

## アメリカの老人住宅政策

袖井孝子

### I 課 題

本稿の課題は、アメリカにおける老人住宅政策の展開を跡づけるとともに、レーガン政権下において住宅政策がどのような変化を遂げてきたかを明らかにすることである。

アメリカにおける老人住宅政策は、もともと低所得者対策として開始されたものであり、身体機能の低下に対する配慮はきわめて乏しい。近年、ソーシャルワーカーや看護婦を常駐させる老人向け集合住宅が建てられるようになってきているが、身体が弱くなり自立が困難になればナーシング・ホームへというのが基本的な考え方である。したがってスウェーデンやイギリスにみられるように、身体機能が低下しても、なるべく居宅で暮らせるような配慮をした住宅設計や、居宅老人に対する医療・家事サービスの提供は、きわめて不十分なままにとどまっている<sup>1)</sup>。

連邦政府による老人住宅への援助は必ずしも十分なものではないが、民間において多様な老人の居住形態が出現していることが注目される。それらは宗教団体や退職者団体のような非営利団体によって運営されるものから、不動産会社や建設会社のような営利団体によって運営されるものまで、さまざまである。とりわけ営利を目的としたものについては、管理運営上の問題や老人の人権・プライバシーの保護という観点から問題が生ずる場合も少なくない。

レーガン政権発足後、連邦政府の資金援助が後退するにつれて、州政府が民間の住宅プロジェクトに援助をする一方、管理運営面でも監視の目を光らせるという傾向が認められる。本稿では、民

間における多様な居住形態についても、そのプラス面とマイナス面を論ずることにしたい。なお、ここでは低所得層に焦点をあて、サン・シティのような大規模リタイアメント・コミュニティや終身介護施設 (Life Care Facilities) のような、もっぱら高所得者を対象とした居住形態について詳しく触れることは避けた。

### II アメリカの老人と住宅

1980年度国勢調査によると、アメリカにおける65歳以上人口は、2,550万人、総人口に占める比率は11.3%であった。このうち連邦政府の定める貧困水準 (the poverty level) 以下の暮らしをしている者は、全人口では13%だが、老人では15.7%であり、黒人やメキシコ系アメリカ人では30%を超える。男女を比べると、貧困水準以下にある女性の比率は男性のほぼ2倍を占め、死別女性では4人に1人が、離別女性では3人に1人が、そして夫に遺棄された女性ではほぼ2人に1人が貧困状態にある。貧困老人は、女性、ひとり暮らし、有色人種に集中しており、彼らの多くは社会保障年金のみに頼って生活している。

家族形態は約3分の2が夫婦のみ世帯、4分の1がひとり暮らしであり、子どもとの同居は1割にも満たない。しかし、女性老人では、4割がひとり暮らしである<sup>2)</sup>。日本ではアメリカの老人の多くが老人ホームで暮らしていると思われるようだが、施設に暮らしている老人はどの時点をとっても5%前後であり、9割が持家か賃貸アパートに、のこりの4ないし5%が連邦政府援助による老人向け住宅か民間企業が開発したリタイアメント・コミュニティに住んでいる<sup>3)</sup>。

老人の3分の2が自分の家を持ち、そのうち8割強がすでにローンを払い終わっている。しかし、老人の所有する住宅の4割が1939年以前に建てられたものであり、老朽化が著しい。その多くは家族形成期に取得したものであり、1人ないし2人の老人で管理するには大きすぎ、不動産税や火災保険料がかさみ、水光熱費や暖房費あるいは修繕費に多額の費用を必要とする。持家老人の2割は少なくとも所得の4割を住宅費にあて、13%は半分以上を住宅費にあてているといわれる。持家老人の半数近くが貧困水準以下の生活を営んでおり、彼らはいわば「家はあるが金がない (house-rich and cash-poor)」という状況にある<sup>4)</sup>。

他方、賃貸アパートに住む4分の1の老人についてみると、何よりも所得に占める家賃が高いことおよび老人にふさわしい低家賃住宅の供給が限られていることが指摘される。近年、都市部においては、低家賃のアパートが都市再開発に際して高級分譲マンション (Condominium) に転換される傾向にある。都市再開発によってスラムの一掃や環境の改善がはかられ、再び街に活気もどってくるというプラスの側面はあるものの、他方では住処を失った老人や黒人がホームレスとなって街をさまようといった状況を生み出していることも無視しえない。

