HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	統計からみるＡ市の概況 ： 人口・産業と労働・教育・低所得福祉
Author(s)	山内, 太郎; 大澤, 真平; 松本, 伊智朗 他
Citation	教育福祉研究, 20, 15-28
Issue Date	2015-03-25
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/58339
Type	departmental bulletin paper
File Information	AN10264662_20_15-28.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

統計からみるＡ市の概況
―人口・産業と労働・教育・低所得福祉

山　内　太　郎・大　澤　真　平・松　本　伊智朗・鳥　山　まどか

本稿の目的は、既存の統計からみえるＡ市の概況を整理することである。紙幅の制約から、ここでの作業は本特集に直接関係する人口、産業と雇用、教育、低所得福祉の領域に限定される。執筆分担者は各章の末尾に記載する[1)]。

１．人 口 動 態

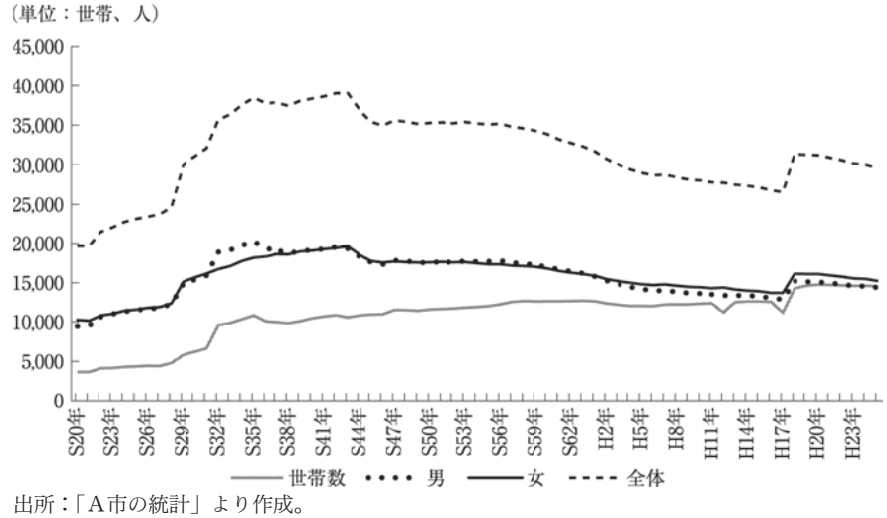
（１）Ａ市の人口推移の概観

図１をみるとＡ市の人口の推移は大きく３つの時期に区分できる。一つは昭和 20 年代後半から昭和 40 年代前半にかけてみられる人口が急増する時期、次に昭和 40 年代半ばに急減した後に昭和 50 年代半ばまで３万 5000 人台をキープする時期、そして 50 年代後半からの漸減する時期である。平成 18 年に人口が増えているのは近隣町村との合併があったためであるが、その後も漸減傾向は止まらず、平成 25 年になって総人口は３万人を割り込んでいる。

ここではこの三つの区分をたどりながらＡ市の人口の推移とその要因について概観する。

まず昭和 30 年前後からの人口の急増についてだが、市史によればその背景には二つの要因があった。一つは昭和 28 年に公布された「町村合併促進法」の影響である。当時Ａ市はまだ市制を敷いておらず（つまりＡ町だった）、これによって町村合併で人口が３万人を超えた町村は市に昇格させるという特例が設けられた。「町村合併促進法」は昭和 31 年９月までの時限立法であったため、市制施行に向けた動きがこの時期に加速し、合併によって人口が急増したのである。今一つは昭和 31 年から 32 年にかけて営内居住の自衛隊の一斉登録が行われたためである。Ａ市は昭和 25 年から警察予備隊誘致活動を展開しており、昭和 27 年には駐屯地の設置がされていた。移住による隊員 3000 名、その家族 1000 名の人口増に伴う消費増は大きな経済効果をもたらし、Ａ市の発展に寄与したと

図１　Ａ市の人口の推移



出所：「Ａ市の統計」より作成。

いう。またA市は道北地域における国鉄運輸の要衝として賑い、昭和30年代から40年代にかけて、人口は4万人弱にまで達していた。つまり町村合併と自衛隊の駐屯および道北地域交通網のハブとしての機能が人口の流入につながり、この時期の人口増の要因になったのである。

（2）転出入数にみる人口の移動

A市の人口は昭和43年にピークを迎えた直後に急落し、昭和43年から46年の3年間で4000人以上の減少となる（図1）。この要因をA市の転出入数の推移から検討してみよう。図2をみるとA市では昭和30年代後半から平成に入るまで毎年3000名程度の転出入数がある。全人口の1割近くが毎年入れ替わるのであるからかなり人の出入りがあったことがうかがえるが、これは異動の多い自衛隊員を多く擁するA市の特徴であるといえよう。また多少のずれはあるものの、年度ごとの転出入数は、転出数が転入数を常に上回るかたちで増減をほぼ一致させながら推移していることがわかる。

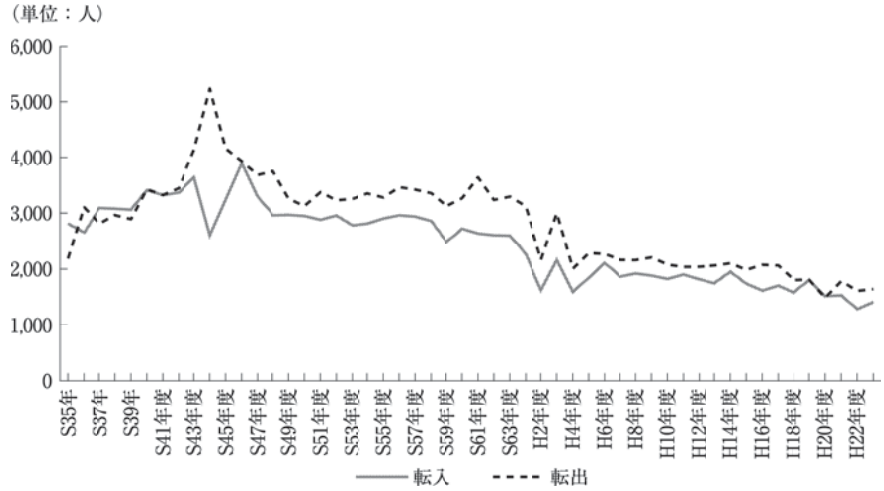
しかしそのような中にあって昭和44年度前後の転出入数の変化は両者に極端な開きがみられ特異的である。またこの時期は先に述べた人口が急減する時期と重なっているため、ここで昭和44年度の状況について確認しておきたい。

まずは急増した転出先についてその内訳をみてみる。A市における転入・転出先の上位3地域はいずれも札幌市と旭川市および上川支庁管内の町村で、これは当時から現在まで変わっていない。またすべての期間で転出数・転入数ともこの3地域の人数を合計すると全体の40%～50%を占めている。そこでこの3地域への転出数を取り出して経年の推移をみたものが図3である。

