米国住宅都市開発省(HUD)等との第5回共同研究報告会 開催結果報告

研究官 石井 義之

研究官 伊藤 夏樹

主任研究官 橋本 裕樹

前総括主任研究官 要藤 正任

1. はじめに

米国住宅都市開発省(HUD)、米国政府抵当金庫(Ginnie Mae)、国土交通省(MLIT)、独立行政法人都市再生機構(UR)の4者が2017年6月に締結した協力覚書に基づき、当研究所においては「高齢者の地域居住(Aging in Place)」をテーマに米国政府等と共同研究を行っている。これは、今後さらに加速する高齢化社会を見据え、日米それぞれが抱える課題の解決に向けて、両国の先進的な取組事例や、調査・研究から得られる知見等について意見交換を行っているものである。

この度、2019年6月24日から28日の5日間、米国のロサンゼルス(以下「LA」という。)において第5回日米共同研究会が開催され、Aging in Placeに係る取組事例等を視察するとともに、今後の研究の方向性等に関する議論を行った。本稿では、その概要について報告する。

なお、これまでに開催した研究会の概要については、当研究所「PRI Review」第64 号、66号、68号、71号においてその内容を報告しているので参照されたい 1 。

2. 研究会の内容

本研究会では、LA 近郊での高齢者支援の取組や、ボランティア団体との意見交換など、Aging in Place に係る 11 の取組事例等について現地視察や意見交換等を行い、最終日に視察結果の総括や今後の研究の方向性等について議論を行った。その概要について以

¹ 上田章紘、石井義之(2017)「アメリカ合衆国住宅都市開発省(HUD)との共同研究に向けて ~キックオフ会議と視察記録~」国土交通省国土交通政策研究所『PRI Review』第64号 上田章紘、石井義之、伊藤夏樹(2017)「米国住宅都市開発省(HUD)等との協力覚書の締結について ~エイジング・イン・プレイスの実現に向けて~」国土交通省国土交通政策研究所『PRI Review』第66号

上田章紘、土屋依子、石井義之、伊藤夏樹(2017)「米国住宅都市開発省(HUD)等との第3回共同研究報告会について」国土交通省国土交通政策研究所『PRI Review』第68号

石井義之、伊藤夏樹、橋本裕樹、土屋依子(2018)「米国住宅都市開発省(HUD)等との第4回共同研究報告会開催結果報告」国土交通省国土交通政策研究所『PRI Review』第71号

下に述べる。なお、研究会全体を通じて、米国側から HUD の Cindy Campbell 国際部長の他 HUD 職員数名等が参加し、日本側からは国土交通省から要藤総括主任研究官、住宅局高宮国際室長他、UR から前田経営企画部担当部長他が参加した。

(1) 現地視察等

①Purposeful Aging Los Angeles (PALA) の事業内容等の説明

LA 市高齢者局の Laura Trejo 部長から、LA 市・郡、AARP(全米退職者協会)、民間、大学が連携する画期的な戦略構想である Purposeful Aging Los Angeles (PALA)について説明を受けた。その概要は以下の通りである。

- ・2030 年までに LA 地域において生じる高齢者人口の劇的な変化に備えるために連携 がスタートした。PALA の究極の目標は、LA 地域を世界で最もエイジフレンドリー な地域にすることである。
- ・LA 地域の高齢者人口は 2010 年の 110 万人から、2030 年には 210 万人(約2倍、 高齢化率 18%)になると予想されている。
- ・高齢者の寿命は、75.8 歳(1991年)から81.5 歳(2011年)に延びた。このような変化に政府としても準備が必要なため、このプログラムをスタートした。
- ・本プロジェクトの期間は2018年からの5年計画で、最初の2年は1,000人以上の関係者の協力を得てニーズ調査を実施し、2018年8月にエイジフレンドリー行動計画が LA 市長と LA 郡で組織される監理委員会によって承認された。この取組はLA 市・郡の支援を受けている。また、大学や研究機関、民間 NPO にも働きかけて支援を得ている。連邦政府からは金銭的な支援はない。
- ・多くの高齢者がコミュニティで健康に 暮らせるよう、LA市・郡がインフラ や戦略的投資・機会創出の改善を始め ることが目的である。行動計画では、 住宅や交通、社会的包摂等8つの領域 で34の取組を掲げており、現在、こ れらを実行している段階である。



