

アメリカの住宅政策

——その動向と課題——

星野 信也

はじめに

1987年は国際連合が International Year of shelter for the Homeless と指定している。昨今の国連財政の悪化状況から見て、おそらくこれが最後の国際年となるであろうことは、想像に難くない。相次ぐ国際年が国連の肥大化を促進したことは否定しようのない事実だからである。ところで、この「国際住居喪失者対策年」とも訳すべき用語が、わが国では「国際居住年」とスマートに抽象概念化されている。日本国内でだけなら、どう訳そうとそれに従って議論が可能だが、もしわが国で関連の国際会議を持つとするのであれば、原語を明記しないでは議論が噛み合わないであろう。万一関係者が、わが国にはホームレスの人々はいないと考えているとしたら、はなはだしい認識不足というべきである。

本紙前号では、イギリスの住宅政策が「公営」という「現物給付」に代わって「住宅給付」という「現金給付」に転換され、ターゲット・グループの所得階層を問わない住宅政策から、ターゲットを低所得層に絞った社会福祉政策に切り換えられたことを説明した。それは中流階層の住宅事情を改善すれば、その改善効果は回り回ってやがて低所得階層に及ぶという filtering down プロセスへの信頼が失われたからであった。本号では、アメリカの住宅政策を取り上げるが、その一つの視点を、イギリスとアメリカの政策動向に共通項を見出せるか否かに置きたいと考える。

第1-1表 住宅ストックの変化（居住形態別増加状況）

Type of unit	Total units (thousands)		Additions, 1970-80	
	April 1970	April 1980	Number (thousands)	Percent
Owner-occupied	39,886	51,794	11,908	29.9
Renter-occupied	23,560	28,595	5,035	21.4
Total occupied	63,445	80,389	16,944	26.7
Vacant and other	4,254	6,380	2,126	50.0
Total ^a	67,699	86,769	19,070	28.2

Source: U.S. Bureau of the Census, 1970 *Census of Population and Housing* (U.S. Government Printing Office, 1972) and 1980 (GPO, 1982).

a. Units for year-round occupancy only.

第1-2表 住宅ストックの変化（居住形態別比率）

Percent

Year and source of data	Renter-occupied units	Owner-occupied units
1970 census	37.1	62.9
1975 housing survey	35.4	64.6
1980 census	35.6	64.4
1980 housing survey	34.4	65.6

Source: U.S. Department of Housing and Urban Development and Bureau of the Census, *Annual Housing Survey, 1975* (GPO, 1977) and 1980 (GPO, 1982); Bureau of the Census, 1970 *Census of Population and Housing* and 1980.

第2表 住宅ローン平均金利とその実際の負担：1951～1984（%）

Percent

Period	Before income tax			After income tax (30 percent tax bracket)	
	Nominal (1)	Change in CPI (2)	Real (col. 1 - col. 2) (3)	Nominal (4)	Real (col. 4 - col. 2) (5)
1951-59	5.25	1.45	3.80	3.68	2.23
1960-69	6.29	2.39	3.90	4.40	2.01
1970-79	8.64	7.20	1.44	6.05	-1.15
1980-83	13.48	6.53	6.95	9.44	2.91
1983	12.35	3.21	9.14	8.65	5.44
1984	12.38	4.00	8.38	8.67	4.67

Sources: *Federal Home Loan Bank Board Journal*, various issues; U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States* (Government Printing Office, various years); and Council of Economic Advisers, *Economic Indicators*, December 1984, March 1985.

1. 金融市場の変化

イギリスが現在もそうであるように、アメリカの住宅政策も、所得税法上住宅ローン利子を所得控除することによる持家促進に強く依存してきた。そもそも連邦政府の住宅政策は、1930年代に始まったが、連邦住宅局（Federal Housing Administration=FHA）と農民住宅局（Farmers' Housing Administration=FmHA）の次の4つの施策から着手された。それは、①民間住宅ローンの政府保証、②固定金利、均等償還抵当証券の創設（④と共に2次金融市場の創設）、③住宅ローン専門金融機関に政府の預金保証と税法上の優遇措置提供、④連邦住宅ローン組合（Federal National Mortgage Association=FNMA）の抵当証券買上げ準備を背景とした抵当証券市場の育成であり、いったん崩壊した住宅金融市場を復活、拡充することになった。

それは、1960~70年代を通して、住宅建設促進策としてきわめて有効に作用したが、それを支えたのは次の諸条件であった。①利率が一貫して低位を保った、②連邦政府財政赤字の累積によって消費者物価指数が高水準を維持した、③所得税率が累進的であった、などである。これらは、その相乗効果として、住宅ローン利子を実質的にほとんどゼロに近いものにしていった。すなわち、所得税制がきわめて有効な持家奨励策として作用していたのである（第1表参照）。しかるに、1980年代に入ってそれら諸要因にほぼ並行した変化が生じた。①利率は財政赤字放任によるインフレ効果を抑制するため高水準に維持された、②この金融政策の効果とドル安傾向によって消費者物価指数は沈静化した、③財政赤字のまま国内経済の景気刺激策として所得税が段階的に引き下げられた、という同時進行の変化が、それまでの持家の有利性を、1970年代との比較で相当程度割り引くことになった（第2表参照）。

