

生活福祉資金貸付制度の改正が意味するもの

—— 2009年10月改正を中心に ——

佐藤 順子

〔抄録〕

本稿は2009年10月に実施された生活福祉資金貸付制度改正が、同制度にどのような影響をもたらしているかについて調査結果から検証することを目的としている。調査は、A社会福祉協議会から生活福祉資金貸付事業の委託を受けているA県内の市町村社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者への郵送式アンケート調査を実施した上で、A県内の政令市社会福祉協議会、特例市社会福祉協議会、町社会福祉協議会のべ3か所の生活福祉資金貸付担当者及びA社会福祉協議会担当者から聞き取り調査を行った。その結果、改正によって新設された総合支援資金の貸付件数・金額は飛躍的に増加したが、貸付担当者からは制度のあり方について疑問が出されており、制度実施体制の整備や貸付相談員の育成等が今後の課題であることが明らかとなった。

キーワード：多重債務問題改善プログラム、総合支援資金、実施体制の充実、貸付相談員の育成

はじめに

2010年6月、上限金利の引下げ、借入れ総量の上限額設定等の与信の厳格化を柱とし、消費者金融業利用者の信用収縮をねらいとした改正貸金業法が完全施行された⁽¹⁾。

そして、改正貸金業法の完全施行に先立って策定された多重債務問題改善プログラムの持つ意義は大きい。なぜなら、法改正の効果を高め、社会問題化した多重債務者問題のさらなる拡大と悪化を防止するために、金融庁をはじめ厚生労働省、総務省、文部科学省、警察庁等が省庁横断的に多重債務問題改善に向けて取り組むべき目標とアジェンダを示したためである。

その後、「貸金業制度に関するプロジェクトチーム」、その後を引き継ぐかたちで2010年6月、「改正貸金業法フォローアップチーム」が設置され、現在、多重債務問題改善プログラムの進捗状況が検証されているところである。

ところで、多重債務問題改善プログラムにおいて生活福祉資金貸付制度は、「多重債務の予

防・悪化の防止につながるニーズを確実に満たすべき制度」と位置付けられている。

すなわち、制度のあるべき姿として次の2点が明示されている。1点目は、「地域の社会福祉協議会による生活福祉資金貸付、自治体による母子寡婦福祉貸付金制度の実施に際しては、利用促進と貸倒れ抑制の両立を図るため、制度の周知を図るほか、事前相談や事後のモニタリングを充実させるとともに、貸付にあたって、必要な場合には、弁護士等多重債務問題の専門家への紹介・誘導を図る」こと、2点目は、「生活福祉資金の貸付については、貸付実績が少額である現状にかんがみ、地域の関係機関とも連携して、制度の周知を行うとともに、関係機関が対象者を確実に誘導し、返済能力が見込まれ、多重債務の予防・悪化の防止につながるニーズを確実に満たすよう、積極的な活用を促す」⁽²⁾ ことである。

そこで、本稿では多重債務問題改善プログラムを受けて2009年10月に改正された生活福祉資金貸付制度（以下、制度と称する）について、はじめに改正のポイントを述べ、次に、① A社会福祉協議会から委託を受けている市町村社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当職員へのアンケート調査、② A社会福祉協議会から委託を受けている3か所の市町村社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当職員への聞き取り調査、③ A社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当職員への聞き取り調査結果を概観し、これらの結果を踏まえて制度の現状を俯瞰し、2009年10月改正が意味するものは何であったかを検証し、今後の課題について検討するものである。

1 2009年10月改正生活福祉資金貸付制度の3つの柱について

上述した多重債務問題改善プログラムにおいて示されているように、生活福祉資金貸付制度は、地域における既存の消費者向け貸付であると同時に、多重債務の予防・悪化の防止につながるニーズを確実に満たすべき制度として位置付けられており、消費者向無担保金融業のオルタナティブとしての役割を果たすことが求められている。

しかし、同プログラムにおいて「貸付実績が少額である現状」と指摘されているとおり、2008年度末の貸付状況は、貸付原資額2,065億円の内、貸付中金額は967億円に過ぎず、貸付可能額は1,098億円残余しており、原資が十分に活用されていない状況にあった⁽³⁾。

このような現状に鑑み、2009年10月、制度は次の3点を柱に改正された。

1点目は総合支援資金の新設である。総合支援資金は失業等によって日常生活全般に困難をかかえており、生活の建て直しのために継続的な相談支援（就労支援、家計指導等）を行うとともに、生活費及び一時的な資金の貸付を行うことによって世帯の自立をはかるものである。その中には次の3種類の資金が設けられている。

- ① 生活支援費（生活再建までの間に必要な生活費用・月額20万円以内、単身世帯月額15万円以内・各12か月以内）

- ② 住宅入居費（敷金、礼金等住宅の賃貸契約を結ぶために必要な費用・40万円以内）
- ③ 一時生活再建費（生活を再建するために一時的に必要なかつ日常生活費で賄うことが困難な費用・60万円以内）の3種類である。

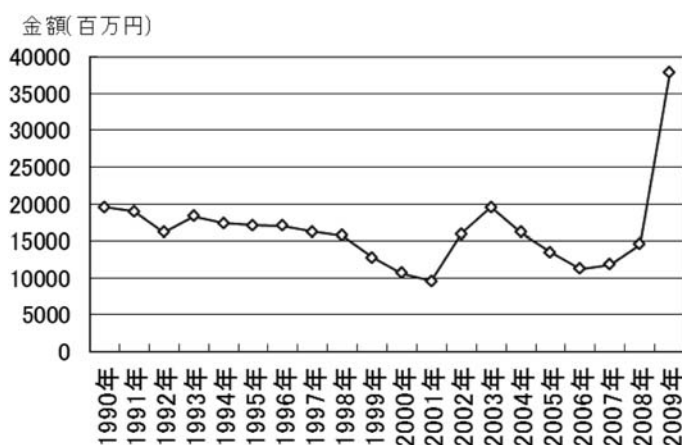
この総合支援資金の新設は、2007年秋以降顕著になった、解雇によって住居と収入を失った派遣労働者等に対する緊急の生活の下支えのためになされたものである。

2点目は貸付利率とリンクしつつ連帯保証人要件が緩和された点である。従来、貸付資金種別に応じて0～3%であった利率が変更され、連帯保証人を確保できた場合は0%、連帯保証人を確保できなかった場合には1.5%に引き下げられた。これにより、制度発足以来の無保証人化が初めて実現を見たことになる。

