

金融ウェルビーイングのための貸付 —生活困窮者支援制度としての位置と意義—



日本福祉大学社会福祉学部准教授 角崎 洋平

～要旨～

本稿は、生活困窮者へ貸付することの意義について、公的扶助などの社会保障給付と対比しながら、その意義を検討するものである。本稿ではまず、貸付することを人々の人権を保障するものとして評価する議論を検討し、そうした評価が難しいことを確認する。しかし一方で、金融サービスを生活困窮者に提供することの意義については、近年は生活困窮者層の金融包摂という観点から注目されてきている。本稿ではそうした動向を踏まえ、エンハンスメントや消費に関する収支平準化に資し、ひいては金融ウェルビーイングの実現に資すものとして、生活困窮者の金融包摂の意義を確認し、金融包摂の一手段として生活困窮者への貸付制度の意義を確認する。本稿では、人々の実質的な選択の自由を改善する機能をもつものとして、そして、一時的な生活困窮の場合に収支を平準化する機能をもつものとして、貸付制度を評価する。ただし同時に、そうした機能もあくまで給付制度を補完するものにとどまることも指摘する。

1 貸付か、給付か

2020年から続く新型コロナウイルス感染症の影響は、まだ収束の見通しがたっていない。2021年後半に入ってようやく日本国内のワクチン接種率も上昇してきてはいるが、「コロナ」前の生活スタイルに戻るまでにはまだ時間がかかりそうな状況である。こうしたなか、度重なる休業や営業自粛の要請、国内消費の減少により、経済活動を縮小したり廃業に追い込まれたりする企業もあり、生活困窮に至る家計も少なくない。

今日、所得が減少した世帯に対する支援として幅広く全国で利用されているのが、都道府県

の社会福祉協議会（以下、社協）が実施する生活福祉資金貸付（緊急小口資金・総合支援資金）の特例貸付（以下、特例貸付）である。この特例貸付は、2020年3月25日にスタートした制度であり、現在では、1世帯あたり最大合計200万円を貸付することができる制度となっている。特例貸付の貸付決定件数は、これまでで274万5,158件、累計支給決定額では1兆1,903億円に上っている（2021年9月11日現在）。この数字は、生活福祉資金貸付（全貸付種別の合計）における過去最大の貸付件数である11万9,067件（2011年度）の約23倍、過去最大の貸付総額である456億円（2010年度）の、約26倍にあた

る¹⁾。このような貸付型支援の迅速な拡大によって、深刻な生活困窮に陥ることから逃れられた世帯も多いと思われる。

しかし、貸付による生活困窮者支援が拡大する一方で、給付型の支援は低迷している。日本の公的扶助制度である生活保護の受給者数は、新型コロナウイルス感染拡大前の2020年2月の約206万人に対して、2021年6月現在では約204万人と微減している²⁾。この背景として、生活保護基準相当の生活実態であっても特例貸付に誘導されるケースや、相談者自身が生活保護受給を避けたいという気持ちから福祉事務所に向かうことをためらうといったケースがあるのではないかと推察する見解も少なくない(吉永 2021)など)。実際に筆者もこの間、社協職員や福祉事務所の公務員から、複数の福祉事務所が、特例貸付を限度いっぱいまで借り切ったか、何らかの理由で借入できなかった者に限定して生活保護費を支給している、という公的扶助制度の運用実態を聞いている。さらに2021年に時限的な措置として創設された新型コロナウイルス感染症生活困窮者給付金は、一層明確に、〈貸付制度の利用が先、給付の利用は後〉という方針を明確にしている。この制度は3か月間限定で、最大総額30万円を給付する制度であるが、その対象はあくまで上記の特例貸付を利用しつくした世帯に限定されている。

貸付は、コロナ禍における生活困窮者支援として有効に機能した側面はある。だがそれは生活保護などの社会保障給付よりも優先して活用されるべきものなのだろうか。確かに貸付であれば、提供した資金はいずれ返済されるのであるから、財政負担は節約される。節約された資金を、より深刻な状況にある生活困窮者支援に振り向けるということも可能かもしれない。しかし貸付金は返済される必要があり、借手が返

