

世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会報告

平成元年6月26日

世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会（厚生省）

はじめに

世帯更生資金貸付制度は、低所得世帯等に対し、当該世帯の経済的自立と生活意欲の助長促進を図ることを目的として昭和30年に創設されて以来30有余年を経過した。

この間、本制度は民生委員活動を基礎に社会福祉の増進に大きく寄与し、現在では低所得階層に対する施策の中核的存在と言われるまでに成長を遂げてきた。

しかしながら、この間急速な社会経済情勢の変化の中で、地域住民の福祉ニーズも大きく変化をきたし、本制度はこの数年、貸付件数の伸び悩み、あるいは、資金種類によっては件数、金額の減少がみられること、また、活動の主体となっている民生委員

にいわゆる「世更ばなれ」が指摘される等この変化にいかに対応していくべきかについて抜本的に検討する時期にあると考えられる。

そのため、昭和62年9月、学識経験者、現場担当者等の協力を得て、厚生省生活課に「世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会」が設置され、時代に適応する制度のあり方について検討を重ねてきた。

この間、各委員が専門的な立場からの積極的な意見の交換や現場の実態報告等を得ながら検討が進み、この度、結論を得る段階となった。

本報告も各委員共通の理解のもとに分担執筆をしたものであり、今後の制度改正に活用されるよう念ずるものである。

世帯更生資金貸付制度の意義と役割

1 制度創設の沿革と意義

戦後の混乱した社会のなかで低所得者対策として世帯更生資金貸付制度の果たした役割は大きなものがあったが、この制度を産みだす土壌は、生活保護法の昭和25年改正に伴って生じた民生委員の役割の変化にあったといえよう。

すなわち、終戦直後の昭和20年12月に「生活困窮

者緊急生活援護要綱」を、また、昭和21年2月に「緊急就業対策要綱」を制定するとともに、同9月には旧生活保護法を制定して、本格的な生活困窮者対策を開始したが、同法における保護の決定、実施について民生委員は中心的な役割を担っていた。その後、昭和25年に旧法が廃止され、新たに生活保護法が制定されたが、保護の決定実施はすべて行政機関が行うこととなって、民生委員は直接には関与せず「その事務に協力する」ものへと位置づけが大きい。

く変わった。

この当時、昭和26年の被保護世帯70万世帯のうち世帯主が働いている世帯は39万世帯と55%を占めており、働いていても低賃金のため生活が出来ないものが多いことを示している。また、日雇労働市場の状況についてみると、就労延べ人員584万人に対して就労できなかった不就労延べ人員が138万人もあって日雇労働者としてでも就労できなかった者も多く、低所得者世帯の自立助長は重要な課題であった。

このような低所得者対策の実態と生活保護法における民生委員の役割の変化を背景として、生活保護法との関係を中心とした民生委員活動から低所得階層に対する自主的な活動としての民生委員活動へと変化してくるなかで、「民生委員一人一世帯自立更生運動」が各地で行われるようになり、昭和27年の第7回全国民生委員児童委員大会における「世帯更生運動実施に関する実践申し合わせ」決議、昭和28年の第8回全国民生委員児童委員大会における「世帯更生資金貸付法制定要望の決議」となり、これを受けて昭和30年に世帯更生資金貸付制度が創設されることになった。

この制度は、各都道府県の社会福祉協議会（以下「社協」という。）が事業実施主体となり、国の1億円、都道府県の1億円が原資として都道府県社協へ補助され、各市町村社協及び民生委員の協力のもとに純然たる民間団体が行う低所得者対策として制度化されたものである。

2 社会情勢の変化と世帯更生資金貸付制度の対応

世帯更生資金貸付制度は、国民生活や労働事情等の社会経済の動向を反映して逐次制度の改善が行われてきた。創設時の世帯更生資金貸付制度は、生活保護法の生業扶助と同一範囲の生業費、仕度費、技能習得費という自立のための職業に必要な費用についての貸付が行われた。

しかし、昭和31年度当時、傷病を理由として生活保護を開始されたものは保護開始世帯の35.9%を占めていたことに明らかなように、貧困の最大要因は失業とともに疾病にあった。このため、医療保険制度が未成熟な情勢の下で医療費の支払が困難な世帯

に対する対策として、昭和32年度に「低所得者に対する医療費貸付制度」が創設された。この制度の運営主体は、世帯更生資金貸付制度と同様に各都道府県社協であり、その貸付資金については国が3分の2、各都道府県が3分の1補助を行うことで事業が開始された。

さらに、医療費以外の生活の全体についての貸付制度の導入を行うことが必要であるとの認識から貸付範囲が拡大され、昭和32年度には生活費、家屋補修費、出産費、葬祭費についても生活資金として貸付が行えるようになった。また、国庫補助率も2分の1から医療費貸付制度と同様の3分の2となった。この改正によって低所得者のための貸付制度は「世帯更生資金貸付制度」と「医療費貸付制度」の二制度により教育費を除く生活費全般について行えるようになったのである。

他方、高校進学への教育費への貸付は制度化が遅れた。昭和30年に高校進学率が全国平均では51.5%に達したことから昭和32年の生活保護実施要領の改正により、それまで高校へ進学する年齢にある者については働くことを要件としてその世帯を保護の対象としていたことを改め、「他からの援助と本人の自力等により義務教育以上の学校に進学し、かつ、生活を維持している場合であって、その教育が世帯の自立助長に効果的に役立つと認められる場合」には高校以上の学校への進学が認められるようになった。しかし世帯更生資金貸付制度においては、昭和36年まで教育費の貸付は対象とならなかった。このことは国民生活の動向、社会情勢の変化に世帯更生資金貸付制度が適切に対応しえなかった例といえるところである。

その後、昭和36年度に世帯更生資金貸付制度は大幅な改正が行われ現在の制度の骨格が形成された。すなわち医療費貸付制度の吸収と併せて貸付範囲が拡大され、それまでの更生資金、生活資金、住宅資金（補修）の他に身体障害者更生資金、住宅資金（改修）、修学資金、療養資金を加え6種類となるとともに、貸付限度額の引上げ、貸付条件の改善等が行われた。その後も社会情勢の変化に対応して、昭和37年度には災害援護資金、昭和47年には福祉資金が新たに加えられ、貸付資金の種類は8種類に拡大された。

