

THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Working Paper Series

No. 87

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——

香川大学経済学部
岡田徹太郎

2004年4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.87, Kagawa University, 2004.

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 2004

KAGAWA UNIVERSITY

Takamatsu, Kagawa 760-8523
JAPAN

No. 87

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——

香川大学経済学部

岡田徹太郎

2004年4月

はじめに

本稿は、アメリカ住宅政策を題材として、アメリカ的な市場の論理が、アメリカ社会の中で、どのように受け止められてきたのか、政治経済学的分析を試みるものである。

アメリカ的な市場の論理は、その論理を生み出しているアメリカ社会の中でさえ貫徹されていない。それに対抗する様々な力が、市場論理の浸透を阻んできたからである。

住宅政策においては、市場との整合性を求める側と、住宅をめぐる社会環境の保護・安定を求める側との綱引きが繰り返されてきた。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 から改革を推進しようという場合がある一方、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われてきたといえる。

近年の学界における研究は、アメリカ的な市場の論理の強まりから、政府介入の弊害を強調し、各種の制度改革が「市場との競合回避」という目標をもって行われてきたことのみに着目し、これを「住宅政策からの撤退」を示すものと断じてしまう傾向がある。

確かに、1980年代レーガン政権の登場以降、政治の舞台において、こうしたレトリックが強調されてきたし、学界においても、そうした論理を支える経済学の台頭をみたのは事実である。そしてまた、このような主張が、その後の住宅政策改革に少なからぬ影響を与えたことも否定できない。

一例をあげれば、現実には、1980年代改革を通じて、住宅政策にかかわる財政支出の伸びは抑制されたのである。もっとも、こうした現象は、逆に、アメリカの住宅政策の別の側面を表すものである。それというのも、1980年代改革によって、財政支出の伸び率は抑制されたが、財政支出規模そのものは、決してマイナスとなったのではなく、長期歴史的に捉えれば、実質ベースにおいても増加を続け、それ以前のいかなる時代と比較しても、つまりは住宅政策の拡大が指向された1930年代や1960年代と比較しても、財政支出の規模は大きかったのである。

こうした傾向は、少なくとも1990年代中頃まで続いた。その後、1990年代後半の住宅政策にかかわる財政支出をみると、名目値でほぼ一定、実質値で減少となっているが、これをもって、住宅政策の縮小と考えるのも早計である。

それは、住宅政策の中心が、直接的な財政支出から、より間接的な政策手段へ転換しているからである。事実、低所得者用住宅税額控除(LIHTC)と呼ばれる

租税優遇措置は、その他の財政支出を伴ういかなる政策手段よりも、金額的にも、住宅供給戸数においても規模が大きいのである。

アメリカにおける市場論理の強まりが、住宅政策の真の姿を見えにくくしている。政府介入と民間市場との競合を回避しようとする試みは、住宅政策からの撤退をもたらしたのではなく、実際には、直接的な政策手段から、間接的な手法へ転換せしめただけなのである。この「政府関与の間接化」による住宅政策は、急成長した民間非営利組織 (non-profit organizations) との連携を深めながら、より複雑な形態を取り始めている。

本稿は、民間経済・市場メカニズムに多大な信頼をおいているようにみえるアメリカにおいても、政策的介入を含む、住環境の保障のための社会制度が存在していることを明らかにするものである。

1 現代資本主義と「福祉国家」論

本題に入る前に、本稿が対象とする「アメリカ型福祉国家」がいかなるものを指し示すのか、定義を与えておかなばなるまい。おそらく、「アメリカ型福祉国家」という言葉に対しては、二つの側面から疑問が呈されるだろうことが予想されるからである。

その第1は、「福祉国家」という言葉をどのような文脈において用いているのか、という点である。そして、第2に、そもそもアメリカは福祉国家なのか、という問題である。

1.1 「福祉国家」とは何か

「福祉国家 (welfare state)」の概念を、定義するための材料として、辞書的な説明を用いれば、以下のようになる¹。

「一般に、社会福祉 (social welfare) を政策の中核に据える国家を『福祉国家』と呼ぶ。語源から述べれば、第二次世界大戦中のイギリスで、ナチス・ドイツの戦争国家 (warfare state) に対して、国民生活重視の自国を指す標語として用いられたものであるが、ベヴァリッジ報告 (1942) 以降、特に戦後の社会保障制度の発展にともない、現代国家の体制を表す一般用語となった」と。

このような説明は、一見、単純で分かり易いようにも思えるが、社会科学用語として用いる場合には、少々やっかいな議論を呼び起こすことにもなる。

¹次の経済辞典を用いた。『経済学辞典』第3版、岩波書店(文責：戸原四郎)。『経済辞典』第4版、有斐閣。A Dictionary of Economics, Oxford University Press. The MIT Dictionary of Modern Economics, Fourth edition, the MIT Press. なお、ドイツでは、歴史的な理由から、福祉国家の代わりに「社会国家 (Sozialstaat)」という言葉が用いられる。

まずは、どの政策が「社会福祉」に含まれるのか、その範囲をめぐる広狭の問題である。狭義の社会保障のみなのか、保健や教育あるいは住宅の保障までを含むのか。そして、それらの財源調達と配分の方法も問題にされる。徴収方法が、税方式か社会保険方式か。給付は、所得比例か（垂直的）所得再分配を伴うのか等々。さらに、社会福祉支出の規模も問題にされる。GDP あるいは全政府支出に占める支出の割合が高いか低いか、といった具合である。こうした問題が転じて、いったい、どの時代の、どの国が「福祉国家」なのか、という議論を呼び起こすことになるのである。

現代資本主義の国家体制を指し示す概念として、そもそも福祉国家は適切ではない、とする場合を除いて、少なくとも、第二次大戦後から 1970 年代初頭までの西ヨーロッパ先進諸国を「福祉国家」とすることには、あまり異議がないようである。

問題は、それ以外の時代、その他の国をどう捉えるか、という点である。特に、本稿が対象とするアメリカは、しばしば非福祉国家とされる（貝塚 1985、橋木 2002 等）。アメリカが福祉国家と呼べるかどうかは、本稿の主題に関わることであるから、後述することにして、ここでは、筆者が考える「福祉国家」とは何であるのか定義しておきたい。

イデオロギー的な主張ではなく、実証的かつ体系的に説得力を持つ「福祉国家論」を展開しているのは、林建久と加藤榮一であろう。林・加藤らの立論を要約すれば、以下のようなだろう。各国において差異があるとはいえ、第一次世界大戦と第二次世界大戦の前後において、財政支出の、(1) 総支出の増大と (2) 社会費比率の上昇に不連続的な飛躍がある。つまり、それまでの資本主義体制とは量的にも質的にも変化があり、多面的な所得再分配や経済安定化のための財政的な枠組みが出来上がった、と（林, 1992; 加藤, 1985 等）。

本来ならば、林・加藤による福祉国家論について、詳細に論じ、批判も交えて、筆者の所見を述べるべきかもしれないが、本稿の課題の本筋から乖離があり、また、紙幅の制約もあるので、別稿に機会を譲る。さしあたり、筆者のいう「福祉国家」とは、その発生史に限っていえば、林・加藤説に準ずるものとして差し支えない。簡単に要約するならば、財政支出の不連続的拡大が生じていること、そして、社会費つまり広義の社会福祉支出の比率が上昇していることの二つの要件をもって「福祉国家」の成立と定義する。また、社会福祉とは、狭義のそれではなく、比較的広い概念として解釈される。すなわち、本稿が対象とする住環境の保障のための政策も、福祉国家の構成要素と考える。

