

# 特別支援教育における 都道府県間格差についての予備的考察

柴 垣 登

(立命館大学大学院先端総合学術研究科)

インクルーシブ教育システムでは、障害者が地域社会において等しく教育を受ける機会が保障される必要がある。しかし、我が国の特別支援教育においては、学校間、地域間の格差によって受けられる教育の内容に差が生じているという問題がある。本稿は、特別支援教育における地域間格差を生じさせている要因を検討するための予備的研究として、都道府県ごとの通級指導教室担当教員一人当たりの児童生徒数や特別支援教育支援員の活用人数を調査し、格差の現状を明らかにすることを目的とした。調査の結果、通級指導教室担当教員一人当たりの児童生徒数では最大約4倍、特別支援教育支援員の活用人数では最大約6倍の差が、都道府県間で生じていることが明らかになった。特別支援教育支援員の活用人数と各都道府県の財政力指数には有意の相関があり ( $r=.65$ ,  $n=47$ ,  $p<.01$ )、各都道府県の財政力が差を生じさせている要因の一つとして考えられた。しかし、財政力指数が高くても特別支援教育支援員の活用人数が少ないなど、財政力の理由だけでは説明できない県があり、要因を検討する際に教育委員会や首長部局の特別支援教育に対する認識にも着目する必要があることが明らかとなった。

キーワード：インクルーシブ教育システム、特別支援教育、格差、都道府県、日本  
立命館人間科学研究, No.36, 1-15, 2017.

## I 課題

2012年7月に出された「共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築のための特別支援教育の推進（報告）」（以下「特特委員会報告」）では、「共生社会」<sup>1)</sup>の形成に向けて、障害者の権利に関する条約（以下「権利条約」）に基づくインクルーシブ教育システムの理念が重要であり、その構築のために特別支援教育を推進していく必要があるとしている。

1) 特特委員会報告では、「共生社会」とは「障害者等が積極的に社会参加・貢献していくことができ、誰もが相互に人格と個性を尊重し支え合い、人々の多様な在り方を認め合える」社会であると定義している。

インクルーシブ教育システムでは、権利条約に「障害者が、他の者との平等を基礎として、自己の生活する地域社会において、障害者を包容し、質が高く、かつ、無償の初等教育を享受することができること及び中等教育を享受することができること」（第24条）と規定されているように、等しく教育機会を保障していく必要がある。しかし、特特委員会報告では、就学先の決定について「障害の状態、本人の教育的ニーズ、本人・保護者の意見、教育学、医学、心理学等専門的見地からの意見、学校や地域の状況等を踏まえた総合的な観点から就学先を決定する仕組みとすることが適当」とされ、学校や地域間の差<sup>2)</sup>があることが前提とされている。教

2) 特特委員会報告については、権利条約の理念を踏

育機会の均等とは「個人が人種、性別、社会・経済的出身階層などの属性によって差別されないことによって、さらに偶然性によって支配されることを最小にすることによって、教育を受ける機会が、国民として平等に保障されることを意味する」とされる（小林 2014）。学校や地域の状況によって障害のある子どもの就学先や受けられる教育の内容等に差が生じるとすれば、障害者の教育機会の均等が保障されていないということになる。

2012年9月に学校教育法施行令の一部改正が行われ、障害のある子どもの就学先は「市町村教育委員会が、本人・保護者に対し十分情報提供をしつつ、本人・保護者の意見を最大限尊重し、本人・保護者と市町村教育委員会、学校等が教育的ニーズと必要な支援について合意形成を行うことを原則とし、最終的には市町村教育委員会が決定する」とされている。地域間や学校間の格差がどの程度まで許容されるのかという論議は別に譲るとして、教育機会の均等が保障されない中で市町村教育委員会が就学先を決定することについて、権利条約の理念の遵守という観点から疑義が生じる。市町村教育委員会が就学先を決定するのであれば、どの就学先においても十分な教育を受けられるようになっている

---

まえた教育分野を含む制度改革の基本的な方向を議論した「障がい者制度改革推進会議」の第25回会議（2010.11.15）で試案の内容が検討された。その際、同会議の北野誠一（NPO「おおさか地域生活支援ネットワーク」理事長）委員は、「『地域の事情等により環境整備に困難が予想される場合には、本人・保護者にあらかじめ受けられる教育や支援について説明し、十分な理解を得る』ということは、これは『ごめんなさい』ということですよ。『ごめんなさい』ではすまないということなんです。つまり、バリアフリーとか、インクルーシブなシステムというのは、それをすることが当然のことで、しないことが差別であるということ。を今回の障害者権利条約はうたっているんで、『ごめんなさい』ではすまないことを明確にするべきです」と批判している。

（2016年6月2日取得 [http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s\\_kaigi/k\\_25/pdf/gijiroku.pdf](http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kaikaku/s_kaigi/k_25/pdf/gijiroku.pdf)）

ことが前提となる。

権利条約がいう障害者が地域社会において等しく教育を受けられるようにするためにどのような施策が必要であるのかを検討するためには、現在地域間で具体的にどのような格差が生じているのか、格差を生じさせている要因は何かを検討する必要がある。格差を生じさせている要因としては、都道府県の財政力の問題、首長部局や教育委員会における政策の優先順位の問題、児童生徒数や学校数、教職員の専門性、地域の医療、保育など行政サービスの状況、保護者の意識や家庭の経済状況、地域住民の理解や意識など様々なものが考えられる。

本稿では、特別支援教育における地域間格差を生じさせている要因を検討するための予備的研究として、文部科学省によって発表されているデータに依拠して検討が可能な通級による指導の状況や、特別支援教育支援員の配置状況に着目して、都道府県間の格差の現状を明らかにすることを目的とする。

## II 特別支援教育における地域間格差とは

### 1 教育における地域間格差とは

橘木・浦川（2012）は、日本経済新聞社と日経産業地域研究所が共同で行っている「全国市区の行政比較調査」の2008年時点の調査結果のうち、「学校一校当たりにおける講師等の独自採用人数」で、小学校・中学校の双方において上位20自治体中、約半数を東京の自治体が占めていることや、「私立幼稚園の授業料に関する（年間）補助額」でも東京23区が突出して高いことなどの例を挙げ、都市の自治体と地方の自治体との間で教育投資の差が著しく開いていることを指摘している。

