

[悲田院ふくしアカデミア]

就学援助制度の実態から日本の教育権を考える

中井政友

はじめに

憲法改正論議の中で教育の無償化が大きな課題としてあげられている。教育権は現行憲法に既に明確に記載されている。しかし、最高裁判決にあるように、日本の教育の無償化とは義務制小・中学校の授業料の無償のみであり、教育を受けるにあたっての様々な費用（教育関係費）は含まれていない。他の教育関係費は保護者負担であるのが日本の教育無償化の中身である。これでは、少子高齢化に歯止めがかかるはずもない。先進国であるにも関わらず、その水準からほど遠い低さである。国民に対する社会保障の様々な指標も低水準で、国民を労働力として見たとしても、その水準の保持が維持できているのか。国は国民をどう見ているのか疑われるところである。

昨今の幼児教育の無償化においても消費税を財源としており「全世代型」社会保障と新たな国民負担の方向を打ち出している。

今回、筆者の住む自治体の就学援助制度を例に、教育権がどう保障されているのか、どういう方向でなければいけないのか、について考えてみたい。教育権の保障は、むろん就学援助だけでは成り立たないが、地域の運動・活動として一つの風穴を開けることで、市民の目が開かれ、運動が広がってゆけばと思う。

1 論文のねらい

教育の無償化は、憲法第26条、教育基本法第5条、学校教育法第6条にしっかりと位置づけられている。

しかし現実には、日本の教育の無償は授業費に限るとされており（1954年最高裁判決）、他の先進国の水準に比べると大きく乖離している。OECDを中心に、教育の無償化とは完全無償化をさしている。本稿でとりあげる低所得者への経済的援助を目的とした就学援助費（小・中学校）、就学支援金（高校）の制度は、教育を受ける子どもの権利を保障する制度の一つとして位置づけられている。しかし今、就学援助費・支援金（以下、援助金と総称する）は、平成17年の三位一体の地方分権改革以降、「支給にあたっては交付税の額を保障するが、水準の判断は各自治体に委ねる」とされており、当時の附帯決議に「必要な就学援助制度を行えるよう、更なる財源措置の充実を図ること」となされていたにもかかわらず、地域格差が大きく広がっている。

現在、就学援助費制度の利用率は、全国平均で全生徒の15%が利用している。その充実は、子どもをもつ若い親の世代にとって教育権や社会保障を考える窓口になり、新自由主義的考え方に抗する契機になると考える。子どもの貧困を考える際には、教育現場での子どもの様子、学習、生活全体から考えねばならない。その現実には、いろいろな指標（食生活や学習、進路等）で格差となってあらわれている。

ここでは、私が住んでいる香芝市の就学援助費を例に、行政が教育の機会均等や市民サービスをどうとらえているのかを探ることにする。

2 香芝市の就学援助制度の実施状況

奈良県香芝市は市制25年をこえ大阪府に隣接する市として発展し人口7万8千人（平成27年国調）に

表1 被保護世帯数・世帯保護率の推移

2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
210世帯	230世帯	237世帯	252世帯	294世帯
4.05%	4.72%	4.34%	4.47%	4.43%

資料：「香芝市第4次総合計画・後期基本計画」および「H27年香芝市決算監査報告」より作成。

注：被保護率奈良県1.5% 全国1.7% 出典：厚生労働省 平成26年度被保護者調査（平成26年7月31日現在）

達している。しかもまだ人口増加を続けており、比較的市民の平均年齢が若い（平成28年の高齢化率22.8%）。持ち家を持てる層が多く転入しており、平均所得も336万円であり、県下4位である。小学生・中学生の全国学力テスト結果も比較的高い市である。

