

養護学校義務制施行への文教施策

鳴門教育大学 一 宮 俊 一

ABSTRACT

Educational Policy Toward Implementation of Compulsory Educational System for Children with Disabilities

Shunichi ICHIMIYA

Naruto University of Education

In Japan, compulsory education for children with disabilities was established in 1947 by the enactment of the School Education Law. However, the fixed date of the actual implementation of the compulsory education system was not clearly shown and was not put into effect. Therefore, the educational opportunities for many handicapped children were not available for a long time.

The purpose of this paper is to clarify the national educational policy toward the implementation of a compulsory educational system in "Yogo-Gakko" from two major points, that is, (1) school establishment and (2) school placement.

The main contents of this study are as follows:

- 1 Improvements of the national administration system for special education
- 2 Basic policy of educational administration and finance
- 3 Concrete policy and procedure
- 4 Points of educational policy

1 はじめに

わが国の特殊教育諸学校のうち、盲学校及び聾学校については、すでに、昭和23年度から義務制が施行されている。その史的背景には、大正12年の「盲学校及聾啞学校令」によって、道府県への学校設置が義務づけられ、この種の学校が全国的に広く既設されていたという事情がある。

これに対し、養護学校は、法的には、昭和22年制定の学校教育法に位置づけられ、義務教育の学校として規定されたが、その施行期日については、政令によって別に定めることとした。つまり、養護学校の義務制は、法的には原則として確立されていたものの、その後、長期間、政令の制定がなされないまま、対象児の全員就学の機会が、まったく閉鎖されてきた。したがって、昭和22年以降義務制施行に至るまでの約30年間は、ある意味で、わが国の義務教育制度史上、特異な期間であったといえよう。

こうした戦後の固有な時期に、養護学校の義務制施行への国の文教施策がいかなる内容と手順によってなされ、実行されたかということは、きわめて注目に値するものがある。

本稿では、養護学校の義務制施行に至る国の文教施策を、義務制成立の基本条件に即して、法的基本施策と具体的重点施策について考察し、その問題点を明らかにしたい。

従来のこの分野の考察は、主として、養護学校の義務制成立に関する経緯及び文教施策に関する一般的ないしは画一的な記述に基づくものであって、文教施策を統一的にまとめて考察し、施策のプロセスと内容に関する問題点を明示したものは見当たらない。

2 国の文教行政機関の整備

わが国の障害児教育施策を推進する所管は、昭和22年には文部省学校教育局の初等教育課が担当したが、24年に文部省設置法による組織規定の制定によって、それは、初等中等教育局の各課において関連事項として取り扱われた。

ところが、昭和22年度より始まる盲・聾学校小学部の義務制の学年進行や、これらの学校以外の障害児教育の振興等の事情から、これを統一的に推進する行政機構の必要性が生じた。昭和27年、同省に特殊教育室が新設されたのも、こうした事由に基づくものである。

この特殊教育室の課題は、主として、第1に、義務制となった盲・聾学校の児童・生徒の就学率の向上を図るための施策の樹立、第2に、義務制となっていない精神薄弱、肢体不自由、病弱・身体虚弱等に関する障害児教育の立ち遅れの打開策の樹立、さらに第3として、政策立案の基礎としてのこの教育の対象児の判別基準及び方法を確立すること¹⁾であった。

特殊教育室は、その後、昭和31年、政府の行政改革によって初等教育課と統合されて、初等・特殊教育課に改組され、「特殊教育主任官」のポストが設置された。その後、単独の特殊教育課設置の運動が行われるようになり、翌年には、当主任官のポストを独立し、「特殊教育主任官室」が新設された。これは、主任官の下に主任官補佐、教科調査官、専門職員等を配置して、課と同等のスタイルをなしたのである。

昭和34年の中央教育審議会の「特殊教育の充実振興について」の答申には、「特殊教育に関する行政機構の整備を図る」²⁾ための特殊教育課の設置が提示された。その後、課への設置の機運は、各関係団体の運動等によってさらに高揚され、昭和37年には、独立の「特殊教育課」が新設された。

こうして見ると、当該教育行政機関が独立の課となるまでには、主として、(1)母体のない既設の各課内での事務処理の段階から、(2)専任担当官のいる室、(3)既存の課との併合、(4)課と同じ形態の室の段階を経て、(5)独立の課へとさまざまなステップを経由しているのがわかる。

3 養護学校義務制施行への法的、財政的基本施策

わが国の養護学校は、制度的には、学校教育法第1条に位置づけられるとともに、第71条に、対象の児童・生徒及びその教育目的が規定されている。第22条と第39条には、小学校、中学校あるいは盲学校、聾学校とともに、養護学校の小学部及び中学部に就学させるべき保護者の義務を規定している。さらに、第74条において、都道府県に対し、学校の設置を義務づけている。

