

アメリカの住宅保障と政府間財政関係

—なぜ公営住宅の供給が少ないのか?—

関口 智

立教大学経済学部教授

はじめに

:持家住宅と賃貸住宅の国際比較

各国の住宅政策は、経済的、社会的、政治的要因と相まって、様々な経路から住宅保有形態に影響を与えてきた側面がある。【表1】で住宅所有形態別に比較をするだけでも、各国でその態様は、多様である。

本稿で取り上げるアメリカの特徴は、第一に、持家住宅の比率が高く(62.8%)、賃貸住宅の比率が低いこと(37.2%)、第二に、賃貸住宅の中では、民間賃貸住宅の比率が高く(32.5%)、公的賃貸住宅の比率が低いこと(4.7%)、第三に、公営住宅¹(公的賃貸住宅I)の比率が著しく低いこと(1.7%)等が指摘できる²。

従来のアメリカ住宅政策の研究では、持家率の高さに着目し、住宅税制や住宅金融による強力な持家支援が寄与してきたこと等を明らかにすることに、注力が向けられてきた。その結果として、賃貸率

の低さは、持家率の高さのコインの裏側の現象として、間接的にとらえられてきたように思われる。

アメリカンドリームの中で重要な位置を占める持家を促進する政策自体が、中高所得層向けになっていたため、結果として低所得層に対する賃貸政策への意識を希薄化させてきた点は否めない。しかし、アメリカの賃貸住宅の中で、「公的賃貸住宅I(以下、公営住宅)」の割合の低さが、単に持家を強気に重視した政策を採用した帰結であるとの説明では一面的であり、アメリカの賃貸住宅の中で、「民間賃貸住宅」や「公的賃貸住宅II(以下、民間所有支援住宅)」の比率の高さにはどのような背景があるのか等についても、併せて注目する必要があるように思われる³。

本稿では、あえて正面からアメリカの公的賃貸住宅そのものに焦点を当てることで、これらの歴史的・制度的な背景やその実態の一端を明らかにしてみたい。

アメリカ住宅政策の歴史

:公営住宅の視点から

政府による賃貸住宅支援には、多様な財源ルートがある。ここでは政府間財政関係の外延化を意識して、連邦政府、ニューヨーク州政府、ニューヨーク地方政府、ニューヨーク市で活動する非営利組織、ニューヨーク市内のテナント(賃借人)までの資金の流れを意識し、連邦政府の主要な住宅プログラムに焦点を絞って確認してみたい。

せきぐち さとし

2001年東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。博士(経済学,東京大学)。立教大学専任講師、准教授、米国カリフォルニア大学サンタバーバラ校客員研究員などを経て、2014年より現職。専門は財政学・租税論。主な著作に、『現代アメリカ連邦税制:付加価値税なき国家の租税構造』(単著,東京大学出版会,2015年)、『地方財政・公会計制度の国際比較』(共著,日本経済評論社,2016年)などがある。

表1 所有関係別・住宅ストック数の国際比較

(単位：千戸)

	日本('13)		アメリカ('15)		イギリス('15)		ドイツ('10)		フランス('13)	
		構成比		構成比		構成比		構成比		構成比
持家住宅	32,166	61.7	74,299	62.8	14,296	63.7	16,494	45.7	16,250	57.9
賃貸住宅	18,519	35.5	43,991	37.2	8,152	36.3	19,595	54.3	10,419	37.1
民間賃貸住宅	14,583	28.0	38,432	32.5	4,264	19.0		—	5,812	20.7
公的賃貸住宅	2,814	5.4	5,559	4.7	3,888	17.3		—	4,607	16.4
公的賃貸住宅	1,959	3.8	2,069	1.7	1,594	7.1		—		—
公的賃貸住宅II	856	1.6	3,490	3.0	2,302	10.3		—		—
総計	52,102	100.0	118,290	100.0	22,456	100.0	36,089	100.0	28,060	100.0

※公的賃貸住宅・・・各国統計におけるいわゆる「公的賃貸住宅」の数。原則として「公的主体」が所有・管理する賃貸住宅をいう。

「公的主体」の範囲は、通常、地方公共団体、公益法人。但し、ドイツ、フランスは、組合、株式会社も含まれている。

日本：I＝公営住宅、II＝都市再生機構・公社の賃貸住宅（資料）総務省「平成25年住宅・土地統計調査」

※日本の総計には所有関係不詳を含む。日本の賃貸住宅は給与住宅も含む。

・アメリカ：I＝公共住宅、II＝連邦(家賃)助成住宅（資料）2015 American Housing Survey

・イギリス：I＝公営住宅、II＝住宅協会（資料）English Housing Survey Statistical data sets

・ドイツ：資料）Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch Deutschland und Internationales 2012

・フランス・・・総計にその他を含む（資料）Insee, enquête logement 2013

(資料)国土交通省(2019),平成30年度 住宅経済関連データ, https://www.mlit.go.jp/statistics/details/t-jutaku-2_tk_000002.html (2020年4月23日参照)を加工。

(1) 連邦政府の賃借人への支援と州・地方政 府の事務

現在、連邦都市住宅開発省(HUD)は、3つの重要なプログラムを通じて賃貸住宅支援を提供している⁴。「公営住宅(Conventional public housing)」、「民間所有支援住宅(Privately owned assisted housing)」、「住宅選択バウチャー(Section 8 Housing Choice Voucher)」の3つである⁵。これらのプログラムで、連邦政府の補助金は、概ね「低所得者の家計にとって手ごろな家賃(月収の30%に設定)」と、「住宅やアパートの実際の家賃」の違いをカバーしている。これらの制度は、1937年の米国住宅法に基づいて公営住宅が開始されたことに始まり、歴史的に変遷を遂げてきた⁶。

第一段階は、1937年から1960年代にかけてである。この時期は、「公営住宅」が唯一利用可能な形態であり、その期間中に、現存する公営住宅ストックの大半が、建設された。

