

IPSS Discussion Paper Series

(No.2010-J01)

「生活福祉資金貸付制度の現状と課題  
—近年の制度改革に着目して—」

柴 香里（一橋大学国際・公共政策大学院修士課程）

2011年3月



〒100-0011 東京都千代田区内幸町 2-2-3  
日比谷国際ビル 6F

本ディスカッション・ペーパー・シリーズ  
の各論文の内容は全て執筆者の個人的見解  
であり、国立社会保障・人口問題研究所の  
見解を示すものではありません。

# 生活福祉資金貸付制度の現状と課題

## —近年の制度改正に着目して—

柴 香里\*

### 要旨

2009年10月、生活福祉資金貸付制度は現下の厳しい雇用情勢を背景に改正され、現在稼働世帯に対する生活保障として大きな役割を担うことが期待されている。低所得者対策として長い歴史を持ちながら、近年は実績の低迷が指摘されていた当制度であるが、直近の制度改正によってその存在感はにわかに高まったといえよう。しかし一方で早くも生じた懸念は、資金貸付により支援対象者が自立できるのかという制度の本質にかかわるものであった。いわば転換期にあるこの制度を、既存の制度資源として有効に活用していくためには、制度のこれまでの歩みと現状を的確に理解することが必要である。

本稿は、先行研究よりこれまでの議論を整理し、実施主体へのヒアリング調査により現状の問題や課題を提示するものである。借入制約に直面する低所得者に対し、借入の機会を提供することが制度の本来の役割であるという定義を軸に、第1に貸付対象者を捕捉するための課題、第2に相談支援を充実させるための課題、第3にセーフティネット機能を向上させるための課題について検討した。

近年の制度改正によって貸付条件が緩和されたことは、これまで制度を利用できずにいた潜在的な借受世帯を取り込むために一定の効果をもたらしたと思われる。一方で今後の課題として、具体的には予防的観点からの周知、実施主体における人的資源の量的・質的な充実や全国的なネットワークの構築、生活保護制度との判断窓口の一本化などが挙げられよう。しかし根本的な課題としては、貸付では自立に結びつかないとみられるケースの存在があり、今後借受世帯の生活実態の把握から、貸付制度が有効に機能する対象範囲を検討することが望ましいだろう。同時に、貸付制度の意義や低所得者にもたらす効果について、理論的背景を補強する研究の蓄積が期待される。

### 謝辞

ヒアリング調査、資料収集にご協力いただい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。また本稿執筆にあたっては、佐藤順子（佛教大学）、岡部卓（首都大学東京）両先生をはじめ、阿部彩、黒田有志弥、野口晴子、酒井正（国立社会保障人口問題研究所）林正義（東京大学）、別所俊一郎（一橋大学）の諸先生方に、調査・執筆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。

---

\* 一橋大学国際・公共政策大学院修士課程／厚生労働科学研究費補助金（政策総合事業）「貧困・格差の実態と貧困対策の効果に関する研究」（代表者：阿部彩）参加者

## 目次

1. はじめに.....	3
2. 生活福祉資金貸付制度とは.....	6
2.1 実施主体と原資.....	6
2.2 創設過程と制度変遷.....	7
2.3 現行制度の資金種類.....	8
2.4 他制度との位置関係.....	9
3. 貸付制度の役割と課題.....	12
3.1 公的な貸付制度の役割.....	12
3.2 想定される貸付対象と制度の課題.....	13
4. 貸付対象者の捕捉.....	15
4.1 先行研究の指摘.....	15
4.2 制度改正の効果.....	18
4.3 残された課題.....	22
4.4 貸付制度の限界.....	23
5. 相談支援の充実.....	28
5.1 相談支援の役割と内容.....	28
5.2 相談支援の現状.....	30
5.3 今後の課題.....	32
6. セーフティネット機能の向上.....	37
6.1 制度改正がもたらした論点.....	37
6.2 生活福祉資金と生活保護のつなぎ.....	40
7. おわりに.....	41
参考文献.....	44
資料 ヒアリング調査結果.....	45

## 1. はじめに

生活福祉資金貸付制度は、低所得者が一時的な資金難に直面した際利用できる、公的な貸付制度である。日常のあらゆる資金需要に応え得るこの制度は、高齢者や障がい者、母子家庭等への個別的な福祉施策を提供してきた日本の社会保障にあって、稼働能力を有する低所得者の経済的困難に働きかける貴重な制度資源であるといえよう。この制度は実施主体が社会福祉法人であるためか、規模が生活保護などに比べきわめて小さいためか、1955年に創設され長い歴史を持つにもかかわらず、一般的には広く知られてこなかった。しかし、今般にわかに存在感を高める事態となっている。

金融危機に端を発し深刻化した今般の雇用情勢の悪化は、多くの失業者・生活困窮者を生み出すとともに、セーフティネットの大きなほころびを明らかにしたといえよう。非正規労働者等雇用保険の適用されない失業者の生活困窮は深刻であり、就労支援とともに生活支援を行うことが火急の政策課題となったのである。その具体的な対応策として打ち出された「新たなセーフティネット」には、雇用保険と生活保護の間を埋めるべくさまざまな就労支援策・生活支援策が盛り込まれた。そのうちのひとつとして、2009年10月生活福祉資金貸付制度には新たに総合支援資金が創設され、失業者の生活費を提供していくこととなった。

このような制度改正は、生活福祉資金を活用することにつながる一方で、制度に新たな問題を生じさせているようである。生活福祉資金は1955年の創設当初より1985年までは堅調に貸し付けを伸ばしてきたが、それ以降は貸付実績の低迷がみられ、長い間活用不足を指摘されてきた。これに対し2009年度の貸付件数は前年度比4倍を記録し、低所得者の資金需要に対する制度の貢献を表しているかにみえる(図1-1)。しかし、今般の改正後に生じた貸付を受けて支援対象者が自立できるのかという懸念は、制度の本質に迫る問題を提起している<sup>1</sup>。

生活福祉資金貸付制度は上述のとおり低所得者対策として長い歴史を持つ貴重な制度資源である。この制度が現在、セーフティネット施策のひとつとしてこれまで以上に大きな役割を担いつつあることは、疑うべくもないであろう。しかし生活福祉資金に関しては利用者の生活実態や貸付効果の把握は進んでおらず、また貸付という手段の果たしうる役割や、適切な貸付対象を定義する理論的背景も十分に議論されてきたとは言い難い。貸付制度が低所得者への支援手段として、どのように自立に作用できるのか、またどのような点に限界があるのか、必ずしも定かではないなかで、抜本的な改正が行われ、自立への効果が問われている。

このようないわば制度の転換期において、これまでの歩みと現状を的確に理解することは、今後制度を有効に活用していくうえで不可欠である。以前より指摘されていた問題や課題はどのようなものであり、制度改正の結果状況がどのように変化したのか、また現状

---

<sup>1</sup> 2010年1月31日付朝日新聞「借りて不安 貸すも不安」、2010年5月27日付新潟日報「返済と回収 双方に不安」など。

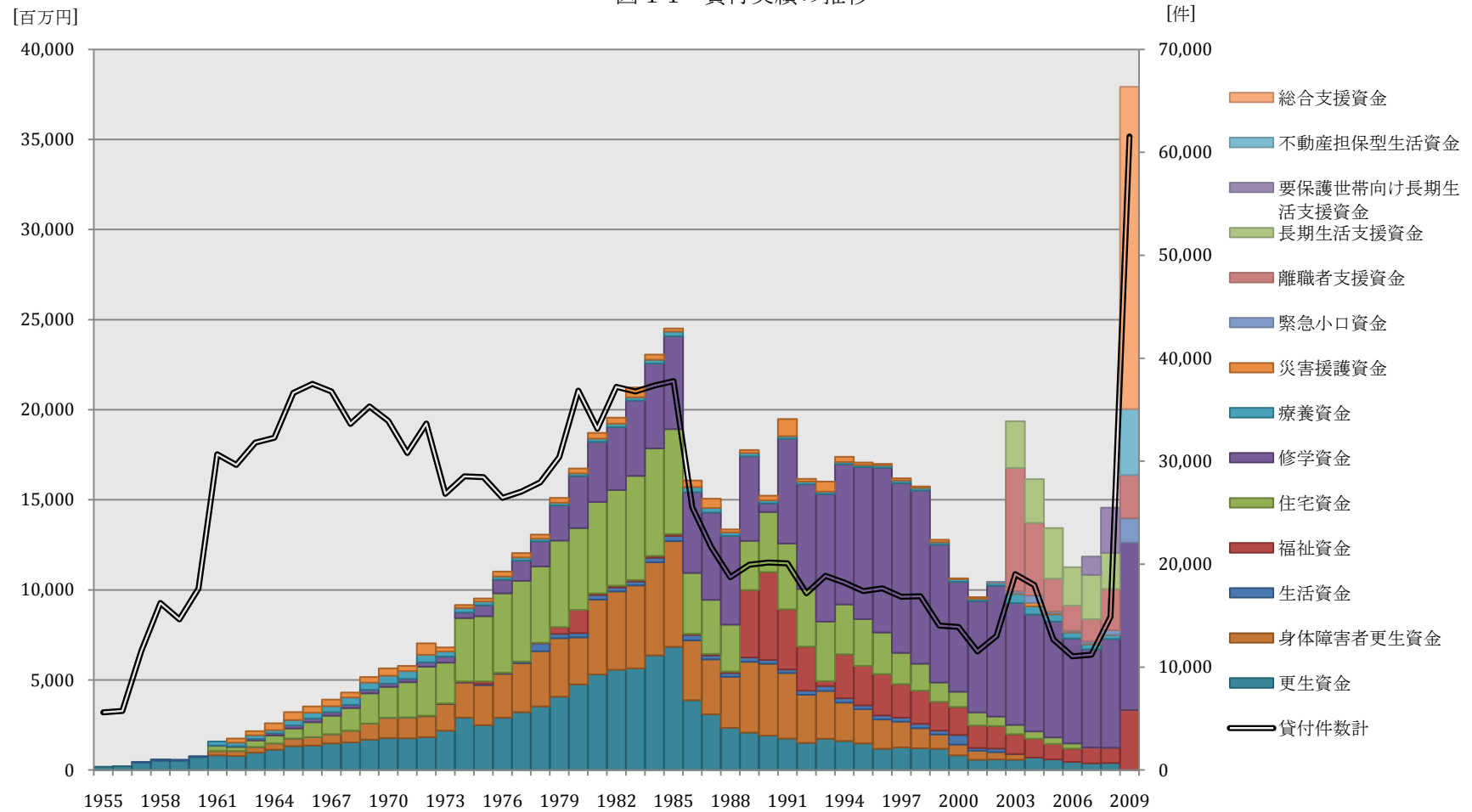
の問題や課題はどこにあるのか、明らかにする必要がある。

そこで本稿では、先行研究におけるこれまでの議論を整理し、実施主体へのヒアリング調査から現状の問題と課題を提示したい。生活福祉資金貸付制度は社会福祉法人の行う事業であり、最も必要と思われる利用者の実態把握は困難であるが、支援する側から制度の抱える問題を明らかにしようとする試みもまた、この制度においては有益な情報の蓄積となるだろう。執筆に先立ち、2010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、制度運営の様子の聞き取りを行った。

本稿の構成は以下のとおりである。つづく第2節では制度の概要を紹介し、第3節にて制度の果たし得る役割と普遍的な課題について議論する。制度の普遍的課題は3つあると考えられ、第4節から第6節はそれぞれの課題の検討に充てる。第4節では貸付対象者をどのように捕捉するかについて、第5節では制度利用者をどのように支援するかについて、さいごに第6節にて他制度との隙間をどのように埋めていくかについて検討する。最終節はむすびであり、本稿の限界や今後の研究課題について述べる。

本稿の特色は、第3節において数少ない先行研究の知見を踏まえ、制度の役割と本来的な貸付対象を定義し、そのうえで制度に内在する普遍的な課題を提示したことである。生活福祉資金貸付制度は、制度をとりまく環境の変化と度重なる制度改正のため、制度の全体像と論点の所在が流動的であり非常に捉えにくい。そのなかでも先行研究では時流に応じた問題や課題の提起、考察が行われてきた。そこで本稿は先行研究の指摘した論点をできるかぎり網羅し、制度の理論的背景と、そこから導かれる普遍的課題のなかに位置づけることで、制度の全体像と問題を浮かび上がらせるよう試みた。生活福祉資金に対し今後生じるだろうさまざまな論点が、制度の全体像のなかでどのような意味を持つのか、解釈の一助となれば幸いである。

図 1-1 貸付実績の推移



出所) 1955 年度～2008 年度：社会保障統計年報各年度，

2009 年度：「改正貸金業法フォローアップチーム」関係者ヒアリング（平成 22 年 12 月 21 日開催）厚生労働省提出資料

## 2. 生活福祉資金貸付制度とは

生活福祉資金貸付制度は、社会福祉法人社会福祉協議会（以下、社協と略す）が行う第1種社会福祉事業<sup>2</sup>であり、低所得者対策として長い歴史を持つ制度である。この制度は厚生労働事務次官通知「生活福祉資金の貸付けについて」、「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。制度要綱によれば、制度の目的は「低所得者<sup>3</sup>、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、この制度は貸付という手段を用いつつも民間の貸付業とは大きく異なり、明確に福祉施策の一環である。

このように広範な対象者に対応しているセーフティネットであり、また実施主体や手段の点で特徴的な制度でありながら、この貸付制度についてはあまり知られていないのが現状であろう。以下では次節以降の議論に資するため、生活福祉資金貸付制度の運営体制や変遷をまとめ、現行制度と他制度との位置関係を確認しておきたい。

### 2.1 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が行っており、都道府県内の貸付・償還に係る審査や資金管理を統括している。借入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、実際に相談者と連絡を取るのは市町村社協職員である。

また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。民生委員は貸付に先立ち、相談者と面談し、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。

制度の実施主体は社会福祉法人であるが、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。貸付原資は各都道府県社協にプールされており<sup>4</sup>、「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。総合支援資金の創設に伴い、市町村社協等における相談員の配置については、国が10分の10を負担して補助している。

各社協では、生活福祉資金貸付事業以外にも、都道府県が原資を補助し、独自に行われ

<sup>2</sup> 社会福祉法第2条。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。

<sup>3</sup> 「低所得者」の定義は制度によって異なるが、ここではおおむね市町村民税非課税程度とされている。

<sup>4</sup> 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。



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る費用を借りられる「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。事業報告書によれば、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、制度の特徴のひとつといえよう。

## 2.2 創設過程と制度変遷

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、貸付を行う資金用途の多様化、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（全国民生委員児童委員協議会 1988, p.218）」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（江口 1972, p.21）」にわたる問題に対応する制度となっていくた。

1990 年に生活福祉資金貸付制度へと名称変更し、2000 年代に入るとこの制度はふたたびその姿を頻繁に変えるようになる。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だろう。さらに 2002 年には長期生活支援資金、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も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貸付利子、連帯保証人要件が大幅に緩和され、貸付制度は現在その適用範囲を拡大しつつある（表 2-1）。

表 2-1 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の改正（2009 年 10 月）

資金種類		貸付利子	連帯保証人		資金種類	貸付利子	連帯保証人
生活福祉資金	更生資金	年 3%	要	⇒	生活福祉資金	保証人有なら無利子, 無なら年 1.5%	原則必要だが無でも可
	福祉資金						
	療養・介護資金	無利子					
	災害援護資金	年 3%	不要				
	緊急小口資金	年 3%					
修学資金	無利子	要	⇒				
離職者支援資金 ※離職後 2 年以内		年 3%	要	⇒	教育支援資金	無利子	不要
自立支援対応資金		年 3%	要		総合支援資金	保証人有なら無利子, 無なら年 1.5%	原則必要だが無でも可
長期生活支援資金	要保護世帯向け長期生活支援資金	年 3%もしくは長期プライムレートの低い方	要	⇒	不動産担保型生活支援資金	年 3%もしくは長期プライムレートの低い方	要, 要保護世帯は不要
			不要				
					臨時特例つなぎ資金	無利子	不要

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

### 2.3 現行制度の資金種類

表 2-2 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。住居喪失者であっても、市役所の家賃給付制度である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を受けられる場合がある。

福祉資金はお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。福祉資金のうち緊急小口資金は、入院、被災、盗難など急を要する事態に対応するべく、迅速に貸付を行うことを旨とする費目である。

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。

## 2.4 他制度との位置関係

生活福祉資金貸付制度は「低所得階層の防貧と自立更生を促進する（生活福祉資金貸付制度研究会 2009, p.57）」という所期の目的に鑑みれば、救貧機能を持つ生活保護制度の一步手前の制度と位置付けられる。しかし、現行制度のそれぞれの資金は対象世帯や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り、とくに生活保護制度との関係は入り組んでいる。

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、地域による運用の差や資金種類による条件の違いはあれ、ほぼ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、扶助の対象とならない費目については福祉事務所の仲介を得て借り入れできる可能性がある。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<sup>5</sup>。

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に働きかけるものとして捉えた方が理解しやすい。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。

不動産担保型生活資金は、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が、生活保護に対する補完としての意味合いが強い資金である。対象は収入基準を満たす低所得の高齢者世帯もしくは要保護高齢者世帯であり、被保護高齢者世帯との違いは価値の認められる土地建物を所有しているかどうかである。とくに要保護世帯向け不動

<sup>5</sup> 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、生活保護窓口を紹介される。

産担保型生活資金は保護の適正化も目的としており、この資金を利用できる場合生活保護を受けることはできない。

本稿では、以上 4 資金のうち不動産担保型生活資金を除く 3 つの資金を対象に、次節以降の検討を行う。不動産担保型生活資金は、持ち家を担保とすることや、生活保護の適正化を目的とすることなどから、元本割れリスクや扶養家族への影響、そもそもの制度の位置づけの妥当性等に資金特有の問題が多く存在するためである<sup>6</sup>。

---

<sup>6</sup> 詳しくは室住（2008）を参照されたい。

表 2-2 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%	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	・貸付元金金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				

### 3. 貸付制度の役割と課題

生活福祉資金貸付制度は低所得者への貸付という稀なる福祉施策でありながら、その役割や適切な貸付対象を定義する理論的背景が十分に議論されてきたとは言い難い。しかしこの制度が現在抱えている懸念は、貸付に適合的でない人にも貸付を行っているのではないかということである。大きな変化のただ中にあるいま、なぜ公的にこのような制度を提供する必要があるのか、貸付によって低所得者がどのような利益を受けるのかを検討し、この制度がいったい誰を対象とすべきなのかを明らかにする必要がある。概念上の貸付対象を明確にすることによって、制度を有効に利用するための課題も導かれると思われる。以下では、経済学的に考える制度の役割について考察するとともに、社会福祉における貨幣貸付の役割を数少ない先行研究に依拠して述べる。そのうえで制度の対象となるべき低所得者とはどのような個人かを検討し、制度の直面しうる課題を本稿の検討すべき課題として提示する。

#### 3.1 公的な貸付制度の役割

本小節では、まず公共経済学の観点から生活福祉資金貸付制度の果たし得る役割を検討し、次に社会福祉における貨幣貸付の役割を述べる。

公的な貸付制度の役割に関して経済学的な考察を行った研究は筆者の知る限りないが、公的介入を正当化する理由として、資本市場の不完全性が挙げられる。一般に現時点で低所得の状態にある個人は生活上のまとまった資金需要に備え貯蓄をすることが困難であり、事業を起こす場合や資金難に陥った場合生涯のなかで消費を平準化するためには借入を行うことが必要となる。しかし低所得であるために民間の金融機関では返済能力を低く評価され、自身の返済可能な利子率のもとでは必要な資金を借り入れられないと考えられる。留意されるべきことは、このように信用リスクが高いとみなされる低所得者のなかに、十分な返済能力を有する個人がいる可能性があることである。このような個人は、審査が詳細に行われるならば信用力が高いことを証明できるかもしれない。借入の機会さえ得られるならば、収入の波を平らげ経済的に自立した暮らしのなかで一生を終えることができると考えられるのである。

しかし平均では返済能力が低いと思われる低所得者全員を隅々まで審査することはより多くの費用がかかるため、通常は貸付を制限するか、返済不能のリスクを上乗せした金利での貸付が行われる。ここでは取引費用が通常より高くなるために取引が行われないという点に、市場の失敗がある。よってこのように借入制約に直面する個人が存在するとき、借入機会の提供のため政府が何らかの介入をすることは正当性を持ちうる<sup>7</sup>。つまり公的な貸付制度は、民間では自身の返済可能な利子率で借入できない低所得者の借入制約を緩和するという役割を果たし得る。これは次に検討する社会福祉における貨幣貸付の役割とも整合的な考え方であろう。

---

<sup>7</sup> ただし、政府による直接融資が介入の方法としてもっとも望ましいといえるわけではない。

社会福祉における貨幣貸付の役割について、江口（1972）、あるいは岩田（1990）は示唆に富む考察を提示している。そこでは低所得者が借入制約に直面するふたつの場面を、制度変遷に即しより具体的に想定している。事業性の資金を必要とする場面と、まとまった支出を必要とする場面である。それぞれに対応する性質の資金として、創設当初の資金種類である更生資金に代表されるものと、60年代以降一貫して実績を残し続けてきた修学資金に代表されるものがあると理解できる。

