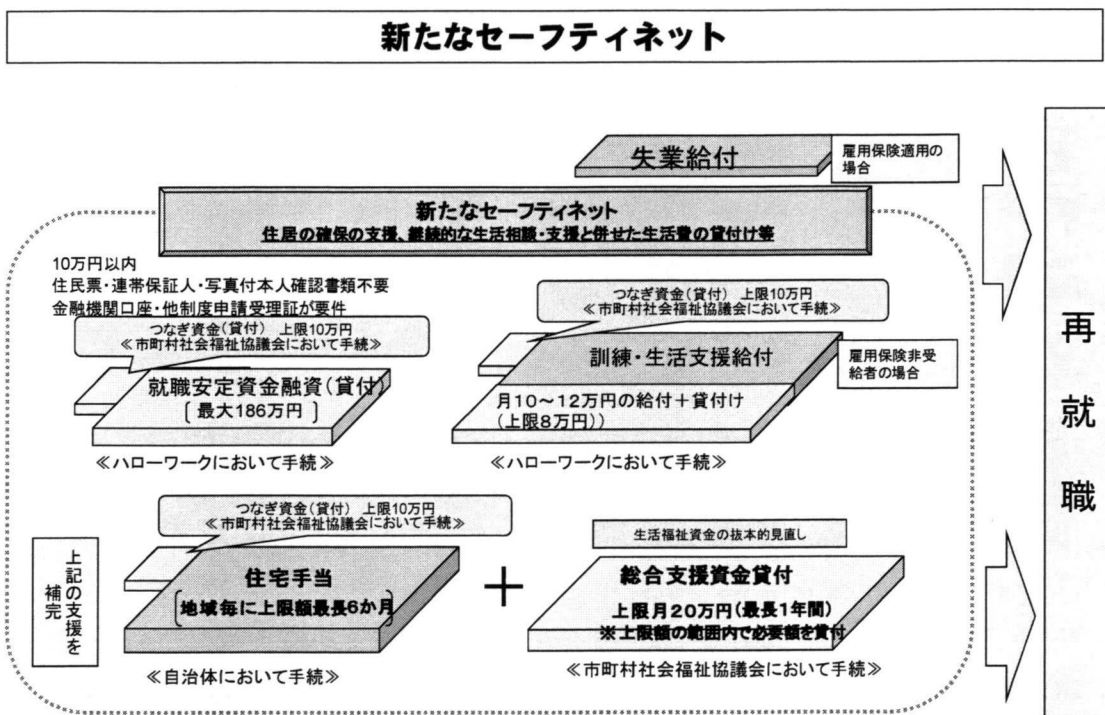


うち雇用保険制度の失業等給付を受給していない者について、職業訓練を受講している期間中の生活保障のための給付と貸付（訓練・生活支援給付）を創設し、雇用のミスマッチの解消等を図るための能力開発の後押しを行う、としている。

これらの新たな支援策を講ずることにより、離職者の再就職の支援及び生活の安心の確保を図る、としている（図1-3）。

図1-3 新たなセーフティネットの全体像 (政府資料)



3

(2) 新たなセーフティネットの概要

新たなセーフティネットには、総合支援資金貸付制度、臨時的つなぎ資金制度、住宅給付制度等がある。

① 総合支援資金貸付制度（生活福祉資金貸付制度）（社会福祉協議会）

これまでの10種類あった貸付資金を次の4種類、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、に整理統合した（図1-4）。

図表1-4 生活福祉資金貸付制度の制度変更

(参考)見直し後の資金種類

【見直し前】		【見直し後】	
資金種類	限度額	資金種類	限度額
1 更生資金(年3%)		1 総合支援資金 (継続的な支援必須)	
生業費(低所得世帯)	280万円	生活支援費 ※ 最長1年間の生活費	(二人以上)月20万円以内 (単身)月15万円以内
生業費(障害者世帯)	460万円	住宅入居費 ※ 敷金、礼金	40万円以内
技能習得費(低所得世帯)	110万円	一時生活再建費 ※ 一時的な需要に対応	60万円以内
技能習得費(障害者世帯)	130万円	2 福祉資金	
2 福祉資金(年3%)		福祉費	580万円以内 ※資金の用途に応じて目安額を設定
福祉費	50万円 ※住宅改築等は250万円	緊急小口資金	10万円以内 ※保証人不要
障害者等福祉用具購入費	170万円	3 教育支援資金	
障害者自動車購入費	250万円	教育支援費	月6.5万円以内
中国残留邦人等国民年金追納費	470.4万円	就学支度金	50万円以内
3 療養・介護等資金(無利子)	170万円	4 不動産担保型生活資金	
4 災害援護資金(年3%)	150万円	(一般世帯向け)	月30万円以内
5 緊急小口資金(年3%)	10万円	(要保護世帯向け)	生活扶助額の1.5倍
6 修学資金(無利子)			
修学費	高校 月3.5万円 短大・高専 月6万円 大学 月6.5万円		
就学支度費	50万円		
7 離職者支援資金(年3%)	単身世帯 月10万円 複数世帯 月20万円		
8 自立支援対応資金(年3%)	月10万円		
9 長期生活支援資金(長プラ)	月30万円		
10 要保護世帯向け長期生活支援資金(長プラ)	生活扶助額の1.5倍		

全国社会福祉協議会民生部作成

このうち、「総合支援資金」の創設については、失業等により日常生活全般に困難を抱えている者を対象に、生活の立て直しや経済的自立等を図ることを目的とする制度である。社会福祉協議会とハローワーク等の支援を受けながら、社会福祉協議会から賃貸住宅入居時の敷金・礼金等の資金や、生活支援のための資金の貸付と世活再建のための就労支援や家計指導等の相談支援を行う制度である。制度利用を容易にするため連帯保証人の緩和(連帯保証人が確保できない場合でも貸付可)や貸付利子の引き下げが行われている。制度内容は、以下の通り(図1-5)。

図 1-5 総合支援資金の概要

## 総合支援資金の概要

### 貸付対象者

- 生活の立て直しのために、継続的な相談支援と生活費及び一時的な資金を必要とし、貸付を行うことにより自立が見込まれる者であって、次のいずれにも該当するもの
- ① 低所得者世帯(市町村民税非課税程度)であって、失業や収入の減少等により生活に困窮していること
  - ② 公的な書類等で本人確認が可能であること
  - ③ 現に住居を有していること又は住宅手当の申請を行い、住居の確保が確実に見込まれること
  - ④ 実施主体及び関係機関から、継続的な支援を受けることに同意していること
  - ⑤ 実施主体が貸付及び支援を行うことにより、自立した生活を営むことが可能となり、償還を見込めること
  - ⑥ 他の公的給付又は公的な貸付により、生活費を賄うことができないこと