なお、1970 年代中盤以降の福祉国家の転換期（あるいは変質ないし解体）に関わる議論は、本稿の課題と密接に関わりあうことでもあり、次で詳細に取り扱う。

1.2 福祉国家の時代規定

まず、本稿がふれておかねばならないのは、「どの時代」に福祉国家をみることができなのか、という点である。この問題について、筆者は、単純に時期を確定する、というような手法は取らない。資本主義の発展を、その社会構造の形成・発展・転換のような形で、歴史の動態として捉えなければ、その実態を見誤ることにもなる。

歴史的といっても、ここでは、系譜論的な把握ではなく、資本主義の発展段階論的な分析を用いる。

まず、現代資本主義の歴史的位相について、段階論的な把握を積極的に試みている加藤榮一の説を参照するところから始めよう。

加藤による福祉国家の定義は、「労働者階級の政治的、社会的、経済的同権化を中核にして形成され、全国的な広義の社会保障制度を不可欠の構成要素とする、現代資本主義に特徴的な国家と経済と社会の関係を表現する用語である」というものである。加藤は、福祉国家をこのように定義すると、その発展史の捉え方も自ずから決まってくる、と述べる。加藤は、資本主義の発展構造を、7つの要因、すなわち、(1) 産業構造、(2) 産業組織、(3) 階級関係、(4) 統治機構、(5) 経済や社会に対する国家の関係、(6) 世界システムのあり方、(7) 支配的な社会理念、から規定することを試みる。そして、福祉国家の発展史として、「構造形成期」を、不完全で歪んだ形態にとどまっているが、福祉国家の構成要素が急速に発達した、第一次世界大戦から第二次世界大戦直後の時期とし、「発展期」を、高度経済成長を伴う1950年代初頭から1970年代初頭と規定し、「構造崩壊期」を、1970年代初頭から1980年代中頃とする(加藤, 1989)。

福祉国家の「構造形成」が、第一次大戦から第二次大戦直後にかかる激動の30年間に生じ、その「発展」が1950年代から70年代初頭に進んだという捉え方は、前出の林を始め「福祉国家」を資本主義の発展段階として構成しようとする研究者たちに共通する認識であるといえる。

しかし、岡本英男が整理するように「1970年代後半以降の福祉国家に対するバックラッシュ、そして80年代における新保守主義の興隆、そして90年代に誰の目にも明らかになったグローバル化が福祉国家の及ぼす影響についての見方において、(林、加藤の)両者は決定的に異なっている」(岡本, 2004, p.295)。この点になると、林・加藤の二人だけでなく、他の研究者においても見解がばらばらである。

加藤は、後の研究において、1970年代末から1980年代初頭を「解体期」と定義づけ、さらに、1980年代初頭以降を、それまでとは、まったく別個の「後期資本主義」の「萌芽期」と位置付ける(加藤, 1995)²。

²本文では、詳しくふれていないが、加藤は、19世紀末までを「前期資本主義」、19世紀末から1980年代初頭を「中期資本主義」とし、1980年初頭以降を「後期資本主義」と定義している。詳しくは、同論文を参照されたい。また、加藤以外に、現代資本主義(福祉国家体制)の終焉と、新段階への移行を説くのは金澤史男である。金澤は、資本主義は、1971年のドル・ショック以降、30年弱の構造転換期を経て、新たな段階を迎えたとする。理由として、第1に、福祉国家が対抗

これに対し、林は、「一見過激に見えた『レーガノミクス』や『サッチャーイズム』の福祉国家批判政策自体、先行する福祉国家型財政の枠組や果実を前提として成り立っていたのである。したがって、一見逆方向を指しているようにみえる福祉国家推進と批判のイデオロギーは、実は福祉国家財政を支える二つのイデオロギー」だとし、「この二つのボールの間をゆれ動く政策イデオロギーに導かれて、左右にゆれ動くことこそその本質」と、その継続を主張している（林, 2002, p.200）。

1980年代の変化を、林よりさらに踏み込んだ形で、むしろ福祉国家の「定着」と位置付けるのは渋谷博史である。渋谷は、「長期的なパースペクティブの中で（1980年代レーガン）政権の歴史的使命をみるならば、それは決してそれまでの福祉国家の歴史的トレンドを逆転させるようなものではなく、むしろその歴史的トレンドを基本的に前提として、福祉国家をアメリカ社会に定着させるための手直しを行なうというものであった」とする。そして、「その本質的な意味」を次のように述べる。「戦後の福祉国家の拡充を可能にしたのは現代資本主義の豊かな生産力であることはいうまでもないが、その拡充過程は、福祉がある規模・水準まできたところでブレーキがかけられることになる。おそらく福祉の論理だけからいえば、次から次へと福祉需要が『発見』されて拡充を続けざるをえなくなるが、直接的なコスト負担者としての納税者の論理がそれを抑制するようになるのである。その両方のベクトルの折り合いがつけられるのは、様々なファクターがぶつかりあう現実的な政治の世界においてである。その折り合いのついたところに、現代資本主義と福祉国家の一応の均衡状態が設定される」というのである。結局「その歴史的使命は、福祉国家に対する抑制のベクトルが強まる中での新たな均衡状態の模索と、そのための負担調整、制度面での手直し」であったという（渋谷, 1992, pp.3-4）。

これらの諸説を検討しながら、やや弱いトーンでの継続説を展開するのは岡本である。「対象は依然流動的であるため確定的な評価を下すのは難しい」としながらも、アメリカ、イギリス、ドイツ、スウェーデン、日本の1980年以降における公的社会支出の対GDP比の推移が、若干の変動はあるものの、基本的な方向としては増大していること、また、各国の体制変化を追っても、一方的な福祉削減は進んでいないこと等をもって、「狭義の福祉国家についていえば、従来の福祉国家のあり方に根本的な再編は生じなかったとあってよい」と結論する。他方で、広義の福祉国家は、大きな打撃を受けた、とも述べる。広義の福祉国家にとって重要な意味を持つ、経済安定化という意味でのフィスカルポリシーが、グローバリゼーションによって、大きな制約を受けているからである。しかし、「成熟した福祉国家はグローバル化の急速な進行に対して抵抗を示す」こともあることから、「今後一直線にグローバル化が進展し、それが有無を言わせぬ力でもって福祉国家を解体し

すべき勢力 = 社会主義体制を失ったこと、第2に、グローバル化がかつてない規模で進展し始めたこと、第3に、資本主義の不安定性が著しく強まったこと、をあげている。金澤史男「現代経済政策の歴史的位罫」田代洋一・荻原伸次郎・金澤史男編『現代の経済政策〔新版〕』有斐閣、2000年、22-47頁。

ていくとは考えない。むしろ、行き過ぎたグローバル化には福祉国家によってブレーキがかけられ、福祉国家の基幹部分は当分存続するものと考えている」と総合する（岡本, 2004, pp.296-309）。

