

THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Working Paper Series

No. 37

アメリカ住宅政策における
政府関与の間接化とその帰結

香川大学経済学部
岡田徹太郎

2001年3月

PDF 版への注意書

この文書の取り扱いについては、各国の定める著作権法および各著作権条約に従ってください。この文書は、インターネット上で配布されますが、インターネット上のアドレスは、永遠に保証されるものではありません。したがって、出所の表記にあたっては、必ず、以下に示される公刊された版の所在についても明記してください。本論文は、

The Institute of Economic Research, Working Paper Series, No.37, Kagawa University, 2001.

として公刊されています。なお、日本国内の公刊物は、すべて、国立国会図書館において閲覧することができます。この文書は、(誤植なども含め)公刊された版と同一の内容で公開されます。ただし、(1) この注意書に関わる部分、(2) 改行位置やページ番号、(3) 文字の大きさや種類、の3点についてはこの限りではありません。

© OKADA Tetsutaro 2001

KAGAWA UNIVERSITY

Takamatsu, Kagawa 760
JAPAN

No. 37

アメリカ住宅政策における
政府関与の間接化とその帰結

香川大学経済学部
岡田徹太郎

2001年3月

目次

1	はじめに	1
1.1	アメリカ型福祉国家の住宅政策	1
1.2	アメリカの住宅問題	3
2	住宅補助政策	5
2.1	公共住宅供給	5
2.2	民間住宅への政府補助金	8
2.3	非営利組織と住宅補助の間接化	12
3	住宅金融政策	19
3.1	住宅金融システムの基本	19
3.2	証券化・政府の役割の間接化	22
3.3	金融規制の緩和と流通市場の拡大	23
4	住宅税制	25
4.1	住宅税制の概観	25
4.2	持ち家にかかわる租税支出	27
4.3	低所得者向け住宅の税額控除	29
5	結語に代えて	35
5.1	アメリカの住宅政策改革の意義と日本への示唆	35
5.2	アフォーダビリティの低下とこれからの住宅政策	37

図目次

1	公共住宅戸数の推移（ストック）	5
2	賃貸住宅補助プログラムの新規契約数の推移	15
3	連邦政府住宅補助の予算権限と支出の推移	18
4	アメリカの住宅金融機構	20
5	モーゲッジ利子所得控除の所得階層別一人当たり受益額（1998年度）	27
6	モーゲッジ利子所得控除の受益者数と受益総額の分布（1998年度）	28
7	連邦政府から民間部門への LIHTC 移転の仕組み	31
8	低所得者住宅税額控除の割当の推移	33
9	アフォードビリティ問題を抱える世帯の比率	38

表目次

1	住宅問題の発生状況（所得階層別，1997年）	4
2	1998年現在の連邦補助賃貸住宅戸数（ストック）	12
3	セクション8新規建設プログラムと既存住宅プログラムの平均費用比較（1979年）	13
4	住宅にかかわる主な租税支出の推計（1999年度）	26

1 はじめに

1.1 アメリカ型福祉国家の住宅政策

住宅政策は、どの現代資本主義国においても重要な位置を占めている。それは、住宅の存在そのものが国民経済のなかで重要であると同時に、住宅環境の維持・発展が必ずしも市場メカニズムによって解決されない問題を含み、何らかの政策的介入を必要とするものであるからといえる。それは、民間経済・市場に大きな信頼をおいているようにみえるアメリカにおいても例外ではない。

アメリカにおける住宅政策は、1929年大恐慌を経た1930年代の緊急対策の中から始められた。まず、債務不履行や抵当流れの大量発生に対処するため、1934年の全国住宅法の制定や新たな政府機関の設立などによって、住宅金融制度が整備された。次いで、非衛生的な住宅状況や住宅の深刻な不足に対処するために1937年合衆国住宅法が制定され、公共住宅の供給が制度化された。戦後の住宅政策の多くは、これらの法律の改正として作られており、この頃に制度化された住宅法や住宅政策が、戦後を通じた最も基本的な枠組を提供してきたといえる。

しかしながら、社会と市場にとって統合的な政策は、一朝一夕には作られなかった。住宅金融システムの安定を図る政策についても、社会に広がる住宅問題の解決を図る政策についても、常に、住宅をめぐる社会環境の保護・安定を求める側と、市場との整合性を求める側の綱引きが繰り返されてきた。住宅問題の深化を取り上げ、社会環境の保護を求める立場——政治的には主に民主党を中心とするリベラル派の論理——から改革を推進しようという場合がある一方、政策的介入が市場に悪影響を与えていると捉え、住宅問題は市場メカニズムにそって解決されるべきだという立場——政治的には主に共和党を中心とする保守派の論理——から改革が求められる場合がある。歴史を振り返るならば、1930年代大恐慌から1960年代までは、社会に広がる経済危機や貧困を解消するために、政府介入を強化する政策が形成されてきたといえるが、1970年代以降は、市場への政府介入をできるだけ回避する方向で改革が行なわれてきたといえる。

アメリカの住宅政策は、大まかにいって、住宅補助政策・住宅金融政策・住宅税制の3つに分類することができるが¹、いずれの政策分野においても、この歴史的傾向をみることができる。第1の住宅補助政策は、住宅に困窮する低所得者向けの補助金政策である。この政策分野では、伝

統的に、政府が住宅困窮者に直接補助を与える政策として行なわれてきた。しかしながら、近年は、この比重が減らされ、非営利団体を中心とする民間ディベロッパーに、補助金や租税優遇措置を与えるという間接的な補助政策に転換しつつある。政府による直接的な関与を避け、補助を「民間住宅供給の促進」に限定することで、政府と民間の競合を減少させるとともに、政府の負担を軽くすることを狙ったものである。第2の住宅金融政策は、金融機構の安定化策を通じて、住宅取得の促進を図るものである。近年、この分野においても、直接的な政府資金供給などの支援が減らされ、間接的に金融機構を支える手法に転換しつつある。住宅債権の証券化などを通じて、政府資金に代わる民間資金の導入を図り、そのうえで、この住宅証券を保証したり、売買（オペレーション）することによって、間接的に住宅金融機構を支えようというものである。第3の住宅税制は、租税インセンティブによって住宅取得・供給の促進を図ろうとする政策であり、元来より間接的な手法である。住宅税制では、歴史的に、中間層・高額所得層向けの持ち家取得のための優遇措置が大きな比重を占め、低所得層向けの優遇措置は、ほとんど行なわれてこなかった。現在でも、持ち家のための優遇措置の比重が大きいことには変わりはないが、一方で、低所得者向けの住宅建設に租税優遇措置を与え、その供給を誘導するためのプログラムが徐々に重要視されるようになってきている。間接的な手法である住宅税制に、直接補助を補完する役割が求められるようになったのである。

このように、近年のアメリカの住宅政策をめぐる、一つのキーワードは「間接化」であるといえる。それは、第1に、住宅市場や住宅金融市場における政府と民間の競合を減少させ、それらが、できるだけ市場メカニズムにそった形で運用されるための政府介入の間接化であり、第2に、民間資金の導入を通じて、政府の負担を軽くすることを狙った政府支出の間接化である。こうした住宅政策の変化は、常に、市場と社会の整合性を追い求めてきたアメリカ型福祉国家の特徴を体現しているといつてよい。本稿では、アメリカにおける、これら改革の努力が、一方ではユニークな政策効果をもたらしているにもかかわらず、種々の住宅問題の解決策としては、必ずしも有効な対策として機能していない側面を持つことを示す。

1.2 アメリカの住宅問題

アメリカの住宅政策を検討するにあたっては、まず、アメリカの住宅問題が、どこに、どのような形で存在しているかを明らかにする必要がある。住宅問題を計る基準や焦点となる住宅問題は、国によって、また時代によって異なるが、現在のアメリカの住宅問題は、次の3つの局面によって計られている²。

第1に、住宅費負担の問題であり、居住者の所得に対する住宅費の割合が問題とされる。アメリカでは、一般に、アフォーダビリティ問題(affordability problem)と呼ばれ、現在の住宅問題を計る最も重要なキーワードとして、住宅政策の中心的課題となっている³。第2に、居住物件の物理的状況(physical condition of occupied dwelling units)であり、物理的欠陥の有無が問題とされる。第3に、狭隘(overcrowding)であり、居住する住宅が、その家族にとって十分な広さを持っているかどうか問題とされる。

これらの概念自体は古くから用いられてきているものの、具体的な基準は時代とともに変化している。以下では、ひとまず、現在、連邦政府によって用いられている政策基準を示しておこう。以下の条件に該当する場合に、住宅問題を抱えているとされる。第1のアフォーダビリティについては、調整後所得のうち⁴、30%より多くの割合を住宅費として支出している場合である。さらに、50%より多くを住宅費として支出している場合は、「重大問題」を抱える世帯とされる。第2の居住物件の物理的状況は、構造的な欠陥の有無を計る指標に基づいて、修復が必要と判断される場合である。キッチンが使えない、暖房が入らないなど、いくつかの具体的な項目が定められているが、その程度によって、中程度の欠陥住宅と、重度の欠陥住宅にわけられ、後者は「重大問題」を抱える住宅と位置づけられる。第3の狭隘は、1部屋あたり1人より多く居住している場合である⁵。なお、狭隘については、どのようなケースであっても「重大問題」の定義は適用されない。

住宅都市開発省(HUD: Department of Housing and Urban Development)による1997年時点での住宅問題の発生状況についての報告によると、全世帯約9950万世帯のうち33.5%にあたる3330万世帯が、上記3つのうち少なくとも1つの住宅問題を抱えている。最も多いケースは、所得の30%以上を住居費に当てている費用面の問題(アフォーダビリティ問題)を抱える世帯で、27.5%にあたる2730万世帯である。欠陥住宅に居住している世帯は、7.0%にあたる700万世帯、狭隘の問題を抱えている世帯は、2.8%にあたる280万世帯となる。2つ以上の問題を同時に抱える世帯

表 1: 住宅問題の発生状況（所得階層別，1997 年）

所得階層（対所得中央値）	0～50%	51～80%	81～120%	121%以上	全 体
世帯数（万世帯）	2679	1522	1847	3901	9949
費用面（所得の 30%以上）	65.8%	31.6%	14.9%	5.6%	27.5%
（うち、所得の 50%以上）	40.0%	6.2%	1.8%	0.6%	12.3%
物理的欠陥	11.6%	7.9%	6.1%	4.0%	7.0%
（うち、重度の欠陥）	3.3%	1.9%	1.4%	0.9%	1.8%
狭 隘	5.2%	4.2%	2.1%	0.9%	2.8%
1 つ以上の問題を抱える世帯	71.5%	40.4%	21.9%	10.1%	33.5%
（複数の問題を抱える世帯）	10.3%	3.2%	1.1%	0.4%	3.6%

（注）所得階層は、世帯の所得を、居住する地域の所得中央値（median income）に対する比率で分けたもの。

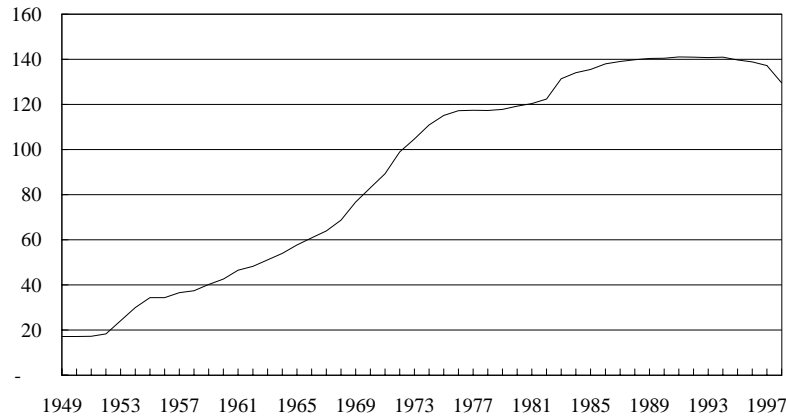
（出所）HUD [2000a], Appendix A-1, をもとに筆者作成。

も、3.6%、360 万世帯にのぼる。

表 1 は、住宅問題の発生状況を所得階層別に見たものである。各地域の世帯あたり所得中央値を基準として、所得階層を、中央値の 0～50%の層、51～80%の層、81～120%の層、121%以上の層の 4 つに分類している。この統計によれば、1 つ以上の住宅問題を抱える世帯は、所得階層の低い順に、71.5%、40.4%、21.9%、10.1%となり、また、中心的な住宅問題であるアフォーダビリティ問題についても、所得階層の低い順に、65.8%、31.6%、14.9%、5.6%となる。

以上のことから、現在は、第 1 に、アフォーダビリティ問題が主要な住宅問題であり、第 2 に、所得階層が低くなるほど、住宅問題を抱える世帯の比率が高くなる傾向をみてとることができる。戦前から戦後まもなくにかけては、住居費支出は概ね所得の 20%程度に抑えられていたものの、全住宅の約半数が欠陥を持っていたというから⁶、どちらかというところ、費用の問題よりも、全般的な良質な住宅の不足の方が大きな問題であったといえる。それが、良質な住宅の供給が進むにつれ、費用面の問題がより深刻になってきたという歴史的経緯を持つ。近年は、住宅問題が所得の低い層に集中していることと相俟って、貧困対策としての住宅政策が政治的課題の焦点となる傾向がある。

図 1: 公共住宅戸数の推移 (ストック)
(単位: 万戸)



(原資料) NAHRO [1986]; and The Budget of the Department of Housing and Urban Development.

(出所) Quigley [2000], p.59, Figure 1.