写真 1:PALA に関する説明を聞く参加者

②Little Tokyo Service Center による事業内容等の説明

LA のリトル・トーキョー及びサウスランド地域において住民支援の取組を行っている NPO である Little Tokyo Service Center の Takao Suzuki コミュニティ経済開発部長から説明を受けた。概要は次の通りである。

・センターは非営利で運営されており、当地域における幅広い日本人コミュニティ (近隣のアジア太平洋地域も含む)の中で低所得者や困っている人を支援し、コミュニティの活性化や文化の保護に貢献するため、包括的な社会福祉、コミュニティ 開発サービスを提供している。

- ・リトル・トーキョーは 130 年の歴史のあるコミュニティである。1920~1930 年代が リトル・トーキョーの全盛の頃で約3万人の日本人がこの地域に住んでいた。
- ・その後、戦争や戦後の開発、不況等を経て現在に至っている。リトル・トーキョーでは、近年、LA 郡の交通局であるメトロによって地域連結輸送プロジェクトが推し進められている。このような投資により家賃は上昇し、伝統的な中小企業や低所得者層は地域から押し出され、転入してくるのはより裕福な人々、特にテクノロジー分野への投資関係者である。
- ・センターの不動産ポートフォリオは、26 カ所で 1,000 戸以上建設している住宅である。HUD と提携しており、HUD 経由の財政的支援、セクション 82などの家賃補助 対応も行っている。
- ・高齢者の地域居住支援に関するサービスにもこの数年取り組んでおり、高齢者が独立した生活ができるようアフォーダブル住居と適切なサービスを結びつけた包括的なサービスを行っている。現在3カ所の建物において、HUDとサービス・コーディネーター契約を結び、ケースワーカーやソーシャルワーカーが現場でのサービスを提供している。



写真 2: Suzuki 氏(左)の説明を聞く参加者



写真 3:リトル・トーキョーの街並み

③IWISH に関する研究進捗状況

第4回日米共同研究会でも説明を受けた IWISH(Integrated Wellness in Supportive Housing³)プログラムについて、HUD に所属する研究者である Lozier 博士から経過報告があった。概要は以下の通りである。

・IWISH は、低所得の高齢者が自宅で住み続けることを支援するためのプログラムである。HUD が支援する物件で行われ、各建物で Resident Wellness Director と呼ばれるサービス・コーディネーターおよび パートタイムの Wellness Nurse が在宅ケアの必要性に応じて支援をする。両者は共同で住民ニーズ等を調査し、住民を既存

² セクション8:低所得世帯対象の家賃補助制度

³ IWISH(Integrated Wellness in Supportive Housing)プログラム: HUD で行われている包括的健康 支援プログラム付き高齢者住宅の実証実験

²² 国土交通政策研究所報第 75 号 2020 年冬季

のサービスに結びつける。また、全ての住民のために転倒防止プログラム、栄養教室、糖尿病対策といった健康プログラムを主催しており、コミュニティ全体に好影響がある。

- ・IWISH は 2017 年 10 月から正式にスタートし、全米 40 カ所で 3 年間実施するプログラムである。重要なのは、入院や緊急搬送を削減し、ナーシングホームへの入所前にできるだけ長く自宅に居住できるようにすることが可能になるかどうかを確認することである。
- ・これまでのところ、住民もスタッフもこのプログラムはコミュニティにとって恩恵 があると考え、非常に喜んでいる。プログラムの完了後には、何が上手くいった か、何が困難なのかといった点を精査し、このプログラムをブラッシュアップする ことができる。

④St. Vincent Meals on Wheels 視察

年齢、病気、障害、人種、宗教、支払い能力に関係なく、LAの在宅高齢者やその他の脆弱な居住者に対し栄養価の高い食事を提供している NPO である St. Vincent Meals on Wheels を訪問し、スタッフから説明を受けた。概要は以下の通りである。