これらの条令に明らかなように、学校の義務制は、基本的には、学校設置の義務と就学の義務とによって成立する。公立養護学校の場合、前者は都道府県が、後者は保護者がそれぞれの義務を負うことになる。

ところで、養護学校の義務制は、法令上、昭和22年に確立されたが、その実施期日については、同法附則第93条に示すように、改めて政令で定めることとし、実施が延期されたのである。考えてみれば、学校教育法の制定当時、「養護学校がいまだ皆無の状態でききなり義務制をスタートさせることが不可能であったのは当然であって、したがって、それ以後の国の特殊教育行政は、一日も早く養護³⁾学校教育の義務制が実施できるために養護学校の数を増やすことに専ら重点がおかれた」のである。

したがって、当時は、まず、養護学校の設置が急務であったといえる。ところが、その義務制の施行が現実に行われなかったために、都道府県にとっては、学校の建設及び運営に関する国の財政上の援助が得られず、学校設置は、決して容易なものではなかった。この現状を打開するために、文部省は、昭和31年に「公立養護学校整備特別措置法」を制定した。これは、「養護学校における義務教育のすみやかな実施を目標」とするもので、養護学校が義務制の学校として発足するまでの間、施設の建築費、教職員の給与費、教材費等について、義務制の学校と同様の助成を国が行うというものである。

すなわち、施設については、公立養護学校の小学部及び中学部の校舎、屋内運動場及び寄宿舎の新築及び増築に要する経費の1/2を国が負担する。建物の買収についても、義務制の学校に準じて行う。構造上危険な状態にある場合の改築費についても、国が1/3以内の補助を行うことができる。教職員の給与については、公立養護学校の小・中学部の校長、教諭、養護教諭、助教諭、養護助教諭、寮母、講師及び事務職員の給料その他の実支出額の1/2を国は負担する。教材費については、都道府県及び市町村毎に、その設置する養護学校の小・中学部における教育の教材に要する経費の1/2を国が負担することとした。⁴⁾

さらに、文部省は、財政上、養護学校の設置に対する補助を行った。つまり、これは、養護学校の増設を促進する一助として、昭和35年度から計上された予算で、肢体不自由養護学校の場合は、機能訓練用の諸設備を整備するために一校100万円、精神薄弱養護学校では、職業教育設備の整備のために一校56万円、補助率は1/2とした。また、35年度以前に設置されたこれらの養護学校に対しても、35年度において肢体不自由児は一校50万円、精神薄弱児の場合は48万円が上記と同様の補助率として適用された。⁵⁾

これらの法的、財政的援助を受けて、都道府県においては、従来の全面負担によらざるをえなかった時代に比べて、学校の設置が容易になったのである。

他方、保護者の就学上の経済的負担を軽減して、就学を容易にするために、「養護学校への就学奨励に関する法律」が昭和29年に制定された。これにより、養護学校の児童・生徒にも、教科書代、給与費、通学費、帰省及び付き添いに要する交通費、寄宿舎居住に伴う経費、修学旅行費、学用品費等の補助が行われることになった。

このように、まず、学校設置と就学奨励に対する国の法令と財政措置が、昭和20年代の末期から30年代において講じられた。こうして、養護学校義務化への基礎条件が整備されるが、この間に、政策の基本となる中央教育審議会の答申が、昭和34年に出された。本答申の「特殊教育の充実振興について」のなかで、特に、(1)精神薄弱及び病弱養護学校の設置の奨励と、(2)肢体不自由養護学校における⁶⁾年次計画による都道府県への学校設置の義務づけと国の補助が指摘された。

中教審は、その後、昭和46年に、「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な施策について」を答申した。このなかで、審議会は、「特殊教育の積極的な拡充整備」について、国がすみやかに行政上、財政上の措置を講ずる必要があるとし、4点を強調した。そのなかでも、特に、「これまで延期されてきた養護学校における義務教育を実施に移す」ことが提起された。⁷⁾

これを受けて、文部省は、学校の拡充整備計画を策定し、これを推進することとした上で、昭和48年に、「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」(第339号)を公布した。⁸⁾

つまり、当政令は、「学校教育法中同法第22条第1項及び第39条第1項に規定する養護学校における就学義務並びに同法第74条に規定する養護学校の設置義務に関する部分の施行期日は、昭和54年4月1日とする。」ものである。⁹⁾