これら3要因とは別に、関連する2つの重要な要因の推移について付言しなければならない。それは、わが国にもその影響が及んでいる④金融自由化（deregulation）と、増大する失業に対応してとられた⑤税制上の産業投資優先措置、である。これらは、従来、規制を通して相対的に他の機関より若干高い金利で個人貯蓄を集め、住宅ローンの主要提供者となっていた貯蓄ローン組

第3表 家計貯蓄からの金融機関別預金分布：1951～1980

(Net of Certificates of Deposit)

Year	Percentage of Deposits Going to			
	Commercial Banks	Savings and Loan Associations	Mutual Savings Banks	Credit Unions
1951-1955	29	46	21	4
1956-1960	31	51	14	4
1961-1965	43	40	13	4
1966-1970	52	28	15	5
1971-1975	44	40	11	5
1976-1980	43	43	8	6

SOURCE: U.S. Board of Governors of the Federal Reserve System, *Flow of Funds Accounts, 1946-1975*.

第4表 金融機関別不動産投資量 (1983.12.31)

Billions of 1983 dollars unless otherwise specified

Type of institution	Total assets	Real estate assets	
		Amount	As percentage of total
Commercial banks	1,969.5	334.6	17.0
Savings and loans	771.7	493.4	63.9
Mutual savings banks	193.5	97.4	50.3
Life insurance companies	659.0	174.3	26.4
Pension funds ^a	1,089.7	39.3	3.6
Total	4,683.4	1,139.0	24.3

Sources: Board of Governors of the Federal Reserve System, *Federal Reserve Bulletin*, vol. 70 (August 1984), p. A26, for data on savings and loans, mutual savings banks, and life insurance companies; pp. A15 and A17, for data on commercial banks. Pension fund data are from Federal Reserve Board, *Flow of Funds Accounts, Assets and Liabilities Outstanding, 1957-1980* (The Board, 1981), p. 27, and *Flow of Funds Accounts, Second Quarter 1984* (The Board, 1984), p. 28. Basic estimate of 1982 and 1983 pension fund assets is from American Council of Life Insurance, *1982 Pension Facts—1983 Update* (Washington, D.C.: ACLI, 1984), p. 5. Total assets for 1982 were increased by adjusted amounts indicated as net asset acquisitions by pension funds in 1983. The estimates of real estate assets were taken from these sources and supplemented by the author's estimates; it was assumed that 10 percent of the pension fund assets added in 1983 consisted of real estate assets.

a. Pension fund investments in real estate are probably greatly underestimated, as discussed in the text.

合 (Savings & Loan Associations) と貯蓄相互銀行 (Mutual Savings Banks) の相対的優位を失わせ、それまでいわば独自に機能してきた住宅金融市場を、一般金融市場に吸収させることになった (第3—4表参照)。したがって、連邦政府の保証する住宅ローンも多様化を迫られ、1970年代後半になって変動金利制、逓増償還方式などを取入れて多様化することになる。

こうした金融市場の変化は、1970年代のインフレ経験もあって、貯蓄ローン組合を含む金融機関の住宅金融に対する姿勢を、持家居住者への住宅ローン中心から貸家プロジェクトに対して積極的に資金参加を求める方向に多様化させた。高金利と金融自由化がもたらした預金量の増大は、いくらかでも高くかつ安定した利潤を追求するからである。

以上のような一連の変化は、持家居住への社会的優先度を減退させ、庶民の住宅購入可能性を低下させるものであった (第5表参照)。それは第1に、住宅金融の不安定化を通して、連邦政府の住宅ローン保証のゆえに、最終的に連邦政府が所有することになる住宅を増加させた。第2に、低所得階層の住宅事情改善をおこぼれの利益 (filtering down) に放任することをいっそう困難にするものであった。そこで次に、低所得者に対する住宅政策を検討する。

2. 住宅政策の推移

(1) 公営住宅政策の行詰まり

アメリカでは、低所得者への住宅政策は1937年から始まったが、不良住宅の解消と住宅費補助を二大目標としてきた。その政策手段は公営住宅で、自治体が建設する公営住宅の所要資金の元利を40年にわたって償還するというものであった。

公営住宅は、必ずしも対象を貧困層に限定してはいなかった。したがって、初めは中流の下クラスの世帯も入居していた。しかし、民間住宅業者を圧迫しないという条件があって、第2次大戦後、その家賃は市場家賃の80%に抑制され、しかももっぱらスラム地区改良や都市再開発に伴う住宅取り壊しを補完するものとされたから、次第に対象者は低所得者、人種的マイノリティに偏ってきた。1968年から、入居者の家賃負担を世帯収入の25%に限定するとした改正

