

經濟論叢

第 165 卷 第 5・6 号

-
- 富国 — 貧国論争とミラーの商業 = 自由論…………田 中 秀 夫 1
- 政府・自治体会計の問題点と
制度再構築の方向…………藤 井 秀 樹 25
- 廃棄物広域処理の経済性と財政構造 (2)…………八 木 信 39
- 上海汽車による流通経路改革の模索…………劉 芳 54
- 「偉大な社会」期アメリカの住宅政策…………豊 福 裕 二 72
- 台湾における中小企業政策の展開方向…………高 杏 華 91
- 80年代後半期以降における
アイワのマーケティング…………胡 左 浩 115

学 会 記 事

平成12年 5・6 月

京 都 大 学 經 済 學 會

「偉大な社会」期アメリカの住宅政策

——低所得者層向け住宅助成を中心に——

豊 福 裕 二

はじめに

アメリカの住宅政策を他の先進諸国と比較した場合，しばしばアメリカの特徴として指摘されるのが，市場メカニズムに依拠した持家政策の重視と，その裏返しとしての公共住宅政策の副次的性格である。例えば平山洋介は，中産階級向けの持家政策と低所得者向けの政策とが区分され，前者が主流となり後者が残余的な位置に押しとどめられる構造を「分割主義」と呼び，それをアメリカの住宅政策の基本的な性格であるとしている¹⁾。また広原盛明は，欧米諸国の住宅政策を，住宅政策の主たる目的（「社会安定」と「資本蓄積」）と介入の程度（「積極」と「消極」）とを指標として類型化するなかで，アメリカを「積極的資本蓄積型」と規定し，その特徴として，住宅政策が「主として保守政党の経済政策の一環として形成されてきた」点をあげている²⁾。言い換えれば，低所得者層に対するナショナル・ミニマムの保障という社会政策的な目的よりも，民間住宅産業にとっての市場拡大という経済政策的な目的に重点を置いているのが，アメリカの住宅政策の基本的性格であるということになる。

もっとも，このような一般的性格規定だけでは，1960年代の住宅政策，とりわけジョンソン政権期のそれを理解するのはむずかしい。というのも，ジョン

1) 平山洋介「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『欧米の住宅政策』ミネルヴァ書房，1999年，第4章）241ページ。

2) 広原盛明「〔国際比較〕欧米の住宅問題・住宅政策」『経済』新日本出版社，第279号，1987年7月，150ページ。

ソン政権期は、いわゆる「貧困戦争 (war on poverty)」や「偉大な社会 (The Great Society)」のスローガンのもとに、貧困問題の解決に向けたさまざまな取り組みが行われた時期であり、住宅政策においても、低所得者向け住宅助成が大幅に拡充されるなど、社会政策的な目的を一定重視する傾向が見られたからである。したがって、アメリカの住宅政策の性格を理解するためには、条件のいかなる変化が、ジョンソン政権期において社会政策的側面の重視を可能としたのかが明らかにされねばならない。

本稿の課題は、以上のような視角から、ジョンソン政権期における低所得者層向け住宅助成の展開過程を考察し、それによって同時期の住宅政策の性格を明らかにすることにある。以下では、まずジョンソン政権期の位置づけを明確にするために、戦後の住宅政策の基本的性格を概観し、次にそれとの連続性あるいは断絶性を意識しながら、第Ⅱ節においてジョンソン政権期の住宅政策の形成過程を跡づけ、第Ⅲ節でその成果と限界について考察する。

なお、表題の「偉大な社会」期とは、通常ジョンソン政権期を指すが、本稿が主たる分析対象にする1968年住宅・都市開発法は、現実にはニクソン政権期に実施に移されていくため、ニクソン政権期までを考察の対象に含むものとする。

I 戦後の住宅政策の基本性格

1 住宅政策の基本理念

アメリカにおいて住宅政策の基本目標が確立され、連邦政府における住宅政策の位置づけが明確にされるのは、第二次大戦後の1949年住宅法 (Housing Act of 1949, 以下1949年法と略す) においてである。同法にもとづいて策定された全国住宅目標 (national housing objectives) は、その後の住宅関連立法においても絶えず再確認され、今日なおアメリカの住宅政策の基本目標とされているものであり、戦後の住宅政策の基本理念を示しているといえる。

同法の第2条「全国住宅政策 (national housing policy) の宣言」は、アメ

リカの住宅政策の目標として、次のように述べている。

「議会はここに、国家の全面的な福祉と安全、国民の健康と生活水準の確保のためには、深刻な住宅不足を解消するのに十分な住宅生産と、それに関連するコミュニティ開発を行うこと、スラムおよび荒廃地域のクリアランスによって標準以下あるいは不適切な住宅を除去すること、さらにすべてのアメリカの家族に対する快適な住宅と適切な居住環境の提供という目標を、できる限りすみやかに実現することが必要であり、それこそが、コミュニティの開発と再開発および国家の成長、富、安全の増進に寄与するものであることを宣言する。」³⁾

