

# 独居高齢者に対する行政のあり方に関する検討

## —世田谷区と北九州市の比較を通して—

Management of local government for older adults living alone  
—Comparative analysis of Setagaya-city and Kitakyusyu-city—

福井 弘教<sup>1</sup>

<sup>1</sup>横浜国立大学大学院 環境情報学府 (博士課程後期)

Hironori Fukui<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Graduate School of Environment and Information Sciences, Yokohama National University,

(December 2020—current, Doctoral course)

79-7 Tokiwadai, Hodogaya-ku, Yokohama-city, Kanagawa, 240-8501 Japan

キーワード：孤独死，成年後見，生活保護制度，住居確保，社会福祉

Keywords：Solitary death, Adult guardianship, Public assistance, Securing housing, Social welfare

### 抄録

少子高齢社会においては多くの前提が崩されることになる。多世帯構成を前提とした社会福祉の施策対応は困難となり少人数の世帯構成を前提とする必要がある。そして、憂慮すべきは最終的に独居高齢者が増加して、それに付随する社会福祉の負担や対応である。社会的弱者としての側面を持つ独居高齢者には行政の支援が不可欠となる。今後、独居高齢者に対して行政がいかにより最適な施策を展開できるか検討する必要がある。人口規模、地域の高齢化率の推移が同レベルにある東京都世田谷区と福岡県北九州市の議事録データ比較（テキストマイニング）を通じて、独居高齢者が増加するなかで行政がこれまでどのような取り組みをしてきたか、今後いかなる取り組みが求められるか検討した。考察の結果、住居をはじめとした多様な支援策が析出されると同時に、独居高齢者数をはじめ孤独死者数など関連する調査が行われていないことが明らかとなった。他方、独居高齢者と共に高齢者、子と同居する高齢者など、いわば独居高齢者「予備軍」の層に対しても早期の把握、対応が求められる。

## 1. はじめに

少子高齢社会においては、多くの前提が崩されることになる。昭和までに多くみられた3世代家族のような多世帯構成を前提とした社会福祉の施策対応は困難となり、単身世帯、核家族など少人数の世帯構成を前提とする必要がある。そして、憂慮すべきは最終的に独居高齢者が増加して、それに付随するケア（社会福祉）の負担や対応である。

高齢者全般、社会福祉などマクロな研究は多いが、独居高齢者に着目した先行研究は少ない。河合（2009：89）<sup>[1]</sup>は、東京都における独居出現率を提示しているが東京都の場合、常に高くなっている。この研究では孤独死、餓死等の側面を取

り上げながら、すまい・性別・収入別の階層に対してライフヒストリーに基づくインタビュー形式でデータを集積して羅列しているものである。結論として「経済的不安定層ほど孤立している者が多い」というものである。経済的安定層であれば自然と人も集まるし、人が集まる場所へ行く機会も多いが、不安定層ではその逆となることは高齢期でなくともみられる現象である。小池高史ほか（2011）<sup>[2]</sup>では、全国の民間支援団体へのインタビューを通じて独居高齢者への支援活動の現状を記述しているが、マンパワー、資金不足のなかで対応するがゆえに独居高齢者のニーズと支援団体活動とのミスマッチが生じていると結論づけている。すなわち、独居高齢者の多様なニーズに対し

て民間団体による独居高齢者への支援には限界があるということになる。身体的衰退、収入減少などをふまえると独居高齢者はそれに加えて外部との連結が遮断される恐れがある。こうした社会的弱者としての側面を持つ独居高齢者は行政の支援が不可欠となろう。従って今後、独居高齢者に対して行政がいかにな最適な施策を展開できるか検討する必要がある。

## 2. 目的

独居高齢者に対して行政がいかなる施策展開をしているのか。先行研究からは「孤独死」（孤立死も類語であるが本稿ではいずれも「孤独死」として扱う）がキーワードとして挙がっていた。それに関連する制度として、「生活保護」や「成年後見」というキーワードが浮上してくる。しかし、独居高齢者に不可欠と考えられるこうした制度と連結させた研究はこれまでほとんどみられない。生活保護については、大阪府西成区など受給者が顕著に多い特定地区の生活・健康状況の研究（稲田 2003<sup>[3]</sup>、田原 2020<sup>[4]</sup>など）、成年後見については、未だ浸透していないこともあり制度の有効性をはじめとした説明に終始している研究（西森 2014<sup>[5]</sup>など）が主である。

