

# 「福祉資金行政実態調査」の復元

## —貸付からみる昭和30年代の貧困—

角崎洋平・石島健太郎

### 概 要

福祉資金行政実態調査（神奈川県，1962年）について，その概要と歴史的背景，意義を確認し，これまでの復元作業と二次分析の成果，および今後の展望を論じる．本調査は，戦後の貧困がまだ色濃い一方で福祉国家への準備が進められる時期でもあった昭和30年代に実施されており，こうした過渡期の貧困層が抱えたニーズのありようを伝える貴重な資料である．他の調査とも比べても大きなサンプルサイズや，母子福祉資金と世帯更生資金の比較可能性といった点でも復元の意義は大きい．これまでの二次分析からは，当時の貸付の利用実態やその効果の実態を検証することを通じて，高度経済成長期へと向かっていく時代の特徴が浮き彫りになっている．とはいえ，本調査が可能にする二次分析にはいまだ多くのポテンシャルが残されており，今後のさらなる活用が期待される．

### キーワード

デジタル復元，福祉資金行政実態調査，世帯更生資金貸付，母子福祉資金貸付，民生委員

## I. 調査の概要

### 1. 調査の設計と実施

福祉資金行政実態調査（以下，福祉資金調査）は，1962年に神奈川県民生部により企画・実施されたものである．実際の設計や分析は，依頼を受けた東大社研の氏原正治郎を中心に行われており，同様に実施された「神奈川シリーズ」の一角を占めている．労働調査論研究会（1970）には「No.61 福祉資金の経済効果調査」の見出しで収録されているが，調査票には「福祉資金行政実態調査」とあり，同書の公式名称の欄にもそのように記載されている．以下本項では，調査の概要について，当時の報告書である『福祉資金行政

実態調査報告』(神奈川県 1963)の記述をもとに整理する。

調査の対象となったのは、母子福祉資金貸付と世帯更生資金貸付の二つの貸付制度である。母子福祉資金貸付は、母子福祉資金貸付法に基づく1953年創設の母子世帯を対象とする貸付制度であり、世帯更生資金は、1955年創設の(原則として母子世帯を除く)低所得世帯を主な対象とした貸付制度である。後述するように、両貸付とも借受世帯の「経済的自立」が目的とされている。1962年当時の文脈において、ここでいう「経済的自立」とは、被保護世帯もしくはそれへの「転落可能性」をもつボーダー・ライン層からの上昇を意味するといえ、両貸付あわせて低所得世帯を対象とした貸付制度といえる。

当時の調査の目的は、低所得世帯への対策としての貸付金制度の効果を測ることにあり、とくに貸付が利用者の必要を満たすものになっているか、貸付の効果が世帯主の職業によってどのように異なるかといった論点が設計に際して念頭に置かれていたことが窺える。こうした目的の背景には、当時の貧困層への関心があった。氏原らは、福祉資金調査に先立って実施された神奈川県民生基礎調査(「ボーダー・ライン層」調査)の結果を踏まえつつ、急激な産業構造の変化や人口移動のなかで否応なく経済的に脆弱な世帯が発生していること、にもかかわらず、既存の社会制度が不十分であるか、利用条件が厳しく必要な世帯まで行き届いていないことを指摘している。そうした世帯には、利用条件が緩く、世帯の必要に柔軟に対応できる制度が求められる。この要件を満たす手法として提示されるのが貸付である。そして、制度の目的が新しい社会のなかで経済的自立を取り戻すことにある以上、そのパフォーマンスとして評価の対象となるのは一度の給付の即時的な効果ではなく、時間的な幅をとった上での変化ということになる。

この関心が、調査票の設計にも現れている。すなわち、福祉資金調査の調査票は、主たる調査票と附帯する意見表の計2枚から構成され、どちらも片面1枚に収まる様式となっているが、このうち主たる調査票の世帯の基本属性については、貸付の前後での変化を捉えるための簡易的なパネル構造をもっているのである。具体的には、世帯員それぞれの属性(年齢、性別、学歴、業種、雇用形態、従業上の地位、収入、疾患や障害の有無と種別)と、住居の状況(所有関係、広さ、家賃、貸間収入、破損度)については、借入時と調査時のそれぞれが記入されるかたちになっている。ここから、貸付前後での世帯の状況の変化を確認することができるのである。なお、借入時の情報については回顧による回答ではなく、民生部福祉課職員によって、借入時の書類から転記されたと当時の報告書にはある。

主たる調査票では、こうした世帯の状況とその変化にくわえ、転居回数、生活保護の利用状況、暮らし向きの変化、返済状況が全世帯に尋ねられており、残りの部分では事業開始資金・事業継続資金・生業資金、住宅資金、修学資金、療養資金の4つのうち、世帯が利用したものに依じて、それぞれ利用に至る背景や、借りた資金で足りたかどうか、利用

後の状況の変化、返済の見通しなどが尋ねられている。附帯する意見表では、借入に際しての恥や気まずさ、民生委員の関わりへの評価、今後も利用したいかといった利用者の意識が尋ねられている。末尾には、調査員たる民生委員の意見を書く自由記述欄も設けられている。

こうした調査票が、1956年度から1960年度のあいだに神奈川県において福祉資金（母子福祉資金ないし世帯更生資金）を借りた全世帯（5432世帯）を対象として配布され、福祉事務所の指揮のもと、ごく一部を除いて県の民生委員約2000名による面接他記式での回収が行われた。当時の回収数は4323票、うち集計可能とされたものが4285票である。

## 2. 当時の分析

前述の報告書には、当時の分析もまとめられている。特徴的なのは、質問項目ごとの単純集計にくわえ、世帯主の職業とのクロス集計が行われている点である。すなわち、職業名を中心に、これと従業上の地位や雇用形態、企業規模を組み合わせることにより、世帯主の職業を、農林漁業業主、商業・サービス業業主、職人・家内労働者、大企業労働者、中小企業労働者、商業・サービス業労働者、単純労働者、無業者、分類不能の9カテゴリに分け、集計に用いているのである。その背景には、低所得層に注目しながらもその内実がまだ茫漠としていた当時、「『社会階層』論的視点」（神奈川県1963:9）から、職業を説明変数として貸付の効果を考察しようという意図があったようだ。

たとえば生業資金では、資金を通じた生業の開始や継続、収入増などのベンチマークを設定し、対応する質問項目の単純集計を通じて資金の目的がどの程度達成されていたのか、その実態を探っている。その上で、資金の効果を左右するものを検討するために職業とのクロス集計が行われ、借入に先立つ自営業経験の有無や、生業を家業として行うか副業として行うかが影響する可能性を示唆している。

