

## 昭和37年380号通達までの県と市の特殊教育分担論・対象論と 就学基準の確立およびその硬直化

中村 満紀男<sup>(1)</sup>・岡 典子<sup>(2)</sup>

Comparative function and pupils of special school or special class between prefecture and city to the rigid administrative ruling circular No. 380 of Showa 37 for school attendance

NAKAMURA Makio<sup>(1)</sup> and OKA Noriko<sup>(2)</sup>

This study examines how the prefectural and city schools shared the responsibility of special education provision, how the Ministry of Education, Science and Culture was thinking about it, in the period up to the Vice Minister Circular #380 of 1962. This circular had established school admission criteria and placement of pupils with disabilities. Many children with disabilities including retarded pupils seemed to be enrolled in a certain kinds of special classes of elementary and junior high schools up to this Circular #380. As prefectural schools for pupils with disabilities increased, the Ministry of Education, Science and Culture set the school standards nationwide by the type of disability and its level. According to these standards, prefectural schools received children with severer disability, and city schools provided education for children with milder disabilities. However, this partial responsibility system between prefecture and city was used in uniform and stiffened way, and prevented children with severer disability from providing education by a city school. The centralized policy change of the whole Ministry of Education, Science and Culture had influenced special education policy change.

Keywords : administrative ruling circular No. 380 of Showa 37 for school attendance, special school, special class, school attendance national rules

### 1. はじめに

#### (1) 障害の程度と種類による県と市の教育分担制度

日本の障害児教育制度は、大正12年盲学校及聾啞学校令から、敗戦後の学校教育としての特殊教育<sup>1)</sup>、そして現在の特別支援教育に至るまで、都道府県（以下、県）と市町村（以下、市）が分担して、障害児に対する教育責任を果たす仕組みを採用してきた。就学措置に関する文部省の基準が設定された昭和28年から平成25年度に至るまで、障害の種類と程度に基づく県と市による教育的措置の分担は、日本の障害児教育におけ

る骨格となってきた。県と市による二つの教育経路は、相互に交差することなく学齢または後期中等教育終了まで進行するのが一般的であった。本論文において、県と市の教育分担とは、子どもの居住する地域から離れた県立学校ではより重度な障害児を、居住する地域にある市立学校では、より障害の軽い子どもを対象とする教育制度を意味する。

このような県と市の障害児教育の分担方式について、統合教育運動支持者を除けば大多数の障害児教育関係者は、文部省の硬直化した就学措置に抵抗感を抱

<sup>(1)</sup> 福山市立大学教育学部児童教育学科

<sup>(2)</sup> 筑波大学障害科学域

きながらも、長年、疑問をもつことはなかったものと思われる。したがって、なぜ県と市がこのような教育分担を採用しなければならないのかについては、上記の運動関係者が就学措置との関連で言及<sup>2)</sup>した以外には、これまでほとんど議論になったことはない。

しかし、国の指針としてインクルーシブ教育への転換を明示した平成25年9月1日の文部科学次官通知(25文科初第655号)および10月4日の初中局長通知(25文科初第756号)は、国の就学措置に関する長年の制度を根本的に変更した(就学措置は自治事務に属するため、市町村教育委員会に対する拘束力はない)。その核心は、平成26年度から保護者の就学についての意向を、可能な限り尊重しなければならない点にある(9月1日通知の3、留意事項および10月4日通知の第1の1、(3)障害のある児童生徒等及びその保護者の意向の尊重)。この結果、学校教育法施行令第22条の3は、従前のような就学基準ではなくなった。

しかし現実には、平成26年度においても、大半の地方教育委員会は、従前通り、学校教育法施行令第22条の3を指針として障害児の就学措置を実施していると思われる。それにもかかわらず今回の通知の影響は、人口減少や少子高齢化等の社会構造の変化と共生社会論等の思潮の変化に伴って、今後、しだいに強まるのではなかろうか。国際的に見ても、市が障害児の教育責任を果たすことを原則とする欧米と比較して、日本における県と市の分担制度が例外に属することの教育的・社会的意味の追求も、障害児教育制度を変更するうえで、検討を要する事項となろう。

平成25年の文部科学省の二つの通知では、基本的な就学先は地域の学校とするものの、保護者が希望する場合には、認定特別支援学校就学者として特別支援学校への就学を認めることにした。この変更は、欧米先進国におけるインクルーシブ教育の前提の一つが、当事者中心主義(保護者の意思の尊重はその一つ)であることを承けてのことであろうが、通知では、県と市の教育分担というこれまでの制度変更にはまったく言及がない。しかし、欧米のインクルーシブ教育のもう一つの前提がコミュニティ基盤であり、コミュニティの障害児の教育問題は、基本的にはコミュニティが解決することを原則としていることを考えると、自宅から離れた場所にあつて、寄宿制も多い日本における県立特別支援学校への就学は、インクルーシブ教育原則

と矛盾することになる。また、コミュニティの外部に障害児を就学させることが、彼らの排除を意味し、スティグマを付与することにもなるというインクルーシブ教育運動の標的にもなるのである。

このように、今回の国の方針変更は、保護者の学校選択の尊重に基づくという国際的動向に沿っているという口実になるかもしれないが、県と市が分担する特別支援教育制度を前提とするのでは、インクルーシブ教育の問題提起に全体的かつシステム的に対応しているとは到底いえない。なぜなら、最も基本的な問題は、子どもと保護者が生活している地域社会が障害児の教育問題をどのように認識し、対処するのか、それを可能にする地域資源をどのように開発し、育成するのかにある。県と市の分担制度は、これらの課題を、国際的動向と日本の土壌および条件に即して再検討するのを妨げてきたといえよう。

この点において、日本のほとんどの市はこれまで県に依存し、県は国に依存してきたために、資源を自力で構築する必要もなく、資源それ自体もほとんど存在しなかった。したがって、とくに低発生障害対象の学校の場合、学校は存在しても高い質の教育を維持するための専門的資源は、明らかに枯渇しつつある現状を危惧せざるを得ない。

念のために述べておけば、本論文では、日本の障害児教育(制度)が欧米先進国と一致しなければならないと主張するわけでもなければ、欧米インクルーシブ教育の理念や方法を導入すべきであると考えているわけでもない。インクルーシブ教育は欧米由来であり、したがって、欧米社会固有の諸問題や排除性の是正を意図した教育改革運動であるから、欧米的インクルーシブ教育やそのシステムを表面的あるいは部分的に模倣してみても、日本の障害児とその保護者にとってそれほど有益な結果は得られないであろう。したがって、最終的には、インクルーシブ教育の普遍的部分を共有しながら、日本としてのインクルーシブ教育を、システム化されたパッケージとして構築する必要があると思われるし、そのようなインクルーシブ教育制度は、とりわけ非欧米圏諸国に対しても、そのニーズに応じて貢献できる普遍性が相対的にあるものと思われる。

しかしながら、この課題解決は途方もなく困難である。というのは、欧米の先進性を取り入れつつ、日本の土壌に合ったインクルーシブ教育を、通常教育の機

能を少なくとも現在より低下させることなく構築する必要があるからである。これまで、ほとんど表立って議論されなかった障害児教育の形態と経費との関連にも立ち入らざるをえなくなるだろう。この課題に関連する要素は多様で多面的であり、国と地方の文教当局だけの責任ではないが、しかしこれまでの文教政策について、少なくとも学問的基盤に立った責任ある政策評価のうえに、当事者に有益で、教育に従事する人々のモラルを昂揚させるような、正確な情報理解に基づく政策立案が期待される。

## (2) 県と市の分担過程と分岐

それでは、日本では特殊教育制度が成立した戦後において、一貫して上記のような県と市の分担が関係者間で合意されていたのであろうか。戦後は、障害児のうち、盲児と聾児の小学部1年生のみが昭和23年度から義務教育となり、9年間で盲・聾児の義務教育制度は完成した。しかしそれ以外の養護学校系の児童生徒は義務教育制度外となっていたために、彼らの特殊教育は、①義務教育制度内、または②義務教育制度外で実施する、③義務教育制度化を要求することを同時に進行させなければならなかった。義務制度内での特殊教育は、特殊学級を編制することが基本であるが、学校名称を小学校にするような配慮により教育を実施したことも含まれる。義務制度外での特殊教育は、経費に対する制度的補助を受けずに養護学校を運営することである。

特殊教育対象児に関する国の就学基準は昭和28年まで存在しなかったから、義務教育の対象となる昭和22年の学校教育法第71条の盲学校(盲者)と聾学校(聾者)および第75条の特殊学級対象児(本論文2(1)参照)と、学校教育法第23条および第40条の就学義務の猶予または免除対象となる「病弱、発育不完全その他やむをえない事由のため、就学困難と認められる者」との間の区分は、実際にはきわめて曖昧だったことになり、県に設置が義務づけられた盲学校・聾学校以外の特殊教育の在り方については、各地方における関係者のイニシアティブに任されたことになる。

そのために、地域の条件により、同じ障害の種類と程度の子どもでも、盲学校・聾学校(後には養護学校)に就学する者もいれば、小学校に就学する子どももあり、就学義務猶予・免除となる子どもも存在するとい

うような現実が生じたであろう。就学猶予・免除児は昭和30年には3万3千人近くおり、学齢児としてのアイデンティティをもつ機会はなかった。

盲学校・聾学校への就学児は小学校児童からは隔絶した教育・生活空間で過ごすことになり、超えがたい地理的・心理的距離をもつ現実が生じたであろう。戦前からあったこの古典的問題は認識されていた<sup>3)</sup>ものの、是正すべき課題となるまでには、この分野において教育機会がある程度普及することが必要条件であった。しかし逆に、特殊学校が地域社会から分離しているがゆえに、特殊学校への就学を選択する保護者が出現するようになるのも、教育機会がある程度普及した時期に生じたニーズであった。

そこで本論文では、以上のような矛盾および制度的状況、そして障害の種類と程度に顧慮しながら、就学措置の責任所在は、戦後のいつの時点で県立特殊学校と市立小学校・中学校特殊学級という制度に区分され分担されていくのか、その理由と過程に焦点を当てて検討してみたい。対象は、特殊教育において最も歴史と実績のある盲・聾とともに、主に精神薄弱とする<sup>4)</sup>。その理由は、精神薄弱の発生率が他の障害と比べて圧倒的に高く<sup>5)</sup>、したがって特殊教育の対象児数が多いために、特殊学級の設置が不可欠となるからである。また、精神薄弱児は、医療の対象ではない慢性的な状態であるから、肢体不自由や病弱児とは異なる教育形態が必要となる。そこで、精神薄弱を中心とする特殊学級と養護学校の設置状況、特殊教育の充実に対する社会的支持の状況、特殊教育の量的発展と制度上の合理性および硬直化の矛盾等が主要な検討課題となる。

県と市の教育責任分担制度を検討するのは、いうまでもなく、中央集権行政と実践・研究における中央指向という日本の障害児教育の特徴が、インクルーシブ教育に転換するうえで妨げになるであろうし、保護者も納得するようなインクルーシブ教育を理論的・実践的に構築する必要があると考えるからである。なお、本論文で提起している問題は県と市の分担・責任問題であって、市の分担には、市立特殊学校(市町村による組合立を含む)も含まれる。

なお本論文で、障害にかかわる用語については当時一般に使用された歴史的表現を用いる。「聾」と「聾啞」が混在して使用されているが、戦前にかかわる場合には「聾啞」を、戦後および一般的な記述では「聾」を

区別して用いる。

## 2. 特殊学校と特殊学級の区分論と対象論—精神薄弱を中心に

### (1) 戦後初期の養護学校の設置実態

表1は、公立養護学校整備特別措置法が公布される前年の昭和30年までの養護学校とその前身を示した。養護学校が義務化されていなかった敗戦後間もない昭和22年に養護学校設立の先鞭をつけたのは、病虚弱児の学校であった。身体虚弱児対象の門司市立白野江小学校附属養護学校（昭和25年門司市立白野江養護学校、昭和28年4月に光陽小学校）、戦災児と身体虚弱児対象の大阪市立郊外助松小学校、昭和24年には戦後最初の養護学校である養護学校一宮学園（129名）が、昭和27年には北海道には養護学校・新壱藤学園（2名）が、昭和28年には最初の県立養護学校である上野ヶ原養護学校（78名）が兵庫県に開設された（文部省[1978] p.443-451; 市澤[2000.9]26）。

