

身体障害者福祉法の制定過程

その2

矢 嶋 里 絵

〔要約〕

その1（東京都立大学人文学部人文学報281号）では、1949年身体障害者福祉法（昭和24年12月26日法律第283号、以下「49年法」という）が制定されるに至った経緯について述べた。これにつづき本稿では、論点を検討することにより49年法の特徴および問題点を明らかにする。

〔キーワード〕

障害者、障害者福祉、身体障害者、身体障害者福祉、更生、リハビリテーション

目次

はじめに

- 1 49年法と現行法との比較
- 2 制定当時の障害者の状況
- 3 法制定までの経緯（人文学報281号）
- 4 49年法の論点
 - （1）法の目的
 - （2）身体障害者の範囲
 - （3）国家責任
 - （4）アメリカ法との関連
 - （5）施策の一貫性
 - （6）制定による変化

さいごに

（以上本号）

4 49年法の論点

本法案が身体障害者福祉法制定推進委員会で討議された際に、問題となった点及びその結論は、表1に整理したとおりである。これをふまえて本章では、49年法の特徴を理解する上で特に重要と思われる点すなわち、(1)法の目的、(2)身体障害者の範囲、(3)国家責任、(4)アメリカ法との関連、(5)施策の一貫性、(6)制定による変化を論点としてとりあげ、検討を加えたい。

表1 身体障害者福祉法制定推進委員会における問題点と結論

①保護法とするか更生法とするか。 →更生法を基本的性格とし、その更生に必要な限度において特別な保護を行う。
②対象を如何にとるか。 →視力障害、聴力障害、言語機能の障害、肢体不自由（肢切断を含む）、中枢神経機能障害の5種にとどめ、結核、精神障害については、法の施行状況をみて将来逐次包含する。
③対象の年齢的限界を如何にするか。 →18歳未満の者に対しては児童福祉法との競合を避けてこれを除外し、高年齢者で障害を有する者については画一的に限定せず必要に応じて対象とする。
④職業補導行政、医療行政との統一調整を如何にするか。 →現行の職業補導行政、医療行政に原則として変革を加えず、協力関係を密接ならしめる。
⑤行政体系を如何にするか。 →主として都道府県知事に対する国の機関委任事務の形式をとり、実際の行政は殆ど都道府県中心とする。
⑥生活困窮障害者に対する生活費支給について生活保護法との関係。 →生活に困窮する身体障害者については、従来どおり生活保護法に基づき生活費を支給する。
⑦更生の究極目的である職場開拓を如何にするか。 →一般の職業安定行政の範囲内において可能な限りの協力を得る。
⑧更生資金の給貸与問題。 →本法には規定せず、主として国民金融公庫委託で運営されている生業資金貸出制度等の利用を考慮する。
⑨施設を如何に定めるか。 →各種の収容、訓練施設及び義肢等製作施設等を中心とし、重度の障害者を永久的に収容する施設や住居提供的な施設は含まない ¹⁾ 。
⑩私的社会事業との関連を如何にするか。 →具体的規定をおかず、当分の間、一定種類の施設についてのみ届出制をとり指導監督を行う。

(松本 [1951-a, 1954] より作成)

(1) 法の目的

第1条が「この法律は、身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もつて身体障害者の福祉を図ることを目的とする」(下線、筆者)と定めたこと、また、表1の①から明らかなように、本法は身体に障害を有する人々の「更生」を目的とする。「労働年令にあり乍ら一定の障害のために十分その労働能力を発揮することのできない者に、必要な…物品を交付したり必要な訓練指導等を与えたりして、一般人に較べてその缺損部分の補充を行う程度に止め²⁾」²⁾という認識の下に、障害による職業能力の損傷を補い障害者の自力による更生を援護することを原則とし、保護は更生に必要な限りで行われるものとした。

なお、1960(昭和35)年に制定された精神薄弱者福祉法(昭和35年3月31日法律第37号)は、「この法律は、精神薄弱者に対し、その更生を援助するとともに必要な保護を行ない、もつて精神薄弱者の福祉を図ることを目的とする」(第1条)と定めている。「更生の可能な者に対しては更生に必要な援助を行なうと共に重度の精神薄弱者の如く更生の期待できない者に対しては必要な保護を行なう等更生の援助と保護を併列的に行うべき³⁾」(下線、筆者)としている点で、身体障害者福祉法とは異なる。

1) まず、法の目的にかんする国会での審議状況をみてみよう。

たとえば、1949(昭和24)年11月25日の厚生委員会合同審査会で、岡良一衆議院議員(日本社会党)が次の発言をしている。

身体障害者の福祉法案というには非常に物足りない感じがいたすのであります。…この法案自体が本当に自立し得る可能性のある者を対象として、彼らに対して、或いは職業を与える、その他の措置を講じて自活の能力を助長しようと、こういうところにこの法案が概ね重点を置いておるようでありまして、ところが身体障害者の場合には、やはりこの障害者であるために、極めて精神的にも又文化的にも恵まれていない、そういう精神的な、或いは文化的な方面に対するこの保護をも全うすることによって福祉という文字をそのままにいろいろな政策の上を通じて本当にこの福祉になると、こういうような建前の下にあるべきが本当だと

思うのですが、どうもこの法案を通じて見て、そういう点で物足らない感じがいたして仕方がないのであります。

これに対して見解を求められた黒木利克社会局更生課長は、

…理想としては…国の責任において傷痍者の保護更生は一元的に、一貫的にやるのだという体制を取りたいのでありますけれども、現在の各省の権限の関係から先程申しましたより（ママ）な程度しか各省との折合が付かなかった

ために、本法のカバーする分野を限定したと答弁している。

また、伊藤憲一衆議院議員（日本共産党）は、「すべて身体障害者は、自ら進んでその障害を克服し、すみやかに社会経済活動に参加することができるように努めなければならない」とする第2条（更生への努力）について、

