

第4章

高齢者福祉施策における

新しい動き(アメリカ)

第4章 高齢者福祉施策における新しい動き(アメリカ)

第1節 アメリカ(ニューヨーク)における高齢化

アメリカでは、一定の移民受入政策や経済的な繁栄による若年層の流入等により、高齢化率は先進地域の中で非常にゆっくりしたカーブを描いている。

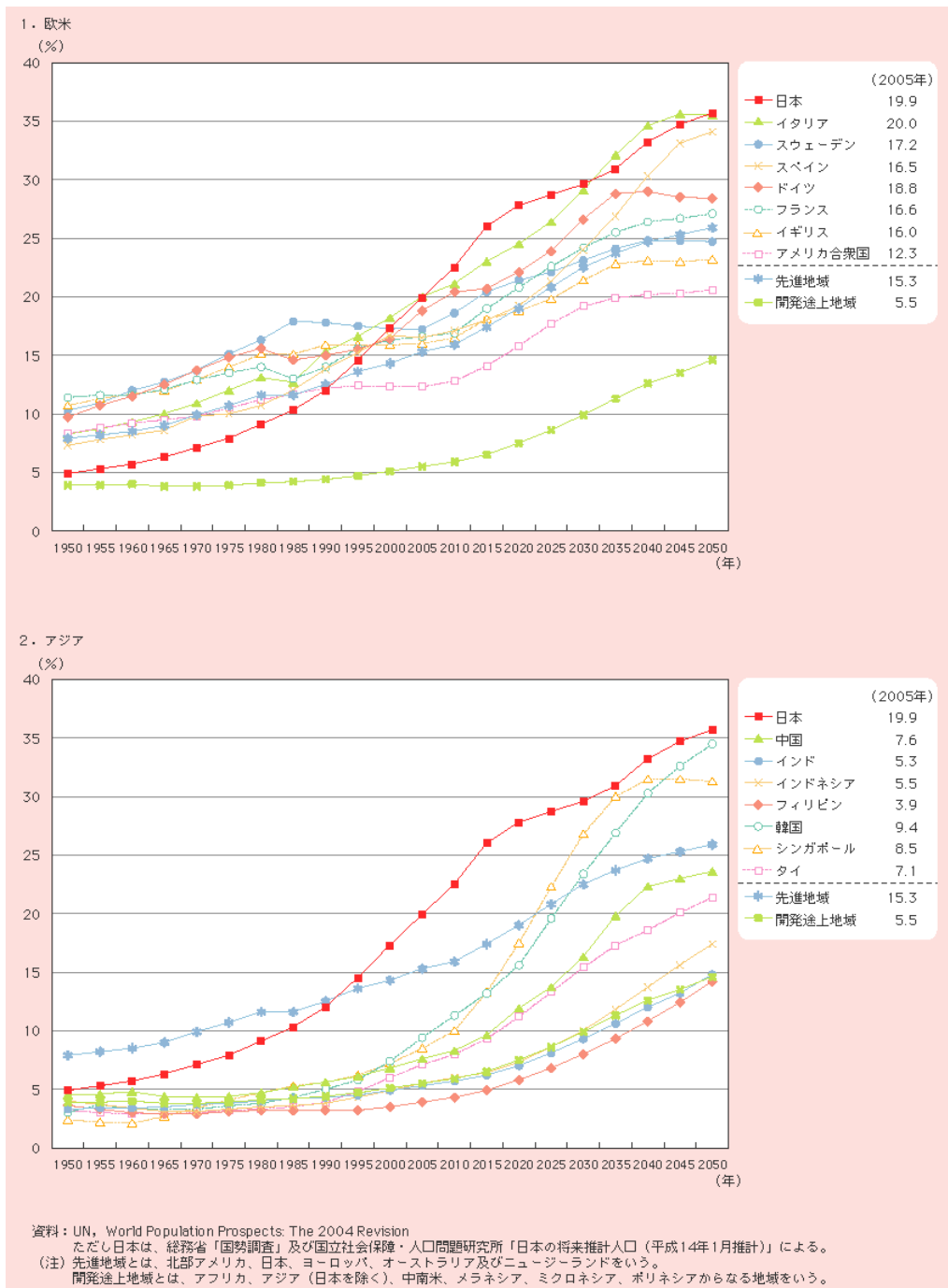


図 4-1-1 世界の高齢化率の推移 出典:平成 18 年版高齢社会白書

アメリカは人口自体が増加傾向にあるため（2000～2005年で人口増加率4.9% UN, World Population Prospects : The 2004 Revisionによる）、高齢化率で見るとそれほどの増加がないが、高齢者数は著しい増加を示している。

