

# 知的障害者福祉の変遷

## 京都、滋賀を中心として①

石 野 美也子

知的障害者福祉の変遷を、施設の設立の歴史から考察した。特に、京都、滋賀の施設の成立及び当時の知的障害者の社会における状況を見ると共に、中央青少年問題協議会が内閣総理大臣に意見具申した「精神薄弱者対策基本法」が精神薄弱者福祉法制定に果たした役割を見る。

キーワード：知的障害、施設、歴史、精神薄弱者育成会、中央青少年問題協議会

### はじめに

知的障害者をとりまく環境は、今日、非常にめまぐるしく変化している。

社会福祉でいえば障害者自立支援法の制定があげられる。

教育においては特殊学級が特別支援学級へ変わり、養護学校は特別支援学校へと変化した。

この名称の変化は社会の変化を表している。

障害児・者は保護される人、特殊な人、守られる人から「自立可能な、なんらかの支援を必要とする個人」という捉え方に変化した。

法律や行政の用語にはその社会の考え方があらわれる。その点から言えば、社会の知的障害児・者に対する考えの大きな前進といえる。

現代では「施設」といえば一定の共通イメージを持つことができ、街の中で知的障害児・者が活動することもあたりまえのことになった。それは社会の考え方を表すひとつの側面であり、進歩である。

その一方で、知的障害者が一人で暮らそう

と、マンションをさがしても不安を持たれて貸してくれない現状がある。

また、親の立場から見ると昔から知的障害者育成会の活動を支えた親の願いである「親なきあとの保障」は、今でも知的障害の子どもを持つ親の願いであることに変わりはない。

今、求められるものは「声なき人の声を聞くことの出来る」また、本人や家族が「声を出すことのできる」社会の創造である。そのような社会で初めて知的障害者は「保護される対象」から「自立可能な何らかの支援を必要とする個人」としての実感が持てるのではないか。その為にはコミュニティを構成する社会の一人ひとりの価値の転換が必要になる。

自立支援法が求める地域で暮らすことは、入所施設を認めないということではないはずである。むしろ、施設で生活するか在宅で暮らすかを本人が選択し、施設で暮らす中にも地域との連携を図る事のできる仕組みこそが必要である。知的障害者の人が地域で暮らす選択肢を広げるにはどうしたらいいのかという課題を解決する序として、本稿では知的障害者のための入所施設が時代のニーズと共にどのように変化してきたかを中心に考察する。

知的障害者福祉の変遷を考察するにあたって、社会の考えや、知的障害者や家族のニーズはどのように変化したかを見る必要がある。そのひとつの指標となるのが施設の変遷である。

施設の設立とその背景、または法律との関係をたどることで知的障害者福祉の源流と社会的背景を理解する。

明治期以降の知的障害者福祉の変遷を見る場合、次の3つの時代区分に分けられる。

- 1) 明治・大正から昭和初期にかけて社会事業として知的障害者の福祉が行われた時代
- 2) 社会福祉全体においても転換点である第2次世界大戦後の混迷期、特に児童福祉法に依拠した時代から精神薄弱者福祉法成立までの社会福祉として知的障害者の福祉が始まった時代
- 3) 精神薄弱者福祉法成立において単行法になり、制度として確立すると共に新たな問題点が発見される時代

この時代区分に従って考察していく。

なお、表現については様々な議論があるものの本稿では法律用語である知的障害者を用いる。また、法律や意見具申、および時代性を理解する上で必要と思われたときは精神薄弱者という表現やその時代に使用されていた表現を用いる。

## 1 明治・大正から昭和初期

明治・大正から昭和初期にかけての施設の特徴は、根拠法がなく多様なニーズにより知的障害者施設が作られた時代である。

この時代、わが国において最初に作られた知的障害者施設は明治24年、石井亮一によって

設立された「滝乃川学園」であり、石井亮一  
の思想および滝乃川学園はこの後に作られる知的障害者施設に大きな影響を与えた。次いで京都に明治42年、脇田良吉により「白川学園」が設立された。根拠法のない時代に篤志家といわれる人々により施設が運営されていた時代である。

