

家賃補助実験事業とその評価  
—米国の住宅政策評価をめぐって(2)—

上野 真城子

米国の家賃補助実験事業(EHAP)は、1970年代初等から10年余をかけた大規模な社会実験事業であった。数百に及ぶ研究調査書を生んだこの事業の全容を尽くすのは容易ではないが、概要と結果の住宅政策研究上の意味を考察してみたい。

1. 事業の背景

家賃補助(住宅手当)制度の導入は長く政策分野で討議されてきた。セクション23(公共住宅の一般住宅借り上げ制度)や、レントサブメント(家主側家賃補助制度)は先鞭といえるが、実験事業へ踏み出した背景には、70年代の経済不況及び民主党から共和党への政権交代が影響している。加えて住宅関係者の中に生まれた60年代後半の急速に拡大した供給サイド重視の公介入に対する幻滅が作用した。

家賃補助制度への期待は主に(i)公正配分、(ii)費用効率性、(iii)個人の居住選択の自由、(iv)既存ストックの改善、の4点における可能性にあったとみることが出来る。これらは60年代の住宅補助政策が、配分上不公正であり、費用効率も悪く、プロジェクト単位への補助が低所得層の居住を集中化させ、個人の居住選択の自由がなかった等の批判からきており、さらに70年代に入って新規供給より既存ストックの改善の方が重要であるという行政側の認識が供給サイド補助から需要サイド補助へ住宅戦略を変換させていこうとする傾向をみせたものである。

こうした戦略変換は、1968年のKaiser報告書<sup>2</sup>による家賃補助制度への提言、I.S.Lowryのニューヨーク市の家賃住宅に関する研究によって都市の低質賃貸住宅は家主の暴利によるものではなく、低い家賃による適切住宅を可能とする家賃と、適切な家賃負担率の査定から家賃補助を導入することで、賃貸住宅の質の向上をもたらすことが可能だろうとする提言。そしてカンサス市のモデル・シティ事業での家賃補助の実験<sup>3</sup>等が寄与して進行した。しかしC.Hartman等による、根本的に不十分にしか機能していない民間住宅市場に低所得層への適切な住宅供給を期待することは問題であり、家賃インフレを引き起こすだろうとする強い批判<sup>4</sup>

もあったが、全体として家賃補助への期待は高く実験事業は開始された。

2. 目的と事業概要

以上のような背景から、EHAPは国レベルでの政策として採用しうるか否かの情報を提供することを基本目的とし、そのために大略(i)どの位の世帯にサービスが到達するか、(ii)住宅の選択自由度をどの程度拡大しうるか、(iii)民間の住宅市場がどう反応するか、(iv)費用はどの程度のもとなるか、等を明らかにしようとするものであった。

事業概要

- (i) 期間：1973年～1980年
- (ii) 参加世帯数：12都市、25,000世帯
- (iii) 費用：17,000万ドル
- (iv) 法律：住宅都市開発法 1970年、タイトルV、セクション501、504
- (v) 資金：同上タイトルV及びセクション23

3. プログラム・デザイン

事業は政策評価を容易にするために3実験事業すなわち(i)市場(供給サイド)(ii)消費者(需要サイド)(iii)行政、に分け、上述した目的をさらに詳細化した研究課題が与えられている。研究主体は米国有数のシンクタンクが各実験を担当し、対象都市を変えて実施された。

デザイン上の主要な要素は、補助金額の算定方式、有資格世帯の条件、適正住宅費(家賃)の測定法、世帯の家賃負担率の設定、家賃の定義、適正住宅条件の設定、非金銭的援助の方法、運営方法、機構、などに関してあらかじめ検討され、各実験事業毎に多少の自由裁量部分を残している<sup>5</sup>。

4. 事業評価

事業の結果の主要な点は次のようである。公正配分サービスの到達範囲に関しては、家賃補助は最も住宅に困窮している層、特にマイノリティ、母子、福祉受給世帯により多く到達し、より多くの便益が与えられ、公正に関しては有効に作用した。しかし老人世帯には低い到達率

正」とは、各所得階層間の、政策から受ける便益又は負担が、平等であるのか、差があるのか、差があるとすればどのような差か、に注目する。「水平的公正」は、同じ所得階層にある同様の条件下の世帯間に、便益又は負担に差がないか、不平等が存在しないか、に注目する。

