

日本における高齢者福祉政策の現状と課題

所員・専修大学経済学部 唐鎌 直義

過日三月、上海社会科学院における日中学術交流の一環として、表記タイトルの報告を行った。起稿に際して、この機会を活用させて頂くことにし、報告では触れられなかった側面にも言及することにしたい。報告の趣旨は変わらないことをお断りしておく。

1. 高齢者福祉政策の前提 — 「豊かな高齢者」論 —

04年度税制改定により、05年度から老年者控除の全廃と年金者控除の縮小が実行に移された。この改定は、地方税では06年度から実行に移されたため、第一回目の徴収となったこの6月には、徴収された地方税額が一举に数倍化した高齢者が多数現れた。なかには、05年度に比べ、地方税額が10倍近くにまで跳ね上がった高齢者も出たという。全国各地の自治体の市民税課では、「何かの間違いではないか」という問い合わせの電話や訪問者が殺到したと報道されている。

地方税だけの問題であればまだしも、国民健康保険料や介護保険料は、これら2つの控除がなくなったために膨らんだ課税対象所得に対応してその水準が決定されるので、これは高齢者の社会保険料負担の引上げに繋がる。朝日新聞の報道によれば、大阪府内に居住する年金収入が年に277万円の高齢夫婦世帯のケースで、公租公課は04年度の26万8,000円から06年度の38万8,100円に上げられたという。実に増加率は47%となる。実収入に占める税・社会保険料の割合は、04年度の9.5%から、06年度には最終的に14.0%に上昇する。この負担割合は勤労者世帯の第I 5分位階層のそれにほぼ匹敵する。勤労者並に負担させられては、高齢者が悲鳴を上げるのも無理はない。

03年12月の政府税調の答申以降、年金者控除の縮小、老年者控除の撤廃に関しては、それを正当化する論陣が張られてきた。高齢者に負担を求める際の常套手段なのだが、政府は「勤労者世帯の1人当たり平均所得」と「高齢者世帯の1人当たり平均所得」を比較して、両者の水準がほぼ同額、ないしは後者が前者をやや上回っているという計算を根拠に、高齢者独自の控除制度は不公平であり、時代にそぐわないと主張してきた。いつもの「豊かになった高齢者」論が活用されたのである。

「1人当たり平均所得」が勤労者世帯と高齢者世帯とで同水準という計算結果は、否定しようのない事実（数値）である。しかし、それが「科学的に正しい事実」か否かをほんの少々追求してみれば、そうでないことはすぐに明らかとなる。一例を挙げると、消費単位の問題がある。家賃等の住居費や光熱・水道費、世帯交際費は、食料費や被服・履物費等と違って、世帯

員数が減っても消費額はパラレルには減少しない。これらは所得弾性値の低い費目でもある。高齢者世帯だから、勤労者世帯の半分で済むということにはならない。高齢期になっても、多くの人は同じ家に住み続けているし、照明の数を半分にすることもない。湯量を半分にして入浴することはできないし、わざわざ小さな浴槽に替えることもない。「1人当たり平均所得」で比較するということは、世帯員数が減れば、全ての消費量がパラレルに減るという乱暴で非現実的な前提に立脚している。「1人当たり平均所得」は、生活のリアリティを欠いたフィクションとしての数値に過ぎない。生活保護制度の生活扶助にⅠ類（世帯員1人当たりの生活費）とⅡ類（1世帯当たりの生活費）が別立てで設けられているのは、消費単位の問題に配慮しているからである。この配慮が、どうして高齢者の所得水準に関する議論では、消えてしまうのか。因みにOECDでは「エキヴァレント・スケール」として、世帯所得を世帯員数の平方根で除した数値の比較を推奨している。

