

2007年10月10日

茨城県内市町村における「特別支援教育支援員」の配置状況について
茨城県内自治体に対するアンケート調査結果から

特別支援教育調査チーム

鈴木 宏哉（全国障害者問題研究会茨城支部長）

渡辺 千代子（茨城県ダウン症協会会長）

高山 孝信（日本自閉症協会茨城県支部長）

荒川 智（茨城大学教育学部障害児教育講座教室教授）

「特別支援教育支援員」とは¹⁾

2007年4月より「特殊教育」から「特別支援教育」へと法制が転換しました。これにより、小・中学校の通常学級に在籍する教育上特別な支援を必要とする児童生徒に対しても、適切な教育（特別支援教育）を行うこととなりました。近年、小・中学校においては、特別支援学級数の増加、認定就学者制度の開始（2002年度）、通級による指導の対象にLD、ADHDを加えた（2006年度）等により、障害のある児童生徒の受け入れ機会が増加しています。文部科学省の調査でも、小・中学校の通常の学級に約6%のLD、ADHD、高機能自閉症などの特別な支援を必要とする児童生徒がいることが明らかにされています。

こうした状況をふまえ、小・中学校において、発達障害を含む障害のある児童生徒に対し、食事、排泄、教室移動の補助といった学校における日常生活上の介助や、LDの児童生徒に対する学習支援、ADHDの児童生徒に対する安全確保などの学習活動上のサポートを行う者を「特別支援教育支援員」²⁾という広い概念で整理し、活用することの重要性を認識し、政府において、予算措置をするに至りました。2007年度に特別支援教育支援員2万1千人相当分の約250億円（市町村分）を地方財政措置³⁾し、2008年度には3万人相当分（全公立小・中学校数に相当）の措置が予定されています。

文部科学省の説明によれば、「特別支援教育支援員」の具体的な役割は、基本的な生活習慣確立のための日常生活上の介助、発達障害の児童生徒に対する学習支援、学習活動、教室間移動等における介助、児童生徒の健康・安全確保関係、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、周囲の児童生徒の障害理解促進、が例示されています。ただし、「特別支援教育支援員は、授業そのものはできません」としています。

注1) 文科省初等中等教育局特別支援教育課「『特別支援教育支援員』を活用するために」（2007年6月）を参照

2) 文部科学省は2006年5月に、小中学校における介助員・学習支援員の活用状況調査を行っている。それによると、2005年5月1日時点で、小・中学校8922校、特別支援教育支援員13626人（1校当たり平均活用人数1.52人）の存在が明らかになっている。

3) 文部科学省初等中等教育局長「特別支援教育支援員の配置に必要となる経費に係る地方財政措置の予定について(通知)」2006年12月27日付

今年度（2007年度）、政府においては、発達障害を含む障害のある児童生徒への「特別支援教育支援員」配置のための地方財政措置（地方交付税）がとられました。文部科学省によれば、この財政措置により「ほぼ全公立小中学校に一人の配置が可能となる」と言います。関係する親さんや教育の現場では、今回の予算措置に高い期待をもっています。

ところが、地方交付税（地方財政措置）は、積算の基礎として特別支援教育支援員となっても、実際にどのような予算に使うかは自治体に任せられており、道路や橋に使うこともあるのです（地方交付税法第3条¹⁾）。

そこで、私たち障害者団体は、特別支援教育調査チーム（代表 鈴木宏哉）を結成し、先行調査²⁾に学んで、各自治体の「特別支援教育支援員」の配置状況に関するアンケート調査を実施しました。

アンケートは、茨城県内全市町村（44市町村）に7月末に送付し、回収は、2007年8月1日～31日の期間で行いました。結果（表1）、31市町村から回答をいただき、回収率は71%でした。

注1) 地方交付税法 第3条2項 国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない。

注2) 安藤房治（弘前大学教育学部特別支援教育センター）「特別支援教育支援員の配置について 青森県内自治体に対するアンケート調査結果を中心に」2007年6月27日、協同研特別支援教育部会報告

アンケート結果

1 2007年度「特別支援教育のための支援員」¹⁾配置

2007年度に、地方交付税による配置と自治体独自予算による配置²⁾を含めて、特別支援教育のための支援員を配置した自治体（表2）は、26自治体（20市、4町、2村）ありました。県内全市町村の配置率は、少なくとも59%（26/44）以上となります。その内、文部科学省の予算措置（地方交付税³⁾）に基づいて支援員を配置した自治体は、17自治体（城里町、大子町、茨城町、美浦村、常陸太田市、下妻市、潮来市、河内町、北茨城市、行方市、土浦市、坂東市、桜川市、ひたちなか市、古河市、結城市、常陸大宮市）でした。

