

L'Assistance publique au Japon

Mitsuo Nakagami

I. Historique d'avant-guerre

1. Le Règlement sur "l'assistance en aumône" de 1874
2. La "Loi de secours" de 1929

II. Assistance publique actuelle

1. Les lois de "protection de la vie quotidienne"
2. Les "coûts minimums de la vie"
3. Conditions requises pour percevoir les prestations de l'assistance publique
4. Situations actuelles de l'assistance publique

Conclusion

I. Historique d'avant-guerre

1. Le Règlement sur "l'assistance en aumône" de 1874

C'est le "Jukkyû-Kisoku" (le règlement sur "l'assistance en aumône") qui est connu comme la première politique sociale à l'échelon nationale depuis la Restauration de Meiji de 1868. Pendant l'ère Tokugawa, il existait différents systèmes "d'assistance en aumône" mis en place par les divers clans. Le passage de l'ère Tokugawa à l'ère Meiji a suscité un désordre économique et social qui a engendré beaucoup de pauvres. Dans ce contexte, le gouvernement central d'alors a établi ce règlement en 1874. En ce temps-là, les connaissances sur les systèmes occidentaux d'assistance publique avaient déjà été introduit au Japon. Mais, elles n'influencèrent pas l'établissement du nouveau système qui succédait aux systèmes d'inspiration féodale "d'assistance en aumône". Ces derniers encourageaient les idées féodales telles que les secours mutuels entre voisins ou l'entraide dans la famille, et surtout ils apprenaient à se passer de l'aide des autorités gouvernementales, cela

étant conforme aux valeurs traditionnelles japonaises.

L'aide selon ce règlement de 1874 était toutefois relativement faible. Il stipulait que, seul l'indigent qui n'avait pas de parents, devait être aidé par la collectivité et pouvait recevoir des prestations pour 50 jours au maximum. Les pauvres bénéficient également de la charité vivement conseillé au reste du peuple. Selon ce système, premièrement, en souhaitant que l'assistance des pauvres soit effectuée par pitié par la communauté familiale ou régionale, il ne fournit l'assistance de l'Etat que si celle-ci ne peut pas s'effectuer. Deuxièmement, cette assistance n'avait pour objet que :

- les personnes très pauvres sans famille, qui ne pouvaient pas travailler à cause de leur invalidité ou du fait de maladie grave,
- celles ayant plus de 70 ans qui ne peuvent pas travailler à cause de leur sénilité,
- et enfin, les enfants ayant moins de 13 ans, sans famille.

Les pauvres invalides ou très malades, qui ont leur famille, ne peuvent faire l'objet de ce règlement que si les membres de leur famille ont plus de 70 ans ou moins de 13 ans et s'ils sont aussi invalides ou malades. Les assistés invalides ou âgés, de ce règlement reçoivent les prestations en espèces qui correspondent, par année, au prix courant du 324 litres de riz de meilleur marché. Dans le cas des enfants invalides, ils reçoivent l'équivalent de 126 litres de riz. Dans le cas des malades, ils reçoivent celles correspondant à une quantité de 0,54 litres de riz par jour pour les hommes et 0,36 litres pour les femmes. La gestion de ce système était très centralisée, à l'image de l'appareil d'Etat mis en place avec la Restauration de Meiji. Le Ministère de l'Intérieur le contrôlait jusque dans les moindres détails.¹⁾

Le nombre des assistés par ce système était très faible à cause de l'intention initiale du gouvernement. En 1892, alors qu'il couvrait des personnes en plus grand nombre, il ne représentait que 0,00046% de la population avec 18 545 personnes. En 1912, alors que ce nombre était le

1) YOSHIDA Kyūichi, *Histoire des oeuvres sociales au Japon*, nouvelle édition, éd. Keiso-shobo, Tokyo, 1982, pp. 90 – 91, KOYAMA Michio et YAMAMOTO Masayoshi (sous la direction de), *《Shakai-hoshō-Kyōshitsu》* (*Classe où est donné le cours de la Sécurité sociale*), éd. Yuhikaku, Tokyo, 1981, p. 181.

