

移民国家アメリカの都市住宅政策

U.S. Urban Housing Policy for a Country of Immigrants

香川大学 経済学部 教授

岡田 徹太郎

1. 移民国家アメリカ

アメリカは自他ともに認める「移民国家」である。アメリカ人口の多数派を占めるヨーロッパ系白人でさえ、1492年、クリストファー・コロンブスが、ヨーロッパ・アメリカ航路を「発見」して以降に移り住んだものである。

先住民は、アジアから、2万年以上前に陸続きだった現在のベーリング海峡をつたって移り住んだネイティブ・アメリカンで、コロンブスの「発見」当時で約150万人いたと推計されている¹⁾。白人と直接の戦いや、白人が持ち込んだ感染症の影響で、著しく人口が減少したときもあったが、アメリカ国勢調査局による2019年の推計人口によると、ネイティブ・アメリカンとアラスカ・ネイティブの合計で人口の1.3%、約400万人となっている²⁾。逆にいえば、ネイティブを除くアメリカ人口のほとんどが移民から出発しているといえる。

戦後の移民も、年間約30万から180万人の流入があり、2010年代も毎年100万人を超えている³⁾。2019年現在の外国生まれ人口（Foreign-Born Population）は、4582万人で全人口の14.1%を占める。約半数は既にアメリカ国籍を有しているが残り半数はアメリカ国籍を有していない⁴⁾。

アメリカ社会における移民のインパクトは大きく、常に統合(Integration)を見据えた諸政策が必要とされる⁵⁾。超党派組織であるNCSL（National Conference of State Legislatures）のまとめるところによれば、2010年代には、毎年、連邦法だけでなく、数百の移民関係州法が制

定または改定されている⁶⁾。

2. 移民と都市居住にかかる問題

(1) アメリカの移民問題とは何か

そもそも移民によって成立した移民国家アメリカが抱える移民問題には何があるのだろうか。一つは、直接的な問題として、1970年代から徐々に増え始め、80年代以降に深刻化した不法移民の問題がある。

いま一つは、間接的な問題として、アメリカの経済状況に合わせて増える移民の都市居住による家賃上昇、アフォーダビリティ低下の問題がある。

(2) 不法移民の増加

不法移民(illegal immigrants)は、1970年代から増え始めた。不法であるが故に実態を掴むのも困難であるが、1980年代以降、合法移民を超えているとも推計されており、統合政策を困難なものとする一因になっている⁷⁾。

ブルッキングズ研究所のKamarckとStengleinによれば、様々な推計を勘案して、不法移民は、1050万から1200万人、全人口の約3.2%から3.6%を占めると予測している⁸⁾。

アメリカ生まれ(Native-born Americans)と合法移民(legal immigrants)は、不法移民が、特に若者やマイノリティから職を奪っていると信じている。そして、税で支えられる社会サービスの重荷になっているという⁹⁾。

1) U.S. Embassy in Japan.

2) U.S. Census Bureau, Quick Facts.

3) U.S. Census Bureau (2019a) Table A-1.

4) U.S. Census Bureau (2019b) Table 1.1, Table 2.1.

5) Fix et.al. (2001) pp. 3-6.

6) NCSL (2020).

7) Fix et.al. (2001) pp. 7-14.

8) Kamarck and Stenglein (2019).

9) U.S. Embassy in Japan.

しかし、不法移民に対する考え方は、一様ではない。幼少期（16歳以下）に、親に連れられるなどして不法に入国した若者には寛大な措置が与えられるべきだとする立場もある。

オバマ政権期の2012年、大統領令で実施されたDACA: Deferred Action for Childhood Arrivals（若年移民に対する国外強制退去の延期措置）がその一つで、入国時に16歳以下で、継続してアメリカに居住しており、31歳以下であれば、強制退去措置を2年間（更新有）延期するというものである¹⁰⁾。ただし、これはトランプ政権によって廃止が提案されており、最高裁で係争中であるので、これ以上、ここで言及しない。

さらに、不法移民に対する反発が高まる一方、合法移民に対する暖かい視線の存在も指摘されている。Newsweek (2020)によれば、コロナ禍によって、79%のアメリカ人が、ハイリスクの国だけでなく、すべての国からの移民を“一時的に”停止すべきだと考えていることが世論調査で明らかになった。それと同時に、コロナ禍前の各種世論調査では、64%のアメリカ人が、今後、移民を同じレベルか増やすことを支持していること、60%が、移民によって国が強靱になっていると考えていることから、1990年代半の世論調査と比べて、移民に対する視線が反転していると報じた。

(3) 都市の家賃・住宅価格上昇

都市の家賃・住宅価格の上昇によって、家計の家賃支払い能力が不足し、アフォーダビリティが低下している。筆者は、これは世界の大都市で共通に起きている問題と捉えているが、それについては別稿に譲ることとし、ここではアメリカの都市に焦点を当てたい。

