

社会的孤立問題と解決方策のあり方



明治学院大学 学長特別補佐・名誉教授
河合 克義

高齢者世帯の構造が大きく変わってきている。かつて、我が国では三世帯世帯が半数以上を占めていたが、今やその世帯割合が大幅に減少する中、高齢者夫婦のみ世帯とひとり暮らし高齢者世帯は急増してきている。

図表1は、65歳以上の者のいる世帯と全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の構成割合を見たものである（『平成30年版高齢社会白書』（内閣府）参照）。

「全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の割合」は、1980年に24.0%であったものが、2016年には48.4%と24.4ポイントも増えた。その内、高齢者の「三世帯世帯」は、1980年には50.1%であったが、2016年には11.0%に減少した。また、高齢者「夫婦のみの世帯」は、1980年に16.2%であったが、2016年には31.1%、高齢者「単独世帯」は、1980年に10.7%であったものが、2016年には27.1%と増加してきている。特に、ひとり暮らし高齢者の増加傾向は著しいものがある。

昨今、問題となっている孤立死は、このひ

とり暮らし高齢者を中心に発生している。その背景にある社会的孤立問題とはどのようなものか。また、なぜ孤立問題が深刻になっているのか。そして、そうした孤立問題に対応する政策の課題と地方自治体レベルでの問題解決のあり方について述べたい。

1 深刻化する孤立死

2010年にNHKが行った無縁社会キャンペーンは、大きな反響があった。キャンペーンの最初の番組は、2010年1月31日に放映された「無縁社会～“無縁死”3万2千人の衝撃～」である。NHKは、全国の自治体に電話をかけて、行旅死亡人で葬祭費を支出した人の数を調べようとした。その結果、自治体が葬祭費を支出した人数は（親族その他に連絡して引き取られた人を除いて）、全国で3万2,000人となった。NHKの取材班の話によれば、この調査の回収率は70%であること、また親族その他に引き取られた人は除かれていることからすると、この数字は控え目なものであると

図表1 65歳以上の者のいる世帯の構成割合（世帯構造別）と全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の割合

	昭和55 (1980)	60 (1985)	平成2 (1990)	7 (1995)	12 (2000)	17 (2005)	22 (2010)	27 (2015)	28 (2016)
単独世帯	10.7	12	14.9	17.3	19.7	22.0	24.2	26.3	27.1
夫婦のみの世帯	16.2	19.1	21.4	24.2	27.1	29.2	29.9	31.5	31.1
親と未婚の子のみの世帯	10.5	10.8	11.8	12.9	14.5	16.2	18.5	19.8	20.7
三世帯世帯	50.1	45.9	39.5	33.3	26.5	21.3	16.2	12.2	11.0
その他の世帯	12.5	12.2	12.4	12.2	12.3	11.3	11.2	10.1	10.0
全世帯に占める65歳以上の者がいる世帯の割合	24.0	25.3	26.9	31.1	34.4	39.4	42.6	47.1	48.4

資料：昭和60年以前の数値は厚生省「厚生行政基礎調査」、昭和61年以降の数値は厚生労働省「国民生活基礎調査」による。

（注1）平成7年の数値は兵庫県を除いたもの、平成28年の数値は熊本県を除いたものである。

（注2）四捨五入のため合計は必ずしも一致しない。

出所：『平成30年版高齢社会白書』内閣府より作成

のことである。

同じ年の7月、足立区において生きていれば111歳の男性が自宅で白骨化して発見された。亡くなったのは30年前で、同居していた家族が、親を生きていることにして年金を受給し続けていたのである。いわゆる所在不明高齢者問題である。

厚生労働省は2010年8月27日に、全国の所在不明者が100歳以上で271人、80歳以上で800人いると発表した。所在不明高齢者問題は、親の年金を頼りに暮らさざるを得ない子ども世代の貧困と孤立を浮き彫りにしたのである。

