

## 貧困科研海外調査 2018

厚生労働行政推進調査事業費「我が国の貧困の状況に関する調査分析研究」  
(政策科学推進研究事業)(研究代表者:泉田信行)

# アメリカ住宅政策における プログラム・ミックス

1

2018年8月9日  
香川大学経済学部  
岡田徹太郎

## アメリカ住宅政策の歴史と現在

2

- 伝統的には「**公共住宅**」が先行。ニューディール期の失業対策事業。
- 1937年合衆国住宅法によって、公共住宅供給とスラム・クリアランスが法制化。戦後、1949年住宅法で再法制化。
- 1950年代まで、公共住宅が唯一の低所得者向け住宅政策。
- 1960年代、ケネディ・ジョンソン民主党政権下で、**民間住宅へ補助**を与える試みが始まる。**建設補助と家賃補給**。**住宅都市開発省**の設置。
- **1973年**ニクソン政権によるモラトリアムで、すべての住宅政策が**停止**。
- **1974年**住宅・コミュニティ開発法で、住宅政策が**再制度化**される



## 1974年住宅・コミュニティ開発法の意義 1

3

- **住宅補助プログラム基準の統一**
  - 住宅プログラムの種別（公共住宅、民間住宅、家賃補助）にかかわらず、居住者の住居費負担を、所得の25%（1981年以降30%）に統一。これを超える部分（建設費や家賃）を政府が補助する。
    - 利子補給、前払い補助金など、不統一で多様な算定方法や基準をすべて廃止。
  - こうした方法の基本は現在まで維持されている。
- **家賃補助＝セクション8プログラムの開始**
  - **貧困の地理的分散** ←→公共住宅＝連邦のスラム（Federal Slum）
    - 一定の質を満たす住宅で、地域の公正市場家賃（FMR: Fair Market Rent）を超えない住宅であれば、どこでも居住可能。
  - **所得上昇でも居住資格を失わない** ←→**所得上昇インセンティブの阻害**
    - 公共住宅は入居・居住継続に所得制限。家賃補助は、家賃補助を失うだけ。

## 1974年住宅・コミュニティ開発法の意義 2

4

- 州・地方政府の権限に配慮した、コミュニティ開発一括補助金（CDBG: Community Development Block Grant）の創設。
  - 用途を限定する特定補助金から、用途を細かく限定しない一括補助金へ。
- コミュニティの住宅再開発需要には、州・地方政府が応えるべき。
  - 「ワシントンへの抵抗」への対処。不人気な連邦主導のスラム・クリアランス。
- ただし、地方政治では、低所得者向け住宅への配慮が働かず、全市的事業に流用されるという問題も。
  - 問題としない共和党と、問題視する民主党の対立。



## 住宅・コミュニティ開発における「政府関与の間接化」

5

- **LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit (低所得者用住宅税額控除)**
  - レーガン共和党政権下の、1986年税制改革法で、LIHTC制度が導入される。(減価償却制度縮減への代替措置, 時限立法)
  - クリントン民主党政権下の1993年統合予算調整法 (OBRA93) で**恒久化**。
- **HOME: HOME investment partnership program**
  - 1990年アフォーダブル住宅法で導入された、州・地方への新たな一括補助金 (block grant) プログラム。
  - アフォーダブル住宅の建設・修復・取得という住宅供給に主眼。×家賃補助
  - 15%の資金を非営利団体のために留保。

## Berkeley, CA の LIHTC住宅

6

- **LIHTCプロジェクトの一つ。**
  - 97戸の低所得者向け集合住宅
  - 市場家賃の40%から80%の低家賃
  - 総開発費4096万4836ドル。うち、**44.4%**にあたる1816万7908ドルを、LIHTC と引き換えに投資家から出資された**無償資金**で賄う。
  - 全住戸の20%に**セクション8家賃補助**が**与えられる**ことがあらかじめ決定されている。



## BERKELEY, CAのLIHTC住宅



7

## Kansas City, MO のリノベ

8

### • HOMEプロジェクトの一つ。

- 遺棄住宅 (abandoned housing) を、市が裁判所に申し立て、公示期間終了後に取得。
- 非営利開発法人が引き取り、HOME資金を得て修復し、低・中所得者向け持ち家として提供。
- 修復費用15万5930ドル。うち、4万7500ドルがHOMEによる無償資金。
- 低・中所得者限定で、15万ドルで売却する。



