

【論文】

社会保障変革期における年金担保貸付制度の意義

Public Pension Insurance-Linked Microcredit Programmes
for Older People's Lump Sum Money Needs Re-examined

真 屋 尚 生
Yoshio Maya

目次

1. 社会保障の理念と現実
2. 社会保険の機能と限界
3. 高齢者の資金ニーズの多様化と年金担保貸付
4. 社会保障から社会保護への発想の転換

補論：イギリスにおける低所得者層対象の生活支援事業に関する聴き取り調査からの教訓

(要旨)

公的年金保険は、退職後・老後の日常生活を支えるに足る基本的な所得、少なくとも最低限の生活を維持するに足る所得を、終身にわたって、定期的に支給する仕組みであり、誰もが、これによって安定した退職後・老後の生活を保障されているはずであるが、公的年金だけでは充足しきれないニーズが退職後・老後の生活にはしばしば生じる。これらの相当部分は、公的医療保険や公的介護保険などを通じて充足されたり、貯蓄や私的保険に代表される自助努力によって処理されたりもするが、すべてのニーズを充足できるわけではない。こうした中、一部に誤解に基づくとみられる批判もある「年金担保貸付」は、年金受給者の多様な資金ニーズに対する、法律に準拠した公的融資制度として異彩を放っている。

本稿では、年金担保貸付制度を「公的年金の一時金化による緊急避難装置」「自助公助融合型の困窮化防止策」ととらえ、その再評価を試みる。この作業は、豊かな少子高齢社会を目指したはずが、気が付けば、欧米諸国に大差をつけられていた日本型福祉社会 — たとえば、日本の相対的貧困率はOECD加盟30カ国中27位（2004年）（『子ども・若者白書』2012年版）— における社会保障・社会保険、とりわけ公的年金制度の役割と限界についての、社会保護の視点からの再検討でもある。

キーワード

公的年金の一時金化, 国民皆保険・国民皆年金, 自助公助融合, 社会保険, 社会保護, 社会保障, ナショナル・ミニマム, 日本型福祉社会, 年金担保貸付, 年金による貯蓄の代替, マイクロクレジット／マイクロファイナンス, 無年金者予備軍

1. 社会保障の理念と現実

社会保障は、基本的に国民・住民の一人一人の生活の維持に直接関わる制度であり、社会保障を通じて提供される各種の給付・サービスは、各人の個別的なニーズに対応したものであることが望ましい。しかしながら社会保障制度の運営や実際的な対応においては、夫婦単位・家族単位・世帯単位での生活が現実的・一般的とされ、しばしば個人は、その中に埋没していき、給付・サービスも基本的に規格化されている（Falkingham and Hills (1995) pp. 211-212）。それどころか、家族構成員の間における負担と給付・サービスに格差が設けられていることさえある。

たとえば、どのようにすれば、「無収入・無所得」の被扶養配偶者・専業主婦（第三号被保険者）に保険料負担能力を付与することができるのか？ 彼女たちの多くはパート労働などに従事し、いくばくかの稼得を有しているが、税制上の壁があって、その水準は、絶対的にも、相対的にも低い。つまりパート労働によって退職後・老後の生活を確保するだけの年金給付を受けるに足るだけの保険料を負担することは、非常に難しい、ということであり、女性が正規労働者としての労働に継続して従事できるようにするためには、家事・育児・介護などに関連する社会的な支援策の整備が不可欠になってくる。

また、たとえば、以下についての議論も欠かすことができない。

- (1) 「イクメン」などという何とも軽薄な言葉が、厚生労働省編『厚生労働白書』2010年版を含め、一部でもはやされているが、依然として女性が主として担っている、家事・育児・介護などの金銭的な報酬をとまなわない労働の経済的な価値を、誰がどのようにに評価し、誰がその報酬を支払うのか？
- (2) 経済が長期にわたり低迷し、雇用形態が

多様化・複雑化・不安定化していくなかで「雇用保障」「最低賃金保障」を、どのように実施するのか？

- (3) 超就職氷河期といわれる今、どのようにして社会保障の前提となる完全雇用を実現するのか？
- (4) 2012年夏、社会保障と税の一体改革関連法案が成立したが、日本の国民負担率は、先進諸国の中でアメリカと並び最低水準にとどまっている（表1参照）。社会保障の給付内容・給付水準とからめての国民負担率のあり方の再検討を、どのように推し進めるのか？

これらの課題を解決できなければ、理念としては非常に魅力的な個人単位の年金制度へ向けての制度改革は、社会保険方式をとるかぎり、非常に困難である。念のため書き添えておくが、男性・父親が積極的に育児に関わることを否定しているわけではない。むしろそのこと自体には大賛成である。

日本では長年にわたって、たとえば、被用者を対象とした健康保険における被保険者本人と被扶養者との間の給付率の格差が容認されてきた。こうした格差の存在は、社会保障における平等原則重視の視点からは絶対に容認できないところであるが、こうした社会保障の理念にも関わる非常に重要な課題が、日本では本格的な議論の対象とされることなく、放置されてきた、という歴史的事実を、誰しも否定できないであろう。公的年金保険制度における個人単位を徹底させるのであれば、年金以上に日常生活に深く関わり、生命の維持に直結している、といってもよい医療保険制度における、たとえば、次のような格差の解消にも取り組むべきであろう。それも、財政上の観点から給付率を引き下げて、低水準で均一化・均等化・平準化する、という方向ではなく、国民・住民の医療保障ニーズに見合ったかたちでの調整を行う必要がある。

- (1) 被保険者とその家族（被扶養者）との間

表1：国民負担率の国際比較（2009年：％）

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
国民負担率	39.9	30.3	45.8	53.2	60.1	62.5
社会保障負担率	17.1	8.7	10.8	22.9	25.2	1.4
租税負担率	22.7	21.6	35.0	30.3	34.9	50.2

資料：厚生労働省編（2012a）p. 131。

注：国民負担率＝租税負担率＋社会保障負担率

日本の国民負担率は2012年度見直し。

- における（家族療養費をめぐる）給付率格差。
- (2) 現役世代と高齢者層との間における年齢による制度間格差。
 - (3) 職業・職種・業種・企業規模などをめぐっての制度間格差。
 - (4) 地域間での給付格差＝現物・サービスの供給体制に関わる格差。

基本的人権としての生存権と密接不離の関係に社会保障制度があることからすると、社会保障制度は、理想的には、個人を対象にした個人単位の対応を図っていくべきであるが、現代の日本社会における通念では、生活は夫婦・家族・世帯を単位として営まれるものとする。それに社会保障の財政上の制約条件が加わり、事態をますます複雑化させ、ひいては混乱を引き起こしてきている。公的年金制度についていえば、国民年金のように個人単位の制度と、厚生年金保険のように個人単位の考え方を不明確なたちで部分的に包含しつつ、夫婦単位になっているものとが並存しており、不明確な立場におかれている無所得の（専業）主婦と低所得の主婦をめぐる議論を引き起こすことにもなっている。

また、視点をかえて、公的年金制度上の学生と専業主婦の立場を考えると、両者は、経済的には、厚生年金保険加入者の原則として被扶養者とみなしうるにもかかわらず、前者は個人単位で国民年金に加入して、保険料を支払っているのに対し、後者は扶養者にし

て被保険者である夫と一体化し、いわばその陰に隠れるかたちで国民年金に加入している。ところが、健康保険については、学生も専業主婦も、被扶養者として扱われている。

社会保障における原理原則が、このように混乱している状態のもとで、問題の解決を、個々の社会保険制度の枠組みの中で図ろうとしても、基本的に無理である。社会保障の原理原則が社会保障の財政と運営に関わる便宜主義のためにゆがめられ、社会保障の理念と生活の実態が乖離しているもとで、社会保障制度の改正を企てても、常に問題の根本的な解決にはいたらず、新たな問題を引き起こしている。

このように考えてくると、後述の社会保障計画の前提として「児童手当」「包括的な保健およびリハビリテーション・サービス」「雇用の維持」(Beveridge (1942) Part VI) を掲げた W. ベバリジの洞察力は、歴史的な限界を内包しつつも、卓越していた¹。さらに付言するならば、イギリスが海外に多くの植民地を持ち、歴史的にもヨーロッパ大陸との長い交流を続けてきていた、という点を考慮するにしても、社会保障制度に関する国際協定まで、あの第二次世界大戦中という時点で視野に入れていたベバリジ構想 (Beveridge (1942) par. 39) は、J. ハリスが指摘するように、まさに「イギリス型福祉国家のマグナ・カルタ」(Harris (1994) p. 23) と呼ぶ