### 貸付内容

- 継続的な相談支援(就労支援、家計指導等)とセットで以下の資金を貸付
- 1 生活支援費(20万円以内/月) ※単身世帯の場合は、15万円以内/月  
※ 生活再建までの間に必要な生活費(最長1年間)
  - 2 住宅入居費(40万円以内)  
※ 敷金、礼金等住宅の賃貸契約を結ぶために必要な経費
  - 3 一時生活再建費(60万円以内)  
※ 就職活動費、技能習得費、滞納の一時立て替え(家賃、公共料金等)、債務整理弁護士費用 等

### 貸付条件

- 連帯保証人: 原則連帯保証人を必要としつつ、連帯保証人を確保できない者に対しても貸付可能  
利子 : 連帯保証人を確保した場合は無利子  
連帯保証人を確保できない場合は年1.5%  
据置期間 : 最終貸付の日から6月以内  
償還期間 : 据置期間経過後20年以内  
その他 : 関係機関と連携し、継続的な相談支援(就労支援、家計指導等)を実施

政府資料 (2010年1月厚生労働省提供)

## ② 臨時的特例つなぎ資金貸付制度 (社会福祉協議会)

離職などに伴い住居を喪失し、その後の生活維持が困難である離職者に対し、その状況に応じて失業等給付、就職安定資金融資、住宅手当、総合生活資金貸付、生活保護等の公的給付や貸付による支援を行うまで、申請から資金の振り込みまでの間の当座の生活費の貸付を行う制度である。制度内容は、以下の通り(図1-6)。

図 1 - 6 臨時的特例つなぎ資金貸付事業の概要

### 臨時特例つなぎ資金貸付事業の創設について

現下の厳しい雇用失業情勢の中、解雇や派遣労働者の雇止め等により、住居を喪失し、その後の生活維持が困難である離職者等に対しては、その状況に応じて失業等給付、就職安定資金融資、住宅手当等の公的な給付や貸付による支援を行うこととしている。

こうした公的給付制度等の申請から決定までの間の生活費を有しない者に対し、その生活に必要な費用を貸し付ける「臨時特例つなぎ資金貸付事業」を創設する。

#### 実施主体

都道府県社会福祉協議会（窓口は市町村社会福祉協議会）

#### 貸付対象者

住居のない離職者であって、次のいずれにも該当する者

- ① 失業等給付、住宅手当、生活保護等の公的給付又は就職安定資金融資、生活福祉資金貸付等の公的貸付の申請を受理されている者であり、かつ、当該給付等の開始までの生活に困窮している者
- ② 金融機関の口座を有していること

#### 貸付内容・条件

貸付限度額： 10万円以内

連帯保証人： 不要

利 子： 無利子

償 還： 申請中の公的給付等が決定し、支給等が行われた時点で一括又は分割で償還

政府資料（2010年1月厚生労働省提供）

### ③ 住宅給付制度（自治体）

離職者であって就労能力及び就労意欲のある者のうち、住宅を喪失している者あるいは喪失のおそれのある者を対象として、住宅の確保（住居喪失の予防）及び就労機会の確保を支援することを目的としている。制度内容は、以下の通り（図 1 - 7）。

図 1-7 住宅手当緊急特別措置事業の概要

### 住宅手当緊急特別措置事業の概要

**(1)趣旨**

就職活動を行って就労するためには、住民票や金融機関の口座などが必要となる場合が多く、これらを揃えるためには安定した住居が必要であること、アパート等の家賃は毎月発生する固定的経費であること等から、離職者が就職活動を安心して行うことができるよう、住宅費について給付（住宅手当）を実施する。

**(2)事業実施期間**

平成21年10月から実施

**(3)事業実施主体**

都道府県、指定都市、中核市、その他市区町村（町村は福祉事務所を設置している町村に限る。）

**(4)支給対象者**

2年以内に離職した者であって、就労能力と就労意欲のあるもののうち、次のいずれかに該当する者（離職前に主たる生計維持者であった者に限る。）

- ①住居を喪失している者
- ②住居を喪失するおそれのある者（(5)支給要件にある①収入要件と②資産要件を満たす者で、アパート、公営住宅等を賃借しているもの。）

**(5)支給要件**

- ①収入要件
  - ・ 受給者は、原則収入がないこと。ただし、当該世帯に一時的な収入等があっても、一定額（単身世帯月額8.4万円、複数世帯月額17.2万円）を超えない場合は支給する。
- ②資産要件
  - ・ 受給者は、預貯金が一定額（単身世帯50万円、複数世帯100万円）を超えないこと。
- ③就職活動要件
  - ・ 受給者は、常用就職の意欲があり、常用就職に向けた就職活動を行うこと。
  - ・ 支給期間中、受給者は、ハローワーク等の訪問、地方自治体の就労支援担当者との面談及び報告等を行うこと。

**(6)支給期間**

最長6月間

**(7)支給額**

地域ごとに上限額を設定（生活保護の住宅扶助特別基準額に準拠）

住宅扶助特別基準額の例	単身者	複数世帯
東京都の1・2級地	53・700円	69・800円
大阪府の1・2級地	42・000円	55・000円
鹿児島県の3級地	24・200円	31・500円

**(8)支援員の配置**

各事業実施主体に、事業の効果的な実施に必要な住宅確保・就労支援員を配置する。

**(9)予算措置の内容**

- (目) セーフティネット支援対策等事業費補助金 [給付費及び事務費：補助率10/10]
  - ・ 平成21年度予算 308億円

政府資料（2010年1月厚生労働省提供）

#### 4 「新たなセーフティネット」（「第2のセーフティネット」）の課題

##### （1）意義

経済停滞・雇用悪化により労働者の雇用・生活環境が厳しい状況に置かれている。とりわけリーマンショックに端を発する世界的不況に伴い賃金の低下や多くの離職者等を生み出している。このような状況下において社会保障をはじめとする社会政策が雇用や生活対策等を行うことになる。その中で、主として離職者を対象に雇用保険と生活保護制度の狭間を埋める対策として「新たなセーフティネット」（「第2のセーフティネット」）が出されてきた。

同対策は、住居を失ったあるいは失うおそれのある離職者を対象とする施策であり、雇用、住宅、生活を支援する総合的な施策内容となっている。それは、労働市場を経由した生活困窮者の失業対策と生活対策という側面を持っている。そのため、雇用保険で失業給付等を受けている者、雇用保険の給付が終了した者、雇用保険を持たない者にとっては重要な制度資源が創設されたにとらえることができ、これらの者にとって一定の効果が見込まれる。すなわち、労働市場を経由した生活困窮者にとって、再び労働市場への参入へつなげる求職活動や技能習得が可能となったこと、またその住宅と生活の基盤をもつことが可能となったことにある。そして、労働市場を経由した生活困窮者に対し、所得保障の一環として、さらに、対人サービスの〈個別支援〉として、給付・貸与制度が設立された。