江口（1972）は、不安定就労の労働者に対する生活保障として世帯更生資金が活用されていくことの重要性を説き、現行の総合支援資金につながる問題提起を行っていた貴重な研究である。ここでは『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、以下のように述べられている。まず『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」という。一方、『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（p.20）」とされている。よって低所得者に対する貨幣貸付という手段は、生活を支える収入手段を確保するための投資的な資金として、また生活を圧迫する大きな消費を平準化する資金として使われる場合に適していると解される。

岩田（1990）に著された社会福祉における貨幣貸付の役割は、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、「この方法は新たな貨幣を生む可能性のある事業的な資金（生業資金、技能習得費、就職支度金など）か、生活費のなかでは臨時資金や耐久財、教育費など高額なサービス資金により適合的であり、したがって、これらの資金利用によって解決されうる問題（充足され得るニード）を把握し、それに働きかける方法としての役割を期待されうる（p.143）」ということである。

以上の議論から、公的な貸付制度が本来的に果たしうる役割は、事業性資金や消費資金の調達に困難を抱える低所得者に借入の機会を提供することと定義できよう。

### 3.2 想定される貸付対象と制度の課題

このような役割に鑑みれば、生活福祉資金貸付制度は、民間では借入をできず、かつ借入の機会を活かし自立できる見込みがあるという非常に限定された範囲の人を対象とすることになる。貸付の対象となる人をより厳密に定義するならば、低所得ではあっても自らの稼働能力および生活設計能力によって借入資金を返済していける個人が想定される。加えてこの制度は貸付とともに相談支援を行うことを旨としているため、自力での返済は難しくとも相談支援を受けることで生活設計を学び自立していける個人を含めることができるだろう。一方貸付の対象とならないのは、相談支援があつたとしても、貸付を受ければ自身の返済能力を超え過剰な借入となってしまう個人であると考えられる。このような個人は低所得層のなかでも困窮度が著しく高く、この人が受けるべき支援は貸付ではない。

他方民間の金融機関等で借入の機会を得られる個人も、当然想定の外となる。

しかし、このような人々は概念上定義できたとしても、判別することは非常に困難である。目の前の相談者が民間で資金を調達できるかどうか、生活設計能力を持っているかどうか、結果として資金を返済できるかどうか、すべて事前には判断しえないことである。生活福祉資金貸付制度はたとえば社会手当などのように何らかの属性を持つ人を限定して支援するものではない。また奨学金などのように特定の資金需要で貸付の範囲を限定するものでもない。貸付対象は制度上も「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<sup>8</sup>」とされるように、あいまいな定義のうえに成り立っているものである。それが「もともと『返済』が要件となるため、給付ほどには対象設定に厳格性を要求しないですむ（岩田 1990, p.143）」貸付という手段の利点でもあり、結果的に貸付対象の把握の難しさを生じさせるものでもあると思われる。

よって、貸付制度は本来支援すべき対象だけを切り取って支援することが常にはできないという問題に直面しうる。本来の貸付対象を取りこぼす可能性も、本来貸付対象ではない個人を受け入れる可能性も、十分にあるといえよう。このような状況のなかで貸付制度の実効性を高めるためには、第 1 に本来の貸付対象をどのように捕捉していくかを不断に検討していかなければならない。第 2 に、実際に受け入れた利用者がどのような個人であれ、適切に支援していく方法を模索することが必要である。第 3 に制度が本来対象としなはずの個人に制度がどのように対応できるのか、他施策との間で議論を重ねなければならぬだろう。これは貸付対象者をいかに捕捉するかという課題と表裏一体の関係にあり、相談者それぞれに合った支援を提供するためには、時として制度に受け入れないことも必要である。ここでは民間で借入できるとみられる相談者はそれほど問題ではないが、生活困窮度がより高く過剰借入が懸念される相談者への対応に課題があろう。現行のセーフティネットを前提とすると、このような相談者を支援するためには、生活保護制度との隙間をいかに埋めるかを検討すべきである。

これら 3 つの課題は、貸付制度を既存の制度資源として有効に用いていくために、いわば普遍的な検討課題として存在すると思われる。であればこそ、先行研究においても多重債務の防止に制度が貢献できていないことや、民生委員による相談支援が難しくなっていること、相談者が要保護状態でありながら制度の谷間に取り残されてしまうことなどが、問題として指摘されてきたのだろう。以下では、上記 3 つの検討課題についてこれまでの議論を整理し、現行制度の問題や課題を俯瞰する。

---

<sup>8</sup> 生活福祉資金貸付制度研究会（2009）p.59 生活福祉資金貸付制度要綱「第 3 貸付対象」



#### 4. 貸付対象者の捕捉

生活福祉資金貸付制度は、借入制約に直面する低所得者に借入の機会を提供するというその役割を考えれば、低所得者を含む国民に広く認知され、本来この制度を利用すべき人が適切な時機にアクセスできることが望ましい制度である。すなわち資金需要を満たそうとすれば返済不能な高利子でしか借入できない人が、より一層の生活困窮に陥る前に、また貸金業者などからの借入により過剰な債務を抱える前に、この制度にたどりつける仕組みが求められている。加えて、生活福祉資金のような安全な貸付制度の重要性は、消費者金融などがより身近な存在となり多重債務者が約180万人<sup>9</sup>存在するという現代においてますます高まっているといえよう。現在は貸金業法改正に伴い2010年6月より総量規制が実施されたところである。安全な借入機会を提供できる制度として、いわゆるヤミ金などのより悪質な貸金業者への利用者の流入を防ぐことも、制度の役割として視野に入れねばならない状況が生じている。これらの潜在的な貸付対象者をどのように捕捉していくかは、制度を実効的に機能させるための重要な課題のひとつである。

貸付対象者を捕捉するための解決策の大きな方向性は、以下で紹介するとおり佐藤(2003)や岩田(1990)がすでに指摘してきたところである。また現行制度に至る近年の改正は同方向への変化を進めてきた部分があるように見受けられる。2009年度の貸付実績の急伸を受けていまますべきことは、これまでの議論と制度改正による変化の内容を精査し、より具体的な課題を抽出することであろう。

##### 4.1 先行研究の指摘

生活福祉資金に関していえば、「本来貸付を利用すべき人を受け止められていないのではないか」という指摘はここ20年来当然あり得るものだったといつてよい。長引く不況にもかかわらず貸付実績は1985年をピークに減少し、低迷状態を続けていたからである。利用者側の要因による減少であれば問題ではないが、この間の被保護世帯数に比してみると少なくとも90年代以降貸付制度への需要が減少していたとは考えにくい(図4-1)。

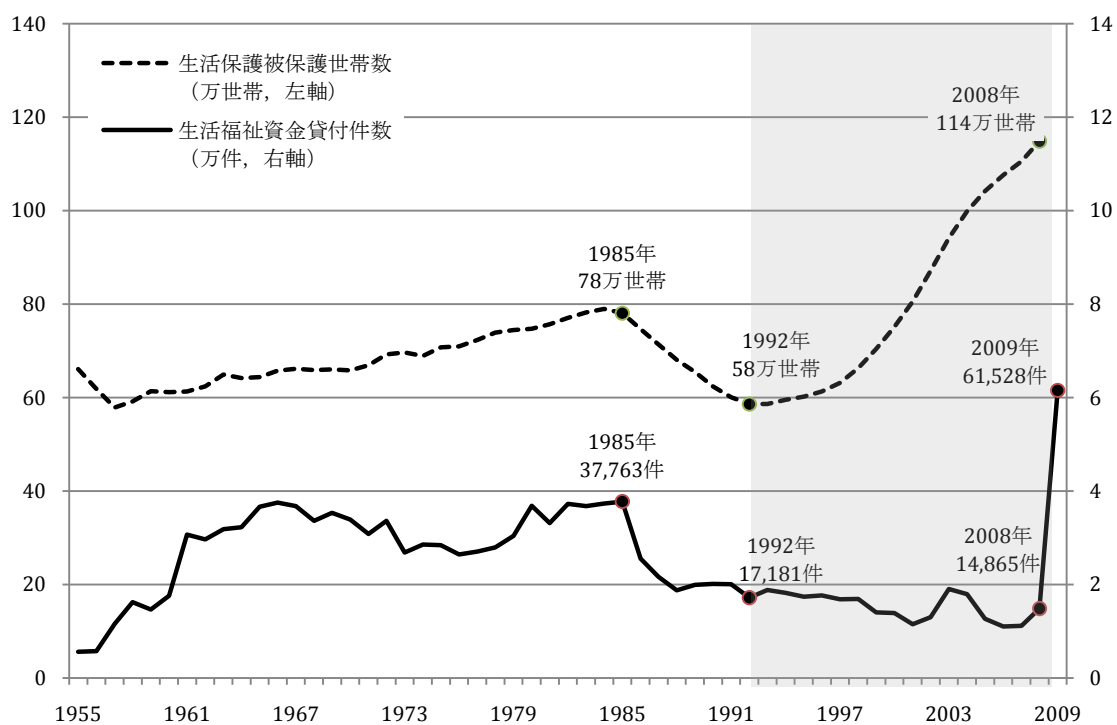
この間に著された先行研究は決して多くはないが、制度に何が求められているか、何が障壁となって利用が進まないのか、貴重な議論がなされてきた。

貸付実績が低迷し始めた80年代後半から、制度に求められるものとして主流を占めてきたのはやはり多重債務問題への対応であった。それはそれぞれの時代の社会・経済情勢に機動的に対応してきたとされているこの制度が、事業性資金から収支を平準化する資金に軸足を移していった背景と無関係ではないだろう。被保護層のなかにも稼働世帯が多く存在した時代には、低所得者の生業を支え労働収入を得させるべく更生資金が必要とされた。一方岩田(1990)が指摘したような、「社会的生活標準とも呼ぶべきある一定の生活財・サービス商品享受の要求」が、「低所得層や働けない世帯まで巻き込んでいる」現代において

<sup>9</sup> 金融庁HP「貸金業法改正等の概要」による。平成19年2月末時点で貸金業者からの借入5件以上の利用者。

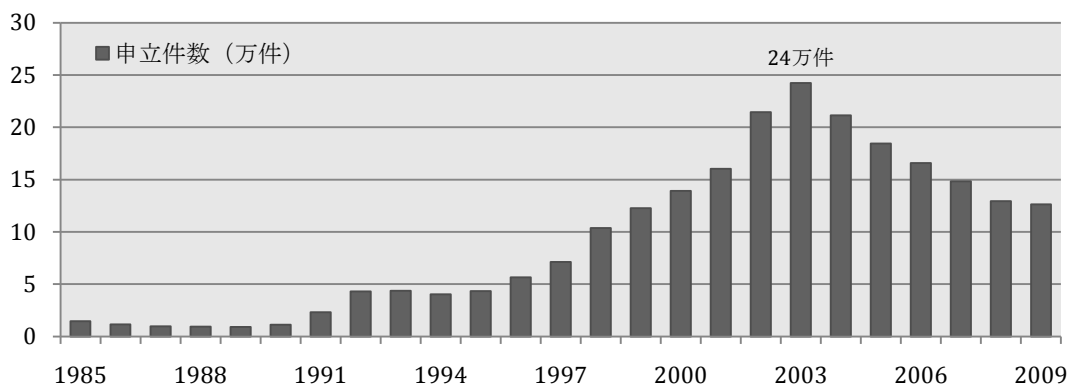
は、修学資金やその他臨時資金への需要が家計を借入へ向かわせる可能性は大いにあるだろう。そのような状況下で、低所得者にも借入可能な貸金業者の存在はやむにやまれぬ消費を可能にするけれども、一方で低所得者を過剰な借入に至らせる危険性をはらんでいる。個人による自己破産の増加は、こういった消費者信用市場の発達の裏にある弊害を示唆していよう（図 4-2）。

図 4-1 生活福祉資金貸付件数と被保護世帯数の推移



出所) 社会保障統計年報各年度, 国立社会保障人口問題研究所 HP「生活保護に関する公的統計一覧」

図 4-2 個人の自己破産申立件数



出所) 司法統計年報各年度

佐藤（2003）は、多重債務者や消費者金融利用者「像」を描くことで、「生活福祉資金貸付制度には低所得層等に対する福祉貸付という性格を失わせてはならない社会背景が存在する（p.44）」ことを指摘した。多重債務者や消費者金融利用者へのアンケート調査は、彼らの多くが「脆弱な経済的職業的基盤を持ち」、失業や減収に苦しむなかで「社会的必要経費の捻出に迫られて」多重債務に陥った可能性を示しているからである。

では、このように需要が十分にあると思われながら利用が進まない背景には何があったのか。先行研究において指摘された問題は大きく周知不足と制度の厳格な運用の2点であった。

周知不足については、佐藤（2003）が制度活用の障壁として認知度の低さを挙げており、これは制度の意義から考えても非常に問題である。潜在的な利用者自身が借入を必要とする事態に直面する前に制度を知っていなければ、民間の金融機関で借入ができずかつ返済を見込めるような、いわば一瞬の時機をとらえて制度にアクセスすることはできないからである。日本貸金業協会が発行する「JFSA 白書平成21年度版」記載の消費者へのアンケート調査<sup>10</sup>によれば、多重債務問題などに関係する他の公的な相談窓口や貸付制度への認知度は、借入利用者においても9.1%にとどまり、やはり低いようである（表4-1）。生活福祉資金についても同様の問題はあると思われ、行政においても制度の周知徹底は現行制度の課題として認識されている<sup>11</sup>。

表4-1 各セーフティネットの認知度

選択肢	一般消費者		借入利用者	
	回答数	回答率	回答数	回答率
弁護士や司法書士、弁護士会などの相談窓口	142	14.2%	384	19.2%
国民生活センターなどの団体の相談窓口	100	10.0%	278	13.9%
国や都道府県、地方自治体が設置している相談窓口	90	9.0%	260	13.0%
生活協同組合や労働金庫、信用組合で行っている貸付制度	70	7.0%	182	9.1%
回答者数	1000	-	2000	-

出所) 日本貸金業協会（2009）より抜粋

制度の枠組みもまた、潜在的な借受世帯を捕捉するために問題があると思われる。この点について岩田（1990）は、生活福祉資金が低所得者の資金需要を満たす資金種類をそろえていながら、その貸付条件や運用方法は抑制的な貸付をもたらしていると指摘した。つまり、潜在的な借受世帯が制度を知っていたとしても、制度自体が低所得者にとって利用しにくく相談が支援に結びつかない可能性がある。本研究では具体的な解決策として「①

<sup>10</sup> この調査は一般消費者1000名、借入利用者2000名、専業主婦（主夫）500名、借入完済者590名に対し行われたものであり、借入利用者のうち初めての借入先が消費者金融会社であったものが317名いる。  
<sup>11</sup> 生活福祉資金貸付制度研究会（2009）p.57 平成21年7月28日厚生労働省発社援0728第9号 生活福祉資金の貸付について 「1 制度の周知徹底について」を参照されたい。

連帯保証人要件の撤廃・信用保証制度の導入，②資金種類の整理統合と細目の撤廃，③属人的対象把握を寄せ集めるのではなく、『貨幣貸付』に適合的な対象把握基準をおくこと（p.164）」が挙げられている。

## 4.2 制度改正の効果

以上のように先行研究では対象者を捕捉するための課題として 2 点が指摘されてきた。周知の徹底と制度の枠組みの見直しである。これらの課題は制度がどのように変化していったとしても存在し続けると考えられ，また絶えず不足がないか検討されていくべきことである。近年の制度改正はこれらの課題の一部を解消してきていると思われるため，ここでその内容を整理しておく。

まず周知の徹底に関しては，総合支援資金が新たなセーフティネットの一翼を担うものとして位置づけられ，制度上市役所やハローワークとの連携が不可欠になったことが良い結果をもたらしたと思われる。これは利用者に直接働きかけるものではないが，潜在的な利用者に接する機会の多い他制度の支援窓口において，社協へのつながりが明確に意識されることのメリットは大きい。ヒアリング調査においては相談者が社協へ来るきっかけとして，市役所やハローワークの紹介によるものが多い現状も見受けられた<sup>12</sup>。

次に近年の制度の枠組みに関する変化は，貸付対象の拡大，連帯保証人要件の緩和，資金種類の見直しの 3 つに集約される。時系列にみていくと，2001 年 12 月の離職者支援資金創設は，失業というそれまでカバーできていなかった生活困窮要因を資金の対象としたことに功績があろう。日常生活費という費目に踏み込んだことも制度にとっては新たな一歩であった。つづいて 2003 年 1 月に創設された緊急小口資金は生活福祉資金において初めて連帯保証人を不要とする資金の登場であり，この点は佐藤（2003）においても評価されている。連帯保証人要件については緩和する改正がつづき，2004 年には保証人の居住地に関して借受人と同一市町村から同一都道府県へと条件が改められた。そして 2009 年 10 月の改正により，ほぼすべての資金で保証人がなくとも貸付を受けられるようになったのである。この制度改正においては，同時に総合支援資金の創設をみた。総合支援資金は，減収を理由として貸付を受けられるようになったこと，住居を失うおそれがあるときに資金を利用できるようになったことも前身の離職者支援資金との相違点であった。

これらの変化を 2000 年以前の制度と現行制度の違いとしてまとめると，以下のようになる。第 1 に貸付対象が失業・減収・住居喪失のおそれというこれまで把握してこなかった生活課題に直面する個人にまで広げられた。第 2 に連帯保証人が不要となった。第 3 に，資金種類に日常の生活費が加えられた。

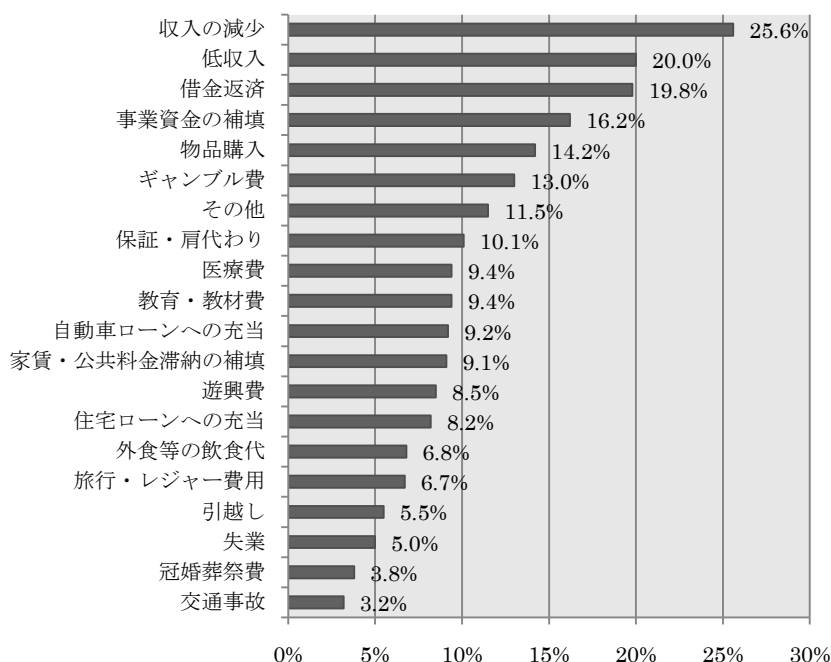
---

<sup>12</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.2 周知・連携体制より。ただし，森川ほか（2010）第 11 章においては市町村社協に対するアンケート調査結果からハローワークとの連携が不十分であることが報告されている。この違いの原因としてヒアリング実施時期が若干後にくること，関東圏におけるヒアリングであるため調査結果に偏りがあることなどが考えられる。都市部では総合支援資金への需要がより大きいと想定され，またヒアリング対象には貸付件数の多い社協も含まれるため，このような結果がみられたのかもしれない。

おそらく誰もが返済を懸念するだろうが、実際これらは基本的に信用リスクを許容する方向への変化である。しかし信用リスクの高まりがみられたとしても、貸付対象者の捕捉という観点から考えれば、上記の枠組みの変化は有益だと思われる。現代において消費者金融等の利用者のなかには、減収や失業を理由に借入を行う人や、連帯保証人が確保できないために貸金業者を頼らざるを得ない人、借入金で生活を成り立たせている人は存在するとみられ、これらの人たちが自身の返済能力を超える借入により生活の破たんを導いてしまう可能性があるからである。多重債務や自己破産が社会問題となるなかで貸付制度が予防的に対応し得ることは前述のとおりである。安全な借入機会を提供でき、また貸付に至らずとも生活設計を支援できる制度として、これらの潜在的な債務者にとって必要な場面を想定した制度に変わっていくのであれば、制度の役割に即した改正といえるだろう。