根拠法としては、昭和7年に「救護法」が実施されるまで、全く無かった。

明治中期から大正、昭和初期は日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦と富国強兵が叫ばれる中で貧困や孤児等社会環境の厳しさから非行の問題が浮き彫りになる。その中で感化院（現・児童自立支援施設）に入所している半数が知的障害児であったこともこの時代のひとつの特徴である。

この時代の知的障害児・者のための施設は、制度がないため、自由契約であることが多かった。そのため施設に入所できる人は限られており、知的障害に理解を示そうとしない社会の中で家族が隠すようにして暮らしていた知的障害児・者は多数いたと察せられる。

ようやく救護法（昭和4年制定、昭和7年実施）によって、不十分ながらも国がかかわることになる。この時代の様子を昭和34年に発行された『精神薄弱者運営要領』に次のように記されている。「一方我国においては明治24年石井亮一氏が滝乃川学園を創設したのが本事業の始まりであり、その後精神薄弱児施設が漸次増加したが、戦前まではその数極めて僅少であり、しかもその全てが民間の篤志なる社会事業家の手に依って経営され公立（国又は都道府県立）は皆無であった…なお精神薄弱児に関する保護救済の途としては、わずかに救護法（昭4・4・2法律39、昭和21年、生活保護法により廃止）があるのみで、しかも

一般の貧困者と同様に扱われていた。」<sup>①</sup>とある。その他の児童立法としては知的障害児で著しく虐待されているものには児童虐待防止法、不良行為をなすものには少年救護法というように法によりそれぞれの施設に収容されていた旨が記されている。これらの法は児童福祉法成立の昭和22年まで続く。

京都<sup>②</sup>では白川学園の他、昭和13年に京都市立和光寮が救護法による精神薄弱者施設として日本で始めて公立の知的障害者施設として設立されたことは注目に値する。この背景には後に崇仁小学校校長になり「なずな学園」を立ち上げた高宮文雄や、後に京都から滋賀へ移り、糸賀一雄や池田太郎と共に近江学園を作り、一麦寮の施設長となった田村一二というような教育者による京都の特殊教育がある。主知主義や訓練主義に対する批判的な内容がある反面、人間としてのつながりを持とうとしていた。また昭和11年には特殊学級の義務制化の案も出る。このような現場の雰囲気の後押しした形で日本初の公立の知的障害者施設ができた『道しるべ』<sup>③</sup>には記されている。

昭和15年に少年司法救護施設として「大照学園」が開設される。その後、大照学園は紆余曲折を経て昭和37年に精神薄弱児施設として再出発をし、現在の大照学園の前進となる。この2つの施設をみても知的障害児・者は核となる法律のない時代を生きていたといえる。

制度のない時代に先駆者といわれる社会事業家をはじめ、ほんの少数の人のためにも活動した人々の情熱に負うところの大きかった時代である。

これらの社会事業を志した人々の情熱が知的障害者の福祉を支え、戦後、社会福祉へとつないだといえる。

## 2. 敗戦後の混迷期における時代

第二次世界大戦後の時代の特徴は、社会福祉の成立と根拠法の制定といえる。時代のニーズが根拠法を作り、根拠法に基づいて施設が設立され、施設の内容が変化したことである。

昭和初期における根拠法は救護法であったが昭和22年に児童福祉法が成立したことにより児童福祉法に依ることとなり、知的障害者福祉施設の設立目的が社会事業から社会福祉へと大きく変化した。

児童福祉法の設立へ向けた時代のニーズは、おびただしい「浮浪児」と呼ばれる戦災孤児の存在、その保護・教育という福祉ニーズによるものであった、知的障害者の処遇についてはさらに医学的ニーズが追加され「療育」という概念が生まれた。

昭和22年に児童福祉法が制定され、精神薄弱児施設が児童福祉法の下に明文化された。このことは、今まで根拠法のなかった知的障害児にとって、また、その家族にとって大きな出来事であり、施設も戦前の社会事業の時代の施設が精神薄弱児施設として認可された。

翌年、昭和23年には公立施設5施設、民間施設1施設が認可され全国で収容施設は18施設となった。昭和24年には全国総数32施設、となっていた。<sup>④</sup>

この時代の代表的施設として滋賀県の近江学園がある。初代園長の糸賀一雄を中心に田村一二、池田太郎らによって思想と実践を兼ね備えた施設として社会事業から社会福祉に転換した日本の知的障害者福祉を新しく展開させ、その後の知的障害者福祉に大きな影響を与えた施設である。