## KANSAS CITY, MO のリノベーション



遺棄住宅（左）と修復住宅（右）

9

### 家賃補助(住宅補助)プログラムの視点 1

10

- 家賃補助(住宅補助, Housing Assistance)には、テナント・ベースとプロジェクト・ベースの別がある。
  - テナント・ベースは、居住者が住宅バウチャーを受け取る。
  - プロジェクト・ベースは、住宅所有者(オーナー)が補助を受け取る。
- 誰を支えているか？ 低所得の居住者？ オーナー？
  - 区別に意味がないとする議論もある。
  - アメリカでは“家賃への補助”という概念は希薄。単に、housing assistance また通称として根拠法第8条由来の「セクション8」と名称が使われる。
    - たとえば、ディベロッパーは、新規建設補助を、「100%のセクション8」と呼ぶ。



## 家賃補助(住宅補助)プログラムの視点 2

11

- 公的住宅供給が先行し、家賃補助が後発。ただし：
  - 家賃補助さえあれば、他の政策は不要とする研究者。cf. John M. Quigley
  - 他方、多様なプログラムを組み合わせるとこそ住宅政策は成立する、という考え方も。cf. 岡田
- 家賃補助プログラムが組み合わせられない住宅政策は機能するか？
  - 諸外国の事例としても、政策体系としても、稀有な存在。
  - 住宅供給だけでは、すべての住宅困窮者を救えないというのが通説？
    - 近隣と離れて、引っ越さなければならない、という壁。
    - 対比として、逆に ↑ 家賃補助だけで可能とする説はある。

## 2018年夏 アメリカ研究調査対象

12

- ワシントンDC
  - 住宅都市開発省(HUD: Department of Housing and Urban Development)
  - 内国歳入庁(IRS: Internal Revenue Service)
  - GAO: Government Accountability Office (会計検査院)
- サンフランシスコ・ベイエリア
  - San Francisco Housing Authority (サンフランシスコ住宅局)
  - City and County of San Francisco (サンフランシスコ市政府 & 郡政府)
  - University of California at Berkeley (カリフォルニア大学バークレー校)
    - The Berkeley Program on Housing and Urban Policy



## ワシントンDC

13

連邦政府の諸機関へのヒアリング

## 住宅都市開発省(HUD) 訪問と質問の主旨

14

- アメリカの住宅政策(財政支出)は、住宅都市開発省が所管している。
  - 所管する政策は：
    - 公共住宅供給
    - 家賃補助プログラム(住宅選択バウチャー)
    - 地方政府へのブロック補助金供給など
- である。
- 住宅政策に関する調査研究を、PD&R という部署が行なっている。



## HUDへの質問項目1 連邦住宅政策の方向性

15

- 連邦政府は、今後、低所得者向けの住宅政策を：
  1. 家賃補助＝住宅選択バウチャー(HCV: Housing Choice Voucher)を核に進めていくつもりか。
  2. 民間による低所得者向け住宅供給＝租税支出(tax expenditure)を利用したLIHTC(Low-Income Housing Tax Credit)を合わせて実施していくか。
  3. 伝統的な公共住宅(public housing)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。
- この先の連邦住宅政策の方向性を尋ねたい。

## HUDへの質問項目1 連邦住宅政策の方向性

16

- この質問の前提
- 歴史的な経路依存性(path dependency)さえなければ、連邦の住宅政策は、家賃補助(housing assistance=housing voucher)のみに集約されうるという住宅政策研究者がいること。
- 代表的な論者には、Prof. John. M. Quigley, UCB, CAやProf. Kirk McClure, Kansas University, Kansasなど。



## HUDへの質問項目2 州・地方政府への地方分権 (decentralization)・権限移譲 (devolution)

17

- 住宅・コミュニティ開発分野においては、20世紀から、州・地方政府への権限移譲を求める声があがっていた。
  - 連邦政府は、どこまで、住宅・コミュニティ開発政策に関与すべきだと考えるか。
- 例えば、住宅選択バウチャー (HCV) や公共住宅については、地方事情を尊重しつつも、PHA (Public Housing Authority), LHA (Local Housing Authority) or HA (Housing Authority) と呼ばれる事実上の連邦政府の出先機関が担っている。
  - これらは、州政府 (State Government) とも、市政府 (Local Government) とも異なる。

## HUDへの質問項目2 州・地方政府への地方分権 (decentralization)・権限移譲 (devolution)

18

- 一方で、ブロック・グラント = 一括補助金によって、州・地方政府に権限を委譲する試みも行われてきた。
  - コミュニティ開発一括補助金 (CDBG: Community Development Block Grant, 1974)
  - ホーム投資パートナーシップ・プログラム (HOME Investment partnership program)
    - G. W. ブッシュ政権期には、家賃補助 (HCV) のブロック・グラント化を意図したHANF (Housing Assistance for Needy Families) 提案がされたことも。
- 住宅・コミュニティ開発政策における、連邦政府と、州・地方政府の分掌について、連邦政府の考え方を尋ねたい。



