

社会保障改革による経済成長¹

マイクロファイナンスで創る新しい公共

立命館大学 稲葉和夫研究室 財政政策分科会 A

福原 翔

和田英聖

利根雅章

東野雅也

杉田玲翁成

川野 舞

2011年12月

¹本稿は、2011年12月17日、18日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2011」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、稲葉和夫教授（立命館大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

社会保障改革による経済成長

マイクロファイナンスで創る新しい公共

2011年12月

要約

【現状・問題意識】

「日本の生活保護」

現在の生活保護は憲法が規定する理念に基づき、国が生活に行き詰っている全ての人々に対して、その人々の困窮の度合いに応じて必要な保護を行い、最低限度の水準の生活を保障すると同時にその人々の自立を支援することを目的としている。生活保護を受けることができる条件を満たす人は働く意思があるのに働くことが出来ていない人、車などの財産を所有していない人、身寄りのない人、他に受けている制度の手当てを生活費として使用しても生活が苦しい人などが挙げられる。

日本では就労年齢層であり労働可能であること、病気を抱えていたり障害を持っていたりするなどの阻害要因がない限りは、申請に訪れた際にハローワークなどでの求職活動を優先して進めるように指導される。生活保護世帯は高齢者世帯、傷病世帯、障害世帯、母子世帯など、何らかの就労阻害要因を持つ世帯がほとんどである。しかし、ここ最近では若者の失業率、非正規労働者の比率上昇、日本型ワーキングプアの発生など経済的理由による生活保護受給開始が増加している。

現在の日本の生活保護受給者は増加を続け、2005年以降3年連続で100万人を越え、2007年度には110万人以上となった。そして2011年7月時点での受給者は過去最多の205万人を突破した。今後は東日本大震災などの影響を受けた人々が新たに受給を申請するとみられており、受給者はさらに増加するとみられている。

「貧困撲滅に対する日本の諸制度」

日本でも自立支援策が行われていないわけではない。一般には労働可能な人々に技術を教え込んだり、資格を取得させたりするものである。2008年度からスタートした「就職自立支援プログラム」は労働政策の一つとして位置づけられ厚生労働省が主導して進められてきた。この制度に続いて「教育訓練給付制度」が同じく厚生労働省が主体となって実施されている。これらの政策には一部の地方自治体でしか行われていない、ワーキングプアという人々は生活保護をまだ受けていないということが挙げられる。

【先行研究】

「発展途上国におけるマイクロファイナンス」

マイクロファイナンスは、主に途上国においてバングラデシュのグラミン銀行に代表される貧困撲滅の手法として注目を集める、低所得者層の経済的自立を目的とした資金融資である。グラミン銀行の資本は1990年代半ばを境に変容しており、90年代半ば以前には外部からの援助に頼っていたが、それ以降は融資残高の1.36倍とされる預金で賄っている。融資先は人口の低所得者層下位25%にあたる人々であり、主な借り手は女性である。融資規模は小規模融資であり、グルーブローンである。グルーブローンといっても返済義務はあくまで本人にあり、他のメンバーには義務はないことを留意しなければならない。この方法で融資を行うことでモラルハザードの減少、情報の非対称性の解消、リスクの分散といったメリットがある。融資における審査の基準は、現在の収入や担保の有無などよりは返済能力の

有無や今後の事業を展開できるかどうか等が重点に置かれる。返済率は高水準となっており、これは返済期間の短さが理由とされている。一方、課題としては、労働意欲がありながらも病気や障害のために働くことができないことで貧困に苦しんでいる人々には融資がされにくい、融資の機動性に欠けている、グループの他のメンバーが融資を受けることができるように返済が出来なくなったメンバーの支払いをせざるを得ない状況にしている点などが考えられる。

「先進国におけるマイクロファイナンス」

アメリカでは、1961年に設立された民間のNPOがブラジルなどでマイクロファイナンスを開始したのを経て、91年に中南米諸国だけでなくアメリカ国内にも開始した。資本は銀行からの融資などに加えて貸し付けた人からの回収金としている。対象者は通常の金融機関からは融資を受けることが不可能な貧困層、返済率はこちらも高水準となっている。しかし、先進国におけるマイクロファイナンスは課題が多く、インフォーマルセクターの規模の違い、起業に対する規制の強さの違い、途上国と違って起業訓練に多くの費用がかかる点、アウトリーチと持続性に関する問題、グループ融資の機能不全などが挙げられる。

「日本でのマイクロファイナンス適用と課題」

現状では日本にマイクロファイナンスはほとんど存在しない。しかし過去には大和証券が日本国内に向けてではなく開発途上国に向けての融資をパッケージ商品で売り出していた。また、金銭ではなく途上国の子供たちに対してマイクロファイナンス機関を通じてワクチンを送るといった一種のマイクロファイナンスも存在する。

現在、日本でのマイクロファイナンスに関する考え方としては途上国で実施されるものといった意識が多く、国内の低所得者層に対する融資は行われていない。しかし、欧米諸国の例を見ても、貸し倒れリスクを軽減する方法と資金到達方法を熟考すればマイクロファイナンスの導入は現実的なものとなるであろう。

【「新たな公共」としてのマイクロファイナンス】

マイクロファイナンス機関は特殊法人の形態をとり、社会保障の新しい形を提供する機関として設置する。運営資金は国の歳入としての法人税の一部を充て、低所得者は融資を受けつつ職業訓練を受け、就職し返済を行う。将来的にはこの返済金と企業からの自発的な融資でマイクロファイナンスの運営資金を賄うことを目指す。受給者は原則として融資を受けると職業訓練を受ける権利を得て、同時に義務をも負う。職業訓練にも期間を設け、あまりにも長期化する場合や就職する意思がないと判断された場合には債権回収を行う場合がある。融資を行うことで企業は訓練を受けた人材を獲得することができる権利を手に入れる。中小企業はそれほど高い出費をせずに人材を確保でき、大企業は直接的に企業の生産にプラスに働きかけるとは言えないものの、企業の社会的責任(CSR)の取り組みの一環として企業価値を高めることができる。

受給者層としては労働可能であるが働いていない生活保護受給者やワーキングプア、ニートなどが当てはまる。受給者には銀行口座の開設を義務化し、融資はこの口座を通じて行うものとする。口座は同時に担保の役割をも果たし、貸し倒れた場合には口座の凍結などの手段をとる場合がある。

現在でも生活保護をなど様々な制度で低所得者には支援を行ってきた。しかし、生活保護は受給のための条件を満たさず受給したくてもできない人が発生する一方、受給し始めると資産などに制約があるためそこから抜け出せずに自立するための活動が難しい面もあった。マイクロファイナンスは本来の観点から考えると日本などの先進国ではハードルが高く、また機関としても成長に限界があると考えられる。貧困を減らすためには生活程に代表される公的な制度が不可欠であるが、これだけでは受給可能者が少なくなり、民間の金融機

関に委託すると利益追求のために対象者が絞られてしまう。したがって、この 2 つの中間に位置するマイクロファイナンス機関が必要であると考えられるが、日本の経済モデルなどを考慮したうえで、国家的規模で「新たな公共」としてのマイクロファイナンス機関の設立を提案する。この機関を設立することで低所得者層への自立の促進、生活保護受給者の増加による歳出の拡大の防止、雇用のミスマッチングの解消といった利点が生まれると考えられる。これまでの社会保障は国民にある一定の水準を保障するだけのものだったが、そういった人々の生活水準のボトムアップを可能にするためには経済成長の観点から見ても、これまでとは異なった社会保障の枠組みによって、低所得者の経済的自立を推し進めていく必要がある。

目次

はじめに

第1章 現状分析・問題意識

- 第1節 (1. 1) 日本の生活保護
- 第2節 (1. 2) 貧困撲滅に対する日本の諸制度
- 第3節 (1. 3) 本稿の目指す政策の方向性

第2章 先行研究・分析

- 第1節 (1. 1) 発展途上国におけるマイクロファイナンス
- 第2節 (1. 2) 先進国におけるマイクロファイナンス
- 第3節 (1. 3) 日本でのマイクロファイナンス適用と課題

第3章 政策提言

- 第1節 (1. 1) マイクロファイナンス機関の設立とその意義
- 第2節 (1. 2) マイクロファイナンス融資スキーム

第4章 結論・今後の課題

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

「立ち足かるいくつもの壁」

2010年3月11日、東日本大震災が発生した。M9.0の歴史的なこの地震は、その揺れによる直接的な被害だけでなく、巨大な津波を発生させ、広範囲にわたり多くの地域が壊滅的なダメージを受けた。またその影響により生じた福島第一原発の事故は、東京電力管内への電力供給を圧迫するだけでなく、チェルノブイリをも越える放射能漏れを生じさせ、完全な収束には相当な時間を要すると推測される。

