

# 特別児童扶養手当の支給に関する考察

渡辺 央

Considerations on the Payment of Special Child Support Allowance

Chika WATANABE

## はじめに

2021 年 8 月末、新聞等で障害児のいる家庭に支給される国の「特別児童扶養手当」に関する報道があった。「自治体に申請しても『障害が基準より軽い』として却下される件数が 2019 年度までの 10 年間で 3 倍近く増えている」、「申請の 6 割超えを却下している自治体もあった」というものであった。

厚生労働省統計「福祉行政報告例」による 2009 年度の却下件数は 1410 件、2019 年度 3950 件と 2.8 倍、申請件数は 2019 年度に約 3 万 8 千件で 2009 年度の 1.4 倍、審査した件数に占める却下の割合は 2009 年度の 5.3%から 2019 年度 10.5%であったとされている。また、2019 年度の却下率は横浜市が最も高く 63.5%、千葉市 39.7%、宮崎県 26.2%、一方で秋田県は 0%、岩手県 0.2%と自治体差も大きいことが示された。さらに、一度受給対象となった後も更新時の審査で打ち切られるケースも増加し、2016 年度は 2009 年度の 2 倍近い 3,880 件に増えたとした。

特別児童扶養手当の受給者数は、2022 年 3 月末現在約 25 万 5 千人、2023 年度の支給額は障害の重い順に 1 級で月額 53,700 円、2 級で 35,760 円と受給者数も金額も大きい。申請の却下や更新時の打ち切りの背景には、支給の可否を決める自治体の判定医の審査が厳しくなっている可能性や、発達障害の認知度が高まったことによる軽度の発達障害児の申請例の増加、審査基準の曖昧さなどの指摘がある。いずれにしても、申請の却下や更新時の打ち切りは、障害児のいる家庭にとって経済的にも大きな意味を持ち、地域による判定の大きな格差は、当事者の間に不公平感を生んでいる。

本論では、特別児童扶養手当の概要を整理した上で、争点となっている審査基準の曖昧さや、障害児のいる家庭における当該手当の意味について考察していく。

## 1. 特別児童扶養手当とは

特別児童扶養手当は 1964 年「特別児童扶養手当等の支給に関する法律（制定時は重度精神薄弱児扶養手当法）」に基づいており、精神又は身体に障害を有する児童について特別児童扶養手当を支給し、これらの者の福祉の増進を図ることを目的としている（法第 1 条）。20 歳未満の障害児を監護する父または母（父母以外の者が養育する場合は養育者）に支払われ（法 3 条 1 項）、1 級及び 2 級の障害等級に応じて支給月額が定められ、原則として毎年 4 月、8 月、12 月に、それぞれの前月分までが支給される（法第 5 条の 2 3 項）。所得制限があり、受給資格者（障害児の父母等）もしくはその配偶者又は生計を同じくする扶養義務者（同居する父母等の民法に定める者）の前年の所得が一定の額以上であるときは支給されない（法第 6 条、法第 7 条）。その他、以下の場合には手当の受給できないとしている（法第 3 条）

- (1)対象児童が施設等に入所している方
- (2)対象児童が日本国内に住所を有しない方
- (3)対象児童が当該障害を支給事由とする年金を受給している方
- (4)受給者（申請者）が、日本国内に住所を有しない方  
受給資格および手当の額の認定は都道府県知事・指定都市の長の事務であるが（法 5 条 1 項）、認定請求の受理および請求に係る事実についての審査は市町村長が行う（法 38 条 1 項、同法施行令 13 条）。また、手続き等の詳細については「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行規則」、具体的な障害の程度は「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第 3 における障害の認定について」などに定めている。障害の種類や程度により異なるが、特別児童扶養手当の認定を適正に行うため、必要に応じて 1～2 年の認定期間が定められ、認定期間満了後、引き続き手当の支給

