

「子どもの貧困」と就学援助制度の動向

横 山 純 一

1. 問題の所在 — 「子どもの貧困」問題の浮上と 「子どもの貧困」対策の現状

近年、雇用構造が激変し、正社員の減少、派遣労働者やパート労働者の増加が進んでいる。このような状況の中で、子どもの貧困率が高いことが問題となるとともに、親の貧困が子どもの貧困につながっていく、いわゆる「貧困の連鎖」が大きな問題になっている。

「国民生活基礎調査」によれば⁽¹⁾、2012年の子どもの貧困率は16.3%であった。実に子どもの6人に1人が平均的な所得の半分以下の世帯で暮らしていることになる。すでに義務教育の段階において、家庭の状況によって大きなハンディを背負い、自らの能力開発の機会さえも失っている児童生徒が少なくないのである。本人のたゆまぬ努力と意欲さえあれば、だれにでも人生におけるチャンスがあるという「機会の平等」論は、今日では現実とかい離れた議論といわざるを得ないのである。

このような状況に対し、政府が手をこまねいてきたわけではない。2013年6月には、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」（平成25年法律第64号）が成立した⁽²⁾。この法律は、子どもの将来が生まれ育った環境によって左右されないように、貧困の状況にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図るために子どもの貧困対策を総合的に推進することを目的としている。

さらに、同法第8条では、政府は子どもの貧困対策を総合的に推進するための大綱を定めなければならないとされた。このため、政府は2014年8月29日に、「子どもの貧困対策

(1) 「国民生活基礎調査」でいう子どもの貧困率とは、子ども全体（17歳以下の者）に占める等価可処分所得が貧困線（等価可処分所得の中央値の半分、2012年の場合は122万円）に満たない子どもの割合をいう。1985年の子どもの貧困率は10.9%だったため、上昇が著しいといえることができる。なお、2015年の子どもの貧困率は少し改善し、13.9%であった。

(2) 「子どもの貧困対策の推進に関する法律」については、文部科学省「子どもの貧困対策の推進に関する取組」、2016年を参照。

に関する大綱」を閣議決定した⁽³⁾。この大綱では、子どもの貧困対策を総合的に推進するにあたり、関係施策の実施状況や対策の効果等を検証・評価するために全部で25の指標を設定し、その改善を図ることになった。具体的には、生活保護世帯に属する子どもの高等学校等進学率（2014年度91.1%）、スクールソーシャルワーカーの配置人数（2014年度1,186人）、スクールカウンセラーの配置率（2014年度小学校56.9%、中学校87.1%）、就学援助制度に関する周知状況（毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合2014年度67.5%、入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合2014年度66.6%）、子どもの貧困率（2012年16.3%）などの指標が設定されたのである。

そして、大綱では、これら25の指標を改善するために、教育の支援、生活の支援、保護者に対する就労の支援、経済的支援、子どもの貧困に関する調査研究等、施策の推進体制等といった事項が定められ、事項ごとに当面取り組むべき重点施策が掲げられた⁽⁴⁾。つまり、教育の支援ではスクールソーシャルワーカーの配置充実、高校生等への奨学給付金等による経済的負担の軽減等が、生活の支援では保護者の自立支援、子どもの居場所づくりに関する支援等が、保護者に対する就労の支援ではひとり親家庭の親の就業支援、生活困窮者や生活保護受給者への就労支援等が、経済的支援では児童扶養手当と公的年金の併給調整見直し、母子福祉資金貸付金等の父子家庭への拡大等が、子どもの貧困に関する調査研究等では子どもの貧困の実態把握等が、施策の推進体制等では対策会議を中心とする政府一体となった取り組み、地域の実情を踏まえた自治体の取り組みの支援等が示されたのである。

また、「子どもの貧困対策の推進に関する法律」の第9条では、都道府県が大綱を勘案して、当該都道府県における子どもの貧困対策についての計画を定めるように努めることが明記された。これにもとづいて、例えば、北海道では「北海道子どもの貧困対策推進計画」（2015年度～2019年度）が策定された⁽⁵⁾。そして、北海道庁は同計画の2016年度の推進状況を2017年8月に公表した。

このような子どもの貧困対策の動向の中で注目されるのは、近年、文部科学省が就学援

(3) 「子どもの貧困対策に関する大綱」と25の指標については、文部科学省「子どもの貧困対策の推進に関する取組」、2016年を参照。

(4) 25の指標の改善に向けた当面の重点施策については、文部科学省「子どもの貧困対策の推進に関する取組」、2016年を参照。

(5) 「北海道子どもの貧困対策推進計画（平成27年度～平成31年度）」2015年、「北海道子どもの貧困対策推進計画、推進状況（平成28年度）」、2017年。

助制度について体系的な調査を実施していることと、2015年10月に就学援助制度の調査ではじめて全国の市町村のデータを公表したことである⁽⁶⁾。就学援助制度は経済的に困窮している家庭の子ども（義務教育学校の児童生徒）の就学を支援するもので、文部科学省予算による福祉制度ともいえるものである。1990年代後半以降、就学援助制度は受給率が大幅に上昇したために注目されるようになった。しかし、就学援助制度については、自治体間で認定基準が異なるため、受給しやすい自治体がある一方で受給が厳しい自治体があることや、援助費目（給付費目）や援助金額（給付金額）が市町村によって異なるなど、課題が山積している。受給率が大幅に上昇したことによって、このような課題がいつそう浮き彫りになってきたといえることができるのである。

本稿では、就学援助制度に的をしぼって検討する。まず、そのしくみを明らかにし、次に、1990年代後半以降今日までの受給者総数や受給率の推移、都道府県間の受給率等の差異を明らかにする。これらの作業ののちに、保護者への周知方法、申請方法、援助費目、援助単価、認定基準等について市町村がどのように対応しているのかを考察し、現状と課題を明らかにしたい。その際には、文部科学省が明らかにした市町村別の資料を活用しながら、市町村間の差異についても明らかにしていきたい。なお、本稿は、1990年代後半から2008年度までの就学援助制度の動向、とくに2005年度の準要保護関係の国庫補助金の廃止と一般財源化について明らかにした筆者の研究⁽⁷⁾の続編としての性格をも有している。

2. 就学援助制度のしくみ⁽⁸⁾

(1) 就学援助制度の目的

就学援助制度は経済的理由で就学困難な児童生徒の保護者に対し、市町村が必要な援助を行って義務教育の円滑な実施を図ることを目的としている制度である。就学援

(6) 文部科学省は就学援助に関する調査について、これまでは都道府県別のデータのみを公表していたが、2015年10月にはじめて市町村別のデータを公表した。この就学援助に関する調査は2014年9月に各都道府県教育委員会を通じ、市町村教育委員会に対して調査を実施したものである。市町村別データの公表によって、2014年度の各市町村の準要保護認定基準の運用等就学援助の実施状況が把握できるようになった。文部科学省「『平成25年度就学援助実施状況等調査』等結果（平成25年度要保護および準要保護児童生徒数、平成26年度準要保護認定基準の運用等）」、2015年10月を参照。

(7) 横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題 — 日本とフィンランド』第8章、同文館出版、2012年3月。

(8) 就学援助制度のしくみについては、横山純一前掲書、第8章を参照。

助制度は、「すべての国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」という日本国憲法第26条や教育基本法第4条、「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学齢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」という学校教育法第19条に根拠をもつが、市町村が行う具体的な援助の中身（給付内容）については、就学困難な児童およ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ならびに同法施行令、学校給食法ならびに同法施行令、学校保健安全法ならびに同法施行令に定められている。この3つの法律・施行令をまとめて就学援助制度というのである。

（２） 就学援助を受給できる世帯

就学援助を受けることができるのは、要保護世帯（生活保護世帯）と準要保護世帯（生活保護を受けていないが経済的に困窮している世帯）の児童生徒である。児童は小学生、生徒は中学生である。その認定と給付等については、要保護は生活保護担当部署（福祉事務所等）、準要保護は市町村教育委員会が取り扱うことになっている。要保護世帯の児童生徒には生活保護法にもとづいて教育扶助が給付され、準要保護世帯の児童生徒には就学援助給付が行われる。給付される費目は図表1のとおりである。

ただし、教育扶助には給食費、通学用品費、学用品費などが含まれているが、修学旅行費が含まれていない。このため要保護世帯の児童生徒には準要保護世帯の児童生徒と同様に、修学旅行費が就学援助制度にもとづいて市町村教育委員会から支給される。また、生活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要保護世帯の児童生徒が存在している。このような児童生徒には準要保護の児童生徒と同様に、市町村教育委員会から就学援助給付がなされている（図表2）。そして、このような要保護の児童生徒に対し、財源として市町村に国庫補助金（補助率2分の1）が支出されている。準要保護の児童生徒についても2004年度までは国庫補助金（補助率2分の1）が市町村に支出されていたが、税源配分の三位一体改革により、2005年度に国庫補助金が廃止されて一般財源化された。

さらに、1959年10月20日に出された各都道府県教育長あての文部省体育局長通達「要保護児童生徒に対する医療費の援助と生活保護法第15条の規定に基づく医療扶助との関係について」により、医療費は就学援助制度にもとづくものが、生活保護法の

〔図表1〕 就学援助給付費目（援助費目）

援 助 費 目	
I 学用品費等	小
1 学用品費	中
小	8 P T A会費
中	小
2 通学用品費（第1学年を除く）	中
小	9 通学費
中	小
3 校外活動費	中
（1） 宿泊を伴わないもの	10 修学旅行費
小	小
中	中
（2） 宿泊を伴うもの	II 医療費
小	11 医療費
中	小
4 体育実技用具費	中
小 スキー	III 学校給食費
中 柔道	12 学校給食費
剣道	（1） 完全給食
スキー	小
5 新入学児童生徒学用品費等	中
小	（2） 補食給食
中	小
6 クラブ活動費	中
小	（3） ミルク給食
中	小
7 生徒会費	中

（注） 2017年度の援助費目である。

〔出所〕 文部科学省「平成29年度要保護児童生徒援助費補助金について」、2017年3月。

〔図表2〕 教育扶助と就学援助の関係

		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	生活保護法の教育扶助を受けている小中学生	教育扶助（国3/4）			
	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	就学援助（国庫補助）（国1/2）			
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（各市町村が認定）	就学援助（国庫補助廃止、市町村の一般財源化）			

（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〕 鷹咲子「子どもの貧困と就学援助制度 — 国庫補助制度廃止で顕在化した自治体間格差」『経済のプリズム』No.65、2009年2月。

規定による医療扶助に優先されるとされている⁽⁹⁾。また、近年、都道府県と市町村による乳幼児等に係る医療費の援助（子ども医療費助成制度）が行われている。厚生労働省が行った乳幼児等に係る医療費の援助についての調査⁽¹⁰⁾では、全都道府県と全市町村が何らかの形で乳幼児等に係る医療費の援助を実施していたが、援助の対象となる年齢は自治体間で大きく異なっていた（就学前の子どもにしばって実施、小学校卒業まで実施、中学校卒業まで実施、高校卒業まで実施、20歳まで実施、大学卒業まで実施など自治体の施策は多様）。対象者に所得制限を設けるか否か（所得制限の有無）、制度利用において一部自己負担を設けるかそれとも無料にするのかについても、自治体間で大きなばらつきがあった。医療費に関する就学援助制度では対象となる病気は限られてはいるものの自己負担はない。これに対して乳幼児等に係る医療費の援助では、一部自己負担が必要となる自治体が少なくないのである。