2 住宅補助政策

2.1 公共住宅供給

公共住宅は、アメリカで最も古いタイプの住宅補助政策であり、起源は、1930年代ルーズベルト民主党政権下のニューディール期に遡る。公共住宅供給は、当初、景気回復や雇用の促進を目的に、公共事業庁(PWA⁷)の住宅部局によって実施されていたが、良質な住宅の全般的な不足に対応するため、1937年合衆国住宅法によって、法的な枠組を持った制度として整備された⁸。その仕組みは、州法に基づいて設置される地方の公共住宅局⁹が低家賃住宅の開発・取得・管理を行ない、内務省の中に設立される合衆国住宅庁が、これを援助するために各公共住宅局にローンや補助金の供給を行なうというものである。

公共住宅供給は、1930年代から、民間住宅への政府補助が始まる1961年まで、相対的低所得層を支える唯一の直接住宅補助政策であった。図1は、公共住宅戸数(ストック)の推移を示している。この推移には、公共住宅の是非をめぐる歴史的な議論が反映されている。図に示される通り、戦後しばらくは、順調にその戸数を伸ばしてきた。しかしながら、戸数の伸びは、1970年代・1980年代に足踏みをはじめ、1990年代には、1991

年の141万戸を境に、逆にストックを減らすようになった。2000年現在、全米で3200の公共住宅局によって120万戸余りの公共住宅が管理運営されているが¹⁰、将来的には、さらに縮小されることが見込まれている。

実は、現在のアメリカでは、公共住宅は最も人気のない政策の一つである。最も重要な理由は、公共住宅が「官製のスラム」と揶揄されるほど、貧困が集中し荒廃した場所となっているという現実である。事実、1983年のボストン住宅計画市民協会の調査によれば、公共住宅の世帯主の約75%が失業者であり、80%がマイノリティで占められ、働いている家族の年間所得も、その中央値が7900ドルに過ぎないというものであった。さらに、一般の人びとは「公共住宅が、他に行き場の無い元犯罪者や麻薬中毒者の、最後の頼みの綱（last resort）になっている」と広く信じ、また、それは強い社会通念となっていたとさえいわれている¹¹。これは、公共住宅が、その荒廃と同時に、一般社会から隔絶された特別の存在になっていたことを示している。

現在では、貧困の象徴のように捉えられている公共住宅であるが、1937年住宅法に定められた、当初の公共住宅は、比較的広範囲の所得階層が利用しうるものであり、現在のように貧困の集中が問題にされることは無かったことに注意する必要がある。法に定められた連邦補助の割合が、現行制度よりも低かったために、家賃は相対的に高い水準に設定されていた¹²。また、入居申請資格を決める所得制限も、現在よりはるかに緩いものであり、さらに一度入居してしまえば、その後の所得上昇によって居住資格を剥奪されることもなかった。公共住宅は、低家賃で良質な住宅に住めるという意味で、一般の人気は高く、さまざまな所得階層の人びとが混在する住宅だったのである。

公共住宅が、その後、貧困の集中と荒廃という問題を抱え込むに至った事には、歴史的な理由がある。当初の公共住宅プログラムは、次のように、2つの側面から問題が指摘された。第1に、居住資格継続についての規定が無かったことから、入居後に所得を伸ばした相対的に高所得の人びとでさえも公共住宅を占有し続け、本来、法が救済の対象としている貧困層を結果的に排除している、という問題である。第2に、公共住宅が、民間市場で住宅を見つけられるような所得水準の人びとの居住を許している、つまり、公共住宅が、民間住宅の顧客となるべき人びとを奪い、市場を脅かしているという問題である。いうまでもなく、前者は、低所得層の社会環境を保護しようとするリベラル派の論理から問題視されたものであり、後者は民間の住宅・不動産業界の利益を保護しようとする

る保守派の論理から指摘されたものであるが、両者は改革の場において容易に一致点を見出した。前者については、まず、居住の継続に所得の上限を設ける改革がなされた。後者に対しては、1949年住宅法によって、「公共住宅の最高家賃」を「良質な民間住宅の最低家賃」の20%下に引き下げよう改革された。公共住宅入居の際の制限所得は「家賃の5倍」と定められていたから、この改革は、同時に入居者の所得制限を引き下げ、条件をより厳しくする事を意味した。異なる立場から提案された2つの改革は、いずれも、公共住宅の所得制限の厳格化と、家賃の引き下げという同じ帰結にたどり着いたのである¹³。

これらの改革は、リベラル派の目的どおり公共住宅の利用を低所得層に厳格せしめ、かつまた保守派の思惑どおり民間住宅市場との競合という問題を排除したが、同時に2つの新しい問題を引き起こすこととなった。第1に、家賃の引き下げが、改革以前には黒字さえ生み出していた公共住宅会計を次第に悪化させ、赤字に陥らせた。第2に、所得制限を引き下げ、公共住宅の利用を特定貧困層に限定したことが、同一地域・同一建築物への貧困の集中をもたらした。第1の問題は、1969年住宅都市開発法によって運営費にも補助金が支出されることになり、一通りの対処が行なわれたが、第2の貧困の集中については、未だに解決されぬ公共住宅の一大問題となったまま据え置かれている。

アメリカ的な市場と社会との整合性を求める政治の論理が、帰結として、公共住宅を貧困の集中という問題に追い込んだといえる。この「貧困の集中」を回避しながら、リベラル派と保守派の妥協点の上にある住宅政策を進めるためには、公共住宅供給から離れ、民間住宅に政府補助を与えるという選択肢しかなかった。民間住宅への政府補助金プログラムについては、次の第2.2節で詳しく述べるが、これらのプログラムが伸張した結果、1998年現在、全連邦政府補助住宅に占める公共住宅戸数の割合は、既に28.9%まで下がっており¹⁴、もはや、住宅政策の主流の位置には無い(後掲表2参照)。また、1990年アフォーダブル住宅法によって、公共住宅を民間の非営利団体などに売却し、民間管理のもとで、低所得家族の住宅取得を促進することを目的としたHOPE Iプログラムが進められた¹⁵。さらに、1992年からは、地方公共住宅局の管理のもとで、老朽化の激しい公共住宅の取り壊しを含む再開発を行なうための補助金、HOPE VIプログラムが始められている¹⁶。両プログラムにより、公共住宅のストックは今後さらに減少し、民間所有を基本とした住宅補助の比率が高められていくことが見込まれている。

2.2 民間住宅への政府補助金

民間住宅へ政府の補助金を与える政策は、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。民間住宅への補助金は、後には、住宅補助政策の可能性を押し広げ、有効に機能する政策となる将来性を持つことが認知されるのだが、当初は、保守派もリベラル派も、こうした政策手段には懐疑的であった。保守派は、これ以上、住宅分野で政府が関与を広げていくことを警戒したし、リベラル派は、民間部門が低所得層を支えるサービスを提供できるとは信じていなかった。しかしながら、1950年代を通じた、保守派とリベラル派による公共住宅政策をめぐる議会での応酬は、保守派が望んだ政策の中止も、リベラル派が望んだ政策の拡大も実現させず、ただ政策の停滞を生んだだけであった。こうした状況の中で、ケネディ政権の大統領顧問たちは、公共住宅供給以外の住宅補助政策実現の可能性を探っていたという。最終的に、ケネディ政権は、社会問題の解決を、公共部門と民間部門の協力のもとに行なうことを強く訴え、保守派とリベラル派の妥協点を探った。保守派に対しては、住宅困窮者を支える政策が、民間部門の利益を損なうどころか、経済活動の新しい機会となりうることを説明し、リベラル派に対しては、公共住宅政策拡張には限界があり、社会の安定のために新しい手法を採用する必要性があることを強調したのである¹⁷。

新しい政策の試みは、1961年の「セクション 221(d)(3) 市場以下の金利」と呼ばれる政策で実現する。1949年住宅法によって、公共住宅の利用が低所得層に厳しく制限されたために、公共住宅を利用するには所得が高すぎ、民間住宅を利用するには所得が低すぎる中間的な層への「補助の穴」が生まれていることが問題となっていた。このプログラムは、この穴を埋めるための政策として導入されたものである。ケネディ政権は、民間賃貸住宅のモーゲッジ利子¹⁸を実質3%に下げたための利子補助金を支出することで、その家賃を下げ、こうした層を支えることを意図した。しかしながら、この政策の帰結は、あまり芳しいものではなかった。プログラム対象者の所得制限は、下限が公共住宅の所得制限に、上限が概ね所得中位値付近に設定されたが、住宅居住者の家賃負担の水準は、「モーゲッジの支払ほか正当な費用を十分に賄いうる定額家賃」という曖昧なものにとどまり、財政支出の大きさに比較して、家賃を下げさせる効果はさほど高くないことが明らかになったのである。この政策は、1968年以降、新規の契約は行なわれていない¹⁹。

1960年代といえば、黒人を中心とするマイノリティの貧困が「再発見」

され、その対策が政策の中心課題となった時代である。暗殺されたケネディ大統領を引き継いだジョンソン大統領は、「貧困との戦い（war on poverty）」を宣言して、その「偉大なる社会（great society）」計画のなかで、さまざまな政策を導入・拡張した。住宅政策についても、1965年に、従来からの住宅政策機関を統合した住宅都市開発省を設置し、家賃補給（rent supplement）プログラムを開始させた。家賃補給プログラムは、賃貸住宅の建設時には特段の補助金を与えない代わりに²⁰、運営時には、「家賃」と「居住者の所得の20%（導入時）」の差額を補助するというものである。さらに、1968年住宅都市開発法で、全国住宅法を改正し、「セクション235」「セクション236」プログラムを新たに導入した。これらは、「セクション221(d)(3)市場以下の金利」に代わって、モーゲッジ利子にたいする利子補助金を供給するものであった。セクション235が持ち家に対する補助であり、セクション236が賃貸住宅に対する補助である。セクション221(d)(3)と異なるのは、持ち家も対象となったこと、賃貸住宅に対する利子補助金の基準が1%にまで引き下げられたこと、また、有資格居住者の負担に「所得の25%（導入時）」という基準を設定したことである。このように、民間住宅への補助プログラムは、1960年代の貧困対策の手段として急激に拡大されることになった。

しかしながら、結果的にいえば、これらのプログラムも、多大なる欠陥を持つものであり、現実的な政策とはなりえなかった。1968年住宅都市開発法で示された、1978年までに600万戸に連邦補助を与えるという目標は、連邦財政を急速に膨張させ破綻させる可能性を持つほど過大であったし、実際の運用に入ってみれば、プログラム実施基準の曖昧さが、多くの非効率や不公正を生んでいることが明らかにされた。これらのプログラムの新規契約は、1973年1月のニクソン共和党政権による「一切の住宅補助の中断（moratorium）」宣言によって、すべて停止された。

1960年代の民主党政権による民間住宅へ補助金を与えるという試みは、その構造的欠陥から、有効に機能する安定した政策として定着することはなかったが、その後の政策形成に数々の重要な示唆を与えることになった。ジョン・クイグリーによれば、第1に、民間住宅の家主が補助金に引き付けられることによって、公共部門による住宅供給と比肩できるほど、民間部門における低所得者向け住宅の供給が可能であることが明らかになった。また、したがって、地方政府が低所得者向けの住宅建設を放棄し、公共住宅供給を拒むというような、地方政府の不作為の脅威からも解放されることになった²¹。第2に、低所得層が、地域の中の民間住

宅に分散居住することで、地域社会との隔絶が避けられる可能性があることが示されたのである²²。

さて、住宅補助にかんする全ての新規契約を中断したニクソン大統領は、既存の住宅政策の問題を次のように説明した。第1に、これまでの住宅政策では、貧困者がその基本的な利益を受けてない場合が多く、不公正に蝕まれている。さらに政府補助住宅の単位あたり費用が、他の民間住宅より15%から40%も多くかかっており無駄があるとしている。第2に、公共住宅における貧困の集中が、荒廃を招き、「連邦のスラム (Federal slum)」となってしまうという点である。ニクソン大統領は、こうした状況について、「非常に多くの貧しい人びとが激しく集中することにより、彼らは、アメリカ的生活の主流から切り離されているように感じる」と表現した。また、現行制度は、居住者の補助への依存を招き、自助努力を削いでいる、と指摘した。第3に、「標準以下の住宅に生活する国民の比率が、1940年の46%から、50年の37%、60年の18%、70年の8%へと劇的に低下している」ことをあげ、貧困層にとっての基本的な問題が住宅の欠乏にあるという古いアプローチではなく、住居費の支払い能力の不足している低所得層に直接補助を与える新しいアプローチに転換するべきであるとしている。そして、「今までよりも進歩した確固たる基礎を持った政策に転換させなければならない」と述べて、新しい法の制定を求める教書を議会に送った²³。

新しいアプローチからの政策は、1974年住宅コミュニティ開発法により成立した。この法の中で、最も注目されるのは「セクション8」と呼ばれるプログラムである²⁴。セクション8の中心は、「新規建設・大規模修復プログラム」と、「既存住宅プログラム (有資格証書方式)」の2つにある。新規建設・大規模修復プログラムは、民間の低所得者向け住宅の供給を促進するためのプロジェクト・ベースの建設型プログラムであり、家賃と居住者の所得の25% (導入時) の差額が補助金として供給される。家主は、低所得世帯に一定の割合の住宅を一定期間にわたって維持・提供しなければならない。これに対して、既存住宅プログラムは、定められた基準に合う民間の既存住宅に居住する低所得世帯に対し、家賃と所得の25%の差額を世帯ごとに補助するという、世帯ベースの家賃補助型プログラムになっている (ただし、補助金そのものは家主へ支払われる)。このプログラムの契約は1枚の証書によるからセクション8有資格証書方式 (Section 8, certificates) とも呼ばれる。

1974年の住宅政策改革は、いくつかの点で、大きな意義を持った。第

1に、基本的な賃貸住宅補助政策において、補助の基準となる算定方法が統一されたことである。従来のプログラムでは、利子補助金の形をとったり、前払い補助金であったりと補助金の形態が異なっており、それにしたがって、基本的な算定方法も異なっていた。しかし、セクション8では、一般に所得の25%を居住者の負担分とし、それを超える費用が補助金として供給されることになった。1969年住宅都市開発法で、公共住宅の家賃も所得の25%に変更されていたから、ほぼすべての賃貸住宅補助政策で、この方式が用いられるようになったわけである。また、補助を受ける資格のある世帯の基準も明確化された。補助の受給資格を持つのは、地域の所得中位値の80%以下の低所得世帯とされた。セクション235, 236プログラムなどでは、明確な指針の無いことが、不公正な補助金の配分を招いていたから、このように補助金の算定方法と資格条件についての明確な指針が設けられたことで、かなり問題が緩和されたといえる。細部についてはたびたび変更されるが²⁵、こうした方法の基本は、現在も維持されている。

第2の意義は、特に既存住宅プログラムの活用により、貧困層の地域的分散が図られることになった事である。既存住宅プログラムは、世帯自らが既存の民間住宅を探しだし、世帯ごとに補助金が供給されるという、住宅需要者側への直接補助になっている。有資格所得居住者は、プログラムの物件基準に見合う一定の質を満たし、住宅都市開発省が各地域ごとに定める公正市場家賃(FMR²⁶)を超えない家賃の民間住宅を選択できるようになった。民間の住宅が活用されること、特にそれが世帯ごとに行なわれることによって、貧困層の地域的な集中、そして何よりも同一の建物への集中が回避されることになった。また、これは、所得インセンティブを完全には阻害しないシステムになったことをも意味する。公共住宅は、制限所得を超えてしまうと入居資格を失うから、居住者は、これを回避しようとして、このラインで所得上昇に対する意欲を失ってしまう。しかし、セクション8では、所得の上昇にしたがって補助金は減額されるが、自由に使える所得も段階的に増加していくうえ、制限所得を超えても補助が無くなるだけで、居住資格を失うことは無いのである。

民間住宅への政府補助金プログラムは、アメリカの住宅補助政策に明白な画期を与えた。表2は、1998年現在の連邦補助賃貸住宅戸数(ストック)である。セクション236, セクション8の合計が60.6%に達することをみても、現在では、連邦補助の大半が、民間住宅への補助として与えられるようになったことがわかる。当初は、保守派・リベラル派ともに、

表 2: 1998 年現在の連邦補助賃貸住宅戸数（ストック）

	公共住宅	Section 236	Section 8 新規建設	Section 8 家賃補助	その他	合計
戸数	1300493	447466	894330	1391526	473078	4506893
割合	28.9%	9.9%	19.8%	30.9%	10.5%	100.0%

（注）「その他」には、インディアン住宅，セクション 8 中規模修復，市場以下の金利などが含まれる。

（出所）HUD [1998a].