復興だけではない。現在の日本において、解決しなければならない問題は数多くある。むしろ、震災前にはこれらの問題について、最優先で取り組んでいたはずだったが、震災復興の陰に隠れて霞んでしまった。

高度経済成長からバブル崩壊以後、日本は長きにわたり経済が停滞した。「失われた10年」と言われる時期を過ごしたが、小泉改革のもとでは規制緩和の流れを受け、経済は回復していき、2002年2月から2007年10月までの期間には、実質GDP成長率は低かったものの、69ヶ月間という戦後最長の景気拡大「いざなぎ景気」をむかえた。企業は過去最高の利益を打ち立て、そのことは日本経済が今後復活していく兆しを見せたかに、一見思えた。しかし、実際には、売上はさほど変化はなく、その成長要因は、非正規雇用の増大などによるコストカットによるものであった。上げ潮的減税による経済成長は、低所得者にとって何の恩恵を得ることないものであったばかりか、結果的にはその反対に日本経済全体の格差を広げた。

高度経済成長期の成功体験から大きく脱却することもなく、訪れた2008年9月。リーマンショックにより世界は百年に一度とも言われる大恐慌に陥った。そうしている間にも、国内では少子高齢化の問題は着実に進み、自然増として毎年1~2兆円もの額で膨れ上がる社会保障費。政府はそれに対応するために赤字国債を毎年のように連発し、結果、財政赤字も今現在も膨らみ続けている。

今後日本の労働人口が減少していくことが予想されるなかで、日本の社会保障システムには抜本的な改革が急務だ、と人々は言う。しかし、実際には財政再建や景気回復の大きな手だてが見つからないまま時が進んだ。そこに追い打ちをかけた今回の大震災。この被害への対応など、復興のための財政を考えると、財政の更なる悪化は避けられそうもない。

「新たな政権も、道は険しく」

この夏、新たな日本の総理大臣に、増税による財政再建を目指すと見られる野田氏が就任した。デフレが長期化し、消費が落ち込んでいるなかでの増税は、日本経済を更なる停滞へ追いやるものとなってしまふとの懸念もある。果たして今の日本にとって有効な政策は何か。そういった議論が国内でされる一方で、海外の問題も見過ごすことはできない。

アメリカでの経済の先行き不安、EU内でのギリシャの債務危機、イタリアの国際金利の上昇といったソブリンリスクなど、これまで世界経済を牽引してきた先進国の不振が円高を押し進め、2011年10月31日にはシドニー外国為替市場の円相場が1ドル=75円32銭という戦後最高値(日本経済新聞)を更新した。国内の企業は経営を圧迫され、放射能汚染の問題や節電による電力制約など影響もあり、大企業などが海外へと生産をシフトしていく一方で、資金力の乏しい中小企業も少なくなく、そこでの雇用問題悪化の懸念も膨らむ。

若者の雇用が不安定化していく一方で、団塊の世代はリタイアの時期を迎えており、被災地域の雇用喪失も含めると、日本の労働環境、労働人口は非常に逼迫した状況にある。

今後日本が、一丸となって見事に震災を乗り越え、復興を成し遂げたとしても、長期的には国内市場の収縮は避けられない。これまで日本経済を牽引してきた団塊の世代が一気に定年をむかえている。また労働者の三人に一人が非正規労働者という現状の中で、数百万人も働く貧困層「ワーキングプア」があり、その数は年々増えている。

日本経済が海外の経済の波に影響されにくく、一国の経済として十分に経済力を持ち、ある程度の経済成長を維持し続けるためには、労働人口が減少していく中においても内需を維持、そして拡大していかなければならない。そのためにも、ワーキングプアをはじめとした雇用問題の早期的な解決に着手していくべきであろう。

「社会保障の充実と復興の狭間に」

先の菅政権が「強い経済、強い財政、強い社会保障」という方針で、スウェーデンを中心とした北欧モデルを参考に、政策をすすめていた。就任後の会見では「スウェーデンなどの多くの国では、社会保障を充実させることの中に、雇用を生み出し、そして、若い人たちも安心して勉強や研究に励むことができる。まさに社会保障の多くの分野は、経済を成長させる分野でもある。こういう観点に立てば、この3つの経済成長と財政と、そして社会保障を一体として、強くしていくという道は必ず開ける」と言明していた。しかし、人口や経済の規模といった様々な条件が違う国での社会保障政策を追従したとしても、果たして同じようにうまく達成することができるのかどうかという疑問は拭えない。特に、北欧のような政府が強く介入する社会保障は多額の費用を必要とし、また強力な財政基盤と政府に対する信頼がなければ成立しない。現在の日本は巨額の財政赤字を抱えており財政が弱く、さらには震災復興の財源確保のために増税すると言われている。そこに社会保障充実のための増税までが重なると国民の負担が大きくなり、被災地の人々にも負担がかかってくる。

「新しい公共と、働けば十分な暮らしを得られる社会」

それでは、これとは反対に、政府がいつそのこと社会保障費を減らすことによって、国民生活のセーフティーネットが拡充し、経済成長を遂げられる政策を模索していく必要があるのではないだろうか。スウェーデンなどのモデルとは反対に、国だけではなく国民ひとりひとりと企業にも能動的に参加できるようにし、それにより国家全体が取り組める、そういった新しい公共を作り上げていくべきではないだろうか。

一生懸命に働けば報われる。もちろん個人の努力は必要だ。政府に頼る「だけ」でもなく、自助努力だけを求められる「だけ」でもなく、人と人が力を出し合って相乗効果を生み出す。そんな公共があつてこそ、人々は失敗を恐れず、前を向いて明るい将来を目指し歩んで行ける。人は目標があるからこそ努力ができる。本稿では、まずはその一助となるための政策を検討していく。

第1章 現状分析・問題意識

第1節 日本の生活保護

日本では日本国憲法第 25 条が規定する理念に基づき、国が生活に困窮するすべての国民に対し、その困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その最低限度の生活を保障するとともにその自立を助長することを目的とする生活保護法が制定、施行されている。しかし、生活保護は低所得者であれば誰でも支給を受けることが出来るというわけではない。生活保護を受けることが出来る条件としては

- なんらかの事情により働くことが出来ない
- 預金や保険、家や車などの財産を保有していない
- 身寄りが無い、もしくは頼れる親族がいない
- 年金や他の制度の手当を生活費に充てても生活が苦しい

があげられる。何らかの事情というのは身体的な障害や病気などだけではなく、景気低迷により職を失ったことなども対象になる。生活保護が適用される基準は憲法で保障する最低限度の暮らしが出来る「最低生活費」の水準であり、厚生労働大臣の告示によって定められる。3 人の世帯を例にすると最も高い東京 23 区や大阪市で月 16 万 7000 円、最も低い市町村で月 13 万 680 円を基準としている。財産を保有していると生活保護を受給できないのはその財産を売れば、生活できるというところにある。生活保護は全ての策を講じても現状を改善できない場合にたどり着く最後の砦なのである。

近親者には扶養義務という決まりがあり、もし近親者がいる場合にはその人のもとに扶養照会が届き、生活への援助を要請する。しかし、この近親者が自らの生活を困窮にしてまで援助する必要はなく、そういった場合には保護を受ける対象となる。これらの条件を満たしたうえで世帯の収入と厚生労働大臣の定める基準で計算される最低生活費を比較して、収入が最低生活費に満たない場合に保護が適用される。日本における生活保護において、就労年齢層で就職能力があり、傷病・障害や母子家庭等の就労阻害要因がないと、通常、福祉事務所はかなり強くハローワークなどでの就職活動を優先するように指導し、生活保護世帯の中では、高齢者世帯(46.7%)、障害世帯(10.3%)、傷病世帯(24.8%)、母子世帯(8.8%)等何らかの就労阻害要因を持つ世帯が大半である。しかし、近年若者の失業率、非正規労働者の比率上昇、日本型ワーキングプアの発生など「収入・仕事の減・喪失」、「貯金等の減・喪失」といった経済的理由による生活保護受給開始が増加している。現在、日本の生活保護受給者については増加の一途を続けている。2005 年以降、3 年連続で 100 万世帯を突破し 2007 年度には初めて 110 万世帯を突破した。この背景には、1 人暮らしの高齢者の増加や障害者・病気を抱えている人々の高齢化、そして景気の悪化などがあると考えられている。2009 年 12 月の時点では 180 万人を越え、2011 年 3 月時点には戦後の混乱期であった 1952 年度以来の 200 万人突破となった。そして、11 月 9 日には今年の 7 月時点での受給者が 205 万人を越え、過去最多となっていたことが発表された。全国で最も多かったのは大阪府であり、その次には東京都が続いた。今後は、東日本大震災の影響を受けて失業した人が生活保護の

