

柴 香里「生活福祉資金貸付制度の現状と課題に関する調査報告—近年の制度改正がもたらした変化の帰結」に対するコメント

首都大学東京 人文科学研究科 教授  
岡部 卓

## 1 本論文の位置づけと意義

・本論文は、これまでわが国における低所得者対策の一翼を担ってきた生活福祉資金貸付制度（以下、本制度と略す）を素材に、近年の経済雇用環境下において同制度がどのように機能しているのかについて究明することをねらいとしている。

・いうまでもなく低所得者対策である本制度は、防貧機能を有する社会保険制度と救貧機能を有する公的扶助制度（生活保護制度）の中間に位置し、本来的には社会保険の不備を補完・代替し貧困に陥らないよう予防すると共に、低所得者の自律・自立を側面から個別支援する機能を有している（所得保障と対人サービス）。

・このことを、本論文に即して考えるならば、①本制度がどのような低所得問題を射程にしているのか（制度対象としての低所得者問題）、②本制度が低所得者問題に対応する制度設計（理念・目的・資格要件・種類・内容・貸与水準等）となっているのか（本制度における制度構造の検討）、③本制度を支える運営実施体制となっているのか（組織・業務・財政・人的体制）、④本制度を主要な社会資源として課題の緩和・解決する方法論がとられているのか（本制度におけるソーシャルワークと社会資源の検討）が研究対象として措定されるであろう。

・この点、本論文は、①～④までを網羅した研究であり、とりわけ近年の離職者を中心とした人たちへの制度として十分機能しているか等について、制度設計、運用、運営実施体制、支援方法等（含教示等）の現状と課題を先行研究・制度検討・インタビュー調査を通して析出していることが研究上の意義として見出される。とりわけ、本論文の素材としている本制度は、これまで実務レベルでは検討がされてはいるが、制度発足以来十分な研究が行われていない。わずかに低所得者問題の観点から、江口英一、岩田正美、室住眞麻子、佐藤順子等が、また制度論の観点から六波羅詩朗、岡部卓等が、さらには近年では、森川美絵等が業務分析を行なっている程度であり、このように多角的に検討している研究は、見当たらないといってよいであろう。その点でも貴重な研究であるといえよう（研究上の意義）。

・また、本研究は、今般の経済・雇用環境の激変（具体的にはリーマンショックに端を発する経済雇用環境の悪化）への対応策として出された第2のセーフティネットの検証という側面をもっており、政策的対応がどのような成果や問題・課題を出現させているか、今後の制度改革を検討する上での根拠づけとなる研究の一つとなると考える（社会的意義—政策的・実践的貢献）。

## 2 本論文の積極的評価

本論文から導き出された重要な示唆は、以下の通り。

・本論文は、本制度が二つの大きな流れの中にあることを描き出している。一つは、制度発足当初から民生児童委員活動や社会福祉協議会で行ってきた地域に立脚した制度展開である。これは、更生資金等から現在の福祉資金、教育支援資金、長期生活支援資金がそれ

に当たる。もう一つは、90年代以降に雇用・失業対策の一環として ad hoc に対応されてきた離職者支援である。これは、離職者支援資金から現在の総合支援資金へ制度展開している。とりわけ総合支援資金は、①住宅・収入・資産を有する離職者からいずれも持ち合わせていない離職者まで対象（対象設定の曖昧性—低所得者から貧困層まで包含）、②貸付支援の必要度と償還見込みの判断の困難性（貸付制度としての不的確性—貸付要件としてモノと人の担保を必要としないことを担保する調査の厳格性の不在）、同一対象者に給付＜住宅手当＞と貸付＜住居入居費＞に分立（制度の不整合性）等多くの制度設計上の課題があることを指摘している。

・また、制度を支える運営実施体制と方法に関して、現下の多様化・重層化・広汎化している生活問題・課題に対応するには運営実施体制と支援方法が不十分であると指摘している。これは、これまで地域に潜在化・顕在化していた問題・課題の発見・相談・アセスメント・介入・モニタリング等の体制がとられておらず、結果的に十分な支援とはなりえていないということであり、貸付対象者とそれを支える支援者にとっても不幸な事態であるといえよう。

・これらの事柄は、低所得者に対する貸付（給付ではなく）を行う意義は認めつつも、制度そのものが適正に運営される制度設計とはなり得ていないこと、またそれを支える運営実施体制とその方法が十分でないことから、モラルハザードを引き起こし、貸付対象者に公的債務を負わせ、自律・自立を遠のかせる結果にもなっているという結論を導き出している。このことは、制度設計やインタビュー調査の検証から論証されており首肯できる。

・その他、本論は、他制度（たとえば、他の公的貸付制度、民間貸付制度）にない社会福祉制度としての本制度の特質（制度の融通性、対人サービス等）はあるものの、あくまでも緊急避難的に制度設計されていることから、制度改善の必要性と提言を行っており、本制度の守備範囲とする問題・課題の解決には、防貧制度である社会保険、救貧制度である生活保護制度が本来の役割を担うだけでなく、またその前提としての雇用対策、住宅対策が機能してかなければならないことを示唆している。現行制度の枠内で機能するには限界があり（当然、現行制度の改善は必要であるが）、低所得者対策としての本制度の抜本的対策が図られなければ難しいことを明らかにしているというよう。

## 2 検討課題

全体として

・論文形式として、問題関心→研究目的・視点・研究枠組み・研究方法・論文構成→論証考察・結論→残された研究課題として読み込むならば、研究目的、視点と枠組みの設定が明示的に記述されていないため、本論文を通してどのような事柄がこれまでの研究と違いオリジナリティーがあるのか（評者は十分あると考えるが）、本論文のなかで筆者がもう少し主張してもよかったのではないかと考える。

・論文内容としては、上述したように沿革（歴史）・制度設計・制度を支える体制・方法と全体を俯瞰する論文構成となっており、それは本制度の全体の構図を読み取るには一定の意義があると考えますが、次のステップとしてはいずれかの領域に特化した論稿を是非出して頂くことが必要であると考えます。

## 3 疑問点

以下では、個別に疑問と考える諸点を列挙。

- (1) タイトル、サブタイトルの不明確性

・「～に関する調査報告」

本論文は全体的に(各章ごとに)、①制度解説(現状)、②これまでの先行研究の考察からみえてくる結果と課題(先行研究の整理)、③実施主体へのヒアリング調査結果、に基づいて論じられている。ヒアリング調査報告の側面もあるが、先行研究の考察の側面が大きいため、タイトルの修正が必要ではないかと考える。

・「近年の制度改正がもたらした変化の帰結」とは何か、より明確に示す必要があるのではないかと。 「おわりに」のところにも明示されていない。

(2) 研究目的、研究方法、研究結果の明確な提示

- ・とくに研究目的・結果とタイトルとの整合性の問題
- ・「制度の役割についての理論的枠組み」とは何か？(p.1、p.37)

(3) 各章の関連性を「はじめに」により明確に提示

1章 制度概要

2章 制度の役割、課題

- 3つの課題提示
- ①貸付対象の補足問題
  - ②利用者の支援(相談支援)問題
  - ③他施策との関係(セーフティネット機能－制度の実効性)

3章：課題①について

4章：課題②について

5章：課題③について

以上