



都市の超高齢社会化とセーフティ・ネット構築

浜 岡 政 好

はじめに

2005年の国勢調査によると、京都市の高齢化率は約20%になった。京都府の将来推計人口によると、今後、2015年に京都市の高齢化率は26.4%，2025年には27.3%となるものと推計されている。この高齢化率は現在全国で最も高齢化率の高い島根県並みの水準になることを示している。島根県のように全県平均で高齢化率が27.6%（2006年10月、県統計課推計）にもなると県下の自治体レベルでみると30%台半ばの地域が多くなり、また集落単位では40%，50%という「限界集落」に近づく小地域が増える。こうした状況になると、その地域で高齢者が暮らし続けることはきわめて難しくなる。

過疎化とあわせて高齢化が進んでいる島根県のような中山間地域を多くかかる地方と京都市のような住民が集住して暮らす大都市圏の高齢化のあり方は当然異なったあらわれ方をするであろう。高齢化率も40%

はまおか まさよし 佛教大学社会学部公共政策学科教授。中央大学大学院文学研究科社会学専攻博士課程単位取得退学。専門は、社会学、社会政策。社会調査を基礎に社会政策の立場から、社会保障・社会福祉、ジェンダー施策などについて調査研究。阪神淡路大震災後の仮設住宅、復興公営住宅などで暮らす被災者の生活実態調査、吹田市、京都市、島根県の中山間地における高齢者の生活実態と福祉施策調査、男女共同参画に関する調査などを実施。著書・論文等は、飯田哲也・中川順子・浜岡政好編著『新・人間性の危機と再生』法律文化社（2001年）、『社会保障制度とジェンダーを考える調査研究報告書』大阪市女性協会（2003年）、『超高齢社会における生活支援システム構築に関する調査研究』（2001年度～2003年度科学研究費補助金研究成果報告書）ほか。

に近づくなどということはないであろうし、高齢者を支える社会サービスの提供なども効率的に提供できるメリットも想定される。他方、地方の高齢化と違って他の地域から来住した住民が高齢化の主役を担っているという特徴がある。地域に社会的ネットワークをもたず、しかも、地域社会への愛着も弱い膨大な高齢者を支えるという難しさもある。いずれにせよ、これから迎える都市社会の高齢化は、社会制度の面でも、個人の生活設計の面でも想定外のことであり、これまでに経験したことのない事態である。

こうした大都市の超高齢化によって住民生活にどのような問題が発生することが予想されるか、またその生活危機に社会的にどう対応するか、どのようなセーフティ・ネットを構築する必要があるのか。京都市を事例に大都市の超高齢社会化とそこでのセーフティ・ネットのあり方を検討する。

1 「シングル家族」の時代へ

まず、高齢化と家族の変化からみてみよう。2005年の国勢調査によると、京都市の65歳以上の家族形態は表1のようになっている。「夫婦のみ世帯」が34.5%と最も多く、次いで「単独世帯」(20.7%)、三世代世帯を含む「その他の親族世帯」(18.2%)などとなっている。「施設等の世帯」が5.4%になっていることも注目される。このうち75歳以上でみると、「夫婦のみ世帯」や「夫婦と子ども世帯」の比率が低下し、「その他の親族世帯」「施設等の世帯」「単独世帯」「単親と子ども世帯」の比率が増えている。高齢化した親が配偶者を喪って、子どもの世帯に吸収されたり、「単独世帯」になったり、また施設等に移ったりしていること

が分かる。

表1 年齢別家族類型

	総 数	夫 婦 のみ	夫婦と 子ども	单 親と 子ども	その他の 親族世帯	非親族 世 帯	单 独 世 帯	施設等 の世帯
65歳以上	100.0	34.5	13.5	7.4	18.2	0.3	20.7	5.4
75歳以上	100.0	26.1	7.0	9.0	23.5	0.2	24.1	10.1

資料 国勢調査

こうした高齢期に起こる家族形態の変化のうち、今後最も一般化すると思われるのは、単独世帯化と施設等への入所というコースである。それは子どもの少ない家族や子どものいない家族が増えているからである。国立社会保障・人口問題研究所の京都府の家族類型別一般世帯の将来推計（2005年8月推計）によると、2025年の京都府の「単独世帯」比率は36.7%で最も多くなり、次いで「夫婦と子ども」世帯24.3%，「夫婦のみ世帯」19.9%，「単親と子どもの世帯」9.6%などとなっている。京都府下でのシングル化が一段と進み、それは否応なく高齢期の家族形態における「単独世帯」化をさらに促進させることになると思われる。

