

就学援助制度の運用に関する研究

—市町村の制度担当者へのインタビュー調査をもとに—

原 田 憲 一

1. 問題の所在と研究の目的

就学援助制度は、学校教育法第 19 条を根拠に各市町村が実施主体となっていて行っている教育費支援であり、教育行政学分野では「義務教育の機会均等保障の要」と評価されている（小川 2010）。また、内閣府が策定した「子供の貧困対策に関する大綱」では、子どもの貧困問題に対する一政策としても充実が期待されている。しかし、平成 17 年に三位一体改革の一環で準要保護に係る国庫補助金が一般財源化されると¹⁾、その後一部市町村の制度運用が縮小傾向にあることが報告されている（藤本 2006）。また、制度運用の市町村間格差も指摘されている（湯田 2009）。序章では、これらの問題の所在をふまえて、就学援助制度が抱える課題について一度、整理、調査することをとおして、すべての市町村が充実した運用を行えるための方策について考究することを研究の目的として設定した。つづいて、先行研究を検討し、就学援助制度における質的調査が不足していること、そして、とくに制度運用の課題があると指摘されている、人口規模の小さい市町村に焦点を当てた研究の蓄積が乏しいことを確認した。インタビュー調査の対象は、市町村の人口規模、準要保護率、一般財源化以降の動向を考慮して選定した。

2. 論文構成

序章

- 第 1 節 問題の所在と研究の目的
- 第 2 節 先行研究の検討
- 第 3 節 研究課題の設定
- 第 4 節 研究方法

第 1 章 就学援助制度とその課題

- 第 1 節 就学援助制度の法構成と対象
- 第 2 節 就学援助制度の成立過程
- 第 3 節 制度運用における一般財源化の影響
- 第 4 節 就学援助制度の運用の市町村格差

第 2 章 河内町における制度運用の分析

- 第 1 節 河内町の概況
- 第 2 節 学校配置状況および教育環境充実政策

策

- 第 3 節 就学援助制度の運用の検討
- 第 4 節 まとめ

第 3 章 大洗町における制度運用の分析

- 第 1 節 大洗町の概況
- 第 2 節 学校配置状況および教育環境充実政策

策

- 第 3 節 就学援助制度の運用の検討
- 第 4 節 まとめ

終章

- 第 1 節 本研究のまとめ
- 第 2 節 今後の課題

3. 論文の概要

第1章では、就学援助制度の先行研究をまとめ、制度の現状、成立過程、課題を明らかにした。文部科学省『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果』によると、平成25年度の就学援助制度の対象になった児童生徒数は、準要保護児童生徒だけで137万人にのぼる。要保護児童生徒も含めた全体では約150万人にのぼり、これは全児童生徒数の約15%に相当する。平成7年度の就学援助対象児童生徒は約77万人であることに鑑みると、この20年近くの間には倍増していることがわかる。また、就学援助として支給される金額は、受給家庭における教育費支出の約7割を占めており、教育費援助として一定の意義があることを確認した^②。

就学援助制度は、戦後、長期欠席児童生徒が多いことが社会的問題となって整備が進められた。当時、とくに中学生は、家庭の貧困および経済的理由による長期欠席生徒が多く、生活保護の教育扶助を受けずに、生計維持のために労働しなくてはならないものが少なくなかった。これらの児童生徒に対する経済的援助として、生活保護の拡大に重点が置かれていたが^③、国家にとっての財政的負担の重さから、生活保護よりも国庫負担率が低い就学援助制度が整備された。以上の成立過程を検討した日永(1989)は、国の財政的負担に対する忌避意識が表れていることを指摘している^④。このような問題提起が約30年前からなされていたが、この点について十分に検討されることのないまま、一般財源化によって市町村の財政的負担がさらに増大することになる。

三位一体改革の際の国会答弁では、一般財源化がなされても就学援助制度は従来どおり実施されることが強調されている^⑤。しかし、一般財源化以降、先行研究によって、一部市町村が支給する給食費や修学旅行費を減額した、もしくは、認定者を減らしたことが報告されている(藤本2006)。事例の整理を試みた藤本は、論文の最後で「就学援助そのものが形骸化」することを危惧している。小林(2010)は一般財源化以降、1人あたりの援助額も減少した可能性

が高いことや、準要保護率が0%の市町村が増加したことを明らかにしている。以上より、三位一体改革による一般財源化は、市町村の就学援助制度の運用に大きな影響を与えたことがわかる。さらに、湯田(2009)は、市町村の人口規模に着目して、全国の市町村に対する質問紙調査の分析を行うことで、制度の運用実態や準要保護率の市町村間格差を明らかにした^⑥。現在、就学援助制度は、準要保護率が30%を超える市町村もあれば、一方で0%の市町村もあり、日本全国で同じ制度運用が行われているとは考えがたい状態となっている。

