

研究指導 石光 真 教授

日本の就学援助制度

円谷 久美子

1 研究目的

2007年、文部科学省の全国小中学校における学校給食費の徴収状況の調査により、未納額が約22億円にのぼることが明らかとなった。ⁱその原因として、保護者の規範意識の欠如に次いで経済的困窮が挙げられ、同調査の通知では、就学支援制度や生活保護制度の申請漏れが指摘された。ⁱⁱ

本研究は、全国的に制度化されている生活保護制度と対をなす、就学援助制度の問題点について考察することを目的とする。

2 就学援助制度について

2-1 概要

憲法第26条、教育基本法第4条、学校教育法第19条に基づいて、義務教育諸学校の教育を保障するために市区町村が小・中学生のいる家庭に学用品費や入学準備金、修学旅行費、給食費、医療費などを援助する制度で、援助の基準及び範囲について、就学援助法、学校給食法、学校保健安全法及び係る施行令により定められている。ⁱⁱⁱ

「2007年全国調査」によると、2007年7月1日現在(2006年実績、2007年5月1日～8月1日時報告を含む)の就学援助受給率平均は9.9%であり、義務教育段階の児童生徒のうち、およそ十人に一人がこの制度を利用していると推測される。^{iv}

2-2 財源

就学援助制度は市区町村が実施し、その費用の2分の1を予算の枠内で国が補助する仕組みになっていたが、小泉内閣の「三位一体改革」の流れの中で、就学援助法などが改正され「準要保護」^vに対する国の補助金の廃止に伴い、使い道を限定しない地方交付金に一般財源化された。^{vi} 図1 図2

この改正で市区町村への準要保護に対する国庫補助が廃止されたことにより、就学援助に関する国からの市区町村への財源保障は大きく後退した。また、その取り扱い

はそれぞれの自治体の裁量に任されることになり、その結果、市区町村によっては準要保護の認定基準や給付水準の低下の動きが出ている。^{vii}

2-3 問題点

就学援助法の第1条では、就学困難な児童・生徒に就学奨励を行う地方公共団体に対し、国が必要な援助を与え、義務教育の円滑な実施に資することを目的とする旨が述べられている。^{viii}

しかし、国としての統一した制度の定めがないため、その事業内容は市区町村に任される部分が大きく自治体ごとに認定の基準や方法、援助する内容の違いがある。^{ix}「2007年全国調査」では、「就学援助事務取扱要綱を作成している」と答えた自治体は、回答自治体1081のうち571(52.8%)にとどまり、一方で「就学援助事務取扱要綱・手引とも作成していない」と答えた自治体が239(22.1%)に及び、運用規定の整備は進行途中である。^x

就学援助受給率には大きな地域間格差があるが、それは自治体規模や事務水準との関係が考えられる。とくに、人的経費の縮小を迫られる自治体などでは、制度運用改革を進めることは困難で、運用に係る統一基準が多くの自治体担当者から求められている。^{xi}

「2007年調査」における財源措置のあり方に対する自治体担当者の回答(回答自治体数1052) <図3>では、「現行制度でよい」とする回答は5.7%(61自治体)にとどまり、逆に「全額国庫負担」を支持する回答は32.1%(343自治体)、「現行制度でようやく何らかの財源担保の制度が必要である」とする回答は27.1%(290自治体)、「2004年度以前通りの補助制度が必要」とする回答が26.7%(286自治体)であり、国の関与を必要とする意見が多い。^{xii}

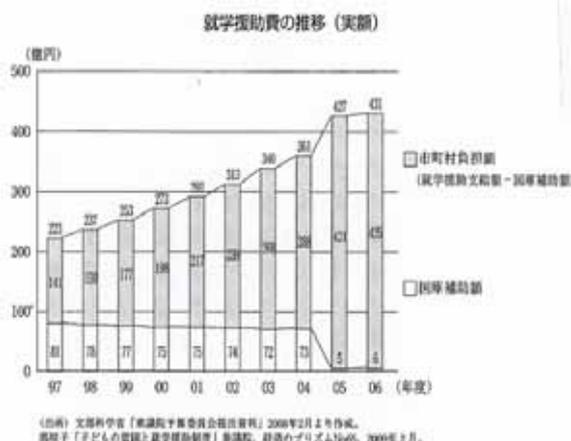
図1 教育扶助(生活保護)と就学援助の扶助範囲^{xiii}

		保護者が義務教育のために支出する主な経費			
		学校給食費	通学用品費	学用品費	修学旅行費
要保護者	生活保護の教育扶助を受けている小中学生	教育扶助			
	保護を必要とする像対にあるが、教育扶助を受けていない小中学生	就学援助(国庫負担)			
準要保護者	要保護者に準ずる程度に困窮している小中学生	就学援助(国庫補助廃止、市町村の一般財源化)			

