

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第一節 国民の生活状態はどうなっているか

#### 果して「戦後」は終わったか

もはや「戦後」ではない、というのが、最近の一つの流行語になっている。もっとも、それぞれの発言者によって、この同じ言葉で表現している意味は、必ずしも同じではない。そこで、ここでは問題を経済的なものに限定し、すでに発表されている各種の資料を検討して、果して「戦後」は終わったかどうかを、事実在即して、冷静に考えてみることにしよう。

ただ、われわれは、問題の取り上げ方についてここに注意しておかなければならないことがある。それは戦後の経済復興のための国民的努力の目標は、結局するところ、悲惨をきわめた戦後の国民生活を、速かに戦前の水準まで回復させること、あるいはこれを突破させることにあったのであるから、われわれは、問題の焦点を、国民経済の出発点であり帰着点でもあるところのこの国民生活の上に置かなければならないということである。言いかえるならば、生産高、貿易取引高、物価などの諸経済指標は、それ自体としてはここでの関心事ではなく、国民の生活状態がどの程度の回復を示したかということに、問題をしばって考えようというのである。

まず、われわれは、国民所得から見て行くことにしよう。前に第四表において見たとおり、実質国民所得は、昭和九年ないし一一年の平均を一〇〇とすれば、昭和三〇年は一四九で、五割近くの増加を示している。

しかし、この一四九という数字には、働き手・稼ぎ手でありまた消費者である国民の人口の増加という要素が加わっているから、これをさらに国民一人当たり国民所得の大きさに引き直すと、一一三という数字になる。これは、昭和一四年の国民一人当たり実質国民所得と一致する。つまり、海外の非常な好景気の余波によってわが国経済が戦後最良の年といわれるほどの好況を示した昭和三〇年において、国民一人当たり実質国民所得は、ようやく昭和一四年の水準に達したに過ぎないということになるのである。

もちろん、昭和一四年は、戦争中の最も高い生産水準を示した年であり、その後の第二次大戦による損害や、国土・資源の喪失を考えあわせれば、この水準を回復したことについては、これを国民すべての努力の成果として高く評価しなければならないであろう。

さて、この国民所得のうちのある部分が、国民の個々の家計の消費支出に当てられ、この消費支出の大きさが、その時々国民の生活状態を示すいわゆる消費水準を決定するわけである。

そこで、国民の消費水準の戦前に対する比較を行うと、昭和九年ないし一一年平均を一〇〇とすれば昭和三〇年は一一五であって、いまや国民の消費生活の水準は戦前水準を大幅に突破したことを示すものとされている。ただし、この戦前比較一一五%という倍率は、都市農村を通じて全国民を平均にならした数字であるから、都市と農村を分離して、まず農村について見ると、農村の生活水準は、すでに昭和二六年において戦前水準を突破し、記録的な豊作の年であった昭和三〇年においては、戦前対比一三二・五%という目ざましい向上ぶりを見せた。しかし、この数字については、いうまでもなく、戦前のわが国の農村が疲弊をきわめていて、その救済を叫ぶ声が高かったという歴史を忘れてはならない。要するに、農村においては、戦後の水準が著しく高まったというよりも、戦前の水準があまりにも低かったと考える方が正しいのではあるまいか。

ところで、この農村を除いて考えるならば、都市における消費水準の回復はむしろ遅々たるもので、東京都の勤労者世帯を例にとって見ても、昭和二九年において始めて昭和九年ないし一一年平均の水準に達し、昭和三〇年においてようやく一〇六・五%という数字を示したとされている。しかも、家計調査

が、戦前は比較的に低額の所得階層を対象としていたのに反し、戦後は高額所得層まで含ませているという相違を考慮に入れると、この一〇六・五%という数字はある程度割引きして考えなければならないから、都市部においては、消費水準が戦前の水準にまで戻ったと断定することには、なお問題があるといわなければならない。

この疑念を深めるものの一つは、都市勤労者家計におけるいわゆる「エンゲル係数」(飲食物費が消費支出全体のうちに占める割合)である。この係数は、所得の低い階層ほど大となるという規則的な関係があるものであるが、戦前の家計調査(全都市)の示すエンゲル係数は三五・六%であり、これに対応する昭和三〇年の数字は四四・五%である。さらに、住宅に対する支出や、家計の黒字あるいは貯蓄なども、必ずしも戦前の水準に及んでいないという事実がある。

このように、数字が示すところ、農村においては確かに戦前の水準を上回っているが、都市においては、いまだ戦前の生活状態までには及んでいないと推定する方が、われわれの日常生活の実感から考えてもぴったりとするように思われる。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第一節 国民の生活状態はどうなっているか

#### 明暗の両面がある

もちろん、戦後一年を経た今日、わが国民の生活については、戦前と比較にならないほど改善された明るい面もあることはいうまでもない。たとえば、農地改革による高率小作料の廃止などを原因として、前にも述べたような農村の生活水準の大幅な向上がもたらされたことなどもその一つである。また、顕著な例としてここに特筆大書に値するのは、いくつかの面において、国民生活が、めざましい質的な改善をなしとげたという事実である。たとえば食生活の面をとって見ると、昭和九年ないし一年平均で国民一人当りの肉類消費量(年間)は一・八匁であったものが、昭和三〇年には三匁に、鶏卵は二・三匁が三・五匁に、牛乳は三・一匁が一・九匁に、油脂は〇・九匁が二・五匁にそれぞれ増加した。これらの数字は、われわれの食生活がいかに著しく改善されたかを、はっきりと物語るものと言ってよい。

このような食生活の改善の直接的な結果として、青少年の体位は、終戦直後のなほだ劣悪な状態から、きわめて迅速な立直りを見せ、戦時下の食糧難の時代に幼児期を過した若干の年令層に今なお未回復の部分があるのを除けば、一般に身長・体重ともに戦前水準をかなり上回るに至っている。

さらに、国民生活の一つの重要な側面である医療および保健衛生に関しては、戦後の社会保障制度の普及、医学および公衆衛生の進歩によって、特に驚異的な向上を示し、昭和三〇年における死亡率は、戦前(昭和九年ないし一年)の二分の一以下に、乳児死亡率は約三分の一に、結核死亡率は約四分の一に激減した。この医療および保健衛生の問題については、第二章において、あらためて詳しく述べることにしよう。

また、このような死亡率の激減の結果として、わが国民の平均寿命は著しい伸びを見せ、第二章においても述べる通り、戦前(昭和一〇年四月ないし一年三月)の平均寿命の男四七歳女五〇歳は、昭和三〇年においては、男六四歳女六八歳に改善され、一七年から一八年という大幅な寿命の延長がもたらされたことは、驚嘆に値するものと言わなければならない。

以上は、戦後の国民生活に見出される明るい面の若干の例であるが、このほか、最近しきりに言われることとして、国民生活の近代化、高級化という現象がある。たとえば、ここ二、三年間における高級家具類の購入量は急激な増加を示しつつある。もちろん、国民生活の近代化、高級化ということ自体は歓迎すべき事柄に相違ないが、一方において基礎的な生活条件である住宅問題の解決が遅れていることなどを考えあわせると、所得水準の高い先進国の消費生活を性急に模倣しようとする、所得水準との均衡を失った消費欲望の先走りと見られる面もないではないし、またもし、これが後に述べるような広範な低所得階層の生活状態の惨めさを置きざりにしたような、一部の高額所得層だけの生活の高級化に止まるとすれば、それは、かえってわが国の国民生活のゆがみをあらわにする現象と言わなければならないであろう。

戦後におけるわが国の、国民生活のゆがみを思わせるような現象は、表面に現われた病的なものを拾うだけでも、一般犯罪件数の増加、なかにも不良化した青少年の数の激増、戦前のいかなる時代よりも高い最近の自殺率、赤線・青線地域の氾濫、射倖的遊戯の少しも衰えを見せない流行ぶりなど、数え上げたら際限がない。しかし、戦後の国民生活における最も根本的な、最も深刻な問題としてわれわれが直視しなければならないのは、以上のように国民の上位あるいは中位の階層に属する人々の生活が着実に向上しつつある反面において、一部の下位の所得階層に属する人人の生活が停滞し、次第に復興の背後に取り残され、それによって国民生活の上下のひらきが次第に拡大しつつあるという傾向にあることで

ある。

---

---

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

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第一節 国民の生活状態はどうなっているか

#### 復興の背後に取り残された人々

戦前にくらべると、戦後の国民生活においては、一時、上下のひらき(格差)が縮まり、所得が平均化するという傾向が見られた。その最も大きな原因は、戦前においてはきわめて低かった農村の生活水準が、高率小作料の廃止、農産物価格の相対的上昇、農業外収入の増大などによって大幅に向上したことにあつた。そのほか、よく例として挙げられるように、勤労者について、職種別あるいは男女別の賃金格差が縮小したことも一つの原因であらう。

ところが、家計調査などによって見ると、昭和二七、八年頃を境目として、国民の生活水準の上下のひらき(階層別格差)が、再び拡大する傾向が現われてきた。職種別あるいは男女別賃金格差は、戦前ほどではないにしても、戦後次第に大きくなってきているし、特に、他国に例を見ないほど著しいとされている大企業と小企業の賃金水準のひらき(企業規模別賃金格差)は、第七表に示すとおり、戦後において著しく拡大した。

第7表 製造業規模別賃金格差(昭和25年および30年)

区 分	500人以上	499人～ 100人	99人～30人
昭和25年	100.0	84.2	67.3
昭和30年	100.0	74.3	58.3

資料：総理府統計局「労働力調査」

ここで考えなければならないのは、企業の例について言えば、大企業は経済の安定・発展とともに次第にその生産性を高めてきており、したがってその労働者もこれに対応する賃金の上昇に均霑しているのに反して、中小企業や零細企業は、生産性が停滞し、ますます低賃金にたよらざるをえないから、小企業の労働者は、概して賃金水準が停滞し、あるいは企業間の競争の激化によって、悪化することすらあるという事実である。

農村についてもおおむね同じであつて、中以上の農家については、国の農業政策が比較的によく浸透し、農業の生産性は高まるが、零細農はその恩恵の及ぶ範囲の外にあるということは、よく指摘されるところである。

このほか、完全失業者や、半失業者ともいふべき日雇労働者および家内労働者などは、数としても減少することなく、かえって増加する傾向すらみせており、したがって低所得階層は、階層的に固定化し、沈澱しつつあるものと考えられる。

以上に述べたことは総理府統計局の家計調査によって、過去二年間の全都市勤労者世帯の実収入および実支出を、収入階層に応じて世帯数を五等分し、それぞれの平均の推移を示した第八表によつても裏付けられている。

第8表 階層別収支状況

第8表 階層別収支状況

階 層	昭和29年1月～11月平均				昭和30年1月～11月平均			
	実収入		実支出		実収入		実支出	
	実額	指数	実額	指数	実額	指数	実額	指数
I	円 10,252	100.0	円 13,712	100.0	円 10,342	100.9	円 13,582	99.1
II	18,035	100.0	18,063	100.0	18,211	101.0	18,016	99.7
III	23,394	100.0	22,557	100.0	23,686	101.2	22,414	99.4
IV	30,617	100.0	28,387	100.0	31,150	101.7	28,553	100.6
V	49,908	100.0	43,135	100.0	51,638	103.5	44,127	102.3

総理府統計局調

さて、このような国の経済政策や農業政策が浸透しえない低所得階層は、都市においても農村においても、取り残され、見放された階層として、行政の盲点を形造っているのであるが、一体、それはどれほどの数に及んでいるであろうか。

現在、わが国民の最低生活の水準とされている生活保護法による保護基準は、都市勤労者世帯の平均生活水準の約四割程度に当るものとされているが、現にこの法律による保護を受けてはいないが、かろうじてこれと同じかあるいは、すれすれの水準において生活を維持している者は、一九二万世帯九七二万人に及ぶものとされている(昭和三〇年四月一日厚生省「厚生行政基礎調査報告」)。

もちろん、生活水準のとり方によって、右の数字は大幅に動くわけであるが、さしあたりここでは、国民としての生活水準の最低線に停滞している右の九七二万人を低所得階層と定義して、その実態について検討を加えてみよう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第一節 国民の生活状態はどうなっているか

#### 低所得階層の実態

まず、この低所得階層に属する世帯の業態を観察すると、耕地面積三反以上の農家世帯は約三三%、事業資本五万円以上の自営業世帯は約九%、常用勤労者世帯は約二四%、日雇労働者世帯は約一六%、家内労働者世帯は約二%、その他の世帯(完全失業者および無職の世帯を含む)は約一六%である。

これによって考えると、低所得階層のうち零細農家、零細自営業あるいは低賃金労働者によって占められる比率は、合計六六%すなわち約三分の二におよんでいるが、残りの三分の一は、就業形態の安定しない者であって、日雇労働者、家内労働者、完全失業者および無職などの世帯によって占められている。

一方、低所得階層のなかには、稼働力を制限された世帯あるいは喪失した世帯が、相当数に及んでいることに注意しなければならない。低所得階層のうち約二〇%は、母子世帯と老令者世帯によって占められており、逆にまた母子世帯および老令者世帯は、その全体のそれぞれ約四〇%程度が、低所得階層または被保護階層に属している。

つまり低所得階層は、零細農家、零細企業または低賃金労働者のように、一応標準的な稼働能力をもちながら、国民一般の所得水準の向上の歩みから経済的に取り残された者と並んで、母子、老令者、身体障害者などの、稼働能力にハンディキャップを負っている階層が、相当な部分を占めているのである。

それでは、このような低所得階層の生活実態はどのようなものであろうか。低所得階層の生活水準が、被保護階層と同一であるか、またはこれとすれすれの水準にあることは前に述べたとおりであるが、その生活実態を一般勤労者世帯と比較すると、たとえば東京都においては、一般勤労者世帯における肉・卵・乳類のための一世帯平均の月額支出は一、四八三円であるのに対して、低所得世帯ではわずかに二八二円(一九%)にすぎず、また菓子・果物・茶飲料のための支出は一、三八〇円に対して三五七円(二五%)にすぎない(東京都民生局昭和三〇年度「被保護者生活実態調査報告」)。

このような生活水準の格差のため、低所得世帯において、一般に貧困のもたらす肉体的・精神的な悪影響が現われつつあることが、いくつかの調査研究によって正確に証明されているし、所得階層別に観察すると低所得階層ほど有病率が高いことが統計的にも確認されている。また、学童についても、その知能および身体の発育が相対的に劣悪であることが最近の調査によって立証されていることは、特にわれわれの注目しなければならないところであろう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

---

貧困とその周辺の問題、つまり、生活困窮者と低所得階層の問題は、われわれの取り組まなければならない最大の社会問題である。

ここでは、生活困窮者を、国民としての最低生活すら自分の力だけでは維持できない階層と定義し、さらに低所得階層を、最低生活すれすれの生活をかろうじて維持するにとどまるいわゆる「ボオダー・ライン階層」と定義して、それぞれに対し、どのような施策が行われているか、すなわちこれらの者を貧困から救い出しあるいは貧困に陥ることを防ぐために、どのような努力が、国や地方公共団体または民間諸団体によって払われているかを概観することとしよう。

---

---

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

##### 制度の沿革

生活保護制度の沿革は、明治初期の近代国家確立の時期とほぼ時を同じくして示達された恤救規則(明治七年一二月)にさかのぼる。その後の約半世紀の長きにわたってわが国救貧法規の一般法として施行されたこの規則は、老、幼、疾病、廢疾などの稼働能力がなく、扶養者もいない、いわゆる「無告の窮民」を対象としたきわめて制限的な救貧法規であった。

恤救規則のこのような制度的な不備のため、各地方公共団体において多くの救貧条例が制定され、制度の全国的な統一を欠く状態であったので、中央政府においても近代的な救貧法規定の必要を認め、内閣および議院の双方から二度にわたって救貧法規の法律案が帝国議会に上提されたが、ともに成立することなくして終わった。

しかし、この間、一般社会行政は次第に充実整備され、大正中期に至って内務省社会局が設置されて、社会政策行政と社会事業行政を担当することとなった。これは、特に第一次世界大戦を契機としたわが国経済の高度資本主義化に伴って発生した「社会問題」と、これに対する当局者の進歩的な認識の所産であったと思われる。

さて、続いてきたものはかの世界大恐慌であって、わが国経済に対するその影響のもっとも激甚をきわめたのは、大体、昭和四年ないし七年の間であったが、このような客観的情勢は、ついに懸案の統一的救貧法規を救護法(昭和四年四月公布、昭和七年一月施行)として実現させることになった。この法律は、六五歳以上の老衰者、一三歳以下の幼児、妊産婦、不具廢疾者などで貧困のため生活できないものに対する救護を定め、救護の実施機関、救護の種類、費用の国と地方公共団体の負担割合を明示した、恤救規則とくらべて著しく整備された制度であった。

なお、恤救規則当時の被恤救人員は、大体月平均一万人程度であったと推定されるが、救護法による被救護人員は月平均で約その一〇倍の一〇万人程度であったと推定されている。

救護法以降、わが国は、準戦時体制から戦時体制へと推移し、この間、社会行政がもっぱら「銃後の国民生活の安定」という観点から拡充されて行く時代に変ってきた。母子保護法(昭和一二年)、軍事扶助法(昭和一二年)、医療保護法(昭和一六年)などはこの時代に生まれたものである。

終戦直後において、これら各公的扶助法規の適用を受けていた人員は、合計五五〇万人の多数に及んでいた。政府は、当時の非常事態に対処し、国民生活と国家の秩序を破局から救うために、閣議決定による「生活困窮者緊急生活援護要綱」に基き、昭和二一年四月一日から、全額国費をもって、生活困窮者に対する衣食、寝具、住居、医療、生業等の給付を行う臨時緊急の措置をとったのである。

その後の社会行政の歩みは、昭和二一年一〇月の(旧)生活保護法、さらに、その後の経済・社会情勢の変遷に応じ、また社会保障制度審議会の「生活保護制度の改善強化に関する勧告」(昭和二四年九月)を受けて、旧法を全面的に改正した昭和二五年五月の(現行)生活保護法に見られるように、憲法第二五条に宣言された国民の生存権保障という理念のもとに、社会保障制度の一つの支柱としての公的扶助制度の強化拡充に向けられたのであった。かくして、国家責任、国民の生存権、健康で文化的な最低生活、無差別平等の救済など、いわゆる福祉国家における公的扶助の近代的諸理念が、一応もれなく実現されているものと考えられる現在の生活保護制度が、確立されるに至ったのである。

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

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

##### 基本理念

---

この制度は、憲法第二五条に規定する国民の生存権保障の理念に基づいて、国家の責任として、生活に困窮するすべての国民に対し、無差別平等にその困窮の程度に応じて必要な経済的援助を行い、また最低限度の生活を保障するとともに、その自立を助長することを目的としている。

