

これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会

報告書

平成 31 年 3 月

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会

目次

I. 本検討委員会の設置について	2
II. 本貸付事業の今日的意義	7
1. 制度経過	7
2. 本貸付事業を実施する意義	10
III. 本貸付事業における相談支援の充実	14
1. 相談支援体制の強化とそのための事業評価の考え方	14
2. 相談支援体制を強化していくための取り組み	16
IV. 経済的ニーズにそった資金貸付、その後の償還プロセスにおける支援の 取り組みの強化	22
1. 生活困窮者を支援するための貸付	22
2. 子どもの貧困対策としての貸付	26
3. 高齢者世帯への貸付	28
4. 大規模災害時の貸付	31
5. 生業費の今後のあり方	33
6. 柔軟な貸付判断、償還対応に向けて	34
V. 本貸付事業の今後の方向性	36
1. 社協における総合相談事業としての事業の実施	36
2. 資金ニーズに応じたわかりやすい貸付制度の構築に向けて	37
おわりに	42
資料編	45
報告書 提言内容の整理	58

I. 本検討委員会の設置について

(本検討委員会の設置主旨)

- 1952年(昭和27年)の第七回全国民生委員児童委員大会の「民生委員一人一世帯更生運動」の申し合わせを受け、全国社会福祉協議会は「世帯更生運動実施に関する基本事項」のもと同運動を推進した。
- その後、低所得世帯への貸付制度創設の気運が高まり、1955年(昭和30年)に世帯更生資金貸付制度が創設、1990年(平成2年)には生活福祉資金貸付事業(以下、「本貸付事業」と改称され、制度発足から60年以上が経過した。この間、社会・経済情勢の変化にそって、本貸付事業は制度の見直しを繰り返しながら今日に至っている。
- とくに平成のバブル崩壊以後の長期的な経済低迷のなかで、失業等により生活が立ち行かなくなった世帯の立て直しを図る離職者支援資金、緊急小口資金、さらには、現金所得が少ない高齢者等の生活の安定をめざす不動産担保型生活資金など、相次いで新たな資金種類が創設された。
- 2009年(平成21年)には、リーマンショックを契機とした世界的な経済危機へのわが国の対応策の一つとして、総合支援資金の創設を含む資金種類の再編や貸付要件の緩和等、第二のセーフティネット関連施策としての制度改正が行われ、リストラや失業等にあった人々に貸付を行う総合支援資金は、創設後わずか1年半で貸付決定件数が6万7千件にのぼった。
- さらに、2015年(平成27年)には、経済的な困窮等により多様な生活課題を抱える人々への総合的な支援を行う生活困窮者自立支援制度が施行されるなかで、本貸付事業は、その連携施策として運営・活用されることとなった。
- しかしながら、ここ数年においては総合支援資金を中心に貸付実績が減少、および償還率の低下が続いており、貸付事務体制の確保、生活困窮者自立支援制度との連携・活用不足等、根本的な課題も指摘されるところとなっている。
- そのため、今日的な低所得・格差や生活困窮における課題と支援に応えるための制度のあり方の検討、さらに生活問題の解決のための本貸付事業の活用について全般的な課題整理と広く検討を行うため、「これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会(以下、「本検討委員会」[委員長 明治学院大学 教授 新保美香氏])」を設置した。
- また、報告のとりまとめにあたっては、本貸付事業の実施主体である都道府県社会福祉協議会(以下、「都道府県社協」)などに意見を聴取したところである。本報告書では、その内容も踏まえ一部の項目については、慎重意見等の両論併記や今後さらなる検討の必要性を明示している。

(本貸付事業をめぐる状況と課題)

○ 本貸付事業は、制度創設以降 60 年以上にわたって実施されてきたが、現状本貸付事業をとりまく状況や、本貸付事業の運営において指摘されてきている課題について、主なものとして以下 5 つが考えられる。

① 本貸付事業の意義、役割の共有の必要性(資料編・資料Ⅰ)

- ・ 近年の相次ぐ制度見直しの影響もあって、実施主体である各都道府県社協間において、さらには第一線で窓口業務や経済的ニーズを有する地域住民に支援を行う市町村社会福祉協議会(以下、「市町村社協」)や民生委員・児童委員(以下、「民生委員」、生活困窮者自立支援制度に基づく自立相談支援事業等との間でも、本貸付事業に対する理解が十分に共有されていないことが課題として挙げられる。
- ・ 本貸付事業が、地域における住民支援のツールとして効果的に展開されるよう、これらの関係者が本貸付事業の今日的な意義や役割を共有することが必要である。

② 貸付実績および償還状況と社協事業としての評価のあり方(資料編・資料Ⅱ)

- ・ 貸付実績をみると、緊急小口資金や教育支援資金については堅調な借入ニーズがある一方、総合支援資金の貸付実績はピーク時(平成 22 年度)のおよそ 40 分の 1 となる等、資金種類ごとにニーズと貸付実績が経済的・社会的影響を背景として変化してきている。
- ・ 償還状況については、償還計画額に対する償還実績額をもとに算出した償還率をみると、とくに総合支援資金は創設当初の貸付分の滞納が大きく影響し、償還率が低調になっている。またその他資金についても滞納が 2 年以上続いている債権は貸付中債権全体の約 3 割である。離職者支援資金および総合支援資金については約 5 割を占める状況となっている。
- ・ 加えて、都道府県ごとに貸付実績の差異が大きくなっていると同時に、市町村別にみると年間で貸付件数が 0 件の社協が 3 割強(町村部で 5 割強)となっている。
- ・ こうした貸付実績及び償還状況は、本貸付事業の実施主体である都道府県社協の事業運営に対する評価につながることを意識しつつ、全国の社協関係者が一体となって、今後の貸付や償還、さらには本貸付事業の評価のあり方について協議を重ね、課題を共有し、制度要望や取り組みの改善等の対応を図ることが必要である。

③ 社協における事務体制の強化(資料編・資料Ⅲ)

- ・ 本貸付事業は、創設後長きにわたり、市町村社協における心配ごと相談事業等の相談機能のなかで、借入相談窓口の役割を果たすと同時に、また民生委員との連携を図るなかで、社協事業として生活課題のある住民支援の中心的な役割を担ってきた。
- ・ 市町村社協への人件費等の補助金については、平成 21 年度の総合支援資金の創設にあたり、市町村社協の事務体制の確保が緊急の課題となったことから、緊急雇用創出事業臨時特例基金により体制整備が図られたが、その後の本特例基金の廃止に伴い、平成 27 年度以降は、経過措置として貸付原資からの取崩しによる事務体制の確保が続

いている。このため、財政的に非正規雇用の増加等、継続的な雇用が難しく職員体制を縮小せざるを得ない状況にある。

- ・ 市町村社協の組織運営体制や「社協・生活支援活動強化方針」を踏まえた総合相談体制の強化とともに、本貸付事業の事務体制の確保について検討する必要がある。
- ・ また本貸付事業の実施主体である都道府県社協についても、地域全体の支援の向上とともに市町村社協職員や民生委員へのフォローアップの強化等を図るための事務費の確保とその財源について検討していくことが必要である。

④ 民生委員の関わりの変化(資料編・資料Ⅳ)

- ・ 本貸付事業は、制度創設期より、民生委員による関わりと協力を前提に運営されてきたが、近年創設された総合支援資金や緊急小口資金などについては、制度上は民生委員の関わりがなくても貸付が可能な取扱いとなった。
- ・ また、短期間での委員交代に伴う経験の浅い民生委員の増加や、面識のない世帯に対し、本貸付事業を通じて関わっていくことへの抵抗感等を背景に、民生委員として本貸付事業への協力を行うことが負担となっているとの指摘が多く寄せられている。
- ・ こうしたなか、民生委員や民児協において本貸付事業に対する理解や関係性が希薄になっている実態も伺われる。本貸付事業と民生委員活動との関係性や連携のあり方を検討することが必要である。

⑤ 本貸付事業に関連する政策動向への対応の必要性

- ・ 今後の本貸付事業の実施に向けては、生活困窮者自立支援制度や子どもへの教育支援施策との関わり、年金担保貸付事業の廃止に伴う低所得高齢者の資金ニーズへの対応、さらには会計検査院の指摘に伴う「貸付原資」の保有の課題などへの対応が求められている。
- ・ こうした政策動向に着実に応えながら、本貸付事業の今後のあり方を見直すことが喫緊の課題である。

＜生活困窮者自立支援制度との連携＞(資料編・資料Ⅴ)

- ・ 平成 27 年度に創設された生活困窮者自立支援制度については、借受世帯（生活困窮者）の自立支援に向けて、本貸付事業との効果的な連携推進が求められている。
- ・ 一方で両事業の相互理解や連携不足への指摘があり、制度当初に期待されていた効果的な貸付が十分にできていない状況がある。
- ・ さらには、平成 29 年度に厚生労働省社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会で示された報告書では、本貸付事業について機動的かつ迅速な貸付が行えるよう、運用面での見直しが必要とされている。

＜子どもへの教育支援施策の拡充＞（資料編・資料Ⅵ）

- ・ 消費増税を前提として、2020年度から、住民税非課税世帯においては私立高校の授業料を実質無償化するとともに、国立大学の場合は授業料と入学金の減免、私立大学の場合は国立大学授業料に私立大学の平均授業料の水準を勘案した一定額の加算と国立大学の入学金を上限に入学金を減免する方針が閣議決定された。

＜年金担保貸付事業の廃止＞（資料編・資料Ⅶ）

- ・ 独立行政法人福祉医療機構が運営する年金担保貸付事業は2021年度末までで新規の申込受付を終了する方針が決定している。廃止後は、その利用者の一部（主に低所得高齢者）の借入ニーズは本貸付事業での対応が想定されている。

＜貸付原資についての会計検査院からの指摘＞（資料編・資料Ⅷ）

- ・ 平成28年10月に会計検査院より、都道府県社協で保有する本貸付事業の貸付原資の保有基準の創設とともに、過大となっている保有額の返還についての意見表示が行われ、平成30年7月に厚生労働省から保有基準が示された。
- ・ 現制度における貸付原資保有額は平成29年度末において約3,500億円、貸付中金額は約1,700億円と保有原資に対して約5割の状況である。

(本検討委員会における提言について)

○ こうした状況を踏まえて、本検討委員会では本貸付事業の今後のあり方について、以下の三つの視点に沿って本貸付事業に対する社協関係者の意識の共有や制度のあり方、制度の見直しに向けた課題整理および今後の方向性についてとりまとめを行った。

① 本貸付事業の意義

- ・ 本貸付事業は半世紀以上にわたり、低所得対策、貧困・格差対策として活用され、地域住民の生活支援のツールとして機能してきた。
- ・ しかし、近年、貸付件数が減少しており、本貸付事業における第二のセーフティネット対策としてのあり方や活用が問われるところとなっている。
- ・ そのため本貸付事業の今日的な意義や役割、社協が行う事業としての位置づけをあらためて整理し、社協関係者が理解・共有することが不可欠である。

② 本貸付事業における相談支援の充実

- ・ 本貸付事業は相談支援とともに経済的な困窮要因の解決のために貸付を行うことで、生活課題を抱えた住民に対し、生活の立て直しと自立に向けた支援を行うことが制度の本質的な特長となっている。
- ・ 社協事業・活動の拡大や職員体制の課題（非正規職員の増加）、民生委員の活動範囲の多様化に伴い、本貸付事業において最も重要な機能である相談支援が十分に行われていない状況もみられる。
- ・ 今日的な生活困窮や経済的なニーズを踏まえ、本貸付事業を社協における第二のセーフティネット対策としての位置づけと展開を図っていくためには地域における相談支援の取り組みと一体的に強化・発展させていくことが必要である。

③ 経済的ニーズにそった資金貸付、その後の償還プロセスにおける支援の取り組みの強化

- ・ 近年では、第二のセーフティネット対策として生活困窮者自立支援制度の創設や子どもの貧困対策の強化、また、高齢者の保護率の増加や今後廃止される年金担保貸付事業等、本貸付事業をめぐる状況は大きく変化している。
- ・ また、生活困窮者自立支援法の改正では、「生活困窮者」とは、就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性、その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなる「おそれのある者」と定義されたところである。
- ・ 本貸付事業はこれらの動きを踏まえ、ニーズにそった資金貸付とその後の償還プロセスにおける支援の充実を図るために、本貸付事業を見直し、実施していくことが必要である。また償還対応や生活支援を、自立相談支援事業や民生委員等との連携により行うことを強化していくことが必要である。

○ 以降この三点に関する視点に沿って、各論についてとりまとめている。

Ⅱ. 本貸付事業の今日的意義

1. 制度経過

○ 制度創設からこれまでの経過については以下のとおり。

① 制度創設期（昭和 27 年～35 年）

- ・ 昭和 27 年頃から貧困世帯の「防貧」「自立更生」を図ろうと民生委員の「世帯更生運動」が全国に広がり、低所得世帯の自立更生に向けた経済的支援を行うため、昭和 30 年に世帯更生資金貸付制度が創設された。
- ・ 当時、生活困窮者は国民全体の 1 割を上回る状態であり、その支援策は生活保護制度であったため、世帯更生資金貸付制度は生活保護以外の低所得者対策として重要な役割を果たすところとなった。
- ・ 制度創設当初は、貸付原資（2 億円）は限られており、かつ生活保護法の生活扶助と同一範囲の更生資金のみに限られていた。その後生活費、家屋補修費、出産費、葬祭費についても貸付が行えるようになった。

② 制度基盤整備期（昭和 36 年～平成元年）

- ・ 昭和 32 年に創設された「低所得者に対する医療費貸付制度」が昭和 36 年に世帯更生資金に統合されるとともに、貸付費目として身体障害者への貸付、子どもの進学のための貸付である修学資金が新設されるなど、現在の本貸付事業につながる基本的な枠組みが整備された。
- ・ また、地域住民や世帯が抱える個別的な福祉ニーズに対応するために、民生委員が主体となった「心配ごと相談事業」が社協に設置され、本貸付事業と一体的に実施していくことで、社協における相談支援の取り組みの一環として本貸付事業を位置づけることを目指した。
- ・ 高度経済成長のなか更生資金は産業構造の変化により貸付件数は減少していった一方、高校や大学等への進学率の上昇に伴い、修学資金の貸付の重要性は高まり貸付需要も増加した。昭和 63 年には、修学資金が年間貸付件数全体の半数を占めることとなった。

③ 生活福祉資金への転換期（平成 2 年～12 年）

- ・ 在宅福祉サービスや地域福祉への期待が高まるなかで、高齢者世帯等の在宅福祉、障害者の自立や社会参加の促進等を支えるための貸付制度としての拡充が図られ、知的障害者世帯の所得制限の撤廃、要介護高齢者のいる世帯の所得制限の緩和など、貸付対象を拡大した。
- ・ そうした制度改善の主旨、内容を包含するために、制度名称を「世帯更生資金貸付制度」から「生活福祉資金貸付制度」へと改めた。

- ・ 心配ごと相談支援事業の発展の一つとして平成2年に「ふれあいのまちづくり事業」が国庫補助事業として創設され、地域における福祉ニーズの発見や解決を図るために総合相談事業への取り組みが強化されるとともに、民生委員や地域住民が多様な福祉ニーズや生活課題を早期に発見し、見守りや課題解決につなげるための取り組みが進められ、本貸付事業もこうした総合相談事業の強化に向けて役割を果たした。
- ・ 平成12年の社会福祉基礎構造改革により、地域福祉の推進が社会福祉の基本理念として位置づけられ、社協はその中核的な組織として社会福祉法に位置づけられた。

④ 資金種類の拡大期（平成13年～20年）

- ・ 平成13年度の離職者支援資金をはじめ、平成14年度には長期生活支援資金（現在の不動産担保型生活資金）、緊急小口資金が相次いで新設される等、資金種類が多様化し、対象者が拡大した。
- ・ 離職者支援資金については、国が厳しい雇用情勢を受け設置した「総合雇用政策」のなかでリストラ・失業者の生活の安定と就業の促進のためのセーフティネットとして創設され、これにより本貸付事業において失業者に対する支援機能が加わった。
- ・ 平成18年度には生活保護世帯の資産活用のために要保護世帯向けの長期生活支援資金（現在の要保護世帯向け不動産担保型生活資金）が新設された。
- ・ この頃より、社会的孤立などを背景に各種福祉制度のすき間にあり、十分な支援が受けられないニーズへの対応が課題となっていたが、そうしたニーズに対して本貸付事業において資金種類の拡大を図ったことで、社協として本貸付事業を生活困窮者支援の基幹事業と位置づけ、取り組みが進められた。
- ・ 市区町村社協経営指針（平成17年3月改訂/全社協・地域福祉推進委員会）」においても、本貸付事業を日常生活自立支援事業や各種の公的相談支援事業とともに、地域総合相談・生活支援をめざす「福祉サービス利用支援部門」に位置づけ、個別支援の事業として展開するところとなった。

⑤ 資金種類の再編期（平成21年～現在）

- ・ 平成20年のリーマンショックを契機とした厳しい経済、雇用情勢を受け、国はより利用しやすい第二のセーフティネットとしての機能強化の視点から平成21年度に総合支援資金を創設、資金種類の再編とともに、貸付要件、貸付利率を緩和した。
- ・ 平成21年度の改正時には国の通知文のなかで「借り易く・かつ貸し易い」制度への転換が示された一方、不適切な借受人も散見されることとなった。
- ・ 平成27年には生活保護に陥らないための第二のセーフティネット機能のさらなる強化のため、生活困窮者自立支援制度が施行され、重要な連携事業として本貸付事業が位置づけられた。

- ・ また、平成 28 年に閣議決定された「一億総活躍プラン」において、地域共生社会の実現が盛り込まれ、小中学校区等の住民に身近な圏域で、住民が主体的に地域課題を把握して解決を試みる体制づくりとともに、世帯全体の複合的な課題を受け止めるために市町村における包括的な支援体制作りの推進が目指されることとなった。社協や民生委員は、これまでの地域福祉推進に向けた取り組みを基礎として、それぞれの役割を果たすことが期待されている。

- ・ 平成 29 年に「社協・生活支援活動強化方針・第 2 次アクションプラン（平成 29 年 5 月/全社協・地域福祉推進委員会）」が策定され、社会的に孤立した人の支援を強化する方針が示され、本貸付事業はそうした地域における生活困窮者支援の仕組みのなかで役割を果たすよう求められるようになった。

⑥ 災害時における特例貸付の対応

- ・ 昭和 34 年の伊勢湾台風から始まり、阪神・淡路大震災や東日本大震災、熊本地震等の大規模災害の発生時には被災者支援として緊急小口資金等の特例貸付を実施してきた。

- ・ 東日本大震災時には被災者の当座の生活費の貸付等を行う「生活復興支援資金」を新設するなど被災者への緊急的な支援を実施してきた。

- ・ その際、全国の社協ネットワークを活用し、被災地への職員派遣の協力を行ってきた。

2. 本貸付事業を実施する意義

【社協における地域住民を支援する福祉的支援の一ツール】

○ 本貸付事業の対象者は、低所得や生活困窮など経済的なニーズと福祉的な課題を抱える人々であり、貸付を行ううえでは一定のリスクを有する人々である。本貸付事業は、そうした人々の経済的ニーズと生活課題を解決するべく、全国あまねく、継続性をもち、公費によって貸付原資や事業基盤が担保され実施している社会福祉制度である。

○ また、本貸付事業を担う社協は、地域福祉の中核的な担い手として社会福祉法に各市町村を基礎単位として設置されている公益性の高い民間組織である。特に、その貸付窓口を担う市町村社協では、その事業展開にあたって、「地域住民の個々のニーズに応え個々の生活を支えること、さらに地域の福祉課題の解決を図る(市区町村社協経営指針)」ことが求められている。

○ したがって、本貸付事業は、全国の社協組織において公益性を有する組織として適切に運営するとともに、相談者の個々のニーズを受け止め、貸付が必要な場合には貸付を行いながら、他の支援や地域の社会資源との連携につなげるなど、住民の課題解決に向けた支援を展開することが期待されている。

○ 市町村社協においては、貸付にいたらない場合にも他の支援につなげるなど、本貸付事業の相談窓口という役割を活用しながら、広く住民の生活課題・福祉課題を受け止め、解決につなげる社協事業として展開することが重要である。

○ その意味で、実施主体たる都道府県社協では、制度としての本貸付事業の適切な運営とともに、こうした社協事業として展開できるよう、住民に身近な市町村社協全体の相談支援を強化する視点をもちながら必要な支援等を行うことが重要である。

