

就職氷河期世代を対象とした住まいによる生活支援とその財源

—年金・医療・介護との連携を踏まえて—

第3回ユース年金学会

2018年12月8日

於 慶応義塾大学

権丈善一研究会

チーム構成員氏名：青木玲、岡野琳、片岡寛登、上床優太、坂実紘、鈴木一真、
田中俊明、中岸保晴、萩原朱里、濱名仁美、福井七菜、宮島征路、吉原唯

内容

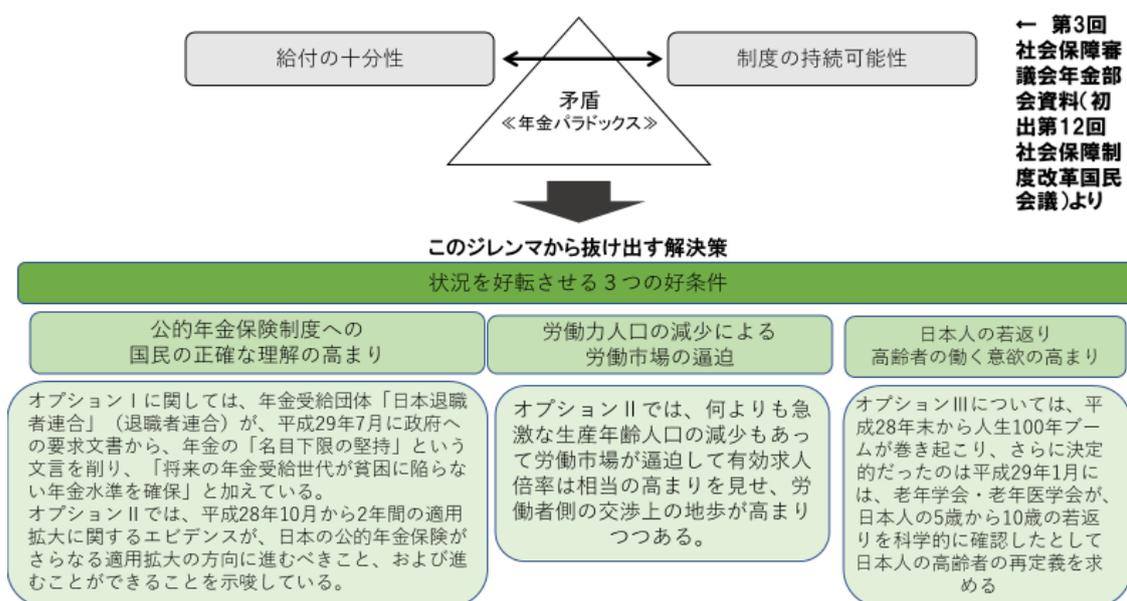
| | |
|-----------------------------------|----|
| はじめに | 23 |
| 1. 住宅 | 24 |
| 1-1 就職氷河期世代—支援のタイムリミット | 24 |
| 1-2 住宅市場の日本の特徴—供給過剰、社会保障との分離..... | 24 |
| 1-3 コンパクトシティ、地域包括ケアシステム | 25 |
| 2. 住宅政策の在り方 | 25 |
| 2-1 現金給付・現物給付 | 26 |
| 2-2 住宅手当の問題点 | 27 |
| 3. 新たな住宅セーフティネット法について | 27 |
| 3-1 新たな住宅セーフティネット法 | 27 |
| 3-2 新たな住宅セーフティネット法—評価と運用実績 | 28 |
| 4. 財源 | 30 |
| 4-1 問題意識 | 30 |
| 4-2 消費税 | 30 |
| 4-3 連帯基金構想 | 30 |

はじめに

権丈研究会では2016年・2017年のユース年金学会において、2013年8月にまとめられた社会保障制度改革国民会議報告書で示された3つの課題を踏まえた年金改革について発表を行った。具体的には、2014年財政検証における3つのオプション試算（Ⅰ：マクロ経済スライドの見直し、Ⅱ：短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大、Ⅲ：保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制）について検討し、退職者団体をはじめ、政治家、官僚、有識者にインタビューを行って、今後の公的年金保険のあり方を提示した。