他の資金種別についても同様に、福祉的な貸付が必要とされた背景を周辺の公的資料から描き出しつつ、まずは各項目の単純集計から制度上の思惑が達成されたかどうかを検討され、次いでその程度が職業とのクロス集計から検討されている。また、修学資金や療養資金が成功裏に利用されることを経由して収入が上昇するなどの副次的ないし波及的な効果（報告書の言葉では「想われざる効果」）についても、同様に背景要因として世帯の職業との関連が検討されている。当時の技術的な限界はありつつも、丹念な集計が行われていたと評価できよう。

## Ⅱ. 本調査の歴史的意義

### 1. 福祉資金貸付制度が生まれた社会福祉史的文脈

#### (1) 母子福祉資金貸付

福祉資金調査の対象の一つである母子福祉資金貸付は、上述のように母子福祉資金貸付法（1953年）に基づく母子世帯を対象とする貸付制度である。母子福祉資金貸付法第1条にはその目的について「配偶者のいない女子であって、現に児童を扶養している者に対し、資金の貸付を行うこと等により、その経済的自立の助成と生活意欲の助長を図り、あわせてその扶養している児童の福祉を増進すること」としている。

この法律が成立した背景には、戦争直後において大きな社会問題であった、戦争未亡人問題がある。戦前においては、一般的な貧困対策法である救護法とは別に母子世帯に対する母子保護法が制定されており、また軍人遺族については軍事扶助法で支援がなされていた。しかし戦後、無差別平等の原則に基づく生活保護法の制定により、母子の貧困対策は一般的な貧困対策法制のもとで実施されることになった。とはいえ戦後の疲弊した経済情勢のなかで女性の就労は一層厳しく、しかも子どもの養育も必要なため、戦争で配偶者を無くした女性を含めた母子世帯の経済的困窮は厳しい状態におかれていることが指摘されていた。1949年に衆議院で「遺族援護に関する決議」、参議院で「未亡人並びに戦没遺族者の福祉に関する決議」が可決され、それに対応して政府は同年に母子福祉対策要綱を制定した。その要綱では母子世帯に対する公的扶助の徹底、母子住環境の改善、生業援護の促進などが掲げられた。この生業援護のための施策の一つとして貸付事業もとりあげられ、国民金融公庫からの借入方法の周知徹底が課題として指摘された（厚生省 1988: 789）。

国民金融公庫は、戦前に創設された庶民金庫を引き継いで1949年に創設された政府系金融機関である。庶民金庫は戦争直後の1946年8月から、都道府県を事業委託者とする生業資金貸付事業を受託していた。この生業資金貸付は、戦争被災者や引揚者を主な貸付対象としており、その他の生活困窮者も対象とする事業資金貸付事業である。この生業資金貸付事業では、1948年3月からは民生委員を貸付時の調査や貸付後の支援に携わらせていたことも注目に値する。この貸付事業は国民金融公庫に改組されて以降も更生資金貸付事業として引き継がれていた（角崎 2016）。だがこうした国民金融公庫による貸付事業も、以下の点で当時の母子世帯の資金ニーズに必ずしも合致するものではなかった。まず第1に国民金融公庫は当時は教育資金の貸付を実施しておらず、事業開始のための資金を含めた事業資金にしか対応していなかった。そのため母子世帯のニーズがある、子どもの

就学のための資金や技能習得にかかる資金への貸付ができなかった。第2に母子世帯の生活改善には貸付以外の母子福祉施策と一体となった支援が必要であると考えられていたが、金融機関である国民金融公庫では都道府県等の福祉機関との連携が難しかった。そして第3に金利の高さも指摘されており、国民金融公庫の貸付金利では母子世帯には高すぎることが問題視されていた（高田 1953: 25）。当時の国民金融公庫の貸付金利は普通貸付で12%で、上述の更生資金においても9%であった（国民金融公庫 1999: 46, 688）。

こうしたなかで全国未亡人団体協議会（現在の全国母子寡婦福祉団体協議会）を中心とした母子家庭を対象とした特別立法の創設を求める運動が広がり、結果として1953年に母子福祉資金貸付法が制定された。この法律は1964年制定の母子福祉法に引き継がれるまで、母子福祉政策の中心を担うものであった。この法律は正式には「母子福祉資金等の貸付に関する法律」であり、貸付事業以外の母子世帯支援の制度も併せて定めている。たとえば、母子世帯の身上相談や自立に必要な指導などを行う母子指導員制度、母子世帯に対する公共施設での売店などの設置場所提供や、日本専売公社によるたばこ小売店の優先指定などである（厚生省 1988: 791）。

母子福祉資金貸付の実施主体は都道府県（第3条）であり、財源は都道府県と国の折半である（第12条、第13条）。申請窓口は福祉事務所で（施行令第2条）、決定に際して各都道府県の児童福祉審議会の意見を聞くこととされた（第7条）。貸付の種別として当初は、①生業資金（事業開始のための資金、のちの事業開始資金）、②支度資金（就職の準備のための支度資金）、③技能習得資金、④生活資金（技能習得資金借受世帯の生活費の一時補填資金）、⑤事業継続資金、⑥修学資金、⑦修業資金（子どもの技能習得のための資金）の7種類が用意された。さらに1956年には⑧住宅補修資金が追加されている（第3条）。なお貸付利率は年3%と当時の一般的な貸付利率と比してかなり低く抑えられている（修学資金については福祉資金調査の時点では無利子になっている）。

民生委員との関係はどうだったか。1953年の民生委員法改正にともなう厚生次官通知（昭和28年8月1日発厚生省発社第79号各都道府県知事宛厚生次官通知）では、母子福祉資金に協力することが民生委員の職務の一つとしてあげられている（全国社会福祉協議会 1964: 552）。ただし少なくとも神奈川県においては、民生委員は母子福祉資金貸付にほとんど関与してなかったようである。民生委員は福祉資金調査を含む神奈川県調査シリーズの調査員であったが、民生委員（調査員）の自由記述を分析した堀江和正の研究からは、母子福祉資金貸付に関与できていない民生委員の不満や抵抗感が確認できる（堀江 2024: 47-8）。