精神薄弱では、昭和22年に大阪市立思齊小学校（昭和32年、市立思齊養護学校）、東京都品川区立大崎中学校特殊学級（昭和32年、都立青鳥養護学校）、昭和25年に養護学校である札幌報恩学園（49名）が開設された。肢体不自由では、嫩葉学園（49名）が昭和28年に、29年にしいのみ学園が養護学校として開設されたほかに、昭和26年以降、肢体不自由児施設内に近隣の小学校・中学校の特殊学級が設置されるようになる。なお、昭和29年5月1日現在の児童生徒数は、学校名のかっこ内に示した（文部省[1954.9.13]）。

以上の経過を端的に言えば、養護学校創設のイニシアティブをとった主力が私立学校であり、実体は養護学校である小学校を開設したのが市立小学校であること、私立施設・市町村教育委員会および小学校・中学校が協力して、施設内学級という形態で肢体不自由教育を提供したことである。さらにその後、市立養護学校が養護学校の中心となり、昭和54年度養護学校義務制の予告政令（昭和48年11月20日政令第339号）が出た昭和48年度までは、県立養護学校数を凌駕していた。さらに昭和40年代前半までをみると、市立校が数的に県立校を圧倒していたのである。これを、精神薄弱養護学校で示したのが表2である。

これらの事実は、今後の日本の障害児教育の在り方を考える場合、重要な示唆を与えるように思われる。

それは、東京都品川区立大崎中学校特殊学級が先例<sup>6)</sup>になった可能性はあるが、門司市と大阪市では、市の自主的判断により、小学校形態で病弱教育を行っていることである。また、養護学校やその義務制という条件が存在しない状況において、特殊学級の設置という利用可能な制度によって、肢体不自由児に教育機会を確保した私立施設と市町村教育委員会および小学校・中学校の協力がみられたことである。

しかし、肢体不自由教育で多数例を占めた公立小学校・中学校特殊学級の実体はすべて肢体不自由児施設内学級であり、養護学校に代わる便宜的な方法であったと思われる。昭和20年代後半を中心に設置された民間の肢体不自由児施設が開設から間もない時期に特殊学級を設置したことから考えると（文部省[1978] p.415-416, 表60参照）、肢体不自由児施設開設に際して教育機会の提供を当初から計画するうえで中心となったのは施設側であり、市町村教育委員会との協力があつたことになる（病弱児施設の特特殊学級も、ほぼ同じ状況であったと思われるし、戦前の施設の歴史的経験もあったであろう）。施設内特殊学級の実績は、入院期間の長い施設入所の肢体不自由児だけではなく、自宅から通学する肢体不自由児を対象とする特殊学級開設の根拠となる。これらの特殊学級は、養護学校が利用できなかった時代において、学校教育法第75条を根拠法として障害児に教育機会を提供したのである。

市や民間法人が教育機関の責任主体となるこのような現象は、養護学校義務制が実施されて、教育行政の中央集権化が進行する段階になれば、県が責任主体となって教育機関の大半が県立養護学校となるから発生しなくなる。

### (2) 特殊教育振興に関する国民各層一致の支持

敗戦直後の日本における教育制度改革のなかで、戦前においても長年の懸案であり、先進国と比べて見劣りのした義務教育期間の延長、すなわち小学校6年、中学校3年の義務教育制度実施が緊急性の高い、最大の課題であった。しかしこの課題は多額の経費を伴うことから、敗戦の疲弊とハイパーインフレに苦しむ当時の日本では実施困難であったが、辛うじて実現した。この状況において、盲・聾教育の義務制は、さらに実施困難な、混沌とした状態に陥った。昭和23年度の盲

表1 初期養護学校の開設(昭和30年まで)

太字は私立を示す

	精神薄弱	肢体不自由	病弱
昭和22 (1947)	4大阪市立思斉小学校(昭和32大阪市立思斉養護学校)	4東京都立光明小学校・光明中学校	門司市立白野江小学校附属養護学校(昭和25門司市立白野江養護学校、昭和28.4光陽小学校)
	4文部省教育研修所内に品川区立大崎中学校特殊学級(昭和30青島中学校、昭和32.1東京都立青島養護学校)		4大阪市立郊外助松小学校(前身为大阪市立助松郊外学園) 11国立兵庫療養所に道場村立小学校養護学級
昭和23 (1948)			7大阪市立大宝小学校・南中学校分校(昭和26.4郊外貝塚小学校・中学校、昭和32.4大阪市立貝塚養護学校) 12横浜市立二ツ橋学園に市立瀬谷小学校二ツ橋分校
昭和24 (1949)			5.19養護学校一宮学園(虚弱児施設一宮学園と目的が2つになる。前身、大正15.5.10財団法人一宮学園) 6国立神奈川療養所に秦野市立東秦野小学校・中学校特殊学級
昭和25 (1950)	9.26札幌報恩学園		2名古屋市立学童保養所に市立橋小学校・名古屋学童保育園 5神戸市立少年保養所に市立西戸田小学校・中学校
昭和26 (1951)	6大阪市立大宮中学校思斉分校(昭和27思斉中学校、昭和32大阪市立思斉養護学校)	1多摩緑成会養育園に東京都立光明小学校・中学校分校	
		3.28私立養護学校嫩葉学園(群馬整肢療護園)設置認可、1956.9.30廃止、群馬町立中央中学校・金古小学校嫩葉分校、1959.1.1群馬県立嫩葉養護学校	
昭和27 (1952)		9整肢療護園に東京教育大学附属小学校から教員派遣	4北海道月形町に新墾藤学園(小5-6、中・高の養護学校) 3京都市立桃陽学園に教員派遣
		12愛媛整肢療護園に今治市立別宮小学校・近見中学校分校	9福岡市立少年保養所に市立花畑小学校・三宅中学校分教場 国立秋田療養所に本市立本荘中学校より教員派遣
昭和28 (1953)		4大阪整肢学院に大阪府立盲学校分校として肢体不自由児学級	4兵庫県上野ヶ原養護学校(昭和22.11道場村養護学級、昭和27.4兵庫県に移管、三輪小学校養護分校)
		4福島整肢療護園に平市立第四小学校・第一中学校肢体不自由児学級	4国立岩手療養所に摺沢小学校特殊学級
		4静岡療護園に静岡市立西豊田小学校・豊田中学校分教場	4愛知県大府市に愛知県大府町立小学校・中学校分校
		6北海道整肢学院に琴似町立琴似小学校・中学校分教室	
		7若草園に広島市立長尾小学校・二葉中学校分校	
昭和29 (1954)	5大分市立新生小学校(昭和32大分市立新生養護学校)	1粕屋新光園に福岡県新宮町立新宮小学校・中学校分校	1東京都立少年保養所に清瀬町立芝山小学校・中学校分教室
		4山本三郎、福岡県に「しいのみ学園」	
		5姫路市立広畑小学校に肢体不自由児学級	
昭和30 (1955)	4大分市立新生中学校(昭和32大分市立新生養護学校)	4整肢療育園に諫早市立御館山小学校・北諫早中学校分校	4高知赤十字病院に高知市立江の口小学校・昭和中学校特殊学級
	6愛育養護学校設立認可	9東大寺整肢園に奈良市立鼓阪小学校・若草中学校肢体不自由児学級	国立長野療養所に長野市立若槻小学校・中学校特殊学級
昭和30 (1955)		9整肢拓桃園に宮城県秋保村立湯元小学校・秋保中学校分校	11群馬県立養護学校
		9整肢学園に米子市立福生小学校・第二中学校分校	
		12青い鳥学園に愛知県教育委員会から教員派遣	
		12松橋療護園に熊本県松橋町立松橋小学校・西部中学校分校開設	
		尼崎市立長洲小学校、姫路市立粟生小学校および船場小学校に肢体不自由児学級	

出典:市澤・諸富(2009);文部省(1978);村田(1997);柳本(1990)

表2 設置主体別精神薄弱養護学校数(昭和49年度まで)

年度	設置主体				合計	小・中学部 在学者数
	国立	都道府 県立	市町 村立	私立		
25				1	1	28
26				1	1	40
27				1	1	31
28				1	1	25
29				1	1	49
30				1	1	60
31				3	3	238
32		1		4	5	616
33		2	4	4	10	866
34		2	8	4	14	1264
35	2	2	9(1)	4	17(1)	1563
37	2	5(1)	16(1)	5	28(2)	2850
38	2	5(1)	20(1)	7	34(2)	3137
39	3	5(1)	27(1)	7	42(2)	3724
40	5	10(2)	35(1)	7	57(3)	4053
41	7	15(1)	36(1)	8	66(2)	5317
42	7	18(3)	37(1)	9	71(4)	5944
43	9	19(5)	40	7	75(5)	6229
44	11	24(8)	39(2)	8(1)	82(11)	6933
45	12	26(11)	41(2)	8(1)	87(14)	7398
46	14	34(11)	45(4)	8(1)	101(16)	8415
47	18	41(12)	47(6)	9(1)	115(19)	10153
48	22	52(12)	55(6)	9(1)	138(19)	12215
49	26	74(18)	56(5)	8(1)	164(24)	14033

出典：文部省(1954.9)；文部省(1958)；文部省(1961)；文部省(1963-1970, 1972-1975)；文部省(1978)；辻村(1958.4)；辻村(1958.12)。括弧内は分校、外数

児と聾児の義務制の一部実施ですら、一時は実現が危ぶまれたほどである。

しかし、昭和20年代から30年代にかけての特殊教育に対する社会的支持は、日本の歴史において稀な現象であったように思われる(表3)。他の時代よりも特殊教育の充実に対する国民各層の支持が高まった時代であった。それは、教員組合や親だけの運動だけではなく、文部省、国会議員、中教審等によって特殊教育振興の必要性が理解され、協力的な人々が各方面に出現したことが他の時代よりも目立ったのである。しかし障害種別において、主要な担い手はそれぞれ異なる。盲・聾教育義務制実施運動では教員組合主導で行われた(日教組特殊学校部常任委員会[1948.5] p.7-9)。肢体不自由教育の導入では、肢体不自由児施設側のイニシアティブがあった(全国肢体不自由養護学校長会[1969]p.59-63)。精神薄弱教育では昭和30年代では研究者と教師主導であったが、その後は文部省主導

となった(三木[1979]p.8)。

昭和20年代から30年代にかけての時期に、特殊教育は、なぜ社会的支持を勝ち得たのであろうか。特殊教育振興に対する第一の功績は、占領軍の政策上の必要性にあった。占領軍が民主制の唱導者であり擁護者であるとのイメージを日本人に浸透することで、たとえば言論や思想の自由の恩恵を日本人に教示しながら実際には彼らが行っていた検閲や出版禁止を隠蔽していた占領政策を円滑に進めることができるからである。特殊教育は(アメリカ)デモクラシーの権化のようにならされていたし(杉田裕)、アメリカ人は特殊教育をデモクラシーの頂点の一つと考えていた(三木安正)のである(三木ほか[1955.3]p.54)。日本の学校教育で最も立ち遅れていた分野である特殊教育は、アメリカの主導で日本に実現することにより、アメリカ民主制の先進性を証明することができる好機であった(中村・岡[2015])。

このような政策的狙いは、アメリカ視察者の感想やその関係者の言動から判断すれば、見事に成功したことになる。昭和25年10月から約3ヶ月間、連合軍総司令部の民間情報教育局、CI&E(Civil Information and Educational Section)から選抜されてアメリカを訪問した国立聾教育学校附属聾学校長・萩原淺五郎(1908-1968)は、アメリカの聾教育を実見して、「日本にはろう教育があるのだろうか」と強い疑惑と焦燥に追い込まれ、施設・設備の整った環境で、世界有数の聾に関する研究者がノーベル賞に値する研究が行われているのを見て羨望と感嘆の境地に至った(大島ほか[1951.7] p.53,54)。またアメリカは、日本の教育全体の目標となったのである。「戦後我が国の教育はいろいろの面からアメリカの大きな影響を受け、そしてそれに基づいて反省と批判がなされて来た」(櫃田[1951.1]p.25)。

