

支援プログラム」『母子世帯の母への就業支援に関する研究』労働政策研究報告書 NO.101、労働政策研究・研修機構

野田誠（2006）「自立支援プログラムの可能性を問う」『社会福祉研究』第 95 号、財団法人鉄道弘済会

布川日佐史（2005）「自治体間格差と自立のための生活保護改革」『都市問題』2005 年 10 月号、

布川日佐史編著（2006）『生活保護自立支援プログラムの活用 1—策定と援助』山吹書店

布川日佐史（2007）「生活保護における就労支援の可能性と課題」『所得保障システムから考える日本の将来』研究会報告書』全労済協会

船水浩行（2005）「福祉事務所の成立と歴史的展開」宇山勝儀編著『福祉事務所運営論』ミネルヴァ書房

松崎喜良（2005）「実施体制から考える本当の生活保護『改革』」『都市問題』2005 年 10 月号、

道中隆（2006）「生活保護における就労支援の有効性と閣下稼得—被保護者の就労支援方策と就労自立の困難性について」日本社会福祉学会全国大会

宮寺由佳（2006）「スウェーデンにおける最低生活保障制度」栃本一三郎・連合総合生活開発研究所編『積極的な裁定生活保障の確立—国際比較と展望』第一法規

宮寺由佳（2008）「スウェーデンにおける就労と福祉—アクティベーションからワークフェアへの変質—」『外国の立法』236 号、2008 年 6 月、国立国会図書館調査及び立法考査局

向井順子（2007）「大阪市の就業支援の取り組み」『賃金と社会保障』1436 号、pp.18～25

第9章 大都市自治体における 生活保護行政の実施体制

沼尾波子(日本大学経済学部)

要旨

本研究では、大都市自治体の生活保護行政体制をめぐる課題について、職員数の確保という観点から考察を行った。大都市は全国の中でも、保護率が高く、保護世帯数も多い。ところが、行政改革のなかで、職員数削減が進められており、ケースワーカー等職員の充足率は低下傾向にある。ただし、個々の自治体によって状況や対応に異なる点も見られる。指定都市(12市)の比較をおこなうと、充足率を下げつつも国基準数については確保されている自治体、国基準数を満たせなくなりながらも、一定割合の充足率を確保している自治体、一定割合での職員数確保が困難になっており、年々充足率が減少する自治体に区分できる。充足率の差について、財政の硬直化の影響や、保護率の上昇などとの関係をみたが、有意な相関関係を導き出すことはできなかった。また、自立支援プログラムにおける就労支援専門員の活用状況をみても充足率の高低による差を見出すことはできなかった。自治体によって、多様な対応を可能とするための取組みとして積極的な利用を図るところと、年々負担が増大するケースワーカー等の業務の一部を専門知識や技能を持つ嘱託勤職員に委ね、業務の効率化を模索するところがあり、プログラムの活用のあり方は自治体の置かれた状況や考え方によって異なっている。

1. はじめに

本研究の課題は、大都市自治体の生活保護をめぐる運営上の課題について考察することにある。沼尾(2009)では行財政改革の動向を踏まえ、自治体の生活保護行政分野への職員配置の動向や、地方交付税の基準財政需要額の算定式にみる需要算定額の縮小を背景とした行政体制構築の課題について整理した。そこでは、被保護世帯が増大するなかで、限られた職員数で業務対応を行わなくてはならない自治体の状況が明らかになった。また、自立支援プログラムの導入や、セーフティネット支援対策等補助金を通じた非常勤職員や嘱託職員の雇用を通じて、体制構築を図る動きも見られた。ただ、セーフティネット支援対策等補助金のうち、多くの自治体が活用する事業メニューはレセプト点検事業などであり、自立支援プログラムの運営に関する補助については、必ずしも全国的に広く利用されているわけではないことが明らかになった。自治体へのヒヤリングを通じて、新たなプログラムの策定まで手が回らないといった意見や、補助率2分の1の事業については、残りを一般財源で調達する必要があるが、その確保が難しいことなどが指摘されていた。

これを踏まえ、本稿では、とくに保護率の高い大都市¹に焦点を当てて、生活保護行政の課題について考察することとした。指定都市等におけるヒヤリング調査から浮かび上がった諸課題については、第7章で整理することとし、本章では主として職員数や財政に関する統計データを用いた分析を行うこととする。次節では、まず考察対象とする大都市自治体の生活保護の状況について、一般の市や町村との比較を通じて、その特性を明らかにする。続いて、大都市自治体における生活保護行政体制について整理しつつ、その課題を検討する。

2. 大都市自治体における生活保護の現状

(1) 生活保護率の状況にみる大都市自治体の状況

大都市は、他の地域に比べて保護率が高いといわれる。政令指定都市の保護率（平均値）は、一般市のおおよそ2倍程度の水準で推移をしてきた。無論、個別の都市についてみれば、そのあり方は一様ではない。

表1：大都市における生活保護率（平成18年平均、実人員）（%）

札幌市	27.4
仙台市	10.7
さいたま市	8.7
千葉市	12.9
東京都区部	17.1
川崎市	17.9
横浜市	13.8
静岡市	7.5
名古屋市	12.8
京都市	26.2
大阪市	41.8
堺市	23.8
神戸市	26.7
広島市	15.5
北九州市	12.8
福岡市	18.7
参考:全国	11.8

資料：『福祉行政報告例』（平成18年）

表1は2006（平成18）年における保護率を示しているが、大阪市の41.8%から静岡市の7.5%まで、保護率には大きな開きがある。とはいえ、全国平均値の11.8%との比較で見ても、大半の市が、それを上回る水準となっている。

厚生労働省（2008）によれば、全国の被保護世帯数の30.4%が政令指定都市、10.5%が東京特別区に集中しており、これに中核市14.1%分を合わせると、その割合は全体の

¹ 近年市町村合併により、新たに政令指定都市となる自治体が出てきており、大都市自治体も多様化しつつあるが、本稿では、平成16年度までに指定都市に移行した13市を主要な考察対象とする。ただし統計上の制約から、都市の規模別分類による分析では、当該年度における都市区分をそれぞれ採用するものとする。

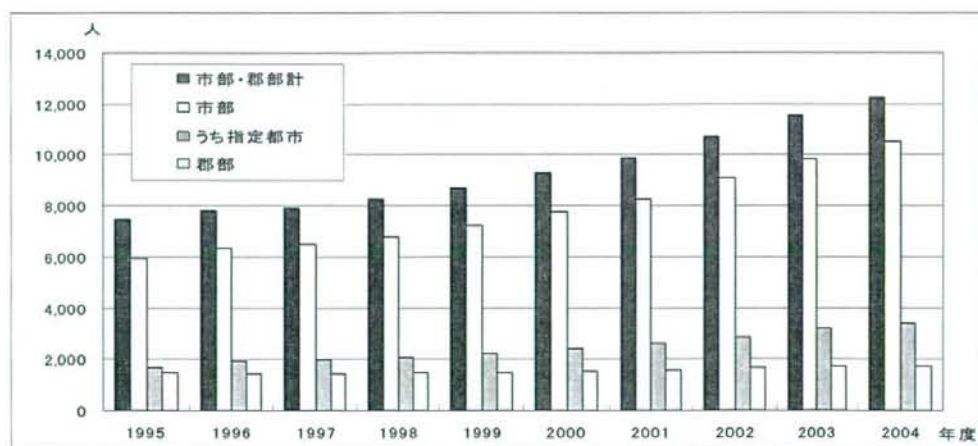
55.0%にも及ぶ。一方、福祉事務所数をみると、政令指定都市、東京特別区、中核市を合わせた事務所の総数は全国総数の20.5%程度に過ぎない。ここから分かるように、大都市では福祉事務所1所当たりで対応する被保護世帯の数は圧倒的に多く、大都市自治体における福祉事務所は他の自治体と比べて大所帯となる傾向にある。