これは単なる御説教です。実際身体障害者のために国の支出、つまり金を出すようなことをしないで、法律で以て御説教するなんて馬鹿気た話はないと思う。

と、経済的裏づけの無いままに一方的に障害者に対して努力義務を課すことに疑問を呈している。

これについて黒木は、

…身体障害者の単なる保護、或いは單に身体障害者の経済的問題を解決して上げるというのではなくして、身体障害者の中に持った力を発見し、或いはその能力を十分に発揮せしめるように協力する、援助するということを建前にしておりますので、こういう規定を置いたのでございます。

と説明している。

さらに同年11月28日の衆議院厚生委員会でも、前出の岡議員は、

…福祉という以上は、いわゆる総合的な人権の保障というものが基本にならねばならないと思います。いわば生活権と同時に文化を享受する権利をも保障するという、そうしたおおらかな目標が打出されなければ、真の福祉の法案たり得ないと思うのであります。まことに残念なことには、本法案は職業能力を持っている者に対して、これを助長し、その生活の自立化をはかるというところに、強く力点が置かれておりますので、その点は私どもはあくまでも文化を享受する権利をも保障するというところにまで、今後この法案を発展せしめなければなるまいと考えておる次第であります。

と述べ、同じく前出の伊藤議員も第1条と第2条との関係について

…これは身体障害者の福祉を目的としながら、現状においては實際上、これらの身体障害の人々に自活をさせることを目的としているような結果になっているのですが、身体障害者は本来、社会保障制度などを確立いたしまして、生活は一応国家が保障し、しかる後これらの人々が国家社会のために貢献することに対して、社会的な奉仕を與えるというふうにするのが当然

なのに、

1人当たり100円ないし170円という予算しか出さないで、不幸な人々に対してお説教するような結果になっております。

と述べ、その問題性を指摘している。

以上のような批判や問題の指摘がなされたが、結局は「現下の社会情勢下、身体障害者がその障害の故に、ややもすれば正常なる更生意欲を失い、不健全なる生活に陥り易いのでその更生意欲を喚起し、残存能力を活用することにより速やかに社会に復帰させるための援助と保護を行おうとするものであって、これは単なる同情的慈恵ではなく、又、当然の補償若しくは特権として与えるものではない」（「身体障害者福祉法の施行に関する件」昭和25年4月1日厚生省発社第28号）という趣旨にしたがい、49年法は更生法たる性格をもって成立したのである⁴⁾。

2) では、本法の目的とする「更生」とは何なのであろうか。

第2条の文言からして、更生とは「自ら進んでその障害を克服し、すみやかに社会経済活動に參與すること」である。そのために「職業能力が残存し職業的更生の可能性のある身体障害者⁵⁾」に対し、「それぞれの能力損傷に対する技術補充⁶⁾」の援助を行い、「一定の職業につけること⁷⁾」が重要とされる。

この49年法における更生について、上田は『人権の回復』という本来的な意味よりは、むしろ技術的に狭められた意味でとらえられ、実際の運用上では、…経済的自立⁸⁾」を重視するものであり、そのため、法自体も「福祉を名乗りながら実は更生を目的とする法であり、その更生は『全人間的復権』ではなく、『経済的自立』に矮小化され⁹⁾」たもので、まさに「『福祉』のない『更生』¹⁰⁾」と評

しており、筆者もこれに同意する。

本法で用いる更生は、黒木によればアメリカの rehabilitation を昭和20年代初頭、邦訳したものとされる¹¹⁾。がしかし、わが国の更生とアメリカの rehabilitation との間には、その解釈・用法において違いがあるように思われる。

当時、アメリカで、rehabilitation はいかなる定義を与えられていたのだろうか。1949年に厚生省・日本社会事業専門学校共同主催により東京で開催された都道府県民生部関係職員を対象とする現任教育講習会の資料¹²⁾によれば、総司令部公衆衛生福祉局更生および組織係であった Ferdinand Micklautz は、rehabilitation について、“restoration of the handicapped to the fullest physical, mental, social, vocational and economic usefulness of which they are capable¹³⁾” 「the handicapped¹⁴⁾ が肉体的にも、精神的にも、社会的にも、職業的にも、経済的（ママ）にも完全に役立つことができる様な状態に the handicapped を復帰させること¹⁵⁾」と定義している。

このように、アメリカの rehabilitation は、the handicapped が本来有する、職業的・経済的のみならず、広く肉体的・精神的・社会的な有用性を完全に回復させることを意味するものととらえられており、さきにみた日本の「更生イコール職業的自立」といった部分的把握とは大きく異なる。

要するに、日本においては福祉を法律の名称および第1条の目的に掲げながら、実際の運用上は更生を強調し、しかもその更生は、アメリカにおける広義のリハビリテーションではなく、その一部を構成する職業リハビリテーションの意味で用いたのである（下線、筆者）。

これは、49年法が範としたアメリカの1943年職業リハビリテーション法第10条の vocational rehabilitation の定義 “any services necessary to render a disabled individual fit to engage in a remunerative occupation”（障害者を有償の職業に従事するに適した状態とするために必要なサービス、筆者仮訳）とほぼ同義に、更生が解釈されていることからわかる。

したがって、アメリカの広義の rehabilitation と日本の更生とでは、その対象者も異なる。アメリカの rehabilitation の対象となる the handicapped は、

“those who by reason of a physical or mental disability are prevented from realizing the fullest physical, mental, social, vocational, or economic usefulness of which they are capable¹⁶⁾” 「肉体的或は精神的障害¹⁷⁾ の理由により、肉体的、精神的、社会的、職業的、経済的に完全に役立ち得るにも拘わらずそれが妨げられているもの¹⁸⁾」をいうのであって、前述の49年法の更生の対象である「職業能力が残存し職業的更生の可能性のある身体障害者」のように、きわめて特定の者に限定するものではない。

