

[原著論文]

障害者施策の史的展開

金 蘭九¹

【要 旨】

障害者施策の史的展開は、社会福祉の動向と決して無関係ではない。とくに、日本における社会福祉の動向は、第二次世界大戦の前と後に分けて考えることができる。

本稿の目的は、戦後日本における障害者施策の時期別動向の概略を考察することである。本稿の内容は、Ⅰ 戦前の障害者福祉、Ⅱ 戦後の障害者福祉 1 障害者施策の生成期、2 障害者施策の発展期、3 障害者施策の調整期、4 障害者施策の転換期、回顧と展望などである。ただし、2014年以降の障害者施策に関しては、考察の対象外とした。日本の障害者政策は、成立当時の社会的状況に根拠していることと、その中でも、社会生活を営む上でのハンディの大きい重度障害者に焦点を当てた政策の実現が最大の課題であることなどが理解できる。

キーワード：障害者施策の生成期、発展期、調整期、転換期、障害者権利条約

Ⅰ. はじめに

障害者に関する施策は、洋の東西を問わず、初期においては概ね生活困窮者に対する政策、すなわち救貧事業の中に含まれていた。諸外国同様、日本の障害者は、長い間、生活困窮を強いられることもあり、救貧事業の対象者として扱われてきた。

そのため、身体障害者福祉法（1949年）制定前の日本の社会福祉発達史においては、徳川時代以前に行なわれた盲人の保護制度を除けば、傷痍軍人以外の一般障害者の特殊性を考慮し、それを援護する制度は殆んどなかったといえる。

日本における社会福祉の動向は、第二次世界大戦の前と後に分けて考えることができる。戦後の社会福祉は、第1期 社会福祉生成期（1945年－1954年）、第2期 社会福祉発展期（1955年－1973年）、第3期 社会福祉調整期（1974年－2000年）、第4期 社会福祉転換期（2001年－今日）など、4つの時期に区分できる。とくに、社会福祉の動向と障害者施策の史的展開は、決して無関係ではない。

その中、上記の時期区分を活かした障害者施策の動向に関する先行研究は殆んどなく、それゆえ、障

害者施策の時期別動向に関する考察は、新知見に乏しい。

このような問題意識に基づき、本稿の目的は、戦後日本における障害者施策の時期別動向の概略を考察することである。また、本研究の意義は、上記した社会福祉における時期区分の観点に則した障害者施策の変遷への考察が、同分野研究の一助となることである。

本稿の研究方法は、文献調査による資料分析方法である。つまり、障害者施策関係文献の分析を行なうなど、従来の研究成果に基づき事実関係を確認し、実証的に分析した。本稿の内容は、Ⅰ 戦前の障害者福祉、Ⅱ 戦後の障害者福祉 1 障害者施策の生成期、2 障害者施策の発展期、3 障害者施策の調整期、4 障害者施策の転換期、回顧と展望などである。ただし、2014年以降の障害者施策に関しては、考察の対象外とした。

では、日本の障害者施策はどのように成立し、展開されてきたのか。以下、その内容を戦前の障害者施策から見てみよう。

¹九州看護福祉大学 看護福祉学部 社会福祉学科

Ⅱ. 戦前の障害者福祉

1874（明治7）年12月8日、明治期以降最初の社会福祉立法である恤救規則（太政官達 第162号）が公布された。同規則においては、社会福祉事業は国民の相互扶助を原則とし、公的扶助は「差し措き難き窮民を一時的に救う」に過ぎないものという考え方であった。同規則は、以来救護法が制定されるまで明治、大正期を通じて行なわれ、日本唯一の救貧法規として機能し、とくに障害者救済の基準となった^{注1)}。

救済の対象としては、具体的に①極貧で身寄りも仕事もない「廢疾」者、②同様の状態にある70歳以上の「重病」あるいは「老衰」者、③同様の状態にある「疾病」者、④同様の状態にある13歳以下の孤児と①から④の状態に近い者と定めた。また、救済の内容は、①と②は1年間米1石8斗で、③は1日男米3合、女米2合、④は1年間米7斗であった。

明治期半ばからの産業の発達は、都市下層民や低賃金労働者を登場させ、貧困問題を生み出した。そのため、恤救規則（全文5条）では当時の貧困問題への対応が難しくなり、同規則に代わる新しい救貧体系が求められたのは、時代の必然的な流れであった。その後、窮民救助法案など何度か恤救規則改正案が出されたが、結局、同規則が改正されることはなかった。

新しい救貧法制定のための具体的な方向が示されたのは、内務省が社会事業調査会に対して1926年に行なった諮問に関する同会の答申「一般救護に関する体系」においてであった。この答申では、①救済対象者の資格範囲の拡張、②市町村の援助を義務とすること、③労働能力のある者への対策を講ずることなどが示された。これを受けて救貧法案が作られ、1929年の第56回帝国議会で提案された。この提案は、施行時期や施行の予算が未定であったため、議会では1930年度からの施行という決議が付された。こうして、1929年4月2日に救護法（法律第39号）が制定・公布された。

しかし、財政難を理由に救護法の実施が引き延ばされたので、方面委員による救護法実施促進運動や新聞などによる同法早期実施の必要性が報道された。結局、同法は競馬法を改正して、馬券の売上金の一部を救護費に充てることで財源を確保し¹⁾、当初議

