

■ 研究ノート

米国の住宅バウチャー制度による居住地選択肢拡大の効果とロサンゼルス市における制度運営の実態についての考察

式 王美子*

【要旨】米国では、1970年代から住宅政策において低所得世帯に家賃補助を支給する住宅バウチャー制度(現 Housing Choice Voucher Program)を実施してきた。住宅バウチャー制度は、数多ある民間賃貸住宅ストックから住む家を選んで家賃の補助に使用できるため、立地が限定されている公営住宅と比較すると、低所得世帯の住宅・居住地の選択肢を広げるメリットがある。本稿では、学術文献や行政資料のレビューを通して、米国における住宅バウチャー制度を活用した低所得世帯の居住地選択の拡大に関する学術的な研究動向をまとめ、更に、米国の大都市でも住宅バウチャー制度の利用比重の高いロサンゼルス市を事例に、自治体における制度の運営状況と研究課題について考察する。近年の学術研究においては、居住地の変更による子供の将来的な経済状況の改善効果や住宅探し・入居支援に関する研究が注目されている。またロサンゼルスでは、この20年間に家賃が2倍以上に高騰し、住宅バウチャーの新規募集が凍結状態になっている一方で、制度における大家とのパートナーシップやホームレス支援が進展していることなどが明らかになった。より詳細な運営状況と課題の把握については更なる調査を要する。

キーワード：米国住宅政策，家賃補助，居住地選択

1. はじめに

近年、日本においても低所得世帯への居住支援策として民間賃貸住宅の活用及び家賃補助に注目が集まっている。住宅政策の枠組みでは、これまで低所得世帯向けの公的な住宅として機能してきた公営住宅の供給の行き詰まりと、増加する民間賃貸住宅における空き家・空き室の活用の必要性を背景に、2017年に「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律(住宅セーフティネット法)」が改正され、入居を拒まない賃貸住宅の登録制度、登録住宅の改修や入居者への経済的な支援、住宅確保要配慮者に対する居住支援を柱に、「改正(新たな)住宅セーフティネット法」が施行された¹⁾。社会保障政策の枠組みにおいては、リーマンショック後の雇用不安化に起因して、生活困窮者支援策として2017年に生活困窮者自立支援法が施行され、その支援制度の一部として住居確保支援金が支給されることになった。住居確保給付金制度は、経済的な困窮により住居喪失もしくは喪失のおそれのある申請者に、生活保護制度の住宅扶助額を上限に家賃を短期間支給

*立命館大学政策科学部 准教授

する制度であり、家賃が上限額以内であれば家賃給付、上限を超えている場合は支給上限額が家賃補助となる。2019 年末以降拡大した新型コロナウイルス感染症の影響による生活困窮者への支援策としても活用されている²⁾。

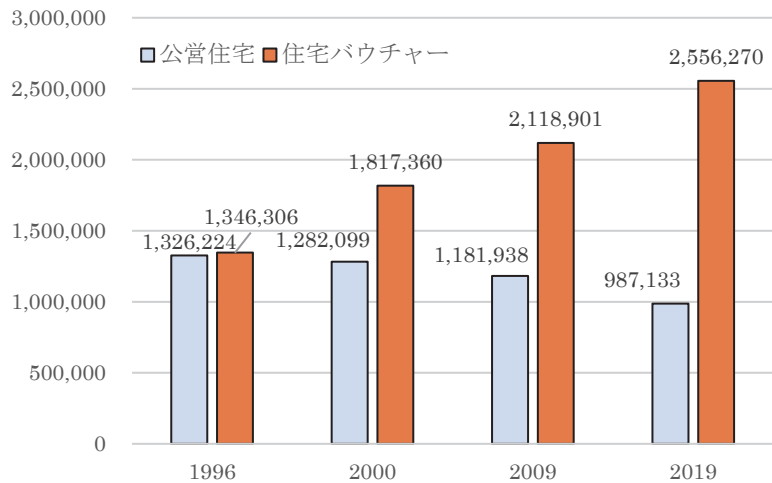
低所得世帯への家賃支援の効果としては、(1)住居喪失の阻止及び安定した住居の確保、延いてはホームレス化の阻止、(2)住居費の軽減(家賃支援分の所得補填による生活の質の向上)、(3)居住面積等の住宅の質の向上、の3点が主なものとして挙げられる。加えて、社会保障政策の一部としての住居確保給付金制度の場合は、(1)による安定した住居の確保と就労による自立が同時に並び立つ目的として掲げられている。対して、住宅セーフティネット法においては、空き家対策を背景として住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への入居促進が主な政策目標である傾向が強く見受けられる。一方、学術的な住宅研究の文脈では、家賃補助制度は、(2)のような、住居費の上昇を背景にした住宅アフォーダビリティ問題への対策として議論されるのが主流である。

アフォーダビリティの議論から視点を変え、本稿が家賃補助の効果として着目するのは、居住地の選択肢拡大によってもたらされる生活の質への影響である。これまで低所得世帯への住宅供給の要として機能してきた公営住宅と比べて、家賃補助による民間賃貸住宅の活用により、低所得世帯の住宅選択、なかでも居住地の選択肢がどれほど拡がり、それが低所得世帯の生活の質の向上にどれほど効果があるのかという問いである。居住地の選択肢拡大という家賃補助・民間賃貸住宅活用の効能は、先進諸国の家賃補助の学術的文脈では議論が極めて限定的である³⁾。対照的に、それが家賃補助の成果を測る議論の主流になっているのが米国である。

米国の住宅政策の議論のなかで、居住地の選択肢拡大が重視されるのは、米国特有の人種隔離政策の歴史を背景として、今なお問題となっているセグリゲーション(居住地分化)とそれに伴う機会の格差問題を是正する方策として、家賃補助が期待されているからである。そのような米国固有の歴史的な文脈から発展しているとはいえ、限られた立地にしか供給されない公営住宅に対して、家賃補助が活用される民間賃貸住宅の場合、より多様な立地において供給されていることが一般的であり、日本の住宅市場においても、家賃補助の活用によって低所得世帯の多様化するニーズに合う住宅及び居住地を提供できる可能性が高い。