この制度は、無差別平等を原則としている。したがって生活困窮者が困窮するに至った原因のいかんを問わない。旧生活保護法のような欠格条項(たとえば、「素行不良な者」などを除く)がないことが著しく注目される点であるが、一面において自己責任の原則を尊重し、本人の資産・能力を活用してなお足りない場合にはじめて保護を行うということになっているし、親族による扶養もこの制度による保護に優先せしめ、保護は親族扶養の足りない面を補充するという建前をとっている。

また、この制度は国民の最低生活保障の最後の手段であって、他の公的扶助で、この制度による保護と内容を同じくするものは、すべてこの制度に優先して行われるべきもの(他法優先の原則)と定められている。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

##### 保護基準

生活保護制度による最低生活保障の具体的な方法は、あらかじめ、国民としての最低生活水準(保護基準)を設定し、所得がこの基準を下回る者に対して、その下回った不足分だけの現金給与(医療などは現物給与)を行うという行き方である。

ここで社会保障制度の体系全部を一つのピラミッドにたとえると、生活保護制度はその底辺部分に当るもので、また、他の施策で救済できない落ちこぼれを拾うという役割も果す制度であるから、この制度による保護基準は、わが国の社会保障制度によって、国民の生活がぎりぎりのところいかなる限度において守られているかを、端的に示すものであると言わねばならない。

このような趣旨のもとに、保護基準は戦後の国民生活の安定向上と物価の変動に従って、頻繁に改訂され、増額されてきた。その経過を東京都の区部における標準五人世帯(六三歳の男、三三歳の女、八歳の男、五歳の女、当歳の男)の基準額(生活費、教育費および住宅費を含めた額)によって示すと、第九表のとおりとなる。

#### 第9表 保護基準額改訂の経過(生活扶助、住宅扶助、教育扶助)昭和21年~31年

第9表 保護基準額改訂の経過  
(生活扶助, 住宅扶助, 教育扶助)  
昭和21年~31年

実施年月日	基準額	基準額 指 数	消費 物価指数
21年11月1日	円 456	—	—
22 3 1	630	—	—
22 7 1	912	—	—
22 8 1	1,326	—	—
22 11 1	1,500	—	—
23 8 1	4,128	—	—
23 11 1	4,452	—	—
24 5 1	5,266	—	—
25 1 1	5,436	—	—
26 1 1	5,652	100	100
26 5 1	6,254	110	106
26 8 1	6,659	117	108
27 5 1	8,059	142	111
28 1 1	8,213	145	113
28 7 1	9,232	163	119
29 1 1	9,465	167	126

厚生省社会局調

- (注) 1. 29年1月1日以後生活扶助基準額は改訂されていない。  
2. 基準額は、東京都の区部における標準5人世帯の額による。  
3. 消費者物価指数は、総理府統計局家計調査による全都市平均である。

この表について昭和二六年一月一日以降の状況を見ると、消費者物価が約二六%上昇した期間に、基準額は約六七%増額されたのであるから、実質的にもその向上は顕著なものがあるといえよう。

しかしながら、一般国民の生活実態と比較すると、この基準額では、総理府統計局の家計調査の示す一般勤労者世帯の平均生活水準の約四〇%程度を保障するに止まっており、頻繁な保護基準の改訂によって被保護者の生活水準は相当に向上してきたにもかかわらず、一般にくらべるとなおはなはだ低い水準にあることを物語っている。

ところが、前に述べたように、この現行基準額においてさえ、その保護をも受けず、自力によってわずかに保護基準程度の生活水準を維持しているにすぎない低所得階層が、九〇〇万人ないし一、〇〇〇万人に及んでおり、しかも国民の所得水準が平均的に見れば上昇しつつあるにもかかわらず、この低所得階層の所得水準は、停滞を続けているのである。

したがって、今にわかに保護基準を引き上げれば、急激に被保護者の数は増大し、経費はさらに激しく膨張するであろう。生活保護制度の費用は、社会保険と異なって、すべて一般納税者の負担で調達されるものであるから、基準の引き上げについては、非常な慎重さを必要とする。保護基準が伸びなやんでいることの大きな理由は、ここにあると言ってよい。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

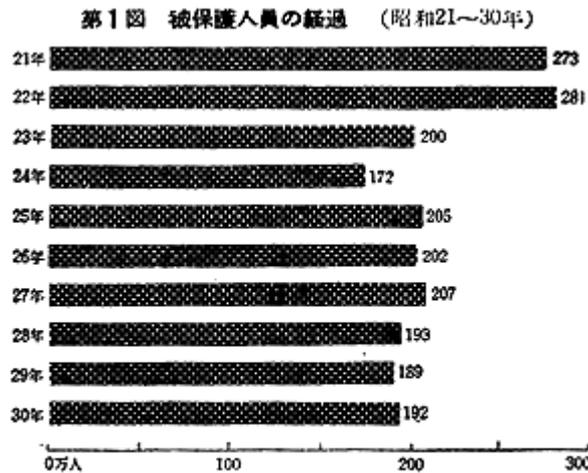
### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

#### 被保護人員の動き

次に戦後生活保護制度の創設以来の被保護人員の動きを観察しよう。昭和二一年以降昭和三〇年に至る各年の被保護人員の一カ月当たり平均数をグラフに示すと第一図のとおりである。

第1図 被保護人員の経過(昭和21～30年)



資料：厚生省社会局「生活保護速報」

(注) 被保護人員は、各月の実人員を年平均にしたものである。

この被保護人員の動向を綿密に分析すると、その増減は、基本的には、戦後の破綻に瀕した国民経済、その後の傾斜生産方式による経済復興の進捗、ドッジ・ラインによる安定恐慌、朝鮮戦争による特需景気、その後のいわゆる消費景気、さらには財政・金融の緊縮政策、炭鉱不況、また最近の国際的好景気の影響などの経済動向を、若干の時差をもって逐次反映しつつ、さらにこれに復員、引揚、遺家族援護の進捗、軍人恩給の復活等の経済外の要因と、またいわゆる濫救・漏救是正のための行政上の措置などがからみ合っ、やや複雑な波動を描いているのであるが、大体において、国民生活の安定に伴って漸次人員は横這いないしは縮小の傾向を辿りつつあるものと言うことができるであろう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

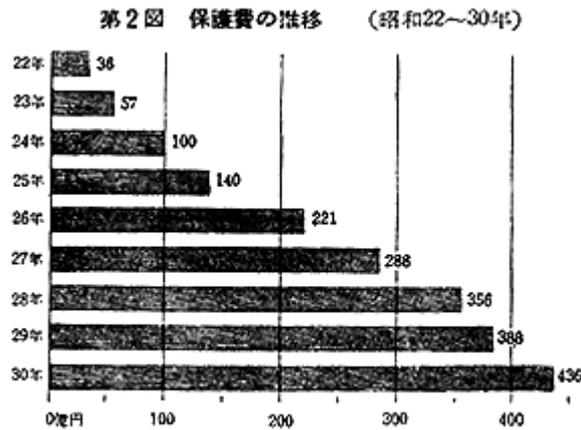
### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

#### 保護費の推移

しかるに、このような傾向にある被保護人員に対して支出される経費(「生活保護費」八割国費、二割地方費)について、年次別にその経過をグラフにすると、第二図のとおりで逐年増嵩の傾向にあり、少しも横這いまたは縮小の気配を見せていないのはなぜであろうか。

第2図 保護費の推移(昭和22～30年)



資料：厚生省社会局「生活保護速報」  
 (注) 暦年による。

この疑問を解く一つの手がかりとして、生活扶助と医療扶助の動きを示すこととしよう。生活保護法における扶助の種類としてはこのほか住宅扶助、教育扶助、生業扶助、出産扶助および葬祭扶助の五つがあるが、生活扶助と医療扶助の二つのもので生活保護費の大半を占めているから、この二つの扶助の動きが生活保護費の動向の大勢を決することとなるのである。

この表を見て直ちに指摘できることは、(一)生活扶助の受給人員は横這いないしは縮小の傾向にある。(二)生活扶助費は若干ずつ増加してきている。(三)医療扶助の受給人員は絶対数としては少数であるが、逐年相当な増加を示している。(四)医療扶助費は逐年顕著な増加を示し、昭和二八年以降は生活扶助費を上回るに至った、ということである。さらに受給者一人当りの扶助費月額を計算すると第一一表のとおりで、生活扶助費も医療扶助費も逐年増加してきているが、後者の伸びの方がはるかに激しいことに注意しなければならない。

第10表 生活扶助と医療扶助の人員および金額の推移(昭和26年～27年)

第10表 生活扶助と医療扶助の人員および金額の推移(昭和26年~27年)

区 分	生活扶助		医療扶助		
	人 員	金 額	人 員	金 額	
実 数	26年月平均	千人 1,835	百万円 1,020	千人 269	百万円 681
	27年 "	1,877	1,187	319	955
	28年 "	1,716	1,236	349	1,453
	29年 "	1,655	1,321	360	1,604
	30年 "	1,704	1,381	382	1,909
指 数	26年 "	100	100	100	100
	27年 "	102	116	119	140
	28年 "	94	121	130	213
	29年 "	90	133	134	236
	30年 "	92	136	142	280

資料：厚生省社会局「生活保護速報」  
(注) 暦年による。

第11表 生活扶助および医療扶助の一人当り月額額の推移(昭和26~30年)

第11表 生活扶助および医療扶助の一人当り月額額の推移(昭和26~30年)

区 分	生活扶助		医療扶助	
	1人当り 月 額	指 数	1人当り 月 額	指 数
26年月平均	円 556	100	円 2,535	100
27年 "	633	104	2,975	117
28年 "	720	130	4,165	164
29年 "	798	144	4,455	176
30年 "	811	146	5,002	197

資料：厚生省社会局「生活保護速報」  
(注) 暦年による。

さて、以上述べた事実についてその原因を求めるとすれば、各種の要因が複雑にからみ合っているが、ごく大ざっぱに考えて、(1)基準額が逐次増加されてきたこと、(2)その基準額増に見合うほどには、被保護階層の所得が上昇しなかったこと、(3)医療扶助受給者が増加したこと、(4)一件あたりの医療費が激増したこと、の四つを挙げることができよう。(1)と(2)については、(1)の基準額改訂が国民の所得水準の上昇(ひいては生活水準の上昇)という事実を前提として行われてきたものであることを考えるならば、(2)の被保護階層の所得水準の停滞という事実の方がより重大な意味をもつものであるが、この問題については前に触れたとおりであるので、ここでは主として(3)と(4)の問題について検討することとしよう。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

##### 医療扶助受給者の増加

---

医療扶助受給者は、なぜ、増加してきたのであろうか。客観的に見た疾病の量が特に増加したということとは考えられないから、なんととっても病人の医療を受ける機会がふえてきたものと解釈するほかはない。これは、健康保険制度において、「受診率の向上」と呼ばれていることと同様の現象である。

このことは、後に第二章第一節でも見るとおり(第四七表および第四八表)、一般国民についてみても、また健康保険制度の適用対象者についてみても、きわめて明瞭に現われている傾向であって、要するに、国民が、より頻繁に医師のもとに通ったり、あるいは入院したりするようになったことを意味するものである。そして医療扶助受給者数の増加は、このような国民全般についての傾向の一つの現われであるといえることができる。

しかしながら、ここで注目しなければならないことは、健康保険制度の管掌別受診率を示す第一二表によって見ても明らかのように、企業規模の小さな、したがって賃金水準の低い労働者を対象とする政府管掌健保の受診率が、企業規模の大きな、したがって賃金水準の高い労働者を対象とする組管掌健保の受診率とのひらきを縮めて行くことが、健康保険制度全体の受診率の向上となって現われているのであって、つまり健康保険制度の普及徹底によって、比較的低い所得階層に属する者の、いままで満たされなかった医療への需要が、次第に満たされるようになってきたという経過が、そこから読み取れるのである。これと同じく医療扶助受給件数の増加も、生活困窮者階層への医療扶助制度の普及徹底によって、こと医療に関する限り、生活困窮者も、他の階層と変らない受診の機会が与えられるようになってきたことを示すものであると解釈してよいであろう。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

#### 入院件数と一件当り医療費の増加

これは、後に触れる一件あたりの医療費の著増ということの主たる原因をなすものであるが、医療扶助受給者数の増加は、その内容を分析すると、第一二表に示すとおり、入院外件数においてよりも入院件数において著しい。入院外が四年間に二割程度の増加を見せたに止まっているのに反して、入院は、実に二倍以上にはね上り、爆発的といってもよいような増加傾向を示している。このような傾向は、政府管掌健康保険においても、おおむね同じことである。

第12表 制度別人員、受診率の推移(入院、入院外別)

第12表 制度別人員、受診率の推移(入院、入院外別)

		医療扶助人員		政府管掌健保 受診率		組合管掌健保 受診率	
		入院	入院外	入院	入院外	入院	入院外
実 数	26年度	65,637	233,183	0.12	2.53	0.14	3.45
	27年度	83,755	235,087	0.14	2.82	0.16	3.58
	28年度	108,219	240,727	0.15	2.97	0.16	3.71
	29年度	125,856	233,299	0.19	3.29	0.18	3.83
	30年度	139,596	246,625	0.21	3.50	0.19	4.12
指 数	26年度	100	100	100	100	100	100
	27年度	128	116	117	111	114	104
	28年度	165	119	125	117	114	108
	29年度	192	115	158	130	129	111
	30年度	213	121	175	138	136	119

厚生省大臣官房企画室調

- (注) 1. 医療扶助のみ暦年月平均による。  
2. 健保は、被保険者一般診療の内訳を示す。

ところで、昭和三〇年度の医療扶助実態調査の結果によって、被保護患者を入院、入院外に分け、さらにまた病類別にその構成比を示すと第一三表のとおりであって、結核と精神病によるものが入院患者の大半を占めている。なかにも結核の占める比重は特に著しく、結核患者のみで被保護患者全数の五割に近く、さらに被保護入院患者の実に七割以上を占めているのである。

第13表 病類別、入院・入院外別被保護者構成比(昭和30年7月1日)

第13表 病類別, 入院・入院外別被保護者構成比(昭和30年7月1日)

		総 数	入 院	入院外
総	数	100.0	41.2	58.8
結	核	100.0	60.8	39.2
精	神	100.0	93.6	6.4
そ	の	100.0	10.9	89.1
他				
総	数	100.0	100.0	100.0
結	核	48.5	71.5	32.4
精	神	7.5	16.9	0.8
そ	の	44.0	11.6	66.8
他				

資料：厚生省社会局「医療扶助実態調査」

したがって、医療扶助による入院患者数の増加という現象は、おおむね結核と精神病による入院患者の増加を主な内容とするものと理解してよいであろう。

第一四表に示すように、結核病床の増加と医療扶助による入院患者の増加が、傾向的にほぼ一致している事実は、この意味において注目に値するものである。してみれば、医療扶助費の増嵩の一つの原因である入院患者数の増加という現象は、ベッドが逐次増床されるにつれて、従前入院できないでいた患者が入院治療を受けるようになったということであり、しかもそのうち大きな部分が、結核対策などの他施策によって消化されずに、医療扶助によって賄われたことを示すものであるといえよう。

第14表 医療扶助人員(入院)と結核病床数

第14表 医療扶助人員(入院)と結核病床数

区 分	医療扶助入院患者数		結核病床数	
	実 数	指 数	実 数	指 数
26年月平均	65,637	100.0	104,571	100.0
27年 〃	83,755	127.6	141,031	134.9
28年 〃	105,219	164.9	155,581	158.3
29年 〃	125,856	191.8	196,526	187.9
30年 〃	139,596	212.8	223,772	214.0

厚生省社会局調

(注) 1. 結核病床数は1月末現在の数を示す。  
2. 暦年による。

さらに、第一二表に示されたとおり、過去四年間において、医療扶助費の受給者一人当り金額は、ほぼ二倍近くの顕著な増加を示してきた。ところが、これを入院、入院外に分けてそれぞれの平均をとって見ると、第一五表のとおり逐年増加してきてはいる(これは、医療内容の向上、点数単価の改訂などの結果である)が、さほど激しい伸びは示していない。結局一件当り医療費増加の主たる原因は、入院外にくらべて一〇倍近くの費用を必要とする入院患者の数が激増し、その占める比重が著しく大きくなったことにあると言ふべきであろう。

第15表 入院、入院外別医療扶助一件当り点数

第15表 入院, 入院外別医療扶助  
一件当り点数

	入 院	入 院 外
昭和27年月平均	861.2	109.3
28年 〃	914.2	116.4
29年 〃	1,084.2	120.0
30年 〃	1,115.7	118.8

資料：厚生省社会局「生活保護速報」  
(注) 暦年による。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

#### 現状に対する反省

医療扶助費が逐年増加して、かつて生活保護費の大宗をなすものであった生活扶助費を金額において上回るに至ったことの原因は、以上の大ざっぱな分析によれば、結核、精神病などの慢性疾病の入院患者が増加してきたことにあると考えられる。これは、医療扶助の普及徹底とか、ベッドの増床とかに起因するものであるという意味では、喜ぶべき現象と言ってよいであろう。

しかし、ここで憂うべきことは、これらの疾病については、公衆衛生施策の体系として、第二章に述べるとおり、結核予防法や精神衛生法という制度があり、これらの制度が公的扶助としての生活保護法に先行して十分にその機能を果たすことが、最も効果的な方策であるにもかかわらず、実情は必ずしもそのような姿になってはいないことである。例えば、結核については、結核予防制度の体系において、予防、早期発見、早期治療という正攻法によって対処することが、最も効果的な方策であることは言うまでもないことであろう。しかるに、結核予防法による対策は、地方財政の窮乏のため、財源措置がはなはだ困難となりつつあるため、その果たすべき役割を医療扶助に肩替りさせ、本来最終的な補完施策であるはずの医療扶助に過大な荷を負わせる結果となっている。精神衛生法についても、このような事情は全く同じであると言ってよい。

このような点に着目する限り、医療扶助費の増嵩は、社会保障施策がそのあるべき姿に必ずしも置かれていないことの現われとして、深刻な反省が必要である。

また、第一六表に示すとおり、医療扶助の一件当り平均点数も、平均治療日数も、政府管掌健康保険の数字を上回っているということも注目に価する。これは、患者が病状がある程度悪くなってから、医療扶助受給者となるという傾向があることを推測させる一つの材料である。また、健康保険あるいは国民健康保険による療養の期間が経過してもなお治癒せず、それから医療扶助に落ちてくる患者も少なくないであろう。病状がある程度まで進行した患者は、それだけ治療が長びくから、医療扶助の患者は次第に累積されて行くこととなる。