具体的に低所得者の資金需要から検討すると、独立行政法人国民生活センターが2006年に行った「多重債務問題の現状と対応に関する調査研究<sup>13</sup>」によれば、多重債務者の「はじめの頃の借入れ理由（複数回答）」（図4-3）でもっとも大きい割合を占めるのは収入の減少25.6%である。回答のなかには家賃・公共料金滞納の補填9.1%、失業5.0%なども含まれている。

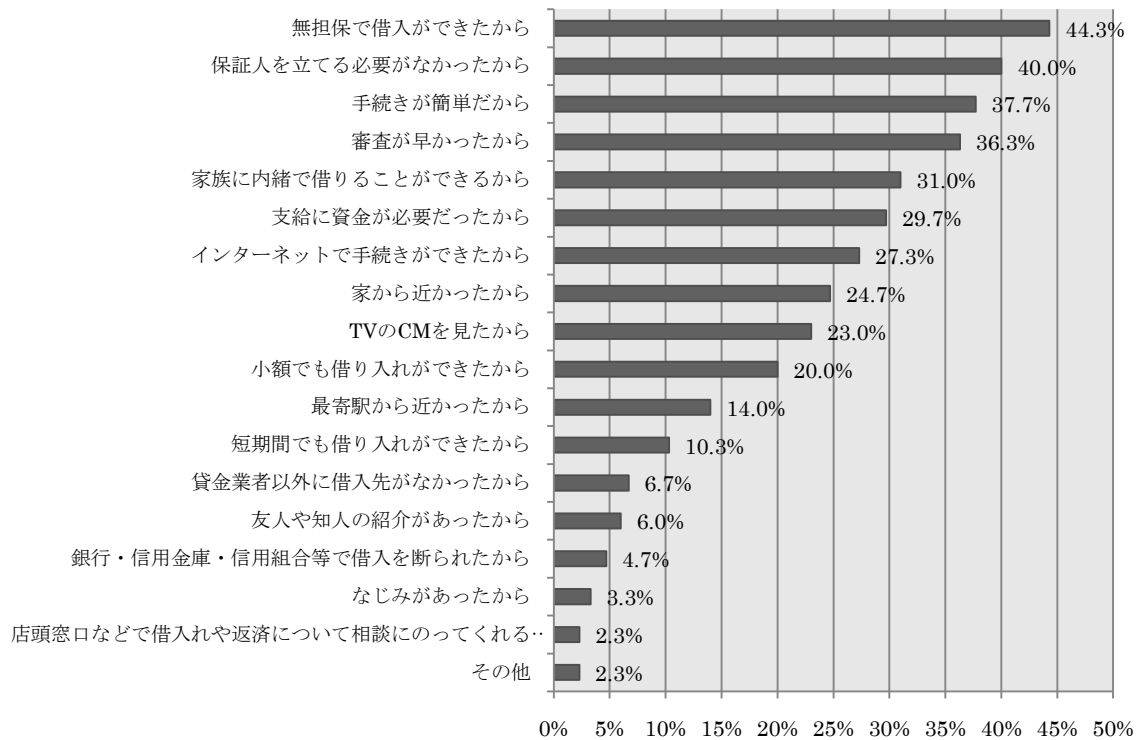
図4-3 はじめの頃の借入れ理由



出所) 独立行政法人国民生活センター (2006)

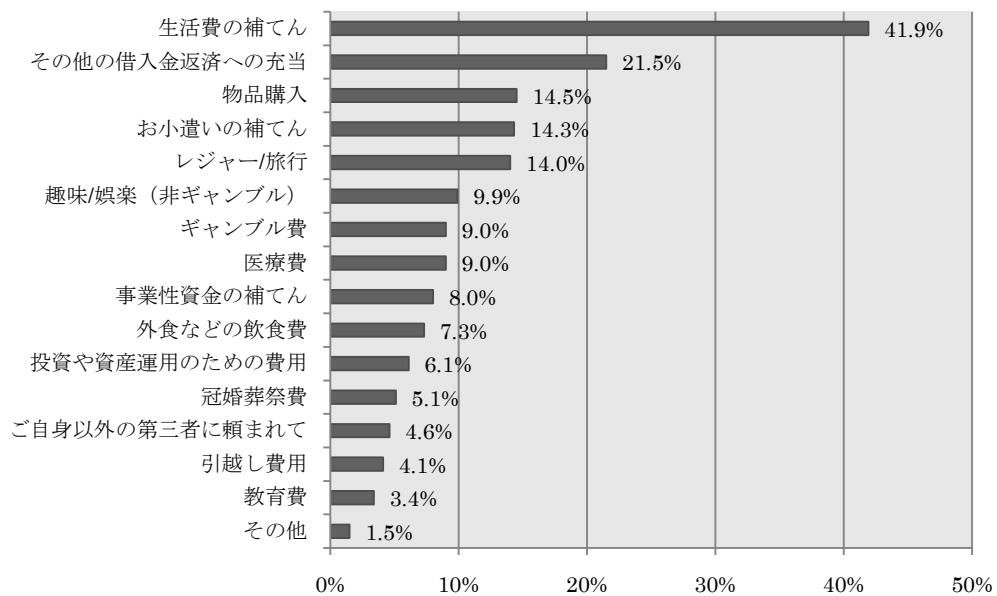
<sup>13</sup> 弁護士事務所および司法書士事務所等への相談者585人を対象としたものであり、借入件数の明らかな524人中83%が5件以上の借入がある多重債務者である。はじめて借入れをした頃の年収では年収200万円未満に29.9%、年収300万円未満に62.6%、400万円未満では79.5%が集中し、これらの人は生活保護基準の1.8倍程度とされる生活福祉資金の貸付対象になり得ると考えられる。

図 4-4 借入利用者が初めての借入先として「消費者金融会社」を選んだ理由



出所) 日本貸金業協会 (2009)

図 4-5 借入利用者の直近 1 年間の消費者金融会社からの借入金の使途



出所) 同上

また前述の「JFSA 白書平成 21 年度版」によれば、「借入利用者が初めての借入先として「消費者金融会社」を選んだ理由（複数回答）」（図 4-4）の上位は無担保で借入れができたから 44.3%，保証人を立てる必要がなかったから 40.0%となっている。連帯保証人要件の緩和に関しては、実施主体でも相談者の障壁となっていたものが取り払われた印象を持っているようである<sup>14</sup>。

さらに「借入利用者の、直近 1 年間の消費者金融会社からの借入金の使途（複数回答）」（図 4-5）をみると、生活費の補てん 41.9%が最も多くなっている。国民生活センターの 1999 年時点での「多重債務者問題調査」においても、すでに借入の目的が「贅沢品の購入」から「生活費の補填」にシフトしていることが指摘されていた<sup>15</sup>。つまり上述のような現行制度への変化は、潜在的な利用者の借入需要を満たすために必要なものだったと考えられるのである。

ここで本節の議論からは若干外れるが、この結論にまつわる論点をひとつ指摘しておく必要がある。日常生活費を貸付制度の資金としてよいのかという点は、制度の意義を考察する文脈においてしばしば問題とされてきた。岩田（1990）は第 3 節で紹介したように社会福祉における貸付の役割を体系化して論じたが、そのなかで貸付の適格的な場面は「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（p.143）」と指摘した。また室住（2008）は、貸付が「消費支出にまで及ぶと、低所得層にとってはきわめて窮屈な収入の運用を余儀なくされ、場合によっては返済困難な『過剰借入』に陥る危険性も一面ではらんでくる（p.34）」と述べている。

たしかに生活福祉資金の対象となるような低所得者は、平常よりともすれば被保護層へ転落してしまうような生活困窮状態にあると想定されるうえに、修学資金を利用する子どもたちや若年層は別として、収入が増加する見込みのある人は少ないのかもしれない。そうだとすれば、たしかに彼らが借入時より厳しく支出を抑えなければならない返済期間を乗り切れるとは期待し難い。

では、生活費を資金種類に加えた制度の現状をどのように解釈すれば良いのか。基本的には、潜在的な利用者を受け入れるための条件と、貸付という支援では自立できない人を見分けるための条件を別のものとしてとらえることが必要であると考えられる。このように制度が低所得者の資金需要に応えようとする、貸付対象の信用リスクが高まると考えられるような事態は今後も起こり得る。その際、貸付に適格的な対象を絞り込もうとするあまり本来の貸付対象にとって必要な条件を削ってしまわぬよう留意されることが望ましいのではないか。

もちろん本来は、対象を広く捕捉できることのメリットと、自立できない人まで受け入

<sup>14</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.1 最近の状況より。

<sup>15</sup> 「多重債務者問題」調査結果について（概要）表 5「多重債務に陥ったきっかけ」では、「贅沢品・生活必需品以外の購入のため」が 91 年度 28.9%から 97 年度 12.9%と減少したのに対し、「生活費を借りたため」が 91 年度 16.7%から 97 年度 25.8%と増加している。

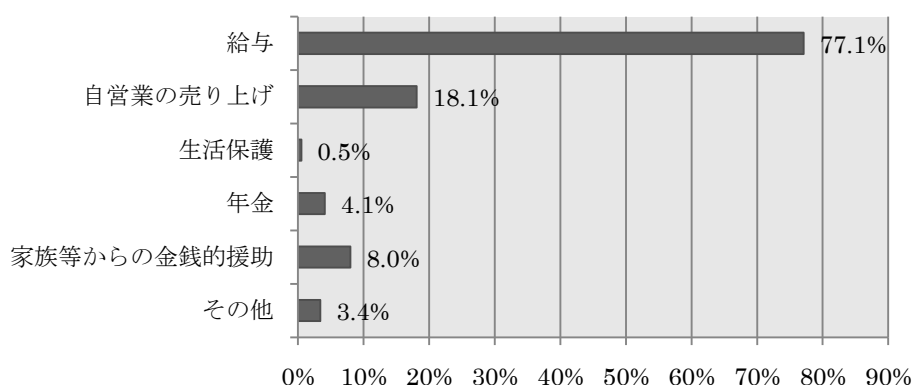
れてしまうデメリットの比較によって、貸付条件が決められるべきである。したがって制度の枠組みを広げる際には、貸付では自立できない人を見分ける条件についても考慮されなければならないだろう。現行制度では自立につながらない人への貸付が問題となっており、これは制度設計上の大きな課題を提起していると思われる。この点については本節のさいごに議論したい。

### 4.3 残された課題

制度改正を踏まえ、以下では周知の徹底と枠組みの見直しに関して残された課題を検討したい。第1は、公的な機関に接する機会を持たない人への周知をいかに行っていくかということであろう。ヒアリング調査においては市役所やハローワークのほかに関連のある機関について、法テラスや消費生活センター、教育機関・医療機関・地域包括支援センターなど多くの公的機関も挙げられた<sup>16</sup>。こうした公的機関を通じた周知や連携は市町村社協それぞれに必要なに応じて行われているとみられ、もちろん公的機関への周知を組織的に強化していくことの効果は大きいだろう。しかしより問題であるのは、収入は減ったが在職中である、あるいは健康に不安を抱えながらも現在は通院していない、などもう少し生活上の困難が増せば制度の対象者になり得るような人たちに対し、周知する手立てがあまりないことである。

借入れ理由に収入の減少が大きな割合を占めることとも関係するが、前述の「多重債務問題の現状と対応に関する調査研究」によれば、調査対象者の「はじめて借入れをした頃の主な収入源」(図4-6)が給与77.1%、自営業の売り上げ18.1%であり、多くの人に稼働収入があったことも明らかになっている。

図4-6 はじめて借入れをした頃の主な収入源



出所) 独立行政法人国民生活センター (2006)

同調査の「はじめの頃の借入れ理由(複数回答)」(図4-3)では注目すべき点を下位の理

<sup>16</sup> 資料ヒアリング調査結果 1.2 周知・連携体制より。



由においても見て取れる。借り入れ理由のうち低収入(20.0%)、事業資金の補填(16.2%)、医療費(9.4%)、教育・教材費(9.4%)、家賃・公共料金滞納の補填(9.1%)、引越し(5.5%)、冠婚葬祭費(3.8%)、交通事故(3.2%)は、貸付限度額の多寡や利用者の債務状況などによるにせよ、使途としてはすべて福祉資金・教育支援資金によって賄い得る資金需要である。これらの資金は多少なりとも収入のある人を対象としているため、無事に働くことができているうちに制度へアクセスできれば、家計の助けとなるだろう。

返済を期待する貸付制度は、自ら立ち上がることのできる余力を持っている人を支援するものである。裏を返せば、いま現在は自立できている人への予防的な周知こそ、この制度を活かすことにつながるといえる。具体的には一般の企業や金融機関を通じた周知などがあり得ると思われるが、制度の対象者である低所得者像のみにとらわれることなく、より広い範囲に意識的に周知していくべきだろう。

第2に、手続きの簡素化・迅速化が挙げられよう。この点についての証左のひとつは、ヒアリング調査において急を要する相談があってもすぐに対処できない現状が聞かれたことである<sup>17</sup>。加えて、現在はこれまで消費者金融を利用して人が総量規制によってより悪質な業者の貸付に流れる懸念もあり、貸金業者がある意味で支えてきたともいえる緊急の借入需要を受け止めていく必要が高まっているからである。前述の「借入利用者が初めての借入先として「消費者金融会社」を選んだ理由(複数回答)」(図4-4)では、上位に手続きが簡単だから、審査が早かったから、という理由が挙げられている。手続きの簡素化は社協職員の事務量を減らすという副次的な効果もあると考えられ、制度の枠組みとしては検討すべき課題だろう。

しかし一方で、手続きの簡素化・迅速化は、家計の見直しを助け安易な借入を抑制することや、相談者の生活全般の課題を聞き取ることなど相談支援に求められるこまやかさを犠牲にしかねない。またそもそも信用リスクの高い低所得者への貸付として、審査に時間がかかることはいたしかたない面もある。そこで現実的な対応策としては、すでに迅速な貸付けを目指している緊急小口資金について、市町村社協に貸付決定の権限を委譲する、他の資金との併用を認める、一定の貸し倒れを許容するなど特殊な位置づけとし、急を要する相談に応えていくことなどが考えられよう。いずれにせよこのような具体策の開発は実務上の経験と知識を必要とするものであるから、実施主体における検討に期待したい。

#### 4.4 貸付制度の限界

先行研究によって指摘されてきた制度の周知徹底と枠組みの見直しは、以上みてきたような制度改正の効果と直近の貸付実績を鑑みれば、本来の貸付対象者をより広く捕捉するためにたしかに有効であったといえるだろう。本節ではここまで、制度の枠組みの見直しによって信用リスクの高まりがみられたとしても、貸付制度を利用すべきでありながら利用できていない人を捕捉するという観点からは、貸付条件の緩和が肯定されると考えられ

<sup>17</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.7 現行制度について、C社協・F社協

ると述べてきた。しかし一方で現行制度には、本来の貸付対象者を捕捉するために、貸付に適合的でない人をどのように対象から外すのかという課題も検討されるべき事態が生じている。以下ではこの点について問題提起を行い、本節のむすびとしたい。

今般の改正、とくに総合支援資金によって内包された利用者には、貸付では到底自立できない人が含まれているのではないかという懸念がある。つまり信用リスクを許容する方向で設定された条件は、対象者の捕捉のために必要なものであったが、相談窓口において貸付によっては自立に至らない人にも貸付を行った可能性がある。

たとえば「収入の減少や失業などにより生活に困窮し、日常生活の維持が困難になっていること」という条件を考えてみよう。ここには概念上、「自営業で以前は高収入だったが景気の変動により失業し、ここ数か月生活に困窮している人」なども含まれ、このような人は有望な利用者にみえる。また一方で「もともと不安定就労であったが年齢等により再就職が難しく、現在長期失業中で住居も喪失しそうな人」さえ含まれ、この人については貸付という支援が適合的なのか懸念されるものの、この条件下では貸付を行わない理由は不十分である。両者はどちらも無収入であり、以前の正確な所得を捕捉しにくい面もあるため、貸付決定は担当者の経験等に基づく総合的な判断に負うところが大きいと思われる。

このような状況について森川（2010）は総合支援資金が属する低所得者対策と生活保護制度等との間に「対象カテゴリの混乱」があることを指摘している。「日本の社会保障制度において、生活保護以外の他法他施策での対応が生活保護に優先して適用される『低所得者層』には、本来、『低所得者』という範疇に含められる層のほかに、本来、『要保護層』に含めるべきと考えられる層をも含んでいる（p.32）」という指摘は現状を理解するうえで示唆に富んでいよう。実際、総合支援資金における貸付対象の条件には、「失業者給付、就職安定資金融資<sup>18</sup>、生活保護、年金等の他の公的給付または公的な貸付け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<sup>19</sup>」という項目が加えられている。現行制度の対象把握基準は概念上制度の対象となりえない人を含んでいる。すなわち、所得がきわめて少なくすでに住居も失っている、生活保護よりも困窮している層の生活を、失業保険と生活保護のあいだを埋めるべく創設された総合支援資金が支えている。

実施主体の社会福祉協議会においては、生活がすでに成り立っていない人に貸付をしても返済に至らず、借金を負わせるだけではないのか、というような懸念がでてきている。また離職者支援資金の償還状況が厳しいことから、総合支援資金の償還についても不安視されているところである<sup>20</sup>。そこで H 都道府県社協の事業報告書より収集した償還率の推移をみると（図 4-7）、生活福祉資金に比べ離職者支援資金の償還率は急降下している

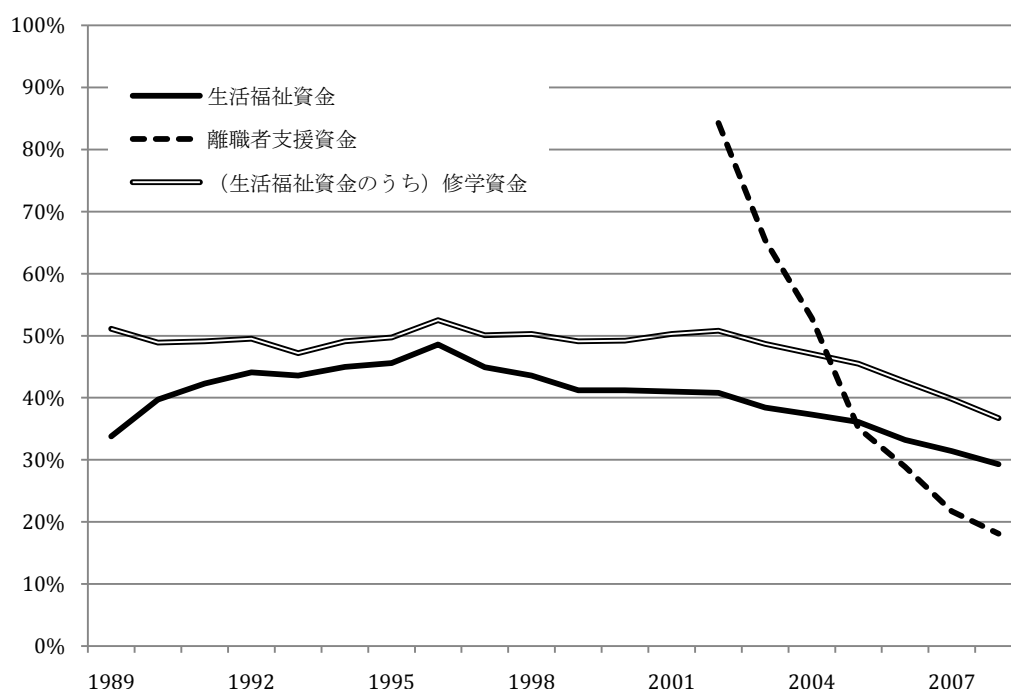
<sup>18</sup> 住宅手当および総合支援資金の創設に伴う利用件数の減少、また不正利用の発生を理由に、2010年9月末をもって廃止された。「就職安定資金融資制度の廃止等について」（平成22年7月1日発表）参照。

<sup>19</sup> 生活福祉資金貸付制度研究会（2009）p.60 生活福祉資金貸付制度要綱「第4 資金の種類」

<sup>20</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.7 現行制度について、A社協・B社協・C社協。2.G 都道府県社協「現行制度」。

ことがわかる<sup>21</sup>。生活福祉資金の運営は都道府県ごとに行われており、資金の運用状況も地域差があると思われるため、水準を一般化して論じることは控えたいが、他のいくつかの都道府県社協においても離職者支援資金の償還率は創設当初から急落し生活福祉資金を下回る状況が見受けられる。償還率は金額で計算されており償還できない世帯がどれほどいるかを表しているわけではない。また新規の貸付が減少する局面では償還の難しい債権ばかりが滞留することになるため、安定した貸付実績のある修学資金などとの比較において急落を問題とすることは適切でないかもしれない。しかし離職者支援資金の償還状況から総合支援資金に関して償還を懸念することは杞憂ではなかろう。

図 4-7 償還率の推移



出所) H 都道府県社会福祉協議会事業報告書各年度

償還率の水準は信用リスクをどこまで許容するかという運用スタンスとかかわる問題であって、制度にとって絶対的な評価とはなりえない。信用リスクをどこまで許容するかは、より信用リスクの高そうな人を取り込むことで本当は貸付に適合的であった人のとりこぼしを防ぐか、信用リスクの低そうな人に絞り込むことで貸付に適合的でない人の受け入れを防ぐか、というトレードオフの問題だからである。しかし償還率の深刻な低下はふたつ

