

論文の内容の要旨

論文題目： 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

序 章 アメリカの住宅問題

本稿は、アメリカ福祉国家における住宅・コミュニティ開発政策のユニークな仕組みを明らかにしようとするものである。それは、市場メカニズムを重んじてきたアメリカらしく、租税優遇措置による歳入減である「租税支出」と、細かな使途を限定しない「一括補助金」を通じた間接的な政府関与によって、市場志向で進めようとするものである。

すなわち、住宅・コミュニティ開発政策における資源配分や所得再分配の機能を、「政府関与の間接化」過程を経て、資金面でいえば、租税支出や一括補助金によって取り込まれた民間資金を用い、政策遂行主体でいえば、民間部門すなわち営利を求める投資家から非営利組織まで、数多くの社会経済主体を巻き込んで進めようというものである。

序章では、アメリカの住宅事情を俯瞰し、アメリカの住宅問題が、第 1 にアフォードビリティ問題と呼ばれる住居費負担の上昇にあること、第 2 にそれらの問題が低所得者に強く現れることから、低所得者向けの住宅・コミュニティ開発政策が求められていることを示す。

続いて、住宅ストックが、多様な組み合わせになっていることをみる。それは直接的な住宅供給から、次第に間接的な租税支出や一括補助金に移行したという政策形成の経路を示すものである。

さらに、住宅にかかる租税支出についての評価を試みる。もともと中間層以上の持ち家にかかる租税支出の役割は大きかったが、本稿は、低所得者向けの住宅・コミュニティ開発政策にも工夫が凝らされ、租税支出が用いられるようになったことを指摘する。そして、それら租税支出の受益の帰着について検証する。

第 1 章 住宅・コミュニティ開発政策の現代的課題

第 1 章は、住宅・コミュニティ開発政策の現代的課題に繋がる政策形成の複雑な過程を、

政権の資料と論理を検討することによって導くものである。

住宅・コミュニティ開発政策の起源は、1930年代ニューディール期に遡ること、1960年代に拡張をみたこと、しかしながら、住宅補助プログラムの欠陥により、1973年には、ニクソン共和党政権のモラトリウムによって、すべて停止されたという歴史を確認する。

その後に制定された1974年住宅コミュニティ開発法で、プログラム基準が統一された住宅補助プログラムである“セクション8”が成立したこと、コミュニティ開発プログラムが整理統合され、州・地方政府への権限委譲を伴うコミュニティ開発一括補助金（CDBG）が成立したことをみる。それらのプログラムも、1980年代レーガン共和党政権の下で、費用効率の問題から大幅に削減されたこと、その帰結として、住環境が悪化したことを明らかにする。

第2章 低所得者用住宅税額控除（LIHTC）と

HOME 投資パートナーシップの始動

第2章では、1990年代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もたらした帰結について論じる。

コミュニティ開発法人（CDC）を始めとする非営利開発法人の活動が急速に伸張し、これらを活用する「新たな枠組み」をもったプログラムが成立した。

新たなプログラムとは、低所得者向け住宅を供給する民間ディ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プログラム、さらに、「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がある。

LIHTC や HOME といった「政府関与の間接化」したプログラムは、その役割を住宅供給のインセンティブを高めることに限定したものである。これらは、州・地方政府へ権限を委譲すると同時に、連邦政府の財政資金を節約するという意味で、様々な要請に応える政策的帰結であった。

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3章では次のことを明らかにした。住宅開発プロジェクトへ直接投入される建設補助金は原則として存在しない。租税優遇措置か低利融資のみである。元利償還等の負担に軽重の差のある、数多くの多様な資金がミックスされている。

加えて、プロジェクトの収入のなかでも、開発費用のかなりの部分を担保する、見返りを求めない有限責任パートナー出資金の存在が重要なものとなっている。その大きさは、結果として、租税支出とほぼ同額であった。租税支出が財政支出を代位している関係が読み取れたのである。

しかも、LIHTC に代表される優遇措置は、アメリカの市場システムの中で競争的に配分

され、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いる、市場志向の極めて巧妙なシステムということができる。