にふさわしいものであり、ベバリジが「福祉国家の父・近代的社会政策の守護神」(Harris (1997) p. 452) と讃えられる所以でもある。それにひきかえ、日本における今日の社会保障をめぐる議論は、財政論に偏っていたり、技術論に終始したり、効率化重視の民営化推進論であったりして、総合的な視野を欠いている。今こそ社会保障の原点に立ち返っての本質論が戦わされるべきとき、といえよう。

A. C. ピグーは、その著『厚生経済学』において、次のように述べている (Pigou (1920) pp. 759 & 766)。

- 一 最低生活水準とは正確に何を意味するものとすべきかについて明白な観念を得ることが望ましい。それは主観的な最低満足ではなくして、客観的な最低条件である、と考えなければならない。そのうえまた、その条件は生活の一部面だけに限られるものでなく、一般的な条件でなければならない。たとえば、最低の中には、家屋の設備、医療、教育、閑暇、労働遂行の場所における衛生と安全等について、ある一定の量と質が含まれる。
- 一 あたかも「善良な」使用者が、工場法を歓迎する一方で、自らの慣行の改善を、法的基準に先立って良好な状態に維持するように、「善良な」国民も、また常に、その時代における国際的な承認を得ている法律よりもいっそう野心的な国内法を維持するであろう²。

2. 社会保険の機能と限界

社会保険を土台に据えた三層構造型の、あるいは柱にした三本柱型の社会保障制度には、以下のような問題がある。ここでいう「三層」「三本」の「三」は、「(社会保障に代表される) 公的保障」「(地域・職域などを通じての) 集団保障」「(家族単位の自助努力による) 個人保障」からなるが、今、日本では「集団保障」「個

人保障」の土台が揺らぎ、最後の頼みの綱 (the last resort) ・安全網 (safety-net) ともいべき「公的保障」に対する人びとの信頼さえ失われつつある。たとえば、次のような社会保険の大前提である保険料さえ負担することが困難な、多様な形態をとる無年金者予備軍の存在は、社会保障の理念、国民皆保険・国民皆年金の目標からはほど遠い、豊かな格差社会・日本における新しい貧困を象徴する事象といえよう。

(1) 無年金者予備軍 (I)

減少傾向にあるとはいえ、段ボールやブルー・シートなどで作られた小屋やドヤと呼ばれる簡易宿泊所などで暮らしている1万人弱 (2012年=9,576人:2010年=13,124人:2003年=25,296人) のホームレスの多くが、生活保護を受けることができないでいる (厚生労働省 (2012b): ホームレスの実態に関する全国調査検討会 (2012) p. 1)。しかも、イギリスのホームレス問題に取り組んでいるボランティア団体の調査によると、ホームレスの日英比較で顕著な差異は、イギリスのホームレスの78%が18-44歳であるのに対し、日本では50歳代以上が79%を占めている (Links Japan (2004) p. 5) ことにある。これらの人びとの多くは、国民皆保険体制下における無年金者予備軍どころか、無年金者の存在そのものを象徴している。

(2) 無年金者予備軍 (II)

必ずしも所得水準の低さだけが原因ではないにしても、6割に満たない国民年金保険料の納付率の低さ (2010年度63.0%:2011年度60.3%:2012年4月-6月分54.6%) (厚生労働省 Press Release 「平成24年7月末現在国民年金保険料の納付率」)。

こうした一方で、豊かな高学歴・高度情報社会が生み出した、社会保障の根幹に関わる問題も顕在化し、その深刻の度を増してきている。たとえば、次のような問題を、連日のようにマス・メディアが報じている。

(3) 無年金者予備軍 (Ⅲ)

パート労働者、派遣社員、契約社員、フリーターなど、本来適用されるはずの社会保険さえしばしば適用されない非正規雇用・低賃金・不安定就業層の増加。

(4) 無年金者予備軍 (Ⅳ)

上記「(1)」とも関連する派遣切り、就職難、人員整理、雇用調整、などによる、生活不安定層・生活困窮層の増加。これらに関連してのホームレスの増加と派遣村の窮状。

(5) 無年金者予備軍 (Ⅴ)

上記「(1) (2)」とも関連する「ネットカフェ難民」と呼ばれる人びとなど、高度情報社会型のホームレス不安定就業層ともいふべき多様な現象形態をとる働く貧困層 (the working poor) の増加。

(6) 無年金者予備軍 (Ⅵ)

ニート (NEET: not in education, employment or training) と呼ばれる、雇用もされていない、就学もしていない、職業訓練も受けていない、新種の (半) 自発的失業の一形態ともいえる、就業に困難を抱えている若年層・青少年層の増加。

(7) 無年金者予備軍 (Ⅶ)

卒業時点において就職が内定していない青少年層の増加。ちなみに、文部科学省・厚生労働省「平成23年度 大学等卒業者の就職状況調査」によると、2012年4月1日現在における新規学校卒業者の就職率は、2011年比で若干の改善がみられるものの、表2に示す通

りである。

こうした状況に加えて、次の (1) - (5) のような社会保険の限界が露呈してきている。

(1) 社会保険制度の基本的な機能をめぐって

伝統的な社会保険種目一年金保険、失業保険、医療保険、労災保険—は「フロー」に関わる所得保障を中心に展開してきた。その一方で、私有財産制度の根幹に関わる、したがって自由社会における私的生活基盤の大方を形成する「ストック」については、もっぱら自助努力の領域とされてきた。そして、日本においては、20世紀末以来、フローとストックをめぐる社会的な格差が拡大の一途をたどり、豊かな少子高齢社会における新しい貧困が、今、顕在化し、拡大してきているが、社会保障を通じての対応が十分にできていない。社会保険を保険の一種とするならば、社会保険で保障できる範囲と水準は、自ずと限られてくる。生活保障全体についていえば、社会保険で対応できる部分を越えるニーズが、このところ急速に増加してきている。

(2) 社会保険における給付をめぐって

医療保険と労災保険においては、対象となる社会的事象たる危険 = 保険事故 = 傷病の特性からして、しばしばサービス・現物の給付が中心になり、前世紀末に相次いでドイツと日本に登場した5番目の社会保険たる介護保険においても、同様の傾向がみられるが、国営保険としての社会保険においても、サービ

表2：大学等卒業者の就職状況 (2012年：%)

大学	93.6 (+2.6)
短期大学 (女子学生のみ)	89.5 (+5.4)
高等専門学校 (男子学生のみ)	100.0 (+1.3)
専修学校 (専門課程)	93.2 (+7.0)

資料：文部科学省・厚生労働省 (2012) 「平成23年度 大学等卒業者の就職状況調査」。

注：カッコ内の数値は2011年比。

上掲の数値は、就職 (内定) 者数を就職希望者数で除したものであり、大学卒業生 (55万人) 全体に占める就職者の比率は、93.6%から64.8%にまで低下する。

ス・現物を中心にした給付の実施には、供給体制についての一種の社会化が相当程度実現していなければ、十分にその機能を発揮することができない。今、医療・介護に関連する分野・領域では一部に「保険あって、医療・介護なし」の状態が広がり、深刻の度を増してきている。

(3) 生活ニーズの多様化と社会経済的格差をめぐって

20世紀末以降の生活様式・価値観などの急激な変化によって、年金生活者＝退職者・高齢者の生活ニーズの多様化とニーズの充足手段の不適合が表面化し、さまざまな次元での社会経済的な格差が顕在化し、拡大してきたが、政策的な対応が追い付いていない。とりわけ豊かな格差社会においては、高齢化にともなう各種の生活ニーズが多様化するだけでなく、個人としては長期継続化し、社会的には総量が増大する、しばしば保険の数理的・技術的な限界を超えることさえあるニーズに対する、社会保険を通じての政策的な対応が十分になされていない。少子高齢化・情報化・グローバル化などの現代社会を象徴する現象は、そもそも社会保険が登場した段階、あるいは国民皆保険・国民皆年金を目標として掲げた段階では、表面化していなかった。少なくとも問題としては意識されてはいても、具体的に社会保険・社会保障の根底を場合によっては揺るがすほどの要因ではなかった、といえよう。社会保険のそもそもの存立の基盤・前提が今日では変化してきているため、新しい社会保険についての理論構築なり、政策提言なりが、求められることになる。