<sup>21</sup> ここでの償還率は①当年度償還実績額を当年度償還計画額（過年度までに返済されるべきであった債権が繰り越されている分を含む）で除すことにより計算されている。償還率の数字の取り方はほかに②当年度償還実績額÷当年度償還計画額（過年度までに返済されるべきであった債権が繰り越されている分を含まない）と、③累積償還実績額÷累積償還計画額がある。このなかで①は最も低い数字となる計算方法であり、②であれば60～70%、③であれば90%ほど（2007年4月25日全国福祉事務所長会議資料、都道府県社協事業報告書などに記載）の数字となることに留意されたい。

の点でやはり問題であるといえよう。第 1 に当然ながら自立できていない利用者が増えていられること、第 2 に制度自体が持続していけなくなることである。償還金が貸付原資となる貸付制度は、資金の貸付・償還両面の運用状況が財政を逼迫させる原因となる。長期的に償還金が減少していけばいずれ原資が枯渇し、貸付の総量を維持することや制度自体を持続していくことができなくなる可能性もあろう<sup>22</sup>。

留意すべきことを付言しておく、滞納世帯のなかには、行方不明になるなど社協でも償還期間中の生活実態を把握できないケースと、社協職員と連絡が取れており滞納もやむを得ないと判断されているケースがあり、現状ではこの両者を見分ける実態把握も確実にできているとはいえない。貸付の急増で償還業務に手が回らず、滞納世帯への電話連絡や訪問などを行っていない市町村社協もあるからである。よって社協職員が状況を把握しながら自立に結びつかない人が増えているのか、相談支援の不足やそもそもの返済意思の欠如によって返済がなされないのか、見分けることは困難である。償還率低迷の原因が、そもそも貸付をすべきでない困窮状態の人に貸付をしたからなのか、相談支援が行き届かないからなのか、利用者に返済意思がみられないからなのかは定かではない。その意味では現状の貸付制度は、対象把握に問題があるだけでなく、支援側の償還指導にも不十分な点があろうし、利用者への償還に対する動機づけをできる制度設計にもなっていない可能性がある。それぞれの問題がどの程度制度の実効性に影響を及ぼすのか明らかにするために、まずは社協職員によって生活状況を把握されていない利用者がどれほど存在するのか、実態を調査する必要があるだろう。

こうした留保はあるものの、上述のように貸付という支援で自立できない人を対象に含めてしまっている現状は、生活福祉資金貸付制度のなかからみればやはり望ましくないと思われる。もちろんこのように結論付けて現状よりただちに貸付を絞り込むことは、制度の谷間に落ち込む人を増やしてしまうことにつながる。しかし長期的な制度の方向性を考えるうえでは、貸付制度に限界があることを念頭に置いて議論されるべきだろう。貸付は償還を要するという原則に立ち返る必要があると思われる。

では今後本来の貸付対象者を捕捉するための課題とは何だろうか。自立につながらない人を制度内に取り込んだ一因が近年の条件緩和にあると考えられることに鑑み、利用者の生活実態に基づいた対象把握基準を設定していくことが不可欠であると思われる。繰り返すことになるが、それは潜在的な対象者を受け入れるための貸付条件と別のものとして考えられるべきである。生活福祉資金は安全な借入機会を提供できる制度として、制度の対象となる可能性のある多くの人に開かれるとともに、貸付を通じた自立を目的とする制度として、ある程度償還の見込める人を対象としていくことが望ましいと思われる。償還可能性を踏まえ、貸付に適合的でない人をとらえる基準を持つことによって貸付制度の限界を明

---

<sup>22</sup> 佐藤（2002）においては原資の不足により貸付が抑制されている自治体があることに鑑み、行政責任による安定的な原資の充填が必要であるとされている。

らかにする必要がある<sup>23</sup>。

生活福祉資金貸付制度においては、こういった検討を行うために不可欠な借受世帯に関する情報が決定的に不足している。借受世帯のその後を知る利用者アンケート等についても、都道府県社協が独自に行う調査が主であり、横断的・通時的に把握することは困難である。社協の行う補助金事業という制度の特徴から難しいかもしれないが、利用可能な公的統計の整備が望まれる。そのうえで借受世帯の償還状況などを踏まえ、生活福祉資金の対象とならない人はどういった属性を持ってどのような生活課題を抱えているのか、その人への支援はどういったものが必要なのか、という詳細な検討が必要である。世帯属性や貸付条件、償還状況などのデータの蓄積は、長期的に本来の対象者に合致した貸付制度のすがたを描き出していくはずである。セーフティネットにおける「対象カテゴリーの混乱」を解消するためにも貴重な情報となるだろう。

---

<sup>23</sup> この点について佐藤（2010）は、制度がセーフティネット貸付としての役割を果たすために貸付対象のセグメント化を図る必要があるとしており、福祉費・生業費・修学費など資金種類による貸付の意味合いの違いを指摘している。貸付をすべきでない場合の対象把握基準も、このように資金種類ごとに検討されるべきかもしれない。

## 5. 相談支援の充実

地域福祉活動の一環である生活福祉資金貸付制度は、低所得者への貸付とともに相談支援を制度の柱に据えている。一般に経済的困難だけでなく複合的な生活課題を抱える、また社会的なつながりを持ちにくいともいわれる低所得者に対して、相談支援を確実に行っていくことは生活の破たん防止につながるだろう。制度に受け入れた人々をどのように支援していくかは、制度の実効性を担保する体制を築くために検討すべき課題である。

近年貸付制度の相談支援に関してしばしば指摘されている課題として、民生委員のかかわりの難しさがある。生活福祉資金は民生委員の自発的活動であった世帯更生運動に端を発しているが、民生委員自身の職務上・制度上の位置づけの変化<sup>24</sup>や地域のつながりの希薄化などによって、借受世帯をどのように支援すべきかを問われているとみられる。佐藤（2002）は制度上「借受人に対する償還金の督促という業務を強調するあまり（pp.39）」民生委員の関与のあり方が難しくなった点を指摘しているし、六波羅（2006）は、制度の課題のひとつとして「地域社会の関わりを持ちにくい状況下での民生委員の関わり（p.16）」を挙げている。このような課題のあるなかで、近年の制度改正によって創設された資金では、相談支援における民生委員のかかわりがなくなっている。

生活福祉資金はこれまで多くの制度改正を行い、特例貸付も頻繁に行われてきた。それぞれの時代の社会・経済情勢に機動的に対応してきたと評価される所以であろうが、これらはひとえに制度をめぐる環境が刻々と変化してきたことを示していよう。外的な環境の変化はこの制度が対象とする低所得者の属性やその生活課題を規定しうる。民生委員のかかわりに困難が生じたこともまた、環境変化自体のひとつの表れであり、それによって生じた制度内部の変化の表れなのではないか。

その意味で近年の制度改正は、外的な環境変化が制度に大きな変化をもたらした例であろう。制度の枠組みが変わったことで、利用者の属性も資金貸付の内容も変化していると思われる。民生委員のかかわり方のみならず、どのように利用者を支援していけばいいのか、現状の問題と課題の把握が必要な時期にあるといえよう。現行制度に新たな問題が生じているならば、従来の相談支援体制が今後所期の役割を果たしていけるのかも懸念される。

以下では、貸付制度における相談支援がどのような役割を持っているのかを整理し、現状の問題をヒアリング調査に基づき報告する。そのうえで相談支援の今後の課題について検討したい。

### 5.1 相談支援の役割と内容

この制度にあって貸付に付随する相談支援は3つの役割を持っていると考えられる。第1にどのような施策であれ必要なこととして、貸付を含め相談者に必要な支援はどの施策かを見極め、適切につなげていくという役割である。第2に、貸付を行う際は利用者が返済

<sup>24</sup> 2000年の社会福祉法、民生委員法改正によって地域の名誉職から無償のボランティアへ改められた。

や自立への道筋を描けるようとも家計の今後を考えていく必要がある。第 3 に貸付制度における相談支援は、資金完済まで借受世帯の生活課題の解決および自立を助けつつ、返済不能と判断される世帯<sup>25</sup>を免責につなげていくという役割を担っている。第 3 節で述べたように、制度が対象とする借受世帯は独力で自立を果たせる人だけではない。自身の生活設計能力には不安があったとしても、支援員の助言を得て資金を有効に利用・返済し自立を果たせる人が含まれているし、償還を見込んで資金を貸し付けたとしても、結果として過剰借入であったことが判明する人も混在しているとみられるからである。

表 5-1 現行制度の相談支援

	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		
審査・ 貸付期間	返済計画作成を支援	返済計画・自立計画 作成を支援	返済計画作成を支援
	・申込まで 3,4 回の面接 ・民生委員の面接	申込まで 3,4 回の面接	最短 1 回の面接で申込
		・月に 1 度の面談 ・ハローワークでの 就労支援	
償還期間	3 か月に一度民生委員 による訪問		
	滞納発生時社協職員による電話連絡・訪問にて状況把握		
	世帯の個別状況に応じやむを得ない場合償還猶予・支払免除 (悪質滞納の場合内容証明付郵便にて督促状送付, 訴訟申立等)		

相談支援の内容は資金種類により若干異なっている (表 5-1)。大きな違いは、第 1 に教育支援資金・福祉資金の福祉費には民生委員の関与が必須となっている点、第 2 に総合支援資金には就労支援と一体的な自立支援を行うことが求められている点、第 3 に緊急小口資金では迅速な貸付を行うことが旨とされ、面接の回数や審査に要する時間が短縮されている点である。

<sup>25</sup> このような世帯が実際どのような生活課題に直面しているのかは一見想像し難いが、東京都社会福祉協議会 (2008) は聞き取りによる利用者アンケート調査のなかで、調査対象世帯の償還見込みについて担当者の所感をまとめている (p.52)。これによれば「償還はかなり困難と思われる」世帯は、「借受人の健康状態や年齢に起因して就労状況が芳しくない世帯や、そもそもの収入が乏しい世帯、家賃や子の学費等の固定的な支出、他の負債等により家計の収支がアンバランスになっている世帯」であり、「状況の改善が困難であると判断された世帯」だという。ただしこのような理由が免責に結びつくかどうかはまた別問題である。

教育支援資金と福祉資金福祉費は貸付時に民生委員の面接があり、償還期間においても民生委員が残高の通知を持参し生活支援の機会を持つなどしている。従来からの資金種類であるため、民生委員の自発的運動を起源とする制度のすがたを残しているといえよう。総合支援資金は貸付にあたって返済計画とともに自立計画を立てることとされている。貸付期間中利用者はハローワークでの職業相談を義務付けられているが、社協においても定期的に自立計画に基づいた生活支援を受けることになっている。緊急小口資金は貸付に至るまでの面接にかける時間、審査の時間が他の資金にくらべ短いことが特徴的である。緊急かつ一時的な資金需要に応えるべく創設された資金の本旨はここにあるといえるし、上限10万円という小口であるからこそ「急いで」貸付を行えるということもあるだろう。

全資金に共通していることは、借受世帯に対する償還期間中の社協職員のかかわり方である。直接の相談窓口である市町村社協では、順調に返済している世帯に普段からかかわることはしない。ただし滞納が発生した際には電話連絡や、場合によっては手紙・訪問などの手段で借受世帯の状況を把握することとしている。必要であれば計画を見直し、少額ずつの償還を受け入れる、償還猶予手続きへつなげるなどの措置が取られる。一方審査機関である都道府県社協では定期的に残高のお知らせや督促状の送付などを行っている。滞納が長期に及び担当職員にも世帯の状況が把握されない場合、都道府県社協職員・市町村社協職員・民生委員などが複数人で訪問し償還指導を行うことや、悪質滞納とみられれば訴訟に踏み切ることもあるようである。

## 5.2 相談支援の現状

では以上のように行われる相談支援について、さまざまな変化を経て現在のすがたとなった貸付制度は、現状どのような問題を抱えているのか。ヒアリング調査によって明らかになったいくつかの問題は、相談支援全体の一般的課題だと考えられる。以下では3つの点に絞り、問題点を整理する。

相談支援を行ううえでの第1の問題は、相談および貸付件数の急増と、それに付随して償還中の支援が手薄になっていることである。表5-2はヒアリング調査対象の市町村社協における2008年度と2009年度の実績を比較したものである。とくに貸付の絶対数が多い市町村社協においては(B社協、F社協)、相談件数で1.5~2.0倍、貸付件数で3~5倍の増加がみられる。これらは都市部の事例であって、全国の貸付実績の増加率には地域により大きな差がみられると推察される。しかし、少なくとも総合支援資金の受け入れが多い地域については貸付件数の急増が業務を圧迫していると思われる。このような社協として、ハローワークの所在地に近い社協や、職を探すために多くの求職者が集まる地域の社協が考えられるだろう。職員やアルバイトの増員でこれに対応するところもあるが、一人あたりの相談・貸付件数も概して増加しており、貸付の増加によって償還中の支援に手が回らないという問題が指摘される<sup>26</sup>背景がうかがえる。

<sup>26</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果1.6貸付決定後の相談支援を参照されたい。



第 2 に、現在の相談者・利用者に必要な相談支援の専門性について、これまで社協職員の持っていた専門性と合致しない点がある<sup>27</sup>。より具体的には家計管理に関するものと、就労支援に関するものである。社協では一部の相談者の基本的な家計管理能力の欠如と、その指導の重要性が指摘されたが、相談者に対する家計見直しの提案は職員の常識的な生活感覚に依っており、専門的な知識に依っていないことへの不安も聞かれている。今般の制度改正によって相談員の配置に全額国庫負担による補助が付されることとなり、相談員に適格なものとして「ファイナンシャルプランナーの資格を有するもの<sup>28</sup>」などの条件が挙げられているが、このような人材を確保することも難しい状況があると推察される。また総合支援資金の利用者のうち失業者は、資金返済と自立のためにまずは就労する必要がある。総合支援資金の利用者に対し月に一度の面談をすることになっているが、重要な支援は就労支援であると考えられ、利用者が就労できず収入もない状況のなか行われるべき生活支援とは何か必ずしも明確でない状況がうかがえた。

表 5-2 相談・貸付件数の増加

社協	2008 年度					2009 年度				
	担当職員数	相談件数	一人あたり相談件数	貸付件数	一人あたり貸付件数	担当職員数	相談件数	一人あたり相談件数	貸付件数	一人あたり貸付件数
A	2	-	-	10	5	3	-	-	19	6
B	4	468	117	81	20	5	899	180	257	51
C	2	-	-	25	13	3	238	79	79	26
D	2	-	-	30	15	3	-	-	107	36
E	2	122	61	8	4	2	227	114	45	23
F	5	890	178	104	21	6	1,423	237	501	84

注. 職員数のなかには常勤，非常勤，嘱託，アルバイトなどの職階が混在している。またすべての職員が専任ではなく，他の業務と兼務している職員もいる。

出所) 筆者作成

さいごに第 3 の問題として、これまで地域とのつながりがなく今後も同地域に住み続けるかどうか不明な利用者を、完済までの長期にわたり支援していけるのかという懸念が挙げられる<sup>29</sup>。総合支援資金の利用者は若年層も多くみられること、職を求めて移動してきた

<sup>27</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.3 利用者について、1.7 現行制度について を参照されたい。また森川ほか (2010) はアンケート調査から「全般的に介護福祉士や介護支援専門員の有資格者が多い反面，社会福祉士や精神保健福祉士の資格を持つ職員は少ない (p.129)」ことを明らかにしている。

<sup>28</sup> 生活福祉資金運営要領「相談員の配置」より。すべての資金種類において同様の記述である。

<sup>29</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.3 利用者について、1.7 現行制度について を参照されたい。

こと、連絡手段も携帯電話等不安定なものであることなどがその理由である。総合支援資金はそもそも非正規労働者等の失業問題に対処するため創設された資金であり、さらに償還期間は最長 20 年と長く設定されている。彼らが今後不安定就労を続けざるを得ないならば、職を見つけ地域間を移動することは十分に考えられることである。江口（1972）は、都市部の低所得層に職を求めて転居を繰り返す不安定就労者が多くみられ、これに対し世帯更生資金が対処すべきとした。そのなかでこれらの移動性の高い人々は地域内における対象把握が困難であり、社協と民生委員による地域福祉活動という制度の根本的性格を問うことになることとすでに指摘していた（pp.26-28）。

これは従来から存在する資金においてもいえることであり、先行研究によって指摘されていた民生委員のかかわりの難しさにも関連すると思われる。とりわけ教育支援資金の借受人である高校生・大学生は、就職を転機に他県へ越すことも珍しくないはずである<sup>30</sup>。社協では現在利用者の転出時、同一都道府県内であれば市町村間で移管を行い、他県への転出の場合都道府県社協の管理案件とする対応をしている。しかし遠方の借受世帯を社協職員や民生委員が訪問することは実務上の大きな負担と考えられ、とくに滞納発生時の相談支援活動を同一都道府県内と同じように行うことは難しい。生涯を同じ地域で暮らすことが以前ほど一般的でないなかで、同一市町村、同一都道府県ということが大きな意味を持つ貸付制度に、限界がみられるということだろう。

### 5.3 今後の課題

上記の問題点からわかるように、現状では資金の完済まで生活設計を助け、自立につなげるという相談支援の役割を十全に果たしきれない部分があると思われる。ここから示唆される相談支援の今後の課題は、量的な充実、質的な充実、およびネットワークの充実に集約されよう。

まず社協に適切な人員数を確保することの必要性は、貸付実績からも指摘できよう。実績の推移をみると、2008 年度に 14,865 件、総額 145 億円であったものが、2009 年度には 61,528 件、379 億円の貸付となっている。これは貸付件数では 4.2 倍、金額では 2.6 倍の増加であり、2009 年度の実績は制度創設以来経験したことのない高水準である（図 1-1）。さらに表 5-2 から市町村社協における相談件数は貸付件数を大きく上回ることが予想される。

ただし量的な充実をすべての社協において図る必要はないかもしれず、適切な業務量の把握が今後の課題となると思われる。表 5-2 からは、それぞれの社協において職員ひとりの対応している相談者や借受世帯の数がかなり異なることもわかる。人員の不足を兼務職員の増員によりカバーしているところもあり、また職員の経験年数なども多様であろうから、量の多寡を評価することはできない。そこで相談申込みへの対応や見守っていかねばならない借受世帯の担当について、どの程度の件数が許容できる業務量なのか、明らかにする

<sup>30</sup> ただし教育支援資金は連帯借受人である両親やその他親族が保証となる面がある。

必要であろう。このような把握がなければ、貸付件数が変動するたびに償還中の支援に支障が出てしまう、または余剰人員が出てしまう可能性がある。

また、現在は相談員配置に補助がなされているが、1年契約の非正規雇用など時限的な配置では知識と経験の蓄積がなされず、利用者の生活相談や滞納世帯への償還指導を効果的に行うことは難しいと考えられる。したがって、相談件数・保有債権の多寡を横断的に把握したうえで、制度改正等によって業務に大きく影響を受ける市町村社協に対しては、行政が財政面から相談支援活動を支える必要もあろう。

次に質的な充実が必要な点として、社協職員の家計管理に関する知識の蓄積が挙げられよう。社協窓口における家計管理指導は、貸付に結びつかないとしても非常に有益な相談支援活動であると思われる。家計管理に必要な知識を得る機会を持たない個人が、借り入れの相談をきっかけに生活設計を見直せるのであればその貢献は大きいといえよう。貸付制度を利用する個人についても、自立までの長期間にわたり自らの生活にどのような資金需要が生じるのか、金利計算などをどのように行うべきかなど、ある程度の指導を受けられることは大きくプラスに働くと思われる。現行では相談者がすでに多重債務の状態にあると見られれば法テラス等に紹介されるが、家賃や公共料金の滞納、住宅ローンなど何らかの債務を抱えていても生活再建の見通しを立てられるならば貸付を行う、という対応が通常のものである。たいていの相談者は何らかの債務を持っているという状況にあって、生活福祉資金による借入金だけでなく、管理していかなければならない負債を抱える利用者も多いということである。都道府県社協によってはすでにファイナンシャルプランナーを講師として、職員の研修を行うなどの取り組みを行っているところもある。職員の不安を取り除くためにも、家計管理に関する専門的な知識の習得を課題とみることは望ましいだろう。