生活保護に関しては、奈良市、生駒市以外の県下の多くの自治体と同じく3級地の1に属しており、世帯保護率0.45%（2014年現在）である。被保護世帯252世帯の構成は、高齢者世帯127世帯（50.4%）、その他世帯125世帯（49.6%）被保護人員357人となっている（香芝市平成26年度一般会計決算監査報告書より）。香芝市においては、生活保護の世帯保護率は0.4%台であり、全国平均（3.22%）・県平均よりも低い状況にある。平成28年度奈良県統計においても生活保護状況は、香芝市5.31%あった。この保護率の低さについても今後その原因を明らかにしてゆく必要を感じる。

2.1 香芝市の就学援助金の範囲

就学援助の申請基準の目安となる保護基準の算出方法は、生活保護の実施要綱に定められており、世帯単位で計算される。また、一般基準では必要額に達しない時に支給される特別基準が設けられている。さらに、世帯員一人一人の状況に合わせて支給される各種加算と臨時的な経費が必要な時に請求できる一時扶助がある。

生活保護基準には、住んでいる地域による区分（級地）や受給者の年齢による差があり、医療扶助を除いて金額で基準額が決められている。さらに基準は、一人ひとりが支出する飲食、衣料などの費用を見る

第1類、家族全体で使う光熱費、家具什器などの費用を第2類として、両者が合算されて基準が計算されていく。

香芝市を例に挙げると4人家族で親20歳から40歳、子ども小学生2人と想定して計算すると、平成27年度現在の一般生活費認定基準（端数切り上げ）は、第1類に関しては、大人1人32,420円が2人で64,840円、小学生1人29,010円が2人で58,020円、合計122,860円。これは月額であるから12ヶ月では1,474,320円、これに4人家族の低減率（0.7675）を掛けると1,131,541円となる¹。

第2類の生活扶助規準額51,970円は12ヶ月で623,640円、第1類と第2類の合計額は1,755,181円となる。

各種加算に関しては、児童養育加算10,000円×2（後で収入認定になり減らされる）で20,000円。12ヶ月で240,000円。教育扶助9,740円×2＝19,480円。12ヶ月で233,760円。これ以外に年に一度の期末一時扶助21,530円。

したがって4人家族の保護世帯の年間所得は2,250,471円となる。これに香芝市の就学援助対象家庭の範囲（1.04）を掛けると、年間所得2,340,489円までが対象世帯の範囲ということになる²。

この2,340,489円に毎月の住宅扶助43,000円の12ヶ月分、年516,000円が加算される。結果的に、その総合計年間所得は2,856,489円になる。

就学援助制度の対象基準は、所得金額なので確定申告時のように収入から差し引く社会保険控除等を入れると例のように小学生2人、30代から40代の2人親共稼ぎの世帯で、配偶者控除が適用されないとすれば扶養控除が2人で76万円、基礎控除38万円加えて社会保険料を約30万円とすると合計144万円となる。したがって収入から控除等を引くので逆算すると年間収入は、285万円に144万円を加えると収入金額429万円以下の収入の家族が計算上対象になる。

この計算から多くの家族が単純な計算では、あるけれども就学援助制度の対象になる。但し、気をつけねばならないのは、この社会保険料控除等の基準も各市で独自に等の部分に何を入れるのかなども判

断されており、加えて生活保護基準も引き下げ前の旧生活保護基準（平成27年度基準）を使っていたり新基準であったりと各市判断になっている単純に比較できない。統一した取り組みになっていない点も問題であり香芝では、生活保護の旧基準の1.04倍になっている。

2.2 受給金額、受給率

香芝市の問題は、制度改正前の基準を使って県内他市並みに受給範囲を維持しているとしても、受給金額、受給率の低さは、県内でも低位のままであり、改善が必要である。その原因、問題点を考えてみたい。

また上記のように、香芝市では基準が実施要綱に依拠しており、市議会に係る条例とされていない。行政で変える事の出来る要綱である点が不十分である。十分な議論の上で1.04倍とされたのではなく、行政の都合で定められたと推測される。

