

欧州各国における低所得者政策とわが国への示唆（住宅手当及び高齢期の所得保障）

増 井 英 紀

目次

- 第1章 はじめに
- 第2章 欧州各国の低所得者政策と公的扶助制度
- 第3章 欧州各国の住宅手当制度
- 第4章 欧州各国の高齢者に対する所得保障
- 第5章 わが国への示唆
- 第6章 おわりに

第1章 はじめに

わが国では、戦後、高齢化率（65歳以上人口割合）が世界で類を見ない速さで増加し、2010年には、23.0%となった¹。今後も高齢化率は伸び続け、2060年には、39.9%となると予測されている²。それとともに、世帯の構成も変化しており、単身世帯、特に高齢単身世帯の増加が著しい³。

1 総務省（2010）「平成22年国勢調査報告」

2 国立社会保障・人口問題研究所（2012）「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」

3 総務省（2010）前掲注1

低所得者の状況を見てみると、貧困の度合いを測る指標である「相対的貧困率⁴」は、2012年には、16.1%であり、近年はゆるやかに増加している⁵。生活保護受給者世帯数は、1995年以降増加し続けており、その世帯類型別内訳を見ると、2014年度において、「高齢者世帯」が47.5%と最も多く、稼働年齢層と考えられる「その他の世帯」が17.5%を占めている⁶。

このような状況を受け、国は、2013年、生活保護に至る前の段階での自立支援を進めるための生活困窮者自立支援法を制定するとともに、生活保護法の改正を行った。生活困窮者自立支援法では、自立相談支援事業、住居確保給付金の支給、就労準備支援事業や学習支援事業など、改正生活保護法では、就労自立給付金や被保護者の健康管理・家計管理の支援などが、メニューに挙げられており、総合的な低所得者対策が実施されているところである。

しかしながら、欧州各国と低所得者対策を比較すると、わが国では、幅広く一般の者を対象とした住宅手当がなく、社会住宅（公営住宅）の供給も不足している。また、低所得の高齢者のみを対象とした給付が現在のところ存在しない⁷。

本稿では、まず、欧州各国の低所得者政策、住宅手当制度及び高齢者に対する所得保障を概観する。次に、欧州各国の制度からの示唆、すなわち、住宅手当制度及び高齢者に対する所得保障制度がどのような形でわが国に導入できるか、導入する場合の問題点は何かを検討することとする。

4 貧困線を下回る所得しか得ていない者の割合

5 厚生労働省（2014）「国民生活基礎調査（平成25年調査）」

6 厚生労働省（2016）「生活保護の被保護者調査（平成26年度（月次調査確定値）」

7 低年金の高齢者を対象とした「年金生活者支援給付金の支給に関する法律」は平成24年に制定されたが、同法の施行は消費税率10%への引き上げの時期とされている。

第2章 欧州各国の低所得者政策と公的扶助制度

1 欧州各国の低所得者政策（全体像）

まず、欧州各国の低所得者政策の全体像を説明する。図1は、対象者、対象となるニーズごとに、給付が行われているかどうかを模式図として示したものである。

欧州各国の低所得者政策の比較(模式図)					
(短期) 失業者	失業保険	失業保険 (失業給付)	失業保険	失業保険 (拠出制求職者給付)	雇用保険
若年・(長期) 失業者	失業扶助 (連帯制度)	失業扶助 (失業給付II)	社会扶助	ユニバーサルクレジット (旧所得調査制 求職者給付)	求職者支援制度 (職業訓練受講給付)
の者 低収入	積極的連帯所得(RSA)	社会扶助		ユニバーサルクレジット (旧所得補助IS)	生活保護
等 高齢者	老齢年金 高齢者連帯手当	老齢年金 ・高齢等の基礎保障	老齢年金 ※最低保証年金、 所得比例年金等	老齢年金 年金クレジット	老齢年金 年金生活者支援給付金
ニーズの 住宅	住宅手当	住宅手当	社会扶助 住宅手当	ユニバーサルクレジット (旧住宅給付)	住居確保給付金
	フランス	ドイツ	スウェーデン	イギリス	日本

(注) あくまで模式図であり、捨象されている各種手当(ひとり親に対する手当など)や保険制度があることに留意する必要がある。

(出典等) 2010年2月15日ナショナルミナム研究会(第5回)資料4を筆者改変。
厚生労働省「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」、厚生労働省「2014年海外情勢報告」、
国立国会図書館(2013)「諸外国の公的扶助制度」調査と情報789号

図1 低所得者政策比較

給付の種類ごとに見ていくと、短期の失業者に対しては、いずれの国も失業保険の給付が行われている。長期又は若年の失業者に対しては、フランス、ドイツ、イギリスでは失業扶助給付が、スウェーデンでは社会扶助給付が行われている。高齢者に対しては、いずれの国も老齢年金がある中で、フランス、ドイツ、イギリスでは低所得の高齢者に対する給付があり、スウェーデンでは、最低保証年金がある。住宅のニーズについては、いず

れの国も広い範囲の対象者に対する「住宅手当」が存在する。

これに対して、わが国においては、老齢年金以外の低所得の高齢者向けの給付は、年金生活者支援給付金制度（未施行⁸）において、限られた額の給付が予定されているだけである。住宅に関する給付についても、離職して住居を失った者のみを対象とする住居確保給付金制度が存在するにとどまる。

2 公的扶助制度

(1) 概要

低所得者政策の根幹となる公的扶助制度について、フランス、ドイツ、スウェーデン、イギリス、日本の制度比較を行う。これらの国の公的扶助制度の概要は、表1のとおりである。