3) もっとも、上記の rehabilitation と更生との違いや障害者保護施策の必要性に対する認識が、日本において皆無だったというわけではない。黒木は『リハビリテーション』の本義である身体障害者の医学的、心理学的及び社会的回復ということについて、医学的回復にのみ考慮が払われ、これら3部門のチームワークこそ最も肝要なはずなのに、最後の2部門に十分な予算的措置すらとられなかった¹⁹⁾と述べており、この言葉からして当時の行政官僚の苦慮の程が伺われる。そうでありながらも、当時、ほとんど無策の状態にあった戦争による遺族や未亡人、老衰者、浮浪者等とのバランスを考慮して、障害者のみを保護施策の対象とすることはできなかったのである²⁰⁾。

4) 1951年に身体障害者福祉法は一部改正され、第4条の身体障害者の定義から「職業能力の損傷」を削除する旨の改正がなされた²¹⁾。しかし、だからといって「本法の対象について、何等実質的な変更をもたらすものではない。なお例えば老衰による障害を有する者であって更生の可能性の殆どないもの等が本法の目的、主旨等から判断して対象たり得ないことは従前通りである」(「身体障害者福祉法の一部を改正する法律の施行に関する件」昭和26年10月8日厚生省発社第89号)とされたように、更生をめぐる解釈の変更は、この時点においても無かったのである。

(2) 身体障害者の範囲

1) 本法は「わが国の法律で明確に障害者概念を規定した」最初のものである²²⁾。

第4条は「この法律において、『身体障害者』とは、別表に掲げる身体上の障害のため職業能力が損傷されている18歳以上の者であって、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう」とし、別表によって、視力障害・聴力障害・言語機能障害・肢切断又は肢体不自由・中枢神経機能障害の5種を本法における障害と定めた。

2) さて、このように限定したのはなぜであろうか。

法案の逐条説明²³⁾によれば、当時、アメリカで広範な障害規定が設けられていたことを知りつつ、また「理論的に考察すれば、事故先天的後天的疾病等すべてを含め、又その障害の種類を問はず、能力損傷のあるものすべての年令の者に広げるべきであろう²⁴⁾」としながらも、判定機関の能力不足、判定基準設定の困難性、予算の制約が限定するに至った理由とされる。

3) 身体障害者福祉法制定推進委員会での障害の範囲にかんする議論をみると、盲・聾啞・四肢切断・肢体機能障害を含めることについて各委員の意見は共通したが、精神薄弱・中枢神経機能障害・結核等については意見が分かれたことがわかる(表2参照)。第一に精神薄弱については、青木・高木案のごとく対象とすべきとの意見も出されたが、結論としては「判定の困難性等の理由により²⁵⁾」対象に含まなかった。第二に中枢神経機能障害については、対象導入に賛成する意見は少数であったが、「頭部損傷、脊髄損傷等により全身的な機能損傷をきたすものがあり、従来とも特別な取扱いがなされていた²⁶⁾」経緯に鑑み、とくに対象とされることになった。第三に結核については、導入に賛成する意見が多数であったが、結局は、対象からはずれることとなった²⁷⁾。なお、1953(昭和28)年から法外援助として結核回復者に対するアフター・ケアが実施された。

こうして最終的には、上記のものが障害の範囲とされたのである²⁸⁾。

4) この障害を限定列举する方式は、以降長期にわたって存続されることになり、結果として「諸関係諸科学の進歩なり、背景となる社会状況の実情にそぐわないずれ²⁹⁾」を生ぜしめたのである。

表2 障害の範囲に関する各委員の意見

傷痍区分 \ 委員名	盲人部委員	本名委員	青木委員	高木委員	結核部委員
盲者	○	○	○	○	○
聾啞者	○	○	○	○	○
四肢切断者	○	○	○	○	○
肢体機能障害者	○	○	○	○	○
結核・永久排菌者	○		○	○	○
精神薄弱者			○	○	
中枢神経（機能）障害者		○			○
その他命令で定めるもの			○		

（資料出所：「傷痍者の保護更生に関する法律案について推進委員会各委員より提案あった事項 1949.1.10」）

（3）国家責任

1）身体障害者福祉法とはほぼ同じ時期に制定された旧生活保護法（昭和21年9月9日法律第17号）、児童福祉法（昭和22年12月12日法律第164号）、新生活保護法（昭和25年5月4日法律第144号）や、後に制定された精神薄弱者福祉法（昭和35年3月31日法律第37号）は、それぞれ冒頭で国家責任をうたっている。

旧生活保護法第1条「この法律は、生活の保護を要する状態にある者の生活を、國が差別的又は優先的な取扱をなすことなく平等に保護して、社會の福祉を増進することを目的とする。」

児童福祉法第2条「國および地方公共団体は、兒童の保護者とともに、兒童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。」

新生活保護法第1条（この法律の目的）「この法律は、日本国憲法第25條に規定する理念に基き、國が生活に困窮するすべての国民に対し、その

困窮の程度に応じ、必要な保護を行い、その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する。」

精神薄弱者福祉法第2条（国及び地方公共団体の責務）「国及び地方公共団体は、精神薄弱者の福祉について国民の理解を深めるとともに、精神薄弱者に対する更生の援助と必要な保護の実施につとめなければならない。」

2) しかし、49年身体障害者福祉法第3条は（差別的取扱の禁止）「国、地方公共団体及び国民は、身体障害者に対して、その障害のゆえをもつて不当な差別的取扱をしてはならない³⁰⁾」と定めているが、本法には、上の諸法律のような、身体障害者福祉実施の責任主体として国を位置づける規定はない。なぜであろうか。

3) 実は、既に述べたように身体障害者福祉法も、制定推進委員会における各委員や分科委員会案³¹⁾ また1949年8月5日の最終評価案³²⁾ では、この旨が明記されていた。ところがシャープ勧告³³⁾（1949年9月15日）が出された後の、同年11月22日案では、福祉に関する国・地方公共団体の責務規定が削除されてしまったのである³⁴⁾。シャープ勧告は「警察・消防・教育等と並んで不具者の世話は地方公共団体の重要な固有事務として固有の財源によって行われることが妥当であり、国の委任事務として国の干渉下に行われることは好ましくない³⁵⁾」とし、自治庁や大蔵省がこれに同意³⁶⁾したのである。これに伴い、地方財政平衡交付金法（昭和25年5月30日法律第211号）が制定され、身体障害者更生相談所の設置や運営の費用、身体障害者福祉司の費用、更生援護施設の管理費は、平衡交付金によって賄われることになった³⁷⁾。