現在、このプログラムは、地方公営住宅局(Local Public Housing Authority, PHA)が所有・管理するユニットを通じて、約100万の低所得世帯に手

頃な価格の住宅を提供している。ニューヨーク市での入居申請は、地方住宅局に相当するニューヨーク市・住宅局(New York City Housing Authority, NYCHA)で受け付けている⁷。

第2段階は、1960年代から1980年代にかけてである。この時期、連邦政府は「民間所有支援住宅」の提供に重点を置き、地方公営住宅局(PHA)ではなく、営利および非営利の住宅開発者と直接契約を締結してきた。一般的に、その契約は住宅開発者に最大30年の家賃制限を課すと同時に、補助金を保証するものであった。

現在、このプログラムは、民間所有(非営利組織含む)の賃貸住宅に住む120万の低所得世帯に、支援を提供している。ニューヨーク市での入居申請は、各自で各アパートの管理事務所にアクセスする必要があるが、ニューヨーク州とニューヨーク市が管理する補助賃貸プログラムも、いくつかある⁸。

第三段階は、1980年代から大幅に拡大した「住宅バウチャー」である。バウチャー制度は、1970年代(セクション8の有資格証書として)に始まり、1980年代から大幅に拡大した、唯一のもので、州の代理機関と各地方公営住宅局(PHA)を通じて管理

されている。

現在、住宅選択バウチャーで、民間（非営利組織含む）の賃貸住宅に住む230万の低所得世帯の家賃支払いを、補完している⁹。ニューヨーク市でのバウチャー申請は、ニューヨーク市・住宅局（NYCHA）で受け付けており、バウチャーが使用可能な住居リストも提供している¹⁰。

(2) プロジェクト基準とテナント基準

これら3つの支援は、賃貸住宅のテナント（居住者）支援を意図している点で、共通している。しかし、公営住宅・民間支援住宅の支援形態は、「プロジェクト」基準であり、住宅選択バウチャーの支援形態は「テナント」基準とされる。そのような観点からみると、歴史的には、プロジェクト基準の支援に、テナント基準の支援が追加され、現在3つの主要な支援プログラムが並立していることになる。連邦住宅都市開発省は、その理由について、以下のように述べている。

「連邦住宅都市開発省が、テナント基準のアプローチに移行しているのは、プロジェクト基準の住宅で生じた問題による。公営住宅では、低所得者の家族を密集したプロジェクトに集中させることが、犯罪や破壊行為につながった。・・・これに対して、バウチャーを使用すると、テナントは、ユニットの特性、近隣のアメニティ、および場所の面で、自分のニーズに最も適した住宅を、選択することができる¹¹。」

いわゆる「セグレーション（居住地分離）」問題である。なぜ「公営住宅では、低所得者の家族を密集したプロジェクトに集中させること」になったのか、またなぜ公営住宅は、「垂直ゲットーまたは最後の手段の住宅である」というスティグマを受けるようになったのか。

(3) アメリカ公営住宅の変遷：なぜ小規模なのか？

ここでは、アメリカの公営住宅の歴史的・制度的視点から、その要因を考えてみたい。多くの論者の

指摘するように、アメリカの住宅政策は、中産階級への持家所有を促進する政策と、低所得者向け政策は互いに区分された領域を作っている¹²。結果的にアメリカの「公営住宅」は、中産階級への持ち家取得促進のための制度の周辺部に、限定的に形成されてきたといえる。そのことが、住宅に関する所得層別分断（高所得層と低所得層）、人種別分断（白人と黒人）、地域的分断（郊外と貧困地区）、年齢的分断（若年層と高齢層）等を生み出した側面がある。そのような構造が、どのように形成されてきたのか。持ち家政策との対比で公営住宅をとらえると、興味深い事実が浮き彫りとなる。

この点に関しLowe（2011=2017）は、アメリカが持ち家を重視したのは、アメリカが伝統的に「自由市場」と「個人主義」を護持してきたためであると指摘している¹³。

アメリカでは自分の住宅を、「市場」を通じて入手することを重視しており、また、歴史的にヨーロッパとは異なり、2度の大戦を経ても戦争で住宅が破壊されていない。そのため戦後に大量に住宅を供給する必要性が低く、「個人主義」のイデオロギイ的遺産を継承できたのである。このような歴史的事情も私的所有権を重視する国民性に合致している。

それに加えて、アメリカには有力な社会主義政党が存在せず、右派と左派の違いが少ない。結果として、住宅に関するイデオロギイにおいて、「保守派もリベラルも、公営住宅は過渡的なものであり、家賃のコントロールは緊急の場合にのみ行われると考えている。どちらも、住宅を、「社会的原則に従って生産、配分、利用されるべき財」とみなしておらず、むしろ、利益のために、商品として見ている」とされる¹⁴。

本稿でもこれらの点を意識するが、より一層注目しているのは、住宅供給に関する制度的な障壁が、「公営住宅」の形成にもたらした影響である。もう少し明確に言えば、白人に対する郊外の持ち家居住を促進する政策が、公営住宅の供給を増加させるための制度的な障壁として、逆機能した側面である。そのような逆機能は、連邦政府による公営住宅の建設を制度化した1937年住宅法を制定した頃

には既にビルトインされていたものもある。

その一つが、1934年に連邦住宅局（FHA）が採用した「レッドライン制度（redlining practices）」である¹⁵。アメリカの主要都市を色分けした地図には、近隣の人種構成に基づいて投資を誘導するための住宅ローン貸付リスクが記されていた。黒人居住区は赤色で表示され、保険をかけるには「危険」な地域とされた。白人の住む郊外やその周辺での住宅購入は、事実上禁止され、黒人家庭は、人種的敵意を露わにしない政府の命令によって、資産価値の低い都市の住宅プロジェクトに意図的に隔離された¹⁶。

以上のような「レッドライン制度」により、住宅資金の融資は白人の中産階級に選別的に適用され、白人中産階級による郊外における一戸建て住宅の建設を促進したが、有色人種は、都市部でも郊外でも融資対象になりにくかった。

