

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 6 月 12 日現在

機関番号：34314

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K17238

研究課題名(和文)日本の福祉的貸付事業の戦後史 金融包摂をめぐる歴史社会学的研究

研究課題名(英文)History of Lending Systems for Well-being in Post-War Japan: Historical Sociology of Financial Inclusion

研究代表者

角崎 洋平 (Yohei, Kadosaki)

佛教大学・研究推進部・特別研究員

研究者番号：10706675

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、戦後から現代にかけての日本の福祉的貸付事業の歴史の変遷と問題点を精査し、「金融包摂」政策の、社会的包摂政策としての可能性や限界を確認することを目的とした。本研究によって、以下のことを明らかにした。第1に、世帯更生資金貸付制度は、引揚者や戦争被災者を対象とした貸付制度を、生活困窮者一般に対象を広げようとする構想を踏まえて実現されたものであった。第2に、世帯更生資金貸付は制度的には幅広い低所得者のニーズを対象とするものとして導入されたが、貸手側の「サラ金」問題への認識不足や、他制度との連携の不備などにより、結果的には一部の零細企業や教育資金需要を充たすにとどまった。

研究成果の概要(英文)：In this research project, I examine the history and problems of lending systems for well-being in Japan. I aim to clarify the possibility and limits of financial inclusion policy as social inclusion policy. Main results of this research project are follows: (1) "Lending system for rehabilitating livelihood of household" is established for extending target group from war-affected population to almost needy population; (2) Although this lending system provide many service for needy's financial needs, this system fall to satisfy their needs due to lack of knowledge of multiple debt problems and lack of collaboration with other social security systems

研究分野：社会福祉学

キーワード：生活福祉資金貸付 世帯更生資金貸付 民生委員 金融包摂

### 1. 研究開始当初の背景

EU の社会統合政策を端緒として、近年の社会福祉学では、「貧困」という結果的に生じた生活困窮状態のみを問題視するのではなく、その過程で派生している不平等や排除を問題視する、「社会的包摂」の概念が注目されている。欧米では、より積極的な社会的包摂の方法として、長期の経済的安定や社会的保護を強化するための資産形成を重視して、ターゲット層にまとまった (lump-sum) 資金を提供する「資産ベースの福祉政策」も展開されつつある (Mckernan & Sherraden eds, *Asset Building and Low-Income Families*, 2008 など)。こうした中で「金融排除 (financial exclusion)」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 (Carbó etc, *Financial Exclusion*, 2005)。

とはいえ「金融排除」やそれが解消された状態である「金融包摂」自体は、近年登場した「新しい」政策であるかどうかは、検討の余地がある。

日本においては、明治の近代国家の形成以降、恤救規則や救護法といった貧困対策の展開と並行して、金融に幅広い階層を包摂するための政策が、すでに実施されてきた。しかし日本の近代から現在にかけての福祉的貸付事業の実態について歴史研究は、ほとんど存在していない。

### 2. 研究の目的

本研究は、戦後から現代にかけての日本の福祉的貸付事業の歴史の変遷と問題点を精査し、「金融包摂」政策の、社会的包摂政策としての可能性や限界を確認することを目的とする。具体的には、全国的に普及している福祉的貸付事業である世帯更生資金貸付事業 (現在の生活福祉資金貸付事業) を対象とし、戦後から現在までの当該貸付事業の目的・意義の変遷、そうした目的・意義に基づく運用実態、事業の問題点について、確認する。

### 3. 研究の方法

『戦後創設期 / 社会福祉制度・援護制度史資料集成 (マイクロフィルム版木村忠二郎文書資料) や、社会福祉協議会・民生委員による世帯更生資金貸付の調査資料・研修資料などに基づき、各福祉的貸付の目的や対象者について、「福祉的貸付制度はこれまで誰を包摂してきたのか (誰を対象にし、誰を排除してきたのか)」を確認した。

### 4. 研究成果

#### (1) 世帯更生資金貸付導入の経緯

『民生委員 40 年史』などが示すとおり、世帯更生資金貸付が導入された直接の背景には、民生委員の世帯更生運動がある。しかし

戦後直後から生活困窮者を対象とした貸付制度が構想されたり実際に存在したりしてきた。

戦前から存在してきた庶民金庫は、主に引揚者や戦争被災者の生活再建を目的にした生業資金貸付を実施してきた。また大蔵省金融制度調査会では、政府出資の社会政策的金融機関の創設も構想されてきた。しかしインフレの悪化を懸念する GHQ の反対にあい、こうした構想はとん挫することになった。ただしその後も国民金融公庫において生業資金貸付を引き継ぐ更生資金貸付が導入され、貸付対象を引揚者や戦争被災者から生活困窮者一般 (とりわけいわゆるボーダーライン層) 向けに拡大する構想 (生活再建資金貸付制度) なども存在していた。世帯更生資金貸付は、決して民生委員の運動のみから誕生したのではなく、そうした文脈を踏まえて誕生したものである。

