

◆書評◆

岡田徹太郎『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』
東京大学出版会, 2016年

小泉和重(熊本県立大学)

本書はアメリカの住宅・コミュニティ開発政策を対象にそのユニークな仕組みと特徴を明らかにしたものである。周知の通り、アメリカは世界最大の経済大国である反面、貧富の格差も大きく、スラムやホームレスの問題を抱えた国家でもある。また、低所得層にとっては賃貸住宅に入居できても所得の多くを家賃に支出せざるをえないため生活が困窮する「アフォーダビリティ問題 (affordability problem)」も発生している。

こうした住宅問題に対する政策的な対応として、通常、政府が財政支出や公的金融を通じて公営住宅を供給し低所得層の住環境を改善する方法が考えられる。しかし、アメリカの対応はそれとは大きく異なる。市場重視型の福祉国家らしく、政府が「租税支出や一括補助金が与えるインセンティブによって営利を求める投資家から資金を引き出し、非営利組織によってプロジェクトを遂行(本書p.1)」させる住宅政策が実施されているのである。

この時、政府が活用する租税支出がLIHTC (Low-Income Housing Tax Credit: 低所得者用住宅税額控除)、一括補助金がHOME投資パートナーシップである。これらの租税支出と補助金を低所得者向け住宅に投資する投資家や建設する非営利組織—コミュニティ開発法人—に供与する形で、住宅問題の解消を図っているのである。LIHTCやHOME投資パートナーシップは1990年代に本格的に導入された制度で、旧来の公共住宅や住宅選択バウチャーを抜き、今では連邦助成賃貸住宅の供給において中心的な役割を果たしている。

さて、本書の内容である。以下の章立てに

沿って簡単に紹介することにする。

- 序章 アメリカの住宅問題
- 第1章 住宅・コミュニティ開発政策の現代的課題
- 第2章 低所得者用住宅税額控除(LIHTC)とHOME投資パートナーシップの始動
- 第3章 低所得者用住宅税額控除(LIHTC)のインセンティブ効果
- 第4章 非営利開発法人の組織形態
- 第5章 持ち家政策とHOME投資パートナーシップ
- 第6章 アメリカ住宅バブルの崩壊と経済再建過程
- 終章 総括と展望
- 補論 LIHTCを構成する各変数の関係式

序章はアメリカの住宅事情、住宅コミュニティ・開発政策の特徴が述べられている。それによると、アメリカの住宅問題には、アフォーダビリティ問題(所得の30%以上を住居費に充てる世帯の問題)があること、そして、その対応の柱として、公営住宅の建設や家賃補助でなく、租税支出や非営利法人を活用して政府が間接的に住宅政策に関与する手法が採られていること、さらに、市場メカニズム重視型のアメリカ福祉国家(「隠れた福祉国家」)の特徴と絡めながら、著者の問題意識が論じられている。

第1章では、1930年代の大恐慌から1980年代のレーガン政権に至るアメリカ住宅・コミュニティ政策の変遷を振り返る。従来からの政策の積み重ねに関わらず、80年代、アフォーダビリティ問題は悪化する。原因は、家賃が上昇しつつも住宅供給が減少したため

である。その背景として、レーガン改革で、「供給を促進する住宅供給型の補助は大幅に縮小され、住宅需要者を補助する家賃補助型のプログラムへ比重が移された (p.59)」ことや当時のボルカーショックによる金融引締め、1986年の税制改革による減価償却制度の見直しなどがなされた点が指摘されている。

第2章では、1990年代のクリントン民主党政権以後の住宅・コミュニティ政策の特徴を検討している。この時期、「財政収支均衡を求める共和党主導の連邦議会の圧力 (p.67)」を背景に、LIHTC、HOME投資パートナーシップ、非営利開発法人の3つにより住宅・コミュニティ政策の「新たな枠組み」が形成される。この枠組みにより、連邦政府の役割は間接化しつつも、1995年から2011年の間、LIHTCを通じて、「毎年、60億ドルの租税支出によって、年平均10万戸の低所得者向け住宅が供給 (p.85, 表2-1)」されたとする実績が示されている。

第3章では、サンフランシスコ湾岸の4つの賃貸住宅プロジェクトを対象に、低所得者向け住宅の開発における財源的な特徴を検討している。具体的には、各プロジェクトの資金源、有限責任パートナーの投資計画書や供与された租税支出額等の分析を通じ、政府による建設補助金に頼らず、租税優遇措置と低利融資が「強力に低所得者向け住宅の建設を後押し (p.119)」し、「租税支出が財政支出を代位している (p.119)」実態を明らかにしている。

第4章では、低所得者向け住宅の開発プロジェクトの担い手である非営利開発法人（サンフランシスコ湾岸に所在）の活動に焦点を当てている。前章と並び、著者の現地インタビュー調査の結果が織り込まれており、非営利開発法人の複雑な資金スキーム、財務状況、役員報酬などの問題が検討されている。またそうした分析を通じて、「非営利組織一般が、社会のなかの一つの構成部分として自立的に組織され運営されるための条件も明らか (p.145)」にされている。

第5章では、テキサス州ダラスとミズーリ州カンサスシティに所在する非営利法人を対

象に、低所得者向け持ち家戸建住宅の開発について検討している。この地域を対象として選んだ理由はサンフランシスコ湾岸地域のような「人口密度の高い大都市で行われる集合賃貸住宅開発プログラムと異なる、人口密度の低い大都市ならでは (p.24)」の特徴を明らかにするためである。本章もインタビュー調査に基づくもので、遺棄住宅を修繕しアフオーダブル住宅として提供するなど、「連邦政府が用途を限定せず、州・地方政府の裁量の幅を広げたHOME一括補助金が地方の実情に合わせ (p.163)」活用されている事例が示されている。

