
特集：家計管理相談と貸付事業の一体的な支援の在り方

福祉的貸付の規範理論 ——金融ウェルビーイングと社会正義の視点から——

角崎 洋平*

要 旨

本稿の目的は、福祉を目的とした貸付制度の機能と存在意義を、給付制度との対比から明らかにするものである。まず本稿では、福祉貸付が扱う問題領域として、金融ウェルビーイングの欠如を確認したうえで、給付方式を個人間資源移転、貸付方式を個人内資源移転として整理した。そのうえで社会正義論の観点から、前者（給付）は個人間の不平等や生活保障の不十分さを是正するものであること、一方後者（貸付）は個人の自由な判断に基づく適時的な資源移転を実施し、人が自由な人生を送ることを可能にするためのものであることを確認した。以上を踏まえて、①個人間資源移転としての給付は、個人間の不平等や、ある個人が不運の影響を被ったり、生活保障が不十分だったりした場合にその実行が正当化されること、②個人内資源移転としての貸付は、個人間資源移転が正当化されない場合であっても、当事者の自由意志があれば実行が正当化されるが、個人間資源移転が適切であるケースに貸付のみを実行することには問題があることを指摘した。

キーワード：福祉的貸付、金融ウェルビーイング、社会正義、個人間資源移転、個人内資源移転

社会保障研究 2020, vol.5, no.2, pp.166-179.

I はじめに

2020年の新型コロナウイルス感染症拡大とそれに伴う経済活動の収縮は、人々の生活に深刻な影響を与えている。政府は、これに対し生活困窮者や困窮する恐れのある者に対し、給付・貸付両面でさまざまな支援策を展開している。給付面では、従来からの生活保護や住宅確保給付金に加え、新たに一人当たり10万円の定額給付金や児童手当受給世帯への特別給付金などが実施されている。貸付面では、生活福祉資金貸付制度における

緊急小口資金や総合支援資金の（無利子・連帯保証人不要の）特例貸付などが実施されている。

生活福祉資金貸付制度の対象者は「低所得者、障害者又は高齢者」¹⁾とされており、貸付原資の多くを国や都道府県に依存している点、そして運営要綱を厚生労働省の事務次官通知に拠っている点で、社会福祉分野における代表的な公的貸付制度である。この制度の利用件数は、リーマン・ショックによる生活困窮者の増大を受けた制度改正を経て、東日本大震災時に貸付件数が過去最大の約12万件にまで拡大していたものの、その後大幅に落ち込んでいた²⁾。

* 日本福祉大学

¹⁾ 生活福祉資金貸付要綱 第1「目的」。

しかし、この生活福祉資金（特例貸付）の利用件数は、この新型コロナウイルス禍において、爆発的に増加している。特例貸付実施から2か月間での貸付決定件数が過去最大貸付件数を上回る約34万3000件にものぼり³⁾、過去例を見ないほど利用が拡大してきている。このため社会福祉協議会の相談体制のみでは対応が追いつかず、労働金庫などでも申請受付がなされているほどである。一方で生活保護申請件数については、3月に前年同月比7.4%増になったものの、その後全国主要都市の多くで申請件数が減少しており、背景として本来は生活保護受給が適切な階層までが、生活福祉資金の申請窓口に流れていることが指摘されている⁴⁾。こうした状況に対し、多くの生活困窮者が生活福祉資金という貸付制度を利用することにより、今後返済困難になり生活再建が困難になるケースが出るのではないかと、との懸念の声もでてきている⁵⁾。

これまで、生活困窮者の生活改善目的で貸付型支援を導入することに対する懸念は根深く存在してきた。すなわち、生活困窮者などに貸付することは、かれらを返済困難に追いやり、生活をかえって不安定化させ、さらなる生活困窮を招くのではないかと懸念である。まさに社会福祉分野で、生活福祉資金貸付のような貸付制度が一種の隆盛を迎えているなかで、そもそもこうした貸付は、本当に「福祉」に資するものなのか、問われている。

本稿では、生活困窮者やそういった状態に陥る恐れのある者の生活改善を目的とする貸付制度の機能と存在意義を、給付制度との対比から明らかにしようとするものである。続く第Ⅱ節では、本

稿でいう「福祉」の意味を明確にしたうえで、近年研究が進められている金融ウェルビーイングの考え方をもとに、金融と福祉、貸付と福祉の関係を確認する。しかし金融と福祉、貸付と福祉の関係が確認されたとしても、そもそもこうした福祉の実現に、貸付が適しているかどうか明らかではない。こうした問題に取り組むために本稿では第Ⅲ節で給付と貸付の機能面での違いを明確にする。そのうえで、第Ⅳ節で社会正義論の観点から給付と貸付の「役割分担」を整理した上で、第Ⅴ節で金融ウェルビーイングの欠如といった問題について、給付方式と貸付方式がそれぞれどのように対応することが適切なのか、検討する。

Ⅱ 金融と福祉の理論⁶⁾

1 実質的自由としての福祉と金融ウェルビーイング

貸付とは、金銭消費貸借契約に基づき、人に資金を貸す（後日返却されることを前提に資金を渡す）ことである。生活福祉資金貸付のような、生活困窮者・障害者・高齢者などを対象とした、社会福祉分野の貸付制度は、「福祉貸付制度」もしくは「福祉的貸付制度」と呼ばれる〔平岡他（2011）pp.210-211〕。しかし福祉貸付制度はいかなる意味で「福祉」的であるといえるのだろうか。

まずは「福祉」（well-being）の意味を明確に示すことから始めたい。本稿では福祉を、センのケイパビリティ・アプローチに基づいてとらえる。アマルティア・センは、一人ひとりのwell-being、すなわち「よい暮らし向き」「福祉」を、「ケイパビリティ（潜在能力）」という概念で評価

²⁾ 国立社会保障人口問題研究所（2019）『社会保障統計年鑑データベース』表223 <http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp>（2020年6月21日最終閲覧）。

³⁾ 時事ドットコムニュース（2020）「特例貸し付け、38万件超申請 既にリーマン超えーコロナで生活困窮、社協に殺到」<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020061300298&g=soc>（2020年6月21日最終閲覧）。