(4) 国民皆保険・国民皆年金の理想と現実をめぐって

国民皆保険・国民皆年金の実現は、すべての国民に生涯を通じての医療保障＝健康と退職後・老後の所得保障＝安定した生活の基盤を提供するはずであったが、上述のように、皆保険・皆年金の前提になる保険料さえ負担

できない人びとが増えてきている。「保険料負担なき社会保険」は、そもそも「保険」ではなく、したがって社会「保険」でもなく、制度として早晚崩壊するほかない。これも、きわめて深刻な新しい貧困化現象の一つである。社会保険における保険料負担には非常に大きな意味がある。たとえば、最も新しい社会保険である介護保険は、基本的に社会サービスになじみやすい側面を多分に持っているが、その導入に際しては、日本における、日本人の一般的な社会保障に対する受け止め方あるいは意識からすると、保険方式にすることによって介護関連の給付・サービスに対しての権利性をより明確にできる、という政策判断があったはずである。その保険料さえ負担できない人びとが増加してきている、という事実は、かつて指摘された「保険料負担によって裏付けられた権利としての社会保険から負担なき公的扶助への転落」が、現下の日本において進行していることを示している。

(5) 退職後・老後における自助努力の限界をめぐって

いかに日本人が勤勉であろうとも、退職後・老後の生活は、それ以前の生活歴によって基本的に規定されており、退職後・老後にいたっての自助努力による積極的な稼得は、遅かれ早かれ事実上不可能であるため、多くの高齢者は、社会保障を土台にした所与の生活保障手段をやりくりして、生活ニーズを充足するほかない(表3参照)。ところが、公的年金によって退職後・老後における人並みの生活を送ることが困難な退職者・高齢者が近年増加し、高齢の生活保護受給者が増え続けている。厚生労働省社会・援護局保護課「生活保護速報(平成22年12月分)」によると、高齢者被保護世帯数は、2005年度平均の451,962世帯から2010年12月には607,889世帯に、さらに同「生活保護速報(平成24年7月分)」によると、2012年7月には671,572世帯にまで増加している³。しかも現代日本人は家族

表3：男女・年齢階級別経済活動人口比率の国際比較（2008年：％）

年齢・性別	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
60-64歳男性	76.4	59.9	60.0	46.6	44.5	67.3
60-64歳女性	43.6	48.7	34.5	29.4	41.0	58.6
65-69歳男性	49.6	35.6	22.4	9.9	5.4	21.9
65-69歳女性	26.0	26.4	12.4	5.6	3.1	12.6
70歳以上男性	20.4	14.6	5.7	3.3	6.8	9.4
70歳以上女性	8.5	8.1	2.0	1.2	2.0	3.2

資料：総務省統計局・総務省統計研究所編（2012）pp. 281-284。

の絆をさほど重視しなくなっているのか、退職者・高齢者は、しばしば社会的・心理的に孤立した厳しい状況におかれることになる。その結果、孤立死（孤独死）が増加し、高齢者（60歳以上）の自殺数も数年来12,000人前後で推移している（内閣府（2011）pp. 14-18, 同（2012b）pp. 53-56）。

A. スミスは、その著『道徳感情論』において、高齢者と子どもとの相対的な関係について、次のように述べている（Smith（1790）p. 219）。

- 一 物事の自然状態において、子どもの生存は、子どもがこの世に生まれてきて、しばらくは、まったく親による保護に依存している。親の生存は、当然ながら子どもによる保護に依存するわけではない。自然の目から見れば、子どもは、老人よりも重要な対象であり、はるかに普遍的であるとともに、生き生きした同情をかきたてるようである。子どもは、そうあるべきである。あらゆることを子どもには期待しうるし、少なくとも希望しうる。…（中略）…子ども時代の弱さは、もっとも残忍冷酷な心の人間の愛情にさえ働きかける。老人の病弱さが、軽蔑と嫌悪の対象でないのは、有徳で人情ある人びとにとってだけである。…（中略）…通常の場合には、老人は、

誰にも大いに惜しまれることなく死ぬ。滅多に子どもが、誰かの心を引き裂くことなく死ぬことはない⁴。

また、ピグーとベバリジに先立って、公共的精神（public spirit）と社会的福祉（social well-being）の重要性を指摘しつつ、経済騎士道（economic chivalry）を提唱した A. マーシャルは、その著『経済学原理』において、次のように述べている（Marshall（1920）p. 168）。

- 一 いよいよ憂慮すべき事柄が増えてきている。それは、一方において、医療と衛生の進歩によって、肉体的にも知的にもひ弱な人びとの子どものうちのうち、死亡を免れることができる人数が絶えず増加していることであり、他方において、もっとも思慮に富み、活力、企業心、克己心をもっともよく持った人びとが、晩婚、その他の理由で、あとに残す子どもの数を制限する傾向があることである⁵。

いずれの指摘も、現代の日本社会が抱えている課題の断面を暗示している、といえないであろうか。

3. 高齢者の資金ニーズの多様化と年金担保貸付

今後も増大の可能性のある大量の無年金者

予備軍の存在もさることながら、見方によっては、いっそう深刻な年金関連の現下の貧困問題が、生活困難に直面している多数の年金受給者の存在である。複数の債務あるいは多額の債務を抱え、債務不履行に陥っている、またはその可能性がある多重債務者・多額債務者＝過重債務者の増加、とりわけ高齢層における増加が、これである。これらの人たちの多くが生活保護に依存する一歩手前で利用するのが、独立行政法人福祉医療機構が行う（公的）年金受給権を担保とする貸付制度である。年金担保貸付制度と生活保護制度の谷間であえぐ低所得高齢者の増加は、公的年金制度の役割と限界についての抜本的な見直しを迫る、きわめて深刻な政策課題になってきている。

公的年金（保険）は、退職後・老後の（日常）生活を支えるに足る基本的な所得、少なくとも最低限の生活を維持するに足る所得を、終身にわたって、定期的に支給する仕組みであり、誰もが、これによって安定した退職後・老後の生活を保障されているはずであるが、公的年金だけでは充足しきれないニーズが退職後・老後の生活にはしばしば生じる。これらの相当部分は、公的医療保険や公的介護保険などを通じて充足されたり、貯蓄や（私的）保険に代表される自助努力によって処理されたりもするが、これらによって、すべてのニーズを充足できるわけではないし、十分な貯蓄や（私的）保険による経済的保障を確保できないまま高齢期を迎えた人びとも大勢いる。たとえば、寿命が延長していく中で、ウェット夫婦が19世紀末に初めて展開したナショナル・ミニマム論の21世紀版に関わる、人びとの余暇、教養、スポーツ、旅行、社交などへの関心の高まりと、政策的なこれらの活動の推奨、その半面における高齢化と一体化した要介護高齢者の増加と、個人的なバリア・フリー化ニーズの増大、さらには少子化と関連する、とも考えられる子どもや孫への経済的

支援など、豊かな少子高齢社会を実現したはずが、気が付けば、欧米諸国に大きな差をつけられていた日本型福祉社会における緊急避難装置ともいえるのが、年金担保貸付制度である。

これらの資金ニーズに対しては、民間金融機関の融資制度、生活協同組合による資金貸付事業、社会福祉協議会の生活福祉資金貸付制度、などでの対応が可能ではあるが、貸付条件が厳格であったり、地域的な制約があったりして、普遍的にニーズに対応できる状況にはない。その一方で、年金担保貸付制度自体の認知度が低いことに加え、一部に制度に対する偏見や誤解に基づく批判などもあってか、制度が十分に活用されていない、というきらいがある。年金担保貸付制度（図1参照）は、年金受給者の生活支援を目的にして、厚生年金保険、国民年金（老齢福祉年金を除く）または労働者災害補償保険の年金受給者に、保健医療、介護・福祉、住宅改修等、冠婚葬祭、などに必要な資金を融資する制度で、次の(1)～(3)のような特徴を備えている⁶。

