

生 活 福 祉 資 金 貸 付 決 定 の  
推 移

年 度	件 数	金 額 (千円)	備 考
1955(昭和 30)	5, 6 0 1	1 8 7, 0 9 5	生業資金、支度資金、技能習得資金として創設
1956(昭和 31)	5, 7 3 4	2 1 3, 5 4 6	
1957(昭和 32)	1 5, 9 3 7	5 7 0, 6 6 1	
1958(昭和 33)	2 6, 8 9 2	5 3 6, 1 1 7	生活資金（生活費、家屋補修費、助産費、葬祭費）の新設。 医療費貸付資金創設
1959(昭和 34)	2 7, 3 8 6	9 7 2, 5 0 5	
1960(昭和 35)	2 8, 3 0 1	1, 1 2 3, 6 4 3	
1961(昭和 36)	3 0, 6 7 3	1, 5 8 9, 7 1 4	医療費貸付制度の統合（療養資金へ） 資金種類の追加と統合（既存資金を更生資金、生活資金に整理。 身体障害者更生資金、住宅資金、修学資金、療養資金を創設
1962(昭和 37)	2 9, 6 2 9	1, 7 5 4, 0 5 1	災害援護資金の創設
1963(昭和 38)	3 1, 8 1 2	2, 1 5 7, 1 7 6	
1964(昭和 39)	3 2, 2 7 2	2, 5 9 7, 1 7 6	
1965(昭和 40)	3 6, 6 2 8	3, 2 1 8, 9 5 7	
1966(昭和 41)	3 7, 5 0 5	3, 5 4 0, 1 4 8	
1967(昭和 42)	3 6, 7 6 3	3, 9 1 0, 6 4 1	
1968(昭和 43)	3 3, 6 2 7	4, 3 0 9, 8 3 1	

1969(昭和 44)	3 5 , 3 1 5	5, 1 6 9, 6 7 7	
1970(昭和 45)	3 3 , 9 0 6	5, 6 3 9, 4 9 5	
1971(昭和 46)	3 0 , 8 0 0	5, 7 8 8, 0 1 1	
1972(昭和 47)	3 3 , 6 5 4	7, 0 4 1, 9 1 5	福祉資金の創設
1973(昭和 48)	2 6 , 8 2 8	6, 8 0 9, 3 6 0	
1974(昭和 49)	2 8 , 5 2 8	9, 2 5 8, 7 2 1	
1975(昭和 50)	2 8 , 4 5 1	9, 5 1 9, 6 1 3	
1976(昭和 51)	2 6 , 4 2 9	1 1, 0 2 1, 4 6 9	
1977(昭和 52)	2 7 , 0 5 2	1 2, 0 4 6, 0 1 9	
1978(昭和 53)	2 7 , 9 5 6	1 3, 0 6 9, 6 1 4	
1979(昭和 54)	2 8 , 1 5 3	1 3, 8 7 1, 0 6 0	
1980(昭和 55)	3 5 , 2 6 3	1 6, 9 5 9, 9 3 9	
1981(昭和 56)	2 7 , 9 9 4	1 6, 9 1 6, 7 3 3	
1982(昭和 57)	2 4 , 9 9 0	1 5, 2 3 7, 4 4 2	
1983(昭和 58)	2 4 , 1 4 2	1 5, 0 6 5, 1 0 9	
1984(昭和 59)	2 4 , 2 4 2	1 5, 4 1 1, 6 8 4	
1985(昭和 60)	2 2 , 9 9 5	1 5, 0 6 4, 6 3 8	
1986(昭和 61)	2 5 , 5 2 4	1 6, 0 7 9, 4 2 0	

1987(昭和 62)	2 1 , 6 4 2	1 5 , 0 6 0 , 9 2 4	
1988(昭和 63)	1 8 , 7 3 3	1 3 , 3 5 5 , 6 9 5	
1989(平成元)	1 9 , 9 3 8	1 7 , 7 6 3 , 6 8 1	障害者自動車購入資金の創設 (福祉資金)
1990(平成 2)	2 0 , 1 5 3	1 9 , 5 3 4 , 0 1 5	「世帯更生資金貸付制度」から「生活福祉資金貸付制度」へ名称変更
1991(平成 3)	1 9 , 9 5 8	1 8 , 9 6 3 , 8 7 0	
1992(平成 4)	1 7 , 1 8 1	1 6 , 1 6 8 , 3 4 2	
1993(平成 5)	1 8 , 8 5 2	1 8 , 3 4 7 , 3 2 7	
1994(平成 6)	1 8 , 1 8 9	1 7 , 3 8 7 , 9 0 4	
1995(平成 7)	1 7 , 3 7 5	1 7 , 0 7 1 , 5 2 5	
1996(平成 8)	1 7 , 6 3 9	1 6 , 9 9 8 , 4 8 3	中国在留邦人等の国民年金特例納付にかかわる福祉資金の貸付の実施
1997(平成 9)	1 6 , 8 2 7	1 6 , 1 8 8 , 7 2 9	
1998(平成 10)	1 6 , 8 9 2	1 5 , 7 4 6 , 6 9 2	
1999(平成 11)	1 4 , 0 1 7	1 2 , 7 8 9 , 8 8 6	
2001(平成 13)	1 3 , 8 9 3	1 0 , 6 3 6 , 1 4 5	介護費の創設 (療養費と合わせ療養・介護資金に変更)
2002(平成 14)	1 1 , 5 4 5	9 , 6 2 8 , 6 3 6	離職者支援資金の創設 (金額に含まず)
2003(平成 15)	1 3 , 0 1 7	1 0 , 5 0 0 , 2 4 7	長期生活支援資金 (金額に含まず)、緊急小口資金の創設
2004 平成(16)	1 4 , 2 5 4	9 , 9 3 0 , 6 7 5	
2005 平成(17)	1 5 , 1 8	9 , 6 8 5 , 2 0	