1.3 アメリカは「福祉国家」か？

アメリカは、しばしば「福祉国家でない」と断じられることがあることは既に述べた。それ以外にも、福祉国家であるとしても不完全であるとか、福祉国家としての性格が弱いなどと特徴づけられることがある。しかしながら、こうした性格づけや類型化は、結局は、それぞれの研究者による福祉国家の定義に依存する。渋谷博史が述べるように「ヨーロッパ先進諸国の福祉国家をモデルとすれば、アメリカには（福祉国家体制が）存在しない、あるいは不完全で欠陥だらけの福祉国家」ということになる（渋谷, 2003, p.3）。

「福祉国家」を一つの理想郷として考えると、イデオロギー的にポジティブな国家形態として捉えるのでもない限り、アメリカが福祉国家であるか、ないかの議論は意味をなさない。

もちろん、性格づけや類型化それ自体に意味がないと述べているわけではない。国ごとに歴史が違い、統治構造が違うのだから、多様な国家形態があるのは、しごく当たり前のことである。また、それを踏まえたうえで、その国の性格を特徴づけることは、重要な研究作業の一環でもある。繰り返しを恐れずに言えば、研究者によって導き出される、アメリカが福祉国家である／ないという結論は、しばしば、福祉国家の定義によって左右されることがあり、実証研究の内実に踏み込めば、国家の形態や政策の分析にさしたる違いを見出せないことも多い。

もちろん、本稿には本稿の福祉国家の定義があるのだから、それに当てはまるかどうかは確認しておかねばなるまい。

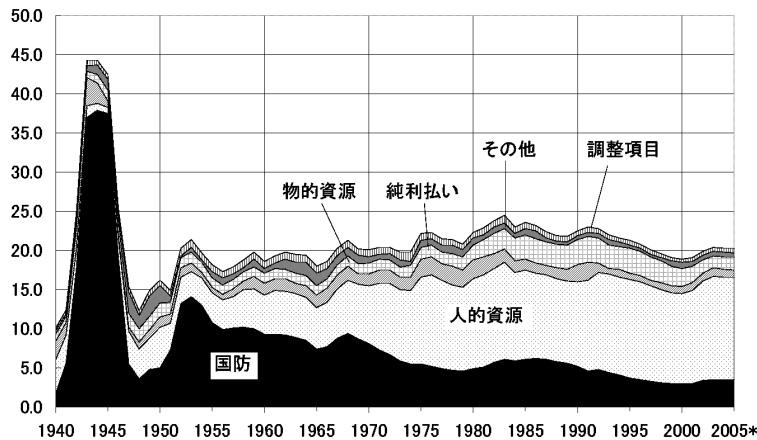
図1は、アメリカ連邦政府の財政支出の対GDP比の経年変化を、機能別にみたものである。図中の「人的資源（human resources）」は、(1) 教育・訓練・雇用および社会サービス、(2) 保健、(3) メディケア（高齢者医療保険）、(4) 所得保障、(5) 社会保障年金、(6) 退役軍人向け給付およびサービスを内容とするものであり、広義の社会福祉支出に該当する。

「物的資源（physical resources）」は、(1) エネルギー、(2) 自然資源・環境、(3) 商業・住宅信用、(4) 運輸、(5) コミュニティ・地域開発を内容とするものであり、量的に多くはないものの、相対的な低所得層を支える政策の財源も含まれている。

先の「福祉国家」の定義に添うように、アメリカにおいても、財政支出の不連続的拡大と、社会福祉支出の構成比の上昇が見られる。ただし、アメリカ独特の要因が作用していることには、注意を払わねばならないだろう。

第1に、総支出規模に関してみる。1940年度、対GDP比で9.8%だった財政支出は、第二次大戦直後、戦前の水準に戻るかのように見えたが、1948年度の11.6%を底として1949年度には14.3%と増加に転じ、さらに1950年朝鮮戦争の勃発による

図 1: アメリカ連邦政府の財政支出の対 GDP 比 (1940 ~ 2005 年度)
(単位: 十億ドル)



* 2004, 2005 年度は推計値。

(出所) The Executive Office of the President of the U.S., 2004, “Historical Tables,” より筆者作成。

東西対立の激化を契機として、再び、国防費を中心とする不連続的な拡大が生じ、以後、緩やかな上昇が、少なくとも 1980 年代中頃まで続いた。

なお、図 1 は、統計データの制約から 1940 年度から 2005 年度までとなっているが、別の資料によって、第一次世界大戦と 1930 年代世界大恐慌時の変化について言及しておこう。

財政支出の対 GNP 比は、イギリスやドイツなどのケースとは異なり、アメリカでは、第一次大戦を経ても、わずかな上昇しかみられず、不連続的な転位はみられなかった。その理由について、林は、「(第一次)大戦後、西欧で福祉国家財政を惹き起こした主要な要因すなわちボルシェビズムの脅威、強力な労働組合と社会民主主義政党、戦災、大量失業、住宅不足、生産低下、インフレーションなどがここには見当たらないからである」という。アメリカでは、1920 年代の好景気も手伝って、当時の「平常への復帰 (return to normalcy)」の掛け声どおり、財政支出は 20 年代を通じて縮小したのである。しかし、1929 年から始まる大恐慌で状況は一変し、1930 年代に財政支出水準の不連続的な飛躍をみることができ、その支出構成も、社会福祉および自然資源へのシフトが見られる (林, 1992, pp.111-114)。

第 2 に、経費構造の変化について、図 1 を用いながら、1940 年度以降についてもみていこう。その前提として、現在では、広く分析ツールとして用いられている、ピーコックとワイズマンによる「転位効果 (displacement effect)」について確認しておこう。ピーコックとワイズマンはイギリスを例にした研究に基づいて、次のように説明している。「人々は、危機の時期に、平穏な時期ならば耐えられないと考えたであろう課税水準と徴税方法を受け入れる。そして、その混乱自体が過ぎ去った後にも、それは維持される。その結果、政府の収入と支出の量は、社会

的混乱の後に、転位をみせるのである。混乱が過ぎ去れば、支出は減少しうるが、しかし、それは以前の水準に戻ろうとはしないであろう。国家は、以前には実施しようとしても必要な財源を確保することが政治的に不可能であると考えられていたような新しいことを始めることができるのである。」と (Peacock & Wiseman, 1961, p.27)。

岡本英男は、この転位効果を持ち出しながら、「アメリカを例外として、各国とも飛躍的な経費水準の上昇とともに、社会福祉支出も飛躍的上昇をとげ、経費構造が福祉国家財政の構造へと急激に転換したこと」を指摘し、それが、広い意味での福祉国家体制の確立につながったと説く。そのうえで、再度、ピーコック=ワイズマンの転位効果について「この仮説は、国民の耐えうる課税水準の飛躍的上昇については説明しているものの、戦争が福祉経費を増大させる原因についての積極的説明がない」と論じ、そのうえで、この点については、ティトマス (Richard M. Titmus) による説明³の方がすぐれているとする。曰く、「第2次世界大戦のような全国民が参加する総力戦の場合、国家は特権の排除、所得と富の公平な分配を訴える『民衆政策』を通じて一般市民の祖国に対する献身を確保する必要」があり、ティトマスが強調するように、『ベヴァリッジ報告』は、戦時下における国民統合という文脈で理解することができる、というものである (岡本, 2003, p.24)。