大部分の老人は、他人の助けを借りることなく自立した生活を営んでいるが、年をとるにつれて、身体の諸機能が衰えることは避けがたい。65~74歳では援助を必要とする者が1割にも満たないが、85歳を過ぎると10人に4人強にのぼる<sup>5)</sup>。

アメリカにおいて、1985年の時点で、1,200万人の老人が、入浴、排泄、食事、着脱衣といった日常生活動作能力 (ADL) に不自由を感じており、そのうち520万人は日常生活を営むために何らかの援助を必要としていた。ナーシング・ホームの入居者は150万人であり、のこりはコミュニティで暮らしている<sup>6)</sup>。コミュニティに住む老人への援助の8割は、家族・友人・隣人・教会メンバーなどによるものであり、Medicare (老人医療保障) や Medicaid (医療扶助) による援助や有償サービスの占める比率はきわめて低い<sup>7)</sup>。

自立困難な老人の多くがコミュニティにとどまっている理由のひとつは、ナーシング・ホームのベッド数が十分でないことによるものだが、より重要な理由は、たとえ環境が悪化し、住宅が老朽化しようとも、住みなれた家、住みなれたコミュニティで老いたい (age in place) という老人自身の願望によるものである。アメリカ人は根なし草といわれ、転居回数の多いことでよく知られている。しかし頻繁に移動するのはもっぱら若い頃であり、おおむね中年期以降には定着する。

退職をするとカリフォルニアやフロリダのような温暖な地域に移り住んで、レジャー三昧の生活を送るというのが典型的なアメリカの退職者像だが、こうしたライフ・スタイルを選択するのは少数派であり、大部分は同じ家に住み続けるか、せいぜい同じコミュニティ内のより小規模な住宅に移り住む程度である。都市に居住する400人の老人 (持家または賃貸) を対象に行われた調査によれば、平均して18年間同じ場所に住み続けていたという結果が示されている<sup>8)</sup>。

### III 連邦政府の老人住宅政策

#### 1) 政策の展開

自立自助や民間企業の自由な活動を尊重するアメリカにおいて、連邦政府が初めて大々的に介入したのは、大恐慌による国民生活の疲弊を救済するためであった。ニューディール政策の一環として1935年に社会保障法が成立し、1937年には低家賃の公営住宅 (public housing) の建設を目的として住宅法 (the Housing Act) が成立する。公営住宅の建設は、失業者や低所得者に住宅を提供する一方、建設業を活性化するというねらいもあった。以下、法案の成立年度を追って、住宅政策の変遷をみてゆきたい<sup>9)</sup>。

1937年 住宅法 (the Housing Act of 1937): 低家賃公営住宅の建設。

1949年 全国住宅法 (the National Housing Act of 1949): すべての国民に適切な住宅と住環境を提供することをねらいとして、①建築費および家賃への補助、

- ②住宅建築に対する税控除や利子軽減を行う。
- 1954年 住宅法 (the Housing Act of 1954) : 221 項(d)(3)の成立。公営住宅家賃が所得の 4 分の 1 を超える分については家賃補助。
- 1959年 住宅法 (the Housing Act of 1959) : 202 項と 231 項の成立。202 項は公共機関や民間の非営利団体に住宅都市開発省 (Department of Housing and Urban Development, 以下 HUD と略す) が直接ローンのかたちで資金を提供し、公営住宅入居資格の 135% 以下の所得のある老人(62歳以上)・身障者向けに設計された低家賃の共同住宅を新築・改築するものである。231 項は、公共機関や民間の非営利団体に対して抵当保険のかたちで資金を提供し、老人・身障者向けに設計された賃貸共同住宅を新築・改築するものである。202 項と違い入居者に対する所得制限はない。
- 1968年 住宅都市開発法 (the Housing and Urban Development Act of 1968) : 236 E 項の成立。これは 202 項を修正したものであり、営利または非営利の民間団体に対して、抵当保険のかたちで資金を提供し、老人・身障者向けの低家賃住宅を新築・改築する。入居資格は 202 項と同様である。
- 1974年 住宅地域開発法 (the Housing and Community Development Act of 1974) : 8 項の成立。老人・身障者を含む家族で、世帯員数によって調整した所得額が居住地域の中位所得 (median income) の 80% を超えない者に対して家賃補助を行う。202 項住宅, 231 項住宅にも適用可能。
- 1978年 集合住宅援助法 (the Congregate Housing Service Act of 1978) : 公営住宅および 202 項住宅居住者に対して、食事や日常生活サービスを行うための資金