	0	1	
--	---	---	--

離職者支援資金

年度	件数	金額 (百万円)
2004(平成 15.11)	7, 9 4 5	1 0, 5 2 6
2005 平成(16.9)	1 1, 4 4 7	1 5, 0 4 0
2006 平成(17.9)	1 2, 7 1 4	1 7, 6 6 2

## 参考資料

昭和31年の『厚生白書』における低所得者に対する施策として、世帯更生運動の発端と社会福祉協議会及び民生委員に関係を以下のように説明している。

世帯更生運動は、低所得階層の自立更生のため、都道府県社会福祉協議会が行っている地域社会福祉活動である。この運動は、昭和二七年の全国民生委員・児童委員大会においてその推進を決議されて以来、ここ数年の間、各都道府県において、地方費もしくは民間資金によりそれぞれの地域の実情に即した形で個々に実施されてきた。しかるに、この間における社会情勢の推移とともに、防貧施策としてのこの運動の効果に対する一般の期待が著しく高まり、ついに昭和三〇年度から、世帯更生運動の中核である世帯更生資金の貸付事業に対する国庫補助が実現し、国および都道府県が、それぞれ一億円ずつ、計二億円を都道府県社会福祉協議会に補助することとなった。そして、昭和三一年度には、さらに同額の資金が補助され、累計四億円に達している。

この世帯更生資金の貸付事業は低所得階層に属する世帯のうち、わずかな出費などによって直ちに生活を脅かされるおそれのある生計困難な世帯で、自立更生の可能性のあるものを選び、生業資金、支度資金または技能修得資金を貸し付ける事業であるが、国庫補助の実現をきっかけとして、世帯更生運動は、この貸付事業を中心に、全国的規模における地域社会福祉活動として、活発な展開を見せるに至った。

もちろん生計困難な世帯の自立更生は、一朝一夕で達成されるものではなく、長期間にわたる絶え間ない指導援助の必要なことはいうまでもないが、このため、日夜民生委員の手がさしのべられており、民生委員はこの運動の直接の担い手となっている。

世帯更生資金貸付の効果についての具体的な数字は、今しばらくの時日を経過しないと判明しないが、すでに相当高い更生率を示しており、一部にこれを一つの原因とする保護率の低下も見られるようになったが、国の資金が投入されるにいたった今日、その成果は期して待つべきものがあると言ってよい。

低所得階層のなかに、医療費の支出により生計困難に陥り、結局被保護者に転落する者が多い実情にかんがみて、これらの人々に対する医療費貸付事業が、防貧対策の一環として要望されていることを付け加えておこう。

昭和37年度の『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）では、世帯更生資金と母子福祉資金貸付制度に関して次のような指摘をしている。

#### 世帯更生資金および母子福祉資金貸付制度の充実

世帯更生運動は、昭和27年大津市で開かれた全国民生委員、児童委員大会における実践申合せ決議に基づき、全国の民生委員が自主的活動として展開した運動である。この運動の目的は、全国の民生委員一人一人が、それぞれ自己の担当区域内に居住する一般低所得世帯を、たとえ一世帯ずつでも更生に導くことにあり、今日までかなりの成果をあげ、わが国の社会福祉の増進に果たした役割は大きいものがある。

しかしながら、最近における低所得階層の生活実態などを考慮して、この運動をより積極的に推進強化しようとする気運が盛り上がり、36年度からは、この運動を従来の民生委員のみの活動ではなく、社会福祉協議会の組織的活動と一体となつて、強力に推進することとし、名称を「しあわせを高める運動」と改めたほか、対象世帯には不完全就労状態にある被保護者をも新たに加え、時代の要請に即応した強力な自立更生運動としていつそうの発展を遂げようとしているところである。

民生委員がこの運動の対象世帯を更生に導く過程において、その世帯の自立更生に必要と認められるあらゆる資源を有効適切に活用しなければならないが、その中でも世帯更生資金貸付制度は、特にこの運動を助長する意味で30年度に創設されたといういきさつもあつて、最も多く活用されている資源の一つである。

この世帯更生資金貸付制度は、低所得世帯の防貧と自立更生を促進するため、生業資金、療養資金その他の資金を貸し付けるものであり、貸付けを行なう機関は都道府県社会福祉協議会になつているが、その資金の対象者へのあつせん、指導は民生委員が当たることになつている。また、貸付けに要する資金は、都道府県が、都道府県社会福祉協議会に補助することになつており、国は都道府県が補助するのに必要な費用3分の2を都道府県に補助することになつている。

