

高齢者の生活問題から見えてくる福祉の課題

—— 足立区における高齢者問題への取り組みを事例に ——

東 悠 介

I. 本稿の目的

I.1. 高齢化の進行と都営住宅

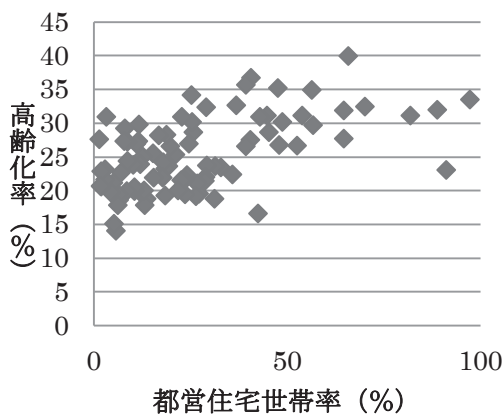
本論では、足立区における高齢者をめぐる行政や地域の取り組みを、そのサービスの担い手へのインタビューから概観し、それによって現在の高齢者福祉の問題点を明るみに出すことを目的とする。

高齢化に伴う都市部の生活問題を観察するにあたって、足立区はその対象として次の理由から適切だと考えられる。第一に、東京の他の地域に比べて高齢化がより進行していることが挙げられる。総務省統計局 [2011] の国勢調査によれば、足立区の高齢化率は22.23%であり、これは23区内では北区、台東区、杉並区について

高い数値である。また高齢化の速度も速く、足立区 [2014a: 7] によれば上述の2010年国勢調査の4年後にあたる2014年には高齢化率は23.5%まで上昇している。

第二に、東京都 [2014] のデータに基づけば、足立区に存在する都営住宅戸数が23区の中で最大であることが理由として挙げられる。本間 [2009: 47-50] が述べるように、一般に都営住宅では、居住世帯の高齢化と単身化が一段と進んでいることが分かっている。この背景には①都営住宅の居住者の多くは1960年から70年代に稼働年齢層として入居してきてから高齢になる現在まで住み続けている②公営住宅にはいわゆる狭小住宅が多く2世代以上の同居が難しくな

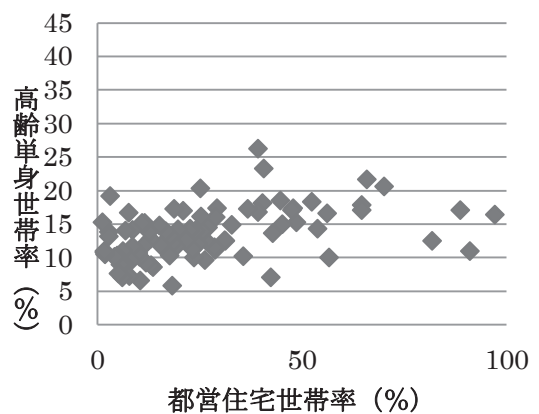
図1 足立区における町丁ごとの都営住宅のシェアと高齢化



$r=0.55, p<0.01$

町丁ごとの高齢化率は総務省統計局[2012a]を、都営住宅世帯率は東京都都市整備局[2014]をもとに作成

図2 足立区における町丁ごとの都営住宅のシェアと高齢単身世帯率



$r=0.43, p<0.01$

町丁ごとの高齢単身世帯率は総務省統計局[2012b]を、都営住宅世帯率は東京都都市整備局[2014]をもとに作成

っているという2点が挙げられるという。つまるところ、都営住宅数の多い足立区では、より高い水準の高齢化の諸相を観察することができるということだ。

実際に足立区内の都営住宅における高齢化の進行度合いを検証してみる。都営住宅が立地している区内の87町丁それぞれについて、全世界帯に占める都営住宅居住世帯の比率と高齢化率をプロットした散布図が図1、都営住宅居住世帯の比率と高齢単身世帯の比率をプロットしたものが図2である⁽¹⁾。図1を見ると明らかに、都営住宅世帯の占める比率が大きい地区ほど高齢化率も高くなる傾向が認められる。場所によっては高齢化率が約40%と、非常に高くなっていることが分かるだろう。図2についてはそこまで明確ではないが、ある地区において都営住宅の占める比率が大きいと単身高齢者も多くなっていると言えそうである。今回は分析を行うことができなかったが、それぞれの小地区に存在する都営住宅の築年数をコントロールすれば、都営住宅比率と高齢単身世帯率の間にさらに強い正の相関を見ることができると思われる。

