

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って—

岩 田 正 美

1 社会福祉の方法と対象

社会福祉サービスの方法には伝統的にいくつかの原理がある。例えば、そのサービスの対象となる問題（ニード）への接近方法として普遍・選別の原理がある。また、サービス供給の場の限定として、収容・居宅原則がある。さらに、その具体的なサービス手段としてはわれわれの通常の生活で利用されるあらゆる手段と類似の方法をもっている。今これを列举してみれば、1 貨幣給付、2 貨幣貸付、3 現物生活財給付、4 現物生活財貸付、5 サービス（役務）提供、6 就労の機会の提供、7 相談・情報提供などがある。

これらの異なった方法原理にはそれぞれ異なった理念やサービス効果があるということが含意されている。そこで、サービスの方法原理の選択をめぐってその是非が議論されることになる。例えば、普遍的な方法が是か、現金給付とサービス給付のどちらが良いか、等。しかしむろん方法原理それ自体にある理念やサービス効果が含まれているとしても、その効果はサービスの具体的な水準や内容（現金給付の水準、サービス給付のサービス内容、選別の基準など）によっても異なるし、なによりもあるサービスが対象としようとしている問題（ニード）の性質によって異なる。したがってその是非の判断は、課題としている問題解決（ニード充足）にある方法原理が（その原理の具体的な基準や内容も含めて）どれだけ効果があったか、なかったかという観点からのみ判断で

きるといえよう。このように、サービス方法原理を具体的な問題解決（ニード充足）の観点から検討するところに社会福祉研究の一つの課題がある。

ところで、上のように問題解決（ニード充足）の観点からのみ方法原理が裁定されうるという場合、問題と方法原理についてしばしば次のようなとらえかたがなされることがある。すなわち「問題（ニード）が方法原則を決定する」、つまり問題の内容や性質によっておのずとそれに適した方法原理が存在するから、それを選択しなければならないという、いわば問題（ニード）とサービス方法を一体化したとらえかたである。私は以前にこの紙面で2回にわたって社会福祉の対象把握について論じたことがあるが、⁽¹⁾そこでも指摘したように我国では社会福祉の対象たる問題を、児童、老人、低所得者、身体障害者のような属人的、あるいは貨幣・非貨幣というような区分を利用してステレオタイプに把握する傾向が強い。その場合、特に上のような問題と方法原理との単純な一体化による把握が特徴的である。例えば、低所得層には貨幣給付のサービス、養護に問題のある子供には養護施設サービス、ねたきりの高齢者には介護人派遣サービス、といった具合にニードとサービス方法原理を容易にむすびつけるのである。さらに、最近の社会福祉制度改革における在宅原則、「対人サービス」原則の強調も、貨幣ニードから非貨幣ニードへの変化によってストレートに説明されている。このような説明は一見合理的であり、ニード重視のようにみえるがここには次の二つの問題が内包されていることに注意しておく必要があろう。

第一にまず、社会福祉の対象としての問題（ニード）自体がある特定のサービス原理と結び付くような形で、例えば貨幣ニードとか要介護ニードというような形で整理されて存在しているとは限らない。私は以前にここで社会福祉の対象を論じた時に、対象たる問題（ニード）把握をする場合、二つのレベルがあることに注意を促した。すなわち、ある具体的なサービスを前提とした時に、それと結び付いて来る問題（ニード）レベルと、その水面下にあって、その母体ともなっている問題（ニード）そのもののレベルである。後者はサービスがあろうとなかろうと存在する問題（ニード）であり、したがってこれを把握しようと思えば、問題（ニード）が出現している個々の生活にそって、それ自体

把握されねばならないものである。このような本来の問題自体からみると、これに適合した方法原理はいつも一つとは限らない。例えば、上記のようなステレオタイプの議論によれば貧困問題は居宅による生活保護による現金給付とむすびつくことになっているが、生活保護の医療給付が現物給付であり、教育扶助の一部も実際上の効果を考えて現物給付とすることがある（たとえば、給食費などの例）のは、貧困問題の実際の多様な側面を政策主体が考慮せざるをえなかった結果である。また、居宅原則をとりながら保護施設のような生活指導や療養、授産的方法を含んだ施設対応をせまられることもあり、いわゆる法外援護まで含めれば、現物やサービスのさまざまな方法原理が入れ乱れて利用されざるを得ないのが貧困問題を対象としたサービス方法の現実である。また、要介護問題においては、介護人派遣事業や老人ホームとならんで、介護手当支給の貨幣給付が実施されることがあり、ホームヘルパーの確保数、施設建設問題、運営費、などとの関係で、手当でいくか、在宅サービスで行くか、施設を増やすかの手段の選択が存在している。つまり問題（ニード）から方法原理を裁定するといっても、我国でいわれているように問題があればそれと一体になったサービス方法があるというほど単純ではないということが理解されよう。

第二に、いうまでもなくサービス方法原理の選択は社会福祉の政策主体によって行われる。この政策判断においては、その課題として存在する問題（ニード）の内容がひとつのベースとなるが、むろんこれだけに規定されるわけではない。この問題の社会的影響、これと絡んだ社会運動の存在、社会経済状況、他の社会経済政策の動向、財政や従事者などの供給体制、そしてなによりも政策がこのサービスによって達成しようとする目標や価値によって方法原理の選択がなされるのである。したがって、必ずしも問題そのものの変化がなくても他の状況の変化によって方法原理の変更がおこりうるし、他の原則と抱き合わせで利用されたりする場合もある。このような状況の中で、政策主体は「問題によって方法を決定する」のではなくむしろ選択した「方法によって問題を決定」しがちである。つまり、ある方法原理を採用することによって、それに適した問題だけを取り上げ、あるいはそれに適した形のニードの形態を規定してしまうのである。ところが、その「切り取った問題」だけをニードだとおいてしまう

と、これもまた「問題（ニード）が方法を選択した」ことになる。ある時代に施設収容原則のもとで施設しかなければ、それに適した問題だけが「切り取られる」。この結果、その時代にはそうした問題しかなかったから、施設収容で良かったという評価となる。あるいはその時代には在宅サービスへのニードがなかったが、近年それが大きくなったので在宅サービスを拡大するという説明となる。これらは政策主体がそのサービス方法原理の変更に際して用いる常套手段であるが、このような政策論を間に入れたうえで、問題（ニード）と方法原理の関係をみていかないと、例えば貨幣ニードには貨幣給付、非貨幣的ニードが増えたから人的サービス給付、というような同義反復でしかない裁定をもちこむことになってしまうのである。

このように、社会福祉の方法原理を、問題解決（ニード充足）の観点から吟味するという場合、単純に問題と方法を一体化せず、場合によっては「方法が問題を決定する」という現実の政策動向をみすえながら、検討することが必要であることをあらかじめ強調しておきたい。

以上を前提として、本稿では社会福祉において「貨幣貸付」という方法をとって主として「低所得者問題」に対処しようとしている「世帯更生資金貸付制度」をとりあげ、問題（ニード）にたいするこの方法原理の効果と限界についての若干の検討を試みてみたいと思う。いうまでもなく、今日の社会福祉研究において「低所得者問題」はそれほど重要な位置になく、また「貨幣貸付」という方法も他の方法に比べると、社会福祉らしからぬ方法としてまともに取り上げられることが少ない。ところが、民生委員や社会福祉協議会とのかかわりをふくめて、我国の社会福祉の歴史や特徴ををこれほど体現している制度もまた少ないのである。

2 社会福祉における「貨幣貸付」方法の導入と世帯更生資金貸付制度の創設

社会福祉の領域で、貨幣給付という方法がとられたのは新しいことではない。例えばすでに1462年のイタリアにおける貧民救済手段としてのモンテ・ピエタ

などを代表とする公益的な質業の発達各地で見られ、我国でも大正元年に宮崎県細田村に最初の村営質庫が作られ、大正14年には全国で41カ所の公設質業の設置をみた。この細田村の村営質庫は、村民の大多数を占める漁民が不漁の際に高利の金融から金を借りて負債を膨らませていたのを救済するために低利の生業資金を貸付けとして始まったとされている。⁽²⁾他の公設質業も細民層が高利の民間質屋や金融を利用してかえって生活困難を増していることから、それを救済するために設置された。これは、福祉領域における貨幣貸付という手段の導入が、民間における高利な質業や金貸しの広範な存在とそれを利用することによってかえって生活困難に拍車をかけられている対象層の存在の二つによってもたらされたものであることを示している。言い換えれば、高利貸に代表される庶民金融を媒介として増幅する貧困問題を、高利貸と同じ貸付け手段を福祉的に模様がえすることによって救済しようとしたものと言えよう。ちなみに大正10年の東京市の調査によれば、貧困層のうちで負債ある世帯は43.5%にものぼり、貧困層がいかに貸金業を生活手段として利用していたかがわかる。⁽³⁾この生活手段の危険に対抗し、同様の貸付方法ではあるが福祉的方法に編成替えしたそれを採用することによって、貧困問題に対処しようとしたのである。

このような貸付け方法が導入された大正期は、日本社会事業の成立期とされているが、いわゆる鰥寡孤独とされた救済対象への主として施設収容による社会事業以外に、家族も形成し働いてもいるがなお生活が困難であるという広範な貧困層（いわゆるワーキング・プア）への「防貧策」として種々の経済保護事業の必要が叫ばれた時期でもある。この背景には、この時期になるといわゆるスラム地区の拡散、あるいは貧困層の広範な地域への散在が指摘されており、社会からの逸脱者ではなく貨幣経済社会のなかにくみこまれ、近代的な家計を成立させていた人々の中での貧困が問題にされだしたということがある。したがって、貧困もある一定額の貨幣量（貧困基準）で把握しようという試みが生まれていたのである。⁽²⁾現金貸付の方法は、このような近代社会にくみこまれた働く貧困層へ対する転落回避手段（防貧）のひとつとして、社会事業成立期にいち早く導入されていったのである。