○ 社協が、民生委員とともに本貸付事業を長年にわたり担ってきた意味は、単に金銭的な貸付を行うことだけが目的ではなく、貸付を通じて地域の住民や世帯の生活の維持や課題解決に向けて支援を行うところにあり、このことは、本貸付事業の原点である民生委員による低所得世帯への「世帯更生運動」の頃からこれまで変わらずにある本質である。

○ さらに、本貸付事業の対象者を考えると貸付から償還に至るまで様々な場面で課題が発生することも考えられる。例えば滞納が発生した場合には新たな課題が発生したサインととらえ、借受人の自立に向けてあらためて支援を行っていくこと等も重要な役割であろう。

○ まずは、そうした本貸付事業の根本の意義について、関係者と共通理解を図っていくことが重要であり、本貸付事業を担当する職員は、本貸付事業の担当者である前に社協職員であることを意識し、業務に取り組むことが必要である。

○ こうした点を踏まえたうえで、本貸付事業が果たしてきた役割、および今もなお社協が実施する意義について、本検討委員会では以下のとおりまとめた。

(制度としての意義)

① 公的な貸付事業を利用できる有益性

- ・ 一定の生活維持をするうえで、高消費や高学歴（資格取得を含む）が不可欠となっている現代社会のなかで、生活基盤が脆弱な世帯において、収入が一時的に途絶えたり、蓄えがない場合の資金ニーズに応えることができる必要不可欠な公的な貸付事業であり、一時的な資金として住宅の補修や修学費などへの貸付を通じて、多くの人々の生活の質と基盤を確保し、生活の営みの維持に寄与している。

② 社会福祉・社会保障制度等を補完する役割

- ・ 生活保護や、介護、医療保険、各種年金等の制度適用までのつなぎの意味での資金貸付や、生活保護世帯であっても保護費のみでは対応しきれない一時的な経済的ニーズへの対応などを通じて、円滑な制度利用や自立助長をはかり、各種の社会福祉・社会保障制度等を補完する役割を果たしている。
- ・ また、貸付事業として他法他施策優先を原則とし、公的な貸付制度としては最後の受け皿としての補完的な役割も果たしている。

③ 公的な貸付事業であることによる借受人の負担軽減

- ・ 全額公費を財源とする公的な貸付事業であり、その特性として安定した事業運営が確保されるとともに、最長 20 年という長期の償還期間の設定や低利での貸付が可能となる。また、借受人（世帯）等の生活をめぐる厳しい変化に償還猶予、償還免除等の対応が可能であることで利用者の負担軽減につながる。

④ 生活困窮者の自立を推進する役割

- ・ 総合支援資金や緊急小口資金をはじめとして、生活困窮者自立支援制度に基づく自立相談支援事業との連携により支援を実施することで、本貸付事業がめざす生活困窮者の生活の立て直しや、自立に向けた生活基盤の安定を図ることができ、生活困窮者への支援ツールとして大きな役割を果たしている。
- ・ また、本貸付事業においては、家計支援が必要と思われる者が借入を希望することも想定され、必要に応じて家計改善支援事業につなげることで効果的な支援が可能となる。

⑤ 社会情勢の変化に応じた多様な資金ニーズへの対応

- ・ 大規模災害や長期的な経済低迷などを含む社会経済情勢の変化に応じ、制度として特例対応や貸付内容の見直しを図ることで、時代に応じた多様な資金ニーズに応えることができる。

(社協が実施する意義)

① 包括的な相談支援の実施

- ・ 本貸付事業の相談者の多くは、複合的な生活課題を有する世帯も多く、資金の借入相談、支援とともに、社協等が行う福祉サービスや他の専門機関へつなぐことが重要である。
- ・ 都道府県社協が実施主体、市町村社協が相談窓口となり、公私の社会福祉関係者、団体等との有機的な連携・協力を図ることで全国あまねく、支援を必要とする人々に対し貸付を行うとともに身近な地域の社会資源につなげることもできる。
- ・ 本貸付事業をきっかけとして、民生委員との連携や生活困窮者自立支援制度等の支援を通じた他事業、他機関との信頼関係を図るなかで、社協として地域住民への継続的な見守りや相談、さらには新たな生活課題の発見等、地域住民の生活支援を図ることができる。

② 民生委員との緊密な連携

- ・ 本貸付事業の重要な協力者である民生委員と社協は緊密な連携のもと、多様化する生活ニーズ、福祉ニーズのなかで、住民に最も近い存在である民生委員のきめ細やかな相談支援や見守り活動と、社協の総合的な相談支援、福祉サービスの活用を通じて借受世帯を支援することができる。

③ 低所得・生活困窮など課題を有する住民を支援するためのアンテナ機能

- ・ 本貸付事業を住民に身近な市町村社協の相談支援の一ツールとして活用することで、生活保護の受給にいたらない人や受給を望まない人にとって相談しやすく、そのうえで生活困窮者の早期の支援につながっている。
- ・ また、本貸付事業を、生活困窮者自立支援制度の窓口や地域包括支援センター、日常生活自立支援事業、成年後見制度、心配ごと相談事業等福祉サービスと一体的に運営する社協事業として展開することによって、経済的ニーズのみならず、住民の生活や福祉ニーズをキャッチするアンテナ機能を果たすことができる。

④ 全国的なネットワーク

- ・ 全国の市町村社協を結ぶ社協ネットワークを活用することで、全国あまねく実施することが可能となっている。
- ・ また、これまで貸付を行ってきた 33 万件を超える貸付中債権への福祉支援や制度のノウハウ等について、全国規模での実践の展開や知見の積み上げ、共有が可能である。
- ・ 大規模災害時の特例貸付の実施の際には、相談窓口となる被災地の市町村社協自体が被災したり、被災者への支援対応等により体制を整えることが困難である場合、全国の社協ネットワークを活用し、被災地への特例貸付実施のための応援職員の派遣等によって緊急的な貸付業務の実施が可能である。

⑤ 社協の安定した事業運営による実施

- ・ 社協は、社会福祉法において地域福祉を推進する団体として市町村を基礎単位に設置することが定められており、行政も含めた幅広い地域福祉に関わる関係者の参加により構成される公益性の高い民間組織である。その意味で、将来にわたり存在し、一定の安定した事業運営が期待される組織だといえる。
- ・ 本貸付事業では、貸付によっては償還期間を含めると 20 年以上という支援が求められ、日常生活自立支援事業と同様に長期間の支援を安定的に行うことにおいて、社協だからこそ実施できる事業といえる。

Ⅲ. 本貸付事業における相談支援の充実

- 本貸付事業は貸付と併せて相談支援を行うことで地域の経済的要因や生活課題のある住民の多様な生活上のニーズに応えるとともに、生活困窮者等の自立支援を目的とした第二のセーフティネット事業として位置づけ運営されている。
- 地域共生社会の実現が福祉事業の重点課題とされているなかで、生活困窮者自立支援制度の新規相談者の課題においては、経済的困窮が 44.2% (※) と最も多い。
- 今後も本貸付事業が今日的な低所得・格差問題に対し、支援の役割を果たすために、制度の見直しと相談支援の重要性を関係機関で共有するとともに、総合相談体制の構築に向けた取り組みが必要である。

(※) 出典：平成 28 年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援事業における支援実績の分析による支援手法向上に向けた調査研究事業」みずほ情報総研株式会社

1. 相談支援体制の強化とそのための事業評価の考え方

- 貸付の可否ではなく、地域住民を支援するという視点
- 社協における総合相談事業としての本貸付事業の実施
- 償還率のみにとられない相談支援体制の強化に向けた事業評価の仕組みの検討

○ 借入の相談時にはきめ細やかに相談内容を受け止めるとともに、貸付ができない場合であっても他機関も含めた必要な支援につないだり、社協との継続的なつながりをつくるなどの支援が必要である。

○ 貸付後の支援においては、単に借受人と債権者という関係ではなく、困ったときにはすぐに相談できる信頼と関係性を築くことが重要である。

○ そして、住民を地域で支えていくという視点にたつて、社協組織としての事業、生活困窮者自立支援制度との連携、民生委員や地域の支援者と協力した支援を展開することが重要と考えられる。

○ 本貸付事業の貸付後の評価については、現在「償還完了件数」とともに「償還率」が多く引き合いに出される状況にあるが、支援を必要とする生活課題や経済的な課題のある世帯に貸付を行っているわけであり、状況変化によっては、貸付後に再び課題が発生し滞納に陥ることも考えられる。現在の「償還率」の算出方法では一度滞納が発生してしまうと、その後償還を再開しても、償還月額や償還ペースを上げないと「償還率」は上がらないかたちとなっている。

○ 今後も償還計画どおり償還を行っている世帯の評価指標として「償還率」は重要と考えられるが、本貸付事業は、借受人が地域で安定した生活を送ることができるよう自立支援を行うことが事業の主旨であり、事業評価についても借受人に対する継続的な相談支援等の取り組みが評価されるような仕組みの検討が必要である。

○ また本貸付事業の評価の指標について、都道府県社協からは「相談支援の効果のような数値化が困難な指標による評価は手続き上、また事務負担の増加も考えられるため難しい」といった意見もあり、具体的な評価指標については今後も継続して検討していく必要がある。

○ さらには福祉事業の評価として、利用者の視点からの事業評価も重要と考えられる。本貸付事業は、相談者のニーズに併せて貸付を行っているため、実際に借受人がこの貸付を利用してどのような課題解決につながったのか等の評価や実際に償還が完了した借受人の本貸付事業に対する思いや声を把握していくことも必要と考えられる(例：教育支援資金を利用し進学、卒業でき就職に結びついた等)。

【償還状況についての新たな評価指標(案)－償還履行者率－】

(和歌山県社協の取り組み)

- ・ 継続した相談支援を評価する指標として、和歌山県社協では少額でも償還している人数を把握し評価を行っている。
- ・ 全国共通業務システムより月次報告書を出し、当月末の貸付中債権数(償還開始前、償還猶予中除く)に対し、当月に償還が実際に行われた件数を割合として算出。
- ・ 和歌山県社協では平成 19 年度よりこの取り組みを実施しており、取り組みの実施から平成 26 年度までは償還履行者率は上昇していた(償還履行者率の上昇は、「償還」という関わりにより社協とつながった者が増えたことを表し、そのつながりにより自立(償還完了)への可能性が高まるという意味において評価につながる)。
- ・ 平成 27 年度以降の償還履行者率は低下しているが、事務費削減による職員体制の縮小による影響も考えられ、単年度のみでの評価ではなく、長期的な評価の必要性も考えられる。

2. 相談支援体制を強化していくための取り組み

(1) 地域福祉計画への位置づけ

- 地域福祉計画において、本貸付事業が生活困窮者支援のツールとして必要な事業であることの提示

- ・ 生活困窮者自立支援制度については、生活困窮者自立支援法の成立に伴い、市町村における地域福祉計画に盛り込む事項として位置づけられたところである。
- ・ 地域共生社会の実現が提唱されるなかにあつて、各制度、各機関を超えた連携をより図っていくためにも、生活困窮者自立支援制度と同様に生活困窮者への支援を実施している本貸付事業についても地域福祉計画へ位置づけることが重要である。
- ・ なお、本貸付事業は社協の相談支援の強化に向けた中核の事業となるものであつて、社協が中心となつて取り組む地域福祉活動計画には、当然明記すべきである。

(2) 生活困窮者自立支援制度との連携

① 自立相談支援事業との連携の強化

- 自立相談支援事業と本貸付事業との連携・協働について、お互いに共有することが必要
- 自立相談支援事業の研修プログラムへの本貸付事業の導入や、自立相談支援事業との連携事例について広く共有できる仕組みやマニュアルの策定
- 貸付審査等運営委員会への生活困窮者自立支援制度担当者の参加

- ・ 本貸付事業における自立に向けた支援は、安定した生活が送れるよう、借入の相談から償還完了まで長期的な支援を行うこととなる一方で、自立相談支援事業の場合、相談主訴を汲み取つて必要な支援機関へのつなぎや就労支援等、自立に向けた初期支援が中心となる。
- ・ また、生活困窮者の多くは、経済的困窮とともに複合的な生活課題を抱えている者も多く、なかには一旦就労してもその後離職していたり、さらに厳しい課題が重なっている場合も多い。
- ・ 自立相談支援事業と本貸付事業が連携していくにあつては、一人ひとりの相談者に対してどういった支援が必要であるのか、詳細にアセスメントを行つて、自立に向けた支援内容を計画していくことが求められる。
- ・ そのうえで、自立相談支援事業による支援終了後も、必要に応じて継続的に本貸付事業の情報を自立相談支援事業（支援会議）と共有を図れるようなしくみが必要である。
- ・ さらには、本貸付事業の償還、自立に向けては就労支援や家計改善支援が重要であることについてもあらためて意識する必要がある。
- ・ そうした連携体制の構築に向けては、まずは両者があらためて双方の制度を理解するとともに、社協においては統合の窓口の設置や、チームで支援していくという

体制づくりが必要である。

- ・ また、自立相談支援事業の研修プログラムに本貸付事業の内容を取り入れてもらうよう呼びかけていくことや、自立相談支援事業との効果的な連携事例を全国的に共有できる仕組みやマニュアルの策定等も必要である。
- ・ あわせて、本貸付事業の貸付審査等を行うため都道府県社協に設置される貸付審査等運営委員会に都道府県の生活困窮者自立支援制度担当者等が出席することにより、生活困窮者自立支援制度側からの本貸付事業への意見等を汲み取るような取り組みも必要である。

② 自立相談支援事業との協働による支援の具体化

- 自立支援プランの共有の徹底（連携マニュアルへの反映）
- 支援調整会議等への社協職員（資金担当者）の参加

- ・ 自立相談支援事業の支援方針を確認する資料として「プラン兼事業等利用申込書（以下、自立支援プラン）」があるが、自治体によっては個人情報保護の関係で書類提供を行わない場合や、提出されても資金の種類や金額の記載のみで具体的にどのように支援していくのかが記載されていない自立支援プランも見られる。
- ・ 効果的に連携していく手段として自立支援プランを共有していくよう、連携マニュアル等へ具体的に反映していくことが必要である。
- ・ またその際には、資金担当者も自立相談支援事業から自立支援プランの提供を受けるのみではなく、長期的な支援の必要性について自立相談支援事業にも意識してもらうために、償還期間中の情報共有の方法について確認しておく必要がある。
- ・ また、その方針を関係機関と協議する支援調整会議には社協職員（資金担当者）が参加し、支援方針の確認とともに、社協で実施している支援の報告等を行っていくことが必要である。
- ・ さらに平成 30 年度の法改正により生活困窮者に対する自立への支援を図るため、必要な情報の交換や支援体制を検討する「支援会議」を組織できることとなったことから、これらの会議への社協職員（資金担当者）の参加も重要である。

③ 家計改善支援事業との連携の強化

- 貸付相談時の連携強化
- 滞納発生時の自立相談支援事業とも連携した一体的な支援の実施

- ・ 貸付相談時には資金担当者において家計の状況を確認する必要があるが、ファイナンシャルプランナー等専門的な知識を有した家計改善支援員による家計の見立てによって本貸付事業が適切かの判断も有効である。
- ・ 一方、相談者に複数の相談機関を紹介し訪問してもらうことは負担ともなるため、貸付相談時に家計改善支援員に同席してもらう、もしくは家計の状況について面談後に情報共有を行う等の工夫が必要である。
- ・ 借受世帯が滞納時には、自立相談支援事業の利用を勧めていくことが考えられるが、その際には自立相談支援事業だけでなく、家計改善支援事業とも一体的に連携していく必要がある。

(3) 民生委員との連携

① 民生委員としての協力業務の整理と啓発活動の強化

- 民生委員による地域の相談者の発見・見守り支援の継続した依頼
- 社協における民生委員への本貸付事業の理解促進に向けたパンフレットの作成や研修会の実施

- ・ 民生委員が、地域で課題を抱えた住民を把握し社協等へつないでいくことや、継続支援が必要な者への見守り支援は、本貸付事業の支援において必要とされているものである。
- ・ 人間関係の希薄化、地域でお互いの顔が見えづらくなっているという今日ゆえに、本貸付事業を通じて相談者が民生委員につながっていくことが期待されている。
- ・ しかし現状では、社協から民生委員への説明不足が指摘されているとともに、地域に借受人がおらずこれまで本貸付事業の協力者という立場で支援を行ったことがない民生委員も少なくない。
- ・ 依頼の際には、機械的な依頼ではなく、本貸付事業の支援者として、なぜこの世帯では民生委員の関わりが必要なかが分かるような具体的な依頼内容を説明するとともに、民生委員活動のなかで生活困窮者支援を行う上で本貸付事業へ協力することについて理解を得ていくことが必要である。
- ・ そのためには、民生委員向けの研修会の実施やパンフレットの作成、さらには民生委員が住民に説明するための分かりやすいパンフレットやチラシ、事例集等のツールを開発することも必要である。

② 民生委員調査書の見直し

- 民生委員として貸付の可否を判断する書類ではなく、民生委員が本様式を通じて世帯の状況把握ができるような書類への見直し

- ・ 現在の民生委員調査書の項目の中には、民生委員として貸付の必要性について意見を記載する箇所がある。しかし、経験の浅い民生委員が増えるなかで本貸付事業を通じて初めて関わりを持つという世帯も増えており、こうしたなかで貸付判断の一端を民生委員が担うような記載内容が負担となっているとの課題が指摘されている。
- ・ 一方で民生委員だからこそ把握できた情報もあり、これまでも民生委員調査書を通じて世帯状況の把握につながってきたとともに、これまで知らなかった世帯とつながるきっかけともなっていたと捉えることもできる。
- ・ 今後とも民生委員に地域での見守りが必要な世帯の支援を担ってもらうためには、「民生委員調査書」という名称の変更も含めて、民生委員が地域で困りごとを抱えた世帯とつながるきっかけとなるもの、また貸付後は民生委員にどのような支援を依頼したいのか社協、相談者、民生委員の三者が、課題や状況を共有できるような書類として活用していけるよう検討を進めることが必要である。

③ 民児協との連携強化

- 民生委員個人との連携とともに、民児協との連携の強化

- ・ 現状、民生委員との連携については個人との連携が中心となっているが、民生委員の在任期間の短縮化に伴う新任委員の増加や、相談者の課題の複雑化に伴い、民生委員が支援に協力することについて負担を感じている状況も散見される。
- ・ 「民生委員制度創設 100 周年活動強化方策（平成 29 年 8 月/全国民生委員児童委員連合会）」では、こうした状況を踏まえ、民児協の機能強化の必要性について提唱している。
- ・ 民生委員個人という「点」での連携ではなく、民児協との「面」での連携を図ることで民生委員の負担軽減とともに、社協との連携のもと支援をしていくことで、支援の強化にもつなげることができる。
- ・ 民児協との連携に向けては、民児協で本貸付事業を支援する委員を設定する生活福祉資金担当民生委員制度の導入や、生活困窮者支援について理解を深めるために民児協で部会を設置する等の取り組みを検討し、具体化することが必要である。

(4) 社協の相談支援体制の強化

① 積極的な自立相談支援事業および家計改善支援事業の受託

- 社協での一体的な支援に向けて積極的に自立相談支援事業および家計改善支援事業を受託していくことの必要性

- ・ これまでも本貸付事業では貸付相談から償還プロセスにおいて、本人の家計状況を確認しながら相談支援を行ってきた。
- ・ 本貸付事業で培った家計支援のノウハウを生かしていくためにも、窓口を分けるのではなく、社協で一元的かつ包括的に相談の受け止めができるよう、自立相談支援事業とともに積極的に家計改善支援事業を受託していくことが必要である。

② 社協職員の専門性の強化、他部署、他機関との連携の促進

- 資金担当職員の資質の向上（ソーシャルワークを行う職員の必要性）
- 総合相談体制の構築に向けた CSW や日常生活自立支援事業等、他の社協事業や他機関との連携強化
- 都道府県社協における市町村社協へのバックアップ体制の強化