会で付された1930年度からの施行という決議の内容より遅れて、1932年1月1日から施行されるようになった。

救護法は全33条からなり、被救護者、救護機関、救護施設、救護の種類と方法、救護費、雑則の6項目が定められている。被救護者は第1条において、①65歳以上の老衰者、②13歳以下の幼者、③妊娠婦、④不具廢疾、疾病、傷痍、その他精神または身体の障害により労務を行なうに故障ある者であって、貧困のために生活できない者と規定された。救済機関は、第3条に被救護者の居住地の市町村であると明記され、それを受けて第4条では、市町村は救護事務のために委員を置くことができるとした。

救護施設は第6条において、養老院、孤児院、病院、その他の本法による救護を目的とする施設と定められた。救護の種類と方法は、第10条から17条において定められ、救護の種類としては①生活扶助②医療③助産④生業扶助があり、埋葬費の支給などがある。また、救護の方法は居宅救護であるが、それができない場合には救護施設への収容となり、施設長は施設収容者に作業を課すことができるとした。

しかし、同法の性格が救貧法の域を出ないことは、上に述べた恤救規則と軌を一にしているゆえであり、障害者もやはり一種の生活困窮者として取り上げられていたに過ぎなかった^{注2)}。

以上、上述した二つの法制度の内容は、主として生活扶助関係法令の沿革であるが、障害者福祉に関連するその他の法令としては、工場法（1911（明治44）年3月29日公布、法律第46号、1916（大正5）年施行→主に年少者と女子の労働条件の規制）、健康保険法（1922（大正11）年）、労働者災害扶助責任保険法（1931年）、国民健康保険法（1938年）、労働者年金保険法（1941年）などがある。これらの法制度の制定は、それ以降、労働災害の防止、障害補償、医療などの分野に大きく貢献した²⁾。

このように、戦前の障害者保護対策は、昭和時代に入ってから表に現れてきたものの、一般国民として障害者が扱われていたケースはほとんどなかったといっても過言ではない。ただし、中でも、傷痍軍人の場合は例外であった。というのは、いわゆる富国強兵政策によって、旧軍人・軍属に対する施策のみが、国の特別な意図の下で盛大に行なわれていたからであろう。

Ⅲ. 戦後の障害者福祉

1. 障害者施策の生成期 (1945年－1954年)

身体障害者福祉法の制定

同時期には、生活保護法^{註3)}、児童福祉法、身体障害者福祉法などが成立し、いわゆる「福祉三法」の時代ともいわれる。具体的に、障害者援護対策は、1946年9月公布の旧生活保護法（法律第17号）、翌1947年12月公布の児童福祉法（法律第164号）よりやや遅れて、1949年12月26日に身体障害者福祉法として公布され（法律第283号）、翌年の1950年4月1日から施行されるに至った。

とくに、身体障害者福祉法制定に至るまでの背景には、障害者人口の中に占める傷痍軍人の存在感の大きさと、障害者対策がGHQの非軍事化政策に抵触するところの大きかったことなどがある³⁾。その他、岩橋武夫⁴⁾の盲人福祉法制定への働きと、1948年8月29日、ヘレン・アダムス・ケラー（Helen Adams Keller, 1880年6月27日－1968年6月1日）の再来日の影響などもあった。その翌年に「身体障害者福祉法」が成立し、それ以降、傷痍軍人だけでなく、広く一般国民を対象とする障害者施策がようやくその第一歩を踏み出すことになった。

しかし、戦後の生活危機のもとに、障害者は働きうる者でも職がなく、働かえない人への所得保障はきわめて不十分であり、いわば障害軽減のための補装具や訓練の手立ても乏しい中、彼らは放置されていた。それゆえ、障害者のための総合的な福祉対策の実施が切に望まれるようになった。

身体障害者福祉法制定以降、1950年2月に国立身体障害者更生指導所が設置され、同年12月には中央身体障害者福祉審議会が発足した。当時は、障害者運動の側面において当事者団体・障害者組織の確立期であったが、内容的には障害者対策の理念や体系をいまだ十分に持ち得ていない時期であった。その他、精神障害者施策不在の状況が多少とも改められるようになったのも、戦後のことである。

というのは、終戦から5年経った1950年、「精神衛生法」という新しい名前を用いた法律が初めて制定されたからである。同法の制定は、まさに日本の精神障害者施策の曙であった。これにより、精神障害者に精神病院での治療の道が大きく拡大されるこ

ととなったが、一方で生活援護を中心とする福祉対策は、まだ未着手の状態であった。

戦後の混乱期中、1952年3月、肢体不自由児実態調査が広く実施された。また、サンフランシスコ講和条約発効（1952年4月28日から効力）と前後して、同1952年に「戦傷病者戦没者遺族等援護法」が成立し、軍人恩給改正法制定により軍人恩給制度が復活した。これに伴って、1954年には、一般身体障害者に対する更生医療の給付、国立保養所への重度障害者の入所などが行なわれた。その他、結核回復者の福祉対策として、1953年以後にアフターケア施設の設置が進められてきたが、障害者福祉の一環として必要な対策を進めることは、それ以降の課題となった。

2. 障害者施策の発展期 (1955年－1973年)