黒木は当時を振り返って、「シャープは、身体障害者の保障は国の責任でなくて、市町村の責任でやるべきだ。だからその財源が市町村税によるべきだということを書きましたから、せっかく私が立案した『国の責任』が落とされてしまった。」と述べ、「国の責任にしていないことが、いまの身体障害者福祉法の一歩の欠点」としている³⁸⁾。

4) ただし、49年法が第27条で（施設の設置）「国は、身体障害者更生援護施設を設置しなければならない」と定めたことは、特筆に値するであろう。これについて黒木は、「第1条と矛盾しながらも漸く現代化の一線を保つ³⁹⁾」たと評している。

なお、身体障害者福祉法に国、地方公共団体及び国民の責務規定がおかれるのは、1967（昭和42）年の法改正⁴⁰⁾を待たねばならなかった。

5) 以上のように国の責任規定がおかれなかったにもかかわらず、身体障害者の援護事業は都道府県知事に対する国の機関委任事務とされた（昭和27年改正地方自治法148条第2項、同法別表第3⁴¹⁾）。これをして、古川は「困窮者保護の最終的な責任の所在を国とし、地方公共団体の長を実施機関とする、いわゆる機関委任事務の考えかたを前提」とし「国の責任を重視する考えかたを財政面にも反映」する旧生活保護法の方式が「身体障害者福祉法にもそのまま踏襲された」としている⁴²⁾。このように、49年法は第1条の目的規定に国の責任を明記しないことによってアメリカの批判を表面上かわしながら、内実は生活保護法と同様の構成をとったものとみられる⁴³⁾。

（4）アメリカ法との関連

本法の立案にあたって、当時のアメリカにおける障害者関連法、つまり「職業リハビリテーション法」「ワーグナー・オデイ法」「ランドルフ・シェパード法」の三法が参考とされた。

ところで、黒木は、これら以外に、当時連邦社会庁で作成されたがあまりにも進歩的であるがゆえ「数年の間に国会へ提出されることはおぼつかない」かった「身体障害者更生法案要綱」に強い影響を受けていた⁴⁴⁾。これは「身体障害者のもつハンディを国・地方公共団体の責任と本人の努力によって克服し通常人の社会的レベルまでもって行くこと、すなわちリハビリテーションのことが規定⁴⁵⁾」してあったものらしい。彼は「これこそ私の求めていた青い鳥だと思いこみ帰心矢の如きものを覚え」、「傷痍軍人とくに非職業軍人に対する国の責任を何等かの方法で条文化したかったのとアメリカでさえ実現できない進歩的社会

福祉立法を実現して、敗戦国民としての溜飲を下げたいという個人的願望をひそかにもって」立案したのであったのであるが、実現には至らず「実に無念やるかたなかった」としている⁴⁶⁾。残念ながら、この法案要綱は、その所在が確認できていない。そこで、以下3つの法律についてみておきたい。

1) 職業リハビリテーション法は、1920年、第一次大戦による多数の傷痍軍人に対応するために制定された。その後、この法律は数度修正されるが、わが国の49年法が多大な影響を受けたのは、1943年修正法 (Vocational Rehabilitation Act Amendments of 1943, July 6, 1943, ch190, 1, 57Stat374) である。障害者の職業リハビリテーションおよび一般雇用への復帰の促進を目的とする。正式名称は、“An Act to provide for the promotion of vocational rehabilitation of persons disabled in industry or otherwise and their return to civil employment” である。

本法の概略については黒木⁴⁷⁾に譲り、ここでは、わが国の身体障害者福祉法との関連で議論となった点を指摘するにとどめる。

1943年職業リハビリテーション法第3条(a)(E)は、訓練期間中の図書や訓練材料を含む一定の生活費が連邦政府の基金から給付されることを定めている。木下によれば、わが国の49年法もこれにならって「法の規定によって生活費の支給を行うことが強く要望」されたものの「国の行う公的扶助の体系は、無差別平等に1つの法体系で行われるべき」として実現しなかったのである⁴⁸⁾。

さて、当時の調査等から身体障害者の生活困窮状況をみてみよう。たとえば、東京都民生局調査⁴⁹⁾によれば、1952(昭和27)年の身体障害者世帯(世帯員中で身体障害者手帳の交付を受けている者のいる世帯)の1人あたりの実収入は1カ月3,690円で、全世帯のそれ(4,367円)の84.5%にあたり、この限りでは、あまり差は無いように思われる。だが、身体障害者単身世帯の収入を中位数でみると2,650円で、被保護単身世帯の2,256円と、ほぼ同額である。ちなみに、同年の全国生活保護適用率は身体障害者の場合、15.6%であり、一般世帯(2.5%)の6.24倍にあたる⁵⁰⁾。

当時そして今もなお、障害者の所得保障として生活保護の果たす役割は大き

い⁵¹⁾。しかし、生活保護は障害者のみを対象とするものではなく、あくまでも生活困窮者一般を対象とした所得保障制度である。わが国の49年法が、アメリカの職業リハビリテーション法のように、障害ゆえの支出増加または収入喪失に着目した所得保障規定を設けていたとすれば、今日の障害者の所得保障体系は異なったものとなったであろう。

2) ワーグナー・オデイ法 (Wagner-O'day Act, June 25, 1938, ch697, 52Stat1196) は、「盲人製作品購買委員会の制定及びその他の目的のための法律⁵²⁾」 “An Act to create a committee on purchases of blind-made products, and for other purposes” であり、1938年に制定された。視覚障害者の非営利組織が製作するほうきやモップを、連邦機関が優先的に購入することを定める。