もう一つが、持ち家の価値を高めることに作用する「土地利用規制」の存在である¹⁷。土地利用規制には、私的土地利用規制（コベナント）と公的土地利用規制（ゾーニング）がある。例えば、1947年に連邦住宅局が作成したマニュアルでは、住宅地建設におけるコベナント契約の締結を推奨している。これらコベナントでの土地利用、敷地利用などの詳細な規制は、黒人の排除、入居者の同質性の維持、不動産価値の保全などを意図したものであったが¹⁸、これによって住宅の建設・居住を白人中産階級向けに限定し、低所得者向け住宅建設を制限した側面がある¹⁹。

「公営住宅」は、これら中産階級への持ち家取得促進のための制度の周辺部に、限定的に形成されたが、公営住宅の建設そのものに対しても、制約が課されていた。

一つは、公営住宅の建設をする際に、スラムなどの低質住宅を除却することを条件にしていた点にある²⁰。郊外では除却すべき住宅が存在しないので、公営住宅の建設を好まない郊外の地方政府においては、公営住宅の建設をしないことが、制度的に肯定されていたことになる。

もう一つは、公営住宅の用地選定に、地方政府

と地方公営住宅局（PHA）の合意を必要としたため、連邦政府による公営住宅の積極的推奨は困難であった点にある。一般的に地方政治は、中産階級の意向を強く反映するといわれる。中産階級は市場機構を通じて持ち家を取得し、その私的所有を維持すること等をアメリカ社会の基礎に位置付ける価値観を共有していたため、公営住宅の供給は、中産階級の住宅地から切り離され、ますますインナーシティの貧困な近隣に集中することになったのである²¹。

このような中で、公営住宅はネガティブなイメージを強め、貧困層を収容し、常にスティグマを受けることになった。先に確認した連邦支援を受けた3つの賃貸住宅の中で、「公営住宅」の建設は、直接的にも間接的にも制約を受けてきたのである。

このような影響もあって伸長した、残り二つの連邦支援を受けた賃貸住宅、すなわち「民間所有支援住宅」と「住宅バウチャー」に関連する領域において、非営利組織が果たしている役割は、意外なほどに大きい。「非営利組織は、合計して低中所得家計向けに約150万戸を生産し、連邦補助を受けた住宅の約3分の1に責任を持っている²²」状況にあるからである。このことは、公的賃貸住宅の提供主体である「公営企業」の層が薄い分、「公営企業」と「民間営利企業」の中間領域にある、「非営利組織」が利用されていることを意味している。

（4）アメリカはなぜ非営利組織を利用するのか？

ではなぜ非営利組織を利用するのか？ 一つの要因は、非営利組織が、政府の代替的機能を果たさざるを得ない状況にあるからであるものと思われる。

この点に関し須田(2001)は、「歴史の浅いアメリカ社会では、広大なアメリカ大陸に「国」としての体裁を整えるのは気の遠くなるような作業で、政府一人の手には負えな」かった。そのため、「頼る先のないアメリカ市民は、自分たちの力で自発的にコミュニティーを建設せざるをえ」なかつた。「やがて、これらの活動の一部が行政に吸収され、残りの多くが事業活動に転じた」という歴史的背景を指摘す

る²³。

アメリカ連邦政府の住宅政策にも、非営利組織の利用を意識してきた歴史がある。住宅サービスを提供する非営利組織は、特に1980年代の連邦予算削減と1990年代以降の市場論理の強まりの影響を受け、積極的な活動を見せるようになっていった²⁴。

注目すべきは、レーガン共和党政権下で1986年に始まった低所得者向け賃貸住宅の開発者に対する税額控除 (Low-Income Housing Tax Credit: LIHTC) と、ブッシュ共和党政権下で1990年に新設されたHOME投資パートナーシッププログラム (HOME Investment Partnership program: Home) である。それぞれの措置の中に、住宅プログラムの一定水準を、非営利組織に配分する規定を盛り込んでいるからである²⁵。

1980年代のレーガン共和党政権は、低所得層向け賃貸住宅の新規建設 (住宅供給サイド) に対する連邦補助プログラムをすべて停止し、居住者 (住宅需要サイド) への家賃補助プログラムを重視するアプローチを採用した²⁶。そのような中で、従来の低所得層向け賃貸住宅の新規建設 (住宅供給サイド) への連邦支援は、財政支出 (連邦補助プログラム) ではなく、低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除 (LIHTC) という租税優遇措置 (租税支出プログラム) が中心になっていった²⁷。

低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除 (LIHTC) は、低所得者向けの賃貸住宅を建設・改修する民間開発事業者 (非営利組織含む) やそのための資金提供を行う投資家に、10年間の税額控除による減税措置を認めたものである²⁸。10年間の税額控除によって、住宅の資本費用を補助する恩典を与える一方で、低所得層の入居者に手頃な価格の家賃を提供することを、民間営利企業や非営利組織に要求している²⁹。

この一連の政策は、住宅建設 (住宅供給サイド) の責任を、州政府や地方政府、さらには民間の営利企業や非営利組織に移転するものであった³⁰。特に問題は、住宅供給サイドから住宅需要サイド (家賃補助) を重視する方向に転換したはずの連邦政

府が、そのプログラムに十分な資金を投入する余裕がないと主張していた点にある³¹。

ブッシュ共和党政権下で1990年に新設されたHOME投資パートナーシッププログラム (HOME) は、1980年代の連邦政府による住宅予算の削減と住宅供給の停止が、住環境を悪化させたとの反省に基づいている³²。この連邦政府による一括補助金プログラムは、低所得者向け賃貸住宅の場合には、非営利組織³³や民間営利企業等に建設補助の恩典を与える一方で、低所得層の入居者に手頃な価格の家賃を提供することを、非営利組織や民間営利企業等に要求している³⁴。

