

地方自治体における福祉的貨幣貸付制度の 利用状況と生活困窮の実態

松岡 是伸*

名寄市立大学保健福祉学部社会福祉学科

【要旨】 本稿の目的は、ある地方自治体で実施されている福祉的貨幣貸付制度に着目し、援助者の観点から利用者の生活状況と利用実態を明らかにしていくことである。そのうえで利用者の生活困窮の複合しやすさや生活の不安定さをつまびらかにしていく。そのため貸付業務の担当職員で相談援助歴が5年以上の4名を対象にインタビュー調査を行った。その結果を修正版グランデッド・セオリーで分析し、主に利用者の生活状況や生活困窮の複合状況、生活の自転車操業的状況、貸付制度の利用と返済過程、申請・利用に伴う諸問題を示した。

そこで第1に、生活困窮の複合しやすさは、利用者の生活能力の困難さや環境的制約によってもたらされていること、第2に、制度利用によって利用者の生活が自転車操業的になり「不安定の中の安定」という状況を招いていたことが明らかとなった。またスティグマが制度を利用しようとする人々のアクセシビリティを阻害していることが示唆された。

キーワード： 福祉的貨幣貸付制度、生活困窮、生活の自転車操業的状況、アクセシビリティ、スティグマ

1. はじめに

近年、社会経済情勢の悪化によって低所得者を取り巻く環境は不安定である。その影響は、例えばひとり親世帯の年収の減少や非正規雇用割合の増加、生活保護世帯の「その他の世帯」の増加等でみられる。このような現状に対して2015年に施行された生活困窮者自立支援法は、社会保険制度等の第1のセーフティネットと、生活保護制度等の最終的なセーフティネットとのあいだで、第2のセーフティネットとしての役割を担っている。

そのような中、福祉政策において無利子若しくは低利子にて金銭の貸し付けを行う法制度がある。それを本稿では、福祉的貨幣貸付制度とっておく。福祉的貨幣貸付制度とは、貧困・低所得者層に対して小口現金を貸し付ける仕組みであり、貸付と並行して家計や生活管理等を含めた相談援助、支援が行われるものもある。この福祉的貨幣貸付制度の代表的なものは、生活福祉資金制度である。そしてこの範疇には、世界的規模で展開されるマイクロクレジットも含まれる。

このような福祉的貨幣貸付制度（主に生活福祉資金制度等）点は、営利目的の貸金業からの借入れが困難である人々を対象としている（岩田 1990）。そのため貸し倒れや返済遅延のリスクが貸付側に生じる恐れがある。この制度の問題点は、貧困・低所得層において貸し付けを求める人々を排除する傾向がみられるということである（佐藤 2001, 高木 2007）。ちなみにすでに、要保護性を有している場合が多いことも問題点となるであろう（佐藤 2001, 森川・阪東 2015）。

一方、福祉的貨幣貸付制度を利用する人々の生活実態に着目すれば、中鉢（1975）や籠山（1982）が明らかにしたような生活構造の変化に対する抵抗がみられる。これは生活困窮に至る過程において、従来の生活構造に変化をもたらした収入減少等の要因に生活構造が順応できず、従来の生活構造を維持しようとする抵抗をみせることである。そして、そのとき家計の赤字を補填するため借入れをすることになる。しかし結局、生活や家計の再建ができない場合は、家計の赤字となって利用者の生活維持はままなくなることを計量的に明らかにしている。福祉的貨幣貸付制度を利用する人々の多くは、こういった生活構造の変化に抵抗を示している真っ只中といえる。その中には、先にも指摘したように要保護性を有している者もいる。また、このような状況について、高木（2007）は生活福祉資金制度の申請世帯を対象として事例分析を行っており、申

2016年12月6日受付：2017年1月20日受理

*責任著者

住所 〒096-8641 北海道名寄市西4条北8丁目1

E-mail : yoshinobu@nayoro.ac.jp

請に至る状態や心情を明らかにしている。そして森川・阪東（2015）は生活福祉資金制度の初期の相談記録を検討し、相談者や利用者の状態を明らかにしている。これらは希少な研究と言える。

これらのことから福祉的貨幣貸付制度を利用する人々の多くは、生活困窮の状況にあって、それでも生活を維持しようと抵抗を示している人々ということができる。奥田ら（2014）が言うように、生活困窮が経済的困窮と社会的孤立の複合的、循環的状况であるとすれば、そのような状況の中で生活を維持するために抵抗をしている人々と言えるのである（奥田ら 2014;15）。

このようにみていけば、福祉的貨幣貸付制度を利用する人々の生活実態は、不安定であることが把握できる。その中には先述したが要保護性を有しているものも存在している。そしてその福祉的貨幣貸付制度における利用実態と共に、生活困窮や生活的不安定さの実態について、ほとんど明らかにされてこなかったと言える。

そこで本稿では、ある地方都市の自治体で実施される福祉的貨幣貸付制度に着目し、その援助者の観点から利用者の生活状況と利用実態を明らかにしていくことが目的である。そして利用者の生活困窮の複合しやすさと生活的不安定さに言及していく。

その社会的意義は、地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付制度を利用する人々の生活や背景、利用状況等の実態を明らかにできることである。これによって生活福祉資金制度等の福祉的貨幣貸付制度との比較検討等が将来的に可能になると考える。また、貧困・生活困窮が拡大する中で地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付制度の実態をつまびらかにすることは、新しい福祉サービス供給システムの構築に資するに留まらず、真に生活困窮者の置かれている状況を明らかにする現代的意義を有していると考えられる。

ちなみに本稿で対象とする地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付制度とは、主に地方自治体、若しくは市区町村社会福祉協議会が原資を確保し実施している制度である。これは全国統一的に実施されているわけではない。実施に至る経緯はさまざまである。主な制度的特徴は、主に貸付資金は少額、おおよそ3～5万円程度が上限であるものの、即応性・柔軟性に優れており、利用者の生活破綻を瀬戸際で食い止める効果があると考えられる。ただし、制度自体があまり広報されておらず、存在すら知られていない場合が多い。この地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付