有効な政策になるとは考えていなかったにもかかわらず、1960 年代民主党政権による政策の導入と、1970 年代共和党政権による政策基準を明確化する改革によって、結果的には、公共住宅にみられた貧困の集中や、所得上昇インセンティブの阻害という問題に一定の解決を与えうる「機能する政策」として、共通に認知される事となったのである。

2.3 非営利組織と住宅補助の間接化

住宅補助がどういったプログラム（あるいはその組合せ）で供給されるべきか、というテーマは、長年住宅政策の中心的議題になってきた。古くは、公共住宅供給が、保守派から「社会主義者のプログラム」と非難されたことがあげられるが²⁷、1980 年代以降の議論の中心は、連邦政府の予算制約による、資金の使い道についての議論である。1980 年代のレーガン共和党政権は、費用の高くつく建設型の住宅補助を大幅に減少させ、同時に住宅補助予算も削減した。しかしながら、約 10 年にわたる長い政策実験とさまざまな議論を経て、この政策への移行が、アメリカの住宅問題を悪化させたという見解が多数を占めるようになり、1990 年代に入ると、ブッシュ共和党政権・クリントン民主党政権下で、建設型補助への回帰が行なわれる。もっとも、それは、1970 年代型の補助への回帰ではなく、引き続き連邦政府の膨大な赤字を背景とした予算編成上の制約から、新しい枠組を持った政策になった。要点を述べれば、住宅政策の原資に、政府資金のみならず、民間資金を導入し、「多様な資金構成（mixed-finance）」のもとで、それを遂行するというものである。この手法は、同時に、住宅供給や都市計画の実施主体さえも民間部門へ移すことで、政府の関与を「間接化」させることも意味した。

表 3: セクション 8 新規建設プログラムと既存住宅プログラムの平均費用比較 (1979 年)

(単位: ドル/月)

	新規建設	既存住宅
総家賃	362	240
居住者支払額	112	110
HUD 補助金	250	130
HUD 補助金 = 総家賃 - 居住者支払額		

(原注) 2つのプログラムで、居住者所得の平均値が異なるため、居住者支払額の平均値も異なる。

(出所) The President's Committee on Housing [1982], p.12.

まずは、1980年代のレーガン政権による住宅政策改革についてふれておこう。1980年代の住宅政策における転換は、70年代の経験をもとに報告された1982年の大統領住宅委員会報告が大きな役割を果たしている²⁸。大統領住宅委員会は、住宅政策の基本路線について、「自由な市場は、より安価に住宅を供給することを可能にし、それによって大いに住宅を入手しやすくするだろう。これらの方策によって、市場は、将来の住宅需要を満たすことを可能にするだろう。」と述べ、規制緩和によって自由な市場を確立することによって、適切な住宅環境を提供しようと考えた。

住宅補助政策については、アフォードビリティ問題を解決する手段として、建設型と家賃補助型と、どちらの補助が費用効率が高く好ましいか、ということ議論した。これを1970年代のセクション8プログラムの結果をもとにして、表3のように報告している。これによれば、平均居住者支払額はどちらのプログラムでも110ドル程度であり、便益は同じであるにもかかわらず、住宅都市開発省(HUD)の補助金については新規建設プログラムが250ドル、既存住宅プログラムが130ドルであり、新規建設の方が2倍近く割高であるというのである。この報告は、建設型のプログラムは非常に高くつくこと、そして既存住宅に依拠した補助の方が望ましいと結論した。

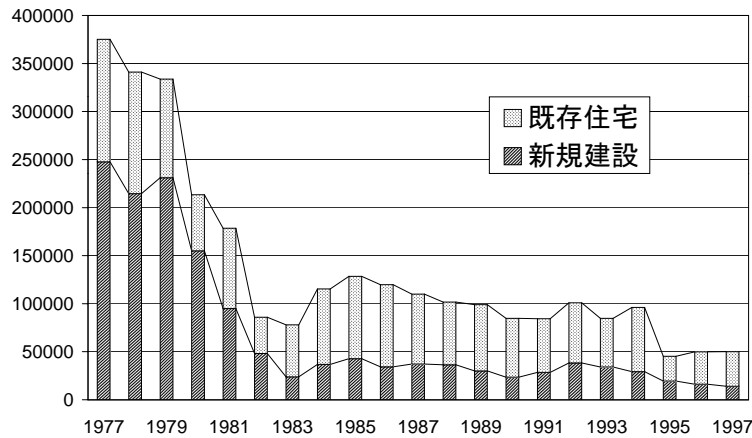
これを受けて、レーガン政権は、「1983年住宅および農村-都市再生法」で、第1に新規建設・大規模修復プログラムを大幅に縮小し、これを高齢者・障害者向けに限定させる一方、第2に家賃補助プログラムに引換証方式(Section 8, vouchers)を加えた。引換証という新しい方式が加えられたのは、従来のセクション8有資格証書方式に難点があったからである。有資格証書方式では、居住者は、住宅都市開発省が定める各地域の公正

市場家賃を超えない民間住宅を選択できる。そして、家賃補助額は、調整後所得の30%と実際の総家賃との差額である。つまり、自己負担額の方は、実際の家賃によって影響されることはない。したがって、これは、低家賃の住宅を探そうというインセンティブの喪失を意味する。それどころか公正市場家賃を超えない限り、できるだけ高い家賃の住宅を探そうという動機が働くともいえる。建設型のプログラムをやめ、有資格証書方式だけに移行してしまうことは、相対的に過大な需要を喚起してしまう可能性があった。需要が喚起されれば、市場家賃が上昇し、かえって住宅のアフォードビリティを低下させてしまうかも知れない。

この点について、引換証方式では、次のようになった。家賃補助額は、公正市場家賃を超えない、固定された支払標準額（payment standard）と調整後所得の30%の差額を採用し、居住者が選択する実際の家賃に影響されなくなった。選択できる物件の家賃に上限がなくなり、公正市場家賃を超える家賃の住宅でも選択できるようになった。そして、逆に支払標準額以下の家賃の住宅を探せば、補助の差額を取っておけるようになった。つまり、自己負担額は、実際の家賃の影響を受け、家賃が低くなればなるほど、自己負担額は減少することになる。したがって、引換証方式によれば、低家賃で契約を結ぼうというインセンティブが生まれ、市場家賃は上昇しないと説明されたのである。

さて、1983年法による改革を受けてプログラムの実施状況がどうなったか、連邦議会下院の議会資料によってその前後を比較しておこう。図2は、連邦の全賃貸住宅補助プログラムの新規契約数を、新規建設プログラムと既存住宅プログラムに分けてみたものである。同資料によれば、1979年の新規建設プログラムは23万1156戸（全住宅着工戸数の13%）、家賃補助型プログラムであるセクション8既存住宅（有資格証書方式）は、新たに10万2669戸に対して実施されている。1977～82年の間、新規建設プログラムの比率は53～73%であったから、このときは、圧倒的に住宅供給を主体としたプログラムに比重があったことが分かる。これが、1983年には、新規建設プログラムが2万3861戸まで減らされ、既存住宅プログラム（有資格証書方式と引換証方式の合計）5万4071戸が新たに提供されることとなった。これ以降、建設型プログラムの割合は、1/3を下回るものとなっている²⁹。なお、図を見ても分かる通り、建設型プログラムが大幅削減されているが、家賃補助型プログラムも決して増加したわけではなく、据え置きか、年によっては削減さえされていることに注意する必要がある。レーガン政権は、費用効率面から家賃補助型プログラムを

図 2: 賃貸住宅補助プログラムの新規契約数の推移
(単位: 戸)



(出所) Committee on Ways and Means [1998], p.993, Table 15-25, より筆者作成。

支持したが、それは家賃補助の増加を示すものでなかった。あくまでも、基本路線を「市場が将来の住宅需要を満たす」ことにおき、建設型プログラムの削減を通して、全体の支出を抑制するための理由として、費用効率の問題を利用したのである。

さて、1970年代、年間10数万戸から20数万戸（全住宅着工戸数の約10%）のレベルで実施されてきた建設型プログラムが停止された影響は如何ばかりであったろうか。この結果は意外にも単純である。住宅のアフォーダビリティは、1980年代を通して悪化した。この事実について、いくつかの統計を用いて確認しておこう。まず、1980年と89年について、貧困線以下の賃貸住宅居住者数（推計）を比較すると、80年が1100万4000人、89年が1213万9000人であり1割程度増加している。これに対し、アフォーダブル住宅³⁰のストック（推計）は、80年の940万9000戸から、89年の897万5000戸に減少している³¹。さらに、アフォーダビリティを図る指標となる、所得の30%以上を住居費に充てている世帯の割合は、83年19.9%から、89年の23.2%へと悪化した³²。

なぜ、1980年代を通じてアフォーダビリティが悪化したのか、その原因について、本稿では深くは取り扱わない。しかしながら、その結論を簡単に述べれば、次のようになる。まず、家賃補助は、当初レーガン政権が予想したよりも強く住宅需要を押し上げた。その結果、実質家賃の水準（1991年ドル、総家賃の中位値）は、1980年の399ドルから、87年

478ドルのピークを経て、89年の466ドルまで、実に16.8%も上昇した³³。また、この家賃上昇にもかかわらず、民間賃貸住宅の着工戸数は、高家賃に引き付けられることなく、1980年代後半に劇的に減少したのである³⁴。1982年大統領住宅委員会が結論したように「市場が将来の住宅需要を満たす」ことはなかった。特に、低所得層向けの住宅は、採算の確保がそもそも難しい性質のものであるがゆえに、需要の増大が、補助金無しで、営利組織に取ってのビジネスチャンスとなるとは考えにくい³⁵。

1980年代にアフォーダビリティが悪化した一方で、注目すべき現象が表れた。それは、コミュニティ開発法人(CDC: Community-based Development Corporation)と呼ばれる民間非営利団体の活動が急速に伸張したことである。コミュニティ開発法人の起源は1960年代に遡るが、その活動は、連邦政府による住宅補助が大幅に削減された1980年代に活発化し、1990年までに約2000団体が組織されたという³⁶。連邦議会は、このコミュニティ開発法人を活用し、新しい枠組をもった住宅補助プログラムを提供する「1990年全国アフォーダブル住宅法」を成立させた。この法は、冒頭の条文で「非営利団体」を定義して、その役割の増大を期待した。また、第202条では、1986年税法による租税インセンティブの廃止や近年の連邦補助の縮小によって住環境が悪化したこと、そして、直接的な住宅供給の方が費用効率的で対象をしばりやすいと明記し、さらに第203条で「適正、安全、衛生的なアフォーダブル住宅の供給」を政策目標として改めて記載した³⁷。

しかしながら、連邦政府の行なうセクション8プログラムは、1990年代に入っても家賃補助型のプログラムが中心であった。1980年代に財政赤字が肥大化し、これが1990年代に入って、さまざまな批判の対象となってきたことは周知の通りである。1997年5月、クリントン民主党政権は、共和党主導の連邦議会と、2002年度までに財政均衡をはかることに合意したが、このような圧力の中では、一見、費用効率の悪い従来型の建設型補助へ回帰することは政治的にも不可能であったといえよう。

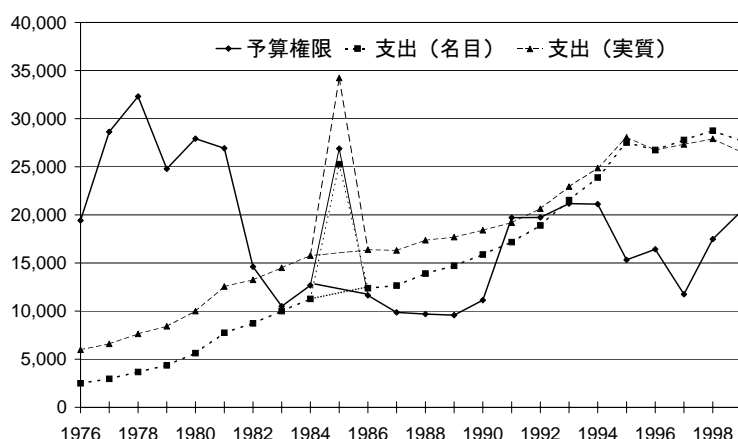
新しい枠組を持ったプログラムとは、州・地方政府が作成する計画に基づいて実施される「HOME投資パートナーシップ」と呼ばれるものである。このプログラムは、低所得者向け住宅の供給のために、民間ディベロッパーへインセンティブを提供するものである。補助対象が、地域の所得中位値の80%以下の低所得層に限定されるほか、資金の15%が非営利団体によって用いられなければならないなどの条件がある。HOMEプログラムは、他のプログラムに比較して、州・地方政府の自由裁量に任せられ