第二に、労働組合・全国聾啞学校職員連盟(昭和21年6月結成、昭和22年6月に日本教職員組合特殊学校部に発展)は、特殊教育では戦後になって初めてみられた現象であり、連盟を中心とする特殊学校教員の運動は、盲・聾教育の義務制実施運動の中核として、政府や国会議員に猛烈なロビー活動を行った。運動の悲願は、日教組系の国会議員の協力によって補強される。昭和22年7月5日参議院本会議で、日本社会党の河野正夫議員は、盲聾啞教育の義務制の実施を要求して

いる。

第三に文部省の努力がある。文部省は戦後、大臣から幹部級までリベラルな民間人や官僚に入れ替えることによって、CI&Eの指導のもと、占領軍の政策を具体化する役割を負うことになる。その一環として、特殊教育に関係するスタッフが着任し、特殊教育に理解のある文部省幹部のもとで、義務教育制、学校教育法第6章特殊教育の立案や特殊学級設置計画、教員養成、カリキュラム開発、公立養護学校整備特別措置法制定といった戦後特殊教育の基盤を構築することになる。

第四に、中央教育審議会の提案である。早くも、昭和28年7月25日の第1回答申「義務教育に関する答申」の「1. 学校制度」において「盲、ろう、精神薄弱、し体不自由、身体虚弱な者等のための特殊教育を一段と振興することが望ましい」ことを提言した（教育事情研究会編[1981]p.2）。翌年の昭和29年12月6日には、第7回答申「特殊教育ならびにへき地教育振興に関する答申」において、特殊教育の課題として、1. 特殊教育の対象児の実態把握、2. 盲・聾児に対する就学奨励の強化と拡大、3. 養護学校の義務制を前提として設置促進し、設置する地方公共団体に対する財政補助、4. 特殊学級の設置計画と必要な教員と設備に対する財政措置、5. 教育内容の改善充実と教員養成・現職教育を列挙した（教育事情研究会編[1981]p.27-28）。

ついで、昭和34年12月7日に提出された中教審第18回答申「特殊教育の充実振興について」は、特殊教育制度時代の基盤を作る指針を示した重要な総合的提案であり、典型的な特殊教育制度の特徴を備えていた。就学基準、学校の整備と充実、就学奨励、学齢以外の障害児に対する教育の拡大と充実、教職員養成と資質向上および待遇改善、特殊教育行政の整備、特殊教育卒業者の就職、社会の協力と政府間の連携という広範な提言であった（教育事情研究会編[1981]p.103-111）。

- ・盲学校・聾学校・養護学校および特殊学級の対象範囲とそれぞれ分担する機能の明確化
- ・養護学校は3種類に分化
- ・養護学校の設置義務化（精神薄弱・肢体不自由）または奨励（病弱）
- ・私立特殊教育学校に対する助成
- ・特殊学級の設置義務化（精神薄弱、市および人口

3万人以上の町村）と設置奨励（身体虚弱）

- ・幼稚部設置補助・助成（養護学校・聾学校）
- ・養護学校高等部の設置費補助
- ・職業教育設備の充実（中学校精神薄弱特殊学級、養護学校高等部、盲学校・聾学校）
- ・就学奨励の拡充と特殊教育制度の広報
- ・特殊教育教員養成1年課程の設置による教員養成と再教育講習会開催による資質向上、寮母資格の設定と資質向上
- ・教員養成大学・学部への附属学校特殊学級の設置
- ・特殊教育教職員の待遇改善
- ・特殊教育教員の人事交流の実施
- ・特殊教育行政機能の整備（文部省特殊教育課設置、県教育委員会特殊教育専任指導主事の配置）
- ・特殊教育機関卒業者の就職等に対する社会の協力と関係各省の連係
- ・精神薄弱児施設等に収容されている重度障害児および非行者に対する関係各省の連係

中教審第18回答申に盛り込まれた提案は、その後すべてが実現し、さらに発展・充実している。その結果、日本では、非欧米圏で最も高度なレベルの特殊教育が開花した。しかし、特殊教育の量的拡大をもたらした文部省主導による制度的充実が、特殊教育の基本的特徴である通常教育および地域社会からの分離問題の改善を遅らせることにもなるという二律背反と特殊教育の高経費問題を内在することになった。

特殊教育振興への貢献の第五は、日本で戦後初めて生まれた親による運動である。親の願望を組織化し、社会的な影響力をもつような活動に育てる人材が揃ったことは戦後的な現象である。当初の支持者は、区役所職員（社会教育担当）、研究者、政党関係者、施設関係者、教員、マスメディア等に及んだ。その結果、昭和27年7月に結成されたのが、公式名称を「精神薄弱児育成会」とする手をつなぐ親の会だった（皆川[1979]p.259-273）。

これらの各セクターにおいて特殊教育振興運動が盛んになったのは、アメリカから提供された「民主制」と関連していることは疑う余地はない。しかし民主制が日本人自身によって自力で勝ち取られたものではなかったから、アメリカ民主制理念の導入によって、各セクターやその日本人自身が、民主的に生まれ変わっ

たわけではなかった。セクター自身、民主的な運営をしたとは限らないし、民主制を存在の旗印にしている教員組合の内部や戦後の特殊教育リーダーから非民主性が払拭されたわけでもない未熟な状態を内包したままであった。

ともかく、戦後において特殊教育振興が可能だったのは、特殊教育に関係するセクターが揃い、各セクターにイニシアティブをとる人物がいたためではあつ

たが、最も重要な要素は、特殊教育振興を経済的に可能にした高度経済成長による国と地方の財政状態であった。昭和25年度と昭和50年度の歳入額を税収のみに限定して比較すると、国の税収は約30倍、道府県では約55倍、市町村では約35倍に増加している（財務省 [2014.10.14 閲覧]）。同じ期間に国が負担した教育費は約61倍、地方負担は約56倍に増加している（文部科学省 [2014.10.14 閲覧]）。日本の特殊教育振興は、国

表3 敗戦後の特殊教育に関する活動(昭和30年代までを中心に)

年	文 部 省 等 政 府	教 育 界	そ の 他
昭和21 (1946)	2.1「学校衛生刷新ニ関スル件」通達	1「全国盲学校長会」「全国聾啞学校長会」結成	2.15GHQ CI&E Education in Japan
	5「新教育指針」第1分冊発行		3.30「米国使教育節団報告書」
	4「米国教育使節団ニ協力スベキ日本教育家委員会の報告書」	2.23「全国聾啞学校職員連盟」結成、1948年5月京都で第1回大会、7月に機関誌『聾教育』刊行	
	9.7第1回教育刷新委員会総会	2「全国盲学校職員連盟」結成	
	11.3「日本国憲法」公布	4東京都渋谷区立大和田小学校に精神薄弱特殊学級を開設 7「日本盲教育会」結成	11「近江学園」開設 11H. ヘファナン来日
昭和22 (1947)	2CI&Eの後援で5週間の特殊教育教員講習会開催	3「全国盲学校教員組合」結成	5.25「全日本ろうあ連盟」結成
	3.31「教育基本法」「学校教育法」公布	6「日本教職員組合」結成、特殊学校部設置し、全国聾啞学校職員聯盟、全国盲学校教員組合を吸収（荒川3）	
	4教育研修所内に品川区立大崎中学校分教場開設	7日教組、盲学校・聾学校の義務制即時実施決議	
	5.23「学校教育法施行規則」公布		7.5河野正夫議員、参議院本会で盲・聾義務制の実施について質問
	7文部科学省初等教育課に幼稚園と特殊教育担当の視学官として三木安正着任		10「盲・聾教育義務制実施促進盲・聾学校父兄全国大会」開催
	12「児童福祉法」公布、精神薄弱児施設、療育施設等を規定		
	12.27教育刷新委員会総会で第一回建議「学制に関すること」に追加して、特別な方法で教育可能な心身異常の学童は就学猶予・免除されないことを建議することを採択、12月8日に追加建議		
昭和23 (1948)	4「中学校の就学義務並び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」公布	5日本教職員組合特殊学校部、機関誌として『特殊教育』刊行	8.17「日本盲人連合会」結成
	4「盲学校及び聾学校小学部教員臨時養成所」開設		9.3「日本肢体不自由児協会」結成
	IFEL（教育指導者講習会）ガイダンス班（三木安正担当）で特殊教育の問題も扱う。1952年度まで		
昭和24 (1949)	5.31「教育職員免許法」公布	9「特殊教育研究連盟」結成	5「日本精神薄弱者愛護協会」再発足
	12盲学校と聾学校についてそれぞれ「教育課程研究協議会」を設置	特殊教育研究連盟「精神遅滞児教育の実際」刊行、全国各地の教員による実践掲載	
	仙台ほか3箇所で開催講習会	山梨県立盲学校で盲聾児の教育開始	
昭和25 (1950)	1「盲ろう学校運営全国協議会」設置 「特殊教育研究集会」を全国3-4箇所で開催、1955年度まで（三木106）	「全国聾学校長会」結成	9.22「第二次米国教育使節団報告書」
昭和26 (1951)	1「異常児鑑別基準作成委員会」設置 4東京教育大学教育学部に特殊教育学科設置	11.10-12日本教職員組合第一回全国教育研究大会第六分科会「特殊教育を如何に振興するか」。文部政務次官が文部大臣の挨拶を代読	
昭和27 (1952)	1「全国特殊学級研究協議会」、以後、毎年開催		7.19「精神薄弱児育成会（手をつなぐ親の会）」結成
	8特殊教育室設置 これ以降、養護学校整備必要経費を要求するが大蔵省に認められず		



表3 敗戦後の特殊教育に関する活動(昭和30年代までを中心に) (つづき)

