を築くことができる。

本稿の主たる含意は、政策プログラムの多様性をナショナルに確保することが、地域における住宅問題を解決に導く住宅政策となるという点にある。

参考文献

- CNN (2020) “Supreme Court blocks Trump from ending DACA,” *CNN Politics*, June 19, 2020. <https://edition.cnn.com/2020/06/18/politics/daca-immigration-supreme-court/index.html> retrieved on September 1, 2020.
- Fix, Michael, Wendy Zimmermann and Jeffrey S. Passel (2001) *The Integration of Immigrant Families in the United States*, Urban Institute, Washington D.C.
- HUD (Department of Housing and Urban Development) and U.S. Census Bureau (2013) *American*

- Housing Survey for the United States: 2011*, U.S. Census Bureau, Washington, D.C.
- HUD and U.S. Census Bureau (2018) *American Housing Survey: 2017*, U.S. Census Bureau, Washington D.C.
 - HUD (2020) *Fair Market Rents*.
 - Kamarck, Elaine and Christine Stenglein (2019) “How many undocumented immigrants are in the United States and who are they?” *Policy 2020*, The Brookings Institution, Washington D.C.
 - NCSL (National Conference of State Legislatures) (2020) *State Laws Related to Immigration and Immigrants*, Denver and Washington D.C.
 - Newsweek (2020) “Most Americans Now Support Pausing All Immigration Because Coronavirus Changed Their Minds, Polls Show, *Newsweek*, April 22, 2020.
 - OMB (Office of Management and Budget) (2020) “Tax Expenditure,” *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 2021*, Appendix, Washington D.C.
 - O’Regan, Katherine M. and John M. Quigley (2000) “Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers,” *Journal of Housing Research*, Volume 11, Issue 2, Fannie Mae Foundation, Washington, D.C.
 - Quigley, John M. (2008) “Just Suppose: Housing Subsidies for Low-Income Renters,” Nicolas P. Petsinas and Eric S. Belsky eds., *Revisiting Rental Housing*, Brookings Institution Press, Washington D.C.
 - Schwartz, Alex F. (2015) *Housing Policy in the United States*, Routledge, New York and London.
 - American Center Japan, U.S. Department of State “People - One From Many,” *Portrait of the USA*, <https://americancenterjapan.com/aboutusa/translations/4834/#enlist> retrieved on May 14, 2020.
 - U.S. Census Bureau, *Quick Facts*, <https://www.census.gov/> retrieved on May 14, 2020.
 - U.S. Census Bureau (2019a) *CPS Historical Migration/Geographic Mobility Tables*, Washington D.C. <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/geographic-mobility/historic.html> retrieved on May 14, 2020.
 - U.S. Census Bureau (2019b) *Foreign Born: 2019 Current Population Survey Detailed Tables*, Washington D.C. <https://www.census.gov/data/tables/2019/demo/foreign-born/cps-2019.html> retrieved on May 14, 2020.
 - U.S. Census Bureau (2019c) *Historical Income Tables: Households*, Washington D.C. <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/income-poverty/historical-income-households.html> retrieved on May 14, 2020.
 - U.S. Census Bureau (2019d) *New Census Bureau Estimates Show Counties in South and West Lead Nation in Population Growth*, Washington D.C. <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2019/estimates-county-metro.html> retrieved on September 1, 2020.
 - U.S. Census Bureau (2019e) *Numeric Population Change by County and Municipio, 2010-2018*,

- Washington D.C. <https://www.census.gov/library/visualizations/2019/comm/num-pop-change-county.html.html> retrieved on September 1, 2020.
- U.S. Census Bureau (2019f) *State Population Totals and Components of Change: 2010-2019*, Washington D.C. <https://www.census.gov/data/tables/time-series/demo/popest/2010s-state-total.html>
 - Wikipedia, *Deferred Action for Childhood Arrivals*, <https://en.wikipedia.org/> retrieved on May 14, 2020.
 - 岡田徹太郎 (2016) 『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』 東京大学出版会.
 - 岡田徹太郎 (2020) 「移民国家アメリカの都市住宅政策」『都市住宅学』第 110 号, 公益財団法人 都市住宅学会.
 - 高橋誠 (1990) 『土地住宅問題と財政政策』 日本評論社.