

日本学校安全会法（現・独立行政法人 日本スポーツ振興センター法）における 就学援助規定の成立

藤澤宏樹

はじめに

- 1 日本学校安全会の来歴
- 2 学校災害共済給付制度の概要
- 3 就学援助規定について
- 4 就学援助規定の成立過程—学校災害共済給付制度と義務教育無償—
- 5 生存権・教育を受ける権利と学校安全

おわりに

はじめに

本稿は、筆者による就学援助制度成立過程研究の一片にあたるものである¹⁾。本稿では、日本学校安全会法（現独立行政法人日本スポーツ振興センター法、以下、スポーツ振興センター法、本法とも）の就学援助規定（現行法では17条4項および29条2項）の成立過程を辿る。

スポーツ振興センター法における学校災害共済給付制度が、就学援助の対象である。学校災害共済給付制度とは、大学を除く国公立の学校・幼稚園・保育所に通う子どもが事故や災害にあった場合、それに対する医療費や見舞金などを給付するというものである。

1) 筆者による就学援助制度成立過程研究は次の通り。藤澤宏樹「就学援助制度の再検討(1), (2・完)」大阪経大論集58巻1号(2007)199頁, 59巻1号(2008)57頁, 藤澤「就学援助制度成立過程の一断面——学校給食法における就学援助規定の成立——」大阪経大論集61巻3号(2010)131頁, 藤澤「学校保健法における就学援助規定の成立」大阪経大論集63巻4号(2012)121頁。就学援助制度を含む教育費支援法制に関する学説状況については、藤澤「教育支援と社会保障」日本社会保障法学会編『新・講座社会保障法第3巻ナショナルミニマムの再構築』(2012)275頁。関連して、学校給食法における「食育」理念と「栄養改善」理念の関係について、藤澤「学校給食法の目的転換への懸念——1950年代国会における議論を手がかりに——」子どものための学校事務101(2008)52頁。学校給食費未納問題については、藤澤「学校給食費未納問題の現状と課題——近年の市町村の対応を中心に——」大阪経大論集59巻2号(2008)199頁, 藤澤「学校給食費未納問題から見える子どもの貧困——1950年代の学校給食費未納問題を中心に——」藤本典裕・制度研編『学校から見える子どもの貧困』(2009)175頁。

給付にあたっては、事前に、学校設置者が、保護者の同意のもとに、センターとの間に災害共済給付契約を結び、共済掛金の支払いを通じて加入することになっている。給付契約締結による加入児童生徒等は約1760万人であり、すべての児童生徒の96.5%にあたる²⁾。この共済掛金が就学援助の対象となっている。

本法制定当初から、共済掛金は就学援助の対象とされていた。1959年の日本学校安全会法制定時に、すでに共済掛金に関する就学援助規定が設けられている。そして、制定時の国会において、義務教育無償との関連が論じられていた。本稿では、そこでの議論を検討する。なお、それ以後の議論は検討しない。というのは、1980年代の行政改革に絡んでの改正、2000年代の独立行政法人設立に絡んでの改正などにより、法律の名称はたびたび変化した。低所得世帯及び就学援助規定に関する議論はまったくなかったからである。1959年の制定時にしか、就学援助規定について論じられたことがなかった。その理由は不明であるが、推測するに、災害共済給付制度が任意加入である点があげられよう。この制度は、学校給食や健康診断のような、児童生徒は拒否できないとされているものとは³⁾、性格を異にしているために、あまり論じられなかったのであろう。

学説をみると、災害共済給付制度と就学援助制度の関連について論じた文献はまったくない。これも同様の理由が考えられる。しかし、低所得世帯児童生徒の学校災害・事故の補償をいかにして行うか、そしてその憲法上の根拠如何という問題は、児童生徒の学校生活保障にとり、きわめて重要な論点である。これまでまったく研究がなかったことは、就学援助制度研究の重大な欠落であるといえる。本稿の意義がここに認められる。

本稿は、以上の問題意識のもと、次の仮説に基づいて展開される。すなわち、就学援助制度の憲法上の根拠は、憲法25条および26条であるというものである。これまでの就学援助制度研究は、憲法上の根拠として憲法26条のみを挙げており⁴⁾、問題があるというのが筆者の立場である⁵⁾。以下、まず、日本学校安全会法の来歴をあきらかにし、災害共済制度の概要を確認する。次に、就学援助規定の成立過程における議論をたどる。そのうえで検討を加える。