本論では以上のような理由から、足立区内でも特に都営住宅団地に住む高齢者の生活問題を中心的に扱うことによって、将来ますます進行する高齢化に伴う高齢者福祉の問題の実態を明らかにする。

I.2. 調査の対象と狙い

次章では足立区における高齢者福祉の行政サービスを担う部門から3課（生活困窮者支援担当課⁽²⁾、高齢サービス課、北部福祉課）の課長に対する、行政サービスの実際と高齢者のイメージについてのインタビューを材料にして、高齢者の生活における「貧困」問題の位置づけについて考察する。ここでは、高齢者福祉サービスを担う3課長が、高齢者の「貧困」問題を所得だけでなく孤立の観点からも理解している

ことが明らかにされる。次に第Ⅲ章では視点を行政から地域コミュニティへと移し、足立区で行われている高齢者の孤立防止に関する取り組みの効果と限界について考える。高齢者のための公共スペースである住区センター悠々館の職員8名と都営住宅の自治会長1名を対象にインタビュー調査を行い、悠々館が高齢者の孤立防止のために果たす役割と課題を整理した。ここでは地域コミュニティから漏れ出てしまう高齢者の特徴として、負の遺産としての「現役時代の積み重ね」から抜け出せない人々というイメージが浮かび上がってくるのが報告される。これらの調査はすべて2015年の1月に行われた。

Ⅱ. 高齢者福祉における「貧困」の位置

Ⅱ.1. 所得の欠乏と「貧困」

近年、高齢者の「貧困」問題が大きく取り上げられるようになってきている。たとえば藤田[2015:5]は生活保護基準相当で暮らす、あるいはその恐れのある高齢者を「下流老人」と呼び、このような人々が現在増えつつあると主張している。藤田の場合、高齢者の「貧困」とは主に所得の欠乏に関する問題として考えられているようである。だが「貧困」は所得の欠乏のみを指す認識枠組みである必要はない。実際に高齢者への福祉行政を担う3課長にインタビューを行ったところ、高齢者の抱える生活問題はこのような所得の欠乏としての「貧困」問題には収まりきれない広がりを持って認識されていることが分かった。

生活困窮者支援担当課では、生活保護制度の漏給のために放置されている高齢者の生活困窮、つまり所得の「貧困」が高齢者問題のひとつとして認識されていたが、その一方で高齢サービス課ではサービス提供の目的が健康維持や介護予防など高齢者の身体機能の維持、補助等に関するものに限定されており、それらの問題は「貧困」とは根本的に別のものとして認識され

ているようだった。また生活保護行政を受け持つ北部福祉課からは、所得のみによって個々の高齢者の「貧困」を判別することに対して疑問が呈された。所得以外にも資産や孤立状況などを踏まえ、個々のケースについて個別具体的に「貧困」の判別を行う必要性が述べられたのである。

興味深いことに、所得のみに基づく「貧困」を一律に当てはめきれない高齢者の具体例として、インタビューでは都営住宅の居住者が挙げられた。たしかに入居に当たった条件により、都営住宅には低所得層が集まっているかもしれないが、彼らの生活が許容できないほどに低水準であると決まったわけではなく、むしろ彼らは民間アパートなどに住む高齢者と比較して連帯意識が強く、顔と顔との関係がより強固に成立しているという点において「貧困」ではない、という見解が示されたのだ。高齢者の「貧困」は、経済的資源のみならず、関係性の観点からも考えられるべきだ、というわけである。さらに家賃の格差のため、都営住宅よりも民間アパートに居住している高齢者の方が生活保護を受給するケースが多いようであり、これもまた「貧困」についての認識をわかりづらいものになっているようだ。

II.2. 関係性の「貧困」

以上から、3課長は高齢者の抱える生活問題を必ずしも所得の「貧困」として理解しているわけではないことがわかった。むしろ高齢者の抱える生活問題は多元的であるという視点に立ち、一面的な尺度にもとづいて「貧困」の判別を行うことに対して慎重な姿勢が見られた。なかでも3課長が所得以外に重要視したのが、高齢者の孤立状況である。インタビュー内で「関係性の貧困」と名指されたこの尺度に対して所得と同程度の重要性を付しながら、彼らは高齢者の「貧困」問題を理解しているようである。

