

生活福祉資金貸付制度における
相談支援の現状と課題*

一橋大学国際・公共政策大学院
公共経済プログラム 修士2年

柴 香里

2010年9月

* 本稿は、2010年度一橋大学国際・公共政策大学院公共経済プログラムにおけるコンサルティング・プロジェクトの最終報告書として、受入機関である国立社会保障人口問題研究所社会保障応用分析研究部部長阿部彩様に提出したものです。本稿の内容はすべて筆者の個人的見解であり、受入機関の見解を示すものではありません。

要約

生活福祉資金貸付制度は、社会福祉協議会が担う公的な貸付制度であり、福祉施策の一環として、低所得者の経済的困難に対応する重要な制度である。当制度のひとつの特徴は、相談支援が非常に重視されているということであるが、償還状況などをみると、貸付、償還、自立という道筋が描けない世帯が少なくないと思われ、相談支援の重要性はますます高まっていると思われる。

そこで本稿では、社会福祉における貸付という手段の持つ性質、また貸付の現状と動向を検討し、相談支援の重要性を再確認したうえで、実施主体である社会福祉協議会へのヒアリング調査をもとに、相談支援の現状把握と課題の抽出を試みた。結果として、現行制度の相談支援は低所得者の自立を導き得ることが示唆された。また相談支援の課題は、償還中の支援の充実と、その実現へ向けた体制整備、加えて社協内部における就労支援の知識の蓄積であると考えられる。ただし、これらの考察は現行制度存続を前提としており、セーフティネット全体における当制度の効果的な運用を模索することは、今後の重要な検討課題であろう。

謝辞

本稿執筆にあたっては、多くの方々からご指導、ご助言をいただいた。受入機関である阿部彩部長（国立社会保障人口問題研究所）、森川美絵室長（国立保健医療科学院）、鳥山まどか先生（北海道大学）、鷹咲子調査員（参議院事務局企画調整室）、山野良一様（元神奈川県児童福祉司）には、調査課題の検討において有益なご助言を頂戴した。調査に伺った市町村社会福祉協議会、都道府県社会福祉協議会の方々、また資料収集にご協力いただいた都道府県社会福祉協議会の方々には、お忙しいなか対応していただき、多くの貴重なご意見を頂戴した。一橋大学国際・公共政策大学院においては、コンサルティング・プロジェクト担当教員である山重慎二先生、別所俊一郎先生、指導教員である林正義先生、また本大学院公共経済プログラムの学生にも、調査の各段階においてご指導、ご助言をいただいた。ここに記して感謝申し上げたい。

目次

1.	はじめに	4
2.	生活福祉資金貸付制度の概要	5
2.1	創設過程と変遷	5
2.2	新たなセーフティネットと制度改正	6
2.3	資金種類とセーフティネットにおける位置づけ	8
2.4	実施主体と原資	11
2.5	所得調査	12
3.	貸付の現状と動向	14
3.1	貸付状況	14
3.2	貸付内容の変化	15
3.3	償還状況	17
4.	社会福祉における貸付と相談支援	20
5.	相談支援の現状と課題	22
5.1	資金利用のながれ	22
5.2	初期の相談支援	23
5.3	貸付にかかる相談支援	24
5.4	担当者の指摘する問題	26
5.5	相談支援の現状と課題	27
6.	おわりに	29
	参考文献	30
	資料 ヒアリング調査概要	31

1. はじめに

生活福祉資金貸付制度は、社会福祉協議会（以下、社協）が行う社会福祉事業であり、低所得者の自立した生活を支援する、公的な貸付制度である。実施主体が社会福祉法人であるためか、その規模が少額であるためか、あまり知られていない制度であるが、低所得者が一時的な資金難に直面した際、経済的支援を受けられる重要な制度である。

この制度のひとつの特徴は、貸付とともに行われる相談支援が非常に重視されていることである。社協と民生委員によって担われる支援は、あくまで借受世帯の地域における自立した生活に重点が置かれ、貸付はその手段であるとされている。社会福祉における貸付という手段が直接にもたらすものは、借入によって可能になる一時的な資金の利用であって、その利用によって実現すると期待される、生活課題の解決や世帯の自立は、間接的に達成され得ることである。したがって借受世帯の自立しようとする意思や能力によって、得られる結果は容易に変わりうる。そして制度が目的とする世帯の自立、いわば貸付の効果が間接的であればこそ、そこに至る道筋において、当該世帯に働きかける相談支援が大変重要な意味を持つのである。

しかし貸付の現状においては償還率の低下がみられ、これは相談支援を行ううえでも何らかの課題があることを示唆するものであろう。つまり貸付、償還、自立という道筋が描けない世帯が相当にあることを示しており、借受世帯の生活困窮が憂慮されるのは当然であるが、一方で制度の持つ相談支援機能が、困難な状況にある利用者を把握し、自立へ後押しできているかという疑問をも呈するものである。

そこで、本稿では生活福祉資金貸付制度の相談支援について、ヒアリング調査に基づき、現状把握と課題の抽出を試みる。執筆に先立ち、平成 22 年 2 月から 5 月にかけて、都道府県社会福祉協議会および市町村社会福祉協議会にヒアリング調査を実施し、相談支援の様子を聞き取るとともに、現行制度に対する多くの示唆を得た。また、都道府県社会福祉協議会へ事業報告書の公開、送付を依頼し、22 都道府県社協の協力を得て、制度運用にかかわるデータをまとめた。

本稿の構成は以下のとおりである。つづく第 2 節で制度概要を説明し、第 3 節では貸付の現状と動向を検討し相談支援の今後を考える布石としたい。第 4 節では社会福祉における貸付という手段の性質について、おもに先行研究から示唆を得て相談支援の重要性を確認する。そして第 5 節にて相談支援の現状と課題を考察し、最終第 6 節をむすびとする。

2. 生活福祉資金貸付制度の概要

生活福祉資金貸付制度要綱¹によれば、当制度の目的は「低所得者²、障害者又は高齢者に対し、資金の貸し付けと必要な相談支援を行うことにより、その経済的自立及び生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加の促進を図り、安定した生活を送れるようにすること」である。ここからわかるように、対象者、手段、目的を鑑みると、当制度は民間の貸付業とは大きく異なり、明確に福祉施策の一環としての任にある。

このような低所得者対策としてまれな、そして重要な制度があることはあまり知られていない。以下では、この制度がいかんして成立してきたのか、まず制度創設過程と変遷をたどる。次に、上記「目的」から捉えることのできない、「どのような場合に利用することができるのか」を整理し、現在のセーフティネットにおける位置づけを確認しておく。さいごに、「誰が支援の主体なのか」、そして「支援を受けるための条件」について概観し、制度概要とする。

2.1 創設過程と変遷

生活福祉資金貸付制度の歴史は長く、前身の世帯更生資金貸付制度が創設されたのは、1955年のことである。1950年の生活保護法改正を機に、保護事務の補助機関としての役割を解かれた民生委員³は、低所得層の被保護層への転落を防ぐため「世帯更生運動」を展開し、低所得者支援における新たな役割を見出していた。この世帯更生運動推進の有力な手段として、世帯更生資金貸付制度が登場したのである。

それからの制度の歴史は、貸付を行う資金使途の多様化、資金種類の変遷の歴史である。世帯更生資金は当初、生業資金、支度資金、技能習得資金の事業性資金に限られていたが、1957年に生活資金、医療費貸付制度が新設された。さらに1961年には身体障害者更生資金、住宅資金、修学資金、医療費貸付制度統合による療養資金が加えられ、「生業費などの貸付を得て収入増加をすすめるよりも、低利の資金を活用することで支出の減少を図るといった方向へ重点を移し始め⁴」た。その後も1962年に災害援護資金が、1972年に福祉資金が創設され、「世帯更生資金は、それ1つで低所得階層対策を担おうとするかのごとく多岐⁵」にわたる問題に、対応する制度となっていた。

1990年に生活福祉資金貸付制度へと名称変更した後、この制度は時代時代の社会・経済問題に対応し、その姿を変えてきた。2001年に創設された離職者支援資金は、当時の総合雇用対策の一環として、失業者世帯を対象とした資金であった。利用者の属性からも対象が広がった本資金の創設は、制度のひとつの転換点であったろう。さらに2002年には、

¹ 当制度は厚生労働省発社援 0728 第 9 号「生活福祉資金の貸付けについて」を根拠とし、「生活福祉資金貸付制度要綱」、「生活福祉資金運営要領」に基づき運営されている。

² ここでの低所得者の定義は、「資金の貸付けにあわせて必要な支援を受けることにより独立自活できると認められる世帯であって、独立自活に必要な資金の融通を他から受けることが困難であると認められるもの」である。

³ 民生委員の地位は、2000年の民生委員法改正により、現在民間篤志家から無償のボランティアへと変わっている。

⁴ 全国民生委員児童委員協議会(1988)

⁵ 江口(1972)

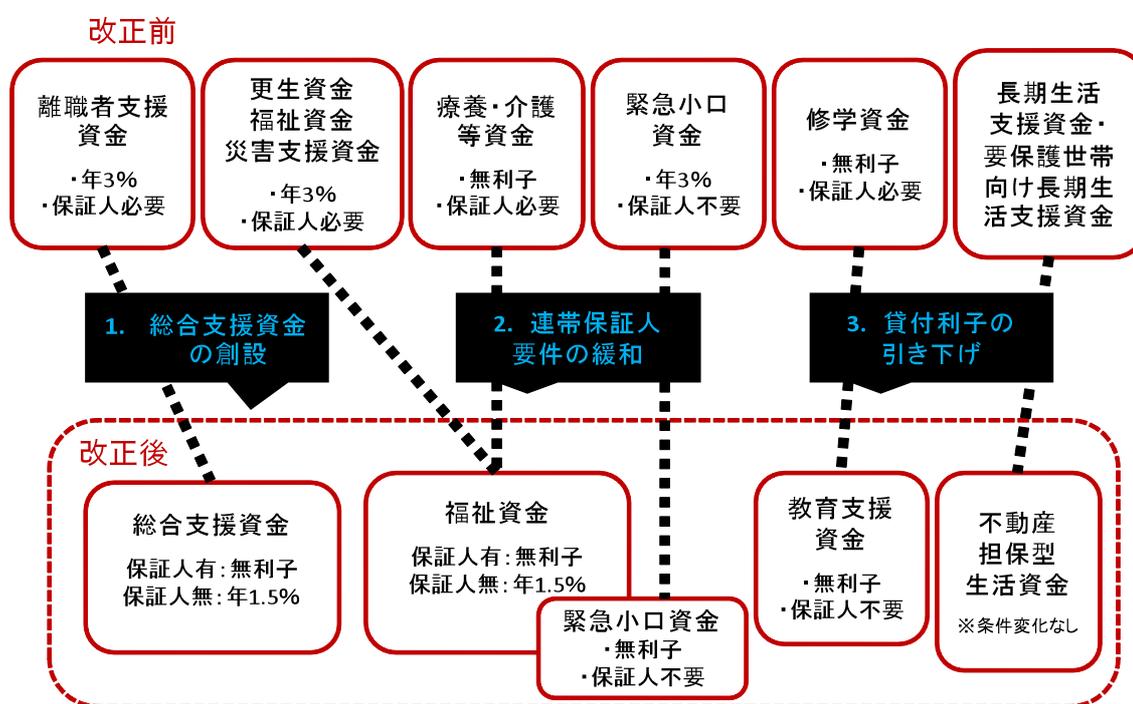
長期生活支援資金、緊急小口資金、2007年には要保護世帯向け長期生活支援資金、2008年には自立支援対応資金が創設された。