低所得者対策の中で、欧州各国において現在問題となっているのは、若年の失業者、母子家庭、外国出身者等であり、高齢者については大きな問題となっていない国が多い。

また、欧州各国において、全世帯に占める公的扶助を受給する世帯の割合は、5～9%である⁹。これに対して、わが国は、3%となっている¹⁰。

(2) フランスの積極的連帯収入（RSA）¹¹

フランスの積極的連帯収入（RSA）は、一定の所得以下の原則25歳以

8 前掲注7参照。

9 厚生労働省（2015）「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」記載のデータにより、筆者試算。ドイツについては、ハルトツ改革前の生計扶助受給世帯の全世帯数に占める割合

10 厚生労働省（2016）「厚生統計要覧（平成27年度）」より、2013年のデータ

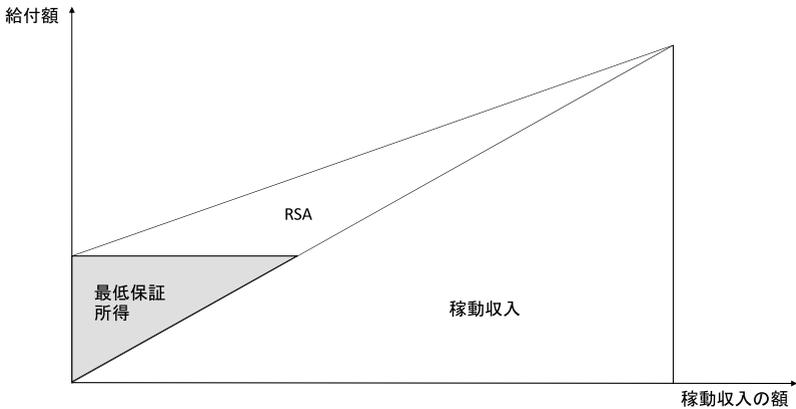
11 厚生労働省（2015）「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」63～75頁

表1 欧州各国の公的扶助制度の比較
欧州各国の公的扶助制度の比較(概要)

各国の制度	フランス 積極的連帯収入(RSA)	ドイツ 社会扶助	スウェーデン 社会扶助	イギリス ユニバーサル・クレジット	日本 生活保護
対象者	25歳～ 18～24歳のひとり親	生活に困窮する者(年齢制限なし)	18歳～64歳	18歳～年金受給開始年齢未満	生活に困窮する者(年齢制限なし)
給付内容	・生活費は現金給付 ※住宅・医療・介護は他の制度で対応	・生活費、住宅費は現金給付 ・医療・介護は必要なサービスを提供	・生活費、住宅費は現金給付 ※医療・介護は他の制度で対応	・生活費、住宅費は現金給付 ※医療・介護は他の制度で対応	・生活費、住宅費は現金給付 ※医療・介護は他の制度で対応
機関	所管:労働・社会関係・家族・連帯・都市省 給付:家族手当金庫	所管:連邦労働・社会省 給付:州、郡・市	所管:社会省 給付:市(コミュニティ)	所管:雇用年金省 給付:ジョブセンタープラス(国の機関)	所管:厚生労働省 給付:都道府県、市等
財源	基礎RSA:県活動RSA(稼働所得に応じた付加部分):国	生計扶助:州、都市高齢・就労能力低下のための基礎保障:連邦	市(コミュニティ)負担	国負担	国:3/4 都道府県、市等:1/4
所得・資産調査	所得・資産調査有	所得・資産調査有	所得・資産調査有	所得・資産調査有	所得・資産調査有
経緯等	・2009年に最低参入所得(RMI)、雇用のための手当等が統合	・ハartz改革により就労能力がある者は失業給付IIへ		・所得補助(S)、所得調査付求職者給付、勤労税額控除、住宅給付等を統合(2017)	
低所得者の現状(問題となっている者)	青年層、中高年の長期失業、母子世帯	若年・未熟練の者、母子世帯	若年単身者、ひとり親世帯	非正規労働者・母子世帯	

(出典等) 2010年2月15日ナショナルミニマム研究会(第5回)資料4を筆者改変。
 厚生労働省「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」、厚生労働省「2014年海外情勢報告」、
 国立国会図書館(2013)「諸外国の公的扶助制度」調査と情報789号

上の者に対して支給される給付である。1988年に制度化された最低参入所得 (RMI) 制度については、勤労所得の増加がRMI給付額の増加につながらず、就労インセンティブに欠けるという批判を受けた。このことから、2009年にRMI、雇用のための手当等を統合して創設されたRSAでは、労働の重視が掲げられ、世帯稼働収入の62%については、最低保証所得に上乗せして受け取ることができる仕組み(就労利得制度)とされた(図2参照)。具体的なRSAの給付額については、保証される世帯所得(最低保証所得+世帯稼働収入の62%)と実際の世帯所得との差額が支給されている。



（出典等）厚生労働省(2015)「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」75頁を筆者改変

図2 仏RSA

(3) ドイツの社会扶助¹²

ドイツの社会扶助は、生活に困窮する者を対象とした制度である。わが国の生活保護制度と類似した制度であるが、大きく異なるのは、就労能力がなく、失業給付又は失業給付Ⅱの対象となっていない者が給付の対象者とされていることである。ハルツ改革により、2005年に失業給付Ⅱ（求職者のための基礎保障）が創設され、就労能力のある低所得者（若年失業者等）は、社会扶助制度から失業給付Ⅱへ移行した。この結果、社会扶助の受給者数は急激に減少した。社会扶助の給付のメニューとしては、生計扶助、高齢・就労能力低下のための基礎保障、医療扶助、障害者の参入扶助、介護扶助などがある。注目すべきなのは、社会扶助の中に、「高齢・就労能力低下のための基礎保障」として、高齢者等のための給付が独立して設けられていることである。本基礎保障は、社会扶助の生計扶助に優先して給付される。なお、生計扶助や高齢・就労能力低下のための基礎保障の給付額は、世帯の総需要額と収入の差額である。