第2章、第3章では、市町村の制度担当者に対してインタビュー調査を行い、認定者数および総支給額、支給品目とその単価、保護者への周知・広報、認定過程および就学援助の支給方法、民生委員の関与、一般財源化以降の制度運用の変化について分析した。分析は、教育委員会事務局担当者に対するインタビュー調査および提供いただいたデータをもとに行った。

第2章で分析した河内町は、茨城県南部に位置する、人口約9000人の町である。河内町の準要保護児童生徒数は、一般財源化以降半減している。その要因は、準要保護について統一的な認定基準が定められることのないまま、就学援助制度が一般財源化によって市町村の単独事業となったことによる当時の制度担当者の混乱と、認定基準の厳格化であると推測できる。この認定基準の厳格化によって不認定者が出た例も確認された。

一方、河内町は近年、制度広報を町内の全家庭に対して毎年度実施するようになり、準要保護児童生徒数が増加傾向にある。この傾向からは、先行研究でも指摘がなされているとおり、就学援助制度の運用において制度周知・広報は重要な要因であることが推測できる^⑦。河内町は、町のホームページ上の制度広報の整備等、今後もより一層制度周知・広報に力を入れる姿勢をみせている。

認定過程を確認すると、民生委員が関与していることがわかる。民生委員は、申請書を提出した家庭の生活状況を調査し、その結果を教育

委員会に報告している。しかし、民生委員が調査する地区によって申請数が異なるため、すべての民生委員から報告が提出される時期を正確に予測することが困難である。その結果、提出期限に猶予を設けており、認定過程でもっとも時間を有するプロセスとなっている。

第3章で分析した大洗町は、茨城県東部に位置する、人口約17000人の町である。大洗町の準要保護児童生徒数は、一般財源化の後も維持・増加傾向にある。また、他の市町村ではみられない、「新入学スタート支援費」という大洗町オリジナルの品目を支給していることがわかった。運用主体が市町村であることを活かすことができている、肯定的に評価することができる。

認定過程を確認すると、河内町と同じように民生委員が関与していることがわかる。大洗町の民生委員は、申請書の内容の確認だけでなく、稀にはあるものの、就学援助の必要性が高いと思われる家庭の情報を教育委員会へ伝えることをとおして、家庭と行政サービスの接続に寄与していた。この民生委員の関与の在り方は、就学援助の認定過程への民生委員の関与を否定的にとらえた先行研究^⑧や、認定過程に民生委員が携わっている市町村に対して一定の示唆を与えることができる。

しかし、制度周知・広報は、町のホームページによる広報と新入学児童生徒の保護者に対する入学前の学校説明会の際のみであり、前章で分析した河内町と比較すると機会が少ない。また、一般財源化以降、財政面の課題が深刻であることを担当者の語りから確認した。

なお、河内町と大洗町の制度運用の課題の共通点としては、就学援助制度の制度案内書にある認定基準の例示が寡少であること、現在においても全国的な統一基準がないことで制度運用に苦心しているということ、要保護児童生徒に対する援助品目すべてを準要保護児童生徒に対して支給することができていないことがあげられる。また、両町ともほかの市町村の運用の動向を注視する傾向があることも確認した。

終章ではこれらの知見を総合し、これからす

べての市町村で充実した制度運用が行われるためになすべき方策について5点検討・提案した。

1点目は、統一的な認定基準の策定である。調査した両町の制度担当者からは、全国的基準が全く定められていないことによって現在においても制度運用に苦心していることが伺え、他の市町村と足並みを合わせるように制度運用をしていることを確認した。また、他の市町村と足並みを合わせる理由は他市町村からの転入、他市町村への転出があった際、以前は受給できたが転入転出の後に受給できなくなった、ということを防ぐためでもある。全国で同じ基準で認定を行うことができるよう、統一された認定基準を策定する必要がある。これによって、他市町村への転入による就学援助の非受給がなくなり、担当者の制度運用上の不安を緩和・除去することが期待できる。

2点目は、援助品目の最低基準の策定である。筆者が調査した両町ともに、要保護児童生徒に対する就学援助の国庫補助対象品目すべてを準要保護児童生徒に対して支給できていない。認定基準だけではなく、認定者に対する品目も最低限の基準を設けることで、援助の内容を保障すべきである。なお、援助品目は、著しく強固な基準を設けてしまうと、大洗町の新入学スタート支援費のような、市町村のオリジナル品目も強制的に停止に追い込むことになる。そのため、援助品目は最低基準を定めることに留意したい。