plus faible de son histoire, ils n'étaient que 2 402 personnes à être couverte, c'est-à-dire 0,00005% de la population.²⁾

2. La "Loi de secours" de 1929

La dépression économique après la Première Guerre Mondiale a causé un grand dommage à l'économie japonaise et surtout à l'activité rurale. Cela a produit beaucoup de chômeurs et de pauvres. Le système d'assistance publique, d'après le règlement sur "l'assistance en aumône" ne pouvait plus suffisamment faire face à cette situation. Le gouvernement a déposé un projet de "loi de secours" qui a été adopté en mars 1929. Mais, cette loi n'est pas entrée en vigueur immédiatement sous prétexte d'absence de ressources financières. En 1932, quand on a décidé qu'une partie des recettes des courses de chevaux allait être destinée à son financement, elle est entrée en vigueur et a remplacé le règlement de 1874 sur "l'assistance en aumône".

Le système d'assistance conformément à cette loi a pour objet :

- ceux qui sont dans la pauvreté et ne peuvent pas être entretenus par leurs parents,
- ceux qui ont plus de 65 ans ou moins de 13 ans,
- les femmes enceintes et celles qui viennent d'accoucher,
- et enfin les handicapés physiques et mentaux.

S'ils sont paresseux ou ont une mauvaise conduite, cependant, il est possible qu'ils ne fassent pas l'objet de ce système.

Cette loi organise pour la première fois le système japonais de l'assistance publique. La responsabilité de la mise en place de l'assistance est assumé par le maire du lieu de résidence où habite l'assisté. L'assistance s'effectue principalement au domicile des assistés, tandis que, dans les cas exceptionnels, ceux-ci sont recueillis dans les établissements de l'assistance publique. Cette assistance consiste en un ensemble de cinq genres de prestations :

- l'aide pour subvenir aux besoins de la vie quotidienne,
- les frais médicaux,
- ceux de la maternité,

2) KAGOYAMA Takashi, *《Kôtekifujo-Ron》 (Traité d'Assistance publique)*, 3ème édition, Koseikan, Tokyo, 1982, p. 293.

- l'aide pour la formation professionnelle,
- éventuellement celle pour les frais de funérailles.

Leurs coûts sont pris en charge, dans le cas des personnes qui habitent dans un lieu de résidence pendant plus d'un an, par l'Etat pour la moitié, par le département et la municipalité séparément pour le quart, et dans l'autre cas, par l'Etat et le département séparément pour la moitié. Cette loi a également créé, pour la première fois au niveau national, un corps d'assistantes sociales.³⁾

La transformation de l'assistance publique pour ce système a amené une forte augmentation du nombre des assistés par rapport au celui de l'ancien système. En 1936, alors que celui-ci fonctionnait, ce nombre était de 18 118 personnes. L'année suivante, il s'est élevé à 157 564. En 1942, il a atteint 236 565, ce qui représente le nombre le plus élevé pour la période d'avant-guerre. Cependant ce nombre ne représentait que 0,34% de la population.⁴⁾

Bien que la "Loi de secours" ait contribué à la formation d'un système plus moderne et mieux organisé, elle ne se fondait pas sur des idées modernes de l'assistance publique. Son but était de prévenir la diffusion du malaise social face à l'expansion des idées socialistes, en respectant le système traditionnel de la famille et l'idée de l'entraide entre voisins. Elle n'admet pas la responsabilité de l'Etat pour celle-ci. Les assistés n'ont pas de droit sur cette assistance, ni le droit de contester la décision des autorités, ils perdent également le droit de vote.

Comme les buts de ce système d'assistance étaient restreints, la formation du régime japonais de guerre exigeait l'établissement du système plus large de l'assistance dans l'intention de faire collaborer la nation à l'exécution de la guerre. Quelques années plus tard, sont établis les autres lois sur l'assistance telles que celle sur la protection pour les mères et les enfants (en 1937), celle sur l'aide pour les militaires

3) YOSHIDA, *op. cit.*, pp. 182-185. OGURA Jyoji, KOMATSU Gensuke et TAKASHIMA Susumu (sous la direction de), *Les connaissances fondamentales sur le bien-être sociale*, éd. Yuhikaku, Tokyo, 1973, p. 200. Revue mensuelle *《Kōsei-no-Shikyō》* (*Indice de la santé et du bien-être*), Vol. 36, No. 14 (numéro spécial), (oct. 1989), *《Kokumin-no-Fukushi-no-Dōkō》* (*Orientation du bien-être de la nation*), Kosei-tokei-kyokai, Tokyo, 1989, p. 69.

