

第9 低所得階層の福祉

低所得階層の福祉施策には、厚生行政の分野だけをとつてみても広く生活保護法による最低生活の保障や身体障害者福祉、母子福祉、精神薄弱者福祉、老人福祉、児童福祉さらには国民健康保険や結核予防、精神衛生等それぞれの分野における費用負担の減免制度等が大きな役割を果しているが、ここでは、低所得階層一般を対象にして生活の合理化、自立更生のための援護措置としての世帯更生資金の貸付け、心配ごと相談所、授産事業、消費生活協同組合、公益質屋、低家賃住宅等の諸施策についてのべる。

第9 低所得階層の福祉

1 世帯更生資金貸付制度

世帯更生資金貸付制度は、低所得世帯及び身体障害者のいる世帯に対し、その経済的自立と生活意欲の助長促進を図り、安定した生活を営ましめることを目的として資金の貸付けと必要な援助指導を行なう制度である。

この制度は、昭和27年大津市で開かれた全国民生委員児童委員大会において決議された世帯更生運動(全国の民生委員1人1人が自己の担当区域内の低所得世帯を1年にたとえ1世帯づつでも更生に導こうという運動)を助長するため、30年に創設されたものであり、今日では、低所得階層に対する施策の中にあつて最も重要な地位を占めるに至っている。

この資金の貸付けは、都道府県社会福祉協議会が行ないその資金の対象者へのあつせん、指導は民生委員が担当している。また貸付けに要する資金は、都道府県が都道府県社会福祉協議会に補助し、国は都道府県が補助する費用の2/3を都道府県へ補助することとなつている。38年度末までの都道府県の補助額の累計は、実に65億円に達しており37年度末までにこの制度によつて貸付けを受けた世帯は17万世帯、貸付金額は72億円になつている。資金の償還状況は72%を示し、償還率がそのまま借受世帯の更生の度合いを表わすとはいえないまでも、この制度はかなりの成果をあげているといふことができる。

資金の種類、貸付限度額等は、年々充実されており、38年度には、住宅資金のうちに転宅費を新設したほか、生業費、出産費、葬祭費、修学資金の貸付限度額が、それぞれ大幅に引き上げられた。現行の資金の種類、貸付条件等は第9-1表のとおりである。

第9-1表 世帯更生資金貸付条件等

第9—1表 世帯更生資金貸付条件等
(38年4月1日現在)

種 類	貸付限度	据置期間	償還期限	備 考
更 生 資 金	生 業 費 150,000	1年以内 6月〃	6年以内	貸付限度特に必要と認められる 場合 200,000円以内 (就職の準備に必要な資金) 貸付期間 2年以内
	支 度 費 15,000			
	技 能 習 得 費 月 1,500			
身 体 障 害 者 更 生 資 金	生 業 費 150,000	1年〃	3年〃	貸付限度特に必要と認められる 場合 200,000円以内 貸付期間2年以内
	支 度 費 15,000	6月〃		
	技 能 習 得 費 月 1,500	1年〃		
生 活 資 金	生 活 費 月 3,000	6月〃	3年〃	貸付期間6月以内 (技能修得費又は療養資金の借 用期間に限る)
	出 産 費 5,000			
	葬 祭 費 5,000			
住 宅 資 金	住 宅 補 修 費 30,000	6月〃	6年〃	(転宅の際の敷金、権利金等)
	増 改 築 費 100,000		3年〃	
	転 宅 費 12,000			
修 学 資 金	月 1,500	6月〃	5年〃	高校修学中
寮 養 資 金	50,000	6月〃	5年〃	
災 害 援 護 資 金	100,000	1年〃	5年〃	

(注) 貸付利率は年3分である。ただし修学資金は無利子である。

厚生省注社会局調べ

今後の問題としては、生業費の貸付限度額を経済情勢の変化に対応してさらに大幅に引き上げると共に、個人が単独で行なう事業以外でも適正な指導員のもとで行なわれる共同事業等にも貸付けができるよう検討する必要がある。

修学資金は貧困のために進学を断念する低所得世帯の子弟に対し、広く高等教育の機会を与え、これによつて職業能力の開発と高賃金で有利な就業状態の獲得による低所得世帯の再生産の防止をねらいとした建設的な資金である。この資金の新規貸付けの37年度の件数は36年度に比し、ほぼ倍増してはいるが、需要の関係からいつてまだまだ活用されなければならない。

