

アメリカ住宅・コミュニティ開発政策の 財政学的位置づけに関する研究

岡田 徹太郎

はじめに

筆者は、約20年にわたり、アメリカの住宅・コミュニティ開発政策を研究してきた。本稿は、アメリカの住宅・コミュニティ開発政策に関する研究を、財政学ないし福祉国家財政論に沿って位置づけなおすことで、これまでの研究を再評価しつつ、その意義を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ということは、どの国においても重要なものであり、それはアメリカにおいても例外ではない。しかし、しばしば指摘されるように、アメリカは、持ち家促進策としての住宅税制すなわち租税優遇措置だけが大きく、原則として、住宅供給を市場に委ね、住宅・コミュニティ開発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・コミュニティ開発政策を行うにしても、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民間非営利組織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・コミュニティ開発政策は、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となっているといえるであろう。

本稿では、その枠組みを示すことによって、市場親和的でユニークなアメリ

カ住宅・コミュニティ開発政策の姿を浮かび上がらせたい。

1. 大きな住宅税制と「隠れた福祉国家」そして「ネットの社会給付」

持ち家中心の住宅税制

アメリカの住宅は、2011年現在、総数1億1,491万戸、うち66.2%の7,609万戸が持ち家、33.8%の3,881万戸が賃貸住宅である。⁽¹⁾ センサス局のまとめるところによると、1960年代後半から一貫して持ち家比率は60%台半ばから後半にあり、安定して持ち家中心であることがわかる。⁽²⁾

こうした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置がある。表1は、連邦議会・租税合同委員会のまとめによる「租税支出 (tax expenditure)」の推計である。租税支出とは、連邦税法の規定によって許された租税優遇措置、すなわち、総所得からの控除や、税額からの控除、優遇税率、課税の繰り延べによって生じた歳入減 (revenue loss) のことであり、⁽³⁾ 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。

表1 住宅にかかる主要な租税支出の推計値 (2012年度) (単位:十億ドル)

	法人所得税	個人所得税	合計
持ち家にかかるモーゲッジ利子の所得控除	-	68.5	68.5
持ち家にかかる地方財産税の所得控除	-	24.5	24.5
主居住用の持ち家にかかるキャピタル・ゲインの免税	-	22.3	22.3
持ち家政策にかかる州・地方債利子の免税	0.3	0.8	1.1
低所得者用住宅税額控除 (LIHTC)	5.7	0.3	6.0
賃貸住宅政策にかかる州・地方債利子の免税	0.2	0.6	0.8
賃貸住宅の加速減価償却による減税	0.5	4.2	4.7

(出所) Joint Committee on Taxation (2013) pp. 33-34.

(1) HUD and DOC (2013) p. 1.

(2) Census Bureau (2014).

(3) Joint Committee on Taxation (2013) p. 2.

持ち家にかかるモーゲッジ利子の所得控除とは、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、これだけで2012年度685億ドルに上る。

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)の全額を所得控除するものである。この措置による租税支出は2012年度で245億ドルである。

主居住用の持ち家にかかるキャピタル・ゲインの免税とは、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ある。2012年度で223億ドルとなる。

持ち家政策にかかる州・地方債利子の免税、および賃貸住宅政策にかかる州・地方債利子の免税とは、住宅政策のために財源を調達する州・地方政府の債券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。債券購入者(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債券を発行することができる。なお、連邦政府は、連邦所得税免税債の発行額に上限を定めている。

低所得者用住宅税額控除(LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit)は、低所得者向け賃貸住宅の建設促進を図る制度で、2012年度で60億ドルの規模となっている。賃貸住宅の加速償却による減税は、賃貸住宅が、通常の居住用資

産の減価償却（40年）より早い減価償却（27.5年）を認められていることに伴う租税支出で、2012年度で47億ドルある。これらの租税支出は、持ち家にかかる租税支出と比べると見劣りするが、住宅・コミュニティ開発政策にとって重要な意味をもってくるので、内容については、後に詳しく述べることにしたい。

持ち家にかかる大きな租税支出

アメリカにおけるモーゲッジ利子の所得控除や財産税の所得控除など、持ち家にかかる租税支出の規模の大きさは、しばしば、アメリカの住宅にかかる施策を反映するものとして、大きな特徴として取り上げられるところである。住宅税制による租税支出の規模と、住宅・コミュニティ開発分野の財政支出の規模を比較すると、長い歴史のなかで一貫して租税支出の方が数倍大きい。⁽⁴⁾ 実際、2012年度の住宅・コミュニティ開発支出は567億ドルであるので、表1にみられるモーゲッジ利子の所得控除だけで財政支出を上回っていることになる。⁽⁵⁾⁽⁶⁾

「隠れた福祉国家」の貢献

歴史を振り返れば、持ち家にかかる租税支出は、「家を持つ」という「アメリカン・ドリーム」の実現すなわちアメリカ人の幸福の実現に貢献してきた。⁽⁷⁾ その意味で、これは、Howard(1997)が、直接支出という見える福祉国家(Visible Welfare State)に対置して唱えた「隠れた福祉国家(Hidden Welfare State)」に相当する。⁽⁸⁾

もっとも、持ち家にかかる租税支出は、Howardも自ら認めるように、住宅

(4) Howard (1997) p. 26; Schwartz (2010) p. 7; 高橋 (1990) pp. 22-23, 216-218.

(5) OMB (2013) Historical Tables, Table 3. 2.

(6) 平山 (1999) によると、アメリカの住宅政策には、特権的で中心にある持ち家優遇税制と、不安定で周辺化された低所得者向け住宅政策（財政支出）の“分割主義”のフレームが貫徹されているという。平山 (1999) pp. 241-242, 309.

(7) 高橋 (1990) pp. 210-212; 平山 (1993) pp. 12-13.

(8) Howard (1997) pp. 25-27.