4) KAGOYAMA, *op. cit.*, p. 293.

(en 1937) et celle sur la protection médicale (en 1941). C'est ainsi que le système de l'assistance publique d'après la "loi de secours" s'est dissous et a été remplacé par un système pluraliste.⁵⁾

II. Assistance publique actuelle

1. Les lois de "protection de la vie quotidienne"

En décembre 1945, pour faire face au dénuement de la vie nationale juste après la guerre, le gouvernement japonais a décidé "le projet de l'aide urgente en faveur des nécessiteux de la vie" fondé sur la "loi de secours".

Puis, la première loi de "protection de la vie quotidienne", qui a remplacé la "loi de secours", a été établie en août 1946, conformément aux instructions de l'autorité occupante et elle est entrée en vigueur en octobre. Mais elle n'admet pas le droit de la contestation sur les décisions administratives fondées sur cette loi, malgré les instructions de l'armée américaine. Elle continue à retenir la disposition de la "loi de secours" disant que les personnes qui sont paresseuses ou ont une mauvaise conduite ne sont pas assistées. Le nouveau système de l'assistance publique est en outre parfois imparfait et défectueux.

C'est ainsi que la deuxième loi de "protection de la vie quotidienne" a été promulguée en mai 1950 et est entrée en vigueur au même jour. Elle a formé le système actuel de l'assistance publique.

Ce système insiste sur "quatre principes":

- l'Etat, d'une part, assure le droit d'une vie à la nation et d'autre part, encourage l'indépendance des assistés,
- tous les assistés sont traités également,
- ce système assure la vie saine et culturelle à un niveau minimum à la nation,
- il ne complète la vie à un niveau minimum que si celle-ci n'est pas couverte par d'autres moyens.

Les prestations de ce système se divisent en sept catégories :

- l'aide aux frais d'études,

5) OGURA, KOMATSU et TAKASHIMA, *op. cit.*, p. 201.

— celle aux frais de logement,
sont ajoutées aux cinq genres de prestations de la “loi de secours”.

L’Etat est responsable de l’assistance publique. Mais en réalité, son institution est gérée par les directeurs des bureaux de bienfaisance, sous la responsabilité des préfets ou des maires à la place de l’Etat.⁶⁾

2. Les “coûts minimums de la vie”

La Constitution japonaise stipule que l’Etat assure à toute la nation une vie saine et culturelle à un niveau minimum. En effet, les prestations de “protection de la vie quotidienne” sont fournies aux assistés pour compenser la différence entre leurs revenus et les “coûts minimums de la vie” fixés par le gouvernement. Donc, on peut dire que ce seuil minimum détermine la pauvreté officielle. Ces “coûts minimums de la vie” sont utilisés souvent pour mesurer la pauvreté.

Les sommes des “coûts minimums de la vie”, soit “les normes de protection”, du système d’assistance publique sont révisées tous les ans le 1^{er} avril d’après le jugement politique et financier du gouvernement. Depuis mars 1946, lorsque un nouveau système a été mis en place, on a vu cinq sortes de procédés de fixation des coûts minimums se succéder.⁷⁾

(1) De février 1946, juste après la guerre, à août 1948, les “coûts minimum de la vie” signifiaient ceux de l’habillement, le logement et le couvert, leur niveau était très bas, et correspondait au niveau des années de guerre. Ces coûts n’étaient, pourtant, qu’un critère selon lequel un travailleur social, officier municipal, déterminait les sommes pour les assistés dont il était en charge. Mais les prestations réelles pouvaient être supérieures ou inférieures. (En ce temps-là, on préconisait plutôt d’allouer celles-ci à un niveau plutôt bas pour encourager les bénéficiaires potentiel à travailler davantage.) Ces sommes étaient très faibles. Elles ne représentaient qu’environ 20% des coûts moyens de la

6) KONUMA Tadashi, JINUSHI Shigeyoshi et HOSAKA Tetsuya (sous la direction de), *Traité de Sécurité sociale*, Kawashima-Shoten, Tokyo, 1984, pp. 101 – 102.