実際に自治体のデータを見ると、生活保護に関してはあるものの、独居高齢者、成年後見や孤独死といったデータについてはない、もしくは調査をしていない自治体が多い。孤独死については、そもそも国によって定義づけがなされていない。自治体によって、「死後1週間を超えて発見された人」（北海道）、「65歳以上の一人暮らしで誰にもみとられずに亡くなり、2日以上経った人」（鹿児島県）と、個別に定義した上で集計を行って北海道が110人、鹿児島が57人であった（いずれも2017年度）。「孤立状態をどうとらえるかが難しい」（秋田県）、「正確に把握する方法がない」（大阪府）などの意見が挙がった。民間の調査機関「ニッセイ基礎研究所」（東京都）は2011年、東京23区での孤独死者数と全国の人口動態統計のデータを使って、全国の65歳以上の孤独死者数の推計値を出した。「自宅で死亡し、死後2日以上経過」を「孤立死」と定義した場合、年間で2万6,821人にのぼったという。そうした状況下で対応を始めている企業や自治体もある。複数の損害保険会社は、賃貸物件のオーナー向けに、孤独死が発生した際、家

表1. 都道府県別高齢化率の推移  
(2025年については推計値となる。高齢化率=65歳以上)

区分	1975年	2004年	2025年
東京都	6.3%	18.0%	25.0%
福岡県	8.3%	19.2%	27.6%

出典：鬼崎編 2006：274<sup>[7]</sup>より抜粋

賃や部屋の原状回復費を補償する商品を販売している。東京海上日動火災保険の「孤独死保険」は、2017年の契約件数が対前年比1.7倍に上るという。東京都足立区は「老い支度読本」を無料で配布し、4万部まで増刷を重ねた。親族の連絡先や財産、希望する葬儀の形式などが書き込めるようになっており、孤独死をしても生前の本人の意向がわかる、いわば「エンディングノート」である（朝日新聞<sup>[6]</sup>）。

足立区にみられるように現状においては国が自治体に独居高齢者に多く発生し得る孤独死に関連する事象について丸投げしている状況であるとも指摘できる。前述した「約2万7千人」というのは9年前のデータであるから高齢化が進行すればこの数値も上昇することが推察される。なお都道府県別高齢化率の推移は鬼崎（編）<sup>[7]</sup>による「表1」の通りである。孤独死を未然に回避することは自治体の責務ともいえるだろう。人口規模が同レベルにあり、地域の高齢化率の推移も同レベルにある東京都世田谷区と福岡県北九州市の議事録データ比較（テキストマイニング）を通じて、独居高齢者が増加するなかで行政がこれまでどのような取り組みをしてきたか、今後いかなる取り組みが求められるか検討することが本稿の目的である。

## 3. 方法

東京都世田谷区と福岡県北九州市との比較から検討する。世田谷区議会会議録検索システム<sup>[8]</sup>と北九州市議会会議録検索システム<sup>[9]</sup>を利用して、テキストマイニングを行う。テキストマイニングにおいては「独居高齢者」周辺のテキストも拾い要約、キーワード化して、同類の「事象」を整理する。それらの事象群を集計して「カテゴリー」を生成する。「事象」と得られた「カテゴリー」から考察を行う。対象が膨大なテキストマイニングの場合、用語間の関係性についても検討される

表 2. 世田谷区と北九州市の基礎的事項 (いずれも 2018 年度)

区分	人口	人口密度	面積	財政力指数	経常収支比率
世田谷区	約 94 万人	約 16,000 人/km <sup>2</sup>	58 km <sup>2</sup>	0.73	79.3%
北九州市	約 94 万人	約 2,000 人/km <sup>2</sup>	491 km <sup>2</sup>	0.72	99.8%

出典：各自治体 HP<sup>[10][11]</sup> (参照 2020-12-8) を参考に筆者作成

が、本研究においては検索結果が些少に止まることから用語間の関係性を探る手法は採用しない。

考察に際しては、世田谷区、北九州市個別の考察と共に、両者の比較も行う。なお、「独居高齢者」のみでは拾えない議事録もあるため、「単身高齢者」としても検索を行っている。また、本稿では独居高齢者、単身高齢者共に同義として記述する。また、孤独死、孤立死についても同様とする。本稿で、比較対象とする 2 つの自治体について基礎的事項を確認したい (表 2)。

特別区、政令指定都市の差異はあるが、人口、財政力指数はほぼ同レベルで、人口密度、面積は互いに約 8 倍の関係、経常収支比率からすると世田谷区の方が柔軟に対応できる財政構造であるといえよう。次に生活保護、成年後見に関するデータを確認する。

最近の経済状況を反映してか、生活保護受給世帯総数は増加している (表 3)。本稿の研究対象である高齢者の単身者世帯についても同様に増加している。2 人以上の高齢者世帯については減少傾向がみられることから、独居高齢者の生活保護受給は確実に増加傾向にあるといえよう。他方、成年後見データであるが、これについては正確なデータがない。

