

## 第7章 低所得階層対策

### 1 経済の発展と低所得階層 低所得階層と新しい問題点

国民の所得水準は、近年のめざましい経済成長に伴って著しい向上を示した。総理府家計調査によれば、全都市勤労者世帯の実収入の額は、昭和37年上半期平均で月額4万4,725円で、対前年同期比では14.5%の増加を示している。また、農林省農家経済調査によつて農家所得(現金収入)をみると、36年度で月額3万4,174円であり、対前年度比で17.4%と大幅な増加を示している。

しかしながら、このような所得水準の向上がみられる反面、国民の間の所得の開きもまた大きい。総理府家計調査によつて、都市勤労者世帯の37年上半期平均実収入を収入階級(5分位階級)別にみると、最も収入の高い第5・5分位階級では8万4,713円であるが、最も収入の低い第1・5分位階級ではその約2割にあたる1万7,449円である。なお、対前年増加率でみると、第1・5分位階級が19.7%であるのに対し、第5・5分位階級では10.9%であり、格差は縮小の方向に向つている(第7-1表参照)。しかし、家計収支における黒字額の増減をみると、第2・5分位階級以上では黒字の増加が著しいのに対し、第1・5分位階級ではむしろ赤字の増大となつていることが注目される(第7-2表参照)。

第7-1表 5分位階級別勤労者世帯の1か月収支

第7-1表 5分位階級別勤労者世帯の1か月収支(全都市)  
(37年上半期=1~6月平均)

		平均	I	II	III	IV	V
実数(円)	実収入	44,725	17,449	30,329	39,478	51,660	84,713
	(世帯主定期収入)	32,699	14,436	25,936	31,858	38,075	53,189
	消費支出	36,324	20,840	27,823	33,274	41,333	58,350
対前年同期比(%)	実収入	14.5	19.7	18.1	16.7	15.4	10.9
	(世帯主定期収入)	13.1	19.6	19.3	15.4	15.3	6.2
	消費支出	14.4	18.5	16.6	13.9	14.3	12.2
	食料費	10.9	12.7	11.5	11.9	12.9	7.2
	住居費	22.8	34.4	24.1	11.3	17.6	29.4
	光熱費	11.3	13.4	14.4	15.0	15.2	4.0
	衣服費	16.2	32.1	22.6	12.3	11.2	15.5
	雑費	15.6	19.3	19.7	17.5	15.8	12.4
	可処分所得	14.2	18.6	17.6	16.0	15.0	10.8
	エンゲル係数						
	36年上半期	38.1	47.8	43.7	40.7	36.9	31.8
	37年上半期	37.0	45.5	41.8	40.0	36.4	30.4

資料：総理府統計局「家計調査」による。

第7-2表 5分位階級別黒字の対前年同期増加率

第7-2表 5分位階級別黒字の対前年同期増加率(勤労者世帯)

(単位:%)

	35年	36年	37年上半期
平均	18.3	23.1	13.1
I	△ 3.6	△ 13.4	△ 18.0
II	8.4	7.4	51.8
III	11.8	26.9	39.1
IV	24.5	13.3	19.0
V	15.9	26.3	6.4

資料:総理府統計局「家計調査」による。

(注) △の数字は赤字の増加を示す。

また、大企業と中小企業というような企業の規模別の賃金の開き(規模別賃金格差)をみると、中小企業の求人難による初任給の引上げなどを反映して、その開きは最近縮小の方向に向かっているが、従業員500人以上のいわば大企業と、従業員5人から29人の小企業とでは、36年における賃金水準に現金給与総額で100対49の開きがあり、特に高年齢勤労者の場合には、賃金の開きはいつそう大きい。さらにまた、生活保護世帯についてみると、生活保護基準は、36年度以降約40%と大幅に引き上げられたが、一般勤労者世帯の水準との間には、まだ100対42程度の開きがある。

以上の点からみて、所属の上昇は低所得階層についても確かに認められるが、階層別にみると所得の開きはまだ著しい。このように、全体としての所得水準の向上の中で相対的に低い水準にある低所得階層の動向は、国の施策、とりわけ国民全体の福祉の増進を図ることを使命とする厚生施策の立場から常に注視しなければならない問題であろう。

31年の厚生白書は、この問題を取り上げ、生活保護階層の消費水準と同程度またはそれ以下の水準にある階層、すなわち、いわばボーダーライン階層が、全国で206万世帯、979万人にもものぼることを明らかにした。以来、低所得階層といえは一般にはこの階層をさすものとされている。

もとより今後も、まず最低生活の維持さえ困難な生活保護階層やこれに準ずるボーダーライン階層に対する施策を強化しなければならないことはいうまでもない。

しかしながら、低所得階層あるいは低所得階層対策の問題は、今までと同じように考えることが許されなくなってきた。なんとなれば、第一に、生活保護階層やボーダーライン階層は所得水準の向上を反映して漸次減少の傾向にあるが、それは、これらの階層に属していた人々が、とにもかくにも被保護あるいは要保護の状態を抜け出していたことを意味するにとどまり、それによつて、これらの人々の低所得の問題が解決されたと判断することはできないからであり、第二に、生活保護階層やボーダーライン階層以外の所得の低い階層の間にも、一般生活水準の向上、生活様式の変革、人口移動の激化、生活環境の変化、消費者物価の高騰などにより、生活上の不安や相対的な貧困感が強まりつつあると考えられるからである。

31年の厚生白書がボーダーライン階層という考え方を取り上げた趣旨は、生活保護並みの低消費水準を一つのメドとして、厚生施策の面で特別の配慮を払うべき階層をは握し、これに対する施策の充実を図ろうとするところにあつた。しかしながら、さきにみたとおり、急速な経済成長とこれに伴う社会経済の変化や国民生活の変革は、厚生施策に対するニードをより複雑広汎なものとしており、これに対処すべき厚生施策の任務もいつそう重大となつてきた。厚生施策は、この時代の要請にこたえるため、新しいニードに対する周到な配慮のもとに施策の体系的整備と機動的な運用を図る必要がある。

## 第7章 低所得階層対策

### 1 経済の発展と低所得階層 低所得階層の実態

わが国における所得階層の最も低いところに位置するのは、いうまでもなく生活保護階層である。いまその動きを年次別にながめると、第7-3表のとおり減少の傾向をみせており、保護率は、30年度の人口1,000対21.6から36年度には17.4へと低下した。

第7-3表 被保護実人員と保護率

	被保護実人員	保護率
30年度平均	1,929,408人	21.6‰
31	1,775,970	19.7
32	1,623,744	17.8
33	1,627,571	17.7
34	1,669,180	18.0
35	1,627,509	17.4
36	1,643,446	17.4

厚生省社会局調べ

また、第7-4表によつてみると、30年には204万世帯、999万人にのぼつたボーダーライン階層は、逐年確実な減少を示し、36年には130万世帯、498万人に激減した。

第7-4表 業態別低消費水準世帯数

	推計世帯数			推計 世帯員数
	総数	耕地面積 3反以上 の世帯	耕地面積 3反未満 の世帯	
30年	204.2 万世帯	71.4 万世帯	132.9 万世帯	999.0 万人
31	206.2	70.1	136.1	979.5
32	192.3	59.7	132.6	850.8
33	168.8	54.8	114.0	742.1
34	160.3	49.3	111.0	685.4
35	157.9	45.8	112.1	667.0
36	130.6	29.1	101.5	498.3

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。

(注) 被保護世帯を含まない。

次に、35年10月の生活実態調査(厚生省)を中心として、低所得階層の生活実態などについてみると、まず、年齢階級別の人口構成では、低所得階層における14歳以下の幼少人口の比率は一般世帯の30.0%に比べて

38.4%と高く,15歳から64歳階級の比率は,逆に一般世帯の64.2%に対し,54.4%と約10%も低く,また,65歳以上の高齢人口の比率は一般世帯より高い(第7-5表参照)。

第7-5表 年齢階級別にみた低所得世帯と一般世帯の人口構成の比較

第7-5表 年齢階級別にみた低所得世帯  
と一般世帯の人口構成の比較  
(単位:%)

	低所得世帯	一般世帯
総 数	100.0	100.0
14歳以下	38.4	30.0
15～19歳	7.7	9.9
20～39	24.4	32.2
40～64	22.3	22.1
65歳以上	7.2	5.7

資料:低所得世帯は厚生省統計調査部「生活実態調査(35年)」により,一般世帯は総理府統計局「国勢調査(35年)」による。

(注)生活実態調査における低所得世帯とは,世帯員2人以上の世帯のうち家計支出が低い方からとつて全世帯のほぼ1/4の数になるように選定したものであり,被保護世帯は除かれている。

次に,15歳以上人口の有業率(有業率は,34年生活実態調査を使用)をみると,低所得世帯では76.1%と一般世帯の63.8%を12%も上回っている(第7-6表参照)。

第7-6表 低所得世帯と一般世帯との性,年齢階級別15歳以上人口の有業率の比較

第7-6表 低所得世帯と一般世帯との性,  
年齢階級別15歳以上人口の有業  
率の比較  
(単位:%)

	低所得世帯	一般世帯
総 数	76.1	63.8
男	85.4	84.0
15～19歳	49.1	44.8
20～39	97.0	94.8
40～64	92.8	95.3
65歳以上	56.0	51.4
(再掲)20～64歳	95.1	95.0
女	67.9	45.2
15～19歳	50.6	40.6
20～39	79.2	51.8
40～64	74.5	45.0
65歳以上	25.6	14.0
(再掲)20～64歳	77.1	49.3

資料:低所得世帯は厚生省統計調査部「生活実態調査(34年)」により,一般世帯は総理府統計局「就業構造基本調査(34年)」による。

(注)単身世帯を除いた。

これを性別にみると,男子については,15歳から19歳までの若年層で一般世帯よりも4.3%,65歳以上で4.6%それぞれ有業率が高くなっているほか,全体としてもわずかに一般世帯よりも高くなっている。しかし,女子については,全体として一般世帯よりも22.7%も高く,特に20歳から39歳で27.4%,40歳から64歳で28.5%

も高くなっていることが注目される。

次に、これらの有業者を従業上の地位別にみると、第7-7表のとおり、一般世帯では、雇用形態としては安定している常雇が46.6%を占めているのに対し、低所得世帯では、常雇はその約1/2に当たる23.0%を占めるにすぎず、反対に、日雇の比率は一般世帯2.4%のに対して8.9%と圧倒的に高く、また家族従業者の比率も高くなっている。

第7-7表 低所得世帯と一般人口との従業上の地位別にみた15歳以上の有業者構成の比較

第7-7表 低所得世帯と一般人口との従業上の地位別にみた15歳以上の有業者構成の比較 (単位：%)

	低所得世帯	一般人口
総 数	100.0	100.0
農 林 自 営 業 主	21.8	12.2
非 農 林 自 営 業 主	8.0	12.0
家 族 従 業 者	35.3	26.7
常 雇	23.0	46.6
日 雇	8.9	2.4
家 内 労 働 者	3.0	—
不 明	0.0	—

資料：低所得世帯は厚生省統計調査部「生活実態調査(35年)」により、一般人口は総務府統計局「労働力調査(35年平均)」による。

- 注 1 「常雇」は、低所得世帯については「法人団体職員」と「常雇」を合わせたものであり、一般人口については労働力調査でいう「常雇」と「臨時雇」を合わせたものである。
- 2 一般人口の「家内労働者」の区分は、従業上の地位の分類にはない。
- 3 低所得世帯の非農林業主は、事業経営上の資産が5万円未満の個人経営世帯を含む。

このような点からみて、低所得世帯では、高齢者も女子も、働けるものは総出で日雇労働、家内労働(内職)、零細企業の常雇、零細農業など不安定、かつ、収入の低い就業によつて生活を維持していることが推定される。

次に、低所得世帯と一般世帯の平均家計支出の内訳を比べてみると、消費支出の額は、低所得世帯が一般の約1/2である。しかし、食糧費、特に穀類の占める比重は、低所得世帯の方が著しく大きい(第7-8表参照)。

第7-8表 低所得世帯および一般世帯の平均家計支出内訳の比較

第7—8表 低所得世帯および一般世帯の平均家計支出内訳の比較(4人世帯)

(単位:円)

	低所得世帯	一般世帯
実支出	17,082	33,084
消費支出	16,515	30,404
食糧費	9,488	12,168
(再掲)穀類	4,185	3,276
(再掲)魚、肉、卵、乳	1,406	...
住居費	838	3,266
(再掲)その他の住居費	621	1,289
光熱費	888	1,521
被服費	1,560	3,731
その他	3,741	9,718
非消費支出	567	2,680