クラブ活動費（国基準小2,630円、中28,780円）、PTA会費（国基準小3,290円・中4,070円）、生徒会費（国基準小4,440円、中5,300円）。上記のように香芝市の援助金は、国の各項目にわたる実施基準額から明らかに劣っている。認定範囲においても、支給金額においても、また支給実績においても近隣他市から大きく離れている実態がうかがえる。国の示す値を明らかに切り下げていると思える。³

2.3 市民への周知状況

香芝市では、就学援助制度に関して就学援助受給申請書を各学校でクラス担任が配布して知らせている。また市のホームページの記載は、規準所得、収入など目安がなく、知らせるという点では意欲のない内容で、広報での周知もされていない。わかり易い説明をしてほしいという、市民の要望への回答に対して「誤解を招くので、しない」という姿勢である。申請件数が増えることを恐れているのではないか。

3 香芝市で就学援助金が低給付である理由

ここでは就学援助金が低給付となっている現状に関して、考えられる理由を挙げて、検討することにした。

理由1：支給が低いのは、市民の意識に問題があるから

受給決定されると「うれしい、助かる」という気持ちがある一方、周りに「知られたくない」という気持ちもある。受給に引け目を感じ、周りの目を気にする意識が市民にはある。しかし、そういった意識を持ちつつも、やむにやまれない生活実態があるからこそ、申請者数は確実に増えている。この事実が格差と貧困が広がっている事を表している。周りにひけ目を感じつつも受給が増えているのは、単に市の人口が増加しているためだけではない。

「少しでもお金が欲しい」。こうした声が代表しているように、引け目を感じつつも生活状況からくる本音がある。支援金があっても不十分である。しかし、これをできるだけ広げたくない、自己責任とするのが今の日本の政府の姿勢である。

これまで日本社会で作られてきた、生活保護受給に対するうしろめたい意識と相通じるものと考えられる。なかなか権利としてとらえられるまでには至っていない。不十分な生保であってさえ、基準に該当しても受給申請をためらうのが日本である。

それを良い事に市民サービスを怠り、ひいては、財政がひっ迫するからとの発言に通じていると思われる。新自由主義・自己責任論に惑わされてはならない。就学援助制度の問題はそれを克服する闘いとも言える。

理由2：行政に問題があるから

市の行政の姿勢に問題があるからか？ 広報に関わる就学援助制度の周知の不十分さに象徴されるように、市議会答弁や市役所答弁等の経過からは香芝

表2 香芝市の就学援助金の実施状況（認定者数と人口の推移）

(単位：人)

	H24年		H25年		H26年		H27年		H28年		H29年度中	
	小	中	小	中	小	中	小	中	小	中	小	中
学校区分												
小計	223	163	244	155	284	194	307	193	320	207	319	197
合計	386		399		478		500		527		516	
人口	77.615		8.071		78.297		78.512		—		—	

表3 申請者数の推移

(単位：人)

	H24年	H25年	H26年	H27年		H28年		H29年度中	
				小	中	小	中	小	中
学校区分	—	—	—						
小計	—	—	—	319	201	343	226	356	217
合計	—	—	—	520		569		573	

表4 却下数の推移

(単位：人)

	H24年	H25年	H26年	H27年		H28年		H29年度中	
				小	中	小	中	小	中
学校区分	—	—	—						
小計	—	—	—	9	7	20	15	34	20
合計	—	—	—	16		35		54	

資料：準要保護受給認定率の推移 香芝市学校教育課 H30/2/19 資料より作成。

注：H29年に関しては年度途中。市内には小学校10校、中学校4校あり。

表5 市内要・準保護児童数と生徒数の比較

	2014年	2015年	2016年	2017年
小中合計				
全児生数	8171	8076	7999	—
A 要保護児生数	—	—	32	—
B 準要保護児生数	409	—	527	—
A の全児整数比	0.4 %	—	0.4 %	—
B の全児生数比	5.01 %	—	6.6 %	—
A の県下比	—	—	県 1.5 %	—
B の県下比・全国平均	全国 15.58 %	—	県 10.9 %	—