- ・ 本貸付事業の相談者、借受人の多くは複合的な課題を抱えていることが想定され、様々な支援を組み合わせることによって自立に向けた支援ができる。
- ・ こうした支援を実施していくためには、本貸付事業をはじめ、関連する制度、地域資源の知識等を持ち、地域を基盤にソーシャルワークを展開する資質、知識を有する職員等が本貸付事業を実施していくとともに、総合相談体制の構築に向けて、社協の窓口の統合化や他機関と連携した重層的な支援を強化していく方策を検討する必要がある。
- ・ それに向けては、実施主体である都道府県社協が中心となって、市町村社協職員への研修等を積極的に行っていくとともに、市町村社協職員への支援のアドバイスが行えるよう、都道府県社協職員の専門性の強化や専門職の継続的な配置も必要である。
- ・ すでに都道府県社協において、部署、関係機関を横断した研修会の実施等、市町村社協へのバックアップ体制の強化に先駆けて取り組んでいる実践例もあり、そうした事例を参考に推進することも必要である。

【他部署横断型の研修会の実施】

(香川県社協の取り組み)

- ・ 県社協の生活福祉資金、日常生活自立支援事業、生活困窮者自立支援制度の担当で利用者のそれぞれの事業における支援状況の確認のための打ち合わせを実施。
- ・ 県社協の担当者情報共有の中で、市町村社協の担当者においても別事業の担当者との支援の情報共有ができていない状況が伺われたため、平成 28 年度からは市町村において同事業担当者（社協職員問わず）合同の定例会を 2 ヶ月に 1 回程度実施している。
- ・ 各事業の説明、事例検討、相談支援に必要と思われる研修など、研修内容を県社協内で検討し開催している。

(5) 相談支援体制の強化に向けた事務費の確保

- 全国共通の市町村社協の事務費指標の導入
- 貸付・償還件数とともに相談支援にどのように取り組んでいるかを評価する事務費の算定指標の検討

・ 本貸付事業の事務費については、各都道府県の貸付件数および償還件数に応じた補助金と、前年度の償還金収入の3割までの貸付原資からの取り崩し額を充てる経過措置が認められている。

・ しかし、貸付原資からの取り崩し額を充てることはあくまでも経過措置であり、事務費確保の見通しは不透明な状況である。現状において、市町村社協の事務費の積算基準は定められておらず、都道府県社協によって分配基準を定めており、その多くは一律の単価に貸付実績に応じた加算を加えるものとなっており、償還プロセスにおける長期的な市町村社協の相談支援への取り組みに応じた評価ができないことが課題である。

・ 本貸付事業は都道府県社協が実施主体であるが、実際の相談支援の役割と対応は市町村社協が行っている。

・ まずは継続的で安定的な事務費財源の確保とともに、都道府県社協と市町村社協それぞれの事務費の根拠となる積算基準を定めることが必要であり、相談支援の強化に向けては、例えば貸付後に継続して面談・訪問を行っている回数や貸付相談から他事業へつないだ件数等、相談支援が評価されるような事務費の算定指標を早急に検討すべきである。

IV. 経済的ニーズにそった資金貸付、その後の償還プロセスにおける支援の 取り組みの強化

- 本貸付事業は、現在、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の4つの資金種類となっている。
- これまでも時代のニーズに応じて見直しを行ってきたが、本貸付事業をめぐる状況も変化してきており、各資金において種々課題が指摘されているところである。
- 本貸付事業の貸付基準および償還の要件については、厚生労働省が制度要綱、運営要領を定めている。一方、実施主体となっている都道府県社協においては制度要綱、運営要領にはない詳細な取り決めについて、貸付基準を独自に設け、結果的に貸付の抑制となっている場合もある。
- こうした状況を改善していくために、資金種類のあり方、貸付判断・償還対応のあり方についてそれぞれの課題およびその解決に向けた提言について以下のとおりまとめている。
- 今後、本報告書を広く関係機関に周知するとともに、本貸付事業の見直しや運営のあり方について、国等と継続的に検討していくことが必要である。

1. 生活困窮者を支援するための貸付

- 自立相談支援事業の利用が原則となっている総合支援資金は制度創設当初の平成22年度は約4万件を超える貸付があったが、平成29年度は約700件と約60分の1となっている。
- 生活困窮者自立支援制度施行3年後の見直しに向けて平成29年度に実施された厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会では、本貸付事業について「償還の確保を前提としつつ、機動的・迅速な貸付が行えるよう、運用面で必要な見直しを行う必要がある」とされ、自立相談支援事業からは貸付要件が厳しいとの指摘がなされている。
- 自立相談支援事業の利用が原則要件化されている総合支援資金と緊急小口資金は生活困窮者への支援ツールとして期待されている一方で、現状の経済的ニーズと合っていない状況等も見受けられることから今後とも生活困窮者への有効な支援制度となるよう見直しが必要である。

(1) 総合支援資金の今後のあり方

○ これまで本貸付事業は時代のニーズに応じて生活困窮者への支援を行ってきており、生活困窮者自立支援制度が創設されたことによって新たなニーズも発掘されるなか、今後においても生活困窮者への支援制度としての総合支援資金の意義は大きいといえる。

① 現状のニーズに応じた対象者の整理

- 雇用保険給付制限期間中の者への貸付の明確化
- 失業者以外（就労経験のない者、ひきこもり等）への貸付判断のあり方

- ・ 総合支援資金運営要領第7において他の公的給付等を受けている者は、原則として資金の貸付対象としないと明記されている。
- ・ しかし、自己都合退職者について、雇用保険が3ヶ月間支給されない「雇用保険給付制限期間」においては、貸付ができるよう、明らかにすべきである。
- ・ 公的給付の受給資格はあるもののそれを受けられない場合にあって、貸付が必要と考えられる場合には、総合支援資金の貸付対象とすることも検討すべき課題である。
- ・ また総合支援資金の貸付対象者は制度要綱上「失業者等」となっており、失業者以外でも「新たに就労を探している者」等も対象とすることができることとなっている。
- ・ しかし都道府県社協においては失業者への貸付に限定しているところが多く、またこれまで就職経験のなかった者や、離職から2年以上経過している場合には貸付対象外とするなど、独自の要件を設けているところもある。
- ・ 8050問題やひきこもりの問題等が指摘され、今回の生活困窮者自立支援法の改正により、「生活困窮者」の定義が明確にされるとともに、就労準備支援事業においては対象者の拡大が図られるなか、本貸付事業においても失業者以外への総合支援資金の貸付の可能性について今後も検討していくことが必要である。
- ・ 一方で就労経験等のない者へ貸付を行うことは、負債を安易に増やすことにつながりかねないことも考えられ、貸付の前提として、貸付後の継続的な支援など、本貸付事業と自立相談支援事業との緊密な連携体制が一層図られていくことが必要であるとともに、対象者についても例えば就労準備支援事業等の活用により就職活動を行っている者に対して貸付を行うこと等が考えられる。
- ・ さらには、貸付後に再び課題が発生する可能性が高いことも考えられるため、他の資金とは別途整理するとともに、柔軟な償還対応に向けた検討も併せて行うことが必要である。

② 創設ときに貸付を行った償還の見込みのない債権の整理の必要性

● 総合支援資金創設ときに貸付を行った償還の見込みのない債権（不良債権）の整理

- ・ リーマンショックを背景に激増した総合支援資金創設当時の貸付については、貸付後に償還がまったくなされていない債権や行方不明となっている者の債権等もみられる。
- ・ 制度創設ときに貸付を行い、その後、償還を促す努力をしても、なお償還の見込みのないものについては実態を把握のうえ、区分して整理する必要がある。

(2) 緊急小口資金の今後のあり方

- 生活困窮者の支援において、緊急一時的な全国一律の支援ツールとして本貸付事業に緊急小口資金があるという意義は大きい。
- 一方で、本貸付事業では市町村社協で相談を受け付け、都道府県社協で貸付審査を行うという流れとなっているため、相談を受け付けてから送金するまでに時間を要することについて、厚生労働省の社会保障審議会生活困窮者自立支援及び生活保護部会のなかで指摘されており、「機動的・迅速的な貸付」の実施が求められている。

① 必要とする書類の見直し

● 現在貸付審査に際し必要としている書類の見直し

- ・ 緊急小口資金の借入申込に際し必要な書類として、制度要綱、運営要領上では「氏名及び住所の確認書類として、健康保険証の写し及び住民票の写し」および都道府県社協会長が求める書類とされている。
- ・ 現在貸付審査に際し必要としている書類については、本人確認および償還の見込みを判断する上で必要な書類と考えられるものもある一方で、書類を取得するために費用および時間がかかってしまうことへの課題も指摘されているところである。
- ・ 全国制度として、本人の状況確認のために最低限に必要な書類をあらためて整理するとともに、送金後の提出でも可とする等、いつのタイミングで必要となるのか改めて整理し、見直しを進める必要がある。

② 市町村社協での貸付判断の可能性・立替での対応

- とくに緊急を要する場合に、一定の要件をもって市町村社協の判断で貸付判断を行う仕組みの検討
- 都道府県社協の貸付決定後の市町村社協での立替対応

- ・ 緊急小口資金では、市町村社協で申し込んだ後、都道府県社協で審査をし、貸付決定後都道府県社協が送金の手続きを行うという流れとなるため、申込から審査までスムーズに進んでも、送金の手続きで約3日程度の時間を要している状況にある。
- ・ 他方、市町村社協によっては独自の貸付制度を有しており、本貸付事業よりも低額の貸付である一方、柔軟かつ迅速な貸付が可能となっている状況もみられる。
- ・ 緊急小口資金は一時的な資金ニーズに迅速に応えることに意義があり、住民への緊急的な支援については、本貸付事業と市町村社協の独自の貸付制度を併せて活用できるような仕組みが必要である。

- ・ さらに、独自の貸付制度がなく、とくに急を要する場合については、市町村社協の相談支援体制や一定の金額に限定するなどの要件等を設定し、都道府県社協と市町村社協の合意により、市町村社協の判断で貸付を行う仕組みを検討することが必要である。

- ・ また、都道府県社協で貸付決定後、一旦市町村社協が立替をし、借受人に送金、その後都道府県社協から市町村社協へ立替分を支払うといったような迅速化に向けた取り組みについて、一定の要件をもって実施できるようにするなどの対応の検討も必要である。

- ・ 一方で市町村社協と都道府県社協の判断に相違があった場合の責任の所在や、その後の債権管理のあり方、また市町村社協で立替を行うことが市町村社協での会計管理の煩雑さにつながることへの指摘等が都道府県社協からあり、慎重な議論が必要である。

- ・ 緊急小口資金の送金期間については、都道府県社協ごとに差異がみられるところもあり、全国的な運用として貸付相談から送金までの適切と考えられる日数について要綱上記載することも必要と考えられる。

2. 子どもの貧困対策としての貸付

- 子どもの貧困対策として、平成 29 年度には日本学生支援機構の給付型奨学金の創設や第一種奨学金の対象者拡充が実施されたほか、政府が平成 29 年に示した「新しい経済政策パッケージ」では私立高等学校の授業料および高等教育の無償化が示された。
- 本貸付事業においても高等教育就学時の入学金および授業料の貸付を教育支援資金で行っており、貸付全体の約 5 割を占めるなど、これまでも子どもの貧困対策として大きな役割を果たしてきたと考えられるが、今後、教育支援資金の役割も変化してくることが想定される。

(1) 新たな貸付費目の創設・教育にかかる貸付の統合

- 受験料や在学中の就職活動にかかる費用への貸付等、学校教育費以外の貸付の必要性
- 義務教育でかかる費用も含めた教育にかかる貸付の統合

- ・ 現状の教育にかかる費用について、学校教育にかかる費用よりも学校教育外（塾代等）にかかる費用の割合の方が高い傾向にあり、そうした費用の捻出に苦慮している困窮世帯の存在が考えられる。
- ・ 学校教育外費用の必要性や将来の自立に向けた就職活動でも一定費用がかかるなかにあつて、教育支援資金で新たに学校教育費以外への貸付を行っていくことが考えられる。
- ・ 一方でこの考え方について、都道府県社協からは「子どもへの貸付額が高額になること、また本来教育上必要と考えられる費用であれば貸付ではない支援を考えるべき」といった意見もある。
- ・ 新たに教育上発生している課題について、本貸付事業のみで対応していくのではなく、高等教育への進学に対する様々な支援制度が拡充し、また子どもの貧困対策の施策も充実するなかにあつて、本貸付事業として他の支援とどのように組み合わせる実施していくのか、制度上の要望等も含めて一体的に検討を進めていくことが必要である。
- ・ また、義務教育時にかかる被服代や修学旅行代は、現在福祉費での貸付となっている。
- ・ 相談者および民生委員をはじめとした支援者が、こういった費用を本貸付事業で借り入れできるのか理解しやすいよう、教育にかかる費用として一体的に教育支援資金でみるような資金の見直しが必要である。

(2) 世帯への貸付の考え方

- 貧困の連鎖を断ち切るために個々の世帯の状況によって進学者個人への貸付として判断していくことの必要性

- ・ 本貸付事業は世帯を対象とすることを原則としているが、そのことにより世帯内に過去本貸付事業の借入を行い、滞納もしくは償還免除を実施している場合に、世帯内で新たに借入を希望する者がいても、償還の見込みを考えると貸付が難しいと判断している事例が見受けられる（兄弟姉妹等、世帯内の複数の者への貸付等）。
- ・ 一方で本貸付事業の関連施策については、収入基準の判断の際には世帯単位で確認を行うものの、あくまで貸付や給付についてはその財源を使用する個人を対象として貸付の判断を行うものとなっている。
- ・ 貧困の連鎖を断ち切っていくためには、世帯への貸付を原則としつつも、子どもが将来の自立に向けた貸付を希望している場合には、世帯内、世帯員との関係によって子どもの将来が左右されないように子ども本人への貸付として判断をしていくことが必要である。
- ・ しかし、そうした場合であっても本貸付事業は世帯全体への支援を行っていくものであって、相談支援においては世帯を個人として切り離すのではなく、世帯全体が抱える課題を整理し、解決に向けて支援していくことが重要である。

(3) 卒業後の償還に向けた対応について

- 他機関等とも積極的に連携した就学中の支援の強化
- 所得連動型の償還方式の導入の必要性

- ・ 現状の教育支援資金では子どもの進学を支援する一方で、上限額を超えた貸付の実施や日本学生支援機構奨学金等との併用貸付により子どもが多額の負債を負うことへの課題も指摘されている。
- ・ 一方で、現在の本貸付事業の償還額は、償還開始時に定めた償還額を定額で支払っていくことになっているが、一般的に新卒時の収入は低いことが予想され、学校を卒業して間もない頃の家計を圧迫している状況も考えられる。
- ・ 日本学生支援機構奨学金では、所得に応じて毎月の返済金を設定する「所得連動型償還方式」を導入しており、借受人の償還時の負担軽減に向けては、本貸付事業でもこの仕組みの導入について検討が必要である。
- ・ また教育支援資金では子どもの将来の自立に向けて支援していくことが必要であり、就学中の支援強化に向けては、社協だけでなく、子ども学習支援事業や地域若者サポートステーション等と積極的に連携を図っていく必要がある。

3. 高齢者世帯への貸付

- 福祉医療機構が年金受給者向けに年金を担保として貸付を実施する年金担保貸付事業は 2010 年 12 月に事業の廃止が閣議決定され、2021 年度末の事業廃止に向けて段階的な貸付金額の引き下げ等、貸付規模が縮小されている。
- これを受けて、同じく高齢者世帯を対象として貸付を実施している本貸付事業は同事業廃止後の一定数の高齢者への貸付対応を期待されている。
- また本貸付事業での高齢者への貸付資金である不動産担保型生活資金は高齢者が居住する不動産を担保に貸付を行うものだが、貸付時や運用に際しての専門性の高さへの指摘や売却額が貸付額を下回るといった課題がある。

(1) 低所得高齢者への貸付に向けた対応

① 高齢者への貸付の場合の貸付限度額の設定

- 高齢者のみの世帯への貸付の場合に、年金等の収入に応じて貸付限度額を設定するなど貸付要件の見直しの必要性

- ・ 年金担保貸付事業における貸付限度額については①年金額の 0.8 倍以内、②1 回あたりの定額返済額の 15 倍以内、③200 万円以内の三つのうち最も低い金額とされており、多くが 1 回あたりの年金支給額の 2 割、平均返済回数は約 2 年となっている（平成 28 年度厚生労働省調べ）。
- ・ 一方で同事業と同様の費目の貸付を行っている福祉費では、対象世帯別の貸付限度額の設定はなく、費目によって上限額の目安はあるものの、貸付限度額は原則 580 万円以内とされている。
- ・ 低所得高齢者への貸付の増加が想定される一方、世帯の状況に応じた貸付のあり方、償還の仕組みが整理されていないなか、高齢者のみで生活している世帯については収入の約 2 割を貸付上限額とするなど、貸付費目と貸付要件の設定について早急に検討することが必要である。

② 家計改善支援事業や日常生活自立支援事業との積極的な連携

- 高齢者世帯への相談支援の充実に向けて、家計改善支援事業等との積極的な連携

- 高齢者の状況変化に伴う日常生活自立支援事業との連携

- ・ 年金担保貸付事業を利用している相談者のなかには、貸付を行ってもうまく家計を回すことができない場合も多いことが指摘されている。
- ・ そうした状況を防ぐためにも、社協として高齢者世帯への貸付を行っていく際には家計改善支援事業、日常生活自立支援事業、成年後見制度とも連携しながら相談を受け止め、家族関係の調整や生活の立て直しを行っていく必要がある。

(2) 不動産担保型生活福祉資金の今後のあり方

① 不動産担保型生活資金における償還の考え方の整理

- 売却時に不動産売却額が貸付額を下回る際の償還免除の明確化

- 相続の意思確認を行う相続人の範囲の整理

- ・ 不動産担保型生活資金については、そもそも居住している不動産を担保に貸付を行うもので、不動産の売却をもって償還を行うことを前提とした制度となっている。
- ・ 一方で実際には不動産売却時に売却額が貸付額を下回る事例が多くなっているが、その後の償還にあたっては都道府県行政との調整のなかで償還免除を行うことが難しい状況も指摘されている。
- ・ 現状では償還免除規程に不動産担保型生活資金について特筆されていないが、売却額が貸付額を下回った際の償還免除の考え方について、償還免除規程にて明確に示す必要がある。
- ・ また本資金では基本的に借受人死亡後に不動産売却をもって償還となるため、不動産の売却にあたっては相続人がいる場合には相続の意思確認や任意売却の場合には相続人に売却の手続きを行ってもらう必要がある。
- ・ しかし現状では相続人と連絡がつかない場合が多く、相続の意思確認にかなりの時間と労力を要している状況も見られる。
- ・ 今後の課題として、相続の意思確認を行う相続人の範囲については、清算後の余剰財産の取扱いを含めて日常生活自立支援事業等他の事業との共通性のもと、一体的に整理することが必要である。

② 要保護世帯向け不動産担保型生活資金における福祉事務所との連携

- 借入相談時から継続した福祉事務所との連携の徹底
- 制度の一体的な取り扱いの徹底

- ・ 要保護世帯向け不動産担保型生活資金については、貸付基本額の算定や貸付終了後の生活保護へのつなぎ等、福祉事務所との連携が必須となる。
- ・ 一方で福祉事務所によって運用に関する認識が異なっており、十分に連携ができていない状況も見られている。
- ・ 本資金の実施にあたっては、福祉事務所における制度の一体的な取り扱いの徹底と貸付後も必要に応じた情報提供など、福祉事務所の協力について明確に位置づける必要がある。

○ 不動産担保型生活資金については上記以外に、貸付や償還に際しコストと時間がかかっている、社協が行うには専門性が高すぎる等の指摘がある。

○ これらについて現状を把握し、一般世帯向け不動産担保型生活資金と要保護世帯向け不動産担保型生活資金を区分して課題を整理していくことが必要である。

4. 大規模災害時の貸付

- 本貸付事業では昭和 34 年の伊勢湾台風時の特例貸付にはじまり、災害が発生した場合には、その状況に応じて既存の資金の貸付対象、据置期間や償還期間の延長、東日本大震災時には被災者の生活支援のために新たな資金として「生活復興支援資金」の創設等が行われてきた。
- とくに緊急小口資金の特例貸付については、所得要件がなく災害によって被害を受けた住民すべてが対象となるため、とくに被害の大きかった地域では実に多数の被災者が貸付を受けている。
- また、特例貸付の実施にあたっては全国から被災地への応援職員の派遣等、全国にネットワークをもつ社協の強みを活かすことができている。
- 現在、南海トラフ地震や首都直下地震など、新たな災害の発生が想定されているなか、本貸付事業においても住民ニーズに応じていくために現状の課題整理と対策が必要と考えられる。

