



つなぐちゃんベクトル

社会福祉法人大阪手をつなぐ育成会社内誌 臨時増刊 282 号 2011.3.3 発行 社会政策研究所

=====

シノドス・ジャーナルから読み応えのある主張をお届けします。先日「たまにブログ」でもお伝えした NHK クローズアップ現代「狙われたセーフティネット」に関連してです。2号連続ですがじっくりお読みください。【kobi】

穴の開いたバケツ「第二のセーフティネット」を見直せ

シノドス・ジャーナル 鈴木亘 2011年3月3日

つい最近、NHKのクローズアップ現代「狙われたセーフティネット」という番組に出演する機会があった。リーマンショック以降、約1兆円の予算を投じて拡充された「第二のセーフティネット」が、利用者の自立意欲を阻害したり、闇社会の食べ物にされているという内容で、きちんとした取材のなされている質の高い番組であった。

闇社会の食べ物にされる「総合支援資金貸付」

第二のセーフティネットの代表格である「総合支援資金貸付制度」は、失業などによって生活困窮に陥っている人々に対して、一人当たりの貸付額が単身者で月額15万円、最大で1年間生活費の貸付が受けられる制度である。制度開始から1年余りがたち、現在、本格的な償還(返還)手続きがはじまっている。

ところが、全国で一番貸付額が多い大阪府社会福祉協議会では、郵送した償還通知の7割が、宛先不明で戻ってきており、大半が回収不能と見込まれているという。また、上限40万円の住宅準備金を不正に借りさせたり、働いてもいない会社からの離職証明書を偽造して貸付を受けたりといった不正事案が次々と発覚しており、全国的にも詐欺事件として逮捕者が相次いでいる状況である。

さらに困った問題は、こうした不正事件のなかには、闇社会と繋がる貧困ビジネス事業者が背後に存在しているケースが少なくないということである。彼らはすでに「囲い屋」などとして、ホームレスの人々や高齢の日雇労働者に対して、生活保護申請を手伝う代わりに質の低い住居に囲い込み、住宅扶助や敷金扶助のほぼ上限額を徴収するだけでなく、本人の意思に反して生活扶助の大半を巻上げる「貧困ビジネス」を行っている。

そこへ生活保護申請よりもはるかにお手軽な手続きで、審査も極端に甘い「総合支援資金貸付制度」が登場し、生活保護申請の前に得られる「おいしいボーナス収入」と化しているというのである。

もちろん、総合支援資金貸付の貸付期間が終わった後には、生活保護を申請させることで返済を逃れさせ(通常、借金を背負ってはい生活保護を申請できないが、返還をずっと猶予するという名目で、公的貸付の場合には生活保護を申請できる抜け穴となっている)、さらに生活保護費の貧困ビジネスが開始される。

また、番組では総合支援資金貸付を受けたがゆえに、就労自立する気力を失った男性が登場する。目の前の15万円が得られることに満足しきってしまうというのである。実際に、こうしたケースはあちこちで聞く話であり、おそらくは総合支援資金貸付が終わったあと

に、生活保護に移行できる可能性があることが、こうしたモラルハザードを誘発していると思われる。

大盤振る舞いを恒久化する「求職者支援制度」

番組はそこまでであるが、じつは、同じ問題は、総合支援資金貸付と並んで第二のセーフティネットの柱となっている「緊急人材育成支援事業」にもあてはまると思われる。

この事業は、雇用保険が適用されない非正規労働をしていた失業者に対して、職業訓練を受講することを条件に、最大 1 年間の訓練期間中の生活費を給付するもので、単身者で月額 10 万円が得られるほか、月 5 万円の貸付も受けられる。民主党政権は、この事業を「求職者支援制度」と名前を換え、2011 年から恒久的制度とすることを、先月 10 日、閣議決定している。

しかしながら、生活費を受けとる条件は、職業訓練の出席日数が毎月 8 割に達していることのみであり、努力や成績が一切加味されていないため、一般的に受講者の学習意欲は高いとはいえない。なかには、生活費を受けることだけが目的で、かたちだけ職業訓練を受けて、限界の期間まで給付を受け取りつづける受講者も少なくない。

また、職業訓練を実施する主体も、大学や専門学校、職業訓練学校にかぎらず、実績のまったくない民間企業までもが民間委託先として認められているため、受講者 1 人当たり 6 ~ 10 万円が支払われる訓練奨励金目当てに、雨後の筍のように現れた訓練事業者が、質の低いミスマッチな訓練を実施している場合も多い。

それでも厚生労働省によれば、この事業による就労率は約 6 割であるとのことだが、この数値には職業訓練後も就職ができず、ふたたび職業訓練を受けている人々が分母から除かれており、かなり水増しされたものとなっている。