当政令によって、養護学校における就学義務と設置義務の実施が正式に明示された。したがって、昭和54年4月1日からは、精神薄弱、肢体不自由または病弱の程度が学校教育法施行令第22条の2に定める程度の子どもの保護者は、その子どもの満6歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから満15歳に達した日の属する学年の終わりまで、その子どもを養護学校の小学部及び中学部に就学させる義務を負うことになる。同時に各都道府県は、当日以降、保護者の子どもを就学させるに必要な養護学校を設置しておかなければならないこととなった。

以上のように、国は、義務制実施の基本要件である学校設置と就学の両面を促進させる行政措置を審議会の答申に基づいて積極的に講じた。つまり、国は、義務制施行の法的措置を基本的に明示するとともに、これを実際に遂行させるための財政的援助を実施したのである。

4 義務制への具体的重点施策

養護学校義務制の実施に際して、具体的には、主として、(1)学校の整備、(2)就学上の整備、(3)訪問教育の推進、(4)教員養成の充実及び(5)教育課程の編成等の課題が指摘される。本稿では、今回は、義務制成立の基本条件の立場から、上記の上位3点を中心に考察を進めたい。

(1) 学校の整備

義務制を施行するには、まず、なによりも学校の設置が基本条件である。実際に都道府県が全国的に養護学校の新設に着手したのは、昭和30年代に入り、「公立養護学校整備特別措置法」の制定と養護学校設備費の補助が開始されてからである。このことは、図1に示すように、3種の養護学校の増加状況を見ても明らかどころである。つまり、昭和31年度に5校しか設置されてなかった養護学校は、5年後に54校、10年後に153校、15年後の46年には241校に激増した。¹⁰⁾

このように、養護学校が全国的に増加しても、文部省としては、義務制施行を図るには、各都道府県において学校教育法施行令に示す対象児を受け入れるだけの学校数が十分に整備されているかを精査する必要があった。養護学校には、それぞれ、精神薄弱、肢体不自由及び病弱の各学校がある。しかも、これらの学校は、盲、聾学校の場合とは異なり、各都道府県の実状に応じて、種別毎に相応に設置されなければならないのである。

そこで、文部省は、昭和34年の中教審答申に即して、養護学校の設置計画を策定し、肢体不自由養護学校については、昭和35年度を初年度とする5か年計画により、同39年までに未設置県の解消

を図るために、38校の増設を計画した。¹¹⁾ 当計画を通して、本省は、昭和42年度から義務制を施行し、その他の養護学校については、昭和43年以降できるだけ早い時期に施行することとした。¹²⁾ 特に、肢体不自由養護学校については、昭和39年度当時の見通しでは、昭和42年度には未設置県が解消されることになっていたからである。

このように、文部省は、当時、3種の養護学校を一度に義務化するには無理が生じたので、政策上、肢体不自由養護学校を優先させることとした。ところが、その後、肢体不自由養護学校の未設置の解消はさらに延びて、昭和44年に終了した。しかしながら、この時期には、精神薄弱と病弱養護学校の未設置県が、まだ半数近くあったのである。

事態が変動するなかで、文部省は、昭和46年の中教審答申によって、昭和48年度までにすべての種別の養護学校の未設置県の解消を図り、昭和49年度から義務制実施の方針を立て

た。¹³⁾ ところが、その後の未設置県の学校設置は、予想以上に進捗しなかった。そこで、文部省は、昭和47年度からの養護学校整備7か年計画を策定し、最終的な施策を固めた。当計画の遂行に際し、文部省は養護学校施設整備の国庫補助率を従来の1/2から2/3に引き上げる特別助成措置を行った。¹⁴⁾ この措置により、昭和53年度中までに漸く、養護学校が全面的に整備されるに至った。

以上のような養護学校設置に伴う義務制施行の経緯を見ると、当初、文部省は、養護学校の全国的な設置状況を勘案しながら、できるだけ早期に実施したい方針であったことがわかる。ところが、当初（昭和42年度）の実施計画からその後12年間も経過したのは、都道府県の財政事情によるところが大きかった。つまり、都道府県が3種の養護学校を新設するには、例えば、昭和53年度開校の東京都立中野養護学校のように、土地購入費30億、建物の建築費12億という当時の建設費は別格としても、全国的な土地の高騰と建築費の値上がりによる学校の設置は、決して容易なものではなかったのである。しかしながら、それにもかかわらず、各都道府県は、それぞれに、学校設置の計画をたてて、義務制実施に向けてその促進を図った。