3点目には制度（総合支援資金・福祉資金・教育支援資金の各貸付）において市町村社会福祉協議会（以下、市町村社協と称する）、または都道府県社協に相談員をおくことができるとされたことである。ただし、相談員の勤務形態は常勤・非常勤を問わず、他の業務との兼務が可能とされている⁽⁴⁾。

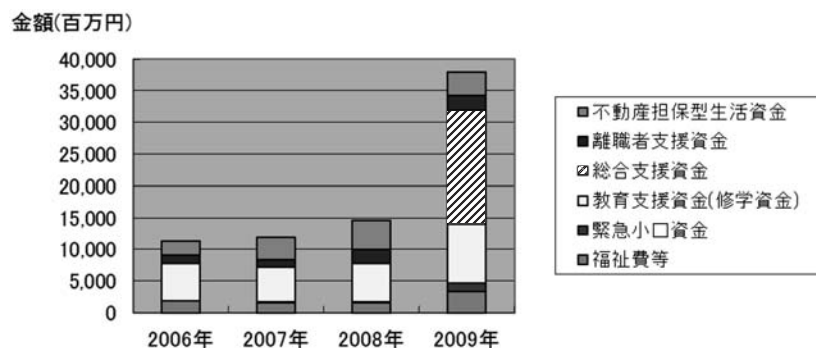
制度は、本来は低所得者、高齢者、身体障害者世帯等の経済的自立・生活意欲の助長促進並びに在宅福祉及び社会参加を促進することを目的としたものであったが、このように今回の改正によって、失業者の生活費等を貸付費目に加えることによって「セーフティネット」としての施策の一つに位置付けられたとみるべきであろう。また、「借受人に対する相談支援」において、「市町村社協は、借受人が失業者である場合には公共職業安定所に求職申し込みを行う」等⁽⁵⁾、関係機関が行う支援を活用することとされている点、なかでも、借受人の就労指導を相談支援の一つとして捉えている点で、制度に新たな意味づけを付与したものである。

図1 生活福祉資金貸付金額の推移



1990年から2008年は社会保障統計年報各年度
 2009年は改正貸金業法フォローアップチーム関係者ヒアリング厚生労働者提出資料
 (2010年12月12日開催)より作成

図2 生活福祉資金全体からみた資金別貸付金額の内訳



改正貸金業法フォローアップチーム関係者ヒアリング厚生労働者提出資料（2010年12月12日開催）より作成

そして、2009年10月改正の結果、図1に示すように生活福祉資金貸付金額は飛躍的な増加をみる。また、図2に示すように、その増加の所以は総合支援資金の新設に負うことは明らかである。

このように、総合支援資金の新設によって飛躍的に貸付金額を増加させた制度であるが、改正が現場にもたらしたものは何か、また、改正の意図が貸付担当者にどのように認識されているか等について、以下、調査結果を通じて検討して行きたい。

調査の概要

2011年2月、A社協から生活福祉資金貸付事業委託を受けている市町村社協生活福祉資金貸付担当者への郵送式アンケート調査を実施した。次に、同年3月、人口規模に基づいて、A県内の政令市社協、特例市社協及び町社協の計3か所の生活福祉資金貸付担当者から聞き取り調査を行った。さらに、同年6月、A社協担当者から聞き取り調査を行った。

調査に関する倫理的配慮として、データ整理の段階で回答者名及び所属名の匿名化をはかり、回答者及び所属名のプライバシーに対する配慮を行った。

2 市町村社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者 アンケート調査結果からみえてくるもの

[アンケート調査結果の概観]

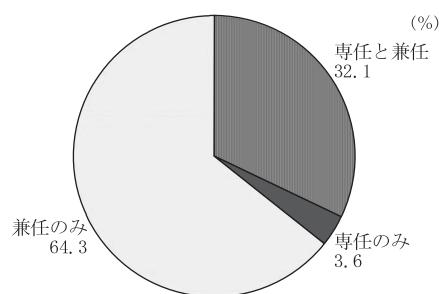
2011年2月、A社協から生活福祉資金貸付事業委託を受けている市町村社協生活福祉資金担当者（以下、担当者と呼ぶ）宛てにアンケート票を郵送し、佐藤順子研究室宛に返送を依

頼した。最終回収日は同年3月9日である。

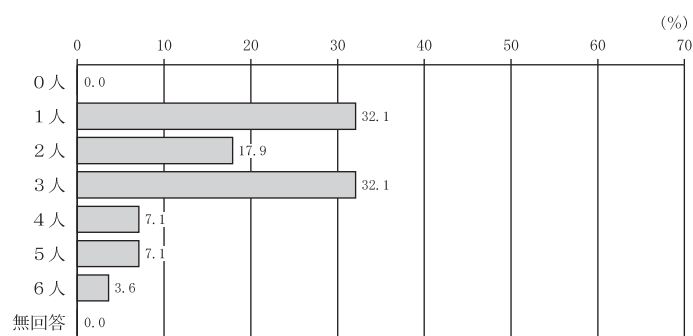
郵送した調査票は42通、回収数は28通で、回収率は66.7%であった。

以下、アンケート調査結果について述べる。

問1 事業の実施体制について

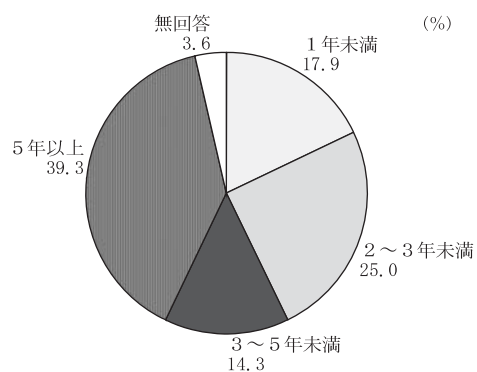


問1-① 担当者の合計人数について



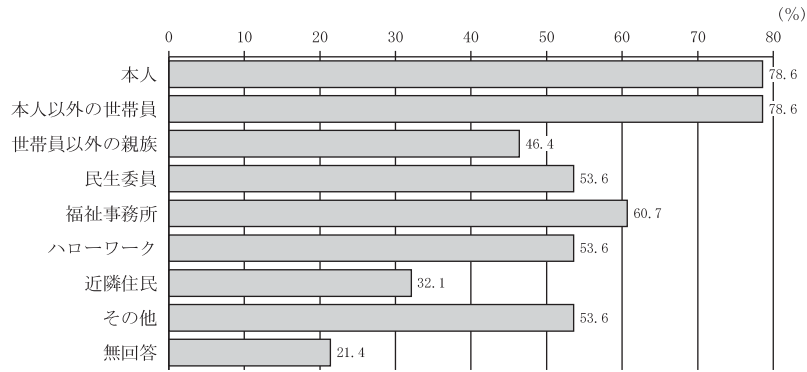
貸付業務を専任で行っている社協は3.6%に過ぎず、他業務との兼任が全体の64.3%と最も多い。また、32.1%の社協で専任・兼任を問わず担当者が1人で行っている。

