

事業概略書

高齢者を対象とした生活福祉資金等の活用実態・好事例に関する調査研究

一般社団法人北海道総合研究調査会
(報告書 A 4 版 126 頁)

事業目的

年金担保貸付制度は廃止の方針が出されている中で、高齢期においても一時的な費用のための貸付需要があることから、生活福祉資金貸付制度が主なる代替措置に位置付けられている。今後、年金担保貸付事業の段階的な事業規模の縮小に伴い、その利用者の一定数が、生活福祉資金貸付制度により対応していくことが想定される。

そこで、本調査研究では、現在の生活福祉資金貸付制度における高齢者への貸付の実態や活用にあたっての工夫・課題等を把握し、生活福祉資金貸付制度の高齢者への活用についての好事例集を作成するとともに、年金担保貸付事業廃止に伴う貸付需要の増加や利用者の移行を見据えた円滑な生活福祉資金貸付制度の運営に資するための基礎資料を作成することを目的とした。

事業概要

1. 基礎データの集計・分析

現状の生活福祉資金貸付制度における高齢者の利用実態について把握するため、全国社会福祉協議会が保有する緊急小口資金を含む「福祉資金」の貸付状況及び償還状況に関するデータの提供を受け、独自に集計・分析を行った。

2. アンケート調査

現状の生活福祉資金貸付制度における高齢者の利用実態及び高齢者への生活福祉資金活用にあたっての課題、対応策・取組工夫（好事例）等について把握するため、①都道府県社会福祉協議会（47カ所）と、②人口1万人以上の市区町村社会福祉協議会（1,357カ所）を対象に郵送によるアンケート調査を実施した。

アンケート調査期間は、以下のとおりとした。

①都道府県社会福祉協議会：平成30年11月9日～平成30年12月7日

②市区町村社会福祉協議会：平成30年11月9日～平成30年12月21日

3. ヒアリング調査

高齢者への生活福祉資金活用にあたっての課題や、好事例の収集に関してアンケート調査を補完するため、生活福祉資金貸付制度の実施主体である都道府県社会福祉協議会3カ所と、現場の窓口対応を担う市区町村社会福祉協議会6カ所を対象として訪問ヒアリング調査を実施した。

ヒアリング調査対象は、アンケートに回答のあった都道府県社会福祉協議会及び市区町村社会福祉協議会の中から、貸付実績や人口規模、高齢者に対する貸付相談の取組状況等を踏まえて抽出した。

調査は、平成31年2月27日～平成31年3月14日に実施した。

4. 研究会の開催

学識経験者、全国社会福祉協議会職員、生活福祉資金貸付制度の担当職員（都道府県社会福祉協議会・市区町村社会福祉協議会）等により構成される「高齢者を対象とした生活福祉資金等の活用実態・好事例に関する調査研究」研究会を開催し、生活福祉資金貸付制度における高齢者への貸付の実態把握や課題整理、年金担保貸付事業廃止に伴う貸付需要の増加や利用者の移行を見据えた円滑な生活福祉資金貸付制度の運営に資するための検討を行った。

研究会は、平成30年11月、平成31年1月、3月の計3回開催した。

5. 報告書の作成

上記調査結果を踏まえて、調査結果報告書を作成した。

調査研究の過程

1. 基礎データの集計・分析

現状の生活福祉資金貸付制度における高齢者の利用実態について把握するため、生活福祉資金のうち、高齢者による利用が多くみられる「福祉資金」、中でも、年金担保貸付制度の資金用途と類似の費目があり、65歳以上の貸付が約4割を占める「福祉費」に着目し、その利用実績等を分析することとした。具体的には、全国社会福祉協議会が保有する「福祉資金」の貸付状況及び償還状況に関する以下のデータの提供を受け、独自に集計・分析を行った。

対象データ	貸付利用者データ：※個人が特定できるコードは削除したデータ ・福祉費（2012年度～2016年度、データ件数：21,190） ・緊急小口資金（2012年度～2016年度、データ件数：57,837）
主な集計項目	貸付件数、利用者属性（年代）、貸付費目、貸付金額、連帯保証人の有無、償還期間、償還月額