なお、公設質業は質物という小口の動産担保による現金貸付であるが、これは公益質屋制度として確立し、戦後にもひきつがれていった。さらに、動産担保をとらずに、生業資金を貸付ける事業も戦前に出現している。上記の時代背景の中で広範な地域に散在する貧困層を「要保護層」として把握し、その救済をになうものとして各地に生まれた方面委員活動のひとつとして行われていた生業資金貸付事業などがそれである。例えば、東京市では昭和4年に方面生業資金貸付規定を制定し、商業資金、職業用の機械、器具、原料等の購入資金を一世帯50円を限度として貸付けた。また、戦後においては敗戦直後の昭和20年に急遽措置された生活困窮者緊急生活援護要綱のなかでも生活扶助による現金給付とならんで生業費貸付けがおこなわれ、国民給飢餓状態といわれた混乱期の生活自立へ対処しようとした。

小論で取り扱おうとする世帯更生資金貸付制度も、この無担保現金貸付けの系列に位置付けられる。この制度が昭和30年前後に展開された民生委員による「一人一世帯」更生運動に端を発していることは周知のところである。すなわち、敗戦直後の国民給飢餓状態から続く深刻な貧困問題の展開に主として対処したのは初めて国民の最低生活保障をかかげて登場した生活保護法による貨幣給付、ないしは施設をふくめた現物・サービス給付であったが、この生活保護受給層の周辺にはこれと同じ程度かちょっと上の、つまり生活保護基準すれすれのいわゆるボーダーライン層が広範に存在していることが指摘されていた。当時は、被保護層自体のなかに稼働層＝働く貧困層が数多く含まれていたが、その周辺にあるボーダーライン層は基本的に低所得の稼働世帯であった。すなわち、貧困が半失業的な不安定就労と低賃金に直接むすびついていたのである。これらの状態は当然生活保護世帯の自立をもはばみ、高度経済成長に入ろうとしていた日本経済にたちはだかる「黒い壁」といわれた。このボーダーライン層の「更生」活動を独自の活動領域ととらえたのが、新生活保護法によって国の補助機関から協力機関に編成替えされていた民主委員（方面委員の改称）であった。

この民生委員活動においては、対象が「①稼働能力をもちながらなんらかの障害で不完全就業状態にある被保護世帯、②一般低所得世帯（のちに要保護世

帯とされた), ③要補導世帯」と分類され,⁽⁴⁾ さらに「更生」の援助手段として「生業資金」を中心とする貨幣貸付の方法が採用された。上のような対象層に相談や指導だけではなく, 資金貸付による現実的な援助が切望されたからである。またすでに指摘したように, この「生業貸付」は戦前の方面委員時代から経験があり, また戦後も地方によっては独自に生業資金貸付事業を民生委員の協力で実施している所もあって, 民生委員にとってはいわばおなじみのサービス手段であったといえよう。この貸付方法を導入した「世帯更生」運動を全国的に保証するものとして, 全国的な資金確保と制度化が民生委員大会で要望され, その結果, 国1億円, 都道府県1億円の原資による都道府県社会福祉協議会への補助事業として創設されたのが世帯更生資金制度であった。

このように創設時の世帯更生資金制度は戦前の公設質業などの貸付と同様, 一部生活保護層まで含んだ働く貧困層への援助サービスとして発足し, その独立世帯としての自立維持もしくは更生を図る役割をになった。ただし, 戦前との大きな違いは生活保護法による最低生活保障の存在であり, この最低保障としての貨幣給付, 現物サービス給付の存在にもかかわらず, それと並行した援助方法として貸付制度が位置付けられていったことである。また, 働く貧困層の位置付けも, 生活保護基準との関連でとらえられることになり, 生活保護の周辺層としてのボーダーライン層ないしは低所得層という概念で対象を把握することになったのである。

なお, 世帯更生資金制度の2年前には母子世帯を対象とする母子福祉資金貸付制度が発足している。すでに母子世帯にたいしては国民金融公庫から事業資金の貸付が実施されていたが, 児童福祉, 母子福祉事業の一環として制度化されたものである。この場合は, 発足時から生業資金, 就職支度資金, 技能習得資金のほか, 修学資金, 生活資金を含んでいた点が世帯更生資金制度とは異なっている。つまり, ここでは働く貧困層のうち, とくに厳しい状況におかれた母子世帯を特別にとりあげ, 生業を中心とした自立援助を行うほか, 子供の修学費, 日常生活費までも貸付援助の対象としていたわけである。

3 社会福祉における「貨幣貸付」の特徴と役割

さて、このような歴史的事実を前提として、次に社会福祉における貨幣貸付という方法のもつ特徴とそこから期待される役割をあらためて考えてみたい。

すでに述べたように、社会福祉におけるサービス手段としては、大別して①貨幣の給付、②現物財および人的サービス（役務）の給付ないしは利用、③現物ないしは貨幣の貸付、④相談、情報提供の四つの方法がある。いうまでもなく、人間生活のニード充足そのものはどのような場合でも②の財やサービスを手段としなければならないが、この財やサービスを直接給付するのか、それを購入する一般的手段としての貨幣を支給するのか、あるいはその貨幣（ないしは現物財）を一時的に貸付けるのか、その貨幣や財サービスを選択したり、それらを統合して生活する場合の情報提供や相談がなされるのか、の違いがあるわけである。問題解決（ニード充足）そのものにたいしては、①が最も直接的で確実な方法であり、②から④にかけて次第に間接的になるというようにいえよう。

もちろんある問題にたいしての社会福祉サービスがいつも直接的で確実なほど良いというわけではない。例えば、貨幣給付はこの現物財・サービス給付にたいして、より間接的な手段ではあるが、直接的な財サービスを選択する当事者の自由裁量の余地が大きく、商品社会における私的生活者としての権利性がより尊重されている。したがって、緊急の場合や、特定の財サービスの市場が限定されているような場合、あるいは当事者に私的生活を営む条件そのものが欠けているような場合は現物財・サービスの直接性が重要となり、それ以外は当事者の自由を尊重する貨幣給付が適しているといわれている。また、相談、情報提供的な方法は、現物給付や貨幣給付などの他の方法を導入する際に組み合わせられて使われることが多いが、仮にこの方法だけとった場合には、問題解決の直接性、確実性はそれだけ薄くなるが、解決の方向や手段を利用者の選択に委ねるといふ点ではやはり主体性の尊重に重きをおいた方法といえる。

さて、この中で貨幣貸付という方法はどのような特徴をもっているだろうか。

まず、よくなされているようにそれを貨幣給付とくらべると、問題解決（ニード充足）に対してはさらには間接的であり、確実性は薄い。貨幣給付も貨幣貸付もいったんはある貨幣額がサービスをうける当事者の手中に入るという意味では同じようにみえるが、給付された貨幣が「実収入」であるのにたいして、その貸付けられた貨幣は一時的な「仮の収入」でしかない。もともと貸付とは「返済」を前提とした行為であって、いつかはその貸付けられた貨幣額と同額かあるいはそれに利子をくわえたものを返さなければならない。すなわち、貨幣の貸付とは、貨幣の時間を限った「運用」「利用」であり、貸付けの目的や効果は直接貸付けられた貨幣額、あるいはそれで購う財やサービスそのものにあるというよりは、返済までの一定期間におけるその「運用」「利用」にあるということができよう。

この「時間を限ったの貨幣の運用・利用」という特徴を最もよくあらわしているのが、福祉領域でいえば生業的貸付、一般的には事業貸付である。つまり、経営における資金として貨幣貸付がおこなわれる場合である。この資金は、一定時間内に設備や原材料購入に使われるが、それが事業活動に投入されることによって、新たな貨幣をもたらす可能性をもつ。ここでの貸付の目的は設備や原材料そのものではなく、それを通してなされる事業活動の成果としての新たな貨幣である。もちろん社会福祉の領域で期待される経営は生業的なそれであり、したがってこの新たな貨幣は生活を支える収入としてぎりぎりのものであろう。しかし、そのぎりぎりの収入を自らの労働活動によって稼ぎ出すことによる自立をここでは期待することになる。したがってこの方法は問題解決（ニード充足）の観点からいえば、貨幣給付にくらべてさらに間接的であり「迂回的」である。また、事業活動が失敗すればこの効果は全くなくなるばかりでなく、新たな貨幣給付や現物財・サービスの需要を拡大させる危険をもつ。しかし、サービス利用当事者の能力活用と私的自由は最も保証される方法ともいえよう。なお、技能習得資金や就職支度金の貸付もこの生業資金とほぼ同じ脈絡でとらえられる。前節で述べたように、社会福祉領域における「貸付」方法の導入がこれらの資金によって始められたことは、このような「貸付」方法の特徴からもうなずけるものである。

一般に貸付という方法は事業資金以外にも、消費生活上の資金としても使われている。たとえば、今月の収入では購入できない財やサービスを借金によって先に買ってしまい、それをボーナス時に一括返済していくとか、高額な生活財を月々分割で支払うことによって収入内のやりくりを果す、などという形態である。収入の増減と支出の増減は異なった法則で動いて行くから、生活における収支の凸凹はよく生じるが、これを貸付金の利用によって「平準化」していこうとするものである。通常は住宅や耐久消費財、進学資金など高額な生活財サービス、医療費や冠婚葬祭などの臨時費に利用されることが多い。ここでは、貸付けられた貨幣は「今、それを買いたい、買わなければならない」という時間制限の中でいったん利用され、後に返済されることによって収入支出を「平準化」する作用を及ぼすことになる。一見直接問題解決（ニード充足）に貨幣があてられているように見えるが、一定期間後の返済を伴うために結局は「収入支出の平準化」という「迂回的な」方法によって問題解決（ニード充足）がなされたことになる。なお、修学資金については一種の人的投資として、すなわち子供が将来より高い安定した収入を得るための、設備資金的な考え方でもできなくはない。その意味では生業資金と類似である。また、この消費資金については、収入増の見込み違いや、過剰貸付けなどによる危険が内包されていることはいうまでもない。一般にこの方法が使われるのは生活している消費者の側ではなくて、より多くの商品を販売したい販売者の側の理由に基づくところが大きいといわれている。また事業・生業への貸付と異なって、新たな貨幣を生むわけではないので過剰貸付けは直接生活破綻にむずびつくことがある。