問2 担当者の業務経験年数について



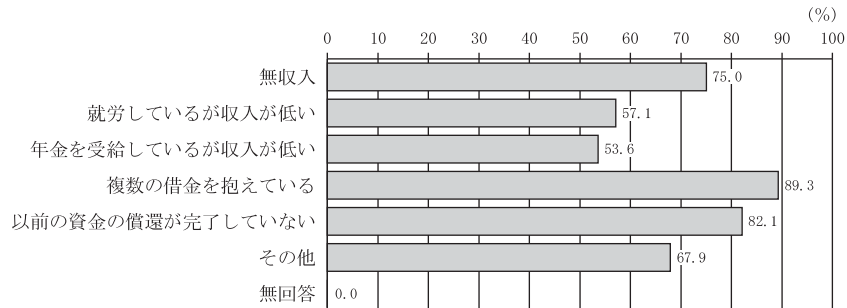
業務担当年数は、3年未満が全体の42.9%を占めるものの、3年以上が53.6%と、過半数の市町村社協では3年以上のキャリアのある担当者が貸付業務を行っている。

問3 相談を受けた経路について (複数回答)



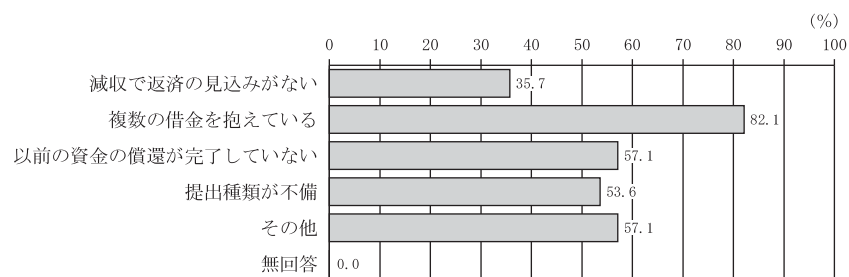
相談を受けた経路は、複数回答で「本人から」及び「本人以外の世帯員から」がともに78.6%と最も多い。また、社会福祉機関以外にも「ハローワーク」からの相談が53.6%と、民生委員からの相談と同じ比率を占めている。

問4 福祉資金の申請に至らなかった理由について (複数回答)



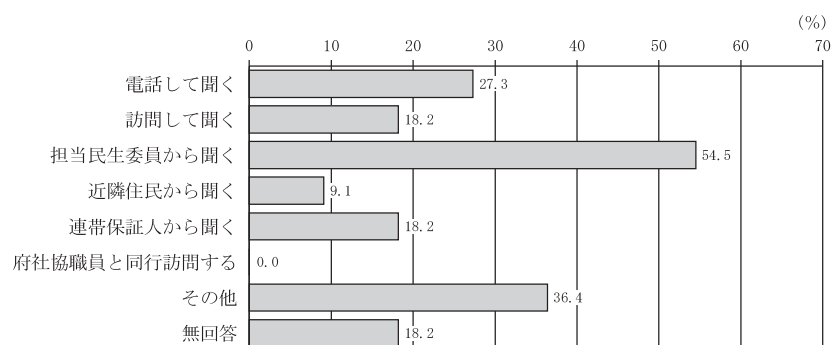
福祉資金（日常生活を送る上で、または自立生活に資するために一時的に必要であると見込まれる資金）について、相談は行ったが申請には至らなかった理由として、複数回答で、「複数の借金を抱えている」が89.3%と最も多く、次いで「以前の資金の償還が完了していない」が82.1%で、「無収入」も75%を占めている。

問4-② 総合支援資金の申請に至らなかった理由について (複数回答)



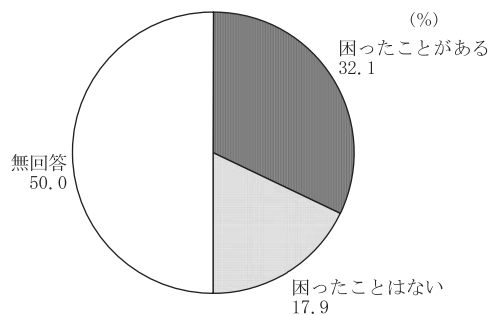
総合生活支援資金に関しては、相談は行ったが申請には至らなかった理由として「複数の借金を抱えている」が82.1%と最も多く、次いで「以前の資金の償還が完了していない」57.1%、また、「提出書類が不備」も53.6%を占めていた。

問5 償還金滞納世帯の状況把握の方法について



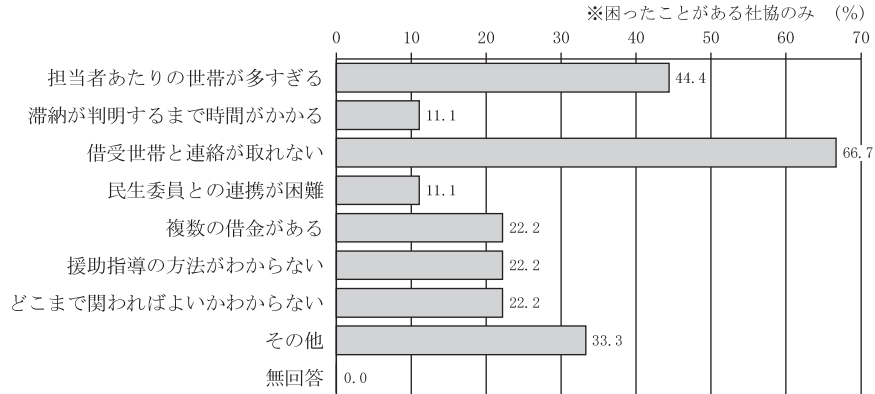
償還金滞納世帯を担当していると回答した担当者の世帯状況の把握方法は、担当民生委員からの聴取が54.5%と最も多かった。