2005年の就学援助費の一般財源化以降、国庫補助金は要保護者の医療費及び修学旅行費だけになり、地方は国からの交付金を一括して受け

取り、地方の判断、基準によって直接支給することになっている。就学援助率が高くなれば、それだけ自治体の支出が増えることになるが、鷹（2013）は、就学援助率は都道府県によって差が大きいことや、おおむね財政が苦しい県ほど就学援助率が高くなっていること、ひとり親率が高く子どもへの支援が必要な県ほど県下の市町村の財政が苦しい傾向があることなどを明らかにしている。白川（2014）は、現在生じている地域における準要保護認定基準<sup>3)</sup>の相違や各自治体の独創的取組の差異を例として、個々の自治体の財政的制約や政策の優先順位の相違などによって、子どもに対する支援制度のあり方に相違が生じるとしている。就学援助制度そのものに言及するものではないが、戸室（2016）は、2012年の総務省の「就業構造基本調査」や厚生労働省の「被保護者調査」の結果などを基に、都道府県別の貧困率やワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率<sup>4)</sup>を明らかにしている。その結果、それらの地域間格差が単に拡大しているのではなく、急速に高位平準化の方向で縮小しているとしており、貧困が特定の地域の問題ではなく、全国一般の問題となっているとして

いる。

他にも、就学援助の問題や保育料の減免措置の面から子どもの貧困問題や自治体間の差について言及したもの（阿部 2008）、子どもの貧困問題の解決に向けた義務教育の完全無償化や就学援助制度の改正等の必要性について言及したもの（阿部 2014）、学校事務職員の立場から子どもの貧困問題や就学援助制度の実態と課題について言及したもの（藤本他 2009）などがあり、教育における地域間の格差が拡大しつつある現状について、就学援助制度等の具体的な問題に即して把握し、その改善をいかに図っていくのが大きな問題となっている。

## 2 特別支援教育における教育格差とは

それでは、特別支援教育においてはどのような格差が問題とされているのであろうか。ここでは、特特委員会の会議で提起された格差の内容や、特別支援教育における格差について言及した先行研究を検討することで、現在何が問題になっているのかを明らかにする。

### (1) 特特委員会における議論から

特特委員会報告をまとめた中教審の「特別支援教育の在り方に関する特別委員会」（以下「特特委員会」）の第1回会議では、会議の冒頭において文部科学省の横井特別支援教育企画官から「必要な体制・環境整備における、国、地方公共団体の責務・役割分担をどのように考えるか。同じく、都道府県と市町村等の連携及び役割分担をどのように考えるか」という論点が示された。このことについて、条件整備を担う首長や教育長からは、インクルーシブ教育システムを構築する上で、基礎自治体の取組と国の財政的な裏付けの必要性が述べられた（特特委員会 2010）。

東京都三鷹市の清原慶子市長は行政の立場から、取組を進めていく上での首長部局、市長部

3) 「準要保護」とは、市町村教育委員会が生活保護法第6条第2項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮していると認める者で、認定基準は各市町村が規定する。（文部科学省「就学援助制度について（就学援助ポータルサイト）」（2016年6月19日取得 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/career/05010502/017.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/017.htm)）

4) 戸室は、貧困率、ワーキングプア率、子どもの貧困率、捕捉率についてそれぞれ次のように規定している。

- ・貧困率とは、総世帯のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合のことである。
  - ・ワーキングプア率とは、就業世帯（世帯の主な収入が就業によっている世帯）のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯（貧困就業世帯）の割合のことである。
  - ・子どもの貧困率とは、18歳未満の末子がいる世帯のうち、最低生活費以下の収入しか得ていない世帯の割合のことである。
  - ・捕捉率は、生活保護世帯数/貧困世帯数で計算したものである。
- 戸室（2016）より。

局の重要性や財政の確保の必要性について「どんないい制度でありましても、具体的に地域の現場で実現していくには、基礎自治体の取組が大きく影響します。教育委員会だけではありません。首長部局、市長部局が重要です。(中略)財政を軽視してはいけません」と述べている。長野県教育委員会教育長の山口利幸委員は、県の立場から「市町村の役割、そして、県の役割、(中略)、こんなものをどういうふうにつくっていくか」、「理念は非常にわかるんですけども、そこに至る克服すべき課題を明らかにして、それに対する工程表と申しますか、財政的な裏付け、あるいは教員の質的な課題など、さまざまな課題がありますので、そういったものをトータルとしてやはり議論していかないと、なかなか理念と実感がうまくかみ合って前へ進んでいかないんじゃないか」と述べている。他にも、茨城県東海村の高橋健彦教育長が「教育条件の整備と財政というのは、裏腹の関係」であり、「今後の施策は、子ども村としましても財政的な裏付けというのは大きな問題になってくるかなと思って」と述べているように、施策を実現していく立場の自治体関係者、教育行政関係者からは財政の確保の重要性が述べられていた。

「障害者権利条約のインクルーシブ教育システム構築の理念を踏まえ、体制面、財政面も含めた教育制度の在り方について、障害者基本法の改正にもかかわる制度改革の基本的方向性ということについての結論を得べく検討を行うことが主な課題」である特特委員会の第1回の会議において、施策を実施していく立場の行政関係者から財政の確保の重要性が述べられていたことはある意味当たり前のことではあるが、同時にそのことをはずしてはいかなる論議も画餅に帰すだけであり、無意味であることの証左であると考えられる。

財政的な問題については、この後の特特委員会の会議でも繰り返し取り上げられた。それら

の論議を経てまとめられた特特委員会報告では、「障害のある子どもに対する支援については、法令に基づき又は財政措置により、国は全国規模で、都道府県は各都道府県内で、市町村は各市町村内で、教育環境の整備をそれぞれ行う」とされた。財政的措置については、「共生社会の形成に向けた国民の共通理解を一層進め、社会的な機運を醸成していくことが必要であり、それにより、財政的な措置を図る観点を含めインクルーシブ教育システム構築のための施策の優先順位を上げていく必要がある」とされた。

財政的な措置も含めた施策の位置づけが、現在の都道府県や市町村等の取組にどのように反映しているのか、あるいはどのような課題を生じさせているのかを検証することが重要であると考えられる。