資料:低所得世帯は厚生省統計調査部「生活実態調査(35年)」により、一般世帯は総理府統計局「家計調査」の勤労者世帯(35年10月)により現金のみ計上した。

## 第7章 低所得階層対策

### 1 経済の発展と低所得階層

#### 所得または支出の階級からみた1/4の階層

いま、ころみに、国民の所得または支出の分布からみて、低い方から1/4程度までの階層をとつてみるとどうであろうか。理論的にはいろいろ欠陥があるが、あえていくつかの推計をしてみよう。

第一の推計は、昭和34年における総理府の全国消費実態調査および農林省の農家経済調査、漁家経済調査などに基づいて、収入の面から行なうものである。

これらの調査によつて、勤労者世帯、一般世帯および農漁家世帯を通じて、収入の低い方からおおむね1/4の階層をとることとする。この場合、世帯人員という要素は当然考慮すべきであるが、各世帯を通じて統一的に取り扱うことは、資料的に困難であるために、これらを原則として考慮しないこととした。ただし、非農家世帯で世帯主の年齢が25歳以下のものは、家族数その他を考慮してこれを除外した。

以上の方法によると、対象となる階層は月収にしておおむね2万円未満の階層に相当するので、ここではかりに月収2万円未満の階層を取り上げてみる。まず、対象となる階層の世帯数は34年において、全国世帯数の27.2%にあたる614万世帯、世帯人員にして総人口の26.6%にあたる2,479万人となる(第7-9表参照)。なお、この階層には生活保護階層約60万世帯、160万人およびボーダーライン階層約160万世帯、690万人が含まれている。

第7-9表 対象階層推計数

	世帯数	世帯人員
全 国 (A)	2,255 万世帯	9,304 万人
対象階層 (B)	614	2,479
B/A (%)	27.2	26.6

資料：全国世帯数は「就業構造基本調査(34年)」により、世帯人員は「労働力調査(34年10月)」による。

次に、これらの階層の世帯業態別構成をみると、勤労者世帯42.4%、一般世帯33.1%、農漁家世帯24.5%となっている(第7-10表参照)。

第7-10表 対象階層の世帯業態別構成

第7-10表 対象階層の世帯業態別構成

	世帯数	構成比	人員	構成比
	万世帯	%	万人	%
総 数	613.5	100.0	2,478.6	100.0
勤 労 者 世 帯	260.1	42.4	912.7	36.8
一 般 世 帯	202.9	33.1	765.1	30.9
農 家 世 帯	147.9	24.1	784.7	31.6
漁 家 世 帯	2.7	0.4	16.1	0.6

資料：総理府統計局「全国消費実態調査(34年)」, 農林省「農家経済調査(34年)」, 「漁業経営体統計」および「漁家経済調査(34年)」による。

- 註 1 世帯、世帯人員総数は、それぞれ全国の27.2%、26.6%である。
- 2 勤労者世帯とは、世帯主が会社、商店、学校、官公庁に勤めている世帯をいう。ただし、社長、取締役、理事などの会社団体の役員は一般世帯に入る。
- 3 一般世帯とは、勤労者世帯以外の世帯をいい、農家世帯および漁家世帯を除く。
- 4 農家世帯には、耕地面積1反歩未満の農家は含まない。
- 5 漁家世帯には、耕地面積1反歩以上の農家兼業世帯は含まない。
- 6 各世帯は、月間現金収入額(農漁家世帯のみ現物収入を含む。)が、2万円未満のもの(勤労世帯および一般世帯では、世帯主の年齢が25歳以下のものを除く)である。

まず勤労者世帯について、世帯主の職業別にみると、常用労務者および臨時日雇労務者が全体の67%を占めており(第7-11表参照)、また全体の55%、世帯主が100人未満の零細企業の従業員である世帯によつて占められている(第7-12表参照)。

第7-11表 対象階層に属する勤労者世帯(2人以上世帯)の世帯主の職業別構成

第7-11表 対象階層に属する勤労者世帯  
(2人以上世帯)の世帯主の  
職業別構成  
(34年)

	世 帯 数	構 成 比
	万世帯	%
総 数	237.4	100.0
常 用 労 務 者	129.4	54.5
臨 時 日 雇 労 務 者	30.1	12.9
民 間 職 員	43.7	18.4
官 公 職 員	33.5	14.1

資料：総理府統計局「全国消費実態調査(34年)」による。

第7-12表 対象階層に属する勤労者世帯(2人以上世帯)の世帯主の企業規模別分布



第7-12表 対象階層に属する勤労者世帯  
(2人以上世帯)の世帯主の  
企業規模別分布

(34年) (単位:%)

	総数	1~4人	5~29	30~99	100~499	500人以上	その他
企業規模別構成比	100.0	11.4	17.6	26.3	14.5	8.5	21.7

資料: 総理府統計局「全国消費実態調査(34年)」による。  
また、一般世帯について、同様に世帯主の職業別にみると第7-13表のとおり、商人・職人層が

また、一般世帯について、同様に世帯主の職業別にみると第7-13表のとおり、商人・職人層が70%以上を占めている。

第7-13表 対象階層に属する一般世帯の世帯主の職業別構成

第7-13表 対象階層に属する一般世帯の世帯主の職業別構成  
(34年)

	世帯数	構成比
総数	万世帯 202.9	% 100.0
商人・職人	143.5	70.7
個人経営者	1.8	0.9
法人経営者	0.4	0.2
自由業者	11.4	5.6
その他	6.7	3.3
無職	39.1	19.3

資料: 総理府統計局「全国消費実態調査(34年)」による。

註 商人・職人とは、独立して小規模(家族でない使用人4人以下)に商品の製造、加工、販売またはサービスを提供する業者をいう。たとえば、靴屋、たばこ屋、写真屋、理髪店、ブローカー、行商、チンドン屋、紙芝居、大工、左官などである。

また、農家世帯についてみると、全体の58%が耕地面積5反未満(北海道は2町未満)の零細農家によつて占められている(第7-14表参照)。

第7-14表 対象階層に属する農家世帯の耕地面積別構成

第7-14表 対象階層に属する農家世帯の耕地面積別構成  
(34年)

	世帯数	構成比	人員	構成比
総数	万世帯 155.1	% 100.0	万人 825.1	% 100.0
耕地面積 5反未満	90.5	58.3	448.3	54.3
耕地面積 5反以上	64.6	41.7	376.8	45.7

資料: 農林省「農家経済調査(34年)」による。  
註 耕地面積の区分は、北海道については2町未満および2町以上とする。

最後にこの階層に属する世帯のうち、身体障害者世帯9.1%、精神障害者世帯12.1%、母子世帯10.4%、合計して約32%でこれらの特別なハンディキャップを持つた世帯によつて占められている(第7-15表参照)。

第7-15表 対象階層に属する心身障害者世帯および母子世帯

第7-15表 対象階層に属する心身障害者世帯および母子世帯

		世帯数	人員
		万世帯	万人
総数	(A)	613.5	2,478.6
身体障害者世帯	(B)	55.6	255.8
精神障害者世帯	(C)	74.2	378.4
母子世帯	(D)	63.5	234.9
	(B)/(A)	9.1	10.3
	(C)/(A)	12.1	15.3
	(D)/(A)	10.4	9.5

資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査(35年)」、厚生省公衆衛生局「精神衛生実態調査(29年)」および厚生省児童局「全国母子世帯調査(36年)」による。

推計の第二は、厚生行政基礎調査に基づいて、支出の面から行なうものである。

厚生行政基礎調査における調査世帯のうちから住込みの少年店員、寮寄宿舎などに居住する少年工員、学生を除き、残りの世帯を家計支出の大きさによつておおむね4等分し、便宜上低い方から順次、第1.4分位階級世帯、第2.4分位階級世帯、第3.4分位階級世帯および第4.4分位階級世帯と呼ぶこととし、第1.4分位階級世帯をとつてその実態などを観察してみることとした。支出階級の分類にあつて、厳密にいえは、当然世帯人員の差を考慮すべきであるが、資料の制約もあり、また、ごく大づかみに観察するために、これを一応度外視した。家計支出の額に関しては、農家世帯の現物消費分を考慮した。

この方法によつて推計される階層は、全国世帯の25.9%にあたる554万世帯、世帯人員にして総人口の18.4%にあたる1,691万人となる。この階層に属する世帯の特色などについて観察してみると、まず、世帯人員では、全世帯の平均が4.29人であるのに対して、この階層すなわち第1・4分位階級世帯では3.05人であつて世帯の規模は大きくない。しかし世帯人員4人以上の世帯が35.5%を占めていることは注目しなければならない。

次に、世帯業態別の構成をみると、第7-16表のとおり、日雇労働者世帯、家内労働その他の就業世帯、不就業世帯などの不安定世帯の占める割合は大きく、約34%となつている。また、常用勤労者世帯も37%と大きな比率を占めている。また、第7-16表によつて各業態別世帯の総数のうち、この階層に含まれる世帯の割合をみると、日雇労働者世帯、その他就業世帯、不就業世帯の約60%から80%程度までがこの階層に含まれている。これに対し、常用勤労者のいる兼業世帯、事業経営者世帯、常用勤労者世帯のうち、この階層に含まれるのは、いずれも20%以下である。

第7-16表 第1・4分位階級世帯業態別構成

第7-16表 第1・4分位階級世帯業態別構成  
(37年)

	世帯数(A)	第1・4分位階級世帯数(B)	構成比(B)/A
総数	131,356	34,046 (100.0)	25.9
耕地面積3反以上世帯	30,513	6,518 (19.1)	21.4
専業世帯	15,338	4,043 (11.9)	26.4
常用勤労者のいる兼業世帯	9,269	963 (2.8)	10.4
その他の兼業世帯	5,906	1,512 (4.4)	15.6
耕地面積3反未満世帯	100,843	27,528 (80.9)	27.3
事業経営者世帯	19,308	3,562 (10.5)	18.5
常用勤労者世帯	64,428	12,434 (36.5)	19.3
日雇労働者世帯	6,374	4,134 (12.1)	64.9
その他の就業世帯	5,038	2,948 (8.7)	58.5
不就業者世帯	5,695	4,452 (13.1)	78.2

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。  
(注) 世帯数は調査対象世帯から少年店員、少年工員などを除いたものである。

さらに世帯類型別にみると、第7-17表のとおり、高齢者世帯9%、母子世帯5%、児童世帯0.4%、合計約15%を占めている。これを各世帯の総数との関係でみると、高齢者世帯の81%、母子世帯では72%がこの階層にはいつている。なお、第1・4分位階級世帯の構成において85.5%と圧倒的に大きな比重を占めているその他世帯についてみると、世帯総数の21%がこの階層に含まれるにすぎない。

第7-17表 第1・4分位階級世帯の類型別構成

第7-17表 第1・4分位階級世帯の類型別構成  
(37年)

	世帯数(A)	第1・4分位階級世帯数(B)	構成比(B)/A
総数	146,427	34,046 (100.0)	23.2
高齢者世帯	3,795	3,091 (9.1)	81.4
児童世帯	2,617	148 (0.4)	5.7
母子世帯	2,369	1,698 (5.0)	71.7
その他世帯	137,646	29,109 (85.5)	21.1

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。  
(注) 世帯数は、調査対象世帯総数である。

次に第1・4分位階級世帯の1人当たりの1か月間家計支出(農家世帯については現物消費分を推計して加算した。)の水準は、全世帯平均の55.5%である。また、各4分位階級ごとに1か月の平均支出額の推移をみると第7-18表のとおり各階級ともかなりの伸びを示している。

第7-18表 4分位階級別、平均世帯人員および平均支出額

第7-18表 4分位階級別、平均世帯人員および平均支出額

	32年	33	34	35	36	37
I { 平均世帯人員	2.46	2.44	2.40	2.23	2.22	2.24
I { 一世帯当たり平均支出(円)	7,121	7,765	8,041	8,211	9,599	11,513
I { 一人当たり平均支出(円)	2,900	3,188	3,356	3,687	4,316	5,129
II { 平均世帯人員	4.08	3.96	3.94	3.83	3.60	3.63
II { 一世帯当たり平均支出(円)	15,626	16,489	17,083	17,834	20,058	23,661
II { 一人当たり平均支出(円)	3,829	4,167	4,332	4,655	5,570	6,512
III { 平均世帯人員	4.91	4.75	4.76	4.71	4.55	4.54
III { 一世帯当たり平均支出(円)	24,402	25,212	26,032	27,425	30,441	35,174
III { 一人当たり平均支出(円)	4,974	5,306	5,466	5,825	6,696	7,739
IV { 平均世帯人員	6.12	5.95	5.85	5.74	5.51	5.40
IV { 一世帯当たり平均支出(円)	44,207	45,141	46,177	48,436	52,546	58,110
IV { 一人当たり平均支出(円)	7,222	7,583	7,893	8,446	9,531	10,767

