

今日の低所得層と世帯更生資金制度の方向

江 口 英 一

厚生省社会局生活課監修「世帯更生資金貸付手帳」(昭和46年12月刊)は、小論で取上げたいと思う「世帯更生資金制度」(以下「世更資金」という)について次のように述べている。

「この制度は、周知のように、昭和27年8月、滋賀県大津市で開催された第7回全国民生委員児童委員大会において決議された民生委員1人1世帯更生運動を契機として、民生委員および関係者の努力と熱意とが結集され、昭和30年8月、『世帯更生資金運営要綱』として制度的に確立するに至ったものである。

創設当初の原資は、総額2億500万円、資金種類も現在の更生資金に相当する生業資金、支度資金および技能修得資金に止まっていたが、昭和36年に『世帯更生資金貸付制度要綱』として名実共に拡充発展し、その後も、逐年の改善により、昭和46年度には、原資総額も205億8,000万円を数えるに至った。

本制度は、いまや低所得階層対策の中核的役割を占め、変動する社会経済情勢の中にあって、その果す機能は極めて重視されつつあるところである」(9頁、傍点筆者)。

しかし、世更資金制度は、高度経済成長の過程での社会経済の急激な変化とそのなかで行われてきた新しい「低所得階層」の形成、在来その急速な変化の中で、いわば「曲り角」に直面しているともいえるのである。

本特集の老齢問題、ないし中高年齢対策に考察をよせる形で、世更資金の向うべき方向を、以下において若干検討してみたいというのが小稿の目的である。

I 低所得階層対策の範囲

まず、一般的に、世更資金制度は、低所得階層に対する対策としての諸制度、諸政策、ないし諸活動の中で、どこに位置づけられるかを考えておく必要がある。

そのため、その前に、「低所得階層」とは如何なるものであるかを、一応考えてみよう。

そこで、低所得階層の概念ないし本質について、ここで必要な限りで簡単にのべておくと、次のようである。

もともと「低所得階層」とは、後述のような意味で、すぐれて具体的な概念であると考ええる。それは、一般的に、高所得に対する単なる低所得という意味ではない。そのような相対的な意味も若干こめられてはいようが、そればかりではない。

それは、「一般の社会階層」に対して、「低所得層である社会階層」という「特別な社会階層」を意味するのであり、このような「低所得層である社会階層」ないし「特別な社会階層」の発見と、その社会問題化は、歴史的には、昭和30年前後から、35、36年にかけてであった。その詳しいいきさつは、ここでは省略する。

それでは「特別な社会階層」とは、いかなる意味でそうなのか。

それを規定する要素として、私はこれまで、「不安定」という概念を用いた。しかし、さしあたり、それは「不安定」一般ではない。そのような「不安定」なら、今日の資本主義社会では、すべての人が「不安定」であろう。小論での「不安定」とは、簡単にいうならば、何かの生活上の事故原因によって、短期間に、直接的に、公的扶助

による「被保護層」に、すなわち「非自立者」に、組込まれる状態にあること、あるいはその可能性をもつことを意味し、したがって、最低限の経済的レベルと社会的地位を保つための基本的条件ないし最低の条件を、かなりの程度欠如している状態を意味する、と考えたのであった。

これをよく用いられる言葉でいいかえると、「不安定」とは、生きていくためのいわゆる「基本的権利」を事実上侵害されていて、それを回復実現しえない状態にあること、したがって、今日の社会経済のしくみの中で、いわゆる「基本的権利」の実現ないし享受が不可能な状態にあること、すなわち「無権利の状態」といってもよいと思われる。

ひとことというならば、生活の基礎としての「基本的権利」に対して向けられている侵害を防衛する能力が欠如している状態といいかえてもよいであろう。

低所得階層とは、このような意味での「不安定」＝「無権利」の状態にある社会階層であり、その結果として、この層は、「低所得」状態にあるのだということになる。

ところで、「低所得階層」は、このようにして、一定の「特別な社会階層」を意味するのだとして、この階層を規定する上記の「不安定」＝「無権利」とは、一方から考えるならば、やはり、今日の社会を構成するほとんどの社会階層に共通なものだともいえる。その意味の一般性をも、「低所得階層」はそなえている。その意味で、今日の社会をつらぬく先述の意味の「不安定」＝「無権利」が具体化され、体现されている階層であるといいうる。

この意味で「特別な」社会階層ではあるが、「特殊な」社会階層ではないといってよいかもしれない。したがって「一般的な性質をそなえた特別な社会階層」であるといえることができる。

われわれのいう「低所得階層」とは、このような意味のものであった。「低所得」階層とは、「不安定」＝「無権利」という意味では「特別な社会階層」であるが、今日の被支配階級に共通する一般的な要因としてのそれを体现しているという意味で、いわば共通の部分に位置するとともに、それ

は、それ以下になると非自立的な、公的扶助による保護を受けざるをえない層に落ち込むという意味で、「限界にある階層」であるということもできる。「限界」にある故に、すべての世帯は、被保護層にくみいられる場合、この階層を経過する。その意味で、すべての階層に対して共通の層をもなしているのであった。

では、上記の「不安定」＝「無権利」、すなわち「生活の基礎としての基本的権利に対して向けられている侵害を防ぐ能力が欠如している状態」を改善し、侵害から守るべき条件あるいはその防衛力の基礎となるものは何であろうか。

もちろん、この「条件」ないし「基礎」とは、それが実現されれば、「基本的権利」の侵害から完全に守られ、これまで記してきたような意味での「不安定」＝「無権利」なる状態は、完全に払拭されるといった意味でのものではない。それはあくまで「条件」であり「基盤」なのである。このような「条件」なり「基盤」なりが、ある程度実現されても、新しい分野で、「不安定」＝「無権利」なる状態は、新しい形で生じてくるであろう。

だが、さしあたり、このような意味での「防衛」のための「条件」ないし「基盤」を考えてみると、次の5つ、ないし6つが考えられるであろう。

まず第1は、いわゆる「組織」といわれるもので、労働組合あるいはいわゆる民主団体のような社会的組織に代表される「組織」があげられる。

もともと「低所得階層」は、上記のごとき「組織」から結果として排除されたり、取残された層によって成立っている。経済社会の発展とともにそのような層、すなわちいわゆる「未組織層」は、いつも新しく形成されていく必然性を持っている。したがって「低所得階層」の全分野にこのような「組織」を求めると自身困難なことだといわねばならない。しかしながら、そのことをみとめた上で、なおかつ、「防衛力」の「基盤」ないし「条件」として、そのような「組織」なるものをまずあげたいと思う。

