

# アメリカにおけるアフォーダブル住宅に対する支援政策 —居住保障を実現する住宅・コミュニティ開発のポリシー・ミックス

## Policy Support for Affordable Housing in the United States —Supply or Demand? Policy Mix for Housing Security

岡田 徹太郎 香川大学  
Tetsutaro OKADA

### 1. アフォーダブル住宅とは何か

アフォーダブル住宅や住宅のアフォーダビリティとは何を指すのか。国において、時代によって、その定義は異なる。アメリカでは、住宅都市開発省（HUD: Department of Housing and Urban Development）が定義を与えているのでみておこう。伝統的には、「一般に、光熱費を含む住居費が総所得の30%以下である住宅」と定義される<sup>(1)</sup>。翻って、住居費負担が総所得の30%を超える世帯を、アフォーダビリティ問題を抱える世帯という。これに該当する世帯が低所得層に集中していたことから、住宅のアフォーダビリティとは、低所得世帯の問題であり、アフォーダブル住宅といえば、低所得者向け住宅とほぼ同義であった。

しかしながら、本特集が焦点とするように、アフォーダビリティ問題は、第一に、低所得者だけの問題ではなく<sup>(2)</sup>、特にハイテク産業やクリエイティブ産業の集積地において広い所得階層にみられるようになり、第二に、住宅だけではなく、交通やその他の都市生活インフラでも問題にされるようになってきた。

本稿は、特集「都市空間のアフォーダビリティを問う」の執筆分担に従い、アメリカの住宅・コミュニティ開発におけるアフォーダブル住宅に対する支援政策の枠組みに焦点を当てて詳しくみていく。最後に「居住保障」というアイデアをもとに、適切なポリシー・ミックスについてまとめてみたい。

### 2. 住宅問題の所在

表1は、2019年における住宅問題の発生状況を所得階層別にみたものである。地域の世帯所得中央値（AMI: Area Median family Income）50%以下の極低所得層（Very Low-income, 相対的貧困層に相当）で、アフォーダビリティ問題を抱える世帯は73.2%と非常に多い。加えて、所得中央値50%を超え80%以下の低所得層（Low-income）で43.2%であり、適正な価格で住居に入居できるという住宅のアフォーダビリティが、低所得層で顕著に損なわれていることが分かる。

ただし、80%を超え120%以下の中間層でも22.0%がアフォーダビリティ問題を抱える。120%を超える層の7.5%と比較すると、中間層でもアフォーダビリティ問題を抱える世帯がそれなりの規模で存在していることが分かる。

### 3. アフォーダブル住宅に対する支援政策

アメリカにおけるアフォーダブル住宅に対する支援政策は、その特徴からいくつかに分類できる。第一に、①新規の住宅供給か、②既存住宅の活用かという区別である。さらに、第二に、既存住宅の活用においても、②-1既に稼働している住宅に対して、家賃補助等によって住宅のアフォーダビリティを確保する場合と、②-2稼働が十分でない住宅を修復してアフォーダブル住宅として活用する場合に分けられる。

表1 住宅問題の発生状況（所得階層別、2019年）

	極低所得 VL	低所得 L	中間層 M	中間層以上
住居費が所得の30%超	73.2%	43.2%	22.0%	7.5%
欠陥・狭隘のみ（住居費問題なし）	3.6%	5.8%	4.9%	3.0%
問題なし	23.2%	51.0%	73.1%	89.4%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

\*小数点以下第2位を四捨五入しているため、各値の合計は必ずしも100.0%とはならない場合がある。  
(出所) HUD (2021) "Worst Case Housing Needs: 2021 Report to Congress."

アメリカにおけるアフォーダビリティの確保は、ヨーロッパ諸国の多くが社会住宅（social housing）を活用している現状と異なり、伝統的なアメリカの社会住宅である公共住宅（public housing）の活用から転換して、1980年代以降、民間住宅を活用する仕組みにシフトしている。アフォーダブル住宅に対する支援政策も、民間事業者に政府補助を与えるプログラムの比重が高まっている。

アメリカにおけるアフォーダブル住宅への支援政策は、民間住宅市場、民間金融市場と競合を起こさないために極めて巧妙な設計がなされていることに注意を向ける必要がある。それは、第一に、民間ディベロッパーや建設業者あるいは家主等の住宅ビジネスと競合を起こさない仕組みである。第二に、金融市場で投資先を求める投資家の資金を排除しないばかりか、市場利回りを求める有償資金であるはずの投資資金を、政策枠組みによって無償資金に転換して、アフォーダブル住宅の建設・運営資金に取り込む仕組みをも持っていることである。