これをみると昭和44年度の転出先として旭川市が突出していることがわかる。道北地域の中核都市である旭川市には雇用の受け皿がA市に比べて多かったと考えられるが、それをこの急激な転出増（及びその後の揺り戻し）の説明にするのは無理があるだろう。もちろんここで確定的なことは言えないが、大規模な自衛隊駐屯地のある旭川への人事異動がなされたとみた方がよいと思われる。そのように考えると昭和44年度以降も旭川市が転出先として大きな位置を占めているのは、近隣の中核都市であることに加えて自衛隊の異動先として位置づいていることが大きいかったためと思われる。

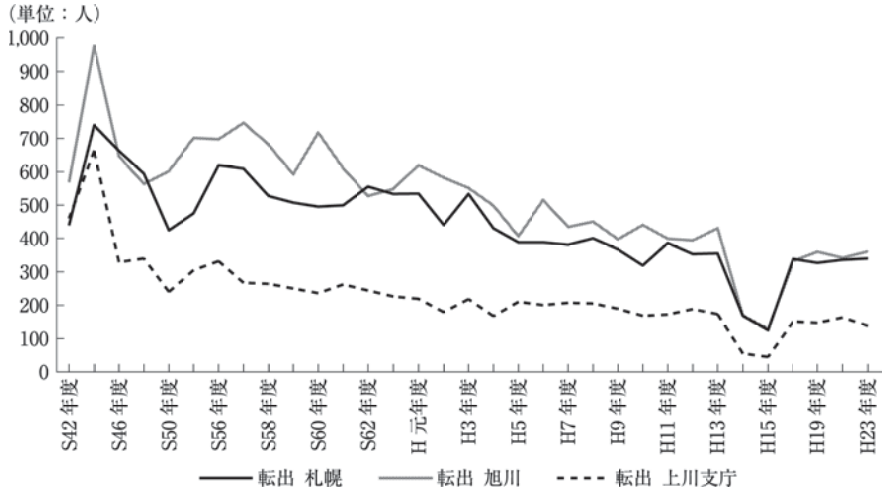
一方、昭和44年度の転入数の急減についてだが、図3と同様にA市への転入元上位3地域の推移をみたのが図4である。すると昭和42年度から44年度にかけて上川支庁管内町村からの転入数

図2　A市の転出入数の推移



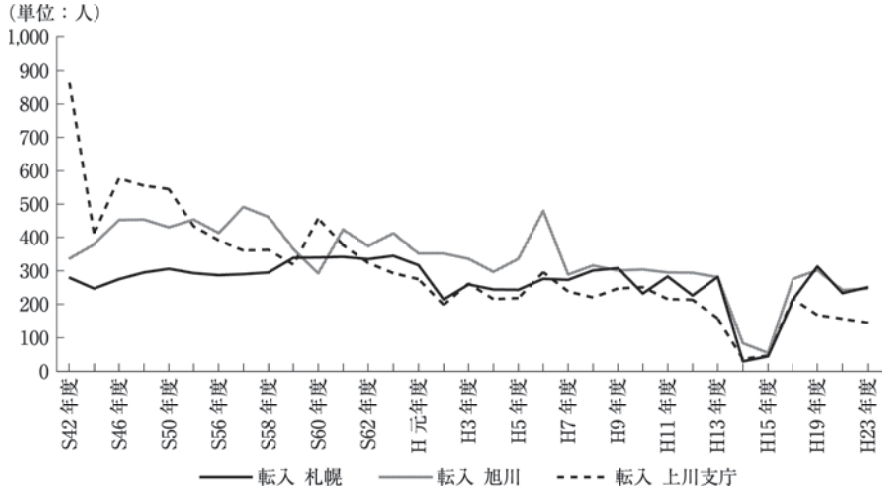
注：昭和35～39年は年末までの集計数。昭和40年以降は年度末までの集計数
出所：「A市の統計」より作成

図３　Ａ市からの転出先上位３地域の推移



出所：「Ａ市の統計」より作成

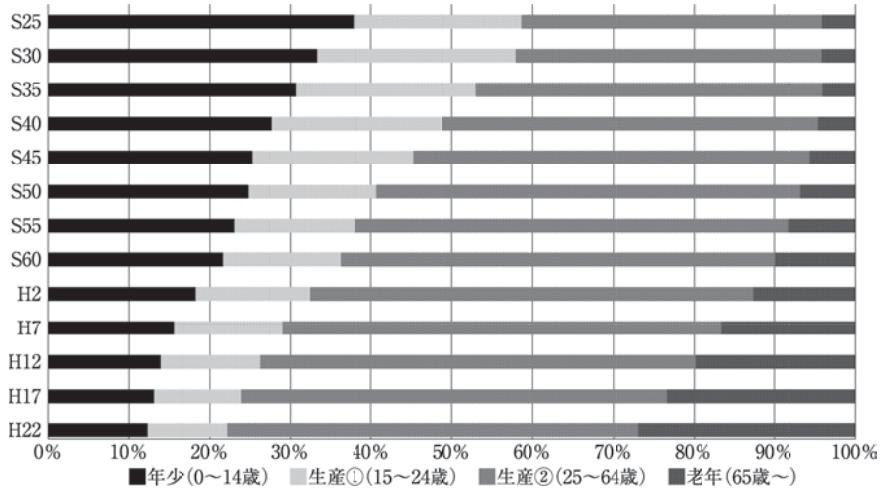
図４　Ａ市への転入元上位３地域の推移



出所：「Ａ市の統計」より作成

が大幅に減少していたことがわかる。おそらくこの急速な減少の背景には昭和 43 年に発表され翌 44 年度から実施された国鉄赤字路線の合理化計画があった。これによってＡ市近辺の駅の多くが廃止、無人化、貨物取り扱い中止対象となったのである。そのことは近隣町村からのＡ市への転入数の減少に大きく影響したと思われる。他方で、その後上川管内町村からの転入数は若干持ち直しているが、昭和 40 年代後半から 50 年代半ばまで、この周辺地域からの人口流入がＡ市の人口を３万 5000 人台でキープさせる要因となっていたことには留意が必要であろう。そして上川支庁管内町村からの転入が旭川市からの転入を下回った昭和 50 年代後半ころからＡ市の人口は減少し始める。これはそれまでＡ市に転入していた層が別の地域に転入し始めたのではなく、周辺地域にあった人口のプールが枯渇したと考えた方がよいだろう。少子高齢化の進行による稼働年齢層の減少はＡ市よりも周辺の町村で先んじて現れ、その結果Ａ市への転入も減少していったとみられる。このように考えると昭和 50 年代後半からみられたＡ市の人口減の要因は転出数の増加というよりもむしろ周辺地域からの転入数の減少であったと思われる。