## (2) 先行研究から

特別支援教育における教育格差について、かつては障害のある子どもの教育を受ける機会の不均等が問題とされてきた。渡部(2006, 2013)は、戦後も不就学事由に「障害」が残され、長く就学猶予・免除が濫用されたことを能力程度主義<sup>5)</sup>の限界ととらえ、その超克は1979年度の養護学校教育の義務化によってようやくなされたとしている。篠原(2011)は、戦後の障害のある子どもの教育制度が障害児と健常児を分断する別学制度として機能したことを批判し、それに対抗するものとして「共生・共育」を目指した養護学校義務化反対の主張と運動が展開されたとしている。その上で、すべての子どもに対する教師・専門家による教育・発達の保障から原則化される「教育機会の平等」の主張が別学・分離教育の危機を常に内包しており、各自の個

5) 日本国憲法第26条の「その能力に応じて」、教育基本法第3条の「その能力に不釣り合い」というセンテンスを制約的にとらえ、能力のある者には手厚く、能力のない者にはほどほどに教育を受けさせるという考え方。(渡部 2006: 32-34)



性化，そのための個別化プログラムを要請するインクルーシブ教育においても例外ではないことを指摘している。現在も障害のある子どもの就学先の決定をめぐることは，誰がその決定権を持つのかについて議論があるが（柴垣 2016），それは子どもを特別支援学校や特別支援学級，通常学級のいずれかに就学させる際の選択の問題であって，障害のある子どもの教育の地域間格差の問題にまでは踏み込まれていない。

一方で，特別支援教育における社会・経済的な格差や地域間の格差が近年問題とされてきている。落合・島田（2016）は，現在特別支援学校や特別支援学級等への在籍率が急上昇している理由の一つとして社会・経済的な格差によって生じる子どもの将来の不安があるとし，共生社会の形成に向けたインクルーシブ教育システムの構築では，特別支援教育と通常教育の両方からのほたらきが急務であるとしている。古屋ら（2007）は，2003年に出された「今後の特別支援教育の在り方について（最終報告）」<sup>6)</sup>に示された，障害のある児童生徒の教育の基盤整備について，量的な面において概ね達成されたとする現状認識に対する疑問から，盲・聾・養護学校<sup>7)</sup>在籍者一人当たりの学校教育費の推移や都道府県差等の調査を行っている。その結果，盲・聾・養護学校在籍者一人当たりの学校教育費や，知的障害養護学校の規模，知的障害養護学校の

教員一人当たりの児童生徒数において都道府県差が少なからず存在しているとしている。古屋らの調査は，文部科学省が毎年実施している「学校基本調査」や「地方教育費調査」のデータに基づいて，都道府県ごとの差を明らかにしようとしたもので，その意味では独自性のあるものであるが，対象が盲・聾・養護学校に限られていることと，都道府県ごとの差がなぜ生じているのかの原因を明らかにするところにはまでは踏み込まれていない。

インクルーシブ教育システムの構築は，障害のある子どもの教育に限らず，むしろ通常教育の改革を促すものである（清水 2012）とするならば，特別支援教育における地域間格差を明らかにするためには，義務標準法<sup>8)</sup>により学級数によって教員数が自動的に決定される特別支援学校の状況よりも，加配定数として配置される通級による指導の状況や地方交付税措置によって市町村に配置される特別支援教育支援員の配置状況を検討する必要がある。それらの配置状況には，特別支援学校の教員数の決定とは異なり，都道府県の財政状況や首長部局・教育委員会の特別支援教育の施策に関する認識が反映していると考えられることから，それらの配置状況を検討することが重要であると考えられる。

### Ⅲ 教員の配置状況等から見た地域間格差

#### 1 特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数

先に述べた古屋らの調査では，盲・聾・養護学校在籍者一人当たりの学校教育費を比較した場合，最大の県と最小の県とでは2.32倍となっており，その差は小学校に比べて大きいとされている。また，知的障害養護学校の教員一人当

6) 文部科学省によって2001年に設置された「特別支援教育の在り方に関する調査研究協力者会議」によって2003年3月28日に公表された。障害の程度等に応じ特別の場で指導を行う「特殊教育」から障害のある児童生徒一人一人の教育的ニーズに応じて適切な教育的支援を行う「特別支援教育」への転換を図るという方針が示された。近年の厳しい財政事情等を踏まえ，既存の人的・物的資源の配分について見直しを行いつつ，また，地方分権にも十分配慮して，新たな体制・システムの構築を図ることが必要との認識が示され，それまでの障害児教育を支える基盤を後退させるという批判が生じた（古屋他2007: 50-51）。

7) 本稿では，基本として特別支援学校という名称を使用するが，学校教育法等の一部改正により名称改正が行われた平成19年（2006）4月以前については盲・聾・養護学校という名称を使用する。

8) 正式名称は「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」。学級規模と教職員配置の適正化を図ることを目指して，学級編制と教職員定数の標準について必要な事項を定めている。

表1 特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数  
(文部科学省の2012年度の「学校基本調査」の結果をもとに算定)

順位	都道府県	特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数(単位:人)		
		児童生徒数	教員数	担当人数
1	大分	1,138	1,016	1.1
1	島根	937	828	1.1
3	徳島	910	791	1.2
3	高知	781	669	1.2
3	鳥取	795	671	1.2
3	福井	958	803	1.2
3	佐賀	942	789	1.2
3	富山	1,168	936	1.2
9	京都	2,499	1,980	1.3
9	三重	1,440	1,137	1.3
10	山梨	925	720	1.3
10	秋田	1,210	928	1.3
(略)				
37	大阪	8,357	5,059	1.7
37	愛媛	1,261	763	1.7
37	広島	2,260	1,358	1.7
37	長野	2,518	1,485	1.7
37	茨城	3,705	2,147	1.7
37	埼玉	6,396	3,698	1.7
43	栃木	2,480	1,387	1.8
43	東京	11,331	6,324	1.8
43	静岡	4,427	2,459	1.8
43	福岡	5,193	2,853	1.8
47	愛知	6,876	3,562	1.9