受給を申請するケースが増えるとされており、当面は増加傾向にあると考えられている。厚生労働省によると、7月は前月比で8903人増、世帯数も前月比6730世帯増の148万6341世帯で、ともに過去最多を更新し続けている。東日本大震災や東京電力福島第1原発事故を理由に、新たに生活保護を受け始めた世帯は、3～9月までで計939世帯となっている。

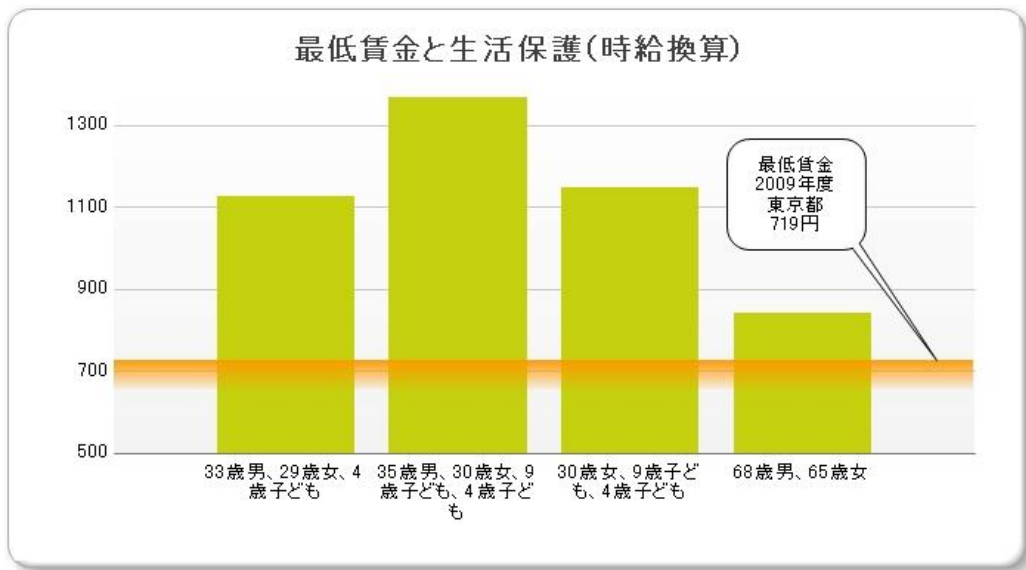
現代の支援制度自体の問題も存在する。

まず第一は、保護による手当の不正受給である。厚生労働省によると2008年度の生活保護の不正受給は100億円を突破し、約106億円となっていたことが分かっている。不正受給は生活保護費全体の伸びとともに増え続けており、2008年度の生活保護費に占める不正受給割合は0.4%となっている。2007年度の92億円からは14億円の伸びとなり、不正受給総額は件数と共に過去10年間で最多になった。不正受給の手口としては働いて得た収入を全く申告しなかったケースが全体の56%を占めており、そのほかにも収入の過少申告が11%、年金などの手当での収入を申告していなかったケースが14%となっていた。他には、暴力団などが意図的にだまし取るなどの悪質なケースも増えており、自治体が刑事告発した件数は前年度の2倍以上となった。

2009年度には、不正受給の金額自体は2年連続で100億円を突破したものの前年度から約4億円減って102億円となったが、件数はわずかに増えて2万件近くに上った。手口としては労働収入の無申告が前年度と同じく半数を占めたのに加えて、年金などの収入の無申告が前年度の1.5倍と伸びていることが目立っている。

第二に問題点としてあげるのは、保護が手厚すぎるということである。生活保護というのは自立を助長することを目的としているが、保護が手厚すぎるばかりにその給付のみで生活することが可能となっている。それゆえ、いったん保護を受け始めると保護の手厚さから自立せずに依存してしまうことがある。そのことが近年の生活保護費の増加につながっているのではないかと考えている。

実際に2009年度のデータを用いて東京都の最低賃金と生活保護の支給額を比較してみる。2009年度の東京都の最低賃金は719円となっており、生活保護は住んでいる地域だけではなく年齢や家族構成によっても変わってくるのが下記のグラフから分かる。ここでは①33歳男、29歳女、4歳子ども、②35歳男、30歳女、9歳子ども、4歳子ども、③30歳女、9歳子ども、4歳子ども、④68歳男、65歳女、の4つの家族のパターンについて調査していく。結果としては生活保護を時給に換算して考えるとグラフのように今回の全てのパターンで生活保護の方が最低賃金を上回っている。このうち②の家族形態で生活保護を受ける場合は生活保護の方が時給換算にして1.9倍ものお金がもらえるという結果になった。このように、自立して最低賃金で働くよりも生活保護を受けたままで生活していく方がよい収入で暮らしていけるために自立しようとする意欲がわかないのではとされている。法律上は両者とも健康で文化的な最低限度の生活を営むための金額として想定されているという解釈もでき、両者が離れすぎているのは良くないといえる。



第三の問題として考えられることが、生活保護受給のための条件である。保護受給のためには車などの資産を所有していないこと、そして収入がある一定の水準以下であることが条件とされている。資本を所有できていないために定職に就くことが出来ない人や収入が水準をわずかにしか超えていないため生活保護を受けることが出来ないためその月の生活をほぼすべて生活費に充てなければならず、貧困から抜け出せずにいる人などが発生している。

最後に第四の問題点は、安心社会を構築するために新たなセーフティーネットが必要な点である。国民に社会保障に対する不安や不信感を払しょくするため、まず、最低賃金、基礎年金、課税最低限、各種手当などの一次的セーフティーネットを緊急に再構築しなければならない。また、就労支援によって就労し、生活保護から脱却して生活保護廃止になった世帯が全体のわずか5.5%に止まっていることから、持続的支援の必要性も明らかになってきている。

第2節 貧困撲滅に対する日本の諸制度

現在日本では、働く能力を有する生活保護受給者やワーキングプア、ニートに対する自立支援策が行われていないわけではない。日本で一般的に行われている援助は、労働可能な人に対して、職業訓練で土木建築関係の技術を習得させたり、介護ヘルパーなどの資格を取得させたりするものである。

1) 就職自立支援プログラム

2008年度にスタートした「就職自立支援プログラム」では、本来の就労支援を行う労働行政のハローワークがシステムとして強化され、福祉事務所と連携した取り組みが推進されるようプログラムが構築された。これに伴い、従来の福祉行政から展開されていた就労促進事業を厚生労働省が主導し、労働政策の一つとしても位置付けられ「就労自立支援プログラム」としてスタートさせた意義は大きいとされている。本事業が、ハローワーク、福祉事務所に専門性のあるマンパワーを配置しシステムとして推進された。このプログラムは、「生活支援型」、「社会参加型」のプログラムの効果が低調であることに比して限定的であるが着実に効果をあげつつあることが検証されている。

2) 教育訓練給付制度

「就職自立支援プログラム」に続き、「教育訓練給付制度」が厚生労働省主導で実施されている。これは、再就職ための資格取得を考えている人のために、資格取得に関わる費用を補助しようというものである。しかし、この政策には補助金に限度が定めてあり、更には厚生労働省が認定した資格でなければ補助が得られない、そして雇用保険を3年以上納めているなど様々な制約が存在している。そして、それらが直接再就職に繋がるかどうか不明確である。そのため、ワーキングプア層や生活保護受給者層にはうまく浸透していかないのではないかと疑問を呈する人もいる。

これら2つの政策の現状の問題点は、大きく2つあると考えられる。

まず、第一にこれらの就職・職業訓練が財政力のある東京都などの一部の地方自治体でのみ推進されている点である。すなわち、手厚い援助を受けられる人と受けられない人の格差がさらに広がり悪循環に陥る可能性がある。

第二に、ワーキングプアと呼ばれる人々は今のところ非正規雇用者に分類されているが、まだ生活保護の非受給者である点である。さらに貧困が拡大し、低所得者層が増加することで生活保護に関わる費用が増大していくことは確実である。今後、生活保護の受給者の流入を阻止する政策は絶対的に必要となるだろう。

第3節 本稿の目指す政策の方向性

以上のように、現在の日本において生活保護受給者を始め、低所得者層への自立支援の政策は不十分に思われる。また、安心な社会を構築するためには、基本的には所得保障としてのセーフティーネットを再編することが肝要である。つまり、国民に社会保障に対する不安や不信感を払しょくするため、まず、最低賃金、基礎年金、課税最低限、各種手当などの一次的セーフティーネットを緊急に再構築しなければならない。また、就労支援によって就労し、生活保護から脱却して生活保護廃止になった世帯が全体のわずか5.5%に止まっていることから、より持続性があり、再雇用に直結するような低所得者層に対する自立支援が必要ではないだろうか。

そこで本稿では、これらの問題を包括的に改善するために、マイクロファイナンスによる新しい公共を提案する。本稿の政策が日本の抱える貧困問題を打破する第一歩となればと考えている。