## (2) 世帯更生資金貸付

世帯更生資金貸付は、民生委員による世帯更生運動の盛り上がりの中で、1955年に実

現された制度である。世帯更生運動とは、民生委員の自主的活動として、貧困対策関連の諸機関と連携して世帯の「更生」を図る運動であり、一部の県（岡山・千葉・愛知・神奈川・石川・静岡）で先行的に実施されていた取り組みである。1952年に決議された「世帯更生運動」実践申合決議によればこの運動は、当時「全国で183万世帯970万人といわれるボーダーライン階層」の転落を防止して「被保護世帯をも含めた低所得者層の防貧」をはかり、「もって民生委員活動の本義の確立をねらいとした」ものであった（全国社会福祉協議会 1964: 606-8）。『民生委員制度40年史』によれば、「母子福祉資金貸付は母子世帯に限られ、国民金融公庫や営農資金など国や地方公共団体の融資制度があっても経済基盤の脆弱な一般低所得者への融資は不可能に近く」そのため民生委員のなかで「低所得者に対する資金貸付制度を要請する声は日を追って熾烈になった」と指摘されている（全国社会福祉協議会 1964: 636）。上述の国民金融公庫の貸付や母子福祉資金では、低所得者の資金需要を満たすには不十分との理解が、世帯更生資金貸付創設につながったといえる。

世帯更生資金貸付制度創設の直接のきっかけは世帯更生運動であるが、広く低所得者を対象とした貸付制度の構想は戦前から存在する。たとえば方面委員は救護法の早期施行を求めた1929年の第2回全国方面委員大会において「細民の生活基盤確立」のために生業資金貸付によって職業の改善と収入の増加を図ることも政府に求めている（全日本方面委員連盟 1931: 119-20）。また戦争直後においても、上述の庶民金庫の生業資金貸付、国民金融公庫の更生資金貸付もあり、これらにおいては民生委員の関与もあった。更生資金については、厚生省は一時「更生資金法」による法制化も検討していた。こうした構想は生業資金が中心であるが、1950年には厚生省は「生活再建資金貸付制度要綱」を作成しており、生活資金貸付の制度化も検討していた。そこでは世帯更生資金貸付と同様に、「ボーダーライン層」に対する社会保障制度の欠如が問題視されている。さらに同じころに「社会事業金庫制度」も検討されており、社会事業団体への貸付とともに、生活保護法などの社会保障制度から漏れる生活困窮者層に対する生活再建資金貸付が構想されていた。これらの貸付制度構想は、戦後の激しいインフレの中、GHQや大蔵省の反対があり実現しなかった。しかし1947年に125.3%、1948年に75.9%だった消費者物価上昇率は、1954年に5.9%、1955年に0.1%まで沈静化していた。こうしたなかで1955年に、国が必要資金1億円を予算計上することで世帯更生資金貸付制度が創設されることになった。世帯更生資金貸付は、世帯更生運動の結果生まれたものではあるが、上述のような貸付事業によって生活困窮者の生活の安定化を図ろうとする制度構想の系譜のなかに位置付けられるものでもある（角崎 2016）。

こうして創設された世帯更生資金貸付であるが、世帯更生資金貸付創設時の厚生事務次官通牒（昭和30年8月1日発社第104号都道府県知事宛厚生事務次官通牒）では、その制度創

設目的を、生活困窮者とりわけ要保護世帯の「経済的自立」「生活意欲の助長」に置いている。事務次官通牒に添付された「世帯更生資金貸付運営要綱」（以下、運営要綱）では、より明確に「防貧」や「被保護層への転落防止」が制度目的として記されている（運営要綱第1「趣旨」）。当初の貸付金の種類は、①生業資金（生業を開始するための資金、事業を継続するための資金も含む）、②支度資金（就職の準備のための支度資金）、③技能習得資金である（運営要綱第4「貸付金の種類」）。このように世帯更生資金の用途は、当初は事業のための設備資金や運転資金、または就職のための資金に限られていた。

世帯更生資金貸付と、母子福祉資金貸付、生活保護の関係はどのようになっているのだろうか。厚生省社会局長通牒（昭和30年8月1日発社第104号の2都道府県知事宛社会局長通牒『世帯更生資金の取扱いについて』（以下、社会局長通牒））では、貸付の対象者を「生計困難者」としつつも、母子福祉資金貸付の対象となる母子世帯、および生活保護法による被保護世帯に対しては「原則として貸し付けない」とも定めている（社会局長通牒第1(2)）。ただしこの社会局長通牒では、「被保護者が生活保護法の生業扶助の限度額の範囲内で目的を達することが困難な場合にはこの資金によるよう指導されたい」（同第2(二)の1）ともしている。したがって世帯更生資金貸付は、原則として母子世帯以外の、生活保護の被保護世帯以外の低所得世帯を対象とするものであり、被保護世帯に対しては生業扶助で対応できない金額を供給するための制度であるといえる。

世帯更生資金貸付は、スタートした時点では生業資金の貸付のみであったが、1957年には生活資金という貸付種別が新設され、生活費、家屋修繕費、助産費、葬祭費の貸付を可能にした。また同年には世帯更生資金とは別に医療費貸付制度が創設された。さらに1961年には、世帯更生資金に医療費貸付制度が療養資金として統合されるとともに貸付種別が多様化し、これまでの更生資金（生業費・支度費・技能習得費）と生活資金に加え、身体障害者更生資金、住宅資金（生活資金から独立）、修学資金、療養資金の6種類の資金用途に対応する制度となった。さらに翌年に災害援護資金、1972年には生活資金が一部再編成されて福祉資金も創設された。このように世帯更生資金は制度創設直後から、生活困窮者（低所得層）に対する生業資金貸付の制度から大きくその対象を広げている（生活福祉資金貸付制度研究会 2023: 4）。

## 2. 福祉資金貸付にとっての昭和30年代

福祉資金調査は、1956年度から1960年度までに上記の両貸付を借受した世帯に対し、1962年7月1日時点の生活状況等について調査したものである。したがってこの調査では1950年代後半に借受した世帯の、1960年代前半における生活状況が明らかにされている。

ることになる。和暦でいえば昭和 30 年代に当たるこの時代に、両貸付はどのように利用されていたのだろうか。その後の時代と比べて、この時代の貸付にはどのような特徴があるのか。

### (1) 母子福祉資金貸付

まず、母子福祉資金貸付の推移から確認したい(図1)。福祉資金調査の対象であった、事業開始資金、事業継続資金、住宅補修資金、修学資金を中心に確認していく。それ以外の資金、すなわち支度資金、技能習得資金、生活資金、修業資金は利用が少なく、1957年度ではこれら4資金の貸付件数の合計は全体貸付件数の約8%(うち約5%は支度資金)にすぎない。