#### (1) 新規の住宅供給プログラムの仕組み

上記①の新規の住宅供給を進める仕組みは、低所得者用住宅税額控除（LIHTC: Low-Income Housing Tax Credit）に代表される。これは、低所得者向けの住宅を開発する民間ディベロッパーに、連邦政府の法人所得税または個人所得税を減税する税額控除の権利を10年間に亘って付与するものである。

ディベロッパーは、この10年間の税額控除の権利を法人投資家または個人投資家に移転することによって、現在の住宅建設資金を出資金として調達する。さらに、これらの投資家を、最低15年間の有限責任パートナー（LP: Limited Partner）として、低所得者向け住宅の運営から生まれる損失を配分し続ける。投資家は、これらの運用損失の全額を損金算入または所得控除することにより、自らの法人所得税または個人所得税を減税する。税額控除と損金算入または所得控除を組み合わせた減税により、投資家に租税利益を与える仕組みである。

筆者は、2009年に供用開始となった2つのLIHTCプロジェクトについて、減税による租税利益を元利返済に相当する配当とみなして、出資金に対する四半期内部収益率（IRR）を計算したところ、4.59%と5.34%とほぼ市場金利に近い利回りを達成していたことを発見した。LIHTC配分額に対するLP出資額は、LIHTC割当1ドルにつき、それぞれ1.11ドルと1.03ドルであった（岡田（2016）pp.97-119）。

Schwartz（2015）による調べでも、2013年9月の値で、LIHTC割当1ドル当たりのLP出資額は0.860から1.170ドル（中央値0.996ドル）であった（Schwartz（2015）p.155）。

一定の条件が整う必要があるものの、投資家から出資対象としてLIHTCプロジェクトが選ばれる仕組みがある。

LIHTCプロジェクトへの出資金は、租税利益を配当として受け取るものであるから、住宅プロジェクト運営からの配当が必要ない（むしろ損失を配分する）。筆者が調査した2002年から2009年に供用開始となった4つのプロジェクトのLP出資金は、プロジェクト資金源の24.5%から64.2%を占めていた（各プロジェクトは低利またはゼロ金利の資金を組み合わせている。詳しくは、岡田（2016）p.104を参照）。

ここで重要なのは、投資家の出資金がもともと元利返済の必要な有償資金であるにもかかわらず、住宅プロジェクトの側からみると、LIHTCの枠組みによってLP出資金が元利返済の必要のない無償資金に転化していることである。

無償のLP出資金がプロジェクト資金源全体に比して無視し得ないほどの割合を占める。これが、投資家の民間資金を集め、民間ディベロッパーによる開発と運営に抛りながらも、市場家賃以下のアフォーダブル住宅を供給しうる仕組みの真髄となっている（写真1）。



写真1 LIHTC住宅（カリフォルニア州オークランド市）

#### (2) 新規の住宅供給プログラムの規模

アメリカでは、租税優遇措置がなかった場合に得られる税収の推計と、実際の税収との差額を「租税支出（tax expenditure）」と呼んでいる。連邦議会の議会予算局（CBO: Congressional Budget Office）によって、上下院の租税合同委員会に毎年報告される推計があるほか、連邦政府の行政管理予算局（OMB: Office of Management and Budget）が、予算教書の附属文書に租税支出の推計を掲載している。

2022年のLIHTCの推計は、連邦議会によるもので105億ドル、連邦政府によるもので113億ドルである。すなわち、日本円に換算して1兆円を超える割り当てがある。これに2倍から5倍程度の資金がさまざまなソースから集め

られて投資される。

これらの資金を用いて、LIHTC 制度が開始された 1987 年から 2021 年までに 5 万 2006 プロジェクト 355 万戸が供用開始されている。年平均ではほぼ 10 万戸が供給されていることになる (HUD User (2023) “Low-Income Housing Tax Credit: Property Level Data, Revised Date: 5/4/23” LIHTC Database, Washington D.C. retrieved August 20, 2023)。

これらに加えて、利子所得に対して連邦所得税が免税される州・地方政府のレベニュー債がある。免税債の利回りは、課税債の税引後利回りと同じで良いので、免税債を低い利率で発行できる。2022 年で 20 億ドル程度の租税支出となっている。