第2章 先行研究・分析

発展途上国と先進国におけるマイクロファイナンスを先行研究の題材とし、そこから浮かび上がる課題を明確にすることで本稿におけるマイクロファイナンス融資スキームが効率的かつ円滑に行われることを目指す。

第1節 発展途上国におけるマイクロファイナンス

発展途上国で最も成功したマイクロファイナンスの1つとして有名であるのがバングラデシュのグラミン銀行である。現在のマイクロファイナンスのモデルを確立させたのがグラミン銀行とも言われている。2009年の融資計画額は日本円にして約1040億円と見込んでいる。1人あたりGDPが約4万円であることを考えるとこの融資規模は非常に大きいと言える。

では、成功したグラミン銀行のマイクロファイナンスのモデルはどのようになっているのだろうか。本節では、マイクロファイナンスの1)資本、2)融資方法、そして3)返済方法を説明していくこととする。

1) 資本

マイクロファイナンスの融資原資である資本の提供者は、時間と共に変化したため、マイクロファイナンスの実行当時と現在とは大きく異なる。まずは前者である実行当時の資本源を見てみることにする。貧困者に徐々に融資が行われた1970年代後半から1990年代初めにおいては、資本源は、国際農業開発基金(IFAD)やノルウェー、スウェーデン、オランダなどからの援助資金であった。

一方で、後者は、1995年から現在にいたるまでの資本は外部の援助資金で成り立っているのではなく、融資原資はすべて預金(預金金利は8.5~12%)により調達している。預金の54%は、以前にマイクロファイナンス機関によって融資を受け、貧困から抜け出した人々によるものである。預金残高は融資残高の1.36倍に上る。さらには、2010年現在で、資本の94%が借り手の預金で賄われるまでに成長している。マイクロファイナンスの資本源が持続可能なサイクルになっていることがわかる。

2) 融資方法

グラミン銀行のマイクロファイナンスのモデルで最も重要となってくるのが融資方法である。この節では、さらにa)融資先、b)融資規模、c)融資形態、d)貸付金利、e)審査方法、そしてf)借り手貸し手との関係性を考えてみる。

a) 融資先

グラミン銀行のマイクロファイナンスは貧困者に融資を行うモデルである。そこで、グラミン銀行のマイクロファイナンス機関が対象にしている借り手は、主に低所得者層下位25%に当たる人々であると述べている。また、主な借り手が女性であることも興味深い。借

り手の多数が女性である理由として、グラミン銀行の創設者であるユヌス総裁は、女性の持つ将来のビジョンであると述べている。バングラデシュでは、家父長制のもとで女性の地位が極めて低く、女性に対する差別が存在する。貧困に苦しんでいるのは男性であるよりも女性であり、だからこそ女性のほうがビジョンを持ってより遠くを見つめ、貧困から抜け出そうと自ら進んで一生懸命働く。そして、女性は男性よりも、子供たちが今よりもっと豊かな生活ができるようになることに強い関心を抱いている。これらの理由から、必然的に融資先が女性である割合が高くなっているといえることができる。

b) 融資規模

融資規模としては、主に小規模融資である。事業資金ローンの平均融資額は約 3 万 4000 円（2009 年 6 月 1 日の為替レート 1 タカ=1.4 円で計算）これまでの最大融資額は約 220 万円であり、約 182 万人もの人が事業資金ローンを借りて、トラック、灌漑用ポンプ、耕耘機などの購入資金に充てている。また、住宅ローンの上限融資額は約 2 万 1000 円で、平均融資額は約 1 万 8000 円である。約 67 万戸の建設に住宅ローンが融資された。

c) 融資形態

主に 5 人 1 組のグループローンで、グループ内の 1 人の返済が完了すると、次のグループの人が融資を受けることができる連帯責任の仕組みとなっている。ここで、注意しなければならないことが、返済義務は融資を受けた本人であり、他のメンバーにはそれを返済する義務はないということだ。このグループローンを採用することによって 3 つのメリットがある。1 つ目が、モラルハザードの減少である。社会的なつながりが強い人々の中においては、お互いの信頼を損ねないように、人々ができる限り努力をし、結果として借り手のモラルハザードが減少する。2 つ目が、情報の非対称性をある程度まで克服することができることだ。一般の金融機関では、融資を行う際には貸し手と借り手の間で持っている情報の隔りがある（情報の非対称性）と言われているが、この 5 人 1 組のグループローンを採用することである程度まで情報の非対称性を解消することができる。なぜなら、借り手側は、連帯責任という事を考え、自分がよく知っていて、信頼できる仲間を集めようとするために、貸し手が「貸してはいけない人に貸してしまう」可能性を下げることができるからだ。3 つ目は、リスクの分散である。グループ内の 1 人が債務不履行となった場合に、融資を待っているグループ内の人々は融資を受けることができない。そこで、グループ内の他者がその分を賄わざるを得ない状況になる。言い換えると、1 人 1 人の借り手の個別リスクを分散しているとも言うことができる。

d) 貸付金利

事業資金ローン 20%、住宅ローン 8%、学生ローン 5%などの種類がある。この数字は一見すると非常に高いように考えることができるかもしれない。しかし、物価変動を加味した実質金利で考えると、バングラデシュではインフレ率が常に 10%近くある。そのため、実質負担は 10%前半から 15%程度で済む。

e) 審査方法

審査はどのような基準で行われるかが大切になってくる。闇雲にすべての貧困者に融資をするのでは、貸し倒れというリスクが非常に高くなってしまい、マイクロファイナンスの持続性が保たれなくなってしまう。そこで、グラミン銀行のマイクロファイナンスが目を付けている基準が、現在の収入や、担保の有無、保証できる人の有無ではなく、収入を生み出す活動・事業を開始・発展できるかどうか、返済能力があるかどうかなど借り手の人物及び事業である。

f) 貸し手借り手の関係性

審査方法で述べた通り、収入を生み出す活動・事業がしっかりとできるかが重要になってくるため、融資するにあたり、今後の生活や事業について助言や技術支援・指導などのサポートを行い、借り手との信頼関係を構築する。グラミン銀行の地域支部はその地域にことをよく知っている地域住民によって構成されることが多いこと、また、cで述べたグループローンの仕組みにより、銀行と借り手との間の「情報の非対称性」を埋めることもできる。

3) 返済方法

最終返済は 97.94%を誇っているマイクロファイナンスであるが、その理由として、マイクロファイナンスの説明では、返済期間の短さとしている。具体的には、毎週一定額を返済し、返済はローンを借りた 1 週間後から開始することになっている。また、返済額は 1 週間に 2%であり、合計 50 週間で返済する仕組みとなっている。また、債権管理の点においては、グラミン銀行では借り手を法的に契約で縛ることはせず、訴訟や警察力には訴えないとしている。

グラミン銀行融資スキーム

資本調達	借り手(95%)と政府(5%)の出資 当初は援助資金などの外部資金にも依存	
融資先	人口の低所得者層下位 25%特に貧しい女性に焦点 特に貧しい女性に焦点 ※5 人 1 組のグループ融資	
融資額	平均融資額 60ドル	返済額に応じて、融資額増加
貸付金利	割引金利(≤ 金利市場) 銀行の持続可能性と社会的責任の遂行の両立を念頭に金利設定	
担保	無担保・無保証	
返済期間	短期(1年以内) 定期的な返済(週ごと、月ごとなどで小分けで返済)	
返済率	97.94%	
<借り手が起こした事業例> 露店販売		

資料出所 菅正広「貧困と闘う「驚異の金融」」

しかし、グラミン銀行のマイクロファイナンスには課題も存在する。

第一は、高齢・傷病・障害などで労働の意欲はあっても働いて返済することができない貧困に苦しむ人々には融資されにくいという点である。第二は、5 人 1 組のグループローンであるために、融資を受けるのに順番を待たなければならず、融資の機動性に欠ける点である。第三は、表面上は無担保でグループ内のメンバーがデフォルトとなっても返済する義務はないとしているが、実際には、他のメンバーが融資を受けるためにデフォルトに陥った仲間の返済を代理で行わざるを得ない状況にしている点である。これらの課題をも含めて日本でのマイクロファイナンスを考えていかなければならない。

これまでは、グラミン銀行のマイクロファイナンスのモデルを紹介した。グラミン銀行で行われたマイクロファイナンスをそのまま日本に取り入れることは限りなく不可能に近いといえる。なぜなら、以前に述べた課題に加え、小規模でローンを貧困者に貸し付けたとしても、日本の物価水準や、事業展開の基準などを含め、バングラデシュとは背景が異なる。日本にマイクロファイナンスを取り入れるにあたり、日本にとってどのような点に利益を求めるのかをしっかりと考えていかなければならない。

第2節 先進国におけるマイクロファイナンス

1) ヨーロッパにおけるマイクロファイナンス

a) Street UK

Street UK は、イギリスで 2000 年に通常の金融サービスから排除された人たちへの融資を行う NPO として設立された。これまで約 200 万ポンドを融資してきた。