政策の一環として議論されて生まれてきたものではない。この租税優遇措置は、そもそも1913年の個人所得税の創設の際に組み入れられていた仕組みだからである。⁽⁹⁾

租税支出の事後的是認

ただし、この制度は、一度だけ、アメリカの民主主義のプロセスのなかではっきりと是認された事がある。それは、レーガン共和党政権期の1986年税制改革のなかで起きたことである。レーガン政権側がモーゲッジ利子の所得控除を1軒目まで縮減しようと提案したのに対して、連邦議会は、2軒目（セカンドハウス）までを控除範囲とする縮減範囲を狭める法案を可決した。

その理由として、当時のモーゲッジ利子所得控除の受益層分布が中間層に非常に手厚くなっていたことが挙げられる。これとは対照的に、当時の受益層分布でみて、一部の高所得層のみに偏っていた長期キャピタル・ゲインの優遇措置や、投資目的の借入金利子の所得控除などは1986年税制改革法で廃止されていたから、受益層分布の相違が大衆的支持基盤の違いを生み出し、政治過程におけるそれぞれの優遇措置の扱いに差をもたらしたと考えられる。「アメリカン・ドリーム」を実現するための手段として、民主主義プロセスにおいて、事後的にその「正当性」が確認されたのである。⁽¹⁰⁾

現代的正当性が問われるモーゲッジ利子所得控除

しかしながら、“We are the 99%”がスローガンとなり、上位1%への富の集中が批判の対象となったウォール街占拠運動（Occupy Wall Street）が起き、⁽¹¹⁾国民の経済格差が問題となった2010年代においても、モーゲッジ利子の所得控除制度が、果たしてそのような「正当性」を保ち続けうる制度なのか検証しておかなくてはならない。

(9) Howard (1997) p. 49.

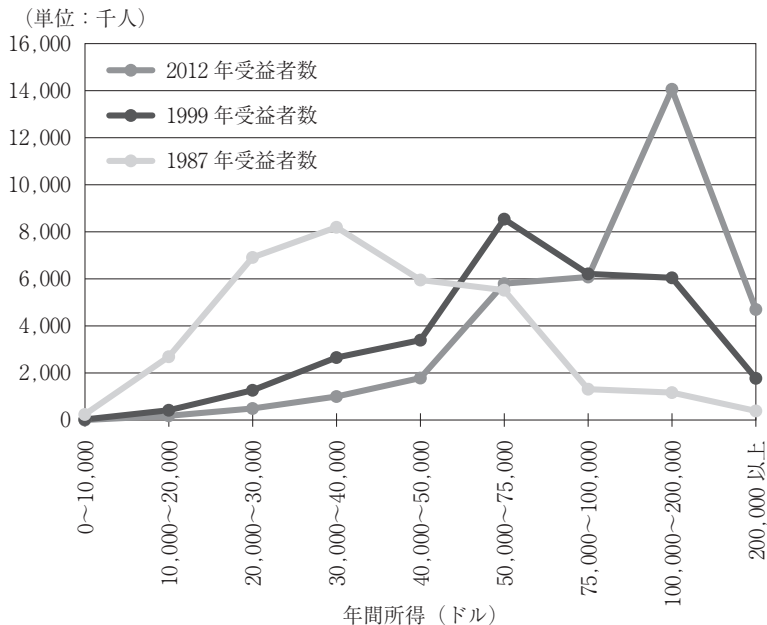
(10) 岡田 (2001) pp. 151-153; 渋谷 (2005) [Ⅲ], pp. 82-83.

(11) 日本租税理論学会 (2012) pp. 210-211.

モーゲッジ利子の所得控除制度の特徴は、第1に、高所得層ほど、高価な住宅を購入し、住宅ローンの額も大きくなる傾向があることから、所得控除されるモーゲッジ利子も大きくなる、第2に、個人所得税の累進税率構造のもとでは、所得が高くなるほど限界税率も高くなるので、所得控除による減税効果も所得が高いほど大きくなる、ということである。モーゲッジ利子の所得控除は、そもそも逆進性を持つのである。

受益額でみるとこのような逆進性を持つ制度でありながら、それでも「正当性」を保ちえたのは、少なくとも20世紀末まで、受益層分布においては中間層の数が最も多かったことである。図1は、モーゲッジ利子所得控除の受益者数の変化を、1987年、1999年、2012年に分けてみたものである。図をみれば分かる通り、中間層に手厚かった20世紀のデータとは異なり、2012年時点で

図1 モーゲッジ利子所得控除の受益者数の変化



(出所) Joint Committee on Taxation (1986), (1999), (2013) より作成。

は、受益者数の分布が年間所得 10 万ドル以上と高くなり、ひどく高所得層へ偏っていることが明らかである。このような所得控除が、アメリカ民主主義のもとで、いつまで、その「正当性」を主張しうるか、注目に値する事柄となろう。

「隠れた福祉国家」の拡張

さて、「隠れた福祉国家」は租税支出にとどまらないとする議論がある。片桐 (2005) は、井村 (2002) などの成果も踏まえて、①租税支出に加えて、②連邦政府の直接貸付と貸付保証、③民間や州・地方政府に対する規制およびマ
ンデイトという、⁽¹²⁾ “3つの形” の「隠れた福祉国家」が存在するという。

住宅・コミュニティ開発政策の分野において、租税支出ばかりに目を向けると、持ち家向けの大きさに目を奪われてしまう。しかしながら、低所得者向け住宅にかかる租税支出があることに加え、片桐のいうように、連邦の貸付や信用保証、民間や州・地方政府に対する規制やマデイトを含めて捉えなおすと、少し様子が変わってくる。詳しくは後述するが、住宅・コミュニティ開発政策の分野においては、さらに、州・地方政府の債券発行による資金調達を原資とする低利融資なども付け加えなければならない。租税支出・貸付・保証・規制・マデイトなど、これらに共通する特徴は、直接支出のように見える政策ではなく、数値に表れにくい隠れた政策でありながら確たる効果を發揮しているという点であろう。この点を、もう一つの別の視覚から捉えておきたい。

「ネットの社会給付」という概念

住宅・コミュニティ開発政策の本格的分析に入る前に、精確に政策分析を行うためのツールとして、ここで、OECD の William Adema による「ネットの社
会給付」概念を押さえておきたい。⁽¹³⁾

(12) 片桐 (2005) p.9; 井村 (2002).

(13) Adema and Ladaique (2009).