## HUDへの質問項目3 連邦政府内の分掌

19

- 連邦政府の住宅政策のうち、**財政支出は**、ニューディール期に設立されたFHA (Federal Housing Agency)をコアに、さまざま機関が統合され、1965年に設立された**住宅都市開発省 (HUD)**が担ってきた。
- しかしながら、比重が、財政支出から**租税支出 (tax expenditure)**に移るにしたがって、連邦政府内の住宅政策の分掌にも変化があるように思われる。
  - **低所得者用住宅税額控除LIHTCプログラムの拡大 (財務省・内国歳入庁IRS所管)**
- 連邦の住宅政策は、実態として、どこで行なわれているか。
  - 執行部門がHUD中心ではなくなりつつある、という認識は正しいか、それとも、変わらずHUDを中心に行われているのか。

## 内国歳入庁 (IRS) 訪問と質問の主旨

20

- アメリカの住宅政策 (租税支出) にあたる部分は、内国歳入庁 (IRS: Internal Revenue Service) が所管している。
- 所管する政策は：
  - 低所得者用住宅税額控除 (LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit) である。
- LIHTCにかかる政策について、内国歳入庁を訪問し、インタビューする。



## IRSへの質問項目

21

- レーガン共和党政権下の1986年税制改革法で、LIHTC創設。
- クリントン民主党政権期に、割り当て増額。
- 以後、注目を浴びた政策であるが、内国歳入庁は、この政策にどこまで関与しているのか。
- 住宅政策の目標 (policy goal) との整合性に関する点検を、IRS自ら担っているか。

## IRSへの質問項目

22

- 税額控除の申告に必要な情報がIRS発行のbrochureによって詳細に提供されている。
- そのうえで、住宅政策促進的な活動、すなわち、低所得者向け住宅供給を促したり、低所得者を支援するための効率的な政策の進め方について、内国歳入庁が関与することがあるか。
- それとも税政の執行機関として、政策目標 (policy goal, or target) にかかわらず、LIHTC業務を執行しているか。



## GAO（会計検査院） 訪問と質問の主旨

23

- 住宅政策には、さまざまなプログラム・ミックスが考えられる。
  - 伝統的には、住宅供給を重視するsupply-side approach。
  - 家賃補助など住宅需要者向けの補助を重視するdemand-side approach。
- GAOとしては、どのようなプログラム・ミックスが最適だと考えているか。
  - 連邦議会や国民、または州・地方政府へのrecommendationがあるか。

## GAOへの質問項目

24

- 住宅政策研究者の中には、家賃補助(housing assistance: Section 8 / Housing Choice Voucher)のみで良い、とする見解もあるが、GAOとしては、どのように考えているか。
- それとも、異なる政策の選択の比較やその是非については、判断しないこととしているのか。
  - cf. GAO report (1997). No decision to LIHTC vs Section 8 (housing voucher).



## GAOへの質問項目

25

- GAOとしての統一見解は存在するのか。
- それとも多様な意見の集合なのか。
- 連邦議会に、答申を返す場合に、意見が割れる場合もある(たとえば、LIHTCの評価など)。
- そのような時に、GAOとして、どのように報告を取り纏めるのか。

## サンフランシスコ・ベイエリア

26

シリコンバレーの好況や魅力的な住宅街から、家賃が高騰し住環境が悪化するサンフランシスコ・ベイエリア地域を調査し、同地域の中核大学の一つ、カリフォルニア大学バークレー校の研究者とともに、アメリカの住宅政策について研究を進める。



## San Francisco Housing Authority (サンフランシスコ住宅局)

27

- 州法を根拠に設立される地方住宅局。
- ただし、事実上、連邦政府の出先機関。
- 住宅バウチャー(家賃補助)や連邦公共住宅などは、すべてこのオフィスが取り扱う。
- 好景気に沸くシリコンバレーの影響で、家賃が高騰し、住宅難を抱える地方での、住宅ニーズとその政策対応についてインタビューを行なう。

## City and County of San Francisco (サンフランシスコ市政府 & 郡政府)

28

- 都市としての住宅プログラムの中心は、市政府・郡政府が主体である。
- 連邦政府のブロック補助金を受け入れ、それに独自財源を付け加えて、住宅政策を展開している。
- こちらも、高まる住宅需要に対して、市(郡)が独自にどのような取り組みを行なっているのかヒアリングする。



- facultyとの意見交換を行なう。
- 今回の調査内容の評価もしてもらう予定。
- (アポ取り等の協力も得られる。)



