

〈研究ノート〉

## 超高齢化地域における所得保障システムの特徴（上）

— 島根県における高齢化・公的年金・生活保護の実態 —

小越 洋之助

はじめに

- I. 島根県における就業構造・人口動態・高齢化と所得保障システム
- II. 高齢者の所得保障システムについて（以上，上巻）
- III. 調査対象地域における高齢化と生活保障システムの実態  
むすびにかえて（以上，下巻）

はじめに

日本では 2005 年から人口減少が始まり、高齢化のテンポが高まっている。少子化という要因も加わり、日本社会や経済の将来展望に明るくない影響を与えている。

高齢社会において、高齢者数・率の増加はそこに居住する地域住民にどのような生活課題を発生させているのであろうか。とくに所得確保やその保障システムはどうなっているのであろうか。それには就労の場の確保のほか、公的年金や生活保護など社会保障の問題と密接な関係がある。これまで社会保障は地域的視点からみれば、医療や介護サービスの問題が主に議論され、所得保障としては無・低所得者対策としての公的扶助＝生活保護の問題が焦眉の急であった。一般的な所得保障制度としての重要なシステムである公的年金は、もっぱら国の制度としての側面で論じられており、現実に生起している「消えた年

金」問題などに象徴される保険料納付に関わる公的責任におけるミスやトラブル、給付の引き下げや資格期間、年金未納問題など給付と負担に関わる問題、あるいは長期的な制度の持続性と関係した財源や財政問題に集中し、そのためにマクロ的数理計算の議論が横行する状況にある。だが公的年金も地域的視点に立てば、当該地域の高齢者の所得保障として非常に重要な位置にあり、県民所得や地域財政における年金生活者の役割にスポットがあてられることも始めている。国の制度設計はこの視点からみて整合性があるかどうかにも重視されつつある。

現実の高齢者にとって、もし継続して就労できる機会とそこからの収入があれば就労所得で、そして引退期には過去の剰余の留保があれば貯蓄によって「自助」的生活ができよう。だが、今日では高齢期の生活を就労からの収入や貯蓄だけに依存することは不可能である。とくに日本では公的年金があり、その一定水準の年金で生活が確保されているか否かということは高齢期の所得確保では決定的なことである。その意味で地域の視点に立てば、公的年金は高齢社会での生活の根幹であり、それによって地域での高齢期の生活の安定の程度が決まり、そのありようによっては高齢者世代内の「老老格差」も発生することとなる。さらに、もし公的年金での生活が不十分で、預貯金もなく、親族等の援助がなければ、日本の制度上では公的扶助（生活保護）に依存しなければならなくなる。とくに近年、生活保護受給者の多くが無年金者層となっていることが指摘されている。この生活保護制度自体がさまざまな問題を抱えているなかで、高齢期の公的年金保障の不十分さが問題になっている。公的年金制度の網の目にもれた層において問題は深刻であり、近年では生活保護制度と公的年金との関連性も重要課題となっている。

この研究ノートでは、以上の問題意識から、現時点で高齢化率全国第一位にある島根県の高齢化・公的年金・生活保護の現状の把握を、県全体および筆者が選定した三つの地域での具体的事例分析を通じて解明し、超高齢社会における所得保障の政策課題を検討する一助としたい。

## 1. 島根県における就業構造・人口動態・高齢化と所得保障システム

### 1) 島根県の位置と就業構造の特徴

島根県は中国地方の北側、北は日本海を望む。東は鳥取県、西は山口県、南は中国山地を隔てて広島県に接する。なお、海上40～80 km 沖に隠岐の島がある。県の総面積は6706.7 km<sup>2</sup>で、日本の総面積の1.8%である。（都道府県順位は18位）

島根県の特徴は東西に細長く（延長230 km）、この地域を大きく分ければ、出雲、石見、隠岐の3地域からなる。また、小規模な8市が東西に連なり、都市機能を集積する中核都市はなく、「分散型県土構造」にあるとされている。中山間部が広範に存在するなかで、公共交通網の整備が不十分であり、この地域における過疎化、高齢化を促進する要因ともなっている。ちなみに、JR山陰本線は一部を除き単線である。

表1は島根県の実業構造の2000年（平成12年）と05年（平成17年）との対比である。

島根県の実業構造の特徴の第1は、第一次産業、すなわち農業、林業、漁業の衰退である。とくに林業の衰退は顕著である。表のように、林業従事者は2000～2005年（平成12年～17年）の間に1153人から681人へ、率にしてマイナス40.9%も激減した。第2に、建設業、製造業の就業者の減少である。建設業は同期間の間16.6%のマイナス、製造業は18.5%のマイナスである。第3は、それに代替すべき第三次産業は多くの産業でマイナスになっているが、そのなかで医療・福祉従事者がプラス24.0%と、著しく増加していることである。つまり高齢者介護などの従事者が産業の基本である物づくりに代わって就業者の中心になってきていることである。

産業では農林業の衰退、耕作放棄地の増加、森林の荒廃が進展している。そのなかで、これまで産業構造を支えてきたのは公共事業であった。そのために、

表1 島根県の就業構造

産 業 (大分類)	就業者数		産業別割合 (%)		増減率 (%)
	平成12年	平成17年	平成12年	平成17年	平成12年 ~17年
総 数	389,343	368,957	100.0	100.0	-5.2
第1次産業	41,335	37,109	10.6	10.1	-10.2
農 業	35,262	32,423	9.1	8.8	-8.1
林 業	1,153	681	0.3	0.2	-40.9
漁 業	4,920	4,005	1.3	1.1	-18.6
第2次産業	113,194	93,085	29.1	25.2	-17.8
鉱 業	748	496	0.2	0.1	-33.7
建 設 業	49,684	41,416	12.8	11.2	-16.6
製 造 業	62,762	51,173	16.1	13.9	-18.5
第3次産業	233,349	236,524	59.9	64.1	1.4
電気・ガス・熱供給・水道業	2,495	2,243	0.6	0.6	-10.1
情 報 通 信 業	3,502	3,245	0.9	0.9	-7.3
運 輸 業	13,971	13,223	3.6	3.6	-5.4
卸 売 ・ 小 売 業	68,089	64,177	17.5	17.4	-5.7
金 融 ・ 保 険 業	8,252	7,136	2.1	1.9	-13.5
不 動 産 業	1,523	1,603	0.4	0.4	5.3
飲 食 店 ・ 宿 泊 業	17,580	17,304	4.5	4.7	-1.6
医 療 ・ 福 祉	33,530	41,564	8.6	11.3	24.0
教 育 ・ 学 習 支 援 業	17,257	17,871	4.4	4.8	3.6
複 合 サ ー ビ ス 事 業	8,939	8,262	2.3	2.2	-7.6
サービス業(他に分類されないもの)	40,344	43,261	10.4	11.7	7.2
公務(他に分類されないもの)	17,867	16,635	4.6	4.5	-6.9
分 類 不 能 の 産 業	1,465	2,239	0.4	0.6	52.8

資料：総務省統計局「国勢調査」による。

自治体などの財政に依存する度もずば抜けて大きい。2006年(平成18年)のデータでは、1人当たり標準財政規模(34万3000円)、1人当たり歳出総額(70万8000円)、1人当たり地方交付税(24万7000円)、1人当たり国庫支出金(11万6000円)でいずれも全国1位である。同時に1人当たり地方債現在高(139万7000円)でも第1位である。平成16年～18年の財政力指数は0.227で全国第47位、起債制限比率は16.5%で全国1位である。なお、平成18年度から実質公債費比率という指標も導入されている。島根県は平成19年度決算で17.8%で全国第45位である。この値が18%以上の場合は起債の際に総務大臣の許可が必要で、25%以上の場合は単独事業に係る起債が制限される。(「平成21年度版島根の財政」『島根県報号外第115号別冊』平成21年5月29日)起債が厳しくなるなかで、県の公共事業も現在では大幅に抑制されている。

## 2) 人口動態の変化

### 人口減少とその要因

島根県の人口は2007年(平成19年)で73万1652人、この1年間で5230人減少したが、08年7月1日現在、男34万5666人女38万241人計72万5907人とさらに5745人減少している。島根県の人口は1986年(昭和61年)から低下してきたが、1994～5年(平成6～7年)ごろは微減に留まっていた。だが、1996年(平成8年)以降、人口減少が大きくなり、とくに2002年(平成14年)以降の人口は年3000人台→年4000人台→年5000人台と、年を追うごとにその減少の量的テンポが増加している。島根県は人口減少の典型的地域であり、それも1980年代後半というかなり早い時期からということが出来る。<sup>(1)</sup>

地域の人口の増減には、人口の自然動態(出生児数マイナス死亡数)と社会動態(転入者数マイナス転出者数)が影響する。図1-1、1-2は島根県におけ

図1-1 自然動態及び社会動態の推移

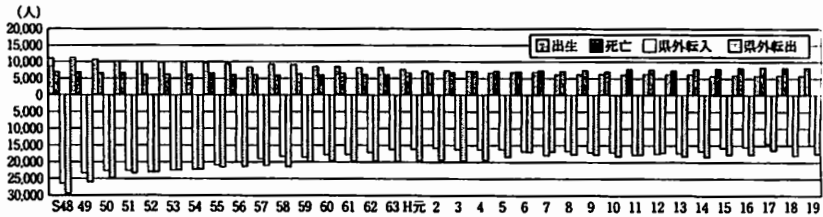
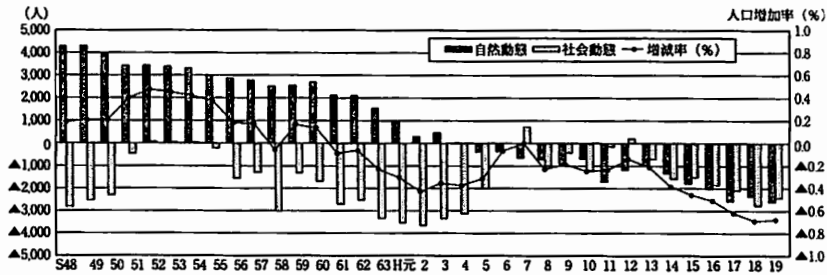


図1-2 人口動態増減数・率の推移



(資料) 島根県政策企画局統計課『平成19年島根の人口移動と推計人口』2008年(平成20年)2月刊, 9ページ

るこの間の自然動態と社会動態の変化を表している。

図1-1のように、人口の自然動態をみると、高度成長末期から1989年(平成元年)ごろまでは出生児数が死亡者数を上回っていた。しかし、その後1993年(平成5年)から両者は逆転し、その後も死亡者数の増加を下回る出生児数の減少となっている。人口減少において少子化要因がクローズアップしてきたのである。

他方で、社会動態(県外転入マイナス県外転出)の動きをみると、1974年~76年(昭和48年~51年)までは転出者が転入者を上回り、社会減少となった。1977年(昭和52年)には社会増加になったが、すぐ翌1978年(昭和53年)から再び社会減少となった。

1990年(平成2年)は3,712人(0.48%)の社会減少で、その減少幅は「人口移動調査」開始以来の減少数であった。1995年(平成7年)は18年ぶりに社会増加となったが、これは長期減少のアダ花のようなもので、2001年

（平成13年）以降、07年（平成19年）まで7年連続の社会減少となっている（島根県政策企画局統計課『平成19年島根の人口移動と推計人口』による）。社会減少の最大要因は若者の「県外転出」であるといつてよい。15～19歳では「就学・卒業」、20～29歳では「就職」の要因が、人口の社会減少をもたらしている。

このように、島根県の人口減少は出生児数の減少と人口の社会減少（県外流出の増加）という2つの要因によって発生しているが、とくに最近注目すべきは、自然動態におけるマイナス要因の増加である。少子化による人口減少要因がこの地域における雇用機会のなさなどによる人口の流出（社会減少）要因とともに、この地域における超高齢化・過疎化を加速させているといえよう。

### 3) 高齢化率の推移とその内部構成の特徴

#### 高齢化率の特徴

表2は1989年～2007年における島根県の高齢化率の推移を全国値と対比したものである。高齢化率（65歳以上人口/総人口×100）は高齢（化）社会の重要指標である。07年で全国21.5%に対して、島根県は28.2%である。7%以上が高齢化社会、14%以上を高齡社会とすれば、島根県は「超高齢社会」であり、現在の所、日本一の高齡化地域である。

また、その推移をみれば全国の高齡化のテンポと対比して1990年代前半は6ポイント高く、1994年～2004年は（01年の8.5ポイントを例外として）7ポイント、2005年～07年では6.8～6.9ポイント上回っている。いずれの時期も島根県の高齡化率は全国対比で高い割合で推移してきた。

#### 高齢者の内部構成の変化

表2 島根県における全国対比での高齢化率の推移 (1989年～2007年)

年度		全国	島根県
1989	(平成元年)	11.6	17.4
1990	(平成2年)	12.1	18.2
1991	(平成3年)	12.6	19.0
1992	(平成4年)	13.1	19.7
1993	(平成5年)	13.5	20.4
1994	(平成6年)	14.1	21.1
1995	(平成7年)	14.5	21.7
1996	(平成8年)	15.1	22.4
1997	(平成9年)	15.7	23.1
1998	(平成10年)	16.2	23.8
1999	(平成11年)	16.7	24.3
2000	(平成12年)	17.4	24.8
2001	(平成13年)	18.0	25.5
2002	(平成14年)	18.5	26.0
2003	(平成15年)	19.0	26.5
2004	(平成16年)	19.5	26.8
2005	(平成17年)	20.2	27.1
2006	(平成18年)	20.8	27.6
2007	(平成19年)	21.5	28.2

(資料) 厚生労働省官房統計情報部『我が国の人口動態』(各年版)  
元データは総務省調査(毎年10月1日時点の調査)

最近の島根県における高齢者の内部構成には重要な変化がある。表3は総務省『住民基本台帳』に基づき、前期高齢者(65歳～74歳)と後期高齢者(75歳以上)に分け、1994年～2007年の人数の変化を筆者が整理し、それぞれについて総数の比率を作成した。なお、図3はその数の変化を図示している。

表のA/Pは高齢化率(小数点3位4捨5入の数値)であるが、B/Pは総人口における前期高齢者比率、C/Pは後期高齢者比率である。(すべて百分比で

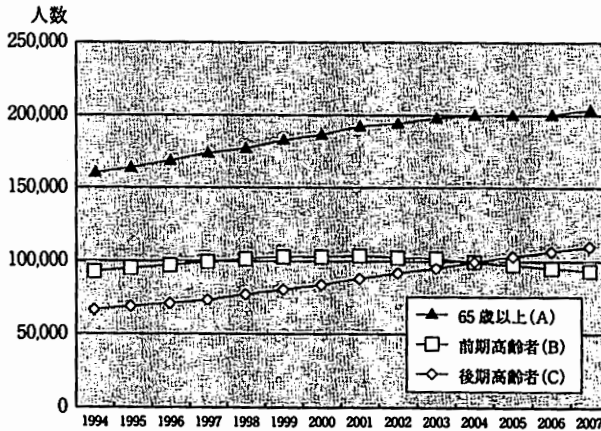


表3 島根県における高齢者の内部構成の変化 (1994~2007年)