2. アンケート調査

(1) 調査の内容

① 都道府県社会福祉協議会へのアンケート

〔調査対象〕

都道府県社会福祉協議会（47カ所）

〔調査方法〕

郵送によるアンケート調査。調査票の回収あたっては、電子ファイルをダウンロードできるようにし、メールでの回答も併せて実施した。

〔調査項目〕

「1. 基礎データの集計・分析」に用いた貸付利用者データには含まれない利用者属性（性別、世帯情報、公的年金以外の収入有無、生活福祉資金以外の借入状況等）や、高齢者への生活福祉資金活用にあたっての課題、対応策・取組工夫

(好事例) 等

②市区町村社会福祉協議会へのアンケート

〔調査対象〕

人口1万人以上の市区町村社会福祉協議会 (1,357カ所)

〔調査方法〕

郵送によるアンケート調査。調査票の回収あたっては、電子ファイルをダウンロードできるようにし、メールでの回答も併せて実施した。

〔調査項目〕

高齢者からの貸付相談状況 (貸付相談の需要、利用ニーズ、利用希望とのマッチング状況) や、貸付対象外・不承認を含む貸付ニーズをもつ高齢者の相談対応における実態 (貸付決定状況、対応に苦慮している点、課題等)、具体的な対応策・取組工夫 (好事例)

(2) 生活福祉資金貸付制度の利用が想定される高齢者の利用者像の分析

生活福祉資金貸付制度の利用が想定される高齢者の利用者像について把握するため、以下のような設問に回答してもらい、結果を集計・分析した。

(1) 現状の「生活福祉資金」貸付利用における実態	高齢者による生活福祉資金貸付制度の利用者像・利用実態 (※貸付利用者データには含まれない利用者属性 (性別、世帯情報、収入有無、他からの借入状況等) の把握)	⇒ 対象：都道府県社協 設問：平成30年の4月から9月までの6ヵ月間の「福祉費」の貸付のうち、高齢者 (65歳以上) が借受人本人となり貸付を行ったケースの概要について記載 (※)
(2) 貸付ニーズをもつ高齢者からの相談・対応実態	市区町村社協の貸付窓口における高齢者からの相談状況・貸付ニーズ、貸付決定状況、相談対応における実態 (貸付対象外・不承認含む)	⇒ 対象：市区町村社協 設問：本調査期間内の任意の2週間の中で、お金のことで (生活費の不足、一次的な資金需要等) 来所により相談に来られた高齢者 (65歳以上) の相談ケースの概要について記載

(※) 生活保護世帯に対しての生活必需品等購入費用の貸付を除く最大10件まで

3. ヒアリング調査

(1) ヒアリング調査対象

生活福祉資金貸付制度の実施主体である都道府県社会福祉協議会3カ所、及び、高齢者に対する人口あたり貸付実績・相談状況や、アンケート調査の自由記載により把握された取組内容とともに、地域規模、運営体制等のバランスを踏まえ、市区町村社会福祉協議会6カ所を調査対象とした。

なお、貸付実績は、運用面や地域特性等による地域差もみられることから市区町村社会福祉協議会の選定にあたって、貸付件数が少ないところについても、生活福祉資金に代替する対応方法等の取組に工夫があるなどの特徴をアンケート調査結果から把握・収集し、候補とした。

(2) 主なヒアリング項目

- ・基礎情報 (貸付・相談実績)、独自貸付 (小口資金等) や給付等の仕組みの有無、職員体制 (資金担当、他の関連制度との部署構成等)

- ・年金担保貸付制度と比較した場合の生活福祉資金貸付制度の特徴
- ・高齢者への貸付・相談の実態（高齢者の「生活福祉資金」利用者の特徴）
- ・高齢者への貸付相談の実態（主な相談内容、貸付に関するニーズ、希望する資金種類・費目、利用希望と実際の貸付のマッチング状況）
- ・高齢者への貸付における課題と対応状況（取組工夫）
- ・相談時及び貸付後における地域の関係機関等との連携
- ・貸付に至らない場合の対応
- ・高齢者への生活福祉資金活用事例