これは、住宅政策の目的が国民の健康と福祉の増進にあること、そしてそのために、あらゆる国民に対して一定の居住水準を保障すべきことを宣言したもので、欧州諸国の住宅政策と同様、住宅政策の社会政策的な役割を規定したもののといえる。

もっとも、同じ第2条は、上記の文章に続けて次のようにも述べている。

「議会はさらに、最大限の雇用と生産と購買力にもとづく経済の実現に向けて、住宅産業が最大限の貢献を行うために、そのような住宅生産が必要であることを宣言する。」⁴⁾

ここでいう「最大限の雇用と生産と購買力にもとづく経済」が、1946年雇用法の規定を意識していることは明らかである⁵⁾。つまりこれは、住宅政策の一つの目的として、住宅生産の促進による住宅産業の安定と、それを通じた

3) U. S. Congress, Conference Report, U. S. House, *Housing Act of 1949*, 81st Congress 1st Session, July 6, 1949, p. 1.

4) *Ibid.*, p. 1.

5) 1946年雇用法は、その条文において、「最大限の雇用と生産と購買力を促進することが連邦政府の継続的政策であり、責任である」と規定している。この点については、野間俊威「経済運営の特性」(古米淑郎編『第二次大戦後のアメリカ経済』1974年、ミネルヴァ書房、第2章)25ページを参照。

完全雇用経済の促進という経済政策的な役割が意識されていたことを意味している。この点は別の箇所でもしきりに強調されており、例えば住宅目標を達成するために採用されるべき政策として、「全体の需要の大部分ができる限り民間企業によって満たされるよう奨励すること」や、「民間企業がその目的を果たせるよう政府の支援が行われること」があげられている⁶⁾。

以上のように、戦後の住宅政策は、少なくとも理念としては、国民の居住水準におけるナショナル・ミニマムの保障という社会政策的な目標を掲げることになった。だが、同時にその実現のための手段として、民間企業の能力を最大限活用することが明記されたことは、次に見るように、その目標自体の事実上の形骸化をもたらすことにつながった。

2 戦後の住宅政策の展開と住宅問題

戦後の住宅政策では、住宅目標の実現に向けて次のような施策が展開された。その第一は、民間の住宅モーゲージ（抵当融資）に対する信用保証である。これは、政府系機関である連邦住宅庁（Federal Housing Administration: FHA）や退役軍人庁（Veteran's Administration: VA）が元金の支払いを保証することにより、金融機関の融資を促進し、持家の取得を促すもので、戦後の住宅政策の基本となった。第二は、低家賃公共住宅プログラムで、地方政府の設立した公共住宅庁（Public Housing Authority: PHA）が、低所得者向けに低家賃の公共住宅を建設し、その建設資金を連邦政府が負担するものである。1949年法では、6年間で81万戸、年間平均13万5,000戸の建設権限がPHAに付与された。

双方の施策は、相互に矛盾することなく、全体として住宅目標の実現に寄与するはずであったが、現実には次のような問題が生じた。

第一に、民間部門による住宅供給が基本とされたことにより、事実上、低所得者層に対する住宅供給が排除されることになった。FHAは、住宅モーゲ-

6) U. S. Congress, Conference Report, U. S. House, *op. cit.*, pp. 1-2.

ジに信用保証を行う際、融資対象となる事業の経済的健全性 (economic soundness) を条件としていたため、民間部門の住宅開発において、低所得者層及び黒人層が集中するリスクの高い都心部よりも、白人中間層向けの郊外開発を優先しがちであった。その結果、白人中間層の郊外への流出が進む一方、開発から取り残された都心部の居住環境はいっそう悪化し、スラム化が進行した。1949年法では、スラム除去を目的として新たに都市再開発 (urban redevelopment) 事業が創設されたものの、再開発の結果、低所得者層向け住宅が高級アパートや商業用不動産に転換されるケースが大半で、こうした住宅から追い出された貧しい人たちが移転先で新たにスラムを形成するなど、低所得者層の居住環境の改善にはむしろ逆効果であった⁷⁾。

第二に、低所得者層向けの住宅供給を行うべき公共住宅プログラムは、50年代を通じて後退の途をたどった。公共住宅の建設に対しては、民間住宅建設と競合するものとして、住宅建設業者や不動産業者、金融機関などが強く抵抗し、とりわけ住宅建設業者の業界団体である全米住宅建設業者協会 (National Association of Home Builders: NAHB) などは、建設計画の縮小に向けて積極的なロビー活動を展開した。また、公共住宅の建設を実際に認可する地方自治体レベルでは、政治的には総じて保守的な中間層の意向が強く反映されるため、黒人中心の低所得者層向け公共住宅には、自ずと抵抗が強かった⁸⁾。その結果、1949年法においては年間13万5,000戸の建設権限が付与されたものの、それは1950年には7万5,000戸、1951年には5万戸、1953年には3万5,000戸へと縮小され、実際の公共住宅の新規着工戸数は、1957年には約1万戸にまで落ち込むことになった⁹⁾。

