

# アメリカの住宅にかかる租税支出の 受益の帰着に関する研究

岡田 徹太郎

## はじめに

本稿では、アメリカにおける、住宅にかかる租税支出の受益の帰着という、財政学にとって重要な問題に取り組む。そのなかで、伝統的なモーゲッジ利子（住宅ローン利子）の所得控除という租税支出の受益が強く高所得層に偏ったものになってきていることを実証する。

さらに、1986年税制改革法によって導入された新しい低所得者用住宅税額控除（LIHTC）という租税支出の受益が、投資家に帰着しているか、低所得の居住者に帰着しているかという問題を解く。

## 1. 租税支出の財政民主主義的な正当性

### 租税支出の財政民主主義的な正当性を問う

租税支出の財政民主主義的な正当性を問うことは意味のあることである。財政支出の執行は、毎年度、13本の歳出法案が連邦議会に提出され、すべての予算権限（budget authority）と支出（outlay）が承認されることによって初めて可能となる。言い換えるならば、財政支出に対する財政民主主義によるコントロールは、毎年度繰り返し働いているとあってよい。

ところが、租税支出となると事情が異なる。租税支出の根拠法は税法であり、毎年度の議会審議を受けることなく、最新の税法の規定が自動的に適用される。租税支出を含む税制が財政民主主義によってその正当性の確認を受けるのは、税制改正が連邦議会に法案として提出されたときだけである。たとえ、税

制改正法案が提出されたとしても、すべての税制が審議対象になるわけではなく、改正項目だけであるから、改正の俎上に上らなかった税制が、財政民主主義的な承認を受けているといえるかどうかは難しい。

租税支出を含む税制の正当性については、議会の両院合同租税委員会（Joint Committee on Taxation）、あるいは連邦議会附属の調査機関、すなわち議会予算局（CBO：Congressional Budget Office）や会計検査院（GAO：Government Accountability Office）、そして研究者による検証などを通じて確認される。そして正当性に疑いがかかったとき、税制改革法案として、連邦議会の審議を受けることになるのである。

住宅にかかる租税支出について、特に、モーゲッジ利子の所得控除と低所得者用住宅税額控除（LIHTC）について、その現代的正当性について検討していくこととしよう。

## 2. モーゲッジ利子の所得控除の現代的正当性

### 現代的正当性が問われるモーゲッジ利子所得控除

住宅にかかる租税支出で最大の費目は、モーゲッジ利子（住宅ローン利子）の所得控除である。この制度は、1913年の個人所得税創設の際に設けられた借入金利子の所得控除を起源とするものである。

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。

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世紀末までは、受益層分布においては中間層の数が最も多かったことが挙げられる。実際、1986年税制改革法案の審議の際に、所得控除の範囲を1軒目まで制限しようという政権案に対して、連邦議会は2軒目

(セカンドハウス) までと縮減範囲を狭める法案を可決したが、その理由として、当時のモーゲッジ利子控除の受益者数・受益額の分布が中間層に手厚くなっており、家を持つというアメリカン・ドリームを実現するための制度として是認されたということがある。

ところが、“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、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。

租税支出については、両院合同租税委員会の年次レポートによって、その項目、規模、所得階層別の分布が大まかに確認できるので押さえておきたい。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。

さて、このように、大まかな動向は両院合同租税委員会の年次レポートで把握できる。しかしながら、関口 (2015) が指摘するように、年次レポートは対象項目が限定されており、年度によるばらつきがあるなど限界がある。<sup>(2)</sup> 2013年にCBOから公表されたレポートCBO (2013) によって、個人所得税における租税支出の分配の様子を所得階級別にみる事が可能になったので、他の租税支出との比較を交えながらみていこう。

2013年度の個人所得税にかかる主要な10の租税支出の合計は、連邦税収の対GDP比16.7%<sup>(3)</sup>の約3分の1とほぼ等しい規模にあり、社会保障年金支出、防衛支出、メディケア (高齢者医療保険) 支出より大きい。<sup>(4)</sup>

---

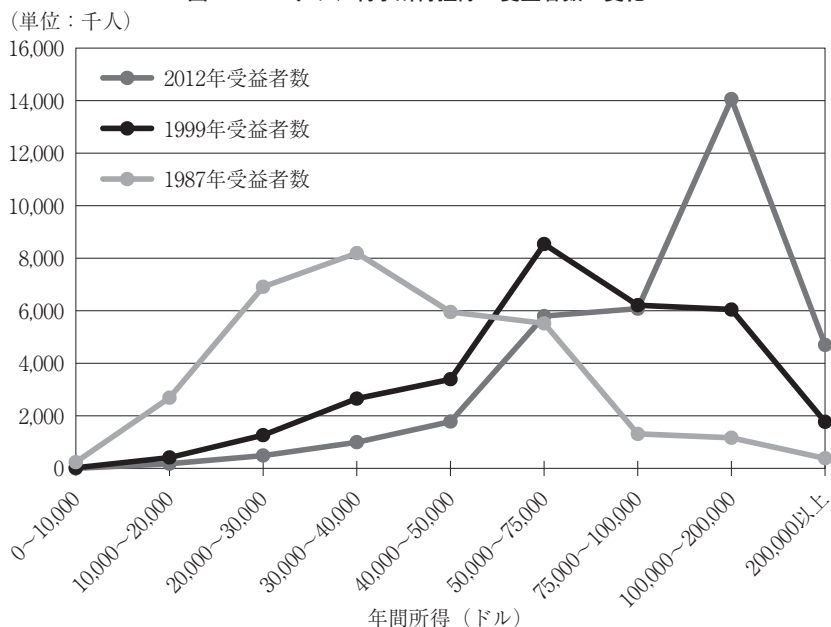
(1) 日本租税理論学会 (2012) pp. 210-211.