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。

註 4分位階級は、支出分布を用いて分けた。金額は現物を含む。

さらに各階級の4人世帯をとつて、4分位階級ごとにその支出額および支出の対前年比をみると、第7-19表のとおり、各階級とも34年ごろに若干停滞気味であつたのを除き、かなりの伸びを示している。32年を100とすると、37年では第1・4分位階級が168.2、以下第2,第3,第4・4分位階級が、それぞれ157.6,153.2,143.2といずれも大きく上昇をみせ、しかも支出の低い階級ほど指数は大きく、年率でも、第1・4分位の10.9%、以下第2,第3,第4階級となるにしたがつて9.5%,8.9%および7.5%と年率が低くなつている(第7-20表および第7-1図参照)。

第7-19表 4人世帯の支出額および対前年比(4分位階級別)

第7-19表 4人世帯の支出額および対前年比(4分位階級別)

(単位：円)

	32年	33	34	35	36	37
I	10,178 (100.0)	10,930 (107.3)	11,609 (106.2)	12,540 (108.0)	14,451 (115.2)	17,134 (118.6)
II	17,501 (100.0)	18,636 (106.5)	19,479 (104.5)	21,028 (108.0)	23,823 (113.3)	27,580 (115.7)
III	24,223 (100.0)	25,344 (104.6)	26,347 (104.0)	28,292 (107.4)	32,062 (113.3)	37,100 (115.7)
IV	39,817 (100.0)	41,204 (103.5)	43,142 (104.7)	46,102 (106.9)	51,521 (111.8)	57,031 (110.7)

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。

註 1 4分位階級は支出分布を用いて分けた。

2 金額は現物を含む。

3 かつこ内の数字は対前年比である。

第7-20表 4分位階級別4人世帯の支出指数(32年基準)

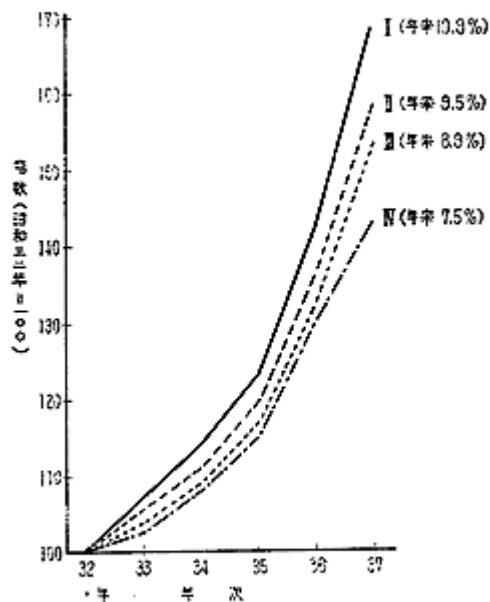
第7-20表 4分位階級別4人世帯の支出指数(32年基準)

	32年	33	34	35	36	37
I	100.0	107.3	113.9	123.1	141.8	168.2
II	100.0	106.5	111.3	120.2	136.2	157.6
III	100.0	104.6	108.8	116.8	132.4	153.2
IV	100.0	103.5	108.4	115.8	129.4	143.2

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。

第7-1図 4分位階級別4人世帯の支出

第7-1図 4分位階級別4人世帯の支出  
(32年基準)



資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。

この結果、第1・4分位階級の支出は、32年で第4・4分位階級の25.6%にすぎなかつたものが、37年では30.0%に増大し、両者の開きが縮まれていることが認められる(第7-21表参照)。

第7-21表 第4・4分位階級を基準とした4分位階級別支出指数(4人世帯)

第7-21表 第4・4分位階級を基準とした  
4分位階級別支出指数(4人世帯)

	32年	33	34	35	36	37
I	25.6	26.5	27.3	27.2	28.0	30.0
II	44.0	45.2	45.2	45.6	46.2	48.4
III	60.8	61.5	61.1	61.4	62.2	65.1
IV	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料：厚生省統計調査部「厚生行政基礎調査」による。

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*

---

## 第7章 低所得階層対策

### 1 経済の発展と低所得階層 低所得階層対策の方向

---

以上のように、所得または支出の面において低位にある階層は、世帯の業態別にみても、零細専業農家、零細規模の商人や職人、日雇労働者、家内労働者その他の就業者などの不安定な世帯によつて構成されており、世帯の類型別にみても、高齢者、母子、心身障害者などハンディキャップをもつた世帯とのむすびつきが深い。生活水準の面からみても、自力では最低生活を維持することが困難な生活保護階層やこれに準ずるボーダーライン階層から、生活水準としてはある程度のところに達している階層まで、かなり幅ひろいものを含んでいる。従つて、これらの階層がもつニーズは多様であり、しかもそれは社会経済の変動に伴つて変化しつつある。

このような階層の生活の安定と向上を図るためには、その階層の動向にたえず注目しつつ、社会保障はもとより、減税、物価、住宅、労働、教育などの施策面においても、キメの細かい配慮を必要とするであろう。

特に今後の低所得階層対策は、単に生活保護対策やボーダーライン階層対策にとどまることなく、国民大多数の享受している生活水準に達していない階層に対しては、児童の保育および養育、疾病対策など日常生活上不可欠であり、かつ、これらの階層が自力で解決しにくい部面において特別な配慮をつよめていくことが必要となるであろう。

---

## 第7章 低所得階層対策

### 2 生活保護制度

#### 保護基準の概要

生活保護制度運用の実際に当たって最も基礎となるものは保護基準である。保護の要否の判定を行なう際の基準となり保護を要すると認められる場合、給付すべき保護費の算定の際の根拠となるのが、この保護基準である。

保護基準は、保護を必要とする者の年齢性、世帯構成、所在地域その他諸般の事情を考慮して決定される。この基準は生活扶助を始め各種の扶助ごとに定められているものであるが、その根幹をなすものは生活扶助基準である。生活扶助基準は、21年2月に定められて以来37年12月までに米価や物価による補正を含めると27回に及ぶ改定が加えられている(第7-22表)。特に最近大幅に引き上げられた36年4月の改定の際には、それまで一貫してとられてきたいわゆるマーケットバスケット方式がエンゲル方式に切り替えられ、37年4月の改定のときも同じくエンゲル方式による算定が踏襲されている。この方式においては、飲食物費は理論的に積み上げ、その他の生計費についてはエンゲル係数から導き出された総体的な消費額によつて算出することとされているため一般世帯における生活水準の上昇を反映できる仕組みになっている。

第7-22表 生活扶助基準額



第7—22表 生活扶助基準額

				実施年月日	基準額	対前回比
				21年 2月13日	199	—
第1次改定	1			21 4 1	252	126.6
	2			21 7 1	303	120.2
	3			22 11 1	456	150.5
	4			22 3 1	630	138.2
	5			22 7 1	912	146.2
	6			22 8 1	1,326	145.4
	7			23 2 1	1,500	113.1
	8			23 8 1	4,100	273.3
	9			23 11 1	4,535	110.6
	10			24 5 1	5,200	114.7
米 価 補 正				25 1 1	5,370	103.3
				26 1 1	5,510	102.6
第11次改定				26 5 1	5,826	106.7
	米 価 補 正			26 8 1	6,231	107.0
第12次改定				27 5 1	7,200	115.6
	米 価 補 正			28 1 1	7,354	102.1
第13次改定				28 7 1	8,000	108.8
	米 価 補 正			29 1 1	8,234	102.9
第14次改定				32 4 1	8,850	107.5
	米 価 補 正			32 10 1	8,971	101.4
児童 諸 費 増 額 定				33 4 1	9,071	101.1
	第15次改定			34 4 1	9,346	103.0
第16次改定				35 7 1	9,621	102.9
				36 4 1	11,352	118.0
第17次補正				36 10 1	11,920	105.0
	第18次改定			37 4 1	13,470	113.0
米 価 補 正				37 12 1	13,779	102.3

厚生省社会局調べ

35年から37年までの3か年間の年度当初における4月の生活扶助基準を比較すれば第7-23表のとおりであつて、36年度当初の生活扶助基準額は35年度のそれに比して1級地5人標準世帯において18%、37年度当初においては、36年10月の補正後の基準額に比して13%とそれぞれ従来にない画期的な増額を示したのであるが、一般世帯の生活水準の状態に比してまだまだ低位に置かれているといわざるを得ない。東京都における一般勤労者世帯と被保護世帯の1人当り消費支出金額は、36年度において前者は1万295円、後者は4,275円であつて後者の前者に対する割合は41.5%にすぎない。

第7-23表 生活保護基準(標準5人世帯=64歳男,35歳女,9歳男,5歳女,1歳男・1級地)

第7—23表 生活保護基準(標準5人世帯=64歳男, 35歳女, 9歳男, 5歳女, 1歳男・1級地)

(単位:円)

	35年 4月		36. 4		37. 4	
	1人1日当 たりカ リ	金 額	1人1日当 たりカ リ	金 額	1人1日当 たりカ リ	金 額
総 数	—	10,909.53	—	13,616.23	—	15,776.42
生活扶助基準 (総主前そ款そ の 食 費 の 物 経 費 改 定 率 (対前年比))	—	9,620.53	—	11,352.23	—	13,469.42
	1,207	3,472.67	1,202	3,557.54	1,181	3,598.13
	320	2,955.43	349	3,643.50	364	3,781.11
	131	559.91	107	521.45	113	684.49
	1,658	6,988.01	1,658	7,722.49	1,658	9,063.73
	—	2,632.52	—	3,629.74	—	4,405.69
	—	—	—	118.00	—	118.65
住 宅 扶 助 基 準 (住・教 改 定 率 (対前年比))	—	1,100.00	—	2,000.00	—	2,000.00
	—	189.00	—	264.00	—	307.00
	—	—	—	124.80	—	115.86

厚生省社会局調べ

保護基準は、一般国民生活の向上に伴い、それに対応しかつそれとの格差を縮小するよう配慮すべきであらう。

---

---

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*

## 第7章 低所得階層対策

### 2 生活保護制度

#### 生活保護の適用状況

生活保護の被保護実人員は、32年度から36年度までの間160万人台にあつて横ばいの状況にある。保護基準が大幅に引き上げられた36年度においても若干増加の傾向に向つたものの、特に目立つた変動はみられない。扶助の種類ごとにも生活扶助においては140万人台にあつて大きな動向は見受けられず、医療扶助を除く他の扶助においてもこの傾向は同様である。ただ医療扶助のみは毎年増加の傾向にあり、今後の動向が注目される(第7-24表参照)。もつとも特定病類別医療扶助人員をみると36年10月から実施された結核、精神病に対する新対策により、これらの疾病については36年10月以後下降線をたどっているが、その他の一般疾病においては依然として上昇の傾向にある(第7-25表参照)。国の生活保護費予算額をみると、37年度においては、総額611億円のうち医療扶助費補助金が310億円とその半額以上を占めており、生活保護制度の大宗をなす生活扶助費補助金258億円をはるかに上回っている状況にある。

第7-24表 被保護世帯数および保護人員(1か月平均)

第7-24表 被保護世帯数および保護人員(1か月平均)

	世帯数	実人員	保護率	各扶助人員						
				生活扶助	住宅扶助	教育扶助	医療扶助	出産扶助	失業扶助	葬祭扶助
				千人	千人	千人	千人	人	人	人
32年度平均	579	1,624	17.8	1,431	614	696	365	483	8,336	2,395
33	592	1,628	17.7	1,438	629	500	389	515	7,722	2,382
34	614	1,669	18.0	1,470	664	510	433	503	6,951	2,518
35	611	1,628	17.4	1,425	656	496	460	478	6,296	2,601
36	613	1,643	17.4	1,471	677	513	477	453	6,393	2,615

資料：「厚生省報告例」による。

註 保護率算定に使用した人口は総理府統計局の各年 10月現在推計人口である。

第7-25表 特定病類別医療扶助人員(1か月平均)

第7-25表 特定病類別医療扶助人員(1か月平均) (単位：1,000人)

	総数	入院				入院外			
		総数	結核	精神病	その他	総数	結核	精神病	その他
32年度平均	365	148				217			
33	389	163				226			
34	433	175	99	42	33	258	50	3	206
35	460	180	94	48	37	281	48	3	230
36	477	171	78	50	43	306	43	3	259

資料：「厚生省報告例」による。

他方,被保護世帯に転落した世帯についてその理由をみると,世帯主ないし世帯員の傷病によるのが,37年3月現在51.6%と過半数を占めている。これらの状況を総合すれば,貧困の最大の原因が世帯構成員の傷病にあることは明らかであり,国民皆保険が達成された今日,社会保険をはじめ各種医療保障制度の内容充実が切望されるところである。