また、大災害時の被災世帯、炭坑離職者、カネミ

油症やスモン患者世帯、国民年金特例納付等について特例の貸付が行われるとともに、平成元年度から消費税導入に伴う改正として身体障害者及び精神薄弱者のための自動車購入に低利貸付が行われることとなった。このように、本制度は、社会経済情勢の変化に対応して低所得世帯や障害者の自立更生に向けておおむね適切かつ柔軟な対応を行ってきたといえよう。

3 世帯更生資金貸付の現状と問題

(1) 資金需要の変化

更生資金の貸付件数は昭和30年度の5,601件から毎年増加し、昭和35年度には17,119件と順調に貸付件数を伸ばす。しかし、30年半ばから急激に進んだ産業構造の変化に伴い就業構造も変化を遂げ、第1次産業の就業者は昭和25年の48.3%から55年の10.9%へと大幅に減少し、第2次産業の就業者は昭和25年の21.9%が55年には33.5%と増加する。他方、第3次産業就業者の増加がめざましく、昭和25年の29.7%が55年には55.3%へと達する。このような産業構造の変化のなかで通常の労働能力があれば就労の機会を得ることはさして困難ではなくなり、貸付件数は35年度の17,119件をピークとして減少し61年度では3,797件となった。

また、医療資金、福祉資金の貸付件数は少なく横ばいの傾向である。住宅資金は現在は低金利時代という背景もあり、償還期間が長期の住宅金融公庫、市中金融機関との競合等もあって47年度の10,401件をピークとして61年度の3,730件へと毎年減少傾向にある。生活資金の貸付は、年間1000件に満たないがこれは医療または技能習得等のために限定した期間の場合に限り貸付が行われることによるものであり、また対象が限定的であるという意味で災害援護資金も同様である。

近年、世帯更生資金のなかで身体障害者更生資金と修学資金の貸付の重要性が増している。経済労働情勢が活況であってもハンディキャップがある身体障害者の就労は容易なことではなく、また、日常生活を営むにもさまざまな障害がある反面、自立と社会参加への意欲と関心が高まってきたことによるも

のである。また、高校や大学等の進学率の上昇も、資金需要の増大要因となっている。

(2) 資金貸付と自立

世帯更生資金が十分その目的を達成し世帯の自立につながったかどうかを端的に示すデータは得にくい。資金の種類別にみると、更生資金は貸付資金全体の24%であるのに、不良債権額では62%を占めており、また、貸付資金額として最も多い修学資金は貸付全体の27%であるのに、不良債権額では2%と低率である。また、身体障害者更生資金も貸付資金全体の21%であるのに、不良債権額では13%と低率である。これは、特別の技能を持たない低所得世帯が更生資金で自立することの困難性を示しており、他方、修学資金と身体障害者更生資金は効果が大きいことを物語っている。

なお、世帯更生資金の貸付原資に対する国庫補助率は、厳しい財政状況等のなかで、暫定的に2分の1となっていたが、平成元年度から3分の2に復元された。これは、この制度が低所得者や障害者の自立や社会参加の促進、生活の安定の大きな役割を果たしており、生活保護と密接な関連をもつ制度であるという社会的評価が定着していることによるものである。

(3) 制度運営をめぐる問題

また、この制度の担い手である民生委員については、その活動分野が多様化してくるとともに、世帯更生資金貸付制度に対する民生委員の意識も変化してきている。また、民生委員の職業も自営業者等が減少し、被用者が増加してきたし、婦人の進出も著しいといったこともあって、資金貸付、償還指導等に継続的に関与するうえでの障害も増えてきている。さらにまた、資金を借り受けた世帯の他の地域への転居の増加などに伴い償還指導の困難なケースが増えるなどといった事態が生じている。

そのほか貸付制度の運営については貸付原資保有額、償還金免除額等について都道府県間に大きな格差も見受けられるようになってきたことも問題である。

世帯更生資金貸付制度をとりまく社会情勢の変化と課題

以上のように、世帯更生資金貸付制度は戦後わが国の低所得層の生活援助に大きな役割を果たしてきたが、同時に低所得層の内容やそのニードがこのところ大きく変貌していることも事実である。これは社会全体の就業構造や生活様式やその形態、また社会保障などの制度を含んだ世帯更生資金貸付制度をとりまく社会情勢が変化してきているからである。今後の世帯更生資金貸付制度の役割を考える上で、この変化をどのようなものとして認識するかがキーポイントになる。

1 所得・消費水準の向上と就業構造・生活様式の変化

世帯更生資金貸付制度発足の頃から現在へかけての国民生活の変化の第一にあげられるのは、所得・消費水準の向上である。この所得・消費水準の向上は、単に所得が多くなっただけでなく、その背景に就業構造の変化を伴うものであった。自営業から雇用者への転換、雇用者家族の共稼ぎ化、兼業農家の増大、自営業を存続する場合でも家族は雇用者になっていくケースが増えていった。このような背景の中で自営業はその存在基盤がますます困難なものとなり、とくに、生業的経営の成り立つ範囲は狭められてきているといえよう。

他方、このような所得・消費水準の向上、雇用者化を背景として、一般の勤労者を対象とした消費財市場の発達が急速に進んだ。特に家電製品、自動車などの耐久消費財の普及はめざましいものがあったことは周知のところである。また雇用者化は高学歴化を進め、昭和60年度の高校進学率は94%にも達している。

このような多消費型の都市的生活様式は農村にも普及し、いわゆる「総中流化」社会とよばれるような変化が生じた。人々は「人並みの生活」をめざして新しい生活様式に基づいた財とサービスを得るためにさらに多くの収入を得ようとして家族の共稼ぎ化、雇用者化が一層促進されることとなった。ま

た、その時の収入が十分でなくともローンやカードの利用で高消費をまかなえる消費者信用の発達がこれを支えたことも見逃せない。現在、住宅ローンのある世帯は勤労者世帯の36%以上、耐久消費財のローン利用率は30%以上（自動車のローン利用率は4割以上）といわれている。）