援助を行う。

- 1981年 住宅法の一部改正。家賃補助の基準を所得の 25% を超える額から 30% を超える額に改定。低所得者の基準を居住地域の中位所得の 80% から 50% に改定。
- 1983年 住宅法 (the Housing Act of 1983) : 202 項と組み合わせる場合を除き、8 項の新築住宅への適用を中止する。8 項として取引プログラムを発足させる。
- 1983年 住宅都市農村再開発法 (the Housing and Urban-Rural Recovery Act of 1983) : 住宅の新築・改築における連邦政府の役割の縮小と地方政府および民間部門の役割への期待。

連邦政府による老人住宅政策の展開を概観すると、時代を追って次のような特徴が指摘できる。第 1 は、1950 年代後半における住宅政策における老人の分離である。老人は失業者や母子世帯と同様、低所得者の一部として扱われてきたが、加齢に伴う身体機能の低下が注目されるようになり、老人・身障者のために配慮をした住宅の建設が行われるようになった。老人独自の住宅ニーズが初めて指摘されたのは 1950 年に開催された第 1 回全国高齢者会議 (the National Conference on Aging) であったが、1959 年の住宅法成立まで、10 年近い歳月を待たねばならなかった。

第 2 に、1960 年代半ば以降、民間部門への依存が増したことがあげられる。202 項を修正した 236 項によれば、それまで非営利の民間団体にのみ提供されていた HUD による資金援助が、建設・不動産会社のような営利団体にも提供されるようになった。第 3 は、1970 年代における、居住者への食事や家事・身の回りの世話等の日常生活援助に対する関心の高まりである。これは住宅におけるハード面のみでは不十分であり、ソフト面への配慮が不可欠であることが認められた結果にほかならない。1978 年の集合住宅援助法は、すでにそれまで各地で実施されていた日常生活援助をいわば追認したものであり、こうした援助によって老人が住みなれた地域で老いを迎え、施設入居の時期

を遅らせることが可能になってきている。

第3は、1980年代であり、レーガン政権成立以後、連邦政府の住宅援助予算が急減し、民間部門への依存がより増加したことがあげられる。家賃補助の基準や低所得者住宅の入居基準の改定にみられるように、小さな政府を主張するレーガン大統領は福祉予算の削減に熱心であるが、もっとも大なたをふるったのが住宅関連予算であるといわれ、一時は HUD そのものの解消までとりざたされるほどであった。

## 2) レーガン政権下の老人住宅政策

貧乏人は怠け者であり、福祉サービスの対象となるような人は道徳的に劣った存在であるという古典的な倫理観の持ち主であるレーガン大統領は、政府に頼ることなく自ら努力することを国民に奨励する<sup>10)</sup>。レーガンが大統領に就任した1981年以降確実に住宅関連予算は漸減の方向に向かっている。とりわけ新築住宅の比率の低下が著しく、カーター政権下では新築が改築を上回っていたが、レーガン政権下では完全に逆転している。大統領は1988年予算案において HUD 予算の28%削減を要求しており、これは「貧乏人に対する宣戦布告」とさえ評されている<sup>11)</sup>。

レーガン政権下における老人住宅政策の特徴としてつぎの諸点があげられる<sup>12)</sup>。第1は、新築住宅の減少に伴う住宅の量的不足である。老人・身障者住宅の新築を行う 202 項住宅は、カーター政権時代の予算が有効であった1981年には1万8,000戸であったが、1985年以降は年間1万2,000戸に抑えられている。1985年時点で202項住宅への入居を希望している老人数は約27万人にのぼるといわれているが<sup>13)</sup>、住宅供給の減少は彼らにとって深刻な打撃を与えることになる。