7) この点については、Martin Anderson, *The Federal Bulldozer, A Critical Analysis of Urban Renewal, 1942-1962*, MIT Press, 1964. (柴田徳衛・宮本憲一監訳『都市再開発政策——その批判的分析』鹿島出版会, 1971年) に詳しい。

8) 公共住宅をめぐる以上のような対立について、詳しくは、平山、前掲論文、268-275ページを参照。

9) Barry Checkoway, "Large Builders, Federal Housing Programs, and Postwar Suburbanization" in *Critical Perspectives on Housing*, ed. by Rachel G. Bratt, Chester Hartman, Ann Meyer-son, Temple University Press, 1986, p. 128.

以上のように、60年代以前の住宅政策においては、民間部門の最大限の活用と、低所得者層に対するナショナル・ミニマムの保障とがしばしば対立し、たいていは後者を犠牲にする方向で調整が図られた。しかしその結果、住宅目標は事実上形骸化され、低所得者層の居住環境は悪化の一途をたどった。

II ジョンソン政権期の住宅政策

1 「偉大な社会」と住宅政策

60年代に入ると、アメリカでは貧困問題に対する社会的関心が急速な高まりを見せた。周知のように、1962年に M. ハリントンが著した『もう一つのアメリカ』¹⁰⁾を直接的な契機として、いわゆる「貧困の再発見」が進み、貧困の実態をめぐる論議が盛んになる一方、公民権運動に代表されるような、黒人層及び低所得者層自身による差別と貧困の実態の告発と、それらの解消に向けた下からの運動が展開されていった。その結果、連邦政府もこれらの問題を重要視せざるをえなくなり、ケネディ政権と、その課題を引き継いだジョンソン政権のもとで一定の政策的対応がなされることになった。その代表的事例が1964年の公民権法と経済機会法であり、それらの理念を表した「貧困戦争」と「偉大な社会」計画であった。

このような社会的背景のもとで、住宅政策の性格にも一定の変化が生じた。その象徴的な現れが、「偉大な社会」の宣言を受けて制定された1965年住宅・都市開発法 (Housing and Urban Development Act of 1965) と、同法にもとづく住宅・都市開発省 (Department of Housing and Urban Development) の創設である。

住宅政策や都市開発政策を統括する省庁を設立しようとする動きは、ケネディ政権期においてすでに見られるものであり、ジョンソン独自の着想ではない¹¹⁾。

10) Michael Harrington, *The Other America, Poverty in the United States*, Macmillan Company, 1962. (内田満・青山保訳『もう一つのアメリカ』日本評論社, 1965年)。

11) 初発のものとしては、1961年に、ケネディによって都市問題及び住宅省 (Department of Urban Affairs and Housing) の創設が提案されている。この点については、U. S. Congress, ノ

むしろジョンソンの獨白性は、「偉大な社会」計画の一環としての位置づけを与えたことにあった。同省の設置を求めた「中心都市とその郊外の問題及び将来に関する大統領教書」の中で、ジョンソンは次のように述べている。

「この教書は、アメリカの都市における生活水準の向上をめざした努力の一環としてのみ扱われるべきである。雇用の創造、貧困に対する闘い、教育と健康の支援、環境保全と公害防止のためのプログラムなどはすべて、偉大な社会の実現の基盤となる偉大な都市を創造するための努力の一部である。」¹²⁾

このように住宅・都市開発省は、理念としては住宅政策の社会政策的な位置づけを高める契機として準備されたものであった。しかしながら、法案の審議過程においては、その位置づけを巡ってさまざまな修正が加えられた。

なかでも重要なのが、省庁の設立目的として、「民間の住宅建設業者とモーゲージ金融機関によってなされる、住宅、都市開発および国民経済に対する最大限の貢献を奨励すること」という文言が挿入されたことと、同省長官の責務として、「民間企業が、国民の住宅及び都市開発需要をできる限り満たせるよう奨励し、さらに民間企業とできる限り協力すること」という文言が挿入されたことである¹³⁾。これは住宅・都市開発省の設立が、むしろ従来の住宅政策の延長線上にとどまるべきこと、すなわち経済政策的な目的に沿うべきことを規定したものにほかならなかった。しかしそれは、60年代以前に見られたように、経済政策的な目的と社会政策的な目的との二律背反を招く可能性を孕んでいた。

Report of the Committee on Government Operations, U. S. Senate, *Establishment of a Department of Housing and Urban Development*, 89th Congress 1st Session, August 2, 1965, p. 5. を参照。

12) U. S. Congress, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Government Operations, U. S. House, *Department of Housing and Urban Development*, 89th Congress 1st Session, April 5 and 6, 1965, p. 12.