図５　Ａ市の年齢別人口構成比の推移



出所：総務省「国勢調査」より作成

（３）年齢別構成

昭和 50 年代後半からの人口減少は、近年新たな局面に入っている。図 5 にみるようにＡ市の年齢別人口構成比の推移は道内（あるいは日本各地）の地方都市と同様の傾向を持つ。すなわち若年層の人口比率の減少と老年層の増加である。Ａ市では 25 歳～64 歳の生産年齢人口の比率が平成 7 年に減少に転じ、それ以降 65 歳以上の比率以外はすべて減少するようになった。また平成 18 年に近隣町村との合併があり、その後Ａ市における出生数と死亡数が逆転して死亡数が出生数を上回るようになっている。これは高齢化（及び少子化）の進展がＡ市の人口維持にまで直接影響を及ぼすようになったことを意味している。65 歳以上の人口比率は今後さらに伸びていくことが予想されるため、人口の減少がさらに加速することは間違いないといえるが、有効な対策は現在のところ示せていない。もちろんこれはＡ市に限らないことであり、その意味では現在のＡ市が直面している問題は北海道の地方都市すべてに共通するものであるといえる。

（「１．人口動態」執筆：山内太郎）

２．産業別労働人口と雇用

ここではＡ市の産業別労働人口の比率と失業率および有効求人倍率の推移を取り上げてＡ市の産業・労働の状況についてみていく。

まず表 1 によりＡ市の産業別労働人口の推移を概観すると、昭和 30 年には 34.9％であった農林業を中心とする第 1 次産業が昭和 55 年の時点で 10.3％と 3 分の 1 以下となっている。その後も減少を続けて平成に入ると 10％を割り込み、町村合併後の平成 22 年に 12.5％となったものの減少傾向には歯止めがかかっていない。その一方で、小売り・卸・サービス等の第 3 次産業の比率が増え、農林業を中核とする第 1 次産業の人口減少を第 3 次産業部門が吸収した状況となっている。ただしこうした流れはＡ市に特有のものではなく、北海道の多くの市町村でみられたものであった。第 1 次産業人口が全体の 1 割を下回った平成 2 年以降の産業別労働人口比率を全道および旭川市と比較したものが表 2 である。

これをみるとＡ市は旭川市に比べると第 1 次産業の比率は若干高くなっているものの、全道の数値とほとんど変わらない比率になっている。しかし表 3 で第 3 次産業の内訳をみるとＡ市の特徴が浮き彫りになる。すなわちＡ市は第 3 次産業の中でも公務員の占める割合が圧倒的に高く、旭川市や全道の数値のおよそ 3 倍になっているのである。これは前節でも述べたようにＡ市に自衛隊の駐屯地があることが影響しているのだが、労働人口に占める公務員の割合の大きさはＡ市の特徴で

表1　A市の産業別労働人口比率の推移　（単位：%）

	農業	林業・狩猟業	漁業・水産業	第一次産業計	鉱業	建設業	製造業	第二次産業計	卸売業・小売業	金融・保険・不動産業	通信・運輸業	電気・ガス・水道業	サービス業	公務	その他	第三次産業計	合計
S30	33.6	1.3	0.0	34.9	0.1	4.0	7.8	12.0	11.7	1.2	9.7	0.0	9.9	20.6	0.0	53.1	100.0
S35	28.2	1.2	0.0	29.4	0.3	6.8	6.8	13.9	14.5	1.4	9.3	1.1	12.1	18.3	0.0	56.6	100.0
S40	21.3	1.4	0.0	22.7	0.4	8.7	10.0	19.1	17.7	1.9	10.5	0.6	14.8	12.7	0.0	58.2	100.0
S45	16.7	1.4	0.0	18.1	0.5	9.9	9.8	20.2	19.8	2.1	11.2	0.6	16.9	11.2	0.0	61.7	100.0
S50	10.7	1.5	0.0	12.2	0.5	10.0	9.7	20.2	20.3	2.4	10.8	0.6	17.9	15.5	0.2	67.6	100.0
S55	8.9	1.3	0.0	10.3	0.3	10.8	9.4	20.5	21.0	2.7	10.0	0.9	19.0	15.6	0.0	69.2	100.0
S60	9.1	1.2	0.0	10.3	0.4	9.3	8.2	17.9	20.4	2.8	8.7	1.0	20.7	18.3	0.0	71.8	100.0
H2	8.4	0.8	0.0	9.2	0.4	9.7	8.9	19.1	20.5	2.9	6.1	1.0	23.0	18.3	0.0	71.8	100.0
H7	7.9	0.5	0.0	8.4	0.6	10.0	9.1	19.6	20.1	2.8	5.1	1.0	26.2	16.8	0.0	72.0	100.0
H12	7.6	0.6	0.0	8.2	0.1	10.2	7.9	18.2	19.9	2.7	5.2	1.1	28.2	16.6	0.1	73.7	100.0
H17	14.2	0.3	0.0	14.5	0.1	7.6	5.5	13.2	29.3	2.3	4.6	0.8	28.8	15.4	0.1	72.3	100.0
H22	12.5	0.0	0.0	12.5	0.1	6.8	4.9	11.8	21.3	2.8	5.2	0.9	30.2	15.1	0.3	75.7	100.0

出所：総務省「国勢調査」より作成

表2　A市および旭川市・北海道の産業別労働人口割合　（単位：%）

		H2	H7	H12	H17	H22
A市	第1次産業	9.2	8.4	8.2	9.0	12.5
	第2次産業	19.1	19.6	18.2	13.4	11.8
	第3次産業	71.8	72.0	73.7	77.5	75.7
旭川市	第1次産業	4.3	3.5	3.0	2.9	2.7
	第2次産業	24.1	25.1	23.6	19.6	17.0
	第3次産業	71.3	71.0	72.2	76.1	76.3
北海道	第1次産業	10.8	9.0	8.2	7.7	7.2
	第2次産業	23.4	23.5	22.2	19.0	17.1
	第3次産業	65.4	67.0	68.6	71.3	70.2

出所：総務省「国勢調査」より作成

表3　A市および旭川市・北海道の公務員比率　（単位：%）

		H2	H7	H12	H17	H22
A市	労働力人口全体に占める割合	18.3	16.8	16.6	17.2	15.1
	第3次産業に占める割合	25.5	23.4	22.5	22.2	19.9
旭川市	労働力人口全体に占める割合	5.3	5.1	5.1	5.2	5.5
	第3次産業に占める割合	7.4	7.2	7.1	6.8	7.2
北海道	労働力人口全体に占める割合	5.5	5.4	5.5	5.4	5.2
	第3次産業に占める割合	8.4	8.1	8.0	7.5	7.5