第2に「家族」である。ここで家族とは、経済単位としての世帯を構成する血族集団を意味しよ

うとしているのであるが、それがいわば正常な姿をとるかどうかは、先述の「防衛力」として、大きな要因をなすであろう。家族はまた最小の団体でもあり、社会的組織でもあろう。

ところが、「低所得階層」の家族は、今日の状況の下では、結果としてすでにいわば崩壊している場合が多い。それは、前記の「防衛力」を阻害する。

第3は「地域」である。地域的に展開される相互のつながり、ないし援助は同じように「防衛力」の「条件」ないし「基盤」をなすが、それは今日の状況の下で、次節に述べるように、崩れつつあるのである。

第4は「制度」である。特にその中でも生活保障のための「制度」が重要となる。前述のように、「組織」という点からは、それが職場のそれであれ、地域のそれであれ、組織化が進められる中で、一方に未組織の部分が形成されてくる必然性が、今日の社会のもとでは存在する。したがって、この分野のために、組織・未組織を問わず、力を与える「制度」に期待がよせられる。「権利」といったある意味で制度的なものの、行使の確保またはその侵害の防衛のために、逆に「制度」の充実をいうことは、同義反覆であるといわれようが、その中でも前記の生活保障、すなわち社会保障をはじめ、最低賃金制などの制定、改善を含む「制度」の充実は、事実上、ここで私が提起しているような力を大きく果すであろう。

第5に、仕事または雇用の機会の保障である。今日の社会では、所得はまず、雇用を通じて得られるのが一般である。この雇用の欠除ないし不足は、ここで問題の「防衛力」に反作用を及ぼすことは明らかである。反対に雇用の保障は、ここでいう諸権利の行使、その侵害への防衛の大きな条件となっていくであろう。

そして第6は、上述の雇用に見あう労働能力の維持、確保である。それは疾病、災害による労働力の喪失の回復、さらに教育、訓練などを含む。

以上6つの「条件」ないし「基盤」は、すでに述べた「限界としての社会階層」であるところの、いわゆる「低所得階層」に、大きく欠如している

ものであり、その欠如から、この階層を規定する「不安定」＝「無権利」の状態が生成されてくるものであった。しかしこれらの「条件」は、程度の問題を含み、何も「低所得階層」に特有のものでなく、一般の諸階層にも共通する問題であるといえるかもしれない。しかし、ここでは、これらの「条件」なり「基盤」を決定的に欠き、基本的な点で欠除している状況をいうのである。たとえば、先述の労働能力を規定する教育であるならば義務教育そのものの享受が不十分であるとか、「制度」としての社会保障であるなら、最低の保障としての生活保護制度からも排除されているとか、組織としては全くばらばらで、家族としては、それすら形成不可能な、またはそこから排除された「単身者」といった人々または集団をさしたいのである。

ともあれ、そのように基本的な、あるいはそれぞれの「条件」における「最低限」のそれをもみたさない層を「低所得階層」だとするなら、これらの「条件」に対する「対策」としての「低所得階層」対策は、極めて広範なものでなければならない。このように広い範囲にわたる「低所得対策」を考えた時、小論で問題とする世帯更生資金制度はどこに位置するであろうか。「いまや低所得階層対策の中核的役割を占め」るに至ったという世帯更生資金制度をこの中に位置させると、どうなるであろうか。

II. 世帯更生資金制度の位置

以上に述べた、広い範囲にわたる「低所得階層」に対する政策を進めるためには、ともあれ、まず第一歩として物的な手段を必要とする。「不安定」＝「無権利」状態の払拭のための諸対策として対象たる「低所得階層」に供与される物的手段を、その性質によって分けてみると次のとおりである。

1つは、いうまでもなく、生活保障としての現金の「給付」である。給付された現金は、生活の再生産基金になるものである。2つは、結局はそれと同じ効果をもたらすものであるが、消費支出の軽減、あるいは支出の引きのばし、あるいは分割的支出といった形で、支出における負担の軽減

をしようとする生活保障制度である。いわゆる「減免」制度である。

これらは現金の形をとるか、それに関係するものであるが、次に現物の形をとる場合がある。消費における必要物資の提供はそれであるが、さらに諸設備を建設、提供して、その利用を与えるものである。その他一般にサービスの形で供与があげられる。

さて、この系統でもう1つあるのは、「貸付」あるいは「融資」の形の金銭の供与である。これは、すでに述べた消費支出の引きのばし、支払の分割、長期化による、一時に大きな負担の軽減を、図ろうとするものである。

以上は、一般にすべて、消費支出にかかわるものであるが、これらとは質的にかなり違うところの手段がある。それは低所得階層に対して適当な仕事の機会を提供し、支出のための収入を確保させるものである。

この場合1つは公共機関が、直接、適当な雇用機会を造出し、それに「低所得階層」を吸収するものである。そしていま1つは、資金を供与し、事業を創出させ、自ら雇用の機会を造出、それによって収入を確保させようとするものである。後者は、いわば間接的な雇用機会の造出である。

このようにして仕事、雇用を創出することにより、収入を確保させ、支出をカバーさせようとするものであるが、その前提としては、労働能力が多かれ少なかれ保有されていなければならぬ。この労働能力は、先述の消費生活の中で再生産されるものであり、結果的に、先述のような消費生活の補強確保は、労働力の確保維持をもたらすのである。

さて、前節、および以上に述べられた低所得階層対策の範囲と種類を想定すると、世更資金制度はどこに位置づけられるであろうか。

すでに引用したように、この制度は、事後的経過をたどると、昭和30年「更生資金」と名づけられる資金貸付制度によってその土台が形づくられた。この「更生資金」は、「生業資金」「支度資金」「技能修得資金」によって成立し、要するに「生業」の「創設」「継続」のため、一定の貸付を

行うものである。借受者に対し、それを用いて、営業のため必要な設備、労働手段（機械など）を購入し、営業を行い、収入を得させるものである。これらの営業は、もちろん小規模なもので、「生業」といわれるのであるが、その収入は、それでも事業に伴う収益なので、その意味では、この貸付金は「資金」と呼ばれるものである。

このようにして、いずれにしても、「更生資金」は間接的に雇用機会を造出し、「低所得階層」世帯の収入を確保させようとするところの、すでに述べた低所得階層対策としての第5の型（雇用機会の創出）に属するものである。もっとも、世更資金制度が、「更生資金」として始められるにあたり、民生委員の1人1世帯更生運動がその基礎にあったことはすでにふれた。そしてその後、民生委員は、世更資金制度の末端の窓口となり、世更資金制度をテコとして「地域福祉」の活動を展開してきて今日に及んでいる。この点からすると、世更資金制度は、既述の低所得階層対策の第3の型（地域の組織化）が重なっているといえる。