図1は、アメリカの主要都市について、2ベッドルームの公正市場家賃（FMRs: Fair Market Rents）の推移を、1985年から2020年についてみたものである¹¹⁾。都市は、ニューヨークとロサンゼルスに加えて、筆者が2018年に、アメリカ住宅都市開発省（ワシントンDC）でヒアリング調査を行った際、次官補らが、アフォーダビリティが最も悪化している都市の例として挙げた、シリコンバレー近くのサンフランシスコ、ハワイ州のホノルルのデータを取り上げている。

公正市場家賃とは、住宅都市開発省が全米530都市圏

と2045非都市圏それぞれに定める政策指標となる家賃で、一般的には、その地域の、標準的な質の、下位から40%に位置する賃貸住宅の総家賃の推計値である。なお、政策的な配慮から下位45%や50%（中央値）が用いられることもある。

1985年、いずれの都市も500ドル/月だった公正市場家賃が、年々引き上がり、2003年に、ニューヨーク、ロサンゼルス、サンフランシスコ、サンフランシスコでは約2000ドル/月となった（ホノルルは約850ドル/月）。更に公正市場家賃は上がり続け、2020年には、ニューヨーク、ロサンゼルス、サンフランシスコで約2000ドル/月、サンフランシスコで約3300ドル/月、ホノルルでも約2200ドル/月となっている。

公正市場家賃が、貧困対策に使う指標（下位40%）であることと、円ドル換算（例えば1ドル=100円）した場合の水準として勘案すると、家賃の高騰がかなり進んでいることがみてとれるであろう。

更に、この問題を理解するために、所得中央値と比較しておきたい。表1は、公正市場家賃と世帯所得中央値（全米）の比率をみたものである。実際の住宅政策の指標は、地域の世帯所得中央値との比率で測られるが、ここでは、大都市の問題を浮かび上がらせるため、全米の

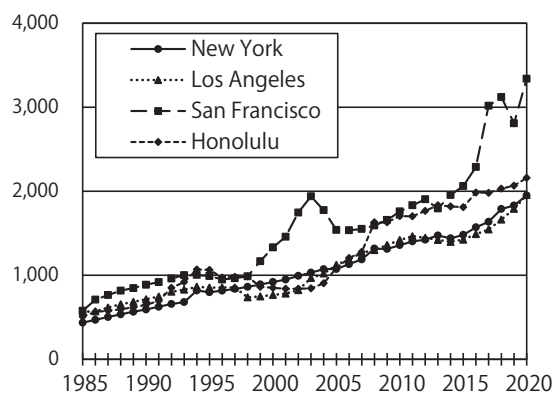


図1 各都市の公正市場家賃の推移

表1 公正市場家賃と世帯所得中央値（全米）の比率

| | New York | Los Angeles | San Francisco | Honolulu |
|------|----------|-------------|---------------|----------|
| 1985 | 22% | 29% | 29% | 26% |
| 2000 | 26% | 22% | 38% | 24% |
| 2015 | 31% | 30% | 44% | 38% |
| 2018 | 34% | 32% | 59% | 39% |

10) Wikipedia, Deferred Action for Childhood Arrivals.

11) HUD (2020).

世帯所得中央値を用いた¹²⁾。

アメリカで、所得に対する適正な家賃負担水準は、所得の30%となっている。この表は、全米の標準的な所得で、各地域の比較的安い住宅（下位40%）を借りたときの家賃の負担水準を表す。

1985年では、いずれも30%を下回っているのに対し、年々、それぞれの値が増加し、2018年では全ての都市で30%を上回っている。サンフランシスコに至っては59%に達している。IT企業の技術者ならこれでも支払えるだろう。しかし、30%超えは、ビルの清掃員が生活に困る水準、サンフランシスコの水準は、学校教員が生活に困る水準などと表現されている。

家賃の高騰は、住宅受給のアンバランスによって生じている。都市の人口増加、すなわち、住宅需要の増加に、住宅供給が追いついていない。都市の人口増加がなぜ起きているか。これに、移民の流入が間接的に関与している。

アメリカ国勢調査局の統計に、CPS Historical Migration/Geographic Mobility Tablesがある。その中のTable A-3 “Inmigration, Outmigration, and Net Migration by Metropolitan Status: 1986-2019”をみると、人口移動の様子が分かる。表2は、その中の2018-2019年の移動の様子を抽出している¹³⁾。

表2 人口移動の一例

| 2018-2019 | 純国内 移動 | 外国から の流入 | 純移動 |
|--------------------------------|-----------|-------------|--------|
| Metropolitan areas | -142 | 1,064 | 922 |
| Principal cities | -2436 | 587 | -1,849 |
| Balances of metropolitan areas | 2,294 | 476 | 2,770 |
| Nonmetropolitan areas | 142 | 74 | 216 |