##### （2）課題

課題として、次の7点を挙げられる。

##### 課題① 各種制度ごとの所得階層に応じた対象範囲の不明瞭さ（対象設定上の課題）

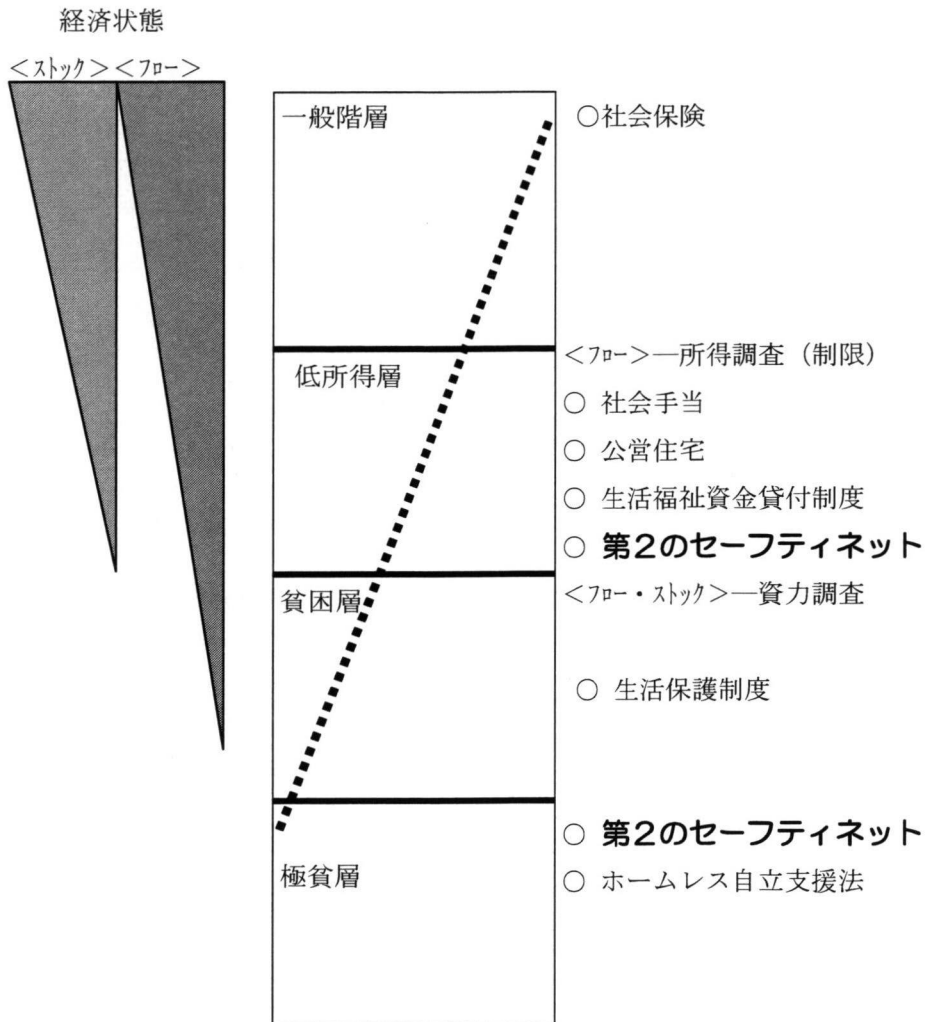
各種制度が、どのような所得階層を制度対象とするのか明確ではない。

「新たなセーフティネット」（「第2のセーフティネット」）の対象は、雇用保険給付対象者から、住居も収入も資産も持ち合わせていない離職者まで含まれており、フロー（収入）のみの不足状態から、フロー（収入）とストック（資産）両面の不足状態にある最後のセーフティネットといわれる貧困対策までカバーするという構造になっている（図1-8）。

このことを積極的にとらえるならば、生活保護受給の手前でとどめる、またこれまで十分生活保護制度で対応してこなかった稼働年齢層を第2のセーフティネットでカバーしているととらえることができる。しかしその一方で、本来、生活保護を受けるべき層を第2のセーフティネットにとどめる構造にもなっている。すなわち、第2のセーフティネットと第3のセーフティネットの境界が極めて不明瞭になっているのである。なお、この点は、今回の「第2のセーフティネット」にはじめて現れた制度的特徴というわけではなく、近年ではホームレス自立支援法、古くは行旅病人及行旅死亡人取扱法においても同様のこと

がいえるのである。

図1-8 所得階層と第2のセーフティネット



\* 代表的制度のみ列挙

\* 鎖線の左上が制度適用されていることを表している。

(岡部卓作成)

課題② セーフティネット間・セーフティネット内の制度間の不整合 (対象設定上の課題)

課題①とも関連するが、セーフティネット間・セーフティネット内の制度間の整合性がとれていない。

第2のセーフティネット（低所得者対策）と第3のセーフティネット（貧困対策）の対象層には重なる部分があるが、第2のセーフティネットが優先とされている（セーフティネット間の齟齬）。また、第2のセーフティネットの制度間の整合性がとれていないこと

も指摘できる。すなわち、雇用、住宅、生活それぞれの制度適用において、制度間の優先事項や制限事項が設けられており、一方の制度利用を行えば一方が利用できないなど、制度間の整合性がとれていないがために、利用者の利益につながらないことがある（セーフティネット内での制度間の齟齬）。

### 課題③ 制度で扱う生活課題の不明瞭さ（制度対象とする生活課題に関する問題）

どのような課題を制度対象とするかが不明確である（制度対象とする生活課題）。

「新たなセーフティネット」（第2のセーフティネット）では、職業安定所は給付と就労支援を、自治体が給付と住宅支援を、社会福祉協議会が貸付と生活支援を行うことになっている。そこでは、相談者・制度利用者は、離職に至る過程の中でさまざまな生活課題を有しているのが一般的である。すなわち、離職の過程で身体的・精神的ダメージだけでなく社会的・経済的側面への課題も現出している。相談者・制度利用者はある生活課題に対しての申し出であったとしても複数の生活課題をかかえている。それらのサポートは、どここの場所で、誰が、どのような方法で、どこまで対処するのかが課題となってくる。

