

## 勿凝学問 402

### 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

2018年12月31日  
慶應義塾大学商学部  
教授 権丈善一

去年の大晦日の話。

先日、2017年12月2日、日本年金学会が、大学生が報告をする「ユース年金学会」というものを開きました。僕のゼミの3年生も、「[短時間労働者に対する厚生年金保険の適用拡大——議論への参加とパブリック・リレーションズのあり方](#)」というテーマで発表しました。

あれから一年の今日の大晦日にも。

先日、2018年12月8日に、ユース年金学会があり、そこでゼミの3年生が「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」というテーマで発表しました。

次も去年の文章。

ユース年金学会当日の報告者は、3年生の河西真里奈さんと神野紗貴さんのふたりで、**赤字**は河西さん、**黒文字**は神野さんの担当箇所です——発表の前に、ゼミにいる演劇部の二人が報告者の彼女達に演劇の指導をしていたようで。



\*彼女たちふたりのインタビューありの『塾』2019年新年社中特別号

ここで、ユース年金学会直前の毎年のやりとり。

学生 ユース年金学会はスーツでしょうか？

僕 いや、普段着。報告さえ立派にできれば何の問題もなし。それと、壇上にあがって、何も話さないでボーッと立っているようなのは僕の趣味じゃないからね。

ということで、一昨年 2016 年の第 1 回ユース年金学会の時に報告した学生が考え出した方法が、掛け合い方式——しかも彼女たちは僕のコメントを正しく認識して、わざとシャツを外に出したりして壇上に上がり、その姿で、報告はビシッと決めるという美学を追究もしていた (いつもビシッとしているのはどうも苦手で、ダラーっとしているのが好きなもので……)。今年で 3 年目になる報告も、先輩達の方法を継承して、漫才方式、いや、掛け合い方式で報告を。

今年の報告は、左から 3 年生の濱名仁美さん、萩原<sup>あかり</sup>朱里さん、岡野琳さんの 3 人で、緑文字は濱名さん、青文字は萩原さん、赤文字は岡野さんの担当箇所です。



\*\*\*

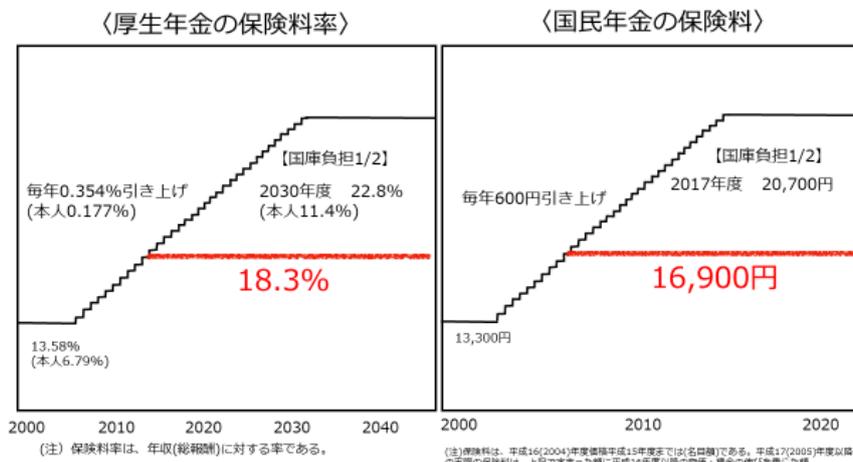
読み上げ原稿 2018年12月8日

みなさん、こんにちは。今年も来てしまいました。  
これより権丈研究会の発表を始めさせていただきます。

今年度、私たちが行う発表は「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」です。まず第一に、年金と住宅にどのような関わりがあるのかを、2016年・17年のユース年金学会で行った発表内容を踏まえてご説明致します。

日本の公的年金保険制度は2004年の年金改革によって給付建て賦課方式から拠出建て賦課方式に変化し、将来の保険料水準が固定されました。具体的にはスライドのように、保険料水準を段階的に引き上げ、厚生年金で18.3%、国民年金で16900円となる2017年9月時点で固定し、この保険料水準で年金財政に入ってくる財源の範囲内で給付を行っていくことになりました。

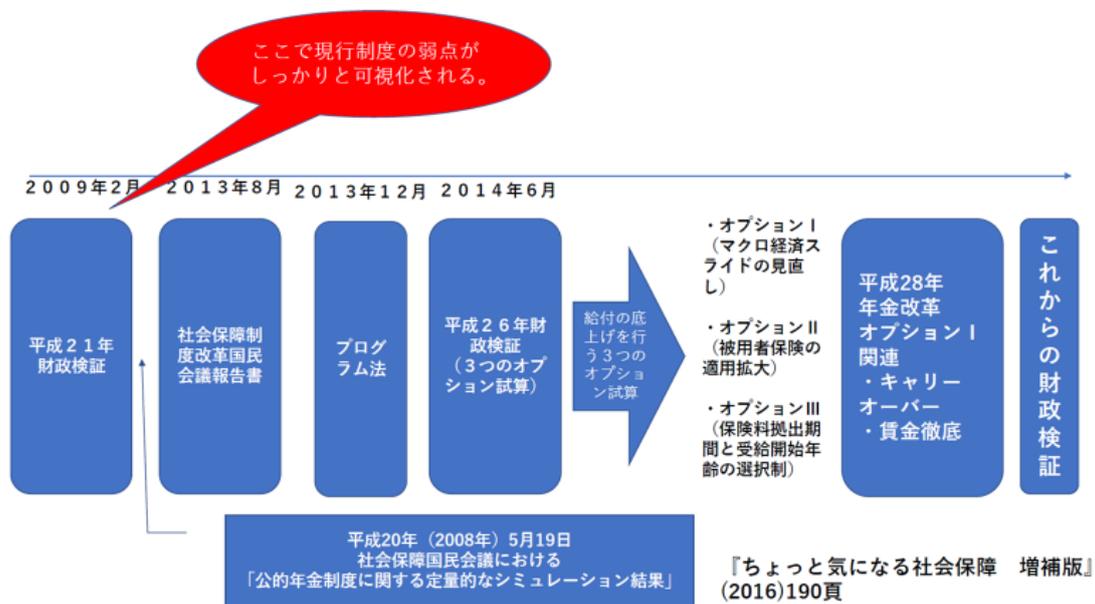
## 現行の給付水準を維持した場合の最終保険(率)



出所：厚生労働省年金局数理課「厚生年金・国民年金 平成16年財政再計算結果」13頁

2

そして、2004年の大改革後、最初に行われた2009年財政検証では2つの問題点が明らかになりました。



それは、

- ・デフレ下で給付をカットできないのは制度の致命傷になりうること
- ・このままでは基礎年金にマクロ経済スライドが効きすぎること の2点です。

つまり、このままでは将来の給付水準が下がりすぎて給付の充分性に支障をきたすことが可視化されました。

これを受けて、2013年8月に、社会保障制度改革国民会議報告書において、スライドに書いているような3つの「課題」が示され、2014年財政検証により検証作業を行う方針が示されました。

## 社会保障制度改革国民会議報告書（2013年8月）

### 3つの課題

- ①マクロ経済スライドの見直し
- ②短時間労働者に対する被用者保険の適用拡大
- ③保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制

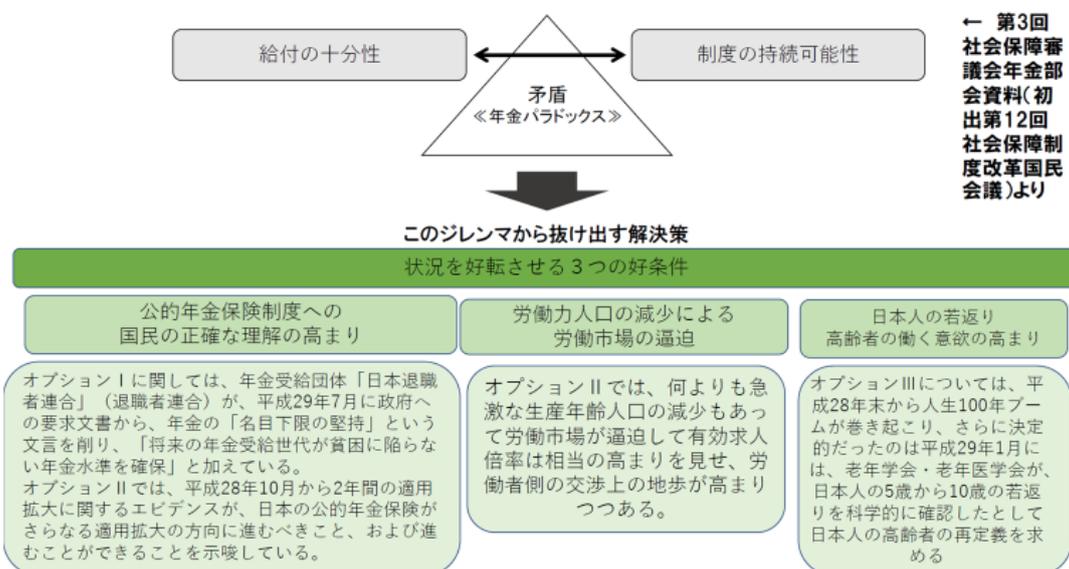


## 2014年財政検証

上記3つの課題のオプション試算

権丈研究会では2016・17年のユース年金学会において、将来の給付水準、特に基礎年金の給付水準を上げるために2013年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いました。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）について検討しました。