以上のように、まず貨幣貸付という方法は、問題解決（ニード充足）にとってはより間接的な方法であり、いわば回り道をして問題（ニード）にたどりつくという「迂回的」な方法であるが、その回り道の過程で、サービス利用者自身の能力が活用され、あるいは自由にその生活設計を試みることができる（失敗も含めて）という特徴をもっており、その意味で近代社会の私的生活者の自由を最大限生かそうとする方法であるともいえよう。

このような特徴から、「貨幣貸付」方法は社会福祉の領域で次のような役割や意味を期待されると考えることができる。

第一に、既に述べたようにこの方法は新たな貨幣を生む可能性のある事業的な資金（生業資金、技能習得費、就職支度金など）か、生活費の中では臨時資金や耐久財、教育費など高額なサービス資金により適格的であり、したがって、これらの資金利用によって解決されうる問題（充足され得るニード）を把握し、それに働きかける方法としての役割を期待されうる。この二つの種類の資金を必要とする生活場面は、むろん日々繰り返される消費生活の基本部分そのものではない。まずそれはその日常生活を支え安定させる基盤として、事業や技能習得、教育や耐久消費財等の整備充実にかかわりあう可能性をもち、したがって、これらの充実を通常的手段では達成しがたい人々がかかえる生活問題を軽減し、解決する役割をになうことになる。また、生活はいわゆる日々必要な経常的な費用だけで動いて行くわけではなくて、その時々臨時的な費用を必要とする。それを私はかつて生活の「回転資金」と呼んだことがあるが、⁽⁵⁾この部分は例えば冠婚葬祭、疾病・災害・事故など予測つきがたいものがあり、またそれぞれの世帯や個人によって個別性や特殊性が強い。それゆえ普通は「不測の事態にそなえて」準備金を蓄えるわけである。社会福祉における貨幣貸付はこの準備金を自前で用意出来がたい人々の「不測の事態」とかかわる生活問題に対応し、そのための準備金を福祉サービスとして代替する役割を担う。

つまり、生活の構造からいえば、消費生活の基本にあるいわゆるフロー部分ではなく、それを支える基盤財や就業、また準備金といったストック部分に働きかける役割がこの方法に適格的であり、したがって、それらとかかわる問題に対処することが期待されていると考えられよう。なおどの程度これらの問題を把握し得るかは貸付条件によっても異なるが、貨幣や現物サービス給付の場合は、対象としての問題の一般性ないしは妥当性が厳しく求められるのにたいして、貨幣貸付による方法は、もともと「返済」が要件となるため、給付ほどには対象設定に厳格性を要求しないですむ。それゆえ個別的な性格の強い問題や利用者の特殊な状態にゆるやかに対応しながら、使い方によっては相当幅の広い問題（ニード）に対応し得る可能性をもっているともいえよう。

第二にこの方法は、稼働能力ある人々、あるいは少なくともその私生活を計画的に裁量できるうる利用者にとって意味あるものとならざるをえない。むろ

ん、社会福祉の場面では一般の金融業のように資産や信用調査によって利用者を限定することはできない。むしろそうした一般の金融業の信用調査によって排除された人々の問題が主たる中心になるが、資産や社会的信用がなく、低所得であっても、働く能力があり、あるいはそれを向上させる余地のある人々、もしくは、家計収支調整や生活設計をなすうる最低の能力をもった人々に働きかける方法としての役割をもつものといえよう。前節の社会福祉における貸付資金導入の経過をみても、いわゆる「働く貧困者」がその中心となったのはこの意味からである。他の社会福祉の方法が主として「弱者」という枠組で利用者設定をしているのと対照的であろう。したがってこの方法は、社会福祉法制でいうところの「更生援護」の方法の系列にはいるものであり、「保護」の役割ではないともいえる。

第三にしかし反面で、社会福祉における貨幣貸付による方法は、一般の貸付業への抵抗手段としての意味をもってきたことはすでに指摘した。これは、公益貸付事業としての役割から由来するものである。すなわち、福祉における貸付は社会福祉サービスの一方法であるばかりでなく、貸付け事業の一形態である。一般に「貸付」とは「返済」とセットになっており、特にそれが事業として営まれる時には「返済(額)」 $>$ 「貸付(額)」の関係が成り立っていないなければならないが、一般の貸付業はこの点で次の二つの形態をとらざるをえない。第一は貸付対象を「返済能力」の点から限定することである。この点から対象は収入・資産が高く、安定している、あるいは将来のそれが見込まれる、または社会的地位が高い、というような条件がある層に限定される。これは銀行など普通の金融機関が貸付にさいしてとる一般的な形態である。第二には、対象を限定しないで、そのかわりに返済不能の危険度の高さを相対的に高い利子の設定によって補おうとするものである。つまり低所得層や社会的に不安定な地位にある層をも含めて広く対象を設定し、そのために生じる「返済不能」の危険を高利子によってカバーしようとするものである。「返済能力」から対象を制限する先の場合は信用調査が重要になるが、この場合は信用調査がほとんどいらぬかわりに、取り立てに手間がかかることになる。この形態の例としては、伝統的な質屋などの庶民金融や最近のサラ金をはじめとする消費者信用業

の多くがあげられよう。前述したように、社会福祉領域における「貸付」の導入は、むしろこれらの営利事業としての貸付業からは排除された、あるいはそれを利用すると生活がかえって破綻するおそれのある層の生活問題を対象としておこなわれた。すなわち、営利事業ではなく、公益事業としての貸付けの系列である。この公益事業としての貸付業は、利子などの貸付条件を利用者に有利に設定して必ずしも「貸付（額）」＜「返済（額）」の関係を成立させないで営利事業に「対抗」し、公益を実現させようとする。社会福祉の貸付事業もこの公益貸付の一形態として、営利貸付とのある「対抗関係」を含まざるを得ないのである。

つまり、社会福祉における貸付は、単に社会福祉サービスの一方法であるばかりでなく、営利事業としての貸付事業に対抗し、「公益」を実現させるという役割をおっている。同じ貨幣貸付の手段をとって、営利貸付ではリスクの大きな集団を社会福祉政策の側に「誘導」し、社会福祉という公益を実現させようとするわけである。するとこの場合は必ずしも上に述べたような貸付という方法に適合した人や問題にこの方法の適用を限定するわけにいかないという矛盾をかかえこむことがおきる。稼働可能性のない人々、生活設計のしかたを知らない人々などがこれらの営利貸付に走ったり、そのための借金による生活困難をかかえる集団に少なからず含まれているからである。この矛盾は公益貸付一般に共通するものであるが、特に特定産業や中小企業貸付でなく、生業や消費生活を対象とする社会福祉の貨幣貸付にとって最も大きいといえよう。

4 世帯更生資金貸付制度としての「貨幣貸付」方法の制度的展開と効果

(1)

このような特徴と役割をもつと考えられる「貨幣貸付」の方法のどの点が強調され、どの点が修正されて行くかは、具体的な政策の目標や価値によって決められて行く。そこで再び世帯更生資金貸付制度という具体的制度に戻って、この制度による「貨幣貸付」の展開と効果を検討してみたい。なお、このよう

表1 世帯更生資金資金種類と貸付条件等一覧（平成元年度）

資 金 の 種 類		
更生資金	生 業 費	生業を営むのに必要な経費
	支 度 費	就職するために必要な支度をする経費
	技能習得費	生業を営み、又は就職するために必要な知識、技能を習得するのに必要な経費
身体障害更生資金	生 業 費	身体障害者が生業を営むのに必要な経費
	支 度 費	身体障害者が就職するために必要な支度をする経費
	技能習得費	身体障害者が生業を営み、又は就職するために必要な知識、技能を習得するのに必要な経費
生活資金	低所得世帯又は身体障害者世帯に対し、生業を営み苦しくは就職するために必要な知識、技能を習得している期間中または負傷若しくは疾病の療養をしている期間中の生活を維持するために必要な経費	
福祉資金	(1) 結婚、出産及び葬祭に際し必要な経費 (2) 老人または身体障害者等が日常生活の便宜を図るための器具の購入等を行うのに必要な経費 (3) 住居の移転に際し必要な経費 (4) 身体障害者が日常生活の便宜を図るための高額な福祉機器等の購入等に必要な経費 (5) 身体障害者が日常生活の便宜又は社会参加の促進を図るための自動車の購入に必要な経費	
住宅資金	住宅を増築、改築、拡張、補修、または公営住宅法（昭和26年法律第193号）第2条第4号に規定する公営住宅を譲り受ける等に必要な経費	
修学資金	修 学 費	低所得世帯に属する者が学校教育法に規定する高等学校（盲学校、ろう学校又は養護学校の高等部及び専修学校の高等課程を含む）、短期大学（専修学校の専門課程を含む）、大学又は高等専門学校に就学するのに必要な経費
	就学支度費	低所得世帯に属する者が高等学校、短期大学、大学又は高等専門学校への入学に際し必要な経費
療養資金	低所得世帯に対し、当該世帯に属する者の負傷又は疾病の療養（当該療養を必要とする期間が原則として1年以内の場合とする。）に必要な経費	
災害援護資金	低所得世帯に対し、災害を受けたことによる困窮から自立更生するのに必要な経費	

- (注) 1. 高等学校には、専修学校高等課程を、短期大学には、専修学校専門課程を含む。
2. 貸付利子は措置期間経過後、年3%（身体障害者生業費のうち自動車の購入を行うのに必要な経費として貸し付ける資金及び身体障害者等自動車購入資金については、平成元年4月1日から平成4年3月31日の間に自動車の購入を行う場合

