

コロナ禍における地方自治体による教育費支援の現状と課題

白川 優治

千葉大学大学院国際学術研究院

Current status and challenges of local government support for educational expenses in the COVID-19 pandemic era

SHIRAKAWA Yuji

要旨

本論文では、2020年以降のコロナ禍の中で、基礎自治体としての市区町村が、教育費負担の支援のためにどのような取り組みを行ったのかを調査データを用いて検証した。市区町村が共通して実施する就学援助と、独自に取り組んでいる住民支援としての教育費支援の取り組みを分析対象とし、自治体区分による違いを分析視覚に置きながら検討した。その結果、就学援助については、コロナ禍での対応として人口規模の大きな自治体では積極的な告知・広報や申請手続きや対象者の設定に柔軟な対応がなされ、制度活用が志向される一方で、人口規模が小さい自治体ではこれまで通りの運用として位置付けられていた。また、コロナ禍で進められたオンライン授業に対して、オンライン通信費を教育費支援として取り入れる自治体とそうでない自治体の差も生じていた。独自の支援事業の実施状況の自治体間の違いを含め、自治体間の教育費支援の格差の実態を具体的に明らかにした。

1. はじめに

本論文は、2020年以降のコロナ禍の中で、基礎自治体としての地方自治体である市区町村が、教育費負担の支援のためにどのような取り組みを行ったのか、その現状にはどのような特徴や課題があるのかを明らかにすることを目的とする。2020年に生じたコロナ禍によって、社会の在り方は大きな影響を受け、社会制度としての教育・学校、その運営としての教育行政、個々の家庭・児童生徒にもさまざまな対応が求められた。本論文では、教育費負担を公的に支援する取り組みの観点から、地方自治体の現状と課題を整理するものである。

市区町村における教育費負担支援のための制度としては、第一に、就学援助があげられる。就学援助は、生活保護世帯を対象とする要保護、それに準じる世帯を準要保護として対象とし、市区町村が経済的困難な家庭の子どもに対する義務教育就学のための経費を支援する教育行政における制度であり、学校教育法19条に基づいて市町村が実施義務をもつ制度である（同法140条により、東京都の区も市に含む）。現在、この就学援助の受給率は、「子どもの貧困」を示す指標の一つであるとともに、その具体的な対応策のひとつとして位置付けられている¹⁾。しかし、就学援助は、実施主体である市区町村による制度設計と運用の裁量幅の大きさから、その運用の実態や受給率には、市区町村間で差が存在することが旧来より指摘されてきた²⁾。本論文では、前段において、コロナ禍のなかで、就学援助制度が各市区町村においてどのように運用され、どのような現状にあるのかを確認し、課題を探索する。

他方、市区町村による教育費支援は、就学援助のほかにも、これまでも各自治体において独自の取り組みも行われてきた。さらにコロナ禍のなかで、各市区町村は、独自に住民の生活支援に取り組んでおり、そこには、子育て支援・教育費負担軽減の意味をもつ取り組みもみられる。具体的には、国が実施した「特別定額給付金」や「低所得の子育て世帯に対する子育て世帯生活支援特別給付金」とは別に、自治体が独自に給付金を支給することなどである。しかし、このような自治体独自の取り組みの全体状況は明らかではない。本論文では、その実態把握にも取り組むこととする。

本論文は、これらの2つの観点から、基礎自治体としての市区町村が、義務教育制度の一部として法定された役割として実施している就学援助と、自治事務として独自に取り組んでいる住民支援としての教育費支援の取り組みを分析対象に設定する。これらの取り組みの各市区町村の実施状況は、コロナ禍のなかでどのような特徴があるのか、自治体区分による違いを分析視覚に置きながら検討することとする。以下では、まず、本論文が用いるデータを説明した上で、就学援助の状況、そして、市区町村独自の支援の取り組みについて検討する。

2. 分析に用いるデータ

本論文では、2021年に著者が独自に実施した地方自治体に対する質問紙調査の結果を用いる。この調査は、「地方自治体による「教育費支援事業」に関するアンケート2021」として、全国1,741市区町村の教育委員会（2021年9月1日時点悉皆）を対象に、2021年9月から10月1日を期間として、郵送法により行なったものである。725自治体（41.6%）から回答を得た³⁾。

調査では、地方自治体による教育段階ごとの教育費支援制度の実施状況とコロナ禍での対応状況を明らかにすることを目的に、就学援助制度及びその他の義務教育段階の就学者・家計を対象とする教育費支援制度の現状とコロナ禍での対応状況、新型コロナウイルス感染症の影響のなかでの家計の教育費（子育て、生活支援を含む）の負担軽減のための取組みの実施状況、高校生・大学・専門学校進学者を対象とする入学時の一時金支援制度・奨学金制度・奨学金返還支援制度の実施状況等について尋ねた。

表1は、市区町村区別の回答数と分析にあたってのデータを示したものである。表1の「就学援助の時系列比較可能数」は、就学援助の時系列変化を検討するための2018年・2019年・2020年の小学校・中学校の回答が揃っており、時系列比較が可能な自治体数を示している。表1から、回答全体について市町村区別の回答状況に差があり、町・村の回答が相対的に少なく、人口規模が大きい特別区・政令指定都市・中核市・施行時特例市が相対的に多いデータとなっている。他方、表2で示した地域別の回答状況から、東北・関東の回答率は45%を超えており相対的に高く、他方で、北海道・四国の回答率は30%前半として低くなっている。これらの回答状況には留意が必要である。

なお、以下の分析にあたっては、自治体コードを用いて、アンケート回答と自治体情報（政府統計の総合窓口（e-Stat）に掲載されている、文部科学省「学校基本調査 市町村別集計（報告書未収録）」各年度版の情報）を接続して、該当自治体の児童・生徒数などと合わせたデータセットを作成した。

表1 本論文の分析対象（市町村区別別）

	全体	回答数		就学援助の時系列比較可能数	
		回答数	割合	回答数	割合
特別区	23	13	56.5%	11	47.8%
政令指定都市	20	11	55.0%	10	50.0%
中核市	62	47	75.8%	41	66.1%
施行時特例市	23	14	60.9%	13	56.5%
一般市	687	337	49.1%	316	46.0%
町	743	259	34.9%	231	31.1%
村	183	44	24.0%	29	15.8%
合計	1741	725	41.6%	651	37.4%

表2 本論文の分析対象（地域別）

	全体		回答数	
	回答数	割合	回答数	割合
北海道	179		58	32.4%
東北	227		108	47.6%
関東	316		156	49.4%
中部	316		123	38.9%
近畿	227		89	39.2%
中国	107		46	43.0%
四国	95		32	33.7%
九州・沖縄	274		113	41.2%
全体	1741		725	41.6%

3. 就学援助の状況とコロナ禍での自治体の対応

(1) 就学援助の全体状況

① 就学援助制度の意味と位置付け

就学援助は、市区町村が経済的困難な家庭の子どもに対する義務教育段階の就学経費の支援を行う、教育行政における制度である。就学援助において、最初に論点となるものはその受給率である。この制度は、法律によって全ての市区町村が行うこととされているが、準要保護部分を中心に、制度の運用は市区町村の裁量幅が大きい。具体的には、援助対象となる費目の範囲の設定、援助対象者の範囲となる認定基準、申請のための手続き手順や制度告知の広報などは、各市区町村の裁量である。就学援助の受給者の9割は準要保護であり、各自治体の制度運用の在り方が、受給者の認定範囲や受給率に影響することとなっている。

就学援助については、文部科学省においても毎年、就学援助実施状況等調査としてその実施状況が報告されている⁴⁾。「令和3年度就学援助実施状況等調査」から本研究の分析範囲である2018年から2020年の受給率（全体）の推移を確認すると、2018年14.72%、2019年14.52%、2020年14.42%となっている⁵⁾。さらに、「令和2・元年度就学援助実施状況調査結果」では、新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた2020年度の対応状況も報告されている⁶⁾。そこでは、「申請の延長を行った」(28.1%)、「再度周知を行った」(26.8%)とする自治体がある一方で「特に対応していない」(30.8%)として対応に差がみられることが示されている。また、家計急変の世帯への対応についても、「認定基準が既に整備されている」(33.7%)、「認定基準を現在検討している」(17.1%)とある一方で、「整備もされておらず、現在検討もしていない」(29.6%)として対応に差がみられる。これらのことから、既存公表資料からも、コロナ禍のなかで各自治体の就学援助における対応には差が生じていることが確認できる。

本論文では、このような既存データとの比較も含め、独自調査のデータを分析することで、市区町村による特徴を明らかにすることを試みる。調査では、受給者数、対象となる費目、準要保護援助対象者の認定基準、制度告知の広報について各自治体の実態を尋ねた。以下では、受給率、対象費目、認定基準、告知・広報の全体状況を確認する。