(1) 融資を受けられる対象者

次の証書を持つ者で、現在、年金の支払いを受けている者に限り、利用が可能である。

- 1) 厚生年金保険年金証書（厚生年金基金および企業年金連合会から支払われる者は対象にならない。）
- 2) 国民年金・厚生年金保険年金証書
- 3) 船員保険年金証書（厚生年金保険とみなされ、融資の対象となる。ただし、2010年1月1日以降の事故による船員保険の障害・遺族年金は対象にならない。）
- 4) 国民年金証書（無拠出制の老齢福祉年金および国民年金基金は対象にならない。）
- 5) 労働者災害補償保険年金証書
ただし、次の場合は利用できない。
 - 1) 生活保護受給中である場合
 - 2) 年金担保融資を利用中に生活保護を受給し、生活保護廃止後5年間を経過していな

い場合

- 3) 融資金の用途が投機性の高い場合（ギャンブル等）もしくは公序良俗に反する場合、または借入申込者本人の利益に明らかに反する場合
- 4) 年金の支給が全額停止されている場合
- 5) 同一の年金で借入金残高がある場合
- 6) 現況届または定期報告書が未提出または提出遅延の場合
- 7) 特別支給の老齢厚生年金を受給していた者で、65歳時の裁定手続き期間中の場合
- 8) 反社会的勢力に該当する者、反社会的勢力と関係を有する者、反社会的勢力
- 9) その他、独立行政法人福祉医療機構の定めによるもの

(2) 融資の条件

- 1) 融資金額：借入申込者本人が必要とする額、と認められる額の範囲内とし、また次の3つの要件を満たす額の範囲内：
 - ・10～250万円の範囲内（1万円単位で、用途に制限がある）
 - ・受給している年金の年額（年金から源泉徴収されている所得税額に相当する額を除く）の範囲内
 - ・1回あたりの返済額の15倍以内（融資金額の元金相当額をおおむね2年6か月以内

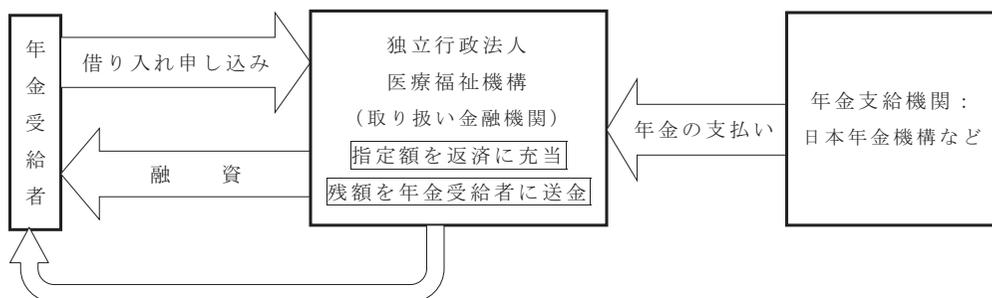
で返済)

- 2) 返済方法：福祉医療機構が年金を年金支給機関から直接受け取る。
- 3) 担保：年金受給権
- 4) 融資利率：
 - ・年金担保貸付：1.6%（2012年12月1日現在）
 - ・労災年金担保貸付：0.9%（同上）
- 5) 連帯保証人：必要（審査基準あり）。ただし、信用保証機関に保証料を支払うことにより、信用保証を利用できる（利用要件あり）。

(3) その他の重要事項

- 1) 借り入れ申し込みは、「独立行政法人福祉医療機構代理店」の表示がある、年金を受け取っている銀行、信用金庫等の店舗で行う。ゆうちょ銀行、農協、および労働金庫は、取扱窓口となっていない。「申込締切日」「融資日（予定）」については、独立行政法人福祉医療機構が定める「スケジュール」による。
- 2) 年金を受ける権利は、独立行政法人福祉医療機構から借り入れする場合を除いて、譲り渡したり、担保にしたりすることは、法律で禁止されている。
- 3) 返済が終了するまでは、年金の一部を受け取ることができなくなる。

図1：年金担保融資の仕組み



借り入れ申し込み時の指定口座に返済剰余金を送金

資料：独立行政法人福祉医療機構の冊子「年金を受給しているみなさまへ《平成24年度》公的年金担保融資のご案内」掲載の図を、筆者（真屋）が一部改変して作成。

社会保障変革期における年金担保貸付制度の意義

4) 融資金は指定の預金口座に振り込まれる。申し込み時に指定した預金口座の解約、変更等はできない。

5) 返済途中での追加借入の申し込みはできない。

本制度に関しては積極的な広報宣伝活動がなされているわけではない。にもかかわらず、福祉医療機構によると、2000年度以降、毎年度20万人前後の年金受給者が、福祉医療機構にのみ認められている年金担保貸付制度を利用して、相対的に低利小口の短期資金を調達している(表4参照)。独立行政法人福祉医療機構法(2002年12月13日法律第166号)によって、福祉医療機構にのみ公的年金受給権を担保にした貸付が例外的に認められている、ということからも容易に推測できるように、大方の高齢者にとって、公的年金給付は、その生活を支えるための最大の収入源、ときに唯一の収入源であり、本来、資金借入のための担保とすべき資産ではない。にもかかわらず、それを政策的に認めざるをえないところに、日本の社会保障制度というよりも、社会保障制度そのものの限界をうかがうことができる。

この問題の本質を理解するには、毎年約20万人の高齢者が、ときに生活保護を受ける手前で、いびつな形態ともいえる一種の自助努

力によって、生活資金をやりくりしている、という現実を掘り下げ、社会保障・公的年金の機能と限界を再確認する必要がある。ちなみに、福祉医療機構による「年金担保貸付に関するアンケート調査 調査報告書(2010年12月)」によると、「年金担保貸付の利用が2回以上の人」で、「年金担保貸付を利用後に、生活保護を受給した経験がある」人は、18パーセントにすぎない。さらにいえば、年金担保貸付制度の利用者の多くは、財団法人年金融資福祉サービス協会が運営している債務保証制度を利用していることもあり、年金担保貸付に関わる債務不履行(default)の比率が、きわめて低い水準にとどまっており、大方の年金担保貸付制度利用者は、年金をやり繰りしながら、債務を返済している、という事実が、この制度の積極的な側面を表している、ともいえそうである。ちなみに、年金融資福祉サービス協会の債務保証引き受け金額(2011年度:1495億円, 18万6000件)に対する年金融資福祉サービス協会から福祉医療機構へ債務保証を履行する金額の割合は1-2%弱の水準で推移している。また、福祉医療機構の年金担保貸付勘定および労災年金担保貸付勘定における総貸付残高に対する破綻先債権額、延滞債権額、3カ月以上延滞債権額、

表4: 年金担保貸付事業の融資実績と残高 (単位: 件・億円)

年 度		2007	2008	2009	2010	2011
年 金 担 保 貸 付	融資実績件数	210,983	214,228	213,087	211,920	183,465
	融資実績金額	1,991	1,944	1,867	1,791	1,458
	融資残高件数	335,156	337,207	347,873	357,689	361,484
	融資残高金額	1,914	1,888	1,862	1,903	1,793
労 災 年 金 担 保 貸 付	融資実績件数	3,786	3,737	3,731	3,441	2,969
	融資実績金額	53	50	49	44	36
	融資残高件数	6,199	6,116	6,166	6,034	5,844
	融資残高金額	51	50	49	48	44

資料: 独立行政法人福祉医療機構HP: <http://hp.wam.go.jp/> (2012年11月30日) 上での公開情報の一部を、筆者(真屋)が削除・変更して作成。

および貸出条件緩和債権額⁷の合計金額の割合は、2010年度0.16%、2011年度0.17%となっている。

この種の制度が将来的にはなくても、誰もが安心して老後・退職後の生活ができるような状況が実現すれば、それに越したことはない。それには、年金だけでなく、各種の社会保障制度、関連隣接する諸制度の整備が必要であり、国民負担率についてもヨーロッパ並みに引き上げざるをえない時代が恐らく早晚来ることも覚悟しなくてはならないであろう。こうしたことからすると、一部にみられる社会保障の理念のみからする年金担保貸付制度に対する批判や年金担保貸付制度の「負」の側面のみを取り上げての硬直的な批判は、あまりに短絡的にすぎる。たとえば、年金担保貸付制度を「公営サラ金」という見解は適切ではないし、誤解に基づく、と考えられる批判も少なくないようである。年金担保貸付制度を「公営サラ金」とみなすのであれば、私的保険における契約者貸付制度は「民営サラ金」ということになる。