近江学園は昭和21年に同胞援護会滋賀県支

部および滋賀県社会事業協会の共同経営のもとに設立された。昭和23年、児童福祉法実施により滋賀県立近江学園となる。昭和21年、「近江学園設立の趣意書」には慈善事業と訣別した6点の根本精神<sup>⑤</sup>が明確にされている。また、この事業を祖国再建につながる事業として位置付けていることも戦後という時代の社会の施設へのニーズを表している。

この時代において〈社会事業との訣別〉という表現には、法のない時代から施設運営に力を入れてきた社会事業家の中には厳しい表現と受けとめた人もいるが、糸賀をはじめ田村、池田の考える社会事業との訣別とは、国の責任と法によって守られるべきであるというものである。糸賀、池田、田村の3人にとって施設に暮らす知的障害児の処遇がその時々々の国の事情で左右され、不安定なことにならないようにということが最も重要なことであった。戦前の施設および行政を担ってきた経験と先見性から法律の必要性和国の責任の重要性こそが知的障害児を守るものであると考えた。また、それを実現することが社会福祉であるという希望を社会福祉、社会保障に託した。福祉だけでなく教育や医療との連携、何より社会の要求に応えるという考えは新しい施設観の萌芽を感じさせる。またその通りに糸賀一雄は、ひとつの施設で補えなくなれば次の施設をとるように、社会の要請に応え、次々に施設を設立してきた。

昭和20年の終戦を迎え、日本国民は憲法により人権を持ち、文化的で最低限度の生活を保障されることとなった。このことは社会事業から社会福祉への大きな転換を意味した。近江学園はその時代にあり、社会福祉の始まりを感じさせる施設であった。

社会福祉に関する法律も次々に整備され、

昭和22年児童福祉法、昭和24年身体障害者福祉法、昭和25年生活保護法が制定され福祉3法が整った。昭和24年の身体障害者福祉法制定と共に精神薄弱者福祉法制定も考えられたが、判定の困難さや福祉措置の整理に時間がかかるとして見送られた経緯がある。昭和36年の『精神薄弱者問題白書』にはこのことが精神薄弱者対策不振の禍根を残したと記されている。<sup>⑥</sup>

生活保護法においては、生活保護を受ける人にだけ限定されているため、ボーダーラインの生活をしていたり、それ以上の生活をしている知的障害者は対象でないので、多くは対象とならなかった。対象となっても混合収容であり、扶助はあっても自立に欠け、知的障害者にとっては望ましいもので無かった。

福祉法以外では昭和25年精神衛生法が制定され、この法律で精神薄弱者を精神障害の一種として取り上げ、医療、教育、福祉が充実するはずであったが、医療と保護をする精神病院と義務設置でない精神衛生相談所ができただけであった。そのため、精神障害を併せ持たない知的障害者は対象とされなかった。これらをもみてもわかるように、成人になった知的障害者には安定した施策が無かった。

このような中で精神薄弱児対策が大きく取り上げられる契機となったのは、昭和28年に中央青少年問題協議会が「精神薄弱児対策基本要綱」を策定し内閣総理大臣に意見具申してからである。

昭和30年代に入り児童福祉法では困難な問題点が出てきた。ひとつは児童福祉法で定められた18歳という年齢のため、年齢超過児が増加したこと、二つには精神薄弱児対策が進んできても重度児は高度な専門性が必要ということで一般の精神薄弱児施設では処遇が困

難とされていたことがあげられる。当時、精神薄弱者対策としては、生活に困窮している重度の精神薄弱者を救護施設で収容するというだけの不十分なものであった。

昭和32年には通園施設が制度化する。

このような時代に、親たちで組織されている全日本精神薄弱者育成会は三重県、名張に成人のための施設として「名張育成園」を昭和33年に設立した。そのような経過から国も何とかしなければならなくなり、昭和34年度の予算に公立精神薄弱者施設2箇所の経費を計上し、社会福祉事業法を改正し、当該施設を第1種社会福祉事業として法律上位置づけた。