そのような問題意識のもと、本稿では、住宅政策において長年の施策実績がある米国の家賃補助制度である住宅バウチャー制度(Housing Choice Voucher program)について、文献をもとに現在の研究及び施策の動向について考察する。本稿では主に、住宅バウチャーによる移住効果に関する学術文献を調査し、制度運営の近年の動向、居住地の選択肢拡大による効果について考察する。この学術文献の分析を通して、現在の住宅バウチャーに関する研究において、子供の成育地域の環境と成人後の経済状況についての研究成果や、住宅探しの支援や大家への呼びかけなど、住宅バウチャー受給世帯への入居支援の研究が学術研究の新しい潮流であることを把握する。加えて最後に、全米の大都市のなかでも家賃補助制度が普及しているロサンゼルス市を対象に、家賃補助の施策状況を具体的に把握し、今後のヒアリング調査に向けた研究課題をまとめる。

II. 米国での住宅バウチャー制度の近年の実施状況



出典: HUD Picture of Subsidized Households Data ⁴⁾

注: Public Housing と Housing Choice Vouchers の Subsidized units available の数値を使用して作成

図 1. 米国における公営住宅と住宅バウチャーによる住宅供給戸数の変化

の投入による間接供給型、(3) 借家人への家賃支援からなる借家人支援型に分類される (e.g. Hays, 1985)。(1) 及び (2) 型は、政府の補助金が賃貸住宅の建物に投入され、公的資金を受けて家賃が低廉化した公的・民間の特定の限定された賃貸の建物に、低所得世帯が居住することになる (Project-based)。一方、(3) の借家人支援型の場合、家賃支援金という形で家賃の一部が借家人に支給され、借家人は民間賃貸住宅市場から契約する住宅を自由にみつけることができる (Tenant-based)。この意味では、前述した日本における住居確保給付金制度は、概ね (3) の借家人支援型であり、住宅セーフティネット制度は特定の賃貸住宅の家賃低廉化となるため (もし実施が進んだ場合)、(2) の民間賃貸住宅による間接供給型といえる。

米国の住宅政策においては、(3) の借家人支援型の家賃補助制度が住宅バウチャー制度として普及している。この制度は米国の住宅政策の中で長い施策実績があり、その始まりは 1974 年の住宅・地域開発法 (The Housing and Community Development Act of 1974) に遡る ⁵⁾。図 1 は、1996 年から 2019 年の米国における公営住宅と住宅バウチャーによる公的賃貸住宅の供給戸数を示す ⁶⁾。1996 年には、双方の制度においてほぼ同数の約 130 万戸を供給していたのに対し、約 20 年後の 2019 年には、公営住宅戸数は 1996 年の約 4 分の 3 の 99 万戸に減少し、住宅バウチャーによる供給戸数は約 90% 増の 256 万戸に達した。住宅バウチャー分の供給戸数の急増は、1990 年代に公営住宅の再編で進んだ公営住宅の取り壊しと再開発による公営住宅居住者の住宅バウチャーへの支援の移行が影響している (Schwartz, 2015)。

住宅バウチャー制度では、住宅都市開発省 (HUD: U.S. Department of Housing and Urban Development) によって、地域ごとに設定された年間収入水準以下の世帯を対象に、各自治体の住宅政策課 (PHAs: Local Housing Agencies) が、HUD から補助金を得て実施している。バウチャー受給世帯は、世帯収入の 30% を家賃 (及び光熱費) として支払い、地域ごとに設定されたバウチャー基準家賃 (Voucher Payment Standards) との差額を、

日本を含む先進諸国のなかで、低所得世帯を対象にした住宅政策が、公営住宅のような政府による直接の賃貸住宅の供給から、民間賃貸住宅を活用した住宅供給へと移っていている。米国の住宅政策研究では一般的に、低所得世帯向けの賃貸居住支援は、(1) 公営住宅に代表される政府による賃貸住宅の直接供給 (所有・管理) 型、(2) 民間賃貸住宅への政府補助金

住宅政策課が支払う。HUD は毎年都市圏を単位とした地域ごとに、市場家賃価格の 40 パーセントに設定される公正市場価格 (FMR: Fair Market Rents) を発表し、住宅政策課は各地域の住宅市場の状況に応じて、FMR の 90% から 110% (例外的に 120%) の範囲でバウチャー基準家賃を設定する。家賃補助が使用される住宅は、世帯の入居前と 1 年に一度、住宅水準検査を受け合格する必要がある⁷⁾。バウチャー制度の実際の運営状況については、後段にロサンゼルス市を事例にして具体的に説明する。

Ⅲ. 住宅バウチャーによる居住地の選択肢拡大効果に関する研究

本章では米国の住宅バウチャーに関する様々な研究のなかでも、住宅バウチャーの受給による低所得世帯への居住移動の効果及び居住地選択肢の拡大効果に関する近年の研究に対象を絞り、研究の動向を考察する。

Ⅲ. 1 住宅バウチャー受給世帯の居住地の選択肢は広がっているのか

→公営住宅居住者よりも広がっているが、居住地環境を改善するほどには選択肢は広がっていない

米国の住宅政策における住宅バウチャー制度の発展の背景には、1930 年代の住宅法の成立以来、低所得世帯への低廉な住宅供給の要となっていた公営住宅及びその周辺地域における、有色人種及び貧困世帯の集中による住環境の悪化が存在する (Bratt, 1986; Hays, 1985)。1980 年代から 1990 年代にかけて、Wilson (1987) の研究を皮切りに、米国の大都市における低所得・有色人種世帯の特定地域への集中 (e.g. Jargowsky, 1997; Kasarda, 1993; Massey and Denton, 1993)、失業や犯罪等の社会問題の悪化、セグリゲーションによる雇用・成育環境の格差問題等について多くの学術的研究や議論が活発化していた (e.g. Ellen and Turner, 1997; Jencks and Mayer, 1990)。住宅政策分野の研究では、公営住宅が立地する周辺環境と比べて、住宅バウチャーの支給された世帯が住む民間賃貸住宅の周辺の貧困率が低いことが明らかになり、住宅バウチャーによる貧困の分散効果に期待が高まった (Newman and Schnare, 1997)。

