

# 身体障害者福祉法(1949.12)の立案過程の検討 (上)

## — 木村文書中の法立案過程の史資料を通して —

寺 脇 隆 夫

### 要約

身体障害者福祉法は、1949年12月に制定された。第二次大戦直後のこの時期に、児童福祉分野に続く福祉サービスの法として成立したことの意義は大きい。しかし、法の制定が敗戦直後の占領期という二重権力体制下の立法であり、加えてその主たる対象が旧傷痍軍人対策という特殊事情などもあり、関係資料や情報が必ずしも明らかにされてこなかった。しかも、立法当事者の制定に至る意思決定段階から法の具体的な立案過程に関しては、先行研究でもほとんど解明されていない。本稿では、従来明らかにされてこなかった本法制定にかかわる関係資料（主に、木村文書中に含む）を紹介・検討するとともにそれらに依拠して制定までの経緯や法立案過程の全体像を明らかにすることを課題とする。

**キーワード** 身体障害者福祉法、傷痍者福祉法、傷痍者保護更生法、盲人福祉法、木村文書

### 目次

はじめに — 目的と課題、時期の限定

- 1 章 先行研究などの概観と三つの先行研究の検討
    - (1) 関係文献と先行研究の概観
    - (2) 三つの先行研究の検討
  - 2 章 更生課の設置と立法課題への模索（48.7～10）
    - (1) 傷痍者対策の専管課＝更生課の設置
    - (2) 傷痍者総合対策と立法課題・立法方針
    - (3) ヘレン・ケラー来日と盲人福祉法制定運動
    - (4) 参議院での議員立法による法案作成
  - 3 章 法制定の意思決定と立案作業への着手（48.11～49.2）
    - (1) 「円卓会議」の開催と推進委員会の設置
    - (2) 更生課でまとめた「要望事項」と「法案要綱（試案）」
    - (3) 推進委員会の開催状況と委員提案内容の審議
    - (4) 新たな法律案要綱の作成とその内容
- 注（1章～3章）

（以上は本号、以下は次号）

- 4 章 最初の法案の登場と修正、国会提案の断念（49.2～3）
  - 5 章 断念後の修正とほぼ固まった法案（49.4～8）
  - 6 章 シャウブ勧告の影響と議員立法での国会提案（49.9～12）
- おわりに
- 注（4章～6章）

## はじめに ― 目的と課題、時期の限定

1949（昭和24）年12月に成立・公布された身体障害者福祉法（昭24法律283号）は、身体障害者一般を対象とする最初の福祉サービスの法である。

もちろん、その名称に示されるように、障害者全般ではなく身体障害に法の対象が限定されたことはじめ、議員立法という形が取られ予算を伴わぬ法案となるなど様々な問題があった。しかし、第二次大戦直後の時期に、児童の分野に続いて身体障害の領域で、福祉サービスの法と制度がいち早く形成され、その先駆となったことの持つ歴史的意義は大きい。

その立法に至る事情や背景、成立の契機や要因など法制定の経緯については、立法に携わった関係者による文献資料や回顧、およびいくつかの先行研究（とくに、近年のGHQ文書に依拠したものも含む）などで、概略としてはほぼ明らかにされている。

ただし、先行研究の場合には、一次資料がほとんど明らかにされていないこと（それに代わる形でGHQ文書に依存すること）などから、誤りや過剰な推測が散見されること、が気になる。とりわけ、立法・制定過程の中核とも言える、やや立入った法自体の立案経緯やその形成過程については、その多くが解明されていないなどの問題がある。

法の制定時期が、敗戦直後の占領期という二重権力体制下の立法であり、しかも法の主たる対象が、旧軍事援護事業（傷痍軍人対策）の対象者と重複するという特殊な状況にあった。それ故に、関係資料や情報が隠されたり、明らかにされないことが多くあるからであろうか。そうしたことも影響して、この分野の歴史研究が立遅れていることが要因にある。

とりわけ、制定に至る立法当事者の意思決定段階から、法案の立案経緯や立案作業の展開過程を明らかにするためには、関係情報や関係史資料が決定的に重要である。しかも、得られるそれらの情報や資料は断片的なものが多い。それらの多くには、日付や作成者、ましてやその持つ意味や因果関係など、状況を説明してくれるものが付帯してはいない。

したがって、個々の情報の収集や資料の発掘などがまず不可欠であるが、さらにそれらの情報・資料の吟味こそが重要となる。その上で、状況を説明し、繋げるための推測や場合によっては合理的な範囲での推理や想像力を働かせることも必要である。そうした努力なしには、物語を再現、再構成することは難しいからである。

本稿では、第二次大戦後に誕生・創設されたといつてよい社会福祉サービスの法と制度の形成過程の一つとして、身体障害者福祉法の成立・制定過程を取上げるものである。具体的には、その一環たる当該法の制定・立案に直接かかわりを持つ時期に限定したい。その時期に関しては、本稿では紙面の関係もあり、1948年夏以降の一年半ほどに限定し、その解明を試みたい。

その場合、とくに本法の立案にかかわった関係者、なかでも立法当事者である厚生省社会局および更生課関係の史資料や情報が重要である。幸い筆者が長年にわたり、その整理に取

組んできたいいわゆる木村文書\*中に含まれる、関係史資料に接してきたこともあり、それらの紹介とあわせてその吟味・検討を行なうことで、課題に迫りたい。

また、これらの史資料はそのほとんどが、従来明らかにされてこなかった一次資料であり、その全文を公表することが重要と考える。ただし、その分量はかなりのものとなるため、本稿とは別に、別稿（「資料／身体障害者福祉法（1949.12）立案過程の史資料」）として、法立案にかかわる基本資料を編纂・掲載してある（145～169頁）ので参照されたい。

本稿が、対象とする時期は、ほぼ一年半ほどの期間であるが、次のa～eの五つの時期に区分して記述を進める。なお、本号（上）の部分は、a～bの時期（48.7～49.2）とし、それ以降のc～dの時期（49.2～12）は、次号に（下）として掲載する。

a 法制定の準備・模索期（48.7～10）

更生課設置と傷痍者総合対策／ヘレン・ケラー来日と盲人福祉法／参議院での議員立法構想

b 法の立案期・その1（48.11～49.2）

法制定の意思決定／推進委員会設置と立案作業／委員の提案事項と法案要綱

c 法の立案期・その2（49.2～3）

最初の法案の登場と修正／成案の国会提出断念（①案～③案）

d 法の立案期・その3（49.4～8）

断念後の代案と法案修正／ほぼ固まる法案の内容（④案～⑥案）

e 法の立案期・その4（49.9～12）

シャープ勧告の影響と修正／議員立法での国会提出・成立（⑦案～⑫案）

\*木村文書について

木村忠二郎は、1907年6月広島県で出生、八高を経て東京帝大法学部卒、1930年に内務省に入省、京都府社会課長、北海道保安課長などを経て、厚生省社会局・職業局などの事務官の後、衛生局衛生課長・業務課長となる。45年の敗戦後は、軍事保護院・保護院で総裁官房総務課長、厚生省大臣官房会計課長、経済安定本部労働局長などを経て、厚生省社会局長（48.3～52.1）、引揚援護庁長官（52.1～53.9）、厚生事務次官（53.9～57.5）を歴任し、退官している。

その後、日本社会事業大学学長（57.6～71.3）に就任した。その他、厚生省関係の各種審議会や社会福祉関係団体などにも、様々な形で関与してきた。78年7月逝去（71歳）。

いわゆる木村文書は、木村がその在官中に収集・保存してきた主に40年代後半～50年代後半にかけての膨大な史資料群で、没後、遺族の手によって日本社会事業大学図書館に寄贈されたものである。内容的には、主として社会局関係の立法・行政にかかわる文書資料が中心で、いわゆる戦後占領期およびその後の独立期を含む十数年余の社会福祉や公的扶助、援護行政などの分野にかかわる未公開の一次資料が多数含まれる。

報告者は、この史資料に注目し、すでに二〇年ほどにわたり、全文書の詳細件名目録の作成（未公開）を行なうなど、同図書館のご協力も得て整理を行なってきた。目下、何等かの形でその公開・閲覧・利用が出来るよう、関係者の協力を得て努力している。

## 1章 先行研究などの概観と三つの先行研究の検討

本稿の課題は、「はじめに」で明らかにしたように、身体障害者福祉法の立案の経緯と立案過程の解明にある。この1章では、その課題にかかわる関係文献資料や先行研究を概観するとともに、主な先行研究三点を取上げ検討する。その際、本稿が主に対象とする時期（1948年夏～1949年12月）およびそこに至るまでの、障害者福祉の法や対策の背景・概略なども、先行研究の検討の中で、あわせ見てゆくことにしたい。

### (1) 関係文献と先行研究の概観

ここでは、広く身体障害者福祉法の制定にかかわる経緯や経過について触れている関係文献や回顧、および先行研究と刊行された関係史資料について取上げ、簡単な概観をする。その中で、とくに本稿の課題と問題意識から、検討の対象とする主な先行研究を三点示す。

#### ①立法当局者らによる関係文献や関係者の回顧

身体障害者福祉法の制定経過について、それに直接かかわった立法当局者らによる文献資料や回顧などがいくつかある。これらには当事者であったが故に、余人では知り得ない多くの情報が含まれている。しかし、記憶や回想は曖昧なものがあるから、それだけで事実とすることは出来ず、慎重な取扱が求められるのは当然である。

- a 今村讓「傷痍者は救われるか」（『厚生時報』1949.8）
- b 今村讓「身体障害者福祉法について」（『社会事業』1950.5）
- c 松本征二編『身体障害者福祉法解説』1951.3中の総論中の第二章「身体障害者福祉法の制定経過」
- d 黒木利克「身体障害者更生事業の展開」（『日本社会事業現代化論』1958.3所収）
- e 佐野利三郎・実本博次・仲村優一「鼎談／身体障害者福祉法制定時の思い出」（『月刊／社会福祉』1989.10）

これらのうち、aとbは当時の更生課で直接法案起草に携わった事務官であり、cの執筆もその中心は今村事務官だとされている（編者は二代目の更生課長）。そうした理由もあり、a～cは、重要である。ただし、aは執筆時期が制定渦中であることもあって興味深いものがあるが、具体的な制定経緯についてはわずかししか触れていない。それに比べ、b・cは制定経緯に関して触れている部分はかなりある。しかも、制定からそれ程時間が経っていないから、記述されている限りは大筋では間違いは少ないだろう。しかし、逆に、様々な配慮も当然なされただろうから、記述を避けたり省略されたことも多い。

また、初代更生課長であった黒木のdは、制定から時間をおいてのものであることと、本人が文中で断っているように、制定経緯の部分については今村の執筆とされるcをほぼその

まま引用・借用したものである（該当の時期に七ヶ月間もアメリカに滞在中）。eは関係者といっても、今村ほど直接的とは言えず、時間も経ち過ぎていて制定経緯については、断片的なことの回顧にとどまる。

以上の他にも、ここに具体的にあげることは省略するが、身体障害者福祉法だけでなく、広く占領下の福祉立法・行政にかかわった葛西嘉資、木村忠二郎、GHQのサムズ、ネフなど関係者の記述や回顧、聞き取り記録などもある。ただし、身体障害者福祉法の制定経緯に関しては、いずれも部分的・断片的なもので、詳しいものはない。

## ②この時期の法制定にかかわる先行研究と史資料

身体障害者福祉法の制定にかかわる先行研究は、必ずしも多いわけではないが、筆者がここで課題とする身体障害者福祉法の成立もしくは制定過程に焦点を置いたものとしては、次のa～cの三点が主たる検討の対象となる。

- a 村上貴美子「身体障害者福祉法の成立過程」（『占領期の福祉政策』1987.7の第4章153～210頁に所収）。なお、補足的にだが、同「占領期における傷痍者対策の動向」（明治学院大学大学院『社会福祉学』7号1982.3）もある。
- b 矢嶋里絵「身体障害者福祉法の制定過程（その1、その2）」（東京都立大学『人文学報』281号1997.3の41～71頁、同300号1999.3の37～60頁）
- c 熊沢由美「被占領期日本における傷痍者保護対策／身体障害者福祉法の制定をめぐって(1)」、「身体障害者福祉法の制定過程／身体障害者福祉法の制定をめぐって(2)」（『東北学院大学論集／経済学』156号の51～86頁、2004.9および158号の243～268頁、2005.3）

なお、以上の他に、身体障害者福祉法の制定経緯に多少とも触れているものに、次のようなd～gがある。ただし、これらは、法制度上の制定経緯の検討が主題ではなく、特定の問題に軸を置いて取上げているもの（d、e、fなど）や、それが含まれる著作の性格からか、研究上の論稿と言うにはやや簡便な記述にとどまるもの（g）がある。

これらのうちでは、eやgに見られるように、法の制定経緯に関連する部分で、一部分とはいえ（多分、一次資料に基づく）重要な知見と思われる指摘がなされている。しかし、その典拠や説明が省略されているので、ここでは取上げない（ただし、本稿の関係部分では、必要に応じて触れる）。

- d 高瀬安貞「身体障害者対策の変遷」（『戦後日本の社会事業』1967.2所収）
- e 山田明「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」（小島美都子ほか編『障害者と社会保障』1979.9所収）
- f 佐藤久夫「身体障害者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『社会事業研究所年報』1983.3)

- g 関宏之「ヘレン・ケラー二度目の訪日」「身体障害者福祉法の制定」「ヘレン・ケラー訪日の成果と意味」(日本ライトハウス21世紀研究会編『我が国の障害者福祉とヘレン・ケラー』2002.10所収)

また、以上の先行研究とは性格が異なるが、歴史研究の基礎ともいえるべき、関係領域の史資料などを収集し、復刻・翻刻したものとして次のものがあり、身体障害者福祉法制定関係についての資料群も含まれる。

- h 社会福祉研究所編『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』1978.12

これには、米国国立公文書館所蔵のいわゆるGHQ(連合国総司令部)のPHW(公衆衛生福祉局)関係を中心とした文書資料(記録用覚書)のうち、主要な文書(そのうちのいくつかは英語原文も)が収録されているほか、当時のGHQ(PHW)関係者および社会局関係者らの回顧や聴き取り記録なども含まれている。

## (2) 三つの先行研究の検討

ここでは、身体障害者福祉法の制定経緯・経過に主題を置いたと見做しうる三つの先行研究として村上貴美子と矢嶋里絵および熊沢由美の三人の論稿を取上げ、それらの論稿を概観的に紹介・検討しつつ、それらが明らかにした本法の制定経緯にかかわる部分を中心に、問題点を指摘し未解明の残された課題を整理する。

その際、法の立案経緯・立案過程などの概略や経過についても、あわせて明らかにするよう努めたい。

### ①村上の「身体障害者福祉法の成立過程」

まず、aの村上のものは、当該部分の収録著書『占領期の福祉政策』(87.7発表)の重要な一環をなす論稿であり、その意味で福祉政策の形成過程を実証的に明らかにしようとした力作である。と同時に、その時代がすでに歴史研究の対象となっていることから、当該期の社会福祉史研究の成果としての意味も十分に持っていると言えよう。

本稿では、社会福祉史研究という視点から、その一環としての障害者福祉分野での初の立法である身体障害者福祉法の制定経緯に焦点を当てており、その先行研究の最初のものとして位置付けている。ところで、その該当部分の論稿は、次のような構成からなっている。

- i 傷痍軍人対策の解体
  - ①傷痍軍人対策の確立 ②傷痍軍人対策事業 ③傷痍軍人対策の解体
- ii 傷痍者保護対策の開始

- ①生活保護法下の傷痍者対策 ②傷痍者保護対策への動き
- ③中央傷痍者保護対策委員会の設置
- iii 身体障害者福祉法の成立
  - ①授産施設の開設 ②光明寮の設置 ③身体障害者福祉法の成立

以上のような内容につき、村上は旧厚生省（大臣官房総務課）の保存資料および社会福祉研究所編『占領期に置ける社会福祉資料に関する研究報告書』（以下、『報告書』と略す）に掲載のGHQ文書を、主として用いているのが特徴である（木村文書については、ごく一部の文書の件名があげられているが、実際にはまったく利用できなかったようである）。

目次構成からも明らかだが、iの傷痍軍人対策の解体とiiの傷痍者保護対策の開始の部分に重点がかかっており、本稿の課題と関心からすれば、iiiの部分（とくにその③）が重要であり、問題である。しかし、その前提のiやiiについても、見ておこう。

というよりも、村上の論稿の特色は、身体障害者福祉法の制定過程の前提ともいえるべき、これらの箇所において、一次資料を用いた新たな知見がいくつも明らかにされており、ここにこそ、この論稿の特色があると評することが出来る。

ここでは、まず我が国の障害者福祉対策の成立・形成過程にあつて、一九三七年以降の「戦時下の傷痍軍人対策を限定付での身障法の前史」（154頁）としてとらえる、ことから始めている。それは、傷痍軍人対策が「その後の身障法制定への展開をみるとき、その成立過程に少なからぬ影響を与えている」（154頁）ためである。

その上で、傷痍軍人対策が「GHQの非軍事化路線のもとに解体されていった」過程を取上げ、当初は「無差別平等原則」に沿った「貧困者対策の一環として」（172頁）取組まれたことを示している。具体的には、主として生活保護法の活用という形で、困窮傷痍軍人対策がひそやかに展開されたのである。

傷痍軍人等の多くは、治療、リハビリを伴うものは旧陸海軍病院及び軍人療養所（国立病院・療養所に転換、あわせて170ヶ所）、それ以外のは旧大日本傷痍軍人会の組織・資産を継承した協助会経営の授産施設（95ヶ所）、旧失明軍人寮（2ヶ所）などに収容・入所して、職業訓練・職業補導などを受けて、生活していた。

