世界の幸せをカタチにする。
Creating Peace & Happiness for the World
Musashino University
武蔵野大学 学術機関リポジトリ
Musashino University Academic Institutional Repository

A Study for Direction of Money Management Support for Public Assistance Recipient.

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-07-10 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 櫻井, 真一 メールアドレス: 所属:
URL	https://mu.repo.nii.ac.jp/records/589

生活保護受給者に対する金銭管理支援の現状と課題に関する一考察

A Study for Direction of Money Management Support for Public Assistance Recipient.

櫻　井　真　一*
SAKURAI, Shinichi

Ⅰ．はじめに

1．問題の所在

福祉サービス利用者の中には、金銭管理に何らかの支援ニーズを有する者が存在する。その背景には、いわゆる浪費のみではなく、知的障害、精神障害、身体的障害、高齢化による ADL や判断能力の低下、日常生活における活動範囲の縮小化、ATM や PC 等の機械操作の複雑化によるアクセスの困難性、経済状況の不安定化や雇用の流動性の高い労働市場の影響による生活困窮、あるいは多重債務に至るという今日における社会や経済構造などの複雑さも要因として考えられる。

金銭管理のニーズは必ずしも福祉サービス利用者に限定されたものではない。例えば、富裕層では、投資、資産運用という観点からのニーズが存在する。中間所得層では失業や病気、怪我などによる生計維持が困難な危機をあらかじめ想定し、それらの事態が発生した際に生じる生活水準の変動を回避するための備えとして貯蓄や保険を検討するなど、長期的な視点から、生活資金の確保、資産形成のためのニーズが存在する。

一方、低所得層では、資産運用や老後の生活保障を念頭においた長期的な視点による資産形成、ストックの管理よりもむしろ、日常生活における消費活動を念頭においた金銭管理が求められる。例えば、衣食住や光熱水費などのライフラインの確保、少なくとも生命を維持する日常生活のため、家計管理の点から金銭管理のニーズが想定される。とりわけ、生活保護受給者の場合、生活資金の不足が発生した際に預貯金や資産などのストックによる補てんは難しい[1]。また、生活保護費が公費で賄われるという特性から消費行動に対する社会からの眼差しは厳しさを増しつつある[2]。

これまでにも、社会福祉実践の領域では、金銭管理の生活課題に対し様々な取り組みが実施されている。例えば、福祉施設では、施設職員が入所者と共に現金出納を記入、確認するなどの支援が行われている。また、地域生活における金銭管理支援では、社会福祉協議会による生活資金の貸し付け業務、日常生活自立支援事業（旧：地域福祉権利擁護事業）[3]、成年後見制度では権利擁護、資産管理の視点からの取り組みが見られる。加えて、生活困

*人間科学研究所研究員／人間科学部社会福祉学科

窮者自立支援法の成立に伴い、同法における任意事業の１つとして家計相談支援事業[4]が位置づけられている。さらに、生活保護受給者には、福祉事務所ケースワーカーによる助言や指導の一環として福祉事務所の窓口や居宅訪問による給付など多様な形態での支援が行われている。

しかし、これらの取り組みは施設ごとによる独自の対応であること、各種貸付業務等では利用条件の限定や利用料の負担などの課題が存在する。また、支援者側で金銭管理の支援が必要と考えられる利用者ほど、消費行動に干渉されることへの拒否感からかサービス利用に消極的であるという傾向も支援の困難性を深める要因と考えられる。

さらに金銭管理という支援の特性から、支援者側と利用者側の見解の相違に基づくトラブル、時には、紛失、盗難、着服等の取り扱い上における事故発生のリスクを伴うことが想定される[5]。

したがって、今日、多様な要因を背景に金銭管理支援のニーズを有する福祉サービス利用者が増加する中で、それらの者の生活の安定を図るため、どのような支援方法が可能かを検討する必要があるのではないかという点が本研究の問題関心である。

２．研究の目的及び課題

本稿では、上述の問題関心に基づき、金銭管理面に支援ニーズが存在する生活保護受給者に対する支援のあり方に関する研究を進めるにあたり、その導入部分の構築を目的とする。

そのため、本稿では以下の研究課題を設定する。

①. 社会福祉における金銭管理の支援はどのように制度的な取り組みがなされているのか。
②. 社会福祉領域における金銭管理をテーマとした研究にはどのような傾向が見られるか。
③. ①②に基づき、金銭管理面にニーズを有する生活保護受給者を対象とした支援としてどのような取り組みが行われてされているのか。
④. Ａ区の金銭給付等支援事業（以下、金銭給付事業とする）の取り組みから、将来的な事業の展開の方向性はどのようなことが想定されるのか。

３．研究の視点及び方法

本稿は、主に事業運営の視点から考察する。具体的には、金銭管理に支援ニーズを有する被保護受給者が、安定した地域生活を維持するためには、金銭管理の視点からどのような支援が有効であるかという点から検証する。

研究の方法は、社会福祉領域における金銭管理をテーマとした先行研究や資料の分析等の文献研究を実施し、上述の研究課題への接近を試みる。

４．本稿の構成及び倫理的配慮

本稿では、以下第Ⅱ章において研究結果を明らかとする。第１節では研究課題①を念頭に、地域生活における社会福祉の視点からの金銭管理支援制度として、日常生活支援事業における日常金銭管理支援の概要と生活困窮者自立支援法における家計相談支援事業の比較及び、それらの制度における生活保護受給者の位置づけについて考察する。

第２節では、研究課題②である社会福祉領域における金銭管理をテーマとした先行研究

の分析及びその結果に基づき、本稿がA区の金銭給付事業に注目する意義を論じる。

第3節及び4節では、研究課題③～④の検討として、金銭給付事業の実施に伴う事業実績の概観として、A区が作成した金銭給付支援事業の要綱及び委託仕様書、受託法人よりA区へ提出する月次報告書を用いて事業目的、事業内容を検証する。

以上の検証結果に基づき、金銭管理面に支援を有する生活保護受給者に対する支援策の1つとして、金銭給付事業の有効性を検討する。

また、第Ⅲ章にて考察及び本稿の結論を明らかにし、第Ⅳ章にて本稿の考察を通して明らかとなった課題及び、今後の研究の方向性について明らかにする。

なお、本稿は文献研究や既に公開されている資料の分析が主であるが、将来的な実態調査の可能性を鑑み、A区及び事業受託法人に対し、本研究の趣旨を説明し、論文執筆を行うことを諮り、了承を得ている。また、本稿では事業利用者に関する個別事例は取り扱わないこと、福祉事務所、担当ケースワーカー、受託法人に属する職員の個人が特定されたり、不利益を被ることのないように配慮を行った。