年金に関連して何かと批判の矢面に立たされることがある年金担保貸付制度は、権利としての公的年金を一定の条件のもとで一時金化して受給することによって、年金受給者が救済的な生活保護の対象となることを防止する、特異な「自助公助融合型の困窮化防止策」として積極的に評価することも可能である。企業年金の本格的な導入が始まった時期に盛んに指摘された「退職一時金の年金化」の、いわば逆が「公的年金の一時金化」である。また、貯蓄の計画的な取り崩しが「年金」類似の機能を部分的に果たしうるとすれば、数回分・数年分の年金（給付）を前受けすることによる「年金による貯蓄の代替」という考え方も可能である。強制保険である公的年金保険には個人年金保険を含む生命保険における解約返戻金の概念はないが、かつて「脱退一時金」を選択するものは少なくなかった。

「退職一時金の年金化」に生涯所得の平準化という点での経済合理性があるとすれば、法律的に許された年金担保貸付制度を通じて、年金権を担保にした「公的年金の一時金化」には、少なくとも民間金融機関には困難な低所得高齢者層向けの一時金融サービスの実施という点での経済合理性がある。年金担保貸付制度にこうした社会保護政策につながる機能を期待しうるとすれば、東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）で被災した高齢者・退職者の生活立て直し資金ニーズに部分的ではあるにしても、即効性を持つかたちで応えうる制度としての年金担保融資の再評価も可能になるであろう。

従来の社会保障は、どちらかといえば、私有財産制度の根幹に触れることを避けるため、フロー面での所得保障が中心であった。今日でも、ヨーロッパ諸国においては、しばしば社会保障と（公的）所得保障は同義にとらえられている。しかも社会保障の柱である社会保険は、さまざまな社会経済的なメルクマールに基づいて、グループ分けがなされ、それによって制度運営の合理化が図られてきた。それはそれで意味のあることであり、効果も挙げてきたが、今後は、所得保障、その象徴的な制度である公的年金保険だけでなく、いわゆる最広義の社会サービスをもしっかりと社会に根づかせていく、という発想が必要である。公的年金のあり方については、財政論議が先行しがちであるが、むしろ公的年金の意義とも深くかかわる「低所得・低年金の高齢者の生活実態と生活ニーズに、いかに柔軟に対応しうる制度設計・制度改革を行っていくか」についての議論が必要であり、「公的年金の一時金化」も選択肢の一つ、といえよう。

4. 社会保障から社会保護への発想の転換

社会保障の原理原則が社会保障財政上の便宜主義のためにゆがめられ、社会保障の理念

と生活の実態が乖離している現状を打破するには、思い切った「社会保障から社会保護へ」の政策転換が必要となる。社会保護は、比較的近年になって、その具体化に向けての取り組みが始められた政策理念であり、いまだ十分に確立した概念ではないが、1948年の第3回国際連合総会で採択された「世界人権宣言」第16条、第23条、第25条では、以下のように「社会保護」という概念が使用されており、「世界人権宣言」全体が、「社会保護」が何を意味するかを示唆している。

第16条3 家族は、社会の自然かつ基礎的な集団単位であって、社会および国の保護を受ける権利を有する。

第23条3 勤労する者は、すべて、自己および家族に対して人間の尊厳にふさわしい生存を確保できる公正かつ有利な報酬を受け、かつ必要な場合には、他の社会保護手段によって補充を受けることができる。

第25条2 母子は、特別の介護および扶助を受ける権利を有する。すべての児童は、嫡出であると否とを問わず、同じ社会保護を享受できる。

ところが、『子ども・若者白書』2012年版によると、2000年代半ばにおける日本（2004年）の相対的貧困率はOECD加盟30カ国中下から4番目の27位で、子どもの貧困率は19位、大人が一人の子供がいる現役世帯に限ると最下位、大人が2人以上でも22位、という状態である（内閣府（2012b）p. 31）。

社会保障から社会保護への発想の転換が喫緊の課題になってきている。社会保護は、豊かな社会における貧困問題に対する、日本における伝統的な社会保障と関連諸制度を通じての政策的な対応という枠組みを越えての取り組み、といってまず大過ないであろう。基

本的に社会保護では、従来の縦割型の社会保障・生活保障のあり方よりも、広範かつ柔軟なかたちでの課題への取り組みがなされる。また、こうした発想と取り組みが行われない限り、社会保障制度は年金に限らず、常に現象後追的なかたちで改革に次ぐ改革を積み重ねていきながら、その過程で財政的な制約に悩まされ続けることになる。つまり社会保護は、教育や雇用というまでもなく、性・年齢・人種・宗教などをめぐる差別や偏見と一体化した社会的排除から、さらには環境などにまで及ぶ、人びと・・・国民だけではないことに注意・・・の生活の安定に関連する諸問題を幅広く対象にした「政策」「制度」ということになる。そこでは、当然のこととして、生活に関わる「公と私」の関係が重要な意味もってくる。社会保護は、社会保障における所得保障を中心とした経済面に関しての生活保障の範疇を越えて、伝統的な社会保障を包摂しながら、あるいはそれらを核としながら、それらに関連する各種の政策・制度をも総合的に体系化し、すべての人びとを社会的に包摂し、すべての人びとにとっての実質的な社会参加を可能にし、すべての人びとの生活の安定を実現するための社会経済的な前提条件を整備する、という発想に基づく総合的な政策概念である。社会保障に関連する政策、たとえば、労働政策・雇用政策などを積極的に包含しつつ、政策・制度間相互の連携を密接かつ柔軟にして、社会的排除をなくし、社会的包摂を推進していく、という立場が社会保護ということになり、労働・雇用の前提になる教育も、きわめて重要な社会保護の対象であると同時に、その政策手段にもなる（付表参照）。たとえば、「GDP労働生産性」において、日本は、他の先進諸国の後塵を拝しているが（表5参照）、労働生産性の向上を図るためには、教育研究の推進が不可欠である。

また、『厚生労働白書』2012年版によると、日本の「家族関係社会支出の対GDP比（2007

年)は、ヨーロッパ諸国と比較するとき、4分の1程度の水準で、アメリカをわずかに上回る1パーセント未満の低水準にとどまっている(厚生労働省(2012) p. 129参照)。「子ども手当」は「家族関係社会支出」の一種といえようが、その政策目的は育児支援につながるとはいえ、きわめてあいまいであり、その場しのぎの、いわゆる「ばらまき福祉」のそしりを免れえない。社会保護の中では教育が非常に積極的な意義を担っている。ただし、教育や研究が実際に効果を表すのは、10年、20年、あるいは数十年先のことになる(表6参照)。長期的な視野を持ちながら、教育のあり方をしっかりと見直していくことが、社会保護の最重要課題の一つになる。そこでの財政的な手当てはむろん不可欠であるが、それ以上に教育における人的・物的な質の確保・充実に関わる議論が重要であり、多分そうではないのであろうが、政府が、金銭的な支援をもって事足り、と考えているのであれば、大きな間違いである。19世紀末に、その著『産業民主制論』(*Industrial Democracy*, Part III Trade Union Theory Chapter III The Economic Characteristics of Trade Unionism (e) The National Minimum)において初めて本格的なナショナル・ミニマム＝国民の最低限論を展開したウェッジ夫妻は、ナショナル・ミニマムに関わる問題として、賃金、安全、保健、医療、住宅、教育、余暇、休息、などを視野に入れていたことを想起するとき(Webb(1920) *Industrial*

Democracy, Part III), 『厚生労働白書』2010年版で紹介されている「ナショナル(・)ミニマム研究会」の「中間報告」(2010年6月)のポイントは、所得保障偏重の卑小な構想といわざるをえない。

壮大なウェッジ夫妻のナショナル・ミニマム構想からの所得保障としての社会保険の給付水準に関わるナショナル・ミニマム論の展開への後退を否定しがたいベバリジでさえ、すべての社会保障計画の前提条件として、次のように述べている(Beveridge(1942) par. 301)。

- (A) 15歳以下の児童、または全日制教育を受けている場合は16歳以下の児童に対して児童手当てを支給すること。
- (B) 疾病の予防・治療ならびに労働能力の回復を目的とした包括的な保健およびリハビリテーション・サービスを社会の全員に提供すること。
- (C) 雇用を維持すること。

こうした視点を本格的に絡めてのナショナル・ミニマム論の展開でなければ、『厚生労働白書』2010年版が提唱した「参加型社会保障」は、言葉の遊びの域を出ず、社会的な説得力に乏しく、人びとに希望を与えるものにもなっていない。ナショナル・ミニマムは、単に生活の最低基準・最低保障を用意するにとどまるものではなく、生活条件・労働条件の全局面に関わる社会改良を目指す政策概念であり、目的概念である。福祉国家論の原点

表5：GDP労働生産性と1人当たり名目国民所得の国際比較(2009年：米ドル)

	日 本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
G D P 労働生産性	65,896 (22位)	98,773 (3位)	78,275 (12位)	77,190 (14位)	88,4978 (6位)	106,217 (2位)
1人当たり名目国民所得	44,073	47,153	36,847	40,596	40,268	49,803

資料：総務省統計局・総務省統計研究所編(2012) pp. 92-93, 309.