それらの傷痍軍人対策が「まがりなりにも〈傷痍者〉のみを個別の対象として取り上げ」（172頁）ようになるのは、1947年8月以降である。その「傷痍者保護対策」の立案と具体策は、夏から秋にかけて、GHQとの折衝で、傷痍者保護計画の策定として修正・手直しが数次にわたってなされ、第四次案（さらに第五次案もある）に至ってGHQの承認を得て、48年の初頭にはほぼ具体案が固められ、予算措置などもなされる。

その具体化を検討するために、傷痍者保護対策委員会の設置が進められることになる。48年2月以降、中央・地方でその設置がなされ、具体的な対策の検討がはじまる。村上は、この部分の展開を、主に厚生省の保存文書である一次資料を用いて、GHQとの折衝過程とともに描き出している。

その結果、具体化したものがiiiの①・②の授産施設の開設（48年6月に最初のものが開設、以降あわせて12ヶ所設置）であり、国立光明寮の設置（48.7）であった。村上は、この二つが、「身体障害者福祉法の制定をうながす契機となってゆく」（198頁）としている。

村上は、この二つの懸案の処理策がほぼ確定した段階を、傷痍者保護対策が広く対象を拡大し、新たな総合対策の立案・検討を行なう転機となったと見ている。具体的には、中央傷痍者保護対策委員会（第二回総会、48年7月2日）の開催とその場で打出された方向<sup>[1]</sup>がそれだとしており、「この段階から、新しい総合的な身体障害者対策の検討が始まったと位置づけられる」（同書203頁）とする。

ただし、この総会の記録などは知られていず、その内容は明らかでないから、その推測に直ちに同意はできない。さらに、この時点以降の動きは、GHQネフ課長と木村社会局長との会談（7.22）および更生課の設置が指摘されているが、それ以後の11月（法制定に関するGHQとの会合）に至るまでの間の経緯や動向については、特段の指摘をしていない。

村上の論稿で、身体障害者福祉法なり、それに直接つながる立法への着手（法案の作成・検討）から同法の成立・公布までが取上げられ検討されるのは、iiiの③の後半の箇所（同書203～206頁）となっている。その結果、この部分は分量的に少ないだけでなく、内容面でも十分な内容の展開があるわけではない。

そこでは、主にGHQ文書<sup>[2]</sup>を利用して1948年7月から12月までの間に、「中央傷痍者保護対策委員会は、約三ヶ月を費して新しい法律を制定すべくその準備を進めてきた」とし、その結果、「一一月に入ると、国の責任において法案を国会に提出すべく、委員会の準備を基盤とした新しい展開があったといえる」（206頁）とする。ただし、その間の具体的な準備の過程や動向については、何ら示してはいないから、単なる推測であろう。

また、その後のことについては、「何本の法案が準備・検討されたかについては定かではない」（205頁）としている。この部分は、確かな結論部分だと言える。

なお、村上はそこで、五点ほどの法案関係資料<sup>[3]</sup>のタイトルをあげ、若干の検討をした上で、「身障法の法案作成の期間は、一九四八年一一月から一二月ないしは翌年一月ぐらいまでであった」（205頁）と推測している。だが、この部分の推測は大胆に過ぎ、誤りであることは、以下の本稿（3章以下）で示す通りである。

以上、村上は法の立案経緯や制定過程については、具体的な法案関係資料を得られなかったために、ほとんど解明することなく稿を閉じざるを得なかった、と言えよう。

## ②矢嶋の「身体障害者福祉法の制定過程」

次に、bの矢嶋のものは、村上がほぼ明らかにした傷痍軍人対策の解体とその過程で新たに開始される傷痍者保護対策（保護計画の具体化）を前提に、むしろその後の身体障害者福祉法の制定過程の解明に重点を移している。

すなわち、矢嶋の論稿の目次（一部は内容に沿って筆者が若干補充）によれば、次のような構成になっている。なお、この論稿は二回に分割されており、その1（97.3発表）は目次



の i から iii まで、その2（99.3発表）は iv の部分である。

- i 49年法と現行法との比較
- ii 制定当時の障害者の状況
- iii 法制定までの経緯
  - ①第1期（混乱期、45.8～47.7） ②第2期（傷痍者保護対策期、47.7～48.7）
  - ③第3期（身体障害者福祉法制定準備期、48.7～49.12）

[以上がその1、以下がその2]

- iv 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

矢嶋の論稿は、i からわかるが49年に成立した最初の法と現行法との比較から出発し、そこに制定過程を明らかにすることを意味付けている。一つは、両者の基本的に同一と言いつける「更生法」という性格が、その出発点で何故、どのようにして付与されたのかである。二つは両者の差異が顕著な国や地方公共団体の責務規定の有無（49年法ではない）に関連し、法の制定過程では当初案にはあったが、最終案でなぜ消失してしまったのかである。

こうした問題意識から、その1に付けられたサブ・タイトル「総則規定を中心に」が示すように、iii での制定経緯を明らかにすることを主題にしつつも、とくにiv では法の総則規定そのものをめぐる論点を課題とし、制定前の時期も含め検討している。また、村上がほとんど触れなかった議会での経過やアメリカ法の影響などについても触れつつ、推進委員会段階での法案の審議動向にも触れている。

ただし、そのように法案にかかわる多くの問題、動向に触れているためだろうが、それら個々の問題については、省略された簡略な記述に終わっているものが多い。

この矢嶋のものは、さきの社会福祉研究所の『報告書』中のGHQ文書とその他のマイクロフィッシュ版（国会図書館所蔵のものか）のGHQ文書のほか、村上が利用し得なかった木村文書中の一部関係文書<sup>[4]</sup>も使用している。

ただし、法の制定経緯にかかわる時期（iii の③の第3期）では、木村文書は十分に利用されておらず、GHQ文書を多用している。本稿の課題と関心から言えば、iii の③の部分が重要である。と同時に、それに繋がる②（第2期）の部分と、iv（49年法の論点）の一部でも部分的に法案形成過程について触れているので、あわせてそれも取上げておこう。

矢嶋は、ii の②（第2期）の部分の、47年秋以降の傷痍者保護計画の具体策の策定段階で、傷痍者保護対策委員会要領（48.11）に基づく中央傷痍者保護対策委員会が設置されたことをあげる。しかし、その段階では法の立案やその必要性の認識がなかったことを指摘している。この点は、村上也明らかにしていることで問題はない。問題は、それに続く叙述にある。

すなわち、「傷痍者保護計画策定の議論が、身体障害者福祉法制定に直結するわけではな

い」と断りつつも、「しかし、この時期にある意味では身体障害者福祉法成立の萌芽ともいえる動きがあった」（その1、48～49頁）として、木村文書中の二点の資料をあげる。

そこでは、その資料＝「傷痍者保護更生対策要綱案」の内容の一部（盲人福祉法制定の内容）と「傷痍者の保護並びに更生に関する法律案要綱」の立法趣旨の部分を用いた上で、（後者の作成時期が不明で断定できないとしつつも）、「この限りにおいては、身体障害者福祉法制定への道が徐々に開かれつつあったとみることもできよう」（その1、49頁）と言う。

その文脈からすると、曖昧さを持たせたこの叙述は次に続く、傷痍者保護計画の具体的な実施（授産施設12ヶ所の設置など）や、GHQの占領政策の変化や協会の解散、さらには全国身体障害者更生同盟の陳情運動などなどの事象の、時間的には以前のものと同様に読まれない、あるいはそう読ませたいのであろう。

この点は、以下の本稿で明らかにするが、結論だけ言えば、その内容から判断して、これらの両文書は矢嶋のいう第3期（48.7～）のものと考えられ、前者はその初頭の48年7月頃、後者は翌49年1月あるいは2月頃のものであると推定される。こうした時期の取違えは、法案の制定過程そのものの組立てに重大な誤算を招くことになっている。

ところで、第3期を国立光明寮設置法の成立（48.7）を第一とし、次にヘレン・ケラーの来日と日本盲人連合会の結成と盲人福祉法の制定運動、さらに更生課の設置（いずれも48.8）をあげた上で、49年春の第五回国会への法の提案見送りという事態を指摘している。

なお、その国会では三つの関連する注目すべき動きとして、国立身体障害者更生指導所設置法の成立、「身体障害者対策に関する決議」の採択、職業安定法の改正があったとし、それらの概要を説明している（その1、53～54頁）。ただし、これらの事象と身体障害者福祉法案との関連については、何の記述もない。そのこととの関連、影響について具体的に触れる必要があったろう。とりわけ、後に（4章で）指摘するように、更生指導所と職業安定法の改正とは相関連するものであり、法制定とも深くかかわるからである。

さらに、時間的には逆だが「身体障害者福祉法制定推進委員会」が48年暮に結成されたこと、その委員会の名称が「傷痍者」ではなく「身体障害者」であったとして、興味を示している（その1、56頁）。設置当初の名称がそうだという典拠はあげているが、それは後に示すように典拠文献の誤り<sup>[5]</sup>であり、少なくとも委員会設置当初の時期はそのような呼称は使われていない。

それはともかく、この法制定推進委員会の法案審議について取上げ、1月の作業部会での各委員らによる法案への提案・意見（総則部分）について、1月24日付のGHQ文書により、その英文と矢嶋の仮訳も添えて、その内容を資料として紹介（その1、57～59頁）し、コメントを行なっている。この部分は矢嶋の論稿ではじめて紹介されたものである。推進委員会の審議の一端が窺える。

ただし、それらの意見や提案が、「どのように収斂され一本化していくのかについては、今のところ、資料が入手出来ないため、不明である」（同、59頁）としている。多分、推進委員会での審議結果として作成されたと思われる当初のいくつかの法案を見ていないために、

こうした結果となったのであろう（後に示すように、矢嶋が一部を利用した木村文書中には、立案過程で登場した法案が10点余存在している）。

その後、48年6月および8月の時点での法案の審議・修正の過程については、GHQ文書によるいくつかの情報を紹介している。そこには、英文に翻訳された六次案（8.1作成）の総則規定部分もあり、これについては、矢嶋は日本語への反訳ではなく、木村文書中の資料を使用している（その1、61頁）。

また、9月のシャープ勧告の影響による修正や11月のGHQによる法案の承認といった経過についても、GHQ文書などにより明らかにしている。その結果、どの時点であるかについては、示し得ていないが、国および地方公共団体の責務規定が8月の案では存在していたこと、GHQ承認案では消失した事実を指摘している（その1、62頁）。この矢嶋の8月案までは存在したという指摘は重要である。

最後に、法案は11月の第六回臨時国会に提出され、全会一致で原案通り可決成立（12.3）したことに触れている、その際、特記すべきこととして、政府提案ではなく議員提出法案となったことや衆・参両院で先議争いがあったなどにも触れ、この点は異例な方法で決着したことなどについても説明している。法案内容の審議状況についてはとくに紹介していない。

以上、矢嶋の論稿は、具体的な法の立案から制定に至るまでの全体を一応カバーし、多くの事を明らかにしたことは確かである。しかし、原資料の時期・性格の吟味が不十分なままの推測や誤った判断が目立つ。また、木村文書中の資料については、全面的な資料の利用ができなかった故か、英文に翻訳された資料（GHQ文書）に頼っている。

それらの結果、法の立案経緯・制定過程については、一部分を除いて解明されたとはいえない。

### ③熊沢の「身体障害者福祉法の制定をめぐって(1)、(2)」

さらに、cの熊沢の論稿は、2000年代に入ってからのもっとも新しい先行研究である。熊沢の論稿は、新潟大学に提出（2003.12）した博士論文の<sup>[6]</sup>一部を利用してまとめたものとしているが、(1)、(2)の二点（本稿では、(1)をA、(2)をBと呼ぶ）からなる。

論稿自体に目次が付いていないが、筆者が論稿の見出しからまとめた構成は、以下に示すようになっている。ただし、その分量面での比重は、A（36頁分）ではiiiの部分が、B（26頁分）ではiの部分が、圧倒的に多く（ほぼ8割前後）を占めていることに留意したい。

つまり、Aでは傷痍者保護対策の成立と実施、Bでは身体障害者福祉法の制定過程に焦点が当てられているという特徴がある。この両者の関係について、「身体障害者福祉法の制定過程の一部として、傷痍者保護対策」を捉え、位置付けていることによる（Aの51頁）。こうした位置付けは、村上の論稿以上に傷痍者保護対策の展開が、身体障害者福祉法に繋がっていると見る観点からもたらされた結果だろう。

#### A 被占領期日本における傷痍者保護対策／身体障害者福祉法の制定をめぐって(1)

- i 傷痍軍人対策
  - ①戦前の傷痍軍人対策 ②占領開始／傷痍軍人対策の廃止
- ii 身体障害者運動
- iii 傷痍者保護対策

[以上が(1)、以下が(2)]

- B 身体障害者福祉法の制定過程／身体障害者福祉法の制定をめぐる(2)
  - i 制定過程
    - ①中央障害者保護対策委員会の設置 ②法案の作成 ③国会審議
  - ii 制度体系
  - iii 制定の意図

熊沢の論稿は、身体障害者福祉法の制定過程の解明が進まなかったのは、資料の制約が大きな要因であったとする。村上が1980年代に厚生省の資料を発掘し解明を進めたが、村上は「GHQ側の資料を十分に活用しておらず」、かつ「厚生省の役割を実際以上に強調する傾向」があって、なお制定過程は十分に解明されていない、とする。そのような問題意識に立ってまとめたのが、この二つの論稿である。ただし、村上の不十分さ<sup>[7]</sup>を別として、Aの論稿は村上が明らかにした資料と事実関係に多くを依存していることは指摘しておきたい。

したがって、熊沢の論稿の特徴は、矢嶋と同じく社会福祉研究所の『報告書』所収のものおよび国会図書館所蔵（マイクロフィッシュ版）のGHQ文書を積極的に利用していることである。ただし、資料面ではそれ以上のものはなく、GHQ文書をていねいに読込むことで、状況を明らかにしようとしたところに特色がある。矢嶋が多少用いた木村文書中の関係文書なども、もちろん使用していない。

なお、熊沢と同様の課題を追求した先行研究である矢嶋のものを見落としてしまった（らしい）ことは、問題であり、この論稿にとっては大きな痛手<sup>[8]</sup>となった。

ところで、熊沢の論稿のうち、Aの部分は本稿の課題である法の立案・制定過程に直接かわるものでないこと、基本的な部分は村上によって明らかにされていることなどの理由から、ここでは取上げない。

熊沢の論稿Bは、そのタイトルに示されるように、身体障害者福祉法の制定過程そのものを解明することを主題としたものである。

熊沢の問題関心は、①法の制定契機、②それにかかわる49年の動向、③傷痍者保護から身体障害者保護への転換、の三つにある。しかし、論稿の大部分は①とそれに伴う②に費やされており、③についてはわずかに触れるにとどまる。

熊沢は、身体障害者福祉法の制定過程について、「通説」を紹介<sup>[9]</sup>した上で、「制定が遅れた理由ではなく、法律が必要になり、しかも比較的短期間で制定された理由を明らかにしなくてはならない」（Bの244頁）とする観点から、とくに制定の契機について重視する。

その契機については、三点をあげている。

第一は「身体障害者運動の盛り上がり」であり、「さまざまな方面に影響を及ぼしたようである」とし、「参議院の一部で盲人福祉法制定が議論されたのもその一つであろう」と言い、それが「厚生省に刺激を与え」、より対象の広い法制定のため「別個にその準備を進め」（Bの250頁）させたとする。

第二は対日占領政策の転換であるとし、その一環として「積極的な傷痍者対策が図られた可能〔性〕」をあげている。その具体的な根拠はまったくあげずに、「何らかの機会に、新しい法律を制定するという助言なり指示なりをGHQがした可能性がある」（Bの251頁）とする。

第三は更生課の新設であり、「新設される機構の権限と予算を確保するために、所掌事務の法的根拠が必要とされた」とする。すなわち、包括的な「傷痍者保護対策を発展させるために更生課を新設し、その法的根拠を整えるために法律を制定しようとした」（Bの252頁）と言うのである。

これらの三つの契機については、48年夏前後からのものである。それを否定する訳ではないが、熊沢は新たな具体的な資料や文献等をあげて、それが法制定の契機であり動因となったことを十分に説明しているわけではない。その点では説得力に乏しい。

さらに、「法案の作成」と題して、48年11月から翌49年11月までの間の、GHQ文書に見られる関係事項について取り上げ、法案の起草準備から、法の草案段階、さらにその修正の経過と国会への提案・成立までを追っているが、内容が抽象的なレベルにとどまる。

読者にして見れば、どの時点で、どんな法案が出来、それがどう変化・修正されたのか。GHQの承認はどの時点で、条件や修正が求められたのか。議会に提案されるまでに、法案はどんな議論を背景にどのように変わったのか、が知りたいのである。

「生活費や職業訓練費などの所得保障的なものが法律から除かれ」、また「終身的な施設保護が除かれて、あくまで職業訓練を行うものとされた」などによって、「更生法としての内容しかもたない法律として成立した」（Bの268頁）のであれば、当初はどのような条項があって、それがどのように削られていったのか、が知りたいのである。

具体的な法案関係資料を何一つ参照せずに（あるいは参照出来ずに）、直接にせよ、間接にせよ、何等かの形でかかわったGHQ係官の記録とそれへのコメントのみでは、法案の立案経緯や立案過程を叙述し、再現することは極めて困難<sup>[10]</sup>と思われる。