⁴⁾ 時事ドットコムニュース（2020）「3月の生活保護申請、2万件超 昨年7月以来ー厚労省」<https://www.jiji.com/jc/article?k=2020060300519&g=soc>（2020年6月21日最終閲覧）、同「生活保護申請、5月は減少 貸し付け増加背景かー返済懸念も・全国調査」https://www.jiji.com/jc/article?k=2020061500510&g=soc&utm_source=jijicom&utm_medium=referral&utm_campaign=jijicom_auto_aja（2020年6月21日最終閲覧）。

⁵⁾ 時事ドットコムニュース（2020）「生活保護申請、5月は減少 貸し付け増加背景かー返済懸念も・全国調査」（2020年6月21日最終閲覧）。

⁶⁾ 本節については角崎（2019）及び角崎（2020）と記述が重複する箇所がある。

する。ケイパビリティとは、彼/彼女らが潜在的に達成可能な〈機能 (functiongs)〉——すなわち「彼/彼女が行いうること、なりうること」——の集合のことである〔Sen (1985)〕。センが、「行いやありよう」(〈機能〉) やその集合 (ケイパビリティ) に注目するのは、福祉の指標として「本人が価値を置く理由ある生を生きられる」〔Sen (1999) p.87〕 実質的な自由の有無を重視するからである。

したがって本稿での「福祉」は、単に、生活困窮者・障害者・高齢者などの生活に何らかの困難を抱える人々の最低限のニーズ充足に留まるものではない。ここでの「福祉」は、生活困窮者・障害者・高齢者などあらゆる人々が、自分が送りたいと思う人生を送られる、というような実質的な自由の保障を視野に入れている。こうした意味で「貸付」という方法は、資源 (資金) を給付のように返済不要のものとして渡し切るものでこそないが、いま手許に資金がないために自分が送りたいと思う人生を送ることができなくなっている人びとに対する確実な支援策の一つとなり得るものである。

上述のように貸付は、金銭消費貸借契約に基づき資金を人に貸すことであるが、資金 (金銭) の有無と福祉はどのような関係にあるのか。こうした点について、自由をベースとした福祉観に基づいて明確にしようとする試みの一つが、アメリカ金融消費者保護局 (Consumer Financial Protection Bureau: CFPB) による「金融ウェルビーイング (financial well-being)」指標の開発である。

CFPBは金融ウェルビーイングについて、消費者や専門家へのインタビュー調査などをもとに調査し、その構成要素として以下の4つを導出している⁷⁾。

- 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)

表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	④人生を享受するための選択の自由の金銭的裏付け	③金銭面での将来計画

出典：CFPB (2015) p.20.

- 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ときに、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)

〔CFPB (2015) pp.18-20〕

以上の金融ウェルビーイングの要素は、図1のように整理することができる。

金融サービスの目標とされる金融ウェルビーイングを構成するのは、現在と将来における金銭・金融面での生活保障であり、現在と将来における金銭・金融面での選択の自由である。こうした生活保障や選択の自由は、センがいう、「本人が価値を置く理由ある生を生きられる」実質的自由とも重なる。人生を享受するための選択の自由があることや、将来計画が建てられることは、こうした

⁷⁾ CFPB (2015) の目的は、そのレポートタイトルにも示されているとおり、一義的には金融教育施策の指標としての金融ウェルビーイング指標の開発である。しかし金融ウェルビーイングの達成には金融教育だけでなく金融の利用機会等も重要であることもこのレポート内で認識されている。

実質的な自由の重要な構成要素となる。また、日々の資金繰りのコントロールが困難であったり、予期できない金銭的なショックに対応する金銭的な能力が欠如したりしていれば、長期的な視点で「価値を置く理由ある人生」を生きることはそもそも不可能になる。

2 問題としての低所得・生活困窮者等の金融ウェルビーイングの欠如

それでは、低所得者や生活困窮者等は、十分に金融ウェルビーイングを享受しているのだろうか。筆者は、小関隆志を代表として、佐藤順子・野田博也とともに、低所得世帯・生活保護受給世帯などに対するファイナンシャル・ダイアリー調査を2016年から2018年にかけて実施し、低所得・生活困窮者の家計や資金繰りの実態を調査した⁸⁾。ファイナンシャル・ダイアリー調査とは、家計の状況について、その時々状況をスポット的に記録するだけでなく、収支や資産の変動とその要因についても長期間にわたって追跡する調査方法である。筆者らは、生活保護受給者や、年金（障害年金含む）生活者、定住外国人などを含む14名を調査対象に、それぞれに対して1年間の調査を実施した。調査対象世帯の多くは月収15万円以下であり、ほとんどの世帯の預金額は平均月収の半額以下であった。以下、角崎（2020）の調査報告をもとに、低所得・生活困窮者世帯の金融ウェルビーイングの状態を概観しよう。

第1にこの調査で確認されたのは、低所得・生活困窮者世帯の「日々の資金繰りのコントロール」の欠如である。調査対象世帯においては、毎月の収入が安定しているのは主に生活保護費のみで生活している世帯と、正規労働者としての給与収入がある世帯のみであった。それ以外の世帯は、非正規雇用・自営業であったり、年金支給が二カ月まとめ支給であったりするために、毎月の収入の変動が大きいことが確認された。また生活保護を受給しつつ非正規雇用で就労している場合は、毎月大きく変動する給与収入との調整で翌月以降の

生活保護費が調整されているため、結果として毎月の収入の変動が大きくなっていることも確認された。年金の支給月ではない月に資金繰りに窮する世帯や、給与収入の少ない月に家賃を滞納することで資金繰りする世帯も確認された。

もちろん収入の変動に加えて、収入の低さ自体も問題であることも確認された。調査対象世帯には、上述のように、15万程度の月収で、収支の赤字への対応に苦慮しているケースも少なくなかった。赤字の補填のためにカードでのキャッシングやリボ払いを蓄積させているケースも確認されている。また自己破産歴などの影響でカード利用していない世帯では、家賃や公共料金を滞納したり、食事をカットしたりして資金繰りに苦慮していることが複数確認された。