7) KAGOYAMA, *op. cit.*, pp. 26, 217 – 288. 《Kokumin-no-Fukushi-no-Dôkô》 dans les Revues mensuelles 《Kôsei-no-Shihyô》, Vol. 37, No. 12, (oct. 1990), p. 77.

vie des ménages travailleurs.⁸⁾

(2) D'août 1948 à avril 1961, le “procédé du 《Market Basket》 (Panier à provision)” ou le “procédé théorique du calcul des coûts de la vie”, qui est influencé par l'idée de B. Seebom Rowntree⁹⁾, est adopté. En totalisant tous les frais des produits nécessaires pour mener la vie au niveau le plus bas, on calcule les “coûts minimums de la vie”. L'amélioration du mode de calcul et du contenu de la vie minimum a entraîné peu à peu la hausse de ces coûts. Comme ce procédé se fondait sur la pensée de la pauvreté absolue, l'écart des dépenses de consommation entre les “ménages normaux” (ménages travailleurs moyens dans les villes) et ceux assistés s'accru au fur et à mesure que les salaires et les prix augmentaient et que les structures de consommation variaient. En 1960, les dépenses des ménages assistés ne représentaient que 38% de celles des “ménages normaux”.¹⁰⁾

(3) En avril 1961, le “procédé d'Engel” a été adopté. Et depuis, le ménage qui se compose d'un journalier, sa femme et deux enfants est considéré comme norme, remplaçant celui se composant d'une femme sans travail, son père âgé et trois enfants, pour calculer la somme des “coûts minimums de la vie”. Selon ce procédé, on totalise d'abord toutes les dépenses d'alimentation nécessaire pour mener une vie à un niveau minimum, suivant le cas du “procédé du 《Market Basket》”. Ensuite, en employant une formule de corrélation entre les dépenses alimentaires et les coefficients d'Engel, qui est établie d'après l'enquête sur les dépenses des ménages, on compare ces dépenses de la nourriture aux coûts de la vie qui correspondent à celles-ci.¹¹⁾ Autrement dit, ces “coûts minimums de la vie” sont égaux aux dépenses d'un ménage type qui se compose de la même façon et qui dépense le même montant concernant les frais alimentaires. L'adoption de ce procédé signifiait le début de la période de mutation du système japonais de l'assistance publique avec le passage du concept de pauvreté absolue à celui de

8) KONUMA Tadashi, *La Pauvreté*; Sa mesure et la “Protection de la vie quotidienne”, 2ème édition, Tokyo University Press, 1980, pp. 27 – 29, 108 – 109.

9) *Ibid.*, p. 30.

10) KAGOYAMA, *op. cit.*, p. 253.

11) KONUMA, *op. cit.*, p. 51.

pauvreté relative. La Haute Croissance qui a élevé rapidement le niveau de vie de la nation à partir de 1960, n'a pas pu à travers ce procédé réduire l'écart entre les dépenses des "ménages normaux" et celles des ménages assistés. En 1962 et en 1963, les seconds représentaient environ 44% des premiers.¹²⁾

(4) En avril 1965, on commença le "procédé pour la réduction de l'écart". D'après ce procédé, on décide chaque année le taux d'augmentation des "coûts minimums de la vie" en ajoutant le taux de majoration pour réduire l'écart au niveau de celui d'accroissement des dépenses de consommation de la nation dans l'année suivante, qui est prévu par le gouvernement. Ce procédé a pour objet évidemment l'allègement de la pauvreté relative.¹³⁾ Il a été maintenu jusqu'à mars 1984. On dit que, de cette façon, les "coûts minimums de la vie" ont atteint le "niveau raisonnable" par rapport aux coûts de la vie d'un "ménage normal".¹⁴⁾