反面,被保護世帯から脱け出すことのできた世帯についてその理由をみると,世帯構成員の疾病負傷の治ゆによるものは37年3月現在わずかに22.5%にすぎず,死亡を加えても39%にとどまる。これらの傾向はこの数年来大きな変化がないことを勘案すれば,いつたん,被保護階層に転落するような傷病に襲われたならば,その傷病が治ゆしても容易に被保護階層を脱することができない一面を物語るものであろう。

## 第7章 低所得階層対策

### 2 生活保護制度

#### 被保護世帯の実態

被保護世帯の構成人員数は年々低下しており、36年7月全国一斉調査の結果によれば2.9人となつている(第7-26表参照)。いま35年10月に実施された国勢調査の結果と当時の被保護世帯とを対比すれば第7-27表のとおり被保護世帯ではきわめて少人数世帯が多くなつている。

第7-26表 1世帯当たり平均世帯人員の推移

第7-26表 1世帯当たり平均世帯人員の推移  
(単位：人)

	32年 9月30日	33年 7月1日	34年 7月1日	35年 7月1日	36年 7月1日
平均世帯人員	3.20	3.14	3.10	3.00	2.88
14歳未満の者	1.31	1.25	1.23	1.18	1.11
14～59歳の者	1.47	1.46	1.44	1.38	1.33
60歳以上の者	0.43	0.43	0.43	0.43	0.44

資料：厚生省社会局「被保護者全国一斉調査」による。

第7-27表 一般世帯および被保護世帯の世帯人員別構成の比較

第7-27表 一般世帯および被保護世帯の世帯人員別構成の比較  
(単位：%)

	総数	1人世帯	2	3	4	5	6	7	8人以上
一般世帯(35年10月)	100.0	4.7	12.7	16.0	18.9	17.2	13.2	8.4	8.9
被保護世帯(35年7月)	100.0	35.1	14.6	13.0	12.9	10.7	7.2	3.9	2.6

資料：総理府統計局「国勢調査」および厚生省社会局「被保護者全国一斉調査」による。

次に年齢別に被保護者の状況をみれば、いわゆる非か(稼)働者とみられる者のうち、5歳未満の乳幼児の構成比は毎年減少しており、6歳から13歳の者のそれはほとんど横ばいの状況である。また60歳以上の高齢者は年々漸増の傾向にある。以上を一世帯当たり平均世帯人員数についてみてもほぼ同様の傾向を示しているが、14歳から59歳のいわゆるか(稼)働年齢層は漸減していることがうかがわれる(第7-28表参照)。

第7-28表 被保護者の性別および年齢構成

第7-28表 被保護者の性別および年齢構成

	32年 9月30日	33.7.1	34.7.1	35.7.1	36.7.1	
					実数	構成比
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	1,699	100.0
男	45.7	45.7	45.7	45.7	775	45.6
女	54.3	54.3	54.3	54.3	924	54.4
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	1,699	100.0
0 ~ 5歳	12.2	11.2	10.8	10.1	159	9.4
6 ~ 13	28.7	28.6	28.8	29.3	493	29.1
14 ~ 59	45.8	46.5	46.5	46.1	786	46.2
60歳以上	13.3	13.7	13.9	14.5	260	15.3

資料：厚生省社会局「被保護者全国一斉調査」による。

被保護世帯におけるか(稼)働状態をみるに、その状況は第7-29表のとおりであつて、世帯主が働いている世帯は、年々減少を示しており、働いている者のいない世帯は増加している。世帯主が働いている世帯であつても常用雇用に従事している者は36年度において23万世帯のうち3万3,000世帯で14.3%にすぎず、全被保護世帯に対する割合はわずか5.4%にとどまる。

第7-29表 労働力類型別でみた被保護世帯数(1か月平均)

第7-29表 労働力類型別でみた被保護世帯数(1か月平均) (単位：1,000世帯)

	総数	世帯主が働いている世帯					その他の世帯	
		総数	常用	日雇	内職	その他	その他の世帯	
							世帯主が働いている世帯	働いていない世帯
32年度平均	569	241	32	84	42	82	328	
33	585	251	34	82	45	90	334	
34	607	249	33	83	42	91	358	
35	605	237	32	81	37	86	368	
36	607	229	33	82	34	81	378	

資料：「厚生省報告例」による。

註 1 世帯数は停止中を除く。

2 32年度平均は32年6月より33年3月までの平均

さらに15歳以上の有業者全部についてみた場合、34年10月実施した実態調査によれば、第7-30表のとおりであつて、従業者100人以上の安定した職場に従事している者はわずかに3.4%にすぎない。しかもか(稼)働によつて得た月収入の状況は第7-31表にみられるように、全体では5,000円未満の者が68.7%と過半数を占めており、従業上の地位別にみても従業者の100人以上の企業常用勤労者を除き大部分の者が2,500円以下に集中している状況である。

第7-30表 従業上の地位別にみた被保護世帯の有業者の構成

第7-30表 従業上の地位別にみた被保護世帯の有業者の構成

(単位:%)

	構 成 比
総 数	100.0
農 林 業 主	6.2
非 農 林 業 主	3.5
そ の 他 の 自 営	9.8
家 族 従 事 者	5.1
家 内 労 働 者	19.3
法 人 団 体 従 事 者	—
常用(99人以下企業)	27.2
常用(100人以上企業)	3.4
日 雇	25.4
不 詳	0.1

資料:厚生省社会局「生活実態調査(34年10月第Ⅱ種)」による。

第7-31表 従業上の地位別にみた被保護世帯の有業者の月收入階級別構成

第7-31表 従業上の地位別にみた被保護世帯の有業者の月收入階級別構成

(単位:%)

	総 数	2,500円 未 満	2,500 ~4,999円	5,000 ~7,499	7,500 ~9,999	10,000 ~14,999	15,000 ~19,999	20,000円 以 上
総 数	100.0	13.6	30.1	19.7	7.4	3.5	0.6	0.1
農 林 業 主	100.0	35.0	24.8	19.2	5.6	11.2	3.2	—
非 農 林 業 主	100.0	36.6	26.8	12.7	15.5	7.0	—	1.4
そ の 他 の 自 営	100.0	50.8	24.8	12.2	5.1	6.1	1.0	—
家 族 従 事 者	100.0	73.8	25.2	1.0	—	—	—	—
家 内 労 働 者	100.0	55.9	29.4	12.1	1.6	0.5	0.5	—
法 人 団 体 従 事 者	—	—	—	—	—	—	—	—
常用(99人以下企業)	100.0	18.5	38.4	28.7	10.4	3.5	0.5	—
常用(100人以上企業)	100.0	7.4	22.1	42.6	17.6	7.4	—	2.9
日 雇	100.0	40.0	27.8	20.6	8.8	2.5	0.3	—
不 詳	100.0	100.0	—	—	—	—	—	—

資料:厚生省社会局「生活実態調査(34年10月第Ⅱ種)」による。

以上を総合すれば、傷病、老齢などの理由により被保護階層に転落する世帯が依然として多く、いつたん転落すれば容易にその境遇から脱することができないこと、またか(稼)働能力を有していても被保護階層から浮び上がるに足る収入を得る職につくことがきわめて困難なことがうかがわれる。他方、34年度以降は毎年100万人をこえる新規就労者(雇用者)がみられ(総理府統計局「労働力調査」によれば、雇用者の対前年度増加数は31年度140万人、32年度99万人、33年度76万人、34年度107万人、35年度124万人、36年度103万人)これを受け入れてなおかつ不足する労働市場といわれる。こうした状況下において、被保護世帯の相当数の者が就職を希望しながらなおかつ生計を維持するに足る収入のある職につくことができない現状に対しては、厚生施策の面においてもじゅうぶんな考慮を払わなければならないであろう。

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点 福祉施策の体系化

本年8月,社会保障制度審議会が行なつた「社会保障制度の総合調整に関する基本方策についての答申および社会保障制度の推進に関する勧告」は,現在の社会福祉施策が,社会保障のうち最も遅れた分野であつて,その最大の欠陥は組織的,計画的でなく,体系化されていないことにある点を指摘し,所得倍増計画が進行しつつある今日,社会福祉対策についても10年計画をたて,国が積極的に推進すべきことを強く勧告している。

従来,社会福祉施策は,その対象の多様性のため,有効な対策の策定が容易でなく,また戦後の社会情勢の中で,その時々<sup>の</sup>社会的要請に応じて個々に施策を講じなければならなかつた事情もあつて,体系化への配慮に欠けるきらいがあつたことは否定できない。

もともと社会福祉施策は,画一的な給付によつて一般的な防貧対策の役目を果たしている社会保険制度とことなり,個々のケースの必要に応じて,具体的な措置を講ずるところにその本旨があるといわれている。

ところで,近年の社会経済の激しい変化や人口の大規模かつ広汎な移動,生活の革新などによつて,個々のケースのニードはますます複雑化し,また一つのニードが充足されることによつて新しいニードが生みだされるというような趨勢にある。死亡率の顕著な改善によつて老人福祉の問題が新たな重要性をまし,結核予防対策でのめざましい成果に伴つて回復者のリハビリテーションの必要性が痛感されるにいたつたことなどは,その例である。

社会福祉施策の体系化のための第一の目標は,このように広汎かつ複雑化しているニードに対し,真に効果的に対処しうる個別的な施策の整備充実を図ることである。

このために,社会経済の変動を背景として次々と生み出される新しいニードに対する施策を整備することは,最も緊要である。老人福祉の分野における施策を整備するための老人福祉法制定の措置,消費生活の健全な発達を図るための新しい消費者保護対策,リハビリテーション専門技術者の養成などが急がなければならない。また,従来の施策の充実強化を図ることもこれと並行して進められなければならない。とくに,社会福祉施策の整備を図り,老朽危険な施設を近代化し,社会福祉施策の基礎となる施設運営の合理化に努める必要がある。また,社会福祉の第一線機関の整備および関係職員の質量両面にわたる確保に努め,施設の充実と相まつて,社会福祉施策を整備充実する必要がある。

特に福祉事務所は,生活保護法,児童福祉法,身体障害者福祉法および精神薄弱者福祉法の四つの法律を中心とした社会福祉行政に関する事務を取り扱う総合的な社会福祉行政の第一線機関であるが,福祉地区(福祉事務所の管轄する区域)の再編成,査察指導員,現業員など職員の充足,社会福祉主事としての資格の保有率の向上,社会福祉主事の専門性の確立と処遇の向上など改善を要する問題が少なくなく,そのすみやかな充実強化が望まれている。

社会福祉施策の体系化のための第二の目標は,各種施策の連携の強化を図ることである。

変化するニードに対処するため,社会福祉施策がますます専門化され,多様化される方向にあることは,社会福祉施策の性質上さけがたいところである。問題は,社会福祉施策の多様化,専門化がすすむことではなくて,それらの施策が相互の関連性を見失つているところにある。端的な例はリハビリテーション施策である。従来,治療部門は疾病の治療のみをこととし,更生援護対策は治ゆした障害者に対して別個に開始され,その連携は充分でなかつた。そこでは,障害者のもつ個々のニードに対する専門的施策——たとえば疾病



に対する治療,障害に対する援護対策,障害者の雇用促進——は整備されていても,これらの各専門分野の一体的協同によつて,それらのニードをもつた具体的な人間の回復を効果的に促進する総合配慮が欠けている。社会福祉の体系化は,個々の専門的施策の整備とともに各専門的分野を通じて,この総合的配慮を貫徹することを趣旨としなければならない。この意味において,児童福祉法による福祉措置と成人に対する措置の連絡調整,各種施設間の機能的連携,さらにまた保健と福祉両分野にわたる総合施策の推進,公私社会事業の協力,労働,教育などの行政分野との協力などは大いに強化していく必要がある。

社会福祉施策の体系化のための第三の目標は,地域社会との協力関係の確立である。社会福祉施策が個々のニードを具体的に取り上げることを目的とするとしても,ニードの発見,施策の有効に機能しうる範囲あるいはまた国民の私的生活に対する公的機関の介入の程度にはおのずから限度がある。したがつて社会福祉施策の有効な活動は,地域社会の自主的福祉活動と結合し,これとタイアップしてはじめて確保される。

地域社会はもともと構成員のニードを共同で解決する機能をもつものである。戦後における諸状況は,よかれあしかれ強固であつた地域的連帯感を大きく変化させ,近時の人口移動の激化は,ますます地域社会の連帯感を弱めつつあるが,これにかわるべき新しい民主的な地域社会はまだ十分に育つにいたつていないのがわが国の現状であると思われる。地域の具体的ニードの発見やその共同解決のための組織的活動のために,あるいはそれを通じて,いきいきとした連帯感にみちた新しい地域社会の建設を援助し,これとの緊密な協力体制を確立することは,社会福祉施策の体系化のために忘れてはならない課題であろう。