ところが対人社会サービス分野では規模の経済が必ずしも成り立つとは限らない。むしろ、個々のケースに対応したきめ細かなケアを行うには、多様で複雑な例が複数生じることから、多様な個別のメニューを用意しなくてはならなくなることも考えられる。雇用機会が相対的に多い大都市においては、域外から中心都市への流入も多く、またホームレス対策との連携も求められるなど、その課題は多いことがヒヤリング調査からも明らかになっている。

(2) 職員の配置について

増大する被保護世帯数に対し、職員配置の状況はどうなっているのだろうか。沼尾(2009)では、2000年の地方分権一括法の施行に伴い、それまで被保護世帯80ケースに対してケースワーカーを1名配置するという必置規制が外され、標準数とされたことから、以後、ケースワーカーの受け持ちケース数が増大する傾向にあることを、指定都市自治体の事例をもとに整理した。そこで今回は、指定都市、一般の市、郡部について、それぞれ職員が標準数に対してどの程度充足されているのかを、比較検討することとした。図2は、都市の規模別にみた、国基準値で職員を配置する場合に必要な職員基準数の推移を示したものである。保護率の増大に伴って、基準数も年々上昇してきており、これを満たそうとすれば、福祉事務所への職員配置を大幅に増員しなくてはならないことが見てとれる。1995年からの10年間で被保護世帯の増加により、全国で1.64倍、指定都市では2.02倍の職員増を行わなくては、標準数に達することはできない。個別の指定都市についても、大半の自治体において標準数は1.5倍から2倍以上に膨らんでいることがわかった。

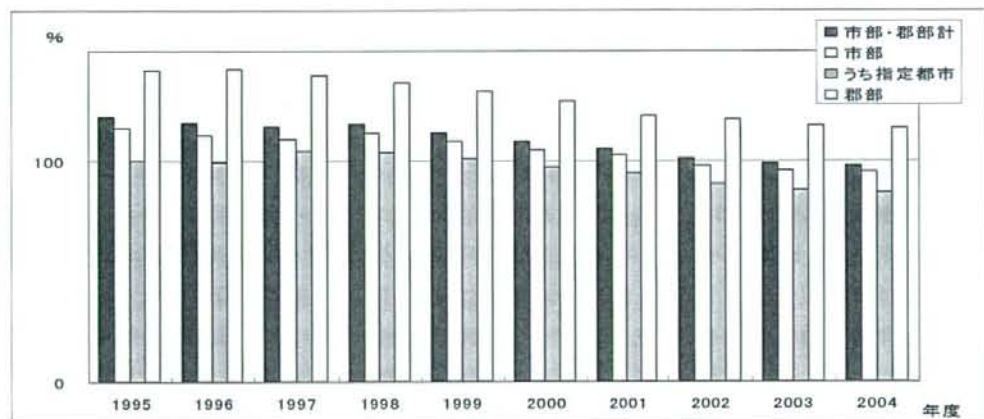
図2: ケースワーカー等基準数



資料:『生活保護の現況と課題』(各年度)

このように多くの自治体、とりわけ政令指定都市では、保護率の上昇によって職員数の確保が課題となっているが、実際はどうなっているのか。図3は、この、基準数に対するケースワーカー等の充足率(以下「充足率」と略記)の推移を示している。これをみると、充足率は次第に低下していることが分かる。2000年度より必置規制が外れたこともあり、同年には政令指定都市ではすでに充足率は100を下回っている。また、市部全体でも2002年度、全国平均値でみても2003年度には、その値は100を切っている。市部・郡部を問わず、充足率は低下しているが、とりわけ市部においては既に平均値が基準値を下回っており、多くの都市で、標準数を下回る職員配置によって対応していると考えられる。

図3 ケースワーカー等充足率の推移



資料:『生活保護の現況と課題』(各年度)

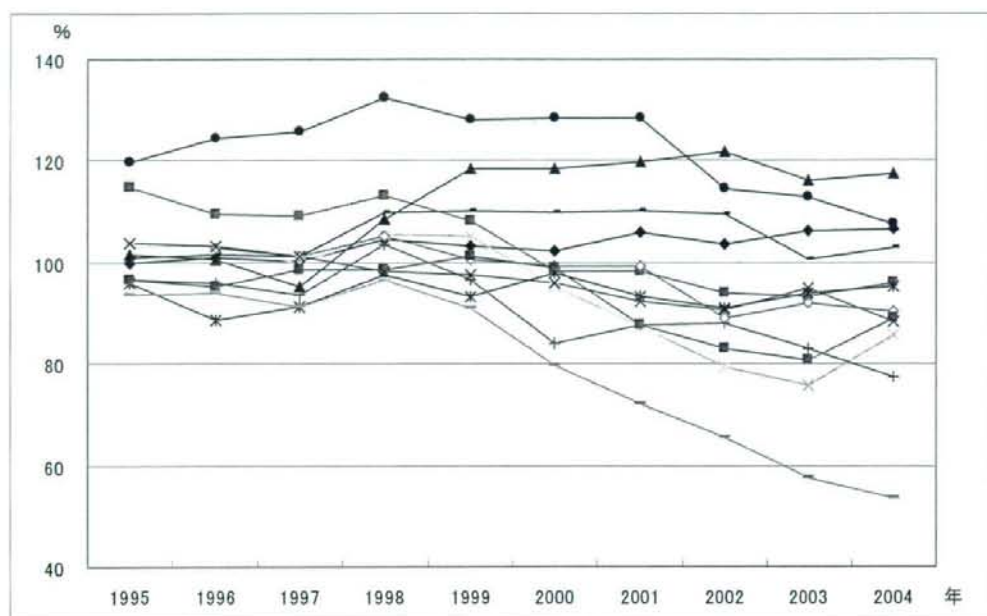
次の図4は指定都市における充足率の推移をみたものである。都市によって状況に差はあるものの、多くの市で充足率は低下傾向²にあることが見てとれる。1999年の時点では、基準数を下回るのは12市のうち4市に留まっており、また基準を下回った市についても、その9割以上の人員については確保できている。ところが2004年では、基準値を上回るのは4市のみであり、残る8市はその値を下回っている。さらに乖離幅も拡大をしていることが見てとれる。福祉事務所の現場で働く職員一人当たりの担当ケース数は増大する傾向にあり、また、被保護世帯の増加が著しい大都市において、受持ちケース数の増加が生じていると考えられる。