さらにもう一つ挙証すると、「1人当たり平均所得」を根拠とする主張は、高齢期に増える支出があることを見落としている。保健医療費や介護費用は高齢者にとって大きな負担となる。しかも一般の消費財に比べて、毎日必要とされるので、累積支出額が高くなる傾向にある。他方、高齢期に減少する支出もある。それは交通・通信費（定期代）、被服・履物費であるが、入院時の医療費の負担や要介護時の介護費を、これらの消費費目の支出抑制によって捻出することには限界がある。抑制できるのは教養娯楽費くらいのものである。一昨年度まで生活保護制度には「老齢加算」が存在していた。それは高齢期に特別に必要な出費があることを、国が公式に認めていた証拠である。

以上のように、「1人当たり平均所得」の比較を以て「豊かになった高齢者」すなわち「負担力のある高齢者」を主張する議論には、大きな問題が隠されている。

2. 高齢者世帯の所得分布 ―実像―

（1）低所得高齢者世帯の存在

日本の高齢者の所得は、現在どのような水準にあるだろうか。一般に生活は世帯単位で営まれるのが通常なので、「高齢者世帯」の所得状況を見ることにしよう。

表－1は、2004年度現在の高齢者世帯の所得分布を、年収において50万円刻みに表示したものである（400万円以上700万円未満の高齢者世帯は100万円刻みで表示。700万円以上の高齢者世帯については1,000万円以上で上下に二分した）。資料は厚労省『国民生活基礎調査』（平成16年度版）によっている。世帯類型別の分布状況も、単独世帯（男女別）、夫婦世帯、その他の高齢者世帯の4類型で表示してある。

表－１ 高齢者世帯の所得階層分布（2004 年）

（単位：％、万世帯）

所得階層	高齢者世帯	男単独世帯	女単独世帯	夫婦世帯	その他の世帯
50 万円未満	4. 1	5. 7	9. 2	0. 9	0. 7
50～100 万円未満	11. 1	14. 5	21. 7	3. 8	2. 9
100～150 万円 "	14. 4	18. 7	25. 5	6. 0	5. 1
150～200 万円 "	13. 0	13. 0	18. 5	8. 9	5. 8
200～250 万円 "	10. 4	12. 4	11. 6	9. 5	6. 6
250～300 万円 "	9. 4	11. 4	5. 9	11. 8	5. 5
300～350 万円 "	9. 4	9. 8	3. 0	12. 9	7. 6
350～400 万円 "	8. 4	4. 7	1. 4	12. 7	5. 8
400～500 万円 "	9. 1	4. 7	1. 3	15. 0	12. 4
500～600 万円 "	3. 8	2. 1	0. 6	6. 9	9. 5
600～700 万円 "	2. 2	1. 6	0. 4	3. 8	9. 1
700～1000 万円 "	2. 7	0. 5	0. 4	4. 3	14. 2
1000 万円以上	2. 0	1. 0	0. 6	3. 5	14. 6
計	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0	100. 0
世 帯 数	787. 4	90. 6	282. 4	389. 9	22. 9

注）「その他の世帯」には「高齢者と 18 歳未満の未婚子から成る世帯」1. 6 万世帯は含まれていない。

資料）厚労省『国民生活基礎調査』（平成 16 年度版、第 2 巻全国編）p. 56、242、257-260 ページより作成。

2004 年度末現在、日本の高齢者世帯は 787 万 4 千世帯に達している。全世帯に占める割合は 17. 0％であり、ほぼ 6 軒に 1 軒が高齢者世帯という状況にある。人口の高齢化の進行を如実に反映したものとなっている。

高齢者世帯全体で見ると、年収 250 万円未満の低所得層が全体の 53％を占めている。なかでも年収 100 万円未満の絶対的低所得層は 15. 2％に達している。年収 100 万円未満（つまり月収 8 万 3, 333 円）で営まれる高齢期生活が一体どのようなものか、大学の教壇に立つ私たちには、たとえ想像力を駆使したとしても、実感を持って受け止めることは容易ではない。何らかの事情で親からの仕送りが途絶え、週に 2～3 日夜間のアルバイトをしながら下宿通学している大学生の生活。あるいは奨学金がなく、享受できる何の楽しみもなく、苦学している留学生の生活を想像してみることが、最も近似した生活像かも知れない。そうした暮らしぶりの世帯が、お