第9 低所得階層の福祉

2 心配ごと相談所

心配ごと相談所は、民生委員(児童委員)を主体とする相談員が、主として低所得者に対し、その生活上のあらゆる心配ごととの相談に応じ、社会資源を効果的に活用して適切な助言、指導を行なうことにより、その解決と生活の向上を図ろうとするものである。

低所得階層に属する人々は、貧困の原因となり、また結果となつている多様な悩みにとりまかされているにもかかわらず一般の人々に比べてそれを解決する機会に恵まれないことが多く、ともすれば社会的悲劇を招く結果となるので、その悩みを適切な援助、指導により解決することが必要である。この意味から心配ごと相談所が低所得階層の福祉施策に占める役割はきわめて大きいものがあり、ここ数年来、国でも市町村社会福祉協議会が設置運営する心配ごと相談所の育成に努めてきた。

心配ごと相談所は、種々の特色をもつているが、その若干をあげれば、つぎのとおりである。ア 相談所には民生委員(児童委員)を主要メンバーとする4人以上の相談員をおくことになつて居り、相談所そのものが民生委員(児童委員)の本来の業務の活動拠点となつていること。イ 週に1回以上の定例相談日を設けるほか、随時遠隔地を巡回して相談を行ない住民の便宜を図つていること。ウ 相談員以外に協力員を委嘱し、相談の処理が敏速かつ適切に行なわれるように努めていること。この協力員には福祉事務所、職業安定所等の公的機関の職員や弁護士、医師等をもうらし、社会資源の活用を容易ならしめようとしていること。エ その設置場所を役場や福祉事務所等のいわゆるお役所内に置かず、公民館、図書館あるいは個人の建物などを利用していること。

このような特徴を備えることによつて、公的機関の窓口で行われている相談業務のもつ種々の限界、制約を越えて、地域住民に親しまれしかも効果的な相談がなされている。

37年度の心配ごと相談所の設置状況をみると、全国で540か所(38年度に180か所増設)に設置され、開設場所は公民館、公会堂が50.7%で最も多く、ついで福社会館の12.8%となつている。37年度における相談所の活動状況は、相談取扱件数9万4,994件、1相談所当り、1か月平均開催日数6.6日、開催日平均取扱件数2.4件となつている。相談件数の内訳は、生活苦による相談が最も多く、17.6%を占め、ついで家庭不和による相談が13.6%、住居等に関する相談が13.2%となつている。

第9 低所得階層の福祉

3 授産事業

授産事業は、労働能力の比較的低い低所得者に対し、就労の機会を与え、又は技能を修得させることによつて、これらの者の保護と自立更生を図ることを目的とする社会福祉事業にあつて、生活保護法による授産事業と、社会福祉事業法による授産事業とに区分される。生活保護法においては、授産施設は、身体上もしくは精神上の理由又は世帯の事情により就業能力の限られている要保護者に対して、就労又は技能の修得のために必要な機会及び便宜を与えてその自立を助長することを目的とする施設とすると規定されており、社会福祉事業法による授産施設と生活保護法による授産施設との差異は、利用者総数のうちに占める被保護者数の割合の大小であつて、設備構造、作業形態等についてはほとんど異なるところがない。

この授産施設の推移は第9-2表に示すとおりであつて、施設数、利用者数ともに減少の傾向を見せている。

第9-2表 授産施設数及び取扱人員

第9-2表 授産施設数及び取扱人員

	社会福祉事業法による施設			生活保護法による施設		
	35 年 末	36	37	35	36	37
施 設 数	180	171	167	245	228	216
利 用 定 員 数	7,207	6,740	7,274	9,420	8,916	7,978
利 用 者 数	6,448	5,752	5,837	7,416	7,076	6,607
(利用被保護者数)	(1,574)	(844)	(473)	(5,392)	(4,709)	(4,339)

資料：厚生省統計調査部「社会福祉施設調査」

この原因は主として近時の労働力需要の増大にあると思われるが、授産事業は寡婦、身体障害者、老人等一般労働市場における就業に適しない低所得者に対する施設として重要な意義を持つているので、なお積極的な振興策を講ずる必要がある。授産事業の振興策としては、たとえば、昭和36年度からは、家庭授産の制度を設けて、母子世帯の母、身体障害者その他通勤の困難な者の利用を容易にし、また38年度からは、従来生活保護法による授産事業についてのみ行なわれていた被保護者にかかる事務費の公費負担を社会福祉事業法による授産事業についても行なうこととしたが、今後とも事務費公費負担の対象の範囲を被保護者だけでなく、低所得者一般にまで拡げること、授産施設の経営指導等を行なう授産事業指導センターのごときものを設置すること等が実現されることが望ましい。

