

題目：市場志向の住宅・コミュニティ開発政策 - アメリカにおける租税支出と一括補助金-
氏名：岡田徹太郎

「論文審査の結果の要旨」

[1]

岡田徹太郎氏の博士学位請求論文「市場志向の住宅・コミュニティ開発政策 - アメリカにおける租税支出と一括補助金 -」は、アメリカにおいて非営利のコミュニティ開発法人（CDC）による低所得層向け住宅プロジェクトへ政府がいかに関与しているかを実証した研究である。その焦点となるのは、低所得者用住宅税額控除（LIHTC）と呼ばれる租税優遇措置と一括補助金を用いた HOME 投資パートナーシップ、なかんずく前者である。これらを著者は「間接的な政府関与」とよび、営利を求める民間資金を引き出し、それが低所得者向け住宅開発という非営利部門へ流すという市場親和的で巧妙なシステムとして定着していることを、個別プロジェクトの財務諸表を分析することによって解明している。本論文の構成は次の通りであるが、以下、各章の内容を要約する。

序 章 アメリカの住宅問題

第1章 住宅・コミュニティ開発政策の現代的課題

第2章 低所得者用税額控除（LIHTC）と HOME 投資パートナーシップの始動

第3章 低所得者用住宅税額控除（LIHTC）のインセンティブ効果

第4章 非営利開発法人の組織形態

第5章 持ち家政策と HOME 投資パートナーシップ

終 章 総括と展望

[2]

序章では、アメリカの住宅事情と住宅問題を住宅都市開発省（HUD）の統計を駆使して俯瞰される。アメリカの住宅問題がアフォードビリティと呼ばれる住居費負担の上昇にあり、その問題が低所得者につよくあらわれることが明らかにされる。このため低所得者向けの住宅・コミュニティ開発政策が社会的に要請されるという。つぎに国内外の先行研究をサーベイしつつ、本論文の貢献が租税支出が持ち家政策だけではなく、低所得者用住宅税額控除（LIHTC）という手段によって低所得者向け住宅政策にも導入されていることに着目していることにあると述べられる。そして LIHTC の構造や機能を分析するには Dreier や Quigley に代表される従来の研究のようにマクロレベルの考察ではなく、住宅・コミュニティ開発プロジェクト単位のマクロレベルの実証研究が必要であるという方向性が示される。

1 章では、LIHTC の前史となる住宅・コミュニティ開発政策の歴史的展開が、民主党と共和党政権の違いに着目しつつ考察されている。1970 年代のニクソン共和党政権は民主党政権の住宅政策を停止して、代わりに 1974 年住宅コミュニティ開発法を制定、その主軸とし

て「セクション 8」と呼ばれる総合的体系を打ち出した。同時に特定補助金を整理統合して、コミュニティ開発一括補助金へ統合し、それを通じて州・地方へ住宅・コミュニティ開発の権限移譲が意図されたという。

しかし 1980 年代のレーガン共和党政権は、貧困層のための家賃補助型プログラムへと住宅・コミュニティ開発の重点を移し、セクション 8 の住宅供給プログラムを廃止した。1 章では公式統計を用いた分析によって、低家賃住宅ストックの減少、市場家賃の上昇、その結果、住宅のアフォーダビリティが悪化したことを突き止め、説得力のある議論が展開されている。こうした分析にもとづきレーガン共和党政権による住宅供給プログラムの停止と家賃補助への傾斜は、失敗であったと指摘している。

2 章では、家賃補助への傾斜が十分な成果を挙げない中、低所得者向けの住宅供給政策を復活する模索が 1990 年代のクリントン民主党政権の下で続けられ、連邦政府から州・地方政府や民間組織へと住宅供給主体が移行する政策形成過程を追跡している。財政均衡を求める共和党主導の議会の圧力があり、他方でコミュニティ開発法人等の非営利組織が伸張する中で、連邦政府は民間デベロッパーを活用した住宅供給に重点を移していく。

そのためのインセンティブとして導入されたのが、低所得者向け住宅を供給する民間デベロッパーに税額控除の権利を与える「低所得者用住宅税額控除 (LIHTC)」と呼ばれる租税支出と、「HOME 投資パートナーシップ」と呼ばれる一括補助金プログラムであるという。2 章が対象とする 1990 年代は、費用効率の悪い従来型の住宅供給型補助へ単純に回帰することが政治的には不可能な状況であった。その中で連邦政府が直接責任を負うのではなく、州・地方政府や民間非営利組織に住宅・コミュニティ開発プロジェクトを遂行させるインセンティブを導入したことに着目したのは、慧眼というべきである。