- 2) インパクト：政府の補助金政策は、住宅水準の全般的向上とともに、それが社会に与える影響においても測定されなければならないとして、「直接的インパクト」と「間接的インパクト」を考える。「直接的インパクト」はサービスを受けた世帯が実際にその生活水準を向上させたか、家族の生活安定に寄与したか、等を考慮する。「間接的インパクト」としては、それを受けた世帯の居住する地域の福祉に貢献したか否かが考えられる。
- 3) 効率性：政策にかけられた費用と、受け取られた便益との関係で、便益が費用より高ければ、その効率性は高い。この中には「建設費用」「運用」「移転(受益世帯)」「事業」等の各効率性が数値で示される。
- 4) その他：施策が全体として経済的に合理的なものであるが、事業としての合理性などが考えられる<sup>10</sup>。

以上のような評価事由は数量的に把握され得るものと、そうでないものが含まれている。果たしてどれだけ客観性、科学性を持ち得るのか疑問があるとはいえ評価方法を明示したことは意義のあることといえる。

#### 4. 「公正」概念の意味するもの

上述した評価方法の中の「公正」という概念は、政策評価に持ち込まれた価値観を示しているものとして注目される。特に「垂直的公正」には、少なくとも便益や負担が平等であること、さらには、所得の低い階層ほど便益が大きく負担が少なくあるべきで、それが逆になるべきではないという考え方を内包している<sup>11</sup>。この概念は、60年代の経済学における「公正(equity又はJustice)」に負うところが大きいと考えるが、その基本理念は、最低の所得分配にある者の所得を最大化することが社会にとって望ましい効果を持つ活動であること<sup>12</sup>、公共政策としての住宅政策は「所得分配上の公正」を達成する1つの手段であること、と解釈できる<sup>13</sup>。こうした考え方は、例えば米国とは対称的な側面を持つスウェーデンなどにおける住宅政策の理念としてはある意味で現実性を持っている<sup>14</sup>。しかし自由主義経済下の米国においてこの概念が提起されたことは注目に値する。この中には、米国の多民族国家能力主義思想の社会状況の下

で、格差の助長に役立った住宅政策への反省と、そうした方向を変化させるための合理的かつ説得性のある評価方法が必要とされたこと、社会福祉が根強い抵抗を受ける社会における社会改良のための理論的な装備として用いられた概念とみることができる。

#### 5. 「公正」概念の影響と限界

「公正」概念は、家賃補助実験事業<sup>15</sup>を支持する基盤となった。この事業は70年代後半の大規模な社会実験ともいえるものであったが、80年代に入って終了する時点では影の薄いものになった<sup>16</sup>。このことは経済不況の中で再び「公正」配分よりも経済発展のための「効率」配分の要請が高まっているという社会変化と関連している。「公正」概念は、公共の住宅政策を低所得者層の分配政策として位置付け、同時に便益に対する厳密性をもたらしたが、現実的にどこまで「公正」理念を社会が受容するか、一般のコンセンサスを得られるかは大きな問題である(スウェーデンにおいても限界が示されている<sup>17</sup>)。そしてさらに「公正」概念は、低所得者層への住宅政策が住宅プロパーの政策にはとどめられないという側面を明晰にし、他政策との関連についての議論を強化させることになるはずである<sup>18</sup>が、それはまだ既存の行政制度機関の中では限界を持つと考えられる。今後、「公正」概念がどのように受け継がれるかは関心の持たれる問題である。

<sup>11</sup> Bruce Heady, "Housing Policy in the Developed Economy," Croo?Helm Ltd., London, 1978

<sup>12</sup> John Rawls, "Distributive Justice," in Radie 1 Economics of Hierarchies, edited by Masahiko Aoki, Chuokoron-sha, Tokyo, 1973.

<sup>13</sup> K.Iwata, "Tochi to Jutaku no Keizai-gaku," Nihon-Keizai-shinbun-sha, Tokyo; T.Nose, "Kokyo-sabisu no riron to Seisaku," Nihon-Keizai-shinbun-sha.

<sup>14</sup> B.Heady, Op.cit.; M.Ueno, "Sweden ni miru Jutaku-seisaku no doko," Nihon-Keizai-shinbun-sha.

<sup>15</sup> The Experimental Housing Allowance Program.

<sup>16</sup> Frank de Laeuw. "The Design of a Housing Allowance," The Urban Institute, Washington D.C., 1970; Bernard Frieden, "What have we learned from the housing Allowance Program?," Public Interest, 1977; etc.

<sup>17</sup> B.Heady. Op.cit.; etc.

<sup>18</sup> H.Aaron, Op.cit.; B.Frieden, Op.cit.