たりの児童生徒数では、最多の県と最小の県との差は1.91倍となっている。

表1は、2012年度の都道府県別の特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数を少ないものから多いものへと順に並べたもののうち、上位の府県と下位の都県を示したものである(以下に示すデータは、表4以外は2012年度のものである。戸室(2016)で使用された子どもの貧困率等を算出するためのデータが2012年の『就業構

造基本調査』<sup>9)</sup>の結果に基づいており、それと比較するために2012年度で統一した<sup>10)</sup>。なお、特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数の全国平均は1.5人であり、平均よりも児童生徒数が多い都府県は13であった。

古屋らは、2005年度の知的障害養護学校の教員一人当たりの児童生徒数を調査しているが、少ない順では、①島根(1.27人)、②大分(1.31人)、③滋賀(1.32人)、④福井(1.34人)、⑤富山(1.34人)となっている。多い順では①愛知(2.43人)、②栃木(2.12人)、③大阪(2.10人)、④静岡(2.07人)、⑤福岡(2.06人)となっている。対象年度が異なることと、特別支援学校全体と知的障害の養護学校という対象が異なっている条件のもとでの比較であるが、結果はほぼ似通ったものとなっている。また、教員一人当たりの児童生徒数が最も多い県と少ない県の差は、古屋らの調査では1.91倍、表1では1.73倍であり、こちらもほぼ同じようなものとなっている。教員一人当たりの児童生徒数は、少ない方がより手厚い指導や支援が可能となると考えられるが、特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数については都道府県間で最大約2倍の差が生じている。

## 2 通級による指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数

通級による指導とは、小学校又は中学校の通常の学級に在籍している軽度の障害のある児童生徒に対して、主として各教科等の指導を通常の学級で行いながら、障害に応じた特別の指導

9)「就業構造基本調査」とは、全国及び地域別の就業・不就業の実態を明らかにするために、総務省統計局が隔年で行っている調査である。1956年から1982年まで概ね3年おき、1982年以降は5年ごとに行われている。2012年の調査が公表されている最新のものである。

(2016年8月28日取得 <http://www.stat.go.jp/data/shugyou/2012/index.htm>)

10) 元のデータについては以下を参照。

文部科学省、2012年度「学校基本調査」

(2016年7月14日取得 <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001044871&cyclo=0>)

表2 通級指導担当教員一人当たりの児童生徒数  
（文部科学省の2012年度「通級による指導実施状況調査結果」をもとに作成）

順位	都道府県	通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数（単位：人）		
		児童生徒数	教員数	担当人数
1	大分	243	48	5.1
2	青森	457	66	6.9
3	東京	9,574	1,350	7.1
4	高知	126	15	8.4
5	熊本	859	97	8.9
6	鳥取	293	31	9.5
7	茨城	636	63	10.1
8	兵庫	1,477	145	10.2
9	秋田	384	37	10.4
10	和歌山	401	38	10.6
(略)				
38	千葉	3,642	205	17.8
38	京都	2,851	160	17.8
40	愛媛	1,032	57	18.1
41	新潟	1,955	107	18.3
42	栃木	2,103	113	18.6
43	沖縄	570	30	19.0
44	岐阜	2,033	103	19.7
45	奈良	445	22	20.2
46	岡山	1,592	72	22.1
47	滋賀	1,189	53	22.4

を特別の指導の場で行うものである<sup>11)</sup>。表2は、2012年度の都道府県別の通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数（以下「担当児童生徒数」）を少ないものから多いものへの順に並べたもののうち、上位の都県と下位の府県を示したものである<sup>12)</sup>。担当児童生徒数では、最も少ない大分県では5.1人、最も多い滋賀県では22.4

11) 学校教育法施行規則第140条及び同施行規則第141条

12) 元のデータについては以下を参照。  
文部科学省、2012年度「特別支援教育体制整備状況調査」のうち「通級による指導実施状況調査結果」（2016年7月14日取得 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/\\_\\_icsFiles/afiedfile/2013/05/14/1334907.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/__icsFiles/afiedfile/2013/05/14/1334907.pdf)）

人となっており、その差は約4倍となっている。なお、担当児童生徒数の全国平均は13.6人であり、平均よりも担当児童生徒数が多い都道府県は19であった。

通級による指導の時間数は、学校教育法施行規則によって年間35単位時間（週1時間）から年間280単位時間（週8単位時間）までが標準とされている。必要な時間数は対象の児童生徒によって異なるが、担当児童生徒数が多くなると、児童生徒一人当たりの指導時間数が少なくなり、十分な指導が受けられなくなるおそれが生じる。そのため、担当児童生徒数は少ない方がよいと考えられるが、担当児童生徒数の都道府県間の差は特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数よりも大きくなっており、通級による指導については都道府県によって受けられる教育に差が生じていると考えられる。

ただし、都道府県による担当児童生徒数の差については、その背景を十分に探る必要がある。特別支援学校の場合、小中学部では児童生徒6人で、高等部では生徒8人で学級が編成され、その学級数に対して教員が配置される（基礎定数）。通級による指導の場合はそのような基準がなく、課題ごとに対応して配置される加配定数として措置されるため、通級指導の対象となる児童生徒の人数と、国からの加配定数に加えて都道府県単独による加配をどの程度実施するかによって担当教員一人あたりの担当児童生徒数が変わるためである。

表3は、小中学校の総児童生徒数に対して通級指導の対象となっている児童生徒数（以下「対象児童生徒数」）の割合を、高いものから低いものへと順に並べたもののうち上位の都府県と下位の府県を示したものである。上位の都府県ほど、対象を広げより多くの児童生徒が通級指導を受けられるようにしていると考えられる。

総児童生徒数に対する対象児童生徒数の割合が最も高いのは島根県となっており、その割合

**表3 児童生徒総数に占める通級指導対象児童生徒数及び割合**

(文部科学省の2012年度「通級による指導実施状況調査結果」をもとに作成)

順位	都道府県	児童生徒総数に占める対象者数		
		総児童生徒数	対象児童生徒数	対象者の割合
1	鳥根	56,624	914	1.61%
2	京都	207,810	2,851	1.37%
3	群馬	169,814	2,232	1.31%
4	宮城	188,881	2,447	1.30%
5	栃木	166,002	2,103	1.27%
6	山形	93,719	1,107	1.18%
7	山口	112,698	1,301	1.15%
8	岐阜	179,783	2,033	1.13%
8	岩手	105,083	1,186	1.13%
10	東京	898,170	9,574	1.07%
(略)				
39	沖縄	149,813	570	0.38%
39	奈良	117,151	445	0.38%
39	大阪	724,786	2,739	0.38%
42	三重	156,723	559	0.36%
43	兵庫	471,066	1,477	0.31%
44	香川	83,809	234	0.28%
45	茨城	247,023	636	0.26%
45	大分	95,149	243	0.26%
47	高知	57,392	126	0.22%