第5表 1戸建て住宅の購入可能性：1950～1984

Dollars unless otherwise specified

Year	Maximum affordable home price						Actual affordability of median-priced existing home						
	Median family income	Appropriate housing income share (percent)	Average mortgage interest rate (percent)	Monthly mortgage payment multiplier	Maximum immediately affordable home price	Ratio of affordable price to median price	Median price of existing home ^a	Mortgage amount ^b	Monthly mortgage payment	Annual mortgage payment	Mortgage payments as an average percentage of income during:		
		First year	First five years	First ten years									
1950	3,319	25	4.09	188.24	12,236	1.22	10,050	7,538	40.18	482	14.53	13.11	11.59
1960	5,620	25	6.23	152.66	17,795	1.12	15,865	11,899	78.35	940	16.73	14.99	13.16
1970	9,867	25	8.22	128.03	27,318	1.19	23,000	17,250	135.66	1,628	16.50	14.52	12.48
1975	13,719	28	8.95	120.54	40,579	1.15	35,300	26,475	221.27	2,655	19.35	16.44	13.58
1980	21,023	30	12.95	89.92	52,520	0.84	62,200	46,650	524.38	6,293	29.93	n.a.	n.a.
1982	23,430	35	15.38	77.29	60,102	0.89	67,800	50,850	666.33	7,996	34.13	n.a.	n.a.
1983	24,580	35	12.85	90.52	72,037	1.02	70,300	52,725	582.47	6,990	28.44	n.a.	n.a.
1984 ^c	26,054	35	12.17	94.78	79,323	1.07	73,800	55,350	584.00	7,008	26.90	n.a.	n.a.

Sources: U.S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States, 1982-83* (Government Printing Office, 1982), pp. 432, 461; National Association of Realtors, *Monthly Report: Existing Home Sales*, December 1982, October 1983; author's calculations. Data refer to families, not households.

n.a. Not available.

a. Median prices for 1950 and 1960 calculated as 1.33 times the median home values as reported by decennial censuses because that was the approximate ratio of these two variables in 1970 and 1980. Prices for other years were taken from National Association of Realtors, *Monthly Report*, various issues.

b. Seventy-five percent of median price.

c. Estimated. Family income was estimated to be 6 percent above 1983; the mortgage interest rate was the average of the first six months; and the median price was for June.

は、まさにそうした入居者の貧困世帯化を反映するものであると同時に、それをいっそう促進するものであった。公営住宅は貧困世帯とマイノリティのゲットー化をもたらすというイメージが、公営住宅団地の造成をさらに困難にした。既存の公営住宅団地のなかには、ゴースト・タウン化するものすら現われた。セント・ルイスのプルト・アイゴ団地やボストンのコロンビア・ポイント団地はあまりにも有名である。

(2) 民間活用への転換

アメリカの住宅政策は、公営住宅の行詰まり打開のため、1974年住宅・コミュニティ開発法で大きく民間活用へ転換する。一般に公営住宅は、自治体やアド・ホックな公団、公社が自らディベロッパーとなって建設し、入居後もずっと家主であり続ける。この「現物給付」方式の欠陥は、賃借人の居所を特定し、居住地選択の幅を制約してしまうことにあり、多くのヨーロッパ諸国が1970年代にこぞって住宅手当方式に転換したことは、前号でイギリスの場合について紹介した通りである。

1974年法第8条 (Section 8) は、次の2通りの方式を採用した。①既存の民営住宅を自治体がリースした上で転貸する、②自治体に代わって民間に新築ないし住宅改良させ、賃貸住宅を経営させる、の2方式である。①②共に民間が住宅を所有・管理し、借家人は所得の15~25%を家賃として支払う。借家人は4人世帯の場合でその地域の所得の中位値の80%ないし貧困水準の約2倍の所得以下とするが、借家人の30%は中位値の50%以下の貧困者を原則とする。この②の新築・改良プログラムには、いわゆるレッド・テープを伴わない民間を活用することで住宅建設を促進する意図も込められていたといわれ、連邦政府として、もともと公営住宅政策が持っていた経済政策手段としての意義を、継承発展させるものであった。

①の既存住宅プログラムでは、借家人が基準にそった借家を選択し、家主は借家人の支払額と「適正家賃 (fair market rent)」の差額を連邦政府から支払われる。したがって借家人が引っ越せば、補助はその借家人と共に移動する。②の新築・改良住宅の場合、連邦政府は住宅開発の時点で一定戸数について20~30年間借家人の支払額と適正家賃との差額を支払うという長期契約をする。

第6表 セクション8住宅プログラム実績：1976～1982

	1976 ^a	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Assistance commitments made (in thousands)	517	388	326	325	206	178	112
Percentage distribution							
New construction ^b	39	52	55	61	63	43	12
Existing housing ^c	61	48	45	39	37	57	88

SOURCE: M. Levine, *Federal Housing Assistance: Alternative Approaches* (Washington, D.C.: CBO, 1982), table 5 and authors' estimates for FY 1982.

a. Includes three-month transition quarter between the July-to-July and October-to-October fiscal years.

b. Includes substantial rehabilitation.

c. Includes moderate rehabilitation.

