



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	就学援助制度の現状と課題
Author(s)	小西, 祐馬
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 95, 191-205
Issue Date	2004-12
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.95.191
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28952
Type	departmental bulletin paper
File Information	95_P191-205.pdf



就学援助制度の現状と課題

小 西 祐 馬*

A Study of Aid to Families with School Children

Yuma KONISHI

【要旨】本稿は、義務教育段階における教育費補助である就学援助制度について、その現状と課題を明らかにし、低所得世帯における教育費負担の軽減に対してどれほどの効果を持つのかを検討することを目的としている。北海道と道内4つの自治体から資料収集・情報収集を行うと同時に、就学援助の支給額と「子どもの学習費調査」における家庭の教育費負担とを照応し、就学援助制度の効果を検討した。その結果、それらの自治体では、国庫補助金が削減されていく中、援助率が急増し、自治体では経費を負担し切れないとして認定基準の引き下げを検討しており、国庫補助金の拡充が必要であることが示唆された。また、就学援助の支給額は家庭で負担する教育費の7割程度を補完しており、教育の機会均等を推進していく上で重要な制度であることが示された。

【キーワード】就学援助制度、教育の機会均等、貧困・低所得

はじめに

子どもが成長するにあたって、そこに家族の生活基盤の影響があるのは、言うまでもない。特に教育において、端的に高等教育以上の進学費用の捻出という点でその影響は明らかであるが、義務教育段階においても、家族が子どもの教育にどれだけ投資できるかが、子どものその時点での学力やその後の教育達成の鍵となってくる。すなわち、家族に所得格差があるとしたら、それは子どもの教育達成の不平等へとつながってしまうことになる。そして現実には家族間に厳然たる所得格差が存在し、その結果子どもの教育費として支出できる額は相当に異なる。低所得世帯にとっては学校外教育投資が非常に大きな負担であることが想像できよう。こうした点を考慮して、子どもを持つ家族に対して経済的支援を行うさまざまな制度が存在する。就学援助制度も、そうした制度のひとつである。

就学援助は、教育基本法第4条「教育の機会均等」にある「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって就学困難なものに対して、奨学の方法を講じなければならない」という規定、また学校教育法第25条「保護者に対する援助」における「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童の保護者に対しては、市町村は、必要な援助を与えなければならない」という規定に根拠を持つ、子どもの教育を受ける権利を保障する制度で

* 北海道大学大学院教育学研究科博士後期課程（教育臨床講座）

ある。これらを受けて定められたのが、「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」(就学奨励法)であり、就学援助の費用にかんする国の市町村への補助について規定されている。この就学奨励法に該当する費目は、学用品費、通学用品費、交通費、修学旅行費などであり、給食費にかんする援助については学校給食法に規定があり、医療費の援助については学校保健法に記載されている。これらをまとめて就学援助法とよぶ。各法律で、就学援助は国からの補助を受けて市町村が主体となっていくとされている。

これまでの研究において、就学援助制度は、1980年頃までは義務教育の無償、教育の機会均等、教育条件整備などとの関連で、教育法学や社会保障の立場から検討されているが、ここ20年余りはほとんど注目されていない。同時に、「教育の機会均等」といった概念の検討も久しく行われなくなっている。しかしながら、近年の構造的不況の下、家族の所得格差は広がり、それは子どもの教育達成にも影響を与えているという実態が示されている¹⁾。生活保護率が1%足らずである中、10人に1人が就学援助を受けているという状況は²⁾、生活保護を受けていない低所得世帯が10%も存在しているということである。今なお、教育の機会均等を問う必要があり、その際、就学援助制度の現状と課題を考察することは、意味のあることと考える。

本稿では、以上のような問題意識から、就学援助制度の現状と課題について論じる。1節では、就学援助制度の成立の経緯とその背景を概観し、制度本来の理念と役割について確認する。2節では、文部科学省、北海道、道内4市から得た資料をもとに、就学援助制度の運用状況を検討する。3節では、就学援助を利用している家族の状況を検討するとともに、「平成14年度子どもの学習費調査」などのデータを用いて、就学援助制度が家計の教育費支出に占める割合を概算し、就学援助制度の持つ意義を明らかにする。

1. 就学援助制度設立の経緯とその背景

(1) 就学援助制度設立の経緯³⁾

義務教育段階の子どもを持つ家族への経済的援助策は、昭和初期から内務省(1938年以降厚生省)と文部省によって二元的にすすめられ、前者は、救護法(1929年)として、後者は学齢児童就学奨励規定(1928年)として形成されたが⁴⁾、戦後においてもその二元方式が引き継がれた。先に子どもへの教育費援助を始めたのは厚生省であり、救護法、軍事扶助法、母子保護法、そして学齢児童就学奨励規定などは新たに制定された旧生活保護法に統合されることになった。教育費は生活扶助に含めて一括して支給されていたが、1948年の保護基準第8次改訂にて別枠の半独立的取り扱いの費用とされた(小山1951: 34, 226)。それまでの改定は、インフレーションに対応することを目的とした「緊急暫定措置」(竈山1978: 221)に過ぎなかったが、この8次改訂では科学的な見地から個々人に必要な生活資糧を栄養学的見地から根本的に見直し(マーケットバスケット方式)、生活扶助は約3倍になるなど保護基準が劇的に上昇することとなった。教育費が別枠の取り扱いとして位置づけられたのも、この流れによるものであると考えられるが、同時に戦争犠牲者の未亡人母子に対する援護と、貧困による長期欠席児童への関心が高まっていたことも影響していた(小山1951: 34, 40; 小川1974: 464))。そして、新生活保護法制定後の1951年の第11次改訂にて、教育扶助が正式に創設されることになる。

一方、文部省による就学奨励政策としては「学齢児童就学奨励規定」の後、しばらく行われず、戦後は生活保護法が全面的に修学困難児童への援助を担うことになる。この理由としては、