② 受給率の状況

まず、調査データから、就学援助の全体状況を確認したい。表3は、調査結果を積み上げて就学援助受給率を算出した結果である。2018年から2020年の過去3年の受給率は、小学校では、2018年13.53%、2019年13.44%、2020年13.40%、中学校では、2018年15.42%、2019年15.23%、2020年15.13%、小学校と中学校を合わせた全体では2018年14.16%、2019年14.04%、2020年13.98%であった。小学校・中学校・全体ともに経年変化として微減傾向にあるといえる。しかし、過去3年の受給率は13-15%台の水準となっており、少なく

とも8人に1人の割合で義務教育段階において経済的支援を必要とする児童・生徒があることが確認できる。この結果は、先に見た文部科学省の公表結果と比べて各年ともに0.5ポイント程度低くなっている。ただし、過去3年に微減傾向であることは同じであり、動向は一致する。これらのことから、本調査のデータと文科省公表結果との差は誤差として許容できるものであり、本調査のデータは就学援助を検討するデータとして妥当なものであるといえる。

**表3 2018・2019・2020年の就学援助受給率の状況
(積み上げ集計、要保護・準用保護合計、N=651)**

	2018年			2019年			2020年		
	小学校	中学校	全体	小学校	中学校	合計	小学校	中学校	合計
児童/生徒数 (A)	3,613,894	1,824,996	5,438,890	3,585,080	1,809,250	5,394,330	3,552,616	1,809,775	5,362,391
受給者数 (B)	488,886	281,441	770,327	481,702	275,464	757,166	475,968	273,850	749,818
受給率 (A/B)	13.53%	15.42%	14.16%	13.44%	15.23%	14.04%	13.40%	15.13%	13.98%

※児童/生徒数は、「学校基本調査 市町村別集計（報告書未収録）」各年度版から算出した。義務教育学校・中等教育学校前期課程の在籍者は、それぞれ小学校・中学校の児童生徒数に振り分けている。

前述のように就学援助の受給率には、自治体によって差があることは旧来より指摘されてきた。本調査からその現状を確認するために、就学援助受給率の市町村別の状況を示した結果が表4である。ここでは、平均値・中央値・標準偏差・最小値・最大値・四分位分布を示している。

表4 就学援助受給率の市町村別状況 (2018・2019・2020年, N=651)

	2018年			2019年			2020年		
	小学生	中学生	全体	小学生	中学生	全体	小学生	中学生	全体
平均値	12.01%	13.87%	12.62%	12.10%	13.95%	12.71%	12.15%	13.99%	12.76%
中央値	10.70%	12.61%	11.39%	10.91%	12.66%	11.46%	10.95%	12.74%	11.60%
標準偏差	0.06971	0.07951	0.07180	0.06983	0.07844	0.07154	0.06812	0.07697	0.06963
最小値	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
最大値	77.30%	85.46%	80.21%	76.52%	85.42%	79.73%	74.88%	79.02%	76.39%
第1四分位	7.48%	8.92%	7.99%	7.57%	9.19%	8.20%	7.83%	9.21%	8.51%
第2四分位	10.70%	12.61%	11.39%	10.91%	12.66%	11.46%	10.95%	12.74%	11.60%
第3四分位	15.13%	17.49%	15.83%	15.19%	17.19%	15.89%	15.36%	17.32%	15.96%

表4から、自治体別の受給率の平均値をみると、12-14%のあいだにあり、全ての対象の結果において、表3で確認した積み上げ集計による受給率よりも低い数値となっている。集計方法が異なることが理由であるとともに、この違いは受給率の小さい自治体が多くあることを意味している。他方、最小値と最大値を見ると、最大値では8割を超える自治体も見られた。四分位分布をみると、第3四分位が15-18%のあいだにあり、全体の4分の3がその値までに含まれていることから、それらは例外的な自治体であるといえる（誤記入の可能性も否定できないが、そのまま含めた）。

このような就学援助受給率について、自治体区分による違いをみたものが表5である。各自治体区分の平均値の違いに有意差がみられるかどうか一元配置分散分析を用いて検証を行った。2018年、2019年、2020年の各年ともにWelchの修正分散分析より、0.1%水準で有意差が見られた。この結果を踏まえて各年の状況に対して、Games-Howell 法により多重比較を行ったところ、各年とも共通して、中核市と村 (p<.05)、一般市と村 (p<.05) の間にそれぞれ有意差が見られた。過去3年間で、一貫して、中核市、一般市が村に対して平均値が有意に高い結果であるといえる。このことから自治体区分において、受給率に差があることが確認できる。

表5 就学援助受給率の市区町村区別の状況 (2018・2019・2020年, N=651)

	2018年								2019年								2020年							
	特別区	政令指 定都市	中核市	施行時 特例市	一般市	町	村		特別区	政令指 定都市	中核市	施行時 特例市	一般市	町	村		特別区	政令指 定都市	中核市	施行時 特例市	一般市	町	村	
N	11	10	41	13	316	231	29	11	10	41	13	316	231	29	11	10	41	13	316	231	29			
平均値	14.2%	14.0%	15.6%	13.2%	13.2%	11.7%	7.8%	14.2%	13.6%	15.3%	12.9%	13.3%	11.9%	8.3%	14.3%	13.3%	15.1%	12.8%	13.3%	12.1%	8.5%			
中央値	15.7%	12.4%	14.0%	12.4%	11.5%	10.8%	6.1%	15.7%	12.1%	13.5%	12.0%	11.6%	10.9%	6.4%	15.2%	12.1%	13.1%	11.9%	11.9%	11.0%	7.6%			
標準偏差	0.08187	0.04863	0.11845	0.04995	0.06912	0.06286	0.06453	0.07384	0.04425	0.11603	0.04757	0.06864	0.06499	0.06580	0.07505	0.04025	0.11045	0.04706	0.06660	0.06440	0.06497			
最小値	2.14%	8.73%	3.66%	6.31%	2.43%	0.00%	0.00%	2.22%	8.80%	3.43%	6.33%	2.11%	0.00%	0.00%	2.42%	8.47%	4.05%	6.37%	1.88%	0.00%	0.00%			
最大値	28.17%	23.40%	80.21%	25.62%	66.94%	35.71%	20.98%	26.13%	21.99%	79.73%	24.70%	68.31%	38.16%	21.10%	25.64%	20.93%	76.39%	24.55%	60.82%	34.29%	23.53%			

③対象費目の状況

次に、就学援助の対象費目の状況を確認する。調査では、13項目を示して、各自治体の状況を尋ねた。その結果を示したものが図1である。「学用品費」(99.4%)、「修学旅行費」(98.1%)、「新入学児童生徒学用品費」(97.8%)のように、ほぼ全ての自治体で対象費目とされている項目がある一方で、対応が分かれている費目もあることがわかる。特に、「通学費」・「卒業アルバム代」・「PTA会費」・「生徒会費」・「クラブ活動費」・「オンライン学習通信費」を対象とする自治体は、3割から2割として少数であり、自治体による対応に差がみられる。ここでは、2020年の状況として、「オンライン学習通信費」が18.6%として最も低いことに着目しておきたい。2020年の段階では、多くの自治体では就学援助の対象費目には「オンライン学習通信費」は含まれておらず、そのため以下で見るように、コロナ禍における経済的支援の対応の中で論点となるためである。

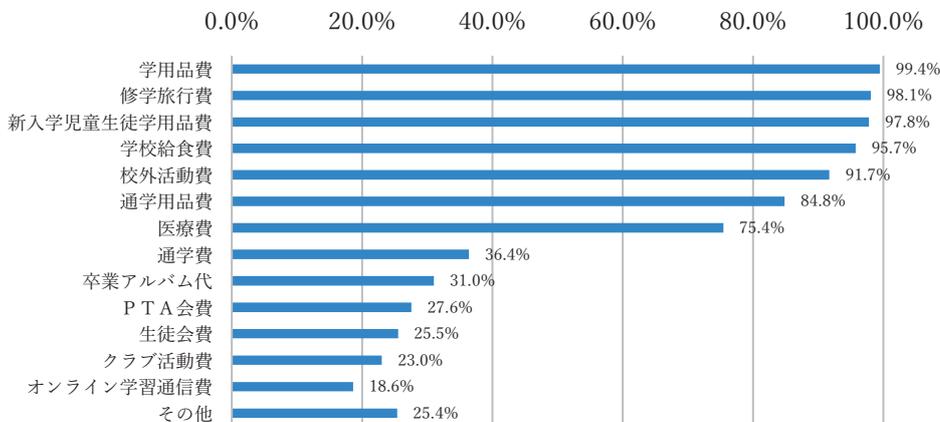


図1 就学援助の対象費目 (N=725)