2) 独立行政法人日本スポーツ振興センター学校安全部『平成24年度（2012年度）災害共済給付状況』2頁（<http://www.jpnsport.go.jp/anzen/Portals/0/anzen/kenko/pdf/h24kyuufujyoukyou.pdf>）。以下、HPの閲覧はすべて2013年4月。

3) ただし、給食内容の安全性や栄養性などについて十分な条件整備のなされているという、学校給食が適法に成り立つ前提要件に合理的な疑いが生ずるときには、給食拒否権や補食権の行使もありうるとの見解がある。兼子仁「教育にかかわる一般人権の問題」堀尾輝久・兼子仁『教育と人権』（1977）271頁。

4) 小川政亮「社会保障法と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集4』（2007）241頁（論文初出は1974）。第二十四回国会衆議院文教委員会議録第十一号（1956年3月3日）6頁の清瀬一郎文相発言も参照。

5) 前掲注1に掲げた諸論考参照。

1 日本学校安全会の来歴

日本学校安全会の来歴に触れる。1950年代前半から、大きな災害や学校災害が相次いだ。1953年には、集中豪雨を原因とする水害（昭和28年西日本水害・紀州大水害・東近畿水害）、台風13号による被害、米の凶作と続いた。学校災害では、1954年10月、相模湖で遊覧船が転覆して中学生22名が水死、1955年5月には、瀬戸内海で連絡船同士が衝突して紫雲丸が沈没し、死者168名を出し、その大部分が修学旅行中の生徒であったという大惨事が起きた。

当時、災害に対する補償制度はきわめて不十分なままであり、国の動きも鈍かった。そこで、1955年頃、島根県で、学校災害の救済を互助共済事業として独自に実施する動きが起こった。この動きは、1959年までに20県にまで広がっていた。これを国としてどう取り込むのかが一つの課題となっていたのである。また、すでに、1957年5月に、衆議院文教委員会において「児童生徒の災害に対する予防と補償に関する件」が決議されていた⁶⁾。これらのことから、地域の活動の追認と衆議院決議の実現のため、日本学校安全会が設立されるに至ったと推認される。

日本学校安全会法（以下、単に学校安全会法ともいう）は、以上の背景のもと、1959年に制定された。法の目的は、「学校安全の普及充実に努めるとともに、義務教育諸学校等の管理下における児童、生徒等の負傷、疾病、廃疾又は死亡に関して必要な給付を行い、もって学校教育の円滑な実施に資すること」（日本学校安全会法1条）である。その業務は、学校安全の普及充実に関する業務として学校安全の普及啓発事業を行うとともに、学校管理下における児童生徒の災害につき、災害共済給付を行うというものである。日本学校安全会は、その後、日本学校給食会と合併して日本学校健康会と改称し、そして国立競技場と合併して日本体育・学校健康センターと改称、さらに、独立行政法人化に伴い現在の独立行政法人日本スポーツ振興センター（以下、スポーツ振興センターともいう）となり、現在に至っている。このように名称はたびたび変更されているが、本法は、これまで一貫して、学校事故・災害の救済制度としての災害共済給付制度の運用を担当してきた。

2 学校災害共済給付制度の概要

学校災害共済給付制度については、管見の限り、憲法学および社会保障法学ではまったく取り上げられたことがなく、教育法学でも論考がほとんどないので、ここで概要

6) 第26回国会衆議院文教委員会議録第27号（1957年5月18日）8頁。文言は次の通り。児童生徒の災害に対する予防と補償に関する決議 義務教育諸学校の児童、生徒が次の時代の担当者として、極めて重要な意義を有するものなる点にかんがみ、その教育の責務を負う国及び地方公共団体は、児童、生徒の身心の保護育成について、不断の配意をなし、その災害を未然に防止するはもちろん、万一、学校管理の教育活動中に、不慮の災害を起した場合においては、これに対して急速に適正な補償が行われる必要がある。政府はすみやかに、これがために所要の措置を講ずべきである。右決議する。

