

就学援助制度の現状

——大阪府内の市町村へのヒアリング調査より——

藤澤宏樹

はじめに

- 1 就学援助制度の実証的研究の展開
- 2 大阪府内の市町村へのヒアリング調査
おわりに—考察と今後の課題

はじめに

家族資本の格差が子どもの学力格差につながるということは、もはや「定説」であるとされる¹⁾。たとえば、生活保護世帯および準要保護世帯の生徒が仮に高校進学を果たしたとしても、中退するケースが多く、そして、学力や登校状況、世帯が教育にかかる費用などの点で、保護を受けていない世帯との間に多くの格差があることがすでに明らかにされている²⁾。また、就学援助制度³⁾を利用する世帯の児童生徒の学力が、相対的に低いというデータもすでに明らかにされている⁴⁾。

近年、就学援助制度を利用する世帯が急増している。大阪市では、市の児童生徒数の30%をすでに超えており、全国では12%を超えている⁵⁾。上の「定説」に基づけば、大阪市の30%以上もの子どもたちが、低学力のまま学力が向上しないという「危機」にさらされていることになる。このことは、小学生・中学生の段階で、親（保護者）の経済力に左右される形で、既に回復不可能な差がつけられつつあることを意味している。そのうえ、そこから生じる結果については「自分が頑張っていないから勉強ができないのだ」として、自己責任が強調されるという構図は、とうに出来上がっている。低所得世帯の教育（費）をめぐる問題状況はきわめて深刻なのであり、家族の自助努力のみで解決できるレベルに

-
- 1) 荻谷剛彦「学力の階層差は拡大したか」荻谷・志水宏吉編『学力の社会学』（2004）127頁。
 - 2) 高山武志「教育と貧困」江口英一編著『社会福祉と貧困』（1981）115頁以下、杉村宏「子ども・家族・貧困」白沢久一・宮武正明編著『生活関係の形成』（1987）108頁以下、久富善之『豊かさの底辺に生きる』（1993）、青木紀「貧困の世代的再生産」庄司洋子・杉村宏・藤村正之編『貧困・不平等と社会福祉』（1997）129頁以下、青木紀編著『現代日本の「見えない」貧困』（2003）、小西祐馬「生活保護世帯の子どもの生活と意識」教育福祉研究9号（2003）9頁以下、荻谷前掲論文など。
 - 3) 本稿において就学援助制度とは、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、学校給食法、学校保健法の三つの法律にもとづく低所得世帯への援助をさす。
 - 4) 朝日新聞2006年3月25日朝刊。
 - 5) 朝日新聞2006年1月3日朝刊。

は到底ない。

ところが、教育、社会保障制度は家族依存の度合いを強めている。生活保護世帯の母子加算の廃止や児童扶養手当の削減など、枚挙に暇がない。本稿のテーマである就学援助制度についても、義務教育費国庫負担法の改正により、就学援助制度から「準要保護」の文言が消滅し、文科省補助金は削減され、国は準要保護の領域から事実上撤退した。結果、市町村の就学援助関連予算は削減の方向にある。そして、経済的負担は家族に押しつけられているのである。

このような危機的局面にもかかわらず、就学援助制度研究はほとんど深まっていない。理論的研究については、1970年代から1980年代前半にかけて、小川政亮による詳細な就学援助制度研究⁶⁾があったが、小川論文以降、本格的な論考は登場していない⁷⁾。また、実証的研究について、市町村を対象とした調査は、近年ではアンケート調査のみなのであって、ヒアリング調査は1983年の小川らのグループによるもの以来、管見の限り、見あたらない⁸⁾。そこで、本稿では、実証的研究のこの間隙をうめるべく、市町村における就学援助制度の現状を、ヒアリング調査によりあきらかにしようと試みた。大阪府内のA市およびB市の教育委員会のご協力により、ヒアリング調査を行うことができたので、ここに報告したい。本ヒアリング調査により、実証的研究の間隔を、わずかではあれ、うめることができることになり、この点に本稿の意義がある。調査項目は、法形式、権利性、主体規定、認定基準、手続、給付方法、適用状況等である。調査項目については、小川らの調査項目を基本的に踏襲した。その理由は、小川らの調査が詳細であることと、調査項目を踏襲することによって、今後の課題も示しやすくなるのではないかと考えたためである。