この制度創設以来、国は低所得世帯の要望にこたえて、年々制度の整備改善をはかり、今日、七種類の資金の貸付けを行なつている。この間、36年度末までの国と都道府県の補助額の累計額は、実に44億円に達し、この制度によつて貸付けを受けた世帯は14万世帯、貸付金額は55億円になつている。また、この資金の償還状況はおおむね70%を示し、償還率が直ちに借受世帯の更生の度合をあらわすとまではいえなくとも、この制度が相当の成果をあげているということはできよう。

また「母子福祉資金の貸付等に関する法律」による貸付金制度は、母子家庭が経済的に一人立ちしてゆけるようにするため28年に施行され、事業開始資金、支度資金、その他の資金を貸し付けるものであり、貸付けを行なう機関は各都道府県（指定都市）になつているが、実際にこれらの資金の借受希望母子家庭あるいは、借受後の事後指導などについては、母子相談員が当たることになつている。また、貸付けに要する資金は、すべて各都道府県（指定都市）に設けられた特別会計によつて行なわれ、都道府県（指定都市）が貸付けにあてる資金として出資する金額とこれに対して国が一定割合で都道府県（指定都市）に無利子で貸し

付ける資金が主要財源となっており、この都道府県と国との出資の割合は、国庫 2 に対して都道府県(指定都市)1の割合となっている。

この貸付金制度創設以来、母子家庭の実情に対応して今日までに 9 次にわたる法改正が行なわれ、今日、8 種類の資金の貸付けを行なっている。この間、昭和 36 年度末までの国と都道府県(指定都市)との貸付財源出資額は 57 億 4,277 万円(国庫 33 億 5,553 万円、県費 23 億 8,724 万円)に達しているが、この貸付金制度によつて貸付けを受けた者は 35 年度末まで 42 万 6,000 人、貸付金額は 87 億円になっている。また、この資金の償還状況は、昭和 35 年度において 85.6%を示し世帯更生資金貸付制度と同様この貸付制度が相当の成果をあげているといふことができよう。

このようにして、これらの制度は、年々貸付金額が累増するにつれて、一般の関心もしだいに高まり、今や低所得階層に対する公的施策の中にあつて最も重要な地位を占めるに至つていのである。しかし、最近における就業構造の近代化、技術革新の進行は中高年齢層などの就業の機会を減少させ、また一定水準の知識、技能を有しない者の就業をきわめて困難なものにしつつある。このような状況のもとにあつて、低所得階層に対する最も重要な施策としての世帯更生資金貸付制度および母子福祉資金貸付制度の今後のあり方について検討すべき時期がきているものと考えられる。

両制度を通じて検討すべき第一点としては、資金需要の最も多い生業費の貸付限度額の大幅な引上げと貸付原資の大幅な増額が考えられる。現在の貸付限度額 10 万円では、たとえ借受者が自立更生したといつても、その生業規模は、現在の経済社会においては、依然として零細自営業であり、他の一般企業が年々事業規模を拡大して新しい事態に対処していくのに伴い相対的にますます低位を占めることとなり、再び低所得階層に舞いもどる危険性をはらんでいるという見方が成り立たないとはいえないであろう。特に事業経験の乏しい母子家庭の母がたとえ生業のための資金を借り受けて事業を開始できたとしてもいつたん事業不振に陥ると再び立ち直ることが困難となる危険性はいつそう大きいといわれなければならない。このことは母子福祉貸付金の生業資金借受者が事業不振などによつて事業を継続していくことが困難となり、制度としては需要も多く、期待されながらも借受者が年々減少している事実からみても明瞭である。今後まず対策として考えなければならないことは母子家庭の母が生業に携わる場合、適当な指導者、補導員によつて生業に対する適正な指導がなされ、進んで社会の新しい企業型態にもなじんでいける根強い生活基盤が作り上げられなければならないことである。

検討すべき第二点としては、技能習得費、支度費、修学資金の貸付限度額の引上げおよび貸付条件の緩和があげられよう。これらの資金は、子弟により有利な就業状態および高賃金を得させるとともに人材の開発を図り、ひいては低所得の悪循環を絶ち切ろうとするいわば建設的、生産的色彩の強い資金であるともいえるので、より幅広く貸付けがなされるべきであると考えられるからである。

昭和40年度の『厚生白書』（第8章 老人、心身障害者や低所得階層などの福祉を向上させるための施策はどうか 第4節 低所得階層の福祉 1 世帯更生資金貸付制度）では、以下のような内容で説明している

世帯更生資金貸付制度は、低所得世帯に対して生業費、医療費などを低利で貸付けるとともに、必要な援助指導を行ない、その世帯の経済的自立と生活意欲の助長促進を図ろうとするものである。貸付けは、都道府県社会福祉協議会が行ない、貸付けに要する原資は、その全額を都道府県が都道府県社会福祉協議会に補助し、国は都道府県が補助する費用の2/3を都道府県に対して補助することとしている。

この制度は、27年以來全国の民生委員が自主的活動として行なってきた低所得世帯を自立助長させるための世帯更生運動を育成助長し、効率的な低所得階層対策を推進するために30年度に設置されたもので、単に融資するだけでなくそれと並行して民生委員が借り受け世帯に対し生活面での個別的な援助指導を行なうものである。この点は低所得世帯の自立更生を図るためにきわめて効果的でありこの制度の特色となっている。