ところで今日の世更資金制度は、その後何回かの改正を加えられていくのであるが、そのつど新しい制度が加えられ、今日のような複雑な姿をとることとなった。そのエポックとなるのは昭和36年である。すなわち、制度として、32年、生活資金と医療費貸付資金が創設された。ついで36年には、これまでの生業資金と生活資金および医療貸付制度が総合されて、全体として世帯更生資金制度ということとなり、さらに新たに身体障害者更生資金、修学資金および住宅資金、療養資金が創設された。そして翌37年には、災害援護資金が設けられ、本年（昭和47年）からは、さらに福祉資金なるものが新設されてきた。資金としては以上で8つの種類となる。

これらの「資金」は、「身障者生業資金」を除くと、出発点となった「更生資金」とは極めて異なった性質のものである。

すなわち、「療養資金」「住宅資金」「修学資金」などというものは、すでに述べたように、消費生活における必要経費の一時的支払をこの制度で肩代りすることにより延期させ、分割支払する

ことによって大きな負担の軽減を図ろうとするもので、既述対策の第4の型（生活保障制度など）に属するものである。そして、その結果として、労働能力の維持、確保、したがって収入の確保に導こうとするものである。この点では第6の型となる。「災害資金」はさらにこれらとは異なり、さらに「福祉資金」はそれとも異なる。最後のものは消費生活にかかわるものとしては先述の諸「資金」の系統に属するが、いわゆる小口貸付金に似てくる。それらについてはのちにまたふれるであろうが、いずれにしても、世更資金制度は、それ1つで低所得階層対策を担おうとするかのごとく多岐であり、別言すれば、違った性質の制度の安易な寄せ集めである。しかものちにふれるように、その予算の規模だけからしても、種類からみた多さにもかかわらず、逆に、はなはだ小規模で、お寒い限りであるといわねばならない制度である。

もちろん、世更資金に類する低所得階層対策は他にもある。たとえば、母子福祉資金制度や各種の法外援護資金、その他戦前からの公益質店、授産所などの制度がある。しかし、それらも実質的にまことに小規模な世更資金に比べて、決して大きいとはいえないのである。たとえば母子福祉資金は45年度貸付額29億318万円、貸付人員5万3,000人で、貸付人員は世更資金より多いが金額は半分以下である（表2参照）。

かくて、世更資金は、他にないという意味でたしかに今日の段階では、低所得階層対策の中心のような位置を占めるといえよう。そしてその性質は極めて複雑なのである。だが、世更資金内の貸付状況をみると、表2が示すように、その40.4%が更生資金となっており、したがって、低所得階層対策としての位置づけも、それによって判断されるのである。

III 今日の低所得階層

世更資金制度は、前節に述べたように、「資金」「貸付金」として、異なる性質のいくつかの制度を寄せ集めた、低所得階層対策であるとして、それは今後どの方向に進むべきか。

その考察のため、ここで、今日における「低所得階層」の特徴を、第1節に述べたより、もう少しつっこんで考えてみたい。

まず、第一にこの層は「不安定」＝「無権利」の「特別の社会階層」であるとしても、高度経済成長を経てきた今日、それは農家や小商工業主のようないわゆる自営業者層であるより、他人に雇われて働く被用者階級、いわゆる労働者階級に属する層が、圧倒的に多くなってきていることは、想像がつくであろう。昭和40年の国勢調査による、社会階層構成の分析結果でも、全就業者に占める労働者階級の比率は、ほぼ60%に近くなっている。そしてその後、一貫して農業就業人口は減少し、都市への就業者の集中が行なわれているのだから、この被用者化の傾向は、一層推し進んでいるにちがいない。

もちろん低所得階層は就業者以外に、高齢者、病人、身障者などで無業のものを多く含んでいる。しかしこれらの層も、かつては被用者であったものが多く、また現在の生活基盤も被用者階級、労働者階級の中においているものが多いであろう。

このようにして、今日の「低所得階層」は、高度成長下で、急速にふくれてきた被用者ないし労働者階級の中の特定の社会階層である、ということが出来るであろう。

“雇われ”としての「低所得階層」は、雇われ先の業務の繁閑、産業構造の変化、その他によって、都市を中心にあちこち「ふりまわ」され、「低所得階層」として移動が高まるとともに、その結果、さらに下層に移動、転落し、「保護層」に編入される危険性をもつことになる。これを「都市的低所得階層」と呼んでおこう。

したがって、新しい「都市的低所得階層」は地域的にも社会階層的にも、移動率がこれまでの「低所得階層」よりずっと高いことになる。

それとともに、被用者、労働者としての一般の階層から、および自営業的社会階層から「低所得階層」に転落、移動し、さらに被保護層に没落していく早さは、これまでより一層強まるということになるであろう。転落の原因は、消費生活面のものを含めて、多角的となり、転落、没落はこれ

までより急激にやってくる。したがって対策は機動性と緊急性を要することになる。

このように被用者の、「都市的低所得階層」の移動性、流動性は、一般に高いが、しかしそれは一様にそうではなく、その間に若干のニュアンスがある。

すでに述べたように、産業構造の変化、業務の繁閑によって、あちこち「ふりまわされ」る「都市的低所得階層」のうち、若青年層はその流れにのって就業を継続するが、年齢が高くなるにつれ、あるいは病気、災害にあったものは、その流れにのることができず、脱落し、一度下層の階層としての就業機会に就業し、流動性を若干弱めながら、そこでかなり停滞化することとなる。

このようにして、「都市的低所得階層」は、年齢的にみて、比較的中高年層に集中することがはっきりしている。それはいくつかの統計による証明があるが、紙幅の関係でここには示さない。

「都市的低所得階層」の中でも、その下層に位置し、対策としての1つの大きな焦点となる「中高年の都市的低所得階層」は、前述のごとく、停滞化という意味で定着的であるとはいえ、その存在は分散的である。

いわゆる都市化の推し進められる中で、都市地域での「中高年層的都市的低所得階層」の人々は、相互のつながりはなく、また職場でも未組織である。地域における住民としてのつながりが欠如しているだけでなく、これらの層は、家族が崩壊または家族から押し出されて、単身孤立化の傾向が強い。少くとも労働力たりうる家族は出て、労働能力の劣る小家族として存立する。その極限はいわゆる「孤老」である。

このようにして、新しい「都市的低所得階層」をめぐる地域組織の崩壊とつながりの欠除、さらに家族が、崩壊と単身者化は、高度経済成長の過程で強められ、今日ますます強化されているとみなければならないであろう。