大都市圏 (Metropolitan areas) と非大都市圏 (Nonmetropolitan areas) に分けられ、更に大都市圏は、中核となる市 (Principal cities) と郊外周辺地域 (Balances of metropolitan areas) に分けられている。移動する主体は、純国内移動と、外国からの流入に分けられ、それらを相殺したものが純移動となる。

全ての年に共通する現象が表2に現れている。国内移

動では、大都市圏と非大都市圏の間の移動がほとんど観察されない。国内移動は、中核となる市から郊外周辺地域への移動ばかりである。外国からの流入は、中核となる市と郊外周辺地域への流入が半々である。

結果、どの年をみても、大都市圏の人口増加のほぼ9割が移民の流入によって説明される。

アメリカの大都市圏では、人口増加が起きていること。人口増加は移民の流入によること、それが住宅需要の増加に繋がり、住宅不足から家賃の上昇を引き起こしていること。それが所得水準の上昇より早いペースで起こることから、アフォーダビリティの悪化を引き起こしていることが明らかとなったのである。

3. 都市における住宅政策

大都市圏において住宅不足が深刻化しているならば、住宅の供給を進めなければならない。更に家賃負担軽減策としての住宅バウチャーについても検討する。

(1) 公共住宅

アメリカの公共住宅といえば、1970年代に、連邦のスラム (Federal Slum) とも揶揄されたように、荒廃し危険な場所というイメージが人びとの間にある。

しかし、1990年代以降に再編が進められ、ほとんどの公共住宅は、既に問題のある場所として認識されなくなっている¹⁴⁾。

新規建設は抑制されているが、特に大都市部には多くの既存ストックが存在するので、それらを活用しない手はない。既存ストックのリノベーションと管理運営の民間委託を進める Affordable Housing Rental Assistance Demonstration (RAD) Program が進められている。

写真1は、RADプログラムによって、リノベがほぼ完了し、その管理運営が、民間非営利組織に委託された公共住宅の例である(2018年調査)。管理人(プロパティ・マネージャー)がエントランスの受付に常駐し、内部も明るく、一般の人びとが抱く低所得者向け住宅のイメージとかけ離れている。よほど詳しい者でなければ、低所得者向け住宅とは気づかないであろう。

RADプログラムのもとで、全米で100万戸を超える公共住宅の既存ストックの活用が進められている。

12) U.S. Census Bureau (2019c).

13) U.S. Census Bureau (2019a) Table A-3.

14) Schwartz (2015) p.163.



写真1 RADプログラムによって再生された公共住宅

(2) 低所得者向け民間賃貸住宅

低所得者向けの住宅は、公共住宅ではなく、むしろ、1980年代以降、民間賃貸住宅の供給に軸足が移っている。

2012年時点の集計で、250万戸余り、最大の連邦助成賃貸住宅のストックとなっているのは、低所得者用住宅税額控除 (LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit) によって、新たに供給された民間賃貸住宅である。



写真2 LIHTCによって供給された住宅(2009年)

連邦政府が連邦所得税を減免する「税額控除」を州政府に配分し、州政府が認可した低所得者向け住宅プロジェクトに税額控除を配分する。

投資家は、住宅プロジェクトの有限責任パートナーとなって住宅建設資金を出資するが、住宅運営からの配当は受けない。投資の見返りとして、税額控除を受け取り、更に、低所得者向け賃貸住宅運営の損失を受け取って、

自らの税負担を軽くする。

筆者が調査したケースでは、ほぼ全てのプロジェクトで、出資額に対し、得られた免税額を内部収益率に換算して評価すると、ほぼ市場利子率で運用しているのと同じ結果となった¹⁵⁾。

低所得者向け民間賃貸住宅事業の実施主体である無限責任パートナーとして、非営利ディベロッパーの役割増大に期待がかかっている。第1に、営利ディベロッパーと異なり、支援の難しい貧困層を引き受けようとする。第2に、地域の住宅問題に対する解決策を有し、地方分権に寄与する。第3に、社会的・物理的的外部性への配慮や、当事者住民の関与を組み込んだ住宅を供給できる¹⁶⁾。

こうした住宅では、非営利ディベロッパーが派遣したプロパティ・マネジャーが低所得の住民のカウンセリングを受け持つなど、低所得層の社会復帰と自立を促していた¹⁷⁾。

LIHTCは、低所得の居住者を支える政策フレームワークとして大いに期待できるものとなっている。

(3) 住宅バウチャー

アメリカの都市すべてが、住宅不足に見舞われている訳ではない。全米規模で見ると、賃貸住宅の空き家が391万戸、9.1%存在する¹⁸⁾。筆者の調査によっても、空き家の多い都市をいくつも確認できた。