よそ高齢者世帯の 7 軒に 1 軒の頻度で現れるのが日本の現状なのである。これで、どこをどう曲解すれば「豊かになった高齢者」を主張することができるのだろうか。

250 万円以上 500 万円未満の中所得階層に属する高齢者世帯の比率は 36.3%となっている。500 万円以上を高所得階層と見なすならば、それは 10.7%しか存在していない。分けても 700 万円以上の高所得層は 4.7%とかなり少数である。表として示さなかったが、この 7 年間の変化を別に見ると、高齢者世帯の所得分布は全体的に落層化している。中間層の二極分化ではなく全般的落層化である。その第一の理由は、とりわけ「1999 年改正」以来顕著になった年金給付水準の段階的引下げの影響にあり、第二の理由は、従来、低年金をカバーするのに効果のあった高齢者の就労機会の激減にある。

表－2 は、高齢者世帯の所得源泉を公的年金収入と年金以外の収入（その圧倒的大部分は稼働収入）とに二分して、その組み合わせから高齢者世帯を 3 類型に分類し、それぞれに所得の

表－2 公的年金の有無別、高齢者世帯の所得階層分布（2004）

（単位：％）

所得階層	年金のみ	年金＋ 年金以外の収入	無年金	計
50 万円未満	5.9	0.4	8.1	4.1
50～100 万円未満	14.0	5.0	18.6	11.1
100～150 万円 "	15.9	10.3	25.6	14.4
150～200 万円 "	15.8	8.2	12.8	13.0
200～250 万円 "	11.9	8.2	5.8	10.4
250～300 万円 "	10.3	8.3	5.8	9.4
300～350 万円 "	10.0	8.5	5.8	9.4
350～400 万円 "	8.7	8.7	1.2	8.4
400～500 万円 "	5.4	16.2	4.7	9.1
500～600 万円 "	1.3	8.5	2.3	3.8
600～700 万円 "	0.6	5.1	2.3	2.2
700～1000 万円 "	0.2	7.1	2.3	2.7
1000 万円以上	－	5.5	4.7	2.0
計	100.0	100.0	100.0	100.0
分 布	61.5	34.2	4.3	100.0

資料）厚労省『国民生活基礎調査』（平成 16 年度版、第 2 巻全国編）345 ページより作成。

分布状況を見たものである。「年金のみ」の世帯において、年収 400 万円を超える世帯が極めて少数（7.5%）であることが判る。年金以外の収入がある世帯では、所得水準がかなり上昇している。このように高齢期生活の「豊かさ」の規定要因は、公的年金ではなく稼働収入である。65 歳を過ぎて月に 10 万円以上の稼働収入を得られる人は、極めて幸運な人間の部類に入る。問題は年金以外の収入がある高齢者世帯が、この 7 年間に 46.2%から 34.2%に大きく減少したことである。高齢者の就労機会は、今日、かつてない低い水準にある。

（2）誰が低所得高齢者なのか

世帯類型別に高齢者世帯の所得分布を見ると、年収 100 万円未満の世帯は「女性の単独世帯」にとりわけ集中していることが判る。その 30.9%（87 万 2,600 世帯）が年収 100 万円未満の階層に分布している。「男性の単独世帯」の場合も出現率にそう大きな差はないが（20.2%）、もともと「男性の単独世帯」は数が少ないので、その存在量は 18 万 3,000 世帯に止まっている。女性の単独世帯の 1/5 に過ぎない。しかし、別の調査結果によれば、生活の深刻度は女性よりも男性の単独世帯においてより大きい。住宅の所有状況、貯蓄水準の 2 点において、男性の単独世帯は民間アパート（木造集合住宅）の居住者比率が高く、貯蓄ゼロ世帯の出現率が高い。女性は低所得でも生活の基盤的側面の堅実度が高く、同じ民間アパートでも鉄筋集合住宅の居住者比率が高く、貯蓄ゼロ世帯の出現率は低い。こうした性差が、日本における女性ホームレスの絶対的少なさに結び付いているものと考えられる。二転三転して申し訳ないが、高齢期の健康状態は一般に男性よりも女性の方が悪い。平均余命が長いせいかも知れないし、女性の方が自己の健康に関してセンシブルなためかも知れない。