「世田谷区は住民登録人口が 23 区中で最も多い住宅都市である。成年後見制度を必要とする者は相当数いると思われるが、直近の資料によると 1,610 人であり、任意後見利用者は、わずか 45 人に止まっている」(民事法研究会 2020 : 55-58)<sup>[12]</sup>。

世田谷区内において成年後見制度における任意後見の利用者数は 45 人いることはわかるが、法廷後見の利用者数は [1,610-45] の数値である

表 3. 世田谷区における世帯類型別被保護世帯数 (2012 - 2016 年)

年度・区分	実数	平成24~28年度									
		支給延世帯数						2人以上の世帯			
		総数	単身者世帯		傷病障害		その他	総数	高齢者	母子	傷病障害
平成24年度	8,141	94,978	78,609	35,403	29,584	13,622	16,369	3,957	4,693	2,626	5,093
平成25年度	8,381	98,868	82,258	38,069	29,798	14,391	16,610	3,937	4,727	2,696	5,250
平成26年度	8,508	100,450	83,952	39,672	29,493	14,787	16,498	4,128	4,492	2,665	5,213
平成27年度	8,598	102,089	86,372	42,286	29,620	14,466	15,717	4,042	4,138	2,825	4,712
平成28年度	8,763	103,623	88,581	44,846	29,474	14,261	15,042	4,084	4,139	2,610	4,209
世田谷	2,536	30,066	26,380	13,743	8,199	4,438	3,686	1,022	905	471	1,288
北沢	1,226	14,612	13,057	6,036	4,146	2,875	1,555	387	350	345	473
玉川	1,479	17,386	14,384	7,933	3,908	2,543	3,002	872	740	423	967
砧	1,734	20,422	16,479	8,862	4,912	2,705	3,943	1,024	1,137	764	1,018
烏山	1,788	21,137	18,281	8,272	8,309	1,700	2,856	779	1,007	607	463

資料:保健福祉部生活福祉担当課  
注:実数は、各年度末現在の数値で、保護停止中のものを含む。

出典：世田谷区 HP<sup>[10]</sup> (参照 2020-12-8) より抜粋

<https://www.city.setagaya.lg.jp/mokuji/kusei/001/003/005/d00158617.html>

表 4. 北九州市における世帯類型別生活保護世帯数 (2014-2018 年)

	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
高齢者世帯	10,039	10,516	10,840	10,997	11,114
	54.40%	56.70%	58.50%	59.50%	60.70%
母子世帯	879	864	828	797	764
	4.80%	4.70%	4.50%	4.30%	4.20%
障害者世帯	1,540	1,521	1,510	1,560	1,616
	8.30%	8.20%	8.20%	8.40%	8.80%
傷病者世帯	2,429	2,234	2,062	1,938	1,140
	13.20%	12.00%	11.10%	10.50%	6.20%
その他世帯	3,555	3,418	3,278	3,188	3,677
	19.30%	18.40%	17.70%	17.30%	20.10%

出典：北九州市 HP<sup>[11]</sup> (参照 2020-12-8) より抜粋  
[https://www.city.kitakyushu.lg.jp/ho-huku/file\\_0464.html](https://www.city.kitakyushu.lg.jp/ho-huku/file_0464.html)

1,565 人であるのか、それとも 1,610 人の成年後見の申立件数があつたのか、いろいろと考えられようが、94 万人の人口をもってすれば、成年後見制度の利用者が少ないことは指摘できる。

他方、北九州市はどうであろうか。北九州市については世田谷区のように「単身者」、「2人以上」の区別がなく、詳細は不明であるが、他の世帯と比較すると唯一「右肩上がり」で増加していることがわかる。生涯独身者も増加しているだけでなく、夫婦もいずれは「単身」となる。そう考えるとこの数値の持つ意味は世田谷区と同様の状況であるといえよう (表 4)。

また、成年後見データであるが、こちらも世田谷区同様に正確なデータが欠如している。「平成 29 年の福岡県内の申立て件数は総数 1,375 件で、そのうち、市区町村長が申立てたのは 163 件である」(北九州成年後見センター)<sup>[13]</sup>。との記述である。申立の結果、法定後見、任意後見それぞれ何件あつたか不明であり、[1,375-163]の数値である 1,212 件は親族などからの申立であつたということのみしか明確ではない。こちらも、成年後見制度の利用者数自体が少ないといえるが、相違点は「市区町村申立件数」が明示されている点である。これは身寄りがない成年後見制度を利用すべき者の申立を居住地の自治体が行う申立の一類型である。これからいえるのは、独居者もしくは 2人以上であっても世帯を構成するものすべてが金銭管理、身体監護を必要とされる示唆である。すなわち、一定数の社会的孤立者、独居高齢者が含まれることが推察される。世田谷区、北九