現在,民間の地域組織としては,社会福祉協議会があり,その活動の範囲は,世帯更生運動や生活改善など低所得階層の防貧活動をはじめ,児童,老人,身体障害者,精神薄弱者などの福祉の増進などきわめて広範囲なものとなつている。社会福祉協議会は,都道府県を単位とするものを基盤とし,下部に市町村単位のものがあり,中央に全国社会福祉協議会があるが,その活動は,一部を除いて必ずしも活発ではなく,住民の積極的参加による活動の活発化と,その育成がのぞまれている。

社会福祉施策の体系化のための第四の目標は,経済開発に対応する社会福祉についての総合的な長期計画を策定することである。

現在,国土総合開発法,新産業都市建設促進法などに基づいて地域開発計画が強力にすすめられているが,これらの経済開発計画においては,地域住民の福祉面についての配慮はじゆぶんでなく,往々にして地域開発の主体となるべき住民の生活環境を悪化させ,福祉の低下をきたしていることはすでに第4章でみたところである。

社会福祉施策の目標が,国民の福祉をたかめ,均衡のとれた社会の発展を図るところにある以上,これらの経済開発計画に対応する社会福祉の長期計画を策定することがぜひとも必要となる。国においても,地方においても地域住民の自主的活動と緊密な連絡協力を保ちながら,地域社会の具体的なニードに応じ,単に福祉のみならず,保健福祉を一体とする長期計画を策定することこそ,福祉施策の体系化の基本的前進をもたらすものであろう。

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 世帯更生資金および母子福祉資金貸付制度の充実

世帯更生運動は、昭和27年大津市で開かれた全国民生委員、児童委員大会における実践申合せ決議に基づき、全国の民生委員が自主的活動として展開した運動である。この運動の目的は、全国の民生委員一人一人が、それぞれ自己の担当区域内に居住する一般低所得世帯を、たとえ一世帯ずつでも更生に導くことにあり、今日までかなりの成果をあげ、わが国の社会福祉の増進に果たした役割は大きいものがある。

しかしながら、最近における低所得階層の生活実態などを考慮して、この運動をより積極的に推進強化しようとする気運が盛り上がり、36年度からは、この運動を従来の民生委員のみの活動ではなく、社会福祉協議会の組織的活動と一体となつて、強力に推進することとし、名称を「しあわせを高める運動」と改めたほか、対象世帯には不完全就労状態にある被保護者をも新たに加え、時代の要請に即応した強力な自立更生運動としていつそうの発展を遂げようとしているところである。

民生委員がこの運動の対象世帯を更生に導く過程において、その世帯の自立更生に必要と認められるあらゆる資源を有効適切に活用しなければならないが、その中でも世帯更生資金貸付制度は、特にこの運動を助長する意味で30年度に創設されたといういきさつもあつて、最も多く活用されている資源の一つである。

この世帯更生資金貸付制度は、低所得世帯の防貧と自立更生を促進するため、生業資金、療養資金その他の資金を貸し付けるものであり、貸付けを行なう機関は都道府県社会福祉協議会になつているが、その資金の対象者へのあつせん、指導は民生委員が当たることになつている。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することになつており、国は都道府県が補助するのに必要な費用3分の2を都道府県に補助することになつている。

この制度創設以来、国は低所得世帯の要望にこたえて、年々制度の整備改善をはかり、今日、七種類の資金の貸付けを行なつている。この間、36年度末までの国と都道府県の補助額の累計額は、実に44億円に達し、この制度によつて貸付けを受けた世帯は14万世帯、貸付金額は55億円になつている。また、この資金の償還状況はおおむね70%を示し、償還率が直ちに借受世帯の更生の度合をあらわすとまではいえなくとも、この制度が相当の成果をあげているということはできよう。

また「母子福祉資金の貸付等に関する法律」による貸付金制度は、母子家庭が経済的に一人立ちしてゆけるようにするため28年に施行され、事業開始資金、支度資金、その他の資金を貸し付けるものであり、貸付けを行なう機関は各都道府県(指定都市)になつているが、実際にこれらの資金の借受希望母子家庭あるいは、借受後の事後指導などについては、母子相談員が当たることになつている。また、貸付けに要する資金は、すべて各都道府県(指定都市)に設けられた特別会計によつて行なわれ、都道府県(指定都市)が貸付けにあてる資金として出資する金額とこれに対して国が一定割合で都道府県(指定都市)に無利子で貸し付ける資金が主要財源となつており、この都道府県と国との出資の割合は、国庫2に対して都道府県(指定都市)1の割合となつている。

この貸付金制度創設以来、母子家庭の実情に対応して今日までに9次にわたる法改正が行なわれ、今日、8種類の資金の貸付けを行なつている。この間、昭和36年度末までの国と都道府県(指定都市)との貸付財源出資額は57億4,277万円(国庫33億5,553万円、県費23億8,724万円)に達しているが、この貸付金制度によつて貸付けを受けた者は35年度末まで42万6,000人、貸付金額は87億円になつている。また、この資金の償還状況は、昭和35年度において85.6%を示し世帯更生資金貸付制度と同様この貸付制度が相当の成果をあげているということができよう。

このようにして、これらの制度は、年々貸付金額が累増するにつれて、一般の関心もしだいに高まり、今や低所得階層に対する公的施策の中にあつて最も重要な地位を占めるに至つていのである。しかし、最近における就業構造の近代化、技術革新の進行は中高年齢層などの就業の機会を減少させ、また一定水準の知識、技能を有しない者の就業をきわめて困難なものにしつつある。このような状況のもとにあつて、低所得階層に対する最も重要な施策としての世帯更生資金貸付制度および母子福祉資金貸付制度の今後のあり方について検討すべき時期がきているものと考えられる。

両制度を通じて検討すべき第一点としては、資金需要の最も多い生業費の貸付限度額の大幅な引上げと貸付原資の大幅な増額が考えられる。現在の貸付限度額10万円では、たとえ借受者が自立更生したといつても、その生業規模は、現在の経済社会においては、依然として零細自営業であり、他の一般企業が年々事業規模を拡大して新しい事態に対処していくのに伴い相対的にますます低位を占めることとなり、再び低所得階層に舞いもどる危険性をはらんでいるという見方が成り立たないとはいえないであろう。特に事業経験の乏しい母子家庭の母がたとえ生業のための資金を借り受けて事業を開始できたとしてもいつたん事業不振に陥ると再び立ち直ることが困難となる危険性はいつそう大きいといわれなければならない。このことは母子福祉貸付金の生業資金借受者が事業不振などによつて事業を継続していくことが困難となり、制度としては需要も多く、期待されながらも借受者が年々減少している事実からみても明瞭である。今後まず対策として考えなければならないことは母子家庭の母が生業に携わる場合、適当な指導者、補導員によつて生業に対する適正な指導がなされ、進んで社会の新しい企業型態にもなじんでいける根強い生活基盤が作り上げられなければならないことである。

検討すべき第二点としては、技能習得費、支度費、修学資金の貸付限度額の引上げおよび貸付条件の緩和があげられよう。これらの資金は、子弟により有利な就業状態および高賃金を得させるとともに人材の開発を図り、ひいては低所得の悪循環を絶ち切ろうとするいわば建設的、生産的色彩の強い資金であるともいえるので、より幅広く貸付けがなされるべきであると考えられるからである。

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 社会福祉施設の問題点

社会福祉施設としては、保護施設、精神薄弱者援護施設、身体障害者更生援護施設、結核回復者後保護施設、婦人保護施設、児童福祉施設などがあげられる。これらの施設の数および収容定員は第7-32表および第7-33表のとおりであり、年とともに、整備拡充が図られてきてはいるが、なお、次のようないくつかの問題が残されており、早急な対策が望まれている。

第7-32表 社会福祉施設数および収容定員(児童福祉施設を除く。)

第7-32表 社会福祉施設数および収容定員  
(児童福祉施設を除く。)

	施設数	収容定員
(保護施設)	か所	人
養老施設	641	42,556
救護施設	97	6,736
更生施設	49	5,584
授産施設	238	9,407
宿所提供施設	111	16,579
医療保護施設	92	15,220
(経費老人ホーム)	19	1,100
(身体障害者更生援護施設)		
し体不自由者更生施設	44	1,724
失明者更生施設	6	820
ろうあ者更生施設	2	120
身体障害者収容授産施設	38	1,541
国立保養所※	2	200
盲人ホーム※	16	—
(結核回復者後保護施設)	27	1,680
(精神薄弱者援護施設)	24	1,340
(婦人保護施設)	66	2,400

厚生省社会局調べ

(注) ※は、身体障害者更生援護施設のうち身体障害福祉法に規定されていない施設である。

第7-33表 保護施設(医療保護施設を除く。)の建築年次・構造別延坪数

第7—33表 保護施設(医療保護施設を除く。)の建築年次・構造別延坪数  
(37年5月現在)

	総坪数	構 造		比 率
		耐 火	そ の 他	
総 数	316,384.4	79,156.3	237,228.1	100.0%
明 治 時 代	11,610.6	131.3	11,479.3	3.7
大 正 時 代	6,591.8	322.3	6,259.5	2.1
昭 和 1～10 年	12,229.2	1,207.3	11,021.9	3.9
昭 和 11 年 以 後	285,962.8	77,495.4	208,467.4	90.4
比 率	100.0%	25.0%	75.0%	—

厚生省社会局調べ

(注) 「耐火」とは、建築基準法にいう耐火建築物および簡易耐火建築物をいう。

---

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 社会福祉施設の問題点

##### (1) 施設の増設

---

社会福祉施設は、毎年整備充実されてはいるが、なお、その絶対数において著しく不足しており、すみやかなその増設が望まれている。たとえば、保護施設のうち養老施設については別に述べたところであるが、重度の精神障害者、身体障害者などで、自分で日常生活の用を足せない要保護者を収容する救護施設についても、約9,000人程度が未収容のままとなつている状況である(35年7月社会局調べ)。精神薄弱者援護施設についても、36年度精神薄弱者実態調査の結果による施設要収容者は、全数の18.3%(重度障害者については36.0%)で約6万2,000人と推計されるが、施設数は、現在24施設、収容人員は1,340人にすぎず、精神薄弱者援護施設を全国都道府県に少なくとも1施設を緊急に整備する必要がある。

さらに生活保護を受けている者以外の重度の身体障害者、精神薄弱者の収容施設はほとんどなく、家庭の大きな負担となつており、わが国の心身障害者対策の一つの欠陥となつている。

児童については、家庭において健全に育てられることが最も望ましいことであるが、施設に収容して保護することを必要とする児童も少なくなく、特に、心身に障害のある児童を収容するし体不自由児施設、盲ろうあ児施設あるいは精福薄弱児施設などについてそのすみやかな増設を要望する声はきわめて多い。先年小児まひが流行した際において、し体不自由児施設の不足を訴えた親たちの歎きは耳新しいところである。また、最近の非行児童の著しい増加に対応して、非行児童を教護するための教護院、あるいは36年から新設された情緒障害児のための短期治療施設を増設するなどの措置が考えられなければならない。保育所は、住民の身近かな施設としてよく利用されているが、全国3,459市町村のうち1,136町村が未設置であり、要保育児童は約35万人7,000人にのぼるものと推計され、その計画的な全国普及が大きな課題となつている。

なお、社会福祉施設の増設拡張に当たり、その適正配置についても、将来じゆうぶん配意する必要がある。

---

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 社会福祉施設の問題点

##### (2) 老朽施設の改善

施設の拡充とあわせて老朽施設の改善も焦びの急とされている。保護施設の建物の建築年次別の状況は第7-33表のとおりであり、かりに昭和10年以前に建築したものを老朽建物とみなすと、総坪数のうち約10%が老朽建物ということになり、この他に戦時中および戦後に粗悪な材料を用いて建築したものが相当あることも考慮に入れなければならない。

これらのうち、特に収容保護を行なう施設については、収容者が老人、心身障害者など心身に異常があるものが大半であることを考えると、人命保護ないし保健衛生の観点から早急に移改築などの改善措置を講ずる必要がある。なお、この点については、37年6月に行なわれた社会福祉審議会の「保護施設最低基準案に関する意見具申」においても強調されているところである。

児童福祉施設についても、その老朽状況は第7-34表のとおりであり、教護院については34.4%が、保育所については29.5%がいわゆる老朽施設であり、児童福祉施設全体としては3,389か所の改築整備が差し迫って必要とされている。

第7-34表 児童福祉施設の現状および老朽状況

第7-34表 児童福祉施設の現状および老朽状況  
(37年3月現在)