済時になお低所得状態にあるのであれば、その返済負担が借手の生活状態を悪化させるかもしれない。

本稿は、生活困窮者(極度の生活困窮者層としての貧困層を含む)へ貸付することについて、権利論や金融包摂論、ひいては金融ウェルビーイング(金融福祉)論の観点から、その意義を検討するものである。仮に貸付することが、公的扶助などの社会保障給付と同等に意義のあるものであれば、その費用節約性から、貸付することは社会保障給付よりも優先されるべきものといえるかもしれない。第2節では、途上国で浸透するマイクロクレジットの規範的意義についての議論から、人々の人権を保障する制度としての貸付制度の意義と限界について考察する。第2節で確認するように、権利保障の観点から、貸付制度を社会保障給付よりも優位なものとして評価することは難しい。では、貸付制度は生活困窮者支援のための制度として全く不適切なものなのだろうか。筆者はそのようには考えない。第3節では、金融包摂の観点から、生活困窮者へ金融サービスの利用機会を提供することの意義を確認する。そのうえで第4節では、金融包摂・金融ウェルビーイングに資す制度として貸付制度を位置づけ、その生活困窮者支援制度で占めるべき位置について示す。

2 貸付利用と人権——マイクロクレジットの規範理論

(1) 貸付利用は人権である

貧困層支援の方法として、最も明確に貸付制度を支持し、かつ注目されているのは、グラミン銀行創業者でノーベル平和賞受賞者のムハマド・ユヌスによるマイクロクレジット論である。ユヌスが至るところで以下のような発言をしていることは有名である。「貸付利用(credit)はと

でも基本的なものである。それは人々の生活の重要な入り口となる。食料、住居、健康、教育の権利など、すでに受け入れられている人権があるが、その中に貸付利用を含めるべきである」³⁾。貸付を受けられることが、食料や住居や健康の保障と同様に人権である、とするならば、貸付は他の人権に含まれるものと同様に、人々にその利用機会がすべての人々に等しく保障されるべきものである、ということになる。

さらに注目すべきは、ユヌスは生活困窮者（貧困層）に給付型で現金を支給することの効果に非常に懐疑的であるということである。ユヌスは「災害時や、あまりにもひどい状況で自助努力さえできないような人々」への「チャリティー」の重要性を容認しつつも、それへの「過信」を戒める。彼は一般的には「寄贈や施しには反対」とし、その理由として「自助努力や自信よりも依存を奨励する形になってしまう」と指摘している（Yunus 2007=2008, p.192）。これは慈善を否定して権利としての社会保障を容認しようという主張ではない。ユヌスは先進国の福祉国家にも否定的なのである。たとえば彼は以下のように述べている。「社会的利益と福祉国家を作り出そうとして、先進国は恐ろしい状態を作り出してしまった。（中略）老人たちが住んでいる家を見てみればよく分かる。そこには助けや世話を必要とする年老いた人々が、尊厳や自信を奪われた状態で暮らしている」（Yunus 1997=1998, p.311）。

このようなユヌスの主張の背景には「貧しい人々は盆栽のような人々である（poor people are bonsai people）」（Yunus 2007=2008, p.105）とする貧困観にある。この含意は、貧困層が貧しいのは、生まれつきの種（seeds）が悪いからではなく、彼らが十分に育つための環境を社会が与えてこなかったからだ、ということであ

る。ユヌスは「貧しい人々が貧困から逃れるために必要なのは、私たちが彼らのために環境を作ることだけである。彼らのエネルギーと創造性をいったん解き放つことが許されれば、貧困はごくわずかの間に姿を消すはずだ」と述べている（Yunus 2007=2008, pp.105-106）。そして彼は「私たちは貧困の歴史に終止符を打ちたい。グラミン銀行は、そのためのツールなのである」と明確に述べている（Yunus 2007=2008, p.114）。ユヌスは、人々の「エネルギーと創造性」を開放する手段として、グラミン銀行が実施するようなマイクロクレジットの力を強く信じている。

こうした観点に基づけば、（災害時は別として）「自助努力」で生活可能な者へは貸付による支援が望ましいということになろう。給付型の支援は逆に人の尊厳を奪いかねないものとして慎重に取り扱われるべきものとなる。こうした貸付論は、日本国内でも展開されることがある。たとえば日本でグラミンモデルの貸付事業を展開しようとして「グラミン日本」を創設した菅正広は、「自分の能力を活用できる貧困層」にはマイクロファイナンスで資金を融資し、「自分の能力を活用することが難しい貧困層」には生活保護などの社会福祉できちんと救済すべきであると述べている（菅 2008, pp.133-134）。そして現在の日本における、〈貸付制度の利用が先、給付の利用は後〉もこうした観点から正当化されることになろう。なぜなら特例貸付の利用者の大多数は、基本的にはコロナ禍によって働いていたが失業したり、働いているが減収したりした人々であり、そもそもこれまで「自助努力」で生活してきた人々だからである。