州市双方のデータから指摘できるのは、セーフティネットの最後の砦ともいえる「生活保護」についてはデータを採集しているものの、関連する成年後見制度のデータは孤独死のデータ同様、持ち合わせていない。データがないことから孤独死や成年後見が議会でいかなる形で記録されたかという点についても注目したい。

#### 4. 結果

◎世田谷区議会、会議録検索システム<sup>[8]</sup>  
 : [閲覧日 2020/12/5]

上記、会議録検索システムにあるデータをテキストマイニングした。1996 年以降から現在までのデータである。

世田谷区：「単身高齢者」44 件、「独居高齢者」28 件の議事録 (発言) が存在した。世田谷区については議事録の年月日、会議名と事象を示す。過去から遡った表示であるが検索システムの性質上、一部例外もある。

1つの議事録に複数の対象ワードがある場合、データを要約する過程で上記数より「事象」が減少する場合がある。カテゴリ集計上、重複する場合がある。

・「単身高齢者」

1998 年 11 月 定例会-12 月 03 日-04 号  
 「単身高齢者と住居」

2003 年 3 月 定例会-03 月 05 日-03 号  
 「単身高齢者と生活保護」

2006 年 3 月 定例会-03 月 30 日-05 号  
 「単身高齢者と住居」

- 2008年9月 決算特別委員会－09月30日-02号  
「単身高齢者と住居」
- 2009年3月 予算特別委員会－03月17日-06号  
「単身高齢者と生活保護, 住居」
- 2011年3月 予算特別委員会－03月09日-02号  
「単身高齢者と住居」
- 2011年12月 定例会－11月28日-01号  
「単身高齢者と住居, 見守り」
- 2012年3月 定例会－03月27日-05号  
「単身高齢者と住居」
- 2012年3月 予算特別委員会－03月15日-06号  
「単身高齢者と住居」
- 2013年3月 予算特別委員会－03月07日-03号  
「単身高齢者と2030年問題」
- 2013年12月 定例会－11月28日-02号  
「単身高齢者の増加」
- 2014年3月 定例会－02月26日-03号  
「単身高齢者と住居」
- 2014年6月 定例会－06月10日-01号  
「単身高齢者と生涯未婚率」
- 2014年9月 定例会－09月18日-03号  
「単身高齢者への新たな支援形態」
- 2014年9月 決算特別委員会－10月06日-05号  
「単身高齢者と貧困, 生活保護」
- 2014年12月 定例会－11月25日-01号  
「単身高齢者の権利擁護」
- 2015年9月 定例会－09月18日-03号  
「単身高齢者と老人ホーム」
- 2017年3月 定例会－02月23日-02号  
「単身高齢者と公営住宅入居要件」
- 2017年9月 定例会－09月21日-02号  
「単身高齢者と住居」
- 2017年9月 決算特別委員会－10月12日-06号  
「単身高齢者と住居」
- 2017年11月 福祉保健常任委員会  
－11月13日-01号  
「単身高齢者と2025年問題」
- 2017年12月 定例会－11月29日-03号  
「単身高齢者向け支援」
- 2018年2月 都市整備常任委員会  
－02月06日-01号  
「単身高齢者と住居」
- 2018年3月 定例会－02月21日-01号  
「単身高齢者の増加」
- 2018年3月 予算特別委員会－03月15日-06号  
「単身高齢者と住居, 入居支援」
- 2018年9月 定例会－09月19日-02号  
「単身高齢者と住居」
- 2018年9月 決算特別委員会－10月11日-06号  
「単身高齢者と住居」
- 2018年12月 定例会－11月27日-01号  
「単身高齢者の増加」
- 2018年12月 定例会－11月29日-03号  
「単身高齢者と学生の異世代ホームシェア」
- 2019年3月 定例会－02月20日-01号  
「単身高齢者の入居支援, 見守り」
- 2019年3月 定例会－02月22日-03号  
「単身高齢者と民間賃貸住宅入居問題」
- 2019年3月 予算特別委員会－03月06日-02号  
「単身高齢者と住居」
- 2019年3月 予算特別委員会－03月14日-06号  
「単身高齢世帯の死亡後の処理」
- 2019年6月 定例会－06月12日-01号  
「単身高齢者と民間住宅入居支援」
- 2019年6月 定例会－06月13日-02号  
「単身高齢者と民間住宅入居支援」
- 2019年9月 定例会－09月18日-02号  
「単身高齢者と住居確保」
- 2019年9月 定例会－10月18日-05号  
「単身高齢者の見守り」
- 2019年9月 決算特別委員会－10月01日-02号  
「単身高齢者の遺品整理」
- 2019年9月 決算特別委員会－10月09日-06号  
「単身高齢者に対する民間賃貸住宅入居支援」
- 2019年11月 公共交通機関対策等特別委員会－  
11月13日-01号  
「単身高齢者に配慮したコミュニティー  
交通の充実」
- 2019年12月 定例会－11月26日-01号  
「単身高齢者と住居」
- 2019年12月 定例会－11月27日-02号  
「単身高齢者の増加」
- 2020年2月 都市整備常任委員会  
－02月04日-01号  
「単身高齢者と公営住宅入居時の配慮」
- 2020年3月 定例会－02月19日-01号  
「単身高齢者向けの交通網の整備」  
・「独居高齢者」
- 1996年6月 定例会－06月10日-01号  
「独居高齢者の自殺や死亡」

