

200500015A

厚生労働科学研究費補助金

政策科学推進研究事業

## 福祉資金貸付制度の効果と課題に関する研究

平成 17 年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 青木 紀

平成 18 (2006) 年 3 月

# 目 次

I. 総括研究報告	
福祉資金貸付制度の効果と課題に関する研究	..... 1
青木 紀	
II. 分担研究報告	
1. 生活福祉資金制度の展開と現代的課題	..... 7
六波羅 詩朗	
(資 料)	
生活福祉資金貸付決定の推移	
離職者支援資金の推移	
昭和 31 年度『厚生白書』～世帯更正運動の発端と社会福祉協議会・民生委員	
昭和 37 年度『厚生白書』～第 7 章 低所得階層対策、3. 社会福祉施策の問題点	
昭和 40 年度『厚生白書』～第 8 章 第 4 節低所得階層の福祉、1. 世帯更正資金貸付制度	
2. 母子世帯への教育費支援—母子寡婦福祉資金貸付制度を中心に—	
鳥山まどか	.....27
III. 研究成果の刊行に関する一覧表	.....35
IV. 研究成果の刊行物・別刷	.....37

# I . 総括研究報告

## 福祉資金貸付制度の効果と課題に関する研究

主任研究者 青木 紀 北海道大学大学院教育学研究科・教授

研究要旨：福祉関連の貸付資金制度がいかなる役割を果たしているかは、セーフティネットの検証のみならず、低所得世帯の生活困難からの脱出・自立という点で重要である。とくに、子どもの進学・修学面での貸付金制度の効果の検証は、次世代の展望あるいは教育の不平等の是正という面でも小さくない意味を持っている。だが関連する研究は皆無であった。本研究では、①生活福祉資金制度における修学資金貸付、②および母子寡婦福祉資金制度における修学資金貸付に関わる現状分析を通し、その効果と問題点を明らかにし、政策充実に寄与することを目的とした。この分析と考察からいえることは、福祉資金による修学資金は、いわゆる「育英会奨学金（日本学生支援機構）」の補完的意味をもって、とくに中等教育・高等教育修学援助には大きな意味を持っている。だが、もともと「家族依存」度の高い日本の教育システムでは、なお不利を是正し、不平等をなくすまでの効果を果たしているとはいえない。とくにこのような福祉資金を合理的に利用して目標を遂行できない世帯に対する効果的なソーシャルワークも求められている。しかし、そのためには、援助する側の労働・雇用条件の改善も必要である。

### 分担研究者

岩田美香（北海道医療大学看護福祉学部助教授）、六波羅詩朗（国際医療福祉大学医療福祉学部教授）、研究協力者：鳥山まどか（北海道大学教育学研究科博士課程）

制度の効果の検証は、次世代の展望あるいは教育の不平等の是正という面でも小さくない意味を持っている。だが関連する研究は皆無であった。本研究では、①生活福祉資金制度における修学資金貸付、②および母子寡婦福祉資金制度における修学資金貸付に関わる現状分析を通し、その効果と問題点を明らかにし、政策充実に寄与することを目的とした。

### A.研究目的

いくらかの景気回復感が語られているとはいえ、なお先行きが不透明な日本経済の中で、福祉関連の貸付資金制度がいかなる役割を果たしているかは、セーフティネットの検証のみならず、低所得世帯の生活困難からの脱出・自立という点で重要である。とくに、子どもの進学・修学面での貸付金

### B.研究方法

すでにこの研究を始める前に、北海道社会福祉協議会とともに道内の生活福祉資金（修学資金）借受世帯の大規模アンケート

調査やインタビュー調査を進めていたことから、16年度においては主として母子寡婦福祉資金（修学資金）借受世帯アンケート調査を中心にすすめた。具体的には、札幌市と北海道の協力を得て、個人情報保護法にも配慮しながら、「2003年度申請書」の分析（札幌市136世帯、道内の2支庁126世帯）と、同地域を対象に郵送アンケート調査を実施し（回収率33.3%、30.8%）、不備のある調査票を除いた253票、369票を分析した。17年度には訪問インタビュー調査を行った。また長野県を対象に、同県社会福祉協議会の協力を得て、生活福祉資金（修学資金）借受世帯を対象にアンケート調査を実施した。具体的には平成10年以降の借受世帯544世帯にアンケート調査の承諾依頼を行い、回答のあった179世帯のうちの103世帯にアンケート票を送付し、81票を回収（回収率78.6%）し、インタビュー調査も行った。さらに全国母子自立支援員研修会（2005年9月）に参加した母子自立支援員を対象に、母子及び寡婦福祉資金に関するアンケート調査を行い、108票を送付し、96票を回収した（回収率88.9%）。また、全国的な動向などについては全国社会福祉協議会などから資料を得た。

なお申請書調査、アンケート調査、訪問インタビュー調査、いずれも個人情報保護に関連することから、関連機関と十分な協議の上、最大限の配慮をしながら実施した。

### C.研究結果

①平成14年度の文部科学省による「学生生活調査」によれば、4年制大学の昼間部学生の親の平均年収は、国公立の平均で897万円であり、学生の平均年間収入224

万円のうちおよそ70%が親からの「給付（援助）」となっている。その中で「育英会奨学金」利用者の親の年収は800万円未満が72.8%、600万円未満では47.7%、400万円未満では21.9%である。

②生活福祉資金貸付利用者世帯についてみると、北海道の場合、生活福祉資金利用者世帯の年収は、高校利用世帯では500万円以下が96.8%、大学利用世帯で90.2%であった。なお長野県では、高校の利用者は件数が少ないので省略するが、大学利用世帯で500万円以下が74.6%であった。

③母子寡婦福祉資金利用世帯についてみると、北海道の場合、年収300万円未満世帯が札幌市の高校利用世帯の74.4%、大学利用世帯の70.8%を占め、道内（札幌市を除く）ではそれぞれ88.3%、72.1%であった。