（2）貸付利用は人権とは言えない

ユヌスの〈貸付利用＝人権〉論はどこまで説得的なのだろうか。ユヌスの〈貸付利用＝人権〉

論を真正面から取り上げて批判的に検討している論文が、ジョン・ガーシュマンとジョナサン・モーダックの論文‘Credit is not right’(Gershman & Morduch 2015)と、トム・ソレルの論文‘Is there a human right to microcredit’(Sorell 2015)である。両論文とも、マイクロクレジットの意義を道徳哲学や政治哲学の観点から検討した論文集である Microfinance, Right and Global Justice に収録されている。

ガーシュマンとモーダックの論文の結論は、そのタイトルが示すとおり「貸付利用は権利とは言えない」ということである。その理由の第1は、貸付はユヌスが想定するほど人々を貧困状態から脱却させるに強力ではない、という事実に基づくものである。確かにマイクロクレジットによって貧困から脱却できる場合もあるだろう。しかし彼らが指摘するように、多くのマイクロクレジットについてのランダム化比較実験を用いた研究では、貧困層がマイクロクレジット利用によって自営業を開始し、それによって生活改善を達成した、と示すには至っていない(Gershman & Morduch 2015, pp16-20)。

ガーシュマンとモーダックが〈貸付利用＝人権〉論に否定的な理由の第2は、それによって権利概念の希薄化が起きないか、という懸念によるものである。彼らは権利の性質について、「(政治的・金銭的な資源が希少な状況下で)何が権利を構成するかという領域の拡大は、他の権利を尊重し、保護し、充足させる可能性を縮減することを意味する」(Gershman & Morduch 2015, p.22)と述べている。その上で、「貸付の権利の言明は、政策立案者や実践家に、貸付と他の対象の間、そして貸付の領域内での優先性についての、トレードオフについて明確な指針を与えない」(Gershman & Morduch 2015, p.22)とする。そのため彼らは、貸付の権利化は、重

要な意味を持たないばかりか、他の既存の権利を希薄化させる恐れもあると指摘している(Gershman & Morduch 2015, p.23)。

第3の理由は、ユヌスの〈貸付利用＝人権〉論は、権利保障を義務付けされた主体が不明確である、ということである。上述のようにユヌスは福祉国家に否定的である。たとえば健康に暮らせることの権利は、国家が公的な医療サービスを提供することにより保障される。とするならば権利としての貸付を保障する場合は、公的機関が「貧困層への最後の貸し手」として機能することが求められる。しかし、ガーシュマンとモーダックも指摘するように、〈貸付利用＝人権〉論の提唱者であるユヌスは、国家がその役割に関与することに否定的である。彼らは、国家が貸付業務を担わない場合に、非国家アクターが人権としての貸付業務を担うとしても、結局、国家以外のだれがその確実な履行を保障するのかが不明確なままであると指摘する(Gershman & Morduch 2015, pp.23-24)。

トム・ソレルも、ガーシュマンとモーダックと同様に〈貸付利用＝人権〉論を否定する。その結論はやはり「マイクロクレジット利用は人権とはいえない」ということである。ソレルもガーシュマンらと同様に、義務の担い手が不明確な「権利」の意義について懐疑的である⁴⁾。さらにソレルは、マイクロクレジットによる負の影響にも言及している。たとえば貸付、特にグループ貸付による貸付が、返済できなかった者の尊厳を傷つけたり、最悪の場合借手の自殺をひきおこしたりしている、ということに言及している。また一部のマイクロファイナンス機関が非常に高利で貸付していることも問題視している(Sorell 2015, pp.38-89)。

以上の批判は、基本的にはユヌスが創設したグラミン銀行に代表されるマイクロクレジット

機関の実態に即したものであり、すべてが日本を含めたあらゆる国における生活困窮者への貸付に当てはまるものではない。しかし少なくとも、貧困層への貸付が、彼らの生活改善にとって必ずしも効果を上げていないことや、ときにはマイナスの影響を与えていることを踏まえると、貸付制度に、生活保護を含む給付制度と同等の意義を見出すことは難しい。また国家の役割を否定的に扱った上で、(国家による保障を必要とする) 権利として貸付を持ち上げることは矛盾しているように思える。