13) U. S. Congress, Report of the Committee on Government Operations, U. S. Senate, *op. cit.*, August 2, 1965, pp. 14-17.

2 住宅供給の民活化と住宅産業

60年代以前においては、社会政策的な施策として公共住宅、経済政策的な施策として民間住宅の供給が位置づけられ、両者は対立する関係におかれていた。これに対し、ジョンソン政権期においては、当時の世情を反映して社会政策的な住宅供給に民間部門を活用することで、両者の統合が図られた。すなわち、民間部門が低所得者層向けに市場価格より安く住宅を供給し、市場価格との差額を連邦政府が負担するという、間接供給方式が導入されたのである。

このような間接供給方式として、具体的には次のようなものがある。すなわち、民間金融機関が市場金利以下での低利融資を行い、その市場金利との差額を連邦政府が負担する方式（利子補給）や、通常の民間賃貸住宅を低所得者層向けに活用し、家賃の一部を連邦政府が支給する方式（家賃補助）などである。第1表には、60年代に創設された、このような方式の主なプログラムを掲げている。このうちセクション221(d)(3)（住宅法の第221条の(d)の(3)項に規定されているプログラムであることから、一般にこのように略称される。以下も同様。）は、一定の配当制限つきながら、民間営利企業の参加を認めた最初のプログラムである。

また、同じ第1表に示されているように、こうした民間部門の活用は、従来の公共住宅プログラムにも適用されることになった。1965年には民間賃貸住宅を公共住宅として借り上げるリース方式が導入され、1967年には、地方住宅公社が民間の住宅の提案を募集して最良のプロジェクトを選択し、完成後それを公共住宅として買い上げるターンキー方式が導入された。これによって通常の公共住宅プログラムが廃止されたわけではなかったが、70年代初頭には、リース及びターンキーの両方式の占める割合は約7割に達するなど、公共住宅プログラム自体の民活化が進んだ。

ところで、このような民間部門の活用の背景には、主として以下のような3つの要因が伏在していた。

その第一は、公共住宅自体の質の悪化である。公共住宅プログラムは、さま

第1表 1960年代の主な低・中所得世帯向け住宅プログラム

創設 年次	事業名	セクション 番号	所有形態		補助の内容			
			持家	賃貸	低利融資	利子補給	家賃補助	建設費 補助
1959	中所得高齢者向け住宅	202		○	○			
1961	中所得世帯向け賃貸住宅 (市場金利以下プログラム)	221(d)(3)		○	○			
1965	家賃補給	101		○			○	
1965	借上げ公共住宅	23		○			○	
1967	ターンキー方式 (公共住宅)			○				○
1968	低・中所得世帯向け住宅 (利子補給)	235	○			○		
1968	低・中所得世帯向け賃貸 住宅 (利子補給)	236		○		○		

注：セクション番号は、その事業が規定されている1949年住宅法の条項番号。

「中所得世帯」とは、低家賃公共住宅の所得上限を超えるものの、民間市場での住宅購入の困難な所得階層の世帯を指す。

出所：HUD, *Housing in the Seventies*, 1973. より作成。

さまざまな反対運動によって建設コストを制限され、低水準にとどまることを余儀なくされたうえ、低所得者層の集中によってそれ自体がスラム化するケースも多かった。このため、低所得者層を空間的に分散する意味でも民間住宅の活用が求められたのである。

第二は、住宅建設業者によるロビー活動の変化である。住宅建設業者の業界団体である NAHB は、それまで公共住宅を批判する側の急先鋒であったが、60年代半ばには、ジョンソン政権の「偉大な社会」計画に対して賛意を示す姿勢に転じ、同計画を積極的に活用するスタンスをとるようになった。この背景には、住宅価格の高騰による一戸建て住宅需要の低迷と、賃貸住宅需要の増加があったと考えられる。実際、1965年の家賃補給プログラムの新設などは、NAHB による積極的なロビー活動の成果であったといわれている¹⁴⁾。

14) William Lilley III, "The Homebuilder's Lobby" in *Housing Urban America*, eds. by Jon /

第三は、アメリカの主要大企業による、不動産開発及び住宅建設への進出である。第2表は、60年代半ばから70年代初頭にかけての主要企業の動向を示したものである。それによると、ありとあらゆる業種の企業が、この時期に相次いで不動産開発や住宅建設に参入していることがわかる。その直接的な進出動機は企業によってさまざまであるが¹⁵⁾、共通の動機として、都市・住宅問題への社会的関心の高まりとともに、60年代後半から70年代に急増した、戦後のベビーブーマーの新世帯形成に伴う潜在的な住宅需要の拡大が見込まれたことは確かであろう。そして住宅産業にビッグビジネスが参入しだしたことは、次に見るように、住宅政策の形成過程にも重要な変化をもたらすことになった。

