

[学術論文]

障害児教育政策の歴史的展開にみる特別支援学校の意義

The Significance of Schools for Special Needs Education
- Focusing on the Historical Development of Educational Policy
for Children with Disabilities

古 山 萌 衣

Moe KOYAMA

Studies in Humanities and Cultures

No. 16

名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』抜刷 16号
2011年12月

GRADUATE SCHOOL OF HUMANITIES AND SOCIAL SCIENCES

NAGOYA CITY UNIVERSITY
NAGOYA JAPAN
DECEMBER 2011

[学術論文]

障害児教育政策の歴史的展開にみる特別支援学校の意義

The Significance of Schools for Special Needs Education - Focusing on the Historical Development of Educational Policy for Children with Disabilities

古山 萌衣
Moe Koyama

- 1 はじめに
- 2 新憲法と新たな教育法体系における「特殊教育」の整備（1940年代後半）
- 3 特殊教育の振興と判別の強化（1950年代～1960年代前半）
- 4 養護学校義務制の実現（1960年代後半～1970年代）
- 5 おわりに

要旨 本稿では、戦後教育改革のなかで障害児教育が「特殊教育」として整備されていった発展過程について分析している。そのなかで1979(昭和54)年の養護学校義務制実施をめぐって展開された議論についてその論点を整理すると同時に、特殊教育政策の振興において、養護学校義務制に期待された本来の役割と実際の施策の矛盾について指摘するものである。

具体的には、養護学校義務制の実施は、それまで「就学猶予・免除」として就学の機会が保障されず、福祉が代替として担わざるを得なかった重度障害児の教育について、等しく学校教育において保障することにつながったことは積極的に評価できるものであった。しかし一方で、就学指導体制における判別の強化にみられるように、教育改革における効率化・合理化の論理を背景とした特殊教育政策の振興は、結果として別学教育を推し進めたという点に、施策としての問題が存在したということが指摘できる。またここに、インクルーシブ教育において、特別な教育的ニーズに対応する「教育の場」としての特別支援学校（養護学校）の在り方をめぐる議論につながる要因があることが主張できる。

キーワード：特別支援教育、特別支援学校、障害児教育政策、インクルージョン

1 はじめに

2007(平成19)年、わが国の障害児教育の制度的枠組みは「特殊教育」から「特別支援教育」への移行期を迎え、そのパラダイムについてもインテグレーション (integration) からインクルージョン (inclusion) への質的転換が求められている¹。

しかし一方で、わが国のインクルージョンに関する研究・政策動向について分析した安藤房治²や渡部昭男³は、研究者や政策主体においても依然として「インクルージョン」「特別ニーズ教育」についての理解が不十分であり、これらの概念について共通理解に至っていないことを指摘している。またその背景には澤田誠二⁴が分析したように、1979(昭和54)年の養護学校義務制実施以来続く「養護学校義務制推進派」と「養護学校義務制絶対阻止派」の「養護学校(特別支援学校)」の在り方をめぐる議論、および両者の障害児の教育機会における「平等」に対する解釈の相違があり、現在もなお「機会の均等」と「個別化」の狭間でインクルージョンの理念をめぐる誤解や対立を招いている。そしてこのようにインクルージョン概念の対立が現在の「特別支援教育」におけるインクルーシブ教育の導入をより困難にしていると考えられる。

これについて筆者は、清水貞夫⁵が「フル・インクルージョン」⁶と区別して定義する「プロセスとしてのインクルージョン」⁷に基づいて、「特別支援教育」の展開を進めるべきだと考える。具体的には、既存の「特別支援学校」等、障害児教育における専門性をもつ特別な場について、すべての子どものニーズに応じた教育的支援を充実させるという観点に立って、インクルーシブ教育における選択可能な教育的支援のリソースとして肯定的に捉えるべきである。しかし先にインクルージョン概念をめぐる対立を示したように、特別な場における教育についてその意義を積極的に評価するためには、これを「分離教育」として否定的に捉える「養護学校義務制絶対阻止派」及び「フル・インクルージョン」の考え方について、改めて検討を行う必要がある。

そこで本稿では、戦後教育改革において障害児教育が「特殊教育」として整備されていった発展過程について整理し、①社会的背景、②政策主体の政策的意図、③運動体の要求が障害児教育施策に与えた影響についての分析を行う。そのなかで当時、養護学校義務制をめぐる展開された議論について整理すると同時に、「特殊教育」政策の振興において、「養護学校(現「特別支援学校」)」に期待された本来の役割と実際の施策の矛盾について指摘する。そして改めて今後の「特別支援教育」における「特別支援学校」の意義について考察する。

2 新憲法と新たな教育法体系における「特殊教育」の整備(1940年代後半)

1946(昭和21)年11月3日、「日本国憲法」が公布され、天皇主権から国民主権へと転換し、教育についても「臣民の義務」ではなく「国民の権利」として定められた。このなかで、戦後の教

育改革における新しい制度確立への基本的な考え方を示したものとして挙げられるのが、第3章「国民の権利及び義務」第26条「教育を受ける権利、教育を受けさせる義務」⁸の条文である。ここでは、国民の権利として「教育を受ける権利」を明確に規定し、すべての子どもに教育を受ける権利を保障している。これに対して保護者には、子どもに教育を受けさせる義務を課すことが示されている。ここで示された「教育を受ける権利」は、障害児への教育の保障を確立する根拠となるものである。これについて詳しくは後述する。

そして1947(昭和22)年、憲法の精神を受けて「教育基本法」(法25号)が制定される。この背景には、連合局総司令部の指導及び「軍国主義教育の廃止と民主主義教育の育成」を指示した「日本教育制度に対する管理政策」(1945[昭和20]年)があった。また先の憲法第26条の「教育を受ける権利」を保障する形態として、第3条「教育の機会均等」⁹及び第4条「義務教育」¹⁰が規定されている。特にここでは、教育を受ける権利において差別されてはならないとして、「能力に応ずる教育を受ける機会」の保障が示されている。これは障害児教育についていえば、障害の有無や程度によって差別されることなく、教育の機会を保障するものと解釈すべき規定である¹¹。