わが国の49年法第25条は、

(製作品の購買) 盲人その他の身体障害者で政令で定めるものの援護を目的とする公益法人で厚生大臣の指定するものは、その援護する身体障害者の製作したほうき、はたき、ぞうきんその他政令で定める物品について、国又は地方公共団体の行政機関に対し、購買を求めることができる。 2 国又は地方公共団体の行政機関は、前項の規定により当該物品の購買を求められた場合において、適当と認められる価格により、且つ、自らの指定する期限内に購買することができるときは、自らの用に供する範囲において、その求に応じなければならない。但し、前項の公益法人からその必要とする数量を購買することができないときは、この限りでない。 3 国の行政機関が、前二項の規定により当該物品を購買するときは、第一項の公益法人の受託、納入等を円滑ならしめることを目的とする公益法人で厚生大臣の指定するものを通じて行うことができる。 4 第一項に規定する政令を制定するには、あらかじめ中央身体障害者福祉審議会の意見を聞かなければならない。

と規定する。

本条はワーグナー・オデイ法にならって「特定の物件について国又は地方公共団体の公共機関がこれを購入するという規定を設け、販路確定の面において

これを支援して行くことが最も適当⁵³⁾」という考えのもとに設けられた。

ただし、盲人に対象を限定したワグナー・オデイ法と異なり、わが国の身体障害者福祉法は、それ以外の身体障害者にも及ぶ。なお、ワグナー・オデイ法も1971年、対象を盲人以外の重度障害者の運営する非営利組織に拡大した。

3) ランドルフ・シェパード法 (Randolph-Sheppard Vending Stand Act, June 20, 1936, ch638, 49Stat1559) は、「盲人に対し連邦所有建設物内に売店設置の権利を与え、盲人の経済活動の機会を拡大し、及びその他の目的のための法律⁵⁴⁾」“An Act to authorize the operation of stands in Federal buildings by blind persons, to enlarge the economic opportunities of the blind, and other purposes”であり、1936年に制定された。

その第1条は、

盲人に有利なる職業を与え、盲人の経済活動の機会を拡大し、盲人の自立のための努力を刺戟するために、この法律の条項に従って許可を得た盲人は、あらゆる連邦政府所有建設物内において売店を開く権利を附与される。その建物内においては、それを維持管理する部局又は機関の長の指示に従い、盲人は売店を適法に営むことができる⁵⁵⁾。providing blind persons with remunerative employment, enlarging the economic opportunities of the blind, and stimulating the blind to greater efforts in striving to make themselves self-supporting blind persons licensed under the provisions of this Act shall be authorised to operate vending stands in any Federal building where, in the discretion of the head of the department or agency in charge of the maintenance of the building, such vending stands may be properly and satisfactorily operated by blind persons.

と定める。

一方、わが国の49年法第22条は、

(売店の設置) 国又は地方公共団体の設置した事務所その他の公共的施設の管理者は、身体障害者からの申請があつたときは、その公共的施設内において、新聞、書籍、たばこ、事務用品、食料品その他の物品を販売するために、売店を設置する

ことを許すように努めなければならない。 2 前項の規定により公共的施設内に売店を設置することを許したときは、当該施設の管理者は、その売店の運営について必要な規則を定めて、これを監督することができる。 3 第一項の規定により、売店を設置することを許された身体障害者は、病気その他正当な理由がある場合の外は、自らその業務に従事しなければならない。

と定める。

本条は、ランドルフ・シェパード法にならい「多少共有利な場所を占め、比較的小資本で且つ危険率の少ない本條のような賣店等を身体障害者の更生の場として提供することは極めて必要である⁵⁶⁾」ことから、設けられたものである。さきのワグナー・オデイ法と同様、ランドルフ・シェパード法は対象を盲人に限定しているが、わが国の身体障害者福祉法は、身体障害者一般を対象としている。しかし、ワグナー・オデイ法が、売店開設にかんする盲人の権利を明記しているのに対して、わが国の身体障害者福祉法は、売店設置にかんする国の努力義務を定めるにすぎない。

(5) 施策の一貫性

身体障害者福祉法は、福祉三法のうち児童福祉法や生活保護法におくれて最後に成立した。本法制定時においてはすでに、児童福祉法によって18歳未満の障害児に対する援護・保護・指導が、また、生活保護法によって生活困窮障害者に対する保護が行われていたのである。したがって、障害児を含めた児童福祉施策の一貫性が児童福祉法により、また、障害者を含めた生活困窮者救済施策の一貫性が生活保護法により、図られていたことになる。

そのため、本法は「身体障害者福祉施策の一貫性」の確保をめざしながらも、後発の法であるが故に、また、厚生省内部や各省間の力関係も少なからず作用した結果⁵⁷⁾、既存の法律による施策の一貫性という「壁」に隔てられ、「身体障害者福祉施策の一貫性」を実現することができなかった⁵⁸⁾。このことは、つとに指摘される縦割行政の弊害の一因となったということができよう。

そしてまた本法は、身体障害者のみを対象とし、精神薄弱者や精神障害者を対象から除外したことによって、その後の障害種別による障害者福祉立法形成

の起点ともなっており、現在問題とされている「障害者福祉施策全体の一貫性」の視点からいえば、これを阻む「壁」を築いたとみることもできるのである。法制定から約50年を経た1997（平成9）年12月、障害者関係三審議会合同企画分科会中間報告「今後の障害保健福祉施策の在り方について」は、基本的な施策の方向として、障害種別を超えた総合的施策の推進を掲げており、日本障害者協議会（JD）による障害者総合福祉法の構想⁵⁹⁾は、それを目指すひとつのころみである。