3 カイザー委員会と1968年住宅・都市開発法

民間部門を活用した間接供給による低所得者層向け住宅助成の拡充は、ジョンソン政権末期に成立した1968年住宅・都市開発法（Housing and Urban Development Act of 1968, 以下1968年法と略す）において頂点に達する。そして、同法とその政策内容に大きな影響を与えたのが、1967年に設立された大統領都市住宅委員会（President's Committee on Urban Housing, 通称カイザー委員会）である。

カイザー委員会の性格は、「スラム化した都市の再生に、いかにして民間産業の資源と能力を振り向けることができるか」¹⁶⁾という設立目的に端的に示されている。実際、同委員会の委員は、カイザー・インダストリーズ社の会長であるカイザー議長をはじめ、ボイス・カスケード社の会長、US ジブサム社の

Pyonos, Robert Schafer, Chester W. Hartman, Updated Second Edition, Aldine Publishing Company, 1980, p. 33, p. 38.

15) この進出動機について、水田喜一郎は以下の4点に整理している。①自社製品の市場確保、販売促進、②経営多角化戦略の一環、③宅地開発、ニュータウン開発による自社保有地の有効利用、④アポロ後、ベトナム後の軍需宇宙開発市場の縮小に対応した、宇宙開発及び国防産業で開発したシステムズ・アプローチ技術の住宅都市産業への適用（水田喜一郎『住宅産業』日本経済新聞社、1970年、131ページ）。なお、④については、石川博友『巨大システム産業』中央公論社、1970年、に詳しい。

16) The Report of the President's Committee on Urban Housing, *A Decent Home*, 1967, p. 222.

第2表 住宅建設・都市開発部門に進出した主な大企業

社 名	主要業種	進出状況
GE	電 機	1965②, 1968①
ウェスチングハウス	電 機	1967③, 1968①
ロッキード	航 空 宇 宙	①
エアロジェット	航 空 機	①
フォード	自 動 車	1969③
クライスラー	自 動 車	1967③
グッドイヤー・タイヤ	タ イ ヤ	②③
US スチール	鉄 鋼	1968①, 1969③
ベスレハム・スチール	鉄 鋼	1970①
アルコア	ア ル ミ	1965②, ①
レイノルズ・メタル	ア ル ミ	1965②, ①
ボイス・カスケード	合 板	1964①, 1967③
インターナショナル・ペーパー	製 紙	1968③, 1970①
ナショナル・ジブサム	石 こ う	1969①
US ブライウッド・チャンピオン	製 紙・木 材	1965②
カイザー・インダストリーズ	鉄 鋼・ア ル ミ	1966②, 1969①
ガルフ石油	石 油	1967⑦
ハンブル石油	石 油	②
オクシデンタル石油	石 油	1964①
サンセット・インターナショナル石油	石 油	②
スタンダード石油カリフォルニア	石 油	②
マックロック石油	石 油	③
シグナル	石 油	③
ベン・セントラル	鉄 道	③
イリノイ・セントラル	鉄 道	③
ユニオン・パシフィック	鉄 道	1969③
ノーフォーク・ウェスタン	鉄 道	1968③
オーリン・マシーソン	化 学	1969①
ITT	コングロマリット	1967①
ガルフ・アンド・ウェスタン	コングロマリット	1968③
オグデン	コングロマリット	③
エトナ保険	保 險	1969①
CNA フィナンシャル	保 險	1969①
ブルーデンシャル保険	保 險	③
ハンコック	保 險	1965③
オクシデンタル保険	保 險	1970③

注：進出状況の数字は、進出年次と進出部門（①住宅生産、②都市開発、③土地開発）を表す。

出所：石川博友『巨人システム産業』中央公論社、1970年、130-131ページ、水田喜一郎『住宅産業』日本経済新聞社、1970年、132-133ページ、Leo. Grebler, *Large Scale Housing and Real Estate Firms*, Praeger Publishers, 1973, pp. 14-15 等により作成。

会長など、さきの第2表に登場した企業の代表のほか、ベクテル・コーポレーションの会長、NAHBの会長などによって構成されており、住宅産業関連業界の利害をそれぞれ代表していた。カイザー委員会の最終報告書では、貧困層の住宅問題発生の原因は、安価で良質な住宅ストックの不足にあるとされ、民間部門による効率的な住宅生産を妨げる制度的要因の除去と、連邦政府による補助の拡大の必要とが勧告された。

これらの勧告のうち、1968年法の基調となったのが、10年間で2,600万戸の住宅を建設するという住宅建設目標の設定である。この目標はカイザー委員会からの委託によって、ゼネラル・エレクトリック社のシンクタンクであるTEMPO (Technical Management Planning Operation) が作成した住宅需要予測に基づいていた¹⁷⁾。