（3） 就学援助制度の特徴

就学援助制度の特徴は、認定基準、申請手続、給付内容（援助費目、給付金額、給付時期）、保護者への周知方法等において市町村の裁量の余地がかなり大きいことである。生活保護は国の統一した制度のもとで定められているが、就学援助については、1964年2月3日に各都道府県教育委員会教育長にあてた当時の文部省初中局長・体育局長通達「要保護および準要保護児童生徒に対する就学援助費に係る事務処理要領に

-
- (9) 文部省体育局長通達「要保護児童生徒に対する医療費の援助と生活保護法第15条の規定に基づく医療扶助との関係について」、1959年10月20日を参照。同通達では、「学校保健法第17条の規定による要保護児童生徒に対する医療費の援助は、生活保護法第4条第2項に規定する『他の法律に定める扶助』にあたるので、生活保護法第15条の規定による医療扶助に優先して行われるものであること」とされている。さらに、同通達では、「（地方公共団体において — 筆者）予測しえない事情により、予算の不足を生じ、援助を打ち切らざるを得ないような場合が生じたときは、すみやかに学校保健法による医療費の援助（就学援助制度に基づく医療費援助 — 筆者）に要する（地方公共団体 — 筆者）予算の追加、更生などの措置を講ずるか、または生活保護法第15条の医療扶助によって、治療が続行できるような措置を講ずること」とされている。また、同通達では、「学校保健法第17条の規定に基づく、同法施行令第7条に定める疾病は（就学援助制度に基づく医療費援助の対象となる疾病 — 筆者）、比較的軽症のものが多くと予想されるが、入院を要するような重症のものであって、生活保護の実施機関が入院を必要と認めた要保護児童生徒については、入院時以降における医療費について（一部略 — 筆者）、地方公共団体は、生活保護の実施機関と連絡をとり、生活保護法による医療扶助の申請を行うように措置すること」とされている。
- (10) 厚生労働省「平成28年度乳幼児等に係る医療費の援助についての調査結果」、2017年7月。2016年4月1日現在の数値が示されている。

ついて」があるにすぎず、統一的な基準は示されていない。その運用は実質的に各市町村の裁量に任せられている部分が多いのである。

つまり、申請者（受給希望者）の受給が認定されるか否かを判定する基準は具体的に定まっていないし、申請手続についても具体的な方法が示されているわけではない。このために、認定基準や申請手続における市町村間の違いは大きい。保護者への周知についても、学校が主に対応している市町村と教育委員会が主に行っている市町村とがある。また、同一市町村の中においても、とくに保護者への周知について熱心に対応している学校と必ずしもそうではない学校とが存在する。保護者への給付時期についても市町村間のばらつきが大きい。

さらに、**図表 1**の給付費目のすべてが就学援助給付として支給されている市町村がある一方で、このうちの一部の費目しか給付していない市町村も存在する。例えば、学校給食の年間実施日数の3分の1については給食費を徴収する市町村があるし、生徒会費やPTA会費等について支給していない市町村がある⁽¹¹⁾。これとは反対に、コンタクトレンズ代や卒業アルバム代など独自に費目を追加し、給付している市町村もある⁽¹²⁾。先に述べたように、2004年度までは要保護、準要保護ともに国庫補助金（補助率2分の1）が市町村に支出されていたが、税源配分の三位一体改革により、準要保護については2005年度に一般財源化（地方交付税措置）が行われて国庫補助金が廃止された⁽¹³⁾。のちにみるように、2010年度から新たに就学援助費目に加わったクラブ活動費、生徒会費、PTA会費が就学援助費として支給されていない市町村が多いが、このような財政措置の転換（国庫補助金の廃止と一般財源化）の影響があると考えられる。また、就学援助費目の単価を要保護の国庫補助金の単価と同額としている市町村がある反面、要保護の補助金単価よりも低く設定している市町村も少なくなく、市町村間の差異が目立っている。

このような就学援助に関する状況は、市町村の裁量があるということで評価されるべきではない。むしろ、制度発足以降、本格的・統一的な制度にしようという国の努力が不足していて、国のナショナルミニマム形成が不十分だったというべきだろう。

-
- (11) 学校給食の年間実施日のうち約3分の1にあたる日数について、就学援助受給者の負担としている市町村がある。この点については横山純一前掲書、第8章を参照。
- (12) 卒業記念アルバム代、メガネ・コンタクトレンズ代、修学旅行小遣い銭等の支給を行っている市町村がある。この点については、横山純一前掲書、第8章を参照。
- (13) 2005年度の準要保護の国庫補助金の廃止と一般財源化の内容と影響については、横山純一前掲書、第8章が詳しい。

国民からすれば、どの市町村に居住するののかによって就学援助サービスを受給できたりできなかったりすることになるし、たとえ受給できた場合でも市町村によって給付面で違いがあるなど、市町村による考え方やサービスの面での対応の違いがサービス受給の不公平を生む構造になっていることが直視されなければならないのである。

3. 要保護および準要保護児童生徒数の動向

(1) 準要保護児童生徒数の全国動向

図表3により、要保護・準要保護児童生徒数の動向をみてみよう⁽¹⁴⁾。

まず、準要保護児童生徒数についてみてみよう。バブル経済の破たんとその後の厳しい日本経済の状況を反映して、1990年代後半に準要保護児童生徒数が著しく増加した。1995年度には67万8,923人（公立学校児童生徒数に占める割合は5.41%）だったが、1998年度に74万8,835人（同6.42%）、2001年度に95万8,166人（同8.78%）となった。さらに、2002年度にはじめて100万人を上回り（104万577人）、2004年度には120万6,192人（同11.51%）となり、公立学校児童生徒の約9人に1人が準要保護児童生徒となった。その後伸びは鈍化するが、2009年度から再び上昇のテンポを速めた。2007年度は129万110人（同12.47%）だったが、2009年度が135万1,465人（同13.18%）、2010年度が140万3,328人（同13.83%）となったのである。

準要保護児童生徒数は2011年度に最大の141万5,771人となり、公立学校児童生徒数に占める割合が14.07%になり、公立学校児童生徒の実に約7人に1人が準要保護児童生徒となった。そして、準要保護児童生徒数は1995年度から2011年度までの期間において実に2.1倍の増加となったのである。2013年度は136万6,018人（同13.91%）、

(14) 図表3と図表4の要保護および準要保護児童生徒数の合計については、2011年3月11日の東日本大震災によって経済的理由から就学等が困難となった幼児児童生徒に就学支援を実施する、被災児童生徒就学援助事業の対象となる児童生徒数を含めたものとなっているが、本稿では、被災児童生徒就学援助事業が緊急的・臨時的な性格の事業のために、その対象児童生徒数については含めていない。なお、被災児童生徒就学援助事業は2011年度から実施され、2011年度から2014年度までは被災児童生徒就学支援等臨時特例交付金が4年間で総額444億円措置され（複数年度分の所要額を基金方式で措置、全額国庫負担）、2015年度からは被災児童生徒就学支援等事業交付金が所要額計上されている（単年度の交付金方式、全額国庫負担）。また、要保護児童生徒数と準要保護児童生徒数、被災児童生徒就学援助事業の対象児童生徒数については、いずれも国立・私立学校の児童生徒が対象となりえるが、文部科学省の調査では、その内訳は把握できていない。

〔図表3〕 要保護及び準要保護児童生徒数について

＜被災児童生徒就学援助事業対象児童生徒数を含む＞

(人、%)

年 度	要保護児童生徒数 (a)	準要保護児童生徒数 (b)	被災児童生徒就学援助事業対象児童生徒数 (c)	合計 (a + b + c)
1995年度	87,250人 (0.69%)	678,923人 (5.41%)		766,173人 (6.10%)
1996年度	83,091人 (0.68%)	697,258人 (5.69%)		780,349人 (6.37%)
1997年度	82,512人 (0.69%)	702,064人 (5.88%)		784,576人 (6.57%)
1998年度	84,696人 (0.73%)	748,835人 (6.42%)		833,531人 (7.15%)
1999年度	87,690人 (0.77%)	813,625人 (7.16%)		901,315人 (7.94%)
2000年度	92,593人 (0.84%)	888,560人 (8.01%)		981,153人 (8.85%)
2001年度	101,824人 (0.93%)	958,166人 (8.78%)		1,059,990人 (9.72%)
2002年度	110,792人 (1.03%)	1,040,577人 (9.70%)		1,151,369人 (10.74%)
2003年度	123,055人 (1.16%)	1,132,543人 (10.69%)		1,255,598人 (11.85%)
2004年度	130,635人 (1.25%)	1,206,192人 (11.51%)		1,336,827人 (12.76%)
2005年度	132,104人 (1.27%)	1,244,759人 (11.93%)		1,376,863人 (13.20%)
2006年度	133,705人 (1.29%)	1,277,367人 (12.29%)		1,411,072人 (13.58%)
2007年度	132,372人 (1.28%)	1,290,110人 (12.47%)		1,422,482人 (13.75%)
2008年度	131,033人 (1.27%)	1,305,128人 (12.66%)		1,436,161人 (13.93%)
2009年度	136,648人 (1.33%)	1,351,465人 (13.18%)		1,488,113人 (14.51%)
2010年度	147,755人 (1.46%)	1,403,328人 (13.83%)		1,551,083人 (15.28%)
2011年度	152,060人 (1.51%)	1,415,771人 (14.07%)	37,498人 (0.37%)	1,605,329人 (15.96%)
2012年度	152,947人 (1.54%)	1,399,076人 (14.10%)	29,038人 (0.29%)	1,581,061人 (15.93%)
2013年度	148,497人 (1.51%)	1,366,018人 (13.91%)	25,165人 (0.26%)	1,539,680人 (15.68%)
2014年度	143,351人 (1.47%)	1,352,134人 (13.91%)	22,866人 (0.24%)	1,518,351人 (15.62%)

(注1) 要保護児童生徒数、準要保護児童生徒数及び被災児童生徒就学援助事業対象児童生徒数については、各都道府県教育委員会からの報告によるものである。

(注2) 合計欄の率については、公立学校児童生徒数に占める割合を表したものであり、(a)要保護児童生徒数、(b)準要保護児童生徒数、(c)被災児童生徒就学援助事業対象児童生徒数の欄の率の計とは端数処理上、一致しない場合がある。

(注3) 要保護児童生徒については、就学援助法の補助対象者はその一部である(要保護児童生徒については、就学援助法の補助対象費目である学用品費、通学費、修学旅行費のうち、生活保護により給付されている費目(学用品費・通学費)が補助対象から除かれるため)。

(注4) 2004年度までは、要保護児童生徒数は生活保護における教育扶助受給者数、準要保護児童生徒数は生活保護における教育扶助以外の扶助を受けた者を含む。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

2014年度は135万2,134人（同13.91%）となり、2010年度、2011年度に比べれば人数が減少したが、公立学校児童生徒数に占める割合は児童生徒数の減少の影響を受け、むしろ2010年度よりも上昇しているのである。

（2） 準要保護児童生徒数の都道府県別動向

次に、**図表4**により、都道府県別の準要保護児童生徒数についてみてみよう（2014年度）。準要保護児童生徒数の公立学校児童生徒数に占める割合が最も高いのは、山口県の23.03%であった⁽¹⁵⁾。高知県（同22.61%）、福岡県（同21.15%）、大阪府（同21.14%）、広島県（同20.52%）がこれに続いているが、これらの5府県はいずれも20%以上の高い割合を示している。6位が鹿児島県（同19.80%）、7位が東京都（同19.57%）、8位が北海道（同18.88%）であった。この反対に、最も低いのは栃木県（同5.93%）、次が静岡県（同6.05%）であった。これに続くのは群馬県（同6.37%）、茨城県（同6.44%）、富山県（同6.74%）、山形県（同6.91%）であった。都道府県間で受給者の割合において大きな相違があること、東京都や北海道など東日本地域の都道府県で受給率が高いところもみられるけれども、総じて西日本のほうが受給率が高いこと、公立学校児童生徒数の5分の1以上が受給している府県が5つ存在していることが把握できるのである。