また、今年10月の日本年金学会では「2019年財政検証に向けて」と題されたシンポジウムが開催されました。



← 第3回  
社会保障審議会年金部  
会資料(初出第12回  
社会保障制度改革国民  
会議)より

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 5

そこでは、オプションⅠからⅢの現状と来年の財政検証に向けて、学会が求める試算の具体的な姿がまとめられています。

人生100年時代の公的年金保険——Work longer社会に向けた平成16年フレームの進化のために

1. オプションⅠ マクロ経済スライドの仕組みの見直し
  - ・マクロ経済スライドフル適用の試算を行う
2. オプションⅡ 被用者保険のさらなる適用拡大
  - ・雇用保険の適用条件と同等の適用拡大条件で試算を行う（週20時間以上、31日以上雇用見込）
3. オプションⅢ 保険料拠出期間と受給開始年齢の選択制
  - ・繰下げ受給を選択しやすくするために、2分の1繰下げの試算を行う
  - ・60歳以上の保険料拠出期間に対応する基礎年金給付には国庫負担を交付しないとした場合の財政見直し（強制・任意適用、双方の制度設計の下に）
    - ・上記の財政見通しの作成に当たって、各制度及び厚生年金実施機関が基礎年金勘定に拠出する基礎年金拠出金の額を算定する際に、
      - ・（ア）60歳以上の拠出金対象者を1人と数える場合と、
      - ・（イ）0.5人と数える場合の財政見直し
    - ・受給開始可能年齢を75歳まで延長した試算
    - ・70歳から75歳の保険料納付も視野に入れた試算
    - ・65歳以上の在職老齢年金の廃止の財政影響を示してほしい
    - ・一つの繰下げ増額率が与えられた時の、繰下げ受給の利用状況による財政影響を示してほしい
    - ・私的年金を加味した所得代替率の定義の明確化と提示
4. 公的年金保険の誤解を解くために
  - ・国民年金法を「国民年金保険法」へ改称

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 26

現在、公的年金保険のいちばん重要な課題は、年金制度の持続可能性を高めつつ、「防貧機能」の強化、すなわち将来世代が受け取る年金の給付水準を底上げすることです。先に説明しましたように、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で既に示されています。

## 公的年金保険の課題

制度の持続可能性と給付の十分性をいかに同時に  
実現させるか

年金保険制度内での改革：オプション試算Ⅰ～Ⅲ

 既に具体案が示されている

7

ここで、昨年のユース年金学会の意見交換会ではどのようなやり取りをされたのかを見てみましょう。

昨年のユース年金学会での最後で、厚労省年金局の課長伊澤さんと学生たちとの意見交換会が開かれていました。4年生の先輩が教えてくれたことですが、そこで伊澤課長は、

6

「権丈ゼミには少し意地悪な質問をしようと思う」と前置きをして、「去年がオプションⅠ、そして今年はⅡとⅢをやってしまって、来年は何をするんですか？」と質問されたそうです。



## オプションⅠ～Ⅲの発表を終えて（昨年）



（年金課長 伊澤氏）

権丈ゼミには少し意地悪な質問をしようと思う。

去年がオプションⅠ、そして今年はⅡとⅢをやってしまって、来年は何をするんですか？

8

その質問を受けた渡部先輩は、フロアにいる先生の顔を見て、「言って良いですか？」という合図をして、頷いて、「住宅です」と答えられていたそうなんです。

## オプションⅠ～Ⅲの発表を終えて（昨年）



フロアの先生の顔を見て、  
目で合図して頷き、

...住宅です

（権丈研究会19期 渡部）

9

私たちが今年、住宅について報告をすることは、去年のユース年金学会の時から、運命づけられていたことになるわけです。

ではなぜ昨年度のユース年金学会で住宅政策を発表すると宣言したのでしょうか？

それは、今後は年金保険制度を外からサポートする仕組みの強化が必要になってくると、昨年の発表から考えられていたからです。

年金保険のメインを占める老齢年金は、高齢期の生活を支えるものです。そして、高齢期の生活を支えるには、もちろん所得が最も大切ですが、それだけではありません。同じ所得であったとしても家族と一緒に住んでいれば、公的な医療や介護が充実していれば、さらには住む家があれば、高齢期の生活はより安定したものになるはずです。

そして年金保険そのものについては、ユース年金学会でオプションⅠからⅢまでを報告したゼミの先輩たちが、道筋を示してきました。

皆さんは三年前、東海道新幹線の車内で71歳の男性が焼身自殺を図ったことを覚えていますか。

8

## Ex. 東海道新幹線焼身事件

2015年6月に東海道新幹線車内で、71歳の男性が焼身自殺を図り、火災が発生した事件。新幹線に乗っていた女性1人が亡くなった。

男性は杉並区居住。  
彼の年金は月約12万円（基礎年金のみ）、  
家賃は月4万円だった。

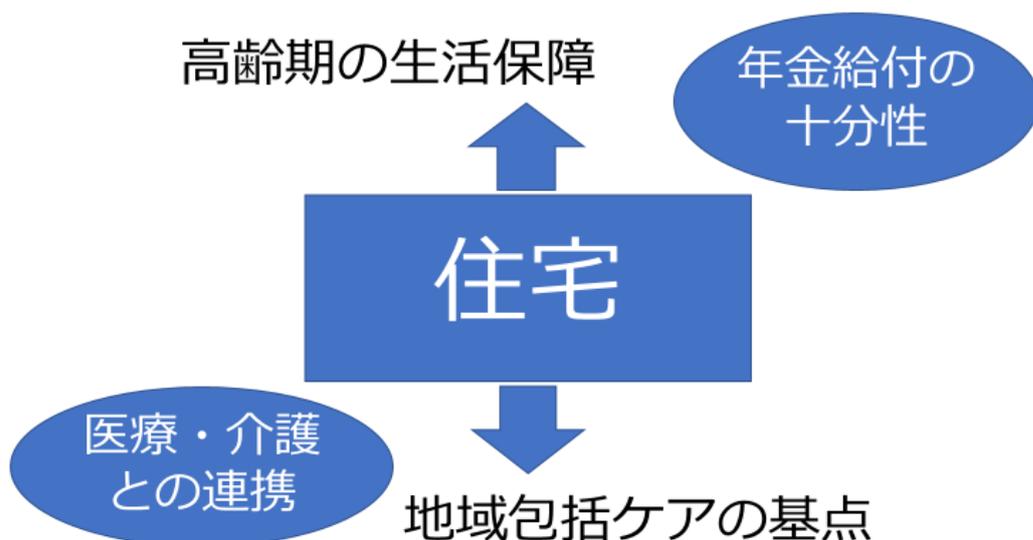


(2015/07/01 日本経済新聞 朝刊 P.39より)

10

この男性は家賃が支払えないことを理由に自殺を図った可能性が高いとされています。改めて住まいが保障されることの大切さを教えてくれる事件ですね。

このように、日本では有効な住宅支援策が存在しなかったため、適切な住まいを確保できない人々がいます。特に、持ち家のない高齢者にとって生活費に占める家賃の割合は高く、高齢期の生活困窮リスクを高めています。逆に、住まいの確保さえできれば、高齢期の生活は大幅に安定することが見込まれますね。

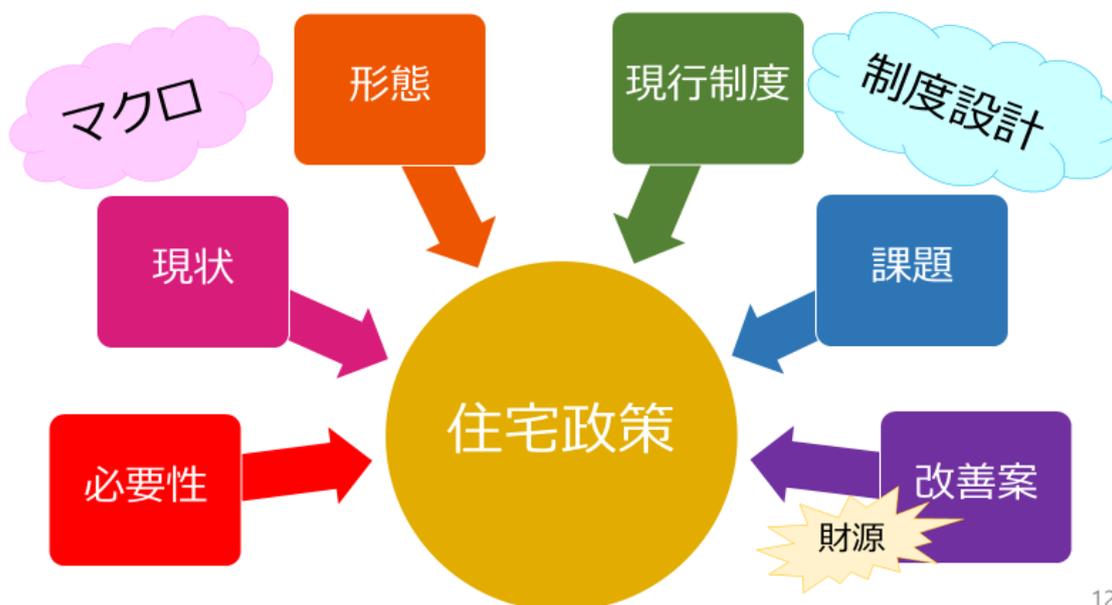


11

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だけでなく、高齢期の生活保障にも大きな役割を果たします。つまり、住宅によって生活保障機能が高まれば、医療・介