表6 近隣自治体との援助金項目比較 2016 (H28) 年

(単位：円)

〔小学校〕	香芝市	葛城市	国基準 (H29)
学用品費	9,600	11,100	11,100
通学用品費	上と合算	2,170	2,170
新入学用品費	14,800	19,900	19,900
修学旅行費	18,000	20,600	20,600
学校給食費	実費	41,800	実費
合計	42,400+ 実費	95,570	42,400+ 実費
〔中学校〕	香芝市	葛城市	国基準 (H29)
学用品費	16,200	21,700	21,700
通学用品費	上と合算	2,170	2,170
新入学用品費	14,800	2,290	22,900
修学旅行費	45,000	55,900	55,700
学校給食費	実費	48,000	実費
合計	76,000+ 実費	150,670	102,470+ 実費

注：他の国基準項目には以下のような項目がある。

表7 就学援助制度の周知方法

	市 HP	広報	就学案内に記載	学校で配布	各学校に制度周知	教員に説明会	その他
奈良市	実施	実施	なし	実施	実施	なし	不明
高田市	なし	実施	なし	実施	なし	なし	不明
生駒市	実施	実施	なし	実施	実施	なし	不明
葛城市	なし	なし	なし	実施	なし	なし	不明
香芝市	実施	なし	なし	実施	実施	なし	不明

資料：2016 (H28) 年文科省初等中等教育局 H28 年援助状況調査から日本共産党奈良県議員団作成 (2017,9,21)

市の就学支援金制度を十分知らさない、知らせたくない姿勢が見て取れる。これは、国民に就学援助制度を周知せよとの国・文科省の通知の方針に反している。これは、表7に示されている。

また、前述したような保護者の意識を無くす工夫、取り組みを行政として遂行する必要がある。学校での学級担任からの申請だけでなく、気兼ねなく申請でき、権利として受給できるような位置づけ、声掛けが必要ではないか。「多く申請されると市の財政が困る」等の市側の発言からは、そうした姿勢は見えない。行政サービスは、困っている国民・市民のた

めにあるのではないのか。

この問題を裏付ける資料の一つが交付税の実態である。就学援助のための国からの交付税は、2005 (H17) 年のいわゆる「三位一体の改革」で一般財源化され、自治体判断で使える事になった。香芝市のように就学援助を削っている市は、県内ではほとんどない。自治体間比較で明らかな見劣りは、市の就学援助金に対する考えを象徴している。当時、制度改正に伴い付帯決議もなされたが、現場自治体では香芝市のように影響が出ている。この制度改正の影響について、いくつかの研究がなされている⁴。

表8 2016(H28)年度奈良県内のおもな市の実施該当状況まとめ

	準要保護認定基準 (生活保護比)	該当生徒数全 児童数比(%)	要保護児童数 (人)	うち就学援助 児童数(人)	同左の要保護 児童比(%)
奈良市	市民税所得割額以下	11.9	667	155	23.3
高田市	市民税非課税者	12.2	86	18	20.9
生駒市	1.3	10.4	68	16	23.5
香芝市	1.04	6.6	32	7	21.9
県合計	なし	10.9	1527	382	25.0

資料：表7、表8 2016(H28)年文科省初等中等教育局就学援助状況調査から日本共産党奈良県議員団作成(2017,9,21)
注：認定基準も各市判断とされ香芝市では、H24保護基準を採用している。H26保護費引き下げ前を採用しており単純に規準範囲を比較できない。

表9 香芝市の予算・決算に占める就学援助費

2016(H28)年度	児童生徒数(人)	受給児生徒数 (人)	支給額決算額 (A)(円)	基準財政需要 額(B)(円)	合計(A-B) (円)
小学校	5385	316	18,949,867	21,715,863	- 2,765,996
中学校	2614	206	13,906,647	19,647,935	- 5,741,288