12 厚生労働省（2015）前掲注10 136～144頁

(4) スウェーデンの社会扶助¹³

スウェーデンの社会扶助は、自らの就労や他の社会保障制度等による生活手段がなくなってしまった場合に援助を受けられるが、経済的に自立するまでの短期的な制度という位置づけとなっている。社会扶助制度の根拠は、各種の社会サービスを提供する根拠ともなっている社会サービス法である。給付のメニューとしては、生計援助と生計援助以外の援助（医療費、引っ越し代など）がある。給付は、「妥当な生活水準」を下回る者を対象として、他の方法では充足され得ない不足分の所得を補う額支給される。

(5) イギリスのユニバーサルクレジット¹⁴

イギリスのユニバーサルクレジット（UC）は、所得補助（IS）、所得調査付求職者手当、勤労税額控除など、資力調査付き給付を統合して、2013年から実施されている制度である。その受給要件は、それ以前の各給付のそれと変わらないものとなっている。UCは、18歳以上年金受給開始年齢未満（例外あり）のイギリスに居住する低所得者を対象とし、ジョブセンタープラスとの間で就労活動に関する受給者誓約を結んでいることが受給要件である。UCの給付は、基礎部分（基本手当）と付加部分（児童加算、住宅加算など）に分かれており、受給額は、受給上限額から不労所得額及び所得控除額を差し引いた額となる。

13 厚生労働省（2015）前掲注10 190～214頁

14 厚生労働省（2015）前掲注10 306～310頁

第3章 欧州各国の住宅手当制度

1 各国の住宅手当制度

(1) 全体像

欧州各国の住宅手当制度の全体像は、表2のとおりである。

表2 欧州各国の住宅手当制度の比較
 欧州各国の住宅手当制度の比較(概要)

各国の制度	フランス 住宅補助、住宅手当	ドイツ 住宅手当	スウェーデン 住宅手当	イギリス 旧住宅給付	日本 住居確保給付金
対象者	一定の所得以下の世帯 (賃貸、住宅ローン)	一定の所得以下の世帯 (賃貸、住宅ローン)	一定の所得以下の青少年、有子家庭、高齢者等 (住宅形態問わず)	一定の所得以下の者 (賃貸) ※住宅ローンは旧所得補助(IS)の対象	一定の所得以下、離職後2年以内かつ65歳未満の者であって、住居がないもの等(賃貸)
給付内容	世帯構成と所得に応じた「最低負担すべき額」と家賃又はローン返済額との差額	世帯構成員数、世帯所得、家賃・住宅ローンの金額に応じて決定される金額	世帯人員、世帯所得、住宅の広さにより決定される金額	所得、家族構成、家賃等に応じて決定される金額	家賃の額(世帯収入額が基準額を超える場合減額)
財源等	所管:環境エネルギー持続的開発交通住宅省 給付:家族金庫 財源:事業主拠出、税など様々	所管:運輸・建設・都市開発省 給付:州及び自治体 財源:連邦・州で折半	所管:社会省 給付:社会保険庁、年金庁 財源:税	所管:労働年金省 給付:ジョブセンター 財源:税	所管:厚生労働省 給付:福祉事務所設置自治体 財源:国3/4 自治体1/4
所得・資産調査	所得調査有	所得調査有	所得調査有	所得・資産調査有	収入・資産調査有
その他(公的扶助との関係等)	・積極的連帯所得(RSA)とは別制度であり、併給可 ・社会住宅(適正家賃住宅)あり ・全世帯の23%	・社会扶助・失業給付IIにおいて住宅給付があり、併給不可 ・社会住宅あり ・全世帯の2%	・社会扶助の住宅給付と併給可であるが調整される ・地方公社所有住宅あり ・全世帯の20%	・ユニバーサルクレジット(住宅加算)へ移行 ・旧所得補助(IS)と併給可 ・公営住宅あり ・全世帯の18%	・生活保護の住宅扶助と併給不可 ・公営住宅あり

(出典)厚生労働省(2013)「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」
 森田学(2009)「各国の住宅手当制度の比較」(Best Value vol.11, 価値総研
 齋藤純子(2013)「公的家族補助としての住宅手当と住宅扶助」レファレンス 63(12)、国立国会図書館調査及び立法考査局

この表のとおり、フランス、ドイツ、スウェーデン、イギリスでは、わが国よりも広い範囲の対象者に対して、公的扶助制度とは別建ての給付が行われていることが判る。

(2) フランス¹⁵

フランスの住宅補助制度は、「人への援助」（世帯に対する家賃補助）と

15 厚生労働省(2015)前掲注10 99~101頁、小玉徹(2012)「居住水準を保障する住宅手当(フランス)」いい住まいいいシニアライフ110号 19~24頁

「石への援助」（住宅建設の公的補助）の両方がある。

このうち、人への援助としては、①個別住宅援助（APL）として、公的融資を受けて整備された住宅に居住する者を対象とするもの、②家族住宅手当（ALF）として、一定の所得以下の扶養家族がいる者を対象とするもの、③社会住宅手当（ALS）として、ALFの対象者以外の一定の所得以下の者を対象とするものがある。ALF及びALSのほうがAPLより歴史は古く、ALF及びALSはもともと高齢・障害・25歳未満の単身世帯を対象とした手当が拡大してきたのに対し、APLは1970年代に「石への援助」から「人への援助」にシフトした際に創設されたものである。