（6）制定による変化

本法制定後の状況は、障害者にとって決して満足できるものではなかったようである。

1950（昭和25）年度予算で、身体障害者福祉法に関する経費は約3億7千万円（平衡交付金を含む）であったが、佐野によれば「純然たる経常費は僅かに2億4千万円で、最少限度の必要額の3分の1にも満たない状態」であり、「法律では明文を以て義務づけられている援護の諸措置がほとんど実施出来ず、あるいは日本赤十字社その他の各種団体の協力によって辛じてその体裁をつくろって過ごしたような」予算不足の状態にあったのである⁶⁰⁾。また、この財政的貧困による施策の貧困に加えて、平衡交付金制度の下で、予算化が困難な自治体も多く、都道府県間に極端なアンバランスが生じたといわれる。

当時、本法に該当する障害者が全国で約60万人と推定されていた⁶¹⁾にもかかわらず、法施行後1年間に手帳交付を受けた者が約12万人にすぎなかった主な原因は、この予算不足であると考えられる。また、法の普及徹底が十分はかられず、職員整備も不十分であった。予定では807人必要とされた身体障害者福祉司が1951（昭和26）年3月31日現在353人しか確保できず（予定数の43.7%）、中には1人も確保できなかった自治体が15府県（宮城・福島・山梨・愛知・三重・山口・香川・京都・大阪・鳥取・島根・広島・熊本・大分・宮崎）にも上ったのである⁶²⁾。「身体障害者福祉行政の中樞機関」たる身体障害者福祉司の整備不足と不均衡は、「發足早々のわが國の身體障害者福祉行政を殆ど半身不隨の状態に陥れた」とまでいわれる状況にあった⁶³⁾。

表3 身体障害者手帳交付件数

1950（昭和25）年度	119,083
1951（昭和26）年度	76,675
1952（昭和27）年度	93,307

資料出所：1950年度－厚生省大臣官房統計調査部 [1951]「統計からみた社会福祉行政の概況」

1951年度－厚生省大臣官房統計調査部 [1953]「社会福祉統計年報 昭和26年」

1952年度－厚生省大臣官房統計調査部 [1954] [1955]「社会福祉統計年報 昭和27・28年」から算出

表4 身体障害者更生援護施設数 1951.12末現在

施設の種 類	総 数	公 立	私 立
総 数	76	56	20
し 体 不 自 由 者 更 生 施 設	18	18	—
失 明 者 更 生 施 設	1	1	—
身 体 障 害 者 収 容 授 産 施 設	21	18	3
補 装 具 製 作 施 設	30	15	15
点 字 図 書 館	3	3	—
点 字 出 版 施 設	3	1	2

資料出所：厚生省大臣官房統計調査部 [1953]「社会福祉統計年報 昭和26年」

さいごに

以上、事実のながれに即して身体障害者福祉法の制定経過をみてきた。これにより先行研究では必ずしも解明されなかったいくばくかを明らかにすることができた。しかし、立法制度が現実にかに機能したのかを、実態に踏み込んで詳細に検討できたか否かについては甚だ心許ない。今後の研究課題としたい。

注

- 1) 身体障害者更生援護施設として、①身体障害者更生指導施設、②中途失明者更生施設、③身体障害者収容授産施設、④義肢要具製作施設、⑤点字図書館、⑥点字出版施設の6

種が規定された(同第29~34条)。当時、厚生省社会局更生課課長補佐であった佐野利三郎は、法の目的が限定されていたため「今の療護施設なんかは考えず、生活保護法の救護施設でいいんだ」(佐野・實本・仲村 [1989.10] p.25) とされたと述べている。

2) 松本 [1951-a] p.22。

3) 厚生省社会局更生課 [1960] p.17。

4) 身体障害者福祉法の目的規定は、その後次のように改正された。

1967年改正法第1条「この法律は、身体障害者の更生を援助し、その更生のために必要な保護を行い、もつて身体障害者の生活の安定に寄与する等その福祉の増進を図ることを目的とする。」→1990年改正法第1条「この法律は、身体障害者の自立と社会経済活動への参加を促進するため、身体障害者を援助し、及び必要に応じて保護し、もつて身体障害者の福祉の増進を図ることを目的とする。」

5) 厚生省社会局更生課 [1951] p.10。

6) 松本 [1951-a] p.32。

7) 厚生省社会局更生課 [1951] p.169。

8) 上田 [1973] p.181。

9) 同上 p.182。

10) 同上 p.182。

11) 黒木 [1955] p.4。「わが国で『リハビリテーション』ということばを教えられたのはたしか昭和22年であった。それを『更生』と翻訳したのである。」

12) 厚生省・日本社会事業専門学校共同主催現任教育講習会資料 [1949]『現代社会事業の基礎』

13) 同上 p.152。

14) 同資料は、the handicappedを「身体障害者」と訳しているが、後述の理由からしてこれは訳りである。したがって、ここではthe handicappedを邦訳せずそのまま表記した。

15) 同資料 p.207。

16) 同上 p.154。

17) 同資料は、disabilityを「不具」と訳しているが、本稿ではこれを「障害」とした。

18) 同上 p.207。

19) 黒木 [1955] p.5。

- 20) 「身体障害者福祉法案逐条説明 1949.11」 p.2。
- 21) 1949年法第4条「この法律において、『身体障害者』とは、別表に掲げる身体上の障害のため職業能力が損傷されている18歳以上の者であつて、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう。」→1951年改正法第4条「この法律において『身体障害者』とは、別表に掲げる身体上の障害がある18歳以上の者であつて、都道府県知事から身体障害者手帳の交付を受けたものをいう。」
- 22) 笛木 [1981] p.144。
- 23) 「身体障害者福祉法案逐条説明」 pp.4-5。松本 [1951-a] p.23、今村 [1950] p.201 も同旨。
- 24) 「身体障害者福祉法案逐条説明」 p.4。
- 25) 厚生省社会局更生課 [1960] p.10。
- 26) 松本 [1951-a] p.97。
- 27) 結核患者を身体障害者福祉法の身体障害者とするのか、また、彼らに対するアフター・ケアをどうするのか等については、1949年11月28日の衆議院厚生委員会で質疑が行われている（『第6回国会衆議院厚生委員会議録第9号』 p.3〜）。
- 28) 対象規定の成立およびその展開については、佐藤久夫 [1983] 参照。
- 29) 松本 [1973] p.10。
- 30) もっとも、アメリカですら障害者差別禁止法が成立していなかった当時、わが国で、罰則の無い倫理的規定であるとはいえ、包括的障害者差別禁止規定である本条が設けられていたことについては、一定の積極的意義を見いだすことができよう。田中も「…アメリカ障害者法が、各分野における差別を禁止するという一貫したモチーフで作られていることを想起すると、仮に第3条が最初のままの形で国際障害者年の時まで残っていたとしたら、また異なった評価を受けたのではないかと思われる」（田中 [1997.5] p.70）としている。
- 31) 矢嶋 [1997] pp.57-59。
- 32) 同上 p.61。
- 33) 同勧告附録A-B「強力なる地方團體の必要」に、「地方團體の事務は特に國民と密接なものがある。これらの行政事務のうちには、教育、病院、疾病の豫防、衛生施設、救済、母子厚生、警察、消防、街路、レクリエーション、住宅及び不具者の世話（care of