制度は、これまでほとんど明らかにされておらず、その実態が把握できていないのが現状である。

II. 方法

1. ある地方都市と福祉的貨幣貸付制度の概要

本稿の対象である地方都市は、北海道道北圏の北部と南部の2つの地方自治体である。双方とも積雪寒冷地域である。そのため積雪状況によっては就労や生活等に大きな影響を及ぼす場合もある。人口規模は北部が約2万8千人、南部が約2万2千人である。高齢化率は北部が約31%、南部が約30%である。

これら地方都市の福祉的貨幣貸付制度は、先述したが地方自治体、若しくは社会福祉協議会が独自に原資を確保し、市区町村社会福祉協議会が実施、若しくは委託実施されている。道北圏北部の制度的特徴は、申請時に原則、民生委員が同席することとなっている。一方道北圏南部では、民生委員の同席等はなく貸付機関のみの判断で行われている。

2. データ分析の方法について

本稿は修正版グランデッド・セオリー（以下、M-GTA）を用いて分析した。M-GTAは木下（2007）によってGlaserらのGTAで抱えていた問題を克服し、分析プロセスの明示とコーディング方法の明確化、データの切片化を行わず、文脈を大切にすること、全分析過程におけるインターラクティブ性に優れている等の特徴がある。またM-GTAは、ヒューマンサービスや相談援助過程等のプロセスの特徴を持っているデータに適しており、本稿ではこれらの観点からも採用することにした。ちなみに、分析テーマは「援助者の観点から地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付制度における利用者の生活状況と利用実態に関する諸要因の相互作用のプロセスを明らかにする」とした。分析焦点者は、「貸付業務において利用者との面談から貸付業務、返済業務等に直接かわり、相談援助歴が5年以上の者」とした。

3. インタビューガイドについて

インタビューガイドは以下のようにになっている。
①援助者の立場から、相談者・来談者はどのような生活問題・課題を抱えているか。援助者として相談者・来談者の生活問題・課題の見立てはどうか、生

活問題・課題がいくつも重なり合った相談はあるか（ある場合、どのような内容であるか。また相談者・来談者の生活問題・課題が複合化している場合、職場内や他機関等との連携等は行われているか。連携が行われている場合どのような内容か）。②援助者として相談者・来談者の相談内容での悩み、対応への苦慮・躊躇等があったか（ある場合は、その具体的な内容としてはどのようなことか）。③援助者の立場から相談者・来談者に申請や制度利用を躊躇する、気後れ、恥ずかしい等の感情や行動はみられたか。（そのような感情や行動がみられる場合、それはどのような場面に多いか。その具体的な内容は何か）等についてである。

4. 研究協力者について

本稿における研究協力者は、地方自治体レベルにおける福祉的貨幣貸付制度業務を担当している職員であり、相談援助歴が、5年以上の者とした。以上の条件に該当するワーカー4名を研究協力者として選定しインタビュー調査を実施した。研究協力者の属性は、20歳代後半(道北圏北部)、30歳代前半(道北圏南部)、50歳代前半(道北圏南部)、60歳代前半(道北圏南部)の各1名である。4名のうち1名は女性(60歳代前半)である。インタビュー調査は半構造化面接で行い、一人あたり平均1時間30分程度のインタビューを実施した。調査実施は、2014～2015年である。

5. 倫理的配慮

本稿に係る調査研究では、インタビュー調査の場合に口頭と文書で研究協力者への守秘義務等を説明し、署名による研究協力同意書を得て実施された。データ分析過程では、個人情報の漏洩や個人情報の特定を避けるため細心の注意を払い行われた。また本調査の全過程については、名寄市立大学倫理委員会の承認を得て実施された。なお研究の質を担保するためM-GTAを用いて論文を執筆している研究者から助言・指導を受けつつ行われた。

III. 結果 —ストーリーラインの抽出—

データ分析に基づき、表-1に示した5つのカテゴリ、9つのサブカテゴリ、21の概念を抽出した。

なお、カテゴリは【】、サブカテゴリは〈〉、概念は『』、補足は（ ）を示している。本稿では、結果を明瞭に整理するためにサブカテゴリを活用した。ストーリーラインでは、【利用者の生活状況】として〈金銭管理の困難さ〉、〈生活の依存関係〉、〈生活能力の困難〉、〈就労に対する脆弱性〉、〈季節的要因〉がみられ、生活困窮の背景であった。そしてそれらが【生活困窮の複合状況・過程】として複合的に顕在化していた。そのうえで、貸付制度を利用する場合、利用者の生活状況から【生活の自転車操業的状況・実態】がみられ、【貸付制度の利用と返済過程】では、〈利用者の思い〉と〈援助者の慎重さと思ひ〉がみられた。また、【貸付制度の申請・利用に伴う問題・課題】として貸付制度申請時には〈アクセシビリティ〉の問題が浮き彫りとなり、申請時と返済過程では少なからず〈スティグマ〉の影響が利用者にみられた(図-1)。

1. 利用者の生活状況と生活困窮の実態

1) 利用者の生活状況

福祉的貨幣貸付制度を担当する援助者の立場から【利用者の生活状況】がみられた。これを支えるのが〈金銭管理の困難さ〉、〈生活の依存関係〉、〈生活能力の困難〉、〈就労に対する脆弱性〉、〈季節的要因〉であった。

まず、利用者の〈生活能力の困難〉は、『生活の計画性の無さ』、『生活パターンが組み立てられない』、『生活費の浪費』、『生活維持に対する危機感の無さ』の4つの概念が支えていた。〈生活能力の困難〉は、これらの概念が相互関連することでみられた。その中で、特に『生活維持に対する危機感の無さ』は、生活の計画性の無さや生活パターンを組めないこと、浪費等をさらに促進(影響)させていた。よって利用者の〈生活能力の困難〉がみられるとき、少なからずこれら諸概念間の相互関連性を持った構造をみることができた。これらについてある援助者の語りとしては、「生活費もそうだし、娯楽的なゲーム…、ゲームセンターで使いすぎちゃったみたい。あとは、子供の修学旅行のお金振り込まなければならぬが、それを振り込んだら生活費がもう底をついている」(A氏)等がみられた。