個々の指定都市の充足率は様々だが、おおむね次の3つに区分することができる。第1に1995年以降、行政改革の推進等に関わらず、常に充足率を100%以上の水準に維持し続けている都市、第2に行政改革を通じた職員数削減と、保護率上昇を背景に、職員数の確保に苦労しながらも、100%を多少下回る水準で、どうにか職員確保を行っている都市、そして第3に、保護率の急激な上昇などを背景に、国の基準数での職員数確保が困難なうえ、充足率は年々低下を続けている

²後述するように、充足率の算定に当たっては、非常勤職員をカウントしているわけではない。したがって、充足率の低下が、即サービスの低下を意味するわけではない。また同様に、充足率が高いことが、即、過剰な職員数を抱えていることを意味するわけではない。

都市である。

図4 指定都市におけるケースワーカー等の充足率の推移



注:1995年時の指定都市数(12市)について取り上げている。

資料:『生活保護の現況と課題』(各年度)

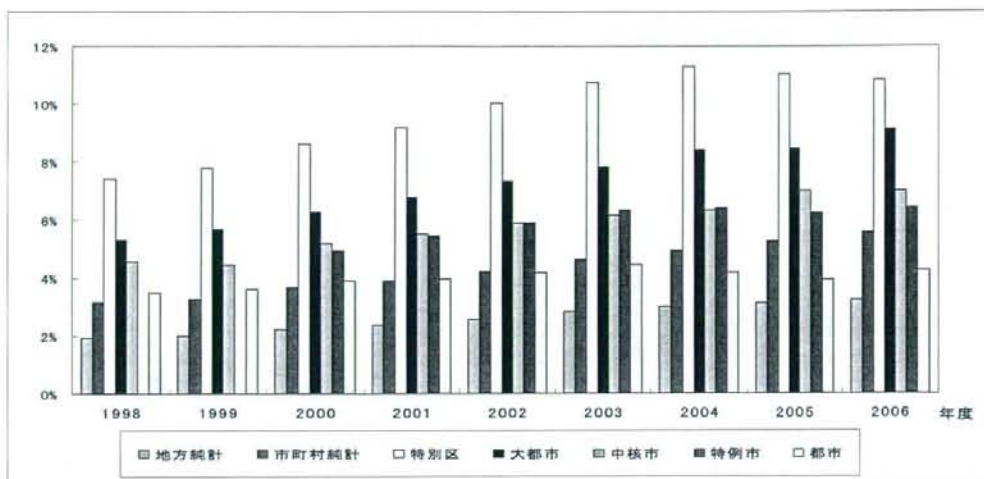
3. 生活保護の実施体制と財源

沼尾(2009)では、被保護世帯の増加の反面で、行政改革を通じた人件費削減が進められており、福祉事務所は厳しい財政運営を強いられていることを述べた。地方交付税の基準財政需要額の算定についても、扶助費については、標準単価をベースにして、措置人員相当額が基準財政需要額に算入されているものの、福祉事務所運営経費については、扶助費の増大とは反対に縮小傾向となっていることを示した。では、大都市自治体における生活保護費の支出状況はどうなっているのかを、みていくこととする。

(1) 大都市自治体における生活保護費の支出状況

図5は、都市の規模別にみた歳出総額に占める生活保護費の割合である。これをみると、市町村全体でも3.1%(1998年度)から5.4%(2006年度)と保護費の割合は上昇しているほか、都市の規模に関わらず、保護費割合は上昇が見られる。ただ、その中でも東京特別区、政令指定都市といった大都市における保護費割合は他都市と比べて高い水準にあり、また伸び率も高い。東京特別区では、7.4%(1998年度)から10.8%(2006年度)となっており、指定都市でも5.3%(1998年度)から9.1%(2006年度)と、値を大きく伸ばしている。

図5: 都市規模別にみた自治体の一般会計歳出総額に占める生活保護費の推移



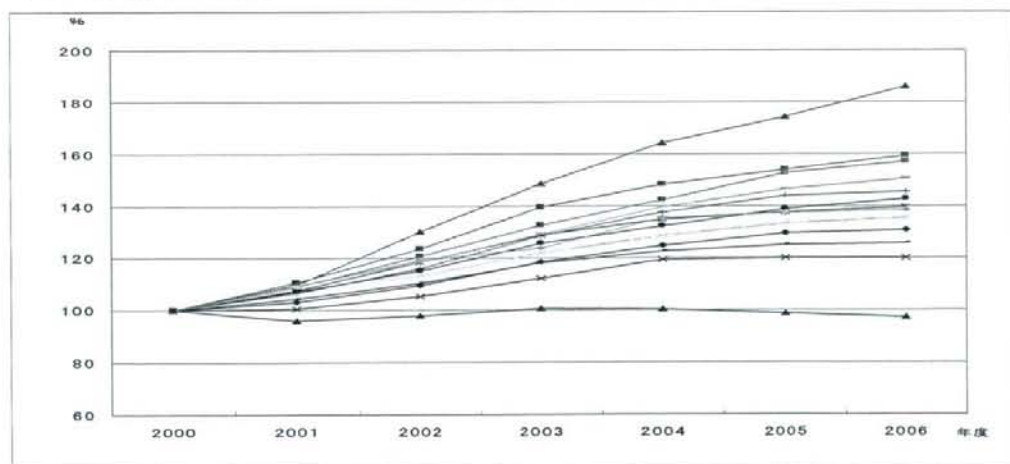
注:市町村合併や特例市の創設等により、年度によって都市区分に変化が生じているが、ここでは年度ごとの状況に基づいて、区分を行っている。

資料:『地方財政統計年報』(各年度)

図6は、2000年度を基準とした指定都市における生活保護費の支出額の伸びを示している。指定都市の中でも保護費の伸び方には差がみられるものの、大半の市で保護費は上昇している。

2007～2008年度にかけて実施した指定都市自治体に対するヒヤリングを通じて、見舞金や就学費用の支給などの独自給付を行っていた自治体で、その廃止・縮小を進めていることが明らかになっている。財政状況が厳しいなかで、独自給付を取りやめる動きが進んでいるものと考えられる。

図6: 指定都市における生活保護費支出額の伸び(2000年度=100)

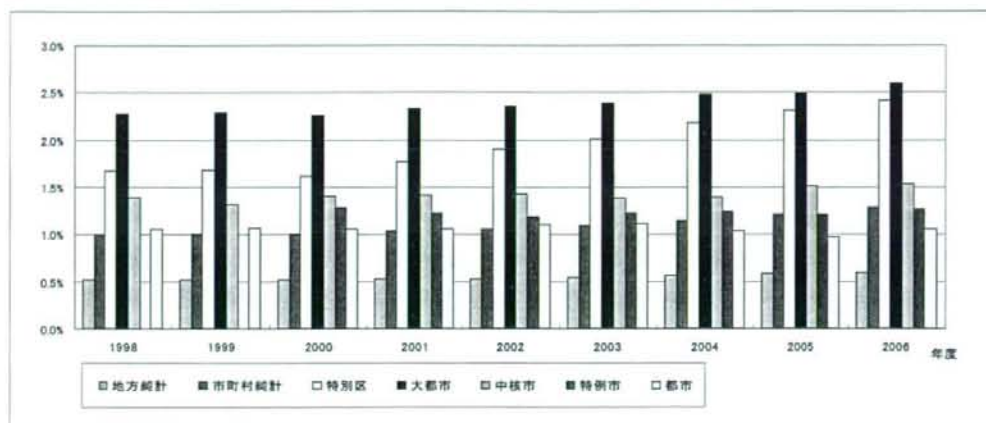


資料:『大都市比較統計年表』(各年度)