以下、事業開始資金(当初の名称は生業資金)と事業継続資金をあわせて事業系資金、修学資金と1964年に創設された就学支度資金をあわせて教育系資金として推移をみる。事業開始資金と事業継続資金をまとめて推移をみるのは、後で確認する世帯更生資金の事業資金貸付である更生資金(もしくは身体障害者更生資金)と比較するためであり、世帯更生資金においては事業開始と事業継続で資金が分かれていないからである。母子福祉資金貸付創設初年度こそは事業開始資金と事業継続資金のような事業系資金が中心であったが、翌1954年には修学資金の貸付件数が拮抗した。調査対象世帯が借受した1955年から1957年ごろには事業系資金の貸付件数は、修学資金の貸付件数の約半数までに減少していた。その後、1960年代には母子福祉資金貸付における事業系資金の貸付は減少を続け、1988年には全体貸付件数の1.5%まで減少し、一方修学資金に就学支度資金を加えた教育

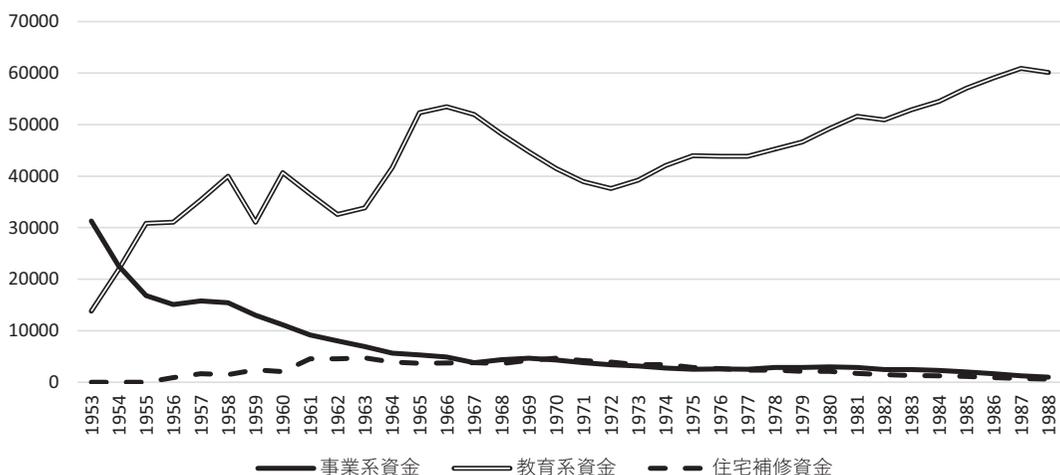


図1 母子福祉資金の貸付件数

出典：各年度版社会保障統計年報より作成。

系資金については、全体の93.8%を占めるようになった。このように昭和末期には母子福祉資金貸付はほぼ教育資金貸付になっていたわけだが、福祉資金調査が実施された時代は、すでに教育系資金の貸付が主流になっていた。とはいえまだこの時期は、母子福祉資金貸付で事業系資金を借受している世帯が一定程度存在した短い時期にあたるといえよう。

母子福祉資金における修学資金とはこの時代においてどのような位置づけをもつものだったのか。白川優治は、1950年代において義務教育以降の進学を経済的に支援する制度として、母子福祉資金の修学資金以外には、日本育英会（現在の日本学生支援機構）の貸与奨学金しか存在しなかったことを指摘している。当時は国民金融公庫の教育ローン（1978年に進学ローンとして創設）は存在せず、生活保護制度においても高校の学費は教育扶助の対象でなく、生業扶助で高校就学費が認められたのも2005年度からであった（白川 2024: 116-8）。しかも福祉資金調査当時は、1958年からの奨学金制度における特別貸与制度により、奨学金対象者の選定が能力（学力）重視になっていく時期であり（白川 2024: 119-20）、低所得の母子世帯に教育資金を供給する制度として母子福祉資金の意義は大きかったといえる。

## (2) 世帯更生資金貸付

世帯更生資金はどうだったのだろうか。福祉資金調査の対象である更生資金、住宅資金、療養資金を中心に確認しよう（図2）。上述のように更生資金については1961年に障害者更生資金が創設されて、障害者向け事業資金が分離していることから、更生資金の推

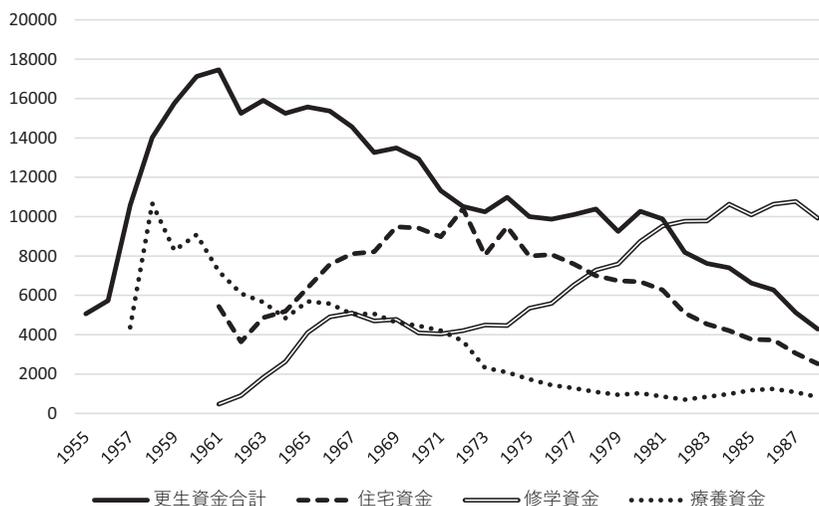


図2 世帯更生資金の貸付件数

出典：厚生省世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会（1989: 141-142）より作成。

移については障害者更生資金を合わせた更生資金合計で確認する。また修学資金については、福祉資金調査時点では世帯更生資金貸付では実施されていないが、母子福祉資金貸付ではすでに主流になっていたため、比較のため推移を確認しておく。住宅資金については1961年創設であるが、上述のように1957年度からは生活資金の家屋修繕費として住宅資金が貸付されている。福祉資金調査ではこれを住宅補修費としてカウントしているが、統計上数値があらわれるのは住宅資金創設後の1961年以降になる。療養資金は1961年に世帯更生資金貸付に編入されるが、1957年度分から1960年度分については医療費貸付の実績を組み入れておく。