これ以外にも、2022 年度の歳出総額で 26 億ドルほどのコミュニティ開発一括補助金 (CDBG: Community Development Block Grant) や 11 億ドルほどの HOME 投資パートナーシップなどの一括補助金プログラムがある。これらの資金は、州・地方政府の裁量に任される部分が多いために、全てが新規の住宅供給に使われている訳ではないが、地方のニーズに応じて、戸建てのアフォーダブル住宅の建設に使われている例もある (岡田 (2016) pp.158-163)。

### (3) 住宅選択バウチャー (セクション 8 家賃補助)

既存住宅を活用するプログラムのうち、②-1として、民間賃貸住宅に居住する世帯に家賃補助を提供するテナント・ベースのプログラムが用意されている。住宅選択バウチャー (Housing Choice Voucher) あるいは単に住宅バウチャーとしても知られる、連邦政府最大の住宅にかかる所得保障プログラムで、2022 年度で 278 億ドルの予算割当があり、これにより 230 万の極低所得 (所得中央値の 50%以下) 世帯を支えている。

これは、1974 年住宅・コミュニティ開発法の第 201 条によって改正された 1937 年合衆国住宅法「第 8 条」に拠ったため「セクション 8 家賃補助」として名が通るようになった。当初は、家主に支払われる定率の有資格証書方式を取っていたが、1983 年住宅法で、居住者に直接支払われる定額のバウチャー (クーポン) 方式が加えられた。現在の住宅に住み続け、そこに所得保障としての家賃補助を提供することで、当該世帯の住居費負担をアフォーダブルなものにして、生活水準全体を底上げすることを狙っている。

テナント・ベースの既存住宅プログラムの意義は、第一に、新たなアフォーダブル住宅への転居を伴わないことによって、70 年代に問題となった同一地域・同一の建物への「貧困の集中」を避ける効果があったことにある。第二に、それは同時に、所得上昇のインセンティブを完全には

阻害しないようになったともいえる。公共住宅などは、所得が上昇して制限所得を超えてしまうと居住資格を失うことになり、かえって苦しい生活を迫られる可能性があり、所得上昇に対するインセンティブを阻害していると批判されていたのである。第三に、住宅のストックが十分にある地域であれば、新規のアフォーダブル住宅の供給よりも、既存住宅の活用の方が費用効率的に望ましいともいえよう。

なお、1983 年のレーガン政権による改革の際、新たに導入される定額のバウチャー方式によれば、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。しかし、現在ではこの効果の存在は否定されている。家主に支払われる定率の有資格証書方式と同様に、バウチャー方式でも、家賃補助の基準に適合させるための改修などを促し、住宅需要を相当に喚起するものであると指摘されている (詳しくは、岡田 (2016) pp.57-62 参照)。この点は、ポリシー・ミックスに関わることであるので敢えてここで強調しておきたい。

### (4) 遺棄住宅の修復

既存住宅を活用する政策の 2 番目②-2として、遺棄住宅 (abandoned housing)、すなわち放棄された空き家の修復を挙げておきたい。アメリカでは、ラストベルト (錆びついた地域) における人口減少が著しく、同時に空き家、それも所有者が分からなくなり放置されている空き家が多く存在することが問題となっている。これは、人口減少と空き家問題を抱える日本にとっても重要な示唆をもつ。

住宅の外部性 (externalities) が高いこともあって、遺棄住宅の存在は、近隣の住宅価値をも下げてしまう。ラストベルトのいくつかの州・地方政府は、HOME 投資パートナーシップの資金などを用い、近隣保全プログラムを展開する。

仕組みは概ね以下のような形を取る。再生の対象となる遺棄住宅を定め、裁判所に届け出て、所有権を主張する者が現れないか公示する。法定期間を経たのち、市が遺棄住



写真 2 遺棄住宅 (左) と再生された修復住宅 (右)  
(ミズーリ州インディペンデンス市)

宅の所有権を取得する。それを1ドルなどの形式的な価格で、民間ディベロッパーに売却する。ディベロッパーは、銀行融資、HOME投資パートナーシップによる補助金（無償資金）、自身の出資金などを組み合わせて住宅を修復し再生させる。

HOME投資パートナーシップなどの公的資金が投入された住宅の居住者（購入者）は、低中所得層に限定される。すなわち、遺棄住宅がアフォードブル住宅として再生されるのである。

さらに、筆者が現地調査を行ったミズーリ州インディペンデンス市の事例（写真2）によれば、遺棄住宅を再生すると、通り（street）全体の住宅価値が回復するだけでなく、触発された近隣が住宅のリノベーション（修復）を始め、こうした努力で、さらに住宅価値が増すのだという。