4. 研究会の設置・開催

「高齢者を対象とした生活福祉資金等の活用実態・好事例に関する調査研究」研究会を設置し、以下の内容で検討を行った。

【第1回】平成30年11月16日（金）

- ・調査の進め方について
- ・高齢者からの相談・貸付実態等について
- ・アンケート調査の実施について（報告）

【第2回】平成31年1月18日（金）

- ・アンケート調査結果概要について
- ・今後の調査（報告書のアウトプット）に向けて
- ・ヒアリング調査の実施について

【第3回】平成31年3月18日（月）

- ・ヒアリング調査の実施報告
- ・報告書とりまとめについて

5. 報告書の作成

上記調査結果を踏まえて、調査研究の3つの論点「①年金担保貸付制度廃止後、想定される生活福祉資金貸付制度の利用者像」、「②高齢者への生活福祉資金貸付制度活用にあたっての課題」、「③生活福祉資金貸付制度の活用が難しい相談者への対応」についてとりまとめた。また、今後の高齢者への生活福祉資金貸付制度活用にあたって参考となるよう、アンケート調査及びヒアリング調査から好事例の収集を行い、対象者や活用した資金種類・費目、対応方法等が異なる15事例を抽出・整理し、「事例集」としてとりまとめた。

事業結果

1. 基礎データの集計・分析

（1）「福祉費」貸付状況

「福祉費」の各貸付費目の中では、いずれの年度においても「その他の日常生活経費」の貸付件数が最も多く、過去5年間でゆるやかに微増傾向にある。また、「福祉費」全件数に占める割合も、2012年度の34.4%から2016年度は51.7%となっている。

（2）「福祉費」貸付の利用実態

- ①利用状況：福祉費のうち「65歳以上」の高齢者の利用が最も多い費目は、年金担保貸付において利用が最も多い「生活必需品の購入」に相当する「その他の日常生活経費」であり、66.6%を占める。
- ②貸付金額：「65歳以上」の高齢者の利用者の貸付金額は、「10万円未満」が最も多く半数弱の44.9%。

- ③償還期間・償還月額：「65歳以上」の高齢者においては、償還期間が「1年未満」が38.2%と最も多く、次いで「1～3年未満」29.0%、「3～5年未満」20.5%などであり、比較的短期の設定となっている。また、償還月額は、「5千円未満」が26.3%と最も多いほか、次いで「2万円以上」が20.6%。償還期間・償還月額とも貸付費目に応じて差がみられる。
- ④連帯保証人の有無：全体として「有」が約1割、「65歳以上」は「有」が15.4%。
- ⑤償還状況：全体として、償還率は75～80%であり、各年での大きな変化はみられない。償還期限後の債権では償還率が30～40%程度にまで大幅に落ち込む。

2. アンケート調査

(1) 都道府県社会福祉協議会アンケート調査結果

調査対象とした47都道府県社協のうち、43ヵ所から回答があった。(回収率:91.5%)
主な調査結果は以下の通り。

①現状の「生活福祉資金」(福祉費)貸付利用における実態(※)

- ・年金担保貸付制度の利用者と、生活福祉資金貸付制度「福祉費」の利用者は、世帯の収入状況や、他からの借入・負債を抱えている人が一定数いるなど、利用者像が類似している点もある。
- ・両制度の利用者の相違点として、生活福祉資金「福祉費」の利用者では、「単身者」の割合が約半数と多い(年金担保貸付の利用者では約1/4)ことがひとつあげられる。そのことも影響してか、生活福祉資金貸付以外の借入状況「あり」の場合、借入先として「銀行等の金融機関」40.0%に次いで「年金担保貸付」が25.7%。
- ・両制度の資金用途は類似しており、利用実績の傾向も概ね類似している。
(※)「年金担保貸付に関するアンケート調査」調査報告書、平成28年12月、独立行政法人福祉医療機構)の結果を用いて数値を比較した。

②高齢者への貸付に関する課題と対応状況(自由記載結果の整理)

- ・償還に関する課題、判断能力に関する課題、貸付と併せて高齢者の生活全般をサポートする仕組みの必要性、申請手続き等の負担、借受人死亡後の相続状況確認、貸付が難しい場合の対応などに苦慮している状況がうかがえた。
- ・上記のような課題への対応として、借受人が65歳以上(※都道府県により年齢設定は異なる)の場合、原則、連帯借受人もしくは連帯保証人を求めることや、償還計画を立てる際、償還期間は無理のない範囲で短く設定すること、償還完了時の年齢の目安を設けているなどの意見があげられた。