給付・貸付とともに対人サービスが求められるとして、上記の場でそれぞれが生活課題に即した相談支援を行うのか、あるいはいずれかの場で行うのかが明らかでない。

いずれにしても、相談者・制度利用者にとっては、経済的支援と非経済的両面からの生活全体のアセスメント、プランニング、介入、モニタリング、フォローアップが必要であり、そのため、各制度の給付・貸付の審査・適用のプロセスを通し、さまざまな生活課題に対応する相談支援（関連専門職・関連機関や施設等の連携・協働を含む）を行なっていかなければならない。

### 課題④ 「給付」と「貸付」の考え方の未整理（制度内容にかかわる課題）

「給付」と「貸付」の考え方が未整理である。

たとえば、住宅手当の「給付」と敷金・礼金の「貸付」などがそれに相当する。このように制度利用者である生活困窮者に新たな債務を負わせることにつながり、また同様の対象層・生活課題に給付と貸付という二つの方法で行う点も説明がつかない。あえて理由を考えるとすれば、財政上の理由以外に見当たらない。本来ならば給付が適当であると考えられる。給付が適当な対象・事由と、貸付が適当な対象・事由は別であり、それは、生活困窮の程度や返済可能な条件が備わっているか否か等で判断されるべきであろう。

### 課題⑤ 給付・貸与水準の妥当性・整合性への疑問（制度内容に関わる課題）

給付・貸与の水準は、地域の生活実態・賃貸住宅状況等によって大きく違ってくる。また、生活保護制度をはじめとする他制度の給付・貸付水準との比較検討の観点からも整合性がとられていない。この点は、制度対象者にどの程度の生活水準、求職活動等を想定するかにかかわる問題であり、地域間・制度間等での一定の合意が得られる水準を設定する必要



がある。

#### 課題⑥ 実施体制上の課題

第2のセーフティネットを支える十分な実施体制（組織・業務・人的・財政体制）が整備されていない。

各制度は、人的・組織・財政・業務各体制が十分整備されないまま施行されており、それぞれのセクションが相談と給付・貸付審査・適用と相談支援に忙殺されている実態にある。たとえば、どれくらいの業務量・内容をどれほどの人員配置で行うかの積算根拠に裏付けられた人的体制が組み立てられていない。相談者・制度利用者にとり有効で適切な組織的な整備（組織体制）、業務の整備（業務体制）、量的確保と質的担保（人的体制）、財政的裏付け（財政体制）を確保していくことが急務である。

#### 課題⑦ 支援方法上の課題

課題⑥に挙げた体制上の不備によるところも大きいと考えるが、各制度の実施機関（職業安定所、自治体、社会福祉協議会等）において給付・貸付の審査・適用と相談支援の方法（支援ツール）が十分確立されていない。またそのことが、各組織・制度間の連携・協働を、一層困難にしている。

その他、制度の手続きが煩瑣である問題・課題、制度が各セクションに分かれているアクセスの問題・課題、制度の周知・広報上の問題・課題等が挙げられる。

### 5 今後の展望——雇用対策と貧困対策の充実を前提とした制度体系の再構築にむけて

現行制度枠組みでの制度改善と同時に、現行制度を超えて社会保障制度全体の中で低所得者対策の再構成という観点から、今後の展望を述べる。

#### （1）現行制度での改善の方向性

第2のセーフティネットは、所得保障制度の一環として給付・貸付を行うとともに、離職者を中心とした低所得者への対人サービスを行うことにより相談者・制度利用者の生活再建を図ることにある。それは、生活保護制度の手前の制度として機能する。

しかし、第2のセーフティネットとして配置された各制度は、いくつかの課題があり、その解決を図っていく必要がある。それらは、主として次の4点を挙げられる。

第1に、低所得者問題の多様性・広汎性・重層性を射程に入れて、制度の対象をとらえていくことである。離職者を中心とする低所得者の置かれている状況は、さまざま生活課題が潜在化・顕在化している。制度は、こうした低所得者の生活課題の多様性・広汎性・重層性を射程に入れ、制度の適用・支援を行なっていく必要があるだろう。

第2に、制度の要件緩和、給付・貸付内容の充実、適正な手続方法等に向けた改善を図ることである。制度の資格要件がセーフティネット間、制度間で齟齬をきたしており、また制度資格要件は、総合支援資金貸付制度（生活福祉資金貸付制度）において緩和されているが、それ以外の制度は比較的厳しい要件となっている。また給付・貸付の内容（水準・種類・内容）は必ずしも十分なものではない。また手続きも煩瑣で適正に行われぬこともある。よって制度の要件緩和、給付・貸付水準等の充実、手続きの迅速化・簡素化・適正化を図る必要がある。

第3に、制度へのアクセスを容易にし、さらに給付・貸与を受けることにより生活支援が図られる支援方法にしていくことである。制度の周知・広報等の不十分、各制度の実機関へのアクセスの不便、生活再建につながる支援ツール等の不十分等があることから、これらの改善に向けた方策の強化を図る必要がある。

第4に、制度が円滑に実施できる体制を構築していくことである。現場は、各制度を支える実施体制の不備により十分な給付・貸付と支援が行えない状態に置かれている。たとえば、上記で指摘したように制度利用に関わる人的配置が十分ではなく、どれ位の業務量・内容を行うのかについての設定がされていない。制度利用ができるよう実施体制の整備・強化を図っていく必要がある。

## （2）現行制度を超えて

第2のセーフティネットの制度構造を概観すれば、離職者等を中心とする稼働年齢層が生活保護制度を受給することを防ぐために設定した手前の制度的枠組みであること以外に、制度的特徴がみられない。

所得階層と制度体系の関連で見れば、低所得者層、貧困層まで幅広くカバーしており、第3のセーフティネット（貧困層）との差別化は困難である。また、第2のセーフティネットにある制度間の整合性にも齟齬（そご）がみられる。さらには、同一対象・同一事由で給付と貸付に分かれており、その根拠も明らかではない。また制度・方法の観点からも課題が見られる。制度を支える運営実施体制についても十分体制が整っていない。これらのことから判断すれば、「新たなセーフティネット」（「第2のセーフティネット」）は経済・雇用の悪化に伴う応急的・臨時的措置として、いわば緊急避難的な措置として創設されていると考えてよいだろう。

また、これまでの社会保障においては一般階層と貧困層の対策に特化して政策展開してきた経緯があり、低所得者対策は十分行われなかった（低所得者対策の低位性・限定性）。それでも何とかこれまで乗り切ることができたのは、社会保障制度において家族、企業による福祉が前提とされ、あるいはそれらによる代替・補完が存在していたからである。しかし、家族・労働市場の変容等により、これまでの制度設計では立ち行かなくなっている。そうした状況下でのリーマンショックであり、改めて社会保障制度の役割・意義を再確認する必要に迫られ、これまで手薄であった低所得者に対し、新たに離職者を中心とした低所