そして2009年10月の制度改正は、この制度の存在感をにわかに高めるものであった。すなわち、新設された総合支援資金は、後述の新たなセーフティネット構築において、雇用保険から漏れ落ちた失業者に対する、中核的な制度と位置付けられることになったのである。同時に従来の生活福祉資金についても大幅に要件が緩和され、当制度は現在、さらにその適用範囲を拡大しつつある。

2.2 新たなセーフティネットと制度改正

新たなセーフティネットは、金融危機以後の厳しい経済・雇用情勢を背景に、雇用保険と生活保護の隙間を埋めるべく構築された枠組みである。非正規労働者等雇用保険の適用外、もしくは失業給付受給が終了した離職者⁶の、住宅・生活費確保と就労支援を目的としている。これに伴い、生活福祉資金の抜本的な見直しが行われることとなり、資金種類の統廃合、総合支援資金の創設、連帯保証人要件の緩和、貸付利子の引き下げが実施された(図表1)。

図表1 新たなセーフティネット構築に伴う生活福祉資金貸付制度改正のポイント



出所) 厚生労働省ホームページ「生活福祉資金貸付事業の見直しの概要」より筆者作成

⁶ 「社会・援護局関係主管課長会議資料(平成21年5月12日開催)」によれば、平成21年3月31日より、雇用保険制度の適用範囲の拡大や、受給要件の緩和、給付日数の充実など、非正規労働者等に対するセーフティネット機能の強化等を図る改正が行われている。

新たなセーフティネットは、公共職業安定所、市役所、社会福祉協議会という3つの機関が行う支援の総称であり、主に離職者の離職時期によって、受けられる支援が区別されている（表1）。一部、平成22年9月末で廃止される制度があり、その後は離職者の採るべき行動も変わってこよう。

離職者はまず公共職業安定所に出向き、職業訓練を受けたい場合は訓練・生活支援給付、職業訓練を希望せず離職後1年以内の場合は就職安定資金融資の条件に該当するか、検討することになる。就職安定資金融資は、住宅手当および総合支援資金による支援と類似の制度であり、雇用保険非受給者が利用できる雇用対策として、2008年12月より実施されていた。貸付機関が労働金庫であることや、貸付実行後6カ月以内に一定の条件を満たす就職をした場合、返済が一部免除⁷となることなどが特徴的であった。当制度は、後述の住宅手当および総合支援資金の創設に伴う利用件数の減少、また不正利用の発生を理由に、2010年9月末日を以って廃止されることとなった⁸。

就職活動困難者支援事業および長期失業者支援事業は、民間職業紹介事業者による就職支援が受けられる制度であるが、実施していない都道府県もある。

離職後1年以上2年以内である場合は、住宅手当および総合支援資金貸付が用意されている。住居を喪失、もしくは喪失のおそれがある場合は、市役所にて住宅手当の申請を行い、家賃分の給付を受けることができる。住居のない離職者は、住宅手当を受給しなければ総合支援資金の貸付は受けられないが、現在住居のある離職者は、どちらか単独での利用も可能である。

これらの給付・貸付制度、また雇用保険や生活保護などの受給が決定した際、受給開始までの生活費等を賄うために用意されているのが、社協の行う臨時特例つなぎ資金貸付である。ただし、「生活保護のつなぎには使わない」とする市町村社協もあるなど、運用の仕方は地域によりまちまちであるとみられる。

総合支援資金は、このような新たなセーフティネットの枠組みにおいて、補完的な役割を担っている。雇用対策の補完として住宅手当、総合支援資金が位置付けられているだけでなく、総合支援資金の貸付条件には、「生活保護・年金等を含め他の公的な給付・貸付を受けることができず、生活費を賄うことができないこと」という文言がある。また総合支援資金には離職時期の定めがなく、離職後2年を過ぎていても住居のある離職者は利用で

⁷ 初回の貸付実行日(初回の資金振込日)の6ヶ月後の月の末日までに、6カ月以上の雇用が見込まれる就職をして雇用保険一般被保険者資格を取得し、その資格取得日の翌日の15日までにハローワークへ届け出た場合は、貸付額から次の額を控除することにより、返済免除を行う。

控除対象費目	控除額
「住宅入居初期費用」のうち「敷金」を除く額	貸付額の100%相当額
「生活・就職活動費」	貸付額の50%相当額

出所) パンフレット『就職安定資金融資』事業について～解雇等によって住居を喪失した離職者の方へ～

⁸ 厚生労働省「就職安定資金融資制度の廃止等について」(平成22年7月1日発表)によれば、平成20年12月より平成22年4月末までに貸付を行った11,524件のうち、365件について、悪用事例と認められたとのことである。うち詐取を目的としたものが約41%、その他(転居先を知らせないまま行方不明となった者など)が約59%となっている。

きると解される⁹。つまり、総合支援資金の利用が見込まれる対象者は、新たなセーフティネットの利用者のなかでも、より就職が困難であり、生活にさまざまな課題を抱えている人たちである。就職安定資金融資の廃止によって、今後総合支援資金の重要性はますます高まっていくこととなる。

表1 新たなセーフティネットの概要

窓口 (支援主体)	制度	支給形態	主な条件	給付・貸付期間 給付・貸付(上限)額	
公共 職業 相談 所	訓練・生活支援給付	給付 (+貸付)	ハローワーク所長のあっせんにより職業訓練受講	職業訓練期間中 単身：月額 10 万円 扶養有：月額 12 万円	
	就職安定資金融資 (2010 年 9 月末に廃止)	貸付	事業主都合による離職、 離職後 1 年以内	家賃補助費上限月額 6 万円×6 カ月 住宅入居初期費用上限 50 万円 常用就職活動費上限 15 万円×6 回 就職身元保証料上限 10 万円	
	民間 事業者	就職活動困難者支援事業	給付	事業主都合による離職、 離職後 6 カ月以内	住居の提供 (家賃無料) 生活費 3 カ月 30 万円
		長期失業者支援事業	就職支援 (+貸付)	離職後 1 年以上	上限月額 15 万円×6 回
↓上記雇用対策の対象となりえない低所得者のうち就職活動を行う者について補完的に以下の施策を実施					
市役所	住宅手当	給付	離職後 2 年以内	最長 6 カ月 (さらに 3 カ月延長可能) 家賃月額 53,700 円 (東京都 23 区)	
社協	総合支援資金貸付	貸付	生活保護・年金等を含め他の公的な給付・貸付を受けることができず、生活費を賄うことができないこと	最長 1 年 住宅入居費上限 40 万円 生活支援費 単身：上限 15 万円 二人以上：上限 20 万円 一時生活再建費 60 万円	
	臨時特例つなぎ資金貸付	貸付	離職者支援のための公的給付・貸付制度の申請が受理されていること	上限 10 万円 給付・貸付が開始されるまでの当座の生活費等	

出所) パンフレット「新しいセーフティネット 支援ガイド」より筆者作成

2.3 資金種類とセーフティネットにおける位置づけ

表 2 は、2009 年 10 月 1 日より改正された、現在の生活福祉資金貸付制度の資金種類である。要綱によれば、資金の種類は大きく 4 種類にわけられる。すなわち、総合支援資金、福祉資金、教育支援資金、不動産担保型生活資金である。

総合支援資金は、制度改正により新しく創設された資金であり、主として失業者を対象に、生活費・住宅確保のための資金などを貸し付けるものである。前述のとおり、住居喪失者であっても、住宅手当を受給し、住居を確保できれば、居住する地域の市町村社協で貸付が受けられる場合がある。

⁹離職後 2 年以上が経過している、住居のない離職者は、生活保護やホームレス緊急一時宿泊事業等による対応がなされると予想される。

表2 制度概要

生活福祉資金貸付制度			貸付条件				
			貸付限度額	貸付期間	据置期間 償還期間	貸付利率	連帯保証人
総合支援資金	生活支援費	生活再建までに必要な費用	・2人以上 月20万円以内 ・単身 月15万円以内	12か月以内	・6か月以内 ・最長20年	・保証人あり ：無利子 ・保証人なし ：年1.5% ・延滞利子 ：10.75%	原則必要だが なしでも貸付 可
	住宅入居費	敷金・礼金などを借りる費用	40万円以内				
	一時生活再建費	・技能習得に要する費用 ・滞納していた公共料金などの立て替え ・債務整理をするための経費	60万円以内				
教育支援資金	教育支援費	低所得世帯の子どもが高校や大学などに就学する際に必要な経費	・高校 月3万5千円以内 ・大学 月6万5千円以内	当該教育機関を卒業するまでの期間	・6か月以内 ・最長20年	・無利子 ・延滞利子 ：10.75%	不要 (ただし世帯 内で連帯借受 人が必要)
	就学支度費	低所得世帯の子どもが高校や大学などに入学する際に必要な経費	50万円以内				
福祉資金	福祉費	・技能修得、就職、生業を営むために必要な経費 ・住宅の増改築、補修、移転等に必要な経費 ・介護サービスや福祉サービスを受けるために必要な経費 ・療養、出産、葬祭等に必要な経費 など	580万円以内 (資金の用途に応じる)	原則1年 療養・介護費 ：1年6か月 技能修得費：最長3年	・6か月以内 ・生業費 ：最長20年 ・資金による	・保証人あり ：無利子 ・保証人なし ：年1.5% ・緊急小口資金：無利子 ・延滞利子 ：10.75%	原則必要だが なしでも貸付 可
	緊急小口資金	緊急かつ一時的に生計の維持が困難となった場合	10万円以内	一括	・2か月以内 ・8か月以内	・緊急小口資金：無利子 ・延滞利子 ：10.75%	不要
不動産担保型	不動産担保型生活資金	低所得高齢者世帯に対し、居住用不動産を担保にして生活資金を貸し付ける	・土地の評価額の70%程度 ・月30万円以内	・貸付元金度が貸付限度額に達するまで ・借受人の死亡時まで	・契約終了後3か月 ・据置期間終了時	・年3%、期初長期プライムレートのいずれか低い方	要 (推定相続人の中から選任) 不要
	要保護世帯向け不動産担保型生活資金	要保護の高齢者世帯に対し、居住用不動産を担保にして生活資金を貸し付ける	・土地および建物の評価額の70%程度 ・生活扶助額の1.5倍以内				