また、前述の昭和36年の『精神薄弱者問題白書』によると昭和31年に制定された売春防止法や昭和33年に制定された婦人補導法の適用を受ける精神薄弱の女子が相当数おり、青少年の非行と並んで問題となり、特に転落防止のための積極的施策が大きく要望されていると記されている。そのような問題と合わせて、昭和34年から35年にかけて精神薄弱者が絡んだ事件が続いた。このような社会状況の中、先の中央青少年問題協議会の再三の意見具申により昭和34年、精神薄弱者福祉法の立案に着手し、昭和35年同法が施行された。これによって精神薄弱者全体が依ってたつ共通の単行法ができたのである。

### 3. 精神薄弱者福祉法成立以降

ここでは、昭和35年に精神薄弱者福祉法(題名改正・知的障害者福祉法平成10・法律110)制定以降の主な事柄についてみていく。

複数の障害を併せ持つ重症心身障害児・者は知的障害者の施設にも入所できず、身体障

害者の施設にも入所できないという現実があった。このことにいち早く着目し、研究を始めたのは近江学園であった。それをきっかけに重症心身障害児の研究的とりくみが始まり、行政措置が講じられるようになった。昭和39年には、全国で重症心身障害児が施設に収容されるようになり、昭和42年には、重症心身障害児のための施設が法制化された。

滋賀県において、近江学園の取り組みを引き継ぎ昭和38年に「びわこ学園」また昭和41年に「第2びわこ学園」が設立され、先進的取り組みが行われた。

昭和42年に、精神薄弱者福祉法と児童福祉法が一部改正され、従来、児童福祉法では18歳まで精神薄弱者福祉法では18歳以上という年齢制限が緩和され、精神薄弱児・者に対する一貫した保護体系が整備された。

また、国際的取り組みとして、昭和50年に「完全参加と平等」のスローガンのもとで国際障害者年が開始され、「ノーマライゼーション」という理念が国内に知られるようになった。

平成10年には、精神が薄弱なのではないという本人や、家族の声から精神薄弱者という用語が法律の上でも知的障害者福祉法に改正された。

また知的障害者福祉法の内容においても法律ができた昭和35年にはその目的は更生と保護であったが、平成14年には自立と社会経済活動への参加を促進すること、および必要な保護という社会参加を中心にした目的へと改正された。

平成17年に制定され、平成19年4月から実施された障害者自立支援法は、文字通り障害者の自立支援を目的とした法であるが、現在も改正の要求を日本知的障害者協会等が提出

しており、政策的にも見直されつつあるところなのでこのことについての是非は次回の課題とする。

また、国際的流れとして、平成18年国連において障害者の権利条約が採択され、日本も署名することが平成19年9月28日の閣議で決定した。

以上が明治から現在までの歴史的な流れである。

#### 4. 精神薄弱者対策基本要綱が果たした役割

昭和28年に中央青少年問題協議会が提出した「精神薄弱児対策基本要綱」を内閣総理大臣に意見具申したことで精神薄弱児対策を大きく取り上げる契機となったことは前述したとおりである。

またこの「精神薄弱児対策基本要綱」により知的障害児の通園施設を整備することになり、さらには精神薄弱者福祉法を作るきっかけとなった。

そこには社会的なニーズがあり、「精神薄弱児対策基本要綱」が生み出された。以下にその趣旨の全文をみることで当時の社会的ニーズを考察する。

##### 精神薄弱児対策基本要綱

###### 1. 趣旨

精神薄弱児の大多数は、適切な保護のもとに医療と教育の機会さえ与えられれば十分その能力を発揮し、日常生活の自立はもちろん相応の生産力を有するものであって、将来、社会の一員として自活することが必ずしも不可能ではない。

最近精神薄弱児に対する学校教育或いは保

護指導の方途が次第に講じられてきたのであるが、これらは、わが国の精神薄弱児の推定総数に対して極めて微々たるものであって、その父兄の憂慮にもかかわらず大多数の精神薄弱児は、未だに社会的に等閑視され、家庭的にも適切な保護が与えられていない。かかることが遂に彼らをして、非社会的ないし反社会的行動をとるに至らしめることは、ただに本人のみならず国家社会にとっても大きな不幸であることは言うまでもない。

かかる現状をかながみ今回「精神薄弱児対策基本要綱」を決定し、児童憲章の精神に則り、精神薄弱児に対する適切な諸対策を樹立推進し、国民の理解と協力のもとに、その福祉を積極的に保障せんとするものである。

