

[原著論文]

## 戦後日本における障害者福祉・職業リハビリテーション法政策小史

金 蘭九<sup>1</sup>

### 【要 旨】

戦後における障害者政策の成立を明らかにし、以降の政策展開を見出していくには、占領初期の障害者政策、具体的に福祉・雇用法政策の動向に関する考察が重要である。ただ、終戦直後、主に1946年から1947年までの障害者政策の時期的動向に特化したアプローチは皆無に等しい。

このような問題意識に基づき、本稿の目的は、戦後、1946年と1947年における障害者政策、とくに福祉・雇用法政策の動向を考察することである。本稿の意義は、当時における障害者福祉・雇用法政策動向の解明に一助となることである。また、本稿の研究内容は、傷痍者対策の出発点、傷痍者保護対策、傷痍者保護対策へ向けた動き、職業安定法の制定と身体障害者職業安定要綱、障害者運動と盲人の針灸存続運動、考察などである。

**キーワード：戦後、障害者福祉、傷痍者対策、身体障害者職業安定要綱、障害者運動**

### I. はじめに

国全体がファシズム化していく時、社会福祉の分野においても、その事態に抗することが如何に困難であるかは、戦前の歴史がそれを物語っている。1945年8月15日、第二次世界大戦が終わる。それ以降、日本はGHQ<sup>註1)</sup>の占領下に置かれるようになり、旧制度が崩壊し、新しい制度がそれに置き換えられるようになった。

終戦直後、日本政府がまず対処すべきことは、職を求めて巷にあふれる復員軍人や引揚者、軍需産業などから吐き出された人々の雇用の問題であった。つまり、戦争によって壊滅的な状態を招いた産業の雇用吸収力が弱く、失業者が滞留しがちであったため、一人でも多くの求人確保し、失業問題の解決を図ることは国の最優先課題であった。

こうした社会的背景から、当時は、福祉と雇用に関する法政策の相関関係が注目される時期であった。とくに戦後における障害者政策の成立を明らかにし、以降の政策展開を見出していくには、占領初期の障害者政策、具体的に福祉・雇用法政策の動向に関する

考察が重要である。

戦後福祉政策については、すでに村上貴美子氏の『占領期の福祉政策』（勁草書房、1987年）を始め、多くの先行研究がある。ただ、終戦直後、主に1946年から1947年までの障害者政策の時期的動向に特化したアプローチは皆無に等しい。

このような問題意識に基づき、本稿の目的は、戦後、1946年と1947年における障害者政策、とくに福祉・雇用法政策の動向を考察することである。また、本稿の意義は、当時における障害者福祉・雇用法政策動向の解明に一助となることである。本稿の研究方法は文献研究であり、文献調査による資料分析方法を採っている。つまり、日本国内の関係文献の分析を行うなど、原資料と従来研究成果に基づき事実関係を確認し、実証的に分析する。また、本稿の研究内容は、傷痍者対策の出発点、授産施設の設置、傷痍者保護対策へ向けた動き、職業安定法の制定と身体障害者職業安定要綱、障害者運動と盲人<sup>註2)</sup>の針灸存続運動、考察などである。

では、戦後、1946年と1947年における障害者政策、とくに福祉・雇用法政策とその動向はどのように成

<sup>1</sup>九州看護福祉大学 看護福祉学部 社会福祉学科

立し、展開されてきたのか。以下、傷痍者対策の出発点から、その内容を見てみよう。

## Ⅱ. 傷痍者対策の出発点

終戦直後の1945年9月、街頭には闇市が氾濫した。同年10月11日、GHQは憲法改正の必要性和民主化などのため、いわゆる五大改革<sup>1)</sup>を日本政府に要求した<sup>注3)</sup>。一方、軍需省は1945年8月27日に廃止されていたので、労働問題はすべて厚生省で行うこととなった。