（3） 要保護児童生徒数の全国動向と都道府県別動向

要保護児童生徒とは生活保護を受けている家庭の子どもであるが、人数的には準要保護児童生徒数の1割程度である。そこで、金額的に要保護児童生徒分の就学援助支出額は少額である。

要保護児童生徒数は準要保護児童生徒数と同様に急増した（**図表3**）。1995年度には8万7,250人（公立学校児童生徒数に占める割合は0.69%）だったが、2001年度には10万人を超過し10万1,824人（同0.93%）となった。その後2004年度まで急増（毎年度約1万人増加）し、2002年度は11万792人（同1.03%）、2003年度は12万3,055人（同1.16%）、2004年度は13万635人（同1.25%）になった。2004年度以降2009年度

(15) 就学援助率（就学援助受給率）の計算では、分母に公立学校児童生徒数が用いられる。公立学校児童生徒数に国立・私立学校の児童生徒数を加えたものを分母にするのが本来の計算式だと考えられるが、就学援助の対象となる国立・私立学校の児童生徒数はきわめて少数だと想定されるため、公立学校児童生徒数のみが分母に用いられている。

〔図表4〕 2014年度要保護及び準要保護児童生徒数について（学用品費等）

＜被災児童生徒就学援助事業対象児童生徒数を含む＞

(人、%)

小中学校 全 体	要保護及び準要保護児童生徒数			被災児童生徒 就学援助事業 対象児童生徒 数	合 計	公立小中学校 児童生徒総数	就学援助率			要保護・準要 保護 援助率 (特例交付金 を含む)
	要保護児童 生徒数	準要保護児童 生徒数(要保 護者に準ずる 程度に困窮し ていると市町 村教育委員会 が認めた者)	要保護・準要 保護児童生徒 数合計				要 保 護 児童生徒	準要保護 児童生徒	要保護・準 要保護児童 生徒合計	
人	人	人	人	人	人	人	%	%	%	%
北海道	14,166	73,151	87,317	192	87,509	387,548	3.66	18.88	22.53	22.58
青森県	1,142	17,410	18,552	67	18,619	100,895	1.13	17.26	18.39	18.45
岩手県	811	9,252	10,063	3,269	13,332	99,304	0.82	9.32	10.13	13.43
宮城県	2,160	17,439	19,599	9,887	29,486	182,470	1.18	9.56	10.74	16.16
秋田県	690	8,814	9,504	148	9,652	72,407	0.95	12.17	13.13	13.33
山形県	291	6,142	6,433	769	7,202	88,852	0.33	6.91	7.24	8.11
福島県	812	15,150	15,962	5,170	21,132	151,705	0.54	9.99	10.52	13.93
茨城県	1,351	15,141	16,492	196	16,688	234,986	0.57	6.44	7.02	7.10
栃木県	1,227	9,482	10,709	223	10,932	159,797	0.77	5.93	6.70	6.84
群馬県	660	10,359	11,019	118	11,137	162,585	0.41	6.37	6.78	6.85
埼玉県	6,683	67,865	74,548	355	74,903	562,154	1.19	12.07	13.26	13.32
千葉県	5,133	36,189	41,322	264	41,586	473,852	1.08	7.64	8.72	8.78
東京都	15,321	155,616	170,937	501	171,438	795,132	1.93	19.57	21.50	21.56
神奈川県	10,214	94,834	105,048	269	105,317	667,037	1.53	14.22	15.75	15.79
新潟県	1,204	32,227	33,431	503	33,934	176,730	0.68	18.24	18.92	19.20
富山県	74	5,690	5,764	19	5,783	84,426	0.09	6.74	6.83	6.85
石川県	269	12,512	12,781	47	12,828	94,091	0.29	13.30	13.58	13.63
福井県	200	5,038	5,238	14	5,252	66,032	0.30	7.63	7.93	7.95
山梨県	296	6,262	6,558	25	6,583	65,625	0.45	9.54	9.99	10.03
長野県	600	18,583	19,183	38	19,221	174,181	0.34	10.67	11.01	11.04
岐阜県	536	12,580	13,116	23	13,139	171,625	0.31	7.33	7.64	7.66
静岡県	1,854	17,980	19,834	36	19,870	297,289	0.62	6.05	6.67	6.68
愛知県	5,011	59,660	64,671	76	64,747	622,655	0.80	9.58	10.39	10.40
三重県	1,204	16,299	17,503	29	17,532	148,078	0.81	11.01	11.82	11.84
滋賀県	963	14,778	15,741	14	15,755	123,739	0.78	11.94	12.72	12.73
京都府	5,510	31,865	37,375	79	37,454	189,571	2.91	16.81	19.72	19.76
大阪府	22,630	141,967	164,597	123	164,720	671,403	3.37	21.14	24.52	24.53
兵庫県	8,302	62,151	70,453	62	70,515	441,107	1.88	14.09	15.97	15.99
奈良県	1,564	11,018	12,582	15	12,597	104,563	1.50	10.54	12.03	12.05
和歌山県	636	10,261	10,897	4	10,901	73,909	0.86	13.88	14.74	14.75
鳥取県	516	6,381	6,897	7	6,904	45,959	1.12	13.88	15.01	15.02
島根県	399	7,527	7,926	12	7,938	54,222	0.74	13.88	14.62	14.64
岡山県	2,029	21,068	23,097	75	23,172	155,513	1.30	13.55	14.85	14.90
広島県	4,037	45,371	49,408	19	49,427	221,147	1.83	20.52	22.34	22.35
山口県	838	24,616	25,454	14	25,468	106,904	0.78	23.03	23.81	23.82
徳島県	782	7,498	8,280	6	8,286	56,346	1.39	13.31	14.69	14.71
香川県	791	9,948	10,739	11	10,750	79,069	1.00	12.58	13.58	13.60
愛媛県	1,077	11,910	12,987	12	12,999	108,456	0.99	10.98	11.97	11.99
高知県	1,195	11,399	12,594	9	12,603	50,413	2.37	22.61	24.98	25.00
福岡県	9,487	85,450	94,937	19	94,956	403,947	2.35	21.15	23.50	23.51
佐賀県	363	7,901	8,264	11	8,275	72,101	0.50	10.96	11.46	11.48
長崎県	2,217	17,270	19,487	6	19,493	111,593	1.99	15.48	17.46	17.47
熊本県	1,643	19,746	21,389	22	21,411	147,366	1.11	13.40	14.51	14.53
大分県	945	13,630	14,575	14	14,589	90,696	1.04	15.03	16.07	16.09
宮崎県	1,036	12,994	14,030	11	14,041	91,602	1.13	14.19	15.32	15.33
鹿児島県	2,126	26,868	28,994	14	29,008	135,669	1.57	19.80	21.37	21.38
沖縄県	2,356	26,842	29,198	69	29,267	144,808	1.63	18.54	20.16	20.21
合 計	143,351	1,352,134	1,495,485	22,866	1,518,351	9,719,559	1.47	13.91	15.39	15.62

(注) 要保護児童生徒について、就学援助法の対象者はその一部である（要保護児童生徒については、就学援助法の補助対象費目である学用品費、通学費、修学旅行費のうち、生活保護により給付されている費目（学用品費・通学費）が補助対象から除かれるため）。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

まではいずれも13万人台で推移し、高いところで横ばいとなったが、2010年度には14万7,755人（同1.46%）となって再び大幅に増加した。2011年度が15万2,060人（同1.51%）、2012年度が15万2,947人（同1.54%）と両年度とも15万人台となったが、2013年度は14万8,497人（同1.51%）、2014年度は14万3,351人（同1.47%）となり、若干減少している。

図表4により、要保護児童生徒数の公立学校児童生徒数に占める割合を都道府県別にみると（2014年度）、最高は北海道の3.66%、次が大阪府の3.37%であった。京都府（同2.91%）、高知県（同2.37%）、福岡県（同2.35%）がこれに続いている。6位が長崎県（同1.99%）、7位が東京都（同1.93%）、8位が兵庫県（同1.88%）であった。これとは反対に、割合が低いのは、富山県（同0.09%）、石川県（同0.29%）、福井県（同0.30%）、岐阜県（同0.31%）、山形県（同0.33%）であった。

（4） 就学援助費が市町村の教育費に占める割合

要保護児童生徒数ならびに準要保護児童生徒数の公立学校児童生徒数に占める割合は、ともに都道府県間で大きく異なっている。また、要保護児童生徒数の割合が高い都道府県が準要保護児童生徒数の割合でも高いとほぼ言うことができるだろう。産業構造の特性、生活保護や就学援助、就労支援への市町村の取り組み方、市町村の就学援助制度についての住民への周知方法や住民の意識など、多様な要因が重なりあって、このような結果になったと推測できるのである。

さらに、就学援助費が市町村の教育費総額に占める割合についてみると、近年、就学援助の受給率が上昇しているため、その比重が増している。筆者がかつて調べた就学援助受給率が高い北海道のA市では（2008年度の受給率が13.9%）、教育費総額の5.7%を就学援助費が占めていた（2008年度決算）⁽¹⁶⁾。また、政令指定都市のB市では、就学援助費の教育費総額に占める割合は2.9%（2016年度予算）⁽¹⁷⁾、関東地方の小規模市であるC市では1.6%（2016年度予算）であった⁽¹⁸⁾。

(16) 横山純一前掲書、第8章を参照。

(17) B市教育予算資料を参照。

(18) C市教育予算資料を参照。

4. 就学援助制度と地方交付税

就学援助制度と地方交付税（普通交付税）の関係について検討しよう。就学援助費は普通交付税における教育費中の小学校費と中学校費に計上されるが、さらに細かくみてみれば、小学校費では児童数を測定単位とするもの、中学校費では生徒数を測定単位とするものの中で就学援助費は計算される。例えば、2000年度の小学校費のうちの児童数を測定単位とするものについては、**図表5**のように標準団体行政経費が積算され、単位費用（4万6,500円）が算出される（18学級で児童数720人、1学級の児童数は40人、給食従事員4人、用務員等2人の標準的小学校を想定）。小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの単位費用の推移をみてみると、2000年度から2002年度にかけて単位費用が上昇したが（2000年度が4万6,500円、2001年度が4万7,200円、2002年度が4万7,300円）、それ以後は下落した。とくに下落が著しかったのは、2006年度から2008年度にかけてで、2006年度が4万1,700円、2007年度が4万800円、2008年度が3万9,600円となっている（**図表6**）。このような下落は、小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの主要経費である給食関係経費については、給食従事員が4人というもとの給与が計算されて単位費用の積算が行われていたが、2006年度から給食従事員数が2人で計算されるようになったこと（2003年度から2005年度までの3年間は3人）、給食従事員の減少分を補う委託料が2006年度から2013年度までの8年間ずっと976万2,000円のままで据え置かれていたことのためである（**図表7**）。給食従事員2人で計算される状況は2015年度まで続いたが、2016年度に新しくトップランナー方式が導入され、給食従事員給与が廃止され、給食関係経費はすべて委託料で計算されることになった。今後のトップランナー方式の動き次第では⁽¹⁹⁾、このような給食関係経費の削減可能性が高まることに注意する必要があるだろう。