表6：家族関係社会支出の対GDP比と出生率の国際比較

	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン
対 GDP 比 (2007 年：%)	0.79	0.65	3.27	1.88	3.00	3.35
出生率 (2010 年)	1.39	1.93	2.00	1.39	2.01	1.98

資料：厚生労働省 (2012a) p. 129。

にも通じるマーシャルの「国家は、気前よく、物惜しみすることなく、貧しい労働者階級の人びとが彼らだけの力では容易には準備できない福祉面に対する、資金の提供が要請されているように思われる」(Marshall (1920) p. 718) との指摘には、歴史的な背景を示す記述が含まれているとはいえ、われわれが、21世紀の社会保障のあり方を再検討する際に留意すべき最重要事項が含まれている。すなわち、福祉社会を構築するための基礎的条件としての社会保障政策から社会保護政策への転換が、これである。家族への依存度が大きい制度・施策のもとでは、今後増加していく可能性が高い、あるべきはずの家族を、あるべきはずの姿では持たない、あるいは持てない人びと、家族はいても家族に依存できない人びと、などにとっての生活不安要因が増す。福祉社会を構築するための基礎的条件としての社会保障政策から社会保護政策への転換は不可避である。こうした社会保障の転換期において年金担保貸付制度が担っている機能は、少子高齢社会日本型＝自助公助融合型マイクロクレジット／マイクロファイナンスともいえよう。

低所得者層対象のマイクロクレジット／マイクロファイナンス制度は発展途上諸国を中心に発展を遂げており、国際連合は2005年を「国際マイクロクレジット年 (International Year of Microcredit)」に制定したところでもある。年金担保貸付制度の積極的な意義と制度が内包する課題についての本格的な議論の展開が要請されるところである。

補論：イギリスにおける低所得者層対象の生活支援事業に関する聴き取り調査からの教訓

筆者 (真屋) は、2009年9-10月にイギリスで、青木頼幸氏 (みずほ情報総研株式会社) の協力を得て、財団法人年金融福祉サービス協会からの委託研究「生活困難世帯における資金ニーズの実態と融資等による生活救済・支援の在り方に関する調査研究」の一環として、次の非営利組織での聴き取り調査を実施した。

- (1) Age Concern and Help the Aged (高齢者対象の情報提供・啓蒙活動などを行う非営利組織) Ms Harvinder Channa, Information Specialist in Income, Benefit and Finance.
- (2) Community Development Finance Association : CDFa (低所得者層・中小企業などを対象にした融資事業などを行う非営利組織) Mr Harry Glavan, Policy and Research Manager and Mr Jules Mann, Operation Director.
- (3) Fair Finance (低所得者層一主として移民系一対象の融資を中心にした金融サービスを行う非営利組織) Mr Faisal Rahman, Managing Director.
- (4) Prime (50歳以上の年金受給者・失業者などの起業を支援する非営利組織) Ms Siu Woo, Loan Manger.
- (5) Community Money (貧困地域における生活問題全般を扱う非営利組織) Mr

Puck Markham, Founding Director.

以下は、この調査から得られた知見を筆者がまとめたものである（「生活困難世帯における資金ニーズの実態と融資等による生活救済・支援の在り方に関する調査研究」委員会（2010）pp. 59-61）。

（1）広報啓蒙活動の重要性

イギリスには、さまざまな高齢者や低所得者などを対象にした支援制度があるが、必ずしもその存在自体が支援を必要としている人びとに知られていない。したがって、利用可能な制度が存在していても、利用できない人びとが少なからず存在する。さらに、英語を母国語としなかったり、十分理解できなかったりする移民・移住者がいるうえ、社会保障・社会福祉をめぐる過去の遺物ともいえるスティグマが、社会の一部に根強く残っているため、支援を必要としている人びとが、しばしば支援を得られないでいる。こうした状況を改善するための取り組み、たとえば、学校や教会などを拠点にした草の根の啓蒙活動、多数の言語で用意されたパンフレット類の配布などが、公共団体、ボランティア組織などとの連携のもとになされている。情報格差や社会的排除・差別などをめぐる問題は、日本にとっても深刻な課題となってくる可能性がある。

（2）Charity=Voluntary の伝統

イギリスでは、チャリティ活動が非常に盛んであるが、その実態は、「慈善・慈恵」というよりも、ボランティア活動・非営利事業そのものであり、人びとのチャリティに対する理解・関心の高さと税制上の優遇措置などがあいまって、「公」と「私」の間であって、大小さまざまな組織・団体がボランティア活動を展開し、実験を行いながら、公共財の領域における市場に相当する存在として、個人の要望に応じた多様な財とサービスを供給し、社会の安定に貢献しており、圧力団体としてのボランティア部門の活動も多

くなってきている。イギリスにおけるボランティア活動は、いわば「公」「私」双方にとっての触媒の機能を果している。半世紀を超える歴史を有し、地球規模での発展途上諸国の支援を行っている Oxfam をはじめ、一般市民にもよく知られた組織としては、上記の Age Concern and Help the Aged の他に、Cancer Research, Child Poverty Action Group, Citizen's Advice Bureau, St Mungo's, St Christopher's Hospice などがあり、実績と層の厚さにおいて日本は及ぶべくもないが、ボランティア活動には、それがボランティアの精神に基づくものであることからくる限界があることを認識しておく必要がある。

（3）Relationship Banking の理念

イギリスの高齢者層・低所得者層を対象にした金融サービス・個人ローンでは、貸手と借手の互いの顔がみえる関係をつくり、貸手側が借手側の経済状況・生活事情を十分に把握した上で融資を行っている。相互の理解を深めるためには、手間暇がかかり、取り扱い件数にも限界があって、経済的には収益性が高い事業にはなりにくい。したがって、融資原資の確保・増額も容易ではないが、前述の Charity=Voluntary の伝統が、それをしばしば補っている。Relationship Banking（顧客密着型金融サービス）の発想は、高リスクを抱えている可能性が高い高齢者層・低所得者層を対象にした融資に関わる安全性を高める上で効果が期待できるが、それ以上に生活福祉に関わる「サービス」の提供を重視してきたイギリスの伝統に発するものともいえる。融資は、経済行為・経済活動そのものではあるが、イギリスの高齢者・低所得者を対象にした金融サービスには、それを超える「なにか」の存在がうかがえる。その一方で、融資に際しての審査が、生活習慣などを含めて厳格に行われるため、申し込みが拒絶されることも少なくないし、高齢者層・低所得者層を対象にした個人ローンであっても、日本

に比べると、利率ははるかに高く設定一年利30%超で合法一されておられ、事業としての安全性に対する配慮がなされている。

(4) 官民協働

イギリスにおいても、公的部門と民間部門との協働が、高齢者層・低所得者層を対象にした金融的支援事業に大きな影響を与える重要な要因になっている。資金面のみならず、監督・規制・助成・保護などに関わる法制度・行政機構の整備、人材の交流、情報交換など、広範多岐にわたる連携・協力があろうが、イギリスで「民間部門 (private sector)」という場合には、営利事業のみを通常意味し、非営利事業は、voluntary/charity として区分されることに注意する必要がある。民間部門が収益性を犠牲にしてまで、本格的・全面的・直接的に福祉的な事業・活動に乗り出すことはなく、民間部門が関与するのは、せいぜい条件付きでの資金の提供までである。