Street UK 融資スキーム

資本調達	原資: 商業銀行からの融資・コミュニティボンドの発行 運営資金: 寄付・政府資金
融資先	<ul style="list-style-type: none"> ・英国内の貧困層に融資(失業者・多重債務者も対象) ・就労支援として、新しい仕事に就くための衣服購入費、交通費、最初の給料を受給するまでの生活費を融資 ・現在負っている債務支払いのための資金や生活費を1ヵ月融資 ・家族の不時の支払い額を融資
融資額	250~3000 ポンド 平均融資額 600 ポンド 審査過程で、借入人の返済可能額を融資
貸付金利	新規 37.96% 2 回目以降 31.3%
担保	無担保
返済期間	融資 2 週間後に毎週返済または 1 ヶ月後に毎月返済
返済率	96.00%
<借り手が起こした事業例> コンサルタント、書籍・CD 販売、飲食店、卸売業、通訳・翻訳など	

資料出所 菅正広「マイクロファイナンスのすすめ」

b) Association pour le droit a l'initiative economique (ADIE)

1980年代にフランスでは失業率が上昇し、失業保険の受給期間を終了した長期失業者が増加したことが大きな問題となった。そのような状況を打開するために、マイクロファイナンスが開始されるようになった。その1つがADIEである。

Association pour le droit a l'initiative economique (ADIE)融資スキーム

資本調達	原資:銀行からの借入金と融資事業からの元利回収金 ※1 1994年より協同組合銀行や商業銀行融資原資を借り入れ ※2 ADIEが震災機能を提供し、提携民間金融機関から資金供給 運営資金:政府・地方自治体・欧州社会基金・企業などから拠出	
融資先	通常の金融サービスにアクセスできない長期失業者や社会参入最低所得(RMI)を受給している事業資金を必要としている者 (低学歴、移民、失業者、生活保護受給者などの社会的弱者)	
融資額	5000ユーロ以内 1000ユーロから融資を始め、返済状況を確認しながら融資額増額	
貸付金利	7.02%	その他借入金の5%を協力負担金として負担
担保	・連帯保証人が融資総額の50%を保障 ・返済が3回滞れば、ADIEがローン銀行から買い取り、直接回収	
返済期間	2年(毎月返済)	
返済率	93.46%	
<借り手が起こした事業例> 無店舗の巡回理容サービス、コーヒースタンドなど		
<特徴> ・設立当社はグループ融資であったが、フランスの実情に馴染まず、個人融資に変更 ・第三者を含めた融資委員会で融資対象者を審査		

資料出所 菅正広「マイクロファイナンスのすすめ」

上記で挙げたイギリスやフランスの他にも、オランダやドイツでもマイクロファイナンスは実施されている。Evers(2007)によると、欧州諸国で行われているマイクロファイナンスのビジネスモデルは大きく4つに分類できるとされている。

- ① アップグレード型
 最初はNPOとしてスタートしたマイクロファイナンス機関が銀行業の免許を得て銀行にアップグレードするタイプ。
- ② ダウンスケール型
 既存の銀行・金融機関がマイクロファイナンスに参入するタイプ。
- ③ リンケージ・バンキング型
 既存銀行がマイクロファイナンスを実施しているNPOと連携・強調するタイプ。
- ④ グリーンフィールド型
 マイクロファイナンスに特化した金融機関が新たに設立するタイプ。

また、途上国との大きな違いは、自国の貧困層にマイクロファイナンスを実施するだけでなく、途上国の貧困層に対してもそれを実施している機関があることである

2) アメリカにおけるマイクロファイナンス

ACCION USA は 1961 年にアメリカで設立された民間 NPO である。1973 年にマイクロファイナンスをブラジルにて開始し、行商、大工、仕立屋など零細企業に融資を行った。1991 年には、中南米を中心とした開発途上国だけではなく、アメリカ国内の貧困層に対してもマイクロファイナンスを開始した。現在までに 1.6 万人を超える貧困層に 1.54 億ドル超の融資をしている。

ACCION USA 融資スキーム

資本調達	銀行からの融資・寄付 マイクロファイナンス事業による原利回収金
融資先	通常の金融機関から融資を受けることのできない貧困層・低所得者層 (母子家庭・零細商店主・移民) 低学歴層の 80%以上が女性、黒人、ヒスパニック
融資額	500~2 万 5000 ドル 第 1 回平均融資額 5400 ドル (期限までに返済すれば融資額が増加していく)
貸付金利	12.5~17.5% 次回融資から返済実績に応じて 10%まで低減 延滞利息は 10%加算
担保	融資総額 150%ないし連帯保証人が必要
返済期間	3~6 か月 (5 年以内)
返済率	95.70%
<メリット> ・地域でのブランドイメージの向上・CSR ・将来の顧客獲得に向けた長期的戦略に基づく顧客開拓ないしマーケティングのため	
<借り手が起こした事業例> 衣類販売、弁当販売、建設業、手工業品販売、デイケアセンターなど	

資料出所 菅正広「マイクロファイナンスのすすめ」

以上のようなスキームで融資を行っているわけであるが、先進国におけるマイクロファイナンスは問題が山積しており、今後日本においてマイクロファイナンスを実施していく際にも発生が予想されるものもある。

まず、第一はインフォーマルセクターの規模の違いである。

インフォーマルセクターとは、法人格がなく、財・サービスの生産規模が小さな事業部門を指し、零細・小企業、自営業、内職などの家内労働の形で存在している事業のことである。途上国においてはインフォーマルセクターが大きく、個人が露店を開いてすぐに商売を始められるので、マイクロファイナンスの余地が大きい。一方、先進国のインフォーマルセクターは途上国のそれに比べて盛んではなく、インフォーマルセクターに対する支援も弱い。うえに、事業認可や定期検査などの様々な規制が課されていることから、個人が市場に新規参入して起業する障壁となり、マイクロファイナンスの余地が小さいと言われている。

第二は、起業に対する規制の強さの違いである。例えば、アメリカの福祉給付を受ける貧困層は、1000 ドル以上の資産を持ってないという制約があり、起業資金を貯めることができていない。また、1996 年の福祉改革は、福祉給付の対象者に対して勤労を要求するものであったが、零細企業を起こして自立しようとする者にとって助けになったとは言えない。

第三は、先進国のマイクロファイナンスでは途上国におけるマイクロファイナンスと違い、起業訓練に多くの費用がかかる点である。バングラデシュのグラミン銀行が最初に融資する金額は平均 60 ドル、ボリビアの Bonco Sol は平均 212 ドルであるのに対し、アメリカでは 1000 ドルを超えるが、それでも十分な額には程遠いと言われている。そして、先進国において事業成功させるためには高いスキルを要求されるため、手厚い訓練や経営支援が欠

かせない。その結果、訓練のコストがかかり、その分金利も高くなってしまいうので、マイクロファイナンス事業の持続性が難しくなることが指摘されている。

第四は、アウトリーチと持続性の問題である。

アウトリーチとは、いかなる対象者に対してどれほどのサービスを提供したかどうか、言い換えると、サービス提供者数と受給者の貧困度を示す指標である。ここで指摘されているのは、マイクロファイナンス自体の課題とも言うことができるが、最貧困層までサービスを提供できていない点である。マイクロファイナンスの特性から、返済能力＝労働が可能でなければ融資対象者として扱われないので、身体的要因等により労働能力を有しない人にとっては融資できず貧困格差が広がることも考えられる。

そして、持続性とはマイクロファイナンス機関が外部からの補助金・助成金・寄付金等に依存せず、自らが生み出した利益で自律的に経営を持続できることを指す。つまり、収入全体に占める事業収益の割合によって評価することができる。カルフォルニアにあるマイクロファイナンス機関の 16 事例を見てみると、収入の 49% が政府からの補助金、27% が民間の寄付者や助成団体からの寄付金、23% が銀行からの助成金、そしてマイクロファイナンスの金利収入すなわち事業収益はわずか 1% である。この点から、先進国のマイクロファイナンス機関が自立的経営をできているとは言い難いことが容易に分かるだろう。資金調達方法が多様になり、資金が豊富になれば貧困撲滅の多面的アプローチが可能であるとともに、マイクロファイナンス機関の持続的事業展開も見込めるだろう。