この政策は、プログラム実施のための決定権を州・地方政府に移管することで、州・地方政府間の水平的競争を促しつつ、非営利組織や民間の営利企業等とのパートナーシップによって、低所得層向け住宅の供給を行おうとする試みである³⁵。しかしそのための資金は、従来から住宅ニーズに比べると少ないと指摘されている³⁶。

そもそも連邦政府が低所得層向け住宅供給から撤退しようとした際に、なぜ非営利組織にも委任しようとしたのか³⁷。それが、保守派とリベラル派の妥協点でもあったからである³⁸。

低所得者向け賃貸住宅の供給については、伝統的に2つの立場が対立していた。一つは、連邦政府の低所得層向け住宅予算をエンタイトルメント化し、そのことを通じてアフォーダブル住宅を安定的に確保すべきという、リベラル派による「大きな政府」の主張である。もう一つは、非効率的な連邦政府の住宅政策への関与を縮小し、州・地方政府に権限を委譲することで競争を促すべきとする、保守派による「小さな政府」の主張である。

連邦政府の賃貸住宅供給責任の非営利組織等への委任は、寄付金控除や低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除 (LIHTC) といった大規模な租税支出 (租税優遇措置) によって「小さな政府」を実現しながら非営利組織間等の競争を促すことができるとの保守派の立場からの主張や、保守派による「大きな政府」に対する批判を回避しながら、低所得層向け賃貸住宅の供給を維持する道

を確保できるとのリベラル派の立場からの主張を、反映していた。

言い換えれば、政府による住宅政策の非営利セクターへの責任の委任は、保守派の「小さな政府」への要求と、リベラル派の「大きな政府」によってアフォーダブル住宅（手頃な住宅）の供給の増加させる要求とを、同時に満たそうとするものであったともいえる。

アメリカ住宅政策における フローとストック³⁹

(1)連邦政府:フローとストック

連邦政府による低所得層向け賃貸住宅政策は、フローとストックの両面で「隠れた福祉国家」の非営利組織への埋め込みとして捉えことが出来る側面がある。ここでフローとストックの両面に着目するのは、住宅政策の特徴は、過去のフローの政策が住宅ストックとして存続し、現在と未来の住宅事情に影響する点にあるからである。

まず、連邦政府の非営利組織等への委任をフロー面から見ると、その運営資金は民間寄付金に加えて政府補助金等の影響が増大してきた。特に、租税優遇措置を隠れた公的資金（租税支出）ととらえる「隠れた福祉国家」の視点から見れば、民間寄付金への租税優遇措置は公的資金が非営利組織に供給されている（埋め込まれている）と言えるものであり、その規模の大きさは、アメリカの特徴でもある。

また、ストック面から見ると、政府部門から住宅資産を切り離し、それを非営利組織等に移転している。その一方で非営利組織の住宅債務は、非営利組織が単独で証券市場から調達するというよりも、多くは公共部門等が証券市場等から調達した資金を非営利組織が低い金利で融資を受ける等の形で、政府等の与信のもとで調達している。

言い換えれば、低所得層向け賃貸住宅を供給している非営利組織の住宅資産・債務は、非営利組織が自発的に自身に埋め込んでいる側面のみならず、連邦政府によって埋め込まれている側面がある。

(2)ニューヨーク州・市と非営利組織

:フローとストック

低所得層向け賃貸住宅（「民間所有支援住宅」）は、連邦政府のみならず、ニューヨーク州やニューヨーク市レベルでも、非営利組織のフローとストックの両面で、深くかかわっている。

第一に、ニューヨーク州は住宅開発基金制度を創設し、ニューヨーク市は住宅開発基金制度を利用した組織への財産税の減免や、連邦政府による低所得者向け賃貸住宅の開発者等に対する税額控除(LIHTC)を利用している非営利組織への財産税の減免等の措置を提供しており、非営利組織が低所得層向け住宅として住宅資産を「脱商品化」できる制度を用意している。

第二に、ニューヨーク州やニューヨーク市では、ニューヨーク州住宅金融公社(HFA)やニューヨーク市住宅開発公社(HDC)等が、低所得層向け住宅を提供する非営利組織に金融的支援を行っている。歴史的にニューヨークの非営利組織は、これらの与信制度や住宅開発基金制度を利用して、住宅資産を開発・保有し、低所得層に賃貸してきた。言い換えれば、低所得層向け賃貸住宅を供給している非営利組織の住宅資産・債務は、連邦政府のみならず、ニューヨーク州・地方政府によっても埋め込まれている側面がある。

(3)非営利組織BRCグループ:連携とストック

最後に事例研究として、「ボーウェイ居住者委員会(Bowery Residents Committee, Inc, 以下BRC)」を取り上げる⁴⁰。BRCは1971年に設立された非営利組織で、「住宅プログラム」と「非居住者向けプログラム」を提供する、ニューヨーク市の有力プロバイダーである。

非営利組織BRC「本体」の「税務申告書」と非営利組織BRCグループの「財務書類」との両者を組み合わせることで、以下のことが明らかになる。

第一に、【表2】の結合活動計算書を確認すると、大規模非営利組織BRCグループの「本体」では、メディケイド(低所得層向け医療扶助)等の社会サービスの提供を中心にしており、複数の非営利

表2 組替後の非営利組織BRCグループの活動計算書(性質別)

(単位:ドル)