その一方で、住宅バウチャーによる居住地環境⁸⁾の改善効果の限界が多くの研究で指摘されている。公営住宅の周辺地域よりも貧困率は低いものの、住宅バウチャー受給世帯は、世帯全体の居住分布と比較して、貧困率の高い地域に居住する傾向にあり、主な要因として廉価な賃貸住宅の分布の偏りが指摘されている (Pendall, 2000)。その後の研究でも、受給世帯の分布が貧困率 (McClure, Schwartz & Taghavi, 2015) や犯罪率 (Lens, 2013) の比較的高い地域に偏っていることや、雇用機会の高い地域に居住しているわけでもないこと (Lens, 2014) が明らかにされている。

ただし、留意すべき点として、これらの住宅バウチャー受給世帯の居住環境研究の多くは、研究方法として、HUD が 1990 年代後半から毎年公表している公的住宅支援を受ける世帯の時系列の世帯レベルデータ (Picture of Subsidized Households) を使用しており、特定の受給世帯の居住地の変化を時空間的に追跡しているわけではないことが挙げられる。そのため、低所得世帯がバウチャー取得により引っ越ししたのか、居住移動により従前居

住地よりも居住地環境が変化したのかなどの分析ができていない。Finkel・Burton (2001) の 20 年前の調査によると、都市圏自治体のサンプル調査では、21%の住宅バウチャー受給世帯がバウチャー支給前から居住している賃貸住宅に住宅バウチャーを使用し、72%が同じ自治体内の他の賃貸住宅に引っ越し、5%がその他の自治体に引っ越しとの結果がでているが、自治体内移住に関してどの地域に引っ越しのかは定かではない。

近年、HUD は自治体が管理する公的住宅支援受給世帯のデータの収集を行っており (Schultheis, Russ, and Lucey, 2012)、この特定の住宅バウチャー受給世帯を時空間的に追跡できるパネルデータを使った研究が発表され始めている。居住移動の距離と地域貧困率の関係 (Feins and Patterson, 2005)、子育て世帯の居住地選択と学校の教育水準の関係 (Ellen, Horn, & Schwartz, 2016)、居住移動行動 (Wang et al, 2019; Wang & Walter, 2018) についての研究が行われている。これらの行政データを使用した研究でも、数少ない例外を除いては (Walter, Li & Atherwood, 2015)、住宅バウチャー受給世帯のバウチャーを支給される前の居住地がデータに含まれていない場合が多く、バウチャーの受給によって居住地を変更したのか、バウチャー受給前から住んでいるところに受給後も住んでいるのか判別できない点に難がある。また、今のところ全米を対象とした研究か、フロリダ州に研究が偏っており、より多様な都市圏を含む分析が期待される。そのほか、後述の社会実験による居住移動調査と比較すると、バウチャー受給者のみに分析対象が絞られているため比較対照できる世帯データがなく、バウチャーの効果について判別しづらいという課題がある。しかしながら、現在実施されている住宅バウチャー制度において受給世帯が実際にどのような居住地選択をしたのか把握し、課題を分析する点では意義がある。行政と大学のパートナーシップの構築により、行政のビッグデータが研究に使用される仕組みがあるということは、学術的及び政策的分析研究を推進する上で重要なシステムといえる。

Ⅲ. 2 モビリティ実験研究 The Moving to Opportunity (MTO) Program : 居住地環境の改善は住宅バウチャー受給世帯の生活状況の改善につながるのか →子供が大人になった時の所得や雇用状況に違いが表れる

前節までの住宅バウチャー受給世帯の居住地選択の研究は、低所得世帯が、住宅バウチャーを使用することによって、貧困率、雇用機会、学区の教育水準等といった点において、地域環境のよい住宅に居住できているかどうか分析の焦点をあてていた。しかしながら、更に研究を発展させるならば、居住地環境の状況が低所得世帯の今後の生活状況にどう影響するのか、という問いが生まれる。つまり、もしも住宅バウチャーの支援によって貧困率の低い地域に移住するならば、雇用や所得の経済状況において、または子供の学力等において、低所得世帯の生活は改善するのであろうか、という問いである。この問いに答えようとしたのが、HUD が 1994 年から多くの研究者とともに実施した MTO (Moving to Opportunity for fair housing demonstration) 実験研究⁹⁾である。MTO 実験の研究結果とともに MTO データが公表されたことを受けて、数多くの研究が実施されている。

MTO 実験は、公営住宅に居住する家族世帯に住宅バウチャーを支給し、貧困が集中する公営住宅から貧困率の低い地域に移住してもらうことで、低所得世帯家族とその子供たち

の生活が改善されるのかどうかを実証的に検証する研究である (Sanbonmatsu et al, 2011)。MTO は 1994 年から開始され、ボルティモア、ボストン、シカゴ、ロサンゼルス、ニューヨーク市の公営住宅等に居住する子供のいる家族 4,604 世帯が参加した。これらの MTO に参加した家族世帯は、3つのグループにランダムに分けられた。

1. 実験群：貧困率 10%以下の地域のみで使用することができる住宅バウチャーを支給され、新しい住居を借りる際には引っ越しに関するカウンセリングや支援をうけた。
2. 住宅バウチャーのみ群：住宅バウチャーを支給されたが、移住先の地域に関して貧困率などの規定はなく、引っ越しに関するカウンセリング等はない。
3. コントロール群：住宅バウチャーの支給のない、公営住宅に居住する家族世帯。