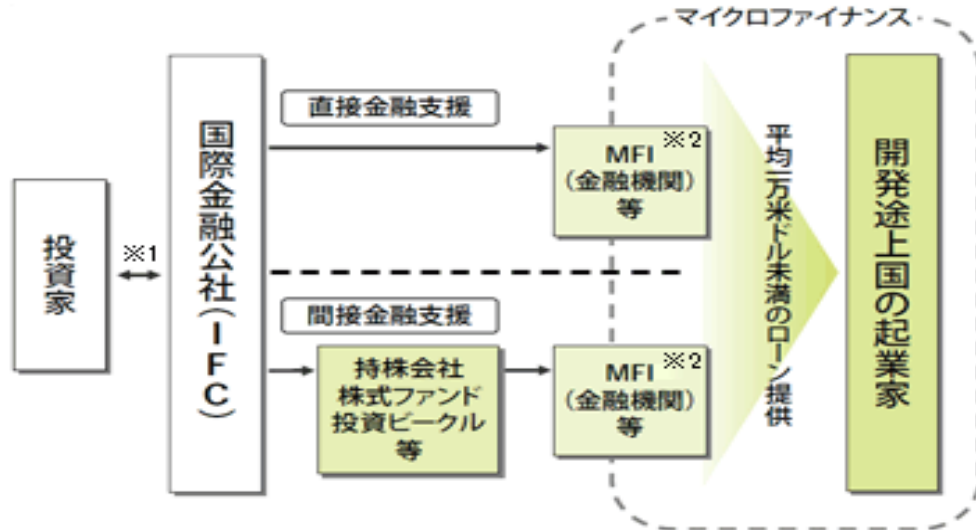
最後に、第五の問題点はグループ融資の機能不全である。

マイクロファイナンスの代名詞とも言われるグループ融資であるが、アメリカではあまり浸透しなかった。現在ではアメリカにおけるマイクロファイナンスの 1/6 以下まで減少している。また、この現象は欧米諸国でも見られる。そもそも、グループ融資のメリットは、融資金の貸し倒れ防止効果である。しかし、これは地域のソーシャル・コミュニティの発達がなければ不可能な融資方法であり、個人主義が発達したアメリカでは馴染まなかったと言われている。また、グループ融資が普及しなかった原因として、①先進国には銀行が多く存在し、相互貯蓄よりも融資の方が有効的であること、②自営業の割合が圧倒的に少ないこと、③毎週のように頻繁に返済する方式に合わない産業が多いことなど主に 3 つ挙げられる。そして、グループ融資が機能しない原因として、①貧困層のソーシャル・キャピタルが弱いこと、②先進国の貧困層は多様で、同室の事業者をコミュニティの中で見つけにくいこと、③グループのメンバーに返済の連帯責任を負わせていないこと、④グループ融資よりも個人のクレジットローンを好むことなどが挙げられる。

この結果、先進国ではマイクロファイナンスの受給者が、そのまま貸し倒れるケースも多く報告されている。しかし、個人融資での貸し倒れリスクを軽減させる方法を取り込むことができれば、この点改善の余地は十分にあるだろう。

第3節 日本でのマイクロファイナンス適用と課題

日本におけるマイクロファイナンスは現状ほとんど存在しない。しかし、第 2 節で述べた欧米型マイクロファイナンスのリンケージ・バンキング型に類似したケースのものが過去に大和証券で行われていた。日本国内への融資ではなく、開発途上国への融資を「マイクロファイナンス・ボンド」というパッケージ商品で売り出していた。



資料出所 大和証券 HP

また、金銭援助ではなく発展途上国の子供たちに対して民間銀行や証券会社が寄付を募り、マイクロファイナンス機関を通じてワクチンを送る、ワクチン債と呼ばれる一種のマイクロファイナンスも存在する。

現状、日本ではマイクロファイナンスは発展途上国で行われるものという意識があり、国内低所得者向けの融資は行われていない。菅(2008)や小関(2011)はマイクロファイナンスの応用として現金支給と再雇用教育という両面からのアプローチにより、日本国内での適用も可能であるとしている。欧米諸国の例を見ても、貸し倒れリスクを軽減する方法と資金調達方法を十分に考慮すればマイクロファイナンスの導入は現実身を帯びてくるはずである。

また、本稿では 2011 年 1 月 25 日に閣議決定された「新成長戦略 2011」に基づき、「新しい公共」としてマイクロファイナンスを実施することで、毎年増加している社会保障支出の削減と財政の肥大化の抑制効果もあると考える。第 1 章で提示した各問題を解決することで貧困撲滅・再雇用促進による消費需要の拡大を促進し、新しい公共として半民半官の新たな政策の形を本稿のマイクロファイナンスにより導くことができるのではないだろうか。

第3章 政策提言

第1節 マイクロファイナンス機関の設立とその意義

1) 仕組み

マイクロファイナンス機関は特殊法人の形態をとり、社会保障の新しい形を提供する機関となる。国の歳出による機関への補助は基本的には行なわず、国家の歳入としての法人税の一部を資金に充てることで、運営資金を賄う。

低所得者へ担保（第3章 2節 3）参照）を元にその運営資金の融資を行う。受給者はその融資を受けながら、その期間に職業訓練を受け、就職を経て返済を行なう。これによって受給者の経済的自立を促す。最終段階としては、このマイクロファイナンス機関の運営は受給者からの返済金と企業の自発的融資等によって賄うことを目指す。

特殊法人として独立した機関から、社会保障を行なうことで、マイクロファイナンス機関自体の規模の拡大による国の財政の歳出が新たに発生せず、また生活保護の増加を抑制ことができ、今後高齢化などにより増大が予想される社会保障費において歳出増加の低減に寄与することができる。

2) 現行諸制度との違い

低所得者に対して、これまでも既存の諸制度があり、多くの低所得者層はそれらの助けを受けてきた。

生活保護制度は、低所得者に対する社会保障の役割の中で、国民の「健康で文化的な生活」を支える制度であるが、支給に際しての基準や資格などから受けたくても受けられない人がいる反面、いったん受給を開始すると資産が持てない為に、そこから経済的自立にむけての投資活動を行なうことが難しかった。

またマイクロファイナンスは、本来経済的自立のための起業支援を主な目的とした小額短期融資であったため、日本のような先進国において受給側の起業への技術面や資金面などの観点からハードルが高く、また機関として成長には限界がある。

貧困削減には、公的な制度（生活保護）などが必要不可欠である。しかし、これだけでは現状多くが受給資格を満たさず、受給できる層が少ない。また、消費者金融など民間の金融機関であれば、利益追求のために、ターゲットが絞られてしまう。

そのため、その中間に位置するマイクロファイナンスが必要であると考えられるが、既存のマイクロファイナンスのシステムでは日本の経済モデルに合致せず、大きな効果が期待できない。そこでこれまでのマイクロファイナンスの基本的理念や社会的役割を踏襲しつつ、国家的規模で「新たな公共」としてのマイクロファイナンス機関の設立を提案する。

3) 本稿におけるマイクロファイナンス機関の設立の意義

これまでの社会保障政策の多くは、あくまでも国民に一定の生活水準を保障するだけのものではあった。もちろんそういったセーフティーネットによって、ある程度のところで歯止めがかかる現在の生活保護といった制度の役割は不可欠だ。そしてそういった仕組みは現状でもある程度は機能している。しかし、一度生活保護を受給し始めると、その援助なしに生活を営むことができなくなってしまうため、そこから先の自立へとつながらなかった。つまり、生活保護という制度が、受給者の生活水準のボトムアップを図っていくものであったとは言いがたい。そういった押し上げを図れないままであれば、将来国が行なう社会保障の構造が故に、かえって社会保障の依存を高め、歳出の増加から財政を圧迫してしまうのではないかという疑念が生じてならない。