(1) 災害に備えたマニュアルの策定や自治体ごとの連携の推進

- 円滑な対応に向けた事前のマニュアルの作成等の備えの必要性
- 災害時の他機関と連携した支援に向けた平時からの連携の徹底

- ・ 緊急小口資金の特例貸付については、被災者への当座の資金ツールとして迅速な実施が求められる。
- ・ 一方で現状では、国から通知が発出されて都道府県行政を通じて都道府県社協への依頼となるため一定時間がかかっている。また、都道府県行政との調整や受付開始に向けた準備のため都道府県ごとに受付開始時期においては差異が生じている状況も見受けられる。
- ・ また、貸付の実施にあたって、広報の方法も都道府県ごとの判断となっており、ホームページやテレビ等での周知や避難所の巡回等、その方法は様々である。
- ・ 災害発生時の円滑な貸付に備えて、都道府県社協が中心となって災害時の対応について行政との事前調整や市町村社協への周知、マニュアル作成等の対応が必要である。
- ・ 一方でこれまでの特例貸付実施においては、多くの相談者が受付窓口に殺到し、貸付対象とは思われない借受人の存在も見受けられており、被災状況や現場のニーズ等を十分に把握し対応することも重要である。
- ・ また、災害時にも被災された方々がワンストップで相談を受け止める体制がとれるよう、生活困窮者自立支援制度や地域包括支援センター、障害者の相談支援事業等との平時からの連携の徹底が必要である。

(2) 大規模災害時の特例貸付の貸付後の支援・償還の考え方について

- 被災者への支援に向けた都道府県社協と市町村社協との連携強化
- 通常債権とは別途償還の仕組みを設けることの必要性

- ・ 緊急小口資金特例貸付については、受付件数が平時よりも大幅な増加となるため、多くの場合、貸付後の業務は全て都道府県社協で行うといった運用を実施していることが想定される。
- ・ しかし、特例貸付時の借受人への支援についても、地域の被災者を社協で支援していくという視点にたつて、大規模災害時に市町村社協に配置される生活支援相談員(「地域支えあいセンター」)と連携し継続性が保たれるような相談支援の実施が必要である。
- ・ 大規模災害時の特例貸付については、借受人が避難所や仮設住宅等、居所を移っていかざるを得ない状況や就労先や自営の事業が長期にわたり稼働できないことに伴う失職状態の継続によって、生活状況がより厳しくなっていく場合も考えられ、現状では滞納債権を多く抱えている状況も見受けられる。
- ・ 一方で、償還方法については大規模災害時の貸付で別途に定められたものはなく、通常債権の取扱いと同様となっている。
- ・ 被災者への支援に向けては、通常債権とは別途、償還猶予や償還免除規程を設け、柔軟に対応することが必要である。

5. 生業費の今後のあり方

● 福祉費「その他日常生活上一時的に必要な経費」への統合

- 現在福祉費において、生業を営むために必要な経費の貸付を「生業費」という費目で貸付上限額の目安を 460 万円とし、実施している。
- 生業費は制度当初より存在している資金費目であるが、第三次産業の増加等、制度創設当時と比べて、雇用環境は大きく変化し、給与所得者が多くを占めるようになり、自営業率は減少傾向にある。
- そうした状況もあって、生業費の平成 29 年度の貸付件数は 11 件と年々減少傾向にある。
- 他方、生業費の貸付判断にあたっては、相談者の作成する事業計画書等をもとに社協で事業の成果を考え貸付判断を行うこととなるが、その判断については、福祉分野以外の知識やノウハウ等が必要となり、社協の専門性とは領域が異なることから、窓口での相談対応が困難な状況が伺われる。
- 生業を営むために必要な経費の貸付については、昨今の雇用情勢や、その専門性を鑑み、地方公共団体や日本政策金融公庫等の専門機関を活用するという棲み分けを行い、本貸付事業における生業費の費目としての取扱いは廃止とすることが適切と考えられる。
- 一方で、これまでの貸付の中には、作業所で技能を習得した障害者が、その技術等を用いて自宅スペースで販売するための調理場等の整備費として生業費の貸付を行った等、障害者の自立支援や地域生活への移行に結びついた事例も報告されている。
- よって、今後も生業費の費目としての取扱いを廃止したとしても、生活福祉資金の趣旨に合致すると考えられる相談があれば、福祉費「その他日常生活上一時的に必要な経費」として貸付審査を行うことが必要である。

6. 柔軟な貸付判断、償還対応に向けて

(1) 柔軟な償還対応に向けて

- 償還猶予の柔軟な実施
- 借受世帯の自立支援の一つとしての償還免除の実施

- ・ 本貸付事業の借受人の多くは、経済的ニーズや複合的な生活課題を抱えていることが想定され、一旦就労しても貸付後に失業するなど生活状況の変化により滞納に陥るといったことが見られる。
- ・ しかし、そうした場合の本貸付事業における支援策としては、償還月額の見直しや償還猶予等があるが償還猶予の期間は原則1年となっているとともに、適用される状況については具体的な例示がされていない。
- ・ また、毎月の償還計画額より減額して償還していこうと借受人と相談しても、償還期限までに償還するとなると、どこかで減額していた分を増額して償還することとなり、それができない場合には延滞利子が発生してしまう。
- ・ つまり、滞納時に世帯へ相談支援を行う際、償還方法について具体的に提示できる効果的な方法がないというのが現状である。
- ・ また、償還が難しい場合について償還免除規程が定められているが、規定では償還期限到来後2年が経過した債権とされており長期間債権を管理することとなるとともに、償還期限到来前に償還免除をできるものについても具体的な判断基準の提示がなく、都道府県行政との調整のなかで実施が難しい状況も指摘されている。
- ・ 償還開始後、現状では償還が著しく困難であると社協で判断できる場合には元利金および延滞利子について償還免除を実施することも支援として考えていく必要がある。
- ・ なお、償還免除に至る背景には、借受人が生活上の大きな課題を抱えている場合も考えられるため、そのような場合には償還免除を行ったとしても直ちに関係性を断ち切るのではなく、その課題に対して社協や生活困窮者自立支援制度の支援を併せて実施していく必要がある。
- ・ これらの点を踏まえ、借受人の自立に向けて支援を実施していくにあたり適切に償還を実施することができるよう、償還猶予や償還免除の具体的な要件について検討することが必要である。

(2) 柔軟な貸付判断に向けて

● 償還の見込みを外形的に一律に判断するのではなく、本人の自立の見込みを個別の状況に応じて判断していく姿勢

- ・ 貸付要件について制度要綱、運営要領にてその大枠は設定されているが、都道府県社協が地域の実情に応じて細則が設定できるとされている。
- ・ しかし、本貸付事業は第一種社会福祉事業に位置づけられており、公平性、公益性が求められる事業であるが、都道府県社協ごとの貸付要件について地域の実情に応じて設定しているというものとはいえない独自要件もみられる。
- ・ その背景には償還率を優先しての運営に偏っている状況や、社協でのソーシャルワークの不足が考えられる。
- ・ 第一種社会福祉事業として、事業の理念に則り国民が利用できる制度となるよう、都道府県社協の独自要件を整理し、借受相談の申出を汲み取り経済的な支援が必要と考えられる場合には、貸付を実施し、貸付後にどのような支援を行えば本人の自立につながるのかを第一義に捉え運営していくことが必要である。
- ・ このため、貸付要件を狭く捉えて貸付が困難であると判断していくのではなく、市町村社協による相談支援を通じて自立支援につなげる必要があると考えられるものについては、償還額や償還期間も考慮の上最低限必要な貸付額を検討するなど個別に貸付判断を進めていくという姿勢についても考えていくべきである。

V. 本貸付事業の今後の方向性

○ これまで現状において考えられる課題について整理し、解決に向けた方向性について論じてきたが、最後に本貸付事業の今後の方向性について、本検討委員会で検討した考えについて述べることにする。

1. 社協における総合相談事業としての事業の実施

○ 現在、国が進めている地域共生社会とは、制度・分野ごとの「縦割り」や支え手側と受け手側という関係を超えて、地域住民や地域の多様な主体が「我が事」として参画し、人と人、人と資源が世代や分野を超えて「丸ごと」つながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会のことをいう。

○ 地域共生社会の実現に向けて、支え手側と受け手側を対等な立場として位置づけ、あらゆる地域住民が役割をもって支えあいながら、自分らしく活躍できる地域コミュニティを育成し、福祉などの地域の公的サービスと協働して、助けあいながら暮らすことのできる仕組みを構築するための具体的な施策づくりが展開されようとしている。

○ その中において、全社協・地域福祉推進委員会では、「社協・生活支援活動強化方針」を策定し、アウトリーチの徹底、相談・支援体制づくり（「総合相談体制の構築」と「生活支援体制づくり」）、そして地域づくりのための活動基盤整備などの強化に向けた取り組みを進めている（40 頁参照）。本貸付事業は、相談・支援体制の強化に向けた取り組みとして位置づけられ、自立相談支援事業、家計改善支援事業、就労準備支援事業等の社会資源と調整・連携しながら生活課題の解決に向けた取り組みを進めることが期待される。

○ とくに、住民支援を行う際、社協が有する機能に分断した縦割りによる取り組みではなく、機能横断による取り組みが重要であり、相談員は、社協内外の資源を包括的に把握し、相談者や借受人の状態に応じた資源の調整が求められる。

○ 横断的な支援の実施に向けては、平成 30 年度の生活困窮者自立支援制度の見直しのなかで、都道府県等は関係機関等の関係者により構成される「支援会議」を組織することができることとされ、その構成員は「支援会議」の事務に関して知り得た秘密を漏らしてはならないことが規定され、関係機関で生活困窮者の支援に必要な情報共有体制の構築が可能とされた。

○ これまで福祉の支援においては個人情報の壁があったが、今般の見直しにより関係機関等との情報共有ができるようになったことの意義は大きく、本貸付事業の担当者も「支援会議」に積極的に参加していくことが期待される。

○ 本貸付事業は、制度上は、都道府県社協を実施主体とし、相談支援の窓口を担う市町村社協は、事業委託を受ける関係にあるが、本来的には、本貸付事業は社協事業として、都道府県社協がバックアップし、市町村社協の総合相談・生活支援の一環として展開される事業である。

○ したがって、本貸付事業が、地域の総合相談・生活支援の一翼を担い、一層効果的な展開を図ることができるよう、都道府県社協と市町村社協が共通の課題意識をもって事務体制も含めた体制整備に取り組むことが期待される。

2. 資金ニーズに応じたわかりやすい貸付制度の構築に向けて

(資金種類の展望)

○ 本貸付事業は時代のニーズに応じて変遷を繰り返し現在総合支援資金、福祉資金、教育支援資金、不動産担保型生活資金の4種類に大きく区分されるが、地域住民や他機関から見た場合、一定の複雑さを感じるとの指摘がある。

○ 利用者、民生委員そして相談機関等の専門職に対して、本貸付事業がどのような資金ニーズに対応できるのか、あるいは活用することが効果的なのか、さらにはこれらの貸付を行うにあたってはどのような相談支援を展開すべきなのかをわかりやすく見せていくことが重要である。

○ 本検討委員会では資金種類別の現状を踏まえ、資金ニーズおよびその後の支援に着目し、現状の資金を三つの性質に整理した。

① 将来の経済的な自立に向けた資金ニーズに応える支援

(総合支援資金、教育支援資金を想定)

・ 就業を目指す失業者や生活困窮者、就学をめざす子ども等の資金ニーズに応え、将来の自立に向けた支援を行うもので、将来への投資の意味合いが含まれる性格をもつ貸付である。

・ 貸付額が高額であり、なおかつ償還期間が長くなることから、借受人への負担が大きく、貸付後に課題が発生するなかで償還が難しくなるリスクも高い。そのため、自立に向けた支援としては、社協による生活状況の把握や相談支援とともに、他機関と連携しながら長期的かつ継続した相談支援がより重要となる貸付である。

・ とくに、現行の総合支援資金では自立相談支援事業、教育支援資金では民生委員との連携が貸付にあたっての前提になる。

② 生活の質を維持するための貸付ニーズに応える支援

(福祉費、不動産担保型生活資金を想定)

・ 自宅の補修や住居設備等の購入、療養などのために一時的に発生した資金ニーズに応え、生活上の課題が発生した場合にも、現在の地域での生活を維持することを支援する貸付である。また、居住用不動産を担保に貸付を利用することで、高齢者が住み慣れた土地で生活を維持できる。

・ 住み慣れた地域での暮らしを継続していくための貸付としての性格を有しており、地域における民生委員の見守りや、必要に応じた福祉事務所や各種相談支援機関、さらにはサロン活動、食事サービスなどの生活支援サービスとも結び付けていくことが重要である。

- ・ また前述したとおり、年金担保貸付事業の廃止による低所得高齢者への貸付増加が想定され、償還期間と貸付額のバランスを考慮する必要があることや、不動産担保型生活資金における実務上の対応など、解決すべき課題は多いが、地域において生活上の諸課題にきめ細かく効果的に対応することが可能な資金であることから、民生委員活動等と連携した制度の広報等によって多様な生活課題をキャッチしうる貸付といえる。

③ 緊急的な貸付ニーズに応える支援(緊急小口資金、災害時の特例貸付を想定)

- ・ ライフラインの停止や衣食住の確保も困難な困窮状態に陥った場合や災害等により一時的に手持ち資金がない場合など緊急的な資金ニーズに対応した低額の貸付であり、迅速な対応によって当座の生活の立て直しや維持を図るために支援を行う性格を有した貸付である。

- ・ したがって、そうした状況となった背景などを把握しながら、緊急的な貸付のみで終わるのではなく、自立相談支援事業等、課題解決に向けた支援につなげていくことが重要である。また、市町村の独自の支援(フードバンクや独自貸付等)や社会福祉法人による地域貢献としての事業等、他機関とも連携した支援を行えるようにすることも必要である。

- ・ とくに、災害時の特例貸付については、災害の状況に応じて迅速な貸付を行うことも重要であるが、それと同時に多様な生活課題に応える相談支援機関を借受人に情報提供するなど、継続的な支援につながる試みを併せて行っていくことが必要である。

○ こうした貸付ニーズの性格を踏まえて、将来的なあり方として、次のような資金種類として統合整理するとともに課題解決に向けた対応が考えられる。

① 「自立支援資金(仮称)」

- ・ 対象者の自立を図るための資金で、修学に関する費用、就労に必要な資格や免許取得のための費用、再就職を応援するための求職活動期間中の生活費等への貸付とし、現在の総合支援資金と教育支援資金、福祉費(技能習得費)を統合する。

- ・ 修学に関する費用等の貸付の場合には民児協(民生委員)が、就労に必要な資格や免許取得のための費用等の貸付の場合には自立相談支援事業が関わるものとする。

- ・ 修学に関する費用をめぐるっては、高等教育の無償化等が検討されている一方で依然として高額な学費が必要とされている状況であり、本貸付事業として進学を希望する子どもへの応援を引き続き行っていく一方で、国としても学費そのものの見直しについて検討していくことが必要と考えられる。

② 「生活支援資金（仮称）」

- ・ 地域での生活を維持するための資金で、一時的な生活費や諸経費等への貸付とし、現在の福祉費の費目を廃止する。
- ・ 貸付にあたっては、民児協(民生委員)の関わりを中心として、相談者の状況によって家計改善支援事業と積極的に連携を図っていくとともに、高齢の借受人に対しては、日常生活自立支援事業とも連携しながら借受人の状況に応じた支援を行えるようにする。
- ・ 不動産担保型生活資金は、種々課題が多く、制度継続には具体的な解決が急務である。

③ 「緊急支援資金（仮称）」

- ・ 緊急、一時的に必要な場合の貸付として上限額を 10 万円、申請から送金に向けては迅速な対応を行うこととする。
- ・ 一方で緊急的な対応が必要とされるなか、貸付判断をするために必要とする書類の多さについて指摘されているところであり、書類の精査も必要である。
- ・ 災害時の貸付については、平時より行政や他機関等と連携し、事前の連携マニュアル等を作成しながら被災状況に応じて社協として被災者への生活支援と一体的に貸付を実施できるようにする。

○ 本貸付事業が今後も住民支援のツールとして機能するためには、時代の変化や地域住民の声を社協として幅広く聞き対応していくことが必要である。

○ 本貸付事業は今後も第二のセーフティネットとして、他の公的制度の補完的な役割を担っていくことが期待されるが、本貸付事業で拾い上げたニーズについては本貸付事業のみで完結するのではなく、その背景にある社会課題の解決に向けて必要な提言をしていくことも重要な使命である。

市町村圏域

生活支援・相談体制の強化

- 自立相談支援事業
 - ・包括的な相談支援の強化、情報共有促進
 - ・就労支援・就労継続支援の強化
- 家計改善支援事業
 - ・他事業との包括的実施
- 就労準備支援事業
 - ・他事業との包括的実施

- ◎相談窓口の充実
 - （多様な相談の受け止め・断らない相談、アクセスがよい窓口（気軽に相談できる仕組み））
- ◎生活困窮者への当座の支援
 - （衣食住の確保や緊急小口資金等）
- ◎相談員（専門職）の配置
- ◎部門を横断したケース検討会の定例化

- 生活福祉資金貸付事業
 - ・借受世帯の世帯状況の把握
 - ・借受世帯の自立に向けた相談支援の強化

- ◎地域福祉活動推進部門（ボランティア・市民活動センター等）と協働した支援の展開
- ◎幅広い地域の関係者との連携・協働（困難事例の検討会・サービス開発等）
 - （民児協、社会福祉施設、福祉事務所やハローワーク等の行政機関、地域包括支援センター、障害者・児童等の相談機関（市町村圏域で「協働の中核を担う機能」（法106条の3-3））

- 日常生活自立支援事業
 - ・法人後見等
 - ・地域の各種相談機関や事業所からの権利擁護事業等への支援
 - ・権利擁護センターや成年後見支援センター等の受託運営等による体制強化

◎地域福祉活動推進担当部門（ボランティア・市民活動センター等）との協働

- ・福祉施設（公益的な取組）、町内会・自治会やボランティア・NPO団体等の小地域福祉活動への支援とネットワーク形成
- ・地域に密着した多様な小地域活動の開発
- ・住民理解の促進（福祉教育等）、地域福祉計画と地域福祉活動計画の一体的策定・見直しの支援、共同募金運動の活性化等による民間財源の醸成

日常生活圏域

生活支援のためのアウトリーチ体制の整備

- ◎「CSW（コミュニティソーシャルワーカー等）」の配置
 - 〔中学校区に1名程度〕
 - ・民生委員・児童委員活動や社会福祉施設との連携、住民福祉活動等と協働した相談支援活動、「丸ごと」受け止める場（法106条の3-2）等の開催・参画
 - ・住民や事業者・商店等と連携した生活課題の発見の仕組みづくり
 - ・「地区社協」「地区福祉委員会」等の小地域福祉活動の支援やボランティア・NPO団体等による生活支援サービスの開発支援やネットワークづくり
- ◎「民生委員・児童委員活動」と連携した横断的な見守り・相談支援
 - ・福祉委員等福祉活動を行う関係者との連携・協働