第7表 所得層別住宅事情 (1983)

	Income			Total
	Very-Low Income	Low-Income	Other	
Thousands of Households				
Living in Housing Requiring Rehabilitation	3,190	1,190	1,820	6,190
Housing Costs Exceed:				
30 percent of income	9,820	4,020	2,980	16,820
50 percent of income	4,880	650	240	5,770
Living in Housing Requiring Rehabilitation and/or Housing Costs Exceed 50 Percent of Income	6,490	1,640	1,740	9,870
As Percent of Households in Income Category				
Living in Housing Requiring Rehabilitation	15	8	4	7
Housing Costs Exceed:				
30 percent of income	63	33	8	25
50 percent of income	31	5	1	9
Living in Housing Requiring Rehabilitation and/or Housing Costs Exceed 50 Percent of Income	41	13	5	15

SOURCE: Congressional Budget Office tabulations from the 1983 American Housing Survey.

NOTE: Details may not add to totals because of rounding.

Excludes households that paid no cash rent.

開発自体は一般市民にも魅力的で、居住者の社会階層、人種に偏向が生じないことを目標にしている。この場合、補助は特定の住宅に固定され、その借家人が引っ越しても、元の住宅に残される。

連邦政府は、政府ローン組合（Government National Mortgage Association＝GNMA、1970年に前述のFNMAを民間化したあと新たに政府機関として設置されたもの。FNMAが抵当証券の買上げ準備にとどまったのに比べ、抵当証券の保証を通して2次金融市場の拡大を狙ったもの）の資金を拡大したほか、自治体に免税地方債の発行を認めるなどで、住宅ローン金融市場の拡大を図り、これら住宅プログラムの充実を図った。

しかしながら、こうした大幅改革後のプログラム実績は第6表の通りで、1970年代後半から1982年にかけてプログラム全体が徐々に縮小し、1981年を境に、新築・改良住宅と既存住宅との比率が大きく逆転している。それは、レーガン政権の住宅政策が既存住宅本位に転換したことを示している。それは、新築住宅の予算コストが平均で1戸165,000ドルと既存住宅プログラムの3倍にも達し、それでお貧困者を含む集合住宅が、必ずしも容易には金融機関や地元を受け入れられなかったからである。

3. アメリカ住宅政策の現状

(1) 住宅事情

アメリカの住宅水準が全体としてわが国やヨーロッパ諸国より高いことは周知の通りである。しかしその反面で、所得格差を反映して、改修を必要とする住宅に住んでいたり、所得の30%以上あるいは50%以上を住宅費として支出している世帯が少なくない（第7表参照）。この表で「改修が必要」とされる住宅の定義は、次のA、Bのいずれかに該当するものである。

A. 水道設備ないし台所設備を欠いたもの。

B. 次の11項目のうち2項目以上に該当：①直前の冬季に、暖房設備の6時間以上の不調を3回以上経験。②直前の90日間に、6時間以上の断水が3回以上発生。③直前の90日間に、6時間以上の水洗トイレの不調（施設の欠陥からくるもの）が3回以上発生。④屋根からの雨漏り。⑤屋内の床に穴。⑥屋内の

第8表 所得の30%以上を住宅費支出している世帯（居住形態、所得層別）

	Income			Total
	Very-Low Income	Low- Income	Other	
Renters				
	Thousands of Households			
Total	6,670	2,450	900	10,010
Elderly, no children	1,620	390	100	2,110
Nonelderly, no children	2,160	1,250	550	3,960
Households with 1-2 children	2,000	680	220	2,900
Households with 3+ children	890	130	20	1,040
In metropolitan areas	5,160	2,100	800	8,060
In nonmetropolitan areas	1,510	350	100	1,960
	As Percent of Households in Income/Demographic Category			
Total	71	42	8	39
Elderly, no children	61	44	10	47
Nonelderly, no children	76	48	9	34
Households with 1-2 children	75	37	8	39
Households with 3+ children	72	31	5	50
In metropolitan areas	73	47	9	40
In nonmetropolitan areas	66	28	5	35

Homeowners				
	Thousands of Households			
Total	3,150	1,570	2,080	6,800
Elderly, no children	1,420	280	110	1,810
Nonelderly, no children	600	430	720	1,750
Households with 1-2 children	790	630	1,000	2,420
Households with 3+ children	340	230	240	810
In metropolitan areas	1,950	1,060	1,650	4,660
In nonmetropolitan areas	1,210	510	430	2,140
	As Percent of Households in Income/Demographic Category			
Total	50	24	7	17
Elderly, no children	41	10	2	17
Nonelderly, no children	56	32	7	14
Households with 1-2 children	65	34	9	17
Households with 3+ children	63	33	9	21
In metropolitan areas	54	27	8	17
In nonmetropolitan areas	45	19	5	15

SOURCE: Congressional Budget Office tabulations of the 1983 American Housing Survey.