④なお母子寡婦福祉資金制度利用者で、これ以外の資金を借り受けているかどうかでは、札幌市の高校利用世帯の33.0%、大学利用世帯の31.4%、道内の高校利用世帯の22.9%、大学利用世帯の46.5%が何らかの資金を「利用した」（複数のローンの借入）と回答していた。

⑤借入効果を、さしあたって端的に「卒業したかどうか」でみると、「卒業した」および「在学中」の合計は、生活福祉資金制度の場合、親回答で高校利用世帯の82.5%、大学利用世帯の91.8%（長野では94.9%）であった。母子寡婦福祉資金制度の場合では、親回答で「卒業した」および「在学中」の合計は、札幌市においては高校利用世帯で90.4%、大学利用世帯で91.9%、道内ではそれぞれ92.1%、87.6%であった。

⑥就職した場合、常勤雇用あるいは正社

員・正職員の割合は、生活福祉資金制度利用者の場合（親回答）、高校利用者で 58.9%、大学利用者で 79.8%であった。母子寡婦福祉資金制度利用者の場合では、札幌市の高校利用者で 77.4%、大学利用者で 81.1%、道内ではそれぞれ 72.3%、85.5%であった。

⑦借受に伴う償還に関して見ると、生活福祉資金制度の場合、現在返済中で「滞納していない」（親回答）は、高校利用で 65.2%、大学利用で 87.8%（長野県で 88.9%）であった。母子寡婦福祉資金利用の場合では、現在返済中で「滞納していない」は、札幌市での高校利用で 58.8%、大学利用で 81.0%、道内はそれぞれ 72.5%、85.0%となっていた。

⑧滞納状況を別紙料で補足しておく、一般に生活福祉資金の各種貸付でもっとも償還率の高い修学資金貸付ではあるが、それでも 2004 年度では償還率は 47.1%（北海道）、長野県では償還率ではないが、同じくほかの貸付資金に比較してもっとも滞納率の低い修学資金ではあるが、修学資金貸付世帯の中で「3ヶ月以上」「12ヶ月以上」の滞納世帯の占める割合は 2004 年度で 24.3%であった。

⑨借受のためのプロセスについていえば、たとえば、もともと保証人が得にくいところに（とくに、母子寡婦福祉資金において）保証人を探さなければならない気苦労、あるいは手続き上の煩雑さや支給までの時間、また職員や民生委員などの対応にも問題が少なくないことは、アンケートの自由記述やインタビューから伺えた。数字としてあげれば、たとえば、母子自立支援員に行ったアンケート結果よれば、「お母さんの不満

が出ている」は 50%を占めていた。

⑩貸付や返還に関わる業務は、以上のことと関連して大きな課題となっているが、生活福祉資金の運營業務に当たる職員や民生委員には相当な負担でもある。また母子自立支援員アンケート結果によれば、「是非、常勤として労働条件を整えてほしい」が 72.9%、それと関連して「今の報酬では、自立を支援する立場の支援員が転職も考えなければならぬ厳しい状況」「自立支援員の給料が自立できない金額という笑えない現状」などの声も出ている。支援する側の条件整備も求められている。

#### D. 考察

福祉貸付制度の低所得世帯に対する修学資金貸付制度は、いわゆる育英会奨学金制度の「補完」的役割を果たし、貧困・低所得世帯で生活を余儀なくされている子どもの教育保障の一端を制度的に担っていることは明らかである。そしてこの制度がなければ、もともと不利な位置にある子どもや若者の不利を、間違いなくさらに増幅させるであろう。

効果という点では、とくに大学利用の場合では、就職も正規雇用の場合が多く、大学での専門を生かしている場合も多く見られる。しかし、わが国の教育保障の「家族依存的」な性格は、容易には返還に伴う「大変さ」を消すものではない。たとえば、母子自立支援員へのアンケート結果では、「返済滞納の主要因」に「母親の職業に不安定さ」を挙げている者が 93.8%（複数回答）、「子どもの卒業後の職業の不安定さ」が 84.4%であり、「子どもの進学後の努力不足」は 44.8%、「よく考えずに資金を利用した

から」は 42.7%となっていることなどは、問題が社会的な要因、とくに就業問題と関わっていることを端的に示している。

とはいえ、支援員の視点を加えて判断すれば、このような資金利用をめぐるのは、大きくいえば二つのタイプが析出されてくるように思われる。一つは、福祉資金貸し付けが「無利子」であることを積極的に、「合理的」に利用して、困難な局面をとにかく乗り切り、子どもたちの将来につなげていける借受世帯と、「せめて高校だけは」としつつも、途中でその努力が実らないタイプである。後者の場合は、単に修学資金を貸し付けするだけでなく、子どもや親を対象にした、家族に対する総合的なサポートが求められる。

とりわけ後者については、たとえば「申請人が失業、転職、また子どもが中途退学、無職、ニート等で返済が困難なことが多い。また、生活保護世帯も少なくなく、生活を圧迫しており、滞納となる。貸付についての親子間での認識が薄く、事前の説明が必要になっている。」「滞納は早期発見、早期治療が重要です。滞納額が高額になると借り主の返済意欲が低下し、あきらめの状態となります・・・2, 3 回未納の時が一番大事だと思います。そのときに必ず本人と連絡を取り、分割納付をしてもらいようにします。納付があったら、納付を確認した旨の文書を本人に送付し、『今後ともよろしくお願ひします』と、感謝と励ますことがとても効果的な方法です。償還率が 10%以上は UP すると思います(実証済みです)」「(母子自立支援員)ということからすると、様々な工夫と努力がなされていることがわかる。しかしそれもまた、支援する側の条件整備

と重なっていることは留意すべきである。

しかし、先にもふれたように、滞納の問題や償還率の問題も、結局はわが国の教育保障をめぐる問題、すなわち、OECD 諸国で最下位に近い GDP にしめる教育に関わる公的部分の負担の低さ、いいかえれば家族負担の重さ、そして労働市場の不安定さという構造的な問題に関わっていることは明らかである。