たものであるために、その枠組を一般化することができない。しかしながら、住宅都市開発省の予算書によれば、このHOMEプログラムによって、2001年度には、2万2000戸の新規建設、2万5000戸の新規購入、4万5000戸の修復によって、9万戸あまりの住宅が低所得者向けに提供されるという。これに対し、家賃補助は1万1000世帯を対象とするというから、どちらかという、住宅供給に中心が置かれているといえる。また、このプログラムに投じられる連邦資金は16億5000万ドルであるが、同時に、この1.75倍の資金が民間や州・地方政府から支出される³⁸。各年度によって多少のばらつきがあるものの、他年度の予算書や年次報告によっても、連邦支出を上回る資金が、他の資金源から調達され、連邦補助住宅の供給戸数を上回る住宅が、HOMEプログラムによって供給されている³⁹。前掲図2にみられる通り、1990年代の連邦補助住宅の新規契約は、80年代と同水準か、それよりも低いレベルに留まっている。しかしながら、これは、HOMEプログラムにみられるように、連邦政府の関与が「間接化」された形での住宅補助が含まれていないことを考慮にいれなければならない。

さて、1980～90年代の住宅補助政策の動向を、予算面から捉え直してみよう。図3は、連邦政府の住宅補助にかんする予算権限(budget authority)と支出(outlay)の推移である。予算権限とは、議会による政府に対する支出の権限付与を指す。いかなる政策の財源であっても、連邦議会による予算権限の割当がなければ、連邦政府は、支出を行なうことができない⁴⁰。このような予算のルールは、住宅政策の遂行に次のような制約を与えることになる。住宅補助は、その性質上、比較的長期の契約形態を取る。これは、「現在の新規契約」が、そのまま「将来の政府支出」となることを意味する。つまり転じて、将来の政府支出を約束する「現在の予算権限の割当」がなければ、新規の契約は行なえないことになる。

1970年代後半には、新規建設・家賃補助プログラムを合わせた、年間20数万戸から30数万戸にのぼる住宅補助の新規契約を担保する大規模な予算権限が割り当てられた。しかしながら、レーガン政権期に、予算権限は大幅に削減され、特に、1986～90年度には、当該年度の支出さえも下回る規模となった。この時期は、主として、過去の予算権限を消化する形で、住宅補助支出が賄われたのである。1990年代に入ると、予算権限の規模は、80年代と比較して増大するが、70年代後半のレベルまでには達していない。1980年代の住宅補助の削減が、住宅問題を悪化させたと指摘される一方、連邦政府の膨大な累積赤字を背景とした予算編成

図 3: 連邦政府住宅補助の予算権限と支出の推移
(単位: 百万ドル)



(注) 実質値は1996年ドル。1985年の高い予算権限・支出は、公共住宅の資金調達方法の変更による。

(出所) The Executive Office of the President of the U.S. [2000], "Historical Tables," より筆者作成。

上の制約が、これ以上の予算権限の拡大を許さなかったのである。なお、1980年代と比較して、90年代の予算権限が高いにもかかわらず、図2の連邦補助住宅の新規契約数が逆に減少しているのは、「間接化」された住宅補助であるHOMEプログラムのような政策が同統計には含まれないのに対し、予算面には表れることからくるものである。

さらに、1990年代後半の住宅補助支出は、名目値でほぼ一定、実質値で減少に転じているが、これをもって、単純に、低所得者向けの住宅補助が削減されたと捉えるのも早計である。住宅都市開発省や会計検査院が現在の「最大の住宅補助」と呼ぶ、「低所得者用住宅税額控除(LIHTC)」の役割が大きくなっているからである。LIHTCは、低所得者向け住宅を開発する民間ディベロッパーに税額控除を与えるというもので、年間7万5000戸から9万戸の低所得者向け住宅供給を支えている⁴¹。なお、これは、住宅都市開発省が所管する政府支出プログラムではなく、内国歳入庁が所管する租税優遇措置であり、政府の「税収減」として表れるものである。したがって、政府の関与は、一層「間接化」しているといえる。LIHTCについては、第4.3節で取り上げる

さて、本節で一通りみてきたように、アメリカの住宅補助政策は、1930年代の公共住宅からはじまり、1960年代・70年代の民間住宅への補助政

策の導入・改革、そして1980年代の削減の時期を経て、1990年代には、住宅供給の実施主体さえも、非営利団体を中心とした民間部門へ移すことで、連邦の関与を「間接化」という形に変更された。こうした住宅補助政策の変化が、アメリカの住宅環境にどのような影響を与えたのか、ここで小括すべきかもしれない。しかしながら、住宅政策は、より混み入った複雑な形態を取り始めており、住宅金融政策と住宅税制についての考察も含めなければ、それを語ることはできないであろう。したがって、そのまとめは、住宅金融政策・住宅税制についての検討を加えたのち、最終節で行なうことにしたい。

3 住宅金融政策

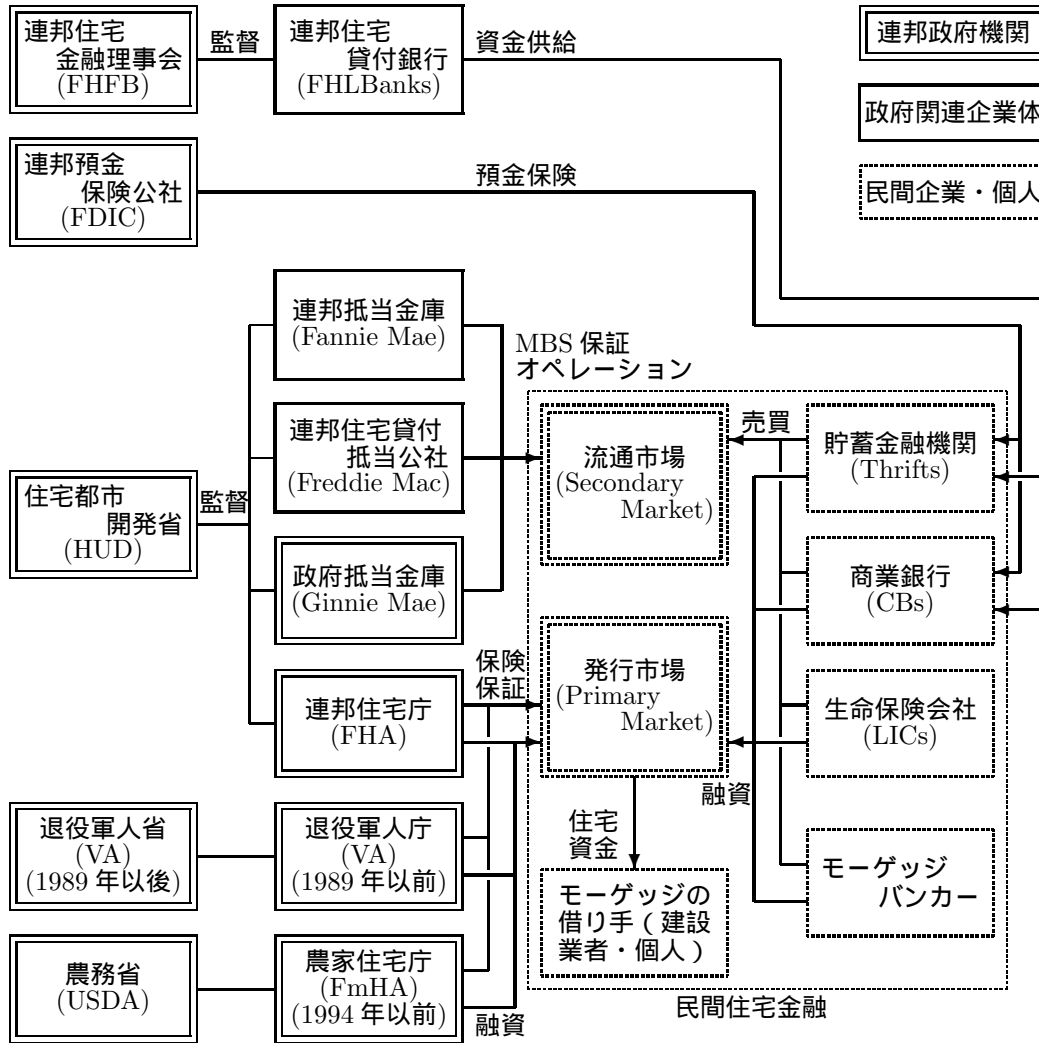
3.1 住宅金融システムの基本

住宅金融政策の目的は、第1に住宅金融システムの安定を図ること、第2に資金の流動化・安定供給からアフォーダブル住宅の取得ないし建設を促進すること、の2点にあるといえる。アメリカの住宅金融システムは、住宅金融公庫などによる直接融資を中心とする日本の住宅金融システムとは異なり、民間金融機関による貸付を基本に置き、その上で、政府による保険・保証や、金融機関への資金供給、あるいはモーゲッジ市場へのオペレーションを通じた介入などによって構成されている（図4）。以下では、住宅金融システムの基本から、住宅金融政策の変遷・問題点について見ていこう。

住宅業者ないし住宅を購入する個人は、金融機関やモーゲッジ・バンカーと呼ばれる会社に融資を申し込む。このときに発行される抵当証書やその他融資を受けるために必要な書類の束が、総称してモーゲッジ（mortgage）と呼ばれる。モーゲッジは、第三者へ転売することが可能であることから、単なる融資契約というよりも、有価証券に近い性格を持っているといった方が適切である。

融資を供給する金融機関には、貯蓄貸付組合（以下S&L⁴²）や相互貯蓄銀行などの貯蓄金融機関（thrift institutions）、商業銀行、生命保険会社などがある。モーゲッジ・バンカーは、バンカーという名称がついているが銀行ではなく、伝統的には、金融機関と借り手の仲介や、モーゲッジ融資手続の代行を主たる業務としてきた業者を指す。他の金融機関と異なる点は、貸付のための原資を持たないために、原則として融資契約が

図 4: アメリカの住宅金融機構



(注) FmHA は、1994 年、農村住宅庁 (RHS: Rural Housing Service) に改称。
 (出所) CBO [1983], 高木 [1986], 井村 [1988], <http://www.freddiemac.com/>,
<http://www.fanniemae.com/>, <http://www.ginniemae.gov/>, <http://www.fhfb.gov/>,
<http://www.fdic.gov/>, <http://www.va.gov/>, <http://www.usda.gov/> より筆者作成。

整い次第、モーゲッジを第三者に売却してしまうことである。

モーゲッジ融資の契約が最初に取り結ばれる場が、モーゲッジ発行市場 (primary market) である。これに対し、債権者が投資家などとの間で、モーゲッジを売買する市場は、モーゲッジ流通市場 (secondary market) と呼ばれ、アメリカ経済が活況を呈した 1920 年代に生まれ発展した。以上が、民間住宅金融の一番基本的な構造であり、図 4 右下の点線で囲われた部分がこれを示している。

経済が好調であれば、政府介入の余地は無く、住宅金融は民間の手においてのみ取り行なわれたかもしれない。しかしながら、1929 年の金融市場の崩落に始まる大恐慌によって、債務不履行や抵当流れが頻発し、住宅金融機構は重大な危機に陥った。1930 年代のニューディール期には、連邦政府の手によって、これを救済するために、さまざまな連邦政府機関が設立された。主なものをあげると、1932 年連邦住宅貸付銀行法によって、全米で 12 の連邦住宅貸付銀行 (FHLBanks⁴³) が設立された。連邦住宅貸付銀行は、市場に流動性資金を供給する住宅金融独自の中央銀行の役割を果たす機関である。1933 年には、商業銀行と相互貯蓄銀行への預金保険を提供する連邦預金保険公社 (FDIC⁴⁴)、1934 年には、S&L に預金保険を提供する連邦貯蓄貸付保険公社 (FSLIC⁴⁵) が設立された。1934 年には、全国住宅法 (National Housing Act) によって、連邦住宅庁 (以下 FHA⁴⁶) が設立され、モーゲッジを保証する FHA 保険が開始された。モーゲッジは、常に債務不履行の危険がついてまわるが、FHA 保険は、一定の保険料を徴収し、それをプールすることで、債務不履行が生じたときに代位弁済を行なうというものである。さらに、1938 年には、FHA の監督のもとに、通称ファニ・メーと呼ばれる連邦抵当金庫 (FNMA⁴⁷) が設立された。ファニ・メーは、FHA 保険付きのモーゲッジを売買することを通じて、モーゲッジの流動化を促進するとともに、住宅金融市場の資金需給を調整する機関である。1940 年代に入っては、退役軍人向けの政策を行っていた 3 つの局の統合によって設立された退役軍人庁 (以下 VA⁴⁸) が、1944 年、退役軍人のモーゲッジを無償で保証する VA 保証を始めた。また、1946 年には、農村部の低所得世帯に低利融資などを提供する農家住宅庁 (FmHA⁴⁹) が設立された。こうして、連邦政府の介入を基礎とした制度が開始された。これらの住宅金融機構は、現在でも住宅金融政策の基本をなしている (図 4 参照)⁵⁰。

3.2 証券化・政府の役割の間接化

1930年代に形成された住宅金融機構は、少なくともその後の約30年間、特に、戦後しばらくの比較的安定した経済・金融環境の中で順調に機能してきた。しかしながら、1960年代中頃の、インフレの進行に伴う金利水準の上昇によって大きな問題が顕在化することになる。当時の住宅金融は、主としてS&Lや貯蓄銀行などの貯蓄金融機関によって担われていた。これらは、短期の預金受入、長期のモーゲッジ貸付という満期構成の転換によって利鞘を稼ぐ機関であったが、1966年と69年の金融逼迫期には、次のような問題を引き起こした。第1に、満期構成の転換は、低い短期金利と高い長期金利を前提とするにもかかわらず、短期金利の急激な上昇が長期のモーゲッジ金利を上回り、逆鞘となることで、これらの金融機関の収支を悪化させた。第2に、市場金利は、貯蓄金融機関に課せられていた預金金利規制の上限を上回るほど高騰した。このために、預金が解約され、資金は、より高い利回りを得られる金利規制の無い別の金融商品へ流出した。貯蓄金融機関は、住宅貸付の原資を著しく減少させることになり、結果的に住宅投資を後退させる結果をもたらしたのである⁵¹。