(2) 人件費の動向

沼尾(2009)では、歳出総額に占める人件費の割合は低下傾向にあるが、人件費総額に占める生活保護費人件費の割合は必ずしも減少しているわけではないことを示した。図7は、こうした人件費の動向について、都市規模別にその推移をみたものである。

図7 都市規模別にみた人件費総額に占める生活保護費人件費の割合



注：市町村合併や特別市の創設等により、年度によって都市区分に変化が生じているが、ここでは年度ごとの状況に基づいて、区分を行っている。

資料：『地方財政統計年報』（各年度）

地方全体ないし市町村全体では、人件費総額に占める生活保護費人件費の割合はそれぞれ0.5%ないし1%程度で推移している。町村では原則として生活保護行政を担っていないことや、郡部では大都市部に比べて保護率が低い地域が多いことなどから、人件費の比率も、都市部に比べると低い値となっている。

次に都市部をみると、都市の規模が大きくなるほど、生活保護費人件費割合が高いという傾向がみられる。生活保護費人件費の割合が最も値が高いのが政令指定都市であり、2006年度には2.6%に達している。また東京特別区³では2000年度以降、この値が急上昇しており、2006年度には政令指定都市に近づく勢いとなっている。このように、大都市では生活保護費人件費の割合が高い水準にあるうえ、近年、さらに上昇する傾向にあることが見てとれる。

(3) ケースワーカー等の充足率と財政状況の関係

大都市自治体では、生活保護費人件費割合は他の自治体に比べて高くなっているが、これは被保護世帯数の増大に対応して職員配置を増員しているためと考えられる。だが、先に見たとおり、

³ 東京特別区の場合、消防や上下水道など、一般の市町村が行う事務を東京都が担うこととされているため、総体的に保健福祉分野における行政サービスのウェイトが高くなることに留意する必要がある。

職員充足率は全体的に下落する傾向にあり、必ずしも保護率上昇に比例した職員増員が行われているわけではない。また、大都市のなかでも、職員充足率には差が生じており、先の図4で見たように、充足率を100%以上の水準で維持している都市と、維持ができなくなっている都市に分かれている。

では充足率100%水準を確保できるかどうかは、自治体の財政状況と関係があるだろうか。そこで、行政改革の影響に伴う人件費削減の影響を見るために、指定都市12市について、財政力指数、経常収支比率、経常収支比率のうちの人件費部分⁴(以下「人件費比率」)を取り上げ、それぞれケースワーカー等充足率との関係を調べてみた。しかしながら、そこに有意な相関関係を見出すことはできなかった。

そこで、次に12の政令指定都市の状況を整理するため、人件費比率の値について、1995～1997年度の平均値と2003～2005年度の平均値との差をとり、人件費削減の動向をみることにし、その値と充足率との関係を比べることとした。

まず12市全てにおいて、2時点間の人件費比率の差は全てマイナスとなり、人件費比率が下落していることが分かった。一方、人件費比率と充足率との関係をみたところ、両者の間に相関はみられず、人件費を削減している自治体において充足率が低いとはいえない結果となった。人件費比率を大きく下げている市の中には、充足率を常に100%以上の水準で維持している市もあり、他方で、充足率を大幅に下げている市もみられた。

一方、充足率を常に100%以上の水準で維持している市では、いずれも人件費比率の下げ幅が小さいとはいえず、これらの市では、行政全体として人件費の削減に取り組みつつも、生活保護行政については、一定の職員を確実に配置していることがうかがえた。

(4) 就労支援事業における嘱託職員の登用

第7章では、自治体へのヒヤリング調査の結果から、生活保護行政の実施体制について、①従来からの充足率をできる限り維持しようという現行対応型と、②世帯類型ごとにウェイトづけを行いつつ、嘱託職員の採用などにより対応を図ろうとする改良型の考え方がありと整理した。それぞれの考え方に基いて行政体制を構築するにあたり、セーフティネット支援対策等補助金を活用した嘱託職員の採用のあり方に違いがあるのか。また、充足率の低下が進む自治体のほうが、嘱託職員採用を進める傾向にあるのかについて考えてみた。

表8は指定都市におけるケースワーカー等充足率と自立支援プログラムにおける就労支援員等の嘱託職員の割合を示したものである。これをみると、充足率の低い自治体で嘱託職員割合が高い傾向にあるが、他方で充足率の高い自治体のなかにも、嘱託職員割合の高いところがあることが分かる。この結果と、指定都市自治体へのヒヤリング調査から、自立支援事業等を通

⁴自治体の財政支出の規模を恒常的に縮小しようとするれば、人件費がその対象として挙げられることが多い。人件費、扶助費、公債費という義務的経費のうち、自治体の判断で削減しやすいのが人件費である。財政硬直化をみる指標には経常収支比率が用いられることが多いが、経常収支比率の値は公債費の水準によって変動しやすいことから、今回は経常収支比率のうち人件費部分を抜き出した数値をあわせて用いることとした。

じた嘱託職員の採用には、①より専門性の高い職員を採用することにより、特定業務について専門的な対応を可能とすること、②特定の業務を担当する専門職員の導入により、少しでもケースワーカーの負担軽減を図ること、という両面の機能が期待されていると考えられる。したがって、充足率の低下する自治体だけでなく、一定の充足率が確保されている自治体においても積極的な活用が図られているケースを見出すことができるものと考えられる。

表8 指定都市におけるケースワーカー充足率と嘱託職員割合

	ケースワーカー等充足率	就労支援における専門職員割合
A市	117.3	1.1
B市	107.5	3.6
C市	106.7	2.1
D市	103.0	0.8
E市	96.1	0.0
F市	95.4	4.8
G市	90.2	3.9
H市	88.9	1.3
I市	88.3	2.6
J市	85.7	1.9
K市	77.3	7.3
L市	53.7	3.6