出所：総務省「国勢調査」より作成

あると言ってよいだろう。

次に失業率の推移についてみていくと、札幌市や旭川市などの都市部はもとより、全道の数値よりも低い傾向にある（表4）。これは先ほど述べた

公務員が多いということも影響しているが、農業という基幹産業が衰退しつつあったA市からの人口流出も背景にあると思われる。前節でみたようにA市における転出入数は常に転出数が転入数を上回っていたが、そこには仕事を求めて都市部に転出していった層が一定数いたことが推測できる。そのため結果としてA市の失業率は低いまま推移してきた可能性がある。つまり就労状況が不安定な層はA市から流出していったということである。このことは後に述べるA市における生活保護受給率の低さの説明につながるかもしれない。

しかし他方で、A市における有効求人倍数の推移をみると、一部の時期を除けば札幌や旭川と比較すると高い数値で推移していることがわかる（表5）。特にA市からの転出先の筆頭であった旭川市と比較するとほとんどの年でA市の有効求人

表4　A市および旭川市・札幌市・北海道の失業率の推移　（単位：%）

	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H22
A市	1.47	3.16	2.44	2.71	2.76	4.79	4.86
旭川市	2.79	5.10	4.24	5.02	5.41	7.38	8.08
札幌市	3.33	5.23	4.13	5.34	5.69	7.31	7.70
北海道	2.64	4.35	3.62	4.39	4.78	6.51	7.12

注：失業率＝完全失業者数÷労働力人口
出所：総務省「国勢調査」より作成

表5　A市および旭川市・札幌市・北海道の有効求人倍率の推移

	A市	旭川所	札幌所	札幌東所	札幌北所	北海道計
H1	0.54	0.63	0.65	0.53	－	0.65
H2	0.81	0.66	0.71	0.61	－	0.74
H3	0.96	0.68	0.62	0.60	－	0.77
H4	0.79	0.57	0.50	0.47	－	0.64
H5	0.75	0.48	0.43	0.40	－	0.54
H6	0.62	0.50	0.42	0.46	－	0.54
H7	0.63	0.46	0.40	0.45	－	0.51
H8	0.76	0.59	0.43	0.53	－	0.57
H9	0.63	0.41	0.39	0.40	0.36	0.46
H10	0.44	0.29	0.32	0.25	0.27	0.35
H11	0.54	0.31	0.34	0.25	0.27	0.35
H12	0.56	0.33	0.49	0.30	0.32	0.43
H13	0.37	0.33	0.49	0.27	0.33	0.42
H14	0.36	0.34	0.52	0.27	0.35	0.42
H15	0.41	0.38	0.56	0.31	0.38	0.45
H16	0.37	0.42	0.60	0.35	0.46	0.50
H17	0.38	0.49	0.66	0.39	0.43	0.53
H18	0.42	0.48	0.61	0.43	0.45	0.53
H19	0.53	0.46	0.53	0.41	0.47	0.51
H20	0.56	0.40	0.44	0.31	0.40	0.43
H21	0.51	0.37	0.34	0.26	0.31	0.35
H22	0.56	0.46	0.36	0.28	0.37	0.41
H23	0.59	0.55	0.43	0.32	0.46	0.46
H24	0.69	0.70	0.58	0.44	0.51	0.57
H25	0.90	0.80	0.82	0.59	0.59	0.74

注：札幌北所は平成9年3月31日新設
出所：北海道労働局「安定所別有効求人倍率（常用）」より作成

倍率の数値の方が上回っているのである。これでは一見すると求人倍率の低いところへ仕事を探しに転出しているという現象が起きているように思えるが、そこには求職者と求人内容とのマッチングの問題があるのだろう。表5では求人内容までは分からないが旭川市とA市では求職者の母数が違うため、求人内容の選択肢は旭川の方が豊富であることは容易に推測できる。

また、A市の有効求人倍率としてあげられる数字はA市のハローワークが管轄する道北地域一帯の求人が含まれている。それは、北は浜頓別町から南は和寒町までを含むものであり、したがって純粋にA市内の求人のみで算出された数字ではない。この点についても留意が必要であろう。

（「2．産業別人口と雇用」執筆：山内太郎）

3．教　　育

（1）A市の教育に関する概況

北海道は学区制をとっており全日制普通科高校の入学に関して現在19学区が設けられている。この中でA市は周辺市町村を含めたひとつの学区の中心的な位置づけを担っている。歴史的にも近隣市町村の高校はA市に設置されていた複数の高校の分校から新制高等学校として誕生しており、A市は古くからこの地域の教育に関する中心的な役割を担ってきた。

また、A市は自治体として四年制大学（短大併設）を擁しており、小学校から高等教育まですべての学校教育機関が地域内にそろう。この規模の小都市として高等教育機関を設置しているのは全国的にみてもそうないことだが、戦前から女子の中等教育機関を置いてきたように「女子教育に対する地域的伝統があった」（新A市史）ことが背景にある。もちろん、大学設置にはA市のみならず広く道北地域の住民生活の要望、特に養護、家庭、保健などの学校教員、それから栄養士、生活改良普及員、保健師などの人材養成が求められてきたという事情もあった。現在の学科はそれらに加え、看護、社会福祉、保育士などジェンダー的には女性の職業選択に結びつきやすい構成となっている。このような大学の存在が地域の世代的な再生産構造に果たす役割も考える必要があるだろう。

人口減は日本の地方都市に共通する課題だが、A市においても戦後ベビーブーム期による子ども数の増加が落ち着いた昭和40年代以降、児童生徒数の減少が今日まで続いている。日本の多くの地方都市がそうであったように、戦前より農業を基盤とするA市でも高度経済成長期に農村部から工業地帯や都市部へ人口が流出した。また、A市は道北地域、オホーツク地方の農産物や海産物の集積地となり鉄道網の中心都市として栄えたが、昭和50年代後半に入ると国鉄の合理化策が進み、その後の民営化による職員の不採用問題などもあって社会的な人口減が急速に進んだことも背景にあった。そのなかで、昭和50年代の終わりまでには小中学校の統廃合が進み、現在の学校配置となっている。現在、A市では市街地から離れた郊外の小規模校に通学区域外からの就学制度を設けており、自然と農業を活用した教育機会の提供と、過疎地における児童生徒数の確保を図っている。高校に目を向けると、北海道全体の高校進学率が50％を超えた昭和30年代初頭に、A市では進学率が60％を超えるなど、その後も道内の都市部の中において高校進学率が高い地域であった。これには地域全体で戦前から教育への高い期待があったようである。しかし、高校もまた児童生徒数の減少の影響を受け、平成10年に入るころにはすでにA市を含む学区全体の高校の定員充足率が100％を下回る状況になっている。今回の学校教員へのヒアリング調査でも、高校の入試倍率が低い状況の中で、生徒の学習意欲を高める困難さについて幾度も言及されていた。その後、A市では職業科高校を中心に二度にわたる統廃合を経て、現在、普通科高校、職業科高校ともに1校ずつの配置となっている。