- 市町村保健センター
- 総合支援法に基づく相談支援事業所

民生委員・児童委員
民児協

協働

地区社協・校区福祉委員会等
（地域福祉推進基礎組織）

- ◎小地域福祉活動の展開（サロン活動等）
- ◎福祉なんでも相談
- ◎活動拠点の整備

- 町内会・自治会
- ボランティア団体
- 子育て支援センター
- 地域包括支援センター

支援・調整

ハローワーク

福祉事務所

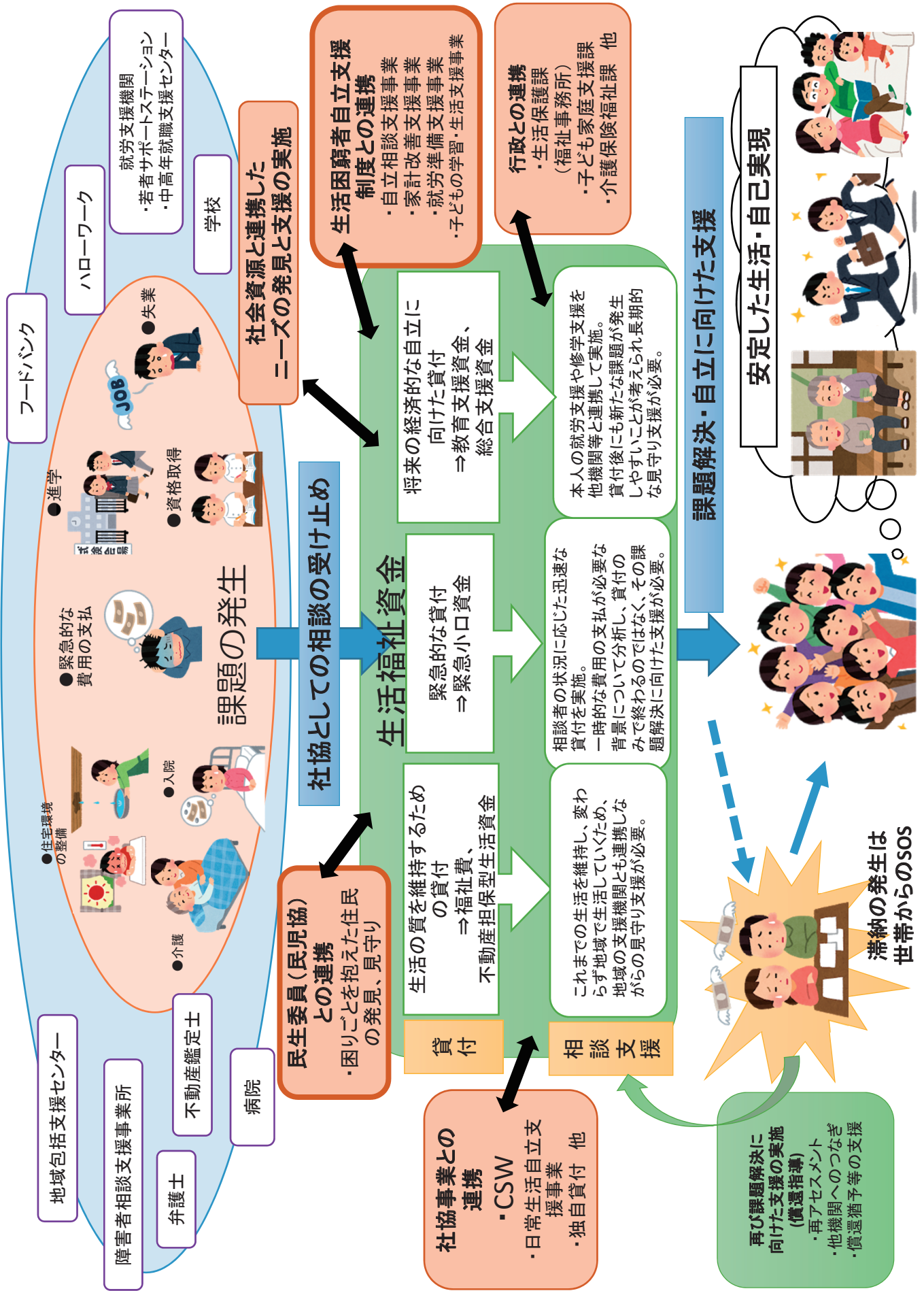
社会福祉施設

福祉サービス事業所

NPO団体

「社協・生活支援活動強化方針」
参考図を民生部改変

生活福祉資金を活用した住民支援のイメージ



(おわりに)

本貸付事業は、世帯更生資金貸付制度からはじまり、制度創設から 60 年が経過した。民生委員による低所得世帯への支援からはじまり、長きにわたり社協、民生委員の連携により、課題を抱えた地域住民の自立に向けた「相談支援」を行ってきた。

一方、今日においては、社協の事業運営をめぐって補助金の削減なども含め厳しい状況が続いており、民生委員の本貸付事業に関する意識、また時代の変化のなかで住民が抱える課題も複雑化しているなかであって、本貸付事業の意義、また本貸付事業の根幹である「相談支援」に対する理解を共有することが難しい状況や、さらに、本貸付事業を活用した生活課題の解決に向けた支援を進めるにあたっての制度上の課題等が散見された。

そうしたなか、本検討委員会においては、こうした状況を踏まえ、本貸付事業における意義をあらためて整理し、その意義を果たしていくべく、現在指摘されている課題の整理とその解決に向けた方向性について検討を行ってきた。

今回の報告書のなかでは、課題を整理するなかで、都道府県社協からも様々な意見をいただいている。

実際の運用にあたっては、種々意見があるなかで、課題整理にとどまり具体的な提案を行えていない部分もあるが、今回本検討委員会で整理した課題や方向性については、今後、生活困窮者自立支援制度の見直しや年金担保貸付事業が廃止となるなかで、本貸付事業のあり方について本検討委員会での議論を反映できるよう、全社協としても国への提言や都道府県社協、市町村社協へ必要な調整を図っていきたいと考えている。

また、本貸付事業で最も重要である「相談支援」の充実に向けては、現在全社協にて本貸付事業の「業務運営の手引き(仮)」を作成しているとともに、全国的な知見の積み上げに向けて、取り組みや事例等を幅広く関係者に提供できるよう進めていくこととしている。

最後に、本検討委員会の議論のなかで通じてあったものは、本貸付事業の主旨は社協組織・事業の性格を生かした「相談支援」を展開するところにあるということであった。

ぜひ、全国の社協におかれては、あらためて本貸付事業の意義について関係者と共有し、地域福祉の中核を担う社協として本貸付事業を、地域住民への支援ツールとしてより有効に活用できる事業展開を期待する。

平成 31 年 3 月

これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会
委員長 新保 美香

これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に
 関する検討委員会 委員名簿

正:委員長、副:副委員長

(敬称略)

氏 名	所 属 ・ 役 職 名	役職
新 保 美 香	明治学院大学 社会学部 社会福祉学科 教授	正
鳥 山 まどか	北海道大学大学院 教育学研究院 准教授	
坂 本 達 保	茨城県社協 常務理事・事務局長	副
奥 山 光 一	滋賀県社協 常務理事・事務局長(平成 29 年度)	
坂 口 博 一	岐阜県社協 事務局長(平成 30 年度)	
目 次 宗 生	松江市社協 常務理事(全社協地域福祉推進委員会委員)	
藤 目 真 皓	全国民生委員児童委員連合会 副会長 (香川県民生委員児童委員協議会連合会会長)	
佐 藤 雅 子	岩手県社協 地域福祉企画部 生活支援相談室長	
真 田 政 稔	大阪府社協 事務局次長兼大阪福祉人材支援センター所長	
岩 月 さ つ き	松戸市社協 生活相談課長	
赤 平 一 夫	湯沢市社協 事務局次長(地域福祉課長・総合相談室長兼務)	
米 山 世 紀	NPO 法人 青少年就労支援ネットワーク静岡 理事	

これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に
 関する検討委員会 検討経過

日時	検討内容
平成 29 年 12 月 14 日	第 1 回検討委員会開催 ・検討内容等について
平成 30 年 1 月 17 日	第2回検討委員会開催 ・本貸付事業の意義について
平成 30 年 1 月 31 日	第3回検討委員会開催 ・貸付資金について ・実施体制について
平成 30 年 3 月 19 日	第4回検討委員会開催 ・生活困窮者自立支援制度との連携について ・相談支援のあり方について
平成 30 年 4 月 4 日	※論点案をとりまとめ都道府県社協へ意見聴取
平成 30 年 4 月 16 日	第5回検討委員会開催 ・本貸付事業の意義について
平成 30 年 5 月 25 日	第6回検討委員会開催 ・貸付資金について
平成 30 年 6 月 11 日	第7回検討委員会開催 ・実施体制について
平成 30 年 7 月 30 日	※全民児連・地域福祉部会へ意見聴取
平成 30 年 8 月 3 日	第8回検討委員会開催 ・相談支援のあり方について
平成 30 年 9 月 10 日	第 9 回委員会開催 ・中間報告の内容について ・大規模災害時の貸付、生業費、不動産担保型生活資金のあり方について
平成 30 年 10 月 17 日	第 10 回委員会開催 ・中間報告での都道府県社協アンケートの結果
平成 30 年 12 月 14 日	第 11 回委員会開催 ・報告書の内容について

これからの生活福祉資金貸付事業の あり方に関する検討委員会 報告書 資料編

本貸付事業をめぐる状況と課題を中心に

1

(資料 I -①)

本貸付事業をめぐる状況と課題(主なもの)

(1) 本貸付事業の意義、役割の共有の必要性

○ 世帯更生資金貸付制度創設以降、今日にいたるまで60年以上が経過するなか、時代の変化や制度見直しの影響もあって、都道府県社協をはじめとして市町村社協や民生委員、生活困窮者自立支援制度等、本貸付事業の関係者の中で、本貸付事業に対する理解が十分に共有されていないことが課題として挙げられる。

⇒ 地域における住民支援のツールとして効果的に展開されるよう、これらの関係者が本貸付事業の意義や役割を共有することが必要。

(2) 貸付実績および償還状況と社協事業としての評価の不足

○ 経済的・社会的な変化を背景として、資金種類ごとのニーズと貸付実績は変化しているが、近年では都道府県、さらには市町村ごとの貸付実績の差異が大きくなっている。

○ また償還状況については、現状事業評価の一つとして用いられる「償還率」については、滞納している債権の影響で償還率が低調な資金があるとともに、滞納が2年以上続いている債権が資金種類によっては貸付全体の約5割を占める状況となっている。

⇒ 貸付実績及び償還状況は、本貸付事業の実施主体である社協の事業運営に対する評価につながることを意識することが必要。

⇒ 今後の貸付や償還、さらには本貸付事業の評価のあり方について協議、課題を共有しながら制度要望や取り組みの改善等の対応を図ることが必要。

(3) 社協における事務体制の強化

○ 本貸付事業は都道府県社協を実施主体とし、相談窓口については心配ごと相談事業等の相談機能のなかで市町村社協がその役割を担ってきたが、近年地方財政の厳しい状況のなかで、都道府県社協、市町村社協への人件費等の補助金が縮減されてきた。

○ とくに市町村社協については、平成27年以降、貸付原資からの取り崩しによる事務体制の確保が続いており、非正規雇用の増加等、継続的な雇用が難しく職員体制を縮小せざるを得ない状況にある。

⇒ 実施主体である都道府県社協について、地域全体の支援の向上や市町村社協職員、民生委員へのフォローアップの強化等に向けた事務費の仕組みの確保とその財源についての検討が必要。

⇒ 市町村社協の組織運営体制や「社協・生活支援活動強化方針」を踏まえた総合相談体制の強化とともに事務体制の確保についての検討が必要。

2

(資料 I -②)

本貸付事業をめぐる状況と課題(主なもの)

(4) 民生委員との関わりの変化

○ 本貸付事業は、制度創設期より民生委員による関わりと協力を前提に運営されてきたが、総合支援資金や緊急小口資金の創設により本貸付事業と民生委員の関わりも変化するとともに、民生委員をめぐるのは、短期間での委員交代に伴う経験の浅い民生委員の増加、面識のない世帯に対し、本貸付事業を通じて関わっていくことへの抵抗感等を背景に、民生委員として本貸付事業への協力を行うことが負担となっているとの指摘が多く寄せられている。

⇒ 本貸付事業と民生委員活動との関係性や連携のあり方の検討が必要。

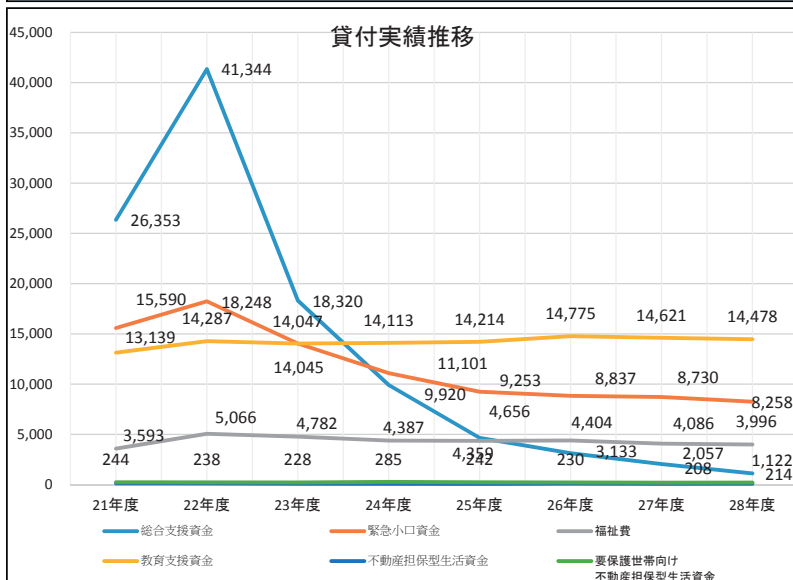
(5) 本貸付事業に関する政策動向への対応の必要性

○ 本貸付事業に関する政策動向として以下のようなものが課題として挙げられ、今後もそうした変化に応じて本貸付事業のあり方を見直すことが喫緊の課題である。

- ① 生活困窮者自立支援制度との連携
- ② 子どもへの教育支援策の拡充
- ③ 年金担保貸付事業の廃止
- ④ 貸付原資についての会計検査院からの指摘

※次頁以降は各課題別の状況について参考資料を掲載

(資料 II -①) 貸付実績および償還状況・資金種類別の貸付件数の推移(H21~28年度)



○ 総合支援資金の推移をみると、平成22年度には4万件を超える貸付があったものの、平成28年度には1,122件と約40分の1、平成29年度は731件と1千件を下回る状況となってきている。

○ 緊急小口資金については微減が続いている。

○ その他の資金種類については一定の貸付件数を維持しており、とくに教育支援資金は最も多くの貸付件数を占め、約1万5千件の貸付を推移している。

○ 都道府県社協に自県の貸付件数の評価を伺ったところ以下の状況となっており、大幅な貸付減が続いている総合支援資金については「少ない」と感じている社協が約4割を占める状況となっている。

○ 総合支援資金の貸付件数が「少ない」と感じる理由については、失業者の減少によるものと感じている社協が多い一方で、貸付事務の煩雑さや貸付要件が厳格すぎることへの指摘もみられている。

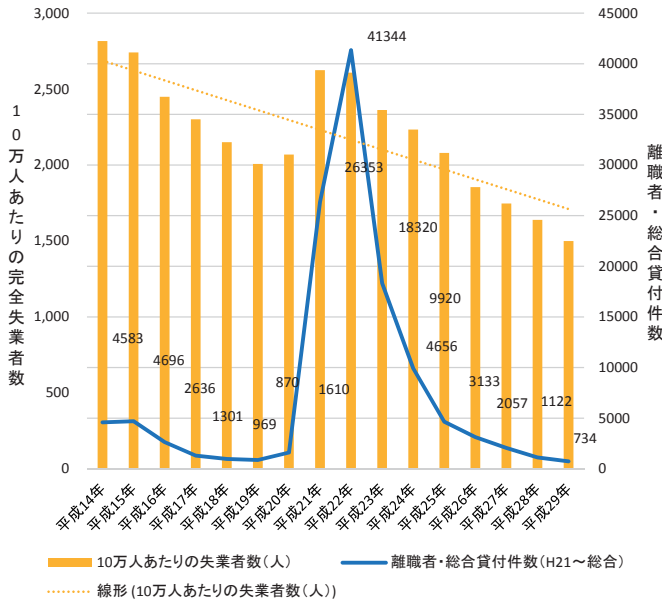
【自県社協における貸付件数の評価『これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する論点』に関するアンケート』(H30年度・N=47都道府県社協)より】

評価	総合支援資金	不動産担保型	要保護世帯向け	緊急小口資金	福祉費	教育支援資金
多い	2県	3県	7県	8県	3県	6県
少ない	19県	14県	7県	9県	12県	13県
妥当	26県	30県	33県	29県	32県	28県
判断の主な理由	失業者数の減少、貸付以外の支援拡充、早期再就労の増加。	対象となる不動産が限定的	福祉事務所の意向に左右。対象不動産が限定的、本人理解が得られない。	生活保護つなぎ貸付の増加。フードバンク等現物支給の充実。	金利の低下による他制度利用。	奨学金制度や授業料の無償化等の支援策の充実。

(資料Ⅱ-②) 貸付実績および償還状況・総合支援資金の貸付件数の評価

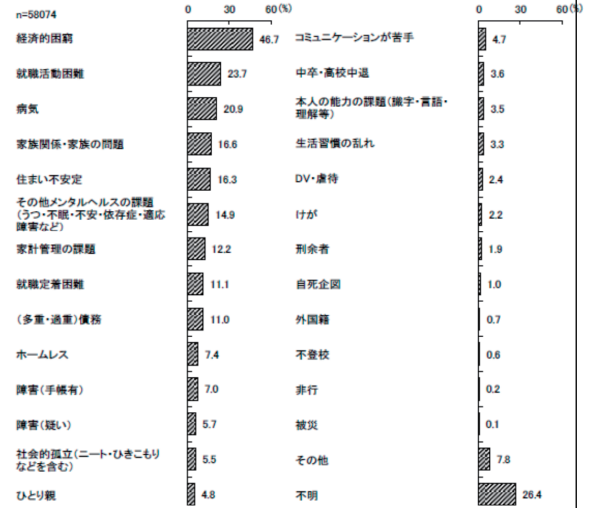
- 完全失業者数および総合支援資金の貸付件数はそれぞれ減少傾向にあるが、前者の減少率に対して後者の減少率の方が大きくなっている。
- また、自立相談支援機関の新規相談者の課題では経済的困窮が約半数となっていることから、一定の資金ニーズが存在することが伺える。

完全失業者数の推移



1. 新規相談者の特性(抱える課題)

H28: 新規相談受付件数: 133,783件

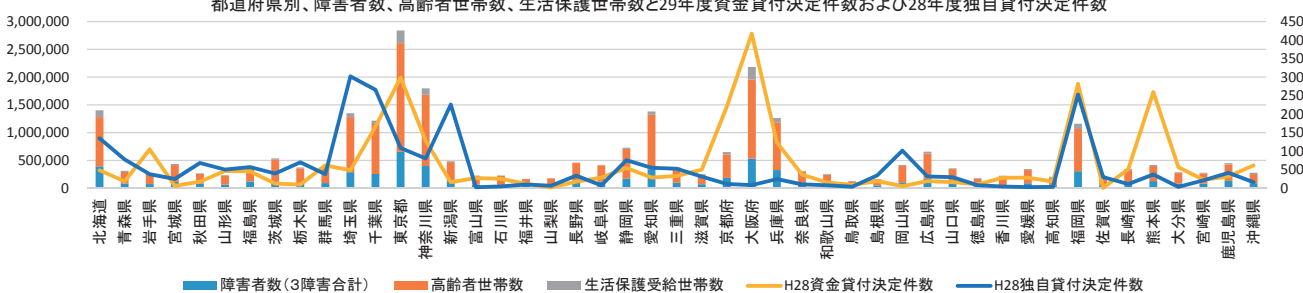


(出典) 平成27年度社会福祉推進事業「生活困窮者自立支援制度の自立相談支援機関における支援実績、対象者像等に関する調査研究事業」(みずほ情報総研株式会社)。調査対象119自治体の平成27年4月～平成28年3月の新規相談受付58,074ケースについてグラフ化したもの。

(資料Ⅱ-③) 貸付実績および償還状況・都道府県・市町村社協別の貸付件数

- 本貸付事業の貸付対象である低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯において、生活福祉資金貸付および本貸付事業と同じ者を対象とした市町村社協の独自資金貸付件数の比較を行ったところ、生活福祉資金の貸付が少ない県であっても独自貸付は一定実績があることが明らかとなった。
- 市町村社協別の年間貸付決定件数をみると、0件の社協が3割強(町村部で5割強)となっている。

都道府県別、障害者数、高齢者世帯数、生活保護世帯数と29年度資金貸付決定件数および28年度独自貸付決定件数



※市町村社協独自貸付件数は「平成29年度生活福祉資金貸付事業業務体制調査」より
 ※市町村社協独自貸付は「障害者・高齢者・低所得者世帯」向け貸付のみ集計
 ※障害者数…以下合計値
 ・身体障害者「平成26年度福祉行政報告例」第2表身体障害者手帳交付台帳登録数、都道府県一指定都市一核市×障害の種類、年齢(2区分)別
 ・精神障害者「平成26年度【精神保健福祉】衛生行政報告例 平成26年度衛生行政報告例統計表 年度報告年度 2014年度・第5表 精神障害者保健福祉手帳交付台帳登録数、障害の等級区分・都道府県一指定都市(再掲別)」
 ・知的障害者「平成26年度福祉行政報告例 社会福祉行政業務報告 平成26年度福祉行政報告例 知的障害者福祉年度次・2014年度・知的 第4表 療育手帳交付台帳登録数、都道府県一指定都市×障害の程度、年齢(2区分)別」
 ※高齢者世帯数…「社会保障・人口問題研究所HP 日本の世帯数の将来推計(都道府県別推計)2014.4月推計」
 ※生活保護受給世帯数…平成26年度被保護者調査(月次調査)第1表(2-1)被保護受給世帯数