他方最大の生活課題が就労である失業者にとって、社協における面談の位置づけとはどのようなものかについては、今後見直しも含め検討されるべきかと思われる。生活相談窓口として社協が存在することの安心感はあるとみられるが、交通費の捻出さえ負担になる利用者もいるなかで、同時期の支援窓口として社協とハローワークのふたつが併存することの必然性ははっきりと指摘できるものでもない。現在はハローワークにも生活相談員がおり、社協の支援を必要とする時期はむしろ就職が決まり生活設計を立てられる状況になってからだとも考えられる。現行制度では据置期間中・償還期間中の支援のあり方について定めはないが、貸付期間が終わり、返済が始まる時期こそ生活の見直しが必要になるときであり、相談支援の役割は大きいといえよう。まずは職業相談窓口において就労支援を受け、実を結んだ後に社協にしっかりと引継ぎがなされる体制が望ましいと考えられる。ここにはひとつ留保があり、就労がうまくいかないうちに貸付期間が終了してしまった場合、借受世帯の生活は成り立たなくなるのではないかという制度設計上の問題をも想起させる。現行のセーフティネットの枠組みにおいては生活保護受給に至るかどうかは新たに問題となり、その点は本稿の議論を超えるが、就労支援と生活支援の関係について、より

効果的な住み分けと連携が模索される余地はあろう。

さいごにネットワークの充実の必要性について制度運営の地域差も含め議論したい。借受世帯の移動可能性が高まるなかで、創設当初よりの市町村、都道府県単位の運営体制がどのように利用者を最後まで支援していけるか、ということは相談支援の現代的な課題であるといえよう。このことはすでに社協においても意識されてきたと思われ、2004年に導入された全国共通のシステムによって<sup>31</sup>、社協を訪れた相談者が他県で借入をしているか否か、照会できるようになっている。これを利用し貸付の履歴があった場合、電話連絡等により他県での借入時の状況等を確認するということである。今後はこのような状況を一歩進めて、相談者の社協訪問や聞き取った生活課題に関する履歴も含め、一元的に情報を蓄積していくことが相談支援の実効性を高めると考えられる。債権管理の主体や、それゆえ償還金の収納先が都道府県単位であったとしても、借受世帯が全国どこへ居を移そうと相対の相談支援を続けられる体制の構築は、総合支援資金利用者の属性や償還期間の長さなどから長期的にみて不可欠になると思われる。現状では社協職員や民生委員が把握できないまま行方不明になる世帯もあるということである。加えてはじめて借入相談に訪れる利用者のなかには、生活歴の複雑さやあいまいさから長時間に及ぶ聞き取りが必要な人もいようである。転居を把握している場合はもちろん、行方不明となっていた借受世帯を再発見した際に、履歴を踏まえ相談支援のつづきを迅速に進められる体制が必要であろう。

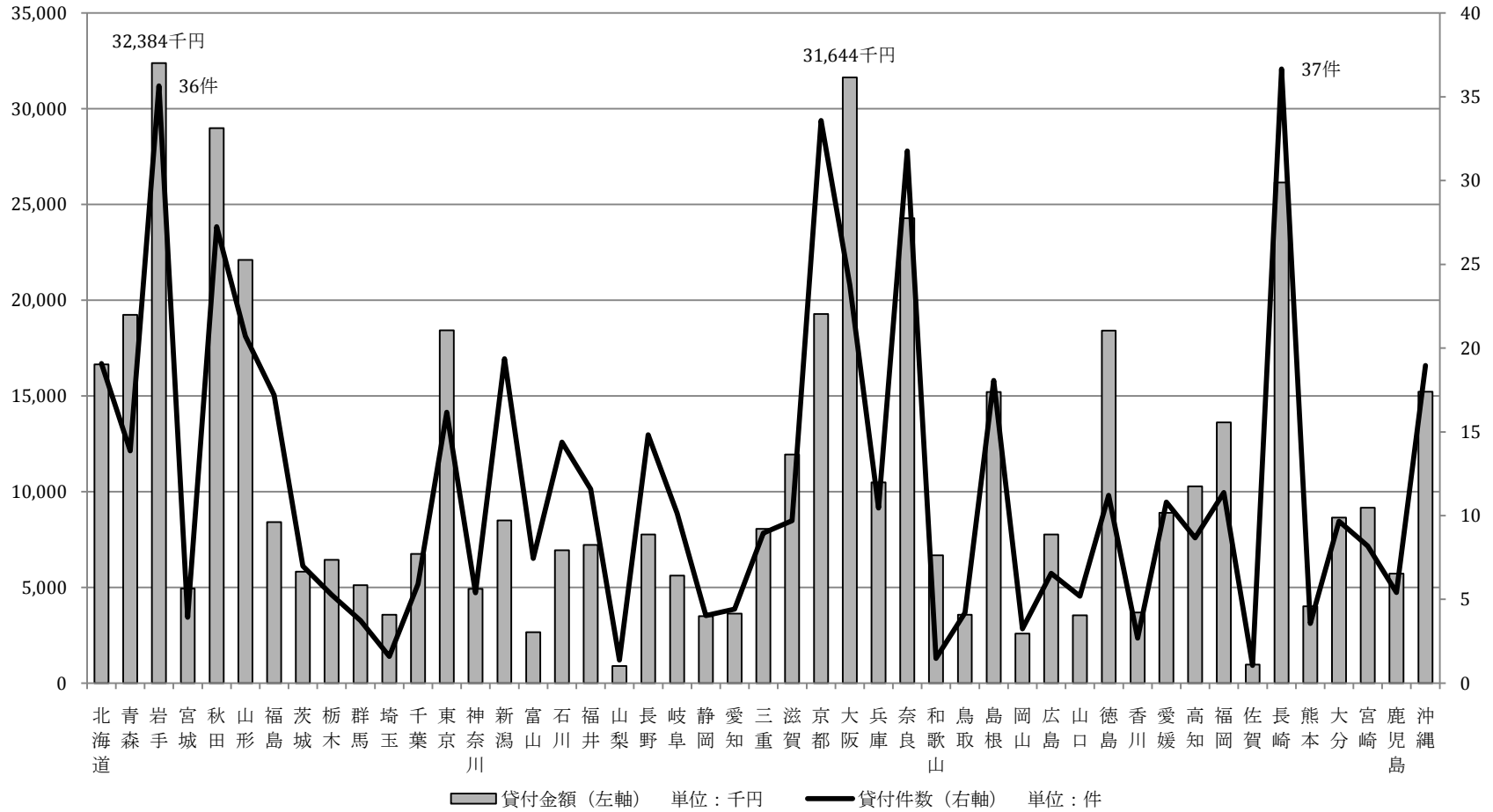
このような課題を利用者側から見て、全国どこへ行っても同じように償還中の相談支援を受けられることが望ましいと考えたときに、障壁となり得ることが制度運営の地域差である。これは主に貸付実績や収入基準の違いをもとに議論されてきた<sup>32</sup>ことであって、いったいその地域差がどのような理由で生じるのかは明らかになっていない。生活福祉資金の実績が乏しくとも、県独自の貸付事業を行っている場合もあり得るし、他の福祉施策が充実しているため貸付への需要が少ない可能性もあろう。加えて相談支援の充実度は貸付件数が増えるほど下がるということも考えられ、相談支援の状況については貸付実績とは別に評価がなされるべきであるという難しさがある。とはいえ、かなり大きな実績の差がみられることは事実である。図 5-1 は、人口 10 万人あたりの貸付実績（単位未満四捨五入）を都道府県ごとにみたものである。貸付件数では 1 件という地域が 3 県（山梨県、和歌山県、佐賀県）あるのに対し、最多の長崎県では 37 件、次点の岩手県は 36 件となっている。金額では最小の山梨県が 90 万円に満たないのに対し、最大の岩手県は 3 千 2 百万円の資金を貸し付けている。このような状況は制度運営上の貸付スタンスや運用に対する積極性の違いをいくばくかは反映していると思われるため、都道府県間の支援の引継ぎや利用者と

<sup>31</sup> 都道府県社協事業報告書の記述より。

<sup>32</sup> 江口（1972）は原資保有額と所得制限の違いを挙げ、「その創設のときのいきさつもあって、それぞれの都道府県に独自の制度として運営されていく傾向が強い（p.25）」としている。実際、都道府県社協 HP にて確認できたところによると、所得制限は山形県・三重県が生活保護基準の 2.0 倍、京都府・大阪府が 1.8 倍、福島県が 1.7 倍などの差がある。また厚生労働省（2008）「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」では貸付件数の乖離から「地域によっては、制度が想定している世帯の資金需要に十分応えていないことにより、この制度の機能が十分に発揮されていないのではないか」と指摘している。

の関係構築が円滑に進まない事態を生じさせる可能性はあろう。相談支援の内容も含め、標準的な貸付制度の運用について共通認識を持っていくことが必要だと思われる。制度運営の地域差については、福祉施策として地域間の水平的公平を担保する観点からも考察されるべきかもしれない。

図 5-1 2008 年度都道府県別貸付実績の比較（人口 10 万人あたりの貸付規模）



出所) 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) 参考資料

## 6. セーフティネット機能の向上

生活福祉資金貸付制度は、貸付である限り返済を要することから、民間の金融機関では貸付を受けられず、かつ償還の見込みが立てられるという非常に限定された範囲の人を本来の対象者として想定している。すなわち、独力で、あるいは相談支援を受けて借入の機会を活かし自立していける人である。そこでは当然対象に含まれない人も想定され、貸付を受けたとしても自立につながらない人、つまり貸付を受ければ生涯のなかで過剰借入になってしまう人がこれにあたると思われる。

しかし資金を返済して自立を達成するかどうかは事後的に判明することであり、このような概念上の対象者を的確にとらえることは困難である。第3節でみたように、そもそもこの制度は低所得者を支援するために存在しているから、事前に信用リスクの判断が難しいからこそ制度が提供される意義があるともいえる。また判断の難しい信用リスクをどこまで許容するかも、低所得者支援という立場からには決定しにくい。許容範囲の決定は、より信用リスクの高そうな人を取り込むことで本当は貸付に適合的であった人のとりこぼしを防ぐか、信用リスクの低そうな人に絞り込むことで貸付に適合的でない人の受け入れを防ぐか、というトレードオフの問題だからである。

このように考えると、制度の利用者のなかに自立できない人が内包される可能性とともに、生活困窮度のより高い人々が制度の対象とならずにとりこぼされる可能性が示唆される。実際の制度の利用者のなかに常時、貸付を受けても自立につながらない人が非常に切り分けにくいかたちで混在しており、これらの層が貸付制度に内包されると、制度の実効性に疑問が生じる可能性を持つことは第4節でのべたとおりである。

他方貸付制度の対象とならない人は、現行のセーフティネットの枠組みを前提とするならば、生活保護制度に受け止められる必要がある。佐藤（2001）は、ある社協の介護・療養資金貸付相談32件の内容を精査し、相談者のなかに相当数要保護状態にある人がいることを示した。そのうえで、「借受相談者について要保護状態であると認められたときは、生活福祉資金貸付制度の実施主体である社会福祉協議会が生活保護法の実施主体である福祉事務所に連絡・通報し、その結果を社会福祉協議会にフィードバックすることを制度的に保障されたものとする必要がある（p.286）」と、生活福祉資金窓口による生活保護制度へのつなぎの重要性を述べている。

そこで本節では今般の改正による制度の変化を踏まえ、貸付制度の対象とならないと見込まれる人、すなわち生活保護制度との隙間に落ち込む可能性の高い人に対し、いかに現行のセーフティネットが機能し得るのか、若干の検討を試みる。

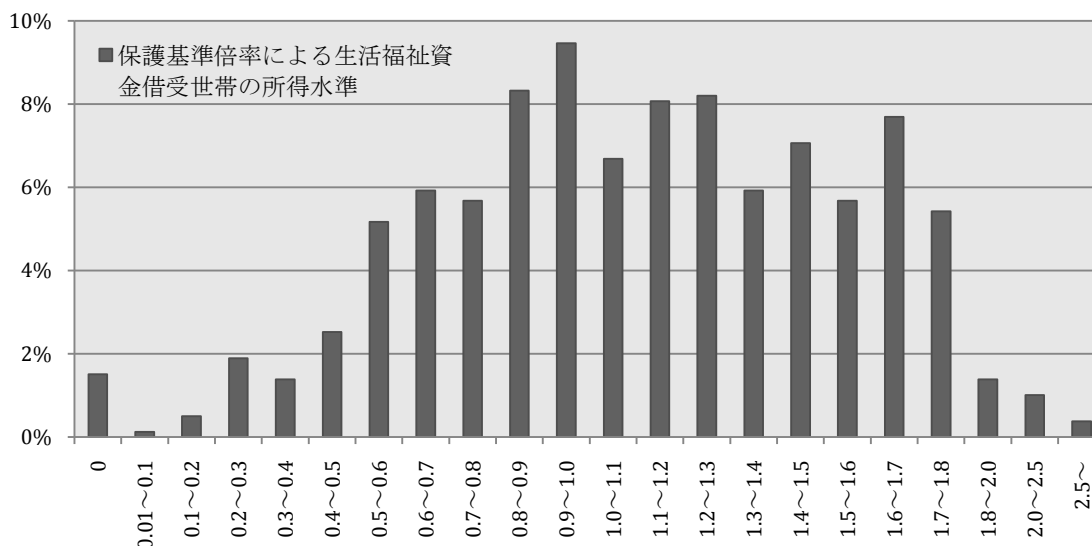
### 6.1 制度改正がもたらした論点

制度の対象とならない人を生活保護につなげるためには、まず貸付という支援を受けるべきでない人を見分けなければならない。しかし制度改正後の生活福祉資金の現状は、貸付の対象とならない相談者がいると思われながらも、制度の貸付条件において彼らを判別

することが以前にも増して困難になっているといえよう。生活福祉資金貸付制度はセーフティネットの枠組みのなかでは生活保護制度と非常に近接している。それは逆に言えば下方には最後のセーフティネットである生活保護を残すのみということである。そのなかで生活福祉資金と生活保護の両制度はもともと対象を区別しにくい関係にあったが、今般総合支援資金が創設されたことで、生活保護一步手前の貸付制度と最後のセーフティネットたる生活保護という両制度の位置づけは、よりあいまいになったように思われる。

かねてより生活福祉資金と生活保護の対象は重なる部分が多く、生活福祉資金は場合により生活保護世帯も対象としている。また貸付に際して行われる所得調査によれば、利用者の所得水準は生活保護基準の上方にも下方にも広く分布している<sup>33</sup> (図 6-1)。これは所得だけでなく資産や他制度利用状況などさまざまな事情を加味し、貸付を決めているためだと推察される。要保護状態の相談者を受け入れるか否か、判断の難しさは以前から存在したといえよう。

図 6-1 生活福祉資金借受世帯の所得水準



注. 生活保護基準を1としたときの倍率により所得水準を表している。2009年度 I 都道府県社協における教育支援資金・福祉資金利用者のうち生活保護受給世帯を除いた世帯を対象としている。

出所) I 都道府県社会福祉協議会提供資料

しかし現行の総合支援資金貸付では、本来貸付を受けるべきでない相談者が資金を借り入れている可能性がある。森川 (2010) が低所得者対策と生活保護制度等との間に「対象カテゴリの混乱」があると指摘したように、総合支援資金は住居もなく低所得層のなかでもきわめて生活困窮度の高い人をも対象としている。社協では、生活がすでに成り立っていない人に貸付をしても返済に至らず、借金を負わせるだけではないのか、というような

<sup>33</sup> このような分布は以前から同様である。東京都社会福祉協議会編 (1988) 『現代の貧困 その生活形態』 pp.33-36 および p.54 図 2 を参照されたい。



懸念がでてきている。また離職者支援資金の償還状況が厳しいことから、総合支援資金の償還についても不安視されている。このように、貸付条件には「貸付け及び相談支援により、自立した生活が可能となり、償還が見込めること」という文言もあるものの、実際は返済が非常に困難と思われる世帯にも貸付を行っていると思われる。総合支援資金においては、「失業者給付、就職安定資金融資、生活保護、年金等の他の公的給付または公的な貸付け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」という貸付条件が付されている。相談者が生活保護の対象でないと判断された場合に、貸付では自立できないと思われるとしても、貸付制度が受け入れざるを得ない状況にあるのかもしれない。

このような現行制度の状況は、生活困窮度が著しく高く生活福祉資金の対象とならない場合に、最後のセーフティネットである生活保護によって受け止められるという理解が崩れてしまう可能性をはらんでいよう。社協で懸念されているように、現行制度が以前にも増して返済困難な世帯へ貸付を行っているとするれば、それは生活保護基準の妥当性に対し疑問を投げかけるものかもしれない。生活保護基準の妥当性について検討することは本稿の議論を超えている。しかし現行制度は、かつて江口（1972）が指摘したように、「場合によっては、ここでは、実は生活保護制度で保障すべき対象や部分を、世更資金制度が『肩代り』して処理しているといった傾向（p.29）」が顕現しているようにもみえる。

ヒアリング調査においては、「生活保護の窓口から紹介されてきたものの、該当しないため生活保護窓口に戻ってもらうことになることもあるので、利用者にとっては負担となると思う<sup>34</sup>」、「貸さなかったらどうなるのか、ということ想像しながら審査する。保護にいったん行ってもらう。どう考えても無理と思えば、保護から来ても戻す<sup>35</sup>」など生活保護から生活福祉資金へつながれたものの、やはり生活福祉資金の対象とならない事例もあることがうかがえた。総合支援資金が生活保護の『肩代り』とならないよう運用する必要がある<sup>36</sup>。

都道府県社協のなかには、生活保護相当と認められる場合には総合支援資金で受け付けないとするところもあるが、自活の経験のある人であれば受け付けることにしているところもあるなど、生活保護との関係をいかに位置づけるか対応が分かれている。「様々な雇用対策や生活保護等福祉施策等が、セーフティネットとして重層的に機能することが求められて（生活福祉資金貸付制度研究会 2009, p.56）」おり、生活福祉資金もそのセーフティネット施策のひとつと位置付けられるなかでは、貸付の相談者が最終的に適切な支援へとアクセスできることが望ましい。生活保護制度との関係性を明確にすることは、セーフティネット機能の向上という課題において、必要な前提であると思われる。より根本的には、

<sup>34</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 1.2 周知・連携体制 C 社協

<sup>35</sup> 本稿資料ヒアリング調査結果 2. G 都道府県社協「現行制度」

<sup>36</sup> ただし、この点については生活保護の側からも留意が必要である。社援保発 1225 第 1 号「失業等により生活に困窮する方への支援の留意事項について」では、「公的貸付制度及び住宅手当は、生活保護法第四条一項にある『その他あらゆるもの』には含まれず、本人の意に反して利用を強制することはできない」とされている。総合支援資金の貸付に至らなかった相談者が生活保護申請に至ったかどうかなど、保護窓口における対応を調査することも今後の課題であろう。

借受世帯の実態把握から貸付の対象となりえない人を把握できる基準を設け、彼らに必要な支援を検討することが望ましいだろう。

## 6.2 生活福祉資金と生活保護のつなぎ

前小節では、貸付の対象とならない人を判別すること自体が困難である現状について述べた。しかしそうであっても、支援を要する人を取りこぼさないセーフティネットが求められるのならば、「実施主体が異なることから生じる、生活保護法と生活福祉資金制度のリンクの弱さが要保護状態の放置を生（佐藤 2001, p.286）」むような事態は避けるべきだろう。現行のセーフティネットを前提としたときには、生活福祉資金と生活保護の重なり合うグレーゾーンにある人を、適切などちらかの支援につなげられることが望ましいと思われる。

現行における両制度の連携体制について、「生活保護相談を紹介されても、実際に保護開始となったかどうか（中略）フィードバックされるシステムにはなっておらず、現在のところ、区社協の相談担当者の裁量にゆだねられている（佐藤 2001, p.281）」という状態は続いているようである。しかし連携の必要性は認識されており、相談者の多くが市役所からの紹介で社協を訪れることは、第4節で紹介したとおりである。

現状のようにどちらの制度がより相談者にふさわしい支援なのか判断が困難であるなかで、ハローワーク、市役所、社協の三者によるワンストップサービスの実施は画期的であったといえよう。生活福祉資金貸付制度と生活保護制度が一体的に相談者の適切な支援を決定していけるのならば、多くの相談者についてその場で情報共有ができるはずである。ヒアリング調査では、2009年11月に実施されたワンストップサービスについて、制度間の相互理解が深まったことや、相談者の振り分けができたことなどの成果がうかがえた。このような相談窓口の一体化は、制度間のつなぎという意味では一定の成果を得られるものと思われる。

一方で、ヒアリング調査では、使用する端末や帳票類の移動を伴う機能の移転がなく、貸付申込を受け付けることができなかったことなど、業務の一体化が難しいことも指摘された。生活福祉資金は社協独自の地域福祉活動としての側面を持っており、社会福祉法人として他の事業も行う社協の機能移転や所在地の移転は、容易に実現できることではないだろう。実施主体が異なることは、一体的な支援を実現しようとするればやはり障壁となるようである。

## 7. おわりに

本稿は生活福祉資金貸付制度について、これまでの議論を整理し、実施主体へのヒアリング調査から現状の問題と課題の把握を試みたものである。現状の報告に先立ち制度の役割を定義し、借入制約に直面する低所得者に借入の機会を提供することとした。よって制度の貸付対象は、民間の金融機関では貸付を受けられず、償還の見込みがあるという非常に限定された範囲の個人であると考えられる。ここから、制度を有効に機能させるための普遍的な課題として、以下の3つが想定される。すなわち、貸付対象者をいかに捕捉するか、利用者をいかに支援するか、本来貸付対象とならない相談者にいかに対応するかである。本稿ではこれら3つの課題を切り口に、かねてより指摘されてきた問題や課題とはどのようなものだったのか、制度改正の結果どのような変化が生じたのか、また現状どのような問題や課題が浮上しているのか俯瞰してきた。