世帯更生資金創設後、更生資金合計件数は1961年まで増加しており、その後（母子生活資金の事業系資金と比して）緩やかに減少していった。修学資金については1961年の創設であるため福祉資金調査の対象となっていないが、創設以降着実に貸付件数を伸ばしていった。こうした傾向は母子福祉資金の教育系資金と同じである。

療養資金については、医療費貸付制度としてスタートした翌年の1958年と1960年に貸付件数が1万件前後になっている。制度創設後の貸付件数急増の背景には、1950年代に急増した医療扶助（生活保護制度）に対する、いわゆる「第一次適正化」があった。たとえば田中聡子は、第一次適正化政策により生活保護制度から締め出された人々への支援策として医療費貸付制度が創設されたことを指摘している（田中2016）。その後医療費貸付は、療養資金として世帯更生資金に組み入れられて以降、1960年代中ごろから後半にかけて半減していき、これは1961年にいわゆる「国民皆保険制度」がスタートしたことによるものだろう。さらに1973年の高額療養費制度施行以降、療養資金の貸付件数は一層減少していった。坂井晃介は、福祉資金調査期間の療養資金について、「未発達な福祉諸制度の間に落ちている生活困窮者のための医療保障手段になっていた」としたうえで、「こうした現代的アポリアは、社会的・経済的状況の変化による制度的布置の揺らぎと機能不全の問題として、歴史的視座から考えることにも一定の意義がある」と指摘している（坂井2024: 157）。

住宅資金については、福祉資金調査当時は生活資金の枠内での家屋修繕費としての実施であった。そのため全国の貸付件数は判明していないが、1961年の住宅資金の独立以降（翌年にやや減少するものの）1972年まで増加しており、この年には住宅資金の貸付件数が更生資金合計の件数に迫るものとなった。住宅資金はこの間、住宅増改築（1961年追加）と転宅費（1963年追加）が資金使途として追加されている（生活福祉資金貸付制度研究会2023: 21-22）。佐藤和宏が指摘しているように、福祉資金調査当時の住宅資金は、戦後の新築主義的住宅政策の背後に隠れていた、老朽化する既存持家（戦前からの戸建・長屋建て住宅）の修繕といったニーズに対応するものであった（佐藤2024: 164-167）。福祉資金調査時

の世帯更生資金貸付の住宅資金（生活資金の家屋修繕費）は、住宅資金需要が伸びていく前の時代の、原則として家屋修繕費として利用されていた時代にあたる。

世帯更生資金貸付の更生資金合計（更生資金・身体障害者更生資金）件数の推移の確認については注意を要する。更生資金合計だけでみれば、1961年まで急速に増加し、その後やや減少するものの1960年代は一定の貸付件数を維持している、という評価になる。しかし上述のように、低所得者向けの事業資金貸付としては、母子生活福祉資金の事業開始資金や事業継続資金があり、さらにその以前からは国民金融公庫の生業資金・更生資金の貸付制度が存在していたことを見逃してはならない。これらの3つの貸付について合わせて分析するならば、低所得者向け事業資金貸付の総件数が非常に多かったのは戦争直後の1940年代後半だということになる。1950年代にはそこから大きく減少しているが、年間合計でおおむね4万件前後貸付を実施している。しかしその後、1960年代以降は3つの貸付制度とも、貸付件数を減少させていっており、2006年にはついに合計で500件を割り込んでいる（図3）。角崎（2024）では、これらの低所得者向け貸付事業で営まれていた自営業を、江口英一が一般の自営業と区別してよんだ「名目的自営業」（その一代を維持することのみを目的とした下層自営業）であった、と指摘している。福祉資金調査が実施された時期は、名目的自営業の開業や事業継続による経済的自立のための事業資金貸付が、戦争直後の勢いを失いつつも、まだ一定程度利用されていた時期として評価することができる。

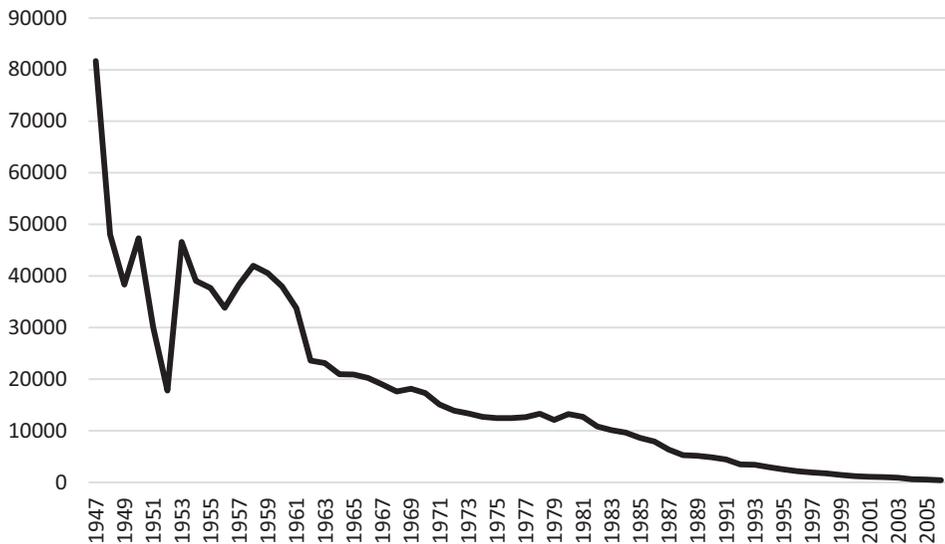


図3 低所得者向け事業資金貸付件数（合計）

出典：世帯更生資金の更生資金および身体障害者更生資金、母子福祉資金の事業開始資金および事業継続資金、国民金融公庫の更生資金（庶民金庫時代の生業資金も含む）の合計件数。世帯更生資金貸付と母子福祉資金貸付にかかわる件数は図1・図2と出典は同じ。国民金融公庫の件数は、国民金融公庫（1959: 35; 1970: 659）による。なお1947年度（国民金融公庫のみ）は20か月（1946年8月11日～1948年3月31日）のため推計値。