ここまで3課長の持つ高齢者の「貧困」問題にまつわる認識を観察することによって、高齢者の経済面に加えて、孤立という問題意識が彼らの間で共有されていることが明らかになった。そこで次章では、高齢者の孤立防止に実際に関わる人びとへのインタビューから、その実態と限界を見ることにする。

III. 高齢者の孤立と現役時代の「積み重ね」

III.1. 地域レベルでのつながりの創出

上述の3課長へのインタビューからは、高齢者の孤立を防止するための具体的な方策を知ることができなかった。それぞれの課が担当する行政サービスは、高齢者の孤立を正面から扱わないためである。実際には高齢者の孤立を防ぐ試みは、行政のレベルから一段下がった地域のレベルで行われている。そこで本章では、高齢者のつながりを創出する地域の仕組みのひとつとして、住区センター-悠々館の取り組みについて見ていくことにする。今回インタビューを行ったのは足立区に49箇所ある悠々館のうちの3つであり、そのうち2つは都営住宅の1階部分に設置されている。

住区センターとは、足立区において地域づくりを目的として作られた公共施設である。区から地域の管理運営委員会が委託を受けて運営しており、児童・学童保育室、悠々館、集会室という3つの施設をあわせ持っている。悠々館とは、60歳以上の足立区民であれば誰でも利用することができるスペースであり、カラオケ機やマッサージ器などの設備が整っている。利用者は各館のルールに従いながら、比較的自由にこれらの機材を使うことが出来る。また、各館ごとに様々な催しや教室が開かれ、高齢者の多様なニーズに応えるように努めている。足立区[2014b:2-3]の調べでは、平成25年1年間の悠々館49館の合計利用者数は722,914名である。現在は全館で地域に住む単身高齢者向けに月に

二度夕食会兼お楽しみ会を行う「住区de団らん」なども行っている。

Ⅲ.2. 悠々館による孤立防止とその限界

職員へのインタビューからわかった悠々館の業務の特徴について以下にまとめる。第一に、悠々館は比較的元気で周囲からのサポートを必要としないような高齢者の居場所を提供するという目的を持っている。高齢者が今まで培ってきた趣味や特技を発揮する場を提供するために様々な催しが行われているのだが、ここで前提とされているのは、加齢による身体的機能・能力の著しい低下がまだ起きていない高齢者という利用者像であり、そうでない人たちが悠々館を利用するのは事実上難しいようである。インタビューでは、介護資格を持っていないために職員が利用者の移動の補助を行うことができないなどの利用上の限界が述べられている。そのため、高齢者は元気なうちは利用を続けられるが、怪我や病気などが引き金になって外出が難しくなると、悠々館の利用ができなくなってしまうのである。

第二に、悠々館では利用についての宣伝を積極的に行っていないため、新規利用者が比較的少ないようである。外部への宣伝は各町会・自治会の掲示板、回覧板によるものに限られる。職員の間でも新しい利用者、特に退職後で地域とのつながりが弱いような男性を取り込んでいくことを課題と捉える傾向が強いが、あくまでもスペースの管理運営が悠々館の業務の中心となっている。男性の新規利用者を呼び込むことに関しては、麻雀教室や男性のみを対象としたカラオケの企画などが行われているが、アウトリーチは行われていない。単身高齢者の引きこもりを防ぐために催されている「住区de団らん」についても、本当に孤立している人を呼び込むことの難しさと限界について、複数の職員が言及している。また、もともとの友人関係を

持たずに、個人で悠々館を利用するような高齢者は少数であり、孤立した高齢者が悠々館でつながりを得るというケースは現時点では限られているようである。

二点目と関連して第三に、孤立防止という観点からは、まさに孤立防止の対策をすべき高齢者が最初からサービスの対象から実質的に抜け落ちているという欠点が見られる。来館する高齢者の多くは既に近隣との交友関係を持っているのに対して、地域とのつながりが薄く、孤立の可能性が高い人々の利用は少ない。このような人々にとって、悠々館は始めから縁のない場所になっている可能性が高いのである。