図表1 学校種別の災害共済給付制度掛金額

学校種別		一般児童生徒等	要保護児童生徒
義務教育諸学校		920円 (460円)	40円 (20円)
高等学校	全日制	1840円 (920円)	—
	定時制	980円 (490円)	—
	通信制	280円 (140円)	—
高等専門学校		1880円 (940円)	—
幼稚園		270円 (135円)	—
保育所		350円 (175円)	40円 (20円)

[出典] <http://www.jpnsport.go.jp/anzen/saigai/seido///tabid/92/Default.aspx> (独立行政法人日本スポーツ振興センターホームページ) を一部改変。() 内は沖縄県。

を説明しておく。

掛金は、学校種別により異なる。例えば、沖縄県を除く義務教育諸学校については920円(年額、2011年度)である(図表1参照)⁷⁾。掛金は、義務教育諸学校については4～6割、その他の学校(高校・高専等)は6～9割が保護者負担であり、残額が設置者負担である。全額市町村負担のところもあるとのことである⁸⁾。

図表1中の「要保護児童生徒」とは、生活保護法による保護を受けている世帯に属する義務教育諸学校および保育所の児童生徒をさす。要保護児童生徒は、生活保護法の医療扶助があるため、医療費は支給対象に含まれず、障害見舞金又は死亡見舞金のみが支給対象となるため、一般児童生徒等とは別に共済掛金の額を定めている。

給付の対象となる事故・災害は、「学校の管理下」で起きた子どもの負傷・疾病・障害・死亡である(スポーツ振興センター法3条)。「学校の管理下」というのは、「学校が編成した教育課程に基づく授業」中、「学校の教育計画に基づいて行なわれている課外指導」中、「休憩時間中」、「通常の経路及び方法により通学する場合」(登下校中)のことである(スポーツ振興センター法施行令5条2項)⁹⁾。また、日本スポーツ振興センターに関する省令26条は、学校外(寄宿舎や課外指導が行なわれる場所等)での教育活動も含まれるとする。学校の教育活動と認められるものであれば、時と場所を問わずに給付対象となる。

「負傷」「疾病」とは、その原因が学校の管理下で生じたもので、療養に必要な費用が5000円以上のものである。その費用とは、健康保険法にもとづく医療保険の診療における医療費をさす。つまり、治療代金が1500円以上のものであれば災害給付の対象となる。

「障害」については、その程度に応じて、見舞金が最高3770万円、最低82万円が支払わ

7) 2014年1月14日に、2014年度も同額の予定と発表された。以下のURL参照。

<http://www.jpnsport.go.jp/anzen//tabid/819/Default.aspx?ItemId=611>

8) 喜多明人・堀井雅道『学校安全ハンドブック』(2010)33頁。

9) ただし、登下校中といっても、登校時間が早すぎる場合など、一定の場合には給付対象外となることがあり、注意が必要である。

れる。その程度は省令（スポーツ振興センター法21条，23条別表）にもとづき，14級に分かれている。「死亡」については，見舞金が2800万円支払われる。なお，見舞金は，通学中や学校以外の場所での場合は半額程度になる。

近年注目されるものとして，いじめが，学校災害と認められ，災害共済給付の対象とされていることが挙げられる¹⁰⁾。いじめを「心身に対する負担の累積に起因する疾病」（スポーツ振興センター法施行令22条7号），すなわち精神的な負担が継続的に加わったことにより発祥したと認められる心因反応などの疾患と見なして，災害共済給付の対象とするのである。また，いじめによる自殺，体罰も対象となる。さらに，いじめによる自傷行為や自殺については，学校の管理下で起きている場合だけでなく，学校外で負傷した場合，その原因となった事実が学校の管理下で起きたことが明らかであると認められた場合も，給付の対象と認められるようになった。

3 就学援助規定について

就学援助規定について述べる。前提として，日本スポーツ振興センターの設置目的について触れておく。すなわち，「スポーツの振興及び児童，生徒，学生又は幼児の健康の保持増進を図るため，その設置するスポーツ施設の適切かつ効率的な運営，スポーツの振興のために必要な援助，小学校，中学校，高等学校，中等教育学校，高等専門学校，特別支援学校又は幼稚園の管理下における児童生徒等の災害に関する必要な給付その他スポーツ及び児童生徒等の健康の保持増進に関する調査研究並びに資料の収集及び提供等を行い，もって国民の心身の健全な発達に寄与すること」（3条）である。