「文部科学省の予算措置に基づいた支援員を配置できなかった」自治体は、13自治体⁴⁾（八千代町、利根町、東海村、水戸市、日立市、つくば市、鉾田市、つくばみらい市、ひたちなか市、大洗町、阿見町、牛久市、笠間市）ありました。その理由（表3）は、「一般財源としての交付金」「地方交付税措置決定の遅さ（予算編成の困難、年度途中の変更の困難）」「地方交付税不交付団体」⁵⁾等、交付金のあり方に関する理由がほとんどでした。特に、支援員の配置をしていない5自治体の理由には、前述の他に「必要とする児童生徒が在籍していない」との記載がありました。

なお、総務省の「2007年度普通交付税不交付団体」⁵⁾によれば、茨城県内自治体の2007年度の不交付団体は9市町村ですが、そのうち合併特例の適用により交付税が交付される市町村（4市）を除くと、5市町村（守谷市、神栖市、東海村、美浦村、阿見町）が該当します。

注1) 文科省の新たな制度としての「特別支援教育支援員」ばかりでなく、これまで自治体独自で取り組んできた介助員や補助員なども含んで、広く「特別支援教育のための支援員」と呼ぶ。しかし、厳密に区別した使用とはなっていない。

注2) 地方交付税によらない自治体独自の配置には、地方交付税不交付団体との理由の他に、予算措置の通知日が遅く、対応し切れなかった等の理由によるものがある。

注3) 地方交付税について

国が地方公共団体に配分する資金のこと。国の税収入となっている所得税・法人税・消費税・酒税・たばこ税の一定割合を財源として、地方に配分する。財源の不足分に応じて地方自治体に交付することで、地方自治体間にある財源の不均衡を調整し、国民が受ける基本的な行政サービスが住む場所によって差のないようにする狙いがある。交付にあたり、国はその使いみちを制限することができない。(Yahoo! みんなの政治 - 用語解説 <http://seiji.yahoo.co.jp/guide/yougo/chihou/14.html>)

注4) A市は、問「文部科学省の予算措置に基づいて支援員を配置した」に をし、また、「文部科学省の予算措置に基いた支援員を配置できなかった」理由欄にも記載があったため、「配置した」と「配置できなかった」の両方に該当させた。

注5) 不交付団体について

地方交付税の交付を受けない地方自治体のこと。国税の一定割合を原資とする地方交付税は、全国の地方自治体が一定の行政サービス水準を維持するため、税収が少なく財政的に余裕のない地方自治体に配分される。一方で、一定の基準を満たした財政的に豊かな地方自治体には、地方交付税は交付されない。1. 不交付団体には、合併特例の適用により交付税が交付される団体を含む。2. 市町村の不交付団体には、特別区を含まない。

(Yahoo! みんなの政治 - 用語解説 <http://seiji.yahoo.co.jp/guide/yougo/chihou/14.html>)

2 「支援員」の自治体の独自配置について

地方交付税としての「特別支援教育支援員」配置は2007年度より認められましたが、それ以前から市町村独自の予算措置で人員配置をしていた自治体があることが、アンケート調査(表4)からわかりました。

14自治体が、2007年度以前から特別な人員の配置をしていました。その呼称は、教育補助員(取手市、つくば市)、スクールアシスタント(牛久市)、介助員(古河市、つくばみらい市、鉾田市)、学校介助員(ひたちなか市)、生活指導員(日立市、東海村)、介助補助員(坂東市)、学級支援補助員(水戸市)、補助員(水戸市、鹿嶋市)、特別支援TT教諭(土浦市)、障害者介助員(土浦市)など、さまざまでした。ただし、これらの呼称の確定は、自由記述からの推定(記載上の表現の抽出)のため、必ずしも正確とは言えません。

特別な人員の配置の開始時期は、2000年のつくば市、2001年:土浦市・障害者介助員、2003年:土浦市・特別支援TT教諭、2004年:ひたちなか市、2005年:古河市、2005年9月:取手市、2006年:鉾田市と続いています。

特に、複数の市で「古河市学校障害児介助員事業」(2005年度より)や「取手市教育補助員配置要綱」(2005年9月より)、また、土浦市の「障害等を有する児童生徒の就学に伴う介護人等の配置状況」(特別支援TT教諭、友愛サービス)についての添付資料から、支援員制度が確立されていたことが伺えました。

3 特別支援員の配置について

当該市町村の配置校数を当該市町村内の学校総数で除した数値を「配置校比率」とすると、「配置校比率」(表5・表6)は、小学校で100%から5%、中学校で100%から22%と、

各自治体によってかなりの差がありました。

小学校で高い配置校比率を示した自治体は、東海村ですべての学校（6校中6校、配置比率100%）に、日立市では25校中22校（配置比率88%）に、ひたちなか市は20校中14校（配置比率70%）に特別支援教育支援員を配置していました。配置比率の分布を見ると「10%～20%」（8自治体）、「50%～70%」（7自治体）に山（多くの自治体）があり、二つのグループに分化している傾向がうかがえました。

中学校で高い配置校比率の自治体は、東海村で2校中2校（配置校比率100%）、美浦村で1校（配置校比率100%、ただし村内総数も1校）、結城市で3校中2校（配置校比率66.7%）でした。支援員を配置している自治体数を小学校（21自治体）と中学校（7自治体）を比べると、中学校が少なく、中学校への配置がまだ進んでいない状況がうかがえました。