また「日本国憲法」及び「教育基本法」制定の動きと連動して、1946(昭和21)年、「米国教育使節団報告書」¹²を受けて、同年、「教育刷新委員会」が設けられ、戦後教育改革の基本事項について審議が行われた。そしてその内容から、「日本国憲法」及び「教育基本法」の理念を具体化し、戦後教育改革を法律上に制度化したのが、1947(昭和22)年に公布された「学校教育法」(法26号)である。「学校教育法」では、第6章「特殊教育」¹³第71条¹⁴に、盲学校、聾学校及び養護学校が、普通教育に準ずる教育と同時に、障害の克服のための教育を行う教育の場として、学校体系の中に位置づけられた。そして第22条及び第39条では、小学校及び中学校と同様に、盲学校(小学部、中学部)、聾学校(小学部、中学部)、養護学校(小学部、中学部)についても、保護者がある子女を就学させる義務がある学校、つまり義務教育諸学校の一つとして規定している。また第74条においても、これらの学校について都道府県の設置義務を規定している。このように①盲学校、聾学校及び養護学校が義務教育諸学校として、②就学させる義務、③設置する義務、が規定されたことにより、原則的には盲学校、聾学校及び養護学校の義務制も確立したと考えられる。

しかしこれらは直ちに実行に移されたわけではない。具体的には実施の抜け道として、同付則第93条の但し書きにおいて「施行期日は、政令で、これを定める」と規定したことにより、事実上延期されたのである。この理由については次節に示す。また同法第23条及びその準用を定めた第40条において、戦前の「国民学校令」を一部継承するように、就学義務の猶予・免除の規定が示されたことにより、重度の障害児は学校教育制度から除外されることになったのである。

このように、「学校教育法」制定において「特殊教育」として示された障害児教育の規定は、戦後初めて障害児教育を義務教育制度の一環として位置づけたこととしては積極的に評価できる

ものであった。しかし、その義務化の延期と就学猶予・免除の規定は、「憲法」及び「教育基本法」の理念を十分に反映したものとはいえず、課題を残すものであったといえる。これについて、「学校教育法」における障害児教育規定の成立過程を分析した加藤康昭らは「学校教育法の障害児教育規定は立法過程の示すように戦前の制度的遺産を継承しつつ、国内的・国際的な障害児教育運動の要求と成果を取り入れてそれを学制改革の基調をなす機会均等の理念に基づいたものである」¹⁵として評価している。一方で、「学校教育法」によって構築された戦後教育制度について「画期的な諸原則¹⁶と歴史的限界¹⁷とを矛盾として内包」するものであったと指摘している。このように障害児教育を振興するうえで柱となる理念は、歴史的制約を受けることにより、施策に十分反映され得なかったと考えられる。

また同様に、新制中学校の整備に重点を置いていた当時の文部行政は、戦後の社会的混乱と経済的窮乏による財政難を理由に、盲学校、聾学校及び養護学校に関する義務教育規定の実施について消極的な姿勢を示していた。しかしそのうち、盲学校及び聾学校については一足早く、1948（昭和23）年4月に「盲学校及び聾学校の就学義務及び設置義務に関する政令」が公布されたことにより、学年進行で義務制が実施され1956（昭和31）年に完成する。その理由としては、戦前の義務制実施要求運動の流れを受けた盲・聾教育関係者及び日教組特殊学校部（1946〔昭和21〕年6月結成）を中心とした運動¹⁸の高まりや、同様に戦前から少なからず学校整備が行われていた実績があったことがあげられる。一方で盲・聾以外の障害児について教育の整備は遅れた理由としては、盲・聾教育分野とは異なり、戦前からの政策の遅れや、外部からの圧力としての運動体の影響が少なかったことが考えられる。

このように養護学校設置について、戦前の民間施設における実践が運動体となって戦後の教育改革に積極的に働くことができなかつた一因としては、当時の文部省と厚生省の分断的な二元行政があげられる。具体的には、障害児の教育と福祉の統一的保障において、それぞれを規定する「学校教育法」（法26号）と「児童福祉法」（法164号）の二元的な制度化が、大きな制約となっていたのである¹⁹。また後に示すように、障害種別・程度による振り分けの強化を図るなかで障害児教育を振興しようとしていた当時、知的障害児を対象にした施設等の児童福祉施設は、「就学猶予・免除」とされた障害児を処遇する役割を担わされていた。

しかしこれらの施設について規定する「児童福祉法」第42・43条に示された「独立自活に必要な知識技能を与える」という施設の目的には、学校教育と同様の教育保障の理念を見出すことはできない。特に「児童福祉法」成立過程において、知的障害児は「保護」「収容」の対象としてのみ位置づけられていたため、生活指導や教育的指導の必要性は認められず、教育を受けることが権利として保障されていなかった²⁰。また同法制定当初においては、その背景に優生学的思想もみられ²¹、施設における「教育的機能」は排除され、知的障害児の成長・発達に資する視点は欠落していたと考えられ、福祉施設に教育保障を期待することはできなかつたといえる。

さらに、障害児教育²²の制度的確立に向けて動くには、福祉施設における実践・運動のみでは不十分であった。そのため福祉施設における実践が、学校での障害児に対する教育実践に影響を与え、双方が実践レベルにおいて障害児の発達及び教育権保障にむけて連携することが必要であった。特に福祉施設での実践には、障害児の発達・教育権保障を実現へと、学校での教育実践を巻き込んで動かす運動体としての力量が要求されたといえる。またこのように実践レベルでの取り組みが連携していくことは、知的障害及び重度・重複障害児の不就学をなくし、それぞれに適切な教育を保障していくための契機として、現状を打開するために必要不可欠であったと考えられる。しかし後述するように、実際、障害児福祉施設が運動体の中心となって学校での教育実践に働きかけ、やがて教育政策に養護学校義務制実施を要求する運動が具体的に広がるのは、1960年代以降のことである。