### 3. 神奈川県福祉資金調査の意義

神奈川県が実施した福祉資金調査の意義について、以下の3点を指摘しておきたい。

第1に、昭和30年代（1955年～1964年）の福祉と経済の状況を明らかにしているという点である。福祉資金調査を分析することでみえてくるのは、高度経済成長期の前期にあたるこの時期に、福祉資金貸付はどのような機能を有していたのか、生活保護や社会保険による給付でカバーされないニーズに低所得者は当時どのように対応していたのか、ということである。この時代の母子福祉資金貸付の修学資金や世帯更生資金貸付の療養資金は、今日では整備されている福祉制度や金融制度が整備される前の時代の、低所得世帯のニーズをカバーするものであった。住宅資金は新築主義的住宅政策ではカバーできない、老朽化する既存住宅の修繕といった役割を担っていた。この時期は、低所得者向けの事業資金貸付が一定程度あったことから、名目的自営業の開業や事業継続を通じた支援が、まだ低所得者層の経済的自立政策として意味を有していた時代であった。また、佐藤和宏も指摘しているように、1962年は社会福祉を低所得者の防貧政策として位置付けた社会保障制度審議会の1962年勧告が示された年であることにも注目しておく必要がある（佐藤2024: 168）。生活保護受給には至っていない、いわゆる「ボーダー・ライン層」への注目は、今日の生活困窮者自立支援事業における「生活困窮者」への注目に通じるところがある。1960年代の福祉制度の布置と今日における福祉制度の布置と比較することの意義——たとえば給付政策と貸付政策の役割分担の在り方を検討する材料を提供してくれる——は大きいように思われる。

第2に、福祉資金貸付についての調査としてのサンプル数の多さである。角崎（2024）でも紹介しているように、神奈川県福祉資金調査以外にも、同時代に福祉資金貸付の調査は実施されている。しかし、1958年度の大阪市調査は222世帯、1964年度の全国社会福祉協議会は67世帯であり、1962年の福祉資金調査の4285世帯（母子福祉資金貸付借受世帯2317世帯、世帯更生資金貸付借受世帯1968世帯）は群を抜いている。しかもこの福祉資金調査では、神奈川県における対象年度の借受世帯すべてを対象とし、回答率も母子福祉資金貸付借受世帯で78.0%、世帯更生資金貸付借受世帯で79.9%と高い。世帯更生資金貸付事業の調査としては、東京都社会福祉協議会が更生資金を中心に調査を実施しているが（表1）、これらと比較してもサンプル数や回答率も高く、福祉資金貸付についての調査としての価値は高いといえる。

第3に、母子福祉資金貸付と世帯更生資金貸付の比較が可能な調査であるということである。2つの福祉資金貸付制度において、事業資金と住宅資金の貸付が重複する。上述のように、母子世帯は世帯更生資金貸付ではなく母子福祉資金貸付の利用が原則になってい

表1 東京都社会福祉協議会による借受世帯調査

調査報告書	調査時期	サンプル数	回答率	調査対象資金
東京都社協 (1971)	第1次調査：1969年10月 第2次調査：1970年2月	第1次調査：165件 第2次調査：399件	第1次調査：52% 第2次調査：57%	第1次：更 第2次：障・学・住・療
東京都社協 (1978)	1972年7月～8月	2428件	63%	更・障・学・住・療・ 生・災
東京都社協 (1980)	1979年5月～8月	1752件	91%	更・障

出典：筆者作成

更：更生資金 障：身体障害者更生資金 学：修学資金 療：療養資金

住：住宅資金 生：生活資金 災：災害援護資金

るから、両貸付の差は基本的に母子世帯とそうでない世帯の差を示すものになる。たとえば福祉資金調査では、事業資金借入以降の事業継続や、世帯収入の増減について、両貸付制度で大きな差異はない。しかし「暮らし向きが楽になったか」という質問項目については母子福祉資金貸付の借受世帯の方が、「楽になった」とする回答率が高い。これについて当時の福祉資金調査は、低所得母子世帯においては「子女の成長就職」によって生活上の問題が一部解消されることで生計が好転する可能性を指摘している（神奈川県 1963: 23）。低所得世帯の経済的自立を目的とするが実施主体が異なる、母子福祉資金貸付と世帯更生資金貸付を同じ調査の対象として含んで分析しているという点で、福祉資金調査は他にはない貴重な調査となっている。

### Ⅲ. 復元と分析

#### 1. データの復元

福祉資金調査の復元は、2016年度、渡邊大輔が代表者を務めた二次分析研究会のもとで実施された。この時期は団地居住者生活実態調査、高齢者生活実態調査の復元の直後にあたり、それ以前の貧困層の形成（静岡）調査、京浜工業地帯調査の復元も含めたこれまでのノウハウを活かしつつも、後続するソーシャルニーズ調査、国鉄女子労働者調査の復元の頃ほどにはまだ工程が洗練されていない過渡期と評価することができるだろう。具体的には、撮影した画像を印刷・ファイリングすることにより素早い確認と学外への容易な持ち出しを可能としたことや、学生のアルバイトによる組織的な作業体制、そのための明瞭な入力マニュアルの作成といった点が当時の新しい取り組みとして行われた。

福祉資金調査の調査票はメインの調査票と意見票からなるが、どちらも片面1枚のみの

記入となっており、撮影は比較的容易であった（具体的な調査票については、相澤ほか編（2024: 291, 301）に掲載されているので、適宜参照されたい）。入力作業も、利用した資金以外の項目については原則として非該当となるため、見た目に比して1枚あたりの入力量はそれほど多くはない。ただし、生業資金を借りておきながらそれを住宅修繕に回すといった資金の流用をある意味で正直に記入しているために、正式に借りている資金とは別の欄にも記入がある票が存在した。上述の「想われざる効果」然り、世帯がもつ様々な困難やその克服は相互に連動しており、こうした資金の流用も世帯の実情を伝える点で貴重な情報ではあるものの、入力や後段の分析に際しては扱いに苦慮するものであった。また、調査票の設計上の問題から、世帯の状況が十分に汲み取れないこともあった。たとえば生活保護の利用歴については、利用の有無にくわえ扶助の種類と期間を2つまで記入する簡素なもので、頻回に保護と離脱を繰り返している世帯にとっては書きにくく、変化を十分に追うことが難しくなっている。利用した福祉資金の種別と生活保護の種別を混同していると見受けられるものもあり、こうした票では入力に際して判断に窮する場面があった。