本稿は次の手順で論じられる。まず、これまでの就学援助制度に関する実証的研究の展開をあとづけ、次に、調査内容を報告する。

1 就学援助制度の実証的研究の展開

古くは1964年の文部省調査⁹⁾、1979年の自治体問題研究所の調査¹⁰⁾がある。前者は、就学援助制度成立後、初の全国的な調査である。当時、就学援助制度の実施率が13%であっ

6) 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) 230頁以下(論文初出は1974)、同「就学保障のための条件整備の一断面」同書256頁以下(論文初出は1980)。

7) 就学援助制度をめぐる理論状況については別稿で論じている。藤澤安樹「就学援助制度の再検討(1)」大阪経大論集58巻1号(2007) 199頁以下。

8) 井上英夫・小川政亮・河合克義・倉岡小夜「就学援助制度——若干の地方自治体の概況調査報告」教育条件法制研究(日本教育法学会教育条件整備法制研究特別委員会編) 3号(1983) 16頁以下。

9) 文部省『就学援助制度に関する調査報告書』(1965)。この調査の詳細については、菅並茂樹「戦後における貧困児童生徒就学奨励策の展開」研究集録(東北大学教育学部教育行政学・学校管理・教育内容研究室編) 20(1989) 49頁以下、同「戦後における就学援助策の検討」東北生活文化大学三島学園女子短期大学紀要27(1996) 45頁以下。

10) 「各市の就学援助について」(1)~(2) 住民と自治1979年8月号90頁以下、同年9月号90頁以下。

たこと、財政力の弱い市町村ほど援助を行う必要に迫られながら、援助が実施されていないことなどがあきらかにされている。日本初の就学援助調査である点でこの調査は重要である。後者は、全国の市と特別区を対象とした調査である。調査方法は不明であるが、アンケートによるものと思われる。そこでは、就学援助のPR、申請、支給方法、認定基準、支給内容が調査されている。この調査は文部省調査よりも詳細に現状を明らかにしている点で有意義である。しかし、調査方法が明示されていないため、利用しづらいという欠点がある。その後、しばらくの間、実証的研究は見られなくなったが、近年再び行われるようになってきている。以下、紹介したい。

1-1 2006年文科省によるアンケート調査

文科省は、2006年に市区町村教育委員会を対象とした調査を行っている¹¹⁾。この調査では、就学援助制度を利用している児童・生徒数が最近10年間で大幅に増加した主な要因について、調査対象となった市区町村の教育委員会が、①企業の倒産やリストラなど経済状況の変化、②離婚など母子・父子家庭の増加などによると分析していることを公表した。認定基準については、2005年度に準要保護者の認定基準を変更したのが123教委、うち認定基準引き下げが87教委、認定基準を変更せずに支給額を減らしたのが13教委、認定基準を縮小した上にさらに支給額を減らしたのが5教委、認定基準の緩和が14教委、認定基準を変えずに就学援助受給額を増やしたのが2教委などとなっている¹²⁾。この調査については、多くの市区町村で、就学援助制度利用者の急増に対応して、対象者をしぼる方向で検討が始まっているとの記事がある¹³⁾。

1-2 大阪府教職員組合によるアンケート調査

大阪府教職員組合事務職員部によるアンケート調査がある¹⁴⁾。この調査は、文科省調査をふまえて、2005年10月と2006年7月の2度にわたって大阪府において行われたアンケート調査である。この調査では、申請方法、申請時期、認定基準、対象費目、支給方法が調査対象となった。そして次の結果が得られた。2005年度においては、義務教育費国庫負担制度の見直しに連動する形で、ほとんどの市町村で認定基準額が引き下げられた。2006年度においては、生活保護基準額は据え置かれているにもかかわらず、多くの市町村で認定基準額が引き下げられた。生活保護基準額の1.2倍から1.1倍に引き下げたり、借家と持ち家の区分を設けたりなどである。支給額の顕著な引き下げは見られないにしても、国基準