以上のごとき「都市的低所得階層」の性格に、いま1つつけ加えておきたい点がある。それは経済の拡大高度化に伴い、全体として知識・科学的素養が生産ないし経済活動の中で果す役割が強ま

り、いわゆる知識層が増大する傾向である。このような中で、知識層であり、事務職員として下位に属する層か、またはかつて事務職員だった人々で定年退職のうえ、高老年化、無業化した層で形成される「都市的低所得階層」の存在である。このような「低所得階層」部分は量的に増大するであろう。この層は上述の「都市的低所得階層」としての基本的性格を共有するだけでなく、より一層顕著にそのような性格を示すであろう。

さて、高度経済成長の過程で新しく形成されてきた「低所得階層」の性質を上述のように特徴づけるとして、「低所得階層」全体としてはそれがすべてではない。

もともと経済の発展は社会の全分野に同じ影響や作用を及ぼすのではなく、その作用はアンバランスである。したがって発展の裏側には激しく急速な衰頹と消滅の過程を伴っている。そして発展の過程そのものがアンバランスに進む。

いまここで必要な限りで述べれば、上述のごとき「都市的低所得階層」に対して、農漁山村、特にその遠隔の地には、新しい意味での「農村的低所得階層」を、この過程は生んでいった。いわゆる「過疎地的低所得階層」ともいえるよう。その性格は、基本的には「都市的」なそれと同じであるが、具体的にはかなり違った特徴をもつであろう。

この層は、もちろん、他人に雇われる被用者層ではない。農漁業の自営業者として表面は存立しても、実質上はその存立条件を奪われている。半崩壊的自立営業者か、その無業者化したもので、停滞化は一層激しい。

ただ、「都市的低所得階層」に比して、地域的つながりは相対的に強く、家族形態もまだまだ維持されているであろう。そして重要なことは、このようにして、農村での「低所得階層」は「都市」でのそれに比して、今後、ある意味で、その異なる性格を一層顕著にしてくるだろうということである。

ということはいいかえると「都市的な低所得階層」と「農村的な低所得階層」の間に今後ますますはっきりした壁が生まれつつ、特に「都市的」なそれから「農村的」なそれに移ることが困難とな

表 1 低所得階層世帯の分布に関する推計

世更貸付 制限基準 × 1.0 未満	1.0~2.0倍未満	2.0~3.0倍未満	3.0 倍 以上	計
19.1%	55.8%	16.8%	8.3%	100.0%

り、それによって「都市的な低所得階層」の大量の存在が緩和されることはないということである。

ともあれ、どちらかといえば、量的には今後、「都市的低所得階層」の方がますます増大するにちがいない。

最後に、「今日の低所得階層」を明らかにするために、その量を明らかにしておきたい。だが、以上、2つの型によって示した「低所得階層」の全体量を示すところの資料は今のところない。

そこで、「都市的所得階層」の量を示すものとして次の例をあげておこう。それは『都民の生活構造と生活意識』（生活構造研究会〔代表者、青井和夫〕、1970刊）による東京都民（23区内）の中での「低所得階層」の推計である。

この場合「低所得階層」の指標としては、先に述べた「不安定」=「無権利」などといった指標によらず、所得の大きさで直接はかっているので、小論の意味でのその量を正確に示すものではない。しかし、大まかな姿を示すという意味で取上げる。

ここではその所得水準を東京都で行なっている（昭和44年時点）世更資金貸付制限額に依っている。それは1ヵ月12,000円×家族数+8,000円+家賃実費ということである。それは保護基準の1.5倍にあたるものである。この基準額を世帯ごとにあてはめ、世更基準の倍率によって、都民世帯を測定すると表1のようになる。

表1にみられるように、東京都でその2割に及ぶ世帯が世更資金の貸付世帯以下の水準にあることが明らかにされている。その膨大な量を想わなければならない。

IV 世更資金制度はそれにいかに対応しているか

すでに述べたように、「低所得階層」に対する対策としては、世更資金制度ばかりではなく、この階層の中の特殊層について、若干の単行法が設

けられている。それについてはすでにふれた。したがってそれを別とすると、働きながら「不安定」=「無権利」の「低所得階層」に属する世帯は、本制度がわずかに対応するだけである。

そこで、前節に述べた今日の「低所得階層」に対して、世更資金制度はどのようにそれに対応しているのかを、いくつかの角度から明らかにしてみよう。

(1) まず、何よりも世更資金制度の規模、ないし適用対象の大きさの問題である。それを表2として示した。

表2によると、世更資金は、その貸付の累積合計が、昭和30~45年で37,822,376(千円)となる。単年度の貸付額をとると、たとえば昭和45年度で各資金合計5,638,276(千円)となる。これらの額は十分なものと判断できるであろうか。それは、前節に分析した「低所得階層」世帯の存在量からいうなら、あまりにも小さい額であるといわねばならない。

また、適用件数をみると、この16年間の累積合計で447,971件、単年度にすると、45年では33,899件にすぎない。この適用件数は、存在するニードに対して極めて小範囲の適用件数であるといわねばならないであろう。

たとえば、生活保護制度の支出額をみても、単年度（昭和45年）で、金額にして年額2,743億1,184万円（国庫負担および地方負担の合計）、1ヵ月平均の適用数は1,344,306人、658,277世帯におよぶのである。

したがって、その需要は高いのであって、たとえば、全社協調査による「世更資金申込状況調査の概要——市町村社協における——」（1972.5）を見ても、貸付適格として市町村社協から「申込」された件数に対し、はじめに社協で「相談」をうけたり、「照会」をうけたり、「申込」の書類を発行した件数は、その約4.1倍にも達すると報告されている。

表2 世帯更生資金種類別貸付決定額および件数の状況

単位(千円)