近年の制度改正、とくに2009年10月の改正は、貸付実績が急激に増加したことからも明らかなように、制度に大きな変化をもたらすものだったといえよう。その内容は端的には制度運営上許容する信用リスクの高まりであり、それに付随して制度の受け止める利用者の属性が変化していくことも当然生じうることだったと思われる。すなわち、保証人を持たない利用者への貸付、失業者世帯への生活費の提供は、これまでこの制度を利用できなかった人を受け入れることにつながる一方で、自立への道筋が描きにくい利用者や、社協や民生委員、地域とのつながりを持ちにくい利用者をも増加させたとみられる。

これらの変化は貸付制度の実効性を高めるために一定の効果をもたらしたといえるし、新たな問題を引き起こしたともいえよう。近年の制度改正によって貸付対象が広がったことは、多重債務問題への対策としても期待される制度にとって、潜在的な債務者を安全な貸付へ誘導しようとする意味では評価できるものだったと思われる。一方で借受世帯の信用リスクの高まりは、償還を要する貸付制度において、自立への効果と制度の持続可能性に疑問を投げかけている。また、生活困窮度が著しく高い利用者や、地域になじみのない利用者もいるなかで、相談支援活動が一層困難なものになっていくことも予想される。民生委員の関与がない資金においてはとくに、社協が利用者と恒常的な関係を築いていくことが難しくなるだろう。さらに、制度改正によって他制度との関係が密接になったことは、行政機関と社協の連携体制の強化につながったとみられるが、生活福祉資金のあり様が変わったことで、生活保護制度との支援対象の整合性が問われる事態も生じている。

このような現状を踏まえ、本稿が示した今後の課題は以下のとおりである。第1に貸付対象者を捕捉するためには、すでに生活困窮状態にある低所得者だけでなく、いま現在は自立した暮らしができていない人への予防的観点からの周知が重要である。加えて消費者金融等への対抗手段として、貸付手続きの簡素化・迅速化を進める必要もあると思われる。この点については、こまやかな相談支援が家計の見直しや生活課題の解決につながる面、貸付申込にかかる時間や手間が安易な借入を抑制する面もあるため、より実務的な議論が必要であろう。

第 2 に相談支援充実のために、社協の人的資源の補充および適切な配置が必要である。また職員の家計管理に関する知識の習得、就労支援窓口との効果的な住み分けなど質的な充実も図られることが望ましい。償還中の相談支援活動は利用者の転出等により困難になることが予想され、全国的に同質の支援を展開できるネットワークの構築が課題となるが、都道府県ごとに運営される貸付事業のあり方はこの障壁となる可能性がある。

第 3 に生活保護との隙間にある人を漏らさず適切に支援していくには、制度間の連携強化はもちろん、当面両機関における判断窓口の一本化により漏れを防ぐ対策も検討の余地があると思われる。しかし根本的には、生活保護との関係において、江口（1972）が指摘したように、生活福祉資金が生活保護の『肩代わり』をしているようにもみえる点に課題がある。貸付対象を正しく捕捉するためにも、セーフティネットの隙間を埋めるためにも、借受世帯の生活実態を調査し、貸付の対象とならない個人を把握する基準を見出すことが大きな課題である。償還可能性を踏まえ制度の貸付対象を把握していくことは、償還を要する貸付制度として不可欠な前提であろう。それは、主として相談支援を行うなかで、貸付が相談者にとって良い結果になると判断される場合に貸付を行うという、支援側の理念とも整合的な前提であると思われる。

今後の研究課題としては、制度の目的が低所得者への借入機会の提供だけでなく再分配にもあるならば、双方の役割を踏まえ、現行制度のあり方が他の施策との比較においても望ましいのかどうか検討することが挙げられよう。日本版グラミン銀行モデルの一環と位置付けられる<sup>37</sup>この制度であるが、新たな収入を生み出し貧困からの脱却を期待できる事業性資金よりも、ぎりぎりの生活を支えていく消費資金の利用が大半を占めている。加えて、ほとんどの資金で無利子の貸付とする直近の改正で、事実上利子分を給付することとなっている。こうした現状を鑑みると、貸付制度は借入機会の提供と再分配を同時に行う施策ともとらえられる。その低所得者支援としての効果や、それが給付とどのように異なるのかなどについて、実証的にも分析されていくべきであろう。

このような意味で本稿の留保は、制度の意義について他制度との関係において認められる点を捨象して議論したことである。本稿では公的な貸付制度の役割を借入機会の提供と定義し、そのため貸付を受けるべき人は資金を返済できる人であると位置付けた。しかし貨幣貸付という手段を再分配という役割も踏まえ、現金給付との比較のなかで考えるときには、もし返済できなかつたとしても認められる意義がおそらくあるだろう。制度の「意義」が事後的に利用者にみられる何らかの変化によって認められるものならば、貨幣貸付は生活保護のような現金給付よりもスティグマを感じさせないかもしれない。あるいは金銭をもらうのではなく借りることが、働いて自活していこうという利用者の生活意欲をより喚起するかもしれない。つまり、返済できる可能性に賭けること自体が、利用者何らかの効果をもたらす、結果として制度の意義を発現させうるとも考えられる。

以上のような制度の理論的背景については、今後より一層議論が積み重ねていかれること

<sup>37</sup> 多重債務問題対策本部（2007）「多重債務問題改善プログラム」

を期待したい。制度の想定する自立とは何か、免責が妥当であるケースとはどのような状況か、実施主体において考えられている実務上の判断基準も考察の対象として有用だろう。

雇用保険の拡充や高校授業料無償化の実現をみた結果、今後生活福祉資金の貸付実績がどのように推移していくのかは再び未知数となった。しかしこの制度が低所得者対策として重要な制度資源であることは確かであり、低所得者の抱える問題の多くがこの制度において発見されることもまた明白であると思われる。低所得者にとって効果的な支援を行えるよう、利用者の生活実態をつぶさに把握し、課題が克服されることを望みたい。

## 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.2,17-30
- 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』No.8,261-286
- 佐藤順子（2002）「今、生活福祉資金貸付制度に問われるもの」『公的扶助研究』No.26,35-41
- 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からの視点から—」『人権と部落問題』No.55,36-45
- 佐藤順子（2010）「公的セーフティネット貸付の新たな課題」『消費者法ニュース』vol85,349-351
- 社会福祉法人東京都社会福祉協議会生活福祉資金業務研究会（2008）『調査報告書 生活福祉資金の貸付効果を検証する』
- 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
- 全国民生委員児童委員協議会（1988）『民生委員制度七十年史』
- 独立行政法人国民生活センター（2006）『多重債務問題の現状と対応に関する調査研究』
- 日本貸金業協会（2009）『JFSA 白書 平成21年度版』
- 森川美絵・岡部卓・和気康太・新保美香・根本久仁子・阪東美智子（2010）『低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究』厚生労働省科学研究費補助金・政策科学推進研究事業 H21-政策-一般-004
- 森川美絵（2010）「低所得者支援における社会福祉的アプローチの方向—生活福祉資金貸付事業を入り口として—」『低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究』第2章
- 室住眞麻子（2008）「生活福祉資金貸付制度の現状分析—生業資金から要保護世帯向け長期生活支援資金に至る変化—」人間文化学部研究年報 No10,28-43
- 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

## 資料 ヒアリング調査結果

### 1. 区市町村社会福祉協議会へのヒアリング

ヒアリングの目的は制度に内在する課題を把握することであり，利用者の傾向や相談支援の様子に加え，現行制度に対する所感等もうかがった．ヒアリングの対象は，以下のとおりである．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，現行制度についてとした．

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 468 件 平成 21 年度 899 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 79 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

#### 1.1 最近の状況

最近の状況について共通していることは，連帯保証人要件の緩和，総合支援資金の創設によって，相談件数が増加していることである．経済状況が好転しないなかで，制度の狭間にあった人を受け入れることができた反面，社協では償還業務に手が回らないなどの問題が生じている．

A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連帯保証人がなくても、相談に乗ります、というのは大きく変わったところである。利子、償還期間もゆるやかになってきた。保証人が不要になってから相談件数は増えており、特に総合支援資金が増えている。</li> <li>・世代が若くなってきている。最近では単身の方が多く、すぐにどこへでも引っ越せるし、携帯電話の電話番号を変えるのも簡単なので、連絡つかなくなってしまうこともあり、総合支援資金貸付には不安もある。</li> <li>・年度末、年度初めはお金がなくなる時期のようだ。</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・連帯保証人要件が緩和され、一番相談件数が増えた要因だと思われる。逆にいえば、保証人がいなくて離職者支援資金を利用できなかったという人がいたのだろう。</li> <li>・最近では貸付件数が多くなっているのでも、償還に関してかけられる余裕が少なくなっている。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成 22 年 1 月に人員が増え、償還担当を分けることにした。</li> <li>・連帯保証人がいらなくなったことが非常に大きく、相談者のネックだった部分がなくなり変更の影響が大きい。東京都全体で、離職者支援資金で年数十件だったものが、21 年 12 月までで、1300 件となっており、相当増えている。</li> <li>・以前は生活福祉資金が一番多い相談は教育支援資金であり、高校大学の学費を貸してほしい、という相談が 7、8 割であった。次に多いのが転宅費、療養費であった。総合支援資金ができてからは、総合支援資金が一番多くなっている。</li> <li>・緊急小口資金は、離職とも関係がある資金であり、雇用保険が出るまでのあいだの生活費として、貸付を行うこともある。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・10 月から専任の非常勤職員を増やした。</li> <li>・相談が増えて、待っていてもらうようなこともあった。</li> <li>・連帯保証人要件の緩和や、離職者支援資金は失業の証明がないと借りられなかったが、収入(手取り)が減った、ということで借りられるようになったことが大きいのではないかと。</li> <li>・家賃の高い地域なので、住居喪失者が居住するのはあまり実績がない。</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相談件数は 21 年 1 月頃から増え始めていたが、10 月、12 月、3 月とまた増えて、という状況である。新規で 227 件、継続も含めると 600 件くらい。</li> <li>・担当する職員を 1 名増やした。</li> <li>・臨時特例つなぎ資金は実績なし。おそらく、ハローワークのある市で住居を探すことになるからだろう。緊急小口資金は、総合支援資金の決定までのつなぎとして使う方が多い。</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一昨年の 2 月頃(離職者支援資金の改正があった頃、当時は職員 2 名で対応)から月 20-30 件であった相談が月 50-60 件に増えはじめた。</li> <li>・総合支援資金をはじめ、貸付件数の増大に職員が追い付かず、常勤職員と常勤嘱託(兼務)の増員を行った。社会福祉士など募集をかけてもなかなか来ず、採用はできなかった。4 名が常時相談に出て、2 名が事務をする体制をとっている。また、他の課の職員に研修を行い、教育支援資金の相談業務を行えるようにした。平成 21 年 10 月に予算がつき、2 名職員を入れたが、辞めてしまった。職員の精神的な負担も相談の内容から大きいと思われる。</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育支援資金は、以前は受験の時期だけ忙しい資金だったが、相談が1年中途切れなくなった。親がいつ失業するかわからず、入学金が終われば前期の授業料、夏休み明けには後期の授業料、また次の授業料と、相談が増えている一因のように思われる。</li> <li>・平成22年2月に実施された教育特例では、都立・私立・通信高校から連絡があり、1年生時に全く授業料を納付していないなど、進級のために借入を行った例が4、5件ある。</li> </ul>
--	--

## 1.2 周知・連携体制

周知方法は広報紙やホームページを挙げるところが多かったが、利用者の多くは市役所やハローワークから紹介されてくるようである。他機関との連携は電話連絡が中心のようだが、特にハローワークや住宅手当窓口は総合支援資金の関係から連携の必要性が意識されている。ワンストップサービスデイについては、担当者同士の「顔が繋がった」ことや、業務の相互理解が深まったことがメリットとして挙げられたが、相談者には結局社協窓口に来てもらわなければならないことなどから、限界が指摘された。

A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広報紙への掲載，市内循環バスの広告，教育委員会から小中学校へチラシを配ってもらうなど。市役所からの紹介。</li> <li>・チャレンジ支援資金のような，受ければ免除の支援は確実に使ってもらいたいので，自治会長さんにご案内するなど，借りたいと言う人だけに対する支援で終わらせない，ということがあがる。自治会組織率も高い地域なので。</li> <li>・市役所，地域包括支援センター，ケアマネージャー，民生委員，障害者センター，他担当課，消費者生活センターなどこちらからもむこうからも連絡をとることがある。</li> <li>・生活保護を受けるときには，そのつなぎに独自の貸付を行っている。生活保護のワーカーさんが返済に協力してくれるようになっている。</li> <li>・市役所と密に連携をとってやっている。市役所に週3日駐在していたときがあり，生活保護のワーカーさんと一緒に相談を受けていた。そこで借入申込書等を渡すことなどはできず，対象になりそうな人を社協に案内する，ということをしていた。市役所と社協に少し距離があるので，1回で済めばよかったとは思われる。現在は離れてまた元に戻ったが，連携はよくとれている。</li> <li>・ワンストップサービスは制度の説明をすることが主だったが，公的機関の貸付だと思う人は多く，まずそうではないと（説明する必要があった）。</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市役所関係課（生活福祉課，子ども家庭課等），中学校（特に3年生），ハローワーク等を通して周知を行っている。中学校には3年生全員にパンフレットを配布している。</li> <li>・9割以上が区役所に相談に行き，紹介されてくる。最初に何の相談で区役所に行ったかは，お金に関する相談や生活保護などそれぞれである。</li> <li>・最近多いのは学費の相談であり，1月から3月は特に多くなる。</li> <li>・独自の周知としては，ホームページと，年4回出している広報紙（全戸配布）に，年1回広</li> </ul>

	<p>報を載せている。都道府県社協のほうから、定期的にパンフレットを関係機関に送られていると聞いている。ときどき区役所からパンフレットを送るよう頼まれることもある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・総合支援資金については特に連携が重要になってきており、区役所の住宅手当担当窓口、所管ハローワークとの連携が欠かせない。最近是不動産業界の方との連携が必要となっていており、これまで連絡を取ったことがないところである。不動産屋さんからすると、初期費用の振り込みが済まないと鍵を渡すことができないので、まだですかと聞かれることもある。</li> <li>・生活福祉資金については民生委員さんとの連携が必須であり、他にも相談の内容によっては、病院の医療ソーシャルワーカーや学校などに連絡を入れ、この方が貸付を受けるにあたって、どのように進めていったらよいのかということと相談しながらやっている。貸付だけでなく償還時のことも含めると、債務整理を行う弁護士さんや法テラスなどと連携している。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市役所・ハローワークと連携し、対象となると思われる人への案内を行っている。暮らしの便利帳などで、市役所に相談に行きこへ来る人、ハローワークで就職活動をしていたが見つからず、紹介を受けてくる人が多い。</li> <li>・事前に連絡があれば良いが、突然来る人が多い。生活保護の窓口から紹介されてきたものの、該当しないため生活保護窓口に戻ってもらうことになることもあるので、利用者にとっては負担となると思う。医療ソーシャルワーカーからの問い合わせもあるが、要件に合うか（1年以内に治る傷病）どうか難しい。</li> <li>・ワンストップサービスは、当初申請もその場で受け付けるということだったが、相談を受けるだけになってしまった。突然のことで周知する時間もあまりなかった。ハローワークで申請まで受け付けられるように、というのが最初の考えであったが、申請するにしてもいろいろな書類が必要であり、申込書を書いてもらわなければならないうえ、何よりもその人がこれまでどんな生活をしてきて、なぜこの資金が必要なのか、最低でも30分から1時間いろんなことを聴いて、貸付がその人にとって一番有効だと判断できれば貸付を行うということにしているので、その場でぱっと貸付に、とはできない。またハローワークの管轄は広いので、他の市の方だと、要件に当てはまりそうかどうかを聴き、住んでいる地域の社協に行ってください、という案内をするにとどまった。</li> <li>・ワンストップサービスがよかったことは、市役所やハローワークの人との連携が強まった、勝手がわかるようになった、顔がつながった、ということだった。一本化されていけば利用者さんにとってはいいのだろうが、実施機関が異なることが壁となるのではないか。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区役所からの紹介が多い。生活保護の担当課、子ども関係の担当課とはよく連絡を取り合っている。</li> <li>・ワンストップサービスはあまり人が集まらなかった。周知に問題があったのかもしれない。その場で申請ができるわけではないので、生活支援員の配置などの形が良いのではないか。</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活保護の担当課、ワーカーさんから紹介（包括支援、権利擁護の関係でもつながりが深い）。子ども家庭支援センターからの紹介。ハローワークからの紹介。電話連絡、訪問。都道府県社協から教育機関に周知が行われている。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・心配ごと相談，社協の健康医療相談，などで相談に来た人が，金銭関係での悩みがあり，貸付へ紹介されてきてつながることもある。</li> <li>・多重債務の問題では消費者生活センター，虐待の問題では市の対策セクションなどと連携していく必要がある。</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>・周知は，年 1 回社協だよりに掲載する，民生委員（16 地区 330 名程度），関係機関に新年度のパンフレットを配布する，などしている。高齢者のしおり，障害者のしおりに問い合わせ先を載せてもらう。ただ，給付と思われるなど，載せ方は難しいと感じている。</li> <li>・市役所内にあるため市との連携はとりやすく，またよく連携していかなければいけないと感じている。常勤嘱託・非常勤嘱託が 1 名ずつ市の OB であり，市との連携は非常にとりやすくなった。しかし，市の貸付だと思って安心して来る相談者（特に高齢者）もおり，何度説明しても社会福祉協議会の貸付だと納得されないこともある。</li> <li>・総合支援資金が創設されて以来，ハローワークからの紹介が多い。ハローワークの方から「こういう人は対象になるか」などよく電話もあり，最近は連携がとれている。</li> <li>・学校（教育支援費），病院（療養費），地域包括支援センター（高齢者世帯）からも来る。</li> <li>・民生委員の研修もしており，制度改正についても周知している。</li> <li>・債務整理をした弁護士さんから連絡が来たこともある。法テラスの場所やパンフレットを渡すことはある。</li> <li>・ワンストップサービスでは，あまり相談件数は多くなかった。そのため 2 度目には規模を縮小した。</li> <li>・社協職員の方も関連制度等を良く知っていなければならないが，業務に追われるとなかなか難しい。お互いの情報交換が必要である。</li> </ul>

### 1.3 利用者について

利用者については，総合支援資金の影響か，以前はいなかった 20 代，30 代の若年層が増加していることが明らかになった。確定申告書の収入欄がマイナスになっている，公立学校の授業料が払えない，などすでに生活が成り立っていないのではないかと推察される事例も聞かれた。共通していることは，何らかの債務を抱えた相談者，精神的に不安定な状態の相談者などが多くみられることである。また，大都市部における総合支援資金の相談者は，いわゆる派遣切りに遭ったというような相談者だけでなく，以前は高給を得ていたために生活水準を下げられない，といった相談者もおり，かなり質の異なる債権が混在する可能性もあると推察される。

A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合支援資金ができてから，貸付に来ている人は，40 代，50 代の単身男性が多い。住宅手当をセットの人も多い。</li> <li>・世代が若くなってきている。最近は単身の方が多く，すぐにどこへでも引っ越せるし，携帯電話の電話番号を変えるのも簡単なので，連絡つかなくなってしまうこともあり，総合支援資金</li> </ul>
---	---