NOTE: Details may not add to totals because of rounding.

第9表 世帯類型別住宅居住形態 (1970&1980)

<i>Type</i>	<i>Husband- and- wife households^a</i>	<i>Other male- headed households</i>	<i>Female- headed households</i>	<i>All households</i>
<i>All households</i>				
1970 (thousands)	43,565	6,374	13,507	63,446
1980 (thousands)	47,327	11,238	21,507	80,072
Change, 1970-80 (percent)	8.6	76.3	59.2	26.2
<i>Renting households</i>				
1970 (thousands)	12,759	3,747	7,055	23,560
1980 (thousands)	9,818	6,520	11,218	27,556
Change, 1970-80 (percent)	-23.1	74.0	59.0	17.0
<i>Renting households as a percentage of each household type</i>				
1970	29.3	58.8	52.2	37.1
1980	20.7	58.0	52.2	34.4
<i>Household type as a percentage of renting households</i>				
1970	54.2	15.9	29.9	100.0
1980	35.6	23.7	40.7	100.0

Source: Annual Housing Survey, 1980, Part A, pp. 5, 6.

a. Both present.

壁ないし天井に割れ目や穴。⑦屋内の壁ないし天井に1平方フィート以上の壁土の崩れやペンキのはがれ。⑧むき出しの配線。⑨集合住宅の共用部分の照明不足。⑩集合住宅の共用部分（廊下）の手摺りがぐらぐらするか抜け落ちている。⑪集合住宅の共用部分の階段がぐらぐらするか壊れていて場合によって一部欠落している。

また、所得階層の区分は、①「非常に低所得」が4人世帯でその地域の所得の中位値の50%以下の所得の世帯、②「低所得」はそれが51%から80%以下の世帯、をいう。基準は家族人員に応じて変わるから、たとえば、単身者の場合、「非常に低所得」が地域の中位値の35%以下、「低所得」は36~56%、8人家族では、「非常に低所得」が中位値の66%以下、「低所得」の範囲が67%から100%である。

この表で、およそ4世帯に1世帯が、所得の30%以上を住宅費に支出していることが明らかである。それをさらに借家人と持家居住者別に見ると、比率は借家人の方が圧倒的に高い（第8表参照）。また、借家人比率を世帯類型別に1970年と80年について比較してみると、「単身ないし単親」世帯の急速な増加が顕著である（第9表参照）。

アメリカの住宅政策の目標が「適正な住宅（a decent home）をすべてのアメリカ人にその手の届く住宅費（an affordable cost）で」ということにあるとすれば、こうした状況はまことに好ましからざることといわなければならない。

(2) 住宅政策の現状

現在のアメリカの住宅政策は、持家に対する所得税法上の優遇措置と貸家に対する前述の第8条プログラムを中心としている。ただ、アメリカの住宅政策は、利子補給等が毎年何千、何万戸と積み重なる方式をとってきたから、今日なお20年前のプログラムを引きずっている部分がある。1960年代後半に、既に公営住宅本位に代わって民間活用による低所得者向け住宅として持家居住者用の235条、借家人用に236条が採用されていた。いずれの場合も、民間のプロジェクト開発者は住宅ローン利子についてそれを1%の低利にするまで連邦政府から援助を受ける。他方、持家居住者は所得の20%、借家人は所得の25%を支払えば、市場格価との差額が連邦政府から援助されるという方式であった。しか

第10表 主要連邦住宅政策別歳出予算 (1985)

	Number of Households Assisted During Fiscal Year 1985 (in thousands)	Number of Commitments Outstanding Through Fiscal Year 1986 <u>a/</u> (in thousands)	Total Outlays During Fiscal Year 1985 (dollars in (in millions)
Rental Assistance Programs			
Section 8 New Construction <u>b/</u>	757	843	3,509
Section 8 Existing- Housing/Vouchers	1,253	1,489	3,309
Public Housing	1,355	1,415	3,408
Other HUD Programs	377	368	685
Section 515 Rural Rental Assistance	<u>313</u>	<u>338</u>	<u>734</u>
Total	4,055	4,453	11,645
Homeownership Assistance Programs			
Section 235 Assistance	200	193	268
Section 502 Rural Housing Loans	<u>975</u>	<u>995</u>	<u>1,765</u>
Total	1,175	1,188	2,033

SOURCE: Data provided by HUD and the FmHA and CBO estimates based on tabulations of the American Housing Survey.

- a. Includes units in the processing pipeline but not yet occupied, as well as units from the 1986 postsequester appropriation.
- b. Includes Section 8 substantial rehabilitation.