(2) 市区町村社会福祉協議会アンケート調査結果

調査対象とした人口1万人以上の市区町村社協(1,357ヵ所)のうち、868ヵ所から回答があった(回収率:64.0%)。主な調査結果は以下の通り。

①年金担保貸付制度の廃止に伴う影響について

- ・年金担保貸付制度が廃止になった場合の生活福祉資金貸付制度への利用ニーズや貸付相談への影響については、「やや影響があると思う」が最も多く48.4%、次いで「あまり影響がないと思う」が16.0%、「大きな影響があると思う」が14.7%。
- ・年金担保貸付制度の廃止計画に伴う貸付への相談の増加など具体的な影響はまだない、という意見が多く、現段階では大きな影響はみられていないようであった。

②高齢者に対する生活福祉資金の貸付に関する課題等

- ・貸付の窓口である市区町村社協からは、高齢者の貸付相談者の状況とその対応に苦慮している点などが多くあげられた。(単身高齢者の増加/年金収入無し、あ

っても少額のため慢性的に生活費が不足しており生活福祉資金に該当しない（返済の見通しが立たない）場合が多い／滞納・借金を抱えるなど家計をうまくやりくりできないケースも多く、家計相談が必要なケースが増えている／身寄りのない低所得の高齢者など連帯保証人を立てられない場合が多い など）

③課題に対応するための取組

- ・「無理のない返済計画の見通し・アドバイス」が34.8%と最も多く、次いで「貸付期間や保証人の有無等、貸し倒れリスクを軽減するための判断・取組み」が24.1%、「貸付後のフォロー体制（貴社協独自のフォロー、民生委員や関係機関との連携等）」が22.0%、「返済後を見据えた家計指導（家計改善支援事業の活用等）」が18.4%。

④高齢者の貸付相談者の状況（貸付対象外・不承認を含む）

- ・貸付の相談に訪れる高齢者の世帯収入は、「生活保護基準以下」「生活保護基準超～市町村税非課税範囲」がそれぞれ約3割、あわせて約6割を占める。
- ・生活福祉資金以外の借入「あり」の債務者が3割程度含まれる。借入先として、年金担保貸付や生活福祉資金「福祉費」の利用者では借入先として最も多い「銀行等の金融機関」は25.9%にとどまり、「金担保貸付制度利用」24.3%などとなっており、民間の金融機関では借入が難しい状況がうかがえる。
- ・相談内容としては、「収入・生活費について」が61.7%と最も多く、次いで「病気や健康、障がいについて」が21.0%、「住まいについて」が18.5%と続く。また、「その他」では、生活必需品、冠婚葬祭、子ども・孫への支援といったニーズがみられる。

⑤貸付可否の状況

- ・借入（申込）希望「あり」のケースのうち、現在「申請に至らなかった」が50.4%と約半数。「福祉費」貸付利用者では連帯保証人「あり」が41.8%（※都道府県社協アンケート実績値より）に対し、相談者では16.4%と低く、連帯保証人を立てられるかどうか審査を左右している可能性が考えられる。
- ・貸付に至らない場合、「他の相談支援機関等につなぐ」（34.6%）のほか、「貴社協の独自の資金貸付（小口資金等）」や「社協内での相談支援」の継続、「食料提供（フードバンク等）」などにより対応している。
- ・「他の相談支援機関等につなぐ」場合のつなぎ先としては、「福祉事務所」、「生活困窮者自立支援機関」、「地域包括支援センター」などが多い。

3. ヒアリング調査

ヒアリング調査により得られた主な意見は以下のようなものである。

（1）高齢者からの貸付相談の実態

- ・収入は生活保護基準を上回る程度であっても、本人の金銭管理能力が低い方、同居・非同居の親族との関係性で金銭的な搾取を受ける等で世帯として課題を抱えている方が多い。8050問題は増加している印象。
- ・預貯金や年金収入等が少ない中で、本人や家族の病気、入院、死亡等の急な環境変化によって、収入減や支出増のため生活費が不足するケースが多い。
- ・高齢になっても、これまで就労収入等があった頃の生活からの軌道修正できず、家計の立て直しが難しい方を散見する。
- ・年金担保の借入を繰り返す、債務が重複している人がいる等、金銭管理能力に課題がある高齢者も多い。