経費並びに学校給食の運営に要する経費のうち政令で定めるものは、義務教育諸学校の設置者の負担とする。2 前項に規定する経費以外の学校給食に要する経費(以下「学校給食費」という。)は、学校給食を受ける児童又は生徒の学校教育法第十六条に規定する保護者の負担とする」と定められており、ここで指定する保護者とは9年の普通教育(義務教育)を受けさせる義務のある保護者をいう。

2007年1月、文部科学省は、『学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について^{xvi}』において学校給食費未納額が約22億円発生していることを明かした。平成17年度における、学校給食(完全、補食、ミルク給食含む)を実施している全国の国公立小中学校の学校給食費の徴収状況の調査で、調査期間は、平成18年11月～12月である。

<図2> 就学援助費の推移^{xiv}



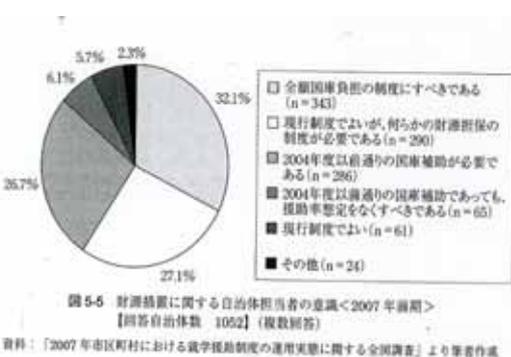
調査結果の内の、「児童生徒の毎の未納の主な原因について」では、「保護者としての責任感や規範意識」が回答の多くを占めた。^{xvii} 一般に所得が低ければ、給食費を払えなくなるのは当然である。しかし、給食費はそれほど高いものではないため^{xviii}、「払えない」のではなくて「払わない」のだといわれているのが現状だ。ただし、生活保護による教育扶助や就学援助の給食費の補助の利用状況の面からも問題点がある。

3-2 学校給食費未納の現状

『学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について』より平成17年度時点におけるデータを参照する。

- 未納問題が起きている学校...全国公私立小中学校の約44%
- 未納者...児童生徒の約1%
- 未納額約22億円の内訳
 - 小学校...13億626万円
 - 中学校...9億2337万8千円
- 年間学校給食費総額
 - 小学校...2292億6923万7千円
 - 中学校...1219億6692万7千円
 - 全体...4212億3620万1千円
- 年間学校給食費における未納額の割合
 - 小学校...0.4%
 - 中学校...0.8%
 - 全体...0.5%

<図3> 財源措置に関する自治体担当者の意識^{xv}



3 学校給食費未納問題

3-1 概要

学校給食費とその負担は、学校給食法第4章第11条より『学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する

3-3 問題点

この学校給食未納問題を受けて、原田泰氏の著書で

は、都道府県別の未納率と失業率、県民所得を示すグラフを用いて、未納率と県民所得の決定係数は 0.11 であるのに対して、未納率と失業率の決定係数は 0.42 であり、未納率の 4.2% が失業による経済的困窮によると説明できることが示されている。^{xix}

同項において、未納額 2.2 億円について「払われるべき給食費 4210 億円のうち、未納の額は 2.2 億円で 0.5% にすぎない。」「そのうちの相当程度 (42%) は失業による経済的困窮という、正当な理由によって説明できる」とし、保護者モラルの低下はあるにせよ、著しい理由ではないとしている。^{xx}

確かに、保護者のモラル低下、「払わない」意識をいうよりも、失業によって給食費が「払えない」ほど困窮している人たちが多いということのほうが、叫ばれるべきことだ。そして、この給食費未納問題は、彼らに対する福祉や援助がなされていないことに本質がある。そもそも、こういう人たちに対して使うための税源があるのにも関わらず、それが何らかの不備で使われなかったことを問題視すべきである。