貸付限度	措置期間	償還期間	備考
1,000,000円以内	1年以内	7年以内	特に必要と認められる場合 貸付限度：2,000,000円以内
80,000 "			
月 20,000 "	6月 "	6年 "	特に必要と認められる場合 貸付限度：320,000円以内(一括貸付) 貸付期間：6月(法令等において期間に定めのある場合その期間、最高3年)
1,000,000 "	1年 "	9年 "	特に必要と認められる場合 貸付限度：3,600,000円以内 措置期間：1年6月以内
80,000 "	6月 "		
月 20,000 "	1年 "	8年 "	特に必要と認められる場合 貸付限度：480,000円以内(一括貸付) 貸付期間：6月(法令等において期間に定めのある場合その期間、最高3年)
月 56,000 "	6月 "	5年 "	特に必要と認められる場合 貸付限度：月85,000円以内
250,000 "	6月 "	3年 "	貸付限度の区分 転宅費：190,000円以内 身体障害者福祉資金：520,000円以内 (償還期間：6年以内) 身体障害者等 自動車購入資金：2,000,000円以内 (償還期間：6年以内)
1,100,000 "	6月 "	6年 "	特に必要と認められる場合 貸付限度：1,800,000円以内
高校 月 23,000 " 高専 月 30,000 " 短大 月 37,000 " 大学 月 38,000 "			
80,000 "	6月 "	20年 "	貸付限度の区分 高校 自宅通学 37,000円以内 高専 自宅外通学 50,000円以内 短大 自宅通学 50,000円以内 大学 自宅外通学 80,000円以内 私立高校入学時に要する経費で特に必要と認められる場合は、別に130,000円を限度として貸付ける。
250,000 "	6月 "	5年 "	特に必要と認められる場合 貸付限度：380,000円以内 貸付期間：1年(特に必要と認められる場合、1年6月以内)
1,000,000 "	1年 "	7年 "	

に限り、年1.5パーセント)。ただし、修学資金は無利子。

3. 更生資金(生業費)及び福祉資金については、本表によりがたい特別の事情がある場合には別に定めるところにより貸付けする。

な検討をするための実態資料は十分整っているわけではないが、制度展開としては全国社会福祉協議会および厚生省のまとめた全国レベルの制度の状態についての資料を、またその効果としては、貴重な利用者調査を行っている東京都社会福祉協議会の調査資料を利用することになる。

すでに述べたように、この制度は生活保護の周辺にあってその基準を上下するボーダーライン層とよばれた低所得層への生業資金、技術習得費、就職支度金にそれぞれ対応する資金貸付としてスタートした。つまり、「貨幣貸付」の貨幣の時間を限った運用による「迂回的」援助という特徴を、主として事業資金運用による新しい貨幣の取得という形で実現させようとしたといえよう。当時の社会状況下では、低所得や貧困が「働けるのに働く場がない」、「賃金が安い」と直接むすびついており、したがって、生業による自立が期待されたものであり、また膨大な「働ける貧困層」がその対象となったといえよう。ところが、その後、資金種類は多様化し、現在では表1のような更生（生業、就職支度、技術習得）、生活（生活費、出産費、葬祭費）、修学（修学費、就学支度）、住宅（補修費、改修費）、療養資金、福祉資金（結婚・出産・葬祭費、住宅設備、福祉機器などの購入費、帰省・修学旅行などの臨時費）、災害援護資金、と細分化されている。この資金種類は、一見して明らかなように生活保護の扶助費区分に類似したものであり、すなわち生業資金からはじまって次第に生活保護のカバーする生活領域全体に「貨幣貸付」方法を波及させようとしたことがうかがえる。そのためか、「貸付」にはおどろくほど細かく種類の内容を特定化している。しかし、このうち生活資金は療養期間、技能習得期間について限定的に生活費を貸付けようとするものである。したがって、生活保護が経常生活費としての生活扶助を中心に組み立てられているのに対して、世帯更生資金制度はこの経常費を支え、安定させる生業、耐久財もしくは高額サービス（修学、住宅、住宅設備、福祉機器など）、臨時費（療養、結婚出産葬祭費用、災害援護など）資金が中心となっている。生業的資金以外の資金の導入がばらばらになされたこともあってか、生活保護のように体系だてられておらず、また細かい特定化を含めて寄木細工のような制度となっているし、福祉資金のように資金名からは内容がすぐにわからないものもあるが、ほぼこれ

まで見て来たような「貨幣貸付」の特徴が生かせる資金を制度としては網羅しているといえよう。なお、生業以外の耐久財や高額サービス、臨時費などは福祉資金が導入された昭和47年ごろから重点がおかれはじめ、特に60年前後になると、これらの貸付限度額の引き上げ、身体障害者のための福祉機器購入資金、日常生活用の自動車購入資金を福祉資金に導入する、2週間以内で緊急貸付をおこなう、などの制度の改正がひんぱんにおこなわれている。「新たな貨幣を生み出す」ことによる生活自立をねらった貸付から、次第に消費生活の自立安定のための「収支平準化」をねらった貸付に制度の重点が次第に変化しているといえよう。

ところで、これらの資金種類以外に、いわゆる「特例措置」による貸付があることに注目したい。これは、「資金の貸付について、特に必要と認められるときは厚生大臣が特別の措置を講ずることができる」という要綱の規定にもとづいているものであり、自立更生が著しく促進されるような場合には更生費（生業費）、福祉資金について別の限度額を設定して貸付けることができるというもので、いわば問題（ニード）への柔軟な対応を宣言したものと受けとれる。したがって、例えば更生意欲のある通常の利用者についてこの措置がとられる場合もありうるわけであるが、実際これまでの経過ではその時々々の災害や社会問題への対処の一方法として厚生大臣がとる特別措置としてなされてきている。例えばスモンやカネミ油などの公害被害患者世帯や炭鉱離職者、国民年金特例納付世帯などへの臨時の貸し出しである。この詳細は表2のようであるが、この場合は必ずしも更生資金、福祉資金ばかりでなく、生活資金を療養期間、技術習得期間にかぎらないで貸付けするいわゆる単独貸付を実施している場合もある。このように、「特例貸付」はいわば社会問題対策としての別枠を作ってきたという経過があり、現場でこの制度にたずさわっている社協職員や民生委員などからは、本来の業務以外の政治の尻拭いをさせられているとの声もある。いずれにせよこれが一層この制度をわかりにくくさせているともいえよう。なお、最近では、貸付手続の簡略化や限度額についてこの特例を使って弾力的に運用することが行われている。

次に貸付の対象は、当初の低所得者に身体障害者更生資金が別枠で加わり、

表2 世帯更資金制度の特例貸付の実施状況

1	昭和34年	伊勢湾台風被災世帯への特例
2	昭和37年	室戸台風被災世帯への特例
3	昭和39年	新潟地震被災世帯への特例
4	昭和40年	炭鉱離職者世帯へたいする特例
5	昭和43年	十勝沖地震被災世帯へたいする特例
6	昭和44年	台風9号被災世帯へたいする特例
7	昭和45. 6. 8年 昭和50. 51. 56. 57年	} カネミ症患者世帯への生活資金貸付の特例
8	昭和46年	
9	昭和49年	再開5年年金，時効消滅保険料特別納付制度にかかわる特例
10	昭和53年	同和奨学金借り受け者にたいする生活資金の特例
11	昭和53年	スモン患者世帯への生活資金の特例

さらに生活資金，福祉資金の対象としても身体障害者が加わった。いわば低所得層用と身体障害者用の二種類の利用者区分をしているといえよう。周知のように，我国の社会福祉制度は貧困・低所得者，障害者，児童，母子，老人……というように属人的区分をなしてステレオタイプに対象を把握しており，そのそれぞれの区分の範囲内にその全ての問題とサービス方法を取りこんでしまう傾向をもっている。例えば老人福祉とはあらゆる老人の労働，保健医療，介護，住宅，所得などあらゆる生活問題に対して，あらゆるサービスを体系だてるものとして政策的に成立している。この場合，本来貧困低所得という所得基準と，老人とか児童という人間発展段階の区分と，母子のような世帯形態区分と，障害者のような心身の状態による区分とはそれぞれ違うから，例えば貧困な母子とか障害のある老人という実態が当然あるわけである。しかしそれを無視してすべて「者」という属人的区分にしているという特徴がある。つまり，世帯更生資金もこのような意味での「低所得者福祉」であり，そしてそれとは異なっ

た対象として所得制限なしの「身体障害者」を別枠で付け加えているという体裁をとっている。なお、昭和24年に身体障害者福祉法が成立する時のいきさつでは、労働、教育、訓練、更生医療、所得、生活援助などと並んで、特に生業貸付をもこの制度のなかに含めた要求があったと言われているが、⁽⁶⁾ 結果的には除外された。そこで、のちに世帯更生資金制度に包含された時にも、別枠で、異なった対象として追加されたのである。しかし別枠であっても世帯更生資金の中に包含されていることについては障害者団体に強い不満があるといわれ、また反面でこの制度を低所得者対策ととらえてきた民生委員や社協職員などからは身体障害者の場合所得制限がないために特別扱いになるという面でのやりにくさが指摘されたりもしている。なお、既に述べたように母子世帯への貸付は別制度でなされている。このように、対象は社会福祉の「貸付」に適合したすべての世帯・個人ではなく、属人的にとらえられた限りでの「低所得者」と「身体障害者」の二本建てになっている。なお、先に述べた「特例貸付」を加味して考えると、このほかその時々社会問題や災害の被害世帯という対象認定があったというべきであろう。

さらに最近の制度改善では、身体障害者の他、精神薄弱者の家族にも日常生活用の自動車購入資金を認める動きがあった。これは消費税導入・物品税廃止への見返りの措置という意味があるためであるが、制度の対象はさらに広げられたといえよう。また、後にも述べるように今後の制度改正の方向としては老人世帯を所得制限を撤廃して含めるという意見もだされている。これらの動きは、すべて我国の社会福祉政策における属人的対象把握に基づくものであって、対象拡大をこの属人的把握のまま行っていけば、資金種類だけでなく利用者の面でも制度は寄木細工化を一層すすめるといえる。

(2)