これらの家族世帯を 10 年から 15 年かけて追跡し、彼らの生活状況について分析した最終結果(Sanbonmatsu et al, 2011)や、質的調査(Briggs, Popkin, & Goering, 2010)のまとめが 2010 年代のはじめに発表された。これらの調査の結果の概略は、居住地の社会・治安環境が向上したことにより、MTO に参加した家族の心理的なストレスが下がったり心身の健康状態が改善されたりするなどの効果が観察されたものの、期待された就労・所得面での効果は確認されず、また、子供達への特段の教育効果も確認されないというものであった¹⁰⁾。最終報告書では、「貧困の要因は複雑で居住地効果を超えて広がっている(The causes of poverty are complex and extend beyond neighborhood effects)」(Sanbonmatsu et al., 2011:p. xxxi)と総括している。MTO の質的調査では、MTO 世帯が、引っ越した後も前住地での社会関係を維持している様子が報告され、居住移動が必ずしも家族の社会関係を変化させるわけではないことも指摘されている (Briggs, Popkin, & Goering, 2010)。

そのほかに、MTO データを使用して、経済状況の改善に関して、居住地の変更ではなく交通環境の重要性に焦点をあてた研究が興味深い(Blumenberg & Pierce, 2014)。MTO 世帯の自家用車の所有状況や居住地の公共交通機関のサービス状況を分析した結果、公共交通サービスが充実した地域に住むことと就業の維持、自家用車の保有と就職及び就業の維持が関係していることがわかった。自動車の保有については、住宅バウチャーが支給されなかったコントロール群の世帯にとっても、無職から雇用へと就業状況の改善に効果があることが示された。米国の大都市では事業所の都市圏での分散的な立地が進んでおり、自動車を所有しない都市部の低所得世帯の交通及び雇用アクセスが問題として議論されるが、この研究では、貧困率の低い地域に引っ越さずとも、自動車を保有すれば就業機会を向上させることができるとの結果が示され、住宅バウチャーによる居住地の改善よりも、交通環境の改善が低所得世帯の経済状況の改善に重要である可能性が示唆されている。

このように、2010 年半ばまでの MTO の居住地移動の効果に関する学術的評価としては、失敗や期待外れのトーンが色濃かった。そのような状況なかで評価を覆したのが、MTO 家族世帯の子供における成育地域環境の、成人後の経済状況への影響についての研究である (Chetty, Hendren, and Katz, 2016)。この研究では、MTO 家族世帯の子供の実験開始時の年齢が 13 歳以下かどうかを焦点をあて、これらの子供たちが 20 代半ばになった時の所得、大学進学状況、世帯形成状況を、実験群、住宅バウチャーのみ群、コントロール群と比較した。その結果、住宅バウチャーの支援により 13 歳以下で貧困率の低い地域に引っ越した子供は、青年になった時に、コントロール群の子供と比較して、所得や大学進学状況の面で上回っており、ひとり親家庭となる率も低いことがわかった。この研究により、

子どもが比較的幼い時から一定の期間、環境の良い地域で育つことが子供のその後の人生に影響する重要な要素である可能性が提起され、住宅バウチャーの意義も再認識されるようになった¹¹⁾。

Ⅲ. 3 住宅バウチャー活用による居住地の選択肢拡大への課題

→賃貸物件探し・入居支援や大家との関係構築への研究的関心の高まり

MTO 実験により、貧困率の低い地域への引っ越しが子供の将来的な生活状況の改善につながる事が示唆されたが、Ⅲ章 1 節で考察したように、実際の住宅バウチャー施策においては住宅バウチャー受給世帯が貧困率の高い地域に居住する傾向にあり、住宅バウチャーによる居住地の改善が困難な状況にある。このように住宅バウチャーにより低所得世帯の居住地選択肢が拡大しない理由については、(1) 住宅バウチャーが使用できる低廉な民間賃貸住宅の地理的な偏り、(2) 予算不足による住宅バウチャー支給戸数の限界、(3) 住宅バウチャーによる賃貸契約成約率の低さ、の 3 点に大きくまとめられ、これらの要因が絡みあって作用している。(1) に関しては、貧困率の低い地域においては、低廉な民間賃貸住宅もしくは民間賃貸住宅そのもの供給が限られている現状がある(Pendall, 2000)。HUD は対応策として、各自治体の住宅市場の状況に合わせて、ある程度の家賃基準額の引き上げを可能にしている (HUD, 2020a)。しかし、様々な対応策を講じるにしても、住宅政策がその時々予算に制限にされるため、基準額の引き上げや、住宅バウチャー支給戸数には限界がある。このような住宅供給市場と予算上の課題に加えて、(3) 住宅バウチャー受給世帯による賃貸契約成約の難しさが、低所得世帯の居住地選択肢の拡大を阻んでいる。住宅バウチャーによる賃貸契約は、家賃が高騰している住宅市場においては特に困難であることが知られている(Finkel and Buron, 2001)。

このような住宅バウチャー受給世帯の民間賃貸住宅における契約の難しさ、貧困率の低い地域への移住が難しい状況への対応策の一つとして、学術的には近年、入居・移住支援(Housing search/mobility counseling)という新しい研究の動きがある。入居・移住支援の種類は多岐にわたるが、主に、受け入れ協力をしてくれる大家への働きかけ、物件に関する個別の情報提供や相談、物件探しの際の交通移動のサポート等がある (Schwartz, Mihaly & Gala, 2017)。例えば、Bergman ら(2019)のランダム実験研究では、平均 2,600 ドルを費やし、住宅バウチャー受給世帯に、個別の物件探し支援、大家への働きかけ、入居に関する短期の金銭的支援を提供したところ、より機会の多い地域に引っ越す世帯が増えたという研究結果が示されている。これらの入居支援研究では、入居世帯へのサービスだけでなく、大家へのアプローチも含まれることが興味深い。大家に関する研究では、大家へ事業への参加の呼びかけをしている自治体では、住宅バウチャー受給世帯の契約率が高いことや(Finkel and Buron, 2001)、大家の事業参加には、行政との良好な関係性が必要なことも示唆されている (Garboden et al., 2018)。HUD は、人材や予算が可能な範囲で、自治体が住宅バウチャー受給世帯の家探し支援に関わることを推奨している (HUD, 2020b)。これまでの研究では、住宅バウチャーによる居住地の選択肢拡大の方策として、家賃基準の引き上げや低廉家賃住宅の供給が議論されることが主流であったが、今後は、入居支援に関してのサポートの種類、程度、対象者、住宅市場、予算等においてどのよう

