

住宅政策評価と「公正」概念に関する考察
—米国の住宅政策評価をめぐって—

上野 真城子

1. はじめに

住宅政策の評価の研究が方法論的にみて顕著な展開を示したのは、米国の1960年代後半から70年代における住宅政策研究であると考えられる。当考察は、米国の低所得者層向住宅政策と家賃補助実験事業に関する研究の一部として、住宅政策評価の方法と、その主要な概念である「公正」について、それらが要請された背景・目的・方法・意義・影響等についてまとめるものである。

2. 政策評価が要請された背景と目的

米国50年代の都心部の変質・荒廃と都市更新事業の不成功¹を経て、60年代には連邦政府によると社会問題との取り組みが行われた。これは「貧困との戦い」と総称される国内政策²であるが、特に低所得層やマイノリティーの住宅、コミュニティの整備開発に多くの施策が事業化された。これらに公民権運動等を中心とする底辺からの要求と、民主党色を前面にした連邦政府の中に入った行政官達の社会改良の意図とに支えられていたものといえる³。

住宅政策上の変化としては、ニュー・ディール以来（厳密には歴史的に）初めて低所得者層の住宅問題が中心的な課題としてとりあげられ、経済機会法やモデル・シティー事業⁴などと呼応して、低所得者層の住宅取得のための貸付け、低利融資や、低所得の借家人を入居させる住宅供給者への家賃補助（Section 235、236、221(d)(3)⁵）等、及び公共住宅の民間住宅使用

（Section 23）⁶等が実施された。

これら低所得者層の住宅改善への政府の急速な介入強化によって政府の住宅関連支出も急速に増大した。70年代に入り石油ショック後、ニクソン政権は、第一にはそうした政府支出の急増を抑制すべきこと、第二には公共住宅の建設等をめぐる汚職の増加と、中産市民による施策への反感批判を受けて、住宅政策の総点検を行った。そして「真に必要な層に対してのみ有効な施策を開発し、無駄な支出を省くことが、政府に課せられた課題」であるとして、政策の評価を支持した⁷。ここにおいて、低所得者層、真に住宅改善を必要とする層には政策介入が必要であることが基盤とされ、そこにどれだけ有効に配分がなされているかを客観的に明示する必要性が示されたといえる。

3. 評価の方法

既存の住宅政策の見直しにおいて、連邦政策の住宅政策評価の基本的な関心は、①施策がどのようなサービスを与えようとするものか、②そこにおいて誰が便益を受けるのか、③効率よくサービスされているか、に置かれた。すなわち、目的対象層を明瞭にすることと政策の効率性が問われた。それまでの住宅政策はそれらにおいて極めてあいまいであったとされている⁸。特に各種の補助金政策と優遇税制が厳しい査定をうけることになる。これらは、その政策を所得階層との関連において、対象層とその受ける便益がどう配分されているかを明らかにしようとするものである⁹。

HUDによる政策評価指標の主なものとしては、1)公正指標によるもの、2)インパクト・与えた影響によるもの、3)費用、便益測定による効率性の判断、4)その他、施策の総合的経済性政策的事業的合理性の判断、等が挙げられている¹⁰。これらの概要は次のようにいえる。

1) 公正指標：「公正」概念については次節で触れるが、公正指標は「垂直的公正」と「水平的公正」の2点が考えられる。「垂直的公

¹ Peter Marris and Martin Rein, "Dilemma of Social Reform," Aldine Publishing Company, Chicago, 1967; Bernard J. Frieden and Marshall Kaplan, "The Politics of Neglect," The MIT Press, Cambridge, 1975; Herbert J. Gans, "The Urban Villagers," The Free Press, New York, 1962; etc.

² the War on Poverty: The Economics Opportunity Act of 1964

³ Daniel P. Koynihan, "Maximum Feasible Misunderstandings," The Free Press, New York, 1970; George J. Washinis, "Community Development Strategies," The MIT Press, Cambridge, 1970; etc.

⁴ The Office of Community Development, "The Model Cities Program," USGPO Washington D.C., 1973; etc.

⁵ The Housing and Urban Development Act of 1968. Section 235: homeownership assistant program, Section 236: rental and cooperative housing program and rent supplement program includes Section 221-(d)(3), 236 and 231.