戦前の天皇制公教育体制下において、教育は政策主体によって軍事力、労働力生産のための手段としてとらえられていた。そのためその国家目的に合わない、つまり将来的に軍事力、労働力として国家に貢献する見込みがないと判断された障害児、特に知的障害児、重度・重複障害児は「就学猶予・免除」の対象として合法的に義務教育の対象から除外されてきた。一方で制度的に就学保障における国家責任が回避されるという状況下にあっては、学校教育に替わって、篤志家によって創設された保護及び教育的性格を有する民間施設の実践が担わざるを得なかった。しかし、このような戦前の民間施設における実践の成果が必ずしも戦後の養護学校義務制実施に、直接的に積極的な効果をもたらしたとは考えられない。これは盲・聾教育における戦前・戦後の運動の継承及び発展過程とは大きく異なる点である。

3 特殊教育の振興と判別の強化（1950年代～1960年代前半）

1952(昭和27)年8月、国の障害児教育事務を統一する特殊教育行政の中核として、文部省初等中等教育局に特殊教育室が設置された。そして1953(昭和28)年6月、特殊教育行政推進のため、「教育上特別な取扱を要する児童生徒の判断基準について」(文初特303号)²³が文部省初等中等局長から通知され、その解説書として「特殊児童判別基準とその解説」が刊行されたことにより、初めて特殊教育の対象とする児童生徒の範囲が示された。また同年8月、中教審により「義務教育に関する答申」が出され、そのなかで一層の特殊教育の振興が望ましいということが示され、翌1954(昭和29)年、同じく中教審により「特殊教育およびへき地教育振興に関する答申」が出された。ここで注目すべきことは、盲、聾児の就学率が依然として低いことや、それ以外の障害児について具体的な教育施策が講じられていないことが取上げられたことである²⁴。さらに盲、聾学校への就学奨励及び保護者への経済的援助、また義務制実施を前提とした養護学校設置の促進及び地方公共団体への財政的援助が勧告されたのである。特に、財政的な余力のなかった地方公

共同体にとって、これまで実態がほとんどなかった養護学校を設置することは難しかった。そこでこの答申を受け、1956(昭和31)年、養護学校に対して他の義務教育学校と同等の国の財政的援助を行うこととした「公立養護学校整備特別措置法」(法152号)が公布される。同法制定に至った背景として、1947(昭和22)年に文部省教育研修所(現国立教育研修所)内に知的障害児の教育機関(特殊学級)として設置された「大崎中学校分教場」(現東京都立青鳥特別支援学校)における実践の蓄積も、肢体不自由及び病弱児の教育要求と統一されて、養護学校設置の促進に一定の影響を与えたと考えられる。

そして同時期、1954(昭和29)年「盲学校、聾学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」(法144号)の公布をきっかけにして、徐々に障害児を対象にした就学の奨励が活発になる。このように一連の学校整備施策・就学奨励施策に続いて、これらの特殊教育諸学校・特殊学級への就学指導体制の整備も始まる²⁵。

また1959(昭和34)年、中教審によって、障害の種類・程度によって教育の場を決定する方針や、養護学校・特殊学級の設置促進について示した「特殊教育の充実振興についての答申」が報告される。この答申がきっかけとなって、特殊教育の対象とされる児童生徒の判断基準と教育措置が改めて法制上に規定されるようになる。具体的には、1961(昭和36)年「学校教育法一部改正」(法144号)における第6章「特殊教育」第71条の2の追加、翌1962(昭和37)年「学校教育法施行令一部改正」(政令114号)における第22条の2の追加、及びこれに伴う「学校教育法及び同法施行令の一部改正に伴う教育上特別な取扱いを要する児童生徒の教育的措置について」(文初特380号)²⁶の通達をもって、障害のある児童生徒を障害の区分別に、盲学校、聾学校、養護学校、特殊学級に振り分ける制度的基盤が整うこととなった²⁷。また同時期より、肢体不自由養護学校の計画設置(1960年度～)、精神薄弱児特殊学級の計画設置(1961年度～)も進められるようになる。

一方、学校教育全体では1960(昭和35)年から1964(昭和39)年にかけて全国一斉学力テストが実施されるなど、能力主義的な差別・選別を強める傾向にあった。特に1960年代は、池田勇人内閣における「国民所得倍增計画」において「教育投資論」の考え方が示されたように、高度経済成長を背景とした経済優先政策下において計画的、体系的な公教育再編が行われた時期であった。この公教育改革は、高度経済成長を図る資本が緊急に必要とする技術・技能労働力の量的確保と、その質の向上とを国家的施策として意図的に追及するという経済主義的な「人的能力開発政策」の一環として取り込まれたものであった²⁸。そしてその政策対象は、「特殊教育」についても例外ではなかった。具体的には、障害が軽度であれば職業的自立に向けた職業教育の積極的な振興を、重度であれば身近生活での自立を目指すというように、障害児の教育目的は「人格の完成」よりも、経済的価値に従属したものとしてとらえられていたといえる。またこのような職業教育に偏った障害児教育に対する教育目的観は、「教育不可能な子ども」を生み出すことにつながる