同(1945)年10月27日、厚生省官制の改定で社会局が復活され、労政局と勤労局が新設された。1945年11月24日、GHQは日本政府に対して「SCAPIN 338: Pensions and Benefits」、つまり「恩給および給付金(恵与)」<sup>2)</sup>と題する覚書を交付し、軍人恩給の停止を指令した。その頃、GHQ参謀第4部(占領軍の物資補給担当部局・G4)は日本政府に、救済用食料物資の配給計画と失業救済のための対策を講じることを提案した。しかし、その間、日本政府が国内の失業問題と食料不足について積極的な対策を講じなかったため、1945年12月8日、GHQは参謀第4部・福祉課・天然資源局との協議を経て、その結果、SCAPIN 404「Relief and Welfare Plans」(救済並び福祉計画に関する件)<sup>注4)</sup>が策定された<sup>3)</sup>。

同年12月15日、東京では上野地下道の浮浪者約2,500人(児童約495人を含む)が施設に一斉収容された。以降、繰り返し「狩りこみ」が実施されていく。同じ日、日本政府の「生活困窮者緊急生活援護要綱」が策定された。このように、当時の人々の暮らしは、極度の混乱状態であった。その後、同年12月31日、日本政府はSCAPIN 404「Relief and Welfare Plans」(救済並び福祉計画に関する件(略・救済福祉計画))に対し、CLO(Central Liaison Office: 終戦連絡中央事務局・外務省管轄・日本政府の対GHQ窓口)1484「救済福祉ニ関スル件」と題して、GHQに回答を行なった<sup>注5)</sup>。

1946年1月4日、SCAPIN 548「ある種の政党、政治的結社、協会および其他団体の廃止の件」がGHQから出された。そこで、傷痍軍人に対する優遇措置はGHQの命令によって全面廃止され、1946年2月8日には勅令第75号に基づき、軍事保護

院が解体された。また、1936年12月に設立された大日本傷痍軍人会は、上記の覚書がGHQから出たため、同(1946)年2月22日には、会を自発的に解散することとなった。その後、1946年の2月27日、GHQのSCAPIN 775「救済福祉計画に関する覚書」が発表された。

当時の日本政府は、これまでの体制・機構および人員を温存することを意図した。そのため、傷痍軍人に対する具体的な援護を、(1946年2月22日に解散した)大日本傷痍軍人会を継承した協会に代行させるという方針を定め、1946年3月に協会が設立された。しかし、GHQの非軍事化・民主化路線の下、SCAPIN 775に集約された「無差別平等の原則」に基づき、傷痍者に対する行政施策が行なわれていたとみられるこの時期に、上述したような協会の設立は、GHQにより解体されようとしている傷痍軍人優遇措置を日本政府が何とか維持温存しよう<sup>4)</sup>とする、一種のあがきにも似た対策であった。

GHQによる傷痍軍人優遇措置の全面廃止に当たって、いみじくも当時における厚生省の態度は、黒木利克<sup>注6)</sup><sup>5)</sup>が次のように語っていることから窺えよう。すなわち、

昭和21年8月27日、厚生省社発第109号「時事通信の記事について」によれば、さる8月13日付時事通信速報版、特にその英訳版にて、一松厚生大臣が衆議院の引揚特別委員会において、「東京都が元傷痍軍人救済の計画を進めている」というような答弁をしたと報じ、又読み方によっては、政府が元軍人未復員家族の救済について、何等かの特別な待遇を考慮中であるかの如き、誤れる印象を与える虞のある記事が記載されているが、右は大臣の答弁とは異なっており、従来機会ある毎に申し進めた如く、生活困窮者の保護はすべて無差別平等を原則とするものであり、殊に旧軍人・軍属について特別優先的待遇をしてはならないという根本方針に何等変更ないものであるから、誤解のないよう、念のため通知する。

尚戦争、災害、事故、その他原因の如何を問わず傷痍又は疾病に罹った者の保護の具体的対策については、目下関係各方面の諒解を得べく努力中であるから、その結果にもとづいて近く更に指示する見込