同時期は、戦前の戦傷病者対策の引き継ぎと、新たに設置された障害者福祉施設の拡充の時代であったといえる。

精神薄弱者福祉法の制定

日本経済は、急激な設備投資と重化学工業化を基礎に、1950年代半ばから驚異的な高度成長を遂げた。この時期に始まった高度経済成長は、社会全般に急変化をもたらした。まず産業構造の変化は、都市への人口集中や地域社会の崩壊、老人問題や核家族化問題などの現状を生み出した。また、当時の公害の発生は、障害者を量的・質的に増大し、社会問題を深刻化させ、かつ、従来の法や制度の谷間にあった在宅障害者や重度障害者の問題をさらに顕在化させた。

1955年10月に全国身体障害者実態調査の実施、国民健康保険法及び職業訓練法の制定（1958年）の他、1959年7月の精神薄弱^{註4)}児全国実態調査の実施などがある。とくに、日本の障害者福祉の初期段階で、一応の体系的整備を実現させたのは、1959年4月16日に公布された国民年金法（1959年11月1日施行、法律第141号）であった。同法の施行により、障害年金並びに障害福祉年金の創設が実現された。しかし、法制定の際の予算規模削減に伴って年金の支給内容が縮小されたため、同法は制定当初から沢山の不十分さを含むものとなった⁵⁾。

1960年3月、精神薄弱者福祉法が成立した。けれども、予算制約のために精神薄弱者の福祉は満足す

べき実態でなく、同法から取り残された障害者の扶養は家族の負担となっていた。つまり、同法の中身が不十分である故に、重度者対策が遅れ、在宅者の施策も十分な内容ではなかった。その結果、障害者福祉法の要である身体障害者福祉法、精神薄弱者福祉法の両福祉法が、重度・重症の障害者には無縁に近い存在であった。そのため、障害者福祉の発展という側面では、身体障害者雇用促進法の制定（1960年7月25日公布・施行、法律第123号）を待たなければならなかった。

1960年7月に成立した同法は、国・地方公共団体及び一般雇用主に対して、一定率以上の身体障害者を雇用することを義務付けた。法律の中心点は、割り当て雇用制度の実施であった^{註5)}。しかし、法は雇用主に雇用義務を明らかにしたわけでもなく、適用範囲として精神薄弱者はもちろん身体障害者の一部も除外し、かつ、公共職業安定所の受け入れ体制も整備されていないなどの不備があった。

一方、身体障害者福祉法においては、法制定以降の数次に亘る改正により、実施体制の整備をはじめ、補装具制度や更生医療制度及び更生援護施設体系の基礎が固められた。その他、老人福祉法の制定（1963年）及び戦傷病者特別援護法の制定（1963年）などがあり、1964年7月には重度精神薄弱児扶養手当法が制定された。

このように、障害者福祉対策の流れが治療・施設収容・重度の障害者対策となっていく中、1964年の東京オリンピック大会（1964年10月10日－同年10月24日）に引き続いて、障害者の国際競技大会である第13回東京パラリンピック（1964年11月3日－同年11月12日）^{註6)}が開催された。

身体障害者福祉法 1967年改正

上記した1964年開催の東京パラリンピックによって、障害者福祉に関する全国民的関心・認識の高まりを背景に、障害者スポーツが全国に広く普及されるようになった。その影響から、東京オリンピック大会開催年の翌年である1965年には、第1回全国身体障害者スポーツ大会、第3回汎太平洋リハビリテーション会議が東京で開催された。

これに伴って、施設の近代化及び計画的整備、重度障害者の援護策の強化などの必要性が社会的に広く認識されるようになり、障害者福祉施策は年を追ってその拡充が図られた。その際、1958年の職業

訓練法の制定による身体障害者の職業訓練校の設置、精神薄弱者福祉法にもとづく職親制度の実施、職業安定法（1963年）、雇用対策法（1966年）、新職業訓練法（1969年）などが制定・改正された。

1965年8月、厚生省は身体障害児・者実態調査（約116万人）を全国的に行なった。1966年11月、身体障害者福祉審議会は厚生大臣の諮問に対して、「身体障害者福祉法の改正とその他身体障害者福祉行政推進のための総合的方策」に関する答申を行なった。この答申を受けて、1967年8月、身体障害者福祉法の本格的な改正が行なわれた^{註7)}。

また、身体障害者相談員制度、身体障害者家庭奉仕員派遣制度の創設などを含めた身体障害者福祉法改正と同時に、児童福祉法、精神薄弱者福祉法、重度精神薄弱児扶養手当法の改正なども同時期に行なわれた。それと共に、1966年に「身体障害者地域活動」の調査が開始され、とくに1967年以降、主に身体障害者福祉法に関連する制度が徐々に補足されることに従い、いくつかの重度障害者施策が新たに加えられた。

一方、重度精神薄弱（児）者については、1965年に厚生省内にコロニー懇談会を発足させ、1967年以後は各県でもコロニーの設置を進めた。その他、1967年9月の重症心身障害児対策5か年計画、1969年には重度障害者に対する「日常生活用具の給付」が開始され、いわゆる在宅の重度障害者への対策が取られ始めた。

心身障害者対策基本法の制定

1967年から1968年にかけて、各政党はそれぞれ心身障害者対策に関する基本法案あるいは基本要綱を発表した。また1968年には、衆議院社会労働委員会に障害者対策小委員会が設置され、各政党、関係行政機関、関係団体との意見調整を重ねた。

その頃、年金・雇用・福祉・保健・教育の各分野の法律の改正など、具体的な施策を促進する原動力として、心身障害者対策基本法案が国会側提案の立法として上程され、1970年5月21日には心身障害者対策基本法（法律第84号）が公布、施行された。