（2）進学および就職の状況

ここでは、近年の高校卒業後のA市の生徒の進路状況を確認しておきたい（表6）。全国的には高校卒業後の大学進学率は上昇しており、平成10年度に44.2％であったものが15年後の平成25年

表6　A市および旭川市・北海道・全国の高校卒業後の進路動向　（単位：%）

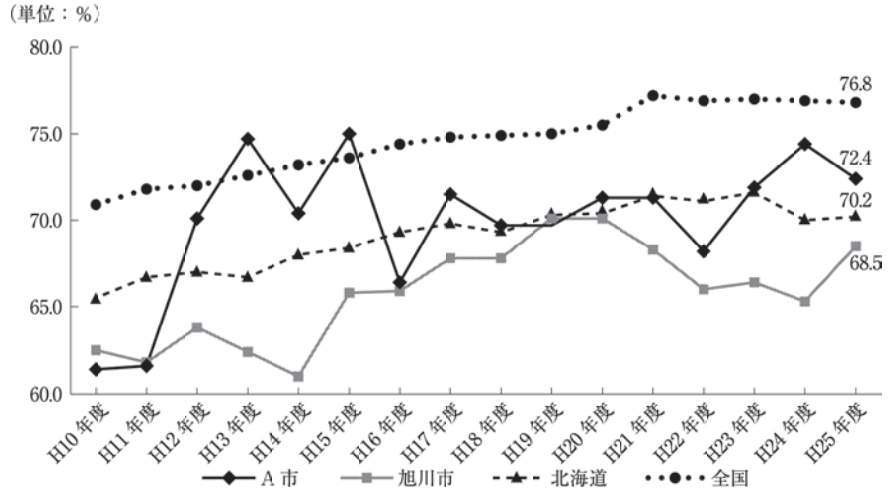
年度	A市				旭川市				北海道				全国			
	大学等進学	専門等進学	（合計進学率）	就職	大学等進学	専門等進学	（合計進学率）	就職	大学等進学	専門等進学	（合計進学率）	就職	大学等進学	専門等進学	（合計進学率）	就職
H10	35.0	26.4	61.4	34.7	34.0	28.5	62.5	27.7	34.4	31.1	65.5	24.3	44.2	26.7	70.9	20.2
H11	33.9	27.7	61.6	33.1	34.0	27.8	61.8	28.1	35.4	31.3	66.7	23.1	45.1	26.7	71.8	18.6
H12	37.8	32.3	70.1	25.5	33.5	30.3	63.8	27.5	35.4	31.6	67.0	22.9	45.1	26.9	72.0	18.4
H13	39.3	35.4	74.7	22.5	33.1	29.3	62.4	24.5	34.7	32.0	66.7	21.6	44.8	27.8	72.6	17.1
H14	34.9	35.5	70.4	28.4	31.7	29.3	61.0	23.5	34.7	33.3	68.0	20.5	44.6	28.6	73.2	16.6
H15	33.8	41.2	75.0	23.1	34.1	31.7	65.8	22.8	34.9	33.5	68.4	20.0	45.3	28.3	73.6	16.9
H16	35.8	30.6	66.4	24.8	35.2	30.7	65.9	22.3	36.4	32.9	69.3	19.7	47.3	27.1	74.4	17.4
H17	38.7	32.8	71.5	22.6	38.3	29.5	67.8	22.0	38.0	31.8	69.8	19.8	49.3	25.5	74.8	18.0
H18	37.3	32.4	69.7	23.0	37.9	29.9	67.8	23.6	38.4	30.9	69.3	20.8	51.2	23.7	74.9	18.5
H19	38.1	31.6	69.7	27.7	40.1	30.0	70.1	22.5	40.4	29.9	70.3	21.1	52.8	22.2	75.0	19.0
H20	47.1	24.2	71.3	25.8	39.8	30.3	70.1	22.2	41.3	29.1	70.4	20.2	53.9	21.6	75.5	18.2
H21	46.6	24.7	71.3	26.4	39.1	29.2	68.3	21.9	41.1	30.3	71.4	18.3	54.3	22.9	77.2	15.8
H22	31.1	37.1	68.2	28.3	40.0	26.0	66.0	23.7	40.4	30.7	71.1	19.7	53.9	23.0	76.9	16.3
H23	37.6	34.3	71.9	23.8	41.1	25.3	66.4	23.2	40.2	31.4	71.6	20.6	53.5	23.5	77.0	16.8
H24	44.2	30.2	74.4	22.7	39.3	26.0	65.3	24.1	39.9	30.1	70.0	21.9	53.2	23.7	76.9	17.0
H25	40.9	31.5	72.4	27.3	40.8	27.7	68.5	25.6	41.3	28.9	70.2	22.9	53.8	23.0	76.8	17.5

出所：文部科学省「学校基本調査」より作成

度には53.8%とおおむね10ポイントほどの上昇をみせている。これに対し、北海道は全体として同様に上昇傾向にあるものの、その差は常におおよそ10ポイントを超えており､大学等進学率の差はわずかだが年々開きつつある。そのことは北海道の置かれた社会経済的格差を反映しているのだろう。それは単に北海道の経済状況の弱さといったことだけではなく、地理的な条件として高等教育機関が札幌近郊に集中しており、下宿が必然的に求められる道内の多くの市町村からの進学者の経済的負担になるといった面を含んでのことである。とはいえ、北海道の場合は専門学校等への進学率が全国平均よりも高くなっており、高校からの高等教育機関への進学者の合計を見ると、その差はかなり縮んでくることになる。他方で就職率は全国平均に比べて高い状況にある。その背景には、親世代を含めた北海道全体の高等教育機関進学者の少なさが影響している側面もあろう。

そのなかで、あらためてA市のデータを確認してみると、年度によって数値の上がり下がりが大きいが大学等進学率、専門学校等進学率ともにおおむね全道平均より高い数値となっており、合計した高等教育機関への進学率は平成25年度で72.4%となっている（図6）。全道の数値は人口と高等教育機関の集中する札幌を中心とした道央圏の進学率に引っ張られている傾向があるが、同じ道北地方の最大都市である旭川市と比較すると地域におけるその進学率の高さはよりはっきりしてくる。なお、進学率だけではなく、A市の就職率も全道や旭川市よりも平均的に高くなっているが、これは一時的な仕事に就いた者、死亡･不詳、家事手伝い、進路未定者など「その他」に分類される者の割合が全道や旭川市よりもかなり少なくなっていることが関係している。逆に言うと、就職として先行きが決まる可能性がA市では高いということでもあり、そういう点で職業科を中心に高校の進路指導の果たす役割が大きいのかもしれない。