第11表 主要住宅関連税支出 (1985)

Provision	Estimated Revenue Loss: 1985 (Billions of Dollars)
Owner-Occupied Housing	
Deductibility of Mortgage Interest on Owner-Occupied Homes	25.5
Deductibility of Property Tax on Owner-Occupied Homes	9.6
Deferral of Capital Gains on Home Sales	5.6
Exclusion of Capital Gains on Home Sales for Persons Age 55 and Older	1.9
Exclusion of Interest on State and Local Government Housing Bonds for Owner-Occupied Housing	1.8
Rental Housing	
Accelerated Depreciation	0.9
Exclusion of Interest on State and Local Government Housing Bonds for Rental Housing	1.4
Five-year Amortization of Rehabilitation Expenses for Low-Income Rental Housing	0.1

SOURCE: Joint Committee on Taxation.

し、初めは民間活用で安上がりに見えるこれらプログラムが、年を追って高額負担化することを恐れたニクソン大統領は、新しい住宅政策を打ち出す前の1973年に、すべての住宅プログラムにモラトリアムを敷いたから、両プログラムはそこで打ち切られた。それでもそれ以前にコミットされた分が、現在でも連邦住宅予算に含まれている。他方、1974年からイギリス流の住宅手当の可能性について、全国的に大規模な実験が行われてきたが、既に第8条既存住宅プログラムの延長上に、住宅切符（Housing Vouchers）プログラムがかなり普及しているということがある。それはまだ一様でないが、その主流は、家族数に応じて各地域で妥当と認められる家賃に応じた金額表示の切符を給付する方式である。家族がたとえその額を下回る住宅費支出に終わっても、それは問われない。それは予算措置によって事実上プログラム化されているとって過言でない。

以上を前提として、1985年の住宅予算を示したのが第10表である。上述の236条プログラムは賃貸住宅の「その他」に「家賃補助」などと共に内包されているが、235条プログラムはまだ独立項目に計上されている。ただ対象件数が漸減しつつあることはこの表からも理解される。ところで、歳出は連邦住宅政策の一面に過ぎず、税制上の優遇措置によるニガティブな政府負担の方が、実は、はるかに大きいということがある（第11表参照）。そして、歳入・歳出面を合わせて見ると、アメリカの住宅政策全体が、イギリスの場合と同様に、きわめて持家重視あるいは所得税対象の中流以上階層本位であることがわかる。

(3) ホームレス問題

1987年が International Year of Shelter for the Homeless であることは、初めにのべた通りである。ホームレスに関して残念ながら信頼できる全国統計はないが、ボストンとニューヨークについて、一貫性に欠けるが、少なくともそれが増加傾向にあることを示す統計を掲げておきたい（第12表参照）。

ニューヨークでは、ホームレスを宿泊させるのに、1984年で1人1晩平均29ドルを要したという。対象は大別して、①単身者、②住居を失った家族、に2分される。ニューヨークでは前者を処遇上さらに、いわゆる浮浪者、アルコール

第12表 ニューヨーク・ボストンのホームレス

単位：人、百万ドル&か所

年次	ニューヨーク市					ボストン市			
	ピーク時 人員	年間人員(予算)				予算	施設数	ピーク時 人員	予算
		男性シ ルター	ラガーティ アキャンフ	女性シ ルター	ジョッピング バッグ				
1979	2,100								
1982		14,800	2,860	1,320	1,100			14.8	
1983		19,380	3,750	1,730	1,100	5	453	41.3	
1984	5,712	23,000	3,950	2,500	1,100	15	768	59.0	
1985						18	908	4.3	

資料：各市の予算説明資料。

第13表 イングランド・ウェールズのホームレス

単位：% & 人

項目	1983年
児童を含む家族	62
家族員に妊婦を含む	11
家族員に病弱者を含む	
高齢者	8
身体障害者	3
精神病患者	2
その他	2
緊急ケース	3
公営住宅プライオリティ下位	9
計	100% (82,755人)

資料：Social Trend 15, p.129

ル症者、そして精神病院退院者に分類している。もっともこれは緊急対応するうえでの大まかな分類に過ぎないから、ホームレスが決して単身者中心ではないことへの理解を深める資料として、イギリスのイングランド・ウェールズの統計を掲げておきたい（第13表参照）。なお、最近公表されたイギリスの1985年の統計はさらに増加して93,980世帯であるが、この問題を扱う全国的民間団体のシェルター（Shelter）が1987年の国際年に向けた広報活動によれば、それ以外に第12表の分類にのらない約80,000人の単身者が、1985年中のある時期、ホームレスに陥ったといわれる。