	<p>貸付には不安もある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・償還中の方は、修学資金でお子さんの年齢が 30 代、40 代、福祉資金は 60 代くらいも結構いる。修学資金は、進学して就職したのちになるので、年齢が上になってしまうことが多いかと思われる。</li> <li>・自分の状況がよくわからない、何が必要なかわからないような人もいると思われる。本当に切羽詰まった状況で、なんとかしてよ、という感じの人は多くいる。</li> <li>・年輩の方だと、生活保護は受けたくないと言われることもある。</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合支援資金の相談が大多数を占めている、最近の傾向としては、30 代から 40 代の男性、失業者が最も多い印象である。なかには女性や 20 代もみられる。20 代の方は地方から出てきた人も多いなという気がする。仕事を失って転々としてきて、たまたまここで貸付を受けるにいたった、という地方出身者が印象深い。</li> <li>・今までここに住んでいた人ではない場合に、その方に地域で生き生きと暮らしていきましようというのも、まずはそこではないという気がする。</li> <li>・生活福祉資金については、60 代、70 代、障がいをお持ちの方が利用するようなことが多いかと思われる。失業している人やサラリーマンが対象にならないので、必然的に高齢者等が貸付決定となりやすいのではないかと。ただ、相談に来る人は幅広い年代で、利用の多い教育支援資金などの借受人の親御さんなどは 40 代くらいである。</li> <li>・最近特に多いと思うのは、自営業の方である。もちろんサラリーマンの方も来るが、自営業の方の生活の苦しさは特に感じる。あまりにも苦しいので貸付ができないということもある。確定申告書を入収の証明とするが、収入から経費を差し引いた「所得」というところを見て、マイナスになっている人もみられた。生活自体が成り立っていないと思われるため、生活保護の相談につなげた方がいいのではないか、というケースもある。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・どちらかといえば（住居喪失者より）住居はあるけれど、これから収入がえられないためどうしよう、という方が多い。自営業の方、更新制の派遣社員の方など。派遣社員で更新されなくて、という不安定な部分が多い。</li> <li>・割合としては男性が 7、8 割だが、女性もいないわけではない。年齢から言えば、相談者の年齢層は 20 代～60 代まで様々だが、特に 40、50 代の方が多い。再就職しようとしても、面接にすら行けない、という難しさがある。</li> <li>・IT 関係、不動産関係、建築関係の業界で、派遣社員として仕事をしてきた方からの相談が多い感がある。</li> <li>・相談のなかで多重債務があることがわかり、法テラスなどの関連機関につなげることもある。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・良い時の生活が捨てきれず、家賃の高い部屋に住みたいとか、外食をやめられないとか、無職となり、家計を見直さなければならぬ現実を見られない人も多い。複数世帯であっても。</li> <li>・債務はたいがいあり、家賃の滞納や消費者金融など。ヤミ金の話はあまりきかない。金額が多ければ、債務整理は専門家に相談してもらおう。負債分には貸せないで、アルバイトでもして返してもらおうしかないが、負債があるからといって資金が貸せないわけではない。任意整理中</li> </ul>

	<p>の人など、月に少額ずつ返済していたりするが、逆にいえば生活再建中なので、自立支援の一環として資金を利用してもらっているのはある。消費者金融は身近になっている。預貯金がいつの時点までいくらあったのか、など詳しく書類で確認する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・昨年までは40代50代が多かったが、20代なども増えてきた。総合支援資金の影響だろう。</li> <li>・自営業の方など収入減を理由に借りにくるときもある。業種がよくわからないような人もいるので、根拠資料を整備し難いことも。</li> <li>・転々として来られた人も多い。民生委員さんも知らない、地域の方も知らない、という人が多い。定住していた借受人はあまり多くない。定住者では、公営住宅の方など、きちんと返してくれて、リピーターになっている人もいる。</li> <li>・何度も就職に失敗して、気持ちがなえてしまっている人もいる。</li> <li>・なかには申込書をまともに書けないなど、精神的に追い込まれている人がいるように思う。ゲストハウスやシェアハウスに泊まり、安眠できない人もいるのでは。自覚症状がありそうであれば、病院などを紹介することもある。</li> <li>・親族とうまくいっていないなど、自分の資源を使い果たして孤立している。</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全体的には30代から50代、以前はいなかった20代、30代が目立つ。派遣切りにあったとか、職人さんとか、親に頼ることをせず直接貸付にくる。親子で大変なのか、という気はする。親と同居している人で、内緒で借りたいという人も来た。総合支援資金は20代が目立つが、フリーターでずっときたから、結局就職できなくなったなど、ずっと前から不安定就労だったと思われる。親も生活が苦しいから帰ってくるな、ということもあるらしい。(これ以上)頼れない、という言葉は良く聞く。</li> <li>・以前は40代から50代、自営業やタクシードライバーの方などが多かった。健康な方の相談はあまりなかった。療養費を借りたいなど。</li> <li>・若干男性の方が増えてきている。ハローワークから女性の方も来るようになった。</li> <li>・子ども家庭支援センターが近くにあるため、母子家庭の方が来ることが多い。母子寡婦福祉資金が厳しいので(立て替えた後に借りるという仕組みなので)、相談員の人から紹介されてくる。家賃の安いところにうつりたいなど。転宅費はすべて母子家庭の人だった。修学資金も多い。学費は高額で建て替えできないだろう。パート・派遣で働いている母親など。</li> <li>・大抵の人は債務を持っている。相談者のなかには、多重債務に陥っていることに自分で気が付いていない人もいる。やりくりと思っている部分もある。収入も多く返済も多い、という状況で、自分としては貧乏な気がするようだ。高級マンションに住んでいても生活水準を下げたくないという気持ちが強く、転居しないなど。子どもも私立幼稚園や習い事をさせるなど、お金がないけど生活を変えられない人もいる。借りなくても済むのに、と思うこともある。</li> <li>・自営業でシステムをつくっていたが、無形資産とみなされて生活保護はうけられず、総合支援資金の利用にいった、というケースがあった。</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>・20代から子育て世代、50代まで幅広い</li> <li>・総合支援資金は圧倒的に男性が多い、生活福祉資金は女性の来所者が多い。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家のない人はだいたい一人暮らし</li> <li>・連帯保証人要件が緩和され、母子家庭・生活保護世帯も増えた。</li> <li>・お金がないことで、うつ状態になっている相談者もいると思われる。文句を言われることもよくある。同じ職員が対応する方が良い時もあれば、そうでないときもある。総合支援資金の方では、仕事もなく、生活費もない追い詰められた状況から、話をよく理解できない人や、無気力になっている人を見受けられる。</li> <li>・多くの相談者は何らかの債務を抱えている。失業給付を受けていた人は、その間働いてはいけないうちと思っているが、社協では債務についての貸付はしないため、アルバイトでも働いてもらうように話す。また、債務整理をするように勧める。ただ、「ここを乗り越ればなんとかなる」、「仕事さえ見つければなんとかなる」と言う人はかなりいる。</li> <li>・IT 関係や、町工場や、派遣の人などが多い印象だった。住居も失うような低所得者はすべてを捨ててきているため、却って多重債務はないのだが、元の仕事が高給（出来高払い）だった人は、現在を乗り越えればと思うようだ。</li> <li>・住宅ローンを払えないという人が一番多いが、貸付の相談とともに、銀行とも相談することを勧める。利子だけにしてもらおうなど、支払いが遅れる前に相談に行ってもらおう。</li> <li>・今年のはじめて、学校にお金を払ったかどうか聞いてみたところ、1件支払われていなかった例があった。やめないですむように学校と話し合いを持つようなケースが年にひとつは必ずある。親の力の弱さを感じる。生活保護窓口から紹介され、保護世帯の子どもが高校に行きたいと言っているという相談を受けたが、自分が高校に行っていない母親であり、何をすればよいかわからないというケースもあった。</li> </ul>
--	--

#### 1.4 貸付時のポイント

当制度の貸付基準は、基本的に収入によっているが、収支のバランスだけでなく、他の制度の利用なども含め、世帯にとって貸付が良い結果となるかどうか重要なポイントであることがわかった。

A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・所持金が本当に少ないとき、すぐに貸せるものはないので、対応は難しいが、貸付の紹介だけではなく、他の方法をいくつか示してあげる、ということが必要なのではないか。返せるのか、ということを考えると、貸付が妥当ではないと思うこともあれば、職業訓練を勧めることや、家計のやりくりをアドバイスするだけで貸付をしなくてもいいということもある。</li> <li>・生活もきちんとしていて、でもこの部分だけ足りない、というときに貸すのがこの制度（生活福祉資金）なので、収支のバランスがとても重要である。（総合支援資金は別として）</li> <li>・課税証明書などで確認するが、現在の収入の状況を聞く。総合支援資金の場合、就職の意思を確認する。</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活福祉資金は生活費の貸付はしないので、返済のめどがある程度立つ方が貸付対象となる。そうなるあまり稼いでいるわけでもなく、けれども返済できるくらいの収入はある、という</li> </ul>

	<p>微妙なラインを貸付対象としている。最初に出してもらうのは収入証明であるが、源泉徴収票や給与明細で見た収入が収入基準を満たすかどうかをみる。月収に波がある人は、平均をとって計算する。ただ、収入基準だけで見たときオーバーしていても、家賃を控除したことで低所得世帯にあてはまることがある。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>この貸付を受けてその世帯が今後、貸付だとかそういったものを利用しなくても生活していける見込みが立つかどうか、がポイントとなっていく。一時的な困難をクリアできれば、その後自分たちでやっていけるのかどうかが大変である。</li> <li>その意味で最近目安となるのが、債務をどれだけ抱えているかということである。現在の収入から、負債の返済と、生活福祉資金の返済を加味して、生活していけるのか、ということを相談するなかでよくお話しする。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>他の機関から借りられない、借りたとしても高利で返済が大変になる、という人が利用できる。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活歴を良く聞く。ずっと聞いていると食い違いがでてくる場合があるため、細かに聞き取りを行う。客観的な根拠書類が必要である。</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>返済ができるか、は不安であるが、この制度はそういう人に貸すものであるから難しい。収支は聞くようにして、支出に見合った収入、返済が苦しくならないように、気をつけるようにはしている。わらにもすがらる状況で来るので、お金以外のこと、生活指導は難しい。</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>ひとつ貸付を受けた人には、他の貸付は行わないようにしている。総合支援資金を借りて教育支援資金を借りるということはあるかもしれないが、結局多重債務になるため、緊急小口資金を返したら総合支援資金を貸し付けるなどの対応をしている。</li> <li>臨時特例つなぎ資金はあまり使っていない。生活保護の窓口とも相談し、つなぎはしないことにしている。住居喪失者が住宅手当を受けるまでのつなぎには利用している。</li> <li>都道府県社協の審査結果が出るまでは、100%大丈夫だと思う人でも、貸付ができるとは言わないことにしている。</li> </ul>

### 1.5 貸付決定までの相談支援

貸付決定までには、多くの時間を要するようである。何が問題なのか、これまでどのように暮してきたのかをよく聞きとり、相談者にとって、貸付だけでなくどのような支援が必要であるのか、判断するためである。また、相談時には都道府県社協指定、あるいは区市町村社協独自の「相談カード」を用い、相談者の情報を管理している。

B	<ul style="list-style-type: none"> <li>公的な貸付制度なので、債務をさらに負わせるのはこの制度の望むところではない。適切な債務整理、法テラスのご案内などを行う。債務があっても債務整理を条件に貸付を行うこともあるが、かなり前に消費者金融等で借入をしていて、元金が膨らんでいる、いくら負債があるかわからない、という人は特に債務整理を進めていくべきだろう。</li> <li>相談受付票についてはそれぞれの社協が工夫してやっている。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>初回相談カードを用いて、どういうことで相談に来たのかを聞き取る。ほとんどの人は漠然と</li> </ul>

	<p>生活に困っている、ということである。なんで生活に困っているのかは聞かないとわからない</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・家族の状況も簡単に書いてもらい、学費や住宅（家賃が高すぎないかなど）に問題が生じないか、手持ちがどのくらいあるか、を聞いていく。急を要することでないか、債務がどのくらいあるか、先に公的な法律相談が必要でないか、などしっかりと聞く。離職した人であれば、離職した時期が他制度利用のひとつのポイントになる。</li> <li>・貸付がよいのか、他の制度がよいのか、初めの段階である程度時間をかけて状況を把握し、判断していかなければならない。</li> <li>・制度説明、必要書類の確認（失業者であれば離職の時期を把握できる書類など）を、都道府県社協と相談しながら進めていく。</li> <li>・総合支援資金に関しては、急を要する部分もあり、民生委員さんの面接は必要ないことになっている。ただ、生活福祉資金の方も、民生委員さんも普通の市民の方なので、貸付がほしいできそうな人に対し、あっていただけますか、とお願ひして、調査書を書いてもらう形になる。</li> <li>・民生委員さんが改選されたばかりのときなど、社協の職員と一緒にいくこともある。自宅に訪問することで、ちゃんとした暮らしをしている人だな、とか読み取れることがある。</li> <li>・最初の面談は状況把握、必要書類の説明、2回目は必要書類を持ってきてもらう、都道府県社協の審査のなかで聞かれることがあれば、場合によってはもう一度来てもらう、審査に通ったら借用書を取り交わすので、来てもらう、という流れで、送金できるまでに3、4回来てもらう。</li> <li>・最初と2回目の面談は時間がかかる。書類を確認するときも、なぜこの人に貸付が必要なのかを説明できないといけないので、聞いていた話と違いがないかなど意識して聞く。</li> <li>・1日に4、5人の話を聞いていると話が混ざってくる、その人が何週間、何カ月後に来た時に分からなくなってしまう、ということがある。貸付に進みそうな人は、その後のスケジュールを話すことができるので、ほしいスケジュール通り動いてくれるが、制度説明だけのときはいつ来るかわからないので、相談カードをまとめておく。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電話で大まかな内容を聴き、初回相談（ほしい40分くらい）、2回目の相談で必要書類を整える。対象となりそうであれば、必要書類を確認のうえ、申込用紙に記入していただき、審査にかける。貸付までに2回は相談に来てもらう。</li> <li>・生活福祉資金で対応できないケースなど、他方他施策優先の原則があるので、事業資金であれば就労相談へ紹介したり、（虐待が疑われるときなど）児童相談所につなげたりする。</li> </ul>
E	<ul style="list-style-type: none"> <li>・面談は、1時間から1時間半くらいはかかる。半日かかることもある。3、4回は面談することになる。申込書、必要書類を整え、生活福祉資金の場合民生委員の訪問調査を経て、内部決裁、都道府県社協の審査へかける。</li> <li>・（都道府県社協の）審査は月に1回しかない。教育支援資金はいつまでに入学金を払い込まなければならない、ということがあるので、緊急対応をお願いするが、相談に早く来てもらわなければならない間に合わない。締め切りの1週間くらい前までに利用者さんには提出をお願いする。</li> <li>・貸付が決定したら、実印と印鑑証明を持ってきてもらい、借用書を提出してもらう。県社協に</li> </ul>



	届いてから、次の日に振り込み手続きをしているようだ。
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電話受付時には初回相談カード（独自に作成、相談者は電話口で自分の状況を取りとめなく語ろうとするため、メモを取りやすい書式にしている）を使用し、来所しそうな人のカードに付箋をつけ誰がみてもわかるようにしておく。都道府県社協指定の相談カードに書き写すこともある。</li> <li>・相談1件につき30分程度～2時間程度はかかる。緊急小口資金は電話等で貸付の要件に合うかどうかを聞き取り、来所の上申込記入をするが、早くて1時間程度かかる。総合支援資金の相談カード記入・申込などは、事前に書類を準備していても2時間程度かかる。総合支援資金・生活福祉資金は1度の相談で終わることはない。貸付の対象となるかどうか、見極めるには時間がかかる。</li> <li>・生活福祉資金は、収入要件が確認できたら、申込書を渡して、書類を揃える。すぐ来る人もいれば、一週間くらいかかる人もいる。教育支援資金の場合、借入人である子どもが来たら、社協での面接が完了する。その後、民生委員の意見書をもらうため、面接のお願いをする。</li> <li>・月2回の申込期日に合わせて、ケースバイケースで時間を調整する。</li> </ul>

## 1.6 貸付決定後の相談支援

社協職員による貸付後の支援は、主に滞納が発生した場合に限られている。また、教育支援資金および福祉費を含む、社協パンフレット上の「生活福祉資金」と他の資金で、民生委員の関わり方が異なることがわかった。民生委員の協力はどの資金でも掲げられているが、実際の関わりは民生委員調査書の添付が必要である生活福祉資金のみに限られている。民生委員と借受人の関係については、ケースにより良好な場合も、あまり歓迎されない場合もあるようである。

A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合支援資金では、住宅手当を受けずに生活支援費だけの貸付けを希望する人に関しては、月に1回面談をして、最初に作成する自立計画、今後どうしていきたいか、という計画書を書くのだが、その計画に沿ってやっているか、ということ聞き取りしている。繋がりは増えてきたかなと感じる。</li> <li>・償還中は滞納がない場合連絡を取ることはない。滞納があったり郵便が届かないということがあれば、民生委員さんと訪問したりする。民生委員さんには、償還指導ではなく、生活に変わりがないかを聴いてもらうようにしている。生活のなかで、気づくことがあれば報告してもらう。普段から民生委員さんには気にかけてもらえるようお願いする。どうもその住居にいないようだ、など教えてくれることもある。</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・債権は都道府県社協が管理しており、償還状況表というものが送付されてくる。これが市町村社協の事業報告書等の数字となる。当年度償還金は滞滞なく返済している人、過年度償還金は遅れつつも返している人、償還期限後というのは延滞利子がつきながらも返している人、という分け方である。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・最近では貸付件数が多くなっているため、償還に関してかけられる余裕が少なくなっている。</li> <li>・緊急小口資金はもともと金額も少額で、返済回数も4回、8回と、返しやすいのかなど。</li> <li>・当年度と過年度を足してしまうと償還率が低下してしまう、遅れ始めるとずるずるといってしまうということか。遅れ始めたときに素早くアプローチして、返せない状況なのか把握することが重要だと考えている。</li> <li>・定期的に返済している方、口座引き落としで一回の遅れもない、という場合、そういう人がいたかな、という認識になってくる。担当民生委員さんからも特に連絡がなければ、償還完了のときに気づく、ということが往々にしてあり、特にアプローチもしていない。</li> <li>・残高のお知らせを3カ月に一回借受人さんに民生委員さんから届けてもらうということをしている。都道府県社協から送られてきたものを郵送する。気づいた点があれば、報告してもらい、ご本人に電話連絡を取ったり、状況があまりわからないようであれば民生委員さんと一緒に訪問したりということをする。</li> <li>・本人から相談の電話があることも、数は少ないがある。たいていは督促状が来たときだが、その時に収入や生活の状況を聞いたりすることで、償還猶予や適切な支援ができるかもしれない。</li> <li>・当社協では年に1度夜間訪問の時期を設けており、生活福祉資金以外は民生委員さんのかかわりがわからないので、社協職員で状況を把握していかなければならない。まず訪問する前に、お手紙を出して、何らかの形で反応があればその時の状況を伺うが、反応がなければ、在宅しているだろう夜に訪問して、状況を聞き取るということをしている。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・月に一度、各ケースの償還状況を確認できる。滞納が確認された場合、生活上の課題がある可能性もある。電話連絡、手紙の郵送、それでも連絡がつかない場合には訪問調査を行い、借受者の状況把握に努める必要がある。また、3カ月に1度程度の割合で、民生委員が訪問するケースもある。銀行の自動引き落としに間に合わない場合、郵便局の払い込み用紙で払い込んでもらうことになり、民生委員さんに用紙を持って行ってもらう。</li> <li>・民生委員さんに頼みたいのは、たとえ一度も返済がないようなケースであっても、あくまでも生活支援である。民生委員さんと借受人さんの関係は、基本的には、問題はないといってよいのではないかと。民生委員さんとも最初に打ち合わせをして、こういう状況があって貸付が適当だと思おうので、という話をしておくので、最終的には支援していこうと（なる）。</li> <li>・月に一度民生委員さんの集まりがあり、借受人に何かあったら報告してもらったり、市独自で行う事業（入学祝い金や見舞金を渡すなど）で民生委員さんをお願いすることがある。</li> <li>・償還免除は、たとえば借受人が高齢であると、連帯保証人さんも同じように年をとって、償還ができない、という状況が生じ、都道府県社協に説明して免除を検討してもらう。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・滞納のない人については、こちらから連絡を取るようなことはない。月の支払状況がわかるので、滞納のある人には電話連絡をし、最近何かあったか、仕事はどうか、などうかがう。訪問をする人手がない。実際、償還をちゃんとしないと生活の再建は難しい。</li> <li>・相談者のなかには「声をかけてくれるだけでほっとする」などと言ってくれる人もいる。</li> </ul>