表9の合計(A-B)がマイナスであることは、国が三位一体改革で変更したことが香芝市でも行われていることを示している。計算方法等を省略しているが、国が香芝市の就学援助金の必要予算として計算したお金(基準財政需要額)が他に使われていることを示している。

理由3：国に問題があるから

政府は、2014(H26)年8月29日に「子どもの貧困対策に関する大綱」を閣議決定し、その第3子供の貧困に関する指標(生活保護世帯の子どもの大学進学率、就職率、ひとり親家庭の就業率、子どもの貧困率等)に就学援助制度に関する周知状況を出し、第4で指標の改善に向けた当面の重点施策を出している。その第4中の1の(3)で就学支援の充実に向け国として実施状況等を定期的に調査、公表し、各市町村の就学援助の活用・充実に努めるとしている。

しかし、香芝のように就学援助費について他の多くの予算と同じように自治体判断としたままである。そして、その水準に関しても、子どもを持つ家庭の

生活実態からは、国民の教育権、機会均等を保障する事からは、現状の国基準の受給ができて、ほど遠く、子ども達の進路、就職などの各種調査からは、貧困の連鎖が見えてくる。

香芝市の受給対象、受給金額、受給率からは、制度諸段階で教育、市民サービスへの市の考えを変える必要があるのが明らかである。国、県、市といった行政が根本的に考え方針を見直すべきである。国民。市民サービスの位置づけを変える事である。就学援助については、就学支援金を生活実態にあったものにする事、少なくとも早急に国基準に経済的負担の軽減を図ること、子ども、家庭の生活実態を元に家庭をとりまく多面的な貧困対策を行うことが求められる。

所得で子どもたちを選別、排除せず、どの子も同じように教育を受けられ、希望する将来を目指す社会をつくる必要がある。

まとめにかえて

「支援金を受給している事を周りの学校の知り合いに知られたくない」といった受給者の声や「多くの利用があると市の予算がなくなる」といった市の担当者の声は、民主主義を基にした権利意識の希薄さと職員の研修不足を露呈している。十分でない制度利用に対してこのように感じる状態が本当に正常なのか。

多くの課題があり、すぐにはOECDの先進国水準まで引き上げられなくとも、少なくとも地方分権時に約束されていたように交付税措置されている就学援助金の支給総額を国基準にまで引き上げる事が求められる。国は、各項目にわたり実施基準を示している。また対象世帯の所得水準を引き上げる事や、根本的な問題として市民サービスの意識を市役所職員全員が持つべきである。その意識の上に日々の職員としての実践を重ねるべきである。そうであれば、このような事態には至らないはずである。

本来、全体の奉仕者であり住民の福祉の向上のための仕事が地方公共団体の仕事であり、地方公務員の仕事である。現政府・国の方針のもと次第に目線が市民・住民に対してではなく、自分たちより上の立場・県や国といった所の考えをくみ取る方向に向いているのではないか。その目線を再び住民の生活に向けさせる働きを私たちも行う必要がある。住民運動・各種選挙運動などを通じて、私達は本当の住民自治・民主主義的働きをたゆまず行う必要を感じる。

近年、子ども食堂に行政も協力しつつあるが、本気で取り組まれているのか疑問である。市民・児童の貧困への取り組みが市の職員の発言からは聞こえてこない。それは、他の貧困対策がほとんどなされていない事にもうかがえる。

今回、子どもの就学援助費を切り口に、子どもの貧困、教育における地方都市のあるべき姿を考察した。私たちはどんな社会・地域を目指すのか。それを考えるのが私達に託された課題だと思うからである。この取り組みは、日本の将来の社会を背負う世代をどう育てるかの事業である。今後とも次世代を

育て、住民の輪を広げ、民主主義をつくっていく取り組みを追い求めていきたい⁵。

(なかいまさと・総合社会福祉研究所会員)

【注】

¹ 低減率。家族全員で生活すると効率が良くなり費用軽減できると考えられる。

² 香芝市就学援助実施要綱には、認定基準は、生保基準の1.04倍とする(2014.4.1要綱・通知)。学校教育法(19条)の規定に基づき「教育委員会が別に定める基準に認める者。教委が定める額とある。