ものであった。そしてこの動きは後述するように、1970年代の教育改革につながり、より強化されることになるのである。

このように学校教育全体における子どもを選別する動きは、特殊教育の振興についても同様に、その影響を及ぼしていると考えられる。先にも述べたように、1950年代から1960年代初頭にかけての特殊教育の振興は、特殊教育諸学校及び特殊学級の対象児童生徒の就学基準を規定することを中心に進められたといえる。しかしこの一連の施策は、障害児教育のベースを築き、その確立・発展をもたらした一方で、障害児に対するその障害の種類・程度による判別を強化して、それぞれを対象とする措置の場に分類するといった「分離型」の障害児教育を推し進めるきっかけになったと考えられる。すなわち政策主体はこれらの施策を進めるにあたり、障害児教育推進の方向性として、子どもを障害種別・程度ごとに整理したうえで、それぞれ用意された教育環境・プログラムに分類する、つまり特殊学級、盲・聾・養護学校、あるいは就学猶予・免除として福祉施設における「保護」の対象として振り分けようとする教育システムの確立を目指していたと考えられる。具体的に文部省は、障害のある児童・生徒のためには、「専門の医師がおり、機能訓練等の設備が整い、通学や見学のためのスクールバスを持ち、遠距離の者のためには寄宿舎も用意された」学校及び、「例外的な心身の故障者を除いて、これら（引用者註；普通学級）とは別に、それぞれの故障に応じた適切な教育を行う場所を用意する必要がある」として、養護学校を一般の小・中学校及び普通学級とは分離した形態で設置していく方針が望ましいということを明言している²⁹。

しかしこのような中央行政による特殊教育振興施策の一方で、障害児の教育権の保障を求める運動体は着実に広がりを見せる。例えば、1952(昭和27)年の「精神薄弱児育成会（現「手をつなぐ育成会）」結成など、1950年代以降、親の会やPTA組織が障害別に続々と結成されている。これらの当事者団体を中心とした障害児教育に関する民間教育運動がきっかけとなって、その後の障害児教育の制度化や充実といった要求が提起されるようになった。

また学校教育以外においては、福祉施設を中心に障害児への教育が実践されてきた。先にも述べたように戦後の障害児教育と障害児福祉の振興は、障害児の教育と福祉への権利を統一的に保障するのではなく、文部省管轄下の学校教育と厚生省管轄下の児童福祉という縦割りの行政管轄によって、本来ならば不可分なはずの権利を分断するように作用してきた。特に1951(昭和26)年、「児童福祉法」改正（法202号）によって、知的障害児施設や肢体不自由児施設等、児童福祉施設に入所している児童の義務教育について、その施設長は「学校教育法」に規定する保護者に準じて、その施設に入所中の児童を就学させなければならないとされた（同法第48条）。しかし一方で、法改正に伴い出された「児童福祉法の一部を改正する法律（第5次改正）の施行について」（厚発児69号）の但し書きにおいて、知的障害児及び肢体不自由児施設において就学猶予・免除を受けた児童については就学させる必要がないこと、またその代わりに児童の性能に応じた

適切な学習指導を行うように努めることが規定された。これにより、先の第48条の規定はこれらの障害児施設においては実質的に形骸化されることとなったのである。このように学校教育の保障を欠いた規定について逆説的にいうならば、こうした状況のなか、義務教育諸学校への就学猶予・免除の対象に振り分けられた障害児に対して、学校教育に代わって教育保障を行う努力をしてきたのがこれらの福祉施設なのである。

そしてその福祉施設のひとつが、糸賀一雄によって1946(昭和21)年に創設された「近江学園」(知的障害児施設)での取り組みにおける全園児への学校教育保障の試みである³⁰。ここでは形式的に現行制度に則った「学校」に子どもを合わせるのではなく、つまり文部行政の考え方に基づく養護学校を施設内に併設するのではなく、子どもに合わせて学校を作っていこうという姿勢が追及された。またこの近江学園を基盤として、1963(昭和38)年には重症心身障害児施設「びわこ学園」が開設された。同施設の特徴は、それまで「教育不可能」とされ「特殊教育」の対象からも排除されていた重度の障害児に対して、教育と福祉を総合的に実践してきたことである。これは重度・重複障害児について義務教育の保障を要求するうえで、大きな意義をもつものであった。そしてこの施設での実践を契機として、重症心身障害児も含めてすべての障害児を義務教育の対象として制度の枠内に組み込み、学校教育の保障を目指す運動が展開されるようになったのである。

さらにこの実践は、田中昌人によって「発達保障論」³¹として理論化されている。「発達保障論」は、1967(昭和42)年に結成された「全国障害者問題研究会」の理論的支柱となり、その後の障害児の教育保障・養護学校義務制の実現を求める運動(養護学校義務化完全実施運動)を支えた考え方である³²。このように、先駆的な施設における知的障害児、重度・重複障害児への教育実践のなかで、障害児の発達と教育の可能性が見出され、それを理論付けるに至った努力は、その後の障害児教育の制度的発展に大きく貢献するものであった。そしてこのような親の会を中心とした当事者団体による運動及び福祉施設での実践を契機として、当時の文部省の出遅れた「特殊教育」政策に対する批判が強まり、一方では「権利としての障害児教育」論が展開されるようになる。

また、教育の機会均等の原則について、清水寛³³や平原春好³⁴は、「日本国憲法」の審議過程の分析から、「ひとしく」と「能力に応じて」の文言に関する立法趣旨を明らかにしている。そのなかで両者が共通して指摘していることは、「日本国憲法」における「ひとしく」と「能力に応じて」の関係に関する全体の立法趣旨は、前者の「ひとしく」に力点をおいて解釈すべきということである。特に「能力に応じて」という表現について、そこに障害児の教育を受ける権利を制約する、あるいは権利を分断したり剥奪することを意図した規定ではないことが共通して指摘されている。

このように理念上では障害児を含めて、すべての国民に「教育を受ける権利」を認めながらも、

教育の機会均等の原則について具体化されるなかで、「日本国憲法」及び「教育基本法」の下位法である「学校教育法」において、就学義務の猶予・免除規定を戦前より引き継いで存続させたり、特殊教育諸学校の義務制実施を先延ばしにするなど、政策主体の障害児教育に対する消極的な姿勢がみられたのは、“能力”を“知能”によって矮小化して把握するという能力観における欠陥があったからであると考えられる³⁵。具体的には、知能差や能力の有無は、個人差によるものであり、知能の低いものの教育機会を制限することは権利の侵害にはつながらないとする障害児・者の能力に対する誤った理解と、理念上における教育の機会均等の原則との矛盾がその背景にあったのである。