資金種類 年度	更生資金	身体障害者 更生資金	生活資金	住宅資金	修学資金	療養資金	災害援護資金	計
昭和30年度	(5,601) 187,095	—	—	—	—	—	—	(5,601) 187,095
31 "	(5,734) 213,546	—	—	—	—	—	—	(5,734) 213,546
32 "	(10,592) 423,731	—	(975) 24,852	—	—	(4,370) 122,078	—	(15,937) 570,661
33 "	(14,019) 534,834	—	(2,202) 54,204	—	—	(10,671) 280,079	—	(26,892) 869,117
34 "	(15,761) 655,533	—	(3,340) 90,112	—	—	(8,285) 226,860	—	(27,386) 972,505
35 "	(17,119) 796,191	—	(2,096) 58,276	—	—	(9,086) 269,176	—	(28,391) 1,123,643
36 "	(14,017) 821,803	(3,446) 234,674	(77) 950	(5,436) 287,310	(474) 8,888	(7,223) 236,089	—	(30,673)(100) 1,589,714 (100)
37 "	(11,765) 794,398	(3,489) 265,432	(64) 850	(3,635) 224,735	(907) 24,916	(6,101) 215,571	(3,665) 228,149	(29,626)(110.5) 1,754,051 (117.3)
38 "	(12,289) 963,036	(3,620) 323,307	(71) 976	(4,868) 359,529	(1,832) 75,594	(5,650) 207,240	(3,482) 227,656	(31,812)(114.4) 2,157,338 (140.4)
39 "	(11,945) 1,130,391	(3,301) 355,638	(71) 966	(5,193) 427,043	(2,626) 119,302	(4,845) 185,033	(4,291) 378,803	(32,272)(118.2) 2,597,176 (169.1)
40 "	(12,175) 1,334,532	(3,400) 413,519	(131) 3,066	(6,376) 562,653	(4,103) 165,365	(5,693) 304,790	(4,750) 435,032	(36,628)(124.6) 3,218,957 (200.9)
41 "	(11,746) 1,366,202	(3,620) 459,766	(173) 4,259	(7,563) 835,436	(4,906) 185,980	(5,582) 338,162	(3,915) 350,343	(37,505)(130.6) 3,540,148 (235.8)
42 "	(11,050) 1,474,358	(3,511) 513,574	(147) 3,576	(8,106) 1,033,341	(5,095) 188,286	(5,044) 340,590	(3,810) 356,616	(36,763)(135.4) 3,910,641 (270.0)
43 "	(9,733) 1,548,440	(3,524) 637,420	(110) 2,725	(8,218) 1,252,990	(4,692) 179,369	(5,056) 404,820	(2,294) 284,067	(33,627)(136.8) 4,039,831 (312.0)
44 "	(9,200) 1,689,266	(4,290) 891,851	(162) 6,775	(9,487) 1,663,015	(4,772) 195,930	(4,624) 408,739	(2,780) 314,101	(35,315)(139.2) 5,169,677 (362.2)
45 "	(8,341) 1,779,647	(4,598) 1,123,675	(206) 15,644	(9,416) 1,704,237	(4,088) 171,191	(4,459) 448,083	(2,791) 395,779	(33,899)(137.1) 5,638,276 (409.4)
計	(181,087) 15,713,003	(36,799) 5,219,156	(9,825) 267,231	(68,298) 8,350,309	(33,495) 1,314,821	(86,689) 3,987,310	(31,778) 2,970,546	(447,971) 37,822,376
	(40.4) (41.5)	(8.2) (13.8)	(2.2) (0.7)	(15.2) (22.1)	(7.5) (3.5)	(19.4) (10.5)	(7.1) (7.9)	(100.0) (100.0)

注 1. () 内は、件数を示す。

2. 生活資金には、昭和35年度まで家屋補修費が含まれている。

3. 昭和45年度は、見込である。

4. 合計欄の指数は5年間の移動平均として計算した。世帯資金の貸付期間を平均5年と考えて移動平均を用いたのである。
なお計算は32年からとし36年を100として指数化した。

5. 全社協『世帯更生資金担当部長会議』昭46より作成。

世更資金の貸付金額は、その全体の伸び率からすれば、たしかにかなりの上昇といえよう（都市地域の場合はそうとはいえない。後述）。だが、その絶対額からすると、その規模はあまりにも小さいものであるといわざるをえない。のちにふれるように小論の目的は、世更資金制度の今後のあり方を考察することにある。けれども、世更資金制度の予算規模が一定限以下である場合は、すべての議論は問題にならない。世更資金制度が「低所得階層」対策として本来の機能を果たすためには、今後の「低所得階層」のあり方に照らして、飛躍的に増額されねばならぬであろう。

（２） さて、世更資金制度は、上述のように、公的扶助としての生活保護制度などに比べると、その規模は極めて小さいけれども、この制度は創設されて20年近くになろうとし、年々、国庫補助と都道府県補助が累積されている。その貸付原資保有額は、昭和46年で200億円をこえるということであった。

また、すでに述べたように、高度経済成長を経た今日、「低所得階層」の類型には「都市型」「農村型」といった相違があるにせよ、「低所得階層」としては、基本的に、労働者階級に属するそれとしての共通的性格を強めているということであった。

このような諸点からみて、世更資金制度は、1つの統一的な原則と基準で、そして全国的に一定の共通の仕方で行われる必要性が強くなっていると思われる。

しかるにこの制度は、周知のごとく、その創設のときのいきさつもあって、それぞれの都道府県に独自の制度として運営されていく傾向が強い。もちろん国は、統一的な運営のための指導をしているようであるが、いずれにしても、この制度は、国の法律による制度として行われるのではなく、都道府県の条例として、それぞれの社協に対して補助され、実施されている。

もちろん、一方から考えると、この種の問題は、地域住民に対する福祉の問題として、その地域地域に即したやり方で実施することが望ましいという面もある。それが実施機関としての社会福祉協

議会の任務でもある。したがって都道府県市町村といった地域のそれぞれの主導性が強調されることは、一般論からは、首肯される面もある。

だが、「低所得階層」に対して、その対策を、本制度のように「貸付金」として実施する場合は、このようなやり方のもとでは、ややもするとその原資を確保するため、貸付に対する償還が強調され、いわば「金貸し業務」のごとくなり、真にその援助を必要とするところの、したがって償還能力において劣る最低位の「低所得階層」は、見過ごされがちとなる。

いま、都道府県別に、貸付原資の保有額の状況をいくつかの側面から比較してみよう。表3のとおりである。

表3によると、地域別に、原資保有高が極めてアンバランスであることがわかる。それは貸付額、件数に反映する。

そして、この原資をもってする世更資金貸付の基準（所得制限）も、生活保護基準に対して、各県で極めてまちまちである。たとえば全社協調べ（昭43年）によると、静岡、千葉は生保基準の2倍の世帯まで借りることができるのに対し、北海道、青森、岩手等々、多くの県では1.5倍までである。また宮城、茨城、富山、石川、愛知、京都等は1.5～2.0倍となっており、香川、高知等は1.7倍、大阪は1.75倍というように、かなりまちまちである。

そして、その場合の保護基準の内容も、ある県では県内の級地別の基準によるが、ある県では県全体の平均によったり、ある県では「加算」を含むが、ある県では含まない。したがって、実際の運営は、全国で、はなはだ違うことになる。

そこで、各都道府県での運営と実施のまちまちな状況を各資金種別等で示すため、次の表4を掲げておく。

これらの表によると、一般に世更資金制度の実施が、地域別にアンバランスに行われるとともに、さらにそのアンバランスは、1つは東京、大阪といった都市的府県での実施の相対的な低位という形で示されている。