2000年には3,000万人を数えた高齢者数は、30年後の2030年には2倍となり、さらに2050年には8,000万人を超えると考えられている。（United States Census Bureau's 2000 statisticsによる）

この高齢者は全米の中でも地域的な集積があり、特定9州に過半数が居住しているとされ、うちニューヨーク州では全米3位の240万人の高齢者が居住している。

表 4-1-1 ニューヨークにおける高齢者数等

		1990年	増減	2000年
ニューヨーク市	全人口	7,323,564	↑	8,008,278
	高齢者数	953,317	↓	937,857
	高齢化率	13.0%	↓	11.7%
ニューヨーク州	全人口	17,990,955	↑	18,976,457
	高齢者数	2,363,722	↑	2,448,352
	高齢化率	13.1%	↓	12.9%
全米	全人口	248,709,873	↑	281,421,906
	高齢者数	31,241,831	↑	34,991,753
	高齢化率	12.6%	↓	12.4%

出典:United States Census

第 2 節 自然発生的退職者コミュニティ(NORC)

Aging in Place(エイジング・イン・プレイス)、すなわち老いてもその地域に住み続けるという傾向が強まる中、高齢者の自然的な集中が起こった建物や地区が生じた。これが NORC(ノーク : Naturally Occurring Retirement Community 自然発生的退職者コミュニティ)と呼ばれるものである。NORC は元々日本の高齢者向け優良賃貸住宅のように高齢者用住宅として建設されたものではなく、長い年月を同じ住宅で過ごしているうちに高齢者が集中する結果となってしまったものである。

そのため NORC となった建物は特段高齢者向きの設備や機能が備わっているものではない。さらにアメリカは、日本やドイツと異なり、介護保険制度のような高齢者に向けた保険システムを持っておらず、サービスを受けるためには金銭の支払いなど自助の努力が必要となる。

こうした状況の下、ニューヨークにおいて NORC を支援する試みが始められた。NORC の特徴としては、行政が制度を作って、それに沿った形で対象者が申請を行い、補助がなされて始まったという形ではなく、自然発生的に生じた NORC に対し、民間のファンドが支援を行い、やがてそれに行政であるニューヨーク州やニューヨーク市が制度として加わったということがある。

1986 年に UJA-Federation (United Jewish Appeal-Foundation) のファンドによって NORC へのサポートサービスが開始された。その後 1995 年にはニューヨーク州による行政と民間の共同体制が構築され、さらに 1999 年にはニューヨーク市による支援も始まった。このような NORC における支援サービスプログラムは NORC-SSP (NORC Supportive Service Program) と呼ばれており、行政、住民、民間(住宅会社、慈善活動団体、ケアサービスプロバイダ等)がそれぞれ資金、場所、活動等を提供しながら、地域の住民に対し、サービスを提供しようというものである。