次に、〈生活能力の困難〉と共に〈金銭管理の困難さ〉、〈就労に対する脆弱性〉、〈季節的要因〉がみられた。利用者の〈金銭管理の困難さ〉では、主に、

表一 福祉的貨幣貸付制度における利用者の生活実態と利用実態のプロセスの 카테고리・概念

カテゴリー	サブカテゴリー	概念	概念定義
利用者の生活状況	金銭管理の困難さ	金銭管理ができない	金銭・家計管理を利用者自身で行っているが、それが金銭管理ができない状況、若しくはそれ自体ができない状況のこと。
		生活の依存関係	金銭管理・生活能力を他の家族成員に依存し成り立たせている状態。
	生活の依存関係	生活の依存関係の困難な状況	金銭管理・生活を他の家族成員に依存し成り立たせていたが、それが成り立たなくなったため生活問題・課題として顕在化すること。
		生活能力の困難	生活に対する計画性の無い状況のこと。
	生活能力の困難	生活パターンを組み立てられない	生活に対する生活のパターンをうまく組み立てられない状況のこと。
		生活費の浪費	生活費を浪費してしまう状況。
		生活維持に対する危機感の無さ	生活を維持することに対する危機感の無さのこと。
	就労に対する脆弱性	就労に対する脆弱性	継続的就労・転職への対処能力が乏しい状況にあること。
	季節的要因	季節的環境が収入・生活に与える影響	季節的環境が収入・生活に与える影響のこと。
生活困窮の複合状況・過程		生活困窮要因の複合状況の過程	生活困窮の要因が複合していく状況と過程のこと。
		生活困窮状況の複合しやすさ	生活困窮の要因は1つでなく、生活上の様々な要因のコーピング不足とレスポンスの弱さ（脆弱性）から生じるため複合しやすい。
生活の自転車操業的状況・実態		貸付を繰り返す生活状況	貸付を繰り返し、返済と借入れを行いながら生活資金を調達すること。貸付を繰り返す人々の状況のこと。
		つなぎ資金としての借入れ（貸付）	生活保護申請時や離職時等の生活のつなぎ資金としての借入れのこと。または自らの収入の一部化している借入れ状況のこと。
貸付制度の利用と返済過程	利用者の思い	貸付金の利用と返済	貸付金の返済とその過程であり、返済の具体的な仕方やそこまわつる情動のこと。
		利用者の返済・督促に対する情動と行動	償還・督促に対する利用者にもられる情動と行動のこと。
	援助者の慎重さと思ひ	貸付判断の慎重さ	安易に貸付の繰り返しを行わないこと（繰り返しになり貸付けをおこなわないこと）。
		貸付をする側の情動	福祉的貸付制度を実施するうえで実施側が抱える情動のことである。福祉を提供する機関としての「やさしさ」と返還（償還）を促す「つめたさ」の間で実施機関が葛藤に苛まれる場合もある。
貸付制度の申請・利用に伴う問題・課題	アクセシビリティ	制度利用困難性	世間体が借入れなどのスティグマが障壁となり、制度につながりづらい状況のこと。
		他の福祉的貨幣貸付制度の使いづらさ	その他の福祉的貨幣貸付制度（生活福祉資金等）の使いづらさ、申請決定までのハードルの高さ、緊急対応性に乏しいこと。
	スティグマ	利用者自身が感受するスティグマ	利用者が貸付を申請する際に抱く（感受する）スティグマのこと。
		世間体というスティグマの障壁	世間体が借入れの障壁となり、生活費が切羽詰まった状況。

二つの側面がみられた。ひとつは、利用者自身が金銭管理をできないという側面である。このような利用者は、自らの収入と支出のバランスが管理できず、生活を維持するための生活行為の優先順位も的確に選択・決定できていなかった。ある援助者らは、「そもそも金銭管理ができていないからお金が無くなってしまう」（A氏）と語っていた。そしてその理由として「給与の半分くらいを灯油入れた」（A氏）や「（収入がマイナスな状態で）そんなに高い家賃（を）払って、そこに住まなきゃいけないの…」（B氏）等がみられた。もうひとつは、利用者自身が金銭管理を行ったことがないため金銭管理ができないという側面がみられた。

このような利用者の場合、家族や親族らに金銭や生活管理を任せて依存してきた、若しくは、そもそも利用者本人が管理させてもらえなかった状況がみられた。このような場合、〈生活の依存関係〉がみられ、これを支える概念は『生活の依存関係』と『生活の依存関係の困難な状況』であった。まず、先述しているように『生活の依存関係』とは、利用者自身が自ら金銭管理をせず、家族や親族らが金銭管理

をし、生活を支えてもらっている依存関係のことである。しかしこのような依存関係に変化が起り『生活の依存関係の困難な状況』が生じるとき、利用者は金銭管理、生活維持が全くできなくなっていた。ある援助者らは「（利用者が）そもそも金銭管理をしていなかった状態で、…父親が亡くなったからお金がない…」（A氏）や「（金銭管理をしていた娘が）旦那さんの転勤で（居住地）を離れ、それで通帳も財布も本人（利用者）に戻した中で生活して、数か月たったら、…あつという間に一週間それくらいで（お金を）使い果たしてしまって、灯油も買えない状態でふるえてご飯も食べず困っている…」（D氏）等と語っていた。このような利用者の金銭管理や生活を支えていた家族や親族らの死別や離別、環境の変化等は、利用者にとって自らの脆弱性を社会の中で顕在化させていた。また、この中には、これまで見過ごされてきた発達障害や軽度の知的障害、アルコール依存症等を抱えている利用者もいた。ある援助者は「…知的障害を持たれている方で…娘さん…（が）近くにいらしゃってお金の管理の部分も、まあ、本人あればあるだけ使ってしまう傾向があるもので…」