【平成28年度市町村社協別貸付決定件数(「平成28年度生活福祉資金貸付事業業務体制等調査」(全社協民生部)より)

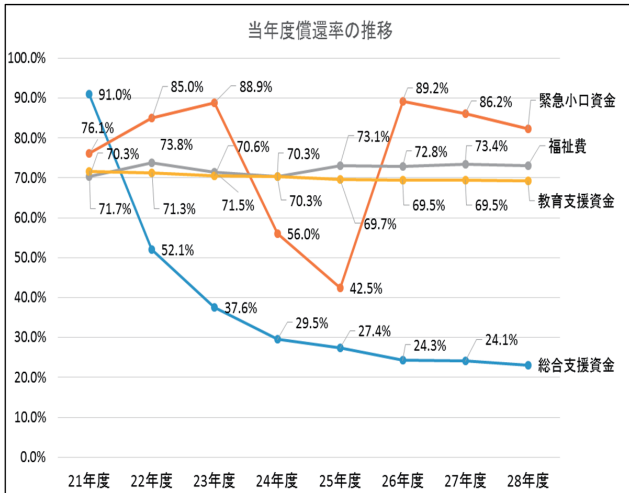
貸付決定件数	合計	割合	市区	割合	町村	割合
1千件以上	2	0.1%	2	0.2%	0	0.0%
500～1千件未満	2	0.1%	2	0.1%	0	0.0%
250～500件未満	5	0.3%	5	0.6%	0	0.0%
100～250件未満	41	2.3%	41	4.8%	0	0.0%
75～100件未満	32	1.8%	32	3.7%	0	0.0%
50～75件未満	46	2.6%	45	5.3%	1	0.1%
25～50件未満	122	6.8%	110	12.9%	12	1.3%
10～25件未満	225	12.6%	185	21.6%	40	4.3%
5～10件未満	216	12.1%	145	17.0%	71	7.7%
2～5件未満	319	18.0%	152	17.9%	167	18.0%
1件	203	11.4%	58	6.8%	145	15.6%
0件	569	31.9%	78	9.1%	491	53.0%
合計	1782		855		927	

(資料Ⅱ-④) 貸付実績および償還状況・資金種類別の償還率および貸付中債権の状況

- 「償還率」については福祉費や教育支援資金は約7割と低調を維持しているものの、総合支援資金は約2割と低調になっている。
- 平成27年度末の貸付中債権の状況をみると、初回償還日もしくは最終償還日から2年以上償還が行われていない、いわゆる「不良債権」の割合は全体の貸付中債権のうち約3割、離職者支援資金、総合支援資金は5割、緊急小口資金では約7割を占める状況となっている。

【償還率の定義について】

- 現在本貸付事業で「償還率」として使用しているものは、全国共通業務システムから出力している数字で以下の2つが用いられている。
 - ① 当年度償還率…償還計画書、当該年度までに償還が予定されていた額。
⇒前年度以前に滞納があった場合には、当該年度にあった償還も前年度以前の償還として充当される。
 - ② 全体償還率…償還計画書、当該年度までに償還が予定されていた金額の総合計のうち、償還期限を過ぎている債権も含め、償還が未だ行われていない金額(償還計画額)の合計額。
⇒どちらも過去の不良債権がある限り改善されない。



【平成27年度末の不良債権(※)の状況】

※初回償還日もしくは最終償還日から2年以上償還が行われていない債権
※「平成27年度生活福祉資金貸付事業実施状況等調べ(全社協集計)」より

資金種類	平成27年度末貸付中債権[A]	平成27年度不良債権数[B]	貸付中債権に対する不良債権の割合[B/A]
離職者支援資金	10,710	4,894	45.7%
旧福祉費	13,027	4,739	36.4%
教育支援資金	146,194	15,268	10.4%
福祉費	22,830	4,287	18.8%
緊急小口資金	66,413	44,679	67.3%
不動産担保型生活資金	1,032	6	0.6%
要保護不動産担保型生活資金	1,879	33	1.8%
総合支援資金	92,139	44,314	48.1%
合計	354,224	118,220	33.4%

(資料Ⅲ-①) 社協における事務体制・本貸付制度における市町村社協の位置づけ

- 本貸付制度では都道府県市社協が実施主体であり、要綱上、業務の一部を市町村社協に委託できるとされている。
- 主な役割としては、住民の相談窓口になることであり、委託業務の範囲は貸付けからはじまり償還完了にいたるまでとされている。
- しかし本事業は民生委員活動における世帯更生運動を端に発し、その後市町村社協における民生委員との連携による心配ごと相談事業と一体となった相談支援事業として展開してきた経緯がある。
- 全社協地域福祉推進委員会が策定した「社協・生活支援活動強化方針(第2次アクションプラン)」では、今後の活動の重点として「相談・支援体制の強化」を掲げており、そのなかでは本貸付制度も具体的な体制構築に向けたツールの一つに位置づけている。

【制度要綱・要領上の位置づけ】

①実施主体である県社協から、業務の一部を委託されている

- ◆制度要綱
第2 実施主体
2. 都道府県社協は、資金の貸付業務の一部を当該都道府県の区域内にある社会福祉法第109条第1項に規定する市町村社協に委託することができる。

②運営要領上、委託業務の範囲は以下のように示されている。

- ◆委託の範囲(総合支援資金、福祉資金・教育支援資金)
貸付業務の一部を委託する場合、その範囲は原則として次に掲げるとおり。
- (1) 資金の広報業務
 - (2) 借入申込者に対する支援業務
 - (3) 借受人に対する支援業務
 - (4) 関係機関との連携、連絡、調整等業務
 - (5) 資金の貸付け及び償還に関する書類の交付、受付及び検討並びに都道府県社協への送付業務
 - (6) 償還に関する協力業務
 - (7) 借入申込者及び借受人の属する世帯の調査に関する業務

【市町村社協における本制度の位置づけ】

●「『社協・生活支援活動強化方針』～地域における深刻な生活課題の解決や孤立防止に向けた行動宣言と第2次アクションプラン」

(平成29年5月全社協 地域福祉推進委員会)

2. 相談・支援体制の強化(総合相談体制の構築)
 - (2) 部門間横断の相談支援体制づくり

ステップ①	ステップ②
<p>○社協内では部門横断、社協外では関係機関、行政等の関係者との連携を行う。</p> <p>✓ 自立相談支援事業や生活福祉資金貸付事業、日常生活自立支援事業における深刻な生活課題を抱える事例(生活困窮者への自立支援・権利侵害への対応など)について、社協の他部門や関係機関、行政等の関係者との事例検討会を行うなど、取り組みの評価や支援事例の蓄積を行う。</p>	<p>○社協全体の取り組みとして部門間連携の強化を図る。</p> <p>✓ 福祉サービス利用支援部門の事業(生活福祉資金・日常生活自立支援事業・生活困窮者自立支援制度・居宅介護支援事業・地域包括支援センター・障害者相談支援センター等)の機能、職員体制の連携強化を図る。</p>

(資料Ⅲ-②) 社協における事務体制・市町村社協における事務体制・支援状況について

- 本貸付事業における市町村社協の職員体制は、兼任職員が約9割を占めており、ほとんどの職員が他の業務を兼任している。
- 事務委託費は年間10万円未満の社協が4割強となっている。
- 都道府県社協が不十分と考える支援内容として、借入相談時の「丁寧なアセスメント」「十分な制度説明」、「貸付後の相談支援」「滞納者への個別支援」、「貸付対象外となった場合のつなぎ支援等」があげられた。
- 市町村社協による償還期間中の定期的な状況把握の実施は、総合支援資金、緊急小口資金ともに2割弱となった。

〔平成28年度市町村社協職員数〕

〔「平成28年度生活福祉資金貸付事業業務体制等調査(全社協民生部)より」〕※以下同調査

(単位:人)	合計	専任	割合	兼任	割合
正規	3,210	34	1.1%	3,176	98.9%
非正規(常勤)	881	238	27.0%	643	73.0%
非正規(非常勤)	280	133	47.5%	147	52.5%
合計	4,371	405	9.3%	3,966	90.7%

〔平成28年度都道府県社協から市町村社協へ支払われている生活福祉資金貸付事業事務委託費〕※)

事務委託費	市区	町村	合計	割合
2千万円以上	8	0	8	0.4%
1千～2千万円未満	33	0	33	1.9%
600～1千万円未満	62	0	62	3.5%
300～600万円未満	115	5	120	6.7%
100～300万円未満	226	63	289	16.2%
50～100万円未満	76	36	112	6.3%
10～50万円未満	206	169	375	21.0%
10万円未満	130	650	780	43.8%
0円	0	3	3	0.2%
合計	856	926	1782	

〔都道府県社協からみて必要と考えられる相談支援ではあるが、自県において十分にできていないと思われる内容〕
〔「これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会論点」に関するアンケート〕(全社協民生部・N=45県社協)

不十分と考える相談支援	回答数	割合
丁寧なアセスメント	18	40%
十分な貸付制度の説明	5	11%
貸付後の相談支援	13	29%
据置期間中の借受人への支援	13	29%
順調に償還する借受人への支援	9	20%
滞納者への個別支援	16	36%
長期滞納者への相談支援	3	7%
貸付対象外	11	24%

〔市町村社協の償還期間中の支援状況〕※)

償還期間中の借受人の状況把握	総合				緊急小口			
	市区	割合	町村	割合	市区	割合	町村	割合
定期的に状況把握を実施	162	18%	150	16%	180	20%	156	17%
滞納発生時に状況把握を実施	338	37%	338	36%	347	38%	309	33%
借受人からの相談時に状況把握を実施	294	32%	216	23%	278	31%	201	22%
自立の面談に同席し状況把握を実施	11	1%	6	1%	11	1%	8	1%
借受人への状況把握は行っていない	50	6%	60	6%	43	5%	58	6%
無回答・該当なし	53	6%	160	17%	51	6%	197	21%
合計	908		930		910	100%	929	100%

(資料Ⅳ-①) 民生委員との関係の希薄化について・本貸付制度における民生委員の位置づけ

- 民生委員は制度要綱上、本貸付制度に協力するものと位置づけられている。
- 具体的には、福祉費、教育支援資金では貸付の判断を行うにあたって民生委員調査書の記入が必須となっている。
- 全国民生委員児童委員連合会においては、「民生委員制度創設100周年強化方策」のなかで、今後とも地域で課題を抱えた住民を支えていくために、本貸付制度を住民支援のツールとして積極的に活用していくことを示している。

〔制度要綱・要領上の位置づけ〕

◆制度要綱

第16 民生委員の役割

民生委員は、民生委員法第14条の職務内容に関する規定に基づき、都道府県社協及び市町村社協と緊密に連携し、本貸付事業の運営についても積極的に協力するものとする。具体的には、

- (1) 都道府県社協及び市町村社協、福祉事務所等関係機関と連携した本制度の広報・周知活動
- (2) 本制度の利用に関する情報提供、助言
- (3) 都道府県社協及び市町村社協の要請に基づく、借入申込者及び借受人の属する世帯の調査及び生活実態の把握
- (4) 借受人及び借入申込者の自立更生に関する生活全般にわたる相談支援等

◆運営要領

第3 借入手続

2 民生委員の調査書の作成

担当民生委員等は、借入申込書に次に掲げる事項を記載した民生委員調査書を添えて、当該市町村社協に提出するものとする

- (1) 借入申込者の家庭の状況及び連帯借受人の状況
- (2) 連帯保証人を立てる場合には当該者の状況
- (3) 資金の使途についての計画及び指導の状況の具体的な計画並びに現在までの指導状況
- (4) 資金を貸し付けることに関する意見
- (5) 前各号に掲げるもののほか、都道府県社協会長が必要と認める事項

「民生委員制度創設100周年活動強化方策～人びとの笑顔、安全、安心のために～」〔抜粋〕(平成29年8月全国民生委員児童委員連合会)

Ⅳ. 民生委員・児童委員活動の重点

重点2 さまざまな課題を抱えた人びとを支えるために

(4) 社会福祉協議会との一層の連携・協働

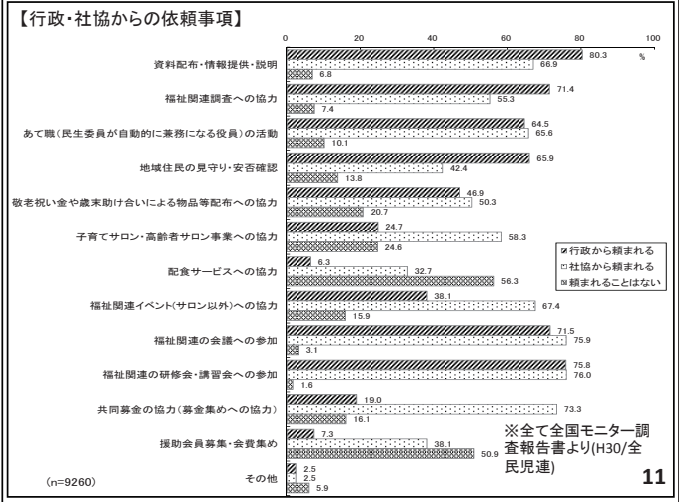
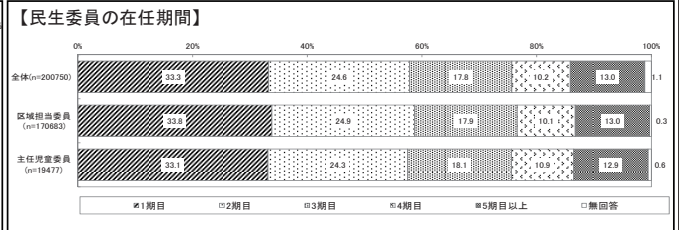
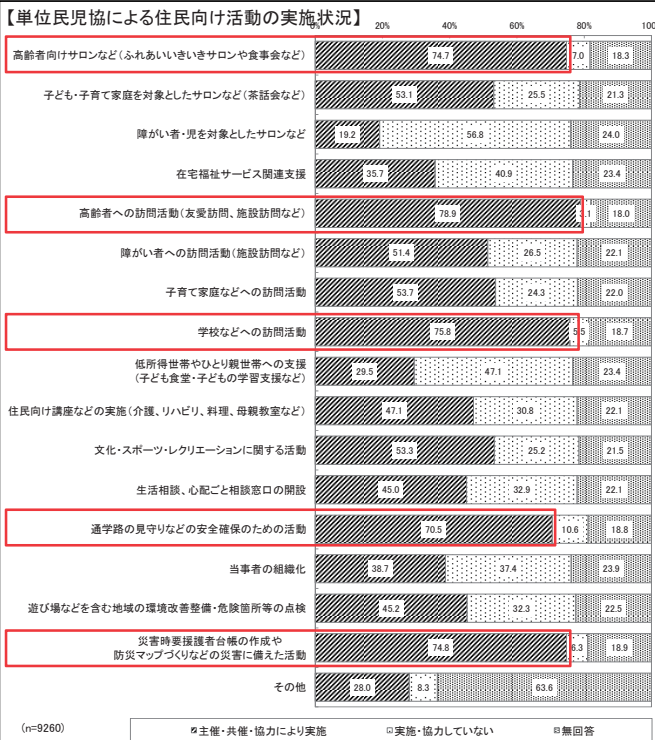
○ 戦後、民生委員・児童委員と社会福祉協議会(社協)は地域の福祉充実を担う「車の両輪」として、密接な連携のもとで活動してきました。生活福祉資金貸付事業や心配ごと相談事業など民生委員の取り組みから社協事業に発展したものは少なくありません。現在においても、住民に身近な小地域での見守り活動や各種のサロン活動、さらには災害時要援護者の支援活動など、社協と連携・協働した多くの取り組みが進められているところであり、こうした社協との連携をさらに進めましょう。

<取り組みに向けて>

- 戦後の民生委員による世帯更生運動がその原点である生活福祉資金貸付事業は、今日、子どもの貧困対策における教育支援の一翼を担うなど、その重要性が高まっています。民生委員として生活福祉資金貸付制度に協力する意義をあらためて確認し、課題を抱えた住民支援のツールとして積極的に活用していきましょう。

(資料Ⅳ-②) 民生委員との関係の希薄化について・民生委員が置かれている現状

- 民生委員は1期目の民生委員が約3割を占めるなど、短期での交代が進んでいる状況である。
- 単位民児協による住民向け活動の実施状況では、高齢者への訪問活動が最も多く、約8割の民児協で行われている。また、実施割合が高いのは高齢者への支援や子どもへの支援となっている。
- 一方で民生委員に対して行政・社協からの依頼事項も多く、民生委員の業務負担が大きくなっているとの指摘がなされている。



11

(資料Ⅳ-③) 民生委員との関係の希薄化について・民生委員との連携の現状(1)

- 本貸付事業と民生委員との連携については、貸付決定以降も協力を依頼している社協のうち約9割が償還完了まで継続した支援を依頼している。
- 民生委員調査書の記入状況は、福祉費、教育支援資金では必須となっているため約9割が一律全てのケースについて記入してもらっている状況だが、記入した世帯との関わりをみると、借入前は世帯の詳しい状況を知らなかったケースが約6割となっている。
- 民生委員の貸付後の面談状況をみると平成28年度は約2万世帯に面談を行っており、前任委員から引継いだものも約半数となっている。

【社協から民生委員への依頼内容】

① 民生委員へ支援をお願いする期間(民生委員調査書記入後も協力を依頼している社協)

期間	回答数	割合
貸付期間中のみ	37	4.1%
据置期間中まで	4	0.4%
償還完了まで	862	94.6%
無回答	8	0.9%
合計	911	100.0%

② 民生委員へ依頼している支援内容

支援内容	回答数	割合
定期訪問、面談	312	34.2%
世帯からの相談対応	647	71.0%
生活福祉資金に関する書類の借受人宅ポストへの投函	264	29.0%
滞納が発生した場合の状況把握	493	54.1%
償還計画の見直し(償還猶予・免除申請を含む)に関する社協へのつなぎ	177	19.4%
借受人への支援に関するケース検討会(社協主催)への参加	101	11.1%
その他	99	10.9%
合計	911	-

【民生委員調査書の記入状況】 ※全てH28借受世帯支援記録整備状況報告

① 民生委員調査書の記入状況

項目	一律全てのケースについて記入してもらっている (%)	ケースによって記入してもらっている (%)	記入してもらっていない (%)	無回答及び実績なし (%)
総合支援資金	34.9%	11.3%	46.3%	7.5%
福祉資金	85.9%	8.8%	2.4%	2.8%
緊急小口資金	25.0%	12.9%	54.7%	7.5%
教育支援資金	89.3%	7.2%	1.8%	1.8%
不動産(要保護含む)	37.1%	11.6%	35.6%	15.6%

② 民生委員調査書を記入した世帯との関わり

民生委員調査書を記入し貸付にいたった件数	記入した世帯との民生委員の関わり					
	A.借入前より民生委員活動の中で相談支援を行っていた。		B.相談支援は行っていないが、世帯の状況については知っていた。		C.借入前は世帯の詳しい状況については知らなかった(顔見知り程度を含む)。	
件数	割合	件数	割合	件数	割合	
合計	11,327	10.0%	2,245	19.8%	7,234	63.9%

【民生委員の貸付後の面談実施について】

○ H28回答民児協における委員数…176,955人(回答民児協数…9,295)うち、H28中に借受世帯と面談を行った委員数…12,138人(6.9%)

項目	前任委員から引継いだ世帯		現委員から支援している世帯		計	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合
総合支援資金	701	58.5%	498	41.5%	1,199	100.0%
福祉資金	2,320	44.5%	2,688	53.7%	5,008	100.0%
緊急小口資金	577	44.0%	734	56.0%	1,311	100.0%
教育支援資金	5,556	43.0%	7,361	57.0%	12,917	100.0%
不動産(要保護含む)	50	58.1%	36	41.9%	86	100.0%
合計	9,204	44.9%	11,317	55.2%	20,521	100.0%

③ 民生委員調査書を記入するにあたっての世帯との関わり (n=1285)