注：充足率は2004年のデータ。就労支援事業における専門職員割合は、自立支援プログラムにおける就労支援事業の専門職員数を福祉事務所現員数で除した値である。

資料：『生活保護の現況と課題』「自立支援プログラム策定状況・実施状況一覧表（平成19年度）」

4. 大都市における生活保護行政の実施体制をめぐる課題

本章では、大都市自治体における生活保護行政の実施体制について考察した。大都市は全国の中でも、保護率が高く、また近年その伸びが著しい。ところが、行政改革のなかで、職員数削減が進められており、ケースワーカー等職員の充足率は低下傾向にある。ただ、個別の自治体をみると、それぞれ状況や対応は異なっていることが分かった。指定都市(12市)の比較から、①充足率を下げつつも国基準については達成を維持し続けている自治体、②国基準数を満たせなくなっているものの、その一定割合の充足率を維持し続けている自治体、③職員数の維持は困難になっており、年々充足率が減少する自治体に区分できる。こうした対応の違いについて考えるため、充足率と財政状況や保護率との関係について分析を行ったが、特に優位な相関関係は見出せなかった。しかしながら、法定受託事務を伴う実施体制について、ケースワーカーの基準数に関する必置規制が外れたことにより、大都市だけを取り出しても、実施体制がこれだけ多様化していることが浮き彫りになった。

自立支援プログラムの活用等を通じて、地域の実情に応じた多様な対応をすばやく行うための仕組みづくりという点では、様々な実施体制のあり方が模索されてよい。だが、集中改革プランなどを通じた公務員の定数削減の影響により、保護率の急激な上昇に対応した職員配置を行うことが困難な自治体の中には、自立支援プログラムにおけるセーフティネット支援対策等補助金の活用

により、負担が増大するケースワーカーの業務の一部を専門知識や技能を持つ嘱託や非常勤職員、民間事業者に委ねつつ、実施体制を構築しようとするところも見られる。

このように、12 の政令指定都市だけを比較しても、運営体制のあり方について、これだけ多様な状況と対応が図られている。これをもって、地方分権時代における地域の創意工夫の結果と単純にいうことはできない。保護率の更なる上昇が懸念されるなかで、ナショナル・ミニマムとしての公的扶助を普遍的に実施しつつ、地域の実情に応じた被保護世帯へのケアを確保するための行財政体制のあり方をどのように整備すればよいか。これについては、業務内容についての更なる整理と実態の把握が必要であり、今後の課題としたい。

<主要参考文献・統計資料>

木村陽子（2008）「大都市財政は生活保護を担いきれるか」『都市問題研究』第 60 巻 3 号

総務省（各年度）『地方財政統計年報』総務省

総務省（各年度）『市町村別決算状況調』総務省

厚生労働省（各年度）『生活保護の現況と課題』厚生労働省。

厚生労働省（各年度）『福祉行政報告例』厚生労働省

厚生労働省援護局（2008）「生活保護の現状と課題」

沼尾波子（2009）「自治体の生活保護行政をめぐる現状と課題」『社会政策研究』第 10 号

向井順子（2007）「生活保護自立支援プログラムの検討 大阪市の就業支援の取り組み」『賃金と社会保障』1436 号

第10章:年金担保貸付事業に関する分析

駒村康平

(慶應義塾大学経済学部)

要旨

年金担保貸付の利用者による生活保護の受給については、一種のモラルハザード問題となっている。年金担保貸付制度の存在意義については、低所得高齢者向けの生活資金融資制度が不十分なこともあり、制度そのものは必要という見方がある一方、年金受給権を担保する制度自体が年金制度としてふさわしくないので廃止すべきという見方もある。

本論では、年金制度と生活保護制度にまたがる問題として、年金担保貸付制度の実態についてデータ分析をおこなった。この結果、年金担保貸付の残高は、貸付金利と逆相関の関係にあり、多くの世帯が金利を意識した合理的な選択を行っている可能性がある。ただし、この一方で、年金担保貸付制度を利用した生活保護制度へのモラルハザードも防止できないことから、当面はより窓口での貸付審査の厳格化で対応するしかない。より根本的には、年金担保貸付制度に代わるより本格的な低所得者向けの生活資金貸付制度の拡充が求められる。

1. 問題意識

独立行政法人福祉医療機構は08年8月7日に「年金担保貸付事業の在り方に関する意見について(年金担保貸付事業の在り方に関する研究会報告)(以下、「在り方に関する意見」)」を発表した。国民年金法で公的年金を担保にすることは原則禁止しているが、福祉医療機構法等に基づき、同事業団は、例外的に年金を担保にした資金貸付事業を行っている。

この年金担保貸付事業を巡っては、最近、慎重な家計管理をせず、安易に利用したりあるいは、貸付制度の利用と生活保護受給を繰り返す問題が発生しており、1998年には旧総務庁行政監察局からの指摘、さらには2002年には、福祉医療機構法案の国会審議においても、附帯決議があり、「年金受給者にとって無理のない返済になるよう考慮した運用の改善」がつけられた。こうした指摘に対応するために、厚生労働省および同事業団は、2005年に貸付限度額の引き下げ、1万円単位での定額返済方式の導入、2006年には、厚生労働省保護課が、後述の生活保護にかかる制限などを通知している。このほか、2007年の閣議決定(独立行政法人の整備合理化計画)により、2008年度から同事業への運営交付金の廃止も決定されており、同事業の役割については、改めて検討する時期がきている。

もともと、年金担保貸付事業は、恩給制度・共済年制度に恩給等担保融資制度があるのに対し、国民・厚生年金にはこうした融資制度がなく、「官民格差」を是正するという目的で、1975年に旧年金福祉事業団に創設され、2004年から福祉医療機構が引き継いだという経緯がある。これまでの、

年金担保貸付事業に関する検討は、同事業団でも厚生労働省でも行われずにいたため、筆者も参加した今回の「在り方に関する研究会」および意見は初めての本格的な検討の機会であった。

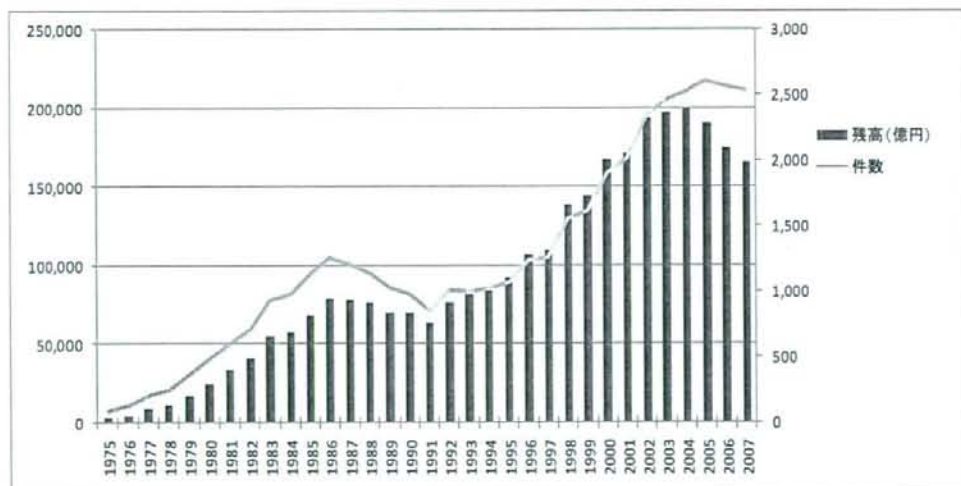
「在り方に関する意見(在り方に関する研究会報告書)」は、同機構のホームページで入手できる。また、同事業の解説および報告書は本誌9月8日号「利用者への情報提供や手続き・審査の改善を一年金担保貸付事業の在り方で報告書」を参照されたい。