	総数 (P)	65歳以上 (A)	65~69歳	70~74歳	前助高齢者 (B)	75~79歳	80歳以上	後期高齢者 (C)	B/P	C/P	A/P
1994	774,624	160,895	52,516	41,280	93,796	29,912	37,187	67,099	0.12	0.09	0.21
1995	774,193	165,200	53,048	42,533	95,581	30,803	38,816	69,619	0.12	0.09	0.21
1996	772,601	169,851	53,774	44,088	97,862	31,909	40,080	71,989	0.13	0.09	0.22
1997	770,731	174,561	54,144	45,816	99,960	33,145	41,456	74,601	0.13	0.10	0.23
1998	768,310	178,591	54,419	46,774	101,193	34,713	42,685	77,398	0.13	0.10	0.23
1999	765,980	183,917	54,169	48,697	102,866	36,403	44,648	81,051	0.13	0.11	0.24
2000	763,699	187,397	53,699	49,440	103,139	37,729	46,529	84,258	0.14	0.11	0.25
2001	762,144	192,087	53,838	49,966	103,804	39,199	49,084	88,283	0.14	0.12	0.25
2002	759,303	195,337	52,402	50,468	102,870	40,792	51,675	92,467	0.14	0.12	0.26
2003	756,770	198,519	51,655	50,984	102,639	41,746	54,134	95,880	0.14	0.12	0.26
2004	752,534	199,577	48,696	50,607	99,303	43,514	56,760	100,274	0.13	0.13	0.27
2005	747,469	200,541	46,887	50,170	97,057	44,190	59,294	103,484	0.13	0.14	0.27
2006	744,677	201,970	44,584	50,385	94,969	44,811	62,190	107,001	0.13	0.14	0.27
2007	739,080	204,054	44,244	49,199	93,443	45,270	65,341	110,611	0.13	0.15	0.28

(資料) 総務省『住民基本台帳に基づく人口・人口動態および世帯数』(平成20年3月31日現在)

図2 前期高齢者数・後期高齢者数の変化



はなく小数で表示)

第1の特徴として、B/P、C/Pの比率をみると、C/Pはこの間一貫して増加しており、2004年以降、B/PとC/Pは完全に逆転することとなったことである。(2004年は厳密に言うとB/P 0.132に対してC/Pは0.133)

現在では75歳以降の後期高齢者の比率の増加がこの地域の高齢化率を押し上げている、ということが出来る。なお、07年の後期高齢者数(11万611人)は総人口の15%にも達している。

第2として、高齢者の絶対数の変化においても、75歳以上の後期高齢者が顕著に増加していることである。

図2(前期高齢者・後期高齢者数の変化)のように、2004年には前期高齢者数9万9303人、後期高齢者数10万274人と両者は逆転した。後期高齢者数は1994年には6万7000人であったものが、2004年に10万人を突破し、07年には11万人台となった。

### 高齢化率における地域格差

ところで鳥根県の地域を詳細にみると、表4のように、高齢化の進行には大

きな地域別格差が存在している。

07年（平成19年）で超高齢化が進んでいるのは、島根東部地域（出雲地域。松江市、出雲市、安来市、東出雲町）ではなく、石見地域に概括される島根西部地域（大田市、江津市、浜田市、益田市など）およびその郡部（邑智郡など）である。また、島嶼地域（隠岐郡）も高齢化がかなり進んでいる地域である。（ただし出雲地域でも雲南市32.2%、奥出雲町35.6%、と高齢化率が高い地域がある）

ちなみに、表示のように高齢化率は松江市で23.4%、出雲市で25.2%、東出雲町では06年の全国平均と同じ20.8%で高齢化率は相対的に低い。他面、大田市、江津市、浜田市、益田市はいずれも30%に近いが、すでに30%を超えている。中山間部は40%台にさえなっている。（たとえば邑智郡川本町41%、美郷町42%、邑南町40.4%など）

また、島嶼地域（隠岐郡）も高齢化の地域である。（ただし出雲地域でも雲南市32.2%、奥出雲町35.6%、と高齢化率が高い地域がある）

（注）

(1) もっとも、これは島根県が今後の人口減少地域の最上位を予測するものではない。総務省の08年3月末の「住民基本台帳」（08年7月31日発表）によれば、人口減の第1位は秋田県、第2位高知県、第3位青森県、第4位長崎県、第5位山形県で、第6位が島根県である。今後は秋田県が高齢化最先進県に変わる予測がある。なお、この時点での高齢化率は全国平均21.57%、高齢化率25%以上の県は7県から13県に拡大した。（『日本経済新聞』08年8月1日）

## Ⅱ. 高齢者の所得保障システムについて

### 1) 島根県における公的年金の特徴

#### 厚生年金・国民年金の水準

表5は、厚生年金について、島根社会保険事務局が社会保険事務所別・市町

表4 島根県における市町村別人口の動向(3区分別割合)

市町村	総数		年少人口		生産年齢人口		老年人口	
	平成19年	平成18年	平成19年	平成18年	平成19年	平成18年	平成19年	平成18年
県計	731,652	736,882	97,214	98,773	428,069	433,870	205,268	203,153
市計	607,640	611,303	81,269	82,446	360,500	365,043	164,823	162,772
松江市	195,891	196,093	26,679	26,860	122,589	123,650	45,645	44,804
浜田市	61,416	62,184	7,596	7,849	36,491	36,139	18,248	18,115
出雲市	146,041	146,110	20,948	21,141	88,100	88,530	36,846	36,296
益田市	51,079	51,783	6,771	6,926	29,150	29,866	15,138	14,971
大田市	39,666	40,193	4,740	4,860	21,544	21,968	13,381	13,306
安来市	43,096	43,504	5,758	5,832	24,659	25,125	12,678	12,547
江津市	27,043	27,485	3,308	3,353	15,041	15,435	8,693	8,696
雲南市	43,408	43,951	5,469	5,625	23,926	24,330	13,994	13,977
郡計	124,012	125,579	15,945	16,327	67,559	68,827	40,445	40,381
八東郡	14,218	14,159	2,501	2,505	8,762	8,789	2,955	2,865
東出雲町	14,218	14,159	2,501	2,505	8,762	8,789	2,955	2,865
仁多郡	15,274	15,574	1,851	1,929	7,988	8,234	5,435	5,411
奥出雲町	15,274	15,574	1,851	1,929	7,988	8,234	5,435	5,411
飯石郡	5,737	5,864	641	665	2,874	2,959	2,222	2,240
飯南町	5,737	5,864	641	665	2,874	2,959	2,222	2,240
簸川郡	27,711	27,609	4,262	4,290	16,918	16,869	6,469	6,383
斐川町	27,711	27,609	4,262	4,290	16,918	16,869	6,469	6,383
邑智郡	22,250	22,675	2,365	2,404	10,768	11,111	9,097	9,160
川本町	4,094	4,168	433	433	1,984	2,060	1,677	1,675
美郷町	5,698	5,814	598	607	2,709	2,786	2,391	2,421
邑南町	12,458	12,693	1,334	1,364	6,095	6,265	5,029	5,064
鹿足郡	16,143	16,497	1,687	1,761	8,018	8,250	6,438	6,486
津和野町	9,061	9,304	884	924	4,575	4,718	3,602	3,662
古賀町	7,082	7,193	803	837	3,443	3,532	2,836	2,824
隠岐郡	22,679	23,201	2,638	2,773	12,211	12,615	7,829	7,811
海士町	2,491	2,517	263	262	1,286	1,318	942	937
西ノ島町	3,284	3,358	315	316	1,707	1,763	1,262	1,279
知夫村	638	704	75	86	264	312	299	300
隠岐の島町	16,266	16,622	1,985	2,109	8,954	9,222	5,326	5,289

注1) 「総数」には、年齢不詳を含む。

注2) 年少人口：0～14歳の人口

生産年齢人口：15～64歳の人口

老年人口：65歳以上の人口

(資料) 島根県政策企画局統計課『平成19年度年報』による。

3 区 分 別 割 合 (%)					
年少人口		生産年齢人口		老年人口	
平成19年	平成18年	平成19年	平成18年	平成19年	平成18年
13.3	13.4	58.5	58.9	28.1	27.6
13.4	13.5	59.3	59.7	27.1	26.6
13.6	13.7	62.6	63.1	23.4	22.8
12.4	12.6	57.8	58.1	29.7	29.1
14.3	14.5	60.3	60.6	26.2	24.8
13.3	13.4	57.1	57.7	29.6	28.9
11.9	12.1	54.3	54.7	33.7	33.3
13.4	13.4	57.2	57.8	29.4	28.8
12.2	12.2	55.6	56.2	32.1	31.6
12.6	12.8	55.1	55.4	32.2	31.8
12.9	13.0	54.5	54.8	32.6	32.1
17.6	17.7	61.6	62.1	20.8	20.2
17.6	17.7	61.6	62.1	20.8	20.2
12.1	12.4	52.3	52.9	35.6	34.7
12.1	12.4	52.3	52.9	35.6	34.7
11.2	11.3	50.1	50.6	38.7	38.2
11.2	11.3	50.1	50.6	38.7	38.2
15.4	15.5	61.1	61.1	23.3	23.1
15.4	15.5	61.1	61.1	23.3	23.1
10.6	10.6	48.5	49.0	40.9	40.4
10.6	10.4	48.5	49.4	41.0	40.2
10.5	10.4	47.5	47.9	42.0	41.6
10.7	10.7	48.9	49.4	40.4	39.9
10.5	10.7	49.7	50.0	39.9	39.3
9.8	9.9	50.5	50.7	39.8	39.4
11.3	11.6	48.6	49.1	40.0	39.3
11.6	12.0	53.8	54.4	34.5	33.7
10.6	10.4	51.6	52.4	37.8	37.2
9.6	9.4	52.0	52.5	38.4	38.1
11.8	12.2	41.4	44.3	46.9	43.5
12.2	12.7	55.0	55.5	32.7	31.8

表5 島根県における厚生年金受給権者数とその金額(2000~2004年度)

年度	厚生年金旧法					厚生年金新法						
	件数	金額(円)	1件当たり	件数	金額(円)	1件当たり	件数	金額(円)	1件当たり	件数	金額(円)	1件当たり
2000	41,585	38,912,620,100	935,740	15,148	24,614,335,700	162,492	104,909	82,369,912,700	785,160	84,472	67,044,475,200	793,690
2001	39,806	37,134,337,800	932,880	14,491	23,431,024,500	161,693	112,968	85,596,332,500	757,700	91,055	69,094,968,500	758,830
2002	37,858	35,194,561,400	929,650	13,751	22,108,541,400	160,778	121,673	90,743,989,000	745,800	98,338	73,062,423,200	742,970
2003	36,003	33,051,827,400	918,030	13,049	20,685,680,000	158,523	130,980	97,000,040,500	740,570	106,121	78,151,160,700	736,430
2004	34,081	31,159,741,400	914,280	12,371	19,455,879,500	157,270	139,587	100,697,228,400	721,390	113,212	80,606,937,000	712,000

(資料) 島根社会保険事務局年金課集計により班者が作成。1件当りの金額は年額。

(注) 1 厚生年金旧法の合計は、老齢年金、通算老齢年金、障害年金、母子年金、遺児年金の合計。

2 厚生年金新法の合計は、老齢厚生年金、障害厚生年金、遺族基礎年金、遺族年金の合計。

村別受給権者数帳票から作成したものを筆者が加工したものである。2004年(平成16年)までのデータしか表示されていないが、2005年以降は「旧法」, 「新法」別に作成していないので、資料の接続ができないため、ここではこの年度までに限定した。したがって年金水準の概要はこの表で示すこととする。なお、厚生年金旧法、新法の区別は、1985年の基礎年金導入以前と以後の区分である。<sup>(2)</sup>

表中、旧法の1件当たり金額は、全体の年金額を件数で除したもので、1人当たり年金額(年額)とみてよい。04年度での合計(91万4280円)は月額7万6190円であり、被用者年金額としては低い、これはさまざまな年金額を総計したもので、(表5の注1を参照)、退職老齢年金(157万2700円)だけでみれば月額13万1060円程度となる。これとても老後の生活を支える年金額として低い。これは男女計の金額に影響されている。なお、新法では二階部分(報酬比例部分)だけが表示されているため、金額はかなり低く、04年で年額71万2000円(月額5万9300円程度)となっている。この水準に基礎年金部分が別途付加される。2000~2004年度間での受給権者の1件当たり年金額は旧法、新法のいずれでも低下していることが分かる。

表6は同年度間での国民年金受給権者数とその金額についてみたものである。国民年金(旧法)の適用者は04年で1件当たり42万0480円、老齢年金額で49万1050円(月額で4万920円)でしかない。旧法での受給者の年金水準は驚くほど低い。新法では04年で70万2840円(月額5万8570円)であり、旧法適用者よりもましであるが、この程度の年金水準で老後の生活保障になりうるのか、という根本問題がある。基礎年金制度の導入は国民年金をベースにしたが、その国民年金そのものが国民的最低限(ナショナル・ミニマム)水準でないことは明らかである。(注4を参照)

#### 島根県における国民年金保険料納付率

社会保険庁は、08年8月、07年度の国民年金保険料の納付率を発表した。

表6 島根県における国民年金受給権者数とその金額(2000~2004年度)

年度	国民年金旧法					国民年金新法						
	合計		うち老齢年金			合計		うち老齢基礎年金				
	件数	金額(円)	1件 当たり	件数	金額(円)	1件 当たり	件数	金額(円)	1件 当たり	件数	金額(円)	1件 当たり
2000	67,919	28,857,099,400	424,870	46,710	22,869,430,500	489,600	107,081	78,096,013,100	729,320	92,523	65,040,030,800	702,960
2001	64,412	27,364,730,800	424,840	43,957	21,597,962,900	491,340	115,324	84,197,567,100	730,100	100,642	71,047,635,100	705,940
2002	60,684	25,784,962,800	424,900	41,128	20,282,838,900	493,160	123,908	90,543,344,900	730,730	109,119	77,331,578,900	708,690
2003	57,200	24,100,607,800	421,340	38,492	18,880,603,800	490,510	130,863	94,838,563,800	724,720	115,963	81,646,588,400	704,070
2004	53,443	22,471,908,700	420,480	35,681	17,521,260,100	491,050	137,758	99,509,253,800	722,350	122,706	86,242,111,300	702,840

(資料) 前出、島根社会保険事務局年金課集計により推者が作成。1件当りの金額は年額。

(注) 1 国民年金旧法・合計は老齢年金、通算老齢年金、障害年金、障害基礎年金、遺族基礎年金、遺族基礎年金、寡婦年金の合計。

2 国民年金新法・合計は、老齢基礎年金、老齢基礎年金、遺族基礎年金、寡婦年金の合計。



表7 国民年金納付率の地域別変化（地方社会保険事務局・事務所別）

		島根県	松江	出雲	浜田
1996	平成 8 年	92.5	91.5	93.1	93.5
1997	平成 9 年	90.8	89.1	92.4	91.8
1998	平成 10 年	89.9	87.5	92.3	91.3
1999	平成 11 年	89.2	86.6	91.5	91.0
2000	平成 12 年	88.6	86.4	91.4	89.0
2001	平成 13 年	86.3	82.9	90.1	87.6
2002	平成 14 年	76.4	74.4	78.0	77.8
2003	平成 15 年	76.1	75.0	77.1	77.0
2004	平成 16 年	76.6	76.2	76.8	77.0

（資料） 島根社会保険事務局調査による。

これによれば、全国での納付率は63.9%であった。当局の「納付率の向上」は毎年のスローガンであり、80%納付の「目標値」を掲げているものの、むしろ現実には納付率の低下に見舞われている。最近の納付率の実績を都道府県別にみると、07年度の上位3県は島根県77.6%で第1位、以下新潟県76.04%、秋田県76.01%で、下位3県は東京都59.2%（45位）、大阪府54.4%（46位）、沖縄県42.8%（47位）であった。（社会保険庁『07年度都道府県別国民年金保険料納付率』08年8月8日発表）