2,600万戸 (TEMPO の原数字は2,670万戸) という数字は、当時の着工件数の水準から見て過大なものであったが、その中には、ベビーブーマー世帯の新規需要 (1,800万戸) のほかに、標準以下の住宅の建て替え需要 (870万戸) が含まれていた。1968年法の策定にあたっては、「すべてのアメリカの家族に対する快適な住宅と適切な居住環境の実現」という住宅目標が絶えず意識されており、したがって住宅需要も、所得水準に関係なく、すべての世帯が標準的な住宅を確保することが前提とされていた。

一方で TEMPO は、アメリカの平均的世帯が標準的な住宅を購入する際に充てている年間所得割合を20%と推定し、所得の20%未満で標準住宅を購入できる世帯を有効需要世帯 (effective demand household)、20%以上必要な世帯を非有効需要世帯 (non-effective demand household) と規定し、連邦政府の補助によって、低・中所得世帯のうちの非有効需要世帯を有効需要世帯に転じることが可能であるとした。ここには、低所得者層向け住宅を需要拡大の好機と見る、経済政策的な発想の存在を見て取ることができる。

17) TEMPO, "United States Housing Needs, 1968-1978," *The Report of the President's Committee on Urban Housing, Technical Studies Volume I*, 1967.

実際、1968年法における住宅建設目標の最大の特徴は、住宅供給の方法として新築に重点が置かれた点である。最終的には、2,600万戸のうち600万戸が補助金付きの低・中所得世帯向け住宅とされたが、そのうち中古住宅の修復によるものは100万戸にすぎず、残りの2,500万戸はすべて新築で充当するものとされた。これは全体として、毎年平均250万戸の新規住宅需要が発生することを意味していた¹⁸⁾。

なお、住宅建設目標の実現に向けて、1968年法では間接供給型の新たな連邦補助プログラムが創設された。さきの第1表にも示したように、低・中所得世帯を対象とした持家事業としてのセクション235と、賃貸住宅事業としてのセクション236がそれである。これらは利子補給プログラムと呼ばれ、住宅購入者及び借家人のモーゲージ負担を、金利1%分にまで引き下げ（ただし、セクション235では所得の最低20%、セクション236では所得の25%を負担しなければならない）、通常の元利償還額との差額を連邦政府が負担するというものである。その担い手としては、いうまでもなく民間営利企業の参加が想定されていた。

III 1968年住宅・都市開発法の成果と限界

1 連邦補助プログラムと住宅ブーム

1968年法による新たな連邦補助プログラムの創設は、低所得者層向け住宅事業への住宅産業の進出を促進した。第3表は、これまでに述べた補助プログラ

18) この点について、住宅都市開発省が1973年に出した報告書である『70年代の住宅』は、次のように述べている。「1968年の住宅目標という法律上の用語は生産に対する強調を表していた。『すべてのアメリカの家族に対する適切な住宅と居住環境』という表現は、何年もの間、生産目的との関連で使用されてきた言葉であり、言外に住宅生産を意味していた。1949年住宅法における全国住宅政策の宣言の文脈における目標の置き方も生産に対する強調を支持するものであり、同宣言は、『生産』、『住宅産業』、『最大雇用の経済』、『住宅生産』、『毎年の高水準の住宅生産による住宅産業の強化』などの言葉が溢れていた。それに対し、保全、中古住宅の供給または修復については何ら触れられていなかった。HUD, *Housing in the Seventies*, 1973, p. 1-27, (日本住宅公団審議室訳『米国住宅政策再検討調査報告書——1970年代の住宅（住宅都市開発省、1973）——』1975年、187-188ページ。ただし、訳文の一部を修正した。）

第3表 連邦補助による民間住宅着工戸数の推移 (単位: 万戸, %)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
公共住宅(ターンキー及びリース)	0.0	0.1	0.5	2.7	4.0	6.4	5.0	2.7	2.0
セクション202	0.5	0.6	0.7	0.7	0.7	0.3	0.1	0.0	
セクション201(d)(3)	1.1	1.2	2.3	4.5	3.3	1.7	0.5	0.1	0.1
家賃補給(セクション101)	0.0	0.0	0.3	1.7	1.8	2.3	1.1	0.9	0.6
セクション235				0.1	2.8	11.6	13.3	8.3	2.6
セクション236					1.0	10.5	10.8	8.1	4.8
連邦補助住宅計(A)	1.6	1.9	3.8	9.7	13.7	32.8	30.8	20.1	10.0
全民間住宅着工戸数(B)	147.3	116.5	129.2	150.8	146.7	143.4	205.2	235.7	204.5
補助住宅の比率(A/B)	1.1	1.7	2.9	6.4	9.4	22.8	15.0	8.5	4.9

出所：補助住宅は、U. S. Congress, Hearing before the Joint Economic Committee, *Current Economic Situation and Outlook for the Housing Industry*, 94th Congress 1st Session, 民間住宅着工戸数は、U. S. Bureau of the Census, *Construction Reports*.