第2は、建築費用の抑制に伴う住宅の質の低下である。202項住宅プログラムにおける経費節減に関する HUD 通達(1981年11月12日)によると、①老人向け住宅の25%はエフィシェンシィ(居間と寝室が分離せず、居間の一角に台所のついたもの。わが国のワンルーム・マンションに等しい)でなければならない。②健康な老人に対して2寝

室を提供してはならない。③エフィシェンシィは415平方フィート以下、1寝室は540平方フィート以下、2寝室は800平方フィート以下でなければならない。④商業部分は全体の5%以下、居室以外の共用部分の建築費は総建築費の10%以下に抑える。⑤附帯施設や住宅デザインにかかる費用はできるだけ抑制すること、となっている。

HUD による助成を得て新築された老人住宅5ヵ所の検討を行ったターナーは、HUD 通達がつぎのようなマイナスの効果を生み出したと述べている<sup>14)</sup>。第1は、エフィシェンシィにおける入退居率の高さである。同じ家賃を払って狭い居室に入居した老人は、より広い居室に空きがあれば転居を希望する。入退居のはげしさは、それに伴う管理運営費の増加につながりやすい。第2は、狭い部屋には使いなれた家具や長年にわたって蒐集した品物を持ち込むことができない。第3に、商業部分や共用部分の減少は、老人から活動や交流の機会を奪い、健康や自立性を失わせる。第4に、ボーリング場、プール、サウナ、泡風呂、ゆったりとしたロビー、美しいバルコニー、面白い建築などは、快適な住生活の要件である。これらが禁じられることは、心身の健康維持にとってはマイナスであり、長い目でみれば、彼らの自立性を失わせる。その結果、日常生活援助のため、あるいはナースィング・ホーム入居の時期が早まるために、多額の出費を要することになる。すなわち、HUD 通達は長期的にはナースィング・ホーム入所に伴う Medicare 支出が増加するため、決して経費節減にはならない、というのがターナーの結論である。

レーガン政権の住宅政策の第3の特徴は、ボーダーライン層の切り捨てである。公営住宅の入居基準が地域の中位所得の80%から50%に切り下げられたため、公営住宅の入居資格を失う者が増加した。公営住宅は低所得層を対象としたものであり、必ずしも老人のためにだけ計画されたものではないが、入居者の約半数は老人である。入居者が極貧層に限られ、家賃収入が減少したため、管理運営に支障をきたすようになってきている。

第4は、家賃決定における自助努力の奨励である。1983年の住宅法によって、202項と組み合わせ

る場合をのぞいては8項の新築住宅への適用を中止し、8項の一部として取引プログラム (the voucher program) が発足した。8項の家賃補助は、新築または改築の住宅の持ち主や建主に対して、HUD が適正な市場価格であると認めた家賃と入居者が支払う額 (所得の30%) との差額を補助するものである。それに対して取引プログラムでは、HUD が家賃を定めるのではなく、入居者と家主が交渉して家賃を決定する。HUD の補助額は従来通り、適正な市場価格と入居者の所得の30%との差額であるから、交渉の結果、市場価格よりも安い家賃で折合いがつけば、入居者は HUD の補助額との差を自分のものにすることができる。しかし、HUD の規定よりも高い家賃で合意すれば、入居者は所得の30%以上を支払わねばならない。8項の既存住宅に対する家賃補助は15年間であるが、取引プログラムは5年間である<sup>15)</sup>。

第5は既存住宅への依存による住宅の質の低下である。レーガン政権が今後力を入れていこうとしている取引プログラムは民間の既存住宅が中心であり、必ずしも老人のために配慮した設計がなされているわけではない。建物の老朽化と老人の身体機能の低下が進行すれば、住生活の質の低下は避けられないだろう。

第6は、地方政府や民間部門への依存の増大である。1983年の住宅都市農村再開発法により、低所得層向けの賃借住宅の増加をはかるため賃借住宅の新築・改築プログラムが発足した。これは、1989年までの5年間にかぎり連邦政府が資金援助をするものであり、これが呼び水となって地方政府や民間部門が賃借住宅の建築に参入することが期待されている。