(19) 給食関係経費については2016年度から給食従事員給与が廃止され、すべて給食委託料で計算されることになった。現在のところ、給食関係経費合計の金額はトップランナー方式が導入される以前の年度（2014年度、2015年度）と同額になっているが、今後の動向は予断を許さない。トップランナー方式については、さしあたり飛田博史「地方交付税制度をめぐる4つの論点」、地方自治総合研究所地方財政研究会編『新しい地方財政の展望——「アベノミクス」を超えて（地方財政レポート2016）』、2017年を参照。

〔図表5〕 小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの単位費用と標準団体行政経費積算内容

(2000年度、千円)

細 目	細 節	総 額	特 定 財 源			差 引 一般財源 (A)	単位費用 (A)÷720人
			国庫支出金	諸 収 入	計		
1.児童経費	児童経費	33,959	823	289	1,112	32,847	円 45,621
2.給与改善費		104	—	—	—	104	144
3.追加財政需要額		559	—	—	—	559	776
計		34,622	823	289	1,112	33,510	46,500
内 訳	給 与 費	20,772	—	—	—	20,772	28,850
	給 与 改 善 費	104	—	—	—	104	144
	追 加 財 政 需 要 額	559	—	—	—	559	776
	そ の 他	13,187	823	289	1,112	12,075	16,771

歳 出

経 費 区 分	経 費	積 算 内 容
	千円	
給 与 費	20,772	給食従事員 4人 5,193千円×4人=20,772千円
賃 用 費	53	(校庭整備作業員) 5,320円×10日= 53千円
需 用 費	8,648	消 耗 品 費 1,330千円 燃 料 費 928千円 印 刷 製 本 費 479千円 光 熱 水 費 (プール管理費を含む。) 5,156千円 備 品 修 繕 費 397千円 医 薬 材 料 費 182千円 実 験 原 材 料 費 176千円
役 務 費	345	通 信 運 搬 費 (インターネットに係る回線使用料等を含む。) 334千円 学 校 管 理 者 損 害 賠 償 責 任 保 険 料 11千円
委 託 料	1,876	給 食 委 託 料
負 担 金、補 助 及 び 交 付 金	2,265	要 保 護、準 要 保 護 児 童 関 係 経 費 (1/2) 学 用 品 給 与 費 11,861円×27人= 320千円 新 入 学 児 童 学 用 品 費 等 19,800円×5人= 99千円 通 学 用 品 費 2,160円×23人= 50千円 給 食 費 36,427円×27人= 984千円 治 療 費 6,704円×2人+2,031円×9人= 32千円 修 学 旅 行 費 20,400円×5人= 102千円 校 外 活 動 費 1,510円×27人= 41千円 3,460円×5人= 17千円 小 計 1,645千円 日 本 体 育・学 校 健 康 セ ン ター 共 済 掛 金 620千円
歳 出 計 a	33,959	

歳 入

科 目	金 額	積 算 内 容
	千円	
国 庫 支 出 金	823	要 保 護、準 要 保 護 児 童 関 係 経 費 補 助 金 1,645千円×1/2= 823千円
諸 収 入	289	日 本 体 育・学 校 健 康 セ ン ター 共 済 掛 金 徴 収 金 289千円
歳 入 計 b	1,112	

差引一般財源

a - b	32,847千円
-------	----------

〔出所〕 地方交付税制度研究会編『平成12年度 地方交付税制度解説(単位費用編)』、2000年。

〔図表6〕 小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの単位費用と中学校費のうちの生徒数を測定単位とするものの単位費用（普通交付税市町村分）

(円)

年 度	小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの単位費用	中学校費のうちの生徒数を測定単位とするものの単位費用
1999	46,600	39,300
2000	46,500	39,400
2001	47,200	40,000
2002	47,300	40,000
2003	46,600	38,900
2004	44,900	38,100
2005	43,800	39,200
2006	41,700	38,100
2007	40,800	37,000
2008	39,600	36,500
2009	41,100	38,300
2010	43,400	42,400
2011	43,300	41,700
2012	44,800	42,300
2013	44,300	41,900
2014	44,400	42,000
2015	43,900	41,300
2016	43,100	40,400
2017	43,200	40,700

〔出所〕 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説（単位費用編）』（各年度版）。

〔図表7〕 小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの給食関係経費の動向

(人、円)

	給食従事員経費		給食委託料	給食関係経費合計
	人数	給食従事員給与		
2000	4人	2,077万2,000円	187万6,000円	2,264万8,000円
2001	4人	2,092万8,000円	190万6,000円	2,283万4,000円
2002	4人	2,114万円	197万2,000円	2,311万2,000円
2003	3人	1,600万2,000円	681万4,000円	2,281万6,000円
2004	3人	1,392万3,000円	793万3,000円	2,185万6,000円
2005	3人	1,216万9,000円	887万7,000円	2,104万6,000円
2006	2人	1,039万8,000円	976万2,000円	2,016万円
2007	2人	1,037万円	976万2,000円	2,013万2,000円
2008	2人	1,013万4,000円	976万2,000円	1,989万6,000円
2009	2人	1,040万円	976万2,000円	2,016万2,000円
2010	2人	1,072万円	976万2,000円	2,048万2,000円
2011	2人	1,012万円	976万2,000円	1,988万2,000円
2012	2人	1,019万6,000円	976万2,000円	1,995万8,000円
2013	2人	970万2,000円	976万2,000円	1,946万4,000円
2014	2人	1,021万円	1,004万1,000円	2,025万1,000円
2015	2人	1,021万4,000円	1,004万1,000円	2,025万5,000円
2016	なし	なし	2,025万5,000円	2,025万5,000円
2017	なし	なし	2,025万5,000円	2,025万5,000円

〔出所〕 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説（単位費用編）』（各年度版）。

このような中、給食関係経費とともに小学校費の児童数を測定単位とするものの主たる経費の1つとなっている準要保護関係経費が増加している（図表8）。とくに2010年度以降に増加したが、これは生徒会費、クラブ活動費、PTA会費が新たに2010年度から就学援助費に計上されるようになったことや、現実の就学援助受給者数の増加が考慮されたことなどからである。このような就学援助経費の増加が給食関係経費の落ち込みをカバーしたこともあり（とくに2011年度、2012年度、2013年度）、近年は小学校費中の児童数を測定単位とするものの単位費用がほぼ横ばいで推移しているのである⁽²⁰⁾。そして、これは小学校費中の児童数を測定単位とするものだけではなく、中学校費中の生徒数を測定単位とするものについてもほぼ同様にみられる傾向であった。

(20) 単位費用算定の児童数が2012年度から690人になったこと（児童数は2010年度まで720人、2011年度が705人、2012年度から690人）も関係していると思われる。

〔図表8〕 小学校費のうちの児童数を測定単位とするものの要保護・準要保護児童関係経費の動向

	要保護児童関係経費	準要保護児童関係経費
2006	62,000円	155万8,000円
2007	63,000円	165万6,000円
2008	46,000円	154万1,000円
2009	46,000円	154万1,000円
2010	45,000円	257万3,000円
2011	47,000円	259万8,000円
2012	46,000円	253万6,000円
2013	47,000円	260万4,000円
2014	38,000円	272万7,000円
2015	39,000円	277万2,000円
2016	38,000円	278万円
2017	49,000円	296万3,000円

〔出所〕 地方交付税制度研究会編『地方交付税制度解説（単位費用編）』（各年度版）。

5. 就学援助制度の現状 — 2015年度文部科学省市町村別データを用いて

2015年度に文部科学省が調査し公表した市町村別データを分析しながら、就学援助制度について、保護者への周知方法、申請書の配付、就学援助の対象となる費目、認定基準についてみてみよう。その際に、「子どもの貧困対策に関する大綱」で指標の改善が打ち出されているため、2014年度に行った文部科学省調査の結果についても用いながら⁽²¹⁾、2015年度との比較を行って指標の数値が改善されてきたのかについてもみていくことにしたい。

(21) 文部科学省によって公表された就学援助制度の市町村別データのうち、本稿では、主に、2015年6月に文部科学省が各都道府県教育委員会を通じ市町村教育委員会に対して実施した調査にもとづいている。この調査では、2014年度の要保護および準要保護児童生徒数、2015年度の準要保護認定基準の運用等が明らかにされている。文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果（平成26年度要保護および準要保護児童生徒数、平成27年度準要保護認定基準の運用等）」、2017年3月を参照。また、2014年度に行った文部科学省調査については注(6)を参照。

(1) 保護者への周知方法、申請書の配付

文部科学省は2015年6月に各都道府県教育委員会を通じ、市町村教育委員会に対して就学援助制度についての調査を実施した。回答を寄せたのは1,762市町村であった⁽²²⁾。

まず、保護者への周知方法である(図表9)。「毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している」市町村は1,243で、調査に回答した市町村に占める割合は70.5%であった。「入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している」市町村は1,226(調査に回答した市町村に占める割合は69.6%)であった。さらに、「各学校に対して制度を书面で周知している」市町村は1,028(同58.3%)、「教育委員会の

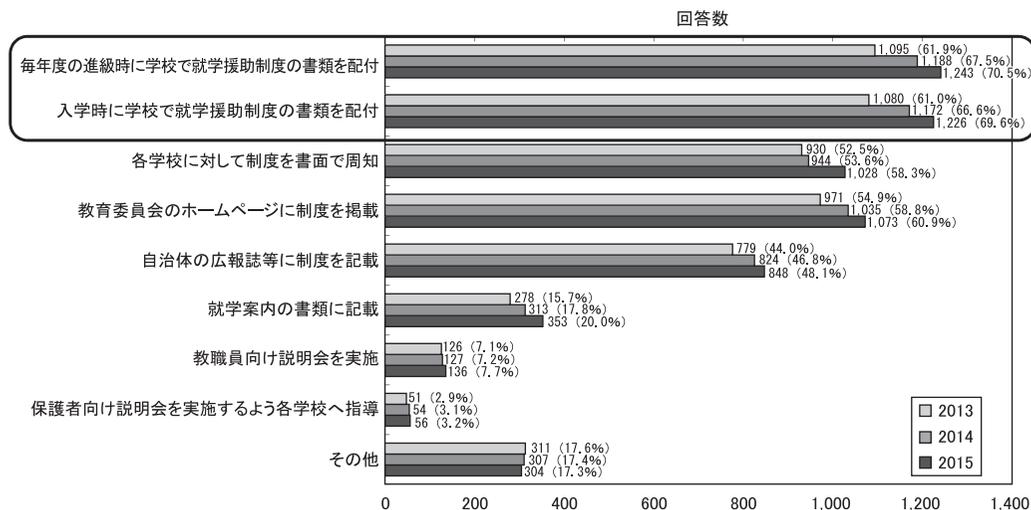
〔図表9〕 2015年度就学援助制度の周知方法(子供の貧困に関する指標)

○毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合

1,243/1,762市町村 70.5%(対前年度+3.0ポイント)

○入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村の割合

1,226/1,762市町村 69.6%(対前年度+3.0ポイント)



(注1) 複数回答。

(注2) 「その他」としては、「入学説明会開催時に就学援助制度の書類を配付」や「民生委員に対して周知」する例などがある。

(注3) 回答市町村数(2013:1,770、2014:1,760、2015:1,762)