E	<ul style="list-style-type: none"> <li>・順調に返している人とは会うことはない。市外に転出している人も多く（3分の1くらい）、電話連絡が多い。</li> <li>・なかには初回から返済がない人もいて、連絡をとるようにしているが、10月以降は件数の増加で償還に手がまわらない。総合支援資金の償還業務は未知である。</li> <li>・民生委員さんに行ってもらうのは順調な方で、返済がない人は転居を繰り返したり、転出してしまったりするので、追っていくのが大変である。現在生活保護になってしまったケースもあり、償還が難しい。残額のお知らせを民生委員さんに届けてもらっている。</li> <li>・離職者支援資金は3件だけだが、現在のところ、順調に返してくれている。ひとは就職が決まって返している。ひとは亡くなってから、親御さんが返してくれている。ひとりだけとどこっている人がいるが、老人福祉センターが近くにあるからか、生活保護になってしまったが、月に1度ほど来てくれるようになり、2カ月間分返してくれた。連帯保証人さんから言ってくれたようだ。</li> <li>・50%くらいの方は順調に返してくれていて、返したり返さなかったりが20%くらい、全く返さない人が20%くらい。時効直前に1000円だけ返す、というような人もいる。</li> <li>・返済できなくなってしまった人は、だいたい域外に出てしまっている。都市部にいない。借りたときに50代だと、それから身体を壊して、となると返済できない。教育支援資金を借りているときに失業して返せなくなった人もいた。</li> <li>・償還中の人は電話で社協へ連絡があったりする。病気になったので返済を待ってくれなど。貸付で関係のある人とは、貸付に関する相談であって、生活に関する相談はあまりない。</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貸付決定通知が来たら借受人に連絡を入れる。借用書の提出後、教育支援資金であれば合格証書、障害者自動車購入費であれば車検証など、人によって必要な書類を提出してもらう。</li> <li>・償還状況は、都道府県社協から送付される償還状況表等によってわかる。残高のお知らせなど郵便が届かないと、所在不明になっていることがわかる。住民票をおいていなくなってしまう、離婚して家族の所在もわからなくし、借受人がいなくなってしまうなどさまざまである。</li> <li>・生活福祉資金（のみ）は民生委員がお知らせを持っていくことになっており、情報の共有ができ生活福祉資金の良い面である。民生委員と借受人との関係は、概ね良いが、中には近所だからいやだとか、民生委員の関わりを理由に断る人もいる。</li> <li>・償還時は何かあれば対応する。償還猶予や支払免除にあたるかどうか検討する、返済できないといわれればできるだけ具体的にいくらなら返せるのか聞き、より少額ずつの返済を促す、などする。</li> <li>・償還の書類発送だけで1,000件を超え、書類を送るだけで精一杯で、償還時の支援にあまり手が回らない。何かあれば適宜対応する。</li> </ul>

## 1.7 現行制度について

現行制度については、主に貸付という制度の意義および問題点、制度の課題について担当者としての所感を伺った。

A	<ul style="list-style-type: none"> <li>・修学資金は借受人が学生本人で、親が連帯借受人であるということから、返済しやすいようだ。離職者支援資金は就職が決まらないなどということから、返せないところがあるのだろう。</li> <li>・民生委員さんが関わっている方が、返しやすいというか、何かあったときに民生委員さんに相談があって、社協に状況が上がってくるので、わりに返済につながりやすいのではないか。</li> <li>・連帯保証人はあった方が良いかもしれない。借受人さんと連絡がとれない場合に連帯保証人さんから連絡とらせてもらうこともあるし、連帯保証人さんに迷惑をかけたくないからきっちり返す、という人もいます。</li> <li>・紹介されてきて、貸せないこともあるし、条件を確認しても、貸付決定ではない、という難しさはあるが、よく話を聞いて、あくまで地域生活の支援をすることが、貸金業とは違う、社協が貸付を行う意味だろう。</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>・(人員が十分にかけられた場合、滞納が発生した人に対して、) まずは電話連絡を徹底できればと思う。強硬な取り立てをするわけではなく、ある程度その方との信頼関係を築かなければならないが、こちらがそういったことを怠っていることで、足が遠のいてしまうということが起こるだろうと思う。</li> <li>・制度上は民生委員さんがその役割を担うことになっているが、民生委員さんという方も代替わりをしているし、あったこともない借受人さんに(督促状のような)手紙を持っていくということに反発があるのも当然と思われる。なかにはなぜ借金取りみたいなことをしなければならぬのか、という民生委員さんもいるし、民生委員さんと会うのを拒否する方もいる。民生委員さんに負担をかけず、借受人さんの生活実態を把握するよい方法はないかと悩んでいるところである。</li> <li>・貸付制度は返済終了までその家庭にかかわることになり、社会福祉協議会を通して地域とつながることができるということが、社協が貸付を行う意味ではないか。貸付は地域で孤立しないように、今まで通り暮らしていくための、ツールのひとつである。</li> <li>・貸付は返済が必要であるため、本当に生活の再建につながるのか、借金だけが残ってしまうのではないか、という懸念があるのではないか。</li> <li>・離職者支援資金については、償還状況をみると、低い水準である。貸付のリスクから言うと、通常的生活福祉資金と総合支援資金はまったく違うものであると思われる。償還可能性を考えて貸しており、総合支援資金は失業していて、就職活動をする間の生活費ということなので、その人の職が決まって、生活ができ返済ができるかどうかは誰にもわからない。離職者支援資金は連帯保証人が必須であったが、総合支援資金は連帯保証人をつけない方が大半であり、返済はやはり難しくなるだろうということは予想される。</li> <li>・住宅手当の支給期間は最大6カ月、22年度からは最大9カ月、生活支援費は住宅手当に合わせて最大6カ月、就職が決まらなければまた最大6カ月の最申請ができる仕組みである。これらが終わった後は、もう貸付できるものはなく、生活保護になるのだろうが、その方には数百万円の債務が残されることになる。このようなことを利用者がよく理解しているのか、とい</li> </ul>

	<p>うことが懸念される。なかには借金を増やさず、住宅手当だけで、と貸付を辞退される人もいる。職が見つからないのではないかと、借金を抱えて生活保護しかないのかというようなことは、制度設計の時点でわかっていたはずのことではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新聞の書き方も制度創設時と変わってきた。</li> <li>・連帯保証人が不要になったこと自体は、プラスに評価できることである。</li> <li>・現状で、他のサービスとの併用などを考えるかどうか。（総合支援資金の利用者には）まずは就職活動が中心。</li> <li>・今までここに住んでいた人ではない場合に、その方に地域で生き生きと暮らしていきましょうというのも、まずはそこではないという気がする。</li> </ul>
C	<ul style="list-style-type: none"> <li>・相談者の課題を把握し、その課題が貸付で解決できるものだとすれば、どれほどの資金があれば解決できるのか、また、どれほどの資金であれば返済が可能なのか、など相談者が自身の生活を考え、計画的に行動することが必要となる点で、給付とは異なるものと考えられる。</li> <li>・「手持ち資金がほとんどない」というような切迫した状況で来所するケースもあるが、原則的には生活費等の申請から資金の交付までに1カ月程度を必要とすることから、緊急的なケースに対応できない場合が多い。</li> <li>・離職者支援資金は保証人が必要であったが、それでも償還率は低い水準にとどまっている。保証人のない総合支援資金では、もっと低くなるのではないか。</li> <li>・返済されたお金が次の困っている人のために使われるお金になるのですよ、ということをきちんと説明していくと、返済手続きをしてくれる人もいるので、ちゃんと説明して理解してもらうことが大事なのではないか。</li> </ul>
D	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住宅手当を受けていない人については、就労支援と家計管理支援を社協でやらなければいけないが、専門相談員はいないし、研修もない。ここはちゃんとやっていかなければならないと思う。相談援助にしても、専門的なことはできない。家計管理も、自分の生活に照らして助言するが、専門的な知識を持ってアドバイスできない。</li> <li>・貸付は自分で返さなければならないので、期限があることでもあり、努力してもらえるかなと思う。返済期間が長いのは、利用者にとって返済額が少なく、負担はないかもしれない。75歳までに返せばいいという制度だが、口座引き落としができない人を考えると、20年の債権管理は途方もない話。借受人も手続きを忘れる可能性があるし、記録の付け方も変わっていくと、借入当時の状況を把握できない。現在はデータで管理している。</li> <li>・貸付の内容自体はあまり変わらないが、目的外使用が問題になって、領収書をつけることをお願いするなど、運用の仕方を変えてきた部分がある。</li> <li>・失業した家庭が350万の借金をして返せるのか、相続人が知らずに借金を背負う場合もある。</li> <li>・離職者支援資金の不正利用がマスコミで報じられたことがあり、総合支援資金がそうならないか懸念がある。</li> <li>・生活保護のハードルが高いが、ボーダーラインの人が多いのだろう。</li> <li>・償還のスパンを考えて体制を強化するためにも適切な人員配置することが必要。</li> </ul>

E	<ul style="list-style-type: none"> <li>・良い点としては、利用者にとって世帯調査、信用情報まで調べることはしないので、借りやすいのかと思う。</li> <li>・据置期間があることも、自立につながっていきやすいのかなと思う。償還額は1万円以下になるように気をつけられるなど、利子の低いこと、償還期間が長いことはメリットだろう。</li> <li>・社協に言いにくいことも民生委員さんに言えるなど、民生委員さんが間に入って動いてくれることが双方にとって助かっている。75歳定年、1期3年だが継続してくれる人もいる。相談者の立場に立って、ということをお願いしている。総合支援資金はそういった関係がなくなるので、職が見つかってない、これからどうしたらよいか、という連絡も増えている。連絡が途絶えてしまった時が困る。電話を持っていない人もいる。</li> <li>・仕事がなく借金して、またこの制度で借金して、というのは良くない点か。</li> </ul>
F	<ul style="list-style-type: none"> <li>・資金を返せずに自己破産する人もいることを考えると、資金を使うことはたしかに世帯の役には立ったと思われるが、返済が終わることこそ世帯が自立を果たしたことになるのではないか。</li> <li>・貸付も申し込んですぐお金が入るわけではないので、もっと早く来ればよかったという人もいる。逆に、早めに相談に来る人もごくまれにいるが、切羽詰まってからくる人が多い。ハローワークでも就労支援に加えて、生活相談により力をいれても良いのではないかと思う。</li> <li>・借受人の生活がうまくいくには、やはり定期的な見守りも必要と思われる。貸付までの面接でいい印象を持ってもらい、人間関係を築いておくことも重要である。</li> <li>・貸付という手段は、あまり良いものではないかもしれない。やむを得ず借りる、という人にとって良い支援であると思う。自分の生活を見直してもなおやむを得ないとき、最終手段としてある。消費者金融等に比べれば手間がかかるため、安易に借りる人はやめるという部分もある。</li> <li>・家計の見直し、債務の整理などちょっとしたアドバイスで、(本人が)気づくところもあるのかなと思っている。本当に困っている人は先にサラ金に行ってしまう、もっと早くこの制度を知っていれば、ということもある。</li> <li>・借受人側の金融知識も必要。そんな考え方なのかと驚くこともある。</li> </ul>

## 2. 都道府県社会福祉協議会へのヒアリング

ヒアリングの目的は、主に都道府県社協の行う審査業務、債権管理業務に関する詳細を把握することである。加えて、市町村社協と連携の上行われる相談支援、職員へのフォロー、借受人が移住した際の移管、データの管理等についても聞き取ることができ、手引きだけでは窺い知れない制度運営のしくみが明らかになった。ヒアリングの対象は以下のとおりである。主な質問項目は市町村社協へのヒアリングと同様であるが、審査、職員へのフォロー、債権管理については、都道府県社協ゆえの項目である。

ヒアリング対象 日時	地域	職員配置	相談件数
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	（貸付件数） 平成 20 年度 481 件

周知	<ul style="list-style-type: none"> <li>各都道府県社協が行うことになっており、ホームページ上の広告と、チラシを作成しハローワーク・市役所生活保護担当部署・教育機関に送っている。</li> <li>民生委員さんにはガイドブックも配布している。</li> <li>個別には、市の広報紙や障害施策などで出されるものを県社協でチェックして、掲載してもらっている。</li> </ul>
連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>県の生活保護と生活福祉資金を扱っている部署、雇用の関係部署、消費者生活センターと連携。電話連絡が一番多い。ハローワークなどと雇用と福祉の連携会議ができたので出席する。これは施策の方針などを決める会議であって、個別具体的な案件については市町村レベルでの連携になる。</li> <li>市町村社協はおもに相談と申請窓口、県社協はおもに貸付審査と市町村社協への指導監督を行う。市町村社協からは貸付にあたって要件を満たすか、世帯の状況が変わって償還が難しい(がどうしたらよいか)、など相談を受けることがある。</li> <li>これまでは市町村社協でも運営委員会を必ず置かなければならなかったが、現在は必須でなくなっている。(県社協では運営委員会を設置している。)</li> <li>県内で住民票の変更があった場合、まず県社協に連絡してもらい、A 地区から B 地区への移管を行うが、あまりにも未償還の部分が多いなど問題がある場合は、住所が移ったからといってすぐに移すわけにもいかない。具体的な基準はないが、他地域に移り住んだとしても、元の市町村社協が事務局として担当しているケースも多くある。</li> <li>県外に出た借受人については、県社協扱いになる。債権が混同してしまうため、他の都道府県に移管するという事はしない。</li> </ul>
審査	<ul style="list-style-type: none"> <li>制度の貸付条件に合っているか書類をチェックする。不備がないかをチェックし、疑義があれば照会する。たとえば緊急小口資金を初任給が出るまでの生活費を貸し付けているが、1 年間無職無収入だったというとき、ではそれまで何をして暮らしていたのか、ということなど。源泉徴収票がつけられている場合には預貯金があったのか、など経験的に推測もできるが、まったく生活が見えない場合もある。(このようなケースは無数に考えられる。) 県社協から直接聞くことはなく、市町村社協から連絡してもらう。</li> <li>生活福祉資金については、原則住民票と居住地が一致していないと貸付はできないことになっている。総合支援資金は、住宅手当が決定した場合、住民票を移し居住地も定まるので、それをもって貸付対象としている。</li> <li>運営委員会にかけるのは、(当社協では) 生業資金と住宅改修、不動産担保型生活資金、総合</li> </ul>

	<p>支援資金の一時生活再建費の再貸付である。一時生活再建費は、たとえば初回到貸した額が上限に満たなかった場合、再貸付がありうる。あとは事例によって検討する。</p>
貸付	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貸付が決まった場合、貸付決定の文書通知を市町村社協に送る。</li> <li>・条件付き貸付というものもあり、たとえば審査の段階で疑義があった場合、領収書の添付を義務付け、それが無い場合一括償還にするなど、個別に通知する。</li> <li>・貸付できない結果になった場合、不承認通知を送る。明らかな書類不備だった場合、不受理という扱いになり、内容が認めがたい場合は、不承認となる。</li> <li>・貸付が決定して、借用書をもって、初めて指定の口座に送金する。(緊急小口は申込書と借用書を一緒に提出) 臨時特例つなぎ資金はかならず口座をもっていなければならないが、その他の資金の場合、市町村社協へ送金し窓口で受け取ることもできる。窓口で渡すということを手法として用いる市町村社協もある。</li> <li>・教育支援資金などは、準備して市町村社協へ送金しておいて、合格証書を持ってきたらすぐ渡せるようにすることもできる。</li> </ul>
相談 支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・貸付期間では、教育支援資金など長期で分割交付の場合、在学証明など持ってきてもらい、窓口で交付するなど借受人との接触はある。</li> <li>・据置期間は窓口と相談者で決めていくが、一括償還をしてもらう場合もある。据置期間に返済されると、元金が変わるため償還計画もかわる。据置期間終了1カ月くらい前に、償還開始のお知らせを送る。</li> <li>・3か月に一回(年に4回)、残高のお知らせを送る。借受者番号、氏名、いつ、いくら貸し付けたものについて、何日現在で、いくら返ってきているか、残りいくらです、ということが書かれている。</li> <li>・初期滞納のうちに対処しないと、期間が長くなるほど償還率が落ちる傾向がある。無理に取り立てることはしないが、公的な資金を理由もなく返さないというのは看過できない。</li> <li>・督促は、通常年2回、借受人と連帯保証人に督促状を発行している。市町村別に滞納している人を抽出し、まず市町村社協に、「この人に対して督促状を発行しますか」ということを聞く。市町村社協でいろいろと事情を知っている、という場合もよくあるため、市町村社協が借受人の精神的なプレッシャーにしかならない、等判断した場合、督促状の送付対象から外す。たとえば、支払いが少し遅れているが、連帯保証人には出さないでくれと頼まれたとき、一度だけは連帯保証人へ送付を控えたりすることがある。</li> <li>・通常督促のほかに特例督促もあり、悪質な滞納について法的な実効力のある措置をすることもできる。都道府県によって違うが、地裁までもっていくこともある。</li> <li>・償還猶予などになる場合は、市町村からまず連絡があり、運営委員会にかける。たとえば高校の学費を借り、大学に進学した場合、返済できないなどのケースは通りやすい。基本的な関係は窓口でやってもらっているが、都道府県によっては県社協と借受人の直接の関係もあるかもしれない。</li> <li>・総合支援資金には民生委員のかかわりは求められず、原則かかわらない。貸付の資金の種類に</li> </ul>



	<p>よって、民生委員さんのかかわり方が変わっている。緊急小口資金は事務局（社協）で扱うことになっている。離職者支援資金などで、特別に、市区町村社協からお願いする場合はある。たとえば障がいをお持ちの世帯員の方がいる場合、子どもがまだ小さい場合など、市区町村社協の裁量で見守りをお願いする形になっている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・（総合支援資金で配置を勧められている相談員については）職員としての扱いであり、勤務形態は嘱託や非常勤職員、パートなどさまざまである。</li> </ul>
職員へのフォロー	<ul style="list-style-type: none"> <li>・職員のスキルアップのための研修（金融知識など）、個別にフォローをしている。制度改正時など担当者会議を年2、3回開いている。事務費を払っているので、方針を伝えるなど。</li> <li>・最近であれば家計管理や多重債務の問題など、普段市区町村社協に受ける質問などから、テーマを選び担当者研修会を行ったりする。たとえばハローワークの人に講師をお願いし、雇用保険の仕組みや手続きの流れを説明してもらうなど、年4回行っている。</li> </ul>
債権管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全国統一のシステムにより管理されている。新規の貸付があれば入力していく。償還額など基礎的な情報に加えて、利用者属性、たとえば世帯類型なども入力できるが、人手が足りず活用できていない面もある。たとえば昨年教育資金を借りたのは何人か、などは抽出できる。</li> <li>・昨年からは、総合支援資金の借入者から不正利用をなくそうということで、オンライン化して、全国のネットワークの中でどこかの県で借りているかが照会できるようになった。以前は、他県転出、というチェックを入れておかなければ、別の県で照会してもわからなかった。行方不明になっている人も他の県で借りていればわかる。</li> </ul>
現行制度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活福祉資金と総合支援資金の大きな違いは、生活福祉資金は償還の見込みがある人に貸しているということである。総合支援資金の返済はまだ1年半先であるが、一縷の望みにかけている。離職者支援資金も償還が難しかったが、連帯保証人が必須要件であり、離職から2年以内という定めがあった。離職日が確実にわかるものが必要だったし、住居喪失を想定していなかった。総合支援資金は起点を求めてない。担当者の印象としては、生活保護にいかないための対応策であり、地域福祉と総合支援資金がなじむか、ということもあると思う。総合支援資金の対象者に対する相談支援としては、今まで持っていたスキルでは対応できない問題である。お金さえあれば独立自活できる世帯と、あっても自立できない世帯とは違うのではないか。</li> <li>・償還金が返ってきたということは、その世帯が自立できている証拠だと言える。そこが尺度になってくるのではないか。貸付期間が終わって、どのくらい返ってくるかがひとつの指標となる。</li> <li>・貸さなかったらどうなるのか、ということを想像しながら審査する。保護にいったん行ってもらう。どう考えても無理と思えば、保護から来ても戻す。</li> </ul>

IPSS Discussion Paper Series 既刊論文（直近分）

No	著者	タイトル	刊行年月
2009-J03	泉田信行	待機児童の現状とその出生率に与える影響の分析	2010年7月
2009-J02	府川哲夫	成年層の子ども数：労働組合経由の働き方に関する調査をもとに	2010年7月
2009-J01	府川哲夫	総人口及び65歳以上人口の所得状況：国民生活基礎調査を用いて	2010年7月
2009-E01	Kazumasa Oguro	Child Benefit and Fiscal Burden: OLG Model with Endogenous Fertility	2009年7月
2008-J03	高畑純一郎	最適な出生率と育児支援策の理論サーベイ	2009年3月
2008-J02	京極高宣	障害者自立支援法の利用者負担について	2009年2月
2008-E02	Junya Hamaaki	The effects of the 1999 pension reform on household asset accumulation in Japan: A test of the Life-Cycle Hypothesis	2008年12月
2008-J01	酒井正	就業移動と社会保険の非加入行動の関係	2008年10月
2008-E01	Takanobu Kyogoku	Introduction to the theories of social market	2008年7月
2007-J01	坂本和靖	親の行動・家庭環境がその後の子どもの成長に与える影響—The Sensitivity Analysis of Hidden Bias—	2008年3月
2007-E02	Tetsuo Fukawa	Household projection 2006/07 in Japan using a micro-simulation model	2007年10月
2007-E01	Takanobu Kyogoku	In Search of New Socio-Economic Theory on Social Security	2007年5月
2006-02	上村敏之・神野真敏	公的年金と児童手当—出生率を内生化した世代重複モデルによる分析—	2007年3月
2006-01	加藤久和	基礎年金の負担：税か保険料か？	2006年7月
2005-10	府川哲夫	企業による福利厚生の変向	2006年3月
2005-09	菊地英明	社会的排除—包摂とは何か？——概念整理の試み	2006年3月
2005-08	阿部彩	児童手当による子供の効用への影響	2006年3月
2005-07	阿部彩	日本における相対的剥奪指標と貧困の実証研究	2005年12月
2005-06	酒井正	社会保険料の事業主負担は本当に労働者が負担しているのか？	2005年11月
2005-05	熊谷成将・泉田信行・山田武	医療保険政策の時系列的評価	2005年10月