島根県は納付率における最優等県であり、国民年金の納付を怠らなくなった代表的地域である。ところがこの優等県も実は近年納付率が継続的に低下してきた。

表7は1996～2004年までの国民年金納付率を、同県の社会保険事務局別に表したものである（隠岐地域は松江管内に入る）。

1996年には90%台前半であったものが、2004年には76～77%と、この間県全体で大幅に低下している。これはこの間の不況、雇用形態の変化、国民年金適用対象者の変化などによる国民年金納付の困難さを想起させる。

それにしても、01年度から02年度における納付率の低下はドラスティック

である。松江で9ポイント、出雲で12ポイント、浜田で10ポイントの低下、島根県全体でみて10ポイントの低下は異常ですらある。これには納付業務の実施主体の変化（自治体から社会保険庁への移管）が関係していると思われる。年金の収納業務について、自治体は機関委任事務として、集落などごとに納付組合による集金などきめ細かな対応を行っていた。それが社会保険庁への業務移管により、納付率が低下したものとみられる。そのさい、「半額免除」制度の導入と併せた「免除基準を厳格化」が、納付率の低下による国民年金の空洞化を広げたものと推定される。<sup>(3)</sup>

### 県民所得における公的年金比率の特徴

公的年金は地域における県民所得の中で重要な位置を占めてきている。これは超高齢化地域においては高齢化の度合いが増せば、年金に依存する世帯が増加することであるから、必然的である。表8は県民所得における公的年金の比率を、全国との対比で表示している。（県民所得は、島根県調査ではなく、内

表8 島根県/全国における県民所得/国民所得における年金給付の割合の推移

	島根県				全国			
	年金給付額	県民所得	県民所得比	高齢化率	年金給付額	国民所得	国民所得比	高齢化率
	百万円	百万円	%	%	百万円	百万円	%	%
1998 (平成10年度)	222,706 (平成8年)	2,012,682	11.10	23.80	29,912,169	379,238,900	7.90	16.20
1999 (平成11年度)	230,358 (平成9年)	1,982,232	11.60	24.30	31,341,462	382,962,000	8.20	16.70
2000 (平成12年度)	237,318 (平成10年)	1,903,053	12.50	24.80	32,728,752	380,506,600	8.60	17.40
2001 (平成13年度)	243,188 (平成11年)	1,881,928	12.90	25.40	34,002,505	370,046,800	9.20	18.00
2002 (平成14年度)	258,192 (平成12年)	1,934,850	13.30	26.00	35,871,301	362,863,100	9.90	18.50
2003 (平成15年度)	263,880 (平成13年)	1,885,165	14.00	26.40	37,092,655	367,829,800	10.10	19.00
2004 (平成16年度)	267,837 (平成14年)	1,819,895	14.70	26.70	37,954,115	361,090,100	10.50	19.50
2005 (平成17年度)	272,898 (平成15年)	1,798,423	15.20	27.10	39,175,251	367,630,300	10.70	20.10
2006 (平成18年度)	277,047 (平成17年)	1,820,361	15.20	27.60	40,119,815	373,246,600	10.70	20.80

(資料) 社会保険庁『社会保険の概況』（各年版）による。

(注1) 県民所得は「当該年度の社会保険事業の概況に最も近い年度の県民計算計算」を使用。

具体的には1998年～2005年は前々年度の数値、2006年度は前年のデータによる。（当局の作成基準に依拠）

閣府のデータを使用した。また、公的年金給付の県民所得比のデータは、注にあるように、「当該年度の社会保険事業の概況に最も近い年度の県民経済計算」を使用しており、県民所得と年金給付額のデータが年度ごとに厳密な整合性をとれているとはいえないことに留意のこと）

この表にみられるように、全国の国民所得対比での年金給付額も年々増加し、1998年が8%弱であったのが、06年現在では約10%である。つまり日本の国民所得の1割は年金生活者が担っている計算である。これに対して、島根県における県民所得対比での年金給付額は1998年では11.1%であったが、その後年々増加し、06年にはその15%を超えていることを示している。全国対比での島根県の特徴は全国平均とほぼ5ポイントの格差で県民所得対比の年金給付割合が増加している。超高齢化地域では県民所得において年金生活者の位置が高まるといふ必然性を示している。高齢化のテンポの拡大は、全国でも島根県でも所得全体における年金割合を増加させ、県においては、全国対比でみてこの期間において高齢化の進展につれて、県民所得における年金比率が増加した。とくに2004年～06年の割合の増加が目立つ。

## 2) 生活保護制度について

### 生活保護の現状

高齢期の所得保障について就労不能、または引退者が無年金または低年金で、貯蓄もなく、親族での扶養に期待できなければ最後の手段（last resort）は日本では公的扶助（生活保護）しかありえない。近年の国民の生活環境の激変、とくに貧困の広がりのおかげで生活保護制度に依拠する層が増加している。

それにもかかわらず、日本の生活保護制度の運用の現実には漏救が多いことが指摘されている。

また、生活保護にはスティグマ（stigma：恥の烙印）が伴う。憲法第25条

で国民の権利としての最低限生活保障（ナショナル・ミニマム保障）が謳われているにもかかわらず、現実には保護の補足性原則があり、保護認定基準が厳しい。さらに住民の移動が少なく保守的な農村部などでは、生活保護受給者が地域住民から変わった眼で見られるという一種の「社会的排除」状況にあることも珍しくない。それでも生活保護受給は増加している。

保護率（被実保護人員、1ヶ月平均）は、1995年（平成7年）88万2229人（保護率7.0%：パーミルは人口千人当たり）から、06年（平成18年）には151万3892人（11.8%）に増加している。（資料は厚生労働省『厚生統計要覧』平成19年）

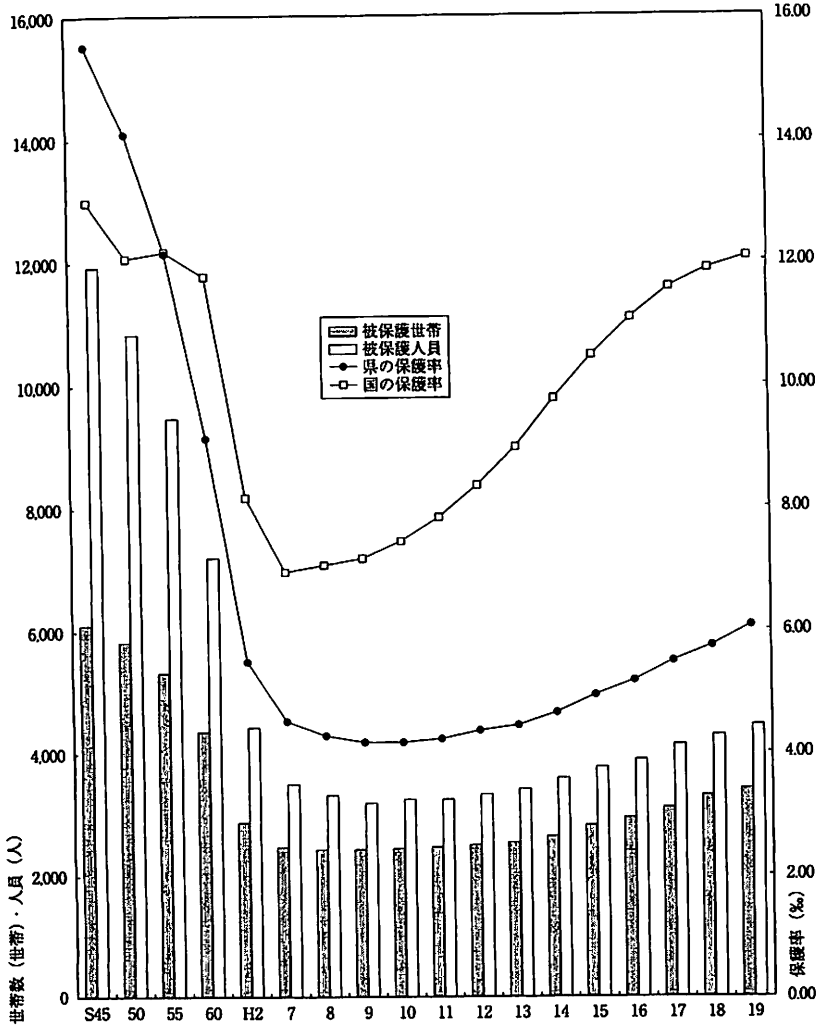
2006年（平成18年）の都道府県別生活保護受給率（世帯人員数、%：人口千人当たり）で見ると、最高は福岡県の20.5%、以下北海道19.9%、沖縄県16.3%、青森県16.2%、大阪府15.6%、東京都15.6%に対して、最低は富山県（1.7%）である。

富山県ほどではないが、島根県は隣県の鳥取県と同じ5.8%で、大都市部や地方の一部地域、全国平均からみて保護率は明らかに低いといえる。

なお、図3は島根県の生活保護世帯数、人員、保護率の推移を示している。生活保護の受給においては大きな変動がある。

生活保護受給者数・率の変動における特徴については、一般的には、①単身高齢者世帯や離婚率の増加という社会的要因②景気変動や労働市場の状況、家計の貧困化などの経済的要因③生活保護受給者数の多寡の地域であったか否か、などの歴史的・慣習的要因④当局の受給抑制指導の強弱などの政策的要因があると思われる。ただし、島根県においてどのような特徴があることについては、この県全体の図では具体的な説明は十分できない。後述するように、この県でも大きな地域格差がある。したがって、この細部の分析は、のちの調査対象地域の叙述のなかで論じたい。

図3 島根県における被保護世帯数、被保護人員、保護率の年次推移



(注) 数値は1ヶ月における被保護世帯数、被保護人員および保護率の年平均。

(資料) 島根県健康福祉部地域福祉課『平成19年度島根の生活保護』(2008年8月刊)

### 生活保護と無年金・低年金者の関連

高齢期において、無年金か低年金であるかは、生活保護の受給と密接な関係

もっている。表9は「社会保障国民会議」第1回会議の「所得確保・保障（雇用・年金）分科会」（2008年3月4日）において、厚生労働省が提示した資料である。

表示のように、この期間でその数は年々増加し、2006年（平成18年）時点で、高齢期に生活保護を受けている約58万8000人の高齢者（65歳以上）のうち、31万3000人（被保護人員数マイナス年金受給者数）、率にして53%が公的年金を受給していない「無年金者」であることが判明した。高齢期の生活困難があり、稼働所得がなく貯蓄や年金が不十分であれば、最後の頼りとして生活保護にかかる比重は高くなる。生活保護が公的年金水準と密接な関係をもってきていることは当然といえる。とはいえ、広くは同じ社会保障制度でも、制度の形式上では生活保護は公的扶助、公的年金は社会保険として区別されている。前者は救貧、後者は防貧の機能が期待されている。タテマエはそうであるが、国民年金をベースとした基礎年金は、政策当局者からは「食費を中心とした老後生活の基礎部分を保障するもの」として「生活を支える基礎」程度の

表9 被保護高齢者（65歳以上）の年金受給状況（1998～2006年）

	被保護人員	65歳以上 被保護人員 (A)	うち年金受 給者 (B)	年金受給率 (B/A)	年金受給者1人あたり 年金受給額
	人	人	人	%	円(月額)
平成10年	946,994	319,820	172,940	54.1	44,212
平成11年	1,004,472	350,450	178,470	50.9	44,885
平成12年	1,072,241	372,340	186,770	50.2	45,601
平成13年	1,148,088	411,200	201,800	49.1	45,521
平成14年	1,242,723	449,250	216,380	48.2	45,672
平成15年	1,344,327	491,680	232,280	47.2	45,847
平成16年	1,423,388	527,310	248,920	47.2	45,758
平成17年	1,475,838	556,380	262,320	47.1	45,918
平成18年	1,513,892	588,130	275,140	46.8	46,144

(資料) 厚生労働省社会援護局保護課作成。「社会保障国民会議」(第1回:08年3月4日)配布資料

(注) 福祉報告例,被保護者全国一斉調査(個別,各年7月1日時点での抽出調査(10分の1))

位置づけであった<sup>(4)</sup>から、当初から老後生活のすべてを賄うことはできないために、防貧の機能は限定されていたのである。この表から読み取れる事実は、公的年金とりわけ国民年金の空洞化やその水準の低さが生活保護受給を増やしている、と解釈できる。この点からも地域住民にとって公的年金の受給資格があるか否か、受給資格がある場合でも、その年金額の多寡が高齢期の所得保障のあり方を左右していると考えられる。

(注)

(2) 1985 年は日本の年金制度改革の一画期である。それ以前は、大別して共済年金、厚生年金、国民年金の三制度の並立であったが、そこに国民年金をベースとして三制度に共通の「基礎年金」を導入し（一階部分）その部分は個人単位とし、無業の妻の年金権確立（強制加入）とともに、被用者年金（共済・厚生年金）の報酬比例部分の二階立て化を図り、厚生年金、国民年金額水準引き下げと支給開始年齢の 65 歳への段階的繰り下げ、国民年金への共済・厚生年金からの制度間財政調整を可能にさせた。

(3) 免除基準の厳格化とは、従来の免除基準が「天災、失業、その他の理由」であったが、「その他の理由」が削除されたことである。そのため、この移行期において、全額免除される者は全国で 2001 年 277 万人から 02 年度で 144 万人に大幅な減少となった。これにより新たな保険料の納付義務者の未納率は 85.5% で未納者実数は 133.7 万人であった。（拙稿「04 年公的年金改革の特徴とナショナル・ミニマム問題」『國學院経済学』第 52 巻 3・4 号合併号（平成 16 年 9 月）293 ページ。

(4) 岩田正美「社会政策研究としての貧困研究」『社会政策』第 1 巻第 1 号、2008 年 10 月、23 ページを参照。同論文では 1984 年衆議院社会労働委員会での基礎年金審議において福武武参考人（当時の社会保障研究所所長）の発言も引用されている。すなわち「基礎年金は全国民を対象とするものであり、『生活保護基準を上回るかあるいは同等程度』と考える必要はなく、『基本的に生活を支える基礎』になればよい。老齢年金のミニマムと生活保護のミニマムは異なってよい」とした。

## 超高齢化地域における所得保障システムの特徴（下）

—島根県における高齢化・公的年金・生活保護の実態—

小越 洋之助

### 目次

- Ⅰ. 島根県における就業構造・人口動態・高齢化と所得保障システム
- Ⅱ. 高齢者の所得保障システムについて（以上『国学院経済学』第57巻3・4号）
- Ⅲ. 調査対象地域における高齢化と生活保障システムの実態（以上、本号）

### Ⅲ. 調査対象地域における高齢化と生活保障システムの実態

#### 1) 調査対象地域の高齢化の特徴

超高齢化地域の島根県でも高齢化の進行状況には地域差がある。

今回の調査では、高齢化が進展している石見地区とその中山間部、および島嶼部に注目した。選定した地域は、浜田市、邑智郡川本町、隠岐の島町である（川本町は関連して美郷町にもふれる）。石見地区中央部の浜田市は中山間地域の旧那賀郡（金城町、旭町、弥栄村、三隅町）と平成17年10月1日新設合併した。旧那賀郡の4地区は「自治区」<sup>(1)</sup>となっている。同じく中山間地域の邑智郡にある川本町は、江の川沿いの三江線（江津—三次間）を上った中山間地域で、美郷町、邑南町とともに、典型的な超高齢化地域に属している。隠岐地域の離島は、島前（海士町、西ノ島町、知夫村）と島後（隠岐の島町）に分か