defective persons) といったような重大な行政及び施設が含まれている」(日本税理士連合会出版局 [1979] p.166) とある。なお同勧告第5章「所得税—その他の問題」では、障害者控除について述べている。

- 34) 矢嶋 [1997] p.62
- 35) 黒木 [1958] p.371。
- 36) 黒木 [1955] p.5。
- 37) 松本 [1951-a] p.75。
- 38) 鈴木・黒木 [1966] p.12。
- 39) 黒木 [1958] p.374。
- 40) 1967年法(昭和42年法律第113号)第3条(国、地方公共団体及び国民の責務)「国及び地方公共団体は、身体障害者に対する更生の援助と更生のために必要な保護の実施に努めなければならない。2 国民は、身体障害者とその障害を克服し、社会経済活動に参加しようとする努力に対し、協力するように努めなければならない。」
- 41) 地方自治法第148条第2項「前項の規定により都道府県知事の権限に属する国、他の地方公共団体、その他公共団体の事務の中で法律又はこれに基く政令の定めるところにより都道府県知事が管理し及び執行しなければならないものは、この法律又はこれに基く政令に規定あるものの外、別表第三の通りである。
別表第三.[一. 都道府県知事が管理し、及び執行しなければならない事務](45)「身体障害者福祉法の定めるところにより、身体障害者手帳の交付に関する事務を行い、身体障害者の診査及び更生相談を行つて必要な措置を講じ、補装具等を交付し、又は修理し、並びに売店設置の可能な場所等を調査してこれを身体障害者に知らせ、市町村の設置する更生援護施設及びこれに附置する養成施設の設置の認可に関する事務を行い、並びに市町村長のした処分についての訴願を裁決すること」
- 42) 古川 [1987] p.67。
- 43) 松本は「身体障害者の更生は国及び地方公共団体の共同の責任とし、その更生を援護する根本法を設定し、強力な施策を行つて、身体障害者の幸福を図ろうとするのがこの法律の目的」(松本 [1951-a] p.32) としているし、国会での法案提案の際にも「国及び地方公共団体がみずからの義務として、身体障害者のために各種の指導、援護、保護を行つて、1日も早くこれらの人々を・・・明るい社会活動の世界に送り出すことを目的とす

る」(第6回国会参議院厚生委員会議事録第6号, p.1)と説明されている。

- 44) 黒木 [1964] p.4。
- 45) 同上、p.5。
- 46) 同上。
- 47) 黒木 [1952]。
- 48) 木下 [1985] p.55。
- 49) 東京都民生局 [1953]。
- 50) 厚生省・全国社会福祉協議会連合会 [1952] p.10、pp.33-34。
- 51) 1997(平成9)年現在、被保護世帯全体のうち傷病・障害者世帯が42.0%を占める(厚生統計協会 [1998])。
- 52) 黒木 [1958] p.129の訳による。
- 53) 松本 [1951-a] p.63。
- 54) 黒木 [1958] p.130の訳による。
- 55) 同上。
- 56) 松本 [1951-a] p.58。
- 57) 前述の1949年11月25日厚生委員会合同審査会での黒木答弁からそれがわかる。
- 58) ①児童福祉との関係

すでに制定されていた児童福祉法が18歳未満の障害児を対象としていたため、これとの調整をはかって、本法は18歳以上の者を対象とした(第4条)。年齢の上限を設定せよとの意見もあったが、実現しなかった。また、18歳未満のいわゆる障害児にかんしても、高木憲次によって「身体障害者の福祉を図るためには、おかあさんのお腹の中にいる時から、生まれた後はもちろん死ぬまでを一貫した施策が必要である」(日本肢体不自由児協会 [1967] p.430)として、障害児も本法の対象にとり入れるべきである旨の主張がなされた。しかし、児童福祉法から「身体障害児関係を抜くことは、児童の総合的福祉立法としての児童福祉法を分解させ、ひいては、その当時一部の政治家などの間にあった厚生省児童局解体論にさえ発展しかねない情勢にあった」(同)ために、実現しなかったのである。

②生活保護との関係

生活に困窮する障害者については、従来どおり生活保護法に基づき生計費が支給され

る。これは「國の行う公的扶助の体系は、無差別平等に1つの法体系で行われるべきであり、対象によって分裂せしめらるべきでない」(松本 [1951-a] p.24、木下 [1985] p.55も同旨) との考えによる。

③職業・医療との関係

本法によって、従来の職業補導行政や医療行政に変革はなされず、「協力関係を密接ならしめる」こと(表1④)とされるにとどまった。とくに、当時職業安定法に基づき運営されていた身体障害者公共職業補導所については、対象となる身体障害者の特徴からして、再医療・日常生活上の指導等の配慮が必要であり、身体障害者福祉法上に規定すべきであるとの意見が強く主張されたが、労働省の反対があり実現しなかった(労働省 [1949.1.14])。その結果、かつて軍事保護院において傷痍軍人を対象に、医療・訓練・生活援護・職業補導が行われていた状況よりも、施策の一貫性という点では、むしろ後退したといえよう。