⁶ The low rent public housing: the Housing Act of 1937, Section 23 added in 1965.

⁷ HUD, "Housing in the Seventies," HUD, Washington D.C., 1974.

⁸ Ibid.; H. Aaron, "Shelter and Subsidies," Brookings, Washington D.C., 1972; A. Downs "Federal Housing Subsidies," Lexington Books, Lexington, 1973.

⁹ HUD, Op.cit.

¹⁰ Equity, Impact, Efficiency and Program viability.

であり、また全体としてみると想定有資格世帯数の4割程度にしか到達せず、この点は関係者の期待を下まわった。個人の自由度については、最も低質な地域からより良好な地域へ出ることには寄与したが、郊外住宅にまで選択の巾を拡大することはなかった。また一般に現在住居からの移転は好まれず、基準に合致すれば最小限の住宅修復等によって現居住に留まる傾向がある。家主側への影響としては、最小限の住宅改善を促したが、著しいストックの向上には結びつかなかった。受益世帯は、受益金をすべて住宅改善にむけず、支給金によってまずは高い住宅負担を軽減し残りは他の消費にむけられた。すなわち、補助額がすべて市場に流れることはなく、そのため家賃インフレ等の影響はほとんど見られなかった。費用に関しては世帯当り年平均額は1,150ドル(うち900ドルが世帯取得分、250ドルが行政費)で、これは既存事業と比して費用効率が低い⁶。

これらの結果と評価を基に、それでは最終の目的である家賃補助を国全体の事業として制度化するの可否かについてみると、少なくとも現時点では家賃補助に全プログラムを一括化する方向にはない。原因の1つには、需要サイドの戦略だけでは低所得層の住宅需要に応えられず、既存のストックの向上にも不十分であり、新規供給も含めた戦略の必要性が再認識されたこと、家賃補助は万能ではなかったことにある。加えて10年を経て、深まる経済不況の中で政府の住宅政策への熱意が薄れていることもあり、当面はセクション8の部分改正にEHAPの評価が用いられるものと考えられる⁷。

5. 研究枠組と課題

EHAPは政策計画の過程を踏み、研究の枠組と課題を明瞭にした点で学ぶものが多い。特に政策評価はEHAP自体が評価を目的として実施

されたと解釈することも可能なように多くの課題を提示している。評価判定上不充分であったのは、評価の測定方法と基準にあったと考えられるが、これは今後の主要な課題といえる。下図はEHAPの計画課程と課題の枠組を概略示したものである。

EHAPにおいて学ぶことは他方、B.J.Friedenが指摘するように、この社会実験を通して初めて米国の都市貧困層の居住状況の広い把握と、彼らの住宅選択の行動性を明らかにしうる素材が提供され、住宅関係者、行政官は彼らの価値判断ではなく低所得層の価値判断を知る機会を得たことは貴重であり、これを基に改めて住宅政策を福祉政策の理念と合わせて考え直す必要のあることを示している⁸。

¹ 上野 住宅政策評価と「公正」概念に関する考察 学会大会論文 XXX 1982

² Edger F.Jauser & Cimmittee, The President's Committee On Urban Housing, A Decent Home, U.S.G.P.O., Washington D.C. 1968

³ Ira S. Lowry, Joseph S. Desalvo etc., Rental Housing In New York City, Vol.I and II, Rand Institute, New York, 1971

⁴ Arthur P. Solomon, Chester G. Fenton, The Nation's First Experience with Housing Allowance: The Kansas City Demonstration, Joint Center For Urban Studies of The MIT and Harvard, Cambridge, 1973.

⁵ Chester Hartman and Dennis Keating, "The Housing Allowance Delusion," Social Policy, Jan/Feb., 1974 and Chester Hartman, Housing and Social Policy, Prentice-Hall, Inc., N.J., 1975

⁶ Dept. Of HUD, The Experimental Housing Allowance Program, First Annual Report of the EHAP, HUD, Washington D.C. 1974

⁷ Bernard J.Frieden, "Housing Allowance: an experiment that worked," The Public Interest, No.59,1980, B.J.Frieden, "What Have We Learned from the Housing Allowance Experiment?" Habitat International, Vol.5, 1980, HUD, Experimental Housing Allowance Program, Conclusion, 1980 and etc.