さらに歪められた能力観による教育に対する支配は、先に示したように経済優先政策が進められた1960年代以降により強まり、能力や適性を理由に子どもを差別・選別する教育が推し進められるようになる。またそのなかで拡大しつつあった障害児の教育機会の保障における建前と実質の二重性は、特殊教育を“普通児の教育”に“準ずる教育”として位置づけ、その目的の主眼に社会的自立をおき、普通児の教育とは異なる特殊性を前提に「特殊教育」として発展・確立させていったのである。このように政策主体における歪められた能力観及びその限界は、理念を具体化して制度に移していく過程において、実質的に障害児の教育を受ける権利を制約することにつながる要因となったと考えられる。つまり、政策主体にとって、障害児を含めて教育の機会均等の徹底を図るということは、“建前”でしかなかったのである³⁶。

しかし養護学校の義務制実施に向けて運動側が求めてきた「権利としての障害児教育」は、決して歪められた能力観による差別された教育ではなく、「教育をまず障害児自身の権利として位置づけ、その内容を障害児の全面発達の保障を志向するものとして把握する」³⁷教育であった。換言すれば、当事者による運動は、誤った能力観によって制約を受けた障害児の教育を受ける権利を、障害児の発達保障につながる教育を要求することによって取り戻そうとするものであったといえる。そしてその強い要求運動の成果として、1979(昭和54)年度より、養護学校の義務制実施が実現するのである。またこれに対して、障害児といえども、養護学校など特別な学校に就学させるのは適当ではなく、一般の小・中学校の通常学級のなかに統合して教育すべきであり、これを妨げる養護学校義務制実施には反対だとする主張も台頭する。前者の要求運動における主張を「養護学校義務制完全実施派」とするならば、後者は「養護学校義務制絶対阻止派」として区別される主張である。

両者はともに、歪められた能力観・能力主義に基づく、政策主体による障害児教育における不当な差別を批判するものとして運動の共通項をもつ一方で、特殊教育諸学校、特に養護学校への就学については正反対の主張を展開している。しかし後者について明確に批判できることは、「障害児を通常の学校や通常の学級へ、という運動は、かりに、特殊教育諸学校や特殊学級を全廃してしまったとして、それでその目的を達しうるものであろうか」³⁸という疑問が残る主張で

あるということである。同様に窪島務は、「発達保障を公教育の場で保障さすべきことと能力主義を区別できない人々が、養護学校反対と障害児教育の否定を唱えている」として批判している³⁹。確かに、障害が比較的軽度であれば、通常学級に統合された状態での教育も容易であり、よりふさわしい教育環境にもなりうると考えられる。しかし、重度心身障害児施設である「びわこ学園」での発達保障論に基づく実践が契機となって、養護学校義務制実施に向けた運動が広がったように、障害の重い子どもにとって、その特別な教育的ニーズを満たす方策及び施設としての専門性をもつ養護学校の果たす役割が大きいことは明らかである。

一般の通常教育のみでは満たすことのできない特別な教育的ニーズを満たすために、一つの教育の場の選択肢として特殊教育諸学校における教育、分離教育は必要不可欠であるという考え方は、すべて否定できるものではない。しかし政策主体が特殊教育施策を実施に移す際、障害児教育は分離した教育の場を前提として行われるべきであるというように解釈されるようになったことに問題がある。つまりここに「養護学校は、是か非か」といった議論が生じるに至った原因があると考えられる。具体的には、1962(昭和37)年の「学校教育法施行令改正」によって、特殊教育諸学校が対象とする「心身の故障の程度」が規定されたことに、障害児教育を特殊教育として分離教育主義によって展開していこうとする政策的意図・趣旨が顕著に現われているとみることができる。

4 養護学校義務制の実現(1960年代後半～1970年代)

発達保障や「権利としての障害児教育」の考え方が広まるなかで、障害の重い子どもへの就学猶予・免除の規定に対する批判も強まるなど、遅れる「特殊教育」政策への批判及び養護学校義務制実施の要求運動の広がりを背景として、文部行政も何らかの対応を迫られることとなった。そこで文部省は1967(昭和42)年に「特殊教育総合研究調査協力者会議」を設置し、1969(昭和44)年に「特殊教育の基本的施策のあり方について」を報告している。同報告は特殊教育諸学校及び特殊学級における指導の充実のほか、普通学級との教育的統合の観点から通級指導や交流教育、在宅障害児への教育保障を進めるなど、多様な教育形態の整備について「特別支援教育」にもつながる先駆的な提言がされており、積極的に評価できるものであった。

そしてこれを受け、1970(昭和45)年に「特殊教育拡充整備計画」、翌1971(昭和46)年に同計画「要綱」が発表され、文部省は養護学校及び特殊学級の設置を奨励するなど、新たに特殊教育の振興政策を打ち出している。具体的には1972(昭和47)年、養護学校の整備・拡充を重点目標にした「特殊教育拡充整備7ヵ年計画」の策定にその動きをみることができる。また同1972(昭和47)年に総理府中央心身障害者対策協議会によって「総合的な心身障害者対策の推進について」(答申)が報告された。ここでは、知的障害養護学校における「養護・訓練(現「自立活動」)」とい

う領域や「生活」という教科と、施設での指導・訓練には「多くの部分で共通な教育・訓練的活動がある」として、「通園施設における指導の実態に応じ、これを学校教育としてみなすなど義務教育との関連づけを早急に明らかにすべき」ということが示された。これは養護学校義務制要求運動の原動力でもあった福祉施設が学校教育の代替・補完として担わされてきた（担わざるを得なかった）教育的活動を学校教育と同等のものとして正当に評価したという点において、意義のある内容であった。また施設の実践を評価することは、就学猶予・免除の対象と認定され施設での処遇を受けてきた重度の障害児への学校教育の保障にもつながり、養護学校義務制の基盤を築くうえで重要な指摘であった。

