

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

一 年金問題の意義

年金に関する論議はとみに活撥になってきたが、特に最近これを全国民に及ぼすべきであるといういわゆる国民年金制度創設の声が高い。政党ではその綱領に国民年金制度の実現をうたい、内閣総理大臣の諮問機関である社会保障制度審議会や厚生大臣の顧問である国民年金委員は、それぞれその実現の方策を検討中であり、世論は非常な関心をもってそのゆくえを注視している。それではこのような年金制度とは何であろうか。

貧困をもたらす原因としては、失業、疾病、負傷、老齢、廃疾、生計中心者の死亡などの事故が考えられる。このうち、失業、疾病あるいは負傷が、比較的短期間のうちに消滅する事故であるのに対して、老齢、廃疾あるいは生計中心者の死亡という事故は、比較的長い期間持続する(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。このような事故の性質の相違にしたがって、これらを原因とする貧困を防止するための社会保障の方法もおおのずから異ってくる。すなわち、失業、疾病あるいは負傷などの場合には、普通、失業保険、健康保険等の短期保険による所得保障や医療保障が行われるのに対して、老齢、廃疾、あるいは生計中心者の死亡といった長期的な事故の場合には、年金の支給という形で所得保障を行うのが便利である。要するに、年金制度とは、老齢とか廃疾とか生計中心者の死亡といった長期的な事故に際して、年金による所得保障を行うことにより国民が貧乏に陥ることを未然に防止するための制度であるということができる。

このような制度をなにゆえに全国民にまで及ぼすべきであろうか。それはおよそ次の事由によるものと考えられる。すなわち、(1) わが国の老齢人口が絶対数においても、総人口に対する比率においても次第に増加してゆく傾向にあり、親族扶養の無力化の傾向とあいまって、老齢者の生活保障を国が真剣に考えざるを得なくなったこと。(2) さらに戦後から今日に至るまでのわが国経済の復興過程において、ややもすれば取り残され、低所得階層に停滞しがちであった老齢者、母子、廃疾者等については、そのおくれをとりかえす意味においても所得保障を中心とした福祉施策を強力に行うことが緊急の課題となっていること。(3) これに対してわが国の年金制度は、被用者の一部のみを対象としたものであり、自営業者や家族従業者などには全くその適用がなく、被用者のうちでも零細事業の従業者、日雇労働者等、いまだ相当部分が適用から除外されている状態であること、等である。これらの事由に加えて、年金制度とともに社会保障制度の車の両輪とされている医療保障制度が、第二章においてみたとおり、いまだ多くの問題をかかえているとはいえ、とにもかくにも、昭和三五年度までに国民皆保険を達成するという具体的な目標のもとに、現に拡大整備されつつあるという事実は、残された問題としての年金制度に、いわば自然のなりゆきとして論議を集中させ、国民年金への要望をたかめることとなったのである。

以下、本節において、われわれは、年金制度の現状と、将来の問題点を検討し、今日の国民年金制度に関する論議が将来においてよりよき実を結ぶことを期待することとしたい。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

二 老齢者福祉

こゝでは年金制度そのものの現状に立ち入る前に、その対象において最も多数を占める老齢者の現状について述べることとし、母子および身体障害者については、それぞれ第三節および第四節に改めて述べることとする。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

二 老齡者福祉

(一) 老齡人口増加の傾向

第七二表は老齡人口の将来の伸びを推計したものである。これでわかるように、今後老齡者は絶対数からいっても、人口構成の上からいっても、ますますその比重を増していくことが示されている。これは、家族計画思想の普及等により出生率は遞減し、一方死亡率も衛生状態の向上等により当分の間出生率の低下を上回って縮少して少産少死型を形成しつつあるためであり、そのため人口の絶対数が増加していくばかりでなく、老齡者の絶対数及び比率が増加するという結果をもたらすのである。

老齡人口が増加して総人口(又は生産年齢人口)に対する比重がふえていく傾向は、人口老齡化の現象といわれる。この現象は、世界における先進工業化国と比較的後進的な諸国を区別する一つの指標となるものであって、産業革命を早期に完成して工業化の進んだ西欧諸国においては、すでに、この傾向は相当に高度化しているのである。

第72表 推計老齡人口

第72表 推 計 老 齡 人 口						
(単位 千人)						
年 次	總人口 (A)	60才以上 人 (B)	65才以上 人口 (C)	(B)/(A) %	(C)/(A) %	
昭和30年	89,275	7,209	4,724	8.08	5.29	
35	93,371	8,243	5,338	8.83	5.72	
40	96,398	9,440	6,110	9.79	6.34	
45	99,579	10,613	6,984	10.66	7.01	
50	102,729	11,899	7,850	11.58	7.64	
60	106,927	14,301	9,448	13.36	8.82	
70	106,389	18,869	12,223	17.74	11.49	
80	102,975	22,750	15,341	22.09	14.90	

厚生省人口問題研究所推計（昭和30年から50年までは最近の推計により訂正）

すなわち、六〇才以上の老齡人口が全人口の八%に到達したのは、わが国では一九五五年であるが、フランスはすでに一七八八年に同じ比率に到達しており、スエーデンでは一八六〇年に、イギリスでは一九一〇年に、また、ドイツでは一九一一年に同様の状態に達している。

また、一九五〇年における前記の割合を各国別に観察すると第三一図のようになる。

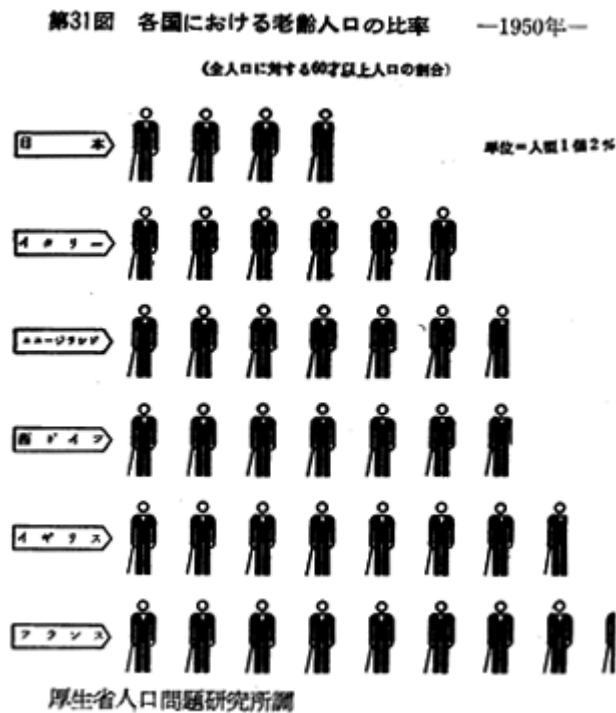
すなわち、わが国では、その割合が七・七%であるが、フランスでは一六・六%、ドイツでは一三・八%、イギリスでは一五・七%というように、いずれもわが国よりも相当上回った数を示しているのである。

このように見てくると、西欧諸国は、日本にくらべてはるかに人口老齡化の現象が高度化しているのがわかる。そのため、フランスやイギリスなどの諸国においては、人口老齡化に対処する各種の施策を真

剣に考えている状態である。

以上見てきたように、わが国においては西欧諸国に相当おくれて人口老齡化の傾向が始まっているのであるが、前に述べたような少産少死型の形成が戦後強く拍車をかけられたことの結果として、戦後の人口老齡化の傾向はとみに速度を増してきており、今後かなり急速に西欧諸国のたどったと同様の途を歩むこととなるのは必然であろう。西欧諸国においては、人口老齡化の初期に老齡保障の方途が検討され、イギリス、フランス、あるいは北欧に見られるように、今世紀の初頭にはすでに年金を中心として老齡保障の途が開かれたのである。当時の西欧諸国における事情が、まさに現段階のわが国のそれに符号するものであるから、われわれはいまから老令保障の途を固めて行くとしても決して早すぎるということはないのである。

第31図 各国における老齡人口の比率



第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

二 老齡者福祉

(二) 老齡者福祉の現状と課題

老人福祉の中核をなすものはまず所得の保障である。このため、わが国にも年金制度があるが、そのうち最も規模の大きな厚生年金保険制度は、後に述べるようにその歴史が浅く、昭和一七年にはじめて実施されたものであるために、老齡年金の支給はまだごく限られている。恩給はその歴史が古いだけあって、受給者の数もわが国年金制度の老齡給付のうちでは一番多い。それにしても、交官と軍人とを合せて約三五万人くらいの受給者がある程度であり、わが国の年金制度によって老令給付を受けている人の数は、これらを合計して四五万人程度にすぎない。このほか、恩給受給者である夫の死亡とか、子の戦死などによって恩給、扶助料あるいは戦傷病者戦没者遺族等援護法による遺族年金を受けている老人もいるが、これらを合計しても全老齡者の約一割にすぎない。

なお、最近地方公共団体において、条例でその住民のためにいわゆる「敬老年金」または「養老年金」等の名称をもった制度を創設する動きが各所で見られるようになった。昭和三二年九月現在で県が行っているものとしては、大分、兵庫、石川、富山、千葉、岡山などがあり、市町村が行っているものとしては、ほぼ八〇町村あるが、今後も次第にふえていくことが予想される。この種の制度は、年金支給の対象を、だいたいにおいて八〇ないし九〇才以上といった高年齢者に限っており、年金額も年額二、〇〇〇円から三、〇〇〇円といったところが大部分である。その名称や年金額等によってもわかるようにこれらの制度は、もとより本格的な所得保障の制度といえるものではないが、少くとも老齡者に対して明るさを与え、慰めとなっていることはたしかである。

わが国において本格的な年金制度の普及が、極めて不十分な状態にあることは右に見たとおりであるが年金制度の適用を受けない人の所得保障は、これらの人を含む世帯が現に貧困におちいった後にはじめて適用される生活保護法によるほかないこととなる。ちなみに老齡者の生活保護受給の概況を見れば、第七三表のとおりである。

第73表 生活保護受給人員(老齡者)

第73表 生活保護受給人員（老齡者）			
31年10月1日現在			
	男	女	計
	人	人	人
60才以上(実数)	94,082	144,358	238,440
65才以上(実数)	69,802	112,048	181,850

厚生省社会局調

また、第七四表は、高齢者世帯の被保護率を示したものであるが、全世帯平均の被保護率が二・三%であるのに対し、高齢者世帯(男子六五才以上、女子六〇才以上の者のみで構成するか、またはこれらに一八才未満の者が加つた世帯)のそれは一八・四%となっており、母子世帯の一四・九%とならんで、貧困階層に属する割合が一般世帯にくらべて極めて大であることがわかるのであって、老齡者に対する年金制度の適用が、貧困の追放のためいかに重要であるかを知ることができるであろう。

第74表 世帯種別と世帯類型別比率(単位%)

第74表 世帯種別と世帯類型別比率（単位％）					
31年 4 月 1 日現在					
世帯類型	総 数	被保護世帯	国保加入世帯	社会保険加入世帯	その他の世帯
総 数	100.0	2.3	23.6	44.1	30.1
高齢者世帯	100.0	18.4	24.5	9.3	47.8
児童世帯	100.0	0.8	6.6	68.1	24.4
母子世帯	100.0	14.9	23.8	24.6	36.7
その他の世帯	100.0	1.6	23.7	45.2	29.5

資料：厚生省大臣官房統計調査部「厚生行政基礎調査報告」（昭和31年）

もっとも高齢者の福祉は、所得保障のみで充分図られるというわけではなく、これを基盤として、一方老人に心理的な安定感をともなうような施策を行うことが必要であることも忘れられてはならない。その一つのあらわれとして、最近における老人クラブの試みをあげることができるであろう。これは老人にレクリエーションや生活相談の機会をあたえるものであって、老人の生活に一つのよりどころをもたらし得るものとおもわれる。現在、老人クラブは、全国に三〇〇あまりあるものと推定されている。

また、保護施設としての養老施設のほかに有料老人ホームの試みも芽生えつつある。これは、まだ数も少なく、料金も比較的高額であるので一般の老人が広く利用できるところまでいっていないが、漸次一般化の傾向をたどることが期待されている。

老人に心理的な安定感を与える傾向の一つとして、国民全体が老人に対していただく気持を見逃すことはできない。戦後、社会のめまぐるしいまでの変動の中で敬老的な社会感情は影をひそめたかの感があったが、最近、特に九月十五日の「としよりの日」を中心にしてこのような社会感情がようやく一つの社会的な動きとして見られるようになり、敬老会その他の催しが各所で行われるようになってきた。このような動きは、たしかに老人福祉を精神的な意味合いにおいて促進しているものといえることができる。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(一) 概説

年金制度の系列

年金制度とは、この節のはじめに述べたとおり、老齢とか廃疾とか生計中心者の死亡といった長期的な事故に際して、年金を支給することにより、国民が貧困に陥ることを防止するための制度である。

この年金制度の歴史をふりかえってみると大きく分けて二つの系列があることがわかる。

その一つは社会保険制度の一環として発展してきたものである。この系列においては、当初は、労働者階級をその適用対象とするにすぎないのが普通であるが、漸次その範囲を拡大する方向をたどっている。イギリスの国民保険は、社会保険方式の年金制度をついに全国的規模にまで発展せしめたよい例を示している。社会保険の特徴は、受給者側が保険料負担という形で事前の拠出を要求されるということにあるといえよう。たとえば、老齢という事実だけでは年金は支給されず、一定の拠出期間が年金給付の必須条件とされるのである。したがってこのような制度はしばしば拠出制の年金制度とよばれる。前記のイギリスの国民保険やアメリカ、西ドイツなどの年金制度はこの系列に属するものであり、フランスも一般被用者に対してはこれと同様の年金制度を適用している。

年金制度のもう一つの系列は、社会扶助方式に基いて発展してきたものである。これは前世紀末から今世紀のはじめにかけて西欧や北欧の国々で実施された老齢者扶助制度あるいは無拠出老齢年金制度に端を発するものであり、ある程度以下の貧困老齢者に対して資産調査を経たのち年金を支給するものであったが、この制度の発展に伴って、支給の基準となる貧困の程度は緩和され、救貧的な色彩は漸次消えさって防貧的な所得保障としての内容を備えてきたものである。この制度の特徴は、年金受給者が保険料という形においての事前の拠出をする必要がなく国籍、居住期間、年齢等の条件をそなえるのみで年金が受けられることであり、年金給付の財源は、したがって、一般租税または目的税によってまかなわれることになる。デンマーク、スウェーデン、オーストラリアなどの年金制度はこの系列に属するものである。

以上、年金制度の系列を考察してきたのであるが、年金制度が発達するにつれて、右の二つの系列はたがいに相補うものとしてとりあげられ、たとえばフランスのように、社会保険方式による年金を中心としつつ一方、年金の受給資格のない老人であって一定所得以下の者には、無拠出年金を支給するという方法により、ほぼ全国的な規模の年金制度を有するに至った国もみられる。さらに、二つの系列が同一制度のもとに一体となって、より発達した段階の年金制度を有する場合もある。その例としては、ニュージーランドがあげられよう。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(一) 概説

わが国の現行年金制度

わが国の現行年金制度は、右に述べたいずれの系列に属し、どの程度の発展段階にあるものであろうか。

わが国年金制度は、後に述べるようにいくつかの制度に分れているが、そのうち最も適用対象の多いのは、一般被用者を被保険者とした厚生年金保険制度である。この制度は明かに社会保険方式による拠出制を建前とするものであり、アメリカや西ドイツなどにおける年金制度と同一の系列に属するものである。また、公務員その他の勤労者を対象とする各種共済組合制度も社会保険方式によるものであり、いずれも拠出制を建前とするものである。ただ、恩給および戦争犠牲者に対する年金は特殊な性格を有するもので、社会保険方式によるものとはいいがたいが、以上のように、わが国年金制度の大部分は社会保険の系列に属するものであって、社会保険方式を中心とした制度であるという点にわが国年金制度の一つの特色があるものといえよう。

社会保険方式による年金制度は、漸次その適用範囲を拡大しつつ発展し、イギリスでは、それが全国民的規模にまで拡大されていることは前にふれたとおりである。わが国においては、昭和一四年の船員保険が民間被用者に対して実施された年金保険制度の最初のものであるが、その後、昭和一七年に労働者年金保険法が制定されるにいたり、一般労働者に対する年金保険制度が発足したわけである。この労働者年金保険制度はその名称をみてもわかるように、その対象は、一般被用者のうち、筋肉労働者のみを対象としたものであって、いわゆるホワイトカラーといわれる事務的職員は対象から除外されていた。その後昭和一九年にいって、労働者年金保険法は厚生年金保険法と改称され、事務的職員及び女子までを含む一般被用者を対象とするようになり、また、適用事業所の範囲も拡張されて、従来は十人以上の労働者を使用する事業所に限られていたものを五人以上を使用する事業所までを適用事業所とするようになった。その後も、土木、建築、通信、報道、医療その他従来適用のなかった職種にまで適用が拡張され、次第に発展の方向をたどってきたことが見られるのである。

しかし、後に適用対象のところでも述べるように、現行のわが国年金制度の適用は被用者に限られ、しかもその数は総数で一、二四五万人で未だ全被用者の六五%を占めるにすぎず、自営業者や家族従業者を含めた全就業者に対する比率をとれば、わずかに二九%にすぎない。

年金制度の発達段階を適用状況からみて、(1) 被用者の一部に対する適用(2) 被用者の全部に対する適用(3) 就業者の全部に対する適用(4) 全国民に対する適用という四段階に分けて考えるとすれば、わが国の状況は、未だに第一段階と第二段階の中間に位するものといわなければならない。

つぎに、わが国年金制度の特色としては、制度が単一でないということである。最も規模の大きな制度は一般被用者を対象とする厚生年金保険制度であるが、これ以外に、国家公務員、公共企業体職員、市町村職員、私立学校教職員などを対象とした各種の共済組合及び船員を対象とした船員保険制度があって、それぞれ同一職業ごとに年金制度が設けられており、さらにこれ以外に特殊の性格を有するものとして恩給および戦争犠牲者に対する年金制度があるという現状である。

また制度が単一でなく、いくつかの制度がそれぞれ独立して存在しているため、その制度を所管する官庁もいくつかに分れている。

第七五表は、各制度の所管官庁を示したものである。

第75表 年金の制度別所管官庁一覧

第75表 年金の制度別所管官庁一覧	
厚生年金保険	厚生省
船員保険	厚生省
国家公務員共済組合	大蔵省
公共企業体職員等共済組合	運輸省
	大蔵省
	郵政省
市町村職員共済組合	自治庁
私立学校教職員共済組合	文部省
恩給	総理府
戦傷病者戦没者遺族等援護	厚生省

このように、いくつかの制度が独立して存在し、所管の官庁も異なるため、制度の運営上好ましくない点も生じてくるのであるが、最も大きな欠陥は、各制度間に資格年数の通算措置がないため、たとえばある人が公務員から民間被用者へというように年金制度を異にする職業間の移動を行った場合に、しばしば老齢年金受給資格の取得さえもあきらめざるを得ないという結果をもたらすことである。そしてこのような不つづを解消する措置は、わずかに昭和二九年五月に制定された「厚生年金保険及び船員保険交渉法」により厚生年金保険と船員保険との相互間において、資格年数の通算措置が講ぜられることになったのを唯一の事例とするにとゞまるのである。

現行のわが国年金制度の特色やこれに関連する問題点は、おおむね右に述べたようなものであるが、以下、適用対象数の最も多く、かつ財政的にも最も大規模な厚生年金保険を中心にして、現行年金制度の現状と問題点をさらに詳細に見ていくこととしたい。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(二) 適用対象

厚生年金保険は、一般の民間被用者を対象としたものであって、健康保険の適用対象とほぼ同じく、会社、工場、鉱山、銀行、商店などの民間企業で常時五人以上の従業員を使用している事業所はすべてこの制度の適用対象となり、その従業員は強制的に被保険者とされる。ただ、特殊の事業所、たとえば旅館とか飲食店あるいは劇場、映画館などは適用事業となっていないので、その従業員は原則として被保険者にはならない。また、従業員五人未満の事業所も適用事業所からはずされていることは前に述べたとおりであり、そのほか日雇労働者も適用から除外されている。

厚生年金保険の被保険者数は、昭和三二年三月現在で九一五万人、適用事業所数は、二九万となっている。昭和三一年三月末の被保険者数は八二三万人であるから、この一年間に約九二万人も被保険者数が増加したことになる。このような増加はここ数年間見られなかったものであり、昭和三一年度における神武景気ともいわれた経済好況によって、急激に民間雇用が伸長した結果によるものであることは明かである。ちなみに総理府統計局「労働力調査」によって示された被用者の増加と比較すると第七六表のようになる。

第76表 雇用者および被保険者の増加比較

第76表 雇用者および被保険者の増加比較			
(単位万人)			
	31年 3 月	32年 3 月	差 引
全産業雇用者	1,709	1,903	万人増 194
厚生年金保険 被 保 険 者	823	915	92

資料：総理府統計局「労働力調査」および
厚生省保険局「事業月報」

つぎに、厚生年金保険を含めて、現行年金制度によってカバーされている人達がどれくらいいるかについては 第七七表に示したとおりであり、総数は一、二四五万二、〇〇〇人(昭和三二年三月現在)となっている。

第77表 年金制度適用人員調

第77表 年金制度適用人員調

(単位千人)

制 度	適用人員	備 考
厚生年金保険	9,154	32年 3月現在
船員保険	177	32. 3
国家公務員共済組合 (恩給法の適用ある者を除く)	537	32. 3
恩給	1,497	32. 3
公共企業体職員等共済組合	675	32. 2~32. 3
	内	
	国鉄	459 32. 2
	専売	42 32. 3
	電々	174 32. 3
市町村職員共済組合	346	32. 3
私立学校教職員共済組合	66	32. 3
計	12,452	

厚生省大臣官房企画室調

ところでこの数字はいかなることを意味するであろうか。第七八表は、全産業の従業上の地位別就業者数と右の数字とを比較したものである。

第78表 年金制度適用状況

第78表 年金制度適用状況

32年 3月現在

従業上の地位	総 数	年金制度 適用者数	適用率
	万人	万人	%
被 用 者	1,903	1,245	65
自 営 業 者	1,083	0	0
家族従業者	1,242	0	0
計	4,228	1,245	29

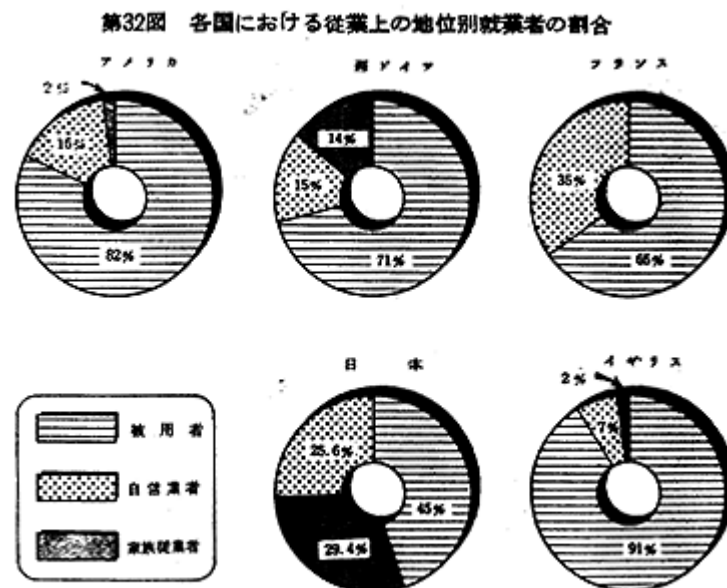
(注) 従業上の地位別就業者は「労働力調査」による。

これで見ると、被用者についてはその六五%が年金制度によってカバーされていることがわかるが、自営業者および家族従業者については、まったく適用されていないため、全就業者に対しては、わずか二九%しかカバーされていないということになる。