また、個別的なこととも言えるが、法案の立案過程として見過ごし出来ない記述が4点ほどあるので、以下に指摘しておきたい。

第一は、(49年) 11月3日のGHQサムス課長と葛西厚生次官との会談の記録を取上げ、ここでは、「法案の原案」が用意されており、「11月3日の時点で、中央傷痍者保護対策委員会を中心にして新しい法律を制定する準備が進められていたこと」、「この後、厚生省の責任で準備が進められることになったこと」などもわかるとする。このとき準備されていたものは、「〔すべての障害を含む包括的な援助対策を提供するための〕法律で、予算も組まれていたのであった」（Bの250頁）としていることである。

この点は、それまで厚生省は「新たな法律は必要ない」としていたものが、〔多分、夏頃

から] この時点までの間に、「新しい法律の必要性が認識され、制度の準備が開始された」(Bの249頁)とする論拠として、あげたものである。問題は、11月3日にそれらしきことが会談で交わされ(記録され)たとしても、その叙述に見られる事象が、どこまで事実としてあったかということである。

熊沢の記述は、それらが事実として存在したことを確認しているように受け取れる。しかし、後に示すように、それら(中央傷痍者保護対策委員会を中心とした新法制定の準備、法案ないしその原案、組まれた予算など)が、この時点までに事実として存在していたことを示す資料はない。委員会は休眠状態のようであったし、法案(ないしその原案)が登場するのは、公表されなかった「要綱a」をそれと見ても12月半ばであり、まして予算が「組まれた」と言うのは予算要求のことではないであろう。

第二は、矢嶋の論稿についても指摘したことだが、「12月17日」の「身体障害者福祉法制定推進委員会の第一回会合」(Bの253頁)のことである。委員会の名称について、典拠のミスそのまま引継いだことに加えて、「この委員会名から、検討されていた法律に対する日本側の考えがうかがわれる」として、「それは、〈福祉法〉(Welfare Law)と考えていた」とまで言う。後に(3章で)示すように、社会局(更生課)と法制定推進委員会が、「傷痍者」の「保護、更生」から、「身体障害者」の「福祉」へと用語を変更するのは、翌49年2月以降のことである。

もっとも、この呼称の問題は置いて、熊沢の次の指摘は評価すべきだろう。すなわち、GHQ側の構想が「リハビリテーション法案」(更生法)であること、それに対する日本側の構想は「すべての身体障害者を対象とした包括的な対策」であり、国内向けには「身体障害者福祉法」の制定が「掲げられていた」(Bの253～254頁)とする指摘である。村上や矢嶋らは、こうした食い違いには触れていないからである。

第三は、1月21日のPHWと推進委員会の会議についての記録を取上げ、「この席で、委員会から提出された草案について検討し、条文を削除したり、明確にしたり、あるいは膨らませたりといった作業が行われた。ここで、ようやく草案そのものの検討に入った」(Bの257頁)としている。

しかし、後に(3章で)明きらかにするように、わずかにせよ日本側の資料によれば、この日には第三回の推進委員会が開かれた日であること、そこにはPHWのミクラウツも出席していたのは確実なこと、また、矢嶋が紹介・指摘したように、会議の主題は各委員からの法案への意見・提案に関する審議だったことがわかる。つまり、法案=草案の審議・検討の段階には達していない、と思われる。

多分に英語と日本語との用語の食い違いの結果からもたらされたものかも知れぬが、最初の法案(ないし法案要綱)が登場し、その審議・検討を委員会で始めるのは、2月になってからであることを指摘しておきたい。

また、熊沢は「2月から3月にかけて草案は大きく変更された」(Bの257頁)としているが、その論拠は、3月17日の記録のようである(2月4日の記録は入手できなかったとしてい

る)。その内容は、「リハビリテーション」から「福祉」への転換であると言う。そこでの法案の名称が「身体障害者の福祉のための法」となっていることを指摘している。

この段階でも、同じ「草案」の用語が使われているが、さきのものとは違い、この時点では「法案」が登場しており、そのことを意味する。熊沢の指摘にある通り、この時点で（細かくは3月になってからと思われる）、後に（4章で）示すように、法案の名称が①案の「保護並びに更生」法から、②案の「福祉法」へと変わっているのである。

第四は、熊沢が国会提出に至らなかった理由の一つに、「GHQの承認が遅れた可能性」（Bの260頁）を指摘していることである。しかし、この時点でGHQに承認を求めた事実があるとは言えないのであるから、これは筋違いである。一応論拠（先行研究のリストのd 高瀬のもの）はあげているが、そこで問題とされた白衣募金などは事実としても、この時点に結付けるべきではなかろう。

身体障害者福祉法について、GHQに承認を公式に求めたのは、49年11月になってからの話である。非公式の問い合わせがあり得たとしても、法の制定にGHQ側は、（少なくともPHWのミクラウツのかかわりなどに見られるように）積極的であったと言えるから、承認の可能性が少ないなどの回答をもたらす可能性は、まずあり得ないと思われる。

それに、熊沢は第五回国会への法案提出を逸した代わりに「国立身体障害者更生指導所設置法」が国会へ提出されたことにつき、3月30日の会議記録で確認している<sup>[11]</sup>。そこで、「これは検討中の草案の第24条に規定されているもので、……検討中の草案に先んじて、当座の法律で実現させることが許可されたのである」（Bの260頁）という指摘をする。それは、その通りであるが、この文言「先んじて……許可」と言う以上、非公式にせよ、承認が遅れたという可能性に言及することは、いささか矛盾するのではなかろうか。

なお、熊沢の紹介する「草案の第24条」というのは、後に4章で紹介することになる②案（その24条）のことである。

以上、熊沢の論稿で若干の問題がある4点を指摘してきたが、逆に、GHQ文書を丁寧に読み込んだことによって貴重な収穫が得られたことも評価されるべきである。そのうちでも、次の点は重要なものと考えられる。

それは、第二として指摘したことに関連するが、いわゆる法制定推進委員会にかかわることである。すなわち、49年1月4日付の文書（PHW-00695）で、12月30日に開かれた会議（12月20日の会議で選出された運営委員の会議）について、「このときの日本側の出席者は〈身体障害者福祉法準備委員会（仮称）〉（英文の名称：略）であった。これが前述の〈身体障害者福祉法推進委員会〉のことではないかと思われる」（Bの254頁）と指摘している点である。

この点についての意義は、後の3章（および関連の注）で指摘するので、それを参照いただきたいが、法制定推進委員会がどのように発足したかなどにかかわるもので、実質的には12月30日の会合が推進委員会の第一回の会合であることを示唆するものだからである。

## 2章 更生課の設置と立法課題への模索 (48.7~10)

ここでは、厚生省社会局が障害者立法に具体的に取り組むに至るまでの、いわば準備・模索期とでも呼べる時期(1948年7月~10月)を取上げる。

この時期は、社会局が傷痍者保護更生対策を担う専管機構として更生課を設置するが、実態としては、社会局(更生課)は立法課題を含む総合対策を模索していたと言える。

この時期には、併行してヘレン・ケラーの来日とそのキャンペーン活動、それと呼応して展開された盲人福祉法制定運動などがあり、その影響もあって、参議院での議員立法による法案作成の動きが起きる。それらが、法制定に影響を与えることになる。

### (1) 傷痍者対策の専管課=更生課の設置

ここでは、傷痍者保護行政の専管課である更生課の設置に焦点をあてる。社会局は、7月には傷痍者保護更生対策の専管課として、更生課を設置する事を決定し、GHQの了承も取付けている。この専管課の設置にかかわる、社会局内で作成された文書を紹介する。当初の段階では、課ではなく「局」の設置が構想されていたことも指摘する。

傷痍者保護を担当していた旧福利課から分離する形で更生課(と生活課)が設置されたのであるが、実際の設置は8月に入ってからである。更生課の設置は、年度途中の新設で予算も新規事業分はないに等しく、課長も事業研究のため渡米し不在という状況が続くが、ヘレン・ケラー関係の対応などを除き、目立った動きは見られない。

では、後に身体障害者福祉法として稔ることになる法制定の動きは、具体的には何時頃、どのように始まったのか。筆者は、模索・準備期としてやや時間を要したが、更生課の設置も法制定の契機の一つであるとする視点から、この間の経緯を見ておきたい。

#### ①更生課の設置

更生課の設置は、7月22日に行なわれたGHQの公衆衛生福祉局(以下、PHWと略す)ネフ課長と木村社会局長との会談の席で合意されたことが、GHQの文書(その1項)で明らかになっている<sup>[1]</sup>。問題は、この設置がどちら側のイニシアチブで行なわれたかである。

この文書に記述された文脈などからしても、またこの種の具体的な業務事項にかかわる課の設置などという具体案を提案したのは、社会局側であったろう。GHQ(PHW)のネフは、それに最終的な承認を与えたのだと思われる。

合意したのはその日だとしても、事前折衝がなされていた可能性もあるし、少なくともそれを提案するに至る具体的な設置構想を企画し、準備する期間は必要である。その点では、7月の初め頃には、設置構想が練られ、準備されていたであろう。社会局内にその痕跡があるのが問題である。木村文書中には、この更生課の設置につながる文書が存在する。

そこでは、傷痍者の保護更生を担当する新しい専管の機構として、「課」ではなく「局」の設置構想が打出されていることが注目される。それは、「傷痍者保護更生対策要綱案/厚



生省社会局」（謄写印刷）と題される文書<sup>[2]</sup>である。別稿（本誌145頁以下）の「身体障害者福祉法（1949.12）立案過程の史資料」に、資料1としてその全文を掲載してある。

この文書は、当時の社会局内では、「曾我案」とも呼ばれていたらしいが、それまで、社会局で傷痍者対策を主に担当していた福利課の曾我恒市事務官の起草・提案したものだと思われる（次項で紹介するが、この曾我案は更生課設置前後と思われる文書にも登場する）。その全部ではないにせよ、その内容はそれなりに支持され、その実現を目指す<sup>[3]</sup>ことが打出されたのではないだろうか。

ここでは、それまでの中央傷痍者保護対策委員会（分科会を含む）の検討結果を盛り込むだけでなく、直面する傷痍者対策の樹立を狙った具体策の提案が内容となっている。その対策案の内容は次項で見るとして、この文書にはその対策推進のための企画実施機構として、専管の局を設置することが第四（機構）の冒頭に置かれている。専管の「課」さえないのに、「局」の設置は、やや飛躍だが、一年前の児童局新設の状況<sup>[4]</sup>からすれば、単なる夢物語でない現実味のある構想だったのである。

この曾我案は、社会局内で議論された結果、課の設置が順当だという判断で、縮小され、GHQに提案・交渉することが決定されたのであろう。課の設置ということであれば、ネフ課長の同意さえ得られれば、省内の了承を取付けるのもそれほどの難事ではなかっただろう。まさに、あつと言う間に、設置が確定したのである。

こうして、〈参考資料・1〉に示すように、8月11日には厚生省分課規程の改正（厚生省訓令351号）が施行され、更生課の設置が実現し、誕生したのである。それまで厚生省社会局で、傷痍者の保護対策を担当してきたのは福利課であった。それを更生課と生活課の二課に分け、その事務を二分し傷痍者保護を主とする専管課が設置されたのである。

実態としてはなお旧傷痍軍人を主な対象とするものではあったが、一般の身体障害者を広く対象とした障害者行政を担う専管機構が設置されたのは、これが初めてであり、その意義は大きいと言わねばならない。それだけでなく、一年半近くの紆余曲折の後、身体障害者福祉法の成立をもたらす契機の一つとなったと筆者は考えている。

一般に、専管機構の設置がなされれば、立法施策なりそれに基づく対策の展開がなされるというのが普通だろうが、この時点ではそうはならなかった。それは、様々な事情から起こされるのであるが、立法課題を含む総合対策の方針がなお明確でないことやそれとも関連する更生課の所管事務の範囲（労働省との調整）などの問題があったからである。

そのことと関係があったのかどうか、7月2日を最後に中央傷痍者保護対策委員会については、総会だけでなく分科会<sup>[5]</sup>を含めてその開催などの活動についての情報が得られない。というよりも、事情はわからないが、以後事実上活動が休眠状態になった可能性がある。

加えて、社会局のいわば外部で、ヘレン・ケラーの来日とそのキャンペーン活動、それと呼応した視覚障害者（盲人）らの盲人福祉法制定運動が活発に展開される事態が起きる。それとの調整に時間がかかったこと、さらに労働省の職業補導行政とも調整が付かぬまま、模索状態が続くのである。

〈参考資料・1〉 更生課の所掌事務（厚生省分課規程の一部改正、『官報』1948.9.4）

厚生省分課規程の一部改正（1948.8.11から施行）

第三十九条中「四課」を「五課」に、「福利課」を「更生課、生活課」に改める。

\*注 旧三十九条は以下ノ通りである。

（社会局内の課）

第三十九条 社会局に左の四課を置く。

庶務課 / 保護課 / 福利課 / 物資課

（更生課）

第四十二条 更生課においては左の事務を掌る。

- 一 傷い者保護更生対策の総合企画に関する事務を行うこと。
- 二 傷い者に対する授産及び職業補導に関する事務を行うこと。
- 三 国立光明寮に関する事務を行うこと。
- 四 義し義足等に関する事務を行うこと。
- 五 婦人の保護更生に関する事務を行うこと。
- 六 浮浪者の保護更生に関する事務を行うこと。

（生活課）

第四十二条の二 生活課においては左の事務を掌る。

- 一 消費生活協同組合法施行に関する事務を行うこと。
- 二 公益質屋等の社会福祉施設の助長及び監督を行うこと。
- 三 国民厚生運動に関する事務を行うこと。
- 四 同和事業に関する事務を行うこと。
- 五 前各号に掲げるものの外、国民生活の向上及び指導に関する事務を行うこと。

\*注 旧四十二条は以下の通りである。

（福利課）

第四十二条 福利課においては左の事務を掌る。

- 一 消費生活協同組合に関する事務を行うこと。
- 二 公益質屋等の社会福祉施設の助長及び監督を行うこと。
- 三 傷い者等の保護に関する事務を行うこと。
- 四 国立光明寮に関する事務を行うこと。
- 五 婦人保護に関する事務を行うこと。
- 六 同和事業に関する事務を行うこと。
- 七 国民厚生運動に関する事務を行うこと。
- 八 前各号に掲げるものの外、国民生活の指導に関する事務を行うこと。

その点でこの時期は、傷痍軍人対策から一般の身体障害者対策へと大きく転換を図るための準備期でもあったと言えよう。

実際には、更生課は分課規程の改正に見られるように、婦人保護や浮浪者対策としての事務も分担することになってはいたが、実質上は傷痍者保護の専管課であると見てよい。

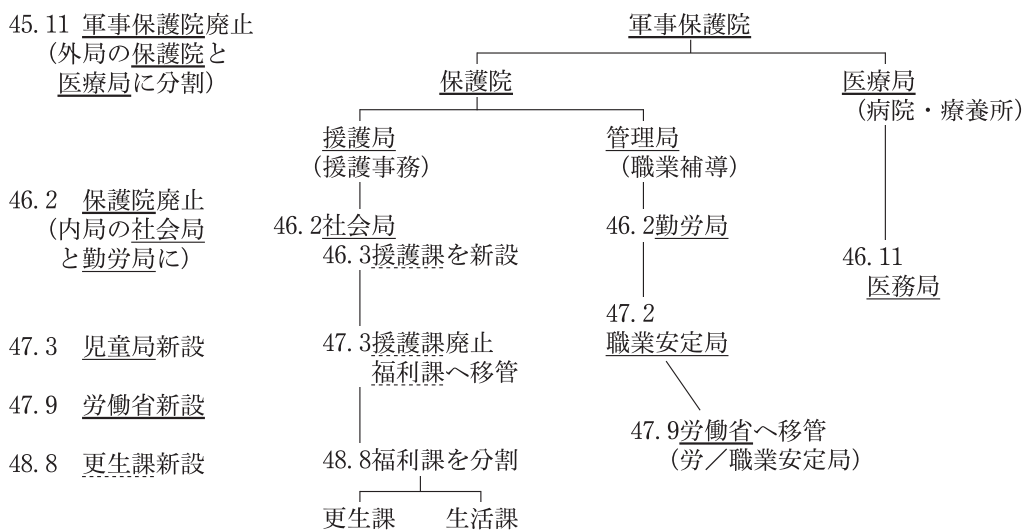
## ②傷痍者保護関係行政機構の変遷

ちなみに、それ以前からの傷痍者関係事務の担当機構の変遷状況<sup>[6]</sup>を参考図に示しておこう。その際、傷痍者関係と言っても戦前も含めて敗戦直後までは、軍事保護の一環としての傷痍軍人対策以外はほぼ皆無であったことに留意して置きたい。

46年2月に保護院の廃止や3月の引揚援護院の新設に伴って、社会局には援護課が新設されたのだが、その所管事務の一つとして、「傷痍者等の保護指導に関する事項」が初めて規定されたのである。この援護課の事務は、どちらかと言えば、母子・児童保護および保育

参考図 傷痍者保護関係事務の所管機構の変遷（更生課新設までの概略）

\* やや詳しい変遷状況は、2章の注(6)を参照されたい。  
 凡例 ———：外局(省)    ———：局    - - - - -：課



関係事務などが多くを占めていた。しかも、47年3月に児童局が新設されるにおよび援護課は廃止される。その結果、傷痍者保護等の事務は、福利課に移されている（3月19日）。

しかし、福利課に事務が移されてしばらく経った47年夏頃からは、1章で触れたような傷痍者保護対策・保護計画の策定や傷痍者保護対策委員会の設置・開催および国立光明寮の設置や授産施設の設置などの事務が増大する。そのように、傷痍者保護関係事務は、この一年余の間に、量質ともに急速に膨れあがっていたのである。その結果、福利課が分割され、更生課（と生活課）が誕生したのである。