同法は、心身障害者対策について基本的事項を定め、今後の方向を明らかにすることによって、国・地方公共団体を通ずる一貫した体系と有機的な連携のもとに、心身障害者福祉施策が行なわれることを狙いとしたものであった。

1970年8月の中央心身障害者対策協議会発足、1971年7月には精神薄弱（児）者施設入所者実態調査（約36万人）などの動きがあった。1971年には、重度の精神薄弱者並びに身体障害者のため、特殊法人として国立心身障害者コロニーの設置・運営が行なわれた。

また、国は1971年に社会福祉施設整備緊急5か年計画を決定するが、その達成率は3年目の1973年度で27%と極めて低かった。それ以降、政府は1973年を「福祉元年」と謳い、「福祉国家」と「福祉社会」の到来を期待させる政策目標を大々的に掲げていた。

3. 障害者施策の調整期（1974年－2000年）

障害者権利宣言と国際的動向

障害者の権利保障に関する国際的な到達点は、1975年12月9日、第30回国際連合総会が「障害者の権利に関する宣言」（略称・障害者権利宣言）を採択したことに示される。国連における長年にわたる討議の成果である同宣言は、障害者の人権思想の発展に関する世界的潮流の象徴であった。1976年に開催された第31回国連総会では、「5年後の1981年を『国際障害者年（IYDP）』とする」ことを全員一致で決議した。また、国連総会決議は国際障害者年のテーマを「完全参加と平等」とし、「国際障害者年行動計画」を強調した。

このような国際的動向を背景とした国内の障害者施策には、これまでの社会福祉の対象としての障害者に関する考え方における発想の転換が求められた。それと共に、その他の障害者政策において、障害者に関する地域ケア、それぞれのライフサイクルに応じた施策、重度障害者への積極的対応などが要請されてきた。とくに、これに関する具体的な施策として、1975年の福祉手当支給制度の創設、1976年の身体障害者雇用促進法の一部改正などが行なわれた。

また、早々この時期から、施設解体・コロニー解体を主張する動きが障害者児施設で行なわれるようになった。さらに、人々のニーズの多様化・高度の専門化に対応して、生活・医療・教育・労働などの諸科学が福祉的視点から統合化を見せ始め、障害者人権尊重を視野に入れた在宅福祉に人々の注目が集まった。

その他の施策として、1979年12月に国立身体障害

者リハビリテーションセンターの開所、1980年2月に身体障害者全国調査の実施（18才以上の身体障害者が約200万人で、1970年調査より約50%増大）などがあり、同年3月には総理府の中に国際障害者年推進本部が設置された。

1981年11月、政府は毎年12月9日を障害者の日と決定した。1982年1月、心身障害者対策基本法に従って設置された「中央心身障害者対策協議会」によって、「障害者対策に関する今後10年間の方向と目標」が内閣総理大臣に意見具申された。そこで、国は、上記「中央心身障害者対策協議会」の意見具申に基づいて、1982年3月、啓発・広報活動、保健・医療、教育・育成、雇用・就業、福祉・生活環境の5分野から構成される「障害者対策に関する長期計画」（1983年－1992年）を策定し、障害者対策に関する今後10年間の進展が図られた。また、1982年4月には「障害者対策推進本部」を設置し、上記計画の実施を積極的に行なった。

1982年12月、第37回国連総会は「障害者に関する世界行動計画（1983年－1992年）」を発表した。それに即して、日本では身体障害者福祉法1984年改正と基礎年金制度の創設、所得保障制度の大改革などが行なわれた。

身体障害者福祉法 1986年改正

その間、社会・経済の発展と国民意識の多様化、人口構造の急速な高齢化などにみられるように、障害者を取り巻く環境は大きく変化してきた。そのため、これに対応した障害者施策の新たな展開を図ることが、1985年頃から論議されるようになった。

1985年5月17日、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」が参議院本会議で可決され、身体障害者や高齢者の福祉分野にかかる補助事業の国の負担割合は10分の5を基本とすることとされた。これと併行して、臨時行政改革推進審議会の答申及び行革大綱の閣議決定（同年12月）に基づく行革関連法案として、国の機関委任事務の整理合理化と許認可の権限の地方公共団体への移譲などを目的とする「地方公共団体の執行機関が国の機関として行なう事務の整理及び合理化に関する法律」（1986年）が定められた。

それ以降、「障害者対策に関する長期計画」（1983年－1992年）の中間年にあたる1987年6月、政府は上記「中央心身障害者対策協議会」の意見具申を受

け、「障害者対策に関する長期計画後期重点施策（1987年－1992年）」を定め、同長期計画の目標を達成することとした。同年11月には、身体障害者実態調査結果の概要がまとまった。当時、18才以上の身体障害者の推計は約241万人であった。

また、精神医学の進歩、障害者人権意識の高まり、多様化、当事者運動の前進などの要因によって、精神衛生法（1950年制定）が数次の一部改正を経て、1987年（昭和62年）には「精神保健法」と改められた。

身体障害者福祉法 1990年改正

1990年6月にあった身体障害者福祉法の改正は、福祉関係八法の改正の一部として行なわれた^{注8)}。これにより、身体障害者福祉法は市町村一元化など、その内容の一部が改められた。一括した法改正は地域福祉への基盤整備ともいわれ、日本の社会福祉制度骨格の改正を目指したもので、代表して「老人福祉法等の一部を改正する法律」（1990年、法律58号）として成立した。