9

護の機能強化を図れるだけでなく、年金給付の十分性を高めることも可能になります。  
以下の発表では、高齢期の生活を支える住宅政策について紹介します。



12

はい。こちらの図が住宅政策についてのアウトラインです。住宅政策の必要性、現状、政策の形態、現行制度、課題、そして財源を伴う改善案の6つの項目があります。左側の3項目では日本の住宅政策をマクロ的な視点からとらえ、右側の3項目では具体的な政策の内容について議論していきます。



13

まずは住宅政策の必要性について見ていきましょう。先ほどお話した通り、住宅政策は、高齢期の生活保障を公的年金制度外から支える上で必要になります。

10

住むところさえ確保できていれば何とかなるということですね？

たしかにこれから基礎年金の給付水準は下がってはいきますが、年金の支給額を一律で増やすには莫大な財源が必要になります。

## 1. 住宅政策の必要性

### ▶高年齢期の生活保障を公的年金保険制度の外から支える

Cf. 基礎年金に1人あたり1万円上乗せして給付する場合、  
4,000億円の財源が必要

※厚生労働省年金局「平成28年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」より算定

参考：大阪万博の会場建設費は約1,250億円  
(毎日新聞 2017年4月8日)

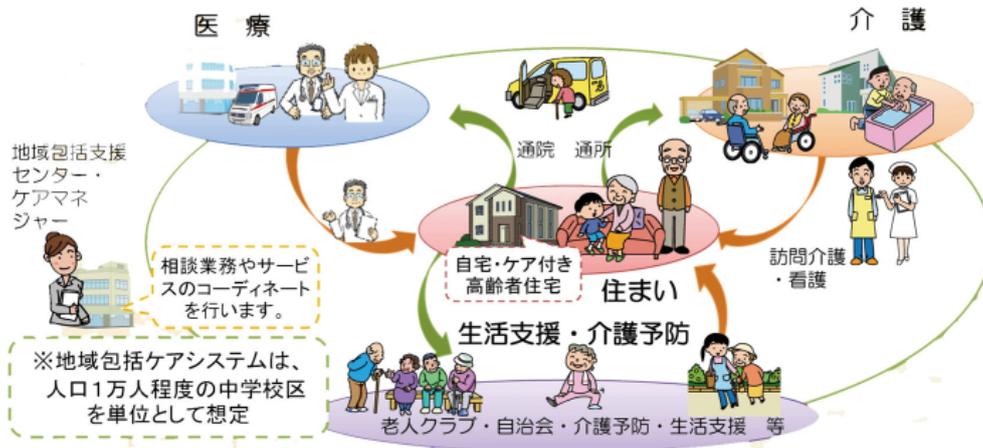
14

例えば基礎年金に1人当たり1万円を上乗せして給付すると仮定すると、約4,000億円の財源が必要になります。大阪万博の会場建設費が推計約1,250億円と言われていることを考えると、その額の大きさが分かるかと思います。個々人の生活水準を知ることは出来ませんが、生活する上で必要な受給額も高齢者ごとに異なるでしょうから、住宅支援が必要な人を見極めて、現物として住宅を確保していく方が、高齢者の生活の安定に寄与できると考えられます。

地域包括ケアとは、『地域の実情に応じて、高齢者が、可能な限り、住み慣れた地域でその有する能力に応じ自立した日常生活を営むことができるよう、医療、介護、介護予防、住まい及び自立した日常生活の支援を包括的に確保する体制』と定義されています。

11

# 地域包括ケア



(第2回社会保障制度改革国民会議資料より)

15

この図では住まいが中心になっていますね。

高齢になっても住み慣れた地域で一生を終えることができるよう、住まいを基点に、医療・介護などが一体的に提供されることが期待されています。

## 1. 住宅政策の必要性

➤高齡期の生活保障を公的年金保険制度の外から支える  
Cf. 基礎年金に1人あたり1万円上乗せして給付する場合、  
4000億円の財源が必要

➤医療・介護と一体となって地域包括ケアの基点

16

ここで、コンパクトシティという概念を紹介します。

12

## コンパクトシティ

人口減少に合わせて  
都市規模を縮小する考え方

▶住宅政策・まちづくり政策では、適切な立地誘導によるコンパクトシティ形成を期待

### 『都市のスポンジ化』

人口減少が進むと都市は「**スポンジ化**」する。

全体の規模は同じでも、経済活動や居住区域が縮小。

社会資本の維持コストは同じだが、利用効率は低下し税収も減るので自治体財政が逼迫。

17

コンパクトシティとは、人口減少に合わせて都市の規模を縮小する考え方です。現在の住宅政策・まちづくり政策では、適切な立地誘導によるコンパクトシティの形成を目指すことが必要になっています。

人口減少が進めば、都市はスポンジ化してしまいます。スポンジ化とは、全体の都市規模が変わらないまま経済活動や居住区域が縮小し、内部に無数の穴があいたような状態になって、人口密度が低くなる状態のことを指します。

人口密度が低くなると、医療や介護などの対人の公的サービスをはじめ多くの活動が非効率になります。その一方、社会資本の維持コストは同じなので、自治体財政は逼迫し、地方財政にも悪影響を及ぼします。

将来の急激な人口減少に備えるため、社会インフラを効率利用し、財政を健全に保つ必要があるということですね。

また、コンパクトシティは医療・介護の連携と地域包括ケアの推進にも大きな役割を果たします。2013年の社会保障制度改革国民会議の中でも、「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」と指摘されていました。また、「空き家の有効活用により、新たな住まいの確保を図ることも重要である」とも書かれていました。

ここまで、地域包括ケアやコンパクトシティという構想を通して住宅政策の必要性についてお話してきましたが、では何故将来の人口減少対策を“いま”行う必要があるのでしょうか

13

それは、「就職氷河期世代の高齢期に備える必要があるから」です。

## なぜ“いま”必要なのか？

「就職氷河期世代」の高齢期に備え、  
2020年までに政策を作らなければならない

### 『就職氷河期世代』

主に1993～2005年の就職時期を迎えた世代

➡フリーター・派遣社員・パートタイム労働者などの  
「非正規労働者」が大量発生



19

就職氷河期世代とは、主に 1993～2005 年に就職時期を迎えた世代です。

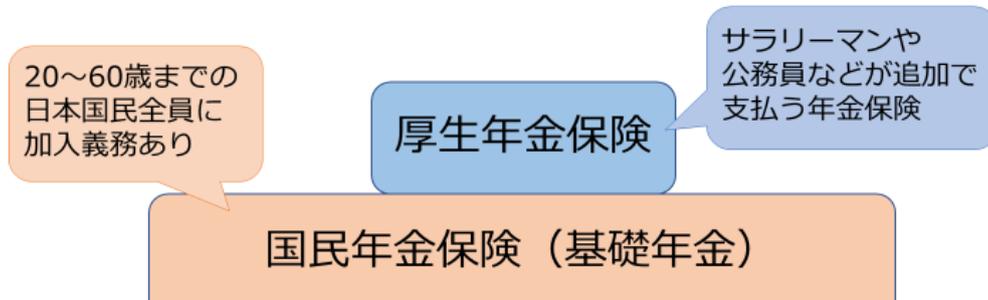
バブル崩壊後の不況により就職が困難であったため、就職氷河期世代には非正規労働者が多い傾向があります。

また、景気が回復傾向を見せても、正社員採用は新卒一括採用が中心なので、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ようです。

ということは、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、厚生年金に加入していない人の割合が高いといえます。

厚生年金とは、いわゆる「2階部分を持つ年金」のことですよね。就職氷河期世代が高齢化したとき、安定した職を持つことができなかったために、無年金あるいは少額の国民年金しか受給できないことが予想されます。