しかしその一方で、先に示した1960年代における公教育再編の方向性が1970年代にも引き継がれ、政策主体はより総合的な社会計画の採用に迫られることになる。そこで登場したのが、1971（昭和46）年、中教審による「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（答申）に示された「第三の教育改革」⁴⁰である。「第三の教育改革」とは、長期の見通しに立った文教施策において、多種多様な教育・学習要求を個人の「特性」「能力」に応じて保障し、それによって変化した経済的・社会的状況に対し公教育制度の機能を強化し、合理化・効率化を図ることを提起したものである⁴¹。また同答申は、「特殊教育の積極的な拡充整備」として、障害の状況や能力、適性に応じた特殊教育体制の拡充整備の方針を強調したうえで、①養護学校の義務化、②教育形態の多様化、③特殊教育施設の整備充実、④特殊教育と医療・保護・社会的自立のための施策の連携を含めた心身障害児の処遇改善、について提言している。これらについては、特殊教育施策の整備・充実、及びその振興に積極的な影響を与えたものとして評価できる。しかしその一方で、教育の効率化・合理化を進めるために、施策の前提として「能力」「適性」によって子どもを分類する方針が示されたことは、その後、特に就学指導の場面において議論を招く要因となるものであった。

そして1973（昭和48）年には、ようやく「学校教育法中養護学校における就学義務及び養護学校の設置義務に関する部分の施行期日を定める政令」（政令339号）が出され、1979（昭和54）年度より養護学校義務制が実施されることが決定する。しかし義務制実施を前に、1973（昭和48）年に設置された「特殊教育の改善に関する調査研究会」の提言⁴²を受けて、1978（昭和53）年に戦後3回目の教育措置基準として、「教育上特別な取扱いを要する児童生徒について」（文初特309号）が通知され、養護学校の対象児の範囲が拡大される。これにより「権利としての障害児教育」の保障を主張してきた運動側の要求が、就学義務の猶予・免除を限定的な運用に留めるとして反映されたことは積極的に評価できる。一方でここには、先に述べた「第三の教育改革」における教育の合理化・効率化の影響もみられる。特に、障害のある子どもの教育について、障害の種別及び程度によって子どもを分類し、普通学級・特殊教育諸学校・特殊学級のなかのどこで教育すべきなのかを、基準に沿って画一的に規定することは就学先を強制することにもつながりかねないも

のであった。具体的には、義務制以前は養護学校の条件が未整備だったために、養護学校対象児であっても特殊学級教育等で補完することが可能な場合が多かったにも関わらず、義務制実施とともに行政側は養護学校対象児には養護学校への就学を迫るため、対象児の振り分け措置が行政的に強制・強行されるようになった。そのため、それまでの在籍校から養護学校へ転校を迫られる事例も多数存在し⁴³、一部では反対や改善を求める運動も起こった。

このように、養護学校義務制の実現は、「権利としての障害児教育」が要求した発達保障を実現するために、障害の重い子どもにも義務教育が保障されるようになったとして、積極的に評価できる。一方で、同じく運動側が求めたように、障害のみならずその他の条件や個々の事情にも対応した「科学的」な就学指導及び適切な教育措置の実現としてみることは難しい。これについて秦和彦は、「養護学校の義務制化が意図していたものは、『障害児』の『教育を受ける権利』を制度的に保障することと同時一体的に、義務教育制度の能力主義的別学制度としての強行的な固定化と『完成』を図り、児童・生徒の『精選』的選別を徹底して普通学級・特殊学級・特殊教育諸学校のそれぞれの教育機能の強化と効率化をはかる点にあった」と批判している⁴⁴。つまり養護学校義務制は、運動側の要求に従って「教育を受ける権利」について保障したわけではなく、能力主義が克服されることなく、政策主体によって運動側の要求が歪められた形で実施されたものとして、位置づけることができる。

5 おわりに

養護学校義務制実施は、「教育基本法」では「教育を受ける権利」を認めながらも、実際は「就学猶予・免除」として就学機会が保障されず、社会福祉政策が代替として担わざるを得なかった重度障害児の教育について、等しく学校教育において保障することにつながったという点で、意義のあるものであった。しかし教育改革における効率化・合理化の論理を背景として、就学指導体制における判別の強化等、実際の運用面では別学教育が推し進められた。ここに特別な教育的ニーズに対応する「教育の場」が分離主義であるとして批判されるなど、現在も続く特別支援教育におけるインクルージョンの議論を複雑にする要因が存在する。

2007(平成19)年の「特殊教育」から「特別支援教育」への制度的転換は、学校教育全体に視野を広げ「特別な教育的ニーズ」を洗い出し、支援に結び付けていこうとする方針によって、通常学級内に潜在していた「特別な教育的ニーズ」をもつ児童生徒の教育的支援を充実させた。一方で、新たに「特別な場」に「特別な教育的ニーズ」をもつ児童生徒への対応を押し付けるなど、現状の「特別支援教育」は分離を強化する可能性をもつということも課題として残している⁴⁵。

また、「特別な場」における教育について、養護学校の現状分析から、専門教員（養護学校教諭免許状をもつ教員）の配置や教育内容は不十分であり、「専門性への疑問」⁴⁶が残ると指摘