2 生活の標準化と貧困観・低所得概念の変化

以上のような構造的な変化のなかで、当然従来の貧困軌や低所得概念によって捉えられる貧困や低所得層は少なくなっている。

第一に、「人並みの生活」を維持して行くために必要な財及びサービスの確保は生活の標準化を進め、持ち物や身なりも均質になっていくので、明らかに貧困であるということが外側からはなかなか判断しにくくなっている。

第二に、今日的においても不安定で相対的に低い所得の就労の形態は多く存在しているが、それらは住宅ローンや教育費を捻出する主婦のパートであったり、逆に不安定な親の臨時収入が子供の雇用所得に支えられていたりするので、一つ一つの収入の低さ、不安定さは表面には出ないで世帯全体としては安定したものとして現われやすい。核家族化が進み子供の数が減少していることもあって、少なくとも家族が健康で働ける間はなんとかやっているようにみえる。だから家族みんなで働いていてもなお貧しいという世帯更生資金貸付制度発足当初の低所得層の形態は減っている。

しかし、反対に今日では次のような二つの典型的な低所得・貧困な問題が現われていると考えられる。第一は、このような「人並みの生活」をするために相対的には不利な条件にある人々である。例えば、同じような収入額でも、勤め先の福利厚生制度によって有利なローンや物資の斡旋、レジャー施設の利用等が出来る人とそうでない人がある。また、資産や社会的地位がなかったり、商品や信用制度などについての知識が乏しい場合には、高利のサラ金

利用に走ったり、悪徳商法の被害を受けやすい。所得額だけをみれば格差は縮小しているように見えても、上記のような新しい生活様式に基づいた「人並みの生活」をして行くための基準をおいてみると、これらの手段を有利な条件で獲得している人とほとんどそれらをもたない人とが存在するといえる。一般的にいえば福利厚生制度の整備や社会保険の適用などの面でめぐまれてない零細企業やパート臨時雇用など、また自営業などの就業場面ほどまだこれらの条件が充実していない傾向にある。これらの就業者でも他の家族収入の援助もあって所得だけをみれば低所得世帯ではないとしても、無理をして「人並みの生活」をめざすことによって、例えばサラ金やクレジットカードの破産、それらと関連した家族崩壊などという問題を生じることが少なくない。

第二は傷病や障害、高齢などで働けない人やそれらの人々を抱えた世帯、働く人が母親一人などの場合である。今日多くの世帯が雇用者化、多就業化をすすめることによって「人並みの生活」をめざし、貧困を克服しようとしているとすれば、貧困は働くことが困難な人、一人の低収入を他の世帯員がカバーできない世帯の問題に集約されつつある。しかし、この場合も世帯更生資金貸付制度発足当初とは異なった側面がある。まず、今日では社会保障や福祉制度による一定の保障の存在があり、年金や手当による保障だけで軽業のまま暮らす人々も増加しつつあるが、一般に社会保障の水準は基礎的な部分に限られていることから、現代社会の「人並みの生活」という基準に照らしてみれば必ずしも十分なものとはいえない。社会全体が「中流」意識をもってきている今日、このような相対的格差による疎外感にも留意しておく必要がある。

3 「高齢化社会」の進行と高齢者・障害者などの自立と社会参加

世帯更生資金貸付制度をめぐる社会情勢の変化のもう一つの面としては、周知の「高齢化社会」の進行の問題がある。高齢化の進行は、年金に依拠して暮らしていく世帯を増加させ、また在宅でねたきり等の高齢者を抱える世帯を増加させている。これらの世帯はその基礎的生活における保障はあっても現代の生活様式・「人並みの生活」からはたえず取

りこぼされていく可能性があるといえよう。特に年金は安定した収入ではあるが、金額が固定しているために、上記の「人並みの生活」を基礎としたストック財の充実や入院、冠婚葬祭等の際の臨時の出費には対応しにくい側面をもっている。

したがって、高齢化の進行は、高齢者世帯や寝たきりの高齢者を抱えた世帯と他の世帯との間で「人並みの生活」の達成における格差や不公平感を拡大させていく可能性がある。また同じ高齢者間でも年金収入だけではなくむしろそれまでの社会的地位や資産等によって生活上の格差が広まるといえよう。

他方で、この高齢者を含めて、障害者や傷病者を抱える世帯、母子世帯などの自立と社会参加の要求が大きくなっているのも今日の特徴である。この要求拡大の基礎には、高齢者だけでなく障害者などが地域で独立して暮らす傾向が増大している反面、その生活は基礎部分の生活保障はあるものの現代の一般的な生活様式を前提とした標準的な生活からみるとかなり格差があるという不公平感が横たわっていることがあげられるといえよう。例えば施設から出て、或いは親と離れて地域で自立していこうとする障害者は、その最低生活の保障と共に、地域の他の人々とそれほどかけ離れていない生活様式の選択を希望するだろうし、また、母子世帯や傷病世帯等にとっても、子供の高校進学はもとより更には大学進学さえも今や大きな生活上の課題となっているのである。

4 現代における世帯更生資金貸付制度の課題

このように、世帯更生資金貸付制度をとりまく社会情勢はその発足当初と比べれば大きく変貌している。この中で低所得者層の新しい内容やニードも所得の高低や就業の有無だけでなく、高度化された現代生活やそれを達成し維持していくための諸手段の有無という観点から把握されることがますます必要になっている。

一方、高齢化社会の進行はこうした手段を相対的に欠いた層をさらに拡大していく危険をはらんでおり、また、障害者などの社会参加と自立要求もこのような現代生活の享受における格差の是正をその基礎においているということができよう。このような状況の中で、世帯更生資金貸付制度の現代における

課題はどのように考えられるであろうか。

まず、基本的には上記のような意味で相対的に生活の諸手段を欠いている低所得層に現代的な生活様式を平等に享受していくうえで必要な生活資金を有利な条件でどう提供していくかということが大きな課題である。従来はどちらかといえば最低の基礎的生活維持のための補填援助という性格が強かったが、今後はむしろ上に述べたような所得水準の上昇や社会保障制度によるある程度の基礎生活の保障を前提にして、もっと積極的な生活資金援助が課題となっている。