#### IV 多様な居住形態

ここでは、連邦政府の援助によらない住まいと住まい方について検討する。おおむねこれらは、民間で自然発生的に開始された居住形態に地方政府が資金面や運営面で援助するというかたちをとっている。以下、代表的なものをあげ、その長所と短所について述べることにしたい<sup>16)</sup>。

a. アクセサリー・アパートメント (accessary apartment): 住宅の一部を改造して、台所付きの独立した賃貸アパートとするものである。長所としては、①広すぎる住宅をもてあましている老人に、余分の収入と管理負担の軽減をもたらす。②貸す側も借りる側も仲間ができ、孤独が解消され、安全と安心が得られる。③安い賃借住宅の供給を増す。④子どもの家を改造する場合には親子がプライバシーを保ちつつ、緊急時には助け合える、などがあげられる。他方、短所としては、①改築に費用がかかる。②一戸建ての住宅地がアパート地域に変わることで、不動産価値が、下落することをおそれる近隣からの反対がある。③地域の建築規制にひっかかるおそれがある、などである。これらの短所については、自治体によって、一部建築規制をゆるめ、外観を大幅に変更しないこと、入居者は62歳以上の老人または家主の親族に限ること、改築には近隣の合意を得ることなどの条件を付けている。

b. 隠居所 (ECHO—Elder Cottage Housing Opportunity): これはおばあちゃんの家 (Granny Flats) という名称でオーストラリアで開始されたプログラムになったものであり、子どもの家の隣や裏庭に簡易住宅を建てるものである。長所としては、①老人が独立した生活を営みつつ、子どもの家族の近くにいるという安心感が得られる。②身体が弱くなっていく親が身近にいるほうが子どもにとっても安心である。③親子相互に助け合うことができる。④家が狭いので維持管理がたやすい、などである。短所は、アクセサリー・アパートメントの場合と同様である。その解決策として、自治体によっては、建築規制を緩和し、その老人が生活している間のみ建物の存続を許可し、死亡すればただちに撤去するよう約束させている。

c. 世話ホーム (Board and Care Homes): いわゆるミニ老人ホームにあたるものであり、小人数の虚弱老人を家庭であずかり、食事と身の回りの世話をする。長所は、①ナーシング・ホームにくらべて費用が安い。②家庭的な雰囲気である。③体が弱いので外出できず孤立しがちな老人に他人と交流する機会を与える、などである。それに対

して短所は、①許認可制でないため、住居の安全性や入居者へのサービスが必ずしも適切ではない。②管理者は素人が多く、老人の身の回りの世話について十分な知識や訓練を得ていない。③趣味やレクリエーション活動などへの配慮が乏しい、などである。

世話ホームは、民間人が、困っている人を助けるために、あるいは収入確保のために、自宅に老人をあずかるというかたちでスタートしたものである。したがって建物や管理者に関する基準も定められておらず、安全性やサービス面で問題を生じさせてきた。世話ホームにおいて何件かの火災事故が発生したため、1976年には社会保障法が一部修正され、SSI（社会保障の補助給付）受給者が入居している場合には、州が管理運営方針、安全性、衛生状態、人権保護などの点について一定の基準を設け、それを守らせるようになった。しかし、管理者に直接助成金が渡るナーシング・ホームと違い、SSIは入居者に金が渡るため、連邦政府が直接管理運営に口出しをすることがむずかしく、基準の遵守は強制ではなく奨励にとどまっている。

世話ホームについては、近年、いくつかの州で許認可制がとり入れられており、カリフォルニア州ではオンブズマンによる定期的なチェックや、管理者に対する年間20時間の研修を義務づけ、この要件を満たさない場合にはライセンスが取り上げられることになっている。

d. 生活援助付き集合住宅 (Congregate Housing): 食事 (最低1日1回) と日常生活援助 (家事, 送迎, レクリエーション, カウンセリング等) を提供する数戸から100戸より成る集合住宅である。いわゆるケア付き住宅と違って、身体介護にかかわる援助は行われない。運営主体は民間の営利団体から非営利団体にわたり、202項および8項が適用されている場合には低家賃だが、そうでない場合にはかなり家賃が高くなる。

元来、公営住宅や202項住宅は、自立して生活を営める老人を対象としているが、入居者の高齢化に伴い、自立性が失われてきている。ナーシング・ホームに入るよりも住みなれた所にとどまり