問6 償還業務で困ったことについて



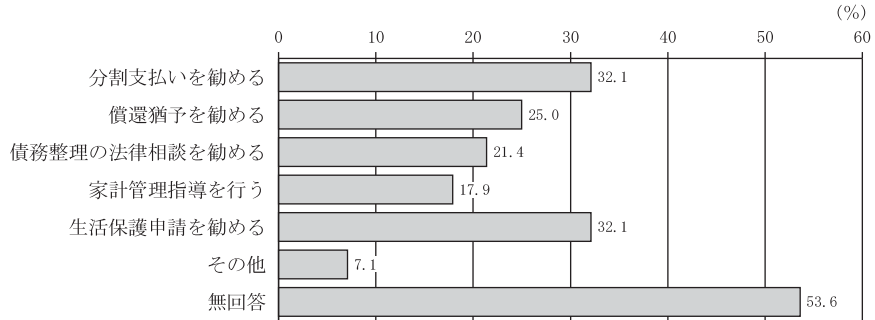
償還業務で困ったことがあるかどうかの設問には A 県では総合支援資金についての償還業務は A 社協が行なっていることから、半数が無回答であったが、32.1%が「困ったことがある」と回答している。

問7 困ったことの内容について ※困ったことがある回答のみの内、複数回答



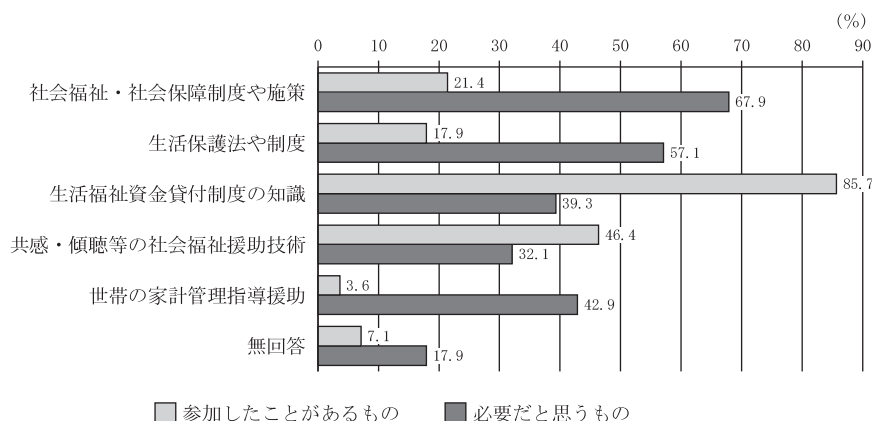
償還業務にあたって困ったこととして、担当者の66.7%が「借受世帯と連絡が取れない」ことを挙げており、44.4%が「担当者あたりの世帯が多すぎる」と回答している。

問8 償還指導として行っていることについて（複数回答）



無回答が53.6%と半数以上であったが、指導として行っていることとして、「償還金の分割払いを勧める」及び「生活保護申請を勧める」が各32.1%であった。

問9 業務を行う上で参加したことがある研修と今後希望する研修について



担当者が参加したことがある研修として「制度の知識に関するもの」が85.7%と最も多く、次いで「共感・傾聴等の社会福祉援助技術」が46.4%と続く。一方、今後希望する研修として「社会福祉・社会保障制度や施策」が67.9%、「生活保護や制度」が57.1%、次いで「世帯の家計管理指導援助」の42.9%と、参加したことがある研修と希望する研修には乖離が見られた。

問10 自由記述

自由記述は、内容から「制度の持つ問題点」、「実施体制の不備」、「家計管理指導等」、「民生委員の関わり」、「モラルハザード等への危惧」、「制度改善にむけて」、「その他」の7つのカテゴリーに分類した。

「制度の持つ問題点」

- ① 「困ったときに誰でも借りられる」ことを優先するあまり、貸付によって自立が可能な世帯、生活保護につないだ方がよい世帯、自己破産等の債務整理が必要な世帯などを精査せずに対応しており、結果として多額の滞納金を生んでいると思う。
- ② 社協の対応について、過去の滞納への対処が甘いため結果的に債務を増やしてしまうケースがあるなど、不満がある。
- ③ 制度改正で連帯保証人なしでも利用できるようになって申込みが急増したが、「仕事が決まった」という話はほとんど聞かず、順調に完済できる人は少数だと予測される。
- ④ 制度改正で使いやすくなって貸付件数が増加したが、滞納世帯が増えており、保証人なしでもよくなったことは問題だと思う。
- ⑤ 貸付の要件が緩和されて、償還が厳しいと予想される世帯にも貸付を行っており、そのときの窮状を助ける支援としてはよいが、結果的に負債を増やしただけになっているという

矛盾を感じる。

- ⑥ 総合支援資金貸付は政治的アピールの趣旨が強い制度であり、多額の焦げ付きが出るのが予測されるが、そのときにマスコミに「社協の管理がずさんだった」と叩かれれば、住民の会費や寄付金で運営している社協にとって大きな痛手になる。
- ⑦ 不況で、施策も機能しづらい状況のなかで、生活福祉資金の目的である自立更生や生活安定の成果にすぐにつながるとは思えず、滞納額も膨大になって先行きが懸念される。
- ⑧ 金融に精通していない社協職員が対応しており、保証人も必要ないため、貸倒れがますます増えると予測され、原資をどのように返済するかなど問題が山積している。
- ⑨ 市町村社協が相談を受ける際、負債の有無は自己申告のみで、調査する術はない。A社協でも信用保証協会へ照会をかけることもないので、多重債務者の債務の上塗りになっていることがよくある。
- ⑩ 保証人なしで生活費を300万円以上貸している人もおり、公的制度で多重債務をつくることに疑問を感じており、雇用を最優先にして、経済的自立の基盤を整備したうえで貸付をしなければ「焼け石に水」だと思う。

「実施体制の不備」

- ① 制度改正以降はマスコミに取り上げられることが増え、総合支援資金が加わって相談者が増加しているが、対応する職員の恒常的な人件費が組まれていない。
- ② 事務量に見あった事務費・人件費の継続的・安定的な補助金を確保する必要がある。
- ③ 貸付事業の事務量が急激に増えて人員が不足しており、制度のあり方も含めて検討すべきである。
- ④ 国が定めた都道府県社協と市町村社協議の事務委託契約は不平等で、担当者の人件費も補償されていない。
- ⑤ 現状では市町村社協は文書で督促するのみだが、金融機関のOBなどで償還に関わる組織や人員を配置してほしい。
- ⑥ 貸付後のフォローも含めて生活全体をサポートするファイナンシャルプランナーのような担当者を配置して体制を強化するということだったが、実情としてそうした体制の確保は難しく、自立促進とはかけ離れた制度になっている。
- ⑦ 総合支援資金は雇用施策として位置づけられており、就労指導ができない社協よりも適切な窓口があると思う。
- ⑧ 金銭の貸付けに関する専門性を必要とする業務が地域福祉の中核を担う社協の業務の一環として位置づけられていることを疑問に思う。