現行年金制度の適用状況がこのような不満足であるという問題を、わが国における就業構造との関連からさらに立ち入って検討してみよう。

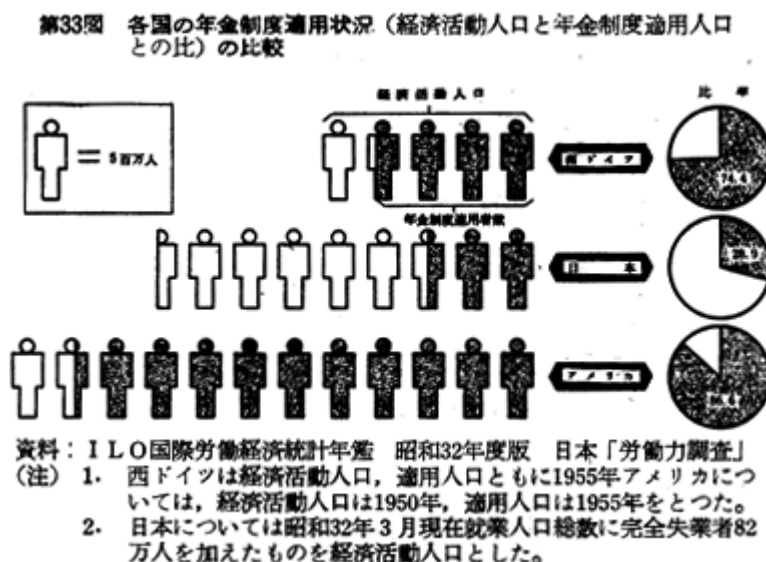
第一に気がつくことは、就業者中自営業者と家族従業者の占める比重が根当に大きいということである。このことはわが国における就業の形態がまだ十分に近代化をとげていない状態にあることを示すものであるが、もしわが国の就業の形態が先進諸国のように近代化され、就業者の大部分が被用者であるとすれば、被用者年金保険を着実に推進することにより就業者の大部分を年金制度で包含することも比較的容易なことであろう。参考までに、主要国における従業上の地位別の就業者の割合を第三二図にかゝけておいた。これによると最も被用者の割合の少ないフランスでさえも、全就業者の六五%が被用者によって占められている。その他面ドイツでは七一%、アメリカでは八二%、イギリスでは九一%が被用者となっている。これに対してわが国では被用者は全就業者のうち四五%を占めるにすぎない。わが国のこの比率は、昭和三二年三月現在のものであるが、これは昭和三一年における神武景気を反映して、農村における家族従業者人口が都市における被用者人口に相当程度移行した結果による数字であり、このような好景気の影響がおよばなかった時期をとれば、家族従業者の比率はもっと大きく、逆に被用者の比率はより小さいものとなる。たとえば、昭和三一年五月におけるこの比率は、被用者三九・五%、家族従業者三五・六%、自営業者は、二五・〇%となっている。

第32図 各国における従業上の地位別就業者の割合



先進諸外国における就業形態は右に述べたような状態であるから、被用者年金保険のみによっても経済活動人口(全就業者と失業者との合計)の相当部分をカバーすることができるのであり、一例として、西ドイツとアメリカをあげて、わが国の適用状況と比較するならば第三三図のようになる。

第33図 各国の年金制度適用状況(経済活動人口と年金制度適用人口との比)の比較



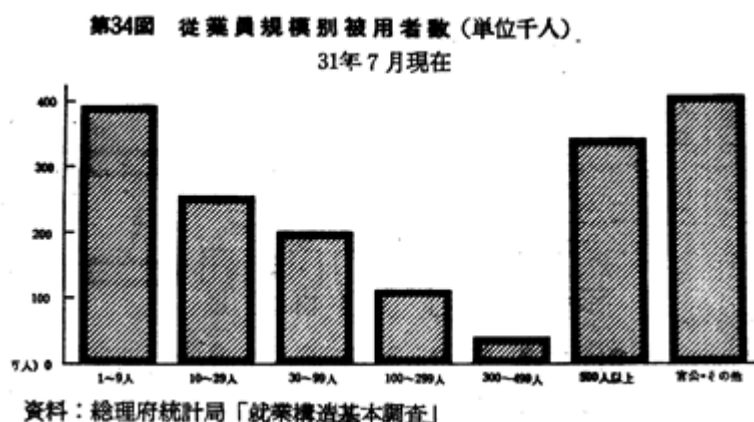
わが国の就業形態の非近代性は、わが国における潜在失業の問題、さらには産業構造の基本問題にも関連してくるのであるが、このことがまた、わが国における年金制度の発展過程において、一つの隘路となっているといえることができるのである。

第二に注目すべきことは被用者中に小事業所で働く人が極めて多いことである。第七八表が示すように、被用者総数一、九〇三万人のうち、年金制度の適用がある者は一、二四五万人で六五%の適用率である。すなわち、被用者中六五八万人比率にして三五%は、まだ年金制度の適用を受けない人達であるがこれらの人達のうち主要なグループをなすものは、従業員五人未満の事業所で働く人達である。

第三四図は、わが国における従業員規模別の被用者の数を示したものであるが、これによると、従業員

の数が一人ないし九人といった小規模事業所に働く被用者の数が全被用者数の二二%も占めている。これは零細企業が多いというわが国産業の特殊性によるものであるが、その結果、これらの企業に働く被用者の多くの者が年金制度の網の目からもれることになるのである。

第34図 従業員規模別被用者数



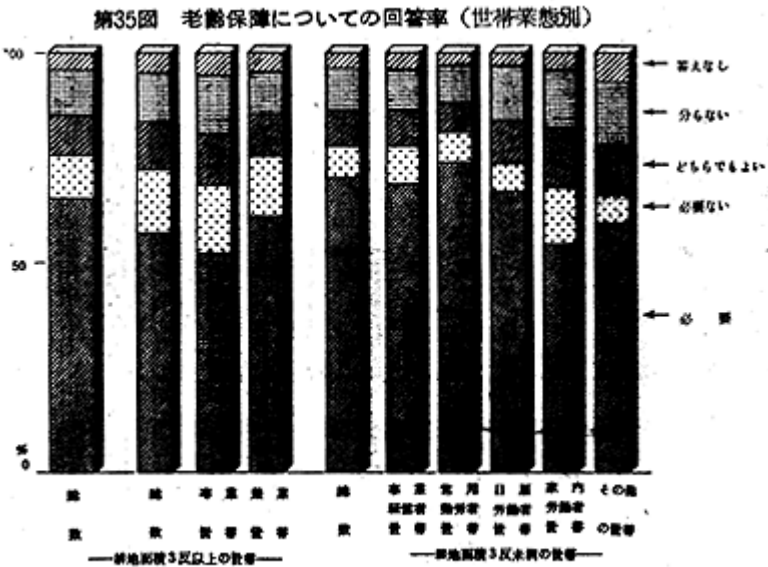
次に、被用者でありながら、零細事業所の被用者とともに現行年金制度の重要な適用除外となるグループとして日雇労働者がある。その数は、労働力調査によれば昭和三一年平均で一四六万人とされている。日雇労働者が厚生年金保険の適用事業所に引き続き一箇月以上雇用された場合には、被保険者として年金制度の適用を受けることになり、右の数のうち、これに該当する日雇労働者も若干含まれるものと推定されるが、大部分は年金制度の適用を除外されているものと考えなければならない。

以上、被用者階層中の重要な適用除外として五人未満事業所の従業員と日雇労働者とがあげられるのであるが、これらが現行の厚生年金保険法による被保険者とされていないのは、主として、これらの者の雇用関係および報酬を長期にわたって確実に把握することの困難さによる。

しかし、これらの被用者あるいは日雇労働者に対する年金制度の必要性は極めて大きいものであるといわなければならない。けだし、これらの人々は、被用者の一員として、その生活基盤は勤労による所得を中心としてきずかれており財産収入、私的貯蓄あるいは家族扶養による生活といった様式から今後ますます遠ざかっていく傾向をもつとともに、一方大企業の被用者に比べて所得水準および身分保障の面ではるかに下回る状態にあるからである。この点では、同じ未適用階層のうちでも自営業者や家族従業者についてより以上に老齢に対する所得保障制度の緊要性が指摘されるのである。

以上に述べたことと関連するものとして、参考までに、昭和三一年八月において行われた社会保障生活実態調査の結果をあげておこう。耕地面積三反以上の世帯と三反未満の世帯に分けて、観察すれば次のとおりである。耕地面積三反以上の世帯とは農家世帯であり、三反未満の世帯とは一般に農家以外の世帯、すなわち、被用者とか商店その他の自営業者などの世帯をいう。第三五図に示されるように、老齢保障を必要と答えているものは、農家世帯については五七・一%、それ以外の世帯においては七〇・三%といずれも過半数以上を占め、これをみても年金制度の実現は国民的な要望であることがわかる。(ここでいう老齢保障とは、拠出制の年金制度と限定しており、その趣旨で被調査者に了解させてある。)

第35図 老齢保障についての回答率



一方、農家世帯とそれ以外の世帯とではこれを必要とする意識は異り、農家以外の世帯の方がより強く要望している。そのうちでも常用勤労者世帯と日雇労働者世帯の必要度は大きく、前者は七四・一%、後者は六七・〇%が必要と答えている。(これを専業農家世帯の五二・六%という数字に比べると必要度の差異は明瞭である)。逆に必要でないと答えているものは、農家世帯は、一五・二%であるのに対してそれ以外の世帯は七・五%となっており、その中でも常用勤労者世帯と日雇労働者世帯とはそれぞれ六・九%、六・七%となって非常に少ない。必要でない理由は、第七九表に示されるとおり農家世帯は家族がめんどうをみってくれるからというのが圧倒的に多く、農家以外の世帯とくらべて家族制度のなごりがより強く残っていることをうかがはせる。これに対して、常用勤労者、日雇労働者、家内労働者などの場合における不必要の理由としては、掛金が大変だからという割合がかなり多く、家族が面倒をみってくれるからという割合は農家の場合にくらべて相対的に低くなっていることが注目される。これらのことは、農家とそうでないもの、さらに常用勤労者、日雇労働者などについての年金制度の緊要性の度合をみる一つの参考となるものであろう。

第79表 老齢保障不必要の理由別回答率

第79表 老齢保障不必要の理由別回答率（世帯業態別）										
理 由	総数	耕地面積3反以上の世帯			耕地面積3反未満の世帯					
		総数	専業世帯	兼業世帯	総数	最多収入者が専業者である世帯	最多収入者が常用勤労者である世帯	最多収入者が日雇労働者である世帯	最多収入者が家内労働者である世帯	その他世帯
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
自分でやつて行けるから	18.5	18.1	21.9	14.4	18.6	28.0	18.6	6.3	4.1	8.5
家族が面倒をみってくれるから	51.9	62.7	64.2	61.2	39.1	39.5	42.6	34.2	32.7	26.4
掛金を納めるのが大変だから	21.5	15.1	10.7	19.4	29.2	16.1	26.2	37.9	63.3	57.4
いろいろ手続が面倒だから	3.6	1.0	1.7	0.3	6.6	6.8	8.4	2.5	—	3.1
そ の 他	1.8	1.6	1.4	1.8	2.1	4.2	1.3	2.5	—	1.6
分 ら な い	1.3	0.8	—	1.5	1.9	1.6	2.3	1.3	—	2.3
答 え な し	1.5	0.8	0.1	1.4	2.4	3.9	0.6	15.2	—	0.8

資料：厚生省大臣官房統計調査部「社会保障生活実態調査」

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(三) 年金の支給状況

年金制度は老齢、廃疾、一家の働き手の死亡という三つの事故に際して所得保障を行う制度であるが、右の事故に対応して年金給付も、普通、三つの種類に分けられる。厚生年金保険では、老齢年金、障害年金および遺族年金という三つの年金給付が定められているが、船員保険や各種共済組合においてもこれと同様の給付が行われている。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(三) 年金の支給状況

老齢年金

厚生年金保険は昭和一七年に実施されたものであり、制度の歴史が浅いため、現在のところ老齢年金受給者の数はごく少ない。この制度における老齢年金を受給するためには、一般の場合は二〇年間、坑内作業に従事する人達(坑内夫)の場合は一五年間の拠出を必要とする。ただ、高齢加入者のためには特例があつて一般の場合、四〇才以後は一五年の拠出期間があればよく、坑内夫の場合は、三五才以後一一年三カ月の拠出期間があればよいことになっている。

なお船員保険や各種共済組合、あるいは恩給なども受給資格を得るためには年齢要件とともに一定の拠出期間を必要とする。参考までに各制度による老齢給付の受給資格をあげてみると、第八〇表のとおりである。

第80表 老齢年金受給資格一覧表

第80表 老 齢 年 金 受 給 資 格 一 覧 表			
制度及び老齢給付の名称	拠 出 期 間	支給開始年金	備 考
厚生年金保険 (老齢年金)	一般被用者 普通20年 40才以後15年 (女子は35才以後15年) 坑内夫 普通15年 35才以後11年3月	一般男子 60才 女子 55才 坑内夫 55才	
船 員 保 険 (老齢年金)	15年 35才以後11年 3月	55才	
国家公務員共済組合 (退職年金)	20年	50才	恩給法の適用あるものは支給せず
公共企業体職員等共済組合 (退職年金)	20年	55才	55才前から減額退職年金を受けられる。
恩 給 (普通恩給)	17年	45才-49才(5割減) 50才-54才(3割減) 55才以上全額支給	
市町村職員共済組合 (退職年金)	20年	50才	
私立学校教職員共済組合 (退職年金)	20年	50才	

厚生省大臣官房企画室調

厚生年金保険によって老齢年金を受けている人は、現在のところ約五、〇〇〇人程度であるが、その大部分は坑内夫である。その他の場合は、さきに述べた高齢加入者の特別に該当する人が昭和三二年六月以降受給資格を満たし、漸次その数を増していくこととなる。

ただ、昭和三二年六月から受給資格を満たす人達は筋肉労働者であつた人に限られ、ホワイトカラーとよばれる人達や女子については、昭和三四年一月から老齢年金の給付がはじまるということになる。これは、筋肉労働者以外の一般労働者が厚生年金保険制度の適用を受けるようになったのは筋肉労働者

よりも二年遅れ、昭和一九年一〇月からであるためである。

厚生年金保険制度による老齢年金の件数は、いま見てきたように、現在はまだきわめてわずかなものであるが、将来において老齢年金給付のもっとも大きな母体となることは明らかである。第八一表は将来における老齢年金受給者の推計を行ってみたものであり、それと六〇才以上人口との比率を示してみた。すなわち、昭和四〇年には、受給者二四万人、六〇才以上人口に対する比率は二・五%となり、漸次それが増加して、昭和七〇年には受給者は二四三万人となり、六〇才以上人口数の一二・九%を占めることが推定される。

厚生年金保険の給付が本格的に発生した場合、右のように数においては相当多くの老齢者が年金を受けることになるとしても、全老齢者との比率においては、一割強を占めるに過ぎず、これにその他の制度による老齢年金受給者数をあわせても、決して満足すべき状態になるとは考えられないのであって、残りの老人に対する所得保障の方途は当然いまから考えておかねばならないものである。

第81表 老齢年金受給者将来推計

第81表 老齢年金受給者将来推計			
年 次	受給者数(60才以上)		(A)/(B)
	(A) 老齢者数	(B) 60才以上人口	
昭和40年	24万人	944万人	2.5%
50	64	1,190	5.4
60	166	1,430	11.6
70	243	1,887	12.9

厚生省保険局推計

ここで、ふたたび老齢年金支給の現状に立ち返ってみることにしよう。

厚生年金保険をふくめ、現行のわが国年金制度により老齢年金を受けている人の数は、第八二表のとおり総数で約四五万人である。わが国の年金制度は厚生年金保険を除き、老齢年金の支給開始年齢を五〇才または五五才としているものが多く、現に六〇才未満で年金の支給を受けている者もかなりいると思われる。この点については、年齢階級別の老齢年金受給者数が把握されていないので、こゝでは一応、諸外国との比較を行うため、現に老齢年金を受けている者はすべて六〇才をこえているという仮定に立つこととする。昭和三二年における六〇才以上人口は七六一万人と推計されているから、前記四五万人はその約六%にあたるわけであって、(老齢年金だけでなく、戦傷病者戦没者遺族等援護法による遺族年金や恩給扶助料などの各種年金をふくめて、老齢者がどの程度受給しているかについては、昭和三〇年の厚生行政基礎調査による数字がある。それによると、男子六五才以上、女子六〇才以上の老齢者総数六〇〇万人のうち年金受給者は七三万人を占め、老齢者総数の一二・二%が何らかの年金を受けていることになる。ここでは老齢年金受給者のみについて諸外国との比較を行うという考え方から、この数字を用いずに単に参考程度にとどめたい)第三六図に示すとおり、先進諸国にくらべて、年金による老齢保障の現状がいかに低位にあるかを知ることができるであろう。

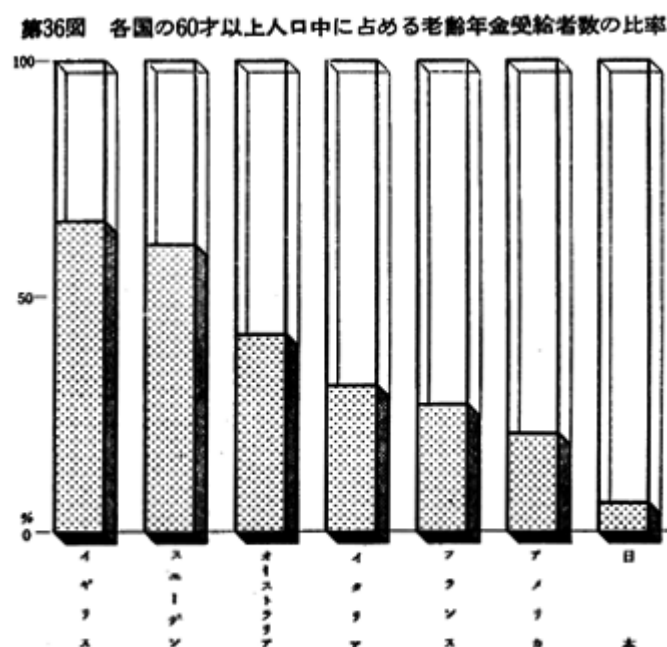
第82表 老齢年金受給人員

第82表 老齡年金受給人員

制 度	人 員	備 考
厚生年金保険	4,958	32.3
船員保険	585	*
国家公務員共済組合	24,377	*
公共企業体職員等共済組合	72,910	
内	国鉄	67,082 32.2
	専売	2,677 32.3
	電々	3,151 *
恩 給		
文 官	156,950	31.8
軍 人	189,290	30.9
市町村職員共済組合	611	32.3
私立学校教職員共済組合	44	32.3
計	449,725	

厚生省大臣官房企画室調

第36図 各国の60才以上人口中に占める老齡年金受給者数の比率



資料：国連世界統計年鑑32年版

(注) 日本のものは厚生省企画室調査数字による。

つぎに問題となるのは、老齡年金の額についてである。

年金の額を報酬比例制にするか、定額制にするかということは年金制度を考えるにあたって一つの大きな問題点となる。報酬比例制とは、年金の額を従来の所得の多少あるいは拠出の多少に比例させる方式であり、定額制とは、従来の所得あるいは拠出に関係なくすべての受給資格者に定額の年金を支給する方式である。一般的には、定額制は報酬比例制に比べて、より社会保障的な色彩が濃く、報酬比例制は多少とも退職金的な性格を有するものといえる。イギリス、ニュージーランド、スウェーデン、デンマーク、オーストラリア、カナダなどの諸外国においては定額制の年金制をとり、アメリカ、西ドイツ、フランスにおける社会保険年金は報酬比例制をとっている。

わが国の年金制度では、従来報酬比例制の建前がとられてきたが、昭和二九年五月以降、厚生年金保険と船員保険では定額制を加味したものとなった。すなわち、厚生年金保険および船員保険の老齡年金額は、定額部分(年額二万四、〇〇〇円)と就業中の報酬に応じた報酬比例部分とからなっている。それ以外の制度では依然として純粋に報酬比例制がとられている。

厚生年金保険で、現在支給されている老齢年金の一件当り平均額は、昭和三二年三月末現在で四万二、五一〇円、月額にして三、五四二円となっているが、これは扶養加算(被扶養者一人につき年額四、八〇〇円)をいれて計算した額であり、本人分のみをとれば三万四六八円、月額にして二、五三九円となる。わが国の年間一人当り消費支出は六万四、〇〇〇円となっているから、右の年金額はその四七・六%をカバーする程度である。

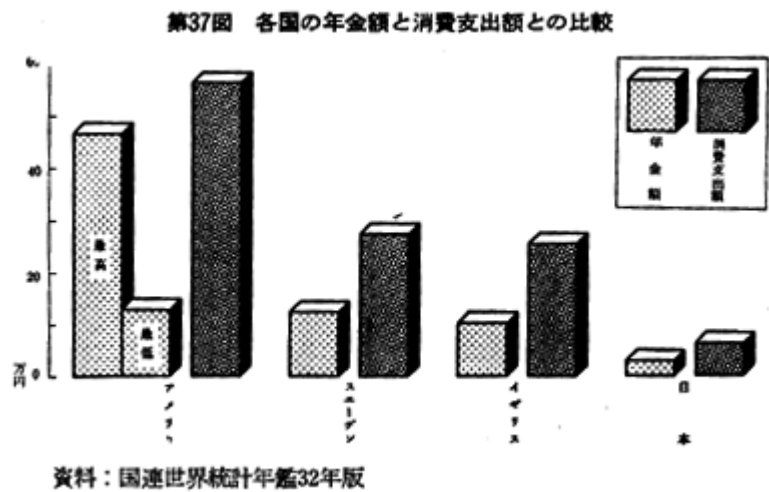
こゝで若干の諸外国における老齢年金の額との比較を行ってみよう。

イギリスにおいては、老齢年金(退職年金)の額は週四〇シリングの定額であり、年額にすれば一〇四ポンド、邦貨にして一〇万四、〇〇〇円となる。これに対して、イギリスの一人当り消費支出は二五万四、〇〇〇円であるから、右の年金額はその四〇・九%となる。イギリスにおける年金生活者の状態がかなり苦しいものであり、そのうち相当部分が公的扶助を受けるに至っている現状であるのは、以上のような年金額の低さによるものであろう。

アメリカ合衆国の年金は報酬比例的なものであり、年額最低三六〇ドルから最高一、三〇二ドル、邦貨にして一二万九、六〇〇円から四六万八、七二〇円が支給される。一方、一人当り消費支出は、五六万四、〇〇〇円であるから、最高額をとった場合八三・一%、最低額をとった場合は二二・九%となる。

つぎにスウェーデンの基本年金は、年額一、八〇〇クローネ、邦貨にして一二万五、二六二円であり、一人当り消費支出は二七万四、〇〇〇円であるから、右の年金額はその四五・七%をカバーすることとなる。(第三七図参照のこと。)

第37図 各国の年金額と消費支出額との比較



以上若干の諸外国との比較によって、わが国厚生年金保険の老齢年金額は、一人当り消費支出との比率では、諸外国とさほど変りはないことがわかったが、第三七図で明らかのように、消費水準自体に格段の差があることを充分考慮にいれる必要があることはいうまでもなからう。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(三) 年金の支給状況

障害年金と遺族年金

年金によって対処されるべき事故としては、既に述べたように老齢のほか廃疾と生計中心者の死亡をあげなければならない。まず廃疾に対しては、厚生年金保険では障害年金といわれる給付が行われる。

廃疾は疾病とは異って長期的な事故であり、たとえば事故で足を切断したような場合数カ月は負傷として健康保険の対象となるのであるが、きず口が固定して、もはや医学的な治療を必要としなくなった段階においては、廃疾として障害年金支給の対象となるのである。単に外科的な負傷だけでなく、内科的な疾患についても同様に取り扱われている。すなわち、疾病にかかったときは、はじめ一定期間は健康保険によって療養の給付が行われるが、疾病が長期にわたったときは、もはや健康保険の手をはなれて廃疾という考え方で取扱われ、症状によって、障害年金が支給されることになる。障害年金については、老齢年金が必要とするような長期の拠出期間はらず、被保険者であった間に廃疾の原因になる事故が発生し、拠出期間が六カ月以上あれば、障害年金は支給される。もちろん障害年金は、廃疾の結果労働能力を失った者に対する生活保障として支給されるのであるから、廃疾の状態が労働にさしつかえない程度のものであれば支給されない。

厚生年金保険以外の制度でも、だいたいにおいて厚生年金保険と同様の建前をとっているが、恩給法の適用のある人達については、廃疾が業務上のものである場合に限り年金が支給される。

障害年金の額は、どの制度でも老齢年金の額とほぼ同じ線できめられている。厚生年金保険では、障害年金の額は廃疾の程度に応じて一級から三級まであり、一番程度の重い一級では老齢年金の額に月額一、〇〇〇円を加算した額、二級では老齢年金の額と同額、三級は老齢年金額の七〇%となっており、昭和三二年三月末現在の一件当り障害年金額は、三万一、八四〇円である。

つぎに生計中心者の死亡に対する給付であるが、厚生年金保険では遺族年金といわれる給付がある。これは、一家の働き手が死亡した場合において、その遺族の生活を保障しようとするものである。厚生年金保険や船員保険では、一家の働き手が働き盛りのうちに死亡した場合にも、その遺族に対して年金を給付する建前になつているが、それ以外の制度、すなわち、各種共済組合等による遺族給付は、老齢年金を受けるに必要な拠出期間(普通二〇年)を満した人が死亡した場合にのみ遺族年金を支給して、働き盛りのうちに死亡した場合には支給が行われない。このような不均衡は、制度が一本化されていないために生ずる欠陥であるが、遺族救済の趣旨から考えるならば、給付条件を厚生年金保険と同程度にすべきであろう。