第2に、低所得・生活困窮者世帯の「金銭的ショックの吸収力」の欠如も確認されている。上述のように調査対象世帯の多くの世帯で、現預金が半月分の収入にも満たない。これはこうした世帯においてもしものときの金銭的ショックの吸収力がほとんどないことを示している。現預金がなくても、しものときに支援してくれる親族がいれば緊急時に対応できる場合もある。しかし、調査対象世帯において親族関係が疎遠になっているケースも少なくなかった。また今回の調査で「金銭的ショックの吸収力」の欠如から「日々の資金繰りのコントロール」の欠如またはその悪化につながったケースも散見された。

第3に、低所得・生活困窮者世帯が、現在や将来のための「選択の自由のための金銭的裏付け」を欠いていることや、「金銭面での将来計画」についても破綻を余儀なくされていることも確認された。「日々の資金繰りのコントロール」や「金銭的ショックの吸収力」がほとんど無い状態で、「選択の事由のための金銭的裏付け」を確保することは非常に難しいことは想像に難くない。しかしそうした中でも、友人や支援団体を通じて旅行代金を積み立てたり、自分の夢のために専門学校に通ったり、家族旅行をしたり、子どもの課外活動を金

⁸⁾ 小関を代表とした調査の結果については小関編（2020）を参照されたい。

銭面でサポートしたりしているケースが確認された。とはいえこうした行動による支出増加が「日々の資金繰り」や「金銭的ショックの吸収力」に悪影響を及ぼしていることも見逃せない。また、学費未納で子どもの教育機会が失われてしまうなど、子どもと家族の将来計画が実現不可能な状態に追い込まれているケースも確認された。

上述の調査は14ケースについてのものであることに留意しなければならず、低所得・生活困窮者の金融ウェルビーイングの実態については、さらなる調査が必要ではある。とはいえ以上の調査は、(単なる所得の少なさとは異なる)低所得・生活困窮者の生活における金融ウェルビーイング欠如の深刻さの一端を的確に示しているといえるだろう。

Ⅲ 給付と貸付の理論

——個人間資源移転と個人内資源移転⁹⁾

本稿では以下、上述のような低所得・生活困窮者の金融ウェルビーイングの欠如に対して、給付方式と貸付方式がそれぞれどのように対応することが適切か、について考察する。これにより、福祉的貸付の機能と意義について検討を行いたい。そのためにまず本節では、図式を用いて給付と貸付のちがいについて確認する。ここでは、生活の維持や実質的な自由の維持に必要な資源(資金)に不足する、個人Aを想定し、彼に対する資源移転や支援の方法を考える¹⁰⁾。

まず考えられるのは給付型の資源移転である。給付とは、いうまでもなく個人間をまたぐ資源移転である(図1上)。これは、個人B(もしくは集団B群)から個人A(もしくは個人Aを含む集団A群)へと、資源を一方向的に譲渡するものである。これが私的になされる場合は「慈善」と呼ばれたり「寄付」と呼ばれたりする。

これが政府による所得再分配政策となる場合はどうだろうか。個人Aと個人Bの間に媒介項として政府Gが入り、Bから政府Gへの納税と、政府G

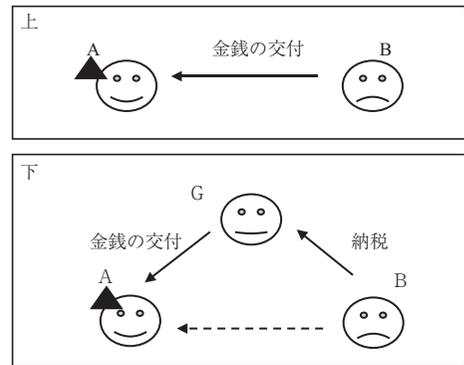


図1

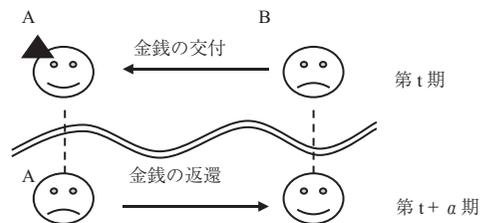


図2

からAへの金銭の交付と、過程が二分割される(図1下)。例えば個人Bから徴収した租税を財源として、個人Aに公的扶助や社会手当というかたちで、資源(所得)移転が実行される。これはBの負担を原資としたAへの資源移転であり、やはり実質的には個人Bから個人Aへの個人間資源移転であるといえるだろう。

もう一つは個人Aが資金を借入して、生活や自由を確保する方法が考えられる。急な収入減少や、支出の急増による家計の逼迫は、その人の生活を危機的な状況に追いやる。しかし、そのときには手許に資金がなくとも、他者から借入して家計の逼迫をしのぎ、収支に余裕が出た段階でその資金を返済する、という方法も考えられる。ここでの借入とは、貸手の側から見ると貸付である。図1と同様に資源の動きを図式化すれば、貸付(借入)について図2のように示すことができる。すなわち個人Aは個人B(もしくは法人B)からある

⁹⁾ 本節は角崎(2013)の26節(2)を大幅に改稿したものである。

¹⁰⁾ 以下の図で▲は資金が不足している主体であることを示す。

時期 (t 期) に金銭の交付を受け、その後 a 期間経過後の $t+a$ 期に交付を受けていた金銭を返還する。これは、個人A (借手) と個人B (貸手) の間の、異時点間 (t 期と $t+a$ 期) にわたる、資源の交付と返還による資源移転である。

しかし貸付 (借入) とは、単なる金銭「交付」と「返還」の組み合わせではなくて、個人 (借手) に対して、借手の長期間の人格の同一性を前提に、長期間の信用を供与する仕組みである。こうした長期間の取引として貸付を見た場合、図3のように記述することができる。長期間の取引として見れば、貸手Bからは長期的には資源 (金銭) の移転は無く、 t 期の借手Aは、 $t+a$ 期の自分の収入をあてにして資源 (資金) を調達しているといえる。すなわち個人Aの長期的人生において、異時点間で資源が移転されているにすぎない。とすれば貸付とは、給付のような「同時点内・個人間資源移転」とは異なる、「異時点間・個人内資源移転」の仕組みであるといえる¹⁴⁾。