第16表 医療扶助および政府管掌健康保険の一件当り点数日数の比較(昭和30年月平均)

区 分		医療扶助	政府管掌健康保険
点 数	入 院	1,115.7	1,035.3
	入 院 外	118.8	60.8
日 数	入 院	28.0	22.1
	入 院 外	10.0	5.6

資料：厚生省社会局「生活保護速報」  
(注) 暦年による。

しかし、他の一面において、医療扶助がすべて公費で賄われる関係から、患者の側において、安易な態

度で漫然と治療を受けるという傾向も見受けられるとともに、医師の側においても、いたずらに患者に迎合し、過剰診療、濃厚診療を行う傾向も一部にあることは否定できない。これは社会保障制度全般に共通する問題でもあるが、生活保護制度が、すべて納税者の負担で賄われる制度であるだけに、なおさら関係者すべての切実な反省を必要とする点であると言わねばならない。

---

---

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 一 生活保護制度

#### 保護施設

最後に、保護施設について触れておきたい。生活困窮者の救済の方法には、それぞれの住居に住ませたまま保護を加える方法(居宅保護)と、特別の施設に収容して保護を加える方法(収容保護)との二つがある。社会事業の歴史の教えるところによれば、原則として居宅保護の方法を採用し、この方法のとれない者について例外的に収容保護を加えるという行き方が、最も効果的であるとされている。現行の生活保護制度もこの行き方であって、特別に収容の必要のある者に限って生活保護法による保護施設に収容し、生活扶助を行うこととしている。このための施設が、生活困難な老人を収容するための養老施設、身体的あるいは精神的に著しい欠陥のある者を収容するための救護施設、身体的あるいは精神的な理由によって養護・補導を必要とする者を収容するための更生施設の三種類である。

このほか、医療給付、授産事業、および住居提供のため、それぞれ被保護者に利用させることを目的とする医療保護施設、授産施設、宿所提供施設の三種類がある。

これらの保護施設は、都道府県のほか、市町村、社会福祉法人あるいは日本赤十字社がそれぞれ都道府県知事の認可をえて、設立・運営するものであるが、その概況について、昭和二五年と三〇年を比較すると第一七表のとおりで、生活保護制度の対象者数の戦後における激増に応ずるため、これらの施設の増設拡張のための努力が相当の成果を収めてきた跡がうかがえる。しかし、(1)全国的に見てなお施設数が著しく不足していること、(2)都道府県別に見て、分布に不均衡があること、(3)施設の内容および運営について、施設ごとに相当のへだたりがあること、などが残された問題であって、施設の合理的・計画的な設置推進と、その内容および運営の改善・整備が要請されている。

第17表 保護施設の数および定員(昭和25年および30年)

種 類	施 設 数		定 員	
	昭和25年	昭和30年	昭和25年	昭和30年
養 老 施 設	172	460	9,183	26,706
救 護 施 設	13	37	763	1,831
更 生 施 設	64	97	9,357	11,085
医 療 保 護 施 設	133	121	9,618	12,671
授 産 施 設	257	417	10,351	17,546
宿 所 提 供 施 設	137	167	18,711	19,707
合 計	776	1,299	47,923	89,546

厚生省社会局調

(注) 医療保護施設の定員は、ベッド数を示す。

厚生白書(昭和31年度版)

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

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 二 低所得階層に対する施策

##### 世帯更生運動

以上、生活困窮者に対する施策としての生活保護制度について述べたが、それでは低所得階層に対する施策はどうであろうか。その一つに世帯更生運動がある。世帯更生運動は、低所得階層の自立更生のため、都道府県社会福祉協議会が行っている地域社会福祉活動である。

この運動は、昭和二七年の全国民生委員・児童委員大会においてその推進を決議されて以来、ここ数年の間、各都道府県において、地方費もしくは民間資金によりそれぞれの地域の実情に即した形で個々に実施されてきた。しかるに、この間における社会情勢の推移とともに、防貧施策としてのこの運動の効果に対する一般の期待が著しく高まり、ついに昭和三〇年度から、世帯更生運動の中核である世帯更生資金の貸付事業に対する国庫補助が実現し、国および都道府県が、それぞれ一億円ずつ、計二億円を都道府県社会福祉協議会に補助することとなった。そして、昭和三一年度には、さらに同額の資金が補助され、累計四億円に達している。

この世帯更生資金の貸付事業は低所得階層に属する世帯のうち、わずかな出費などによって直ちに生活を脅かされるおそれのある生計困難な世帯で、自立更生の可能性のあるものを選び、生業資金、支度資金または技能修得資金を貸し付ける事業であるが、国庫補助の実現をきっかけとして、世帯更生運動は、この貸付事業を中心に、全国的規模における地域社会福祉活動として、活発な展開を見せるに至った。

もちろん生計困難な世帯の自立更生は、一朝一夕で達成されるものではなく、長期間にわたる絶え間ない指導援助の必要なことはいまでもないが、このため、日夜民生委員の手がさしのべられており、民生委員はこの運動の直接の担い手となっている。

世帯更生資金貸付の効果についての具体的な数字は、今しばらくの時日を経過しないと判明しないが、すでに相当高い更生率を示しており、一部にこれを一つの原因とする保護率の低下も見られるようになったが、国の資金が投入されるにいたった今日、その成果は期して待つべきものがあると言ってよい。

三〇年度における資金の申込および貸付決定の状況は、第一八表のとおりであるが、最後に低所得階層のなかに、医療費の支出により生計困難に陥り、結局被保護者に転落する者が多い実情にかんがみて、これらの人々に対する医療費貸付事業が、防貧対策の一環として要望されていることを付け加えておこう。

#### 第18表 昭和30年度世帯更生資金貸付状況

第18表 昭和30年度世帯更生資金貸付状況

(1) 申込および貸付決定状況

区分 資金別	申込状況		貸付決定状況		
	人員	金額 千円	人員	金額 千円	総額に 対する比 %
生業資金	12,558	554,034	5,703	195,863	97.93
支度資金	654	9,410	266	3,467	1.73
技能修得資金	81	1,423	38	670	0.34
合計	13,293	564,867	6,007	200,000	100.00

(2) 生業資金貸付者内容一覧

業種別	貸付金額別						貸付人員 計	百分比 %
	50,000 円	40,000 ~ 49,999 円	30,000 ~ 39,999 円	20,000 ~ 29,999 円	10,000 ~ 19,999 円	9,999 以下		
卸小売業	496	114	413	235	120	62	1,413	34.7
製造,加工修理業	207	53	209	112	63	33	677	16.6
養鶏,豚畜,漁業	85	28	89	56	30	7	295	7.3
和洋裁,編物	81	23	89	40	23	21	277	6.8
農業,酪農	90	13	77	46	21	8	255	6.3
飲食業	84	20	69	17	12	3	205	5.0
特殊技能 (理髪,美容,アン マ,写真,大工,左 官,印刷等)	64	11	38	18	10	11	152	3.8
その他	285	69	224	151	54	12	795	19.5
計	1,365	331	1,208	675	333	157	4,067	100.0

厚生省社会局調

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

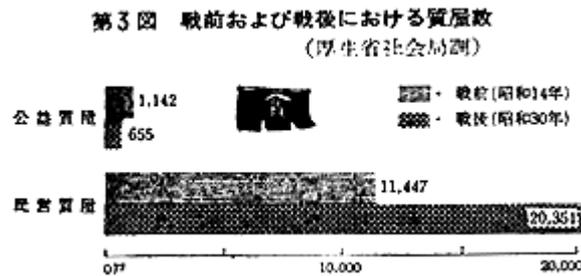
#### 二 低所得階層に対する施策

##### 公益質屋

公益質屋は、市町村(または社会福祉法人)の経営するいわゆる公営の質屋である。公益質屋は低所得階層に対するきわめて簡易迅速な唯一の庶民金融機関で、低利(月三分)なことと相まって、庶民階層に広く利用されている。

この公益質屋は、現在全国で六五五(昭和三〇年三月末)あるが、これに対し民営質屋は二〇、三五一(昭和三〇年一二月末)で、公益質屋の約三〇倍を占めている。しかもこの公益質屋の数は、戦前の一、一四二(昭和一四年)に比較すると約半分にすぎない状況である。

第3図 戦前および戦後における質屋数(厚生省社会局調)



公益質屋の特色は、一言にしていえば、利子が安いことである。公益質屋の利子は月三分で民営質屋の月九分にくらべて三分の一であり、その他、利息の計算方法が半月計算であることや、また流質処分後の残余金についても質置主に返還されるなど、すべて利用者本位の措置がとられている。これに反して、民営質屋が高利であるにもかかわらず、二万という伸びを示しているのは、それだけ庶民階層の需要があるからと考えられ、高利に悩む庶民のために、公益質屋の増設が望まれている。

さて、公益質屋がその機能を充分発揮するためには、何よりもまず十分な貸付資金を必要とする。現在公益質屋の資金は一二億円で、一質屋当りの平均資金量は市三〇〇万円、町村一〇〇万円である。この程度の資金では、とてもその住民の需要に応えられるものではなく、東京都においては、昭和二九年度において資金不足のため貸付できなかった件数は一一二、〇〇〇口、金額にして一億六、〇〇〇万円に及んでおり、地方の小都市においても申込の約半数は資金難のため貸付に応じえない実情である。したがって、このような庶民階層の需要に応えるため、国の貸付あるいは地方起債の枠の拡大を望む声が高い。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 二 低所得階層に対する施策

##### 生活協同組合

生活協同組合は、消費者たる国民大衆、とくに勤労大衆の日常生活の合理的改善を図るための自助的救済組織である。組合は、組合員の出資を基礎として経営されており、組合員のために適正な価格で生活物資を供給し、必要な協同施設を設置するほか、共済事業その他の事業を行っている。したがってその組合員および利用者は、おのずから低所得階層によって構成され、これら階層の防貧施策として生活協同組合の果している役割は、大きなものがあるといわねばならない。

さて、組合の現況をみると、活動休止状態のものを除いた実動組合数は全国で約一、一〇〇程度で、地域組合が約七〇〇、職域組合(学校組合を含む)が約四〇〇となっている。このうち主として学生生徒によって占められる学校組合を除けば、組合員は約一〇〇万人、家族をあわせると約五〇〇万人と推計される。

組合の規模は、地域組合は平均約一、二〇〇人、職域組合は平均約一、五〇〇人程度の組合員で構成されているが、地域組合の六〇%、職域組合の八六%がサラリーマンによって占められていることが、生活協同組合の特色といえることができる。

次に、組合員の出資状況をみると、一組合当たり平均出資払込額は約七三万円(地域組合約四六万円、職域組合約一〇九万円、学校組合約一四六万円)で、一組合員当たり平均出資払込額は、一八八円(地域組合三八一元、職域組合七四五円、学校組合四三元)である。

事業の概況をみると、生活物資の供給事業は、一組合当たり月平均約一八〇万円(地域組合約一二〇万円、職域組合約三一六万円、学校組合約一五四万円)で学用品を主として供給する学校組合は別として、主として一般食料品、衣料家具雑貨、米麦雑穀が取り扱われている。

協同施設の利用事業は、理容美容、洗濯、浴場等が主であるが、費用物資の供給に比して未発達の分野と言わなければならない。

なお収支のバランスからいうと、全体の二八%(地域組合の三一%、職域組合の二〇%、学校組合の二八%)が赤字組合となっている。

生活協同組合の事業のうち、特にその発展が顕著なのは、共済事業であり、なかにも火災共済事業であるが、昭和三年三月末現在、全国で火災共済事業を行う組合約三〇組合、加入人員五〇万人、契約高一、〇〇〇億円に及んでいる。

現在生活協同組合の問題点となっているのは、右のような現状からして、組合の経営的基礎の再検討(弱小組合の整理統合)、近代的経営管理方法の導入、系統金融機関の確立、税制改正等であるが、生活協同組合外からの問題としては、小売商からの反生協運動と、損害保険業界からの類似保険規制抑圧運動があるが、前者は、主として組合員以外の利用と廉価販売についての反撃であり、後者は、保険業法違反を理由とする禁圧ないしは保険協同組合法(仮称)による抑制である。反生協運動に対しては、適正価格運動とセルフサービス制による員外利用防止が考えられ、保険業法との関連問題では、加入者保護のための監督措置がとられつつある。

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

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

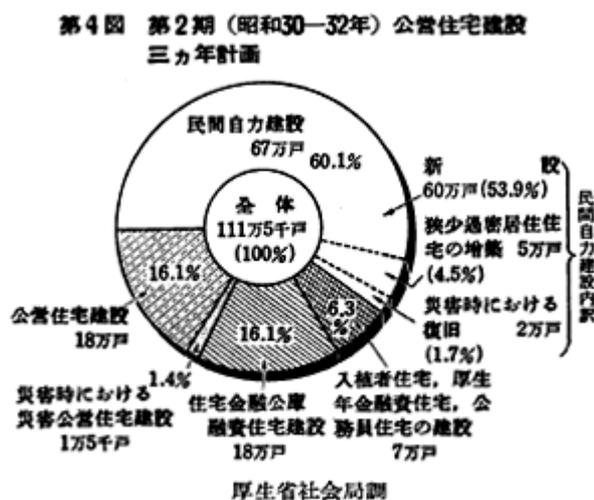
### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 二 低所得階層に対する施策

##### 低家賃住宅

建設省の第二期公営住宅建設三ヵ年計画によれば、わが国の住宅不足は昭和三〇年四月一日現在で約二八四万戸である。これに年々の需要増(人口増加)、老朽破損、災害滅失等の補充を考えあわせると、実質的な住宅不足の数は膨大なものとなる。建設省は向後一七年間にこの住宅不足を解決することを目途として、第二期公営住宅建設三ヵ年計画において第四図のような建設計画を立てた。一見してわかるように、民間自力によるものが、全体の六〇%という圧倒的な大部分を占め、果して国民が自らの資力でこの程度の住宅建設を行いうるであろうかは疑わしい。しかし、ここでは、これら自力によるもの、あるいは相当の頭金を必要とする住宅金融公庫等によるものについて論ずる必要はないので、しばらく措くこととしよう。低所得層すなわち一般庶民階級のための住宅は、いわゆる公営住宅であるが、これは全体の一六%の一八万戸で、毎年度約五万戸ないし六万戸程度の建設が予定されているにすぎない。しかも公営住宅法にいう低所得者とは、扶養家族三人の場合、第一種では、月収が二万円から三万二、〇〇〇円までのものであり、第二種では、月収一万九、〇〇〇円以下ということになっているが、第二種の家賃は一、五〇〇円ないし二、〇〇〇円程度であるから、第二種についてすら、低所得階層の入居は、家賃の支払能力との関連でおのずから制限されたものとなるわけである。予定戸数のうち大きな部分が民間自力建設に割りあてられ、しかもこれが一〇〇%実現しないときは、上位の階層がその分だけ公営住宅に喰い込むこととなるため、低所得階層の公営住宅入居は、いよいよ困難となる。さらに、第二種公営住宅の家賃を払うことすら困難を感じる階層や、またこれをすら払う能力のない階層は多数に及んでいるのであり、これらの階層は、ますますこの住宅対策のらち外に追いやられることになる。第三種公営住宅とも言うべき低家賃の住宅の建設が切望されているゆえんである

第4図 第2期(昭和30-32年)公営住宅建設三ヵ年計画



さて、所得に対して、家賃の割合はどの位が適当であろうか。一般勤労階級で戦前はおおむね所得の一五%程度で、一〇〇円の月給取りが家賃十五円の家に住んでいたのである。しかし、今日における国民の生計構造から考えると、当時の比率に相当する家賃負担能力は期待できない。最近の家計調査によれ

ば、住居費(家具、什器、水道料を除く)が家計費中に占める割合は約六%程度である。この調査の中には、自家(持家といっても戦前からのものか、戦後の急造バラックも多いであろう)の分も入っていると思われるが、とにかく、国民は現在、住宅費の支出をこの程度に切りつめてぎりぎりの生活をしているのである。このような事情を考慮すれば、月額家賃八〇〇円程度の第三種公営住宅ともいふべき簡易住宅の建設の必要が痛感されるのである。

---

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 三 福祉事務所と民生委員

##### 福祉事務所の設置

社会福祉行政の第一線現業機関は、社会福祉事業法により設置されている福祉事務所であって、全国で一、〇二一カ所に及び、ここに生活保護法、身体障害者福祉法および児童福祉法のいわゆる福祉三法の施行事務を担当する現業員七、一七〇名、現業員の指導監督の任に当る査察指導員七三八名が配置されており、さらにこれらに対する協力機関として、民間の篤志家たる民生委員が、厚生大臣によって委嘱されている。

社会福祉行政は、国民に対する直接のサービス行政であるから、一面において国民に最も身近い行政機構によって処理されるべきであるという要請もあるわけであって、現に戦前から戦後の昭和二六年に至るまでは、市町村が社会事業行政の窓口となっていたのであるが、社会福祉行政の飛躍的な拡充と高度化に伴って、専門的な知識技術と均一的な事務処理とが要請されることとなったので、社会福祉行政は一定の適正規模の地域を所管するある程度の広域行政としてこれを運営することが、行政の効率性を確保するために適当であるとされるようになった。そこで、従前の市町村における社会事業行政という建前を変えて、市の区域については市が、市以外の区域(町村の区域すなわち郡部)については都道府県が、窓口機関としての福祉事務所を設置して社会福祉行政を担当することとなった。そして町村は福祉事務所の設置については任意とされ、結局社会福祉行政は僅かな例外を除いては、もっぱら都道府県と市の福祉事務所によって遂行されることとなったのである。

なお、今日の社会福祉行政については、ある程度以上の地域が単一の現業機関の所管区域とされる必要があることは右に述べたとおりであるが、現業員および査察指導員の事務量を勘案するならば、おおむね人口一〇万の区域が適当であるので、これを基礎として福祉地区(社会福祉事業法による福祉事務所の所管区域)が定められた。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 三 福祉事務所と民生委員

##### 町村合併と福祉事務所

---

ところがその後、町村合併が非常な勢で進められたために、一面においては新市が陸続として誕生し、それぞれ福祉事務所を設置するとともに、他面においてはこれに対応して町村が消滅して従前郡部を所管していた都道府県の設置する福祉事務所の所管区域に著しい変動を生じた。この経過は、昭和二六年一月現在で、福祉事務所は郡部(都道府県設置)四七五、市部(市設置)三三二、町村設置二の合計八〇九であったものが、昭和三〇年七月現在で、郡部四五二、市部五六八、町村設置一の合計一、〇二一に増加したことからもうかがわれる。したがって、社会福祉行政の組織機構の体系については、昭和二六年の発足当初とはその基盤に著しい変化を生じたものというべく、また、新市のなかには財政的基礎の必ずしも安定していない弱小市もあることをあわせて考えれば、福祉事務所の設置主体および福祉地区については、町村合併の一段落後の新たな基盤のうえに立ってすみやかに再検討を加えることが必要であろう。