たいという老人のニーズとナーシング・ホーム入居に伴う支出の増大を抑制したいという政府の願望とが一致し、1978年の集合住宅援助法以降、HUDが試験的にいくつかの公営住宅や202項住宅に対して日常生活援助のための助成を行っている。しかし、予算が限られているため、援助が与えられている集合住宅は一部にとどまっている。

生活援助付き集合住宅の長所は、①住宅のみでなく身体機能の低下してゆく老人の基本的ニーズを充足させる。②世話ホームと違い、看護婦やソーシャルワーカーのような専門のスタッフが常駐するため、緊急事態に対処できる。③援助を受けることでナーシング・ホームの入居を遅らせることができる。④孤立化をふせぎ、心身の安定を保つ。⑤最低1日に1度は食堂で顔を合わせるため、入居者の状態をチェックできる、などである。

他方、短所は、①共用部分の確保のため建築費がかさむうえに、専門スタッフを雇う人件費がかかる。②入居者のニーズに応じすぎ、かえって依存性を増す。③食費や味つけについて、一部の入居者には不満がある。④連邦政府や地方政府の助成金がない場合、入居者の負担額はかなり高くなる、などである。

生活援助付き集合住宅は、入居者ばかりでなく住宅専門家の間でもきわめて好評であり、入居希望者は非常に多い。近年、連邦政府の予算が削減されるようになって以来、州によっては、自前で生活援助付き集合住宅を建設している。また、民間企業のこの分野への参入が始まっており、民活をねらうレーガン政権の意図が実現しつつあるといえる。しかし、民活の場合には入居者の負担がかなり高額になることは避けられないだろう。

e. 住宅共用 (Shared Housing): 2人以上の非家族員 (少なくとも1人は60歳以上) が同じ家に住むという形態である。非家族員どうしが同じ家に住むということは、アメリカにおいて、かなり古くより一般化していた。しかし、それらは友人どうしか口コミによって知りあった人々であり、組織的かつフォーマルなかたちで住宅共用が行われるようになったのは、1970年代以降である。

一般的には、広すぎるため維持管理に手を焼い

ている持家老人と低家賃の住宅を求めている人の間を、非営利団体や地域の社会福祉機関がとり結ぶものであるが、非営利団体が古い大邸宅を買いとって共用住宅にあててのものもある。入居に際しては、ソーシャルワーカーやカウンセラーが両者の希望、生活習慣、性格等をよく調べ、最適の組み合わせが目ざされる。1983年の住宅法以降、8項の家賃補助が適用されており、地域によっては母子世帯と組み合わせるところもある。

長所としては、①共用のため住宅維持費や運営費が安い。②仲間ができ、安心と安全が確保される。③若い世帯と組み合わせる場合世代間の協力と理解がはかられる。④既存住宅が活用できる、などがある。他方、短所としては、①最適の同居者を選択することがむずかしい。②住宅所有者はプライバシーを失う。③専門スタッフがいないため、緊急事態に対処できない。④家賃収入があるため、住宅所有者は公的給付を受けられなくなる。⑤建築規制のため住宅の共用が許されない地域もある、などである。

世話ホームと同様、このプログラムも必要に迫られて、民間で草の根的に始まったものである。政府の住宅予算削減に伴って、住宅共用への期待が高まっており、全国規模の広がりをもつ斡旋機関が形成されている。また1981年にフィラデルフィアで創設された the Shared Housing Resource Center は、個人、団体、社会福祉機関に対して住宅共用に関する情報の提供を行っている<sup>17)</sup>。

f. 住宅資産活用 (Home Equity Conversion): 住宅はあるが金のない老人に対し、住宅を担保にして銀行や不動産会社が金を貸す方法である。その方法は以下の3つに大別できる。①逆抵当ローン方式 (the Reverse Annuity Mortgage): 銀行やローン会社が住宅を抵当にして、毎月老人に金を支払う。老人は自分名義の家に住むことができる。②売却一借り戻し方式 (Sale/leaseback): いったん不動産会社に家を売却し、ただちに借りるものであり、名義は会社に移る代わりに、税金、保険、修繕費は会社が負担する。③支払い延期方式 (Deferred Payment): 公共機関や民間の非営利団体が、住宅改築、税金、在宅サービスのための費

