

ジャパン・スポットライト 2019年7/8月号掲載（2019年7月10日発行）（通巻226号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/226/>

小黒一正氏（法政大学 教授）

コラム名：Cover Story 3

（日本語版）

社会保障の新しい哲学と改革の方向性 — 「住宅」を社会保障の新たな柱に

はじめに

いま我が国は様々な諸問題を抱えているが、10年～30年先の将来を見渡すとき、経済的に最も深刻な問題で大きな環境変化は「人口減少（少子高齢化を含む）」「低成長」「貧困化」という3つに絞られよう。経済力が低下すれば、外交・安全保障の基盤も揺らぐ可能性もある。「人口減少」「低成長」「貧困化」という3つの問題が深刻なのは、マクロ・レベル（例：国・地方・企業）やミクロ・レベル（例：家族）において、我々はその収入や分配の原資として依存していた社会・生活面での様々な「基盤」が徐々に壊れていくためである。

人口増で高成長の時代と異なり、これらの問題に対し、画一的かつ硬直的な「日本経済システム」（例：社会保障制度や税制、国と地方の関係を含む統治機構）が効率的に対応できなくなっている現状が、生活や雇用を含む我々の身の回りで様々な問題を引き起こしている。

例えば、人口減少で空き家が増加する地方では都市のスポンジ化が進み、インフラは朽ち果て、域内の人口流出の勢いが増す可能性がある。低成長で企業の競争は激化する一方、終身雇用や年功賃金が代表とされる日本型雇用は揺らぎ、その生活保障機能は低下する。高齢化や未婚で単身世帯が増加する中で家族の姿は多様化し、その扶養機能が低下するとともに、孤立が進む。地域や家族・企業が担う機能が脆弱化し、様々なリスクが複合化する中で、従来型の社会保障では対応できない複合的かつ複雑なリスクが弱い個人に襲いかかる。低成長で格差が拡大する中で、社会保障の機能不全で貧困が一層拡大する。

社会保障の機能不全

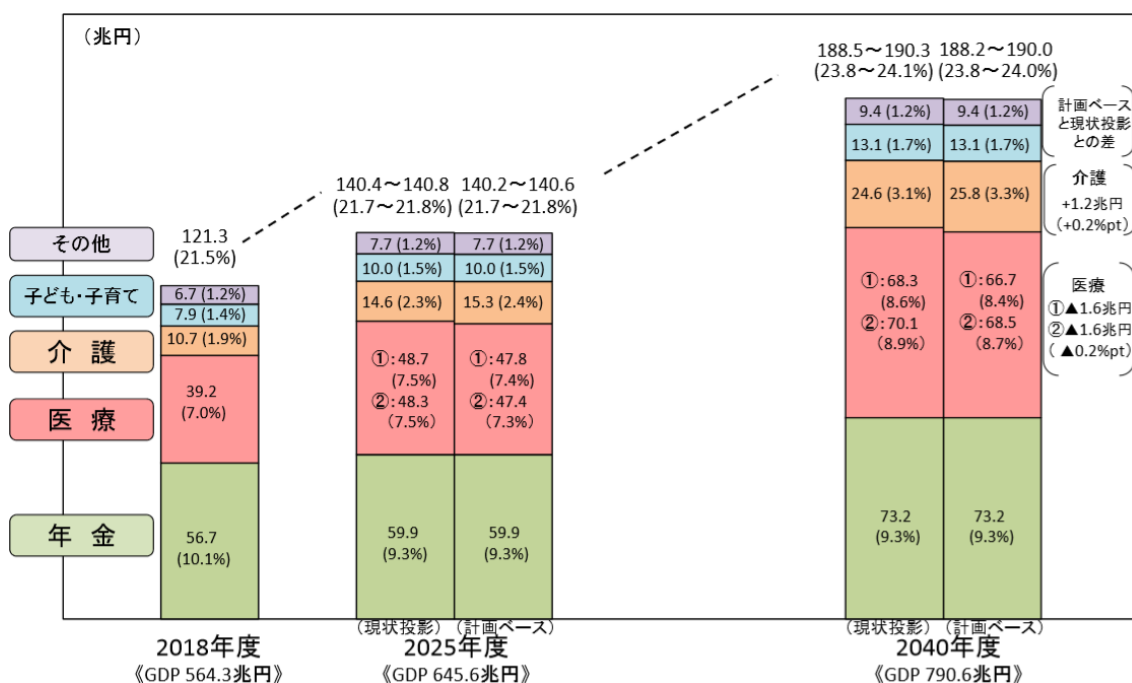
特に社会保障の機能不全は深刻である。従来の社会保障では、「自助」を基本とし、対数の法則でリスク分散ができる生活上のリスク（例：寿命の不確実性・疾病・要介護リスク）は「共助」（社会保険）で備える。共助が自助を支え、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対しては「公助」（例：生活保護）が補完する」という基本哲学の下、人生において直面する典型的リスクを想定し、それに対応する形で共助・公助の仕組みが構築されてきたが、もはや従来型システムが限界をむかえていることは明らかではないか。