第6章では、2000年代の住宅バブルの発生と崩壊、さらに連邦政府による経済再建過程におけるコミュニティ開発政策への影響を扱っている。この時期、「民間に対するインセンティブの付与を目的とするLIHTCのような租税支出プログラムは、リーマン・ショックのような「100年に一度の」大恐慌型不況において完全に機能しなくなった (p.173)」。住宅市場から投資家が去り、LIHTCと引き換えに得られていた民間からの出資金の割合は著しく減少したのである。そうした中、オバマ政権は、2009年のアメリカ再生・再投資法の下、租税支出であるLIHTCを補助金化（＝財政支出化）することで、低所得者向け住宅開発プロジェクトの継続を図ったことを明らかにしている。

終章では、モーゲッジ利子所得控除とLIHTCの受益の帰着を比較分析している。前者の受益者は80年代以降、年々高額所得層に偏っており「モーゲッジ利子の所得控除が、高所得の持ち家所有者の権利として付与され」ており、「すでに、現代的正当性を喪失している (p.191)」とする。一方、後者については、受益の大半は投資家に帰着するとした通説を批判し、著者独自にLIHTCの帰着推計（補論参照）を行う。租税支出の「かなりの部分が低所得者向け住宅・コミュニティ開発プロジェクトに充てられており、家賃を低下させるものとして、低所得の居住者に利益をもたらす (p.211)」と結論している。

以上の内容から、本書はLIHTCを柱とし

た住宅・コミュニティ政策の特徴を明らかにした優れた研究書であることを実感する。戦後から今日に至る住宅政策の変遷、低所得者向け住宅の供給における LIHTC のユニークな役割、低所得層への受益の帰着、さらに非営利法人の活動実態など興味深い研究内容が盛り込まれており、市場メカニズム重視のアメリカ福祉国家の特徴が十二分に描き出されている。他方、本書を読みながら2点ほど疑問を感じたので最後に述べておくことにする。

1つは、LIHTC は、アメリカ住宅問題の課題であるアフォーダビリティの解決にどこまで寄与したのかということである。アメリカでは連邦の公共住宅政策は保守派から「社会主義者のプログラム (p.51)」と批判されるとともに、公共住宅自体も貧困者が集中しスラム化を招くとした問題を抱えていた。このため、家賃補助政策に転換したが、レーガン政権期に住宅補助金が大幅に削減される中、家賃補助政策だけでは民間の住宅供給を刺激できず、アフォーダビリティ問題が悪化した。そして、その後、クリントン政権期に共和党議会から財政収支均衡の圧力を受ける中で、より市場志向的な LIHTC が登場してくる。

このように住宅政策史を辿っていけば、アメリカの思想的、政治的な状況において LIHTC が選択された必然性を強く感じる。しかも実際、LIHTC による住宅竣工戸数は、連邦助成住宅の直接的な供給戸数を上回る程、拡大しているのである。

だがその一方で、LIHTC によって民間資金を巧みに動員しても、アフォーダビリティの問題は解決していない。本書で指摘されているように、アフォーダビリティ問題を抱えている世帯の比率は「78年の17.3%から2011年の37.5%まで一貫して上昇 (p.5)」し、極低所得層(世帯所得が地域の世帯所得中央値の30%以下)に絞って見れば、この割合は75年36.9%、89年69% (p.59)、そして2011年には79.3% (p.5)と増加の一途を辿っているのである。この原因はどこにあるのだろうか。LIHTC を基軸とする連邦住宅政

策の限界として捉えるべきなのか。それとも、深刻な所得格差が進行し、住宅政策だけでは対応できないアメリカの厳しい現状として捉えるべきことなのか。将来的な LIHTC の展望と合わせて、筆者にお聞きしたい点である。

2つめは、「政府関与の間接化」の財政的な意味である。「政府関与の間接化」とは「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 (p.11)」ることを意味する。また、この政策枠組みは、「政府の介入は住宅市場を歪める」という批判や90年代の財政収支の均衡化を求める政治的な文脈の中から形成されたもので、「財政資金を節約するメカニズム (p.206)」も備えているとされる。

確かに、「政府関与の間接化」はアメリカの住宅政策の特徴を見事に捉えている表現であろう。しかし、LIHTC のような仕組みが機能するには、実は政府のきめ細やかな関与が存在するからではなからうか。

その根拠として、1つに、民間資金を誘導するため多額の租税支出が使われ、低所得者向け住宅を建設する場合にも政府の補助金、免税債、州債、TIF といった多様な公的な資金が必要とされていること。2つに、低所得者向け住宅の入居資格の認定は地方政府が行い、入居できないものに対しては政府の公共住宅が割り当てられていること。3つに、入居できても正規の家賃を払えない者に政府が家賃補助(セクション8)を与えていること。さらに、4つに、サブプライムローン危機に見るように、民間の出資が落ち込むと、政府が租税支出を補助金に転換するプログラムを発動していることが挙げられる。

このように様々な政府の関与を挙げていくと、「政府関与の間接化」とは果たして「財政資金の節約」にどの程度、繋がったのか疑問を感じる。これらの政府関与については数値で捉えにくいのが相当の財政資金を要し、必ずしも「間接化=安上がり」に直結していないかもしれない。そうした LIHTC のスキームを支えている「隠れた財政コスト」の把握

を通じて、改めて「政府関与の間接化」の財政的な意味、「隠れた福祉国家の内実」が問われるのではないかとされる。