イギリスでホームレスの原因として1960年代から指摘されてきたのは、ジェントリフィケーション（Gentrification）であり、それは今日のアメリカにも当てはまる。ジェントリフィケーションは、それまで比較的劣悪ではあっても相対的に安価な住宅が密集していた都市部が、次第に地域改良されて低所得者地域から中流階層地域あるいは住商・住工混在地域からビジネス・サービス地域化していく過程を指す。一般にそれがホームレスの主因であると理解されながら、各国とも資本主義経済市場の動きに適切な対応がとれないでいるという背景がある。アメリカのホームレスを顕在化させた動向として、大都市部の1970年代から1980年にいたる諸条件の変化と、そのなかでも顕著な世帯構成の変化の意義を表すものとして、世帯類型別の平均所得（全国）を示したものが、第14表、15表である。2つの表からうかがわれることは、とりわけ住宅コストが、借家人層の所得の伸びを大幅に上回っていることである。わが国で今やファッションナブルな大都市再開論は、同様の結果をもたらしてわが国のホームレスをいっそう顕在化させることのないよう、これらの例を他山の石とすべきである。

4. おわりに

イギリスでもそうであったように、アメリカの住宅政策も、いっそう多数の低所得者を適切に援助する必要に迫られている。これまでに説明した現行の政策は、おおよそのところ援助を要する世帯のうち借家人世帯の約1/3、持家世帯の約1/10にしか到達していないという。その比率を大幅に増大するには、や

第14表 アメリカ大都市部の住宅市場

	U.S.			Northeast		
	1973	1980	% change	1973	1980	% change
Number of households ^a	47,725	54,500	14.3	12,943	13,575	4.9
Husband and wife	30,484	30,880	1.3	8,163	7,565	-7.3
Single head	7,375	11,119	50.8	2,096	2,791	33.2
Single individual	9,866	12,551	27.2	2,684	3,219	19.9
Elderly	8,279	10,186	23.0	2,553	2,926	14.6
Nonelderly	39,446	44,364	12.5	10,390	10,649	2.5
Black	5,436	6,769	24.5	1,252	1,520	21.4
Other	42,289	47,781	12.3	11,691	12,055	3.1
Owners	28,942	33,586	16.0	7,209	7,778	7.9
Renters	18,783	20,964	11.6	5,734	5,794	1.0
Median income						
Owners	\$12,700	\$22,200	74.8	\$13,100	\$22,300	70.2
Renters	\$7,700	\$10,900	41.6	\$7,800	\$10,800	38.5
Mortgage interest rate ^b	7.95	12.65	59.1	7.95	12.65	59.1
Fuels and utilities index ^c	126.9	278.6	119.5	131.2	303.2	131.2
Residential construction cost index ^d	484.9	884.4	82.4	495.0	876.9	77.2
Net additions to the stock ^e		6,988	13.7		685	5.0
New construction ^f		7,403	14.5		886	6.5
Other additions ^g		2,149	4.2		514	3.8
Removals ^h		2,564	5.0		715	5.2
Vacancy rate ⁱ						
Owners	1.1	1.4		0.6	1.1	
Renters	5.8	4.9		4.3	3.9	
Median house value ^j	\$26,800	\$57,700	115.3	\$30,700	\$53,500	74.3
Median rent ^k	\$141	\$254	80.1	\$143	\$251	75.5

a. Number of households: In thousands; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Annual Housing Survey: 1973 and 1980, Part A—General Housing Characteristics for the U.S. and Regions*, (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office), table 1 in sections A through E.

b. Mortgage interest rate: new home mortgage yields (Federal Home Loan Bank Board), *Economic Report of the President* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981), table 3-65.

c. Fuels and utilities index: Component of the Consumer Price Index for urban consumers, special run requested from the Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor.

d. Residential construction cost index: Boeckh Publications, *Boeckh Building Cost Index Numbers*, U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, (Milwaukee, Wis.: 1973 and 1980).

e. Net additions to the stock: in thousands, difference between total number of housing units, Oct. 1980 and total number of housing units, Oct. 1973; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Annual Housing Survey: 1973 and 1980, Part A—General Housing Characteristics*, table 1 in sections A through E.

North Central			South			West		
1973	1980	% change	1973	1980	% change	1973	1980	% change
12,368	13,680	10.6	12,349	14,884	20.5	10,064	12,411	23.3
7,972	8,013	0.5	8,144	8,537	4.8	6,205	6,785	9.3
1,800	2,632	46.2	1,820	3,067	69.6	1,659	2,609	57.3
2,596	3,035	16.9	2,385	3,280	37.5	2,200	3,017	37.1
2,205	2,506	13.7	1,938	2,662	37.4	1,579	2,093	32.6
10,163	11,174	9.9	10,411	12,222	17.4	8,485	10,318	21.6
1,365	1,640	20.1	2,189	2,764	26.3	628	845	34.6
11,003	12,040	9.4	10,160	12,120	19.3	9,436	11,566	22.6
8,161	9,205	12.8	7,653	9,339	22.0	5,918	7,264	22.7
4,207	4,474	6.3	4,696	5,545	18.1	4,146	5,147	24.1
\$12,900	\$21,800	69.0	\$11,800	\$21,000	78.0	\$13,200	\$24,000	81.8
\$7,700	\$10,300	33.8	\$7,300	\$11,000	50.7	\$7,700	\$11,500	49.4
7.95	12.65	59.1	7.95	12.65	59.1	7.95	12.65	59.1
124.9	268.2	141.7	125.0	265.9	112.8	120.6	241.5	100.3
491.9	895.2	82.0	432.8	792.8	81.9	517.0	972.7	88.1
	1,358	10.4		2,557	19.0		2,388	22.0
	1,528	11.7		2,814	21.0		2,175	20.1
	522	4.0		510	3.8		603	5.6
	692	5.3		767	5.7		390	3.6
1.1	1.2		1.3	1.6		1.2	1.8	
5.9	6.2		7.0	5.3		6.2	4.3	
\$25,200	\$52,700	109.1	\$22,700	\$48,900	115.4	\$29,100	\$84,700	191.1
\$139	\$239	71.9	\$133	\$249	87.2	\$149	\$282	89.2