このような対象費目の状況について、自治体ごとに対応状況の違いも確認する。図1の項目のうち「その他」を除く13項目について、各自治体に対応している項目数の合計数を確認したところ、中央値8、最頻値7、最小値3、最大値13として分布していた(n=721)。そこで、このような対応状況を、低位(3-6項目、n=129)、中位(7-8項目、n=346)、高位(9-13項目、n=246)の3区分として類型化し、自治体区分との関係をみた結果を示したものが図2である。この2つの変数の関係を見るために χ^2 検定を行ったところ、自治体区分と対応費目数の状況には有意な関連がみられた(p<0.001)。人口規模が小さな、町・村では費目数低位のグループが多くなる傾向がみられた。

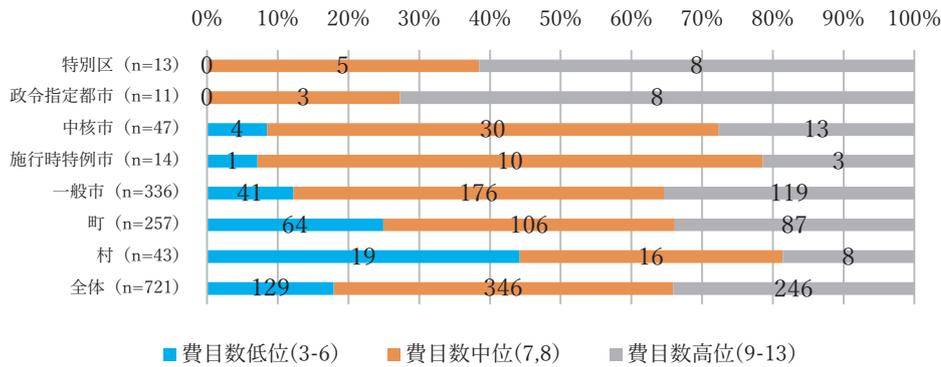


図2 就学援助の対象費目と自治体区分 (n=721, p<0.001)

④認定基準の状況

次に、準要保護の認定に用いられている認定基準の状況を確認する。調査において、各自治体に、認定基準として用いている方法について、10項目を示して尋ねた。その結果が図3である。ここから、「生活保護の基準額に一定の計係数を用いる」(67.9%)、「児童扶養手当の支給等、何らかの他の生活支援制度の受給」(67.7%)、「市民税・固定資産税等、何らかの税の非課税」(63.6%)、「生活保護の廃止・停止」(63.3%)、「国民年金保険料の免除・減額」(52.8%)が多くの自治体で用いられていることがわかる。これらの方法は、

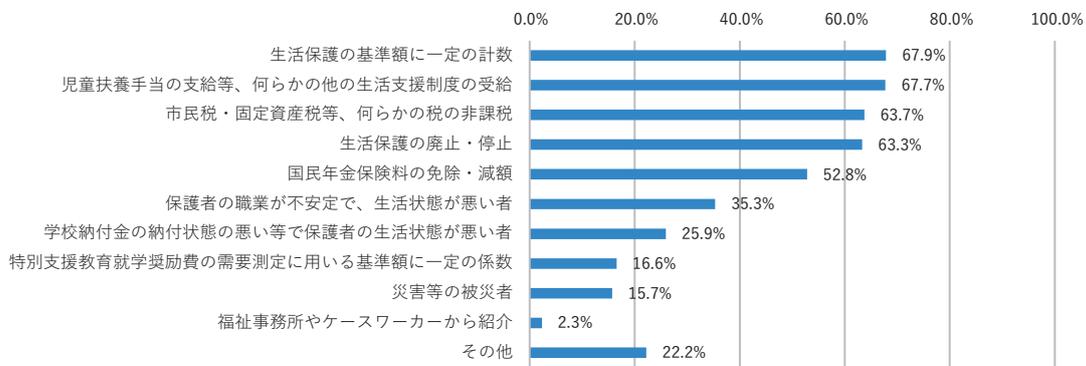


図3 準要保護の認定基準 (N=725)

他の何らかの公的制度の受給基準や受給状況等を、就学援助の認定基準として用いるものである。多くの自治体では、それぞれの自治体が独自に認定基準を設定するのではなく、他の公的制度を援用しながら認定基準を設定していることが確認できる。このことは、他の制度の基準変更が生じた場合には、就学援助の認定対象にも影響することを意味している。

多くの自治体で用いられている「生活保護の基準額に一定の計数を用いる」方法については、その具体的な水準として、係数のあり方も重要な論点となる。このことを尋ねた結果を示したものが図4である。用いられている係数として多い順にみると、1.3倍（有効回答の52.3%, 220件）1.2倍（15.9%, 67件）、1.5倍（13.3%, 56件）、1.1倍（5.2%, 22件）、1.0倍（5.2%, 22件）であった。



図4 「生活保護の基準額に一定の計数を用いる」場合の係数 (n=421)

そして、このような準要保護認定基準についても、自治体ごとに対応状況の違いを確認する。「その他」を除く10項目について、各自治体の対応項目数をみると、中央値5、最頻値1、最小値1、最大値10として分布していた (n=723)。ここでの特徴は、最頻値が1 (22.4%) であることであり、一つのみの認定基準によって運用している自治体が多いことである。ここでも、このような対応状況を、低位 (1-3項目、n=279)、中位 (4-5項目、n=174)、高位 (6-10項目、n=270) の3区分として類型化し、市区町村区分との関係を見た結果を示したものが図5である。

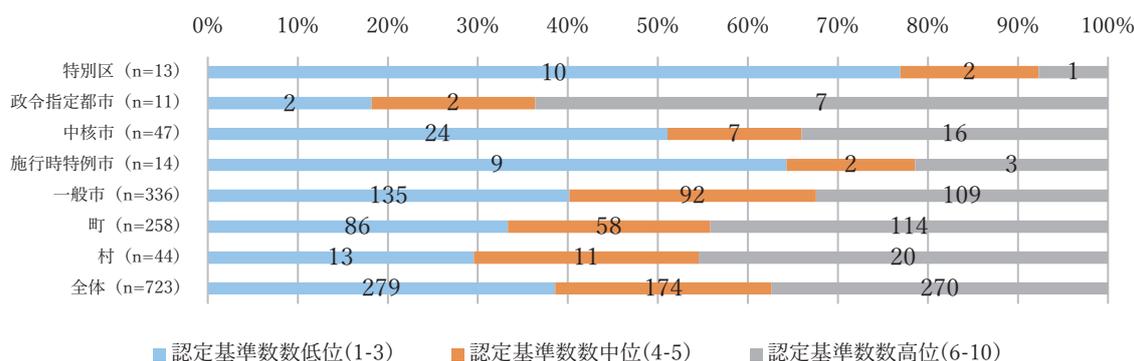


図5 認定基準の設定数と自治体区分 (n=723, p<0.01)

この2つの変数の関係を見るために χ^2 検定を行ったところ、自治体区分と対応費目数の状況には有意な関連がみられた (p<0.01)。その特徴を自治体区分別に見ると、東京都

特別区や施行時特例市、中核市では認定基準数が少ない自治体が多く、他方、政令指定都市、町、村では認定基準数が多い自治体が多いことがわかる。自治体区分での明確な傾向を読み取ることは困難であるが、小規模の自治体ほど認定基準数が多い傾向があるといえる。

⑤告知・広報の状況

次に、就学援助制度の告知・広報の状況について確認する。調査では9項目の方法を挙げて、制度告知・広報の実施状況を尋ねた。その結果を示したものが図6である。「自治体のウェブサイトに申請方法・要件等を掲載」(70.2%)、「就学援助を詳細に案内する特別のチラシ等を作成」(52.0%)が相対的に多く、半数以上の自治体で用いられている。他方で、「教員研修等で制度の概要を教員に周知」(5.9%)、「福祉事務所やケースワーカーに紹介を依頼」(5.2%)、「全ての家庭に申請用紙を配付、非該当者を含め全家庭から回答」(4.1%)、「テレビ・ラジオ・新聞等のマスメディアで広報」(1.0%)はほとんど行われていないことがわかる。