もちろん貸付の基本型が個人内資源移転であるとはいえ、当然のことながら貸付には資金を交付する貸手 (他者) の存在が必要である。また、貸手Bは借手Aから利息を受け取る。こう考えるならば、貸手 (個人B) とは、借手 (個人A) の個人内資源移転を可能にする支援者であるといえよう (図4)。貸手による支援とは、単に個人内資源移転のために資源移転を媒介することにとどまらない場合もある。ときに事業資金貸付の貸手は経営の助言者として、ときに生活資金の貸手は家計改善支援の伴走的な支援者として、機能することもある。このとき利息は、 a 期間にわたる個人内資源移転のサポートに対する対価と位置付けることができる。

なお貯金は貸付とは逆向きの、すなわち、 t 期から $t+a$ 期への資源移転とみなすことができ、貸付と同様に個人内資源移転の手法と見なすことができる。近年のマイクロファイナンスの実践にお

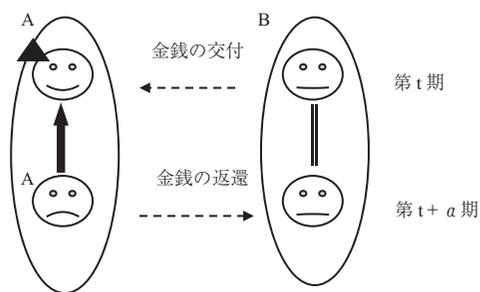


図3

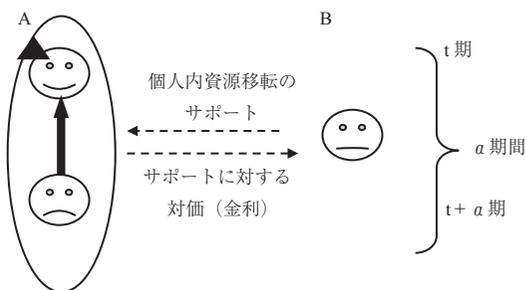


図4

いても貯蓄推奨の重要性は指摘されており、マイケル・シェレーデンらの資産ベース福祉の観点からも貯蓄推奨や資産形成支援は重要な施策ではある [Mckernan and Sherraden eds. (2008)]。しかし本稿では本節冒頭で述べたように「生活の維持や実質的な自由の維持に必要な資源 (資金) に不足する」主体に焦点を当てているため、現在の資金を将来のために預金に回す余裕のあるケースについては、一旦わきに置く。

Ⅳ 個人間判断と個人内判断の正義理論

1 正義論における個人間判断と個人内判断

このような給付 (同時点内・個人間資源移転) と貸付 (異時点間・個人内資源移転) は、公共政策、とりわけ福祉政策のなかでどのように位置づけられるべきだろうか。ロールズは、資源移転や

¹⁴⁾ 本稿と同様に、福祉政策による資源移転を、個人間のもものと個人内のもものに区分して整理するものとして、パーによる「ロビン・フット機能 (Robin Hood function)」と「子豚貯金箱機能 (piggy-bank function)」の福祉国家の機能分類 [Barr (2007), p.5]、サンドモによる「個人間再配分 (interpersonal redistribution)」と「個人内再配分 (intrapersonal redistribution)」の分類 [Sandmo (1999)] がある。

権利保障などの制度編成を規定するのは「正義」の理論であるとする。彼によれば正義とは、「社会の基礎的諸制度における権利と義務の割り当て方を規定するとともに、社会的な協働がもたらす便益と負担の適切な分配を定めるものである」〔Rawls (1999), p.7〕。ゆえに正義の観点からは、給付と貸付を、公共政策・福祉政策のなかで適切な位置に置くための指針となる。

マッカーリーは、こうした正義（社会正義）における議論において、個人間判断（interpersonal judgment）と個人内判断（intrapersonal judgment）の区別が前提になっていると指摘している¹²⁾。個人間判断とは「利益と損害を、異なる人々、すなわち異なる人生」をまたいで資源分配の妥当性を判断するものである。一方の個人内判断とは「利益と損害を、一つの人生内、すなわち単一の自己同一的人格（a single self-identical person）によって送られる人生内」で資源分配の妥当性を判断するものである〔Mckertlie (2012), p.25〕。ここで、個人間資源移転としての給付が個人間判断によって規定されることは明らかである。

個人間判断と個人内判断について、以下の表に基づいて考えてみよう。個人Aと個人Bがいて、それぞれt1期からt4期まで生きるとする。数字は個人Aもしくは個人Bの利得水準を示している。例えばこのケースでは、t1期にAは利得2、Bは利得3を得ているとする（表2上）。表2上ではt3期にA・B間において深刻な不平等が生じているが（6 vs.1）、人生全体でみれば不平等は存在していない（15 vs.15）。むしろここで、t3期の深刻な不平等を解消しようとして、t2期において個人間資源移転を実施するとどうなるか（表2中）。確かにt2期における格差は縮小される（4 vs.3）が人生全体を通じた不平等が発生することになる（13 vs.17）。

ここで確認されるのは、「ある時点単位における平等」と「人生全体単位における平等」の関係は、互いに相反する可能性を内在するものになる、ということである。このときt1からt4にかけ

表2 上

	t1	t2	t3	t4	合計
A	2	6	4	3	15
B	3	1	5	6	15

中

	t1	t2	t3	t4	合計
A	2	6-2=4	4	3	13
B	3	1+2=3	5	6	17

下

	t1	t2	t3	t4	合計
A	2	6	4	3	15
B	3	1+2=3	5	6-2=4	15

てどのように利得が分布しているか）を考慮せず、人生全体としての結果的な個人間の利得の差異に注目する平等理論を、マッカーリーは「人生全体の平等主義（complete lives egalitarianism）」と呼んでいる〔Mckerlie (2012), p.10〕。