を受けるためには更新手続きが必要となる。

## 2. 特別児童扶養手当の認定のプロセス

まず必要書類等を提出して申請する。先述したように窓口は市町村となる。その際必要となるものは、①請求者と対象児童の戸籍謄本又は抄本、②対象児童の障害程度についての医師の診断書(療育手帳または身体障害者手帳がある場合は診断書を省略できる場合がある)③請求者名義の預金通帳又はキャッシュカード、④請求者・配偶者・児童・同居親族の個人番号カード等である。申請に基づき、都道府県・政令指定都市の判定医が審査して支給の可否や等級を決めている。上記の②の診断書等に関して判断が困難となっており、また、審査する各自治体の判定医の判断の個人差などが今回の判定の地域による格差の要因と関連するとされている。特に精神障害、知的障害、発達障害は検査数値や外形でわかりやすい身体障害に比べて判定が難しく、医師が診断書をどう書くか、診断書を見た判定医がどう判断するかという裁量によるところが少なくないとされる。しかし、2021 年度の支給対象障害児数 254,706 人のうち、「知的障害のみ」が 92,854 人、「知的障害及び知的障害以外の精神障害」が 79,344 人と、知的障害のある児童がおよそ 6 割を占めている。

1970 年 9 月 5 日児発第 576 号「特別児童扶養手当等の支給に関する法律施行令別表第 3 における障害の認定について」が発出され、その別紙に「認定要領」、認定要領に別添 1 として詳細な認定基準が示されている。その中の精神障害(一部記載)と、知的障害、発達障害に関する内容は以下の通りである。

### 【精神の障害】

精神の障害による障害の程度は、次により認定する。

#### 1 認定基準

精神の障害は、「統合失調症、統合失調症型障害及び妄想性障害」、「気分(感情)障害」、「症状性を含む器質性精神障害」、「てんかん」、「知的障害」、「発達障害」に区分する。

#### D 知的障害

(1) 知的障害とは、知的機能の障害が発達期(おおむね 18 歳まで)にあらわれ、日常生活に持続的な支障が生じているため、何らかの特別な援助を必要とする状態にあるものをいう。

(2) 各等級に相当すると認められるものを一部例示すると次のとおりである。

#### 1 級

知的障害があり、食事や身のまわりのことを行うのに全面的な援助が必要であって、かつ、会話による意思の疎通が不可能か著しく困難であるため、日常生活が困難で常時援助を必要とするもの

#### 2 級

知的障害があり、食事や身のまわりのことなどの基本的な行為を行うのに援助が必要であって、かつ、会話による意思の疎通が簡単なものに限られるため、日常生活にあたって援助が必要なもの

なお、この場合における精神発達遅滞の 1 級と 2 級の程度を例示すれば、標準化された知能検査による知能指数がおおむね 35 以下のものが 1 級に、おおむね 50 以下のものが 2 級に相当すると考えられる。

(3) 知的障害の認定に当たっては、知能指数のみに着眼することなく、日常生活のさまざまな場面における援助の必要度を勘案して総合的に判断する。また、知的障害とその他認定の対象となる精神疾患が併存しているときは、併合認定の取扱いを行わず、諸症状を総合的に判断して認定する。

(4) 日常生活能力等の判定に当たっては、身体的機能及び精神的機能を考慮の上、社会的な適応性の程度によって判断するよう努める。

#### E 発達障害

(1) 発達障害とは、自閉症、アスペルガー症候群その他の広汎性発達障害、学習障害、注意欠陥多動性障害その他これに類する脳機能の障害であってその症状が通常低年齢において発現するものをいう。

(2) 発達障害については、たとえ知能指数が高くても社会行動やコミュニケーション能力の障害により対人関係や意思疎通を円滑に行うことができないために日常生活に著しい制限を受けることに着目して認定を行う。また、発達障害とその他認定の対象となる精神疾患が併存しているときは、併合認定の取扱いを行わず、諸症状を総合的に判断して認定する。

(3) 各等級に相当すると認められるものを一部例示すると次のとおりである。

#### 1 級

発達障害があり、社会性やコミュニケーション能力が欠如しており、かつ、著しく不適応な行動が見られるため、日常生活への適応が困難で常時援助を必要とする

るもの

## 2 級

発達障害があり、社会性やコミュニケーション能力が乏しく、かつ、不適応な行動が見られるため、日常生活への適応にあたって援助が必要なもの

(4) 日常生活能力等の判定に当たっては、身体的機能及び精神的機能を考慮の上、社会的な適応性の程度によって判断するよう努める。

診断書は「特別児童扶養手当認定診断書（知的障害・精神障害用）」を用いるが、数値等の客観的基準はほとんどない。現行様式では「現症」に含まれ項目として「⑦知的障害等（知能検査あるいは発達検査による判定（重症度、重度、中度、軽度）」等、⑧発達障害関連症状、⑨意識障害、⑩精神症状、⑪問題行動及び習癖、⑫性格特徴、⑬日常生活能力の程度（「1 食事」「2 洗面」「3 排泄」「4 衣服」「5 入浴」「6 危険物」「7 睡眠」の7項目についての能力程度を基本的に「全介助」「半介助」「自立」など3～4段階で評価）⑭要注意度（3段階で評価）⑮医学的総合判定がある。⑧⑨⑩⑪は当てはまるものにチェックをし、⑫⑬は記述するようになっている。