筆者は20年以上前から、新聞に現れる餓死や孤立死というタイトルの記事を集めて、餓死・孤立死のリストを作成している。新聞記事の数と実態が異なることは言うまでもないが、特に2000年以降は、新聞報道の数も多くなっている。なかでも単身世帯のみならず複数の家族が同居する世帯での全員の死亡事件が目立ってきている。

例えば、2012年1月20日、北海道札幌市の42歳のお姉さんと40歳の障害を持つ妹さんの2人世帯であるが、お姉さんが失業中で公共料金の滞納によりガス・電気が止められている中、お姉さんが病死をし、障害のある妹さんが凍死した。テレビ番組でも特集が組まれ話題になった事件である。札幌市の行政対応の不十分さが問題となった。

2012年2月20日、埼玉県さいたま市で、60歳代の夫婦2人と30歳代の息子の家族3人全員が、所持金が1円玉数枚しかないという状況で餓死していた。

2012年3月7日、東京都立川市の都営アパートで95歳の母と63歳の娘の親子2人が亡くなっていた。

これらは、一例に過ぎない。多くの餓死や孤立死は潜在化しており、実際の発生件数の把握は難しい。しかし、幾つかの機関や組織が、孤立死の数を把握して公表していることにも

注目したい。

例えば、東京都の監察医務院のデータによれば、23区内の65歳以上で、1人で亡くなった人が、2002年に1,364人であったものが、2015年には3,116人と、すでに3,000人のラインを超えて、なお増加傾向にある。

2 高齢者の生活と孤立の実態

筆者は、高齢者の生活実態を社会調査を通して把握してきている。調査実施地域は、沖縄県宮古島市、沖縄県読谷村、神奈川県大井町、神奈川県横浜市鶴見区、東京都中野区、東京都港区、東京都葛飾区、東京都江東区、千葉県君津市、長野県高遠町（現伊那市）、山形県全市町村等である。高齢者の中でも、ひとり暮らし高齢者を中心に、高齢者夫婦世帯、高齢者親子世帯の調査を行ってきた。ここでは、都市部の例として東京都港区、また地方都市・農村部の例として山形県での2つの調査の概要を取り上げ、孤立問題に直面しやすいひとり暮らし高齢者の実態を見てみたい。

(1) 東京都港区におけるひとり暮らし高齢者の実態

港区は都心にあり、人口は、2015年10月1日現在で243,904人となっている。港区は、財政的には日本の中でもとりわけ豊かな自治体である。港区の高齢者人口割合は2015年10月1日現在で16.6%となっている。特別区の平均は2割程度であるから、特別区の中でも年齢は若い地域である。

港区には大企業の本社も多く、活気のある区であるが、他方、高齢者の生活状況と孤立の点では、いろいろな課題を抱える地域でもある。港区のひとり暮らし高齢者の出現率（高齢者のいる世帯中のひとり暮らし高齢者の割合）については、全自治体中の割合の高い方から、1995年で123位、2000年で37位、2005年で13位（都内で島嶼部を除いて第1位）、2010年で38位、2015年54位となっている（国勢調

査のデータを筆者が再集計)。港区は、全国的にみてもひとり暮らし高齢者の住む割合が高い地域なのである。

港区におけるひとり暮らし高齢者について、筆者は、過去3回の調査に中心的に関わってきた。①1995年調査（悉皆調査）、②2004～2005年調査（40%抽出調査と訪問面接調査）、③2011年調査（悉皆調査と訪問面接調査）で、調査主体は、①と②が港区社会福祉協議会、③が港区政策創造研究所（所長は筆者）である。

ここでは2011年調査を中心に見てみよう。ひとり暮らし高齢者の男女比は、全国的に女性が多い。65歳以上高齢者の男女比は、全国平均では男性4割、女性6割であるが、ひとり暮らし高齢者となると、男性が3割、女性が7割となる。港区のひとり暮らし高齢者の男女比は、2011年調査では男性2割（19.2%）、女性8割（78.9%）と、女性のひとり暮らし高齢者の割合が全国平均よりも高い。