貸付資金の種類は、更生資金（失業資金、支度資金、技能習得資金）のみで発足したが低所得世帯の多様な需要に応じようよう逐年改善され現在は7種類の資金の貸付けを行なっている。一方貸付財源も年々累増され、制度が創設された30年度から40年度まで国の及び都道府県の補助金累計額は97億5,800万円余となっている。

貸付状況は、その顕著な傾向としては、第1に、更生資金、身体障害者更生資金が、毎年度、件数、金額ともに全体のほぼ半数以上を占めていること、第2に、住宅資金、修学資金の伸びが近年著しく大であること、第3に、生活資金は36年度以降件数、金額ともに少なく、ほとんど横ばい状態であること、第4に、療養資金は35年度以降件数、金額ともに年々減少していること、そして第5に、各年度の貸付総額が年々着実に伸びていることである。このうち療養資金の減少は、おもに医療保険の充実による医療費自己負担額の軽減によるものと考えられ、生活資金の伸び悩みは、生活費の単独貸付けが認められていないことなどの理由によるものと考えられるが、総じて、消費的な資金に比べ、将来果実を生むことが期待できる更生資金、修学資金などのいわゆる投資的な資金の著しい伸長傾向をみることができる。

次に、償還の状況をみると、償還期到来額に対する償還済額の比率は、年々向上しており、39年度は、38年度の76.8%からさらに改善されて、79.5%となっている。

この制度の今後の問題としては、社会情勢の変遷と低所得者の需要に相応した貸付条件などの改善をするとともに実施体制の確立、ことに各都道府県間における貸付原資、貸付審査、償還率などの均衡ある運用を期することが必要である。

(C) COPYRIGHT Ministry of Health, Labour and Welfare



## 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

### 1. はじめに

ここ一年ほどの間に、新聞やテレビなどでも「格差」あるいは「二極分化」といったテーマが取り上げられることが多くなっている。そして、その格差の縮小あるいは拡大に、教育が果たす役割が小さくないことも、認識されるようになってきた。

日本における家族の教育費負担の高さは良く知られている。教育費に関連する諸制度が、高授業料・貸与奨学金という、個人・家族負担を前提としたものが中心だからである。そのことが格差の維持・拡大につながり得るのだが、この点に関して問題にされることは少ない。高等教育における奨学金や授業料に関する研究は、特に教育行財政の領域を中心に一定の蓄積が見られるが（服部 1999；小林 2004；2005）、制度の家族依存性や不平等性はほとんど問われてこなかったといっている。

筆者はこれまで、日本の教育費政策や教育費支援制度が家族依存的なものであること、またそのことによって、特に貧困・低所得世帯の子どもの教育機会が制限され得ることを示してきた。特に、社会福祉による教育費支援の一つである生活福祉資金の修学資金について、利用者調査等を用い、この修学資金が奨学金等を補完する役割を果たしており、貧困・低所得世帯の子どもの教育機会の保障に寄与していることを示した（鳥山 2005）。

本稿では、生活福祉資金と同様の社会福

祉における教育費貸付制度である、母子寡婦福祉資金貸付制度の修学資金を扱う。まずは国会会議録等から、この資金がどのような目的のもとに成立したのかを確かめる。また、利用者調査の結果を用いて、制度利用の実態を見ていく。これらを通じて、児童扶養手当制度や生活保護制度の動向とも関わらせながら、教育費支援のあり方について考えたい<sup>1)</sup>。

### 2. 母子寡婦福祉資金による修学資金の目的

母子寡婦福祉資金の修学資金は、1953年の「母子福祉資金の貸付等に関する法律」の制定によって貸付が始められた。生活福祉資金の修学資金が制度創設から6年経って貸付が開始されたのに対し、母子（寡婦）福祉資金においては、法律制定当初から教育資金の貸付が行われていたのは、母子世帯にとって、子どもの教育・進学費用というのが大きな問題・課題であると捉えられていたからであろう。

この修学資金を利用するにあたっては、法律上は所得による制限はない。ただし、1964年の通達で、この制度は生活保護を受けている母子世帯で、この資金を利用することで自立更正する見込みのある者、および生活保護を受けていないが、資金の活用によって経済的自立や生活意欲の助長が期待できる者を対象とするのが望ましい<sup>2)</sup>とされており、貧困・低所得の状態にある母

子世帯の経済問題に対応するための制度として成立したといえる。

ところで、高校や大学就学のための教育資金に関しては、すでに日本育英会による奨学金の貸与が行われていた。奨学金が存在するにもかかわらず、社会福祉制度によって奨学金と同じような貸付を行うことの意味について、次のような説明がなされていた。日本育英会の奨学金には「育英」という目的があり、その利用には学力面での優秀さが求められる。しかし、母子世帯の子どもには、両親世帯の子どもと比べて、優秀な成績を収めるための条件が悪いものも少なくないため、奨学金から漏れてしまう子どもが出てくる。そこで、母子福祉資金においては「児童福祉の見地」から、育英会の基準に満たない子どもであっても、将来健全なる社会の一員として自立自活の生活を送っていくことができるなら、修学資金によって広く貸付を行うべきである<sup>3)</sup>。したがって、既存の奨学金に限界があることを認識した上で、それを補完して経済的に不利な状況にある母子世帯の子どもの教育機会を保障するために、修学資金がつけられたとみることができる。