したがって受給資格があるのにも関わらず何らかの理由でそれを受けられない人がいることが指摘できる。それに加え、2.2 億円の額を福祉政策として個人に使ったと考えれば、原田氏の言うように、これまでのハコモノ投資などに対する額と比べれば少ないもので、個人に直接投資するほうが、今の時代では無駄が少なく有効である。^{xxi}

4 就学援助制度の自治体間格差

4-1 受給率と運用実態

給食費未納の問題から、援助の運用実態に関する問題が浮かび上がった。根本には、やはり制度運用の自治体間格差の問題が存在しているようだ。ここで、湯浅伸一氏の『知られざる就学援助 驚愕の市町間格差』からのデータを引用する。

運用事務が整備されていない自治体、民生児童委員に依存傾向にある自治体ほど受給率が低い。加えて、自治体規模が低いほど (人口が少ない自治体ほど) 運用事務が整備されていない傾向がある。^{xxii}

これらから、自治体間の事務運用に係る格差が、就学援助の受給率の自治体間格差を生み、それが困窮による学校給食費未納者発生につながったことが考えられる。

4-2 運用実態調査

実際に福島県内ではどのような就学援助の運用実態となっているのかを知るために 3 つの自治体の担当者からヒアリング調査を行った。

調査の概要

調査期間: 1 月 19 日 (月) ~ 1 月 28 日 (木)

調査方法: 電話での聞き取り (1 月 19 日 (月)、20 日 (火))、文書 (e-mail での質問表)

調査対象: 郡山市役所・会津若松市役所・白河市役所

調査結果^{xxiii}

郡山市

郡山市は、条例によってではなく、おおまかに「郡山市就学援助事業実施要綱」のひとつによって就学援助が定められている。

また、就学援助についてどのように行っているのか申請方法や広報の有無等を聞いたところ、「申請方法は、学校、学校教育委員会に直接申請する。広報は「広報こおりやま^{xxiv}」で年 1 回行っている。公式 HP では 1 年中載せている。各公立小中学校で新入生に対しチラシ配布を行っているが、あとは各学校にお任せしている」ということだ。

三位一体の改革の前後で何か変わったことがあるかどうかについては、「国の補助の対象である要保護者は少なく、市町村が援助する準要保護者は多いので…」という回答であった。根本的に就学援助の財政の大部分の負担は市にあると自覚しているということだろう。しかしながら、市の負担はやはり大きくなったかどうかという質問に対しては負担の増大を肯定し、国庫負担にすべきだと思うかどうかについては、「全額ではなくとも、一部はやっぱり欲しい。」と、少なくとも財政的に困難な思いのある市の心中を明かした。しかしながら、最初から市が実施主体となっているということを前提として回答をされたため、財源の国庫負担への明確な要求はみてとれず、財政的な危機意識は小さいようだ。

会津若松市

会津若松市でも、就学援助制度を条例によってではなく、「会津若松市要保護及び準要保護児童生徒に対する就学援助費に関わる事務取扱要領」によって定めている。しかし、市ではさらに「就学援助制度の手引」も設けている。担当者が直接手引きを送ってくれ、そこで支給額の例や、受給資格についてわかりやすく解説されていることを確認した。広報については、市の HP、市政だより等で周知し、そして、各小中学校で適宜保護者へ

説明する機会(入学前、入学時の学校説明会や保護者会など)を設け、周知しているようだ。三位一体の改革の前後で何か変わったことはあったかどうか、市の負担は増えたかどうかについては、“平成17年度から国の補助が廃止された。国の補助廃止に加え最近の社会経済状況の悪化による受給者数の増加により(市の)負担は大きくなっている。”^{xv}との回答があった。また、国庫負担にすべきかどうかの質問には、“平成17年度より国からは補助金廃止に伴い地方交付税交付金として就学援助費が措置されていることになっているが、その額は十分でなく、また、交付税の性格として市町村の裁量で使用できることから、明確に就学援助費に充てることができない。国庫補助制度にはこだわらないが、市の負担額が増加の一途を辿っていることから、就学援助費として明確な国からの支援をお願いしたい”と、こちらは財源の国庫負担への積極的な回答があり、財政的に困難な思いのある市の心中を明かした。