- ・プログラムを通じ、一日 2,300 食の食事を提供している。原則、材料は全て購入しているが、一部には寄付を受けるプログラムもある。
- ・配達にはボランティアも参加し、専用車両により行っている。配達先の高齢者宅では、 食事以外のサービス利用の聞き取りと紹介も行っている。
- ・プログラム利用の資格要件は、自力で買い物や料理ができないことである。利用者の 大半は高齢者だが、サービスが必要なら誰でも利用可能である。
- ・配達センターが複数箇所置かれており、地域の割り当てを工夫することでできるだけ 配達区域を近接にし、食事の温度を温かく保つことができるようにしている。
- ・このプログラムの別の側面として、利用者との社会的接触がある。当日の配達後に転倒してしまっている人を翌日の配達の際に発見することもある。また、アパートで亡くなっているのを発見する場合もある。





写真 4·5: St. Vincent Meals on Wheel

⑤Los Angeles Promise Zone に関する事業内容等の説明

プロミスゾーンとは、文化的に豊かで多様なコミュニティの包括的な地域活性化に焦点を当てた、連邦政府による地域ベースの 10 年間の戦略構想である。2013 年に当時の米国オバマ政権による施策として発表され、全米 22 の都市でゾーンが指定された。第一段階の導入として指定された 5 都市のうちのひとつが LA 市(ハリウッド)であり、Los Angeles Promise Zone の取組内容について、事業を担っている NPO である Youth Policy Institute の Jessica Wackenhut 氏等から説明を受けた。概要は以下の通りである。

- ・導入にあたっては3つの補助金(①HUDが主導する Choice Neighborhood、②司法省による Justice、③教育省の Promised neighborhoods)を使用しなければならない。LA市と団体が一緒に申請を行い、プロミスゾーンの認定を受けた結果、NPO団体である Youth Policy Institute が3つの補助金を全て受給した。連邦政府の13の局からリソースを受け入れ、近隣住区(neighborhoods)の再生に取り組む。アフォーダブル住宅の提供、高齢者への様々な選択肢やサポートの提供には、特に政府と民間企業の協力が大切である。
- ・Choice Neighborhood transformation プランは、2015 年に完了した。 3 年間の計画でコミュニティの関与を高め、再開発を支援しようというものであった。高齢者向けを含む公営住宅に焦点をあてて再開発を進めた点が他と異なる特徴である。
- ・同プランでは、低所得者だけではなく、さまざまな所得レベルを対象に進めている (ミックスインカム)。ハリウッドには古くて使われていない住宅ストックが多い一 方、新しい住宅開発も進んでいる。
- ・住民の意見で最も多かったのはアフォーダブル住宅が不十分ということだった。ハリウッドはまちを歩けるようにはなっているものの、緑や公園が十分ではないという意見や、ホームレスの問題も指摘された。また、低所得高齢者の移動手段がない、歩くときに安全ではない等の意見も挙げられた。
- ・LA 郡と市では「H(エイチ)」と「HHH(エイチエイチエイチ)」という二つの施策 が導入されている。後者は一部に税金を使ってアフォーダブル住宅を建設するもの で、Choice Neighborhood とプロミスゾーンに入っており、800 戸のアフォーダブル 住宅が開発される予定である。

⑥Anita May Rosenstein Campus 視察

高齢者や青少年ホームレスなど、支援が必要な人に住宅を提供している Anita May Rosenstein Campus を訪問し、施設内を視察した。施設を運営している NPO 法人である LGBT センターの Kiera Pollock 氏から、施設や運営している法人の概要について説明を受けた。概要は以下の通りである。

- ・2019 年初頭にオープンし、99 戸の高齢者向けアフォーダブル住宅、100 台のホームレス青少年向けベッド、新しいシニア・ユースセンター、25 戸の若者向けの支援住宅を備えた革新的な施設である。また、ホームレスの若者・高齢者を養うための業務用キッチン、1 階の小売りスペース等も有する。
- ・高齢者向けアフォーダブル住宅に加え、青少年が緊急時に利用できるシェルターを 設置するなど、多世代が関わる場所にしたいという展望があり、幅広いセクターか ら資金援助を受けて開発している。
- ・高齢者向けの事業は、HUDと長期にわたってパートナー関係を結び実施している。
- ・高齢者向けアフォーダブル住宅建設には多額の費用を要した。税金控除や、政府・ 民間からの補助金を充てるが、多くの部分が HUD からの支援である。なお、LA で はホームレス問題の優先順位が高まってきており、アフォーダブル住宅に対する補 助は優先度が低い。
- ・LGBT センターとして 50 年の歴史を持っており、700 名の従業員がいる。予算は年間 1 億 4,000 万ドルで、このうち半分がヘルスケア対策である。LGBT という名称がついているが、誰でもセンターに入ることができる(実態として 92%が LGBT)。ヘルスケアのほか、ヨガなどのアクティビティ、栄養プログラムを行っている。
- ・利用者の多くは低所得者である。LGBT の高齢者はコミュニティでの差別のために 低所得者が多く、LGBT に対応したアフォーダブル住宅が少ないこともあって、ホームレスにもなりやすい。
- ・高齢者向けアフォーダブル住宅の居住者に対しても同様のサービスを提供してお り、住居支援も含めた包括的なケースマネジメントを行っている。