特に生業資金による最低生活維持型のみでなく、耐久財や臨時費、修学資金、また高齢者の生きがい資金等生活の格差是正と自立安定のための援助が重要となろう。それは、一見低所得としては現れないが相対的に不利な生活手段しか持たない層のニーズを安全な方法で満たして生活の破綻を未然に防ぎ、

また働けないで社会保障給付に依存するような人々の格差感を縮小して、自立と社会参加のための基盤を確保して行くことにつながると考えられる。

なお、生業資金は自営業の存立環境がきびしく、雇用者化が進んでいる現在では役割が縮小しつつあるが、今後この種の資金も高齢者や障害者などの生きがいや社会参加、就労機会の拡大、地域おこしの一環として積極的に位置づけていくなど、現代的な生活の自立安定のための手段として捉えなおしていくことも課題となってくる。

最後に、世帯更生資金貸付制度は3%という極めて低利の融資制度であるが、近年の未曾有ともいふべき超低金利時代にあっては相対的にその重要度が薄れていたともいえる。しかし、今後、金利上昇も考えられるだけにその有用性は改めて認識され、ニーズも再び高まってくるものと思われることに留意しておく必要がある。

世帯更生資金貸付制度の基本問題と具体的改善方策

世帯更生資金貸付制度は、社会経済情勢の変化に対応しながら年々内容の充実改善が図られ、その運用も年とともに柔軟性を増し、低所得層の生活援助に大きく寄与してきた。

しかしながら本制度も創設以来30年余を経過した今日、貸付件数の伸び悩み、民生委員のいわゆる「世更ばなれ」、近年における低所得層の生活環境の変容、高齢化社会の到来等諸情勢の変化から新たな時代に対応した制度の改善が求められているところである。

こうした情勢をふまえ、制度の基本的な事項である民生委員活動のあり方、原資の充実あるいは、長寿福祉社会への対応、ニーズへの変化に対する柔軟な対応策、制度の長期的な安定の確保といった視点から制度全体の見直しと改善が必要である。

この場合とくに、本制度を利用する世帯の多様できめ細かなニーズに柔軟に対応し、資金の内容や貸付の手続きをわかりやすく、簡素にして利用しやすい制度として運用できるよう利用する側の立場にたった改善と併せて、時代の変化と推移に対応しながら、長期的に利用者のニーズを充足し、安定した運

営を図る必要がある。

1 制度の基本問題と対応策

(1) 民生委員による指導援助の充実

世帯更生資金貸付制度は、これまでみてきたとおり、民生委員の日常生活のなかから全国的な自主活動として展開された民間福祉活動の優れた運動である。特に、民生委員が社協などの団体と協同し、低所得世帯の人々の社会的経済的な自立更生の促進を図るため指導援助を加えながら社会福祉的資金の提供を行ってきた長年にわたる活動の成果は高く評価されている。

本制度の内容は年々改善充実が図られ、その運用も利用者の要請を考慮しながら次第に弾力性を増し、低所得世帯等の生活の安定と向上に大きく寄与してきたが、近年における民生委員の総活動に占める世帯更生資金関係の活動をみると、昭和50年度と昭和62年度との対比では、民生委員の総活動件数が182.9%と大幅に増加している反面、世帯更生資金活動件数は89.7%へと減少傾向を示し、更に地域格

差も拡大する傾向にある。

民生委員による世帯更生活動の主な停滞要因としては、

- ・近年における社会情勢の変化，特に高齢化に対応した福祉対策を中心とした地域の福祉活動の拡大
- ・複雑化しつつある家族問題，児童問題等への対応の増加
- ・本制度創設期の民生委員の殆どは既に引退し，低所得世帯に対する民生委員の問題意識も大きく変化してきていること

などに伴い世帯更生活動への重点的な取り組みが難しくなっていることが考えられる。

また，経済情勢も大きく変化し，国民の所得水準も年々向上するとともに，一般市場の金融における資金枠の緩和，低金利化等も影響していることと思われる。

しかしながら，昨今における社会経済情勢はでみたとおり，高齢者世帯の増加，消費生活水準の向上，教育費の増大，税制改革に伴って余儀なくされた低所得世帯や年金生活者等の相対的な負担増もあって，本制度に対する潜在的な需要は多いものと思われ。

このように，本制度に期待される大きな役割を適切に果たすためには新たな社会動向に対応した世帯更生資金貸付制度の改革をすすめる必要がある。

このためにはまず本制度の中核的役割を担う民生委員活動を基軸とする制度運営の観点から，地域住民の福祉の向上と生活の安定を図るため，民生委員の指導援助活動の効果的取り組みが求められる。

従って，新たな時代に対応する本制度の改革とあいまって，民生委員研修の計画的な実施とその充実強化を図るとともに，民生委員の負担を可能な限り軽減すべく業務処理の大幅な簡素合理化を進める必要がある。

また，民生委員活動の促進を図るため，活動費を増額し，その一部については活動実績に応じた配分方策も検討する必要がある。

なお，平成元年度から各都道府県で2市町村社協を対象にモデル的に実施される世帯更生資金貸付事業活性化モデル事業は，本制度の活性化をすすめ，民生委員の活動を充実させる契機ともなりうるものであり，その効果が期待される。

(2) 貸付原資の充実

本制度の根幹をなす貸付原資については，国，都道府県の補助を得て年々増額され，その資金規模も昭和63年度末には862.5億円と相当の水準に達しているが，都道府県別にみると大きなアンバランスがあり，その格差も年々拡大している。

このことは各都道府県の福祉政策の選択の差にもよるものと思われるが，利用者である国民の側からみれば都道府県間にこれほど大きな格差があることは決して望ましいことではない。

したがって，世帯更生資金貸付制度は社会情勢の変化に対応した制度の改善を進める一方，各都道府県及び都道府県社協の本制度に対する積極的な対応が望まれるところである。本制度の貸付原資についても，今後の制度改善と資金需要を考慮して，資金の自転も可能とするような中長期的観点に立った都道府県毎の原資の増額計画を策定することが望ましい。また，貸付原資の補助についても，都道府県間の格差の縮減と安定した制度の財政運営を図る観点から行う必要がある。