## E. 結論

福祉資金貸付制度における修学資金の効果は間違いなくある。また、貸付から返還までのプロセスでは、申請手続きからフォローまでなお改善する余地もある。さらに、現在、一方では生活保護制度の改革によって生活保護世帯の高校進学には「生業扶助」という名目であれ「給付」となる中で、他方では児童扶養手当の削減の中で「貸付(ローン)」による対応が求められるという、相反するような動きも見られている。そして、高校と大学と複数の借入に頼るとすれば、その返還額の重さは若者の自立を、親の家計を苦しめることになるし、不平等も、すべてが親依存の若者に比較すれば、むしろます面もある。

以上のような諸点を考慮すると、とくに滞納世帯に対しては、個別対応のソーシャルワーク的機能の発揮とその確立が求められるが、同時に、「せめて高校までは行かせたい」という貧困・低所得層の親の「願い」を実現しようとするならば、もはや、少なくとも公立高校の授業料の無償化ということまで進むべきかとも思われる。新聞でも高校生の 11 人に 1 人が授業料免除を受けていることが報じられ、北海道の地方高校では生

徒の半分以上が免除か滞納にある場合も少なくない。こうした中で、教育保障の平等は、国の責任として無償化を通じて「せめて高校レベル」までは実現すべきだと思われる。母子自立支援員の回答に「高校は授業料を無償にした方がいい」(58.3%)という声が出ているのも、このような状況を反映してのことであろう。

母子寡婦福祉資金貸付制度を中心に」日本社会福祉学会、2005年10月。

H.知的財産権の出願・登録状況  
特になし。

## F.健康危険情報

特になし。

## G.研究発表

### 1. 論文発表

青木紀「子どもの発達を豊かにする生活・教育保障の方向—ライフチャンスの平等—」『総合社会福祉研究』第28号、2006年3月。15-21頁。

青木紀「貧困・低所得家族の教育戦略の現実から何が見えるか—教育社会学の課題—」『北海道大学大学院教育学研究科紀要』第97号、2005年12月。105-126頁。

岩田美香・鳥山まどか「母子福祉資金貸付制度に関する母子自立支援員への調査結果報告」『教育福祉研究』第12号、印刷中。

鳥山まどか・岩田美香「生活福祉資金(修学資金)貸付制度の現状と課題に関する調査結果」『教育福祉研究』第12号、印刷中。

### 2. 学会発表

青木紀「貧困・低所得家族の教育戦略の現実から何が見えるか—教育社会学の課題」日本教育社会学会・課題研究1(育児教育戦略から問う家族と現代社会)、2005年9月。

鳥山まどか「母子世帯への教育費支援—



## II. 分担研究報告

## 生活福祉資金制度の展開と現代的課題

六波羅詩朗

### 1. 生活福祉資金貸付制度の沿革から見た特徴

現行の生活福祉資金貸付制度は、低所得者、身体障害者および高齢者を含む制度として、各種の貸付を目的としている。この制度の特徴は、後述の沿革からも明らかのように、利用者への資金貸付のみが主たる目的というのではなく、社会福祉協議会(以下、社協)の持つ地域活動の一つの役割を持っている。特に、民生・児童委員(以下民生委員と略す)の活動として生活保護制度の関わりから生まれた本制度は、低所得者への資金貸付を通じた援助を社協がサポートしていくという形で発展してきた。ここでは、民生委員制度と生活困窮者を含む低所得階層へのかかわりや、民生委員が、生活保護制度の協力関係と低所得者援護を通じた援助へとその役割が変化していく過程を整理しておきたい。そのうえで、自立更生運動を通して世帯更生資金制度の成立から確立、現行の生活福祉資金制度へと展開するプロセスを、いくつかの次期に分けて簡単に整理しておくこととする。

#### (1) 民生委員と世帯更生運動

民生委員は、戦前、方面委員として救護法制定以前における社会事業の実践的活動に大きな役割を果たすと同時に、救護法制定時から救護機関として法の実施に関して市町村を補助する立場にもあった(救護法第4条)。戦後になってもこのような役割は、旧生活保護法において、「保護事務に関して市町村長を補助する」(旧生活保護法第5条)とされた。しかし、現行生活保護法の成立の過程においては、民生委員は民間篤志家としての役割に徹することが求められた。その背景には、国家責任のよる最低生活の保障が公的保護事務については専門性を有する公的専任吏員が担うべきであるという考え方からもたらされたものである。

現行生活保護法の制定以来、民生委員は、社会福祉主事に補助機関としての役割を譲り、協力機関として前述のように本来の民間篤志家としての役割を担うこととなった。その結果、民生委員は、主として防貧的施策と低所得層に対する自立更生を目的とする自主的な活動として新たな役割を担うこととなった。新たな役割として行われるようになった民生委員の活動は、たとえば1951(昭和26)年の岡山県の「民生委員1人1世帯自立更生運動」や石川県の「1人1世帯向上運動」、静岡県「世帯更生運動」等、全国各地で自立更生を目的とした活動が展開された。

1951(昭和26)年当時の被保護世帯は、70万世帯で、そのうち約55%の39万世帯は世帯主が働いていながら低賃金のため生活に困窮する状態にあった。さらに、いわゆる日雇労働者と呼ばれている人びとの状況は、就労延べ人員が584万人に対して、不就労延べ人員が138万人と、低所得者世帯の自立助長は当時の最大の課題となっていた。

1952(昭和27)年の第7回民生・児童委員の大会において、「世帯更生運動実践申合決議」が採択された。この決議では、急激に増加した低所得者階層に対する生活基盤の確保や生活保護を受けなくても生活できるような予防的役割、適切な生活指導と必要な援助が強調され、世帯更生運動の全国的な展開の大きな景気となった。また、翌年の第8回全国民生・児童委員会会議においては、「世帯更生資金貸付法(仮称)制定要望決議」を採択し、国や