	BRC グループ			2018
	BRC 本体	関係組織	相殺	
収益	85,919,912	2,637,133	(243,581)	88,313,464
政府およびその他補助金収入	67,598,442	66,667		67,665,109
メディケイド収入	6,132,981	—		6,132,981
プログラムサービス料金収入	3,353,008	—		3,353,008
家賃収入	1,419,015	2,134,059	(62,400)	3,490,674
寄付金収入	4,638,868	—		4,638,868
マネジメント料金収入	168,681	12,500	(181,181)	0
開発料金収入	1,279,823	—		1,279,823
その他の収入	896,009	423,907		1,319,916
特別事象前の収益合計	85,486,827	2,637,133	(243,581)	87,880,379
特別事象収益	648,479	—		648,479
控除: 寄付者に対する直接給付費用	-215,394	—		-215,394
特別事象からの純収益	433,085	—		433,085
費用	80,225,072	3,145,153	(243,581)	83,126,644
給与	37,482,396	633,267		38,115,663
従業員社会保障税及び付加給付	8,166,255	142,582		8,308,837
給与及び関連費用合計	45,648,651	775,849		46,424,500
一時サービス	2,711,596	18,015		2,729,611
財産税・上下水道税	574,110	54,255		628,365
家賃	14,889,068	12,319	(62,400)	14,838,987
水道光熱費	1,410,158	85,317		1,495,475
通信費	276,789	9,051		285,840
印刷・郵便費	27,083	79		27,162
保険料	1,001,999	173,331		1,175,330
報酬	1,676,836	37,700		1,714,536
スタッフ訓練及び募集費	222,294	5,009		227,303
会費	—	—		0
事務費	759,063	7,992		767,055
消耗品費	1,343,387	22,594		1,365,981
器具備品費	82,083	4,040		86,123
保守・修繕費	1,926,619	103,426		2,030,045
旅費	144,996	455		145,451
顧客関連費用	4,598,885	2,738		4,601,623
支払利息	174,239	465,142		639,381
貸倒引当金繰入額	1,170,517	—		1,170,517
資産管理費	1,400	63,703		65,103
支払マネジメント料金	—	28,624	(28,624)	0
その他	360,331	262,048	(152,557)	469,822
減価償却費の費用合計	79,000,104	2,131,687	(243,581)	80,888,210
減価償却費	1,224,968	1,013,466		2,238,434
純資産の変動	5,694,840	-508,020		5,186,820
期首純資産	7,855,935	952,365	(252,969)	8,555,331
期末純資産	13,550,775	444,345	(252,969)	13,742,151

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)を組み替えて作成。

表3 組替後の非営利組織BRCグループの結合貸借対照表(6月30日時点)

(単位:ドル)

	BRCグループ			2018
	BRC 本体	関係組織	相殺	
流動資産合計	21,352,022	3,539,564	(701,153)	24,292,705
現金及び現金同等物	3,415,151	2,414,614		5,829,765
有価証券	53,560	—		53,560
売掛金(貸倒引当金控除後)	15,376,998	873,042	(701,153)	15,548,887
未収寄付金	1,493,667	—		1,493,667
前払費用及びその他の資産	1,012,646	354,180		1,366,826
使用拘束資産	636,081	2,123,999		2,760,080
出資金	100	500,200	(500,300)	—
固定資産(減価償却累計額控除後)	22,283,659	76,700,392	0	98,984,051
資産合計	44,271,862	82,430,966	(1,201,453)	126,036,836
流動負債合計	23,491,353	5,009,665	(948,484)	27,552,534
買掛金及び未払費用	4,627,724	2,723,234	(214,769)	7,136,939
関係組織に対する債務	1,864,715	-1,832,153	(32,562)	—
未払報酬及び関連諸税	2,230,451	—		2,230,451
未払利息	50,113	2,624,801		2,674,914
短期前受収益	9,018,098	1,067,394		10,085,492
信用枠に基づく借入	5,000,000	—		5,000,000
関連当事者からの借入	529,712	171,441	(701,153)	—
短期借入金	170,540	254,198		424,738
長期前受家賃	6,455,055	—		6,455,055
長期前受収益	—	3,806,028		3,806,028
長期借入金	774,679	73,706,389		74,481,068
負債合計	30,721,087	82,522,082	(948,484)	112,294,685
非拘束純資産	10,286,524	-4,042,640	(252,969)	5,990,915
一時拘束純資産	3,264,251	—		3,264,251
被支配持分	—	4,486,985		4,486,985
純資産合計	13,550,775	444,345	(252,969)	13,742,151
負債及び純資産合計	44,271,862	82,966,427	(1,201,453)	126,036,836

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)を組み替えて作成。

組織の集合体であるBRCグループの「関係組織」では、低所得層に住居の提供を行っていることがわかる。

そして、可能な限り低所得層への「住居の提供」と「社会的サービスの提供」を、BRCグループの内部で連携させようとしている⁴¹。しかも、これらの運営資金(フロー)は、政府からの資金提供の割合が高い。

第二に、【表3】の結合貸借対照表を確認すると、非営利組織BRCグループの住宅資産・住宅債務(ストック)にも、自身が自発的に埋め込んでいる側面と、政府によって埋め込まれている側面がみ

られる。

非営利組織BRCグループでは「本体」ではなく、複数の非営利組織の集合体である個々の「関係組織」に住宅資産・債務が埋め込まれているからである。

第三に、政府により埋め込まれている面を【表4】(2)の借入金の調達先一覧で確認すると、低所得層向け住宅を提供するBRCの「関係組織」では、民間部門から資金調達を行っているというよりも、ニューヨーク州・住宅金融公社(HFA)やニューヨーク市・住宅開発公社(HDC)等の公的部門から、金融的支援を受けていることがわかる。

表4 非営利組織BRCグループの固定資産と借入金の調達先一覧

(1) 固定資産

(単位：ドル)

	BRC グループ 2018		
	BRC 本体	関係組織	
土地	—	4,660,014	4,660,014
建物附属設備	26,344,469	48,360,468	74,704,937
リース附属資産	5,393,268	3,722,645	9,115,913
工具器具備品	3,498,184	652,895	4,151,079
車両運搬具	643,304	—	643,304
固定資産計 (取得価額)	35,879,225	57,396,022	93,275,247
控除：減価償却累計額	(13,595,566)	(15,670,892)	(29,266,458)
建設仮勘定 (注)	—	34,975,262	34,975,262
固定資産 (減価償却累計額控除後)	22,283,659	76,700,392	98,984,051

(注) 2018年6月30日時点で、建設仮勘定が建設完了するまでの推定コストは\$3,005,542ドルだった。建設仮勘定は、200床の雇用シェルターと136のアパートユニットを開発したもので、2018年11月に完成した(ランディングロードII)。

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019),Note 8.