(2) 関口 (2015) p. 285.

(3) OMB (2013) Historical Tables, Table 1. 2.

(4) 関口 (2015) pp. 286-288; CBO (2013) pp. 4-6.

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。

表1は、所得階級別の主要租税支出の分配をみたものである。第1に、もっとも大きな租税支出は、雇用主提供医療保険の課税所得からの除外2,480億ドル(対GDP比1.5%)である。所得五分位階級別に受益額のシェアをみると、最高分位が34%、第四分位が26%、第三分位が19%、第二分位14%、最低分位8%となっており、高所得層に手厚くなっている。3番目に大きな民間年金拠出と運用益の純額の課税所得からの除外1,370億ドルは、約3分の2が最高分位に偏っている。ただし、後にも見るように、総じて言えば、課税所得からの除外(exclusions from taxable income)における租税支出受益額の偏りのほとんどは、ベースとなる所得の多寡に依存している。

第2に、同表における2番目に大きな租税支出は、キャピタル・ゲインと配当への優遇税率1,610億ドルである(2013年度=2012年10月1日~2013年

表 1 所得階級別の主要租税支出の分配 (2013 年)

|                                  | 2013 年度       |       | 2013 暦年      |      |      |      |      |                    |                    |                    |              |
|----------------------------------|---------------|-------|--------------|------|------|------|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------|
|                                  | 金額<br>(10億ドル) | GDP 比 | 所得階級別シェア (%) |      |      |      |      |                    |                    |                    |              |
|                                  |               |       | 最低分位         | 第二分位 | 第三分位 | 第四分位 | 最高分位 | 81<br>~<br>90<br>% | 91<br>~<br>95<br>% | 96<br>~<br>99<br>% | 上位<br>1<br>% |
| 課税所得からの除外                        |               |       | 5            | 10   | 16   | 23   | 45   | 15                 | 9                  | 14                 | 7            |
| 雇用主提供医療保険 <sup>a)</sup>          | 248           | 1.5   | 8            | 14   | 19   | 26   | 34   | 16                 | 9                  | 8                  | 2            |
| 民間年金拠出と運用益の純額 <sup>a)</sup>      | 137           | 0.9   | 2            | 5    | 9    | 18   | 66   | 17                 | 13                 | 22                 | 14           |
| 死亡時移転資産へのキャピタル・ゲイン               | 43            | 0.3   | *            | 3    | 15   | 17   | 65   | 10                 | 6                  | 28                 | 21           |
| 社会保障年金給付・鉄道退職者給付の一部              | 33            | 0.2   | 3            | 15   | 36   | 33   | 13   | 8                  | 3                  | 2                  | 1            |
| 所得控除                             |               |       | *            | 1    | 4    | 13   | 81   | 15                 | 14                 | 22                 | 30           |
| 州・地方税                            | 77            | 0.5   | *            | 1    | 4    | 14   | 80   | 17                 | 15                 | 19                 | 30           |
| モーゲッジ利子                          | 70            | 0.4   | *            | 2    | 6    | 18   | 73   | 19                 | 16                 | 23                 | 15           |
| 慈善寄付金                            | 39            | 0.2   | *            | 1    | 4    | 11   | 84   | 13                 | 12                 | 21                 | 38           |
| キャピタル・ゲインと配当への優遇税率 <sup>c)</sup> | 161           | 1.0   | *            | *    | 2    | 5    | 93   | 5                  | 5                  | 14                 | 68           |
| 税額控除                             |               |       | 37           | 29   | 19   | 12   | 3    | 3                  | 1                  | *                  | *            |
| 勤労所得税額控除 <sup>b)</sup>           | 61            | 0.4   | 51           | 29   | 12   | 6    | 3    | 2                  | *                  | *                  | *            |
| 児童税額控除 <sup>b)</sup>             | 57            | 0.4   | 22           | 29   | 26   | 18   | 4    | 3                  | 1                  | *                  | *            |
| 租税支出計 (含む相互作用)                   |               |       | 8            | 10   | 13   | 18   | 51   | 12                 | 9                  | 13                 | 17           |

a) 賃金税 (payroll taxes, 社会保障税, メディケア税, 失業保険税等) への影響を含む。

b) 支出 (outlays) による影響を含む。

c) 2013 年 1 月 1 日から適用される医療保険保障改革法による高額所得者 (夫婦合同申告で調整後総所得 25 万ドル以上) への付加税 (純投資所得税) 3.8% の影響により, 2013 年度 (2012 年 10 月 1 日~2013 年 9 月 30 日) の金額と GDP 比は高めに, 2013 暦年の高額所得者の所得階層別シェアは低めに現れる。

(原資料) CBO (2013) Table 1, Table 2.