これに対して、渋谷博史は、ピーコック=ワイズマンが、国家が新しいことを始める理由を説明しなかったことについて、「かえって賢明」であったと評価する。それは、アメリカの財政構造の変化は、2つの局面で構成され、「アメリカが戦後『自由世界』の基軸国になったために、その転位効果を通して福祉財政の拡充が実現される過程はやや複雑なものにならざるを得なかった」からである。本稿の図1によってもはっきりと見て取ることが出来るが、アメリカにおいては、第1局面として、「第2次大戦をはさんでのアメリカ財政の転位過程はまず高水準の軍事支出の定着から始まった」のであり、それを前提として「第2局面になると、基軸国としてのシステムに代って国内の福祉拡充傾向という要因が次第に規定性を強めた。そして1950年代及び1960年代の連邦財政における福祉支出の絶対的かつ相対的な膨張と軍事支出の相対的な縮小という構造変化が生じた」のである (渋谷, 1986, pp.4-8)⁴。

ここまで見てきたように、アメリカの事例からは、西ヨーロッパ先進諸国と異なって、単純なモデルによる「福祉国家の典型例」のようなものは抽出できない。しかしながら、財政支出規模の不連続的な飛躍と、社会福祉支出の増大という傾向は、歴史的に読み取ることができる。したがって、先の定義に添う「福祉国家」アメリカを見ることは出来る。ただし、それは、東西冷戦下における西側の基軸国としての役割を背負った、独特の一類型としての「アメリカ型」福祉国家の姿

³Richard M. Titmuss, *Essays on 'the Welfare State'*, Second edition, George Allen & Unwin Ltd, London, 1963.

⁴渋谷による、アメリカにおける軍事財政と福祉財政の複雑な転位過程の研究は、これ以外にも、渋谷博史『アメリカ連邦税制史』丸善, 1995年, がある。同書は、戦時税制を平時に定着させた1954年税制改革について詳細な分析を行なっている。

なのである。

西欧諸国とは異なった歴史的経緯を辿りながらも、幾度かに亘る「転位」を経て、アメリカにおいても「福祉国家」が成立してきたことをみてきた。紙幅の制約から概説にとどまらざるを得なかったが、これによって、「どの国に」という問題において、「アメリカにおいても」という筆者の捉え方が明らかになったであろう。

2 アメリカ型福祉国家と住宅政策

本稿は、1970年代初頭以降 具体的歴史的事実に即していえば、1971年ニクソン・ショックと1973年石油ショックの二つのショックを経た後の しばしば「転換期」と呼ばれる時期において、アメリカ型福祉国家に何らかの変質が生じ、それが「福祉国家」を崩壊せしめるような変化につながったのかどうか、分析を試みるものである。

こうした目的に添う実証研究には、複数のアプローチが考えられるであろう。例えば、加藤榮一が行なったように、複数の指標を用い、多面的に分析を行なうという手法が考えられる。それ以外には、ある特定の研究対象を選び出し、その特定領域について、実証を行なうという方法がある。

本稿は、後者のアプローチを選択する。前者の多面的なアプローチによる研究は、それ自身で、ひとつの国家とか社会の像を提示することができるだろうが、一つ一つの事象に対する、「小さな」しかし「重要な」変化を見逃しかねない。後者の特定領域に対する研究は、それ自身では、国家や社会の全体像を作り出すことは出来ないだろうが、こうした「小さくとも重要な変化」を逃しはしない。

本研究のみによって、壮大な国家像を提示することはないだろうが、こうした特定領域における詳細な実証研究の積み上げが多方面から行なわれるならば、より正確な形で、その国家像や社会構造を提示することができるようになるであろう。

本稿は、具体的にいえば、住環境の保障のための政策、つまりアメリカの住宅政策を研究の対象とする。アメリカン・ドリームのもっとも重要な構成要素ともいえる「住宅」という部面も、大きな歴史の流れに規定されてきた。アメリカにおける住環境の変化と、それに対応する住宅政策は、アメリカ型福祉国家の一面を描き出すものとなるだろう。

2.1 レーガノミクスと住宅政策

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（Walsh, 1986, p.40）、1980年代以降の議論の中心は、連邦政府の予算編成上の制約による、資金の使い道についての議論である。

より具体的には、住宅供給型のプログラムが適切か、家賃補助型のプログラムが適切か、という問題にあったといえる。家賃補助型のプログラムは、1965年にその嚆矢となる家賃補給プログラムが設立され、74年の改革を経て「セクション8有資格証書方式」と呼ばれる家賃補助制度が開始されていたが、現実に政策の重心が転換していくのは80年代以降である。80年代レーガン共和党政権は、費用の高くつく住宅供給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のである。

こうした政策の転換は、1970年代の住宅給付実験事業（Experimental Housing Allowance Program）や「セクション8」プログラム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（Report of the President's Commission on Housing）が大きな役割を果たしている。その報告を用いて内容にふれてみよう。レーガン政権下の大統領住宅委員会では、住宅状況を、Housing Availability（住宅の入手可能性）、Housing Adequacy（住宅の適正性）、Housing Affordability（住宅のアフォーダビリティ）の3つの視点に分けて検討した。

この中で、アフォーダビリティとは、住居費負担の問題であり、居住者の所得に対する住居費支出の割合が指標とされる⁵。

大統領住宅委員会は、入手可能性と適正性については、標準以下の住宅ストックの比率が1940年代の約半分から1970年代の10%以下へと劇的に低下したことなどをあげ、貧困層も含めた、ほとんど大半のアメリカ人（vast majority Americans）は適正な住宅に住んでいる、としている。そして、問題は、低所得の賃貸住宅居住家族や、初めて住宅を購入する若い世帯の所得の不十分さ（income inadequate）、したがって、アフォーダビリティにあるとしているのである。

この報告の中心の一つは、住宅居住者のアフォーダビリティ問題を解決する手段として、住宅供給型と家賃補助型と、どちらの補助が便益が高く好ましいか、ということにある。これを70年代の「セクション8」の結果をもとにして、表1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同じ110ドル程度であるが、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（家賃補助）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、新規建設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家賃補助の方が望ましいという結論を示した。

当時の住宅都市開発省長官のピアース（Samuel R. Pierce）が、1983年の議会公聴会で、この点について証言しているのでみておこう。

「過去において連邦政府は、貧困層に家をあてがうために、新しい建

⁵“affordability”という単語は、この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、低中所得者が、適度な住居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。

表 1: 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

$$\text{HUD 補助金} = \text{総家賃} - \text{居住者支払額}$$

(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.

物の建設を支援してきた。現在、広範囲にわたる調査とプログラムの経験をとおしてわれわれが知ったことは、ほとんどのコミュニティにおける、もっとも一般的な貧困者の住宅問題は、アフォードビリティであり、入手可能性ではないということである。高品質の住宅は広く行き渡っている (available) が、われわれの支えを必要とする人びとにとって、それは費用がかかりすぎる。これが、われわれがとりかからねばならない問題である。われわれは、あらゆるコミュニティで良好な住宅を手にする余裕があるように (afford)、貧困層を補助するための住宅支払証書 (方式) を提案する。この提案は、みなさんの考慮すべき点に込めよう、もっとも慈悲深く (humane)、もっとも社会に前向きな (socially positive)、費用効率的な (cost effective) プログラムである。⁶

つまり、アフォードビリティ問題の解決のためには、住宅供給型のプログラムではなく、家賃補助型のプログラム (上の証言では住宅支払証書方式) を行なうべきであるという、はっきりとした見解を示したものと見える。また、これには、第 1 に住宅供給型のプログラムは、入手可能性問題を解決するためのものであり、すでに良質の住宅が行き渡っている以上 (available) 必要としない、第 2 に、アフォードビリティ問題は、所得の不十分さによるものであるから、所得を補完する家賃補助型のプログラムが適切である、という意味が込められている。

⁶U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, *Hearings, Administration's Housing Authorization Proposals for Fiscal Year 1984*, Feb. 1983, 98th Congress, 1st Session, 1983, p.201.