原資料：Division of Research and Statistics, Housing Production and Mortgage Credit, FHA, U. S. Department of Housing and Urban Development, "HUD-Subsidized Housing Production," series RR: 300S, より NAHB 経済部が集計。

ムによる住宅着工戸数の推移を示した表である。1968年から70年にかけて連邦補助住宅の着工戸数が急増し、1970年には全民間住宅着工戸数の22.8%にまで達したことがわかる。なかでも1968年法によって設けられたセクション235と236の伸びは著しく、1970年には、両者だけで補助プログラムの67%を占めるに至っている。

もっとも、このような補助住宅の割合の上昇には、この時期の金融市場の動向、すなわち、1969年から70年にかけての市場金利の高騰と、それによる貯蓄貸付組合(S&L)など住宅金融機関からの預金流出およびモーゲージ金利の高騰が影響していた。通常であれば、市場金利の高騰は住宅需要の減少をもたらすが、セクション235や236の利子補給プログラムの場合、モーゲージの借り手は1%の元利償還額を負担するだけで、残りは政府の助成を受けうため、金利上昇の影響は小さい。このため、住宅建設業者による需要が両プログラムに集中し、一時的に連邦補助住宅の比重を増大させたのである。

このように一時的であったとはいえ、信用逼迫期にも関わらず住宅需要が伸び続けたことが、住宅建設部門における投資を促進し、1971年から72年にかけての未曾有の住宅ブームを招来した。さきの第3表にも示したように、民間住宅着工戸数は1971年には200万戸を超え、1972年には236万戸という戦後最大の規模に達した。このブームの中心となったのが、賃貸住宅やコンドミニアムなどの集合住宅で、1966年から72年にかけて、一戸建て住宅の着工戸数が、77万9,000戸から130万9,000戸へと、68%の増加をみたのに対し、5戸以上の集合住宅は、32万5,000戸から90万6,000戸へと、実に179%の増加を示した¹⁹⁾。連邦補助の賃貸住宅需要が、このような集合住宅の増加に相当程度寄与していたことは明らかであろう。

さらに、集合住宅の増加には、1969年に導入された税制上の優遇措置も大きく影響していた。1969年税制改正法(The Tax Reform Act of 1969)は、賃貸住宅に対する加速償却制度を導入するとともに、低・中所得世帯向け賃貸住宅に対する特別な加速償却を認め、さらに非住宅不動産よりも住宅の、中古不動産よりも新築不動産の償却を早める措置を盛り込んだ。これは節税効果を狙う投資家たちによる賃貸住宅への投資を促進し、住宅建設業者の多くは、それとのパートナーシップを形成することによって、積極的に事業に参加していった。

しかしながら、このような投資の拡大は、次第に賃貸住宅の過剰を招いていった。1970年から73年にかけて、賃貸住宅の空室率は、全国平均で5.3%から5.8%へ上昇し、1974年には6.2%にのぼった²⁰⁾。同時に、インフレの進行によって建築資材費や労賃が上昇し、地価の上昇と相まって住宅価格は高騰していった。1973年に入ると、住宅ブームに次第に陰りが見えるようになった。

19) U. S. Bureau of the Census, *Construction Reports, Housing Starts*.

20) HUD, *Statistical Yearbook of 1977*, p. 365.

2 住宅政策の再編

1972年に頂点に達した住宅ブームは、1973年から74年にかけて、急速に終焉に向かった。それまでの過剰建築に加えて、1973年秋からのオイルショックによって加速された物価上昇、さらに金利の上昇による資金調達難などがその主たる原因であった。

もっとも、いま一つの無視できない要因として指摘すべきは、1973年3月の、ニクソン政権によるすべての連邦補助事業の中断（moratorium）である。これは、新規の補助事業の認可を一時中断し、既存の補助事業の効率性や公正さなどについて再検討を加えるというもので、事実上この措置によって多くの補助事業が廃止に追い込まれることになった。

中断措置の背景となった補助事業の問題点としては、主として以下の点が指摘されている。第一は、事業コストの増大である。連邦政府の補助金や税制優遇措置の金額は、当該事業のコストに比例するため、民間開発業者の間で補助金を最大化するために建設コストを上積みしようとする傾向が生じた。第二は、債務不履行や抵当流れの増大である。連邦政府保証によって保護されているという事実は、いわゆるモラルハザードを発生させ、リスクの大きい事業を増加させるとともに、開発業者や投資家に容易に債務不履行を発生させることにつながった。第三は、不公正な事業の増大である。第一の要因から、事業規模がより高額になり、補助金の受給対象者も補助の必要性の比較的薄い中所得者層に偏る傾向が生じた。第四に、投資家にとっての補助事業の魅力は賃貸料収入よりもむしろ節税効果にあったため、物件の維持・管理にはほとんど関心が払われず、建物の荒廃が進んだ。これらの問題点はいずれも、民間部門の利潤動機と社会政策的狙いを持った補助プログラムとのギャップを埋める役割を、連邦政府が適切に果たし得なかったことによるものであった²¹⁾。