11) 文部科学省「就学援助に関する調査結果について」(2006)。この文書は教育情報ナショナルセンター (<http://www.nicer.go.jp/>) より入手した。

12) 内部学「リストラや離婚で増加、と分析 文科省が教委対象に『就学援助調査』」内外教育5663号(2006)4頁。

13) 朝日新聞2006年6月17日朝刊、「都市の準要保護児童生徒の就学援助に関する調べ6割が認定基準見直しへ——地方行財政調査会だより」地方行政2006年11月16日号12頁。

14) 高木紀明「大阪の就学援助制度について(アンケート調査より)」教育評論716(2006)38頁以下。

以上に支給していた費目を国基準にまで縮減する市町村もあった。

今後の就学援助制度の展望については、「就学援助制度受給家庭の増加傾向と国庫補助の廃止により、ますます市町村の負担が強えられる中二〇〇七年度以降も、認定基準や支給額の見直しが行われることが十分予想される」としている。この分析は正鵠を射ている。

1-3 全国学校事務職員制度研究会による調査

全国学校事務職員制度研究会による調査もある¹⁵⁾。埼玉県東部地区の就学援助制度の実態について、①2005年度の準要保護児童生徒に対する比率、②「就学援助制度お知らせ」の配布対象、③お知らせに認定金額の目安の有無があるかどうか調査された。この調査では、②については、全員に配布していたり、新入生のみ配布していたりと、地区によってばらつきがあり、③については、認定金額の目安を掲載していない地区が多いという結果がえられた。

1-4 就学援助制度利用世帯を対象としたヒアリング調査

教育社会学の立場から就学援助制度利用世帯を対象とした調査が行われている。

小西祐馬は、教育社会学の立場から、実際の家庭の生活、子どもの生活、すなわち家庭の教育費の支出や就学援助制度への意識・態度の実際からこの制度を検討している。当該世帯へのヒアリング調査、北海道の生活環境調査などを紹介検討しながら、国や市区町村が実情を考慮しないまま補助金を削減し基準を下げようとしているのは問題であるとする。その上で、就学援助の根拠とされる教育の機会均等の原理について、義務教育段階においてのみ就学を保障するというのではなく、その後の進学・進路も含めた長期的な視点から、子どもの発達・教育を保障することが望まれるとする。就学援助制度自体については、義務教育の無償が授業料と教科書の無償にとどまっている現在、不平等是正のために必要不可欠なものであると評価している¹⁶⁾。いわく、「相対的に利用しやすい就学援助制度が存在することによって、生活保護では捕捉できない低所得層への援助が行えるという点に、『教育の機会均等』の理念が生かされているとも言えるのではないだろうか」というのである。

小西の調査は、就学援助制度利用世帯に直接ヒアリングを行っており、貴重な業績であるといえる。なお、小西は、調査を踏まえて、子育てや教育の「脱家族化」を図るべきであると主張しているが¹⁷⁾、この論点については、他日検討する機会を持つことにしたい。

15) 全国学校事務職員制度研究会「給食費未納問題と就学援助制度の実態」学校事務58巻2号(2007)58頁。

16) 小西祐馬「就学援助制度の現状と課題」北海道大学教育学研究科紀要95号(2004)191頁以下。

17) 同「子どもの貧困とライフチャンスの不平等」岩川直樹／伊田広行編著『貧困と学力』(2007)131頁注14。

1-5 市町村を対象としたヒアリング調査

1983年に行われた、小川らによる調査は、市町村を対象とした唯一のヒアリング調査である¹⁸⁾。

この調査においては、茨城県日立市、東京都足立区、同中野区、千葉市、千葉県松戸市、神奈川県川崎市、石川県金沢市、長崎県香焼町が対象となった。調査項目は、(1)法形式、(2)権利性、(3)主体規定、(4)認定基準、(5)手続、(6)給付方法、(7)適用状況である。