(出所) 関口 (2015) p. 286 を元に作成。

9 月 30 日)。アメリカでは, 長い間, 長期キャピタル・ゲインが分離課税されてきたが, ブッシュ (ジュニア) 政権期の 2003 年税制改革 (いわゆるブッシュ減税の一環) で, 保有期間の長い株式の配当が分離課税対象所得に加えられ, より低い優遇税率で課税されるようになった。

これが 2012 年末まで続いたが, 2010 年の医療保険改革法の成立により, そ

の財源として、2013年1月1日から、高額所得者（夫婦合同申告で調整後総所得25万ドル以上）へ付加税3.8%が課されるようになり（net investment income tax, 純投資所得税と呼ばれる）、それ以後、租税支出は半分近く減少する見込みである（2013暦年で850億ドル）。

それでも、所得階級別シェアをみると、上位1%が受益額の68%を占める。さらに、上位1%の高所得者の側からみれば、キャピタル・ゲインと配当への軽課から発生する利益は、彼らの税引き後所得の5.3%を占める。<sup>(5)</sup>

資本課税の強化がキャピタル・フライト（資本逃避）を招くという説があるものの、通常所得（ordinary income）の最高税率39.6%に比して、キャピタル・ゲインと配当所得の最高税率23.8%という極端な優遇税率（preferential tax rate）は、課税の公平性に大きな疑問を投げかけることになる。

第3に、これらに続く租税支出は、州・地方税とモーゲッジ利子の所得控除である。地方財産税（property tax）が所得控除の対象になることから、両方とも、住宅税制にかかる租税支出と呼べる。特に、モーゲッジ利子の所得控除は、細目別分類でいえば、両院租税合同委員会によるものでも、行政管理予算局（OMB: Office of Management and Budget）によるものでも、大型の租税支出の代表格として列挙されている。<sup>(6)</sup>

州・地方税の所得控除も、モーゲッジ利子の所得控除も、あるいは慈善寄付金の所得控除も、最高分位が受益額の7～8割を占めており、最低分位の受益額は0.5%未満で統計の埒外である。

モーゲッジ利子の所得控除は、前述したとおり、1986年税制改革法の時代には、受益層分布も受益額分布も中間層にあったがゆえに、連邦議会によって是認された。しかし、2010年代に入って、所得階級別の受益額分布をみれば、相当程度、高所得層に偏ってしまったことが見て取れる。所得控除（deduction）による租税支出は、後述するように、ベースとなる所得の多寡を割り引いて

(5) CBO (2013) Table 1, pp. 18-19.

(6) Joint Committee on Taxation, *Estimates of Federal Tax Expenditure*, various issues; OMB, "Tax Expenditure," *Analytical Perspectives, Budget of the United States*, various issues.

も、高所得者優遇で逆進的である。

第4に、勤労所得税額控除（EITC：Earned Income Tax Credit）と児童税額控除の税額控除であり、双方とも約600億ドル、対GDP比0.4%の規模を持っている。所得五分位階級別にみれば、勤労所得税額控除の受益額は、最低分位に過半の51%と手厚く、所得分位階級が上昇するにつれ、その比率は減少していく。児童税額控除は、子どものいる家計の所得規模の分布に依存しており、中間層が厚くなっている。税額控除（tax credit）の受益額を所得五分位階級別にみると、最低分位が37%ともっとも厚く、所得階級が上がるにつれて薄くなる傾向をみることができる。