Ⅱ．研究結果

1．日常生活自立支援事業及び家計相談支援事業における生活保護受給者の制度上位置づけについて。

本節では、社会福祉分野において金銭管理の支援をサービス内容に含む主な制度として、日常生活自立支援事業及び生活困窮者自立支援法における家計相談支援事業の内容を概観する。その中で、それぞれの制度が金銭管理にニーズを有する生活保護受給者に対する位置づけに関する現状と課題を整理する。

はじめに日常生活自立支援事業を取り上げる。厚生労働省ホームページ[6]による制度説明によると、日常生活自立支援事業とは、「認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等のうち判断能力が不十分な方が地域において自立した生活が送れるよう、利用者との契約に基づき、福祉サービスの利用援助等を行うもの」とされている。また、事業対象者は、「次のいずれも該当する方」として次の2点をあげている。

① 判断の不十分な方（認知症高齢者、知的障害者、精神障害者等であって、日常生活を営むのに必要なサービスを利用するための情報の入手、理解、判断、意思表示を本人のみでは適切に行うことが困難な方）

② 本事業の契約の内容について判断し得る能力を有していると認められる方

さらに、本稿とのテーマと関連する「援助内容」として以下の2点があげられる。

① 預金の払い戻し、預金の解約、預金の預け入れの手続き等利用者の日常生活費の管理（日常的金銭管理）

② 定期的な訪問による生活変化の察知

また、生活保護受給者との関連性においては、主に利用料の点で言及されており、参考例として「実施主体が設定している訪問1回あたり利用料　平均1,200円　ただし、契約締結前の初期相談等に係る経費や生活保護受給世帯の利用料については、無料となっています。」と末尾に示されている。

この点については、全国社会福祉協議会発行の日常生活自立支援事業の問答集において

も、生活保護受給者の事業利用料が無料である旨は、他の文面よりも文字のサイズが小さく「但し書き」のような位置づけである[7]。

以上のことから、日常生活自立支援事業のサービス内容は、金銭管理面に支援ニーズがある者に対し、各種の支払いや通帳等の管理、訪問等を実施していること、また、生活保護受給者も対象に含まれている点が明らかとなった。

但し、「利用料の記載」の状況等からは、生活保護受給者を主たる対象とは必ずしも位置づけておらず、各自治体により対応に温度差が生じる可能性は否めない。さらに、認知症あるいは知的障害、精神障害等、本人の器質的な側面に金銭管理能力の原因は見られないものの、現状における生活状況において金銭管理の支援ニーズを有する生活保護受給者の支援策としては、本制度の活用は難しいと考えられる。

次に、生活困窮者自立支援事業における家計相談支援事業の観点から検討したい。この事業は、家計状況を明らかにすることにより、相談者の抱える経済的な問題の背景にある多様な生活課題への理解を通し、家計管理の意欲の醸成、再び生活困窮者状態に陥ることを防ぐことを期待された事業である。具体的には、①家計管理に関する支援、②滞納（家賃・税金・公共料金など）の解消や、各種貸付制度の利用に向けた支援、③債務整理に関する支援（多重債務者相談窓口との連携等）、④貸付のあっせん、などがあげられる[8]。

この事業では、日常生活自立支援事業に比べ、対象者の限定は広く生活困窮者と位置づけられる。そのため、意思判断能力が不十分な者というよりもむしろ、これらの判断能力を有している者を前提とし、助言指導、貸付制度を通して生活保護の利用の前段階における生活再建を意図した制度設計であると考えられる。

これらの認識を前提として、家計相談支援事業と生活保護受給者との関連性について検討していきたい。

この点について厚生労働省による「家計相談支援事業の手引き」では、「生活保護との関係性」として「生活保護受給者についても、生活保護の脱却後に、相談者が自ら家計管理を継続的に行うことができるよう、家計相談支援を活用することは有効だと考えられます…生活保護から脱却した段階で円滑に家計相談支援につなぐことができるよう、日頃から福祉事務所と十分に連携しておくことが重要[9]」としている。

つまり、生活困窮者自立支援法がいわゆる第２のセーフティネットとして位置づけられているため、生活保護受給者が生活保護を受給しながら本事業を利用していることは想定されていないと考えられる。あくまでも、「生活保護脱却後」の支援の連続性を担保するための連携という認識と捉えられる。

また、日常生活自立支援事業等との関係について、例えば、支援を通して家計管理能力の向上を見込む場合が困難な場合の対応策として「自立相談支援機関につなぎ、例えば日常生活自立支援事業や成年後見などの利用も含め、その方の状態に応じた継続的な支援サービスの提供につなげることが必要[10]」としている。

以上を踏まえ、研究課題①について以下の３点が明らかとなった。

① 家計相談支援事業では、生活保護受給者を相談対象とは想定していない。また、対応が難しい場合の橋渡し先の１つとして日常生活自立支援事業を想定している。

② 日常生活自立支援事業では、生活保護受給者も対象者に含むが、主たる対象者とは言いがたい。

③　日常生活自立支援事業は、認知症、知的障害、精神障害等による判断能力の不十分さが利用条件であるため、この条件を満たすことができない生活保護受給者に対する金銭管理面の支援ニーズへの対応は制度的に困難である。

２．社会福祉領域における金銭管理に関する先行研究の分析

本節では、社会福祉分野における金銭管理に関する先行研究を概観することにより、現状における研究の到達点を探ることを目的とする。

そのために筆者は、2016 年 9 月に CINII によりキーワードを①「金銭管理」＆「社会福祉」、②「金銭管理」＆「福祉」として論文検索を実施した。その結果、①で該当した論文は 16 件であり、②では、25 件（①の 16 件は重複）であり、実質 9 件の増加となる。そのため、②の検索結果である 25 件の論文を本稿における先行研究と位置付ける。それらの内訳は、高齢者福祉の領域で 25 件中の 17 件が該当し、特に、日常生活自立支援事業（地域権利擁護事業）との関連の研究は 10 件が該当していた。このことから、社会福祉領域で金銭管理をテーマとした論考は、いわゆる高齢者を対象とした権利擁護との関連で取り扱われることが主であると言える。

そこで、本稿では、主たる研究領域である日常生活自立支援事業（地域権利擁護事業）と金銭管理における論考及び、生活保護と金銭管理をテーマとした論考に注目し、各論者の見解を概観する。