この人生全体の平等主義の観点からすれば、表2上のように人生全体での平等が達成されている場合には、ある時点で深刻な不平等が発生しているからといって（同時点内）個人間資源移転を実施すれば、結果的に人生全体としての不平等を誘発することになる（表2中）。例えば、将来的に十分な稼得が見込める者に対して、現状の生活困窮だけを理由として給付を実施することは問題含みの対応となる。この場合、むしろ個人間の資源移転ではなく個人内の資源移転の方が望ましいようにみえる。例えば、t2期のBの生活困窮は、t4期の利得増加をあてにして借入することで凌げるし、このことで人生全体での平等は棄損されない（表2下）。

2 運平等主義と民主主義的平等論

マッカーリーによれば、このような人生全体の平等主義の考え方は、運平等主義（luck egalitarianism）と呼ばれる考え方で親和的である〔Mckerlie (2012), p.76〕。運平等主義は、「分配的正義は、基本的には選択に感応的（敏感）（choice-

¹²⁾ マッカーリーのこうした分配的正義の理論の可能性と限界については、詳しくは角崎（2018）を参照されたい。

sensitive)で、かつ、運に非感応的(鈍感)(luck-insensitive)なものであるべきだ」とする考え方である〔Tan (2012), p.89〕。

運平等主義の観点から重要になってくるのは、その帰結状態をもたらした選択が真に自発的選択の帰結であったか、である。熟慮の上に実施された行為の帰結であれば個人間資源移転による介入は必要ない。対して、自己の選択で如何とも避けがたいような帰結状態に陥っているのであれば(皆がそういう帰結状態に陥っている場合以外は、個人の人生選択にかかわらず他者と人生全体単位で不平等が発生しているのだから)、個人間資源移転によって格差解消がはかれるべきだ、ということになる。また、自己の選択結果の帰結が明確であり、実際に自発的な選択が実行可能だった場合において、必要な自発的選択をしなかったという場合には(自発的にそういう状態を選んだ、と理解されるので)、個人間資源移転等の政府の積極的な介入は必要ない、ということになる。したがって、表2上のケースでいえば、個人Bが自己の選択による個人内資源移転で十分に対応できる(表2下の資源移転ができる)のであれば、表2中の個人間資源移転は望ましくはない、ということになる。

しかしこのような正義理論には、過度に個人に選択の自己責任を負わせることになってしまうのではないかと、との批判がむけられている。こうした問題点を指摘しているのはアンダーソンらである。彼女は、運平等主義について、自発的な選択の結果により選択当事者がいかなる過酷な状況に陥ろうとも救済の手を差し伸べない理論であると批判している〔Anderson (1999), pp.295-302〕。アンダーソンらが運平等主義に対して提示する正義の理論は民主主義的平等論(democratic equality)とよばれるものである。こうした考え方は、平等主義の要点を運/不運ベースの資源移転の平等ではなく、市民が差別や抑圧なく対等に社会的協働

に参加できる社会の構築に置くものとして理解するものである〔Anderson (1999), p.312〕。そして政府に対して、市民が無思慮な行為や重大な不注意の行為の結果として生活困難にあった場合でも、誰もが差別や抑圧を受けずに、人間として、政治参加する市民として、協働の生産システムの担い手として、生活できる十分な生活保障をすることを求めるものである〔Anderson (1999)〕。

このような、人々に(完全な平等よりも)一定水準以上の生活保障をあまねく与えようとする考え方は、十分主義と呼ばれるものである¹³⁾。そして、個人の選択が思慮的だったか注意深かったかを問わず、十分主義的な生活保障を求める民主主義的平等論の視点に立てば、表2中のような個人間資源移転も正当化されうる。なぜなら民主主義的平等論が求めるのは、選択の自発性を考慮した上での資源の平等ではなく、抑圧や差別されない生活の保障であり、そのために必要な(完全平等よりも)十分主義的な生活保障であるからである。例えばt2時点でAからBへの差別や抑圧が発生していたとする。この差別は、t3時点でのBからAへの差別で解消されるものではない。差別や抑圧の発生はどの時点で誰に対して発生していても問題とされるものであり、解消されるべきものである。このような(人生全体の平等主義と異なる)同時点における格差を重視する考え方をマッカーリーは平等主義の「同時点区間説(simultaneous segments view)」とよぶ〔Mckerlie (2012), p.61〕¹⁴⁾。

さて、ここまでの検討で、社会正義論の観点から個人間資源移転が正当化されうる場合が明確になってきたと思われる。まず第1に人生全体の不平等が発生していると考えられる場合(給付正当化理由①)、第2に(第1から派生して)当事者自身の自発的選択以外の理由でその人が不利益を被っている場合(給付正当化理由②)、第3に(人生全体における平等や不平等にかかわらず)ある時点

¹³⁾ 十分主義は広義では平等主義の一部である。十分主義の詳しい説明についてはHirose (2015)の5章を参照されたい。

¹⁴⁾ ビダタヌアも民主主義的平等論とマッカーリーの同時点区間説の親和性を指摘している〔Bidadanure, Juliana (2015)〕。

で十分な生活保障が達成できていない場合である(給付正当化理由③)。第1と第2は運平等主義から、第3は民主主義的平等論から導き出される¹⁵⁾。

運平等主義に関する第1と第2の個人間資源移転の正当化は、個人内資源移転がスムーズになされることが前提となっている。個人内資源移転が利用できない、もしくは、(利用に対して利子率が高すぎるなど)適切な形で利用できない場合は、自己の選択で生活困窮を解消できない事態に当事者を追い込むため、個人間資源移転の必要性が生まれることになる。そういう意味では、民主主義的平等論に基づく第3の給付正当化理由は、個人内資源移転が適切な形で利用できない場合に適用されるものとしても解釈できる。

一方で個人内資源移転は上記①から③の正当化理由が成立しない場合でも対応できる。個人間ではなく個人内の資源移転であるので、それを正当化する理由は、個人の自由な意思があれば十分である。自由な意思に基づき自分の利得を平準化したり、ときには自分の「価値を置く理由のある人生」を送るために、利得をある適切な時期に集中したりさせたりすることは、その人の実質的自由としての福祉につながる。こうした個人内資源移転の制度は、実質的自由を保障するための必要不可欠な手法であり、その利用が阻害されているとするならば、それだけで問題となろう。