そこでそれをもっとはっきり示すために、東京

表3 都道府県別世帯更生資金の原資保有額の状況

			市町村民税均等割のみ納税者 1 人当り (A)	傷病障害者その他の被保護世帯 から医療扶助単給世帯を除いた 1世帯当り (B)	普通世帯から単身世帯を除いた 1世帯当り (C)
北海道	海	道森手城田	2,371円	71,990円	948円
			3,079	93,700	2,094
			1,710	71,732	1,197
			1,941	95,689	1,071
			2,285	107,728	1,333
山形県		形島城木馬	2,638	162,674	1,685
			1,425	84,284	862
			1,059	76,585	684
			1,446	98,173	740
			1,354	124,872	726
埼玉県	奈	玉葉京川鴻	1,245	120,387	462
			952	90,585	460
			2,216	43,091	398
			2,002	56,381	336
			2,423	164,938	1,355
富山県		山川井梨野	2,699	299,433	981
			3,465	183,333	1,242
			2,518	234,548	1,072
			1,610	154,257	1,011
			1,799	158,347	979
岐阜県	歌	皇岡知重賀	1,452	159,696	617
			834	77,921	351
			1,369	128,264	534
			1,541	66,277	653
			2,830	235,437	1,084
東京都		都阪庫良山	2,010	94,646	787
			1,682	58,638	418
			1,999	71,190	490
			2,506	96,246	1,072
			1,666	85,346	910
鳥取県		取根山島口	2,254	100,527	1,559
			2,552	147,133	1,692
			1,628	114,561	885
			3,566	160,117	1,198
			2,291	108,409	1,059
徳島県		島川媛知岡	2,826	139,688	1,855
			4,748	277,326	2,508
			2,859	137,230	1,658
			3,644	103,797	2,133
			1,713	16,825	749
佐賀県		賀崎本分崎	3,797	154,608	2,430
			3,577	88,972	2,121
			2,222	78,866	1,580
			2,664	107,325	1,529
			3,062	124,543	2,005
鹿児島県	児	島	2,903	96,673	1,992
合 計			2,114	82,404	891

注 1. 原資保有額は、昭和45年度末見込額を用いた。

2. (A)欄の算定に用いた、市町村民税均等割のみ納税者数は、昭和43年7月現在数である。

3. (B)欄の算定に用いた、傷病・障害者・その他の被保護世帯および医療扶助単給世帯数は、昭和44年7月1日現在数である。

4. (C)欄の算定に用いた、普通世帯（住居と生計をともにしている世帯）および単身世帯数は、昭和40年10月1日現在数である。

5. 資料は表2の注5に示したものと同一。

都の場合をとってみよう。

表5によると、東京都の世更資金の実施状況は、昭和44年までは、少くとも停滞またはむしろ縮小しつづけている。特に生活保護制度の状況に比べると、その差は一目瞭然である。これはどうい

うことなのか。

世更資金制度は、特に都市地域で、飛躍的に拡充される必要があることはたしかである。

(3) このようにして、都市地域、特に大都市地域での世更資金制度は、多くの問題点をもって

表 4 都道府県別・世帯更生資金種別貸付決定状況（昭和45年）

		更生資金	身 障	生 活	住 宅	修 学	医 療	災 害
北 海 道	253,144,000円	32.5	20.5	0.00	22.5	5.0	17.9	1.5
	(249,294,000)	(33.0)	(20.8)	0.04)	(22.8)	(5.1)	(18.2)	
	113,963,500	26.8	14.2	0.2	30.6	15.1	10.5	2.6
青 岩 森手	107,520,500	15.1	14.6	0.3	29.5	4.8	19.2	16.5
	(89,720,500)	(18.1)	(17.5)		(35.4)	(5.7)	(22.9)	
	91,721,500	25.3	21.0	0.00	29.9	5.8	15.1	4.0
宮 城 川	86,382,500	14.7	18.5	0.6	38.8	2.7	16.8	7.9
山 形 島	108,858,000	14.1	12.7	0.1	49.9	5.1	11.9	6.2
	98,463,500	24.8	27.4	0.2	30.0	7.0	9.4	1.2
	71,495,000	35.8	18.8	0.2	32.9	2.7	7.6	0.2
茨 城 木	81,383,500	25.7	38.2	0.2	23.9	2.3	5.2	4.5
	71,840,500	29.2	32.4	0.2	27.1	1.7	8.1	1.3
埼 玉 葉	103,247,500	42.5	27.5	0.3	19.7	1.6	6.7	1.7
	111,111,000	18.2	20.2	0.4	34.7	1.4	6.3	18.8
	(90,181,000)	(22.5)	(24.9)	(0.1)	(42.7)	(2.0)	(7.8)	
東 京 川	211,616,500	34.7	28.8	0.3	11.3	8.7	13.8	2.4
	93,603,000	32.1	42.9	0.0	9.6	4.2	9.6	1.6
	132,857,000	28.9	18.9	0.3	34.7	2.2	11.1	3.9
富 山 山	64,715,500	19.9	32.9	0.0	41.1	0.7	4.3	1.2
	84,840,000	23.9	9.7	0.2	59.7	0.6	5.2	0.7
	59,045,000	24.8	25.6	0.0	43.5	0.9	2.8	2.4
石 井 梨	34,882,000	24.7	23.6	0.2	33.7	1.2	7.6	9.0
	141,726,500	22.3	23.4	0.04	43.7	0.8	5.6	4.1
岐 卓	66,135,000	20.4	38.6	0.6	33.7	0.4	3.4	2.9
	71,789,500	20.5	38.7	0.1	27.0	2.0	8.7	3.0
	136,398,200	36.3	33.2	0.1	22.9	0.9	6.5	0.1
愛 知 重	63,745,000	21.1	23.2	0.1	45.0	2.0	8.1	0.5
	79,842,000	30.0	14.3	0.1	49.4	1.6	2.7	1.9
京 都 都	89,497,400	31.7	20.2	0.1	31.4	1.3	4.7	10.6
	208,400,000	41.1	19.4	0.2	16.9	0.3	11.1	11.0
	157,330,000	30.6	30.5	0.2	32.3	0.9	4.3	1.2
兵 庫 良	48,156,000	40.8	18.0	0.1	34.5	0.1	6.5	0
	59,297,500	33.5	24.8	0.4	32.1	0.7	7.4	1.1
鳥 取 根	63,410,000	19.0	17.3	0.2	50.7	1.5	10.3	1.0
	91,797,000	19.0	17.9	0.1	26.6	0.5	8.8	27.0
	(67,007,000)	(26.1)	(24.5)	(0.2)	(36.5)	(0.8)	(12.0)	
岡 山 山	99,479,500	28.0	20.5	0.0	39.4	1.8	8.6	1.8
	159,862,500	42.0	20.6	0.1	31.5	1.9	2.0	1.9
	86,346,000	30.0	20.0	0.5	30.0	1.9	13.8	3.8
徳 島 川	124,461,000	45.2	14.1	0.1	33.1	1.2	4.2	2.1
	145,507,500	49.0	20.2	0.3	25.6	1.0	3.6	0.3
	216,539,500	46.6	14.3	0.0	30.5	0.7	4.8	3.1
香 川 媛	258,223,500	26.8	6.1	0.04	11.0	0.3	4.5	51.2
	(125,980,500)	(55.0)	(12.5)	(0.1)	(22.6)	(0.7)	(9.2)	
	237,915,000	40.9	17.2	4.3	23.5	6.0	3.8	4.3
福 岡 賀	122,484,000	32.1	13.2	0.1	29.5	13.9	4.6	6.6
	217,048,000	63.0	12.4	0.1	31.5	2.4	10.7	6.9
	187,038,500	36.4	11.4	0.1	35.0	3.6	4.3	8.6
佐 熊 本	126,197,000	39.1	26.3	0.1	22.5	1.4	9.2	1.4
	144,709,300	36.0	15.6	0.2	37.8	2.5	7.4	0.5
鹿 島	255,469,500	24.8	10.0	0.1	44.2	3.3	4.7	12.9
合 計	5,639,494,900	31.6	19.9	0.3	30.2	3.0	7.9	7.0