(5) Depuis avril 1984, jusqu'à aujourd'hui, le "procédé de l'équilibre du niveau" est mis en pratique. Reconnaisant "l'atteinte du niveau raisonnable" par l'ancien procédé,¹⁵⁾ celui-ci vise à maintenir au même niveau les "coûts minimums de la vie" par rapport aux coûts de la vie des "ménages normaux" en fonction de l'élévation du niveau de vie de la nation. En modifiant la différence entre le taux réel d'accroissement des dépenses de consommation de la nation et celui prévu, on calcule les "coûts minimums de la vie" de la même façon que dans l'ancien procédé. Depuis 1986, le ménage type est celui qui se compose d'un homme malade, 33 ans, de sa femme qui travaille, 29 ans et de leur enfant, 4 ans. Il est considéré comme la norme en matière d'accès à l'assistance.¹⁶⁾

D'après le Livre blanc du Ministère de la Santé et du bien-être, en

12) KAGOYAMA, *op. cit.*, p. 253.

13) *Ibid.*, p. 252.

14) 《Shakai-hoshō-Nenkan》(Annuaire de la Sécurité sociale), Édition en 1989, Toyokeizai, Tokyo, 1989, p. 114.

15) Le gouvernement considère ce niveau comme raisonnable, tandis qu'il y a de nombreux chercheurs qui le critiquent pour son insuffisance. Cf. TABATA Yōichi, "La pauvreté d'aujourd'hui et l'assistance publique", dans la Revue hebdomadaire 《Shakai-hoshō》(Sécurité sociale), Vol. 44, No. 1610, le 29 décembre 1990, Shakai-hoken-hōki-kenkyūkai, p. 32.

16) 《Shakai-hoshō-Nenkan》, *op. cit.*, p. 115.

1987, après la redistribution des revenus, un “ménage normal” reçoit comme revenu annuel 4 914 000 yens, tandis que celui assisté reçoit 2 970 000 yens.¹⁷⁾ Le taux du revenu du second par rapport à celui du premier représente environ 60%. Selon le modèle que publie le Ministère, le ménage type peut recevoir au maximum, en 1990, 177 184 yen (environ 6 600 frs.) par mois comme allocations en faveur de la vie quotidienne et du logement, s'il habite dans les grandes villes et si le salaire mensuel de la femme est de 104 000 yens qui est compris dans ces allocations-là.¹⁸⁾

3. Conditions requises pour percevoir les prestations de l'assistance publique

Quand on examine ces chiffres de la “protection de la vie quotidienne”, c'est-à-dire le système japonais de l'assistance publique, on constate que tous les ménages dont les revenus sont inférieurs aux “coûts minimums de la vie” ne sont pas convertis par ce système. On pourrait dire plutôt que la majorité de ces ménages échappe à celui-ci. Les dispositions de la loi concernant les conditions requises pour l'obtention des prestations sont dans la plupart des cas ambiguës. Ces conditions sont en général confiées aux règlements administratifs ou aux circulaires, alors que les connaissances de la réalité sont en général des responsables locaux.¹⁹⁾

Ces conditions principales sont les suivantes :

(1) L'objet de ce système se restreint aux “pauvres”. Ce sont des “personnes qui ne peuvent pas maintenir leur vie saine et culturelle à un niveau minimum dans tous ses champs”, mais ce ne sont pas des personnes qui sont tombées temporairement dans la pauvreté. C'est-à-dire que ce système n'a essentiellement pour objet que la plus basse couche sociale.²⁰⁾ On dit qu'il est influencé par l'idée de «less eligibility»

17) *Annual Report on Health and Welfare for 1989, (Le Livre blanc du Ministère japonais de la Santé et du bien-être de 1989)*, Ministry of Health and Welfare, Tokyo, November 1990, p. 180.

18) 《Kokumin-no-Fukushi-no-Dôkô》 (“Orientation du bien-être de la nation”) en 1990, *op. cit.*, p. 78.