みである<sup>6)</sup>。

1946年9月、協助会は、東京都文京区に身体障害者授産所を開設した。このことは、就労・雇用の保障から除かれてしまった身体障害者を対象に、授産という形態でのみ就労の場が保障されていたともいえよう。しかし、その活動は目立たないまま、のちGHQの方針で自発的に解散することとなった。

### Ⅲ. 授産施設の設置

1946年の2月27日、GHQのSCAPIN 775「救済福祉計画に関する覚書」が発表されたことを受け、1946年4月30日、日本政府は「救済福祉に関する政府決定事項に関する件（報告）」(CLO2223)をGHQに提出した。そこには、「全困窮者に対する救済は、すべて政府の責任において平等にして、かつ差別することなく、その徹底を期する」<sup>7)</sup>と声明し、「旧生活保護法」制定の準備を進めていることが述べられた。

また、新聞などのジャーナリズムにおいても、「(旧)生活保護法」の早期実施を求める空気が強まり、こうした世論を背景に「(旧)生活保護法(案)」は第90回臨時議会で提出され、1946年9月9日、法律第17号として(旧)生活保護法が公布され、同法は同年10月1日から施行されるに至った。それに伴わない、生活保護授産施設が設置された。同年11月18日、「地方官官制」の改正により、各府県に衛生部と民生部が設置された。

同法の適用に当たっては、「無差別平等の原則」に則り、国民の最低生活を保障しようとするものであったため、その施行上の問題の1つとして、労働能力の有無に関係なく、生活困窮者を一括して法制度の対象とした。「(旧)生活保護法」は「救護法」と異なって、身体障害者がその対象として取り上げられてはいない。同法は、あくまでも身体障害者を一般生活困窮者の一部に位置づけており、身体障害者福祉そのものに狙いをつけた法制ではなかった。そのため、旧生活保護法が一般生活困窮者の最低生活の保障をその使命とするものである以上、同法を主に身体障害者対策ということは、到底できないものであった。

とはいえ、上記「(旧)生活保護法」の施行によ

り、身体障害者に対する取扱いに関しては、医療面の強化、生活扶助、生業扶助の程度の向上、収容施設の拡充など、同法の福祉分野における相当の貢献がみられた。

### Ⅳ. 傷痍者保護対策へ向けた動き

1947年5月3日、日本国憲法が施行された。1947年7月頃より、政府は傷痍者対策の検討を始めた。具体的に、傷痍軍人保護対策が一般生活困窮者対策から分離され、のちに個別課題として再び登場してくるのは、中途失明者に対して経済的自立のための技能習得の途が開かれたことを通知した、1947年7月25日の「失明者保護に関する件」<sup>8)</sup>以降のことである。

当時、厚生省社会局長を務めていた葛西嘉資<sup>注7) 9)</sup>により、傷痍者対策への解決の端緒となった事情などが、次のように回顧されている。

葛西は、「GHQ公衆衛生福祉局(PHW)のネフ福祉課長が戦前ワシントン州で老人や傷痍者(盲人)の仕事をしていたことを知り、これはそれらの実際を見せて了解させるのが一番早道だ」と考え、1947年夏、塩原光明寮の卒業式に彼を誘った。ネフはこの話に喜び、視察時には「光明寮の経営主体の問題、財政の問題、寮生に一般人がどの位入っているか、卒業後の職業問題、教授科目の問題」などを熱心に質問し、最後に「こんな立派な仕事は国立とすべきものだと思う」と葛西に述べたという。

葛西は、傷痍者対策のよいキッカケができたと思い、早速国立光明寮設置法(1948年7月15日)案の準備を始めた<sup>10)</sup>。

その後、同(1947)年7月29日の社乙発第87号「生活困難な傷痍者に対する義肢の調整・修理について生活保護法の適用に関する件」に続いて、貧困者対策の一環から、曲がりなりにも傷痍者のみを個別の対象として取り上げ、そのための具体的な対策が表面化してくるのは、1947年8月に入ってからのことである。