(1)法形式については、川崎市が教育委員会規則を定めているほかは、事務の取り扱い要領等を記した内部文書によっているところが大部分であった。(2)権利性については、憲法に基づく権利であることを当局が強調していたのは香焼町であった。川崎市は「奨励金を受けることのできる者」と権利的表現をとり、足立区が学校教育法にもとづく自治体事務であることを明示していた。(3)主体規定については、「経済的理由で就学困難な者」と規定するところが一般であった。(4)認定基準については、所得基準を示すところと、文部省の示した項目をそのまま用いているところがあった。(5)手続については、どの自治体も申請主義を採っていた。ただし、申請書類の入手方法やPR方法が異なっていた。(6)給付方法は、銀行口座振り込み、現金給付、現物給付など多岐にわたっていた。(7)適用状況は、自治体による差が大きかった。小学校についてみれば、足立区は32.0%、日立市は1.2%であった。

この調査は、市町村の状況をヒアリング調査により詳細にあきらかにしている点で意義がある。今日においても、法形式を検討したり、申請書類にどのような目的が記載されているかというような視点は、依然として有効である。しかし1983年の調査であるため、新たに調査を行う必要がある。

2 大阪府内の市町村へのヒアリング調査

市町村へのヒアリング調査が1983年以降見あたらないことは、就学援助制度研究にとって不幸である。就学援助制度の実施主体は市町村であるのだから、市町村へのヒアリング調査は不可欠なのである。今回、大阪府内A市およびB市の教育委員会にご協力いただくことができたので、概況を報告したい。調査項目は、(1)法形式、(2)権利性、(3)主体規定、(4)認定基準、(5)手続、(6)給付方法、(7)給付内容、(8)適用状況である。調査は、2007年12月～1月にかけて行った。

2-1 大阪府A市の就学援助制度の状況

(1)法形式：教育委員会規則の形式で定められている。

(2)権利性：教委規則には特段の規定はない。

(3)主体規定：「平成19年度就学援助制度のお知らせ」（以下「お知らせ」と題した文書に、「経済的な理由によって、学校の費用にお困りの保護者に対しその一部を援助してい

18) 井上・小川・河合・倉岡前掲論文。

ます」とある。認定通知書には、「就学援助制度の趣旨・目的」として「就学の義務を果す上で、経済的負担が困難な保護者について、学校教育法第25条及び40条並びにA市就学援助に関する規則に基づき必要な援助を行い、義務教育の円滑を図ることを目的としています」とある。

(4)認定基準：生活保護基準額の一定倍率をめやすとした所得基準方式がとられている。めやすは、保護基準の1.1倍である。「お知らせ」に認定基準額が明示されている。所得超過の場合は、基準を満たしていないとして否認認定となる。所得超過していた場合に、それぞれの家計の実情（たとえば「実家に仕送りしている」「高校、大学の教育費がかかる」）を訴えて認定してもらい、いわゆる「オーバー交渉」¹⁹⁾は認められない。ただし、特別事情が認められる場合はあり得る。その際には理由書の提出を求める。

(5)手続：申請主義である。具体的には以下の通り。①PRの方法は、毎年4月中旬に、全学年の児童生徒に学校を通じて申請書と「お知らせ」を配布する。全員に配布する。②申請の手続きは、申請用紙に記入の上、学校に提出か、もしくは教育委員会に提出してもらう。受付は随時である。委任状はとらない。決定については、「お知らせ」では「申請された方については、学校長の助言を得て教育委員会が審査し、実態に即して決定します」とある。「学校長の助言を得て」とされている点²⁰⁾、「実態に即して」とある点が特徴的である。③認定結果の通知は、自宅にハガキを郵送するという方法がとられる。認否決定の時期は7月はじめである。7月になっているのは、前年度の所得が6月にならなければ判明しないためである。