---

# 第一章 国民の生活はいかに守られているか

## 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

### 三 福祉事務所と民生委員

#### 職員の設置状況

国民と最も身近な関係にある社会福祉行政を直接担当する福祉事務所の職員について、その数が不足であったり、あるいはその質が優秀でないようなときは、きわめて憂うべき結果をまねくことはいうまでもないことである。しかるに、福祉事務所の職員の設置状況について、法律の要求する定数と、同じく法律の要求する専門職員(社会福祉主事)としての任用資格を基準として観察すると、第一九表のとおりであって、いずれも憂慮すべき状況にあり、なんらか根本的な対策が特に期待されている。

第19表 福祉事務所職員設置状況(昭和30年7月現在)

第19表 福祉事務所職員設置状況 (昭和30年7月現在)

郡市別および市 部人口段階別	指 導 員					現 業 員							
	法定 数	現在 員	有資 格者 数	A 充足 率	B 有資 格率	A × B	法定 数	現在 員	有資 格者 数	A 充足 率	B 有資 格率	A × B	
数	1,853	738	644	39.8	87.3	34.79	433	7,170	5,014	76.0	69.9	53.1	
内	郡部	878	327	311	37.2	95.1	35.44	2,503	3,068	2,432	72.2	79.3	57.3
	総数	975	411	333	42.2	81.0	34.25	1,834	4,102	2,582	79.1	62.9	49.8
	市部	10万以上	444	210	136	47.3	64.8	30.71	780	1,743	931	88.0	53.4
駅	10万以下	266	97	97	36.5	100.0	36.51	598	1,302	846	81.5	65.0	53.0
	五大市, 特別区および川崎市	365	104	100	39.2	96.2	37.71	1,605	1,057	805	65.9	76.2	50.2

厚生省社会局調

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 三 福祉事務所と民生委員

##### 民生委員

---

民生委員は、民生委員法に基づき各市町村の区域に置かれる民間篤志家であって、社会奉仕の精神をもって生活困窮者等の保護指導のことに当り、社会福祉の増進に努めることを任務としている。すなわち、その区域内の被保護者をはじめ、保護を要する者に対して、その自立更生のために必要な援助・指導を行い、民間社会福祉事業の第一線において、地域の社会福祉向上の推進力として活躍している。また、すでに述べた社会福祉協議会の世帯更生運動は、民間における自主的な運動として推進されているが、その直接の担い手は民生委員であって、低所得階層の自立更生に大きな役割を果たしている。さらに、民生委員は、社会福祉協議会の構成員として、その組織の先達となり、地域組織化活動の原動力ともなっており、またこうした自主的な活動のほか、福祉事務所などの社会福祉関係行政機関に対する協力機関として、わが国における公的扶助制度の適正・円滑な運営にも協力している。

なお、民生委員は、都道府県知事の推薦によって厚生大臣が委嘱し、三年ごとに改選されるが、現在その数は、約一二万四、〇〇〇人である。

また民生委員は、一定の区域ごとに、相互の連絡、職務に関する研究および必要な資料・情報の収集などにあたるため、民生委員協議会を組織することとなっているが、その数は、現在約一万一、六〇〇である。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 四 民間社会福祉事業

##### 民間社会福祉事業の意義

現行憲法に「社会福祉」という言葉が使われてから、戦前の社会事業という名称にかわって、一般に社会福祉事業という言葉が用いられるようになった。この社会福祉事業は、社会福祉の向上および増進が国の責務である旨を憲法が規定していることから考えても、公的責任に属する分野が大きいことは当然であって、生活保護事業、身体障害者福祉事業および児童福祉事業などが、それぞれの根拠法規に基づいて、国および地方公共団体の責任と負担において行われているのであるが、これらの事業を、われわれは公的社会福祉事業と呼んでいる。

しかし、社会福祉の問題は、このような公的責任において措置されるべきもののほかに、個人や民間団体の自主的な活動にまつべき分野も、決して少なくない。個人や民間団体の活動すなわち民間社会福祉事業が、その能力に応じ創意を生かして社会福祉の向上と増進に努め、開拓的あるいは補完的な活動を展開することにより、公的社会福祉事業と相まって、はじめて十分な成果を挙げることができるのである。

ただ、このような公私の社会福祉活動の協力関係については、公私の責任分野を明確にし、公的責任が民間に転嫁されないようにすることが大切であるし、また、民間社会福祉事業の側においても、その公共性と純粋性を守ること、いたずらに公けに依存しないこと、その活動の基盤として社会福祉事業の地域的組織化ならびに計画化を図ること、またその財政的基礎の安定を図ることなどが必要である。

このような意味から、戦後の民間社会福祉事業については、社会福祉事業法による規制(社会福祉法人の制度など)が行われ、また社会福祉協議会や共同募金および社会福祉事業振興会などの組織が確立されたのである。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 四 民間社会福祉事業

##### 社会福祉協議会

地域社会における社会福祉の問題に関心を寄せ、なんらかの形で活動しているもの、また活動したいという意欲をもっているものは、個人の篤志家はもちろん、教育家、宗教家や、また団体としては、婦人団体、青年団体、PTA、宗教団体等多種多様であり、また多数に及ぶであろうが、これらのものの熱意も能力も、個々の形で無計画なままに放置されるならば、はなはだ効果のうすいものに終わってしまう。それが十分な効果を収めるためには、地域社会が社会福祉の向上という共同の目的のもとに組織化されることが必要である。

このような必要に応ずるものが社会福祉協議会であり、特定の地域社会において、公私の社会福祉事業の関係者およびこれに関心を持つものが中心となり、社会福祉を目的とする諸活動を総合的に調整し、その地域の社会福祉の諸問題を調査し、発見し、これが解決策を計画立案し、その実践を推進して行くことを目的とする自主的な組織体である。

社会福祉協議会は、都道府県の区域を単位とするもの、および都市町村の区域を単位とするものに分れるが、このほか、全国を単位とする全国社会福祉協議会が組織されている。最近における社会福祉協議会の結成状況は、第二〇表のとおりである。

第20表 都市町村社会福祉協議会結成状況(昭和30年12月1日現在)

第20表 都市町村社会福祉協議会結成状況  
(昭和30年12月1日現在)

区 分	総 数	社協結成済数	比率(%)
郡	495	468	94.6
市	487	457	93.8
町 村	4,432	3,641	82.2

全国社会福祉協議会調

(注) このほか、都道府県社会福祉協議会46、全国社会福祉協議会1がある。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 四 民間社会福祉事業

##### 共同募金

昭和二二年、戦後新しい憲法の規定により、公金の補助が禁止されてから、民間社会福祉事業の財源の欠乏を補う緊急の必要に出発し、「国民たすけあい」としての全国的な共同募金運動が展開され、予想をはるかに超える成績を挙げたのであるが、この運動は、その後「赤い羽根」運動として年々発展し、一面では社会福祉に対する関心を国民の間に行きわたらせるとともに、民間社会福祉事業の財政的基礎を確立する上に大きな貢献をしてきた。この共同募金事業は、都道府県の区域を単位として設けられた共同募金会により募金され、配分されているが、その事業の開始以来の実績は第二一表のとおりである。

第21表 共同募金実績(昭和22年～30年)

第21表 共同募金実績 (昭和22年～30年)

	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度	28年度	29年度	30年度
実績額	58,955	86,154	94,985	107,051	121,693	126,871	132,645	108,454	109,113
億									
寄附額	38	54	59	65	75	77	81	66	61
施設数	2,799	7,246	12,422	13,478	15,041	15,272	16,017	13,494	13,587
施設当り配分額	173	103	67	68	73	73	72	70	68
千円									

共同募金会調べ。

このほか、昭和二四年から発行されている「お年玉つき年賀はがき」の寄付金は、今までに約一八億円、さらに昭和二六年から毎年年末にかけて行われている「NHK歳末たすけあい運動」による義損金が今までに約八、〇〇〇万円(物品を除く)で、いずれも民間社会福祉事業に配分されている。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第二節 貧困といかに取り組んでいるか

#### 四 民間社会福祉事業

##### 社会福祉事業振興会

戦後わが国の社会福祉事業は、対象者の激増に直面したが、施設は非常な不足を告げ、既存の施設、なかにも民営施設は、老朽や間に合わせの建物が多いため、収容が危険なものも稀れでなく、施設の増設・改修整備が緊急な課題となった。このための必要な経費は、昭和二八年の調査によると、民営施設にとっては、五カ年計画で毎年約一〇億円、計五〇億円に及ぶものとされている。

しかるに、民間社会福祉事業に対する寄付あるいは助成は、戦前と異なって、きわめて限られたものとなっているし、前に述べた共同募金の配分金などをもってしても、このような必要に応ずるに充分でない実情である。

そこで、民間社会福祉事業関係者の強い要望により、民間社会福祉事業にとって急を要する資金を融通し、篤志家の継続的寄付、共同募金、あるいは収益事業等からの収入などを財源として長期の償還を図ることとし、このための特殊法人社会福祉事業振興会(全額政府出資)が、昭和二九年四月、社会福祉事業振興会法によって設立された。さて、振興会に対する政府の出資は、昭和二九年度三、〇〇〇万円、三〇年度および三一年度それぞれ一億円計二億三、〇〇〇万円であり、その融資の申込および貸付の実績は第二二表のとおりであるが、出資金が充分でないため、あまり多額の資金を要する事業は取り上げないまま、比較的小規模でしかも最も急を要する事業についてのみ融資している状態にある。

第22表 社会福祉事業振興会資金申込および貸付状況

	昭和29年度		昭和30年度	
	件数	金額	件数	金額
申込	306	581,252	489	945,975
貸付	54	29,980	137	110,360
比率	1.7%	5.1%	28.0%	11.7%

厚生省社会局調

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 一 児童の健全育成 その意義

---

国の立場から、児童というものをどのように考え、どのように扱うかということは、時代によって非常に相違がある。かつて戦時中は、「少国民」という言葉が使われて、国力の一つの要素である人的資源という意味で児童の健全育成が国策となった時代がある。それより前には、児童については、すべて生んだ親の責任で、国の立場としては、人道上あるいは社会秩序の上から放置できない場合にだけ、介入あるいは干渉するに止める、というような時代もあった。いずれも、考え方としてはそれぞれ理由のあるところであろうが、国民としては、国の方針はどうであろうと、子宝という言葉によく表わされているように、各自の家庭でひたすら児童の愛育にいそしんできたわけである。

しかし、今世紀に入ってから世界的な傾向として、特に欧米諸国においては、児童の福祉の問題が国家社会の手によって積極的に取り上げられるようになってきた。これは、戦時中のような一時的な戦争のための政策ではない。一つには、人口問題の立場から、出生率の低落のため、児童の存在が次第に貴重なものとなってきたということもあろう。また、社会生活の変化に伴って、家庭生活の形態も次第に変化し、必ずしも父母の手のみでは児童の健全育成の責任が負いきれなくなったということもあろう。あるいはまた、児童の福祉を脅やかす社会的な要因が、時とともに増大してきたということもあるであろう。

いずれにせよ、今日の常識として、国家社会は人道上あるいは社会秩序の上から放置できないいわゆる「要保護児童」のための施策のみならず、ひろく一般児童の健全育成のため、積極的に手をさし伸べるべきであるとされ、そのような制度が次第に造られつつある状況である。

わが国においても、児童福祉法はこのような理念を明示しているし、昭和二六年に制定された「児童憲章」も同様な宣言をしているのであるが、具体的な施策としては、いまだ要保護児童に対する施策が大半を占めており、児童福祉行政の今後の発展をまたなければならない実情にある。

---

第一章 国民の生活はいかに守られているか  
 第三節 児童の福祉はいかに図られているか  
 一 児童の健全育成  
 母子の保健指導

母と子の健康は国民保健の基盤であり、母子の健康の保持増進を目的とする保健指導は児童の健全育成の出発点といつてよいが、その普及の程度を測る尺度として乳児死亡をとってみると、相当程度の減少を示しているとはいえ、第二三表に示すとおり、欧米先進国にくらべるとなお著しく高率である。

第23表 乳児死亡率の国際比較(1954年)(出生1,000対)

第23表 乳児死亡率の国際比較(1954年) (出生1,000対)	
	死亡率
日 本	45
オーストラリア	22
オーストリア	48
カナダ	32
セイロン	72
チリ	124
デンマーク	27
フィンランド	31
フランス	36
西ドイツ	43
イタリー	53
オランダ	21
ニュージーランド	24
アメリカ	27
ベルギー	98
ポルトガル	86
スペイン	54
スウェーデン	19
スイス	27
イギリス	26

資料: Demographic Year-book(U. N.).

この乳児死亡をいっそう減少させるためには、その四分の一を占める未熟児(出生時体重二、五〇〇瓦未満)による死亡を防止することが必要である。未熟児は全出生児の八%を占め、年間約一四万人と推定されるが、その原因については、妊娠中毒症等母体の疾病が半数を占めているので、その予防対策として、妊婦の保健指導を一層広範にかつ徹底的に実施しなければならないとされている。

特に妊産婦の死亡率は、乳児のそれにくらべてその減少はきわめて緩慢であり、最近数年間はむしろ漸増の傾向を示しているので、妊産婦死亡対策については、早急にこれを確立する必要がある。

なお、保健指導に対する国の財政措置は、ごく一部の貧困者のみを対象としているに止まっているので、保健指導の対象を大幅に拡大し、一般の妊産婦および乳幼児を対象とする集団指導についても財政的援助を求める声が高い。

さらに、これらの行政的施策と並んで、地域社会の住民の自主的な組織活動を基盤とする母子衛生の飛躍的向上を図るため、昭和二九年以降母子衛生を主とした地域組織の育成に努力が払われ、現在約一、三〇〇カ所の結成をみている。これらの地域組織は、母子の定期的健康診断、栄養の改善、家族計画の指導等の事業を行うことにより、母子保健の向上に大きな寄与をするとともに、疾病予防および早期受診が励行され、その結果、罹病率が低下し、医療費が低減する等の経済効果が現われていることが、一般の注目を浴びつつある。

---

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 一 児童の健全育成

#### 児童の健全育成

次代をになう児童を健全に育成することは、現代の成人層の責務であり、国家社会の責務でもある。いずれの近代国家においても、この点を重視しないところはない。しかるに、最近における青少年犯罪の悪質化、児童の不良行為の激増、児童に有害な出版物・映画等の氾濫、覚せい剤禍の問題等、社会に大きな反響を呼んでいる諸問題は、いずれも、わが国の児童がいまだ健全な環境において育成されていないことを示す証左であるが、これらの諸事業は、児童の心身を健全に育成することの障害となる社会環境の氷山の一角にすぎない。その対策としては、単に表面に浮かび上った個々の現象を捕えるのみでは根本的な解決とはならないし、またそのような消極策だけでは、百年河清をまつに等しい。

ここにおいて、後に述べる要保護児童の福祉対策の徹底と並行して、一般家庭、社会における児童を、心身ともに健全に育成するための積極的な対策について、国、地域社会、家庭の三者が協力して、児童が健全に成長することができるような体制を確立することが必要となる。児童の健全育成対策は、児童と家庭、児童と社会および児童と文化との関連において確立されなければならないが、その対策の基本的な考え方は、次のようなものである。

(イ) 児童にとって健全な家庭にまさる環境はないのであるから、国民がすべて心身ともに健全な家庭をつくり、これを維持するように啓発し、激励し、援助すること。

(ロ) 児童とその家庭の日常生活に直接の関係を有する町内村落等のいわゆる小地域社会が、まず児童にとって健全な環境を提供すべきであり、このため、その社会全体による児童の健全育成のための集団的、組織的な福祉活動が促進されなければならないこと。

(ハ) 児童の心身に有害な影響を与える映画、出版物、玩具等を排除し、進んで積極的に健全な文化財を与えること。

以上の考え方に対応するような児童福祉活動の現況は、次のとおりである。

(1) 児童福祉地域組織。母親クラブ、児童指導班、子供クラブ、子供会等、小地域社会における自主的な児童福祉組織は漸次普及しつつあり、昭和三十一年三月末現在で、母親クラブ七、八二八、児童指導班四、〇七五、子供会、子供クラブ六二、八二二となっているが、いまだ全国市町村の一部地域にすぎず、結成後の組織活動の内容についても問題があり、必ずしも活発であるとはいえない。

(2) 児童厚生施設。児童遊園地および児童館は、昭和三十一年三月末現在で、前者が二三五、後者が三八、両者の併設が二七であるが、その数もきわめて少ないし、また、活発かつ有効な運営がされているところも少ない。これらの施設は、児童に健全な遊びを与える場として、またその健全な育成を図る上に不可欠であるばかりでなく、特に都会地における児童の交通事故等の危険から児童を守る意味においても重要な役割をになっているのである。その趣旨を社会一般に周知徹底させ、その普及整備を図らなければならないが、その設置に対する国の積極的援助を望む声強い。

(3) 現在わが国においては、児童に有害な映画、出版物あるいは玩具などについて、勧告権限をもつ機構としては、児童福祉法による児童福祉審議会(中央および都道府県に設置)があるのみであ

る。その推薦あるいは勧告の機能を強化するため、事務機構を整備する必要が叫ばれているが、そのほか、児童文化に関する資料、情報の蒐集・研究・展示・普及のためのインフォメーション・センター、および児童問題に関する専門的研究機関を望む声が、関係者の間に強いことをつけ加えておこう。

---

---

# 第一章 国民の生活はいかに守られているか

## 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

### 二 要保護児童に対する施策

#### 要保護児童の概況

前に触れたように、要保護児童に対する施策は、早くから国によって取り上げられ、推進されてきたものであり、現にわが国の児童福祉行政の大半を占めているのであるが、なお多くの未解決の問題を含んでいる実情にある。

要保護児童とは家庭環境に恵まれない児童とか、身体、精神あるいは性情等になんらかの障害・欠陥のある児童など、国家社会として特に保護的措置を取らねばならない者をいうのであるが、措置の内容としては、それぞれの特殊な条件に応じた施設に入所させて必要な保護を加えることなどが主である。このような目的のための児童福祉施設は、児童福祉法の施行(昭和二二年)以来、漸次増加し、昭和三〇年一二月末現在での施設数とその入所人員は、第二四表のとおりで、児童福祉施設に入所して保護を受けている児童数は、七四万一、七七三人に及んでいる。

第24表 児童福祉施設種類別施設数および入所人員(昭和30年12月末現在)