福祉資金は、およそ日常のあらゆる生活課題をカバーする貸付であり、対象も低所得世帯、障害者世帯又は高齢者世帯と幅広い。生業費、技能習得費、転宅費、療養費、出産・葬祭費等に加え、福祉サービス利用料、年金・健康保険料掛金等、他制度の利用に係る資金充当にも対応している。

教育支援資金は、低所得世帯に属する子を対象に、高校・大学・専門学校等の入学金や授業料を貸し付けるものである。学校に通う生徒・学生自らが借受人となり、世帯内で連帯借受人を立てる必要がある。

不動産担保型生活資金は、いわゆるリバース・モーゲージの仕組みを採用しており、借受人の所有する土地建物を担保に生活資金を貸付け、借受人が亡くなった後、その資産の売却益を償還に充てるものである。不動産担保型生活資金は、世帯の構成員が原則として65歳以上の高齢者世帯を対象としており、要保護世帯向け不動産担保型資金は、要保護の高齢者世帯を対象としている。

これら4資金の対象世帯を見ると（表3）、生活福祉資金貸付制度自体は最後のセーフティネットの、つまり生活保護の一手手前の制度と位置付けられているものの、それぞれの資金は対応する生活課題が異なることから、セーフティネットにおける位置づけも少しずつ異なることがわかる。ここでは、不動産担保型生活資金、総合支援資金、福祉資金および教育支援資金の順に各資金の位置付けをみていこう。

不動産担保型生活資金は、生活保護の「一手手前」と称することが最も適当な資金である。対象は要保護高齢者世帯、もしくは収入基準を満たす低所得の高齢者世帯であり、被保護高齢者世帯との違いは、十分に価値のある土地建物を所有しているかどうかである。いわば年金保険と生活保護の間に位置する小さなネットだといえる。

総合支援資金は新たなセーフティネットとして、失業者世帯を対象に雇用保険と生活保護の隙間を埋める役割を担っている。しかし住宅手当との併用により、住居喪失者にも貸付を行っていることは、被保護世帯よりも困窮している層、つまり最後のセーフティネットの下方をも対象としていると解釈できる。したがってセーフティネットにおいては、生活保護を受給することが困難な稼働層に対して、雇用保険より下方を全般的にカバーする底の深いネットだといえる。

福祉資金及び教育支援資金は、要保護高齢者世帯、失業者世帯以外の、すべての階層の低所得者に利用可能な制度である。たとえば、常用雇用されているが低所得である場合、この人は有望な借受人となり得る。また、児童扶養手当を受給している母子家庭の母親も、この資金を利用することができる。さらに、生活保護受給世帯も、福祉事務所の仲介があれば貸付対象となる可能性がある。つまり、すべての階層でのセーフティネットの利用は、必ずしも福祉資金・教育支援資金の利用を妨げない¹⁰。

よって福祉資金・教育支援資金は、垂直方向に落下していくことを食い止めるどこか一

¹⁰ ただし、母子家庭であれば母子福祉資金や女性福祉資金が、また教育支援資金であれば日本学生機構の奨学金が優先されるように、他の制度資源が利用できるのであればそちらが優先される。また、保護が適当であると思われる相談者が社協へ来所した場合は、福祉事務所へ紹介される。

時点のネットとして捉えるよりも、生活保護の一部を含む低所得のすべての階層において下方へ落ち込まないよう水平方向から働きかけるものとして捉えた方が理解しやすい。これが福祉資金・教育支援資金における「一歩手前」の意味であろう。社会福祉がすべての階層に対応していることを考えれば、あるいは当然かもしれないが、低所得者にとって中心的な生活課題となりやすい、もしくは根本的な生活課題に付随して発生しやすい、経済的な困難に対し、柔軟に対応できる制度となっているといえよう。

ただし、福祉資金・教育支援資金は不動産担保型生活資金・総合支援資金とは異なり、無収入または無資産・無収入の人を対象とはしておらず、いわば「自ら助くるものを助く」制度である。

表3 資金の対象世帯とセーフティネットにおける位置づけ

	低所得世帯	障害者世帯	高齢者世帯	生活保護世帯*	セーフティネットにおける位置づけ
総合支援資金	○				雇用保険と生活保護のあいだおよび下方**
福祉資金	○	○	○	○	社会保険・社会手当・生活保護受給世帯も収入基準・要件を満たせば利用可能（無収入は不可）
教育支援資金	○			○	
不動産担保型生活資金			○	○ 高齢者世帯のみ	年金保険と生活保護のあいだ

*福祉事務所の仲介が必要

**住居喪失者も市役所で「住宅手当」給付を受け住居を確保すれば利用可能
出所) 筆者作成

2.4 実施主体と原資

貸付事業の運営は都道府県社会福祉協議会¹¹が行っており、都道府県内の貸付・償還に係る各審査や資金管理を統括している。借入申込者（相談者）への直接の窓口は、都道府県社協より委託を受け市町村社協が担っており、貸付前から償還完了まで、実際に借入申込者と連絡を取るのは市町村社協職員である。

当制度の担い手として、社協職員とともに重要な役割を占めているのが、民生委員であ

¹¹社会福祉協議会は現行の社会福祉法では109条から111条に基づき設置され、民間の社会福祉活動を推進することを目的としている。上部組織として全国社会福祉協議会が存在する。全社協の前身は日本社会事業協会、全日本民生委員連盟、同胞援護会などの民間社会事業組織であり、大きくはGHQにより「昭和25年度において達成すべき厚生施策の主要目標および期日についての提案」中の「社会福祉活動に関する協議会の創設」が示されたことにより、再編統合が進められたものである（山口2000）。

る。要綱第 16 の定めにより、民生委員は社協と緊密に連携し、借受世帯の相談支援を行うこととされている。また民生委員は貸付に先立ち、借入申込者と面談し、民生委員調査書を作成する。ただし調査書作成は、教育支援資金および福祉資金（うち福祉費）貸付時に限られたことである。

当制度の実施主体は社会福祉協議会という社会福祉法人¹²であるが、貸付原資や事務費は国と都道府県が分担して負担している。つまり、実施主体は民間部門であるが、資金の出所は公共部門である。生活福祉資金貸付事業は、社会福祉法に定められた第 1 種社会福祉事業であり、その担い手である社会福祉法人は、憲法 89 条の公金支出禁止規定を回避することができるため¹³、このような様相を呈している。

貸付原資は各都道府県社協にプールされており¹⁴、「セーフティネット支援対策等事業費補助金」が充てられている。国の補助率は、貸付原資について 3 分の 2（ただし要保護世帯向け不動産担保型生活資金については 4 分の 3）、事務費等について 2 分の 1 となっている。平成 21 年度第 2 次補正予算により、市町村社協等における相談員の配置については、国が「緊急雇用創出事業臨時特例交付金」から 10 分の 10 を補助している。

各社協では、生活福祉資金貸付事業以外にも、都道府県や市町村が原資を補助し、独自に行われている関連制度が少なからず見られる。たとえば東京都では、正規雇用を目指して職業訓練を受けられる「就職チャレンジ支援事業」、高校・大学受験のための塾費用等を借りられる「チャレンジ支援貸付事業」を行っている¹⁵。また、都内区市町村のなかには、生活保護申請者の保護費が支給されるまでのつなぎ資金や、住所不定者等に対する交通費などを貸し付けている自治体もある。このように、事業の実施や運営のしかたに地域の独自性が色濃く反映されるのも、当制度の特徴のひとつといえよう。

2.5 所得調査

さいごに、資金の貸付に際し行われる所得調査について触れておこう。当制度はその目的と資金の性質に鑑み、源泉徴収票や課税証明書に基づく所得調査が行われる。その基準は都道府県によって生活保護基準の 1.7 倍～2.0 倍など若干異なる場合があるが¹⁶、概ね市町村民税非課税程度を収入基準とし、生活困窮の状態にあり、他からの借入が困難で、かつ返済の見込みがあると判断された世帯に対し貸付を行う。したがって、貸付にあたって

¹² 「社会福祉法人とは、社会福祉事業を行うことを目的と」（社会福祉法 22 条）する法人である。

¹³ 社会福祉法第 58 条に「国又は地方公共団体は、必要があると認めるときは、厚生労働省令又は当該地方公共団体の条例で定める手続に従い、社会福祉法人に対し、補助金を支出し、又は通常の条件よりも当該社会福祉法人に有利な条件で、貸付金を支出し、若しくはその他の財産を譲渡し、若しくは貸し付けることができる」とあることから、憲法第 89 条の公金支出禁止規定を免れている。

¹⁴ 現行制度では、生活福祉資金特別会計、要保護世帯向け不動産担保型生活支援資金特別会計、臨時特例つなぎ資金特別会計に分けられており、改正前は生活福祉資金特別会計、離職者支援資金特別会計、要保護世帯向け長期生活支援資金特別会計にてそれぞれ資金管理されていた。

¹⁵ 事業報告書においては、他にも北海道の「冬期生活資金」、大阪府の「大阪府かけこみ緊急資金（昭和 46 年 12 月～平成 13 年）」、熊本県の「地域改善対策対象地域福祉資金」など、地域ごとの取り組みが行われていることがうかがえた。