用を貸すものである。いずれも、住宅売却時または死亡時に、借金、利子、手数料を合算したものを清算する。期間は5年、15年、100歳の誕生日、死亡時、家屋売却時など州により、また会社により、さまざまに異なっている。

住宅資産活用の長所は、①住みなれた家にとどまりながら、毎月一定の収入を得ることができる。②大幅な改築のような出費に対処できる、などである。それに対して短所は、①一般に老人の所有する住宅の評価額が低いため、十分な金が貸せない。②インフレのためローンの価値が低下する。③老人がローン期間よりも長生きする危険性がある。④老人に対して情報が十分に提供されていないため、貸し方との間に争いを起こすことがある。⑤子どもに家を相続させたいため、制度利用に踏み切らない、などである<sup>18)</sup>。情報提供については、退職者団体や the National Center for Home Equity Conversion のような非営利団体が、老人の住宅相談にのっている。他方、長寿による損失をカバーするために、カリフォルニアでは州政府の指導と助成の下に、いくつかの金融機関をまとめて非営利団体を形成し、相互保障のシステムを作り上げている。

## V 今後の展望

高齢人口の増大は、住宅に対する老人のニーズを量的面でも質的面でも増大させる。量的側面についてみると、二期にわたるレーガン政権の間に、老人向けの低家賃住宅の供給は明らかに減少している。その理由は、第1に新築住宅に対する HUD 予算の削減であり、第2は既存の HUD 予算住宅のコンドミニウム（高級分譲マンション）への転換である。202項によるローン返済期間は50年であるが、20年を超す場合は早期返済が許される。築後20年の202項住宅が増すにつれて、ローンを返済し、家賃の抑制されている202項住宅からより高い収入の得られるコンドミニウムへの転換がはかられるようになってきている。ローンの早期返済や8項の家賃補助の終了によって消滅する低家賃住宅は、1995年までに20万戸から90万

戸にものぼると予測されており<sup>19)</sup>、今後、何らかの救済措置が講じられないかぎり、住宅困窮者やホームレスの増大は避けられないだろう。

住宅の供給を増すために、レーガン政権が採ってきたのは、連邦政府の援助をできるだけ縮小し、地方政府、民間部門そして国民の自助努力に期待することにあった。州政府による援助付き集合住宅の建設が試みられてはいるが、州政府自体の財源が限られているため多くは望めないだろう。地方政府ができるのは、せいぜいアクセサリー・アパートや隠居所建設における建築規制の緩和や住宅共用のさいの助言程度にとどまっている。近年、老人住宅に対する民間企業の関心は高まっているが、それはもっぱら高所得層を対象としたものであり、低所得層はとりのこされている。次期政権がよほど大幅な政策の転換をはからないかぎり、低所得層向け住宅の不足は解消されないだろう。

住宅の質的な側面についてみると、アメリカにおいて住宅政策と福祉政策を結びつけようという発想はきわめて乏しかった。これは体が弱ればナーシング・ホームへという考え方に加え、住宅建設は HUD が、在宅サービスは HHS (Department of Health and Human Services—日本の厚生省にあたる) の管轄下にあるという行政のタテ割りによるものであろう。1978年の集合住宅援助法により、集合住宅入居者への日常生活援助に対して HUD が助成を行うようになったが、食事、家事、レクリエーション活動が中心であり、身体介護に関する援助は含まれていない。

1980年から2030年の間に、アメリカ全体で約40%の人口増が見込まれているが、65歳以上では2倍強、85歳以上ではほぼ3倍に増加するものと予測されている。超高齢者の増加は必然的に心身機能の低下した老人の増加をもたらす。長期療養システム (the long term care system) の一環として、あるいはその核として住宅をとらえ直そうという機運が専門家の間では強まっているが、それに対する連邦政府の態度はきわめて冷淡である<sup>20)</sup>。

