

子どもの貧困対策としての特別支援教育就学奨励費の経緯と課題

A study of backgrounds and issues about the difference of financial assistance for families in poverty, between “elementary and junior high school” and “special support school”

土井 裕子

Hiroko DOI

(教育支援高度化専攻 教育ガバナンスキャリアコース)

キーワード：特別支援教育就学奨励費,子どもの貧困対策,就学援助

1. はじめに

経済的に困難な状況にある学齢児童生徒のいる家庭においては、就学援助制度による経済的援助が行われている。近年は、いわゆる「子どもの貧困対策」の一翼を担う制度として充実・活用が期待される。

しかし、義務教育段階であっても、多くの自治体で特別支援学校の小学部および中学部は、就学援助制度の対象とされていない。この取扱いの背景にあると考えられる制度が、特別支援教育就学奨励費（以下、特支奨励費）である。

特支奨励費とは、「特別支援学校への就学奨励に関する法律」(昭和29年法律第144号)(以下、特支奨励法)により、一定の障害をもつ子どものいる家庭に対し国及び都道府県が行う経済的援助である。文部省(1978)によれば、この制度は、当時義務制の実施が先行した盲・聾学校の就学率向上を目指して整備されたものである。就学率向上のためには経済的援助が必要であることを文部省(1978)は「盲・聾学校は数が少ないから、遠距離通学が多くなり、多額の通学費がかかる」等の費用負担の大きさと、「保護者の経済状態は、一般の小・中学校の保護者と比べると、貧困者が多いことは、公的扶助の受給率などから推定できた」という貧困率の高さの双方を挙げて説明しており(文部省,1978)、特支奨励費は「障害児に対する援助」と「貧困対策」の両方の側面をもって成立したといえる。近年、「子どもの貧困」が話題になる中で、特支奨励費は「障害を持つ子どもの貧困対策」の一つとして注目される。

2. 問題の所在

この特支奨励費の存在により、「特別支援学校に通う子ども及びその家庭には特支奨励費が適用されるため、就学援助の対象としなくてもよい」とされ、「特別支援学校は就学援助の対象外」という扱いになっている。

しかし、特支奨励費を理由に特別支援学校を就学援助の対象外としていることは問題がないのか。この状態を「問題ない」というためには、特支奨励費が、就学援助と重複する部分について、少なくとも就学援助と同等である必要がある。同等でない(特支奨励費よりも就学援助が手厚い)とすれば、特別支援学校と小・中学校で子どもの貧困対策に違いがあることになり、子どもの貧困が深刻な問題とされている中で重要な論点である。

3. 研究の目的と背景

就学援助については、多数の先行研究がある一方、特支奨励費については、制度紹介にとどまることが多く、就学援助と特支奨励費を詳細に比較して検討しているものはほとんどない。そこで、就学援助と特支奨励費について、成立当初の背景や現状を比較し、「子どもの貧困対策」としての特支奨励費が抱える課題と、その解決に必要なとなる方策を明らかにすることを本論文の目的とする。

4. 両制度の比較

はじめに、各制度を構成する法令及び先行研究から、法的な位置づけや成立当初の両制度を比較した。比較に際しては、「対象者の範囲」「支給費目」「支給額」の3点に注目して行った。その結

果、3点とも、成立当初は特支奨励費と就学援助には問題となる齟齬はほとんど見られないことが分かった。そのため、成立当初においては「特支奨励費を理由に特別支援学校を就学援助の対象外となっていること」は問題があったといえる。次に、法令及び文献から、各制度の歴史的経緯及び現状を、同様に上記の3点を中心に比較した結果、成立当初からしばらくの間は、例えば修学旅行費等、就学援助において支給費目を追加する場合、それにあわせて特支奨励費も支給費目を追加するといった、両制度の「足並みをそろえる」流れが見られた。しかし、就学援助が充実する一方で、特支奨励費についてはそれに対応するような変更が行われていないケースが徐々に現れるようになり、当初は見られなかった齟齬が見られるようになった。これらの齟齬は解消されないまま現在に至っており、現在においては「特支奨励費を理由に特別支援学校を就学援助の対象外となっていること」は問題がないとはいえないことがわかった。

5. 両制度の齟齬の要因

成立当初からしばらくは基本的に足並みをそろえていたはずの両制度に、齟齬が見られるようになったのはなぜか。本論では、要因として「根拠法の違い」「補完関係にある法律の違い」「運用・負担主体の違い」を挙げた。「根拠法の違い」では、具体例として新入学用品費の入学前支給を取り上げ、根拠法が異なることで交付要綱が別々に存在していること、就学援助において小学校の入学前支給が可能となるよう要保護児童生徒に関する交付要綱を変更した際、特支奨励費の交付要綱は変更が行われず、入学前支給ができないといった齟齬が生じていることを述べた。「補完関係にある法律の違い」では、特支奨励費について具体的な事柄を定めている法律は特支奨励法のみであり、補完関係にある法律はないのに比べ、就学援助について具体的な事柄を定めている法律は、就学援助法に加え、学校給食法、学校保健安全法、独立行政法人日本スポーツ振興センター法（以下、スポーツセンター法）が挙げられ、補完関係にある法律が多くあることで齟齬が生じている可能性を考察した。具体例として日本スポーツ振興センター共済掛金の免除等を取り上げ、①経済的困難な家