名 称	児童福祉施設			入 所 人 員		
	公 立	私 立	計	公 立	私 立	計
助 産 施 設	71	215	286	347	473	820
乳 児 院	51	81	132	1,148	1,607	2,755
養 護 施 設	110	418	528	7,672	25,272	32,944
精 神 薄 弱 児 施 設	39	36	75	2,181	2,201	4,382
虚 弱 児 施 設	9	12	21	301	729	1,030
肢 体 不 自 由 児 施 設	11	5	16	723	306	1,029
盲 児 施 設	20	9	29	1,209	341	1,550
ろ う あ 児 施 設	22	14	36	2,143	671	2,814
教 養 院	50	2	52	4,644	180	4,824
母 子 寮	498	120	618	28,322	7,576	35,898
保 育 所	4,232	4,089	8,321	340,936	312,791	653,727
合 計	5,113	5,001	10,114	389,626	352,147	741,773

厚生省児童局調

しかしながら、これらの児童のほかに保護を要する児童でありながら、施設が少ないため入所させて必要な保護を加えることができないままになっている未措置児童が、なお多数に及んでいる。やや古いが、昭和二八年六月一日現在における抽出調査によって、このような未措置児童数の全国推計を行うと、第二五表のとおり、七四万三、六〇〇人であって、その後児童福祉施設は毎年漸増してはいるが、到底その必要を充たすほどのものではない。児童福祉施設の飛躍的拡充が要望されているゆえんである。

第25表 未措置児童全国推計数(昭和28年6月現在)

第25表 未措置児童全国推計数(昭和28年6月現在)

施設別	全国推計数			28年6月現在 施設(里親を含む)入所 児童数
	男	女	計	
精神薄弱児	45,700	32,600	78,300	3,027
盲児	9,300	6,900	16,200	1,464
ろうあ児	14,900	12,800	27,700	2,196
肢体不自由児	73,700	55,500	129,200	401
虚弱児童	54,100	44,000	98,100	908
不良化している児童	32,900	8,200	41,100	4,750
親の労働又は病気のため 保育に欠ける児童	138,000	122,600	260,600	559,410
適切な養護を欠く児童	53,600	38,800	92,400	36,937
計	422,200	321,400	743,600	609,093

内里親分 7,602  
保護受託者分 174

資料：厚生省児童局「要保護児童調査」

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 児童福祉施設

児童福祉施設のうち最も設置の要望の強いものは、保育に欠ける児童を保護者に代って保育することを目的とする保育所であるが、現在のように、共稼ぎを余儀なくされたり、または母子のみで構成されている家族が多数見られるような社会経済情勢の下においては、その必要がきわめて強いことは当然であろう。

保育所は、児童福祉法発足当時に比較すれば、相当増加してきたことは事実であって、昭和三〇年一二月現在において施設数は八、三二一カ所、その入所人員は約六五万三、〇〇〇人に及んでいるが、これを地域的にみればいまだ充分でないところがきわめて多い状況にある。

なお、農山漁村、ことに農村のように、季節的に多数の児童が保育に欠ける状態におかれる場合には、少なくともその期間だけでも季節保育所を開設して保育に当らせる必要がある。最近における季節保育所の開設状況は第二六表のとおりであるが、昭和三〇年度以降これに対する国庫補助金が廃止されたことが、季節保育所の進展の上に大きな障害を与えていることは否定できない。

第26表 季節保育所の開設状況

第26表 季節保育所の開設状況		
年 度	開 設 数	収 容 人 員
昭和28年度	7,047	445,611
昭和29年度	8,072	470,113
昭和30年度	5,125	371,569

厚生省児童局調

また、児童福祉施設の中には、私立の施設が相当多くの数を占めているが、その大部分は建物が古く、なかには児童福祉施設として適当でないものも少なくない。

この対策として、近年、社会事業振興会法などによる措置も講ぜられつつあるが、その財政的裏付けがきわめて少ないためほとんど実効が上らず、これら私立施設の改修築のためには、より積極的な対策をたてることが焦眉の問題となっている。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 里親制度

---

児童にとって健全な家庭にまさる環境はないが、この点、里親は家庭における養育形態をとるもので、優れた長所をもっており、このため里親制度の開拓およびその内容の整備充実を図ることが必要となつて来る。

昭和三〇年一二月末現在において、登録里親は一万六、二〇〇名、現に児童を委託されている里親は八、二八三名、委託児童は九、一一一名であつて、父母のない児童等適切な養護を欠く児童総数に比べると、登録里親のいっそうの増加が必要であり、また登録者中の半数に近い者が未だ児童を委託されていない状況にあり、これらの里親への児童委託も促進する必要がある。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 児童保護費

---

児童保護費は、児童福祉施設に入所させまたは里親に委託している児童の生活の保障およびこれに従事する施設職員の給与などこの事業の運営に伴う経常的経費である。この経費は、児童の扶養義務者からその収入に応じて経費の全部または一部を徴収し、その徴収できない差額については、最終的には国がその八割を負担し、残りの二割を都道府県、または市町村がそれぞれ負担することになっている。この経費を大きく分類すると、事務費と事業費とになるが、いずれもその予算上の単価が実際の所要経費にはるかに及ばない実情にあるため、その不足額について公立施設においては、地方公共団体が自ら負担せざるをえない状況にあり、また私立施設においても共同募金その他の寄付金等により穴うめせざるをえない状態である。特に問題となるのは、児童の食費であって、現行単価は、たとえば養護施設等における一人一日当り六一円六八銭の例をみても、野犬の食費なみとまで言われた程の貧弱さである。児童の食費について、その旺盛な発育に必要な熱量および栄養量が十分に確保されていなければならないことはけだし当然のことであろう。まして、児童福祉施設のうち収容施設に入っている児童は、精神薄弱児、虚弱児、盲児、ろうあ児等特に身体的または精神的欠陥のある児童はもとより、このような特別の欠陥がないにしても、浮浪児、父母のない児童、被虐待児童等家庭環境に恵まれない児童であるだけに、元来心身ともに健全な発育をとげていない場合が多いのであって、このような児童に対しては、特に十分な栄養量を摂取させることが何よりも必要であるといわなければならない

---

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 身体障害児童

---

身体に障害のある児童は、早期の治療によって容易に機能の回復を期待できるにもかかわらず、経済的な理由などによって放置され、その結果不具癱疾者として一生不幸な生涯を送ることを余儀なくされる場合が多い。したがって、これらの児童の福祉を図るためには、早期にその障害を発見して早期に治療を行い、極力障害の除去ないし軽減を図ることによって、将来の自活能力を与えることが肝要である。このための措置としては、現在保健所における療育の指導があげられるが、これは専門医による医療相談を中心として、医療の給付、補装具の交付ならびに施設収容等に関する相談および指導を行うものである。したがって、療育の指導は、これら福祉措置の前提要件ともいべききわめて重要な業務であるが、現在これを実施している保健所は、全保健所数七八三のうち僅かに一三五カ所にすぎず、年間の指導件数は三万件に満たない実情である。一方保護を要する肢体不自由児だけをとってみても、その数は第二八表のとおり一二万九、二〇〇人と推定され、その後文部省が一部府県の小学校児童について行った調査結果に基づき、全国推計を行うと肢体不自由児は約二三万四、〇〇〇人と推計されるので、前記の指導件数の実施率は、著しく低いものと言わなければならない。

療育指導により治療を要するとの判定を受けた児童については、できるだけ早い機会に治療を受けさせなければならない。この趣旨に基づいて、昭和二九年から特に低所得階層の児童に対しては、公費負担によって医療の給付を行う「育成医療」が実施されているが、その成果が顕著にあらわれるにつれて要望が急速に増加しつつある。

肢体不自由児は、その六五%が治療により機能回復を期待できるとされているのであるが、その四分の一は、長期間の入院治療のほか、機能訓練、職能訓練をも必要とし、義務教育、生活指導等についても特別の配慮を要する児童である。肢体不自由児施設は、これらの総合的機能をもつ療育施設であるが、この数は現在一七カ所、一、二〇〇床にすぎず、これに対して、収容を要する児童は約三万五、〇〇〇人と推定される。また、装具、義肢、補聴器等の補装具は、身体の欠損した部分を補填し、あるいはその機能を補完する作用をなすものであるが、成長期にある児童の場合においては多分に治療的効果を有する場合が多い。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 精神薄弱児

---

精神薄弱児の数は、全国約九七万人と推定されているが、これらの児童はそのまま放置しておけば非社会的あるいは反社会的行動をとるようになりがちであり、反面、その大多数は、もし適切な保護指導または教育の機会が与えられれば、将来社会の一員として自活・自立することが期待できるのである。ところが、現在公私立合計八一カ所の精神薄弱児施設に収容保護されている者は、昭和三〇年一二月末現在において四、二八一名、児童相談所に相談をし、その指導を受けている者は七、五四四名にすぎないし、また特殊教育を受けている者も学校施設の不足のためきわめて少数に限られている現状にある。したがって、精神薄弱児の大部分はまだ社会的に等閑視され、家庭においても適切な保護を与えられていない状態である。

このため、昭和二八年十一月九日の次官会議において、「精神薄弱児基本対策要綱」が決定され、予防、保護、指導、教育等の各分野にわたる精神薄弱児に関する総合的対策が樹立されたが、現在これに基づき関係各政府機関の間で各般の対策が逐次実施されつつある。

精神薄弱児に対する職業指導の強化については、従来、精神薄弱児施設において職業指導設備を設けて、ある程度行われていたものであるが、昭和三〇年度においては八施設に対して約六〇〇万円の職業指導設備費補助が行われた。今後はさらに、精神薄弱児を自宅から通園させながら保護指導する通園施設や、通園児童に対する職業指導のための指導設備の普及整備も、重点的に取り上げられるべきであろう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 非行児童

児童の不良化防止については、中央青少年問題協議会を中核として、関係各省庁が各関係分野でそれぞれ努力しているが、最近の児童の不良化、その犯罪の悪質化の傾向は、次に示す警察庁調の数字によって見ても、なお予断を許さないものがある。

#### 不良化した青少年統計(二〇歳未満)

昭和二八年 三五二、一六二

昭和二九年 四三〇、四五九

#### 児童の犯罪数

昭和二八年 八一、八一四

昭和二九年 七六、五三八

昭和三〇年 七五、六九二

#### 青少年の兇悪犯罪数(二〇歳未満)

昭和二八年 四、七四九

昭和二九年 三、九一〇

昭和三〇年 四、六二五

不良行為を行う児童の監護指導は、児童福祉法に基づく教護院において行われているが、現在教護院は全国で五三カ所、収容人員四、九七三名にすぎない。一方、犯罪少年(罪を犯した少年)、触法少年(一四歳未満で刑罰法令にふれる行為をした少年)および虞犯少年(将来罪をおかし、または刑罰法令にふれる行為をするおそれのある少年)に対して保護処分として矯正教育を行う少年院は、全国で六二カ所、収容人員九、八九六名に及び、これは、早期に教護すれば不良性、非行性の除去が可能で、社会復帰も容易である児童が巷間に放置され、いきおい不良行為の昂ずるところ少年院に送られる者がきわめて多い現状を物語っている。したがって、不良化児童の早期教護、悪質化の防止および将来の凶悪犯罪の予防のため教護院の飛躍的な整備拡充が要請されるところである。

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

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 行政機構

---

どんな行政でも、その円滑な運営には、充分整備された行政機構が必要であることは、いまさらいうまでもないが、児童福祉行政の機構は特に深刻な問題をかかえており、しかも将来の楽観を許さない情勢である。たとえば都道府県における児童福祉行政の主管課の状況をみても、最近の地方庁における部課の統廃合、人員整理は、ともすると比較的新しい児童福祉関係にしわ寄せされ、すでに児童福祉を担当する独立の課を失った都道府県は、一道四県に及んでいる。児童福祉行政がいわば明日の行政として今後の発展が大いに期待されなければならないとき、その第一線の事務を担うべき地方における行政組織の消長は、充分の関心をもって見守られなければならないであろう。

さて、児童および妊産婦の福祉行政を扱う第一線機関は福祉事務所であるが、その一般的状況については、すでに述べた。児童福祉に関する問題としては、児童福祉専門の社会福祉主事の設置の必要性が叫ばれている。

なお児童福祉法による児童委員は、民生委員法の民生委員があてられ、現在約一二万四、〇〇〇人が都道府県知事の指揮監督の下に職務を行っている。その業務内容は、担当地域内の児童および妊産婦の保護、保健などについて援助、指導を行い、特に要保護児童の発見と通告をはじめ、児童相談所長の措置による指導の委嘱および費用徴収に関する調査、児童福祉機関への努力等きわめて広範囲にわたっている。

次に保健所は、公衆衛生の向上および増進を図るため各種の業務を行っており、その概況については後に述べるとおりであるが、特に児童福祉に関しても、(イ)児童および妊産婦の健康相談、保健指導、(ロ)身体に障害のある児童の療育の指導、(ハ)児童福祉施設に対する栄養の改善その他衛生に関する必要な助言を行っている。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第三節 児童の福祉はいかに図られているか

#### 二 要保護児童に対する施策

#### 児童相談所

---

都道府県の設置する児童相談所において扱う相談の種類としては、養護相談、保健相談、肢体不自由相談、視聴言語障害相談、精神薄弱・教護相談、触法行為相談、教育相談、その他と区分できるが、特に最近の傾向として注目すべきことは、教育相談(全体の二〇%)、触法行為相談および教育相談(あわせて二九%)が増加していることであり、全体の件数も年に一六万ないし一七万件の多きに上っている。一方、児童相談所は現在一二二カ所、その職員は一、九三四名であるが、そのうち相談判定に従事する専門職員は、わずかに四二八名にすぎない。さらに、非行少年の問題については、同法行政との関連においても特に慎重を要するものであるが、一四歳以上の犯罪少年、非行少年については、家庭裁判所、少年鑑別所、保護観察所の三機関がそれぞれ分担して行っている業務を、一四歳未満の者に関する限り、すべて児童相談所一本で処理しなければならない状況にあり、この面からも、児童相談所の強化は喫緊の課題である。

児童相談所所属の専門ケースワーカーである児童福祉司の基準定数は、全国で九八九名であるが、現在この定数に対する充足率ははなはだしく悪く、人口三〇万人につき一人といったような地方も少なくない。これには地方財政の窮迫による予算計上の不足ということも、大きな原因をなしていると考えられる。

---

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 一 母子福祉

##### 問題の所在

母子世帯の生活の惨めさについては、戦後、今日に至るまでまことに長い間、叫ばれ続けてきた。子供の成人の日だけに将来の望みをつないで、わき目もふらず、手内職などで子供の養育に心血を注ぐ母親のすがたは、戦後、われわれの周囲に数多く見受けられる。そしてこのような母子世帯が力尽きて親子心中というような悲劇に終わった実例も、一再ならず新聞紙上に報道された。

さて、従前、母子世帯の問題は、もっぱら戦争未亡人とその遺児の世帯の問題に関心が集中されてきたことはいうまでもない。第二次大戦における戦線での戦没者の数は、約一五〇万人とされているが、戦没者がすでに父親であったとすれば、それだけ戦争未亡人とその遺児による母子世帯をつくり出したわけである。

ところが、実は、戦後の母子世帯のうちに、このような遺族世帯が占める割合は、さほど大きいものではない。やや古いが、昭和二七年の厚生省児童局「全国母子世帯調査」によれば、当時における母子世帯の数は、全国で約七〇万(子は平均二・三人、すなわち世帯人員は、母親を含めて平均三・三人)であったが、このうち夫の戦傷病死によるものは全体の三三・五%であって、最も多いのは夫が一般の病死をとげたという場合で、全体の四三・三%を占め、次にこの戦傷病死によるものという順序になっている。三番目は、離婚によるもので、全体の七・六%である。

結局、母子世帯をつくり出した直接の原因としては、戦傷病死はさほど大きな比重を占めてはおらず、序章に述べたとおり、むしろ、戦後における男女人口のアンバランスやその他の社会的要因等が、中年以上の女性の再婚難をもたらし、その結果として、母子世帯の数を累積させ、長く減少させないままに置くこととなっているものということができる。したがって、母子世帯の問題は、戦没者遺家族の援護や軍人恩給の復活の措置のみによって解決できる範囲は比較的小さく、むしろ母子世帯一般の問題として、その福祉施策を推進すべき性質のものといわなければならない。

現に、昭和二七年の前記調査において示された、ボオダー・ライン以下の母子世帯が母子世帯全体のうちに占める比率は、約四六%であったのに対し、遺家族援護や、軍人恩給復活の措置のとられた以後の、厚生行政基礎調査の示す同じ数字は、約四〇%で、依然として母子世帯の苦しい生計状態には、大きな変化がないという事実は、右に述べたような、母子世帯の問題の真の所在を、明らかにするものといえるであろう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 一 母子福祉

#### 母子福祉資金の貸付

昭和二七年一二月に「母子福祉資金の貸付等に関する法律」が制定され、母子家庭に対して、生業資金、支度資金、技能習得資金、生活資金、事業継続資金、住宅補修資金、修学資金および修業資金の貸付を行い、経済的に弱い立場にある母子家庭の福祉向上に大いに貢献しつつある。母子家庭の貸付申込みは、第二七表のごとくきわめて多数に上っているが、都道府県の負担分が、その財政的理由により充分確保されないため、第二八表に示すとおり国の予算が消化しきれない状況で、母子家庭のこの需要に応ずることができないのははなはだ残念である。

第27表 母子福祉資金貸付の申込および決定状況

	貸付申込状況		貸付決定状況		申込に対する決定の比率	
	人員	金額(円)	人員	金額(円)	人員(%)	金額(%)
昭和28年度	80,621	2,410,709,555	47,498	1,218,182,335	58.9	50.5
昭和29年度	60,276	1,491,677,898	42,609	926,565,210	70.8	63.4

厚生省児童局調

(注) 昭和29年度分は、山形県他4都県を除く41道府県の間集計である。

第28表 母子福祉資金国庫予算消化状況

	国庫貸付 予算額(円)	国庫貸付済額 (円)	差引不用額 (円)
昭和28年度	794,087,000	745,003,000	49,084,000
昭和29年度	570,000,000	445,241,170	124,758,830
昭和30年度	450,000,000	300,412,500	149,587,500

厚生省児童局調

なお、前記法律に基づいて、各都道府県に、母子相談員が設置され、おおむね福祉事務所の所管区域を担当区域として、母子家庭の相談指導に当たることとなっており、その数は昭和三〇年七月現在八三〇名であるが、特にその数の不足が大きな問題となっている。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 一 母子福祉

##### 住宅問題と年金問題

---

母子家庭の住宅問題は、戦後の一般的な住宅事情との関連においてきわめて深刻なものがあり、昭和三〇年度においては、公営住宅法による第二種公営住宅の枠内において母子家庭の優先入居の措置が講ぜられたが、さらに低廉なる母子住居の建設が強く要望されている。