さて、以上は制度のたてまえであるが、この制度が実際にどんな問題に対応し、どのような役割を果たしてきたかをみてみよう。まず全体的な貸付件数・金額の推移をみると(表3)、件数は昭和35年ごろから47年ごろが最も多く昭和41年の37505件をピークとしてほぼ3万件台を維持している。現在はやや件数は減少しており、昭和62年度では21642件、1市町村社協あたり約7件である。

表3 世帯更生資金年度別・資金種別貸付状況

年度	更生資金		身体障害者更生資金		生活資金		福祉資金		住宅資金	
	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
30	5,601	187,095	0	0	0	0	0	0	0	0
31	5,734	213,546	0	0	0	0	0	0	0	0
32	10,592	423,731	0	0	975	24,852	0	0	0	0
33	14,019	534,834	0	0	2,202	54,204	0	0	0	0
34	15,761	655,533	0	0	3,340	90,112	0	0	0	0
35	17,119	796,191	0	0	2,096	58,276	0	0	0	0
36	14,017	821,803	3,446	234,674	77	950	0	0	5,436	287,310
37	11,765	794,398	3,489	265,432	64	850	0	0	3,635	224,735
38	12,289	963,036	3,620	323,307	71	976	0	0	4,868	359,529
39	11,945	1,130,391	3,301	355,638	71	966	0	0	5,193	427,043
40	12,175	1,334,532	3,400	413,519	131	3,066	0	0	6,376	562,653
41	11,746	1,366,202	3,620	453,766	173	4,259	0	0	7,563	835,436
42	11,050	1,474,358	3,511	513,874	147	3,576	0	0	8,106	1,033,341
43	9,733	1,548,440	3,524	637,420	110	2,725	0	0	8,218	1,252,990
44	9,200	1,689,266	4,290	891,851	162	6,775	0	0	9,487	1,663,015
45	8,343	1,779,946	4,598	1,123,975	207	15,694	0	0	9,419	1,704,677
46	7,181	1,772,522	4,138	1,150,596	193	12,843	0	0	8,981	1,941,373
47	6,660	1,821,483	3,854	1,170,510	187	14,006	227	9,332	10,401	2,725,736
48	6,254	2,195,012	3,997	1,477,783	152	13,626	322	13,423	8,044	2,259,248
49	6,708	2,916,489	4,276	1,951,084	236	32,342	405	22,522	9,488	3,512,787
50	5,487	2,498,992	4,511	2,209,797	357	58,474	2,401	161,557	7,989	3,608,689
51	5,604	2,914,533	4,269	2,425,967	223	44,629	291	19,980	8,072	4,399,421
52	5,677	3,212,198	4,429	2,716,089	383	76,848	399	24,481	7,593	4,472,921
53	5,826	3,541,055	4,566	3,056,183	878	437,745	671	34,373	7,002	4,230,903
54	5,782	3,967,688	3,467	2,537,558	560	233,232	2,290	384,358	6,746	4,326,872
55	6,667	4,757,878	3,606	2,988,641	509	196,546	7,314	1,283,117	6,689	4,426,646
56	6,142	4,943,376	3,737	3,454,826	444	154,660	304	27,570	6,282	4,441,907
57	5,021	4,258,683	3,168	3,180,692	377	137,451	265	27,862	5,097	3,776,713
58	4,618	4,194,896	2,999	3,227,483	412	150,351	256	27,046	4,547	3,488,416
59	4,564	4,312,200	2,832	3,304,842	480	177,261	302	38,241	4,207	3,332,797
60	4,008	3,923,729	2,623	3,249,927	585	196,753	369	51,129	3,766	3,053,716
61	3,797	3,884,160	2,475	3,323,474	739	298,028	368	54,818	3,730	3,088,460
62	2,976	3,091,751	2,155	3,048,146	634	236,039	374	64,367	3,054	3,007,247
計	247,061	73,919,947	97,901	49,743,054	17,175	2,738,115	16,538	2,245,179	179,983	68,744,581

(注) □内はピーク時の件数、金額

(出所)「世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会報告」

(単位：件，千円)

修学資金		療養資金		災害援護資金		計	
件数	金額	件数	金額	件数	金額	件数	金額
0	0	0	0	0	0	5,601	187,095
0	0	0	0	0	0	5,734	213,546
0	0	4,370	122,078	0	0	15,937	570,661
0	0	10,671	280,079	0	0	26,892	869,117
0	0	8,285	226,860	0	0	27,386	972,505
0	0	9,086	269,176	0	0	28,301	1,123,643
474	8,888	7,223	236,089	0	0	30,673	1,589,714
907	24,916	6,101	215,571	3,665	228,149	29,626	1,754,051
1,832	75,594	5,650	207,240	3,482	227,656	31,812	2,157,338
2,626	119,302	4,845	185,033	4,291	378,803	32,272	2,597,176
4,103	165,365	5,693	304,790	4,750	435,032	36,628	3,218,957
4,906	185,980	5,582	338,162	3,915	350,343	37,505	3,540,148
5,095	188,286	5,044	340,590	3,810	356,616	36,763	3,910,641
4,692	179,369	5,056	404,820	2,294	284,067	33,627	4,309,831
4,772	195,930	4,624	408,739	2,780	314,101	35,315	5,169,677
4,088	171,191	4,459	448,083	2,792	395,929	33,906	5,693,495
4,039	184,972	4,201	434,325	2,067	291,380	30,800	5,788,011
4,201	240,384	3,671	413,605	4,453	646,859	33,654	7,041,915
4,495	340,318	2,316	276,093	1,248	233,852	26,828	6,809,360
4,465	397,639	2,085	263,605	865	162,253	28,528	9,258,721
5,339	605,972	1,733	220,293	634	155,839	28,451	9,519,613
5,595	762,639	1,437	185,435	938	268,865	26,429	11,021,469
6,521	1,127,678	1,284	167,884	766	247,920	27,052	12,046,019
7,284	1,397,045	1,093	140,951	636	231,359	27,956	13,069,614
7,594	1,948,464	953	139,862	761	282,528	28,153	13,871,060
8,751	2,847,506	1,025	160,607	702	271,998	35,263	16,959,939
9,517	3,411,800	860	135,226	708	347,368	27,994	16,916,733
9,761	3,415,008	702	108,299	599	332,734	24,990	15,237,442
9,782	3,435,388	840	150,062	688	391,467	34,142	15,065,109
10,627	3,930,410	993	182,768	237	133,165	24,242	15,411,682
10,089	4,127,612	1,184	247,894	371	213,878	22,935	15,064,638
10,628	4,472,878	1,248	288,101	2,539	369,501	25,524	16,079,420
10,771	4,840,970	1,072	260,801	606	511,103	21,642	15,060,924
162,954	38,828,504	113,386	7,763,121	50,597	8,062,765	912,621	252,045,266

これは年間の件数であるからその数はおどろくほど小さいといえよう。また、貸し出し金額は貸し出し限度額が引き上げられていることもあり、名目額としては増大している。昭和62年度で約150億円である。ちなみに、昭和61年の消費者金融の新規信用供与額は約20万億円、また、クレジットカード発行件数は9706万枚といわれている。⁽⁷⁾さて、資金種類別の貸付件数金額の推移は、表3のようになる。ここからは次の点が顕著である。資金種類として全生活領域をカバーしうる資金を用意したというものの、この制度の中心となって高い件数を貸付しているものと、そうでないものがある。前者の代表としては、生業資金に代表される更生資金、修学資金がある。既に述べたように一般的にもこの事業貸付と収支平準化をねらった高額サービスへの貸付は「貸付」という「迂回的」方法によくなじんでいることを示しているといえよう。ただし、これらの資金でも件数自体からいえば小さいのであってピーク時でそれぞれ全国合計で17119件、4599件、10771件でしかない。また低所得者を対象とする更生資金は昭和30年代から40年代の半ばまでよく利用されているが、その後は次第に減少し、昭和62年では3000件を割っている。身障者更生資金もややずれてピークは昭和45年にあるものの昭和55年頃から件数減少の傾向がみられる。これと対照的に修学資金は昭和50年代に入ってから急速に伸びており、現在の世帯更生資金制度の中心となっている。この理由としては、一般的にも生業・自営業の存立が次第に難しくなっていることが指摘されているが、現在の社会で独立自営を営むには小規模であっても相当の資金が必要とされ、世帯更生資金のレベルではまにあわないのかもしれない。

臨時性の強い災害援護資金は別として、療養資金、生活資金、福祉資金、住宅資金は上の更生資金、修学資金に比べると件数は低迷している。療養資金は昭和33年の10671件をピークとして昭和40年代には半減し、さらに50年に入っては1千件を前後している。この療養資金や技能習得資金とセットになった生活資金も同様の傾向であるが、ただしこれは55年頃から若干増大傾向にもある。これは前述したように、「特例貸付」によって単独貸付がなされた影響が大きい。また、同様に福祉資金も「特例貸付」がなされた年に突出があるが、あとは300件程度を低迷している。住宅資金はこの中ではやや件数が多く昭和47年

には1万件を越したが、その後は年々減少している。この理由としては住宅費の高騰や他の金融の貸付金利の相対的減少等が指摘されている。ともあれ、これらの臨時費、住宅資金などへの資金需要、したがってそれらとからんだ生活問題は世帯更生資金制度の「貸付」によっては必ずしも十分には対応されていないといえる。特に生活資金、福祉資金は通常の対象把握ではなく「特例貸付」としてのいわば例外的な対象把握によってかろうじてその役割を果しているように見える。

このように、まず世帯更生資金制度による「貸付」は、生業資金が対応し得るような問題にあるていど対処してきたが、近年ではもっぱら修学資金とかかわる生活問題へ対応する制度としての色彩を強めている。また、制度自体が模索している福祉資金的な臨時費、耐久財費を利用することで軽減されるような問題はまだ十分この制度の対象としてはあがってこない。他方で、この間のサラ金やクレジットを含んだ消費者信用業の拡大はめざましいものがあるから、結局これらと対抗し、これらの被害から守るべきあるいは救済すべき対象をほとんど取り込んでこなかったことが推測される。先に述べた公的貸付制度による営利貸付への対抗機能のなかで、この種の資金への対抗役割は十分はたしてこなかったということであろう。