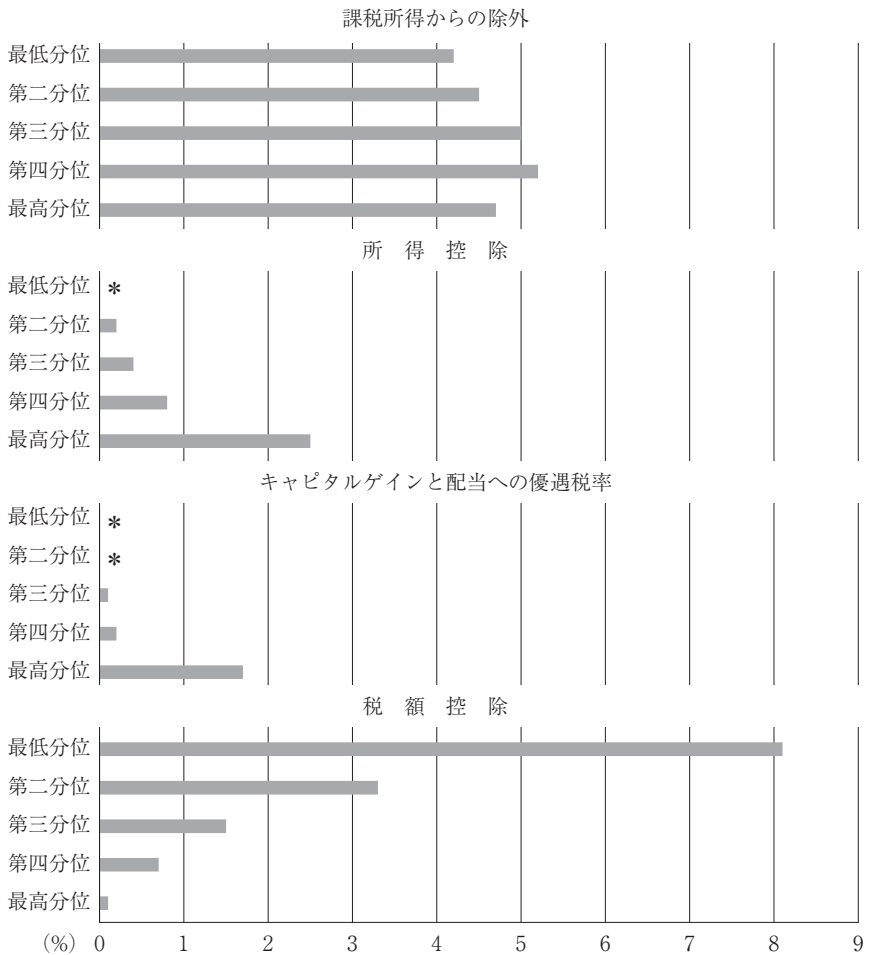
### 税引き後所得に占める租税支出額の割合

さらに、租税支出ごとの所得五分位階級別の受益の分布を、異なった角度から再確認してみよう。図2は、所得五分位階級別の税引き後所得に占める租税支出額の割合である。すなわち、家計からみて、どの程度の受益を得ているか、税引き後所得を分母に、租税支出を分子にとってその比率をみたものである。これによって、所得の多寡による受益額分布の差を除去することができる。

「課税所得からの除外」は、家計に占める受益の比率をみればただちに明らかかなように、概ねすべての家計が等しい比率で受益を受けている。「所得控除」と「優遇税率」は、家計に占める受益の比率が高所得層で高くなっており、元々の所得の多寡を除外しても、高所得層を優遇する制度であることが分かる。それに対し、「税額控除」は、低所得層ほど家計に占める受益の比率が高く、所得再分配として機能している。

関口（2015）は、「所得層別に見た租税支出の受益を確認すると、それぞれの租税支出の受益が所得層別に不均一に分布しており、そのことによって各所得層のバランスを調整できる構造にある」が、「ただし、主要10種類の租税支出の受益を合計すると、（本稿表1最下行にみられるように）所得層別に見た租税支出の受益は、最高分位（または総人口の5分の1）の所得層に50%以

図2 所得五分位階級別の税引き後所得に占める租税支出額の割合 (2013年)



(出所) CBO (2013) Figure 4.

上が帰着している。それとは対照的に、中位の所得層には租税支出の受益の13%が帰着し、最低分位の所得の家計には租税支出の受益のわずか8%が帰着しているのみである。」「所得層別帰着を確認すると、その構造は同等であるとは言い難い。」<sup>(7)</sup>と指摘する。



その原因は、図2でみたように、ベースとなる所得の多寡を除外しても消えない「所得控除」と「(キャピタル・ゲイン及び配当所得の)優遇税率」の分配の不平等にあることは明らかである。そして、所得控除による受益の偏在も、資産所得への優遇税率による受益の偏在も、先にみたように、2000年代以降に新たに発生した分配の不平等である。レーガン政権下の大規模な税制改革であった1986年税制改革法でも、高所得層に受益が偏る租税優遇措置が廃止されたが、同様に、アメリカ福祉国家がひとたびこの問題に目を向けるようになれば、分配の不平等も是正されていく可能性が高い。

賃貸住宅に住む低所得層のアフォードビリティ問題が顕在化するなかで、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ることは、既に、現代的正当性を喪失しており、早晚見直されるものと思われる。

### 3. 低所得者用住宅税額控除の現代的正当性

#### 低所得者用住宅税額控除 (LIHTC) の受益の帰着点

これまでみてきたように、個人所得税にかかる租税支出のレポートが議会予算局 (CBO) によって発行されたことを手がかりにして、個人所得税にかかる租税支出の受益の帰着点を明らかにした。

それに対し、低所得者用住宅税額控除 (Low-Income Housing Tax Credit : 以下、LIHTC) の引き受け手の95%は法人であり、受益を探るためには、法人所得税における租税支出の帰着点を探らなければならない。

法人所得税にかかる租税支出の受益の帰着に関する総合的な研究や連邦議会関連機関によるレポートは発行されていないが、LIHTCの受益の帰着をめぐってはさまざまな報告がなされ、議論されているのでまとめておきたい。<sup>(8)</sup>

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

(7) 関口 (2015) pp. 288-289.

(8) Dreier (2006) ; GAO (1997) ; GAO (2012) ; Quigley (2000) ; Quigley (2008) ; Schwartz (2014) ; 宗野 (2012) 等.