は1.61%となっている。逆にその割合が最も低いのは高知県の0.22%となっており、その差は約8倍となっている。表2の担当児童生徒数との比較で見ると、大分県、高知県、茨城県、兵庫県は担当児童生徒数が少ないが、同時に対象児童生徒数の割合も低くなっている。一方、京都府、栃木県、岐阜県は担当児童生徒数が多いが、同時に対象児童生徒数の割合も高くなっている。これらに対して東京都は担当児童生徒数が少なく、逆に対象児童生徒数の割合は高くなっている。

また表3には上がっていないが、表2で担当児童生徒数が少なかった青森県は対象児童生徒数の割合で見ると全国で36位(対象率0.42%)、

熊本県は28位(0.56%)、鳥取県は26位(0.61%)、秋田県は31位(0.50%)、和歌山県は32位(0.49%)となっており、対象児童生徒数の割合が全国的に見て低くなっている。一方、担当児童生徒数が多かった千葉県は対象児童生徒数の割合で見ると全国で21位(0.74%)、愛媛県は16位(0.91%)、新潟県は11位(1.06%)、岡山県は14位(0.97%)、滋賀県は15位(0.93%)となっており、対象児童生徒数の割合が全国的に見て高くなっている。これらの状況から、担当児童生徒数の多さと対象児童生徒数の割合の高さが関係しているのではないかと考えられたため、相関係数を求めたところ、 $r = .39$ ,  $n = 47$ ,  $p < .01$ であり、やや相関があるという結果であった。

### 3 特別支援教育支援員の活用状況

特別支援教育支援員とは、幼稚園、小・中学校、高等学校において障害のある児童生徒に対し、食事、排泄、教室の移動補助等学校における日常生活動作の介助を行ったり、発達障害の児童生徒に対し学習活動上のサポートを行ったりするために配置されている<sup>13)</sup>。小中学校1校当たりの特別支援教育支援員の配置数が多いほど、よ

13) 特別支援教育支援員は、幼・小・中・高等学校において校長、教頭、特別支援教育コーディネーター、担任教師と連携して次のような役割を果たすことが想定されている。

- ① 基本的な生活習慣確立のための日常生活上の介助
- ② 発達障害の児童生徒に対する学習支援
- ③ 学習活動、教室間移動等における介助
- ④ 児童生徒の健康・安全確保関係
- ⑤ 運動会(体育大会)、学習発表会、修学旅行等の学校行事における介助
- ⑥ 周囲の児童生徒の障害理解促進

文部科学省初等中等教育局(2007)『「特別支援教育支援員」を活用するために』

(2016年7月14日取得 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/002.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/002.pdf))

特別支援教育支援員については、2007年度から財政措置され年々配置数が増加しているが、地方交付税措置によって実施されているため、市町村への地方交付金の中にその財源が一括措置され、その活用が市町村に任されていることから、市町村によって活用に差が出ることが課題とされている。(2016年7月14日取得 <http://www.dpi-japan.org/problem/chigai.html>)



**表 4 特別支援教育支援員の活用状況**

（文部科学省「公立小中学校における特別支援教育支援員（介助員及び学習支援員等）活用状況」をもとに一部改変して作成）

順位	都道府県	活用人数 (2008年 5月1日 現在)	公立小中学校 設置数 (2008年5月 1日現在)	小中学校1校 当たりの 活用人数 (活用人数/ 設置数)
1	神奈川	1,838	1,278	1.44
2	東京	2,629	1,947	1.35
3	三重	809	605	1.34
4	大阪	1,950	1,488	1.31
5	兵庫	1,494	1,175	1.27
5	新潟	1,007	795	1.27
7	岐阜	705	574	1.23
8	群馬	531	516	1.03
9	静岡	806	798	1.01
9	栃木	581	576	1.01
(略)				
38	北海道	819	1,967	0.42
39	岩手	252	613	0.41
40	宮崎	159	410	0.39
40	山形	182	471	0.39
42	福島	292	770	0.38
43	青森	187	535	0.35
43	和歌山	151	433	0.35
45	鳥取	69	222	0.31
46	高知	125	426	0.29
47	鹿児島	196	865	0.23

り手厚い支援が行えることになる。

ただ、特別支援教育支援員については、配置のための財源が市町村への地方交付金の中に含まれているため、その総額をどのように使用するかは受け取った自治体の判断に任されている。そのため、自治体の財政状況や特別支援教育に対する施策の優先順位の度合いによっては、特別支援教育支援員を配置するための財源が他に流用され、特別支援教育支援員の配置状況に差が出るおそれがある。

表 4 は、2008 年 5 月 1 日時点での、特別支援教育支援員の活用状況について、それぞれの都道府県の公立小中学校 1 校当たりの特別支援教育支援員の活用人数を多いものから少ないもの

へと順に並べたもののうち、上位の都府県と下位の道県を示したものである<sup>14)</sup>。

最も多いのは神奈川県の 1.44 人、最も少ないのは鹿児島県の 0.23 人でその差は約 6 倍となっている。都道府県によって配置状況に差が出ており、その差は特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数や、通級指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数の差よりも大きくなっている。また、全国平均は 0.74 人であり、平均よりも活用人数が少ない都道府県は 24 であった。

#### 4. 都道府県間の差

表 2、表 3、表 4 の結果をもとに、担当児童生徒数、対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の活用状況を見ると、以下のことがわかる。

- ・東京都は通級指導対象児童生徒数の割合は高いが、通級指導担当教員の担当児童生徒数は少なくなっており、特別支援教育支援員の活用人数も多い。
- ・高知県は、通級指導対象児童生徒数の割合が低く、通級指導担当教員の担当児童生徒数も少なくなっており、特別支援教育支援員の活用人数も少ない。
- ・栃木県と岐阜県は、通級指導対象児童生徒数の割合が高く、通級指導担当教員の担当児童生徒数も多くなっており、特別支援教育支援員の活用人数も多い。
- ・兵庫県は、通級指導対象児童生徒数の割合は低く、通級指導担当教員の担当児童生徒数も少なくなっているが、特別支援教育支援員の活用人数は多い。
- ・青森県と和歌山県、鳥取県は、特別支援教