次に、世帯更生資金制度の利用者の調査によって、この制度の果している役割を検討してみよう。東京都社会福祉協議会が昭和58、59、60年度の世帯更生資金借受世帯の「貸付申し込み書」をデータに分析した結果では次のような利用者の典型が浮かび上がっている。⁽⁸⁾まず、申し込み者は圧倒的に男性が多く(84%)、その年令をみると、福祉資金以外ではどの資金種類も40代が最も多く、次に50代である。特に修学資金は半数以上が40代に集中している。福祉資金だけは30年代が中心となっており、29歳以下もかなりいる。(表4)また、世帯人員でもいずれの資金も3-4人のところに集中している。身障更生資金だけは1-2人の比率もやや高い。さらに、家族類型をみると、夫婦と非生産年令の子のいわゆる核家族世帯がどの資金種類も圧倒的に多いのが特徴である。以上の特徴からこの調査を引用した東社協の報告書⁽⁹⁾では世帯更生資金の借受世帯は中年期の家族持ち世帯が典型であり、この世帯の問題=ファミリーボバ

表4 世更借受世帯の申込者の年齢と世帯人員

年齢区分		29歳以下	30～39歳	40～49歳	50～59歳	60～69歳	70歳以上	計		
年 齢		%	%	%	%	%	%	%		
	更生資金	6.4	23.4	37.5	24.3	7.3	1.1	100.0		
	身障更生資金	7.8	24.3	35.7	24.8	6.8	0.6	100.0		
	生活資金	6.1	20.7	45.1	23.2	3.7	1.2	100.0		
	福祉資金	28.9	30.1	20.5	13.3	6.0	1.2	100.0		
	住宅資金	4.8	19.6	24.5	32.2	12.6	6.3	100.0		
	修学資金	3.7	5.7	53.6	32.1	4.0	0.9	100.0		
	療養資金	8.6	17.2	35.7	29.9	6.9	1.7	100.0		
	災害援護資金	6.7	13.3	53.3	20.0	6.7	—	100.0		
	計	5.8	14.0	44.7	28.7	5.6	1.2	100.0		
世帯員数		1人	2人	3人	4人	5人	6人	7人	8人以上	計
世 帯 人 員		%	%	%	%	%	%	%	%	%
	更生資金	6.0	12.9	27.0	27.9	15.4	7.5	2.4	0.9	100.0
	身障更生資金	16.8	21.2	23.7	26.3	10.2	1.2	0.6	—	100.0
	生活資金	4.9	14.6	28.1	32.9	14.6	3.7	1.2	—	100.0
	福祉資金	7.3	32.5	32.5	16.9	4.8	4.8	—	1.2	100.0
	住宅資金	13.3	20.3	25.2	25.2	9.8	4.2	2.0	—	100.0
	修学資金	0.9	3.7	17.3	39.0	25.6	9.3	2.8	1.4	100.0
	療養資金	4.6	22.4	24.7	27.0	14.9	5.2	1.2	—	100.0
	災害援護資金	20.0	13.3	6.7	46.6	—	6.7	6.7	—	100.0
	計	5.4	10.9	21.3	33.1	19.2	7.0	2.2	0.9	100.0

(出所)「現代の貧困」(東社協, 1988年)

テイに世帯更生資金制度は対応してきたと指摘している。さらに、利用世帯の職業階層をみると、表5のように商業・サービス業の都市自営業層と中小企業や商業・サービス業に働く労働者層に多く集中していることがわかる。特に最も多い自営業層は更生資金、身障者更生資金の生業費とのかかわりがやはり大きい。そればかりでなく3割は修学資金の借受世帯である。中小企業労働者や商業・サービス労働者は修学資金が中心であるが、福祉資金の割合も高いことに注目したい。福祉資金は商業やサービス業の使用人層でも比較的高く利用されており、この資金利用者だけは年齢が若かったことを考え合わせると、使用人層を含めた労働者下層の若い家族もち労働者の冠婚葬祭などの臨時資金や耐久財購入資金として利用されていると考えられる。これらの資金は通常サラ金やクレジットなど営利貸付でよく利用される資金であり、利用層も類似している。営利貸付への対抗機能を世更制度による「貸付」が果すとすればこれらの資金利用が中心となることが予想される。むろんいまの貸付件数ではそこまでの役割を果たしていないことはいうまでもない。以上の東京都の職業階層の比率は地域によって異なっているだろうからすぐに一般化はできないが、零細な自営業、中小企業労働者、商業サービス業の労働者が中心にあるという点ではそれほど違いはなかろう。つまり、先のファミリーポバテイは中心的には「働く貧困者」＝ワーキングプーアの問題として現れ、これをこの世更制度が不十分ながらもなんとか把握しようとしているといえる。前述したように、稼働できない、ハンディキャップをもついわゆる「弱者」を一つの典型としてきた福祉サービスのなかでは例外的な、稼働年令の夫婦を含んだ「働く貧困者」＝ワーキングプーアの生活問題を社会福祉政策のもとに誘導する役割を「貸付」という方法がよく果すことを示すともいえよう。福祉資金などの設定いかんによっては、さらに若い家族をその対象として把握する可能性ものこしているといえるのではなかろう。

なお、身体障害者という範疇で対象を設定している身障者更生資金も同様の職業階層であるが、その収入は他の利用層よりもやや高い。生活保護基準の倍率で測った報告書の結果によれば、保護基準の2.0倍以上が26%存在している。これはその他の資金利用者の6%と比べればかなり大きく、やはり別枠の設定

表5 世更借受世帯の職業階層

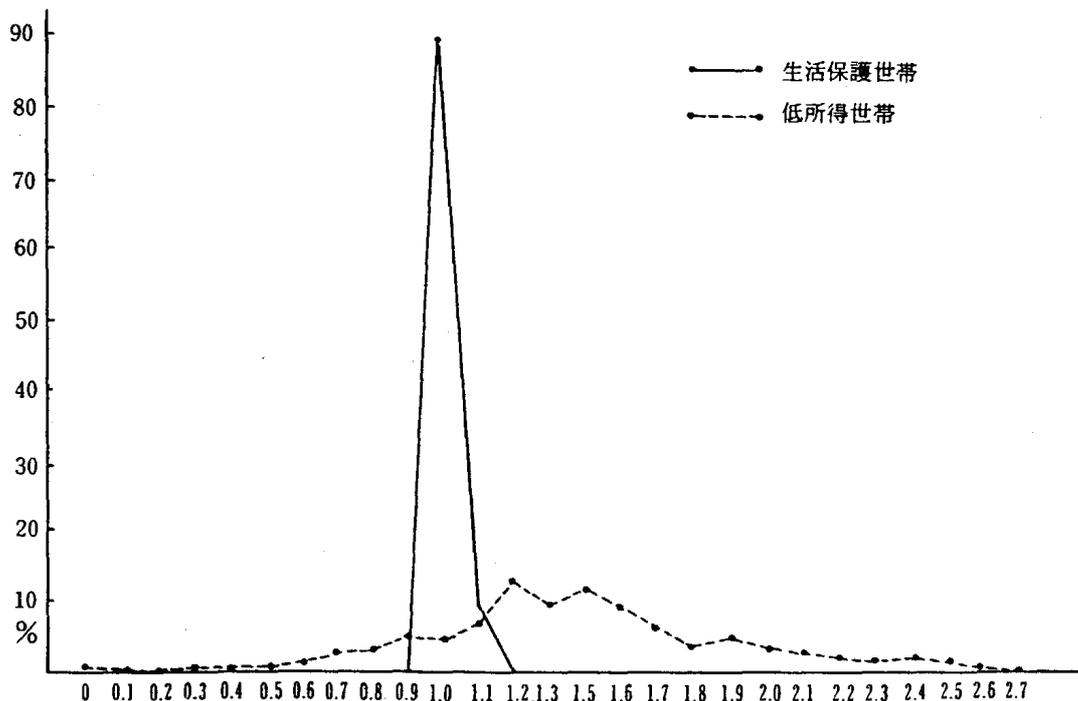
貸付資金の種類	会社経営・その他 の経営者 ・小経営	大企業事務員 ・専門技術者 ・公務員	商業・サービ ス・飲食業者	労働者	中小企業・商 業・サービ ス	仲介人 の職人・そ の他の職人	建設職人・そ の他の職人	用人	商業・サービ ス・飲食店使 用者	臨時雇用・パ ート	日雇・雑役・ 臨時雇用・パ ート	浮浪的サービ ス業・賃仕事 者	行商・露天商 ・小商人(店 なし)	老齢等) 無業(失業的 無業・病弱・ 無業)	無 回 答	合 計
更生資金	0	3	316	53	30	17	37	9	13	77	1	556				
		0.5	56.8	9.5	5.4	3.1	6.7	1.6	2.3	13.8	0.2	100				
		3.1	35.7	6.6	21.0	15.3	15.4	21.4	46.4	10.6	20.0	18.0				
身体障害者 更生資金	0	31	195	160	10	19	17	5	7	69	2	515				
		6.0	37.9	31.1	1.9	3.7	3.3	1.0	1.4	13.4	0.4	100				
		32.0	22.0	19.8	7.0	17.1	7.1	11.9	25.0	9.5	40.0	16.7				
福祉資金	0	1	8	31	4	13	8	0	0	16	0	81				
		1.2	9.9	38.3	4.9	16.0	9.9			19.8		100				
		1.0	0.9	3.8	2.8	11.7	3.3			2.2		2.6				
住宅資金	0	10	44	39	11	3	12	1	0	23	1	144				
		6.9	30.6	27.1	7.6	2.1	8.3	0.7		16.0	0.7	100				
		10.3	5.0	4.8	7.7	2.7	5.0	2.4		3.2	20.0	4.7				
修学資金	2	45	290	444	79	49	145	26	8	517	1	1606				
	0.1	2.8	18.1	27.6	4.9	3.1	9.0	1.6	0.5	32.2	0.1	100				
	66.7	46.4	32.7	55.0	55.2	44.1	60.4	61.9	28.6	71.0	20.0	52.0				
療養資金	1	7	27	71	7	10	20	1	0	25	0	169				
	0.6	4.1	16.0	42.0	4.1	5.9	11.8	0.6		14.8		100				
	33.3	7.2	3.0	8.8	4.9	9.0	8.3	2.4		3.4		5.5				
災害援護資金	0	0	6	8	2	0	1	0	0	0	0	17				
			35.3	47.1	11.8		5.9					100				
			0.7	1.0	1.4		0.4					0.6				
無回答	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2				
				0.1						50.0		100				
				0.1						0.1		0.1				
合計	3	97	886	807	143	111	240	42	28	728	5	3090				
	0.1	3.1	28.7	26.1	4.6	3.6	7.8	1.4	0.9	23.6	0.2	100				
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100				