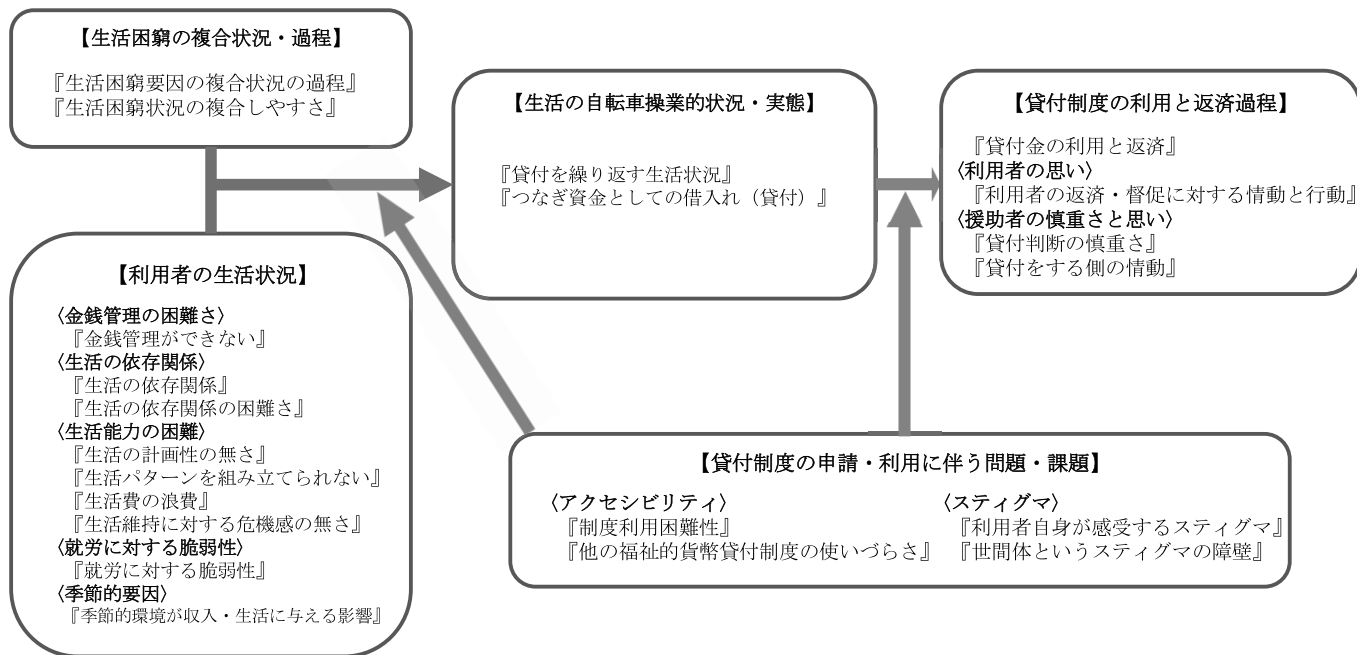


図-1 福祉的貨幣貸付制度における利用者の生活と利用実態のプロセス

(D氏)や「…アルコール依存症で、仕事が長続きがしなくて、自分(利用者)が、お母さんが経営する会社で使ってもらって(い)たんだけど、アルコールが原因でお母さんに家を出されて、仕事も離れることになったのでお金がなくて困っている」(D氏)等であった。

2) 就労の脆弱性と季節的要因

利用者の〈就労に対する脆弱性〉には、大きく2つの側面があった。ひとつは、主に自発的離職や派遣労働等をする人々にみられ、今後、自らの生活がどのようになるのかを理解できず、収入が途絶えることや、それ自体を理解していない場合がみられた。ある援助者らは「(自発的離職者の中には)、ただその転職することによって、次の収入が途絶えるだとか、そういった(ところにまで)考えには及ばない」(C氏)と語っていた。

もうひとつは、疾病や障害、虚弱体質等で離職・転職をする場合である。ある援助者は、「病気によって転職をしなければいけなくなった、…(その)転職をした後、貯えが無いので、次の給与ができるまでの生活が立ち行かない…」(D氏)と語っていた。

次に『季節的環境が収入・生活に与える影響』である。積雪寒冷地域では10月頃から翌年5月頃まで積雪の影響を受け、就労や生活の形態に変化が生じる。例えば、夏場は農業に従事している者が、冬場は積雪の影響で農業に従事することができなく、除

排雪作業等の派遣労働に従事する等がある。しかし積雪量の影響を受け、安定的に冬場の仕事が確保できるわけでもない。よって収入が安定しない場合もみられる。この他にも積雪寒冷地域では、特殊な備えが必要である。例えば、暖房費や暖房器具、防寒具等といったものが積雪寒冷地域で暮らすための必需品となり、少なからずこれらの費用がかさみ生活に影響を与えている場合も考えられる。これらのことから積雪寒冷地域という季節的・地理的要因は就労や収入の増減、生活に影響を与えていた。

これらについてある援助者らは、「…冬場の除雪の仕事をしている人だとか。そ(う)したら全然、雪が降らないから、仕事が日雇いみたいな感じだから仕事がないとか。派遣(労働)なので、呼び出しがこなかったら仕事が無いから、いつも待機だとか。あとは(道路工事等の)誘導員っていますよね。雨が降ったら、仕事がなかったとか…」(B氏)や「秋口になると結構、皆さん相談に来ましたね。ここ何年かは灯油(の値段)も高かったりとかしたので、家が寒いとかですね。(それ)で、灯油を入れたいから、灯油の分だけという方も(借りに)来られていましたね」(B氏)等という語りが見られた。

3) 生活困窮の複合状況と過程

このような中で生活困窮に陥る場合、【生活困窮要因の複合状況・過程】がみられ、これを支える概念が『生活困窮の複合状況の過程』と『生活困窮の複

合しやすさ』であった。『生活困窮の複合状況の過程』では、疾病や障害、香典、見舞い、交通費等といった社会関係を維持するために必要な社会的文化的費用がみられた。そしてこれらが幾重にも重なり合う場合が多くあり、援助者らは、『生活困窮の複合しやすさ』と捉えていた。この『生活困窮の複合しやすさ』は、利用者が自らの生活問題・課題に対して対処能力が不足し、社会関係の中で応答性に欠けているためということが言える。これらについてある援助者らは、「…夫が金銭管理をしているため私（妻）のお金がない、（そして）お互いに精神障害で…金銭管理ができず、ともに不安定な日が重なった時、（生活費を）使い込んでしまう…」(A氏)や「…ただ香典（を）だすだけじゃなくて、地方にいかなきゃならないとか、そういう交通費もほしい…」(B氏)等と語られていた。