写真 6: Anita May Rosenstein Campus

⑦Park La Brea NORC に関する事業内容等の説明

高齢者が集住する地域でサービスを行う NORC4プログラムが実施されている民間開発 団地である Park La Brea を訪問し、サービスを提供している JFS LA (LA ユダヤファ

⁴ NORC(Naturally Occurring Retirement Community): 自然発生的な高齢者コミュニティを指し、当該地域を対象に SSP(Supportive Service Program)と呼ばれるサービスが提供されている

ミリーサービス)及び Park La Brea のスタッフ、ボランティアから説明を受けた。概要は以下の通りである。

- ・JFS LA は、2003 年に連邦政府から補助を受け、当時高齢者の居住率が高かった Park La Brea で NORC のサービスを始めた。
- ・Park La Brea は、162 エーカー (約 0.66 平方キロメートル)の民間開発団地である。12,000 人の居住者のうち、20%の住民が65 歳以上の高齢者で、市の賃貸住宅における平均高齢化率(11%)よりもかなり高い。現在は政府からの資金援助がなくなり、代わって Park La Brea が資金提供をしている。
- ・目標は3つあり、①居住者のニーズを把握し、②そのニーズと既存のサービスをつなぐ、③新たに作るサービスで居住者がより豊かな生活を送れるようにする、の3点である。
- ・Aging in Place の観点から住民への文化的経験の提供を重視しており、アクティビティセンターでは、毎週・毎月などの頻度で様々な教室が開かれている。劇場を活用して地域の音楽家やピアニスト等のコンサートも開催している。ボランティアの参加と活動があるからこそプログラムが可能である。
- プログラムでは、週に一回、決まった時間に高齢者に電話して話し相手になること も行われている。健康状態と栄養状態は重要なので、きちんと話をしている。





写真 7·8:Park La Brea

®Affordable Living for Aging 視察

家賃が高い LA において、シェアリング等によってアフォーダブルな住宅を提供している NPO 法人である Affordable Living for Aging を訪問し、3 種類の住宅を視察しながら Nathaniel Haywood プロパティーマネージャーから説明を受けた。その概要は以下の通りである。

【シェアリングハウス】

- ・手頃な家賃や、クリーニング、料理などのサービスと引き換えに、複数の無関係の 人をマッチングして家を共有するシェアハウスプログラムを実施しており、アフォーダブル住宅が少ない LA では人気が高まっている。
- ・建物は7戸ずつの2つのブロックに分かれている。各戸にワンルームとバスルーム

があるが、寝るだけの部屋である。リビング、キッチン等を 7 人が共同で使うことで家賃を節約できる。

- ・家賃は月 495 ドルである。LA では家賃が非常に高いが、それを全額負担せずこの値 段で済むので、住民には恩恵が大きい。共同の部分はあるものの、慣れればとても アフォーダブルな住宅といえる。HUD の補助金などは使っておらず、家賃収入で経 営している。
- ・運営側にリソースコーディネーターがおり、定期的に住宅を訪問して、サービスの ニーズ等を聞き出し、必要があれば地域の既存サービスを紹介する。住民には慢性 的にホームレスだった人や高齢者、麻薬依存症の人もおり、生活を維持、またはサ ポートしていけるようにすることも重要である。
- ・入居希望者が多く、ウェイティングリストには1~2年待ちの人もいる。