¹⁶ 都道府県社協ホームページにて確認できたところによると、低所得世帯の場合福島県 1.7 倍、京都・大阪 1.8 倍、山形・三重 2.0 倍などで、ほかには、「市町村民税非課税程度」や、要綱記載の低所得者の定義の引用などが掲載されていた。

はこれまでの生活状況、現在の収入、返済時の収支のバランス等が重視される。

総合支援資金の貸付においては、離職後相当期間が経過している場合や、住居喪失者である場合、将来の見通しを立てることは困難であるが、住宅手当の受給により貸付要件を満たすものと解される。

このように所得調査があることも含め、生活福祉資金貸付制度には、生活保護制度と似通ったところが見受けられる。貸付に先立ち母子寡婦福祉資金貸付や学生支援機構奨学金の利用が勧められるように、他法・他施策の優先があることもそのひとつであろう。また資金の利用にあたって、借受世帯全体の個別具体的なニーズに即し、必要な額を、必要な期間だけ貸し付けるあり様は、世帯単位の原則や必要即応の原則を思わせる。

この制度が対象としているのは、まさに生活保護一歩手前の人々である。そして対応する生活課題は非常に広い。このように低所得者対策として大変重要な制度であるが、現状どのように利用されているのだろうか。

3. 貸付の現状と動向

前節で明らかになったように、生活福祉資金貸付制度の相談支援は、広範な対象者や生活課題をとらえる貸付に付随するものであるから、貸付の動向を把握することは重要であろう。また、端的に貸付の結果が表れる償還状況は、相談支援の成果でもあると思われる。本節では、貸付に関するデータから貸付状況の量的な変化、質的な変化、償還状況をおおまかに把握することで、相談支援の方向性を考察する布石としたい。

3.1 貸付状況

全体の貸付金額実績を図 1 よりみると、制度創設当初から順調に推移したものの、1985年にピークを迎え、その後増減を繰り返している。このような増減の一因は、貸付原資の増額、引締めから生じる貸付スタンスの変化にあると推察される。以下、貸付原資の確保に影響を及ぼしたと思われる出来事を、順に追っていくこととする。

創設当初 2 分の 1 であった国庫補助が 1957 年には 3 分の 2 に引き上げられ、さらに翌年事務費についても 2 分の 1 の補助が行われることとなり、初期は着実に制度の拡充が図られていったようである。堅調な伸びに終止符を打った、1985 年以降の激減の端緒は、1970 年代後半よりの貸付原資引き締めにあったと思われる。後述するが、当制度には償還を免除する規定があり、欠損補てん積立金は免除を行った場合に備えて、償還利子から積み立てられている。1978 年の会計検査院による会計実地調査、1980 年の行政管理庁による補助金調査にて、この欠損補てん積立金の比率が貸付中金額に対し大きいことが指摘された。これに対し全国社会福祉協議会、全国民生委員児童委員協議会は、世帯更生資金更生援助強化活動を展開し、むしろ長期滞納世帯の実態把握と支払免除促進による欠損補てん積立金消化の方向へ舵をきった（全民児協 1988）。その結果昭和 56 年には資金不足が指摘されたが、折悪しくこの頃政府は補助金に厳しい枠をはめる方向へシフトしており、1984 年には貸付金利子 3%のうち 1%を欠損補てん積立金に充当していたものを、すべて事務費に充てることとされ¹⁷、積立率はその後平成 2 年にかけて 3%から 2%へ引き下げられていった。さらに世帯更生資金の国庫補助率は、1985 年に 10 分の 6、1986 年に 2 分の 1 に引き下げられ、86 年から 88 年の急激な落ち込みを引き起こしたと考えられる。これらの変化は実施主体に、償還可能性を意識させるものであったのだろう。

しかし、平成元年には国庫補助率も 3 分の 2 に戻され、一時貸付実績は横ばいの様相を見せる。1999 年に生じた再びの貸付減少は、「生活福祉資金債権管理強化推進事業¹⁸」が実施される運びとなったゆえかもしれない。この事業は現在まで引き継がれているが、新たな制度の創設を経た 2003 年、再度増加に転じている。この年には、積立率が廃止されることとなり¹⁹、さらに 2004 年には、生活福祉資金と離職者支援資金の両会計間において相互

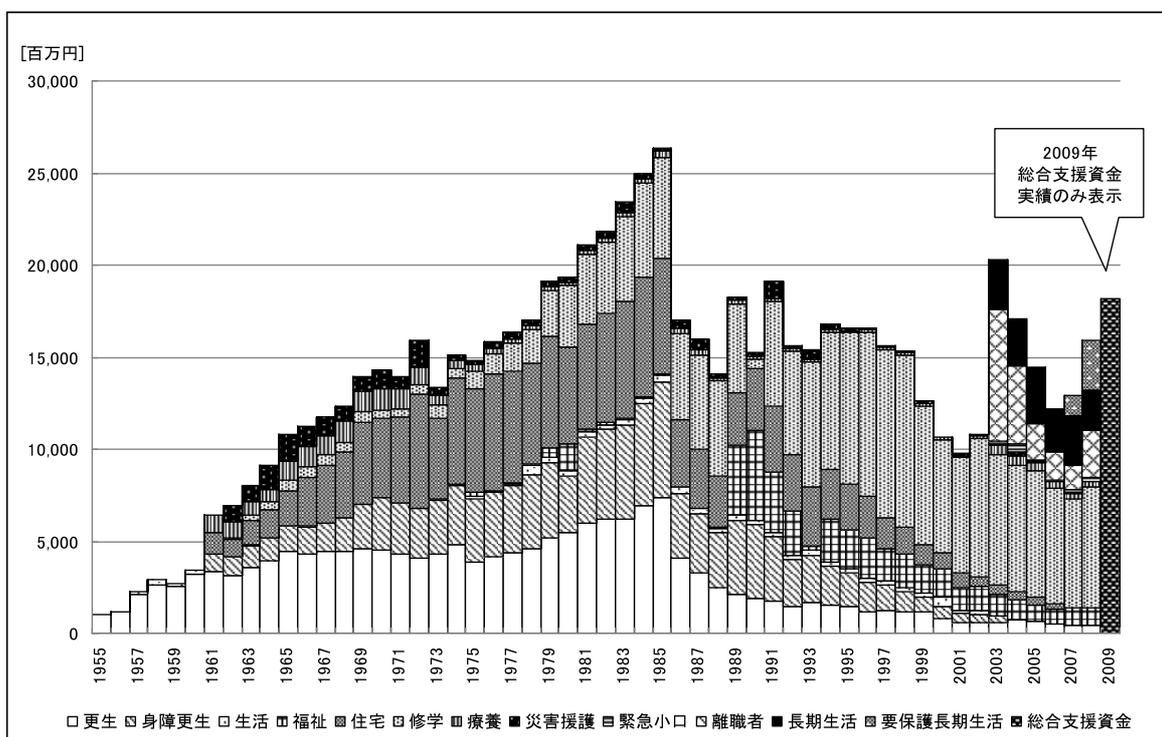
¹⁷平成 12 年には欠損補てん積立金に対する貸付利子 1%分の充当が復活することとなった。

¹⁸ 実施要綱によれば、(1)個別援助指導事業、(2)特に問題を抱えた延滞債権の調査、督促、回収、支払免除等を集中的に行う事業、(3)その他、生活福祉資金の債権管理の強化に関する事業、を行うこととなっている。

¹⁹ 欠損補てん積立金の扱いに関しては、運営要領第 9「3 欠損補てん積立金」を参照されたい。

貸借が可能とされた。このことが影響しているのかは定かではないが、事業報告書において、欠損補てん積立金の不足を貸付原資の取り崩しによって補い、また生活福祉資金の原資を離職者支援資金よりの貸借で補った都道府県社協もあり、貸付原資への引締めは再度弱まってきている可能性もあろう。いずれにせよ図1における2009年の実績は、資料の制約によって総合支援資金のみ記載しているが、すでに前年の実績を上回っており、貸付金額が飛躍的に増大したであろうことが予想される。

図1 貸付金額の推移



出所) 社会保障統計年報各年度版および厚生労働省提供資料(総合支援資金実績), 年度デフレーター(2000年基準)より筆者作成

3.2 貸付内容の変化

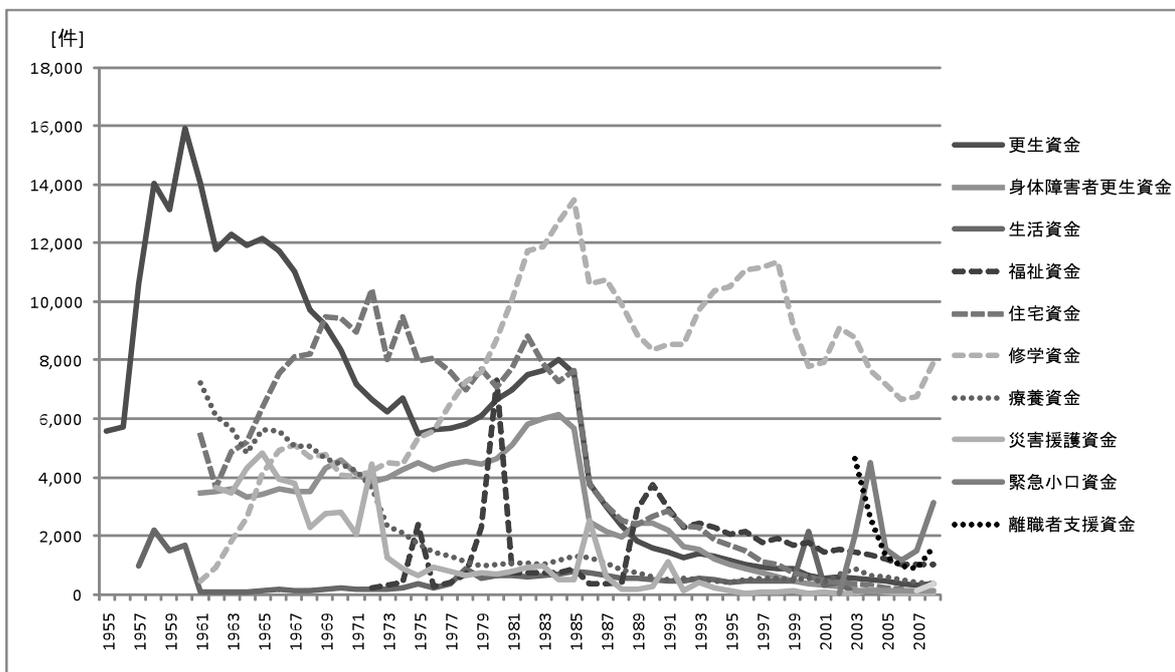
図1に加え図2より、金額、件数を踏まえ利用状況を見ると、その内容がいかに変化してきたか見てとれる。生業資金等を含む更生資金や、住宅資金の利用は創設当初堅調に推移したが、1985年を境にその後漸減しており、代わって教育支援資金の前身である修学資金の利用に偏ってきている。岩田(1990)は、更生資金の減少について、「生業・自営業の存立が時代的に難しくなっており、「現在では自営業を営むのに更生資金の額では意味のあるものではなくなっている」とし、さらに修学資金の伸びについて、貸付が『安全な利用者』に限定されているのではないかと指摘している。