「家計管理指導等」

- ① 相談に来る人に家計管理能力が乏しいと感じることが多く、必ずしも貸付制度の利用だけが有効ではないと感じる。
- ② 返済のための家計管理能力を問わないため、未返済の問題が生じていると思う。
- ③ 経済的につまずけば、坂を転げ落ちるように転落してしまう現在の社会経済状況のなかで、貸付で回復できる世帯はかなり限られており、不正な借り入れをなくし、家計支援の力をもった第3の方策が必要だと思う。
- ④ 借りやすい制度にするよりも、家計管理指導を行ったうえで必要な融資を行うという考え方が必要だが、そのためには専門職の配置が必要であり、経費面の問題がある。
- ⑤ 修学資金で大学や高校に行って卒業時に200万円を超える借金を抱えているケースもよくあり、負の連鎖が非常に気になる。

「民生委員の関わり」

- ① 福祉事務所やハローワークで紹介されて相談に来るケースが多くなり、民生委員との関わりが薄くなって、制度ができた時代とは社会状況が変化しているので、制度の位置づけの再検討が必要である。
- ② 近隣住民の顔も知らない時代に、民生委員に意見書を求めることが難しくなっている。
- ③ 民生委員はなり手の問題もあり、今後、この制度に民生委員が深く関わることには無理が出てくると感じる。

「モラルハザード等への危惧」

- ① 制度改正によって貸付件数が2倍以上に増え、利用しやすい制度にするという目的は達成されたと思うが、返済意識が希薄化し、モラルハザードが起こっている。特に、総合支援資金は住宅手当と連動しているため、(借受ではなく)もらった意識の借受人もいる。
- ② 生活福祉資金はすべて国の原資のため、福祉事務所がケースを振ってくるケースがある。償還の意思がある人は5人に1人ぐらいだと思う。
- ③ 担当者としては「返すことができない人に多額のお金を貸す制度の方が悪い」という感覚もあり、滞納金の償還や世帯の指導援助に積極的に関わることは控えている。
- ④ 失業保険の受給資格があると貸付の対象にならないが、保険金が支給されるまでの3か月の生活費がない世帯が多い。一方、失業保険をかけていない世帯は申請して1か月後には受給でき、公的(失業)保険をかけてきた人が不利になるのは納得できない。

「制度の改善にむけて」

- ① 申請から結果通知までの時間を短縮することが求められている。

- ② 切羽詰まって相談に来る人が多く、より早い段階で周知できるように努める必要がある。
- ③ 制度の改善方法として、「信用保証協会に加入し多重債務者かどうかを確認する」、「多重債務者を支援機関につなぐネットワークを整備する」、「審査と債務の管理を金融のプロに事務委託し逃げ得を絶対に許さない」ことが考えられるのではないか。
- ④ 本業務は借受世帯のリスクが少ないため、多重債務者になってしまう要因になるので、滞納者は個人信用保証情報に登録するなどのしくみが必要である。
- ⑤ 貸付決定後に他市に転居した場合の A 社協の状況把握や引き継ぎに改善の余地がある。
- ⑥ 国の制度なのに社会福祉法人が業務を行っているため、転居した滞納者を公的権限で追跡できないなど問題が多い。
- ⑦ 福祉事務所、母子相談、ハローワーク等で支援が受けられずに相談に来る人も多いが、対象費目や償還のハードルのため第 2 のセーフティネットとして限界があり、各制度の要件の緩和と拡充を望む。
- ⑧ 借受人のニーズと相談員が必要と思うことに差があり、世帯の安定のための課題解決につながっていない場合が多いので、認識の差をすりあわせ、支援体制を確立していくことが課題である。
- ⑨ 人員の関係で金銭的な支援のみになっているが、今後は関係機関と連携した支援が必要である。貸付事業、社会貢献事業、生活保護（制度）のどのネットにも拾われない人がおり、そのような人に間口を広げるのがよいと思う。

「その他」

- ① ひとつの社協が問題点を指摘してもかき消されるのが現状であり、研究者の立場で大きな問題として取り上げ、納税者からみても良い制度になるように改善してほしい。
- ② このアンケートでわかる問題点は A 社協に聞けばわかることであり、内容が薄いのではないか。

これらの自由記述の内容から、以下の問題点が浮き彫りにされたと言えよう。

すなわち、「制度の持つ問題点」として、償還金滞納、貸付金が新たな負債となることへの懸念、「実施体制の不備」として、人員保障の裏打ちのなさとし町村社協の業務としての妥当性への疑問、「民生委員のかかわり」として、制度への関与の稀少化、「家計管理指導等」として家計管理支援等及び支援スキルの必要性和早期金銭管理教育の大切さ、「モラルハザード等への危惧」として、借受人の償還金返済意思の希薄化と失業保険との整合性の欠如、「制度の改善にむけて」として、貸付までの期間短縮の必要性和制度の周知の不十分さ、償還指導体制と制度拡充への支援体制の確立、「その他」として、現場の意見が反映されない現状と本調査への疑問等である。

3 市町村生活福祉資金貸付担当者からの聞き取り結果について

次に、2011年3月に実施したA社協から生活福祉資金貸付事業の委託を受けているA県内市町村社協の内、政令市B社協、中核市C社協及びD町社協における担当者からの聞き取り調査結果を示す。

〈B 社会福祉協議会〉

① 相談対応について

- ・「低収入」を理由に貸付に至らなかった時は生活保護制度を紹介している。
- ・貸付審査結果についてクレームがつくのを避けるため、借り入れ申し込みの時点で、申請者から「審査結果についてクレーミングしない」という同意書を取り、相談窓口と貸付決定を分業していることで、貸付決定に対する申請者からのクレームを免れている。

② 貸付後の対応について

- ・2011年度から総合支援資金の借受人と月1回面談し、就労に向けての活動等について状況把握している。

③ 実施体制について

- ・担当者には社会福祉のスキルより金融についての知識が必要だと思う。担当者はファイナンシャルプランナー3級の資格を持っており、他の相談員も資格取得に向けて勉強中である。
- ・社協職員の研修にもファイナンシャルプランニングの研修を取り入れてほしい。

④ 民生委員の関わりについて

- ・民生委員は総合支援資金及び住居手当については住居確認をし、福祉資金については調査票を作成している。

⑤ 償還金返済指導について

- ・生活福祉資金の債権者は都道府県社協であり、債権管理は市社協の業務ではない。そのため、償還指導は債権者の役割と認識しており、個々の滞納者については、償還にむけて都道府県社協と同行訪問はしていない。