NORC の条件は、高齢者が集中していることと住居の要件として当初から高齢者向けとして建てられたものではないことなどが挙げられる。

次にニューヨーク市とニューヨーク州による NORC-SSP の要件等を示す。

表 4-2-1 NORC-SSP におけるニューヨーク市とニューヨーク州の基準の比較

		ニューヨーク市	ニューヨーク州
人口、規模		60 歳以上の世帯主が 45% 以上で 250 世帯以上 または 60 歳以上の世帯主が 500 世帯以上	60 歳以上の世帯主が 50% 以上 または 60 歳以上の世帯主が 2,500 人以上
住宅開発方法		標準か低所得家族用(賃貸、共同建設、公共住宅)	行政の支援を得て作られた標準か低所得家族用(賃貸、共同建設、公共住宅)
地理的な境界		半径 1/4 マイル内の単独か複数の建物	1つの管理組織下の1以上の建物
必要な金銭補助の出所	行政	2/3 またはプログラム毎に年間 20 万ドルまで 4 万 5,000 ドルから 20 万ドルまでの範囲	50%かプログラム毎に年間 15 万ドルまで 5 万ドルから 14 万 3,000 ドルまでの範囲
	住宅開発会社	DFTA 補助の 1/6 以上の現金を(公共以外の)住宅会社からのマッチングで	25%以上を(公共以外の)住宅会社、オーナー、居住者からの現金によるマッチングで
	他に必要な支援	DFTA 補助の 1/6 以上のマッチが必要 奉仕活動など	25%以上を現金または奉仕活動等で
	その他の支援源	住宅内のスペース提供、さまざまな助成金、住民による直接の資金調達	

※DFTA: Department for the Aging(高齢者局)

United Hospital Fund「A Good Place to Grow Old : New York's Model for NORC Supportive Service Programs」に基づき作成

このように NORC-SSP はさまざまな主体がそれぞれ主体的に協同して活動し、さまざまな資金を活用し、そしてさまざまなサービスを地域毎に合った形で提供するものである。特に資金源としての基金は非常に大きな比重を持ち、この点が日本の社会における状況と著しく異なるところである。

表 4-2-2 NORC-SSP の構造

NORC-SSP (NORC-Supportive Service Program)

【支えているもの】

住民自身, 保健及びソーシャルサービス・プロバイダー, 政府機関, 社会貢献団体, ボランティアグループなど専門のNORCサポートサービス会社もある

【サービス】

健康を増進し, 可能な限り長く自宅で過ごすことができるように柔軟で多様な高齢者へのサービスを提供

現在ある地域の中で既存の設備を利用

サービスプロバイダーとは日常的な接触があり, サービスとの出会いは容易
サービスは地域の実情に応じ多様に実施

【ファンド】

公的資金, 住宅会社, 社会貢献団体, 利用者による支払等の組み合わせ

2004年10月国際長寿センター研究アドバイザー工藤由貴子氏視察報告による

出典:国際長寿センター研究アドバイザー(現文部科学省初等中等教育局教科書調査官)工藤由貴子氏による視察報告

第 3 節 近隣住区型 NORC(NNORC)

第 2 節で述べた NORC は中高層の集合住宅を想定したものであったが、近年こうした都心部の中高層集合住宅ではなく、周辺部の戸建や低層の住宅地においても面的な高齢者の集中が見られる地域がある。

これが近隣住区型 NORC (NNORC : Neighborhood Naturally Occurring Retirement Community) である。

NNORC については、NORC が発見され、支援システムが動き出した後に見出されたものであり、ニューヨーク州において支援プログラムが予算化されたのは 2005～2006 年予算においてである。ニューヨーク市においてはまだ NORC のみが補助対象となっているようである。

表 4-3-1 NORC と NNORC の比較

		NORC	NNORC
要件	人口	60 歳以上の世帯主が 50%以上かつ 2,500 人以上	60 歳以上の世帯主が 40%以上かつ 2,000 人以下
	地理的範囲	半径 1/4 マイル以内の 1 つか複数の集合住宅	市域内で地理的に区分された街区単位
	住宅のタイプ	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体の支援によって建設された賃貸アパートまたは集合住宅 ・ 入居者の大部分が普通程度あるいは低所得者 ・ 当初から高齢者向けに開発されたものではないこと ・ 入居を高齢者のみに制限しないこと 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 6階以下の低層住宅で単身家庭か数家族用 ・ 当初から高齢者向けに開発された地域ではないこと ・ 高齢者への厳しい入居制限がないこと
助成概要	1 団体あたり助成額	4 万ドル～15 万ドル	6 万ドル～15 万ドル
	助成団体数	最大 20	最大 16
	マッチング・ファンドの必要性	100%が必要	初年度は条件なし 2 年目は 15%、3 年目は 25%、 4 年目は 40%、5 年目は 50%