また、2001年12月より施行された離職者支援資金(金額・件数)、2002年12月より施

行された長期生活支援資金（金額），2003年1月に新設された緊急小口資金（件数）の利用が，2003年以降比較的大きな割合を占めている．当制度が社会・経済問題に対し即応的に機能していることを表しているといえよう．貸付の内容が変化する境であったと思われる1985年と，直近の2008年の貸付件数の内訳を比べてみると（図3），緊急小口資金へのニーズの増加を示しており，計画的に高額な出費をまかなうために利用するというよりは，日々の生活の中で生じた緊急的かつ一時的な資金難に対処するために使われるようになってきた傾向がみられる．

一方貸付金額の推移をまず図1より詳しくみると，資金の性質が，事業性資金から臨時の消費支出，さらには日常的な消費支出へと変化してきたことがうかがえる．内訳の変化をみるとさらに歴然であるが（図4），以前は事業性資金が過半数を占めていたのに対し，現在の利用は生活費と教育費に集中している．総合支援資金がどのような貸付実績を残していくかは不透明であるが，今後も離職者支援の中心的役割を果たすとすれば，貸付金額の内訳は，より生活費の割合が増えていくことになるだろう．このような生活費と教育費のための利用は，相談支援の方向性に示唆を与えるものであると考えられるが，この点については後述することとしたい．

図2 貸付件数の推移



出所) 社会保障統計年報各年度版より筆者作成

図3 貸付件数内訳の変化

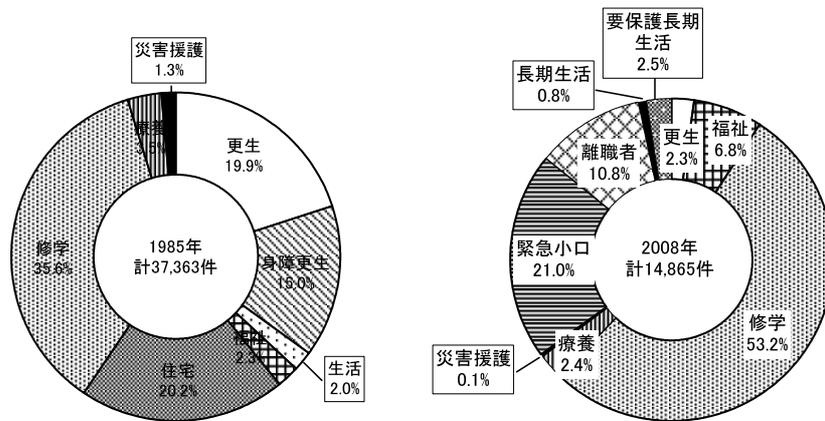
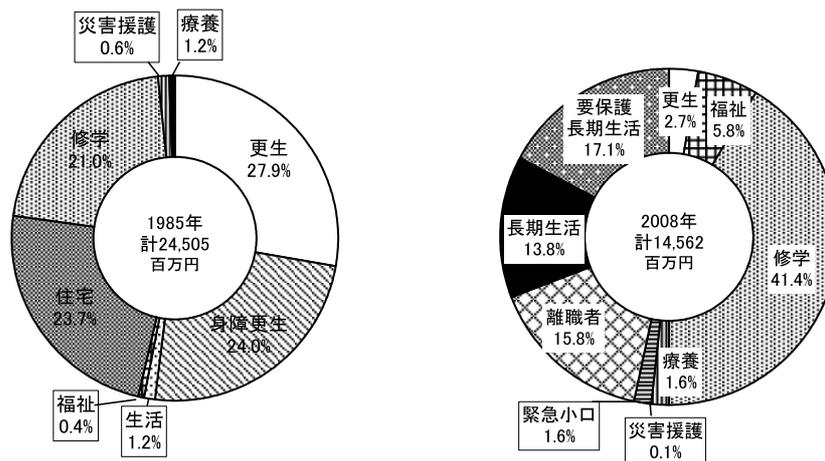


図4 貸付金額内訳の変化



3.3 償還状況

表4は、都道府県社協事業報告書より、2008年度と2003年度の償還状況をまとめたものである。2003年度は、2001年12月に創設された離職者支援資金の運用状況が統計にも表れ始めた年であり、2008年度は直近の数字である。

ここでの償還率は、当年度までに返される予定であった貸付金が、どれだけ返済されたかを示している。よって、完済した借受人がどのくらいいるのか、という指標ではない。当年度償還率は、計画通り順調に償還されている貸付金がどの程度あるのかを表しており、過年度償還率は、延滞が発生しながらも償還されている貸付金がどの程度あるのかを表している。

指摘しておかねばならないことは、償還率に影響する要因が多数存在するであろうことである。経済状況、政策の転換、都道府県の財政状況、それらに影響を受ける社協の貸付

スタンス、貸付額・年限、利用者の属性、生活課題、そして相談支援の内容などである。したがって償還率という端的な指標を以って推察できることは、限定的にならざるを得ないが、この点に留意しつつふたつの点を指摘しておきたい。

表 3 都道府県別・資金別償還状況

	生活福祉資金												離職者支援資金
	償還率計	当年度償還率	過年度償還率	更生資金	障害者更生資金	生活資金	福祉資金	住宅資金	修学資金	療養・介護資金	緊急小口資金	災害援護資金	
2008年度													
北海道	29.3	69.8	17.0	9.6	5.2	11.9	22.7	14.9	36.7	27.3	33.6	11.8	18.1
青森	39.8			13.8	12.6	11.0	22.8	23.4	51.2	40.6	31.4	20.2	19.5
福島	42.2			18.5	17.1	21.2	14.7	16.5	55.8	33.1	41.8	4.1	
滋賀	18.6			2.9	11.7	13.1	22.0	17.6	41.3	38.9		8.0	17.6
兵庫	19.1			6.5	2.9	7.6	19.5	15.5	33.5	22.8	22.6	55.3	11.5
和歌山	13.7	68.5	7.0										12.9
佐賀	25.7												16.1
熊本	31.6	75.5	13.0										17.5
2003年度													
北海道	38.4			12.7	16.7	37.0	43.5	33.0	48.7	32.7	59.0	23.3	65.4
青森	49.1			20.2	27.4	37.3	41.9	37.0	63.4	46.8	42.4	23.5	
福島	50.3			21.0	24.0	39.8	38.7	33.7	68.2	55.3	77.1	29.3	63.0
滋賀	23.9			5.0	24.7	15.7	37.8	29.2	43.8	44.7		1.1	52.4
兵庫	26.7			4.5	13.9	24.8	41.5	22.5	47.5	30.7		7.9	58.1
和歌山	20.0	74.6	5.6										75.7
佐賀	34.2												62.9
熊本	42.9	81.7	11.5										79.1

出所) 都道府県社会福祉協議会事業報告書より筆者作成

第 1 に、貸付が給付化している状況は少なからずある。生活福祉資金の費目を限った貸付では、実質的に現物給付になっており、生活費を貸し付ける資金種類においては、現金給付になっていると思われる。借受世帯が返済にあたりどの段階でつまづいているのか、すなわち、生活課題解決の成否、返済の意思、能力、手段など何が欠落してしまっているのかは不明であるが、自立への道のりが遠い世帯は多いのではないだろうか。第 2 に、資金の償還率は押し並べて低下傾向にあり、貸付が縮小している資金においては、古い債権が滞留していると予想されるにせよ、世帯の自立という成果は出難くなっているように見受けられる。

このような償還状況を踏まえると、相談支援の重要性は、現代においてより高まってき

ているのではないかと思われる。相談支援の充実は、貸付けについての通知にも謳われるところであるが、本稿では制度要綱等の記述を超えて、事実行われている支援の様子についてより正確に把握し、課題を抽出することを目指すものである。

4. 社会福祉における貸付と相談支援

第2節、前節において、生活福祉資金が広範な対象者、生活課題に対応する制度であり、その貸付内容が長い歴史のなかで変化してきていることを概観した。これを受けて本節では、資金貸付という手段の持つ性質、意義を検討することで、この制度が多くの問題に対応しうる理由、そして相談支援の重要性を確認しておきたい。社会福祉における貸付という手段が、どのような意義を持つのかについて、江口(1972)および岩田(1990)は、本稿に重要な示唆を与えるものである。

まず、上記ふたつの論文は、貸付という手段の性質、あるいは特徴をどう見ているのかについてみていこう。江口(1972)は、「貸付」あるいは「融資」の形での金銭の供与が低所得階層対策としてどのような性質を持つのか、おもにふたつの見方を提示しており、そのひとつについて以下のように述べている。「更生資金」は、「生業資金」「支度資金」「技能修得資金」によって成立し、要するに「生業」の「創設」「継続」のため、一定の貸付を行うものである。」そしてさらにこのような支援は、低所得階層対策において「雇用機会の創出」という型に属すると明らかにしている。

一方、もうひとつの見方は次のようなものである。「療養資金」「住宅資金」「修学資金」などというものは、(中略)消費生活における必要経費の一時的支払をこの制度で肩代りすることにより延期させ、分割支払いすることによって大きな負担の軽減を図ろうとするもので、(中略)生活保障制度などに属するものである。」

岩田(1990)に著された社会福祉における貨幣貸付の特徴は、上述のふたつの見方を端的に表現しているといえよう。すなわち同研究では、更生資金に代表されるような事業性資金の貸付においては、貨幣の運用によって新たな貨幣をもたらす可能性が指摘され、修学資金に代表されるような高額な財サービスの購入にあたっては、貸し付けられた資金が収支を平準化する作用を及ぼす可能性が示されているのである²⁰。よって貸付という手段は、新たな貨幣をもたらすため、収支を平準化するために使われる場合に適しているという結論に達する。