しかしながら『生活困窮の複合しやすさ』は、利用者本人の脆弱性だけではなく、本人の生活能力や金銭能力・管理を超えたところでみられる場合もある。ある援助者は「身体障害を持たれていた方…、…7～9年越しに公営住宅がやっとあたったんですけども、その敷金を何日（期日）までに納めないと転居できない…、少ない障害年金で生活していて、そのお金をどうしても捻出できない…」(D氏)という。そしてこの援助者は、利用者の生活能力等には全く問題はみられなかったため貸し付けを行っていた。この場合、社会的側面（福祉サービス、法制度等）からの応答性が低いため、利用者が敷金を納付期日までに捻出できないという理由を（捉えきれない）できないという事態を招いていた。

これらのことから生活困窮の複合状況とその複合しやすさは、利用者自身の脆弱性、要するに利用者の〈生活能力の困難〉等が背景にみられた。それと共に社会的側面からの応答性の低さに関連していることが明らかとなった。また生活困窮状況の複合のしやすさとは、端的に経済的困窮や社会的困窮、心理的困窮等が複数（複合）でみられるという単純なものではない。それらは利用者らの個別具体的な事情と、社会的側面の応答性が複雑に絡み合い、それに対応できない場合にみられた。

このように生活困窮の複合状況・過程においては、利用者本人の対処能力等の脆弱性と、それを超えたところにある社会的側面（社会的脆弱性）に起因した「複合しやすさ」が明らかとなった。

2. 生活の自転車操業的状況と貸付制度の利用実態

1) 利用者の生活と利用実態

このような状況の中で貸付制度の利用者に【生活の自転車操業的状況・実態】が明らかとなった。これは『貸付を繰り返す生活状況』と『つなぎ資金としての借入れ（貸付）』の2つの概念に支えられていた。まず、【生活の自転車操業的状況・実態】の自転車操業とは元来、会社等の経営状態を指し、資金の借入れと返済を繰り返してかろうじて操業（経営）を続けることを自転車の走行に例えた比喻である。では、この概念を支えていた『貸付を繰り返す生活状況』とは、生活を維持するために借り入れを繰り返す人々であった。これは借り入れを繰り返すことで生活を維持する、若しくは借り入れが生活の一部（運転資金）になっている状況であった。これらによって利用者の生活は不安定の中でも安定が保たれている状況であった。

このように貸し付けを繰り返す人々の状況にある援助者は、「1万円が残っている段階で、もう苦しいです、ということで3万円貸すから、1万円返して、残り2万で…もう生活資金で転がってる…、自転車操業というっていう感じ」(A氏)や「…その人たちっていうのは、10回の返済期間が終わるとまたすぐ。常連さんのように。一旦全部やっと終わってゼロになったねってところから、また、ふりだしに戻るとか」(B氏)、「毎年、返済しては、貸借りにくる貸付けの状態というか、その方の収入の一部のような状態があるものですから、“収入の一部になっちゃっているのかなあ”と、その方も金銭管理ができないので…」(C氏)等であった。

援助者の観点から利用者の生活・家計をみたととき、自転車操業的な人々がいることを示していた。特に借り入れを繰り返す利用者らを「常連さん」や「収入の一部になっている状態」等というのは、それを特徴的に示していた。

次に、『つなぎ資金としての借入れ（貸付）』である。これは主に生活保護の申請から決定までの間の生活費や離職後、収入を失ったため当面の生活費としての借り入れ等であった。以下、ある援助者らの語りである。「…来月から仕事に就くことが決まったという方もいましたね。ですから、一回目の給料がでるまでの生活費っていう方もいましたね」(B氏)、「生活保護を今日付けで申請したんですけども、今日の時点でもうお金がない、…生活保護の給付…(受

給決定), …大体2週間後, その2週間の生活をどうしようということで, 借りに来られる方が一番多いですね」(D氏) 等である。

このように生活保護申請時や転職, 日々の年金収入では立ち行かない場合等に生活を維持するための借り入れがみられた(ほとんどは一時的な借り入れであった)。

2) 貸付制度の利用と返済の過程

このような状況の中で【貸付制度の利用と返済過程】においてでは, 先述したように【生活の自転車操業的状況・実態】から生活維持のための一時的な借り入れから, 借入れが常態化し, 収入の一部となっているような状況がみられた。そして『貸付金の利用と返済』では, 計画通りに返済する利用者は少なく, 援助者は返済過程において電話連絡や手紙, 直接訪問, 督促等を繰り返していた。

そこで〈利用者の思い〉として『利用者の返済・督促に対する情動と行動』では, 返済時の利用者の状況・態度等が語られた。例えば, ある援助者は「…高齢者の方で, 年金ができる(受給)までの緊急性のあるものだったので, そこは律儀に返してくれていたの…」(B氏) や「…返しに来るときも, タクシー待たせているから, 早く領収書, 頂戴っていう人もいるし…」(B氏) という語りがあった。

一方, 〈援助者の慎重さと思ひ〉では, 『貸付判断の慎重さ』と『貸付する側の情動』の2つの概念に支えられていた。

まず, 援助者側は『貸付判断の慎重さ』として, 返済が概ね順調な場合, 再度の借り入れに対しては, 返済状況等をみて慎重に行っていた。これにより利用者が返済を滞りなく行うことで, 再度の借り入れを可能としており, 生活の自転車操業的な状況を生み出す要因ともなっていた。ある援助者らの語りでは「断る件数というのは結構ありますね。もうくせになっちゃうんで…」(A氏), 「…きちんと返してくれたら, 今度, 困った時は前はきちんと返してくれたから, “今回も大丈夫だね” っていってスムーズな貸付をすることもあるし。逆に返してくれたとしても, 何年も返してくれた人は, また貸してっわいわれても, スムーズには貸せないっていうのもあります…」(B氏) である。