遺棄住宅の修復によってアフォードブル住宅が供給され、それが近隣の住宅のリノベーションを誘発し、住宅価値を回復するどころか、それが増していくという予期せぬ副作用が起きることが報告されている（岡田（2016）pp.159-161）。

#### 4. 居住保障のポリシー・ミックス

最後に、適切な居住保障政策について検討し、本稿を閉じることにしたい。筆者は、国立社会保障・人口問題研究所の研究プロジェクトのなかで、「居住保障（housing security）」を、社会保障制度、住宅政策、その他の居住を支える諸施策を通じた、住宅の安定的な確保のための生活の保障と定義した。そして、貧困層や住宅困難者に対応する「居住保障」をどのような形でどのように実現するか、さまざまな政策の果たし得る機能を見極めて、適切なポリシー・ミックスを図ることが重要であるとした（国立社会保障・人口問題研究所編（2021）p.2）。

ところで、アメリカは居住に介入しないように思われることも多い。事実として、アメリカ連邦政府の財政支出を伴う住宅補助プログラムは、全住戸の36.0%を占める賃貸住宅向けのものしかない。64.0%を占める持ち家に対しては、モーゲッジ利子や地方財産税の所得控除などの租税支出と、一括補助金を利用した州・地方政府の一部プログラムに限られる。

ただし、筆者の推計によれば、賃貸住宅のなかでは、家賃補助や公共住宅などの連邦直接補助が14%程度、LIHTC、HOME投資パートナーシップ、連邦所得税免税債などの間接補助が8%程度、その他の減免11%、すなわち賃貸住宅の33%程度、全住戸の12%程度が市場家賃以下の住宅として提供されており、その影響は小さくない（国立社会保障・人口問題研究所編（2021）pp.234-236）。

筆者は、2018年8月にアメリカ住宅・都市開発省を訪れ、次官補たちにインタビューを行った。その際、アフォードブル住宅の保障を単一の政策、特に住宅バウチャーのみに集約しようという見解がアメリカの住宅政策研究者の間にあることを取り上げて、その妥当性について問うた。

次官補らは「バウチャーだけでなく住宅供給が必要である」と断言した。強調したことには「地方によって求められるものが違う。同じ市でさえ場所によって異なる。住宅のあるところにはバウチャー。住宅の足りないところには供給政策。供給の方法は、経済状況を見ながら最適なものを考えていかなければならない」という。なお「経済状況」とは、2008年世界金融危機（リーマン・ショック）によって、LIHTC市場が崩落し、この政策フレームワークが一時的に機能しなくなったことを指している（国立社会保障・人口問題研究所編（2021）pp.239-240）。

ここで最も重要なのは、地域の住宅ニーズに応じたポリシー・ミックスである。政策プログラムの多様性がないと、住宅政策が住宅需要と住宅供給のバランスを崩し、かえって住宅問題を悪化させてしまうかも知れない。

本稿でみたように、住宅供給が住環境の改善に寄与する場合もあり、家賃補助がそれを実現する場合もあろう。そして、遺棄住宅の修復で強調したように、稼働が十分でない既存住宅を活用しアフォードブル住宅として再生するのが最善の政策となる地域もある。

住宅のアフォードビリティをくまなく実現させるためには、地域の多様なニーズに応える、ナショナルな政策の多様な選択肢こそが必要であるといえよう。

#### <補注>

- (1) HUD Archives (2011) "Glossary of Terms to Affordable Housing," <https://archives.hud.gov/local/nv/goodstories/2006-04-06glos.cfm>; HUD User (2017) "Defining Housing Affordability," <https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-featd-article-081417.html>, retrieved Aug 20, 2023.
- (2) 「アフォードブル住宅が必要なのは誰でしょうか？ 全ての人です。高所得者から短時間労働者、ホームレス経験者、そしてその間にいる人たち全て。」 Local Housing Solutions (2023), "What is Affordable Housing?" Abt Associates and NYU Furman Center, <https://localhousingsolutions.org/housing-101-the-basics/what-is-affordable-housing/>, retrieved Aug 20, 2023.

#### <参考文献>

- Schwartz, Alex F. (2015) *Housing Policy in the United States*, 3rd ed., Routledge, New York.
- 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.
- 国立社会保障・人口問題研究所編 (2021) 『日本の居住保障：定量分析と国際比較から考える』 慶應義塾大学出版会.