ここで重要なことは、手段の持つ性質は、その利用される場面を緩やかに想定するけれども、手段のとらえる対象者や生活課題を限定してはいないということである。岩田(1990)は、貨幣給付との違いからみた貨幣貸付の特徴について、こうも述べている。「それを貨幣給付とくらべると、問題解決(ニード充足)に対してはさらには間接的であり、確実性は薄い。」しかし一方で良い面として、「個別的な性格の強い問題や利用者の特殊な状態にゆるやかに対応しながら、使い方によっては相当幅の広い問題(ニード)に対応し得る可能性をもっているともいえよう。」と指摘している。

生活福祉資金貸付制度は資金の多様さから「寄せ集め」と称されるが、このような貸付という手段の、間接的に幅広く働きかけるという性質が、度重なる制度改正を認めてきた、

²⁰ 是非とも記しておかなければならないが、岩田(1990)では、「この二つの資金を必要とする生活場面は、むろん日々繰り返される消費生活の基本部分そのものではない」と指摘されている。本稿では明らかにしていない課題であるが、この指摘は総合支援資金のあり方に重要な示唆を与えるものであろう。

原因のひとつではないだろうか。

そして個別的な幅広い問題に働きかけられるような、間接的な手段であるからこそ、反面確実性は薄いのである。貸付によるいわば効果が期待通り現出するかどうかは、利用者の属性、意思や能力、生活状況によって容易に変わり得る。加えてこの制度を利用する低所得者は、生活保護基準と同等か、それに近い所得水準で生活する人々であって、資金を利用した問題解決、生活のやりくり、資金の返済に至るまで、どの時点で被保護層への転落の危険に直面するか、不透明な状態だと考えられる。

さらに言えば、制度が解決し得ると期待される問題は、資金による問題解決のその先、より間接的に達成されることだと思われる。生活福祉資金貸付制度の果たすべき役割は、先行研究において大きくふたつの側面から語られているように見受けられる。すなわち、低所得者の被保護世帯への転落防止²¹、および営利貸付への対抗手段、そこから導かれる多重債務の防止²²である。低所得者が貸付を受け、自力でこれらの状態を得られることが最も望ましいのは言うまでもないが、貸付を行っただけでは達成できない借受世帯もあるだろうということも、また想像に難くないだろう。

これは制度の掲げる目的である、世帯の自立についてもいえることだと考えられる。自立助長の意味するところが、「公私の扶助を受けず自分の力で社会生活に適応した生活を営むことのできるように助け育てて行くこと²³」であるとするならば、自立は資金返済のあとに訪れることである。一見当たり前のことではあるが、遠い道のりであることは、後述の償還状況からも明らかであろう。

ゆえに、制度の用いる手段が貸付であればこそ、とくに貸付後に相談支援を行い、借受世帯の状況を把握し働きかけていくことが、貸付の効果を左右する重要な手段だといえよう。本稿は、このように制度を支える柱である相談支援に、関心を寄せていくものである。

²¹ 江口(1972)、佐藤(2001)がこれにあたるだろう。佐藤(2001)は、療養資金の借受相談者 32 件の相談状況について検証し、相談者の半数近くが生活保護基準以下であったことを指摘している。貸付に至ったものが 10 件であり、要保護状態の放置が懸念されることから、生活保護窓口との連携強化を課題として提示した貴重な論文である。

²² 岩田(1990)はじめ、佐藤(2003)、六波羅(2006)が、佐藤(2003)は消費者ローンの利用者像を検証し制度の認知度が低いことなどを問題視する視点から、六波羅(2006)は制度と社会環境の変化から現代的課題を模索する視点から、制度の積極的にコミットすべき問題として、ともに多重債務防止を挙げている。

²³ 小山(1975)

5. 相談支援の現状と課題

本節では、ヒアリング調査結果に基づき、実際の相談支援の様子を報告したうえで、相談支援がどのように低所得者の自立に寄与しているのか、そして今後の相談支援の課題とは何なのか、考察を試みる。

以下では、まず貸付のながれを概観し、次に、貸付申込から償還完了までのあいだ、具体的にどのような相談支援が行われるのかをみていく。ここでは、教育支援資金および福祉資金のうち福祉費を、「生活福祉資金」とする。総合支援資金、「生活福祉資金」、緊急小口資金の相談支援は、借受人に対する社協職員、民生委員の関わり方が少しずつ異なるためである。

5.1 資金利用のながれ

はじめに、貸付申込から償還完了までのながれを概観しておく。生活福祉資金貸付制度を利用するにあたって、直接の窓口が市町村社協であることはすでに述べたとおりである。利用者が社協を訪れるきっかけはさまざまだが、市役所、ハローワーク等から紹介され来所することが多い。どのような経路を辿るにせよ、相談者すべてが貸付に至るわけではない。市町村社協職員は、まず相談者が資金の対象になりそうかどうか話を聞き、貸付が妥当なケースであるとみなせる場合、必要書類等の説明を行う。

最初の訪問で貸付申込が完了することはまずないと言ってよい。利用者は貸付の手続き完了まで、3,4回は社協を訪れることになる。社協職員との初めの面談で、必要書類の説明を受け、次の面談で書類の不備等を確認し、もし不備があれば再度面談し書類を整え、ここで申込に至る。このような面談は一回につき30分から2時間、ときには半日かかることもある。

都道府県社協に提出された書類が審査を通過すれば、市町村社協に対し「貸付決定通知書」が送付される。借入申込者が再度市町村社協を訪れ、借用書を提出すると、貸付契約が完了する。審査を通過しなかった場合は「不承認通知」が送られ、貸付に至らないこととなる。

資金交付は原則として指定口座への振り込みにより、償還に際しては口座振替が奨励されるが、市町村社協窓口で直接受け取ることも可能である。償還中は3カ月に一度、都道府県社協より「償還残額のお知らせ」が発行され、市町村社協を經由して借受人に届けられる。延滞が発生した場合、都道府県社協から市町村社協に通知され、市町村社協職員がその理由の把握にあたる。やむを得ない事由と判断されれば、借受人は償還猶予²⁴の申請を行うことができる。都道府県社協事業報告書によれば、上級学校への進学、借受人や家族の病気、低収入、生活保護受給中などの理由で、償還猶予が認められる。

都道府県社協は延滞している借受人に対し、「督促状」を発行するが、該当者について事

²⁴ 償還猶予は都道府県社協会長が認めた場合に限り、原則1年まで適用される。詳しくは要領第5 償還の手続等、3 貸付金の償還猶予手続きを参照されたい。

前に市町村社協に連絡する。市町村社協が延滞の理由を把握しており、督促状を送付することが妥当でないとする場合、借受人の心情・生活状況に配慮し、送付を見合わせる事となっている。当制度には償還免除規定があり（表 5）、支払いが免除されることもある。また償還に対して誠意が見られず、悪質滞納であると判断される場合、内容証明付き郵便にて督促状を送付する、訴訟申立を行うなど法的措置が検討される。

疑義のある貸付、償還猶予、延滞利子支払免除、償還免除などは、運営委員会にかけられ、その妥当性を検討される。運営委員会は、関係行政機関の職員、都道府県社協の役員及び職員、民生委員、医師、弁護士、地方社会福祉審議会身体障害者福祉専門分科会委員、学識経験者等で構成され、都道府県社協に設置されるものである。

表 5 生活福祉資金貸付金償還免除規定の概要

第 1-1 貸付金の償還免除は、次の各号の一に該当する場合に行うことができる。				
	借受人	連帯借受人	相続人	保証人
(1)	死亡	存在せず 償還困難	償還困難	償還困難
(2)	償還困難	存在せず 死亡	償還困難	償還困難
(3)	期限到来後 2 年以上所在不明	存在せず 償還困難	償還困難	償還困難
(4)	償還困難	存在せず 期限到来後 2 年以上所在不明	償還困難	償還困難
(5)	償還期限到来後 2 年経過してもなお償還困難			
(6)	当該償還未済額につき時効完成			
第 1-2 前項 (1) ~ (5) 号に該当する場合であっても、当該借受人世帯がその自立自活に真しな努力をしていると認められないときは、この限りではない。				
第 1-3 前記 1 の各号に該当しないが、将来にわたって償還困難と認められるものについては、都道府県知事の承認を経たうえ貸付金の償還免除について決定を行うことができる。				

出所「生活福祉資金貸付金償還免除規程」より筆者作成

5.2 初期の相談支援

では、改めて申込に至るまでに、どのような相談支援がなされるのかより詳しく見ていきたい。貸付申込に至るまでの面談では、所得調査および生活歴の聞き取りが行われる。貸付が妥当であるかどうか判断する際の留意点を 5 点列挙すると、現在・将来にわたり家計の収支のバランスはとれそうか、家計の見直し等によって借金を負う（資金を利用する）

ことを回避できないか、生活保護・法テラス²⁵等他の制度資源の利用が妥当ではないか、生活歴に矛盾がなく不正利用の疑いがないか、そして借受人や家族の暮らしぶり等を踏まえたうえで、資金の利用が世帯のためになるか²⁶、ということである。

所得調査は、源泉徴収票や課税証明書、給与明細、通帳の日付・残高の確認等によって行われる。生活福祉資金は、何らかの収入がある世帯に対し貸付が行われるが、総合支援資金は離職して相当期間経過している相談者や、逆に離職前は高収入であったような相談者もいるため、その間どのように生活していたのかなど、生活歴の聞き取りは大変重要である。

したがって貸付までの面談が数回にわたるのは、借受世帯の生活状況をよく把握し、資金利用以外の選択肢も含め、適切な支援を行うためでもある²⁷。一方で貸付まで一定の時間を要することは、他制度利用の決断を遅らせることにもなるため、市町村社協は当該世帯が貸付の対象になりそうかどうか、申込の準備段階より都道府県社協と連絡を取り合って対応する。

借受世帯の資金難に緊急性が認められる場合は、緊急小口資金の利用が検討され、例外的に面談の回数も削られる。緊急小口資金は都道府県社協が認める場合には、申込書と借用書を同時に提出することができるため、たとえば初めに電話による問い合わせで必要書類を確認し、書類を整えて訪問した場合、一度の面談で速やかに貸付に至る場合がある。