母子世帯のうち、厚生年金保険等年金制度の適用を受けていた労働者の遺族たる母子世帯には、遺族年金(寡婦年金および遺児年金を含む)の給付を受けているものもあるが、その数は一部に限られており、母子福祉の面からも、各年金制度の適用範囲の拡大および給付内容の改善は、大きな課題となっている。さらに最近は進んで母子年金制度の確立が盛んに唱えられるに至っている。年金制度については、後に述べるところに譲るが、一方全国民を対象とする年金制度(その内容、形態は説く人によってまちまちではあるが)の実施が、ようやく社会保障制度のプログラムに取り入れられようとしつつある現在、これとの関連においても慎重な考慮が必要とされるであろう。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 二 老令者福祉

##### 老人問題

---

老令者は、一般に、労働が困難あるいは不可能となることによって大多数の者が自分自身の収入の道を閉ざされる。老令に備える道は、公的なものとしては、一部に年金保険制度があるし、個人的には貯蓄をしておくというのも、むろん一つの方法である。しかし、このような備えのある者は幸いであるが、備えを持たない者の方がむしろ多いのが実情で、結局、多くの者は、親族の扶養を受けて余生を送るのが普通であろう。もちろん、戦前までは、それでよかった。というのは、貯蓄ということがある程度個人の力で容易になされえし、また、厳然たる家族制度の存在が、大半の場合を解決したからである。

しかし、戦争を境目として、国民の経済生活も社会生活も激変した。法律問題として親族関係がどう変わったか、ということはまた別問題として、子による親の扶養が、戦前ほどの至上命令ではなくなったことは、いなみがたい事実である。また、戦後の経済変動で、貯蓄が雲散霧消するという悲運に出会った老人も、少なくなかったであろう。

このようにして、老人問題が、ようやく世間の関心をひくようになったのである。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 二 老令者福祉

##### 人口の老令化

このような戦後の社会問題としての老令者福祉の問題とからみあって、人口問題としての老人問題ということにも、一般の関心が集りつつある。すなわちすでに序章において触れるところのあった、いわゆる「人口の老令化」の問題が、それである。

すなわち第二九表に示すとおり、わが国の将来人口の年令構造を推計すると、家族計画思想の普及等により出生率は恒久的に逡減し、一方死亡率も衛生状態の向上等により今後少くとも一五年間は出生率の低下を上回って縮小し(それ以後は、それまでの人口構造の変化により逡増する)少産少死の型を形成しつつあるため、人口の絶対数が増加して行くばかりでなく、老令者の比率および絶対数が増加する傾向をたどる。この人口老令化現象は、社会的にも経済的にも重大な問題となるものであるが、なかにも老令者福祉の必要性は、将来に向ってますます量的にも増大して行くこととなる。

第29表 わが国の将来人口の構造

	人口 (千人)	年令構造係数 (%)			
		総数	0-14歳	15-59歳	60歳以上
※昭和25	83,200	100.0	35.37	56.92	7.71
30	89,264	100.0	33.24	58.66	8.10
35	93,230	100.0	29.29	61.88	8.83
40	96,333	100.0	27.73	66.51	9.76
45	99,774	100.0	21.03	68.34	10.63
50	103,053	100.0	20.54	67.94	11.53
55	105,572	100.0	20.61	67.19	12.21
60	106,927	100.0	19.70	66.92	13.38
70	106,389	100.0	16.76	65.51	17.74

厚生省人口問題研究所推計

(注) ※は国勢調査人口

わが国の老令者福祉対策の必要性は、このように、現在以上に将来において、より切実なものとなることが予見され、しかも一方生産年令人口の膨張による雇用問題の深刻化が、少なくとも一時的には老令者の生活をさらに圧迫するという事情も、一応念頭に入れる必要があるので、老人問題は、今日きわめて急迫したものになっていることを、銘記しなければならない。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 二 老令者福祉

##### 老令者福祉の途

老令者福祉の中核をなすものは、何といても所得の保障である。このため、わが国にも年金制度があるが、後に述べるとおり、その普及の程度は、必ずしも満足すべき状況であるとはいえない。その結果、年金制度の適用を受けないものは、世帯単位で一定収入に満たない場合には、先に述べた生活保護法の扶助を受けることとなる。老令者の生活保護受給の概況は、第三〇表のとおりである。

第30表 生活保護受給実人員及び受給額調(老令者)人員(昭和29年10月)

	男	女	計
60歳以上(実数)	87,601 <sup>人</sup>	141,311 <sup>人</sup>	228,912 <sup>人</sup>
65歳以上(実数)	66,309	110,113	176,422
金額(年間推計)			
	男	女	計
60歳以上	916,378 <sup>千円</sup>	1,271,933 <sup>千円</sup>	2,188,311 <sup>千円</sup>
65歳以上	693,646	991,121	1,684,767

資料：厚生省社会局「昭和29年被保護者全国一斉調査」

また、保護施設としての養老施設の概況は、生活保護制度の説明のところで述べたとおりである。

このほか、老令者については、たんにその生活に一応の安定を保障しただけでは必ずしも十分な福祉とはなりえない特殊な身体的・心理的な条件があることを忘れてはならない。たとえば、老令者の心理は、老令者が最もよく体験的に理解しうるところであり、老令者同志の雰囲気にも最もよく順応するという特性を生かした老人クラブの試みが、近來諸所において実現されているが、これは、いまだ萌芽の域を脱していないとはいえ、注目すべきことであるし、また社会施設としての養老院とは異なった有料老人ホームの設置が世間の関心を集めてきたことも、今後の老令者福祉の方向に一つの示唆を与えるものといえよう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

##### 年金制度の意義

国民の大半は、労働によって自分自身とその家族の生活を支えているのであるから、労働ができなくなるような事故が起れば、たちまち生活の危機に見舞われる。国としては、国民のために、労働を不可能にするような事故をなくし、あるいは少なくするために、いろいろな方策を講じてはいるが、これらの事故のなかには、不可抗力的なものもある。そこで、事故を予見して、あらかじめ、事故の起きたときの生活危機に対処できるだけの準備をしておかなければならない。このような準備の努力の一つとして、われわれは社会保険制度をもっている。

さて、労働を不可能にする事故としては、失業、疾病、負傷、老令、廃疾、死亡などが考えられるが、いずれも労働を不可能にし、所得を中断させ、労働者とその家族の生活を危機に陥れる点では同じである。しかし、失業、疾病あるいは負傷は、比較的短期間のうちに消滅する事故であり、同時に、同一人について何回も起りうる性質のものであるのに反して、老令、廃疾あるいは死亡という事故は、比較的長い時間持続する(死亡については遺族という状態を考えればよい)事故であるし、しかも同一人について一回限りの性質のものである。社会保険制度の各分野は、このような事故による生活の危機に備える方策であるという点では、皆同じであるけれども、以上のような事故の性質の相異にしたがって、それぞれ短期保険と長期保険に区別して考えることが便利である。この区別にしたがえば、失業を事故とする失業保険、それから疾病・負傷などを事故とする疾病保険(医療給付のほかに、中断した所得を補給するため、傷病手当金の給付がある)は短期保険に属するものであり、一方、老令、廃疾、死亡を事故とする長期保険は、主として年金の給付によって本人あるいは遺族の生活を保障するという方法をとるところから、年金(保険)制度と呼ばれている。

わが国において、現在実施されているこのような年金制度には、特殊の性格を有する恩給および戦争犠牲者に対する年金(後述)を別として、厚生年金保険、国家公務員共済組合、市町村職員共済組合、私立学校教職員共済組合および船員保険があるが、適用対象の最も大きくかつ財政的にも最も大規模な厚生年金保険がその代表的なものである(他の制度は、この保険にその内容を準じている)、ここでは厚生年金保険の現状を見ることとしよう。なお年金制度の適用人員は、第三一表のとおりである。

第31表 年金制度適用人員調

	適用対象		備 考
	千人	年 月	
厚生年金保険	8,156	31 2	現在
船員保険	164	31 1	
国家公務員共済組合(甲種のみ)	1,004	30 9	
市町村職員共済組合(甲種のみ)	112	31 4	
私立学校教職員共済組合(長期組合員のみ)	61	31 3	

厚生省保険局調

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

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

##### 厚生年金保険

---

厚生年金保険は、すでに述べたように、労働者が老令になったり、不具廃疾になったりして労働ができなくなった場合に、老令年金や障害年金を支給してその生活安定を図るとともに、一家の働き手である労働者が死亡した場合にも遺族年金を支給して、その遺族の生活を保障して行こうとする保険制度である。

その適用事業所数は、昭和三一年二月末現在で二六万三、六二八を数え、被保険者数は、同月末現在で八一五万六、四一六人であり、全産業労働者に対する被保険者数の割合は、二六年度四九・五%、二七年度五二・六%、二八年度五一・九%、三〇年度五一・一%となっており、大体全産業労働者数の五割前後が厚生年金保険の被保険者であることになる。もちろん、この数字は、必ずしも満足できるものではなく、近い将来において、国民年金保険制度への第一歩として、残りの労働者をも厚生年金保険の被保険者に包含するための措置が講ぜられなければならないものと考えられる。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

##### 厚生年金保険

##### (1) 老令年金

厚生年金保険法は、昭和一七年六月一日から施行されたので、法施行当初から被保険者になったものでも昭和三二年六月にならなければ最低一五年の資格期間を満たさないから、それまでは老令年金の本格的発生はない。しかし、坑内夫については被保険者期間の加算(被保険者であった期間の実数に三分の一を加える、また戦時中はさらに加算された時期もある)があるので、坑内夫関係では、すでに昭和二八年度から発生をみている。受給者をみると、昭和二八年度は四人、二九年度は一、三一三人であり、昭和三一年二月末現在では三、二四五人が老令年金を受けており、今後は累増する傾向にある。老令年金の一件当たり平均金額は、年額四万二、三五四円となっている。

次に老令年金について問題になるのは、人口の老令化傾向との関連において、将来の老令人口に対してどの程度のものが老令年金支給の対象になるかということである。「老令者福祉」のところで詳しく見たように、六〇歳以上の老令人口は年を追って増加する傾向にある。すなわち、昭和三〇年においては約七二三万、四〇年には九四〇万、五〇年には一、一八八万、六〇年には一、四三〇万という増加傾向が予想されている。これに対して、老令年金受給者数の増加予想は、昭和三〇年においては一万一、〇〇〇、四〇年には二四万、五〇年には六四万、六〇年には一六六万、七〇年には二四三万と、同じく漸増の傾向が看取される。後者の前者に対する比率は、昭和三〇年には〇・一五%にすぎないが、昭和七〇年には一二・八五%となり、全老令者の一割をこえる人数が老令年金の対象となることとなる。さらに、男子老令者だけをとってみると、昭和七〇年においては、二九・五%のものが老令年金の支給を受けることになる。

昭和七〇年以後の比率は、老令人口の逡増傾向にひきかえ、老令年金受給権者の数はそれ程の伸びが予想されないため、徐々に減少してゆくことになる。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

##### 厚生年金保険

#### (2) 障害年金

---

労働者が廃疾になると、その生活保障として廃疾の程度に応じて一級ないし三級の障害年金が支給されるが、比較的軽症の場合には一時金として障害手当金を支給することもある。障害年金の支給権者は、昭和三〇年一二月末現在で五万八、五三〇人となっている。障害手当金の発生件数は、同月末の三〇年度累計で一、七二九件となっている。同月末でみた障害年金および障害手当金の一件当り金額は、それぞれ三万一、九五四円および五万〇六七〇円となっている。障害年金や障害手当金の支給事由となった廃疾状態の原因を傷病別でみると、昭和二八年の統計において、結核性疾患によるものが、年金の場合は一万一、二九八件で総数の八二・五%を占め、手当金の場合は一万〇、四六七件で総数の九一・五%を示し、年金制度の側から見ても結核対策の重要性が痛感される。結核性疾患によるもの以外では、上下肢の損傷(三・六%)、その他の外科的疾患(二・六%)、中枢神経系の血管損傷(二・〇%)、視器の疾患(一・五%)、精神病(一・〇%)循環器系疾患(一・一%)、梅毒(一・一%)、珪肺(〇・七%)、悪性新生物(〇・五%)の順になっている。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

##### 厚生年金保険

##### (3) 遺族年金

---

遺族年金の支給件数は、昭和三一年二月末現在で九万八、八五二件を示している。これは、旧法による寡婦年金、かん夫年金、遺児年金を包含した数である。遺族年金一件当りの金額は、同月末現在で二万二、七五八円となっている。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

#### 厚生年金保険

#### (4) 積立金

厚生年金保険の積立金は、老令年金の支給が本格的に発生していない現状では、逐年増加の一途を辿っており、昭和三一年三月末現在で積立金総額は、一、四一〇億円となっている。積立金は大蔵省の資金運用部資金として預託されているが、同資金に預託されている国家資金のうち、特別会計からの預託金として主なものは、郵便貯金および郵便振替貯金預託金、簡易生命保険および郵便年金預託金、ならびに厚生年金保険の積立金であるが、昭和三一年二月末現在では、第五図のように郵便貯金および郵便年金預託金に次ぎ第二位を占めている。

第5図 資金運用部資金内訳



この積立金は、昭和三〇年八月までは簡易生命保険および郵便年金預託金に次ぎ第三位であったのが、同年九月以降第二位となったわけである。将来この積立金はどのように増加するかについて推計してみると、昭和四〇年には、五、五四〇億円、五〇年には一兆一、八三四億円、八〇年には二兆〇六三三億円になる。

積立金は、大蔵省資金運用部で国家資金として一元的に運用されているが、その一部は、被保険者の福祉を図るため昭和二七年度から住宅および病院建設資金として融資されている。昭和二七年度から三〇年度までの推移をみると融資件数は、二七年度は一三八件、二八年度は二一一件、二九年度は一九七件、三〇年度は二五五件であり、融資金額は、二七年度は一六億円、二八年度は二五億円、二九年度は三四億八、七五〇万円、三〇年度は四四億八、七五〇万円となっている。融資金額は逐年相当な伸びを示しているのに比し、件数の伸びが比較的小さいのは、鉄筋建築が増加したことによって一件当り所要額が増加したためである。



## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第四節 母子と老令者のための福祉対策はどうなっているか

#### 三 年金制度

##### 船員保険

船員保険は、船員法が適用されている五屯以上の船舶および三〇屯以上の漁船に乗組むすべての船員を適用対象としており、陸上の健康保険、厚生年金保険、失業保険、労働者災害補償保険に相当する保険給付を、船員保険法一本によって給付しているわが国唯一の総合的社会保険であるが、このうち疾病保険部門については、第二章第四節において述べることとして、ここではその年金部門を眺めることとする。

船員保険の年金部門給付としては、職務上の廃疾、死亡に対する給付をも含めて、老令、廃疾、死亡および脱退を保険事故とする各種年金および一時金がある。しかして、老令年金と老令年金受給資格期間を満たした者が職務外で死亡した場合の遺族年金については、厚生年金保険の被保険者であった期間が通算になる。

老令年金は、原則として一五年以上被保険者であった者が五五歳に達すると支給され、三〇年度末受給者数は四一五件(戦時中危険水域を航行したことに対する期間加算により昭和二五年から発生をみている)、平均年金額は四万三、五九四円である。障害年金受給者数は職務上四四七件、職務外一、一七〇件で、平均年金額は職務上三万三、三四五円、職務外三万六、六九〇円である。死亡に対する年金は、寡婦年金、かん夫年金、遺児年金が一、五七八件、平均年金額二万八、七〇七円、職務上遺族年金が一万七、九六七件、平均年金額二万二、〇一四円、職務外遺族年金八二件、平均年金額二万三、三三八円である。三〇年度中に支給決定された各種一時金の件数および金額合計は、それぞれ脱退手当金三一五件、一、四二〇万五、九一一円、障害手当金六五七件、七、三二五万六、八〇八円、遺族一時金三七四件、一億一、六一七万四、七四〇円、その他の一時金二一件一八〇万、七〇六円である。

積立金は、厚生年金保険と同様、老令年金の本格的発生をみていない現在は、逐年増加し、三〇年度決算期において三六億六、九〇〇万円に達している。

なお、説明の便宜上、船員保険の失業保険部門について、最後に一言触れておくと、昭和三〇年度の給付件数は、一〇万七、四四〇件、給付日数は九八万六、八二四日、給付額は二億四、〇〇〇万円で、現在その収支は黒字を示している。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 一 身体障害者

##### 制度の沿革

身体障害は、人間をおそう不幸のなかでもきわめて深刻なものの一つである。それは、人間の各種の能力の欠損をもたらすものであって、特に人間の労働能力を奪うことによって生活を破綻に陥れることが多い。のみならず、それは本人の心理にも一般世人の心理にも強く影響して、身体障害者は正常な人間関係を建設することが困難になり、社会生活から隔離されるおそれがなしとしない。

久しい間、身体障害者は特殊な人々として社会にとって負担と感ぜられ、それが貧困に陥った場合には、一般の者と同じく、慈善事業の対象として、単にその生活援護が考えられるにとどまっていた。

ところが、近時において、世界各国とも累次の戦争による多数の傷痍軍人の発生という事実直面し、国家の補償を要請されるこの問題の性質からして、おざなりの生活援護のみによってこれを糊塗することが許されず、傷痍軍人という限られた対象についてではあるが、正面から身体障害という問題に取り組まざるをえなくなった。わが国も、かつての軍事保護院において、傷病兵援護のための各種の施策が強力に展開され、傷病兵の医療、訓練、職業補導、就職、教養等のあらゆる面にわたって巨額の国費が投入された歴史をもっている。このような歴史は、各国において一般身体障害者の福祉施策にも影響してその著しい進展を促し、傷痍軍人援護において確立された技術が、やがて一般身体障害者の福祉のために活用されることになった。

わが国においては、占領時代に旧軍人・軍属に対する特別の施策が禁ぜられていたという特殊事情もあって、一般身体障害者福祉制度として昭和二四年に制定された身体障害者福祉法(昭和二五年四月施行)により、身体障害者福祉施策が確立されるに至った。この制度は、身体障害者の生活援護は一般的救貧制度としての生活保護制度に譲り、もっぱら身体障害者の更生(いわゆる「リハビリテーション」)の援助を内容とするものである。このようにして、救貧制度という枠をぬけ出して独自の領域をもった身体障害者福祉制度が成立したわけである。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 一 身体障害者

#### 身体障害者の実態

ここでわが国の身体障害者の実態を検討してみよう。第三二表および第三三表は、一八歳以上(一八歳未満の者については本章第二節を参照)の身体障害者の推計数を、障害の種類および原因別に示したものである。

第32表 障害種類別身体障害者数(昭和30年10月15日現在)