就学援助規定は，スポーツ振興センター法17条4項および同法29条2項に定められている。内容は，学校設置者が，要保護者および準要保護者から共済給付掛金を徴収しない場合，国が予算の範囲内で補助するというものである。スポーツ振興センター法17条4項は，学校給食法12条と並んで，学校側が保護者から金銭を徴収する際の法的根拠となっている。この点で，金銭徴収を伴わない，その他の就学援助制度各法（就学奨励法および学校保健安全法）とは異なっているところに特徴がある。以下，条文を挙げておく。

17条 災害共済給付に係る共済掛金の額は，政令で定める額とする。

2 前条第三項の規定により同条第一項の災害共済給付契約に免責の特約を付した場合には，前項の規定にかかわらず，同項の額に政令で定める額を加えた額をもって同項の共済掛金の額とする。

3 センターとの間に前条第一項の災害共済給付契約を締結した学校の設置者は，政令で定めるところにより，第一項の共済掛金の額に当該災害共済給付契約に係る児童生徒等の数を乗じて得た額をセンターに対して支払わなければならない。

4 前項の学校の設置者は，当該災害共済給付契約に係る児童生徒等の保護者から，第一

10) 喜多・堀井前掲書36-37頁。

項の共済掛金の額（第二項の場合にあっては、同項の政令で定める額を控除した額）のうち政令で定める範囲内で当該学校の設置者の定める額を徴収する。ただし、当該保護者が経済的理由によって納付することが困難であると認められるときは、これを徴収しないことができる。

5 センターは、学校の設置者が第三項の規定による共済掛金を支払わない場合においては、政令で定めるところにより、当該災害共済給付契約に係る災害共済給付を行わないものとする。

29条

2 国は、公立の義務教育諸学校の設置者が第十七条第四項ただし書の規定により、児童又は生徒の保護者で次の各号のいずれかに該当するものから同項本文の学校の設置者の定める額を徴収しない場合においては、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、センターに対して補助することができる。

- 一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第六条第二項に規定する要保護者
- 二 生活保護法第六条第二項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるもの

それでは、以下で、就学援助規定の成立過程を追うことにする。ここでは、「はじめに」述べた通り、1959年日本学校安全会法の就学援助規定の成立過程をみていく。制定当初の条文を以下に示す。

日本学校安全会法35条

2 国は、公立の学校の設置者が第二十条第三項ただし書の規定により同項に規定する者で次の各号の一に該当するものから同項に定める額を徴収しない場合においては、予算の範囲内において、政令で定めるところにより、安全会に対して補助することができる。

- 一 生活保護法（昭和二十五年法律第百四十四号）第六条第二項に規定する要保護者
- 二 生活保護法第六条第二項に規定する要保護者に準ずる程度に困窮している者で政令で定めるもの

本条とスポーツ振興センター法29条とを比較すると、あらためて説明するまでもなく、「安全会」が「センター」に入れ替わっただけであることがわかる。本法は幾度も改正されているが、本条については、文言の入れ替えだけで存続しつづけており、趣旨も変わっていない。したがって、日本学校安全会法における就学援助規定の展開を追えばよいことになる。

なお、学校安全会法35条では「公立の学校」となっていたのが、スポーツ振興センター法では「公立の義務教育諸学校の設置者」と変わったが、この変更についてはとりあげる必要がない。理由としては、災害共済給付の範囲は変わっていないからというのと、スポー

ツ振興センター法の制定過程において、文言の変更に関する議論がないからという二点をあげることができる。ちなみに、スポーツ振興センター法への改正に関する国会審議では、独立行政法人化の是非（ほとんど是であった）、サッカーくじ toto の効用などについて論じられており、低所得世帯の問題について触れられることはなかった¹¹⁾。

4 就学援助規定の成立過程—学校災害共済給付制度と義務教育無償—

就学援助規定の成立過程をたどっていく。ここで、あらかじめ触れておかねばならないことは、なぜ、準要保護世帯をはじめとする低所得世帯への支援を行うのか、という根拠づけの議論がまったくなかったということである。これは、本法が、就学援助制度のうち一番最後に成立したものであることから、低所得世帯への支援は当然との前提が、すでにとられていたからであると考えられる。したがって、学校災害共済給付制度を、低所得世帯支援制度として就学援助制度に取り込む際の根拠として、義務教育無償を持ち出すことができるのかどうか、といった論点が検討された。以下、衆議院、参議院の順で見ていく。