	施設数	収容定員	左のうち老朽施設(25年以上経過分)	
			施設数	比率
総数	12,139	832,022	3,389	27.92%
教護院	2,054	72,056	408	19.86
収容施設	58	6,000	20	34.48
精神薄弱児施設	150	9,606	35	23.19
精神薄弱児通園施設	37	1,400	—	—
養護施設	555	37,069	139	24.99
盲ろうあ児施設	73	4,884	10	13.64
母子寮	652	13,820	117	17.93
し体不自由児施設	50	4,387	—	—
乳児院	132	3,857	24	18.23
虚弱児施設	30	1,739	5	
助産施設	317	3,114	58	29.56
保育所	10,085	759,966	2,981	

厚生省児童局調べ

- (注) 1 厚生省報告例並びに35年4月民間社会福祉事業施設整備計画および老朽状況調査に基づく推計である。  
2 収容定員の「合計」および「総数」には、母子寮分を含まない。

しかしながら、これら老朽社会福祉施設の改善整備は、遅々として進まず、国や地方公共団体の強力な財政的援助が望まれている。

*(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare*



## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 社会福祉施設の問題点

##### (3) 施設,設備の近代化

---

社会福祉施設については,施設,設備について近代化を要する点が少なくない。たとえば,保護施設のうち耐火構造のものは,いまだ25%にすぎず(前掲第7-33表参照),他は木造の建物であつて,災害防止のためにも老朽建物の改善とあわせて,早急に改築を必要としている。また,施設の狭あい,炊事場,食堂,便所,風呂場の不完全さなどは,逐次改められてはいるが,なお,改善を要する施設が少なくない。

特に,し体不自由者更生施設などの身体障害者更生援護施設については,第1章において述べたとおり,専門的リハビリテーション施設としての設備や人員の整備配置が不じゅうぶんな現状にあり,機能回復訓練設備の高度化や訓練内容の充実を図ることが急務となつている。

このほか,近代化を必要とするものに,身体障害者収容授産施設あるいは一般の授産施設がある。授産種目の近代化,機械設備の更新などが行なわれなければ,施設の機能がじゅうぶんに発揮されないことに注意する必要がある。

---

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 社会福祉施設の問題点

##### (4) 施設の再編成

---

社会状況の変化により、要望される施設の機能も変化してきているので、利用者の実態により分類収容し、あるいは新たな福祉施設をつくるなどキメの細かい対策を講ずることが、収容者のため、あるいは施設経営の近代化のため必要であろう。言語障害児のための施設、重症心身障害児施設、常時介護を要する病弱老人のための特別の養老施設、精神薄弱者専門の授産施設、重度精神薄弱者あるいは結核回復者のうち低肺機能者などのためのコロニーなど検討を要するものが少なくない。

---

## 第7章 低所得階層対策

### 3 社会福祉施策の問題点

#### 社会福祉施設の問題点

##### (5) 施設職員の確保と処遇の改善

社会福祉施設の大部分は、職員の人件費を施設事務費として国庫が10分の8を負担している。したがって、施設事務費負担金の国の予算の内容が、施設職員の配置あるいは処遇の内容を決定する強力な要因となっているわけであるが、従来、この予算に見込まれている職員の配置基準数や人件費の単価が必ずしもじゅうぶんでないということが問題とされている。

たとえば、保護施設のうちでも、収容保護を行なう養老施設、救護施設および更生施設に勤務する寮母、看護婦、指導員というような収容者の直接処遇にあたる職員については、その施設事務費国庫負担金の対象となる職員配置基準数は第7-35表のとおりであつて、これについては施設収容者の処遇を適正に行なうためには不じゅうぶんであるからさらに増加すべきであるという要請があり、37年6月に社会福祉審議会から意見具申された保護施設最低基準案においては、第7-35表によつてみられるとおり、現在の基準を相当上回る職員数が要求されている。

#### 第7-35表 保護施設における寮母などの基準配置数

第7-35表 保護施設における寮母などの基準配置数

	寮 母		看 護 婦		指 導 員		
	現 行	基 準 案	現 行	基 準 案	現 行	基 準 案	
養 老 施 設	1 ~ 50人	2	3	1	1	1	
	51 ~ 75	3	4	1	1	1	
	76 ~ 100	3	6	1	1	1	
	101 ~ 150	5	9	2	2	1	
	151 ~ 200	7	12	3	3	2	
	201 ~ 300	11	18	4	4	2	
301 人以上	18	30	7	7	8	3	
敬 養 施 設	1 ~ 50人	3	4	1	1	0	1
	51 ~ 75	4	6	1	1	1	1
	76 ~ 100	4	8	1	1	1	1
	101 ~ 150	6	12	2	2	1	1
	151 ~ 200	8	16	3	3	2	2
201 ~ 300	12	24	4	4	2	2	
更 生 施 設	1 ~ 50人	—	—	0	1	2	2
	51 ~ 100	—	—	1	1	2	2
	101 ~ 150	—	—	1	1	3	3
	151 ~ 200	—	—	2	2	4	4
	201 ~ 300	—	—	3	3	6	6
	301 人以上	—	—	6	6	10	10

厚生省社会局調べ

- (注) 1 「現行」とは、保護施設事務費に見込んでいる基準職員配置数をいう。  
 2 「基準案」とは、37年6月に社会福祉審議会が意見具申した「保護施設費(仮基準案)」において示している職員配置数をいう。

次に職員の給与その他の人件費の単価の点であるが、国としてもこの改善に従来から力を入れ、公務員の給与ベースなどを勘案して第7-36表に示すとおり、その引上げを図つてきているところであるが、寮母など直接収容者の処遇にあたるものの業務は、収容者の大半が心身の不自由な極貧階層の人々であることから、並々ならないものがあり、その処遇を改善しなければ、今後職員の確保に重大な支障を及ぼす恐れがあるわけである。これについては、今後予想される労働力不足の深刻化に対処するためにも特別な配慮が要請される所である。このような職員の確保と処遇の改善は、保護施設のみならず、児童福祉施設をはじめすべての福祉施設に共通する重要な問題であつて、いつそう努力が望まれている。

第7-36表 保護施設事務費に見込まれた職員の俸給額

第7-36表 保護施設事務費に見込まれた職員の俸給額

	予 算 単 価	引 上 率
35年 4月	11,410円	—%
35 10	12,769	11.9
36 4	13,726	7.5
36 10	14,775	7.64
37 7	16,316	10.43

厚生省社会局調べ

## 第7章 低所得階層対策

### 4 消費者保護

#### 消費者保護の必要性

最近の国民生活は「消費革命」と呼ばれるような激しい変化をみせているが、このようななかにあつて消費者行政あるいは消費者保護の問題がしだいに世間の注目を集めてきた。政府も、昭和36年度予算編成方針のなかではじめて「消費者行政の機動的展開」を図ることを取り上げるようになった。

ところで、これらの問題が大きく取り上げられるようになった原因は、必ずしも一様ではない。まずその第一は、経済の高度成長に対して個人消費が大きな役割を果していることにかんがみ、今後経済の高度成長を維持してゆくためには、個人消費をも伸ばす必要があり、その観点から消費者教育、割賦販売制度の整備その他消費者行政に新しい手を打たなければならないという考え方が強まってきたことである。

第二は、最新の技術や材料によつて生み出されるおびただしい種類の新商品が次々と売り出され、消費者の購買欲をそそるように研究し計算された宣伝広告技術の発達によつて、消費者が商品の質や性能を正しく判断し自由に選択することが困難となり、特に販売競争が激しくなるにつれて消費者をだますような悪質な行為も発生しているため、従来の措置の欠陥の是正といつそうの強化が要請されるようになったことである。

消費者保護が取り上げられた第三の原因は、最近、消費者の日常生活に最も縁の深い食品、公共料金、サービス料金、あるいは消費者米価などの相次ぐ値上げ問題によつて、消費者、特に低所得消費者の家計への影響が大きく、これに対する対策の強化が必要とされるに至つたことである。

これらの消費者行政は、従来からも実施されていないわけではない。しかし、それはまだ体系的に整備されたものではないし、変化しつつある消費生活の実情に即してじゅうぶんな消費者保護の効果をあげることができない現状である。そしてまたそれゆえに、今後の国民生活の水準をいつそう向上させ、健全な消費生活の発展を期するための消費者行政、消費者保護の強化が、今日あらためて叫ばれるに至つたのである。

しかしながら、消費者保護の必要性が強く叫ばれているのはひとりわが国だけではない。欧米諸国では、すでに早くから公的施策として、あるいは民間機関の活動として消費者保護が進められ、ているが、多種多様な新商品の登場、宣伝技術の発達、販売競争の激化などに伴つて、消費者保護をいつそう強化することが要請されている。

周知のように、アメリカのケネディ大統領は、37年3月15日「消費者利益保護に関する教書」を議会に送付し、消費者の利益を促進するための施策を強化することを要請した。教書は、全国民の代弁者である政府が、強力な組織をもたないために無視されがちな消費者の要求をじゅうぶん考慮し、その利益を増進する特別の義務を負っていることを認め、尊重されるべき消費者の四つの権利として、安全であることの権利、知らされるべき権利、選択できる権利およびその意思が反映されるべき権利をあげている。教書はさらに、食品および薬品に関する保護、輸送の安全、金融的保護などの六項目に関して現行施策を強化し、食品および薬品に関する取締りの強化、誠実な貸付けの要請、競争促進、独占禁止の法律化など五項目について新たな立法措置を講ずべきことを具体的に勧告している。

近年における欧米諸国の消費者保護は、おおむね三つの方向で強化されつつあるといわれている。その第一は、宣伝広告一般に対する規制の強化である。欧米諸国においては、詐欺的な誇大宣伝広告に対する規制は、なんらかの形で多年実施されてきたが、近年、詐欺的ではなくても、消費者の誤解を招きやすい広告や商品の効能などについて消費者が現物を買つてからでないと正確に判断できないような広告に対しても規制する方向にある。たとえばイギリスでは、1953年の商標法(The Merchandise Marks Act)の施行により、

従来詐欺的表現がなければ違法とされなかつた広告に対し、たとえ詐欺でなくても消費者を誤解させやすいものであればこれを規制の対象に加えることとしたが、商品記号および商標証明に係る法律の機能を再検討し、消費者をよりよく保護するために1961年消費者保護法(Consumer Protection Act)を制定し内務大臣の定める安全規則に合致しない財貨を販売し、または販売の目的で所持するものは処罰することとされている。またアルゼンチンでは食品の栄養または治療的特性に関する宣伝はすべて国民保健省の権限とされている。

消費者保護強化の第二の方向は、食料に関する規制の強化である。宣伝広告に対する一般的な規制のほかに、国民の生命、身体に直接関係の深い食品、薬品、医料器具などの輸入、生産販売などに関して特別の規制を行なうことは、各国とも実施しているところであるが、近年における特徴の一つは食品の調整、貯蔵、移送、販売場所、食品取扱人の衛生状態などに関して厳重な規制を加える国が多くなっていることである。たとえばデンマーク、スエーデン、チリー、セイロンおよびフィンランドの法規では、調整、貯蔵、移送または販売の過程において、食品に接触する容器、機械、器具に関する規制を定めている。また、食肉、牛乳、クリームその他一定の食品については、汚染、湿気、熱気その他外部的な影響を防止しない限り、屋外または普通の運搬車によつて販売することを禁止する法律や、食品の調製、処理に従事する者が一定の疾患に罹患しているかまたは接触したおそれがある場合には身体検査を命ずる規定も施行されている。イギリスその他若干の国では、登録医師が保健係官に有害食品を通告する義務を規定している。

第三の方向は、食品、薬品、化粧品など特定商品以外の一般商品に対する規制の強化である。食品、薬品、化粧品などを除く商品のうち、金や銀製品、獣皮類、毛織物など比較的高価で、かつ消費者自身では容易に試験することができない商品については、多くの国で品質保証、商品に対する特別知識の提供その他の施策によつて消費者の利益を守つてきたが、近年、ますます多くの商品がなんらかの形式で規制を受ける方向になつてきている。たとえばフィンランドでは、被服、衣料、家具什器、玩具、マツチ、ローソク、じゆうたん、その他の消費物資について、生産者は消費者に詳細かつ正確な知識を与えなければならないこととされ、またこれらの商品の販売にあつて、接客態度、商品の内容、オリジン、タイプ、質、重量、構成、価値その他に関して消費者をだましてはならないこととされている。なお、消費者保護を担当する専門の行政機関として、ノルウエーには消費者省が設置されている。アメリカでは1959年にキープオーバー上院議員によつて「消費者省」案が提出され、内外の注目を集めたことは周知のとおりである。欧米諸国の消費者保護に関して見逃すことのできないことは、民間機関による消費者運動である。政府の消費者保護施策は、その性質上消費者のあらゆる利益をカバーすることは困難である。現在、多くの国々では、消費者同盟、消費者協議会、経営改善協会その他いろいろな民間あるいは半官半民の消費者運動の組織があり、機関紙の発行、商品テスト、商品知識の普及その他の方法によつて、消費者の利益保護のための活動を展開している。