年	文 部 省 等 政 府	教 育 界	そ の 他
昭和28 (1953)	4広島大学に盲学校教員養成課程、東京学芸大学に聾学校教員養成課程を設置		
	6「教育上特別な取り扱いを要する児童・生徒の判別基準」通達		
	7.25中央教育審議会「義務教育に関する答申」特殊教育の振興について答申（中教審は1952.6.6設置）		
	9「特殊学級増設四カ年計画」発表		
	11.9「精神薄弱児対策基本要綱」次官会議で決定		
	標準教育施設整備について養護学校に国庫補助（年度限り）		
	精神薄弱児実態調査		
昭和29 (1954)	6.1「盲学校、ろう学校及び養護学校への就学奨励に関する法律」公布。附帯決議で盲・聾以外の特殊教育充実を図る関係法令の整備、特殊学級や養護学校の整備求める		
	12.6中央教育審議会「特殊教育およびへき地教育振興についての答申」		
	肢体不自由児及び身体虚弱児実態調査		
昭和30 (1955)	3文部省、特殊教育関係者による「養護学校整備に関する打合せ」主催		
	3.18養護学校・特殊学級整備促進協議会結成（全国精神薄弱児育成会、全日本特殊教育研究連盟、日本肢体不自由児協会、肢体不自由児教育協議会 [8.23]、肢体不自由児教育振興会、小児麻痺父母の会、全国特殊教育担当指導主事協議会、全国連合小学校長会、全日本中学校長会、全国都道府県教育委員会委員協議会）		
昭和31 (1956)	養護学校建物新築に国庫補助（年度限り）、東京都（精神薄弱）と大阪府（肢体不自由）		
昭和31 (1956)	6.14公立養護学校整備特別措置法公布		
昭和32 (1957)	8.1文部省、特殊教育主任官室		
	3.15盲学校及び聾学校の小学部・中学部学習指導要領一般編通達 特殊学級設備費補助を開始	3.15全国養護学校長会結成	
昭和33 (1958)	4.1東京教育大学教育学部附属養護学校設置		7.4「全国肢体不自由児養護学校 PTA 連合会」結成
昭和34 (1959)	12.7中央教育審議会「特殊教育の充実振興について」		7.14「第1回肢体不自由児養護学校義務設置促進大会」開催
昭和35 (1960)	4.1東京学芸大学附属養護学校、東京教育大学教育学部附属大塚養護学校設置		
昭和36 (1961)	10.31学校教育法の一部を改正する法律（法律第166号）	「東京都公立中学校特殊学級設置校長会」結成	11.10「全国肢体不自由児者父母の会連合会」結成
昭和37 (1962)	10.18文部省初中教育局長通達「学校教育法および同法施行令の一部改正に伴う教育上特別な取り扱いを要する児童・生徒の教育的措置について」(文初特第380号)	「東京都公立小学校特殊学級設置校長会」結成	
昭和38 (1963)	4.1養護学校学習指導要領通達	10.29「全国特殊学校長会」結成	11.23「日本特殊教育学会」結成
	12.23文部省初中局長および体育局長連名の通達「盲者、聾者等の就学の適正な措置と指導について」(文初特第435号)	10「全国ろう学校 PTA 連合会」結成	
昭和39 (1964)	「特殊教育教育課程研究集会」地区別集会・全国大会	11.9「全国特殊学級設置学校長協会」結成	6.13「全国重症心身障害児（者）を守る会」結成
		6.22「全国特殊教育振興大会」開催（全国特殊学校長会、東京都小学校中学校特殊学級設置校長会、全国盲学校 PTA 連合会、全国ろう学校 PTA 連合会、全日本精神薄弱者育成会、全国肢体不自由養護学校 PTA 連合会）	
		12.3「全国特殊教育推進連盟」結成（全国特殊学校長会、全国特殊学級設置学校長協会、全国盲学校 PTA 連合会、全国ろう学校 PTA 連合会、全日本精神薄弱者育成会、全国肢体不自由養護学校 PTA 連合会、全国肢体不自由児協会）	
昭和40 (1966)	10「心身障害児の判別と就学指導」講習会		7.24「日本精神薄弱研究協会」結成
昭和41 (1967)	10「心身障害児の判別と就学指導」講習会	「全日本聾教育研究会」結成	
		7.10全国精神薄弱養護学校 PTA 連合会」結成	

出典：荒川(1992)；市澤(2000.9)；三木(1969)；文部省(1978)；日本臨床心理学会(1980)；全日本特殊教育推進連盟「三木安正先生を偲ぶ会」(1985)

と地方の豊富な資金が還元されたことによって可能になったのであり、高度経済成長の成果を障害者の教育や福祉に還元しなかった他の国の現状を見れば、この限りにおいては、日本政府の政策は評価されてよい。

(3) 敗戦直後における特殊学校および特殊学級の対象論と設置責任主体に関する議論

1) 盲児・聾児の教育の場としての盲学校・聾学校への限定

最初に、戦前において学校制度の基盤を備え、ある程度の資源を有し、かなり普及した盲・聾教育について検討し、実績では地域によって大きな偏りがあったそれ以外の特殊教育について検討することとする。

戦前に学校制度が確立していた盲教育・聾教育が戦後になって義務教育となったことで、盲学校または聾学校への就学が盲児と聾児の教育の定型となった。しかし法律上は、小学校・中学校・高等学校特殊学級での教育もあり得たのである。学校教育法第75条第1項特殊学級の対象者には、「聾者」と「盲者」が含まれていたからである。しかし当時は、戦前からの盲・聾教育の考え方が継承され、念願の盲・聾教育義務制が導入される時期であったために、盲児や聾児が地域の小学校・中学校盲学級（特殊学級）で、自宅から通学して学習する形態は、この時代にはほとんど誰も着想しなかつたろうし<sup>7)</sup>、そもそもその必要性を保護者以外は理解しなかつたであろう。

それでは、実際に盲・聾児の小学校・中学校への就学状況はどうであったのか。小学校・中学校特殊学級に在籍していた盲・弱視児と聾・難聴児の数は、表4の通りである（文部省学校基本調査報告書[1952-1964]）。昭和38（1963）年度まで示したのは、基本調査の障害名が昭和35年度までの「盲・弱視」「聾・難聴」が、36年度以降は「弱視」「難聴」になったこと、昭和38年までに、難聴学級（岡山市立内山下小学校と東京都立小学校7校）と弱視学級（大阪市立本田小学校）が設置されるようになって、基本調査の難聴児・弱視児数がそれぞれの学級児童生徒数と同じになったことによる（たとえば、昭和52年には、弱視学級数77、児童生徒数338人；難聴学級数420、児童生徒数2120人。文部省[1978]p.744-745）。

そこで表4の意味の分析である。盲・弱視児が盲学

表4 盲・弱視児と聾・難聴児の特殊学級在籍者数

年度		小	中		小	中
26	盲・弱視	不明	不明	聾・難聴	20	不明
27		*32	2		*32	5
28		43	24		94	14
29		33	17		65	25
30		26	16		70	6
31		19	13		94	12
32		25	4		68	9
33		24	1		64	8
34		36	16		79	17
35		34	不明		96	不明
36	弱視	52	不明	難聴	98	不明
37		75	17		148	15
38		65	31		150	29

出典：文部省(1952-1964)学校基本調査報告書による。ただし、昭和29年度と34年度の数値は、それぞれ文部省(1954.9.13)と文部省(1959.9.14)による。

\*盲・弱視と聾・難聴の合計

校に、聾・難聴児が聾学校に就学するという定式は、実際には全関係者間で疑いなく確立されていたのだろうか。教育行政や学校・教員によって盲学校・聾学校が、盲・弱視児と聾・難聴児には最適・最高の教育の場であるという認識と、盲・弱視児や聾・難聴児をもつ親が地域の小・中学校に通学させる行動との間には、盲学校・聾学校へ就学させないことが親の無知に過ぎないという理解では解消しえない疑問が残る。それは、昭和27年度学校基本調査には、中学校盲・弱視者の欄に、学級数1、生徒数男女各1人が記載されているからである（文部省学校基本調査（昭和27年度）[1954] p.128. 合計と本校の各欄の二箇所同一の数字が記載されているので誤植ではないであろう）。

しかし文部省百年史では、盲児の特殊学級も弱視児の特殊学級も開設されなかったとしている（文部省[1978]p.347）。昭和32年度から34年度までの学校基本調査では、小・中学校の特殊学級を「精神薄弱、身体虚弱、し体不自由、混合、その他」に分けているが、「その他」の特殊学級の脚注での説明には、「性格異常者、ろう者および難聴者、盲者および弱視者、言語不自由者のうちの一つを中心に編制した学級である」とあり（文部省学校基本調査[1958]p.55,88; [1959] p.71,107; [1960]88-89）、上記の盲・弱視の1学級の記述とも矛盾しない。

この弱視児や難聴児には、障害程度からみて盲学校や聾学校の対象である障害程度の児童生徒が含まれていても不思議ではない。表4で、中学校生徒数が、小

学校児童数に比べて激減している年が多いのは、中学校段階で盲学校または聾学校へ転校したためである可能性が高い。つまり、重度の感覚障害の子どもでも、とりわけ小学校に在籍していた可能性は高いのではなからうか。さらに、文部省の昭和42年度「児童生徒の心身障害に関する調査報告書」(文部省大臣官房調査課[1968]p.36)によれば、学校教育施行令第22条の2による盲学校・聾学校対象である相当数の子どもが、小学校・中学校の普通学級に在籍していると推計されたのである。

- ・視力0.1未満の児童658人、生徒743人
- そのうち0.01～眼前指数の児童が41人、生徒が50人
- ・聴力損失91デシベル以上の児童119人、生徒165人

これらの子どもが在籍していた小学校および中学校が、彼らに適切な教育条件を整えていたという保証はない。しかしながら、地域の小・中学校で盲児や聾児に教育機会を提供するという範囲では、H. ヘファナン(Helen Heffernan 1896-1987)提案は実行されていたのである(後述)。こうして昭和42年度報告書によって、盲児と聾児については、少なくとも昭和37年の380号通達以後の数年間までは、盲児・聾児の保護者の小・中学校への就学希望を市教育委員会が受け入れている例が、少数であっても存在したとみられる。当然ながら、この少数例は盲・聾児に限定されているわけではなく、養護学校対象程度の児童生徒も、小・中学校に受け入れられていたことを推測させる。

ところで、敗戦直後は義務制実施が見送られ、しかも他の障害児に比べて格段に教育対象者の多かった精神薄弱児の教育措置は、対応の必要性が極めて高い課題だった。盲・聾教育の義務制ですら財源難のため変則的にしか実施できなかったから、設置必要数が遙かに多数の養護学校義務制の実施は期待できなかった。このような現実において、誰が精神薄弱児の教育に責任をもち、どのように教育機会を用意すべきであると考えられたのであろうか。そこで、敗戦後、最初に特殊教育制度の在り方が議論されたと思われる教育刷新委員会での討論から取り上げる。

昭和21(1946)年12月8日開催の教育刷新委員会特別第二委員会第18回では国立聾唖学校長・川本宇之介委員により、特殊学校=県立、特殊学級=市立という区分が示されている。これは、戦前の盲学校・聾唖学

校が法律上は県立が想定されていたことを継承したものであり、実質的に戦後の産物である養護学校は、盲学校・聾学校を先例として考慮されたがゆえに、県を設置責任者にしたものであろう。特殊学校は県立、特殊学級は市という設置責任の区分は、昭和22(1947)年の学校教育法においても規定上は踏襲されるが、養護学校の実体が存在しなかったから、実際には盲学校・聾学校以外は確立されていなかった。とくに、戦前に先例が確立されていなかった精神薄弱・肢体不自由・病弱児の教育については、戦前からして「心身二異常児童」を教育するのは「学級又ハ学校」(昭和16年国民学校令施行規則第53条)であり、学級と学校の教育的区別に対する方針が示されないまま敗戦になったから、設置責任の区分は実際にはまだ定式化していなかったように思われる。

ところで、県・市の二群からなる特殊教育制度は、一見当然に思える。学齢障害児の障害の種類や程度によって、ある障害児群の教育には県が直接的な責任をもち、他方では、就学者が居住する市が責任をもっているのは、戦前の制度の援用、対象児数が少ないこと、州が責任主体であるという外国の先例に学んだものと思われる。

しかし同じ頃、その欧米先進国では、成熟した小学校(公立学校)制度という状況において事態が変化しつつあったのである。障害児の教育責任は、障害の種類によって時期はかなり異なるが、州から市へ徐々に移りつつあったからである。アメリカの聾教育は、19世紀末になると伝統的な寄宿制聾学校だけでなく、公立学校特殊(聾)学級においても行われるようになる。公立学校における聾教育がアメリカ国内に拡大するのは、口話法への転換とともに、家庭から通学可能、学校のコミュニティ基盤、教育形態の非特殊性、少ない維持経費等の一体的利点が支持されるようになったからである。同じような考え方は、20世紀になると盲児にも援用されて、通学制による盲教育が中西部諸州を中心に公立学校で実施されるようになる<sup>8)</sup>。

戦後の欧米先進国では、障害の種類や程度によって州と市が教育責任を分担してきた特殊教育制度は、第一次教育責任を州からコミュニティへと徐々に転換させつつあった時期であった。このような情報は、たとえば川本委員も把握していたものの、彼は小学校(国民学校)における盲児・聾唖児の教育には消極的であっ

た（日本近代教育史料研究会[1997]p.462）。川本は、約1ヶ月前に公布された憲法の規定を敷衍して、盲児・聾児の義務教育は、権利と高い文化生活という観点から実現する必要があると主張している（日本近代教育史料研究会[1997]p.460）。川本は、日本人としては珍しく、欧米由来の権利－義務論を正確に理解していたから（川本[1925.2]）、戦後の彼の権利論は付け焼き刃の、流行的な知恵ではなかったはずである。また、滞米時の見聞と思考によって口話法への転換を決意した経緯からすれば、アメリカ流の小学校（国民学校）特殊学級という選択肢が（とくに聾教育においては）、川本にはあり得たはずである。