まず、衆議院における議論を見る。衆議院では、第一に、学校事故の責任者は誰か、第二に、すでに同様の組織を作っているところで、学校設置者等が掛金全額を負担しているところがあるが、そういうところはどうなるのか、第三に、保育所はどうなるのか、第四に、義務教育無償の問題が論じられた。第一の点については本稿と関係がないので省く。第二の点について、すでにあるものについては、従来通り、掛金を徴収せずとも問題ないとの規定がもうけられた。第三の点については、政府原案では規定が存在しなかったが、保育所については特例規定をもうけて災害共済給付の対象とすることとした。これは、保育所は「学校」にあたらなないために特例規定をもうけざるを得なかったという理由による。第四の、義務教育無償については、櫻井奎夫委員が「義務教育に関する限り、これは憲法二十六条にはっきり明記してあります通り、無償とするのが日本国の義務教育のあるべき姿である」から、憲法の問題において国と地方公共団体、設立者に災害の最終的責任を帰すべきであると主張した。また、加藤精三委員は家庭の負担軽減に努める内容が取り入れられていることを評価すべきとした¹²⁾。これ以上のやり取りはなかった。残念ながら、衆議院での議論は低調であった。

次に、参議院における議論を見ていく。参議院では、第一に、保護者負担と義務教育無償との関連（衆議院より熱心に論じられた）、第二に、共済給付制度の構造と義務教育無償との関連が論じられた。

第一に、保護者負担と義務教育無償との関連について述べる。この件に関し、豊瀬禎一委員が「日本の教育は父兄負担額というのが非常に膨大であるというよりも、むしろ戦後の教育というものは父兄の一方的な責任において辛うじて維持されてきたと言っても過言でないと思います」として、日本の教育における重い保護者負担にふれてから、「なぜ大

11) 第155回国会衆議院本会議録第11号（一）（2002年11月14日）など。

12) 第33回国会衆議院文教委員会議録第3号（1959年11月13日）4-5頁。

臣としては憲法二十六条の精神にのっとり、少なくとも国または地方自治体が、この金を完全に負担するような趣旨に立ってこれを作成しなかったか」と質問している¹³⁾。これに対して、松田竹千代文相は、「義務教育はできるだけこれは父兄の負担を軽減し、国が主として国の負担においてその義務教育を果たしていかなければならぬということは、まさに私どももお話のように考えておるわけでありまして。ところで、今日、父兄の負担が膨大な額に上っておるということも承知いたしておりますが、その中には、むろんとうていそこまではいけないものもあろうかと考えております。しかし趣旨においては、お話のようにできる限り将来の方針としては、国の負担において義務教育はやっていかなければならぬ、かように考えておるわけでありまして」。これにたいして豊瀬が「憲法にはできるだけとは書いてありません」とし、憲法二十六条の精神は国庫負担を意味しているのではないかと問うた。松田文相は「むろん基本観念においては全く同様の考え方を持っております」とした。

ところが、千葉千代世委員が、では将来は無償化の方向にいくのかと問うたところ、自民党の大平正芳衆議院文教委員長（衆議院の修正説明のため出席していた）が、無償となると法律を作り直さなければならなくなる、施行を急いでいるから、「現状は市町村で負担しておる現状まで改変するのは無理だから、一応これだけは認めよう、将来の推移を待っておっしゃるようなことにするのか、それとも今この法案の原則の線で行くのか、そのあたりはまだ見きわめがつかないわけでございます。当分は現状を認めるという妥協をいたしたわけでございます。あるいは文部大臣の言われたことと食い違いかもかもしれませんが、私はそういう気持ちでおります」として、無償化の方向性については判断を留保した。すると、松田文相も、父兄負担を全部なくしてしまうことを約束しているのではなく、「漸次この義務教育に対しては、父兄の負担を軽減していきたいという方向をもって進んでおるということを示し上げたのです」と答弁を修正した¹⁴⁾。