3 金融包摂の意義

(1) 貸付論から金融包摂論へ

ガーシュマンとモーダックも、ソレルも、貸付利用を人権として保障することについては懐疑的であった。ただし彼らは、生活困窮者に貸付することの意義について否定しているわけではない。ソレルは、マイクロクレジットを人権として位置づけることは難しいとはしつつも、マイクロクレジットが(最貧困層への支援は難しいものの) 貧困層支援で有効な面もあることを認めており、人権を保障する義務を課されている主体であれば、小口貸付の実施をサポートすべきであるともしている (Sorell 2015, p.28)。

またガーシュマンとモーダックは、貸付利用に関する人権を保障する方法として、直接政府や非政府組織が貸付するのは別の方法を提言している。すなわち、貧困層の貸付利用の妨げになるような法的・文化的な障壁の除去、たとえば女性の財産保有に対する差別や、銀行口座開設に夫の署名を必要とする手続きの廃止、借入に必要な書類を入手する手続きの簡素化、貧困層が十分に保有していないと思われる担保要件の柔軟化などである。これらの措置は確かに人々が貸付サービスにアクセスすることを容易

にするものであり、政府による公共政策で実現可能なものである (Gershman & Morduch 2015, pp.25-26)。

そうしてみるならば、単に直接貸付することだけが重要なのではない。貸付を利用できる環境をどのように整備して保障するのが、重要になってくる。またグラミン銀行による小口貸付から広がったマイクロクレジットであるが、近年では貸付のみならず、貯蓄サービスや保険サービスを含む、貧困層に対する幅広い金融サービス(マイクロクレジットより包括的な呼称として「マイクロファイナンス」と呼称される)の展開が注目されている (Duflo 2010=2017, pp.132-141)。貯蓄や保険は貧困層の将来のリスクを軽減するものとして有効性が期待される。

こうした点で注目されるのが、貸付利用を含む金融サービスへのアクセス可能性、すなわち金融包摂である。金融包摂とは、GPII (Global Partnership for Financial Inclusion) によれば、「既存の金融システムから排除された人々を含むすべての生産年齢にある成人」が、貸付だけでなく、貯蓄・保険・支払決済といった金融サービスへの「効果的なアクセス」が可能な状態を示す。ここでいう「効果的なアクセス」とは、便利で責任あるサービスを、顧客にとって手頃なコスト、かつ、提供者にとって持続可能な形で提供されていることを指す (GPII 2011,p.8)。

金融包摂はすでに、世界的な開発目標の一つになっている。そもそも GPII は、G20 諸国やこの問題に関心のある非 G20 諸国、そして関連するステークホルダーなどで構成されるプラットフォームであり、2010年ソウルで開催された G20 サミットで承認された金融包摂行動計画の実施を着実に進めるために設立されたものである⁵⁾。さらに金融包摂は、近年では SDGs (持続可能な開発目標) の中でも明確に位置付けられ

ている。SDGsは2015年9月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択されているものであり、世界各国で確認されている共通目標であるといえるものである。

たとえばSDGsには、「貧困に終止符を打つ」ことを目標にするゴール1があり、それに関係するターゲットとして「2030年までに、貧困層及び脆弱層をはじめ、全ての男性及び女性が、基礎的サービスへのアクセス、土地及びその他の形態の財産に対する所有権と管理権限、相続財産、天然資源、適切な新技術、マイクロファイナンスを含む金融サービスに加え、経済的資源についても平等な権利を持つことができるように確保する」ことが掲げられている。ここでは、政府や非営利組織が貧困層に直接貸付（マイクロクレジット）することに関して明確に述べているものではないが、この項目も含めて、「金融」が含まれるSDGsのターゲットは九つにのぼり⁶⁾、SDGsのなかでの金融包摂の重要性は明らかである。

(2) 金融包摂の権利

金融包摂の重要性は明らかだとして、それはどの程度重要だといえるのだろうか。たとえばユヌスが貸付を人権として位置づけようとしたように、食料・住居・健康や教育などについての権利と同等の位置に、金融包摂を位置づけることはできるのだろうか。

キンバリー・ブラウンリーとゾフィア・ステンプロウスカは、基礎的教育を受ける権利 (the right to basic education) との類似性から、金融包摂の権利 (the right to financial inclusion) を位置づけようとしている。まずブラウンリーとステンプロウスカは、基礎的教育を受ける権利の重要性を、教育を受ける権利について触れた世界人権宣言26条や社会権規約（経済的、社