年金制度内部で給付の十分性と制度の持続可能性を高める試みは、オプション試算Ⅰ～Ⅲで示されている。

そして去る今年10月の日本年金学会ではシンポジウム「2019年財政検証に向けて」が開かれていた。



出所：権丈(2018)日本年金学会シンポジウム「2019年財政検証に向けて」への提出資料。

給付の十分性と制度の持続可能性という、一見すれば、矛盾する目標を同時に追求することができる好条件がそろってきている中、先日日本年金学会では、来年の財政検証に向けて学会が求める、行うべき試算、つまりは改革の具体案が示されている。ここまでくれば、次の課題として必要とされるのは、年金保険制度の外からこの制度をサポートする仕組みの強化である。

ここで注目されるのが住宅政策である。住宅は、高齢期の生活保障として大きな役割を果たし、かつ住宅は医療・介護と一体となって地域包括ケアの基点となる。ゆえに、住宅の生活保障機能が高まれば、医療・介護の機能強化を図れるばかりではなく、年金給付の十分性を高めることもできる。しかし、現在の日本では住まいに注目した有効な支援策が存在しな

いことで、適切な住まいを確保できない層が生じている。特に、住宅を所有せず賃貸住宅などで生活する高齢者にとって生活費に占める家賃負担の割合は高く、住宅の確保が困難であることが高齢期の生活困窮リスクを著しく高めている。

1. 住宅

1-1 就職氷河期世代—支援のタイムリミット

就職氷河期世代は、主に 1993 年から 2005 年に就職時期を迎えた、バブル崩壊後の不況により就職が困難であった世代を指す。就職氷河期世代には非正規労働者が多く、景気が回復傾向を見せても、正社員の採用は新卒一括採用が中心であるため、既卒者である就職氷河期世代が正社員として就職できる機会は少なかった。フリーターや派遣社員、パートタイム労働者として雇用されてきた就職氷河期世代の労働者は、厚生年金（いわゆる「2 階部分を持つ年金」）に加入していない者の割合が高く、将来の低い年金給付水準が予想される。この就職氷河期世代が高齢化したときに、安定した職を持つことができなかつたために、無年金あるいは少額の国民年金しか受給できず、生活に困窮するリスクが高い。また、就職氷河期世代に含まれる、1970 年代前半に生まれた第 2 次ベビーブーム世代（団塊ジュニア世代）では、経済低迷や雇用システムの変化などの影響により未婚・晩婚化が進んだ。このため、将来において、家族が持つリスク・プーリング機能も期待できず、さらには、到来が期待された第 3 次ベビーブームは起こらなかつたために、将来この世代を支える人口ブロックが薄い状態となっている。ゆえに、就職氷河期世代が高齢期を迎える 2035 年あたり以前に、できるだけ速やかにこの世代の人々が利用可能な生活支援策を打ち出す必要がある。

1-2 住宅市場の日本的特徴—供給過剰、社会保障との分離

野澤（2016）は、現在の日本が「人口減少社会」であり、かつ「住宅過剰社会」であることを指摘している。住宅過剰社会とは「世帯数を大幅に超えた住宅がすでにあり、空き家が右肩上がりに増えているにもかかわらず、将来世代への深刻な影響を見過ごし、居住地を焼き畑的に広げながら、住宅を大量につくり続ける社会¹」と定義される。将来の急激な人口減少が見込まれ、既に日本の世帯総数を住宅のストック数（総数）が上回っている状態であるが、民間の住宅・建設業界による新規住宅建設は 2010 年度以降増加し続けている。さらに、公共施設やガス、水道、道路などのインフラが整備されていない地域も開発の対象となり、居住地が拡大していることが問題視されている。