1947年8月1日、日本政府は「傷痍者の保護に関する件(傷痍者保護対策要綱案)」(第1次案)をGHQに提出し、「傷痍」という障害に着目した対策

実施の許可を求めた。これに対し、GHQは「無差別平等の原則」あるいは「恩給停止の代替措置」となることを理由に、政府案を不許可とした。このことは、あたかも両者<sup>注8)</sup>の立場の相違であった。

それ以降、1947年10月4日には、厚生省医発第127号で、厚生省医務局長と社会局長連名の通知「国立病院及び国立療養所における診療費の取扱いについて」、同年11月4日の社乙発第136号「傷痍者の生業保護に関する件」、同年11月14日の社乙発第141号で、厚生省社会局長から各都道府県知事宛ての「傷痍者等の保護について」など、通牒が続々と下達された。

次は、「職業安定法の制定と身体障害者職業安定要綱」を通して、「障害者福祉」・「障害者雇用」に対する人々の認識について考察する。

## V. 職業安定法の制定と身体障害者職業安定要綱

日本政府は、まず失業者に就業の機会を与えるため、1945年12月3日、勅令第697号をもって失業対策委員会を設置し、1946年2月、同委員会の答申に基づいて「緊急就業対策要綱」<sup>11)</sup>を閣議決定した。また、1946年9月には「公共事業処理要綱」が閣議決定され、生産増大と共に失業者を吸収するため、公共事業を統一的に進めることとなった。

このように、昭和20年代における雇用政策は、とりも直さず失業者救済対策であり、当面の失業者をどうするかに終始したものであった。労働省の設置に先立って、1947年（昭和22年）4月7日、「労働基準法」（法律第49号、1947年4月7日公布、同年11月1日全面施行）が公布された<sup>12)</sup>。同年9月1日には、労働省が設置（「労働省設置法」昭和22年8月31日 法律第97号）された<sup>13)</sup>。

とくに、労働省の人的構成においては、戦時立法の知識や行政の経験をもつ内務省社会局、厚生省労政局など、いわば「生き残り官僚」<sup>14)</sup>がGHQとの折衝に当たりつつ、政策推進の核となった。かような労働行政に関するGHQ側のポリシーは、直ちに労働省の設置と機構に体现され、このことは「米国内務省のコピー」<sup>15)</sup>とまで形容された。

上述した労働省の設置に伴ない、従来、労政事務と一緒に行なわれてきた職業紹介業務は、それ以降、職業安定行政の主たる業務の1つとして取り上げら

れるに至った。当初、「職業紹介法」<sup>注9)</sup>の改正を意図していた政府側は、憲法の改正に伴う新事態に対処すべく、1947年当初から関係各方面と緊密な連絡<sup>16)</sup>を保ちながら、新たな構想の下で法律案の準備を進めていた<sup>注10)</sup>。

同年8月13日、内閣は、日本国憲法施行後の第1回特別国会<sup>注11)</sup>に「職業安定法案」を提出した。同年8月15日、同法案が衆議院労働委員会に付託された時、政府側からは次のような提案理由が説明された。

特に憲法の改正をみて基本的人権の尊重が確立された今日におきましては、従来の労務の統制配置を目的とした現行の職業紹介法を廃止して、あらたに新憲法の精神に則る法律を制定する必要が生じたのでありまして、本法案制定の趣旨もここにあるのである<sup>17)</sup>。

こうして、従来の「職業紹介法」に代わるものとして、1947年11月30日には「職業安定法」（法律第141号）が公布され、同法は同年12月1日から施行されることとなった。

また労働省は、1947年（昭和22年）12月3日、「身体障害者職業安定要綱」を定め、職発第218号の労働省職業安定局長と厚生省社会局長連名の通知「身体障害者職業安定に関する件」を發した。

その内容としては、「身体障害者の職業については、心身の欠陥相応じて特に考慮を払う必要があるから、労働・民生などの関係部課の緊密なる連絡の下に、県職業安定主務課、公共職業安定所、職業補導所職員の積極的活動を中心として、関係団体職員、民生委員をも協力せしめて、以て身体障害者の職業安定の実行を収められたい」とした。具体的な内容の一部は、以下のようなものである。

