

低所得者支援としての貸付

―世帯更生資金はだれを包摂してきたのか―

○ 佛教大学 角崎 洋平 (008834)

〔キーワード〕 世帯更生資金貸付・サラ金・金融包摂

1. 研究目的

「社会的包摂」や「社会的排除」が注目されて久しいが、今日の欧米諸国ではより積極的な社会的包摂の方法として、「金融排除」への対策も新たに注目を集めている。金融排除とは、ある人々が金融サービス（貸付・預金など）を適切な条件で利用できない状態にあることを指し、社会的排除の一種である。金融サービスからの排除は、排除された人びとの安定的な資金繰りや資産形成を阻害し、かれらの生活基盤を脆弱なものにする。

翻って日本を見れば、すでに 1955 年から世帯更生資金貸付（以下世更貸付、現在の生活福祉資金貸付）が存在している。岩田（1990）は世更貸付について、創設時には稼働能力のある貧困層を対象とするものであったことを指摘しつつも、その後「資金種類は多様化し、（中略）生活保護のカバーする生活領域全体に「貨幣貸付」方法」の普及が図られてきたとを指摘している。田中（2016）も、世更貸付は、低所得者の包括的なニーズに対応できるように対象を拡大させたと指摘している。金融サービスから排除されがちな低所得者を包摂する福祉制度自体は、制度的にはすでに日本に存在してきたといえる。

しかし岩田（1990）でも指摘されているように、世更貸付は十分に低所得者層のニーズに対応できて来たとはいえない。本報告では、世更貸付が対象としてきた「低所得者」像を確認するとともに、なぜ世更貸付が、十分な金融包摂のための制度たりえなかったのか明らかにしたい。

2. 研究の視点および方法

本報告では、世更貸付の実施主体である社会福祉協議会の資料（実態調査記録を含む）を確認することはもちろん、他の社会政策目的の貸付制度・民間の営利貸付事業の動向も踏まえて検討する。

3. 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守して行った。

4. 研究結果

本報告では以下の点を確認する。

① 更生資金（零細自営業のための貸付）は、世更貸付創設当初においてはその主要な貸付種別であったが減少傾向が止まらず、現在ではこうした自営のための資金貸付は、独立した貸付種別として廃止されるに至っている。1970年ごろには世更貸付について、(a)「大企業では通用しなくなった熟練技能」を持つ階層や(b)被用者となりにくい「不熟練労働力者」階層等が自営するための資金を貸付する事業として、その意義を再確認する見解も現れた。しかし、こうした階層が自営業を営むことで自立生活をする事自体が困難になったこともあり、貸付件数の減少は止まらなかった。また（金融や経営の専門家ではない）民生委員も、かかる状況に柔軟に対応できなかった。

② 教育資金の貸付については、1982年には更生資金の貸付件数を上回り、世更貸付のなかで最大の利用件数をもつ貸付種別になった。しかし世更貸付は「他施策優先」を前提とした制度であることもあり、1978年の「国の教育ローン」制度創設以降、上昇傾向は鈍化していった。その後の国の教育ローン制度や日本育英会（日本学生支援機構）奨学金の利用条件緩和により、低所得階層の利用者がそれらの制度に流れ、世更貸付による教育資金貸付の件数は減少した。そのため世更貸付（教育資金）の主な利用世帯のうち、生活保護受給世帯が占める割合が上昇し、「生活保護受給水準とのボーダーラインにある低所得者向け貸付」としての当初の世更貸付の対象世帯は変化していった。

③1970年代後半以降、「サラ金」問題が注目されるようになり、社会福祉協議会等においてもそれへの対応が必要だと認識されるようになった。しかしサラ金利用による生活困難について「借りる側の自己責任」と見る向きもあり、「サラ金」にとってかわるような消費資金貸付や多重債務決済資金の貸付制度は結局創設されなかった。こうした問題に対応したのは世更貸付制度を運用する社会福祉協議会ではなく、生活協同組合などであった。

5. 考察

世帯更生資金貸付は、制度的には低所得者の幅広いニーズに対応するよう設計されていたが、実際には経済環境の変化や他の貸付制度の変遷に対応できず、非常に限定した階層のみを対象とする貸付制度となっていた。とくに「サラ金」問題については、社会福祉協議会や民生委員がその問題の深刻さや対応すべき支援内容について十分な認識を持っておらず、必要な対策を展開できなかった。金融包摂のためには、単なる貸付制度の拡充のみならず、人々の資金需要やその背景となる問題を把握する貸付実施主体が求められる。

引用文献

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——世帯更生資金貸付をめぐって」『人文学報 社会福祉学（東京都立大学）』6号。

田中聡子（2016）「世帯更生資金貸付創設時における低所得者対策と生活保護行政の動向」『社会政策』第8巻2号。