⑥ その他

- ・生業費を有効に活用してほしいと思うが、社協に起業アドバイザーがない状態では無理だと思う。

〈C 社会福祉協議会〉

① 相談対応について

- ・収入が低く償還が見込めない場合は、福祉事務所を紹介している。
- ・相談者は家計の現状把握についての意識が低いように感じる。

- ・多重債務を抱えている場合、総合支援資金を貸し付け、債務整理費用については法テラス⁶⁾でまかなうことができれば、法テラスにまかせている。
 - ・一時生活再建資金の申請は一件もない。なぜなら、同資金を貸し付けしても債務扱いになり、自己破産しても償還されないためである。
- ② 実施体制について
- ・相談員の件数費は緊急雇用創出臨時特例交付金によるものであり、恒常的に配置できない⁷⁾。
- ③ 貸付後の対応について
- ・総合支援資金の借受人に対しては、不定期的に就業報告書の提出を求めている。
- ④ 民生委員の関わりについて
- ・民生委員に借受人の償還状況表を年一回送付しているが、償還指導に協力を求められないのは、「社協が簡単に貸すからだ」と反発がくることもあるためである。
 - ・改正によって保証人なしでも貸付が可能になり、そのため、民生委員の関与が薄くなっているように感じる。
- ⑤ 償還金返済指導について
- ・貸付金の債権者はA社協と認識している。
 - ・制度運営の人員・場所・システムが不備のため、貸付と償還の担当が分離されていると思う。
- ⑥ その他
- ・最近、貸付窓口で生活相談の内容が複雑化していると感じている。
 - 例えば、家が「ゴミ屋敷」となっている場合、ゴミを整理するための費用の貸付申請があり、そういう場合は福祉資金の転宅費等で対応した。
 - B社協管内には区社協にコミュニティソーシャルワーカーが配置されているので、そこにつないだり、母子世帯の場合であれば福祉事務所の母子相談員につないだりしている。
 - 教育支援資金の申請では高校生である本人が相談に来たことがあった。しかし、親が子供の教育に無関心で、貸付に同意せず貸付に至らないことがあり残念に思った。
 - ・貸付単独では生活支援に対応できないと思う。また、相談者の「たらいまわし」ではなく、関係機関に「つないでいく」ことが大切だと思う。

〈D 社会福祉協議会〉

- ① 相談対応について
- ・D社協のある町には福祉事務所がないため、貸付で対応できない低所得者世帯の相談には町を所管する福祉事務所に行く交通費負担を考慮して、職員に訪問相談に来てもらうことがある。
 - ・貸付却下となっても理由を本人に伝えない。不承認になっても理由は聞かないという同意書等を取っている。

- ・貸付はA社協、償還はD社協と窓口は別々であるが、現在の実施体制では貸付相談が精一杯である。
- ・他県から町に戻ってきた人で総合支援資金の貸付をし、住宅手当も支給されたが、住宅入居費貸付がA社協に却下された。理由は必要書類がそろわず、離職を証明できなかったためである。離職証明書を出してくれるような会社に勤めていなかった人が制度からこぼれている。

② 実施体制について

- ・制度改正以降も相談員は増やしていない。なぜなら相談員の人件費は単年度予算であり、次年度以降予算化されるか不透明であるからである。

③ 貸付後の対応について

- ・総合支援資金については、ハローワークに行ったという証明書を月1回持ってきてもらっている。

④ 民生委員の関わりについて

- ・民生委員の意見書は福祉資金のみ作成してもらっており、民生委員が関わった世帯は償還金が銀行振り込みになってからも借受人の様子をみしてくれる。
- ・民生委員抜きで貸付制度は機能しないと思う。

⑤ 償還金返済指導について

- ・A社協から毎月償還状況月報がくる。しかし、貸付の債権管理はA社協であると認識している。そのため、D社協からは償還にむけてアクションは起こさない。

⑥ その他

- ・制度はD社協地域福祉計画には入れ込んでいない。なぜなら実施主体はA社会福祉協議会で、D社協は受託しているだけだからである。
- ・制度は市町村社協自らが考えたものではなく、担当者にとっては主体的に取り組んでいるというより、やらされている感がある。

以上のように、B、C、Dの各社協とも所管する人口規模の相違はあるが、担当者が共通して述べている点は次の通りである。

すなわち、「相談対応について」では、低所得者世帯の相談に対しては福祉事務所の生活保護制度を紹介し、貸付申請が不承認となった場合にはクレーミングしないという内容の同意書等を取っている。「実施体制」では、相談員の配置が緊急雇用創出臨時特例交付金に依存しているため、恒常的な職員増に結びついておらず、「貸付後の対応について」では、総合支援資金の借受人と就労状況について定期的あるいは不定期的に面談を行っている。「民生委員の関わりについて」では、福祉資金に関しては借受人の調査票作成の依頼や情報交換を行っているが、総合支援資金に関しては民生委員と借受人・社協との関係が希薄化しつつあり、「償還金

返済指導について」では、償還業務は A 社協の業務という認識から、市町村社協では積極的に関与していないことが明らかになった。

また、B 社協では、担当者自らがファイナンシャルプランナーの資格を取得しており、上述したアンケート調査結果でも明らかになっているように、貸付相談にあたっての家計管理支援スキルの必要性への認識が示されている。

そして、上記の聞き取り調査結果から見えてきた点を 3 点にわたって指摘すると、以下の通りである。

1 点目は、市町村社協において制度の位置付けが不鮮明であることである。D 社協担当者が「貸付制度について地域福祉計画には入れ込んでいない。(制度の)実施主体は A 社協で、D 社協は事業受託しているだけ」と述べているおり、また、B 社協地域福祉計画においても制度への言及はない。

制度が正式に発足した 2 年後の 1957 年、都道府県知事宛厚生省事務次官通知では、「この資金の貸付け業務を実際に担当する社会福祉協議会の組織を整備強化すること」「特に市町村社会福祉協議会は、世帯更生運動（生活福祉資金貸付制度の前身）の中核となって要援護世帯の把握と、その自立指導に当たるとともに、この貸付業務の第一線機関」とされていた。しかし、委託事業という位置付けは、民生委員の制度への関与も弱まり、市町村社協担当者のモチベーションを低下させる誘因になっていると言えよう。

2 点目は、B、C、D 社協とも貸付不承認の場合、申請者から理由は問わない旨の同意書を取っている点である。担当者数が過少な中、同意書を取ることで貸付窓口でのトラブルを防げるメリットはあるとしても、申請者への説明責任という観点から同意書を取ることの必要性の有無については今後、検討すべき課題であると考え⁽⁸⁾。