本稿では、「在り方に関する意見」と貸付事業について、経済学視点および社会保障政策の立場から論評してみたい。

2. 年金担保貸付事業の動向

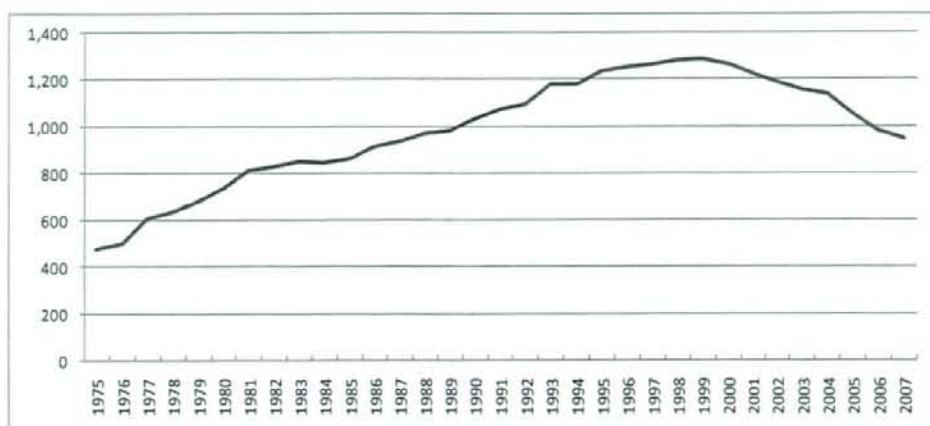
まず、年金担保貸付事業の動向を見てみよう。図表1は、利用件数と貸付残高の動向であるが、2007年の貸付残高は1992億円、21万件の利用あり、1件あたり平均94万円の貸付を受けている(図表2)。長期の動向としては、利用件数、貸付残高ともに、1980年代半ばに急増しその後、90年代半ばに一度減少し、最近は再び増加傾向にあり、残高は04年、利用件数は05年ピークに減少しつつある。1件あたりの貸付額は99年がもっとも大きく、以降、低下傾向にある。

図表1 利用件数と貸付残高の動向



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

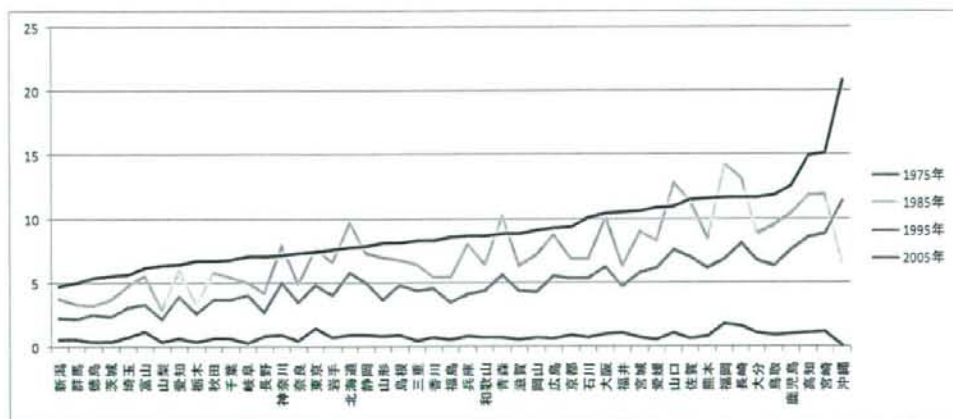
図表2 一件あたりの貸付額 (単位千円)



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

利用件数総数は高齢者人口が多い東京・大阪が多いが、図表3で見るように、高齢者人口と利用件数の比率(以下、利用率)で見ると、沖縄他、九州地域が常に上位で、新潟など甲信越地域が常に下位となっており、地域間の利用率格差は安定的に存在し、利用率に最大5倍程度の開きがある。

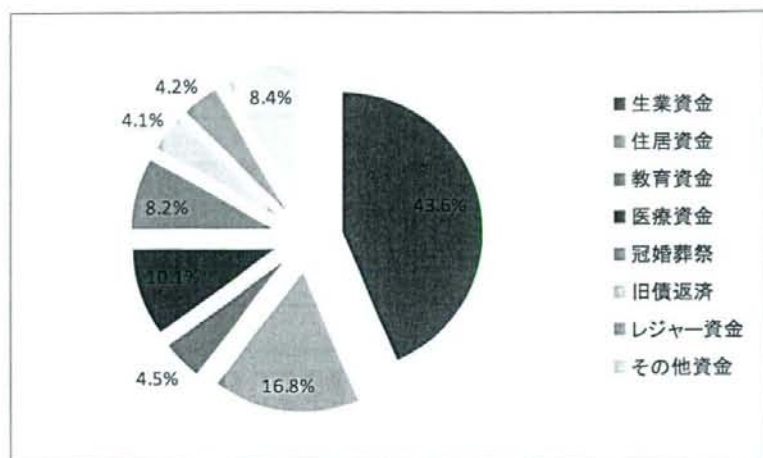
図表3 都道府県別利用率 (100人あたり)



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

利用者の傾向は、同機構のアンケート調査・統計などから概要を知ることができる。図表4は実際の用途目的の構成であるが、生業資金がもっとも多く、医療、冠婚葬祭は20%弱、借金の返済やレジャーが8.3%程度である。

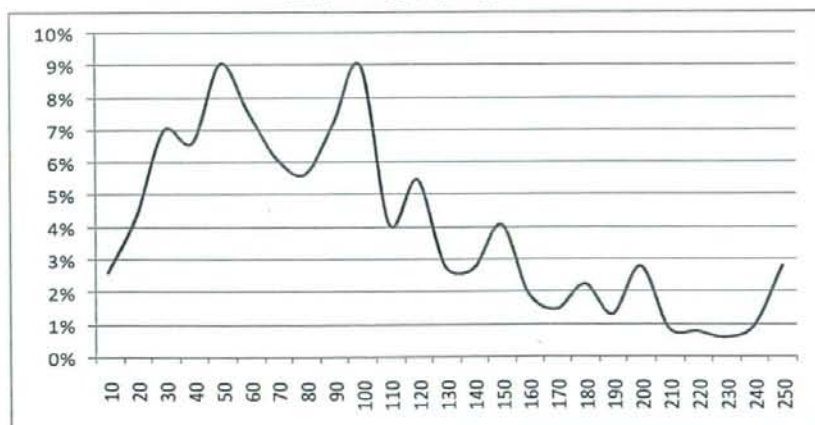
図表4 使途目的



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

また、貸付額の分布は図表5で示すように、80万円未満が全体の5割近くを占める。そのほか、利用回数は、複数回の利用者が全体の65%となっており、繰り返し利用する傾向が強い。また、その他の借り入れ状況については、1) 借り入れがある人が37%(男女計)、2) その内訳は、住宅ローン(男性16%、女性12%)、銀行ローン(男女とも25%)、クレジットカードローン(男性25.4%、女性30%)、消費者金融(男性14%、女性12%)他となっており、すでにクレジットカードローン、消費者金融からの借金があることも確認できる。さらに、その別の借入残高であるが、100万円未満が男性41%、女性57%の一方で、500万円以上が男性20%、女性8%存在する。