2009年におけるアメリカの公的社会給付の水準は、対GDP比19.2%で、OECD加盟34カ国中25位である。これに対して、高負担高福祉国家の代表ともいえるスウェーデンの公的社会給付の水準は、対GDP比で29.8%あり、OECD加盟34カ国中3位である。

それでは、スウェーデンの福祉サービスの水準が、公的社会給付の比率どおりに、アメリカの1.6倍あるかという点、答えはNoとなる。

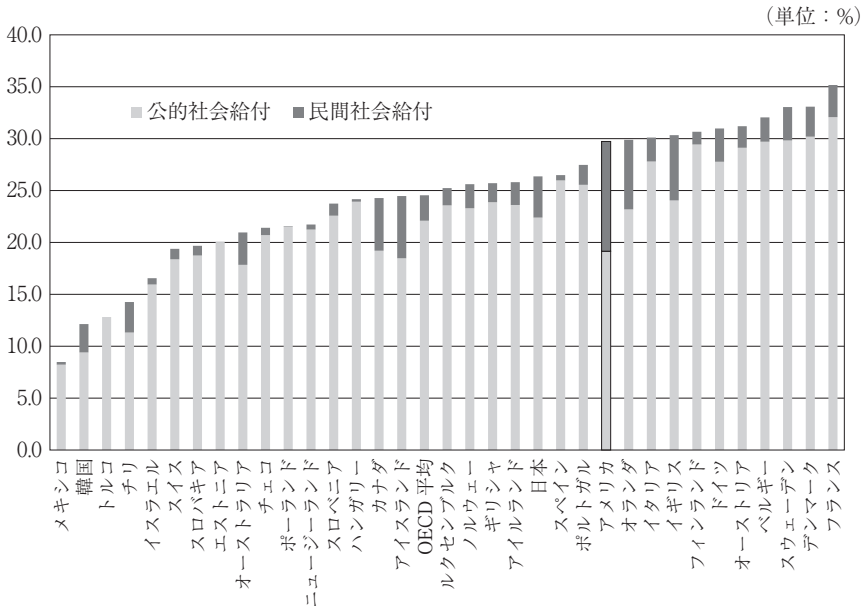
一国の社会給付の水準をみるには、次の点を加味しなければならない。第1に社会目的の租税優遇措置である。税額控除などによる負の所得税があればネットの社会給付は増える。第2に、社会保障給付への課税である。租税優遇措置とは反対に、社会保障給付に課税されるとネットの社会給付は減る。第3に、法律的な義務付けによる民間社会給付である。第4に、租税優遇措置や補助金などを用いてインセンティブを付与してなされる任意の民間社会給付である。義務であれ、任意であれ、民間であっても社会給付があれば一国のネットの社会給付は増える。こうした民間社会給付も一国の福祉努力に含まれるべきである。⁽¹⁴⁾

Ademaは、グロスの公的社会給付を出発点にして、租税優遇措置の加算、給付課税の控除を行いネットの公的社会給付を算出し、義務および任意の民間社会給付を加算して、最終的にネットの社会給付を導出するという試みをなした。図2は、OECDが2012年に公表した、2009年のネットの社会給付の対GDP比を表したものである。

このネットの社会給付によれば、驚くべきことに、公的社会給付の水準でOECD34カ国中25位のアメリカが、ネットの社会給付では29.7%の11位と上位に位置し、水準としても33.0%のスウェーデンと大きな差がなくなることである。実際、アメリカには、雇用主提供医療保険や企業年金を典型とする、さまざまなインセンティブにひきつけられた任意の民間社会給付が多い。それは、対GDP比で10.6%の水準にあり、OECD加盟国内では2位以下を大

(14) 持田(2009) pp.289-290; 持田(2014) pp.5-6.

図2 ネットの社会給付の対 GDP 比 (2009 年)



(出所) OECD (2012) *Social Expenditure Database (SOCX) Ver. 2012.*

大きく引き離れた断トツの1位にある。

租税優遇措置や補助金などのインセンティブにひきつけられた任意の民間社会給付は、住宅・コミュニティ開発の分野において、特に重要な鍵となるものである。後に詳しく述べるように、住宅・コミュニティ開発の分野において、低所得者向けの住宅供給は、1980年代に公的な供給が停止され、90年代以降、インセンティブを用いた民間による供給によって担われてきた。現代の住宅・コミュニティ開発政策は、財政支出として現出しない租税優遇措置や、そのインセンティブにひきつけられた民間資金、すなわち「ネットの社会支出」によって初めて捉えられる社会給付によって支えられているのである。

2. 住宅保障を実現する住宅・コミュニティ開発政策の多様な姿

公共財としての性格を併せ持ち、公助としての所得再分配ともなる

住環境の保障

いうまでもなく住宅 (housing) そのものは私的財である。しかしながら、住環境 (living environment) という視点でとらえた場合、住宅のように地理的に固定された資産から発生する効用は、隣接した資産へ漏出するという漏出効果 (spillover effect) を持つ⁽¹⁵⁾。危険で非衛生的な近隣 (neighborhood) は、隣接する資産の価値を下げうるし、逆に、安全で衛生的な近隣は、隣接する資産の価値を高めうるという外部性 (externalities) をもつ。完全な非競合性と非排除性を有するわけではないので純粋公共財ではないが⁽¹⁶⁾、住環境の改善は、近隣ひいては社会全体への便益をもたらすという意味で、義務教育などと同じように、公共財としての性格を併せ持つ⁽¹⁷⁾。したがって、住宅・コミュニティ開発政策は、必要な資源の適正な配分を行う資源配分機能の一部と位置付けられる。

これと同時に、後述するように、住宅問題は、相対的に低所得な階層に集中してみられる。当初所得のみでは、人間生活を営むうえでの基盤 (fundamental) となる住宅を手にするに窮する人びとも現れるので、社会福祉の一環として低家賃の公共住宅をあてがったり家賃補助を与えたりするプログラムが必要となる。したがって、住宅・コミュニティ開発政策は、公的扶助と同じような

(15) ディムスキ・アイゼンバーグ (1997) pp. 195-197. ディムスキとアイゼンバーグは、同論文で、住宅金融と資本市場の漏出効果について論じているが、漏出効果 (外部性) は、住宅という財そのものの性格から論じることができる。

(16) 非競合性とは、いったん供給されると、もう一人の個人が消費するのに必要となる追加的な資源はゼロであるという性質。非排除性とは、他の人がその財を消費することを排除することが非常に高つくか、もしくは物理的に不可能という性質。両方の性質を併せ持つ財を純粋公共財 (pure public goods) と呼ぶ。これに対し、私的財は消費が競合し、かつ対価を払わない人を排除可能である。持田 (2009) p. 36.

(17) このような財は、純粋公共財と区別して、しばしば準公共財 (quasi-public goods) と呼ばれる。マズグレイブによる価値財 (merit goods) も同様。マズグレイブ (1983) pp. 98-100.