例えば、秋田県では、昭和48年に、「県立養護学校設置準備事務局」を庁内に設置し、学校設置

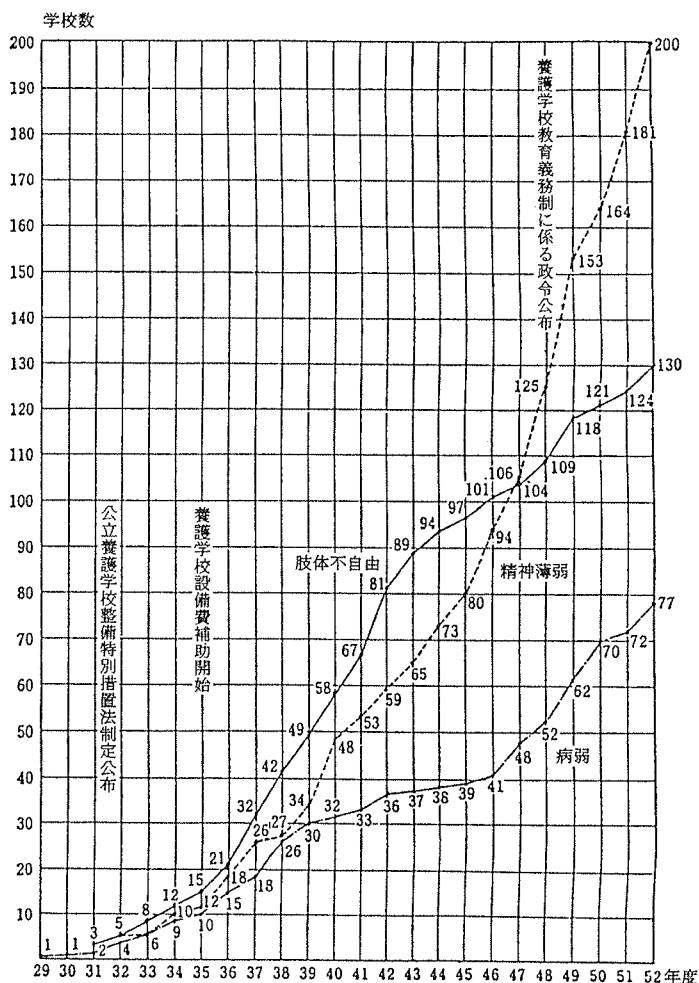


図1 公立養護学校の増加状況

の行政機構を設けた。当県は、国の設置計画による既設の肢体不自由養護学校1校に加えて、昭和49年にはその分校と精神薄弱及び病弱の各養護学校3校の設置を認可した。さらに、52年には、児童福祉施設内の4分校を設置して、合計3本校5分校とし、430名の定数を予定し、若干の余裕をもたせた計画で整備することにした。¹⁵⁾

兵庫県では、昭和49年、学校教育課に「心身障害児教育指導室」が設置され、その後、庁内の機構改革によって、義務教育課内に「障害児教育係」が開設された。

当県では、養護学校は、昭和25年に病・虚弱児のための県立と市立の2校が病院に併設してスタートした。昭和31年には、肢体不自由養護学校が全国に先駆けて新設されたのに続き、30年代に4校、40年代に6校が開設された。精神薄弱養護学校は、昭和38年に1校が創設され、40年代には4校、50年から51年にかけて5校がそれぞれ国の設置計画に即し、地域性を考慮して設置された。当県では、特に、市立の学校が24校のうち15校を占めているのが注目される。その後も、昭和54年度をめぐり、未設置地域に5校の養護学校を整備する計画を立てた。¹⁶⁾

北海道の場合、行政機構としては、昭和49年に振興課の特殊教育係を2つの係制に拡充し、執行体制の強化を図った。北海道では、昭和33年、最初に道立の精神薄弱養護学校が創設され、その後39年と40年に、施設内の分教室と単独の学校が各1校、比較的早期に設置された。義務制を前に昭和51年から52年にかけて、国立を含む4校が増設された。肢体不自由養護学校は、昭和36年に創設され、その後、30年代に2校、40年代に1校が設置された。病弱養護学校については、市立の学校が38年に設置され、その後、道立の学校が45年に1校設置されたという状況である。

さらに、北海道は、昭和52年に「北海道教育長期総合計画」を立て、義務制実施に向けて意図的に取り組んだ。つまり、養護学校設置については、対象児の実態、地域の特性、立地条件等を検討して、精神薄弱養護学校10校、肢体不自由養護学校2校、病弱養護学校2校ないし3校の新設計画が策定された。¹⁷⁾

以上の3例から把握される点は、それぞれに行政機構を整備し、設置計画に基づいて義務制施行までに、3種の養護学校を整備を進めていることがわかる。それらの整備振興状況についても、原則として、国の設置計画方針に基づいて、対象児の実態や地域性等を考慮して学校の設置が進められた。