59) 日本障害者協議会 [1997] 参照。障害種類別に分立した現行法制度が生み出す諸問題—

①自立と社会参加を共通目的とする今日の国民の要求、時代の要請に対応しにくい、②福祉サービスの地方分権化、施設福祉から地域福祉への重点の変化に対応しにくい、③普遍化と拡大の要求に応じにくい—を解決するために、障害者関連三法(身体障害者福祉法・精神薄弱者福祉法・精神障害者保健福祉法)を一元化しようとするものである。

60) 佐野 [1951] p.28。

61) 矢嶋 [1997] p.45資料 [3]。

62) 佐野 [1951] p.30。

63) 松本 [1951-b] p.123。

参考文献

今村譲 [1950]「身体障害者福祉法」『社会保障年鑑 1951 年版』東洋経済新報社

上田敏 [1973]「リハビリテーション」ジュリスト『医療と人権』

浦辺史 [1976]「身体障害者問題とその対策の展開」『リハビリテーション講座第1巻』一粒社

宇山勝儀 [1998.3]「対象者別障害者福祉法の制定」リハビリテーション研究NO.94

遠藤保喜 [1951]『肢体不自由者と取扱の実際』北島藤次郎商店

- 忍博次 [1979]「戦後における障害者福祉の評価－身体障害者福祉法制定30年に因んで」社会福祉研究 24号
- 木下賢志 [1985]「身体障害者福祉法制定前夜」時の法令 NO.1242
- 黒木利克 [1952]「米國における身體障害者更生事業－主として民間人の職業的更生に関する事業」大阪社会事業短期大學『社会事業講座第5巻』福祉春秋社
- 黒木利克 [1955]「身体障害者開発時代」リハビリテーション 66号
- 黒木利克 [1958]『日本社会事業現代化論』全国社会福祉協議会
- 黒木利克 [1964]「時勢の推移」リハビリテーション 59号
- 黒木利克追悼録刊行会 [1980]『黒木利克追想録』
- 厚生省社会局更生課 [1951]『身体障害者福祉法更生指導の手引』一二三書房
- 厚生省社会局更生課 [1960]『精神薄弱者福祉法解説と運用』新日本法規出版
- 厚生統計協会 [1998]『国民の福祉の動向』
- 佐藤久夫 [1983]「身障福祉法における対象規定の成立と展開に関する覚書(1)」日本社会事業大学研究所年報 NO.18
- 佐野利三郎 [1951]「身体障害者福祉法施行一周年を顧みて」『社会事業』VOL.34. NO.4
- 佐野利三郎、實本博次、仲村優一 [1989.10]「身体障害者福祉法制定時の思い出」月刊福祉 72-11
- 鈴木善幸・黒木利克新春対談「身障者の総合対策をどうすすめるか」[1966] リハビリテーション 75号
- 副田義也 [1993]『厚生省史の研究』
- 高瀬安貞 [1959]『肢体不自由者更生指導の理論と実際』肢体不自由者更生援護会
- 高瀬安貞 [1967]「身体障害者対策の変遷」日本社会事業大学『戦後日本の社会事業』勁草書房
- 田中邦夫 [1997.5,1997.9,1998.7]「人権と障害者(1)(2)(3)」レファレンス
- 日本肢体不自由児協会 [1967]『高木憲次－人と業績』
- 日本障害者協議会 [1997]『障害者福祉の新たな法制度の確立をめざして－障害者福祉法への試案－』
- 日本税理士連合会出版局 [1979]『シャープ使節團日本税制報告書(復元版)』
- 笛木俊一 [1981]「法における『障害者』概念の展開」(下)ジュリスト no744

- 古川孝順 [1987]「占領期対日福祉政策と緊急連邦救済法」社会事業史研究 15 号
- 松本征二 [1951-a]『身体障害者福祉法解説』中央社会福祉協議會
- 松本征二 [1951-b]「身体障害者福祉」『社會保障年鑑 1952 年版』東洋經濟新報社
- 松本征二 [1954]『身体障害者福祉法の解説と運用』中央法規出版
- 松本征二 [1973]「リハビリテーションにおける現代の諸問題」社会福祉研究 12 号
- 宮崎音彦 [1953]「解決を迫られる更生措置」リハビリテーション 2 号
- 矢嶋里絵 [1997]「身体障害者福祉法の制定過程その 1」東京都立大学人文学部人文学報 281 号
- 山田明 [1978]「戦後障害者の生活問題と障害者実態調査の発展 (1)」『障害者問題研究』16 号
- 山田明 [1979]「占領下の身体障害者運動と身体障害者福祉法制定への参加」児島美都子・真田是・秦安雄『障害者と社会保障』法律文化社

資料

- 厚生省社会局 [1952]「身体障害者実態調査結果表—全国調査—昭和 26 年 12 月 25 日現在」
- 厚生省・全國社会福祉協議会連合会 [1952]「社会福祉行政資料」
- 厚生省大臣官房統計調査部 [1951]「統計からみた社会福祉行政の概況」
- 厚生省大臣官房統計調査部 [1953] [1954] [1955]「社会福祉統計年報 昭和 26～28 年」
- 厚生省・日本社会事業専門学校共同主催現任教育講習会資料 [1949]『現代社會事業の基礎』
- 参議院事務局「第 6 回国会厚生委員会合同審査会会議録第 1 号 1949.11.25」
- 参議院事務局「第 6 回国会参議院厚生委員会議事録第 6 号 1949.11.25」
- 衆議院事務局「第 6 回国会衆議院厚生委員会議録第 9 号 1949.11.28」
- 東京都民生局 [1953]『社会福祉基礎調査』
- 労働省 [1949.1.14]「身体障害者職業補導事業の厚生省移管の反対理由」
- 「傷痍者の保護更生に関する法律案について推進委員会各委員より提案あった事項 1949.1.10」
- 「身体障害者福祉法案逐条説明 1949.11」