１）日常生活自立支援事業と金銭管理支援に関する先行研究の概観

先行研究において、社会福祉の領域における金銭管理をテーマとして扱う主な研究領域は、日常生活自立支援事業との関連であると考えられる。このテーマに該当する先行研究として、例えば、湯原ら（2015）は、成年後見を行う団体の受任事例を通して、地域における権利擁護支援ニーズの内容と支援の効果を分析し「権利擁護支援が必要となる背景には金銭管理をはじめとする生活管理能力の不足がありそこに近隣からの不安や苦情、深刻なネグレクト、あるいは親族やそれ以外の人からの経済的搾取や虐待の被害に遭うことで、それまでの生活の継続が困難になっていく状況が確認できた[11]」と述べている。また、大藪ら（2008）は、日常生活自立支援事業の現状と課題について実態調査を行った結果から、同事業の課題として「日常的金銭管理や書類預かりの拡充[12]」を指摘している。この研究では、金銭管理に関する支援の事例として「支援内容については、他にお金を管理するところがないため、『日常的金銭管理』[13]」を生活相談員が中心となって実施している事例を紹介している。

このように金銭管理のニーズは、日常生活自立支援事業の利用が必要となる背景である一方、この事業以外に「他にお金を管理するところがない」など、選択は限定的であることが明らかとなった。

一方、日常生活自立支援事業は意思判断能力が不十分な方を対象に、福祉サービス利用に関する支援を一体的に行うことにより、自立を援助し、権利擁護することを目的としたものである。具体的には、「地域における日常生活を支援するため、都道府県社会福祉協議会（以下、社協と記す）と基幹的社協が担い手となって、①福祉サービス利用援助、②日常金銭管理、③書類預かりの 3 つのサービスを提供[14]」するものである。

だが、この事業は原則的に有料サービスである。生活保護の受給者は利用料負担なく利用が可能であるが、生活保護受給者の増加はサービス維持自体に支障が出てしまうこと等の理由などから利用に結びつけにくいという指摘も見られた[15]。

また、生活保護受給者の中には、高齢あるいは意思判断能力の低下に伴う金銭管理能力の低下以外の要因で支援の必要な者も想定される。例えば、ギャンブル依存の若年者であれば身体的なケアの必要はなく、同事業の利用対象外となる可能性は高い。

２）生活保護と金銭管理支援に関する先行研究の概観

まず、生活保護領域での金銭の取り扱いをテーマとした研究として、根本（2006）による福祉事務所ケースワーカーを対象とした「金銭の取り扱いや金銭管理に対する福祉事務所としての方針や対応」をテーマに聞き取り調査があげられる[16]。この研究では、複数の福祉事務所の職員のインタビューから「すべての福祉事務所について、ワーカーが直接に金銭を扱うこと（保護費支給場面で現金に触れることを含む）や金銭管理をすることは、避けるべきとされている[17]」とし、その理由として「ワーカーによる保護費の着服などの不正を防止するため[18]」との理由を聞き取っている。しかし、福祉事務所窓口にて生活保護費の支給を受けるケース、いわゆる「窓口払い」の対応が一般的に行われている実態が見られるように、原則的には、福祉事務所のケースワーカーが金銭を取り扱う業務を回避することで、事故発生のリスクを防ぐことを目指しながらも、実際には金銭管理に課題を抱えた生活保護受給者に対し、助言、指導を行っていくに際し、直接的に金銭を扱う業務に携わる機会を回避することが難しい局面が存在すること、担当ケースワーカーが現金を取り扱う際の各福祉事務所における手順などについて聞き取りを通して明らかにしている。

次に、生活保護受給者の金銭管理の点では、木内（2013）が東京都板橋区における金銭管理支援事業（以下、金銭管理支援事業とする）の導入の経緯や事業スキームを紹介した論考をあげることができる。そこでは、事業導入の背景として同区内の地域権利擁護事業との関連から「対象者をこの事業につないでいましたが、単なる浪費者は対象外であることや、利用者の多くが利用料を徴収できない被保護者となってしまったことから、当該事業での対応も困難な状況[19]」により、生活保護における自立プログラムの一環として策定された点と、具体的な事業の手続方法について言及している。

このように、社会福祉の領域における金銭管理をテーマとした先行研究を概観した結果、以下の４点が明らかとなった。

① 金銭管理支援の主な研究領域は、高齢者福祉の領域であり、特に地域権利擁護事業での取り組みを素材としたものである。

② 地域権利擁護事業では、生活保護受給者も支援対象に含まれているが、事業目的、利用料金の支払い、事業継続性の観点から利用に結びつきにくい傾向がある。

③ 生活保護受給者の内、金銭管理面に支援ニーズを有する者に対する支援策として、福祉事務所ケースワーカーによる支援が想定されるが、ケースワーカーが金銭を直接的に扱う手続きはセキュリティ上複雑な手順を踏み、負担が大きい。

④ 生活保護受給者を対象とした金銭管理支援の取り組みに関する研究は、板橋区の金銭管理支援事業の取り組みを明らかにした木内の論考が一つの到達点として考えられる。

3）A区が生活保護受給者の金銭管理の支援の事業化に取り組んだ背景（事業の目的）

先行研究の概観により、本稿の問題関心に引き寄せるならば、木内の研究が一つの到達点であるということが明らかとなった。しかし、上述のように木内の論考は事業の導入の背景や概要説明に主眼が置かれており、その後の支援実績の分析、効果検証などの継続研究に関する成果は、今回の論文検索の手続きでは抽出することができなかった。また、木内の論考が発表された時期は2013年であり、現在までの時間的な経過を考慮すれば、事業利用者をはじめ、福祉事務所、受託法人の担当者等の支援体制に変更が発生していることが予想される。したがって、本稿において木内の論考を発展させて同事業における現在までの推移を追跡することは困難と判断した。

そこで本稿では、事業スキームが金銭管理支援事業との共通性が高いこと、同区の事業と比較し事業開始後から現在までの経過期間が短いこと、今後の継続研究に向け、事業の推移をモニターできる可能性が見込まれる等の理由から、A区の金銭給付事業の取り組みに注目することとした。

まず、A区における事業目的を検証するにあたり、先行事例として金銭管理支援事業と取り組みとの比較検討を行うため、双方の事業概要の図表化を試みた。以下、図表1を用いて、それぞれの事業の共通点と相違点の検討から、A区における金銭給付事業の事業目的を明らかにする。なお、本稿における金銭管理支援事業の概要は、先述の木内の論考及び、板橋区がホームページ等で公開している資料等[20]を用いた。

はじめに、2つの事業の相違点に注目したい。第1に、事業名の相違が見られる。この点に関連し第2に、事業目的の相違が見られる。金銭管理支援事業では、「適正な金銭管理を行うことができず生活維持に困難な者」を対象としているが、金銭給付事業では、「高齢や障害のため、心身の状況を起因として銀行口座からの生活費の引き出しが困難な者」への対応として訪問による現金給付及び状況把握により居宅生活の安定化を図ることを目的と位置付けている。