図6　A市および旭川市・全道・全国の合計進学率の推移



出所：文部科学省「学校基本調査」より作成

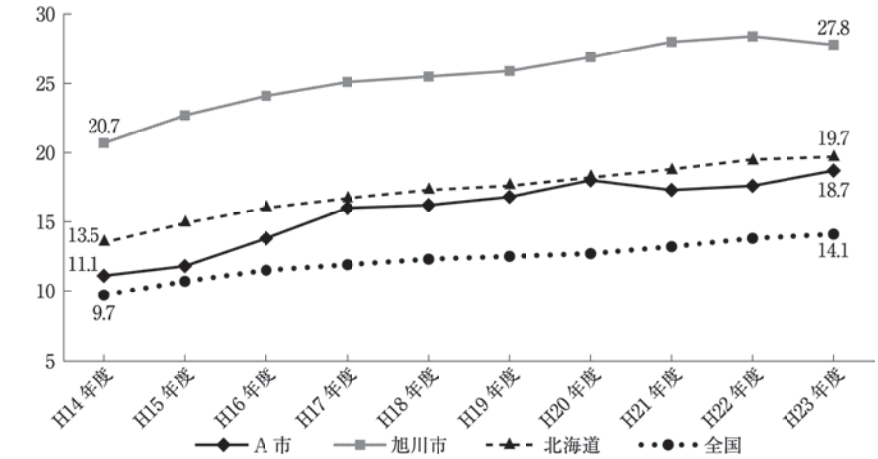
（3）就学援助認定率の状況

次にA市における就学援助認定率の状況を確認しておく。就学援助は義務教育において児童生徒の教育を受ける権利を保障するための経済的な就学支援の制度である。学校教育法第19条において、「経済的理由によって、就学困難と認められる学齢児童又は生徒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」と定められているとおり実施主体は市町村であり、その援助認定基準や援助額・援助費目等の運用については自治体間格差も指摘されている。具体的には学用品費、通学用品費、校外活動費、通学費、修学旅行費、体育実技用具費、新入学児童生徒学用品費、医療費、学校給食費等の援助が実施されている。就学援助は要保護および準要保護児童生徒を認定して実施される。そのため認定率は市町村における生活保護運用実態と準要保護認定基準のふたつの影響を受けることになる。次節に示されるようにA市は生活保護受給率が全道平均よりかなり低いため、ここではまず準要保護児童生徒の就学援助認定率を確認して、A市の特徴をよりクリアに見ていくことにしたい。

図7を確認すると北海道は全国平均よりもかなり就学援助認定率が高くなっていることがわかる。当然、北海道の置かれている社会経済状況の悪さが背景にあるのだが、そういう点で、北海道では就学援助制度が子どもの教育を受ける権利を支える大きな役割を果たしていることが理解できる。また、北海道のこの10年間の就学援助認定率は一貫して上昇傾向にある。そのなかでA市は全道平均を若干下回る認定率で推移してきているが、準要保護児童生徒の就学援助認定率をみる限りA市もまたそれなりに経済的困難を抱えた子どもが存在しているようである。とはいえ、同じ道北地域の旭川市と比較するとその差はかなりある。また、全道とA市の要保護児童生徒を含めた就学援助認定者全体を確認すると、その差は開くことになる（図8）。この差がA市における生活保護を必要とする世帯の少なさを意味しているのか、あるいは生活保護行政の運用やスティグマなどの問題から本来であれば生活保護水準を下回っている世帯が準要保護児童生徒の中に含まれているのか、それはここでは何とも言えないが、いずれにしろ、このあたりの差がまた教員への聞き取り調査等において、A市の子どもの置かれた経済状況の評価に影響を与えているのかもしれない。

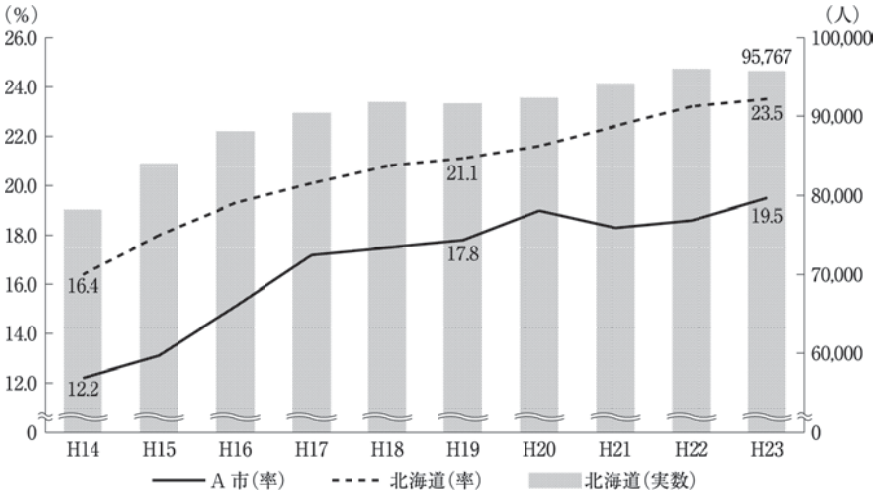
（「3．教育」執筆：大澤真平）

図７　Ａ市および旭川市・北海道・全国の就学援助認定率（要保護児童を除く）の推移
（単位：％）



注：公立中学校生徒児童数に占める準要保護児童生徒数の割合
出所：文部科学省「報道発表資料」、参議院「調査室作成資料経済のプリズム」、Ａ市教育委員会「Ａ市のきょういく」より作成

図８　Ａ市および北海道の就学援助認定率（要保護児童を含む）の推移



注：公立小中学校児童生徒数に占める要保護および準要保護児童生徒数の割合
出所：文部科学省「報道発表資料」、参議院「調査室作成資料経済のプリズム」、Ａ市教育委員会「Ａ市のきょういく」より作成

４．低所得福祉

（１）生活保護の動向と子ども

ここではＡ市における生活保護の動向を概観する。生活保護率の推移を示した表７から、３点を確認しておきたい。第１は、Ａ市の生活保護率の相対的な低さである。2012 年の生活保護率は 10.41 ‰で、北海道全体の 31.31 ‰の３分の１、同じ道北地方の旭川市の 39.43 ‰と比較すると約４分の１となっている。第２に、保護率の増加が相対的に緩やかなことである。1987 年の保護率を 100 とした場合、2012 年は、北海道全域で 151、旭川市は 171 に対しＡ市は 133 で、伸び方が緩やかである。第３に、Ａ市の保護率の変動の幅が小さいことである。北海道と旭川市では 1987 年から 1997 年にかけて保護率が低下しその後上昇に転じているが、Ａ市の場合微増と微減を繰り返しながら全体として微増している。これらの諸点から、