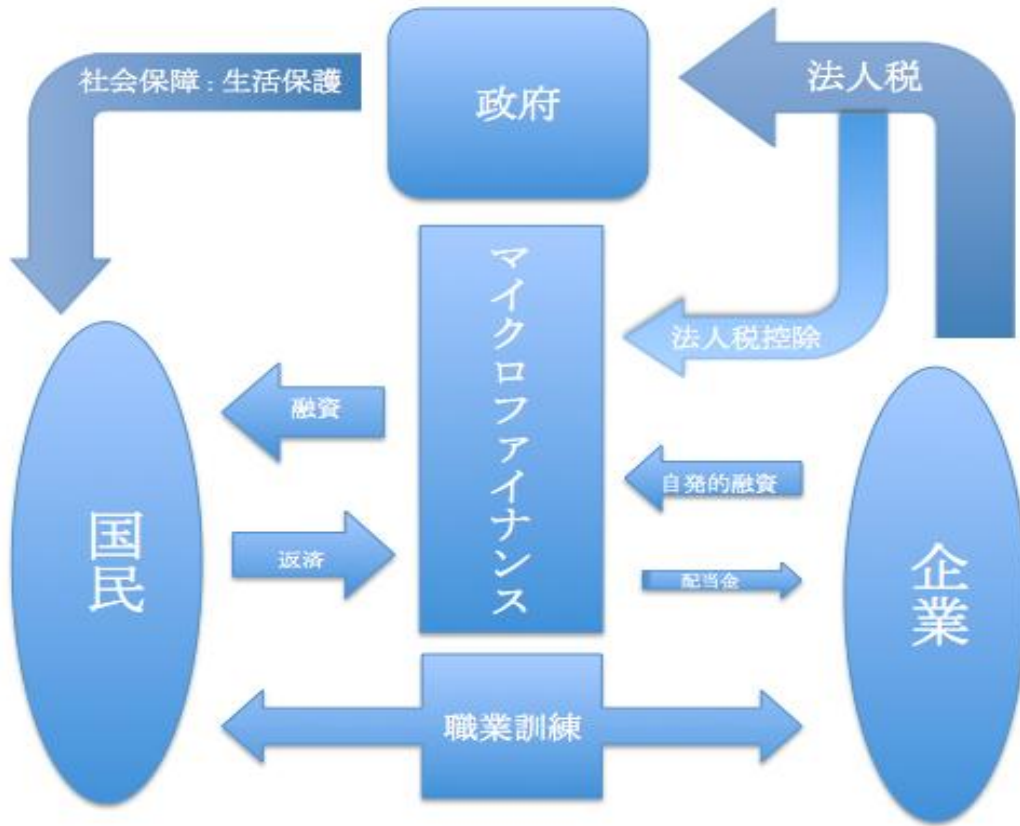
経済成長という観点から見ても、今後、日本という国は少子高齢化さらには人口減少という課題に直面しているため、これまで経済成長の一因であった人口増加による GDP の増加が見込めない。そこで新たな経済成長モデルが必要となってくる。ひとつは、FTAAP や TPP、ASEAN+3、ASEAN+6 などの自由貿易の加速化によって外需を拡大していくという方法。もうひとつが、少子高齢化・人口減少によって縮小していくであろう国内市場の中で、その構造・構成を変え、今ある国内の労働力を最大限に活かすことで経済を刺激し、内需の縮小に歯止めをかけていく方法である。

どちらも必要不可欠であることは間違いない。どちらかだけでは決して長期的な視点では経済成長を遂げることはできない。そして今、実際に TPP といった長期的な外交戦略を行ない、外需の獲得に向け動き出そうとしているのであれば、それと同時に内需に向けた長期的戦略をとっていくべきである。いくら外需を稼ぎ、企業が業績を伸ばしたとしても国民がその恩恵を享受できなければ、国家全体としての成長は見込めないからだ。

そこで必要となってくるのが、新たなセーフティーネットの構築によって生活水準の底上げを図りつつ、社会保障の依存による新たな歳出の増加を抑制できる仕組みづくりではないだろうか。そういったセーフティーネットの拡充としてのマイクロファイナンス機関の設立、「新たな公共」というこれまでと違った社会保障の枠組みによって、低所得者が自分たちの力で経済的に自立を遂げる。日本経済の底上げを図り、彼らのそういった活動によって国内需要を創出し、経済を刺激することによって、国内企業がまずは日本において活力を得ることができる。そのことにより国際競争力を高めていくといった、内から外への力を促すことができるものと信じている。

第2節 マイクロファイナンス融資スキーム

日本版マイクロファイナンス融資スキームモデル図



資料出所 著者自主制作

日本版マイクロファイナンス融資スキーム

資本調達	一部の法人税 自発的融資・寄付 株式上場
融資先	生活保護受給者、ワーキングプア、ニート (働く能力を有する人)
融資額	現状の生活保護費を参考に策定 融資返済状況に応じて融資額の増加も可能
貸付金利	市場金利と消費者金融の間に設定
担保	a) マイクロファイナンス機関に口座開設を義務付け、その口座を担保とする b) 他銀行に開設した口座から返済分を引き落とし c) 他銀行に開設した口座から返済後に給与支給
返済期間	融資終了後5年～10年を目安
<p><メリット> 中小・大企業の雇用格差是正 再雇用教育により一定の技能を身に付けた者を雇用できる 企業のブランドイメージの向上・CSR 将来の顧客獲得に向けた長期的戦略に基づく顧客開拓ないしマーケティングのため</p>	

資料出所 著者自主制作

1) 受給ターゲット

働ける能力のある者。働いているが十分な収入を得られない、働ける能力があるにもかかわらず働かない者。生活保護受給者やワーキングプア、ニートなどがこれに該当する。生活保護受給者に対しては、収入の上限を取り払うことで、現状の維持ではなく制度依存から経済的自立を促す。ワーキングプアに対しては、融資によって現状の生活に経済的な余裕を生み、職業訓練支援などによって将来的な所得の上昇を目指す。ニートや失業者に対しては、職業訓練によって雇用への門戸を広げることで、労働への足がかりとする。

これにより、失業や所得の減少などによる生活保護の新期受給者を減らし、現状の低所得者に対する所得の底上げ、労働人口減少対策としての役割を果たすものとして期待できる。

2) 受給額

受給額は、現行の生活保護制度で支給している額を「健康で文化的な生活」を送る上での目安として、受給額は検討される。受給者の返済能力は、職業訓練後の就職の可能性に依存するため、年齢や業務経験、所有資格などから受給額や金利などを決定する。

3) 担保

銀行口座と連帯保証人を担保とする。

受給者には、受給に際しマイクロファイナンス機関の口座開設することを義務づけ、この口座からのみ毎月融資を受けることができる。また、職業訓練中や就職後、融資分の完済までは原則として給与の支給はこの口座を通じて行なわれる。返済がなされない場合は、口座の凍結や、今後一切他の市中銀行においても口座の新期開設不可、連帯保証人への返済の請求、また刑事責任などの法的手段もとる可能性もある。

4) マイクロファイナンス機関の口座の開設場所

以下の3通りの方法を検討する。

a) マイクロファイナンス機関自体に預金業務を設置し、マイクロファイナンス機関自体が口座を管理する方法。この際、マイクロファイナンス機関が窓口業務を果たすことになるため、実施までにマイクロファイナンス機関としての窓口の設置、それに伴う事業所の設置が必要となる。

市中銀行にマイクロファイナンス機関から口座機能、預金業務を委託するなかで、b) 職業訓練先や就職先の企業が提携している銀行などによって開設場所を選択し、直接その口座へと振り込まれた後に、返済分の引き落としを行う方法。あるいは、同様の業務委託の形態で、c) 受給者の都合のよい銀行等の口座を開設後、企業からの給与をマイクロファイナンス機関経由で、返済分を引いたのち、マイクロファイナンス機関から残りの給与が受給者へと振り込まれるという方法。a)b) どちらも場合も新期開設・運営管理において各行への人員・費用面での負担軽減のためのマイクロファイナンス機関からの補助が不可欠である。

5) 職業訓練

受給者は原則として受給を開始するにあたって、職業訓練を受ける権利を得ると同時にその義務を負う。最長1~2年の期間の中で職業訓練を受け、その間生活補助を受け、就職後返済を行なう。受給者は初めに本人の希望や適性などを考慮しながら、業界や業種を絞った職業訓練を受け、最終的にはその経験の中から求人のある企業へと就職を果たすことを目標とする。就職が早くできれば、それだけ融資の少額で済むため、返済が容易になる。反対に長期化すれば、その分金利や利息が高くなってしまうため、受給者としては、早期に就職を目指すことが求められる。

基本的には、就職を果たすまでこの融資を受けられることが前提ではあるが、あまりに長期化してしまう恐れのある場合や、返済のための就職の意思がないと見なされた場合は、担保権の実行による債権回収を行う場合がある。

6) 機関の資金

マイクロファイナンス機関の資金は、主に法人の融資によって賄う。手段は以下の3通りである。

a) 融資分の法人税の控除

企業が法人税として納める金額のうち一定割合を上限として、マイクロファイナンス機関への融資へと回すことができる。但し、この場合の融資とは、あくまで法人税の支払い分を一部マイクロファイナンスへ提供するということであり、拠出分の返還を見込んだ投資的な資金の貸付けではない。つまり、融資分は返金されない。

b) 自発的融資

法人税を払えない、払っていない企業・法人においても融資(定義は前項と同様)は可能とする。その際、法人税以外の控除を受けることは不可とする。また、①の方法での控除額上限まで融資を行なった企業も別途マイクロファイナンス機関へ融資することが可能である。但し、上限を超えた分の追加控除は認めない。

c) 株式上場

通常の上場企業と同様に株式を上場し、資金を確保する。但し、このマイクロファイナンス機関は社会保障としての社会的役割が大きいため、あくまでも大株主は国に限定し、議決権を確保する。また、設立初期段階において、株式会社化せず、運営管理が安定期以後の株式上場とする。

最終的には、a)法人税経由の融資を受けずに、返済金による自己運営が可能になった際に、株式会社化、そして株式上場を行う。しかし初期段階において前述 a)、b)だけでは資金が十分に確保できないと見込まれる場合は、早期前倒しによる株式上場の可能性も検討する。ただその場合においても、公共性が非常に高い機関であるため、国が株式の半数以上を保持するものとする。