ところで、更生課の所掌事務には、傷痍者保護更生対策の「総合企画に関する事務」をはじめ、「職業補導」があげられている。すでに見てきたように、傷痍者保護更生行政の三元化状況があったのだが、更生課は、その所掌事務で一元化を打出し、とくに47年9月に新設の労働省との間での職業補導行政をめぐる権限争いを解決しようと意図していたのである。

なお、もう一つここで問題なのは、傷痍者保護行政の推進の中軸となる法規がないという現実であった。更生課にとっては、その立法課題の目標が明確に打出されていないという問題が残っていることも指摘しておきたい。

(2) 傷痍者総合対策と立法課題・立法方針

ここでは、更生課設置の背後にあった傷痍者の総合対策の方針について取上げる。その具体的な資料として、7月から8月の更生課設置の前後に作成された傷痍者保護更生対策の文書を二点紹介し、それらを通じて、この時期の対策の特徴を把握したい。

とりわけ、更生課が発足する以上、まずなされたのは、更生課が担うべき、傷痍者の総合

的な保護更生対策の基本方針を明確にし、具体化することだったろう。それらは、この7月の更生課設置が確定するまでに、一部は8月の更生課の設置前後に、それなりの形で提起され、了承されたと思われる。

#### ①総合対策として立案・提案された二つの文書

傷痍者保護の総合対策を担うべき専管機構を設置する以上、その施策の具体的な方向や方針が必要となる。というよりも、論理上は一定の対策なり方針を実現するために、そのための専管機構を設置するわけである。したがって、設置方針が確定し、それが実現した段階では、それなりの方針が決まっていることを意味する。

更生課の設置の場合は、どうだったのか。その細部の経過についてはわからぬが、更生課の設置自体にかかわる基本方針文書と、更生課設置が確定して以後の具体方針として立案されたと思われる文書が、木村文書中に存在する。

一つは、さきに別稿の資料1として紹介した「傷痍者保護更生対策要綱案／厚生省社会局」(謄写印刷)であり、もう一つは同じく別稿の資料2「傷痍者保護更生対策案」(タイプ印書)として示したものがそれである。いずれも、これらの文書には日付がない。しかも後者は、タイプ印書だからごく少数の者しか見ていないだろう。

前者は、厚生省社会局としての立場が示されているが、後者には、文書の内容から更生課レベルでの対策案らしいとわかるのみである。いずれにしろ、これら二つの文書の性格は、その内容から判断するほかない。表1に、二つの文書で打出されている諸対策を対比させ、その概略を示してあるので、簡単に検討しておこう。

前者(資料1)は、すでに一部紹介したように、更生課ではなく専管の「局」の設置を打出していることなどから、7月中の更生課設置がGHQとの折衝で、ほぼ確定するまでの段階のものであろう。局の設置とそのための閣議決定案という形をとっているが、実際には、そこまで至らなかったと思われる。

だが、社会局としての傷痍者保護更生対策の方針が総合的に打ち出されているところに特徴があり、その内容は趣旨・方針・対策と対策の企画及実施機構といった体系的なものになっていることが注目される。

後者(資料2)は、その内容から判断して、8月に入って、更生課設置が確定した時点(分課規程による更生課発足の直前か直後のいずれか)から、遅くとも8月中旬か下旬の初めの時期(ヘレン・ケラー来日直前)に、まとめられたものと思われる。

更生課の担うべき対策「案」として作成したものだだろう。この文書がどのような目的・性格のものであるかを示すものはないし、どのように扱われたかも判明しない。だが、ここからは更生課の発足前後の時期に、更生課が担う対策案として、どのようなものが想定されていたかを読み取ることができよう。

以下、表1を参考にしつつその内容を見ておこう。

表1 傷痍者保護更生対策をめぐるとの二つの文書の提言内容・具体策の概要（1948年夏頃）

傷痍者保護更生対策要綱案／厚生省社会局		傷痍者保護更生対策案	
第一／趣旨	傷痍者50万人／金銭的給与＋ハンディキャップ補ふ総合対策必要／このままでは生活安定なく要保護の悪／失意と混迷・不平不満・怨嗟の聲・悪の道・過激極端な思想動向に赴く恐れあり／早急な対策必要	第一／方針	A（ケラー来訪を機とし）傷痍者の自力更生の気風振作、国民の理解・協力 B 傷痍者の精確な実態把握 C 現行保護更生施策の徹底 D 総合的基本対策の樹立・実施
第二／方針	(1)無差別平等、軍人軍属の優先せず (2)半官半民・民間団体へ委譲転嫁せず (3)積極対策樹立し、短期間の完了目標 (4)厚生省主だが関係各省の緊密な協力 (5)重度傷痍者施策の総合性一貫性	第二／方針	A 啓蒙宣伝／ケラー・キャンペーン対応 (1)模範傷痍者・功労者の表彰 (2)各種報道機関通しての宣伝・啓蒙 B 傷痍者実態調査 (1)傷痍者カード (2)実態表の作成 C 現行施策の徹底 (1)家庭一斉訪問 (2)地方委員会整備 (3)手引き配付 (4)既存施設整備 (5)生業資金斡旋 (6)住宅入居優先 (7)義肢製作修理 (8)医療とアフタ・ケア (9)授産職業補導 (10)雇傭促進 D 基本的対策の樹立 (1)保護更生組織の体系・一元的運営 A) 傷痍者保護対策委の整備と法制化 B) リハ・センターの設置 C) 各機関・施設とリハ・セの連絡 D) 義肢行政の一元化と強化 (2)傷痍者への経済的援護の強化 A) 重度傷痍者への運賃免除割引 B) 技能習得費・生業扶助費の増額 C) 傷痍者生業資金貸付 D) 恩給増額 E) 住宅斡旋優先、収容施設の増設 (3)盲人福祉法の制定 (4)労働省所管職業斡旋事業の強化
第三／対策	(1)一般的対策 1 傷痍者保護対策委の強化 2 啓発活動 3 表彰の実施 4 実態調査実施 5 旅客運賃減免 6 恩給制度改正 (2)失明者対策 1 盲人福祉法 2 中途失明者の保護 3 盲婦人の保護 4 職業補導機関の設置 5 盲人図書館 6 盲人図書館奨励助成 7 技能習得費の増額 (3)肢体不自由者（四肢切断者）対策 1 重度者更生機関（リハ・センター）の設置 2 収容授産施設（現12ヶ所）の増設 3、4 義肢行政一元化・研究機関設置 5 義肢製作修理施設の整備拡充 6 義肢規格の統一、最高価格の設定 7 生業扶助制度 8 生業資金貸付 (4)内部疾患・特殊疾患者対策 1 更生機関の設置 2 収容施設への授産設備設置 3 生業扶助・生業資金の貸付	第三／措置	E 具体化の方策 (1)傷痍者対策委の答申→閣議決定 (2)対策実施経費の予算化 (3)地方段階出野対策の整備強化 (4)日赤・私設団体での対策促進 F 保護更生対策一元化目標で推進（閣議決定案での更生課の立場） 更生課の所管範囲→3案あり・選択要
第四／機構	(1)保護更生対策の専管局の設置 (2)地方庁の専管課・係の設置 (3)傷痍者保護地方委員・民生委員の指導訓練 (4)日赤・各種団体の協力		
第五	政府は本措置の実効を期するため必要な法制の整備と予算措置を講ずる		

注1 本表は、別稿の「身体障害者福祉法（1949.12）立案過程の史資料」に、資料1および資料2として掲載した二つの文書で、提言されている具体的な対策内容を把握するために作成したものである。

②二つの文書の内容と立法課題・立法方針

a. 「傷痍者保護更生対策要綱案」の内容

この文書は大きくは、第一（趣旨）から、第二（方針）、第三（対策）、第四（対策の企画と実施機構）、第五（法制と予算措置）までの五つからなる。

第一の趣旨で強調されているのは、傷痍者の生活困窮とそこから起きる不平不満・怨嗟の声など社会不安増大であり、その防衛対策としての早急な対策の樹立である。第二の方針では、無差別平等・旧軍人軍属への優遇をしない方針とともに、保護更生の積極的対策による短期完了、対策は厚生省が主体となるが関係官庁の連絡協調を謳い、特に重度傷痍者対策の総合化・一貫性による施策での自立促進を強調している。

第三の対策は、多くの施策をあげているが、特徴的なのは(2)の失明者（盲人福祉法と中途失明者対策の強化など7項目）、(3)の肢体不自由者・四肢切断者（リハ・センター設置と収容

授産施設の増設、義肢行政一元化など8項目)、(4)の内部疾患・特殊患者(重度者の職業補導・授産等の更生機関設置など3項目)、のそれぞれごとに対策をあげている。

第四の対策の企画・実施機構では、(1)保護更生対策の専管局の設置や(2)府県での専管課・係の設置があげられている。第五の法制と予算では、抽象的に法制の整備と予算措置があげられているにとどまる。

様々なものがあげられているが、その最大の狙いは「専管局の設置」など、機構上の強化確立にあるように思える。立法課題としてあげられているのは、「盲人福祉法」のみの単独法であり、それ以外の障害分野を含む総合的な立法とはなっていない。

#### b. 「傷痍者保護更生対策案」の内容

その内容は、第一の方針と第二の措置からなる。前者の方針では、「総合的基本対策の樹立」(第一のD)をあげていること、さらに、後者の措置では、「基本的対策の樹立」(第二のD)および「具体化の方策」(第二のE)、更生課の立場(第二のF)などをあげていることに注目したい。

それらの後者の措置では、中項目、小項目などに分かれて数多くの具体策があげられているが、そのうちでも、中項目のDの(1)(保護更生組織の体系化と一元的運営)としてあげられている諸項目(中でも、傷痍者保護対策委の整備と法制化、リハ・センターの設置、義肢行政の一元化)、(2)経済的援護施策の強化、(3)盲人福祉法の制定などの項目が重視されているように思える。

さらに、それらの実現方法としてのEの(1)(基本対策の対策委での答申と閣議決定)および(2)の実施経費の予算化、Fの(1)(保護更生対策一元化の目標)と更生課の所管などがあげられ、重視されているようだ。

これらから窺われるのは、総合的対策と言っても、法制定と言った立法課題は単独立法の盲人福祉法にとどまり、まだ模索中で明確ではないと言える。むしろ保護更生対策の一元化をめざすことがポイントであり、傷痍者保護対策委員会を整備しその答申を得た上で、それを閣議決定して実現をめざすという点に焦点が置かれているようである。

それは、前年に発足した労働省とその所管下にある職業安定行政中の職業補導部門に含まれる障害者の職業補導領域と、新たに誕生した社会局更生課の障害者対策とが重複することから、その権限の一元化問題が背景にあり、その問題解決を図ることが焦眉の課題となっているという認識によるのだろう。

結局、この点での権限争いは、労働省側も譲らず、その後も決着がつかぬまま膠着状態となり、推移して行くことになる。つまり、発足したばかりの更生課は、この権限争いにやや手間取られた感があり、依拠すべき基本立法の制定に取り組むという点では著しく立ち遅れたと言えるかもしれない。

### (3) ヘレン・ケラー来日と盲人福祉法制定運動

ここでは、更生課の創設とほぼ時を同じくして、いわばその外側で二つの注目すべき動きがあったことを取上げる。そこでは、社会局（更生課）が模索中であった立法課題に具体的に取り組む動きが見られたのである。

まず、あげられるのは、岩橋武夫らによる視覚障害者（＝盲人）団体の結成と盲人福祉法制定運動の展開であり、その契機ともなったヘレン・ケラーの来日およびその全国におよぶキャンペーン活動の展開である。この両者は相互に関連して展開されたものと言えるが、その動向とそれがもたらした影響や変化を見ておく。

#### ①ヘレン・ケラーの講演などキャンペーン活動

ヘレン・ケラーの来日は、日本ライトハウス協会の大橋武夫らと『点字毎日』を刊行してきた毎日新聞社などの早くからの働き掛けで実現したとされている<sup>[7]</sup>。

おそらくその通りであろう。だが、児童福祉法制定の場合にもフラナガン神父の来日とその全国におよぶ講演活動などが、法制定に向けてのキャンペーンとして大きな効果<sup>[8]</sup>をあげた先例もある。結果としては、それ以上に障害者問題への関心を広げることになった。

ヘレン・ケラーの場合も、来日が決まった47年秋以降に取り組みがはじまる。それが実現する48年8月末から、帰国した10月までの間の全国各地での講演はじめ様々な歓迎活動は、フラナガン神父の場合（児童福祉法）をはるかに上回る感があった。それと、GHQ、とくにマッカーサー司令官自らがその活動を支援し、協力を惜しまなかった<sup>[9]</sup>という。

しかも、児童福祉法の場合は、すでに法制定はほぼ確定し、法案も出来上がっていた段階でのことであったが、ヘレン・ケラーの場合は、未だ法の制定自体が確定していなかった。その意味では条件は異なるが、キャンペーンは法の制定にとって、どのような影響を及ぼしたのだろうか。

ヘレン・ケラーとともに、その来日活動（キャンペーン）の中心的な担い手である盲人福祉団体は言うまでもなく、その提唱した盲人福祉法の制定も大きな注目を浴びたのである。盲人福祉法の件についても、ケラーは電報でしばしば催促する<sup>[10]</sup>などその実現を気にしていたらしい。その点では、盲人だけの単独法ではなく、障害者全般を対象を広げることを求めているGHQ（PHW）や、そうした方向に舵を切ろうとしていた厚生省社会局との関係は、やや複雑な関係にあったのではないだろうか。

マッカーサーの主賓格で来日したヘレン・ケラーの日本での活動には、GHQは積極的な支援を行なった<sup>[11]</sup>と言えるし、厚生省社会局もそれに追従するように様々な形で援助を行なっている。

ここに示す〈参考資料・2〉は、岩国へ飛行機で来日、東京へ到着したヘレン・ケラーの写真入り記事とともに『朝日新聞』に掲載された「盲人福祉法案国会へ」と題する記事である。この記事には、「傷病軍人パスは廃止」という見出しで、盲人福祉法案との対比で、鉄道運賃割引乗車証廃止のニュースも掲載されており、極めて象徴的な感じがする。

〔参考資料・2〕 盲人福祉法案とヘレン・ケラー来日の記事（『朝日新聞』1948.8.31）

割引や学費補助／盲人福祉法案を国会へ

ヘレン・ケラー女史の来訪を機に厚生省ではめくら、つんば、おし三十七万五千人のため「盲人福祉法を立案、臨時国会に出すことになった。目下その細目につき検討しているが、交通機関料金金の特別あつかい、就学費の国庫補助、盲人用図書の郵便料割引、登録制による諸便宜の供与など一連の保護対策が織込まれる見込である。

傷病軍人パスは廃止

運賃値上げ以来国鉄無賃パスが問題となっている一方、この交付要求が検察庁をはじめ各方面に起っている折から運輸省では厚生省の申入れにしたがって傷病軍人に対する無賃乗車証発行の規定を廃止し、三十日日赤救護員、戦争死没者の遺族、戦傷病軍人出迎えまたは看護のため旅行する家族に対する運賃割引廃止の告示を各鉄道局に通知した。

廃止の理由は敗戦後、元軍人であったという理由で一般国民と違った待遇を受けることを許さないとの原則を無視し、厚生、運輸両省でそのまま特別待遇を継続していたのが、この程問題となり指摘されたためである。傷病軍人無賃乗車証の発行数は現在約二十二万枚、傷病の等級によって乗車証の期間、区間が異なっているが、この規定廃止後もすでに発行したものは通用期間中は有効とされている。

運輸省薮谷業務課長談 傷病軍人の方には気の毒であるが致し方ない。その代り不具者としての優待方法を考えてよいと思う。厚生省あたりで規準を出してくれれば運輸省としても検討しよう。

厚生省社会局曾我事務官談 これまで傷病者に対しては両目失明の重い者から指一本だけでなく軽い者までをその傷病の程度に応じて十六段階にわけ鉄道運賃を減免していたが、今日の情勢では許されなくなった。厚生省としては、運輸省に対し従来よりも傷病の範囲を三段階にしてグッとせばめ乗車回数も一人旅では困難だという場合だけにきざった新措置を要望しておいた。

ケラー女史入京

ヘレン・ケラー女史は三十日夜八時四十七分東京駅着の特別列車で入京した。駅頭には総司令部公衆福祉局長サムス代将はじめ、進駐軍将兵、葛西厚生次官、有光文部次官ら政府代表、キリスト教関係諸団体多数が出迎えた。

ケラー女史の今度の訪日に努力した岩橋武夫氏と婦人キラさんとは十一年ぶりの対面で、涙をながしつつ感激の抱擁、岩橋さんの長女恵品さん（二二）がグレーのスーツの女史と紺のスーツのポリリー・トムソン女史に白ユリと菊の大きな花束を捧げた。女史はトムソン女史を通じて「日本のお友達のこんな大歓迎を受けて大変感動です。一日も早く不自由な方たちのために私の全力を尽くしたい」と語ったのち、ただちに宿舎帝国ホテルに入り入京第一夜を送った。

三十一日は正午マ元帥夫妻を訪問、招待午餐会に出席する。

【写真〔掲載は省略〕は東京駅頭のケラー女史】

②岩橋ら盲人福祉団体の盲人福祉法の制定運動

メインの盲人福祉法の国会提案へという記事は、ほとんど内容がなく短い希望的な観測記事であるが、このような記事が掲載されたことは注目に値する。なぜなら、少なくともこの時点までは、社会局（更生課）内に盲人福祉法の制定に与する動きがあったことを示しているからである。事実、さきに見た二つの文書にも、この盲人福祉法の制定が打出されていたから、こうした形でリークされたとしても不思議ではない。