教育費は他の生活費と一括して取り扱う方が適当であること、憲法 26 条の義務教育無償の規定は、授業の無償であって、修学困難児童の保護は、経済的保護制度によることが妥当であること、貧困に対しては専門家である福祉事務従事者が対することが望ましいことなどが挙げられていた（小山 1951：249）。しかし、当然ながらすべての貧困児童が被保護児童となるわけではなく、多くの子どもが貧困にさらされ続け、長期欠席児童の問題は依然大きな関心を集めていた。そうした背景をふまえ、文部省は 1951 年に、「昭和 26 年度に入学する児童に対する教科書用図書の給与に関する法律」を時限立法として制定する。これは市町村が実施主体となり、国がその費用の 2 分の 1 を補助するというものであった。これが現在の就学援助制度の原型である。翌 1952 年には恒久立法として「新たに入学する児童に対する教科書用図書の給与に関する法律」を公布し、実施主体も国に変わった。しかし、財政緊縮のためこれが困難となり、「就学困難な児童のための教科書用図書の給与に対する国の補助に関する法律」（1956 年）を制定すると同時に、実施主体は市町村に戻ることになる。この法律によって、教科書給与の対象はすべての新入学児童から、就学困難児童のみとなり、同時に国家負担も減少したため、この時点における「就学困難な児童のための教科書用図書の給与に関する国の補助に関する法律」の成立は、義務教育無償という観点からみれば、「一步後退」とも評価できるものであった（小川 1974：471）^v。学校教育費の予算減のためか「義務教育無償」は困難であったが、「教育の機会均等」という理念は堅持され、就学困難児童への援助が確立していくこととなった（安達・手塚・伊藤・ほか 1961）。その後、修学旅行費や学用品費なども援助の対象となり、現在の「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」（1956 年）が制定された。これ以外にも、「学校給食法」（1954 年）による給食費の援助、「学校保健法」（1958 年）の制定による医療費に対する援助が行われるようになる。

以上のように、就学援助政策は、厚生省の生活保護制度と、文部省の教科書無償制度、就学援助制度によって二元的に進められ、現在に至っている。その内実について、小川（1974：468）は、生活保護法成立当時の最低生活費は極めて低劣であって大幅に増額する必要があったが、国庫負担が八割であった生活保護の拡充の代わりに、国庫負担の引き上げによらない（地方自治体に責任転嫁する）就学奨励法を制定したと述べている。確かに国家責任の後退という点は免れえず、後で触れるように、それは現在ますます深刻化している。しかし、生活保護制度が、ミーンズテストが存在する数居の高いものとなってしまっている現在、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。

（2）就学援助制度をめぐる議論

就学援助制度については、先に触れたように現在はほとんど注目されていないが、1960 年代初頭に『文部時報』や『教育委員会月報』などで頻繁に取り上げられ、制度強化の必要性が述べられている（文部省初等中等教育局 1961）。その背景には、戦後 10 数年たっても、家庭の貧困や無理解という理由で学校を長期欠席する子どもが減らず、特に都市と農村の格差が存在し、大きな課題として認識されているということがあった（安達・ほか 1961；岩間 1962；河野 1962；手塚・安達・伊藤・ほか 1962；文部省初等中等教育局財務課 1962；内藤 1962）。そうした状況を踏まえ、1964 年に、就学援助制度に関する初の全国的な調査である「就学援助に関する調査」が行われている。『就学援助に関する調査報告書』（文部省 1965）では、まず冒頭で就

学援助を「教育の機会均等の理念に基づく重要施策の一つである」とし、「貧困世帯の子弟に対する深い理解と就学奨励対策の今後の拡充のために役立つ」ことをねらってこの調査を行ったと述べられている。内容は、教育扶助（要保護）、就学援助（準要保護）、そして就学援助は受けていないがその必要があるとみなされた世帯の3類型について、親の職業、所得階級、世帯類型、地域などとの関連から、教育費援助を必要としている世帯の実態に迫ろうとしたものである。終戦から20年近くたつてなお学校教育・文部行政において「貧困」が大きな問題として認識されていたことがわかる。

1970年代以降には就学援助制度の問題点に関する議論がいくつか生まれるようになる。小川（1980）は、「権利としての就学援助」という観点から、就学援助制度の権利構造を問題視している。具体的には、まず制度を利用するにあたっての主体規定、基準について、客観的な所得基準を設けているわけではなく、「昼食、被服等が悪いもの…等で生活状態が極めて悪いと認められる者」という担当者が恣意的に認定できるような、きわめて救貧法的発想のもとに定められていることについて重大な問題だとしている。また、却下された場合などの争訟権がなく、権利として要求できるかどうか不明らになっていないと述べている。渡辺（1980）は小川の論点を敷衍し、就学援助費の費目の範囲が狭く、その援助額自体も少ないこと、また就学援助制度を義務教育費の負担区分論（国、地方、父母など）の中に位置付けて考察すべきであることなどを挙げている。

また、毛馬（1972）は、まだ制度が一般に普及しておらず、多くの自治体で予算が消化しきれていない状況について触れ、地域によって適用家庭数が大きく異なっていることを問題視している。そこには自治体の財源格差があり、予算の乏しい自治体は認定基準を低く抑える傾向が出てくるという状況があった。伊ヶ崎・三輪（1980）も、教育扶助、就学援助、障害児の就学奨励の三つの制度が並存している複雑さを解消するために、これらの簡素化、一本化がはかれるべきだと述べていると同時に^{vi}、自治体に転嫁される超過負担を課題として挙げている。

以上のように、就学援助制度をめぐるのは、かつては文部省としても調査を行い、制度強化の必要性を述べるなど、現在の状況との違いが見られた。しかし同時に、制度を広く一般に普及させることができたわけではなく、それは救貧的発想をともなった権利性の低いものにとどまっていたと解されるような制度設計でもあったという批判もなされていたのである。以下の節で就学援助制度の現在の運用状況を概観するが、こうした問題点を踏まえて検討することとする。しかし、これまで挙げられてきたような課題は、実際の家族の生活、子どもの生活と直接関連付けて論じられてきたわけではない。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する必要があるだろう。