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。<sup>(9)</sup> 税額控除額を算定するための費用の基準額は、財務省によって、毎月、現在価値に修正され、単年に換算すると、(1)は当初費用の約9%、(2)は約4%となる。なお、算入される費用は、住居そのものの開発や、居住者が用いる設備のための費用であり、土地の取得や資金調達、マーケティングのための費用は含まない。

租税支出の定義は、その租税優遇措置が無ければ得られたであろう法人所得税の税収減である。<sup>(10)</sup> LIHTCの租税支出としての規模は、LIHTCの割当額そのものであり、全額が租税支出の定義に合致する。これに対し、LIHTCと同時に与えられる、減価償却を中心とする費用の損金算入にかかわる租税利益については少々複雑である。減価償却費のうち、通常の建物に適用される40年の定額償却部分は、所得税制(内国歳入法)の本則であり、租税支出には該当しない。賃貸住宅に適用される27.5年の定額償却は、期間が短縮された加速償却部分であり租税支出の定義に合致する、という点を押さえておかなければならない。<sup>(11)</sup>

そして、LIHTCの受け取り手(投資家)がその租税支出を100%受益するわけではないことも重要である。なぜなら、LIHTCの受け取り手は、LIHTCと引き換えに低所得者向け住宅プロジェクトの有限責任パートナー(limited partner)として出資金を出すからである。

したがって、LIHTCの受益者は、次の二者である。第1の受益者はLIHTCを受け取った投資家であるが、第2の受益者として、良質で低家賃の住宅に居住することができる低所得の居住者が想定されるであろう。その二者の受益の割合は、どのように考えられるであろうか。

---

(9) 26 USC 42; GAO (1997) pp. 25-27.

(10) Joint Committee on Taxation (2013).

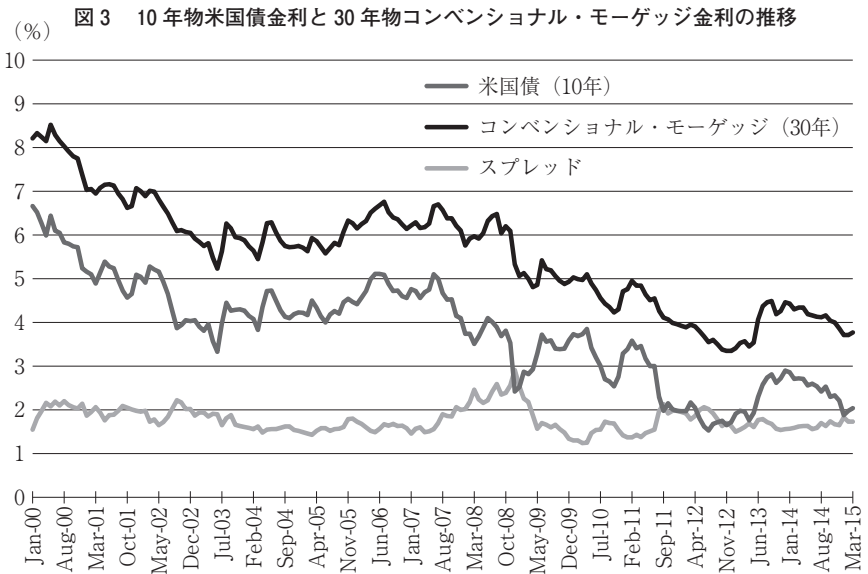
(11) Joint Committee on Taxation (2013) pp. 23-24

## LIHTC の投資家の受益

まず、投資家について考えよう。有限責任パートナーは、この税額控除と、プロジェクトの減価償却による運用損失を損金計上することから生まれる租税利益を受け取ることにより、投資収益を受け取るのと同じように行動していた。したがって、投資家＝有限責任パートナーは、低所得者向け住宅プロジェクトを投資案件としてみていると考えられる。

通常の投資案件とみた場合、どの程度の見返りがあれば出資するであろうか。図3は、米国債10年物金利と、30年物コンベンショナル・モーゲッジ(公的保険・保証のつかないモーゲッジ)の金利の推移と、2つの金利のスプレッド(差)をみたものである。この2つの金利は概ね連動しており、スプレッドは約2%である。

LIHTCプロジェクトにおけるパートナーシップは、法で15年と決められている。その間に、投資家は、10年にわたる税額控除と、15年にわたる減価償



(出所) FRB (2013).

却による損金の計上という租税利益の配分を受ける。したがって、15年の投資案件として、10年物米国債と30年物モーゲッジの中間あたりの配当を求めてくると考えられる。実際、2000年代終盤、国債金利が4%程度で推移した頃の、プロジェクトの四半期ベースの内部収益率（IRR）は、5%前後であった。すなわち、米国債+1%程度の水準となっている。プロジェクトに出資する投資家は、投資案件として、投資額と投資期間に見合った租税利益というリターンを受益していると考えてよいだろう。