(2) 就学上の整備

文部省は、学校教育の整備を図る一方、適正な就学についても検討を進めてきた。ここにいう適正な就学とは、障害児の的確な判別と就学指導を意味する。そのため、本省は、この適正就学の趣旨を全国に周知徹底させるために、昭和40年度から手引書を作成して、毎年、中央と各都道府県において「心身障害児判別・就学指導講習会」を開催した。¹⁸⁾ さらに、昭和42年度から地域社会の協力によって適正な就学を図る趣旨で、特殊教育推進地区を全国8ブロック毎に各地区を指定、45年度からは、毎年16地区を指定し、その成果を全国に普及する措置を講じた。¹⁹⁾

文部省は、このように、就学に関する啓発普及活動を進めるとともに、わが国の今後の障害児教育のあり方を検討するため、昭和42年から「特殊教育総合研究調査協力者会議」を設けて、調査研究を実施し、44年に「特殊教育の基本的な施策のあり方について」を報告した。それによると、9項目の具体的な施策のうち、特に、「養護学校の設置促進」と「判別と就学指導組織の充実整備」が提起された。さらに、48年発足の「特殊教育の改善に関する調査研究会」の報告書「重度・重複障

害児に対する学校教育の在り方について」に示す具体的施策のなかにも、「就学指導体制の整備」²⁰⁾が挙げられた。こうして見ると、適正な就学を推進するには、各都道府県において、就学指導体制つまり就学指導委員会を早急に整備する必要があることがわかる。

したがって、各都道府県及び各市町村は、これらの報告の趣旨に添って、就学指導委員会の設置を積極的に進めた。その結果、その設置状況は、表1に見るように、昭和48年には都道府県の設置率は44.4%、市町村のそれは40.1%であったが、49年度からの国の補助金の支給によって、設置率は、急速に向上した。つまり、昭

表1 就学指導委員会の設置状況

| 区 分 | 都 道 府 県 | | 市 町 村 | |
|------------|---------|-------|-------|-------|
| | 設置数 | 設置率 | 設置数 | 設置率 |
| 48. 5. 1現在 | 20 | 44.4% | 1,317 | 40.1% |
| 52. 4. 1現在 | 44 | 93.6% | 2,209 | 67.4% |

和50年5月現在、就学指導委員会は、36府県に設置され、51年までに、さらに、9都道府県に設置が予定されている。市町村の場合には、50年現在を地域別に見ると、比較的東日本で設置が進み、西日本が遅れている状況である。市の段階では進んでいるが、町村の段階で遅れているのが目立つ。昭和52年には、表示のように都道府県は93.6%、市町村は67.4%に達した。

文部省は、さらに、昭和53年、初中局長名で、「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」を通達した。それは、当該児童・生徒の「故障の種類、程度の判断について調査および審議を行」い、条例による設置を望ましいものとし、全国の各教育委員会に対して機構組織の構成を示した。こうした通達により、義務制実施までに、都道府県では100%、市(区)では98.8%、町でも84.6%設置された。²²⁾²³⁾

例えば、兵庫県の実状を見ると、昭和52年現在、県下の市町91のうち67の市町に就学指導委員会が設置され、設置率は、73.6%に達した。54年度までには100%に達するよう県が指導を行った。未設置市町では、市町単位の設置を望みながらも、現時点において、文部省通達による構成メンバーの確保が困難であるという。兵庫県教育委員会の各市町村教育委員会への指導では、まず就学指導の基本姿勢の試案とともに、就学指導委員会の設置の手順と就学指導上の留意点等が示された。²⁴⁾

愛媛県では、就学指導委員会の設置は、比較的早期に行われた。つまり、当県は、昭和49年度から就学指導委員会を設置するとともに、51年度には、これをすべての市町村に設置して、おおむね軌道に乗せた。したがって、各学校ごとの委員会と市町村の就学指導委員会との連絡が行われるとともに、判別の困難な者に対する県就学指導委員会との連携も行われた。²⁵⁾

(3) 訪問教育の推進

心身障害の状態が最重度もしくは重複のため、通学して教育を受けることが困難な者に教育の機会均等の原則から就学権を与えることは当然である。この点について、中教審の「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な施策について」の答申によると、就学形態等に適応できないさまざまな障害児に対し、それにふさわしい障害児教育の機会を確保するため、国は、すみ

やかに、行政上、財政上の措置を講ずる必要があると述べている。具体的には、「療養などにより、通学困難な児童・生徒に対して教員の派遣による教育を普及するなど、心身障害児のさまざまな状況に応じて教育形態の多様化をはかること²⁶⁾」が提言された。さらに、「特殊教育の改善に関する調査研究会」のなかでも、重度・重複障害に対する教育の基本的なあり方を調査研究し、この教育の基本的方向として、「重度・重複障害児の複雑かつ多岐にわたる実態からみて、まず、多様な教育の場を設けることが考えられなければならない。」²⁷⁾との基本的な考え方が示された。つまり、これらの児童・生徒に対する教育改善のための具体的施策の一つとして、「在宅児に対する訪問指導」を提起し、「在宅のまま教育せざるを得ない者については、その者が在籍する盲・聾・養護学校から教員を派遣してその教育を行うこととする」とした。²⁸⁾