基本的な考え方	社協数	全体に対する割合	実施割合
A 民生委員に必ず自宅を訪問してもらう等により、民生委員単独で借受人と面談	560	43.6%	8.3割
B 社協職員と借受人との面談に民生委員にも同席してもらい記入	486	37.8%	8.5割
C 面談は必須としていないが、電話等で情報収集してもらったうえで記入	104	8.1%	2.9割
D 記入時の本人への確認は求めておらず、民生委員がその時点で把握している情報の記入	75	5.8%	3.6割
E 借受人が民生委員宅を訪問し面談	40	3.1%	7.0割
F 社協が収集した情報を基に記入してもらっている	10	0.8%	5.7割
G その他	10	0.8%	5.2割

12

(資料Ⅳ-④) 民生委員との関係の希薄化について・民生委員との連携の現状(2)

- 社協による民生委員へのフォローアップの状況については、実際の支援の情報を社協と民生委員で共有している割合が約7割を占めているが、ケース検討会等に民生委員に出席してもらっている割合は約1割となっている(ケース検討会を実施していない社協が約7割)。
- 民生委員の課題認識で委員交代時の世帯への関わりが難しいとの指摘がなされているが、一斉改選時に市町村社協で研修会を実施した割合は約半数にとどまっており、引き継ぎについても社協による新任委員へのフォローは十分ではない状況である。

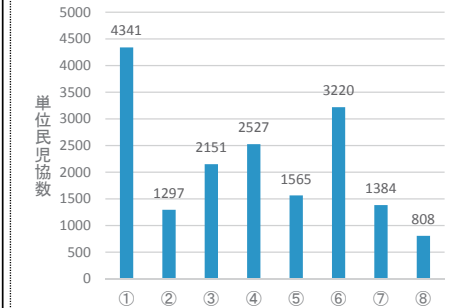
【民生委員による支援状況の社協での確認】

	件数	割合
ア. 実際に支援してもらった場合には、「支援記録票」に支援内容について記入してもらったとともに、社協に情報提供してもらっている。	337	30.3%
イ. 実際に支援してもらった場合には、「支援記録票」への支援内容についての記入は依頼していないが、社協に情報提供してもらっている。	555	49.9%
ウ. 実際に支援してもらった場合には、「支援記録票」に支援内容について記入してもらっているが、社協への情報提供は依頼していない。	105	9.4%
エ. 実際に支援してもらった場合にも、「支援記録票」への支援内容についての記入や、社協への情報提供は依頼していない。	69	6.2%
オ. 無回答	47	4.2%
合計	1,113	100.0%

【民生委員のケース検討会への参加】

	件数	割合
ア. ケース検討会を実施する際には民生委員にもすべてのケースに参加してもらっている。	34	2.6%
イ. ケース検討会を実施する際にはケースに応じて民生委員に参加してもらっている。	132	10.0%
ウ. ケース検討会には民生委員の参加を依頼していない。	151	11.5%
エ. 平成28年度は資金担当者主催のケース検討会を開催しなかった。	980	74.6%
オ. 無回答	17	1.3%
合計	1,314	100.0%

【民生委員の本貸付制度に対する課題認識】
〔平成26年度借受世帯支援記録整備状況報告(全社協民生部)より〕〕



- ① 委員交代があるなか、貸付当初に関わりがない世帯に対し、途中から訪問することに抵抗がある。
- ② 個人情報保護法の関係から、なぜ民生委員が個人情報を知っているのかと借受人から問われることがある。
- ③ 社協からの生活福祉資金に関する説明や情報は少ない。
- ④ 社協から督促業務と思われることを依頼されることに抵抗がある。
- ⑤ 調査書(意見書)の作成が負担。
- ⑥ 住民から借受の相談を受けることが少なく、生活福祉資金のことをあまり良く知らない。
- ⑦ とくに課題と思われる事項はない。
- ⑧ 分からない。

13

【平成28年12月の一斉改選時の社協による研修会の実施】

	件数	割合
研修会等を実施した。	621	47.3%
研修会等は実施していない。	672	51.1%
無回答	21	1.6%
合計	1,314	100.0%

※H28借受世帯支援記録整備状況報告

【引き継ぎ時の新任委員へのフォローアップ】

	件数	割合
新旧委員、社協職員(資金担当)、借受世帯の四者で面会を行っている。	18	1.5%
新旧委員と借受世帯との三者で面会を行っている。	93	7.8%
新任委員と社協職員(資金担当)、借受世帯との三者で面会を行っている。	58	4.9%
新任委員と借受世帯の二者で面会を行っている。	93	7.8%
とくに新任委員と借受世帯との面会は依頼していない。	916	77.0%
無回答	11	0.9%
合計	1,189	100.0%

【民生委員交代時の引き継ぎ】

	件数	割合
旧委員が借受世帯へ支援を行っていた場合には、一律全てのケースについて新任委員に引き継ぎの支援を依頼している。	810	61.6%
旧委員が借受世帯へ支援を行っていた場合には、ケースに応じて新任委員に引き継ぎの支援を依頼している。	379	28.8%
委員が交代した場合には、その時点で民生委員による支援は終了とし、新任委員にとくに依頼はしていない。	109	8.3%
無回答	16	1.2%
合計	1,314	100.0%

(資料Ⅴ-①) 生活困窮者自立支援制度との連携について・連携の現状(1)

- 平成27年度に生活困窮者自立支援制度が施行され、本貸付制度が重要な連携先として位置づけられた。これに伴い、総合支援資金と緊急小口資金については自立相談支援事業の利用が原則要件化された。
- 両制度の連携状況をみると、総合支援資金の自立相談支援事業利用割合は約9割、緊急小口資金では約4割となっている。
- 生活困窮者自立支援制度の支援状況をみると、自立支援プランを作成した就労支援対象者のうち、就労・増収につながった者の割合が約7割となっている。

【「生活福祉資金貸付制度と生活困窮者自立支援制度の連携マニュアル(平成27年3月/厚労省)」における位置づけ】

◆連携マニュアル(抜粋)

第2章-第1 連携の意義・必要性

- 生活福祉資金の貸付希望者の多くが、単に貸付けを行うだけでは解決できない複合的な課題を抱えている現状にある。生活福祉資金と生活困窮者自立支援制度が連携して対応することにより、これらの者に対してもより一層、自立の促進が図れるものとなるよう、効果的な支援を行う体制を構築することが必要である。
 - このため、生活福祉資金のうち、総合支援資金と緊急小口資金の貸付けにあたっては、原則として自立相談支援事業の利用を要件とし、包括的な支援を行うことにより、一層の自立の促進を図ることが必要である。
- なお、その他の資金種類の貸付けを希望する者に対しても、状況に応じて生活困窮者自立支援制度と連携することが必要である。

【生活福祉資金と生活困窮者自立支援制度との連携状況】(H27.4~H30.3/全社協調べ)

	合計				総合支援資金				緊急小口資金						
	自立利用件数		家計利用件数		自立利用件数		家計利用件数		自立利用件数		家計利用件数				
	件数	利用率	件数	利用率	件数	利用率	件数	利用率	件数	利用率	件数	利用率			
平成27年度	29,782	5.160	17.3%	303	1.0%	2,057	1,872	91.0%	74	3.6%	8,730	2,930	33.6%	204	2.3%
平成28年度	28,183	4,568	16.2%	242	0.9%	1,122	1,036	92.3%	23	2.0%	8,258	3,294	39.9%	201	2.4%
平成29年度	26,396	3,798	14.4%	220	0.8%	732	648	88.5%	24	3.3%	7,551	2,972	39.4%	159	2.1%

【生活困窮者自立支援制度の実施状況】(支援状況調査集計結果(H27.4~H30.2/厚労省調べ))

	新規相談件数		プラン作成件数		プラン作成件数のうち任意事業の利用状況				就労支援対象者数	就労者数	増収者数	就労・増収率
	総数	人口10万人あたり	総数	人口10万人あたり	家計相談支援事業		就労準備支援事業					
					件数	割合	件数	プランに対する割合				
平成27年度	226,411	14.7	55,570	3.6	5,178	9.3%	1,833	3.3%	28,207	21,465	6,946	-
平成28年度	222,426	14.5	66,892	4.3	7,664	11.5%	2,847	4.3%	31,970	25,588	7,199	71%
平成29年度	209,529	14.9	64,950	4.6	7,443	11.5%	2,558	3.9%	29,204	23,195	5,904	71%

※平成29年度は平成30年2月までの速報値

14

(資料V-②) 生活困窮者自立支援制度との連携について・連携の現状(2)

- 自立相談支援事業との連携を前提として貸付を行ったものの、その後のプランの作成率をみると総合支援資金では約6割、緊急小口資金では約5割に留まっている。
- さらには、連携貸付時の提供資料として自立支援プラン(プラン兼事業利用申込書)が提供される割合は総合支援資金では12.0%、小口では18.1%に留まっているとともに、その具体的な内容については資金担当者の役割の記載はなく、連携した支援を確認する書類とは必ずしもなっていない状況である。

【連携貸付時の提供資料】(n=1831/複数回答)【出典:H28業務体制調査(全社協民生部)】

提供資料	総合	割合	小口	割合	福祉	割合	教育	割合
相談受付・申込票	313	17.1%	557	30.4%	163	8.9%	115	6.3%
インテーク・アセスメントシート	255	13.9%	455	24.8%	148	8.1%	90	4.9%
支援経過記録シート	146	8.0%	243	13.3%	98	5.4%	70	3.8%
プラン兼事業等利用申込書	219	12.0%	331	18.1%	84	4.6%	58	3.2%
評価シート	82	4.5%	132	7.2%	46	2.5%	33	1.8%
その他	55	3.0%	86	4.7%	16	0.9%	12	0.7%
提供なし	123	6.7%	143	7.8%	136	7.4%	139	7.6%

【H28連携貸付件数とプラン作成数】

資金種類	連携貸付件数	うちプラン作成数	割合
総合支援資金	1,126	723	64.2%
緊急小口資金	4,382	2,333	53.2%
福祉費	670	185	27.6%
教育支援資金	919	74	8.1%
一般不動産	28	1	3.6%
要保護不動産	12	1	8.3%

※連携貸付は自立の「相談受付・申込票」を社協が確認した場合をいう。【出典:H28業務体制調査(全社協民生部)】

【支援調整会議に出席するケース】(n=1831/複数回答)【出典:H28業務体制調査(全社協民生部)】

ケース	回答数	割合
新規貸付が含まれる場合(否決含)	214	11.7%
連携貸付の進捗報告の場合(再プラン検討含)	90	4.9%
連携貸付の支援終了の場合	56	3.1%
全ケースに出席	296	16.2%
自立の出席要請がある場合	934	51.0%
出席しない	221	12.1%
その他	213	11.6%
無回答	115	6.3%

【自立支援プランの具体的な内容】(n=47)【出典:H28担当職員研修会】

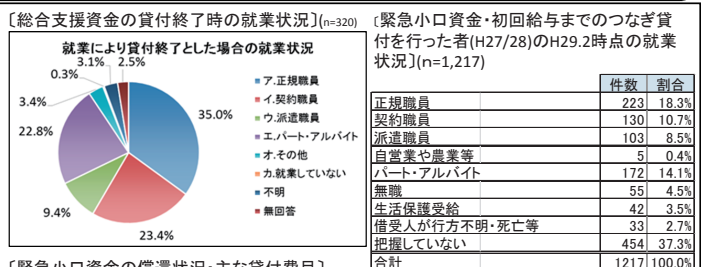
自立支援プランの具体的な内容	割合
ア. 資金担当者の役割等まで明確に記載されている。	9.0%
イ. 支援目標は具体的だが、資金については資金種類と貸付金額のみの記載である。	38.4%
ウ. 具体的な支援目標が記載されているが、その後の状況が明確に記載されていない	29.8%
エ. 支援の達成目標も具体的でなく、その後の支援の状況も明確に記載されていない。	17.3%
オ. その他	4.0%

(資料V-③) 生活困窮者自立支援制度との連携について・連携の現状(3)

- 都道府県社協として、償還時も自立相談支援機関との連携を求めたいとした割合が約4割となっている。
- 一方で実際の連携状況をみると、貸付後に連携は行っていない社協も約1割ある。
- 総合支援資金の借受人の多くは貸付終了時も正規雇用ではなく、非正規雇用となる場合が高く、緊急小口資金でも初回給与までのつなぎで貸付を行った者の多くが非正規雇用であり、緊急小口資金の他の貸付目的と比べて滞納率が高くなっている。

【自立相談支援事業による支援を前提とした貸付を行う場合に貸付判断の担保として求めたい自立相談支援機関による支援】(n=47)【出典:H28業務体制調査(全社協民生部)】

自立相談支援機関に求めたい支援	回答社協数	割合
家計支援(収支改善に向けた見通し)	21	44.7%
償還に向けた連携(滞納時の連携等)	17	36.2%
就職後の定着支援	11	23.4%
就労に向けた支援	9	19.2%



【貸付後の自立相談支援機関との連携状況】(n=1831)【出典:H28業務体制調査(全社協民生部)】

連携内容	総合	割合	小口	割合
自立の面談に資金担当者が同席して情報共有	500	27.3%	586	32.0%
両機関が把握した借受人の状況を共有	810	44.2%	927	50.6%
社協が把握した借受人状況を自立に提供(逆はない)	129	7.0%	137	7.5%
自立が把握した借受人の状況を社協に提供(逆はない)	7	0.4%	69	3.8%
貸付後の連携は行っていない	176	9.6%	175	9.6%

【緊急小口資金の償還状況・主な貸付目的】

貸付目的	償還計画どおり償還中	一部滞納はあるが償還を継続している	途中から滞納している	一度も償還がない	償還完了	不明	合計
医療費又は介護費の支払等により臨時に必要な生活費。	47.28.0%	22.13.1%	23.13.7%	17.10.1%	46.27.4%	13.7.7%	168.100.0%
年金、保険、公的給付等の支給開始までに必要な生活費。	89.10.0%	54.6.1%	76.8.6%	93.10.5%	548.61.7%	28.3.2%	888.100.0%
会社からの解雇、休業等による収入減に伴い必要な生活費。	40.17.4%	34.14.8%	41.17.8%	44.19.1%	57.24.8%	13.5.7%	230.100.0%
公共料金の滞納分の支払。	15.15.3%	18.18.4%	19.19.4%	19.19.4%	24.24.5%	3.3.1%	98.100.0%
初回給与までに必要な生活費。	202.19.9%	160.15.7%	175.17.2%	247.24.3%	191.18.8%	41.4.0%	1,016.100.0%

【自立相談支援機関における定着支援の実施状況】【出典:平成28年度自立相談支援事業等実績調査(n=789自治体(厚労省))】

実施状況	割合	実施期間(未回答除く)	割合
実施している	71.2%	1ヶ月以内	1.6%
実施していない	28.8%	1~3ヶ月	55.2%
		3~6ヶ月	24.2%
		6ヶ月以上	12.6%

【自立支援プランの平均期間】(【出典:生活困窮者自立支援制度との連携を踏まえた生活福祉資金貸付制度の実態と今後のあり方に関する調査研究(H17)】)
○ 平均期間・・・5.4ヶ月(3ヶ月・・・約3割)

(資料VI-①) 子どもへの教育支援施策の拡充・子どもの教育にかかる費用

○ 小学校から大学卒業までにかかる主な教育関連経費について、生活福祉資金では教育支援資金および福祉費で貸付を行っているが、費目によっては都道府県社協の判断によって対象が異なるものもある。

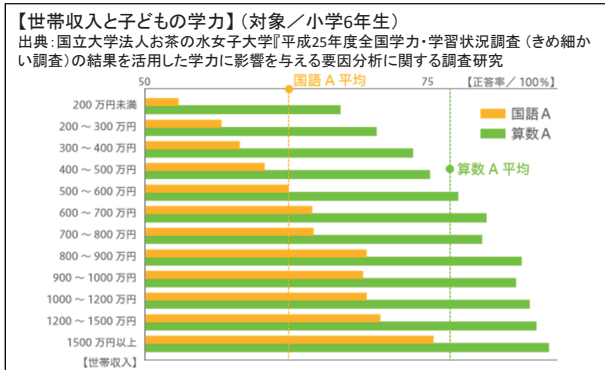
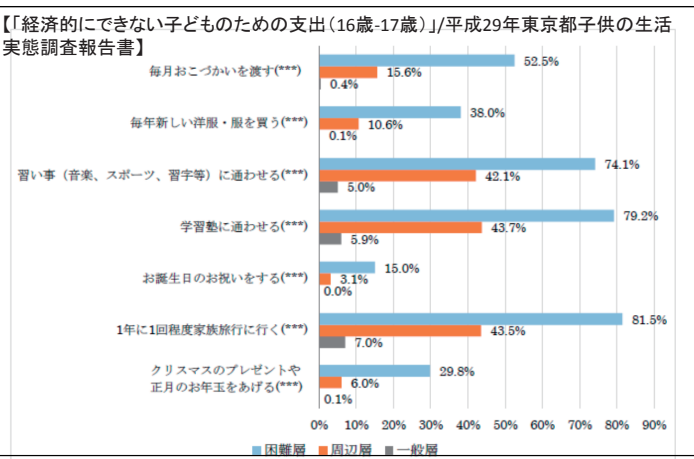
	小学校(公立)		中学校(公立)		高校(私立)		大学(私立大学・自宅の場合)	
入学前					受験料(1校あたり)	15,898円	出願をするためにかかった費用	156,400円
					入学費	162,362円	受験料	149,000円
							入学金	936,900円
							入学式出席のための費用	4,400円
							教科書・教材購入費用	135,800円
							その他生活用品等購入費用	170,100円
					小計	178,260円	小計	1,484,800円
入学後(年間)	学校教育費	修学旅行費 6,748円	学校教育費	修学旅行費 22,918円	学校教育費	授業料 258,542円	学校教育費	学校経費 1,187,900円
		学校納金費等 8,259円		学校納金費等 12,055円		修学旅行費 51,766円		課外活動費 79,100円
		図書・学用品等 19,484円		図書・学用品等 24,645円		学校納金費等 228,655円		通学費 102,400円
		教科外活動費 2,544円		教科外活動費 32,648円		図書・学用品等 39,191円		その他費用 400,200円
		通学関係 18,100円		通学関係 33,094円		教科外活動費 45,892円		就職活動費用 161,215円
		その他 4,093円		その他 3,784円		通学関係 111,297円		
	学校外活動費	給食費 43,176円	学校外活動費	給食費 38,422円	学校外活動費	その他 4,801円		
		補助学習費(塾等) 86,865円	学校外活動費	補助学習費(塾等) 245,804円 (中3/379,577円)	学校外活動費	補助学習費(塾等) 204,643円		
		その他 132,439円		その他 68,651円		その他 50,508円		
	小計	321,708円	小計	483,021円	小計	995,235円	小計	1,484,800円

○ 黄・・・教育支援資金の対象
○ 緑・・・福祉費の対象
※ その他の費目については都道府県社協によって判断が異なるものおよび、原則貸付対象外のもの。

※小学校、中学校、高校の入学後の費用は「平成26年度子どもの学習費調査/文部科学省」参照
※高校の受験料および入学費は平成27年文部科学省調べ(対象:都道府県)
※大学の費用は就職活動費以外は「平成26年度学生生活調査/日本学生支援機構」参照
※大学の就職活動費は平成27年マイナビサポーターズ調べ

(資料VI-②) 子どもへの教育支援施策の拡充・子どもの教育と経済状況等について

○ 経済的にできない子どものための支出として、生活困窮者世帯で高い割合を示したものが学習塾に通わせることで、79.2%であった。
○ また世帯収入の状況によって子どもの学力にも影響があることが示されている。



【子どもの貧困対策として必要と考えられる項目について】『「これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する論点」に関するアンケート』(H30年度・N=47都道府県)(貸付段階)

- ・貸付要件として、自立相談支援事業および家計相談支援事業の要件化
- ・貸付上限額の引き上げ(対象の拡大)
- ・塾代
- ・フリースクール、サポート校の授業料(償還後)
- ・一定条件を満たせば一部償還免除の実施
- ・他の貸付を含めて毎月の返済額をもとにした生活福祉資金の月額償還限度額の設定