(5) 指導者のカリスマ性と人的ネットワーク

上記のボランティア組織の面談者のうち Mr Faisal Rahman (Fair Fiance) と Mr Puck Markham (Community Money) は、それぞれ組織の創設者で、特に Mr Rahman は、強い信念と人をひきつける何かを持った人物であった。その強烈な個性に反発を覚える者もいるであろうが、幅広い人的ネットワークを活用して、着実に事業を拡大してきている。Mr Markham も金融界から転進した人物で、事業に着手したばかりであったが、ほとんど

独力に近いかたちで、意欲的な取り組みをしていた。その他の面談者も、いずれも社会的に意義のある事業に携わっていることに誇りと自信をもっていた。しかも Mr Rahman, Ms Harvinder Channa (Age Concern and Help the Aged), Ms Siu Woo (Prime) は、名前からしても、容貌からしても、明らかに「(生粋の?) イギリス人」ではないのである。こうした人たちが、イギリス社会に溶け込み、職業としてのボランティア事業に従事していることを、どのように理解すればよいのか。おそらく一つには、恵まれない状況で暮らしている人種・母国を同じくする人びとが少なからずいることもあったであろうが、非常に興味深いことである。

また、旧知の Sir John Hanson, Sir Muir Gray, Professor Sarah Harper, Mrs Teresa Smith, Mrs Izumi K. Tytler (以上, University of Oxford), Professor Jenny Butler (Oxford Brookes University), Dr Hafiz Khan (Middlesex University), Mrs Phillida Purvis (Links Japan) は、健康や福祉に関連するボランティア活動に深く関わり、ときにその国際的なネットワークを活用してのボランティア支援活動を行っていることは、特筆に値するであろう。Mrs Purvis は親日派のイギリス人で、夫婦そろって独自のボランティア活動を展開し、「公」「私」の連携を強化し、円滑化させる触媒としての重要な機能を果たしている。

[注]

- 1) 以下のBeveridge(1942)の訳文は山田(1969)を参照したが、筆者が一部改変している。
- 2) 訳文は気賀ほか(1955)を参照したが、筆者が一部改変している。以下、同様。
- 3) ここでの高齢者世帯の定義は、次の通りである：男女とも65歳以上(2005(平成17)年3月以前は、男65歳以上、女60歳以上)の

者のみで構成されている世帯か、これらに18歳未満の者が加わった世帯。

- 4) 訳文は水田(1973)を参照したが、筆者が一部改変している。
- 5) 訳文は馬場(1967)を参照したが、筆者が一部改変している。以下、同様。
- 6) 以下の(1)-(3)の年金担保貸付制度の概要については、独立行政法人福祉医療機構HP：

<http://hp.wam.go.jp/> (2012年8月31日) および独立行政法人福祉医療機構の冊子「年金を受給しているみなさまへ《平成24年度》公的年金担保融資のご案内」による。

- 7) ここでの債権の定義は以下の通り：(1) 破綻先債権：会社更生開始、再生手続き開始、破産、清算等の法的手続きがとられている債務者や手形交換所で取引停止処分を受けた債務者に対する貸付残高 (2) 延滞債権：返済期間を6カ月以上経過して延滞となっている貸付残高で、破綻先債権額に該当しない

もの (3) 3カ月以上延滞債権：延滞債権返済期間を3カ月以上6カ月未満経過して延滞となっている貸付残高で、破綻先債権額に該当しないもの (4) 貸付条件緩和債権：経済的困難に陥った債務者の経営再建または支援を図り、当該債権の回収を促進することなどを目的に、債務者に有利な一定の譲歩（元本返済猶予、一部債権放棄など）を行った貸付残高で、上記の (1) (2) (3) に該当しないもの。

【参考文献】

- 大河内一男監訳 (1976) 『国富論 I』中央公論社。
- 気賀健三ほか訳 (1955) 『厚生経済学 IV』東洋経済新報社。
- 厚生労働省編 (2010) 『厚生労働白書<厚生労働省改革元年> -生活者の立場に立つ信頼される厚生労働省：参加型社会保障の確立に向けて-』2010年版，日経印刷株式会社。
- 厚生労働省編 (2012a) 『厚生労働白書-社会保障を考える-』2012年版，日経印刷株式会社。
- 厚生労働省 (2012b) 「ホームレスの実態に関する全国調査報告書 (平成22年)」。
- <http://www.mhlw.go.jp/bunya/seikatsuhogo/homeless10/> (2013年1月24日)。
- 「生活困難世帯における資金ニーズの実態と融資等による生活救済・支援の在り方に関する調査研究」委員会編 (2010) 『生活困難世帯における資金ニーズの実態と融資等による生活救済・支援の在り方に関する調査研究事業 調査報告書』みずほ情報総研株式会社。
- 総務省統計局・総務省統計研究所編 (2012) 『世界の統計』2012年版，日本統計協会。
- 高野岩三郎監訳 (1969) 『産業民主制論』覆刻版 (初版：1927年)，法政大学出版局。
- 内閣府編 (2011) 『高齢社会白書』2011年版，印刷通販株式会社。
- 内閣府編 (2012a) 『高齢社会白書』2012年版，印刷通販株式会社。
- 内閣府編 (2012b) 『子ども・若者白書』2012年版，勝美印刷株式会社。
- 馬場啓之助訳 (1967) 『マーシャル経済学原理 IV』東洋経済新報社。
- ホームレスの実態に関する全国調査検討会 (2012) 『平成24年「ホームレスの実態に関する全国調査検討会」報告書』厚生労働省。
- <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002rdwu.html> (2013年1月24日)。
- 真屋尚生 (1991) 『保険理論と自由平等』東洋経済新報社。
- 真屋尚生 (2000a) 「公的年金における拠出と給付の単位 - 学生と主婦の立場 -」『年金と雇用』19巻3号。
- 真屋尚生 (2000b) 「高齢者福祉と年金給付 - 日英比較研究の視点から見た諸問題 -」『日本年金学会誌』19号。
- 真屋尚生編 (2004) 『21世紀の地球と人間の安全保障 健康と福祉』日本大学総合科学研究所。
- 真屋尚生 (2007) 「社会保障におけるジェンダー・ギャップ」『商学集志』77巻2号。

- 真屋尚生編 (2009) 『地球規模の少子高齢化と社会保護政策への提言』 日本大学「少子高齢化と社会保護政策」研究会。
- 真屋尚生 (2010) 「日英比較:社会保護の視点からみた「公と私」の関係」『商学集志』79巻4号。
- 真屋尚生 (2011a) 「公的年金の基本的な役割と年金担保貸付」『日本年金学会誌』30号。
- 真屋尚生 (2011b) 「成熟社会における社会保険の新しい地平」石田重森／江頭憲治郎／落合誠一編集代表『保険学保険法学の課題と展望』成文堂。
- 水田洋訳 (1973) 『道徳感情論』筑摩書房。
- 文部科学省・厚生労働省 (2012) 「平成23年度 大学等卒業者の就職状況調査」。
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002a4ov.html> (2013年1月24日)。
- 山田雄三監訳 (1969) 『ベヴァリジ報告 社会保険および関連サービス』至誠堂。
- Baldwin, Sally and Falkingham, Jane (eds.) (1994) *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services, Report by Sir William Beveridge*, HMSO, London.
- Castles, Francis G. (2004) *The Future of the Welfare State: Crisis Myths and Crisis Realities*, Oxford University Press, Oxford.
- Cutler, Tony *et al.* (eds.) (1995) *Keynes, Beveridge and Beyond*, Routledge & Kegan Paul, London.
- Falkingham, Jane and Hills, John (eds.) (1995) *Dynamic of Welfare: The Welfare State and the Life Cycle*, Prentice Hall / Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- 50th Anniversary of the Beveridge Report 1942-1992*, prepared by the Department of Social Security and the Central Office of Information.
- Gabor, Dennis (1972) *The Mature Society*, Praeger Publishers, New York.
- Harris, Jose (1994) Beveridge's Social and Political Thought, Hills, John *et al.* (eds.), *Beveridge and Social Security: An International Retrospective*, Oxford University Press, Oxford.
- Harris, Jose (1997) *William Beveridge — A Biography —*, Oxford University Press, Oxford.
- Harris, Margaret and Rochester, Colin (eds.) (2001) *Voluntary Organisations and Social Policy: Perspectives on Change and Choice*, Palgrave, Basingstoke.
- Larson, Christian Albrekt (2006) *The Institutional Logic of Welfare Attitude: How Welfare Regimes Influence Public Support*, Ashgate Publishing, Aldershot.
- Links Japan (2004) *UK-Japan Homeless Project Report 2004, UK Report 2004* (真屋尚生対訳『英国から見た日英ホームレス・レポート』), Links Japan, London.
- Marshall, Alfred (1920) *Principles of Economics: An introductory volume*, 8th ed. (1st ed.: 1890) (rpt. : 1956, London) Macmillan and Co., London.
- Maya, Yoshio (2000) A Changing Japan?: Welfare Support: What should be provided for and how will it be paid for?, *The Study of Business and Industry*, No.16.
- Maya, Yoshio (2003) “Insurance-Based Social Protection and Social Equality in Ageing Japanese Society, Aabha Chaudhary (ed.) *Coping with Ageing: Emerging Trends in India & South Asia*, Anugraha, New Delhi.