文部省は、そこで、これらの提言の内容を実現するための行政上、財政上の施策を講ずることとなる。すなわち、財政面では、文部省は、昭和49年度から新たに「特殊教育訪問指導費等補助」を行うとともに、訪問教育を担当する教員については、重複障害児童・生徒の場合と同様に定数標準法に基づいて算定することとし、その給与費についても国庫負担とすることとした。²⁹⁾他方、行政面では、昭和53年、教育課程審議会の答申「盲学校・聾学校及び養護学校の小学部、中学部及び高等部の教育課程の基準について」においては、心身障害児の義務制実施に伴って改善すべき5点が提言されたが、このうち「訪問教育の位置付けを図ること」が指摘された。³⁰⁾

この答申により、昭和54年に、「盲学校・聾学校及び養護学校学習指導要領」の改訂が行われた。その「総則」のなかで、訪問教育は、「心身の障害のため通学して教育を受けることが困難な児童又は生徒に対して教員を派遣して教育を行う」として、³¹⁾当学習指導要領のなかに正式に位置づけられた。

こうした国の行財政上の施策によって、訪問教育の実施範囲は、全国的に拡大された。つまり、昭和51年現在、訪問教育を受けている児童・生徒数は、6,527人で、1,409人の教員がこれを担当している。教員一人当たりの児童・生徒数は、4.6人、指導時間数は1回2時間、1週間に2回が平均となっている。さらに、16県が、訪問教育の拡充を昭和53年度までに計画しており、³²⁾1,059人の児童・生徒と、277人の教員の増加が見込まれている。

地方の整備状況を見ると、例えば、長野県では、訪問教育は、昭和45年に長野市に特殊学級の訪問教室として開始したのが始まりで、昭和53年度には10市2町15学級に増加した。また、同年度には、養護学校に非常勤指導員を配置してこの教育の充実を図った。養護学校の義務制を前にして、訪問教育は、市町村の学校の教育から県立の養護学校のそれへと発展的に解消されることとなった。

義務制施行期には82名が養護学校、46名が訪問学級（肢体不自由）でそれぞれ訪問教育を受けている。ただし、この特殊学級での訪問教育は、移管に伴う暫定措置としての性格をもつものであった。³³⁾こうした経緯により、当県においても、訪問教育が養護学校における教育の一形態として位置づけられた。

訪問教育の充実と就学指導の拡充等によって、就学猶予・免除者数の減少が、全国的に、顕著にみられた。当初「公立養護学校整備特別措置法」の制定された昭和31年度においては、就学義務の猶予・免除者数は、³⁴⁾27,427人、義務制の予告政令が制定された昭和48年度では、その数は³⁵⁾15,341人となった。猶予・免除者数は、その後も図2の示すように、著しい減少傾向を示し、昭和50年度には13,088人、義務制実施前の昭和53年度には、9,872人、実施年の54年度には3,384人となった。昭

和62年度には1,331人に激減した。

東京都では、昭和45～46年度において、不就学児の実態とその教育的措置に関する調査研究を実施した。その結果、昭和44年度の小学校第1学年の学齢児における不就学児数は、573人であり、それは、当学年児総数の0.37%であった。不就学1年後に就学できた者は全体の37%、2年後の就学者は、わずか9人であった。さらに、上記の不就学児のうち、200人を対象とし

た調査結果においても、112人が1年後も不就学となっている。このうち、特殊学級や養護学校等の増設や就学指導の徹底によって、なんとか就学が可能であると考えられる者が60人いることがわかった。³⁶⁾

神奈川県では、昭和44年に未就学児対策として先駆的に訪問教育を実施した。同県は、その後もこれを推進した結果、昭和40年度に828人の猶予・免除者数が、50年度には148人に減少、さらに、義務制施行前の53年度末には56人に激減した。減少の主因として、(1)県及び市町村における就学指導体制の充実による一貫した就学指導が行われたことと、(2)訪問教育の一層の整備充実がなされたことが指摘された。³⁷⁾

5 文教施策上の問題点

以上、わが国の養護学校義務制施行にかかわる国の文教施策について、行財政上の基本施策と当該の具体施策を中心に述べた。今回は、義務制成立の基本条件に即して、(1)学校の整備と(2)就学の2つの視点から問題点を指摘したいと思う。