関係機関への働きかけを積極的に行い、新たな民生委員活動として展開されていった。

## (2) 世帯更生資金貸付制度の成立と展開

1955(昭和 30)年前後の時期は、生活保護を受給する世帯の増加と同時に、いわゆるボーダーライン層(生活保護基準ギリギリの生活水準で生活する人々)と呼ばれる人びとを中心とする低所得者対策は当時の社会的な問題となっていた。これらの人びとの多くを対象としたのが民生委員によって担われた世帯更生運動であったが、当時のこの運動の最大の課題は貸付を行う資金の不足にあった。そのため、低所得者対策の社会的な要望の高さもあり、国は、1955(昭和 30)年度の予算に、1億円を計上して各都道府県が1億円を負担し、これを原資として都道府県社協へ補助し、「世帯更生資金貸付制度」が発足した。

制度発足当初の貸付の種類は、生業資金・支度資金・技能修得資金の3種類に限られ、当時の国民生活や労働事情を背景として、経済的自立のための就業に必要な資金貸付が中心であった。

1957(昭和 32)年には、貧困の原因が疾病、とりわけ結核等に起因していることを重視し、世帯更生資金とは別に「低所得者に対する医療費貸付制度」が各都道府県の社協を事業主体として実施された。この制度の運営主体は、各都道府県社協が行い、資金は国が3分の2、各都道府県が3分の1の補助を行った。一方、世帯更生資金は、これを契機として、国庫補助率が3分の2に増加し、生活資金(生活費、家屋補修費、助産費、葬祭費)といった生活保護の扶助と類似した資金貸付内容の充実がはかられた。

1961(昭和 36)年には、医療費の貸付制度が世帯更生資金に統合され、資金の種類も更生資金、生活資金、住宅資金(補修)に加え、身体障害者更生資金、住宅資金、修学資金、療養資金の6種類となった。さらに、貸付限度額の引き上げ、貸付条件の改善など、世帯更生資金の内容は飛躍的に拡大した。

とくに修学資金は、1955(昭和 30)年に入って高校進学率が全国平均で50%を超えたため、それまで生活保護法では、高校進学年齢にある者は働くこと(能力の活用)を要件としていた。しかし、この年自立助長の観点から生活保護法の実施要領が改正され、高校進学が効果的で自立助長に役立つ場合には進学が認められるようになった。しかしながら、生活福祉資金での対応は、6年後の1961(昭和 36)年の大幅な改正まで待たねばならなかった点は注目すべき事柄である。その後、世帯更生資金は、1962(昭和 37)年に災害援護資金の導入を通して資金貸付は飛躍的に増大していった。1972(昭和 47)年には、福祉資金が新たに加わり、資金制度が拡大し、体系化されることになる。

## (3) 世帯更生資金制度から生活福祉資金制度へ

昭和40年代には、高度経済成長下で低所得者世帯の所得も相対的に上昇した。また、生活福祉資金の定着も進み、貸付件数の減少傾向が一部で見られたが、身体障害者の更生資金や修学資金の貸付件数は上昇傾向にあった。昭和50年代に入ると、世帯更生資金の制度が充実に向かってきた時期とは様相を異にし、貸付件数の伸びなやみや資金の種類によっては件数のみならず貸付件数の減少もみられるようになった。このような世帯更生資金の変化に対応するため、1987(昭和 62)年9月、「世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会」が発足し、時代に適応した制度のあり方が検討され、1989(平成元)年6月に前述の

委員会報告がまとめられた。この報告書では、社会情勢の変化を、①所得・消費水準の向上と就業構造・生活様式の変化、②生活の標準化と貧困観・低所得概念の変化という2つの視点から分析を試みている。前者では、高校進学率の上昇、「多消費型の都市的生活様式」の全国的普及、ローンやカード利用による消費社会への変化であることが強調された。また、後者については、従来の貧困問題に対するとらえ方では現代的な貧困問題はみえにくくなっており世帯更生資金の発足した時代とは大きく異なった側面があることを指摘している。したがって、このような時代の変化に対しては、高齢化の進行が「人並みの生活」の確保を今後むずかしくさせる可能性があることを強調している。それに加えて、障害者や傷病者をかかえる世帯、母子世帯など、特有の生活問題の現れている状況に対応するような資金貸付制度の新たな役割が必要であることも指摘されている。このような問題は、同報告書によれば、「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」であると述べられている。

このような検討に対して、1990(平成2)年10月には、社会状況の変化のもと、利用者のニーズの多様化に対応するため貸付制度の見直しがされ、名称も「生活福祉資金貸付制度」と変更された。その主要な変更点は、在宅福祉サービスの活用といった視点から制度が見直され、日常生活において介護を必要とする高齢者のいる世帯に対する所得制限の緩和、知的障害者世帯への所得制限撤廃等、新たな改善が行われ、同時に、資金貸付の弾力的な運用を行う制度として再出発することとなった。

## 2. 新たな生活福祉資金貸付制度の拡大

前述のように、生活福祉資金制度は、低所得者を対象として実施されてきたが、近年の失業者の増加による雇用保険の制度の改正等により、給付期間が終了してしまった失業者、土地などの資産を有しているが、日常的な生活費が十分でない低所得高齢者への資金貸付制度が新たに生活福祉資金として位置づけられるようになった。また、生活福祉資金制度として名称が変更されて以来、各貸付制度の拡充や利用対象者の拡大を図ってきたが、その都度部分的な変更を行ってきたため、かえって利用する場合には手続きや決定までの期間の長期化などの問題も生じていた。そこで、貸付制度の全体を簡素化するとともにできるだけ利用しやすい制度とするため、資金の区分などが大きく変更されてきている。ここでは、これらの内容について要点を簡単に整理しておきたい。

### (1) 離職者支援資金制度の創設

近年の急激な失業者の増加への具体的な対策を検討していた産業構造改革・雇用対策本部は、総合雇用対策(「雇用の安定確保と新産業創出を目指して」)(平成13年9月)を示し、「雇用の受け皿の整備」、「雇用のミスマッチの解消」、「セーフティネットの構築」を柱とした報告を出した。特に「セーフティネットの整備」では、失業者に対する各種の支援措置を具体的に提示している。その内容は、雇用保険制度の枠外にある自営業者及びパート労働者の失業、雇用保険の休職者給付の期間切れにより生計の維持が困難な失業者