得者対策としての第 2 のセーフネットを張ることで、その対処が図られようとしているのである。その対処を、臨時的・応急的措置として捉えるならば一定の有効性は認められるが、制度的なほころびもみられる弥縫策であることは否めない。

今後、「新たなセーフティネット」（「第 2 のセーフティネット」）を低所得者対策として規定するならば、一般階層、低所得階層、貧困層という明確な区分のなかで、制度設計（資格要件、給付貸付種類・内容・方法・水準）とそれを支える体制・方法の再構築を行う必要がある。また、今回の「新たなセーフティネット」（「第 2 のセーフティネット」）は、社会保障制度において不備・不在であった、雇用対策と住宅対策に対する社会保障制度からのアプローチである。その中で、雇用対策、住宅対策の整備・拡充を図ること、また社会保障制度からこれらの制度への橋渡しをどのようにしていくかが、制度的取り組みとして要請されているといえよう。

これまでの低所得者対策は、社会福祉協議会の行う生活福祉資金貸付制度等以外にほとんど制度的手だてを講じてこなかった。これを契機に、改めて社会保障制度体制全体の中で低所得者対策を明確に位置づけると共に、その充実強化に向けた大きな制度的転換を求められているのである。

#### <参考文献>

- ・岡部卓（2002）「貧困問題と社会保障—生活保護制度『再検証』—」『社会福祉研究』第 89 号、鉄道弘済会
- ・岡部卓（2007）「羅針盤 生活保護行政を考える」『自治大阪』第 58 巻 8 号、大阪府市町村振興協会
- ・岡部卓（2008）「生活保護制度と社会保障制度」『都市問題』第 60 巻第 3 号、ぎょうせい
- ・厚生労働省・都道府県労働局・ハローワーク・都道府県・市区町村・社会福祉協議会（2009）『新しいセーフティネットの制度 支援ガイド』
- ・全国社会福祉協議会民生部（2010）「平成 21 年度全国社会福祉資金貸付事業運営研究協議会要覧」
- ・生活福祉資金貸付制度研究会編（2009）『平成 21 年度版生活福祉資金の手引き』簡井書房
- ・『新たなセーフティネット』関連、政府資料（2009 年 10 月時点）（2010 年 1 月に厚生労働省より提供を受けたもの）

※『新たなセーフティネット』全体の詳細は、厚労省HPに以下の支援ガイドが掲載されている。

（支援ガイドパンフレット） <http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/employ/dl/pamphlet.pdf>

（支援ガイド全体版） [http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/safety\\_net/p.html](http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyou/safety_net/p.html)

## 第2章 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——

森川 美絵

(要約) 稼働層の低所得者への対策は、「第二のセーフティネット」として充実が求められている。地域福祉においても、多様な社会資源の活用・連携により、低所得・生活困窮者層、とりわけ稼働年齢層を包摂した支援実践の展開と地域包括ケアシステムの構築が大きな課題である。しかし、現状の低所得者支援制度は、「保護制度の補完・代替」という機能を付与されている側面があり、対象者と用いられる制度手段との不整合という問題を抱えている。このことは、地域福祉の推進機関として、第二のセーフティネットの一つである総合支援資金貸付を運用する社会福祉協議会の現場において、理念上の「要保護の前段としての低所得者対策」に対する信頼性の揺らぎ、運用をめぐる混乱と事務的な煩雑さの増幅をもたらす可能性がある。

こうした制約要因をふまえつつも、社会福祉実践としての低所得者支援には、公的貸付制度の運用にとどまらず、「イ. 要保護を脱出した者が、再び要保護に戻ることの防止」、「ウ. 「恒常的な要保護状態」をできるだけつくりたくない地域での予防体制づくり」が不可欠である。特に、稼働年齢層の失業・低所得者の直面する課題を、社会的孤立および社会的排除の視点からとらえ、地域における「つながりの回復」「参加の確保」にむけた活動が必要となる。

現実には、第二のセーフティネット運用の現場において、どのように業務が展開されているのか、その実態は明らかでない。展望と現実の業務とのギャップが生じる要因や、必要な条件整備や業務支援ツールの検討を、運用現場の実態に即して行なう必要がある。

### 1 地域福祉における低所得・困窮層の位置付けと課題

#### (1) 地域福祉における低所得・困窮層の位置付け

地域福祉における最重要課題のひとつは、生活困窮者の社会的包摂である。生活困窮者の支援は、基本的には、「最後のセーフティネット」である生活保護制度と、その前段にある低所得者対策としての事業により展開される。地域における包括的な支援・ケアの体制整備という、社会福祉のパラダイムのなかで、地域福祉においても、貧困低所得者への支援をどのように組み込むかが問われている。

一般に、低所得者対策の対象は、「高齢者」「障害者」「児童」「それ以外の稼働年齢層」を含む。戦後間もなく創設された世帯更生資金制度が「生活福祉資金の貸付」事業に発展し、この公的事业を社会福祉協議会が受託する形で、地域福祉のなかに辛うじて低所得者対策が、資金貸付事業として残された。しかし、在宅ケア、小地域の福祉組織化における「低所得者支援のネットワーク形成」という、80年代以降の「地域福祉戦略」のなかで、「階層」の問題、「貧困・低所得者を包摂する地域ケアのネットワーク」についての議論は、発展してこなかった。

すなわち、「高齢者」「障害者」「児童」は、地域福祉の対象であったが、70年代以降の

「貧困問題以外の生活ニーズの拡大」による「福祉の普遍化」路線のもとで、「低所得者支援」という視点からの、社会福祉実践は弱まった。

また、稼働年齢層を対象とした福祉は、従来は、労働政策の範疇のもとでの企業福祉、失業保険、失業対策事業としての日雇い事業等による雇用（収入手段の確保）、家族福祉としての個人の包摂、という体系が中心であった。従って、これまでの地域福祉実践なかでは、蓄積がほとんどない対象といえる。しかし、1990年代後半以降、雇用形態の多様化、それにみあった社会保険制度の未整備、産業構造の変化と公共事業政策の変化による労働力と雇用受け皿とのミスマッチ、「単身化」の進展と家族福祉の限界により、その生活課題・就業ニーズ・所得ニーズを、「福祉」部門で受けとめる必要が高まってきた。そうした背景のもと、近年の経済の急激な悪化は、稼働層の生活課題と、地域福祉部門での支援の必要性を、一気に顕在化させたといえる。

他方で、地域福祉においては、低所得・生活困窮者層、中でもとりわけ稼働年齢層を包摂した支援実践の展開と地域包括ケアシステムの構築は、その活動・実践の蓄積と共有が、未だ大きな課題として残されている。