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

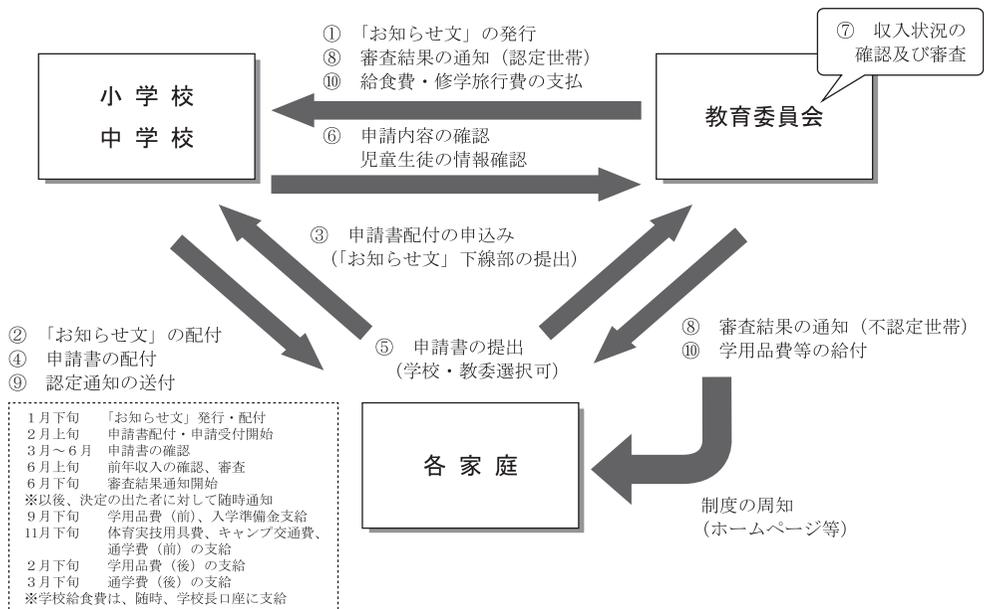
(22) 1,762市町村には、市町村のほかに東京都の23区、学校組合を含んでいるが、市町村と表現する。学校組合については注(28)を参照のこと。

ホームページに制度を掲載している」市町村は1,073（同60.9%）、「自治体の広報誌等に制度を記載している」市町村は848（同48.1%）、「就学案内の書類に記載している」市町村は353（同20.0%）、「教職員向け説明会を実施している」市町村は136（同7.7%）、「保護者向け説明会を実施するように各学校を指導している」市町村は56（同3.2%）であった（市町村は複数回答可）。

進級・入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している市町村が7割を占めているが、これは保護者への周知方法の場として学校が適格的であるという判断にもとづいている。かつて筆者が調査した北海道内のD市のように（図表10）、おそらく、市町村教育委員会が就学援助制度のお知らせ文（児童生徒全員への配付）を各学校に配付し、配付を受けた各学校は保護者にこのお知らせ文を児童生徒経由で配付するという流れで行われているものと思われる。

また、就学援助制度については教職員の深い理解が不可欠だが、現在のところ「教職員向け説明会を実施している」市町村は7.7%にすぎない。今後、教職員向けの説明会を実施する市町村が増えることが望まれる。さらに、教育委員会のホームページ

〔図表10〕 D市における就学援助の流れ（2009年度）

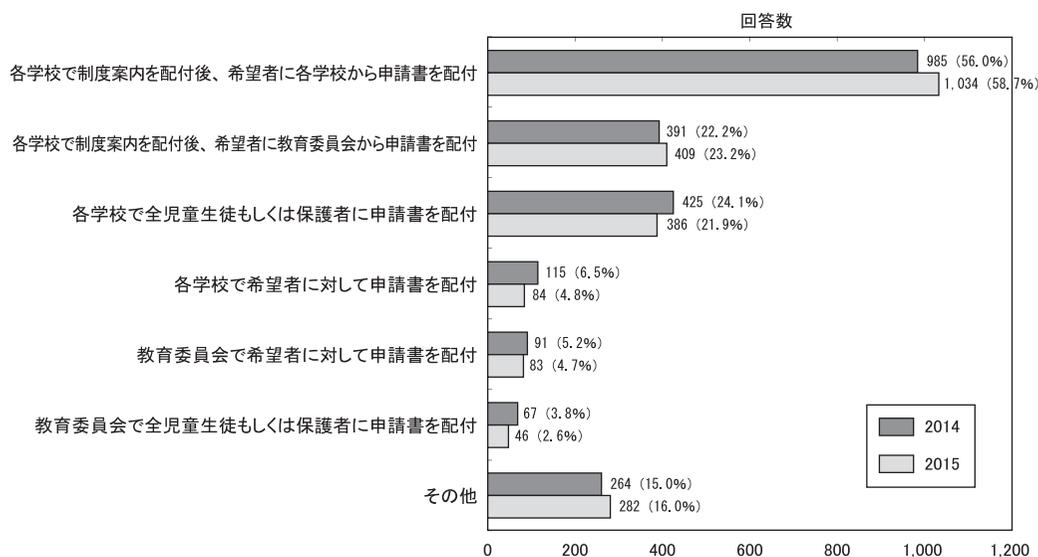


〔出所〕 横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題 — 日本とフィンランド』第8章、同文館出版、2012年。

や自治体の広報誌も保護者への周知方法として意義をもつ。おそらく多くの市町村が行っていると思われるが、これらは学校を通じた保護者へのお知らせ文の配付と同時並行して行われなければならないものだろう。さらに、「保護者向け説明会の実施」や、その他の回答にあった「入学説明会開催時に就学援助制度の書類を配付している」は、現在のところ実施市町村はわずかである。しかし、この方法は保護者に直接説明するやり方であり、保護者への周知の徹底という観点からすればいっそう効果的であると思われる。多忙な学校現場の状況は理解するが、保護者向け説明会の開催に向けて一工夫が必要だと思われる。なお、「毎年度の進級時に学校で就学援助制度の書類を配付している」市町村数は、2013年度（1,095市町村）よりも148市町村増加し、「入学時に学校で就学援助制度の書類を配付している」市町村数も2013年度（1,080市町村）に比べて146市町村増加している。「子どもの貧困対策に関する大綱」にもとづく就学援助制度に関する周知状況は改善されていることが把握できる。

次に、申請書の配付方法である（図表11）。「各学校で制度案内を配付後、希望者に各学校から申請書を配付」

〔図表11〕 2015年度就学援助制度（申請書の配付方法）



（注1） 複数回答。

（注2） 「その他」としては、「前年度認定者に対し申請書を郵送」、「民生委員を通じて申請書を配付」などがある。

（注3） 回答市町村数（2014：1,760、2015：1,762）

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

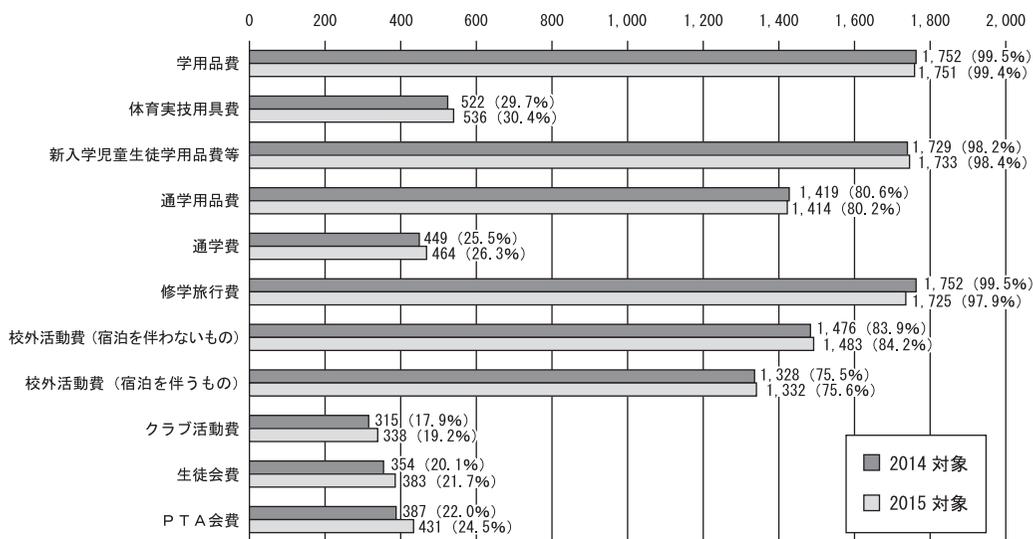
に各学校から申請書を配付している」市町村は1,034（調査に回答した市町村に占める割合は58.7%）、「各学校で制度案内を配付後、希望者に教育委員会から申請書を配付している」市町村は409（同23.2%）、「各学校で全児童生徒もしくは保護者に申請書を配付している」市町村は386（同21.9%）、「各学校で希望者に対して申請書を配付している」市町村は84（同4.8%）、「教育委員会で希望者に対して申請書を配付している」市町村は83（同4.7%）、「教育委員会で全児童生徒もしくは保護者に申請書を配付している」市町村は46（同2.6%）であった（市町村は複数回答可）。

先に述べたように、多くの市町村が就学援助制度のお知らせ文（制度案内）を学校経由で配付している。このお知らせ文を読んだ保護者の中で受給を希望する者は学校に申請書配付の申し込みを行うことによって、各学校から申請書が配付される。このようなやり方で申請書を配付している市町村がアンケートでは6割近くの1,034あり、2014年度に比べて49市町村増加している。ただし、申請書の配付については、学校を通じた場合、プライバシーにかかわるリスクが生じることもありえる。そこで、学校経由ではなく教育委員会が保護者に申請書を配付したり、学校経由での申請書配付と教育委員会による申請書配付の両方を行っている市町村がある。このような市町村の場合、申請書の提出についても、申請書の配付と同じ理由で学校への提出か教育委員会への提出かは保護者の選択にゆだねられていると考えられる。ともあれ、申請書の配付と申請書の提出については、就学援助制度についての保護者への周知をしっかりと行った上で、プライバシーの面等で児童生徒、保護者の事情を斟酌し、保護者が学校、教育委員会のどちらからでも申請書の配付が受けられるようにするとともに、学校、教育委員会のどちらにも申請書が提出できるようにすることが望ましいといえるだろう。

（2） 準要保護の就学援助費目の状況（2015年度）

図表12は、2015年度の準要保護の就学援助費目への市町村の給付状況を示している（ただし、学校保健安全法、学校給食法にもとづき実施している医療費と給食費は除く）。学用品費、新入学児童学用品費等、修学旅行費については、ほとんどの市町村が給付している。学用品費は回答のあった1,762市町村のうち99.4%にあたる1,751市町村、新入学児童生徒学用品費等は1,733市町村（調査に回答した市町村に占める割合は98.4%）、修学旅行費は1,725市町村（同97.9%）が給付を実施しているのであ

〔図表12〕 2015年度就学援助制度（準要保護の就学援助費目の状況）



〔注1〕 回答市町村数（2014：1,760、2015：1,762）

〔注2〕 学校保健安全法、学校給食法に基づき実施している医療費、学校給食費は除く。

〔注3〕 「体育実技用具費」、「通学用品費」、「校外活動費」については、「学用品費」や「新入学児童生徒学用品費等」に含めた形で支給している市町村もある。

〔注4〕 「通学費」、「修学旅行費」については、対象者がいない場合には計上していない市町村もある。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