これらの民間機関の国際機構として、国際消費者機構(IOCU=International Office of Consumers, Unions)が1960年4月1日オランダの首都ハーグに設立され、1962年6月ベルギーのブリュッセルにおいてその第二回世界大会が開催された。現在、国際消費者機構の加盟国は、アメリカ、イギリス、オランダ、ベルギー、オーストラリア、ノルウエー、フランス・アイスランド、ドイツ、イスラエル、スエーデン、ニュージーランド、日本、オーストリアの14か国(15団体)である。第二回大会には日本消費者協会(財団法人)も初めて代表者を参加させている。

## 第7章 低所得階層対策

### 4 消費者保護

#### 厚生行政と消費者保護

消費者行政または消費者保護の意味は、必ずしも明確にされていない。ここではごく常識的に、家計の主体としての国民の利益を積極的または消極的に保護する施策をさすものと考え、その意味での消費者行政または消費者保護施策を取り上げてみると、消費者行政はほとんどすべての行政分野にまたがっている。現在行なわれている諸施策は国民の消費生活の改善と向上を図るうえでまだじゅうぶんでなく、相互の関連性の確保の面でも問題が少なくない。

ところで、厚生行政は消費者としての国民の生活に最も縁の深い行政である。行政管理庁が全国に行政苦情相談所および行政苦情相談協力委員を配置して36年1月から37年3月までの間に受理した行政苦情は約2万2,600件であるが、その1/4は、厚生省関係の苦情であつたとされている。苦情の内容についてはいろいろの見方ができるが、この事実は厚生行政が国民の日常生活に最も密着した分野を受け持っていることを意味している。また、主婦連合会が経済企画庁の委託により全国的に実施した「主婦の苦情」調査(37年3～4月)によれば、全国19都府県において2か月に9,240件の苦情がよせられ、そのうちの42%は清掃、交通運輸、公共施設など生活環境に関するものであり、ついで物価21%、その他の行政関係17%、品質および表示、販売態度、広告など商品関係の14%となつている。ここでもし尿、ごみ処理をはじめ医薬品、児童遊園、保育所、あるいはサービス料金など厚生行政に関する苦情が高い率で含まれていることが示されている。

厚生行政の任務は、社会福祉、社会保障および公衆衛生の向上および増進を図るところにあるのはいうまでもないが、その任務には国民生活の保護指導が含まれている。しかしながら、それは単に生活困窮者に対する生活保護にとどまるものであつてはならない。先にみた苦情にも示された一般消費者の保護と健全な国民生活の誘導を指向するものでなければならない。

従来、厚生行政の基調は、疾病の予防や治療、社会保険制度を中心とする所得再分配施策にあつたといふことができる。確かに国民の生活水準は、所得額の大小によつて左右されるものであり、世界各国とも国民生活の改善向上を図る手段として所得水準の向上、所得の再分配および所得を補完するサービスの供与に大きな努力を払つている。しかしながら、生活水準は所得の大小だけではなく、その使途にも左右される。所得の使途が有効でなければ、所得の増大が必ずしも生活水準の向上に直結しないことは明白である。

厚生行政は、今後所得の不均衡是正ばかりでなく、所得の効果的使途に関する消費者保護施策にもじゅうぶん意を用いて、国民の生活水準の実質的な改善向上に努める必要がある。

現在厚生行政の分野において行なわれている消費者保護施策としては理容師法、美容師法、クリーニング業法、公衆浴場法、興行場法、旅館業法による環境衛生関係営業の衛生の維持増進、食品衛生法による食品の衛生保持、薬事法による医薬品などの品質確保、虚偽誇大広告の規制、栄養改善法による特殊栄養食品の表示許可、消費生活協同組合法による消費生活協同組合の事業活動の育成などがあげられるが、ここではこれらに関する一、二の問題点をながめてみよう。

消費者保護の方法は、二つに大別される。その一つは、業者の行為に対して規制を加えることによつて相手方である消費者を保護する方法であり、いま一つは、消費者自体の側に対する措置によつて消費者を保護する方法である。

第一に、業者側の行為に対する規制は、さらに不正手段による販売などに対する措置と物価値上りに対する措置とにわかれる。

まず不正手段による販売などに対する措置についてみよう。食品衛生法や薬事法は、品質表示について正確さを強制することによって消費者の保護を図っており、消費者行政としての意義は大きい。しかし本来これらの法律は、公衆衛生あるいは薬事行政の立場から国民の生命、身体あるいは健康に危害を及ぼす行為に対する取締りを行なうことを趣旨とするものであつて、消費者の利益を保護することを積極的な目的として制定されたとはいいがたい。たとえば食品衛生法によれば、食品などに関しては公衆衛生に危害を及ぼすおそれがある虚偽の表示その他の表示を行なうことを禁止している。したがつて、35年のニセ牛かん詰事件のような虚偽表示に関しても、それが公衆衛生的に危険があるといえない場合には取締り対象となりにくく、消費者保護の役割を有効に果たしえなかつた。牛かんに入った馬肉や鯨肉を食べても公衆衛生上危険とはいえないが、損をした消費者は保護されなければならない。薬事法では不良薬品や不正表示医薬品の販売などを一般的に禁止しており、食品衛生法のような条件がないだけに消費者保護の機能はより大きい。いずれにしても、消費者の無知に乗ずるような不正手段による販売などに対しては、消費者の保護を積極的な目的とする措置をいつそう強化する配慮がぜひとも必要である。

次に、物価値上りに対する措置についてみよう。飲食店、喫茶店、食肉販売、理容、美容、映画館、公衆浴場、クリーニングなどの営業は、国民の日常生活にきわめて縁の深いものであるが、これら企業はおおむね零細規模であつて、生産性の向上にも限度があり、これらの営業における労働力の確保や従業者の所得増加の方法が安易に料金の値上げに求められたり、またはそれが衛生環境の低下に結びつきやすい。これらサービス営業の合理化についてはさらに積極的な措置を講ずるよう配慮する必要がある。

第二に、消費者自体の側に対する措置についてみると、消費生活協同組合の問題がある。消費生活協同組合は、一定の地域または職域を母体として、消費者としての一般国民が、生活の安定と向上を図るため自発的に組織する生活協同組織であり、国はこれに対して貸付金の貸付け、税法上の優遇措置などを講じている。そのおもな事業は生活必要物資の供給、理容・美容などの共同利用施設の提供、共済事業、教育・文化事業であるが、近年、共済事業の発展は著しいものがあり、保険技術を導入して本格的な火災共済その他の共済事業を行なう組合がふえている。また年金福祉事業団が37年度から住宅融資を開始したことに伴い、消費生活協同組合で宅地の造成、住宅の分譲、賃貸の事業を行なおうとする気運が高まつている。

消費生活協同組合の数は、第7-37表のとおり、近年横ばいの傾向を示し、特に地域を母体とする組合では、その1/3が事業を休止していることはじゆうぶん検討すべき事実である。しかしながら、36年度末現在の組合員総数は約460万人で、その家族約700万人を合わせると全国民の一割以上が組合の事業を利用している。このことは、現代の社会で最も組織化されにくい、それゆえ最も無視されやすいといわれる消費者をとにもかくにも約1,200万人組織化したという点で、消費者保護の面では非常に大きな意義をもつものと考えられる。このような点を考慮すると今後消費生活協同組合の発展を図ることが必要であろう。このため、現在組合が伸び悩み、特に地域組合の1/3が休止している社会経済的な背景に検討を加え、積極的に振興策を講ずる必要がある。

第7-37表 消費生活協同組合数

第7—37表 消費生活協同組合数

	総 数			地 域 組 合			職 域 組 合			地職(混合)組合		
	総 数	活 動	休 止	総 数	活 動	休 止	総 数	活 動	休 止	総数	活動	休止
33年度	1,317	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	523	497	26	54	48	6
36	1,252	1,033	219	620	432	188	569	543	26	63	58	5

厚生省社会局調べ

(注) 36年度の調査から、地域および職域の両方の性格をもつ組合を「地職(混合)組合」として別に区分した。  
なお、連合会(37)を含まない。

以上厚生省の消費者保護施策の現状に関して、二、三の問題点をながめてきたが、今後厚生行政の面において、積極的に消費者の声を施策に反映させ、消費者の立場にたつてそれを推進する体制を整えなければなら



ない。

特に、人口移動によつて都市に流入している膨大な数の勤労者やその家族が新しい環境のもとで遭遇する生活上の問題に適切な援助を与え、あるいはまた低所得階層が、生活意識の遅れや生活技術の拙劣さのために、所得の差以上に低い生活水準に甘んじなければならないような現状を改善するため、低所得世帯、母子世帯などに対して生活合理化の指導を行なうなどの措置によつて消費生活の健全化を推進する必要がある。

---

---

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

## 第7章 低所得階層対策

### 4 消費者保護

#### 消費者物価の上昇と低所得階層

消費者保護の見地から重大な関心をもたなければならないのは消費者物価の動きである。消費者物価は、35年下期から上昇の傾向を示してきたが、最近に至りしだいに落ち着きをみせてきた。すなわち、昭和36年度の全都市消費者物価指数の対前年度比は35年度の3.8%をこえて6.2%の上昇をみせ、29年度以降の最高の上昇率を示した。しかし37年にはいつてからは、対前年同月比で5月の8.9%を最高に以後漸次低下の傾向を示すに至り、9月には6.0%となつた(第7-38表および第7-39表参照)。

第7-38表 全都市消費者物価指数

第7-38表 全都市消費者物価指数  
(35年平均=100)

	27年度	28	29	30	31	32	33	34	35	36
指 数	83.3	90.0	93.6	92.5	93.7	96.0	95.6	97.3	101.0	107.3
前年度対比	—	+ 8.0	+ 4.0	- 1.2	+ 1.3	+ 2.5	- 0.4	+ 1.8	+ 3.8	+ 6.2

資料：総理府統計局「消費者物価指数」による。

第7-39表 全都市消費者物価指数(総合)

第7-39表 全都市消費者物価指数(総合)  
(35年平均=100)

	35年度		36		37		対前年同期比	
	指 数	対前月比	指 数	対前月比	指 数	対前月比	36/35	37/36
4 月	99.2	100.6	103.8	101.0	111.9	101.1	104.6	107.8
5	100.1	100.9	103.3	99.5	112.5	100.5	103.2	108.9
6	99.7	99.6	103.3	100.0	112.1	99.6	103.6	108.5
7	99.6	99.9	105.0	101.6	113.2	101.0	105.4	107.8
8	100.4	100.8	105.8	100.8	113.2	100.0	105.4	107.0
9	101.2	100.8	106.4	100.6	112.8	99.6	105.1	106.0
10	101.7	100.5	108.7	102.2			106.9	
11	100.3	98.6	109.2	100.5			108.9	
12	101.1	100.8	110.2	100.9			109.0	
1	102.5	101.4	110.9	100.6			108.2	
2	103.0	100.5	110.5	99.6			107.3	
3	102.8	99.8	110.7	100.2			107.7	
年度平均指数	101.0	—	107.3	—			106.2	

資料：総理府統計局「消費者物価指数」による。

37年上期の消費者物価の対前年同期上昇率を費目分類別にみると、食料9.8%、雑費7.5%、住居6.3%、被服6.1%、光熱3.9%の上昇となつている(第7-40表参照)。

第7-40表 消費者物価の変動および寄与率

	36年/35年		37年上半期 /36年上半期	
	上昇率	寄与率	上昇率	寄与率
総合	5.3	100.0	8.1	100.0
食料費	6.1	52.0	9.8	55.0
その他の食料費	8.3	49.2	13.3	52.0
魚介類	12.8	11.1	9.5	5.5
肉類	8.7	5.5	5.1	2.1
野菜類	23.6	15.8	42.5	18.6
加工食品類	8.5	6.4	19.0	9.6
菓子くだもの	6.7	6.6	16.2	10.4
被服費	3.5	8.5	6.1	9.8
光熱費	4.0	4.0	3.9	2.6
住居費	6.2	10.9	6.3	7.2
家賃地代	10.4	4.7	8.3	2.5
住宅修繕	15.7	4.9	15.6	3.2
雑費	4.8	24.7	7.5	25.3
保健衛生費	3.3	4.9	9.8	9.7
教育費	9.4	7.5	10.7	5.7
教養娯楽費	5.4	9.6	6.7	7.8