もみられる。しかし、「特別な場」の有する「特別な教育的ニーズ」に応えるという機能については、その意義は否定できるものではなく、今後はむしろその充実を図り、「専門性」を積極的に評価し活用すべきである。またインクルージョンを志向した教育改革及び特別支援教育の実施において、これまでの「特殊教育」と同様に障害児教育の「特殊性」を強調する障害の種類と程度に応じた発達と障害の克服に必要な教育のみ、あるいは反対に通常学級における画一的な教育のみを重視する方針では、学校教育の目的である「人格の完成」を最大限に達成するのに不十分である。特に障害による「特別な教育的ニーズ」を有する障害児には、一般の子どもと共通の「教育的ニーズ」を満たすと同時に、付加的なケアによって「特別な教育的ニーズ」を統一的に保障することが求められる。具体的には、通常学級における特別な教育的ニーズに対応する条件整備も含め、特別支援学校及び特別支援学級等、特別な教育リソースについて量・質ともに充実させ、これらを必要に応じて選択できるよう「サポートィッド・インクルージョン（supported inclusion）」⁴⁷として弾力的で柔軟な就学のシステムを確立すべきである。

註・引用文献

- ¹ 古山萌衣「わが国の障害児教育におけるパラダイム変化とその課題」『名古屋大学大学院人間文化研究科紀要』14、99 - 113、2011
- ² 安藤房治「インクルージョンに関する研究動向」『特殊教育学研究』39(2)、65 - 71、2001
- ³ 渡部昭男『特別支援教育』への転換とその課題』『季刊教育法』140、4 - 9、2004
- ⁴ 澤田誠二「教育における日本的平等観再考」『東京大学大学院教育学研究科紀要』49、43 - 52、2009
- ⁵ 清水貞夫「インクルーシブ教育の思想とその課題」『障害者問題研究』35(2)、82 - 90、2007
- ⁶ インクルーシブ教育について、すべての障害児が権利として通常学級で教育指導されるべきであるとする考え方を意味する。
- ⁷ 原則的に通常学級への包摂をめざす「フル・インクルージョン」とは区別して、学校が多様な生徒を包摂し排除をなくす努力の「プロセス」に価値をおく考え方を意味する。
- ⁸ 第26条「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育はこれ無償とする。」
- ⁹ 第3条「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであって、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」
- ¹⁰ 第4条「国民は、その保護する子女に、9年の普通教育を受けさせる義務を負う」
- ¹¹ この点については、牧根名・平原春好『教育法入門』学陽書房、1975、を参照。
- ¹² 学校体系、教育行政、教育課程・方法など教育全般にわたる民主的な教育体制の指針を示した同報告書は、障害児教育について「身体障害や情緒障害の児童生徒に対しては、それぞれの学校の程度に応じて注意を払うことが必要である。盲児、聾児及びその他通常の学級では十分にその必要を満たされない重い障害を有する児童に対しては、特別の学級又は学校が用意されなければならない。その就学については、通常の義務教育法によって規定されなければならない」として示した。
- ¹³ 「特殊教育」は1947(昭和22)年制定の「文部省設置法」第2条において「特殊教育とは、盲学校、聾学校及び養護学校における教育（特殊学級における教育を含む）」と定義されている。

- ¹⁴ 第71条「盲学校、聾学校又は養護学校は、それぞれ盲者（強度の弱視者を含む。以下同じ。）、聾者（強度の難聴者を含む。以下同じ。）、又は精神薄弱者、肢体不自由者若しくは病弱者（身体虚弱者を含む。以下同じ。）に対して、幼稚園、小学校、中学校又は高等学校に準ずる教育を施し、あわせてその欠陥を補うために、必要な知識技能を授けることを目的とする。」
- ¹⁵ 加藤康昭・高橋智・内海淳・山本邦子「学校教育法における障害児教育規定の成立とその意義」『季刊教育法』36、154 - 172、1980
- ¹⁶ 加藤らは、①盲・聾・養護学校を、全学校体系を包括する単一の法律によって規定し国民教育の一環に位置付けたこと、②盲・聾・養護学校の目的を一般の学校と共通の教育を、障害の必要に応じつつ「準ずる教育」として保障することをめざしたこと、③戦前には義務教育の対象から外されていた障害児にも、児童の権利保障として等しく国民共通の普通教育を保障する原則が成立したこと、④特殊学級が法律によって規定されるなど、障害や発達に応じて教育形態を選ぶうる可能性を開いたことを「画期的な特徴」と評価している。加藤・高橋・内海・山本、前掲書、1980、参照
- ¹⁷ 加藤らは歴史的制約として①アメリカによる占領政策においてアメリカ資本主義の従属下に資本主義体制として再編・維持する政策原理が教育改革の枠組みを規定していた、②旧支配体制が旧秩序の急激な改革に歯止めをかけたことが、立法過程において改革規模の縮小、行政権限の留保としてあらわれたこと、③教育運動内部に憲法理念が定着しておらず、固定的な能力観や重症児は教育不可能とする考え方が克服されることなく、教育・福祉二元論争が一般的であったことを指摘している。加藤・高橋・内海・山本、前掲書、1980、参照
- ¹⁸ 1946(昭和21)年に全国の聾学校教員によって結成された「全国聾学校職員聯盟」が中心となって、聾教育の義務制即時実施や聾学校・盲学校の分離などが要求された。具体的には「学校教育法」の制定にかかわって、改革要求を『特殊教育について—聾児及盲児の義務制実施の件』と題する文書にまとめ、盲・聾教育の義務制を即刻実施とすることや、他の障害児の教育についても精細な基礎調査を行ったうえで、その振興を文部省に要求した。
- ¹⁹ 教育と福祉の二元的な制度化について、小川らはそこに「教育と福祉の階層性」が存在したことを指摘している。(小川利夫・永井憲一・平原春好『教育と福祉の権利』勁草書房、1972)
- ²⁰ この点については、村中義夫・小林久利(1978)『障害児教育と福祉』福村出版、を参照。
- ²¹ 当時の障害児福祉政策の背景に優生思想の強化がみられることについては、山本起世子(2008)「戦後日本における家族変動と児童福祉政策」『園田学園女子大学論集』42、39 - 53、及び山本起世子(2010)「障害児福祉政策と優生思想」『園田学園女子大学論集』44、13 - 26、を参照。
- ²² 障害児に対する教育は、すべての子どもに共通する「人格の完成」という課題とともに、それを達成するために障害に起因する生活上、学習上の制約を軽減・克服する必要があるという教育上の独自の課題を併せ持つ教育である。つまり、障害の軽減・解消のみをめざすのではなく、先の二つの課題が統合的に達成されなければならない。
- ²³ 「学校教育法」制定当時、特殊教育についてその就学基準を明確していなかったため、1951(昭和26)年に「異常児鑑別基準作成委員会」が設置された。この委員会における検討結果が同通達及び解説として報告された。
- ²⁴ 回答申では「盲学校・ろう学校における就学奨励が積極的に講じられつつあるが、その就学率は依然低調であり、さらに盲者・ろう者以外の特殊教育の対象はその数がきわめて多いにもかかわらず、これらの者に対する教育については、国としてほとんど具体的な施策が講じられていない状態である」と指摘している。
- ²⁵ 1958(昭和33)年には、「学校保健法」(法56号)及び「学校保健法施行規則」が制定され、市町村教育委員会が就学猶予・免除また盲・聾・養護学校及び特殊学級への就学指導を行う際に就学時や定期健診の結果を用いることが規定された。
- ²⁶ 1953(昭和28)年に出された「教育上特別な取扱を要する児童生徒の判別基準について」(文初特303号)に