身体障害者（就業上に不利となるような先天的又は後天的の身心の障害を有するもの）は、その知識技能と勤労意欲の如何によっては、一般人以上に作業能率を上げるものであるから、彼等には残存能力を十分に活かし得る様な適職を身体障害の原因如何に拘らず、公平に斡旋して充分自活しうる自信を与えなければならない。

亦之がために、職業上必要なる知識技能を与える

職業補導を受けせしめる事は、身体障害者の職業安定上喫緊の事である。

尚同時に、一般社会に対しては、身体障害者は慈善救済の対象であるとの偏見を去り、彼などに対する理解を深めせしめなければならないとの方針の下に、身体障害者の職業安定を以下により実施すること。

- ① 職業補導に関する事項。
- ② 職業指導並びに職業斡旋に関する事項。
- ③ 業斡旋補導に関する事項<sup>18)</sup>。

「職業安定法」では、対象とする障害者について何ら定義をせず、「その障害の原因・・・性質を問わず、労働の意思と能力を有するにもかかわらず、就職上不利となるような障害を有する者」を障害者と解していた。

したがって、就職上のハンディとならないような軽度の障害者は同法の対象・定義に含まれず、また障害が非常に重く、身辺処理能力が不十分なため、労働能力を有しない重度の障害者も、同法の対象・定義には含まれなかった<sup>19)</sup>。

同法の施行により、労働省による失業対策事業の一環として、身体障害者職業補導所の設置をみた。一方、厚生省は1947年度に約5,000万円の予算を基に、身体障害者収容授産施設を9都道府県の12か所に設置することで、当時の状況に対処した。

こうした厚生省側と労働省側の数々の施設は、どのような障害者の労働保障の構造をなしていたのであろうか。「職業安定法」の審議過程において、上山顕政府委員は、「主として職業政策というような立場でやっているもの」を労働省が、「本当の救済施設というような意味でやっているもの」を厚生省が管轄すると述べている<sup>20)</sup>。

また、黒木利克政府委員の国会答弁<sup>21)</sup>から、「国は労働能力の高い順に、就労の機会を得るための訓練機関として、労働省管轄の職業補導施設、とくに障害を原因として一定の配慮が要る場合の身体障害者職業補導施設、その修了後も就労の機会のない者のための付属機関（共同作業所）、あるいは職業訓練教育の可能性のない者に対する厚生省管轄の授産施設」という構造を考えていたことが分かる。

## VI. 障害者運動と盲人の針灸存続運動

G H Qの軍人援護政策に歯止めが掛かったことに従い、従来の傷痍軍人対策の内容は以前より乏しくなっていく。こうした状況の中、1946年夏以降、旧陸海軍病院・国立療養所などの傷痍軍人たちが患者自治会を結成した。翌年の1947年3月には「国立療養所全国患者同盟」が結成され、彼らは自分たちの医療・生活・職業問題の解決を目指して、自らによる存続運動を開始した。この組織が、のちの「全日本患者生活援護同盟」である。

同1947年5月、全日本聾啞連盟が結成された。また、同年7月には、盲・聾学校の義務制<sup>22)</sup>の即時実施が決議された<sup>22)</sup>。

当時の主な出来事としては、1947年におきた盲人のあはき業<sup>23)</sup>存続運動がある。これは、同年9月23日、G H Qより針灸術に対し、「科学的根拠が乏しい、療術者の教養の程度が低く、非衛生であり、危険である」という理由から、あん摩、はり、きゅう業などの営業の全面的廃止の意向が表明されたのが、ことの発端であった。しかし、日本の歴史的遺制として存在してきた、あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師などへのG H Qによる営業禁止指令は、直ちに視覚障害者自らによる強い抗議行動を引き起こした。

ついに日本盲教育界が中心となり、G H Qの決定に対して約60日間の日夜、あはき業存続運動が展開された。とくに、この抗議行動に対する日教組や、業者団体である日本針灸按摩マッサージ師会連盟（1947年6月20日発足）の協力・連携の強さにも活発なものがあつた。