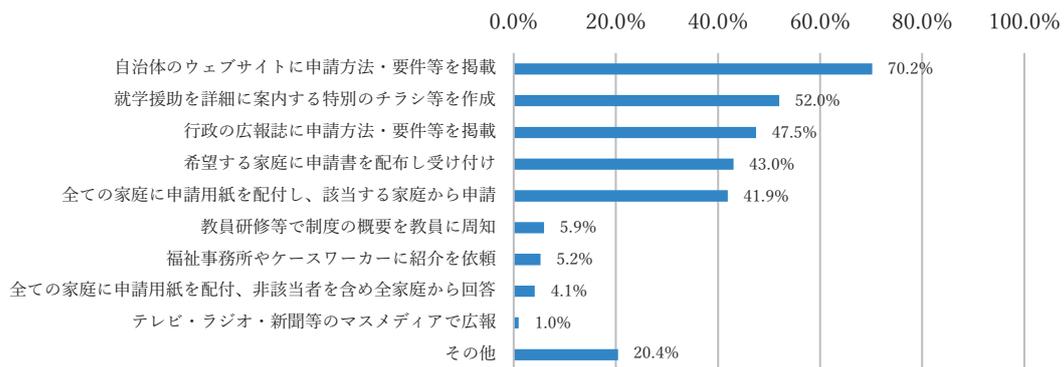


図6 就学援助の告知・広報の状況 (N=725)

そして、告知・広報の方法についても、自治体ごとに対応状況の違いがあるかどうかを確認する。「その他」を除く9項目について、実施数を集計した各自治体の対応項目数をみると、中央値3、最頻値3、最小値0、最大値7として分布していた (n=720)。この結果の特徴は、最小値が0であることであり、これらの自治体は「その他」のみを選択していた。また、最大値の7については、1自治体のみであった。このような対応状況を、ここでも、低位 (0-2項目、n=291)・中位 (3項目、n=250)、高位 (4-7項目、n=178) の3区分として類型化し、自治体区分との関係を見た結果を示したものが図7である。この2つの変数の関係を見るために χ^2 検定を行ったところ、自治体区分と広報方法数の状況には有意な関連がみられた ($p < 0.001$)。自治体区分別に見ると、大規模な自治体ほど高位の割合が高く、小規模の自治体ほど低位の割合が大きい傾向があるといえる。特に、特別区・政令指定都市・中核市では、高位の割合が50%以上であることに対して、町・村で

コロナ禍における地方自治体による教育費支援の現状と課題

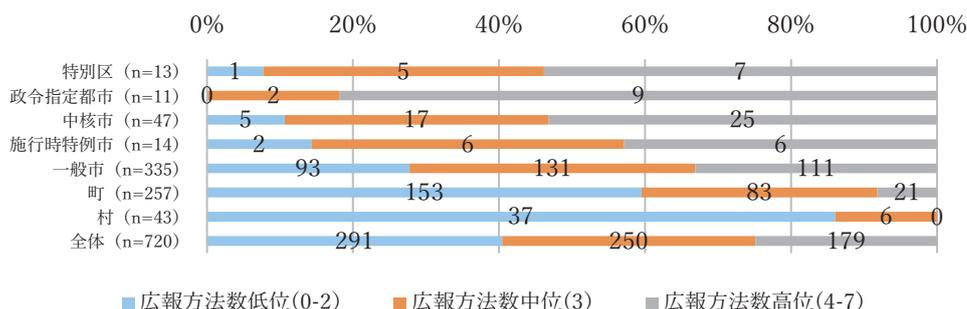


図7 就学援助の広報方法数と自治体区分 (n=720, p<0.001)

は低位の割合が50%以上であり明確な違いが見られる。制度告知・広報を多様な方法で積極的に行っているかどうかは自治体区分との関係があるといえる。

(2) コロナ禍における就学援助の対応状況

① コロナ禍のなかの就学援助

それでは各自治体は、2020年度以降のコロナ禍のなかで、就学援助をどのように運用してきたのだろうか。そこには自治体区分による違いが見られたのか、そのことについて確認していきたい。

まずは、2020年度の就学援助の全体状況について、「a. 就学援助の総額」「b. 就学援助の総人数」「c. 就学援助についての相談・問い合わせ」の状況について尋ねた。その結果を示したものが図8である。就学援助の総額は「減った」とする自治体が全体の55.0%として半数を超えており、総人数についても「減った」が36.6%として最も多くなっていた。他方、相談・問い合わせについては、「どちらともいえない」が79.3%として多数を占めている。コロナ禍初期の2020年は、3月から5月にかけて政府方針による全国一斉臨時休校が行われるなど、旧来の学校の在り方を根底から変化させるような状況にあった。また、その後も、各地域の感染状況によっては、各自治体の判断による休校対応なども生じていた。就学援助は、学校における教育活動、学校への通学と学校生活を前提とした経済的支援であることから、学校そのものが停止したことが、対象人数や支出額が前年よりも減少した自治体が多いことの要因と考えられる。

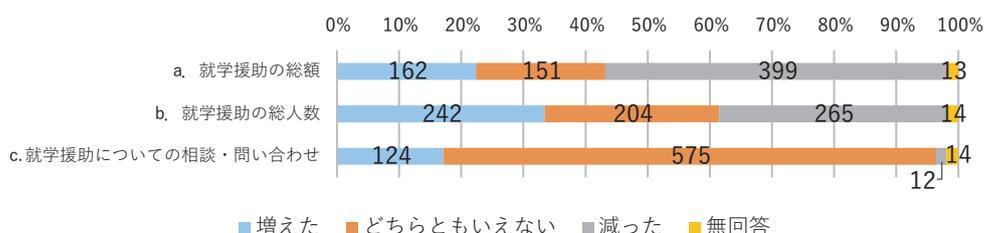


図8 2020年度の就学援助の全体状況 (N=725)

調査では、制度告知・周知の対応、申請手続きの対応、申請対象・認定基準の対応、費目の対応の4点について、コロナ禍のなかで特別な対応を行ったかどうか、2020年度と2021年度の状況を尋ねた。以下では、これらの状況を順に見ていくことにしたい。

②告知・広報の対応

まず、2020年度・2021年度に、就学援助制度の告知・広報について、コロナ禍の中でどのような対応がなされたかのか、その状況を確認する（告知・広報については、設問において、2020年度と2021年度を区分せずに、2020年度・2021年度として2ヵ年をまとめて尋ねた）。このことについて、「a. 告知・周知の回数を増やした」「b. これまでは採用していなかった方法を取り入れた」「c. 例年と同じ（特に異なる対応はしていない）」の3つの項目で尋ねたところ、「a. 告知・周知の回数を増やした」16.6%（120件）、「b. これまでは採用していなかった方法を取り入れた」8.0%（58件）、「c. 例年と同じ（特に異なる対応はしていない）」77.1%（559件）であった。このことから、特に特別な対応をしていない自治体が4分の3を超えていた。コロナ禍の初期に、広報回数を増やしたり、新たな方法を用いたりするなどを通じて就学援助を積極的に告知することで、子どもを持つ家庭の教育費的支援につなげようとする対応をおこなった自治体は少数であったことが確認できる。

しかし、このような対応状況は自治体による違いも想定できることから、何らかの対応した自治体と対応していない自治体の特性をみるために、上述の3つの選択肢を「a,bいずれの対応がある」「対応なし」に区分した結果と自治体区分の関係をみた。その結果が図9である。ここから、人口規模の大きな自治体において、何らかの特別な対応を行っていたことがわかる。つまり、告知・広報の対応には、自治体区分による違いが確認できる。

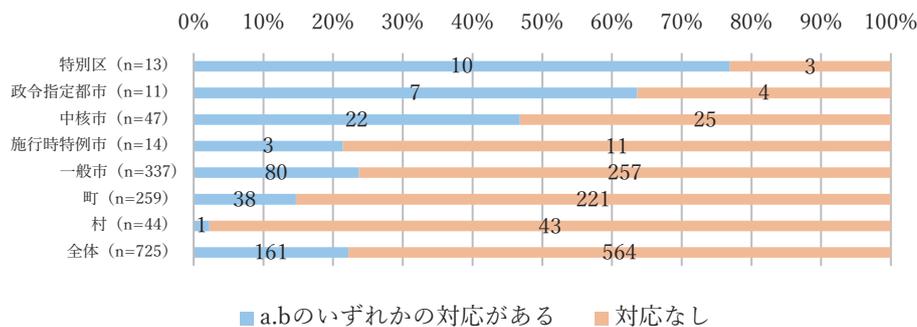


図9 2020年度・2021年度の就学援助の告知・広報の特別な対応状況と自治体区分 (N=725, p<0.001)

③申請手続きの対応状況

次に、2020年・2021年の就学援助の申請手続きについて、それまでとは異なる何らかの対応をおこなったかどうかを確認する（申請手続きについては、設問において、2020年度と2021年度を区分し、2020年度と2021年度をそれぞれ尋ねた）。申請手続きについては、