その一つの象徴が財政にも表れている。現在、国・地方を合わせた政府の総債務残高（対

GDP) は 200%超にも達しており、我が国の財政状況は、歴史的にも極めて特異な状況にあるためだ。1989 年度からの債務残高の累増要因の約 7 割は、社会保障関係費の増加及び税収の減少によるものであり、更に地方交付税交付金等における一般会計からの補填部分を含めれば、約 8 割を占める

財政再建の本丸は社会保障改革といっても過言ではないが、社会保障費は今後どう推移するのか。政府は 2018 年 5 月 21 日の経済財政諮問会議において、中長期的な観点で社会保障改革に関する「国民的」議論を行うための「土台」として、「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し」（以下「給付と負担の見通し」という）を公表した。

図表 1：社会保障給付費（対 GDP）の見通し（ベースライン・ケース）



(出所) 内閣府等(2018)「2040 年を見据えた社会保障の将来見通し」から抜粋

この試算は、年金・医療・介護といった社会保障の「給付と負担の見通し」等を示すもので、2018 年度から 2040 年度における社会保障給付費（対 GDP）等の推計を行っており、約 6 年前の厚労省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」（平成 24 年 3 月）の改定版に相当するものである。前回の試算は 2012 年度から 2025 年度であったが、今回は 2040 年度まで拡張している。

では、今回の試算が意味するものは何か。一言でいうならば、非常に厳しい社会保障の姿

を示す。まず、その説明を行う前に、推計の前提を簡単に確認しておこう。推計に利用した人口は、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（2017年推計）」（出生中位（死亡中位）推計）である。また、名目GDP成長率や物価上昇率としては、2027年度までは内閣府「中長期の経済財政に関する試算」（2018年1月版）、2028年度以降は公的年金の「2014年 財政検証」に基づいた前提値などを利用している。

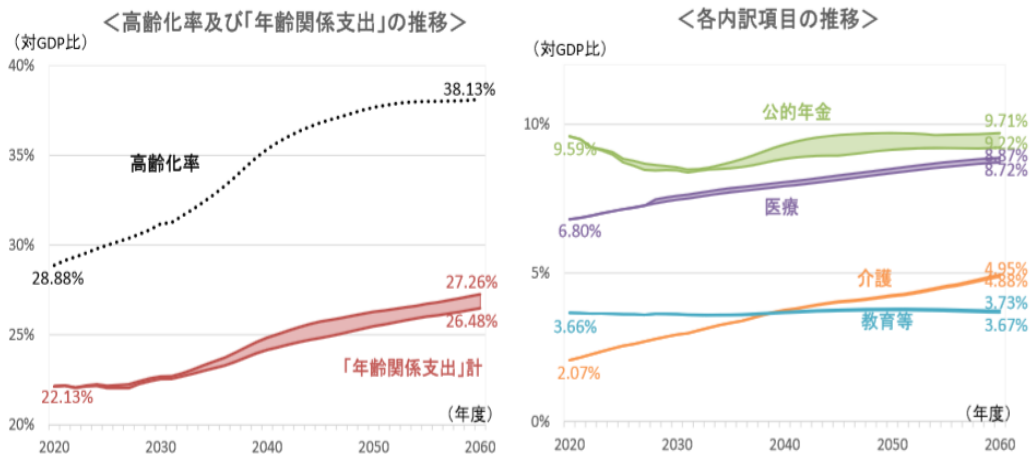
例えば、成長実現ケースでは、2027年度の名目GDP成長率は3.5%、2028年度以降は1.6%としており、ベースライン・ケースでは、2027年度の名目GDP成長率は1.7%、2028年度以降は1.2%としている。しかしながら、1995年度から2016年度の約20年間において、名目GDP成長率の平均は0.3%しかない。成長率が予想を上回る場合は問題ないが、名目GDP成長率が今後その4倍以上に上昇するという前提で改革を検討するリスクは本当に無いか。