2. 就学援助制度の運用の実際

(1) 制度運用の概要

就学援助事務の主体は、市区町村である。各費目の予算単価は文部科学省からの政令によって定められてはいるが、援助の基準や申請手続き、援助の方法などは、市区町村によって異なり、各自治体の教育委員会がそれらの業務を担っている。

就学援助の対象となる子どもは、生活保護世帯に属する「要保護児童」と、それに準ずる低所得世帯に属する「準要保護児童」の2種別が存在する。要保護児童の認定、つまり生活保護

の認定を行うのは福祉事務所であるが、準要保護児童の認定を行うのは教育委員会である。要保護児童を持つ世帯には生活保護の教育扶助が給付され、学用品費、通学用品費、給食費は教育扶助として毎月援助され、そこに含まれていない修学旅行費と医療費が就学援助として支給されることになる。先述のとおり、就学援助は3つの法律で具体化されており、就学奨励法による学用品費、修学旅行費、体育用品費などの援助、学校給食法による給食費の援助、学校保健法による医療費の援助となっているが、運用上はこれらを合わせて就学援助制度とし、申請も一括に受け付けられている。

就学奨励法、学校給食法、学校保健法には、市区町村が就学援助を行う際に、「予算の範囲内において」補助する旨が記されており、その詳細な配分規定がそれぞれの施行令の下に定められている。そこでは市区町村が事業に要した経費の2分の1を予算の範囲内で補助することになっているが、実際の補助額は自治体の実支出に応じて配分されるのではなく、文部科学省があらかじめ設定した人員数をもとにして予算が決定され、その自治体の要保護児童数の割合を勘案して、配分されることになる^{vii}。以下、全国的動向を確認し、自治体の実際の制度運用について検討する。

(2) 全国的動向

文部科学省が発表している就学援助率の全国平均の値は、1998年から2002年までのものについてしか把握できていないが、この5年間で援助率は増加し続けており、要保護と準要保護の合計でみると、1998年の7.0%から2002年の10.8%まで、4%ほど高くなっている(表2-1)。

文部科学省がまとめた都道府県別の要保護・準要保護児童数から援助率をもとめたのが表2-2であるが、これをみると、要保護・準要保護ともに自治体によって大きな差があることがわかる。これは、各自治体によって基準の算定方法や取り扱い方法、また制度の周知徹底などの面で統一されていないことがひとつの要因であると思われるが、生活保護世帯の子どもである要保護児童の値と準要保護の値がほぼ相関しているのを見ると、低所得世帯の規模を反映した値であるとも言えよう。また、札幌市がまとめた政令指定都市別の援助率の推移が表2-3であるが、全国平均と同様、どの自治体もここ10年ほど増加傾向が続いている。

こうした全国的な援助率の増加のもと、一方で文部科学省の自治体への国庫補助金は削減され、1999年から2002年までの4年間で、76億5千万円から74億円と減少し続けている^{viii}。

(3) 自治体での運用

以下では、北海道内の各自治体(札幌市、石狩市、小樽市、苫小牧市)での就学援助制度運用の実際について概観する。

表2-1 全国の就学援助率 (%)

	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
要保護	0.73	0.77	0.84	0.92	1.05
準要保護	6.37	7.15	8.02	8.70	9.73
計	7.00	7.92	8.86	9.62	10.78