「a. 申請期限の延長を行なった」「b. 申請期間を超えてもコロナを理由とする場合は随時受け付けることとした」「c. 申請手続きのオンライン化（ウェブサイトやメールでの申込等）を取り入れた」「d. 特別な対応は必要ではなかった（2020年度では「旧来から随時受付等のため」、2021年度では「2020年度に対応済のため等」と補足説明を加えた）」「e. 特別な対応はしていない」の5つの項目について各年の状況を尋ねた。その結果を示したものが図10である。

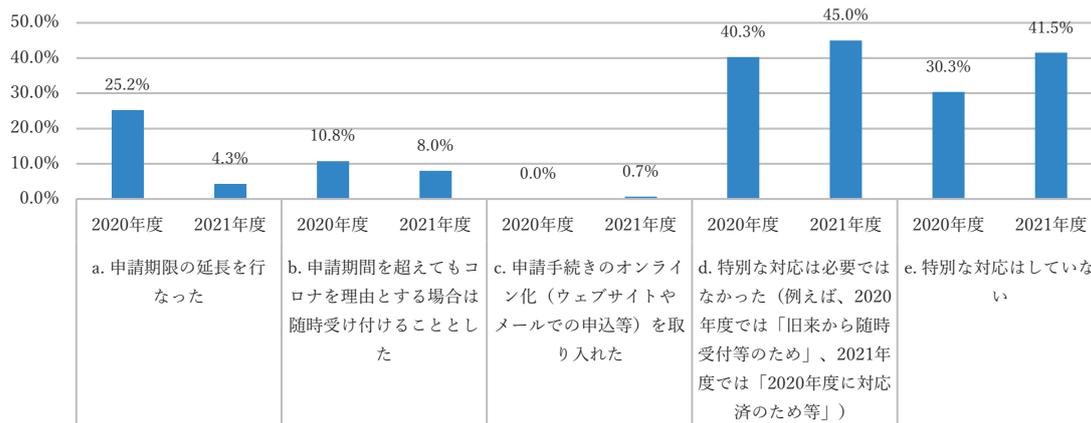


図10 2020年度・2021年度の就学援助制度の申請手続きの対応状況（N=725）

2020年度、2021年度ともに「d. 特別な対応は必要ではなかった」とする自治体が最も多くみられた。他方、2020年度には、4分の1の自治体が「a. 申請期限の延長を行なった」としており、このことは2020年度と2021年度で対応に違いがみられる。

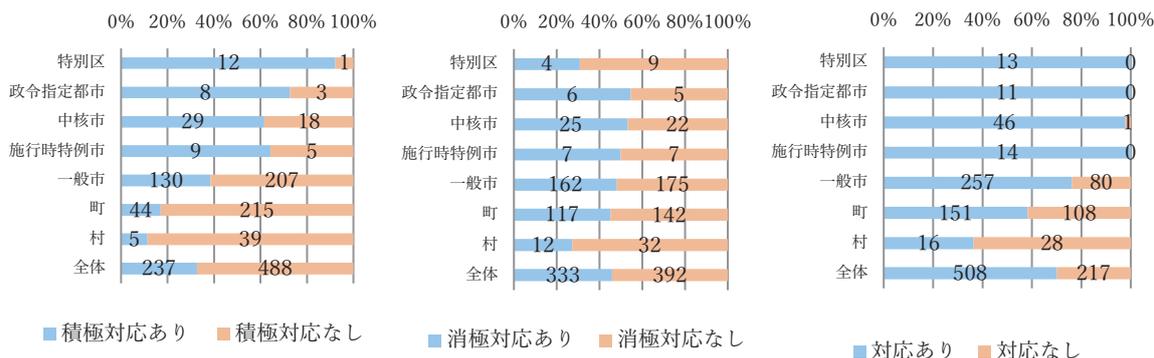


図11-A 積極対応 (p<0.001)

図11-B 消極対応

図11-C 対応の有無 (p<0.001)

図11 就学援助制度申請手続きの対応状況と自治体区分（2020・2021年度統合）（N=725）

このような申請手続きの対応状況について、自治体区分による違いを確認するために、これらの5つの設問を次のように整理することにした。まず、「a. 申請期限の延長を行なった」「b. 申請期間を超えてもコロナを理由とする場合は随時受け付けることとした」「c. 申請手続きのオンライン化を取り入れた」では、何らかの具体的な対応が行われていることから、このいずれかが実施されている状況を「積極的対応」として位置づける。さらに、「d. 特別な対応は必要ではなかった」は、「e. 特別な対応はしていない」とは異なり、現状で対応可能としての判断がなされたものであるとして「消極的対応」と位置づける。このように対応状況を積極的対応、消極的対応として再区分したうえで、2020年度、2021年度の状況をあわせて変数として再整理し、自治体区分との関係をみたものが図11である。図11-Aでは積極的対応の有無、図11-Bでは消極的対応の有無、図11-Cは積極的対応・消極的対応のいずれかの対応の有無について、それぞれ示した。図11-Aから、積極的対応については自治体規模が小さくなるほど行われていなかったこと、図11-Cから、特別区・政令指定都市・中核市・施行時特例市では、ほぼ全ての自治体が積極的・消極的のいずれかの対応を行っていた一方で、町・村では、対応状況が分かっていたことが確認できる。ここでも、自治体区分による対応状況の違いが確認できる。

④申請対象・認定基準の対応状況

次に、2020年・2021年に就学援助の申請対象・認定基準について、それまでとは異なる何らかの対応をおこなったかどうかを確認する（申請対象・認定基準については、設問において、2020年度と2021年度を区分し、2020年度と2021年度をそれぞれ尋ねた）。申請対象・認定基準については、「a. コロナによる家計急変世帯を申請対象・認定基準に新たに設定した」「b. 認定基準を柔軟に運用するなど運用で対応した」「c. 特別な対応は必要ではなかった」「d. 特別な対応はしていない」の4つの項目について各年の状況を尋ねた。その結果を示したものが図12である。両年ともに、「d. 特別な対応はしていない」が最も多く、次いで、「c. 特別な対応は必要ではなかった」が続いている。具体的な対応を行った自治体は多くなかったといえる。

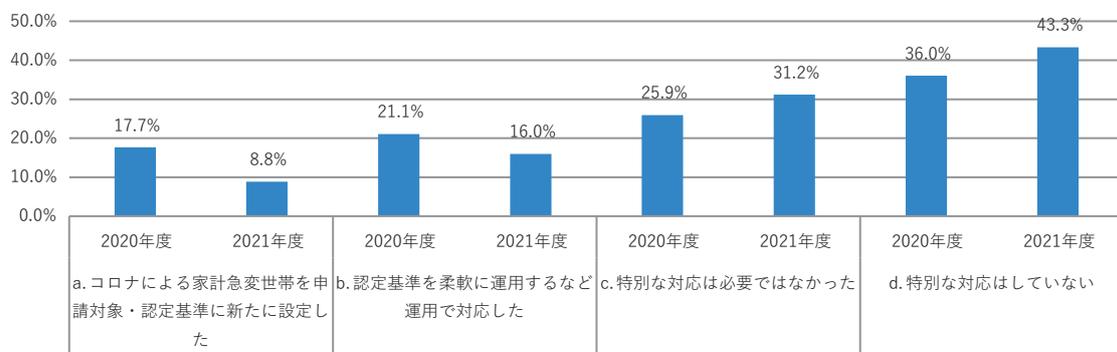


図12 2020年度・2021年度の就学援助制度の申請対象・認定基準の対応状況 (N=725)

このような申請対象・認定基準の対応状況についても、自治体区分による違いを確認するために、これらの4つの設問を、ここでも「積極的対応」と「消極的対応」に再整理した上で、自治体区分との関係をもてみたい。具体的には、「a. コロナによる家計急変世帯を申請対象・認定基準に新たに設定した」「b. 認定基準を柔軟に運用するなど運用で対応した」では、何らかの具体的な対応が行われていることから、いずれかが実施されている状況を「積極的対応」として位置づける。さらに、「c. 特別な対応は必要ではなかった」を「消極的対応」と位置付ける。このような積極的対応、消極的対応、積極的対応・消極的対応のいずれかの対応の有無について、2020年度、2021年度の2カ年を合わせた状況を、自治体区分との関係をもたものが図13である。図13-Aでは積極的対応の有無、図13-Bでは消極的対応の有無、図13-Cは積極的対応・消極的対応のいずれかの対応の有無について、自治体区分との関係をそれぞれ示した。