#### (2) 世帯更生資金貸付の法制化をめぐる

世帯更生資金貸付は、戦後の社会福祉制度のなかで数少ない低所得者支援制度の一つとして機能してきたが、生活保護や母子福祉資金貸付制度等の他の福祉制度と異なり、法によって指針や運用基準が定められておらず、そうした点が批判されてきた (江口英一「今日の低所得と世帯更生資金制度の方向」1972)。しかし世帯更生資金貸付制度の前身となる制度は、1949 年段階で法制化が検討されている。そして当初は民生委員によってその「法制化」が要望されている。

上記にもかかわらず世帯更生資金が法制化されなかった理由について以下の点が考えられる。第 1 に、1949 年段階ではあった法制化の必要性が消失したことである。当時法制化が望まれたこと背景には、GHQ による法制化の要請があった。しかし 1952 年 4 月のサンフランシスコ平和条約の効力発行により GHQ がその任務を終えたため、そうした制度の法制化を目指す理由はなくなっていた。

第 2 に、世帯更生資金貸付制度の導入のためには、政府としてもあえて法制化する必要が無かった、という点にある。この事業は原則的には民生委員の独自事業を (国の監視のもと) 支援するという側面があり、とくに法によって貸付実施機関を創設したり、実施業務を行政機関に新たに担わせたりすることなく創設することが可能だった。そうした点は「母子福祉資金貸付法」が導入された母子福祉資金貸付制度と比較すると明らかに異なるのである。

第 3 に当初法制化を求めた民生委員が、その後法制化を積極的に求めなかった、という点にも注目する必要がある。全国社会福祉協議会 (とりわけ民生委員部) や民生委員にとつての関心事は、制度創設以降、地域住民を巻き込んで世帯更生運動を効果的に展開させることに移り、貸付制度が法制化されない

ことは特段問題視されなかった。たとえば世帯更生資金貸付制度導入後の民生委員研修用資料では、世帯更生運動の重点は、民生委員の知識・技術の向上や、市町村や福祉事務所など地域における連携などに置かれており、「法制化」はもはや運動目標と掲げられなかった。当該運動が民生委員の自主的活動からスタートした「民生委員活動の本義の確立」を目指したものと位置づけられたこともあり、社協や民生委員は、予算確保と通達による標準的ルールの確立以外の、さらなる政府の管理・統制を求めなかったと考えられる。

### (3) 生活協同組合による貸付事業

「生活に必要な資金を貸し付ける事業」(13条)が、生協が実施する事業として生協法に明記されたのは2006年のことである。とはいえ、生協が貸付事業を展開しようとするのは、2000年代になってからのことではない。信用生協が設立されたのは1969年であり、多重債務者支援に乗り出したのは1987年の岩手県宮古市の名義貸し詐欺事件により地域住民の高利借入が問題になって以降である。2006年まで生協の貸付事業は、1949年4月28日に大蔵省銀行局長が厚生省社会局長宛にだした、共済事業として預貯金事業を伴わない生活資金の貸付は差支えない旨の通知に基づくものであった(日本協同組合新聞59号(昭和24年5月15日))。

さらにさかのぼれば、戦後直後の生協制度創設期から、生協が貸付事業を展開しようという構想があったことにも注目する必要がある。当時の生協運動の主体となっていた日本協同組合同盟(以下、日協:会長は賀川豊彦、のちの日本生活協同組合同盟)の生協法試案は、信用事業(貸付・預金事業)を生活協同組合の事業内容に含めるものであった。日協は、1948年3月に『生活協同組合金融確立要綱案』を発表し大蔵省に提出している。要綱案では、当時生活資金も貸付する社会政策金融機関として構想された国民金融金庫を貸付事業も営む生協も含めた、全国の生協の金融中央機関にすることなどが要求された。結局、こうした日協=生協側の提案は大蔵省に拒絶された。しかも、この「国民金融金庫」の計画すら、インフレを問題視しドッジラインを強行しようとするGHQ・アメリカ政府側の反対にあい、頓挫することとなった。その後も生協は、貸付事業の認可を求めて引き続き運動を展開し、ようやくその成果が上述の大蔵省銀行局長の通知につながった。

生協運動が当時信用事業にこだわったのは、生活と金融の密接な関係に基づくものである。戦後初期の生協運動を主導した日協は、その綱領の第1に「協同組合による都市農村協同体制の確立に努め食料及住宅問題を解決し、以て民衆生活の安定確保と新日本文化の昂揚を期す」と記しており、加えて「労働者・農漁民による自主的金融機関の設立」とするなど、金融事業についての目標も掲げて

いた。日協の運動方針においても、「生活必需物資配給機構を協同組合組織によって編成すること」とともに、「労働者農民の生業資金・生活改善および再建、あるいは教育その他社会厚生的施設等のための融資または投資の積極化」も掲げられており、生協による貸付事業の確立は生協運動の重要な目標の一つであったと指摘できる。