白河市

「白河市就学援助条例」、「同条例施行規則」を定め、さらには自治体ホームページに援助制度の根拠となる文書(おしらせ)を載せている。前項1. 受給率と運用実態より、受給率は高いことが予想される。

なお、白河市に国庫負担について前述の自治体と同様の質問を行ったところ、“事業費の全額を補助金として国が負担してはどうか”と、3市の内で財源の国庫負担に最も積極的で具体的な回答があった。

5 考察

就学援助制度の根本的な問題には自治体間格差がある。事業自体が地方にまかされているため自治体によって運用実態にかたよりのある。運用実態のかたよりに、財源措置の問題が関わっている。財政規模の小さな自治体ほど、制度運用がきちんとなされておらず、それは国庫補助が低いことが関係している。

就学援助制度が受けられず均等な教育機会、環境を与えられない子どもたちの将来への影響は計り知れない。給食費未納問題の保護者の生活状況の実態からも就学援助制度の運用をより強化すべきとの結果がみえた。

また、福島県の3つの自治体の運用実態の比較から、周知や規定がより徹底されている自治体ほど、国庫負担への要求が明確で、周知や規定がより徹底されていない自治体ほど、国庫負担について明確な言及が少な

く、就学援助に係る財政の危機意識が小さいことがわかった。

以上のことから、就学援助制度の自治体間格差の問題性が明らかとなった。したがって今後は、就学援助法の国庫補助額規定部分の再検討、援助に対する国庫補助額の見直しが対応策として考えられるのではないかと。

参考文献・参考 URL

- 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市町間格差』学事出版 / 2009
 就学援助制度を考える会『よくわかる就学援助制度』学事出版 / 2009
 原田泰『日本はなぜ貧しい人が多いのか』 / 2009
 法律データ提供システム
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>
 郡山市ホームページ
<http://www.city.koriyama.fukushima.jp/index.html>
 会津若松市ホームページ
<http://www.city.aizuwakamatsu.lg.jp/>
 白河市ホームページ
<http://www.city.shirakawa.fukushima.jp/cgi-bin/>

- i [出所] 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/01/07012514.htm
- ii [出所] 同上
- iii [出所] 就学援助制度を考える会『よくわかる就学援助制度』学事出版 / 2009 / p8
 法令データ提供システム
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/idxsearch.cgi>
 日本国憲法
 教育基本法
 学校教育法
 就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律
 同法施行令
 学校給食法
 同法施行令
 学校保健安全法
 同法施行令
- iv [出所] 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市町間格差』学事出版 / 2009 / p19
- v 就学援助の対象のうち、生活保護法の規定による保護を受ける世帯が「要保護世帯」、これに準ずると認められた世帯が「準要保護世帯」
- vi [出所] 就学援助制度を考える会『よくわかる就学援助制度』学事出版 / 2009 / p25
- vii [出所] 同上 / p25~26

-
- viii [出所] 同上 / p8~9
- ix [出所] 同上 / p9
- x [出所] 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市町間格差』学事出版 / 2009 / p20
- xi [出所] 同上 p143
- xii [出所] 同上 / p144
- xiii (注)「保護を必要とする状態にあるが、教育扶助を受けていない小中学生」には、主に教育扶助以外の扶助を現に受けている者が該当する。
[出所] 就学援助制度を考える会『よくわかる就学援助制度』学事出版 / 2009 / p11(データのみ引用。表は筆者作成)
- xiv [出所] 同上 / p27
- xv [出所] 湯田伸一『知られざる就学援助 驚愕の市町間格差』学事出版 / 2009 / p130
- xvi [出所] 文部科学省「学校給食費の徴収状況に関する調査の結果について」
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/19/01/07012514.htm
- xvii [出所] 同上
- xviii 平成17年度の学校給食費平均小学校で 3,923 円、中学校で 4,510 円。
- xix [出所] 原田泰『日本はなぜ貧しい人が多いのか』 / 新潮社 / 2009 / p41
- xx [出所] 同上 / p42
- xxi [出所] 同上 / p42~43, p101
- xxii [出所] 湯田伸一『知られざる就学援助制度』学事出版 / 2009 / p121 ~ 124、 p118
- xxiii 調査結果は回答の要約を含む。
- xxiv 郡山市が毎月発行する広報誌
- xxv ()内は筆者の補足