

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月29日現在

機関番号：10101
 研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2010～2012
 課題番号：22730430
 研究課題名（和文） 福祉的貸付制度の包括的研究：母子福祉資金・生活福祉資金利用者と相談支援の実態から
 研究課題名（英文） A study of welfare fund loan for poor and low-income families in Japan
 研究代表者 鳥山 まどか（TORIYAMA MADOKA）
 北海道大学・大学院教育学研究院・助教
 研究者番号：40459962

研究成果の概要（和文）：

本研究は、貧困・低所得世帯への貸付に際して行う相談支援のあり方を議論するための資料を提供することを目的としている。日本およびフランスで実践を行っている民間団体・機関へのヒアリング調査から、継続的できめ細やかな相談支援活動を合わせて行うことではじめて貸付が効果を発揮することが明らかになった。また、日本の公的福祉的貸付制度のひとつである母子寡婦福祉資金において相談支援活動の中心的役割を担っている母子自立支援員を対象としたアンケート調査を実施した。各支援員は、多岐にわたる業務で多忙な中でも、「継続的な相談支援」を行うためにさまざまな工夫をしていた。さらに、相談者の相談内容、面談時の状況に関する詳細な相談記録をとることを重視していた。こうした実践を通して、各支援員の中に「効果的な相談支援の方法」といったものが形成されていることが示唆された。

研究成果の概要（英文）：

This study provides data and information for discussing about counsel (social work) when lending money to poor and low-income person (family). In Japan and France, some associations succeed in life revitalization loan for poor and low-income person (family). They don't only lend money to people but give counsel them on their money problems and so on. There are some public welfare fund loans for poor and low-income families in Japan. In this study, I carried out a questionnaire survey to professional staff of one-parent family (They engage in lend money to one-parent family, too). They face many and heavy cases every day. But they devise ways of communicating effectively with clients, and emphasis making detailed document. Through everyday work, they shape their own manuals in their mind.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	300,000	90,000	390,000
2011年度	500,000	150,000	650,000
2012年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	1,400,000	420,000	1,820,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉学

キーワード：福祉的貸付・母子寡婦福祉資金・母子自立支援員・生活福祉資金

1. 研究開始当初の背景

母子福祉資金（寡婦福祉資金）、生活福祉資金という日本の代表的な福祉的貸付制度が、2009年に相次いで大幅に制度変更された。具体的には、原則必須とされていた連帯保証人要件の緩和（連帯保証人の有無と貸付利子の有無を連動させる）、貸付利子の引き下げが図られた。さらに、生活福祉資金に「総合支援資金」が創設され、貸付けの際に「継続的な相談支援（就労支援、家計指導等）」を行うことが実施要綱に明記された。

これら公的な福祉的貸付制度の利用者は、貧困・低所得であるがゆえに連帯保証人を得ることが難しく、しばしば制度から排除される傾向があることがかねてから指摘されてきた。また、さまざまな生活上の課題を抱える利用者にとっては、資金を借り入れただけではその解決は困難であり、貸付けとあわせたソーシャルワーク（相談支援活動）の実施が長年求められてきた。今回の制度変更は、このような指摘や要望を受けてなされたという側面がある。

しかしながら、実際に利用者の貸付・償還等の相談に携わる機関や職員（代表的なものとして母子自立支援員）に従来求められてきたのは、「いかに償還率を高めるか」であり、今回の制度変更にあたっては、「継続的な相談支援」の具体的な方策は全く示されていない。どのような「継続的な相談支援」がなされるべきか議論していくことが、これら福祉的貸付制度の現在の課題である。

また、母子寡婦福祉資金の相談に携わってきた母子自立支援員の雇用において、近年、「雇い止め」が導入されつつある。そうした「雇い止め」が「継続的な相談支援」に与える影響についても検討しておかなければならない段階にある。

2. 研究の目的

本研究は、貧困・低所得をはじめとする生活上の困難や課題を抱える世帯・個人への貸付（特に公的な福祉的貸付制度である母子寡婦福祉資金や生活福祉資金貸付）に際して行われるべき相談支援活動のあり方を議論するための資料を提供することを目的とした。

3. 研究の方法

(1)母子寡婦福祉資金、生活福祉資金に関する各種資料の収集・整理

(2)母子寡婦福祉資金、生活福祉資金の利用実態の把握

(3)これらの資金に関して、相談窓口において担当者個人のレベルで行われている相談援助実践の収集・整理。あわせて諸外国や民間団体における実践も参照する。

本研究では特に(3)を重視した。

4. 研究成果

2010年度は、フランスにおけるマイクロクレジット関連団体および、日本の民間団体（グリーンコープ生活協同組合ふくおか・グリーンコープ生活再生相談室）へのヒアリングを実施した。これらの調査から明らかになったのは、貸付前や返済中にきめ細やかな相談（面談や電話相談等）が行われるほど、貸付の目的が果たされやすいことである。特に、グリーンコープ生活再生相談室では、貸付前に相談者と一緒の家計表やライフプラン表を作成し、現状の家計収支の見直しを行う（減免制度や各種給付制度の利用も検討する）とともに、充足しなくてはならない金額はいくらか＝いくら貸付ける必要があり、それをどのようなペースで返済していくかについて、数年先のライフイベントも想定して決定している。貸付後も定期的な面談を行い、返済に無理が生じていないか、貸付け時には想定していなかった事態（失業、疾病等）が生じていないか等を確認し、必要に応じて返済額の見直しや再貸付も行っている。また、世帯員（多くは借受人の配偶者）の中に連帯保証人を設定することを基本としているが、これは、世帯員皆が家計状況について認識を共有し、皆で協力して問題解決にあたる形をつくることを主たる目的としたものである。