このような問題に直面した連邦政府は、政府関連企業体を通じて、住宅金融市場に潤沢に資金を供給することで対応した。第1に、連邦住宅貸付銀行の融資利率を下げ、貯蓄金融機関の資金調達に対する直接的な援助を強化した。第2にファニ・メーや、新設の政府関連機関によるモーゲッジ売買（オペレーション）や、モーゲッジの証券化（保証活動）を通じて、モーゲッジの流動化を促進し、住宅金融市場への資金流入を企図した。

この仕組みをさらに詳しく述べよう。ファニ・メーは、FHA保険・VA保証付のモーゲッジを金融機関から買い取り、流動性資金を住宅金融機関に供給した。また、1970年には、通称フレディ・マックと呼ばれる連邦住宅貸付抵当公社（FHLMC⁵²）が設立され、FHA保険・VA保証の付かないコンベンショナル・モーゲッジ（conventional mortgage）の買い取り業務を開始した。さらに重要性を帯びるのが、1968年に設立された通称ジニ・メーと呼ばれる政府抵当金庫（GNMA⁵³）による「モーゲッジの証券化」である。個々のモーゲッジは、それぞれに金利や期間、あるいは信用力に差があるため、必ずしも金融市場で取り引きしやすいとはいえない。こうしたモーゲッジの個々の差異を区別せずに流通させるための手法が、モーゲッジの証券化である。まず、モーゲッジの貸し手は、金利・期間など条件の揃ったモーゲッジをプールして、ジニ・メーに登録

し元利を保証を受ける。貸し手は、これを基に受益証券を発行するのである。こうした証券は、個々の証券に信用力の差が生じず、また政府保証があるために流動性の高いものとなる。この証券は「モーゲッジ担保証券（MBS⁵⁴）」と呼ばれ、モーゲッジの借り手の元利返済金は、プールを通じて、この証券の保有者に支払われる⁵⁵。

これらの改革の意図は、成長する年金基金などの民間資金を住宅金融市場に取り込むことによって、住宅金融政策を遂行するために必要となる原資を政府予算の外に置き、政府の関与を「間接化」させて身軽にさせることにあった⁵⁶。第1に、連邦住宅貸付銀行や、ファニ・メー、フレディ・マックといった政府関連企業体は、民間から取り入れた資金を原資に、直接貸付やオペレーション業務を行なった。また、第2に、ジニ・メーによるモーゲッジの証券化は、モーゲッジ資産を一般の投資家にとっても、投資の対象にしやすいものに変化させたのである。

その後、ファニ・メーは、当初FHA保険・VA保証モーゲッジに限定していたオペレーションを、1972年にコンベンショナル・モーゲッジまで拡大した。また、ファニ・メー、フレディ・マックともに、モーゲッジ担保証券の保証活動を始めるようになった。この二つの政府関連企業体と、政府機関であるジニ・メーは、細部にかかわる相違を捨象すれば、もはや基本的な機能における違いはなくなっている。これらの機関を中核に進められた政府関与の間接化、つまり政府関連企業体による民間資金の導入・モーゲッジの証券化は、「ある意味において」有効なものであったといえる。というのも、事実として、住宅金融市場に、伝統的な金融機関以外の民間資金を取り込むことに成功したからである。しかしながら、こうした住宅金融機構は、1979～82年の「歴史的な高金利」に直面して、新たな問題を惹起させることになる。

3.3 金融規制の緩和と流通市場の拡大

1979年10月、連邦準備制度理事会（FRB）のボルカー議長は、1970年代に放置されてきた強インフレを是正するために、強力な金融引締策を取った。この結果、インフレが収束する一方、金利は、1979～82年に「歴史的な高金利」と呼ばれるほど高騰した。急激な金利上昇のなかで長短金利が逆転し、満期構成の転換によって利鞘を稼ぐ貯蓄金融機関の経営は悪化した。この危機に対し、連邦政府は、1960年代後半・70年代前半のような資金の流動性強化策ではなく、「金融規制の緩和」をもって対処し

た。カーター民主党政権は、1980年預金金融機関規制緩和・通貨管理法を成立させ、預金金融機関に課していた預金金利規制を段階的に廃止した。また、レーガン共和党政権は、1982年預金金融機関法によって、業際規制を緩和し、預金金融機関の業務範囲の拡大を認めた。

しかしながら、こうした金融規制の緩和は、危機に直面した貯蓄金融機関を救うどころか、これらを危険性の高い商業用不動産貸付や債券投資に走らせることになった。ついに、1980年代後半には、巨額の不良債権を抱え、業界の存続基板をも揺るがすような経営破綻を生み出したのである。S&Lの預金保険機関であるFSLICも、1988年度末で750億ドルの債務超過となって破綻した。FSLICは、1989年金融機関救済法で清算されることになり、山積みされた不良債権と破綻金融機関の処理は、整理信託公社（RTC）の手で行なわれることになった。また、ジニ・メーやファニ・メーといったモーゲッジ・オペレーション機関も、1980年代初頭の歴史的な高金利状態の中で、巨額の損失を抱えた。

井村進哉の推計によれば、1980～93年度の14年間に連邦政府が負担したコストは、3000億ドル以上にのぼる貯蓄金融機関の破綻処理費用をはじめとして、合計3500億ドル以上に達するという。外形としては間接化したはずの政府関与も、内実は、いわば、ただ「広く」「薄い」ものであり、住宅金融が好調なときは、モーゲッジ市場における政府介入の規模は極めて小さいものの、激しい金融危機に陥れば、結果的に膨大な財政負担を被らざるえない。井村は、財政負担の軽減を主眼に行なわれた政府関与の間接化も、ひとたび激しい市場変動が生じた場合には、政府の住宅金融政策の一端を担う機関である以上、何らかの財政支出を伴った救済策が不可避となることを指摘する⁵⁷。

また、金融規制緩和と、それに伴う流通市場の拡大・発展は、次のような問題をも引き起こした。1979～82年の歴史的な高金利は、全ての住宅着工を危機に陥らせたが、金融引締策が解除されると同時に、全体としては、急速に元の傾向に回復することになる。しかし、これを、中間層・高額所得層向けの持ち家と、低所得層向けの集合住宅に分けてみると、前者が急速な回復をみているのに対し、後者は、逆に市場から敬遠され、排除されることになったのである。

預金金利規制の撤廃や業際規制の緩和など、1980年代の各種の金融規制の緩和策は、貯蓄金融機関を、伝統的な住宅融資という役割から後退させた。ゲアリ・ディムスキ、ドレーヌ・アイゼンバーグによる研究によれば、流通市場の発達と金融規制の緩和によって、貯蓄金融機関は、伝

統的な「住宅融資を提供し、モーゲッジを保有する」機関から、「住宅融資を取り結び、モーゲッジを流通市場で売却する」機関に変質した。つまり、貯蓄金融機関が、モーゲッジ・バンカーと同様の行動を取るようになったのである。このことは、同時に、住宅融資が次のように変質することを意味する。伝統的な住宅融資は、貯蓄金融機関による、個別の信用調査を元に行なわれてきた。しかしながら、流通市場において売却するために行なわれる融資は、流通市場が定める一定の信用基準を満たす場合においてのみ取り結ばれる。したがって、危険性の高い、低所得者向けの集合住宅モーゲッジは、流通市場の基準に合わず、敬遠されるようになったというのである。貸し手は、こうした流通市場の引受基準を無視することも可能ではあるが、競争上の不利を覚悟して、個別の信用調査に費用をかけなければならなくなる。ディムスキ達によれば、1980年代の住宅金融市場に起きたこの変化が、連邦政府の住宅補助の削減と合わせ、低所得者向け住宅のアフォーダビリティを低下させたという⁵⁸。

このように、住宅金融機構における政府関与の間接化と、引き続いた金融規制の緩和は、第1に、金融環境が比較的穏やかな場合においては、民間資金の流入を促し、政府の負担を軽減する「機能する政策」となりうるが、金融危機においては、かえって激しい財政負担を強いる場合がある。また第2に、住宅債権の証券化が進むことによって、住宅融資の適格性の判断が、一般市場に委ねられることになったことから、中間層・高額所得層の持ち家モーゲッジが以前より効率良く消化されるようになった一方で、低所得層向けの集合住宅モーゲッジは敬遠され、アフォーダビリティを低下させる原因になっていることが明らかとなったのである。

4 住宅税制

4.1 住宅税制の概観

住宅政策と呼ばれるもののなかで、規模としてもっとも大きなものが各種の租税優遇措置として提供される住宅税制である。アメリカでは、租税優遇措置による税収減を、直接支出や規制などの政策手段に代わるものとして「租税支出 (tax expenditure)」と位置づけている。まず、この租税支出の特徴を見てみよう。表4は、第105連邦議会の租税合同委員会による、1999年度の住宅にかかわる租税支出の推計値である⁵⁹。この推計によれば、租税支出のうち最も大きなものが「持ち家モーゲッジ利子

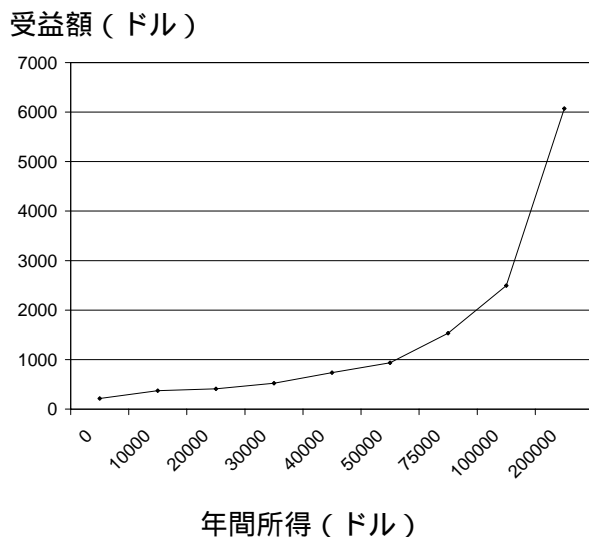
表 4: 住宅にかかわる主な租税支出の推計 (1999 年度)
(単位: 億ドル)

	法	人	個	人	合	計
持ち家モーゲージ利子の所得控除	-		485		485	
持ち家地方財産税の所得控除	-		178		178	
持ち家売却キャピタルゲインの免税	-		58		58	
持ち家政策にかかわる州・地方債利子の免税	6		14		20	
賃貸住宅政策にかかわる州・地方債利子の免税	3		7		10	
賃貸住宅加速減価償却	2		16		18	
低所得者向け住宅にかかわる税額控除	12		23		35	

(出所) Joint Committee on Taxation [1998].

の所得控除」485 億ドルである。2 軒目までの持ち家取得のための借入金 (上限 100 万ドル) の支払い利子を、10 万ドルを限度として所得控除できる。次いで大きいのは、「持ち家地方財産税の所得控除」178 億ドルで、所有住宅にかかる地方税である財産税を、連邦所得税の課税標準から所得控除するという制度である。「持ち家売却キャピタルゲインの免税」は、自宅の買い換えにともなって、キャピタルゲインが生じた場合でも、50 万ドルを限度として免税するというものである。子供の自立などによって家族規模が縮小し、より小さな家へ買い換える場合などに、課税を回避することができる。なお、投機的な売買によって生じるキャピタルゲインへの免税措置とならないよう、適用範囲は 1 軒のみ、2 年に 1 回以内に限定されている。「州・地方債利子の免税」は、州・地方政府が、持ち家政策・賃貸住宅政策にかかわる原資を調達するために発行する債券について、その支払利子を債権者の課税所得に参入しないというものである。貸し手の側で税引後利回りが同じならば、借り手の側では、免税債券の方が利子課税の証券よりも低い利回りで資金調達できることになる。「賃貸住宅加速減価償却」は、加速償却によって生じる税収減を指す。賃貸住宅用不動産は、通常の不動産の減価償却 (40 年) に比較して、より短い期間での減価償却 (27.5 年) が認められている。通常の減価償却は租税支出にあたらぬが、これを超える加速償却分については租税支出と見なされる。「低所得者向け住宅にかかわる税額控除」は、一定の条件を満たす賃貸住宅の新規建設ないし修復の費用について、その一定割合を、賃貸住宅事業者に対する税額控除として認めるというものである⁶⁰。この制度は、1986 年税制改革法 (Tax Reform Act of 1986) で縮減された減価償却制度の代替として、当初、時限的な措置として導入されたものである。

図 5: モーゲッジ利子所得控除の所得階層別一人当り受益額 (1998 年度)



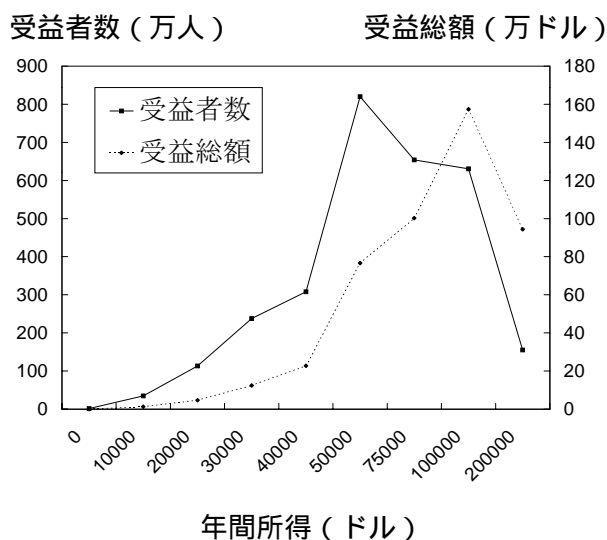
(出所) Joint Committee on Taxation [1998], より筆者作成。