それなら、上記のように川本が県による盲学校・聾学校制度を選択したのは何ゆえであろうか。特殊教育の対象数が少ないから、特殊学校は市町村ではなく、県単位の設置するという考え方（文部省[1961]p.10<sup>9)</sup>; 文部省[1978]p.182）は、おそらく一般的な考え方であったと思われる。当時は、小・中学校の義務制でさえ実施できるかどうかの瀬戸際にあり、財源難のうえに複雑な政争のために盲・聾教育の義務制は実施直前まで確定しなかった（昭和23年2月9日閣議決定）切羽詰まった状況において（日教組特殊学校部常任委員会[1948.5]）、経験がなく理論化もされていない特殊学級における盲・聾教育はありえなかった。つまり、盲学校・聾学校という教育形態は、理論的に突き詰めた結果ではなく、この時期では義務制の盲学校・聾学校の形態しか考えられなかった一般的な状況であろう。また、明治末期から大正12年まで盲啞教育令の発令が遅延したという前例があったから、いま義務制を実現しないと、いつ実施できるか分からないという状況での教育形態の選択であったといえよう。

## 2) 盲・聾教育以外の特殊教育における特殊学校と特殊学級の位置づけ

### ①混合特殊学級から特定障害特殊学級への整備

盲・聾児以外の障害児の特殊教育は、養護学校という選択肢がなかったから、義務教育制度内で実施できる教育形態を考えるほかはなかった。それは、小学校・中学校という名称であるが実体は養護学校（表1参照）の設置か、特殊学級での教育であり、圧倒的に多いのは后者であった。その結果、敗戦後間もない時期にあって、精神薄弱や身体虚弱中心の特殊学級とそ

れ以外のさまざまな障害や状態の児童生徒を対象とする特殊学級が生まれた。後者は、混合学級と称された。混合学級は、地理的分布や学級の規模、担当教員数等さまざまであり、一律的な整理も評価も難しい。混合学級の共通項は、勉強のできない子どもを収容したことであり（小出[1979]p.128）、通常学級は「困る子ども」がいなくなって運営が容易となったのである。しかし、教室や教員の不足、過大学級や二部授業が存在した時代であったことを考えれば、混合学級は小学校で1学級あたり平均13.5人、中学校で15人であり（文部省[1959.9.14]頁なし）、優れた担任等の条件に恵まれれば、通常学級よりは、児童の教育的必要性に応える可能性も残されていたものと思われる。

昭和24年6月現在の文部省調査で、精神薄弱児のみの学級が47%、虚弱や性格異常の子どもが含まれている学級は50%もあった（詫摩[1950.5] p.42）。昭和29年5月の文部省調査では、特殊学級総数978のうち、精神薄弱学級が40.9%、身体虚弱が29.2%、その他が13.6%、混合が16.2%となっている。これを児童生徒の障害等でみれば、在籍児童生徒20,383名のうち、身体虚弱が45.45%、精神薄弱が27.9%、その他が25.5%、性格異常が13.8%、肢体不自由が11.1%、聾・難聴が4.4%、言語障害が4.2%、盲・弱視が2.5%だった（文部省[1954.9.13]頁なし）。

しかし混合学級は、特殊学級が心身の故障の別に従って編制する原則から、混合学級は避けるべきである方針が明示されたために（文部省[1961]p.18）、しだいにそれぞれの障害の学級に編制されるようになって減少するようになる。表5は、昭和31年度から38年度までの小・中学校における特殊学級の種類の推移を、学校基本調査報告書により示したものである。これによると、混合学級数は、小学校でも中学校でも減少傾向にあるとはいえるが、「混合」および「その他」の特殊学級は、学級数および児童生徒数ともに単純に減少をしていないことがわかる。表5では示されていないが、言語障害や難聴、情緒障害等の特殊学級が整備されていくまでは、混合学級やその他の特殊学級が急激に改善したわけではなかったのである。

### ②精神薄弱特殊学級および養護学校の区分と対象児の基準設定

そもそも、養護学校と特殊学級の区分については、

戦後初期には、どのように考えられたのか。学校教育法成立以前の時期である昭和21年12月8日の教育刷新委員会第二特別委員会第18回で、城戸幡太郎は、他の障害は特殊学校が望ましいが、精神薄弱は特別学級でも可能であるとしている（日本近代教育資料研究会[1997]p.464）。その後、養護学校義務制が実施されないことになったから、区分問題は存在しなかった。義務教育制度内で精神薄弱児に教育を行おうとすれば、特殊学級の設置が現実的であったために、文部省の方針は、特殊学級の整備に向かうことになる。昭和27年1月と28年2月には、全国特殊学級研究協議会を開催し、設置校校長・学級担任・指導主事等の特殊学級関係者が一堂に会し、経験を交流した（文部省[1953a]序 p.2）。

昭和28（1953）年7月の中教審答申を受けて、文部省は「特殊学級増設四カ年計画」を立案し、人口規模に応じて特殊学級設置を計画した。この計画案の骨子は、昭和28年11月9日の次官会議決定「精神薄弱児対策基本要綱」<sup>10)</sup>に反映された（小出[1979]p.137-138）。昭和34年12月の中教審答申「特殊教育の充実振興について」を承けて、文部省は、昭和36年度から1学級の特殊学級も設置されていない人口3万人未満の町村に焦点を当てた設置計画を立案し、予算要求を行い（文

部省[1961]p.199-202）、特殊学級の計画設置を進めた。昭和46年6月の中教審答申では、養護学校義務制の実施とともに特殊学級の設置義務を提案した。こうして一段と特殊学級が整備され、昭和51年度には精神薄弱学級は17,562に達し、全特殊学級の92.5%を占めるに至った。

しかし、これ以降、特殊学級数も児童生徒数も、減少するようになり、学級数増加に児童生徒数の増加が対応していないから、学級当たり児童生徒数は、昭和37年度の小学校10.5人、中学校の11.8人から、昭和52年度の小学校5.9人、中学校の6.4人に減少する（小出[1979]p.140-144）。この減少は、養護学校数の増加だけによるわけではないが、都市の特殊学級の重度化、地方の特殊学級の児童生徒の軽度化および少数化と教員の未定着等、特殊学級の在り方が問われることになったし（宮崎[1988]p.71-75）、統合教育運動とも関連すると思われる。この問題は、県＝養護学校、市＝特殊学級の区分・分担問題を検討するにはきわめて重要な問題であるが、対象時期の点で本論文の主題から外れるので、指摘するだけにとどめる。

ところで、養護学校の整備については、文部省は、大蔵省に養護学校整備必要経費を要求してきたが、昭和28年度に限って養護学校の標準教育施設整備に対す

表5 特殊学級の種類別の学級数・児童生徒数(昭和29, 31-38年度)

年度	小・中学校	精神薄弱		肢体不自由		身体虚弱		結核		病弱		性格異常		混合		その他	
		学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数	学級数	児童生徒数
29	小学校	306				269								119		109	
	中学校	94				17								39		24	
31	小学校	515		*163										*163		*163	
	中学校	231		*63		20								*63		*63	
32	小学校	603		34		266								87		47	
	中学校	295		21		30								28		23	
33	小学校	799	9095	71	979	233	5761							104	1828	46	958
	中学校	408	5056	33	283	40	585							32	445	25	301
34	小学校	1062	12292	99	1390	231	4718							92	1246	45	610
	中学校	547	6379	52	512	49	621							37	555	29	332
35	小学校		17239		1824		3465		335		60		58		1187		238
	中学校	722	8459	59	550	71	790	11	98					31	351	14	182
36	小学校		21743		1715		3195		307		50				1230		306
	中学校	900	10748	75	708	60	599	22	214					41	487	14	134
37	小学校	2664	27424	148	1762	228	3247	34	283					109	1253	40	370
	中学校	1149	13402	73	803	64	717	23	222					43	497	22	244
38	小学校	3331	27424	146	1672	226	2966	34	269					135	1294	48	380
	中学校	1561	17333	78	676	67	652	26	248					44	496	17	196

出典：文部省(1957-1964)：昭和29年度のみ文部省(1954.9.13)

\* 肢体不自由・混合・その他の特殊学級合算数

る国庫補助が、昭和30（1955）年度には養護学校建物新築に対する国庫補助が、東京都（精神薄弱）と大阪府（肢体不自由）に認められた。そして、昭和31（1956）年6月には、公立養護学校整備特別措置法が公布された。

このように、特殊学級の設置が先行し、養護学校が徐々に設置されていく展望の時代に、養護学校と特殊学級の対象区分および設置責任はどのように考えられたのであろうか。戦後最初の判別基準である昭和28年6月2日「教育上特別な取扱いを要する児童・生徒の判別基準について」（文初特第303号文部事務次官通達）では、その解説書である『特殊児童判別基準とその解説』（文部省 [1953b]）を合わせて読み取ると、白痴は就学免除で福祉施設での保護、重度の痴愚は就学猶予または福祉施設での教育養護（教育効果は認められている）、軽度の痴愚と魯鈍は養護学校または特殊学級となっている（文部省 [1953b] p.118-120）。

同じ28年11月の次官会議決定「精神薄弱児対策基本要綱」では、6月の判別基準とは異なり、特殊学級の対象は魯鈍級、養護学校の対象は特殊学級では通学（教育）困難な精神薄弱児（痴愚児）と区分して想定しており（小出 [1979] p.139）、養護学校と特殊学級の対象区分が「それとなく示唆されて」いた（小出 [1979] p.144-145）。

小出は、養護学校と特殊学級の対象区分が重視されるようになったのは、昭和31年の公立養護学校特別措置法の制定による養護学校の増加であるとする（小出 [1979] p.145）。養護学校の増加を背景にして、中教審は答申「特殊教育の充実振興について」において、重度精神薄弱の児童生徒は養護学校、軽度の児童生徒は特殊学級という基準を示した。この提案が法的基準となるのは、昭和36年10月31日に大幅に改正された「学校教育法等の一部を改正する法律」（法律第166号）とその解説である昭和37年10月18日の文部省初等中等教育局長通達「学校教育法およ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」（文初特第380号）だった。特殊学級対象児は「精神発育の遅滞の程度が軽度」の者とし、養護学校対象の精神薄弱児について、精神発育の遅滞の程度が中度以上と軽度であるが社会的適応性が特に乏しい者とした。

こうしていわゆる380号通達が、戦後特殊教育の就

学措置における基本となったのであるが、その重要性は上記の精神薄弱の程度による区分だけではなかった。380号通達は、第一に、H. ヘファナンが学校教育法第75条に挿入した（中村・岡 [2015]）盲および聾児と性格異常者を、特殊学級の対象から除外したことである。すなわち、学校教育法改正および通達により、小学校・中学校への盲・聾児の就学は法令違反を意味することになり、中央集権を進める画一的な措置となった。すなわち、養護学校整備とともに、障害程度の重度区分によって特殊学校は県の責任であるという方針が確立されて、養護学校義務制実施以前の時期における特殊教育制度の基本的部分の完成を予示する画期となった。

第二に、就学免除・猶予対象を、より具体的に明示したことである。通達の「九（2）白痴、重症痴愚、重症の脳性小児まひ、現在進行中の精神疾患、脳疾患その他これらと同程度の高度の障害を有するかまたは二つ以上の障害を有し総合するとその程度が高度になるものなど盲学校、聾学校または養護学校における教育にたえることができないと認められる者については、その障害の性質および程度に応じて就学の猶予または免除を考慮する」。

ところが、文部省内では、このような判別と就学措置の方針について異論があったように思われる。通達とはほぼ同じ時期に公表された文部省刊行物との間に相違があるからである。それでは、戦後間もない時期に、精神薄弱児の教育の場として特殊学級を開拓してきたリーダーたちは、養護学校・特殊学級の区分・設置責任論をどのように考えていたのだろうか。もちろん、この時期には養護学校は無きに等しかったが。