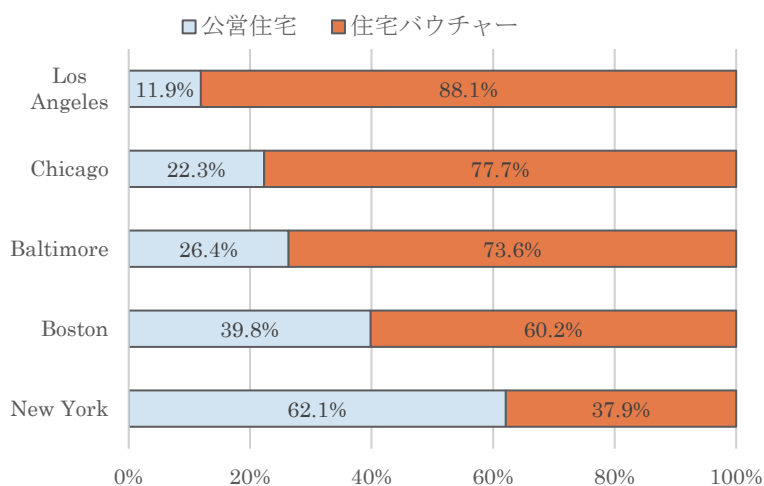
な施策が有効なのかについて、更に研究が発展すると思われる。

IV. ロサンゼルス市における住宅バウチャー制度の実施状況

これまで住宅バウチャーの居住地の選択肢拡大効果に関する学術的な研究動向について考察してきたが、実際の施策現場ではどのような運営状況にあるのだろうか。本章では、米国の主要都市の中でも住宅バウチャーの施策比重が高いロサンゼルス市を事例にして、HUD や自治体のウェブ公開資料をもとに、住宅バウチャーの運営状況と課題について把握し、今後のロサンゼルス市へのヒアリング調査に向けての具体的な研究課題について検討していく。

ロサンゼルス市は、米国統計局発表による 2019 年の人口推計によると、約 400 万人（約 138 万世帯）の都市である。約 1,000 万人の人口を抱えるロサンゼルス都市圏（郡）の中心都市であり、人口規模はニューヨーク市に続く、全米第 2 位に位置する¹²⁾。図 2 が示すように、ニューヨーク市では公営住宅による公的住宅供給の比重が高いのに対して、ロサンゼルス市では住宅バウチャーによる住宅供給戸数の割合が大幅に高く、ロサンゼルス市においては、住宅バウチャー制度が低所得世帯に対する主要な住宅施策であることがわかる。

ロサンゼルス市において、公営住宅及び住宅バウチャー制度を実施しているのは、ロサンゼルス市住宅政策課（HACLA: Housing Authority of the City of Los Angeles）である。2019 年の HACLA による住宅バウチャー供給戸数は約 5 万戸、公営住宅供給戸数は約 7 千戸、ロサンゼルス市の世帯数に占める割合はそれぞれ約 4%と約 0.5%であった¹³⁾。ロサンゼルス市における 2020 年 4 月 1 日現在の住宅バウチャー申請のための所得水準は、ロサンゼルス都市圏における世帯年収中央値の 50%から 30%以下の収入となる¹⁴⁾。例えば、ロサンゼルス都市圏の年間収入所得の中央値は、\$77,300（約 812 万円: \$1=¥105）



であり、公示されている 4 人家族世帯の場合の年間収入水準の上限は、\$33,800-\$56,300（約 355 万円～591 万円）である¹⁵⁾。

現在、全米の都市では家賃の値上がりが顕著であり、ロサンゼルスでも家賃が高騰している。家賃の物価指数値は、全米の都市全体で 2000 年から 2020 年の間に 1.86 倍になっているのに比べて、ロサンゼルス都市圏では 2.25 倍になっている¹⁶⁾。ロサンゼルス

出典: HUD Picture of Subsidized Households' 2019 Data⁴⁾
注: Public Housing と Housing Choice Vouchers の Subsidized units available の数値を使用して作成

図 2. 米国都市別の公営住宅と住宅バウチャーによる住宅供給戸数の割合

市はロサンゼルス都市圏の中でも更に家賃が高額であることから、HUD が 2021 年予算年度のロサンゼルス都市圏の 2 ベッドルーム¹⁷⁾の公正市場家賃価格を\$1,956 に設定しているのに対して、ロサンゼルス市はその 116%にあたる\$2,263 を基準家賃に設定している。

世帯人員数に応じて住める住宅の部屋数が決められており、4 人家族であれば 2 ベッドルームに設定されているので、それを例にして考えると、世帯人員 4 人で世帯年収が\$30,000 の場合、入居予定の家賃が基準額である\$2,263 であると仮定すると、バウチャー受給世帯は月収\$2,500 の 30%にあたる\$750 を家賃として大家に支払い、差額の\$1,513 ドルは HACLA が大家に支払うことになる。視点を変えてみると、ロサンゼルス市に居住する世帯月収\$2,500 の 4 人家族世帯が民間賃貸住宅に居住する場合、ロサンゼルス市の住宅市場の標準的な家賃が\$2,263 であるということは、所得の家賃に占める割合が 90%以上になるということであり、ロサンゼルスにおける住宅アフォーダビリティ問題の深刻度を表している。