(3) 制度の運営の見直し

本制度の運営は，民生委員の指導援助活動を中核とし，各都道府県社協を実施主体として推進しているところであるが，長期的な展望のもとに利用者の立場で見直す必要がある。

本制度は，低所得で「人並みの生活」水準を維持することが困難な生活を余儀なくされている人々を対象に，生活の安定と社会的自立を促す目的で低利または無利子で資金を貸付けるものであり，全国各地の隅々まで民生委員のきめ細かな援助指導のもとに進められるものであることから，利用者の最も身近なところで速効的対応と活用が望まれる。

このような観点から，全国の多くの市町村社協で実施している小口の生活資金貸付事業（たすけあい金庫等）の実績をふまえ，本制度も，本格的には長期的展望としてみると地域福祉の推進とあいまって市町村社協を運営の実施主体として運用することが望ましいものと考えられる。

しかしながら，その前提となる貸付原資の効率的な確保の問題，市町村社協の運営体制等解決の必要な問題も多く残されているので，後でみるように，市町村社協への可能な限りの権限委任を図るととも

に、当面、可能な市町村社協からモデル的に全国的な実施主体化ができるような弾力的な対応が望まれる。

また、利用者の利便性や福祉資金貸付事業全体の簡素効率化といった観点から、母子・寡婦福祉資金制度や高齢者住宅整備資金貸付制度との統合による一本化を望む声もあるが、それぞれの資金制度の成立経過、貸付に関する団体や機関の違いもあり、当面は都道府県の判断により資金を一つの制度に集中し貸付対象を弾力化するという方法も検討されてよい。

2 長寿福祉社会に対応する貸付制度の拡大

(1) 貸付対象の拡大

本制度の貸付対象は、所得が少ないため一般市場の金融機関や公庫、公団等の融資を受けられない世帯、高い利率での償還が困難であると思われる低所得世帯及び身体障害者世帯を対象に必要な資金の貸付けを行い民生委員の指導援助を加えながら借り受け世帯の自立を図ってきた。

しかしながら、近年における高齢化の急速な進行とともに身体的機能の低下した高齢者も大幅に増加している。

そしてその多くの高齢者やその家族は長年住み慣れた家庭や地域での生活を強く望んでいることから、在宅福祉、地域福祉の推進を図る観点に立って、高齢者世帯に対する本制度の貸付対象を拡大する必要がある。

こうした高齢者への貸付制度の拡大は地域における適切な支援活動と相まって、高齢者のための生きがい創り、居住環境の改善、福祉機器の整備等を促進し、明るい長寿福祉社会の確立に不可欠な家庭基盤を整備するうえで大きな役割を果しうるものと考えられる。

(2) 所得基準の見直し

本制度は、低所得世帯の経済的自立と生活意欲の助長促進を図ることを目的として創設されたという経緯から、一定の所得基準を設けて運用されているが、近年における消費水準の向上・高度化、高齢化の進行に加え税制改革等の影響等も考慮し、長期的な展望のもとに所得制限の見直しが望まれている。

また、消費生活水準や生活態様の均質化も進んでいるが、細かくみるとそれぞれの地域で異なる点もあることから、画一的に設定するのではなく、所得基準は地域ごとに定め（概ね所得税非課税世帯程度、または保護基準の1.4~2.0倍程度）、その運用は個々のケースに即した柔軟な対応が必要である。

なお、高齢者世帯については、所得制限を撤廃する等大幅な緩和策を講じ、弾力的な運用を図ることが望ましい。

さらに、精神薄弱者については、従来低所得者として貸付を実施してきたが、所得基準のない身体障害者との均衡を考慮する必要がある。

(3) 貸付限度額の引上げ

貸付限度額については、特例制度を設ける等改善を加えながらその引き上げを図られてきたところであるが、近年における消費生活水準の向上等社会経盲削盲勢の変化に即応し、各資金種類とも現行の特例制度の額程度を上限として一本化し、併せて社会経済情勢の変化に対応した適正な上限の設定を図るとともに、個々の事業に即して所用額を貸付けるように改めることが適当である。

3 ニーズへの柔軟な対応

(1) 社会参加、共同事業への対応

高齢社会への対応、ノーマライゼーションの推進を図るため、居住環境の整備、社会参加の促進に必要とする資金を貸付けるよう対象を拡大する。

高齢者や障害者とその家族が共同して行う事業への貸付については、本制度が世帯を単位とした個人貸付を原則としていることをふまつつ、個々の借受世帯が共同で事業を行うことの妥当性や必要性が認められる場合には現行の運用でも弾力的に対応してきたが、今後一層このような方向での柔軟な対応が適当である。

(2) 資金種類・条件

ア 資金種類の統合

高齢者福祉の資金種類の導入にともなう8種5

項目に及ぶ資金種類については、わかりやすさ、利用しやすさといったことも勘案して統合簡素化してはどうかとの意見がある。しかし、貸付決定

の際には資金使途の確認が必要であり、たとえ資金種類を統合しても資金貸付対象の細目とこれに見合う上限の設定は必要となってくる。また、高齢者福祉の資金貸付を拡大するとなるとこれらをどのように位置づけていくかの問題がある。これらを勘案して、資金使途等を勘案したわかりやすい資金種類に認めるよう検討することが望ましい。

イ 償還期間等の見直し

一部の資金について償還能力、設備の耐用年数等勘案し、貸付限度額の引き上げに見合う期間延長を検討する必要がある。

ウ 再貸付の要件の緩和

再貸付については、災害及び一定の条件を付して認められているが、生業費の運転資金について、限度額の範囲内で再貸付できることとすることが望ましい。

エ 貸付の特例措置の移行

更生資金（生業費）及び福祉資金については、現行では厚生大臣の特例措置として認められているが、制度運用により定着しているため他の資金と同様に「特に必要と認められる場合」の限度額にそのまま移行させ、この特例措置は廃止することを検討する必要がある。

（3）他制度との関連

母子・寡婦福祉資金等他の公的資金が利用できる世帯については、原則として資金の貸付対象としなないものとしているが、前述したように各都道府県におけるそれぞれの公的資金貸付制度の状況を十分見極め、借受者のニーズに即応して本制度の資金でも対応できるように検討されることが望ましい。