### 3. 母子寡婦福祉資金（修学資金）利用の現状

表 1-1 申請者の月収 (%)

	0円	1-10万円未満	10-20万円未満	20-30万円未満	30万円以上
高校等利用者 (123世帯)	22.8	25.2	37.4	9.7	4.9
大学等利用者 (139世帯)	7.9	10.1	56.1	22.3	3.6

2003年度申請書データより作成。

以下からは、母子寡婦福祉資金の修学資金に関する現状把握のために行った一連の調査結果<sup>4)</sup>を用い、前節で示したような目的を持って誕生した修学資金が、実際に経済的困難を抱えた世帯の子どもの就学にいかにか寄与しているかという点を中心に検討する。なお調査結果の概要に関しては、調査報告書を参照されたい(青木 2005; 鳥山・岩田 2005)。以下からは、義務教育後の進学である高校あるいは高専進学時の利用者を「高校等利用者」、高校卒業後の進学である大学・短大・専門学校等進学時の利用者を「大学等利用者」とする。

#### (1) 修学資金利用世帯の経済状況

表 1-1 と表 1-2 は、2003 年度に修学資金を利用した世帯の収入状況を示したものである。この資金を利用しているのは月収で 20 万円に満たない世帯が多く、さらに、高校等利用者世帯については 10 万円を下回るものも多いといえる。また、高校等利用者世帯で 36.6%、大学等利用者世帯で 15.1%が、生活保護を受給している。

表 1-2 申請者以外の世帯員の月収 (%)

	0円 (なし)	1-10万円未満	10-20万円未満	20-30万円未満	30万円以上
高校等利用者 (123世帯)	48.8	22.0	20.3	7.3	1.6
大学等利用者 (139世帯)	47.5	13.7	18.7	11.5	1.4

表 1-1 に同じ。

次にアンケート調査結果から、修学資金の利用に結びついた出来事を見ておく(表 2)、修学資金の申請をした時期に預貯金が不足していたというものが非常に多くなっている。また、特に高校等利用者世帯では、母親の失業や疾病といった、いわゆる「生活上の事故」による収入の減少を経験していると考えられるものも少なくない。貧困・低所得の状態にあるために自己資金では子どもの進学費用をまかなうことが難しい世帯に、この資金は利用されていると

いえる。

## (2) 貸付金額について

修学資金の貸付限度額は、日本学生支援機構の奨学金に準じているが、アンケートでは、高校等利用者世帯の 45.8%、大学等利用者世帯の 69.8%が、修学資金では子どもの就学に足りなかったと回答している。足りなかった場合にどのように不足分を補ったかを示したのが表 3 である。多くは生活費の切り詰めや子ども自身のアルバイトによって教育費を捻出している。

表 2 修学資金の利用に結びついた出来事 (複数回答) (%)

	母親本人の 失業	母親本人の 疾病	家族の失業	家族の疾病	預貯金の不 足	他の負債の 返済
高校等利用者 (334人)	15.3	21.3	6.0	6.3	64.7	16.5
大学等利用者 (288人)	9.0	10.1	2.4	5.2	77.4	15.6

アンケート調査結果より作成。

表 3 借入れた金額では足りなかった場合、足りない分はどうか (複数回答) (%)

	預貯金を使っ た	生活費を切り つめた	生活保護費か ら補った	子どもがアル バイトをした	他から借りた	補えずに退学 した	その他
高校等利用者 (153人)	22.2	69.3	40.5	40.5	29.4	2.6	8.5
大学等利用者 (201人)	59.7	68.7	6.5	65.2	31.8	2.0	10.4

アンケート調査結果より作成。借入では「足りなかった」というもののみの回答。

また、修学資金と同時に他制度による奨学金や教育ローン等を利用した世帯が、高校等利用者世帯で 25.7%、大学等利用者世帯で 38.2%ある。さらに、複数の借入とい

うことに関連して言えば、高校等利用者の 35.9%が、高校卒業後に大学等に進学しているが、そのうちの 8 割までもが、進学の際に修学資金や奨学金を利用している。こ

のように、学校を卒業して社会に出る時点で、複数の負債を抱えた子どもも少なくないものである。

### (3) 連帯保証人の問題

母子寡婦福祉資金と生活福祉資金の修学資金はいずれも、社会福祉における教育費支援制度であることはすでに述べたとおりであるが、後者が連帯保証人を設定せずとも利用可能であるのに対し、前者は連帯保証人の設定が貸付の要件となっている。アンケート調査では高校等利用者世帯の37.4%、大学等利用者世帯の29.2%が、連帯保証人を探すのに苦労したと答えている。また、高校等利用者世帯の59.6%、大学等利用者世帯の47.9%が、連帯保証人の設定に抵抗を感じたとしている。自由回答の連帯保証人に関連する記述からも、保証人を依頼する際の精神的な負担、あるいは、リストラ等により保証人が条件を満たさなくなると借入ができなくなるといった問題が多くあることがわかる。連帯保証人が見つからないためにこの修学資金を利用できない場合は、保証人を必要としない生活福祉資金で対応することが可能であるが、実際には借入自体をあきらめてしまうものもあることもうかがわれる。貧困・低所得の状態にある世帯ほど連帯保証人を探すのは難しいと考えられ、したがって、連帯保証人を必要とするこの制度は、子どもの教育機会の保障という目的を達成するには限界があるといえる。