2.2 住宅政策の縮小

21世紀に入った現在から回顧すれば、レーガン政権期の住宅政策改革は、多大な犠牲を伴う、大胆な社会実験であったといっても過言ではないだろう。

大統領住宅委員会の報告を受けたレーガン政権は、1983年住宅および農村-都市再生法（Housing and Urban-Rural Recovery Act of 1983）で、第1に新規建設プログラムを大幅に縮小し、これを高齢者・障害者世帯に限定させる一方、第2に家賃補助プログラムに「^{バウチャー}引換証方式（Section8, vouchers）」を加えた。

^{バウチャー}引換証方式が加えられた理由は、従来の有資格証書方式と呼ばれる家賃補助プログラムに次のような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（Fair Market Rent）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。新規建設プログラムをやめ、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ダ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、^{バウチャー}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。したがって、^{バウチャー}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。

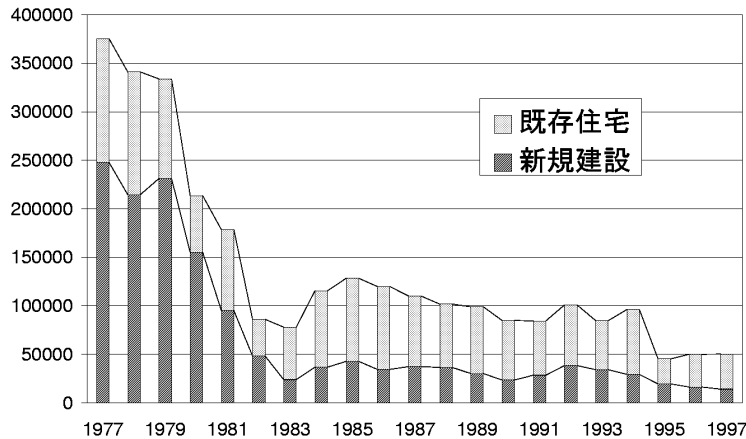
こうして、1970年代までは住宅供給型のプログラムが新規の補助契約の過半を占めていたが、1983年からは、家賃補助型のプログラムが過半を占めることになった。

住宅補助政策の家賃補助型（需要者側）プログラムへの転換は、サプライサイド（供給重視）経済学の論理が支配した当時の他の政策と比較して、一見、矛盾しているように見えるかもしれない。サプライサイドの論理に従えば、需要を喚起する補助政策は極力縮小するという立場に立つのが当然のように思われる。

この点についてみるために図2を参照されたい。これは、住宅補助の新規契約件数の推移を示している。つまり、住宅補助の伸びを件数でみたものであり、補助金の伸び率を反映している。構成比に着目すれば、なるほど1970年代には新規建設プログラムに比重があったのに対し、1983年以降では家賃補助型プログラムを中心とする既存住宅プログラムに重点が移されており、質的な転換があったことがみてとれる。ところが、件数そのものに着目すると、新規建設プログラムは大

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。

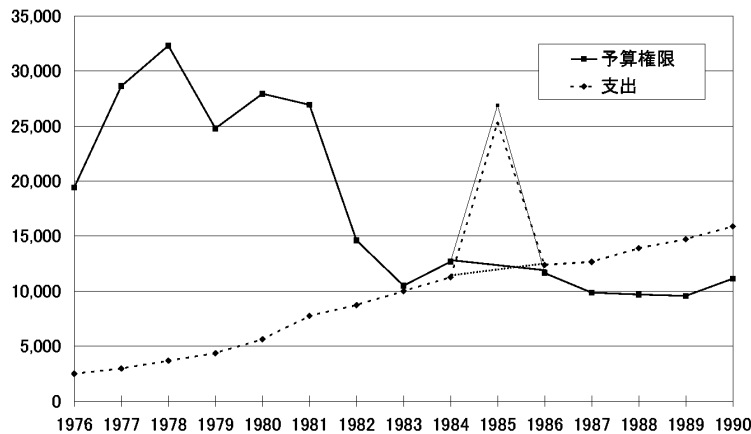
幅削減されているが、家賃補助型プログラムも決して増加したわけではなく、むしろ、年によっては削減されていることがわかる。注目すべきは、費用効率の面から家賃補助型プログラムを支持しているが、それは家賃補助型プログラムの拡張を示すものではなく、住宅供給型プログラムの大幅削減、家賃補助型プログラムの据え置き（ないし相対的に小幅の削減）という形をとおして、新たな住宅補助支出を削減するための理由に使われたということである。したがって、一方では減税と規制緩和を行ない、他方では財政支出を抑制することで、供給側の能力を高めようとしたサプライサイドの論理が、実はこうして貫徹されていたのである。

この点をさらに確認するために、図3を参照されたい。住宅補助の新規契約の財源は、毎年、(1) 将来の政府支出となる補助金の予算権限 (budget authority) 割当を通して、(2) あるいは住宅購入者や賃貸住宅建設業者に対する直接融資の融資認可割当を通して供給される。この住宅補助の新たな予算権限の割当が、80年代に劇的に削減されているのである。

一方で、支出 (outlay) の変化にも注目する必要がある。予算権限をいくら削減しても、従前の補助契約に基づく支出を削減することは不可能であるから、80年代においても、それぞれの年度に要求される支出が、不可逆的に増加しているのである。

図を総合的に見直すと、次のことがいえる。第1に、レーガン政権は、費用効率の問題を取り上げながら、自らが与える予算権限を極力抑制した。しかし、第2に、支出そのものは、従前の補助契約の圧力を受けて増加していくから、これを1970年代のカーター政権のときにすでに与えられた予算権限を用いて賄ったのである。

図 3: 連邦政府住宅補助の予算権限と支出の推移 (1976~1990年度)
(単位: 百万ドル)



(注) 1985年度の高い予算権限・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., 2004, "Historical Tables," より筆者作成。

この予算権限・新規契約の削減がもたらす政策的帰結の考察には、十分な注意を払わなければならないだろう。レーガン政権期の、いわゆる「予算削減 (budget cut)」は、予算権限割当の削減をもってなされたわけであるが、それは、財政支出の削減を意味するものではなかった。財政支出の増加率は抑制されたが、財政支出が増えたことには変わりがなかった。

予算権限・新規契約の増減がもたらす効果は、新たな福祉需要の増減に関わってくる。予算権限が削減されたとしても、新たな福祉需要が減少していれば、「福祉の低下」にはならないだろう。しかし、逆にいえば、新たな福祉需要が増えていのに、新規の予算権限が削減されるならば、たとえ財政支出が増加していても、それが従前の福祉需要を担保するにとどまる限り、社会に「福祉の低下」をもたらす可能性がある

而して、住宅補助政策に還元するならば、新たな予算権限が削減されたわけであるが、新たな住宅補助の社会的必要性は減じたわけではないということに注目しなければならない。