V 金融ウェルビーイングの欠如に抗する 給付と貸付

1 金融ウェルビーイングの欠如に貸付で対応する

いささか遠回りをしたが、ここでようやく、低所得・生活困窮者の金融ウェルビーイングの欠如に対して、個人間資源移転である給付方式と個人内資源移転である貸付方式がそれぞれどのように対応することが適切か、について考察できる。ま

ず個人内資源移転である貸付方式について考察し、次いで個人間資源移転である給付方式について考察する。

第1の問題は、「日々の資金繰りのコントロール」の欠如であった。第Ⅱ節で確認したように、収入が不安定な低所得者にとって、その時々収入が支出を上回ることが頻発していた。第2の問題は、金銭的ショックの吸収力の欠如であった。金銭的ショックを吸収する金融サービスがあれば、急な出費の増加に対して、キャッシングや知人からの高利借入などをせずに済んだケースや、親族関係をこじらせずに済んだのではないかと思われるケースもあった。また、金銭的ショックの吸収力の欠如から日々の資金繰りのコントロール力を喪失したケースもあった。第3の問題は、「選択の自由」に関するものである。低所得者・生活困窮者であっても、自身の「価値を置く理由のある人生」のための事業資金や消費資金を調達する機会や、その子どもに十分な教育機会を提供する機会が制限されてはならない。これにも個人内資源移転の方法である金融サービスが対応できたはずである。

こうした金融ウェルビーイングの欠如に対応して、個人内資源移転をスムーズにする貸付サービスの必要性は明らかであろう。低所得者・生活困窮者にとって利用しやすい収支を平準化するような金融サービス(貸付サービス)があれば、こうした問題が解消される可能性は高くなる。また金銭的ショックや、将来計画による資金需要の増加にも、個人内資源移転によって支出増加に適時的に対応することができれば、避けることが困難も多いように思われる。

しかし実際にはそうした貸付サービスは少ない。第Ⅰ節で述べたように、新型コロナウイルス禍における状況では生活福祉資金貸付の利用は急拡大しているが、それまでは認知度は低く、利用者も非常に少なかった。都道府県によって異なる

¹⁵⁾ なお本稿では、運平等主義による資源移転と民主主義的平等論による資源移転が両立可能であるものとして議論を進めている。上述のように民主主義的平等論自体が運平等主義に対する批判から生まれたものであり、対立する内容を含むものである。とはいえ今日ではその両立が可能だとする見解も有力である〔井上(2016), pp.165-166〕。

ものの、対象者はこれまで所得水準が生活保護基準の1.5倍程度もしくは住民税非課税などの所得がかなり低い低所得世帯に限られており、広く低所得者一般が利用できる制度でもなかった。そのため上記の生活福祉資金貸付対象者の所得水準を少しでも上回る世帯の金融ウェルビーイングの欠如には対応できなかった。多くの低所得者は実質的には高利のリボ払いやキャッシングに頼らざるを得ず、結果として人々をより困窮状態に追い込むこともあった。現在、生活福祉資金の特例貸付が、収入の変動のみを要件とし、所得制限なしで実行されているが、今後も同様の条件で貸付を実施すべきである。

2 金融ウェルビーイングの欠如に対応するために必要な貸付の在り方

もちろんこうした貸付サービスは、収入が不安定な低所得・生活困窮者にとって利用可能なものでなくてはならない。

マーガレット・シェレーデンは、金融面での脆弱性を抱える家庭（本稿でいえば金融ウェルビーイングを欠いている家庭）が、十分な社会的・経済的生活を送ることを可能にするためには以下のような金融サービスが必要だとしている¹⁶⁾。第1に、適切な金融サービスであることである。金融サービスは、年齢・ジェンダー・教育・文化的背景などに配慮したものである必要がある。第2に、アクセス可能な金融サービスであることである。これは単に立地だけの問題ではなく、心理的・時間的な障壁の有無も含まれる。第3に、手頃な金融サービスであることである。「手頃」な金融サービスであるためには、手数料や貸付金利が低いものである必要がある。第4に、低所得者などにとっても金融面で魅力的な金融サービスであることである。第5に、使い勝手の良い金融サービスであることである。金融サービス・金融商品は、数字に疎く、金融に関する知識の少ないものにも使い勝手の良いものでなくてはならない。第6に、柔軟な金融サービスであることである。第7

に、保障され信頼できる金融サービスである必要がある〔Sherraden (2013) pp.14-17〕。

おそらく上記のような条件を満たす制度でないと、低所得・生活困窮者は貸付によって個人内資源移転をスムーズに実施できないであろう。例えば、第Ⅲ節でみたように、利息は個人内資源移転にかかるコスト負担分として解釈できる（図4）。だが高利の（手頃でない）利息であれば、個人内資源移転のコストの高さから、低所得・生活困窮者は貸付サービスから実質的に排除されるか、過度なコストを払うことでその後の生活が困難になる。また上述のように、低所得者・生活困窮者等の収入は、不定期で予測困難であったり、急な金銭的なショックに対応が困難であったりすることが多い。ゆえに貸付金の返済は、手許資金が多いときは多く支払い、そうでないときは少なく払うことを認めるような（所得連動型ローンのような）柔軟なものである必要もある。

3 金融ウェルビーイングの欠如に給付で対応する

とはいえ第Ⅱ節で確認したように、低所得・生活困窮者の金融ウェルビーイングの欠如の背景には、そもそもの所得の低さもある。所得が低いゆえに、公共料金や家賃の支払いが困難になったり、食費を削ることでなんとか資金繰りを維持したりするケースが確認されている。また、キャッシングやリボ払いを利用することになり、負債を蓄積させ、結果として日々の資金繰りのコントロールを欠いてしまうケースもある。