注 1. 北海道、岩手、千葉、島根、高知は災害資金が大きいため、それを除いた数字をカッコ内に示した。
 2. 資料は表2の注5に示したものと同一。

いるように見える。それは大都市地域での「低所得階層」のあり方が、Ⅲでも述べたように、急速に変わりつつあるからである。

すでにみたように、大都市地域での「低所得階層」は、その絶対量が膨大であるとともに、その

存在は分散的で、弧立的である。世帯規模は小さく、この流動性は、中高年者になるにしたがって減少し、定着的となるが、逆に分散的で、停滞的、逃避的となってくる。

民生委員の「世帯更生運動」(現在の「しあわせを

表 5 東京都における世更資金貸付決定額等の推移(指数)

	昭36	37	38	39	40	41	42	43	44
世更資金貸付件数	100	105.7	84.2	76.4	70.0	69.4	64.2	65.0	68.4
貸付決定額	100	119.6	111.5	118.7	124.5	133.9	129.8	142.9	165.3
被保護世帯数	100	97.7	95.0	95.6	96.3	102.3	106.6	109.2	—
保護費支給額	100	103.7	115.4	126.9	149.0	173.1	201.7	231.4	—
都人口	100	102.4	105.0	107.0	109.4	110.7	112.4	114.2	115.3
都世帯数	100	105.7	111.8	117.6	118.6	123.7	128.7	136.1	140.1

注 1. 東社協、低所得対策委員会「低所得階層と世更資金制度」1970年10月、5頁より。
2. 本指数も表2と同じく昭30年よりの5年間移動平均である。

高める運動」)の実践申合せの決議を出発点とし、手だてとしての「生業」の創設、維持によって収入を確保、維持させようとする「更生生業資金」から始まったこの制度は、大都市地域では、多くの困難が伴う。

何よりもまず、対象の把握が困難である。それはいいかえると「民生委員」のこの地域での機能にも関係してくる。この制度が、個々の「低所得階層」世帯の生活保障を目的とするだけでなく、「社会福祉協議会が行う“地域福祉活動”という側面ももっている」(全社協「解説」)とすると、この「民生委員」の地域活動をどうするかといった問題は、世更資金制度の根本的性格にもかかわってくるものである。

東京都社会福祉協議会の委嘱により、われわれが、昭和44年10月および12月の2回にわけて行なった調査(「世帯更生資金借受世帯の実態」1971年、東社協刊)によると、東京都では、世更資金を民生委員を通じて知った人は、借受者の約3割にすぎない。そして現に借受けた世帯について民生委員が訪問したのは、全体としては、その4割にすぎない。特に「生業資金」借受世帯では、1割にすぎない。また借受者が民生委員を訪ねたのは3割にすぎない。すなわち、その間のつながりは、一般的に言って、大幅に断ち切れている(東社協、低所得対策研究委員会報告『低所得層と世帯更生資金制度』1970年10月、88~91頁)。

それは大都市での民生委員のおかれている環境によるものでもあろう。

このような環境の中で、この制度のこれまで中心となってきた「生業資金」は、最も多くの困難な問題をもってくる。「生業」といった極小零細

な営業の機会が、急速に膨張する経済の下で、むしろ急速に多多いといえるであろう。だがその営業は、それと同じいきおいでますます不安定であり、しかも不安定な零細営業ですら、資金の最低規模は、ますます高まりつつある。

紙幅の関係で詳しくは分析できないが、前に引用した『世更資金供受世帯の実態』(東社協、1971年刊)によれば、結論だけからいうと、「生業資金」の借受者は、「新規」の場合、借受け後1~2年の間に失敗や病氣、怪我など営業が続けられなくなって、自営業を廃業し被用者化したものは、調査した「36ケース中10ケースに及んだ」のである。実に3割に及ぶ比率である。また生業からの収入に比べ、「家族の他への就業による収入の方が、家計収入において大きな割合を占め、しかもまた、その家計収入の水準は決して高いものとはいえないのである。その水準をみると、表6のように、調査対象の5割以上が、世帯更生資金の貸付制限基準以下であることが示されている(同報告書、91~95頁)。これは驚くべきことである。

大都市における「生業資金」は今後どうあるべきかは、また別のところで考察せねばならないが、ここでの問題は、その借受世帯の生活(収入)水準が、借受後も極めて低いということである。生業資金の借受世帯では、その2割強は生活保護世帯の水準である。

この点はまた、他の「資金」についてもいえることであって、その状況を表7として掲げておく。

現在の生活水準が、更生資金を借受けた後も、このように低いと同時に、これら大都市の借受世帯は、實際上、生活保護制度と相互にかなり流動

しあっている。現に受けているか、過去に受けていたものかなり多い。その兩者をとって比率をみるなら、「修学資金」では73%が、「療養資金」「住宅資金」「身障者資金」では各々ほぼ25%が、「生業資金」では15%が受けている。ちなみにこの時点での保護率は1.43%（昭43）であるから、大都市東京の世更資金借受世帯の保護率は圧倒的に高く、いずれにせよ生活保護制度と直接強い関係をもっているといえる。