年齢構成については、傾向として後期高齢者が増えてきている。1995年調査では、前期高齢者と後期高齢者の割合は6対4であったが、2011年調査では4対6と後期高齢者の方が多くなり、割合は逆転した。今後さらに後期高齢者が増加することが予測されている。

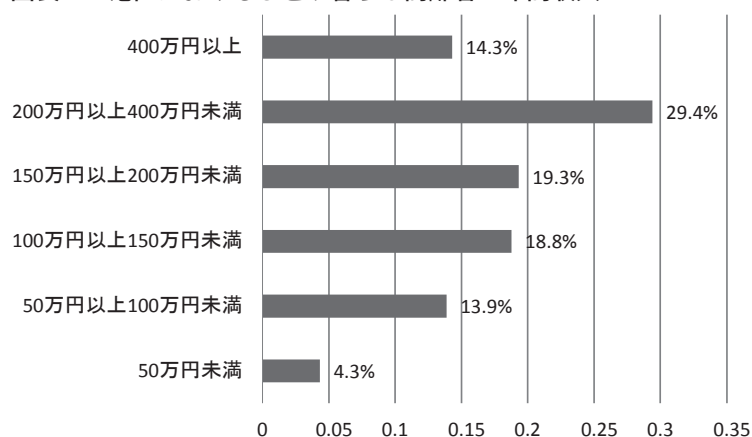
住宅については、一般に都市ほど持ち家率が低い傾向があるが、港区のひとり暮らし高齢者の場合、1995年時点では、持ち家

率は42.3%と4割程度であったが、2011年には53.5%と5割強となっている。持ち家の中身も1995年には一戸建ての持ち家が2割あったが、2011年には1割半（16%）に減少し、他方、分譲マンションに住む高齢者が増加している。また、1995年には2割半近くの高齢者が民間の賃貸住宅に住んでいたが、徐々に減少し、2011年では1割半（15.9%）になっている。都営・区営住宅については1995年から2011年まで変わらず約2割を占めている。URの賃貸住宅は、2011年で5%程度である。このように公営住宅が2割半を占めていることに注目したい。公営住宅がこれほどの割合を示す都市は多くはない。

年間収入を見てみよう（図表2、無回答を除く）。最も多い割合を示すのは「200万円以上400万円未満」で29.4%、以下「150万円以上200万円未満」が19.3%、「100万円以上150万円未満」が18.8%、「400万円以上」が14.3%となっている。

港区の生活保護基準程度である年間150万円未満の者は、4割弱の37.0%となっている。生活保護を受給すると各種減免があるので、生活保護を受給していない高齢者の生活保護基準相当額を仮に200万円とすると、その割合は56.3%となる。筆者は、ひとり暮らし高齢者において経済的に不安定な層が少なくとも半数はいると見ている。

図表2 港区におけるひとり暮らし高齢者の年間収入



注：港区のひとり暮らし高齢者調査（2011年調査）

(2) 山形県におけるひとり暮らし高齢者の実態

港区でのひとり暮らし高齢者の悉皆調査を実施したのと同じ2011年に、山形県下の全市町村のひとり暮らし高齢者の実態調査が実施された。調査主体は山形県民生委員児童委員協議会である。なお、調査の設計から集計、分析、報告書の作成まで筆者が関わった。

調査の対象は、山形県における実

質ひとり暮らし高齢者の20%抽出調査である。有効回収率は94.8%であった。この調査によって把握された実態をごく簡単に紹介したい。

まず、性別については、男性が22.3%、女性が76.0%と女性の割合が高く、全体の約7割半強となっている（無回答1.6%）。

年齢については、最も割合の高い年齢階層が「75歳以上80歳未満」で29.0%、次いで「80歳以上85歳未満」が27.0%、「70歳以上75歳未満」が18.6%となっている。「90歳以上」は3.0%であった。前期高齢者（65歳以上74歳まで）は27.5%、後期高齢者（75歳以上）は71.4%と、すでに後期高齢者が7割を占めている。