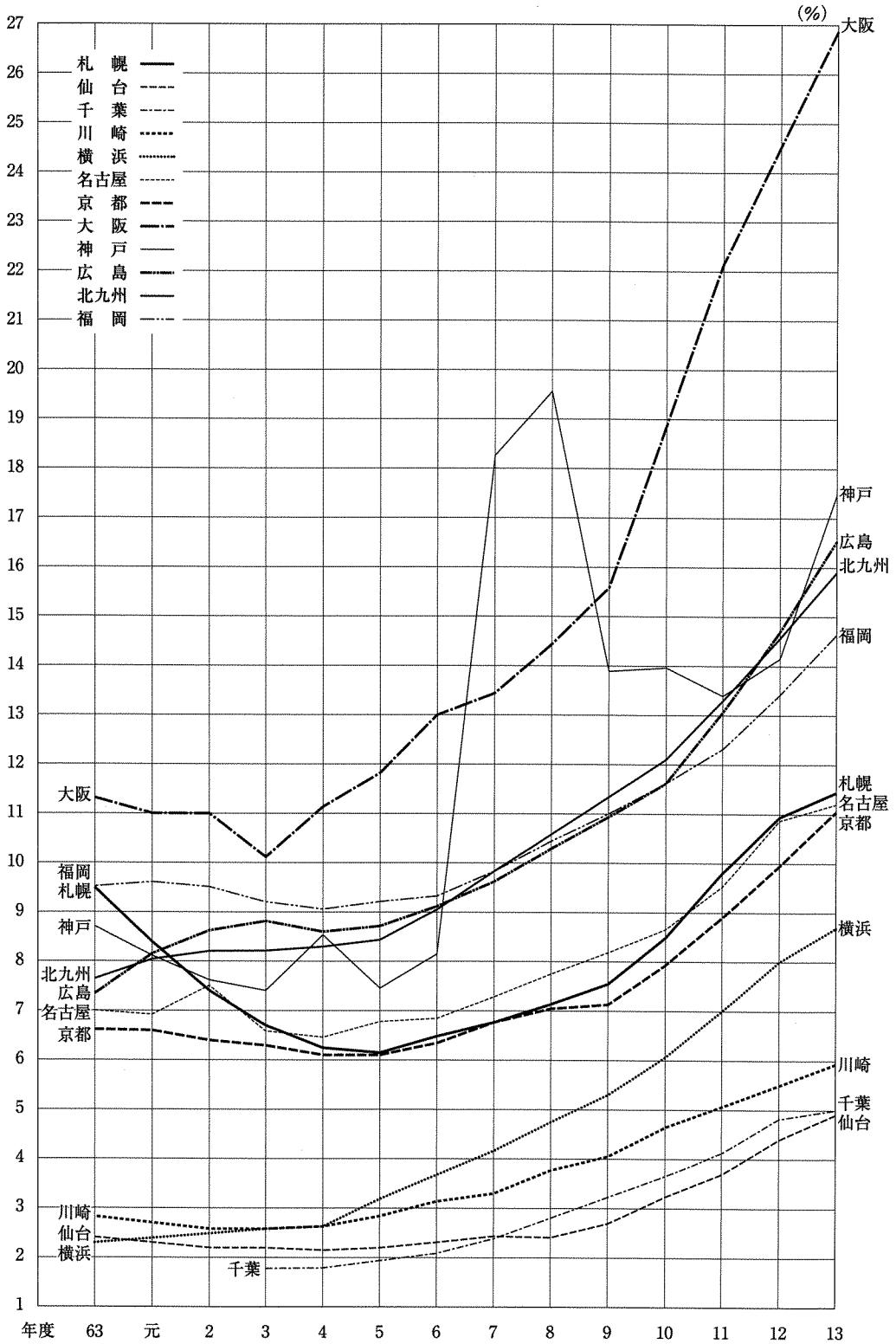
* 文部科学省資料より筆者作成

表 2-2 平成 14 年度 就学援助 (%)

	要保護率	準要保護率	計
北海道	2.8	13.5	16.4
青 森	1.0	9.1	10.1
岩 手	0.4	5.0	5.4
宮 城	0.6	4.9	5.5
秋 田	0.6	5.3	5.9
山 形	0.2	3.8	3.9
福 島	0.5	4.8	5.3
茨 城	0.4	3.9	4.3
栃 木	0.5	3.5	4.0
群 馬	0.3	4.6	4.9
埼 玉	0.7	7.4	8.1
千 葉	0.6	4.6	5.2
東 京	1.4	21.1	22.5
神奈川	1.1	8.7	9.8
新 潟	0.4	9.1	9.4
富 山	0.1	4.5	4.6
石 川	0.2	7.0	7.2
福 井	0.1	4.1	4.2
山 梨	0.2	5.5	5.7
長 野	0.2	5.9	6.0
岐 阜	0.2	4.3	4.5
静 岡	0.4	3.1	3.5
愛 知	0.4	7.3	7.7
三 重	0.5	5.6	6.1
滋 賀	0.8	6.9	7.7
京 都	2.4	10.7	13.1
大 阪	2.5	21.4	23.9
兵 庫	1.4	12.2	13.6
奈 良	2.0	7.7	9.6
和歌山	0.6	8.8	9.4
鳥 取	0.5	7.2	7.7
島 根	0.4	6.6	7.1
岡 山	0.9	9.0	9.9
広 島	1.0	12.0	13.1
山 口	1.1	17.6	18.7
徳 島	0.9	9.8	10.7
香 川	1.1	5.8	7.0
愛 媛	0.7	6.0	6.7
高 知	1.5	13.6	15.1
福 岡	1.7	12.6	14.3
佐 賀	0.5	5.2	5.6
長 崎	1.1	7.9	9.0
熊 本	0.6	7.2	7.8
大 分	0.9	8.3	9.2
宮 崎	0.8	7.2	8.0
鹿児島	1.0	10.9	11.9
沖 縄	2.2	10.6	12.8
合 計	1.0	9.7	10.8

* 文部科学省資料より筆者作成

表 2-3 政令指定都市の就学援助率の推移



* 札幌市作成

1) 認定基準

就学援助と対象となるのは、教育基本法においては「経済的理由によって就学困難な者」（3条）、学校教育法においては「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童・生徒の保護者」（25条、40条）、就学援助法においては生活保護を受けている要保護者と「要保護者に準ずる程度に困窮している者」（就学奨励法2条、学校給食法7条3項、学校保健法17条）である準要保護者、とそれぞれ定められているが、具体的な基準が明白に定められているわけではない。就学援助法を受けた施行令では、市区町村教育委員会が要保護者に準ずる者であるか否かの認定を行い、また必要があれば福祉事務所長や民生委員に対して助言を求めることができるとしている（就学奨励法施行令1条、学校給食法施行令6条の3、学校保健法施行令8条）。

これらを受けて、各地域の教育委員会が具体的な基準を設定するわけであるが、全国的に所得・収入が一定の基準に満たないものを準要保護と認定するところが多い。そして、その基準はおおよそ生活保護基準の1.1倍から1.5倍である（全国生活と健康を守る会連合会2003）。

表2-4に各市の基準額の目安をまとめた。石狩市、小樽市、苫小牧市は、基準額は多少異なっているものの、生活保護基準の1.3倍程度を目安としている（小樽市、苫小牧市は収入、石狩市は所得が基準）。札幌市は、自宅または自家用車を持っている世帯は生活保護基準の1.05倍、それ以外の世帯は1.1倍という所得基準であり、他の市にくらべ低いものになっている。また、札幌市と苫小牧市では、生活保護が停廃止された・市民税が非課税または減免された・母子世帯として児童扶養手当を受けている・生活福祉資金を利用している、といったことに該当する世帯も援助の対象となる。70年代においては、認定基準が救済的発想のもと、所得などの客観的指標を用いずに定められていることが問題点として挙げられていたが、現在はそうした傾向はなく¹⁹、また基準額についても生活保護基準の上昇もあってか相対的に高くなっており、少なくとも生活保護基準の1.3倍で基準を設定している石狩市、小樽市、苫小牧市については、許容範囲内のものだと言えよう。

2) 援助率

先にみたように、要保護・準要保護をあわせた援助率の全国平均は2002年で10.8%であったが、それに比して札幌近郊の4市では高い援助率となっている。ここ数年の援助率の推移をまとめたのが表2-5だが、各市ともに年々高くなっており、生活保護基準の1.3倍という基準の他の3市では全国平均にくらべ2倍以上の値を示している。特に石狩市は要保護・準要保護の合計が27%と高く、4人に1人が就学援助を利用していることになる。

表 2-4 就学援助の適用基準（4人世帯）

	収入	所得	備考
札幌市	3,809,000円	2,506,000円	生活保護基準の1.1倍（持ち家または自家用車有の世帯は1.05倍と若干低い基準）
石狩市		3,328,946円	生活保護基準の1.3倍
小樽市	3,950,000円		生活保護基準の1.3倍
苫小牧市	4,200,000円		生活保護基準の1.3倍