一方、フランスでは就職に直結する貸付（就職に自動車を必須とする地域での自動車購入等）が効果をあげる傾向にあった。さらに、フランスの公的機関（福祉事務所）のソーシャルワーカーは、貸付の利用には慎重で、むしろ給付や支払いの減免を優先させる傾向にあった。これは、生活福祉資金等を「第2のセーフティネット」として、生活保護に優先させる傾向にある日本との大きな違いであるといえる。フランスのマイクロクレジットは、生活保障の一環という側面よりも、金融排除（多重・過重債務者や移民等、銀行で口座を作れない人や、金融機関からの借り入れが難しい人びと）に対する取り組みの側面が強いと考えられる。

2011～2012年度は、A県において母子自立支援員に対するアンケート調査を実施した（悉皆調査）。同じ「母子自立支援員」であっても、配属・業務内容・兼務の状況は異なっていることが明らかになった。たとえば、母子寡婦福祉資金について、貸付相談のみ、あるいは償還相談のみ担当している母子自立支援員が複数見られた。また、ほとんどの母子自

立支援員が、母子寡婦福祉資金だけではなく、父子世帯を含むひとり親世帯に関わる相談業務全般に携わっている。さらに、家庭児童相談員や婦人相談員（女性相談員）を兼務している相談員や、子ども手当（児童手当）・特別児童扶養手当その他の手当に係る業務、児童虐待に関する業務（協力員）を兼務している母子自立支援員も見られた。残業をすることがあるという人は半数を超え、中には「ほぼいつもしている」人もいる。

母子寡婦福祉資金の貸付・償還業務に関しては、相談者との面談、資金の使用や返済に関するシミュレーションを相談者と一緒に行う、返済期間中に電話や手紙で連絡を取って生活状況相談を受ける、利用者が他の用で来所した際にも声かけするといった工夫をしている人が多い。さらに、相談者の状況と自身の発言・アドバイス等について詳細に相談記録を取ることが重視されている。一方で、多忙により、思うような相談援助ができていないと感じている人も見られた。

このような業務内容の多様さ・深刻さ（既存の制度で対応できない相談、精神疾患のある人からの相談等の多さ・重さ）、業務量の多さにも関わらず、ほとんどの母子自立支援員は非常勤雇用であり、1年任期の更新制の人が多数を占めている。また、全体の約半数が「任期付きかつ雇い止めあり」となっている。調査時点では、雇い止め導入の過渡期であり、「雇い止めは導入されたが、適用は自分の後任者から」という場合も見られたため、自身が雇い止めの対象になっているか否かをたずねたところ、約2割がすでに雇い止めの対象となっていた。しかしながら、残りの任期は1年から8年と幅があり、また、自身が対象となっているにもかかわらず、いつ雇い止めになるのか「詳しく知らされていない」という回答もあった。

「雇い止め」の導入に関しては、母子世帯への支援活動に影響が出ることを懸念する回答が、「影響はないと思われる」という回答を上回ったものの、「雇い止め」導入の評価については、母子自立支援員の間にも幅があった。懸念されている、ないしはすでに実際に出ている影響としては、(1)母子自立支援員が短期間で変わることが、相談者との信頼関係を築きにくくさせる（実際の支援は十数年に渡る場合も少なからずあるため）、(2)現状では、相談者の状況やこれまでの相談の経緯も含めた引き継ぎを十分に行うことが難しい、(3)母子自立支援員としての専門性が培われる前に仕事を辞めなくてはならない、(4)母子自立支援員の雇用条件の不安定性がさらに増

すというものである。

初年度の調査で示されたように、生活上の困難を抱える人や世帯への貸付けにおいては、継続的できめ細やかな相談支援活動がなされることが重要である。しかしながら、福祉的貸付制度においては、貸付・償還相談実践の最前線で、制度的要因（相談支援担当者が非常勤雇用・任期付き雇用である等）によって「継続的な相談支援」を行うこと自体が困難になっている現状が明らかになった。

今後の課題としては、現在、生活福祉資金における総合支援資金を利用した世帯の償還が始まりつつあることも踏まえ、生活福祉資金貸付制度要綱に明記された「継続的な相談支援」が実際にどのような段階にあるのかの把握があげられる（本研究でA県での調査を予定していたが、本研究期間と総合支援資金返済開始期間が重なり、また、A県社会福祉協議会では利用者支援の一環として独自に利用者の現況調査を実施したこともあり、同時期に本研究の調査を行うことは、A県社会福祉協議会の支援活動を妨げる恐れもあると判断し、調査実施を見合わせた）。合わせて、母子自立支援員をはじめとする相談支援活動にあたる職員がすでに個別に備えている専門性を明確化し共有するにはどうすればよいか、また、雇用条件をはじめ「相談員が支援活動に専念できる環境・条件」はどのようなものであるかを検討していくことも必要である。

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線）

〔雑誌論文〕（計2件）

- ① 鳥山まどか、家計に見る女性の困難—生活再生貸付利用者へのインタビュー調査から、教育福祉研究、査読なし、第18号、2012、pp.1-14.
- ② 鳥山まどか、家計とエージェンシー、教育福祉研究、査読なし、第17号、2011、pp.21-22.

〔図書〕（計1件）

- ①伊藤秀一編、弘文堂、低所得者に対する支援と生活保護制度（第2版）、2013、230。
※鳥山まどか執筆は、第7章1. 生活福祉金の概要（pp.156-165）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

鳥山まどか (TORIYAMA MADOKA)

北海道大学・大学院教育学研究院・助教

研究者番号：40459962

(2) 研究分担者
なし

(3) 連携研究者
なし