高齢者の夫婦世帯ではどうであろうか。先の OECD の「エキヴァレント・スケール」に従って単独世帯の年収 100 万円という基準を夫婦二人世帯に換算すると、約 141 万円になる。各階層内の分布が均等であると仮定すると、年収 141 万円未満の夫婦世帯の出現率は 9.5%（37 万世帯）となる。世帯類型上は夫婦世帯が高齢者世帯の最大多数派を構成しているので、かなりの量になる。高齢者世帯の「1 人当たり平均所得」を高める方向に作用しているのは、最大多数派を構成する夫婦世帯において年収 250 万円から 500 万円の中所得層が、その 52.4%を占めているためである。500 万円以上の高所得層の比率も 18.5%と高い。高齢期の生活は、さまざまな面において、夫婦世帯と単独世帯では劇的に変化する。「豊かになった高齢者」論の主張は、高齢者世帯の約半数を占める単独世帯、特に女性の単独世帯が抱えている問題を見落とすことになる。「豊かな高齢者」と「貧しい高齢者」を足して二で割っても、その「平均値」を現実の高齢者と見なすことはできない。それはフィクションの高齢者でしかない。

(3) 公的扶助基準未満の高齢者世帯の出現率

生活保護基準未満の所得しかない高齢者世帯の数を推計してみる(表-3参照)。単独世帯で年収110万円(月収9万1,667円)、夫婦世帯で年収170万円(同14万1,667円)を「実質的な生活保護基準」と考えて推計する。その結果は、高齢者世帯全体で23.0%、181万5,000世帯、239万8,000人となる。

表-3 公的扶助基準未満の高齢者世帯数(推計)

	出現率	該当世帯数	該当高齢者数
男の単独世帯	23.9%	21.6万世帯	21.6万人
女の単独世帯	36.0	101.7	101.7
夫婦世帯	14.3	55.7	111.5
その他の世帯	11.0	2.5	5.0
高齢者世帯計	23.0%	181.5万世帯	239.8万人

注) 単独世帯で年収110万円、夫婦世帯とその他の世帯で年収170万円を公的貧困線として推計した。表-1より作成。

この数値がどれほど大きなものであるかは、さまざまな種類の困窮世帯を対象として設けられている生活保護の受給世帯数と対比してみればよく判る。2003年現在、全国の被保護世帯数は94万1,270世帯、被保護人員は134万4,327人に過ぎない。人員保護率は1.05%である。相当な数の高齢者世帯が生活保護の救済から漏れ落ちてしまっている。

ここではその理由にまで踏み込めないが、昨年1月に北九州市で保護の申請を受理されなかった68歳の男性が餓死する事件が起きた。背後に「第四次適正化」とも呼ばれる生活保護の引き締め政策があると指摘されている。昨年NHKは「ひとり団地の一室で」という番組を放映し、千葉県松戸市のT団地で頻発している50歳代一人暮らし男性の孤独死問題を取り上げた。団地に長く住んでいる高齢者たちは、「どうして自分たちよりも若い人々が孤独死するのだろうか」という疑問から出発して、団地内の集会所で「孤独死を防ぐ会」を立ち上げた。日常的な接触、集会への参加呼び掛け、部屋の掃除、相談、福祉事務所や社会保険事務所への同行等の活動を行っている。また「生活保護110番」を全国に設置して、このような悲惨な事件の再発を防止しようとしている日弁連の取り組みも緒に就き始めた。これらの活動に筆者は期待を寄せている。

3. 高齢者福祉政策の現状

現在のわが国の高齢者福祉政策は、「豊かな高齢者」論に依拠しつつ、「高齢者にも相応の負担を」という方向で展開されている。消費税率の引上げの際にも、介護保険制度の創設の際にも、老年者控除の全廃の際にも、そして70歳以上高齢者の窓口負担を2割に上げた今次医療保険制度改正の際にも、この主張が繰り返された。