19) KAGOYAMA, *op. cit.*, p. 29.

20) *Ibid.*, pp. 47-51.

que comportent les lois anglaises sur les pauvres.²¹⁾ Les personnes assistés ne peuvent pas être libres de l'idée de la flétrissure («Stigma» en anglais).

(2) La loi actuelle sur l'assistance publique, établie en 1950, a éliminé la disposition de l'ancienne loi établie en 1946, qui stipulait que les personnes paresseuses ou ayant une mauvaise conduite ne pouvaient pas faire l'objet de ce système. Mais, la pensée traditionnelle selon laquelle l'assistance publique cause le développement de l'entretien des paresseux n'a pas été exclue de cette loi-là. Dans celle-ci, on trouve des dispositions, concernant "l'encouragement à l'indépendance" et "l'utilisation de la capacité". En effet, ce système n'est pas destiné, sauf cas d'urgence, aux personnes qui ne font pas d'efforts pour se "régénérer" par leurs propres moyens, à savoir celles qui n'ont pas la volonté de travailler ou n'économisent pas sur leurs dépenses, malgré l'existence des dispositions sur le respect des volontés des assistés.²²⁾

(3) Ce système se fonde sur la conception traditionnelle de la famille. La définition d'un ménage qui est employée dans celui-ci comporte outre le couple et ses enfants mineurs, les enfants adultes et les frères et soeurs vivant sous le même toit, et qui ont des moyens de subsistances propres.²³⁾ La loi stipule que l'entretien des "pauvres" par leurs parents est une obligation et doit passer avant son aide. Donc, lors de la demande de l'aide, on fait des enquêtes sur l'existence des parents jusqu'au troisième degré et sur leurs capacités pécuniaires en prenant contact avec eux, s'il y en a. S'il y a des parents qui ont ces capacités, ils sont obligés d'entretenir leurs parents pauvres. Et, dans ce cas-là, les prestations de l'assistance publique ne sont pas payées ou sont réduites. Cela aboutit à de vives tensions dans les familles. Donc, dans la plupart des cas, l'existence même de ces enquêtes détourne les pauvres de l'assistance publique.²⁴⁾

(4) Le système de l'assistance publique n'autorise pas les

21) On dit que la loi actuelle japonaise sur l'assistance publique, ou loi de la "protection de la vie quotidienne", a été rédigée à l'exemple de la loi anglaise de «National Assistance Act». *Ibid.*, p. 120.

22) *Ibid.*, pp. 110, 116, 117.

23) *Ibid.*, pp. 92 - 97.

24) *Ibid.*, pp. 58, 78 - 81.

bénéficiaires à posséder des biens autres que ceux nécessaires pour mener leur vie au niveau minimum. Par exemple un petit logement,²⁵⁾ un peu d'ameublement, le matériel et le terrain du travailleur indépendant ou la petite surface et l'outillage minimum nécessaire à l'agriculteur. Avant de bénéficier des aides de ce système, il faut que les pauvres vendent toutes leurs propriétés de valeur pour se constituer une épargne. Ils ne peuvent recevoir généralement des prestations qu'après avoir épuisé leur épargne. Ce système ne permet pas aux assistés de garder leur bague de diamant de mariage ou un piano. Il ne leur permet pas même aujourd'hui de posséder une voiture à de rares exceptions. Il permet la possession d'une télévision et un réfrigérateur seulement après que plus de 70% des ménages dans leur région en possèdent. Il suppose une idée selon laquelle les vies des assistés doivent être toujours inférieures à celles des "ménages normaux". Donc, les personnes seules qui ont consommé presque toute leur fortune et sont tombées dans le bas-fond peuvent bénéficier de l'aide de ce système.²⁶⁾

4. Situation actuelle de l'assistance publique

C'est ainsi que le système japonais de l'assistance publique a créé une situation contradictoire. D'une part, les pauvres qui sont tombés dans l'extrême pauvreté sont assurés du revenu "raisonnable" pour mener la vie au niveau minimum. D'autre part, il y a beaucoup de pauvres vivant très chichement d'un revenu inférieur aux "coûts