(出所)「現代の貧困」(東社協 1988年) 上段 実数 中段 横計% 下段 縦計%

の結果がでていともいえる。むろん身障更生資金でものこりの7割強は実質上ワーキングプーアである。しかしここでは属人的把握としての身障者のうち、働ける層がこの「貸付」とむすびついたという恰好になるう。

さらに先の職業階層をみると、このワーキングプーアや働ける身障者のみでなく無職世帯も相当含まれていることに気がつく。この無職層は7割が修学資金の利用層であり、これはほぼ生活保護世帯の修学資金利用世帯と一致している。つまり、世更制度は生活保護の周辺の低所得・ボーダーライン層に対応するものとして登場したが、現在は生活保護世帯そのものの資金ニードに答える役割を果しているといえよう。ちなみに、全国の世更制度の被保護世帯への貸付は昭和61年度で2348件、世更全件数の約1割である。⁽¹⁰⁾ このうち修学資金が最も多く約8割となっている。また、件数は少ないが、世更全体の中で被保護世帯比率の高いのは福祉資金で10.4%を占めている。このような生活保護世帯への貸付は、「貨幣貸付」による「貨幣給付」の代替とも取ることができるが、修学資金に限っていえば経常生活費を中心に組み立てられている生活保護による保護の限界を貸付でカバーするものと考えられよう。むろん生活保護費は分割支払いであっても「返済」にまわせる余裕を本来もっていないが、修学資金では子供が将来返済する可能性があるわけである。なお、先の報告書ではこの生活保護世帯とそれ以外の借り受け世帯の世帯収入の比較を生活保護基準の倍率をつかって行っているが(図1)生活保護以外の世帯は保護基準を中心に高いほうにも低いほうにも広く分布している。つまり、この生活保護基準以下に広がる利用層の存在を考えると、現実的には生活保護世帯でも十分対象になりえる、あるいは保護費のほうがかえって確実な収入として認定されやすいとさえいえるのかもしれない。また、被保護世帯以外に、公営住宅居住世帯の利用の多さが報告書では指摘されているが、⁽¹¹⁾ すぐ後で述べるように、社会サービスへの接近性の高さ、民生委員や福祉事務所などとの関連から、既存制度で把握されているサービス利用者の問題への働きかけがどうしても多くなりがちであるといえよう。このように、本来「返済」を伴う「貨幣貸付」が無職層に働きかけるといことは考えにくいのであるが、実際には将来の「返済可能性」や既存社会サービス利用者へ民生委員などの目が向きがちである、またある意

図1 保護基準倍率による世更借受世帯の所得水準



(出所)「現代の貧困」(東社協, 1988年)

味では「確実な収入である」社会保障給付があると貸付やすい, などの理由から無職層の利用が増大している。つまり, ワーキングプーアや働ける身障者だけでなく, 既存社会福祉サービスがとらえた範囲の無職のファミリーボタテイや障害者の問題を「貸付」方法がさらに深くとらえる役割を果しているといえるかもしれない。

(3)

こうして, 世帯更生資金制度による「貨幣貸付」は社会福祉の領域ではとりこぼされがちな「働く貧困層」, 働ける身障者, 無業の貧困家族の生活問題のうち, 主として生業費, 修学費とかかわる問題を社会福祉の問題として取り上げ, それに働きかける役割を果して来た。ただし, 件数からいえば, それほど大きなものではない。また制度自体は臨時費や耐久財などの多様な消費資金の「収支平準化」による生活安定にかかわる方向を明確にしつつあるが, 実績としてはまだこれらとかかわった問題はほとんど把握していないと言って良い。またそれともかかわって, 営利貸付利用による生活困窮を予防あるいは救済す

るという意味での営利貸付への対抗的位置には必ずしもいないといえる。さらに、個別世帯の生活問題に対してではなく、時々の社会問題の処理の一方策としてその柔軟性が利用されて来たという側面は、まさに政策的判断の優先であろう。

昭和60年に全国社会福祉協議会における「あり方研究委員会」、61年には東京都社会福祉協議会の「制度検討委員会」、62年に厚生省の「基本問題検討委員会」がそれぞれ発足し、制度改革の機運が高まって来たのは以上のような「貨幣貸付」方法の役割を果し切れていないこの制度展開の停滞状況を背景とするものであった。⁽¹²⁾ また、この制度の生みの親でもある民生委員自体にもいわゆる「世更ばなれ」がみられることが危機的にとらえられ、民生委員協議会でも活性化のさまざまな試みを開始している。これらの流れの中でも、あるていど指摘されているように、世更制度が「貨幣貸付」方法の役割を十分果していない要因として、「貨幣貸付」の条件と内容、およびその運用方法の三つがあげられる。条件としては、所得など対象認定の基準の妥当性、連帯保証人制度の存在がある。また、内容では金額や利子、資金種類の妥当性があり、さらに制度運用としては民生委員と社協のかかわりや手続きの繁雑さの問題がある。それぞれについては上記報告書などを参照されたいが、これらの状態が一言でいえば利用者を積極的にこの制度に組み入れる上で「抑制的」に作用しているといえよう。例えば最も大きな問題は連帯保証人制度であるが、一般に保証人を得にくい環境にあることが多く、また得られても保証能力がないことの多いといわれている低所得層や身障者、あるいは地域的な流動を余儀なくされている世帯やすでに友人知人に借金を重ねているような世帯はこのハードルを越せないで世更制度とむすびつかない。また、既に述べたような資金種類の複雑さわかりにくさがあり、地域によっては生活保護並の厳格な所得認定や細かい資金使途の規定を設けていることさえある。なお、これらの条件等は制度によるもの以外に、各地域で異った規準をもつことが少なくない。それらがむしろ制度を緩和して、利用者を広く把握する方向に作用することもあるが逆に、それをさらに細く厳密にすることもある。後者の場合は制度と地域内規の2重の枠によって利用者抑制が生れていく。

要するに、これらの「抑制」状況は「返済」を最優先させる制度運営者にとっての安全確保に基づいている。「貸付」はいつも「返済」を伴うものであるが、この返済能力に欠けた層が基本的に社会福祉領域の貸付の対象である。しかしそのなかでも相対的に「返済」の意味において制度運営者が「安全とおもわれる利用者」だけを制度の対象として切り取ることが行われてきたからである。これは次のような点からも確認できる。第一に返済できないいわゆる「不良債権」の件数は、厚生省・全社協資料によれば昭和62年度末現在で4859件であるが、これを貸し出し件数と対比させると約1割である。また、償還計画額に対する償還済額（それぞれ累計）の比を表わす償還率は昭和62年度で90.9%と高い値を示している。この償還率は表6で示すように、むしろ30年代の方が低く、年々向上してきている。対象の性格からみてむしろ異常な高償還状況とみるべき数字であろう。さらに、貸し出し額と償還額の収支差は昭和61年度で約34億円であり、繰り越し金が約63億円に達していることから、「安全な利用者」だけに抑制されていることが推測される。また、第二に、前述したような修学資金割合の高さや生活保護世帯の相対的割合の高さがあげられる。修学資金は

表6 償還率の年次推移

年 度	償還率
昭和30年	64.7%
35年	68.5%
40年	81.8%
45年	88.1%
50年	91.9%
55年	94.0%
62年	90.9%

(出所) 全社協「世更制度運営統計資料」

(注) 償還率＝償還済額（累計）／償還計画額（累計）

子供の将来収入を見込めることもあり、事業のような失敗も少ないので、貸しやすいといわれている。実際、これは審査によって却下されることが少ない。また、耐久財や冠婚葬祭などが「ぜいたくだ」という偏見にさらされやすいのにくらべて、教育費はそれが相対的に少ない。つまり民生委員や社協職員にとって子供の修学資金を申請する世帯は「教育熱心でかんしんな」低所得者ということになりやすい。修学資金が伸びているのは、進学率の上昇のほかはこのような貸しやすく好ましい「安全な利用者」とかかわりやすいからである。つまり、制度運用がそのような対象に限定し、切り取って来たという側面が少なくない。また、生活保護世帯も確実な収入が見込まれ、また他の社会サービスによって既に「認知」されているという意味で「安全な利用者」である。この意味では、障害者や厚生省委員会がうちだした老人世帯も類似している。年金や手当があり、働けなくとも分割返済にたえられると見込まれるからであり、またすでに社会福祉利用者として「おなじみ」だからである。むろんこうした社会福祉のカテゴリー的対象のもつ生活問題（ニード）を「貨幣貸付」はより深くとらえる役割を果すが、制度改革の方向をそうした「安全利用者」にばかり求めると、この「貨幣貸付」はそうした「おなじみさん」のニードを中心にかかわるものとなり、他方で営利貸付に走って生活困難を増すひとびとの問題を大量に取りこぼす危険をもつことはいうもでもない。実際、すでにサラ金やクレジットなどでの借金を抱えている世帯は、それだけで対象から除外されるのが普通である。ちなみに、全社協の昭和57年「世帯更生資金制度運用状況調査」によれば借金をかかえた世帯に世更資金を貸したことがあるという社協は多いが、その借金は住宅ローン、金融公庫など事業資金ローンがほとんどで、サラ金などの例はあがっていない。社会福祉における「貨幣貸付」は「返済」を目的として行われているわけではない。すでに述べたような社会福祉の方法としての特徴をもつゆえに、意味があるわけである。とすれば、実は「返済」のまえに、自主的能力の活用や営利貸付との対抗機能の観点から対象を把握することが必要であったといえよう。