- ・年金担保貸付を利用したことで生活が回らなくなってしまったケースも散見され、対応が困難な場合も多い。

(2) 高齢者における貸付ニーズ

- ・「福祉費」の中では、住宅移転経費について、立ち退きを迫られるなど転居に伴う費用として、ヒアリング先のいくつかにおいて一定のニーズが見込まれているようであった。また、葬祭費用についても一定のニーズがあることがうかがえた。
- ・療養費は、高齢者の場合、治癒の見込みが立たず貸付が難しいケースが多いとの意見があった。
- ・住宅改修費は、持ち家率等にも左右されるのか、相談や貸付の多い、少ないに地域差がうかがえた。
- ・車がないと生活できないという地域では、車両関係（購入、整備、車検、税金等）に関する相談も多い傾向にある。
- ・不動産担保型生活資金については、高齢者からの問合せ及び貸付件数が増えているとの地域もあった（貸付に至るかどうかは地域差がみられる）。

(3) 高齢者への生活福祉資金活用にあたっての課題と対応状況

- ・貸付となっても死亡リスクが高い（死亡免除がかなりある）。
- ・親族と疎遠、兄妹も高齢であるなど連帯保証人が立てられないケースも多い。単身高齢世帯の場合は必ず1人以上の親族（緊急連絡先）を用意してもらうなどの対応をとっている事例もある。
- ・貸付するだけでなく、本人に今後の生活の見通しを立ててもらうことを重視している意見もうかがえた。
- ・貸付に伴う理解力・判断能力に関する課題のほか、貸付時は自立していても償還期間中に認知症状が進行するなどし、判断能力が低下し、金銭管理が困難になる場合もあることは、課題として多くあげられた。
- ・そうした場合、地域包括支援センターや生活困窮者自立支援窓口、地域権利擁護事業等と連携し、必要な支援が行われているようであった。
- ・要件上、貸付が難しいケースも少なくないことに加え、貸付の償還が高齢者にとって負担となるため、できるだけ貸さない支援（市区町村社協独自の小口資金貸付やフードバンク事業の活用等）で対応しているところも多くみられる。
- ・一方で、他の支援機関からの介入困難な世帯で、貸付の相談が介入の糸口になることも多々あるため、独自の小口資金貸付等も活用しながら、地域の支援機関との連携のもと、対応がなされている。
- ・高齢化に伴う身体機能や認知機能の低下により、貸付の手続きが困難と感ずる場合がある。足が悪く複数回の来所が難しい場合や、必要書類の準備等に援助や配慮の必要性がある。

(4) その他

- ・お金の使い方など家計面での課題を抱えている高齢者も多くみられることから、生活困窮者自立支援制度の家計改善支援事業を有効に活用することや、当該事業を未実施の自治体においても、貸付時に併せて家計の収支の見直しを行うなど家計面のアドバイスの重要性が指摘された。
- ・相談を受付けた時点で、貸付とともに日常生活自立支援事業の利用が必要という人も存在するとのことで、社協内で2つの事業を組み合わせることには慎重な意見があるものの、今後こうした事例は増えていくものと予想される。

4. 調査研究事業の考察（評価）

（1）生活福祉資金貸付制度での対応が想定される利用者像と課題の把握

本調査では、年金担保貸付制度の廃止を踏まえ、これまで貸付を利用していた高齢者の生計・家計をどのように支えていくかという観点から、以下3つの論点について、調査・分析を行った。

- ①年金担保貸付制度廃止後、想定される生活福祉資金貸付制度の利用者像
- ②高齢者への生活福祉資金貸付制度活用にあたっての課題
- ③生活福祉資金貸付制度の活用が難しい相談者への対応

上記①～③の論点ごとに明らかとなったこと及び課題を整理すると次のようである。

論点① 年金担保貸付制度廃止後、想定される生活福祉資金貸付制度の利用者像

●単身高齢者世帯への対応

単身高齢者世帯の場合、収入が少なく償還の見通しが立ちづらい上、連帯保証人が立てられず貸付まで至らないケースが多いという実態がある。単身高齢者世帯は、今後も増加していくことが考えられ、年金担保貸付では信用保証制度により単身高齢者であっても融資が受けやすいが、生活福祉資金ではそうした仕組みがないため、貸付の判断にあたり苦慮する点となる。