25) Une hausse vertigineuse des prix des terrains depuis quelques années a augmenté fortement la valeur des petits logements des assistés surtout dans les grandes villes. Donc, certains ont dénoncé le fait qu'une partie des assistés recevaient les prestations de l'assistance publique, bien qu'ils fussent devenus "riches". Il en résulte que le Ministère de la Santé et du Bien-être a publié, en mars 1990, le principe selon lequel tous les immeubles à environ plus de 21 000 000 yens (environ 800 000 frs) (les valeurs plus hauts dans les grandes villes), que possèdent des assistés, doivent être examinés s'il est raisonnable de les vendre pour appliquer leurs dépenses de la vie. Cela est l'objet de vives critiques par les chercheurs de la pauvreté, parce qu'ils pensent que cela ruinerait la base de l'indépendance des assistés. Cf. KINOSHITA Hideo "La loi de la 'protection de la vie quotidienne' et la possession des biens immeubles" dans la Revue hebdomadaire *《Shakai-hoshô》* (*Sécurité sociale*), Vol. 45, No. 1621, le 21 janvier 1991, pp. 22 - 25.

26) KAGOYAMA, *op. cit.*, pp. 68 - 76.

minimums de la vie” parce qu’ils ne peuvent pas satisfaire aux conditions requises mentionnées plus haut ou qu’ils renoncent à demander l’aide de l’assistance publique à cause de ces conditions sévères ou de son «stigma».27)

En 1989, le nombre des bénéficiaires du système de la “protection de la vie quotidienne” était de 1 099 520 personnes, soit 0,89% de la population. Ces chiffres sont les plus bas depuis la guerre. (Son nombre était 1 469 000 personnes en 1984. Et les taux des assistés sur la population sont 1,63% en 1965, 1,3% en 1970, environ 1,2% de 1974 à 1985.)28) Ce nombre est le résultat de la politique de la rationalisation de l’assistance publique plutôt que celui de la prospérité. Le taux des ménages assistés qui n’ont pas de personnes travaillant représente 80,2% du total de ceux-ci. Sur ce total, les ménages dont les chefs de famille sont malades ou handicapés occupent 41,9%, ceux des personnes âgées 37,3%, ceux qui se composent d’une mère et ses enfants 12,2%.29) Il existe très peu de ménages qui sont assistés à cause du chômage de leurs chefs de famille. (Si un chômeur demande l’aide de l’assistance publique, il serait orienté vers l’agence de l’emploi et trouverait un emploi souvent au niveau bas. Enfin, il ne peut pas devenir en général bénéficiaire.)

Le pourcentage des dépenses pour l’assistance publique représentait, en 1986, 0,2% du PIB.30) Depuis quelques années, ces dépenses de l’Etat ont une tendance décroissante.31) Au Japon,

27) *Ibid.*, pp. 58 – 59.

28) 《Kokumin-no-Fukushi-no-Dôkô》 (Orientation du bien-être de la nation) en 1990, *op. cit.*, pp. 79 – 80.

29) *Ibid.*, pp. 83, 85.

30) TABATA, art. cit., p. 33.

31) L’évolution des dépenses de l’Etat concernant l’assistance publique.

Années	1987	1988	1989	1990
Dépenses (milliard de yens)	1 114,7	1 089,7	1 141,6	1 108,7
Taux (%)	11,0	10,5	10,5	9,5

Taux : Taux des dépenses de la “protection de la vie quotidienne” sur les “Dépenses relatives à la Sécurité sociale”.