4 「消費社会」における「貨幣貸付」と 専門的「相談・援助」の統合

このように、世帯更生資金貸付制度の具体的な貸付条件や運用方法は、「貨幣貸付」のもつ特徴や役割を十分には生かしきってはおらず、むしろその対象たる問題を「安全圏」内に押え込む役割を果している。したがって、制度改革や運用改善の方向はいかにこの「安全な利用者」への抑制を解いていくかという観点からなされるべきであろう。とりわけ①連帯保証人の撤廃・信用保証制度の導入、②資金種類の整理統合と細目の撤廃、③属人的対象把握を寄せ集めるのではなく、「貨幣貸付」に適合的な対象把握基準をおくこと（たとえば所得制限を比較的高いところにおき、営利貸付に適さない条件を考慮するなど）の3点が重要であると考えられる。しかしそうはいっても「貸付」が「返済」と不可分にむすびついて成立している以上、安全圏外に広く対象をつかんだ場合の「不良債権」の増大がいつも恐れられ、これによって「抑制」はまた正当性を獲得するのである。とくに、今日の「消費社会」の中で「新しい貨幣を生み出す」事業的な貸付から、単に「収支平準化」をねらう消費資金への傾斜が進まざるを得ないとすると、返済能力において危険の大きな世帯を多く含まざるを得ない、という基本的な問題に直面するから、かえって「抑制」の正当性が支持されることがある。また、この消費資金貸付において例えばサラ金やクレジットなどの営利貸付への対抗機能を重視すれば、生活設計能力の欠けた世帯や重い借金を抱えた世帯すらその対象に抱え込まざるをえないであろう。さらにこうした方向は、返済能力の欠けた世帯を増大させるというだけではなく、今日の「消費社会」を安易に認め、それに低所得層などを追従させて行く機能をもってしまうという批判をも成り立たせていく。

たしかに、「貨幣貸付」は「消費社会」における飽くことなき消費を押し進める役割を果す。クレジットカードがどんなにか所得の制限を打ち破った消費を進めているかは周知のところである。それは収支の平準化にとどまらず、収入以上の支出＝過剰貸付を実現させてしまうのである。だから社会福祉におけ

る公益事業としての貸付もこの一端をになうともいえる。しかし、第一に社会福祉の貸付がなくても、危険を承知で（あるいはそれに無知で）営利貸付に走り生活を困難に陥れる人々は多数存在している。また、第二に全く営利貸付から排除された人々の「収支平準化」手段を全て否定することはできない。特に、あぶくのようなうわつた消費の底に形成されつつある社会的な生活標準とも呼ぶべきある一定の生活財・サービス商品享受の要求は、低所得層や働けない世帯まで巻き込んでいる。社会福祉の「貨幣貸付」は①この社会的標準に通常の手段では到達できない人々に、利用者にとって有利にしかも自主的に到達させようとする方法であり、また②それによって「消費社会」の推進者である営利貸付に対抗し、この面からの生活困難を予防するものであり、③さらにいえばすでに「消費社会」の犠牲となった人々を救済し、立ち直らせて行く一つの方法である、という限りにおいて今日の「消費社会」に社会福祉サービスとして存在する意義をもつともいえよう。

だから、こうした「消費社会」における存在意識を大きくしていき、また同時に「不良債権」の拡大をある限度内に収め、「貨幣貸付」が本来もっている利用者の主体性の尊重という特徴を生かそうとするならば、貸付条件や運用方法の改革にあわせて、さらに次の点が検討される必要があるだろう。それは「相談・情報提供」方法と「貨幣貸付」方法の強力な統合である。

もともと「相談・情報提供」はそれ自体でひとつの社会福祉サービスの方法であると同時に、他の方法と結び付けられてその特徴を発揮するものでもある。また、貨幣給付や現物財・サービス給付も多かれ少なかれこの「相談」方法を伴いながら実施されるところに社会福祉の特徴があるともいえる。世更制度も民生委員の生活援助活動の手段として発足し、したがって民生委員による相談援助活動が付随しているところにひとつの特徴があった。しかし、ここで強調したいのは、このような従来のものではなく、専門的、体系的なそれである。すなわち、「貸付」と専門的な生活設計相談や生活立て直しの援助を統合したシステムであり、また逆に借金や事業の失敗を抱えた人々への相談援助のなかにひとつの強力な救済手段としてこの「貨幣貸付」を導入するというシステムである。民間の篤志家である民生委員のなしうる相談援助は、あるていど主体性

があり、生活を計画管理していくことのできる人々を励まし、情報提供をおこなうことである。この限りでは、どうしても「安全な利用者」を厳選してしまいがちである。そこで、借金を抱えた世帯や金利計算すらできないような世帯をもカバーし、より本格的な生活設計相談や生活立て直しのための具体的援助をなしうる専門家を配置した相談システムが必要となる。この点で私が参考とすべきと考えるのは、イギリスの消費者相談センターなどにおける「借金カウンセリング」の実施やフランスの消費生活ソーシャルワーカーの活動である。前者はこのところ急速に「カード社会化」を進めているイギリス⁽¹³⁾で債務をおって生活困難に陥った人々への専門的な相談援助をすすめるものとして出現して来たものであるが、単に相談の場であるばかりでなく、借金による生活の立て直しを目標として、所得保障とのむすびつけ、借金先との交渉、場合によっては「貨幣貸付」を一つの救済手段として具体的に実施するというものである。また、フランスではソーシャルワーカーの役割の中で伝統的に家計管理や消費生活のノウハウを援助する点が重視されているが、近年では児童手当など所得保障のシステムとむすびつきながら、割賦販売やクレジットカードの知識をはじめとして現代社会での消費生活上必要な知識や技能の啓蒙を予防的におこなうとともに、問題のあるケースには個別の相談援助にはいりこんで、生活困難を現実的に救済している。なお、我国でも通産省が始めたクレジットカウンセリングセンター（CCC）がようやく活動を開始したところであり、またそれ以前からは弁護士や利用者自身による救済活動があるが、イギリスやフランスとの違いは、規模もさることながら、社会保障、社会福祉サービスとむすびつけた援助がほとんどなされていないということである。これら自体については、現在平野隆之、石黒由美子らと共同研究を進めているので、⁽¹⁴⁾ いずれ別のかたちで報告したいが、ここでは、世更資金制度がその「貨幣貸付」の特徴である利用者の主体性や自由の尊重、また営利貸付への対抗役割を生かして今日の生活問題にかかわっていくとすれば、その主体性を強化し、債務者の救済すら含んだこのような専門的「相談・援助」との統合による「貨幣貸付」への脱皮がどうしても不可欠になるという点を問題提起しておくにとどめたい。

このような提起は結局「貨幣貸付」それ自体の限界をいっていることになる

のかもしれない。「貨幣貸付」を「相談」で強化し、「相談」のなかに「貨幣貸付」を投げ込むことによって問題解決をはかろうというわけである。しかし方法はあくまで方法でしかない。中心におかれるべきは利用者の問題解決（ニード充足）にあるとすれば、この貸付方法を運用する者にとって安全な利用者だけに「抑制的」に適用して、その切り取った対象とだけ「貨幣貸付」をむすびつけるのではなくて、取りこぼした問題を含めた問題（ニード）へ働きかける方法の検討・模索がなければならない。その方向は現在の世更資金制度についていえば、その内容や条件の改善と共に、ここで述べたような今日の「消費社会」における社会福祉の「貨幣貸付」の役割をふまえて、利用者にとって実効性のある「相談」あるいはまた、貨幣給付、サービス給付、就労機会の提供など他の方法へのアクセスをも含めた、「情報提供」方法をそこにつなぐことであるといえまいか。

注：

- 1) 拙稿「何が社会福祉の『対象』か」(東京都立大学人文学報 第187号1986年)
「社会福祉の対象一人の側面(同 第194号1987年)
- 2) 内務省社会局「公益質庫の現勢」1925年(大正15年)
- 3) 東京市社会局「東京市内の細民に関する調査」1920年(大正10年)
- 4) 全国社会福祉協議会「世帯更生資金貸付制度の運営改善に関する研究」1987年
P 4
- 5) 拙稿「『ローン社会』における最低生活保障についての予備的考察」(東京都立大学人文学報第170号)
- 6) 宇山勝儀「身体障害者福祉法制史点描(第二回)」(障害者の福祉1989年10月号)
- 7) 日本クレジット産業協会「日本の消費者信用統計」
- 8) 東京都社会福祉協議会「現在の貧困—その生活形態—」1988年
- 9) 東京都社会福祉協議会「イキイキした世帯更生資金貸付制度の確立」1987年、なお発行年はこの報告書が先になるが、(8)のなかで行った世更制度利用者の分析を一部利用している。
- 10) 全国社会福祉協議会「都道府県における世帯更生資金貸付制度の運営」1988年
P 6
- 11) (8)に同じ
- 12) (4), (9), および厚生省世帯更生資金貸付制度基本問題委員会「世帯更生資金貸付制度基本問題委員会報告」1988年
- 13) イギリスなどにおいても1970年代の後半頃からクレジットカードやローン破産な

どによる貧困・生活困難が注目され始めている。この点について、特に低所得者の消費環境や消費生活における自己管理の「相対的貧困」を扱ったものに、Psuline Ashley; The Money Problems of the Poor (Studies in Deprivation and Disadvantage)1983 がある。

- 14) この萌芽的研究としては「現代家計と家計管理に関する実証研究」(家計研究1988年)があるが、現在この継続研究の中で、イギリス、フランスの実態を検討している。また、途上の報告としては、平野隆之「現代消費社会と借金カウンセリング」(名古屋経済大学)、石黒由美子「フランスにおける消費生活ソーシャルワーク」(日本社会福祉学会第37回大会報告)などがある。