注目すべき指標は、貧困線以下人口の推移である。1960年の時点において、貧困線以下の人口は、3985万人、全人口の22.2%を占めていた。その絶対数と比率は、1960年代を通じて低下し、1970年には、2542万人、総人口比12.6%まで下落した。70年代には、最も低いときで、2297万人、11.1%まで低下するなど低位に推移したが、80年代初頭から、貧困線以下の人口、比率がともに増加に転じた。

1980年の貧困線以下人口は2927万人、総人口比で13.0%。81年は、それぞれ、3182万人、14.4%。82年3440万人、15.0%。83年3530万人、15.2%といった具合に、80年代は、貧困線以下人口が3000万人を下回ることがなく、絶対数では1960

年代中頃の水準に達し、総人口比も 12.8% ~ 15.2%の間、ちょうど 1960 年代後半と同じ水準であった。

貧困線以下人口の増加は、直接、住宅補助の必要性の増加につながる。必要性が高まっているのに、新規の住宅補助を押し込んだ政策の帰結は、かなり単純なものである。それは、住宅問題の悪化という形で跳ね返った。1980 年代は、アフォーダビリティに問題のある世帯（調整後所得の 30%以上を住居費に充てている世帯）の割合が増加し、しかもまた、ホームレスが増えていることが報告されるようになったのである。以下で、この点について詳しくみていこう。

2.3 1980 年代改革の帰結

貧困線以下人口の増大と補助の削減という 1980 年代の転換は、住宅アフォーダビリティの悪化とホームレスの増大という形で直接に跳ね返ってきた。もちろん、そのメカニズムを貧困線以下人口の増大と補助の削減という 2 要因だけで直結して考えることはできない。以下では、なぜ 80 年代の改革がアフォーダビリティの悪化を招いてしまったのかをみていこう。

まず、住宅のアフォーダビリティの悪化の事実について、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を比較すると、80 年が 1100 万 4 千人、89 年が 1213 万 9 千人であり 1 割程度増加している。これに対し、アフォーダブル住宅（低家賃住宅）のストックは、80 年の 940 万 9 千戸から 89 年の 897 万 5 千戸に減少している（Hays, 1995, p.73）。

アフォーダビリティを図る指標となる、所得の 30%以上を住居費にあてている世帯の割合についてみる。残念ながら 1980 年のこのデータは入手できていない。代わりに 1975 年の極低所得層（very low income）でこの割合をみると 36.9%であったが、1989 年には 69%にまで増加しており、かなりのアフォーダビリティの悪化を読み取れるであろう（Struyk et.al., 1988, p.74-5; CBO, 1994, p.69）。また、ホームレスが顕著に増加していることが報告されている（ただし、その生活様式ゆえに数量的な把握は困難である）。

なぜアフォーダビリティの悪化を招いたのだろうか。アフォーダビリティの悪化は、直接には家賃の上昇が原因する。

したがって、まずこの家賃上昇が生じるかどうかの問題となる。基本的には、住宅需要の増大が家賃を上昇させる要因となる。レーガン政権期の改革で、住宅供給を促進する新規建設プログラムは大幅に縮小され、需要者を補助する家賃補助型のプログラムへ比重が移された。しかしながら、補助がすぐに住宅需要を押し上げるとは限らない。なぜなら、補助を受ける住宅居住者は、補助金を追加的な住居費支出にまわさずに、単に家計に占める支出の割合を下げようとするかもしれないからである。補助金を受けることによって生じた余裕は、他の消費にまわされることになる。名目はどうであれ、こうした需要者側への直接補助は、一般的な所得補助としての意味合いをもつ。したがって、第 1 には、住宅需要の所得

弾力性が問題となる。

第2の問題は、住宅需要が実際に増大した場合である。たとえ、住宅需要の増大から、一時的に家賃が上昇したとしても、市場がより大きな供給をもって反応すれば、最終的には家賃は低下する。つまり、住宅供給の価格弾力性が問題となる。

レーガン政権は、住宅政策の需要者側補助への転換が、アフォーダビリティの悪化を招くとは考えていなかった。むしろ、アフォーダビリティの問題を解決するために、こうした政策へ転換すると説明していたことは、すでにみたとおりである。これには、70年代の住宅給付実験事業の結果が大きく作用している。

住宅給付実験事業は、セクション8に先んじて、いくつかの都市で始められた家賃補助型プログラムの実験事業である。こうしたプログラムの実施によっても、70年代には、市場家賃は上昇をみせなかったのである。住宅給付実験事業で補助を受けた世帯は、その補助金を住宅環境の改善にはまわさなかった。報告によれば、住居費にまわされたのは6%から27%であったというから、かなりの低さである。

しかしながら、改革を経た後、有資格証書方式と引換証方式^{パウチャー}によって補助を受けた世帯は異なっていた。ウィリアム・C・アプガーの研究によれば、1986年の有資格証書方式で58%、引換証方式^{パウチャー}で60%が住居費支出の増加にまわったという。

住宅給付実験事業の結果については、補助資格が高めに、必要な住宅水準が低めに設定されていたために、すでに居住していた住宅を改善する必要がなかったこと、そして、実験という性格のため、居住者が（転居するなどして）支出を増やすことためらったことなどを原因としてあげている。それに対し、改革後のプログラムでは、恒常的なプログラムとして認知されたために、住宅の改善を必要とする多くの人びとが参加し、住宅水準の基準を満たすために住居費の支出を増やしたのだという。またアプガーは、引換証方式^{パウチャー}は家賃上昇を引き起こさないという仮説に疑問を投げかけ、有資格証書方式とともに相当に需要を喚起するものである可能性を示唆している（Apgar, 1990）。

しかし、たとえこうした住宅補助プログラムが需要を喚起したとしても、供給がそれに勝れば家賃上昇は引き起こさない。この点について、レーガン期の大統領住宅委員会は、報告のなかで次のように述べている。

「政府は、民間資本市場へのアクセスを制限せず、短期的には全国の住宅金融機構の正常化を促進し、長期的には適した構造改革でより効率化することを通して、住宅のための資源の供給に努めるべきである。また、土地開発と住宅建設にかんする過度の規制をやめ、産業に対する制約を減らすことによって、住宅建設のための安定した経済環境を育成しなければならない。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。」（The President's Committee on Housing）

つまり、規制緩和によって自由な市場を確立すれば、市場が住宅需要の増大を

解決するというのである。そして、実際に、レーガン政権は住宅金融規制や開発規制など、連邦・州・地方の各政府および民間部門に関わる 61 項目もの規制緩和を勧告した。

一方で、実質家賃の水準（1991 年ドル、総家賃の中央値）は、80 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（CBO, 1994, p.64）。

しかし、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（DOC, 1995, p.728）。

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、先にみたように、低所得者用住宅のストックは、それを必要とする人の増大にもかかわらず減少したのである。そもそも、低所得層向けの住宅は、採算の確保が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。

3 政府関与の間接化

3.1 アフォーダビリティ問題と住環境の悪化

1980 年代の改革は、2 つの要因からなされた。その第 1 は、問題意識として、現在の住宅問題は、住宅の入手可能性にあるのではなく、アフォーダビリティにあるというもの。そして第 2 に、住宅供給型プログラムは割高であり、費用効率性の高い家賃補助型プログラムに転換するべきであるというものである。それは、良質な住宅はすでに行き渡っており（アベイラブルであり）、これを供給するための新規建設プログラムは必要としない、所得の不十分さによるアフォーダビリティ問題の解決のためには、所得補完的な家賃補助型プログラムが適切である、といった、一見整合性をもつ論理となった。