ニューヨーク州 2006～2007 年 NORC,NNORC 応募要領に基づき作成

2006年 ニューヨーク市の NORC関連予算

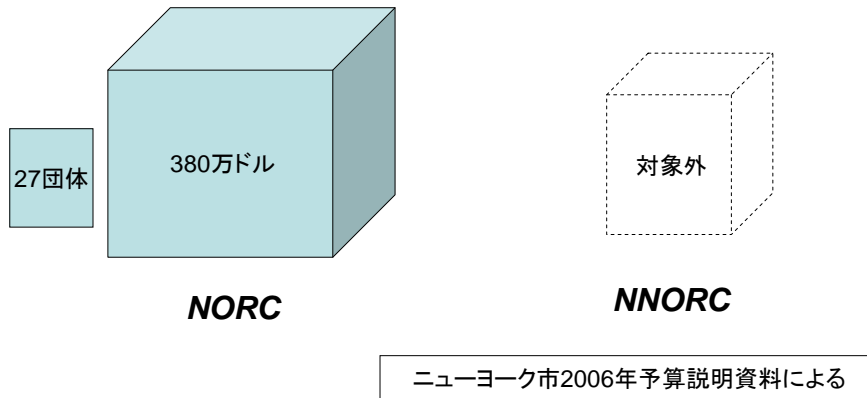


図 4-3-1 2006年ニューヨーク市のNORC関連予算
 ニューヨーク市 2006年予算説明資料を基に作成

2006-2007年 ニューヨーク州の NORC+NNORC関連予算

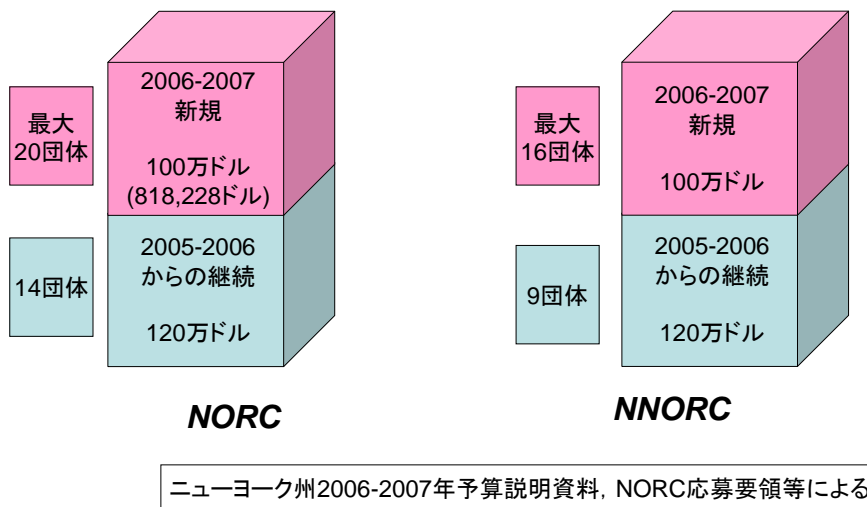
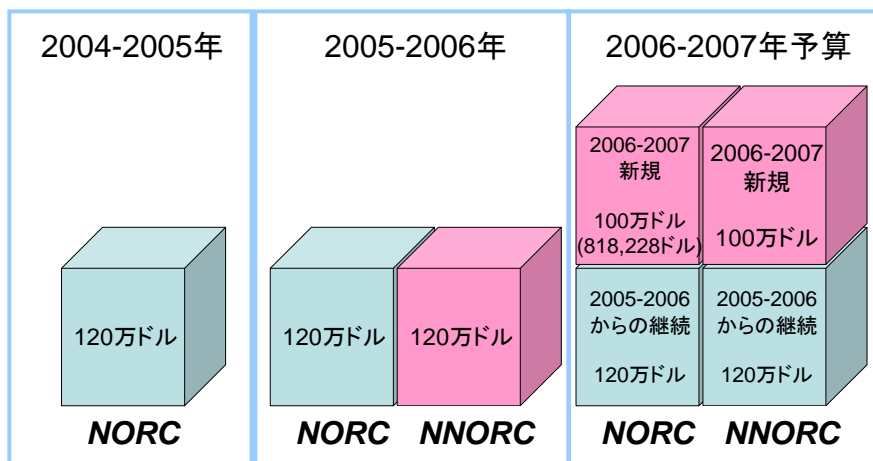