また1992年には、上記内容の後続計画として、1993年度から概ね10年間を期間とする「障害者対策に関する新長期計画」（1993年－2002年）が策定された^{注9)}。

障害者基本法の制定と障害者プラン

従来の「心身障害者対策基本法（1970年5月成立）」を23年ぶりに大幅に全面改正し、今後の障害者対策の一層の推進を図ったのが、「障害者基本法」（1993年11月成立、1993年12月3日公布）である。一方、当時の障害者施策の国際的動向としては、国連のアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）が定めた「アジア太平洋障害者の10年（1993年－2002年）」が挙げられる。他方、障害者施策の国内動向としては、1995年5月改正の「精神保健及び精神障害者福祉に関する法律」（略称・精神保健福祉法）を挙げることができる。

また、1995年12月、政府・障害者対策推進本部（1996年、障害者施策推進本部と改称）は、「障害者対策に関する新長期計画」を具体化するための重点施策実施計画として、障害者プランを決定した^{注10)}。同プランは、1996年から2002年までの7か年計画としたため、同プランの副題は「ノーマライゼーション7か年戦略」である。1997年12月、「精神保健福祉法」が制定された。同時期における障害者施策

の動向は、以上の通りである。

4. 障害者施策の転換期（2001年－2014年）

障害者基本計画（2003年－2012年）の策定

政府は、障害者の社会への参加・参画に向けた施策推進のため、2003年度から2012年度までの10年間に講ずべき障害者施策の基本的方向を定めた。2002年12月24日の障害者施策推進本部の決定である同年の「障害者基本計画」に基づき、2003年度から2007年度までの前期5年間において、障害者施策の一層の充実を図るため、政府の重点施策である「重点施策実施5か年計画（新障害者プラン）」が策定された。

さらに、2007年12月25日、障害者施策推進本部の決定で、2008年度から2012年度までの後期5年間における諸施策の推進を図るため、重点的に取り組む課題についての施策項目や数値目標、達成期間などが新たに策定された⁶⁾。

障害者自立支援法の制定

これまでの障害者施策は、障害種別ごとの法律などに基づいてサービスが提供されており、そこには制度的に不都合があった。また、全国共通の利用のルールがなく、地域における基盤整備やサービス提供主体が異なっており、障害種別や地域ごとにサービス利用の格差が生じていた。

そのため、障害者施策は2003年4月、従来の措置制度から利用者が自らサービスを選択する支援費制度へと移行し、一定のサービス提供体制の整備が図られることとなり、新たな利用者が急増した⁷⁾。また、2004年には、障害者福祉制度の谷間におかれていた自閉症、LD（学習障害）、ADHD（注意欠陥多動性障害）の人々の支援対策を強化するため、発達障害者支援法が成立し翌年4月に施行された。

しかし、支援費制度は、精神障害者が対象となっていないことや、従来と変わらず障害種別ごとの制度となっていることと、全体のサービス利用が増大する中で新規利用者がさらに増加する見込みであることへの対応などについて、その内容が十分なものとはいえなかった。こうした問題に対処すべく、「障害者自立支援法」が2005年10月31日に成立し、2006年4月1日より段階的に施行された。続いて、2006年10月から障害福祉サービスにかかる自立支援

給付の体系が整えられた¹¹⁾。

雇用・就業の分野においては、障害者の社会参加に伴ない、就業に対するニーズが高まっており、障害者の就業機会の拡大による職業的自立を図ることが必要となった。2005年6月、精神障害者に対する雇用対策の強化などを内容とする「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」が成立し、同法は2006年4月に一部施行、同年10月から全面施行された。

さらに、障害者の雇用の促進を図るため、中小企業における障害者雇用の一層の促進、短時間労働に対応した雇用率制度の見直しなどを内容とする「障害者の雇用の促進等に関する法律の一部を改正する法律」が2008年12月に成立し、2009年4月から順次施行された⁸⁾。

2009年12月8日、「障がい者制度改革推進本部」が設置された。2010年、障害者自立支援法改正（利用者負担の見直しなど）、児童福祉法改正（障害児の定義の見直しなど）があった。

障害者基本法 2011年改正

2011年6月17日、障害者虐待防止法が成立し、同月24日に公布された。同年8月の障害者基本法改正で、障害の定義に発達障害者が精神障害者に含まれた。とくに、同法第4条に差別禁止規定が盛り込まれた。

2012年6月、「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律」（以下、「障害者総合支援法」と略す）が成立した。同法では、2013年4月1日から「障害者自立支援法」を「障害者総合支援法」とすると共に、障害者の定義に難病などを追加し、また2014年4月1日からは、重度訪問介護の対象者の拡大、ケアホームのグループホームへの一元化などが実施されるようになった。2012年9月14日、障害者政策委員会差別禁止部会が障害者差別禁止法への意見書を取りまとめた。ちなみに、上記の障害者虐待防止法は、2012年10月1日から施行された。

2013年6月19日、「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律」（以下、「障害者差別解消法」と略す）が参議院本会議にて全会一致で可決・成立し、同月26日に公布された（但し、3年後の2016年4月1日からの施行である）。また同年、精神保健福祉法改正、障害者雇用促進法改正などが行われた。