会的及び文化的権利に関する国際規約）13条・14条に基づいて説明している (Brownlee & Stemplowska 2015, pp.49-50)。

彼らが注目するのは、基礎的教育の以下の特徴である。第1に、基礎的教育は、その人の、現在のみならず将来の人生にも重要な基本的な利益を保障し、保護するものであるということ。第2に、基礎的教育は、市民的・政治的権利、結婚する権利、子供を産み育てる権利、他者と自由に交友する権利、働き続ける権利、社会的・文化的側面でもコミュニティに参加する権利のような、議論の余地のないほど重要な権利を遂行するための基礎となるものであるということ。第3に、基礎的教育は（基本的な生存権や残酷で品位をおとしめられるような処遇を受けない権利とは異なるものの）そのような経験をできる可能性を減らし、仮にそのような経験をした場合には支援や救済を受ける方法を知ることができるようになるという点で、生存権や残酷な処遇を受けない権利と密接に関係していること (Brownlee & Stemplowska 2015, p.51)。

このような点から、ブラウンリーとステンプロウスカは、基礎的教育を受ける権利について、人の生存や現状の維持を保護し保障するような「生きるための権利 (the right to life)」とは別の意義を見出している。それは、人の状況を改善する (enhance) ものとしての意義である (Brownlee & Stemplowska 2015, p.52)。彼らはそれを「エンハンスメントの権利 (enhancement-right)」や「エンパワメントの権利 (empowerment-right)」とも呼んでいる (Brownlee & Stemplowska 2015, p.48)。

ブラウンリーとステンプロウスカによれば、金融包摂への権利は、このような教育を受ける権利との類似性によって説明することができるものである。金融包摂は、第1に現在のみなら

ず将来の人生にも重要な基本的な利益を保障し、第2に様々な基本的な権利を遂行するための条件を整備する。そして第3に金融包摂は、残酷で品位をおとしめられるような経験を減らし、その人自身がそのような状況を改善することを可能にする (Brownlee & Stemplowska 2015, pp.53-54)。基礎的教育を受ける権利も、金融包摂の権利も、人の状況や能力を直接的に改善する。教育や金融サービスは、人が単に生き延びるためではなく、人が社会的協働や相互扶助に参画したり、自律的な選択を行ったりしていくために不可欠なものであると彼らは位置づけている (Brownlee & Stemplowska 2015, p.55)⁷⁾。

ブラウンリーとステンプロウスカの指摘は示唆的である。確かに教育を受けても金融サービスを受けても、それだけで、すぐにその人の生存を改善させないかもしれない。しかし、教育や金融は、長期的にはその人の状況を改善させる。逆にいうとそうした機会からの排除は、単に教育からの排除、金融排除にとどまらず、幅広い社会的排除の問題に密接につながることになる。もちろん両者は細かい点で相違するが、金融包摂の権利を、教育を受ける権利と同様の、エンハンスメントの権利として位置づけることは可能であろう。

4 金融ウェルビーイングのための金融サービス

(1) 金融ウェルビーイング

しかし、金融包摂の特徴を「エンハンスメント」に限定し、「生きるための権利」と区別することには違和感がある。たとえばモーダックやスチュアート・ラザフォードらによる途上国においてファイナンシャル・ダイアリーという手法を使った調査によれば、貧困層が金融サービスを必要とするのは、事業に関する資金需要によるものだけではない、ということが確認さ

れている。貧困層は収入の不安定性から、消費に関する収支の平準化のために様々な手法でフォーマルもしくはインフォーマルな金融を利用している (Morduch, Rutherford, Collins and Ruthven 2009)。消費に関する収支の平準化のための金融サービスの必要性は、先進工業国でも確認されている。日本でもアメリカでも、雇用の不安定性や所得保障の不十分さにより、現に生活困窮していない低所得者であっても、日々の生活のための資金繰りに苦慮していることが少なくないことが確認されている (Morduch and Schneider 2017、小関編 2020)。

あらためて、金融サービス利用で何が達成できるのか、人は金融サービスに何を求めているのか、ということについてユヌスがこだわった「事業」や、ブラウンリーらのいう「エンハンスメント」ということにとらわれずに検討を進める必要がある。そこで本稿では、アメリカの Consumer Financial Protection Bureau (CFPB) が作成した金融ウェルビーイング指標を参考にしたい。金融ウェルビーイングとは「個人が、十分に現在および継続中の金銭的債務を果たすことができ、将来において金銭面で保障されていると感じることができ、かつ、人生を享受する選択をすることができる状態」のことである (CFPB 2015, p.18)。いわば金融ウェルビーイングとは、金融サービスによって充足することができるニーズが満たされた状態、といえる。CFPB は、2015年に Financial Well-being : The Goal of Financial Education というレポートを発表し、金融ウェルビーイングの構成要素とそれに結び付く行動・知識・特性・社会経済環境について分析している (CFPB 2015)。このレポートでは、経済学・心理学・哲学・教育学など多領域に及ぶ 150 以上の文献調査と、成人した消費者 59 人および金融の専門家 (金融教育や金融