ウェブ資料によると、HACLA では現在 14,000 以上の大家が住宅バウチャー事業に参加しており、GoSection8 という全国規模の賃貸住宅情報サイトでも、賃貸住宅情報を提供している。しかしこれら掲載されている物件は、住宅バウチャー受給世帯の受け入れを保証しているわけではない様子であり、HACLA がどのように大家との協力関係を構築しているのかについては疑問が残る。

住宅バウチャー制度に関してロサンゼルス市が抱える最大の問題は、現在、住宅バウチャーへの新規申請の募集を停止していることである。HACLA のホームページによると、最後に募集を実施したのが 2017 年の 10 月のようなのであるが、それ以前にも長期間募集を停止していたようである¹⁸⁾。住宅バウチャー制度は、受給資格があればすべての世帯が受給できる権利 (Entitlement) 制度ではないため、バウチャーの発給はその時々連邦政府の予算によって制限される。先述の家賃の高騰により過剰需要状態にあり、すでに募集した住宅バウチャーへの順番待ちリストもいっぱい状態であるため新規募集を停止していると思われる。今後の募集再開の見通しに関しては確認を要する。

その一方で、一定数のホームレス状態の人への住宅バウチャーの支給を続けているようである。ホームレス状態の人への支援は、日本では社会保障政策の枠組みによって実施される場合が多いが、ロサンゼルスにおいては住宅バウチャーによる支援も実施されていることわかる。つまりは、住宅政策と社会保障政策の融合が進んでいるといえるが、言い換えると、住宅政策において支援対象者が困窮状態のより厳しい人へと移行している状況の現れともいえる。Schwartz (2015: 231) によると、1995 年以降、連邦政府による住宅バウチャーの新規発給予算がつかない年度が度々生じており、わずかに予算が付いた場合も、多くがホームレス退役軍人への支援に限定されている。このような連邦政府における住宅バウチャーへの予算の制限が、自治体レベルでは新規募集の停止やホームレス支援への限定に現れていると思われる。

V. まとめ

本稿は、日本における近年の住宅セーフティネット法や住居確保支援金の導入に伴う民間賃貸住宅の活用や家賃補助に関する政策議論の高まりを意識し、今後の日本の政策において、低所得世帯の居住支援における民間賃貸住宅の更なる活用のために参照すべき知見を得るべく、現在の米国における住宅バウチャー制度の居住地選択肢の拡大効果についての学術的な研究動向と、ロサンゼルス市を事例に自治体レベルにおける制度運用状況と課題の把握を目的に、文献調査による考察を行った。

学術文献の調査では、1990年代から実施されたMTO（Moving to Opportunity for fair housing demonstration）実験の研究成果をレビューし、住宅バウチャーの支給による居住地の変更・改善が、世帯の経済状況や子供の学力には期待ほどの効果がなかったこと、その一方で、最新の研究では、13歳以下の子供が一定の期間良好な地域環境で生活することで、大人になった時に経済状況や家族形成状況が改善される可能性があることなどの研究動向を把握した。そのほかの研究からは、住宅バウチャー受給世帯の多くが貧困率の高い地域に居住していることや、民間賃貸住宅市場において入居可能な賃貸物件探しに苦労している状況も判明した。この困難な状況に対しては、近年、バウチャー受給世帯への入居支援や大家への協力の働きかけに関する研究が新しい潮流として出現している。日本の住宅政策における住宅セーフティネット制度においても、入居を拒まない賃貸住宅の登録や住宅確保要配慮者に対する入居支援が、支援制度の柱であるとともにその推進が課題（泉水, 2018）となっていることを考えると、入居支援や大家とのパートナーシップの形成が今後の民間賃貸住宅活用の推進において、日米に共通する政策及び研究課題になりうる事が確認できた¹⁹⁾。

また本稿では、ロサンゼルス市で住宅バウチャー制度の運営を担っているHACLA(Housing Authority of the City of Los Angeles)のウェブ情報をもとに、現在のロサンゼルス市における住宅バウチャー制度の運営状況について把握を行った。ロサンゼルス市は、米国大都市のなかでも、特に住宅バウチャー制度の活用比重が高い都市である。住宅バウチャーが支援する賃貸住宅戸数は約5万戸に上り、民間賃貸住宅の大家とのパートナー体制の形成や、住宅バウチャーのホームレス支援への活用の広がりを確認することができた。その一方で、ロサンゼルス都市圏では過去20年間で家賃が2倍以上に高騰し、深刻な住宅アフォーダビリティ問題に直面しており、2017年以降住宅バウチャーの新規募集が停止され、制度が実質上の機能不全状態に陥っている。この現状が示すところにおいて、Entitlement制度ではない、予算状況に翻弄される家賃補助制度の住宅困窮者への支援策としての危うさを再認識することができた。

しかしながら、ウェブ資料だけでは情報が限られており、住宅バウチャーの実施状況のさらなる解明に向けて、HACLAの住宅バウチャー担当職員へのヒアリング調査を検討する。その際には、文献調査で得られた知識を踏まえて、(1)住宅バウチャーの新規募集停止の背景や今後の募集の見通し、(2)賃貸物件探しや入居支援等の住宅バウチャー受給世帯への居住支援の有無や非営利組織等との連携、(3)大家とのパートナーシップの構築状況や課題、(4)ホームレス支援の現状や課題ならびに社会保障制度との連携状況、といった4点を今後の研究課題としたい。

[謝辞]

本研究は、JSPS 科研費 JP19K04800 及び JP19KK0327 の助成を受けた。また、本研究は客員研究員として UCLA Lewis Center for Regional Studies に在籍して実施した。研究環境の提供にご協力いただいたセンター長 Evelyn Blumenberg 教授には心より感謝申し上げる。

[注]