本田秀夫ら（2021）は「特別児童扶養手当（精神の障害）の認定事務の適正化に向けた調査研究」の中で、「現症」の「⑬日常生活能力の程度」は7項目のいずれもが重度ないし最重度の知的障害児でない限り学童期以上になれば「自立」と評価できる可能性が高く、知的障害のない発達障害等においてはこれらの項目では日常生活における家族など養育の困難さ、困り感・困り度を反映できておらず、「全介助」「半介助」「自立」の何れかに評価も年齢に不相応な水準なのかどうかかわらないと指摘している。また、発達障害や精神疾患による認定申請が増加してきた現在、IQ（知能指数）やDQ（発達指数）に注目するだけでは各精神疾患の特性による総合的な重症度を把握することが難しく、「⑭要注意度」の3段階評価では中間の選択肢を選択する可能性が高くなる可能性があるとしている。

このように、認定要領や診断書を概観すると、裁量に委ねられている部分が多く、審査基準が明確とはいえない。

### 3. 障害児を抱える家庭の支出と母親の就労

さて、一方で障害児を養育する家庭の支出に目を向

けると、養育に係る費用やそれを補填する親、特に母親の就労には困難があることがわかる。

田中（2020）は知的障害者家族を対象とした家計調査を行っているが、その中で障害のある児童に関する調査も実施し、障害児ケアにかかる費用の検討を行っている。調査対象は36名で就学前4名、小学生15名、中学生8名、高校生9名、療育手帳の等級は重度23名、中度5名、軽度7名、非該当1名である。支出合計は「日中活動」「特別出費」「ストック」「本人支出」「家族等分」などで平均1ヶ月92149.8円であり、現行の特別児童扶養手当額を上回っている。

同調査では、障害にかかる追加費用の存在が認められ、重度は「福祉サービス利用費・実費」、中度は「学校経費」、軽度「習い事」への支出の項目が異なるものの、子どもの障害の軽減や成長を目的とする社会資源が相対的に成人期よりも多く活用されていることを述べている。また、中学生以上の一般に高額な教育費がかかる時期においては、障害児は相対的に低額な支出にとどまるものの、小学生では障害がない場合よりも高額な支出がされていることを示している。

表1 教育費年額における障害児と一般の比較  
（単位：円）

|     | 田中氏の調査    | 全国生計費調査   |
|-----|-----------|-----------|
| 就学前 | 137,679.6 | 193,363   |
| 小学生 | 397,172.0 | 279,905.5 |
| 中学生 | 327,805.2 | 361,137.5 |
| 高校生 | 403,070.4 | 716,953   |

田中（2020）「知的障害者家族の貧困」p48

その理由として、田中は訓練や習い事等の専門的社会資源の偏在化を指摘している。居住する地域内に医療機関が無く移動距離が長くなることや、障害児の訓練や通園の間、きょうだい時間が経過したり、きょうだいを預けるための追加費用がかかることなども支出の多さと関連付けている。

障害児の母親の就業状況については、春木（2019）が特別児童支援学校在籍児の母親の就業率と、国民生活基礎調査の一般の母親の就業率（厚生労働省2017）を比較し、障害児の母親の就業率の方が低いことを明らかにしている。小学部1～3年の母親の就業率42.6%であったが、一般の母親は小学1年生に該当する6歳で71%であった。障害児の母親の「無職」のなかで6

割が就業を希望していたものの実現に至っていない理由として、対象児の介助度の高さや社会からの母親への子育ての役割意識が影響しており、仕事を制限することに繋がると考えられていた。

また、田中（2020）は障害児を育てる母親の就労促進する要因として放課後等デイサービスをはじめとする福祉サービス、祖父母による協力が挙げられるが、祖父母による協力はいンフォーマルであり、その関係性や障害への理解、家庭環境に左右される。また福祉サービスについても夜間時間帯の利用、学校とサービス事業者や自宅の移動、子供の病気への対応などさまざまな制約があるとしている。また、江尻（2014）は障害児の母親の就労について検討した国内外の研究を総覧し、これまでの知見をまとめているが、特に国内の研究から障害児の母親において就労困難がみられ、その背景には子どものケアに関わる社会的資源の不足をはじめとしてさまざまな要因が存在していることを示している。