さらに、データクリーニングの段階でも多くの問題が発生した。まず、複数時点間の論理的な一貫性がとれないケースがある。上に見たように、福祉資金調査は借入時と調査時の2時点で世帯員の情報を尋ねているが、年齢や続柄が整合しない場合があり、当時の誤記入なのか入力時のミスなのかを都度確認し、必要な修正を行う必要があった。また、誤記入ではないとしても、再婚・死亡等により世帯主自体が入れ替わっており、連動して世帯主からみた続柄が同一世帯員であっても2時点間で変わっている場合があり、個々のケースについて慎重な検討と修正を要した。こうした場合、貸付前後で同じ世帯員番号が指す個人が異なってしまうこともしばしばだったので、結果的には世帯員番号とは別に世帯員個人を判別する変数を作成することにもなった。くわえて、複数の資金を借りた同一の世帯が、資金ごとに別の調査票に回答している場合もあり、同一世帯であることを判断した上で複数の調査票を紐づける変数を振る作業も必要であった。こうしたクリーニングをおもに担ったのは小林成美（上智大学大学院）と廣澤茉莉亜（日本女子大学大学院）である。両名による献身的な作業に深く感謝したい。2024年現在のデータは、のべ4287世帯（複数回の借入を除いた実世帯数は3933世帯）ひとつにつき変数は600弱、計250万セル余のデータとなっている。

## 2. これまでの分析

福祉資金調査については、すでにいくつかの二次分析が行われている。まとまったものとしては、上でも参照した相澤ほか編（2024）の第Ⅱ部に所収の5本の論文があり、それ

ぞれ生業資金、教育資金、療養資金、住宅資金、および附帯意見表を対象としている。詳細な議論は同書に譲るとして、ここではこれらの論考について、二次分析ならではの側面を整理しよう。

二次分析の強みは、第1に、調査当時からみて未来にいる二次分析者が、のちに社会がどのように変動したのかという、いわば「後知恵」を利用して歴史を再構成できる点にある。たとえば角崎（2024）は、当時の報告書と同様に（しかしより精緻に）生業資金の効果を確認したうえで、この結果を生業資金の利用が戦後急激に広がったのちに縮小していくという20世紀後半のより長期的な趨勢に置くことで、戦後の過剰労働力の吸収と、高度経済成長期における企業への労働力流出の狭間で、「名目的自営業」が可能だった時代として調査当時を描き出している。白川（2024）も同様に、調査時点以後も含めた進学率や初任給の上昇を踏まえることで、貸付利用の合理性を示すとともに、現代に至るまでの貧弱な公的教育費負担の淵源をこの制度的な成功体験に見出し、調査当時と現代を繋いだ診断を下している。

第2に、歴史を対象とした計量二次分析では、過去の制度がもつ意図やその理論的想定を、文書資料や回顧とは異なるデータで確認できる。低所得層を支援する制度は貸付以外にも存在し、たとえば生活保護は救貧、貸付は防貧といった棲み分けが理念的には想定されている。一方で、その棲み分けが実際にどのように行われていたかは経験的な問いであり、データに基づく実証を要する。坂井（2024）は療養資金、佐藤（2024）は住宅資金にそれぞれ注目し、生活保護をはじめとした他制度との棲み分けの実際を検討している。同様に石島（2024）は、個人内・時点間の財産移転としての貸付が有効に機能するためには、民生委員による適切な伴走支援が重要となるという理論的指摘を踏まえ、貸付の利用にともなう恥の感覚を分析するに際し、民生委員の支援と返済の関連を分析に含めている。

第3に、調査当時に利用できなかった統計ソフトウェアを用いることができるのも二次分析の強みである。上にみたように、当時の報告書でも時代を踏まえれば丁寧な集計が行われている。しかし、現代の技術によって、分析はより簡便かつ高度に行える。もっともわかりやすいのは多変量解析だろう。石島（2024）が用いている多項ロジスティック回帰分析などは手計算では難しく、現代の統計ソフトウェアがあって可能になるものである。しかし、現代の技術はより細かで手堅い分析にも活かされている。たとえば角崎（2024）は同時代の家計調査と結合することで世帯の収入分位の移動を検討している。また、坂井（2024）は生活保護と貸付の利用タイミングの前後から新しいカテゴリ変数を作成している。こうした他の統計資料との結合や変数の組み合わせは、技術的には調査当時にも可能であったかもしれないが、多大な労力を要したはずである。これに比べると、現代ではこ

うした分析もより柔軟かつ容易に行うことができるのである。

### 3. 今後の分析に向けて

以上のようにいくつかの分析がなされてきた福祉資金調査だが、それでもなお分析の余地は多く残されている。本論の最後に、ありうるいくつかの方向性を指摘しよう。

第1に、借入時と調査時という2時点の情報を活かした分析である。先述のように、この調査は調査時点でのワンショット・サーベイでありながら、借入時の状況を貸付決定時の書類から補完している。そのため、本格的なパネル調査ほどの情報量には及ばずとも、借入時点と調査時点のあいだでの変化を捉えることが可能となっている。当時の報告書では職業の移動や収入の増減などの記述的な整理が行われており、角崎（2024）ではより精緻に等価収入の変化を追跡しているが、他にも家族構成や就業状態など、2時点のあいだでどのような変化が起き、またそれが福祉資金の利用とどのように関連しているのかにはいまだ明らかになっていないことも多く、興味深い問いである<sup>1</sup>。事業開始資金および事業継続資金についてはこれにくわえ、借入の半年前と半年後の職業、さらにそれぞれの時点での従業員数も尋ねられており、項目自体は少ないものの計4時点の変化を追うことができるようになってきている。修学資金についても、借入時と現在の月謝、月謝以外の学費、収入、雇用形態（アルバイトか定職か）が尋ねられている。これらを丁寧に追うことによっても、どのような背景のもとで資金が求められ、資金によって何が目指され、あるいは目的外に使用されて現在に至るのか、ひとつひとつの世帯のありようが浮かび上がってくることだろう。

第2に、世帯が抱える複数の困難とその絡み合いを捉える分析である。相澤ほか編（2024）に収録された各論文は、教育や療養などそれぞれの視点から世帯の困難と脱却に向けた試みを捉えようとしている。しかし、それぞれの世帯が直面している困難は、ひとつに集約されるばかりではない。狭く雨風も十分に防げない家屋ゆえに病気になることはあるし、心身の不調によって事業が回らないこともある。どちらかだけなら余裕があっても、学齢期の子どもと働けない高齢者が一緒にいるために苦しいということもあるだろう。2021年（令和3年）施行の改正社会福祉法では重層の支援体制整備事業が規定され、既存の縦割りの支援にとどまらない複合的なニーズへの対応が掲げられたが、そうした困難は半世紀以上前から存在していた。こうした世帯の場合、ひとつの問題が解決したと