しかし、その後、その役割が積極的に評価され、低所得者向け住宅の供給を促進するための制度として定着するようになった。この制度については後に詳述する。

4.2 持ち家にかかわる租税支出

さて、住宅にかかわる租税支出の一覧を見るに、まず指摘しなければならない特徴は、持ち家にかかわる租税優遇措置が非常に大きいということである。特に、モーゲッジ利子所得控除の規模 485 億ドルは、住宅補助政策・住宅金融政策を所管する住宅都市開発省の財政支出 327 億ドル (同 1999 年度) よりも大きい⁶¹。さらに、これらの租税優遇措置は、個々の世帯への効果を計ると、高額所得者ほど有利に働くメカニズムを持っている。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が高くなる。したがって、所得控除による減税効果も、所得が高いほど大きなものとなる。図 5 は、モーゲッジ利子所得控除について、一人当りの受益額を所得階層別に計算したものである (1998 年度)。所得税の軽減額が、明らかに右肩上がりの曲線を描き、高額所得者ほど有利に働く仕組みとなっていることがわかる。したがって、これらの優遇措置

図 6: モーゲッジ利子所得控除の受益者数と受益総額の分布 (1998 年度)



(出所) Joint Committee on Taxation [1998], より筆者作成。

は、そもそも規模が過大であり、また高額所得者に偏った利益を与えているのではないかと、という批判が成り立つのである。なぜこのような制度が長期にわたって温存され続けているのだろうか。

実は、レーガン政権期に、これらの租税優遇措置を廃止ないし縮減しようという提案がなされたにもかかわらず、結果的には温存されたという歴史的経緯がある。レーガン政権による 1986 年の税制改革は、各種の租税優遇措置を廃止し、それを財源に税率構造全体を比例的かつ低水準にすることを狙ったものであった。しかしながら、結果的に、レーガン政権によって廃止提案がなされた州・地方税の控除は、変更無くそのまま存続されることになったし、また、それまで無制限であったモーゲッジ利子の控除を 1 軒目までに縮減しようとする政権案は、議会によって、縮減範囲をより狭める、2 軒目までを控除範囲とする法案が可決されたのである。

この帰結を導き出した要因について検討しよう。図 6 は、モーゲッジ利子所得控除の受益者数と受益総額の分布を所得階層別に見たものである。所得階層別の分布で見ると、モーゲッジ利子の所得控除の受益者数は、年間所得 5 万ドルから 7 万 5 千ドルの階層が最も多く、受益総額は、10 万ドルから 20 万ドルの階層が最も多い。一人当りの受益額で計ると高額所得者ほど有利になるが、受益者層の分布からいうと、中間層への配

分が厚くなっているのである。なお、財産税の所得控除の受益者層分布も、ほぼモーゲッジ利子のケースと同じように中間層への配分が厚くなっている。

レーガン政権の1986年税制改革では、これらの租税優遇措置が残された一方で、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廃止された。廃止された優遇措置は、その分布をみると利益が一部の高額所得層に偏っていたから、この分布の相違が、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租税優遇措置の扱いに差をもたらしたと考えられる⁶²。現在のところ、持ち家にかかわるこれらの大規模な租税優遇措置は、大衆の既得権益としてアメリカ社会のなかに定着しているといえるだろう。

4.3 低所得者向け住宅の税額控除

住宅にかかわる租税支出の一覧のなかでも、規模が小さく目立たないながらも、アフォードビリティ問題を解決するための政策として注目されているのが、低所得者用住宅税額控除（Low-Income Housing Tax Credit, 以下LIHTC）である。この制度は、1986年税制改革法で縮減された賃貸住宅減価償却の代替として、1989年末までの時限的な制度として導入されたものであったが、度重なる延長の末、現在では、アフォードブル住宅を供給するための重要な政策の一つとして定着している。恒常的な制度へ改編されたのは、クリントン民主党政権下の1993年統合予算調整法（OBRA93⁶³）によってである。現在のLIHTCの規模は35億ドル程度であるが、会計検査院（以下GAO⁶⁴）によれば、低所得者向け住宅プログラムのなかでは最も大きい。低所得者向けのプログラムの多くは、これまで、住宅補助政策として供給されてきたが、現在は、租税優遇措置による間接的な補助へシフトする動きが強まっている。

LIHTCは、(1)連邦政府の補助を受けない賃貸住宅の新規建設費用の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⁶⁵。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るが、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。

LIHTC の適用を受けるにあたりディベロッパーは、

- 全戸数のうち、少なくとも 20%をその地域の所得中位値 50%以下の世帯に、あるいは 40%を所得中位値 60%以下の世帯に提供しなければならない
- 家賃（水道光熱費を含む）を居住者の基準所得額（地域の所得中位値の 50%）の 30% 以内にしなければならない
- 一定の住居の質を保たねばならない
- 1990 年以前の物件については 15 年間、それ以後の物件については 30 年間、家賃制限および入居者の所得制限を守らねばならない。

などの条件を課せられることになっている。

この制度の、もっともユニークな点は、税額控除の権利を投資家に移転できることである。もちろん、ディベロッパー自らこの利益を受けても構わないのだが、多くの場合は、税額控除を移転することによって、投資家から広く出資を募っている。この仕組みをみてみよう。図 7 は、連邦政府から、民間部門へどのように LIHTC の利益が配分されるかを示した図である。

(1) LIHTC は、内国歳入庁（Internal Revenue Service）が管理し、州が住宅ニーズに基づいて立てた計画を元に、州人口 1 人あたり 1.25 ドル（2001 年から 1.75 ドル）を上限として、毎年の権限を割り当てる。州は、各ディベロッパーへ LIHTC を配分する機関を設立する。この機関は、LIHTC をどのディベロッパーに与えるかの決定権限をもつ。

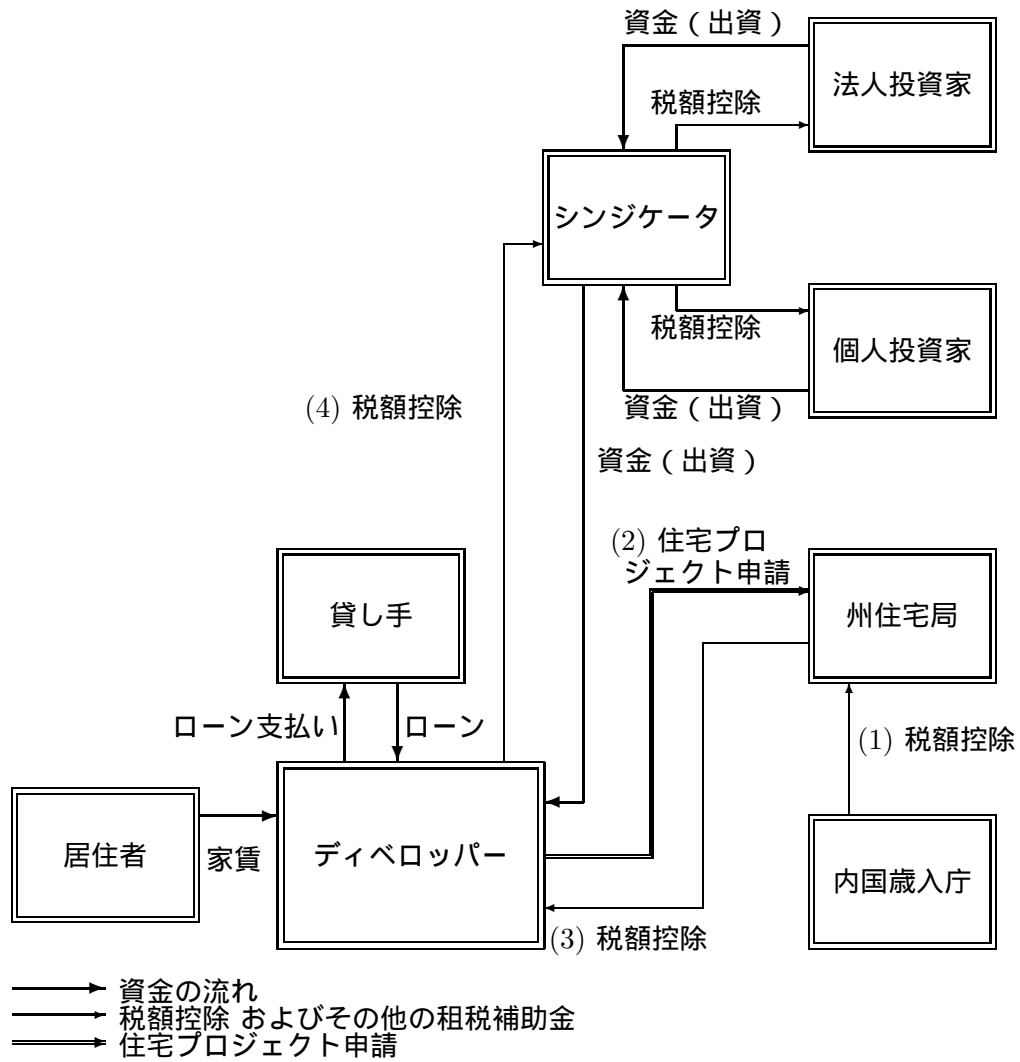
(2) 低所得者向けの賃貸住宅を開発し、LIHTC を受けようとするディベロッパーは、計画を州機関に提出し、申請しなければならない。

(3) 州機関は、これにもとづいて、LIHTC の配分を決める。

(4) ディベロッパーは、シンジケートを通じて、当該プロジェクトの出資者（個人・法人投資家）を集い、税額控除の利益を分け与える。

税額控除は、通常、投資家の税を軽減するものであるが、この税額控除によって、課税額がマイナスとなる場合は、税の払い戻しを受けることができるので、現金を受け取っているのと同等の意味を持つ。投資家は、プロジェクト運営にかかわるディベロッパーのパートナーとなり、住宅の建設費に対して出資をするが、通常の投資収益の代わりとして、こ

図 7: 連邦政府から民間部門への LIHTC 移転の仕組み



(出所) GAO [1997], p.24.

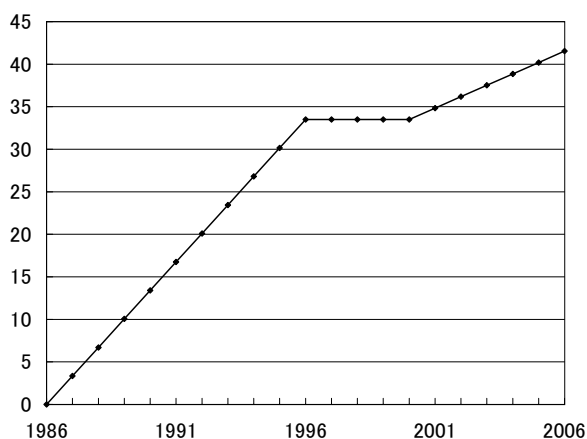
の税額控除を受け取るのである。この制度の利用にあたって課せられる「条件」に見合う低所得者向け住宅の開発・運営から、投資利益を受けることは難しい。しかしながら、LIHTC は、投資収益に代わる税額控除の配分を通じて、一般の投資家からも広く資金を集め、低所得者向けのアフォーダブル住宅の供給を進めるプログラムとして働くことが期待されているのである。

問題は、この制度が、「機能する政策」となっているかどうかという点である。残念ながら、従前の住宅補助政策（セクション 8 など）と比較して、効果的か否かという問題について、研究者や政策担当者のコンセンサスは形成されていないのが現状である。理由の第 1 は、このプログラムが成熟して間もないこと、第 2 に、評価を下すべきデータが未だ十分に蓄積されていないことである。先に述べたように、この制度が導入されたのは 1986 年であり、1987 年から税額控除の割当が行なわれているが、10 年にわたる契約に基づくものであるから、完全に制度が成熟したのは 1996 年である。さらに、連邦政府が定めるのは、前述した税額控除の付与に関する基準だけで、プログラムの実施手順を詳細に定めているわけではないので、実際に、民間のディベロッパーや投資家がどのように行動しているのか、全体的な状況の把握が困難である。

以下では、これまでに出された調査・研究をもとに、若干の評価を試みよう。この税額控除の割当の変遷は、人口一人当たり 1.25 ドル（2001 年以降 1.75 ドル）と定められていることもあり、容易に推計することが出来る。図 8 は、LIHTC の割当の推移を表している。図にみられるとおり、1987 年より各年の割当が増やされ割当額も増加するが、1996 年以降は、順次、旧契約が終了し、新規契約に入れ替わるだけであるから、2000 年までは一定水準を保つことになる。2001 年以降は、旧契約の終了、新規契約の開始とともに、増額分が加算され、総額も徐々に増えていくことになる。

さて、GAO は、連邦議会下院の要請を受けて、LIHTC の実態調査を行ない、1997 年に報告書を提出した⁶⁶。調査は、割当が増やされていく過渡期である 1992～94 年に契約されたプロジェクトのうち、無作為抽出した 423 プロジェクトに対して行なわれ、これをもとに予想される LIHTC の全体像について報告している。GAO の推計によれば、1992～94 年の 3 年間に割り当てられた税額控除は、合計で 61 億ドル。この間に 4121 プロジェクト 17 万 2151 戸の住宅が提供されたという。投資された総額は、107 億ドル、このうち 31 億ドルが税額控除によって追加された出資金で

図 8: 低所得者住宅税額控除の割当の推移
(単位: 億ドル)



(注) アメリカの総人口を 2 億 6800 万人として推計。

ある。残りは、民間融資、および政府融資または補助金によって賄われている。民間融資の比率は 29%、政府の融資・補助金は 37% を占める。政府の融資・補助金は、様々なプログラムからの資金で構成され、各種の低利融資やコミュニティ開発一括補助金 (CDBG⁶⁷)、HOME 投資パートナーシップ・プログラム、農村住宅庁 (RHS⁶⁸) の補助金などを含んでいる。また、投資額の合計には含まれていないが、LIHTC 住宅の居住者は、家賃補助などの追加的な連邦補助を 2 億 2900 万ドル受けたとされる。さらに、プロジェクトの 73% は新規建設、供給された住宅の平均月額家賃は 435 ドルだったという。