こうした所得の低さが、その人自身の選択とは関係のない、例えば子ども期の家庭環境や病気や障害などの影響によるものであるならば、給付による個人内資源移転が必要となる（給付正当化理由①②）。もちろんこの場合でも個人内資源移転で対応可能な場合もあるが、だからといって個人内資源移転を差し控えることは望ましくない。個人内資源移転の不作為は、不正義（不平等）の状態を放置していることになるからである。

¹⁶⁾ なおここでの金融サービスとは、貸付だけでなく、預金・保険も含んだものである。

またこうした事例においては、人は各期において十分な生活が保障されていない（給付正当化理由③）。ただし給付正当化理由①②が不成立で個人内資源移転を適切に行うことが可能である場合は、十分な生活水準は何らかの形で保障され得ると考えられるので、給付を実行する必要性は低くなる。

とはいえ、十分な生活保障の欠如は、それ自体で、個人が個人内資源移転をスムーズに実行する能力を低下させることに留意しなければならない。ムッライナタンやシャフィールは、以下の人間の特性を指摘している。すなわち、個人は家計に余裕がない状態において、目の前の問題の処理に集中しすぎてしまい（「トンネリング」と呼ばれる）、結果としてその場しのぎの対応しかできなくなり（「ジャグリング」と呼ばれる）、将来にわたるより重要な問題を疎かにしてしまう、という特性である〔Mullainathan and Shafir (2013)〕。資金収支のマイナスを頻発させる低所得や収支構造の不安定性自体が、人から長期的視野に立って適切に行動する能力、長期的な視野から適切な個人内資源移転を実行する能力を奪う可能性がある。こうした観点から、仮に形式的に個人内資源移転が可能ないように見えたとしても、実質的には個人内資源移転が困難になってしまっているケースも想定でき、こうした場合にはやはり個人間資源移転による生活保障が必要になろう（給付正当化理由③）。

さらにここから、給付の金額だけではなく、給付方式の改革必要性も確認できる。現行の社会保障関係の給付方式自体が、低所得世帯の収支の不安定を引き起こす要因にもなっている。第Ⅱ節で確認した事例でいえば、年金の隔月支給や、不安定な収入に連動して不安定化する生活保護給付である。上述の調査では確認されなかったが、児童扶養手当等の「まとめ支給」の問題もある〔藤原(2015)など〕。毎月で変動する給付額が生活保障の十分性を棄損しており、そのことが人を上述のトンネリングやジャグリング状態に追い込む可能性がある。こうした問題に対し、年金や社会手当の毎月給付はこうした問題を少なからず解消する

だろう。また生活保護給付についても、例えば就労収入がいまだ不安定な段階では、勤労控除分を増やしたり、長期間で調整したりすることで、十分な生活水準を維持するための毎月の収入が最低限度の水準を下回らないようにする工夫も必要になろう。

上述のように人生全体および各期において、平等で十分な生活保障があれば、今度は貯蓄というかたちで（貸付とは逆向きの方式で）個人内資源移転も可能になる。それは金銭的ショックの吸収力の向上や、かれらの将来にわたる選択の自由を拡充することにもつながる。

Ⅵ むすびにかえて

——新型コロナウイルス禍の給付と貸付

本稿では、福祉を目的とした貸付制度の機能と存在意義を、給付制度との対比から明らかにしようしてきた。まず福祉貸付が扱う問題領域として、金融ウェルビーイングの欠如を確認したうえで、給付方式を個人間資源移転、貸付方式を個人内資源移転として整理した。前者（給付）は個人間判断に基づき、個人間の不平等や生活保障の不十分さを是正するものであった。一方後者（貸付）は個人の自由な個人内判断に基づき、適時的な資源移転を実施し、人が「価値を置く理由のある人生」を送ることを可能にするためのものであった。

さて、2020年の新型コロナウイルス禍の状況において、個人内資源移転としての貸付と個人間資源移転としての給付はどう対応すべきか。新型コロナウイルスによる失業や休業もしくは減収は、多くの低所得・生活困窮者の家計の金融ウェルビーイングを一層危機的な状況に追いやっている可能性がある。またこれを機に金融ウェルビーイングの欠如に至った家計も少なくないだろう。

こうした事態は、低所得・生活困窮者を含めて、ほとんどの者が以前から予測していた事態ではなかった。そういう意味では新型コロナウイルスの影響を受けた生活困難は予測不可能な「不運」の部類に入る（給付正当化理由②）。またこの影響

を受ける業種や職種も、全く影響を受けないものから深刻な影響を受けるものまでさまざまであるため、予期せぬ形で人生全体の不平等が発生しているともいえる（給付正当化理由①）。ゆえに新型コロナウイルス感染症拡大の影響による生活困難に対しては、やはり貸付方式ではなく給付方式で支援を実施することが望ましい。さらにこの影響で、住宅を失われたりその危険性にさらされたり、収入が途絶したりして十分な生活を送ることが困難になった場合も、もちろん給付方式での支援が必要になろう（給付正当化理由③）。

とはいえ、まだ2020年6月下旬の時点でも、その不運の度合い（給付正当化理由②）、不平等発生の度合い（給付正当化理由①）について全容は明らかになってはいない。一方、不運や不平等が確定してから支援する、のでは明らかに遅い場合がある。こうした場合には個人内資源移転の自由を保障する貸付手法が緊急対応としてはやはり有効である。もちろんここでの貸付は第IV節でも確認したように、無利子もしくは低利子で、借手の事情に配慮した柔軟なものである必要がある。そして結果的に不運や不平等の発生が確認できたならば、積極的に返済の免除を行うことが求められる。貸付金の返済の免除は、個人内資源移転の個人内資源移転化を意味する。図3からも明らかのように、貸付が個人内資源移転であるのはあくまで資金が返済されるからであるから、それがなければこの資源移転形式は容易に個人内資源移転の給付型に転化させることができる。

2020年6月現在では、第I節で確認した、定額給付金や特例給付金に加え、前年同月比での収入減少等を要件とした事業者向けの持続化給付金や（給付正当化理由②）もしくは①による給付）、住宅確保給付金や生活保護制度（給付正当化理由③による給付）などの対策がとられている。また貸付制度についても上述のように生活福祉資金貸付の特例貸付というかたちで、積極的貸付が実施されている（個人内資源移転）。特に、今回の特例貸付については「所得の減少が続く住民税非課税世帯の償還を免除することができる」こととされており、貸付を条件付きで給付型に転化するルールも