「公助」としての⁽¹⁸⁾所得分配の不平等を是正する所得再分配機能の一部としての性格をも持つといえる。⁽¹⁹⁾

公共財としての性格を併せ持つ私的財であり、かつ公助としての所得再分配との対象ともなりうる住宅は、難しい議論を呼び起こす存在である。早くから、政府介入が民間の住宅市場を歪めるという批判を惹起せずにはおかなかったからである。

市場メカニズムを重んじるアメリカで、政府は、狭義の福祉すなわち要扶養児童家族扶助 (AFDC) をめぐる福祉改革などよりむしろ早く、この問題に取り組み、折り合いをつける手法を見付けざるを得なかった。

住宅・コミュニティ開発政策は、対象となる財の性格から、社会保障政策のなかでも、リスクを分かち合う社会保険である年金保険⁽²⁰⁾や医療保険⁽²¹⁾はもちろん、同じ公助としての狭義の福祉とも異なる、独特の性格を有するものになった。⁽²²⁾

広く薄い間接的な政府関与

連邦政府は、州や地方政府に対する一括補助金や、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、連邦直接補助住宅の着工戸数が減少したり、住宅・コミュニティ開発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。

歴史的側面からその傾向を概括するならば、州・地方への分権・権限委譲 (decentralization and devolution) と、それに続く民間化・民営化 (privatization)

(18) 国民生活上のリスクを分散する「相互扶助」としての年金保険・医療保険・失業保険などの社会保険と異なる。

(19) 持田 (2009) pp.9-11, 35-37, 55.

(20) アメリカの年金については、吉田 (2012) を参照されたい。

(21) アメリカの医療保険については、長谷川 (2010), 長谷川 (2012) を参照されたい。

(22) アメリカの狭義の福祉については、根岸 (2006) を参照されたい。

という流れを指摘できる。新しい補助金や租税優遇措置の多くは、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。ここで、鍵となるのは「政府関与の間接化」である。これらのプログラムのもとで、連邦や州・地方を含む政府部門は、直接的な住宅供給や管理から手を引き、むしろ、“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のである。

古い直接的な補助プログラムに比較して、政策の対象は、広く薄くなっている。アメリカの住宅・コミュニティ開発政策のトレンドが、単純に縮小ないし撤退の方向にあると断じるのは拙速であり、実は、こうした間接的な関与を含む、多様な住宅・コミュニティ開発政策の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。

広く薄いアメリカ的な政府関与のあり方が、住宅・コミュニティ開発政策として適切なものであるかどうかというテーマは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、住宅の欠陥や狭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、過大な住居費負担を“アフォードビリティ問題”と呼ぶが、70年代からアフォードビリティは悪化の一途を辿っている。

“福祉国家”の登場と時を同じくする住宅・コミュニティ開発政策

住宅・コミュニティ開発政策とは、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。

住宅・コミュニティ開発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

ば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・コミュニティ開発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ようやく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2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2次世界大戦の勃発で、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、住宅の改善が行われなかったのである。アメリカの住宅・コミュニティ開発政策の起源は、ニューディール政策が展開された30年代の、1934年の全国住宅法と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・コミュニティ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⁽²³⁾のである。

所得の30%より多くを住居費に充てている世帯

住宅・コミュニティ開発政策は、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、主たる対象(target)を明らかにせねばならない。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(inadequate housing)、住宅そのものが不足していたために過密や狭隘(overcrowding)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。

(23) Sturyk, Turner and Ueno (1988); Hays (1995).

高度な経済成長と積極的な住宅・コミュニティ開発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、概ね70年代までに、住宅の質の問題は解消したが、他方で、過大な住居費負担（cost burden）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、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、所得の30%より多くを住居費に充てている世帯を“アフォードビリティ問題（⁽²⁴⁾affordability problem）”を抱えている世帯と呼ぶが、これら世帯の比率が、78年の17.3%から2011年の37.5%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、2011年現在の住宅問題の発生状況を所得階層別にみると表2のようになる。

世帯所得が地域の世帯所得中央値（AMFI：Area Median Family Income）の

表2 アメリカの住宅問題の発生状況（所得階層別、2011年）

所得階層（対所得中央値）	0-30%	30-50%	50-80%	80-120%	120%超	全世界帯
世帯数（千世帯）	19,350	15,919	20,321	20,709	38,775	115,076
費用面（所得の50%以上）	63.7%	30.4%	11.3%	4.2%	1.1%	18.1%
費用面（所得の30-50%）	14.8%	35.8%	31.6%	20.4%	8.1%	19.4%
重度の欠陥	3.4%	2.6%	2.0%	1.5%	0.9%	1.8%
中度の欠陥	3.1%	3.7%	3.4%	2.9%	1.7%	2.7%
狭 隘	1.6%	3.1%	2.9%	1.5%	0.6%	1.7%
1つ以上の問題を抱える世帯	82.3%	70.8%	49.5%	29.9%	12.2%	41.9%

（出所）HUD（2013a）pp. 30-31, Table A-1 A, Table A-1 B より作成。

(24) “affordability” という単語は、1980年代初め頃から広く使われだした比較的歴史の浅い用語である。それ以前は、一般に、単に“cost”の問題と表現されていた。適度な住宅費負担で入居できる良質な住宅の事を、アフォードブル住宅（affordable housing）と呼ぶ。それ以前は、たとえば、“dwellings within the financial reach of families of low income,” つまり「低所得家族にとって手の届く住まい」（1937年合衆国住宅法）など、別の表現が用いられていた。

30%以下の超極低所得層（extremely low income, 全世帯の16.8%）のうち、82.3%が何らかの住宅問題を抱えている。そのほとんどが費用面、すなわちアフォーダビリティ問題を抱える世帯で78.5%を占め、さらに、そのうちの63.7%が、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。30-50%の極低所得層（very low income, 全世帯の13.8%）のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は70.8%、うち66.2%がアフォーダビリティ問題であり、重度（所得の50%以上）の比率は30.4%である。所得が地域の所得中央値の50-80%の低所得層（low income, 全世帯の17.7%）のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は49.5%であり、うち42.9%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80-120%の中所得層（全世帯の18.0%）のうち、何らかの住宅問題を抱える世帯の比率は29.9%、うちアフォーダビリティ問題を抱える世帯は24.6%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33.6%）では、それぞれ⁽²⁵⁾12.2%、9.2%となる。

これらの統計から、1970年代以降のアメリカにおける住宅問題は、第1に、主としてアフォーダビリティにあり、第2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。

複合的な組み合わせとして遂行される住宅・コミュニティ開発政策

住環境を維持・発展させるための政策には、いくつかの手段がある。住宅・コミュニティ開発政策と呼ばれるように、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コミュニティ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。

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。前述したように、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

(25) HUD (2013a) pp. 30-31.