表10 調査対象地域の老年人口数、高齢化率

	県計		松江市		浜田市		川本町		% 高齢化率		% 高齢化率					
	総人口	65歳以上	市計	65歳以上	市計	65歳以上	市計	65歳以上	市計	65歳以上	市計	65歳以上				
2003	平成15年	753,135	198,897	26.5	152,542	29,939	19.6	64,304	18,059	28.1	4,513	1,639	36.3	17,630	5,523	30.2
2004	平成16年	749,157	199,918	26.8	152,364	30,408	20.0	63,623	18,166	28.6	4,481	1,628	36.3	17,432	5,343	30.7
2005	平成17年	744,380	200,863	27.1	197,567	43,485	22.0	63,128	18,165	28.8	4,323	1,663	38.5	17,117	5,341	31.2
2006	平成18年	736,882	203,133	27.6	196,093	44,804	22.8	62,184	18,115	29.1	4,168	1,675	40.2	16,622	5,289	31.8
2007	平成19年	731,652	205,268	28.2	195,891	45,845	23.4	61,416	18,248	29.7	4,094	1,677	41.0	16,266	5,326	32.7

(資料) 『島根県市町村・年齢階級別人口』各年版による。

(注) 1 松江市は平成16年10月に入東郡中鹿島町、島根町、美保関町、八雲村、玉湯町、宍道町、八東町が合併したので、2005年(平成17年)の人口が追加している。

2 浜田市は平成15～16年の数値は那賀郡を含む。(平成15年那賀郡総数17,618人、65歳以上6,247人、高齢化率35.6%。平成16年は総数17,346人、65歳以上6,208人、高齢化率35.8%)

3 隠岐の島町は平成15年～16年の数値は西郷町、布施村、五箇村、都万村の合計。

れる。高齢化は島前の方が進展しているが、島後に属する隠岐の島町は島根県の島嶼部では面積が最も大きい島で、人口も最も多いことから有意味と考え選定した（なお、県庁所在地の松江市は主として三つの調査対象地域との比較上参考までに掲げている）。

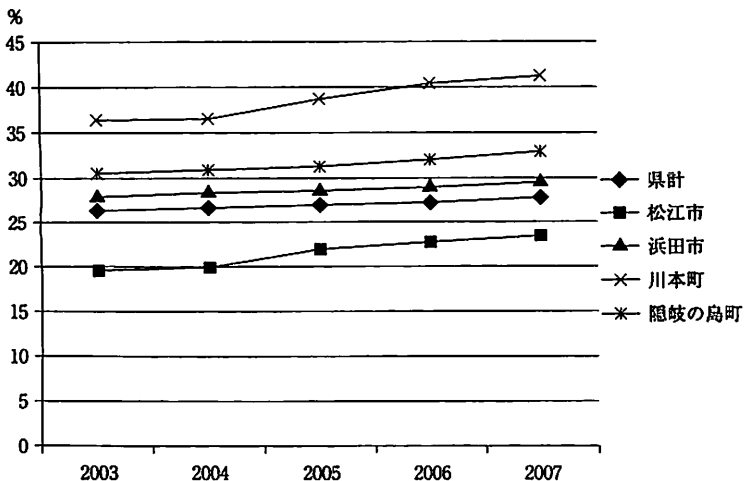
表10は対象地域の老年人口数、高齢化率を示している。

表示のように、老年人口の絶対数では03年対比で07年では松江市が最も増加しており、07年で4万5845人、次いで浜田市（1万8248人）である。ただし、地域の高齢化率は総人口対比であるから、その点でみると、川本町（41%）が最も高齢化しており、ついで隠岐の島町（32.7%）、浜田市（29.7%）の順で、松江市（23.4%）は島根県では高齢化率が最も低い。

なお、図5は03年～07年の高齢化率の変化を示している。

この図のように、この間高齢化が最も進行しているのは川本町である。また、他の地域でも着実に高齢化は進んでいる。浜田市は図でみるかぎり、急激な高齢化が緩和されているが、これは浜田市での一定の若者の存在（浜田市には島根県立大学がある）が影響しているとみられる。松江市は05年以降高齢化が次第に高まっているが、それでも県全体の平均よりも低い。

図5 調査対象地域の高齢化率の変化（2003～2007年）



以上の点をより詳細にみていくために、調査対象地域の年齢別人口変動を検討したい。表11は調査対象三地域について、2003年と対比して2007年の年少人口、生産年齢人口、老年人口別の変動を整理したものである。<sup>(2)</sup>

この表から見られる特徴は、第1に、この間にいずれの地域においても年少人口(0~14歳)が減少していることである。わずか5年で浜田市では約1000人(正確には993人)、川本町では35人、隠岐の島町では378人の減少である。これは明らかに少子化要因とみてよい。

第2に、65歳以上の老年人口はこの期間において浜田市では189人、川本町は38人、隠岐の島町は3人の増加であった。両者の比較をみれば、老年人口増加よりも年少人口の減少が目立つ。(川本町は例外)。この三地域の事例でも、超高齢化は少子化によって加速されていると言えるであろう。

第3に、75歳以上の後期高齢者に限定してみると、浜田市は1165人、川本町は125人、隠岐の島町は208人とそれぞれ増加していることである。つまり

表11 調査対象地域の人口変動(2003年:2007年)

		浜田市			川本町			隠岐の島町		
		男女計	男性	女性	男女計	男性	女性	男女計	男性	女性
2003年 (平成15年)	0~14歳	8,589	4,413	4,176	468	247	221	2,363	1,190	1,173
	15~64歳	37,647	19,030	18,617	2,406	1,257	1,149	9,916	5,205	4,711
	65歳以上	18,059	7,114	10,945	1,639	655	984	5,323	2,066	3,257
	(うち75歳以上)	8,818	3,071	5,747	923	335	588	2,822	956	1,866
	総数	64,295	30,557	33,738	4,513	2,159	2,354	17,602	8,461	9,141
2007年 (平成19年)	0~14歳	7,596	3,899	3,697	433	235	198	1,985	994	991
	15~64歳	35,491	18,067	17,424	1,984	1,033	951	8,954	4,665	4,289
	65歳以上	18,248	7,142	11,106	1,677	645	1,032	5,326	2,043	3,283
	(うち75歳以上)	9,983	3,487	6,496	1,048	369	679	3,030	1,056	1,974
	総数	61,416	29,170	32,246	4,094	1,913	2,181	16,266	7,701	8,565

(資料) 島根県統計調査部『平成15年、19年年报』より筆者が作成。

(注) 1 浜田市(2003年)は旧那賀郡を含む。

2 隠岐の島町(2003年)は西郷町、布施村、五箇村、都万村の合計。

老年人口の増加以上に後期高齢者の増加が顕著である、というすでに述べた事実が調査対象地域にも当てはまることである。

第4に、後期高齢者の増加を男女比でみれば、隠岐の島町では男女比で大差がないが（男性100：女性108）浜田市（男性406：女性749）では35%対65%、川本町（男性34：女性91）では27%対73%で女性の割合がかなり高くなっている。一般的に、平均余命比較では女性の長寿が明確であるが<sup>(3)</sup>、人口の流動が固定化している超高齢化地域では長寿は貯蓄や年金などの所得問題が不十分であれば、その生活課題の困難性がとくに高齢女性にしわ寄せされ、問題化しているという仮説が提示できるであろう。

## 2) 調査対象地域の生活保障システム(1)公的年金の水準とその位置

つぎに、調査対象地域における高齢期の生活保障システムの現状を、公的年金、生活保護を中心に検討したい。まず、この地域における公的年金の位置についてみておきたい。

表12は厚生年金についてこの地域の受給権者の件数、金額を示したものである。

この表によれば、厚生年金でも旧法、新法の区別なく1件当たり金額に地域格差がある。一例として、厚生年金（旧法）中の退職老齢年金だけでみれば、表の1件当たり水準は年額であるから、これを月額換算すると、松江市は月額14万3800円であるのに対して、浜田市は11万5540円、金城（カナギ）町は10万8300円、旭町は9万9560円、弥栄（ヤサカ）村は11万2970円、三隅町は11万700円、川本町は11万1320円、隠岐の島町は12万6870円である。この地域格差はどのような理由で発生しているのかはここでは明確な論証はできない。ただし、大きな理由として想定されることは、同じ県内でも勤務した民間企業における安定雇用の長期化の程度、賃金水準の差異、男女比という要因が厚生年金加入期間や標準報酬月額に反映しているとみられることである。

表 12 調査対象地域における厚生年金受給権者と年金額 (2004年:平成16年度)

	厚生年金旧法						厚生年金新法					
	合計			うち退職老齢年金額			合計			うち老齢厚生年金額		
	件数	金額 (円)	1件当たり	件数	金額 (円)	1件当たり	件数	金額 (円)	1件当たり	件数	金額 (円)	1件当たり
松江市	7,329	7,551,708,400	1,030,387	2,905	5,012,984,400	1,725,640	31,482	24,912,351,500	791,320	25,514	19,958,043,500	782,240
浜田市	2,752	2,600,792,800	945,056	1,244	1,724,789,400	1,386,487	9,719	7,797,971,300	802,343	7,826	6,185,558,700	790,385
金城町	306	212,666,100	694,987	81	105,279,700	1,299,749	1,161	696,827,600	600,196	971	578,403,100	595,678
旭 町	190	103,485,200	544,659	34	40,620,400	1,194,718	772	370,234,500	479,578	654	319,563,600	488,629
赤栄村	53	30,262,400	570,989	9	12,200,700	1,355,633	319	153,485,400	480,989	270	128,502,900	475,937
三隅町	494	407,771,600	825449	185	245,761,100	1,328,438	1,842	1,318,227,100	715,650	1,470	1,032,729,600	702,537
川本町	363	283,031,700	779,702	120	160,294,600	1,335,788	1,027	595,730,400	580,069	836	473,553,100	566,451
隠岐の島町	579	433,658,900	748,979	159	242,063,200	1,522,410	2795	1,934,823,400	692,245	2,211	1,548,433,400	700,332

(資料) 島根社会保険事務局年金課集計により、筆者が作成。1件当たりの金額は年額。

(注) 1 厚生年金旧法の合計は、老齢年金、通算老齢年金、障害年金、遺族年金、通算遺族年金の合計。

2 厚生年金新法の合計は老齢厚生年金、障害厚生年金、遺族厚生年金の合計。

表13 調査対象地域における国民年金受給権者と年金額(2004年:平成16年度)

	国民年金旧法						国民年金新法					
	合計			うち高齢年金			合計			うち高齢基礎年金		
	件数	金額(円)	1件当たり	件数	金額(円)	1件当たり	件数	金額(円)	1件当たり	件数	金額(円)	1件当たり
松江市	9,605	3,937,983,500	409,993	5,097	3,010,822,600	493,820	30,488	21,675,219,700	710,940	26,929	18,543,521,700	688,610
浜田市	2,551	919,244,400	360,347	1,340	635,513,200	474,264	8,085	5,707,631,600	705,081	7,279	4,988,831,200	685,373
金城町	564	227,681,500	403,691	388	175,968,500	453,527	1,173	881,157,000	751,199	985	712,922,400	723,779
旭町	456	216,844,300	475,536	359	183,909,900	512,284	832	651,504,600	783,058	769	597,205,000	775,599
弥栄村	254	128,357,500	505,344	212	113,489,800	535,329	423	320,738,600	758,247	383	287,148,800	749,736
三俣町	719	299,228,500	416,173	459	225,414,600	491,099	1,626	1,192,614,300	733,465	1,473	1,060,423,100	719,907
川本町	533	213,359,700	400,300	346	165,435,900	478,138	987	726,487,500	736,056	885	638,692,300	721,686
隠岐の島町	1,744	874,164,300	501,241	1,254	705,784,800	562,827	3,552	2,670,542,000	751,842	3,071	2,243,175,400	730,438

(資料) 前出、島根社会保険事務局年金課累計より筆者が作成。1件あたり金額は年額。

(注) 1 国民年金旧法・合計は高齢年金、通算高齢年金、障害年金、母子年金、遺児年金の合計。

2 国民年金新法・合計は、高齢基礎年金、障害基礎年金、遺族基礎年金、寡婦年金の合計。

Uターン者における大都市部または県内での都市部での雇用継続期間と賃金水準の存在等も作用しているであろう。松江市の年金額の相対的な高さはその証明の例のように思われる。そうであっても、全体として厚生年金でもその水準は決して高くない。県内就職者だけを想定すれば、東京など大都市部と対比して島根県の賃金水準は相対的に低く、男女差も大きい。賃金水準における男女格差や地域格差が大きいことがその主な理由であろう。<sup>(4)</sup>

つぎに国民年金水準について見てみよう(表13)。

国民年金における老齢年金は1件あたりの月額で松江市は旧法4万1152円〔(5万7384円,) : ( )内の額は新法で以下同じ〕、浜田市3万9522円(5万7114円)、金城町3万7794円(6万315円)、旭町4万2690円(6万4717円)、弥栄村4万4611円(6万2480円)、三隅町4万925円(5万9990円)、川本町3万9845円(6万140円)、隠岐の島町4万6900円(6万870円)であった。旧法適用者に低年金者が集中していることが分かる。なお、新法適用者も満額年金額(40年加入月額6万6000円)に到達していない。

島根の中山間部では後期高齢者の住民が多く、そこでの年金額も旧法適用者が少なからずいる。以上の状況を、調査対象地域別により細かく検討してみよう。

### 川本町の事例

川本町の人口は2007年(平成19年)3月31日現在で4,086人である(これは町が直近で把握している数字で、表11の「年報」の数字4,094人とは若干異なる)。そのうち60歳以上人口は1,886人で地域の総人口の46.2%に達する。65歳以上人口は1,610人、39.4%となる。そのうち公的年金受給者は2,957人である。ただしこの数は延べ人員であるから、1人の年金受給者が複数の年金受給者としてカウントされている。全く単純に言えば72%の住民が年金生活者であり、65歳以上の高齢者が全員年金を受給しているとみれば、

40%の住民が年金受給者ということになる。

表 14 はこの町の厚生年金受給状況について旧法、新法別に示している。

厚生年金について、通算老齢年金、障害厚生年金、遺族厚生年金を含め何らかの年金受給者は合計 1,418 人（旧法 335 人、新法 1083 人）である。このうち老齢厚生年金だけについてみれば、旧法では月額 11 万 400 円程度、新法は 9 万 3625 円である。この表は平均額であり、かつ男女こみの数字であるが、すでに表 12 に示した水準とほぼ同じである。それにしてもとくに旧法での老齢年金の水準の低さが目立つ。

すでに示した表 13 によれば、川本町は旧法の国民年金水準の最も低い地域であった。この地域の国民年金の適用状況をより新しいデータを追加して検討しよう。表 15 は同町における 2003～2006 年の被保険者の状況および 2006 年度（平成 18 年度）における年金受給者数・額を示している。上段の被保険者数についてみれば、第 1 号被保険者について、2003 年の 471 人から 2006 年の 428 人と、大きく低下している。第 3 号被保険者において無視できない数があるが、この間免除者数が加入者数対比で 20% 程度いることも留意される。