3点目は、全国的実態調査の拡充ならびに調査結果への市町村の連絡先の掲載の徹底である。従来の調査項目だけではなく、学校長や民生委員との関与、オリジナル品目の有無なども調査すべきである。筆者が調査した両町ともに他の市町村の運用の動向を注視することを確認した。調査結果を公表する際、市町村の連絡先の掲載も徹底することで、市町村間の情報交換を促進し、制度運用について見直す契機を与えることができるだろう。

4点目は、制度周知・広報の充実である。これは各市町村が徹底する必要がある。筆者が調査した両町では認定基準の例示が寡少であった。

認定基準は住民にとって、制度対象者になるか判断する際の尺度となる。そのため、充実した内容の掲載が求められる。また、湯田（2009）は自身の質問紙調査の分析をとおして、制度広報を全くしない市町村もあることを指摘している。河内町の分析を鑑みるに、制度広報の充実によって制度認知が向上し、その結果、準要保護児童生徒数の増加に寄与する可能性が高い。市町村は、今後制度周知・広報を内容、機会ともに充実させる必要がある。

5 点目は、国の財源負担の在り方について検討することである。すでに多くの先行研究が指摘しているとおり、本研究でも、担当者が運用の際に財源問題で苦心する様子が確認された。また、国が新たに認定基準や援助品目の最低基準を定めるとなれば、認定者数や援助品目が増加する市町村が現れる。このような市町村は、財政がひっ迫する恐れがあるため、就学援助制度における国の財源負担の在り方について今後議論を進めていく必要がある。

最後に、一般財源化の影響だけでなく、その影響を分析した研究もより批判的にレビューする必要があったこと、そして、インタビュー対象を教育委員会事務局の制度担当者に限定したことを課題として指摘した。

註

(1) 本研究ではとくに断りが無い限り、三位一体改革による準要保護にかかる国庫補助金の一般財源化を意味するものとして「一般財源化」の文言を用いている。

(2) 小西（2004）。

(3) 文部省・厚生省・労働省「文部事務次官・厚生事務次官・労働事務次官連達『義務教育諸学校における不就学及び長期欠席児童対策について（昭和30年9月30日 文初中第371号、厚生省文児第188号・収婦第44号）』」。

(4) 菅並（1989）も市町村の財政的負担の重さを問題視している。

(5) 塩谷文部科学副大臣発言 第162回国会、参議院文部科学委員会、平成17年3月22日議事録。

(6) 湯田は、市町村の人口規模を8千人未満、8千～2万人、2～5万人、5～15万人、15～70万人、70万人以上、そして東京都特別区にグループ分けして分析している。

(7) 湯田（2009）。

(8) たとえば、小川（1980）は、就学援助の不認定に対する不服申し立てを分析し、認定過程に民生委員が関与することで、就学援助の認定を抑制してしまうことを危惧している。

引用・参考文献資料

小川政亮（1980）「就学保障のための条件整備の一断面―権利としての就学援助の観点から―」、『小川政亮著作集4』（2007）pp.256-287、小川政亮著作集編集委員会

小川正人（2010）『教育改革のゆくえ：国から地方へ』ちくま新書

小西祐馬（2004）「就学援助の現状と課題」、『北海道大学大学院教育学研究科紀要』95号、pp.191-205

小林庸平（2010）「就学援助制度の一般財源化―地域別データを用いた影響分析―」、参議院常任委員会調査室・特別調査室『経済のブリズム』No78、pp.31-51

菅並茂樹（1989）「戦後における貧困児童生徒就学奨励策の展開―『就学援助法』制定の経緯を中心に―」、『東北大学教育学部研究収録』20号、pp.49-62

内閣府（2014）「子供の貧困対策に関する大綱」（<http://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/taikou.pdf>）平成28年12月11日最終アクセス

日永龍彦（1989）「就学援助制度の仕組みと問題―『就学援助法』成立時の問題分析を中心に―」、『九州大学教育学部教育行政研究』4号、pp.27-40

藤本典裕（2006）「教育費の保護者負担と就学援助制度についての一考察」、『東洋大学文学部紀要』31号、pp.219-243

文部科学省（2015）『『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果』（http://www.mext.go.jp/component/a_men

u/education/detail/_icsFiles/afldfile/2015/
10/06/1362483_19_1.pdf) 平成 28 年 12 月
11 日最終アクセス

湯田伸一 (2009) 『知られざる就学援助：驚愕
の市区町村格差』学事出版