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、60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一括補助金 (block grant) がある。一括補助金は、1970年代ニクソン共和党政権期にコミュニティ開発一括補助金 (CDBG: Community Development Block Grant) が、90年ブッシュ (シニア) 共和党政権期に HOME 投資パートナーシップ・プログラムが始められている。

これ以外にも、低所得者向け住宅の供給にインセンティブを与える租税優遇措置、低所得者用住宅税額控除 (LIHTC) がある。これは、1986年レーガン共和党政権期に時限的措置として導入された後、93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・コミュニティ開発政策手段は、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・コミュニティ開発政策における、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。

政策手段と政策主体の多様な組み合わせ

住宅・コミュニティ開発政策の手段と政策を遂行する主体の関係についてはやや複雑である。住宅・コミュニティ開発政策を遂行する主体は、いくつかは大別され、連邦政府、州・地方政府、あるいは政府関連企業体などがあり、政策の種別に応じて、適切な主体が選ばれるか、あるいは複数の主体の連携のもとに行われる。たとえば、政府が、長期 (15~30年) にわたる様々な条件——

家賃の上限や所得制限など——を付けたうえで補助を与え、最終的な住宅の供給やその後のメンテナンスを民間が担うケースなどがある。

こうした政策手段と政策主体の多様な組み合わせは、政策の遂行にいくつかの問題を投げ掛ける。それは、住宅問題の根本的な性質に起因する。そもそも、住宅問題は、共同体 (community) や近隣 (neighborhood) とよばれる、住民と密接に関連した領域に存在する。したがって、その対策も、地域の実情に基づいたものであることが求められる。

言い換えるならば、こうした問題は、地勢的な相違によって、あるいは地域の産業の盛衰の程度によって、さまざまに異なった形で発現するのだから、採りうる最善の対策も都市ごとに異なってくると考えられる。こうした性質から、連邦政府が行う中央集権的な全国一律の政策では、うまく問題を解決できなかったり、場合によっては事態を悪化させたりすることすらあると指摘されるのである。⁽²⁶⁾

一方、その対極に、地方のイニシアティブによる問題解決に懐疑的な見方も存在する。現に、資本主義社会の長い発展の歴史において、地方コミュニティ (local communities) の多くは、住宅・都市問題に対して無力であった。住宅の不足に対応することも、スラムの状況を改善することも、衰退地区を再生させることもできなかったのである。

理由は大きく二つに分けられる。第1には、現前に広がる諸問題の大きさに比して、地方コミュニティが小さすぎることである。財政面や人材面の不足を補えず、また、こうした問題に立ち向かうために必要とされる十分な権限や能力を発揮し得なかった。⁽²⁷⁾ 第2に、しばしば、普遍的な利益にもとづく街づくり

(26) たとえば、ニクソン大統領の教書でも強く示唆されている。*Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon* (1975), March 8, 1973, p. 172. 他に, Hays (1995) p. 191 も参照されたい。

(27) たとえば、土地の権利関係の調整、すなわち細分化した土地所有を権利者間で調整するための法整備などがあげられる。なお、土地収用権 (eminent domain) の行使にかんする議論には注意が必要である。連邦政府が直接行う土地収用権の行使には、多くの場合、強い異議が唱えられる。ここで言及しているのは、あくまでも当事者間の民事法整備を指している。

に失敗することである。住宅・都市問題は、都市の衰退や荒廃問題と無縁でないために、貧困問題と切り離すことができない。当然にも、“街”全体の均衡ある発展のためには、衰退地区あるいはそこに居住する住民が、住宅・コミュニティ開発事業の対象とされるべきケースがある。しかしながら、地方政治において発言力の乏しい、衰退地区の住民などマイノリティのための対策、つまり本当に政策的補助を必要とする事業は行われにくく、むしろ、政治的に力を発揮する勢力や多数派の便益のために資金が充当されてしまう傾向がある。

言い換えるならば、地方コミュニティの意思決定過程は、しばしば多数派の利益に左右されやすく、住民の普遍的な平等を確保するメカニズムとして不十分であることが指摘される。衰退地区が放置され取り残されることは、住民全体にとって望ましいものとはいえないにもかかわらず、こうした意思決定の歪みが生じてしまう。

効率的・効果的に“住宅問題”に対応するために重要なのは、どのような政策をどの程度ミックスさせて誰が提供するかという問題にある。そのエッセンスを簡潔に述べれば、ニューディール期に、連邦政府の強いイニシアティブのもとで、低所得層向けの住宅対策が始められたのち、数十年の歳月を経て、少しずつ、州・地方政府へ権限が委譲されてきた。さらに低所得層向けの住宅供給や管理が、民間部門に移管されると同時に、住民参加のもと、街づくりに関する決定権限がそれぞれのコミュニティに戻されようとしている。ただし、それは、無条件の権限委譲ではない。連邦政府や州・地方政府の間接的な関与のもとで行われる折衷した枠組みとなっているのである。

3. 連邦政府から州・地方政府への権限委譲

連邦主導の伝統的な公共住宅供給プログラム

アメリカにおける伝統的な住宅補助プログラムは、1930年代ニューディール期に、連邦政府の手によって制度化された公共住宅供給である。当初は、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（PWA：Public Works Administration）の手によって始められたもので、住環境の保障と

いう概念は希薄であったといわれる。ニューディール政策のなかでは比較的遅い1937年に、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。⁽²⁸⁾1935年社会保障法を始めとして、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・コミュニティ開発政策も例外ではなかった。公共住宅は、1960年代ケネディ-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プログラムとして機能した。

しかし、この伝統的な公共住宅は、最も人気のない政策のひとつであった。「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たからである。2012年時点において、公共住宅は、全米で約116万世帯232万人余りの生活を支えているが、古い住宅ストックの取り壊しが進められ、ストックの減少が見込まれている。

民間住宅への連邦補助プログラム

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-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」⁽²⁹⁾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

(28) *US Statutes at Large 1937* (1937).