障害の種類	実数(人)	構成比(%)
視覚障害	179,000	22.8
聴覚又は平衡機能の障害	100,000	12.8
音声機能又は言語機能の障害	30,000	3.8
肢体不自由	476,000	60.6
合計	785,000	100.0

資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査」

第33表 障害原因別身体障害者数(昭和30年10月15日現在)

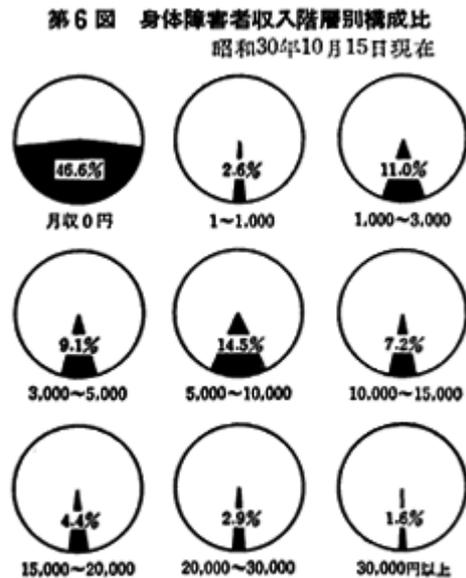
障害の原因	実数(人)	構成比(%)
先天性疾患	99,000	12.5
後天的	685,000	87.2
戦傷	78,000	11.3
業務上	81,000	11.9
疾病	402,000	58.7
交通事故	18,000	2.7
戦災	5,000	0.7
天災	3,000	0.4
その他	98,000	14.3
不詳	1,000	0.3
合計	785,000	100.0

資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査」

すなわち、わが国の身体障害者(児童を除く)は、七八万五、〇〇〇人で、人口の〇・八八%に当り、その約六割が肢体不自由で、その他がいわゆる盲、ろうあ等であり、原因から見ると大半は後天的なもので、なかにも疾病によるものが過半数を占めていることが判る。

次に身体障害者の生活状況はどのようなものであろうか。一つの手がかりとして身体障害者の収入(ただし年金、扶助金、仕送り等を除く)階層別の構成比を見ると、第6図のとおりとなつて、無収入が半数に近く(ただし、この中には家族従業者で無給のものが含まれている)、一万円前後の階層に若干のものが分布していることが注目されるとはいえ、一般的に所得水準がきわめて低く、ここにあげた者が一八歳未満の児童を除いた身体障害者であることを考えあわせると、身体障害者のうちにはやむをえず親族の扶養あるいは社会保障給付に頼って生きて行かなければならない者がきわめて多いという実態が示されている。

第6図 身体障害者収入階層別構成比



資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査」

- (注) 1. 無収入者には家族従業者中無給の者を含む。  
2. この他に不詳0.1%がある。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 一 身体障害者

##### 身体障害者の更生援護

このように身体障害者が親族あるいは国家社会の負担となっている実態については、その負担の責務は当然のこととしても、たんにこれを扶養し生活を保障するのみでは最善の方策たりえないことはいうまでもない。すなわち身体障害者福祉の課題は、身体障害者の職業能力あるいは生活能力を回復させて、すみやかに社会経済活動に参加させること、言い換えれば、身体障害者の自立更生の援護にあると言うことができよう。かくすることによって被扶養者、被扶助者として消費人口を形成している身体障害者を、生産人口に転化させ、全体としてこの社会の負担を軽減させることも可能となるのであるが、このような目的に沿って行われている身体障害者福祉法を中心とした諸種の施策のうち、その主なものを取り上げてみよう。

まず、援護の機関について述べると、身体障害者に対する援護の第一線機関は、福祉事務所であって、そこには身体障害者福祉の専門職員として、身体障害者福祉司が配置されており、自ら重要な事項を担当するとともに他の所員に対して技術的指導を行っている。また、身体障害者の更生援護の措置は、医学的更生、心理的更生および職業的更生の方策が一体となっはじめて効果を挙げうるのもであって、このため医学的、心理学的、職能的判定機関として、各都道府県に身体障害者更生相談所が置かれており、身体障害者の更生を援助する上において、技術的な指導と判定の中心機関となっている。

ここで、身体障害者福祉司については、いまだに郡部、市部ともに未設置のところがあり、福祉事務所数一、〇二一に対し現員は九一四人であって、そのうち兼任者が四四九人に及んでおり、その不足人員を補充するとともに資質の向上を図ることが焦眉の急とされている。また更生相談所については、地理的条件等からその利用状況が必ずしも満足すべき状況でないのも、さらに積極的に巡回による診査更生相談を行うなどの方法によって、利用度の向上を図る必要のあることを指摘しておこう。

身体障害者の職業能力あるいは生活能力を回復させるための援護措置のうち最も重要なものは、更生医療の給付と補装具の交付および修理である。これは、身体障害者福祉法および戦傷病者戦没者遺族等援護法(昭和二七年以降旧軍人・軍属であって公務に基づく事故により身体障害者となった者については、この法律によって国家補償の理念に基づく施策が開始された)によって行われている。更生医療とは、再手術その他によって障害を除去し、または軽減して、身体障害者の職業能力生活能力の回復増進を図ることを目的とするものであって、それはきわめて多種類に及び、高度の医学技術を駆使して行われるもので、全国で三一七カ所の専門的医療機関が厚生大臣の指定を受けてこれに当たっている。昭和三〇年度中における更生医療の給付は、一般身体障害者に対するもの九八三件、旧軍人・軍属に対するもの二、一四四件であるが、最近の調査によれば、一般身体障害者中更生医療を必要とする者は一一・一%(約八万五、〇〇〇人)であって、これに戦傷病者を加えれば、その数は約一〇万人に及んでいる。

次に補装具とは、義手、義足、車椅子、補聴器、盲人安全杖等の身体障害者の肉体的欠損を補って職業能力、生活能力の回復を図ることを目的とするものであり、前記の二つの法律によってその交付、修理が行われている。昭和三〇年度中における実績は、一般身体障害者に対するもの三万〇、二四三件、旧軍人・軍属に対するもの一万七、一九八件であるが、最近の調査によれば、全身体障害者中補装具を必要とする者は、すでに交付を受けた者を含めて四四・三%(約三四万八、〇〇〇人)に及んでいる。

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

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 一 身体障害者

##### 自営業の奨励と雇用の促進

身体障害者が経済的に自立し、正常者と等しく社会生活を営んで行くためには、職業的な更生、すなわち身体障害者を適職に就かせるための措置が必要である。

まず、自営業の奨励としては、身体障害者福祉法において、公共施設内の売店の設置およびたばこ小売人の指定に当って、身体障害者を優先的に取扱うべき旨が定められているが、これらは職種も限られており、さらに広くあらゆる職業につき自営業しようとする場合に最も問題となるのは、更生資金である。現在身体障害者は、世帯更生資金の貸付において、優先的取扱を受けることになっており、また国民金融公庫による更生資金も利用されているが、身体障害者独自の制度を設けること、あるいは、現行貸付資金の大幅な増額が強く要望されている。

次に、身体障害者の雇用については、労働行政の一環として、職業安定法により公共職業安定所で就職のあつ旋を行い、身体障害者福祉法においても、福祉事務所が職業補導または就職あつ旋を必要とする身体障害者を公共職業安定所に紹介すべき旨を定めており、労働省では昭和二七年以来、身体障害者雇用促進協議会を設け、雇用主の理解を基として雇用の推進に努めているが、いまだにきわめて不十分であって、雇用主の理解による雇用の促進の必要はなお大いにあるものといわなければならない。また英国などではすでに身体障害者の強制雇用法が実施されており、わが国においても強制雇用または割当雇用の必要性を説く声も高い。労働省による就職あつ旋状況を見ると、現在までの希望登録者累計六万四、六四六名に対し就職件数四万〇、一九五名で就職率六二%であり、また、身体障害者に職業技術を授けその雇用を促進するための身体障害者公共職業補導所(全国八カ所)の修了生累計五、七六六名に対し、就職者(自営を含む)は四、六一五名であるが、当面の問題点は、未だ多数残されている未就職者をいかに職に就かせるかにあるといつてよい。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 一 身体障害者

#### 施設

---

最後に、施設について一言するならば、身体障害者福祉法による更生援護施設としては、肢体不自由者更生施設三六、補装具製作施設三九、身体障害者収容授産施設二三、失明者更生施設五、点字図書館四などで、このほか主として旧軍人軍属の身体障害者を収容して保養を行わせる国立保養所二があり、そのほか社会福祉事業法による施設が若干あるが、脳性麻痺や複合障害者に対してはなんら見るべき施設が設けられていないので、これらの者に対して特別の授産場を設置することの必要性が叫ばれている。また、現在ろうあ者や難聴等の聴覚障害者や喉頭手術等による音声機能障害者および吃音、脳性麻痺等による言語機能障害者に対してはなんら施設が設けられておらず、これらの者に対する更生援護の措置は他の障害者に比して著しく遅れている状態であるので、これらの者に対して総合的更生を行うセンターとして国立のろうあ者等更生施設を設置することは、現下の身体障害者福祉対策上、最も優先的に採り上げなければならない課題の一つである。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

##### (一) 引揚の経過

##### 当初における集団引揚

第二次大戦の終結とともに、海外に派遣されていた軍隊の復員や在外居留民の内地引揚は、終戦処理の一環として早急に完了を要する問題となったが、米、英、仏、濠、中国関係諸地域においては、当該官憲の援助の下に終戦の年に引揚が開始され、翌昭和二一年末にはほぼ終了をみた。

これに反して、ソ連占領地域からの引揚は、これより遅れて着手され、冬季には中止されるなどのことがあって、その進捗は思わしくなかったが、昭和二五年四月、ついにソ連地域からの引揚は停止されるに至った。この時期までに海外各地から引き揚げて来た者は合計六二四万九、二八六名であったが、ソ連軍によって千島、樺太、北鮮、満州等からソ連領に移送された者や、中共治下に残留を余儀なくされた者はなお相当数に上っていたので、留守家族はもちろん、国民の深く憂慮するところとなった。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

##### (一) 引揚の経過

##### 集団引揚の再開

また、昭和二四年九月二回の大連からの引揚があったのち、昭和二八年二月までの間、中共地域からの個別引揚は三二二名にすぎなかった。しかるに、昭和二八年初頭、日本赤十字社ほか二団体と中国紅十字会との間に行われた北京会談の結果、同年三月から集団引揚が再開され、さらに翌二九年一〇月には中国紅十字会会長李徳全女史の訪日が実現して、いわゆる「帰国問題等に関する懇談の覚書」がかわされて、在華日本人の実情はかなり明らかにされるに至った。すなわち、当時における中共地域の残留邦人は、いわゆる戦犯容疑者一、〇六九名とそのほかの在留邦人約八、〇〇〇名で、中共政府としては、帰国希望の意思ある者についてはその帰国を援助する旨を約しており、また、戦犯容疑者として抑留中の者についても、絶対多数の者が近く寛大な措置を受け帰国できるものであることが明らかになった。その後の経過はおおむね李徳全女史の言明のとおり推移して、第三四表に示すとおり引揚の進捗をみて、昭和三一年九月一五日現在で、中共地域には、戦犯容疑者のうちその後死亡した者七名を除き、裁判により刑の確定した戦犯四四名と在留邦人約六、〇〇〇名を残すこととなった。なお、三一年七月、戦犯として刑が確定して残留している者のうち一五名に対し、また、同年八月には残りの三〇名に対し、引揚船興安丸を利用して家族による慰問が実現した。

第34表 中共地域集団引揚人員(昭和28年3月～昭和31年9月)

第34表 中共地域集団引揚人員  
(昭和28年3月～昭和31年9月)

次 別	上陸年月	人 員
第1次	3月	4,936人
2	4	4,899
3	5	4,703
4	28年 7	4,722
5	8	3,176
6	9	2,122
7	10	1,474
8	29 9	520
9	11	590
10	2	946
11	30 3	756
12	12	141
13	6	335
14	31 8	526
15	9	414
計		30,260

厚生省引揚援護局調

また、北鮮地域からの残留邦人の引揚についても、昭和二九年初頭以来日本赤十字社と北鮮赤十字社との間に交渉が進められていたが、昭和三一年一月に至りようやく平壤において両者の会談を行う運びとなった。この会談は、在日朝鮮人の帰国問題をめぐりきわめて難航を続けたが、二月下旬共同コミュニケの発表を見て、四月、三五名の帰国が実現した。

一方、ソ連地域からの引揚は、昭和二五年の集団引揚停止以来、昭和二六年にわずか九名、昭和二七年は皆無という有様であったが、昭和二八年十月、モスクワにおける日本赤十字社とソ連赤十字社との交渉が成立し、同年二月には「日本人の送還に関する共同コミュニケ」が発表された。この発表によれば、「日本人捕虜および罪を犯し服役した一般人であって、(1)刑期を満了し、(2)一九五三年(昭和二八年)三月二七日付ソ連最高会議の指令により赦免を受け、または、(3)ソ連最高裁判所の決定により釈放されて、ソ連領土から送還されるべき者は、捕虜四二〇名、一般人八五四名であって、これらの者の送還後ソ連になお残留する捕虜の総数は一、〇四七名であり、刑期の満了に伴い送還されるものである。」とされており、これら一、〇四七名の名簿も日本側に手交された。このコミュニケに基づき、第三五表に示すとおり、同年一二月から昭和三一年八月までの間に八次にわたり引揚が実施された。

第35表 ソ連地域集団引揚人員(昭和28年12月～31年7月)

第35表 ソ連地域集団引揚人員  
(昭和28年12月～31年7月)

次 別	上陸年月		人 員
第1次	28年	12月	798人
	29	3	419
3	30	4	88
		9	34
		12	42
6	31	3	17
		7	60
		8	108
計			1,566

厚生省引揚援護局調

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

##### (二) 引揚者および未帰還者留守家族に対する援護

##### 引揚者に対する援護

まず上陸者の応急的な援護としては、上陸地における地方引揚援護局または検疫所において、帰還手当大人一人当り一万円、一八歳未満の者一人当り五、〇〇〇円)その他の援護金品の支給、引揚証明書の発給、施療等を行い、さらに到着先を送る際には、人および荷物の輸送費を国庫で負担するほか、途中の弁当の支給、必要な施療等の車中援護や、湯茶の接待などの駅頭援護を行っている。

さらに到着先(定着地)における援護としては、住宅対策が大きな問題であって、厚生省所管の引揚者住宅として、既存の施設を補修転用して引揚者を入居させたもの、および住宅を新設して入居させたものが、昭和二一年ないし二五年度の間合計二万九、三〇八戸に及んだ。その後、中共地域およびソ連地域からの集団引揚の再開に伴い、昭和二七年度および昭和二八年度に計三、四一二戸の引揚者住宅が新設され、二九年度および三〇年度においては、建設省所管の第二種公営住宅のうち計八一〇戸が引揚者用の枠として充当された。しかし、このうち、初期に設置された集団収容施設は、きわめて応急的なものであったために、年月の経過とともに腐朽破損が著しく、居住が危険となっているものが相当にあり、また民間からの借上げであるため貸主から立退きを要求されていたものもあったので、前記のほか、二五年度から二七年度までの間に一万四、五二一戸の疎開住宅を新設して引揚者を転居させる等の措置がとられたのであるが、いまだ一部に未解決のものがあり、なかには倒壊の危険に瀕しているものもある有様で、補修の問題とともに、放置できない状況にある。

次に、同じく定着地における援護として、更生資金の貸付が行われている。これは、内地に縁故関係の少ない引揚者にとって、更生のための事業資金の調達が困難である実情に着目して行われているものであって、政府資金および国民金融公庫の資金によって賄われ、昭和三一年二月末現在で貸付件数累計三六万四、一三四件、貸付金額累計六〇億三、五四〇万円に及んでいる。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

#### (二) 引揚者および未帰還者留守家族に対する援護

#### 未帰還者留守家族に対する援護

未帰還者の帰還については、国が重大な責務を有するものであり、現に未帰還者の置かれている特別の状態にかんがみれば、その留守家族に対しては、国の責任において援護を行うことが当然である。このような趣旨に基いて、留守家族に対し、現在、未帰還者留守家族等援護法による手当の支給が行われている。この手当は、未帰還者と一定の身分関係を有し、かつ未帰還者が帰還しているとすれば主としてその者の収入によって生計を維持するものと認められる留守家族に支給されるものであり、子については一八歳未満、父母については六〇歳以上等の年令上の制限がある。

昭和三〇年度末現在における手当の支給件数および全米帰還者に対する比率は第三六表のとおりである。

第36表 留守家族手当(特別手当を含む)支給件数および比率(昭和31年4月現在)

第36表 留守家族手当(特別手当を含む)  
支給件数および比率(昭和31年  
4月現在)

	未復員者	一般邦人	戦争裁判 受刑者	計
件数	22,630	3,546	362	26,438
比率(%)	65.3	18.7	73.3	49.0

厚生省引揚援護局調

(注) 一般邦人の比率は、生存資料のある者にする比率である。

なお、未帰還者留守家族等援護法は、前記の留守家族手当の支給のほか、帰還者の傷病に対する療養の給付その他の援護をもあわせて行っている。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

##### (三) 未帰還者の状況調査

##### 未帰還者の現況

未帰還者は、昭和二八年再開以降十数次にわたる集団引揚と、調査業務の進捗とによって逐年減少し、昭和三十一年九月一五日現在における氏名の明らかな未帰還者の数は、第三七表のとおりである。

第37表 未帰還者の状況(昭和31年9月15日現在)

第37表 未帰還者の状況(昭和31年 9月15日現在)		
地 域		未帰還者数
ソ連地域(樺太、千島を含む)	千	11,078
中共地域		39,565
北鮮地域		2,823
(小計)		(53,466)
その他の地域(主として南方地域)		2,896
合計		56,362

厚生省引揚援護局調

しかし、これら未帰還者のうち、ソ連政府または中国紅十字会から通報された名簿、帰還者の証言、未帰還者から留守宅にあてた通信等によって、昭和二五年以降のある時期に生存していたことが確認されたものの数は、北方地域の全未帰還者の約一五%であって、これらの生存確認者以外の、すなわち全未帰還者の八割を超える人々は、ソ連地域については、入ソ以後昭和二三、四年ごろまでの消息しかない者、中共地域については、戦闘間に戦場で消息を絶った者、もしくは、終戦後二、三年の間の消息しかない者が大部分であって、今後さらに調査究明を続けて行くことを必要とし、しかも、その余地が残されているものばかりである。

(備考)

なおソ連地域にあつては、昭和三〇年九月ロンドンにおけるソ連側通報の受刑抑留者を含み、千四、五百名が生存残留していると判断される。受刑抑留者以外は、満刑釈放者または当初からの解放者で、ソ連市民とともに生活している。