昭和22年7月<sup>11)</sup>に文部省初等中等教育局視学官となった三木安正は、特殊学級は過渡的措置ではないことを強調し、小・中学校に1-2学級設置されている特殊学級をまとめて養護学校にしたほうがよいとの考えに対して、精神薄弱児教育では、「特殊学級の方の重みが養護学校より軽くなってはならない」、「むしろ---養護学校より特殊学級の方を本体として考えるべきだ」（三木 [1956.11] p.903）とする。特殊学級に関するこの見解は、三木の協働者であった文部省特殊教育主任官だった辻村泰男により、ほとんど同時に共鳴される。彼が「公立養護学校整備特別措置法」の通過に尽力していた時点ですら、辻村は、特殊学級の教育

は養護学校での教育の臨時応急的なものであることを否定し、「特に精神薄弱児に関しては、日本では、特殊学級による教育がむしろ一般的基本的なものとならなければならない」（辻村[1957.12]p.3）としている。ここで改めて、上記の「特別措置法」の名称をみると「公立養護学校」であって、「都道府県立養護学校」ではなく、辻村は養護学校の設立主体が、県と同時に市町村であることを繰り返して述べている。学校教育法第74条<sup>12)</sup>では、養護学校の設置義務は都道府県にあると規定されていたにもかかわらず、である。

三木の特殊学級中心論は、彼が昭和26年6月に東京大学教育学部に転出した後も、文部省内では維持されていたものとみえる。昭和36年1月に刊行された文部省『わが国の特殊教育』の執筆者は辻村であるが（註9参照）、彼は、特殊教育が整備された段階ではという条件付きではあるものの、「できるだけ近く」に児童生徒の教育する場所があることが望ましいので、（養護）学校でも（特殊）学級でも「手近で、いちばんよいと思われる」学校や学級を「選べるようにした」ということは、当を得たもの<sup>13)</sup>であるとする（文部省[1961]p.18）。

この措置案は、精神薄弱の程度別発生率と現実の収容力の予測も勘案したものである。その意味で、特殊学級は、発生率がより高く、対象数が多いと予測される重度以外の精神薄弱児を対象とするために、「精薄教育の主軸」と位置づけられた。それと同時に、特殊学級の養護学校代替論を否定している（文部省[1961]p.187-189）。

昭和36年のこの文部省（辻村）の考え方が、昭和28年6月判別基準に対応していない理由は、養護学校が少数しか存在しないとか、受け入れてくれる機関への就学による教育の普及という意味なのか<sup>13)</sup>、それ以上のことを含意していたのかは分からない。しかし、結果としては、精神薄弱教育でも、まさにH. ヘファンが期待した考え方に近かったのである。同じ36年10月18日に出た通達直前までの文部省の教育的措置方針は、380号通達や第435号通達とは対照的な内容であったのである。昭和37年12月、辻村が文部省を退職し、お茶の水女子大学に転出するのは、通達における教育的措置方針の変更と関係があるものと推測される。

もう一つ、380号通達では、白痴児（重度精神薄弱児）

の教育上の扱いについて、就学猶予・免除を原則とするという明快な方針であったが、戦後文部省の精神薄弱教育の担い手たちの考え方は同じではない。この時代においては、教育行政以外においても、白痴児は就学免除対象で施設や家庭の保護対象であり、学校教育の枠外におかれた白痴児に対する教育的関心を一般的に公表することはなかった。

しかし実践レベルでは、白痴級の精神薄弱児に対して、教育的関心は明瞭に示されているし、それを評価する人々もいたのである。戦前からの精神薄弱教育の実践家・大庭伊兵衛は、知能指数50以下の精神薄弱児に対して、生活指導と感覚訓練を内容とするカリキュラムを例示している（大庭[1952] p.87-89）。とくに近江学園では、昭和28年から白痴と重症痴愚のクラスに2人（男性担任と保母）の職員を配置した指導記録の抜粋を公刊しているが（糸賀一雄[1956]p.108-125）、指導とともに指導者に関する記述は、深い教育的意味をもっている。制度としての学校教育からの白痴の排除と福祉施設における実践の教育的意義の間の矛盾である。

このような実践に反応したのが辻村である。糸賀の著書紹介のなかで、辻村は「白痴や病癱のある児童たちすらも、ここ（近江学園－引用者）では真正面の相手として、如何に真剣に職員によってとり組まれているか」と述べ、事実と課題を峻別する糸賀の態度を、「精薄児の教育・保護に必要な根本的態度」として、「そういう態度を通してのみ得られる無限の希望と欣びとを、（本書の－引用者）紙背に隈なく滲みわたらせている」（辻村[1956.2]p.73）と紹介している。なお、辻村が再度、このような境地を述べるのは、養護学校義務制直前の国立特殊教育総合研究所長の時代だった。

三木安正も、糸賀一雄らの白痴に対する広義の教育姿勢に共感を示している。糸賀編「勉強のない國」を新刊紹介で取り上げて、「白痴級ばかりを収容する落穂寮」担当の保母による白痴児の「生活振り」の記述が、子どもに対する見方、子どもにとって本当に幸福な世界は何かを、「さらに深く考えさせるもの」と評価している（三木[1954.11]p.82）。なお三木は、『児童心理と精神衛生』の他の新刊紹介では甘言を弄することはなく、かなり手厳しい評価を下しているから、上記の評価はリップサービスではなかったのである。

ところで三木は、精神薄弱児を特殊学級で分離することの意味をどのように考えていたのだろうか。三木は、昭和24年9月に刊行された『精神遅滞児教育の実際』の「まえがき」(三木[1949]p.1-6)で、特殊学級の意義について以下のように述べている。特殊学級の設置が、「本当に個人の尊重とか人間の教育とかというよりも、普通学級ではやって行けないものを特殊教育の方へ追いやつてしまうという意企が多分にある」し、「普通教育をまだされないための特殊学級」という傾向を認めたとうえで、それでも学習能力を基準とする立身出世や富国強兵の教育の時代における「捨てて顧みない」ことから「捨てはするが顧みるというところまで来た」という認識である。そして、「顧みるところまで来れば、いづれはその中に本当に顧み、教育の本善の姿を見出すものが出てくるのが期待される」というのである。

### 3. 文部省の判別および就学措置の基準化と硬直性

#### (1) 特殊教育政策による障害児の教育機会の拡大と硬直化

文部省は、中教審からの答申、実態調査、特殊学級の計画設置、公立養護学校の設置促進を進めるなかで、就学基準を設定した。この経過において、養護学校と特殊学級に区分して就学させる基準、就学措置の手続きと就学措置の説明会、就学を決定する組織の整備を進めていく。この経過は、学校教育法22条の2という国の基準通りの就学措置、専門家による決定手続き、教育の通常教育と地域社会からの分離等、後にインクルーシブ教育運動において批判される要素もまた、整っていった(国内においても、通常教育への就学を求める運動団体から厳しい批判を受ける)。

こうして、日本の特殊教育制度確立の過程は、分離と手続きの画一化・硬直化と同義だった。すなわち、380号体制である。そしてこの過程は、戦後精神薄弱児の特殊学級教育が構築してきた柔軟性や闊達、保護者の意向の尊重と逆行するものだった。文部省の政策は、特殊学級計画設置とともに、養護学校整備にも重点をおいていく。しかし、養護学校と特殊学級をどのように機能させていくのかは、必ずしも同じ問題ではない。そこで養護学校の増加は、就学措置、そして県と市の教育分担の基準化に連動することになる。

特殊学校・特殊学級への就学措置の画一化と硬直化

に念を押しした通達が、昭和38年12月23日付の文部省初等教育局および体育局長連名の通達「盲者、聾者等の就学の適正な措置と指導について」(文初特第435号)であった。昭和36年10月の380号通達の履行を再確認し、国の就学基準に基づいて就学措置を徹底するように地方教育委員会並びに保護者に求めたものであり、とくに盲学校・聾学校対象児である場合には、学校教育施行令第22条の2に従った教育的措置を行うよう、注意を喚起した<sup>14)</sup>。この通達では、盲学校・聾学校該当児が、国の就学基準に反して小・中学校で教育を受けている例があることを示唆しており<sup>15)</sup>、機関委任事務として文初特第380号の規定通りに執行することを、地方教育委員会に要求したものである。

この就学基準は、昭和53年10月6日の文部省初等中等教育局長通達「教育上特別な取扱いを要する児童・生徒の教育措置について」(文初特第309号)を頂点とする硬直化した中央集権化の進行であり、地域社会がより重度の障害児には教育の直接的責任を負わないシステムの確立だった。養護学校義務制を含む特殊教育制度の完成と充実、地方間・地方内格差の縮小には、中央集権的な主導は有効であったが、これ以降、硬直化した中央集権的特殊教育行政が、地域間での相違を孕みながら進行することになる。平成12年4月施行の地方分権一括法により失効するまで、障害の程度によって特殊学校または特殊学級に、したがってまた、障害の有無によって特殊教育か通常教育かに振り分けるという制度が続いた。この制度は、養護学校=県、特殊学級=市町村とセットとなっていたために、当事者の意思が反映される余地がなく、就学措置と教育を硬直化したものにした。

しかし同時に、就学基準は、法理上も教育実践上も重要な問題を露呈することになる。当時は、憲法第26条の教育を受ける権利は、子どもの学習権から理解するという考え方が説得力をもってきた時代であった。それにもかかわらず、文部省の就学指導政策は、文部省が指示した均等な教育機会を障害児に強制することにはかならず、権利を享受する者と義務を負う者の関係が逆転しかねなかった。教育的措置は時代によって変化するものであり、国が定めた特定の教育的措置の枠組みに入らなければ、憲法上の権利を国民が享受できなくなるというのは、逆転した論理であった。しかしながら大半の特殊教育専門家にとって、特殊教



育振興期から養護学校義務制実現後のかなりの時期まで、政令通りの教育的措置がベターであるという認識だった。

同様に、教育実践上については、各関係者が創意工夫と責任をもち、教員も子どもおよび保護者も、それなりの満足感をもつことができる特殊教育を構築することが望ましいのはいうまでもない。そのためには、機関委任事務という理由で、地方教育委員会に政令(学校教育法施行令第22条の2) 遵守を要求し、教育委員会は学校と保護者に政令通りの学校就学を要求する仕組みではない、柔軟な教育行政も不可欠だったはずであったが、戦前からの教育界ならびに日本社会の体質に回帰する事態が、当時は生じていたのである。

## (2) 硬直化の背景

### 1) 文教政策全体の中央集権的統一化の時代

特殊教育行政が硬直化した時期は、戦後文教政策の方向性が確立した時代であった。高等学校への進学率が急伸し、昭和29年には50%を超えて、昭和32年には62.3%となり、養護学校義務制が実施された昭和54年には94%に達する。大学への進学率も上昇する。

この硬直化が始まるのと同じ時代に、占領軍の主体であるアメリカの外交政策の変更に伴って日本の役割が変わる。それに対応して、リベラル系スタッフは文部省を退任し、教育政策も保守化する。その方向は、中央集権化であり、国民主権の軽視だった。教育公務員の政治的中立の法制化、学習指導要領の法的拘束性、教科書検定の強化、道徳教育の新設、勤務評定と続く。しかし、野党・労働組合やリベラル系メディアによる政府・自民党の横暴という評価や対抗活動が、ほとんど実りに乏しかったことは、対抗する彼らが、実際には独立国家としての基本設計を持ち合わせていなかったことから明らかである。すなわち、占領軍の史観や民主制論に対抗するだけの外部勢力から自立した理論化もその具体化も、彼ら対抗勢力は怠ってきたのである。たしかに、社会主義を基盤とする教育理論とその具体化はあったが、占領軍が社会主義に代わっただけにみえた。

こうして、文部省の中央集権化政策が露骨になっていく時代に、特殊教育が聖域になりうるはずがなかった。文部省は、国の方針を一旦定めると、それを実施するシステムを設定して強行した。昭和38年における

就学措置の基準化はその一つであるが、学校教育法施行令第22条の2という新しい就学基準を設定して、それを円滑に進めるために380号通達を広報し、さらに昭和38年の文初特第435号通達<sup>16)</sup>によって国の基準以外の教育措置を厳禁した。昭和40年からは、「心身障害児判別・就学指導講習会」を開催し、昭和37年・38年通達の趣旨を周知させたのである。