また、下段の 06 年度における年金受給者数・額についてみれば、旧法、新法合計の年金受給者数（旧法 468 人、新法 1071 人）はこの年度で加入者数より多く、その 1 人当たり年金額は旧法の老齢年金額で約 4 万円、さまざまな年金額の平均で 3 万 3000 円程度、新法（老齢基礎年金）では 5 万 9714 円、寡婦年金では 4 万円程度となっている。表 15 で示された旧法の年金額月額約 4 万円はすでにみた表 13 の数字とほとんど同じであり、新法の寡婦年金水準もほ

表 14 川本町における厚生年金受給状況（2006 年度）

	厚生年金旧法						厚生年金（新法）			
	老齢年金	通算老齢年金	障害年金	遺族年金	通算遺族年金	旧法 計	老齢年金	障害年金	遺族年金	新法 計
受給総額	160,355,000	58,650,700	13,168,400	35,182,600	1,757,300		979,740,000	8,091,300	133,784,800	
人数	121	161	11	36	6	335	872	10	201	1,083
1人当たり	1,325,000	364,300	1,197,100	977,300	292,800		1,123,500	809,100	665,500	
月額	110,417	30,358	99,758	81,442	24,400		93,625	67,425	55,458	

（資料）川本町役場の資料から筆者が整理。



表15 川本町における国民年金被保険者の状況及び年金受給者数と年金額 (2003年～2006年および2008年：平成18年)  
被保険者の状況 (単位：人)

年度	区分					合計
	第1号被保険者	任意加入	第3号被保険者	合計	法定免除者数	
2003	471	14	211	696	28	33
2004	466	12	202	680	32	39
2005	455	8	210	673	37	111
2006	428	3	216	647	38	86

年金受給者数および年金額 (2006年度)

	旧法					新法				
	老齢年金	通算老齢年金	障害年金	合計	老齢基礎年金	障害基礎年金	遺族基礎年金	寡婦年金	合計	老齢福祉年金
金額	139,842,200	36,097,800	9,307,000	185,247,000	695,787,800	72,077,400	13,455,200	968,900	782,289,300	1,217,400
人数	291	167	10	468	971	79	19	2	1,071	3
1人当たり年額	480,557	216,154	930,700	395,827	716,568	912,372	708,168	484,450	730,429	405,800
1人あたり月額	40,046	18,013	77,558	32,986	59,714	76,031	59,014	40,371	60,869	33,817

(資料) 島根県川本町役場資料により筆者が作成。

とんど同じ（4万円）水準である。つまり、島根県でのこの中山間部（川本町）では、国民年金のみに依存している高齢者、夫と死別した寡婦は1人平均月4万円程度の年金水準で生活している、という像がここに浮かびあがる。もちろん、これはあくまでも平均であり、その中にはこれ以上、これ以下の年金生活者もいる、ということはいうまでもない。<sup>(5)</sup>

なお、川本町の特徴は次の隠岐の島町の事例とやや違い、Uターン者がごくごく僅かな地域であることである。08年11月における筆者の町役場健康福祉課N氏とのヒヤリングによれば、その数は年間5人程度であった。年金額が相対的に高い「団塊の世代」を地域に戻し、人口の増加や財政基盤を確立する余地がこの町では展望できない。市町村合併時に一町を選択したが、高齢化要因だけでなく、人口減少要因にみまわれているという厳しい現実がある。

#### 浜田市中山間部（金城自治区美又地区）限界集落の事例

高橋憲二氏を中心とする調査グループは、島根県の「限界集落」調査として、06年8月大田市温泉津湯里地区6集落、07年8月浜田市金城町美又地区2集落の全戸調査を行った。（「限界集落」とは通常、集落を構成する世帯員で65歳以上の高齢者が50%以上の集落を指すが、集落の規模が20世帯未満の指標を加えることもある。ここではこの2つの指標によって定義）この調査研究は公的年金だけに限定するものではなく、「限界集落」におけるさまざまな社会問題を浮き彫りにし、その解決のための基礎資料とし、政策課題を展望したものである。したがって公的年金部分だけを拾い出すべきではないが、この研究ノートの課題に沿って、あえてその部分だけをピックアップしてみれば、湯里地区54世帯中、主な収入源が年金であるのは39世帯（すべて老人世帯）、その金額は独居高齢者世帯では一般的に年間70万円の年金だけで生活しており（なかには年額30万円に満たない独居世帯もある）、高齢者夫婦世帯でも年間140万円にもみたくない。美又地区では30世帯中24世帯、80%が年金を主要な

収入源としている。高齢者の大多数が国民年金を受給しているものの、年金額は月額2万7000円程度が少なくなく、年額30万円程度に満たない独居世帯もあった。経済的困難性を抱えているとみられた世帯は19世帯、63.3%であった。(6)

美又地区は浜田市金城自治区にある。美又地区中、「限界集落」に括られるのは植松、新原（ネイバラ）である。(07年8月1日時点で植松地区は高齢化率53.19%、新原地区は54.55%) 筆者はこの時期「高齢者世帯生活調査」訪問員に同行できる機会を得て、植松地区の4ケースの事例に接した。表16がその概要である。

表16 浜田市金城自治区「限界集落」の年金受給者の事例（美又・植松地区）

#### 事例1 単身世帯（男性61歳、未婚）

##### 生活歴・就労状況

中学卒業後左官訓練工として下関（Y工業所）、北九州、桜島、隠岐の島などで働く。37歳のときこの地域に。兄弟は4人。土地は薄い親戚にあるが、家屋は自分のもの。この地域でK木材（経営者韓国人）のもとで原木の切り出し作業、シイタケ栽培に従事。現在は身体の状態から仕事はしていない。

##### 主な収入

現在生活保護の医療扶助を受給。年金は左官時代の厚生年金（37ヶ月分）1万2516円。医療扶助から差し引かれ5万9000円が収入。介護保険料は免除。貯金は全くなし。国民年金はまだ受給していない。（65歳から受給の予定）

##### 健康状況

現在 糖尿病、肩の腱の切断、首、腰痛。江津市にある病院への定期通院（月2回）

##### 生活の現状

きりつめないと生活できない。生活単位は10円。食事は病院通院時に買ったものを分けて長く使う。（米は20\*<sub>0</sub>で農協では4500円だが、病院近くでは3800円）灯油価格の上昇が厳しい。冠婚葬祭のときの費用なし。自動車がないため、バスを使用。バスがこの地域にまで入らない。朝7：25のバスに乗車するために5：30起床して旧道の近道を約1時間40分歩く。帰りはタクシー（料金約4000円）。

#### その他（生活意識等）

今の生活でいけるなら、続けて生活したい。身体が動けなくなったときが最も不安。救急車はこの地域まで早く来ない。病院のある浜田、江津に行くまでかなりかかる。楽しみはない。せいぜい草を刈ること。地域の集会には出ない。

郵便局が統廃合で金城地区になくなり不便。

事例2 高齢二人世帯（男性86歳、女性91歳。男性は未婚。女性は男性の姉。子供3人あり）

#### 生活歴・就労状況

男性は大正10年3月生まれ。小学校6年、高小2年。以降農業。その後昭和16年12月から22年まで兵役。1年半シベリア抑留。帰国して農業に従事。農業以外の作業で35歳時に木炭（土砂）作業で背をケガして2～3年休む。

姉は夫と離婚してこの地域に戻る。子供3人。長女（59歳、主婦、岐阜）長男（62歳、大阪枚方、大工）次男（56歳枚方、コック）子供とは電話でのコミュニケーションはあり。

農業（田は7反）その後減反（2反）となる。米（4反程度）と木炭、葉タバコで生活。その当時は農業で生活できた。現在田は集落単位で耕作。山林が12町あり。

#### 主な収入

男性は年金。国民年金（60歳から受給）年額30万円，軍人恩給53万円，  
農業者年金12万円，合計95万円（月額約7万9000円）姉は国民年金年  
額53万円（月額4万4000円）ここから介護保険料を天引き。

#### 生活の状況

米は農協から購入。野菜は作る（大根，白菜，きゅうり，ナス，長芋な  
ど）生の魚は病院帰り時に購入。生活で苦しいことはない。

#### 健康状況

現在血圧が高い。足が冷え込む。眼が悪く浜田までバスで通院。（バスは  
行き帰りで2本，障害バスで浜田駅まで普通で1800円が1000円）姉とも  
に介護保険の認定申請はしていない。現在の最大の不安は体が自由になら  
なくなったとき。子供が来て面倒をみることはできない。もし施設に入る  
ならば金城地区の施設がよい。だめならば在宅福祉を希望。

趣味はスポーツ観戦（野球，プロレス，相撲）畑仕事。生きがいはない。

#### 地域コミュニケーション

集会場には毎週1回行く。（役割はない），部落の行事（草刈り）には参加。  
親しくしている親戚は地域にいる。（70歳，ふたいとこ。）緊急時には車  
を出してもらおう。

---

### 事例3 高齢夫婦世帯（男性82歳，女性79歳）

#### 生活歴・就労状況

明治初めから代々居住。子供は2人，1人は50歳娘，近くにいる。もう1  
人は広島居住，孫（28歳，25歳）あり。農業（田は4反～5反）タバコ  
もあり。田は7～8年前，畑は2～3年前にやめる。現在自作の田は1反2  
～3畝。5～6年前，冬場の土木工事に6～7年間従事。

#### 主な収入

国民年金（夫，妻合わせ年間98万円，妻40万円弱）

夫農業者年金（年25万5000円），介護保険料などを差し引き合計約80万

円

生活は楽ではないがどうにかやっている。

### 健康状況

20歳前後から酒は飲まない。タバコは長らく吸っていたが昨年やめた。心臓の近くに水がたまる、血圧が高い。浜田医療センターに毎月1回通院。バスまで3<sup>キロ</sup>歩くか、娘の車で送ってもらう。バイクは自分で運転。今福付近までは行く。

体は動く。草を刈るなど自分のことは自分で行っている。外出は通院以外にはしない。動けなくなったときは覚悟。娘が頼り。しかし娘は家庭もっているから世話は期待できない。施設は有料、金の問題がある。在宅介護でヘルパーの世話に違和感はない。

### 趣味・地域コミュニケーション

日曜大工、しめ縄、ほうき作りなど。テレビは面白くないので見ない。集落の集会には行かない。（年代が違うので合わない）

### その他（合併について）

合併後は不便になった。「悪い所に住む人間は都会に出て生活しろ」ということ。合併には大反対。郵政民営化で郵便局も統合で9<sup>キロ</sup>先の今福まで行かなければならなくなった。

米で生活ができれば若い人のUターンもできる。米価の下落で中山間部農業は限界。

## 事例4 親子2世帯（男性47歳 女性84歳）

### 生活歴・就労状況

長男は今福生コン工場（勤続20年）父親一昨年4月90歳で逝去。

母親は大正13年1月生まれ。子供は6人。親戚（娘）が集落にいる。（農業）

### 主な収入

長男の賃金と本人の年金

年金は国民年金+恩給(遺族)約25万円+厚生年金=合計約80万円未満

健康状況

心臓が悪く、入院。100日ほど娘が介護。その後通院中。

介護保険の認定をしているが(介護度3)、足が悪いので使っていない。

(入浴や部屋に手すりをつける工事中)。血圧は高い。頭はしっかりしている。外出はできない留守番、金銭の管理もできる。部屋のなかは杖で歩行。

趣味・地域コミュニケーション

テレビ政治のニュース、歌謡曲、孫が来ること。

不安なことは入浴時。バリアフリーを付けている。食事は手作りで娘が届ける。

(娘は)集落の役職は1人で何役も行うから農業ができなくなる。

その他(合併等の影響)

施設もデイサービスも美又になくなる。郵便局も今福まで行く。不便になった。

わずかな事例であるが、典型的事例でもある。浜田市の中山間部では国民年金適用者が多く、その年金額も驚くほど低いことが分かる。事例2~4はいずれも後期高齢者同士の世帯か、後期高齢者を抱える世帯であり、かつ年金受給者である。

事例1はわずかな年金のため、生活保護の医療扶助を受けている単身世帯であり、生活の困難性は大変大きい。長期間の困難な肉体労働から身体が損傷している。とくに病院への通院における交通の便の悪さと費用調達に難渋し、それが日常生活を脅かしている。

事例2は2人の年金額の合計が150万円未満である。男性の国民年金は早期受給の結果月額3万円程度でしかない。幸い軍人恩給、農業者年金があり、同居の姉の年金(月額4万円)と併せてごくごくわずかではあるが多少余裕のあ

る世帯である。

事例3は、やはり後期高齢者で、夫婦世帯であり、2人の年金合計が名目100万円弱、手取り80万円で生活は楽ではない。この低い年金額を自家栽培野菜等でやりくりしている。この事例では夫が受給している農業者年金を除けば、国民年金水準だけでみるとすでに挙げた表13の金城町（旧法適用者）の4万円未満水準とほぼ同じ額である。

事例4は厚生年金と遺族年金で計80万円未満であるが、子供に支えられている。

以上の事例からみられる極端に低い年金額は、経過的拠出制国民年金、福祉年金の影響（注5を参照）とともに、民間企業での勤務（厚生年金）が土木、大工関係として雇用関係が断続的な業務への就労であったこと、あるいは国民年金が伝統的に想定していた農業従事者であったことによる。一般的に言って、国民年金の低年金は、加入期間の少なさ（経過的拠出制国民年金の影響）とともに、65歳まで待てず早期受給したことによる減額率の大きさ、保険料の減免措置の期間などから生じているがとくに早期受給の大きな減額率による低年金の問題はこの地域だけの問題ではないことに留意すべきである。<sup>(7)</sup>

### 隠岐の島町の事例

隠岐の島町の人口は08年1月時点で1万6589人である。そのうち、年金受給者は5,817人で、その比率は島の人口全体の35%にのぼる。表17の上段は年金受給者の金額の分布を示したものである。この数字は国民年金、厚生年金だけでなく、各種共済組合での年金受給者を含んだ数字であり、そのために400万円台、500万円台などの相対的に高額の年金受給者もごく一部にいる。

そうではあるが、200万円以下では全体の83%であり、年額80万円以下が全体の47%、100万円以下では全体の59%と受給者の約6割を占めている。

また、下段の表は年金受給者の金額分布を年金の種類・制度別にみたもので



表 17 隠岐の島町の年金受給者の金額の分布と年金の種類 (2008年1月)

区分	80万円以下	80万円以上 100万円以下	100万円以上 200万円以下	200万円以上 300万円以下	300万円以上 400万円以下	400万円以上 500万円以下	500万円以上	合計
人数	2,741	719	1,363	742	225	19	8	5,817
比率	47.12	12.37	23.43	12.76	3.87	0.32	0.13	100

年金の種類 内訳	社会保険庁 厚生年金・国民年金	恩給	各種共済組合							企業年金	自社年金	合計	
			区分	国家公務員	全固市町村	町団会議員	公立学校	地方職員	農林漁業団体				
人数	5,925	81	929	114	316	59	206	48	186	186	487	297	8,028
全体の比率	73.8	1.01	13.11	1.42	3.94	0.73	2.57	0.6	3.85	2.32	6.06	3.7	100

(資料) 隠岐の島町役場資料から作成。

(注) 「自社年金」は民間大企業が中心であるが、それに区分されない公共部門の独自の年金をも含む。

ある。この表は1人の受給者が複数の年金を受給していることがあるから、合計数が上段の受給者数とは合わないことに留意して、この島においておおよそどのような受給者がいるかを推定することができる。