3 点目は、C 社協担当者が述べたように、貸付相談が、相談者の抱える生活の困難さが複雑化していることを見出すきっかけとなっている点である。具体的には、家庭内のゴミを整理するため福祉資金の転宅費等に対応した事例等が紹介されているが、このように、「貸付をいかにして相談者の生活困難の解決に生かしていくか」という視点を持った対応は、制度が社会福祉制度の枠組みで取り扱われる所以であると言えよう。

4 A 社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者からの聞き取り結果について

次に、2011 年 6 月に実施した A 社協担当者からの聞き取り調査結果について述べる。

聞き取りはアンケート調査結果及び A 県内 B、C、D 社協担当者からの聞き取り調査結果を踏まえて行った。

① 総合支援資金の償還状況について

- ・ A 社協における総合支援資金貸付件数は 2010 年 10 月から 2011 年 3 月までの 6 か月間で 3812 件、貸付金額は 28 億 9531 万 5832 円である。
- ・ 制度が改正された 2010 年 10 月から総合支援資金を 12ヶ月間借り受けた人は 2011 年 4 月から償還開始となった。現在のところ償還督促件数は約 3000 件で、償還率は 40% 位である。
- ・ しかし、今後、償還率は低下するのではないかと懸念している。
- ・ 総合支援資金借受人が生活保護受給に至ったケースについては、生活保護受給に至ったかどうかは本人からの申告次第で、本人が生活保護になったという連絡があった場合にしか把握できない。

② 多重債務者には貸付が困難という実態について

- ・ 生活福祉資金は自己破産後（免責後）の申請者には貸付けている。しかし、自己破産前の貸付金は免責の対象となり、貸倒れになるため、貸付には躊躇する。

③ 貸付窓口は市町村社協で償還指導は A 社協の役割という認識が市町村社協貸付担当者にみられたが、そのことのメリット・デメリットについて

- ・ A 社協では償還担当者として元税務課職員を雇用し、償還金返済指導にあたってもらっている。しかし、償還金返済のために借受人と面談をすると、貸付時の話と償還時の話が食い違うことがある。例えば、貸付窓口で「200 万円借りても月に 1000 円ずつ返済すればいい」と聞いて借受けをしたと言う人もいと聞いている。

④ 民生委員の関与について

- ・ 総合支援資金貸付要綱では都道府県社協が実施主体だが、今までは、実態として民生委員と市町村社協が貸付及び償還に関与していた。しかし、離職者支援資金（現在は廃止）の導入以降、民生委員の意見書が不要になり、それ以降関わりが薄くなった。

⑤ その他

- ・ 2009 年 10 月改正時に、生活福祉資金貸付審査会の設置は市町村社協の任意によるものとなり、そのことが市町村社協の制度に対する意識の低下を招いているのではないか。
- ・ 事務費の保障は単年度ごとになされており、相談員の配置増などの恒常的な人員増に結びつかない。
- ・ 貸付不承認の理由を本人に伝えないのは、償還の見込みがないからである。その見込みは複合的な理由によるもので説明困難な場合がある。また、同時に、不正貸付け防止の役割も果たしていると思う。

以上、A 社協担当者からの聞き取り調査結果によって次の 3 点が明らかになった。

1 点目は、総合支援資金の償還金滞納者が生活保護受給に移行したかどうかは本人の申告により知る由がなく、総合支援資金貸付担当者と生活保護制度担当者間の情報交換の機会が保障

されていない点である。

2点目は、借受人が免責決定前の債務者であれば、貸付金が債務のひとつとみなされるため、償還金返済不能となった場合、償還金は回収不能となる。そのことが社協にとって「貸付の困難さ」につながっており、結果として多重債務者には利用しにくい制度に留まっている点である。

3点目は、2009年10月改正によって市町村社協生活福祉資金貸付審査会が任意設置となり、その結果、制度が市町村社協担当者及び民生委員の意識からますます離れて行っていることである。

むすびにかえて

——生活福祉資金貸付制度2009年10月改正の意味するものと残された課題

2009年10月改正によって、無保証人化がまがりなりにも実現して、制度の「利用しやすさ」は飛躍的に向上した。と同時に、従来の離職者支援資金に代えて総合支援資金・生活支援費の新設、すなわち、用途を限定しない生活費貸付に舵をきったことで、制度には新しい意味合いが付与された。制度が世帯更生資金と称されていた1970年代、江口英一が貸付は生活保護の肩代わりをしていると指摘しように、制度は総合支援資金の新設によって生活保護制度における保護費の支給に似て非なるものになって行ったと言えよう。

さらに、借受人への相談支援として、借受人が失業者である場合には公共職業安定所に求職申し込みを行うとされ、実際に、借受人の就労状況の確認が定期的あるいは不定期的に行われている。これは生活保護制度における就労支援のスキームと何ら変わりのないものである。

しかし、生活保護制度と異なり、貸付制度の実施体制を裏打ちする予算措置も担当者ひとりあたりの借受世帯数の上限についても定めがないことから、現場担当者の疲弊を生じさせている。

また、相談者が多重債務を抱えていることを理由に貸せない事例の多さにも着目したい。前述したように、多重債務問題改善プログラムにおいて、制度は「多重債務の予防・悪化の防止につながるニーズを確実に満たすべき制度」と位置付けられている。しかし、上述したアンケート調査結果によると、総合生活支援資金に関しては相談しても申請に至らなかった理由として、「複数の借金を抱えている」が82.1%と最も多かった。

「生活福祉資金（総合支援資金）貸付制度の運営について」⁽⁹⁾では、総合支援資金における借受人に対する相談支援として、「借受人が多重債務を抱えている場合には弁護士又は司法書士に多重債務の整理を依頼する」ことが挙げられている。しかし、担当者が「切羽詰まって相談に来る人が多く」と述べているように、債務を抱え、生活費に逼迫して貸付相談窓口を訪れる相談者のニーズには応じ切れていない実態が明らかにされたと言えよう。弁護士又は司法書

士が、貸付相談者からの債務整理を受任した段階で、貸付が可能となる方策が必要であり、償還指導にあたっては、社協との連携が不可欠である。

最後に、制度の充実に向けて検討する上で、今後の方向性について3点にわたって述べたい。

1点目は、失業等の深刻かつ複雑な問題を抱え、日常生活全般に困窮している者に対する貸付である生活支援費については、貸付ではなく給付で対応する仕組みをつくることである。A社協担当者が「今後、償還率は低下するのではないかと懸念している」と述べているように、償還金の返済が危ぶまれている実態が背景にあり、失業等による生活困窮者に貸付を行なうことは、貸付と返済からなる制度に対する信頼性を損ねるものと言えよう。