このような文部省の方針が現場を混乱させたこの時期の最大の問題は、昭和38年4月1日の養護学校学習指導要領通達(小・中学部精神薄弱教育編)における「教科」の導入であろう。同日には、小学部肢体不自由教育編と病弱教育編が通達されている。盲学校および聾学校については、すでに昭和32年3月に小学部・中等部学習指導要領一般編が通達されていた。精神薄弱養護学校も学校として存立する以上、精神薄弱養護学校も学校としての条件を備えていなければならない、学校部外者にその最も分かりやすい条件とは、学校の象徴である学習指導要領であったように思われる。学校設置予算を獲得するには予算要求-査定システムに載せなければならない、そのためには文部省内部はもちろん、大蔵省をも説得できる理論武装が必要であった。こうして国費補助を伴う(精神薄弱)養護学校の設置急増には、学習指導要領の必要性和教育課程における「教科」の設置も必要となったのである(中澤[1979] p.178,182-183)。

ところが、「教科」は、それまでの精神薄弱教育実践では高度の独自性構築のうえに否定してきたものであった。たしかに学習指導要領において、精神薄弱教育の「教科」が意味する内容は、小・中学校とは異なっていたのではあるが。しかし、文部省が「教科」に拘ったのは、学習指導要領の学校全体における統一性を確立することと、学習指導要領の拘束性問題が法廷に持ち込まれた、当時、論議を呼んだ大きな社会的問題であったためと思われる。したがって、「教科」問題は、辻村等の特殊教育担当者の意思を超える文部省全体の問題であった。

### 2) 特殊学級計画設置による精神薄弱児の教育機会の拡大政策と教育の質

特殊学級の計画設置による教育機会の拡大という政策は、非常に評価が困難である。現在からみれば、その問題点を指摘するのは容易である。しかし、特殊教

育のなかで最も立ち後れていた精神薄弱児の主たる教育の場としての特殊学級設置には、政策としての緊急性があった。それだけに、政策評価が困難な理由は複合的である。第一に、精神薄弱児にとって適切な教育とアイデンティティの獲得の場という趣旨を迅速に実現するには、政策の机上性は避けがたい（たとえば人口を基準とする特殊学級の設置数の算出）。第二に、特殊学級への入級に対する保護者と本人の反対がある<sup>17)</sup>。第三に、通常教育からの分離による保護者と児童生徒本人のスティグマ付与の問題がある。第四に、任意設置者である市町村が特殊学級設置に好意的であるといえないし、経費も要する。第五に、特殊学級担任の獲得が困難である。

中教審の答申を承けての文部省の努力によって、特殊学級設置は順調には増加したものの、特殊学級数では昭和51年、在籍者数では昭和44年をピークに減少に転じるとともに、1学級当たりの在籍者数も減少していった（小出[1979]p.141,143-144）。このために、昭和46年6月の中教審答申「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」において、「7 特殊教育の積極的な拡充整備」の筆頭に養護学校義務制実施とともに、比較的軽度の精神薄弱児を対象とする特殊学級設置義務を市町村に課すことを提案している（併せて、弱視・難聴等の特殊学級設置促進も提案している。教育事情研究会[1981]）。しかし結局のところ、小・中学校における精神薄弱児の教育は、校長や校内の理解と支持を得ることが困難なままだった。1学級当たりの在籍者減少は、保護者の特殊学級に対する否定的評価を写す鏡でもあった。

特殊学級計画設置に邁進していた頃、特殊学級主体論だったはずの辻村自身、その考え方をいくぶん養護学校整備に傾斜させる論も発表している。特殊学級中心論を書いてから間もない昭和33年4月に、精神薄弱児等の就学率がきわめて低い状態を改善するために、精神薄弱児を受け入れるべき養護学校も増加させる必要があるというのである（辻村[1958.4] p.56）。この辻村の論述は、主張の変更なのであろうか、あるいは戦術的なものだったのだろうか。

こうして、戦後精神薄弱教育の黎明期に三木たちが思い描いた像とは異なる状況が到来することになる。精神薄弱児の教育機会の拡大は、養護学校の設置を中心に、厳格な就学措置の基準化と同時進行で展開する

ことになる。また、分離問題への批判は、54年度義務制開始時に交流教育の導入により回避しようとしたのである。

それにもかかわらず、制度と資源が整っていなかった時期における戦後特殊教育、とくに精神薄弱児教育は、日本の特殊教育が初めて経験する現象をいくつか生んだように思われる。

- ① 研究と実践の密接な協力のもと、輸入物ではない自前の教育を構築しようとした。
- ② 研究者と実践者、保護者と行政が一体となって、振興に取り組んだ。
- ③ 精神薄弱教育という新奇性に触発された、有能で意欲的な教員群を、通常教育からリクルートした。
- ④ 文部省幹部に民間人を登用・活用し、新しい発想と行動原理に基づく教育行政を展開した。
- ⑤ 私立校と市立校がイニシアティブをとった。

他方で、精神薄弱教育に弱点がなかったわけではない。戦前からの継承が十分ではなかった<sup>18)</sup>。また、教員養成としての講習等ではアメリカ基準で運用されることは、戦前からの輸入と流行の再現につながりかねなかった。現場での創意工夫による実践もあったが、特殊学級が増加するにつれて、教員も平準化していくし、特殊学級担任の確保困難が解決されなかったのである。こうして、固定的な就学基準や学習指導要領の効果が、確実に浸透するようになる。その結果、初期の特徴であった研究・実践と行政の一体性が乖離はし始めるのである。

#### 4. むすびー精神薄弱教育における特殊学級の従属化と380号体制改革論

養護学校義務制が特殊教育界における官民あげでの目標になった結果、特殊学級は、養護学校の代替あるいは整備までの繋ぎとなった。養護学校義務制の実現によって、障害児教育の中心は、市町村立小学校・中学校の特殊学級ではなく、都道府県立の盲学校・聾学校・養護学校であるという共通理解が確立した。特殊教育学校中心の特殊教育体制の完了が、当時、ほとんどの関係者の期待であった。特殊教育は制度的に380号体制として確立するが、戦後初期の地域社会中心の特殊学級による特殊教育は弱体化し、分離は固定化し

た。すべての構成員が同一目的意識をもつ学校組織としての特殊学校が、障害児教育の中心となった。

しかしこの時期にあって、380号通達の就学措置と通常教育との関係の硬直性に対する問題指摘が、文部省初等中等教育局長が委嘱した特殊教育総合研究調査協力者会議から発せられている。昭和44年3月28日の「特殊教育の基本的な施策のあり方について（報告）」の特殊教育に対する現状認識は、「比較的固定した教育の措置のもとに教育を行なうことをたてまえとしてきたことなどから、学校教育において別個の教育分野であるかのように受け取られる傾向もみられ、いまだに学校教育全体の中において心身障害児のさまざまな状況に応じた教育的配慮がじゅうぶんに行なわれるような態勢が整っているとはいえない」。

この指摘は、1990年代以降のアメリカのインクルーシブ教育運動における特殊教育批判と同一である。日本の特殊教育もまた、通常教育と特殊教育の二元的世界を構築し、障害児は特殊教育の対象であって、通常教育の責任外であるという意識を形成したのであった。

また、同報告では、I. (1) で、柔軟で弾力的な教育的取り扱いを挙げて、現行の就学基準に基づく硬直的な措置に対応する改善を提案している。また、報告のI. (2) では、普通児との教育機会を多くすることを挙げており、さらにII. (1) のア・イで、普通学校における指導体制の整備を、通常学級に在籍している障害児、特殊学校・特殊学級に在籍している障害児を念頭に実施するように提案している。特殊学級の改善のほかに、「一定規模以上の市における市立の（養護－引用者）学校についても設置を促進すること」(II. 1 (3) ア) を提案しているのは、障害児教育の責任主体に関連する指摘として注目される。

以上の内容を含む本報告は、戦後間もない時期に文部省初代特殊教育室長として、日本の特殊教育の再編に尽力し、とくに白紙状態に近かった戦後精神薄弱教育の基本構想を設計してきた辻村泰男のリードによって作成された特殊教育専門家の所見だけに、彼の反省に基づく政策修正が込められていた提案であると思われる。しかし現実には、昭和44年報告の中核的な部分はその後も活かされることなく、特殊教育政策は、それとは逆行する方向に進んでいったのである。

## 付記

1. 本論文の分担箇所は、中村が1、2の(2)と(3)の2)、3および4、岡が2の(1)および(3)の1)である。
2. 本論文は、科学研究費補助金(平成23-26年度基盤研究(B))「日本障害児教育史研究の批判的・総合的検討による教育史像の革新と現代的意義」研究代表者(中村満紀男)の研究成果の一部である。
3. 本論文は、福山市立大学重点研究費による研究成果の一部である。

## 註

- 1) 本論文では、特殊教育と特別支援教育を文部(科学)省の教育行政用語とし、総称的な用語としては、障害児教育を用いる。
- 2) 日本におけるさまざまな統合教育論およびその運動と意義については、機会を改めて論じたい。
- 3) 児童文学者の赤座憲久(1927-2012)が県立岐阜盲学校の教師だった時代に、昭和30年代前半と思われるが、担任が知人だった前任校の岐阜市立小学校児童と県立岐阜盲学校の担任学級の児童を「一日入学」という形で交流させているが、その理由は、晴眼児の友だちを得ること、晴眼児との交流を通して一般社会からの理解を得ることにあった(赤座[1961]p.131-136)。なお、この問題を重視した盲学校は古くからあり、何らかの改善策がとられていた。たとえば県立の岡山県盲聾学校では、昭和4年12月には盲児が御野小学校と連合音楽会を(岡山県立岡山盲学校[1958]p.4)、昭和12年3月には鹿田小学校と連合学芸会を開催している(岡山県立岡山盲学校[2008]p.40)。
- 4) 養護学校が整備されるまでの肢体不自由児教育の県と市の教育および責任の分担論は、精神薄弱児教育とは異なる過程を辿っているように思われる。また、肢体不自由児に対する教育機会における医師の役割も、精神薄弱児の場合とは異なるように思われる。病弱児教育の場合とともに、稿を改めて検討したい。なお、八幡(2008)は、本論文と類似する歴史的方法により、知的障害特殊学級について検討している。本論文は、知的障害特殊学級の在り方と教育行政との関係については問題意識を八幡と共有するが、八幡論文は特殊学級の存在意義を、本論文では教育提供の責任の所在を追究している点で、研究の主題が異なる。
- 5) 文部省は、昭和28年から30年にかけて府県抽出による教育上特別な取扱を要する児童生徒の実態調査を行ったが、その結果を要約すると、精神薄弱が4.25%で、肢体不自由

は0.34、盲・弱視は0.07、聾・難聴は0.13であった（文部省 [1978]p.193）。

6) 戦前には、光明（国民）学校と思斉（国民）学校があり、それぞれ小学校・中学校となった例は既にあった。なお、表1を参照。

7) 昭和21（1946）年12月6日開催の教育刷新委員会特別第二委員会第18回において、盲児の特殊学級だけでなく、盲学校設置が困難な地域の代替的・補完的な方法として、通常学級における盲児の教育は可能かという、倉橋惣三（1882-1955）委員からの質問が、特殊教育制度草案を提出した国立聾啞学校長・川本宇之介（1888-1960）委員に対して出されている。この委員会の共通理解は、盲学校が不可欠で、貧困盲児には寄宿舎費の補助が必要であることであった。なお川本は、盲・聾学校の設立主体について県立を原則としながらも市町村立や私立も認めており、また、弱視と難聴の子どもの教育の場については特殊学級形態を想定している（日本近代教育史料研究会 [1997] p.461-465）。