### (4) 戦後の世帯更生資金貸付の展開

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、実際にはいわゆる「名目的自営業」の維持(向上ではない)や、生活保護受給者も含めた官民の教育資金貸付を利用できない階層を主要な対象とするものとして運用されていた。また消費資金の必要性や「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。

このことは、民生委員と社協による支援を前提とした福祉目的の貸付制度の対象者を、そもそもかなり限定していたことを意味する。世帯更生資金貸付の本来の目的は、世帯更生資金貸付制度要綱の定めるところによれば、以下の通りである。「低所得世帯に対し、資金の貸付と必要な援助指導を行なうことにより、その経済的自立と生活意欲の助長促進を図り、安定的な生活を営ましめること」。だが当該貸付制度は、その貸付種別の多様さにもかかわらず、必要な援助を与えて包摂する階層を限定してきた。

更生資金においては、資金貸付を経済的自立・生活の安定につなげることを、半ばあきらめてしまっている。更生資金水準では生活ができないのであれば、そのあとの経済的安定のために、借受企業を少なくとも国民金融公庫を利用できる水準までに成長せしめる支援を実施したり、国民金融公庫との連携を図ったりする必要があったがそのような施策は実施されなかった。また「経済的自立」という観点から、必要に応じて改廃業の支援も展開する必要があったが、そのような支援が展開されることはなかった。修学資金においては、主要な公的教育貸付制度が、「国の教育ローン」制度や日本育英会奨学金制度になっていったために、教育資金貸付に伴う援助指導の必要性が等閑視されていった。

以上を踏まえて、低所得者層の幅広いニーズに対応するためには、単に貸付制度のカタログを幅広く整備するだけでなく、貸手が、対象とする低所得者の多様なニーズとその背景をよく理解し、ときには貸付の手法を超えた支援の展開も構想することが必要である、ということになる。

そうした、貸付外の支援との連携が注目されるのは、生協などによる生活資金貸付が注目されて以降のことであり、実際に公的な制度として整備されるのは、生活困窮者自立支

援制度の施行以降のこととなる。

(5) 生活福祉資金貸付の利用目的の変化

世帯更生資金貸付制度は、現在生活福祉資金貸付に改称され、2000年代に入ってから大きな制度改正が実施されている。たとえば、2001年の「離職者支援資金」(2009年に「総合支援資金」に改編)や2002年の「緊急小口資金」の導入、2009年の連帯保証人要件の緩和である。また2002年には、「長期生活支援資金」(リバースモーゲージ制度)が導入され、現在の、低所得世帯向けの「不動産担保型」や、生活保護受給相当の生活水準にある世帯を対象とした「要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付」につながった。

こうした制度改正は、これまでの世帯更生資金時代の福祉貸付の姿を変えるものである。世帯更生資金貸付は、生業資金や教育資金などのその後の生活再建のための「資産」となるための資金を提供してきた。また、収支が悪化したときのための臨時的収支安定化のための資金を提供してきた。このため世帯更生資金は、(3)で指摘したとおり生活困窮者を包摂するには不十分だったとはいえ、要保護世帯ではないボーダーライン層を支援する、要保護世帯を増やさないための制度

としてわずかではあるが機能してきた。

しかし総合支援資金は、失業した世帯に用途を問わず生活費を支給するものであり、生活費の支給なくば、生活が維持できない世帯を対象にした制度である。また要保護世帯向け担保型生活資金貸付は、一層明確に要保護世帯にリバースモーゲージ手法によって生活費を支給する制度であり、要保護世帯に生活保護費を支給しないための制度として機能している。

そもそも要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付制度は、「生活保護制度の在り方に関する専門委員会」で、「生活保護世帯への扶養義務を履行せずにいた者が、被保護者の死亡後その居住用不動産を相続することが不公平だ」という議論から導入されたものである。そういう意味で当該制度は明確に特定の人々(不動産をもっている要保護世帯)を生活保護受給者層から排除する目的で導入された制度といえる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

角崎洋平、「扶養義務を果たさない扶養義務者の不動産相続は不公平か? 要保護世帯向け不動産担保型生活資金貸付の問題点」(査読無)、『生存学研究センター報告 26号 生存をめぐる規範と秩序』2018、pp.90-115

[学会発表](計 2 件)

角崎洋平「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」、日本社会福祉学会第65回大会 2017年。

角崎洋平、「協同組織金融による困窮者支援—生活協同組合の生活相談・貸付事業の意義」、協同組合学会春季大会、2018年。

[図書](計 1 件)

佐藤順子・角崎洋平・小関隆志・重頭ユカリ、ミネルヴァ書房、『マイクロクレジットは金融格差を是正できるか』、2016年、272頁。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

角崎洋平 (KADOSAKI, Yohei )  
佛敎大学・福祉教育開発センター・特別研究員

研究者番号: 10706675