図表5 貸付額の分布



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

3. 年金担保貸付事業の分析

ここで、どのようなタイプの人が利用しているのか、1)流動性制約に直面しているタイプ、2)生活保護モラルハザードタイプ、3) 双曲割引・近視眼的、すなわち浪費型行動タイプの3つのタイプに分けて考えてみよう。

1)は年金担保貸付事業が本来意図表した利用者タイプである。病気や予想外の緊急の出費、減収のため、どうしてもお金が必要であるが、手持ちの現金がなく(流動性制約)、さらに低利で使える民間小口金融が利用できない場合、この事業は必要になる。本来は、高齢者向けの小口金融が民間金融市場で整備さえしていればよいが、それが存在しない場合、年金担保貸付事業という公的事業が市場を補完していることになる。このようなタイプの利用者ばかりであれば、年金担保貸付事業は本来の役割を果たし、何も問題ないことになる。むしろ、民間の低利の高齢者小口融資や他の公的な融資制度を利用できない人に対しては、広報によって貸付事業の情報を提供することは望ましいことになる。景気の変動によって、予想外の減収に直面した世帯が増加すれば、このタイプの利用者は当然増えることになるし、貸付金利が上昇すれば、家計は合理的な判断し、全体の支出を抑制するなどし、利用を抑制しようとするようになる。

2)生活保護モラルハザードタイプも実はある意味合理的な家計である。この問題を簡単に説明すると次のようになる。まず、年金担保貸付を利用し、レジャーなどで浪費をする。そして、返済期になり、返済分を差し引いた年金額や収入合計が生活保護基準以下になると、生活保護申請をし、生活保護基準と貸付金返済中の年金額の差額に相当する生活保護費を受け取る。返済が終わると、年金額がもとの金額に戻り、生活保護が廃止される。しかし、再び年金担保貸付を利用し、同じように生活保護を利用する。この方法は、利用者の浪費のための借金を生活保護制度が肩代わりしているようなものであり、利用者本人にとってはきわめて合理的であるが、生活保護制度にとってはモラルハザード以外なものでもない。こうした利用者が多くなると、生活保護の被保護者が増加することになる。

3)は、1)、2)と異なり経済学的には合理的では「ない」人の行動である。最近では、行動経済学の研究テーマにもなっているが、将来の消費をきわめて軽視し、今の消費を極端に重視しているタイプである。収入・消費・貯蓄について長期的な家計管理ができず「いまを我慢できない人」の消費パターンである。このような人にとっては、年金担保貸付事業は、「浪費誘惑」以外なものでもない。アンケート調査でも見たように、すでに多重債務になっている可能性もある。さらには、利用者の背後に違法・悪質な貸金業者が自分たちの債務を返済するために利用をそそのかす場合もある。このタイプを防ぐためには、単純に年金担保貸付を廃止すればよいかというと、「今の消費を我慢できない」ことに変化はないため、結局、高利の金融などに走り、結局、さらに状況が悪くなる可能もある。このタイプの利用者は、景気や貸付金利の影響をあまり受けないであろう。

2)のタイプの発生を防ぐためには、2006年3月厚生労働省保護課は、「年金担保貸付を利用している方に対する生活保護の取り扱い」を各福祉事務所・福祉医療機構に通知し、同年7月から、①生活保護受給中の方は年金担保貸付を利用できないこと、②生活保護を受給しつつ年金担保貸付を受けたことのある方は、再度貸付を受けると、原則として生活保護を受けることができない、

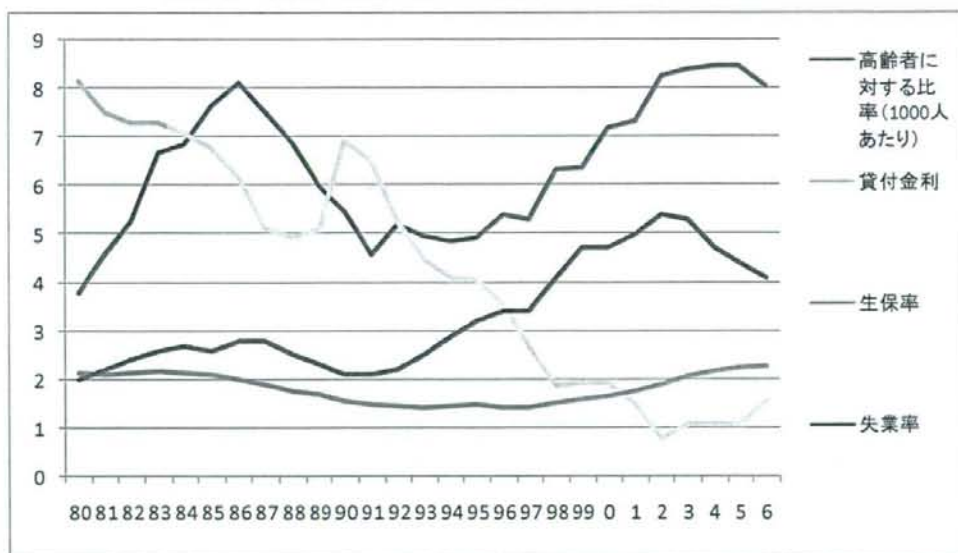
こととした。

今回の報告書で、もっとも対応が必要になるのが、タイプ3)の利用者である。報告書では、①利用者への情報提供、②貸付手続き、③借入金の返済の3つの柱で検討課題を提案しているが、いずれもこのタイプの利用者を強く意識している。

広報・アドバイスによって、困窮者には他の福祉施策の利用を勧める、衝動的な消費を我慢させる、申込書を工夫しこのタイプの利用者を見つけ出し、貸付審査を厳格にする、他の行政機関との連携、信用情報機関への照会、長期的な視点からの家計管理の助言する仕組みを充実することなどが、検討された。このほか、貸付枠の制限も議論された。

ところで、アンケート調査を見ても、利用者は1)、2)、3)のどのタイプが多いのかよくわからない。そこで、利用件数がどのように変動しているかという点を手がかりに、推測してみよう。利用件数を年金受給者と近似できる高齢者数で割った数を利用率(100人あたり)とし、データが揃う1980年から2006年までの生活保護率(人員保護率、1000人あたり。福祉行政報告例)、失業率(総務省労働力調査)、年金担保貸付金利との関係を見たのが図表6である。

図表6 利用率と貸付金利、失業率、生活保護率の関係



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

利用率について、一階の自己相関を想定した時系列回帰分析を行ったところ、利用率と貸付金利とは負の関係が、生活保護率とは正の関係が確認できた。利用率は貸付金利の影響を受けて変動していることが確認できることから、利用者の多くは貸付金利を意識し、合理的に行動するタイプ1に近いのではないかと考えられる。