第1点として、養護学校の整備に関する施策について2つの問題点を指摘することができる。一つは、「公立養護学校整備特別措置法」をより早期に制定すべきではなかったかという点である。なぜならば、まず、学校が設置されてから就学の必要性が生ずるという原則からすれば、昭和29年制定の「就学奨励に関する法律」以前に、学校の「整備特別措置法」が施行されるのが本筋と思われるからである。そう思うと、より早期に学校の設置が促進されることによって義務制がより早期に実現できると考えられるからである。いま一つは、義務制施行を前にして、養護学校未設置県をより早期に解消すべきではなかったかという点である。確かに、都道府県が「全員を教育するに足る設備を整えて義務制に乗せ、一挙に用意するとすれば、国及び地方の財政には巨大な重圧を加重することになる³⁸⁾」との見解も理解できる。こうした事情は理解できるとしても、未設置県を解消して義務制の早期実現を図るために、(1)文部省が施設整備の国庫補助率の向上をさらに早く図るとともに、(2)未設置県自体

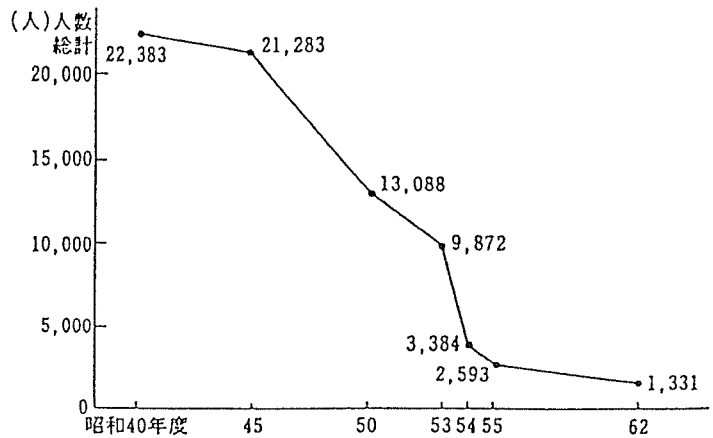


図2 就職猶予・免除者数の推移

が早期より意図的、計画的に設置の促進に努力を払う必要があったと考えられるのである。前者は国の財政事情に、後者は地方の財政事情にそれぞれ依るものである。これらの2点に関して、財政事情と行政運営において改善の可能性があるとしたら、実施の時期が短縮されたであろうと考えられる。

文教施策上の第2点は、就学にかかわる問題である。この就学に関する施策については、文部省は(1)就学奨励、(2)判別の適正化及び(3)就学指導体制の整備を中心に行った。すなわち、本省は、就学奨励に関する法律を早期に制定し、対象児の障害の程度と判別基準を示し、就学指導委員会の設置とその運営を全国の地方行政機関に指導した。

国のこれらの行政施策については、基本的に問題はないであろう。問題は、むしろ、設置側の地方の事情にある。その一つは、第1表に見られるように、市町村就学指導委員会、特に、町村就学指導委員会の充足の問題である。つまり、町村の就学指導委員会の全国的な充足率の向上と委員構成の充実が、より高く望めないかという点である。その完全な実現は、各町村の実情から困難であろうが、なお、今後の改善策として、(1)専門委員の確保と(2)複数町村の共同設置による充実等の課題が残る。いま一つは、各都道府県における当該障害児の判別と就学指導の問題がある。これも各地方の実際上の就学に関する問題である。特に、就学指導上、保護者の意向と就学指導委員会の判定との相違に基づく問題をどう解決するかという点である。この点については、(1)双方の十分な協議と、(2)就学後のケースの十分な事後指導とが必要であろう。

6 お わ り に

戦後、養護学校が未設置の状態から出発して、義務制実施に至るまでの間、国の文教施策は、行財政面において決して容易なものではなかった。

国の基本的並びに具体的施策について、厳密には、すでに指摘したような問題点が義務制促進の上で挙げられるが、その施行の遅速の程度は別として、原則的に施策の内容と手順は、計画的に正当に行われていたといえよう。

他方、地方教育行政当局は、地方の実情に即して、前向きに取り組んでいたことも理解できる。

その場合、施行側の国にしても、これを受け入れる側の地方にしても、施策推進のための双方の財力が最大の要因をなしていることが、今回の考察を通して示唆された。同時に、「公立養護学校整備特別措置法」の法令のより早期の施行面と、義務制を前にした一部未設置県の早期学校設置への意図的、計画的な実行面において、それぞれの問題点が提示された。