ここで、前述のとおり当制度は現代的な課題として、債務を持つ人々に対する支援を求められているが、その判断基準はどのようになっているか明らかにしておきたい。現在社協窓口では大抵の相談者が何らかの債務を持っている、という状況に直面している。住宅ローンや家賃、公共料金の滞納などが多く、このような場合貸付を行うことも可能であるが、多重債務を抱えている相談者に対しては、まず債務を整理することを勧めることが多い。当制度の資金も、重複利用は可能であるが、原則未返済の借入がある場合は新たな貸付は受けられない。都道府県社協において、貸付の情報は全国共通の業務システムにて管理され、他県での借入があるかどうかについても確認できるようになっている²⁸。

5.3 貸付にかかる相談支援

さて、つづいて貸付へと動き出してからの相談支援について、生活福祉資金、緊急小口資金、総合支援資金の順に描写してみたい。

²⁵ 経済的に余裕のない人に対し無料法律相談や弁護士・司法書士の費用の立て替えを行う機関。主に相談者が多重債務を抱えている場合、法テラスへ相談し債務整理を行うよう勧められる。生活福祉資金貸付制度は他の債務の返済のためには利用できず、また多重債務者が新たな借金を負うことは望ましくないためである。法テラスのサービスを受けるには、利用条件として、収入・保有資産が一定額以下であることが求められる。

²⁶ たとえば、教育費を借りたいとして訪れた相談者について、収入に対する家賃負担率が高いと思われる場合、転宅費を借り入れてより安い家賃の住居へ引っ越し、教育費を捻出することを提案するなど、世帯全体にとり良い方法を模索する。この資金を利用したのちに、貸付などの支援を受けなくても生活していけるかどうか、ということが重視される。

²⁷ 加えて、借受人との信頼関係構築のためでもある。ヒアリングにおいて貸付までの段階で信頼関係を築いておけるかどうか、続く貸付期間、償還期間における相談支援を円滑に進めていく鍵であるとお話があった。

²⁸ 事業報告書を見る限り、このシステムには、自己破産申立、所在不明、生活保護受給など、利用者の状況を調査した都度、新しい情報が追加されているようである。ただし、ヒアリングでは利用者の細かな属性までは入力している時間がないなどのコメントもあり、当然のことながらすべての利用者について状況を把握することは不可能であろう。

まず生活福祉資金では、貸付が妥当であると判断された場合、社協職員によって、申込書類の準備と並行して民生委員との面談が調整される。第 2 節で述べたように、生活福祉資金は民生委員調査書の作成・提出が必須であり、民生委員が借受人と関わりを持っていくのは、実質的に本資金に限られている。民生委員は面談において借受世帯の生活状況を把握し、その変化を発見した際は社協職員へ連絡するなど、日常的に世帯を見守る役割を担う。

貸付契約完了後は、基本的に社協職員と借受人との面談等はない。償還が始まると、民生委員が 3 カ月に一度、「償還残額のお知らせ」を届けつつ、借受世帯の見守り活動を行う。民生委員は督促者ではなく、生活援助者と捉えられており、順調に償還されていれば、世帯の生活状況の報告等も求められていない。

滞納が発生した場合、まず社協職員が借受人と電話で連絡を取り、病気や失業など新たな生活課題が起きたのかどうかを確認する。借受世帯の個別具体的な状況に配慮しながら、必要であれば、例外的に償還予定額より少ない額でも返済できること、償還猶予の手続きもできることを伝えていく。電話で連絡が取れない場合、民生委員の協力も得ながら、手紙や訪問により状況把握を試みる。このような相談支援活動が、社協が貸付を行うことの意義であると考えられており、滞納の初期段階において適切に対応していくことが、継続的な返済につながるとみられる。滞納が長期に及んだ場合²⁹、市町村・都道府県社協職員、担当民生委員立会いのもと、面接調査が実施されることもある。

次に緊急小口資金は、基本的に貸付契約時の面談で、借受人との関わりは途切れる。これは、迅速な対応が求められ、小口で短期間（貸付上限額 10 万円、据置期間 2 カ月、償還期間 8 カ月）の貸付という、本資金の特徴を反映してのことだろう。延滞が発生した場合は社協職員によって生活福祉資金と同様の対応がなされるが、民生委員の関わりはない。

さいごに総合支援資金は、新たなセーフティネットの取り組みのなかで、これまでの生活福祉資金貸付制度とは異なる支援体制を敷いている。相談員の配置・活動に要する経費について、国が 10 分の 10 を補助していることは既に述べた。総合支援資金における相談員の職務には、生活福祉資金にはない事項として、運営要領第 1 の「3 相談員の配置」、「ウ 借入申込者の自立に向けた自立計画の作成の支援」と掲げられている。総合支援資金の対象者は前述のとおり失業者であり、社協職員は貸付とともに自立支援を行うよう求められている。

これを受け現在市町村社協では、貸付中の借受人に対し、月 1 回の定期的な面談を行っている。一方で、据置期間および償還期間における定期的な面談については定められていない。延滞が発生した場合は、緊急小口資金同様民生委員の関わりはないため³⁰、社協職員

²⁹ 連続 12 カ月以上全く償還がない場合。

³⁰ 生活福祉資金（総合支援資金）運営要領第 1 「5 民生委員の協力」では、民生委員は(1)資金の広報、(2)資金の貸付に関する相談及び援助、(3)都道府県社協及び市町村社協の要請に基づく借入申込者及び借受人の属する世帯の調査及び生活実態の把握、(4)借受人の自立更生に関する生活全般にわたる相談支援、(5)その他必要と認められる事務、に協力するものとされている。しかし、平成 13 年 12 月 7 日各都道府県民生主管部（局）長宛厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知「生活福祉資金（離職者支援資金）貸付制度の運用について」、「第 2 民生委員調査書の取扱いについて」で

が対応していくことになるだろう。

ただし、住宅手当を受給し、総合支援資金を併用している借受人については、住宅手当窓口が月 2 回以上の面談を行っている³¹。これは最長 9 カ月³²の住宅手当支給期間中実施されるが、その後の期間について定めはない。社協・住宅手当窓口のどちらで自立支援を受ける場合も、借受人は月 1 回以上公共職業安定所にて職業相談を受けることとされている。

5.4 担当者の指摘する問題

ヒアリングにおいては、今後の制度について多くの示唆を得た。貸付対象、支援体制について、担当者の指摘した現行制度の抱える問題について 3 点挙げておこう。

第 1 に貸付対象への懸念は、総合支援資金については特に、返済の見込みがない人に貸し付けているのではないかということである。当制度は元来ボーダーライン層を対象としており、従来の生活福祉資金でも、「生活が既に成り立っていないのでは」と思われる相談者を受け入れている。先行研究³³が指摘するように、要保護層にも貸付が行われているのだろう。ただ今般の総合支援資金の対象は、現状で住居を喪失しているうえ、無収入の長期失業者が今後貸付期間内に無事就職し、資金を返済できるのか不透明であり、貸付という支援が妥当なのかどうか問われている。

第 2 に支援体制においては、人員不足が大きな懸念材料となっている。経済状況の悪化、制度改正、とりわけ総合支援資金創設と連帯保証人要件緩和の影響を受け、2008 年末頃より相談件数が急激に増加し続けており、償還業務に手が回らないほど貸付業務が忙しいという声が多く聞かれた。償還時の支援は、貸付が借受世帯にとって良い結果をもたらすために、最も重要なことである。特に、滞納の初期段階のうちにどれだけフォローしていけるかが、その後の償還の鍵となることも認識されている。緊急小口資金や総合支援資金は民生委員の関わりがなく、社協職員のみが相談支援の担い手である。財源も含め恒常的な人員確保ができなければ、相談支援をセットにした貸付、という当制度の特質が形骸化しかねない。

第 3 に、生活福祉資金における民生委員の果たす役割は大変に重要であるが、近年は資金を介した支援を、民生委員・借受人ともに忌避する例も見られるとのことである。さらに民生委員については、なり手自体が減っていることも問題となっている。借入という極めて個人的な問題に、無償のボランティアである民生委員がどう関わっていけるのか、地域におけるつながりが希薄になったと言われる現代において、今後見逃せない問題であろう。

は、「民生委員の業務の実態等も勘案し、その協力事務を合理的な範囲に極力とどめようとするものである」との文言があり、こういった関わり方を継承していると推察される。

³¹ 住宅手当緊急特別措置事業実施要領 4 (2)②より。

³² 制度導入当初は最長 6 カ月であったが、「社会・援護局関係主管課長会議資料 (平成 22 年 3 月 2 日開催)」によれば、さらに 3 カ月支給の延長が可能となった。

³³ 佐藤(2001)

5.5 相談支援の現状と課題

以上、実際の相談支援の様子を詳しく見てきたが、ここから、借受世帯の自立を後押しできるような相談支援であるのか、何らかの課題があるのか、考察していきたい。表6に、相談支援において実現されていることをまとめている。

貸付のながれに沿って見ていくと、まず相談時に、貸付に限らず相談者にとってどのような支援が必要なのかを考えていくことは、安易な借入を誘発しないという意味でも、その後の相談者の生活を良い方向へ誘導し得るだろう。また申込時とともに返済計画を立てることも、生活の破綻に予防的に働くかもしれない。貸付額に対し抑制的に働く面もあり得ようが、適度な消費額となるよう、用途の見積もりを立てる労をかけている。

次に貸付期間は、総合支援資金の場合のみ月に一度面談を行っており、借受人の生活状況を把握できる機会となるだろう。自立支援を必要とする借受人にとってみれば、定期的な面談によって自らの状況を整理する機会となるかもしれない。

最後に償還期間であるが、生活福祉資金において、民生委員が3か月ごとに訪問する仕組みは、借受人の生活に生じた変化を早期に捉えることで、より困難な状況に陥らないよう、働きかけることができよう。他の資金にこの仕組みがないことは、生活の破綻を予防し自立を支援するという目的を据えた場合、不足がある可能性もある。

また、必要に応じて償還を少額でも受け入れることや、償還猶予・免除といった制度上の免責措置につなげていくことは、債務の負担を軽減し、生活を安定させることにつながると思われる。この場合実質的に、費目を限った貸付は現物給付、生活資金の貸付は現金給付へと転換されることになるが、貸付時より要保護層と思われる相談者もいる状況では、このような措置が生活保護への転落を防ぎ得るものでもあろう。