第4章 非営利開発法人の組織形態

第4章では、非営利組織が、営利企業が進出をためらうような支援困難で限界的なコミュニティを支える存在として位置づけられることを確認した。

非営利組織は、収入の一定割合を、寄付金や政府補助金などの無償資金に頼っている。なかでも、住宅・コミュニティ開発分野における“寄付金”について、無縁・無償のものとしてではなく、利害関係のある財団や企業・個人から寄せられるものであり、何らかの“還元”が期待されたものとして集められている可能性が高いことを指摘した。

さらに、非営利組織の構成員の“報酬”についても検討した。事実として、規模の大小による差異は認められるものの、かなり高額な報酬が支払われていることを資料により確認した。その理由について、非営利組織といえども、人材の登用の問題は、営利組織との引き合いが生じることから、同水準の報酬が用意されなければ成り立たないことをみた。

アメリカの非営利組織は、決して、無償ボランティアの延長線のような存在ではない。どのような分野であれ、非営利組織も自立性を求められ、非営利組織が行なう事業を成り立たせるための最低限の財務基盤を必要とする。

非営利開発法人の実態を詳らかにすると同時に、非営利開発法人あるいは非営利組織一般が、社会のなかのひとつの構成部分として自立的に組織され運営されるための条件を明らかにした。

第5章 持ち家政策と HOME 投資パートナーシップ

アメリカにおける政府による住宅補助プログラムは、直接的な建設補助金が廃止され、租税優遇措置や政策金融による間接的な補助に限定される傾向がある。特に、持ち家に対する直接的な補助金は、80年代末に廃止されている。

しかしながら、間接的な補助は、戸建の持ち家にも与えられていた。それは、地方政府による用地の寄付であったり、金利0%のローンや、その返済の繰り延べなどの形をとっていた。他方で、一定割合は、ディベロッパーによる建設段階でも、住宅購入者による購入段階でも、市場金利での民間資金が使われ、それが最終的に住宅購入者の負担となって表れていた。その負担水準は、低所得の家族にとってアフォーダブルな水準となるよう調整されていたのである。

終章 総括と展望

終章では、第 1 に、2000 年代の住宅バブルの発生と崩壊という危機に対する緊急対策と経済再建への道筋を探った。2007～08 年の金融・経済危機に、住宅・コミュニティ開発政策も巻き込まれたが、オバマ政権が取り組んだ租税支出の財政支出転換という緊急対策、そしてバーナンキ FRB が取り組んだモーゲッジ担保証券（MBS）の大量購入プログラムという緊急対策の、それぞれの財政金融政策が一定の効果を発揮し、2010 年末頃までに、経済再建過程への道筋を付けたことを明らかにした。

第 2 に、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。

そして、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一般的な理解とは異なり、投資家は、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配当を受け取っていること。それに対し、かなりの部分が低所得者向け住宅プロジェクトのために充てられており、低所得の居住者に受益をもたらすものであることを明らかにした。

第 3 に、1990 年代以降の、アメリカの住宅・コミュニティ開発政策の「新しい枠組み」が、予算書に表れるような財政統計の数値を分析しているだけでは全容がつかめられないような複雑な仕組みを持つに至ったことをみた。「政府関与の間接化」された住宅・コミュニティ開発プログラム全体の、資金の流れ、政策の遂行主体のあり方、もたらされる結果など、すべてが多様なものになっている。

言い換えるならば、「政府関与の間接化」したプログラムが、公的・私的を問わない多様な資金を取り込み、州・地方政府のみならず、非営利開発法人などの民間非営利組織を巻き込むことによって、支援の難しいコミュニティを支えるまでに成長するに至ったということである。

以上、住宅・コミュニティ開発政策のメカニズムの全容を把握するならば、アメリカ福祉国家には、資源配分や所得再分配の機能までも市場志向で進める、非常にユニークな政策体系が存立していることが明らかとなるのである。

(以上、3978 字)