遺族年金の額は、老齢年金額の半額を基準にして算定されるのが普通である。昭和三二年三月末現在の厚生年金保険の遺族年金額は、一件当り二万二、八四五円となつている。

最後に、現行年金制度による廃疾給付と遺族給付の受給人員を第八三表にかかげておこう。

第83表 廃疾給付と遺族給付の受給人員

第83表 廃疾給付と遺族給付の受給人員

制 度	廃 疾 年 金	遺 族 年 金	備 考
	人	人	
厚 生 年 金 保 険	72,002	114,853	32年 3月現在
船 員 保 険	1,784	18,595	32. 3
国家公務員共済組合	1,800	3,058	32. 3
公共企業体職員等 共 済 組 合	3,194	21,608	
	国鉄 2,944	19,961	32. 2
	専売 60	501	32. 3
	電々 190	1,146	32. 3
恩 給			
文 官	720	89,770	31. 8
軍 人	88,167	1,631,900	30. 9
市町村職員共済組合	28	55	32. 3
私立学校教職員共済組合	33	19	32. 3
戦 傷 病 者 戦 没 者 遺 族 等 援 護	1,492	306,000	32. 9
計	169,220	2,185,868	

厚生省大臣官房企画室調

第三章 生活保障とその関連施策

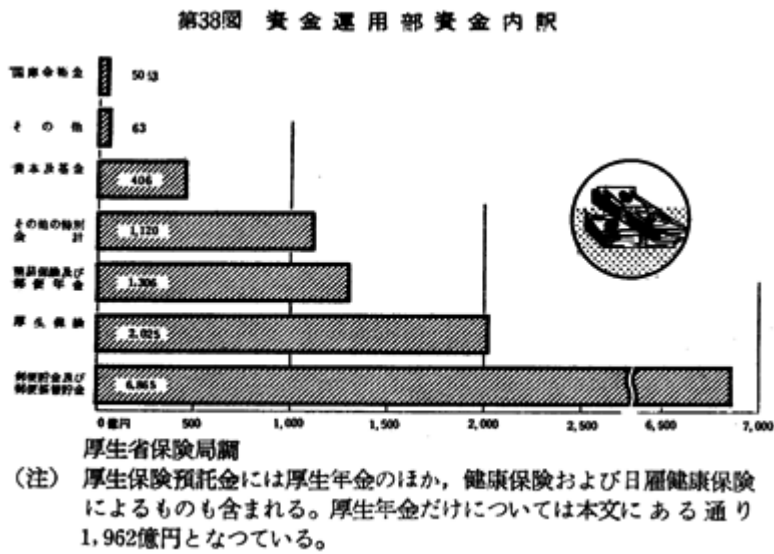
第一節 年金問題

三 現行の年金制度

(四) 積立金とその運用

わが国の年金制度は拠出制によるものであり、かつ、どの制度でも大体において財政運営方式が積立式をとっている関係上、拠出された保険料は、年々積み立てられる。厚生年金保険制度では給付が本格的に発生して以後は、その年に徴収された保険料と積立金から生ずる利子収入と、さらに国庫負担とによって毎年の保険給付をすべてまかない、積立金は永久に崩さないという建前をとっている。前述したように、老齢年金がまだ本格的な発生をみていないため、毎年の収入は、支出をはるかに上回り、急速に積立金が増加していく傾向にある。昭和三二年七月末現在で余裕金をふくめて約一、九六二億円となっており(第三八図参照)いまのところ毎年三五〇億ないし四〇〇億程度増加していく状態である。二〇年後には、この積立金は一兆二、〇〇〇億円をこえることが予想されている。現在この積立金は、資金運用部資金法の規定によって、大蔵省資金運用部に年六分の利率で預託されており、国家資金の一部として、大蔵省が管理運用している。ただ、その一部は、昭和二七年度から被保険者の福祉施設資金として病院および住宅建設のために還元融資が行われており、その額は、逐年増加している。すなわち、昭和二七年度一六億円、二八年度二五億円、二九年度三三億円、三〇年度四五億円、三一年度五五億円、さらに三二年度は六五億円となつている。積立金は今後加速度的に膨張して巨額なものとなるが、これをいかに確実にかつ効率的にしかも拠出者の意向を反映するように管理運用するかは、今後の極めて大きな課題として残されているのである。

第38図 養金運用部資金内訳



第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

四 国民年金制度への途

前項でわが国年金制度の現状を検討した。いまや明らかにされたこの制度の最大の問題は、未適用階層が非常に多いことすなわち、不就業者はもとより、五人未満事業所の従業員、日雇労働者をはじめ自営業者、家族従業者など就業人口中の極めて多くのものが未適用の状態のまま取り残されていることである。したがって国民のすべてに対して年金制度を適用することの必要性が痛感されるのであり、世論もまたその方向に強い意向を示しているのである。そこで、ここではいわゆる国民年金制度の問題をとりあげその経過と、さらに今後検討されるべき若干の問題点を指摘するとともに、制度実現への途を考えていきたいと思う。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

四 国民年金制度への途

(一) 年金問題の経過

現行の年金制度を全国民にまで及ぼしたいとする希望は、かなり以前から識者の間にいだかれていたものであり、昭和二五年における社会保障制度審議会の勧告(「社会保障制度に関する勧告」)にも、具体的な構想として示されている。この勧告においては、全国民に対する拠出制の年金保険制度を樹立することが望ましい旨述べられているが、この実現は日本経済の回復まで待たねばならないとし、とりあえずこのときの勧告は、被用者の年金制度に限られた。ただ、同時に、一般国民に対しての無拠出年金(極めて限定的な場台に限つて)を提唱していることは注目に価する。

昭和二八年同審議会はふたたび年金制度に関する勧告(「年金制度の整備改革に関する勧告」)を行ったが、このときには、現行年金制度を一元的なものに統合するとともに、五人未満の零細企業の被用者および一定の自営業者までも年金制度を適用すべきであることを勧告している。

ついで、昭和三十年頃から年金問題の論議は次第に活潑化し、昭和三十年の自由民主党結成の際の「一般政策」の中で、「国民年金制度の創設を期して調査機関を設ける」旨がうたわれ、昭和三一年度予算では、その線に沿うものとして、高齢者生活実態調査のための予算が計上され、昭和三十一年八月一日を期してこの調査が実施された。昭和三十一年には、さらに、社会党提案にかかる「慰老年金法案」と「母子年金法案」が国会に付託された。これら法案は、その後可決されることなく、現在もなお継続審議となっているが、年金制度に関するなんらかの構想が法案の形ではじめて国会に提出されたという点で意義をもつものである。

昭和三二年度予算養成にあたっては、年金問題が愈々詮議の焦点となり、国民年金準備費が計上された。厚生省ではこの予算に基き、国民年金制度樹立のための基礎的な資料を得ることを目的として、昭和三二年四月一五日を期し、全国的な実態調査を行なったが、さらに五月には、厚生大臣の顧問として五人の国民年金委員を委嘱し、国民年金制度のための検討を本格的に開始した。

なお、前記予算編成に際して、自由民主党政務調査会から、本格的な年金制度を実施するための暫定措置として母子年金創設の意向が示されたが、この案は主として公的扶助との関係において実現をみるにいたらず、生活保護制度における母子加算の増額ということで肩代りされた。

一方、国民年金の問題は、再度、社会保障制度審議会の検討するところとなった。すなわち、昭和三二年五月、内閣総理大臣は、社会保障制度審議会に対して「国民年金制度の基本的構想いかん」という諮問を行い、同審議会はその諮問に応じて審議の段階に入った。

民間団体においても年金制度の実現を望む声が高く全国養老事業大会、全国社会福祉事業大会、全国母子福祉大会などいくつかの大会において年金制度の創設が要望され、決議された。身体障害者の側からも年金制度の要望が強く、東京都社会福祉協議会は国民身体障害者年金制度の設置に関し、具体的な提案を行っている。

昭和三二年七月には、自由民主政策審議会は社会保障新政策を決定したが、その項目の一つに「国民年金制度の策定」をかかげ「拠出制の原則を立て、無拠出の併用をも考慮しつつ」全国民を対象とする年金制度の早急な具体化を行うことをうたっている。一〇月に入るや社会保障制度審議会では、昭和三三年の五月頃に中間答申を行うことを目途として審議を進める方針を決定した。

国民年金委員もそれに前後して、審議メモを発表し、今後はまず未適用階層に対する拠出制の年金制度を中心としてその可能性についての検討を行う旨を述べた。

以上簡単にみてきたように、年金問題のテンポはここ一、二年のうちにかなり急速になってきた感があるのである。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

四 国民年金制度への途

(二) 国民年金制度の構想

国民年金制度の構想を考える場合、年金制度に関してすでに二回にわたって勧告を行った社会保障制度審議会の従来の考え方から入っていくことが適当であろう。同審議会の従来の勧告は、前にも述べたように主として被用者年金制度を対象としたものであって、国民年金制度のための具体的な勧告は行っていないのであるが、勧告意見等にあらわれている同審議会の態度は、常に国民年金制度を念頭においたものであり、国民年金制度の方向を指し示しているものであることは明かである。それでは同審議会が従来示してまた基本的態度とは何であろうか。これまで発表せられたものに限れば、それは現行の被用者年金制度を統合整備して総合年金制度を設け、それを母体にして、五人未満事業所の被用者はもちろん被用者以外の一般国民にまで制度を及ぼしていこうとするものである。(ただ、一般国民のどの程度までをカバーする制度を考えているのかについて、すなわち、自営業者までは疑問の余地はないにしても、家族従業者までもふくむ制度を考えているのかどうかについては明確ではない。)したがって、これは被用者年金の拡大であって、被用者年金を母体とした拠出制の国民年金を想定しているものといえる。すなわちこの構想は、現行の年金制度を統合整備し、それを全国民に及ぼすことによって、整然たる拠出制の国民年金制度を確立するという点に特色を存する。一方、現行年金制度を総合統一し、全国民に年金制度を適用するという点では同様であるが、これを無拠出制で行なおうとする構想がある。たとえば、現行年金制度を一本化するとともに、現行のような社会保険方式による拠出制をあらため、国民から所得の一定割合を目的税として徴収することにより、すべて一定年令以上の高齢者に一定額の年金を支給しようとする案である。

以上二つの構想は拠出、無拠出の差はあるが、いずれも現行制度の統合整備を前提として全国民に普及させるという行き方をとるのであり、一国の年金制度のあるべき理想的な姿をえがいたものといえることができるが、第三の考え方としては、現行年金制度はそのままにしておき、現行年金制度の適用のない階層のみを対象とする年金制度を創設しようという構想もある。この場合には、その構想は、当然、拠出制の線に沿ったものとなるであろう、というのは、この階層のみに対して、一般税または目的税からまかなわれる無拠出の年金を支給することは、他の階層との衡平を失するという結果をもたらすばかりでなく、他の階層の負担において年金の支給が行われるという場合も起りうるからである。

以上がわが国において国民年金制度を考える場合に想定される基本的な型であるが、これに附随して、いくつかの問題がある。

その一つとして、補足的な無拠出年金の是非が挙げられる。これは、本格的な年金制度を、かりに拠出制の原則に立って発足させた場合、制度の発足時においてすでに高齢、廃疾、遺族という状態になっている者や、拠出能力のない低所得階層に属する者に対して、どのような保障を行うかということと関連する問題であるが、これらの論議において無拠出年金の支給が不可能であるという結論になるならば、それに代るべきものとして生活保護の拡充などの問題が考えられなければならないこととなる。

これに対し、無拠出年金の支給が可能であるとすれば、本格的な年金制度と無拠出年金との関係について、時期的にどちらを先行させるべきかといった問題なども起るであろうが、後者はあくまで前者に対する補足的な制度であり、後者の構想は前者の構想とのにらみ合せにおいて論議されるのが至当であると考えられる。

さらに国民年金制度を考える場合の基本的な問題の一つとして、財政運営の方式をどのようにするかと

いう問題がある。この方式には大きく分けて、積立式と賦課式と、その折ちゅう的な方式とが考えられる。

積立式というのは、保険財政を長期的にバランスさせる方式であり、保険料を毎年積み立て、年金給付が最高に達してからは年々拠出される保険料と積立金から生ずる利子収入で年金給付をまかなう方式である。この方式には被保険者自らが将来の年金給付を受けるために保険料を積立てていくという色彩が強くあらわれている。民間保険の場合は、個人的にも保険料拠出と給付とが長期的にバランスするように組立てられ、そのため、保険料も年齢その他の要件により個別的に異なるものとなっている。しかし、国が社会保障として行う年金制度の場合は、民間保険におけるような個人別の拠出と給付の厳密な対応関係は、社会保険の私保険と異なるその本質から考えてこれを貫くことはできず、普通には国の財政負担も行われて、多かれ少なかれ次に述べる賦課式に近いものとなり、所得再配分の要素が加味されてくることになる。

賦課式とは、毎年あるいは数年間の短期バランス方式により、その期間の年金給付を同期の拠出金によってまかなう方式であり、長期間の拠出期間は必要としない。したがって、この方式によると、若年層と老年層の間に相当急傾斜の所得の再分配が行われる結果となり、若年層による老年層の扶養という色彩が強くなる。

以上でわかるように、賦課式は若年層が老年層を扶養するという色彩の濃いものであり、積立式は自らの老後を自らの積立で備えるという色彩の濃いものであると一応考えることができる。ただ、積立式の場合においても、国が行う年金制度としては、国が財政負担を行うことにより、所得再配分の要素が導入され、また若年層が老年層を扶養するという性格も相当程度あらわれるものであることは否定できない。特にそれがインフレーションなどの要因によって、賦課方式に近い形に変っていく傾向がかなり多いということも見逃すことはできない。

右のような事情にあるとしても、いずれにせよ制度発足に当って、どちらに近い方式をとるかということが、基本的問題となるであろう。

第三章 生活保障とその関連施策

第一節 年金問題

四 国民年金制度への途

(三) 国民年金制度への途

以上いくつかの国民年金制度の構想を簡単に見てきた。このうちどの構想が妥当であるか、また補足的な年金制度を採用するとすれば、本格的な年金制度とどのように組み合わせるかというようなことについて仔細に掘り下げて検討し、真にわが国の実状に適した年金制度を選ぶことが必要であるが、問題はその実現の可能性いかんということである。ここでもう一度所得保障とはなにかということを考えてみる必要がある。所得保障とは老齢者、廃疾者、母子など労働能力あるいは所得能力を失った人達の生活を国が保障して行こうとするものであるが、そこでいう国とは、何も抽象的なものではなく、一人一人の具体的な人間が集って国家社会を形成しているものである。そうして、そのうちのある部分が生産者集団となり他の部分が非生産者集団となる。老齢者、廃疾者、母子などは幼少年人口とともに非生産者集団に属し青壮年層—生産年齢にあるもの—は生産者集団に属するのである。

生産者集団は非生産者集団を扶養するという立場に立つ。この扶養は家族制度の形態が厳存している間は、個別的な家族という集団の内部において行われた。すなわち、一家族内における生産者の生産活動により、非生産者は扶養されてきたのである。それがいまや国という場にまで拡張された。すなわち一国における生産者集団が中心となって非生産者集団を扶養することが要請されているのである。

国民年金制度の実現が可能なりや否やは、保険料か税かいずれの形にせよ、主としてこの生産者集団を中心とした国民が、これを負担するか否かの決断にかかっているといえよう。国民が、社会連帯の精神に基いて非生産者集団扶養のための負担を甘受することにふみきるならば、実現の見通しはきわめて明るいものとなるであろう。

第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

一 身体障害者福祉の意義

身体障害は、人間生活におけるもっとも大きなハンディキャップの一つであるというべきであろう。それは正常な社会生活をさまたげ、しばしば労働不能による収入の杜絶をまねき、生活を破綻に陥しいる。身体障害者福祉とは、このようなハンディキャップをできる限りカバーすることにほかならない。すなわち身体障害者の職業能力や生活能力を可能な限り回復させて、すみやかに社会経済活動に復帰させ、貧困への途をしゃ断しようとするものである。これを自立更生の援護といってもよいであろう。

身体障害者の自立更生をはかるには、医学的、心理的、職能的な一貫した更生援護を必要とするが、適切な指導と訓練が行われるならば、多くの場合身体障害者は正常者と等しい能力を回復するに至るのであって身体障害者福祉法は、このような事実に立脚し、身体障害者の自立更生の援護を目的として制定されたものである。

しかし、以上述べたような努力を国家社会が行っても現に自立更生の見通しのたたない重度の身体障害者に対して、いかなる援護措置をとるべきかということも、身体障害者福祉における別個の大きな問題として解決されなければならないところであろう。結論的にいえば、そのような重度身体障害者についてはやはり所得保障の面を重点として——職業的更生中心主義でなく——、その福祉が図られるべきであろう。そしてこの方向に沿うものとして、身体障害者年金または扶助制度の確立が要請されるのである。

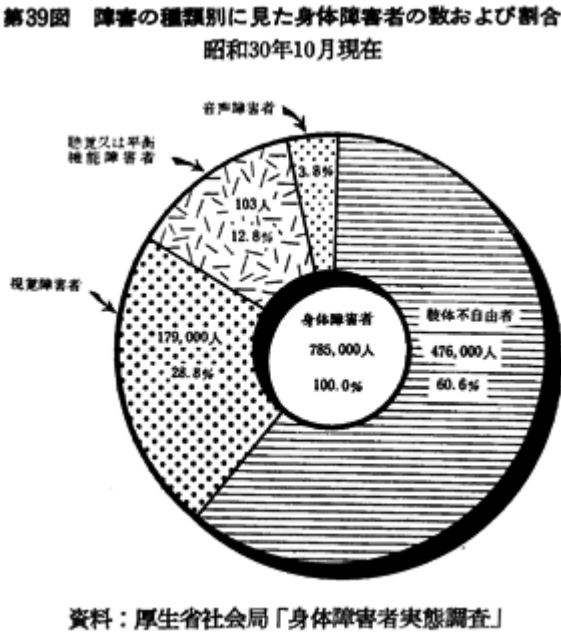
第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

二 身体障害者の実態

わが国における身体障害者(児童を除く)の数は、七八万五、〇〇〇人と推定されており、第三九図でわかるようにそのうち肢体不自由者が四七万六、〇〇〇人で過半数を占めている。以下、視覚障害者が一七万九、〇〇〇人、聴覚または言語障害者が一〇万人、音声障害者が三万人という順序となっている。

第39図 障害の種類別に見た身体障害者の数および割合



これらの人達の就業状況は第八四表にあるように、二七・六%が就業不能という状態であり、何らかの就業をしている者は五九%である。また、これら就業している人達はどのような仕事に就いているかをみると、第八五表に示されたように、全体としては農業従事者(農夫牧夫および類似従業者)が最も多く、視覚障害者の場合では、当然のことながらあんま師、はり師またはきゅう師となっているものが多い。なおこれに関して注目されることは、後掲第九五表にみられるように、就業年齢前にすでに障害が発生している場合が極めて多いということである。

第84表 身体障害者就業状況比率

第84表 身体障害者就業状況
比率(単位%)

昭和30年10月現在

就 業 状 況	割 合
総 数	100.0
従 業 者	59.0
業 主	24.5
常 用	13.0
日 雇	3.0
家族従業者	13.6
そ の 他	4.9
休 業 中	1.7
失 業 中	1.6
就 業 不 能	27.6
そ の 他	10.1

資料：厚生省社会局「身体
障害者実態調査」

第85表 障害種類別,職業別数比率

第85表 障害種類別,職業別数比率(単位%)

昭和30年10月現在

	総 数	視覚障害	聴覚障害	音声障害	肢 体 不自由
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
教 授 お よ び 教 師	0.7	0.5	-	-	1.0
あんま師, はり 師, きゆう師	5.1	20.1	0.2	-	0.9
事 務 従 事 者	4.2	1.5	1.0	2.0	6.0
呼売人, 行商人 および 露天商人	1.5	0.7	0.8	-	2.1
上 記 以 外 の 販 売 従 事 者	6.0	3.2	4.7	0.7	7.6
農夫, 牧夫および類似従業者	23.0	17.6	37.8	41.5	20.7
金属および金属関係従業者	2.2	0.6	2.2	2.0	2.8
指物職人および木製家具細工物職	1.9	0.7	2.0	3.4	2.2
裁 縫 師	3.0	0.2	1.9	6.2	4.2
そ の 他	52.4	54.9	49.4	44.2	52.5

資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査」

つぎに、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、第八六表のとおりとなって、無収入が半数に近い。もっともこのうちには家族従業者で無給のものがふくまれているが、その家族従業者の数を差し引いたとしても、無収入者が相当部分を占めることになる。これによっても、一般的に所得水準がきわめて低く、やむを得ず親族の扶養あるいは社会保障給付に頼って生きていかなければならない者がきわめて多いという実態をうかがうことができるであろう。

第86表 障害種類別,収入階層別数比率

第86表 障害種類別，収入階層別数比率(単位%)

昭和30年10月現在

	總数	視覚 障害	聴覚 障害	音声 障害	肢 体 不自由
總 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
無 収 入	46.6	56.9	43.5	38.1	44.0
1,000円 未 満	2.6	3.3	3.3	2.7	2.2
1,000円～ 3,000円	11.0	8.3	15.4	27.9	10.1
3,000円～ 5,000円	9.1	8.5	10.6	15.6	8.5
5,000円～ 10,000円	14.5	12.9	17.1	10.4	14.9
10,000円～ 15,000円	7.2	5.5	5.1	-	9.0
15,000円～ 20,000円	4.4	2.5	3.0	2.1	5.7
20,000円～ 30,000円	2.9	1.6	1.6	0.7	3.9
30,000円～100,000円	1.1	0.5	0.4	1.8	1.5
100,000円以上	0.5	-	-	-	0.2
不 詳	0.1	-	-	0.7	-

資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査」

第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

三 身体障害者更生援護の現状

(一) 更生援護のための第一線機関

身体障害者の自立更生の援護を効率的に行うためには、直接身体障害者と接触し、その相談に乗り、指導を行い、必要な措置をとって、援護を進めていく第一線機関が充実したものでなければならない。そのような機関としては福祉事務所がある。福祉事務所には身体障害者福祉司という職員がいて、身体障害者の更生援護事務についての技術的指導に当たっている。昭和三二年九月現在、福祉事務所数九六七カ所に対し、身体障害者福祉司の数は七九一人、そのうち兼任が四七七人であり、その充実の度合は満足すべきものではないので、不足人員の補充と資質の向上をはかることが必要とされるところである。

更生援護を適切に行うためには、身体障害者一人一人の必要(ニード)を的確に把握し、その線に沿って更生援護の措置がとられなければならない。更生援護は、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てはじめて効果をあげることができるものである。したがって、そのおのおのの方向から一人一人の必要(ニード)を判定するということがまず必要とされることがらである。このため、医学的、心理的、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おかれており、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。現在一更生相談所当り平均職員数は七人であり、更生相談所において取り扱った件数は第八七表に示されているように、毎年若干ずつ増加している。しかし、地理的条件などからその利用状況はまだ必ずしも満足すべき状況ではないので、今後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り、利用度の向上をはかる必要があると思われる。

第87表 身体障害者更生相談所措置件数

第87表 身体障害者更生相談所措置件数			
	29年度	30年度	31年度
総 件 数	52,221	53,292	59,800
一ヵ月平均件数	1,135	1,158	1,300

厚生省社会局調

第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

三 身体障害者更生援護の現状

(二) 更生医療と補装具の交付

身体障害者を身体障害者たらしめている身体上の欠陥を除去するか、あるいは除去しないまでも軽減できれば身体障害者の自立更生上最も効果的なものであることは言をまたない。そのような努力を行うのが更生医療である。更生医療を行いうる身体障害は比較的限定されており、事実、調査の結果によれば更生医療の必要があると認められたのは身体障害者の一三%にも満たない数であり、残りの八七%は更生医療の必要なし、すなわち更生医療の効果は期待できないという状態である。しかしながら、全体との比率からすれば少いけれども、実数でいえば約一〇万人ということになる。これら医療効果が期待できる者については一人でも多く更生医療をほどこし、可能な限り肉体的欠陥の除去を行うべきことは当然であろう。

いままで身体障害者福祉法および戦傷病者戦没者遺族等援護法により更生医療の給付を行った件数は、一万六、一五七件(一般身体障害者に対するもの三、二八七件、旧軍人、軍属に対するもの一万二、九九〇件)となっている。なお昭和三一年度中の件数は一、九三五件(一般身体障害者に対するもの一、一三〇件、旧軍人、軍属に対するもの八〇五件)である。