(2) 借入金の調達先一覧

(単位：ドル)

借入先名	BRC グループ 2018		
	BRC 本体	関係組織	
Low – Income Investment Fund	865,219	—	865,219
Deutsche Bank Americas Foundation	80,000	—	80,000
ニューヨーク市	—	5,563,264	5,563,264
ニューヨーク市・住宅保全開発局 (HPD)	—	12,925,771	12,925,771
ニューヨーク市・住宅開発公社 (HDC)	—	33,980,455	33,980,455
ニューヨーク州・住宅金融公社 (HFA)	—	1,400,000	1,400,000
ニューヨーク州・ホームレス住宅支援事業団	—	1,478,080	1,478,080
Community Preservation Corporation(CPC)	—	18,535,001	18,535,001
Rebel Realty LLC	—	10,000	10,000
315 Bowery Lender LLC	—	21,000	21,000
317 Bowery Lender LLC	—	21,000	21,000
Construction loan payable (借入先明示なし)	—	26,016	26,016
借入金	945,219	73,960,587	74,905,806
うち短期借入金	170,540	254,198	424,738
うち長期借入金	774,679	73,706,389	74,481,068

(資料) Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)のNote 10の記述より作成。

このことは、非営利組織BRCグループの「関係組織」の住宅資産・債務は、連邦政府のみならず、ニューヨーク州・地方政府によっても埋め込まれている側面があることを示している。

第四に、【表5】を確認すると、非営利組織BRCグループの個々の「関係組織」の多くは、ニューヨーク州法に基づく住宅開発基金法人(HDFC)の形態をとっている。

住宅開発基金制度はニューヨーク州が創設したものであるが、非営利組織BRCグループでは、ニューヨーク市による住宅開発基金制度を利用した組織に対する財産税の減免措置も利用している。これらの措置の利用を通じて、非営利組織BRCグループは住宅資産を低所得層向け住宅として「脱商品化」できる状況を確認している。

現実にも、非営利組織BRCグループでは、営利

表5 非営利組織BRC本体の関連組織(Related Organization)の一覧

(単位:ドル)

名称	主な活動	直接コントロールしている組織名	租税法上の組織形態	主なストック(2018年)			主なフロー(2018年)	
				固定資産	長期借入金	短期借入金	家賃収入	その他の収入
Pitt Street HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)の免税組織	1,305,422	2,276,588	-	391,441	5,700
330 East HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)の免税組織	1,242,909	2,339,292	-	-	5,700
Fulton St HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)の免税組織	526,308	-	-	45,000	7,329
Palace Renaissance	住宅	BRC	501(C)(2)の免税組織	902,984	2,904,573	2,000	195,180	27,752
139-141 Ave D HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)*の免税組織	426,404	369,399	-	369,191	118,131
West 25th St HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)*の免税組織	-	-	-	-	-
BRC Landing Road I HDFC	住宅	BRC	501(C)(3)*の免税組織	19,120,739	18,282,803	252,198	308,333	612
BRC Aids Services	ヘルスケア	BRC	501(C)(3)の免税組織	580,638	-	-	-	-
Pitt St GP	住宅	BRCではない**	C法人	-	-	-	-	-
139-141 Ave D LP	不動産	BRCではない**	パートナーシップ	2,142,004	4,202,370	-	-	4,866
139-141 Ave D GP	住宅	BRCではない**	C法人	(12,400)	-	-	-	-
902 Liberty Ave LP	不動産	BRCではない**	パートナーシップ	12,539,075	7,872,829	-	672,417	3,381
902 Liberty Ave HDFC	住宅	BRCではない**	C法人	-	-	-	-	26,583
902 Liberty Ave GP	住宅	BRCではない**	C法人	-	-	-	-	-
BRC Landing Road II LP	不動産	BRCではない**	パートナーシップ	37,926,309	35,458,535	-	152,497	223,853
合計				76,700,392	73,706,389	254,198	2,134,059	423,907

* 結合財務書類の注記による。BRCの税務申告書では501(C)(4)となっている。

**BRCの税務申告書の記載箇所が空欄であることより判定。

(資料) Bowery Residents Committee, Inc (2019a)及びBowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019)より作成。

民間開発業者(住宅を商品として提供)から賃貸して、それを低所得層に転貸するのをやめ、自身が住宅を共同開発して、それを低所得層に賃貸することで、自身の提供する住宅を「脱商品化」する動きもみられる。

むすびにかえて

アメリカの公的賃貸住宅の特徴は、「公営住宅」の比率が低く、「民間所有支援住宅」の比率が高い点にある。このような特徴を有するアメリカの公的賃貸住宅の制度的・歴史的背景やその実態はどのようなものか。

本稿の前半で明らかにしたのは、公的賃貸住宅の提供主体である「公営企業」の層が薄い分、「公営企業」と「民間営利企業」の中間領域にある、「非営利組織」を利用している歴史的・制度的背景である。

後半で明らかにしたのは、「隠れた福祉国家」による低所得層向け住宅政策の、フローとストックの両面での非営利組織への埋め込みである。国家による委託・受託を重ねた累積として、低所得者向け賃貸住宅の資産・債務が、連邦政府、州政府、地方

政府による「公営住宅」としてでなく、「民間所有支援住宅」として非営利組織に埋め込まれている姿である。

非営利組織BRCグループでは、「民間所有支援住宅」として低所得層向け賃貸住宅の供給に関与することで、住宅を「脱商品化」し、比率の低い「公営住宅」の代替的機能を果たし、低所得層の居住の権利を保障しようとしている側面も見て取れる。

ただしこのような「隠れた福祉国家」による低所得層向け賃貸住宅サービスの非営利組織等への委託は、連邦・州・地方政府の財源不足の中で行われており、現実には「重度な住宅問題」を抱えている人々のニーズを十分に満たさきれていない状況にあること等には、留意する必要がある⁴²。現状では、連邦政府等からの支援がない「民間賃貸住宅」に住む低所得層等も生んでいるからである。■