第9 低所得階層の福祉

4 公益質屋

公益質屋は、市町村又は社会福祉法人が経営するいわゆる公営の質屋であつて、低所得階層に対する簡易迅速な金融機関として昭和2年公益質屋法が制定されて以来広く利用されてきたもので、38年3月末で全国に807か所が設けられている。

公益質屋は民営質屋に比較して、貸付利率(月3分以内)が低いこと、利息の計算が半月計算であること、流質期限(4か月以上)が長いこと、流質物処分による残余金は質置主に返還されること等の利点がある。

37年度の貸付けは、貸付口数で約170万口、貸付金額が約31億5,000万円となっており、1口当りの平均貸付額は1,900円程度で、貸付対象は被用者、自営業者、その他の順で、それぞれ全体の63%、20%、17%となっている。

貸付け1口当りの金額は零細であるが、貸付口数の面からみれば、公益質屋の貸付けは、今日においてもなお低所得階層の日常生活にかなり役立っているものといふことができる。これら貸付けに要した資金の総額は18億2,000万円となっているが、その財源は自己資金62%、地方起債によるもの22%、その他16%となっている。

最近の公益質屋の設置状況及び貸付け状況は第9-3表及び第9-4表のとおりである。

第9-3表 公益質屋数

第9-3表 公益質屋数

	総数	市	町	村	社会福祉法人
33年度末	825	559		253	13
34	836	575		248	13
35	848	584		250	14
36	831	578		239	14
37	807	569		224	14

厚生省社会局調べ

第9-4表 公益質屋貸付状況

第9—4表 公益質屋貸付状況

	口 数	金 額
33年度	2,617,400	3,458,485
34	2,489,901	3,302,298
35	2,238,489	3,139,502
36	1,903,144	3,094,677
37	1,698,229	3,149,926

厚生省社会局調べ

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第9 低所得階層の福祉

5 低家賃住宅

昭和38年の国土建設の現況(建設省)によれば、約100万世帯が住宅以外の建物での居住や、他の家族と同居を余儀なくされている。

また、33年10月の建設省調査によると全世帯に対する住宅難率は、全国平均で12%であるが6大都市では21%、東京区部では23%と大都市ほど住宅難が高くなっており、全国住宅難世帯の49%は月収2万円未満の世帯である。このような実情から今日の住宅難は、都市における勤労者特に低所得世帯に集中しているといえる。これらの低所得世帯は、公営住宅への入居によってその住宅難を解決しようとする者が多く、35年の建設省住宅需要実態調査によれば、都市勤労者世帯のうちで、住宅困窮を公営住宅への入居によって解決しようとするものが21.8%であり、第9-5表のとおり低所得階層ほど公営住宅への依存度が高い。

第9-5表 住宅困窮を公営住宅入居によって解決しようとする勤労世帯の比率

第9-5表 住宅困窮を公営住宅入居によって解決しようとする勤労世帯の比率
(35年)

	住宅困窮を解決する計画のある世帯 (A)	公営住宅借入の申込みをしようとする世帯(B)	$\frac{(B)}{(A)}$ %
総 数	964,700	210,200	21.8
1.0万円未満	32,600	6,200	19.0
1.0以上 1.5未満	71,000	21,400	30.1
1.5~2.0	152,000	48,900	32.2
2.0~2.5	193,500	55,500	28.7
2.5~3.0	152,900	34,100	22.3
3.0~3.5	131,700	22,400	17.0
3.5~4.0	56,900	8,100	14.2
4.0~5.0	77,500	7,900	10.2
5.0~6.0	51,000	3,300	6.5
6.0以上	45,200	2,200	4.9

資料：建設省「住宅需要実態調査(35年)」

(注) 収入階層不明のものは除いた。

戦後、低所得階層に対する住宅施策として、応急簡易住宅や庶民住宅が建設されたが、低所得階層の住宅難は依然として深刻であったため、26年5月に年次計画により低れんな家賃で住宅を供給するために公営住宅法が制定された。現在公営住宅は、月収2万円をこえ3万6,000円未満の階層を対象とする第一種と、月収2万円未満の階層を対象とする第二種に分かれており、その家賃は37年の建設省調査によると、第一種が3,000~5,000円、第二種が1,500~4,000円となっている。