14) 文部科学省「公立小中学校における特別支援教育支援員（介助員及び学習支援員等）活用状況」をもとに一部改変して作成。なお、特別支援教育支援員の活用状況について文部科学省が公表しているデータが 2008 年度までしかなく、やむを得ず 2008 年度のデータを使用した。  
(2016 年 7 月 23 日取得 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/main/005/001.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/main/005/001.htm))

育支援員の活用人数が少ないが、通級指導担当教員の担当児童生徒数も少ない。

- ・大阪府は、通級指導対象児童生徒数の割合は低いが、特別支援教育支援員の活用人数は多い。

以上、東京都では通級指導対象児童生徒数の割合、通級指導担当教員の担当児童生徒数、特別支援教育支援員の活用人数のいずれにおいても都道府県間の比較において高い位置を占めている。一方で、高知県ではいずれにおいても都道府県間の比較において低い位置にとどまっている。また、栃木県や岐阜県のように、通級指導対象児童生徒数の割合が高く特別支援教育支援員の活用人数において高い位置を占めているが、通級指導担当教員の担当児童生徒数では低い位置を占めているところもある。他に、青森県、和歌山県、鳥取県、大阪府などその状況はそれぞれであり、ここにはあがらなかった府県も含めて、通級指導対象児童生徒数の割合、通級指導担当教員の担当児童生徒数、特別支援教育支援員の活用人数の状況において都道府県間の差が生じているといえる。

通級による指導は小中学校、特別支援教育支援員は幼稚園、小中学校、高等学校において、障害のある児童生徒を対象として特別な指導や支援を行うものであり、障害のある児童生徒が等しく教育を受けられる機会を保障するものである。都道府県間でそれらの差が生じているということは、住んでいるところによって受けられる教育の内容に差が生じているということであり、教育機会の均等が保障されていない状況があるといえる。

#### IV 地域間格差の生じる要因

前章で、通級指導担当教員の担当児童生徒数や対象児童生徒数の割合、特別支援教育支援員の配置等の状況が都道府県によって差があるこ

とが明らかとなった。そのような差が生じている要因については、第1章でも述べたように、都道府県の財政力の問題、首長部局や教育委員会における政策の優先順位の問題、児童生徒数や学校数、教職員の専門性、地域の医療、保育など行政サービスの状況、保護者の意識や家庭の経済状況、地域住民の理解や意識など様々なものが考えられる。それぞれの要因が都道府県間の差にどのような影響を与えているのかを明らかにするためには、都道府県ごとの状況を分析していく必要がある。本章では、その一例として都道府県の財政力の問題、都道府県独自の取組との関連からそのような差が生じている要因について検討してみたい。

#### 1 都道府県の財政力の問題からの検討

財政力指数とは、自治体の財政力を示す指標であり、基準となる収入額を支出額で割り算した数値である。1.0であれば収支バランスがとれていることを示しており、1.0を上回れば基本的に地方交付税交付金が支給されない<sup>15)</sup>。

表5は、財政力指数と特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数、通級指導担当教員一人当たりの担当児童生徒数、特別支援教育支援員の活用人数との相関を示したものである。特別支援学校教員一人当たりの担当児童生徒数と特別支援教育支援員の活用人数は財政力と相関

表5 各指標間の相関係数

	財政力指数との相関	
特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数	$r=.66$	$p<.01$
通級担当教員一人当たりの児童生徒数	$r=.17$	
特別支援教育支援員の活用人数	$r=.65$	$p<.01$

15) 財政力指数が1.0を上回れば、その地方自治体内での税収入等のみを財源として円滑に行政を遂行できるとして、地方交付税交付金が支給されない不交付団体となり、下回れば地方交付税交付金が支給される交付団体となる。

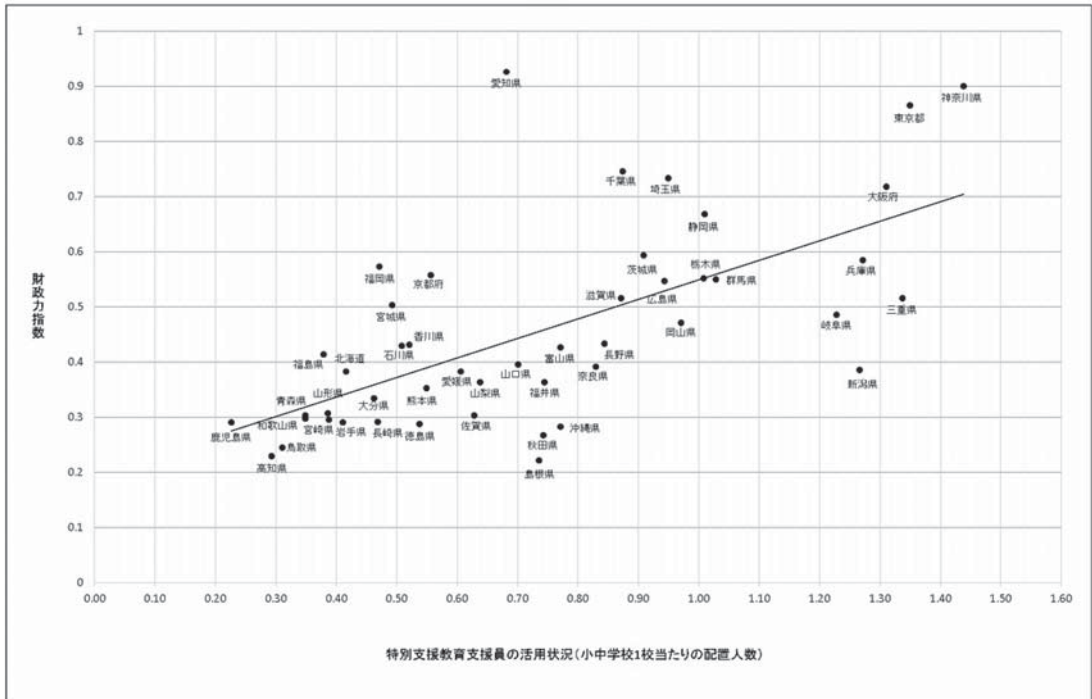


図1 特別支援教育支援員の活用人数と財政力の関係についての散布図

があるが、通級指導担当教員一人当たりの児童生徒数とは相関がないという結果であった。

先に述べたように、特別支援教育支援員は配置の財源が地方交付金の中に含まれ、自治体の判断の影響をより大きく受けると考えられることから、ここでは特別支援教育支援員の活用人数と財政力指数の関連について見る。