次に補装具とは、義手、義足、車椅子、補聴器、盲人安全つえ、義眼など、身体障害者の肉体的欠損を補って職業能力、生活能力の回復をはかることを目的とするものである。昭和三一年度中における補装具交付、修理の実績としては、一般身体障害者に対するもの二万一、〇〇九件旧軍人、軍属に対するもの一万五三〇件となっている。

更生医療の給付や補装具の交付、修理は、一般身体障害者については身体障害者福祉法、旧軍人、軍属については戦傷病者戦没者遺族等援護法という法律によって行われている。

第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

三 身体障害者更生援護の現状

(三) 雇用の促進と自営業の奨励

更生医療の給付や補装具の交付などによって肉体的欠損がおぎなわれたときは、次の問題として、社会経済生活への参加を後押しし、職業的な更生をはかることが必要となる。社会経済生活へ現実に参加させることこそ、身体障害者に対する最善の福祉施策であって、その結果は非生産的な人口を生産的な人口に転化させ、全体として国家社会の負担を軽減させるという効果をも得ることになるのである。

身体障害者を社会経済生活に参加させるためには、その人たちを適職に就かせるための措置を講ずることが必要である。

まず身体障害者の雇用についてであるが、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、雇用主の理解を基礎として雇用の促進に努めているが、いまだ満足すべき状態とはいいがたい。労働省による就職のあっ旋状況を見ると、昭和三二年八月末現在までの希望登録者累計七万二、一〇六名に対し、就職件数四万八、五七九名であり、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(全国八ヵ所)の昭和三一年度における修了生計一、〇〇九名であり、このうち就職者(自営業を含む)は九三四名となっている。

身体障害者の就業状況については、昭和三一年五月労働省で全国調査を行ったが、その結果は、身体障害を有する被用者中六八・四%はその事業所に雇用されている間に災害その他で障害を受けた者(継続雇用者)であり、身体障害者として新たに雇用された者(新雇用)は三一・六%にすぎないことを示している。第八八表は企業規模別に見た身体障害者の雇用状況であり、数字は全従業員に対して身体障害者の占める割合を示したものである。

第88表 企業規模別身体障害者雇用状況

第88表 企業規模別身体障害者雇用状況					
昭和31年5月					
企業規模	500人以上	499～100	99～15	14人以下	合計
新雇用者	0.48	0.58	0.89	2.41	0.53
継続雇用者	1.34	0.45	0.36	0.30	1.15
計	1.82	1.03	1.25	2.71	1.68

資料：労働省「身体障害者就業実態調査」

これによると、従業員一四人以下の零細事業場が従業員の二・七一%もの身体障害者を雇用して最も高率を占め、次には五〇〇人以上の事業場が一・八二%でこれに次いでいる。しかし、これを新雇用と継続雇用とに分けてみると、新雇用は一四人以下の事業場では従業員の二・四一%と圧倒的に高く、以下規模が大きくなるほどその率は減少している。一方継続雇用はこれと逆に五〇〇人以上の事業場の一・三四%が最も高く以下規模が小さくなるにつれて率が減少している。以上のことは大企業においては、職場復帰は比較的容易であるが、新規の就職はきわめて困難であり、したがって身体障害者が新たに就職する場合には零細企業に限定される傾向のあることを示しているといえよう。

身体障害者雇用の今後の方向としては、雇用主の理解による雇用の促進を一層推進して行くことの必要性はいうまでもないのであるが、さらに強力に推進するためには、英国においてすでに実施されているように、身体障害者の強制雇用または割当雇用を行い、あるいは身体障害者の職能訓練を事業主に委託して実地に作業を修得させるといった方法をとることが必要であるという声が高い。

身体障害者を適職に就かせるもう一つの方法は自営業の奨励である。これについ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り扱う旨が定められている。しかしながら一番問題になるのは、自営業をはじめるに当っての更生資金である。現在身体障害者は世帯更生資金の貸付において、優先的な取扱を受けることになっており、国民金融公庫による更生資金も利用されているが、さらに身体障害者に対する更生資金の貸付制度を強化、拡充することが強く要望されている。第八九表は、世帯更生資金申込および貸付状況(三〇年度及び三一年度)を示したものである。

第89表 世帯更生資金申込および貸付状況

第89表 世帯更生資金申込および貸付状況				
世 帯 区 分		申込人員	貸付人員	申込に対する決定の比 %
昭和 三〇 年度	一般生計困難者	9,511	4,533	47.7
	身 体 障 害 者	829	620	74.8
	戦 没 者 遺 族	121	87	71.8
	留 守 家 族	13	12	92.3
	母 子 世 帯	737	349	47.3
	計	11,211	5,601	50.0
昭和 三 一 年 度	一般生計困難者	7,007	4,560	65.07
	身 体 障 害 者	1,138	779	68.45
	戦 没 者 遺 族	176	110	62.50
	留 守 家 族	24	14	58.33
	母 子 世 帯	616	271	43.99
	計	8,961	5,734	63.98

厚生省社会局調

第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

三 身体障害者更生援護の現状

(四) 更生援護のための施設

身体障害者が自立更生して社会生活に参加し、あるいは復帰するためには、それぞれのハンディキャップに応じた更生援護を行う施設が必要である。第九〇表は身体障害者更生援護施設の現況であるが、このほかに、傷病軍人等の重度障害者を収容する施設として国立保養所が二カ所ある。

第90表 更生援護施設の種類および数

第90表 更生援護施設の種類および数	
昭和31年3月現在	
肢体不自由者 更生 施設	35カ所 (国立 1 公立34)
失 明 者 更 生 施 設	5 (国立 3 公立 2)
ろうあ者 更 生 施 設	1 (国立)
身体障害者収容援護施設	20 (公立)
補 装 具 製 作 施 設	37 (国立13公立24)
点 字 図 書 館	6 (公立)

厚生省社会局調

これまで障害者のうち、特にろうあ者に対する施設がなかったため、この面の更生援護措置が遅れていたのであるが、昭和三二年度予算において国立ろうあ者更生指導所の設置が決定され、ろうあ者のための福祉は一步前進した感がある。しかしながら更生援護施設全体として、まだ決して十分なものではなく、特に点字出版施設とか、脳性麻痺や複合障害者に対する更生施設等の設置は、今後の重要な課題として残されている。

第三章 生活保障とその関連施策

第二節 身体障害者福祉

四 身体障害者福祉の方向

現在のわが国の身体障害者福祉行政は、前項で見てきたように、職業的更生に重点を置いたものである。身体障害者が職業的に自立更生し、健康な者と同一の条件で働けるという自信を持たせることが、身体障害者福祉の中心課題であることはいうまでもなからう。

このように、職業的更生に重点を置いた施策は次第に効果をおさめ、最近では、相当重度の身体障害者までがその障害を克服して、社会復帰の途を歩んでいる例が多く見受けられるようになったのは事実である。しかしながら、職業的更生施策を行っても、更生の見通しの立たない重度の障害者も相当数いることは事実であり、これらの者に対しては、また別の観点から福祉施策が講ぜられなければならないことは、本節の冒頭にも述べたところである。

すなわち、これら重度な身体障害者で、職業的更生はもちろん、日常生活すら独立して営めない人達、あるいは、普通のレベルの職業的更生は望めないが、一定の保護条件のもとでは、ある程度の労働はできるといった人達が考えられる。これらの人達に対しては、現在行われている職業的更生主義の福祉行政とは別に、身体障害者の全生活管理に重点を置いた、保護行政が行われる必要がある。具体的にいえば更生の不可能な身体障害者には年金または扶助の制度を設けてこれらの人々の生活を保障する方向をとり、また、一定の保護条件のもとではある程度の労働はできるといった人達には、保護授産施設を設け、そこに収容して常に医学的その他の管理を行いつつ労働に就かせるという方向をとることが必要であると思われる。特に障害年金については、第一節において述べた国民年金制度の一環としてその実現が強く望まれているのである。

以上のことは、今後の身体障害者福祉行政における大きな課題であり、これが実現されるならば、身体障害者福祉行政に一つの大きな転機を画することとなるであろう。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

一 児童福祉の意義

児童は心身ともに健全に育てられなければならない。児童は明日の社会のにない手であり、一国の将来は児童の双肩にかかっているといっても過言ではないからである。

疑いもなく、現代における社会生活の複雑さは、ややもすれば児童の健全な発育を阻害する要因を生みだす傾向をもっている。

児童は心身ともに未熟な状態にあり、そのような要因に対してみずから防衛するだけの力は足りない。児童の福祉をおびやかす社会の要因に対して児童をまもる責任は第一に保護者たる父母にかかっている。しかし社会生活の変化は家庭生活の形態をも次第に変化させ、今日では必ずしも父母の手のみで児童の健全な育成の責任をはたしきれなくなっている。まして、父母を失った児童や、父母が働きにでて家庭生活をともにできない児童などに対し、国家社会が積極的に手をさしのべるべきことは、福祉国家におけるその当然の責務である。事実、われわれのまわりには、人道上の見地から、あるいは社会秩序の保持という見地からも国家社会の保護の必要を痛感する児童を数多く見受ける。身体障害児童とか精神薄弱児童など心身に障害のある児童、親がないとか、虐待されるとかあるいは家庭が貧困であるといった社会的な条件に恵まれない児童、さらに不良化したり犯罪を犯したりするいわゆる問題児童などは国家社会による保護をまさに緊要とする児童達であるといわなければならない。

その他の一般児童に対しても国家社会は積極的に健全育成のための努力をすることが必要である。児童の健全な発育を阻害する社会的なあるいは自然的な要因をできる限り除去するように努めるとともに、たとえそのような要因があったとしても、それにうち勝つことのできるすこやかな心身を育てるために、国家社会はあらゆる努力を傾けなければならないのである。

昭和二二年に制定された児童福祉法は、このような理念をつぎのように表現している。

「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、かつ、育成されるよう努めなければならない。すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」

この理念を具体化するために、わが国の児童福祉行政は一步一步その途を歩んでいるのであるが、具体的な施策としては、なお今後の発展にまつべきものが多い。

本章では、以下、児童福祉の現状と問題点を検討することとし、併せてこれと不可分の関係に立つ母子福祉の問題を概観することとしたい。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

二 児童福祉機関による活動

児童福祉のために直接活動している機関としては、児童相談所、福祉事務所、児童委員、保健所などをあげることができる。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

二 児童福祉機関による活動

(一) 福祉事務所と児童委員

福祉霧所の概況については第五節において述べるが、児童福祉のためのその活動状況は、第九一表に示すとおりである。すなわち、福祉事務所は児童および妊産婦の福祉に関して、(1) 必要な実情を把握し、(2) 相談に応じたり必要な調査を行い、(3) 個別的または集団的に必要な指導を行っている。なお、市部の福祉事務所では、保育所への入所措置を行うこともその大きな業務となっている。

第91表 福祉事務所の児童福祉活動の状況

第91表 福祉事務所の児童福祉活動
の状況

(1) 児童福祉関係の種類別受付件数

昭和31.1～31.12

本人からの相談	39,290
一般から通知その他	13,149
児童相談所から委嘱	5,602
保健所から通知	1,998
児童相談所から送致	1,972
都道府県関係者から通告	772
警察から通告	2,695
市町村長から通告	13,132
児童委員から通告	28,410
学校から相談	9,456
保護者(親戚)から相談	206,770
発見	12,201
受付総数	335,447

(2) 同上の中種類別処理件数

処理 の 種 類 別	相談, 助言, その他	55,125
	他の機関へ紹介あつせん	8,586
	児童相談所の委嘱による調査	4,340
	児童相談所への送致	10,388
	児童福祉法第22条ないし第24条の措置権者に通告	12,549
	保育所	197,602
	母子寮	2,332
	助産施設	4,904
	社会福祉主事指導	21,498
処理済件数		317,424

資料: 厚生省大臣官房統計調査部
「社会福祉統計月報」

つぎに児童委員は、民生委員をもってあてられることになっており、現在全国で一二万五、〇〇〇名の児童委員が、都道府県知事の指揮監督のもとに、児童福祉のための活動を行っている。その仕事は広範囲にわたっているが、主なものとしては、(1) 担当区域内的の児童および妊産婦の実情把握、(2) 要保護児童の発見と通告、(3) 里親、保護受託者たるべき者の発見と調査、(4) 被虐待児童の家庭調査、(5) 費用徴収に関する調査等があげられる。

健全育成の問題については後に述べるところであるが、この問題は、地域社会の積極的な協力なくしては容易に推進しえない問題であるので、今後、とくに地域社会との結びつきが比較的密接である福祉事務所や児童委員が、地域社会における活動の中心となり、児童の健全育成のために積極的に活動することが期待される。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

二 児童福祉機関による活動

(二) 保健所

保健所は、前章第五節で述べたように、公衆衛生行政の第一線機関として各種の業務を行っているが、児童福祉の分野においても重要な役割をはたしている。

いうまでもなく、児童が心身ともに健全に生まれるためには、まずその母体の健康が守られなければならないが、保健所では、この観点から妊産婦の保健について衛生知識の普及を行い、また、健康相談や保健指導を行っており、生まれた児童に対しては健康診断を行う等児童が健全に成長するよう指導している。さらに身体に障害のある児童に対しては後に述べるような「療育指導」を行っており、このほか、児童福祉施設に対して、栄養の改善その他衛生に関する必要な助言を行うことも保健所の業務である。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

二 児童福祉機関による活動

(三) 児童相談所

その仕事の内容

児童相談所の仕事は非常にひろい。児童の福祉に関係あるすべての相談に応ずるとともにいろいろな角度から児童の状態を判定し指導を行う。また特別な児童については一時保護も行う。

総合的な調査や観察の結果によって、児童を家庭においたまま、ケース・ワークによる指導を行うか、里親などへの委託を行うか、あるいは各種の児童福祉施設へ入所させるかといったことがらを判断し、問題の解決をはかって行くことも児童相談所の重要な任務である。

したがって、児童に関する問題について児童相談所の門をくぐれば、その問題について一応総合的な角度からの解決がはかれる仕組みになっている。

それでは児童相談所の対象となる児童はどういう児童であるかということ、まず

(1) 環境に問題がある児童として、保護者のない児童、放任されている児童等、(2) 心身に障害のある児童として精神薄弱児、病的性格児、神経症児、肢体不自由児、盲児ろうあ児等、(3) 複合的な原因による問題児として家出児、浮浪児、不良児、虞犯少年、長期欠席児童等が挙げられる。これらの児童は現に問題をもっている児童であり、児童相談所では、その問題を解決するため各種の必要な措置を講ずることになる。

これらのほか、児童相談所では、一般児童をも対象として、その指導の問題を扱っている。これには、育児しつけの問題、進学の問題、学業不振の問題、あるいは職業指導の問題などがふくまれ、一般児童が健全に育成されるためのあらゆる助言が行われる。前記三つの分類に属する児童に対する措置が、いわば治療的な措置であるのに対してこれは予防的なものであり、児童相談事業の一つの重点であるが、児童福祉行政の重要な一面として今後ますます発展さるべき分野であることはまちがいない。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

二 児童福祉機関による活動

(三) 児童相談所

その活動状況

児童相談所の活動状況をみるために、まずその取扱処理件数を年次別に掲げると第四一図のとおりとなる。

つぎに、どのような種類の相談が行われているかについて第九二表をみることにしよう。

第92表 児童相談所における相談の種類別受付件数

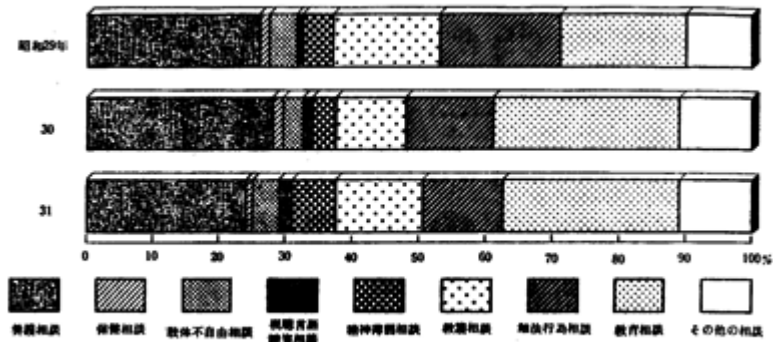
第92表 児童相談所における相談 の種類別受付件数 昭和31.1.1～31.12.31		
相談の種類	受付 実人員	比率
養護相談	38,928	23.5%
保健相談	1,766	1.1
肢体不自由児相談	6,961	4.2
視聴言語障害相談	2,245	1.4
精神薄弱相談	10,606	6.2
教護相談	23,312	14.1
触法行為相談	20,606	12.4
健全育成相談	41,621	25.1
その他の相談	20,001	12.0
計	165,779	100.0
資料：厚生省大臣官房統計調査部 「社会福祉統計月報」		

第九二表のうち、養護相談というのは保護者のない児童、被虐待児童などについての相談であり、教護相談とは、問題行為のあった児童についての相談を意味し、家出、浮浪などが含まれる。触法行為相談というのは、一四才未満の児童で刑罰法令に触れる行為のあった児童についての通告を受つけたことを意味する。健全育成相談というのは、一般児童を健全に育成するための相談であって、しつけのし方、習癖矯正などについての相談がふくまれる。

全相談受付件数のうち、健全育成相談がもっとも多く、第四〇図に示されるように最近これが次第に増加する傾向をたどっているが、これは児童相談所の機能がひろく一般に認められつつあることによるものとおもわれる。

第40図 児童相談所における相談別受付件数の割合

第40図 児童相談所における相談別受付件数の割合



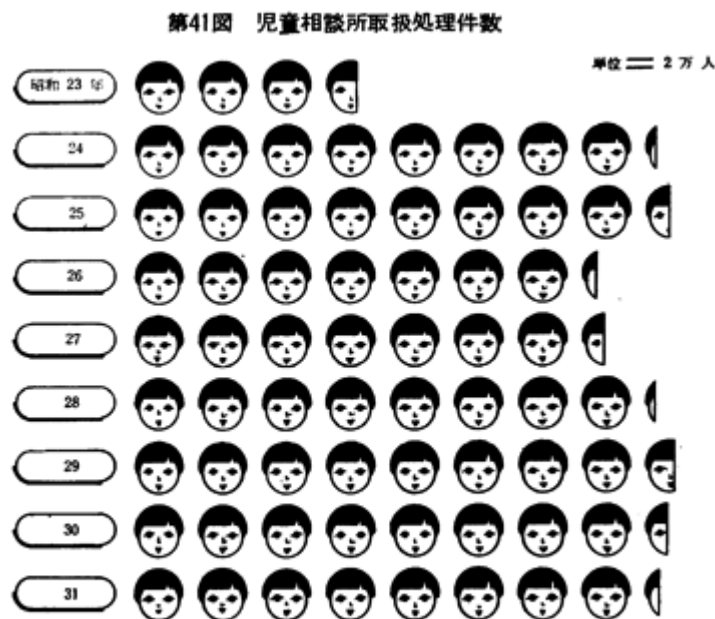
資料：厚生省大臣官房統計調査部「社会福祉統計年報」

以上、児童相談所の活動状況を簡単に述べたが、このような仕事をする児童相談所は全国に一二カ所あり、児童相談所におかれている職員の数、二、四六一人となっている。そのうち、児童福祉法による措置実施の業務に従事するもの四五二人、判定指導関係の業務に従事するもの二二三人(精神科医、臨床心理判定員等)、一時保護関係の業務に従事するもの六二〇人、庶務関係の業務に従事するもの四九五五人、児童福祉司六七一人となっている。

児童相談所の活動がどのように行われるかは、今後の児童福祉に大きく影響する。一人でも多くの国民が児童相談所を知り、それを利用するならば、それだけ児童の福祉は前進するであろう。さきにみたように健全育成相談の増加傾向は、一般児童をもつ親に対してそれだけ児童相談所の認識が普及したことを示すものであるが、今後とも児童相談所の啓発宣伝は活潑に行うことが必要である。さらに、児童相談所から遠く離れた交通不便の地に住む人々に対する援助のためには、現在でも巡回相談の形で児童相談所の方から計画的に出向き、必要な援助を行っているが、このような巡回相談も、さらに活潑に行うことが必要であろう。

もちろん、このような方向で児童福祉を前進させるためには、現在の児童相談所の陣容では決して充分ではない。児童相談所の強化は、児童福祉の前進のためにぜひとも考えられなければならないところである。

第41図 児童相談所取扱処理件数



資料：厚生省大臣官房統計調査部「社会福祉統計年報」

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(一) 要保護児童の概況

要保護児童とは、国家社会の保護を必要とする児童のことであるが、われわれはこのような児童を、社会的な条件に恵まれない者、心身に障害のある者およびいわゆる問題児の三つに大別することができるであろう。

社会的条件に恵まれないものとは、一般の児童が充足している社会的な条件を欠いている児童のことであって、親のない児童、親があってもいろいろの原因によって親の手元で養育することのできない児童、あるいは親が働きに出て親による保育を受けられない児童などである。さらに、貧困家庭の児童などもこれにふくまれよう。心身に障害のあるものとは、身体障害児童や精神薄弱児童などである。問題児童とは不良化したり家出したりした児童のことである。

これらの児童に対する施策とは、要するに、その欠けているところを充足させることであって、具体的には、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おもなことになる。このような目的のために児童福祉施設が設けられているが、その施設数とその在籍人員は第九三表のとおりで、児童福祉施設に入所して保護を受けている児童数は、昭和三十一年一二月末現在で七三万七、〇〇〇人となっている。

第93表 児童福祉施設の数および在籍人員

第93表 児童福祉施設の数および在籍人員						
昭和31年12月						
名 称	施設数(初日現在)			在籍人員(月末現在)		
	公立	私立	計	公 立	私 立	計
助産施設	78	208	286	491	575	1,066
乳児院	51	81	132	1,134	1,694	2,828
養護施設	105	433	538	7,089	25,776	32,865
精神薄弱児施設	44	42	86	2,536	2,280	4,816
虚弱児施設	9	12	21	306	648	954
肢体不自由児施設	13	6	19	854	387	1,241
盲児施設	20	9	29	1,194	327	1,521
ろうあ児施設	22	14	36	2,098	610	2,708
教護院	50	2	52	4,592	166	4,758
母子寮	513	126	639	27,770	8,105	35,875
保育所	4,618	4,147	8,765	341,945	306,424	648,369
合 計	5,523	5,080	10,603	390,009	346,992	737,001

資料：厚生省大臣官房統計調査部「社会福祉統計月報」

しかしながら、児童福祉施設の数、わが国の実情から見てまだ極めて不足しているため、保護を要する児童でありながら児童福祉施設に入所させないままにしている児童(未措置児童)がきわめて多数いるものと推定されている。特に、保育所、精神薄弱児施設、肢体不自由児施設、養護施設などの不足が顕著

であり、これら施設を早急に拡充することが強く要望されているのである。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(二) 里親制度

親のない児童や、親があってもなんらかの原因によって親の手許で養育することのできない児童など、適切な養護に欠ける児童は、養護施設に入所させて保護することが多いが、このほか里親委託の途がひらかれている。

親のない児童は、一般の児童が親という保護者のもとで、感情的にも意志的にも阻害されることなく育成され得るのに対して、そのような健全育成がはばまれることになりやすい。国家社会の義務として、親のない子に対しては、できるだけ親と同様の保護をあたえるべきであるが、その点、里親制度は、すぐれた長所を持つ。里親制度とは、このような児童を特志家の手もとにあずけて、その家庭的ふん囲気の中で育てて行こうとする制度である。昭和三二年五月末現在で、里親登録数は一万七、七八三人、現に児童の委託を受けている者は八、二九八人で、委託率は四七%となっている。委託されている児童数は九、三一五人である。里親制度で現在問題になっているのは、第一に里親登録数は年々伸びているのであるが、現実には児童を委託される数はそれに比例して伸びていないということである(第九四表参照)。その原因としては、里親側の児童に対する希望条件がむづかしくなっているということもあげられるし、また、里親に支給される養育手当が少額であるためということもあろう。(里親に対しては、児童福祉施設に対すると同様、毎日、児童一人につき飲食物費六一円六八銭、乳児の場合は七〇円五三銭、間食費五円、その他の事業費一九円四五銭、また、里親手当として毎月二五〇円が支給されることになっている。)しかし、とにかくこの制度はすぐれた長所をもっているものであり、今後ともこの制度を発展させることの必要性は言をまたないのであって、このため、さらに一般世間の特志家にすすんで名乗りをあげてもらうように、委託促進運動ないしは里親開拓運動が必要とされるのである。