表6 相談支援機能

	教育支援資金・福祉資金福祉費	総合支援資金	緊急小口資金
相談時	家計の見直し・他制度の利用も含め相談者に合った支援を紹介・提供		
申込時	返済計画作成を支援する	返済計画・自立計画作成を支援する	返済計画作成を支援する
貸付期間		月に1度の面談 ハローワークでの 就労支援	
償還期間*	民生委員による訪問 (3か月に一度)		
	社協職員による滞納世帯に対する電話連絡・訪問		
	世帯の個別状況に応じ償還猶予・支払免除		

出所) 筆者作成

以上の考察とこれまでの制度理解を踏まえ、相談支援の課題として、量的、質的側面から、次の2点が指摘できると思われる。第1に量的側面として、償還中の支援の充実と、その実現に伴う人員と財源の確保、また適切な人員数を定めるための適切な業務量の把握が挙げられよう。

相談支援の実態を詳しくみると、貸付自体が終了したのちは、社協の呼びかけに借受人が反応を示さないことも、借受人が行方不明になることも、自己破産を申告してくることもある。つまり、現状確実に借受人と関わりを持てるのは貸付までであり、滞納が発見されたときには、すでに深刻な困難が生じている可能性もあるだろう。特に問題がなければ借受世帯に介入しないスタンスは、生活力のある世帯が多ければ、合理的であるのかもしれない。しかし、現状の償還率を思い出してみると、積極的に関わらずとも自立できる世帯は、そう多くないのではないかと考えられる。

現在行われている貸付時までの支援は、確実に行っていけるならば、予防的に機能するかもしれない。ただ、貸付において最も困難な時期である、償還中のフォローについては、より直接的な支援を望むのであれば、定期的な見守り活動が必要であろう。よって総合支援資金、緊急小口資金においては、改善の余地があるといえよう。

しかしまた今回の調査において、社協では貸付業務に忙殺されるあまり償還時の支援業務に手が回らない、借受人と民生委員の関わりがうまく持てない、など生活福祉資金においてさえ困難な状況があることも明らかになった。よって、財源も含めた人的資源の確保を、担保していく必要があるだろう。適当な体制整備は本来、制度設計より導かれるものかもしれないが、現状はすでに新たな制度も動き始めている。少なくとも現在の貸付の償還年限内では、現行の職員数、担当ケース数などから適切な一人当たり業務量を求め、相談支援に必要な人員配置を実現していくことが望まれる。

さらに、若干踏み込んだ議論ではあるが、このように支援側の人的資源が不足するなかでは、借受世帯側にも、自身の近況を報告する義務を、何らかの形で負ってもらう必要も出てこよう。この点については、利用者の生活状況をある程度把握したうえで、再度検討していくべき今後の課題として提示したい。

第2に質的な側面として、今後支援主体としての社協内部に、就労支援に関する知識、ノウハウの蓄積が課題となってくる可能性がある。貸付金額の内訳を振り返ると、現状はその6割近くが、失業世帯の生活費と、教育費に充てられていた。そして総合支援資金の存在は、この先生活費の貸付を増やしていくものと考えられる。これらの資金を利用した世帯が、自立していけるかどうかは、失業した借受人が再就職できるかどうか、教育機関を卒業した学生が就職できるかどうかにかかっているといえよう。

総合支援資金の創設に伴い、すでにこのような課題は社協において認識されており、ハローワークとの定期的な会議や、講師を招いての研修を行っているところもある。社会福祉協議会の本来持っている、地域福祉の中核としての特性からは、若干乖離する支援内容かもしれないが、現行制度が存続していくとすれば、避けられない課題であると思われる。

6. おわりに

本稿は、生活福祉資金貸付制度における相談支援の重要性に着目し、あまり知られていなかった支援の現状を明らかにするとともに、その課題について考察を試みたものである。その結果社協と民生委員の行う相談支援は、確実に行われていくなれば、生活の破綻に予防的に働き、世帯の自立を後押しし得ることが示唆された。相談支援の課題を指摘できるとすれば、量的側面からは償還中の相談支援の充実と、それに伴う体制整備、質的側面からは社協内部における就労支援の知識の蓄積が挙げられるだろう。

しかし本稿における最大の留保は、以上の発見が現行制度存続を前提としたものだという点である。貸付という手段の性質において、本稿で指摘したことは、それが問題解決に対し間接的な手段であるがゆえに、広範な対象者、生活課題に対応し得るということであった。そして貸付実績から、この制度が失業者の生活費を、つまり生活の基本的な部分を支えてはじめており、その傾向は制度改正後強まっているだろうことが理解された。さらにヒアリング調査からは、その帰結として、住居喪失者などの返済可能性の極めて低い対象者にも、貸付を行っていることへの不安が聞かれた。

これらの事実から浮かび上がる懸念は、当制度が広範な問題に対応し得るがゆえに、セーフティネットの隙間を網羅し得るように、錯覚される事態が生じているのではないか、ということである。つまり、現状は雇用保険や生活保護との間の境界線が、生活福祉資金貸付制度の領域が広がるように引かれており、それが必ずしも適切ではない可能性がある。

貸付という手段の適用範囲を決定することは、非常に難しいことかもしれない。また、現行制度において貸付対象を絞り込むことは、セーフティネット全体から見れば、制度の隙間に漏れ落ちていく人を生み出すことにつながりかねない。セーフティネット全体のなかで、資金貸付という手段を有効に使っていくためには、貸付の達成する効果はより間接的だということにも考えを巡らせ、隣接する他制度との境界線の妥当性を、常に検討していく必要があるのではないだろうか。

参考文献

- 岩田正美(1990)「社会福祉における『貨幣貸付』的方法についての一考察」人文学報社会福祉学 vol6,130-168
- 江口英一(1972)「今日の低所得層と世帯更生資金制度の方向」『季刊社会保障研究』Vol8.No.2
- 小山進次郎(1975)『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』全国社会福祉協議会
- 佐藤順子(2001)「生活福祉資金の現状と課題—介護・療養資金貸付相談の事例検討を通して—」『佛教大学研究所紀要 第8号』
- 佐藤順子(2003)「生活福祉資金貸付制度の展望—多重債務問題との関わりの視点から—」『人権と部落問題』
- 社会・援護局関係主管課長会議資料（平成22年3月2日開催）
- 社会・援護局関係主管課長会議資料（平成21年5月12日開催）
- 生活福祉資金貸付制度研究会(2009)『平成21年度版 生活福祉資金の手引』筒井書房
- 生活福祉資金貸付制度研究会(2008)『平成20年度版 生活福祉資金の手引』筒井書房
- 全国民生委員児童委員協議会(1988)『民生委員制度七十年史』
- 山口稔(2000)『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版
- 六波羅詩朗(2006)「生活福祉資金制度の展開と現代的課題」『福祉資金貸付制度の効果と課題に関する研究』代表：青木紀，厚生労働省科学研究費補助金・政策科学推進研究事業・課題番号H16-政策-004
- 各種パンフレット

資料 ヒアリング調査概要

ヒアリングの目的は、相談支援の様子を詳細に把握することであったが、利用者の傾向や現行制度に対する所感等も聞き取り、制度の抱える課題についても示唆を得た。主なヒアリング項目は、最近の状況、周知・連携体制、利用者、貸付時のポイント、貸付決定までの相談支援、貸付決定後の相談支援、現行制度についてである(次頁「質問項目シート」)。都道府県社協においては、審査、職員へのフォロー、債権管理についてもヒアリング項目とした。ヒアリング調査に伺った社会福祉協議会の概要を表7に示す。

表7 ヒアリング調査対象の概要

ヒアリング対象 日時	地域	職員配置	相談件数
A 市社会福祉協議会 平成22年2月24日 14:00~15:30	東京市部	常勤(兼務) 3名	平成20年度 223件 平成21年度(1月末現在) 444件
B 区社会福祉協議会 平成22年3月3日 10:00~11:30	東京区部	常勤(専任) 2名 常勤(兼務) 2名 非常勤 1名	平成20年度 738件 平成21年度(1月末現在) 590件
C 市社会福祉協議会 平成22年3月19日 14:00~15:30	東京市部	常勤 1名 非常勤 2名	(貸付件数) 平成20年度 25件 平成21年度(2月末現在) 61件
D 区社会福祉協議会 平成22年3月23日 10:00~11:00	東京区部	常勤 1名 非常勤 2名	平成20年度 318件 平成21年度(1月末現在) 1,005件
E 市社会福祉協議会 平成22年3月24日 10:00~11:30	関東圏	常勤(兼務) 2名	平成20年度 122件 平成21年度 227件
F 市社会福祉協議会 平成22年3月30日 10:00~11:30	東京市部	常勤(兼務) 2名 常勤嘱託 1名 非常勤嘱託 2名 アルバイト 1名	平成20年度 890件 平成21年度 1,423件
G 都道府県社会福祉協議会 平成22年5月29日 10:30~11:30	関東圏	管理者(兼務) 1名 職員 3名 嘱託・非常勤 4名	平成20年度 481件

【質問項目シート】

生活福祉資金貸付制度の運営と利用状況に関するヒアリング調査

1. 生活福祉資金制度の運営について

周知方法、関係機関との連携体制、組織・サポート体制、原資の循環、等
利用者にいつ・どのような情報を知ってほしいか、また事前に制度を知っても
らうために有効な周知方法などございましたらお教えてください

2. 相談・貸付状況について

相談者の年齢・性別・職業、抱えている問題、資金使途、貸付決定の要件等
貸付以外の生活相談との関わり、資金使途による利用者の違いなどございましたら
お教えてください

3. 償還状況について

償還・滞納状況、資金使途による償還率の差、利用者の傾向、最近の傾向、等
返済中や滞納発生時に行われている相談援助活動などもお教えてください

4. 資金貸付という制度について

給付と貸付の違い、貸付の良い点、貸付にかかる業務の大変な点、等
普段感じていることをお答えください

5. 生活福祉資金貸付制度に関する課題

資金の分類方法、貸付要件、他施策との関係、期間の設定、等
貸付とともに行うと良いと思われる支援・必要な仕組みなど、お考えをお聞かせく
ださい

生活福祉資金貸付制度に関するパンフレット、統計資料などございましたら頂戴できれ
ば幸いです。ご協力ありがとうございます。