このやりとりは、災害共済給付制度の性格をよくあらわしている。つまり、大平の答弁は、災害共済給付制度が、もともと、県単位での取り組みの追認という性格を有していたため、日本学校安全会と義務教育無償とは関連が薄いということを含んだものであった。他方、学校災害といえども義務教育費に関わる事柄であるから、無償として当然との認識も存在していた。こちらは松田文相の答弁である。結局は、大平の答弁が優先されることになり、松田の方が答弁を修正したのだが、これは、共済掛金を、将来的に、義務教育無償の範囲に含ませるのかどうかについて、政府内において見解が統一されていなかったことを示すものと見ることができそうである。

第二に、共済給付制度そのものを義務教育無償の範囲に含ませることができるのか、すなわち、義務教育無償と共済給付制度の構造の議論にふれる。松田文相が、学校安全会法の目的に関して、災害の「防止ということが究極の目的である、また共済という建前で

13) 第33回国会参議院文教委員会会議録第6号（1959年12月1日）4-5頁。

14) 同6頁。

もある、そういうような点からいたしまして、父兄も一部負担するということは、それによって関心を深め、また父兄に、この学童の災害を防止することに一その熱意を持たせるというふうな点から好ましいことであると考えます」とのべた。これについて、豊瀬が反論した。いわく、「共済あるいは相互扶助を建前とすると、こう言われておりますが……もともと安全会法を貫く相互扶助ということが憲法二十六条でしょうか、あれに照らしてみますと好ましいことではない。従って相互扶助を建前とする安全会法の精神というのは基本精神において誤謬を犯しておる」と批判した。松田文相は「私どもの考え方は、この災害を防止するためには、父兄も国も、特に多くの父兄が皆寄って注意しなければならない。だから相互扶助というよりは、社会全体の連帯観念、こういうような点から私は申し上げておるわけでございまして、ややそこに違いがある」と答えた。

豊瀬の見解は、私的な相互扶助制度である共済給付制度は憲法26条になじまない、すなわち、国家の直接責任において義務教育は行われなければならないという憲法26条の基本理念になじまないものであることを指摘した点で、するどい。これに対して、松田は、共済掛金を支払うことで災害防止への関心を高め、社会連帯の観念を醸成しようという見解をとった。しかし、これでは、掛金を支払うことのできない人たちは、連帯観念を醸成できないことになってしまう。掛金を支払えない人たちについては、就学援助制度があるということだとしても、掛金支払いを連帯の根拠にする以上、就学援助制度に恩恵的色彩が入ることになり、問題がある。

豊瀬のいうとおり、たしかに、共済給付の考え方が義務教育無償の論理に乗りにくいということはいえる。つまり、授業料無償説は、教育の対価たる授業料は無償とするという説であり、授業料以外の費用については、保護者にある程度の負担があって当然とするが、その負担は、可能なかぎり「平等」（形式的にも実質的にも）であることが要請されるはずである。任意加入の学校共済給付制度は、その「平等」を担保できているといえるのだろうか。同様に、就学必需費無償説にたつたとしても、問題が残る。これまで自主的な共済の形であったのが、学校安全会（スポーツ振興センター）という特殊法人（独立行政法人）の設立によって、突如憲法上の要請と位置づけられることになってしまうというのでは、「ご都合主義」の誇りは免れないであろう。就学必需費無償説の立場からは、共済給付制度の存在そのものが批判されなければならないことになる。このように考えると、この制度が憲法26条2項にいう義務教育無償の要請にもとづくものとまでは言えないのではないだろうか。

5 生存権・教育を受ける権利と学校安全

そこで考えてみるに、学校災害と共済給付の問題を、義務教育無償の論理のみで処理しようという発想そのものに無理があったのではないか。仮に、災害共済給付制度を義務教育無償の範囲に含ましめることができたとしても、この制度は、生命そのものに関わる事柄であるにもかかわらず、教育に直接関わることではないとして、学校生活の周辺部に位置づけられてしまうおそれがあるのではないか。本稿において見てきたように、共済掛金

を支払っていない者には給付がなされないという、学校災害共済給付制度の構造は、生命そのものにかかわる事柄が学校生活の周辺部に位置づけられるということの意味しており、ここには違和感を感じざるを得ない。