介護保険制度が「応益負担制」を採用し、65歳以上の全ての高齢者から介護保険料を徴収していることは、今では知らない人は少ないだろう。介護保険制度は、たとえ所得がゼロでも、生涯利用することがなくても、毎月、保険料を支払わなくてはならないシステムを採っている。従来の社会保険制度では考えられない方式で運営されている。国民年金でも国民健康保険でも、生活保護を受給しているならば、保険料は免除される（法定免除という）。介護保険は、生活保護制度に新たに介護扶助を設けさせ、保護の受給者は保護費から介護保険料を支払う仕組みにさせた。確かに、貧困な高齢者がごく例外的存在であるならば、「応益負担制」の矛盾も顕在化しなかったかも知れない。しかし、実際にはそうならなかった。

介護保険制度施行に際して、最も強く反対の意見を表明したのは、地方自治体の首長であったかも知れない。実施主体となる自治体では、日常的に高齢者の暮らしに接触せざるを得ない。小さな村部であればあるほど、個々の世帯の暮らし振りは周知のものとなる。施行目前の最終折衝のなかで、半年間、保険料は徴収されないことになった。施行半年後から満1年を迎えるまでは、半額保険料が徴収されることになった。正規の保険料が徴収されるようになったのは、施行1年後のことであった。

施行をめぐる現場の混乱のなかで、長野県のA市では保守系市長の指令のもと、要介護高齢者を在宅で介護する「介護者」のリフレッシュを目的に、400世帯余を対象として月に1万7,000円の地域通貨が発行されることになった。A市長の妻が長年、市長の両親を在宅で介護してきて、いかに介護者にとってリフレッシュが必要なことか、市長が痛感していたことによる。発行された地域通貨は、実際には利用価値が最大になるように用いられた。介護保険の利用者は利用料の1割を自己負担しなければならない。月に1万7,000円の地域通貨は、殆どの世帯で17万円分の介護サービスの利用料に充当されたのである。厚労省は全国一律の制度を歪めるものとして、A市長に対して早急に廃止するように圧力をかけたが、市長は抵抗を止めなかったと聞く。

自治体レベルで把握されている住民生活のリアリティが、国政に届かない。何故なのだろう。カレル・ヴァン・ウォルフレン氏（現ライデン大学教授）が著した“The False Realities in the Politicized Society”（邦題『人間を幸福にしない日本というシステム』）に記されているように、マスコミやジャーナリズムによって「社会の隅々まで政治化されてしまった」日本では、

政府や政府筋の学者によって「1 人当たり平均所得」のような「ウソのリアリティ」ばかりが喧伝され続けるのだろうか。「本当のリアリティ」とは何か。私はこの問いかけだけは、止めることができない。自分の研究が如何に無力なものであっても、それが自分の研究の生命だと思うので。

4. 最後に ―報告の誤りに関して―

上海での報告の折、私の前に報告された柴田弘捷教授の日本の自殺者数の推移に関する統計データについて、誤った指摘をしてしまった。2004 年の自殺者数が過去最大になったと発言したが、2003 年が過去最大を記録した年であった。2004 年は微減している。帰国後確認し、指摘そのものが誤りであったことに気づいた。公的な場での発言であったので、柴田教授に個人的にお詫びするだけでは済まない問題である。このように所報に記載することを以て、柴田教授のデータが正真正銘、正しいものであることを申し述べておきたい。自殺者数の把握は「警察統計」に専ら依拠している。複数のデータソースがある訳ではない。遺族が自殺であることを隠したがる傾向があることから、実際の自殺者数は「警察統計」の数値以上であろうと言われている。

学術交流の場では、華東師範大学人口研究所の桂世勛教授より実に懇切丁寧かつ有益な講評を得た。記して感謝申し上げます。また日本における老人犯罪の多発について質問して下さった同済大学文法学院副院長の蔡驊副教授にも感謝申し上げます。