次に, 援助者側の『貸付する側の情動』として, 返済を伴う貸付制度に葛藤を抱えていた。それは福祉制度として, 利用者に返済を迫るような関わり

についてである。ある援助者はその葛藤について以下のように語っていた。「…(貸付けできないと判断した時) …それだけ困っている人になんか“スパン”と切っていいのかなっていう, ○○(○○は貸付機関のこと) って冷たいのかなって思われる。…難しいところもありましたね」(B氏) や, 「…福祉の専門職に償還(返済)業務を担わせるのはダメ, やるべきではないと思う。…福祉の専門職ですずっと勉強してきた人が償還の方にかかわっても, これは厳しい。それに, (福祉は) やさしさを前面に出さなきゃ, ダメなところでそぐわないですよ…」(C氏) であった。

3. 貸付制度の申請と利用に伴う問題・課題

これまで利用者の生活状況や生活の困窮状況, 貸付制度の利用実態を明らかにしてきた。その過程において【貸付制度の申請・利用に伴う問題・課題】の影響がみられた。それは貸付制度申請時にみられる〈アクセシビリティ〉の問題と, 申請前・申請時, 利用時にみられる〈スティグマ〉であった。

まず, 〈アクセシビリティ〉は, 『制度利用困難性』と『他の福祉的貨幣貸付制度の使いづらさ』の2つの概念によって支えられていた。『制度利用困難性』は, 制度自体への接近性が阻害, 困難な場合であり, 利用に値するニーズを抱えながらもどの制度を利用してよいかわからない状態に陥ることである。そしてすでに要保護状態に近い人々も存在すると考えられる。またこの場合, 制度についての広報や周知の課題でもある。ある援助者は, 「…制度を知って(い)る方っていうのは, そんなに多くないと思う。どこでこの制度を知りましたかと聞くと, 例えば市の保護課で, 保護の申請に行ったときに聞きましたというケースがあるので, 困っている方がいた時に, こういう制度があるんだよっていうのを地域で浸透できる, もしくは, 伝えられるものがあればなどは思うんですけど…」(C氏) という。

次に, 『他の福祉的貨幣貸付制度の使いづらさ』では, 利用者の抱えるニーズに対して他の福祉的貨幣貸付制度を利用するが, なかなか利用まで至らない点がみられた。また他の福祉的貨幣貸付制度の中には, 申請から審査, 支給までに多くの時間を要するため緊急性がある場合には, 申請自体を諦めてしまうこともあった。ある援助者らは「…担当職員が一生懸命相談にのって, これ(は他の福祉的貨幣貸付制度を)使えると思って, (他の福祉的貨幣貸付制度

機関)に申請をあげたら、電話一本で「それは該当しません」っていうのが何件かあって…」(C氏)や「…ストーブが壊れたって言って、…(他の生活福祉資金制度)のように何か月も結果(が)出るまでに(時間がかかるので)、お金が手元に無くなってになるとそれは冬場に困るでしょう…」(B氏)と語っていた。

このような〈アクセシビリティ〉の問題とともに、〈スティグマ〉の問題がみられ申請前、申請時、利用時に影響を与えていた。この〈スティグマ〉は、『利用者自身が感受するスティグマ』と『世間体というスティグマの障壁』の2つの概念で支えられていた。まず、『利用者自身が感受するスティグマ』は、申請前や申請時、利用中において恥ずかしさや気後れ等の影響を与えていた。そして、このスティグマの影響によって申請が遅れたケースがみられた。ある援助者は「…中年以上の方で、そういう所でお金を借りることが恥ずかしいってことで躊躇していた方はいましたね」(B氏)等である。そして『世間体というスティグマの障壁』では、制度利用することにより地域に暴露されるのではないのかと気後れするケースが多い。また世間体を気にするあまり、申請が遅れ生活が切羽詰った状況となっている場合もみられた。なお道北圏北部の制度的特徴でみたように、申請時に民生委員との面談若しくは民生委員を含めた協議が行われていた。この民生委員の同席を拒む利用者もいた。ある援助者は「…民生委員をいれないとか。どうしてもそこ(貸付機関)に行かないとダメか(と)言ってきた人もいますね…」(B氏)であった。

このような【貸付制度の申請・利用に伴う問題・課題】は、制度申請・利用の過程に影響を与える。そしてその影響は、好ましくない影響であった。利用者や申請者は、その過程で恥辱や気後れを感じ、制度申請・利用過程はスティグマを烙印する過程とも言える。

IV. 考察

本稿では、地方自治体レベルが実施する福祉的貨幣貸付制度の利用者の生活状況や利用実態等を示してきた。これらの結果から4点の特徴を引き出すことができる。

第1に、生活困窮の複合しやすさの背景には、利用者の生活状況に関連がみられることである。第2に、貸付制度の利用実態から利用者の生活の自転車操業的状況がみられたことである。ここでは借り入れを繰り返すことで不安定な生活を維持するという特徴も見出した。第3に、貸付制度を繰り返し利用するためには、返済実績から慎重に判断するが、福祉的制度という側面が利用者や援助者に葛藤をもたらしていた。第4に、貸付制度の申請前や申請時にはアクセシビリティの問題と、スティグマの問題が制度申請・利用過程に影響を与えていた。ここではこれらを先行研究の見解も踏まえつつ考察していく。

第1点目は、生活困窮の複合しやすさの背景には、利用者の生活状況とその取り巻く環境に関連がみられることである。まず、利用者に限らず生活やその構造には、特定の生活行為・行為の整序のパターンと繰り返しがみられる(青井ら1971:151)。要するに人々の生活行為(家事や生活、睡眠、社会参加等)にはパターンがみられるということである。しかしながらこれらの生活行為やパターンは、人々の対処能力や置かれている環境に影響を受ける場合が多いであろう。本稿では、積雪寒冷地域という要因が仕事の増減につながっており、人々の生活に影響を与えていた。また近年の非正規雇用の増加等によって、労働が生活行為を拘束するという一面もある。この場合、生活行為の整序のパターンが労働によって拘束されおり、生活パターン自体が労働によって変化(変更)を強いられる場合もあるであろう。この場合、人々の対処能力が低い場合、好ましい変化とはならず、生活は不安定なものになるであろう。このように人々の生活における対処能力と置かれた環境によって生活困窮に陥る可能性がある。そして生活困窮に陥る場合、奥田ら(2014)が指摘しているように、経済的困窮と社会的孤立の複合的、循環的状況というように、複合化してあらわれるのである(奥田ら2014:15)。