図 4-3-2 2006～2007年ニューヨーク州のNORC、NNORC関連予算
 ニューヨーク州 2006～2007年予算説明資料、NORC等応募要領を基に作成

ニューヨーク州の NORC+NNORC関連予算推移



ニューヨーク州, New York Association of Homes & Services for the Aging資料による

図 4-3-3 ニューヨーク州の NORC、NNORC 関連予算推移

ニューヨーク州、New York Association of Homes & Services for the Aging 資料を基に作成

以上見てきたように、NNORC に対する補助はまだ始まったばかりであり、今後ますますその重要性は大きくなっていくものと思われる。しかし、財政には限りがあり、NORC、NNORC の条件を満たした場合に全てが補助の対象になるわけではない。助成を受けるためには申請が必要であり、選考が行われ、地域的なバランスも考慮した上で決定される。

助成申請にはかなりの分量の書類を添付することが必要であり、予算の概要のほか、事業実施計画などについて記載することとなっている。

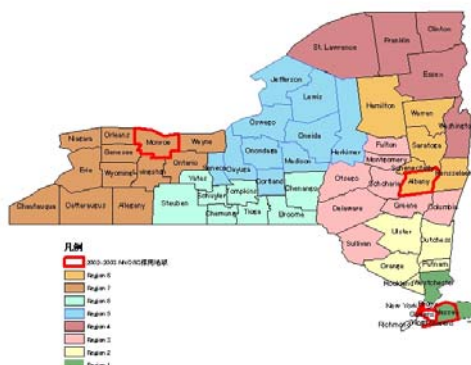
事業実施計画に記載する内容では、地域の現状や特性、提供するサービス内容とサービスの提供単位、年間サービス量の見通し、サービス提供頻度、運営能力などについて求められている。

特徴としては、提供するサービスを数値化することであり、これは後述する評価の際の指標となる。また、住民の役割を記載することともされており、このプログラムにおける住民の主体性を表している。さらに当該申請がその地域における住民の支持を得ているかという面で支持書の添付を求めている。

NORC, NNORC

ニューヨーク州2005-2006年NNORC採用事業者と地域

州内の地理的なバランスも考慮して選定



Agency	City, Borough, Village, county	
Jewish Family Services of Northeastern New York	Albany	Albany County
Isabella Geriatric Center	New York City	
Bethlehem Lutheran	Brooklyn	New York City
Bay Ridge Center		
Federation Employment and Guidance Service	Syosset	Nassau County
Mid-Island Y JCC	Plainview	
Fairport Baptist Homes and Community Ministries	Fairport	Monroe County
Jewish Family Services of Rochester	Rochester	
Visiting Nurse Service of New York	New York City	

図 4-3-4 ニューヨーク州 2005-2006年 NNORC 採用事業者と地域

ニューヨーク州 NNORC 応募要領その他資料により作成

表 4-3-2 NNORC 助成申請書類

	提出すべき書類	内容
1	表紙	応募者概要、サービス提供場所、応募者署名
2	応募要件該当証明	
3	予算の概要	人件費、保険など他からの収入、備品、旅費、運営管理費、その他の支出、下請け・コンサルタント代、参加者からの収入等、差し引き助成要求額
4	事業実施計画	概要、地域の現状・特性、事業の必要性、提供するサービス内容及びサービスの提供単位（サービス量の数値化）、年間提供サービス量の見通し、サービス提供者、応募者の役割、各サービス提供頻度、利用手続き、運営能力（現在及び過去の経験、経歴、経営体制）、住民の役割、データ収集・評価、ファンディングの見通し
5	予算に関する説明	予算に関する必要性等
6	下請け・コンサルタントに関する予算	3の予算の概要と同様
7	プロジェクト代表者履歴書	氏名、プログラムへの責任、学歴、職歴、専門家やボランティアとしての経験
8	事業者調書	事業者に関する詳細事項
9	支持書	地域の老人福祉サービスや行政機関、住民、地域団体、NPO その他