給付の内容としては、最低居住面積や安全・衛生等の基準を満たす適正な住宅に居住する者に対し、「最低限負担すべき額」と家賃又は住宅ローン返済額との差額を給付するものである（家賃上限あり）。住宅の質の担保策が手当に組み込まれているのは、着目すべき点である。

給付は家族金庫によって行われる。また、積極的連帯収入（RSA）とは別制度であり、併給が可能となっている。

近年のトピックとしては、2007年に制定されたDALO法において、長期間社会住宅が確保できず、住宅困窮状態から脱することができなかったと認定されれば、国を訴えることができるという「住宅請求権」が定められたことが挙げられる¹⁶。

(3) ドイツ¹⁷

ドイツの住宅手当については、住宅賃貸契約又は住宅ローン契約を結んでいる一定水準以下の所得の世帯であって、失業給付Ⅱ又は社会扶助によ

16 寺尾仁（2008）「フランス 住宅人権法・DALO法」海老塚良吉、寺尾仁、本間義人、尹載善著『国際比較・住宅基本法 アメリカ・フランス・韓国・日本』信山社53頁以下

17 厚生労働省（2015）前掲注10 161～163頁、齋藤純子（2013）「公的家賃補助としての住宅手当と住宅扶助」レファレンス平成25年12月号、21～25頁

る住宅給付を受けていない世帯に給付される。対象となる住宅は、社会住宅、一般の住宅、協同組合等の住宅も含んでいる。ドイツの住宅手当法は、適切かつ家族にふさわしい居住の経済的保証を目的として、1965年に制定された。2005年のハルツ改革の際、失業給付及び社会扶助の住宅給付受給者の併給ができなくなったことから、住宅手当の受給者数は激減した。

手当の金額は、世帯構成員数、世帯所得、家賃等に応じて決定される（家賃上限あり）。給付の実施は、州政府が行っている。

(4) スウェーデン¹⁸

スウェーデンの住宅手当は、3種類あり、①18歳未満の子どもを持つ世帯に対する手当、②子どもを持たない18歳以上29歳未満の者に対する手当、③65歳以上の公的年金受給者に対する手当がある。いずれの手当でも所得制限がある。また、手当の金額は、収入や住宅費用、住宅の広さによって変わり、給付上限が設定されている。1940年代に、有子家庭への住宅手当と、老齢年金受給者に対する補足手当が創設されたのが始まりである。社会扶助の住宅給付とは併給可能であるが、社会扶助側が減額される扱いとなっている。

(5) イギリス¹⁹

イギリスの住宅給付については、2017年までに、低所得者向けの包括的な給付であるユニバーサル・クレジットに統合され、同制度の住宅加算に移行する予定である。しかしながら、制度移行後も支給要件に変更はな

18 厚生労働省（2015）前掲注10 222頁以下、小玉徹（2012）「居住水準を保障する住宅手当（スウェーデン）」いい住まいいいシニアライフ109号 6～14頁

19 厚生労働省（2015）前掲注10 276～277頁、小玉徹（2012）「岐路にたつ所得補填としての住宅手当」いい住まいいいシニアライフ111号 10～17頁

いことから、現行の住宅給付制度について述べる。

イギリスの住宅給付の給付対象は、賃貸住宅に居住し、家賃を支払っている16歳以上の英国居住者である²⁰。所得要件・資産要件は所得補助（IS）と同じ要件が課されている。給付額については、所得補助（IS）、所得調査制求職者手当、政府支出を財源とした雇用及び生活補助手当並びに年金クレジットの最低保証控除受給者は、自動的に住宅給付の満額が適用される。その他の者は、所得により給付額が変動する（給付上限あり）。現行の住宅給付制度となったのは、1982年に住宅手当（民間借家居住者）、家賃減免制度（公営住宅居住者）、地方税減免（低所得者）を統合されてからである。

2 欧州各国と日本の住宅手当制度の横断的比較

(1) 住宅手当導入の経緯、目的

まず、欧州各国の住宅手当導入の経緯、目的について述べる。

小玉²¹によれば、欧州においては、第1次世界大戦中に民間住宅への家賃統制が導入された。そして、特に第2次世界大戦後盛んになった社会住宅（住宅公社等の運営する住宅）への建設の補助が1960年代まで継続して行われた。1970年代になると絶対的な住宅不足が解消され、社会住宅建設の補助は縮減された。この結果、社会住宅の代替手段として、貧困層に対する影響を緩和するために、「下からの」圧力により、住宅手当が導入されることとなった。

これらの住宅手当制度の目的は、住宅政策上の目的（劣悪な住環境改

20 住宅所有者でローンがある場合、所得補助（IS）の「住宅ローン利子補助」の対象となる。

21 小玉徹（2013）「住宅政策としての住宅手当の不在」いい住まいいいシニアライフ116号 49～53頁

善）・社会保障上の目的（所得補助）の双方を併せ持つものであった。すなわち、社会政策の一環と位置付けられる住宅政策の存在が、公的扶助から独立した住宅手当を生んだ。

これに対し、日本では、第2次世界大戦中に家賃統制が行われ、戦後、住宅政策3本柱（住宅金融公庫、公営住宅、公団住宅）が制度化された。しかし、家賃統制が1950年代に緩和され、公的住宅建設が過少な状態で推移した。さらに、高度成長期において、借家人運動は、企業内福利厚生の一環としての社宅、持家奨励策に絡め取られたことから、住宅手当創設の機運が盛り上がらなかった。また、公営住宅政策を国土交通省（旧建設省）が所管していたこともあり、社会政策としての住宅政策は脆弱であった。