〔注〕

- 1) 文部省「特殊教育施策の展開」『特殊教育百年史』東洋館, 1978, 191頁。
- 2) 同前書, 「特殊教育の整備」203頁。
- 3) 山口薫「養護学校教育の普及と発展」『教育委員会月報』(文部省) 342号, 1979, 15頁。
- 4) 文部省『わが国の特殊教育』大日本印刷, 1961, 161頁。
- 5) 同前書, 162頁。
- 6) 文部省, 前掲書, 2) 205頁。
- 7) 文部省『教育改革のための基本的施策』大蔵省印刷局, 1971, 32-33頁。
- 8) 文部省特殊教育課「特殊教育」『教育委員会月報』(文部省) 449号, 1988, 85頁。
- 9) 文部省特殊教育課「養護学校の義務制について」『教育委員会月報』(文部省) 282号, 1974, 17-18頁。
- 10) 当図は, 文部省『特殊教育資料』の各年度(5月1日現在)の集計したものを, 前掲書3) 16頁より引用した。学校数は分校数を含む。
- 11) 文部省「養護学校及び特殊学級の計画設置」前掲書, 1) 206-207頁。
- 12) 文部省特殊教育課, 前掲書, 7) 136頁。
- 13) 文部省特殊教育課「特殊教育」『教育委員会月報』(文部省) 327号, 1977, 136頁。
- 14) 文部省特殊教育課, 前掲書, 9) 19頁。
- 15) 斉藤信治「義務制をめぐる問題点」『精神薄弱児研究』日本文化科学社, 1978, 8-11頁。
- 16) 渋川寿彦「養護学校義務制実施準備状況-兵庫県の準備進行状況-」日本精神薄弱者福祉連盟編, 『精神薄弱問題白書』日本文化科学社, 1977, 81-84頁。
- 17) 楽満政一「養護学校義務制実施準備状況-北海道の準備進行状況-」同前書, 69-73頁。
- 18) これらの講習会のテキストとして, 文部省は, 『心身障害児の判別と就学指導』(1966)を作成した。
- 19) 文部省特殊教育課「特殊教育の現状と振興策」『文部時報』(文部省) 1131号, 58頁。
- 20) 文部省「養護学校義務制実施のための施策とその展開」前掲書, 1) 218-222頁。
- 21) 文部省特殊教育課, 前掲書, 13) 138頁。
- 22) 文部省「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」『養護学校教育の義務制に関する法令・通達集』(文部省特殊教育課) 1979, 35頁。
- 23) 山口薫, 前掲書, 3) 20-21頁。
- 24) 船引浩一「昭和54年に向けての就学指導委員会の取り組み-兵庫県の場合-」前掲書, 14) 24頁。
- 25) 井門玉留「義務制実施の周辺」同前書, 15頁。
- 26) 文部省, 前掲書, 6) 33頁。
- 27) 特殊教育の改善に関する調査研究会「重度・重複障害児に対する学校教育の在り方について」(1975) 前掲書, 1) 700頁。
- 28) 同前書, 701頁。
- 29) 文部省特殊教育課「特殊教育の現状と課題」『教育委員会月報』(文部省) 343号, 19-79, 106-107頁。

- 30) 教育課程審議会「盲学校・聾学校及び養護学校の小学部，中学部及び高等部の教育課程の基準について」（答申 1978）『答申・資料集』一実例教務提要別巻2ー ぎょうせい，6 .171頁。
- 31) 文部省『盲学校・聾学校及び養護学校小学部，中学部，高等部学習指導要領』大蔵省印刷局，1979，3頁。
- 32) 皆川正治「養護学校義務制実施準備進行状況」日本精神薄弱者福祉連盟編，『精神薄弱者問題白書』日本文化科学社，1976，20頁。
- 33) 田村文男「義務制実施上の三つの問題ー訪問教育・長野県の場合ー」日本精神薄弱者福祉連盟編，『精神薄弱者問題白書』日本文化科学社，1979，87ー88頁。
- 34) 久保庭信一「養護学校の義務制の実施を控えて」『特殊教育』（文部省）22号，1978，2頁。
- 35) 文部省特殊教育課「特殊教育」『教育委員会月報』（文部省）449号，1988，87頁。
- 36) 渡辺静子「就学猶予・免除の実態と対策ー東京都における調査をもとにー」全日本特殊教育連盟他編，『精神薄弱問題白書』日本文化科学社，1973，48ー49頁。
- 37) 谷川英夫「義務制実施上の三つの問題ー就学義務の猶予・免除（神奈川県の場合）ー」日本精神薄弱者福祉連盟編，『精神薄弱者問題白書』日本文化科学社，1979，89頁。
- 38) 小宮山倭「全員就学に関する問題点」全日本特殊教育研究連盟他編，『精神薄弱者問題白書』日本文化科学社，1974，32頁。