（4）貸付手続

市町村社協を実施主体とし、当面直ちに全般的に権限委任することは前述したとおり困難であるが、借受者にできるだけスムーズに、また緊急のニーズに対応できるようにするため、市町村社協に委任を図る等貸付事務処理の迅速化を一層促進する必要がある。

ア 貸付決定権の市町村社協への委任化

市町村社協の貸付決定権限を実質的に拡大するため都道府県社協会長が専決で貸付決定する

ことのできる市町村社協の対象を定めているがこれを拡大することが適当である。

（む また、それ以外であっても、資金の種類によっては、都道府県社協に設置される運営委員会および調査委員会の意見を聞かずに貸付決定できる資金として、更生資金及び身体障害者更生資金の一部などの緊急的安定的資金が定められているが、これを拡大し、新たに「生活資金」を加える。

進学等固定化した事情による場合における支払猶予の手続きについては、運営委員会の意見を聞くことなく都道府県社協会長専決で決定できるとする。

また、緊急の資金ニーズに対応できるように「福祉資金」の中に「緊急生活資金」を新たに設け、「福祉資金」「緊急生活資金」は市町村社協の会長専決によるものとするよう検討する必要があるが、この場合、貸付金の償還が期待できない可能性が高まるかもしれない点を十分考慮しておく必要がある。

なお、市町村社協の実施主体化の試行については、市町村社協における体制の整備、資金の計画的効率的な運用の担保が可能となるような条件を整える必要があるが、これらの検討と併せて、都道府県の判断で行えるよう前向きに検討する必要がある。

ア 申請から決定までの手続き期間の短縮

すでに「おおむね2週間以内に借入申込者に資金の交付ができるよう」にとの目標を基準として取り扱われているところであるが、なお、不十分な状況が見受けられるので指導の徹底を図る必要がある。また、通信事務機器等の近代化等手続きの短縮に必要な事務の合理化を進める必要がある。

イ 施設地と自立地（開業地）が違う場合

障害者が更生施設を終了した場合、他市町村で事業を開始するケースが多く見られるので、これに対する資金貸付が円滑にすすむよう社協や民生委員間における連携、事務処理について指導を徹底すべきである。

ウ なお、緊急に資金貸付が必要なケースや民生委員経由に抵抗感もある等の事情も勘案すると、従来の民生委員窓口に加えて、借受希

望者は社協の窓口で直接申請もできるという仕組みも用意しておくことが適当である。

(5) 貸付及び償還手続きの簡素化

借受者の手続きのための労力・時間の節約と定期的な償還への利便を高めるため、実施可能なところから銀行等金融機関の口座から自動引き落としを進める。また資金の貸付にあつては、利用者の意向にそつて口座振込を検討する。ただし、これらの導入にあつては、地域の民生委員の訪問・援助活動が適切に行われるように十分配慮しておく必要がある。

4 長期的な制度の安定

(1) 名称

現行制度は、昭和30年の制度創設以来30年余を経過し、「世帯更生資金」の名称も行政や福祉関係者・民生委員の間において定着している。

しかしながら、これまでに明らかにしてきたとおり、今日的な時代の要請に即して制度全般にわたつて改善を行う必要性が迫っている。

このような情勢にかんがみ、資金の名称についても利用する国民に親しまれ、かつ、わかりやすい資金としてその内容改善にふさわしい名称に変更することが適切であると思われる。在宅福祉と家庭生活のより積極的な推進と安定を指向する趣旨を表すことから「生活福祉資金貸付制度」という名称に改めることが望ましい。

なお、利用者にとってより親しまれやすい愛称の設定といったことも、民生委員の参画を得ながら検討されることが期待される。

(2) 貸付金利率

本制度の利率は、他制度からみても最も低利で運営しており、貸付対象者の償還能力等を十分勘案して無利子の据置期間を設定したうえで年3%で創設し、運営してきている。この利率は、母子・寡婦福祉資金あるいは災害弔慰金の支給等に関する法律に基づく災害援護資金に準拠しており、特別の場合を除いて異なる利率を設定することは適切でないと考ええる。

しかし、事務費不足の減少が出始めつつあることから制度全体の中で見直すべきとの要望が強い。

とくに、無利子の修学資金の伸びが著しく貸付事務費財源の逼迫を招いているところから「修学資金」からも利息をとるべきだという意見もあるが、日本育英会その他の修学資金との関連について十分考慮する必要がある。また、療養資金については資金の性格上無利子とするよう求める要望も多い。

なお、延滞利子については現行10.75%となっており、他の公的資金貸付の延滞利子と比較し、必ずしも低利のものとなっていないことから引き下げの要望がある。償還困難世帯の実態等を勘案し、延滞利子については貸付金利率の2倍以内とすることが妥当である。

(3) 債権保全

地域社会の変動と連帯意識の希薄化、核家族の増大等によって、保証人とくに連帯保証人を確保することが困難な状況にあり、債権保全にあつての執行段階となると実質的な保証人の役割が形骸化している傾向もみられる。しかし反面で、償還金の滞納ケースについては、償還事務についてとくに保証人との連携を強化する必要がある。

また、単身(夫婦)高齢者世帯への貸付を弾力的に行うため、同一市町村以外に居住する子供等を対象として連帯借受人に設定する必要があり、この取り扱いをした場合には、保証人は不要としてよい。

さらに、「修学資金」および「技能習得費」についても、世帯主及び修学、技能を修得する子供のいずれも連帯借受人とすることができることとし、この場合も同じく保証人は不要として差し支えない。

なお、貸付金の償還確保、連帯保証人を得にくいケースへの対応といった観点から、信用保証制度を創設すべきだとの意見があるが、単に、債権保全を目的とした信用保証制度の導入は、世帯の自立を援助する役割を担う保証人の必要性、民生委員制度の趣旨といった観点からみて当面は適当ではないと考ええる。