表7　A市および旭川市・札幌市・北海道の生活保護率の推移　（単位：‰）

	S62 (1987)	H4 (1992)	H9 (1997)	H14 (2002)	H19 (2007)	H24 (2012)	2012年/1987年
A市	7.83	8.31	8.11	8.72	12.77	10.41	133
旭川市	22.93	18.00	19.70	25.95	32.87	39.43	171
札幌市	22.08	17.42	17.54	23.74	28.13	38.11	172
全道	20.69	16.17	15.73	20.57	24.56	31.31	151

注：生活保護率＝住民基本台帳人口÷生活保護被保護人員
出所：厚生労働省「福祉行政報告例」、総務省「住民基本台帳」より作成

表8　A市および旭川市・札幌市・北海道の教育扶助率の推移　（単位：‰）

	S62 (1987)	H4 (1992)	H9 (1997)	H14 (2002)	H19 (2007)	H24 (2012)	2012年/1987年
A市	8.89	8.80	7.53	8.46	9.53	8.64	97
旭川市	34.25	20.65	22.06	33.94	45.22	46.74	136
札幌市	35.40	21.32	20.77	30.94	39.83	47.27	133
北海道	27.50	17.12	16.08	23.68	30.19	34.56	125

注：教育扶助率＝教育扶助人員÷小中学校児童生徒総数
出所：厚生労働省「福祉行政報告例」、文部科学省「学校基本調査」より作成

A市の生活保護の状況は景気変動等の影響を受けにくいことが推察される。

では生活保護における子どもの比率はどうなっているのであろうか。この点を教育扶助の状況から検討したい。表8は、生活保護における教育扶助人員の比率の推移である。3点を確認しておきたい。第1に、A市における教育扶助比率の相対的な低さである。2012年は北海道全域で9.2%、旭川市で9.5%であるのに対し、A市は6.8%である。教育扶助受給世帯は小学生・中学生を養育している世帯であるから、子育てをしている稼動年齢層の世帯の生活保護受給が他地域に比較して少ないことがわかる。第2に、教育扶助比率の全体的な低下傾向である。北海道全域で1987年から2012年にかけて教育扶助の比率は18.6%から9.2%に低下しており、A市も例外ではない。全体的に、生活保護の中で子育て世帯の比率が低下していることがわかる。第3に、他地域に比較して教育扶助比率の低下率が高いことである。1987年を100とすると、2012年は北海道が50、旭川が47であるのに対してA市は40であり、低下率が高い。これらの諸点から、A市では子どもを養育する世帯の生活保護受給が、他地域と比較して大きな課題となっていないことが推察される。

この点を別の角度から検討するために、小中学校の児童生徒数を母数として、子どもの教育扶助率を求めたものが表9である。これは小中学校に在籍している子どもの生活保護受給率を示したものと考えてよい。2点を確認しておきたい。第1は、A市の子どもの生活保護受給率の低さである。2012年では北海道全域の34.6‰、旭川市の46.7‰に対してA市は8.6%であり、4分の1から5分の1である。これは前述した生活保護率全体の違いに比較してより低い。第2に、他地域と比較して変動が小さく、かつ増加していないことである。1987年を100とした場合、2012年には北海道全体は125、旭川市は136であるのに対しA市は97である。また北海道、旭川市とも1990年代に比率を大きく下げ、1997年から2012年にかけて比率を2倍以上に上げているのに対し、A市は微増減を繰り返しながらほぼ横ばいである。

これらの諸点から、A市における生活保護の状況は、他地域と比較して変動が小さくかつ子育て世帯の比重が低いことが推察される。

表９　Ａ市および旭川市・札幌市・北海道の生活保護に占める教育扶助の割合の推移

（単位：％）

	S62 (1987)	H４ (1992)	H９ (1997)	H14 (2002)	H19 (2007)	H24 (2012)	2012年/ 1987年
Ａ市	16.83	16.84	12.36	10.03	6.84	6.75	40
旭川市	20.17	16.43	13.51	13.22	12.16	9.51	47
札幌市	19.26	15.11	13.16	12.70	11.97	9.59	50
北海道	18.56	14.86	12.31	11.95	11.19	9.22	50

注：生活保護に占める教育扶助の割合＝教育扶助人員÷生活保護被保護人員
出所：厚生労働省「福祉行政報告例」より作成

（「４－(1)生活保護の動向と子ども」執筆：松本伊智朗）

（２）生活福祉資金

ここでは、生活福祉資金の貸付状況からＡ市の特徴を捉えたい。北海道の貸付状況に関するデータは、北海道社会福祉協議会が毎年発行している『生活福祉資金事業年報』のうち、市町村別の貸付事業運営状況（資金ごとの貸付件数・金額、償還率、償還金支払免除件数・金額、延滞利子支払免除件数・金額、支払猶予件数）にもとづく。全国の貸付状況については、国立社会保障・人口問題研究所の『社会保障統計データベース』(2014年3月18日更新)による。なお、事業年報に市町村別のデータが掲載されるのは平成11年度以降であることから、分析の対象は平成11年度から平成25年度とする（全国データは公表されている平成24年度まで)。ただし、平成21年度については、後述するような年度途中での制度の大幅な変更の影響により、市町村別データのとりまとめがなされていないため、分析の対象にはしない。また、同様の福祉的貸付制度である、母子福祉資金・寡婦福祉資金の貸付状況については、市町村別のデータが得られないため、本報告では扱わない。

ここで取り上げるのはＡ市のほか、Ａ市と同じ道北地方の最大都市である旭川市、そして札幌市である。まず、全国的に貸付件数を増大させた、平成21年10月の制度改正の概要を説明した上で、各市の貸付状況の年次推移を確認したい。

１）平成21年10月の制度改正点

平成21年10月の制度改正による変更点は、大きく2点に分けられる。１点目は資金種類の統合・再編である。離職者支援資金と自立支援対応資金（および他の資金の一部）が「総合支援資金」に、更生資金、福祉資金、療養・介護等資金、災害援護資金、緊急小口資金が「福祉資金」に、修学資金が「教育支援資金」に、長期生活支援資金と要保護世帯向け長期生活支援資金が「不動産担保型生活資金」に統合・再編された。

２点目は貸付条件の実質的な緩和である。従来は修学資金など一部の資金を除いて、貸付にあたり連帯保証人を立てることが原則とされていたのが、連帯保証人を立てない場合でも制度の利用が可能になった。貸付利子についても、従来は原則として年３％であったのが、連帯保証人を立てない場合は年1.5％、連帯保証人を立てた場合は無利子に変更された。

この変更後、全国の総合支援資金貸付件数は平成21年度に２万６千件、平成22年度で４万１千件、平成23年度１万８千件、平成24年度は９千件となっており、旧制度でこの資金に相当する離職者支援資金が毎年度１千件から２千件の貸付で推移していたことを考えると、この部分での利用が大幅に増大し、後にみるように、全体としての貸付件数の急増につながった。