第94表 里親制度の現在までの状況

第94表 里親制度の現在までの状況				
区分 年次	登録里親数 (A)	児童を委託 されている 里親数 (B)		(A)に対する (B)の割合 %
		里親数	児童数	
24.3	1,280	1,162	1,368	90
24.10	4,153	2,909	3,278	70
25.10	7,429	4,859	5,488	65
26.12	9,471	5,944	6,619	63
27.12	11,310	6,736	7,488	59
28.12	12,953	7,210	7,979	55
29.12	14,419	7,673	8,519	53
30.12	16,200	8,283	9,111	51
31.12	17,553	8,627	9,544	49

厚生省児童局調

厚生白書 (昭和32年度版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(三) 親探し運動

ふとした事件で親と子が別れ、子のゆくえがわからないという状態は極めて不幸なことである。親探し運動は、このような子を親に再会させるために昭和三十一年春朝日新聞社が主体となり全国社会福祉協議会とともに実施したものである。昭和三二年度においては厚生省の予算にこれに関する事務的な経費が計上され、一層組織的効果的な実施を図ることとなり、朝日新聞の後援により、厚生省と都道府県が主体となって昭和三二年九月からふたたびこの運動がはじめられた。

昭和三十一年度中、春と秋に数回にわたって新聞紙上に掲載された児童数は二、四九二人であり、そのうち親子が対面したものは、連絡のついたものも含めると、二三一人となっており、掲載された児童数の約一割にのぼっている。また、このうち一四一人は親に引き取られるという成果があがっている。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(四) 保育所

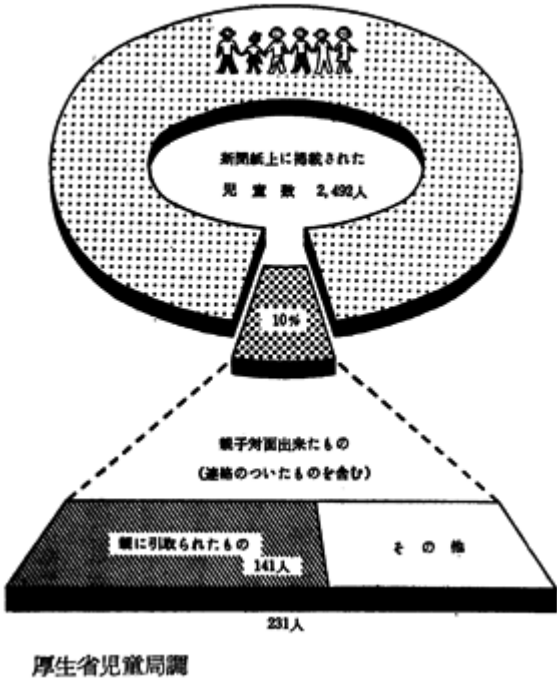
児童福祉施設のうち最も設置の要望の強いものは、保育所である。保育所は、保育に欠ける児童を保護者にかわって保育することを目的とした施設であるが、現在のように夫婦共稼ぎを余儀なくされることの少ない社会情勢の下において、その必要は極めて強いものといえることができる。

保育所は、この十年間に相当増加してきたことは事実であって、昭和二二年当初、児童福祉法によって認可された保育所は、わずかに全国で一、五〇〇カ所であったものが昭和三二年三月末現在では八、八二三カ所と六倍近くの数にまで増加している。しかしながら、保育に欠ける児童であって附近に保育所がないなどのため保育所に入所していない児童も、まだきわめて多いのであり、保育所の数はこれで充分なものとは決していえない。

一般の保育所のほか、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、少なくともこの期間だけでも季節保育所を設けて保育にあたらせる必要がある。このため、国としては、昭和二八年度から国庫補助金を計上してこれを推進してきたが、昭和三〇年度において少額補助金の整理という全般的な措置によって削除された。しかし民間からの強い要望もあり、また、児童の福祉をはかるために季節保育所に対する国庫補助は適切なものであるという理由が認められて昭和三二年度からふたたびこれが復活されることとなった。

第42図 親探し運動の成果

第42図 親 探 し 運 動 の 成 果
昭和31年 (春～秋)



第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(五) 心身に障害のある児童の保護

心身に障害のある児童には、身体障害児童と精神薄弱児童とがある。これら心身に障害のある児童は、そのまま放置すると一生不具廃疾者として不幸な生涯を送ることになるか、あるいは、反社会的な行動をとるようになりがちである。このような事態を生ずることのないように国は万全の措置をとらなければならないが、そのためには、極力その身体的、精神的な障害を除去しあるいは軽減させて、これらの児童に将来自活しうるだけの能力を与えることが必要である。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(五) 心身に障害のある児童の保護

身体障害児童

昭和三〇年一〇月に行われた身体障害者実態調査によって、障害時の年齢をみると第九五表のようになる。これでわかるように、障害の発生は一〇才未満の幼児期が最も多い。したがって幼児期における障害の早期の発見と早期の治療はきわめて緊要なことといわなければならない。そしてまた、身体障害児は、早期に治療すれば比較的容易に機能の回復を期待できるのである。

このための措置としては第一に保健所における「療育指導」がある。これは、主として専門医による医療相談を中心に、医療の給付、補装具の交付ならびに施設収容等一連の福祉措置に関する相談と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いうべききわめて重要な仕事であるが、現在専門医を配してこれを実施している保健所(療育指定保健所)は、全国七八三保健所のうち一四八カ所にすぎず、この療育指定保健所で取り扱った指導件数は、第九六表にみられるように医療相談、補装具相談合せて約四万件にすぎない。

第95表 障害種類別,障害時の年齢階層別数比率

第95表 障害種類別,障害時の年齢階層別数比率									
	総数	0～9才	10～19才	20～29才	30～39才	40～49才	50～59才	60～才	不詳
	%								
総 数	100	30.0	12.4	18.4	11.3	9.5	8.6	8.5	1.3
視 覚 障 害	100	26.1	11.5	13.1	11.8	10.9	11.3	13.9	1.4
聴 覚 障 害	100	39.0	14.2	9.1	6.7	7.1	9.3	13.0	1.6
音 声 障 害	100	83.7	1.4	6.1	0.7	2.7	2.7	2.7	0
肢体不自由	100	26.2	13.0	23.2	12.8	9.9	7.9	6.0	1.0

資料：厚生省社会局「身体障害者実態調査」

つぎに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。このため、昭和二九年から「育成医療」の制度が設けられ、その対象者中経済的理由によりその費用を負担できない者については、治療費を公費で負担することとされ、漸次その効果があらわれつつある。育成医療の給付は、昭和三一年度には第九七表にみられるように六、二四六人となっているが、この数字は 第九六表の、育成医療が必要と判定された児童の数の約四割六分にしかすぎない。これは育成医療を担当する指定医療機関が少いことと国および都道府県の予算が必ずしも充分でないことによるものと考えられるが、少くとも、育成医療が必要と判定された児童は、すべてこの制度を利用しうるようにしなければならない。

第96表 身体障害児療育指導結果

第96表 身体障害児療育指導結果

昭和31, 4, 1~32, 3, 31

医 療 相 談	26,203
要 治 療	
肢体不自由児	1,681
施設収容	
育 成 医 療	13,667
治 療 不 要	8,091
治 療 不 能	2,764
補 装 具 相 談	16,988
必 要	
交 付	2,599
修 理	340
不 要	14,050

資料：厚生省大臣官房統計調査部「社会福祉統計」

第97表 障害種類別育成医療給付件数

第97表 障害種類別育成医

療給付件数

昭和31, 4~32, 3

肢 体 不 自 由	5,897
視 覚 障 害	157
聴覚平衡機能障害	67
音声言語機能障害	125
合 計	6,246

資料：厚生省大臣官房統計調査部「社会福祉統計」

肢体不自由児は、その六〇%が治療により機能回復を期待できるとされているが、その一部は、長期間の入院治療のほか機能訓練、職能訓練を必要とし、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、これらの児童を収容するための総合的機能を持つ療育施設であるが、その数は第九三表の示すように、昭和三一年一二月末現在一九ヵ所で、一、二四一人を収容しているにすぎない。

盲、ろうあ児施設は、盲、ろうあ児を収容、保護するとともに、将来自立するに必要な指導援護を行っているが、その施設数も、盲児施設、ろうあ児施設をあわせて六五ヵ所、収容人員四、二二九人ときわめて貧弱な状態である。

育成医療の給付および肢体不自由児施設は、医療により身体障害を軽減または除去するためのものであるが、このほかに、治療は不可能であるが、補聴器、義肢、装具等の補装具の装着により身体の機能を補充または造成することが可能であるので、それらの児童に対しては、公費負担による補装具の交付および修理の制度が設けられており、昭和二六年以降実施されている。昭和三一年度におけるその実施状況は、第九八表のとおりである。

第98表 補装具交付修理件数

第98表 補装具交付修理
件数
昭和31,4～32,3

肢体不自由	
義 肢 類	1,235
装 具 類	2,245
車 い す	118
歩 行 車	52
視 覚 障 害	
盲人安全つえ	64
眼 鏡	13
聴 覚 障 害	
補 聴 器	882
そ の 他	397
計	5,006

資料：厚生省大臣官房統計
調査部「社会福祉統計」

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(五) 心身に障害のある児童の保護 精神薄弱児

精神薄弱児の数は、昭和二九年の精神衛生実態調査によれば二八万四、二〇〇人とされるが、これは、一八才未満の精神薄弱者のうちでもごく程度の著しい者(白痴および痴愚級相当)であり、魯鈍性の者を含めると、おそらくは九〇万人を超えるものと推定されている。これらの児童は、そのまま放置すればみずから健全な職業につくことはできず、非社会的あるいは反社会的な行動をとるようになりがちである。しかし、適切な保護指導や教育の機会が与えられれば将来社会の一員として自立することが期待できるのである。

精神薄弱児を収容してこのような保護指導や教育を与えるものとしては、精神薄弱児施設がある。昭和三一年一二月末現在、精神薄弱児施設は公私ともに八六カ所あり、収容人員は四、六一六人であって、昭和二八年一二月末にくらべて施設数二一カ所、収容人員一、六〇七人の増加をみているが、精神薄弱児の実態からすればこれだけではまだ不足している現状であり、引き続きこれら施設の整備拡充が強く要望されている。

精神薄弱児に対する職業指導の強化については、従来も精神薄弱児施設に職業指導設備を設けて、ある程度行われていたが、昭和三〇年度においては全国八カ所、三一年度においては五カ所の精神薄弱児施設に、職業指導設備を設置するための国庫補助を行った。

昭和三一年度からは、従来の精神薄弱児施設とは別に、新しく精神薄弱児通園施設が全国六カ所に設置された。この施設は、通園が適当であり、かつ、可能な精神薄弱児童に対して個別的集团的に生活指導をほどこしその自立の助長を行うことを目的とするものである。今後の精神薄弱児対策として、これらの普及整備が新しい方向としてさらに推進されなければならないであろう。

なお、昭和三二年度には、従来地方の精神薄弱児施設では取り扱いかねた重症痴愚、白痴級の児童および盲またはろうあである精神薄弱児をもっぱら収容するための国立精神薄弱児施設一カ所(収容定員一〇〇名)が設置されることとなり、目下建設準備中である。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

三 要保護児童に対する施策

(六) 児童の栄養

発育期にある児童にとって栄養の問題がきわめて重要であることは、あらためていうまでもない。しかも、発育期における栄養の欠損は、程度によっては、青年期に至るまで影響を及ぼし、さらに生涯にわたってその影響を認めることがある。第二次大戦を通じての食糧難の経験とそれに伴う児童の体位の低下は、このことを明らかに示しており、厚生省が毎年行ってきた国民栄養調査の結果は、殊に幼弱期にあった者ほどその影響が著しいことをものごとっている。

近年、一般の家庭においても、発育期にある児童の栄養についての関心が高まってきており、食生活改善および栄養の指導を強化する必要性が痛感されているが、特に児童福祉施設に収容されている児童は、恵まれぬ環境に育った者が多く、一般児童にくらべて発育の劣るものが少くないので、その体位の向上をはかるため、栄養面における特別の配慮を必要としている。しかし、施設の飲食物費は第九九表のとおりであって、昭和三二年度においては間食費五円が認められるなど若干の増額をみてはいるが、児童の栄養を確保するためには、なお、充分であるとはいえない。また施設に対しては、保健所或いは都道府県の主管部局が、適切な栄養の確保、給食管理の合理化等について指導を行っているが、いまだその効果が充分にはあらわれていない現状であるので、さらに指導の強化が必要である。

第99表 児童福祉施設数,栄養士配置施設数および飲食物費

第99表 児童福祉施設数、栄養士配置施設数
および飲食物費

	施設数	栄養士 配置施設	飲食物費 (日 額)	間食費 (日額)
			円	円
養 護 施 設	538	20	62.87	5.00
教 護 院	52	16	62.87	5.00
精神薄弱児施設	86	7	62.87	5.00
盲 児 施 設	29	3	62.87	5.00
ろうあ児施設	36		62.97	5.00
保 育 所	8,765	—	乳児 24.30 幼児 7.10	—
母 子 寮	639	—	乳児 24.30 幼児 7.10	—
乳 児 院	132	29	70.85	5.00
虚 弱 児 施 設	21	8	76.32	5.00
肢体不自由児施設	19	15	—	—
助 産 施 設	26	29	—	—
精神薄弱児通園施	6	—	29.96	—
計	10,609	117	—	—

厚生省児童局調

- (注)1. 施設数は、昭和31年12月末日現在である。ただし、精神薄弱児通園施設数は、昭和32年11月1日現在の数である。
2. 栄養士配置施設は、昭和32年6月末日現在である。
3. 飲食物費、間食費は、昭和32年10月1日現在である。

国際児童福祉連合は、「飢えたる児童に食物を与えよ」を一九五七年のスローガンとしてとりあげているが、恵まれない児童に対する栄養問題は、わが国においても一層真剣にとりあげられるべきであろう。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

四 一般児童に対する福祉

一般児童についても、国家社会はその健全育成に努めなければならない。次代の社会をになう児童を健全に育成することは、国家社会の当然の責務だからである。しかるにわが国における現在の社会環境は一般児童の健全育成にとって憂慮すべき要因を多分に含んでいる。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などはその証左である。

われわれは一般児童が心身ともに健全に育って行くための社会条件を作って行かなければならない。そのためには、国、地域社会、家庭の三者が協力して、児童が健全に成長できるような体制を確立することが必要である。

このように、社会的に児童の健全育成のための場をつくることとならんで、衛生という見地から児童の健康を守って行くこともまた必要である。学齢にある児童生徒については、学校において健康管理が行われているが、胎児期、乳幼児期の保健も、成熟後の青少年の健康に大きな影響を持つものであり、その健康管理は国家社会の大きな責務である。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

四 一般児童に対する福祉

(一) 母子の保健指導

いま述べたように、胎児期、乳幼児期の保健は、成熟後の青少年の健康の基礎になるものであり、児童の健全育成の出発点といってよい。母子の保健指導は保健所を中心に行われており、昭和三一年においては、妊婦七十九万五、〇〇〇人、産婦一八万七、〇〇〇人、乳幼児二八九万七、〇〇〇人に対して指導が行われた。

保健指導の普及の程度を測る尺度として乳児死亡率をとってみると、逐年相当の減少を示しているが、第一〇〇表に示すとおり、欧米先進国にくらべるとなお相当な高率を示している。

昭和三一年における乳児死亡の約三分の一は、いわゆる未熟児(出生時体重二、五〇〇グラム未満)による死亡であって、さらに進んで乳児死亡率を低下させるためには、未熟児の出生の予防とその養育対策に重点をおく必要があろう。一方、妊産婦死亡率の年次推移においては、乳児死亡率のそれにくらべてその減少傾向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、今後妊産婦死亡を防止する対策として保健指導の拡充強化と施設内分娩(病院、診療所または助産所内分娩)の奨励普及が図られねばならない。

第100表 乳児死亡率の国際比較

第100表 乳児死亡率の国際比較
1955年
(出生1000対、死産を除く)

	死 亡 率
日 本	39.7
オーストラリア	22.0
オーストリア	45.6
カナダ	31.8(1954年)
セイロン	71.5
チリ	120.8
デンマーク	25.2
フィンランド	29.8
フランス	38.5
西ドイツ	41.5
イタリア	48.6
オランダ	20.1
ニュージーランド	24.5
アメリカ	26.5
ポルトガル	90.2
スペイン	56.3
スウェーデン	17.4
スイス	26.5
イギリス	25.7

資料：国連世界統計年鑑昭和32年版

なお、保健指導に対する国の財政措置は、経済的理由により保健指導を受ける費用を負担することができない妊産婦および乳幼児の保護者のみを対象としているにとどまっているので、一般の妊産婦および乳幼児を対象とする保健指導について財政的援助が要望されている。

母子保健の向上のための方向としては、保健所活動の充実が図られねばならないが、事業の性質上、市町村における母子衛生活動をさかんにすることがもっとも有効な方法と考えられるので、その助成を考慮する必要がある。また、行政的施策を補うものとして、地域社会の住民の自主的な組織活動に期待すべき点が多く、昭和二九年以降その育成に努力が払われており、母子衛生を中心とする地域組織は、昭和三十一年八月末現在で一、四三〇カ所の結成をみており、その組織人員は八六八万人を超えている。

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なる寄与をもたらしていることが注目される。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

四 一般児童に対する福祉

(二) 児童の健全育成

一般児童の健全育成のためには、まず家庭において保護者がよく児童の心理を理解し、適切な取扱をすることが大切である。つぎに、児童の健全な育成を阻害するような社会環境から児童を守るとともに、そのような環境を積極的に改善して行くことが必要である。

以上の目的に応ずるための児童福祉活動としては、既に述べた児童相談所の行う事業のほか、児童福祉地域組織や児童厚生施設などがあげられる。なお、中央および地方の児童福祉審議会は、児童に対して健全な文化財を供給し、不良文化財をできるだけ児童から遠ざける努力を行っている。

児童福祉地域組織としては、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組織が漸次普及しつつあり、その概況は第一〇一表のとおりである。

児童厚生施設としては、児童遊園地と児童館があり、その数は第一〇二表のとおりである。

第101表 児童福祉地域組織の現況

第101表 児童福祉地域組織の現況		
	組織数	組織人員
母 親 ク ラ ブ	9,083	515,022
児 童 指 導 班	7,234	57,185
子供クラブ(子供会)	62,822	2,673,377
厚生省児童局調		
(注) 母親クラブ、児童指導班は昭和32年2月末、子供クラブは昭和31年6月現在		

第102表 児童厚生施設

第102表 児童厚生施設 昭和32年2月現在			
	公	私	計
児 童 遊 園	94	238	332
児 童 館	11	49	60
両 者 併 設	5	44	49
	110	331	441
厚生省児童局調			

これらの施設は、特に都会地における交通事故などの危険から児童を守る意味においても重要な役割をもつものであり、その設置に対しては、さらに国の積極的援助が望まれている。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

五 母子福祉

(一) 問題の所在

最近、いわゆる母子年金に対する要望がとみに高いが、母子年金の問題は、いわゆる国民年金制度の問題の一環として長期にわたる国の財政計画上からも重要な地位を占めるものであり、慎重に検討、対処しなければならないことはいうまでもない。

このため、厚生省としては、前述のように昭和三二年度において、国民年金委員を置き、母子世帯の生活実態調査をふくめた国民年金に関する基礎調査を実施し、鋭意検討を重ねているのであるが、ともあれ、この母子年金制度制定の要望は、国民年金制度創設の動きの一つの有力な導火線となったものであることは否定しがたいところである。

このような母子年金の問題を考えるにあたって、さらには、広く母子福祉一般の問題を考えるにあたって、われわれはまず母子問題の真の所在と、さらにそのわが国における特殊性について、一応明確な認識をもっておく必要がある。

今日における家族生活は、夫婦とその未成年の子が共同の生活を営むことをもってその正常な姿としている。そして夫が就業して一家の生計を支え、妻が子の養育をふくむ家事を主として分担するというのが、最も普通の在り方である。このような正常な形における家族生活は、夫婦の一方の死亡とか、あるいは夫婦の離婚とかによって毀損される。かようないわゆる「毀損家族」のなかにも、夫と死別または離別した妻が未成年の子をかかえているという場合、つまり母子世帯の場合が、最も事情が深刻である。というのは、通常の場合には妻は生計中心者ではないから、母子世帯とはただちに所得を喪失した世帯を意味することが多いからである。

精神的な打撃と経済的な打撃といういわば二重の苦しみを背負わされた母子世帯の母は、その単身に生計の維持と子の養育という二つの責任を引き受けなければならない。母子福祉の課題とは、このような母子世帯の蒙った打撃を軽減し、母の責任の遂行を容易にするような方策を講ずるということにあるといつてよいであろう。

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

五 母子福祉

(二) わが国の母子問題

終戦以来、わが国においては母子世帯の悲劇がしばしば新聞紙上にも報道され、世人の同情と関心もよく母子問題の上に集った。その背景としては、一つには母子世帯が戦争犠牲者として意識されたことを考えなければならない。昭和二七年九月一日の全国母子世帯実態調査によれば、全国約七〇万世帯に及ぶ母子世帯のうち三八・一%は夫の戦傷死および戦災死によるもので、したがって、約二七万世帯は直接の戦争被害者であった。さらによく言われるように、第二次世界大戦における多数の戦傷病死のもたらした第一〇三表に示すような男女人口のアンバランスが、夫と死別しあるいは離別した妻の再婚を一層困難にすることによって、母子世帯を、累積させる一つの働きをしていることも否めない。配偶者と死別または離別した女子数の推計は第一〇四表のごとく一五才ないし六四才の年齢階層で約三三〇万人であるが、同じ年齢階層における同様な男子の数は、約七八万人で四分の一以下にすぎない。この意味においては、母が中年以上の年齢階層に属している母子世帯は多かれ少かれ一種の戦争犠牲者であるともいえるのである。

第103表 男女別年齢別人口推計

第103表 男女別年齢別人口推計 昭和30年 (単位千人)			
	男	女	男-女
才 才			
15 ~ 19	4,293	4,246	+ 47
20 ~ 24	4,159	4,168	- 9
25 ~ 29	3,765	3,829	- 64
30 ~ 34	2,799	3,335	- 664
35 ~ 39	2,338	2,812	- 474
40 ~ 44	2,326	2,621	- 295
45 ~ 49	2,126	2,215	- 89
50 ~ 54	1,934	1,922	+ 12
55 ~ 59	1,595	1,587	+ 8
60 ~ 64	1,220	1,265	- 45
65才以上	2,018	2,706	- 688

資料：総理府統計局「昭和30年国勢調査報告1%抽出集計」

第104表 配偶者と死別または離別した女子数推計

第104表 配偶者と死別または離別した女子数推計
昭和30年 (単位千人)

	死 別	離 別	計
15 ~ 19	1	2	3
20 ~ 24	5	35	40
25 ~ 29	31	95	126
30 ~ 34	112	124	236
35 ~ 39	258	93	351
40 ~ 44	377	75	452
45 ~ 49	378	63	441
50 ~ 54	447	50	497
55 ~ 59	524	31	555
60 ~ 64	569	21	590
65 以上	1,944	34	1,978
15 ~ 64	2,699	589	3,288

資料：総理府統計局「昭和30年国勢調査報告1%抽出集計」

もちろん、終戦後十余年を経過して、わが国の母子世帯は徐々に変貌を遂げつつある。前回昭和二十七年九月の調査の後をうけて昨三一年八月に行われた全国母子世帯調査は、この間の消息を物語る貴重な資料である。

まず母子世帯の数について見ると、昭和二十七年の調査によれば約七〇万世帯であったのに対し、昭和三十一年の調査によれば約一一五万世帯となっている。しかしながらこれは前回の調査が子の年齢一八才未満の場合に限っているのに対し、今回の調査が二〇才未満にしている等調査の対象とした母子世帯の定義の相違に基くもの大きいと思われるのであって、これをそのままこの期間における母子世帯の増加とみることはできないのである。つぎに母子世帯となった原因別に母子世帯の分布を観察すると、第一〇五表のように前回の調査と今回の調査では相当程度の相違が認められ、戦傷病死あるいは戦災死によるものの比率が減少し、逆に離婚によるものの比率が増大したことが特徴的である。これは戦争犠牲者として大量に発生し長く温存されてきた母子世帯が、年月の経過とともに子が成人し母子の間の扶養関係がなくなるかあるいは逆に母が子に扶養されるようになることによって、母子世帯としての状態を脱却しつつあることを物語っており、わが国の母子世帯が、徐々に戦後の特殊な姿から恒常的な姿へと転換しつつある証左ともいえよう。