岩橋武夫らが、ヘレン・ケラーの来日に照準をあわせて準備していた日本盲人会連合（日盲連）の結成は、48年8月18日に実現する。そこでは、「盲人社会立法の制定」が決議されている<sup>[12]</sup>。



これより先、岩橋らは点字毎日を刊行していた毎日新聞社の協力を得て、ヘレン・ケラー・キャンペーン委員会を結成し、ケラー来日の講演活動などの受け皿を作るとともに、キャンペーン活動の目標を、盲・聾者の自立保護のための立法措置について訴えることなど<sup>[13]</sup>に置いて、活動を開始している。

そうした活動が、厚生省社会局にも影響を及ぼしたことは、先の二つの文書からも明らかである。その結果が、さきの『朝日新聞』の記事となったのであろう。

しかし、社会局（更生課）は、盲人福祉法の単独制定という方針を確定した形で打出していたわけではない。むしろ、盲人という対象に限定せずに、広く傷痍者全般にかかわる立法の必要を打出す方向に、傾きつつあったと思われる。しかし、ケラーが在日中（10月初旬帰国）には、そのことを明確に打出すことを遠慮していた気配がある。

#### (4) 参議院での議員立法による法案作成

ここでは、ヘレン・ケラー・キャンペーン（HKC）の活動の一環としてなされる岩橋らの盲人福祉法制定運動の展開に触発された形で、秋には参議院議員の一部に積極的に障害者対策の立法をめざす動きが起きたことを取上げる。

その結果、参議院法制局が協力して、法案の作成を開始するところまで進む。そこでは、当初の、盲人単独法から対象をより拡大させた法案として、身体障害者保護法案とそれを修正した身体障害者福祉法案が登場する。そうした動向とそこで作られた二点の法案の内容を紹介する。

##### ①議員立法による身体障害者福祉法案の作成

盲人団体などの働き掛けが稔ったのであろう、参議院議員の一部に議員立法で法案を提案しようとする動きが10月に入ると見られた。議員立法と言う形であれば、参議院法制局の協力が得られる。実際にも、議員らの意を受けて、その立案を援助する機能を持つ法制局が存在し、それに協力して法案作成に着手していたからである。

参議院で議員立法に取り組んだ議員らは、盲人単独の法ではなく、それを中心としつつも対象を拡大する方向で、法案の作成をめざしている。法の対象を視覚障害者（盲人）だけでなく、身体障害者に拡大しようとするものであった。この点で、当初から盲人福祉法の単独立法を主張する盲人団体等との間で、方針が異なることになった。先行研究では、この点に関連して、次のような指摘があるが、その経緯を明らかにすることは今後の課題である。

……盲人福祉法制定の要求は、身体障害者福祉法制定への一つの直接的契機となるが、当時の盲人運動はその実現が盲人の単独立法とならなかったことを問題視するなどの未成熟さを内包するものであった。

— 山田明「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」<sup>[14]</sup>

こうした運動面の問題はさておき、議員立法をめざす最初の法案要綱は、参議院の法制局が関与して、10月末にはほぼ出来上がった。それが、別稿に掲載（151頁）の資料3「身体障害者保護法案要綱／二三・一〇・三〇／参・法」である。

その名称が示すように、「身体障害者」が冠せられた法案となっている。議員立法の立案に取組んだ議員や法制局での議論の中で、独自にこの名称・内容が採用されたのである。盲人福祉法制定の取組みが、より広い身体障害者を含む対象に拡大され、その保護・福祉を目的とする立法の制定への取組みにと拡大されたわけである。

この法案要綱の趣旨・目的は、身体機能が不自由なため、生活上、就業上不利な条件に置かれている身体障害者を対象に、国又は地方公共団体が保護・指導を与え、生活の向上を図ることを目的とするもの、としている。なお、そこでいう身体障害者は、視力障害者・聴力障害者・作業障害者の三つをあげ、定義していることが特徴である。

この法案要綱は、11月10日には修正が加えられて「身体障害者福祉法案要綱／二三・一一・一一／参・法」と名称を替え、内容を一部修正したものが登場している。ここでは、名称が「保護法案」から「福祉法案」に変わっているのが注目される。別稿に掲載（154頁）の資料4がそれであるが、そこでは修正された部分を中心に抄録してある。

この修正された「身体障害者福祉法案要綱」の内容は、大きく分けて三点あるが、修正点を含めて、二つの法案要綱の内容を概観するために示したものが、表2である。この表で、この議員立法による法案の特徴を見ることができる。

まず、新設・削除などの修正をした部分は、新設が二つ、削除が一つある。すなわち、新設された一つは、国立の「身体障害者福祉研究所」の設置関係であり、もう一つは職業安定所の職業紹介関係の技能証明と使用者への差別禁止である。また、最初の案から削除された

表2 参議院で作成された障害者対策の二つの法案の内容

	法案の各条項の内容	10.30 案	11.10 案
総則関係	目的	○ 1	○ 1
	対象と定義	○ 2	○ 2
	身体障害者〔世話→福祉〕委員会	○ 5 ~ 9	○ 3 ~ 7
	身体障害者〔指導→世話〕委員	○ 10	○ 8 ~ 10
	身体障害者福祉研究所	-	○ 11 ~ 14
	職安に身障者の職業指導部門設置と職場開拓	○ 13	○ 15
	都道府県への職業補導所の設置	○ 14	○ 16
給付関係	身体障害者の届出	○ 3	○ 17
	身体障害者手帳の交付	○ 4	○ 18
	国民健康保険の保険料負担	○ 15	○ 19
	保健所での試験・検査・治療	○ 16	○ 20
	職業紹介時の適性検査職業技能検査	-	○ 21
	使用者の差別的取扱禁止	-	○ 21-2
	国鉄運賃の割引	○ 17	○ 22
	点字郵便物の料金免除	○ 18	-
	所得税の軽減	○ 19	○ 23
	地方税の公課免除	○ 20	○ 24

注1 本表は、参議院で議員立法として立案された二つの法案要綱の概略を示すものである。

2 条項の配列順は、修正案のものを基準にした。

3 ○印はその条項があるもの、後の数字は条項番号である。

条項には郵便料金の免除（点字郵便物）がある。

次に、文言・内容を一部修正したものは一つで、対象である身体障害者の定義についての条項である。修正内容は大きいものではなく、より正確にしたり補充したものとなっている。

さらに、以上の新設・削除、一部修正部分は別として、要綱各条項の内容・文言・表現などは、以下の名称変更の修正を除いて、二つの案ともまったくの同文である。

名称を変更したものは二つ見られる。一つは調査審議機関で、「身体障害者世話委員会」を「身体障害者福祉委員会」とし、二つはそれとかかわるが、市町村に置かれる「身体障害者指導委員」を「身体障害者世話委員」と変えている。後者の指導委員なり世話委員は、身体障害者の相談に応じ助言をする役割を持つが、民生委員を充てている。

ところで、修正した段階で、「身体障害者福祉法」という名称を持つに至ったこの法案の特徴ともいうべき点を整理してみると、次の五点があげられる。

まず、第一にこの法案要綱は、日本で登場した障害者立法の法案（要綱含む）としては、「身体障害」という呼称をはじめ、「身体障害者福祉法」と名付けられた最初のものであったと言える。しかも、その背後に、やや齟齬があったとはいえ、盲人福祉法制定をめざした運動などがあったことも特筆に値すると思われる。

次に、第二にこの法案には、障害者問題にかかわる対策が各省庁にまたがることから、いくつかの省庁（労働・厚生・運輸・郵政・大蔵・自治）にまたがった給付（措置）関係の規定が盛り込まれていることである。おそらくこれらの規定は関係省庁に多少ともあたって盛り込んだものであろう。その点で、点字郵便物の郵便料免除が、何故か修正案では削除されている。また、厚生省関係はわずかしかな点などが興味深い。

さらに、第三に内容的には、対象規定を拡大した意味は大きいですが、視力・聴力障害のほかは「作業障害」という用語で四肢機能の障害を含めたが、この三障害への限定列举である。また、そのことにも関係するが、給付（措置）の内容が修正案でやや拡大されたとはいえ、なお経済面や就労面の支援にとどまる。とりわけ、労働省関係の職業補導や職業指導・就職開拓が積極的に取上げられているのに対して、社会局（更生課）の対応もあったのだろうが、既存の施設関係や義肢装具関係がまったく含まれていないこと、などが目立つ。

第四として、個別的なことになるが、「身体障害者世話委員」を設け、相談・助言機関とするのは画期的と思えるが、それを既存の民生委員に委ねるところにとどまっている。修正案で「身体障害者福祉研究所」の設置を採用していることなどからすれば、専門性を重視する方向がなお打出せていない。

最後に、第五として、社会局（更生課）の法制定への取組みが開始される以前に、このような形で、議員立法という方式を用いた法案作成が試みられ、しかも、第一であげたように「身体障害者」と「福祉法」といった名称に示される内容の法案が作成されたことは、大きな意義を持った。議会への提案にまでは至らなかったが、「傷痍者」と「保護更生」の用語に拘わっていたいわばプロ集団（社会局更生課）を乗り越えていたと言えるからである。

## ②参議院での身体障害者福祉法案作成の影響

以上に見てきたような、参議院の一部で議員立法をめざして作成され、論議されている身体障害者福祉法案要綱に関しては、その後の動向がほとんど判明していない。結果としては、議員立法の動きは、その後立消えになっているのだが、なぜそうなったのか。おそらく厚生省社会局の働き掛けなどがあったと思うのだが、それを示す資料は得られていない。この点も、今後の課題として残されている。

いくつかの一般新聞などを管見した限りでは、記事として報道されてはいないようである。ただし、この点は見落としもあるし、すべての新聞を完全にチェックしたわけではないので、留保しておきたい。また、一般新聞以外にも、特殊な専門領域の報道・情報伝達の方法はある。それに、この法案要綱の作成に何らかの形でかかわった議会や各省庁の行政関係者、障害者関係団体等には、様々な形で伝わったことは間違いない。

とくに、盲人福祉法の制定運動に取り組んでいた大阪のライトハウスの岩橋を中心とする盲人福祉団体（日盲連）などの場合には、やや複雑なものがあったようである。それは、次のような動向があったことが、関宏之によって指摘されていることから明らかである。

……10月10日に開催された近畿盲人大会では、小林勝馬参議院議員は、「盲人福祉法」ではなく、身体障害者全体に対する総合立法の動きがあることを伝えている。しかし、同年10月26、27日の日本盲人会連合会の理事会では、……当初の方針通り、交通費割引、点字図書出版、税の減免、生業資金貸付などを盛り込んだ「盲人福祉法」の実現を期すとし、強力な団結を誇る日盲連は、岩橋を先頭に連合国総司令部・厚生省・国会に働きかけた。

— 関宏之「身体障害者福祉法の制定」<sup>[15]</sup>

つまり、方針としては単独領域での「盲人福祉法」をなお掲げ、譲ってはいなかったのであり、議員立法での制定からは、手を引いたのであろう。参議院での議員立法の動きが、その後、立消えになったのは、社会局（更生課）の反応だけでなく、そのことも影響している可能性があるのではなかろうか。

なお、実際には、その後のことになるが、様々な説得があったのであろう。12月に社会局（更生課）が設置する傷痍者立法の法制定推進委員会には、岩橋らは参加している<sup>[16]</sup>。遅ればせながらも、やむを得ず方向転換がなされたのであろう。

こうした参議院での動きを知った社会局（更生課）では、さぞ慌てたことだろうと思われる。「ヘレンケラーキャンペーン」（「傷痍者保護更生対策案」の文言）ではないが、社会的な関心が高まっているなかで、議員提案されることは避けたかったことは間違いない。

さきの、更生課作成のものと思われる基本方針と言える「傷痍者保護更生対策案」からすれば、「基本対策の樹立」として、他の障害分野は置いて「盲人福祉法の制定」などを挙げている。そのことの故に、新聞などにリークされた記事（参考資料1）が出たのである。おそらく、立法化は、なお模索中であり、具体的な立案作業には入っていなかったと思われる。

逆に言えば、参議院でのこのような法案作成の動きが、あるいはその背後にあった盲人福祉法制定運動やヘレン・ケラー・キャンペーンの展開による社会的関心の高まりが、社会局と更生課に、具体的な立案作業への着手を促す契機となったのである。

なお、あわせて言えば、この時点でのGHQ（PHW）の動向にも、目が向けられるべきであろう。とりわけ、（後の3章で多少とも窺うことが出来るのだが）PHWの組織・リハビリテーション係長という肩書きで、社会局（更生課）をリードした感があるミクラウツの存在も指摘しておきたい。この点も今後に残された課題である。

### 3章 法制定の意思決定と立案作業への着手（48.11～49.2）

この3章では、厚生省社会局がGHQとの打合せなどを通じて、48年11月には立法意思を確定したこと、その結果、12月には法制定のための特別な会議（円卓会議）が開催され、そこで作業チームにあたる法制定推進委員会の設置によって49年1月から、その審議とあわせて具体的な形で法立案作業に着手したことを取上げる。

その際、この間に社会局（更生課）が用意した関係資料や委員会での審議資料・法案要綱などの法案関係資料を紹介する。なお、これらの資料は、後にあらわれるいくつかの法案とともに、別稿（145～169頁）の「〈資料〉身体障害者福祉法（1949.12）立案過程の史資料」として、収録・掲載してある。

#### (1) 「円卓会議」の開催と推進委員会の設置

ここでは、社会局が傷痍者を対象とする新たな法律の立法とその作成作業にかかわる法制定推進委員会の設置などを、GHQの承認を得つつ11月の早い時期には決定し、12月中旬には法制定のための関係者の会合（「円卓会議」もしくは「推進委員会」）が開催されたこと、そこで立案作業を担う委員会メンバーが選任され、以後、社会局更生課の法案作成にかかわってゆくことになる経緯を取上げる。

##### ①法制定の「円卓会議」の開催と推進委員会の設置

社会局（更生課）が立法意思を固め、何らかの具体的な行動が見られるのは、11月に入ってからである。先行研究も指摘していることだが、11月3日、同30日、12月3日付などのGHQ文書<sup>[1]</sup>によれば、（PHWと厚生省社会局との会合等で）傷痍者（身体障害者）を対象とする法律制定が提起され、その提案のための「円卓会議」の12月開催等々が話し合われている。この後の文書<sup>[2]</sup>を含めて、一連のGHQ文書は、推進委員会の設置決定とその後の審議方向を示唆する重要な資料である。

問題なのは、その直前の10月半ば頃まで不明確だった立法の必要性を認め、立法意思が確定して、立法作業への着手が社会局内で決定された契機は何かという点であろう。

PHW側の積極的な意向（とくにリハビリテーション係長のミクラウツの働き掛け）などがあったことは十分あり得るし、夏から秋にかけてのヘレン・ケラー・キャンペーンによる

影響（障害者の問題への関心の高まり）も大きかったことは確かであろう。それまで、それらが社会局（更生課）に変化を促した要因であったことも確かだろう。

だが、筆者は、この時点（11月の早い時期）での社会局による立法の意思決定は、参議院内での議員立法による法案作成の動きが影響したのではないかと考える。しかも、それが当初の盲人福祉法から身体障害者に対象を拡大して、法案作成作業がなされていることなどをキャッチしたことから、それまでの消極的な姿勢を大きく変えたのではないか。傷痍者対策の専管課を持つ社会局にとって、先を越されることだけは避けたかったからである。

社会局（更生課）関係者の執筆した文献が、「参議院内の一部に盲人福祉法制定の機運があり、その草案について論議せられていた」とする記述がある<sup>[3]</sup>ことから、それほど無理のない推測ではないかと思われる。

しかし、その間の経緯に触れている日本側の資料は、（わずかに傍証的な動きが見られた<sup>[4]</sup>ことを別として）今のところ判明せず、木村文書にもない。ここでは、推測を交えたものではあるが、この間の経緯のあらましを見ておこう。

さきあげた社会局更生課のメンバーが執筆した関係文献によれば、さきの中央傷痍者保護対策委員会の委員とそれ以外の有識者・専門家からなる約二十人のメンバーを委嘱し、法制定推進委員会<sup>[5]</sup>（以下、推進委員会または委員会などと略す）が設置されている。その第一回の委員会は、「12月17日」に開催され、「起草準備に着手した」<sup>[6]</sup>とされている。

更生課で最初から法の立案・起草にかかわっていたメンバーである今村譲は、1章の(1)の①にあげた関係文献のbで、敗戦直後以来の三年の傷痍軍人・障害者対策の経緯を述べた上で、次のような記述をしている。

以上のような経過からこの施策について何等の根本法令も制定されず推移したのであるが、……（この間に社会的な余裕が生じてきたことや、他方で障害者の生活は困難が続きその切迫感から組織的な運動が始まったことなどを指摘し）昭和二十三年初め頃から段々総合されて逐にはその根本法の制定を要求する声に変わって来たのである。

直接これに火を付けることになったのが同年夏から秋にかけてのヘレンケラー女史の来朝である。偶然のことではあったが、不思議な契合〔符合か？〕であった。厚生省はこの年八月に社会局内に更生課を設けてこの対策の専管課とし、また法制定の推進委員会を置いて起草準備を始めた。

— 今村譲「身体障害者福祉法について」（『社会事業』一九五〇、五）

しかし、そこで今村は、委員会設置に至る具体的な経緯についての言及はしていない。更生課の設置と推進委員会の設置・開催までの間には、四ヶ月ほどの月日がある。委員会設置の意思決定がどの時点でなされ、どのようにして設置されたのかは、明らかでない。