(29) “20%ギャップ”問題と呼ばれる。1949年住宅法により、「公共住宅の最高家賃」は「良質な民間住宅の20%下」に定められた。この家賃格差によって、公共住宅に入居できない所得階層は、入居できる所得階層よりも、かえって苦しい生活を強いられる場合があるという不平等性が指摘されていた。

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（HUD）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。これらはニクソン共和党政権による1973年モラトリウ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・コミュニティ開発政策は、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8と呼ばれる。セクション8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8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。

その後、このセクション8が、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、公共住宅やセクション8新規建設・大規模修復などの新規建設型の補助を、高齢者・障害者向けのものを除き、原則として廃止した。

家賃補助型プログラムへの傾斜という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、アフォーダブル住宅（低家賃住宅）のストックは減少、市場家賃が上昇し、その結果、住宅のアフォーダビリティは著しく悪化したのである。⁽³⁰⁾

歴史が投影される連邦直接補助住宅の構成

連邦政府が直接補助を与える住宅のストックベースの構成を、住宅都市開発省の2012年現在のまとめでみると表3のようになっている。なお、セクション236とは、ジョンソン政権期に実施された新規建設型民間賃貸住宅補助プロ

(30) 1990年全国アフォーダブル住宅法第202条を参照されたい。*United States Statutes at Large, 1990* (1991).

グラムである。

同表から、公共住宅と連邦直接補助民間住宅の比率は、ほぼ1:3であり、家賃補助型プログラムと、住宅供給型プログラムの比率は、概ね5:5となっていることが読み取れる。こうした構成は、公共住宅から民間住宅補助へ、住宅供給型から家賃補助型へと次第に傾斜していった連邦政府の住宅補助プログラムの歴史が投影されている。

表3 連邦直接補助住宅戸数 (2012年, ストックベース, 住宅都市開発省所管のみ)

	セクション8 家賃補助	セクション8 新規建設・ 大規模修復	セクション8 中規模修復	セクション 236	公共住宅	その他	合計
戸数	2,339,198	776,984	24,487	121,795	1,156,839	498,635	4,989,880
割合	46.9%	15.6%	0.5%	2.4%	23.2%	10.0%	100.0%

(注)1. 農務省所管のセクション515, 財務省・内国歳入庁所管のLIHTCは含まない。

2. 各項目の合計値と、合計の値は一致しない。原資料のまま引用。

(出所) HUD (2013b).

連邦補助金の統合と州・地方政府への権限委譲

1960年代までの住宅・コミュニティ開発プログラムは、カテゴリーごとに連邦政府が詳細に用途を定める特定補助金 (categorical grants) として供給されてきた。住宅政策分野では、公共住宅 (成立年1937年, 以下同), 市場以下の金利プログラム (1961年), 家賃補助 (1965年), セクション235およびセクション236 (1968年)⁽³¹⁾, コミュニティ開発政策分野では、都市再生 (1949年), オープン・スペース (1961年), 基礎的上下水道 (1965年), 近隣施設 (1965年), モデル都市事業 (1966年) などである。こうした数多くの特定補助金は、第1に煩雑であり、第2に州・地方政府の決定権限を奪うものであり、第3に見合資金 (matching fund) の拠出を要求されるために費用負担を強いるものであるなどと批判されたのである。⁽³²⁾

特に、街づくり (community building) にかかわる施策においては、地域の

(31) 農務省所管の農村向けの住宅補助金は除いている。

(32) 新藤 (1986).

実情、すなわち人口規模や地勢的な相違、あるいは経済状況に応じて、採りうる最善の対策も異なってくると考えられる。アメリカにおいては、連邦政府主導の再開発プログラムに対する地域での抵抗も強かったから、他の政策分野に比して、早くから地方への権限委譲の必要性が唱えられてきたのである。

ニクソン共和党政権の成立以降、特に1970年代に行われた一連の改革で、こうした補助金の整理統合と、州・地方政府への権限委譲が図られていくことになる。住宅補助については、既に述べたように、セクション8と呼ばれるプログラムへの整理統合が行われたが、より重要なのは、コミュニティ開発分野の補助金改革で誕生した“コミュニティ開発一括補助金（通称CDBG：Community Development Block Grant）”である。これは、特定補助金の整理統合と同時に、州・地方政府への権限委譲を狙ったものである。

一般に、一括補助金（block grant）とは、連邦法や、所管する省が定める緩やかな規制の範囲内での制約は受けるものの、特定補助金ほど使途が限定されないという性質を持つものである。連邦政府には連邦の政策目標があり、それを達成するための規制を定めるが、政策手段の選択を州・地方政府に委ね、効果的な政策の遂行を目指そうとする試みである。

その嚆矢となったのがCDBGであり、これ以後、一括補助金という手段が多用されるようになる。住宅建設への補助についても、ブッシュ（シニア）共和党政権によって一括補助金が用いられた。以下で、それらの特徴をみていこう。

特定補助金の統合とコミュニティ開発一括補助金（CDBG）

住環境を保障するための政策は、コミュニティ開発政策と一体となって行われる。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収用することや、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。既述のように、1960年代までの連邦政府のコミュニティ開発政策は、特定補助金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、1つの一括補助金に統合された。それがコミュニティ開発一括補助金（CDBG）である。

住宅建設へのインセンティブを与える HOME 投資パートナーシップ・

プログラム

HOME 投資パートナーシップ・プログラムとは、1980年代の予算削減と住宅供給の停止が住宅環境を悪化させたという反省に基づいて、1990年全国アフォーダブル住宅法によって新設された一括補助金である。総額の60%が大都市部の市および都市部カウンティ（metropolitan cities and urban counties）に割り当てられ、40%が州に割り当てられる。この一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。ただし、直接の住宅建設資金としてではなく、低所得者向け住宅供給のインセンティブを与えるための間接的な資金として提供される。

この法の目的の一つは、非営利組織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みられるように、州・地方政府のイニシアティブのもと、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。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共に投資され、連邦直接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。

4. 住宅・コミュニティ開発政策における民間の活用

租税インセンティブの活用

低所得者向け住宅を供給する民間ディベロッパーに税額控除 (tax credit) の権利を与える“租税インセンティブ”プログラムがある。それは、低所得者用住宅税額控除 (Low-Income Housing Tax Credit, 以下 LIHTC) と呼ばれる。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、財務省・内国歳入庁が所管する租税優遇措置であり、前述の「租税支出 (tax expenditure)」の一つである。この LIHTC は、低所得者向け住宅を開発するプログラムのなかでは「最大」と呼ばれるほど規模が大きい。以下、その内容についてふれてみよう。

LIHTC は、(1) 連邦政府の補助を受けない賃貸住宅の新規建設・大規模修復費用の 70%、(2) 連邦政府の補助を受けた賃貸住宅の新規建設・大規模修復費用の 30%、または、既存住宅の取得費用の 30%、について、10 年間にわた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⁽³³⁾。

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、低所得者向け住宅供給のインセンティブを高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。

多様な資金構成による「政府関与の間接化」したプログラム

市場と社会の整合性を求める圧力が、ユニークな成果をもたらしている。われわれは、ここで、アメリカ型福祉国家が目指した「政府関与の間接化」の意味を再確認しておこう。

(33) 26 USC 42; GAO (1997) pp. 25-27.