1996年11月 定例会-11月27日-01号  
「独居高齢者に対する動物の介入  
(アニマルセラピー)」

1998年3月 定例会-03月04日-03号  
「独居高齢者のアルコール依存」

2004年4月 福祉保健常任委員会  
-04月23日-01号  
「独居高齢者の見守り」

2004年9月 決算特別委員会-10月06日-05号  
「独居高齢者の増加」

2005年9月 定例会-09月14日-01号  
「独居高齢者への支援」

2006年9月 決算特別委員会-10月10日-05号  
「独居高齢者と孤独死」

2007年5月 福祉保健常任委員会  
-05月29日-01号  
「独居高齢者の行動」

2007年6月 定例会-06月14日-03号  
「独居高齢者の増加」

2007年12月 定例会-11月29日-02号  
「独居高齢者の安否確認」

2008年9月 定例会-10月17日-06号  
「独居高齢者の見守り事業」

2008年9月 決算特別委員会-09月30日-02号  
「独居高齢者の孤独感」

2008年9月 決算特別委員会-10月14日-08号  
「独居高齢者へのボランティア派遣」

2010年3月 定例会-02月24日-01号  
「世田谷区の独居高齢者は3万3千人」

2010年3月 予算特別委員会-03月15日-05号  
「独居高齢者と在宅医療」

2010年3月 予算特別委員会-03月24日-08号  
「独居高齢者と2025年問題」

2010年6月 定例会-06月10日-02号  
「独居高齢者と見守り」

2012年9月 定例会-09月20日-02号  
「独居高齢者と住居」

2014年3月 予算特別委員会-03月14日-05号  
「独居高齢者と見守り」

2014年12月 定例会-11月25日-01号  
「独居高齢者への支援」

2014年12月 定例会-11月27日-03号  
「独居高齢者には誰でもなりうる」

2015年9月 決算特別委員会-10月08日-05号  
「世田谷区としては独居高齢者の数は把握してい

ない」

2016年2月 福祉保健常任委員会  
-02月09日-01号  
「独居高齢者と孤立死」

2016年9月 決算特別委員会-10月13日-08号  
「独居高齢者への支援(法人)」

2016年12月 定例会-11月30日-03号  
「独居高齢者への支援(法人)」

2017年3月 予算特別委員会-03月13日-04号  
「独居高齢者の見守り」

2017年6月 定例会-06月13日-01号  
「独居高齢者と住居」

2018年9月 福祉保健常任委員会  
-09月04日-01号  
「独居高齢者の見守り」

以上が世田谷区である。

◎北九州市議会, 会議録検索システム<sup>9)</sup>  
: [閲覧日 2020/12/5]

上記, 会議録検索システムにあるデータをテキストマイニングした。1997年以降から現在までのデータである。直近の上記システムによる検索が不可の議事録は除外とする。

北九州市: 「単身高齢者」34件, 「独居高齢者」19件の議事録(発言)が存在した。北九州市については議事録の年月と事象を示す。過去から遡った表示であるが検索システムの性質上, 一部例外もある。