住宅の種類については、「持ち家」が89.5%、「民間賃貸住宅」が7.0%、「県市町村住宅」が2.7%となっている。このように、9割近い持ち家率の高さが農山村の特徴である。他方、公営住宅に住む人が3%弱と少ないことも特徴と言える。

年間収入については（図表3）、無回答（11.4%）を除いて、「200万円以上400万円未満」が21.6%、次いで、「150万円以上200万円未満」が20.1%、「50万円以上100万円未満」が19.1%となっている。

注目したい点は、「50万円未満」層が9.7%いることである。年間50万円ということは、

月4万円程度となる。収入が月4万円しかないひとり暮らしの生活を想像しなければならない。

100万円未満で合計すると28.8%となり、全体の約3割弱を占める。また120万円未満で合計すると44.1%と、その割合は全体の4割半となる。山形県の生活保護基準額は年間120万円程度である。前述の生活保護基準相当額を山形県で設定すると150万円未満という額になる。そこで、この生活保護基準相当額150万円未満を合計すると、その割合は56.6%となった。他方、収入が多い方を見てみると、山形県全体で400万円以上の方は1.6%であった。ちなみに、港区の場合、400万円以上は14.3%となっている。

（3）都市と農村の共通点と相違点

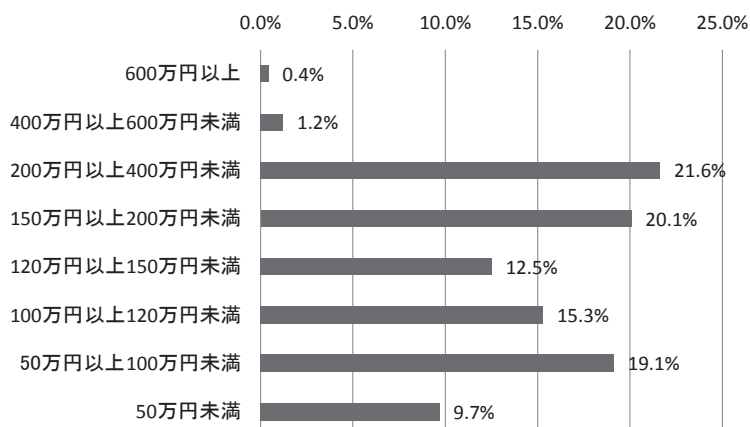
では、この大都市の港区と農村地域の山形県という2つの地域でひとり暮らし高齢者の生活においてどのような共通点、そして相違点があるのか。

まず共通点として第一に指摘したいことは、2つの地域の違いを超えて、貧困に直面するひとり暮らし高齢者が同じ割合でいるという衝撃の事実である。つまり、港区の生活保護基準相当額200万円未満が56.3%であったのに対し、山形県の生活保護基準相当額150万円未満が56.6%とほぼ同じ割合なのである。つまりひとり暮らし高齢者の内、経済的にも困難を

抱える人が、大都市と農村という地域の違いを超えて、5割半いるということである。全国的に見ても、ひとり暮らし高齢者の半数強は、貧困問題に直面していると考えてよいのではないか。

もう一つ共通点として指摘したいのは、参加している社会活動の実態である（紙幅の関係で図表を省略）。常識的には、都市部の方が社会参加活動に関連する施設・機会が多いた

図表3 山形県のひとり暮らし高齢者の年間収入



注：山形県のひとり暮らし高齢者調査（2011年調査）

め、都市部の高齢者の方が社会参加している人の割合が高いように思われるが、港区と山形県のひとり暮らし高齢者にはほとんど差異はない。

次に、都市と農村のひとり暮らし高齢者間の相違点を見よう。まず高齢化は山形県の方が進んでおり、住宅の持ち家率が山形県では高い。持ち家率は、山形県で9割（89.5%）近くに達しているのに対し、港区では5割（52.8%）である。反対に、公営賃貸住宅は、山形県で2.7%であるが、港区で26.6%となっている。