ヨーロッパ諸国では、住宅政策を福祉として捉え、住宅提供のみならず住宅手当などの低所得者に向けた政策も行ってきた。しかし日本では、1951 年に厚生省（当時）と建設省（当時）との間で起きた主導権争いの末、自ら建設省の創設に関わった田中角栄のリードの下、建設省が住宅行政を主導することになり、その後は新築・持ち家中心の政策、つまりは市場

¹野澤千絵（2016）『老いる家 崩れる街』講談社現代新書、3 頁

依存型の政策が展開されてゆくこととなった。この流れの中で、住宅政策が社会保障政策から切り離され、住まいによる生活支援が手薄な状況が現在に至るまで続いてきた。

現時点においても、日本の社会保障政策において住宅に対して給付を行っているのは、主に生活保護の住宅扶助や生活困窮者自立支援制度の住宅確保給付金の二つに過ぎず、「住」への支援が不足している。しかしながら、住まいの確保は年金・医療・介護など社会保障を支える基盤となるのであり、特に年金については改革の方向性がほぼ定まり、その実行をまつ段階にある中、これからは、住宅政策と社会保障政策、特に高齢期の所得保障政策との接近が強く求められてくることになる。

1-3 コンパクトシティ、地域包括ケアシステム

住宅政策、ひいてはまち作り政策の中では、適切な立地誘導を行うことによって、コンパクトシティの形成が期待されている。将来の急激な人口減少は都市の機能維持を困難にするため、現在の日本では新たなかたちのまちづくりが求められるのである。ところが現実には、民間市場重視と規制緩和の流れの中で無秩序な開発が続き、適切な立地誘導は行われてこなかった。諸富（2018）はコンパクトシティの必要性について以下のように指摘する。

「人口減少が進むと都市は「スポンジ化」といわれます。全体の規模は変わらなくても、経済活動や居住区域が縮小するため、内部に無数の穴があいたような状態になるからです。こうなると社会資本の維持コストは同じなのに利用効率は低下し、税収も減るので自治体財政が逼迫します。そこで近年、人口減少に合わせて都市規模を縮小する「コンパクトシティ」の考え方が注目されるようになりました。都市の経済活動の密度を維持しつつ、社会インフラを効率利用し、財政を健全に保とうというわけですね。」

また、コンパクトシティが医療と介護の連携と地域包括システムの推進に大きな役割を果たすことは、2013年の社会保障制度改革国民会議の中でも指摘されていた。すなわち、「コンパクトシティ化を図るなど住まいや移動等のハード面の整備や、サービスの有機的な連携といったソフト面の整備を含めた、人口減少社会における新しいまちづくりの問題として、医療・介護のサービス提供体制を考えていくことが不可欠である」。

今後、日本の多くの都市で人口の低密度化が進行し空き家・空き室が点在する状況になれば、行政・民間サービスの提供が困難になる。よって、人口減少社会における都市機能の維持を図るうえで、これまで日本でとられてきた市場依存型の野放図な宅地開発を抑制しつつ各地に点在する住宅を集約してゆくことが求められている。

2. 住宅政策の在り方

² 諸富(2018) 2018年6月21日 日本経済新聞 朝刊 25面

2-1 現金給付・現物給付

社会保障政策において、給付の在り方はお金を給付する現金給付と特定の財・サービスを給付する現物給付とに区別される。現金給付と現物給付のどちらが望ましいとするかは、個人、及び論者の価値判断に強く依存する。ミルトン・フリードマンのように選択の自由に限りなく価値を置く論者が現金給付を支持するのは当然で、トマ・ピケティやニコラス・バーなど、提供される財・サービスの社会的意義、価値財的視点を重視する論者は現物給付選好が強くなる。