1つの議事録に複数の対象ワードがある場合, データを要約する過程で上記数より「事象」が減少する場合がある。カテゴリ集計上, 重複する場合がある。

・「単身高齢者」

1997年2月

単身高齢者と市営住宅

「全体の8.3%が単身高齢者である」

1997年6月

「単身高齢者と市営住宅の入居資格」

1997年6月

「単身高齢者と市営住宅」

1998年2月

「単身高齢者と公営住宅, 巡回訪問」

2000年9月

「単身高齢者と公営住宅」

2001年9月

- 「単身高齢者の世帯数把握と支援策」  
2001年9月  
「単身高齢者の不安解消, 相談」  
2001年12月  
「単身高齢者の増大」  
2003年6月  
「単身高齢者と住居」  
2006年9月  
「単身高齢者の死亡増加, 孤立死」  
2005年9月  
「単身高齢者の死亡増加, 孤立死」  
2008年9月  
「単身高齢者とふれあい巡回訪問」  
2010年9月  
「単身高齢者とコミュニティー形成」  
2009年9月  
「単身高齢者とふれあい巡回事業」  
2010年9月  
「単身高齢者と生活保護」  
2011年6月  
「単身高齢者の負担軽減 (公共料金)」  
2011年9月  
「単身高齢者と認知症」  
「単身高齢者と地域包括支援センターとの連携」  
2013年3月  
「単身高齢者と近隣」  
2013年12月  
「単身高齢者のルームシェア」  
2013年12月  
「市営住宅における単身高齢者」  
2014年12月  
「単身高齢者に対する支援 (安否確認)」  
2016年2月  
「単身高齢者と巡回訪問」  
2016年12月  
「単身高齢者は, 高齢者のひきこもり, 孤独死につながる」  
2017年2月  
「2025年以降, 単身高齢者が増加」  
2017年12月  
「単身高齢者の生活保護受給が多い」  
2018年2月  
「2025年以降, 単身高齢者が増加」  
2018年3月  
「非課税の単身高齢者が日常生活用具給付事業の対象」  
2018年9月  
「市営住宅に住む単身高齢者」  
2019年3月  
「犬, ねこの飼育に関連しその中に単身高齢者や老老介護世帯が含まれる」  
2019年6月  
「ふれあい巡回員制度を利用する65歳以上の単身高齢者」  
・「独居高齢者」  
1999年9月  
「独居高齢者への支援」  
1999年9月  
「独居高齢者と権利擁護 (後見には触れず)」  
2003年2月  
「独居高齢者と緊急通報システム」  
2004年2月  
「夫婦はいずれ独居高齢者」  
2008年12月  
「独居高齢者と火災」  
2010年2月  
「独居高齢者と生活保護」  
2010年2月  
「独居高齢者への見守り」  
2009年9月  
「独居高齢者への支援」  
2011年9月  
「独居高齢者の見守り」  
2012年2月  
「独居高齢者の増加」  
2012年2月  
「独居高齢者の遺体取扱増加, 福岡県警」  
2013年2月  
「独居高齢者の見守り支援」  
2013年2月  
「独居高齢者の見守り」  
2014年2月  
「独居高齢者の外出機会の減少」  
2014年12月  
「独居高齢者のカギ預かり事業」  
2015年9月  
「独居高齢者の支援」  
2016年12月  
「家の仕事」についての調査

独居高齢者の男性 24.4%，女性の 9.3%が「頼れる人なし」と回答。2017年6月実施  
「独居高齢者の在宅医療，介護サービス」  
以上が北九州市である。

表 5. テキストマイニングから析出された  
カテゴリー別の件数（筆者作成）

区分	カテゴリー 1： 多様な支援策	カテゴリー2： 住居	カテゴリー3： その他
世田谷区	26	29	18
北九州市	25	10	15

世田谷区，北九州市の議事録のテキストマイニングから，カテゴリーとしては，1) 多様な支援策，2) 住居確保，3) その他に分類ができる（表 5）。「成年後見」というワードは結果的にみられず「権利擁護」に内包されていた。3) その他は，主として「独居高齢者の背景」，「実情」に言及している。「孤独死」もこれに該当する。

「2025年問題などを背景として独居高齢者の増加が見込まれ，それに対する見守り等の支援の必要性と住居確保が課題となっていること」が明らかとなった。

世田谷区においては，カテゴリー2)「住居」が，北九州市においてはカテゴリー1)「多様な支援策」が最も多かった。東京においては住居確保の困難性が福岡では各人によるニーズの相違が明らかとなった。

## 5. 考察

事象を検討した結果，3つのカテゴリーが生成された。「多様な支援策」と「住居」は重複する箇所もあったが世田谷区では頻出していたことから別カテゴリーとして整理した。

カテゴリー1：「多様な支援策」については，自治体として「見守り」が中心となり，それをベースとして「カギ預かり事業」，「日常生活用具給

付」，「アニマルセラピー」などの施策がみられる。

カテゴリー2：「住居」については，世田谷区と北九州市では数値に開きがみられた。北九州市では住居については世田谷区と比較すると議題に上らない。すなわち住環境については確保されている現状が明らかである。人口が同レベルで密度は8倍と大きな開きがあることから，必然的に世田谷区においては集合住宅に居住する確率が増加する。集合住宅といっても公営住宅には限りがあり，民間賃貸住宅などがその受け皿となる。しかし，世田谷区の「民間住宅入居支援」にみられるように，独居高齢者がそこに住まうことの難しさが明らかとなった。収入が減少し，保証人を確保できない。また，事後処理などをふまえると難しいということになる。自治体による多様な入居支援は今後も継続して行い独居高齢者の住まいを確保する必要がある。具体的には民間賃貸住宅オーナーへの助成金，事後処理を前提とした自治体による支援などが考えられよう。また，公営住宅を独居高齢者用に確保，整備する必要がある。他方，北九州市についても住居は確保されている状況とはいえ，孤独死を回避するべく独居高齢者に対しては多様な支援策を講じていく必要がある。