厚生年金や国民年金受給者が約74%で、これが受給者の大多数といってよいが、この島には各種共済年金受給者が約13%おり、そのほかに企業年金、自社年金を受給している層も1割程度いる。表17の年金額が相対的に高い層はこのような共済年金受給者や、厚生年金の報酬比例部分が高い層、あるいはそれに付加して企業年金ないし自社年金の受給者であるといえよう。この層は国家公務員、地方公務員、教員など公務・公共部門の従事者、あるいは民間企業でも相対的に規模の大きな企業の従事者であった。その中には都市部に勤務し、定年後帰島するUターン者もいる。その数は厳密には確定できないが、筆者の推定では年金受給人口のおおよそ1割程度は存在するとみられる。

つぎの表18は隠岐の島町での国民年金の状況である。①は被保険者の状況、②は06年度の受給者数、受給額を示している。

表18 隠岐の島町における国民年金の状況(2003~2006年度および2006年度)

① 国民年金被保険者数の状況

	1号加入者数	任意加入者数	3号加入者数	法定免除該当者数	申請免除該当者数	学生納付特例
2003(平成15)年度	2,287	37	988	240	143	95
2004(平成16)年度	2,299	28	919	245	230	102
2005(平成17)年度	2,282	27	941	251	未公表	未公表
2006(平成18)年度	2,301	18	918	247	303	105

② 国民年金受給者数の状況(2006(平成18)年度分)

	国民年金受給者数	総年金額(円)	1人当たり金額(年額・月額)	
旧法	1,495	750,634,600	502,097	41,840
新法	3,920	2,917,545,300	744,272	62,020

(資料) 隠岐の島町役場資料による。

- (注) 1. ①の2006(平成18)年度の申請免除該当者数には一部免除者を含む。  
2. 2005(平成17)年度中の申請免除・学生納付特例は、市町村ごとの数字は公表されていない。

表示のように、この町では第1号被保険者は増加しているが、同時に申請免除者数も増加している。すなわち、06年で303人、これに法定免除者、学生納付特例を加えれば655人と、加入者数のおおよそ30%となっている。ただし、表示していないが隠岐の島町における国民年金の収納状況は良好で、2002（平成14）年～2006（平成18）年にかけてコンスタントに81%台を維持している。

②の受給状況を見ると、旧法、新法を合わせ5,115人が国民年金を受給している。年金額は旧法適用者で月額4万1840円、新法では6万2020円である。表17で述べた80万円以下（2741人、全体の47.12%）はこの層であり、国民年金受給者が農業者年金や思給などを併給している層もあり、国民年金受給者の大半（約8割近く）は、年収200万円以下層であると想定できよう。

### 3) 調査対象地域の生活保障システム(2)生活保護受給の特徴

#### 地域別生活保護率の特徴

表19は島根県における地域別保護率を示している。

すでに島根県の生活保護受給者数は全国対比でかなり少ないと述べたが、この表のように、近年全体として上昇している。また、市町村別にみれば、かなりの格差がある。

とくに県内では美郷町（13～14%）が最も高く、全国平均値よりも上回っている唯一の地域である。調査対象地域とした川本町（10～11%）は第二位である。松江市（8～9%）がそれに続く。浜田市（5.8～6.2%）は県の中位よりやや高く、隠岐の島町（5.5～5.8%）はほぼ中位で、最下位は東部（斐川町）で2%にまで届かない。

このような保護率における地域別格差はどのような理由から発生しているのだろうか。

表 19 島根県における市町村別保護率 (2006年4~2008年2月)

福祉事務所名	H18.4	19.2	19.3	19.4	19.5	19.6	19.7	19.8	19.9	19.10	19.11	19.12	20.1	20.2
東部(斐川町)	1.68	1.93	1.93	1.77	1.77	1.77	1.77	1.85	1.85	1.85	1.88	1.81	1.81	1.88
(川本町)	11.56	11.33	11.80	11.76	10.08	10.32	10.56	10.56	10.80	11.04	11.04	10.56	10.56	10.56
(美郷町)	14.72	14.04	13.87	14.79	14.62	14.45	14.45	14.28	14.10	13.42	13.42	13.93	13.93	13.42
(邑南町)	5.25	5.10	5.10	5.12	5.04	5.04	5.12	5.12	5.04	5.04	4.81	4.81	4.88	4.88
(津和野町)	8.52	8.31	8.52	8.28	8.38	8.38	8.28	8.17	8.71	8.71	8.71	8.81	8.60	8.49
(古賀町)	9.24	7.61	7.33	7.51	7.65	7.51	7.51	7.65	7.65	7.37	7.23	7.23	7.37	7.09
西部	9.86	8.31	8.31	8.45	8.27	8.25	8.27	8.25	8.35	8.22	8.12	8.17	8.17	8.02
松江市	8.27	8.65	8.69	8.73	8.77	8.79	8.86	8.98	9.01	9.07	8.99	9.03	9.01	9.06
浜田市	5.96	5.73	5.69	5.79	5.85	5.81	5.81	5.82	5.85	5.93	6.08	6.09	6.13	6.18
出雲市	3.44	3.64	3.65	3.61	3.67	3.67	3.73	3.72	3.74	3.76	3.76	3.80	3.84	3.85
益田市	6.49	6.68	6.80	6.99	6.87	6.86	6.89	6.86	6.78	6.82	6.74	6.74	6.74	6.78
大田市	6.19	6.56	6.49	6.64	6.67	6.67	6.62	6.62	6.89	6.97	6.97	7.09	7.14	7.24
安来市	3.88	4.31	4.24	4.30	4.44	4.60	4.64	4.67	4.64	4.64	4.67	4.67	4.69	4.76
江津市	5.87	5.90	5.90	6.08	6.15	6.22	6.22	6.22	6.15	6.22	6.19	6.37	6.22	6.08
雲南市	3.45	3.27	3.29	3.25	3.39	3.16	3.19	3.19	3.39	3.53	3.48	3.55	3.48	3.48
東出雲町	3.31	3.52	3.45	3.46	3.67	3.67	3.60	3.60	3.53	3.46	3.46	3.46	3.53	3.60
奥出雲町	4.30	4.49	4.43	4.30	4.37	4.37	4.30	4.30	4.30	5.01	5.01	4.94	4.88	4.88
飯南町	4.35	4.01	3.68	4.09	4.26	3.92	3.92	3.92	4.09	4.09	4.26	4.26	4.26	4.26
海士町	3.10	3.87	3.87	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.97	3.58	3.58
西ノ島町	3.16	2.58	3.16	3.28	3.28	3.28	2.98	3.28	3.28	3.28	2.68	2.68	2.68	2.68
知夫村	6.90	8.28	8.28	8.52	8.52	9.94	8.52	8.52	8.52	8.52	8.52	7.10	7.10	5.68
隠岐の島町	5.80	5.50	5.50	5.72	5.66	5.72	5.72	5.72	5.66	5.66	5.78	5.59	5.53	5.53
県計	5.72	5.87	5.88	5.93	5.96	5.96	5.99	6.02	6.06	6.11	6.09	6.12	6.12	6.14
全国	11.7	12.0	12.0	11.9	12.0	11.96	11.99	12.02	12.03	12.09	12.12	12.16		

(資料) 福祉行政報告例(全国は厚生労働省のホームページより)

(注) 西部とは、川本町、美郷町、邑南町、津和野町、古賀町を指す。

保護率が増加する地域は高齢化率の高まりと関係しているという傾向はある。そうではあるが、松江市のように高齢化率が相対的に低い地域で保護率が高いことや、逆に高齢化率が高い島嶼部の西ノ島町で保護率が低くなっており、高齢化の進行が即保護率の増加という明確な因果関係を指摘することはできない。

そこには雇用情勢、所得水準、本人の資産や預貯金の有無、親族扶養関係、地域社会での生活保護受給の許容度など、経済的要因だけでなく社会的要因も関係している、と考えられる。

そのなかで、すでに述べた公的年金水準は経済的要因における重要なファクターの一つであるとみてよい。ただし、この点は一般的統計数字の解析だけでは理解することはできない。そこで、以下、調査対象地域の事例について一定の検討をしてみたい。

### 川本町・美郷町の事例

島根県では美郷町は保護率が最も高く、川本町がそれに続く。一般的には、島根県にかぎらず日本海側および農山村地域は全国的に保護率が低いといわれているが、そのなかで中山間部地域の多数において過疎・高齢化が顕著であり、島根県では邑智郡や旧那賀郡はその典型例である。ここでは基幹産業であった農林業の衰退がある。超高齢化、後継者難、農産物の価格の低迷による田畑の維持の困難性の増大、木材の輸入自由化・木材価格の低下と関連した林業従事者の大幅な減少、それに関連して里山の崩壊による鳥獣被害がある。

近年では公共事業の極端な減少が顕著である。とくに町の人口減少は集落における住民の絶対的減少、高齢者への地域での支援の困難性の増加、関連して扶養意識の減退につながり、中山間地域における公共交通機関の維持問題、それによる通勤の困難性という悪循環をも生んでいる。

川本町の場合、公共交通としては江津―三次間をつなぐ JR 三江線における

石見川本駅がそのアクセスポイントとなるが、三江線は廃線を免れたものの同駅に接近する便は1日わずか5便程度しかなく、川本町で午後から夕方にかけて江津からアクセスする便はわずか1便のみで、夕方には簡単に江津に戻れない。バス便が夕刻の時間を埋め1時間半かけて山道を下り、大田市に至る手段しかない。

この地域では自動車があれば事実上「陸の孤島」と化す。さらに、この間の自治体合併などによる国、県の出先機関の整理統合、NTT・郵政民営化による事業所、郵便局の撤退なども地域活力を低下させてきた。（ちなみに、この地域では郵政民営化以降、配送所の大田市への集約のため、郵便物は直接川本町役場に来なくなったため、町役場職員がそこまで取りに行かねばならない事態もある）

この地域の高齢者の多数はすでに述べたようなわずかな年金収入での生活を強いられているが、病院通院は交通機関の選択においても金銭上でも大変で、通院・入院や介護サービスの利用者負担に加えて、近所づきあいの負担など現金が必要な支出に難渋している。

他方で長寿による平均余命の上昇がある。そのことは高齢者世帯の既存の貯蓄の減少をもたらし、子供からの仕送りに依存することとなる。だが親族関係の希薄化は着実に進行している。その中で共同体的支援の困難性、共同体意識の減退が重なり、生活困難となれば、恥も外聞もなく生活保護に依拠することになるろう。

川本町の生活保護受給人員は2006（平成18）年で50人であった（前年度も同じ）。美郷町は81人（前年は89人）であった。川本町だけについていえば、少子化による若者の人口減、加えて若者の流出による人口減少がとまらない。（表11. 調査対象地域の人口変動を参照）

「国勢調査」によれば、1985（昭和60年）6,123人だった人口は2000年（平成12年）で4,784人と5000人を切り、05（平成17年）は4,421人であった（直近の数字はすでに述べたように4,086人）。4000人さえ切ることが目前

である。(数字は島根県西部福祉事務所『業務概要書』平成19年6月による)

この人口減少も、保護率の分母を減らし保護率を高める作用をする。川本町に限らず中山間地域の状況は類似と思われるので、まず西部福祉事務所管内の邑智郡(川本町, 美郷町, 邑南町)と鹿足郡(津和野町, 吉賀町)における生活保護のデータによって生活保護受給者の特徴を検討しよう。

表20は2007年(平成17年)7月における西部福祉事務所管内の生活保護受給者を年齢別, 男女別にみたものである。

生活保護基準の級地区分によれば, 日本の地域を1~3級に3区分し, 各級地をさらに2分割し, 全体を6区分に細分化することにより生活扶助額等の水準を決定, 変更している。

島根県は08年時点で, 松江市のみが2級地-1であり, 浜田市, 出雲市, 益田市, 大田市, 安来市, 八束郡東出雲町, 隠岐郡隠岐の島町が3級地-1, 残りは3級地-2と区分されている。この管内の被保護者の分布をみると, も

表20 西部地区における被保護者の世帯別・年齢別・男女別特徴(2007年)

年齢	単身世帯			その他世帯		
	男性	女性	計	男性	女性	計
0~14歳				10	18	28
15~29歳		1	1	5	4	9
30~49歳	11	3	8	3	13	16
50~59歳	24	14	38	12	7	19
60~64歳	14	10	24	2	4	6
65~69歳	14	10	24	2	4	6
70~74歳	11	6	17	5	1	6
75~79歳	10	13	23	3	5	8
80歳以上	8	52	60	3	12	15
合計	93	109	202	47	71	118

(資料) 島根県「第61回被保護者全一斉調査基礎調査票」(2007年7月)により筆者が整理。数字は世帯数ではなく保護人員数であることに留意。

っとも保護基準の低い3級地-2である。以上を前提とし年齢別・男女別特徴をみると、以下のようなかなり鮮明な像がみえる。

第1に、0～14歳の受給者は単身世帯ではない。義務教育通学の子女への教育扶助である(ちなみに教育扶助受給人員は総数24人〈小学校15人、中学校9人〉であった)。

第2に、稼働世帯には生活扶助、子供の教育扶助、住宅扶助受給者もいる。過疎・高齢化の中山間部では雇用の状況が芳しくなく、慢性的な求人不足、正規雇用の絶対的不足、雇用があっても短期間の雇用期間で、雇用形態ではパートなどが中心である。<sup>(8)</sup> 雇用の場がないため、生活保護に依存せざるをえず、また受給後の就業指導による自立の助長が難しいという問題もある。

第3に、顕著な特徴は、高齢者層での受給者数が大変多いことである。とくに75歳以上の後期高齢者全体(106人)は全世帯(320人)の33%を占めている。さらに後期高齢者中の単身世帯、とくに女性の生活保護適用は著しく、女性だけで単身世帯合計の64%を占めている。これはすでにⅢの1)で述べた筆者の仮説を裏づけるものである。同じ後期高齢者の女性でも、「その他世帯」では同居の親族がさまざまなサポートしていると思われるため、その数は少なくはないけれども、単身世帯女性に対比して相対的には多くはない。

したがって、中山間部におけるとくに80歳台、90歳台という女性単身世帯の寿命の延長は、本来喜ぶべき長寿が、生活課題への対処のためにミゼラブルなものになる可能性が少なくない。

### 生活保護受給者の公的年金受給状況

生活保護受給者は08年4月で、川本町43人、美郷町78人(合計121人、世帯数では86世帯)であった。そのなかで、2008年7月1日時点での65歳以上の高齢者の年金受給者は表21のとおりであった。表のように、無年金者は9人であるが、総じて低年金者が多く、3万円未満が37%、4万円未満の保



表 21 川本町・美郷町における65歳以上の被保護者の年金受給状況

(2008年7月1日現在)

年金額 (月額)	0	1万円未満	10,000～	20,000～	30,000～	40,000～	50,000～	60,000～	70,000～	合計
人数	9	1	2	7	16	6	3	4	4	52
%	17.3	1.9	3.8	13.5	30.8	11.5	5.8	7.7	7.7	100

(資料) 西部福祉事務所調べによる。

護受給者は全体の67.3%を占めた。この表中、6万円以上受給者中、障害年金の受給者が4人いる。また、世帯類型別は表示していないが、単身世帯が37人、その他世帯が15人となっており、単身世帯が7割を占めている。受給の項目・種類は生活扶助が多いが、世帯構成の差異によって住宅扶助、教育扶助などさまざまある。

公的年金がないものや3万円未満層は農業従事者、自営業が中心だが、さまざまな理由で年金に加入しなかったか、加入期間を満たしていても納付期間が短かった(免除期間が多かった)もの、大都市の日雇いで職業を転々としていたため、納付期間を継続できなかったものなどが含まれる。