以上の前提の下、ベースライン・ケースでも、2018年度に対GDP比で21.5%であった社会保障給付費（年金・医療・介護等）は、2040年度に最大で24%に増加するというのが今回の試算（給付と負担の見通し）のポイントである。すなわち、社会保障給付費（対GDP）は約20年間で2.5%ポイント上昇する。現在のGDPは約550兆円であるため、いまの感覚でいうと、この社会保障給付費の増加は約14兆円（ $=550 \text{兆円} \times 2.5\%$ ）に相当する。

消費税率1%の引き上げ（軽減税率の影響を除く）で概ね2.8兆円の税収が得られるから、仮に消費増税でこの増加に対応するには、消費税率を約5%も引き上げることを意味する。それに加えて、財政赤字（約20兆円）の縮小も考慮すると、2040年度において、消費税率は10%から22%にまで引き上げる必要があることになる。

なお、財務省の「我が国の財政に関する長期推計（改訂版）」（平成30年4月6日）も参考となる。この推計は、2014年4月における財務省の財政制度等審議会財政制度分科会において、起草検討委員の提出という形で初めて公表されたものであり、2015年10月と2018年4月に長期推計の改訂版を公表している。この2018年4月版によると、医療・介護費（対GDP）は、2020年度頃に約9%であったものが、2060年度頃には約14%に上昇する（図表2）。40年間で医療・介護合計では約5%ポイントの上昇で、2020年度から2040年度までの20年間では約2.5%の上昇のため、内閣府等の今回の試算と整合的なものとなっている。仮に財務省の長期推計が妥当であれば、社会保障給付費（対GDP）は2040年度から60年度までに、さらに2.5%も上昇することを意味する。

図表 2：医療・介護費を中心とする「年齢関係支出」の推移



(出所) 財務省 (2018) 「我が国の財政に関する長期推計 (改訂版)」 (平成 30 年 4 月 6 日)

これは、消費税率をさらに約 5% も引き上げる必要があることを示唆する。債務の利払い費が増すリスクもあるので、社会保障の抜本改革を行わない限り、財政を安定化させるためには、最終的に消費税率を最低でも 30% 程度に引き上げる可能性が高いことを意味する。なお、OECD も 2019 年 4 月中旬に公表した対日経済審査報告書において、日本経済の人口減少に警鐘を鳴らし、財政安定化のためには消費税率を最大 26% に引き上げる必要性を強調しており、消費税率 30% という数値はその内容とも概ね一致する。

求められる「社会保障の新しい哲学」

以上のとおり、財政の限界は明らかだが、本当に重要なのは財政ではない。社会保障をどう再構築するかを真剣に検討する必要がある。財政の限界や地方消滅が明らかになる中、社会保障が担う目的や役割を維持するためには、これまでの固定的な役割分担を超えた新たなアプローチが必要となる。

その際、特に重要なのは、例えば「「保険 (リスク分散)」の機能と「税 (再分配)」機能を切り分け、公費は本当に困っている人々に集中的に配分する」という発想である。すなわち、「社会保障の新しい哲学」を構築することが最も重要である。

いま社会保障給付費は約 120 兆円に膨張しているが、保険料 (約 70 兆円) のほか、国庫負担 (約 34 兆円)、地方負担 (約 13 兆円)、資産収入等が社会保障財源となっている。このうち、国や地方の公費 (国庫・地方負担) の使い道は、再分配という観点では非効率なものが多い。