商品・サービスの提供者も含む) 30 人に対しての各1時間のインタビュー調査などを実施し、調査結果を踏まえて金融ウェルビーイングの定義と構成要素を導出している (CFPB 2015,pp.12-17)。金融ウェルビーイングに基づいて議論することの利点は、現在ある金融サービスの在り方を超えて、現に金融サービスを必要としている人の側から、金融サービスのあるべき状態を考察できることである。

金融ウェルビーイングの構成要素は、以下の4つである (CFPB 2015,pp.18-20)。

- ①日々、もしくは毎月の、資金繰り (finance) をコントロールできること。
(例: 日々を何とかやっていくための資金について心配しないで済む)
- ②金銭的 (financial) ショックを吸収するだけの能力があること。
(例: 急に車が故障して修理が必要になったり、解雇されたりなど、予期できない、ライフイベントに遭遇した時に、クッションとなるような家族や友人、貯蓄や保険などが存在する)
- ③金銭面での目的 (financial goal) の充足に向けて順調であること。
(例: 車や家を購入するために貯蓄したり、学生ローンを支払ったり、退職に備えたりなど、将来に向けた金銭面での計画を保持している)
- ④人生を享受するための金銭面で裏付けされた選択する自由 (financial freedom to make

choices) があること。

(例: 自らのニーズを充たすだけでなく、時には外食に出かけたり、休暇をとったりする余裕がある)

(2) 金融ウェルビーイングのための金融と給付

4つの領域で構成される金融ウェルビーイングとこれまでの議論を照らし合わせて、金融サービスの必要性を考察する。その際、金融ウェルビーイングの4つの構成要素を踏まえて、それぞれを維持・改善するには、どのような手法がありうるかを考えていく。考えられる手法は、貸付・貯蓄・保険の金融サービスと、現金や現物 (サービスも含む) 給付である。金融ウェルビーイングの考察で給付をも考慮に入れるのは、現金給付や現物の無償給付は、ニーズを満たすための個人の実質的負担を減らすため、各種の金融ウェルビーイングを維持・改善させるからである。

ブラウンリーとステンプロウスカが注目した金融包摂のエンハンスメントとしての機能は、金融ウェルビーイングの構成要素のなかで、「選択の自由」にかかわる③と④に関係するものである。その人が車を入手するにせよ、住宅を入手するにせよ、新たな事業を始めるにせよ、自分の人生を自由に生きるために、一定以上のまとまった資金が必要であると考えるときに、資金が手頃なコストで (すなわち低い金利で) 調

図1 金融ウェルビーイングの構成要素

	現在	未来
保障	①日々の資金繰りのコントロール	②金銭的ショックの吸収力
選択の自由	③人生を享受するための選択の自由の金銭的裏付け	④金銭面での将来計画

(出所) CFPB 2015 p.20

達できるということは重要である。このような資金調達によって、人の選択の自由が広く保障されることは、アマルティア・センの「実質的自由」としての福祉（well-being）観にも合致するものである⁸⁾。

こうした資金は、給付方式では十分な資金を提供できない可能性があるし、仮に一部の資金ニーズについて給付方式で提供されていたとしても、自分が構想する人生計画を実現するには、さらなる資金が必要な場合も想定される。こうしたときに柔軟に資金を供給できるのは、やはり貸付型の金融サービスであろう。もちろん事前に貯蓄することも重要な手法の一つであり、利用しやすい貯蓄サービスの整備も必要になる。貸付サービス利用が望ましいか、貯蓄サービス利用が望ましいかは、その資金が必要となる、その人の人生における時期に左右される。人生計画のなかで、そうしたまとまった資金が必要な時期が、人生の前半にある場合は、貸付サービスを利用することが妥当であろうし、人生の後半にある場合は、貯蓄サービスを利用することが妥当であろう。

一方、ブラウリーとステンプロウスカがうまくとらえていなかった消費に関する収支の平準化については、金融ウェルビーイングの構成要素のなかで「保障」にかかわる①と②に関係するものだといえよう。①の要素が達成されていない状態、すなわち、日々を何とかやっていくための資金について不安がある、もしくはすでに欠いている状態は、大きくわけて二通りの理由で発生する。一つは恒常的な生活困窮状態で生活資金が欠如している場合であり、もう一つは一時的にのみ生活が困窮して生活資金が欠如している場合である。後者の場合は、貸付でも対応が可能な領域になる。前者は恒常的に支出が収入を上回っている状態であり、現在の支