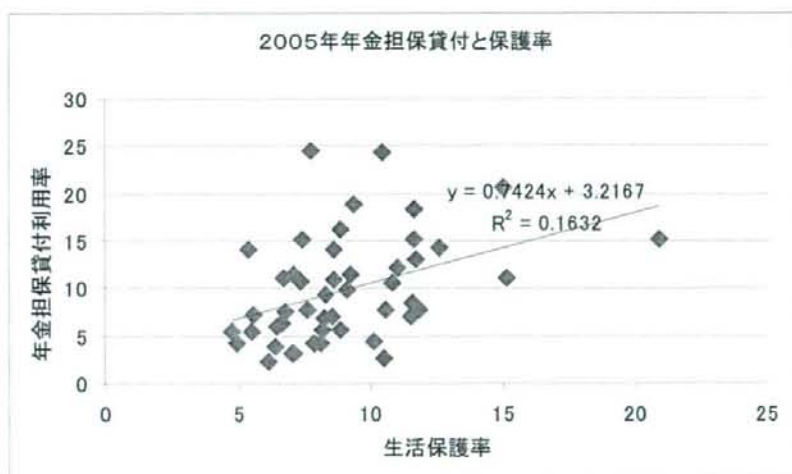
一方、生活保護との関係については、因果関係ははっきりしない。高齢者および高齢者以外の

世帯員が失業したことにより、生計費が不足してしまい、年金担保貸付を利用する可能性もある。その場合、失業率と生活保護率の間には関係があるため、生活保護率と利用率の間に見かけ上の相関が発生しているかもしれない。あるいは、生活保護モラルハザードタイプの可能性もある。保護課の通知が出た 2006 年度の利用率は減少しているが、これも貸出金利の上昇の影響かもしれない。

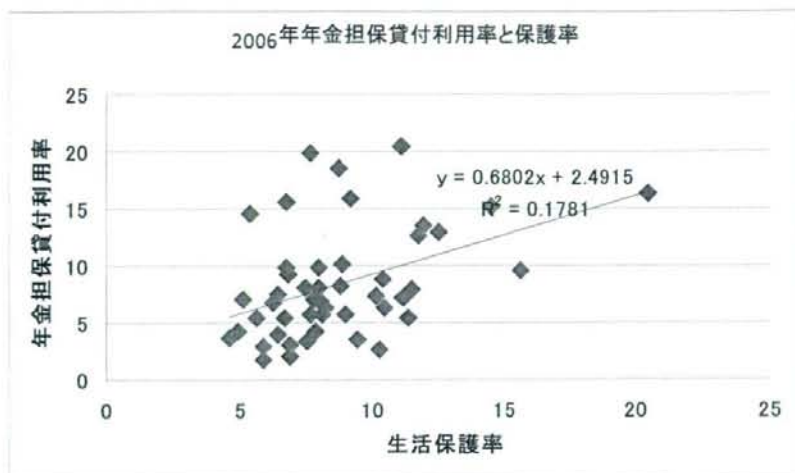
そこで、図表 7、図表8のように都道府県別に利用率と生活保護率の関係をみると、正の関係は確認できる。図表9は、1975 年以降の生活保護率と年金担保貸し付けの単純な回帰分析であるが、安定的に正の相関があることは確認できる。ただし、因果関係が逆の可能性もあり、さらに、地域の経済の停滞などコントロールされていない要素もあり、見せかけの相関の可能性もある。

この相関の強さは 2005 年度以前に比べると、保護課の通知が出た後の 2006 年度にほうが、若干弱くなっている。このことから、保護課の通知によるモラルハザード抑制の効果は出ている可能性はある。

図表 7 年金担保貸付と生活保護率 2005 年



図表 8 年金担保貸付と生活保護率 2006年



出典：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者作成

図表 9 年金担保貸付利用率と生活保護率

推計式 年金担保貸付利用率 = $\alpha + \beta \times$ 生活保護率

	α	t値	β	t値
1975	6.043951	2.430099	8.87946	3.007763
1980	3.676239	1.404243	2.494076	3.572916
1985	-0.1245	-0.05409	1.610776	5.52261
1990	-0.07928	-0.05335	1.453748	5.943734
1995	0.368349	0.294437	1.257352	5.419976
2000	1.197704	0.814056	0.853454	4.581768
2005	3.216695	1.346971	0.742363	2.961976
2006	2.491545	1.236708	0.680177	3.122838

資料：独立行政法人福祉医療機構資料から筆者推計

4. 事業見直し検討会の意見と今後の課題

次に、年金担保貸付事業を社会保障政策から見たとき、どのように評価できるであろう。年金制度は、特に老齢年金制度は、老後の基本的な所得保障と生涯にわたる所得と支出のパターンを平準化する役割を果たしている。老齢基礎年金が主に前者の機能を、老齢厚生年金は、後者の機能を果たしていると見る事ができる。後者の平準化の機能について、標準的な経済学のテキストでは、現役期に消費を集中させ、高齢期に消費が極端にすくなくなるという選択よりも、年金や貯

蓄により現役期と高齢期にある程度のバランスをとれた消費パターン、つまり生涯を通じて、消費を「平準化」した方が個人の満足度は上昇すると想定している。

このように年金制度の政策目的は、1) 老後の基礎的所得保障と2) 生涯にわたる収入と消費の平準化が主たる目的であり、その年金を担保に消費パターンを変更でき、しかも返済時の年金が最低生活水準を下回ることを可能にする仕組みは、基礎的所得保障という観点からは、本来望ましいものではない。冒頭に紹介したように、年金担保貸付事業そのものが恩給・共済年金との官民格差を解消するために導入された経緯もあり、本来は「筋の悪い」制度である。

病気などの予期しない支出の発生や世帯員の減収といった所得変動については、本来は貯蓄・保険あるいは民間金融機関からの融資で対応すべきである。しかし、現実には、貯蓄・保険の準備がなく、また金融市場では、高齢者は返済不能リスクが高いとグループと「ラベリング(レッテル張り)」されるため、低利の民間小口融資の利用が困難になる。このように「市場が失敗」する場合は、社会保障政策上、公的な低所得・困窮世帯向けの融資制度の用意が必要である。実際には、高齢者・低所得者向け生活資金貸付事業は、生活福祉貸付制度、長期生活支援資金(公的リバースモーゲージ)などいくつか存在するが、利用や、焦げ付きの発生、その対応も未完成で、本格的な社会保障制度として定着しているとはいえない。現状では、タイプ1のような利用者を考えると、年金担保貸付事業を直ちに廃止することは非現実的である。このほか、タイプ3のような多重債務者のおそれのある人に向けては、家計管理を支援するソーシャルワークの仕組みも必要になる。

このように、年金担保貸付事業の是非の議論は、代替政策がない状態では限界がある。在り方研究会の意見の最後には「福祉医療機構の対応範囲を超える論点」と指摘してあるように、政策ではなく事業としての評価・改善に止まざるを得ない点がにじみ出ている。年金制度の在り方と高齢者・低所得者向け公的融資制度、社会保障制度という観点から、厚生労働省等における政策としての議論が深まることが期待される。