この点は、「金銭管理」という点をどのようにとらえるかという視点の相違が特徴的であると考えられる。

すなわち、前者の事業の主眼は、対象者の消費活動の適正化により生活基盤の喪失あるいは生活破綻を防ぐことと考えられる。したがって、事業利用の対象者は、消費行動に支援の必要性が認められる者の内であり、必ずしも高齢もしくは障害を利用条件とはしていない。そのため、金銭の給付方法も訪問以外の選択肢も想定し得る。また、金銭の管理を通した「生活支援」を視野に入れた事業であると言える。

一方、後者では、高齢もしくは障害等により外出が困難となっている者に対して、いかに適切に生活保護費を給付していくかという点に主眼が置かれている。そのため、外出困難により金融機関の利用が難しい者に対する「訪問による給付」を条件とすることにより確実かつ適正な金銭給付を行うことに主眼が置かれているものと考えられる。

このことから、後者では「金銭給付」に特化されるため、前者が射程に含む「生活支援」の部分は、本人の能力あるいはケースワーカーをはじめとした、その他の支援により支えられるものと想定される。

以上より、2事業の比較から「金銭管理」を支援するという点には、「消費行動の適正

図表１　金銭管理支援事業（板橋区）及び金銭給付等支援事業（A 区）の比較一覧

自治体名	板橋区	A 区
事業名	被保護者金銭管理支援事業	被保護者金銭給付等支援事業
事業開始時期	2010 年 3 月	2014 年 4 月
目的	心身の理由により適正な金銭管理を行うことができず生活維持に困難が生じている者に対し、保護基準の範囲内で安定的な社会生活を営み、その意欲や能力を向上させ、その者の自立を促進する	高齢、障害等による心身の状況を起因として自ら銀行口座からの生活費の引き出しが困難な者に対し、個別的な対応を行わざる得ない状況にある。受託事業者による金銭給付の訪問と共に生活状況の把握を実施することで、被保護者の居宅生活の安定化を図る
対象者	①意思判断能力がある者で金銭管理に不安がある者 ②意思判断能力に不安があるが、金銭管理以外の支援が不要等の理由で地域福祉権利擁護事業（日常生活自立支援事業）に該当しない者 ③成年後見人の選定手続き中の者で、成年後見人を選定するまでの間で福祉事務所長が必要と判断する者 ④入院・入所中の者（または、入院・入所を予定している者）であって、上記①～③に該当し、本事業の利用以外に金銭管理の方法が無い者	①単身世帯で加齢や障害、疾病のため歩行等の行動や外出が難しく、かつ金銭給付を行う親族等もなく、保護費を定期的に自宅に届ける必要がある者 ②世帯員が 2 名以上であるが、いわゆる老々世帯など、世帯員全員が、外出などの行動が難しく保護費等を定期的に自宅に届ける必要がある世帯 ③委託してもトラブルが起きないと思われる者 ④長期入院患者等で病院等において貴重品を保管・管理できない者
支援対象者数	240 名定員	110 名定員
支援内容	①日常金銭管理等支援　②貯蓄支援　③訪問相談支援 ④医療・介護サービス利用支援　⑤法律相談支援 ※事業利用に伴う利用者の費用負担はない。	①金銭給付支援　②日常生活費支払い支援　③入院支援 ④見守り支援 ※事業利用に伴う利用者の費用負担はない。
支援期間	利用を承認した日から１年間（利用者が継続利用を希望し、福祉事務所長が必要と認める場合は利用承認期間の延長を妨げない）	利用を承認した日から１年間（利用者が継続利用を希望し、福祉事務所長が必要と認める場合は利用承認期間の延長を妨げなることはなく、改めて１年間の支援を継続。その際、支援計画の見直しを実施し、修正の必要がある場合は、計画修正を実施
支援の辞退	対象者は、受託者及び地区担当員と協議のうえ、金銭管理支援辞退申出書または金銭管理支援事業契約解除申請書を福祉事務所に提出	利用者が福祉事務所に「支援辞退申出書」を提出
支援の終了	①対象者が死亡したとき ②対象者に対する成年後見が開始したとき ③対象者が生活保護廃止になったとき ④対象者が本事業による支援を辞退したとき ⑤福祉事務所長が本事業による支援を行う必要がないと判断したとき	①辞退 ②死亡（残務処理のため、支援終了日と保護廃止日は一致しない） ③利用者の判断能力が、利用意思を示せないほど低下した場合 ④生活保護廃止 ⑤その他福祉事務所長が支援の継続を不可と判断したとき
支援状況の報告	受託者は、金銭管理支援事業月報及び対象者別の金銭管理支援事業報告書並びに金銭管理支援事業出納帳を作成し、毎月福祉事務所長に提出する。また、対象者に 3 ヶ月ごとに金銭管理支援事業出納帳を提出	受託者は、支援結果を翌月１０日までに金銭給付支援月報及び金銭給付支援出納帳、預かり書類等支援状況月報を作成し前月の支援の進捗状況を所管の生活保護指導課に報告

（出典：被保護者金銭管理支援事業実施要領（板橋区）及び被保護者金銭給付等支援事業仕様書の記載内容を参考に筆者により作成した）

化を支援する」という側面と適正な消費行動を継続できるように「確実な給付方法の確立」という側面からのアプローチが存在することが明らかとなった。

次に、事業開始時期を見てみると金銭管理支援事業は、2010 年の開始であり、既に事業開始から 5 年以上が経過している。一方、金銭給付事業は 2014 年に事業利用定員を 60 名と設定して事業が開始されたが、現在の利用者定員は 110 名であるなど、事業規模の拡大が見られる。

続いて 2 事業の共通点に注目する。支援内容では、年金、生活保護費を原資に、支援計画に基づいた払い出しを行う点は共通している。具体的には、生活費の給付（金銭給付支援事業は訪問が原則、金銭管理支援事業は、訪問もしくは銀行口座への振込み）、家賃、電気、ガス、水道等の公共料金の支払い、貴重品の保管などについては共通した支援内容である。

以上のことから、先行事例との比較と通し、事業目的に相違は見られるが、金銭管理を支援するにあたり「適切な消費行動に向けた支援」を行うこと、及び生活保護受給者を対象とする場合には「適切に給付」していく点の双方が重要な観点として考えられること、支援サービスの内容に類似性が高いことが明らかとなった。したがって、事業開始以降の事業実績の経緯や傾向を分析を通して、本研究の目的である金銭管理に支援ニーズを有する生活保護受給者が地域での安定した生活を継続していくにあたり、どのような支援が必要と考えられるのかという議論の基点を構築するためにも、本稿においてＡ区の取り組みに注目する意義があると言える。