また、一口に就労とはいっても、このなかには、パートやアルバイト、日雇いなどの不安定就労が相当程度含まれる。こうした人々の中には、一定期間後にふたたび失業し、再度この緊急人材育成支援事業を受けるといった「短期労働と訓練の繰り返し」を行う人々が現れるが、こうしたモラルハザードが起きることを、今の制度では防ぐことができない。

あまりに貧弱な制度実施のインフラ

こうした現状をみると、急拡大した「第二のセーフティネット」は、まさに「穴の開いたバケツ」と評せざるをえない。このようなずさんな大盤振る舞いが行われている背景として、制度実施のインフラ（実施体制）があまりに貧弱なこと、厚生労働省の官僚たちがあまりにも「性善説」に立って、甘い制度設計をしたことの 2 点があげられる。

まずインフラの問題であるが、具体的に、総合支援資金貸付制度を行っている団体は、「社会福祉協議会」（通称、社協）という団体である。この団体は、「社会福祉法人」の一種であるが、自治体からの補助金・措置業務を数多く引き受け、自治体との交流人事・天下りも多い、なかば官業に近い不思議な民間団体である。

各市町村にある市町村社会福祉協議会を束ねて、都道府県社会福祉協議会があり、さらにその上の組織として全国社会福祉協議会がある。通常の福祉業務のほかに、福祉分野の調査や政治活動も行っており、業界団体、政治団体としての機能ももっている。福祉分野の「農協」というのが一番近いイメージであろうか。

この社協は、そもそも以前から、「生活福祉資金貸付制度」という制度を行っており、低所得世帯、障害者世帯、高齢者世帯などに、必要資金の貸付を行う業務を行っていた。このため、総合支援資金貸付が創設された際、その実施を担う団体として、白羽の矢が立ったのである。

ただ、私の知っているかぎり、この生活福祉資金貸付制度は、あまり有効に機能していなかった。つまり、一部の例外的社協を除いて、申請手続きが不必要に複雑な上、審査も厳しく、貸し出し実績は非常に低調であった。つまり、生活困窮者は、貸し出しが焦げつく可能性が高いため、なかば官僚である各社協は、「貸し出しを行わない」ことで、焦げつ

きを防いでいたといえる。

このため、貸し出しや回収のノウハウなど、もちろん社協にはほとんど蓄積されていない。また、そもそも貸し付け業務を行う担当者も非常に少ない。今回、番組に出た大阪府社協は、全国でもっとも総合支援資金貸付業務が多い団体であるが、この貸付業務の担当は、驚くべきことにたったの7人であった。

しかも、彼らがやっていることは、ほとんど書類上の不備をみているだけで、記載情報の裏づけ調査などまったくできていない。貸付期間の最後にいたるまで、一度も住所確認を行わないなど非常に初歩的なミスである。それどころか、貸し付けた相手の顔も知らず、話をしたこともないという。通常の金融機関の貸付業務から考えると、信じられないようなずさんなありさまである。

金を振り込むだけでノーチェックというのでは、大量の宛先不明や回収不能者が発生したのは当然で、まさに今回の問題は「起こるべくして起きた」といえるだろう。大切な税金を使うにあたって、社協などという脆弱なインフラを用いたことに、そもそも間違いがあったのである。

もちろん、社協にいわせれば、貸付業務を行うことを、自ら望んで手をあげた覚えはなく、厚労省に押しつけられたといたいところであろう。しかも、総合支援資金貸付の予算を使い切らないと、翌年度の予算がつかないために、貸し出し実績をあげるように、厚労省からのプレッシャーも凄まじかったと聞く。慎重な審査などしていたら、予算が使い切れないから、とにかくずさんでもなんでも貸し出しを優先したというのが、実態なのである。

個別支援あって貸付が原則

もうひとつの問題は、そもそも厚生労働省の制度設計が、甘すぎるということである。総合支援資金貸付によって、生活困窮者にたんにお金を貸すだけで、彼らがどんどん自立できるというのは、いくら何でも考えが甘すぎる。

生活困窮者が貧困に陥っている理由は、もちろん、失業や倒産、突然の病気など、本人の努力ではどうにもならなかった要素もあるが、本人の努力不足という要素も、皆無とはいえない。

実際、生活困窮者のなかには、自己管理能力が低く、依存心の高い人々も少なくないのである。そのような人々に対して、お金を毎月振り込むだけで、その後一切、コンタクトがないような制度では、貸し倒れが起きることは目にみえている。