(6)給付方法：申請者の銀行口座に振り込む。金銭給付のみである。現物による給付はない。7月下旬、12月下旬、3月下旬の学期毎に、年3回振り込まれる。「お知らせ」には以下の通り記されている。「認定された方については、給食の回数や学校行事の出欠など援助費の決定に必要な事項について、学校へ確認のうえ後日認定兼支給振込通知書を送り、就学援助費を年3回（每学期毎）振込みます」。

(7)給付内容：学用品費、通学用品費、校外活動費、修学旅行費、入学準備金、学校給食費、医療費、日本スポーツ振興センター掛金である。給付金額は「お知らせ」に明示されている。なお、小学校1年生、中学校1年生の通学用品費は給付されない。校外活動費、修学旅行費は実際に参加した行事について給付される。医療費の対象となる病気は、トラコーマ、結膜炎、アデノイド、寄生虫病、はくせん、かいせん、のうかしん、虫歯である。これらの病気の場合は、学校に申し出て、医療費を発行してもらい、これにより治療して

19) オーバー交渉については、「就学援助制度をひろく知らせ活用を」月刊女性と運動2005年3月号16頁以下。

20) 学校長の助言は、同市の就学援助に関する規則にもとづいている。同市の規則によれば、学校長のほかに、民生児童委員、福祉事務所長の助言を得ることが可能である。これは、実態把握のために必要だと判断されているからであると思われる。たしかに、かつて就学奨励法は民生委員の助言規定をおいていたが、今日では廃止されており、彼らの助言がどこまで必要なのかは検討を要するだろう。

もらう。

このうち、修学旅行費について問題が出る場合がある。就学援助の認定は年度毎なので、前年度認定されていた世帯が次年度は認定されない場合がある。この時、修学旅行費は自己負担ということになるが、特に中学校では費用が5万円を超えることもあり、高額のため支払困難となる場合が見うけられる。

(8)適用状況：2007年8月末の時点で認定率は約20%である。増減については、年々認定基準も変わるため、なんともいえない。また、準要保護世帯への国からの補助がほぼなくなったので、今後は基準の見直しを迫られるかもしれない。

2-2 大阪府B市の就学援助制度の状況

(1)法形式：特に定まっていない。毎年就学援助基準を教委で作成し、教育長の決裁をとるという形をとっている。過去には市長決裁をとっていたこともあった。

(2)権利性：特に権利性を強調した文言は見られない。

(3)主体規定：「平成19年度就学援助申請のお知らせ」（以下「お知らせ文書」）には「教育委員会では、経済的理由により就学が困難な児童・生徒の保護者に対し、学校でかかる必要な費用（学用品費、給食費、修学旅行費など）を援助しています」とある。

(4)認定基準：認定の方法は、教育委員会が、世帯人数別認定基準額（生活保護基準額の1.3倍に物価上昇分を加味したもの）に照らし、保護者の前年分の所得によって認否を決める。認定基準額は明示されている。なお、特別事情として学費負担者の失業などを理由に認定することがある。特別事情について、「お知らせ文書」の文言は以下の通り。「特別な事情（平成19年中に、学費負担者の死亡・長期入院・倒産などによる失業・事故・離婚・災害など）で、日常生活が著しく苦しくなった家庭（認定事務にあたっては、公的機関等の証明書や民生委員・校長などの意見書等を求める場合があります。）※別紙特別事情用紙に記入し、申請書と合わせて提出してください。この場合、特別事情用紙に加えて、特別事情を証明する書類の添付が必要となる。教委は実態に即して判断する。学校長に直接話を聞くこともある。

(5)手続：申請主義である。①PRの方法は、市の広報と毎年4月当初に全学年の児童生徒に学校を通じて申請書とお知らせ文書を配布する。②申請の手続きは、申請用紙に記入の上、原則として学校へ提出する。特別事情の場合は、教委でも受け付ける。4月に遡っての給付については、5月18日に申請の締切日を設けている。ただし受付は随時であり、年度途中の受付最終期限は2月20日である。③認定結果の通知は、7月上旬ごろに認定・非認定の通知書を送ることでおこなっている。「お知らせ文書」には、決定に際して市民税の申告が必要であることが示されている。文言は以下の通り。「決定には、市民税の申告が必要です。申請者（保護者）は、平成18年分（平成18年1月～12月分）の所得の有無にかかわらず世帯全員が必ず市民税の申告を済ませておいてください。ただし、前年度の所得がわからない者もいるので、その場合は、実態に即して特別事情を適用することもある。