わが国は、ケメニーによる住宅政策の分類の中では、デュアリズム（二元化モデル）の国として位置づけられる²²。すなわち、社会賃貸部門を民間借家市場から分離し、持ち家取得の優遇、賃貸市場に対する公的介入を最小化してきた。一方で、フランス、ドイツ、スウェーデンのように、社会賃貸部門を民間借家市場に統合していわば「準公的市場」を形成するユニタリズム（一元化モデル）の国もある。ユニタリズムの国においては、持家、賃貸いずれの住宅保有形態を選択するかをめぐり中立性が確保されている。

（2）住宅手当の対象者・公的扶助との関係等

住宅手当については、スウェーデンでは青少年、有子家庭、高齢者を対象とし、欧州の他の国ではすべての者を対象としている。ただし、いずれの国でも所得要件がある。また、フランス・ドイツ・スウェーデンでは賃

22 菊地英明、金子能宏（2005）「社会保障における住宅政策の位置づけ—福祉国家論からのアプローチ」海外社会保障研究152号7～10頁

貸・持家いずれの場合も給付の対象とされる²³。

欧州のいずれの国も、公的扶助制度とは別建てで住宅手当制度が存在する²⁴。なお、ドイツ・スウェーデンは、公的扶助制度に住宅給付があり、二段構えとなっているが、フランス・イギリスは、公的扶助制度に住宅給付はない²⁵。

日本の住宅関連の給付である「住居確保給付金」制度の対象者は、一定の所得・資産以下の離職後2年以内かつ65歳未満の者であって、現在住居がない又は住居を失うおそれのあるものである。また、同給付金は賃貸が対象である。日本は、生活保護の住宅扶助と別建てで住居確保給付金が存在する。

日欧の住宅手当を比較すると、日本では対象者が大きく限定されていることが判る。

(3) 住宅手当の給付内容

住宅手当の給付については、欧州のいずれの国も、①所得、②世帯の人数、③対象となる住居費に応じて支給額が決定される²⁶。すなわち、所得が少ないほど、世帯の人数が多いほど、住居費が大きいくほど、支給額が大きくなる。また、いずれの国も、上限家賃額又は給付上限額の設定が行われている。

着目されるのは、フランスで、安全・衛生、最低居住面積等の基準を満

23 イギリスでは住宅給付の対象は賃貸世帯であり、持家世帯の住宅ローンは所得補助（IS）で対応している。

24 イギリスはユニバーサル・クレジット制度導入前の住宅給付の場合。ユニバーサル・クレジットは、2017年に完全実施され、住宅給付は統合される予定である。

25 イギリスはユニバーサル・クレジット導入前の住宅給付の場合。

26 齋藤純子（2013）前掲注17 9頁

たす「適正な住宅」であることが支給の要件となっていることであり²⁷、住宅手当を通じて「住宅の質の担保」が行われているということである。

これに対し、日本の住居確保給付金は、①所得、③家賃に応じて決定される額が給付される。また、欧州各国と同様、同給付金は、家賃の上限が設定されている（住宅扶助の特別基準額に準拠）。

（4）欧州各国における住宅手当導入の問題点

欧州各国において導入された住宅手当については、次のような問題点が指摘されている²⁸。①申請手続きが煩雑で、スティグマ付与の可能性から、受給率が低いこと、②住宅市場で家賃の上昇を引き起こしたり、受給者の住居費支出増の意欲を喚起するなどのおそれがあること、③受給者の労働意欲へ影響を与える可能性があることである。

第4章 欧州各国の高齢者に対する所得保障

1 各国の高齢者に対する所得保障

（1）全体像

欧州各国の、拠出制年金を除く高齢者に対する所得保障制度の全体像は、表3のとおりである。

この表のとおり、欧州各国では、広い範囲の高齢者に対して給付が行われている。

27 厚生労働省（2015）前掲注10 100頁

28 齋藤純子（2013）前掲注17, 12～13頁

表3 欧州各国の高齢者に対する所得保障
 欧州各国の高齢者に対する所得保障の比較（拠出制年金制度以外）

各国の制度	フランス 高齢者連帯手当	ドイツ 高齢・就労能力低下 のための基礎保障	スウェーデン 最低保障年金	イギリス 年金クレジット	日本 年金生活者支 援給付金
趣旨等	拠出制の老齢年金を補足する最低保証制度	低年金の高齢者に対する社会扶助の一給付	一定の年金額を確保するための所得比例年金の付加給付	低所得の高齢者に対する補足的給付。保証クレジットと貯蓄クレジット	一定の所得を下回る老齢基礎年金受給者に給付
対象者	65歳以上のフランス在住者 所得調査あり	年金支給開始年齢以上の者 所得調査、資産調査あり（社会扶助より要件が緩い）	65歳以上 3年以上のスウェーデン在住者 所得比例年金の額を考慮	概ね65歳以上 所得調査あり（資産は所得に加味）	老齢基礎年金受給者 所得調査あり
給付内容	最低保証所得基準額から実際の収入を差し引いた額	総需要額と収入の差分	所得比例年金の額を考慮して決定される額	保証クレジットは最低保証額と所得の差額、貯蓄クレジットは所得に応じた額	納付済期間に対応する給付と免除期間に対応する給付
機関・財源等	給付：年金保険金庫 負担：国	給付：地域運営機関（郡、市） 負担：連邦	給付：年金庁 負担：国	給付：年金サービス庁 負担：国（統合国庫資金）	給付：日本年金機構 負担：国
その他			上に該当しない移民等には高齢者生計援助を給付	年金改革により、貯蓄クレジットは廃止される予定	制度未施行