三点目の問題について更に考えていきたい。この点について、職員が普段の業務の中で感じている限界は次のように表現されている。いずれも会社一筋で働いてきたような男性が退職後に、悠々館のようなコミュニティでつながりを作ることができるかどうかについて述べている。

ある程度年とる前に趣味を持っておくかどうか、そういうのが、年とってから趣味を持つっていうのも無理だし、お友達を作るっていうのも無理だし、かといって一生懸命働いていた人は近所付き合いも何もなく働いてたわけだから（島根住区センター：女性）

麻雀にしても将棋にしても来る人ってほしいここで挨拶するけど、のめっこっていうか、なんていうの、平気なんだよね、ニコニコしてさ。会社、社会なんかでうまくやってきた人たちって感じがするんだよ。（島根住区センター：男性）

再スタートだと思ってみんなで仲良く輪を広げようという気持ちがあれば、多少のことは目をつぶっていこうということにはな

るんだろうと思うんだけど、冗談じゃねえよって始まっちゃうと、こういうところに来づらくなる。面白くなくなるっていうのはあると思う。そこはリセットしなきゃダメ。違うんだもの。(花保住区センター：男性)

以上、悠々館職員の3つの発言を乱暴にまとめてしまえば、悠々館を利用し、コミュニティへの参加ができているのは①現役時代も周囲との関係を作ることに長けていて、その延長線上でうまくやっている人②現役時代と高齢期を区別して、新たな環境で輪を広げるために再スタートした人であり、悠々館からはじかれてしまう人は、③脇目も振らずに働いてきた現役時代の積み重ねの生活から抜け出せずにいる人であるということになる。このように、孤立している高齢者を地域コミュニティに参加させることの難しさを、負の財産としての「現役時代の積み重ね」に帰して捉える方法は、職員の間でも一般的である。インタビューでは、このような高齢者にも悠々館を利用してもらいたいという職員の希望と、実際の難しさがくり返し述べられている。

今回の分析からは、悠々館を利用しない高齢者の実態について直接知ることができないが、現状としては、地域コミュニティに参加できている高齢者ほど孤立防止の手厚いサービスの恩恵を受ける一方で、これまで地域コミュニティと縁がなかった高齢者ほど実質的に何のサービスも受けられていないという状況が生まれているように思われる。

Ⅲ.3. 「現役時代の積み重ね」としての孤立を越えて

以上のように悠々館での取り組みの効果とその限界を見たところで、最後に悠々館を利用したことがないような地域の高齢者、あるいはあ

るきっかけから来られなくなってしまったような高齢者の孤立を防ぐために、足立区が進めている「孤立ゼロプロジェクト」について簡単に触れたい。「孤立ゼロプロジェクト」は平成25年に始動した、まさに現在進行中の計画であり、上記のような高齢者の孤立を防ぐために、民生委員や町会・自治会、さらには地域から人員を募る「絆のあんしん協力員」など、より地域に根ざした人々の力を活用する点に特徴がある。具体的には、地域に住む高齢者の孤立状況が調査され、それに基づいて「絆のあんしん協力員」が孤立状態にある高齢者を定期的に訪問し、状況に応じて地域活動や介護サービスなどへの仲介を行うという内容になっている。足立区[2015]の報告によれば、2015年の時点では実態調査が済んだ地域から、徐々に「絆のあんしん協力員」が派遣されている段階のようである。インタビューでも既に「孤立ゼロプロジェクト」に関する言及がなされている。悠々館の職員からは高齢者を訪問してもなかなか顔を出してくれないという訪問の難しさを、自治会長からはプロジェクトの遂行単位としての町会・自治会に協力者が集まらないという難しさをそれぞれ知ることができたが、実際にどの程度プロジェクトが上手く進んでいるのかは今回のインタビューからはわからなかった。地域コミュニティ、しかも町会・自治会を中心としたこの足立区の取り組みが高齢者の孤立防止に効果があれば、高齢化の進む日本における先駆的な例になるはずなので、今後とも注意深く見守りたい。

Ⅳ. おわりに

本論では高齢化の進行する日本の将来を映す鏡として足立区の都営住宅を位置づけ、そこで福祉サービスを提供する人びとの認識から高齢者の生活問題の実態を探っていったが、そこで明らかになったのは所得に回収しきれない「貧困」の一面と、その解決の難しさだった。その