- 1) 国土交通省「新たな住宅セーフティネット住宅制度について」(2021年2月閲覧)
https://www.mlit.go.jp/jutakukentiku/house/jutakukentiku_house_tk3_000055.html
- 2) 厚生労働省「生活困窮者自立支援制度」(2021年2月閲覧)
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000059425.html>
- 3) ヨーロッパ諸国と米国の Housing Allowances/Housing Vouchers に関する比較分析的な議論については Kemp (2007) を参照。
- 4) Picture of Subsidized Households (HUD Office of Policy Development and Research),
<https://www.huduser.gov/portal/datasets/assthsg.html>
- 5) 当初は Section 8 Existing Housing Program というプログラム名であったが、1998年の The Quality Housing and Work Responsibility Act により現行の名称になった。米国の住宅政策の変遷については、Hays (1985) 及び Schwartz (2015) を参照。
- 6) 2013年の HUD Picture of Subsidized Households data によると、その他の制度を含めた供給戸数の割合は、公営住宅 (16%)、住宅バウチャー (33%)、民間住宅開発助成 (Section 8 New Construction, HOME 等) (24%)、低所得住宅タックス・クレジット (LIHTC: Low Income Housing Tax Credit) (27%)となる。
- 7) The Housing Choice Voucher Program Guidebook (HUD, Living documents)
https://www.hud.gov/progam_offices/public_indian_housing/programs/hcv/guidebook
- 8) 最近の住宅バウチャー受給世帯を対象にした居住地環境 (Neighborhood Opportunity) の研究に関しては Reina・Aiken (2020) のレビューを参照。
- 9) 日本においては、中川 (2002) が MTO の実験結果を参照し、日本の大都市における低所得世帯の分布と公営住宅の立地の関係や、日本における住宅バウチャー制度の導入について考察している。
- 10) 教育効果については、最終報告書の分析では、MTO 世帯は、貧困率の低い地域 (国勢調査地域: Census Tracts) には引越したものの、遠くに離れた地域ではなかったため、多くの世帯が同じ学区にとどまり、貧困世帯やマイノリティ世帯の多い学校に通い続けたことも要因として挙げられている (Sanbonmatsu et al. 2011)。
- 11) Chetty の子供の成育環境とその後の経済状況についての研究は、後に米国国勢調査局との協同により Opportunity Atlas (www.opportunityatlas.org) に発展した。Opportunity Atlas では、国勢調査地域の単位ごとに、そこで育った子供達が 30代半ばになった時の平均的な経済状況を知ることができる (Chetty et al., 2018)。
- 12) 人口統計は、US Census Bureau の QuickFacts に基づく。
- 13) 住宅供給戸数は、2019年の HUD Picture of Subsidized Households の情報に基づく。
- 14) ロサンゼルス市における住宅バウチャーの情報は、HACLA のホームページの Section8 情報を参照した。<https://home.hacla.org/abouts8> (2021年2月閲覧)
- 15) ロサンゼルス都市圏の住宅バウチャー制度における所得水準 (Income Limits) や公正市場家賃 (Fair Market Rent) については、Social Explorer に掲載されている Income Limits and Fair Market Rent 2020 を参照した。<https://www.socialexplorer.com/>
- 16) US Bureau of Labor Statistics, CPI for All Urban Consumers
- 17) 日本でいうところの 2LDK に近い。
- 18) Housing Authority of the City of Los Angeles (2017) <http://www.hacla.org/News-Notifications/ArticleID/124/Section-8-Housing-Choice-Voucher-Waiting-List-Lottery-to-Open>
- 19) 米国場合、主に入居までの支援に議論が集中しているのに対して、日本の場合、物件探し、入居支援に加えて、居住支援法人による入居後の見守りにも議論が及んでいる (泉水, 2018)。

[参考文献]

- 泉水 健宏, 「住宅セーフティネットの現状と課題: 新しい住宅セーフティネット制度を中心とした現状」, 『立法と調査』, 404, 2018年, 84-98頁
- 中川雅之, 「社会実験と住宅補助政策の効果の検証」, 『都市住宅学』, 36, 2002年, 28-33頁
- Bergman, P., Chetty, R., DeLuca, S., Hendren, N., Katz, L.F., & Palmer, C., “Creating Moves to Opportunity: Experimental Evidence on Barriers to Neighborhood Choice,”