この公営住宅は、26年度以来37年度までに第一種38万3,000戸、第二種23万7,000戸、合計62万戸が建設されており、38年度には第一種2万2,300戸、第二種3万3,700戸の建設が計画されている。

また39年2月7日閣議決定された39年度から41年度までの第5期公営住宅3か年計画では第一種8万戸、第二種

12万戸の計20万戸の公営住宅の建設が計画されている。

これらの公営住宅のうち、特に所得の低い階層のための第2種公営住宅は、厚生省の主管する国民生活の保護と密接な関連を有するものであるから、建設大臣はこの第2種公営住宅について、(1)建設3か年計画案の作成、(2)補助金の交付の決定、(3)家賃の変更承認、(4)家賃又は入居者条件等の変更命令、(5)譲渡又は用途廃止の承認等の処分をする場合にはあらかじめ厚生大臣と協議するものとされており、さらに(1)第2種公営住宅の規格を定むる政令、(2)家賃の決定について定むる政令等の原案作成に当って、建設省は厚生省側の意向を十分に参しやくしたうえで厚生省に協議しなければならないことになっている。現在のところ低所得階層の住宅事情は、公営住宅の供給より需要の方が大きく、また入居条件等もあわせて、その入居を困難にしているという状況である。今後の住宅対策は、低所得階層の生活の安定と社会福祉の増進を図るために低れんな家賃の公営住宅を、大量に建設されることが望まれる。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第9 低所得階層の福祉

6 消費生活協同組合

消費生活協同組合は、一定の地域又は職域を母体として消費者としての一般国民大衆が、みずからの消費生活の利便、安定及び向上を図るため自発的に組織する協同組織である。消費生活協同組合に組織される組合員の大多数は勤労者又は庶民であり、その中には所得水準の低い者もかなり多数含まれているのであって、組合がそれら低所得の組合員の消費生活の合理化を図って、その生活内容の向上に役だつているということが、最近やかましく論ぜられる消費者保護のうえからも消費生活協同組合の存在意義をあらためて認識させられる因となっている。

経済企画庁に設けられた国民生活向上対策審議会の消費者保護部会が、昭和38年6月15日に発表した消費者保護に関する答申のなかで、消費者保護のための基本的方策の一つとして、消費者組織の自主的活動の発展を促進する必要があると指摘しているが、ここでいわれている消費者組織のもっとも有力なものとして、消費生活協同組合があげられることは、この部会の審議の過程からも明らかなことである。

消費生活協同組合の数は、毎年厚生省が実施している実態調査によれば、第9-6表のとおりであるが、地域組合の40%が事業活動を休止していることは、十分検討しなければならない事実である。

第9-6表 消費生活協同組合数

第9-6表 消費生活協同組合数

	総 数			地 域 組 合			職 域 組 合		
	総 数	活 動	休 止	総 数	活 動	休 止	総 数	活 動	休 止
33年度	1,137	987	330	788	507	281	529	480	49
34	1,317	1,030	341	776	496	280	595	534	61
35	1,249	993	256	672	448	224	577	545	32
36	1,252	1,033	219	620	432	188	632	601	31
37	1,576	1,114	462	884	486	398	692	628	64

厚生省社会局調べ

(注) 連合会42を含まない。

組合数が年にわずかしかふえていないのに対して、組合員数は毎年50~60万人ずつ確実にふえつづけ、37年度末現在で519万人に達している。これに組合員の家族を加えれば1,000万人をこえる消費者が消費生活協同組合に組織されているということになるのであるが、この事実は消費者の利益を守るうえにきわめて大きな意義をもっているということができよう。

消費生活協同組合の行なう主な事業は(1)消費物資を組合員に供給する事業、(2)理容所、美容所等の共同利用施設を設けて組合員に利用させる事業、(3)共済事業、(4)組合員に対する教育、文化事業の四つであるが、現在の組合の事業状況についてみると、このうち(1)の供給事業が最も活発に行なわれており、活動している組合の約85%は供給事業を行なう組合となつている。過去3年間の供給事業の状況は第9-7表のとおりである。