世帯のセーフティネットとして、生活資金を貸し付ける「離職者支援資金」を創設するとした。これにもとづいて、厚生労働省は、「離職者支援資金貸付制度要綱」（平成13年12月17日厚生労働省発社援527号厚生労働事務次官通知）を示した。

「離職者支援資金貸付制度」は、都道府県社会福祉協議会が行ってきた生活福祉資金貸付制度の中に位置づけられ、2001（平成13）年度途中から準備ができた都道府県社協から貸付制度の運用が始められた。この制度の目的は、失業により生計が困難となった世帯に対し、再就職までの間に本資金を貸し付けることにより、失業者世帯の自立を支援するというものである。具体的には、雇用保険の給付期間が過ぎてしまった失業者世帯の資金需要のみならず、雇用保険の枠外の自営の廃業者、パート労働の失業にも対応する柔軟な制度として位置づけられているところに従来の生活福祉資金貸付制度と大きな違いがある。

平成13年度以降、失業等の状況にある低所得者が積極的に資金を借りることができるように制度の運用を積極的に拡大させるため、平成14年度に引き続いて平成16年度についても貸付条件の緩和が行われた。具体的には、第1に貸付期間の考え方を緩和し、従来、離職後1年を過ぎた場合の貸付期間は2年に達するまでの残期間であったものを、離職後1年を過ぎた場合でも、2年以内であれば上限12ヶ月まで貸付を受けることができるよう拡大したことである。第2は、さらに、据置期間についても、それまでの6ヶ月以内から12ヶ月以内に延長し、償還までの期間が弾力化されることとなった。

また、離職者支援資金貸付には、他の生活福祉資金と同様に連帯保証人が必要とされているが、適切な連帯保証人の確保を行うための要件について大幅な緩和がはかられた。具体的には、これまで、原則借受人と同一市町村内に居住している人でなければ連帯保証人になることができなかつたが、この要件を都道府県内に拡大した。さらにそれでも連帯保証人を確保できない場合には、都道府県社協会長の判断により都道府県外の者を連帯保証人としても差し支えないとされた。

## （2）長期生活支援資金制度

平成14年に創設された長期生活支援資金制度は、居住用の不動産を持っており、将来もそこに住み続けることを希望している高齢者世帯に対して、その不動産を担保に生活資金を貸し付けその世帯の自立を支援する制度である<生活福祉資金（長期生活福祉資金）の貸付について 平成14.12.24 厚生労働省発社援第1224001号>。

実施主体は、都道府県社協であるが、資金の貸し付け業務の一部を当該都道府県の区域内にある市町村社協に委託することができるとされた。貸付対象となる世帯特徴は、①将来的に稼得収入を増加させて生計を維持することが困難な高齢者世帯の自立を支援すること、②現在の収入では生計が困難な世帯の自立を支援するという目的から、貸付対象世帯の要件を原則として65歳以上の低所得世帯（目安として、市町村民税非課税世帯及び均等割課税世帯等の程度）としている、点などである。

この制度は、都道府県の各社協で事業を進めつつあるが、不動産担保についての土地の評価額が、下限1千万円から1千5百万円程度という水準が一応の目安とされている。また、本制度において、民生委員の役割や関わる意味については、第1に、貸付制度の内容や条件を十分に理解してもらうため、これまで日常的に高齢者世帯の生活状況等の把握や

相談支援を行ってきていること、また第2に、都道府県社協が借り入れ申込者（借受人）の生活状況を把握する必要がある場合に、民生委員に対して調査等の協力を求められる等の理由からであった。

貸付限度額は、借受人の保有する不動産と連帯保証人の保障能力を総合的に評価して、貸付限度額を決定するとされている。貸付の月額は、原則として年金等他の収入と併せておおむね生活保護基準プラスアルファ（約1.5倍程度を目安とする）の生活が維持できるような額とされ、3年を区切りに限度額の範囲で契約の更新が可能とされている。また、連帯保証人は、担保不動産に対し、根抵当権を設定し、借受人の法定相続人全員が連帯保証人となる。貸付については、不動産鑑定士等の専門家からなる審査委員会で審査によって決定するとされている。

### （3）緊急小口資金貸付制度

これまで、生活福祉資金を利用する場合は、申請から決定までの書類作成等、手続きに時間がかかることが問題として指摘されてきた。そのため、本資金貸付制度は、低所得世帯に対し緊急かつ一時的な資金需要に迅速に応えること、貸付資金は比較的少額であることを目的として、小口の生活資金の貸付を行う制度である。

貸付の対象となるのは、本人または同一世帯員の傷病、給料等の盗難、紛失、火災などによる被災等を対象とし、連帯保証人を必要としない点に特徴がある。貸付限度額は5万円、据置期間2ヶ月、償還期間4ヶ月、貸付利率は年3%（据置期間を除く）となっている。手続きなどは、迅速な対応ができるように、貸付決定事務を市町村社協が対応することができることとなっている。

### （4）利用しやすい貸付制度の改革

生活福祉資金の制度は、低所得世帯の生活の安定のために必要な資金を貸し付けることを目的としてきたが、近年は貸付件数が年々減少し、貸付資金の種類が一部の資金に偏りのあることが指摘されてきていた。このような貸付実績の現状を踏まえ、低所得世帯の資金需要に十分対応ができていないという指摘もあり、時代に対応したわかりやすい制度として最近の貸付制度の変更点についてまとめておくことにしたい。

1) 2005（平成16）年8月から以下のような内容で、必要な改善が図られている。

第1は、資金種類等の内容を地域住民、民生委員や社協の情報提供をする際にもわかりやすく、利用しやすくするために資金種類等の整理と統合が行われた。具体的には、更生資金と障害者更生資金を統合し、支度費（更生資金、障害者更生資金）をまとめて福祉資金に整理したこと、修学資金の修学費の区分を16区分から4区分に変更したこと、貸付限度額をわかりやすく整理されたことなどである。