ニューヨーク州 2006~2007年 NNORC 応募要領に基づき作成

表 4-3-3 NNORC 助成のスケジュール

NNORC助成のスケジュール

2006 7/5	7/19	8/21	9/19	11/17	2007 1/1	7/31	12/31	2008 2/29	3/31
応募要領発表	質問提出期限	応募書類提出期限	採用者発表	契約締結	プログラム期間開始	中間報告書提出期限	プログラム期間終了	最終報告書提出期限	最終支払要求期限

必要に応じ追加
資料や口頭説
明の要求あり

ニューヨーク州2006-2007年NORC, NNORC応募要領による

ニューヨーク州 2006～2007年 NNORC 応募要領に基づき作成

第4節 NORC における支援サービス

NORC-SSP においては実際にどのようなサービスが行われているかまたその評価をどう行っているか等を調査するため、現地調査を行った。

調査期間：2006(平成18)年8月21日(月)～25日(金)

調査地：アメリカ合衆国・ニューヨーク市

訪問先：1 ILC-USA (International Longevity Center USA)
60 East 86th St. NYC

Michael K. Gusmano, Ph.D. Assistant Professor, Health Policy and Management, Columbia University

2 Deepdale CARES NORC-SSP

57-17 Marathon Parkway Little Neck, NYC

Karen Schwab, LCSW Director of Older Adult Service, SAMUEL FIELD Y (Provider)

Darlene Dindial, LCSW Director, NORC-WOW (Naturally Occurring Retirement Community With Out Walls), SAMUEL FIELD Y

Gayle Kolidas, LCSW Director, NORC-WOW, SAMUEL FIELD Y

Yvonne Gelbord, LCSW Director, NORC-WOW, SAMUEL FIELD Y

Janet Golan, BSN, RN Community Health Nurse, NORC-WOW, North Shore LIJ (North Shore Long Island Jewish Health System)

Dale Chalkin, BSN, RN Community Health Nurse, NORC-WOW, North Shore LIJ

その他 居住者

3 UHF (United Hospital Fund)

Empire State Building 350 Fifth Ave. 23rd Floor, NYC

Fredda W. Vladeck, C.S.W. Project Director Aging in Place Initiative

Madeline Jacobs, MPA Senior Program Manager

Deborah Guiffre, M.A. P Senior Program Manager

調査者：九州大学大学院教授 小川全夫

福岡市保健福祉局高齢者部長 川島 秀雄

財団法人福岡アジア都市研究所研究主査 松熊 功

Deepdale Cares

設 立 : 2000年



概 況 : 標準的な収入の共同住宅群

建物69棟, 1,396ユニット(1棟あたり約20)

住民数 4,187人

高齢者数 634人(高齢化率約15%)

事業者 : Samuel Field YM&YWHA(統括)

North Shore-Long Island Jewish Health System(健康)

Deepdale Gardens Corporation(住宅)