## 非正規労働者のリスク



➡就職氷河期世代の非正規労働者は「厚生年金」を払えていないため、国民年金しか受け取れない

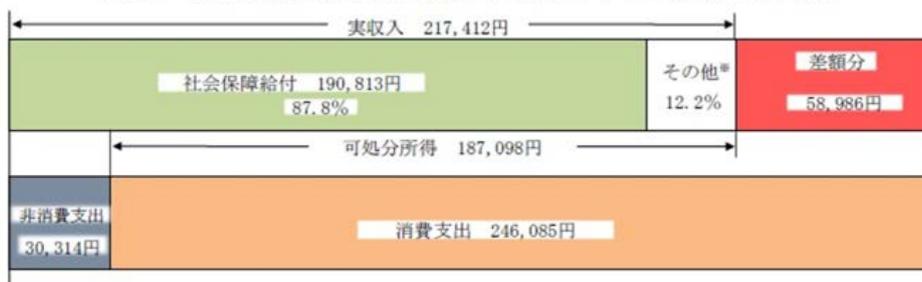
20

さて、それはどれくらい大きなリスクなのでしょうか？

この図は、高齢者の主な収入の内訳を示したものです。ご覧の通り、実収入の9割近くを社会保障給付が占めています。よって、将来の低い年金給付水準が、高齢期の就職氷河期世代の収入に与える影響は大きく、彼らが生活に困窮するリスクは高いと予想されます。

## 高齢者の主な収入

図 17 高齢無職世帯の家計収支（平成 25 年：二人以上の世帯）



資料：「家計調査」（家計収支編）

※）「その他」には、家賃収入や利子、仕送り金の受取などが含まれる。

注 1）金額及び構成比は、表示単位に四捨五入してあるので、内訳の計は必ずしも合計に一致しない。

2）図中の「社会保障給付」及び「その他」の割合（％）は、実収入の内訳である。

（平成30年9月16日総務省統計トピックスNo.113 「統計からみた我が国の高齢者－『敬老の日』にちなんで－」より） 21

また、就職氷河期世代に含まれる、1970年代前半生まれの第2次ベビーブーム世代は、経済低迷や雇用システムの変化などの影響により未婚・晩婚化が進みました。そのため、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

15

ームは起こらなかったために、将来第 2 次ベビーブーム世代を支える層は薄い状態にあります。家族が持つリスク・プーリング機能とは、家族の規模を大きくし危険を分散することで、所得等を保障すると同時に危険の費用を減らす機能です。

## 就職氷河期のリスク

➤第二次ベビーブーム世代（1970年代前半生まれ）

：経済低迷などにより未婚化や晩婚化



子どものいない家庭が増加



子どもによる老後の援助なども期待できない

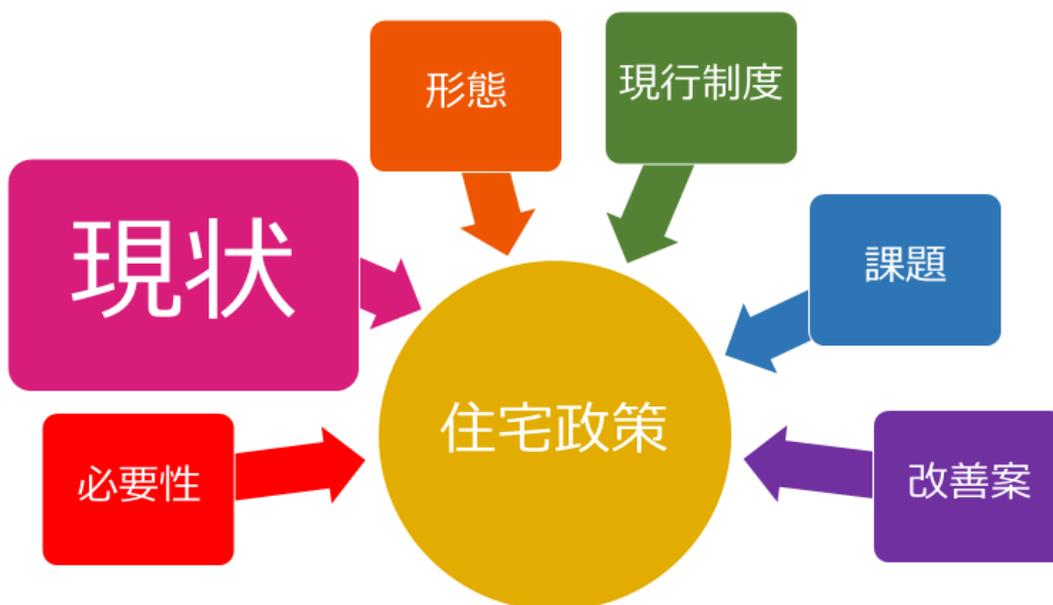


22

だから、就職氷河期世代が高齢期を迎えるより前に、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ということですね。

では、現在の日本の住宅政策はどのような特色を持つのでしょうか？

ここからは日本の住宅市場・住宅政策の現状についてお話します。



23

現在の日本は、「人口減少社会」かつ「住宅過剰社会」です。

## 『住宅過剰社会』

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

## 『人口減少社会』かつ『住宅過剰社会』

### 世帯数 < 住宅ストック数

- ◆住宅・建設業界による新規住宅建設：2010年度以降増加を続ける
- ◆無秩序な開発：インフラが整備されていない地域も開発の対象に

24

既に住宅のストック数が世帯総数を上回っているにも関わらず、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ます。インフラが整備されていない地域にまで住宅が建設されており、居住地が拡大していることも問題になっています。

なぜ日本の住宅市場はこのような特徴を持つのでしょうか？

## 2. 現状（住宅政策の日本的特徴）



政府：市場依存型の政策

➡国土交通省が主導し、新築・持ち家中心の政策を展開

住宅政策が社会保障政策から分離し、  
『住まい』による生活支援が手薄に

Cf. ヨーロッパ諸国・・・住宅政策を福祉ととらえる  
住宅提供のみならず、住宅手当など低所得者に向けた政策も行ってきた

25

それは、政府が市場依存型の住宅政策を行っているためです。日本では1951年に、当時の厚生省と建設省との間で起きた主導権争いが起きました。その結果、自ら建設省の創設に関

17

わった田中角栄のリードの下で、建設省が住宅行政を主導することになります。その後は新築・持ち家中心の政策、つまり市場依存型の政策が展開されてきました。

そ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続いてしまったということですね。

また、国外に目を向けてみると、例えばヨーロッパ諸国では、住宅政策は福祉として捉えられています。そのため、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われてきました。

ここまでの話をまとめると、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、地域包括ケア及びコンパクトシティの実現です。

しかし、現在のように市場依存型の政策がとられたままでは、住宅過剰社会が加速してしまいます。理想と現実との間には大きなギャップが生じているということですね。

そこで、このギャップを埋めるための政策、つまり「社会保障政策としての住宅政策」が求められます。

## 求められる政策は？

**理想**：コンパクトシティ、地域包括ケアの実現



**現実**：市場依存型政策、住宅過剰社会の加速



このギャップを埋めるための政策が求められる  
(社会保障政策としての住宅政策)

26

では、その“求められる政策”とは、どのような形態のものでしょうか。ここからは住宅政策の形態について見ていきましょう。



社会保障政策における給付のあり方は二種類に区別することができます。一つ目は「現金給付」で、お金を給付する方法。二つ目は「現物給付」で、財やサービスそのもの、ここでは住宅を給付する方法です。

### 3. 形態（現金給付・現物給付）

社会保障政策において給付のあり方は二種類に区別できる

#### 現金給付

お金を給付



#### 現物給付

特定の財・サービスを給付  
(ここでは住宅のこと)



28

イギリスでは、住宅手当という現金給付の政策が取り入れられています。日本でも現金給付による住宅政策を取り入れることは望ましいのでしょうか？

## 参考：他国の住宅政策

イギリスは住宅政策として**住宅手当**を取り入れている

※住宅手当＝現金給付

➡日本でも住宅手当を支持する人は多い

### Q. 日本に住宅手当を取り入れることは望ましいのか？

29

そうとは言えません。仮に現金給付政策が日本に行われたとしましょう。あなたは住宅政策に理解がある人で、住宅政策の費用を負担する側の人だとします。

給付を受けている側の彼女は家賃の支払いに困っているのです。月々決まった額の現金をもらえることになりました。しかし、彼女がこのお金を、あなたがあまり望ましいと思わないような消費、つまりはお酒やギャンブル、ブランド品購入に使っていたらどう思いますか？

住宅政策のために渡しているお金なのに全く違う使い方をしているんですか？

それは困りますね。とてもその費用を負担する気になれません。

20

## ニコラス・バー



### 現金給付：

受給者の「悪い」消費に使われることが費用負担者の効用を下げる



違う用途で使われたらいやだ！

30

社会保障の給付にはそういう側面があるということです。行動経済学者のリチャード・セイラーは、費用を負担する人にとって、お金の使い道が明確に決まっている場合は、費用を負担する抵抗感が減少すると述べています。