このように、当時、国内法と「障害者の権利に関する条約」（略称・障害者権利条約）¹²⁾の内容との整合性を確認する関連法制度の全面的な見直しが行われた。

のちの2013年12月4日、日本の参議院本会議は、障害者基本法や障害者差別解消法の成立に伴い、国内の法律が国際条約の求める水準に達したとして、同条約の批准を承認した。こうして同条約は、2014年1月20日付けで国際連合事務局に承認され、同年2月19日から国内で効力が発生するに至る。

回顧と展望

以上、戦後日本における障害者施策の動向を見てきた。戦前の障害者救済は、救済対策の対象としての当事者のことを意味し、終戦までの傷痍軍人の援護行政を別にすれば、障害者施策の欠落と消極性が戦前期施策の特徴であった。また、戦時体制から国の厚生施策の対象者は戦争傷痍兵に限定されて、施策自体も障害者対策一般に広がる普遍性をもつものではなかった。そのため、障害者施策がすべて国民に対する国の施策として取り上げられるようになったことは、戦後からである。

まず、一つ目の障害者施策の生成期（1945年－1954年）のことであるが、身体障害者福祉法は就労保障、所得保障を欠き、またそれを補う関連法制との連携にも不十分さが見えた。これに加えて、法実施の予算がきわめて少額であるため、法政策の十分な実行を期待し得なかった。このことが、その後の問題の発端となったといえる。

同時期は、障害者の生活に関連する数多くの法制度が整備された。中でも、その主な内容としては、昭和20年代の二つの法律、つまり社会福祉事業法の制定（1951年3月）、国鉄「身体障害者旅客運賃割引規則」の公布（1952年）などがある。また、昭和20年代における障害者問題は、基本的には障害者の生活困窮とリハビリテーション援護の欠落という、この二点に特徴づけられよう。

二つ目の障害者施策の発展期（1955年－1973年）は、主として障害者対策の基本問題ともいえる所得保障要求と国民年金制度の実現などを取り上げることができる。昭和30年代に整備された社会福祉諸制度の内容の充実や、リハビリテーション技術の進歩

を踏まえて、社会経済の発展に相応しい障害者対策の充実などが各方面から聞かれるようになる。

また、リハビリテーション医療をはじめとする障害者の生活援助に関する諸技術の著しい進展が見られたのも、同時期の特徴である⁹⁾。以降、障害者福祉施設や障害児教育、リハビリテーション・サービスのあり方をめぐる模索が一つの焦点となった。このように、障害者福祉対策の拡大と共に、とくに重要な意味をもつのは、障害者福祉の理念が同時期に大きく拡大・発展したことであった。その他、基本的には高度経済成長期における障害者福祉総合対策の出発と、障害者福祉対策の拡大・体系化という、この二点に特徴づけられる。

1950年代末から1960年代までの障害者施策は、身体障害者福祉法、身体障害者雇用促進法、国民年金法の制定により、福祉、雇用、所得保障の三本柱を整備した。また、1960年代に顕在化してきた「高度経済成長のひずみと障害者」という課題は、障害者政策の質的発展を要請したところにその特徴がある。さらに、同時期は戦後障害者福祉対策の展開において、一定の総合性をもった基本法制の制定により、初期的段階での総合対策の枠組みが実現された時期であったといえる。

三つ目は、障害者施策の調整期（1974年－2000年）に関する考察である。ドルショックとそれに引き継ぐ1973年秋の石油ショックにより、それまで続いてきた高度経済成長期は終わりを告げ、福祉政策は年ごとに膨張する防衛予算の圧迫を直接的に受けることになった。こうして、不況・財政危機を理由に福祉予算が抑制され、社会保障・社会福祉の分野でも福祉見直し論が台頭し、わずか5年足らずして国の政策転換が行なわれるようになった。

上述したように、同時期における障害者施策は、高度経済成長期の欠落点を埋めると共に、対策の基本理念に障害者の生存権思想を定着させ、より次元の高い総合的な対策の確立を課題とした。

いわば、1975年以降の低経済成長の固定化と福祉抑制を基本とする政治の定着は、障害者福祉拡充を要求する各層の運動に混乱を与えた。それは、かつてない困難な状況のもとで、新しい大綱的な見直しをつくり上げるための模索ともいえる。

1982年、「国連・障害者の10年」の国内行動計画として、障害者施策に関する初めての長期計画であ

る「障害者対策に関する長期計画」（1983年－1992年）が策定された。このように、国際障害者年の大きな成果は、それぞれの国レベルにおける「障害者対策に関する長期計画」の策定であり、また具体的な年次計画を含めて、障害者対策が本格的かつ計画的に取り組みられるようになったことなどである。

上述したように、この時期には、障害者と障害者の援護にかかわる専門職・市民・行政がそれぞれ障害者福祉への新しい価値と思想を再認識することに、人々の関心が集まった。また、この時期から、重度障害者のための共同作業所づくり運動が急速に拡大された。そこで、肢体不自由者を中心とする重度障害者に関する地域社会の一員としての自立生活問題が、試行的な段階ながら実践課題として浮かび上がってきたのも、同時期の特徴である。

四つ目は、障害者施策の転換期（2001年－2014年）に関する考察である。2000年に行なわれた社会福祉基礎構造改革は、以降の障害者施策の方向に大きな影響を与えた。2002年12月24日に策定された新しい「障害者基本計画」においては、「障害者対策に関する新長期計画」（1993年－2002年）における理念が継承された。同時期は、障害者施策の拡大と計画的取り組みの時期であるといえる。