*筆者作成。以下表2-7まで同じ。

表 2-5 就学援助の援助率（小学校と中学校の合計）（％）

		1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年
札幌市	要・準	8.5	9.8	10.9	11.4	12.5	13.6
石狩市	要	0.9	1.0	1.0	1.5	1.8	1.3
	準	12.5	13.6	16.4	20.3	23.3	25.5
小樽市	要	—	—	18.4	4.7	4.7	5.1
	準	—	—		14.9	15.6	16.2
苫小牧市	要	—	—	3.1	3.2	3.2	3.4
	準	—	—	10.0	10.9	13.4	15.9
北海道	要・準	—	—	—	12.3	13.5	14.9

表 2-6 札幌市の就学援助支給額（年額）

（単位：円）

	小 学 校						公立中学校		
	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	6 年	1 年	2 年	3 年
学用品費	11,100	11,000	11,000	11,000	11,000	11,000	21,700	21,700	21,700
通学用品費		2,170	2,170	2,170	2,170	2,170		2,170	2,170
校外活動費（宿泊を伴わない）	1,510	1,510	1,510	1,510	1,510	1,510	2,180	2,180	2,180
校外活動費（宿泊を伴う）					3,470			5,840	
新入学児童生徒学用品費等	19,900						22,900		
修学旅行費※						20,600			55,900
体育実技用具費	25,300			25,300			36,300		
学校給食費	38,450	38,850	39,450	39,450	40,150	38,700	47,400	47,400	43,450
医療費※									
計	96,260	53,530	54,130	79,430	58,300	73,980	130,480	79,290	125,400

※要保護児童には支給されない。

3) 援助費目と支給額

就学援助の費目と支給額は、毎年、文部科学省によって定められた予算単価が自治体に通知され、その通知をもとにそれぞれで設定することになる。札幌近郊の4市では、費目と支給額について、ほぼそれにならって設定しており、各自治体でほとんど違いはなかった。表2-6は、札幌市の例である。これに医療費の援助が加わるが、これは現物支給となる^x。以前の研究では、この援助費目の範囲が狭く、支給額が低劣であることが問題とされていた。この点に関しては、3節で検討する。

4) 申請受け付けと支給の手続き

申請と支給の方法も各自治体に一任されているが、4市すべてがPR用の「就学援助についてのお知らせ」を、学校を通じて配布し、申請書も学校経由で回収していた^{xi}。学校で申請書を回収する際、プライバシーに配慮して行う必要があるが、それについてはすべて学校に任せているとのことであり、この点については学校での回収方法の状況を調べる必要があろう。

支給に関しても、各自治体に違いはなく、学用品費、通学用品費は口座振りこみで支給し、修学旅行費や校外活動費は直接、学校長に実費を支払い、給食費についても実費を給食運営協議会などへ直接支払うということであった。

表 2-7 各自治体の就学援助の経費と国庫補助

(単位：千円)

	自治体経費	国庫補助	国庫補助率
札幌市	1,615,025	480,029	29.7%
小樽市	182,020	42,096	23.1%
苫小牧市	181,392	47,742	26.3%

5) 予算と国庫補助金

先にみたように、就学援助法の骨子は、自治体の行う就学奨励に対し、国がその2分の1を予算の範囲内で補助するというものであるが、実際には2分の1には遠く及ばない額しか補助されていない。表2-7は札幌市、小樽市、苫小牧市の実経費と補助金額であるが、国からの補助は経費の4分の1程度にとどまっている。

このように国の補助金予算の減少に比して、自治体の経費は増え続けており、大きな負担となっている。70年代後半には、自治体の負担率が60%にのぼることが非常に憂慮すべき事態として認識されていたが（自治体問題研究会1979：90）、現在の自治体負担率75%ほどというのは、これをはるかに上回っている。国家責任の後退がますます進行していると言えよう。こうした国庫補助金の削減により、石狩市、小樽市、苫小牧市は、来年度以降の所得基準引き下げを現在検討している^{xii}。就学援助に該当する世帯の減少を狙っているということであり、国の予算削減が大きな問題をもたらしていると言えよう。

3. 就学援助制度が家計へもたらす影響

就学援助制度を考察するにあたっては、制度の具体的な内容の検討にとどまらず、就学援助を実際に利用しているような家族の実情と関連付けた考察が必要であろう。就学援助制度の持つ意義、すなわち不平等是正に果たす役割は、家族の実際の状況と照らし合わせて初めて明らかになると言える。本節では、就学援助で支給される額と、国民基礎調査や子どもの学習費調査の結果を照応させ、就学援助を利用している世帯の状況を推定し、就学援助制度の効果について検討する。

(1) 就学援助を利用している世帯

先にみたように、就学援助の認定基準は生活保護基準の1.1～1.3倍であり、モデルの4人世帯で収入400万円前後、所得にして350万円前後であった。平成14年国民生活基礎調査で得られた平均所得のデータによると、「児童のいる世帯」の平均年間所得は702万円である^{xiii}。生活保護基準が高くなり、それと同時に就学援助の基準も上昇し、就学援助を受けていることをもって貧困と措定することは、一般には難しいのかもしれないが^{xiv}、国民生活基礎調査の平均年収を考慮すると、所得350万円前後という基準以下の世帯である就学援助利用世帯の階層的 위치は、明らかに低いと言えよう。各市で基準は若干異なるが、この所得350～400万円以下という位置に、札幌市では14%、石狩市では27%、小樽市では26%、苫小牧市では19%が該当するということである。要保護率が1～3%でありながらも準要保護率を合わせた数値がここまで高くなるということは、生活保護は利用できない（利用しない）が、就学援助は希望するとい

表 3-1 世帯年収と子どもの教育・生活

(%)