図1は、全都道府県の特別支援教育支援員の活用人数と財政力の関係についての散布図である。これを見ると、財政力指数の比較において上位にある愛知県と、財政力指数の比較において下位にある島根県や秋田県が同程度の活用人数を確保していることがわかる。

これらの結果から、都道府県の財政状況と特別支援教育支援員の活用人数の間には関連があると考えられるとともに、島根県や秋田県、愛知県のように財政状況との関連だけでは説明できない場合もあることがわかる。

## 2 都道府県独自の取組からの検討

全国都道府県教育長協議会は、毎年教育行政及び財政に関する調査研究や教育内容に関する調査研究を行い、その結果を研究報告として発表している。2015年3月には同協議会第1部会が「インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進」<sup>16)</sup>を発表している。同研究は、2014年8月に47都道府県教育委員会を対象に、以下の内容について現状や取組を把握することを目的に実施した調査結果をもとにまとめられたものである。

- ①教育支援委員会に関する取組
- ②個別の教育支援計画、個別の指導計画
- ③特別支援学級等への人的配置等に関する取組
- ④専門性の向上について

16) 同協議会ホームページより  
(2016年7月23日取得 [http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H26bukai/h26\\_ichibukai.pdf](http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H26bukai/h26_ichibukai.pdf))

**表6 都道府県別独自の特別支援教育支援員の配置状況**

(全国都道府県教育長協議会(2015)『インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進』に掲載の表「都道府県別独自の特別支援教育支援員の配置状況」を改変)

順位	都道府県	配置数		合計
		常勤	非常勤	
1	大阪		130	130
2	鳥根	1	110	111
3	秋田		52	52
4	福井		40	40
5	高知		38	38
6	栃木		31	31
7	岩手		27	27
8	神奈川		26	26
9	沖縄		22	22
10	広島		17	17
11	埼玉		16	16
12	千葉		11	11
13	山形		10	10
14	宮崎		9	9
15	北海道		7	7
15	山口		7	7
17	長野		6	6
17	奈良		6	6
19	新潟		5	5
19	熊本		5	5
21	佐賀		4	4
22	茨城		3	3
22	鹿児島		3	3
24	群馬		2	2
24	京都		2	2
24	徳島		2	2

このうち「③特別支援学級等への人的配置等に関する取組」の中で、国の財政的措置によらず都道府県が独自に配置している特別支援教育支援員の状況を調査している。それによると、都道府県独自で特別支援教育支援員を配置しているのは26となっている。表6は、独自に特別支援教育支援員を配置している道府県の配置状

況を示したものである<sup>17)</sup>。配置数は130人から2人までと幅は広いが、これらの道府県は国からの財政的措置による配置数の不足分をそれぞれの判断で補充している。

ここで特徴的なことは、先にみた財政力指数の比較で下位にあった鳥根県が独自で111人の配置を行っていることと、秋田県が独自で52人の配置を行っていること、高知県が独自で38人の配置を行っていることである。これら3県の2012年度の歳出総額に占める教育費の割合を見ると、高知県が23.0%で全国20位、秋田県が18.4%で40位、鳥根県が18.2%で41位となっている。財政力指数や教育費の割合でも低い水準となっている中で、この3県が独自で特別支援教育支援員の多数の配置を行っていることは、都道府県間の差が生じる要因を検討する際に、財政力の問題以外に教育委員会や首長部局の特別支援教育に関する施策の必要性や重要性に対する認識にも着目する必要性を示していると考えられる。

## V 考察

ここまでの、通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数、通級による指導の対象児童生徒数が小中学校の総児童生徒数に占める割合、特別支援教育支援員の都道府県別の活用状況から、都道府県間でどのような差があるのかを見てきた。その結果、通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数では最大約4倍、通級による指導の対象児童生徒数の割合では最大約8倍、特別支援教育支援員の活用状況では最大約6倍の差が出ていることが明らかとなった。全国平均との比較で見た場合、平均を下回ってい

17) 元のデータについては以下を参照。  
 全国都道府県教育長協議会(2015)『インクルーシブ教育システム構築のための特別支援教育の推進』(2016年7月23日取得 [http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H26bukai/h26\\_ichibukai.pdf](http://www.kyoi-ren.gr.jp/report/H26bukai/h26_ichibukai.pdf))



る都道府県の数が最も少ないのは特別支援学校教員一人当たりの児童生徒数であり、最も多いのは特別支援教育支援員の活用状況であった。

また、特別支援教育支援員の活用状況と都道府県の財政力指数との関連を検討することで、特別支援教育支援員の活用の取組が都道府県の財政力と関連があると考えられること、また教育委員会や首長部局の特別支援教育の施策の必要性や重要性に対する認識など他の要因にも着目する必要があることが明らかとなった。

特別支援教育支援員は、先にも述べたように市町村に対する地方交付税措置によって配置される。地方交付税交付金は、都道府県や市町村が行う教育・警察・消防・環境衛生・生活保護などの公的サービスに格差が生じないように、国が地方公共団体の財政力を調整するために支出するものである。補助金とは異なり、用途に制限のない一般財源であり、どのように支出するかは都道府県や市町村の裁量に任されている。そのため、特別支援教育支援員の配置のための財源がどのように使用されるかについて、都道府県や市町村間での差が生じる要因となっている。

今回検討の対象とした通級による指導担当教員一人当たりの児童生徒数、通級による指導の対象児童生徒数が小中学校の総児童生徒数に占める割合、特別支援教育支援員の都道府県別の活用状況の比較だけで、都道府県それぞれの特別支援教育の推進に対する認識の軽重が明らかになるわけではない。ただ、それらの比較を行うことで、都道府県間において差が生じていることが明らかになるとともに、差が生じる要因として財政力の問題、教育委員会や首長部局の特別支援教育の施策の必要性や重要性に対する認識との関連があることが考えられた。