第2は、貸付手続きについて、民生委員の関わりの軽減、申請から貸付等の決定までの時間を短縮するため、都道府県社協が民生委員協議会等と協議し、地域の実情に応じて創意工夫を行うことによって、具体的に簡素化の内容を吟味して進めていくこととされた。特に、貸付や償還の猶予などの時間短縮を図り、加重となっている民生委員の事務負担の軽減などを図ることなどである。

第3は、就職や進学にあたって、必要な資金がないために就職先を限定したり進学をあきらめることなどをせざるを得なかった児童養護施設退所者、里親委託が解除された人に対する自立支援を進めていくための貸付制度が行われることになった。具体的には、生活福祉資金を活用して、退所後の児童がアパートを借りる際の当面の賃借料や修学に必要な資金の貸付を受けやすくするなどが新たに導入された。

#### 2) 2006(平成18)年度からの一部改正の内容について

生活福祉資金制度は、2005年度から「セーフティネット支援対策等事業費補助金」に位置づけられ、地域社会において支援を必要とする要援護世帯への支援サービスを一体的に実施するという考え方に基づいて位置づけられた。特に、貸付までの期間の短縮、事務の効率化の観点から、一部の資金については、(更生資金(生業費)、住宅資金、長期生活支援資金を除く)貸付審査等の運営委員会に必ずしもかけなくてもよいという緩和策も採られることとなった。

2006年度からは、障害者自立支援法の施行がされることから、この法律に基づくサービス利用をする際に、その費用の負担が一時的に困難となる障害者への支援を生活福祉資金の枠組みで対応することが決められた。具体的な改正の内容は、第1に、「療養・介護資金」の対象を、障害者が自立支援法に基づくサービスを受ける場合に利用できるようにすることである。第2は、「福祉資金(障害者等福祉用具購入費)」の貸付限度額を120万円に引き上げ、利用し易くするという内容である。

### 3. 近年の生活福祉資金制度の特徴(全国生活福祉資金運営状況調査を参考に)

ここでは、全国の社会福祉協議会3,228(平成16年4月1日現在)を対象に行った平成15年度の「生活福祉資金の貸付等の実績に関する調査(平成15年4月1日～平成16年3月31日の1年間の実績)」のデータを参考に、生活福祉資金制度の借受人の状況についてその特徴を整理しておくこととしたい。なお、取り上げるのは、従来の生活福祉資金貸付利用世帯及び離職者支援資金利用世帯を対象とし、長期生活支援資金については、まだ利用世帯が少ないため本稿では除外することとした。

#### (1) 生活福祉資金借受人の特徴

平成15年度の新規貸付決定者数は、10,647件で、前年度の13,017件よりも減少している(なお、この件数は、前年度の数字と今回の調査では、公式に発表された件数との間には若干の誤差がある)。貸付決定者数の内訳は、修学資金5,312件(49.9%)件、緊急小口資金2,012件(18.9%)、福祉資金1,399件(13.1%)の順で、これらで資金貸付全体の81.9%を占めていることがわかる。借受人本人の性別では、全体では、男性66.4%、女性33.6%で男性が女性の2倍であることがわかる。しかし、貸付金の種類別件数でみると、修学資金では、男性61.9%(3,290件)に対し、女性は38.1%(2,022件)、緊急小口資金では、男性66.6%(1,340件)女性33.4%(672件)、福祉資金では、男性70.3%(984件)、女性29.7%(415件)となっており、資金の種類によって若干の男女比に違いのあることがわかる。

借受人の年齢別の特徴は、20歳未満が30.3%（3,223件）、50歳代が19.2%（2,042件）、40歳代が18.9%（2,013件）で、この年齢で7割近くを占めている。この傾向と貸付資金別の関係を見ると、20歳未満のうち95.3%（3,073件）が修学資金の借り受け者であることがわかる。また50歳代の特徴は、やはり31.7%（648件）が修学資金であり、緊急小口資金が24.2%（495件）、福祉資金が15.8%（322件）などとなっている。40歳代では、49.5%（996件）が修学資金、緊急小口資金が18.0%（362件）、福祉資金が14.4%（289件）となっている。

この結果を見ると、三つの世代を通してみる特徴は、修学資金の借受人は、本人の場合が高く、さらにその親が借りているということがわかる。また、緊急小口貸付制度の特徴は、50歳代から40歳代が高く、30歳代まで含めると57.3%となり、この世代は短期の資金需要として活用していることが大きな特徴といえよう。

生活福祉資金貸付制度は、文字通り低所得世帯を対象としていることから、借り受け世帯の種別を見ても、全体の88.9%（9,465件）は低所得世帯となっている。身体障害者世帯は、9.3%（988件）となっており、この2種類の世帯ではほぼ98%程度を占めていることがわかる。また、生活保護の受給の有無では、生活保護を受給している借受人は全体の9.5%（1,009件）と少なく、生活保護を受けていない低所得者層がこの資金貸付を活用していることが分かる。

以上の傾向は、調査結果の一部を分析しただけであるが、近年の生活福祉資金の傾向は、修学資金受給者が多く、その資金の借受人は、修学する本人が借受人となる場合が親の場合よりも多いということである。また、新たに導入された資金である緊急小口貸付の借受人の比率が高くなっており、その世代は30歳代から50歳代と年齢層に幅がある。この世代は、いわば働き盛りの世代であり、他の資金に比べすぐに借りることができるという点もあろうが、何らかの資金を必要とする低所得者世代の存在をどのようにとらえるのかという問題を見落としてはならないだろう。

## （2）離職者支援資金借受人の状況

平成15年度内に貸付を決定した借受人（貸付決定件数）の数は4,446件であった。その内訳は、男性82.5%（3,668件）、女性17.5%（778件）で、資金貸付の性格もあるが圧倒的に男性が多い。年齢別では、50歳代が33.7%（1,498件）と最も多く、40歳代が29.7%（1,321件）、30歳代が23.2%（1,032件）となっており、この年代で全体の86.6%を占めていることがわかる。