	朝食を「たまに食べない」「ほとんど食べない」	学校を「時々休む」「よく休む」	学校の成績「できるほう」	塾・家庭教師「行かせている」	習い事をさせている	子ども専用の部屋がある	持ち家に住んでいる	この1年間で家族で旅行に行った	非行について心配している
～200万円	29.1	15.5	19.7	8.3	16.7	54.2	22.2	59.2	34.7
201～300万	20.4	8.3	18.1	20.5	19.5	51.3	44.7	63.0	26.8
301～400万	19.2	7.5	12.2	18.8	23.6	63.9	61.2	73.8	28.5
401～500万	13.5	8.6	22.2	23.1	30.2	69.9	67.9	75.2	18.9
501～700万	12.4	5.1	26.9	32.0	35.2	77.5	75.1	83.3	17.5
701～1,000万	7.4	4.6	30.6	34.3	35.2	78.9	75.2	88.8	17.8
1,001～	11.3	1.9	30.2	53.1	41.9	71.9	87.5	90.3	9.4

* 北海道民生委員児童委員連盟「子どもの生活状況に関するアンケート調査」(2001年)より筆者作成

う、潜在的な低所得層が少なくない規模で存在していると考えられる。

こうした収入 400 万円以下の家族と子どもの教育や生活について、「北海道子どもの生活環境調査」(小西 2004)によってその状況を確認しておく(表 3-1)、就学援助利用世帯と表 3-1 における収入 400 万円以下の世帯が厳密に対応しているわけではないが、こうした低所得世帯は大きな不利を背負っていることがわかる。年収 400 万円をひとつの境界線として、生活と教育の諸断面(朝食摂取、個室、持ち家率、家族旅行の経験、学校の成績、欠席率、塾・習い事など)における明らかな断絶が見て取れる。低所得ということがこういった問題・困難をもたらすもっとも大きな原因であると結論づけるのは早計であろうが、紛れもなくひとつの原因となっていることが考えられる。戦後、間もない頃のような貧困の脅威は消えたかもしれないが、成績、進路、学歴などにおける不平等が存在しているのが、現在の状況である。近年の生活保護率と就学援助率の上昇からは、以上のような不利を負う子どもが急増しているという状況が推察されるとも言える。

次に、このような格差の存在する状況に対し、就学援助がどのように各家庭に対応しているのか、教育費負担の軽減にどれほど貢献しているかについて検討する。

(2) 家庭の教育費負担と就学援助

まず、「平成 14 年度 子どもの学習費調査報告書」(文部科学省 2004)から、家庭の教育に関する支出を簡単に確認しておく。表 3-2 と表 3-3 は、公立の小学校・中学校に通う子どもを持つ家庭が 1 年間で支出した教育費の額である。小学校での全体の平均は、学習費総額が 29 万 2 千円であり、内訳は、学校教育費と学校給食費を合わせて 9 万 2 千円、学校外活動費が 19 万 9 千円となっている。学年別でみると、1 年生、5 年生、6 年生で高い額となっており、1 年生では学校教育費、5 年生、6 年生では学校外教育費が高くなっている。中学校をみると、全体の平均は、学習費総額で 43 万 4 千円、内訳は学校教育費と学校給食費の合計額が 16 万 3 千円、学校外活動費が 27 万 4 千円と、小学校にくらべて額が大きくなっている。1 年生は入学準備のための支出が多く、学校教育費が突出している。3 年生では、学習塾費が非常に大きな割合を占め、学習費総額でも 3 学年の中でもっとも高くなっている。

これらの教育費支出は全世帯の平均であって、所得階層によってその額は大きく異なり、特に学校外活動費については家庭の所得格差がダイレクトに反映されるであろう。一方で、学校教育費と学校給食費についてはすべての世帯が一律に負担しなければならない費用である。年

表 3-2 学習費調査 (公立小学)

単位：円

	計	学 年 別					
		第 1 学年	第 2 学年	第 3 学年	第 4 学年	第 5 学年	第 6 学年
学習費総額	292,278	318,134	232,455	265,176	283,975	304,451	349,024
学校教育費	53,448	80,482	32,072	40,638	39,171	50,413	78,199
授業料	...	...	...	...	...	...	...
修学旅行・遠足・見学費	6,174	1,311	1,154	1,809	3,198	8,014	21,390
学級・児童会・生徒会費	4,343	4,401	3,623	4,077	4,234	4,549	5,179
PTA 会費	2,987	2,803	2,670	2,809	3,011	3,327	3,297
その他の学校納付金	1,321	1,118	1,072	1,166	1,237	1,442	1,884
寄付金	31	21	21	22	25	27	73
教科書費・教科書以外の図書費	1,631	1,562	1,066	1,779	1,969	1,681	1,728
学用品・実験実習材料費	16,657	26,747	11,718	16,972	13,692	16,288	14,705
教科外活動費	2,224	728	770	1,490	2,558	4,176	3,547
通学費	1,196	1,186	740	790	452	1,199	2,793
制服	3,088	4,107	1,161	1,313	1,462	1,435	9,024
通学用品費	10,366	31,881	6,046	6,237	5,249	5,882	7,308
その他	3,430	4,617	2,031	2,174	2,084	2,393	7,271
学校給食費	39,302	39,160	38,351	38,251	39,888	40,150	40,007
学校外活動費	199,528	198,492	162,032	186,287	204,916	213,888	230,818
補助学習費	82,999	94,432	44,157	52,453	75,434	105,200	125,457
家庭内学習費	22,659	68,733	13,671	16,242	12,855	11,957	13,428
物品費	12,745	58,099	4,612	4,100	3,358	3,307	3,876
図書費	9,914	10,634	9,059	12,142	9,497	8,650	9,552
家庭教師費等	8,270	6,295	6,473	8,242	9,448	9,235	9,857
学習塾費	50,634	18,610	23,627	27,374	52,071	82,698	97,746
その他	1,436	794	386	595	1,060	1,310	4,426
その他の学校外活動費	116,529	104,060	117,875	133,834	129,482	108,688	105,361

* 文部科学省『平成 14 年度子どもの学習費調査』

表 3-3 学習費調査 (公立中学校)