現金給付と現物給付 政策目標としての選択の自由と価値財供給

| | 現金給付選好強 | | 現物給付選好強 |
|------|--|--|--|
| 政策目標 | 貧困の緩和・選択の自由 | | 価値財の供給 |
| 論者 | フリードマン | アトキンソン | ピケティ |
| | この制度（負の所得税）の利点は明らかである。それは明確に貧困の問題に向けられている。それは個人にとって最も有用な形で、すなわち現金で援助をあたえる。それは一般性をもっており、現在実施されている多数の特殊の諸施策にとって替わることができるであろう。〔フリードマン（1975年訳）『資本主義と自由』216頁〕 | 全児童に対し相当額の児童手当を支払い、それを課税所得として扱うべきである。〔アトキンソン（2015年訳）『21世紀の不平等』252頁〕 大人に対しては市民権ではなく「参加」に基づいて支払われる手当の提案であり、このためこれは「参加型所得」（PI）と呼ばれる。「参加」は広範に、社会的な貢献をすることだと定義される。〔アトキンソン（2015年訳）『21世紀の不平等』255頁〕 | 私自身は個人への金銭的給付という発想には昔からちょっと抵抗があったと言わざるを得ない。私はたいがい、ある種の基本的な財——教育、医療、文化など——へのアクセス保証に専念するほうが好みだ。〔アトキンソン（2015年訳）『21世紀の不平等』viii頁〕 |

注：社会保障の政策目標に含まれる自立支援は、ベーシック・インカムのような現金給付のみによる代替は困難。

出所：権丈善一(2017.5.17)「自由民主党「人生100年時代の制度設計特命委員会」提出資料

住宅政策を現金給付で行っているのは住宅手当であり、これは、歴史的経緯から、多くの先進諸国にあって日本にはない制度である。ゆえに、日本でも古くから、住宅手当を言う人は多い。しかしはたしてその選択肢はのぞましいものなのであろうか。

行動経済学者リチャード・セイラーは消費者の選択行動に関する研究から、個人は目的ごとに予算を設けその範囲内で支出を行うという「メンタル・アカウンティング」の理論を示し、「お金は代替可能である」という経済学の原則に疑問を呈している³。セイラーの理論を援用すれば、費用負担者にとって、「住宅の給付」という目的が明確な心理的勘定科目に対しては、その他の費用よりも抵抗感が減少し、財源調達への壁が低まる可能性がある。この点は、ニコラス・バーの「消費の外部性が存在する場合には、所得移転自体とともに、移転所得が受給者の「悪い」消費(‘bad’ consumption)に使われることも費用負担者の効用

³Thaler(2015), Misbehaving: The Making of Behavioral Economics/[邦訳(2017) リチャード・セイラー/遠藤真美訳『行動経済学の逆襲』早川書房。]

を減じさせることになる。資金面ではより多くの費用が必要なものの、現物による所得移転は、費用負担者から見ると完全に「良い」消費(‘good’ consumption)であるという点において利点がある⁴⁾という見解も、セイラー流に言えば、メンタル・アカウンティング理論の範疇に入る話であろう。

2-2 住宅手当の問題点

住宅手当を実行しようとするれば、これが現金給付の形をとっているとしても、家計の支払い能力、家族の年齢構成、居住地域の家賃相場等々、ミーンズテストにも近いテストが必要になる⁵⁾。各国で行われている住宅政策の実情は、現金給付のメリットとしてあげられるほどの選択の自由が保障されているわけではなく、かつ、運営コストも大きくなっている。そしてなによりも、住宅手当は、住む家に関しては「自由選択」が前提となっている特徴は持つ。

ところが、今の日本は、先に論じたように、住宅過剰社会になっており、さらに、市場に任せる住宅政策の下では、スポンジ化が進む一方なのである。住宅政策において今大切なことは、住宅過剰社会の問題解決、地域包括ケアとの整合性、そして、スポンジ化減少を反転させてコンパクトシティを作っていくことである。ゆえに、公的資金という限られた財源を仮に得ることができるのであれば、今の日本では、高齢期の所得保障という目的をはじめ、いくつもの政策目標と整合性をもつように工夫された現物給付という手段で、住宅政策を展開していくべきであろう。