厚生省社会局とGHQ（PHW）との会議について記した11月30日付のGHQ文書<sup>[7]</sup>によれば、身体障害者福祉法（GHQ文書の訳語）の計画と見通しに関して開かれた（1項）と記してい

る。

ここでは、まず岩橋提出の盲人援護の計画の検討もなされたが、「身体障害者全体にかかわる問題」と「共通性がある」（2項）としつつ、身体障害者福祉法について、厚生省以外の各省・全国リハビリテーション委員会・民間機関・職能団体などが組織され、国会提出までの責任は厚生省がとること、国会提出法案の完成目標を3月1日とする（2項のb～d）などが決定ないしは承認されたとある。また、法案に関して、合意を得るための「円卓会議を、12月一杯中に開催する」ことも記されている。

この「円卓会議」については、12月3日付の文書でも確認される上、12月21日付の文書には、その詳しい報告までが記載されている。しかし、何故か日本側の文献や資料には、その「円卓会議」については、ごく一部のもの<sup>[8]</sup>を除き、ほとんど記載もないし会合に関する資料もない。

ところで、この法制定のための円卓会議について記したGHQ文書（12月21日付）には、出席者名簿や添付資料（「各方面からの要求事項」）も付したやや詳しいものである。

会議は東京の中央社会館で開かれたが、PHW（公衆衛生福祉局）のネフとミクラウツ以外のGHQ関係者（職業訓練担当や職業教育担当者ら）も出席したほか、日本側出席者は添付名簿に見られるように、関係省庁や関係団体などから二十余名の多数にのぼった（1項）。

ここでは、木村社会局長が法案の目的などを読み上げ（2項）、リハビリテーション法案の提案についての質疑応答などもあった（5項）が、「法案の大きな原則についての合意は得られた」（6項）としている。加えて、「運営委員」を選出し、「頻繁に会合を開く」ことや、その運営委員らの会合を12月30日に開くことなど（8項）を記している。

日本側の文献に出てくる第一回の推進委員会の開催の記述と、GHQ文書の法制定のための会議（円卓会議）とは、同じものなのか否か。また、GHQ文書に登場した「運営委員」とは、日本側で言う「推進委員」のことではないのか。そうだとすれば、12月30日にPHSのミクラウツの事務所で開催したとされる会合こそが、事実上の「第一回の推進委員会」ということになるのではないか、などの多くの疑問が生じる。

日本側文献で言う「12月17日」が、「12月20日」の単純な誤植であるとすれば、円卓会議と「第一回の推進委員会」とは一致する可能性が大きい。その場合には、以後の「推進委員会」は、作業チームとして選任された「運営委員」の会合のこととして、ミクラウツなどもかかわって（しかもPHWの事務所で）開かれた、ということになる。後に、(2)で示す推進委員会の開催通知（〈参考資料・3〉）の文面にもそのことは示唆されている。

さきの今村の記述が、具体的なことにほとんど触れていないのは、こうしたいささか機微に属することを、あからさまにするのを避けたためかも知れない。最初の会合とそこでの運営委員の選出など、GHQ文書の記述が具体的であるだけに、おそらくその可能性は大にあると思われる。

つまり、最初の会合は、GHQ文書が示すように「円卓会議」として、関係者を広く含む大掛かりな会議が開催され（日本側文献の「第一回の法制定推進委員会」）、以後は、作業

チームとしての小規模の「推進委員会」が、12月30日を第一回として頻繁に会合し、法立案の審議をはじめた、とするものである。

それ故以下の記述では、最初の法制定の会合については、「円卓会議」（12月20日）と呼ぶことにし、12月30日以降の作業チーム（運営委員）の会合からは、「推進委員会」または単に「委員会」という呼称で記述することにする。

## ②作業チームとしての「推進委員会」の役割

いずれであるにせよ、法案作成のため新たに組織された作業チーム（推進委員会）は、以下で示すように、翌年の1月の第二回の委員会（1月12日に開催）から、実質的な法案作成の検討を開始したと考えられる。したがって、その一応の「成案」を得るまでの、初期の法案の立案過程では、立案過程に深く関与していたことは、疑い得ない。その意味で、身体障害者福祉法の制定過程では、この作業チーム（委員会）の設置とその果たした役割は、重要である。

そのように推進委員会が重要な役割を担ったにもかかわらず、さきに見てきたように、その設置が何故に、またどのようになされたのかについては、はっきりとしていない。

さきのGHQ文書などからすれば、公衆衛生福祉局（PHW）の意向は、法制定に積極的であったことが窺われはするが、後に示すようにミクラウツが積極的に関与していたらしいことは明らかとしても、その具体的な状況はほとんど知られていない。

ただ、傷痍者対策の重要なポイントがリハビリテーションにあることが強調され、そのための専門的な技術や知識の導入が打出されていた。それに対して、更生課は誕生したばかりで、専門的スタッフは弱体だった上、法の立案業務の担当も初めてだった。しかも、課長はこの種業務の研究のために渡米中で、長く不在だった<sup>[9]</sup>などの事情もあった。

そのために、法の立案作業を担当する更生課のいわば私的諮問機関とでも言うか、具体的には更生課の法案作成作業の顧問でないし補佐役的な役割を期待されて、専門家のチームが設置されたのではないだろうか。加えて、GHQのリハビリテーション関係の専門家として、ミクラウツの関与やその指導的役割も期待されたのであろう。

委員会は二十回も開催されていることからすれば、予算も必要である。おそらく、その頃まで、事実上の休眠状態だった<sup>[10]</sup>と思われる中央傷痍者保護対策委員会や更生課の調査費などの予算が使用されたのだろう。

そうした推測が当たっているか否かはともかく、この種分野の専門家を集めた作業チームとしての推進委員会が設置されたことで、法の具体的な立案作業が、以後開始されてゆく。ただし、委員会の開催記録や審議経過などを記したものはまったくない。残念ながら、木村文書中にも関係のものを含め見ることはできない。

さきに概要を紹介してきたGHQの文書中にいくつかの情報があることと、推進委員の一人に宛てた委員会の二回分の開催通知を見ることが出来るほか、『厚生時報』などの雑誌にわずかな情報がある<sup>[11]</sup>だけである。今後の資料発掘が必要だが、ここではわずかに得られ



る資料などからその審議経過を推測するほかない。

## (2) 更生課でまとめた「要望事項」と「法案要綱（試案）」

ところで、法制定のための円卓会議ないし推進委員会を開催する以上、それを主催する社会局なり更生課なりが、法案についての何らの原案なしという状況では具合が悪い。したがって、構想とまで行かずとも、何らかの原案にあたるような趣旨や参考資料が用意される必要があったろう。

法案要綱の原案や試案を用意することもあり得るが、それ以外にも何らかの法制定の趣旨を示すような資料が配付され、開催目的などの説明がなされるというのが普通だろう。12月20日の最初の会合（円卓会議）ないしは推進委員会で、配付された資料はどのようなものだったのだろうか。ここでは、その点を明らかにし、あわせてこの時期に更生課が用意していた「法案要綱（試案）」（要綱 a と呼ぶ）についても紹介する。

### ①円卓会議で配布・説明した資料は何か

まず、円卓会議に配付されたのは、さきのGHQ文書（12月21日付）からして、その添付資料（タイトルは「身体障害者保護更生法の内容について各方面からの要求事項」と訳されている、以下、「要求事項」と略す）が、それにあたるものであることは言うまでもない。

この文書に該当する日本側の資料が木村文書中に存在する。それは、別稿（本誌156頁以下）に掲載した**資料5**「傷痍者の保護更生に関する法律案内容としての各方面の要望事項」（以下、「要望事項」と略す）と題するものである。この資料が英文に翻訳され、さらにそれを反訳したものが、さきの「要求事項」である。

日本語→英語→日本語と訳されたものだから、訳し方に気になるものがあるのは当然だが、項目・内容は間違いなく同じである。ただし、作成された経過から言って、「要望事項」が一次資料としての正本であることに異論はないであろう。円卓会議と推進委員会が必ずしも同一と断定出来ないにせよ、この「要望事項」（および英訳された「要求事項」）がその会合で配付されたのであろう。

もう一つ、可能性あるものとして考えられるものに、同じく別稿（本誌157頁以下）に掲載した**資料6**「傷痍者の保護更生に関する法律案要綱／社会局更生課試案」（以下、「要綱 a」と呼ぶ）がある。これは、文字通り制定しようとしている法律の法案要綱であり、更生課の法案構想と言えるから、説明資料としてはピッタリと思える。

しかし、「可能性あるもの」などと言ったが、実はこの両者は比較していただければわかるように、ほとんど同じものと言ってもよいものである。筆者の推測では、次のような理由から要綱 a の方は円卓会議ないし推進委員会では配付されず、公表されなかったものと考えられる。

まず、第一に、要綱 a の資料原本はタイプ印書のものしかなく、「要望事項」の方はタイプ印書と謄写印刷の二種の原本がある。タイプ印書は、印書時に四、五人分の複写までは

可能だが、二十人もの委員に配付することは困難である。もちろん、複数回印書することや、別に謄写印刷したものがあるといことも考えられるから、配付された可能性は絶無ではないが、その可能性は低い。

第二に、委員らには、法案についての意見や提案を求めているが、その際に委員らが参照したのは、「要望事項」の方であったことが判明している。すなわち、後に示すものだが、委員らが提出した意見や提案をまとめた文書（別稿に資料7として掲載）には、「前回委員会に資料として提出した要望事項と同文のもの」とか「前記要望事項の文言中に……挿入する」などという文言がいくつか出てくるからである。

第三に、この理由が最も大きいのが、両者の内容は、すでに指摘したように、瓜二つと言える内容であり、異なる部分のごくわずかしかない。つまり、資料5・資料6中の保護機関（第三）の内容の違いと、保護更生の措置（第四）中の「恩給の増額」の有無だけであり、他はまったくの同文である。

したがって、このようなものを両方とも委員会で配付するわけにはいかないだろう。そのため、両者はほぼ同時に作成されたと考えられるが、要綱aは社会局内部の検討用として、法案化作業の手順を考えて試みの素案として作成したものだろう。事実、異なるところがわずかに二点あり、その部分は一般の要望側と社会局（更生課）内の立場との違いを示す部分でもある。他方、「要望事項」は、円卓会議ないし委員会での審議用として作成されたのである。

その結果、「要望事項」の方を配付し、それを利用して、法案内容に関してこのような要望が寄せられているとし、立案する予定の法案内容の概略や趣旨などを説明し、かつ参加者ないし委員の意見・提案を求めたのではないだろうか。なお、そのタイトルに「各方面の要望事項」とあることが、やや奇異に思われることもあろうが、この要望が次のような方法で更生課が作成したものであると説明すれば、納得してもらえよう。

すなわち、厚生省管轄下の国立施設（病院や療養所）やそれらの関係者から選ばれた会合（円卓会議）への参加者もしくは推進委員（予定者）に、前以て法案への要望を出してもらったり、また中央傷痍者保護対策委員会（部会含む）での検討結果<sup>[12]</sup>などを組み合わせれば、この「要望事項」の作成はそれほど困難なく作成できるし、事実そのようにしてまとめたのだろう。

## ②「要望事項」と要綱aの内容と特徴

ところで、この「要望事項」と要綱aはほとんど同じ内容のものであるが、その内容について、簡単に検討しておこう。

両者は、とりわけ要綱aは、この種の法案要綱として見れば、むしろ簡単過ぎるとさえ言える。構成としては、目的・対象・保護機関・保護更生の措置・保護更生施設・費用負担の五大項目からなっている。

第一の目的としては、国・地方公共団体などの傷痍者に対する保護・援助責任をあげてい

る。さらに、第二の対象となる傷痍者については、五種の障害を列挙している。

第三の保護機関としては、要綱 a では傷痍者保護更生審議会（中央・都道府県）の設置と社会局の強化および都道府県での主管課の新設・強化の他、市町村の体制強化（担当係と民生委員）をあげている。だが「要望事項」では、この保護機関の名称が異なり、審議会ではなく協議会としており、それを市と地方事務所単位にも置くとするなど、性格がやや異なる。また、「要望事項」では、別に市区町村に「傷痍者保護委員」を置くともしている。

第四の保護更生の措置としては、九項目（傷痍者の登録・安全杖の給与、義肢製作修理費補助・鉄道運賃の減免・住宅の優先斡旋・就職の優先斡旋・所得税減免・傷痍防止の啓蒙指導・集団検診早期治療）をあげている。なお、「要望事項」では、これら九項目以外に、要綱 a にはない「恩給の増額」を加えて、十項目となっている。

第五の保護更生の施設では、六種の施設（傷痍者生活相談所・傷痍者更生指導所・光明寮の増設・傷痍者の授産場その他職業更生施設・結核患者対象の療養作業聚落・同軽快者の作業訓練施設）を挙げている。これらは、いずれも国公立の施設が想定されている。

以上、見てきたように「要望事項」にせよ要綱 a にせよ、作られるべき法案の内容を概略的に説明するものとしては、一応の形は整っている。やや未完成で不十分なものでも良かったと言える。

その結果、12月20日の最初の会合（円卓会議）には、別稿の資料5（「各方面の要望事項」）は配付されたが、別稿の資料6（要綱 a）は配付されなかったのだろう。実際にも、内容はほぼ同じだから、どちらでもよかったのである。

だが、この日の主な狙いは各委員からの意見や提案を文書で出してもらおうという点にあったから、「法案要綱」といういわば出来上がった形より、この「要望事項」という雛型的なものの方が、より良かったと言える。各委員には、意見・提案は出来れば年内か、遅くも正月明けまでにご提出を願うということで、積極的に法案への意見・提案が出されることを期待して依頼したのであろう。

そのような社会局（更生課）からの要請を受けて、推進委員の各委員からは法案についての意見や提案が文書で提出された。とくに、いわゆる有識者など専門家からも意見や提案が出されている。それらは、翌年1月以降の推進委員会で検討されることになる。

### (3) 推進委員会の開催状況と委員提案内容の審議

ここでは、法制定のための作業チーム（推進委員会）が12月30日に発足し、その実質的な審議は翌49年1月になって始められるが、その委員会の開催状況を取上げる。わずかな情報ではあるが、委員会がどのように開催されていたかをまず見ておこう。

委員会では、12月の最初の会合で求められた各委員からの制定すべき法案への意見や提案を更生課が「委員から提案あった事項」（以下、「提案事項」と略す）という文書にまとめており、それを中心に審議が始められたこと、1月中はそれをめぐる検討に終始したらしいこと、また、その「提案事項」や各委員らの意見・提案についても紹介する。

### ①委員会の開催と審議状況

委員会は、「二十回もの会合を開いて略その成案を得た」<sup>[13]</sup>とされている。委員会の開催は、「四月末迄」<sup>[14]</sup>もしくは「五月に亘り」<sup>[15]</sup>と記されているから、会合自体は4月末か5月までは開かれたのであろう。その開催頻度は週に一度と言えるようなペースである。

その間に法案について問題になった諸点については「……方向は、略々昭和二十四年三月末頃迄には逐次固められ、……当時開会中の第五国会に提案すべく急遽法案の整備に努めたのであるが、種々の事務的折衝の都合上及びその施行予算の見通しがつかぬため遂にその機会を逸した」<sup>[16]</sup>としている。

そのような記述からすれば、その「成案」なるものは、3月末にほぼ固められていた<sup>[17]</sup>ことを意味する。前述のようにGHQとの打合せで、法案の完成目標を3月1日としていたことからすれば、やや遅れたにせよ当然の成行きであった。

やや先走って、これらの諸点をわざわざ指摘したのは、推進委員会が関与した法案作成作業が、どの時点でそれなりの「成案」を得たのかが問題だったからである。すなわち、その「成案」は、後に示すように③案のことなのであるが、その③案が3月末にまとまるという急ピッチな日程で、法案作成のための審議と作業が続けられたのである。

委員会の審議はこのような日程でなされたのだが、その記録や審議経過は見つかっていない。ただし、その一部を窺うことができる資料が、推進委員の一人であった高木憲次の所蔵資料中に見られる<sup>[18]</sup>ので、それを〈参考資料・3〉として示しておこう。

これは、委員に宛てた推進委員会の開催通知に過ぎないが、ここには当時の委員会の開催状況についての、いくつかの貴重かつ興味深い情報が含まれている。

すなわち、一つは通知の差出人が社会局長となっていること、二つは委員会の三～五回分の開催日がわかる（第三回：1.21、第四回：1.28、第五回：2.4）<sup>[19]</sup>こと、三つはそこでの審議状況が簡単だが記されている（いずれも委員からの意見・提案についての審議が中心だったらしい）こと、四つはそのような委員の意見・提案に関する審議は第五回で打切りとし、2月中に法案作成を終了するというGHQ側の意向が示されていること、五つは開催方法がGHQの福祉課「ミクラウツ氏の下で開催」あるいは「……許で開催」という極めて興味深い表現がなされていること。六つは前記五ともかかわるが、開催場所が明示されていないこと（あえて言えば、開催場所はGHQ内のミクラウツ氏のオフィスなどとする）<sup>[20]</sup>などである。

とりわけ、四、五（場合により六も）などから、この時期の委員会の開催がGHQミクラウツも同席し、その強い影響下で開催されていたらしいことがわかる。占領下である以上、有り得ることではあろう。この委員会の開催状況についての記録や情報がほとんどない<sup>[21]</sup>のは、こうした状況下で開催されたことが影響したのか、あるいは何か別の事情があったのかもしれない。関係者の日記などが出てくれば、このあたりの事情は今後解明される可能性がある。