旧来の連邦政府による直接的な住宅補助（セクション8新規建設プログラム等）は、民間住宅の家主へ、建設資金の元利償還費用を補助するものであった。これに対し、1990年代に登場したHOME投資パートナーシップやLIHTCといった「政府関与の間接化」したプログラムは、その役割を住宅供給のインセンティブを高めることに限定したものである。

「政府関与の間接化」は、住宅・コミュニティ開発政策を、政府資金のみによって賄うのではなく、民間資金の導入によって、「多様な資金構成（mixed-finance）」のもとで住宅供給を遂行しようとするものであった。

HOME投資パートナーシップやLIHTCは、従来のようなプログラム実施手順を定めないことで、住宅供給を民間ディベロッパーの会計基準のもとにおき、政府は、低所得者向け民間住宅と一般の民間住宅の収益性の差に政府補助を与えることを意図したものであったといえる。

これらは、州・地方政府へ権限を委譲すると同時に、連邦政府の財政資金を節約するという意味で、様々な要請に応える政策的帰結であったといえるであろう。「政府関与の間接化」という政策シフトによって、アメリカでは、民間ディベロッパーによる低所得者向け住宅の供給の方が、連邦補助住宅の直接的な供給を上回るようになっている。

非営利組織による低所得者向け住宅供給

上述した一括補助金や租税優遇措置の便益を受け取る主体は、住宅供給を担う民間ディベロッパーである。その過半は営利組織（for-profit organizations）であるが、以前に比べて、非営利組織（nonprofit organizations）の役割が大きくなっていることを見逃すことはできない。⁽³⁴⁾この分野では、コミュニティ開発法人（CDC：Community-based Development Corporation）に代表される、住宅・コミュニティ開発専門の非営利開発法人が数多く組織されており、再開設計画

(34) 非営利組織というと、日本では、しばしば、その活動を非専門的な無償労働に頼るボランティア活動と安易に混同されているように思われる。しかしながら、アメリカにおいて、専門化した非営利組織とは、大学院以上の専門教育を受けた常勤職員を抱える専門家集団であることが多いことに注意を要する。

の作成・提案から、実際の再開発物件の取得や再開発地区に対する事業、さらに事業後の運営・メンテナンスまでをこなす団体も存在する。インナーシティの再開発を積極的に担い、連邦直接補助住宅の供給戸数を上回る低所得者向け住宅を供給している⁽³⁵⁾。

財政資金を節約しつつ、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・コミュニティ開発分野だけでなく、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バタイゼーションが進められている⁽³⁶⁾。

その際に、鍵となるのは、民間の非営利組織の動向である。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。営利組織が避けるような支援困難で限界的なコミュニティを支えるのは、非営利開発法人と呼ばれる非営利組織である。

HOME では、資金の 15% を非営利組織のために留保しなければならず、LIHTC では、活動主体の約 3 割が非営利組織になっている。非営利開発法人は、1980 年代の予算削減と 90 年代以降の市場論理の強まりのなかで積極的な活動をみせているのである。

非営利開発プロジェクトの伸長

非営利開発法人の開発する低所得者向け住宅の特徴は、第 1 に、開発資金が節約されていないこと、いいかえれば、住宅の質は高いこと、第 2 に、低家賃を実現するメカニズムが資金調達工夫にあることである。

非営利開発法人は、州レベニュー債（連邦所得税免税債）や、州・地方政府が提供する市場金利以下の融資、LIHTC の配分によって有限責任パートナー (limited partner) から集められた無償の資金を組み合わせる資金調達を行う。

(35) 1990 年の推計で約 3 万 6,000 戸を数える。O'Regan and Quigley (2000) p. 299.

(36) 木下 (2007) を参照されたい。

ここで注意しなければならないことは、開発資金は多様な資金構成となっているが、そのなかには、直接的な建設補助金は含まれていないこと、すべてが租税優遇措置や低利融資などの間接的な補助であることである。

なかでも、LIHTC の配分によって有限責任パートナーから集められる無償資金は欠くべからざる重要なものとなっている。いまや、LIHTC の配分の有無がプロジェクトの成否を分けるようになってきているといっても過言ではなく、LIHTC は、アメリカの市場システムの中で、非常に競争的に配分されている。こうして配分された LIHTC が営利を求める投資家の資金を引き出し、それが低所得者向け住宅開発プロジェクトという非営利部門へ流されるようになっていく。以上のように、アメリカには、市場親和的で極めて巧妙な仕組みが出来上がったのである。⁽³⁷⁾

堅牢な非営利開発法人の組織

それでは、このような開発プロジェクトを担う非営利開発法人とは、どのような組織であろうか。大規模に事業展開をする組織が存在する一方、コミュニティに根ざした活動を続ける中小組織もある。

気をつけなければならないのは、規模の大小に関わらず、共通することとして、アメリカの非営利開発法人は、決して無償のボランティアの延長線上にあるような組織ではなく、確固たる財務面や人材面の基盤を有していることである。

非営利組織である限り、収入の一定割合を、寄付金に頼っている。しかし、これらの資金は、決して無縁・無償の小さなものではなく、資金集め(fundraising)のための事業を行うなどの努力が常に行われ、かつ利害関係のある財団や企業・個人から寄せ集められる規模の大きなものである。

加えて、人事面の基盤も重要である。規模の大小による若干の差異は認められるものの、小さな組織でさえ、構成員に、かなり高額報酬が支払われている

(37) 岡田(2010a)を参照されたい。

る。非営利組織といえども、人材の登用の問題は、営利組織との引き合いが生じることから、同水準の報酬が用意されなければ成り立たないこと、加えて、経営の失敗や不正がない限り、相応の報酬はある程度社会に受容されている。