関係性の濃密さゆえに、民間アパートに比べて都営住宅に住む高齢者は「貧困」と見なされにくい。しかしそのような関係性創出の試みを詳細に観察してみると、実際には最も孤立しやすい高齢者が始めから排除されている可能性が明るみに出た。彼らは「現役時代の積み重ね」という自己選択の蓄積の不可逆的な帰結として孤立したと見なされ、そう簡単に地域コミュニティに参加させることはできないと理解されているのだ。

以上に見てきた足立区による取り組みの課題は、高齢化がますます進行する日本の未来を考える上で参考になるかもしれない。将来的に高齢者の孤立がさらに注目されるようになったときに、その説明変数として「現役時代の積み重ね」が大きな影響を及ぼすようになるのではないかと、ということだ。そしてこのタイプの孤立に対して、どのような対策を講じることができるかが高齢者福祉における一つの論点になるのではないだろうか。

註

1. 都営住宅居住世帯数に関するデータを得ることができなかったため、代わりに都が管理している都営住宅戸数を用いた。都営住宅に入居するのにも抽選の倍率が非常に高いということを考え合わせると、両者を同じものとみなすことに問題はないだろう。
2. 生活困窮者支援担当課は、生活困窮者自立支援制度の発足に伴い新しく設置されたものであり、本格的な始動は平成27年4月からである。インタビューを行った平成27年1月時点では、まだ実際の業務が始まっていなかったため、当課に限っては今後の業務として想定しているものについて調査を行った。

文献

- 足立区 (2014a)「数字で見る足立 平成26年 グラフで見る足立区」足立区ホームページ(2015年3月16日取得, <http://www.city.adachi.tokyo.jp/kuse/ku/aramashi/documents/26graph.pdf>).
- (2014b)「数字で見る足立 平成26年 施設利用 (集会所, 児童館, 住区センター, 地域学習センター, プールなど)」足立区ホームページ(2015年3月16日取得, http://www.city.adachi.tokyo.jp/kuse/ku/aramashi/documents/26_17shiseturiyou.pdf).
- (2015)「孤立ゼロプロジェクトの概要」足立区ホームページ(2015年3月16日取得, <http://www.city.adachi.tokyo.jp/chiiki/documents/2703koritsuzerogaiyou.pdf>).
- 藤田孝典 (2015)『下流老人：一億総老後崩壊の衝撃』朝日新聞出版。
- 本間義人 (2009)『居住の貧困』岩波書店。
- 総務省統計局 (2011)「平成22年国勢調査 人口等基本集計に関する集計3表, 年齢(5歳階級), 出生の月(4区分), 男女別人口(総数及び日本人) 一都道府県※, 市部, 郡部, 市町村——東京都」総務省統計局ホームページ(2015年3月16日取得, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Csvdl.do?sinfid=000012461334>).
- (2012a)「平成22年国勢調査 小地域集計 人口等基本集計に関する集計3表, 年齢(5歳階級), 男女別人口(総年齢, 平均年齢及び外国人—特掲) —町丁・字等——東京都」総務省統計局ホームページ(2015年3月16日取得, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Csvdl.do?sinfid=000012671692>).
- (2012b)「平成22年国勢調査 小地域集計 人口等基本集計に関する集計6表, 世帯の家族類型 (6区分)

別一般世帯数, 一般世帯人員及び1世帯当たり人員(6歳未満・18歳未満・65歳以上世帯員のいる一般世帯数, 65歳以上世帯員のみ的一般世帯数及び3世代世帯—特掲) —町丁・字等——東京都」総務省統計局ホームページ(2015年3月16日取得, <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/Csvdl.do?sinfid=000012671695>).

東京都 (2014)「東京都統計年鑑 平成24年 建設・住居 都営・区市町村・公社・都市機構等賃貸住宅管理戸数」東京都ホームページ(2015年3月16日取得, www.toukei.metro.tokyo.jp/tnenkan/2011/tn11qa030500.xls).

東京都都市整備局 (2015)「東京の住宅事情」東京都都市整備局ホームページ(2015年3月16日取得, http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/juutaku_kcs/pdf/h25_01/shiryo_25_01_03.pdf).