厚生労働省社会・援護局「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」（2008年）においては、「新たな貧困を含む低所得の問題」を、地域にある問題と捉えているが、「近年の福祉制度の展開」に関する整理では、高齢者や障害者といった分野別の概観にとどまり、こうした問題に関する施策の展開は整理されていない。その一方で、今後の展開としては、既存の低所得者への経済的支援策である生活福祉資金貸付制度を、地域福祉のツールとして明確に位置づける必要があると指摘した<sup>1</sup>。

## （2）第二のセーフティネットとしての生活福祉資金貸付制度の展開

近年の厳しい雇用情勢をきっかけに、社会福祉行政は、最後のセーフティネットである生活保護制度の手前に、新たな「第二のセーフティネット」を整備することに、着手し始めた。その一貫として、生活福祉資金貸付制度は、第二のセーフティネット施策のひとつとして積極的に位置付けられ、再編された（厚生労働事務次官通知 平成21年7月28日厚生労働省発社援 0728 第9号）。再編を通じ、貸付制度事業の主な柱のひとつに、失業や日常生活上の困難に直面した稼働年齢層を主な貸付対象とする「総合支援資金」が位置づけられた。

生活福祉資金貸付制度の再編にあたり、運営の留意点に「相談支援の充実」が含まれていることに象徴されるように、「稼働層の低所得者」への対策は、総合支援資金等の貸付<sup>2</sup>と、就労支援等の相談援助により組み立てられている。今後は、生活福祉資金貸付を含む多様な社会資源の活用・連携を含めた、個別支援の体系化や地域におけるケアシステムの構築

<sup>1</sup> 厚生労働省社会・援護局「これからの地域福祉のあり方に関する研究会報告書」（2008年）

<sup>2</sup> 金銭的需要への「貸付」という対応方法そのものは、個人責任原理を軸にした施策であり、財の再分配機能は弱いといえる。実際には、総合支援資金貸付制度は、かなりの「貸し倒れ」「償還不能」を想定した「擬似給付」的な機能を期待されているとの声もあるが、実質的な給付を「貸付金の償還不履行の承認」という形態で行なうことは、個人責任のモラルハザードを制度自体が掘り崩すリスクを犯すことになる。

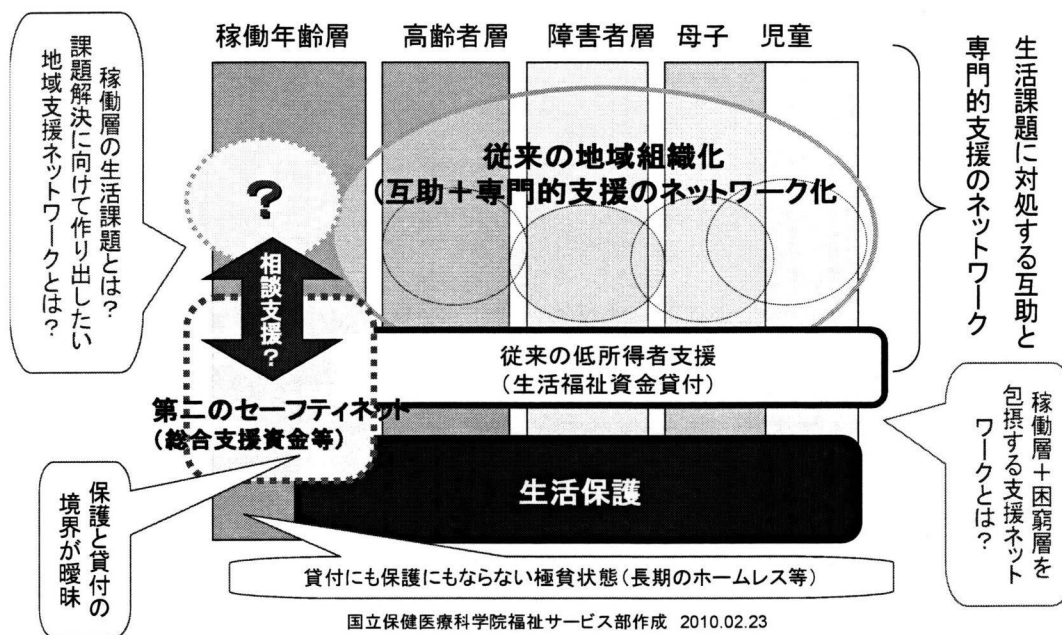
が、地域福祉としての喫緊の課題といえよう。

他方で、第二のセーフティネットとしての低所得者対策は、緊急的な措置として実施されたことから、「対象カテゴリの未整理」、「現物給付や対人支援の未整備（量的、質的）」という問題を抱えている。

従って、地域福祉として低所得者支援を包摂しようとする上で検討すべきなのは、第一に、「低所得者支援」の制度上の枠組み、とりわけ対象カテゴリの妥当性の検証や整理である。その上で、第二に、整理された制度の枠組みのなかで、支援の目標や達成水準をどのように設定するか、そのために、どのように支援実践をシステム化していくかを、検討する必要がある。

図表 2-1 地域福祉における低所得・困窮層の位置付けと支援課題

## 地域福祉としての低所得者対策



## 2 低所得者支援のモデル構築を困難にする制度的背景

### (1) 低所得者対策における対象カテゴリーの未整理

稼働層を主対象に 2009 年 10 月より運用が開始された総合支援資金貸付制度は、制度上の位置付けは、第二のセーフティネットとしての低所得者対策である。このことから、形式上、その主な対象は、要保護の前段に位置する低所得者と、前提することができる。

しかし、第 1 章で示されているように、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」という範疇に含まれる層のほかに、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と考えられる。一部、内容が重複するが、あらためて指摘すると、稼働層に対する社会保障制度上の「低所得者対策」の範疇には、資力（フロー、ストック）の状態に応じて、以下の 3 つの層を想定することができる。

低所得者①：恒常的にフローが少ない、低収入か就業中断・仕事なしの状態にある者。  
＝「低所得層」

低所得者②：恒常的なフローが少なく、低収入か就業中断・仕事無し状態で、ストックとしての住宅も喪失リスクに直面している者。＝「準？要保護層」

低所得者③：恒常的なフローが極めて少なく、非常に収入が少ないか仕事無しの状態で、ストックとしての資産も居所も無い状態が恒常化している者。＝「極貧層」

低所得者対策の本来的な主対象は、低所得者①の層である。低所得者②は、要保護に相当近い、もしくは要保護とするのが妥当な層であり、低所得者③は、要保護の最底辺に位置する「極貧層」と位置づけるのが妥当な層と考えられる。しかし、実際の低所得者対策においては、低所得者①～③が、異なるカテゴリーとして対応されていない。低所得者対策として実施される「第二のセーフティネット」の総合支援資金貸付制度においても、これら①～③の対象群は、一括りで対応されている側面がある。