#### 〈連帯保証人に関する自由回答〉

「今の時代、保証人をお願いする人を探すのが非常に難しいし、相手の家庭に対してもかなりご迷惑をかけてしまうこと

になった。子どもにも精神的な負担をかけることになってしまった。」(高校等利用者)

「兄弟との付き合いがまったくなく、友人・知人にも母子だと話をしていなかったため、保証人を設定するのが一番つらかったので、2人目の子どもからは、資金を借りに行かなかった。だから入学金がなく、とても困り、道の貸付けを受けたがぜんぜん足りなくて、あと1年高校はあるし、もうひとりこれから高校に入る子どもがいるし、とてもじゃないけど何もかも足りません。専門学校に子どもは行きたいといっているけど、行かせてやれません。お金のない家は、教育を受けられないのですね。親や友人や知人、兄弟がいない家はだれもお金を貸してくれません。」(高校等利用者)

「次男も今年通信高校を卒業で、大学2部を受験したいと勉強中ですが、今までの保証人がリストラで、今は無職です。再度、修学資金を借りたいと思っていましたが、難しい。手続きで無理と思われるので、生命保険を解約して授業料に当てようと思っています。」(大学等利用者)

このような問題を解消するために、2002年の法改正により、就学する子ども本人を借受人とし、その母親を連帯保証人とすることで、第三者の保証人を設定せずにこの資金を利用することが可能になった<sup>5)</sup>。ただし、母親が無職であるなどで連帯保証人となり得ない場合は、従来どおり、別に連帯保証人を設定しなくてはならず、課題はなお残る。

### (4) 修学資金の返済

この修学資金は貸付であるので、学校卒業後に返済しなくてはならない。誰が修学資金の返済をしているかを示しているのが表4である。非常に多くの母親が返済に関わっていることがわかる。その理由の一つとしては、今回の調査が、母親が借受人となっている世帯のみを対象としているため、「母親の」借入だから母親が返済しているというものが多くことが考えられる。

また、高校でこの資金を利用した子どもの6割が、卒業後に進学ではなく就職という選択をしている。今回の調査では、子ども自身の卒業後の経済状況についてまでは明らかではないが、高卒で就職する場合は、まずは生活の維持で精一杯で、母親が返済の面で子どもを援助しているものも少なく

ないと考えられる。高校等利用者世帯で母親が返済しているものが7割を超えるのには、そのような理由もあるだろう。さらに、先に見たように、就学のために複数の借入を利用している世帯も少なくない。母親が修学資金の返済をしているのは、子どもは別の奨学金の返済をしなくてはならないから、という場合もある。

しかし、経済的にその余裕があるから母親が返済しているとは限らないことは、母親の現在の収入状況からも明らかである(表5)。返済滞納の状態にあるものも少なからず見られ、母親も子どもも余裕のない中で返済していることがうかがわれる(表6)。

表4 修学資金を返済している人(複数回答)(%)

	子ども本人	回答者(母親)	子どもの祖父母	他の連帯保証人	その他
高校等利用者 (214人)	36.0	72.4	0.9	0.9	0.9
大学等利用者 (196人)	52.0	59.2	1.5	0.5	0.5

アンケート調査結果より作成。現在返済中のものみの回答。

表5 回答者(母親)の世帯の税込年収(%)

	200万円未満	～300万円未満	～500万円未満	～700万円未満	～1000万円未満	1000万円以上	無回答
高校等利用者 (334人)	53.0	24.3	9.9	3.9	0.6	0.3	8.1
大学等利用者 (288人)	47.2	28.1	14.9	5.6	0.3	0.0	3.8

アンケート調査結果より作成。

表6 滞納の有無(%)

	滞納していない	6ヶ月未満の滞納	6ヶ月以上の滞納	無回答
高校等利用者 (214人)	69.1	13.7	12.9	4.8
大学等利用者 (196人)	82.7	9.7	6.2	1.3

アンケート調査結果より作成。現在返済中のものみの回答。

〈返済に関する自由回答〉

「自分も子どもも収入が少なく、どう返済していけばいいのか悩んでいます。生活保護を受け、自己破産をしている状態で、どうやって支払っていいのか悩んでいます。子どもの給料だって10万円以下で、生活するだけでも大変なのに…どうしていいのか…」(高校等利用者)

「3人の子どもたちがお世話になりました。大変ありがたく思っております。ただ、今現在私の仕事が急にリストラになり失業中で、子どもたちも安定職に就かず数か月分滞納しており、迷惑をかけていますが、次回の児童扶養手当等でお支払いを済ませたいと思っております。」

(大学等利用者)

「返済が遅れていることに対して、大変申し訳ないと思いつつも、毎日の生活に追われ、滞納しています。一度、区役所に相談したところ、子どもにも協力してもらいなさいといわれましたが、子どもは子どもで育英会の返済をしているので、なかなか協力してほしいとは言えません！」(高校等利用者)