単位：円

	計	学 年 別		
		第 1 学年	第 2 学年	第 3 学年
学習費総額	437,418	450,247	373,720	488,045
学校教育費	129,082	183,013	97,972	109,138
授業料	...	...	...	...
修学旅行・遠足・見学費	26,656	13,842	24,073	41,068
学級・児童会・生徒会費	4,915	4,836	4,367	5,523
PTA 会費	3,936	3,718	3,852	4,221
その他の学校納付金	5,195	5,446	4,607	5,538
寄付金	157	126	115	225
教科書費・教科書以外の図書費	4,025	4,822	3,409	3,887
学用品・実験実習材料費	20,630	35,215	15,267	12,267
教科外活動費	25,011	38,132	24,280	13,454
通学費	5,802	11,504	3,022	3,206
制服	18,978	45,865	5,769	6,835
通学用品費	9,638	15,516	7,044	6,695
その他	4,139	3,991	2,167	6,219
学校給食費	34,015	34,097	34,695	33,276
学校外活動費	274,321	233,137	241,053	345,631
補助学習費	219,328	169,684	183,290	301,284
家庭内学習費	17,584	19,415	17,339	16,113
物品費	5,573	6,339	6,892	3,558
図書費	12,011	13,076	10,447	12,555
家庭教師費等	34,184	28,214	34,126	39,828
学習塾費	161,043	119,628	128,721	231,636
その他	6,517	2,427	3,104	13,707
その他の学校外活動費	54,993	63,453	57,763	44,347

* 出典は表 3-2 に同じ。

表 3-4 世帯年収と教育費用・教育費の負担感

(%)

年収	1ヶ月の教育費用						教育費用の負担は大変か「かなり大変」
	-5,000 円	5,001-10,000 円	10,001-15,000 円	15,001-20,000 円	20,001-30,000 円	30,001 円-	
全体計	27.4	28.2	16.1	11.9	12.8	3.6	34.9
～200 万円	35.0	36.7	11.7	6.7	5.0	5.0	46.3
201～300 万	39.4	29.9	13.1	5.8	7.3	4.4	46.3
301～400 万	36.3	28.9	12.6	9.6	10.4	2.2	32.1
401～500 万	29.3	29.3	16.6	8.9	11.5	4.5	37.9
501～700 万	20.4	29.9	19.0	12.3	14.7	3.8	36.4
701～1,000 万	19.4	26.9	17.6	15.7	16.7	3.7	26.9
1,001～	19.2	9.6	11.5	28.8	25.0	5.8	35.8

* 出典は表 3-1 に同じ。

間、小学校で約 10 万円、中学校で約 16 万円の負担であるが、年収 300 万円の世帯と年収 800 万円の世帯では、その負担感は大きく異なるだろう。表 3-4 は、「北海道子どもの生活環境調査」の教育費とその負担感についての結果だが(小西 2004: 29)、これによると年収 300 万円以下の世帯では、1ヶ月の教育費用は「-5,000 円」「5,001-10,000 円」に集中し、教育費用の負担が「かなり大変」という回答が多くなっている。他の階層に比べ教育費の支出が少ないにもかかわらず、支出に占める教育費の割合は大きく、負担感はもっとも大きいのである。

憲法 26 条において義務教育の無償をうたっているにもかかわらず、それは授業料と教科書の無償というものとどまり、学校に通うだけで以上のように費用がかかる。こうした負担を軽減させるために設けられたのが、就学援助制度である。さきに示した就学援助の支給額をあらためて確認して(表 2-6)、学習費調査の結果と対応させてみると、小学校での全学年の平均の就学援助支給額は 69,272 円であり、学習費調査における学校教育費と学校給食費の平均は 92,750 円である。ここから、前者は後者の 75%ほどを賄っていることがわかる。また、同様に中学校では、就学援助支給額の平均は 111,723 円で、学校教育費と学校給食費は 163,097 円であり、就学援助の占める割合は 69%になる。あくまで概算であるが、少なくとも学校教育費と学校給食費の大部分を賄えるだけの額が就学援助として支給されていると言える。実際の効果については、利用世帯へ調査を行うなどして、より詳細に検討する必要があるが、以上のような概算でも、就学援助が家庭の教育費負担を軽減していることが推測される。就学援助制度は教育の不平等の除去に一定の意義を持っているといえよう。

おわりに

冒頭でふれたように、就学援助制度は、ここ数年は研究上の対象としてはほとんど注目されずにきた^{xv}。そうした中、ここ 10 年余りで就学援助を利用する世帯は急増し、「10 人に 1 人」とどまらず、「4 人に 1 人」「3 人に 1 人」といった状況もみられている。しかし、こうした中で国庫補助金は減少し続け、自治体の負担は非常に大きなものになり、その結果、認定基準を下げ、支給額を減らそうとしている自治体が出てきている。就学援助制度に関するもっとも大きな課題はここにある。国、自治体ともに財政難であるという背景がある一方で、現在、

義務教育費国庫負担制度の廃止が検討されており(佐和・藤田 2004), 就学援助への補助金も「まな板の鯉」^{xvi} であるという。しかし、国も市区町村も、利用世帯の生活状況に関して調査を行っているわけではなく、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。この点を考慮することなしに、制度の引き締めを行うのは、教育の機会均等・平等を損なうことになってしまうだろう。こうした状況には、国や自治体の就学援助制度に対する意識も関係しているように思われる。「この制度はなくすわけにはいかないだろうけど、はてなマークが拭いきれない。本当に就学できない人が今いるのだろうか」^{xvii} という言葉からは、就学援助というものに対して、また教育の機会均等という概念に対して、未だ救貧的発想を抱いていることが読み取れる。

確かに、教育の機会均等ということが盛んに議論された 1970 年代以前では、就学援助制度に関して、「極貧」状況の子どもたちが何とか学校に行けるような援助が必要だという視点から、義務教育の無償という論点ともあわせて論じられていた。しかし、学校外教育が当たり前のこととなり、高校入学率が 100%に近い現在、教育の機会均等・平等とは、けっして「学校に行けるか行けないか」といった次元の問題ではない。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。それは少なくとも「基本財」(Rawls 2003: 58) の平等ということが求められ、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、低所得世帯への教育費援助施策である就学援助制度は、不平等是正のために必要不可欠なものであると言えよう。