〔参考資料・3〕 第四回および第五回の推進委員会の開催通知（1949.1.24 / 2.2）

（第四回推進委員会開催通知）

社発第一一九号／昭和二十四年一月二十四日

社会局長（朱印）

殿

第四回傷痍者福祉法（仮称）制定に関する推進委員会開催の件

寒気忝しき折柄各位には御多忙中にもかゝらず傷痍者の保護につき種々御骨折のこと洵にありたく存じて居ります。

既に御承知の如く去る二十一日午後一時より連合軍総司令部公衆福祉部ミクラウツ氏の下で開催しました第三回傷痍者福祉法（仮称）制定に関する推進委員会において決定致した通り第四回委員会を一月二十八日（金）午後一時より前回と同様の場所にて開催致し前回に引続き委員各位が御提案された法律案につき御協議申上げるについては種々御多忙のこととは存ぜられますが万障御繰合せの上御出席下さる様御願ひ申し上げます。

（第五回推進委員会開催通知）

社発第一七七号／昭和二十四年二月二日

厚生省社会局長（朱印）

殿

第五回傷痍者福祉法制定に関する推進委員会開催について

傷痍者の保護につきましてはご多忙中にもかゝらず種々御骨折のことと存じ御礼を申し上げます。

傷痍者福祉法制定に関する推進委員会は御承知の如く屢々回を重ねて参りましたが去る二十八日の会合におきまして第五回目の委員会を二月四日午後一時から前回と同様に連合軍総司令部公衆衛生福祉部福祉課ミクラウツ氏の許で開催いたすことに決定いたし前回の審議に引続き委員各位のご提案につき御協議申上げるにつきましては御多用中のこと、は存じますが万障御繰合せの上御出席下さるようお願い申し上げます。

尚委員会の議事につきましては委員の提案審議を今回（二月四日）にて終了いたし本月末までに法律案を完成させたき司令部の意向でありますので申添えます。

注1 本資料は、第四回（1.24）および第五回の傷痍者福祉法（仮称）制定推進委員会の開催通知であり、原本は推進委員である高木憲次委員宛のもので、日本肢体不自由児協会所蔵の高木憲次の伝記資料中のものである。

2 原本の資料形態は、第四回が謄写印刷・B4判大・縦書・1枚分、第五回がタイプ印書・B4判大・縦書・1枚分で、手書き（前者：ペン字、後者：毛筆）で宛先（氏名）が書込まれている。

また、委員会が週に一回程度の頻度で開かれていたことや、審議内容面では各委員の法案に対する意見や提案を、少なくとも三回にわたっていねいに審議していることなどが注目される。ここには、専門家グループの意見を積極的に調整し、取上げて法案づくりに反映させようと言う、おそらくミクラウツの意向が窺えるように思える。

## ②各委員からの「提案事項」とその内容

順序が逆になったが、実質的な審議が開始された推進委員会の第二回の会合は、1月12日に開かれたようである。そこでは、別稿（158頁）に掲載した資料7「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／一九四九、一、一〇」（以下、「提案事項」と略す）が配付され、審議が始められた。

これは、さきに記したように、12月の法制定のための最初の会合（「円卓会議」）の際に選任された推進委員（運営委員）に、（その当日か12月30日の会合で）文書で提出するよう要請されていた法案への提案・意見を更生課で整理し、まとめたものである。その基になった

各委員からの意見・提案そのものについても、謄写印刷したものが存在する。これらも、1月21日（第三回）には、配付され審議資料とされた<sup>[22]</sup>のだろう。

それらについては分量も多いので、代表的な三人の分を抽出し、別稿（161頁）に資料8として示してある。それらの、個々の意見・提案については、資料8に示したように、法案要綱の形のもの（青木氏案・本名氏案など）、法案の形のもの（高木氏案など）はじめ様々なものがあり、この方式を採ったことが成功したと思わせる。

当日は、それらを資料7（提案事項）の形にまとめたものを中心に、順次、審議が始められたと思われるが、実際にはそれらを説明するだけでも時間がかかり、審議は次回以降に持ち越されたと思われる。さきの〈参考資料・3〉の開催通知の文面からもわかるが、1月中旬に開かれた会合は、各委員からの提案と意見をめぐる議論で時間が費やされたようだ。

ここでは、資料7（提案事項）に整理されたものを中心に、これら各委員からの提案・意見のあらましや特徴を、更生課がまとめた五つの柱に沿って、以下にごく簡単に箇条書き風に見ておきたい。

なお、この資料7（提案事項）では、法律の名称についてはとくに取上げていないが、各委員からの提案・意見でもそれに触れたものはない。ただし、多くの委員らは別稿の資料8にも見られるように、傷痍者の「保護更生」法ではなく、「福祉法」<sup>[23]</sup>を用いており、その点はとくに留意しておきたい。

### 第一の法の目的

さきの「要望事項」（別稿の資料5）については、それらで可とするものがあつたが、その目的規定への「ハンディキャップの程度に応じて」の挿入の意見があつたほか、「要望事項」とは異なる目的規定を提案したものが次の二点ある。

その文言自体は、別稿の資料7で確認していただきたいが、一つは、傷痍者に対し、「国及び地方公共団体が援護する責任」をあげて、国民の協力下で傷痍者の独立自活の途を拓きその「福祉を増進することを目的とする」としている。

もう一つは、「国民は傷痍者を庇護しなければならない」とした上で、「国及び地方公共団体は、（傷痍の予防、傷痍者の治療、更生のための収容療護の必要な場合には、適当なる施設の下……これを更生せしめる責任を負う）」としている。

### 第二の対象（範囲と定義）

範囲については、意見が割れている。盲者・聾啞者・四肢切断者・肢体機能障害者の四者については一致しているが、別稿の資料7に見られる表に整理したもの（159頁）でわかるように、とくに精神薄弱者・中枢神経（機能）障害者は、それぞれ二人の委員しかあげていない。

各種の障害の定義については、それほど提案・意見がなかったようで、意見の開きはなかったようだ。

### 第三の保護機関

中央と地方（都道府県）に（多分、附属機関としての性格を持つ）傷痍者保護更生協議会をおくこと、および市町村に保護委員をおくことでは一致している。ほかに、少数だが、中央に厚生局を置く・地方に盲人課を置くなどのほか、盲人福祉委員・傷痍者福祉司・事業所への傷痍者保護委員の設置などの意見も見られる。

### 第四の保護更生の措置

ここでは、さきの49年12月に更生課でまとめた「要望事項」（別稿の資料5に掲載）の九項目については、おおむね賛意が得られたようだが、それ以外に、18項目にも及ぶ様々な措置（給付）事項があげられている。それらを以下に列挙しておこう。

- ①盲学校鍼灸科卒業者へ無試験で免許付与、②政府専売品の営業の優先許可、③公共施設での売店の優先斡旋、④図書点訳・点字出版・ラジオ設置への補助、⑤盲導犬飼育費の補助、⑥傷痍者実態調査の毎年実施、⑦義眼・携帯用聴音機・肢体不自由者等への補助器・車椅子・安全杖の供与、⑧児童福祉法の適用継続措置、⑨交通機関・通行者の安全杖保持者への安全注意義務、⑩職業斡旋／資金融通・住宅供給・社会保険給付・恩給等の改善措置と国民啓発、⑪就職の優先斡旋、職安専門職員の講習、拘束時間の特例（労基法）、⑫生活保護法・健康保険法による特殊勤務者保護、⑬専門作業所の事業税免除・原料優先配給、⑭退所症状の回数限定、⑮一定規模以上の企業への強制雇傭、⑯特殊雇傭労働契約の認可制、⑰前記の⑮⑯の雇傭時の一定機関の指導訓練、⑱傷痍者雇傭の使用者の特殊設備などの補償権

### 第五の保護更生施設

さきの「要望事項」であげられていたうちで、傷痍者生活相談所・国立傷痍者更生指導所・国立光明寮の三つは各委員の賛意が得られたようだが、その他の授産場などの職業更生施設・結核疾患の療養作業聚落・療養所附設作業訓練（職業補導）施設は、必ずしも多くの賛同がなかったようだ。また、それら以外の施設で、各委員があげた施設関係では、次のようなものがある。

- ①盲幼児・盲女子・盲病弱者の収容施設、②国立の点字図書館・点字出版所・③盲導犬訓練所、④傷痍者収容施設、⑤肢体不自由者福祉施設（その目的・機能）、⑥特殊労働のための生産技術研究所、⑦特殊技能・特殊施設の監督・指導官吏の新設、⑧専門家・使用者・傷痍労働者よりなる常置委員会の設置

### 第六の費用負担

「要望事項」の提案内容が、具体的でないこと（国庫は都道府県経費の「相当額を負担する」）もあったためか、意見は少なかったようだ。意見としては、「費用は原則として国と地方公共団体の負担」、「方針として費用の大部分を国費から支出」が打出されている。

また、費用の一部は、負担し得る者からの実費徴収や寄附金（募金）をあてるという意見も見られた。

#### (4) 新たな法律案要綱の作成とその内容

ここでは、推進委員会の審議が進められる中で、2月初め頃には更生課が新たな法案要綱を推進委員会に配布して、具体的な法案化作業がはじまることを取上げる。その法案要綱〔b〕の内容についても紹介し、検討する。

##### ①本格的な法案要綱〔要綱b〕の登場

その新たな法案要綱というのは、別稿（165頁）に掲載した資料9「傷痍者の保護並びに更生に関する法律案要綱」（以後、「要綱b」と呼ぶ）である。この要綱bには、日付等の記載がない。したがって、更生課が作成者であることは確かだろうが、その作成時期については次のようなことが考えられる。

すなわち、各委員からの提案事項に集約された意見をもとに、それに基づく推進委員会での審議結果をある程度まとめて、更生課が法案要綱の作成を行なうというものである。もう一つは、更生課が独自に1月12日の委員会の開催にあわせて、さきの「提案事項」をまとめるのと併行して、その内容も含んで、早々と法案要綱を作成していた可能性である。

さきにも触れたように、GHQとの打合せで、法案の完成目標は、3月1日（実際には第五回国会への提出を予定）とされており、そうした時間的制約を考えれば、確かに余裕はなかった。しかし、さきの開催通知に示された第三回（1.21）、第四回（1.28）の委員会では、委員からの意見・提案についての審議がなされており、それは第五回（2.4予定）にも続いたようである。その意味では、新たな法案要綱は、この間の委員会では取上げられていないと見るのが順当だろう。

しかし、法案の作成を急ぐとすれば、更生課がそれなりの法案要綱の案を示し、それをベースにした議論に移ってゆく必要がある。その点からすれば、二つ目の開催通知で強調された「法律案完成」に具体的に取り掛かるためには、法案要綱が不可欠となろう。それゆえ、早ければ、第五回（2.4予定）もしくはその次の第六回には、法案要綱を配布し、より具体的な法案の審議に入ることになったのではないだろうか。つまり、その何れかは判らぬが、少なくとも2月上旬<sup>[24]</sup>には、この要綱bが配布され、委員会で審議されたと考える。

ただし、作成と配布は別であり、1月の早い時期に作成し、委員会が法案の審議に入る時期を待っていたとすることも可能である。その可能性に拘わるのは、要綱bでは法の名称が傷痍者の「福祉法」ではなく、「保護並びに更生法」となっており、違和感があるため<sup>[25]</sup>である。したがって、筆者は1月初旬の作成説を採りたい。

ところで、この要綱bを12月に、部内で作成されていた要綱aとくらべれば、分量的には三倍強ほどに増大し、構成上も大項目で四つ（総則・保護更生の措置・保護更生の施設・費用）に整理され、内容面で見ても本格的な法案要綱となったと評価してよいであろう。

この要綱bとさきの要綱aとを比較・対照させて整理してみたものが、表3である。それを参考に、その内容や特徴点を簡単に検討しておきたい。



表3 更生課作成の当初の法案要綱と新たな法案要綱の比較・対照

「傷痍者の保護更生に関する法律案要綱／社会局更生課試案」 [要綱 a)、48.12]	「傷痍者の保護並びに更生に関する法律案要綱」 [要綱 b)、49.2 1or2項]
第一／目的 国・地方公共団体および国民の保護と援助	(1)立法の主旨（国・地方公共団体および国民の保護と援助） (2)傷痍者の定義／盲者・ろう者・啞者・四肢切断者・四肢機能障害者および結核疾患患者中の永久排菌者
第二／対象 盲者・聾啞者・四肢切断者・結核疾患患者中の永久排菌者	第一／総則 (3)保護更生施設の定義／6種 (4)傷痍者保護更生審議会（中央・地方）の設置とその性格等 (5)傷痍者保護更生審議会の定員等 (6)審議会運営事項の細目の命令委任
第三／保護機関 (1)傷痍者保護更生審議会（中央・都道府県） (2)社会局強化、都道府県に更生課 (3)市区町村の担当係強化、民生委員活動の徹底	
第四／保護更生の措置 (1)傷痍者登録の実施 (2)盲聾啞者等への安全杖の給与 (3)義肢製作修理費の補助／都道府県 (4)国有鉄道旅客運賃の減免 (5)住宅の優先的斡旋 (6)就職の優先的斡旋 (7)所得税の減免 (8)失明防止・傷痍防止の啓蒙指導義務／地方公共団体 (9)集団健診と早期治療措置の義務／地方公共団体	第二／保護更生の措置 (1)傷痍者の登録申請／市町村長 (2)登録手続／都道府県知事 (3)傷痍者手帳の交付／都道府県知事 (4)登録後の連絡と傷痍者台帳／市町村長・保健所長 (5)安全杖の交付／都道府県、交通機関の注意義務 (6)義肢製作修理への補助／都道府県 (7)国有鉄道旅客運賃の減免 (8)住宅の優先的斡旋／都道府県知事 (9)〔所得税の減免〕 (10)啓蒙指導、集団健診と早期治療／地方公共団体の長
第五／保護更生施設 (1)傷痍者生活相談所（都道府県） (2)国立傷痍者更生指導所の設置 (3)国立光明寮の増設強化 (4)授産場等職業更生施設の設置（都道府県） (5)療養作業聚落（結核疾患中の永久排菌者／国・都道府県） (6)療養所等に附属の作業訓練施設（結核軽快患者／国・都道府県）	第三／保護更生の施設 (1)傷痍者生活相談所（都道府県） (2)国立傷痍者更生指導所 (3)国立光明寮（状況に応じ増設） (4)職業更生施設（授産所・共同作業所／都道府県） (5)療養作業聚落（結核疾患中の永久排菌者／国・都道府県） (6)作業訓練職業補導施設（結核疾患患者中軽快者／国・都道府県）
第六／費用 国庫の負担 （前記各事業の都道府県経費について相当額を負担）	第四／費用 国庫の負担 （各事業の都道府県経費の8／10）

注1 本表は、別稿の「〈資料〉身体障害者福祉法（1949.12）立案過程の史資料」に掲載の資料6「傷痍者の保護更生に関する法律案要綱／社会局更生課試案綱」および資料9「傷痍者の保護並びに更生に関する法律案要綱」（謄写印刷版をベースにタイプ印書版で一部を補う）から、筆者が作成したものである。

2 なお、要綱bの第二の(9)の〔 〕内の部分については、謄写印刷版の原本には欠落しているため、タイプ印書版で補ったものである。

②要綱bの内容と特徴

まず、最大の特徴だと思えるが、この要綱bでは、タイトルはじめ本文中でも「傷痍者」および「保護・更生」という用語が、使われていることであろう。その点では要綱aと同じ見地に立っていることが窺える。さきに見た参議院の法案要綱が「身体障害者」や「福祉」

という用語を用いたこととくらべ、対照的である。用語の意味内容というよりも、歴史的に「傷痍軍人」というイメージが付着していた用語から脱却できていない、という問題がなおあったのであろう。

次に、要綱 a で第一から第三まで三つに分かれていた目的・対象・保護機関などは、要綱 b では第一の「総則」にまとめられている。具体的な法律案の第一章となることが予定されていることは明らかである。趣旨（目的）および対象については、ほぼ同様の内容である。

また、附属機関の審議会の規定は、要綱 a と比べ詳細な規定になっている。なお、社会局や府県への主管課設置、市町村の担当係強化や民生委員活動の強化などの項目は消えている。

さらに、第二の「保護更生の措置」であるが、要綱 a にあった登録制度に加えて、新たにそれに基づく手帳の交付や障害者台帳の制度を設けたことが特徴と言える。その他の給付関係は、大きな変化はないが、要綱 a に見られた就職の優先的斡旋の項目が消えている。

また、第三の「保護更生の施設」であるが、六種の更生施設をあげている。この点については、表からもわかるように、要綱 a とほとんど変わっていない。ただし、施設の目的・性格・内容などが、要綱 a よりも格段に丁寧になっている。なお、設置・運営主体については、国と都道府県に限定しており、この点は要綱 a と同じである。

最後に、第四の「費用」であるが、要綱 a では国庫が都道府県の経費につき「相当額を負担する」と言っていたに過ぎぬものが、ここに経費の種別をあげた上で、国庫が「十分の八」を負担することを明らかにしている。ただし、そこには措置にかかわる費用だけがあげられているようで、施設の設置費などへの補助についてはやや曖昧である。

以上、全体として、第一から第四までの四部門構成となり、法形式上では一応整ったと言える。だが、全体として基本的な枠組みは要綱 a と大きくは変わらず、その延長上で若干の手直しをし、内容を拡充させたという性格が強いと言えよう。かくて、以後の委員会では配布されたこの要綱 b を参照しつつ、めざすべき法案の審議・作成へと進んだだろう。ただし、冒頭に指摘した法の名称の問題をはじめ、内容面では推進委員から出された提案や意見を具体的な法案の中にどう採り入れるかということが問題となったであろう。委員相互の間でも、よって立つ専門分野は異なるものがあったから、それらをまとめるまでには、相当な論議が必要だっただろう。