しかしながら、実際は、アフォーダビリティは大幅に悪化した。80 年代のレーガン政権は、第 1 に、貧困線以下人口の増大にもかかわらず、1983 年引換証方式による家賃補助プログラムの開始を契機として、費用効率の問題を前面にしながら、結果として住宅補助全体の削減を行なった。さらに、第 2 に、家賃補助型プログラム重視の政策により住宅需要が喚起されているにもかかわらず、住宅供給型プログラムの大幅削減によって、賃貸住宅供給が停滞するという状況を生じさせた。これらの要因が、実質家賃の上昇とその高止まり、ひいてはアフォーダビリティの悪化を招いたのである。

家賃補助型プログラムは、賃貸住宅居住者の家賃の支払いを直接に減少させるものになるが、市場家賃を上昇せしめ、全体のアフォーダビリティを悪化させる要因にもなる。住宅供給型のプログラムは、住宅居住者当たりのコストが割高に見えるかもしれないが、市場家賃を下げ、全体のアフォーダビリティを向上させるかもしれない。レーガン政権期の大統領住宅委員会が報告したような、それぞ

れのプログラムの費用効率の平均値だけで、アフォードビリティを左右する、実際の費用効率は図れないのである。

3.2 政府から NPO へ

1980年代に住環境が悪化した一方で、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(CDC)は、もともと、1960年代中に、いわゆるインナーシティ問題に取り組む近隣組織として発達したものである。ジェーン・ノッデルは、「(レーガン政権による)多くの補助金の廃止は、CDC運動の終わりを招く結果になるかと予測された」と述べる。「しかし、80年代を通じてCDCの数は増え続け」、1990年までに約2000団体が組織されたという(ノッデル・秋山, 1997, pp.216, 226)。

当初は、レーガン政権による補助金削減によって息の根を止められると思われたコミュニティ開発法人だが、実際には、その数が増え続け、活動はかえって活発化した。このことは、アフォードビリティの悪化やホームレスの増大、つまり、近隣における住環境の荒廃を目の当たりにしたアメリカ社会が、コミュニティ・レベルで「自己防衛反応」を起こした結果であった、といえるかもしれない。

いずれにしろ、連邦議会は、このコミュニティ開発法人をはじめとする、非営利の住宅開発団体を活用し、新しい枠組みをもった住宅補助プログラムを提供する「1990年全国アフォードブル住宅法」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、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、衛生的なアフォードブル住宅の供給」を政策目標として改めて記載したのである。

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事実である。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、費用効率の悪い旧来型の住宅供給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「HOME投資パートナーシップ」と呼ばれる⁷ブロック包括補助金プログラムである。州・地方政府(主として、市と都市部カウンティの地方政府。州政府は、市・都市部カウンティ以外の地方を担当する)は、連邦政府から補助を受けようとする場合、総合的住宅アフォードビリティ戦略(CHAS: Comprehensive Housing Affordability Strategy)を策定し、それを提出しなければ

⁷HOME: Housing Ownership Make Easy

ならない。住宅都市開発省長官がこれを検討し、一定期間内に承認・非承認の決定を下すことになっている。プログラムの実施についての決定権を州・地方政府へ移管するとともに、州・地方政府間の水平的競争（National Competition）によって住宅政策を進めようという試みである。

また、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ヘインセンティブを提供するものである。補助対象が、地域の所得中央値の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。

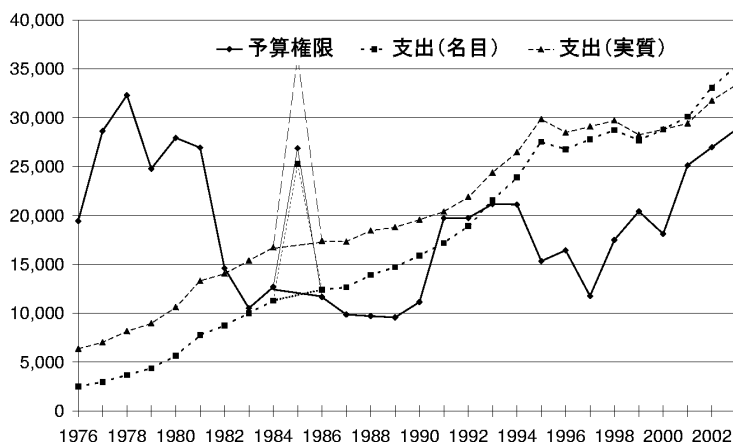
HOME プログラムは、他のプログラムに比較して、州・地方政府の自由裁量に任されたものであるために、その枠組みを一般化することができない。しかしながら、住宅都市開発省の予算書によれば、このHOME プログラムによって、2001年度には、2万2000戸の新規建設、2万5000戸の新規購入、4万5000戸の修復によって、9万戸あまりの住宅が低所得者向けに提供されるという。これに対し、家賃補助は1万1000世帯を対象とするというから、どちらかという、住宅供給に中心が置かれているといえる。また、このプログラムに投じられる連邦資金は16億5000万ドルであるが、同時に、この1.75倍の資金が民間や州・地方政府から支出される（HUD, 2000, p.28）。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。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、「政府関与の間接化」された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。

3.3 「政府関与の間接化」のメカニズム

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4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。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年代には、年間10数万戸から20数万戸にのぼる（これは全住宅着工戸数の10%前後にも達する）住宅の新規建設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

図 4: 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2000年ドル。1985年度の高い予算権限・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., 2004, "Historical Tables," より筆者作成。

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減少しているのは、「政府関与の間接化」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(GAO)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。

3.4 低所得者向け住宅の税額控除

住宅税制のなかでも、アフォーダ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。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（HUD, 2000, p.22）。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（Internal Revenue Service）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「租税支出（tax expenditure）」と呼ばれるものである。したがって、政府の関与は、一層「間接化」しているといえる。

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、アフォーダブル住宅（低家賃住宅）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（OBRA 93）によってである。

現在のLIHTCの規模は年間30億ドル程度であるが、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。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。

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央値50%以下の世帯に、あるいは40%を所得中央値60%以下の世帯に提供しなければならない
- 総家賃（水道光熱費を含む）を居住者の基準所得額（地域の所得中央値の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、それ以後の物件に付いては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、住宅建設資金を集めるために、この税額控除の権利を移転し、投資家から出資を募っている。

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出来るので、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、これまでに出版された調査・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1.50ドル、2002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。1987年より毎年の割当が行なわれ、総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（GAO, 1997）。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包括補助金（CDBG）、HOME投資パートナーシップ・プログラム、農村住宅庁（RHS）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。

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、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、その半分程度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。ジョン・M・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(Quigley, 2000, pp.70-72)。

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。

むすびにかえて

本稿では、アメリカの住宅政策の特徴について論じてきた。1980年代レーガン政権による住宅補助の削減と各種の規制緩和を内実とする住宅政策改革は、政権側が意図したように、民間住宅市場を正常化させ、国民の住宅ニーズを満たすものとはならなかった。むしろ、明白に、アフォーダビリティの悪化とホームレスの増加という形で、アメリカのコミュニティに対して破壊的に作用したのである。