### LIHTCの低所得の居住者の受益

第2の受益者として、低所得の居住者が考えられる。実は、LIHTCの仕組みが精確に定式化されているために、第1の投資家が求める内部収益率の水準が決まれば、居住者が受ける便益まで、ほぼ他のパラメータも決定されてしまう。LIHTCは、プロジェクトの開発費用のうち、減価償却可能な資産価格の(1)9%の税額控除を10年間与える“9%プロジェクト”と、(2)4%の税額控除を10年間与える“4%プロジェクト”の別がある。すなわち、9%プロジェクトは減価償却資産価格に90%を掛けた額、4%プロジェクトは40%を掛けた額が税額控除の総額である。損金算入できる減価償却費から得られる租税利益も、27.5年の定額償却と定まっているので、 $\text{減価償却資産価格} \div 27.5 \text{年} \times \text{限界税率}$ で決定されてしまう。税額控除と損金算入による租税利益の総額が決まってしまうので、内部収益率から逆算すれば、出資総額及び税額控除1ドルあたりの出資額、出資比率なども決定されてしまう。

この逆算によれば、有限責任パートナーによる出資は、9%クレジットでは、損金算入の重要性が高くないために相対的に税額控除の重要性が増し、税額控除1ドル当たりの出資額が低くなる（モデルケースで1ドル未満）傾向があるが、プロジェクトへの出資割合は高くなる（50%以上）。4%クレジットでは、損金算入による租税利益の割合が多いために、税額控除1ドル当たりの出資額は高くなる（モデルケースで1ドル以上）傾向があるが、プロジェクトへの出資割合は低くなる（50%未満）ことになる。

有限責任パートナーによる出資でまかなえない開発費用部分が、9%プロジェクトの場合、市場金利モーゲッジと州・地方政府による市場金利以下の融資（BMIR Loan: Below Market Interest Rate Loan）の組み合わせでまかなわれ、4%プロジェクトの場合、レベニュー債と州・地方政府による市場金利以下の融資の組み合わせでまかなわれることとなる。これが元利償還を必要とする部分になる。

この元利償還部分が月額家賃にかかわる。元利償還費用を計算すると、民間市場家賃で1,200ドル相当の住宅の場合、9%クレジットの低所得者向け住宅の元利償還費用は1戸当たり月額271ドル、4%クレジットの低所得者向け住宅の元利償還費用は1戸当たり月額424ドルとなる。これに運営費用を加算した額で家賃を設定できるようになる。9%クレジットで月600ドル（市場家賃の1/2）以上、4%クレジットで月400ドル（市場家賃の1/3）以上の受益を低所得の居住者に与えている。

なお、投資家の出資額は、2013年9月現在で、LIHTC 1ドル当たり0.860ドル～1.170ドルの範囲であり、中央値は0.996ドルであった。筆者推計によれば、これは、投資家の内部収益率が3.7%～5.9%になることを意味し、LIHTCのメカニズムとして正常な水準にあることを示すものである。

### Dreier による LIHTC への批判

Dreier (2006) は、LIHTC が政治的に歓迎され成功した理由を、大いなる皮肉を込めて、次の5つの要因に分けて説明する。<sup>(12)</sup>

その第1は、比較的に見えにくい (relatively invisible) ことである。住宅都市開発省や農務省の補助金プログラムにみられるような官僚主義や政治的な摩擦のなかに陥らない。しかし、州住宅局における管理費用や内国歳入庁のモニタリング費用は相当程度にのぼる。それにもかかわらず、その行政コストが連邦予算に載らないために、LIHTC の非効率性を覆い隠している。

(12) Dreier (2006) Kindle No. 2674-2698/10266; 宗野 (2012) pp. 168-170.

第2に、1戸当たりのLIHTC補助額が、他の連邦住宅プログラムに比較して極めて低い魅力的なプログラムに映ることである。しかしながら、LIHTCのもっとも重要な非効率性の一つは、GAO (1997) が指摘しているように、同時に付与されるセクション8家賃補助に代表される他の連邦補助金をつぎはぎにしなければプロジェクトが進まないことである。

第3に、機関投資家が、税額控除から、相当の利益を受けられることである。彼らは一般に15%ものリターンを得て、議会への強力な圧力団体になっている。<sup>(13)</sup> LIHTC投資家は、シンジケータ、仲介者、法律家、会計士、開発コンサルタント他を勧誘して、一大「LIHTC産業」を形成している。

第4に、銀行業界が、連邦議会において、LIHTCのための強力な推進者の役割を演じていることである。銀行は、投資家として利益を得るだけでなく、コミュニティ再投資法 (CRA: Community Reinvestment Act) による、低所得のコミュニティや消費者への貢献義務を果たす。<sup>(14)</sup>

第5に、LIHTCを用いる住宅プロジェクトのデイベロッパーの多くは、コミュニティ開発法人 (CDC) に代表される非営利組織であることである。コミュニティ開発法人は、コミュニティのニーズを捉えるポジティブなイメージが与えられている。CDCの事業は、住宅都市開発法が行うような官僚主義に蝕まれた巨大な“プロジェクト”<sup>(15)</sup>ではなく、比較的小さなプロジェクトを好む。

Dreier (2006) は、これらの要因の組み合わせによって、住宅都市開発省が排撃される一方、議会がLIHTCの更新や拡張に好意的に対応する理由が説明される、という。