それらを経て、最初の法案が登場し、さらに修正されてゆくのであるが、それを明らかにするのは以下の4章～6章の課題である。

(以下、次号へ続く)

## 注

### (1章)

- [1] この第二回総会について、村上が依拠した資料は、7月7日付のネフが記したGHQ文書（社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』186頁、以下の注記では『報告書』と略す）だけのようである。しかし、その比較的簡単な記載から、会議の内容や結論的方向を導

き出そうとするのは困難と思われる。村上の推測もありうるとは思うが、確かとは言えない。

問題は、第二回総会についての内容や結論を記した一次資料が得られないことであり、木村文書中にも、その開催通知以外の記録などはない。しかも、中央傷痍者保護対策委員会のそれ以後の総会や分科会の開催・活動などを伝える情報は、まったく知られていない。したがって、この時点の第二回総会を、新たな方向への転回点と断定することは困難で、言い過ぎではないか。

- [2] 前掲注(1)の『報告書』所収のもの。
- [3] この五点の法案関係資料は、日本社会事業大学図書館『木村文庫／仮目録・下巻』1981に掲載のものから文書の件名をあげただけのものである。したがって、これのみであれこれ論ずるのは避けるべきだと思う。ちなみに、その五点中の二点は、本文の2章(4)で示す参議院法制局作成の法案であり、残り三点は本文3章で示す社会局（更生課）の作成の法案資料と思われる。
- [4] 矢嶋が利用したのは、木村文書中の一部である。当時、筆者が木村文書の整理を行っており、傷痍者保護更生対策や身体障害者福祉法制定関係にかかわる、作成中のリストを提供した記憶があるが、その全部を利用できたわけではないようである。
- [5] 矢嶋があげている典拠文献（本稿1章(1)の①であげた関係文献のc松本編『身体障害者福祉法解説』）には、確かにそのように記載されている。しかし、これは法（案）がそのように呼ばれてから以後のことであり、少なくとも委員会設置直後にはそのようには呼んでいない。本文の3章(3)で紹介した〈参考資料・3〉の場合には、「仮称」を付けることもあるが、「傷痍者福祉法制定に関する推進委員会」などが使われていた。3章の注(5)も参照。
- [6] 熊沢の博士論文そのものについては、本稿執筆時までに参照することはできなかった。
- [7] 熊沢は、村上の不十分さへの批判（GHQ文書の利用不十分）をしているが、国会図書館憲政資料室のGHQ文書の利用が容易になったのは、村上の著書の発表後（PHW関係文書は、88～89年以降）であるからその点は割引すべきであろう。もちろん、渡米して『報告書』所収以外のものを補うべきであるとする議論なら別であるが……。
- [8] 熊沢の論稿は、熊沢自身が冒頭で記したように博士論文をベースとしたものだという。とすれば、その審査の過程で何人かの研究者が読む機会があったはずだから、この点でのチェックの機会が得られなかったのは、まことに残念であった。とくに、Bの論稿は、矢嶋の論稿と大部分が重複する時期のものであるだけに、矢嶋が明らかにした事実や経緯について、そのこと抜きで執筆されているわけであるから、その痛手は大きいものがある。
- [9] いくつかの文献をあげているが、熊沢が言うように「通説」となっているとするのは、妥当ではない、と思える。
- [10] とりわけ、GHQ文書が利用し易くなったことで、社会福祉史関係の分野でも、研究が進んでいるが、より広い視野からの関連文献・関係先行研究の渉猟、検討を伴うことが必要不可欠だと言える。加えて、当然のことだが、一次資料の発掘の重要性を指摘せざるを得ないし、その意味で熊沢にとっても「資料の制約」のカベは、大きかったのである。
- [11] 熊沢がこの当座の代案としての「更生指導所設置法」のことを取上げていることは、まずは評価されるべきである。後に（4章で）詳しく見ることになるが、この更生指導所は、厚生省と労働省との所管争いの妥協が一応はなったことのシンボルとも言えるからである。

## （2章）

- [1] 1章(1)の②のhにあげた社会福祉研究所の『報告書』所収の7月26日付の記録用覚書（186頁）。
- [2] この文書は、実は1章で指摘したが、矢嶋の論稿中でその第2期のものと想定し、一部紹介していた文書と同じものである。

- [3] この種の提案が謄写印刷され、「曾我案」などと呼ばれていたということは、そのことを意味しよう。この提案が局内の会議で提起され、その提案内容が（局の設置とか、閣議に提案とかを除き）、局の設置は課の設置にと変更されるなどはあったが、大筋で支持され、局の方針としてその実現をめざすことが認められたのであろう。
- [4] 児童局の設置（47.3）については、それまで社会局援護課で、傷痍者保護関係などの事務とともに、児童保護関係事務を担当していたという経緯があり、そこから（課を飛び越えて）児童局が新設されたという先例があった（この時点で援護課は廃止、関係事務は福利課に移管された）。  
この児童局の新設は、同じ援護課で傷痍者保護関係事務を担当していた傍らで起きたことである。そのことからすれば、その一年余の後であれ、担当者（福利課の曾我事務官など）から、傷痍者保護対策を推進する新たな局を新設するという構想が提案されたとしても、不思議ではない状況があったと言えるだろう。
- [5] 中央傷痍者保護対策委員会は、分科会として二つの部会（第一部会、第二部会）を設けている。なお、5月6日にはそれぞれ部会を開催しており、その記録もまとめられている。
- [6] 傷痍軍人関係の事務は、敗戦後も厚生省の外局である軍事保護院が廃止される45年11月末までは一元的に所管されていた。しかし、「軍事保護院に関する件」と題するGHQの覚書（45.11.13）で、同院の施設は一般市民用に開放されることになった。それに伴ない、軍事保護院は廃止され、保護院と医療局（ともに厚生省の外局）に分割された。また、「陸海軍病院に関する覚書」（45.11.19）により、陸海軍病院は接収を解除されて一般市民に開放され、厚生省の管轄に移された。  
外局である保護院は、援護局（扶助・補導・指導の三課）と管理局（職業課のみ）からなっており、医療局（庶務・病院・療養の三課）は、軍事保護院の直轄病院・療養所だけでなく、さきの陸海軍病院をも所管し、これらの旧軍施設は国立病院・療養所に衣替えした。  
保護院は46年2月には廃止され、その事務のうち、傷痍軍人関係の事務は、厚生省の社会局（主に生活扶助等）と勤労局（主に職業補導や訓練等）に分割された。このうち、後者の勤労局は、47年4月に職業安定局となり、その後新設された労政局や労働基準局とともに47年9月に新設された労働省へと移管された。また、医療局は、46年11月に衛生局（内局）とともに再編され、その事務のうち傷痍軍人の多くが入院・入所していた国立病院・国立療養所は、医務局（とくに、病院・療養の二課）の管轄になっている。  
さきに指摘した保護院の廃止（46年2月）と引揚援護院の新設（同3月）などに伴って、社会局には援護課が新設され（同3月13日）、旧傷痍軍人関係の援護関係事務を傷痍者等の保護指導という名目で分担することになった。このようにして、軍事保護院が所管していた旧傷痍軍人関係事務は、ほぼ三つに分割され、医療局（→医務局）、勤労局（＝職業安定局→労働省へ移管）、社会局（援護課）で、それぞれ取扱うこととなったのである。  
具体的には、医療を中心にした病院・療養所・傷兵院などでの治療・療養生活関係（→医務局・国立病院・国立療養所等へ）および労働にかかわる職業訓練・職業斡旋・職業補導所など（→勤労局・職業安定局等へ）を除く、生活扶助などを中心とする傷痍者保護対策が社会局援護課の事務とされたのである。
- [7] ケラー来日への働き掛けは岩橋武夫や毎日新聞社刊行の『点字毎日』編集関係者らにより、早くからなされていたようであり、48年早々には、招致のための組織としてヘレン・ケラー・キャンペーン委員会（HKC）が毎日新聞社のバックアップで結成されている。それらの点については、岩橋英行『青い鳥のうた／ヘレン・ケラーと日本』1980.10が詳しい（108頁）。
- [8] こうした（米国の著名な関係者などが来日して）講演等による全国キャンペーンの先例としては、児童福祉法制定に関して、児童施設「少年の町」のフラナガン神父の場合（47.4来日）などがある。

- [9] 前掲注(7)の岩橋『青い鳥のうた』の105頁、116～117頁、120頁など。
- [10] ヘレン・ケラーは、岩橋の提唱した盲人福祉法の制定を強く期待していたようで、全国での講演の合間にしばしば電報などにより、「福祉法制定はまだか？」という問い合わせを当局にしていたという（前掲注(7)の岩橋『青い鳥のうた』142頁）。
- [11] ヘレン・ケラーの在日中の移動などについては、GHQの専用特別列車「パレスチナ号」とその要員を提供し、同行責任者にはPHWネフ部長とカールソン大尉があてられたという（前掲注(7)の岩橋『青い鳥のうた』117頁）。
- [12] 日盲連の結成と日盲連の盲人福祉法制定運動の展開について、詳しく記述した文献はないが、概略的には前掲注(7)の岩橋『青い鳥のうた』109～110頁などがある。
- [13] ヘレン・ケラー・キャンペーンについては、前掲注(7)と同じ。
- [14] 1章の(1)の②の先行研究の e 山田明「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」（202頁）。
- [15] 1章の(1)の②の先行研究の g 関宏之「身体障害者福祉法の制定」（49頁）。
- [16] この岩橋らの参加については、さきの11月30日付の文書には、GHQのミクラウツが12月半ばに大阪のライトハウスの事業運営に関して岩橋武夫と会見する予定（4項）が記されている。さらにこの会見について、関宏之はライトハウスの岩橋関係資料に依拠してと思うが、「身体障害者福祉法の制定」と題する論稿（49頁）で、次のような重要な指摘を行なっている。
- すなわち、岩橋ら盲人福祉団体の要求する盲人単独法ではなく、身体障害者全体を包括した「リハビリテーション法案」に関して、ミクラウツが「大阪に向向いて法案成立に協力するよう岩橋を説得した」と記す。この点について、筆者は岩橋関係の資料を確認していないが、ミクラウツの推進委員会への関与からすると、十分に有り得る。12月20日に開かれた円卓会議には、岩橋ら日本盲人会連合のメンバーも参加しているから、ミクラウツの説得は功を奏したのだろう。

### （3章）

- [1] 前掲の1章の(1)の社会福祉研究所『報告書』所収（187～189頁）のGHQ文書（記録用覚書）。
- [2] 前掲注(1)にあげたものに続く、社会福祉研究所『報告書』所収（189～192頁）のGHQ文書、12月10日、12月15日、12月21日（添付資料含む）、12月28日付の記録用覚書。
- [3] 1章の(1)の①にあげた関係文献の c 松本編『身体障害者福祉法解説』21頁など。
- [4] 具体的には、この時期に社会局（更生課）は、傷痍者の全国的な実態調査を実施することを決定し、その着手につき各都道府県に通知した（「傷痍者の全国一斉調査に関する件」48.11.11、社乙発189号社会局長名）ことがあげられる。立法にあたって、必要な基礎データを把握するためのものであることは明らかである。
- [5] 法制定推進委員会の名称については、（すでに1章の注(5)で記したが）設置直後の頃には、推進委員会の開催通知（3章の(2)の①で紹介する〈参考資料・3〉）に見られるように、「傷痍者福祉法」など当時、構想されていた法の名称を冠して呼んだようである。その場合にも、「仮称」を付けたりしており、必ずしも確定的なものがあつたわけでない。したがって、法の名称が「身体障害者福祉法」案と変化すれば、委員会の呼称もそれに応じて変わっただろう。
- [6] 前掲注(3)と同じ関係文献の c 松本編（21頁）。1章の(1)の①にあげた関係文献の b 今村「身体障害者福祉法について」も同様の指摘をしているがそこでは、具体的な開催日はあげていない。したがって、この日に「第一回の推進委員会」が開かれたとする記述はこの c だけ（後に引用・転用したものは除く）である。

これに対して、GHQ文書（12月21日付記録用覚書、『報告書』190～191頁）では、12月20日に

「身体障害者リハビリテーション法案の提案に関する会議」が開催されたこと、その内容が添付資料（出席者名簿）も付けて、やや詳しく記されている。しかも、この会議では参加者から運営委員を選出し、頻繁に会合を開くことを決め、12月30日にその会合をPHWで、ミクラウツも参加して開くことを決めている（8項）。

それらの記載内容などからすると、この12月20日の会合（11月30日付や12月3日付の文書では、「円卓会議」と呼んでいる）があって、そこで選出された「運営委員」らのことが、日本側で言う「推進委員会」にあたる可能性が強い。この点については、熊沢も同様の指摘（Bの254頁）をして、12月30日に開かれた会合を、別の1月4日付文書をあげ、PHW側では「身体障害者福祉法準備委員会（仮称）」と呼んでいることも紹介している。

- [7] 前掲注(1)にあげた11月30日付の記録用覚書の2項のd。
- [8] わずかに、水野祥太郎「身体障害者保護の理想と実際」(『社会事業』1949.1～2)がある。ただし、ここでは「十二月二十日の東京中央社会館における会議」と記すのみにとどまる。
- [9] この法制定作業が具体化する12月以降に、更生課長（黒木）が障害者更生事業研究のため渡米中で不在というような事態となることは、更生課発足直後の9月頃には予想していなかっただろう。
- [10] 前掲の1章の注(2)で指摘したように、中央傷痍者保護対策委員会の7月2日以降の情報はまったくないことから、何らかの事情で開催されず、活動は休眠状態だったのではないかと推測される。しかし、この点は断言できるような推測ではない。
- [11] 『厚生時報』の「厚生日誌」は、当時の厚生大臣官房総務課広報係が作成したものであるが、傷痍者福祉法推進委員会については断片的でしかない（1.12、2.4、3.1の三回分のみ）。
- [12] 第2章の注(5)で指摘した48年5月6日の二つの部会の記録がある。
- [13] 1章の(1)の①にあげた関係文献のa 今村の「身体障害者福祉法について」24頁。同様な記載は同じく関係文献b 松本編（21頁）にもある。
- [14] 前掲注(13)にあげたb 松本編（21頁）の文言。
- [15] 前掲注(13)にあげたa 今村（24頁）の文言。
- [16] 前掲注(13)にあげたb 松本編（26頁）。
- [17] その結果、3月後半以降にだが国会提案の雲行きが悪くなったため、提案を断念し、その次善策として、法案中の国立身体障害者更生指導所の設置の部分のみを切離して、単行法としての「同設置法案」の作成に着手している。その結果、4月1日にはその設置法案の最終案（四次案）がまとまっているという事実がある。
- それだけでなく、3月30日の衆議院厚生委員会の席上、厚生事務次官が本国会に提案予定の法案につき報告をしており、ここでは国立身体障害者更生指導所設置法案を急に提案することになったと説明している（『第五回国会／衆議院厚生委員会議録第二号』1950.3.30、3頁）。さらに、4月2日の衆議院厚生委員会では、福田昌子議員の質問に答えて木村社会局長が、身体障害者福祉法案について一応の成案が出来ているが予算の関係などから提案を断念したことを回答している（『第五回国会／衆議院厚生委員会議録第四号』1950.4.2、4頁）。
- [18] 高木宛の開催通知は、日本肢体不自由児協会が所蔵している。
- [19] 本文3章(2)の①に示した〈参考資料・3〉の開催通知中の記述から判断できる。なお、これら以外に前掲の注(11)に示した「厚生日誌」で判明する委員会の開催日等は二回分（第二回：1.12、回数不明：3.1）だけである。
- [20] 前掲注(2)の、12月21日付記録用覚書8項に見られる記述などを考慮すれば、PHWのミクラウツのオフィスで開かれた可能性は強い。ちなみに、前掲の注(11)の「厚生日誌」に記載された委員会の開催場所は、1.12と2.4は「司令部」、3.1は「中央社会館」と記載されている。

- [21] 前掲の注(1)で示した『厚生時報』中の「厚生日誌」に、いくつかの記載があるにすぎない。
- [22] 1章の(2)の②で取上げたように、矢嶋が紹介した1月24日のGHQ文書に示される。
- [23] 別稿の資料8に紹介した3人を含めて推進委員の提案文書は7点あるが、そのうち6点が法の名称を記している。傷痍者の「福祉法」としたものは4点、「保護法」もしくは「保護更生法」としたものの各1点である（高木憲次委員は法の名称はあげていない）。
- [24] この時点は、さきの開催通知が示すように、具体的な法案作成の審議に入ることが予定されていた。
- [25] 前掲注(23)に示した推進委員らの意向もあるが、社会局（更生課）自体が〈参考資料・3〉の開催通知に見られるように、1月中旬以降には「(傷痍者)福祉法」という名称を用いており、「保護・更生法」は用いていないからである。

## Summary

Examination of the Plan Process of the Law for the Welfare of the  
Physically Handicapped (1949.12) ( I )  
— Through the History Material in the Kimura Document —

Takao Terawaki

Law for the welfare of the physically handicapped was enacted in December, 1949. The meaning of approval as the law of the welfare service is large at this time immediately after World War II.

However, the constitution of law was an occupation period immediately after the defeat, and it existed under the double power system. Additionally, the main object of the law was common with the object of the old wound serviceman measures. Therefore, neither related material nor information had been necessarily clarified.

In this text, the related material that had not been clarified so far is introduced, and examined. Moreover, it aims to clarify the whole image of the process to the law enactment according to those materials.

**Keywords** Law for the Welfare of the Physically Handicapped,  
Bill on the Welfare of the Wounded,  
Bill on Protection and Rehabilitation of the Wounded,  
Bill on the Welfare of the Blind,  
Physically Handicapped Person,  
the Kimura Document

(2008年4月24日受領)