例えば、基礎年金の財源に 5 割も投入している公費（国庫）である。今後は低年金の貧困高齢者が急増することが予想されるが、この公費は、年金受給額の多寡にかかわらず、基礎年金の 5 割に支払われる。例えば、年間 100 万円の年金を受け取る高齢者に対しその基礎年金の 5 割に公費を投入することは理解できるが、年間 300 万円の年金を受け取る高齢者の基礎年金の 5 割に公費を投入する妥当性は理解し難いのではないか。むしろ、低年金の貧困高齢者が急増していくのであれば、高い年金を受け取る高齢者の基礎年金への公費投入は削減し、公費は低年金の高齢者（本当に困っている人々）に集中投下するべきである。

社会保障としての住宅政策

また、欧米では「住宅」は社会保障の柱の一つだが、似た議論は住宅政策の領域でも存在する。周知のとおり、日本の総人口は今後 100 年間で急激に減少し、2080 年頃には 2010 年と比較して人口が半減することが見込まれており、地域別にみると、人口減少のスピードは人口規模が小さい地域ほど加速的に大きい。このような状況の中、空き家の数も急増中だ。

住宅・土地統計調査（総務省）によれば、空き家の総数は、1993 年から 2013 年という 20 年間で 1.8 倍（448 万戸→820 万戸）に増加している。2013 年の空き家率は 13.5%であるが、野村総合研究所レポート（2015 年 6 月）では、2033 年の空き家率は 30.2%に達すると推計している。

にもかかわらず、2013 年における日本の総住宅数は 6063 万戸となり、2008 年と比較して、その総数は 304 万戸（5.3%）も増加している。もはや住宅ストックが供給過剰になりつつあることは明らかである。それでも、供給を生み出すのは住宅に対する強い需要が存在するからであるが、個人が住宅取得するとき最も頼りにしているのが、住宅ローンである。日銀の資金循環統計によると、2017 年度の住宅ローン残高（金融機関による個人向けのもの）は約 200 兆円である。住宅はとて高額な財なので現金一括で購入する消費者は少なく、一般的な消費者は住宅ローンを組むケースが多いためである。

住宅には借家と持ち家の 2 種類があるが、戦後の住宅政策では持ち家を重視し、個人の自助努力による住宅取得支援に重きが置かれた。この住宅取得支援政策の中核をなすのが「住宅ローン減税」である。日本において、その始まりは 1972 年から 6 年間でスタートした「住宅取得控除制度」であり、住宅ローンに係る控除分が初めて導入されたのは 1978 年であった。

その後、「住宅取得促進税制」等を含め、制度の中身や名称が何度か変わり、現在のところ、「住宅ローン税額控除制度」に落ち着いている。同制度は、10 年以上の住宅ローンを利用して住宅を購入（増改築を含む）した場合、一定のルールに基づき、支払うべき所得税の一部が控除される仕組みである。

控除限度額は年末の住宅ローン残高×1%で上限は 40 万円となっており、住宅ローン税額控除制度の減税総額は、数年毎の税制改正で変化するが、年間概ね 5000 億円～1 兆円未満

の範囲となっている。なお、住宅ローン減税については、これまでも随時拡充されており、現状は住宅ローン年末残高 5000 万円（長期優良住宅等の場合。それ以外は 4000 万円）が上限となっている。

では、低・中・高所得階層のうち、住宅ローン減税の恩恵はどの階層が最も受けているかについて考えたことはあるだろうか。

答えは簡単で、低所得階層を除く、中・高所得階層である。そもそも、生活が厳しい低所得階層は高額な財である住宅を購入する余裕はない。つまり、住宅ローン減税控除制度の主な利用者は中・高所得階層である。

実際、「住宅・土地統計調査」のデータに基づき、世帯年収別の持ち家率・借家率をグラフにしてみると、図表 3 のとおりである。100 万円未満の世帯の持ち家率は約 4 割だが、年収 2000 万円以上の世帯の持ち家率は約 9 割にも達する。

住宅ローン減税政策は、住宅を取得可能な豊かな者の租負担の軽減を、低所得層を含むそれ以外の者が納めた税金などで賄う仕組みになっており、租税原則の公平性を損なう可能性がある。また、近年の税制改正で中央政府の税体系の重心は直接税（例：労働所得税・法人税）から間接税（例：消費税）にシフトしてきており、消費税等へのシフトは低所得層の税負担が増すことを意味するため、その傾向は一層強まる可能性がある。しかも、住宅ローン減税の財源を財政赤字で賄った分は、その負担を将来世代に押し付けていることも忘れてはならない。