また、保証人制度にかえて、物的担保制度を導入してはどうかとの意見もあるが、本制度は低所得世帯及び生活の安定を欠くおそれがある障害者、高齢者、母子世帯等に対しての資金の貸付と民生委員の必要な援助により、経済的・社会的自立と生活意欲の助長促進を図っているものであり、担保制度の導入により定着している制度の安定的な運用をゆがめ

る恐れがある。また、担保物件の鑑定評価、保管管理とその処分等をめぐっても種々問題も多いことから、担保制度の導入はなじまないものとする。

また、欠損補てん積立金は、都道府県の貸付実態を反映して都道府県間格差が拡大し、一部の都道府県では不良債権の整理に伴い、積立額に不足を生ずる恐れがでている。

欠損補てん積立金特別会計の効率的運営と都道府県間調整といった観点から欠損補てん共済制度の創設等について検討を加え何らかの対応を用意する必要がある。この場合、別添のような試案がたたき台として関係者間で十分検討されることが期待される。

(4) 運営体制

本制度は、民生委員を基軸とした制度であり、制度を活性化させるためには民生委員による指導援助の強化を図る必要がある。

とくに転居等移転者については、都道府県社協が中心となり、他都道府県社協との相互の連携を強めて、民生委員による効果的な対応を行う必要がある。

また、延滞ケースについては、不良債権の類型に応じた整理の方策を標準化し、民生委員への過重な負担を軽減し、積極的に不良債権整理を促進することが望ましい。

身体障害者相談員を窓口として民生委員と同様に貸付ができるようとの要望もあるが、償還援助まで委ねることは困難と思われることから、相談員と民生委員、市町村社協との連携強化について指導を強め、円滑かつ適切な貸付が行われるよう配慮する必要がある。

なお、身体障害者世帯の貸付申請について福祉事務所長の意見を付すことは廃止してよいと考える。また、必要に応じ、更生援護施設長の意見を聞くことを考慮することも必要である。

(5) 事務費財源確保

前述のとおり、無利子である修学資金の貸付の伸びとの関係で有利子化を検討するにあたって事務費補助とのかね合いを勘案し検討をする必要がある。

このことは、療養資金の無利子化や障害者用自動車購入資金の軽減利率の適用に当たっても配慮する

必要があるし、さらに、事務処理体制の近代化に伴って必要とされる電算関係プログラム費用その他の事務合理化の費用を確保することも必要である。

また、民生委員実費弁償費についても、民生委員により本資金の取扱件数に大きな遠いがあり、一律配分は是正すべきであるとの意見もあるので、民生委員実費弁償費の増額と併せて検討する必要がある。

さらに、市町村社協の事務費については、権限拡大、事務増大等を勘案してその増額を図るべきである。

(6) 申請書等

申請書の株式等についても簡素化をねらいとして申請書の株式等の改善を図る必要がある。

別添

欠損補てん共済制度試案

1. 趣旨

資金貸与に伴って生じる償還不能額（欠損）について、その1/2を全国的に共済することにより、欠損補てんの円滑化、貸与の活性化を図るとともに資金のプールによる効率的活用により制度の一層の充実を図る。

2. 共済の仕組み

毎年度不可避免的に生ずる欠損の適切な補てんを図るため、各都道府県社協から全社協に一定の掛金の出資を求め、欠損が発生（免除）した場合、その1/2を給付することとする。

(1) 共済の対象

各都道府県社協が補てんした欠損額の1/2。

(注) 1/2とした理由

- ・全国的な視点から、欠損補てんの共済を図る。
- ・実施運営主体である各県社協の運営努力、責任を考慮。
- ・安易な欠損補てん処理の防止。

(2) 掛金額

・今後分

過去の実績を基に算出し，年間貸付額の一定率とする。

・過去分

過去分（現在までに貸付けた分）については，実績を基に原資の一定率とする。……当面1000分の10（目標額1000分の20の1/2）ただし，不良債権額（率）により若干の修正を考慮する。

3. 資金の運用

（1）全社協では，特別会計を設けて，集中して管理，運用。

（効率運用を図る）

（2）災害等による一時的な資金不見への対応。

・利子 無利子

・貸付期間 翌年度返済

・限度額 所要額，国庫補助額等を勘案して

個別判断

（当面，厚生省協議）

（3）運用益の効果的活用

・全国的視点に立った制度改善，研究等

・各県社協における先駆者事業への補助

・原資繰入れによる掛金の低額化

・全社協の本部特会運営事務費

世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会報告

資料

1. 世帯更生資金年度別・資金種類別貸付状況

年度	更生資金		身体障害者更生資金		生活資金		福祉資金		住宅資金	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
30	5,601	187,095	0	0	0	0	0	0	0	0
31	5,734	213,546	0	0	0	0	0	0	0	0
32	10,592	423,731	0	0	975	24,852	0	0	0	0
33	14,019	534,834	0	0	2,202	54,204	0	0	0	0
34	15,761	655,533	0	0	3,340	90,112	0	0	0	0
35	17,119	796,191	0	0	2,096	58,276	0	0	0	0
36	14,017	821,803	3,446	234,674	77	950	0	0	5,436	287,310
37	11,765	794,398	3,489	265,432	64	850	0	0	3,635	224,735
38	12,289	963,036	3,620	323,307	71	976	0	0	4,868	359,529
39	11,945	1,130,391	3,301	355,638	71	966	0	0	5,193	427,043
40	12,175	1,334,532	3,400	413,519	131	3,066	0	0	6,376	562,653
41	11,746	1,366,202	3,620	459,766	173	4,259	0	0	7,563	835,436
42	11,050	1,474,358	3,511	513,874	147	3,576	0	0	8,106	1,033,341
43	9,733	1,548,440	3,524	637,420	110	2,725	0	0	8,218	1,252,990
44	9,200	1,689,266	4,290	891,851	162	8,775	0	0	9,487	1,663,015
45	8,343	1,779,946	4,598	1,123,975	207	15,694	0	0	9,419	1,704,677
46	7,181	1,772,522	4,138	1,150,596	193	12,843	0	0	8,981	1,941,373
47	6,660	1,821,483	3,854	1,170,510	187	14,006	227	9,332	10,401	2,725,736
48	6,254	2,195,012	3,997	1,477,783	152	13,626	322	13,428	8,044	2,259,248
49	6,708	2,916,489	4,276	1,951,084	236	32,342	405	22,522	9,488	3,512,787
50	5,487	2,498,992	4,511	2,209,797	357	58,474	2,401	161,557	7,989	3,608,689
51	5,604	2,914,533	4,269	2,425,967	223	44,629	291	19,980	8,072	4,399,421
52	5,677	3,212,198	4,429	2,716,089	383	76,848	399	24,481	7,593	4,472,921
53	5,826	3,541,055	4,566	3,056,183	878	437,745	671	34,373	7,002	4,230,903
54	5,782	3,967,688	3,467	2,587,558	560	233,232	2,290	384,856	6,746	4,326,872
55	6,667	4,757,878	3,606	2,988,641	509	196,546	7,314	1,283,117	6,689	4,426,646
56	6,142	4,943,376	3,737	3,454,826	444	154,660	304	27,570	6,282	4,441,907
57	5,021	4,258,683	3,168	3,180,692	377	137,451	265	27,862	5,097	3,776,713
58	4,618	4,194,896	2,999	3,227,483	412	150,351	256	27,046	4,547	3,488,416
59	4,564	4,312,200	2,832	3,304,842	480	177,261	302	38,241	4,207	3,332,797
60	4,008	3,923,729	2,623	3,249,927	585	196,753	369	51,129	3,766	3,053,716
61	3,797	3,884,160	2,475	3,323,474	739	298,028	368	54,818	3,730	3,388,460
62	2,976	3,091,751	2,155	3,048,146	634	236,039	374	64,867	3,054	3,007,247
計	274,061	73,919,947	97,901	49,743,054	17,175	2,738,115	16,538	2,245,179	179,989	68,744,581