明記されている点を評価することができる。とはいえ、ここまで展開してきた議論（特に給付正当化理由②）からいえば、このような返済免除条件は住民税非課税世帯にだけでなく、より所得の高い階層の借手にも適用すべきである。また一方で生活福祉資金貸付によって生活保護などの給付の抑制にならないように留意しなければならない。政府もより積極的に、生活保護支給を実施していく方針を明確に示すことで、その利用促進を図っていくべきだろう。

以上のように個人内資源移転としての貸付と、個人内資源移転としての給付は、機能が異なるものである。今日、第I節で指摘したように、貸付の実施でもって給付制度の利用抑制が発生しているのではないかとの懸念も見逃せない。しかし、両者がその機能を代替するのではなく、補完し合うことこそが肝要である。給付には個人間の不平等を是正する機能があり、福祉的貸付には借手が個人内判断で「価値を置く理由のある人生」を送る可能性をひらく機能がある。両資源移転方式の特徴、そして連続性（例えば貸付金返済免除による貸付の給付化）も踏まえながら、低所得者や生活困窮者の金融ウェルビーイングの欠如や、新型コロナウイルスの影響を受けた生活困難といった問題に対応することが必要である。

参考文献

- 井上 彰 (2016) 「運の平等と個人の責任」、後藤玲子編『正義（福祉＋ α ）』、ミネルヴァ書房。
- 角崎洋平 (2013) 「福祉的貸付の歴史と理論」(立命館大学大学院博士学位請求論文)。
- (2018) 「平等主義の時間射程——デニス・マッカーリーの「いつの平等か」論の意義と限界」、『政治思想研究』18号, pp.319-347。
- (2019) 「なぜ生協が生活相談・貸付事業に取り組むのか——低所得者・生活困窮者等の金融福祉の観点から」、『生活協同組合研究』519号, pp.12-20。
- (2020) 「低所得世帯の金融排除と金融ウェルビーイング——ファイナンシャル・ダイアリー調査に基づく分析と考察」、『大原社会問題研究所雑誌』No.738, pp.19-36。
- 小関隆志編『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。
- 平岡公一・杉野昭博・所道彦・鎮目真人 (2011) 『社会福祉学』、有斐閣。

- 藤原千沙 (2015) 「児童扶養手当の支給期月と母子世帯の家計——年3回の手当支給で所得保障機能は十分に果たせるか」, 原伸子・岩田美香・宮島喬編『現代社会と子どもの貧困: 福祉・労働の視点から』大月書店。
- Anderson, Elizabeth S. (1999), “What Is Point of Equality?” *Ethics*, vol.109, pp.287-337.
- Barr, Nicholas (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of State*, Oxford University Press. (菅沼隆監訳 (2007) 『福祉の経済学——21世紀の年金・失業・介護』, 光生館。)
- Bidadanure, Juliana (2015) “On Denis Mckerlie’s “Equality and Time” in *Ethics*, vol.125, p.1177.
- Consumer Financial Protection Bureau (2015), *Financial Well-being: The Goal of Financial Education* (https://files.consumerfinance.gov/f/201501_cfpb_report_financial-well-being.pdf).
- Hirose, Iwao (2014), *Egalitarianism*, Routledge. (斎藤拓訳 (2016) 『平等主義の哲学——ロールズから健康の分配まで』 勁草書房。)
- Mckernan, Singne-Mary and Michael. Sherraden eds. (2008), *Asset Building and Low-Income Families*, Urban Institution Press.
- Sandmo, Agner (1999) “The Public Economics of Redistribution and the Welfare State,” *Review of Population and Social Policy*, Vol.8, pp.139-154.
- Sen, Amartya K. (1985), *Commodities and Capabilities*, North-Holland. (鈴木興太郎訳 (1988) 『福祉の経済学——財と潜在能力』, 岩波書店。)
- (1999), *Development as Freedom*, Alfred A Knopf. (石塚雅彦訳 (2000) 『自由と経済開発』, 日本経済新聞社。)
- Sherraden, Margaret (2013) “Building Blocks of Financially Capability,” in Julie Birkenmaier, Margaret Sherraden, and Jami Curley eds., *Financial Capability and Asset Building: Reserch, Education, Policy and Practice*, Oxford University Press.
- Tan, Kok-chor (2012), *Justice, institutions, and Luck*, Oxford University Press.
- Mckerlie, Denis (2012), *Justice between the Young and the Old*, Oxford University Press.
- Rawls, Jhon. (1999), *A Theory of Justice*, revised edition, The Bleknap Press. (川本隆史・福岡聡・神島裕子訳 (2010) 『正義論 改訂版』 紀伊國屋書店。)

(かどさき・ようへい)

A Normative Theory of Lending for Well-Being: Perspective of Financial Well-Being and Social Justice

KADOSAKI Yohei*

Abstract

The purpose of this paper is to clarify the function and significance of the lending system for financial well-being in contrast to the benefit system for financial well-being. This paper classifies the benefit method as inter-personal redistribution and the lending method as intra-personal redistribution. Furthermore, from the social justice theory perspective, this paper confirms that the former (benefits) is used to correct inequalities between individuals and their insufficient livelihoods, while the latter (lendings) is used to transfer resources in the timing based on the free will of the individual to enable a person to lead the kind of life he or she have reason to value. Finally, this paper illustrates the following points. (1) Benefit method as an inter-personal redistribution can be used to address the inequalities between individuals, the impact of brute luck, and the insufficiency of livelihoods, and (2) lending method as an intra-personal redistribution is justified by the free will of the parties, even if inter-personal resource transfers are not justified. There are some problems with implementing intra-personal redistribution in cases where'in inter-personal redistribution is more appropriate.

Keywords : Lending for Well-being, Financial Well-being, Social Justice, Inter-personal Redistribution, Intra-personal Redistribution

* Associate Professor, Faculty of Social Welfare, Nihon Fukushi University