３．金銭給付事業の具体的な支援内容（事業内容）

図表 1 に示すように、Ａ区の金銭給付事業における支援内容は、①金銭給付支援、②日常生活費支払い支援、③入院支援、④見守り支援となっている。

本節では、これらの支援がどのような方法で実施されているのかという点について、引き続き図表 2 を参考に確認していきたい。

①　金銭給付支援について

Ａ区による事業仕様書（以下、仕様書）では「生活費、年金及び手当て等を個人口座から受託法人の事業用講座に入金したうえ、受託事業者が支援計画に基づき金銭を引き出し、被保護者宅に訪問し届ける」とされている。

このサービスを実施するためには、支援を行うために必要となる事業利用者名義の銀行口座を開設が必要となる。一方、事業利用の対象者としては、「外出困難なために生活費の引き出しが困難な者」となっていることから、支援を実施するにあたり、受託法人が口座開設の代行を行う必要がある。

そのため、受託法人は本人との間で事業契約を締結した後、代理で銀行口座を開設する委任を受け、その上で、生活保護費、年金、手当等の振込口座の変更、口座振替手続き、事業終了時には解約の手続きを行うこととなる。

但し、受託法人は、本人名義の口座を直接的に操作することができないため、支援計画書に基づく金額を受託法人の口座に振替後に現金化して訪問により給付することなる。

訪問においては、利用者及び介護関係の事業所等の支援関係者へ必要に応じて事前に訪

問日時を報告したり、支援関係者が利用者宅を訪問している時間帯に合わせて訪問し給付手続きを行うケースもある。

図表２　金銭給付事業のサービス利用の概要



（出典：「事業説明用パンフレット」：受託法人により作成
なお筆者により「お問い合わせ先」の項目を削除）

②　日常生活費支払い支援について

仕様書によると「電気代、ガス代、水道代、家賃、電話代等の支払いを口座引落し、振込み等で支援する」となっている。さらに利用者のデイサービスの利用料や配食サービスの料金などについても、本人及び関係者の了承が得られれば、同様の手続きにより対応している。

③　入院支援について

仕様書によると「事業利用者が入院した場合、日用品費等を現金書留や訪問により入院先に届ける。但し、入院期間が 6 か月を超えた場合は、支援を中止する」とされている。

金銭給付事業では、支給計画に基づき資金を移動していくという設計上、利用者が入院することにより、生活保護費が居宅基準から入院基準に変更される可能性がある。そこで、基準を変更する際には、各種の支払い及び給付の計画との兼ね合いを受託事業者と協議する必要がある。

④　見守り支援について

仕様書によると「本支援を実施中の者への訪問時に利用者世帯員の生活状況の確認を行い、変化などが感じられた場合に福祉事務所に報告する」となっている。

４．金銭給付事業の実績（事業実績）

図表 3 は、事業利用者数の推移を表したものである。A 区では、2014 年 4 月（平成 26 年度）に事業が開始となった。図表 2 で示されているように、本事業を実施するにあたり、事業の企画者である A 区、実施者である社会福祉法人に加え、銀行の存在が大きな役割を担う。そのため、A 区と社会福祉法人との事業委託契約に基づき、社会福祉法人は銀行との法人契約を締結することにより、事業を実施することが可能となる。

したがって、2014 年 4 月に A 区と社会福祉法人との間で利用者定員 60 名という内容で事業委託契約を締結後に銀行との契約手続きに一定の時間を要するため、図表 3 に示されるように、2014 年の 4 月～ 6 月にかけては支援の実績が見られないこととなっている。

その後、同年の事業申込者の推移を見てみると、概ね現在までに 1 ヶ月に 4 ～ 8 名程度の新規申し込みが行われており、2015 年 10 月には利用定員の 60 名を超過する見込みとなった。

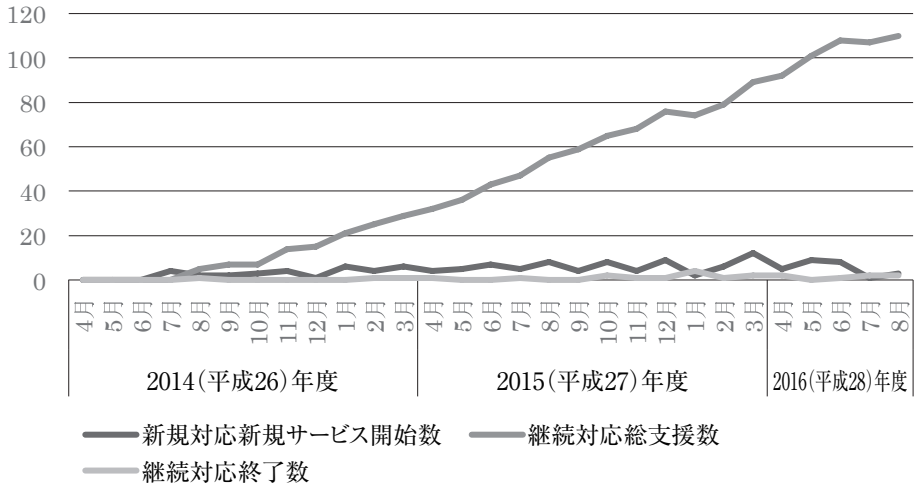
この状況への対応として、A 区は、2016（平成 28）年度における事業規模の拡大の措置を講じ、利用定員を 110 名としている。2015（平成 27）年度中は当面の対応として、これまでに定員を充足するまでに空いていた利用者枠を、定員超過分に充当することで対応した[21]。このことにより、図表 3 を見ると明らかなように、定員である 60 名に達した時点で新規サービス開始者の数値が減少あるいは、継続利用者の実績が横ばいという局面を経ることなく利用者数を継続的に伸ばしている。しかし、既に 2016（平成 28）年 8 月の段階で利用者数は 110 名に到達している状況にあることから、2017（平成 29）年度は定員を 250 名に設定することを念頭に検討を進めているようである。

ここで、特に 2 つの点に注目すべきと考える。まず、利用者数の増加のスピードである。すなわち、事業開始後当初の定員の 60 名に到達するまでの期間は、銀行との契約締結ま

での期間を除くと 2014（平成 26）年 6 月から 2015（平成 27）年 10 月までの期間であり、実質的には 16 ヶ月であった。一方、定員数を 50 名増加させ 110 名とした後の利用者数が 110 名に到達するまでに要した期間は 10 ヶ月となっている。

次に注目すべき点は、解約者の発生率の少なさである。本事業開始後から現在に至るまでの解約者総数は 21 名であり、図表 3 に示すとおり、発生月でも 1 ～ 2 名程度で、解約理由の大半は「長期入院、死亡、施設入所[22]」によるものである。つまり、利用者の自由意思による利用辞退の発生率は低い状況にある。