現行の、稼働層への低所得者対策（「第二のセーフティネット」等）におけるカテゴリーの混乱を整理すると以下ようになる。こうしてみると、「低所得者」対策は、低所得者向けの制度であるのみならず、「保護制度の補完・代替」という制度機能を、付与されている側面がある。

図表 2-2 稼働年齢層への低所得者対策における対象カテゴリの混乱

	資力区分(ストックとフロー)	対象者の状態	貧困／低所得者対策の区分(現行)	対応する制度(現行)	必要な支援
低所得層	一時的なフロー減	・低収入か仕事無し	低所得者対策	福祉資金、第二のセーフティネット	・一時的な費用補填(貸付等)
低所得層	恒常的なフロー少	・低収入か仕事無し	低所得者対策 ※低所得者①	第二のセーフティネット(総合支援資金貸付等)	・恒常的収入確保の支援(就労支援等) ・それまでの費用補填(給付・貸付) ・生活課題の支援(家計管理含)
(準?) 要保護層	恒常的なフロー少、 ストック無し	・低収入か仕事無し ・資産少 ・一時的な住宅喪失リスク	低所得者対策 ※低所得者②	第二のセーフティネット(住宅手当+総合支援資金貸付等)	・住宅支援 ・就労支援 ・生活資金の手当 ・生活課題の支援(家計管理含)
要保護層	フロー極少、 ストック無し	・低収入か仕事無し ・資産無し	貧困対策	生活保護制度	・最低生活保障(金銭)と自立の助長
極貧層	フロー極少、 ストック無し	・低収入か仕事無し ・資産無し ・恒常的住宅喪失	低所得者対策 ※低所得者③	・ホームレス対策 ・一部、第二のセーフティネット(住宅手当+総合支援資金貸付)	・貧困対策での対応(保護適用)を前提とした自立支援



## (2) 低所得者支援のモデル構築の困難要因

現行の低所得者対策の対象カテゴリーのねじれという背景のもとで、総合支援資金貸付制度の範疇は、低所得者②に位置する「準要保護層」、もしくは、低所得者③に位置する、最も要保護性の高い「極貧層」をも一部に含むものとなっている。

対象カテゴリーの混乱は、総合支援資金貸付制度等を通じた低所得者支援の実践に、重大な影響を与えると考えられる。まず考えられるのは、総合支援資金貸付の適用可否段階での、保護との役割分担に関する葛藤である。すなわち、低所得者支援として実施するのか、要保護者支援として実施するのか、援助者側の支援方針や他制度や他機関との連携・調整にあたり、判断基準の混乱を誘発する。さらに、制度適用後の償還を展望した時、貸付を通じて自立できる目途が困難な層に貸し付けているのではないか、償還指導を含めた借受人との関係構築が極めて難しくなることの予想など、援助側に不安・葛藤や混乱をもたらすことになる。

このように、低所得者対策の制度設計上の問題、すなわち、「対象カテゴリーの混在」と、それによる「保護制度の補完・代替」的な制度機能の内包により、「保護の前段の低所得者支援としての標準的な支援モデル」を、総合支援資金貸付制度の現場で積み重ね構築していく作業を、非常に難しいものとしている。低所得者支援を推進するには、まずは「低所得者」の対象区分を整理した上で、対象カテゴリー別に、前出の図表中の「必要な支援」の枠組みに即し、標準的な生活再建プログラムの開発を行う必要がある。

すなわち、低所得者①については、要保護の前段にいる、いわゆる「低所得者層」と位置づけることは正当だろう。生活需要を満たすために、金銭的支援のほかに、現物給付としての「就労支援」「生活支援」を展開する必要がある。地域福祉の関係者が、貸付を制度資源としながら地域福祉・社会福祉の実践として何を目指し、行なうか、地域の関係機関内および貸付部門の組織内で共有できる支援プログラムの開発が、必要である。

また、低所得者②は、要保護に近い／要保護との区分が曖昧な層であり、金銭面の支援のみならず、現物給付として、住宅支援＋就労支援＋生活支援を展開する必要がある。なお、金銭面の支援については、現行では「貸付」を行なっているが、貸付という制度手段は、原則的には適さない。総合支援資金は、要件緩和により大部分が「保証人無し」で貸付を受けている。しかし、本来、貸付は、「人」か「物」の担保が必要であり、その担保が、取れない人への貸付という手段の適用は、制度の継続性も正統性も危うい。むしろ、貧困対策に準じ、手当や現物給付での対応が検討されてよいだろう。

低所得者③は、極限の貧困対策として位置づけ、保護にしっかりつないだ上で、被保護者への自立支援の充実を図ることが必要と考えられる。

## (3) 実施体制上の課題

総合支援資金貸付制度を活用した低所得者支援にあたっては、量的側面を含めて、実施体制を整備することが重要なことは、言うまでもない。総合支援資金制度の実施体制は、質的側面については、上記のような制度枠組み上の課題があるが、量的側面についても、大きな課題を抱えている。

まず、量的すなわち人員の量的確保については、総合支援資金の運営要領（平成 21 年度）の「基本的事項」で記されている「相談員の配置」の充実が、必須である。生活福祉

資金の統合や「総合支援資金」への再編プロセスを通じ、貸付担当者の相談援助実践の環境も変化することになる。しかし、実際の実施体制は、そうした変化に対応しきれていないことが、すでに指摘されている。

すなわち、従来の生活福祉資金は、それほど一般に周知されていないこと、多くの貸付要件があること等により、制度資源にアクセスできるものは、かなり限定されていた。これに対し、新たな総合支援資金の貸付は、住居や仕事を失うリスクのある者に対し、第二のセーフティネットとして幅広く対応する機能を付与された。多くの生活困窮した稼働年齢層に、公的貸付資源へのアクセスが広く開かれたことにより、一方では、貸付担当の職員の役割として、貸付やその他の生活課題の相談に応じる「第一線の相談窓口職員」としての役割の比重が、一層高まった。しかし、他方で、多くの生活相談や貸付の申請への対応に伴う事務が増大し、事務処理に翻弄され、思うように対人支援を展開できない状況も生じている。

総合支援資金の相談員の配置・活動に関する経費について、21年度は、国の補助率が1/2にとどまっており、厳しい自治体財政のもとで都道府県からの補助もままならず、十分な人員確保がなされていないこと等が、既に指摘されている。こうした問題に対し、厚生労働省の22年度予算案では、市町村社協相談員への国の補助率10/10が組みこまれた。これにより、人員確保に関する一定の進展が期待される。