払いを実質的に後日に後回ししても収支平準化は不可能である。むしろこのような場合にも貸付をして後日の返済を求めることは、借手の後日の生活状態をより悪化させるものになりかねない。

②の領域は、急な金銭的ショックへの対応であり、まとまった資金が必要な場合も多く、給付型の資金供給では対応が難しい。金銭的ショックへの備えとして最も有効なのは貯蓄であり、保険である。しかし事前に貯蓄を促進するためには、①がほぼ恒常的に達成されている必要がある。保険の場合も保険料を支払わなければならないので、①の達成が重要になってくる。貯蓄・保険の利用が実質的に難しい場合やそれでは不足する場合には、やはり貸付サービスの利用が必要になってくるだろう。

注意しなければならないのは、貸付サービスの利用は（①②③④のすべての場合において）、①の悪化につながりかねない、ということであり、①の悪化を通じて②や③④の達成にも悪影響を及ぼしかねない、ということである。繰り返しになるが、貸付を利用すれば後日返済をしなければならない。一般的には貸付金の割賦払いは、毎月（マイクロクレジットの場合は毎週のケースも多い）・定額で行われることが多い。それは毎月（毎週）の固定支出となるので日々の資金繰りを厳しくする要因になる。したがって、貸付サービス利用は、必要最低限に抑える必要があり、そうした点からいえば、あくまで貸付は、給付を含めたその他の方法の補完的な役割を位置づけられるにふさわしいものである。

5 結論と政策的含意

本稿は、生活困窮者へ貸付することについて、権利論や金融包摂論、ひいては金融ウェルビーイング論の観点から、その意義を検討してきた。

貸付を人権としてとらえて評価し、自助努力で生活可能な人々には、公的扶助などの給付をするよりも望ましい、とする見解もあった。しかし、その生活改善効果の不確定性から、貸付をそのように評価することは難しいものであった。とはいえ、貸付を含めた金融サービスを生活困窮者層に提供することの意義については、近年は世界的にも生活困窮者層の金融包摂という観点から注目されてきた。金融包摂の意義を、金融ウェルビーイングの実現ということから評価するならば、確かに生活困窮者への貸付することの重要性は見いだせる。ただしそれは、借手である生活困窮者の実質的な選択の自由を改善するためのものとしてであり、一時的な生活困窮の場合に消費関係の収支を平準化するためのものとしてである。また金融ウェルビーイングのために貸付するとしても、その貸付自体が、のちの返済負担により、日々の資金繰りを厳しくすることで、逆に金融ウェルビーイングに悪影響を及ぼす可能性もあることにも留意しなければならない。

こうした結論から、現在のコロナ禍における日本の生活困窮者支援政策をどのように評価できるだろうか。特例貸付に依存して、〈貸付制度の利用が先、給付の利用は後〉とする対応は大きな問題がある。確かにこの制度は、住民税非課税世帯であれば償還免除となり事実上貸付が給付化される。しかし住民課税世帯＝日々の収支が黒字の世帯、というわけではない。現在、十分な面談や審査なく貸付が実行されているが、過剰な貸付は多くの世帯の金融ウェルビーイングを将来的に悪化させかねない。生活困窮の状態が長期化している世帯や収入の回復が見込みにくい世帯について、貸付ではなく、現行の生活困窮者給付金を拡充したり生活保護費を柔軟に支給したりするなどの必要がある。生活困窮