(注) □内はピーク時の件数、金額

(単位：件、千円)

修学資金		療養資金		災害援護資金		計	
件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
0	0	0	0	0	0	5,601	187,095
0	0	0	0	0	0	5,734	213,546
0	0	4,370	122,078	0	0	15,937	570,661
0	0	10,671	280,079	0	0	26,892	869,117
0	0	8,285	226,860	0	0	27,386	972,505
0	0	9,086	269,176	0	0	28,301	1,123,643
474	8,888	7,223	236,089	0	0	30,673	1,589,714
907	24,916	6,101	215,571	3,665	228,149	29,626	1,754,051
1,832	75,594	5,650	207,240	3,482	227,656	31,812	2,157,338
2,626	119,302	4,845	185,033	4,291	378,803	32,272	2,597,176
4,103	165,365	5,693	304,790	4,750	435,032	36,628	3,218,957
4,906	185,980	5,582	338,162	3,915	350,343	37,505	3,540,148
5,095	188,286	5,044	340,590	3,810	356,616	36,763	3,910,641
4,692	179,369	5,056	404,820	2,294	284,067	33,627	4,309,831
4,772	195,930	4,624	408,739	2,780	314,101	35,315	5,169,677
4,088	171,191	4,459	448,083	2,792	395,929	33,906	5,639,495
4,039	184,972	4,201	434,325	2,067	291,380	30,800	5,788,011
4,201	240,384	3,671	413,605	4,453	646,859	33,654	7,041,915
4,495	340,318	2,316	276,093	1,248	233,852	26,828	6,809,360
4,465	397,639	2,085	263,605	865	162,253	28,528	9,258,721
5,339	605,972	1,733	220,293	634	155,839	28,451	9,519,613
5,595	762,639	1,437	185,435	938	268,865	26,429	11,021,469
6,521	1,127,678	1,284	167,884	766	247,920	27,052	12,046,019
7,284	1,397,045	1,093	140,951	636	231,359	27,956	13,069,614
7,594	1,948,464	953	139,862	761	282,528	28,153	13,871,060
8,751	2,874,506	1,025	160,607	702	271,998	35,263	16,959,939
9,517	3,411,800	860	135,226	708	347,368	27,994	16,916,733
9,761	3,415,008	702	108,299	599	332,734	24,990	15,237,442
9,782	3,435,388	840	150,062	688	391,467	24,142	15,065,109
10,627	3,930,410	993	182,768	237	133,165	24,242	15,411,684
10,089	4,127,612	1,184	247,894	371	213,878	22,995	15,064,638
10,628	4,472,878	1,248	288,101	2,539	369,501	25,524	16,079,420
10,771	4,840,970	1,072	260,801	606	511,103	21,642	15,060,924
162,954	38,828,504	113,386	7,763,121	50,597	8,062,765	912,621	252,045,266

各県別原資保有額の状況

昭和62年度末（単位：千円）

都道府県名	原 資	都道府県名	原 資
1 北海道	2,702,772	25 滋 賀	1,013,380
2 青 森	1,720,924	26 京 都	2,158,063
3 岩 手	1,897,792	27 大 阪	3,392,065
4 宮 城	1,272,500	28 兵 庫	1,211,261
5 秋 田	1,758,252	29 奈 良	697,556
6 山 形	1,407,587	30 和歌山	1,222,269
7 福 島	1,409,600	31 鳥 取	861,500
8 茨 城	1,104,437	32 島 根	1,253,074
9 栃 木	883,167	33 岡 山	1,404,722
10 群 馬	872,300	34 広 島	2,050,417
11 埼 玉	1,719,853	35 山 口	1,798,587
12 千 葉	1,401,498	36 徳 島	2,007,810
13 東 京	5,490,260	37 香 川	1,748,350
14 神奈川	2,182,900	38 愛 媛	1,907,201
15 新 潟	2,166,325	39 高 知	1,553,545
16 富 山	538,698	40 福 岡	3,838,050
17 石 川	839,000	41 佐 賀	1,167,030
18 福 井	969,618	42 長 崎	3,491,888
19 山 梨	756,950	43 熊 本	3,116,283
20 長 野	1,259,430	44 大 分	2,063,014
21 岐 阜	1,229,850	45 宮 崎	2,709,350
22 静 岡	1,459,208	46 鹿 児 島	3,801,406
23 愛 知	1,353,665	47 沖 縄	2,249,466
24 三 重	1,419,513		
		計	84,532,386