カテゴリー3：「その他」については独居高齢者の背景，実情，自治体調査（不足含む）などが主である。具体的には「2025年問題」，「外出機会減少」，「世帯数把握」などのキーワードが析出された。なかでも，憂慮すべきは自治体による「世帯数把握」である。2010年3月 定例会-02月24日-01号では，「世田谷区の独居高齢者は3万3千人」であるとデータが報告されていたが，2015年9月 決算特別委員会-10月08日-05号「世田谷区としては独居高齢者の数は把握していない」と変節している点である。また，北九州市においても2001年9月「単身高齢者の世帯数把握と支援策」が議題となっている。しかしながら，現状，両自治体共に具体的な数値の提示はない。2025年問題などを背景として明らかに独居高齢者が増加するにもかかわらず自治体として積極的な調査が行われていないことが明らかとなった。世田谷区については2010年時点では把握されていたことから調査に係る予算の減少なども考えうるが再度明確な数値を提示するべきだろう。

全体としては、「生活保護」のキーワードは些少に止まり、「権利擁護」としての記録はあるものの「成年後見」については出現がなかった。成年後見以前の問題として独居高齢者に対する安定的な住居確保が喫緊の課題であり、その先にはじめて多様な支援策、それが享受できない状況にある独居高齢者に対する成年後見制度の利用があるということであろう。当然のことながら、生活保護が必要な独居高齢者については早急に受給させることは当然であるが、それに至らない者については回避するというのが昨今の財政状況を踏まえた自治体の基本姿勢といえるだろう。「孤独死」についても出現するものの生活保護との関連性が強いことから表面的な言及に止まっている。

テキストマイニングから、独居高齢者には上記のような施策展開が必要である。他方、独居でなくとも高齢者に対しては同様の配慮、施策の冗長性が求められる。たとえば高齢夫婦世帯、子と高齢者世帯であっても将来的に独居高齢者となる可能性があるからである。

## 6. 結論

独居高齢者に対する行政のあり方とは、換言すれば「社会福祉」の網羅である。

社会福祉事業の領域として、

### ①最低生活保障

生活保護法などを根拠として

### ②児童福祉

児童福祉法などを根拠として

### ③母子・寡婦福祉

母子および寡婦福祉法などを根拠として

### ④心身障害児・障害者福祉

身体障害者福祉法などを根拠として

### ⑤高齢者福祉

老人福祉法などを根拠として

### ⑥医療福祉

老人福祉法、国民健康保険法などを根拠として

### ⑦地域福祉

住民の主体性に基づく公私協働という、7つの類型が挙げられる（2006 鬼崎編：76-77）<sup>17)</sup>。

独居高齢者に対しては、これらのうち、②児童福祉、③母子・寡婦福祉を除いたすべてが該当するケースが考えられる<sup>5)</sup>。テキストマイニングからは多様な支援策が展開されていることを確認できた。しかし、社会福祉の大半が該当する可能性

がある独居高齢者を想定した場合、自治体は平時（孤独死などが発生する以前）から独居高齢者の把握はもちろん、さまざまな施策形成、展開が必要になってくる。生活保護行政にみられるように社会福祉全般に対しても自治体の役割や責務が明確ではないことも要因であろうがその数値の把握すら、出来ていない状況では未だ不十分な状況であるといえよう。国が「孤独死」の定義をしていない点に触れたが、これについても多様なケースがあり定義が難しいことは理解できる。しかし、「国が定義していないから調査をしない」（神奈川県）という消極的姿勢ではなく、積極的姿勢が求められよう。孤独死もしくはそれに類するケースや独居高齢者数を調査するのは国ではなく自治体であることは自明である。COVID-19（新型コロナウイルス）においても国よりも自治体が率先して施策形成、展開するケースが多くみられた。本件についても可能なはずである。

喫緊で取り組むべき課題は以下の通りである。

- 1) 独居高齢者数の把握
- 2) 「孤独死」を各自治体に定義した上で数の把握
- 3) 成年後見制度関連データ整備と周知徹底
- 4) 高齢者と一定年齢の子が同居している世帯の把握
- 5) 入居要件、資格を緩和した公営住宅の確保、新設