#### 4. おわりに

以上見てきたように、母子寡婦福祉資金の修学資金は、いくつかの制度上の課題はあるものの、経済的に困難な状況にある母子世帯の子どもの就学を可能にしている。その意味で、この資金は貧困・低所得世帯の子どもの教育機会の保障に寄与しているといえる。

しかしながら、この資金は貸付であるの

で、子ども本人あるいは家族に最終的な負担を求めるものである。したがって、高卒で就職していく場合には、高校卒業の時点で早くも負債を抱えていることになる。また、高校・大学を通じて貸付制度を利用した場合や、修学資金と奨学金など複数の制度を利用した場合には、負債総額が大きなものになる。現在のところは親が返済しているとしても、子どもも連帯して債務を負っているため、親が返済不能になれば子どもが返済することになる。高卒で就職していく場合や、高校進学とその後の進学とにわたって借入を利用する場合には特に、子ども・親ともに返済が困難な状況に陥りやすいことが、滞納状況の結果や自由回答からうかがわれる。

一方で、このような負債はほとんど抱えずに社会に出ていく子ども・若者も数多く存在する。言い換えれば、高校のような相対的に早い段階で修学資金などを利用しなくてはならない貧困・低所得世帯の子どもほど、社会に出る時点で抱える過去の教育費の負担や返済の負担が大きくなる可能性が高いのであり、ここにも不平等が存在することになる。これは貸与による教育費支援では解消しがたい。

ところで、社会福祉においては生活保護と児童扶養手当によって、給付の形での教育費支援も行われている。修学資金を高校で利用した世帯の約4割が生活保護を受給していることは、すでに示したとおりである。生活保護受給世帯の場合、従来は半ば自動的に母子寡婦福祉資金や生活福祉資金を利用して来たため、特に高校等利用者世帯に生活保護を受給している割合が多くな

っているのである。しかし、生活保護の生業扶助で高校就学に必要な費用が給付されるようになったため、今後はこの割合は減少すると考えられる。これまで奨学金や修学資金など貸与制度を中心に成立していた教育費支援に、給付によるものが新たに加わったことは、教育機会均等という点から見て大きな前進である。

一方の児童扶養手当であるが、先の母子寡婦福祉資金における連帯保証人についての法改正は、児童扶養手当法の改正に関わってなされたものでもある。児童扶養手当は2002年の改正によって、受給開始から5年を経過すると、それ以降は政令によりその一部を支給しないとされた。離婚の増加、母子世帯数の増加により、児童扶養手当受給世帯も増加しており、財政的な要請によってこのような改正がなされるにいたった。もちろん、児童扶養手当の使い道は必ずしも教育費に限られるわけではない。しかし、高校に進学する子どもがいる世帯では、児童扶養手当を入学金や授業料にあてているものも多い(鳥山 2003)。今後、子どもの高校進学の際に児童扶養手当を受けられない世帯が相当数出てくることに対応するために、母子寡婦福祉資金の連帯保証人の要件が緩和されたのである<sup>6)</sup>。これらの改正は、教育費支援という点では、給付を貸付に振り替えることで、公的負担を縮小させて私的負担を拡大するものとみなすことができる。このように、社会福祉の領域における教育費支援は、生活保護世帯の高校就学に関しては貸付から給付への動き、母子世帯については反対に給付から貸付への動きというように、同時に相反する動きが起りつつあるのが現状である。

もちろん、社会福祉による教育費支援が奨学金等を補完しているとはいえ(鳥山 2005)、教育機会均等の保障は、本来は教育の領域において行われるべきものである。さらにいえば、教育機会における不平等を解消するには、単に入り口の部分での費用を一時的に支援するだけでは不十分であることはこれまでに述べたとおりである。最低限、高校就学に関しては、授業料の無償化・低額化、あるいは給付奨学金の拡充などによって、貧困・低所得世帯の教育費の負担が軽減されなくては、「日本では教育機会は均等である」とは言い難い。今後、教育機会の保障と教育費支援のあり方についての議論を進めるにあたっては、社会福祉による支援をも含め、負担の不平等とその解消ということを念頭に置きつつ、現行制度とその動向を包括的に検討していくことが求められる。

#### 注

- 1) 本稿は、「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・政策科学推進事業・課題番号 H-16-政策-004)の交付を受けた研究の成果を利用している。
- 2) 「母子福祉法の施行について」厚生事務次官通達(1964年8月5日)。
- 3) 第19回国会・参議院厚生委員会会議録第21号(1954年3月31日)、第43回国会・衆議院社会労働委員会会議録第20号(1963年3月13日)など。
- 4) 札幌市および北海道(2地域)の協力を得て、①2003年度の申請書類による調査(2003年度的全申請である、262

世帯を対象とした)、②利用者へのアンケート調査、③利用者へのインタビュー調査を実施した。いずれの調査も、母親が借受人(申請者)である世帯を対象とした。また、②については、複数の子どもが利用している場合には第一子の利用に限定した。この条件にあてはまるのは、札幌市 1,511 世帯、北海道 1,252 世帯であったが、札幌市については 800 世帯をランダムに抽出し、札幌市と北海道合計で 2,052 世帯に調査票を郵送した。回収についても郵送によった。宛先不明で 5 通が返送され、650 通を回収した(返送分を除いた回収率は 31.7%)。そのうちデータが不備である 28 票を除いた 622 票を分析の対象とした。本稿では①および②の調査結果を用いる。なお、利用者のプライバシーの保護から、質問紙の宛名書き、郵送、回収はすべて、札幌市および北海道の 2 支庁が行った。