●ある程度の年金収入等があるものの、何らかの生活課題により生活困窮となっている層

ある程度の収入があっても、世帯収入の高かった時の生活水準が下げられない、浪費等の家計的な課題や、借金等を抱え、生活のやりくりが行えず慢性的に生活費が不足している場合もある。また、同居する家族による金銭搾取を含め、無職・無収入の子と同居している等の家族問題を抱えるために世帯収入として生活費が不足し困窮状態にあるなどのケースでは、貸付の判断や貸付を行う場合にも、特にフォローが必要と考えられる。

●無年金や年金収入自体が少なく、慢性的な生活困窮となっている層

年金のみの生活者や、年金受給があっても額が少ない、かろうじて稼働収入により生計を立てている場合など、生活保護基準か、それを少し上回る程度の家計の状況にある相談者も想定される。高齢ということから今後の収入増が見込まれず、返済の見通しを立てづらいため、貸付を行うことにはかなりのフォローが必要となってくる。また、状況に応じては、貸付によらない支援の方向性の検討も必要と考えられるため、相談対応に工夫が求められるといえる。

●債務を抱える高齢者世帯層

生活福祉資金の利用者や貸付窓口への相談者のうち、他からの借入がある世帯が3割程度含まれる。生活福祉資金には、年金担保貸付における「債務等の一括整理」に対応する費目はなく、借金・債務を抱えるものについての貸付は難しい判断となることが想定され、貸付と併せて家計面での相談支援を行うなど対応の工夫が重要になると考えられる。

論点② 高齢者への生活福祉資金貸付制度活用にあたっての課題

●償還に関する課題

高齢者の場合、就労等による収入増は厳しく年金からの償還となるため、大きな金額の貸付は難しい。また、健康状態等を考えれば長期にわたる償還期間も設定しにくい。

●判断能力のリスク

高齢による判断能力の低下、理解不足により、契約能力や貸付に対する理解力の不十分さ（提出書類や手続きに関する書類の説明等）が危惧される場合や、貸付後に徐々に判断能力が衰えていく場合がある。金銭管理が困難になり償還に影響が出る可能性が考えられる。

●高齢者をサポートする仕組みの必要性

高齢者との契約のリスクを補完するため、連帯借受人、連帯保証人をお願いする場合があるが、頼れる親族や知人がいない場合や、連帯保証人自身の返済能力が乏しいといった場合も多く見受けられる。家計管理を含め、高齢者の自立生活を可能にするサポートと合わせて貸付を考える必要がある。

●高齢者の貸付ニーズとのマッチングに関する課題

- ・年金担保貸付及び生活福祉資金の両方で生活必需品等に関するニーズが高いが、生活福祉資金においては当該費目の貸付希望者の中にも貸付に至らない・不承認となるケースもある。生活保護基準ギリギリの生活となっている困窮世帯等においては、償還が負担となることなども考慮し、少額の貸付であっても貸付の判断や対応の難しさが生じている可能性がある。
- ・高齢者においては病気や健康等に関する課題が生じやすく、現に年金担保貸付制度において利用の多い費目（保健・医療）の一つであるが、生活福祉資金において対応する「療養費」の貸付実績はそれほど高くない。都道府県によって、償還を見据えた観点から、貸付要件として対象になり得る療養期間を独自に設けている場合もある。貸付審査の側としては償還や償還期限後の延滞利子の発生等を考慮する難しさもあり、ニーズはあっても貸付に至らない可能性が考えられる。
- ・賃貸住宅の建て替えで立ち退きを迫られる、公営住宅に入居するための転居費用など、低所得の高齢者世帯に生じやすい住まいの課題への対応手段として「住宅移転経費」へのニーズがうかがえる。今後も、高齢者が、身体的、経済的な理由等により、住み替えを必要とすることも多いと考えられ、転居に伴うニーズは高まる可能性がある。収入状況等に見合った貸付設定、償還計画を立てることなどで、高齢者の住まいの課題への対応のため有効に活用されることが考えられる。
- ・年金担保貸付の使途として多い費目は、概ね生活福祉資金「福祉費」の費目に対応するものがあり、代替可能なケースも一定数あるものと推測される。一方、例えば住宅改修を目的とした貸付相談にしても、中には見栄えを良くするために壁紙を張り替えたいなど生活福祉資金制度の趣旨にはなじまないニーズもある。年金担保貸付制度では、所得や債務状況等については大きなハードルとはならず、また高齢者の生活上のさまざまな貸付ニーズを受け止めてきたといえるが、福祉の制度である生活福祉資金で代替することを想定すると、必ずしもマッチングするとは言い難い。
- ・年金担保貸付制度では、連帯保証人が必要であるが、信用保証制度を利用する方法もあり、親類に知られたくない人なども、誰にも相談しないで借りることも可能である。生活福祉資金では、貸付が本人の負担にならないか、本当に相談者の自立につながるのかといったことを丁寧に聞き取り、その上でないと審査が通ら