第105表 原因別母子世帯の分布

第105表 原因別母子世帯の分布 (単位 %)					
	総 数	戦傷病死 戦 災 死	その他 の死別	離 婚	その他
昭和27年	100.0	38.1	47.0	7.6	7.3
昭和31年	100.0	26.1	51.8	14.6	7.4

厚生省児童局調

これはある程度大胆な推測となるけれども、母子世帯は常にある程度数が夫との死別あるいは離婚などの原因によって生み落されるのであるから、母子世帯の数はこのまま少しずつ減少の傾向を続けるとしても、早晩その下限に到達するものと考えてよいのではなかろうか。

現に、第一〇六表に示した母子世帯となった時期別の分布を見ても、戦時中のふくらみを別とすれば、常にある程度数の母子世帯が生みだされ、それが時の経過に伴って母の再婚や子の成人により次第に減少するという形がうかがわれる。

第106表 母子世帯になった時期別に見た母子世帯の分布

第106表 母子世帯になつた時期別に見た母子世帯の
分布(%)

総数	昭和11年 以 前	12～16年	17～20年	21～25年	26～31年	不詳
100.0	0.9	6.6	34.9	24.8	32.0	0.8

資料：厚生省児童局「昭和31年全国母子世帯調査結果報告」

第三章 生活保障とその関連施策

第三節 児童福祉および母子福祉

五 母子福祉

(三) 母子福祉の対策

母子世帯の問題は、主として、前に触れたように、母が生計維持と子の養育という二重の負担を負っている点にある。国としての母子福祉対策も、母子世帯の自立更生と生活意欲の助長をはかるため、昭和二八年度「母子福祉資金の貸付等に関する法律」の実施により、自立更生に必要な生業資金以下各種の貸付金の貸付を行うとともに母子家庭の就職の問題、第二種公営住宅の確保、税の軽減等各方面にわたり進められてきた。これら施策の実施の結果もあり今回の調査によれば、前回にくらべ母子世帯の生活は漸次向上しつつあることが認められるが、なお現金収入が月額一万円未満という低い水準にある世帯が約四八・〇%を占めており、そのために全世帯の一四・一%が家計赤字の状態にあり、一〇・六%が生活保護法の適用を受けていることは、依然として、母子世帯の経済的窮迫が著しいことを示している。

この面における具体的な施策としては、まず所得保障制度(年金制度)をあげるべきであろう。現に母子世帯の三一・六%が厚生年金保険法、船員保険法、恩給法および戦傷病者戦没者遺族等援護法などによる遺族年金、寡婦年金、遺児年金などの支給を受けており、その一世帯平均の受給金額は年額三万九、五七〇円となっているが、母子世帯の六八・四%すなわち七割近くのは、まったくこの種の保障の枠外にある。近時母子年金を要望する声が高くなったことは、やはりこのような母子福祉の問題の核心をまさしく反映しているものといわねばならない。母子年金の問題が現在創設を予定されている国民年金制度の構想の一環として検討が進められていることは「年金問題」の節で述べたとおりであるが、この国民年金制度の実現をまっしてはじめて母子問題に対する真に効果的な対処がなされたといえるであろう。

さて、現に行われている母子福祉対策は、昭和二七年一二月に制定された母子福祉資金の貸付等に関する法律に基く母子福祉資金の貸付、母子相談員による相談指導等をはじめとし、母子家庭の住宅、就職、農地課税等各般にわたっている。母子福祉資金の貸付は、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、母子家庭の経済的自立の助成を図ることによって母子福祉の向上に貢献しつつあるが、昭和三一年度における母子福祉資金の新規貸付件数は継続分を含み約五万件であり、またその金額は、約九億円にのぼっている。さらにこの制度実施以来の母子家庭に対する貸付額は、総額約四〇億円に達している。なお母子家庭の貸付申込は第一〇七表のとおりきわめて多数にのぼっているが、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、第一〇八表に示すとおり国の予算が消化しきれないばかりでなく、母子家庭からの貸付申込に対しても充分応じきれない状況であったので、本年度から国庫貸付率が従前の二分の一から三分の二に引き上げられた。したがって本年度以降のこの制度の実績は一段と充実したものとなることが期待されている。

第107表 母子福祉資金貸付の申込および決定状況

第107表 母子福祉資金貸付の申込および決定状況

年 度	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(千円)	人 員	金額(千円)	人員%	金額%
昭和28年度	80,621	2,410,710	47,498	1,218,182	58.9	50.5
昭和29年度	60,401	1,515,556	47,875	1,039,696	79.3	68.6
昭和30年度	63,007	1,314,520	51,598	912,584	81.9	69.4

厚生省児童局調

第108表 母子福祉資金国庫予算消化状況

第108表 母子福祉資金国庫予算消化状況(単位千円)

年 度	国庫貸付 予 算 額	国庫貸付済額	差引不用額
昭和28年度	794,087	747,433	47
昭和29年度	570,000	442,811	127,189
昭和30年度	450,000	300,413	149,588
昭和31年度	450,000	236,661	213,339

厚生省児童局調

母子相談員は、現在約八三〇名おり各都道府県の非常勤職員として、各福祉事務所に駐在し、母子家庭の相談指導にあたっているが、その相談件数は、昭和二八年本制度実施以来現在までに約一〇〇万件にのぼっており、そのうち約八〇万件以上が解決をみている。

母子家庭の住宅問題も、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、昭和三〇年度以降において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ているが、さらに低廉なる母子住宅の建設が強く要望されている。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

一 引揚者

(一) 引揚の経過

第二次大戦の終結に伴う軍隊の復員や在外居留民の内地引揚は、米、英、仏、濠、中国関係諸地域については昭和二一年末にはほぼ終了をみたが、ソ連占領地域、中共治下の地域および北鮮地域からの引揚は遅々として進まず、国民の憂慮を招いた。その後、わが国の日本赤十字社その他の団体とそれぞれの国の赤十字社との間の交渉が進められ、昭和二八年には中共地域およびソ連地域からの集団引揚の再開が実現し、第一〇九表および第一一〇表のと通りの引揚が実施された。また北鮮地域からの残留邦人の引揚も昭和三一年四月に実現した。

第109表 中共地域集団引揚人員

第109表 中共地域集団引 揚人員 (昭和28年 3 月～昭和32年 5 月)		
次 別	上陸年月	人 員
第 1次	3	4,936
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	30. 2	946
11	3	756
12	12	141
13	31. 6	335
14	8	526
15	9	414
16	32. 5	93
計		30,353

厚生省引揚援護局調

第110表 ソ連地域集団引揚人員

第110表 ソ連地域集団引揚人員
(昭和28年12月～32年10月)

次 別	上陸年月	人 員
第 1次	28年12月	798
2	29. 3	419
3	30. 4	88
4	9	34
5	12	42
6	31. 3	17
7	7	60
8	8	108
9	10	43
10	12	21
11	12	8,940
12	32. 8	94
13	10	79
計		2,743

厚生省引揚援護局調

これら引揚者に対する援護は、応急的な援護として上陸地における帰還手当などの支給や国内における輸送に際しての援護、到着先における住宅提供、さらに更生資金の貸付などにより、戦後から今日に至るまで変りなく行われてきた。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

一 引揚者

(二) 引揚者給付金

かような引揚者に対する援護にもかかわらず、現在なお完全に経済的に起ち上れない人々もかなりあると考えられるが、一方においてやむをえず外地に財産を放棄したまま引き揚げてきた人々は、政府に対して在外財産の補償を要求する運動を続けてきた。このため政府は、在外財産問題審議会を設置して、在外財産問題処理のための引揚者に対する処遇をいかにすべきかを諮問したが、同審議会の答申の要旨は、「在外財産の補償に関して条約上、憲法上、国が責任を有するか否かについては断定できないが、引揚者がその全生活の基盤を失ったという観点から特別的政策的措置を講ずることが適切である。その内容としては、(1) 給付金を支給すること、(2) 生業資金の貸付、職業の斡旋および補導、住宅事情の緩和等の援護更生措置を講ずること、が挙げられるが、その実施に際しては国家財政全般の事情を勘案し、引揚者の現状に照らし適切な措置を講ずることとし、しかもこれらの措置は引揚者の生活基盤の再建に資し得るよう資金の効率的使用について配慮するとともに、所得が一定金額以下である者等現に生活基盤の再現をなし得ない者を対象とすべきこと」を述べている。これを受けて政府は、昭和三二年三月「引揚者給付金等支給法案」を第二六国会に提出し、五月、可決成立の運びとなった。

この法律の要点は、(1) 終戦後、外地に六ヵ月以上生活の本拠を有していたもの等所定の要件を満たしているものをこの法律にいう引揚者とし、これら引揚者に対して、終戦時の年齢区分により、五〇才以上の者に二万八、〇〇〇円、三〇才以上五〇才未満の者は二万円、一八才以上三〇才未満の者に一万五、〇〇〇円、一八才未満の者に七、〇〇〇円の引揚者給付金を支給すること。なお、外地に長く残留することを余儀なくされ、講和条約発効後引き揚げた者については、外地に生活の本拠がなかった場合でもこれを引揚者給付金の対象とし、更に戦争受刑者については、年齢にかかわらずすべて二万八、〇〇〇円を支給すること。(2) ソ連の参戦または終戦に伴って引き揚げなければならなくなった者、あるいは外地に残留することを余儀なくされていた者が、外地において死亡した場合および引揚後二五才以上で死亡した場合は、それぞれの遺族に対し遺族給付金を支給することとし、その額は、外地で死亡した者の遺族については、死亡した者の終戦時の年齢区分により、一八才以上であった場合は二万八、〇〇〇円、一八才未満であった場合は一万五、〇〇〇円とし、引揚後死亡した者の遺族については引揚者給付金の額に見合う額とすること。(3) 所得税額が八万八、二〇〇円を超える者およびその配偶者には、引揚者給付金および遺族給付金を支給しないこと。(4) 引揚者給付金および遺族給付金は、記名国債で交付することとし、その利率は年六分、償還期限は一〇年以内、発行期日は昭和三二年六月一日とすること、という以上の四点である。

なお、この法律により引揚者給付金の支給を受けるものは約二九四万四、〇〇〇人、遺族給付金の支給を受ける者は約四三万四、〇〇〇人と推定されている。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(一) 未帰還者の数

昭和三二年一〇月一日現在における、氏名の明らかな未帰還者の総数は四万六、六五〇名であるが、このうち戦後今日に至る間において生存していたというなんらかの資料のあった者が三万二、二三四名、生死の資料のないものが三、〇五九名、不確実の死亡資料のあった者が一万一、三五七名である。

「氏名の明らかな未帰還者」とは、氏名、本籍等が明らかで、留守家族等から未帰還である旨の届出があつて、未帰還者として把握している者をいう。中共、樺太等には現在氏名等の明らかでない残留者があることは確実であるが、右の数字には含まれていない。

右の数字を昭和三一年九月一五日現在の未帰還者数と比較すれば、総数において九、七一二名の減少を見ている。

これはその後における引揚および調査業務の進捗によるものでその内訳はつぎのとおりである。

減

帰還(いわゆる里帰り婦人を含む。) 二、五九六名

調査の結果死亡が判明した者 九、四九八名

増

新たに未帰還者であることが判明した者 二、三八二名

差引減 九、七一二名

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(二) 生存者の状況

前述の未帰還者数のうち比較的最近の年次の生存資料のある者は、現に生存している可能性の多いものである。これを帰還者から提供された情報および現地からの来信状況等による生存者数に関する情報とを総合して、各地域の生存者数を推定し、かつ、その状況を概説すればつぎのとおりである。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(二) 生存者の状況

1 ソ連本土

昭和二五年以降の生存資料のある者は二二一名であるが、ソ連本土には、現在二〇〇～三〇〇名の生存者があると判断される。これらの生存者はクラスノヤルスクその他の各地点に散在して、市民生活をしており、このうちには、すでにソ連国籍を取得し、あるいは国際結婚をした者が少くないので、帰国希望者は少数と思われる。

昭和三〇年九月ソ連政府から受刑者として通告のあったもの(いわゆるマリク名簿に登載されているもの)で希望によって残留していると思われる者が一二名ある。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(二) 生存者の状況

2 樺太地域

昭和二五年以後の生存資料のある者は四九二名であるが、樺太地域には、まだ未帰還者として把握していない者をふくんで現在一、〇〇〇名程度の生存者があると判断される。(昭和三二年三月ソ連側の通告によれば無国籍日本人生存者数は七九三名である。)これらの生存者は、大部分が朝鮮人と結婚した婦人であるが、多くは帰国を希望している。ただ豊原、敷香、大泊、真岡等の地区にある者に対しては、ソ連側がいまだに帰国を許可していないことと、ソ連国籍を取得し、もしくは朝鮮人扱いとなっている者の帰国に関しては、ソ連側の取扱についてなお問題が残っている。

いわゆるマリク名簿に登録されているもので希望によって残留していると思われる者が九名ある。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(二) 生存者の状況

3 中共地域

昭和二四年(中共政権が樹立された年)以後の生存資料のある者は五、四四〇名で、また昭和二三年以前の資料のものうち、国際結婚、中国人に養育等の資料のある者は約二、八〇〇名である。これらの大部分は現在も生存している可能性が多く、これに、まだ未帰還者として把握していない生存者をも加えれば、現在中共地域に生存している者の総数は、七、〇〇〇名を上回るものと判断される。

一方、中共側は「在留日本人の総数は約六、〇〇〇名」と言明しており、両者の間に国際結婚による出生児をふくむか否か等に若干の不明確な点があるが、生存者数の実態については、大きな差はないものと考えられる。

これら生存者の大部分は国際結婚の婦人であるので、いわゆる里帰りによる帰国は別として、真に帰国を希望する者は少いと見られる。しかし強制抑留者(いわゆる戦犯)三〇名および数年間留守宅への通信が杜絶し最近漸く通信が再開した約七〇〇名の多くは帰国を希望している。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(二) 生存者の状況

4 北鮮地域

昭和二四年以後の生存資料のある者はわずかに四〇名で、これに、まだ未帰還者として把握していない生存者を加えても、現に北鮮地域に生存している者は、二〇〇名を超えないと判断される。

これら生存者は、ほとんど国際結婚者で帰国の意志はないものと思われる。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(二) 生存者の状況

5 南方地域

昭和二五年以後の生存資料のある者は三九二名で、多くは現地人とともに生活、または結婚し、もしくは北ヴェトナム、マラヤ共産軍等に入っているものと判断される。

これら生存者の状況は、北ヴェトナム、マラヤ共産軍およびスマトラ等の地域を除いて、在外公館等の調査によって逐次判明しつつあるが、生存者のほとんど全部は残留を希望している。

フィリッピンのルバング島には未降伏の二名があり、昭和二九年以来その救出工作に努めているが未だ成功していない。また、ミンダナオ島等にも同様少数の生存者があるやの情報があるが未確認である。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(三) 生存を確認し得ない未帰還者(いわゆる消息不明者)の状況

生存者の数および氏名が明らかになるに従い、究極においては生存を確認しえない未帰還者は、たとえば、その死亡の事実を確認することができなくても、いずれかの時期に、いずれかの場所において死亡したものと推定せざるを得ない状況に到達する。

もちろん、現在においては、生存者の確認はなお不充分であり、殊に前述の数字は日本側が現在までに入手し得た消息資料に基くものであるので、この数字によっていまだちに未帰還者の生死を推断することはできないが、一応これを手がかりとして観察を下せば、つぎのとおりである。

1 昭和二一年までの消息資料の者は、未帰還者総数の七六%を占めている。これらの未帰還者は、主として戦闘および終戦に引続く混乱時に満洲、北鮮およびソ連等において消息を絶っているものであって、一般的にはその大部分は、この時期に死亡しているものと思われる。

しかし、中共地域においては、国際結婚、中国人に養育された子供等は、たとえ二一年以前の消息だけのものであっても、現在生存している可能性が多く、また樺太地域にあっては、同様の時期の消息だけの者が、最近の樺太引揚等によって、生存が判明したものが少ない。

なお、昭和二一年以前の消息資料しかない未帰還者のうち、昭和三二年四月より同年一〇月一日までの間に帰還し、あるいは本人からの通信または帰還者の証言等によって、その生存が判明したものは、つぎのとおりである。

イ 中共地域(国際結婚、孤児等)九二名

ロ 樺太地域一四名

2 昭和二二年以後昭和二四年までの資料の者は、未帰還者総数の一〇%であって、これらの者に対する生死観察の基礎となる状態は、地域によって相当の差異があると認められる。すなわち、中共地域においては、逐次生活状態が安定し、死亡者の発生も少かったのに反し、ソ連地域特にソ連本土においては、相当苛酷な抑留状態が続けられたため少からぬ死亡者を出している。

なお、昭和二二年以後昭和二四年までの消息資料の者が、昭和三一年度間における調査の結果、昭和二五年以後生存していることが判明した状況(その地域のそれぞれの年次において消息のあった未帰還者総数に対する百分比)はつぎのとおりである。

消息 資料年次		地域
昭和二年	二・四	中 共
昭和三年	四・六〇・二五	ソ連本土
昭和四年	四・六〇・九	樺 太

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(四) 今後に残された問題点

以上のような状況において今後対外的に残された問題が少くない。すなわち、ソ連地域については、(1) 帰国希望者の引揚を促進すること、(2) 希望残留者の氏名等を明らかにすること、(3) ソ連側に判明している限りの死亡者の氏名等を明らかにすること、であり、中共地域については、(1) 中共側の日僑登録による生存残留者および登録後の死亡者の氏名を解明すること、(2) 中共側に残っていると思われる終戦直後日本人が作成した死亡者に関する記録類の送付を求めることであり、これらのことは、現在両国政府間において未帰還調査に関する交渉が困難な実情にはあるが、更に調査の途を開くよう努力するとともにさしあたりは民間団体を通じてこれを実施することである。また、南方地域については、(1) 在外公館等を通じて生存者の確認を促進すること、(2) 未投降者については、手段をつくし特に遺骨収集等の機会を利用してこれが救出を図ること等が考えられる。

なお、これら対外的措置と併行し、国内調査業務も一層の促進を図り、特にできるだけ生存者および死亡者の確認を行うとともに、対外的措置を容易ならしめるために諸資料の整備が緊要なものと考えられる。

また、昭和三十一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、今日までの経過からみて、調査の可能な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至難なことと考えられる。このような情勢のもとに、消息不明のまま永久に帰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のように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、なんらかの解決をしなければならない時期に至っているものと考えられる。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

二 未帰還者

(五) 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を考慮すれば、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であろうと認められる留守家族に支給されるものである。なお、この手当の受給については、子の場合は一八才未満であること、父母の場合は六〇才以上であること等の年齢上の制限がある。

昭和三一年度末現在における手当の支給件数および全未帰還者に対する比率は、第一一一表のとおりである。

第111表 留守家族手当(特別手当を含む)支給件数および比率

第111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32年4月現在				
	未復員者	一般邦人	戦争受刑者	計
件数	17,953	2,933	61	20,947
比率(%)	64.5	15.2	65.6	44.4

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対する比率である。

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。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

三 戦傷病者および戦没者遺族

(一) 制度の概要

第二次大戦は、すべての国民に多大の惨禍をもたらしたが、なかでも軍人・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可能な限りの国家補償を行うことは、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、恩給法に基くものを含めて旧軍人・軍属およびその遺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、昭和三二年度予算額において遺族援護費一八四億円、恩給費七八六億円計九七〇億円で、国家予算総額の八・五四%を占めるに至っている。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

三 戦傷病者および戦没者遺族

(二) 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に達する膨大さであり、なかにも終戦時の混乱と一〇年以上の時間の空白のため、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受付件数二二万一、五〇三件、裁定件数二一〇万三、六二六件、処理中の件数七、八八七件、恩給法関係で厚生省の受付件数は一七六万九、四一九件、厚生省より恩給局に進達済件数一七五万九、四二六件、処理中の件数九、九九三件(いずれも昭和三二年九月末日現在における累計数で、恩給関係の数字中には普通扶助料、普通恩給、一時恩給、一時扶助料は含んでいない。)というめざましい成果をあげた。

第三章 生活保障とその関連施策

第四節 引揚者、未帰還者および戦争犠牲者の援護

三 戦傷病者および戦没者遺族

(三) 残された問題点

前記のほか、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相当数あり、その処理の困難さは他に類をみないほどである。

また裁定件数の中に含まれている却下件数は七万件を超えているが、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、これは、厚生大臣の諮問機関たる援護審査会の答申にもとづき厚生大臣が裁決する仕組になっており、その件数はすでに九、〇〇〇件に達し、このうち援護審査会の結論が出されたものは四、五〇〇件で、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望する遺族にとって、大きな問題を残している。

なお、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および傷病者の要望は、相当根強いものがあるが、これらについては昭和三二年一月一五日臨時恩給等調査会から内閣総理大臣に提出された報告にもとづき慎重に検討されなければならないものである。

ちなみに、同調査会の報告には、戦没者および戦傷病者に関しては、(1) 旧軍人の公務扶助料および傷病恩給の増額、(2) 被徴用者・動員学徒等いわゆる準軍属およびその遺族の処遇の改善、(3) 遺族年金・障害年金および留守家族手当の増額、(4) 同一の事由による公務扶助料受給者が一人もいなくなった場合における遺族年金受給者のうちの先順位者に対する遺族年金の増額につき、適切な措置を講ずることに関し検討すべきであると述べられているのであるが、なお残されるいくつかの問題について、その解決を国民年金制度などの全国民に対する社会保障制度の拡充にまつべきものとしていることは、特に注目に値するものといわなければならない。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

一 民間社会福祉事業

(一) 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。社会福祉の向上および増進が国の責務であることは憲法の規定によっても明かであり、したがってまた社会福祉事業も、公的責任において実施すべき分野が大きいことは当然であって、現在生活保護事業、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。いわゆる公的社会福祉事業と総称されるものがそれである。

しかし、社会福祉の向上と増進は、このような公的社会福祉事業のほかに、個人や民間団体の自主的な活動によって推進されるところ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問題ととりくみ、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あ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な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。

このような意味あいから、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や社会福祉事業振興会などの組織が確立されている。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

一 民間社会福祉事業

(二) 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よせ、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、個人の特志家はもちろん、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、また多数にのぼるのであるが、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、および郡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、第一一二表のとおりである。

第112表 郡市町村社会福祉協議会結成状況

第112表 郡市町村社会福祉協議会 結成状況			
昭和31年12月現在			
区 分	総 数	社協結 成済数	比率(%)
郡	465	443	95.2
市	498	471	94.7
区	84	83	98.8
町 村	3,562	3,104	87.3

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。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

一 民間社会福祉事業

(三) 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まれでなく、施設の増設拡張、改修整備が緊急な課題となった。

しかるに、民間社会福祉事業に対する寄附あるいは助成は、戦前と異ってきわめて限られたものとなっているし、後に述べる共同募金の配分金などによってもこのような必要に応ずるには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、特志家の継続的寄附、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、三一および三二年度がそれぞれ一億円計三億三、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一一三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113表 社会福祉事業振興会申込および貸付状況

第113表 社会福祉事業振興会申込および貸付状況						
区分	昭和29年度		昭和30年度		昭和31年度	
	件数	金 額	件数	金 額	件数	金 額
		千円		千円		千円
申込	309	541,252	281	446,324	180	273,323
貸付	54	29,980	136	110,360	137	132,510
	%	%	%	%	%	%
比率	17.5	5.5	48.5	24.8	76.2	48.3

厚生省社会局調

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

一 民間社会福祉事業

(四) 共同募金

昭和二二年、現行憲法の規定により公金の補助が禁止されて以来、民間社会福祉事業の財源の欠乏を補う緊急の必要から出発し、「国民たすけあい」として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あげてきたのであるが、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一一四表のとおりである。

第114表 共同募金実績

第114表 共同募金実績										昭和22年～31年
区 分	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	31年度
実 績 額	万円 58,955	86,154	94,985	107,051	121,693	126,871	132,645	108,353	110,987	114,408
世帯当り寄附額	円 38	54	59	65	75	77	81	65	62	64
受配施設数	施設 2,799	7,246	12,422	13,478	15,041	15,272	16,017	14,063	11,245	12,567
施設当り配分類	千円 173	103	67	68	73	73	72	66	84	77

共同募金会調

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」の寄附金は、いままでに約二〇億円(共同募金会から民間社会福祉事業へ配分された金額)、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」による義捐金がいままでに約一億四千五百万円(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。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

二 低所得階層対策

(一) 世帯更生運動

低所得階層に対する施策として、まずそ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世帯更生運動についてながめることとしよう。

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、数年の間、各都道府県において地方費あるいは民間資金により各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たかまり、昭和三〇年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、三〇年度および三一年度にはそれぞれ国および都道府県が一億ずつを、三二年度には国庫補助率が従前の二分の一から三分の二に引き上げられて国が三億円および都道府県が一億五、〇〇〇万円を都道府県社会福祉協議会に補助し、今日までの累計は八億五、〇〇〇万円に達している。