上述したように、日本の障害者施策は、三度にわたる10年間の長期計画に沿ってノーマライゼーションとリハビリテーションの理念の下に着実に推進されてきた。また、2003年からは、共生社会（インクルージョン）が国のスローガンとなった。ただ、一人の障害者が独立した社会人として自立し、人間らしい生活を営むことのできる諸条件が確立されているかどうかという視点から障害者施策の動向を見ると、そこには依然として多くの不十分さが残る。

つまり、日本の障害者施策を、国連・ILO条約が示している障害者に関する国際的合意やその水準と比べた時、国際条約批准のタイミングを含めて、グローバル化（globalization）への乗り遅れは一目瞭然である。そのため、教育や住宅問題、福祉の街づくりに根ざした交通機関の整備、誰もが安心して利用できる医療機関など、様々な分野において「障害者権利条約」の観点からの見直しを行なっていかなければならない。とくに、同条約が求める労働・雇用を実現するためには、企業の意識を高めるだけではなく、IPSモデル¹⁰⁾を含む支援体制の充

実や合理的配慮の確保を積極的に進めていかなければならない。

IV. おわりに

本稿では、戦後日本における障害者施策の展開を考察した。昭和20年代後半から昭和30年代にかけて、日本の社会保障や社会福祉制度全般が整備された。以降、障害者施策が国の懸案として取り上げられてから今日に至るまで、障害者福祉に関する様々な法制度が実現されてきた。

いわば障害者関連施策は、身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、精神保健及び精神障害者福祉に関する法律、児童福祉法、社会福祉法などに基づく福祉施策の他、医療、教育、職業訓練、雇用促進¹¹⁾、所得保障などの諸施策が数多くの法律によって進められてきて、現在の障害者総合支援法の施行に至っている。

そこで、日本の障害者政策は、成立当時の社会的状況に根拠していることと、その中でも、社会生活を営む上でのハンディの大きい重度障害者に焦点を当てた政策の実現が最大の課題であることなどが理解できた。

しかし、戦後の平時体制のもとで継承・発展する障害者施策の動向に関する国際比較研究を始め、とくに2014年以降の障害者関連施策などに関する考察ができなかったことは、本研究の限界である。そのため、これらの問題については、筆者の今後の研究課題としたい。

文献

- 1) 政府は、苦肉の策で競馬法を改正して馬券発売を認め、収益も財源にされた。同年開催の第1回「日本ダービー」が救護法を牽引したのである。宮武剛「時代を支え時代を拓く」論説「民生委員100年」『福祉新聞』(2017年6月26日(月))。
- 2) 松本征二. 身体障害者福祉法の解説と運用. 東京：中央法規出版；1954. p.2.
- 3) 吉田久一・一番ヶ瀬康子編. 昭和社會事業史の証言. 東京：ドメス出版；1982. pp.320-323.
- 4) 岩橋武夫は、明治31年3月16日に生まれた。大

正6年7月、早稲田大学採鉱冶金科に在学中失明、同12年関西学院大英文学科を卒業後大阪市立盲学校に奉職、渡英し昭和2年エジンバラ大文学部を卒業、帰国後関西学院大英文学部専門部講師を兼ね、同6年2月大阪盲人協会を設立会長となる。昭和10年10月愛盲会館ライトハウスを建設、館長となる。

失明後、自己更生の体験に基づき終始愛盲事業に献身、盲人の啓発と一般社会の盲人に対する認識と理解を深めることに盡力、年来の宿願であった身体障害者福祉法制定の成果を収めた「光は闇より」「ヘレン・ケラー全集」など、21種の著書がある。

人事興信所. 人事興信録第17版. 東京：人事興信所；1953. い p.160.

- 5) 児島美都子・真田是・秦安雄編. 障害者と社会保障. 東京：法律文化社；1986. p.220.
- 6) 社会保障入門編集委員会. 社会保障入門2009. 東京：中央法規出版；2009. p.87.
- 7) 同書. p.89.
- 8) 内閣府. 障害者白書(平成21年版). 東京日経印刷；2009. p.5.
- 9) 一番ヶ瀬康子・佐藤進編. 障害者の福祉と人権. 東京：光生館；1991. p.123.
- 10) IPS (Individual Placement and Support) とは、米国で1990年代前半に開発された個別就労支援モデルであり、数多くの無作為化比較研究が行なわれ、一般就労率の向上などの有効性が実証されており、近年注目されている科学的根拠に基づく実践の一つである。

日本においては、2005年より千葉県市川市国府台地区において日本版IPS (IPS-J) が開始されている。近年、東京や愛媛でもIPSを志向した取り組みが開始されつつある。

内閣府 HP ユースアドバイザー養成プログラムより。

- 11) 「日本の障害者雇用政策はILO第159号条約に違反している」と全国福祉保育労働組合(以下、「福祉保育労」と略す)が2007年8月にILOへ申し立てた問題で、委員会を設けて審査していたILOの報告書がまとまった。例の報告書を受けた福祉保育労が、2009年6月8日、その内容を明らかにした。

ILOは当時、「条約違反」という直接的な言葉は使わなかったが、授産施設で働く障害者にも労働法規を適用することの必要性を示唆し、障害者自立支援法下で働く場に利用者負担が導入されたことへの懸念などを示した。『福祉新聞』、2009年6月15日（月）。