単に数値を把握すればよいという問題ではなく、数値を把握していない現状では必要とされる人に最適な施策を講じることは不可能である。これを疎かにすれば結果的に出口の部分で更なる労力を要する。すなわち、「孤独死」を例にとれば警察との連携をはじめ、相続人の探索と連絡、遺品整理など自治体業務は多岐に渡る。成年後見制度については国レベルでも周知がなされていないと考えられるので、まずは自治体レベルで周知を徹底するべきであろう。また、独居高齢者、孤独死同様に数値の把握は不可欠である。

同時に高齢者の親と同居する、未婚もしくは結婚歴はあっても離婚するなど経ていわゆる「1人身」として同居している一定年齢の子供の動向にも注意を払う必要がある。一定年齢の定義も難しいが、基本的には2025問題で取り上げられる50歳が1つの基準となるだろう。こうした形態の世帯の場合、「独居高齢者世帯」としては認知されないまま、親がいなくなると子供がその予備軍と

なるからである。独居高齢者と共にごうした世帯の調査は難航が予想されるが迅速かつ柔軟な対応が不可欠となる。

また、民間賃貸住宅については助成などにより独居高齢者の入居が容易となればよりがオーナーによっては固辞される場面が想定される。やはり、公営住宅の受け皿を増やしておくことが最良である。民間の場合、入居が困難というのみならず、もしもの際にもオーナー動向によっては発見や自治体の介入が遅れる可能性がある。東京都においても石原都政下で都営住宅の新規建設を停止させる方針とした。独居高齢者などの増加を考えると将来的には公営住宅の新設（増設）は必要になるだろう。もちろん、一般入居者よりも入居要件の緩和も必要となる。

また本稿の「限界」として、世田谷区と北九州市という、いわば都市部の比較を行って検討したことにより、離島、農村部など人口規模が小さい地域などでは全く違った結論になる可能性がある。各地の政策課題や政治状況により発言密度、頻度は異なってくるからである。しかし、独居高齢者が社会的弱者である以上、多様な支援策が必要であり、それに向けて行政が最適な支援をする必要があることはどの自治体でも同一であると考えられる。

また、独居高齢者以外の「他発言」との対比を精緻に行うことにより、更なる考察の深化が図れると考えられるが今後の研究課題とする。「2025年」は、目前に迫っている。各自治体の早急な対応に期待したい。

## 引用文献

- [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）。
- [2]小池高史ほか「民間団体による独居高齢者への支援活動の現状と課題－支援団体へのインタビュー

ーから」『技術マネジメント研究』（10）横浜国立大学（2011）p.27 - 35。

[3]稲田七海「釜ヶ崎の高齢者介護は誰が担うか？」『日本地理学会発表要旨集』（64）（2003）p.15。

[4]田原遠「あいりん地域に生活の拠点を置く者の栄養学的特性」『栄養学雑誌』特定非営利活動法人 日本栄養改善学会 78（1）（2020）p.13-23。

[5]西森利樹「成年後見制度における法人後見の果たすべき役割：高齢期の生活継続性を確保する支援体制の確立に向けて」横浜国立大学、博士論文（2014）。

[6]朝日新聞。「孤独死について」。

<https://www.asahi.com/articles/ASL5X55P8L5XTIPE026.html>,（参照 2020-12-5）。

[7]鬼崎信好（編）『社会福祉の理論と実践－新たな福祉社会の構築にむけて』中央法規出版（2006）。

[8]世田谷区議会。会議録検索システム。

<http://kugi.city.setagaya.tokyo.jp/voice>,（参照 2020-12-5）。

[9]北九州市議会。会議録検索システム

<https://ssp.kaigiroku.net/tenant/kitakyushu/pg/index.html>,（参照 2020-12-5）。

[10]世田谷区。「基礎的事項,被保護世帯数」。

<https://www.city.setagaya.lg.jp>,（参照 2020-12-8）。

[11]北九州市。「基礎的事項,生活保護世帯数」

<https://www.city.kitakyushu.lg.jp>,（参照 2020-12-8）。

[12]民事法研究会『実践成年後見 No85』（2020）。

[13]北九州成年後見センター。

“県内成年後見データ”。

[https://www.miruto.info/?page\\_id=1545](https://www.miruto.info/?page_id=1545),（参照 2020-12-8）。

（受付日：2021年1月7日，受理日：2021年4月30日）

## 福井 弘教（ふくい ひろのり）

現在：横浜国立大学大学院 環境情報学府 博士課程後期 在籍

専門は社会学，公共政策学。現在は高齢者行動や施策に焦点をあてた研究を行っている。