7) 融資のインセンティブ

6)項、融資手段 a)においては法人の融資に際して、法人側の追加費用(手続き等の諸経費を除く)の負担はないが、運営資金の確保のため、以下のインセンティブを設ける。

① 配当金

融資した額の一定割合の配当金を得ることができる。ただし、本来この融資は法人税として納めるものの一部であったため、配当金の額は1%以下の低い割合に設定し、その融資額に応じて配当金の割合を決定する。この融資を行うにあたっての人件費等の諸経費が配当金を上回った場合は、その分の補助として追加の配当を検討する。これにより納税額の多い企業ほどマイクロファイナンス機関への融資の利益が多くなりインセンティブを高めることができ、一方で納税額が大企業と比べ、低い企業でもマイクロファイナンス機関の融資による損失は生じない。よって現行の法人税を納めている企業から運営に十分に必要な融資を確保することが見込める。

また、法人税控除分の融資とは別に、自発的融資を行った際にも、その額に応じて一定の配当金を得ることができる。融資の額については一口当たりの金額は法人税を払えない中小企業でも融資を可能に低く設定する。配当の割合は、融資自体が企業にとっては新たな出費

となってしまう、法人税控除の方法よりもインセンティブを高める必要があるため、法人税
拠出の場合よりも高く設定する。

②職業訓練を受けた人材の獲得

いずれかの方法で融資を行なうことで、その融資をした企業は職業訓練を受けた人材を獲
得する権利を得る。また一定期間内の受入れ実績がある企業に対しては、その企業の規模や
売上・利益を考慮し、実績に応じて報奨金や手当を受け取ることができる。

中小企業にとっては、マイクロファイナンス機関に融資することで、実質的には大きな出
費を必要とすることなく、職業訓練を受けた人材を獲得する大きな機会であり、大企業との
求人面で大きな格差を是正することができる。

大企業においては、職業訓練を受けた人材を新たに受け入れること自体で、企業の生産活
動に直接的に有益に働くものであるとは言い難いが、一方でこの「新たな公共」に参加し、
マイクロファイナンスによって経済的自立を目指す人材を積極的に受け入れていくといっ
た観点からとらえるならば、企業の社会的責任(CSR)の取組みの一環として、企業の価値を
高めることに大きく寄与することとなり、結果的に企業のイメージの向上が売上などに間接
的にプラスに働くことが期待できる。

第4章 結論・今後の課題

進化が問われている。それは、人も制度も同じ。変わりゆく環境中で、その変化に対応できなければ、そのものの良さは失われてしまう。

日本人も変化を遂げてきた。資源のないこの島国が世界トップクラスの経済規模を維持し続けているのも、「人」という財産が常に変革を求め、必死にもがいてきたからであろう。

今年に入って、世界各地で暴動が発生している。エジプトやリビアなど中東の独裁政権への暴動が発生し、欧州危機の中での歳出削減への各都市のデモ活動が行なわれた。イスラエルでも「イスラエル史上最多」となる40万人が住宅価格や生活費の高騰に対してデモを起こした。世界経済の中核を担うロンドンやウォール街においても経済格差に対する抗議の暴動が発生している。それぞれの暴動は全て、若者や失業者を中心とした社会的立場の弱い層によって始まったものであったと言えるのではないだろうか。このことは、少子高齢化が進行していく中で、有権者も高齢化していき、少数の若者の意見が反映されにくくなっていることが、この問題の根幹にあるように思えてならない。

「雇用や所得を生む経済成長がなければ、根本的な問題の解決にならない」と日本総合研究所の山田久調査部長は言う。（『日経新聞』 2011. 11. 13 朝刊）低所得者から抜け出せず、将来に対して希望が持てない社会であれば、いくら企業の業績が上昇に転じても、格差は一方で、日本においても、暴動やデモ活動につながりかねない。さらに、貧困は世代を超えて続く。世帯の所得が低く、子どもは教育の機会を失ってしまう。結果として職業の幅が狭まり、低所得の連鎖が続いてしまうのだ。

生活保護という制度は、1946年に制定された。戦後の動乱期に始まり、高度経済成長やオイルショック、バブル経済とその崩壊、着実に深刻化して行く少子高齢化、そして今年2011年3月11日に起きた東日本大震災など。様々な時代の変化が起きる中で制度は変化を遂げ、人々の支えとなった。

しかし、生活保護を含む社会保障は、今まさに更なる変革を必要としている。それは生活保護という制度上の問題だけではなく、財政面において現状のままでは歳出が膨らみ続け、日本という国の財政が破綻しかねないという状況に直面しているからだ。さらには、少子高齢化や震災復興などに対する対応で、歳出が増加し財政を圧迫している。また一方で、今後の経済は、国内だけでなく欧米の経済不振などによる不透明感が蔓延し、思うように歳入は増加しておらず、財政の健全化には、まずは歳出をこれ以上増やさない為の新たな仕組みづくりが必要ではないだろうか。

低所得者たちへの所得を押し上げる為の政策が必要であるにも関わらず、これ以上の歳出を増やしていくことは難しい。そんな状況であるからこそ「新しい公共」を生み出し、「国家」「企業」「国民」が一体となり、一丸となって日本に活力を生み出していく必要がある。国からの歳出の負担を減らしつつ、企業との連携を図り、国民のセーフティーネットとして低所得者の自立を促す。そんな未来へと導く一助となる政策として、我々は日本でのマイクロファイナンス機関の設立を提案してきた。

国家財政では、運営の初期段階において、歳出の増加を抑制できるとは言え、一時的にはやはり法人税の減収による国の財政の圧迫を圧迫してしまう可能性もある。その段階においての減収分を埋める方法として、国債の新規発行などが必要であったとしても、将来的に日

本経済のボトムアップ実現できれば、社会構造を変えることができ、内需が活性化することで、税収の増加につなげることができるのではないだろうか。

銀行や企業などに対しても、マイクロファイナンスという政策だけでなく、それを足がかりに活性化を図ることができれば負担を軽減し、活力を与えることができるのではないか。

社会保障の刷新は、日本の財政にとって大きな変革の機会であり、日本の経済にとっては、小さな一歩となるはずだ。その中において、このマイクロファイナンスという政策は必ずや、経済成長に寄与するものと信じている。

日本というすばらしい国であり続ける為に、変わってはいけないものを守れるように、変わっていく。その為の議論の糧として本研究が少しでも役立つことができればと願う。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

- ・岩永理恵(2011)『生活保護は最低生活をどう構想したか—保護基準と実施要領の歴史分析—』ミネルヴァ書房
- ・小関隆志(2011)『金融によるコミュニティ・エンターテインメント—貧困と社会的排除への挑戦—』ミネルヴァ書房
- ・菅正広(2008)『マイクロファイナンス—貧困と闘う「脅威の金融」』中央公論新社
- ・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
- ・道中隆(2009)『生活保護と日本型ワーキングプア—貧困の固定化と世代間継承—』ミネルヴァ書房
- ・ Servon, L.(2002). Fulfilling the potential of the U.S. microfinance strategy. Washington, DC: Fannie Mae Foundation.

《参考文献》

- ・石川和幸(2009)『なぜ日本の製造業は儲からないのか』東洋経済新報社
- ・小笠原宏 (2010) 「ビジネス・モデルとしてのマイクロ・ファイナンスの考察」『流通経済大学論集—流通・経営編』第22巻第2号、129-147
- ・木暮太一(2009)『今までで一番やさしい経済の教科書』ダイヤモンド社
- ・ダグラス・ラミス(2003)『経済成長がなければ私たちは豊かになれないのだろうか』平凡社
- ・竹中平蔵(2008)『戦う経済学 未来をつくる [公共政策論] 入門』集英社インターナショナル
- ・竹中平蔵(2011)『日本経済こうすれば復興する!』アスコム
- ・竹中平蔵・富山和彦(2011)『日本経済・今度こそオオカミはやってくる』PHP 研究所
- ・原田泰(2009)『日本はなぜ貧しい人が多いのか—「意外な事実」の経済学』新潮選書
- ・細野真宏(2009)『「未納が増えると年金が崩壊する」って誰が言った?』扶桑社新書
- ・山下景秋(2002)『日本経済のことが面白いほどわかる本』中経出版
- ・湯元健治・佐藤吉宗(2011)『スウェーデン・パラドックス—高福祉、高競争力経済の真実』日本経済新聞出版社
- ・NHK スペシャル『ワーキングプア』取材班(2007)『ワーキングプア』株式会社ポプラ社
- ・Schreiner, M. (2003). Microenterprise development programs in the United States and in the developing world, *World Development*, 31(9), 1567-1580.

《データ出典》

- ・経済産業省 HP
- ・厚生労働省 HP
- ・財務省 HP
- ・内閣府 HP

・大和証券 HP