民間企業についてみると、このところ終身介護施設への関心が高まっており、不動産会社、建築会社、病院やナーシング・ホーム・チェーン、ホ

テル・チェーン等の参入がさかんである。しかし、いずれも高額所得者が対象であり、低所得層向きではない。

低所得老人に対する住宅政策では、今後地方政府への期待が高まるであろう。すでにマサチューセッツ州では、HUD による建設資金助成、家賃補助と Medicare や Medicaid による在宅医療サービスを組み合わせて、身体機能が衰えてもかなり長期間自宅にとどまれるような態勢をととのえている<sup>21)</sup>。

住宅政策における主導権が、連邦政府から地方政府へと移行するにつれて、地方政府の努力や創意工夫が問われる時代になってきている。そして地方政府の努力いかんによっては、地域格差が生ずることもありうるだろう。

#### 注

- 1) 児玉桂子「アメリカにおける高齢者の居住環境」三浦文夫・荒木兵一郎共編『高齢化社会と生活空間』中央法規、1985年、213頁。
- 2) Zopf, Jr., P. E., *America's Older Population*, Cap and Gown Press, Inc., 1986, chp. 1, 4, 8.
- 3) U. S. Conference of Mayors, *Assessing Elderly Housing*, 1985, p. 2.
- 4) *Ibid.*, p. 4.
- 5) *Ibid.*, p. 25.
- 6) U. S. Senate Special Committee on Aging, *Development in Aging*: 1986, Vol. 1, pp. 262-268.
- 7) U. S. Conference of Mayors, *op. cit.*, p. 5.
- 8) *Ibid.*, p. 5.
- 9) 以下次の文献を参照。児玉桂子、前掲論文、Struyk, R. J., Mayer, N. and Tuccillo, J. A., *Federal Housing Policy at President Regan's Mid-term*, the Urban Institute Press, 1983. U. S. Senate Special Committee on Aging, *Development in Aging*: 1984, Vol. 2, U. S. Senate Special Committee on Aging, 1986.
- 10) Storey, J. R., "Policy Changes Affecting Older Americans During the First Regan Administration," *the Gerontologist*, Vol. 26, No. 1, 1986, pp. 27-31.
- 11) "Housing," *Congressional Quarterly*, Jan. 10, 1987, p. 60.
- 12) 以下の文献参照。Struyk, R. J., Mayer, N. and Tuccillo, J. A., *op. cit.*, "Ollie A. Randall Symposium on Housing Policy," *the Gerontologist*, Vol. 25, No. 1, 1985, pp. 30-41. "A Symposium on Measuring Hardship Among Older Americans During the First Four Years of the Reagan

- Administration," *the Gerontologist*, Vol. 26, No. 1, 1986, pp. 25-69.
- 13) U. S. Senate Special Committee on Aging, 1986, p. 289.
- 14) Turner, M. A., "Building Housing for the Low-Income Elderly: Cost Containment in the Section 202 Program" *the Gerontologist*, Vol. 25, No. 3, 1985, pp. 271-277.
- 15) U. S. Senate Special Committee on Aging, 1986, pp. 293-295.
- 16) U. S. Conference of Mayors, *op. cit.*, pp. 35-42, American Association of Retired Persons, *Housing Options for Older Americans*, 1984, U. S. Senate Special Committee on Aging, 1986, *op. cit.*, pp. 303-316.
- 17) 住宅共用については上記に加え, 以下の文献を参照。Streib, G. F., Folts, W. E. and Hilher, M. A., *Old Homes-New Families: Shared Living for the Elderly*, Columbia University Press, 1984, Schreter, C. A. and Turner, L. A., "Sharing and Subdividing Private Market Housing," *the Gerontologist*, Vol. 26, No. 2, 1986, pp. 181-186.
- 18) 住宅資産活用については注16)に加え, Kenny, K. and Belling, B., "Home Equity Conversion: A Counseling Model," *the Gerontologist*, Vol. 27, No. 1, 1987, pp. 9-12 参照。
- 19) U. S. Senate Special Committee on Aging, 1986, pp. 306-307.
- 20) Oriol, W. E., *The Complex Cube of Long Term Care*, American Health Planning Association, 1985, p. 129. Struyk, R. J., "Future Housing Assistance Policy for the Elderly," *the Gerontologist*, Vol. 25, No. 1, pp. 41-46.
- 21) Oriol, W. E., pp. 133-134.
- (そでい・たかこ お茶の水女子大学助教授)