この点に関して、学校災害については、子どもの生命・身体権から考える必要があるとする見解がある。兼子仁は、人間にとって、生命こそ根本であり、生命を守り守られる権利である「生命権」は、根本的な人権であるとし、憲法13条にその根拠が求められるという。つぎに人の身体は、生命の具体的実在でありあらゆる人間活動の生きた支えであるから、身体の安全を保障される権利、いわば「身体権」が憲法13条に含まれる人権として導かれるとする。そして、「子どもたちが学校で学校生活をおくるのは、学習権・教育を受ける権利という教育人権を保障されていくことであって、生命・身体権といった一般人権の根本は当然ふまえられていなければならない」とし、学校環境の不十分さから発生した事故については、無過失責任にもとづく特別立法が必要であるとした¹⁵⁾。

これはひとつの卓見であり、特別立法を提唱する結論部分に賛成する。しかしながら、生命権の根拠として、憲法13条を持ち出す必要はないだろう。13条から生命権が導き出せるのかどうか、仮に引き出せたとしても、その内容が不明であるからである。むしろ、憲法25条の生存権の問題として考えた方が妥当である。学校内であろうとなかろうと、国は「健康で文化的な最低限度の生活」の要請を満たすことが「あらゆる生活部面」（憲法25条2項）について求められる。そして、学校内においては、さらに教育的配慮が働くと考えの方が、解釈論としても自然である。すると、大学を除く国公私立の学校・幼稚園・保育所に通う子どもが事故や災害にあった場合、それに対する医療費や見舞金などを、国の責任により給付する仕組みは、憲法25条および26条の要請と見ることができる。どのような仕組みを作るのかという点については、立法及び行政裁量に委ねられるということになるのではないだろうか。

このように考えると、義務教育無償（とりわけ就学必需費無償説）と整合性を持たせようとするなら、兼子のいう通り、学校災害補償法というような名称の立法を考えるほかないものと考えられる。実際、日本弁護士連合会や日本教育法学会が、同様の名称の立法の必要性を主張しており、そこでは、兼子の主張と同じく、無過失責任による補償を提案している¹⁶⁾。私見もこれに賛成したい。もっとも、短期的な政策策定指針としては、現在の共済給付制度の充実を図る方針がとられなければならないだろう。

なお、無過失責任による補償に関し、給付方法について考えておく必要がある。災害による疾病については、見舞金を出すと同時に、学校保健安全法における学校病の場合と同様に扱って、現物給付を併用することが考えられてよい。この場合、いわゆる「学校病」概念が問題となるが、これは稿を改めて検討することとしたい。

15) 兼子前掲注3)論文242-253頁。

16) 日本弁護士連合会「学校等災害補償法に関する決議」（1976年10月9日）、日本教育法学会「学校災害補償法要綱案」（1977年3月12日）など。喜多・堀井前掲書77頁以下。

おわりに

以上の検討から、学校災害共済給付制度の憲法上の根拠としては、憲法25条および26条の双方を挙げるのが妥当であるという結論が導かれる。児童生徒の学校生活の安全を図ることは憲法25条および26条の要請であり、これにこたえて、どのような制度を構築するかは立法及び行政裁量の問題ということになる。本稿の検討により、就学援助制度の憲法上の根拠は憲法25条および26条に求められることが、あらためて明らかになった。そして、これまでの、就学援助制度の憲法上の根拠を憲法26条のみにおく見解には問題があることが、これもあらためて、示された。

本稿により、就学援助制度の憲法上の根拠を探るための就学援助制度成立史研究は、いったん終わる。今後は別の視点からの作業を予定している。すでに、筆者は、就学援助制度成立過程について、全ての人を対象とした普遍的制度か給付対象を制限する限定的制度か、私費負担を前提とする制度か公費負担を前提とした制度か、という二つの座標軸から捉え直す作業を開始している¹⁷⁾。また、外国法研究についても研究を進めている¹⁸⁾。さらに、教育費支援法制の現状分析について研究を進める必要がある。とりわけ、2014年度より開始される高等学校等就学支援金および高校生に対する給付型奨学金事業の動向については、注視する必要がある¹⁹⁾。