ない。相談者によっては貸付に対するギャップが生じると考えられるが、こうした相談プロセスそのものが福祉サービスにつながるきっかけになり得るため、対応可能な相談体制が必要である。

論点③ 「生活福祉資金貸付制度」の活用が難しい相談者への対応

現状において、生活福祉資金の貸付ができない場合であっても、貸付要件や書類を揃えるなど手続き面でのハードルが低い社協独自の小口貸付や給付、食料支援等を活用しながら世帯の課題に切り込み、関係機関等と連携した支援がなされている。

(2) 高齢者に特化した生活福祉資金等活用事例集の作成

アンケート調査及びヒアリング調査から収集した「事例」の中から、対象者や活用した資金種類・費目、対応方法等が異なる以下の15事例を抽出・整理し、今後、高齢者による生活福祉資金への貸付需要への対応に資する「事例集」を作成した。

事例の概要

	対象世帯	活用した資金種類		事例概要
事例1	高齢者単身世帯	福祉費	住宅移転経費	年金生活・アパート暮らしの単身高齢者70代への転居費用の貸付と生活支援
事例2	高齢者単身世帯	福祉費	住宅移転経費	負債を抱える単身高齢者への貸付の活用(転居による償還の見通し)
事例3	高齢者単身世帯	福祉費	住宅移転経費	賃貸住宅の立ち退きを迫られた無年金・単身高齢者に対するの貸付
事例4	高齢者単身世帯	福祉費	療養費	浪費傾向のある年金収入のみ・単身高齢者への家族関係の回復を含む支援
事例5	高齢者単身世帯	緊急小口資金		家計管理の課題を抱える身寄りのない単身高齢者への貸付と継続的な支援
事例6	高齢者単身世帯	緊急小口資金		男性・60代、単身、就労及び年金受給までのつなぎの支援
事例7	高齢者単身世帯	なし		認知症の疑いもみられる借金あり・年金収入のみ単身高齢者への支援
事例8	高齢者単身世帯	なし		子どもからの金銭搾取を受ける単身高齢者への貸付によらない支援
事例9	高齢者単身世帯	福祉費	住宅改修費	各機関と連携し貸付はできたが、状態が変化し今後困難が予想される事例
事例10	高齢者のみ世帯	福祉費	住宅改修費	高齢者夫婦世帯に対する生業の継続による家計の立て直しへの支援
事例11	高齢者のみ世帯	福祉費	住宅改修費	生活福祉資金の貸付を契機とした高齢者夫婦への民生委員による継続的な関わり
事例12	高齢者のみ世帯	緊急小口資金		医療費が生活を圧迫した高齢者夫婦世帯に対する年金受給までのつなぎ支援
事例13	高齢者+その子 や孫の同居世帯	福祉費	住宅移転経費	自身の年金をやりくりして孫を養育している高齢者世帯への支援
事例14	高齢者+その子 や孫の同居世帯	福祉費	住宅改修費	高齢者夫婦と求職中の子(50代)の同居世帯への貸付と家族支援
事例15	高齢者+その子 や孫の同居世帯	福祉費	冠婚葬祭費	男性・80代とその長女・60代への貸付をきっかけとした継続的な支援