このように、障害児を養育する家庭において、障害児ケアにかかる費用は、年齢により異なり、また、障害児本人の行動にかかる支出だけでなく、きょうだいの預け先や、交通費など本人を含む生活にかかる支出もあり、表に見えにくい支出があることがわかる。また、養育者である、特に母親はその環境から就労したくてもできない、あるいは、役割意識等から自ら就労を控える実情があり、現実には障害児の養育には並々ならぬ苦労があることが推察される。そのような家庭の状況において、特別児童扶養手当は当該児童だけでなく、その家族においても重要な意味を持つもの考えられる。そして、その手当の有する目的、「精神又は身体に障害を有する児童について特別児童扶養手当を支給し、これらの者の福祉の増進を図ること」に寄与すると考えられる。そのためには、障害児の養育者が不公平感を感じないように、地域による格差のない、適正な支給の判断が肝要である。

#### 4. 不公平感のない適正な基準へ

一般社団法人全国手をつなぐ育成会連合会は2021年9月16日に特別児童扶養手当の審査基準を明確化するとともに、全国の審査実態を仔細に調査することが不可欠であるとし、地域差が認められる場合には適切な審査基準を設定した上で国において一括して審査する方式の導入の検討する必要があると考える」と声明

を出している。また、平成29年度～平成30年度厚生労働省行政推進調査事業費補助金（障害者政策総合研究事業）にて行われた「特別児童扶養手当等（精神の障害）の課題分析と充実を図るための調査研究」の中で、当該手当に地域間格差があることを明らかにし、また、現行特別児童扶養手当認定診断書（知的障害・精神の障害用）様式の問題点を洗い出した。また、特別児童扶養手当および障害児福祉手当の申請診断書を記載する際、主治医が何を書くべきか把握することを支援し、より具体的な診断書作成に寄与するという成果が上がることを期待して、特別児童扶養手当認定診断書（知的・精神の障害用）の改定素案の提案がなされた。厚生労働省はこれらを基に、支給判定格差を是正すべく、精神・知的・発達障害について判定の指針（ガイドライン）を定める方針を固め、2024年度以降に導入する見通しとしている。

今後の不公平感のない適正な基準の導入が望まれる。

#### 参考文献・引用文献

江尻桂子（2014）「障害児の母親における就労の現状と課題 一国内外の研究動向と展望一」特別教育学研究,51(5),431-440

厚生労働省（2007）「障害福祉サービス等の利用状況について（平成19年4月～）」

厚生労働省（2016）「平成28年度社会福祉施設等調査障害福祉サービス等の事業の種類、年次別利用実人員（平成22年～）」

厚生労働省（2017）「平成29年国民生活基礎調査の概要」

厚生労働省「厚生統計要覧令和4年度 第3編 社会福祉 第2章 児童福祉・母子福祉 特別児童扶養手当受給者数・支給対象障害児数、年度別」

齋藤万比呂ら（2019）「特別児童扶養手当等（精神の障害）の課題分析と充実を図るための調査研究」平成29年度～平成30年度厚生労働省行政推進調査事業費補助金（障害者政策総合研究事業）

静岡新聞（日刊）令和3年8月30日「障害児手当却下10年で3倍」

田中智子（2020）「知的障害者家族の貧困 一家族に依存するケア」法律文化社

春木裕実（2019）「学齢期の障害児を育てる母親の就業についての実態調査一就業形態別の比較に焦点を当

てて」厚生指標 66（7），26-35

春木裕実（2020）「学齢期の障害児を育てる母親の就業に影響を及ぼす要因」社会福祉学，61(2),16-30

本田秀夫ら（2021）「特別児童扶養手当（精神の障害）の認定事務の適正化に向けた調査研究」令和 2 年度厚生労働省科学研究費補助金(障害者政策総合研究事業)総括研究報告書

本田秀夫ら（2022）「特別児童扶養手当（精神の障害）の認定事務の適正化に向けた研究調査 令和 3 年度総括・分担研究報告書」厚生労働科学研究費補助金障害者政策総合研究事業