- 5) 従来は、母親が借受人、その子どもが連帯借受人となり、別に連帯保証人を設定することが求められていた。なお、生活福祉資金の修学資金は、学校に行く子どもを借受人、その親を連帯借受人とする。この場合、連帯保証人を設定せずとも利用が可能であるとされている。

- 6) 第 155 回国会・衆議院構成労働委員会  
会議録第 5 号(2002 年 11 月 8 日)。

#### 文献

- 青木 紀(2005)『福祉資金貸付制度の効果と課題に関する研究』平成 16 年度 厚生労働科学研究費補助金・政策科学推進研究事業 総括研究報告書、北海道大学大学院教育学研究科・教育福祉論分野。
- 服部健児(1999)「日本における学生財政援助対象者の選抜原理に関する議論」『宮崎大学教育学部研究紀要 教育科学』86、1-12。
- 小林雅之(2004)「高等教育機会と育英奨学政策」『高等教育研究紀要』19、108-29。
- (2005)「教育費の家計負担は限界か—無理する家計と大学進学」『季刊家計経済研究』67、10-21。
- 鳥山まどか(2003)「第 4 章 家計と管理の階層性」青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困—生活保護受給母子世帯の現実』明石書店、133-59。
- (2005)「貧困・低所得世帯への教育費支援—生活福祉資金貸付制度を中心に」『社会福祉学』46(1)、40-50。
- 鳥山まどか・岩田美香(2005)『母子寡婦福祉資金(修学資金)貸付制度の現状と課題に関する調査結果』北海道大学大学院教育学研究科・教育福祉論分野。



### Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

### Ⅲ. 研究成果の刊行に関する一覧表

雑誌

著者氏名	論文タイトル名	発表雑誌	巻号	ページ	出版年
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	2006年
鳥山まどか 岩田美香	母子寡婦福祉資金(修学資金)貸付制度の現状と課題に関する調査結果書	北海道大学大学院 教育福祉論分野		1-49	2005年
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	2006年
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	105-126	2005年
青木紀	子どもの発達を豊かにする生活・教育保証の方向— ライフチャンスの平等—	総合社会福祉研究	第28号	15-21	2006年

## IV. 研究成果の刊行物・別刷

# 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

鳥山 まどか・岩田 美香

## 1. 調査の目的と概要

### (1) 調査の目的

本研究の主な目的は、修学資金の利用効果の分析である。しかし、修学資金については生活福祉資金、母子寡婦福祉資金ともに、償還率の把握はされていても、それ以外のデータの積み上げはほとんどなされてこなかった。そこでまずは、これらの制度についての基礎的なデータ（利用者の生活実態や制度利用後の状況、返済の状況等）を提供することを通じ、これらの資金の意義を考えていくものとする。すでに北海道内においては、生活福祉資金および母子寡婦福祉資金の利用に関するデータの収集・分析を行ってきており、今回は、北海道外（N県）における生活福祉資金利用者へのアンケート調査の結果を報告する。

なお、本研究は「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）の交付を受けた研究の一部である。

### (2) 調査の概要

#### 1) 手続きと期間

N県社会福祉協議会の協力を得て、1998年度以降の修学資金利用者（就学した子どもの保護者である借受人または連帯借受人）に、本調査への協力依頼を送付した(544通)。179通の返答があり、そのうち136通が協力可能であるとの回答であった(宛先不明による返送が22通)。このうち、複数の子どもの借受などによる重複を除く103世帯へ質問紙を郵送し、81通を回収した(質問紙の回収率は78.6%)。なお、利用者のプライバシーの保護から、協力依頼および質問紙の宛名書き、郵

送、回収はすべてN県社会福祉協議会が実施した。

調査期間は、2005年9月中旬に協力依頼を送付し、10月中旬に回答があった世帯に対して、11月上旬に質問紙を送付した。これらの手続きを経て、12月中旬に返送されてきたものを分析の対象とした。

#### 2) 調査内容

- ・資金の利用の内容（資金を利用して就学した学校、借入金額とそれに対する評価）
- ・資金利用のいきさつ（情報の入手、当時の家庭の状況）
- ・申し込み手続き（手続きに対する評価、子どもとの相談）
- ・資金利用後の子どもの状況（卒業とその後の進路、就職の状況、現在の子どもの状況）
- ・連帯借受人世帯の生活状況（子どもとの同居の有無、現在の生活状況、世帯年収）
- ・資金の返済について（返済の状況、返済の負担感や困難さ）

なお調査項目の詳細は、資料「生活福祉資金・修学資金アンケート」を参照のこと。

## 2. 「生活福祉資金・修学資金アンケート」による調査結果

### (1) 修学資金利用の内容

#### 1) 回答者の属性

表1 回答者の属性（単位：人、%）

父 母	77 ( 95.1)
祖父母	1 ( 1.2)
その他	3 ( 3.7)
合 計	81 (100.0)