2 伸びる高齢期と経済的困窮

高齢化は長命化を伴って進行している。厚生労働省の第20回生命表によると、2005年の65歳時の平均余命は男性18.13年、女性23.19年となっており、高齢期が長くなっているし、今後もさらに延伸するものと推測されている。こうした高齢期の延伸は職業生活から引退後の生活期間が長期化することを意味する。賃金等の稼得収入がなくなった後の収入は年金等の社会保障給付、財産収入、預貯金の取り崩し、子ども等からの

仕送り金などということになるが、勤労者の多くは年金等の社会保障給付が核所得となっている。2006年9月公表の『京都市高齢社会対策実態調査報告書』でも、60歳以上の高齢者の主な収入源としては公的年金が75.9%とトップになっている。

しかし、この核所得としての公的年金は現職時の就業実態を反映した格差のあるものとなっている。前記の京都市調査で主な収入に公的年金をあげている高齢者の年収は、50万円未満8.2%，50～100万円未満21.8%，100万円台26.1%，200万円台20.6%，300万円台11.2%，400万円台4.2%，500万円以上5.1%などとなっており、年収100万円未満の貧困層が3割にも達している。特に女性高齢者は100万円未満層が41.9%にもなっている。性別役割のもとでの女性の働き方が年金の低位性と連動していることを示している。また老齢基礎年金のみ受給の高齢者も少なくない。基礎年金の水準は高齢者の基礎的支出に配慮したとされるが、実際に高齢者の最低生活費を賄えるようにはなっていない。

その結果、公的年金を核にしてさまざまな収入で補いながら暮らしている。その有力な手段が就業による稼得である。前出の京都市調査で「仕事をしている」60歳以上の高齢者は34.4%，年齢別には60歳代前半で57.1%，60歳代後半から70歳代前半までの前期高齢期で37.0%，75歳以上の後期高齢期でも13.2%となっている。就労の形態では商工自営業26.0%，臨時・日雇・パート22.5%，常用労働者14.1%，会社役員9.3%，家族従業員7.1%などが主なものであるが、京都の特徴は自営業や家族従業者の比率の高さである。そしてこの自営業への就業こそが都市高齢者の低い公的年金を補うものであったが、この高齢者就業の場は急速に失われてきている。

総務省家計調査による2006年の60歳以上の単身無職世帯の家計収支は、

消費支出139,837円、直接税と社会保険料などの非消費支出10,133円で、合計149,970円が実支出となっている。この支出を賄う収入は社会保障給付112,951円とその他の収入9,954円となっており、毎月27,065円不足する。この不足分を預貯金等の取り崩しで対応している。前記京都市調査に示されているように、京都の高齢者の3～4割は家計調査の社会保険給付の水準以下の収入となっており、不足額が大きいその分だけ消費の抑制を迫られているものと思われる。したがって、年金から天引きされる保険料や、光熱水道費、保健医療費、交通通信費など節約しにくい公共サービス費の増大は、低所得高齢者の生活に大きな打撃を与えている。

自宅を担保にして生活費を借りるリバースモーゲジなどさまざまな「自助努力」を講じてもなお対応できない経済的困窮に対して最後のセーフティ・ネットとして生活保護制度があるが、この受給者が増え続けている。高齢単身者が増加すれば、本人の経済力の低さが生活保護での対応に直結する可能性は高まる。この最後のセーフティ・ネットを高齢期の経済的困窮に対して確実に機能するものにすることが重要である。あわせて高齢期の貧困は高齢期以前の就業の不安定性や所得の低位性の結果であることが多いことから、若年者や女性のワーキング・プアへの固定化を防ぐことが大きな課題となる。

3 家族ケアの困難と社会的孤立

長命化による高齢期の延伸は後期高齢者を増加させる。2005年国勢調査での京都市の後期高齢者の比率は9.0%であるが、この後期高齢者の増大はケアの必要な高齢者の増大を示す。京都市公表の介護サービスの