る。さらに、通学用品費は1,414市町村（同80.2%）、校外活動費（宿泊を伴わないもの）は1,483市町村（同84.2%）、校外活動費（宿泊を伴うもの）は1,332市町村（同75.6%）と4分の3以上の市町村において給付がなされている。しかし、体育実技用具費は536市町村（同30.4%）と3割の市町村しか給付していないし、通学費の給付も464市町村（同26.3%）と低くなっている。さらに、2010年度から新しく計上されたクラブ活動費、生徒会費、P T A 会費については軒並み低く、クラブ活動費は338市町村が給付したにすぎず、回答市町村の2割にも達していない。生徒会費は383市町村（同21.7%）、P T A 会費は431市町村（同24.5%）が給付しているが、いずれも20%台前半の給付の実施にとどまった。2014年度と2015年度を比べると、ほとんどの援助費目において市町村数は微増もしくは微減であった。P T A 会費を支給するようになった市町村数が44増加し、市町村数の約4分の1になったことが少し目につく程度である。

次に、2015年度の準要保護の援助費目の単価について考察しよう。すでに**図表2**で示したように、生活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学生と中学生については、財源として国庫補助金が補助率2分の1で市町村に支出されている。したがって、要保護の援助費目の国庫補助限度単価は援助費補助金単価（予算単価）の半分となる。ただし、修学旅行費と通学費については原則実費主義にもとづいている。修学旅行費については、市町村が支給した修学旅行費における児童生徒1人当たりの平均支給額の2分の1の金額が、国庫補助限度単価である。また、通学費については、市町村が支給した通学費の2分の1の金額が国庫補助限度単価となっている。

図表13は、準要保護の援助単価について国の補助金単価と同額の単価を設定している市町村の割合を、小学校、中学校別にみたものである。**図表12**で示したように、学用品費、新入学児童生徒学用品費等、修学旅行費、通学用品費、校外活動費（宿泊を伴わないもの）、校外活動費（宿泊を伴うもの）については回答市町村の4分の3以上の市町村が給付を実施しているが、このうち、新入学児童生徒学用品費等、通学用品費、校外活動費（宿泊を伴わないもの）の3つの援助費目は、小学校、中学校のいずれにおいても、支給している市町村のうち7割以上の市町村が要保護の補助金単価と同額の単価を設定していることが把握できる。さらに、学用品費と校外活動費（宿泊を伴うもの）についても6割以上の市町村が国の補助金単価と同額としている。しかし、修学旅行費については、国の補助金単価と同額としている市町村は、小学校、中学校のいずれにおいても28%台になっている。修学旅行費については国の補助が原則実費支給となるため、準要保護の単価と異なることが多いからである。

体育実技用具費、通学費、クラブ活動費、生徒会費、PTA会費については支給している市町村自体が少ないが、これらの費目を支給している市町村においても、国の補助金単価と同額に設定している市町村の割合は、小学校のクラブ活動費が60%台前半、生徒会費が60%台半ば、PTA会費が55%、体育実技用具費が50%、通学費が10%、中学校の生徒会費が50%台前半、クラブ活動費とPTA会費が50%台半ば、体育実技用具費が49%、通学費が10%であった。通学費が低い割合を示しているのは、先の修学旅行費と同様に国の補助が原則実費となるため、準要保護の単価と異なることが多いからである。

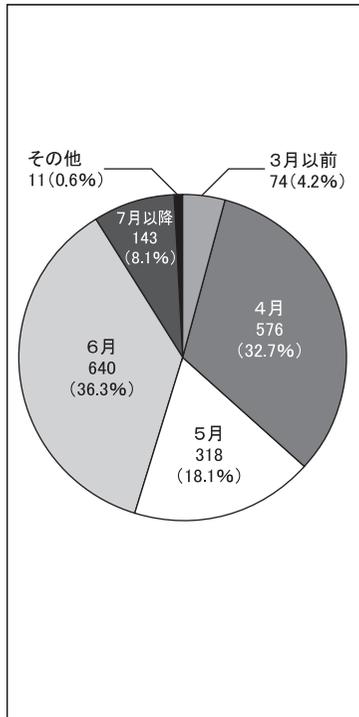
また、**図表13**では、就学援助制度の認定時期についても示されている。市町村の中で最も多い認定時期は6月であり、保護者にとって教育費負担が多い4月に認定を行

〔図表13〕 2015年度就学援助制度（準要保護の援助単価、就学援助の認定時期）

○ 国の補助金単価と同額の単価を設定している市町村の割合 ○ 就学援助制度の認定時期

小学校											
	学用品費	体育実技用具費（スキー）	新入学児童生徒学用品費等	通用品費	通学費	修学旅行費	校外活動費（宿泊を伴わないもの）	校外活動費（宿泊を伴うもの）	クラブ活動費	生徒会費	PTA会費
2015要保護補助金単価	11,420	26,020	20,470	2,230	39,290	21,190	1,550	3,570	2,710	4,570	3,380
A. 回答のあった市町村	1,731	323	1,709	1,397	438	1,643	1,455	1,275	204	221	418
B. 補助金単価と同額の市町村	1,156	162	1,327	1,069	44	471	1,027	805	127	144	230
割合 (B/A)	66.8%	50.2%	77.6%	76.5%	10.0%	28.7%	70.6%	63.1%	62.3%	65.2%	55.0%

中学校											
	学用品費	体育実技用具費（スキー、柔道、剣道）	新入学児童生徒学用品費等	通用品費	通学費	修学旅行費	校外活動費（宿泊を伴わないもの）	校外活動費（宿泊を伴うもの）	クラブ活動費	生徒会費	PTA会費
2015要保護補助金単価	22,320	37,340 7,510 51,940	23,550	2,230	79,410	57,290	2,240	6,010	29,600	5,450	4,190
A. 回答のあった市町村	1,732	497	1,711	1,408	454	1,702	1,423	1,258	333	381	415
B. 補助金単価と同額の市町村	1,167	243	1,316	1,064	45	477	999	786	183	197	227
割合 (B/A)	67.4%	48.9%	76.9%	75.6%	9.9%	28.0%	70.2%	62.5%	55.0%	51.7%	54.7%



（注1） 回答市町村数（2015：1,762）

（注2） 通学費及び修学旅行費については、国の補助は原則実費支給となるため、準要保護の単価とは異なることが多い。

（注3） 回答市町村数（2015：1,762）

（注4） 当該年度の当初の認定時期を選択。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

う市町村は約3分の1にとどまっていることが把握できる。これは次の事情によるところが大きい。つまり、所得の認定については税法上の課税所得（住民税）で行う市町村が多い。このため、一般に6月に前年収入の確認、審査が行われ、6月下旬から7月上旬にかけて保護者への審査結果の通知が開始される。そこで、住民税の認定時期になる6月に認定する市町村がどうしても最多となるのである。ただし、近年は、給与収入の者には前年分の給与所得の源泉徴収票もしくは事業主の発行する「給与支払証明書」、事業所得の者には前年分の「所得税確定申告書（控）」の写しを提出す

ればよいとする市町村が増えてきている⁽²³⁾。今後、保護者の負担を考慮に入れて、認定・給付について弾力的に対応する市町村の数がいっそう増大することが望まれるだろう。

なお、2017年度には、ランドセルや制服代等の新入学児童生徒学用品費等の単価が大幅に引き上げられた。小学校は2万470円から4万600円に、中学校は2万3,550円から4万7,400円に、それぞれ引き上げられたのである。新入学児童生徒学用品費等以外の援助費目については、単価はほぼ同額に据え置かれた。給食費、医療費を含めた2017年度の要保護児童生徒援助費補助金単価（予算単価）は**図表14**に示した。

(3) 認定基準

次に、就学援助を受給できる基準である、準要保護の認定基準についてみてみよう（**図表15**）。「生活保護法に基づく保護の停止または廃止」を認定基準にしている市町村は1,329あり、調査に回答した市町村全体の75.4%であった。「児童扶養手当の支給」を認定基準にしている市町村は1,294（調査に回答した市町村に占める割合は73.4%）、「市町村民税の非課税」を認定基準にしている市町村は1,291（同73.3%）、「生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの」を認定基準にしている市町村は1,260（同71.5%）、「市町村民税の減免」を認定基準にしている市町村は1,116（同63.3%）、「国民健康保険法の保険料の減免または徴収の猶予」を認定基準にしている市町村は1,085（同61.6%）、「国民年金保険料の免除」を認定基準にしている市町村は1,078（同61.2%）存在した。ほとんどの市町村は、上記の認定基準のうちのどれか1つではなく、複数の認定基準を設けている。

認定基準を検討する際、近年、リストラ等で突然経済的な困窮に陥る者が増えていることが考慮されなければならない。このようなケースの場合は、上記の認定基準に該当しない場合が多いため、「生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの」が認定基準として重要になる。その際に、市町村間で生活保護の基準額に掛ける倍率（基準の倍率）に大きな差異がみられることが注目されるべきである。「生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの」を認定基準としている1,260市町村のうち、基準の倍率が「1.1倍以下」が206市町村（調査に回答した市町村に占める割合は11.7%）、「1.1倍超1.2倍以下」が225市町村（同12.8%）、「1.2倍超1.3倍以下」が626市町村

(23) この点については、横山純一前掲書、第8章を参照。

〔図表14〕 要保護児童生徒援助費補助金単価（年額）（2017年度予算単価）

（単位：円）

区 分	対 象 品 目	小学校	中学校
学用品費	児童又は生徒の所持に係る物品で、各教科及び特別活動の学習に必要とされる学用品（鉛筆、ノート、絵の具、副読本、運動衣、その他、実験・実習材料費も含む）。	11,420	22,320
通学用品費（第1学年を除く）	児童又は生徒が通常必要とする通学用品（通学用靴、雨靴、雨がさ、上ばき、帽子等）。なお、小中学校の第1学年の児童生徒に対しては、新入学児童生徒学用品費等で措置。	2,230	2,230
校外活動費（宿泊を伴わないもの）	児童又は生徒が校外活動（学校外に教育の場を求めて行われる学校行事としての活動（修学旅行を除く）をいう）のうち、宿泊を伴わないものに参加するため直接必要な交通費及び見学科。	1,570	2,270
体育実技用具費			
柔道	小学校又は中学校の体育（保健体育）の授業の実施に必要な体育実技用具（柔道にあっては柔道着、剣道にあっては防具一式（面、胴、甲手、垂れ）、剣道衣、竹刀及び防具袋、スキーにあっては、スキー板、スキー靴、ストック及び金具）で、当該授業を受ける児童又は生徒全員が個々に用意することとされているもの。その他にスケートのスケート靴も含む。	—	7,510
剣道	同上	—	51,940
スキー	同上	26,020	37,340
スケート	なお、補助対象品目の一部のみ（剣道の剣道衣又は防具袋のみ、スキーの金具又はストックのみ等）を支給する場合は、学用品費で措置。	11,590	11,590
校外活動費（宿泊を伴うもの）	児童又は生徒が校外活動のうち宿泊を伴うものに参加するため直接必要な交通費又は見学科。	3,620	6,100
新入学児童生徒学用品費等	新入学児童又は生徒が通常必要とする学用品・通学用品（ランドセル、カバン、通学用服、通学用靴、雨靴、雨がさ、上ばき、帽子等）。	40,600	47,400
修学旅行費	交通費、宿泊費、見学科並びに修学旅行に参加した児童生徒の保護者が修学旅行に要する経費として均一に負担すべきこととなる記念写真代、医薬品代、旅行傷害保険料、添乗員経費、荷物輸送料、しおり代、通信費、旅行取扱い料金。	21,490	57,590
通学費	児童又は生徒が最も経済的な通常の経路及び方法により通学する場合の交通費又は公営又は民営バス会社等への運行委託料。 （片道の通学距離が、小学校4km以上、中学校6km以上。ただし、豪雪地帯における積雪期間中は、その半分の距離。特別支援学級や学校教育法施行令第22条の3に規定する程度の障害に該当する児童生徒については距離は問わない）。	39,290	79,410
クラブ活動費	クラブ活動（課外の部活動を含む。以下同じ）の実施に必要な用具等で、当該活動を行う児童又は生徒全員が個々に用意することとされているものについて、当該用具又はその購入費及び当該活動を行う児童又は生徒全員が一律に負担すべきこととなる経費。	2,710	29,600
生徒会費	生徒会費（児童会費、学級費、クラス会費を含む。以下同じ）として一律に負担すべきこととなる経費。	4,570	5,450
P T A 会費	学校・学級・地域等を単位とするP T A活動に要する費用として一律に負担すべきこととなる経費。	3,380	4,190
医療費	トラコーマ、結膜炎、白癬（水虫）、疥癬、膿痂疹（とびひ）、中耳炎、慢性副鼻腔炎（ちくのう）、アデノイド、う歯（虫歯）、寄生虫病について学校において治療の指示を受けた場合の、その治療のための医療に要する費用。	12,000	12,000
学校給食費			
完全給食	給食内容がパン又は米飯（これらに準ずる小麦粉食品、米加工食品その他の食品を含む）、ミルク及びおかずである給食。	53,000	62,000
補食給食	完全給食以外の給食で、給食内容がミルク及びおかず等である給食。	41,000	46,000
ミルク給食	給食内容がミルクのみである給食。	8,000	8,000