2点目は、貸付の対象者を明確にすることである。

上述したアンケート調査結果において、福祉資金が申請に至らなかった理由として、「無収入」が75.0%と最も多くを占めていた。このことは、制度が対象とする借受人世帯の経済状況の多くは「低所得者世帯」からすでに「要保護世帯」へ移行している⁽¹⁰⁾ことを示しているのもであると言えよう⁽¹¹⁾。要保護世帯を生活保護制度によって捕捉し、貸付対象世帯の明確化をはかることで、初めて償還能力のある貸付対象者を把握し、多重債務問題改善プログラムにおいて制度に求められているように、「利用促進と貸倒れ抑制の両立を図る」ことが成り立つのである。

3点目には、借受人に役立つ相談支援とは何かについて検討することである。

本調査によって、借受人の就労状況の確認が定期的または不定期的に行われていることが明らかになったが、総合支援資金貸付では生活の建て直しのために継続的な相談支援として、「就労支援」だけでなく、「家計指導等を行う」とされている。しかし、家計管理支援の必要性は担当者によって認識されながらも、実行に至っていない現実が本調査結果からうかがえた。

東京都社会福祉協議会生活福祉資金貸付業務研究会は2006年から2007年にかけて生活福祉資金貸付効果を検証するための利用者調査を実施している。その結果、借受人の53.9%が「今の暮らしで不安なこと」として、「家計のこと」を最も多く挙げていた。そして、不安の中身として「基本的な生活費」と回答したものが39.6%、「家賃や住宅ローン」が30.2%、「住宅ローン以外の負債」が17.7%と、合計すると47.9%の借受人がローン等負債の管理に不安を抱いている。

そして、「家計の不安を解消する手立てがあるか」の問いに対して、56.3%が「考えているが具体的に見つかっていない」と答え、「手立てを考えていない」と答えた17.7%を合わせると74%の借受人が家計に対する不安を抱えながらも、手立てを考えていなかったり、具体的に見つけられていない。この調査結果からは借受人に対する継続的な家計管理支援等の必要性が浮き彫りにされていると言えよう。

また、就労のみならず、起業をも自立支援の一手法として考えたとき、生業費については、B社協担当者が「生業費を有効に活用してほしいと思うが、社協に起業アドバイザーがない状

態では無理だと思う」と述べているように、生業費が有効に機能するためには、相談者の起業への意欲に応え、情報提供や事業継続についてアドバイスできる相談員の配置が必要とされるのではないかと。

以上、A社協とその業務委託を受けた市町村社協についての調査結果から導き出される結論は限定的かもしれない。しかし、制度設計の問題点をどのように解消するか、体制の整備をどのように図るか、そして貸付相談員をどのように育成するかは喫緊の課題であり、制度の今後の成否につながるものと考えられる。

〔注〕

- (1) 貸金業法の改正に携わった大森金融庁信用制度参事官（当時）は、「貸し手の節度も借り手のリテラシーも共に欠けている中で、借り手のリテラシーが短期的に劇的に向上することが期待できないために、貸し手への規制を通して新たな多重債務者の発生をくい止めるしか方法がなかった」と述べている。
- (2) 金融庁ホームページ多重債務問題改善プログラム 平成19年4月20日
<http://www.fsa.go.jp/policy/kashikin/symp200706/07.pdf> より引用
- (3) セーフティネット貸付実現全国会議主催『セーフティネット貸付の実現に向けて 広島集会』配布資料 19頁「生活福祉資金貸付事業の実施状況」厚生労働省社会・援護局地域福祉課提出 2009年2月28日
- (4) 「生活福祉資金（総合支援資金）貸付制度の運営について」厚生労働省社会・援護局発第0728号 各都道府県知事・各指定都市市長宛 平成21年7月28日
- (5) (4)に同じ
- (6) 正式名は日本司法支援センターで、総合法律支援法第30条第1項2号に基づき、民事法律扶助業務を受託している。無料で法律相談を行い（「法律相談援助」）、弁護士・司法書士の費用の立替えを行っている
- (7) 相談員配置にかかる緊急雇用創出臨時特例交付金は2010年度から交付され、2011年度末まで延長された
- (8) 筆者が2008年に行った生活福祉資金生業費資金調査によると、貸付審査項目とその評価結果を申請者に文書で通知する社会福祉協議会も存在した
- (9) (4)に同じ
- (10) 『平成22年版厚生労働白書』によると、2010年度速報値で生活保護率は14.7%/である。一方、ナショナルミニマム研究会平成22年9月4日付厚生労働省社会・援護局保護課提出資料によると、全国消費実態調査に基づいた推計では、フローのみを基準とすると、低所得世帯に対する生活保護制度の捕捉率は推計で29.6%とされている。
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000050lm-img/2r98520000005oon.pdf> 参照
- (11) 筆者が2000年に行った貸付相談者調査結果によると、相談者世帯の3分の1が生活保護基準以下の収入であった。

〔参考文献〕

江口英一「今日の低所得層と世帯更生資金の方向」『季刊 社会保障』18巻第2号 17-30頁 1972年

- 岩田正美著「社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属」有斐閣 2009年
研究代表者 森川美絵「低所得者に対する相談援助機能の強化に関する研究」厚生労働科学研究費補助
金 政策科学推進研究事業 平成21年度総括・分担研究報告書
- 柴 香里「生活福祉貸付制度の現状と課題 —— 近年の制度改正に着目して ——」国立社会保障・人口
問題研究所 2011年3月
- 小関隆志著「金融によるコミュニティ・エンパワメント 貧困と社会的排除への挑戦」ミネルヴァ書房
2011年
- STPプロジェクト編・著『理解されないビジネスモデル 消費者金融』時事通信社 2008年
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著「調査報告書 生活福祉資金の貸付
効果を検証する」2008年3月
- 佐藤順子「生活福祉資金貸付制度の現状と課題 —— 介護・療養資金貸付相談の事例検討を通して
——」『佛教大学総合研究所紀要』佛教大学総合研究所 第8号 261-286頁 2001年
- 佐藤順子「生活福祉資金貸付制度の今後 —— 生活福祉資金貸付制度(生業費)実態調査結果から見えて
くるもの ——」『佛教大学福祉教育開発センター紀要』第7号 175-189頁 2010年

【謝辞】

アンケート調査に協力して頂いた市町村社会福祉協議会生活福祉資金貸付担当者の皆様並びに聞き取り
調査に快く応じて頂いた担当者の皆様に感謝申し上げます。

(さとう じゅんこ 佛教大学 福祉教育開発センター)
2011年9月21日受理