2012年度、就学援助制度の利用者が過去最高を記録した²⁰⁾。就学援助基準の切り上げが

17) 藤澤宏樹「教育費保障制度の法的研究」(2013)博士(法学)学位取得論文, 金沢大学。

18) これまでの筆者の外国法研究は次の通り。藤澤宏樹「教育と福祉の交錯——韓国における貧困層児童給食支援制度の展開——」大阪経大論集61巻1号(2010)177頁, 藤澤「韓国」全国生活と健康を守る会連合会編『世界の生活保護』(2013)6頁。

19) これらの事業は「高校版就学援助」とでも位置づけることができるかもしれない。はたして、今後これらの制度が有効に機能するかどうか、注目される。なお、筆者はすでに、就学援助制度を高校段階まで拡充すべきと主張していた。藤澤宏樹「就学援助制度の再検討(2・完)」大阪経大論集59巻1号(2008)73頁。高校版就学援助の必要性については、鷹咲子『子どもの貧困と教育機会の不平等——就学援助・学校給食・母子家庭をめぐる——』(2013)第6章が詳しく検討している。また、現行の高等学校等就学支援金制度の現状については、佐井由美子「高校生・大学生の世帯状況から考える～「教育財政シンポジウム」での発言を深めて～」子どものための学校事務124(2014)31頁以下が青森県の事情を紹介しており、興味深い。

20) 「小中学生の就学援助, 12年度最高の15.64%」日本経済新聞2014年2月12日(http://www.nikkei.com/article/DGXNASDG1204O_S4A210C1CR8000/)。なお、文科省が、「小中学生の15.64%が就学援助受ける割合は過去最高を更新」産経新聞2014年2月12日(<http://sankei.jp.msn.com/life/news/140212/edc14021217180005-n1.htm>)で、就学援助制度利用者数の今後の見通しについて、「子供の数が減った影響で支給対象者も減った。就学援助率は上昇しているが、景気悪化に歯止めがかかり、頭打ちに近づいているのでは」とコメントしているが、きわめて問題の多い認識である。例えば、2012年度大阪府の就学援助率は26.65%であるが、府内の多くの市町村の就学援助基準は、生活保護世帯の収入(所得のところもある)の1.05倍である。つまり、生活保護基準とかなりの程度に接近した範囲に、26.65%もの世帯が含まれているということである。これらの世帯の収入が増加したとして、例えば、生活保護基準の1.05倍の世帯の収入が、

望めない中で、このような状況が生じていることは、子どもの貧困の深刻化を示すものである。就学援助制度の重要性はますます高まっている。今後も研究を深化させる必要がある。

追記：本稿は、JSPS 科研費（研究課題番号：24530039）による成果の一部である。

1.1倍になったところで、その世帯が貧困から脱したと断定することはできないはずである（子どもの貧困の実情については、例えば、保坂渉・池谷孝司『ルポ子どもの貧困連鎖 教育現場のSOSを追って』（2012）、鷹前掲書、阿部彩『子どもの貧困Ⅱ』（2014）など）。また、「景気悪化に歯止めがかかり」という点については、「誰の」景気悪化に歯止めがかかっているのかを精査する必要がある。景気好転により、「誰の」収入が増加するのか。所得の高い世帯のみが恩恵をうけるのであれば、就学援助制度利用世帯は、経済的困窮から逃れることができないということになる。こうしてみると、文科省の見通しは、楽天的に過ぎ、子どもの貧困に対する認識が甘いといわざるを得ないのではないか。現状を正面から見据えるのなら、就学援助基準を大幅に引き上げ、利用者を増やす方向で検討されなければならない。このような、筆者の見解については、就学援助制度の充実には財源が必要であるから、安易に就学援助基準切り上げを主張するのは無責任との主張がありそうである。しかし、厳しい財政状況の折りにも、高等学校等支援金制度や給付型奨学金制度の整備は、問題点はあるとしても、ともかくも実現している。これは、子どもの経済的支援制度を充実させ、教育条件の整備を図るといふ政策策定指針が採用されたことを意味する。したがって、就学援助基準の切り上げについても、同様の政策策定指針の下、予算を組めばよいだけのことである。財政状況は教育条件整備を忌避する理由にはならない。ちなみに、就学援助基準の引き上げ幅については、特別支援学校への就学奨励に関する法律（特別支援就学奨励法）が、援助基準を、最大で生活保護世帯の所得の2.5倍としており、参考になる。特別支援就学奨励法については、米沢広一『教育行政法』（2011）185-6頁。