配置校1校あたりの支援員の人数（配置人数を配置校数で除した数）を見ると（表7・表8）、高い自治体で、小学校では取手市の2.9人、東海村の2人、土浦市の1.67人と続き、1校あたり1人を越える数値を示したのは9自治体ありました。9自治体では、1校に複数人の支援員が配置されていることとなります。中学校では、取手市の2人、古河市の1.5人、ひたちなか市の1.33人で、1校あたり1人を越える数値を示したのはこの3自治体でした。

4 特別支援教育以外の支援員として配置した自治体

特別支援教育以外の支援員（少人数教育や教科指導のための支援員）として配置した自治体1自治体でした。

5 2008年度の支援員配置について

【配置予定自治体】

2007年度に「配置している」自治体は26自治体でした。2008年度に「配置する予定」自治体は29自治体（表9）と、増加しています。県内の44自治体のうち、少なくとも66%（29/44）以上の自治体で、特別支援教育支援員の配置が進むこととなります。

詳しく見ると、2007年度に「配置している」自治体（26自治体）は、2008年度も「配置する」としています。2007年度に「配置していない5自治体」のうち、3自治体は2008年度に配置予定で、「配置しない」は1自治体、「検討中」は1自治体でした。

「配置しない」自治体の理由は、「特に必要とする児童生徒が在籍していないため」と記載がありました。

【配置予定校数】

2007年度の配置校数より2008年度には「配置校数を増やす予定」の自治体（表10）は12自治体で、そのうち全校配置（配置校比率100%）を予定している自治体は、4自治体（つくばみらい市、古河市、阿見町、牛久市）ありました。なお、2007年度にすでに東海村は全校配置（配置校比率100%）をしていますから、2008年度には、茨城県内の全校配置（配置校比率100%）校は5自治体となる可能性があります。

2007年度より「配置校数を増やす予定」自治（12自治体）を、2008年度の1校あたりの支援員の配置員数比率で見ると（表11）、1人以上（複数人）配置する自治体は3自治体（土浦市：小・1.93、城里市：小・1.67、古河市：小・1.13 中・1.11）ありました。

6 特別支援員の配置と地方交付税

自由記述の検討（表 12）より、「今回、文科省の予算措置に基づいて 10 月より 3 名配置予定」「平成 20（2008）年度以降も文部科学省の予算措置に基づき、事業のさらなる充実を図っていく予定」とあるように、特別支援員の財源を、地方交付税にしたことによって、特別支援員の配置が進む傾向がみられます。

しかし、一方で、「地方交付税では、一般財源として扱われるため、対応が難しい」、「地方交付税としてではなく、補助金としての交付を望む」と、改善を求める意見もありました。

7 教科指導など特別支援教育以外の支援員の配置

・文科省の予算措置（地方交付税）に基づき「教科指導など特別支援教育以外の支援員の配置」を考えている自治体が 3 自治体ありました（表 13）。そのうち、1 自治体は 2007 年度も実施しています。

考察と課題

アンケート調査によって、2007 年度に特別支援教育支援員を配置している自治体は 26 自治体あり、2008 年度に「配置する予定」自治体は 29 自治体であることがわかりました。この数値は、県内の半数以上の自治体で、特別支援教育支援員が配置されていることを示し、私たちの予想を超えた数値でした。しかし、今回の予算措置の理念である「すべての公立小中学校」への配置（予算積算の基礎）から見ると、「配置していない」自治体があることは課題です。

また、今回のアンケートで、特別支援教育支援員のための地方交付税という予算措置がない時期から、各自治体独自で、介助員、補助員などさまざまな呼称で、特別な支援員を配置していた自治体が、わかっただけでも 14 自治体ありました。その数は予想以上に多く、茨城県内の多くの自治体が住民の要求などに基づき、独自に障害児の教育を進めていたことがわかりました。このことは、今後の住民と自治体が共に福祉や教育への取り組みを進める一つの指標ともいえると考えられます。

2006 年 12 月に国連で「障害者権利条約」が採択されました。今月（2007 年 9 月 28 日）には、日本政府による条約への署名がされました。今後、日本政府による条約の批准に向けて、障害者の人権保障の国際的到達点としての条約（各条項）と日本国内の政策の整備が課題となります。条約の教育条項（第 24 条）では、「あらゆる段階におけるインクルーシブな教育及び、インクルーシブな生涯学習」（「一般教育制度から排除されない」）が提案されています。今後の日本の教育で、「排除しない」という意味での「インクルーシブ教育」をどう展開するかが課題となります。このインクルーシブ教育を進めるための条件として、「特別支援教育支援員」の配置と充実も課題となります。その点から、今回の調査を通して、次の点が茨城の課題として提起されます。

文部科学省の「ほぼ全公立小中学校に一人の配置が可能となる」予算措置の理念に基づいて、茨城県内すべての自治体で、特別支援教育支援員の配置を進めること、すべての小・中学校に特別支援教育支援員の配置を進めること、です。