現物給付にすると必要な財源を調達しやすいということですね。

## リチャード・セイラー

費用を負担する人にとって  
「住宅の給付」という目的が明確に  
決まっていれば、  
費用負担の抵抗感が減少



現物給付だと財源調達への壁が低くなる



31

つまり、費用負担者の心理を考慮すると、住宅政策は現金給付より現物給付の方が望ましいということになりますね。できれば、社会保障政策としての住宅政策は現物給付で進めていきたいところです。

21

実はすでに始まっています。それは、昨年10月に始まった新住宅セーフティネット法です。  
さあここからは、住宅政策の現行制度についてみていきましょう。  
まずはこの制度が生まれた背景を説明します。

## 現物給付？現金給付？

費用負担者の心理的側面を考慮すると、  
住宅政策は現金給付より**現物給付の方が望ましい**



日本では現物給付による住宅政策として、  
2017年10月に始まった**新たな住宅セーフティネット制度**がある

32



33

高齢者、障がい者、子育て世帯などは、入居に際して大家さんが拒否感を示す場合が多く、市場での住宅確保に配慮が必要であると考えられます。このような住宅の確保に配慮が必要な人々を「住宅確保要配慮者」と呼び、今後増加すると見込まれています。

なるほど。でも、そのような人たちの為に、公営住宅があるのではないのでしょうか？

22

## 4. 制度（新たな住宅セーフティネット法）

- ◆ 住宅の確保に配慮が必要な人々：増加する見込み  
（高齢者，障がい者，子育て世帯など）
- ◆ 公営住宅：大幅な増加は見込めない
- ◆ 民間の空家・空き室：増加

※ 旧住宅セーフティネット法 ➡ 中心は公営住宅（主体：国）  
 新たな住宅セーフティネット法 ➡ 民間の物件の活用（主体：民間）

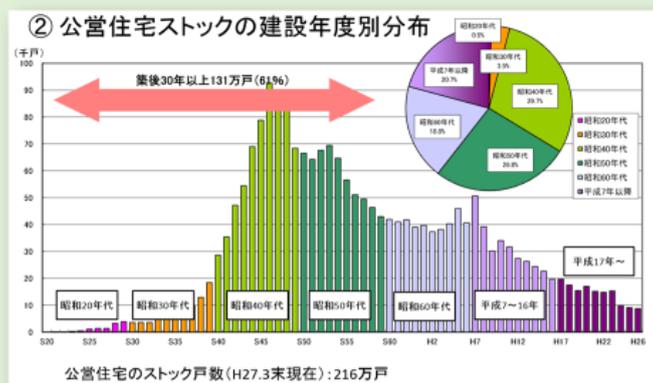
（厚生労働省社会・援護局地域福祉課「低所得者（特に高齢者）に対する住まいの支援について」より）

34

公営住宅は既存のものは満室に近く、新規建設は見込めません。

ここで、公営住宅のこれまでのストック数を見ると、昭和40年代に建設された公営住宅が多いことがわかります。仮に50年ごとの建て替えを想定すると、昭和40年代のストックが特に2020年頃に集中して必要になりますが、多くの地方自治体においては建て替えにすら十分な予算や組織、人員の確保が困難な状況にあります。したがって、公営住宅の新規建設は見込めません。

既存の公営住宅・・・満室に近く、新規建設は見込めない



（厚生労働省社会・援護局地域福祉課「低所得者（特に高齢者）に対する住まいの支援について」より）

35

その一方で、住宅市場の日本的特徴の部分で述べました通り、民間の空き家・空き室は現在

23

増加しています。そこで、これらを活用できないか、というところが新たな住宅セーフティネット法の出発点です。

つまり、住宅セーフティネットとは「住宅市場の中で、自力で住宅を確保することが困難な人々が、それぞれの所得、家族構成、身体状況等に適した住宅を確保できるような仕組み」ということですね。

“新たな”と付いているということは、旧セーフティネット法も存在していたのでしょうか。

はい。旧住宅セーフティネット法では、公営住宅を中心として論が展開されていました。これに対して、新たな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という点で、違いがみられます。

そんな新たな住宅セーフティネット法は、3つの柱から成り立っています。

## 新たな住宅セーフティネット法の3つの柱

- 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

(厚生労働省社会・援護局地域福祉課「低所得者（特に高齢者）に対する住まいの支援について」より)

36

住宅確保要配慮者向け賃貸住宅の登録制度、登録住宅の改修や入居者への経済的な支援、住宅確保要配慮者に対する居住支援です。詳しい仕組みを見てみましょう。

この制度は、大家さんが、所有している空き家を、住宅確保要配慮者の入居を拒否しない住宅として、国に登録するところから始まります。



37

国は、登録された空き家・空き室の情報を、インターネット上の「セーフティネット住宅情報システム」というホームページを通じて提供します。

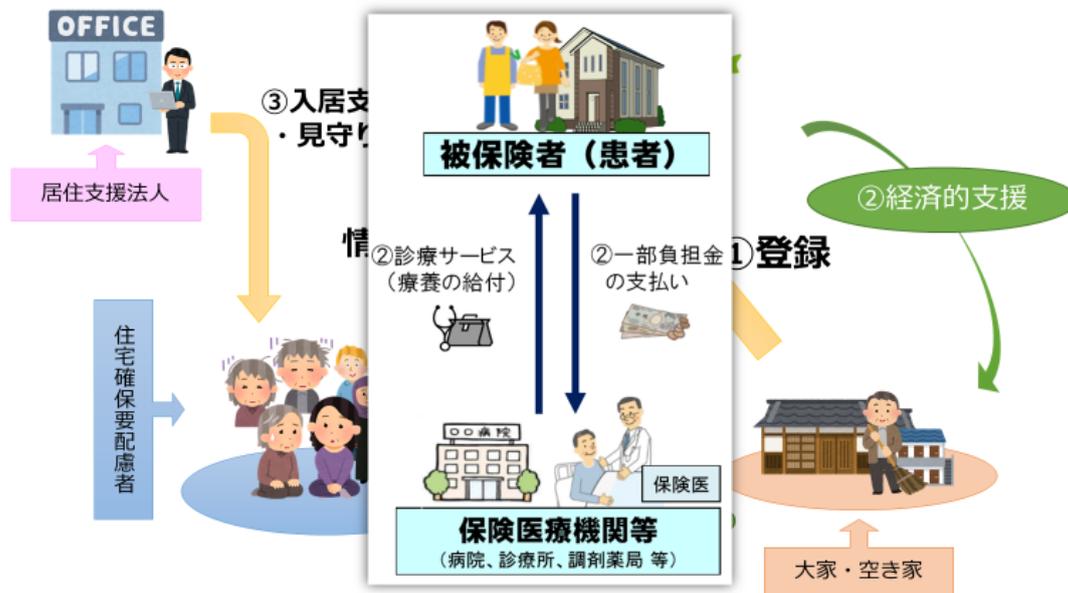
住宅確保要配慮者がセーフティネット住宅情報システムから空き家の情報を得て、希望するところに入居する、というのがこの制度の大まかな仕組みです。

この仕組みの中で、住宅確保要配慮者には二つの方向から支援があります。まず一つ目は、NPO や社会福祉法人などから構成される居住支援法人によるものです。居住支援法人は、住宅確保要配慮者の入居支援や、入居後の見守りなどを行っています。二つ目は、国による経済的な支援です。住宅確保要配慮者が入居する住宅の家賃を下げるために、国は大家さんに引き下げた分の家賃相当額を支払っています。

あれ、ということは、これは現金給付ではないんですか??

確かに、国が行っている経済的支援は金銭の交付ですが、住宅確保要配慮者の立場にたってみると、彼らは金銭を受け取っているわけではありませんよね。彼らは普通より安い家賃で家を借りることが出来るため、その点では現物給付の性格を持ち合わせていると言えます。似たような仕組みである公的医療保険と比べれば、この制度が現物給付とわかりますよね。その他の、国からの経済的支援としては、家賃補助のほかに空き家の改修にかかった費用の補助などが挙げられます。