〔注1〕 通学費と修学旅行費以外は補助金単価の2分の1が国庫補助限度単価である。

〔注2〕 通学費については、市町村が支給した通学費の2分の1の額が国庫補助限度単価である。

〔注3〕 修学旅行費については、市町村が支給した修学旅行費における児童生徒一人あたりの平均支給額の2分の1の額が、国庫補助限度単価である。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

〔図表15〕 2015年度就学援助制度（準要保護認定基準の概要）

認定基準の主なもの	2015自治体数 (複数回答)
生活保護法に基づく保護の停止または廃止	1,329 (75.4%)
児童扶養手当の支給	1,294 (73.4%)
市町村民税の非課税	1,291 (73.3%)
生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの	1,260 (71.5%)
市町村民税の減免	1,116 (63.3%)
国民健康保険法の保険料の減免または徴収の猶予	1,085 (61.6%)
国民年金保険料の免除	1,078 (61.2%)

自治体における基準の倍率	2015自治体数
～1.1倍以下	206 (11.7%)
～1.2倍以下	225 (12.8%)
～1.3倍以下	626 (35.5%)
～1.4倍以下	26 (1.5%)
～1.5倍以下	161 (9.1%)
1.5倍超	11 (0.6%)
その他	5 (0.3%)
計	1,260 (71.5%)

(注1) パーセンテージは、回答市町村数（2015：1,762市町村）に対する割合である。

(注2) その他は、複数の基準を併用している場合などがある。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

（同35.5%）、「1.3倍超1.4倍以下」が26市町村（同1.5%）、「1.4倍超1.5倍以下」が161市町村（同9.1%）、「1.5倍超」が11市町村（同0.6%）、「その他（複数の基準を併用している場合等）」が5市町村（同0.3%）であった（図表15）。

では、「生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの」とは、どのような認定基準なのだろうか。北海道内のE町の事例を用いて具体的に検討してみよう（図表16）。E町では「前年の当該世帯の収入認定額が、生活保護基準の一般生活費第1類、第2類、期末一時扶助、教育扶助、住宅扶助の合計額に1.2を掛けて得た額以下の者」を準要保護としている。なお、生活保護の基準額は、期末一時扶助などが市町村の級地により異なるため、1.2を掛けたすべての市町村の認定基準額が同額になるわけではない。E町は3級地である。図表16により、E町の母1人、子（小学校1年生）1人の2人世帯の事例により具体的な計算方法を示したが（2009年度）、E町では年所得183万5,172円までの世帯が就学援助の対象になっているので、この母子の場合は対象収入（世帯内所得）が156万2,508円のため認定されるのである。

〔図表16〕 北海道E町における準要保護基準判定（2009年度）

	区 分	氏 名	続 柄	年 齢	対象区分		対象収入（所得）額	備 考
					小学生	中学生		
世帯一覽表	申請者	〇〇 〇〇	世帯主	32	/	/	1,562,508	
	世帯員	△△	子	7	○			
世帯内所得							1,562,508	

準要保護基準算定詳細

区 分			生活保護基準額		E町就学援助実施要綱第3条1号及び2号に基づき算定した額
	続 柄	年 齢	月 額	年 額	
一般生活費	第1類	世帯主	32	33,020	731,520
		子	7	27,940	
		算定対象額		60,960	
	第2類	基 準 額		39,420	473,040
冬季加算額			25,850	129,250	
期末一時扶助			23,260	23,260	
住宅扶助			8,000	96,000	
教育扶助	基 準 額		2,150	25,800	
	教 材 費		620	7,440	
	給 食 費		3,583	43,000	
	計		6,353	76,240	
そ の 他					倍率1.2
総 計			221,220	1,529,310	1,835,172

〔出所〕 横山純一『地方自治体と高齢者福祉・教育福祉の政策課題 — 日本とフィンランド』第8章、同文館出版、2012年。

なお、多くの市町村の場合、就学援助支給の基準となる金額を、「所得」もしくは「給与収入」で示している。図表17から、北海道内のF市では、給与収入のみの世帯については世帯で給与収入のある人全員の合計収入額（税引き前）が、事業収入の者

〔図表17〕 北海道F市における認定基準

2016年中（1月～12月）の世帯総収入額が次の基準を超えていない。		
家族人数	給与収入 (全員の合計収入)	給与収入以外 (全員の合計所得)
2人	2,953,000円	1,886,400円
3人	3,570,000円	2,317,600円
4人	3,873,000円	2,557,600円
5人	4,303,000円	2,900,000円
6人	4,738,000円	3,248,800円
7人	5,173,000円	3,597,600円
* 8人以上	教育委員会へ御確認ください。	

(注1) 「給与収入以外」は事業収入等のある者。

(注2) 「給与収入」と「給与収入以外」が混在する場合は、給与収入以外の所得金額を「年末調整等のための給与所得控除後の給与等の金額の表（国税庁発行）」により給与収入に置き換えて合計。

〔出所〕 北海道F市資料、2017年2月。

については世帯全員の合計所得額が用いられている⁽²⁴⁾。ただし、F市とは異なって給与収入の者についても課税所得を就学援助の基準として採用している市町村も多いし、市町村の中には課税所得ではなく給与所得控除後の金額を所得とする市町村もある。

6. 認定基準における市町村間差異の分析

では、2015年度の文部科学省の市町村別データを用いながら⁽²⁵⁾、認定基準における市町村間差異について詳しくみてみよう。

(1) 東京都内市区町村（島しょ部を除く）の認定基準の状況と北海道市町村の認定基準の状況

島しょ部を除いた東京都の市区町村（53市区町村）の認定基準として、ほとんどの

(24) 北海道F市就学援助制度資料。

(25) 注(21)の文部科学省調査を参照。

市区町村において「生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの」が採用されている。世帯全員の課税所得もしくは税引き前の給与収入をベースにして設定をする市町村が多いが、給与所得控除後の総所得金額を用いて認定する市町村もある。また、基準額にいつの時期のものを採用するのかについては、前年度のものか前々年度のものを用いる市町村が多いが、中には当該年度を採用する市町村もある。

生活保護の基準額に掛ける計数は多岐にわたっている（図表18）。最高が小金井市の1.8倍、つづいて稲城市の1.7倍、3位が昭島市の1.64倍であった。これに対し、青梅市、福生市、羽村市の3市は、ほとんど生活保護の基準といえる1.0倍を採用している。また、足立区、八王子市、調布市、町田市、小平市、狛江市、武蔵村山市の7市区が1.1倍を採用している。23特別区以外のほうが高い倍率を採用する市町村が多く、1.5倍の市区町が11あるが、そのうち区では江戸川区のみとなっている。区の中では最も高いのが江戸川区の1.5倍で、2位はずっと低くなって文京区、台東区、板

〔図表18〕 東京都市区町村の認定基準（生活保護の基準額に一定の計数を掛けたもの）

市区町村名	生活保護の基準額に対する倍率	市区町村名	生活保護の基準額に対する倍率	市区町村名	生活保護の基準額に対する倍率	市区町村名	生活保護の基準額に対する倍率
千代田区	1.2	豊島区	1.2	調布市	1.1	稲城市	1.7
中央区	1.2	北区	1.2	町田市	1.1	羽村市	1
港区	1.2	荒川区	記入なし	小金井市	1.8	あきる野市	1.5
新宿区	1.2	板橋区	1.26	小平市	1.1	西東京市	1.5
文京区	1.26	練馬区	1.2	日野市	1.3	瑞穂町	1.5
台東区	1.26	足立区	1.1	東村山市	1.4	日の出町	1.5
墨田区	1.2	葛飾区	1.2	国分寺市	1.2	桧原村	1.4
江東区	1.18	江戸川区	1.5	国立市	1.5	奥多摩町	1.5
品川区	1.25	八王子市	1.1	福生市	1		
目黒区	1.2	立川市	1.5	狛江市	1.1		
大田区	1.2	武蔵野市	1.5	東大和市	1.3		
世田谷区	1.2	三鷹市	1.15	清瀬市	1.5		
渋谷区	1.2	青梅市	1	東久留米市	1.4		
中野区	1.15	府中市	1.5	武蔵村山市	1.1		
杉並区	1.2	昭島市	1.64	多摩市	1.4		

（注1） 島しょ部の町村は除く。

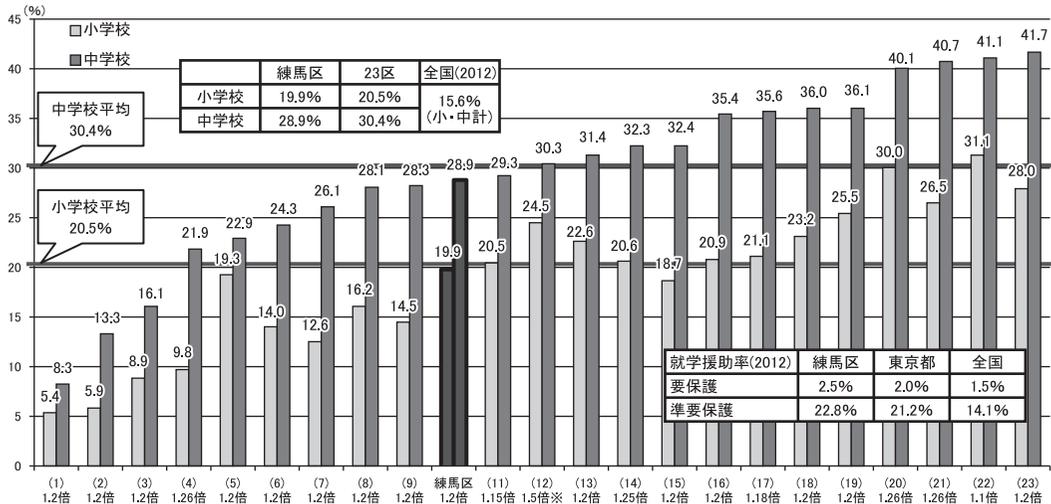
（注2） 2015年度の数値である。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