図表 3　金銭給付事業の利用者数の推移

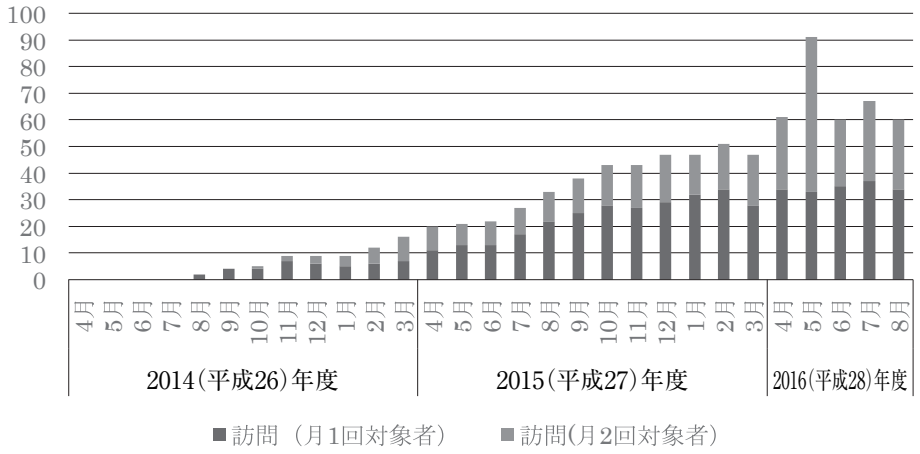


（金銭給付等支援月報データに基づき筆者作成）

次に、訪問回数について検証する。本事業が「訪問による金銭の給付」を念頭に設計されているため、事業利用者の増加は、すなわち、訪問総数の増加を意味する。A 区の事業では、原則は、「月に 1 回」の訪問により現金を給付することになるが、個別状況により「月 2 回」の訪問による現金給付の方法を選択することも可能となる。

そこで、本稿では、訪問総数を明らかにするため、受託法人による月次報告書に基づき、訪問が必要な件数（「月 1 回」「月 2 回」）の割合及び、総訪問回数を算出するため「訪問月 1 回」の件数に加え「訪問月 2 回」の件数に 2 を乗じたものを訪問回数の合計とした。その結果は図表 4 及び図表 5 のとおりである。

図表４　１ヶ月あたりの訪問件数の構成

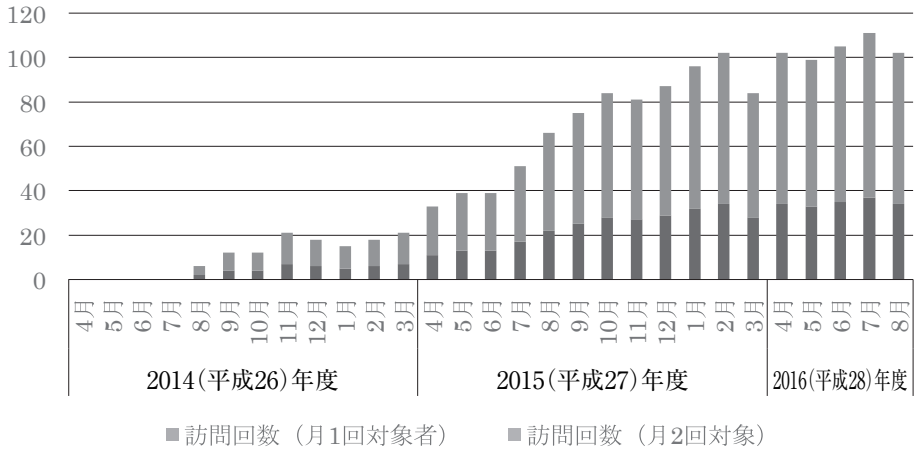


（金銭給付等支援事業月報データに基づき筆者作成）

図表４からも明らかなように、本事業の利用者数が増加するに伴い、金銭給付のための訪問件数が増加する。A区による「被保護者金銭給付等支援事業仕様書」には金銭給付の回数については「月１回を基本とする。ただし、本人の生活状況等により分割での給付が必要とされ、本人も了承した場合は２回を限度に分割給付を行う[23]」とされている。

したがって、制度設計上において「月２回」の訪問頻度での事業活用は、主な想定ではないといえる。一方、2014（平成 26）年末以降は、「月２回」の現金給付を希望されるケースの増加が顕著であり現在では、全体の約 25％を占めるに至っている。この背景として受託事業者による事業報告書では「原則１回の現金届の利用を想定していたが、実際は金銭管理を行える者（親族、介護サービス関係者）などが居ない場合は、２回の利用を希望する事業対象者も多く見られた」と結論づけている。

図表５　１ヶ月あたりの訪問回数の推移



（金銭給付等支援事業月報データに基づき筆者作成）

続いて、「月２回」の現金給付を希望する事業利用者の増加が、事業運営においてどのような影響を与えるかという点について、訪問回数の総数から検証していく。

図５は、１ヶ月あたりに受託法人の職員が金銭給付のために利用者宅を訪問した回数の推移である。表を見ると、「月２回」の事業利用者を対象とした訪問回数の増加が顕著である。この影響は、訪問という支援のアウトプットの局面だけに生じる現象とは考えにくい。

ここで、改めて図表２「サービス開始後のお金の流れ」に戻ると、利用者数の増加は、事業契約、事業用の通帳作成、光熱水費の引き落とし設定などの事務作業の増加に加え、金銭給付のための出納の管理や現金化の準備などの作業量も増加することとなる。特に、金銭給付のために２回の訪問の場合には、後段の作業を繰り返す必要がある。現状の推移を維持しながら 2017（平成 29）年以降に事業拡大を実施した場合の作業量の増加はどの程度の見込みになるのかという点も視野に入れて事業実施体制を構築していくことが必要と考えられる。

Ⅲ．考察

本研究は、生活保護受給者の内、金銭管理に生活課題を有する者に対する支援のあり方に関する研究の導入部分の構築を目的とした。特にＡ区で実施されている金銭給付事業の取り組みを手掛かりに接近を試みた。

研究課題①では、日常生活自立支援事業と家計相談事業の事業概要及び事業対象者の概観を通して、金銭管理面での支援ニーズを有する生活保護受給者を制度的に網羅することが困難な状況が明らかとなった。

研究課題②では先行研究の分析を行った。その結果以下の３点が明らかになった。

① 金銭管理に関する主な研究領域は、日常生活自立支援事業（地域権利擁護事業）の分野であったが、先行研究の概観からも研究課題①と同様の結論に至った。

② 生活保護受給者への金銭管理支援を担う役割として福祉事務所ケースワーカーが想定されるが、福祉事務所では、現金の取り扱いは原則的には取り扱わない方針である。その中で支援を実施するには、セキュリティの観点から複雑な手続きが求められる。