【インディペンデント・リビング (El Greco)】

- ・もともとはシングルファミリー向けの建物だったものを、高齢者のアフォーダブル 住宅として買い取った建物である。市から補助金を受け、一人暮らし用のアパート だったものを 12 人の独身高齢者が住めるようにした。
- ・12 戸は各々独立しており、寝室、キッチン、リビングルーム等がある 2 階建ての住戸 (米国でワンベッドルームと呼ばれるつくり) である。
- ・62 歳以上の高齢者が自立して住んでおり、リビングルームとは別に寝室がある。シェアリングハウスとは家賃形態も違い、611~695 ドルの間であり、所得レベルに応じて変わる。

【ジャネット・ウィトキン(Janet Witkin) センター】

- ・NPO 法人の創設者の名前をつけている。ワンベッドルームの個室で17 戸あり、そのうち6 戸はサポーティング住宅である。医療面または精神面で継続した介護が必要な高齢者が、LA 郡のプログラムに基づき移ってくる。
- ・残りの部屋は、62歳以上で低所得なことが入居条件である。3人がセクション8の 支援・補助金を受けておらず、一般的なアフォーダブル住宅の家賃を払っている。 残りの人はセクション8により、LA郡の住宅局が決めた、それぞれの収入レベルに あった家賃を払っている。
- ・市場に見合った家賃となっているが、セクション8の認定を受けている住民は、収入の30%の支払(275 ドル程度)で済み、その差額はウエストハリウッド市からの補助金で賄われている。



写真 9:シェアリングハウスのリビング



写真 10:インディペンデント・リビングの中庭

9Griffith Park Adult Community Center 視察

LA 市のレクリエーション・公園局が運営している 29 のシニアセンターのうちの 1 つである Griffith Park Adult Community Center を訪問し、LA 市シニアディレクターの Leslie Richter 氏やセンタースタッフ、運営ボランティアから説明を受けた。概要は以下の通りである。

- ・シニアセンターでは、クロケット、芸術品や工芸品、語学レッスン、油絵、社交ダンスなどの様々なアクティビティやプログラム、特別なイベントを提供している。
- ・プログラムは、どのような教室をやってほしいかというアンケートをとり、それが 予算的に実行可能であれば実施している。資金は2か所(①市公園緑地課、②高齢 者クラブ5)から来ているが、うまく工夫し、時には無料、時には安価でプログラム を提供できている。
- ・実施しているプログラムはボランティアに大きく依存しており、ボランティアがいなくては成り立たない。クラブとしてボランティアを募集し、その統括・監視もしている。高齢者クラブのメンバーも、地域社会に出て行って積極的に宣伝して募集している。
- ・会費は年間 20 ドル。会員だけにニュースレターを E メールなどで送っている。会費を支払った人についてはデータベースで管理している。
- ・LAでは、クルマを持たないと本当に孤独で隔離されてしまうことになる。このシニアセンターはハブであり、高齢者が社会から隔離されてしまうことを防ぐ社会的な集まりである。

⁵ 公園緑地課の管轄下にある公共のクラブで、高齢市民連合にも入っている高齢者の活動団体





写真 11·12: Griffith Park Adult Community Center

⑩Los Angeles Homeless Services Authority (LAHSA) による事業内容等の説明

LA 郡におけるホームレス対策を立案・支援し、プログラム予算に係る指導、支援、計画策定及び管理を行っている独立行政機関である LAHSA を訪問し、Peter Lynn エグゼクティブディレクターから説明を受けた。その概要は以下の通りである。

- ・LAHSAは、ホームレス対策の性質上、政策的に非常に柔軟な対応が求められるため、LA市と郡の協力で成り立っているサービスであるが、このような提携の上に実施されているサービスというのは他に類をみない。
- ・LAでは「ホームレス危機」と呼ばれるほど深刻な状態になっており、シェルターに 入っていないホームレスの数は全米一である。LA市では、夜になると1日あたり6 万人のホームレスが溢れかえるといわれており、そのうち25%のみがシェルターで 夜を過ごせる。
- ・根本的な問題は、アフォーダブル住宅が足りていないことである。LA市・郡・カリフォルニア州全体の問題であり、何十年もの間不足している。その理由として、70年代・80年代にゾーニング規制が強化され、特に、住宅地区、商業地区などでアパート規制が厳しくなったことがある。
- ・また、貧困層がかなり増加しているという要因も重なっている。LA 市はまだまだ経済が全米の中でも繁栄しており、メーカーやサービス業も多く失業率はかなり低いにもかかわらず、貧困層は増加している。
- ・増税してホームレスを支援するという案が住民投票で通り、そのおかげで新しいホームレス支援プログラムが実施できた。その中には、長期的に家賃・住宅をサポートするプログラムも含まれている。ラピッドハウジングという、短期的に即座に住居を支援するプログラムもある。
- ・ストリートで生活しているホームレスを支援するためのリソースや住宅、プログラムが全く足りていないことが課題である。
- ・各プログラムに係る年間費用は、シェルターで1つのベッドあたり年間18,000ドル、長期的な家賃補助、長期的なプログラムは、家賃とソーシャル・サービスも含