２）各市の貸付状況の推移

表10は、Ａ市、旭川市、札幌市、北海道、全国それぞれの、年度ごとの生活福祉資金貸付件数と貸付金額（総額）を示したものである。

まずは全国であるが、先に述べたように、総合支援資金創設後の平成22年度に貸付件数が大幅に増大したことがわかる。平成23年度はさらに件数が増加しているが、これは、東日本大震災の被

表 10　生活福祉資金貸付状況（平成 11〜25 年度）（単位：件、千円）

年度		A市	旭川市	札幌市	北海道	全国
H11	件数	1	50	206	872	14,017
	金額	384	31,208	127,494	505,996	12,789,886
H12	件数	5	51	222	1,503	13,893
	金額	5,907	38,238	135,374	636,478	10,636,145
H13	件数	2	52	306	1,120	11,523
	金額	327	44,117	206,590	755,219	9,600,950
H14	件数	4	39	291	1,053	13,016
	金額	3,993	34,197	192,096	719,791	10,437,145
H15	件数	4	67	416	1,195	19,013
	金額	4,799	58,457	267,223	766,436	19,358,500
H16	件数	0	55	250	825	17,955
	金額	0	42,448	183,384	580,057	16,151,050
H17	件数	2	75	233	725	12,681
	金額	1,669	49,981	196,263	549,491	13,441,201
H18	件数	0	78	262	735	11,034
	金額	0	53,848	223,816	598,466	11,263,005
H19	件数	7	157	229	805	11,191
	金額	1,761	120,222	172,307	621,375	11,844,156
H20	件数	0	207	317	931	14,865
	金額	0	146,212	244,235	675,958	14,562,002
H21	件数	—	—	—	—	61,528
	金額	—	—	—	—	37,916,409
H22	件数	0	237	963	1,747	82,431
	金額	0	196,578	784,496	1,376,470	45,631,102
H23	件数	0	269	614	1,306	119,067
	金額	0	193,112	396,761	880,072	36,484,511
H24	件数	2	212	321	860	39,889
	金額	2,763	183,684	223,771	677,544	21,178,511
H25	件数	1	177	202	637	—
	金額	1,505	143,627	149,292	4,925,177	—

注：全国については平成 25 年度、北海道と道内各市については平成 21 年度を除く
出所：全国については国立社会保障・人口問題研究所『社会保障統計年報データベース』（http://www.ipss.go.jp/ssj-db/ssj-db-top.asp、2014 年 3 月 18 日更新）、北海道と道内各市については北海道社会福祉協議会『生活福祉資金貸付事業年報』の各年度版より作成

災世帯への小口貸付が多くなされたことによるものである。平成 22 年度から平成 23 年度で、件数は増加しているが金額としては減少しているのもそのためである。

次に北海道と札幌市について確認する。貸付件数の北海道の増減と札幌市の増減はほぼ対応している。生活福祉資金は市町村社協ごとに貸付がなされているが、北海道全体の貸付のかなりの部分が札幌市に集中していることの反映である。なお、平成 12 年度のみ、北海道の貸付件数と札幌の貸付件数の傾向が乖離しているが、これは、有珠山噴火により、周辺地域における被災世帯への小口貸付が多くなされたことによる。

旭川市は、全国、北海道ないしは札幌市の貸付

表 11　平成 25 年度市区町村社会福祉協議会別生活福祉資金貸付決定件数

（単位：ヶ所、％）

H25 年度貸付決定件数	市区社協	町社協	村社協	合計
51 件以上	173(9.6)	0(0.0)	0(0.0)	173(9.6)
41～50 件	37(2.0)	3(0.2)	0(0.0)	40(2.2)
31～40 件	53(2.9)	4(0.2)	0(0.0)	57(3.2)
21～30 件	79(4.4)	6(0.3)	0(0.0)	85(4.7)
11～20 件	156(8.6)	22(1.2)	1(0.1)	179(9.9)
6 ～10 件	113(6.2)	63(3.5)	3(0.2)	179(9.9)
1 ～ 5 件	225(12.4)	302(16.7)	37(2.0)	564(31.1)
0 件	61(3.4)	355(19.6)	118(6.5)	534(29.5)
合計	897(49.5)	755(41.7)	159(8.8)	1811(100.0)

出所：全社協民生部「平成 27 年度の事務費予算確保に向けて」（平成 26 年 6 月 2 日）掲載資料より作成

件数とは全く異なる推移を示している。総合支援資金創設より早い段階（平成 19 年度）で貸付件数が従来から倍増した後、緩やかに増加を続け、平成 23 年度以降は若干の減少にあるものの、平成 25 年度の貸付件数は札幌市とほぼ並んでいる。

A市については、貸付が全くなされていない年度が多く、貸付がなされた年度も 1 ～ 2 件、多い年度で 5 ～ 7 件というように、件数そのものが少ない。平成 22 年度の前後の貸付はゼロであり、制度変更の影響もみられない。「3．教育」で述べられているように、A市の高校生の大学・専門学校への進学率は旭川市と比べても高いことを考えれば、教育資金貸付へのニーズは低くはないと推測できるが、制度の利用には結びついていない。

3）生活福祉資金にみるA市の特徴

表 11 は、平成 25 年度における、全国の市区町村社会福祉協議会別の生活福祉貸付決定件数を示したものである。年間の貸付件数が 50 件を超える社会福祉協議会（以下、社協）は全国で 1 割に満たず、10 件以下の社協が多い。ゼロ件であったという社協も全体で 3 割近くあり、市区社協でも全く貸付を行わなかった所が 61 ある。この件数の差は、地域の貸付に関するニーズの差というよりも、社協側の貸付経験や貸付に対する意識の差によるところが大きいのではないかと推察される。

前節で確認した各市の貸付状況と表 11 を照らし合わせてみると、札幌市と旭川市は、貸付の多い市区社協に属しており、A市は貸付が少ない市区社協のひとつであることがわかる。全国的にみて、前者より後者の市区社協のほうが多いことを考えると、A市の生活福祉資金の貸付状況は必ずしも特異ではなく、生活福祉資金の取り扱いにおいては「よくある市社協」のひとつだとも言える。しかしながら、すでに述べたように、市立大学を擁し、高卒後進学率が高いという地域特性があるにもかかわらず、貸付件数が非常に少ないという事実は、やはり特異的にも映る。

（「4 －(2)生活福祉資金」執筆：鳥山まどか）

注

1）本稿掲載の図表作成者は以下の通りである。図 1 ～ 5、表 1 ～ 3 および表 5 ：山内太郎。表 4 および表 7 ～ 9 ：坂本昭菜（北海道大学教育学部 4 年生）・松本伊智朗。表 6 および図 6 ～ 8 ：大澤真平。表 10～11：鳥山まどか。

（札幌国際大学短期大学部・講師）
（札幌学院大学人文学部・講師）
（北海道大学大学院教育学研究院・教授）
（北海道大学大学院教育学研究院・准教授）