25



38

分かりやすく言えば、新たな住宅セーフティネット法とは「住宅確保に困っている人と空き家をマッチングするための制度」ということですね。

## 新たな住宅セーフティネット法

### 『住宅確保に困っている人と空き家をマッチングする制度』

- ◆公営住宅に入居するほど低所得ではないが、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はない層

いずれも、ある程度経済的に余裕のある人が入居する施設

- ◆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いる層

に対する受け皿に

39

この制度は、次のような人々に対する受け皿になると考えられます。

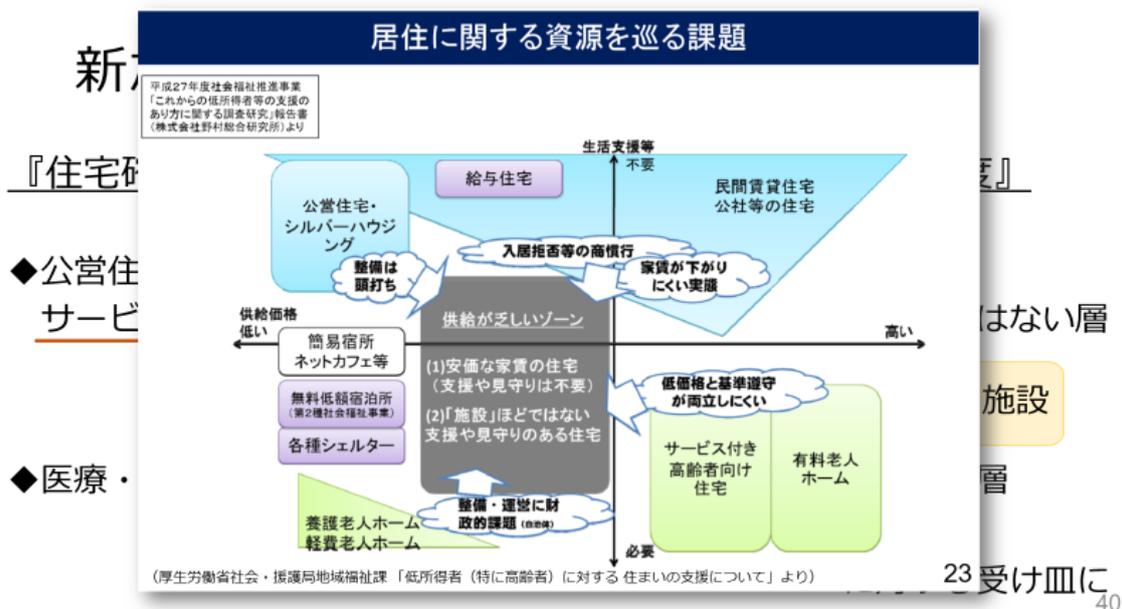
まず、公営住宅や各種シェルターに入居するほど所得は低くないが、サービス付き高齢者向け住宅や有料老人ホームに入居する余裕はない層です。

この2つは、いずれもある程度経済的に余裕のある人が入居する施設だと思ってください。また、医療・介護サービスが必要なほどではないが、見守り支援が必要な層も受け皿になり

26

得ます。

こちらの図を見れば、今一番支援に欠けているのはこの層で、新住宅セーフティネット法ではこの層を対象としていると分かります。



とてもいい制度に思えますが、この制度に課題はないのでしょうか？



それは私が答えましょう。確かに、実績や効果については懐疑的な意見が多いのが実際のところですよ。

しかし私たちは、新住宅セーフティネット法の大まかな方向性は正しいと考えています。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だと思います。

では克服すべき課題にはどのようなものがあるのでしょうか？

ここからは制度の課題について見ていきましょう。

まず、2つの問題点をお話します。

## 5. 課題（新たな住宅セーフティネット法）

### **①登録戸数が少ない**

2020年度末までの目標登録戸数：17万5000戸

しかし...現在の登録数6,468戸（2018年12月8日時点）

### **②経済的支援が予算措置**

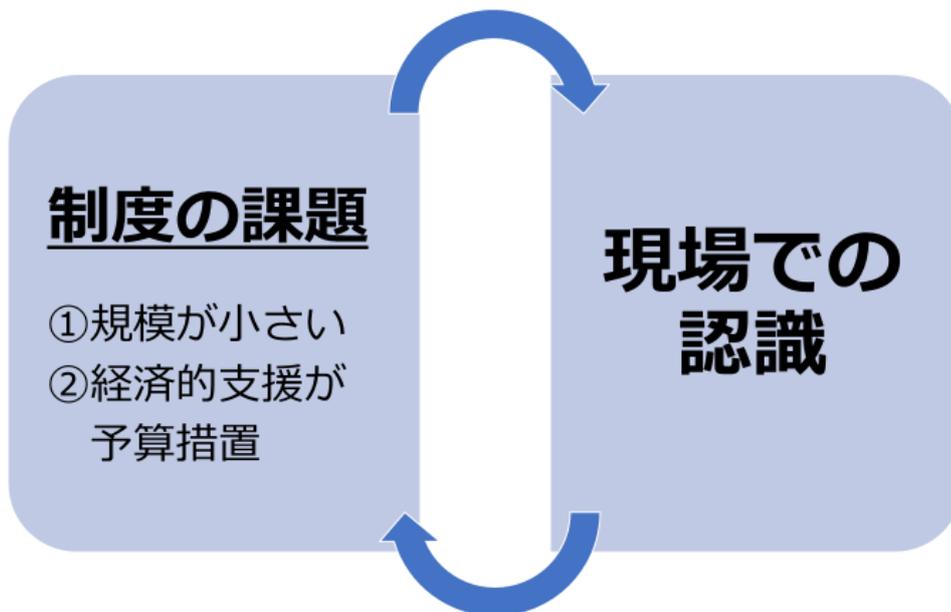
家賃低廉化，家賃債務保証料助成，改修費補助は  
法律に盛り込まれていない

➡地方が支援実施の選択権を持つ

42

一つ目は登録戸数が少ないという点です。国土交通省が掲げた2020年度末までの目標登録戸数と、現時点での登録戸数には大きな開きがあります。

二つ目は、家賃低廉化・家賃債務保証料助成・改修費補助などの経済的支援が予算措置とされた点です。つまり、法律に盛り込まれていないため、地方自治体には経済的な支援をする義務はなく、その実施は各自治体に任されています。法律として明文化されていない施策は安定しませんし、支援の選択権を地方が持つことになり、実施が思うように進まないと考えられます。



43

こうした制度の課題がある中で、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ました。そこで、仙台、大阪、横浜へ出向いて聞き取り調査を行ってみました。その結果を、聞き取り調査に行ってくれた濱名さんに紹介してもらいましょう。

了解です。

## 地方での聞き取り調査の結果

- ✓知名度が低い
- ✓システムが複雑で利用しづらい  
Ex. 高齢者のインターネット利用
- ✓居住支援法人の努力により進んでいる印象  
    ➡しかし居住支援法人の事情も様々
- ✓不動産会社にメリットがない
- ✓大家に義務のみ発生し、メリットがない
- ✓行政が上から目線で国との連携が希薄

仙台、横浜、大阪で実施



44

- ・制度自体の知名度が低いということ。
- ・システムが複雑で利用しづらいということ。これは、例えば高齢者がインターネットを利

29

用するのが難しいため制度参加の障壁となっているとイメージしてください。

→したがって、住宅確保要配慮者と空き家とのマッチング、及びその後の見守り支援は、居住支援法人の努力によって進んでいる印象であるということ。

→しかし同時に、居住支援法人の事情も様々であり、制度への参加意欲も組織規模も異なるため、すべての居住支援法人を同質のものとして扱うことは出来ないということ。

→また、現制度下では不動産会社や大家さんにメリットがないということ。それに加え、大家さんには義務が発生しているため制度に参加するインセンティブが働かないということ。また、行政が上から目線で国との連携が希薄である、やる気が起こる制度になっていないということも仰っていました。

大家さんに義務のみが発生してメリットがないとはどういうことでしょうか。

ここで、大家さんのリスクについて少し補足しておきます。

## 補足：大家のリスク

### ▶大家のリスク

Ex. 事故物件になるリスク（高齢者の孤独死）

借り手がいない期間の機会費用（専用住宅化による）

### ➡リスクマネジメントの結果として

セーフティネット住宅登録しないことを選択している

45

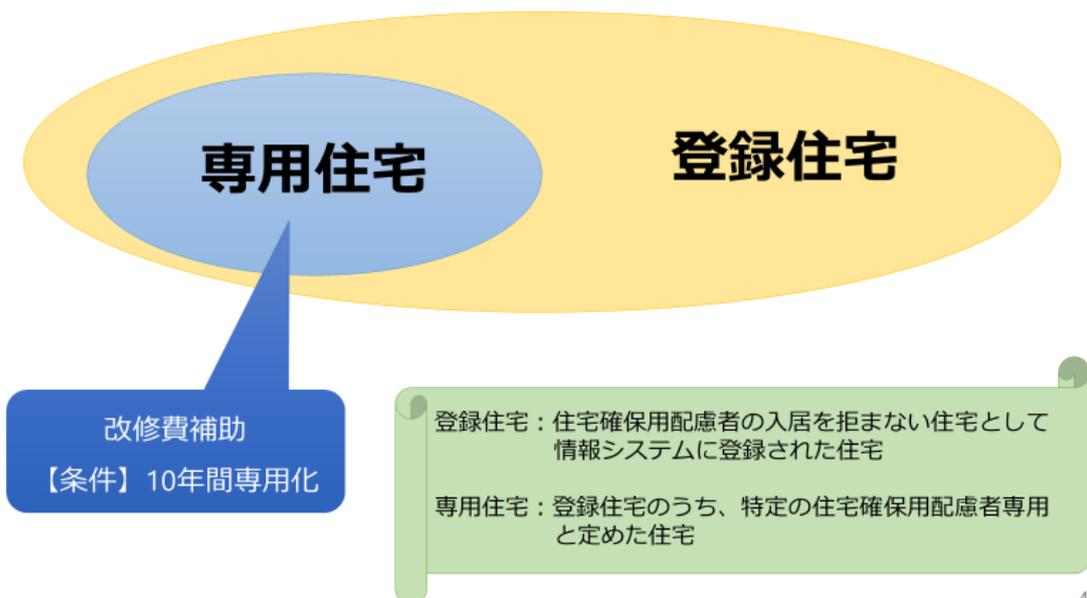
例えば大家さんは、所有している住宅で高齢者が孤独死してしまった場合、所有物件が事故物件となるリスクを負います。また、所有物件を専用住宅化することにより機会費用が生じるリスクも負うこととなります。