ここで、高齢期の生活保障としての役割を果たすと同時に、適切な立地誘導を可能とするような現物給付による住宅政策の方向性がすでに示されていることに注目する必要がある。それは昨年10月にスタートした新たな住宅セーフティネット法(詳細は後述)である。この生まれて間もない新たな住宅セーフティネット法は、将来的に日本が社会保障で抱える問題を解決する大きな突破口となる可能性を秘めている。以降では、新たな住宅セーフティネット法の具体的な内容と評価、運用面について概観し、その有効性について検討する。

3. 新たな住宅セーフティネット法について

3-1 新たな住宅セーフティネット法

伊原和人氏(厚生労働省大臣官房審議官)は新住宅セーフティネット法を、「今回の住宅セーフティネット法の改正は、我々社会保障の人間から見ると、画期的な制度であり、非常にありがたい。こういう仕組みができたことで、今までは地域福祉とか地域包括ケアと言

⁴ Nicholas Barr(2012), *Economics of the Welfare State*, 5th edit., p.68.

⁵ 例えば、イギリスのある自治体が行う住宅手当は「成人カップルは1部屋まで」「10歳以下の子ども2人の場合、性別が異なる場合でも1部屋」などの細かな条件が設定されている。

ながらも、表面だけなぞっているという部分があったのですが、これにきちんと柱が加わったという印象を持っています⁶⁾と高く評価している。伊原氏も指摘するように、公営住宅や各種シェルターに入居するほど所得は低くないが、サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームに入居する余裕のない層や、医療・介護サービスが必要なほどではないが見守り支援が要る層に対しては、今まで受け皿となる制度がなかった。この受け皿がなかった層にまで新住宅セーフティネット法が拡大することが、いま期待されているのである。

この住宅セーフティネットとは「住宅市場の中で独力では住宅を確保することが困難な方々が、それぞれの所得、家族構成、身体の状態等に適した住宅を確保できるような様々な仕組み⁷⁾」を指す。

2017年4月に成立し同年10月から施行された住宅セーフティネット改正法「住宅確保要配慮者に対する賃貸住宅の供給の促進に関する法律の一部を改正する法律」（以下、新住宅セーフティネット法）は、以下のような問題意識から生まれた制度である。

「我が国では、高齢者、障害者、子育て世帯等の住宅の確保に配慮が必要な方が今後も増加する見込みですが、住宅セーフティネットの根幹である公営住宅については大幅な増加が見込めない状況にあります。一方で、民間の空き家・空き室は増加していることから、それらを活用した、新たな住宅セーフティネット制度が2017年10月からスタートすることになりました⁸⁾。」

旧住宅セーフティネット法では、中心となる公営住宅に民間借家を組み合わせる体制が想定された。これに対して、新住宅セーフティネット法では民間の物件を活用する方針がとられている。具体的には、①住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の登録制度、②登録住宅の改修や入居者への経済的な支援、③住宅確保要配慮者に対する居住支援の3つの大きな柱から成り立つ。

3-2 新たな住宅セーフティネット法—評価と運用実績

新住宅セーフティネット法が施行されて約1年が経過したものの、その実績・効果については懐疑的な見方が強く、様々な問題点が指摘されている。

第一は、規模の小ささである。2018年11月8日時点でセーフティネット住宅の総登録件数は301、総登録戸数は4,447戸にすぎず、国土交通省が2020年度末までの目標登録戸数とする17万5000戸とは大きな開きがある。また総登録戸数の約7割を大阪府（3229

⁶⁾ 伊原和人『財団ニュース』140号「厚生労働省関連の「住まい」関連施策—地域包括ケア(地域共生)と住宅対策—」高齢者住宅財団(2018年1月)11頁

⁷⁾ 国土交通省住宅局住宅総合整備課(2018)『住宅セーフティネット高齢者・障害者等の住まいの確保』

⁸⁾ 「セーフティネット住宅情報提供システム」参照 (<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/system.php> : 最終アクセス日 2018年11月8日)