替わって、同通達1978(昭和53)年の改正まで、就学措置の基準となった。

- ²⁷ 1961(昭和36)年「学校教育法」一部改正では、それまで判別基準がなく、義務化されたにも関わらず依然として不十分であった条件整備のために、盲・聾学校教育を補完する役割を担っていた特殊学級の対象児から、盲児・聾児が除外された(第75条)。
- ²⁸ 1960年代～1970年代における教育改革の展開については、秦和彦(1981)「70年代教育改革と養護学校の義務制化」『東京大学教育行政学研究室紀要』2、90 - 103、を参照。
- ²⁹ 文部省『わが国の特殊教育』1961
- ³⁰ 「近江学園」での実践については、京極高宣(1961)『この子らを世の光に 糸賀一雄の思想と生涯』NHK出版、を参照。
- ³¹ 「発達保障論」とは、どんなに重い障害のある子どもでも発達する権利、学習する権利があり、それらは社会的に保障されなければならないという考え方である。また「発達保障論」における障害児の発達とは、本質的には、障害児も普通児と同じ段階をたどり発達するという科学的な事実と認識したうえで、できないことができるようになるという単なる成長の概念ではなく、普通児と同じ過程の発達段階を時間差を伴いながら経るという概念を示すものである。
- ³² 「発達保障論」については、清水寛(1981)『発達保障思想の形成』青木書店、を参照。
- ³³ 清水寛「憲法・教育基本法体制の成立過程と障害児の学習権」清水寛・三島敏男編『障害児の教育権保障』明治図書、120 - 141、1975
- ³⁴ 平原春好「障害児の教育を受ける権利」『季刊教育法』26、4 - 12、1977
- ³⁵ 清水寛、前掲書、1981、参照
- ³⁶ この点については、清水寛・平原春好(1979)『障害児の義務教育』総合労働研究所、及び、日本教育法学会(1981)『講座教育法2 教育権と学習権』、総合労働研究所、を参照。
- ³⁷ 清水寛、前掲書、1975、参照
- ³⁸ 辻村泰男「養護学校義務制をめぐる」『季刊教育法』26、13 - 20、1977
- ³⁹ 窪島務「障害児教育と教育権論の課題」『障害者問題研究』51、2 - 9、1987
- ⁴⁰ 同答申前文によれば、「明治初年と第2次大戦後の激動期に教育制度の根本的な改革」に次いだ三番目の教育改革として「第三の教育改革」とよんでいる。
- ⁴¹ 秦和彦、前掲書、1981、参照
- ⁴² 1975(昭和50)年には「重度・重複障害児に対する学校教育の在り方について」、1978(昭和53)年には「軽度心身障害児に対する学校教育の在り方について」が同会議より報告されている。
- ⁴³ 毎日新聞(1979年2月25日付記事)によれば、1979年4月から新たに養護学校に入学する児童・生徒は約2万人、普通学級及び特殊学級から転校させられる児童・生徒は約6200人に上った。
- ⁴⁴ 秦和彦、前掲書、1981
- ⁴⁵ 古山萌衣、前掲書、2011
- ⁴⁶ 村上美奈子「障害児教育批判と養護学校の実際」『東京大学大学院研究科教育学研究室紀要』29、15 - 23、2003
- ⁴⁷ 米国及びわが国のインクルージョン研究の動向を分析した由岐中・園山は、現在はサポーテッド・インクルージョンの主張が広く支持されてきていることを指摘している。(由岐中佳代子・園山繁樹「米国におけるインクルーシブ教育の動向と課題」『西南女学院大学紀要』4、69 - 82、2000)

参考文献（上記引用文献を除く）及び利用したホームページ

荒川勇・大井清吉・中野善達『日本障害児教育史』福村出版、1976

全日本特殊教育研究連盟・日本精神薄弱者愛護協会・全日本精神薄弱者育成会編『精神薄弱者問題白書 1973年版』日本文化科学社、1973

中村満紀男・荒川智編著『障害児教育の歴史』明石書店、2003

文部省『特殊教育百年史』東洋館出版、1978

文部省『学制百年史』帝国地方行政学会、1981

文部省『盲聾教育八十年史』日本図書、1981

文部省『学制百二十年史』ぎょうせい、1992

文部科学省 <http://www.mext.go.jp/>

特別支援教育総合研究所特別支援教育法令データベース <http://corot.nase.go.jp/horei/indexb1.html>

法令データ提供システム <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>

(研究紀要編集部は、編集発行規程第5条に基づき、本原稿の査読を論文審査委員会に依頼し、本原稿を本誌に掲載可とする判定を受理する。2011年10月11日付)