注釈

- 1) 恤救規則では、鰥寡孤独など独身の者に対しては年間米1石8斗を、疾病のために就業不能の者に対しては1日米3合を給与することになっていた。しかし、その対象には障害者が含まれていても、障害者対策といえるものではなかったといつてよい。
- 2) 救護法は、のち戦後の旧生活保護法（1946年9月）及び新憲法下の生活保護法に発展した。なお、国家体制確立期の障害者問題の拡大、貧困層の拡大と障害者の生活、盲人、聾啞者の生活と運動、精神病者の取り締りと保護治療、その他の身体障害者施策に関する考察などは、紙面の関係上、本稿では略す。
- 3) 生活保護法は、生活扶助、生業扶助の程度の向上、収容施設の拡充などの点で相当の貢献が見られた。しかし、この法律が最低生活の保障をその使命とするものである以上、純粋な意味で身体障害者対策ということとはできないものであった。
- 4) 精神遅滞者、発達障害者、知的障害者ともいわれるが、従来の法律、学術論文などの公式用語では、精神薄弱者を記していた。精神薄弱者を別の用語に代える問題に関して厚生省は長年検討中であったが、「精神薄弱の用語の整理のための関係法律の一部を改正する法律案」が1998年9月、参議院本会議で可決、成立し（法律第110号）、1999年4月1日よりようやく施行されることとなった。それに際して、「精神薄弱」の用語はすべて「知的障害」に変更された。私見はさておいて、とりあえず本稿では1999年法改正までの記述に限り、当時の公式用語である精神薄弱者の言葉を選ぶことにした。
- 5) すなわち、国および地方公共団体ならび一般事業主などに対して、一定率以上の身体障害者の雇用に努めるよう雇用率制度が定められた。この比率は、法制定当時においては官公庁の非現業的機関が1.5%、現業的機関が1.4%とされ、また民間の現業的事業所が1.1%、事務的事業所が1.3%（ただし、特殊法人の事業所にあつては、現業的事業所が1.1%、事務的事業所が1.5%）とされていた。
- 6) 東京パラリンピック（国際身体障害者スポーツ大会）を契機に、身体障害者のスポーツ振興と障害者の社会参加の促進を図るため、1965年より国民体育大会の開催県において全国身体障害者スポーツ大会が開催されることになった。
- 7) 制定時の法第3条「差別の禁止」は、第4次改正（1967年）で条項の削除が行なわれ、「国・地方公共団体及び国民の責務」として条文変更された。
- 8) 他の七法とは、社会福祉事業法（現・社会福祉法）、老人福祉法、児童福祉法、精神薄弱者福祉法（現・知的障害者福祉法）、母子及び寡婦福祉法（現・母子及び父子並びに寡婦福祉法）、老人保健法、社会福祉・医療事業団法（現・独立行政法人 福祉医療機構法）などである。
- 9) 日本の障害者対策に関する政府の第2次長期計画というべき「障害者対策に関する新長期計画」が、1993年3月に総理府・障害者対策推進本部で決定された。この「障害者対策に関する新長期計画」は、これまでの10年の障害者対策を見直し、さらに残されている課題を明らかにし、政府の取り組むべき施策を定めたものであった。
- 10) 1995年には、新長期計画の後期重点施策実施計画として「障害者プラン」が策定され、障害者施策の分野で初めて数値による施策の達成目標が掲げられた。
- 11) ただし、障害者自立支援法（2006年）は、法を取り巻く社会・経済・環境の側面から、今後介護保険法との合併が見込まれているといわれたが、これには政治・経済などの問題が多く内在され、結果的には近い時期に廃止になることが予測される。
- 12) 障害者権利条約は21世紀初の人権条約である。上記条約は、2002年7月の障害者権利条約アドホック委員会第1回会合から、2006年12月5日

の障害者権利条約アドホック委員会第8回会合再開会期までの5年間に亘り、検討が続いた。以降2006年12月13日の第61回国連総会本会議において障害者権利条約が採択された。

具体的に、日本政府の署名（当時、高村正彦

外務大臣）は、2007年9月28日であった。その翌年の2008年4月3日まで20か国が同約を批准し、2008年5月3日から条約の効力が発効した。2016年12月現在の批准国は172か国である。

[Original Article]

The Development of Policies for Persons with Disabilities

Nangu Kim

[Abstract]

The historical development of policies for people with disabilities runs parallel to the trends of social welfare. In fact, the development of social welfare in Japan may be clearly distinguished into two periods that evince clear tendencies: before and after the Second World War. After providing an overview of the pre-war circumstances pertaining to welfare policies for people with disabilities, this paper discusses the temporal trend shifts in such policies in postwar Japan. To this end, the paper is structured into the following sections: the embryonic stage; the development stage; the adjustment stage; and the turning point. This ultimate stage denotes the time of retrospection and of the development of a clear stance with regard to the institution of policies for people with disabilities. Finally, the paper discusses policies for people with disabilities instituted in Japan before 2014. The study discovered that Japan's disability policy is based on the social circumstances that prevail at the time of its formation. In addition, Japan's biggest challenge is the realization of policies pertaining to the social assimilation of people who have severe disabilities.

Keywords: policies for people with disabilities, embryonic stage, development stage, adjustment stage, turning point, Convention on the Rights of Persons with Disabilities