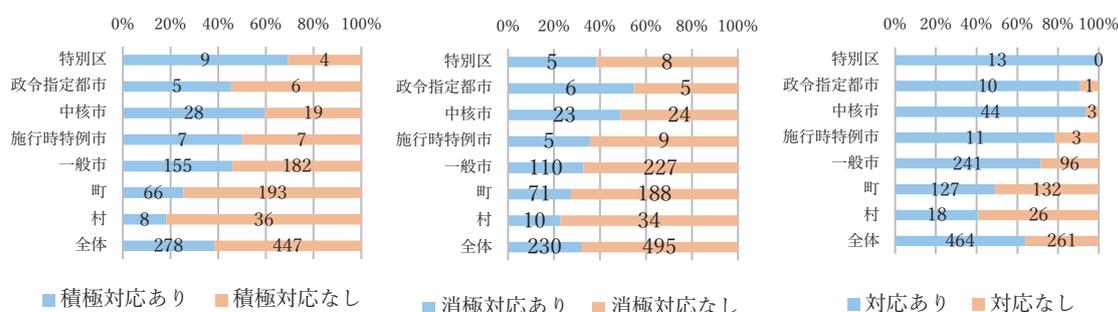


図13-A 積極的対応 (p<0.001)

図13-B 消極的対応 (p<0.05)

図13-C 対応の有無 (p<0.001)

図13 申請対象・認定基準の対応状況と自治体区分 (2020・2021年度統合) (N=725)

図13-A、図13-B、図13-Cの結果から、積極的対応、消極的対応、いずれかの対応の有無のそれぞれについて、人口規模が大きな自治体の方が対応した割合が大きい傾向にあることがわかる。図13-Cからは、特別区・政令指定都市・中核市・施行時特例市では、大半の自治体が積極的・消極的のいずれかの対応を行っていた一方で、町・村では、対応状況が分かっていたことが確認できる。

⑤費目の対応状況

次に、2020年・2021年に就学援助の費目について、それまでとは異なる何らかの対応をおこなったかどうかを確認する（費目の対応状況については、設問において、2020年度と2021年度を区分し、2020年度と2021年度をそれぞれ尋ねた）。このことについては、「a. 新たな費目を設定した」「b. 特別な対応はしていない」の2項目について各年の状況を尋ねた。その結果を示したものが図14である。両年ともに、「b. 特別な対応はしていない」が8割以上であり、費目を新設した自治体は少数であったことがわかる。

このような費目の対応状況について、「a. 新たな費目を設定した」自治体の特性を確認するため、自治体区分による違いを見た結果が図15である。この対応状況と自治体区分には関係はみられなかった。

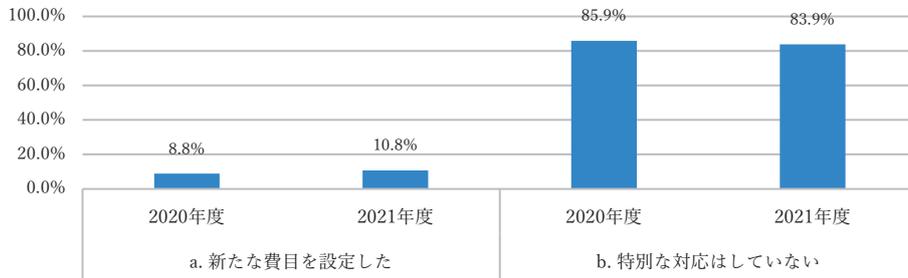


図14 2020年度・2021年度の就学援助制度の申請対象・認定基準の対応状況 (N=725)

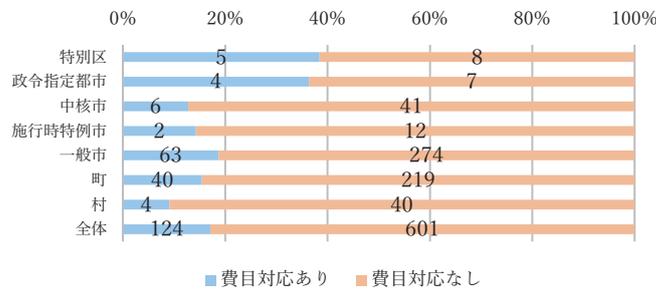


図15 2020年度・2021年度の就学援助制度の新たな費目設定の状況 (N=725)

調査では、新たな費目を設定した自治体に対して、その内容の記述回答を求めた。118自治体からの回答があり、そのうち最も多かった内容が「オンライン通信費」の新設（76件）であり、次に「臨時休校に伴う給食費相当額の補助」（22件）であった。前者は、コロナ禍の中で、国によって当初計画よりも前倒して推進されたGIGAスクール構想に対応する課題として、オンライン学習のための経費負担を就学援助に含めていくことで、低所得家庭の子どもへの教育環境整備のための支援の恒常化を図る取組みとみることができる。後者は、臨時休校における食の支援に取り組む事例である。学校が休校となる中で、子どもの食をどのように支援するかという課題が重要な論点であったことが確認できる。

⑥次年度にむけた就学援助制度の制度・運用見直しのための検討状況

調査では、調査時点からの次年度、2022（令和4）年度に向けた就学援助制度の制度変更・制度運用等の検討の有無も尋ねた。その結果を見ると、検討しているとする自治体は19.2%（139件）、検討していないとする自治体が79.0%（573件）であり、何らかの検討がなされている自治体は全体の約2割であった。検討を行っている自治体に対して、その内容の記述回答を求めたところ、137自治体からの回答があり、そのうち最も多かった内容が「オンライン通信費」に関する事項であった（71件）。ここからも、オンライン学習の経費支援が新たな課題となっていたことがわかる。なお、就学援助の申請手続きのオンラ

イン化も4自治体で検討されており、申請手続きで先駆的な取り組みを進めようとしている自治体があることもわかる。

(3) 就学援助制度をめぐる現状と課題

ここまで、コロナ禍のなかでの各自治体の就学援助の状況を調査結果から確認してきた。就学援助制度は「学校教育」を前提に構成されている制度であり、学校での学習、学校生活を支援する費目によって構成されている。そのため、コロナ禍で学校の休業、行事中止等が生じるなかで支援の対象となる活動そのものが消滅・縮小したことから、制度の対象そのものが縮減していた。

他方、就学援助は、全体状況としても、コロナ禍での対応としても自治体による差があり、規模が大きな自治体ほど、家庭・子どもへの経済的支援として積極的にこの制度を活用しようとしていたことが示された。このことは、就学援助を「非常時の中で制度活用」として積極的に利用しようとした自治体と、コロナ禍の中でも、就学援助に対する対応を「ルーティン化された通常業務としての対応」として位置付けた自治体の違いと見ることもできる。さらに、コロナ禍の中で、オンライン教育が、国の政策において当初計画から前倒して学校教育に導入される中で、就学援助費の中でオンライン学習通信費の対応を進める自治体も見られた。

3. 義務教育段階の児童・生徒を対象とした独自事業の状況

(1) 就学援助以外の義務教育段階の児童・生徒を対象とした教育費支援の自治体独自の取り組み

各自治体では、旧来より、就学援助以外にも、教育費負担を軽減するための独自の制度・事業を実施している⁷⁾。就学援助が、低所得家庭を支援する制度である一方で、全ての子

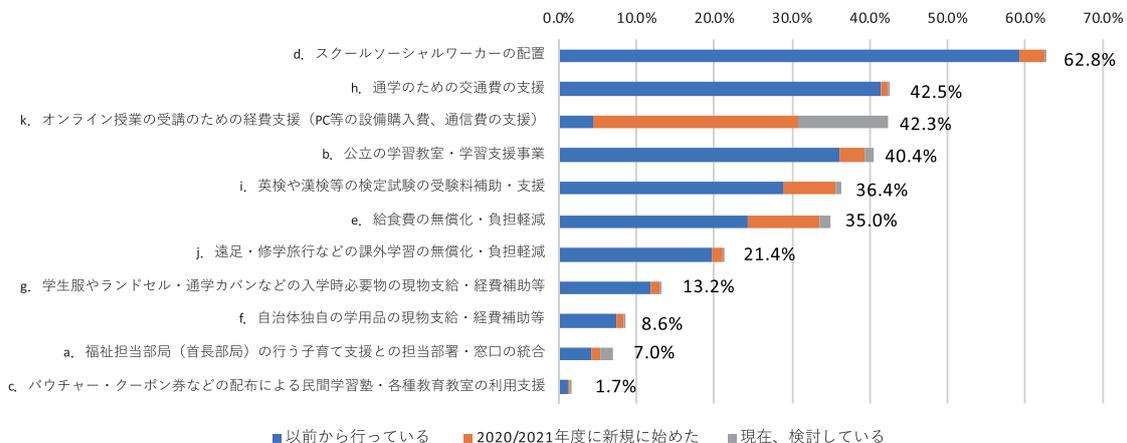


図16 義務教育段階の児童・生徒を対象とした自治体独自の取り組みの実施状況 (N=725)