(資料VI-③) 子どもへの教育支援施策の拡充・教育支援資金の貸付額

- 平成28年度の教育支援資金の貸付内容は最も多いのが教育支援費と就学支度費の併用貸付で4,778件と約5割を占める。
- そのうち学校種別別にみると、私立高校への貸付が約3割、続いて私立大学への貸付が約2割となっている。
- 貸付額については100万円を超える貸付が全体で2,717件で約3割を占めている。
- 大学授業料への貸付を行う学生支援機構奨学金の平成28年度の平均貸与額は第一種奨学金で約237万円となっている。

平成28年度 教育支援資金使途別・貸付金額

使途別/貸付金額	A.10万円未満	B.10~30万円未満	C.30~50万円未満	D.50~70万円未満	E.70~100万円未満	F.100万円~200万円未満	G.200万円~300万円未満	H.300万円~400万円未満	I.400万円~500万円未満	J.500万円~600万円未満	K.600万円以上	辞退	総計	割合	貸付平均額	
教育支援費・就学支度費	高校(国公立)	5	75	94	97	81	93	89	0	0	0	60	594	12.4%	862,623	
	高校(私立)	10	69	231	273	232	268	28	0	0	0	85	1,196	25.0%	476,481	
	高専(国公立)	0	2	1	4	9	7	1	0	0	0	0	24	0.5%	969,192	
	高専(私立)	0	3	7	55	152	129	16	5	0	0	1	368	7.7%	1,075,925	
	短大(国公立)	0	1	6	23	75	53	130	28	11	0	0	7	334	7.0%	1,816,094
	短大(私立)	0	5	26	72	158	261	85	24	2	0	0	1	634	13.3%	1,354,921
	大学(国公立)	0	1	12	42	138	52	47	47	290	8	5	87	729	15.3%	2,684,374
	大学(私立)	0	3	17	118	324	229	13	129	36	17	2	11	899	18.8%	1,550,717
	総計	15	159	394	684	1,169	1,092	409	233	339	25	7	252	4,778	100.0%	
	教育支援費	14	70	49	24	17	96	0	1	0	0	0	3	274	11.1%	788,090
就学支度費	高校(国公立)	21	435	151	33	35	46	0	0	0	0	1	722	29.2%	340,558	
	高校(私立)	0	1	1	2	1	4	0	0	0	0	0	9	0.4%	914,800	
	高専(国公立)	2	18	50	21	30	17	4	1	0	0	0	143	5.8%	653,682	
	高専(私立)	0	5	22	18	14	39	30	3	1	0	0	10	0.4%	1,272,914	
	短大(国公立)	0	14	183	32	43	43	11	1	0	0	0	1	328	13.2%	629,207
	短大(私立)	0	15	24	10	25	61	51	33	55	0	1	7	282	11.4%	2,171,225
	大学(国公立)	2	33	277	93	61	51	30	23	10	0	0	6	586	23.7%	812,282
	大学(私立)	39	591	757	233	226	357	126	62	66	0	1	18	2,476	100.0%	
総計	61	302	55	5	0	0	0	0	0	0	0	1	424	19.5%	198,237	
高校(私立)	32	296	299	311	0	0	0	0	0	0	0	34	972	44.8%	347,793	
高専(国公立)	1	2	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0.3%	275,143	
高専(私立)	1	34	40	33	0	0	0	0	0	0	0	1	109	5.0%	363,695	
短大(国公立)	1	7	7	8	0	0	0	0	0	0	0	0	23	1.1%	379,783	
短大(私立)	1	41	69	150	0	0	0	0	0	0	0	0	261	12.0%	423,992	
大学(国公立)	0	14	20	18	0	0	0	0	0	0	0	1	53	2.4%	387,431	
大学(私立)	1	40	57	217	0	0	0	0	0	0	0	8	323	14.9%	434,574	
総計	98	736	550	743	0	0	0	0	0	0	0	45	2,172	100.0%		

○ 学生支援機構奨学金の平均貸与額(平成28年度)・第一種奨学金…約237万円・第二種奨学金…約343万円 ※学生支援機構調べ

○ 私立高校に通い教育支援資金(教育支援費・就学支度費)を借入れ、私立大学に進学し、入学金を就学支度費、学費を教育支援費で借入れした場合は学生一人当たりの総借入額 → 高校(476,481万円) + 大学(学生支援機構237万円 + 就学支度費434,474万円) → **約328万円** **19**

(資料VI-④) 子どもへの教育支援施策の拡充・教育支援資金の償還方法について

- 教育支援資金は貸付額に対して償還計画期間(最長20年)を設定し、毎月定額の償還を行う。
- それに対し、学生支援機構奨学金の第一種奨学金では平成29年度より所得に応じて返還額を設定できる所得連動返還方式と定額返還方式を選択できるようになっている。
- また教育支援資金では償還猶予が原則1年となっている一方、学生支援機構奨学金では最長10年間となっている。

教育支援資金	返還方法	学生支援機構奨学金
○ 償還期間: 最長20年 ○ 貸付総額を償還計画期間で割り返し定額を返還	返還方法	○ 定額返還方式: 貸付総額に応じた年返還額から返還回数を出算 例) 私立大学(自宅)、貸与総額2,592,000円の場合 → 15年間・月額14,400円 ○ 所得連動返還方式: 年収に応じて返還月額が決定
○ 卒業後6ヶ月(高校で借入れし大学へ進学した場合大学卒業6ヶ月後)	返還開始	○ 卒業後7ヶ月後
○ 償還猶予: 原則1年	猶予制度	○ 償還猶予: 原則1年・最長10年間 ○ 減額返還制度: 返還金額を2分の1または3分の1に減らし、返還期間を延長する

【高校(私立)を教育支援資金(入学金・学費)で、大学(私立)を入学費を教育支援資金・学費を学生支援機構奨学金で借入した場合】

(例) 以下のように借入額および償還額を仮定

【教育支援資金】高校(私立: 入学金・学費): 476,481円 + 大学(私立: 入学金): 434,474円 → 計910,955円

→ 償還期間20年と設定し、月額4,000円を想定

【学生支援機構】大学(私立: 学費): 2,592,000円

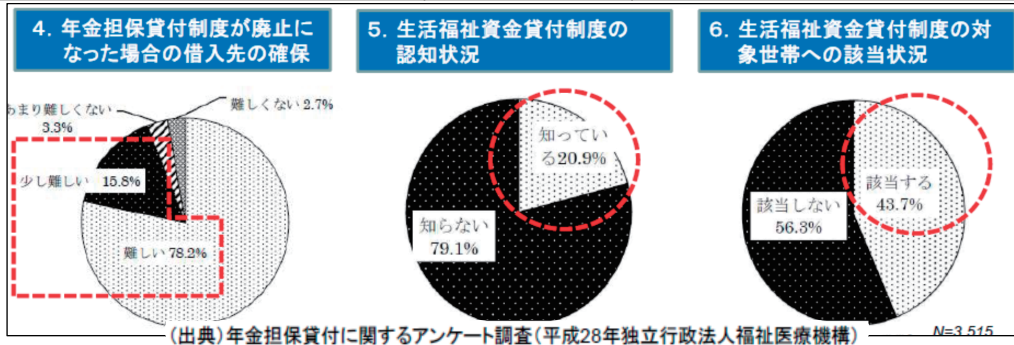
→ 償還期間15年・月額14,400円

		(単位: 万円)					(単位: 万円)		
		20~24歳	25~29歳	30~34歳	35~39歳	40~44歳	初任給	返済額の割合	
返済金	平均月収	18.2	21	25.1	29.6	34.7	企業規模計	16.8	10.7%
	教育支援資金	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	大企業	17.1	10.5%
	学生支援機構	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	中企業	16.8	10.7%
	総返済額	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	小企業	16.2	11.1%
月収に占める返済額の割合		9.9%	8.6%	7.2%	6.1%	1.2%	※平均月収および初任給は大卒者のもの 「平成27年賃金構造基本統計調査」より		

(資料Ⅶ-①) 年金担保貸付事業の廃止・本貸付事業と年金担保貸付事業の比較(1)

- 年金収入のある高齢者を対象とした年金担保貸付事業は2021年度末で事業の廃止(新規貸付の終了)が決定している。
- 事業廃止に向けて、同じく高齢者世帯への貸付を行う本貸付事業に影響があると考えられる。
- 両制度のとくに大きな違いは、年金担保貸付事業では年金から貸付限度額を設定し、返済を年金からの天引きで行っているのに対し、本貸付事業では高齢者世帯に対する限定した貸付要件を設けておらず、口座振替等によって償還を行っているところである。
- また年金担保貸付事業では機関保障制度を設けているのに対し、生活福祉資金の65歳以上の貸付が最も多い福祉費では連帯保証人を設けていなくても貸付は行えることとなっている。

生活福祉資金貸付事業	根拠法等	年金担保貸付事業
生活福祉資金貸付制度要綱	根拠法等	福祉医療機構法
資金貸付と相談支援を通じて、借受世帯の経済的自立等を図り、安定した生活を送れるようにする。	制度趣旨	年金受給権者に対し、その受給権を担保として小口の資金貸付を行う。
都道府県社協(市町村社協)	実施主体	福祉医療機構
低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯	貸付対象	国民年金、厚生年金の受給者
・福祉費:580万円以内 ・緊急小口資金:10万円以内 ・教育支援費:月額6.5万円以内(大学)※1.5倍貸付可	貸付限度額	①年金額の0.8倍以内 ②1回あたりの定額返済額の15倍以内 ③200万円以内のうち、最も低い金額
口座振替、借受人による振込	償還方法	年金振込口座からの天引き
29,782件	利用件数	91,221件
152.3億円	年間貸付額	494.5億円



21

(資料Ⅶ-②) 年金担保貸付事業の廃止・本貸付事業と年金担保貸付事業の比較(2)

- 平成28年度の年金担保貸付事業の貸付状況を見ると、最も多いものが生活必需品で約4割を占めている。
- 年金担保貸付事業のうち平均貸付額が最も高いのは事業維持への貸付であり、約77万円となっている。
- 一方、65歳以上の貸付の多くを占める福祉費のうち最も貸付割合が高いのは「その他日常生活費」への貸付で貸付金額は10万円未満のものが約8割を占めている。
- また年金担保貸付事業は平均返済期間が約2年であるのに対し、生活福祉資金では3年を超えるものも約3割を占めている。

【平成28年度・年金担保貸付および生活福祉資金の貸付状況】(年担は厚労省調べ、生福は全社協調べ)

種類	年金担保貸付				生活福祉資金の対象費目							
	平均年齢	件数	平均貸付金額	1回の年金収入に占める貸付額の割合	A.10万円未満	B.10~30万円未満	C.30~50万円未満	D.50~70万円未満	E.70~100万円未満	F.100万円~200万円未満	G.200万円~300万円未満	総計
保険・医療	71.8歳	11,326	46.7万円	20.9%	療養費・生計維持経費	1	8	9	2	1	3	24
					障害者自動車購入経費		5	10	4	3	16	5
介護・福祉	72.6歳	1,548	54.2万円	22.3%	福祉用具等購入経費	3	2	5	2	1		13
					介護サービス等経費		3	2		2		7
住宅改修等	72.1歳	15,267	66.2万円	24.4%	住宅の改築、譲り受け経費	2	7	8	4	11	17	59
					住宅移転経費	13	43	19	5		80	
教育	68.2歳	3,171	54.9万円	23.3%			1					1
冠婚葬祭	72.2歳	6,284	49.2万円	21.3%			8	2	10			20
事業維持	71.6歳	5,038	77.0万円	27.1%							1	1
生活必需品	69.8歳	32,930	44.0万円	21.5%	673	197	12		1			883
債務等の返済に必要な経費	70.3歳	15,657	64.0万円	23.8%	963	284						1,247

○平成28年度貸付 65歳以上の借受人の償還計画期間別償還計画月額

償還計画期間	償還計画月額					空白	総計
	A.5千円未満	B.5千円~1万円未満	C.1~1.5万円未満	D.1.5~2万円未満	E.2万円以上		
A.1年未満	41	46	19	9	43	11	169
B.1~3年未満	355	105	39	3	13	11	526
C.3~5年未満	273	42	35	2	3	3	358
D.5~10年未満	5	25	20	25	21	2	98
E.10~20年未満		3	1				4
合計	674	221	114	39	80	27	1,155

【平成28年度年金担保貸付事業の平均返済回数(厚労省調べ)】

- 平均返済回数:12.7回
- ※元金における返済回数。偶数月に支払われる年金から回収する。
- 平均返済期間は約2年

22

(資料Ⅷ)

貸付原資についての会計検査院からの指摘

- 平成28年10月に会計検査院より厚生労働省へ本貸付事業の貸付原資(保有資金)に関する意見表示がなされ、これに伴い、平成30年7月には厚生労働省より貸付原資(保有資金)の規模について保有基準(判断基準)が示された。
- 平成29年度末の貸付原資の状況は約3,500億円、そのうち貸付中債権額は約1,700億円で貸付原資に対して約5割の状況である。

〔会計検査院の意見表示(抜粋)(会計検査院・平成28年10月24日付け 厚生労働大臣宛)〕

3(本院が表示する意見)

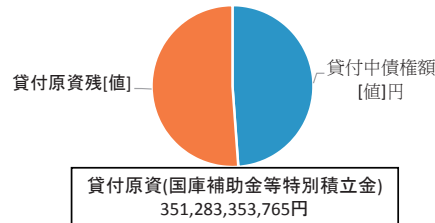
ア: 保有資金の額について適切な評価を行うための判断基準を作成し、都道府県に周知するとともに、都道府県に対して、各都道府県社協における保有資金の額を十分に把握するための情報を明示するなどした上で、適切な評価を実施させ、貴省に対して評価に係る適時の報告等を行わせるなどの仕組みを整備すること

イ: 保有資金の額が判断基準に照らして貸付事業の実施状況等からみて適正な規模を上回っていると認められる場合には、国庫補助金相当額の一部について国庫に返還等の措置を講ずることができるように、国庫補助金の交付要綱の改正等を行うとともに、その旨を都道府県に対して周知すること

〔会計検査院の意見表示に対する処置〕(平成30年7月27日・厚生労働省社会・援護局地域福祉課長通知(抜粋))

- (1) 保有資金の規模について適切な評価を行うための判断基準の策定
- (2) 都道府県による保有資金の規模に関する評価の実施及び厚生労働省への報告
- (3) 国庫補助金返還額の報告

平成29年度末貸付原資の状況
(「平成29年度生活福祉資金貸付制度運営統計資料」全社協調べ)



これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会 報告書 提言内容の整理

提言先	提言内容	区分	提言事項		
1. 厚生労働省	(1)運用面の見直しに向けた提言 (生活福祉資金制度見直しの必要はなく、Q&Aの見直し等、運用面の見直しにより対応可)	Ⅲ1③	償還率のみにとらわれない相談支援体制の強化に向けた事業評価の導入		
		Ⅲ2(2)①2	自立相談支援事業の研修プログラムへの本貸付事業の導入、自立相談支援事業との連携事例について広く共有できる仕組みやマニュアルの策定		
		Ⅲ2(2)②1	自立支援プランの共有の徹底(連携マニュアルへの反映)		
		Ⅳ1(1)①1	雇用保険給付制限期間中の者への貸付の明確化		
		Ⅳ1(1)①2	失業者以外(就労経験のない者、ひきこもり等)への貸付判断のあり方		
		Ⅳ2(2)	貧困の連鎖を断ち切るためにケースによって進学者個人への貸付として判断していくことの必要性		
		Ⅳ3(2)②1	要保護世帯向け不動産担保型生活資金における借入相談時から継続した福祉事務所との連携の徹底		
		Ⅳ3(2)②2	要保護世帯向け不動産担保型生活資金における制度の一体的な取扱いの徹底		
		(2)制度見直しに向けた提言 (生活福祉資金貸付制度の見直しが必要)	Ⅲ2(1)①	地域福祉計画において、本貸付事業が生活困窮者支援のツールとして必要な事業であることの提示	
	Ⅲ2(2)①3		貸付審査等運営委員会への生活困窮者自立支援制度担当者の参加		
	Ⅲ2(3)②		民生委員として貸付の可否を判断する書類ではなく、民生委員・児童委員が本様式を通じて世帯の状況把握ができるような書類への見直し		
	Ⅲ2(5)①1		全国共通の市町村社協の事務費指標の導入		
	Ⅲ2(5)①2		貸付・償還件数とともに相談支援にどのように取り組んでいるかを評価する事務費の算定指標の導入		
	Ⅳ1(1)②		総合支援資金創設時に貸付を行った償還の見込みのない債権(不良債権)の整理		
	Ⅳ1(2)②1		とくに緊急を要する場合に、一定の要件をもって市町村社協の判断で貸付判断を行う仕組みの検討		
	Ⅳ1(2)②2		都道府県社協の貸付決定後の市町村社協での立替での対応		
	Ⅳ2(1)1		受験料や在学中の就職活動にかかる費用への貸付等、学校教育費以外の貸付の必要性		
	Ⅳ2(1)2		義務教育でかかる費用も含めた教育にかかる貸付の統合		
	Ⅳ2(3)2		所得連動型の償還方式・就労の継続状況や生活状況に応じた償還免除の導入の必要性		
	Ⅳ3(1)①		高齢者のみの世帯への貸付の場合に、年金等の収入に応じて貸付限度額を設定するなど最小限の貸付要件の必要性		
	Ⅳ3(2)①1		売却時に不動産売却額が貸付額を下回る際の償還免除の明確化		
	Ⅳ3(2)①2		不動産担保型生活資金における相続の意思確認を行う相続人の範囲の整理		
	Ⅳ4(2)2		災害時の特例貸付について通常の債権とは別途償還の仕組みを設けることの必要性		
	Ⅳ5		生業費の、福祉費「その他日常生活上一時的に必要な経費」への統合		
	Ⅳ6(1)1		償還猶予の柔軟な実施		
	Ⅳ6(1)2		借受世帯の自立支援の一つとしての償還免除の実施		
	2. 都道府県・市町村社協		(1)社協の意識改革に向けた提言	Ⅲ1①	貸付の可否ではなく、地域住民を支援するという視点
			(2)社協の運用面の強化に向けた提言	Ⅲ2(2)①1	自立相談支援事業と本貸付事業の連携・協働についてお互いに共有することが必要
				Ⅲ2(2)②2	支援調整会議等への社協(資金担当者)の参加
				Ⅲ2(2)③1	家計相談支援機関との貸付相談時の連携強化
				Ⅲ2(2)③2	滞納発生時の自立相談支援機関、家計相談支援機関とも連携した一体的な支援の実施
				Ⅲ2(3)①1	民生委員・児童委員による地域の相談者の発見・見守り支援の継続した依頼
		Ⅲ2(3)①2		社協における民生委員・児童委員への本貸付事業の理解促進に向けたパンフレットの作成や研修会の実施	
Ⅲ2(3)③		民生委員・児童委員個人との連携とともに、民児協との連携の強化			
Ⅲ2(4)②2		総合相談体制の構築に向けたCSWや日常生活自立支援事業等、他の社協事業や他機関との連携強化			
Ⅳ1(2)①		現在貸付審査に際し必要としている書類の見直し			
Ⅳ2(3)1		他機関等とも積極的に連携した就学中の支援の強化			
Ⅳ3(1)②1		高齢者世帯への相談支援の充実に向けて、家計相談支援事業等との積極的な連携			
Ⅳ3(1)②2		高齢者の状況変化にともなう日常生活自立支援事業との連携			
Ⅳ4(1)1		災害時の円滑な対応に向けた事前のマニュアルの作成等の備えの必要性			
Ⅳ4(1)2		災害時にも他機関と連携した支援に向けた平時からの連携の徹底			
Ⅳ4(2)1		被災者への支援に向けた都道府県社協と市町村社協との連携強化			
Ⅳ6(2)		償還の見込みを外形的に一律に判断するのではなく、本人の自立の見込みを個別の状況に応じて判断していく姿勢			
(3)社協の体制面の強化に向けた提言		Ⅲ1②		社協における総合相談事業としての本貸付事業の実施	
		Ⅲ2(4)①		社協での一体的な支援に向けて積極的に自立相談支援事業および家計改善支援事業を実施していくことの必要性	
		Ⅲ2(4)②1		貸付担当職員の資質の向上(ソーシャルワークを行う職員の必要性)	
		Ⅲ2(4)②3	都道府県社協における市町村社協へのバックアップ体制の強化		

これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会 報告書

平成 31 年 3 月

社会福祉法人全国社会福祉協議会
これからの生活福祉資金貸付事業のあり方に関する検討委員会

〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル
TEL 03-3581-6747 FAX03-3581-6748
(全国社会福祉協議会民生部)