利用状況によると、京都市の要介護高齢者は2007年9月時点で53,538人、出現率17.3%である。この出現率は加齢につれて高くなり、70歳代前半の7～8%程度から70歳代後半になると16～17%程度に上昇し、80歳代前半で30%程度、80歳代後半以降になると60%程度になる。また後期高齢者の増加は認知症高齢者の増加でもある。「第3期京都市民長寿すこやかプラン」によると、2005年の京都市における認知症高齢者数は2万4千人と推計されているが、これは同年の要介護高齢者約5万人の48%である。

このようにケアを必要とする高齢者が急テンポで増大する。しかしケアを必要とする高齢者を家族がケアすることは、既にみたような単独世帯化、高齢者のみ世帯の増加などからして今以上に困難になる。家族にケアを期待できない高齢者世帯が増加するだけでなく、ケアが必要となった高齢者が在宅での生活を継続しようとするさまざまな問題が立ちはだかっている。まず居住する住宅が高齢者対応になっていない。高齢化の進んでいる公営住宅でもバリアフリー化は遅れている。また地域の生活環境も高齢期仕様に作られていない。こうして住み慣れた住宅や地域での生活が継続できなくなって、住み替えや施設等への移動が起こる。

2005年国勢調査による京都市の65歳以上の高齢者の施設等の世帯は65歳以上の世帯の5.4%、約1万6千人となっている。このうち介護保険の施設利用者、グループホーム等の居住系サービス利用者は約1万1千人となっている。残り5千人が病院等で生活しているものと思われる。ユニットケアなどの個別処遇によって改善されてきているが、それでも制約の多い施設等での生活を積極的に望む高齢者は多くはない。だが、在宅での生活が続けられなくなった高齢者にとっては最後の生活の場であり、施設入所を待機している高齢者や介護家族は多い。しかし、2006

年の「医療制度改革関連法」によって2011年度末までに介護療養型医療施設が廃止されることになった。前出のプランによると、2007年度時点での同施設利用者の見込みである2,690人は在宅生活の困難な要介護高齢者であり、それらの高齢者が行き場を失うようなことがあってはならない。

家族の変化とも関わってもう一つの深刻な課題は高齢者の社会的孤立への対応である。高度成長期に都市は大量の人口を地方から集めて膨張したが、そうした人びとは集合住宅という新しい住まい方や郊外という新しい地域に住み着くことになった。この新しい都市的な暮らし方は流動的であり、地域での相互扶助に代わって社会サービスによって特徴づけられるものであった。ベッドタウンという言い方に象徴されるように地域は男性にとって寝に帰る場所でしかなかった。そのような仕事中心、職場中心の生活の果てに、高度成長期に都市に流入した人びとが一斉に高齢期を迎えた。そしてほとんど地縁的なソーシャル・キャピタル¹⁾をもたない人びと、とりわけ男性がこれから単身世帯や高齢者のみ世帯のかたちで地域生活を送ることになる。

「孤独死」が注目されたのは、阪神淡路大震災後の仮設住宅であったが、それは震災による急造コミュニティが大都市の病理を可視化させたからである。わずらわしい地域での関係性なしに暮らせる都市的な生活様式は必然的に社会的孤立をそのうちに含んでおり、「孤独死」を構造的に発生させる。郊外のニュータウンや団地等の集合住宅などでの「孤独死」の増加が問題にされ、とりわけ男性の高齢単身者での発生率の高さが指摘されている。しかし、一定の社会的な取り組みが行われているところ

1) 社会関係資本。人びとが地域で暮らしていくためのソフトなインフラとしての、人と人のつながりや信頼関係をいう。

では抑制の傾向も見られる。兵庫県内の震災復興公営住宅での「孤独死」は依然として年間60～70人程度で推移しているが、2002年をピークに減少傾向にある。²⁾

4 新たな政策的課題とセーフティ・ネットの構築

大都市の超高齢化が進むなかで、高齢市民の生活にどのような問題が起こるかを家族生活、経済生活、地域生活の諸側面からみてきた。既に起きている問題を通して今後のさらなる超高齢社会におけるセーフティ・ネットの課題を考えることにする。ここでのセーフティ・ネットは所得保障政策や社会福祉政策全般などの公的な制度的セーフティ・ネットだけではなく、民間の保険など市場によって提供されるセーフティ・ネット、NPOや協同組合など非営利セクターによるセーフティ・ネット、そしてインフォーマルな助け合いや私的な備えまで含める。それは今日の生活危機や生活不安が社会保障制度などの制度化されたセーフティ・ネットの不具合に起因するだけでなく、家族や地域の変化のなかでの人びとのつながりの困難化にも起因していると考えるからである。