当時の情勢は、あくまでもG H Qの「無差別平等の原則」により、特別な個別立法の成立がほとんど困難であったが、上述した視覚障害当事者によるあはき業存続運動の展開が直接の契機となって、1947年12月20日、法律第217号「あん摩マッサージ指圧師、はり師、きゅう師等に関する法律」（1947年12月20日公布、1948年1月1日施行）を生む結果をもたらした<sup>23)</sup>。

全国各地で展開されたこの運動は、最終的に日本の現状を無視したG H Qの占領政策を改めさせた経験として、視覚障害者及びあはき業従事者に自信を与えると同時に、盲学校関係者やあはき業従事者の

連携と結束を固めさせ、以降の視覚障害者業権擁護運動の基礎を築いた。

## VII. 考察

終戦直後、障害者政策のスタートは、1946年2月8日の勅令第75号に基づいた軍事保護院解体後の傷痍軍人問題であった。当時の傷痍軍人対策は、一般障害者対策として、主に失明者を対象とした更生援護について通達・指導する程度であった。

当該期には、一般生活困窮者対策として確立したSCAPIN775を始めとする一連の福祉政策が成立したが、当初の傷痍者保護対策は、上述したように、貧困者対策の一環として旧「生活保護法」の範囲内で行なわれていた。また、法の適用に当たっては「無差別平等の原則」に抵触しない限り、同法を傷痍者対策に最大限活用しようとした。そのため、基本的には「無差別平等の原則」を謳いながらも、より有利に同法を適用されたのが元軍人・軍属であったことは想像するに難くない。

しかし、これらの政策は、貧困という顕在的要因に対しては対応できるが、それ以外の要因及びそこから派生した問題に関しては、必ずしも有効ではないという現実をGHQも認めるほかなかった。その具体的な事例が、1947年8月以降、日本政府にとって重要課題として取り組まれていた「傷痍者保護対策」（とくに、元傷痍軍人対策）であった。

戦後、傷痍軍人や戦災による障害者への国の援護が無きに等しいものになってしまった社会的背景の中、失業対策の早急な実施は、同時代の必然的な福祉ニーズであった。そこで、とくに行政機関の機能分担の不明瞭さは、返って一般の失業者にその利用をかなり譲る結果となった。たとえば、それは「生活保護法」による授産施設に当てはまり、労働能力の限られた者の労働の場という性格が純粹に貫かれるというわけには行かない面がみられた。おそらく、当時の深刻な失業問題は、障害者にとって労働サイドとの縁は薄く、むしろ福祉サイドの施策に接近せざるを得なかったというのが実情であろう。

このように、戦後、1946年と1947年における障害者政策—福祉・雇用法政策—は、必ずしも戦前の傷痍軍人優先施策への深い反省から出発したものでなく、そのため、障害者の権利が明確でないという弱

点をもっていた。もちろん、障害者の権利は、あはき業存続運動のような障害者運動の中で徐々に勝ち取られてきたのであるが、それが国の施策の中で十分に反映されるまでには至っていなかったといえよう。

## VIII. おわりに

本稿では、戦後の1946年と1947年における障害者政策、とくに福祉・雇用という二つの分野における法政策の成立と動向を考察した。これに関連し、当時における日本の障害者政策の特徴としては、「生活保護、職業更生（職業リハビリテーション）の二分野が、占領政策の基本的な方針に従い、相互に密接な連携を保ちつつ、実施されるようになった」<sup>24)</sup>と思われる。