46

専用住宅化とはどういうことでしょうか。

順を追って説明します。



47

仕組みを説明した部分でもお話しましたが、大家さんは所有する空き家・空き室を登録します。このとき、大家さんは所有物件を登録住宅として登録するか、専用住宅として登録するかを選択することができます。

31

専用住宅とは、住宅確保要配慮者以外に賃貸することが出来ない住宅のことを言います。国から大家さんに対しての経済的支援として行われる改修費の補助は、所有物件を登録後 10 年間専用住宅とすることを条件に行われます。つまり、改修費補助を受けた大家さんは、10 年間住宅確保要配慮者にしか住宅を賃貸できません。

ということは、もし 10 年間借手が見つからなければ、10 年間空き家になってしまうリスクがあるということですね。要配慮者以外の人に貸していれば得られたはずの 10 年分の家賃収入が、機会費用となってしまいます。

では、現行制度の課題を踏まえたうえで、私たちの考える改善案を財源調達手段とともに発表したいと思います。



まず一つ目は、経済的支援を法律補助にすることです。このとき国は国庫支出金と言う形で、用途を限定した上で地方に補助を行い、かつその補助金は義務的経費とします。

## 6. 改善案

### ◆経済的支援を法律補助にする

→かつ義務的経費

用途を限定した形での補助  
(国庫支出金)

### ◆居住支援法人への支援を強化

→国による直接補助から間接補助へ

※間接補助：

地方自治体が国から補助を受け、

最終的に居住支援法人に対して事業委託及び補助を行う

49

二つ目に、居住支援法人への補助を規模・範囲ともに強化することです。現行制度では、居住支援法人への支援は、国による直接補助の形をとっています。しかし、居住支援法人の業務は地域に根差したものであり、かつ地元のネットワークを活用したものであるため、国よりも地方自治体の方がその実態を把握しやすいと考えられます。よって、まず自治体が補助を受け、そのあと居住支援法人に対して事業委託及び補助を行う「間接補助」の形で支援を強化する必要があると考えました。

義務的経費になれば地方のインセンティブは格段に上がるとはどういうことなのか見ていきましょう。先ほど「やる気が起こる制度になっていない」という現場からの意見がありましたもんね。

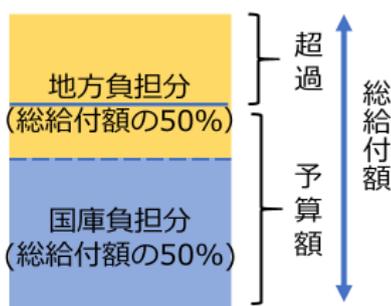
まず、義務的経費に比較されるものとして、裁量的経費があります。裁量的経費では、予算で見込まれた費用を超える場合は地方がやりくりして賄うことになります。現在住宅セーフティネット法における政策には裁量的経費がとられているものもありますが、これだと地方はやる気が起きませんよね。

地方としては、予算を超えて利用が増え、地方のみで給付額を賄わなければならない事態を避けたいですもんね。

そこで、彼らのインセンティブを上げるためには義務的経費にする必要があります。

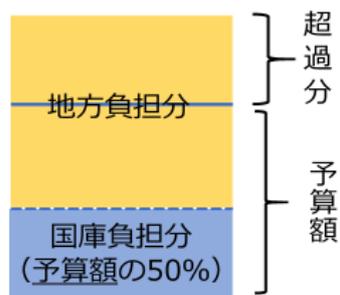
## 義務的経費

国庫は予算を超えたとしても必ず給付額の一定割合を負担



## 裁量的経費

国庫は予算額の割合分のみ支出  
予算超過分は地方でやりくり



50

義務的経費では、前年度に立てられた予算を超えて利用が増えた場合でも、国は義務として給付額の一定割合を賄うことが規定されています。

地方のインセンティブを上げることは制度の持続可能性を上げるために極めて重要であり、義務的経費へ移行したいところですが、国はその財源を確保できるのでしょうか？

私たちは、ゼミで何かを提案すると、すぐに権丈先生から、「その政策、いくらかかるんだ？どこから持ってくるんだ？」と聞かれます。これまで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、真に必要なとされていた改革が難航してきたと言えます。

だから、私たちは財源についても考えました。財源の裏付けがとれない政策は現実的ではないため、これからの政策論議は財源をセットで考えなければいけません。

そうですね。財源を考えることはとても大切なことです。権丈先生は、社会保障問題は要するに財源調達問題だといつもおっしゃっているので、少なくとも私たちはこの問題から逃れることはできませんね。

「財源」と聞いて皆さんが真っ先に浮かぶのは税財源だと思います。もちろん、税財源を安定的に得られれば、それに越したことはありません。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、この延期が年金改革や医療・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ません。

来年度の消費税増税分の使途も、すでに固まっていますしね。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道は限りなく狭いと判断せざるをえません。

そこで私たちが提案したい財源確保の方策には、「子育て支援連帯基金」の構想が大変参考になります。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というものを拠出し、その連帯基金を子育て支援の財源とするという構想です。

## 6. 財源

### 政策議論は財源とセットで行うべき

税ではないのか？

- ▶消費税10%への引き上げ：二度の延期
- ▶増税分の用途も既に決まっている

・・・ではどうする？

51

### 連帯基金構想 Cf. 「子育て支援連帯基金」構想

公的年金保険・医療保険・介護保険が少しずつ連帯基金  
を拠出し、その基金を財源とする考え方

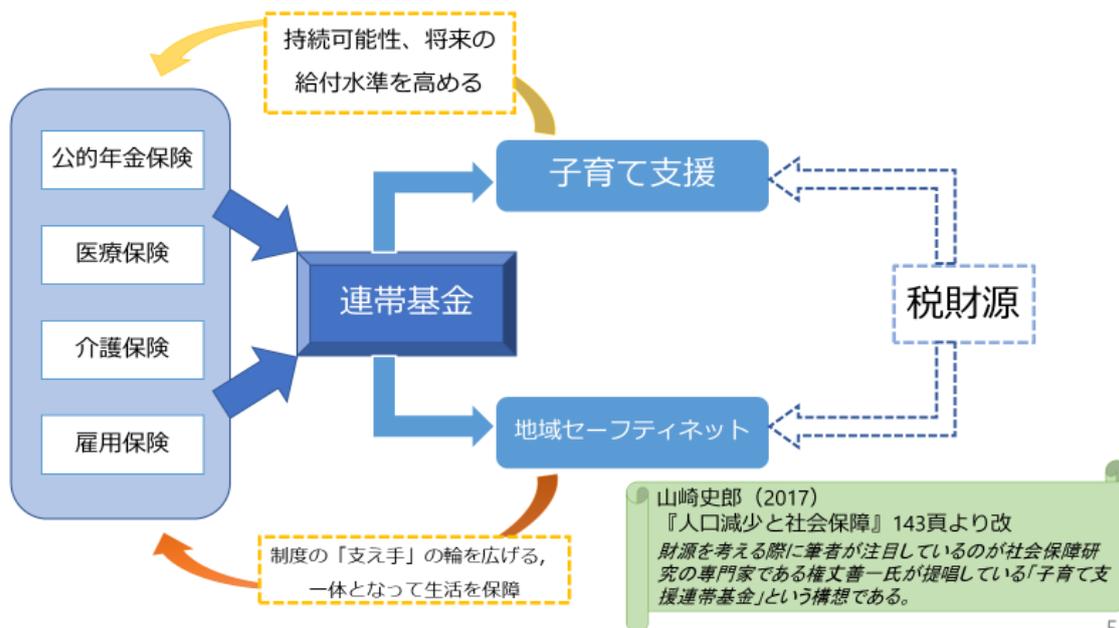


『制度が制度を支える』という概念

52

35

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ことですね。この図を書いた、元厚生労働省社会援護局長で現リトアニア大使でいらっしゃる山崎史郎さんが、税財源のところを点線で描かれていることも印象的です。



また、「制度が制度を支える」、つまり制度間連帯という考え方に対して、山崎さんは権丈先生との対談の中で「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。国民的な議論を起こし、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」と仰っています。