どもを対象とする給食費の無償化・負担軽減、学校教育にかかる経費負担の軽減（遠足・修学旅行等の課外学習の経費補助、英検等の検定試験の受験料補助）など、自治体独自の取り組みが行われてきたためである。これらの自治体独自の取り組みは、自治事務としての自主的取組であり、自治体間での取組み状況には差がみられる。

調査では、この実態を把握するために11項目を挙げて、「以前から行っている」「2020/2021年度に新規に始めた」「現在、検討している」「行っていない」の4段階の選択肢で尋ねた。その結果を示したものが図16である。ここでは、「以前から行っている」「2020/2021年度に新規に始めた」「現在、検討している」の回答を積み上げたグラフとして示している。

図16の結果から、実施されている、もしくは検討されていることが3割を超える項目は、「d. スクールソーシャルワーカーの配置」（合計62.8%、以下同じ）、「h. 通学のための交通費の支援」（42.5%）、「k. オンライン授業受講の経費支援（PC等の設備購入、通信費の支援）」（42.3%）、「b. 公立の学習教室・学習支援事業」（40.4%）、「i. 英検や漢検等の検定試験の受験料補助・支援」（36.4%）、「e. 給食費の無償化・負担軽減」（35.0%）であった。しかし、その内実は各項目に特徴があり、上位2項目の「d. スクールソーシャルワーカーの配置」、「h. 通学のための交通費の支援」は、「以前から行っている」の割合が多い。一方で、「k. オンライン授業受講の経費支援」（該当割合26.3%、以下同じ）、「e. 給食費の無償化・負担軽減」（9.2%）、「i. 英検や漢検等の検定試験の受験料補助・支援」（6.9%）では、「2020/2021年度に新規に始めた」が多くなっている。これらの項目は、多くがコロナ禍の中で実施が検討されたものであり、オンライン教育を受講するための経費支援と給食費の負担軽減つまり食の支援については、就学援助において生じていた課題と共通する。また、検定試験の受験料支援についても、学校での授業ではない形で子どもの自主的な学習を支援するという性格を持つことから、休校等の中で家庭学習を促進し、支援するものと見ることができる。

（2）コロナ禍への対応として子どもを持つ家庭に対する支援の自治体独自の取組み

さらに、各自治体は、コロナ禍のなかで、教育費支援以外にも独自の生活支援や経済支援にも取り組んでいた。例えば、朝日新聞記事データベースを用いて関連記事を検索したところ、「就学援助の子に「昼食代」3割」（2020年5月31日）として、朝日新聞社が道府県庁所在地・政令指定都市・東京23区の74自治体に児童生徒への食の支援についてアンケート調査で尋ねた結果として、3割の自治体が就学援助受給家庭に給食費相当分の支援をしたか、実施予定であることが報道されている。また、「各自治体独自の支援策」（2020年5月28日）として、千葉県内の各市町村の中小企業向け、世帯向け等の独自支援策を一覧で紹介する記事では、子育て世帯への独自の給付金の事例も紹介されている。

このようなコロナ禍の中で自治体が独自に取り組んでいた子どもを持つ家庭に対する支援について、その全国的な状況を把握するために、その実施状況を尋ねた。具体的には、教育委員会の管轄・管轄外を問わず、コロナ禍への対応として、子どもをもつ家庭に対す

る支援のための自治体独自の取り組み状況について、その他を含む12項目として尋ねた。その結果を示したものが図17である。なお、ここでは、「全ての子ども」は「家計・家族の状況等の条件を付けない子ども」、「生活困窮世帯」は「生活保護・就学援助等の受給などの条件、コロナ禍で所得減少した世帯など」として、共通する意味を提示した。

ここから、相対的に多くの自治体で実施されていた事業が、「c. ひとり親世帯等の特定の条件の家庭の子どもを対象とする独自の給付金」(29.1%)、「e. 国の「特別定額給付金」対象外の新生児（国の支給対象基準日以降に出生等）に対する独自の給付金」(26.2%)であったことがわかる。しかし、これらの実施状況は3割にも満たず、全体から見れば実施自治体は少数である。この2つ以外の項目については、図17の通り、実施状況はさらに小さくなっている。

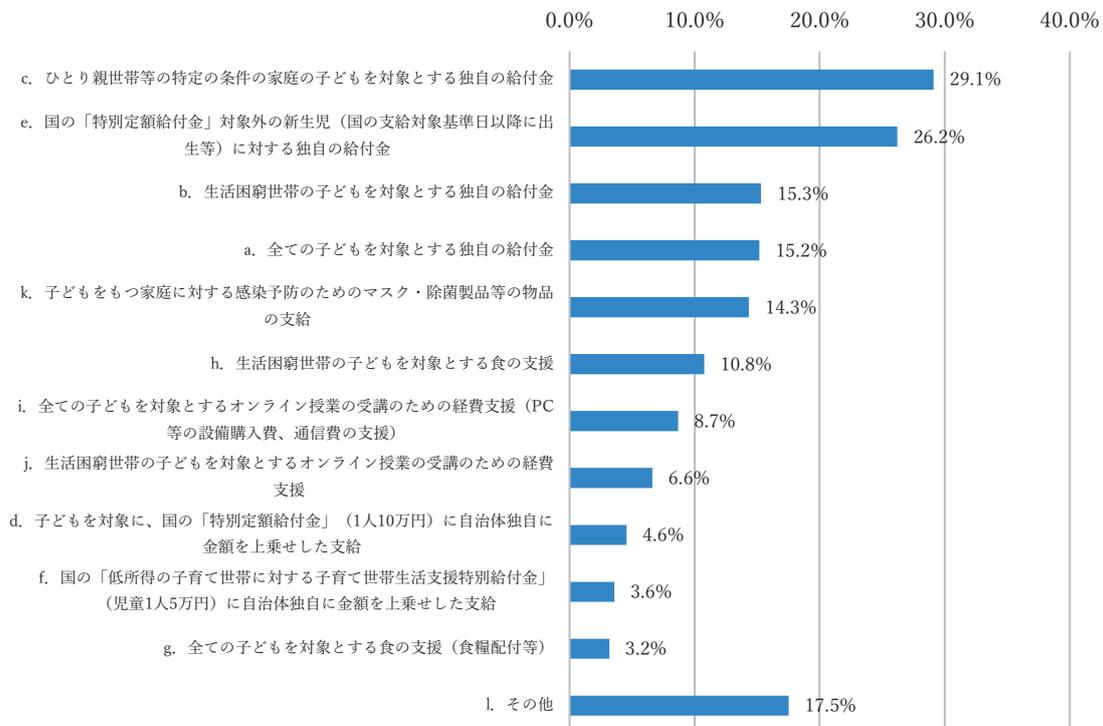


図17 コロナ禍への対応として子どもをもつ家庭に対する自治体独自の取り組み状況 (N=725)

このような個々の事業内容別の取り組み状況に対して、コロナ禍のなかでの各自治体の独自支援を総体としてみるために、「その他」を含む12項目の実施件数を自治体ごとに集計した。その結果は、平均値は1.58、中央値1、最頻値1、最小値0、最大値7として分布していた。実施件数は1件が11.7%（203自治体）として最も多く、0件が10.8%（118自治体）、2件が8.9%（155自治体）であり、これらが上位3項目であった。集計結果から、1つ以上の取組みを実施した自治体は、全体の72.7%（527自治体）であり、多くの自治

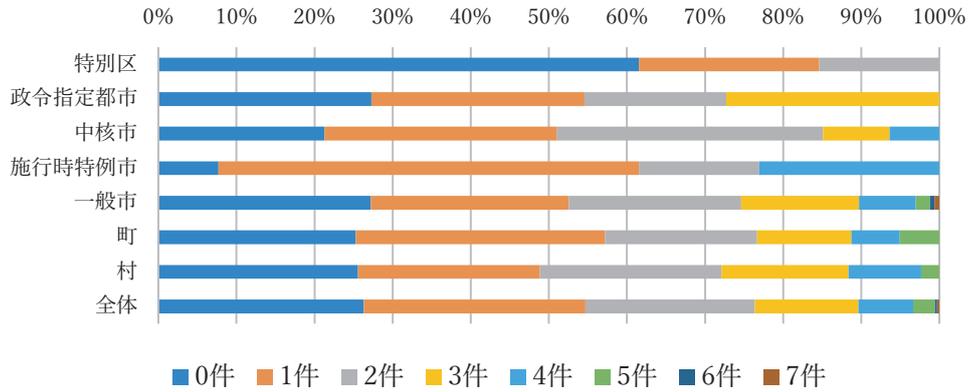


図18 コロナ禍への対応としての自治体独自の経済的支援の実施数×自治体区分(N=725)