戦後の長い間、社会では「福祉国家」・「国民」という言葉が注目されてきたが、今は「福祉社会」・「市民社会」・「市民」または「市民権」という言葉がキーワードである。そこで、マイノリティの状況を良くすることが、日本の福祉全体の底上げに繋がると思い、障害者の市民としての社会的権利—具体的に医療保障の事例など—一実現のあり方についても検証の余地が残る。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) 竹前栄治. アメリカ対日労働政策の研究. 東京：日本評論社；1970. pp.144-146.
- 2) 竹前栄治監修. GHQ指令総集成第2巻. 東京：エムティ出版；1993. p.532.
- 3) 菅沼隆. 被占領期社会福祉分析. 京都：ミネルヴァ書房；2005. p.117.
- 4) 黒木利克. 日本社会事業現代化論. 東京：全国社会福祉協議会；1958. p.356.
- 5) 人事興信所編. 人事興信録第17版. 東京：人事興信所；1953. く p.42.
- 6) 黒木前掲書. p.355.
- 7) 菅沼前掲書. p.155.
- 8) 厚生省50年史編集委員会編. 厚生省50年史（記述編）. 東京：財団法人厚生問題研究会；1988. p.586.

- 9) 人事興信所編. 人事興信録第24版. 東京: 人事興信所; 1968. か p.127.
- 10) ①小西律子. 身体障害者福祉法成立に盲人集団が果たした役割. 社会福祉学. 日本社会福祉学会. 2012; 52: pp.4-5.  
②葛西嘉資. 福祉法制定の思い出. リハビリテーション. 1953; 創刊号: p.7.
- 11) 厚生省50年史編集委員会編前掲書. p.601.
- 12) 道脇正夫. 障害者の職業能力開発. 東京: 雇用問題研究会; 2011. p.20.
- 13) ①竹前栄治. 戦後労働改革. 東京: 東京大学出版会; 1982. pp.177-200.  
②労働省編. 労働行政史第2巻. 東京: 財団法人労働法令協会; 1969. p.1168.
- 14) 竹前栄治. 天川晃. 日本占領秘史. 東京: 朝日新聞社; 1977.
- 15) A View of Labor Ministries in other nations, *Monthly Labor Review*. July 1988.
- 16) 竹前栄治. GHQ労働課の人と政策. 東京: エムティ出版; 1991. pp.263-264.
- 17) 労働省編前掲書. p.1168.
- 18) 黒木前掲書. pp.360-362.
- 19) 白井晋太郎. 障害者雇用対策の理論と解説. 東京: 労務行政研究所; 1987. p.46.
- 20) ①『第1回国会参議院労働委員会議録』第5号(1947年9月18日). p. 6.  
②『第1回国会衆議院労働委員会議録』第9号(1947年8月19日)参照.
- 21) 『第6回国会厚生委員会合同審査会会議録』第1号(1949年11月25日). pp.8-9.
- 22) 道脇前掲書. p. 3.
- 23) 中野敏子. 障害者就労保障の史的展開(上). 賃金と社会保障. 労働旬報社. 1979; 777: p.51.
- 24) 道脇前掲書. p.22.
- 3) 五大改革指令は、婦人参政権、労組結成、学校教育民主化、経済機構民主化、秘密審問司法制度撤廃などである。これは、すでに初期方針やマッカーサーが厚木に来る飛行機の中でホイットニーに指示した「当面の政策」11項目の中に含まれていた。
- 4) SCAPIN 404は、「Relief and Welfare Plans」「救済並び福祉計画に関する件」(救済福祉計画)という表題がつけられており、これは、その後の占領軍の貧困救済政策の原点となり、旧生活保護法制定の最初の契機をつくった指令である。
- 5) 1945年12月31日、CLO1484がGHQに提出された。その内容は、日本語本文は約1,700字、英文ではダブルスペースで本文4頁、付属資料11頁、日本語原文は、たとえば小山信次郎『改訂増補生活保護法の解釈と運用』(中央社会福祉協議会、1951年)、14頁-15頁に掲載されているが、日本語原文の付属資料を発見することはできない。このCLO1484は、付属資料とも『外務省外交文書』Reel.No.10に収録されている。ここには、援護の対象として「失業、精神的又ハ身体的欠陥其ノ他ノ理由ニ依リ生活困難ナル者(約800万人と推定)」と記された。
- 6) 黒木利克は、大正2(1913)年9月28日に生まれた。昭和15年東大法律学科を卒業。秋田県産業農政各課長、厚生省衛生局、勤労局、大臣官房総務課、社会局更生課長兼生活課長、庶務課長を歴任。同23年9月社会事業研究のため米国に派遣され、同25年12月厚生省社会局保護課長に就任した。
- 7) 葛西嘉資は、明治39(1906)年4月17日に生まれた。昭和4年東大法科卒業、内務省に入り同7年和歌山県社寺兵事課長、学務課長となり、愛知県、東京府各社会課長、内務省神祇院調査課長、厚生省生活局生活課長兼保護課長、厚生大臣官房秘書総務各課長を歴任。昭和21年厚生省社会局長に補され同23年厚生省事務次官に進み。同25年米国に出張、翌年退官。同28年日赤