病気などで体が不自由な時に来てくれる人がいない、すわなち、緊急時の支援がない人について山形県と港区を比較すると、山形県では支援者がいない人が5.7%であるのに対し（無回答2.3%）、港区では16.7%となっている（無回答3.5%）。都市部と農山村ではその割合に違いがある。

ところで、緊急時の支援者がいない状態は、明らかに孤立しているとみることができるが、この指標は、控え目な値と筆者は考えている。筆者は子どもや親族との関係を見るための指標として、正月三が日を誰と過ごしたかとい

う設問を調査において重視してきた。

図表4は、正月三が日を過ごした相手を見たものであるが（複数回答）、山形県では、子どもが78.7%となっているのに対し、港区は37.4%であり、その差は41.3ポイントもある。他方、正月三が日をひとりで過ごした人は、山形県で26.7%、港区で33.4%となっている。

このように、正月をひとりで過ごすひとり暮らし高齢者が、都市と農山村という違いを超えて3割前後いることに注目したい。日本は、これまで家族関係が非常にしっかりしていると考えられてきたが、今、その関係に大きな変化が起きているのではないかと。

3 高齢者福祉政策と地方自治体

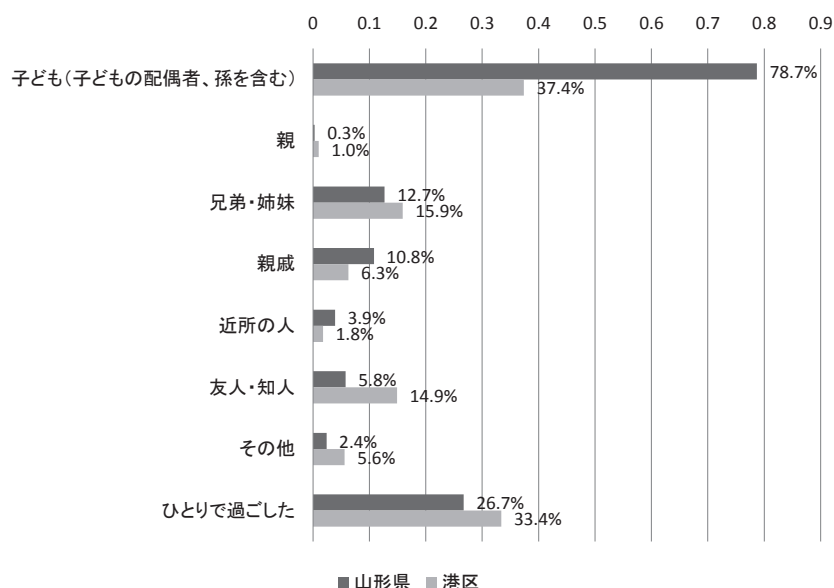
(1) 介護保険制度の対象

我が国の高齢者に対する社会福祉政策は、2000年に介護保険制度が導入されて以降、大きく変わってきている。

今、高齢者への施策の中心は介護保険制度となっている。ここで注目すべきは、要介護・要支援認定率である。2015年10月末で全国平均18.5%である。介護保険サービスの利用率を8割とすると利用者の割合は14.8%となる。

つまり介護保険サービスの利用者は65歳以上高齢者の内の1割半ということになる。残りの8割半を占める介護保険サービス対象外の高齢者の生活問題を課題として捉えるか否かで、政策、施策のありかたが大きく異なってくるのではないかと。もちろん介護保険サービス対象外の高齢者すべてが生活問題を抱えているわけではない。しかし注意したいのは、孤立問題が、この介護保険サービスの対象外の