昭和三一年度における世帯更生資金の申込および貸付決定の状況は第一一五表のとおりである。こ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習得資金(三二年度からこれに生活資金が加わった)を貸し付ける事業であるが、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潑な展開を見せている。

第115表 昭和31年度世帯更生資金貸付申込および貸付決定状況

第115表 昭和31年度世帯更生資金貸付申込および貸付決定状況						
資金別	区 分	申 込 状 況		貸付決定状況		申込に対する 決定の比率
		実人員	金 額(円)	実人員	金 額(円)	人員(%) 金額(%)
生 業 資 金		8,753	370,411,023	5,574	211,333,500	63.68 57.05
支 度 資 金		162	2,246,000	127	1,744,000	78.39 77.64
技 能 修 得 資 金		46	774,000	23	468,500	71.73 60.52
合 計		8,961	373,431,023	5,734	213,546,000	63.98 57.18

厚生省社会局調

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を必要とするものであって、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のである。

なお、低所得階層においては医療費支出のため生計困難に陥り結局被保護階層に転落する者が多い実情にかんがみて、以上に述べた世帯更生資金貸付事業とならんで、昭和三二年度から医療費貸付事業が防貧対策の一環として実現の運びとなり、総額三億円、国庫補助率三分の二で二億円の国庫補助予算が計上されたことをつけ加えておきたい。

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

二 低所得階層対策

(二) 公益質屋

公益質屋は、防貧施策の一環として、市町村(または社会福祉法人)の経営する公営の質屋であり、低所得階層に対するきわめて簡易迅速な金融機関として、利息が低率(月三分)なことから相まって、庶民階層にひろく利用されている。

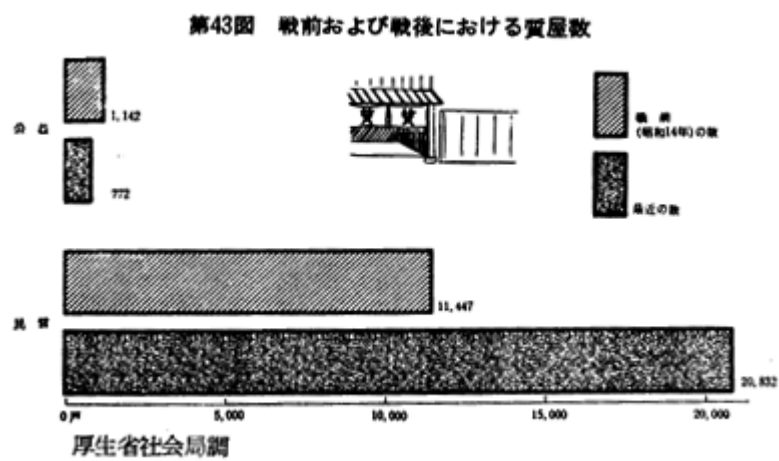
この公益質屋は、現在全国で七七二(昭和三二年六月末)あるが、民営質屋二万八三二(昭和三十一年一二月末)にくらべると約二七分の一にすぎない。しかも公益質屋の数は、漸次増加しつつあるとはいえ、戦前の一、一四二(昭和一四年)に比較すると、六八%で、いまだに戦前の水準に達していない状況である。

公益質屋の最大の特色は月三分という安い利息にあり、民営質屋の月九分という利息にくらべて三分の一であって、このほか、利息の計算方法が半月計算であることや、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余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であると考えられ、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。

現在、公益質屋の貸付資金は、合計約一六億円であり、昭和三一年度における年間貸付総額は約三〇億円にのぼった。

なお最近の調査によると、公益質屋の利用階層としては、月収が一万円ないし一万五千円程度で、生計中心者が三〇才ないし五〇才の働きざかりの世帯が最も多数を占めていることが示されているが、これは現在の経済政策や社会政策の行きわたらない断層ともいうべき階層にとって、公益質屋が必要不可欠な施設であるという事実を物語っているものといえるであろう。

第43図 戦前および戦後における質屋数



厚生白書 (昭和32年度版)

(C)COPYRIGHT Ministry of Health , Labour and Welfare

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

二 低所得階層対策

(三) 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、必要な共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には、低所得階層が多く、防貧施策の一環として生活協同組合のはたしている役割は、大きなものがあるといわねばならない。

組合の現況を見ると、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、職域組合が約四〇〇と推定される。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、組合員は約一五〇万人、家族をあわせると約七〇〇万人と推定される。

昭和三〇年度生活協同組合実態調査の結果によれば組合の規模は、地域組合は平均約一、六〇〇人、職域組合は平均約二、七〇〇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。

つぎに組合員の出資状況を見ると、一組合当たり平均出資払込額は約九五万円(地域組合約五八万円、職域組合約一五三万円、学校組合約一六七万円)で、一組合員当たり平均出資払込額は二四二円(地域組合三五一円、職域組合五七〇円、学校組合六三円)である。

事業の概況から見ると、生活物資の供給事業は、一組合当たり月平均二四〇万円(地域組合約一五九万円、職域組合約四一〇万円、学校組合約一四三万円)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、一般食糧品、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、日用物資の供給事業にくらべて未発達分野といわなければならない。

なお収支のバランスからいうと、全体の二六%(地域組合の三一%、職域組合の一七%、学校組合の一八%)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るが、昭和三二年三月末現在、全国で共済事業を行う組合は三四組合、加入人員六九万人、契約高一、五一二億円に及んでいる。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

三 売春対策

(一) 売春防止法の成立と施行

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、四回にわたり議員提出法案として国会に付託されたが、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「売春問題対策審議会」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、法律案の作成にあたらせた。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一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、対価収授、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、收容保護のための婦人保護施設等の保護更生に関する措置との二つのものをおもな内容としているのであるが、保護更生に関する規定は、刑罰規定に一年先行して昭和三二年四月から実施されることとなった。

この趣旨は、まず売春婦の保護更生対策を講ずることにより、売春婦および関係業者の正業への転換を促進し、この法律が完全に実施される昭和三三年四月には処罰の対象となる業態も婦人も存在しないようにしようという配慮からでたものであった。

このため政府は、売春婦の更生を目的として諸般の相談に応じ、必要な指導、保護を行うため、各都道府県に婦人相談所、婦人相談員および婦人保護施設を設置することとし、これに必要な国庫補助金を昭和三二年度予算に計上した。また、売春対策を強力に推進するため、昭和三二年五月厚生省に五人からなる売春対策推進委員を設置し、売春防止法の趣旨の普及徹底を図るとともに、売春婦の保護更生、業者の転廃業等の促進を図ることとした。

現在、婦人相談所は一県を除く全都道府県に開設されており、婦人相談員は全国の定数四六八名中約八五%について任命を終り、それぞれ業務を開始している。婦人保護施設については、昭和二二年以降七都道府県に一六施設が設置され、收容定員六六五名をもって活動を続けてきたのであるが、昭和三二年度は、さらに残余の道府県に三九施設(一、二七〇名收容)を設置する予定であるが、現在までのところ約半数は残念ながらいまだその計画の実現をみていない状況である。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

三 売春対策

(二) 相談および転廃業の実績

三二府県の婦人相談所の昭和三二年六月分業務統計によれば、取扱件数は約五〇〇件であり、これを経路別に見れば、婦人自らが申し出たものが全体の二六%で、ついで警察からのものが二三%となっており、残りは福祉事務所、地方検察庁などからのものが主たるものとなっている。また婦人相談所の業務の第一線の担い手である婦人相談員については、その取扱件数は約一、〇〇〇件で、これを同じく経路別に見れば、警察からのものが最も多く全体の二四%を占め、つぎに本人自ら申し出たものが一五%、福祉事務所からのものが一〇%となっており、その他民生委員、他の婦人相談員からのものなどである。

このように保護更生を望む婦人の数が少いことは、関係業者が昭和三三年四月一日と定められている刑罰規定施行の延期の流説を信じて、転廃業の動きがあまり見られなかったことも、大きな原因となっているであろう。すなわち昭和三二年八月の調査によれば、業者の転廃業率は四四都道府県約二万軒のうち約六%程度で、きわめて微々たるものであった。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

三 売春対策

(三) 問題点

売春対策において最も問題となるものは、婦人保護施設をいまだ設置していない県が多数あることである。これは、婦人保護施設が法律上任意設置となっているため、府県において地方財政の窮迫等を理由としてその設置に積極的な動きが見られないことに原因している。昭和三三年四月の売春防止法全面施行を目前にひかえて、婦人保護施設が一カ所もない県が多数あるようでは、売春対策の推進も完全を期することが困難であるから、この施設の設置促進ははなはだ切迫した問題であるといわねばならない。

つぎに、売春環境を浄化するためには関係業者の転廃業を促進しなければならないが、遅々として進まなかった転廃業も最近に至ってようやくその動きが活撥になってきているのである。

業者の転業は、業者自身の力によってこれを行うことが最も望ましいことであるが、場合によっては健全なる生業への転業資金の融資の斡旋を行うことも必要であろう。また法令上許可あるいは認可を必要とする業種に転業しようとする場合には、過去の職業が売春関係業者であったという理由で別段の取扱をすることがないように注意しなければならない。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

四 災害救助

(一) 制度の趣旨

わが国においては、気候風土などの関係から、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はか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。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

四 災害救助

(二) 制度の概要

災害救助法による救助は、都道府県知事が、非常災害の種類のいかんを問わず、(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、(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。昭和三一年度における災害救助法の適用状況は、第一一六表のとおりである。

第116表 災害救助法適用状況

第116表 災害救助法適用状況				
昭和31年度				
都道府県別	火災	風水害	計	適用市町村数
北海道	4	1	5	8
青森	3	—	3	3
秋田	2	—	2	2
山形	—	2	2	10
福島	1	1	2	7
茨城	2	—	2	2
埼玉	1	—	1	1
東京	1	—	1	1
神奈川	—	1	1	3
新潟	—	1	1	3
富山	1	—	1	1
石川	—	1	1	9
福井	1	—	1	1
静岡	2	1	3	3
愛知	1	—	1	1
三重	—	1	1	1
滋賀	1	—	1	1
奈良	1	—	1	1
和歌山	—	2	2	2
山口	—	1	1	1
福岡	—	1	1	6
佐賀	—	3	3	11
長崎	1	2	3	58
熊本	—	2	2	3
鹿児島	1	1	2	16
計	23	21	44	155

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事務を補助し、または委任を受けて救助の実施にあたり、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、器具もしく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って行うことを原則としている。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

四 災害救助

(三) 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て、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、つぎの区分および率にしたが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、昭和三一年度中においては、救助費総額約一億九、〇〇〇万円に対し国庫負担額は約九、〇〇〇万円で、総額に対する負担率は約四七%であった。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

五 福祉事務所と民生委員

(一) 福祉事務所

社会福祉行政の第一線現業機関は、社会福祉事業法の規定に基いて設置されている福祉事務所であって、全国で九六七カ所に及び、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、四五九名、現業員の指導監督の任に当たる査察指導員一、〇六八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、民間の特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関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いたるまでは、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わず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。

なお最近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人の区域が適当であるので、これを基礎として福祉区域(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。

しかるにその後町村合併が進められて、一面においては多くの新しい市が誕生し、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、昭和二六年二月現在で、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、昭和三二年九月現在で、郡部三八五、市部五八〇、町村設置二の合計九六七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相当な変化を生じたものというべく、福祉事務所の設置主体および福祉地区については、新たな基盤の上にたって再検討を加える必要があろう。

このほか福祉事務所についての問題としては、その職員の設置状況について、第一一七表に示すとおり法律の要求する定数や、また法律の要求する専門職員(社会福祉主事)として任用資格を、必ずしも満たしていないことをあげなければならない。もちろん、この問題は関係機関の努力によって逐次改善をみつつあるが、国民生活における福祉と最も密接な関係のある福祉事務所のことであるだけに、そのすみやかな解決が必要であるといわねばならない。

第117表 福祉事務所職員設置状況

第117表 福祉事務所職員設置状況
昭和32年9月1日現在

都市別	指 導 員					
	法定数	現在員	有資格者数	充足率A	有資格率B	A×B
郡 部	649	410	373	63.2	91.0	57.5
市 部	908	658	575	72.5	87.4	63.3
総 数	1,557	1,068	948	68.5	88.8	60.7

都市別	現 業 員					
	法定数	現在員	有資格者数	充足率A	有資格率B	A×B
郡 部	3,788	3,021	2,233	79.8	73.9	59.0
市 部	4,716	4,438	2,912	94.0	65.6	61.7
総 数	8,504	7,459	5,145	87.7	68.7	60.3

厚生省社会局調

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

五 福祉事務所と民生委員

(二) 民生委員

民生委員は、民生委員法に基き各市町村の区域に置かれる民間特志家であって、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、低所得階層対策の章で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はたしている。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、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になっているが、その数は、現在約八、〇〇〇である。

第三章 生活保障とその関連施策

第五節 その他の社会福祉

六 社会事業教育

戦後におけるわが国の社会福祉事業は急速に整備拡充され、高度の専門的知識と技術をもつ福祉関係職員の必要度は時とともに大きくなってきた。

この要請にこたえるため、昭和二五年頃より漸次各種の養成機関が設立されてきたが、現在、社会事業従事者(社会福祉主事等)の養成には、主として四年制大学の日本福祉大学(社会福祉学部、入学定員一〇〇名、一部二部)二年制短期大学の日本社会事業短期大学(日本社会事業大学として昭三三年度四年制大学[社会事業学科、児童福祉学科、各入学定員五〇名]として昇格見込)および大阪社会事業短期大学(産業福祉科四〇名、社会事業科八〇名)がこれに当たっているほか、厚生大臣の指定する社会福祉主事の養成機関(前記大学その他に附置された研究科等)およびその資格認定講習会(各都道府県五大市、社会福祉法人全国社会福祉協会および日本社会事業学校社会福祉事業職員研修所等で主催している。期間は講義五〇日、実習二カ月)においても、福祉関係職員の養成が行われている。

なお、新制大学、旧制の大学、高等学校、専門学校で厚生大臣の指定する三〇科目中三科目以上の科目を修めた卒業者には、社会福祉主事の資格が与えられている。

第三章 生活保障とその関連施策

第六節 生活保護制度

(一) その意義

われわれは今までわが国の社会保障の各分野の現状と問題点とについて一応の概観を試みてきた。そして、ここでは、社会保障の最後のしめくくりともいうべき生活保護制度について述べる段階にきた。

社会保障は前にも述べたように、完全雇用政策と並んで貧困追放のための施策の一つの体系として考えることができる。そして社会保障を、やや古めかしい分類ではあるが、防貧と救貧という二大領域に分つとすれば、公衆衛生、社会福祉および社会保険は前者に属し、公的扶助は後者に属する。そして生活保護制度はわが国における公的扶助のきわめて整備された体系をなすものであって、他の施策によって防止しきれないで現に発生した貧困について国民を救済することをその任務としている。沿革的にはこの制度は戦前の恤救規則・救護法の系譜をついだ戦後の(旧)生活保護法を昭和二五年に全面改正して実施されたものであるが、憲法第二五条に規定する国民の生存権保障の理念に基いて、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、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。

第三章 生活保障とその関連施策

第六節 生活保護制度

(二) 保護基準

生活保護制度は、「生活困窮」すなわち貧困という事態に対して発動されるものであるが、この貧困というのは、第一章の第三節においても触れたとおり、最低生活費という物指しで測った収入不足の状態を意味している。そして、主として稼働者の最低生活費をあらわすものが最低賃金であるのに対し、非稼働者の最低生活費をあらわすものが公的扶助の基準、すなわち生活保護基準であって、これは個々の貧困者について貧困を判定する基準(生活保護制度を発動するか否かを決定する基準)となると同時に、所得補給(保護金品の支給)の程度を決定する基準ともなる。

保護基準にあらわされる最低生活費は、わが国の生活水準の下限を画する一種の「生活標準」であるが、わが国にいま最低賃金制度が確立されるに至っていないだけに、国民生活における福祉と密接な関係を持つものとして、はなはだ重要な意味をもっている。

したがってここではまず保護基準の改訂の動きをたどってみることとしたい。

保護基準は戦後の国民生活の安定向上と物価の変動に伴ってひんぱんに改訂され、増額されてきた。保護基準には若干の地域差が設定されている関係から、地域別の人員分布によってこれを加重平均した全国保護基準月額(生活費、住宅費および教育費を含めた額)を標準五人世帯(六四才の男、三五才の女、九才の男、五才の女、一才の男)について示すと第一一八表のとおりとなり、さらに一人当たり基準額を計算すると国民一人当たり個人消費支出月額の四〇%前後の水準を維持してきていることがわかる。ただ将来少くともこの水準を維持しさらにこれを徐々に改善していくことが、第一章に述べたようなわが国民生活における福祉の観点から考えて、不可欠なことであるといわなければならない。

第118表 保護基準と国民消費水準

第118表 保護基準と国民消費水準						
改訂年次	全国平均保護基準		国民1人 (月額)		当り個人 消費支出 (月額)	A/B
	5人世帯 額	1人当り 額				
	円	円	円	%		
昭和 24	5	4,797	959	2,306	41.6	
25	1	4,952	990		42.9	
26	1	5,144	1,029	2,387	43.1	
26	5	5,735	1,147	2,957	38.8	
26	8	6,104	1,221		41.3	
27	5	6,986	1,397	3,546	39.4	
28	1	7,119	1,424		40.2	
28	7	7,552	1,510	4,131	36.6	
29	1	7,828	1,566		37.9	
32	4	8,334	1,667	-	-	
32	10	8,455	1,691	-	-	

厚生省社会局調

なおここで、保護基準の昭和三二年四月の第一四次基準改訂の概要を述べてみよう。

昭和二八年七月の第一三次改訂基準に、翌二九年一月の米価補正を行ったものを受けて行われたこの第一四次基準改訂は、その後の一般国民消費水準の上昇に即応し、公務員給与ベース、失対賃金などの引上と歩調をそろえて、六・五%引き上げることになったものである。ただ、今回の基準改訂では住宅扶助、教育扶助はそのまま据え置かれたので、前回の基準額(生活扶助八、二三四円、住宅扶助一、一〇〇円、教育扶助一八九円、合計九、五二三円)に対する六・五%の引上により、総額一〇、一三九円となったが、実質的にはその差額(引上額)は生活扶助の基準引上となり、したがって生活扶助だけについてみれば八、二三四円から八、八五〇円と約七・五%の上昇となっている。

つぎに、前述の標準五人世帯の東京における前回保護基準と改訂保護基準との費目別比較を示すと、第一一九表のとおりであり、第一四次基準改訂においては、飲食物費、被服費、雑費の増額に主力が注がれているといえよう。飲食物費については、特に費目別熱量構成を一般国民生活の熱量構成(国民栄養調査)に合致させるようにし、さらに各費目についても、個々の費目の構成をできるだけ実態に即するように考慮している。飲食物費以外では、被保護世帯の生活実態を勘案して、費目別基準額の配分を合理化し、さらに物価上昇による単価補正と、その内容充実に努めることとし、その結果、従来にくらべて、被服費や雑費において著しく増額されることとなった。

第119表 前回保護基準と改訂保護基準との比較

第119表 前回保護基準と改訂保護基準との比較			
費 目	前回基準額 A	改訂基準額 B	差引増減 B-A
	円	円	円
飲 食 物 費			
主 食 費	3,135.46	3,311.88 (3,432.88)	176.42
副 食 費	2,988.75	2,704.92	283.83
調 味 料	226.22	518.71	292.49
嗜好品費	27.60	27.60	-
計 (1)	6,378.03	6,563.11 (6,684.11)	185.08
その他の経費			
家具什器費	27.88	41.95	14.07
光 熱 費 (電灯料を除く)	481.81	507.15	25.34
被 服 費	301.84	473.74	171.90
保健衛生費	436.75	440.75	4.00
雑 費	272.82	451.30	178.48
水道料	78.00	120.00	42.00
電 灯 料	158.16	152.00	6.16
(育児諸費)	100.00	100.00	-
計 (2)	1,857.26	2,286.89	429.63
合 計 (1+2)	8,233.63	8,850.00 (8,971.00)	614.71

厚生省社会局調

(注) 基準には夏冬の平均があるので、内訳の差引とは一致しない。

()内の金額は32.10.1の米価補正によるもの。

以上のような生活扶助の基準改訂に伴って、同時に保護基準の地域差も改訂され、前回基準における六大都市、その周辺都市および他の大都市、中都市、小都市、町、村という六段階のものが大都市、中都市、町、村の四段階のものに改められることになった。地域差の割合は、消費者物価地域差指数その他の資料に基いて、第一二〇表に示すように前回の一〇〇対七〇・九を、一〇〇対七三・〇という格差に縮小したものである。

第120表 保護基準の地域差比較

第120表 保護基準の地域差比較			
前		回	改訂
1級甲（六大都市）	100.0	}	1級 100.0
1級乙（六大都市の周辺都市 および他の大都市）	94.2		
2級（中都市）	88.4	2級	91.0
3級（小都市）	82.5	3級	82.0
4級（町）	76.7	}	4級 73.0
5級（村）	70.9		
厚生省社会課調			

以上のようにして、今回基準の大幅な改訂が実現をみたのである。しかしながら最低生活水準を確保するための保護基準は、一般国民生活との対比において常に相対的に変化するものであり、一方また、その水準が理論的にも実態的にもあるべき水準に近づくために、まだまだ残された問題は大きいものであるといわねばならない。

第三章 生活保障とその関連施策

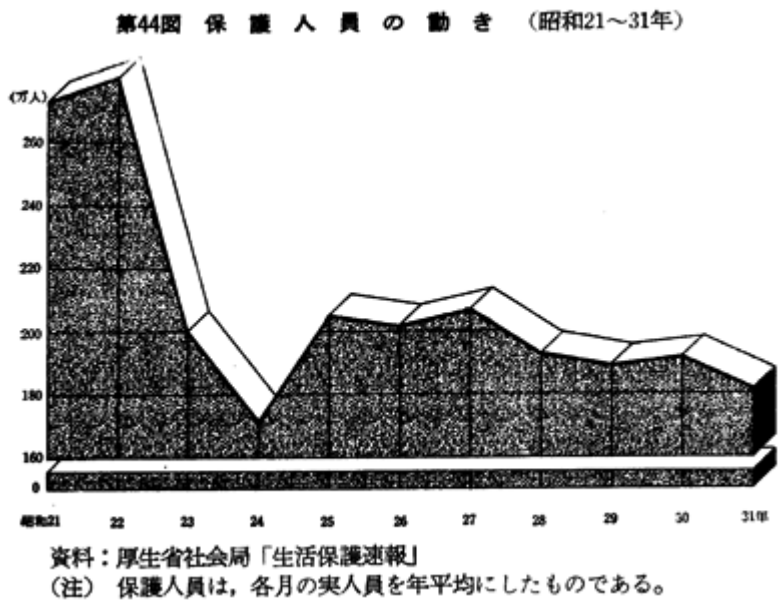
第六節 生活保護制度

(三) 保護の実施状況

保護人員の動き

つぎに戦後今日に至るまでの保護人員の動きを観察すると第四四図のとおりで、やや複雑な波動をえがいてはいるが、後に述べるような医療扶助の動きは別として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少の傾向をたどりつつあるものといえることができるであろう。特に、いわゆる神武景気を反映して、昭和三一年四月ごろからの減少ははなはだ顕著なものがあり、第一二一表に示すとおり三二年六月においては総人口と保護人員の比率(保護率)は一・八%という戦後における最低値を示した。ただこの傾向は、昭和二九年当時の金融引締め政策の影響による保護人員の増加の実績から判断しても、やがて逆転する恐れもないではないと考えられる。

第44図 保護人員の動き



第121表 保護人員および保護率の動向

第121表 保護人員および保護率の動 向

年 月	保護人員 実 数	指数	保 護 率 (保護人員 総人口)
	人		(0/00)
昭和26年平均	2,024,703	100.0	24.0
27 *	2,060,261	102.8	24.2
28 *	1,931,490	95.4	22.3
29 *	1,886,465	93.2	21.4
30 *	1,928,410	95.2	21.7
31 *	1,824,946	90.1	20.3
31年 1月	1,906,230	94.1	21.3
2	1,906,246	94.1	21.3
3	1,906,843	94.2	21.3
4	1,904,591	94.1	21.2
5	1,869,992	92.4	20.8
6	1,835,606	90.7	20.4
7	1,820,505	89.9	20.2
8	1,796,600	88.7	19.9
9	1,769,892	87.4	19.6
10	1,749,992	86.4	19.4
11	1,721,958	85.0	19.1
12	1,710,901	84.5	18.9
32年 1月	1,711,408	84.5	18.9
2	1,707,065	84.3	18.9
3	1,712,431	84.6	18.9
4	1,691,196	83.5	18.6
5	1,660,932	82.0	18.3
6	1,634,757	80.7	18.0
7	1,636,220	80.9	18.0