³ 参考)2017、11、自治体要望への市教育部学校教育課回答「平成28年度より給食費を全額補助しております。また平成29年度には、修学旅行費を小学生では18,000円を20,000円に、中学生では45,000円を50,000円にそれぞれ改善し、国の基準近づける措置を行っています。認定基準につきましては生活保護基準を使用していることから、世帯人数だけでなく年齢等により各家庭で認定する所得が異なってきます。誤解を招く可能性があるので、明記することを控えております。」

⁴ 就学援助の一般財源化-地域別データを用いた影響分析-(三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)経済・社会政策部、小林 庸平(www.sangiin.go.jp>chousa>backnumber)。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、企画調整室 鷹 咲子 経済のプリズム NO65,2009,2(www.sangiin.go.jp>chousa>backnumber)

⁵ 現在の日本の貧困は、教育の中だけでなくワーキングプアの言葉にあるように非正規労働者の増大、過労死の国際語化など子どもや親だけの問題にとどまらず、多方面に広がっており、高齢者についても年金だけで生活できないところまで来ている。ナショナルミニマム、生活保護水準も切り下げが続いている。(河合克義『老人に冷たい国・日本』光文社新書、2016年参照)

参考文献

- [1] 文部科学省,2017,『初等中等局就学援助実態調査』
- [2] 奈良県,2016,「第17章社会保障生活保護法による保護状況」『平成28年度統計年鑑』
- [3] 香芝市 H26 決算監査報告書・H28決算書、地方交付税算定台帳
- [4] 香芝市市議会議事録
- [5] 香芝市第4次総合計画
- [6] 図表でみる教育 (Education at a Glance) OECD(www.mext.go.jp/b_menu/toukei/002/index01.htm)
- [7] 浅井春夫・湯沢直美・松本伊智朗『子どもの貧困』明石書店 2017年
- [8] 河合克義著『老人に冷たい国・日本』光文社新書

2015年

[9] 政府2014年（H26）年8月29日「子どもの貧困
対策に関する大綱」

中井政友著「就学援助制度の実態から日本の教育権を考える」について（講評）

悲田院ふくしアカデミア査読担当：唐鎌 直義（立命館大学）

戦後日本では長きにわたって、義務教育の完全無償化は未達成の状態にある。授業料の無償だけが実現されているに過ぎない。ここから、義務教育年齢の児童のいる世帯は、授業料以外のさまざまな教育関係費を負担しなければならない。児童のいる世帯の全てが相当の所得を有し負担できる状態であれば問題ないのかもしれないが、実際には一人親世帯を始めとして低所得世帯が数多く存在する。こういう世帯を対象に設けられたのが就学援助制度である。

中井氏はこの就学援助制度の実施状況に自治体間格差があり、低所得世帯の児童の就学権が平等に保障されていない現状に着目し、奈良県内の地元自治体の実施状況を出発点として、県内自治体間格差の存在を実証しようとした。それが本研究である。

自治体の就学援助に関する統計はまだ統一の基準さえ不確かで、比較対象は簡単ではなかったが、制度周知方法の格差など実施面での格差に始まって、適用基準の格差、教育目的の補助金の一部を他の用途に流用している可能性の指摘など、就学援助の実態に肉薄している。このような地域密着型の研究が今後、地方議員・自治体職員・市民の間から澎湃として湧き上がることを期待している。

データ分析とその表示方法、文章の書き方まで、我ながら少しえげつないと思うほどにダメ出しをした。厳しい指導に辛抱して、論文を完成させた中井氏の努力を心から賞賛している。中井論文を読むと、やはり論文はテーマに寄せる情熱が命であることがわかる。その背後には、人々の不幸をなくしたいと願う厚い思いがなければならない。論文技法はその情熱を盛る容器にすぎない。