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。・・・地域セーフティネットの対象となる人々は、各制度の「縦割り」の中で「谷間」に陥った人々であり、その人々を各制度が連帯して支援することの意義は大きい。・・・こうした新たな形態の支え合いによって、社会保障が目指す「社会連帯」は強化されていくものと考えられる。

・・・  
 社会保障の論理はお金を支払う人に対するメッセージだ。お金を出す側である「元気な人たち」に「個人の自立と社会の連帯のためにお金を出してください」と納得してもらうため、苦労してきた。私が権丈先生の「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。国民的な議論を起こし、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。



祝財源

セーフティネット

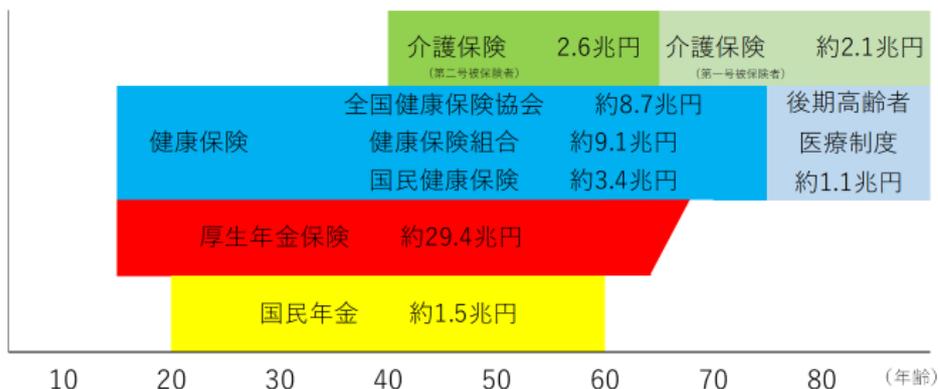
山崎史郎 (2017)

『人口減少と社会保障』143頁より改  
 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。

ここだけの話、オリジナルの子育て支援連帯基金は権丈先生が考えたそうですが、山崎さんから「これを地域セーフティネットに使わせてくれ」と電話があって、「いいよ」と答えて、その後一緒に飲みに出かけて、是非実現しようとして話あったと仰ってましたよね。

では具体的に考えてみましょう。この図は、横軸に年齢をとり、基金に拠出するそれぞれの保険と年齢との関係を表したものです。年金部分に注目してみると、60歳以上にすっぽり穴が開いていることが分かります。

## 人々の人生と支える側の保険とのかかわり



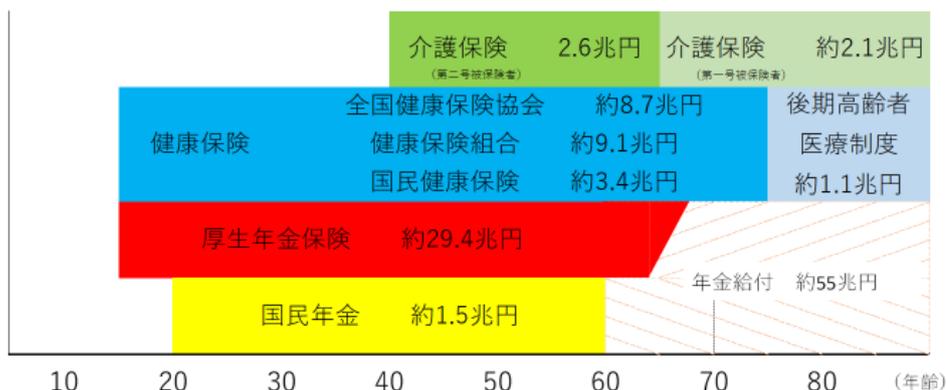
参考：厚生労働省年金局「平成28年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」  
 国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度 社会保障費用統計」

そこで、各制度間での整合性と、連帯基金に拠出するバランスをとるために、年金に関して

は、保険料収入のみならず給付額からも拠出するのはどうでしょうか。

## 人々の人生と支える側の保険とのかかわり

保険料収入と給付額の両方から拠出（他制度とのバランス）



参考：厚生労働省年金局「平成28年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」  
国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度 社会保障費用統計」

57

この図に示した通り、全世代で新たな住宅セーフティネット制度を支えるためには、年金給付から連帯基金に拠出してもらえば、それぞれの保険からの拠出が少なくてもすむようになります。

各保険料率に、それぞれ 0.05 %、0.1%、0.2% 上乗せした場合の財源規模は以下のように計算できました。これにより改善案の実現可能性を担保し、今後は発表内容を方針として、新住宅セーフティネット法のベクトルの強化を図ることを考えていきたいと思えます。

## 6. 連帯基金により得られる財源

	保険料率0.05%案	保険料率0.1%案	保険料率0.2%案
保険料率	勤労者負担0.05%増 事業者負担0.05%増 受給者負担0.05%増	勤労者負担0.1%増 事業者負担0.1%増 受給者負担0.1%増	勤労者負担0.2%増 事業者負担0.2%増 受給者負担0.2%増
財源規模	約3670億円	約7340億円	約1兆4680億円

参考：厚生労働省年金局「平成28年度 厚生年金保険・国民年金事業の概況」  
国立社会保障・人口問題研究所「平成28年度 社会保障費用統計」  
厚生労働省老健局「平成30年度 公的介護保険制度の現状と今後の役割」  
2020年以降の経済財政構想小委員会「『こども保険』の導入 ～世代間公平のための新たなフレームワークの構築～」  
厚生労働省「国民皆保険制度の意義」

58

38

本日の発表では、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ましたが、住まいは全世代に関わる問題ですので、これからは高齢者以外の住宅要配慮者についての検討を進めていきたいと思ひます。

皆さまの中には、昨年のように、「オプションⅠ、Ⅱ、Ⅲの後に年金給付の十分性を高めるための住宅までやり、その財源調達までやって、来年はどうするの?」と思われる方もいらっしゃるかもしれません。私たちがそのことは考えておりまして、もし本日の報告に強いダメ出しが出されたら、来年もゼミの後輩達にこの問題に取りかかってもらうつもりでおりますが、そうでなければ、私たちは、ユース年金学会はこのあたりで卒業させていただこうかと思ひます。3年間、お世話になりました。

## ご清聴ありがとうございました

59

厚生労働省の伊原和人審議官からお褒めのコメントを頂き、他からも、ダメ出しの意見はなし。

\*\*\*

僕からは、三つのミッションあり。

其の壱 年金の給付の十分性を高める政策は、住宅、医療、介護など総合的に考えていく必要を分かってもらうこと。

其の弐 財源とセットで提案してはじめて政策論となり得ることを分かってもらうこと。

其の参 ユース年金学会の第1回から第3回までで、3つのオプション試算の重要性を分かってもらうこと。

まあ、誰に分かってもらうようにと話していたかは想像にお任せするとして、これらのミッションは果たしてくれたし、この3年間のユース年金学会で、オプション試算の言葉がでてきたのは、うちのゼミだけだったから、かなりの役目は果たしてくれたと思う。ということで、ここらあたりで、もういいだろな(笑)。

## 事後談

ゼミでは、What's new というのは、1 分間スピーチを毎回。

ユース年金学会の後のゼミの時——おもしろい話だったので、LINE にアップしてもらい、記念にここにもアップを（許可もらってます 笑）。

伊原審議官からの質問に、「ご質問ありがとうございます」との言葉の後に、堂々と答えていた学生の What's new——彼女たちの将来は、僕らの世代とはかなり違う未来になりそうな気もするわけで。。

### 【What's new】

『根拠のない自信』という言葉を私はよく使いますが、根拠のない自信には、実は根拠があるとも思っています。

今回のユース年金学会について、内容はひとまず置いておいて、活動や運営は反省の多い、というかほぼ反省しかないものでした。何よりも、私の見通しのなさにより女の子に夜更かしをさせてしまった、という、信条に反した大失態を演じ、あれからしばらく後悔しております。

それでも、20 期の人たちは生活におけるゼミの優先順位・ゼミへの時間のかけ方が異なる中で、可能な限り協力しようとしてくれました。

深夜 3 時、4 時に LINE で送られてきた内容の濃い調査報告が、その結果ゆえに発表には使えなかったり、数日かけて深い部分まで調べてもらっても『有益な情報はない』という結論に達してしまったり。

これらは学術論文を書く上では必須のプロセスで、むしろ醍醐味であるとも私は思っていますが、グループワークであることを考慮すると、仕事を振られた側はあまり良い思いをしなかったかもしれません。

でも、それらは確実に、少なくとも私にとっては意味のあるものでした。発表している時や質問を受けている時も私は『根拠のない自信』を持って前に立っていたわけですが、徹夜で調べてもらった報告・朝まで LINE 通話で一字一句チェックした原稿が、実は私の『根拠』だったのかもしれません。

## おまけ

第 3 回ユース年金学会主催校挨拶

勿凝学問 399 [年金騒動の歴史——第 3 回ユース年金学会での主催校の挨拶](#)