GAO は、(1) 各州において優先すべき住宅の必要性に応じた運用がなされているか、(2) 住宅プロジェクトの費用は適切か、(3) 州や家主が制度の条件を遵守しているかどうかの 3 点について評価をし、マイナーな問題点を除いて概ね問題ないとしている。しかしながら、同時に、この評価は、セクション 8 プログラムなどの他の連邦補助政策との比較において有効性を認めるものではなく、この制度の存続および廃止いずれについても、何らの見解を与えるものではないとしている。GAO がこのようなコメントを付加したのは、中間報告へのコメントを求められた州住宅局全国協議会 (National Council of State Housing Agencies) が、「GAO によって低所得者用住宅税額控除の廃止を求められなかったことが、この政策の正当性を立証する」と述べたことによる。GAO は最終報告で、

この調査の目的は、法に定められた基準にしたがって運用されているかどうかの評価をすることであり、政策の正当性を立証するものではない、と付け加えた。しかしながら、GAOは、明らかに非効率な政策に対しては、廃止を含む改善の勧告を行なうのが普通であるから、少なくとも、この政策に有意な非効率性を発見しなかったことは確かであるといえる。

住宅都市開発省は、同省が所管するプログラムでないにもかかわらず、自省に深くかかわり合う政策として、LIHTCに関する調査を進めており、2000年7月に報告書を提出した⁶⁹。電話調査を基礎としたこの報告によって、いくつかの重要な示唆が得られている。曰く、ほとんどの家主が、この制度を利用するにあたってかけられる低所得者へ住居を提供しなければならない制限期間（1990年以前の物件については15年間、それ以後の物件に付いては30年間）を過ぎた後にも、低所得者向けの住宅として提供し続けると回答している事、3割のディベロッパーは、非営利団体によって構成されている事、などである。これらは、今後のアフォーダブル住宅のストックが、どのように推移していくかを計るうえで重要な指標となる。しかしながら、住宅都市開発省自身が、この報告書の中で認めているように、標本調査のサンプルは、全体を把握するには小さすぎ、また、内容が偏っている可能性がある。正確な実態を掴むためには、より徹底した調査が必要となる。

GAOがさしたる問題点を見出さず、州住宅局全国協議会がこの政策に正当性が与えられることを期待し、住宅都市開発省も不完全ながら前向きな評価をくだしつつあり、さらに、クリントン政権が割当額の増額を通じて、LIHTCの拡大を指向する一方、研究者の中には、LIHTCの非効率性を指摘する者もいる。これらの研究者が問題とする点は、割り当てられた税額控除に比較し、集められた出資金が、その半分に過ぎないという点である。前述のGAOが調査した期間においても、61億ドルの税額控除割当に対し、31億ドルの出資金しか集められていない。クイグリーは、LIHTCの開始以来、多くの研究者によって続けられてきた研究結果をもとに、この問題を指摘している。彼は、出資金の比率が、開始当初の約半分から、政策の定着にしたがって1996年には62%に上昇してきているものの、「投資家が求める見返りは、財務省による借入れ（国債）より高い」と述べ、LIHTCよりも、国による借入金を基礎とした投資の方が、よほど効率的であると示唆する⁷⁰。

もっとも、いずれの研究・調査をみても、LIHTCにかかわる政策評価を精確になしうる材料を揃えていない。LIHTC補助住宅は、資金構成が

複雑に入り組んでおり、また、この補助を受けた家主の行動パターンも精確に把握されていない。「機能する政策」となりうる将来性を否定はできないが、肯定も出来ないというのが現状であり、これを見極めるためには、確固とした調査が行なわれ、そのデータが提供されるまで、今しばらくの時間が必要になるように思われる。

5 結語に代えて

5.1 アメリカの住宅政策改革の意義と日本への示唆

本稿では、アメリカの住宅政策の特徴を、住宅補助政策・住宅金融政策・住宅税制の3分類に分けながら論じてきた。いずれの政策も、アメリカ的な市場と社会の整合性を求める圧力によって、様々な変化にさらされてきたといえる。アメリカの住宅政策の基本は、1930年代ニューディール期に開始された政策にある。1960年代までの改革の多くは、社会に広がる経済危機や貧困を解消し、社会環境を保護するために「政府介入の強化」という形を取ったが、1970年代以降の改革は、政府介入が市場原理を歪めているという批判から、これをできるだけ回避する方向で行なわれた。特に、1980年代以降の改革は、住宅市場や住宅金融市場における民間と政府の競合を減少させ、できるだけ市場メカニズムにそった形で運用されるための「政府関与の間接化」という形を取った。

この流れは、低所得層を支えるための住宅補助政策においては、住宅困窮者に直接補助を与えるプログラムを減少させ、民間ディベロッパーに住宅供給のインセンティブを与える間接的な補助政策への移行をもたらした。この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、政府補助住宅の直接的な供給を上回るようになっている。

住宅金融政策においても、直接的な政府資金供給によらず、政府関連企業体を通じて、あるいは住宅債権の証券化を通じて、民間資金を導入する政策に変更された。特に、住宅モーゲッジの証券化と金融規制の緩和は、住宅金融市場に、伝統的な金融機関以外の民間資金を流入させることに成功した。

さらに、近年の政策変化は、住宅税制に、伝統的な持ち家促進策以外の、新しい役割を付与した。低所得者向け住宅の供給を促進させるための、租税インセンティブ制度の導入である。この制度によって、従来は、

ビジネスとはなりにくかったアフォーダブル住宅の供給に、営利を求める投資家さえも参加させることに成功した。これによって、住宅税制は、低所得者向けの住宅補助政策を補完する役割を担うようになったのである。

このように、市場と社会の整合性を求める圧力が、近年においては、上述したようなユニークな成果をもたらしている。しかしながら、われわれは、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、慎重に再確認しておかねばならないだろう。「政府関与の間接化」は、住宅政策を、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)」のもとで遂行しようとするものであった。

日本の財政投融资制度のような資金調達制度をもたないアメリカは、住宅政策を遂行するために必要な経費の元利返済金を、政府予算から支出してきた。たとえば公共住宅供給などの場合には、典型的に、住宅建設費用を租税資金から賄う形態をとった。セクション8新規建設プログラムなどの場合にも、政府補助金は、補助を受けた民間住宅の元利返済に使われることになるから、その一定部分は、建設費の原資として充当されたと考えるのが妥当であろう。こうした補助金の形態が、膨大な財政支出としてあらわれ、一見、費用効率的でない政策として評価されたのは、当然の結果であるかも知れない。セクション8既存住宅プログラムは、その全てではないにしても、元利返済を終えたような賃貸住宅さえも対象とするものであり、1982年大統領住宅委員会報告にみられた、世帯当たりの連邦補助金が、新規建設プログラムに比較して安価に収まっているという調査結果は、あたりまえのものであったといえる。

ところで、民間資金の導入を前提とし、「多様な資金構成」に基づく住宅供給を目指した、HOME投資パートナーシップ・プログラムや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」のみに政府補助を支出することを意図したものである。

日本においては、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、これが住宅政策からの「撤退」を意味するものとして誤解される傾向がある。前掲図2における賃貸住宅補助プログラムの新規契約数を示す統計等が、この誤解に拍車をかけていることもまた事実である。しかしながら、これは、政府関与の「間

接化」された住宅供給が統計に含まれなくなっただけであることを忘れてはならない。

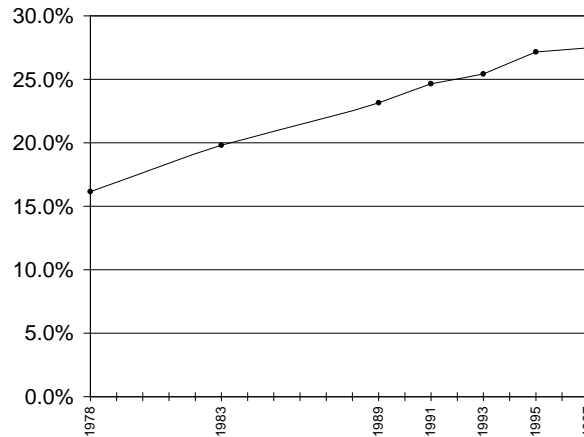
現実に、アメリカの住宅政策改革で用いられた論理は、日本の都市基盤整備公団（住宅・都市整備公団）を中心に行なわれている日本型の住宅供給政策を否定するものではない。むしろ逆に、郵便貯金や簡易保険を原資とする財政投融资資金や、民間融資によって資金調達を行なっている住宅供給システムは、「多様な資金構成」を古くから実現し、政府支出を利子補給金に限定して小さな規模に押さえてきたという意味で、アメリカが目指している政策を先取りした、その目標に合致したものであるとさえいえるのである。

また、住宅金融政策における、民間資金の導入と、住宅債権の証券化の意義も、日本においては、そのまま効用をあてはめることが出来ない性質のものである。住宅補助と同じように、住宅金融の部面においても、政府の関与は十分に「間接化」されており、住宅資金は、財政投融资機関である住宅金融公庫や、民間金融機関によって、既に「多様な資金構成」のもとで提供されているからである。住宅債権の証券化は、日本においても、一般の投資家を引き付けることによって、それまで住宅金融市場に流れ込むことの無かった資金を導入させる契機となるかも知れない。しかし、それは、元来金融市場がもつ不安定性ボラティリティのなかに、住宅金融を投げ込む結果になるだけかも知れない。市場の急変動によって住宅金融機構が危機に陥ることがあれば、アメリカが経験したように、膨大な財政負担を伴う救済策を余儀なくされる可能性がある。また、これまで直接金融によって担保されてきた収益性の低い住宅投資が、市場取引の基準に適合しないことを理由に排除されないよう、十分な対策をとらなければならない。

5.2 アフォーダビリティの低下とこれからの住宅政策

アメリカの住宅政策改革を総じて評価するならば、必ずしも歓迎すべき結果をもたらしていないことを指摘しなければならない。初めにみたように、近年の主たる住宅問題は、アフォーダビリティ問題の悪化である。所得に対する住宅費負担の割合が高まり、これが各世帯の重荷になっているのである。図9は、アフォーダビリティ問題を抱える世帯の比率の推移である。アフォーダビリティの悪化は、1980年代だけに留まらず、90年代も引き続いている。住宅都市開発省は、1990年代末の好景気のな

図 9: アフォーダビリティ問題を抱える世帯の比率



(出所) HUD [1998], [2000a], Appendix A-2, より筆者作成。

かで、家賃および住宅価格が、消費者物価上昇率よりもはるかに早い速度で高騰を続けていることを報告している。特に、サンフランシスコ・シアトル・デンバー・アトランタ・ボストンなど、いくつかの主要な都市における家賃上昇・住宅価格上昇が激しい。これらの上昇は、低所得層のみならず、中間的な階層さえも苦しめるようになっている⁷¹。

1990年代、低所得者向けのアフォーダブル住宅の戸数(ストック)は、1600万戸の水準を挟んで、若干の増減を繰り返した。住宅都市開発省は、新規の追加分に、HOMEやLIHTCが役割を果たしているともみだが、1991年と1997年を比較すれば、結果的に、アフォーダブル住宅のストックは増えも減りもしなかった。つまり、この間のHOMEやLIHTCは、他のアフォーダブル住宅の減少を埋めあわせたにすぎない。低所得世帯の数が増え、アフォーダブル住宅の需要が高まっているにもかかわらず、そのストックが増えなければ、それは、自ずとアフォーダビリティの悪化へとつながる⁷²。

また、公共住宅やセクション8応募の際の、待機リスト(waiting list)が非常に長いことが問題にされている。予算の割当は、補助を必要とする世帯の需要よりはるかに少なく、こうした世帯は、実際に補助を受けられるようになるまで、長期間待たなければならないのである⁷³。いずれにしても、アフォーダビリティ問題の広がりをみるのであれば、政府の補助は、これまで、あまりにも低水準であったといわざるを得ないだろう。

さて、1980年代末～90年代初頭の景気後退期のみならず、90年代後半

の好景気においても、住宅のアフォーダビリティを悪化させてしまった連邦政府が、2001年度の住宅都市開発省予算書につけた表題は、“Back in Business”である。住宅都市開発省は、すべての中心的なプログラムへの予算割当の増加を通じて、住宅ビジネス、経済開発ビジネス、コミュニティ開発ビジネスへ回帰するという⁷⁴。1990年代後半の好景気のなかで、均衡予算を回復するどころか、黒字をも生み出した連邦財政は、ようやく、その「予算制約」から解放されたとみることができよう。

しかしながら、将来の動向は不透明である。予算の増額が、直接アフォーダビリティの増加・改善に結びつくかどうかは分からない。また、2001年度予算は、クリントン民主党政権が作成した最後の予算であり、2001年に発足したジョージ・W・ブッシュ共和党政権が、この路線を引き継ぐかどうかも分からない。20世紀最後の20年間、一貫して引き続いたアフォーダビリティ問題の悪化を、アメリカが、21世紀に食い止めることができるかどうか、今しばらく、その動向が注目されるであろう。

¹議会予算局（CBO: Congressional Budget Office）による分類を基にした。CBO [1988], pp.1-6. ただし、同資料では、本稿が「住宅補助政策」と呼ぶ第1の分野を、「直接支出プログラム（direct spending program）」ないし「直接住宅補助（direct housing assistance）」と呼んでいる。議会予算局は、一部の補助金が間接的に（indirectly）提供され始めていることを記述しながらも（p.3.）「直接」の冠を外していない。議会予算局は、住宅金融政策および住宅税制が「間接補助（indirect assistance）」にあたるため、「直接」の名称を外してしまうと、これらの政策との区別をつけられなくなると考えたと思われる。しかし、議会予算局による呼び名は、本稿で問題とする住宅補助の「間接化」の動きと相容れないため、本稿では、「直接」の冠を外し、単に「住宅補助政策」と呼ぶことにした。なお、「住宅補助（housing assistance）」は、この政策分野の名称として予算書の中で用いられている。

²住宅問題は、政府機関や議会をはじめ研究者などの間でも、概ね共通して、本節で述べる3つの定義によって計られている。ただし、細かい基準は、それを計る団体や個人によって、また計られる時期によっても異なる。本稿では、CBO [1988], p.8. による定義を基本に、その後の変化を、住宅都市開発省の資料や議会関係資料などで補った。

³“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。また、適度な住宅費負担で入居できる良質な住宅の事を、アフォーダブル住宅（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。

⁴“adjusted income.” 所得税の算出にあたって用いられる調整後総所得（adjusted gross income）とは異なるので注意が必要である。住宅政策で用いられる調整後所得は、原則として、世帯主・配偶者・18歳以上の家族の月間合計所得から、扶養家族一人につき480ドル、老齢者・障害者がいる場合は400ドルを控除する。その他、付加的な控除が適用される場合もある。Code of Federal Regulations, Title 24, Section 5.611（以下、“24 CFR 5.611”のように表記する）。

⁵24 CFR 91.5

⁶Struyk et.al. [1988], p.58.