③ 板橋区生活保護自立支援プログラムにおける金銭管理支援の取り組みは注目に値する。しかし、同事業導入の背景、スキームの紹介にとどまっており、実施効果の検証など、発展的な研究がなされていない状況である。

研究課題③では、先行研究で注目した板橋区金銭管理支援事業の取り組みとの比較を通して、Ａ区が生活保護受給者の金銭給付の支援の事業化に取り組んだ背景を検証した。その結果、生活保護制度における「金銭管理」は、金銭の「適切な給付」をいかに保障していくべきかという視点と、対象者の「適切な消費行動」の支援の視点からの接近が可能であり、Ａ区は前者のアプローチを重視し、板橋区は後者のアプローチに則り事業により組む立場であると推定された。また、それぞれの事業導入の背景は、板橋区は、生活基盤の喪失を防ぐことを目的にした事業でありＡ区は、金銭給付を通じた地域における高齢者の見守り体制の強化、孤立防止を視野に入れた事業設計であるのではないかと考えられた。

研究課題④では、事業実績に基づいて、金銭給付事業の有効性について検証を行った。

同事業は、2014（平成 26）年度に 60 名を定員に開始されたが、その後の利用申し込み状況の推移により事業規模の拡大が見られるなど、ニーズが高い状況であることが明らかとなった。このことは、研究課題①において、既存の制度体系では金銭管理に支援ニーズが見込まれる層への対応が不十分であった状況下で、相対的に社会制度から排除されていたと考えられる層に対し、金銭給付事業を通じて地域社会に包摂していくという意味でも有効であったと言える。

以上のことから、本稿の検証を通して生活保護受給者の内、金銭管理に生活課題を有する者に対する支援のあり方を検討するに当たり、その一方策として金銭給付事業に注目していくことは有用との結論に至った。

Ⅳ．おわりに

本稿では、主に、A 区における金銭給付事業の現状について利用実績を量的に把握することから傾向を分析することに主眼を置いた。そのため、事業設計のアウトラインを描き出すことはできたが、事業設計者及び事業運営者、または、事業利用者を担当する各ケースワーカーや、当事者の視点から金銭給付事業の有効性についての検証には及んでいない。さらに、金銭給付事業が金銭の払い出しのみの側面ではなく、事業実施を通じた派生的な効果や地域社会への貢献、金銭の取り扱いをソーシャルワークの文脈から実施することの意義について検討していくなど、今後の継続研究により検証すべき課題は残されている。

本研究は、その第一歩として研究の導入部を構築したことが研究の成果であると同時に、研究の限界であったといえる。

したがって、今後の研究は、事業委託元である A 区及びケースワーカーの視点から金銭給付事業はどのような支援上の効果を生み出しているのか、あるいは受託法人の視点からが同事業の実施を通してソーシャルワーカーが金銭管理支援を行うことの意義について考察を深めることも必要である。さらに、金銭管理支援事業を起点とした地域における支援ネットワークの再構成のあり方などの切り口から検証を進めていくことが今後の研究課題として残されている。

【参考文献】

大西 慶治（2016）「特別養護老人ホームにおける金銭管理（特集 介護サービス利用者の財産･権利を護る）」『ふれあいケア』（6） P23-25 全国社会福祉協議会

久保田 智洋，高田 祐他（2016）「地域に居住している二次予防事業対象者における転倒予測因子の検討：―２年間の追跡調査」理学療法科学 31(2) P335-341 理学療法科学学会

湯原 悦子，小島 佳子他（2015）「地域における権利擁護支援ニーズの内容と支援の効果―法人後見の受任事例からの考察―」日本福祉大学社会福祉論集 133 P29-45 日本福祉大学

仲野 真由美，垣屋 稲二良他（2014）「権利擁護支援体制構築に向けた社会ネットワーク形成の諸相：中山間地域における権利擁護支援センター誕生までを事例として」日本福祉大学社会福祉論集 130 P145-165 日本福祉大学

宮本 恭子（2013）「山陰地方の養護老人ホームにおける成年後見制度の実態に関する研究」山陰研究（6） P77-91 島根大学

木内 俊直（2013）「金銭管理支援事業の内容と有効性」を説く：生活保護最前線（第２回）生活保護受給者の金銭管理支援事業（プログラム）の取り組みについて 生活と福祉（684） P21-23 全国社会

福祉協議会
嶋村　美由紀（2013）「精神障害者の金銭管理に関する問題提起及び考察」西南女学院大学紀要（17）P13-19　西南女学院大学
山下　興一郎（2012）「ますます必要となる、高齢者に向けた日常的な相談・金銭管理支援：13 年目を迎える社会福祉協議会の日常生活自立支援事業について」（特集　金銭をめぐる問題）更生保護（8）P22-25　日本更生保護協会
瀬々 敦子（2012）「京都府社会福祉協議会が行っている地域福祉権利擁護事業の一環である金銭管理サービスに関する実態調査・法的観点からの分析」福祉社会研究（13） P51-67　京都府立大学福祉社会学部福祉社会研究会
實吉 友美, 谷口 明子他（2011）「サービス未利用の介護保険軽度認定者の認定申請とサービス利用意向（地域看護活動報告）」日本地域看護学会誌 13(2)　P93-98　日本地域看護学会
柏木　昭他（2010）「誌上スーパービジョン　寄り添いたい思いと指導的かかわりの間で揺れる事例を振り返る―金銭管理にかかわる PSW と当事者の関係性」精神保健福祉 41(2)　P119-126　日本精神保健福祉士協会
佐藤 富士子（2009）「実践から学ぶ！介護過程 (第 4 回) リハビリへの参加と金銭管理をめざす川田さんの介護過程」『ふれあいケア』（8） P32-37 全国社会福祉協議会
中村　俊彦，片桐　有紀他（2009）「成人期における福祉施設での作業療法―金銭管理および性的関心に焦点を当てた調査を参考に」（特集　知的障害の作業療法） 作業療法ジャーナル 43(5)　P439-443　三輪書店
田中 孝明（2008）「社会福祉対象者の金銭管理と生活支援策:自立支援の観点からみた福祉問題を中心に」久留米大学文学部紀要　社会福祉学科編　P21-27　久留米大学
大薮　元康，加藤　薗子他（2008）「地域福祉権利擁護事業の現状と課題：A 県における地域福祉権利擁護事業の実態把握を中心に」中部学院大学・中部学院大学短期大学部研究紀要（9） P135-141　中部学院大学
福島　喜代子（2006）「地域福祉権利擁護事業の現状と課題―福祉サービス利用援助と日常生活金銭管理を通して判断能力の不十分な人々の権利を擁護する」国民生活研究 45(4)　P68-88　国民生活センター
臨床看護（第 1 特集 Q&A がん患者の生活を支援する）（2006）「Q18 判断力が低下した患者の金銭管理（地域福祉権利擁護事業）」臨床看護 32(2)　P187-189　へるす出版
坂口 顕, 金井 秀作他（2005）「軽度要介護高齢者の履物に関する調査:第一報」理学療法学 33（supplement_2），セッション ID：1033　日本理学療法協会
尾崎 和洋（2005）「173 社会生活力サポートプログラムの紹介 : ひとり暮らしコースの取り組み（生活環境支援系理学療法 5）」理学療法学 32（supplement_2） 理学療法学 P87　日本理学療法士協会
根本 久仁子（2005）「生活保護利用者の金銭管理に関する考察―福祉事務所での聞き取り調査を通して―」聖隷クリストファー大学社会福祉学部紀要（4） P1-19　聖隷学園聖隷クリストファー大学
小林　啓子，立石　絹代他（2005）「入院患者様への生活保障援助：地域福祉権利擁護事業の活用」昭和病院雑誌 2(1)　P66-68　医療法人茜会、社会福祉法人暁会学術委員会
小野 由美子（2004）「アメリカにおける Family Financial Management に関する研究動向」消費者金融サービス研究学会年報（4） P 27-34　パーソナルファイナンス学会
南部　亜紀子，鈴木　恵美他（2004）「知的障害を合併する精神障害者への援助に対する考察：生活訓練施設における金銭管理の訓練を通して」病院・地域精神医学 47(1)　P35-37　病院・地域精神医学会
長澤　弘，牛沢　賢二他（2004）「虚弱高齢者および軽度痴呆高齢者の消費行動と身体および精神機能への影響」理学療法学 31（supplement_2） 日本理学療法学術大会　セッション ID：762　日本理学療法士協会
根本　久仁子，山崎　美貴子他（2002）「地域福祉権利擁護事業の利用に関する考察―当初利用拒否事例の分析から」日本の地域福祉 16　P14-30　日本地域福祉学会
A 区「金銭給付等支援事業仕様書」平成 28 年
A 区「金銭給付等支援プログラム」平成 28 年