んで 16,000 ドル。短期的なプログラムは、家賃とサービスを含んで約 10,000 ドルである。もっとシェルターのベッド数を増やせるといいが、コストがかかるため、どこに資金を配分するかという問題もある。

・昨年は約21,000人のホームレスを救済したが、更に多くの人が新たにホームレスに なっている。救済しているにも関わらず、ホームレスは増えている。



写真 13: LAHSA の Peter Lynn 氏による説明

①Weingart Center 視察

LA のスキッドロウ地区で生活するホームレスのための包括的なサービスセンターである Weingart Center において、Tonja Boykin 最高執行責任者ほかからプログラムなどについて説明を受けた。概要は以下の通りである。

- ・センターは、症例管理や治療といった包括的なサービスを提供する住宅を供給して おり、「緊急的なシェルター整備」を凌ぐプログラムとなっている。また、生活を安 定させ、収入を確保し、恒久的な住居を見つけるために必要な基本的スキルを提供 している。
- ・ホームレス救済センターは 35 年以上運営しており、年間 49,000 人のホームレスを 救済している。路上生活者の半分が 55 歳以上の高齢者で、その比率は非常に高まっ ているため、高齢化を念頭に置いた包括的アプローチが必要となっている。施設は 623 ベッドを有し、昨夜は 528 名を救済した。
- ・一晩あたり平均で400~500人が滞在している(いくつかのプログラムがあり、居住者と宿泊者を合わせた人数)。短期居住者のための「ブリッジハウス」もある。
- ・労働者教育エリアでは、就職活動のための履歴書の書き方支援など、様々な研修を 受けられる。
- ・併設しているカフェでは、プログラム対象者をはじめ、全入居者に対して食事を提供している。休みなく3食無料で提供している(1日600~800食)ほか、労働者のための弁当を作ることもある。
- ・プログラムについては、LAHSAや州の更生プログラムとの契約に基づき、1ベッド 当たりで支払いを受ける形で運営している。だが、運営資金としては十分ではない ため、基金や会社を探し、またはイベント等の開催を通じて資金調達している。



写真 14: Weingart Center

(2) 今後の研究の方向性に関する議論

6月27日に、HUD・LA 現地事務所において、今後の研究の方向性等に関する議論を行った。主な合意事項は、以下の2点である。

- ・第4回研究会において、とりまとめることで合意していた中間報告については、最 終版が確定次第、双方のホームページに掲載することとする。
- ・引き続き、Aging in Place の観点から、Village⁶に関する調査・研究を継続するとともに、NPOと大学の連携による NORC の展開を調査する。

4. おわりに

第5回目となる本研究会も、多くの視察先において特徴的な取組内容を伺い、得るものの多い有意義な研究会となったと考えている。今回の視察においては、家賃が高く低所得の高齢者の住宅確保に困難を抱える LA において、住宅供給に NPO が大きな役割を果たしていること、元気な高齢者の活躍の場づくりや生活支援の取組はボランティアが担っていることが特徴的であると感じられた。日米の間で相違点・類似点があるが、この共同研究にあわせて現在行っている国内での高齢者の住まい方に関する調査・研究に活かしていきたいと考えている。そして、共同研究及びこれらの調査・研究の成果が Aging in Placeの実現に寄与するよう、取組を続けていく予定である。

なお、本件に関する今後の進捗については、本誌及び国土交通政策研究所のホームページにおいて引き続き報告していく予定であるので、随時ご覧いただきたい。

⁶ Village: 一般住宅地において高齢者向けサービスを提供する自立的な互助組織