3 章では、低所得者用住宅税額控除 (LIHTC) に誘導されることによって、営利をもとめる民間資金が非営利組織による低所得者向け住宅建設に流れるインセンティブ・メカニズムが詳しく解明されている。住宅の質は高いにもかかわらず市場家賃より格段と低い低家賃の賃貸住宅が供給されている理由が、独特の資金調達方法にあることが明らかにされる。種々の資金構成の中で、著者は有限パートナー (Limited Partner) である投資家から集められた運用収益を求めない出資に注目する。投資家は出資に対する収益を求めない代わりに税額控除や損金算入可能な損失を 10 年間にわたり受け取ることができる節税スキームになっている。税額控除や損金算入から得られる租税利益を内部収益率に換算すると年率 4～5%になるという。

こうして投資家から集められた資金は概ね LIHTC によって失われた税収 (租税支出) と同じであることから、著者は租税支出が (住宅建設補助金のような) 財政支出を代位していると評価している。3 章の分析ではマクロのデータではなく、基本的に著者がアメリカ西海岸の現場を歩いて蒐集した一次資料を利用している。プロジェクト毎の財務諸表が多角的に検討されており、少なくとも日本では本論文がはじめて明らかにした事実である。

4 章は、非営利のコミュニティ開発法人の実態を、内国歳入庁に提出される免税申告書(フ

フォーム 990) とインタビュー調査によって解明している。住宅・コミュニティ開発の分野において寄付金の占める割合は大きい、その実態は無償・無縁のものではなく利害関係者への利益還元が期待されたものとして集められているという。非営利組織の構成員には、営利組織との引き合い競争の結果、かなり高額報酬が支払われていること、そして相応の報酬が社会的に許容されていることも詳らかにされている。本章はアメリカ西海岸の住宅・コミュニティ関連の非営利法人が、無償ボランティアの延長線上の存在ではないことを実態調査にもとづいて解明しており興味深い。

5 章では、人口密度の高い大都市で行われる集合賃貸住宅開発プログラムとは異なる、人口密度の低い都市ならではの低所得者向けの持ち家開発プログラムが考察されている。具体的には、HOME 投資パートナーシップを原資とした金利 0% のローンを州・地方政府が提供して、デベロッパーによる開発費用や低所得者による購入費用を軽減する事例が詳しく検討されている。5 章は、テキサス州ダラスにおけるアフォーダブル住宅プロジェクトと非営利組織に対する、著者自身の調査研究に基づいている。連邦政府が細かな用途を限定しない一括補助金が、その土地の事情に合わせて、地方政府と民間非営利組織とのパートナーシップのもと、住宅・コミュニティ開発に利用されている事例研究として位置付けることができる。

終章では、2008 年の金融・経済危機が住宅・コミュニティ開発に与えた影響が考察されている。金融機関が巨額の損失を抱えた状況で LIHTC の仕組みは機能不全に陥った。だがオバマ政権が LIHTC を財政支出に転換したことをきっかけにして、著しく下落した LIHTC の価格は 2013 年央までに正常範囲に回復していく過程が明らかにされている。本章では住宅にかかわる租税支出の受益の帰着に関する分析にも紙幅がかなり割かれている。

伝統的なモーゲッジ利子の所得控除という租税支出の受益が強く高所得者層に偏ったものになってきていることを、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ている。つづく所得者用住宅税額控除 (LIHTC) についての実証分析では、租税支出の受益のかかなりの部分が低所得者の居住者に帰着していることが明らかにされる。これに対して、税額控除の権利を受取る投資家が租税支出から得る受益はわずかであると結論づけている。

[3]

以上が本論文の要旨であるが、つぎに評価と問題点について述べる。評価すべき第 1 の点は著者のいう「間接的な政府関与」という視点に関わる。本論文は、これまで十分に成されてこなかった包括補助金や租税優遇措置の実態や機能を解明することによって、低所得層向住宅政策が市場志向であることを突き止め、それによってアメリカの住宅政策を重層的に描くことに成功している。アメリカの住宅政策の特質としては J.M.Quigley や高橋誠の業績に代表されるように、持ち家世帯を対象とする住宅ローン利子控除の役割が大きいこと、かぎられた直接的な財政支出は公共住宅、住宅補助金に向けられていることが指摘

されてきた。

これに対して本論文が明らかにした LIHTC(低所得者用住宅税額控除)に誘導される民間資金の投入メカニズムは、営利を求める民間資金を引き出し、それが低所得者向け住宅の開発という非営利部門へ流されており、市場親和的で極めて巧妙なシステムといえる。民間ベースのプロジェクトが、善意や慈善で支えられるだけではなく、市場の中で営利を求める投資資金を公共的なプロジェクトに誘導する税制上の仕組みが提供されていることを解明した意義は大きい。