註

1 現在では、生活保護でも預貯金は認められている。また、一時扶助での対応も方法として可能である。
2 例えば、2013 年 3 月には兵庫県小野市で「生活保護費でギャンブル禁止条例」が制定され賛否両論を呼んだ。また、大阪市が 2015 年度にモデル事業として生活保護費の一部をプリペイドカードにて支給する方式を実施（2016 年度本格実施は取りやめ）するなどの取り組みが行われた件をあげることができる。
3 地域福祉権利擁護事業は、平成 19 年 4 月に日常生活自立支援事業に名称が変更されている。本稿では、引用箇所は、原文の制度名称を記載し、その他の箇所においては、日常生活自立支援事業の名称を用いることとする。なお、この事業は「福祉サービス利用援助事業」との名称が用いられることがあるが、金銭管理を必ずしも主目的にはしていない。
4 生活困窮者自立支援法第 2 条 6 項において「生活困窮者家計相談支援事業」は、「生活困窮者の家計に関する問題につき、生活困窮者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行い、併せて支出の節約に関する指導その他家計に関する継続的な指導及び生活に必要な資金の貸付のあっせんを行う事業（生活困窮者自立相談支援事業に該当するものを除く。）をいう」とされている。
5 例えば、2016 年 9 月 15 日の朝日デジタルでは「大阪府豊中市の職員でケースワーカーの女（36）が、担当していた生活保護受給者の女性の預金計約 12 万 5 千円を着服」などの報道がされている。その他にも、自治体職員による生活保護費の横領事例は複数の自治体で発生して状況にある。
6 厚生労働省ホームページ 「日常生活自立支援事業」
（http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/chiiki-fukusi-yougo/）
7 全国社会福祉協議会「ここが知りたい　日常生活自立支援事業　なるほど質問箱」における質問 5「サービス利用に費用はかかるの？」という回答として「相談は無料、サービスは有料です」とし、末尾に「生活保護を受けている方は、国と都道府県・指定都市が助成します」と記載されている。
（http://www.shakyo.or.jp/news/100517/nshien_1.pdf）
8 厚生労働省（2014）「家計相談支援事業の運営の手引き」
（http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/topics/dl/tp140617-01-1.pdf）
9 前掲　厚生労働省（2014）「家計相談支援事業の運営の手引き」P50
10 前掲　厚生労働省（2014）「家計相談支援事業の運営の手引き」P14
11 湯原　悦子他（2015）「地域における権利擁護支援ニーズの内容と支援の効果―法人後見の受任事例からの考察―」日本福祉大学社会福祉論集 133, P29
12 大藪元康他（2008）「地域福祉権利擁護事業の現状と課題：A 県における地域福祉権利擁護事業の実態把握を中心に」中部学院大学・中部学院短期大学部　研究紀要第 9 号 P139
13 前掲 12　大藪　P139
14 根本久仁子・山崎美貴子他（2002）「地域権利擁護事業の利用に関する考察―当初利用拒否事例の分析から」「日本の地域福祉」16　日本地域福祉学会　P14
15 木内俊直（2013）「生活保護最前線（第 2 回）生活保護受給者の金銭管理支援事業（プログラム）の取り組みについて：『金銭管理支援事業の内容と有効性』を説く」生活と福祉（684），P21　全国社会福祉協議会
16 根本久仁子（2006）生活保護利用者の金銭管理に関する考察―福祉事務所への聞き取り調査を通して―聖隷クリストファー大学　社会福祉学部紀要　4 号
17 前掲 16　根本　P7
18 前掲 16　根本　P7
19 前掲 15　木内　P23-23　本稿では、地域権利擁護事業の全国的な利用状況を前提とはしていないため、木内の指摘は都市部もしくは板橋区の状況として理解する。
20 例えば、「被保護者金銭管理支援事業実施要領」（www.city.itabashi.tokyo.jp/yoko/pdf/h240215knsnkanrir.pdf）「板橋区被保護者自立支援事業実施細目」（www.city.itabashi.tokyo.jp/yoko/pdf/h201001jirtsiensm.pdf）は、Web 上で一般公開されている。
21 受託法人による平成 27 年度事業報告書には、「H27 年度は利用定員を大幅に超えた。利用定員を超えた受け入れを行った背景には、年度初めは定員数に満たなかった人数を考慮して、年度を通した

のべ人数（720名）として受け入れを行ったためである」と述べられている。

22　前掲　受託法人による平成27年度事業報告書

23　A区金銭給付等支援事業仕様書　P2及び「金銭給付等支援プログラム」P1　平成28年