- Maya, Yoshio (ed.) (2004) *Interdisciplinary Research Project by the Sponsorship of Nihon University President's Grant: The Comprehensive Study of Global Society: Security of the Earth and Mankind in the 21st Century: Health and Welfare*, University Research Center, Nihon University, Tokyo.
- Maya, Yoshio (2004) "Social Security Pensions Re-examined: Contributions and Benefits of the Public Pension System: *The Beveridge Report*, its Meaning Today", in *Geriatrics and Gerontology International: The 7th Asia/Oceania Regional Congress of Gerontology*, Blackwell Publishing Asia.
- Maya, Yoshio (2007) "Economic Progress and Social Protection: The Japanese Experience", in *Information Network and Asian Economy*.
- Mill, John Stuart (1869) *The Subjection of Women*, 2nd ed., Longman, Green, Reader, and Dyer, London.
- Percy-Smith, Janie (ed.) (2000) *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion*, Open University Press, Buckingham.
- Pigou, A. C. (1946) *The Economics of Welfare*, 4th ed. (1st ed. : 1920), Macmillan and Co., London.
- Smilansky, Saul (2007) *10 Moral Paradoxes*, Blackwell Publishing, Malden.
- Smith, Adam (1790) *The Theory of Moral Sentiments*, (1st ed. : 1759) , in *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Vol. I , 1976, Oxford University Press, Oxford.
- Smith, Adam (1784) *An Inquiry of the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 3rd ed. (1st ed. : 1776) , in *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Vol. II , 1976, Oxford University Press, Oxford.
- Social Security: 50 Years after Beveridge: An International Conference at University of York, England, 27 September–30 September 1992, volumes A and 1–6.*
- Timms, Nicholas (1995) *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, Fontana Press, London.
- Webb, Sidney and Beatrice (1920) , *Industrial Democracy*, Edition of 1920, with New Introduction, Longmans, Green and Co., London.
- Williams, Karel *et al.* (eds.) (1987) *A Beveridge Reader*, Allen & Unwin, London.

社会保障変革期における年金担保貸付制度の意義

付表：論点整理のための社会保障と社会保護の簡易比較対照表

	社 会 保 障		社 会 保 護
	核をなす主要な事項	関連する従属的な事項	総合的なバランス・政策 / 制度間の連携の重視
視 点	<ul style="list-style-type: none"> ・選別主義 =閉鎖性：国内限定 ・経済的・財政的 	<ul style="list-style-type: none"> ・普遍主義 =開放性：国際的 ・非経済的・社会的・福祉的 	<ul style="list-style-type: none"> ・平等主義・普遍主義 =開放性・市民参加：グローバル ・経済面を重視しつつも、総合的かつ非経済的 =総合社会経済政策の視点 ・短期的・長期的な視点からの生活時間（Life-cycle）管理の個人的・社会的な見直し ・かつて「総合社会政策」が提唱され、実施されたこともあ るが、具体的な成果には結びつかなかった
理 念	<ul style="list-style-type: none"> ・自助（努力） =自己責任 	<ul style="list-style-type: none"> ・扶助・公助 =国家責任・社会責任 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康と福祉をめぐる新しい自由と平等の関係 ・社会的排除を根絶し、社会的包摂へ
政 策 目 的	<ul style="list-style-type: none"> ・労働力再生産 ・限定的 ・高齢化こともない、所得再分配に傾斜 	<ul style="list-style-type: none"> ・所得再分配 	<ul style="list-style-type: none"> ・非経済的な課題を含む総合的な「生活」保障 ・「社会保障」の「関連する制度・政策など」の欄に記載の事項などの改善 ・緊密な連携・調整が不可欠
政 策 手 段	<ul style="list-style-type: none"> ・社会保険 ・連携欠如 	<ul style="list-style-type: none"> ・公的扶助 ・社会サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ・社会サービス（特定ニーズを対象にした租税を財源とするサービス）と非経済的なサービスの拡充を通じての政策手段の連携強化 ・Policy-Mix をめぐる試行錯誤 ・中央政府と自治体との役割分担
対 象	<ul style="list-style-type: none"> ・（国籍を有する）正規労働者 ・拡大・統合をめぐる利害対立 	<ul style="list-style-type: none"> ・非正規労働者・被扶養者・高齢者・障害者・外国人など 	<ul style="list-style-type: none"> ・居住者全員に対し無差別に適用 ・経済関係と不可分の市場化になじまない部分・非経済的な事象 / 要因 =社会的排除と社会的包摂に関わる事象 ・自助努力・市場原理との相剋
費 用 負 担	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料 ・抑制傾向 	<ul style="list-style-type: none"> ・租税 	<ul style="list-style-type: none"> ・保険料と租税のバランス ・負担増加は不可避 =負担のあり方の見直し ⇒必ずしも経済的・金銭的な負担ではなく、たとえば、社会活動への参加

社会保障変革期における年金担保貸付制度の意義

付表：論点整理のための社会保障と社会保護の簡易比較対照表（続き）

給付方法	・比例的	・固定的（均一）	・負担とは無関係に基本的ニーズには対応
	・制限的		・基本的ニーズの選別・測定の基準
運営	・中央政府・公共団体	・民間	・政府・公共団体が「主」で、「民間」を積極的に助成・支援 ＝官民連携
	・市民の社会的成熟度 ・官僚機構の肥大化 / 一元管理の弊害 ・企業内福利厚生との連携 / 癒着 ・利害関係の錯綜 ・経済・景気の動向		・アマチュアリズムに内在する危険性・独善性 ＝動機の善意と責任の所在の不明確化・専門的な知識 や技術の欠如 ⇒思わざる結果・負の効果
関連する制度・政策など	・雇用・労働条件、住宅、環境、保健衛生	・教育、情報（提供 / 管理）	・「社会保障」の「関連する制度・政策など」の欄に記載の事項などを包含
	・制限的		・Policy-Mix をめぐる試行錯誤 ・中央政府と自治体との役割分担

*筆者（真屋）作成。破線下（下段）の網掛け事項は問題点・課題を示す。

(Abstract)

Public pension insurance run by a government agency is a social policy tool to support older people's or retirees' basic income, in other words, national minimum income through regularly paid fixed amounts of money all their life. But it is difficult for older people to maintain their daily life on public pensions, for example, in case of illness or dementia. Therefore, public health insurance and long-term care insurance have been established to provide medical or nursing services to meet people's needs. Also, most people save money or buy private insurance policies for a rainy day. Even this form of so-called self-help is, however, not sufficient to meet people's needs because people may not have sufficient wealth to meet their needs fully.

Although this is why social insurance and social security should exist in a modern society, social insurance and social security may cover only limited spheres of people's needs. With this socio-economic background, public pension insurance-linked microcredit programmes were introduced in 1975, following some amendments to the National Pension Act.

This paper will re-examine the above programmes from the viewpoint that they could be regarded as a kind of emergency measures either to convert public pensions into lump sum money or to act as a private-public mixed anti-poverty policy tool. This would be a re-evaluation of social insurance and social security, in particular, functions and limits of public pensions in the affluent, low birth rate, ageing society, Japan, from the viewpoint of social protection.