---

1 なお、世帯員が増えた場合、続柄から出生や結婚、同居による増加を区別できる。一方、世帯員が減っている場合、年齢や傷病の有無などから推測はできるものの、離家か死亡かを正確には判断できないことに注意が必要である。

しても、それは世帯が完全に更生することを意味しない。複数の問題が交差する様子はそれ自体として検討されなければならないのだ。その方法としては、たとえば調査票の下部で全世帯を対象に尋ねられている暮らしぶりの変化とその理由の項目が使えるだろう。ここで、療養資金を借りているが学費が苦しい、生業資金を借りているが世帯員の疾患が負担になっているといったように、借りている資金とは一見して無関係の理由によって貧困からの脱却が難しくなっている様子が捉えられるかもしれない。複数回にわたって借入をしている世帯は、こうした多重化した困難を経験していた世帯とみなすことができるだろう。復元に際しては、上記のように複数の資金を借りている世帯を判別できるような工夫がなされている。こうした世帯の分析によっても、個別の資金の分析からは見られなかった独自の困難が描き出されるだろう。

第3に、調査に附帯した意見表の活用である。石島（2024）では、意見表から福祉資金の利用にともなう恥と気まずさ、そして民生委員の伴走に対する意識を分析している。しかしこれ以外にも意見表では今後の利用意向や制度に対する評価が尋ねられている。その分布と、これを規定する世帯の状況や資金の利用実態を明らかにすることで、福祉資金が人々の生活と意識の中でどのように位置づけられていたのか、それが制度を提供する側の思惑とどのように合致し、すれ違っていたのかを理解することができるだろう。くわえて、意見票最下部には調査にあたった民生委員による福祉資金貸付制度に対する意見も尋ねられている。こうした民生委員の当時の見解が確認できるのは貴重である。社会福祉協議会が編集した、世帯更生資金貸付の事業に携わった民生委員の実践記録は少なくなく、そうした記録からも当時の民生委員の思いを汲み取ることもできる。しかし当然編集者たる社会福祉協議会の選別が入るため、事業にとって都合の悪い見解などが排除されている可能性は捨てきれない。意見表の分析は、当時の低所得層や貧困層の家計に対する人々の視線や、福祉事業に携わる者の低所得者向け貸付事業に対する多様な評価を明らかにしうる。

最後に、他の史資料との突き合わせである。一般に、計量歴史社会学においては様々な周辺資料を参照することが重要になる。国勢調査をはじめとした調査当時の公的統計のほか、新聞記事、地図、電話帳など様々な資料の利用によって、福祉資金調査が行われた時代の有り様はより具体的に理解される。調査の実施者とは時間的に隔てられ、問題意識を直接には共有しないからこそ、こうした確かな歴史理解が分析には必要とされるのだ（蘭・中里 1998）。殊に福祉資金調査（1962年実施）に関しては、同時代に行われたその他の調査との比較に多くのポテンシャルが残されている。高齢者生活実態調査（1963年実施）、団地居住者生活実態調査（1964年実施）との比較を通じて、低所得層、高齢者世帯、近代家族という同じ60年代の神奈川県という時空間に生きた人々の、しかし異なった生

活の様子が明らかになる。それは60年代という時期に対する理解を多角化するとともに、その時代と現代がいかに連続し、断絶しているのかをより精緻に把握することを可能にするだろう。また、福祉資金貸付についての他の調査との比較も可能である。上述のように世帯更生資金貸付についてのものを中心に、福祉資金貸付についての実態調査は複数存在する。しかしたとえ対象となる貸付種別や借受世帯に対する質問内容が同じでも、調査報告書におけるクロス集計の方法や、所得・貸付金額の階級区分の違いなどにより、単純に比較することすら難しい場合がある。復元されたデータを整理して他の調査との比較が可能になれば、当時の福祉資金貸付の歴史的意義を一層明確にすることができよう。

## 執筆範囲

Ⅱ節の草稿を角崎が、Ⅰ節およびⅢ節の草稿を石島がそれぞれ執筆し、全体を両者で加筆修正した。

## 参考文献

- 相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会。
- 蘭信三・中里英樹，1998「計量的歴史社会学の展開と可能性——家族史研究を中心として」『理論と方法』13(1): 41-57。
- 堀江和正，2024，「『調査員』を中心に社会調査を書き直す」相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会，35-52。
- 石島健太郎，2024，「福祉資金の利用にともなう恥の規定要因」相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会，181-99。
- 角崎洋平，2016，「日本におけるマイクロクレジットの形成と社会福祉政策」佐藤順子編『マイクロクレジットは金融格差を是正できるか』ミネルヴァ書房，11-54。
- ，2024，「高度経済成長期の福祉貸付」相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会，91-113。
- 神奈川県，1963，『福祉資金行政実態調査報告』。
- 厚生省，1988，『厚生省50年史（記述編）』。
- 厚生省世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会，1989，『世帯更生資金貸付制度基本問題検討委員会報告』。
- 国民金融公庫，1959，『国民金融公庫十年史』。
- ，1970，『国民金融公庫二十年史』。
- ，1999，『国民金融公庫五十年史』。
- 労働調査論研究会編，1970，『戦後日本の労働調査』東京大学出版会。
- 坂井晃介，2024，「福祉貸付と医療保障」相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会，135-59。
- 佐藤和宏，2024，「既存持家の改善からみる住宅資金の歴史的意義」相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会，161-79。
- 生活福祉資金貸付制度研究会，2023，『令和3年度版 生活福祉資金の手引』全国社会福祉協議会。
- 白川優治，2024，「高度経済成長初期段階の進学支援とその意味」相澤真一・渡邊大輔・石島健太郎・佐藤香編，2024，『戦後日本の貧困と社会保障——社会調査データの復元からみる家族』東京大学出版会，115-34。

- 高田正巳, 1953, 『母子福祉資金の貸付等に関する法律の解説と運用』.
- 田中聡子, 2016, 「世帯更生資金貸付創設時における低所得層対策と生活保護行政の動向」『社会政策』8(2): 114-25.
- 東京都社会福祉協議会, 1971, 『世帯更生資金借受世帯の実態』.
- , 1978, 『世帯更生資金借受世帯の更生状況』.
- , 1980, 『低所得世帯の生業の実態と資金効果——世帯更生資金生業費借受世帯効果測定調査報告』.
- 全国社会福祉協議会, 1964, 『民生委員制度四十年史』.
- 全日本方面委員連盟(1931)『方面事業二十年史』