また(2)の利用事業の状況は第9-8表のとおりである。

第9-7表 消費生活協同組合の供給事業状況

第9-7表 消費生活協同組合の供給事業状況

	総 数			地 域			職 域		
	組合数	総 額	組合員一人当り額	組合数	総 額	組合員一人当り額	組合数	総 額	組合員一人当り額
35年度	853	42,003,514	18,237	324	9,506,003	12,054	529	32,497,511	21,457
36	887	53,741,406	20,329	314	12,740,432	12,256	573	41,000,974	25,720
37	941	62,114,997	21,806	333	16,985,374	19,796	608	45,129,623	22,673

厚生省社会局調べ

第9-8表 消費生活共同組合の利用事業状況

第9-8表 消費生活共同組合の利用事業状況

	総 数			地 域			職 域		
	組合数	総 額	組合員一人当り額	組合数	総 額	組合員一人当り額	組合数	総 額	組合員一人当り額
35年度	402	2,671,312	2,837	206	1,126,321	3,182	196	1,544,991	2,630
36	405	3,419,152	3,322	181	1,430,367	4,527	224	1,988,785	2,788
37	468	5,038,092	3,811	224	2,144,481	3,745	244	2,893,611	3,861

厚生省社会局調べ

利用事業の種類は理容、美容のほかクリーニング、浴場、食堂、倉庫、医療施設等で、地域組合においては医療施設が、職域組合においては食堂がそれぞれ利用高全体の70%を占めている。

消費生活協同組合の行なう共済事業は、組合員の吉凶禍福に際し、祝金あるいは見舞金を給付する事業として当初は出発し、共済金額の最高限度も原則として20万円と定められたのであるが、その後における共済事業特に火災共済事業の伸びは著しく、現在では、最高150万円の火災給付額も認められるとともに、組合の事業の実施方法も保険技術を導入した精密なものとなつてきている。

消費生活協同組合は、以上のような事業を中心として経済活動を行なつていくが、消費生活協同組合が真の協同組合として発展していくために欠くことのできないのが組合員に対する教育、文化活動である。その内容としては、協同組合運動の意義を組合員に認識させるための講習会の開催、印刷物の配付、消費生活の合理化のため、組合員家庭の主婦を構成員とする家庭会又は婦人部組織による料理、洋裁等の家事技術の講習会、家計簿をつける運動、又は商品研究会等である。

今日すぐれた消費生活協同組合といわれるものは、そのほとんどが、この教育、文化活動に大きな力を傾けており今後においては、すべての組合が積極的にこの事業にとり組み、正しい協同組合としての発展を遂げていくことが望まれる。

消費生活協同組合に対する指導監督は、各組合の区域により、都道府県又は国が行なうことになつている。また組合に対する助成としては、共同利用施設や供給施設を組合が設備する場合、それに必要な資金を、国と都道府県が折半して長期(7年)、低利(年5分)に貸し付ける制度がある。この制度のための国の貸付資金高は36年度700万円、37年度1,000万円、38年度1,300万円と最近2年間は300万円ずつ増額されているが、組合からの借入れ申込みにはまだ十分応ずることができない現状であるので、この貸付制度の内容を一段と充実させる必要がある。

最後に問題点としてあげられるのは、最近の「流通革命」と呼ばれる激しい流通機構の変革の波を受けて、供給事業を行なう組合が、多かれ少なかれ事業活動のうえで困難にぶつかつてきていることである。特に、スー

パー・マーケットの進出によつて、地域組合のこうむる影響はきわめて大きい。このような困難を乗り越えて、消費生活協同組合がその事業を前進させ真に組合員の生活の守り手となるためには、組合の加入促進や合併等による経営規模の拡大、有能な経営人の育成、経営の合理化、教育、文化活動の強化等の課題を解決してゆかなければならないのである。

第9 低所得階層の福祉

7 その他の措置

低所得階層を直接の対象として行なわれる種々の施策のほかに,一般的施策においても低所得階層に対しては特別な配慮がなされている。たとえば結核予防法による命令入所患者及び精神衛生法による措置入院患者については,患者の属する世帯の所得税額の合計が6,600円未満の場合には,その費用は全額公費で負担しているし児童の養育医療,育成医療,療育医療に要する経費及び社会福祉施設に入所した場合の経費についても,低所得世帯に対しては,それぞれの負担が減免されている。