これらは本稿の結果では、まず、生活状況として〈生活能力の困難〉、〈生活の依存関係〉、〈金銭管理の困難さ〉、〈就労に対する脆弱性〉、〈季節的要因〉であり、生活困窮としては〈生活困窮の複合状況・過程〉が相当する。〈生活能力の困難〉は、『生活の計画性の無さ』『生活パターンが組み立てられない』『生活費の浪費』『生活維持に対する危機感の無さ』が相互関連することによって生じていた。要するに生活構造が不安定な状態に陥るパターンがみられた

こととなる。そしてこのような不安定な状態に陥るパターンに大きな影響を与えていたのが、〈金銭管理の困難さ〉と〈生活の依存関係〉、〈就労に対する脆弱性〉であった。特に家族成員との依存関係が困難な場合、利用者の生活は不安定で脆弱な状況に陥っていた。これらは利用者の対処能力にも関連するものである。

このような利用者の対処能力の問題と置かれた環境の影響によって、従来の生活（構造）に変化が生じる。この変化に対応できず限界に達した場合、生活困窮状況に陥っていた。そしてこの生活（構造）の変化に対して、抵抗を示した結果、かえって事態が硬直若しくは悪化し、生活困窮が複合化して現れていた。誤解を恐れず言えば、利用者らは直面する生活困窮の危機に対して、乏しい対処能力を動員し、置かれた環境の制約の中でもがいた結果、生活状況が好ましくない状況となっていたと言える。これら個人の対処能力の脆弱性と法制度等の社会的応答の脆弱性が折り重なることで「生活困窮の複合しやすさ」が現れてくる。これらのことから本稿によって、利用者の生活困窮の要因がいくつも複合しやすさが生活状況から明らかになったと言える。

第2点目は、貸付制度の利用実態から利用者の生活の自転車操業的状況がみられた。そして借り入れを繰り返すことで不安定な生活を維持させるという特徴も見出した。まず、貧困や生活困窮に至る前に、人々はどのような行動をとるのであろうか。これまでの研究で中鉢（1975）や籠山（1982）が明らかにしたように、人々は生活構造に収入減少等の変化が生じた場合、その変化に対して生活を順応させることができず、かえって抵抗を示すことになるということである。ここでいう抵抗とは、変化が生じる前の生活を維持するため家計の赤字を補填する借入や竹の子生活等をすることである。しかしながら、このような抵抗は、利用者にとって最終的には家計の赤字の原因となるのがほとんどである（籠山1982;157）。

本稿の結果からすれば、利用者の〈生活の自転車操業的状況・実態〉が相当する。まず、貸付制度が利用者の生活において抵抗を可能にする。そして利用者は、借り入れを繰り返し、生活が自転車操業的状況となっても生活を維持できる。結局、家計は赤字で生活状況も悪いが、生活は維持できるという「不安定の中の安定」を見出すという順応をみせたことになる。さらには要保護層も貸付制度を利用するこ

とで要保護状態という不安定な状態のまま生活を維持してしまう状況が可能となる。

第3点目に、貸付制度の繰り返し利用は、返済実績から慎重に判断するが、福祉的側面が利用者や援助者に葛藤をもたらしていた。営利目的の貸付業は、貸し倒れや延滞のリスクが高い場合、貸付を実施しない。しかし岩田（1990）も指摘している通り、福祉的貨幣貸付制度は、営利目的の貸付業では対象とならない人々も対象に含めなければならない（岩田1990:145）。いわゆる利用者には、返済能力が乏しい人々や多重債務者という層も含まれてくるのである。これらのことから福祉的貨幣貸付制度では、貸付から返済の過程において、利用者との関わりとして相談援助の体制が重要である（岩田1990、平野1992、小関2016）。その中で特に、延滞者に対しては信頼関係の樹立と早期対応としての相談援助が求められるという。

そこで本稿の結果から【貸付制度の利用と返済の過程】において〈利用者の思い〉と〈援助者の慎重さと思ひ〉では、返済過程における葛藤や苦勞がみられた。利用者の中には返済過程で憤然たる態度をとる人々もいた。そして利用者が再度の借入を申請した場合、これまでの返済実績と、ニーズの緊急度から慎重に判断していた。このような中で、援助者には制度の返済における苦勞と福祉的な制度であるという側面で大きな葛藤を抱いていた。これらのことからすれば、岩田（1990）や平野（1992）らが指摘したように、貸付から申請に至る過程を相談援助として取り組むことが求められるであろう。そして小関（2016）が示唆したように相談援助による早期の対応と信頼関係が、本稿で明らかになった葛藤を解決する糸口になると考えられる。

第4点目に、貸付制度の申請前や申請時にはアクセシビリティの問題と、スティグマが申請・利用過程に影響を与えていた。まず〈アクセシビリティ〉とは、サービスへの接近性であり利用のしやすさのことである。そのためアクセシビリティの問題と言えば、サービスが利用しづらい状態になるということである。その原因には一般的には、制度の広報不足や申請手続きの煩雑さ等がある。また越智（2001）によればアクセシビリティの阻害要因の中には、利用者らが制度に対する戸惑いや葛藤等も含まれるという。

次に、スティグマとは、恥辱や気後れ等を烙印すること（されること）であり、スティグマを負う人々

は自らの自尊心や尊厳を傷つけられることになる。スピッカーによれば、スティグマは福祉サービスを申請する人々の態度に影響を与えるという。よってサービスの申請をひかえたり、避けたりする人々もいる。要するに申請や利用においてスティグマが付与される場合、利用者の品位や社会階層、感情等に影響を与えることになる (Spicker 1984:45)。

本稿の結果では、福祉サービスにたどり着かない状態として『制度利用困難性』、『他の福祉的貨幣貸付制度の使いづらさ』にあたり、特に『制度利用困難性』は、利用者や申請をしようとする人々が制度利用に対して気後れや恥辱等を感じ、制度につながりづらい状況が生じていた^[1]。そしてこれらは『利用者自身が感受するスティグマ』と『世間体というスティグマの障壁』に関連していた。そのうえで本稿では、利用者にとってスティグマの個人的感受や社会(世間体)から付与されるスティグマの影響が、制度へのアクセシビリティを阻害しているという点を見出した。