また、岡山県立岡山聾学校長の妹尾熊男は、盲啞学校長時代に執筆したと思われるが、昭和23年5月に「市町村の学校に併設の盲学校は、就学上の便利はあっても、恐らく成り立たない」と述べている。また、中学部・高等部は大都市部以外では数県に1校設置を構想している。彼は県視学を歴任し、約20年間に及ぶ校長経験から、盲学校のとくに盲目の教員の問題を認識していた。また、註3で述べたごとく、市内小学校との行事交流を主導したとみられるから、小・中学校併設が「恐らく成り立たない」という理由は、指導陣の貧弱を含む教育体制の問題という、やや複雑な内容を推測させる（妹尾生 [1948.5] p.13）。なお、先述の赤座は、昭和36年に小学校・中学校に盲学級を設置することを将来構想として述べている（赤座 [1961] p.136）。

8) 20世紀転換期には、このような情報を日本の盲啞教育指導者は把握している。官立東京盲啞学校長の小西信八（1854-1938）は、明治30（1897年）1月から夏にかけて、滞米中に公立学校における盲啞児の教育についての情報を得ている（たとえば、小西 [1903.6]）。その成果が、明治33年の第三次小学校令第17条第2項「幼稚園、盲啞学校其他小学校ニ類スル各種学校ハ之ヲ小学校ニ附設スルコトヲ得」だった。この法律は、明治23年の第二次小学校令「市町村ハ幼稚園図書館盲啞学校其他小学校ニ類スル各種学校ヲ設置スルコトヲ得」よりも、実施の方法が具体的となっているし、盲啞学校は正規の学校体系に位置づけられている。

9) 本書は文部省の広報資料18であるが、「まえがき」1ページで大臣官房広報主任官の石沢貞義は、本書の執筆は、辻村泰男特殊教育主任官であると明記している。

10) この次官会議は、文部省、厚生省、労働省、法務省の事務次官で協議した結果であるから、昭和28年という時点では、この基本要項は重要な意義をもつ。そのなかで教育に関連する内容は、特殊学級、通学困難な精神薄弱児のために養護学校の設置促進および精神薄弱児施設入所見で教育可能な者の教育（特殊学級と養護学校の設置は義務制とする）、専門の教員・職員養成、コロニー設置であった（精神薄弱児対策基本要綱[1953]）。

11) 昭和20年12月20日に文部省・教育研修所嘱託（全日本特殊教育研究連盟[1985]p.I）。

12) 都道府県は、その議会の議決を経て、その区域内にある学齢児童及び学齢生徒の中、盲者、聾者又は精神薄弱、肢体不自由その他心身に故障のある者を就学させる必要な盲学校、聾学校又は養護学校を設置しなければならない。

13) 精神薄弱児のうち、適切な特殊教育を受けている者は全体のわずか約3.5%にすぎないと推定されていた（文部省 [1961] p.78）。

14) この時期に約7割の都道府県では、県立養護学校は1校も設置されていなかったにもかかわらず、養護学校就学者にもまた就学基準の遵守を求める用心深さだった。

15) 2局長連名の通達では、「保護者の無理解、盲者または聾者の判別の不適正、就学猶予または免除の措置の不適正、事務処理の不徹底等のため、なお一部の（特殊学校への一引用者）該当者が不適切に不就学のままに放置され、または小学校もしくは中学校への不適正な就学をしている事態もある」とする。

16) この通達は、統合教育運動という形で盲学校・聾学校離れが起きていたことへの対処であった。統合教育運動は、政治性をもつ運動であった。

17) 精神薄弱児の親が特殊学級入級に反対することが多いとか（城戸幡太郎，日本近代教育資料研究会[1997]p.464）、精神薄弱が「伝染するから反対とか、特殊学級との間に鉄条網を張って隔離せよ」というような事件が続発していた時代であった（皆川[1979]p.262）。

18) 職員が入れ替わったために、文部行政でも戦前の継承困難は顕著だった。それゆえ、戦前の特殊教育遺産を、戦後の特殊教育担当者は知悉していなかったと思われる。また、三木の実践界からの人材登用が限定されていたのは、即時的に精神薄弱チームを結成しなければならなかった当時の

状況だけではなく、戦前の精神薄弱児教育に対して必ずしも肯定的でない彼の評価と関連するように思われる。精神薄弱教育の専門性についていえば、戦前の実践記録を一読すれば高度な実践は散見されるから、この分野において欠如していたわけではない。問題は、専門性が特定サークル内に留まって、組織化されなかった点にある。さらに、戦前の盲教育界における専門性については、妹尾生（1948.5）だけみても、そのレベルには疑問がある。以上の点で、雪丸（2010.9, p.15）とは見解を異にする。

## 文献

- 赤座憲久（1961）目の見えぬ子ら。岩波書店。
- 荒川勇（1992）戦後盲、聾教育の運動と制度的整備。田研出版。
- 櫃田祐也（1951.1）萩原大島両先生をアメリカに送って。特殊教育, 13, p.24-26.
- 市澤豊・諸富隆（2000.9）北海道新塾藤学園における虚弱女子生徒（小学・中学・高校）の養護学校教育に関する史的考察－戦後初の養護学校後期中等教育（高等部）校の実証的研究（前編）－。障害者問題史研究紀要, 39, p.19-36.
- 糸賀一雄（1956）精神薄弱児の実態と課題。関書院。
- 川本宇之介（1925.2）聾並に盲教育の発展に就いて。備作教育, 219, p.17-20.
- 小西信八（1903.6）小学校に盲聾学校を附設するにつきて。教育実験界, 11(12), p.45-48.
- 小出進（1979）特殊学級。全日本特殊教育研究連盟編 日本精神薄弱教育－戦後30年－1, p.123-150, 日本文化科学社。
- 教育事情研究会編（1981）中央教育審議会答申総覧。ぎょうせい。
- 三木安正（1949）はしがき。特殊教育連盟編 精神遅滞児教育の実際, p.1-6. 牧書店。
- 三木安正（1954.11）新刊紹介 糸賀一雄編「勉強のない國」。児童心理と精神衛生, 4(5), p.82.
- 三木安正（1956.11）戦後10年の特殊教育の歩み－精神薄弱教育を中心として－。精神薄弱の研究（1969）p.892-907. 日本文化科学社。
- 三木安正（1969）精神薄弱教育の研究。日本文化科学社。
- 三木安正（1979）日本における精神薄弱の発展。全日本特殊教育研究連盟編 日本精神薄弱教育－戦後30年－, 1, p.1-10, 日本文化科学社。
- 三木安正・辻村泰男・山口薫・小杉長平・杉田裕（1955.3）座談会 特殊学級復興。児童心理と精神衛生, 4(6), p.48-64.
- 皆川正治（1979）全日本精神薄弱者育成会。全日本特殊教育研究連盟編 日本精神薄弱教育－戦後の30年－ 3, p.259-273. 日本文化科学社。
- 宮崎直男（1988）特殊学級教育。日本精神薄弱者福祉連盟編 精神薄弱問題白書－1988年版－, p.71-75, 日本文化科学社。
- 文部科学省（2014.10.14）文教費の概観。第16表。  
([http://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/001/005/08112604/003.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/005/08112604/003.htm) 2014. 10.15 閲覧)
- 文部省（1952-1964）学校基本調査報告書 昭和26年度－38年度。文部省。
- 文部省（1953a）特殊学級経営のために。学陽書房。
- 文部省（1953b）特殊児童判別基準とその解説－教育上特別な取扱を要する児童生徒の判別基準の解説－。文部省。
- 文部省（1954.9.13）特殊教育関係参考資料（B4判, 7枚）。国立公文書館。
- 文部省（1958）新制義務教育の10年。文部省。
- 文部省（1959.9.14）特殊教育関係資料（その一） 特殊教育に関する諸統計その他（B4判, 13枚）。国立公文書館。
- 文部省（1961）わが国の特殊教育。東洋館出版社。
- 文部省（1965）心身障害児の判別と就学指導。文部省。
- 文部省（1978）特殊教育百年史。文部省。
- 文部省大臣官房調査課（1968）児童生徒の心身障害に関する調査報告書。文部省。
- 村田茂（1997）新版 日本肢体不自由教育－その歴史的発展と展望。慶應義塾大学出版会。
- 中村満紀男・岡典子（2015）戦後特殊教育の再建と再編成における分離問題と設置責任主体に関する検討－昭和20年代を中心に－。障害科学研究, 39, p.1-16.
- 中澤和彦（1979）養護学校学習指導要領の制定と教科書の作成。全日本特殊教育連盟 日本精神薄弱教育－戦後30年－ 2, p.175-193, 日本文化科学社。
- 日本近代教育史料研究会（1997）教育刷新委員会 教育刷新審議会会議録6。岩波書店。
- 日本臨床心理学会（1980）戦後特殊教育 その構造と論理の批判。社会評論社。
- 日教組特殊学校部常任委員会（古谷史映）（1948.5）聾盲教育義務制実施運動経過報告。特殊教育, 3, p.7-9.
- 岡山県立岡山盲学校（1958）五十年のあゆみ。岡山県立岡山盲学校。
- 岡山県立岡山盲学校創立百周年記念事業実行委員会（2008）岡山県立岡山盲学校創立百周年記念誌。岡山県立岡山盲学校。

- 大庭伊兵衛 (1952) 特殊学級－異常児とその指導. 新光閣.
- 大島功・萩原浅五郎・三木安正 (1951.7) 座談会 アメリカの特殊教育 1 ろう教育の部. 児童心理と精神衛生, 2(1), p.52-64.
- 精神薄弱児対策基本要綱－昭和28年11月9日次官会議決定－ (1953). 精神薄弱児育成会 (1954) ひかりまつ子ら, p.246-254. 国土社.
- 妹尾生 (熊男) (1948.5) 盲教育の過去と将来. 特殊教育, 3, p.12-14.
- 詫摩武利 (1950.5) 我が国における特殊学級教育の現況調査－文部省初等教育課調べ－. 児童心理と精神衛生, 1(1), p.42-45.
- 特殊教育研究連盟 (1949) 精神遅滞児教育の実際. 牧書店.
- 辻村泰男 (1956.2) 新刊紹介 糸賀一雄著 精薄児の実態と課題. 児童心理と精神衛生, 5(5), p.73.
- 辻村泰男 (1957.12) 養護学校と特殊学級－養護学校に関する二つの法律に関連して－. 精神薄弱児研究, 7(1), p.2-3.
- 辻村泰男 (1958.4) 特殊教育の現状とその振興対策. 青少年問題, 5(5), 50-56.
- 辻村泰男 (1958.12) 特殊教育・その現状と問題点. 文部時報, 976, p.2-8.
- 八幡ゆかり (2008) 知的障害教育の変遷過程にみられる特殊学級の存在意義－教育行政施策と実践との比較検討をとおして－. 鳴門教育大学研究紀要, 23, p.128-141. ([http://cinii.ac.jp/els/110006611748.pdf?id=ART0008629463&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order\\_no=&ppv\\_type=0&lang\\_sw=&no=1417570954&cp=2014.9.1](http://cinii.ac.jp/els/110006611748.pdf?id=ART0008629463&type=pdf&lang=jp&host=cinii&order_no=&ppv_type=0&lang_sw=&no=1417570954&cp=2014.9.1) 閲覧)
- 柳本雄次 (1990) 群馬の障害児教育を創めた人々. あずさ書店.
- 雪丸武彦 (2010.9) 戦後日本の障害児就学をめぐる政策過程 (1)－公立養護学校整備特別措置法までの専門性の組織化. 教育経営学研究紀要, 13, p.11-20. (<http://catalog.lib.kyushu-u.ac.jp/recordID/18553> 2014.10.20 閲覧)
- 財務省 (2014.10.14) 国及び地方公共団体の歳入構造の推移. ([https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin\\_geppo/hyou/g735/735\\_51.xls](https://www.mof.go.jp/pri/publication/zaikin_geppo/hyou/g735/735_51.xls) 2014.10.20 閲覧)
- 全国肢体不自由養護学校長会 (1969) 肢体不自由児教育の発展. 日本肢体不自由児協会.
- 全日本特殊教育研究連盟「三木安正先生を偲ぶ会」(1985) 三木安正と日本の精神薄弱教育. 全国特殊教育研究連盟.

(2014年10月31日受稿, 2014年12月5日受理)