(13) Dreier (2006) Kindle No. 2682/10266. 同所には根拠資料が示されておらず、明らかに過大な数字である。15%のリターンを求めるならば、税額控除1ドルに対し50セント台の出資しかしないことを意味する。1986年のLIHTC設立後数年は、約半分(50セント)の出資もあったと記録される (Stegman (1991) pp. 370-371) が、制度が成熟した Dreier (2006) の執筆時点では考えられない値である。

(14) Schwartz (2014) p. 155 も参照。

(15) この“projects”には、公共住宅同様に、連邦のスラム (federal slum) を想起させる人びとの偏見があるという意味が込められている。

Dreier (2006) によるこれらの指摘は、LIHTC の真実の一面を物語っているが、多くの誇張が含まれている。たとえば、投資家が15%のリターンを得ているというのは、Dreier (2006) が出版された時代にはありえず、誇張の主要部分を占める。

行政コストや他の連邦補助金との組み合わせが連邦予算に載らないために、実態とかけ離れて効率的にみられているというのは事実であろう。しかし、行政コスト（管理費用やモニタリング費用）のかからない政策など、そもそも存在しないだろう。加えて、多様な連邦補助金が同時に組み合わせられていることは、LIHTC プロジェクトが低所得の居住者の多様なニーズに答えていることの証左である。しかも、多くの連邦補助金は、直接の建設補助金でなく、低利融資を実現するための利子補給などに限られている。

### Quigley による LIHTC 批判

John M. Quigley は、LIHTC に対する主要な批判者の一人である。Quigley (2000) において、投資家が求める見返りは、財務省証券（米国債）の利回りより高い。それゆえ、直接の連邦補助金を通じた住宅投資より、多くの連邦収入<sup>(16)</sup>を逸失していることを象徴的に示す、と述べる。

少し分かりにくい表現のようにも思われるが、先にも本稿で確認したとおり、LIHTC で、投資家が求める見返りは、米国債より高い水準にあることは事実である。したがって、Quigley は、米国債で資金調達した住宅投資プログラムより効率が悪いというのである。

それでは、米国債で資金調達し、財政支出として住宅建設プログラムを運用したらよいのだろうか。Quigley が LIHTC の非効率性を指摘した狙いは別のところにある。

Quigley (2008) は、住宅・コミュニティ開発政策の歴史や経路依存性を描いて、もし最初から始めるのなら (if we were starting from scratch) と前置き

---

(16) Quigley (2000) pp. 70-71.

し、住宅問題が極低所得層にみられる過重な家賃負担であることを見定めて、政策の対象を極低所得層へ絞り込み、家賃補助を受給権化（エンタイトルメント化）<sup>(17)</sup>し、一元化するのがもっとも効率的だとする。

Quigley はいわば、需要側アプローチ（demand side approach）の代表格である。需要側補助への傾斜は最近の傾向であり、この傾向を加速させて、住宅建設型の補助金を打ち切るべきだという。そして、LIHTC は、予算外（off-budget）の補助金として設置され、毎年の予算割当手続きを回避するまやかし（gimmick）<sup>(18)</sup>だという。

本当に、歴史や経路依存性を無視して政策を創造できるだろうか。1980年代の経験として、需要側アプローチへの過度な傾斜が、住宅需要を増大させ、賃貸住宅の家賃を高騰せしめ、アフォーダブル住宅のストックを減少させる要因<sup>(19)</sup>になった。

そして、多様なプログラム・ミックスが多様なニーズをカバーしているのである。もし、住宅・コミュニティ開発プログラムを、家賃補助へ一元化してしまったら、その多様なニーズ、特に、コミュニティ開発に対するニーズ、たとえば、見捨てられ荒廃した住宅の修復などのニーズに応えることができなくなってしまう。

### LIHTC プログラムによる租税支出の受益の帰着

それでは、LIHTC プログラムによる租税支出の受益は、誰にどれぐらいの割合で帰着しているといえるのであろうか。この租税支出の受け取り手が最終的な受益者でないために、その帰着点を簡単に決定することはできない。LIHTC プログラムの仕組みと租税利益の配分、そして租税支出の定義にも注意しながら、この点について順にみていきたい。

まず投資家から検討を始めよう。先に、投資家が、米国債金利 +  $\alpha$ （1%程

(17) Quigley (2008) pp. 300, 311.

(18) Quigley (2008) p. 315.

(19) 岡田 (2004) pp. 42-45.