(6)給付方法：金銭給付のみである。申請者の銀行口座または学校長の口座に振り込まれる。8月、12月、3月の学期毎に、年3回振り込まれる。「お知らせ文書」では以下の通り。「支給は、年3回（8月、12月、3月）の予定です。支給方法は、保護者口座または学校長口座への振込となります」。なお、給食費については、B市給食運営委員会の請求に基づき、直接同運営委員会に支払われる。

(7)給付内容：学用品費、通学用品費、学校給食費、修学旅行費、校外活動費、医療費である。給付金額は認定通知書に「明細書」欄があり、そこに明示される。お知らせ文書の文言は以下の通り。「学用品費、通学用品費、学校給食費、修学旅行費、校外活動費、医療費（トラコーマ、結膜炎、白せん、疥せん、膿かしん、中耳炎、慢性副鼻腔炎、アデノイド、寄生虫病、う歯の治療費で、学校から医療券の交付を受け、治療したものに限りません。）。修学旅行費は全額補助である。

(8)適用状況：2006年度の援助率は小学校中学校あわせて約14%である。市内の小学校中学校ごとに見ると、就学援助費認定者数に若干のばらつきがみられる。

おわりに—考察と今後の課題

大阪府内の二市の就学援助制度に関して概況をまとめた。いくつか指摘しておきたい。

第一に、両市ともに、児童生徒全員に申請書を配布している点が評価できる。申請できなければ給付されることもあり得ないのであり、門戸を開いておくことはきわめて重要である。

第二に、新規申請の場合、両市とも給付時期が7月、8月と若干遅いことを指摘しておきたい。6月にならなければ前年度の所得が判明しないため、やむを得ないことではあるが、4月のいわゆる「物入り」の時期に金銭給付がなされにくい構造になっていることはたしかである。早期申請のさらなる充実が求められよう。

第三に、特別事情について、B市が学校長に直接話を聞く場合もあるとしている点が評価できる。特別事情は書類のみでは判断が難しい性質のものであるから、実態を把握するための手段は多様であってよい。たとえば、申請者から直接話を聞いてもよいし、担任教諭の所見を求めてもよいだろう。特別事情の判断については、単なる証拠主義に陥らないことが肝要である。

第四に、両市とも基準の設定について、苦慮しているようにみえた。今のところ、基準変更の可能性は両市ともないが、基準の切り下げは、経済的に困窮している世帯の切り捨てにつながりかねないため、慎重な考慮が求められる。財政事情のみを優先することは許されない。

第五に、就学援助制度の全体の問題として、義務教育費国庫負担金の配分のあり方を再検討する必要があるのではないかとこの点を指摘しておきたい。文科省補助金の削減により、就学援助制度の運用はきわめて厳しい状況にある。国の準要保護からの事実上の撤退は、地方自治体に暗い影を落としている。国が準要保護世帯への支援を市町村に丸投げするようなことでは、教育格差は広がるばかりであろう。

最後に、今後の課題を述べておく。市町村を対象としたヒアリング調査は、就学援助制度の実情を明らかにするという意味で、また、これからの就学援助制度のあり方を考えるという意味でも、不可欠なものである。調査項目などを検討しながら、今後も同様の調査を継続していきたい。

付記：ヒアリング調査にご協力いただいた市町村職員のみなさまから、多くのアドバイスをいただきました。厚く御礼申し上げます。

(本稿は、文部科学省科学研究費基盤研究(B)2006-2008年度「21世紀高齢・少子社会の公法学的実証的研究」(代表者：竹中勲同志社大学大学院司法研究科教授)ならびに2007年度大阪経済大学共同研究費による成果の一部である。)