（出典）厚生労働省（2015）「平成26年度厚生労働省社会・援護局調査資料」
 田中敏（2006）「無年金・低年金者と高齢者の所得保障」調査と情報（528）、国立国会図書館調査及び立法考査局
 平成23年9月13日第2回社会保障審議会年金部会参考資料集1

(2) フランス²⁹

フランスでは、拠出制の老齢年金³⁰を補足するための無拠出制の最低所得保障制度として、高齢者連帯手当がある。

高齢者連帯手当は、老齢被用者手当、老齢被用者配偶者終身手当、老齢最低保障手当等を2006年に統合され創設された。支給対象は、65歳以上のフランス在住者で、所得が基準額に満たない者（EU外出身者はフランスでの10年の居住経験が必要）である（所得調査あり）。

同手当の給付額は、最低保障所得基準額（MV）から実際の収入を差し

29 厚生労働省（2015）前掲注10 76～78頁

30 拠出制の年金は、社会保険方式の所得比例年金制度が職種ごとに分立している。

引いた額である。月当たりの保障手当額の上限は、単身で800ユーロ、夫婦で1242ユーロとされている（2014年9月年現在）。このMVの額は、RSA（積極的連帯収入）の額より高い水準に設定されている。すなわち、高齢者のほうが手厚い給付を受けることができるものである。なお、フランス居住期間が10年に満たない者は、積極的連帯保証（RSA）の適用を受ける。

財源は、全額国庫負担であり、年金保険金庫により給付が実施される。

(3) ドイツ³¹

ドイツでは、拠出制の老齢年金³²が存在するが、低年金の高齢者・障害者を対象として、社会扶助制度の1つのメニューとして、高齢・就労能力低下のための基礎保障制度が2001年年金制度改革において創設された。社会扶助の給付の1つである生計扶助の特別制度と位置付けられている。

支給対象は、年金支給開始年齢（概ね65歳）以上の者で、年金額が十分でない者であり、支給要件は、社会扶助としての収入要件、資産要件が適用される。ただし、社会扶助と比べ、扶養義務のある者の範囲が限定される取扱いがされている。

給付金額の計算については、総給付額は総需要額と収入との差分となる。また、社会扶助（生計扶助）より優先して支給される（額は生計扶助基準額より高額）。

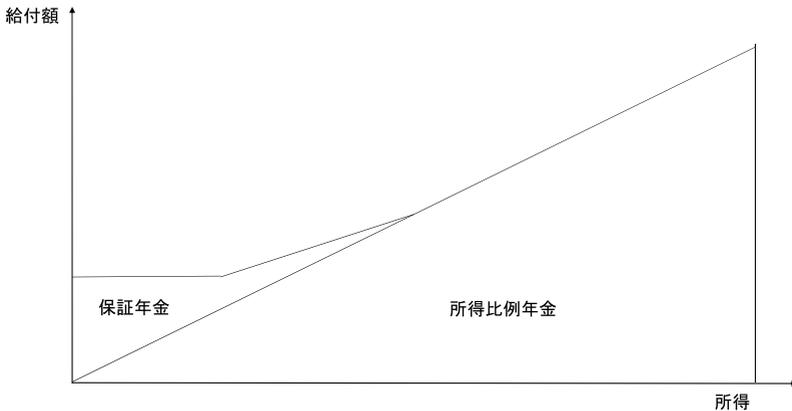
財源については連邦が負担し、郡および郡に属さない独立市が担う地域運営機関が実施する。

31 田畑洋一（2014）『現代ドイツ公的扶助序論』学文社 202～206頁、田中敏（2006）「無年金・低年金者と高齢者の所得保障」調査と情報528号 9-10頁

32 拠出制の年金は、社会保険方式の所得比例年金制度が職種ごとに分立している。

(4) スウェーデン³³

スウェーデンでは、拠出制の老齢年金を補足するための最低保証年金がある。最低保証年金とは、低所得または無所得のために所得比例老齢年金が受けられない、またはその額が一定水準を下回る者のための年金である。1998年の年金改革法により、所得に基づく年金と保証年金が導入された（図3参照）。



（出典等）厚生労働省HP「スウェーデンの年金制度の概要」を筆者改変

図3 スウェーデンの最低保証年金

保証年金の支給額の決定については、所得比例年金の額のみが考慮される。財源は全額国庫により賄われる。対象者は、65歳以上の者で、3年以上スウェーデンに居住していることが要件であり、満額受給のためには、原則として16歳～64歳の間に最低40年の居住が必要である。

一方で、被用者と自営業者を対象とする拠出制の老齢年金は所得比例の年金保険であり、賦課方式の所得比例年金と積立方式のプレミアム年金が

33 厚生労働省（2015）前掲注10 220～221頁、田中敏（2006）前掲注29 8～9頁

ら成る。

このほか、十分な年金額を得られない者に対して給付される高齢者生計援助制度があり、主な対象として移民・難民などの外国出身者となっている。

(5) イギリス³⁴

イギリスでは、年金生活者を対象とした最低所得保障制度を前身として、2003年に年金クレジットが創設された。年金クレジットは、低所得の高齢者に対する給付であり、所得補助（IS）より最低保証基準が高く、所得要件等も緩やかとなっている。