## 注釈

- 1) GHQ(総司令部〈General Headquarters; GHQ〉)、連合国最高司令官〈Supreme Commander for the Allied Powers; SCAP〉-以下、とくに断りのない限り、GHQ/SCAPをGHQと略す。
- 2) 現在は、蔑称として「盲人」という用語は用い

副社長に就任。

- 8) もはや一般生活困窮者対策のみでは、「傷痍」という障害に対応しきれないとする日本政府と、それをあくまでも非軍事化という目的の下で、一般生活困窮者対策の枠内において実施すべきであるとするGHQを意味する。
- 9) 1921（大正10）年4月9日に公布され、同7月1日より施行された。また、昭和11年法律第12号による改正がなされた。職業紹介法（昭和13年 法律第61号）により、本法は昭和13年7月1日をもって全部改正された。
- 10) 「職業安定法」の制定には、GHQ労働課のマッケボイが強く関与した。
- 11) 第1回特別国会の会期は、1947年5月20日-1947年12月9日である。
- 12) これに関しては、1923（大正12）年に「盲学校及び聾啞学校令」が公布され、盲・聾学校の設置義務が規定された。これは、明治時代より実践的な蓄積があった盲教育や聾教育が一つの通

過点に至ったと見ることができよう。

- 13) この時、盲人集団は、新たな全国組織の必要性を痛感した。なお岩橋は、この問題を解決するためたびたび上京し、大日本盲人会幹部らと共に、厚生省やGHQとの交渉にあたった。1948年、「日盲連」が発足した。第二次世界大戦後の昭和20年代には、GHQが日本政府の上に存在し、全てに関して細々と指導・指揮した。GHQは、「鍼灸・按摩は不潔だ」として禁止を命令した。  
しかし、盲人にとって、鍼灸・按摩は唯一の就労手段であり、社会的・経済的・職業的自立の糸口でもあるため、按摩、マッサージ、指圧、針灸師へのGHQによる営業禁止指令に関する猛反対運動に立ち上がった。全国から盲人が馳せ集まり、白杖を掲げてデモ行進まで行なったこともあり、GHQが折れて営業禁止を免れ、鍼灸・按摩に関する（身分）法が作られることとなった。



[Original Article]

## **A short history of postwar policy on welfare and vocational rehabilitation for the disabled in Japan**

**Nangu Kim**

*Department of Social Welfare, Kyushu University of Nursing and Social Welfare*

**[Abstract]**

To clarify the establishment of the postwar disability policy and determine the subsequent policy development, it is important to consider the policy in the early occupation, specifically law policies trends in welfare and employment. However, immediately after the war ended, no approaches primarily focused on the temporal trends of disability policies from 1946 to 1947. Based on this awareness of the problem, this paper aims to consider trends in postwar disability policies, especially law policies about welfare and employment in 1946 and 1947. The significance of this paper is to help elucidate the law policy trends of the welfare and employment for the disabled during that time. Additionally, the research content herein includes the starting point for measures against the injured person, measures for protecting the injured person, movement to protect the injured person, establishment of the employment stabilization law and employment stability summary for the physically disabled, a practitioner in acupuncture, and moxibustion persistence and disability movements, among others.

*Keywords: postwar, welfare for the disabled, measures for injured person, employment stability summary for physically disabled, disability movement*