体では何らかの取り組みを実施していたことが確認できる。個々の事業を見ると実施状況は低い一方で、全体としては多くの自治体は何らかの取組みを実施していたことは、多様な取組みが行われていたことを意味する。なお、このような取り組み状況について、自治体区分による差がみられるかを確認したものが図18である。統計上の有意差はみられなかった。

次に、図17で示した12項目について、その内容の特性を整理することで、このような各自治体による独自の生活支援や経済支援の多様な取り組みの特徴を検討する。具体的には、事業の性質から「独自の給付金」「国の政策への追加的措置」「食の支援」「オンライン授業のための受講のための支援」の4つの区分を設定し、支援対象が限定したものであるかどうかの観点からの2つの区分を組み合わせ、実施状況を確認した。その結果を示したものが表6である。ここから、「独自の給付金」「食の支援」は支援対象を限定した事業として、「国の政策への追加的措置」では対象を限定しない事業として実施されていた傾向をみることができる。どのような支援をどのような対象に実施するかについて、国の政策との関係のなかで各自治体の政策選択があったことが推察される。

表6 自治体の独自の取組みの状況 (図17の再整理)

	独自の給付金	国の政策への追加的措置	食の支援	オンライン授業の受講のための支援
対象限定なし (すべての子ども)	15.2% (項目a)	30.8% (項目d,e)	3.2% (項目g)	8.7% (項目i)
対象限定 (生活困窮世帯・ひとり親世帯)	44.4% (項目b,c)	3.6% (項目f)	10.8% (項目h)	6.6% (項目j)

4. コロナ禍における市区町村による高校生・大学生等に対する支援の状況

最後に、コロナ禍における各自治体による高校生・大学生等に対する支援の実施状況を確認したい。基礎自治体としての市区町村は、義務教育段階の学校設置主体ではあるが、多くの場合、高校・大学の設置主体ではない。そのため、義務教育後の高校生、大学生に対する支援を実施する場合には、学校での学習や活動と直接関係するものではなく、個人を対象とする経済的支援となる。調査では、コロナ禍における高校生、大学生に対する経済的支援の実施状況を5項目で尋ねた。その結果を示したものが図19である。

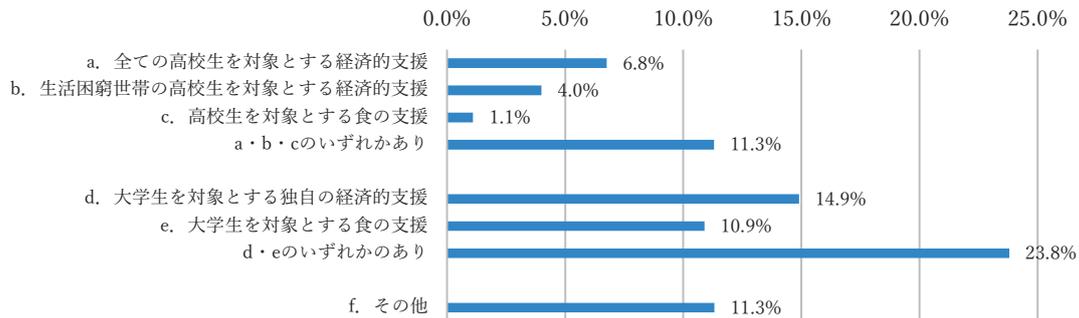


図19 高校生・大学生に対する経済的支援の実施状況 (N=725)

ここから、コロナ禍の中での高校生に対する経済的支援は、「a. 全ての高校生」「b. 生活困窮世帯の高校生」のいずれについても、経済的支援を実施した自治体は1割に満たないことがわかる。また、「c. 高校生に対する食の支援」については、ほとんどない。他方、大学生に対する経済的支援は、高校生よりは実施率が高い。また、「d. 大学生を対象とする独自の経済的支援」「e. 大学生を対象とする食の支援」のいずれかを実施した自治体は、23.8%として全体の4分の1に近い。一般に、高校生は、自宅からの通学であり、生活環境において保護者の保護下にあることから経済的支援の直接の対象として想定されにくく、他方、大学生は、自宅外の学生への支援など支援対象として想定されやすいことがこの違いの背景にあるものと思われる。なお、「f. その他」については、その具体的な内容を記述から、奨学金の採用数の拡大、採用要件の緩和、返還免除・返還猶予など、奨学金制度の運用を通じた支援が多く見られた(80件の記述回答のうち29件が奨学金関係)。奨学金制度をすでに運営している自治体では、経済的支援の方策として既存の制度が活用されていたことを示している。

5. まとめと今後の課題

本論文では、2020年以降のコロナ禍の中で、基礎自治体としての市区町村が、教育費負担の支援のためにどのような取り組みを行ったのか、調査データを用いてその現状を示し

た。義務教育段階の就学援助の全体状況、コロナ禍の中での就学援助の対応、市区町村独自の経済的支援の取り組み状況を具体的に明らかにするとともに、自治体区分を分析軸としてデータを整理することで、自治体間の対応の違いを示した。コロナ禍の中で、就学援助制度においては、人口規模の大きな自治体（東京都特別区、政令指定都市、中核市、施行時特例市）では積極的な制度活用が志向される一方で、人口規模が小さい自治体（町・村）ではこれまで通りの運用として位置付けられていた。このことは、非常時対応や新たな教育環境に対する対応の自治体間の差と見ることもできる。他方、このことは自治体の対応職員の人的リソースの違いが反映した結果であるかもしれない。さらに、コロナ禍の中で進められたオンライン授業の導入は、「オンライン学習通信費」という新たな経済的負担を生じ、その支援をめぐる対応も自治体間の差として可視化された。コロナ禍は、デジタル化という学習環境の変革を促進したため、通信機器というハードだけでなく通信費というソフトで持続的に必要な経費負担の支援については、その体制が整備される前に、現実が進んでいく状況が生じた。そして、このことに取り組む自治体とそうではない自治体の違いも見られた。

このように、コロナ禍初期の2020年と2021年の状況を検討すると、義務教育段階の教育費支援において自治体間での差が見られたことをどのように考えるかは重要な論点となる。地方自治体としての政策選択や政策裁量が背景にあるとしても、国の統一的な制度としての就学援助における制度運用やコロナ禍への対応の差、そしてその結果として生じる受給対象の範囲や受給率の差はどのように考えるべきなのか、各自治体の政策判断による結果として生じる差として許容される範囲はどの程度なのか、という論点が生じるためである。本論文が可視化した自治体間の教育費支援の相違は社会の中でどのように評価されるのか、このことを検討することを次の研究課題として取り組むことしたい。

付記

本論文は、科学研究費補助金18K02409による研究成果の一部である。

注)

- 1) 閣議決定「子供の貧困対策に関する大綱 ～日本の将来を担う子供たちを誰一人取り残すことがない社会に向けて～」(2019年11月29日)
<https://www8.cao.go.jp/kodomonohinkon/pdf/r01-taikou.pdf> (2022.11.9確認)
- 2) 就学援助に関する先行研究は多くあるが、例えば、末富芳「就学援助制度の「課題」—就学援助率はどのような変数の影響を受けているか？」末富芳編『子どもの貧困対策と教育支援—より良い政策・連携・協働のために』明石書店、2017年、pp.139-161。
- 3) この調査の基礎集計結果は、「地方自治体による「教育費支援事業」に関するアンケート 2021 基礎集計結果」として、白川優治研究室のウェブサイト (<http://www.shirakawa-lab.net>) において公開している。

コロナ禍における地方自治体による教育費支援の現状と課題

- 4) 文部科学省「就学援助の実施状況」
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/career/05010502/1412177_00003.htm (2022.11.9 確認)
- 5) 文部科学省「令和3年度就学援助実施状況等調査」
https://www.mext.go.jp/content/20211216-mxt_shuuky03-000018788_01.PDF (2022.11.9 確認)
なお、文部科学省は、2021年度の就学援助の状況を「令和4年度就学援助実施状況等調査」として2022年12月22日に公表している。その結果を見ると、2021年度の実給率（全体）は14.22%となっており、2020年度の14.42%からさらに低下している。
文部科学省「令和4年度就学援助実施状況等調査」
https://www.mext.go.jp/content/20221222-mxt_shuugaku-000018788_001.pdf (2023.1.6 確認)
- 6) 文部科学省「令和2・元年度就学援助実施状況等調査」
https://www.mext.go.jp/content/20210323-mxt_shuugaku-000013453_1.pdf (2022.11.9 確認)
- 7) 白川優治編『市区町村による教育費支援事業の現状2014：地方自治体による「子育て・教育費支援事業」に関するアンケート 集計結果報告書』2015年。