付記: 本稿は、JSPS 科研費・基盤研究C「政府間行財政関係を基軸にした住宅政策と住宅保有形態への影響に関する国際比較分析」(研究代表者: 関口智、課題番号: JP20K01715)の助成を受けている。

《注》

- 1 Public housing は公共住宅との訳もある。本稿では公営住宅に統一した。
- 2 Kemeny(1991,2001) は、アメリカ住宅システムについて、持家率が高く住宅手当が少ないこと等を指摘しつつ、賃貸住宅市場が、政府の管理にある部門と民間賃貸住宅部門の2つに分断される「二元的住宅システム (dualist housing system)」として特徴づけている。
- 3 例えば、イギリスの公的賃貸住宅IIの比率が高いのは、サッチャー政権期にそれまで大規模に提供していた公営住宅民間への払い下げがおこなわれたこと等を背景としている。
- 4 HUD(2019b),pp.75-76. を参考している。
- 5 後に見るように、主要な制度として、このほかに低所得者向け住宅税額控除 (LIHTC) プログラムや、HOME 投資パートナーシッププログラム等がある。
- 6 Bratt(1997),pp8-9, Kingsley (2017) ,pp.7-9.
- 7 HUD (n.d.) .
- 8 HUD (n.d.). ニューヨーク市の補助住宅の抽選の多くは、www.nyc.gov/housingconnect のウェブサイトを通じて入手できるが、ニューヨーク市・住宅保全開発局 (HPD)、ニューヨーク市・住宅開発公社 (HDC)、ニューヨーク州・住宅金融公社 (HFA) は、すべて、別々の申請を必要とする開発を行っているため、上記のすべてのサイトをチェックする必要がある。
- 9 収入の30%は、家賃ベースラインであり、家族はより多くを支払うことで、これらポータブル補助金を使用しつつ、自分の好みの住宅を見つけられる (HUD(2019b),pp.75-76.)
- 10 HUD (n.d.) .
- 11 HUD(2019a),pp.4-5.
- 12 平山 (1999) 241 頁。
- 13 Lowe (2011=2017) 訳書 31 頁。
- 14 Marcuse(2001), p.732.
- 15 Gale (2021) note 6.
- 16 Coates (2014) .
- 17 Fennell (2009).
- 18 平山 (1999) 268 頁 .
- 19 Rajan (2020) 訳書 218 頁。
- 20 平山 (1999) 273 頁 .
- 21 平山 (1999) 272 頁 .
- 22 Schwartz. (2015), p.294.
- 23 須田 (2001) 170-171 頁。
- 24 Boris and Steuerle (ed)(1999) Chapter 5.
- 25 Schwartz ,Alex F. (2015) p.293.「非営利セクターの重要性は、いくつかの主要な住宅プログラムによる要求規定の中に反映されている。州と地方政府が、住宅プログラム資金の最低水準を、非営利セクターに配分するというものだ」
- 26 Urban Institute(1994=1996) 訳書 148-149 頁。
- 27 岡田 (2016) 80 頁。そもそもは、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 年までの時限的な制度として導入された。度重なる延長の末、アフォードブル住宅を供給するた
- めの重要な政策の一つとして、1993 年統合予算調整法によって恒久化している。
- 28 税額控除の総額は、連邦政府の補助を受けない賃貸住宅の場合は新規建設・大規模修繕費用の70%、連邦補助を受けた賃貸住宅の場合は新規建設・大規模修繕費用の30%などのように算定される。
- 29 そのスキームは、まず内国歳入庁が、住宅ニーズに基づいて州政府が立案した計画をもとに、州機関 (住宅局) に税額控除の毎年の権限を付与する。その後、州機関 (住宅局) が、民間開発業者 (非営利組織含む) に対して、税額控除の配分を行う。その際、各州機関は少なくとも低所得者向け税額控除 (LIHTC) の10%を、非営利組織による住宅開発に割り当てなければならない。制度の実態、評価については、岡田 (2016) の80-88、113-117、191-202 頁を参照。また、2000 年以降の低所得者向け住宅税額控除による住宅竣工戸数の推移をみると (岡田 (2016) 表 2-1)、民間開発業者の23%-30%を非営利組織が占めている。
- 30 Schwartz (2015) ,pp.300-301.「1980 年以来、住宅政策における多くの革新が起きたのは、州・地方政府のレベルであり、しばしば非営利組織と連携したものである」としている。
- 31 Urban Institute(1994=1996) 訳書 150 頁。
- 32 岡田 (2016) 70 頁。
- 33 正確には、住宅法の定義に基づく非営利組織であるコミュニティ住宅開発組織 (Community Housing Development Organization: CHDO)。内国歳入法による501 (c) (3) の非営利組織でも、CHDO 適格にならない組織も存在する。詳細は岡田 (2016) 123-124 頁を参照。
- 34 そのスキームは、まず低所得者向け住宅の供給のために、連邦政府が、一括補助金の40%を州に割当て、60%を大都市部の市と都市部のカウンティに割当てる。そして、州・地方政府の主導の下で、非営利組織や民間営利企業との連携によって賃貸住宅の供給を行う。その際、州・地方紙府が、連邦政府から受け取った包括補助金のうち、最低15%を、非営利組織のために確保しておかなければならないというものだ (Schwartz (2015), p.293.)
- 35 岡田 (2016) 71-72 頁。
- 36 Schwartz (2015),p.275.
- 37 O'Regan and Quigery (2000) ,p.300 は、その理由として、非営利組織が①利益獲得を目的としないため、営利企業が避けるような支援の難しい貧困層を積極的に引き受けようとする、②コミュニティに精通しているため、地方分権や権限移譲に寄与すること、③社会的外部性や物理的外部性への配慮や住民によるコントロールが可能であること等を挙げている。
- 38 Salamon (1995) Chapter 14. 1980 年代の財政面からの保守派とリベラル派の対立については渋谷 (1992) を、歴史的変遷については渋谷 (2005)、山崎 (2005) 等を参照されたい。
- 39 本節は、関口 (2021) 3 節以下の要約である。詳