特特委員会の第1回会議で委員であった東京都三鷹市の清原慶子市長が、「どんないい制度でもありまして、具体的に地域の現場で実現して

いくには、基礎自治体の取組が大きく影響します。教育委員会だけではありません。首長部局、市長部局が重要です。（中略）財政を軽視してはいけません」と述べていたことを思い起こすならば、やはり各都道府県や市町村がどのような方針のもとに特別支援教育の取組を進めていくかが重要になる。先に見た鳥根県や秋田県のように厳しい財政状況の中でも県独自の加配定数の補充や特別支援教育支援員の配置を行っているところもある。一方で愛知県のように比較的財政状況に余裕がある中でも、特別支援教育支援員の全国的な活用状況において中位から下位の間に位置しているところもある。鳥根県や秋田県は、従前から特別支援学校教員の免許状保有率が他の都道府県と比較して高い<sup>18)</sup>など、もともと特別支援教育の体制整備には熱心に取り組んでいたところであり、そのようなことも関連していることが考えられる。

次の課題としては、このような都道府県間の差が生じている要因について、鳥根県、秋田県、愛知県などを対象として特別支援教育の取組の状況について、国の基準や加配の状況、地方交付税交付金の状況を踏まえながら詳細に検討することである。その上で、都道府県の財政力の問題、首長部局や教育委員会における政策の優先順位の問題、特別支援学校の状況、小中学校等の学校数や児童生徒数並びに障害のある児童生徒の状況、教職員の専門性、地域の医療、保育など行政サービスとの連携、保護者の意識や家庭の経済状況、地域住民の理解や意識など様々な要因との関連を検討することを通して、格差を生じさせている要因を明らかにすることである。

18) 文部科学省の「特別支援学校教員の特別支援学校教諭等免許状保有状況等調査結果の概要（平成21年度）」から平成21年度を例にとってみると、公立特別支援学校における特別支援学校教諭等免許状保有率の全国平均が67.9%に対して、鳥根県は82.4%、秋田県は90.5%と高くなっている。（2016年11月1日取得 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/tokubetu/material/1292699.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/tokubetu/material/1292699.htm)）

## 引用文献

- 阿部彩 (2008) 子どもの貧困. 岩波書店.
- 阿部彩 (2014) 子どもの貧困Ⅱ. 岩波書店.
- 藤本典裕・制度研 (編) (2009) 学校から見える子どもの貧困. 大月書店.
- 古屋義博・岡輝彦・広瀬信雄 (2007) 障害児教育の「ナショナルミニマム」について. 山梨大学教育学部附属教育実践研究指導センター教育実践学研究, 12, 50-59.
- 鷹咲子 (2013) 子どもの貧困と教育機会の不平等. 明石書店.
- 小林雅之 (2014) 教育機会の均等. 耳塚寛明 (編) 教育格差の社会学. 有斐閣, 53-77.
- 耳塚寛明 (2014) 学力格差の社会学. 耳塚寛明 (編) 教育格差の社会学. 有斐閣, 1-24.
- 落合俊郎・島田保彦 (2016) 共生社会をめぐる特別支援教育ならびにインクルーシブ教育の在り方に関する一考察. 広島大学大学院教育学研究科附属特別支援教育実践センター研究紀要, 14, 27-41.
- 柴垣登 (2016) 日本のインクルーシブ教育システムについての考察. Core Ethics, 12, 131-143.
- 篠原睦治 (2011) 「共生・共育」のなかで「教育機会の平等」を考える. 宮寺見夫 (編) 再検討 教育機会の平等. 岩波書店, 91-114.
- 清水貞夫 (2012) インクルーシブ教育システムへの提言. クリエイツかもがわ.
- 白川優治 (2014) 教育格差と福祉. 耳塚寛明 (編) 教育格差の社会学. 有斐閣, 199-228.
- 橘木俊詔・浦川邦夫 (2012) 日本の地域間格差. 日本評論社.
- 特別支援教育の在り方に関する特別委員会 (2010) 第1回会議議事録. (2016年6月22日取得 [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1297371.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/044/siryu/1297371.htm)).
- 戸室健作 (2016) 都道府県別の貧困率, ワーキングプア率, 子どもの貧困率, 捕捉率の検討. 山形大学人文学部年報, 13, 33-53.
- 渡部昭男 (2006) 格差問題と「教育の機会均等」. 日本標準, 28-36.
- 渡部昭男 (2013) 貧困・能力・必要. 日本教育行政学会研究推進委員会 (編) 教育機会格差と教育行政. 福村出版, 60-74.

(受稿日: 2016. 12. 1)

(受理日 [査読実施後]: 2017. 2. 7)

Original Article

# Study of Differences in Special Needs Education in Japan between Prefectures

SHIBAGAKI Noboru

(Graduate School of Core Ethics and Frontier Sciences, Ritsumeikan University)

---

An inclusive education system should guarantee the equal opportunity of education for all people with disabilities in the community. However, significant differences exist in educational services available for disabled children in regards to special needs education among schools or areas in Japan. This paper investigates the number of school children per one resource room's teacher and the utilized number of support assistants for special needs education, in order to clarify the different present conditions among prefectures for further research on the causes of these differences. The result finds that there are about 6 types of differences existing among prefectures concerning the utilized number of support assistants for special needs education, and about 4 times difference in the number of school children per one resource room's teacher. A significant correlation ( $r=.65$ ,  $n=47$ ,  $p<.01$ ) is found between the financial index of each prefecture and the number of utilized support assistants for special needs education, and this suggests that the financial power of each individual prefecture is one of the factors causing these differences. However, there are some prefectures with a low number of utilized support assistants for special needs education even when their financial index is high, suggesting reasons other than financial power and supporting the necessity of future research to investigate the recognition among school boards and department heads toward special needs education in order to find other factors for these differences.

**Key Words** : inclusive education system, special needs education, differences, prefectures, Japan  
*RITSUMEIKAN JOURNAL OF HUMAN SCIENCES, No.36, 1-15, 2017.*

---