離職者支援資金の借り受け世帯の就労形態（借り受け前の就労）は、当然のことながら常用労働者が82.4%（664件）で最も多く、ついでパート・アルバイトが9.7%（432件）、自営業が7.5%（334件）となっている。

一方、貸付ケースのうち、平成15年度1年間で、一時償還・停止件数が42件、償還猶予件数が129件となっている。また、自己破産の申請があった件数は181件で、破産宣告件数は134件となっている。この破産宣告件数のうち、免責となったのは73件であった。

離職者支援資金制度は、まだ制度ができてから日が浅く、償還等の世帯は全体でそれほ



ど多い件数ではないが、貸付数の増加に伴って一時償還・停止や自己破産などの件数が今後さらに増えていくことがこの結果から予想され、社会福祉協議会として早急な対応が必要となつてこよう。

#### 4. 生活福祉資金貸付制度の今日的課題とその方向性

##### (1) 資金貸付制度を取り巻く社会の変化

生活福祉資金制度は、すでにその歴史的な制度展開で明らかにしたように、低所得世帯への自立を基本に資金の貸付を行う制度である。しかし、この制度の特徴は、いわば福祉的な資金貸付制度であるという趣旨から、民生委員が低所得世帯との関わりを通して、制度の利用に関わる申請から決定、償還に至るプロセスの相談・助言（指導）という民生委員活動と一体化した形で位置づけられてきた。このような趣旨で始められた生活福祉資金貸付制度は、生活上の困難が金銭上の問題として生じる時代に、いわば「世帯更生」という目的と低所得者に必要な資金を用立てることによって生活の安定を図るという大きな目標があった。しかし、高度成長期を通じて国民所得の向上は、経済的な枠組みでとらえた低所得者像を見えにくい存在としてこの制度の趣旨を見失いかねない問題状況を生み出していった。特に1970年代には、生活保護率の低下を背景に、低所得層あるいは貧困層の問題が社会福祉の領域から目を背けるように、経済給付からサービス給付へと視点が移って行ってしまった。このような時代状況は、世帯更生資金の貸付件数にも現れ、民生委員の活動や問題関心の低下を招くことになった。

このような問題状況を打開するためには、利用者のニーズに対応した制度を改めて構築することが求められ、貸付内容や貸付対象を広げる等の緩和と一部の所得制限の撤廃を柱に、生活福祉資金貸付制度として再出発することになったことはすでに述べたところである。

近年の社会状況の変化は、カード社会を背景に、短期であれ長期であれ民間からの貸付を利用することが益々一般化してきている。ここで重要なのは、資金を借りる場合の選択肢が多様化し、民間金融機関、消費者金融、商工ローンなど、高利ではあるが担保を必要としなかったり、迅速に資金を借りることのできる金融市場一般が、相対的に低所得者を含み市民の生活に浸透していることである。しかし、このような金融商品は、簡単に資金を借りることができるというプラスの側面もさることながら、利率が相対的に高いことを考えると、逆に多重債務を抱えローン地獄等をまねき、最終的には自己破産をせざる得ない、あるいは自己破産するための費用すら工面できないような状況に至る例が社会問題化していることも事実である。

例えば、2000年10月に成立した「民事法律扶助法」にもとづく法律相談の中では、自己破産の相談が増加しており、法律扶助協会のデータによれば、法律相談のうち50.4%に上っている（平成16年度報告書より）。また、法律扶助制度の代理援助を利用した自己破産の件数は32,588件（平成16年）に達しており、5年前の平成11年の7,016件と比較すると約4.6倍と急激な増加を示している。

このような社会状況の中で、生活福祉資金制度は、低所得者にとって本来積極的に利用できる制度として機能することが期待されるはずである。その理由は、この制度が資金を

借りるためには低所得という収入基準のみを条件にし、低利あるいは無利子で資金を借りることができるからであろう。その意味から、利用しやすい制度として生活福祉資金を位置づけることの意義は大きい。一方では、資金貸付を利用する人が多重債務に陥るといった弊害も少なからず生じている。社会福祉協議会の全国調査によれば、償還時に自己破産や民間ローンを借りているため、資金を返済に充ててしまったというような問題も起きている。後にも述べるように、生活福祉資金の基本は、貸付のプロセスにおいてその人の状況に合わせた返済計画などについて、民生委員との償還計画などを含め行われてこそ、この資金制度の有効性も発揮されるのではなかろうか。さらに、今後重要となってくるのは、社協の資金担当者との密接な関係がなければ、今後このような問題の解決策の方向を見出すことは難しく、このことが大きな課題といえるであろう。

## (2) 資金貸付制度の多様化

第1に、生活福祉資金制度は、離職者支援資金に代表されるように、失業者を制度の枠組みに位置づけた。これは、いわば雇用対策の一環であるとともに生活保障の一つの選択肢を貸付という方法によって実現させようとするものであった。その背景には、我が国の公的扶助制度が一般扶助主義をとっており、実質的には生活保護法が理論的には失業扶助の機能を併せ持っていると考えられることができる。しかし、実際の生活保護制度は、労働能力のある人については「その能力を活用する」(補足性の原理)という考え方が強く、現に生活が困窮していても必ずしも保護の対象とならないことが生じてしまうという問題が背景にあるといえよう。

このような議論は、「生活保護制度のあり方に関する専門委員会」でもなされており、結果的には生活福祉資金という制度が対応せざるを得ないということになる。従って、この資金の利用者は、いわば失業保険と公的扶助の狭間で一時的に低所得状態であるという意味において貸付制度の対象となる。しかしながら、失業保険の給付の段階でも不正な受給が多発している中で、職業安定所との連携を十分に行わずに制度の運営が行われていることに、この資金貸付制度における新たな不正を呼び起こしているということは指摘しておかなければならないだろう。さらに、この資金については、従来の民生委員との関わりを極力限定するなどの点で、これまでの低所得対策としての資金貸付と異なっている。また、離職者支援資金制度は、全国的な視野から借り受け件数を見ると、大きな地域格差があり、その点で地域の実情にあった対応が必要となってこよう。