細はそちらを参照されたい。

- 40 詳細な分析は、関口 (2021) 3 節を参照。
- 41 しかし、住宅支援と社会サービスとの連携の難しさと解決法については、アメリカでも問題になっている。ニューヨーク市での現状については、Freeman, et al(2020) を参照。
- 42 不足する政府の住宅財源と拡大されたメディケイド財源との関係については、関口 (2020) を参照されたい。

《参考文献》

- Boris, Elizabeth T. and C. Eugene Steuerle (ed) (1999), *Nonprofits and Government*, Urban Institute. (上野真城子・山内直人訳 (2007) 『NPO と政府』 ミネルヴァ書房)
- Bowery Residents' Committee, Inc. and Affiliated Organizations(2019), *Combined Financial Statements and Supplementary Information Year Ended June 30, 2018*.
- BRC (Bowery Residents Committee, Inc) (2019a) , *Related Organizations and Unrelated Partnerships (Schedule R)* .
- Bratt, Rachel G.(1997), "A Withering Commitment: Housing Policy in America," *Shelterforce*, Vol. XIX, No. 4. July/August, pp. 8-9.
- Coates, Ta-Nehisi(2014), "The Case for Reparations." *The Atlantic*, June, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2014/06/the-case-for-reparations/361631/>.
- Fennell, Lee Anne(2009), *The Unbounded Home :Property Values Beyond Property Lines*, Yale University Press.
- Freeman, Amy L. ,Bonnie Mohan, Henie Lustgarten, Deirdre Sekulic, Laura Shepard, Megan Fogarty, Sue A. Kaplan, and Kelly M. Doran(2020), "The Development of Health And Housing Consortia In New York City," *Health Affairs*, Vol.39,- No.4.
- Gale ,William G.(2021) , "Public finance and racism," *National Tax Journal*, vol.74, No 4.
- Howard,C.(1997), *The Hidden Welfare State*, Princeton University Press.
- Kemeny, Jim(1991), *Housing and Social Theory*, Routledge.(祐成保志訳 『ハウジングと福祉国家—居住空間の社会的構築』 新曜社、2014 年).
- Kemeny, Jim (2001) , "Comparative Housing and Welfare: Theorising the Relationship," *Journal of Housing and the Built Environment*, 16, pp.53-70.
- Kingsley, G. Thomas (2017) , "Trends in Housing Problems and Federal Housing Assistance," Washington, DC: Urban Institute.
- Lowe, Stuart (2011), *The Housing Debate*, Policy Press(祐成保志訳 『イギリスはいかにして持ち家社会となったか—住宅政策の社会学』 ミネルヴァ書房、2017 年).
- Marcuse, Peter(2001) , "The Liberal/Conservative Divide in the History of Housing Policy in the United States," *Housing Studies*, Vol. 16, No. 6, p.732.
- O'Regan, Katherine M. and John M. Quigery (2000) ,"Federal Policy and the Rise of Non-profit Housing Providers," *Journal of Housing research*, Vol.11, No.2, pp.297-317.
- Rajan, Raghuram (2020), *The Third Pillar: How Markets and the State Leave the Community Behind*, HarperCollins India (月谷真紀訳 『第三の支柱—コミュニティ再生の経済学』 みすず書房) .
- Salamon, Lester M.(1995), *Partners In Public Service*, Johns Hopkins Press.(江上哲監訳 (2007) 『NPO と公共サービス 政府と民間のパートナーシップ』 ミネルヴァ書房)
- Schwartz ,Alex F. (2015), *Housing Policy in the United States*, Routledge.
- Scot, Laurence (2010), *The Simplified Guide to Not-for-Profit Accounting, Formation & Reporting*, John Wiley & Sons, Inc.
- Urban Institute(1994), *U.S. Urban Problems and Policy Responses: Lessons from the Past and Challenges for the Future*.(東京海上研究所編訳 (1996) 『都市問題の政策科学：アメリカにおける大都市の安心の条件』 東洋経済新報社)
- HUD (U.S. Department of Housing and Urban Developments) (2019a) , *Characteristics - HUD ? Assisted Renters and Their Units in 2015* .
- HUD(2019b), *Worst Case Housing Needs 2017*, Washington.D.C.
- 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。
- 渋谷博史 (1992) 『レーガン財政の研究』 東京大学出版会。
- 渋谷博史 (2005) 『20 世紀アメリカ財政史 (1) ~ (3)』 東京大学出版会。
- 神野直彦 (1998) 『システム改革の政治経済学』 岩波書店。
- 須田木綿子 (2001) 『素顔のアメリカ NPO』 青木書店。
- 関口智 (2020) 「アメリカにおける賃貸住宅の支援財源不足とメディケイド」 『地方財政』 第 59 巻第 8 号、地方財務協会、4-13 頁。
- 関口智 (2021) 「アメリカ福祉国家財政における住宅政策—「隠れた福祉国家」に埋め込まれた住宅資産・債務—」 『会計検査研究』 64 号。
- 平山洋介 (1999) 「アメリカの住宅政策」 小玉徹・大場茂明・檜谷美恵子・平山洋介 『欧米の住宅政策—イギリス・ドイツ・フランス・アメリカ』 ミネルヴァ書房。
- 山崎由紀子 (2005) 「現代米国における NPO セクター—そのイメージと現実」 金子勝・アンドリュー デウィット・池上岳彦編 『財政赤字の力学—アメリカは日本のモデルたりうるか』 税務経理協会、第 6 章。
- 宮島洋 (1992) 『高齢化時代の社会経済学—家族・企業・政府』 岩波書店。
- HUD (n.d.) RENTAL HELP: NEW YORK, https://www.hud.gov/states/new_york/renting(accessed 2020-05-24).