戸)が占め、13の県(岩手、茨城、栃木、長野、三重、富山、石川、滋賀、和歌山、鳥取、島根、長崎、大分)では登録戸数が0となっている⁹。第二に、家賃低廉化、家賃債務保証料助成、改修費補助が法律に盛り込まれず予算措置とされた点が問題視されている。平山(2017)は「法的根拠をもたない施策は、持続するとは限らず、安定しません。ここには、住宅セーフティネットのための財政支出を最小限に抑えようとする方針が現れています」と指摘する¹⁰。第三に、登録手数料の存在がある¹¹。

こうした現状にある新住宅セーフティネットであるため、我々は、行政の現場では新住宅セーフティネット法はどのように受け止められているのかを知る必要があると考えた。そこで、横浜市建築局に聞き取り調査を行ったところ、

- ・概して知名度が低い
- ・一定の反響はあるが、申請数に見合った登録戸数を確保できていない・システムが複雑で利用しづらい
- ・不動産会社にメリットが少ない

などの問題点が浮かび上がった。そこで、この調査をさらに進めるために、今も、大阪、名古屋、仙台などの地域についても現場の声に関する調査を進める。

これまで得られた調査結果に基づけば、現行制度の課題点は、制度の理念ではなく、規模や細かな制度設計といった運用側面に集中していることが分かる。それゆえ、末端での運用の円滑化が可能になりさえすれば、徐々に新住宅セーフティネット法が効果を発揮してゆく可能性は高い。ゆえに現在雛型が準備された新住宅セーフティネット法を大きく育ててゆくことが得策であると考えられる。よって、新住宅セーフティネット法を評価する場合には、「新住宅セーフティネット法は失敗だったから、まったく新しい政策が必要」と考えるのではなく、「新住宅セーフティネット法で方向性は正しい。したがって、その方向性に沿って、制度のさらなる修正や予算拡大を通じて発展させていくことが必要」とするべきである。

今回の発表では、発表の場がユース年金学会であると言うことで、年金との関連に焦点を当て高齢者の生活保障との関わりに注目したが、住まいは全世代に関わる問題であるから、今後はその他の住宅要配慮者(若年低額所得者、被災者、高齢者、障害者、子育て世帯)についての検討も必要となる。今後はその方向に進む必要があると考えられるので、権丈ゼミ

⁹「セーフティネット住宅情報提供システム」参照 (<https://www.safetynet-jutaku.jp/guest/index.php> : 最終アクセス日 2018年11月8日)

¹⁰ 平山洋介『国民生活』(2017年12月)「住宅セーフティネット法の改正をどう読むか」13頁

¹¹ 泉水健宏『立法と調査 No.404』(2018年9月)によると、セーフティネット住宅登録の際、地方自治体が登録手数料を徴収するか否かについては、地方自治体の裁量に任されており、手数料を徴収していない地方自治体がある一方、最高で11,000円(平成30年4月2日時点)を徴収している地方自治体も存在する、としている。

のユース年金学会での報告は、今年度をもって終了することになるだろう。

4. 財源

4-1 問題意識

財源の裏付けを伴わない政策提言は社会に害なす騒音となり、本当に取り組むべき課題から有権者の目を背けさせてしまう可能性が極めて高い。たとえアイデアが豊富であっても財源にまで視野が及んでいなければ、それは政策と呼ぶに値しないであろう。かつてから、日本の公的年金保険制度は財源を無視した論者たちから根拠のないバッシングを受け、真に必要とされていた改革が難航してきた。残された時間を浪費せず効率的に来たるべき人口減少社会に備え、この国で生活する人々が尊厳をもって人生を送ることを確実にするために、これからの政策論議は財源とセットでなければならない。