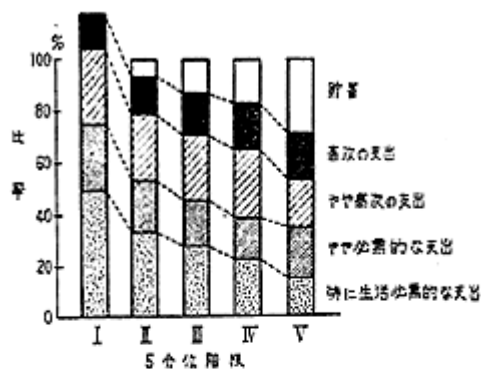
資料：総理府統計局「小売物価統計調査」による。

このような費目別の消費者物価の上昇が総合消費者物価指数の上昇率に影響した度合(寄与率)をみると、食料が55.0%(魚介5.5%、肉類2.1%、加工食品9.6%、野菜18.6%、菓子・くだもの10.4%)、雑費25.3%(保健衛生9.7%、教育5.7%、教養娯楽7.8%)となつており、日常生活上必需性の高いこれらの費目で37年上期の消費者物価の上昇率の約80%を占めている。

一方総理府家計調査によつて所得階層(5分位階級)別の消費支出の構成をみると、第7-2図のように低所得層ほど生活必需的な費目に対する支出の比率が高く、最も所得の低い第1・5分位階級では、実収入から税金などを差し引いた可処分所得の約3/4は、これら生活必需的費目に対する支出で占められている。

第7-2図 所得階層(5分位階級)別生活構造

第7-2図 所得階層(5分位階級)別生活構造  
(36年平均)



資料：総理府「家計調査(36年)」による。

- (注) 1 可処分所得に対する構成比である。  
 2 支出は、中分類別に支出弾力性0.7未満、0.7から1.0、1.0から1.35、1.35以上の4区分によつて分類した。  
 3 各区分に含まれるおもな費目の内容は、下のとおりである。  
 ア 特に生活必需的支出  
 穀類、魚介、野菜、家賃地代、水道料、理容衛生費、たばこなど  
 イ やや必需的支出  
 肉乳卵類、菓子くだもの、酒飲料、外食、電気  
 ウ やや高次の支出  
 被服、交通通信、娯楽費など  
 エ 高次の支出  
 家具什器、設備修繕費、教育その他の雑費  
 4 5分位階級とは、実収入の低いものから高いものへと並べて、5等分した場合の五つのグループであり、「実収入」の低い方から順に1階級、2階級……と呼ぶ。

生活必需的費目とは、穀類、野菜、魚介、家賃、水道料、理容衛生費などであることはいうまでもない。このような必需的費目の比重が高いことは、それだけ家計に弾力性がなくこの費目における物価上昇による家計上の影響が大きいことを意味している。

消費者物価の騰貴率の著しい費目は、野菜、魚介、その他主として中小企業性(農業を含む。)の商品や同じく中小あるいは零細企業性のサービスである。このことは、第7-41表のとおり、費用を生産分野の性格別に組み替えた特殊分類別の物価上昇率をみると明らかである。これによると、37年上半期の消費者物価の上昇の中心が農水畜産物(11.4%)、中小企業性の加工食品(9.0%)、その他の工業製品(7.2%)および対個人サービス(13.2%)など農業や対個人サービスを含めて中小零細企業性の製品やサービス部門での物価上昇にあることがわかる。

第7-41表 特殊分類別消費者物価騰落率

第7-41表 特殊分類別消費者物価騰落率

(単位:%)

	36年/35年	37年上半期 /36年上半期
総 合	5.3	8.1
農 水 畜 生 物	6.9	11.4
加 工 食 料	5.1	7.8
(大 企 業 性)	(1.0)	(0.3)
(中 小 企 業 性)	(5.8)	(9.0)
織 維 製 品	2.2	4.2
耐 久 消 費 材	△ 0.7	△ 0.8
そ の 他 の 製 品	3.1	4.8
(大 企 業 性)	(△ 0.3)	(0.7)
(中 小 企 業 性)	(5.0)	(7.2)
サ ー ビ ス	7.4	9.8
(家 賃 地 代)	(10.4)	(8.3)
(公 共 料 金)	(2.7)	(3.0)
(対個人サービス)	(9.2)	(13.2)

労働省統計調査部調べ

これらの部門における物価の上昇は、その部門の中小零細企業が、若年労働力の不足などによる賃金引上げや所得増加の要請に対して生産性の向上によつてこたえることが容易でないため、これを料金や価格の引上げによつてカバーしようとするところに根ざすものであるといわれている。

厚生省としても、国民生活にきわめて深い関係にある環境衛生関係営業の近代化を積極的に推し進め、サービス料金の高騰を防止するよう努力すべきである。また、生活必需品目の一つである医薬品は、国民所得と保健衛生思想の向上に伴い需要の著しい増大をもたらしており、かかる傾向は今後さらに増大するものと思われる。これに対応して医薬品の価格は漸次低下しているが、さらに生産および流通の段階における合理化を図り、価格の低下に努力する必要がある。

さらに、37年12月1日から実施が決定されている消費者米価の引上げが、消費者特に低所得消費者の家計に与える直接、間接の影響に対しては、厚生施策としてじゅうぶんな配慮を払わなければならない。今回の米価引上げは12.4%であつて、この引上げによつて、東京の勤労者世帯では0.73%の支出増となるが、全都市勤労者世帯のうち第1・5分位階級の家計支出はその2倍以上にあたる1.53%の影響を受け、さらに東京の被保護世帯では1.85%といつそう大きな影響を受けることが推定されている。また米は国民生活における基礎的食品であるため、その値上げは、一時的にせよ食生活に大きな影響を与えることが見込まれる。国民栄養調査の結果によれば、前回米価引上げが行なわれた32年には、国民の食糧消費において、米の消費量が1人1日当たり11.5グラム(3.2%)減少し、比較的低廉ないも類の消費が10グラム(14.7%)増加したほか、砂糖、油脂、豆類など比較的高価な食品が減少し、動物性食品、果実なども停滞するというような特徴がみられた。

厚生施策の面ではこのような点を考慮し、生活保護基準の引上げ、施設入所児童の措置費の増額その他の措置をすみやかに講ずるとともに、食生活への影響に対しても細心の注意を払うことが必要である。

## 第7章 低所得階層対策

### 4 消費者保護

#### 住宅費と低所得階層

最後に、低所得階層における住宅費(家賃)負担の問題にふれてみよう。

まず、第7-42表によつて所得階層別に住居の種類をみると、所得の低い階層ほど借家または借間に居住する率が高く、反対に持家や官公社宅に居住する率は低くなつている。すなわち、借家についてみると、たとえば年間20万円未満の階層では40.9%、20万円から30万円までの階層では36.6%が借家に居住するのに対し、年収50万円から60万円の階層では24.9%、年収90万円から100万円の階層では14.5%が借家に居住している。また借間についてみると、年収20万円未満の階層では9.7%、年収20万円から30万円の階層では9.0%が借間に居住するのに対し、年収50万円から60万円の階層では2.9%、年収90万円から100万円の階層では0.9%が借間に居住している。反対に、持家についてみると、年収20万円未満の階層では46.4%、年収20万円から30万円の階層では49.7%であるのに対し、年収50万円から60万円の階層では62.6%、年収90万円から100万円の階層では70.1%が持家を持つている。さらに、職業別にみても労務者は他に比べて借間、借家に居住する率が高く、持家の率は低い。

第7-42表 住居の種類別世帯分布

第7-42表 住居の種類別世帯分布

(単位：%)

	調査世帯数	持家	借家	官公社宅	借間	その他
20万円未満	269(100.0)	46.4	40.9	1.1	9.7	1.9
20~30万円	465(100.0)	49.7	36.6	3.4	9.0	1.3
30~40	716(100.0)	53.3	33.7	4.6	7.1	1.3
40~50	661(100.0)	56.8	29.7	8.0	4.4	1.1
50~60	485(100.0)	62.6	24.9	8.0	2.9	1.6
60~70	389(100.0)	68.4	22.4	6.9	1.8	0.5
70~80	275(100.0)	66.1	20.0	10.2	2.2	1.5
80~90	182(100.0)	70.4	19.2	8.8	1.6	—
90~100	117(100.0)	70.1	14.5	11.1	0.9	3.4
100~120	131(100.0)	73.2	12.2	10.7	3.1	0.8
120~140	81(100.0)	85.2	6.2	6.2	1.2	1.2
140万円以上	153(100.0)	82.3	8.5	7.8	0.7	0.7
わからない	87(100.0)	62.2	24.1	4.6	8.0	1.1
総数	4,011(100.0)	60.3	27.1	6.6	4.8	1.2
勤労者	2,538(100.0)	53.2	29.6	9.9	6.0	1.3
職員	1,664(100.0)	57.3	24.8	12.8	3.7	1.4
労務者	919(100.0)	45.9	38.3	4.6	10.0	1.2
個人営業	992(100.0)	74.3	23.4	0.1	1.8	0.4
経営者	177(100.0)	86.5	9.6	2.8	—	1.1
その他	259(100.0)	59.8	28.2	0.8	7.7	3.5

資料：経済企画庁「消費者動向予測調査(37年上期)」による。

次に、住居の種類別に家賃、地代の負担状況をみると、借間または民間借家に居住する世帯は、その平均収入が低いにもかかわらず、公営住宅などの入居者に比べて高額の家賃、地代を負担している。すなわち、34年の

消費実態調査によると、借間に居住する世帯の平均実収入(月額)は2万4,464円であつて、家賃、地代はその7.6%にあたる1,855円であり、民営借家居住世帯では実収入2万9,521円であつて、家賃、地代はその5.6%にあたる1,648円であるのに対し、公営住宅居住世帯は、実収入3万1,157円、家賃、地代はその3.9%にあたる1,223円、官公社宅居住世帯は、実収入3万5,606円、家賃、地代はその1.3%にあたる466円、持家の場合は、実収入3万4,638円、家賃、地代はその0.5%にあたる169円となつてゐる(第7-43表参照)。

第7-43表 住居の種類別家計の内訳

第7-43表 住居の種類別家計の内訳(全都市勤労者世帯)

(単位：円)

	持家	借家			借間	官公社宅
		平均	民営	公営		
実収入	34,638	29,788	29,521	31,157	24,464	35,606
実支出	30,968	27,063	26,706	28,894	21,496	31,825
消費支出	28,217	25,149	24,872	26,567	20,248	28,654
食料費	11,745	10,611	10,537	10,988	8,530	12,163
住居費 (家賃、地代)	2,341	2,966	2,962	2,984	2,827	1,990
(家具什器)	169	1,579	1,648	1,223	1,855	466
光熱費	1,091	955	903	1,217	770	1,218
被服費	1,339	1,065	1,046	1,163	775	1,070
雑費	3,420	2,694	2,659	2,877	2,196	3,622
非消費支出	9,372	7,812	7,668	8,555	5,590	9,828
家賃、地代/実収入(%)	2,715	1,914	1,834	2,327	1,248	3,171
	0.5	—	5.6	3.9	7.6	1.3

資料：総理府統計局「全国消費実態調査(34年)」による。

さらに35年の建設省住宅需要実態調査によつて、借家(間)または給与住宅に居住する世帯の家賃負担率をみると、低所得階層ほどその負担率が高い。すなわち、たとえば月収2万5,000円から3万円の階層では家賃2,600円、家賃負担率9.6%であるのに対し、月収1万円未満の世帯では家賃1,450円、家賃負担率は20.7%に達している(第7-44表参照)。

第7-44表 収入階級別家賃および家賃負担率

第7-44表 収入階級別家賃および家賃負担率

	平均	1.0万円未満	1.0~1.5万円	1.5~2.0	2.0~2.5	2.5~3.0	3.0~3.5	3.5~4.0	4.0~5.0	5.0~6.0	6.0~8.0	8.0万円以上
家賃(円)	2,550	1,450	1,980	2,300	2,450	2,630	2,810	2,930	2,850	3,120	3,250	3,530
負担率(%)	8.8	20.7	15.8	13.1	10.9	9.6	6.8	7.8	6.3	5.7	4.6	3.5

資料：建設省「住宅需要実態調査(35年)」による。

以上のような低所得階層における家賃負担の実態については、厚生行政の立場からも注目しなければならないであろう。特に、今後人口移動が激化することが予想されているが、たとえば東京都への流入人口の約70%が前住地において市町村民税を納付していなかつた者であり、納税者でもその約50%は税額1,000円未満の者である実情からもみられるように、都市に集中する人口の多くは、若年労働者など所得の低い階層であり、これらの者の住宅への需要は、当面、借間や貸家に集中することが見込まれるので、低所得階層の家賃負担の実態については、いつその関心が払わなければならないであろう。