資料：厚生省社会局「生活保護速報」

(注) 昭和26年ないし30年の保護人員は、各月の実人員を年平均したものである。

この保護人員の変動の意味をより正確に理解するために、保護世帯を「世帯主が労働力を有する世帯」と「労働力を有しない世帯」に分けて観察するならば、昭和二六年平均で前者が約三九万世帯、後者が約三〇万四、〇〇〇世帯であったのが、後者が停滞的でむしろ若干増加気味の傾向を見せつつ昭和三二年五月において三二万五、〇〇〇世帯(昭和二六年平均に対して一〇七%)となったのに反し、前者は逆に縮少の傾向を見せ、特に神武景気に対しては相当程度の感応度を示して、昭和三二年五月において二六万世帯(昭和二六年平均に対して六七%)に低減し、両者の比重は逆転するに至ったことが注目される。

前者がわが国における不完全就業の反映としての貧困であり、後者が就業能力の喪失(あるいはその制限)の反映としての貧困であると考えらるならば、前者の比重はそのままわが国における構造的貧困(経済構造に起因する貧困)の比重を示すものというべきであろう。しかし、構造的貧困とはいいいながらも、それが最近において景気循環に対するある程度の感応度を示しつつ漸次縮少の歩みをたどっていることは、わが国の貧困の相当部分が好況のもとにおいて雇用状態の改善への傾向が続くかぎり、急速に追放せられうるものであることを示している。しかし、またこれを裏返していえば、不完全就業による構造的貧困に不況時の循環的貧困が上積みされて、量的、質的にわが国の貧困が拡大深化する危険が常に現存していることをも示しているものといわねばならない。

第三章 生活保障とその関連施策

第六節 生活保護制度

(三) 保護の実施状況

被保護階層の動態

右に述べたことは、わが国の人口の約一二％に相当するとされている貧困階層(「低消費水準世帯」の世帯員)全体を通じることと考えてよいであろうが、このような貧困階層の全部が生活保護制度の適用を受けているのではないことはもちろんで、その大半はいわゆるボーダー・ライン階層(保護を受けるか受けな
いかの境界線上にある階層)として、被保護階層の供給源ともいうべき階層を形作っている。そして、景気変動による貧困階層の動きは別としても、この供給源と被保護階層との間には、絶えず小刻みな代謝作用が行われている。この代謝作用が生活保護制度による保護の開始および廃止、すなわち保護世帯の動態であって、厚生省統計調査部による生活保護動態調査によれば、それはおおむねつぎのとおりとなっている。

たとえば、昭和三一年一二月における保護開始世帯は一万八、〇八六世帯、保護廃止世帯は一万六、〇五二世帯で、それぞれ保護世帯総数の約三％に相当し、結局一年間に引き延すと保護世帯総数の約三割程度新しい世帯といれかわっていることになる。もっとも、現に保護を受けている世帯について観察すると、受給期間六カ月未満のものが一六％、三年半以上のものが三六％(昭和三〇年度被保護者全国一斉調査による)であるのに対して、廃止世帯について観察すると、逆に受給期間六カ月未満のものが三一％、三年以上のものが二五％である(昭和三一年九月生活保護動態調査)から、被保護階層そのものがその内部においても、比較的に短期に回転する部分と、比較的に長期にわたって滞留する部分とに分れていることが推定される。これに新しく保護を開始される世帯の約三割が以前一回以上保護を受けたことのある世帯によって占められている(昭和三一年一二月生活保護動態調査)事実を考え合わせるならば、ボーダー・ライン階層を上位の供給源として被保護階層の上層が小刻みに入れ替り、その下層に及ぶにつれて次第に固定的な沈澱層としての性質を強めるという、階層的な構成を想像することができよう。

なお、ボーダー・ライン階層を被保護階層に転落させる直接的な衝撃が何であるかについては、第一二二表の保護開始理由に示すとおり、世帯主または世帯員の傷病の占める比重が圧倒的であるが、そのほかまことに当然なことながら、高齢者世帯における世帯主の「死亡・不在または老衰」という理由が高い比重を占めていることも注目される。

第122表 世帯類型別、保護開始理由別状況

第122表 世帯類型別、保護開始理由別状況

昭和32年 6 月

保護開始理由	実 数					百 分 率				
	総世帯	高齢者世帯	母子世帯	児童世帯	その他の世帯	総世帯	高齢者世帯	母子世帯	児童世帯	その他の世帯
総 世 帯 数	17,106	1,664	2,071	116	13,255	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
収 入 の 減 少	9,471	1,161	1,629	63	6,618	55.4	69.8	78.9	54.3	49.9
世帯主の収入減少によるもの	7,185	934	1,304	37	4,910	42.0	56.2	63.0	31.9	37.0
傷病を理由とするもの	3,640	205	309	2	3,124	21.3	12.4	14.9	1.7	23.5
死亡、不在または老衰	1,293	481	481	25	306	7.5	28.9	23.3	21.6	2.3
その他の理由によるもの	2,252	248	514	10	1,480	13.2	14.9	24.8	8.6	11.2
世帯員の収入減少によるもの	1,212	74	110	2	1,726	7.1	4.4	5.3	1.7	7.7
傷病を理由とするもの	888	30	56	1	801	5.2	1.8	2.7	0.9	6.0
死亡、不在または老衰	134	32	33	1	68	0.8	1.9	1.6	0.8	0.5
その他の理由によるもの	190	12	21	-	157	1.1	0.7	1.0	-	1.2
稼働収入以外の収入減少によるもの	1,074	153	215	24	682	6.3	9.2	10.4	20.7	5.2
支 出 の 増 加	6,988	347	345	48	6,248	40.9	20.9	16.7	41.4	47.1
世帯主の傷病によるもの	3,552	257	158	43	3,094	20.8	15.5	7.6	37.1	23.3
世帯員の傷病によるもの	3,233	75	161	2	2,995	18.9	4.5	7.8	1.7	22.6
その他の理由によるもの	203	15	26	3	159	1.2	0.9	1.3	2.6	1.2
他管内よりの転入	647	156	97	5	389	3.7	9.3	4.6	4.3	3.0

資料：厚生省統計調査部「生活保護動態調査」

(注) 保護開始理由のうち支出の増加とは医療費等の特殊需要の増大によるものである。

第三章 生活保障とその関連施策

第六節 生活保護制度

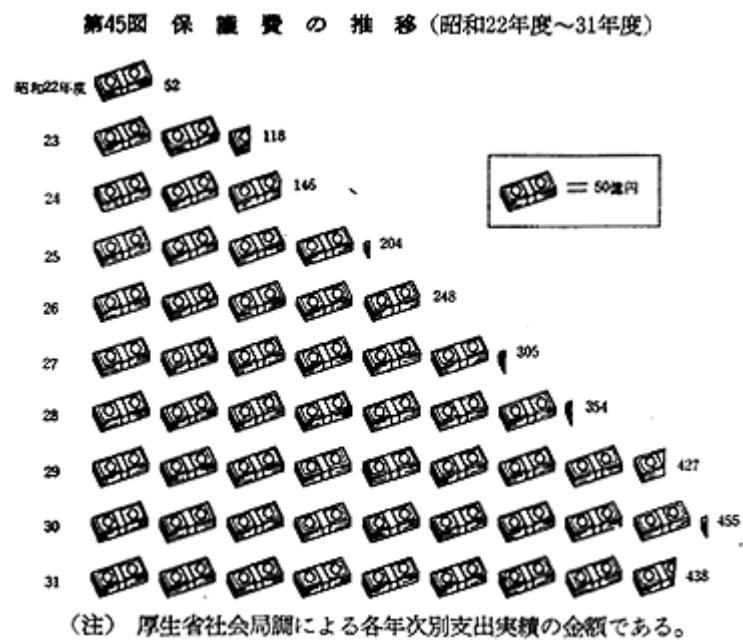
(三) 保護の実施状況

護費の動き

戦後における生活保護の費用の動きを観察すると第四五図のとおりで、逐年増嵩の傾向を示しつつも、昭和三一年に至ってようやく頭打ちに転じたかのように見えるがいまのところはなお軽卒な予断は許されないというべきであろう。

保護費の内訳を見ると、昭和二六年当時との比較においては著しい変化を生じ、かつて医療扶助は保護費の大宗たる生活扶助費の七割程度にとどまっていたものが、二八年頃を境として両者の比重が逆転し、三一年においては医療扶助費約二四一億円に対して生活扶助費がその六割を上回る程度の一五二億円、その他の費用が約四五億円となつた。このような変化を生じた原因は、(1) 生活扶助の適用人員は二六年当時と比較して一割強の減少を見せたのに反して、医療扶助適用人員は約四割という顕著な増加を示したこと、(2) 生活扶助一人当り支給額は、基準の増額を反映して、昭和二六年当時と比較して、五五六円から八一二円へと約五割の増加を見せたのであるが、医療扶助費は入院医療の比重の増大などの要因によって、二、五三五円から五、二四七円へと倍以上にはね上ったこと(支給額はいずれも月額)、などにあると考えられる。

第45図 保護費の推移



第三章 生活保障とその関連施策
第六節 生活保護制度
(三) 保護の実施状況
医療扶助の動き

生活扶助の人員は前述の通り横這いしないしは縮少の傾向にあるのに対し、医療扶助、なかんづく入院の増加割合は依然として高く、最近における医療扶助人員の増加は、入院患者の増大がその原因の主たるものといえる。(第一二三表)

第123表 医療扶助人員の推移

第123表 医療扶助人員の推移						
年 月	総 数		入 院		入 院 外	
	人 員	指 数	人 員	指 数	人 員	指 数
昭和26年平均	268,820	100.0	65,637	100.0	203,183	100.0
* 27 *	318,844	118.6	83,755	127.6	235,087	115.7
* 28 *	348,946	129.8	108,219	164.9	240,727	118.5
* 29 *	360,018	133.9	125,856	191.8	233,299	114.8
* 30 *	381,687	142.0	135,013	205.7	246,675	121.5
* 31 *	374,571	139.3	139,529	212.6	235,042	115.7
* 32 *	-	-	-	-	-	-
31年 1月	378,452	140.8	135,637	206.6	242,815	119.5
2 *	379,537	141.2	136,703	208.3	242,834	119.5
3 *	381,633	142.0	138,151	210.5	243,482	119.8
4 *	374,247	139.2	138,263	210.4	235,984	116.1
5 *	377,990	140.6	139,977	213.3	238,013	117.1
6 *	378,567	140.8	140,272	213.7	238,295	117.3
7 *	377,153	140.3	141,305	215.3	235,848	116.1
8 *	380,435	141.5	141,921	216.2	238,514	117.4
9 *	374,643	139.4	140,726	214.4	233,917	115.1
10 *	366,427	136.3	140,589	214.2	225,838	111.2
11 *	362,608	134.9	140,538	214.1	222,070	109.3
12 *	363,155	135.1	140,257	213.7	222,898	109.7
32年 1月	370,373	137.8	140,410	213.9	229,963	113.2
2 *	368,411	137.0	141,751	216.0	226,660	111.6
3 *	367,583	136.7	143,460	218.0	224,123	110.3
4 *	359,880	133.9	144,320	219.9	215,560	106.1
5 *	360,121	134.0	144,508	220.2	215,613	106.1
6 *	364,419	135.6	144,420	220.0	219,999	108.3
7 *	377,904	140.6	147,099	224.1	230,805	113.6

資料：厚生省大臣官房統計調査部,「社会福祉統計月報」

つぎに病類別入院患者の推移を見ると第一二四表のとおりであるが、以前から多数を占めていた結核患者と精神病患者が、一層著しい増加傾向を示していることが看取される。

第124表 病類別医療扶助入院患者の推移

第124表 病類別医療扶助入院患者の推移

病 類	24年2月	25年2月	28年6月	30年7月	31年6月
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
結 核	51.3	57.1	71.7	71.5	69.8
精 神	※	※	13.7	17.0	17.1
そ の 他	48.7	42.9	14.6	11.5	13.1

(注) 1 医療扶助実態調査又は被保護者全国一斉調査による。

2 ※印はその他に含まれている。

すなわち昭和二一年当時約一万三、〇〇〇人程度であった結核入院患者は、二五年には二万四、〇〇〇人、二八年には七万人、三一年には八万四、〇〇〇人と増加し、一方精神病入院患者も昭和二八年当時の一萬三、〇〇〇人が三一年には二万人と増加してきている。前記の入院医療扶助人員の増加は、概して長期間の療養を必要とする結核入院患者と精神病入院患者のこのような増大が、その主なる理由であるとおもわれる。

一方、入院治療費は、月平均一万五、〇〇〇円程度の高額の経費を必要とするのであって、このような診療費を全額自費で負担しうる階層は相当程度の所得階層に限られるものと考えられ、国民のかかなりの部分が自費診療は困難であるといっても言い過ぎではあるまい。

さらに最近における保護開始原因と傷病との関係についてみると第一二五表のとおりであるが、世帯主あるいは世帯員の傷病がその原因となって保護を受けるようになったものが、きわめて多い。

第125表 保護開始理由別状況

第125表 保護開始理由別状況

昭和32年6月

保 護 開 始 理 由	実 数	百 分 率 (総世帯数を100としたもの)	百 分 率 収入の減少・支出の増加を100としたもの
総 世 帯 数	17,106	100.0	
収入の減少	9,471	55.4	100.0
世帯主の収入の減少	7,185	42.0	75.9
傷 病 の た め	3,640	21.3	38.5
そ の 他	3,545	20.7	37.4
世帯員の収入の減少	1,212	7.1	12.8
傷 病 の た め	888	5.2	9.4
そ の 他	324	1.9	3.4
その他の収入の減少	1,074	6.3	11.3
支出の増加	6,988	40.9	100.0
世帯主の傷病のため	3,552	20.8	50.8
世帯員の傷病のため	3,233	18.9	46.3
そ の 他	203	1.2	2.9
他管内よりの転入	647	3.7	

資料：厚生省統計調査部，生活保護動態調査

(注) 第122表の再掲である。

すなわち、傷病により収入が減少し被保護世帯となったものは、世帯主で二%世帯員で五%合せて二六%となっており、反面、世帯主あるいは世帯員が傷病により支出が増加し被保護世帯となったものは約四〇%を占めている。したがって両者を合わせれば七〇%に近い世帯となる。

この表における「支出の増加」とは特殊需要の増大によって被保護世帯となったものであるが、その大部分九七%までは傷病を原因としている。これがいわゆる医療単給世帯であって、かかる世帯が開始総世帯の約四〇%に達しているのである。

このように傷病により貧困を招来し、やがては医療扶助を受けることとなる者が多く、しかも前述したように結核あるいは精神病等の慢性疾病入院患者がその大半であるので、それらは長期の保護を必要とすることになるのである。

第三章 生活保障とその関連施策

第六節 生活保護制度

(四) 保養施設

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としては、それぞれの住居に住まわ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。この場合、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、もっと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の認可を得て、設立、運営するものであるが、その種類別施設数および定員の概況は、第一二六表のとおりである。

第126表 保護施設の数および定員

第126表 保護施設の数および定員		
昭和31年		
種 類	施設数	定 員
養 老 施 設	508	30,974
救 護 施 設	49	2,817
更 生 施 設	80	10,275
医療保護施設	116	14,163
授 産 施 設	327	13,560
合 計	1,080	71,789

厚生省社会局調
(注) 医療保護施設の定員は病床数を示す。

第三章 生活保障とその関連施策

むすび

－当面の重要課題－

この白書は、貧困と疾病の追放を主要な対象として、国際的比較や、ここまで闘ってきたわが国民の努力の目標や足跡などについて、前後三章にわたる分析を試みてきた。そしていまさらのごとくに貧困と疾病追放への道の嶮しさ、歩みの難さを知らされたのである。しかし、われわれは、近代国家の背負わなければならないこの切実な課題との対決を避けることはできないのであり、しかも、それは一日も遷延を許されない緊急のことからである。

ここでは、さし当って、明年度にかける期待を述べておきたい。

第三章 生活保障とその関連施策

むすび

－当面の重要課題－

国民皆保険の推進と基礎的条件の整備

昨年度の厚生白書において「目下検討中」と記述された国民皆保険計画は、その後の国会の努力があり、石橋、岸両内閣の政策などを通して、昭和三五年度実現の方針が決定し、現に、昭和三二年度予算において本論でも触れているとおり、国民健康保険の画期的拡充という形をとって具体化の第一歩が踏み出された。したがって、今後は国民健康保険の全国普及活動が年次計画によって強力に進められることと、これと併行して健康保険等の被用者保険についても適用洩れの一掃や範囲の拡大に努めることが、第一に要請されることとなった。もとよりこのことは、被保険者数の増加に見合うだけの財源措置を講じさえすれば達成されるというものではない。すなわち、現行の各種医療保険制度には、いろいろ不十分な点があり、国民皆保険の達成に当って、その充実強化を行うことは、基本的要請といわなければならないのである。とりわけ皆保険計画の中核をなしている国民健康保険について、給付内容の改善、給付費に対する国庫負担率の引上、赤字財政保険者の財政再建対策の確立、事務費単価の増額、都道府県事務機構の整備強化などのいろいろの措置が急がれることになる。また、被用者保険についても、特に日雇労働者健康保険の制度的な不備、財政的な弱体を補う措置が必要とされるほか、健康保険についても、懸案の定率国庫負担制度の確立が図られなければならないようになってくる。このような措置は、一面において現行諸制度内の不均衡を国民皆保険の下に持ち込んで、より広汎な規模において再現して行くことを防ぐためにも、ぜひ講じて行かなければならないものであろう。

一方、医療保障を確立する基礎的条件となる医療制度の検討と、医療機関の体系的整備についても手をつけなければならない。医療機関の整備は、病床の絶対数の確保、病床の普及の均等化、各医療機関のそれぞれの役割に応じた機能的な提携等の観点から総合的になされなければならない。差し当って急を要する対策としては、へき地診療所の整備を中心とする無医村、無医地区対策の推進、公的医療機関、国立病院の整備運営に関する総合的な計画を進めるほか、私的医療機関については、病院、診療所の少い地域における設置の助成および共同利用施設の設置に対する融資のための公庫制度の実現を図ることなども急がなければならない仕事である。

第三章 生活保障とその関連施策

むすび

－当面の重要課題－

結核問題の解決と公衆衛生の向上

国民皆保険計画の目標と取り組むとき、われわれはただちに結核問題との対決を想起する。疾病の発生を未然に防止することは、膨大な医療費を軽減しうることにつながる問題だからである。近年、結核死亡率が著しく低下したにもかかわらず、結核患者数の問題になるとなお憂うべき状態にあることは、さきに述べたところである。医療保険の普及向上、結核対策の進展は、一方においてこれら多数の患者のうち、これまで医療費負担の困難であること等によつて治療を受けるまでに至らなかった潜在結核患者の顕在化をもたらすであろうという面をももっている。この意味において、国民皆保険の実現は、少くとも一時的には、医療費の増大を招くことを覚悟しなければならない。もちろん、このことは潜在患者がこれまで通り放置されることによって、結核の伝播、患者の増加、ひいては結核による広汎な窮乏がもたらされるという状態にくらべて、確かに進歩の方向ではあるとしても、このような結核医療費の重圧がもし長期にわたるとするならば、国民皆保険の存在そのものすら危ぶまれる事態ともなりかねまい。つまり、われわれは、医療の皆保険の達成を期するためには、これとならんで、結核問題の早期解決を図らなければならないという重大な課題を抱えているのである。そこでわれわれは、この際、結核に関して全国民を対象とする健康診断、予防接種の強化、早期治療の徹底、濃厚感染源対策の強力な推進など、緊急な一連の措置を一貫した結核管理機構の下に重点的に実施したいと念願する。この方法が合理的に推進される時は、およそ一〇年間にして結核そのものの抜本的解決を可能と信ずるからである。また結核以外の疾病についても、医療保障の効率的運営という角度から予防措置の徹底を望むことはもちろんであり、さらに生活環境の改善によって積極的に保健の向上を図ることも医療保障の本質に通ずる手段である。

これらの対策の主なるものとしては、およそ次の各項目が必要とされてくる。

- (1) 精神衛生対策の強化
- (2) 性病予防対策の強化
- (3) 環境衛生施設の整備など環境衛生対策の推進
- (4) 家族計画の普及
- (5) 国立公園・国民公園の整備

そして、何よりも、結核対策を含めて、公衆衛生の問題を解決するためには、第一線機関として直接的な現場活動が続けている保健所の強化を図ることこそ、その現状にかんがみて最も重要なことであろう。

第三章 生活保障とその関連施策

むすび

－当面の重要課題－

国民年金制度の策定など

医療保障と並んで社会保障制度の他の主要な分野をなす所得保障の問題については、昨年度の厚生白書において、国民全般を対象とする年金制度の検討の緊要であるむねを述べておいたが、本論にも触れたように、政府は、いよいよ本年度からその本格的検討に着手することを決定し、厚生省に国民年金委員を設置してその企画を進めさせているのであるが、一方、社会保障制度審議会に対して、国民年金制度の基本構想を諮問したのである。目下のところ両者ともそれぞれ基本的な構想について討議を重ねている段階であり、新年度からは、その早急実現を期するための準備作業に精進することになるであろう。

国民年金制度は、就業能力を失うことによって生れる貧困化の防止策として有効な手段であるが、一方、適当な援護を与えるならば更生を可能とする低所得世帯や、母子世帯、身体障害者に対する社会福祉施策もまた防貧対策の一環として強化の必要を痛感させているものである。すなわち、

- (1) 世帯更生資金貸付制度
- (2) 医療費貸付資金制度
- (3) 母子福祉資金貸付制度
- (4) 身体障害者の更生援護

などの諸事業の強化がこれまでの経験によって知られている端的な手段方法であるが、もとより就業能力を有する低所得者一般に対する基本的な対策が、最低賃金制度の実施を含む完全雇用の達成にあることは、すでに述べたところで、右に掲げた施策もこれに裏打ちされることによって、より有効な働きをすることはいうまでもない。

第三章 生活保障とその関連施策

むすび

－当面の重要課題－ 児童福祉の向上

また、社会保障制度の効率的運営を図るためには、児童福祉の分野においては、予防ないし早期対策として、胎児期、乳幼児期、青少年期等にある対象者に集中的にその重点を指向する必要がある。すなわち、今後の児童および母子の福祉の対策は次の諸項目を強力に推進し、あわせて将来における社会保障の費用負担の軽減に寄与する必要がある。

- (1) 母子保健センターの設置による母子保健対策の強化
 - (2) 児童の不良化防止および健全育成対策の強化
 - (3) 結核児童、精神薄弱児等要保護児童対策の拡充強化
 - (4) 母子福祉および特別保育対策
-

第三章 生活保障とその関連施策

むすび

— 当面の重要課題 — —— おわりに ——

以上に走り書きした新しい年度における主な要望以外にも、われわれは多くの困難な問題を抱えているが、社会保障といい社会福祉、公衆衛生といっても、国の施策が単に一方的な行政としてほどこされるという姿において進められることは「労多くして功少し」の結果を予想するに難くない。あらゆる対策、すべての施策は当局と国民との一体的結合の形で進められるのでなければならない——ということはいうまでもないところであり、そのためには、国の施策が国民の間に正しく理解され信頼され協力されるように配意しなければならない——とわれわれは自戒している。

たとえば、国民皆保険にせよ、結核対策にせよ、国民が進んで病気にかからない努力をし、積極的に健康診断を受けるという自覚と協力がなければ真の効果を期待することはむずかしい。国の行政は、すべて国民の税金によって賄われるものであるから、全国一律的、形式的に行われる性質を免れがたい。しかるに個々の国民や地域社会はそれぞれの特殊な生活問題を持ち、したがってその解決の方法もまた一律ではあり得ない。そこに法律と実社会との間の問題もあり得る。また、国民の立場としても、いかにこれらの施策が充実したとしても、頭からの行政のみの力では真に本人の必要や希望に沿った解決がなされたとは考えられないであろう。したがって、生活問題の真の解決のためには、国の努力はもとよりとして、国民もまたその地域社会における福祉の向上に必要な方法を地域住民全般の協力によって発見し、研究し、あらゆる社会資源を活用して解決するという方向に発展させることが望ましい。

いろいろの抱負や希望を述べてきたが、しょせんはこの歩み方こそしあわせをもたらす基本となるもので、これを一言にして表現するならば、「厚生行政に対する国民参加」のあり方こそ貧困と疾病追放への道をきりひらき、しあわせをもたらす基本のものということになるようである。