別に、氏名は明らかではないが、樺太地区には、八、九百名の満刑、解放者があるとの信すべき資料がある。

中共地域にあつては、戦犯抑留者は、刑の申渡を受けた四四名を除いては送還が終り、その他の帰国希望者も大部分が帰還できるものと思われる。その後において、なお残留するものは、国際結婚者を含む六千名程度と判断される。

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

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

##### (三) 未帰還者の状況調査

##### 残された今後の問題

---

抑留者や生存者の帰還によって、未帰還者に関する諸問題が、直ちに、かつ、ことごとく解決するものではない。もとより抑留者、生存者の帰還は、第一義的に実現しなければならないことであるが、未帰還者の八割を超える大部分の人々が、最近における消息の不明な者であることを思うとき、国内における調査を促進することはもちろん、関係相手国にも強く要求すべきことが少なくない。すなわち、このような消息不明者全般についての調査、死亡者の死因、死亡年月日の通報、死亡者の遺骨送還等の基本的な事項を始めとして、ソ連市民のうちにまじって生活している満刑釈放者、解放者および中共における国際結婚者等に関する具体的な事項は、未帰還者の調査に関して残された重要かつ最終的な問題であり、関係相手国の協力を得て、今後できる限りすみやかに解決を図らなければならないものである。

また、昭和三一年四月未帰還者留守家族等援護法の一部が改正され、消息不明の未帰還者の留守家族に対する援護は、さらに三年間続けられることとなり、その間に極力消息に関する調査の成果をあげることが期待されているが、今日までの経緯にかんがみるに、調査可能の範囲にも限界があるので、この期間内に未帰還者全員についての消息を解明することはきわめて至難と考えられる。このような情勢の下に、消息不明のまま、永久に還らないものと断定せざるをえない者に対して、最終的にどのように措置すべきであるか、ひいては、今後その遺族に対する援護等をどうすべきであるかの問題は、未帰還者の調査につながる重要問題として、今後の研究にまたなければならない。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

#### (四) 戦傷病者および戦没者遺族に対する援護 制度の概要

太平洋戦争は、すべての国民に多大の惨禍をもたらしたが、なかにも軍人・軍属として動員されて戦没した者、傷痍を受けて不具廃疾となった者は最大の戦争犠牲者というべきで、その数は二〇〇万人を超えた。終戦前においては、これらの戦傷病者や戦没者の遺族に対して、恩給法および軍事保護の施策によって相当手厚い国の補償または援護の手がさし伸べられていた。これは当時の国策の反映としての意味が強かったものとはいえ、今日においても、これらの戦争犠牲者に対し国家財政の許す範囲において可能な限りの国家補償を行うべきことは、国民感情に支持され、広く是認されている要求であると言わねばならない。

しかるに、占領時代においては、恩給法に基づくものを含めて旧軍人・軍属および遺家族に対する施策が原則として禁止されていたため、これらの戦争犠牲者の生活は、まことに気の毒なものがあった。

そこで平和条約の発効を契機として、政府は戦傷病者および戦没者遺族に対する援護施策の準備を進め、第一二国会(昭和二七年)において、戦傷病者戦没者遺族等援護法の成立をみたのである。

この法律は、(1)旧軍人、軍属で公務上の負傷または疾病により不具廃疾となったものに対して、障害年金を支給するとともに、職業能力を回復させる目的をもって更生医療または補装具の支給等を行うこと、(2)公務上の負傷または疾病により死亡した者の遺族に対し、遺族年金および弔慰金を支給すること(弔慰金は、旧軍人・軍属のみならず、被徴用者、戦闘参加者等の遺族にも支給される)、の二つを主たる内容とし、基本的には、国家補償の理念に立って遺族等を援護しようとするものであった。したがって、恩給法とは若干の点で建前を異にし、給付額も一般公務員恩給に比してかなり低額であった。

このため、その後、この法律によるよりもむしろ恩給そのものを復活させるべきであるという遺族等の要求が強くなり、昭和二八年八月には軍人恩給の復活を主たる内容とする恩給法の一部を改正する法律が成立し、ここに両法が相まって遺族等に対する国の処遇が講ぜられることとなった。

さらにその後、両法にわたって数次の改正が行われ、年金額の引き上げ、年金・弔慰金の支給対象の拡大、公務傷病の範囲の拡大等が行われ、処遇の内容はおおむね終戦前のベースに回復した。かくして、その所要経費は、昭和三一年度予算額において遺族援護費一六三億円、恩給七二六億円、計八八九億円を超え、国家予算総額の八・六%を占めるに至っている。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

#### (四) 戦傷病者および戦没者遺族に対する援護

#### 援護の実績

---

援護法および恩給法による処遇は、遺族等の請求により国の裁定を待って行われるのであるが、請求件数は合計四〇〇万件を超える膨大さであり、なかにも終戦時の混乱と一〇年に近い時間の空白のため、関係資料の不備、散逸によって、裁定業務は困難をきわめたのであるが、関係機関の非常な努力によって、援護法関係の裁定件数二〇四万九、四七一、未裁定件数一万三、〇二四、恩給法関係で厚生省から恩給局に通達済の件数一六九万五、六一八、処理中の件数一万五、七四一(いずれも昭和三〇年一二月末現在における累計数)というめざましい成果を挙げた。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 二 引揚者、未帰還者、戦争犠牲者

##### (四) 戦傷病者および戦没者遺族に対する援護

##### 残された問題点

前記の裁定実績を一見すると、三万件足らずの未済を残して、大半の業務が終了したかに思われるのであるが、実は、このほかに都道府県において裁定に必要な戦没者の身分、死因等を調査究明中のもの、未帰還者で状況不明者として最終的復員処理ができないものがこの数倍に及んでおり、その処理の困難さは他に類を見ないほどである。

また、裁定件数のなかに含まれている却下件数は六万件を超えているが、その大半は、死因の公務性が認められなかったもので、その相当部分が再審査を請求する不服申立事件となって現われることとなり、その件数はすでに九、〇〇〇件に達しているが、綿密かつ慎重な審理を必要とする問題の性質上、すみやかな結論を要求する遺族等にとって、大きな問題を残している。

最後に、現行制度よりもさらに適用範囲の拡大や内容の拡充を図るべきであるという遺族等の要求は、相当根強いものがあるが、すでに財政負担が巨額に達していること、戦争被害はなんらかの形で国民全般が受けているものであること、さらに全国民に対する社会保障制度の推進の必要性の問題などとの関連において考えるならば、問題はきわめて複雑かつ影響の大きなものであって、広い視野から慎重な検討を要するものと言わなければならないであろう。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 三 災害救助

##### 制度の趣旨

---

わが国においては、気候風土の関係上、風水害や火災などの非常災害が多く、その罹災者の救助の万全を図ることがきわめて重要であるが、このような非常災害に際しての救助制度としては、災害救助法によるものがある。

この法律による救助は、(1)災害の規模が社会秩序に影響を及ぼす程度のものである場合に発動されるものであること、(2)国の責任において地方公共団体、日本赤十字社その他の団体および一般国民の協力のもとに行われるものであること、(3)非常災害に際しての応急的、一時的救助であって、災害復旧対策や日常の生活困難者に対する生活保護とは異なるものであること、などに特色が見られる。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 三 災害救助

##### 制度の概要

災害救助法による救助は、都道府県知事が、非常災害の種類のを問わず、(1)災害の範囲が一または二以上の都道府県の全部または一部にわたる場合、および(2)右の範囲に該当しないが、多数の者が同一の災害にかかった場合に行うのであるが、実際には災害の規模に応じて具体的な適用基準が定められている。昭和三〇年度における災害救助法の適用状況は、第三八表のとおりである。

第38表 災害救助法適用状況(昭和30年度)

		火災	水害	人災	船舶 遭難	計	適用市 町村数
北	海	5	7			12	59
青	森	3	3			6	8
秋	田	3	1			4	13
群	馬	1				1	1
新	潟	2		1		3	3
石	川	1				1	1
長	野	1				1	1
静	岡		1			1	2
滋	賀	1				1	1
兵	庫	2				2	2
奈	良	1				1	1
広	島		1			1	2
山	口		1			1	21
香	川				1	1	1
愛	媛		1			1	1
福	岡		2			2	8
佐	賀		2			2	9
長	崎		1			1	2
熊	本		1			1	1
大	分		1			1	28
宮	崎		1			1	44
鹿	児	4	1			5	38
		24	24	1	1	50	247

厚生省社会局調

救助の実施機関は都道府県知事であるが、市町村長はその救助業務を補助し、または委任を受けて救助の実施に当り、また日本赤十字社はその委託を受けて医療等を行う。

救助の種類は、(1)避難所および応急仮設住宅の設置などによる収容施設の供与、(2)炊出しその他による食品の給与および飲料水の供給、(3)被服寝具その他生活必需品の給与または貸与、(4)医療および助産、(5)罹災者の救出、(6)罹災住宅の応急修理、(7)生業に必要な資金、器具または資料の給与または貸与、

(8)学用品の給与、(9)埋葬、などであるが、救助の程度、方法および期間については、一定の限度が定められており、その限度の範囲内において救助が行われる。

救助は、生業資金と埋葬費を除き、現金を支給することなく、物資の支給またはサービスの提供によるいわゆる現物給付によることを原則としている。

---

---

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 三 災害救助

##### 救助の費用

---

災害の救助に関する費用は、都道府県が支弁し、国は、年間を通じて都道府県の支弁した費用のうち国庫負担の対象となるものに対し、一定の割合で負担する。すなわち、救助に関する費用が、その都道府県の普通税収入見込額の千分の二を超える場合には、次の区分および率に従って国庫が負担する。

(1)千分の二を超え千分の二〇以下の部分の金額については、その金額の百分の五〇、(2)千分の二〇を超え千分の四〇以下の部分の金額については、その金額の百分の八〇、(3)千分の四〇を超える部分については、その金額の百分の九〇。このようにして、昭和三〇年度中においては、救助費総額約四億円に対し、国庫負担額は約二億四、〇〇〇万円で、総額における負担率は約六〇%であった。

地方財政窮迫の折から、国庫負担率の引き上げと負担区分の単純化が要望されている実情である。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 四 売春問題

##### 売春の実態

---

今日の日本の多くの都市、観光地、温泉地等には、いわゆる赤線地帯あるいは青線地帯といわれるものがある。また基地の付近の農村にもこれに類した環境があらわれている。とくに戦後の特徴として、これら青線地帯および基地周辺の集娼地域が、いずれも付近に小、中、高等学校その他の公共建造物のあるところや、住宅地、商店街、公園等に近接あるいは混在しているものが多く、したがって一般市民の地域社会がそのまま集娼地域となっているものが多いため、重大な風紀問題を惹き起し、青少年不良化の直接的な原因の一つともなっている。全国の集娼地域は、約一、九〇〇地区に上り、戦前に比較して約六〇〇地区の増加を示し、これらの地域における売春婦は約一二万四、〇〇〇人、娼家を経営する業者は約三万七、〇〇〇人に及んでいる。このほか街娼、散娼を加えると、売春婦の総数は、全国で最低一七万ないし一八万人に及ぶものと推定されている。

---

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 四 売春問題

##### 従前の取締状況

売春に関する従前の取締法規は、刑法第一八二条(淫行勧誘)、勅令第九号(婦女に売淫させた者等の処罰に関する勅令)および地方条例(売春行為、勧誘および場所提供等を処罰するもの)等があつて、あらたな立法をまつまでもなく取締は可能であつたが、その運用上、旧公娼地域とこれに準ずる地域については、他の地域と若干取扱いを異にして、ある程度黙認の形がとられてきた。このため旧公娼地域以外にも全く同様の業態が続々と発生し、今日のごとき社会風紀上からもまた人道上からも放置できない事態を生むに至つたのである。

一方、従前の法令による売春事犯の取締の実情を見ると、児童福祉法違反あるいは職業安定法違反のごとき第三者による事犯を除き、売春婦自体の行為に対する検挙件数は、警察庁資料によれば年間平均二万件ないし三万件程度で、このうち検挙されたもの約四〇%、さらに送検されたもののうち起訴されたもの約四〇%といわれ、結局、検挙された者の大部分がなんらの保護措置もなく再び街に放流され、検挙と釈放のはてしない循環を繰り返している状況である。昭和三〇年中の売春事犯検挙者(婦女)のうち再犯が六四・五%を占めていることも、この悪循環を物語るものであろう。したがって、われわれは一歩進んで、これらの婦女を売春に追いやる客観的な条件の問題について考えなければならない。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 四 売春問題

##### 売春と生活苦

売春婦が売春行為をなすに至った動機を、昭和30年中の検挙者(婦女)についてみると第三九表のとおりで、その七割以上が生活苦に追いつめられた結果であることが示されている。

第39表 売春事犯被疑者(婦女)動機別構成比(昭和30年中)

区 分	構成比(%)
生活苦	73.7
家庭不和	4.5
自暴自棄	3.0
好奇心	9.2
誘惑	2.6
その他	7.0
計	100.0

法務省調

さらに昭和二九年六月の労働省婦人少年局調査によれば、売春婦には特殊環境に生育した者は少なく、むしろ普通の環境の下に生育し普通の常識をそなえた婦人が、生活難と戦後の低下した道徳観におし流されて転落した者が多いとされ、さらにその家族関係を見ると、その約四〇%が夫に死別あるいは離別した者であり、さらにそのうち七〇%は一人ないし五人の子持ちであり、その大部分が親、親せき、または他人に養育費をつけて子供を預けている。また未婚のものでもその半数は四人以上の兄弟姉妹をもち、なかにも特に長女が多く、未婚者の五〇%を占めており、さらに未婚者でもその約半数が親許に送金している。

以上の事実は、売春の基本的な原因が生活苦にあること、すなわち低所得階層が売春婦の供給源となっていることを示している。したがって売春対策は、基本的には売春婦の供給源をふさぐこと、つまり低所得階層対策でなければならない。売春対策に関連して社会保障の拡充が叫ばれる理由はここにある。

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 四 売春問題

##### 売春婦の保護更生

しかしながら、さらに直接的な急を要する問題は、現に検挙と釈放の悪循環を繰り返している売春婦を正常な社会に復帰させること、売春婦の保護更生によってこの循環を断ち切ることである。これについては、厚生省所管の婦人保護事業として、従前すでに小規模ではあるが堅実な成果があがっている。

すなわち、昭和二〇年以降、売春婦の保護更生を図るための收容施設(婦人保護施設)が七都府県一七カ所に設置され、收容定員六六五名、年間経費二、五〇〇万円(八割国庫補助)で活動が続けてきたが、その收容実績は第四〇表のとおりである。

第40表 婦人保護施設收容実績

区 分	昭和 22年	23年	24年	25年	26年	27年	28年	29年	30年
前年度より繰越		595	671	741	792	820	882	909	875
新入寮者数	2,810	2,486	2,380	1,632	1,699	1,508	1,283	975	1,367
計	2,810	3,081	3,051	2,373	2,491	2,328	2,165	1,884	2,242
退寮者数	2,215	2,410	2,310	1,581	1,671	1,446	1,256	1,009	1,376

厚生省社会局調

次に、婦人保護施設からの退寮者について、その保護更生の効果を見ると、昭和三〇年度中の退寮者については、第四一表に示すとおり、就職、結婚および帰宅によって更生できた者が全体の六四%に及んでいて、相当の成績を収めたものと言うことができよう。

第41表 婦人保護施設退寮者退寮原因別構成比(昭和30年度)

原 因	構成比(%)
就 職	21.0
結 婚	2.5
帰 宅	40.0
転 寮	10.1
そ の 他	24.9
死 亡	0.1
入 院	1.2
計	100.0

厚生省社会局調

さて、売春の動機が多くは生活苦にあること、売春が売春婦自身の生活のみならず、その親、兄弟姉妹、または子供の生活につながる問題であることは前にも触れたが、かかる意味においても、売春婦の更生の基本的な方法が就職にあることはいうまでもないところである。

しかるに、売春婦の学歴を見ると第四二表のとおりで、小学校以下が半数を占めているため、就職分野がきわめて狭いので、適職を発見してやること、さらに進んでは適切な職業訓練を施すことが必要である。このため、婦人保護施設、公共職業安定所および公共職業補導所の諸施設が活用されなければならないが、その前提として、個々の売春婦に対する更生相談および更生指導の業務が活発に行われなければならない。これがすなわち、昭和三一年度以降設置される婦人相談所および婦人相談員の任務である。

第42表 売春事犯被疑者(婦女)教育程度別構成比(昭和30年度)

第42表 売春事犯被疑者  
(婦女)教育程度別構成比  
(昭和30年度)

区 分	構成比(%)
小 学 以 下	58.2
中 学 以 下	33.1
高 校 以 上	8.7
計	100.0

法務省調

## 第一章 国民の生活はいかに守られているか

### 第五節 その他の恵まれない人々に対する援護措置はどうなっているか

#### 四 売春問題

##### 売春防止法の成立

売春の禁止および処罰を目的とする「売春等処罰法案」は、昭和二八年の第一五国会以降、四回にわたって議員提案されたが、いずれも審議未了または否決の運命をたどった。国会における否決の主な理由としては、この法案がもっぱら取締処罰に重点を置き、婦人の保護更生になんらの考慮が払われていない点が指摘された。

一方政府は、昭和二八年「売春問題対策協議会」を設置して売春対策の検討を行わせ、また昭和三〇年「売春問題連絡協議会」を設置し、法律案の作成に当らせた。さらに、昭和三十一年三月「売春対策審議会」を設置し、法律案の審議および売春対策全般に関する重要事項の調査に当らせることとし、四月その答申を得て、第二四国会に「売春防止法案」を提出し、可決成立の運びとなった。

この売春防止法は、(1)売春の勧誘、周旋、強制、対価收受、前借金の供与、売春をさせる契約、場所の提供、娼家経営、資金提供等に対する刑事処分と、(2)更生相談、更生指導のための婦人相談所、婦人相談員、収容保護のための婦人保護施設の設置等の保護更生に関する措置との、二つのものを主な内容としている。

刑事処分に関しては、売春行為およびその相手方となる行為を刑事処分の対象とせず、主として業者に対する重い制裁を規定していることがその特色であるが、この刑事処分に関する条項が実施される昭和三三年四月以降は、少なくとも従前のような集娼地域の存在は許されなくなるわけである。

このことと関連して、現在一六万ないし一七万に及んでいる売春婦の保護更生が問題になるのであるが、この保護更生に関する条項は昭和三二年四月から実施されることとなっている。

さらにこれに先立って、本年度(三一年度)から予算措置によって、八府県に婦人相談所および婦人相談員が設置され活動を開始する予定である。