このように考えると、大都市での世更資金借受者は、低所得階層の中でも、その最底辺の部分しかおっていないということが、かなりいえるのではないかと思われる。そして、このような層をわずかに把握している結果が、世更資金の大都市での不当に少ない適用状況として、現われているのである。

もっと見方を変えるなら、場合によっては、ここでは、実は生活保護制度で保障すべき対象や部分を、世更資金制度が「肩代り」して処理しているといった傾向として、指摘できるのである。

表6 生業資金借受世帯の全家計収入の世更資金貸付基準に対する倍率

～0.7倍	14	ケース	(23.1)
0.8～1.0 "	19	"	(32.1)
1.1～1.4 "	13	"	(22.0)
1.5～	13	"	(22.0)
不明	12	"	
計	71	"	(100.0)

注 1. 0.7倍とは保護基準の水準をさす。
2. 東京都社協『世帯更生資金借受世帯の実態』1971年、95頁による。
3. 比率は不明を除く。

表7 世更資金借受世帯の全家計収入の世更資金貸付基準に対する倍率

	身障	住宅	修学	療養
計	127(100)	67(100)	103(100)	112(100)
～70%	22(17.3)	22(32.8)	27(26.2)	20(17.9)
71～100%	37(29.2)	20(29.9)	36(34.9)	45(40.2)
101～140%	31(24.4)	14(20.9)	28(27.2)	28(25.0)
141～200%	20(15.7)	7(10.4)	11(10.7)	11(9.8)
201～%以上	17(13.4)	4(6.0)	1(1.0)	8(7.1)
不明	11	9	5	13

注 1. 70%とは世更資金貸付制限基準の70%を示し、生活保護基準のレベルと同じである。
2. 前掲報告書、112頁。

むすびにかえて

複雑多岐にわたる世帯資金制度の実状をすみずみまで明らかにし、述べることはむずかしい。以上はその実状における重要な側面のいくつかを抽出したまでである。そこで、小論のこれまでの分析を通じて、今後の世更資金制度のあり方ないし方向を、示唆することによって終りとしよう。

今後世更資金制度はどうあるべきかをいうなら、さしあたりそれは、前節に述べた問題点を裏返していることとなろう。したがってある意味で今後どうあるべきかはすでに述べられている。

まず、それは予算の飛躍的増額による「貸付」の増大である。ただしそれは公的扶助、特に生活保護制度の肩代りにならないでという条件である。そのうえで、のちに述べるように「資金」という「融資」の形をとるべきかどうか、さらに問われる必要がある。

それは、またのちにふれるとして、第2の点は、世更資金の運営におけるいわば「地域主義」といった傾向を改めるべきである。ただ、すでに述べたように、今日の「低所得階層」が、いわば「都市的な低所得階層」と「農村的な低所得階層」に分けられるとすれば、少なくともこの2つの型に即した制度のあり方を、考えてもよいのではないだろうか。少なくとも、現在のように行政的に都道府県に分割運営するのではなく、農村、都市を分けたいくつかの広いブロックに分けて、行われるべきであろう。

そしてそれにつれて必要なことは、今日のように、国としては厚生次官「通達」とか「通知」に

より、また都道府県はそれを受けて「条例」により、結局、補完的な政策として、世更資金制度を扱うのではなく、国の法律に定められた制度として行われることが重要であろう。少くともそのような姿勢での積極性が必要であろう。

そしてそれにつれて、現在の貸付制限基準に、いわば一種の「保障基準」のごとき位置を与え、もしそれ以下の所得水準の場合は、貸付金や利子の返還、支払いの減免を考えるべきである。昭和45年8月、厚生省社会局長から知事宛の「支払免除」に関する通知が出され、各県では支払免除規定がつくられ、それによって運営されるようになったことは進歩であるが、その条件はいまのところ死亡や行方不明に限られ、はなはだきびしいのである。

このような大きな改訂を加えることになると、世更資金制度は第2の生活保護制度になるといわれるかもしれない。しかし、現在の生活保護法が病人、高齢者等、無業者にますます集中する時、働きのながらも困窮するものに対し、生活保障の新しい手段が考えられることはよいことであり、絶対必要なことである。

そして第3の点は、すでに述べたように大都市地域での世更資金制度の適用を、生活保護とほとんど同じ層ではなく、もっと本来の、すなわち、たとえ所得はある程度高くても、「不安定」＝「無権利」の状態にある、本来的な「低所得階層」に引きあげ、広げられるべきである。

以上は、これまでの運用に対する改訂ともいうべきものであるが、いま世更資金制度が直面している段階は、それにつけることを許さない。

本制度を新しくどのように位置づけるかが問われねばならないであろう。

その新しい方向とは、あえていってみるならば、本制度を中高年対策との関係で的確な場所に位置づけることが、一つは必要であろう。すでに、現実の借受者の年齢はかなり高い。たとえば更生生業資金では、前掲調査では平均46歳であり、

「住宅」や「修学」の場合はもっと高い。医療の場合でも若干は低い、教育盛りの子弟をもつ壮年者である。

このように考えることは、必然的に、本制度の運用における償還の問題を、それほどきびしくなくするであろう。それは本制度を「低所得階層」に対する「融資」あるいは「貸付資金」から「給付」としての性格のものに近づけていくこととなる。中高年者、特に高齢者やこれに準ずるもの、たとえば女子、身障者などは、もともと償還能力は低いので、このような労働能力において劣位にあるものに対する制度とし、これをできる限り、所得の「給付」としての制度に、実質上近づけていくべきである。

とともに、そのことによって、「融資」、「資金」の借受けに伴う煩瑣な手続きから解放され、真に今日の「低所得階層」の要求に沿うものにすべきである。現在は、民生委員の窓口、保証人を2人つけて（無担保ではあるが）申出て、社協の指導を受け、運営委員会にかけられて決定されていく。しかるに今日の困窮の状況は、すでにⅢに述べたように、緊急の事態として急激にやってくる。それに応ずる機動性がない時は、正しいプロセスを経ても、制度の主旨に事実上応じられないのである。たとえば「医療資金」のごとき、申込時には療養中のものだったのが、運営委にかけられて決定をみる時は、すでに死亡しているという例が、そう少くはない。この場合は、死者に対して世更資金を貸すということになってしまう。

このように考えると、本資金の事実上の貸付窓口になる、民生委員の役割も変わってくることになる。そして、世更資金による「地域福祉」はこれまでと違った、新しい形をとらざるをえなくなる。

このようにして、いずれにしても、名ばかりでまことに貧弱な「低所得階層」対策が、一歩でも拡充されていくことが望ましい。

以上のような方向が、考えられるのである。