度)の内部収益率になるようリターンを求めることに合理性があることをみた。仮にその水準が5%であるとしよう。それでは、租税支出の5%が投資家の受益になるかというそうではない。投資家が得る租税利益 (tax benefit) のなかには、租税支出の定義に含まれない、通常の減価償却分が含まれている。

投資家にとって、租税利益が租税支出に当たるか租税支出に当たらないかの区別は意味をなさない。リターンそのものの大きさが重要な関心事だからである。しかしながら、財政学的にみる場合、租税支出に当たるか当たらないかは、重要な区別である。繰り返して述べているように、租税支出は、その租税優遇措置が無いと仮定した場合の税収と実際の税収の差額、すなわち租税優遇措置があることによって失われた税収だからである。言い換えれば、租税支出でない租税利益は、租税優遇措置があっても失われないので、政策コストではないのである。

LIHTC プログラムの場合、27.5年の加速償却と40年の通常償却の差額が租税支出である。投資家が受け取る租税利益のなかには40年の定額償却分が含まれるので、これを除外して、純粋な租税支出に換算する必要がある。

4%プロジェクトで、5%の内部収益率の場合、出資1ドル当たりの租税利益は1.37ドルであるが、出資1ドル当たりの租税支出になると1.06ドルである。投資家が租税支出から受け取る利益は、有限責任パートナーである15年間を通じて、出資1ドル当たり6セントに過ぎない。

続いて、低所得の居住者の受益を考えよう。低所得者の受益額は、有限責任パートナーの出資額そのものである。有限責任パートナーの出資は、プロジェクトにとって、元利返済不要の拠出金である。すなわち、この資金が、家賃を直接低下せしめるものである。したがって、租税支出1ドルがどれだけの出資金を獲得したかをみればよい。先と同じように、4%プロジェクトにおいて、投資家が内部収益率5%のリターンを求めたと考えると、租税支出1ドル当たり0.94ドルの出資を得られる計算となる。わずかに差はあるが、租税支出とはほぼ同等の資金が低所得居住者のために拠出されたことになる。

したがって、租税支出 = 失われた税収の帰着という側面で考えると、LIHTC

プロジェクトにかかわる租税支出は、そのわずかな部分が投資家に、ほとんどの部分が低所得の居住者に帰着していると捉えて差し支えなからう。

LIHTC は、法人所得税を減免する税額控除であるが、個人所得税における税額控除と同じように、低所得層への所得再分配として機能しているといえるのである。

## おわりに

本稿は、租税支出の受益の帰着点について分析した。まず、代表的な住宅にかかる租税優遇措置であるモーゲッジ利子の所得控除の現代的正当性について検討した。モーゲッジ利子の所得控除は、20世紀における中間層への手厚い配分から、2010年代には、ひどく高所得層に偏ったものに変質したことを、所得五分位階級別に、その総額シェア及び税引き後所得に占める租税支出額の割合から検証した。その高所得層への偏りは、2000年代以降に新たに発生した分配の不平等であり、ひとたびアメリカ福祉国家がこの問題に目を向ければ、是正される可能性があることを指摘した。

その次に、低所得者用住宅税額控除（LIHTC）の受益について分析した。税額控除の権利を受け取る投資家が受益の大半を得ているのではないかという直感とは裏腹に、投資家は、租税支出かどうにかかわらず租税利益全体をリターンとして、出資額と出資期間に応じた割合を受け取っており、結果として、租税利益のうち租税支出に定義される部分からの投資家の受益はわずかであった。それに対し、低所得の居住者の家賃を直接低下させる有限責任パートナーの出資金が租税支出とほぼ同額の水準にあり、租税支出の受益は、そのほとんどが低所得の居住者に帰着していると捉えられるものであることを明らかにした。

本稿の分析によって、現代の住宅にかかる2つの租税支出の受益の帰着点について、極めて対照的な結果を得ることができたのである。

## 参 考 文 献

- ・ CBO (Congressional Budget Office) (2013) *The Distribution of Major Tax Expenditure in the Individual Income Tax System*, Washington, D. C.
- ・ Dreier, Peter (2006) "Federal Housing Subsidies : Who Benefits and Why ?" Rachel G. Bratt, Michael E. Stone and Chester Hartman eds., *A Right to Housing : Foundation for a New Social Agenda*, Temple University Press, Philadelphia.
- ・ FRB (2013) "Selected Interest Rates," <http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data.htm>
- ・ GAO (General Accounting Office) (1997) *Tax Credits : Opportunities to Improve Oversight of the Low-Income Housing*, Washington, D. C.
- ・ GAO (Government Accountability Office) (2012) *Low-Income Housing Tax Credits : Agencies Implemented Changes Enacted in 2008, but Project Data Collection Could Be Improved*, Washington, D. C.
- ・ 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.
- ・ 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.
- ・ Quigley, John M. (2000) "A Decent Home : Housing Policy in Perspective," *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Brookings Institution Press, 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. (2014) *Housing Policy in the United States*, Third Edition, Routledge, New York.
- ・ Stegman, Michael (1991) "The Excessive Costs of Creative Finance : Growing Inefficiencies in the Production of Low-Income Housing," *Housing Policy Debate*, Volume 2, Issue 2, Fannie Mae, Washington, D. C.
- ・ 岡田徹太郎 (2004) 「アメリカ型福祉国家とコミュニティ —— 住宅政策にみる市場と社会の論理」 経済理論学会編『季刊 経済理論』Vol. 41, No. 2, 桜井書店.
- ・ 関口智 (2015) 『現代アメリカ連邦税制』 東京大学出版会.
- ・ 日本租税理論学会編 (2012) 『税金百名言』 中央経済社.
- ・ 宗野隆俊 (2012) 『近隣政府とコミュニティ開発法人』 ナカニシヤ出版.