21) 連邦補助プログラムの問題点については、R. Allen Hays, *The Federal Government and Urban Housing*, State University of New York Press, 1985, pp. 112-129, 及び HUD, *op. cit.*, 1973, chapter 4, を参照した。

中断措置に対しては、NAHBをはじめ、抵当銀行協会 (Mortgage Bankers Association), AFL-CIO などの諸団体がいっせいに反対した。しかしながら、政治的力関係を転換するまでには至らず、連邦補助プログラムは、1974年住宅・コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act of 1974) によって大幅に再編されることになった。

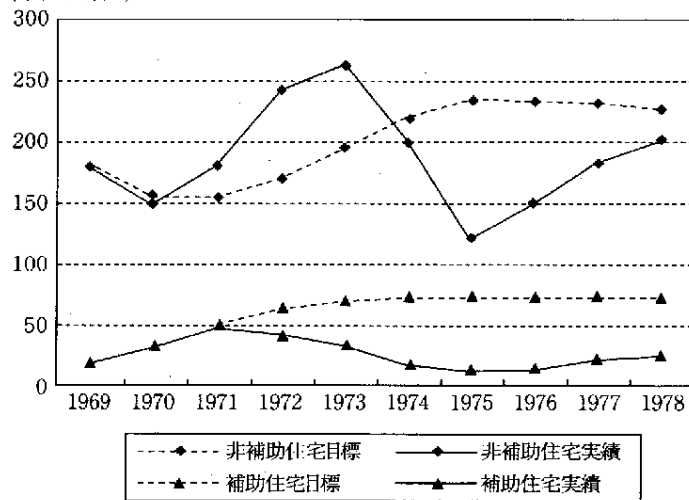
新法によって、低所得者層向け住宅プログラムは、一部を除いてセクション 8 と呼ばれる家賃補助事業に一本化された。セクション 8 では、それまでの新築に偏重した事業のあり方が批判され、新築に加えて中古住宅とその修復が補助の対象となるなど、明確な路線転換が打ち出された。これは、都市・住宅問題の原因は、もはや住宅の絶対的な不足ではなく、むしろ既設住宅への入居費用と所得とのギャップにあり、したがって政府の役割は、住宅の供給の増加ではなく、そのギャップを埋めることにあるという、政策指針の大幅転換を背景としていた²²⁾。

連邦補助プログラムの中断と再編は、住宅ブームの終焉を決定づけることになり、その結果、1968年法による住宅建設目標も、結局は未達成に終わった。第1図に示されるように、連邦政府補助のない2,000万戸の目標については、ブーム期の過剰建築と、70年代後半における住宅投資の回復によって9割以上の達成率となったものの、補助の必要な低所得者層向けの600万戸については、目標の50%にも満たない270万戸の実績にとどまった²³⁾。このことは、どれだけ政府の補助金を手厚くしても、最終的な住宅の供給量は民間部門の動向に委ねられているということ、したがって住宅市場自体が停滞すれば、補助金付き住宅の供給量も減少せざるをえないという、間接供給方式の根本的な限界を示しているといえよう。

22) このようなイデオロギーの転換については、George Galster and Jenifer Danniell, "Housing" in *Realty and Research: Social Science and U.S. Policy since 1960*, ed. by George Galster, The Urban Institute Press, 1996. (下河辺淳監修, 東京海上研究所編訳『都市問題の政策科学—アメリカにおける大都市の安心の条件—』東洋経済新報社, 1996年, 第5章), に詳しい。

23) HUD, *Statistical Yearbook of 1977*, p. 341.

(単位：万戸) 第1図 1969～78年の住宅建設目標とその実績



注：建設目標は、Second Annual Report on the National Housing Goalにより改訂されたもの。

1978年の数字は推計値。

出所：HUD, Statistical Yearbook of 1977より作成。

おわりに

これまでの考察によって明らかになったことをいま一度要約すると、以下のとおりである。

第一に、ジョンソン政権期において低所得者層向け住宅助成の拡充を可能にした条件は、民活型の間接供給方式の導入と、それをビジネスチャンスと受け止めた住宅産業及びビッグビジネスの存在であった。言い換えれば、低所得者層向け住宅助成の大幅な拡充は、それを経済政策として、すなわちこれらの企業に対する市場創出政策として位置づけることによってはじめて可能であったといえる。その意味では、経済政策的な目的の優位というアメリカの住宅政策の基本的な性格は、ジョンソン政権期にも一貫していたといえよう。

しかし第二に、民間部門の利潤動機と補助プログラムの社会政策的性格とは、本来両立しないものであり、その限界は、連邦政府による補助金支出の限界と、民間市場の停滞による絶対的な住宅供給量の制限という形で現出することになった。結果として、それは連邦補助による住宅供給それ自体を否定する保守派の論調に根拠を与えることになり、70年代中葉以後、社会政策的な側面は住宅政策において再び後景に追いやられることになるのである。