- National Bureau of Economic Research Working Paper Series, 26164, 2019 (revised, March 2020), p. 98.
- Blumenberg, E. and Pierce, G., "A Driving Factor in Mobility? Transportation's Role in Connecting Subsidized Housing and Employment Outcomes in the Moving to Opportunity (MTO) Program," *Journal of the American Planning Association*, 80(1), 2014, pp. 52-66.
- Briggs, X. de S., Popkin, S. J., and Goering, J., *Moving to Opportunity: The story of an American experiment to fight ghetto poverty*, Boston: Oxford University Press, 2010.
- Chetty, R., Friedman, J. N., Hendren, N., Jones, M. R. and Porter, S. R., "The Opportunity Atlas: Mapping the Childhood Roots of Social Mobility," Working Paper Series 25147, National Bureau of Economic Research, 2018.
- Chetty, R., Hendren, N. and Katz, L. F., "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment." *American Economic Review*, 106(4), 2016, pp. 855-902.
- Ellen, I. G. and Turner, M. A., "Does Neighborhood Matter? Assessing Recent Evidence," *Housing Policy Debate*, 8(4), 1997, pp. 833-866.
- Ellen, I. G., Horn, K. M., and Schwartz, A. E., "Why Don't Housing Choice Voucher Recipients Live Near Better Schools? Insights from Big Data," *Journal of Policy Analysis and Management*, 35(4), 2016, pp. 884-905.
- Feins, J. D. and Patterson, R., "Geographic Mobility in the Housing Choice Voucher Program: A Study of Families Entering the Program, 1995-2002.," *Cityscape*, 8(2), 2005, pp. 21-47.
- Finkel, M. and Buron, L., *Study on Section 8 Voucher Success Rates, Volume I: Quantitative Study of Success Rates in Metropolitan Areas*, Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Department and Research, 2001.
- Garboden, P. M. E., Rosen, E., DeLuca, S. and Edin, K., "Taking Stock: What Drives Landlord Participation in the Housing Choice Voucher Program," *Housing Policy Debate*, 28(6), 2018 pp. 979-1003
- Hays, R. Allen., *The Federal Government and Urban Housing: Ideology and Change in Public Policy*. Albany: State University of New York Press., 1985.
- Jargowsky, P. A., *Poverty and Place: Ghettos, Barrios, and the American City*, New York: Russell Sage Foundation, 1997.
- Jencks, C. and Mayer, S., "The Social Consequences of Growing Up in a Poor Neighborhood," L. E. Lynn, Jr. and M. G. H. McGeary, eds., *Inner-City Poverty in the United States*, Washington, D.C.: National Academy Press, 1990, pp. 111-186.
- Kasarda, J. D., "Inner-City Concentrated Poverty and Neighborhood Distress: 1970 to 1990," *Housing Policy Debate*, 4(3), 1993, pp. 253-302.
- Kemp, Peter A (ed), *Housing Allowances in Comparative Perspective*, Bristol: Bristol University Press, 2007.
- Lens, M. C., "Safe, but Could Be Safer: Why Do HCVP Households Live in Higher Crime Neighborhoods?" *Cityscape*, 15(3), 2013, pp. 131-152.
- Lens, M., "Employment Accessibility Among Housing Subsidy Recipients," *Housing Policy Debate*, 24(4), 2014, pp. 671-691.
- Massey, D. S. and Denton, N. A., *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*, Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- McClure, K., Schwartz, A. F. and Taghavi, L. B., "Housing Choice Voucher Location Patterns a Decade Later," *Housing Policy Debate*, 25(2), 2015, pp. 215-233.
- Newman, S. J. and Schnare, A. B., "'... And a Suitable Living Environment': The Failure of Housing Programs to Deliver on Neighborhood Quality," *Housing Policy Debate*, 8(4), 1997, pp. 703-741.
- Pendall, R., "Why Voucher and Certificate Users Live in Distressed Neighborhoods," *Housing Policy Debate*, 11(4), 2000, pp. 881-910.
- Reina, V. J., and Aiken, C., "Moving to Opportunity, or Aging in Place? The Changing Profile of Low Income and Subsidized Households and Where They Live." *Urban Affairs Review*, November, 2020.
- Sanbonmatsu, L., Jens, L., Katz, L. F., Gennetian, L. A., Duncan, G. J., Kessler, R. C., Adam, E., McDade, T.W., and Lindau, S.T., *Moving to Opportunity: Fair Housing*

- Demonstration Program Final Impacts Evaluation, Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, 2011.
- Schultheis, E., Russ, G. and Lucey, C., "Using Administrative Data for Spatial and Longitudinal Analysis of the Housing Choice Voucher Program," *Cityscape*, 14(3), 2012, pp. 195-205.
- Schwartz, Alex F., *Housing Policy in the United States*. Third Edition. New York: Routledge, 2015.
- Schwartz, H. L., Mihaly, K. and Gala, B. "Encouraging Residential Moves to Opportunity Neighborhoods: An Experiment Testing Incentives Offered to Housing Voucher Recipients," *Housing Policy Debate*, 27(2), 2017, pp.230-260.
- U.S. Department of Urban and Housing Development (HUD), "Housing Search and Leasing," *The Housing Choice Voucher Program Guidebook*, Updated, November 2020b, https://www.hud.gov/sites/dfiles/PIH/documents/HCV_Guidebook_Housing_Search_and_Leasing_November%202020.pdf.
- U.S. Department of Urban and Housing Development (HUD), "Payment Standards," *The Housing Choice Voucher Program Guidebook*, Updated, November 2020a, https://www.hud.gov/sites/dfiles/PIH/documents/HCV_Guidebook_Payment_Standards_November_2020.pdf.
- Walter, R. J., Li, Y. and Atherwood, S., "Moving to Opportunity? An Examination of Housing Choice Vouchers on Urban Poverty Deconcentration in South Florida," *Housing Studies*, 30(7), 2015, pp. 1064-1091.
- Wang, R, Walter, R, Arafat, A, & Song, J., "Understanding the Role of Life Events on Residential Mobility for Low-Income, Subsidised Households," *Urban Studies*, 56(8), 2019, pp. 1628-1646.
- Wang, Ruoniu & Walter, Rebecca J., "Tracking Mobility in the Housing Choice Voucher Program: A Household Level Examination in Florida, USA," *Housing Studies*, 33(3), 2018, pp. 455-475.
- Wilson, W. J., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press, 1987.

A review of recent research on the effects of the U.S. housing voucher program on expanding neighborhood choices: including a summary of the program conditions in Los Angeles

Kimiko Shiki

Abstract:

The U.S. has implemented the housing voucher program that provides rent subsidy to low-income households since the 1970s. The housing vouchers are used to lower the amounts of rental payments for private rental housing units. In this sense, the voucher program has the merits of providing wider housing/neighborhood choices for low-income households than the public housing program. This paper reviews recent research results and trends on the effects of the U.S. housing voucher program on expanding neighborhood choices. The recent literature shows the positive effects of changing residential areas on the future economic conditions of children and some emerging research focuses on housing search/mobility counseling. In addition, this paper overviews the program conditions in Los Angeles that relies more heavily on the voucher program than the public housing program compared to other municipalities. Los Angeles has experienced rapid rent hike; the price has more than doubled in the last 20 years. The waiting list for new applications for housing vouchers has been closed. Yet, there are a large number of landlords participating in the program and the program seems to have been expanded (or transformed) to support homeless persons.

Keywords: U.S. Housing Policy, Housing Vouchers, Neighborhood Choice