年金クレジットには、保証クレジットと貯蓄クレジットがある。保証クレジットは、最低所得を保証するものであり、給付額は、最低保証額と実際の所得の差額である。対象者は、年金受給開始年齢以上の者であり、世帯所得が最低保障額未満であることが要件となっている。最低保証額は基礎年金額より高額に設定されている。貯蓄クレジットは、貯蓄インセンティブを高めるためのものであり、一定以上の所得を持つ者に対し、所得が高まるのに応じて一定額まで増加し、一定限度を超えると給付額が逡減する仕組みとなっている。65歳以上が対象であり、所得が下限額を上回っていることが要件となっている。なお、貯蓄クレジットは、年金改正に伴い廃止されることとされている。

年金クレジットの実施体制について、制度は、雇用年金省が所管し、給付事務は、年金サービス庁が実施している。財源は税である。

拠出制の老齢年金については、被用者・自営業者を通じた定額の基礎年金と、被用者のみを対象とした所得比例の国家第二年金の二階建てであっ

34 厚生労働省（2015）前掲注10 256～262頁、田中敏（2006）前掲注29 7～8頁、藤森克彦（2012）「低所得高齢者の実態と求められる所得保障制度」年金と経済（30-4）23-32頁

たが、2016年4月から、定額・一層型の国家年金に制度改正されている。

2 欧州各国と日本の高齢者所得保障の横断的比較

欧州各国の高齢者所得保障について比較する。

調査した欧州のいずれの国でも、高齢者向けの給付は、老齢年金を補足することを目的としている。また、いずれの国でも税財源で賄われる福祉的給付であるが、ドイツでは公的扶助の給付の1つであり、スウェーデンでは年金制度の一部である。フランス、スウェーデン、イギリスでは、最低保証額が設定されている。いずれの国も、公的扶助と比べて所得要件等が緩やかであり、給付額はフランス、ドイツでは公的扶助より高額である。スウェーデン、イギリスは年齢で公的扶助（年金受給開始年齢前の者）と対象者を分けている。フランス、スウェーデン、イギリスでは、給付を年金運営機関が行う。

一方、わが国でも、低所得高齢者への福祉的給付を行うことを目的として、年金生活者支援給付金の支給に関する法律が制定され、老齢基礎年金の受給資格期間の短縮（25年→10年）についても法改正が行われた（未施行）。年金生活者支援給付金制度は、生活保護と比べて所得要件が緩やか（資産要件なし）であり、税財源で賄われ、支払事務は日本年金機構が実施することとされている。ただし、最低保証額が設定されておらず、老齢基礎年金未受給者は給付対象外となる、という特徴がある。

第5章 わが国への示唆

(1) 住宅手当制度について

ア 導入方式の案と課題

欧州各国における住宅手当と類似の給付について、わが国に導入するい

くつかの案が提唱されている。

白川は、その著書の中で、低所得・低資産高齢者の住宅確保をより容易にするための経済的支援として「居住支援給付金」構想を提唱している³⁵。具体的には、受給要件として所得及び資産に関する基準を定めるとともに、住宅の質に関する基準を設け、さらには地域の標準家賃額を設定するとしている。また、生活保護法の住宅扶助は同給付金に一本化をすることが適当としている。

また、日本弁護士連合会は、2008年の生活保護法改正案において、生活保護の住宅扶助の単給化・手当化を提案している³⁶。具体的には、住宅扶助の資産要件を撤廃するとともに収入要件を緩和し、収入要件のみによって住宅扶助の単給を行うとしている。

これらの案については、その実現に向けて多くの課題がある。

第一に、財源の問題がある。住宅手当については、給付上限を設けるにせよ、受給者の住宅の選択により給付額が左右されることから、総支出額のコントロールが難しく、多額の費用がかかるおそれがある。高齢化が進展し社会保障経費が増大していく中、これらの財源の手当てをどのように行うか、果たして国民的な合意が得られるかについては疑問がある。

第二に、これまでの住宅政策との関係をどのように整理するか、また、制度の目的を住宅政策か社会保障政策かいずれで行うかという問題がある。本間³⁷が指摘するとおり、わが国では住宅政策が福祉政策などとリンクして展開されてこなかった。このため、低所得者等への住宅関係の施策は、公営住宅政策の範囲内で行われるにとどまっていた。新たに現金給付として住宅手当制度を設ける場合、公営住宅政策との関係の整理も必要と

35 白川泰之（2014）『空き家と生活支援でつくる「地域善隣事業」』中央法規 202～219頁

36 日本弁護士連合会「生活保護法改正要綱案 2008年11月18日」14条

37 本間義人（2009）『居住の貧困』岩波書店 12頁

なるし、何より住宅政策として行うか社会保障政策として行うかといった法の目的や、所管の省庁を国土交通省と厚生労働省のいずれにするかといった点の検討が必要となる。また、住宅手当の支給が住宅市場における家賃の上昇を招き、これまで想定されていた需給バランスが変わる可能性があることから、住宅政策の見直しが避けられなくなるものと考えられる。

実際に制度設計を行うにしても、対象者の範囲の絞り方、賃貸のみとするか持家も含めるか、給付対象となる住宅の質の確保をどのように考えるかなど課題は多い。欧州でよく議論の対象となる「貧困のわな」（給付が行われることによって、逆に貧困から脱却しその給付を受けないことが難しくなること）については、住宅給付についても当てはまる。対象者についても、資産要件、所得要件の基準をどうするか、生活保護の住宅扶助との関係をどう整理するかも検討が必要となる。

イ 当面の対応案

住宅手当という大掛かりな仕組みを作らなくても、当面の対応としてできることはないだろうか。

欧州各国では、戦後から大規模な社会住宅の建設があり、低所得者であつても一定の質の住宅が確保された。わが国を見ても、社会住宅（公営住宅）の建設は過少であるにもかかわらず、現在、原則的に新規建設は行われていない。また、中堅所得者向けの住宅供給を担ってきたUR（旧日本住宅公団）も新規建設からは撤退している。こうなると、民間賃貸住宅に対してのアプローチしか残されていない。本年1月、国土交通省は、空き家を「準公営住宅」として活用する方針を打ち出したと報道されている³⁸が、これだけでなく、低所得者向け住宅を建設する民間事業者への補助など、民間賃貸住宅市場に対する支援の拡充も検討すべきであろう。