但し、1~2名の増員が、1人1人の相談者や借受人へのきめ細かな相談の実施に直結するという、安易な期待はできない。とはいえ、「業務量に対する適正な相談員の人員」についての根拠・基準がない現状では、「必要な増員数の根拠」を示すことは容易ではない。適正な人員の量的確保のためには、総合支援資金貸付制度を活用した社会福祉実践としての低所得者支援とは、どのような目的・水準の支援を、どのように展開することなのか、そのためのシステムを地域に構築するために、どのような活動が、どの程度の量・頻度で必要となるのか、示す必要がある。実施体制の量的確保と質的確保とは、相補的な関係にあり、相談員の必要数を確保する上でも、望ましい支援の姿とその業務量としての提示が、不可欠である。

こうした問題意識にもとづき、以下では、総合支援資金貸付制度を活用したとした低所得者支援の目標や実施水準、活動展開の方向性を整理してみたい。なお、検討するのは、「低所得者①」を主対象にした場合の支援の方向性である。また、活動の量的測定については今回は扱っておらず、今後の課題としている。

### 3 総合支援資金貸付制度を活用した社会福祉実践としての低所得者支援

#### (1) 生活福祉資金貸付制度の目的

『生活福祉資金の手引』（平成21年度版）に記載されている制度要綱や、制度運用の通達に即し、制度の目的や、目的達成にむけた手段を確認したい<sup>3</sup>。

まず、制度の目的は、低所得者の「安定した生活」「生活の立て直し」「自立」の実現にあること示されている。

<sup>3</sup> 『平成21年度版 生活福祉資金の手引』 筒井書房。

図表 2-3 低所得者世帯に対する生活福祉資金の目的と対象（要綱等で確認）

目的	資金の貸付と必要な相談援助を行なうことにより、その <u>経済的自立及び生活意欲の助長促進</u> 並びに <u>在宅福祉及び社会参加の促進</u> を図り、 <u>安定した生活を送れるように</u> すること。
対象	<p>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<u>独立自活</u>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世帯（+償還が見込めるもの）</p> <p>（総合支援資金）</p> <p>失業者等、日常生活全般に困難を抱えており、<u>生活の立て直し</u>のために継続的な相談支援（就労支援、家計指導等）と生活費および一時的な資金を必要とし、貸付けを行なうことにより<u>自立</u>が見込まれる世帯であって、いずれの条件にも該当する世帯</p> <p>ア 低所得者世帯であって、収入の減少や失業等により生活に困窮し、日常生活の維持が困難となっていること</p> <p>イ 資金の貸付を受けようとするもの（「借入申込者」）の本人確認が可能であること</p> <p>ウ 現に住居を有していること又は住宅手当緊急特別措置事業における住宅手当（「住宅手当」）の申請を行い、住居の確保が確実に見込まれること</p> <p>エ 実施主体及び関係機関から、貸付け後の継続的な支援を受けることに同意していること</p> <p>オ 実施主体が貸付及び関係機関とともに支援を行なうことにより、自立した生活を営めることが見込まれ、償還を見込めること</p> <p>カ 失業給付、就職安定資金融資、生活保護、年金等の他の公的給付又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</p>
運用	<p>（総合支援資金）</p> <p>「失業者や低所得者等の<u>就業、自立</u>を効果的に支援し、その<u>生活の立て直し</u>のための資金ニーズ・支援ニーズに的確、迅速、柔軟に対応できるようにすることで、制度の趣旨が遺憾なく発揮できるようにしようとする」</p> <p>（「生活福祉資金貸付事業の見直しについて」『社会・援護局関係主管課長会議資料』H21.5.12）</p>

(2) 支援の目的達成の水準と手段

「安定した生活」「生活の立て直し」「自立」という目的について、達成の水準は、どのように考えればよいのだろうか。「第二のセーフティネット」という観点からは、少なくとも、以下のア～ウを達成水準として想定することが可能だろう。

- ア. 一時的困窮・要保護(に近い)状態から恒常的要保護状態への移行の防止
- イ. 要保護を脱出した者が、再び要保護に戻ることの防止
- ウ. 「恒常的な要保護状態」をできるだけつくりたくない地域での予防体制づくり（公的扶助・給付のみで解決できない側面、地域・住民の解決能力の向上を含む）

「ア. 一時的な困窮・要保護(に近い)状態から恒常的要保護状態への移行の防止」については、恒常的な要保護状態に直結する代表的な生活破綻リスクに対し、それを回避するための対応策と、制度的手段が講じられなくてはならない。代表的な生活破綻リスクとしては、活動の拠点(住宅)が喪失するリスク、継続的な収入の確保のルートが途絶えるリスク、生活の再生産・再建に投資する資源・資産が枯渇するリスク等が考えられる。

このうち、活動の拠点(住宅)が喪失するリスクに対しては、その回避策として、安定した拠点の保障が必要であり、具体的な制度手段としては、現金給付または現物給付の手段を通じて住宅の提供があげられる。次に、継続的な収入の確保のルートが途絶えるリスクに対しては、継続的収入ルートが復活するまでの「つなぎ」の保障を、一時的な収入補填の手段(現金給付または現物給付、または、貸付等)により実施する必要がある。さらに、生活の再生産・再建に投資する資源・資産が枯渇するリスクについては、今後の生活のための投資や投資に向けられる一定の資産保持の条件整備・保障が求められ、具体的手段としては、債務整理の支援、現物/現金給付または貸付等を通じた、今後の生活に投資する資源の提供が必要となる。

図表 2-4 恒常的要保護状態への移行に関するリスクと防止手段

生活破綻リスク	リスク回避の対応策	考えられる制度資源(手段)
活動の拠点(住宅)が喪失するリスク	安定した拠点の保障	住宅の提供 (現金給付または現物給付)
継続的な収入確保のルートが途絶えるリスク	ルート復活までの「つなぎ」の保障	一時的な収入補填 (現物/現金給付または貸付)
生活の再生産・再建に投資する資源・資産が枯渇するリスク	今後の生活のための投資、一定のストック保持の保障	債務の整理、今後の生活に投資するための資源の提供(現物/現金給付または貸付)

「第二のセーフティネット」は、こうした「恒常的要保護状態への移行に関するリスク」に対応し、その回避を図るものとして、充実が期待される。他方で、現時点での「第二のセーフティネット」としての「総合支援資金の貸付制度」は、既に指摘したように、「低所得者」という対象カテゴリの混乱に起因する、対象者と用いられる制度手段との不整合という問題を抱えている。これらは、貸付の現場レベルにおいて、理念上の「要保護の前段