この地域での生活保護基準はすでにのべたように、3級地-2の適用である。そこでの生活扶助額は、第1類(年齢別)60～69歳27,980円、70歳以上25,510円であり、第2類(世帯人員数)は、1人33,660円(冬季加算4,770円)、2人37,250円(冬季加算6,180円)3人41,300円(冬季加算7,370円)となっている。(『生活保護手帳』2008年度版、中央法規による)

したがって、65歳単身世帯の自宅生活者の生活扶助額(冬季加算を除く)は59,170円～61,640円(冬季加算を加え63,940円～66,410円)ということになる(なお、生活保護受給者は、医療、介護も現物支給される)。生活扶助の水準から比較すれば、無年金や公的年金額の低さが生活保護受給をよぎなくさせている実情が理解できるであろう。

## 浜田市の事例

### 保護率と有効求人倍率の相関について

浜田市は旧那賀郡との合併があった。中山間部を含むが、生活保護の級地区分は合併によりすべての地域で3級地-1で統一されている。

表 22 は旧浜田市・那賀郡の生活保護世帯数・人員を 1975 年～2007 年まで概観したものである（同市作成資料による）。表示のように、1975 年での保護率は旧浜田市で 11.19% と高く、旧那賀郡では 24.37% と異常なまでの高率であった。1980 年でも旧浜田市で 12.60%、旧那賀郡 16.76% とかなり高かった。だが 1985 年以降、保護率は低下し、90 年代前半は 5% 台、後半は 4% 台にさえ大きく低下した。

しかし、2000 年以降、次第に保護率は上昇してきており、2007 年には 6% 程度になっている。このような保護率の大きな変化はどのように説明されるのであろうか。同表には有効求人倍率が添付されているが、筆者の浜田市市民福祉部へのインタビューによれば、この保護率の急変は雇用情勢の変化と強い相関関係にある、ということであった。

ちなみに、この保護率と有効求人倍率の相関図を表示してみた。（図 6）開行有効求人倍率とはハローワーク（公共職業安定所）における有効求人数、有効求職者数の比であり、労働市場の状況を示す指標である。

表および図をみると、たしかに有効求人倍率が低いときは保護率が高く、有効求人倍率の低下のときは保護率が高いというというトレード・オフ関係（相反関係）が認められる。さらに、市当局の説明によれば、一般的には保護率には地域性があり、浜田の中山間部では地域住民が固定化され、生活保護世帯が特別視される雰囲気があり、そのために生活は困難であるが生活保護受給は受けたくないという住民意識があるが、大都市、県庁所在地では申請が増加していること、1980 年初めには大規模災害（水害）があったことと説明された。たしかに以上のような状況があるとみられる。筆者の浜田市の金城地区調査で

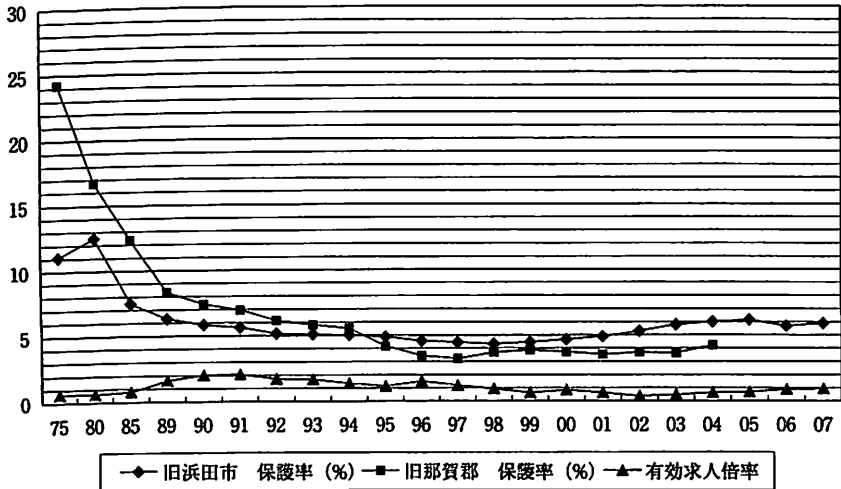
表 22 旧浜田市, 旧那賀郡における生活保護数・保護率と有効求人倍率の推移 (年間平均)

年度	旧浜田市			旧那賀郡			有効求人倍率
	世帯数	人員	保護率 (%)	世帯数	人員	保護率 (%)	
1975	368	559	11.19	314	541	24.37	0.71
1980	408	642	12.60	221	361	16.76	0.73
1985	256	387	7.59	165	259	12.34	0.83
1989	216	317	6.34	111	176	8.39	1.61
1990	208	296	5.95	99	153	7.36	1.96
1991	204	284	5.77	93	144	7.10	1.99
1992	195	252	5.17	85	125	6.25	1.76
1993	195	250	5.15	80	116	5.9	1.64
1994	192	252	5.23	73	110	5.63	1.37
1995	186	238	4.94	62	83	4.32	1.16
1996	180	223	4.62	56	71	3.64	1.44
1997	178	217	4.51	55	67	3.46	1.18
1998	179	212	4.41	59	73	3.79	0.91
1999	180	218	4.57	60	76	3.96	0.70
2000	177	222	4.69	55	70	3.73	0.81
2001	185	234	4.95	49	68	3.69	0.64
2002	193	251	5.33	50	70	3.85	0.52
2003	210	273	5.83	51	69	3.82	0.63
2004	221	281	6.01	59	78	4.41	0.67
2005	260	336	6.09	57	76		0.79
2006	290	363	5.72				0.87
2007	302	371	5.92				0.91

(資料) 浜田市市民福祉部資料による。

も、住民の生活保護受給への拒否反応があった。ただし、筆者は以上だけがすべての説明ではない、と推定した。ちなみに、1981年は第2次臨時行政調査会(第2臨調)が発足し、財界主導の「増税なき財政再建」をスローガンとし

図6 旧浜田市、旧那賀郡における生活保護数・保護率と有効求人倍率の推移



た行政のスリム化や歳出削減という「行政改革」が行われ、社会保障費の抑制が開始していった年である。生活保護については1980年11月に暴力団に生活保護費が支給されていたこと（和歌山県御防市、京都市、福岡市など）が大々的に報道され、いわゆる生活保護の「不正受給」問題がクローズアップし、当局が「社保123号通知」（1981年11月17日）を行った時期である。この通知の内容は、収入申告書・資産申告書・包括同意書（各種調査のための白紙委任状）の提出を申請者・受給者に要求したことにある。これは生活保護受給の「挙証責任」を行政から受給者に転換させるもので、そのなかにはプライバシーの侵害とも理解されうる項目もあり、生活保護申請希望者に受給を断念させたことは想像に難くない。市当局者からはこのような状況は説明されなかったが、1980年から1985年の激変はこのような保護認定基準の厳格な運用という政策上の転換と無関係ではない、と考えている。<sup>9)</sup> なお、2000年以降の保護率の増加は、特殊島根県に該当するのではなく、全国的現象である。

## 無年金・低年金者の動向

つぎに、合併後の浜田市における生活保護の現状を世帯別、年齢別、男女別に検討してみたい。表23がそれを示している。この表中「その他世帯」における0～14歳の受給者は、小・中学校への教育扶助人員を示している。総じて49歳までの年齢層での受給者は少なく、50歳代からの受給が増加している。このなかには傷病が理由での保護が少なくない。市当局（地域福祉課）とのインタビュー（08年6月2日）では06年から07年にかけて傷病が理由で職場の退職をよぎなくされ、退職による生活困難から病院にも行けない層が増加した、とのことであった。

さて、浜田市では高齢者の生活保護受給者がどのくらいおり、そのなかで無年金・低年金者がどのくらい存在していたのであろうか。

表中、60歳以上（211人）では生活保護受給者全体（単身世帯プラスその他世帯、358人）の59%を占め、65歳以上（161人）ではその45%を占めている。生活保護受給者の約半数が高齢者なのである。そのなかでも「その他世

表23 浜田市における被保護者の被保護者の世帯別・年齢別・男女別特徴（2007年）

	単身世帯			その他世帯		
	男性	女性	計	男性	女性	計
0～14歳				11	14	25
15～29歳	2	1	3	3	1	4
30～49歳	13	5	18	6	12	18
50～59歳	34	14	48	16	9	25
60～64歳	32	18	50	3	3	6
65～69歳	15	13	28	4	4	8
70～74歳	19	14	33	3	5	8
75～79歳	9	14	23	1	6	7
80歳以上	8	40	48	2	4	6
合計	132	119	251	49	58	107

（資料） 前田島根県「第61回被保護者全一斉調査基礎調査票」により作成。数字は保護人員数。

帯」よりも「単身世帯」の方が生活保護受給者においてかなり多い。ちなみに、65歳以上の被保護高齢者（合計132人）を単身世帯被保護者全体（182人）で割ると、その値は実に73%になる。このように高齢単身者に生活保護受給者が多いが、その趨勢は後期高齢者にも及んでいる。とりわけて後期高齢者の中心は女性であるから、とくに単身世帯での女性高齢者において、もし公的年金受給がないかあるいは低年金であれば、生活保護受給の発現率は高いといえよう。

つぎに年金受給状況についてみると、同表において、低年金層である国民年金（旧法）の受給者は31世帯（人数も同じ）であった。ただし無年金者数は不明であった。

この点について、浜田市市民福祉部とのインタビューによれば、08年4月1日時点での65歳以上の生活保護受給者178人中、無年金者は71人で約40%（正確には39.9%）である、とのことであった（高齢生活保護受給者数は、調査時点が異なるので表23とは一致しない）。無年金者が浜田市でも約4割であった。さらに年金受給者であっても、4～5万円程度の年金受給では医療費の支払いができない、とのことであった。

### 隠岐の島町の事例

川本町や美郷町と対比すると、隠岐の島町は生活保護の受給率が相対的に低い。島根県平均よりもわずかに高い程度であり、07年3月31日時点での保護世帯数は78世帯、人員は92人、保護率は5.51%、08年3月31日時点では保護世帯数は78世帯、人員は92人、保護率は5.62%である。保護世帯数・人員が変わらないのに、保護率が上昇しているのは、この間の島の人口の減少によるものである（この期間で318人減少）。

表24は被保護者の年齢別特徴を示している。（上記の保護人員数と表24は調査時点が異なるので、数字には多少の違いがある）

表 24 隠岐の島町における被保護者の世帯別・年齢別・男女別特徴 (2007年)

	単身世帯			その他世帯		
	男性	女性	計	男性	女性	計
0～14歳	0	0	0	3	0	3
15～29歳	1	0	1	2	0	2
30～39歳	1	0	1	0	1	1
40～49歳	4	0	4	1	1	2
50～59歳	17	2	19	4	5	9
60～64歳	10	2	12	1	0	1
65～69歳	4	4	8	2	2	4
70～74歳	0	6	6	0	1	1
75～79歳	4	4	8	0	2	2
80歳以上	0	8	8	1	2	3
合計	41	26	67	14	14	28

(資料) 前出、鳥根県「第61回被保護者全一斉調査基礎調査票」により作成。数字は保護人員数。

この表からは、0～14歳の受給が3件あるが、これはすべて中学生への教育扶助である。

全体として、男性と女性との対比では、単身世帯では男性の受給者が多いこと、それも稼働世帯である単身中高年層の受給が一定数ある。これは隠岐の島町の労働市場における求人不足を反映しているが、失業(解雇)の影響も一定数あることである。女性では就労者との離別で一人世帯になったものも含まれる。また、65歳以上の高齢者中の単身世帯の保護が目立ち、保護人員全体の45%を占めている。

隠岐の島町は級地区分では3級地-1に属し、生活扶助額(60歳基準。家賃は別)は6万5,000円であるが、筆者の隠岐の島町での町の担当課とのインタビューによれば、単身世帯は最低でも7万円生活費は必要であり、年金額3～4万円程度では通常は生活できないとのことであった。

それでも年金額の少ない者は野菜の自家栽培、コメなどの現物生産(自作が

できなければ子供からの現物給付)に依拠しており、年金収入は生活費にあてているが、不足額は子供からの仕送りに依存している、とのことであった。

隠岐の島町の年金受給状況はすでに表 17、表 18 で示したが、無年金・低年金者の単身高齢者世帯では、本人の傷病、傷害以外に、「子供などからの仕送りの減少や喪失」という要因から保護受給になるケースがあること、とのことであった。

## 松江市の事例

### 生活保護受給の状況

最後に、以上の調査対象地域の事例との比較の意味で、県庁所在地である松江市における生活保護の特徴を若干指摘しておきたい。

松江市の特徴は、第 1 に被保護者の絶対数が多いことである。島根県内でも人口数が最も多いのであるから、当然といえば当然であるが、2007 年度（平成 19 年度）平均で 2603 世帯である。1995 年度（平成 7 年度）が 1886 世帯であったから、この間 717 世帯も増加している。これを保護率で見ると、95 年度の 5.54% から 05 年度の 7.81% を経て 08 年（平成 20 年）4 月は 9.22% と、大きく上昇している（以上は島根県健康福祉部地域福祉課『平成 19 年度島根の生活保護』（2008 年 8 月刊）による）。松江市は島根県全体でも美郷町、川本町に次いで保護率が高くなっている地域である。この原因にはこの間の経済環境の激変（格差拡大・貧困化）による都市部での貧困層の滞留、中山間部と違って都市部では生活保護受給にスティグマが薄れてきていることも影響していると推定される。

第 2 は、生活保護の受給が単身世帯に限らず、「その他世帯」でもかなりの数になっていることである。07 年度では松江市における単身世帯とその他世帯の比は、71% 対 29% とほぼ 7:3 の割合であり、浜田市 85.7 対 14.3、川本町 80.6 対 19.4、隠岐の島町 84.6 対 15.4、県平均 77.0 対 23.0、と比較して



少ないものの無視できる数値ではない。その理由は生活保護受給の「その他世帯」には高齢者世帯 (5.2%) や障害者世帯 (0.4%) が少ないものの、母子世帯 (8.2%)、傷病者世帯 (5.9%)、その他 (9.4%) が一定の割合を占めていることである。(以上の数字は前出『平成19年度島根の生活保護』による)。「その他」には労働市場の悪化による職なしによる結果としての就労不能者(失業者)が含まれているとみられる。

以上を年齢別人員でみたのが表25である。表のように、人員数では07年で1700人(単身世帯プラスその他世帯)であり、単身世帯対その他世帯の比率では57対43である。人員数で見れば「その他世帯」の比率はさらに大きくなる。なお、表中の0~14歳は義務教育における教育扶助の受給者であり、15~29歳の中には高等学校等就学費受給者が37人含まれている。なお、児童扶養手当受給者が94人いる。この大半は母子世帯であるといつてよい。

第3に、松江市では稼働世帯と見られる層にも生活保護受給者が存在することという特徴とともに、単身世帯中に、高齢者においても生活保護受給者が多

表25 松江市における生活保護の被保護者の世帯別・年齢別・男女別特徴 (2007年)

年 齢	単身世帯			その他世帯		
	男 性	女 性	計	男 性	女 性	計
0~14 歳	0	0	0	98	87	185
15~29 歳	7	10	17	38	59	97
30~49 歳	74	44	118	40	107	147
50~59 歳	164	78	242	38	53	91
60~64 歳	81	53	134	17	24	41
65~69 歳	46	69	115	17	24	41
70~74 歳	45	66	111	19	21	40
75~79 歳	23	54	77	18	22	40
80 歳以上	21	132	153	17	34	51
合 計	461	506	967	302	431	733