5. 今後の生活福祉資金の円滑な制度運営に向けて（今後の課題・検討事項等）

(1) 地域包括支援センターや福祉関係機関等との連携

市区町村社協の貸付窓口につながる高齢者の相談ケースの中では、地域包括支援センターから紹介を受けるものも少なくない。また、貸付にあたり、判断能力のリスクへの配慮として、高齢者本人だけでなく、地域包括支援センターやケアマネジャーなど関わっている関係者にも説明し、申請から償還に至るまでの関わりをもってもらうことを実践しているところもある。高齢者に関わる福祉関係者間において、制度趣旨、要件等について、あらためて周知を広めることも重要である。

また、高齢者への貸付・償還にあたっては健康状態が注視されるため、現状では

高齢者の利用ニーズに対して貸付実績がそれほど多くない「療養費」に関しても、医療・介護関係者等と連携し、治療に係る費用等より具体的に見通すことで、貸付の判断をサポートできるような仕組みも考えられる。

(2) 債務を抱える高齢者世帯に対する貸付の検討(家計改善支援事業とのセット等の必要性)

債務を抱える高齢者世帯からの貸付相談は一定数あるが、生活福祉資金の場合、貸付金を債務の返済に使うことができず、また貸付しても返済を見込むことができないなどのため、貸付に至らないケースが散見される。

一方、自己責任ではなくやむを得ず借金を繰り返し困窮状態となっているケースもあり、例えば、生活困窮者自立支援制度と連携し、家計改善支援事業の対象とすることで、単純に貸付を債務に充てるのではなく、生活自立のための支援の一環として貸付を活用することができれば、支援対象者の幅が広がる可能性がある。

(3) リスクを踏まえた貸付を行うための体制づくり

高齢者の貸付においては、償還に関する課題が大きく、償還に至るまで本人の自立に関わるためには、社協の担当職員や民生委員の関与にも限界がある。例えば日常生活自立支援事業の生活相談員のようなセミプロ的な役割を配置するなどの工夫もマンパワーを担保するひとつの方策と考えられる。

現状においても、理解力や判断能力の低下等がみられる高齢者の貸付においては、日常生活自立支援事業との連携もすでに行われており、社協の中での事業間の連携を図るうえでも有効である。利益相反の議論もあることから、中立性・客観性・透明性を確保したうえで、日常生活自立支援事業や成年後見制度等の活用も踏まえた高齢者のサポートの仕組みを整備しておくことが重要である。

(4) 貸付を担う職員体制の確保

貸付とセットの「相談支援」という制度の特性上、貸付相談での丁寧なアセスメントから償還までの支援を担うこととなるが、現状では多くが兼務体制であるなど人的体制が十分でないことが指摘されている。今後、制度の説明や貸付判断に時間を要する高齢者の相談者が増加した場合、十分な職員体制が確保されていないと、アセスメントに十分な時間・労力をかけることが難しく、要件のみで審査、判断をせざるを得ないような状況も懸念される。

貸付前後を含めたソーシャルワーク機能を果たせる体制の確保が重要である。

(5) 年金支給開始前からの家計面でのアドバイス等の機会

貸付ニーズをもつ高齢者の相談において特徴的とみられるケースに、現役世代の時と同じ生活レベルを過ごそうとし、実際には現役時代と同じ収入を得られず、また思うほど就労がうまくいかないなどの現実に直面し、生活資金が少なくなる、借金・滞納に至るなどのケースがうかがえる。こうしたケースについて、生活がままならなくなってから貸付の相談に来るのではなく、例えば年金支給開始前や、配偶者の死亡等(家計状況が大きく変わるとき)のタイミングにおいて、前もって家計面でのアドバイスを行うなどの予防的な取り組みも重要である。

(6) 福祉事務所(生活保護制度)との連携強化

高齢の相談者の中には、生活保護基準か、それを少し上回る程度の家計の状況で踏みとどまっている世帯や、やむを得なく無理な貸付を繰り返すなどの状況も見受けられる。本人の意思の確認や、生活保護を望まない方への説得に労力を要する面はあるが、必要な世帯については福祉事務所につなぐ、という連携をあらためて深めていくことも必要である。

事業実施機関

一般社団法人北海道総合研究調査会
〒060-0004
札幌市中央区北4条西6丁目1 毎日札幌会館3階
電話番号：011-222-366