図 4-4-1 Deepdale Cares の概要

Deepdale Cares

Deepdale Cares NORC-SSP資料による

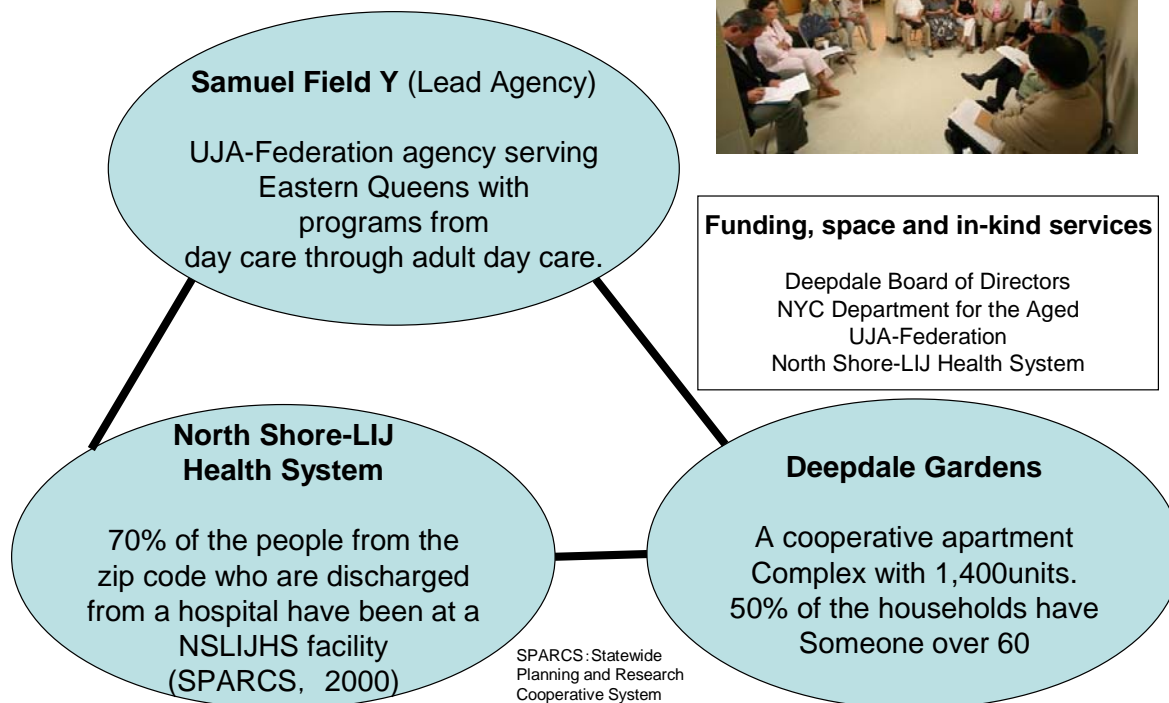


図 4-4-2 Deepdale Cares における各者の協同体制

NORC-SSP においては、それぞれの地域でそれぞれの状況にあったプログラムが組まれる。身体的な状態が比較的良好な住民が多い NORC であればレクリエーション活動や健康増進といった介護予防的なプログラムの比重を大きくすることが可能であるし、身体的に課題を抱える住民が多い NORC であれば医師や看護師の訪問あるいは駐在などに重点を置くことが可能である。

内容を見てみると、日本の介護保険制度に重なる部分からもっと軽いものまでさまざまなサービスが実施されていた。例えば、高齢者にとってはきつい仕事である雪かきを高校生が手伝ってくれるといったサービスである。

以下に Deepdale Cares NORC-SSP で実施されていたプログラムとニューヨーク州 NORC 応募要領を基にしたプログラム例を記載する。

- サービスのコーディネート、一人ひとりへのカウンセリング、ヘルスマネジメント、持病管理、お知らせその他の基本サービス
- 有償の家事、雑用、専門的なカウンセリング、移動補助、買い物補助、

家庭訪問、電話安否確認、食事の宅配、介護、精神医学的な相談

- 無償の付き添い、買い物補助、家庭訪問、電話安否確認
- 学習、レクリエーション、グループ活動、グループカウンセリング、会食
- 輸送
- 広報

こうしたプログラムはもちろん専門的知識を有する事業者によって原案が作られてわけであるが、その決定過程において住民が主体的に関わっていくことが必要不可欠となっている。さらにプログラムによっては住民のボランティアによる参加が前提になっているものもある。つまり住民がサービスの提供者でもあり、受け手でもあるということである。このことは事業者と住民の代表が定期的に会議を行い、十分に意見を交換することにも現れている。

またさまざまなプログラムの参加にあたって、サービスを受ける住民から利用料金を徴収するものもある。住民たちがバザーをやって売却益を NORC-SSP の資金に加えるものもある。