そのような都市は、既存のストックを活用し、低所得者の家賃負担を軽減する住宅バウチャー・プログラムが望ましい。家賃補助や住宅手当というアイデアは、日本を除く先進各国どこでもみられるもので、アメリカも例外ではない。

起源は、1960年代のジョンソン政権期の家賃補給プログラムに遡る。ニクソン政権期の1974年に、住民負担と公正市場家賃の差額を大家に補助するセクション8既存住宅プログラムが整備された。その後、レーガン政権期の1983年に、居住者自身を補助する、家賃の支払いに使えるバウチャー(クーポン)を支給するプログラムが追加された。

これらの家賃補助プログラムは、何よりも、同じ建物への貧困の集中を回避でき、地理的分散が図れること、

15) 岡田(2016)第3章。

16) O'Regan and Quigley(2000)p.300.岡田(2016)p.89.

17) 岡田(2016)第4章。

18) HUD and DOC(2013)pp.A35-A36.

既存ストックを活用できることなどが、住宅供給型のプログラムにはない大きなメリットである。

加えて、住宅バウチャーは、低所得の居住者の住居費負担を軽減させた分、その他の生活への余裕を作ることにもなるので、一般的な所得保障としての意味合いも持つ。こうした所得保障により、住環境の保障という意味だけでなく、低所得世帯の生活水準全体を底上げすることができる。

ただし、問題も指摘される。アメリカでは研究者の間でも長い論争があるように、住宅不足の地域に住宅バウチャーを配布すると、住宅需要を喚起して、住宅問題（アフォードビリティ問題）を、より悪化させてしまうという懸念である¹⁹⁾。

2018年に行った、筆者による住宅都市開発省でのヒアリングにおいて、出席した次官補らは、住宅バウチャーは住宅需要を喚起しないとの研究があることに言及しつつも、自らの見解としては、住宅不足が深刻な地域において、住宅バウチャーを増やすことは望ましくないというものであった。

重要なのは、その土地土地に応じたプログラム・ミックスである。住宅不足地域では、住宅供給を優先させ、空き家の多い地域では住宅バウチャーで既存住宅の活用を図る。

このような多様な政策オプションがないと、住宅政策が、却って地域の住宅問題を悪化させる原因を作ってしまうことにもなるだろう。

4. 結びに代えて

これまで、日本における外国人と都市居住を考えるための比較材料として、アメリカの事例について述べてきた。

主たる含意を述べるのであれば、やはり、政策オプションの多様性が、地域における住宅問題解決に繋がるという点であろう。

第1に、外国人の統合（Integration）に関わる政策を実施し、第2に、低所得者の住環境を改善するための公共住宅、民間賃貸住宅、家賃補助を、地域のニーズに合わせて組み立てることによって、より良いコミュニティを築くことができるであろう。

<参考文献>

- 岡田徹太郎 (2016) 『アメリカの住宅・コミュニティ開発政策』 東京大学出版会。
- Fix, Michael, Wendy Zimmermann and Jeffrey S. Passel (2001) *The Integration of Immigrant Families in the United States*, Urban Institute, Washington D.C.
- HUD (Department of Housing and Urban Development) and DOC (Department of Commerce) (2013) *American Housing Survey for the United States: 2011*, Washington, D.C.
- HUD (2020) Fair Market Rents.
- Kamarck, Elaine and Christine Stenglein (2019) "How many undocumented immigrants are in the United States and who are they?" *Policy 2020*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- NCSL (National Conference of State Legislatures) (2020) *State Laws Related to Immigration and Immigrants*, Denver and Washington D.C.
- Newsweek (2020) "Most Americans Now Support Pausing All Immigration Because Coronavirus Changed Their Minds, Polls Show, Newsweek, April 22, 2020.
- O'Regan, Katherine M. and John M. Quigley (2000) "Federal Policy and the Rise of Nonprofit Housing Providers," *Journal of Housing Research*, Volume 11, Issue 2, Fannie Mae Foundation, Washington, D.C.
- Schwartz, Alex F. (2015) *Housing Policy in the United States*, Routledge, New York and London.
- U.S. Embassy in Japan "People - One From Many," *Portrait of the USA*, <https://americancenterjapan.com/aboutusa/> retrieved on May 14, 2020.
- U.S. Census Bureau, *Quick Facts*, <https://www.census.gov/>
- U.S. Census Bureau (2019a) *CPS Historical Migration/Geographic Mobility Tables*, Washington D.C.
- U.S. Census Bureau (2019b) *Foreign Born: 2019 Current Population Survey Detailed Tables*, Washington D.C.
- U.S. Census Bureau (2019c) *Historical Income Tables: Households*, Washington D.C.
- Wikipedia, Deferred Action for Childhood Arrivals, <https://en.wikipedia.org/> retrieved on May 14, 2020.

19) 岡田 (2016) pp. 196-197.