図表4 港区と山形県のひとり暮らし高齢者の正月三が日を過ごした相手（複数回答）



注：港区と山形県のひとり暮らし高齢者調査（2011年調査）

ところで起こっているということである。現状の介護保険中心となっている高齢者福祉施策は、孤立問題への対応が十分とは言えないのである。

(2) 社会的孤立問題の解決方策と地方自治体

港区での調査による実態把握から新たな政策を打ち出した事例を紹介したい。港区政策創造研究所は、幾つかの調査を実施してきているが、調査の準備段階から関係課の職員とともに調査の設計、実施、分析が行われてきている。このことが、調査の結果から政策を作り出すことまでをスムーズに行える基盤を作ってきた。

ひとり暮らし高齢者調査においては、孤立状態にある高齢者の中で、制度を利用している人は多くないことが明らかになった。そこで、港区は、潜在化している孤立問題へのアウトリーチシステムとしてふれあい相談員の制度を創設した。この制度の対象は、介護保険制度や福祉サービスを利用していないひとり暮らし高齢者をリストアップし、ふれあい相談員を港区の全5地区の地域包括支援センターに2名ずつ、合計10名配置した。2012年度のことである。相談員による予約なしの訪問は、非常に困難を伴うものであったが、徐々に潜在化していたいろいろな問題を発見し、制度につなげている。2014年度のふれあい相談員の活動実績を見ると、ひとり暮らし高齢者の訪問対象数は3,476人、面会率は94.1%である。

本稿では触れる紙幅がなかったが、港区政策創造研究所が2012年に港区で実施した「75歳以上高齢者を含む2人世帯への悉皆調査」の結果から、家族と同居している世帯の課題が明らかになり、ふれあい相談員の訪問対象に「複数の75歳以上の高齢者のみで構成される世帯」が追加された。この訪問対象数は1,548人となっている。なお、ふれあい相談員は、現在1名増員され、合計11名となっている。

我が国の現在の高齢者福祉政策は、介護保険制度に重点が置かれ、福祉サービスが縮小してきていることから、高齢者の生活問題全体を把握できない状況となっている。港区のふれあい相談員制度が提起しているように、地域で孤立し、潜在化している問題に根ざした自治体施策の再構築が求められている。

【参考文献】

- (1) 河合克義『大都市のひとり暮らし高齢者と社会的孤立』法律文化社、2009年
- (2) 河合克義編著『福祉論研究の地平—論点と再構築』法律文化社、2012年
- (3) 河合克義・菅野道生・板倉香子編著『社会的孤立問題への挑戦』法律文化社、2013年
- (4) 河合克義『老人に冷たい国・日本—「貧困と社会的孤立」の現実』光文社新書、2015年
- (5) 河合克義・長谷川博康『生活分析から政策形成へ—地域調査の設計と分析・活用』法律文化社、2017年
- (6) 『港区におけるひとり暮らし高齢者の生活と意識に関する調査報告書』港区政策創造研究所、2012年
- (7) 『山形県におけるひとり暮らし高齢者の生活と意識に関する調査報告書』山形県民生委員児童委員協議会、2012年
- (8) 『港区における75歳以上高齢者を含む2人世帯の生活に関する調査報告書』港区政策創造研究所、2013年

著者略歴

河合 克義（かわい・かつよし）

1949年北海道生まれ。1977年明治学院大学大学院博士課程修了、1977年明治学院大学社会学部に奉職。1981年～82年フランス・ナンシー大学社会学研究所客員研究員、明治学院大学副学長、港区政策創造研究所初代所長、葛飾区社会福祉協議会地域福祉活動計画策定委員会委員長、総務省「今後の都市部におけるコミュニティのあり方に関する研究会」座長（2012年～2014年）、総務省「都市部におけるコミュニティの発展方策に関する研究会」座長（2014年～2015年）、内閣府「地域活動における男女共同参画に関する実践的調査研究検討会」座長（2016年～2017年）などを歴任。

現在、明治学院大学学長特別補佐・名誉教授。葛飾区介護保険事業審議会会長、港区地域包括ケアシステム推進会議委員長、東京都生活協同組合連合会理事などを務める。