ここでみるように、知的障害児は学校教育も力を入れられておらず、その家族の願いにもかかわらず社会は無関心であり、無理解であることが読み取れる。そのような現実の中で、知的障害児は非社会的行動をとる、そのことを防ぐためにも対策が必要としている。ここに、社会防衛論的なものを見るが、そのことに訴えなければ社会も政策も動かなかった時代であることを示している。

しかし、6年たっても知的障害児のための教育もなされず、成人にいたっては全く対策が講じられないので昭和34年に再意見具申している。このことが精神薄弱者福祉法を作る直接的なきっかけとなる

これらの点で、「精神薄弱児対策基本要綱」が知的障害児・者の福祉に果たした役割は、児童に留まっていた知的障害者福祉を成人へと目を向けさせることとなり、児童福祉法に頼っていたことから一步を踏み出すものでもあったという点において知的障害者福祉に大きな役割を果たした。

## おわりに

知的障害者福祉の歴史は親や教師、その子どもたちと触れ合った人に支えられて進んできた。

本稿では、自立支援法によって不安定になってきたと思われる障害者の暮らし、特に施設に入所している人々の暮らしを考えると、施設か地域かと言う二者択一の選択ではなく、施設も地域もという考えが必要ではないかという観点にたち、知的障害者施設はどのように展開されてきたかを中心に振り返ってきた。

知的障害者は単行法の成立時期を見ても常に後回しにされるという感じがある。そこには生産性や効率、社会への貢献といった合理的な考え方や偏見がある。今回、制定された障害者自立支援法が合理化のためのものであってはならない。

また、本稿でみてきたように施設はその時代の要請によってできてきたのである。今、時代のニーズが変化して施設のあり方が変わらなければならないとしても、施設にも入所できず、家族だけで解決しなければならなかった時代に戻ってはならない。何より、近江学園を作った糸賀一雄が願ったように時代の都合で施設に暮らす人々の生活が不安定になってはならない。このことを念頭において、厚生労働省の考える平成23年までに施設入所1万1000人減という方針と自立支援法のあり方が知的障害者をはじめ障害のある人にとって本当の自立を支援するものなのかをしっかりと見ていかなければならない。

真に自立できる社会と、何より理解によって結ばれるコミュニティの創造が重要である。

今後、施設や団体の果たした役割を歴史的に

探ることで現代の知的障害者が抱える問題を考えていくことを課題としたい。

## (註)

- ① 厚生省児童局 『精神薄弱児施設運営要領』 1959. P8～9
- ② 京都府立総合資料館編 『京都府百年の年表』 京都府、1971
- ③ 社団法人京都精神薄弱者育成会創立15周年記念誌編集部『道しるべ』 1969
- ④ 津曲祐次『精神薄弱者福祉の成立-精神薄弱者福祉法の成立まで- 吉田久一編著『戦後社会福祉の展開』 1976. P395の施設数を参照
- ⑤ 6点の根本精神とは①対象の総合②医療と教育の結合③福祉と教育の結合④労働と教育の統一的結合による独立自営⑤職員養成と不断の研究⑥社会の要求に応えるの6点が示されている。
- ⑥ 前掲書、P16

## 参考文献

- (1) 厚生省児童家庭局編  
『児童福祉30年の歩み』  
財団法人 日本問題調査会、1978
- (2) 厚生省児童局編  
『児童福祉十年の歩み』  
財団法人 日本児童問題調査会、1959
- (3) 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-1961-』  
日本文化科学社、1961
- (4) 糸賀一雄著『この子らを世の光に』  
柏樹社、1965
- (5) 社団法人京都精神薄弱者育成会創立

- 15周年記念誌編集部『道しるべ』1969
- (6) 社団法人京都精神薄弱者育成会創立  
25周年国際障害者年記念誌編集部  
『道しるべⅡ』1982
- (7) 吉田久一編著『戦後社会福祉の展開』  
ドメス出版、1976
- (8) 厚生省児童局『精神薄弱児施設運営要  
領』1959
- (9) 日本精神薄弱者愛護協会編  
『日本愛護50年の歩み』、1984
- (10) 精神薄弱問題史研究会編  
『人物でつづる精神薄弱教育史』  
日本文化科学社、1980