第 2 に、住宅・コミュニティ開発政策を現場を歩いて一次資料を蒐集し、再評価していることである。LIHTC についてはアメリカ会計検査院 GAO のレポートが有名であるが、サンプル調査の集計から全体像を描いている。しかしながら、コミュニティ開発法人 (CDS) によって低所得層向け住宅が提供される民間資金調達メカニズムを理解するには、非営利法人の財務諸表にまで踏み込んだ分析をしなければならない。

著者は GAO がやったような制度の全体像をみるのではなく、実際の LIHTC や HOME プロジェクトの現場に足を運び、財務諸表を用いてその財務構造を明らかにしている。これによって、単なる LIHTC の金額やマクロの住供給宅数ではなく、住宅の質が高いのに低家賃であり公共性が担保されていること、収益の見返りを求めない有限パートナー出資金の存在が不可欠であること、租税優遇措置による税収減と財政支出の節約額との関係が初めて明らかにされている。

評価すべき第 3 の点は、アメリカにおける住宅にかかわる 2 つの租税支出の受益の帰着という、財政学上重要な論点について実証を行っていることである。伝統的なモーゲッジ利子の所得控除という租税支出については、これまでに先行研究が蓄積されており、概ね高所得者に受益が偏っているという結論だった。しかしながら、過去の持ち家促進税制は家をもつというアメリカン・ドリームを実現するアメリカ国民に支持された制度であり、受益が高所得層に偏り始めたのは 2000 年代に入ってからであることを明確に指摘したのは本論文の貢献である。

つぎに低所得者用住宅税額控除 (LIHTC) の受益については、財務諸表から各プレイヤーの内部収益率を推計して、権利を受け取る投資家に帰着するという直観とは異なり、むしろかなりの部分が居住者に帰属していることを明らかにしている。LIHTC についての本論文の分析結果は Dreire や Quigley による評価とはやや異なるものであり、アメリカ住宅政策の研究に一石を投じるものと位置付けることができる。

[4]

とはいえ、本論文に問題点や残された課題がまったくないというわけではない。第 1 に、HOME や LIHTC に代表される「間接的な政府関与」がいかなる背景によって登場し、定着するに至ったのかが必ずしも十分には明らかにされていない。本論文ではクリントン民主党政権以後の、財政収支均衡を求める共和党主導の連邦議会の圧力とそれによって生じた

補助金削減がきっかけになり、「間接的な政府関与」がスタートしたと説明される。

しかし、民間活力を非営利分野である低所得者向け住宅建設に誘導するという LIHTC の手法は、明らかに 1996 年福祉改革法を頂点とするレーガン共和党政権以降の福祉改革の流れの延長線上にあり、1990 年代におけるアメリカ福祉国家の再編成を視野に入れるべきである。また 1960 年代の住宅・コミュニティ政策の分析が手薄であるため、一括補助金の人種問題や都市問題と複雑に絡み合って発達してきたことが十分に議論されていない。

第 2 に、ケーススタディの対象は比較的治安のいいサンフランシスコ・ベイエリアでの住宅・コミュニティ開発に携わった非営利組織であるが、分析結果がもつ普遍性と限定性への言及が不十分である。アメリカの住宅・コミュニティ開発の典型として、分析対象が妥当性をもつと言い切るには、ニューヨーク、ボストン、シカゴなどのアメリカを代表する都市のケースと比較して特殊ではないことを立証しなくてはなるまい。

この点に関連して、本論文では「コミュニティ開発」という概念がやや狭く定義されており、ほぼ賃貸住宅建設と同義に用いられている。しかし、例えばブルックス、ボルチモア、フィラデルフィアでは低家賃すら払えない人種問題、極貧層問題、ホームレス問題などがあり、市場志向の住宅・コミュニティ開発では解決しがたいように思われる。

第 3 の問題は「間接的な政府関与」を著者はどちらかという肯定的に評価している点に関わる。低所得層向け住宅建設はアメリカでは非営利組織が担う伝統があり、LIHTC はそのためのインセンティブとして重要性を増している。しかし見方をかえれば、投資家向けの節税手段が「租税支出」という見えない形で供給され、隠れた財政赤字を拡大しているわけで、財政民主主義の抜け道になっている可能性も排除できない。本来の住宅・コミュニティ政策がどうあるべきかは解明されておらず、もう少し慎重になるべきである。

[5]

以上のように、若干の課題は残されているといえ、分析視点の斬新さ、他の追随を許さない一次資料の収集とインタビュー調査、住宅政策の財政問題への肉薄などの点から見て、本論文はきわめて高い水準にあり、博士論文として十分な条件を満たしていると評価できる。また、残された課題の多くは氏が今後取り組んで行くべきものとも考えられる。以上により、審査員は全員一致で本論文を博士（経済学）の学位を授与するにふさわしい水準にあると認定した。

2015 年 11 月

持田信樹（主査）
岡本英男
柴田徳太郎
渋谷博史
竹野内真樹