V. 結論

本稿では、援助者の観点から福祉的貨幣貸付制度の利用者の生活状況や実態をストーリーラインとして示しつつ、これまでの知見と共に本稿の結果を考察してきた。

そこで本稿で得られた独創的な点は、第1に、生活困窮の複合しやすさが、利用者の生活能力の困難さや置かれている環境の制約によってもたらされていることを明らかにすることができた点である。第2に、福祉的貨幣貸付制度を利用することによって、利用者の生活が自転車操業的になり、「不安定の中の安定」を明らかにした点である。また、本稿において、スティグマが制度を利用しようとする人々のアクセシビリティを阻害していることが示唆された。

今回の研究協力者は、福祉的貨幣貸付制度に関わる援助者であり、利用者自身ではないため当事者としての感情や考え、利用状況等を明らかにできなかった。また、本稿がすべての地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付制度の実態となり得るという考え方は早計である。しかし地方自治体レベルの福祉的貨幣貸付制度を対象とした研究自体が少ない現状からすれば有益であったと考える。今後、本稿の成果が、よ

り広範な対象への調査研究を可能とするためにも一定の意義があると考えられる。

脚注

[1] スピッカーによると、それでも福祉サービスにつながっているという事実にも着目しなければならないという。そしてスティグマは申請のときに問題となるが、福祉の需要に対しては限られた効果しかもたないと言っている (Spicker 1984:45)。

謝辞

本研究におけるインタビュー調査にご協力をいただきました福祉的貨幣貸付制度業務担当者の皆様、そして本研究の実施にあたりご協力いただきました行政や社会福祉協議会の皆様に感謝申し上げます。

文献

- 青井和夫, 松原治郎, 副田義也 (1971) 生活構造の理論, 有斐閣, 東京.
- 江口英一 (1972) 今日の低所得層と世帯更生資金制度の方向, 季刊 社会保障研究 8巻2号: 17-30.
- 平野隆之 (1992) 消費社会における借金問題と社会的援助, 季刊 社会保障研究 Vol.27 No.4: 384-394.
- 岩田 正美 (1990) 社会福祉における「貨幣貸付」的方法についての一考察 —世帯更生資金貸付制度をめぐる—, 人文学報社会福祉学: 133-168.
- 木下康仁(2007)ライブ講義 M-GTA 実践的質的研究法, 弘文堂, 東京.
- 籠山京 (1982) 最低生活費研究, 籠山京著作集第1巻, ドメス出版, 東京.
- 小関隆志 (2016) 補論2 アメリカにおける延滞者支援: マイクロクレジットは金融格差を是正できるか (佐藤順子 編), ミネルヴァ書房, 東京.
- 森川美絵, 阪東美智子 (2015) 第二のセーフティネットにおいて受け止める生活困窮とは—生活福祉資金の初期相談記録の検討から—, 貧困研究 Vol.14:95-108.
- 水無田気流 (2014) シングルマザーの貧困: 光文社新書, 東京.
- 奥田知志, 稲月正, 垣田裕介, 堤圭史郎 (2014) 生活困窮者への伴走型支援—経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート, 明石書店, 東京.
- 越智あゆみ (2011) 福祉アクセシビリティ ソーシャルワーク実践の課題, 相川書房, 京都.
- Spicker P. (1984) *Stigma and Social Welfare*, Croom Helm Ltd, London. (スピッカー ポール (西尾祐吾 訳) (1987) スティグマと社会福祉, 誠信書房, 東京)
- 佐藤順子 (2001) 生活福祉資金貸付制度の現状と課題 —介護・療養貸付相談の事例検討を通じて—, 佛教大学総合研究所紀要 8号:261-286.
- 佐藤順子 (2002) 寄稿 今, 生活福祉資金貸付に問われるもの, 公的扶助研究 26号:35-41.

- 佐藤順子 (2003a) 消費者向無担保金融問題と生活福祉資金貸付制度の今後の展望, 社会福祉士 10巻:116-122.
- 佐藤順子 (2003b) 生活福祉資金貸付制度の展望 —多重債務者問題との関わりの視点から, 人権と部落問題 55巻1号:36-45.
- 高木和美 (2007) 生活福祉資金貸付制度の周辺 —生活福祉資金借入申請世帯のすがた, 取り扱い窓口 (社協) のすがた—, 月刊国民医療:2-11.
- 中鉢正美 (1975) 現代日本の生活体系, ミネルヴァ書房, 東京.
- 鳥山まどか (2005) 貧困・低所得世帯への教育支援 —生活福祉資金貸付制度を中心に, 『社会福祉学』46巻1号: 40-50.
- 鳥山まどか, 岩田美香(2006) 生活福祉資金 (修学資金) 貸付制度に関する調査結果, 教育福祉研究 12号:123-187.

Original paper

Consideration on living conditions and actual usage provided through micro-finance system implemented by local governments

-From the viewpoint of social welfare-

Yoshinobu MATSUOKA*

Department of Social Welfare, Faculty of Health and Welfare Science, Nayoro City University

Abstract: The purpose of this paper is to clarify the living conditions and actual usage of loans provided through a micro-finance system implemented by local governments from a social welfare perspective. In addition, in this paper, we aim to clarify the complexity of factors influencing the recipients' poverty and instability of life. To that end, 4 social workers, each with more than 5 years experience administering the micro-financing program, were interviewed.

The results showed the following three points: the complex situation of user's poverty and daily life, the precarious management of day-to-day affairs, and problems associated with the processes of using the system and loan repayment. Two conclusions can be drawn from the results. First is that the demands of daily life and adverse environmental conditions impact the loan recipients' poverty and ability to live from day to day. Secondly, use of the micro-finance system leads to a situation of precarious day-to-day management and superficial "stability within instability". Results also suggest that the stigma attached to using the system restricts its use.

Key words: micro-finance, poverty, management of day-to-day affairs, accessibility, stigma