(資料) 前出島根県「第61回被保護者全一斉調査基礎調査票」により作成。

いという調査対象地域と類似の傾向がある。（単身世帯人員数 967 人中 65 歳以上 456 人、47%）、後期高齢者中の受給者 230 人は単身世帯人員中の 24% であり、女性の割合が高まっている。川本町などとの対比では低いものの、この趨勢は都市部でも類似である、といえるであろう。

### 無年金高齢者数の推定とその事例

表 25 中、65 歳以上の被保護人員数は 628 人である。そのなかで国民年金の老齢年金受給者は 208 人（新法 117 人 + 旧法 91 人）である。このほか基礎年金 + 厚生年金（21 人）、厚生年金 + 共済年金（20 人）の受給者もいる。また、

表 26 松江市における生活保護受給者中の無年金者の事例

	年齢	健康状態	保護の種類	金額	受給時期	前職と保護に至る経過
A 夫婦世帯	夫 82歳 年金なし	足が不都合	生活扶助 医療扶助 障害加算 住宅扶助	月12万円程度 (含、妻の障害加算) ・市営アパート(家賃2万3000円) 保護課が市に直接支払い	7年前から	夫は左官職人 46～55歳の10年間、足を手術した関係で仕事ができず保護を受ける→その後就労できるという理由で保護打ち切りとなる。 周囲の援助で辛うじて仕事を維持する→建設関連の仕事が年とともに減少し、無収入になる→生健会に相談し保護の申請を行う
	妻 80歳 年金なし	障害1級(眼)				
B 夫婦世帯	夫 74歳 年金なし	耳が遠い	生活扶助 医療扶助 住宅扶助	妻に厚生年金ありの理由で 国保、介護保険料を差し引き月1万円前後振込み、家賃扶助はAと同じ	07年7月から	夫は元大工 07年07月3月までは工務店から仕事は何とか回ってきた。4月以降から、仕事が来なくなる。高年齢と耳が遠く、現場で働くことが危険と判断された。 民生委員や生健会から受給をすすめられ、受給申請を決意。
	妻 74歳 厚生年金あり(月9万円)	障害はとくになし				

(資料) 松江市「生活と健康を守る会」におけるヒヤリングによる。

障害年金のみ受給者は92人(新法87人+旧法5人)いる。(前出,表25のバックデータによる)ただし障害年金受給者は必ずしもすべてが高齢者ではないから,その数を2分の1が高齢者であると仮定してカウントしてみると全体の47%となる{(249+46)/628人}。年金は60歳から受給している層もいると思われるが,以上の仮定が正しいとすれば松江市の生活保護受給高齢者中,無年金高齢者は53%となる。

筆者は松江市での無年金高齢者の事例について,08年6月,松江市「生活と健康を守る会」の協力を得て行った。わずかの事例ではあるが,一定のイメージができると考え,表示してみたい。

表26では2つの事例を掲げた。2つとも夫は建設職人である。傷害や仕事の急減があり,これに高齢化要因が加わり,生活保護受給とならざるをえなかった。国民年金に拠出する余裕はなかった。この事例は被用者保険の網の目に漏れている層が低額の国民年金すらなく高齢化し,そして貧困化すれば最後の頼りが生活保護とならざるをえないことを暗示している。

なお,松江市における生活保護基準は2級地-1である。その金額をモデルで示すと,08年では

①夫婦と子2人世帯(35歳男,30歳女,9歳子(小学生),4歳子)の最低生活費は19万9270円(生活扶助額1類2類合計で17万4120円,児童養育加算1万円,教育扶助2,150円,住宅扶助13,000円),

②老人2人世帯(68歳男,65歳女)では12万3000円(生活扶助1類2類合計で110,960円,住宅扶助13,000円)

③母子2人世帯(30歳女,就労,4歳子)では13万3890円(生活扶助1類2類合計で105,890円,児童養育加算5,000円,ひとり親世帯就労促進費10,000円,住宅扶助13,000円)である。②③に老齢加算,母子加算が廃止された影響が大きい。

住宅扶助額(130,00円)は国の基準であり,これではとても居住できないから,通常は各自治体において厚生労働省は基準を別途決めている。松江市

（2級地-1）では08年度で3万5000円、上限（1.3倍）では4万6000円である。また、生活扶助額に冬季加算が加わる。さらに生活保護世帯の医療・介護費は免除される。働く場合は勤労控除がある。そうではあるが、2級地-1といってもこの最低生活費モデルがいかに低いことは理解できるであろう。

老人2人世帯の公的モデルの生活保護額が12万円程度である。それにすら達しない年金額の層や無年金層が多数いるのである。これは年金制度それ自体の問題ではなからうか。

（注）

- (1) 浜田市は1955年（昭和30年）国府町、長浜、日脚（ヒナシ）と合併したが、05年（平成17年）旧浜田市と旭町、金城町、弥栄（ヤサカ）村、三隅町が合併し、浜田市となった。ただし、中山間部の旭、金城、弥栄、三隅は「自治区方式」となった。「自治区」とは、市町村合併によって市中心の施策になる住民の危惧に配慮し、中山間地域の特性、伝統、地域コミュニティの将来、住民の意見の行政への反映等をめざし自治区長中心とした職員配置、予算設定によって住民サービスを図るものとしたもので、その期間は10年間とされた。
- (2) なお、松江市の数字は表示しなかったが、07年で総数19万5821人（男性9万4346人、女性10万1545人）0～14歳人口総数2万6679人（男性1万3765人、女性1万2914人）、65歳以上人口は4万5845人（男性1万8550人、女性2万7295人）で、そのうち後期高齢者は総数2万3587人（男性8448人、女性1万5139人）である。なお、浜田市は03年時点で合併していないし、「隠岐の島町」もこの時点は一町三村で、表示は相応しくないが、07年との比較上、4地区の合併と見做して人口を表示している。
- (3) 平均寿命は1955年（昭和30年）で男性63.60年、女性67.75年であったが、06年（平成18年）で男性79.0年、女性85.81年である。なお、65歳時点での平均余命は1947年（昭和22年）で、男性10.16年、女性12.22年であったが、06年では男性18.45年、女性23.44年で、この間男性は8.29年、女性は11.22年伸びている。（内閣府『平成20年版高齢社会白書』（08年6月、6～7ページ）。この計算では65歳まで生存した男性は83.45歳、女性は88.44歳までの平均的生存期間となり、女性は男性よりも5年長寿となる。
- (4) ちなみに厚生労働省『賃金構造基本統計調査』における所定内賃金（産業計・企業規模計）でみれば、2007年で、男子41万5600円、女子28万2100円（東京）に対して、鳥根県は男子27万5300円、女子19万6900円で、東京を100として鳥根は男子で66%、女子は70%の水準である。また、地域別最低賃金のばあい、08年度改定時間額は東京で766円であるが、鳥根県は629円で、その差は137円である。鳥根県は最低賃金では最も低い地域（Dランク）に属している。
- (5) 旧法適用者には拠出制国民年金でも5年年金、10年年金という短期の拠出による年金があった。5年年金は年額40万9600円（月額3万4130円。金額は08年：平成20年4月以降の価格。

以下同じ) 10 年年金は年額 48 万 1300 円 (月額 4 万 100 円) である。また、無拠出の老齢福祉年金は年額 40 万 5800 円 (3 万 3800 円) である。

- (6) 高橋憲二「超高齢地域における社会問題と社会政策に関する実証的研究Ⅱ」『島根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要』vol. 46, 50 ページ。なお、この調査結果をもとに、1992 年調査を再構成した論文として同氏「超高齢地域における社会問題と社会政策に関する実証的研究」『島根女子短期大学紀要』第 45 号, 2007 年 3 月, がある。
- (7) 国民年金 (= 基礎年金) は 65 歳受給を原則としている。60 歳からの早期受給は可能であるが、1961 年 (昭和 36 年) における国民年金法施行からの 60 歳からの支給率 (減額率) は 65 歳受給対比で実に 42% であった。これは平均寿命 72 歳を想定し、それと対比したといわれている。(公文昭夫・庄司博一『年金をどうする』2000 年, 新日本出版社, 27 ページ)

筆者の計算では以下の算定式になる。

$$\{(72 \text{ 年} - 65 \text{ 年} = 7 \text{ 年}) \times 100\% \div (72 \text{ 年} - 60 \text{ 年} = 12 \text{ 年}) \times 58\%$$

その後、寿命の延長を反映しない減額率が批判され、1994 年 (平成 6 年) より 60 歳以降 1 ヶ月単位で 0.5% 削減される方式 (1 年間で 6% 減額方式) に変更されている。しかし、この改定においても 60 歳の早期受給では 30% 削減され、減額はかなりの金額となる。ちなみに国民年金満額受給年額 79 万 2100 円 (2006 年: 平成 18 年度価格) でみれば、30% 減額は年額 23 万 7600 円、月額約 2 万円にもなる。

なお、早期受給の大きな減額率による低年金の事例は 1999 年の高知県の中山間部集落研究でも明らかにされている。永山誠氏 (現: 昭和女子大学教授) によれば、高知県仁淀川上流山間部 A 町の G 集落調査において (高橋謙氏との共同調査)、85% が国民年金で、聞き取り調査で共通しているのは 60 歳からの減額年金受給者が「極めて多かった」とのことである。「5 年我慢したらと言うのですが、待てないのですね」という元教員の話が付加されている。永山誠「高知県山間部での高齢者生活の実態と福祉・雇用 (上)」全国老人問題研究会発行『ゆたかな暮らし』2000 年 (平成 12 年) 9 月号, 54-62 ページ

- (8) 川本町・美郷町管内での労働市場状況について言えば、製造業では第三次下請企業 (自動車産業など) や建設業の求人は年度ごとに減少し、かなり厳しくなっており、建設業で求人があるのは土木施工技師等技術者、一部作業員しかない。高齢者の仕事はない。若者は中山間地のため通勤の便が悪いこともあり、職種のミスマッチがあること (事務求人などはなし)、08 年度 (平成 21 年 3 月卒) 高卒予定者 (197 人) 中、地元就職希望は 20 人、就職内定は 10 人とのことである。(主な県外流出先は大阪など関西圏、広島県など) 製造業、建設業の中小企業 (30 人以上規模。現在 23 社あるとのこと) では、若い労働者がいないこともあり、従来定年まで雇用していた層は、今までの経験のある高齢者を継続雇用している。現在コンスタントに求人があるのは、医療・福祉 (介護施設からの募集)、残るのはパートタイム労働であるが、スーパー、小売りなどパートの時間給は、平均 650 円~700 円で、地域別最低賃金に若干色を付けた程度であり、最低賃金が最高賃金化している (縫製加工では最賃水準にも至らない中国研修生がいる、とのこと)。低い賃金水準を地場から引き上げる企業はこの地域には見当たらないとのことであった。(08 年 11 月 17 日ハローワーク川本でのインタビューによる)

- (9) 現在の保護認定における厳格な基準も漏救要因である。生活保護受給には通常資産の処分が前提となり、預貯金は半月分程度の所有しか認めない。過疎地では就労の場合は自動車の所有が必要不可欠であるが、浜田市の基準では自動車の所有は認定されていない。ただし08年からバイクの所有は認定された。(前出、浜田市役所地域福祉課とのインタビューによる)

## むすびにかえて

以上、この研究ノートでは超高齢化の先進県である島根県について、とくに高齢者の所得保障に関心を寄せ、公的年金と生活保護に注目して、調査対象地域として三地域に絞り、それぞれの具体的状況を述べてきた。われわれが対象とした地域では、公的年金水準は厚生年金受給者でもさして高くない状況にあるが、とくに国民年金受給者層の水準の低さが注目された。月額4万円程度の年金ではとうてい高齢期の最低生活保障にはならない。

高齢化の進展は高齢期のより長い就労を要請しているが、この地域の現状は雇用機会が高齢者にもとより若者にもきわめて少なく、そのために人口の減少を齎している。製造業大企業は少なく、地場産業は低迷し、公共事業は大幅減少し、第一次産業も不振である。少子化や人口の流出で人口が減少し、しかも就業率が低く賃金水準も低ければ県民所得が上昇することなどありえない。

さらに1990年代後半以降、政府（とくに小泉内閣）が行ってきた構造改革・規制緩和政策（三位一体改革、郵政民営化など）は、今回の調査で筆者が見る限り、この超高齢化地域の住民にとって「痛み」は増加したが利益になるものは何もない。

このようななかで、2000年の介護保険制度導入を契機に、特別徴収として月額15000円以上（年額18万円以上）の年金額から天引きする制度が設定された。そして現在社会問題になっている「後期高齢者医療制度」の保険料も年金からの天引きが行われてきている。そのような状況であるから、現状のままでは年金を受給していても最低生活費を担保できない個人や世帯が増加するこ

とは必然で、とくに高齢者において生活保護申請者が増加することの趨勢は避けられない。現実に国民年金の現状は、満額でも6万6,000円でしかない。現行の最低受給要件（25年拠出）では4万円程度なのである。04年の年金改革では厚生年金などの被用者年金だけでなく、国民年金自体も「マクロ経済スライド制」が導入されたことにより、その実質比率が今後切り下げられていく。そのなかでの年金からの天引きという収奪状況が現出しているのである。日本では国民生活の最低保障ラインの担保がない「先進国」であり、しかもこの状況が近年の金融危機を契機とする大量失業の顕在化や雇用の不安定化の一層の増大のなかで、若者の将来をも脅かしている。公的年金額が低いから、その低い額にバランスさせて生活保護基準を引き下げるなどという本末転倒の主張があり、それを具体化することも現実化しつつあった。

経済のグローバル化のなかで、EU各国は、いわゆる「社会的排除」論とも関連して、高齢者の最低限所得保障に力点をおいている。国の一般財源で居住条件にもとづき最低保障年金を保障する措置、従来の公的扶助から脱皮し、拠出制によらない最低限の生活保障を公的年金に包摂させる措置、高齢者に貯蓄を奨励し、それに対して年金額を付加させる措置などであり、それと関連して低所得者に税制による還付措置を行うなどの仕組みの導入を行う対応もある。

日本でも可視化してきた格差社会化・貧困化の一翼に高齢者層がある。超高齢化はこの研究ノートでもみたように、自助努力の限界を明示させている。基礎年金制度に象徴される年金制度の新たな位置づけや、生活保護と年金の関係、課税最低限の在り方、最低賃金制との関係など所得保障の在り方全体を生活でできるように再構成することが必至の状況と思われる。

#### 付記

今回の調査研究にあたって、調査にご協力いただいた鳥根県立短期大学副学長高橋

憲二教授、島根県立大学魁生由美子准教授にお礼を申し上げたい。また、中山間地限界集落調査への同行を許可していただいた高橋教授とともに、浜岡政好佛教大学教授の調査グループの方々にも併せて感謝したい。なお、島根県庁、島根県社会保険事務局、浜田市役所、西部福祉事務所、川本町役場、隠岐の島町役場、島根労働局、川本町、浜田市、隠岐の島町、出雲市など各地ハローワークなど関係機関の情報提供にも謝辞を述べたい。なお、浜田市議会議員（道下文男氏：無所属）に個人的にお世話になったことも付記したい。

追記：この研究ノートは、筆者が平成20年度國學院大學国内派遣研究員の機会を与えられたことによる、その研究成果の一部である。