<注>

- i 佐藤 (2000), 荻谷 (2001), 橋本編 (2004) など参照。
- ii 朝日新聞, 9 月 4 日付朝刊。
- iii 就学援助制度設立の詳細な歴史的経緯については、杉野 (1989), 菅並 (1996, 2003) などを参照されたい。
- iv 学齢児童就学奨励規定では、教科書・学用品・被服・食料その他の生活費の援助が行われ、学校給食に関しては、「学校給食臨時施設ニ関スル件」(1932 年), 「学校給食奨励規定」(1940 年) が定められて援助が行われた (岩間 1962)。
- v このように就学援助制度は教科書の無償提供からはじまり、法律の名称、内容ともに改定されていくが、教科書無償に関しては、1962 年に「義務教育所学校の教科書用図書の無償措置に関する法律」として達成されることになる。
- vi こうした批判は、菅波 (1996) によってもなされている。
- vii 就学困難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施行令, 6 条 1 項別表。
- viii 文部科学省の「要保護及び準要保護児童生徒援助に必要な経費」は、1999 年度・7,652,914,000 円, 2000 年度・7,513,358,000 円, 2001 年度・7,492,825,000 円, 2002 年度・7,407,165,000 円となっている。
- ix 1979 年度において全国の自治体の認定基準を調査した自治体問題研究所 (1979) では多くの自治体で、「所得基準なし」となっているが、現在は札幌市, 石狩市, 小樽市, 苫小牧市はもちろん、全国生活と健康を守る会連合会 (2003) によると、2002 年度・全国 11 市については、すべてが所得による認定基準を設けている。
- x 「医療券」という形で、学校や教育委員会を通して直接手渡しされる。
- xi 小樽市のみ直接教育委員会に申請することを認めていた。
- xii 小樽市と苫小牧市は、生活保護基準の 1.3 倍という基準から、1.2 倍へと下げることが検討しており、石狩市は認定基準額は生活保護基準の 1.3 倍で保持しつつも、世帯の所得ではなく、収入を基準とすることを検討している。
- xiii 厚生労働省大臣官房統計情報部「平成 15 年 国民生活基礎調査の概況」<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa03/>。

- xiv 各教育委員会の就学援助事務担当者は、「就学援助利用世帯をもって貧困（もしくは貧乏）と認めることはできないのではないか」と述べている。
- xv 就学援助率が30%に達する勢い的大阪市に関する報道（大阪日日新聞、2003年3月13日）や、就学援助の認定基準を26%から13%に下げた北海道芽室町に関する報道（十勝毎日新聞、2003年10月8日）が見られるようになっており、また、日本子どもを守る会『子どものしあわせ』2002年12月号においても「就学援助をより多くの子どもたちに」という記事が掲載され、徐々に一般的な関心は高まっているとも言える。
- xvi 文部科学省初等中等教育局児童生徒課からの聞き取りによる。
- xvii 文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課からの聞き取りによる。

【文献】

- 安達健二・安鳴彌・伊藤和衛・ほか（1961）『義務教育無償と就学援助対策』『文部時報』10月号。
- 伊ヶ崎暁生・三輪定宣（1980）『教育費と教育財政』総合労働研究所。
- 岩間英太郎（1962）『就学援助——教育の機会均等』『文部時報』11月号。
- 自治体問題研究所（1979）『特別調査 各市の就学援助について(1)(2)』『住民と自治』9月号、10月号。
- 菟山京（1978）『公的扶助論』光生館。
- 荻谷剛彦（2001）『階層化日本と教育危機——不平等再生産から意欲格差社会へ』有信堂。
- 小西祐馬（2004）『調査報告：子どもの生活と社会階層——北海道子どもの生活環境調査』『教育福祉研究』10-2号。
- 河野重男（1961）『教育における平等化と個性化』『文部時報』2月号。
- 小山進次郎（1974）『改訂増補 生活保護法の解釈と運用』中央社会福祉協議会。
- 文部科学省（2004）『子どもの学習費調査報告書』国立印刷局。
- 文部省（1965）『就学援助に関する調査報告書』。
- 文部省初等中等教育局財務課（1962）『就学援助を要する児童・生徒数——約1割は援助が必要』『教育委員会月報』145号。
- 毛馬久雄（1972）『教育扶助と教育補助——義務教育無償化への第一歩として』小川利夫・永井憲一・平原春好編『教育と福祉の権利』勁草書房。
- 内藤誉三郎（1962）『初等中等教育の諸問題』『文部時報』2月号。
- 小川政亮（1974）『社会保障法と教育権——一つの接点としての教育扶助と教育補助の場合を中心に』有倉遼一選歴記念論文集『教育法学の課題』総合労働研究所。
- 小川政亮（1980）『就学保障のための条件整備の一断面』日本教育法学会編『講座教育法4 教育条件の整備と教育法』総合労働研究所。
- Rawls, J (2001) Justice as Fairness: A Restatement, The Belknap Press of Harvard University Press.
- 佐藤俊樹（2000）『不平等社会日本——さよなら総中流』中公新書。
- 佐和隆光・藤田英典（2004）『教育の機会平等が崩れる——義務教育費負担金廃止のツケは誰が払うのか』『世界』10月号。
- 菅並茂樹（1996）『戦後における就学援助政策の検討』『東北生活文化大学三島学園女子短期大学紀要』34号。
- 菅並茂樹（2003）『大正期社会事業における教育機会保障の視点』『東北生活文化大学三島学園女子短期大学紀要』34号。
- 杉野緑（1989）『『被保護者一斉調査』（厚生省）にみる教育扶助の状況』『社会福祉』（日本女子大学社会福祉学科）28・29号。
- 橋本俊詔編（2004）『封印される不平等』東洋経済新報社。
- 手塚六郎・安達健二・伊藤良二・ほか（1961）『座談会 教育の機会均等と人材開発』『文部時報』2月号。
- 渡辺隆司（1980）『就学援助と教育条件整備問題』『季刊 教育法』38号。
- 全国生活と健康を守る会連合会（2003）『くらしに役立つ制度のあらまし 2003・2004年度版』。