しかしながら、アメリカ社会は、こうした事態をただ看過したわけではなかった。コミュニティ・レベルで、コミュニティ開発法人（CDC）に代表される民間非営利団体が数多く組織され、アフォーダブル住宅（低家賃住宅）の開発を行なったのである。事実、1980年代においてさえ、こうした非営利の住宅供給団体による住宅供給戸数の方が、わずかながらも、連邦補助住宅の供給戸数を上回っていたのである（ノッデル・秋山, 1997, p.226）。

1980年代、一貫して続いた住環境の悪化に直面した連邦政府は、90年代に入り、再び、住環境の保障を前面に打ち出す政策に回帰せざるを得なかった。ただし、それは、連邦財政の膨大な赤字という制約要因によって、旧来型の政策に回帰するものではなかった。1980年代に成長した非営利団体を活用し、民間資金の流入を促し、連邦政府の財政負担を重くしないような「政府関与の間接化」という新しい形の住宅政策への移行を促したのである。

さらに、近年の政策変化は、住宅税制に、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。

民間資金の導入を前提とし、多様な資金構成による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。賃貸住宅補助プログラムの新規契約数を示す統計、あるいは、90年台後半に見られたような財政支出の伸びの鈍化が、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。

この政策シフトによって、現在では、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、連邦補助住宅の直接的な供給を、大きく上回るようになってきているのである。

財政支出を伴わない、いわゆる「租税支出」を活用したプログラムは、そのほかの政策分野においても——狭義の福祉の分野においても——、目立って活用されるようになってきている⁸。

また、各種の政策の民間委託も進んでいる。この現象も、また、住宅・都市開発の分野のみならず、狭義の社会福祉の分野でも進んでいる⁹。こうした政策変化は、プライヴァタイゼーションに名を借りた政府の責任放棄ではないのか、という疑問が呈されることも想起される。筆者は、現在、この疑問に対する明白な解答をもっていない。しかしながら、2003年夏に、アメリカの3都市（ニューヨーク、ピッツバーグ、サンフランシスコ）で行なった、コミュニティ開発非営利団体へのインタビューの際、職員が「あくまで公共サービス提供の責任は、政府の側にあり、私たちの業務は、その補完（supplement）に過ぎない」と強く主張したことが印象深く想起される。こうした諸改革の意味を、実証的に整理することが、筆者に課せられた今後の課題であろう。

ただ、本稿においても明白にいえることがひとつある。それは、アメリカから発信される「市場の論理」は、どこにおいても、純粋な形で定着することがない、ということである。グローバル化による影響を受ける諸国が、それを純粋な形で受け止めるのではなく、その国に適合しうる形態に内実を変化させて定着させようとするのと同様に、アメリカ社会の中ですら、純粋な形で社会のなかに体现されるのではなく、市場の論理に対抗する社会環境の保護を求める力によって、形を変えながら定着していくのである。

筆者は、1980年代の住宅政策改革が、福祉国家に対する重大な挑戦という側面を持っていたことを否定しない。しかしながら、それはコミュニティからの抵抗を受け、結果的には、住環境に平穏を取り戻させるための動きが、福祉国家を崩壊せしめることを阻んだ、とあってよいのではないかと考えている。

引用文献

1. Apger, William C., 1990, "Which Housing Policy is Best?" *Housing Policy Debate*, Vol.1, No.1, pp.1-32.
2. CBO, Congressional Budget Office, 1994, *Challenges Facing Federal Rental Assistance Programs*, Government Printing Office, Washington D.C.
3. Committee on Ways and Means, United States House of Representatives, 1998, *1998 Green Book*, Washington D.C.

⁸狭義の福祉をめぐる1990年代の改革については、根岸毅宏「アメリカの公的扶助と1996年福祉改革」渋谷博史・内山昭・立岩寿一編『福祉国家システムの構造変化』東京大学出版会、2001年、を参照されたい。

⁹社会福祉政策の民間委託に関する研究については、木下武徳「アメリカ社会福祉政策におけるプライヴァタイゼーション」渋谷・渡瀬・樋口編、2003、187-214頁を参照されたい。

4. DOC, Department of Commerce, 1995, *Statistical Abstract of the U.S.*, Washington D.C.
5. GAO, General Accounting Office, 1997, *Tax Credits: Opportunities to Improve Oversight of the Low-Income Housing Program*, Washington D.C.
6. Hays, R. Allen, 1995, *The Federal Government and Urban Housing*, Second edition, State University of New York Press, New York.
7. HUD, Department of Housing and Urban Development, 2000, *HUD Budget: FY 2001, Back In Business*, Washington D.C.
8. Peacock, Alan T. and Jack Wiseman, 1961, *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, Princeton.
9. Quigley, John M., 2000, “A Decent Home: Housing Policy in Perspective,” *Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs*, Brookings Institution Press, Washington D.C., pp.53-99.
10. Struyk, Raymond J., Margery A. Turner, and Makiko Ueno, 1988, *Future U.S. Housing Policy*, Urban Institute Press, Washington D.C.
11. United States, the President’s Commission on Housing, 1982, *The Report of the President’s Commission on Housing*, Washington D.C.
12. United States, the Executive Office of the President of the U.S., 2004, *The Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005*, Washington D.C.
13. Walsh, Albert A., 1986, “Housing Assistance for Low-Income Families: Evolution.” NAHRO, National Association of Housing and Redevelopment Officials, *Housing and Community Development —A 50-year Perspective—*, Washington D.C., pp.37-49.
14. SGCIME 編 , 2003 ,『国民国家システムの再編』御茶ノ水書房。
15. 岡本英男 , 2001 ,『アメリカにおける福祉国家財政の再編』日本財政法学会編『社会保障と財政』龍星出版。
16. 岡本英男 , 2003 ,『国民国家システムの再編』SGCIME 編 , 2003 , 3-63 頁。
17. 岡本英男 , 2004 ,『福祉国家論の到達点と今後の課題』林・加藤・金澤・持田編 , 2004 , 287-314 頁。
18. 貝塚啓明 , 1985 ,『福祉国家論』東京大学社会科学研究所編 , 1985 , 235-270 頁。

19. 加藤榮一，1985「福祉国家財政の国際比較」東京大学社会科学研究所編，1985，271-350頁。
20. 加藤榮一，1989「現代資本主義の歴史的位相」東京大学社会科学研究所『社會科學研究』第41巻，第1号，1-35頁。
21. 加藤榮一，1995「福祉国家と資本主義」工藤章編『20世紀資本主義II 覇権の変容と福祉国家』東京大学出版会。
22. 渋谷博史，1986『現代アメリカ財政論』御茶ノ水書房。
23. 渋谷博史，1992『レーガン財政の研究』東京大学出版会。
24. 渋谷博史，2003「アメリカ福祉国家の分析視角」，渋谷・渡瀬・樋口編，2003，3-40頁。
25. 渋谷博史・渡瀬義男・樋口均編，2003『アメリカの福祉国家システム』東京大学出版会。
26. 橘木俊詔，2002『安心の経済学』岩波書店。
27. 東京大学社会科学研究所編，1985『福祉国家3 福祉国家の展開〔2〕』東京大学出版会。
28. 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」渋谷博史・井村進哉・中浜隆編『日米の福祉国家システム』日本経済評論社。
29. 林建久，1992『福祉国家の財政学』有斐閣。
30. 林建久，2002『財政学講義』第3版，東京大学出版会。
31. 林建久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編，2004『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会。