⁷“Public Works Administration.” 1937年住宅法以前に行なわれていた公共事業庁の住宅供給は、連邦政府の手によって中央集権的になされていたのに対し、1937年住宅法による公共住宅供給は、各州の公共住宅局が行なう制度に変更された。R. アレン・ヘイズによれば、「地方分権の政治宣伝と、連邦政府の土地収用権行使に対する法的な異義申立のために、公共住宅プログラムの提案者は、地方管理による方法を選択した」という。Hays [1995], p.92.

⁸“United States Housing Act of 1937,” *U.S. Statutes at Large, 1937* [1938], 75th Congress, 1st Session, Vol.50, Part 1.

⁹PHA: Public Housing Agency. 地方住宅局（LHA: Local Housing Agency）や、単に住宅局（HA）と呼ばれる場合もある。

¹⁰HUD [1999], pp.17-18.

¹¹Walsh [1986], p.39.

¹²連邦補助金は、公共住宅建設費用だけに充てられた。現在の公共住宅は、運営費に対しても補助金が支払われているが、当時は、運営費の全てを徴収家賃で賄われなければならないことになっていた。

¹³Walsh, [1986], pp.38-39.

¹⁴HUD [1998a].

¹⁵HOPEとは、Homeownership and Opportunity for People Everywhereの頭文字をとったものである。なお、HOPE Iプログラムへの予算割当は、1994年が最後となったため、現在行なわれている事業は、それ以前に契約されたものだけである。これ以後、新規に開始される事業は無い。

¹⁶Quigley [2000], pp.59-61.

¹⁷Hays [1995], pp.101-102.

¹⁸モーゲッジ利子とは、住宅取得のための借入金利子を指す。詳しくは、第3.1節を参照。

¹⁹CBO [1988], p.30; and Hays [1995], p.103.

²⁰通常のFHA保険は利用することが出来た。FHA保険については、第3.1節を参照。

²¹この点については、多少の捕捉が必要であるように思われる。公共住宅供給は連邦政府の補助金プログラムであるが、地方政府に対する強制力を持つものではない。したがって、地方の判断で、公共住宅の供給を行わない代わりに補助金も受け取らないという選択が許されるのである。地方政治の力関係の中では、低所得層の流入を嫌い、むしろ近隣への公共住宅の建設に積極的に反対する運動さえ活発に行なわれていた。こうした地域で公共住宅の建設が拒まれる一方、建設が許される地域では、逆に公共住宅の建設が集中した。結果として、所得階層と人種の分離を加速させるという帰結さえも生み出していたのである。しかしながら、民間住宅への補助金は、民間賃貸住宅の家主による、低所得者向け住宅供給の意欲に依存するから、地方政府が低所得者向け住宅の建設を拒むような地域においてでさえ、それが供給される可能性を持つことが示されたのである。

²²Quigley [2000], p.62.

²³*Public Papers of the Presidents of the U.S., Richard Nixon* [1973], Jan. 29 [21], pp.46-47; Mar. 8 [73], pp.175-176; Sep. 19 [264], p.807.

²⁴セクション 8 とは、1974 年住宅コミュニティ開発法 (Housing and Community Development Act of 1974) の第 201 条によって改正された、1937 年合衆国住宅法「第 8 条」を指す。*U.S. Statutes at Large, 1974* [1974], 93rd Congress, 2nd Session, Vol.88, Part 1, pp.652ff.

²⁵たとえば、この時には、注 4 で述べた所得調整の規定が無い。また、1981 年に、補助金の算定基準が、調整後所得の 30%、受給資格が、地域の所得中位値の 50%以下の極低所得世帯に限定された。

²⁶“Fair Market Rent.” 毎年改定され、その一覧が公表される。<http://www.hud.gov/>

²⁷Walsh [1986], p.40.

²⁸The President’s Commission on Housing [1982].

²⁹CBO [1988], p.37.

³⁰注 3 参照。

³¹Hays [1995], p.73.

³²HUD [1998b], Appendix A-1, より算出。

³³CBO [1994], p.64.

³⁴Department of Commerce [1995], p.728.

³⁵1980 年代の住宅政策をめぐる議論の詳細については、Apgar, William C. [1990] “Which Housing Policy is Best?” *Housing Policy Debate*, 1(1), pp.1-32. や、岡田徹太郎 [1997a] 「アメリカの住宅政策改革と日本への示唆」、建設省『月刊住宅着工統計』1997 年 10 月号、建設物価調査会、10～21 ページ。岡田徹太郎 [1997b] 「アメリカ連邦政府の住宅政策」、『住宅問題研究』Vol.13, No.2, 住宅金融普及協会、25～56 ページ。などを参照されたい。

³⁶ノッデル, 秋山 [1997], 216, 226 ページ。

- ³⁷“Cranston-Gonzales National Affordable Housing Act.” *U.S. Statutes at Large, 1990* [1990].
- ³⁸HUD [2000b], p.28. 「その他の資金」についての明細はないが、全政府住宅コミュニティ開発支出の統計を参照すると、州・地方政府の自主財源による支出の割合は数%を占めるに過ぎないから、そのほとんどは民間資金と考えてよいと思われる。
- ³⁹1995年度（実績）では、5万9499戸の住宅が、新たに建設・購入あるいは修復された（家賃補助は7828世帯）。また、9億6280万ドルの連邦補助に対し、総額32億6000万ドルの資金が投資された。HUD [1996]。なお、1995年度の連邦補助住宅供給戸数は1万9440戸。
- ⁴⁰The Executive Office of the President of the U.S. [2000], “Analytical Perspectives,” p.373.
- ⁴¹HUD [2000b], p.22.
- ⁴²“Savings and Loan associations.”
- ⁴³“Federal Home Loan Banks.” 当初は連邦政府機関として設立されたが、1968年に民営化される。設立当初の監督機関は、連邦住宅貸付銀行理事会（FHLBB: FHLBanks Board）。FHLBBは、S&L破綻処理の際、FSLICとともに清算され、その後、監督業務は、連邦住宅金融理事会（FHFB: Federal Housing Finance Board）へ移管された。
- ⁴⁴“Federal Deposit Insurance Corporation.”
- ⁴⁵“Federal Savings and Loan Insurance Corporation.” FSLICは、1980年代に危機に陥ったS&Lを支え切れず、1989年金融機関救済法によって清算され、破綻機関の処理は、整理信託公社（RTC）、預金保険の業務は、FDICに引き継がれた。
- ⁴⁶“Federal Housing Administration.”
- ⁴⁷“Fannie Mae.” 正式名称は“Federal National Mortgage Association.” 当初は連邦政府機関として設立されたが、1968年に民営化された。
- ⁴⁸“Veterans Administration.” 1930年に設立。1989年、退役軍人省（VA: Department of Veterans Affairs）に改組。
- ⁴⁹“Farmers Home Administration.” 1994年、農村住宅庁（RHS: Rural Housing Service）に改称。
- ⁵⁰CBO [1983].
- ⁵¹この様な現象は、非金融仲介化（disintermediation）と呼ばれる。預金流出が生じると、預金で集めた資金によって貸付を行なう本来の金融仲介（intermediation）が果たせなくなるという意味。
- ⁵²“Freddie Mac.” 正式名称は“Federal Home Loan Mortgage Corporation.” 当初より、民営機関として設立されたが、連邦政府機関のFHLBBの監督を受ける「政府関連企業体」である。なお、1989年のFHLBB清算後は住宅都市開発省の監督を受けている。

⁵³“Ginnie Mae.” 正式名称は “Government National Mortgage Association.” 1968 年のファニ・メー民営化の際に政府機関として設立され、従来はファニ・メーの業務であった補助金色の強い特別援助機能などを引き継いだ。

⁵⁴“Mortgage-Backed Securities.”

⁵⁵モーゲッジ担保証券のうち、発行者の資産売却として扱われ、貸借対照表上の負債として残らないものを、特にパス・スルー証券と呼ぶ。なお、資産売却として扱われないものは、ペイ・スルー証券と呼ばれる。

⁵⁶井村 [1997] , 137 ~ 170 ページ。

⁵⁷井村 [1997] , 157 ~ 160 ページ。

⁵⁸ディムスキ, アイゼンバーグ [1997] , 171 ~ 205 ページ。なお、こうした傾向は、1980 年代の議会公聴会による証言によっても裏付けられる。渋谷 [1992] , 第 3 章「国債管理」, 特に 210 ~ 220 ページを参照。

⁵⁹Joint Committee on Taxation [1998].

⁶⁰各項目の解説にあたっては、The Executive Office of the President of the U.S. [2000], “Analytical Perspectives,” pp.105-136. を参考にした。

⁶¹U.S. Code, Title 26 (Internal Revenue Code), Section 163. 以下、“26 USC 163” のように表記する。

⁶²渋谷 [1992] , 131 ~ 138 ページ。渋谷は、これに加えて、モーゲッジ利子の控除については、「正当性」があったと述べている。曰く「いうまでもなく中間層を中心とする広範な大衆が自分の住宅を獲得することが「アメリカン・ドリーム」の重要なファクターであると同時に、それはレーガン政権の経済および社会の再建計画の主要な一環でもあった」という。同書, 135 ページ。

⁶³“Omnibus Budget Reconciliation Act of 1993.”

⁶⁴“General Accounting Office.” GAO は、連邦議会下の会計検査機関であり、公的資金の収入と支出にかんする全ての事項について調査する義務を負う。1921 年予算会計法 (Budget and Accounting Act of 1921) によって設立され、政府機関に対して独立的に監査を行なっている。

⁶⁵26 USC 42

⁶⁶GAO [1997].

⁶⁷“Community Development Block Grant.”

⁶⁸注 49 を参照。

⁶⁹HUD [2000c].

⁷⁰Quigley [2000], pp.70-72.

⁷¹HUD [2000d], pp.33-36, 57-59.

⁷²HUD [2000a], pp.17, 26. この傾向は、所得中央値の30%以下の所得階層で顕著である。住宅都市開発省は、この階層が1990年代の経済繁栄から取り残されたと指摘している。

⁷³CBO [1994].

⁷⁴HUD [2000b], p.i.

参考文献

- [1] Department of Commerce [1995], *Statistical Abstract of the U.S. 1995*, Government Printing Office (GPO), Washington DC.
- [2] Committee on Ways and Means [1998], U.S. House of Representatives, *1998 Green Book*, Washington DC.
- [3] Congressional Budget Office (CBO) [1983], *The Housing Finance System and Federal Policy*, GPO, Washington DC.
- [4] CBO [1988], *Current Housing Problems and Possible Federal Responses*, GPO, Washington DC.
- [5] CBO [1994], *The Challenges Facing Federal Assistance Program*, GPO, Washington DC.
- [6] The Executive Office of the President of the U.S. [2000], *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001*, Washington DC.
- [7] General Accounting Office (GAO) [1997], *Tax Credits: Opportunities to Improve Oversight of the Low-Income Housing*, Washington DC.
- [8] Hays, R. Allen, [1995], *The Federal Government and Urban Housing*, Second edition, State University of New York Press, New York.
- [9] Department of Housing and Urban Development (HUD) [1996], *HUD Annual Report*, Washington DC.
- [10] HUD [1998a], *A Picture of Subsidized Household*, Washington DC.
- [11] HUD [1998b], *Rental Housing Assistance —The Crisis Continues*, Washington DC.

- [12] HUD [1999], *The FY 2000 Budget of the U.S. Department of Housing and Urban Development*, Washington DC.
- [13] HUD [2000a], *Rental Housing Assistance —The Worsening Crisis*, Washington DC.
- [14] HUD [2000b], *HUD Budget: FY2001, Back In Business*, Washington DC.
- [15] HUD [2000c], *The Low-Income Housing Tax Credit Program, A National Survey of Property Owners*, Washington DC.
- [16] HUD [2000d], *The State of the Cities 2000*, Washington DC.
- [17] Joint Committee on Taxation [1998], 105th Congress, 2nd Session, *Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 1999-2003*, GPO, Washington DC.
- [18] The National Association of Housing and Redevelopment Officials (NAHRO) [1986], *Housing and Community Development —A 50-Year Perspective—*, Washington DC.
- [19] The President’s Commission on Housing [1982], *The Report of the President’s Commission on Housing*, Washington DC.
- [20] Quigley, John M. [2000], “A Decent Home: Housing Policy in Perspective,” *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- [21] Struyk, Raymond J., Margery A. Turner and Makiko Ueno, [1988], *Future U.S. Housing Policy*, Urban Institute Press, Washington DC.
- [22] Walsh, Albert A.[1986], “Housing Assistance for Lower-income Families: Evolution,” NAHRO [1986].
- [23] 井村進哉 [1988] 「アメリカの住宅金融市場と金融機構の再編」『証券研究』第81巻，日本証券経済研究所．
- [24] 井村進哉 [1997] 「日米の住宅金融と変化する政府の役割」，渋谷ほか編 [1997] ．

- [25] 渋谷博史 [1992] 『レーガン財政の研究』，東京大学出版会．
- [26] 渋谷博史・井村進哉・中浜隆編 [1997] 『日米の福祉国家システム』日本経済評論社．
- [27] 高木仁 [1986] 『アメリカの金融制度』，東洋経済新報社．
- [28] ディムスキ，ゲアリ，ドレーヌ・アイゼンバーグ「アメリカ住宅金融における社会効率性と「金融革命」」，渋谷ほか編 [1997]．
- [29] ノッデル，ジェーン，秋山義則 [1997] 「アメリカのコミュニティ開発と政府の役割」，渋谷ほか編 [1997]．
- [30] その他の一次資料
- *U.S. Statutes at Large*, various issues, GPO, Washington DC.
 - *Public Papers of the Presidents of the U.S., Richard Nixon* [1973], GPO, Washington DC.