橋区の1.26倍となっている。区においては6割にあたる14の区が1.2倍である。図表19は、東京都23区の就学援助受給率を示している。1.26倍の2つの区の受給率が高く、これは、経済的に困窮している世帯が多いことに加え、認定基準を他の区よりも緩和していることが影響している。また、江戸川区のみが収入基準で、残りの22区は所得基準で対応している。

このような認定基準をみたとき、個々の区の財政事情との関連性はあまり高くないように思われる。2014年度の人口1人当たりの特別区民税負担額が最も低いのは足立区で、低い方から2番目が葛飾区、3番目に低いのが江戸川区であるが（図表20）、足立区が1.1倍、葛飾区が1.2倍、江戸川区が1.5倍と大きな差異がみられる。また、港区、千代田区、渋谷区は1人当たりの特別区民税負担額が1位から3位に属しているが、葛飾区と同じく1.2倍であった。さらに、市について同様な構造にあると思われる隣接市（府中市と調布市、武蔵野市と三鷹市、小金井市と国分寺市と国立市）の

〔図表19〕 東京都23区の就学援助率（2014年度、%）



(注1) ()は、就学援助認定に係る生活保護基準に対する掛け率。各区で掛け率が異なるため、23区の比較は参考程度。

(注2) 公立小・中学校に通う児童・生徒のうち、就学援助を受けている児童・生徒の割合。

(注3) (12)の「1.5倍」は収入基準。他はすべて所得基準。

(注4) 練馬区以外の区は(1)～(9)、(11)～(23)で示されている。

(注5) 各区の棒グラフの左側が小学校、右側が中学校である。

〔出所〕 東京都練馬区福祉部福祉企画課「練馬区的生活水準の現状と課題」（第5回練馬区区政改革推進会議資料）、2015年9月。

〔図表20〕 1人当たりの特別区民税負担額（2014年度調定決算額）

港 区	275,776円	大 田 区	90,754円
千代田区	221,058円	台 東 区	84,482円
渋谷区	190,729円	江 東 区	84,306円
目黒区	149,080円	練 馬 区	82,229円
中央区	147,970円	墨 田 区	74,799円
文京区	137,698円	板 橋 区	71,866円
世田谷区	123,415円	北 区	70,895円
新宿区	112,845円	荒 川 区	67,832円
品川区	107,412円	江戸川区	65,423円
杉並区	104,785円	葛 飾 区	62,793円
豊島区	93,980円	足 立 区	58,731円
中野区	93,840円		

〔出所〕 東京都北区『平成28年度ふるさと北区財政白書』、2016年。

比較をすれば、差異が大きいことが把握できる。例えば、府中市が1.5倍なのに対し隣接市の調布市が1.1倍となっているし、武蔵野市が1.5倍なのに対し隣接市の三鷹市が1.15倍となっている。隣接する小金井市と国分寺市と国立市を比べれば、小金井市が1.8倍、国分寺市が1.2倍、国立市が1.5倍となっているのである。先に述べたように、就学援助費の市町村財政支出総額に占める割合はそれほど高いものではない。就学援助の充実については、市町村の財政事情というよりは、市町村の政策スタンスや就学援助政策の歴史的経緯などによるところが大きいといえるだろう。

さらに、この点は、北海道の市町村の認定基準を検討することで、いっそう明らかになる。北海道の市町村の中で認定基準を生活保護の基準額の1.5倍にしている市町村数は全部で8市町村である。市では赤平市と根室市、町では遠軽町、厚真町、広尾町、池田町、標津町、羅臼町となっている。このうち、赤平市と根室市、羅臼町の財政は大変厳しい状況にある⁽²⁶⁾。それにもかかわらず、これらの市町村が就学援助に

(26) 赤平市の財政は大変厳しく、2007年度決算では連結実質赤字比率が68.76%と財政再生基準以上、実質赤字比率が27.5%と早期財政健全化基準以上となっていたため、財政健全化法の下で財政再生団体もしくは早期財政健全化団体入りの可能性が高いといわれていた。ただし、財政再生団体、早期財政健全化団体の指定は2008年度決算以降の数値に基づいて確定されたため、赤平市は公立病院特例債の発行や、大胆な職員合理化（50歳代職員の大量退職）、市有財産の売却等により、財政再生団体、早期財政健全化団体のどちらの団体の指定も免れることができた。この点については、横山純一「北海道内の自治体の財政再建 — 改革の方向性」『地方自治職員研修』590号、2009年7月を参照のこと。

積極的に対応しているということは、市町村の政策スタンスや就学援助政策の歴史的経緯などによるところが大きいと思われるのである。

(2) 都道府県内市町村の認定基準の状況と政令指定都市の認定基準の状況

次に、都道府県の中で、生活保護の基準額に掛ける計数が1.5以上の市町村数が多い県についてみていこう（図表21）。認定基準が生活保護の基準額の1.5倍以上の市町村の割合が最も多かったのが静岡県で、全37市町村・学校組合のうち約半分の17市町村・学校組合が1.5以上であった。2位が三重県で全30市町村・学校組合のうち4割にあたる12市町村・学校組合が1.5倍以上であった⁽²⁷⁾。これに続くのが、神奈川県と岐阜県で、神奈川県の全33市町村のうち12市町村が、岐阜県の全46市町村・学校組合のうち16市町村・学校組合が1.5倍以上であった。この反対に、秋田県や佐賀県などのように1.5倍以上の市町村がまったく存在しない県もある。なお、全国的に認定基準が生活保護の基準額の1.5倍以上の市町村・学校組合の場合、その大部分が1.5倍を採用している⁽²⁸⁾。最も高い倍率は、兵庫県の宍粟市（しそう市）の2.6倍（母子世帯は2.86倍）であった。

さらに、政令指定都市（20市）についてみると、総じて生活保護の基準額に掛ける計数が低い。1.5倍は相模原市のみで、1.3倍はわずか5市（新潟市、静岡市、浜松市、

(27) 図表21の市町村・学校組合の中で静岡県御殿場市のみ1.8倍で、御殿場市以外はいずれも1.5倍であった。

(28) 学校組合立の小学校と中学校は、複数の市町村が共同で立ち上げた小学校、中学校である。学校組合とは地方自治法284条2項によって設置される一部事務組合のことである。文部科学省「学校基本調査（平成28年度）」によれば、2016年度における学校組合立の小学校は全国で12校、学校組合立の中学校は27校であった（いずれも本校、広域連合立を含む）。学校組合立の小学校は、京都府に3校、兵庫県に2校、青森県、千葉県、長野県、岐阜県、静岡県、愛媛県、高知県にそれぞれ1校存在する。学校組合立の中学校は長野県が5校、京都府と岐阜県が3校、静岡県と兵庫県が2校、青森県、山梨県、三重県、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、熊本県がそれぞれ1校であった。学校組合立の小学校について詳しくみれば、京都府の場合は3校ともに広域連合立となっている。これは、相楽郡東部3町村（和束町、笠置町、南山城町）の教育委員会が広域連合に移行したためそれぞれの町立小学校が広域連合立になったもので、学校そのものは各町村ごとに設置されていて複数の町にまたがっているわけではない。また、高知県宿毛市愛媛県南宇和郡愛南町篠山小中学校組合立篠山小学校は全国で唯一つの2県にまたがっている小学校であるが、所在地が愛南町のため愛媛県に数えられている。図表21の静岡県の学校組合は御前崎市牧之原市学校組合（中学校を運営）と牧之原市菊川市学校組合（小学校を運営）、岐阜県の学校組合は美濃加茂市富加町中学校組合（中学校を運営）、三重県は多気町松阪市学校組合（中学校を運営）である。文部科学省「学校基本調査（平成28年度）」（2016年12月22日公表）を参照。

〔図表21〕 認定基準が生活保護の基準額の1.5倍以上の市町村が多い県における市町村名と学校組合名

静岡県	岐阜県	三重県	神奈川県
沼津市	高山市	伊勢市	相模原市
島田市	多治見市	鈴鹿市	横須賀市
焼津市	美濃市	亀山市	鎌倉市
掛川市	瑞浪市	鳥羽市	逗子市
藤枝市	恵那市	志摩市	秦野市
御殿場市	土岐市	多気町	厚木市
袋井市	各務原市	明和町	大和市
下田市	可児市	玉城町	伊勢原市
伊豆市	本巣市	南伊勢町	葉山町
御前崎市	郡上市	紀北町	中井町
菊川市	下呂市	御浜町	真鶴町
牧之原市	富加町	多気町松阪市学校組合	清川村
東伊豆町	川辺町	市町村・学校組合数30	市町村数33
長泉町	白川町		
吉田町	東白川村		
牧之原市菊川市学校組合	美濃加茂市富加町中学校組合		
御前崎市牧之原市学校組合	市町村・学校組合数46	市町村・学校組合数30	市町村数33
市町村・学校組合数37			
1.5以上の市町村・学校組合数17	1.5以上の市町村・学校組合数16	1.5以上の市町村・学校組合数12	1.5以上の市町村数12
御殿場市は1.8倍			

〔注1〕 2015年度の数値である。

〔注2〕 図表21に掲げた市町村は御殿場市を除けばいずれも1.5倍である。

〔出所〕 文部科学省「『平成26年度就学援助実施状況等調査』等結果」、2017年3月。

岡山市、北九州市) にすぎない。1.0倍、1.05倍、1.1倍、1.2倍など、低い倍率の市が圧倒的に多いのである。

7. むすびにかえて

本稿では、就学援助制度が子どもの貧困対策の1つとして重要な役割を果たしていると考え、就学援助制度について検討してきた。このような検討を通じ、市町村における就学

援助への取り組み方や、給付内容、認定基準等について市町村間での差異が大きいことが明らかになった。さらに、援助費目や給付額が少なかったり、認定基準が厳しい市町村も少なくなかった。就学援助制度の充実にいっそう市町村は努力しなければならないし、各都道府県内で市町村間の差異を縮小する努力が求められているといえるだろう。

そして、重要なことは、現在、子どもの貧困が深刻な問題になっており、このために求められる対策がかつてないほど多岐にわたっていることである。就学援助制度の充実とあわせ、生活保護世帯の子どもや児童養護施設の子どもの高等学校・大学等への進学率の上昇や高等学校中退率の減少、ひとり親家庭の親の就業率のアップ等の施策展開が推進されなければならない。さらに、スクールソーシャルワーカーの配置人数の増加や、スクールカウンセラーの配置率の増加が図られることが必要である。その際には、量的拡充だけではなく、質的充実にも目が向けられなければならない。スクールソーシャルワーカーについては学校現場との連携が大切で、スクールソーシャルワーカー（福祉）と学校現場（教育）が工夫しながら連携を進めることによって効果的な施策展開ができるようになる。あわせてスクールソーシャルワーカーの待遇改善が必要である。そして、将来的には教員、学校事務職員、栄養職員とともに、スクールソーシャルワーカーも義務教育費国庫負担金に算入することがのぞましい。スクールカウンセラーについても、配置されている各学校で実質的に機能しているのが検証されなければならない。また、都道府県の子どもの貧困対策推進計画の内容と進捗状況にも注目していく必要があるだろう。

（よこやま じゅんいち 北海学園大学法学部教授）

キーワード：就学援助給付費目／要保護児童生徒と準要保護児童生徒／
就学援助制度の保護者への周知方法／就学援助の認定基準と市町村間差異／
子どもの貧困対策の推進に関する法律