者が利用できる金融サービスは、貸付も含めて重要なものである。しかし、適用領域を限定し、生活困窮者支援策としてはあくまで補完的に用いられるべきである。

【注】

- 1) 厚生労働省 (<https://www.mhlw.go.jp/stf/covid-19/kurashiyashigoto.html>) (2021年9月24日最終閲覧)
- 2) 厚生労働省「令和3年度被保護者調査」
- 3) <https://www.khaleejtimes.com/nation/general/mohammad-yunus-credit-is-a-primary-human-right-as-funds-empower-poor> (2021年9月26日最終閲覧)。発言はカレージタイムス紙 (Khaleej Times) の2015年の記事。同様の発言をユヌスは繰り返し行っている。ガーディアン紙は「貸付は人権である (credit is a human right)」をユヌスが繰り返し述べる二つの信条のうちの一つとして紹介している (<https://www.theguardian.com/world/2007/jan/05/outlook.development> (最終閲覧2021年9月26日))。
- 4) そもそもソレルは、国際人権規約を批准していない国においては過度な貧困の削減すらも人権として保障されているとは判断しがたいとしている (Sorell 2015, pp.33-34)。
- 5) <https://www.gpfi.org/about-gpfi> (2021年9月27日最終閲覧)
- 6) 関連するターゲットは、1.4、2.3、5.a、8.3、8.10、9.3、9.a、10.5、10.6である。
- 7) ただし、ブラウンリーとステンプロウスカは、両権利の違いについても言及している。たとえば金融サービスの利用は教育と異なり過去の利用実績などに基づき排除される可能性があること。教育にはそれ自体に本質的な価値がありそうだが、金融には手段的な価値しかなさそうであること、主要な担い手が行政機関か非営利組織を含む民間組織か、で異なるということである。ただし彼ら

はこうした違いは本質的な違いではなく、結論に影響を与えるものでないとしている (Brownlee & Stemplowska 2015, pp.57-62)。

8) 貸付による実質的自由 = 福祉の拡充可能性については、角崎 (2016) を参照されたい。

【参考文献】

角崎洋平 (2016) 「借りて生きる福祉の構想」 後藤玲子編『福祉 + a (正義)』ミネルヴァ書房。

小関隆志編 (2020) 『生活困窮と金融排除: 生活相談・貸付事業と家計改善の可能性』明石書店。

菅正広 (2008) 『マイクロファイナンスのすすめ—貧困・格差を変えるビジネスモデル』東洋経済新報社。

吉永純 (2021) 「『不平等ウイルス』による貧困パンデミック」『住民と自治』702号, pp.12-15。

CFPB (2015) Financial Well-being : The Goal of Financial Education.

Brownlee, Kimberley & Zofia Stemplowska (2015) "Financial Inclusion, Education, and Human Rights," Tom Sorell & Luis Cabrera eds., Microfinance, Right, and Global Justice, Cambridge University Press.

Dufflo, Ester (2010) Le développement humain : Lutter contre la pauvreté, Seuil (= 峯陽一・コザ・アリーナ訳『貧困と闘う知: 教育、医療、金融、ガバナンス』みすず書房, 2017)

Gershman, John & Jonathan Morduch (2015) "Credit Is Not a Right" Tom Sorell & Luis Cabrera eds., Microfinance, Rights and Global Justice, Cambridge University Press.

GPMI (2011) Global Standard-Setting Bodies and Financial Inclusion for the Poor: Toward Proportionate Standards and Guidance.

Morduch, Jonathan, Stuart Rutherford, Daryl Collins and Orlanda Ruthven (2009) Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a

Day, Princeton University Press (大川修二訳『最底辺のポートフォリオ: 1日2ドルで暮らすということ』みすず書房, 2011)。

Morduch, Jonathan and Rachel Schneider (2017) The Financial Diaries: How American Families Cope in a World of Uncertainty, Princeton University Press.

Sorell, Tom (2015) "Is There a Human Right to Microcredit" Tom Sorell & Luis Cabrera eds., Microfinance, Rights and Global Justice, Cambridge University Press.

Yunus, Muhammd (1997) Vers un monde sans pauvreté, Jean-Claude Lattès (= 猪熊弘子訳『ムハマト・ユヌス自伝—貧困なき世界をめざす銀行家』早川書房, 1998)

— (2007) Creating a world without poverty: social business and the future of Capitalism, Public Affairs (= 熊谷弘子訳『貧困のない世界を創る—ソーシャル・ビジネスと新しい資本主義』早川書房, 2008)

かどさき ようへい

立命館大学大学院先端総合学術研究科一貫制博士課程修了。博士(学術)。国民生活金融公庫、日本学術振興会特別研究員などを経て、現在、日本福祉大学社会福祉学部准教授。専門は金融福祉論、社会正義論。

コロナ禍では、生活福祉資金貸付の特例貸付の実態について社会福祉協議会の職員とともに調査を行っている。その成果の一部は『新型コロナウイルス感染症特例貸付に関する社協職員アンケート報告書』(関西社協コミュニティワーカーループ協会発行)に記載されている。

【主要著書】

『生活困窮と金融排除』(分担執筆、明石書店、2020年)『ロールズを読む』(分担執筆、ナカニシヤ出版、2020年)

『正義(福祉 + a シリーズ)』(分担執筆、ミネルヴァ書房、2016年)

『マイクロクレジットは金融格差を是正できるか』(分担執筆、ミネルヴァ書房、2016年)など。