また、たとえ、自制力が強く、自立への意欲旺盛な人々であったとしても、生活困窮状態に陥ったのには、それなりの理由がある。一人では解決できなかった色々な問題・障害を抱えているからこそその貧困なのである。それを解決する支援もなしに、お金だけ貸しても、そもそも効果は期待できまい。

やはり、生活困窮者一人ひとりへの「支援」が先にあって、その支援の一手段として総合支援資金貸付や職業訓練があるというのが、正しい考え方であろう。専門家が、生活困窮者一人ひとりが抱える問題をよく聞いて相談に乗り、一緒に問題解決を行うような支援体制を整えるべきである。

そうした専門家が、一人ひとりの状況に合わせて、貸付や就労支援のメニューを決め、実行させる。そして、一人ひとりの状況を不断にチェックし、ときに励まし、ときに叱る。そのようなインフラの整備が急務だ。

日本の場合には、福祉事務所のケースワーカーがそれに当たるが、現在は、人数的に生活保護受給者だけで手一杯の状況で（じつは、生活保護受給者にすら、きちんとしたケースワークができていない場合が多い）、とてもそれ以外の生活困窮者には手が回らない。したがって、まずは国が人件費補助を出すなどして、都市部のケースワーカーの人員をもう少し増やす必要がある。

また、たとえば、イギリスのパーソナル・アドバイザー(PA)のように、ケースワーカーで

はなく、一定の資格をもった NPO などの民間人材を活用する手もある。現在、湯浅誠氏らの発案によって、内閣府が、PA を模したパーソナル・サポーター制度 (http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/suisinteam/SNdai1/siryous3_1.pdf) というものをモデル事業化している。こうしたインフラを早急に整備・拡大させる必要がある。

最低賃金の適用除外も一案

また、厚生労働省の官僚が制度を考えると、利権が絡むために、財政を拡大する方向ばかりに発想が向かう。緊急人材育成支援事業のように、求職者と訓練事業者の両方に大盤振る舞いする必要があるのだろうか。

せっかく、訓練事業者に民間の企業を認めたのであれば、むしろそこで 1 年ほどのあいだ、仮社員として雇ってもらいながら、OJT などによって必要な教育訓練をしてもらえばよい。そして、その仮社員期間は、最低賃金法の適用除外として、たとえば最低賃金の半分の賃金にする。

そうすれば、企業側は喜んで失業者を雇うことになるだろうし、訓練される側も一定の給料が入るので、国が毎月 10 万円+5 万円貸し付けという大盤振る舞いをする必要はない。そして、1 年間の訓練終了後、仮社員が企業に就職ができなければ、職業訓練を行った事業者(民間企業)が社員として、一定期間以上(たとえば 1 年以上)雇わなければならないことにする。当然、訓練する事業者側も必死になるだろう。

費用対効果はやはり必要

法学部出身者ばかりの厚労省の官僚や、福祉業界の人間は、財政的な無駄遣いに関してひどく鈍感で、性善説にたった制度設計ばかりを考える。可哀想な人々を助けるためには、金がいくらかかろうが、それは問題ではないという発想である。

先日まで厚労省の政務官であった山井和則氏が、事業仕分けで「福祉分野には費用対効果はなじまない」といったことがその象徴的発言であるが、しかし、大盤振る舞いや不正を許しては、納税者としての国民の理解が得られなくなってしまう。しかも、社会保障充実のために、消費税増税を進めようとする現政権下では、ますます国民の目は厳しくなる。

実際、クローズアップ現代を見た視聴者からは、「第二のセーフティネットという無駄や不正の温床となる制度は、税金の無駄遣いであり、さっさと止めるべきである」というような声も寄せられたと聞く。それは、ある意味で当然の反応である。

第二のセーフティネットははじまったばかりであるから、さすがにやめるべきというのは極論であるが、そのような声が広がってゆかないように合理化努力を怠ってはいけぬ。「税と社会保障の一体改革」のうち、4 月までに社会保障改革案が出るが、第二のセーフティネットをこのまま維持・拡充するというのではなく、制度を見直し、合理的な制度に改める議論を行うべきである。

鈴木亘(すずき・わたる) 学習院大学経済学部教授。1970 年生まれ。上智大学経済学部卒。経済学博士(大阪大学)。主な著作に、『生活保護の経済分析』(共著、東京大学出版会、2007 年、第 51 回日経・経済図書文化賞受賞)、『だまされないための年金・医療・介護入門』(東洋経済新報社、2008 年、第 9 回日経 BP・BizTech 図書賞)等。



たまには太陽の子・手をつなく、たまにはつなくちゃんベクトル、たまにブログたまにはチェック