f. New construction: in thousands; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Characteristics of New Housing: Construction Reports* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1977 and 1982).

g. Other additions: in thousands; residual of net additions less new construction plus removals; includes publicly owned new construction.

h. Removals: in thousands; U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Annual Housing Survey: 1980, Part A—General Housing Characteristics*, table 3 in sections A through E.

i. Vacancy rate: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Annual Housing Survey: 1973 and 1980, Part A—General Housing Characteristics*, table 1 in sections A through E.

j. Median house value and median rent: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Annual Housing Survey: 1973 and 1980, Part A—General Housing Characteristics*, table 1 in sections A through E.

第15表 世帯類型別所得の中位値 1980

(IN 1980 DOLLARS)

<i>Household Type</i>	<i>Income</i>
All households	17,710
Husband-wife	23,180
Single head	
Male	18,775
Female	10,830
Single individual	8,162
Elderly	8,781
Black	10,764

SOURCE: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Money Income of Households, Families, and Persons in the United States: 1980* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982).

NOTE: These income measures are for all U.S. households, not just those living in metropolitan areas.

はり、住宅政策をヨーロッパ方式の住宅手当中心の政策に転換する以外にないであろう。そして、その財源は、やはりイギリスとまったく同様に、現に持家居住者に与えられている税制上の優遇措置で失なっている歳入を確保する方法以上には、ほとんど考え及ばない。

筆者は、わが国でも、住宅手当政策についての調査研究が速やかに始められるべきであると考え。付言すれば、住宅政策においては、セレクトイビズムの強化が、先進国共通の動向であり、それは社会福祉の他の領域とまったく独立には決して成立しようがないことである。

註：本文及び第7，8表の住宅費には、借家人の場合、家賃のほか家賃に含まれない場合のutility costsを、持家の場合、住宅ローン支払い、不動産税、損害保険料、およびutility costsを含む。

参考文献：

1. David B. Carlson *et. al.*, *How Housing Allowances Work Integrated form the Experimental Housing Allowance Program*, Washington, D.C. Urban Institute, 1978
2. Congressional Budget Office, *Federal Housing Assistance : Alternative Approaches*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1982
3. Paul R. Dommel *et. al.*, *Decentralizing Urban Policy : Case Studies in Community Development*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1982
4. Anthony Downs, *Rental Housing in the 1980s*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1983
5. Anthony Downs, *The Revolution in Real Estate Finance*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1985
6. Martin D. Levine, *Paper Presented Before the Subcommittee on Housing and Consumer Interests Select Committee on Aging*, U.S. House of Representatives, Washington, D.C., CBO, 1985
7. Carla Pedone, *Housing Problems and Federal Housing Assistance Efforts*, Washington, D.C., CBO, 1986
8. Raymond J. Struyk, *Housing Vouchers for the Poor : Lessons from a National Experiment*, Washington, D.C., Urban Intitute, 1981

78 アメリカの住宅政策

9. Raymond J. Struyk, *Federal Housing Policy at President Reagan's Midterm*, Washington, D.C., Urban Institute, 1983
10. John Trutko, *A Comparison of the Experimental Housing Allowance Program and Great Britain's Rent Allowance Program*, Washington, D.C., Urban Institute, 1978
11. John A. Tuccillo, *Housing Finance : A Changing System in the Reagan Era*, Washington, D.C., Urban Institute, 1983
12. Margery Austin *et. al.*, *Urban Housing in the 1980s : Markets and Policies*, Washington, D.C., Urban Institute, 1984
13. Jean Vanski *et. al.*, *Simulating the Housing Allowance Program in Green Bay and South Bend*, Washington, D.C., Urban Institute, 1978
14. James P. Zais, *The Elderly and Urban Housing*, Washington, D.C., Urban Institute, 1981
15. James P. Zais, *Housing Assistance for Older Americans : The Reagan Prescription*, Washington, D.C., Urban Institute, 1982