38 産経ニュース2016.3.7「空き家を公営住宅化し、子育て世帯や高齢者向けに活用へ 国交省方針」

また、自治体において一層福祉部門と住宅部門の連携を図っていくことも重要である。低所得者、高齢者等の住宅確保要配慮者の民間賃貸住宅への円滑な入居の促進等を図ることを目的として、いくつかの自治体で居住支援協議会が設立されており、自治体の福祉部門と住宅部門、不動産関係団体、居住支援団体等が連携して、住宅情報の提供等の支援が行われている。しかしながら、実態を見ると、同協議会は、低所得者の住宅セーフティネットを十分に下支えするだけの動きとはなっていない。いずれにせよ、地域の関係者が一体となって、低所得者の「生活の場」としての住宅居住を支援していく必要がある。

(2) 高齢者に対する所得保障について

ア 現状について

老齢基礎年金の受給資格期間の短縮（25年→10年）及び低年金受給者のための年金生活者支援給付金制度については、平成31年10月の消費税率10%への引き上げの時期に施行される予定である。しかしながら、年金生活者支援給付金には最低保障が付いておらず、年金の受給資格期間の短縮により低年金の受給者が増えることが予想されることから、これらの制度が施行されてもなお、一定程度、無年金・低年金の高齢者が残る可能性がある³⁹。

イ 対応の方向性

対応の方向性としては、①年金制度での対応、②生活保護制度での対応、③社会保険制度での負担の見直し、という3つのやり方が考えられる。

39 第2回社会保障制度改革推進会議（平成26年10月10日）厚生労働省提出資料によれば、平成19年において、65歳以上の無年金者（42万人）のうち、納付済み期間が10年未満の者は59%を占める。

第1の年金制度での対応であるが、拠出に基づく給付という社会保険原理に拠ってたつ我が国の公的年金制度の中で、福祉的な給付を行うとしても年金生活者支援給付金制度がぎりぎりのところであり、これ以上の低所得者向け給付の拡大は、老齢年金の保険料の納付インセンティブ（保険料納付に応じた給付を得るという原理）との関係から困難である。したがって、中長期的な効果しかもたない対策となってしまうが、短時間労働者に対する適用拡大や高齢期の就労インセンティブを高める制度設計などにより、将来の受給対象者を増やしたり、高齢になっても公的年金を少なく受給することですむような方法しか残されていないと考えられる。

第2の生活保護制度での対応であるが、住宅扶助の資産要件・所得要件の緩和、若しくはドイツ型の高齢者向けの独立した公的扶助給付の創設といったことが考えられる。しかしながら、これらについても、財源をどうするか、年金保険料の納付インセンティブとの関係をどう整理するかといった大きな課題があり、また、制度設計をするにしても、現行の生活保護制度と整合性をとった形で、所得・資産要件をどうするか、給付水準をどの程度にするかといった点の検討も必要となる。

第3の対応として考えられるのが、一度は導入が検討された医療、介護等の自己負担の総合合算制度である。高齢期の貧困の原因となりうる医療、介護等に伴う支出（自己負担）の総額に上限を設け、超えた分を国が補助する総合合算制度は、生活困窮に陥る前の対策として重要である。消費税率10%への引き上げ再延期前の段階において、軽減税率の財源にあてられることと引き換えに総合合算制度を見送ることとしたと報道されているが⁴⁰、消費税率引き上げ再延期を行うこととした現在、制度導入について再検討が望まれる。

40 朝日新聞デジタル2016年2月6日「社会保障の自己負担減らす総合合算制度、なぜ消えた」

第6章 おわりに

本稿では、欧州各国における低所得者対策と比較すると、わが国では、一般の者を対象とした住宅手当がなく、低所得高齢者に着目した給付もないことを指摘した。そして、住宅手当、低所得高齢者向け給付のそれぞれについて、議論されている提案を紹介したが、これらの提案についてはその実現に向けては課題が多いことが判った。このように見ていくと、もう少し広い観点からの検討が必要となると思われる。

具体的な検討の方向性として挙げられるのが、住宅政策に関していえば、持ち家重視政策の転換である。平山⁴¹が指摘するように、「戦後日本の住宅政策は、一貫して、持ち家促進に傾いてきた」。しかし、持ち家市場の需給バランスが飽和し、空き家対策が叫ばれているにもかかわらず、低所得の住宅困窮者は減少しない。今こそ、持ち家主義、すなわち持ち家を各種政策によって優遇してきた流れを大胆に転換させていくことが重要であると考えられる。

次に、高齢低所得者対策については、国民年金制度の適用の対象範囲の再検討である。国民年金制度は、生活保護受給者を含め、20歳以上の全国民を適用の対象（強制加入）としてきた⁴²。海外の国では、無業者や低所得者に対しては、公的年金に任意加入としていたり、福祉的給付により補填をしていたりしている。わが国においても、公的年金制度のカバーする範囲及び税財源による福祉的給付との役割分担を再検討する必要があると思われる。

いずれについても、一朝一夕にはできないことであるが、長期的視野にたって検討することが望まれるところである。

41 平山洋介（2014）「持ち家社会と住宅政策」社会政策6巻1号 11頁

42 生活保護の生活扶助を受けている場合などは、保険料は法定免除となる。