Source : 《Kokumin-no-Fukushi-no-Dôkô》 en 1990 dans les Revues mensuelles 《Kôsei-no-Shihyô》, *op. cit.*, p. 62.

aujourd'hui, le gouvernement ne considère pas le problème de la pauvreté comme important. Il adopte plutôt une attitude sévère face à ce problème.³²⁾ Il ignore aussi l'existence des pauvres qui ne reçoivent pas les prestations de l'assistance publique malgré leur revenu inférieur au niveau des "coûts minimums de la vie". Personne n'a d'informations précises concernant ces gens. Certains estimaient leur nombre à plus de quatre fois celui des assistés.³³⁾ D'autres l'estimaient à plus de dix fois.³⁴⁾ Au Japon, on appelle les difficultés de ce genre de personnes, qui gravitent autour des "coûts minimums de la vie", le "problème de la couche à bas revenus".³⁵⁾ On dit qu'il y a beaucoup de personnes qui appartiennent à cette couche. Donc, ce serait le problème japonais de la pauvreté le plus important. Mais actuellement, la société japonaise "riche" et son gouvernement, ne s'aperçoivent pas de l'existence de ce problème ou l'ignorent, bien que quelques chercheurs fassent remarquer son importance.

Conclusion

La Haute Croissance qui a commencé dans les années 1960 a fait disparaître la pauvreté absolue. Les personnes qui manquaient d'habillements et de nourritures ont disparu. Ensuite la société japonaise est entrée dans une période de consommation de masse. La plupart des japonais se sentent plus riches qu'avant. La conscience de l'appartenance à la classe moyenne s'est diffusée parmi eux. Par

32) On pourrait voir son attitude dans la description sur le système de l'assistance publique du Livre blanc du Ministère japonais de la santé et du bien-être.

33) L'estimation de Mme MURAKAMI d'après les données de l'année 1981. MURAKAMI Masako, *L'économie de la Sécurité sociale*, Toyokeizai, 1984, p. 77.

34) En 1972, professeur EGUCHI Eiichi a fait des enquêtes sur tous les ménages dans l'arrondissement Nakano-ku à Tokyo, qui avait l'image du quartier résidentiel. Selon leur résultat, 27 718 des ménages, soit 12,1% du total, vivaient d'un revenu inférieur au niveau des "coûts minimums de la vie". Seulement 1 894 des ménages étaient assistés par l'assistance publique en 1970. Cf. *La "couche à bas revenus" d'aujourd'hui*, Miraïsha, Tokyo, 1983.

35) Dans ses livres, EGUCHI a défini la pauvreté d'aujourd'hui au Japon comme ce qui se trouve dans la "couche à bas revenus". Celle-là signifie la vie inférieure au niveau assuré par la sécurité sociale et cette vie est presque invisible.

ailleurs, cette amélioration du niveau de vie a été constamment soulignée par le gouvernement. De fait à mesure que la croissance se développait, le problème de la pauvreté était occulté. Depuis 1965, alors que la pauvreté était reconnue dans les pays occidentaux qui engageaient des programmes sociaux importants, les recherches sur la pauvreté au Japon ont commencé à diminuer.³⁶⁾

En réalité, il y a beaucoup de personnes pauvres, bien qu'ils ne soient pas dans la pauvreté absolue. Aujourd'hui, elles sont dans la société de consommation de masse japonaise, les personnes dont les revenus sont à un niveau relativement bas. Ils ne peuvent pas être distingués en apparence des gens ordinaires. Ils ne confessent pas en général leur pauvreté. C'est une des causes de la disparition du problème de la pauvreté.

Dans ce contexte, il semble que les prestations de l'assistance publique aient été améliorées considérablement. Mais les conditions requises pour recevoir celles-ci sont toujours strictes. La proportion du nombre des assistés par rapport à la population japonaise est toujours très peu nombreuse. Le gouvernement ne vise pas activement à assister des personnes ayant un revenu au-dessous des "coûts minimums de la vie", qui ne reçoivent pas de prestations. L'effort individuel d'autonomie des individus est toujours accentué. Cela contribuerait à conserver le niveau japonais des salaires relativement bas par rapport au développement économique. On vise toujours à encourager la nation à travailler davantage pour pousser la croissance économique. C'est ainsi que se produit la situation dans laquelle le Japon devient un des pays le plus riche dans le monde tandis que la vie de sa nation n'est pas si opulente que celles des autres pays développés.

36) 《*Gendai-no-Hinkon*》 (*Pauvreté d'aujourd'hui*), (Rapport des résultats d'une enquête sur la pauvreté à Tokyo), Conseil du bien-être social de Tokyo, 1988, p. 208.