なお、住宅ローン減税は、国の景気対策という側面も強調されてきた。新築住宅はその他家具など耐久消費財等の購入にも波及するといったさまざまな経済波及効果があるという説明もあるが、住宅ローン減税は地方税まで連動しており、一般的な所得減税ならともかく、このような政策誘導型の税制に地方税が付きあうのは租税原則からの逸脱となる可能性もある。

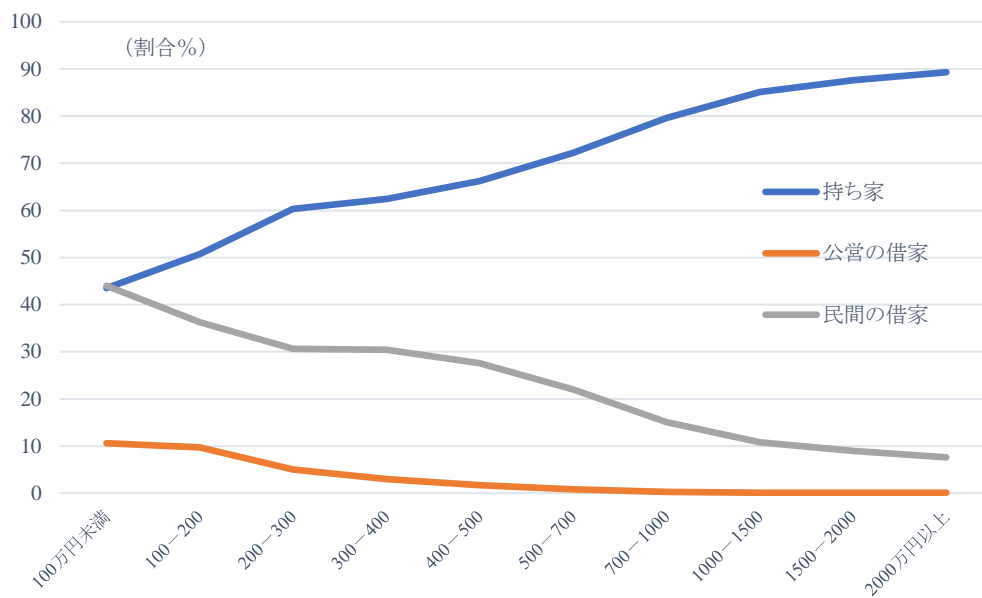
さらに、住宅ローンの一部は住宅金融支援機構を通じて証券化されているが、暗黙の政府保証があり、住宅ローン担保証券で大きな損失を被ったアメリカのジニーメイ・ファニーメイのような問題も抱えている。

以上の問題などから、このような住宅ローン利子控除制度は、住宅政策上、その援助を最も必要とする階層を助けるようには機能していない等の批判が台頭し、イギリスでは 2000 年、ドイツでは 1994 年、フランスでは 1997 年に廃止されている。これも、「社会保障の新しい哲学」として考えられる「公費は本当に困っている人々に集中的に配分する」という方向性に沿うものだ。

すなわち、住宅ローン減税を廃止し、限られた資源を公平かつ効率的に活用する観点から、その削減分については、一定の所得水準以下の世帯を対象とする「住宅手当」などの拡充に利用されている。住宅手当は、世帯ニーズに応じて最低限の居住水準を確保するためのもので、欧州では最低生活保障のプログラムの一部をなす根幹だが、子ども手当と異なり、日本での認知度は低い。

貧困高齢者は「住まいの貧困」にも陥っているとの指摘も多いが、少子高齢化が急速に進む日本では、これから貧困高齢者が大幅に増加する可能性が高い。筆者の試算では、いま 65 歳以上のうち約 100 万人が生活保護の貧困高齢者だが、それは 2048 年に 2 倍超の 200 万人を突破し、2065 年には 215 万人にも急増する可能性がある。人口減少で「空き家」が急増する日本では、社会保障の新しい哲学を再構築し、住宅ローン減税の見直しや住宅手当拡充の検討のみでなく、空き家の有効活用も含め、現物給付での住宅政策のあり方も検討を進める時期にきているはずだ。

図表 3：世帯収入別の持ち家率・借家率



(出所) 総務省 (2015) 「平成 25 年住宅・土地統計調査」

(了)