こうした複合的・重層的なセーフティ・ネットを、単身生活を前提にして社会制度の設計のレベルでも、個人の生涯生活設計のレベルでも再設計し、再構築する必要がある。これまでの制度設計や生涯生活設計は世代を越えて持続する家族のなかでの世代間の支え合いや性別役割による協働する家族、一つの地域に定着し続ける家族などを暗黙の前提にしていた。しかし、非婚シングルの増大や高齢期のシングル化、そして家族という結びつき方や性別役割の変化などは、単身生活を前提にした社

2) 2008年1月15日、毎日新聞朝刊

都市の超高齢社会化とセーフティ・ネット構築

会制度や生涯生活設計への見直しを求めており、セーフティ・ネットもそうした見直しに連動して再構築されなければならない。ここでは大都市の超高齢社会化との関連で、4つの問題に限定してセーフティ・ネット再構築の課題をとりあげることにする。

第1は、高齢期の経済生活におけるセーフティ・ネットの課題である。この課題では家族単位ではなく、個人をベースにした最低限度の生活保障を実現することである。公的年金の水準、各種社会保険料の水準、税制などを個人単位の最低生活保障の観点から見直す必要がある。これらの多くは国レベルでの対応が求められるものであるが、延伸する高齢期に対応する所得保障として制度の全面的な再設計が必要である。特に公的年金については最低生活保障年金制度などによる無年金者や低額年金者への対応が必要である。また稼得の継続への支援も重要な課題である。高齢者就業の場となっている自営業の振興や高齢者就業を支援する活動の強化なども課題となる。そして最後に生活保護による最低生活の保障があるが、これについては既に述べた通りである。

第2は、高齢期の健康保持やケアに関わるセーフティ・ネットの構築である。ここでは単身者化、後期高齢者の増加、認知症などへの対応が課題となる。この間、ケアの社会化は進みつつあるが、要介護状態になっても在宅での生活が継続できるように、地域密着型のサービス基盤の整備とあわせて、高齢者の日常生活圏レベルでの保健・医療・福祉の連携による切れ目のないサポートが一層求められる。また高齢者が諸サービスへアクセスしやすくなることも大切である。さらにケアが必要となってからのセーフティ・ネットとともに、高齢者の自立的生活期間の延長が重要な課題となる。そしてこの課題の帰趨を決めるのはひとり一人の高齢者の自立的ライフスタイルの確立である。そのために個人の生涯

生活にわたる健康の自己管理への支援を強める必要がある。

第3は、高齢期の住まいと住まい方に対するセーフティ・ネットの課題である。単身や高齢者のみで要介護比率の高くなる後期高齢期まで住み慣れた家で暮らし続けるためには、居住環境や地域のユニバーサルデザイン化が不可欠である。家とまちの高齢期仕様への作り替えとともに、施設を含む多様な高齢期の住まい方を可能にする選択肢の豊富化が課題となる。またどのような状態でも高齢者が安心して住む場所を確保できるように居住権を保障する必要がある。あわせて個人レベルでの、一戸建て持ち家で上がりとなる住宅双六式の住生活設計の見直しも課題となる。

第4に、社会的孤立を防止するためのセーフティ・ネットの課題がある。前述のように都市社会は必然的に孤立を生み出す傾向をもっており、社会的孤立を防ぐには、意識的に人びとを結びつける仕組みや仕掛けを多様に用意する必要がある。シングル化の時代になっても地縁型の自治組織や活動は共同生活のマネジメントを通して人びとを結びつける重要な機会である。しかし、現在の地縁型組織は単身者などが参加しにくい面をかかえており、個人を基礎とした活動としての性格を強め、再活性化する必要があるのではないか。またテーマによってはNPOやボランタリーなグループのほうが結びつきやすいこともある。いずれにしても、制度や政策と並んで豊かなソシャル・キャピタルの形成こそがセーフティ・ネットのもう一つの柱である。

どのような形で以上のような複合的なセーフティ・ネットを日常生活圏レベルから行政区や全市レベルに至るまで重層的に構築することができるか。京都市のような大都市の超高齢社会化に備えるために、具体的な検討が求められている。