このように住民の積極的な当事者としての関与を前提に NORC-SSP は成り立っていると言えるのではないか。

しかし、当初から住民の積極的な関与が存在するのではなく、最初は事業者と一部の住民による努力からスタートしている。

Deepdale Cares NORC-SSP においても最初は、住民の意識啓発から始まっている。Deepdale の高齢化の状況、NORC-SSP の支援内容、プログラムの実施の有無によりどういった違いが出るのかなど統計資料も用いて、3年ほどプレゼンテーション等を行い、事業化に至っているようである。

こうして、事業が実施されるのであるが、出資者（行政や基金など）及び住民への説明責任として、効果測定及び評価が行われる。

短期的には次に示すようなものが行われている。第3節でも書いたようにサービスのそれぞれが数値化されているのが特徴である。

表 4-4-1 NORC-SSP における短期的効果測定・評価の例

効果測定・評価(短期的)

Deepdale Cares NORC-SSPにおける四半期資料による

	1単位の内容	提供サービス量		
		今期	次期	
コア・アクセス・サービス	NORC-SSPケースマネジメント	1時間	314 ½	320
	ケース補助のみ	1時間	166 ¼	170
	ヘルスケア・マネジメント	1時間	173 ¼	175
	ヘルスケア補助/モニタリングのみ(短期)	1時間	15 ½	20
依頼者(件)数	この四半期に少なくとも一つのサービスを受けた個人の依頼者数		317	320
	うち新規		27	25
個人サービス(有償)	情報のみ	件数	722	725
	カウンセリング(専門的な精神医学サービス)	1時間	23 ¾	25
	個人介護/在宅介護	1時間	0	0
	家事	1時間	0	0
	買い物補助/雑用	件数	0	0
無償サービス	付き添い	1移動あたり	0	0
	買い物補助/雑用	件数	0	0
	家庭訪問	訪問数・時間数	12・12	12・12
	電話安否確認	通話数・時間数	12・24	12・24
	高齢者指導の絵画教室	時間数	12	12

	1単位の内容	提供サービス量		
		今期	次期	
グループサービス	学習・レクリエーショングループ	回数	133	135
		延べ参加者数	737	740
	健康増進(グループ)	回数	45	50
		延べ参加者数	366	370
	人間ドックとワクチン接種 聴覚検査	回数	1	1
		延べ検査者数	28	0
	支援グループ	件数	0	0
		延べ参加者数	0	0
グループカウンセリング(専門的な精神医学サービス)	1時間	21	21	
	延べ参加者数	63	65	
輸送	個人またはグループでの輸送	1人あたりの移動数	45	45
その他	印刷物等	チラシ配布戸数(毎月)	1,500	1,500
	ラジオ・TVスポット	件数	0	0
	プレゼンテーション	回数	2	
パートナーシップ活動	4/06 心肺蘇生法訓練			
	4/24 防火講習			等々

Deepdale Care NORC-SSP における四半期資料を基に作成

こうした短期的な指標のほかに長期的な効果測定・評価も行われている。

Deepdale Cares NORC-SSP の資料によると

- 会員数の増加
- 当該 NORC-SSP の意義に関する認知の増加
- プログラムの増加拡大
- 高齢者に優しいコミュニティの発展
- aging in place を行う人への安心感の提供

などが長期的なものとして挙げられている。

短期の評価項目と比較するとやや概念的なものもあるようである。

また、NORC-SSP における事業の評価について専門的に扱っている研究も見受けられない。

NORC-SSP はまだ 10 年ほどしか実績のない制度であり、近年出てきた概念である NNORC-SSP と併せ、研究が進んでいくことと思われる。

NORC の調査を行う中で、住民が主体的に関わる高齢者福祉サービスを、そして自己の住居に居住しながら老いていく aging in place を見ることができた。Deepdale の住民の一人からの「日本には介護保険という素晴らしい制度があって何の心配も要らないのになんで NORC-SSP を調査しないといけないのかい？」という問いかけがあった。

日本において、各地域に全て同じサービスを提供するのではなく、地域の状況と住民のニーズ・取り組み等によりさまざまな違いを出していき、また住民や地域の資源を有効に活用していくことが今後の行政施策の中で必要であると感じている。