アメリカの非営利開発法人は、その主たる開発事業を成立させるために、財務面や人事面での戦略的な活動が営まれる、堅牢な基盤を備えるものなのである。⁽³⁸⁾

結びに代えて

1990年代以降の、アメリカの住宅・コミュニティ開発政策の「新しい枠組み」は、財政統計を分析しているだけでは全容がつかめられないような複雑な仕組みを持つに至ったことをみてきた。「政府関与の間接化」された住宅・コミュニティ開発プログラム全体の、資金の流れ、政策の遂行主体のあり方、もたらされる結果など、すべてが多様なものになっている。

確かなことは、「政府関与の間接化」したプログラムが、非営利開発法人などの非営利組織を巻き込むことによって、営利組織が避けるような支援の難しいコミュニティを支えるまでに成長するに至ったということである。

時として、このようなアメリカの「政府関与の間接化」が、「市場との競合を回避するための改革」というレトリックのうえにおいてのみ解釈されがちであるために、住宅・コミュニティ開発政策からの撤退を意味するものとして誤解される傾向がある。しかしながら、この誤解は、「新たな枠組み」の実態を統計資料等から読み取ることの難しさに起因するものだと予想される。

本稿は、アメリカの住宅・コミュニティ開発政策の位置づけと特徴を、財政学的視点ないし福祉国家財政論的視点により俯瞰したうえで、それが、多様なプログラムの組み合わせで実施されていることを明らかにした。

連邦主導で始められた住宅・コミュニティ開発政策の権限が、次第に州・地方政府へ委譲され、さらには、一括補助金や租税支出を用いて民間へのインセ

(38) 岡田 (2010b) を参照されたい。

ンティブを与える「政府関与の間接化」したプログラムへ組み替えられてきた。そして、低所得層の住環境の保障という課題に対して、非営利組織の役割を増大させ、政策的枠組みの中に取り込んでいるのである。

アメリカにおける市場論理の強まりは、社会に様々な変化を強いている。しかしながら、それは、純粋な市場論理の体現ではない。むしろ、社会環境の保護を求める力によって、側圧を受けながら変化し、定着していくものである。この過程は、アメリカ型福祉国家のバランス感覚の体現であるといえよう。

参 考 文 献

- Adema, Willem and Maxime Ladaïque (2009) "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)," *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 92, OECD, Paris.
- Census Bureau (2014) "Homeownership Rates for the US and Regions: 1965 to Present," *Housing Vacancies and Homeownership*, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- GAO (General Accounting Office) (1997) *Tax Credits: Opportunities to Improve Oversight of the Low-Income Housing*, Washington, D. C.
- Hays, R. Allen (1995) *The Federal Government and Urban Housing*, 2nd edition, State University of New York Press, New York.
- HUD (Department of Housing and Urban Development) (2013a) *Worst Case Housing Needs 2011*, Washington, D. C.
- HUD (2013b) "A Picture of Subsidized Household," <http://www.huduser.org/portal/datasets/assthsg.html>
- HUD and DOC (Department of Commerce) (2013) *American Housing Survey for the United States: 2011*, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- Howard, Christopher (1997) *The Hidden Welfare State: Tax Expenditure and Social Policy in the United States*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Joint Committee on Taxation (1986) *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 1987-1991*, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- Joint Committee on Taxation (1999) *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2000-2004*, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- Joint Committee on Taxation (2013) *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2012-2017*, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- OECD (2012) *Social Expenditure Database (SOCX) Ver. 2012*,

- OMB (Office of the Management and Budget) (2013), *Fiscal Year 2014 Budget of the U. S. Government*, United States Government Printing Office, 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.
- Public Papers of the Presidents of the United States, Richard Nixon* (1975), Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, 1973, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- Schwartz, Alex F. (2010) *Housing Policy in the United States*, Second Edition, Routledge, New York.
- Struyk, Raymond J., Margery A. Turner and Makiko Ueno (1988) *Future U. S. Housing Policy*, The Urban Institute Press, Washington, D. C.
- United States Statutes at Large, 1937* (1937), 75th Congress, 1st Session, Vol. 50, Part 1, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- United States Statutes at Large, 1990* (1991), 101st Congress, 2nd Session, Vol. 104, Part 5, United States Government Printing Office, Washington, D. C.
- 井村進哉 (2002) 『現代アメリカの住宅金融システム』東京大学出版会.
- 岡田徹太郎 (2001) 「アメリカの住宅政策」渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会.
- 岡田徹太郎 (2010a) 「アメリカの低所得者向け住宅開発プロジェクト」渋谷博史・中浜隆編『アメリカ・モデル福祉国家Ⅰ』昭和堂.
- 岡田徹太郎 (2010b) 「サンフランシスコ・ベイエリアの非営利開発法人」『都市問題』Vol. 101, 東京市政調査会.
- 片桐正俊 (2005) 『アメリカ財政の構造転換』東洋経済新報社.
- 木下武徳 (2007) 『アメリカ福祉の民間化』日本経済評論社.
- 渋谷博史 (2005) 『20世紀アメリカ財政史』[Ⅰ]～[Ⅲ], 東京大学出版会.
- 新藤宗幸 (1986) 『アメリカ財政のパラダイム 政府間関係』新曜社.
- 高橋誠 (1990) 『土地住宅問題と財政政策』日本評論社.
- ディムスキ, ゲアリ, ドレーヌ・アイゼンバーク (1997) 「アメリカ住宅金融における社会効率性と「金融革命」」渋谷博史・井村進哉・中浜隆編『日米の福祉国家システム』日本経済評論社.
- 日本租税理論学会編 (2012) 『税金百名言』中央経済社.
- 根岸毅宏 (2006) 『アメリカの福祉改革』日本経済評論社.
- 長谷川千春 (2010) 『アメリカの医療保障』昭和堂.
- 長谷川千春 (2012) 「社会政策——医療保険改革はなぜ困難なのか——」藤木剛康編『アメリカ政治経済論』ミネルヴァ書房.
- 平山洋介 (1993) 『コミュニティ・ベースト・ハウジング』ドメス出版.

- 平山洋介（1999）「アメリカの住宅政策」小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介著『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房。
- マズグレイブ（1983）『財政学』木下和夫監修，大阪大学財政研究会訳，有斐閣。Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave（1980）*Public Finance in Theory and Practice*, Third Edition, McGraw-Hill.
- 持田信樹（2009）『財政学』東京大学出版会。
- 持田信樹（2014）「ソブリン危機と福祉国家財政」持田信樹・今井勝人編『ソブリン危機と福祉国家財政』東京大学出版会。
- 吉田健三（2012）『アメリカの年金システム』日本経済評論社。