4-2 消費税

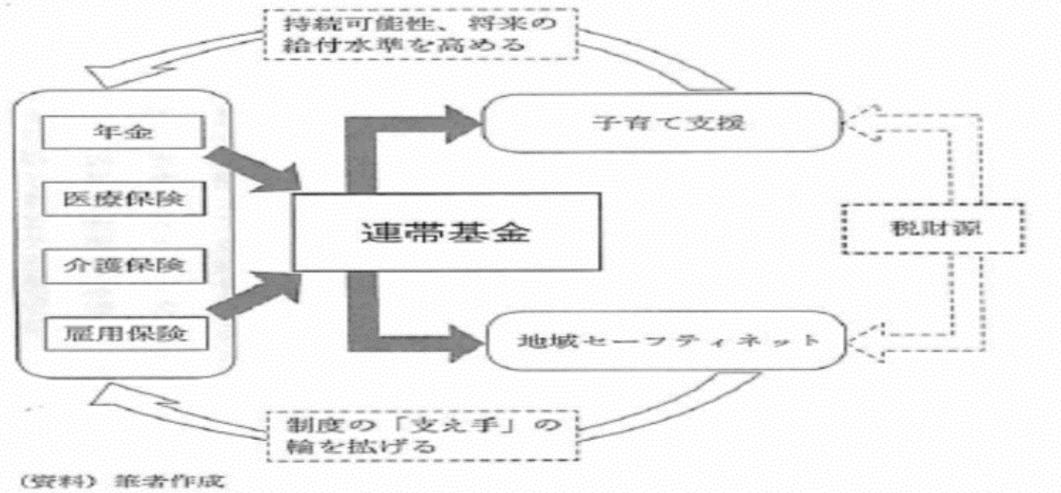
もちろん、税財源を安定的に得ることが可能ならば、それに越したことはない。しかし、消費税の10%への引き上げが2014年11月、2016年6月と二度にわたって延期され、この遅延が年金改革や医療・介護の一体改革の推進への逆風となっている現状を考慮すれば、税財源に基づいた制度設計は現実的な提案になりそうもない。しかも、来年度の消費税増税分の使途も、すでに固まっている。

そうした現状を考慮すると、税財源をもとに住宅政策を推進する途は限りなく狭いと判断せざるを得ない。

4-3 連帯基金構想

財源確保の方策の一つとして「子育て支援連帯基金」構想が参考となる。将来の年金、医療・介護保険の給付水準は、将来の労働力の質と量に依存するため、年金、医療・介護保険から少しずつ連帯基金に拠出し、その連帯基金を子育て支援の財源とするという案だ。ここでの「制度が制度を支える」という理念を、地域セーフティネットにも援用した山崎史郎氏の考えを紹介しておこう。

図3-5 「制度間連帯」による支え合い——「連帯基金」構想の発展型（イメージ）



山崎史郎(2017)『人口減少と社会保障』143頁

山崎氏は、「財源を考える際に筆者が注目しているのが社会保障研究の専門家である権丈善一氏が提唱している「子育て支援連帯基金」という構想である。この構想は、子育て支援の財源として考えられているもので、年金、医療保険や介護保険などの社会保険が、自らの持続可能性や将来の給付水準を高めるために連帯して拠出するというものである。この「制度間連帯」による支え合いという考え方は、地域セーフティネットの考え方にも通じる面がある¹²⁾として、「制度間連帯による支え合い」の構想を発展させている。住まいの確保が地域セーフティネットの中核を担うことを考慮すれば、住宅による支援に連帯基金から財源を拠出するという案は、山崎が語れば「連帯基金構想を支持するのは、これが、究極の財源論になるからだ。国民的な議論を起し、財源論からも社会保障制度の縦割りをやめていく。じっくりと議論して、ぜひ、実現させたい¹³⁾」となり、我々も同意する。

そして、ユース年金学会では、連帯基金構想を財源とした就職氷河期世代の利用に間に合う年金・医療・介護との連携を踏まえたその具体的な姿を、報告する。

¹²⁾ 山崎(2017)『人口減少社会の社会保障』142-3頁。

¹³⁾ 山崎史郎『週刊エコノミスト』2018年3月20日号82頁