第2に、長期生活支援資金制度は、いわば借り受け者の資産に着目しているという点で、これまでの資金貸付制度と異なるものである。確かに、長年住み慣れた住居で将来もその場所で住みたいという高齢者の生活をどのように保障するかという点からいえば、不動産を担保に生活資金を貸し付けるという制度の意義は大きい。生活福祉資金の制度からいえば、土地を担保に低利で資金を借りるといいうわゆる「リバースモーゲッジ」の考え方は、一定の資産を持つ高齢低所得者問題における一つの解決策であろう。しかし、これも、生活保護制度との関係からいえば、現に生活が困窮していれば保護の対象と考えることができるが、土地という資産があることから「資産の活用」という「補足生の原理」に基づく保護の要件をどのように解釈するかという問題に目を向けざるを得ない。

長期生活支援資金制度は、前述の離職者支援資金よりもさらに地域性に大きな影響を持

っており、現時点でも一件の申請もないあるいは決定した利用者がいないという地域も少なくない。問題は、1000万円以上の評価をできる地域に居住しているかどうかという問題とともに、これらの土地に対して適正な評価をどのように行っていくのかというこれまではない課題を含んでいる。さらに、いわば担保価値が低下した土地や評価額を超えて貸付をしなければならないといったことが生じた場合、今後どのような方策をとっていくのかという問題の検討が急務であるといえよう。

第3に、すでに実施されている児童養護施設退所者等への生活福祉資金の貸付制度の導入や新たに導入される障害者へのサービス利用に関する貸付など制度の拡大が実施されてきている。生活福祉資金制度は、これまで一定の地域で生活し、広範囲な転居などを想定しないということが、地域との関わりを持つ民生委員の相談援助活動と結びついてきたことを考えると、新たな生活福祉資金の守備範囲の拡大は、民生委員との関わりをどのように考えていくかということ抜きにしては考えられないであろう。

近年の社会福祉の方向は、施設から在宅へという指向がより明確に政策目標に掲げられる中で、介護保険制度や障害者自立支援法などは、在宅生活をいかに制度的に保障していくのかという問題提起である。その意味で、地域で生活する高齢者や障害者が、生活するための資金を貸付けるという方法で対応していくニーズは高まることが予想される。このように考えると、地域に基盤を持つ市町村社協は、主体的にその制度的資源として民生委員を巻き込んで新たな資金貸付制度の方向性の模索がますます必要のようになってくる。このような社会的背景を担う資金貸付制度を通して、いわば社協の地域において果たす新たな役割も提示することができるのではなかろうか。

### (3) 新たな資金貸付制度の課題と克服の方向性

すでに、生活福祉資金制度における最近の状況について述べてきたが、ここでは、いくつかの点に絞って課題を明確化するとともに、どのような解決の方向を考えていかなければならないかを整理し、まとめとしたい。

基本的に検討しなければならない問題は、生活福祉資金制度は、低所得世帯に対する自立支援をもたらす制度として改めてその位置づけを再認識することであろう。このことは、社会福祉法における基本理念である「利用者が心身共に健やかに育成され、またはその有する能力に応じた日常生活を営むことができるように支援する」(第3条)という考え方に沿った資金貸付制度の方向を明確化することである。さらに、生活福祉資金貸付制度要綱にある「低所得者、障害者または高齢者に対し、資金の貸付と必要な援助指導を行うことにより、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」ということを、社協、民生委員、資金利用者がどのような関係を継続的に持つていくかということになる。また、最近の社協が行った生活福祉資金に関する調査によれば、既存の貸付制度の利用者の減少と、緊急小口融資の増加、離職者支援資金に対する不正と刑事事件化、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、償還率の低下と自己破産などの問題が指摘されている。このような問題状況は、これまで資金貸付制度が潜在的に抱えていた問題と新たな社会状況から生まれた問題が渾然一体となっており、特に市町村社協が対応に苦慮している状況を示すものである。

この間、生活福祉資金制度は、社会のニーズに積極的に対応し、利用しやすくするため

に制度利用条件の緩和が実施されてきたが、このことは他方において制度運営に多様なリスクを増大させることを意味する。このリスクは、これまでの資金貸付のシステムで対応するには当然ながら限界があり、新たに社協を中心とした多様な機関との連携とともに共同のシステムを作ることによって、課題解決のためのサポート体制を構築することが急務である。

民生委員に対しては、生活福祉資金制度の正確な理解とともに、資金利用者である借受人との信頼関係を作り、生活の再構築に関わることの意義をできるだけ具体的に明らかにすることであろう。そこで大切なのは、社協職員の民生委員に対するサポートをどのように行うかというノウハウの蓄積が必要である。この点から有効と考えられる方法は、昨年から行われている生活保護制度における「自立支援プログラム」のようなモデルを作ることと考えられよう。また、このような社協職員の役割は、社会福祉におけるソーシャルワークやコミュニティワークの視点からの専門性が求められ、いわば社協の人的資源の充実が欠かせない。

また、社会福祉協議会は、地域におけるオーガナイザーとしての役割を果たすために、積極的に福祉事務所や行政との連携を保ち、他の制度の積極的な利用を可能にするとともに、職業安定所との関係を密接にするための定期的な協議を行うといったことを組織的に進めることが必要となつてこよう。さらに、資金貸付にあたっては、必要な広報活動と利用者への申請段階における相談体制の確立も必要である。さらに、償還段階では、民生委員と社協との間で、一定の役割分担を通して、民生委員に対してどこまでその役割や関わりを持ってもらうのかを整理することが、民生委員との協力・連携を進めるために必要である。

このような体制の構築には、生活福祉資金に関する事業運営をどのように位置づけるかということが大きな課題である。特に、市町村社協にとっては、この制度を円滑に進めるためには運営のための事務費が必要となつてこようし、都道府県社協と市町村社協とのサービスマネジメント的な役割を構築することも大切である。