庭の子どもに対する補助を定める際、就学援助法ではなく、別の法律の中にその旨を規定する条文を設けた②その際、就学援助の対象者の規定を用いることで、就学援助の対象者と全く同様の対象者を設定した③しかし、就学援助の対象に特別支援学校が含まれていないため、特別支援学校在籍者は援助を受けることができなかった④さらに、本来であればその代わりに特支奨励費において同等の補助を受けられるようにすべきところを、そのような改正が行われなかった—という過程により齟齬が生じていると考えられる。さらに「運用・負担主体の違い」では、このようにして生じた齟齬を「見えにくく」している構造上の問題点として、就学援助と特支奨励費の運用・負担主体の違いがあると考えた。学校教育法において就学援助義務は市町村に課せられているため、就学援助は各市町村で認定基準や支給費目・支給金額などに差のある制度となっているのが現状である。一方、特支奨励費の運用・負担主体は都道府県である。都道府県には複数の市町村が含まれているため、同じ都道府県内であっても、市町村によって就学援助の運用は異なっている。そのため、都道府県がこれらの市町村の就学援助との比較を行い、特支奨励費との整合を図ることは現実的に困難であり、従って、そのような発想は生まれにくいと考えられる。このことを検証するため、学用品費の定額支給を中心に、就学援助と特支奨励費の特支奨励費それぞれについて分析を行った。就学援助については、「令和2・元年度就学援助実施状況調査結果」のデータを使用し、特支奨励費については、運用・負担主体である各都道府県教育委員会特支奨励費担当課へアンケート調査を実施した。学用品費は、特支奨励費ではこれまで、実費での支給となっていた。しかし、令和3年度に文科省から出された通知により、各都道府県の判断で、学用品費の定額支給ができるようになった。これにより、制度上は就学援助と特支奨励費の支給方法に差がなくなったと考えられるが、実際にこの変更が各都道府県においてどの程度なされるのかを調査した。調査結果を分析した結果、就学援助においては8割を超える市町村が定額支給としている一方、特支奨励費において学用品費を定額支給へ変更することを実施・検討している都道府県

の割合は4割以下にとどまり、制度的には就学援助と特支奨励費との間に差がなくなっても、運用においてその差が思うほどに埋まらない可能性が示唆された。ここから、やはり、市町村が運用・負担主体である就学援助と、都道府県が運用・負担主体である特支奨励費では、整合を図るという発想が生まれにくいのではないかと考えられる。

6. 結論

以上から、制度面・運営面の両面で課題があることが分かった。これらの課題を解消し、特支奨励費と就学援助の整合を図るためには、国は要綱等の変更、都道府県は学用品費の定額支給など特支奨励費の運用変更等が考えられる。また、就学援助と特支奨励費の整合を図るという点では、市町村はより迅速に、有効な手だてを講じることができると考える。実際に、保護者負担の公費化や就学援助の拡大という取組が見られた。

現在、市町村により差がある就学援助と全国的に同じ制度で運用されている特支奨励費との整合を具体的にどのように図るかについては、引き続き研究が必要と思われる。また、本論では特別支援学校を対象とする特支奨励費について検討を行ったが、特支奨励費には他にも小・中学校の特別支援学級在籍者等を対象とするものがあり、両者の制度の違いについても検討していく必要がある。

主要参考文献

- ・阿久澤栄(2009).『特別支援教育は「特別」なの?』玉川大学出版部.
- ・荒川勇ほか(1976).『日本障害児教育史』福村出版.
- ・伊ヶ崎暁生(1978).『教育の機会均等』教育基本法文献選集3.学陽書房.
- ・伊ヶ崎暁生・三輪定宣(1980).『教育費と教育財政』教育を考えるシリーズ.総合労働研究所.
- ・市川昭午(1983).『教育管理職講座(2) 教育サービスと行財政』ぎょうせい.
- ・小川利夫(1985).『教育福祉の基本問題』勁草書房.
- ・小川利夫ほか(1972).『教育法学叢書(2) 教育と福祉の権利』勁草書房.
- ・雁咲子(2013).『子どもの貧困と教育機会の不平

等—就学援助・学校給食・母子家庭をめぐって—』明石書店.

- ・教育法令研究会(1988).『教育法制コンメンタール』第一法規.
- ・子どもの貧困白書編集委員会(2009).『子どもの貧困白書』明石書店.
- ・小宮山俊(1984).『特殊教育の理念』日本文化科学社.
- ・清水寛・三島敏男(1975).『障害児の教育権保障』明治図書.
- ・清水貞夫(2003).『特別支援教育と障害児教育』クリエイツかもがわ.
- ・田中統治ほか(2008).『学校教育論』放送大学教育振興会.
- ・津曲裕次ほか(1985).『障害者教育史』日本文化科学社.
- ・「特殊教育」編集委員会(1968).『現代教育研究12 特殊教育』日本標準テスト研究会.
- ・中村文夫(2017).『子どもの貧困と教育の無償化—学校現場の実態と財源問題』明石書店.
- ・日本教育行政学会研究推進委員会(2013).『教育機会格差と教育行政 転換期の教育保障を展望する』福村出版.
- ・日本教育法学会(2014).『教育法の現代的争点』法律文化社.
- ・平原春好・清水寛(1979).『障害児の義務教育』総合労働研究所.
- ・平原春好・神田修(1996).『ホーンブック 教育行政学』北樹出版.
- ・福島尚子(2020).「教育費の保護者負担は仕方がない?—義務教育費の無償性を考える—」.『全国制度研第44回全国研究大会青森大会レポート集』.pp.7-22.全国学校事務職員制度研究会.
- ・持田栄一・市川昭午(1975).『教育福祉の理論と実際』教育開発研究所.
- ・文部省(1958).『盲・聾教育八十年史』日本図書センター.
- ・文部省(1972).『学制百年史』帝国地方行政学会.
- ・文部省(1978).『特殊教育百年史』東洋館出版社.