

就学援助制度の一般財源化

— 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

はじめに

2005年のいわゆる「三位一体の改革」によって、（1）国庫補助負担金の廃止縮減、（2）税財源の移譲、（3）地方交付税の見直しがなされた。地方交付税の大規模な減額に隠れる形であり注目されていないが、三位一体改革の一環としてそれまでは国庫補助の対象となっていた準要保護者に対する就学援助費（後述）が一般財源化された。

本稿では、就学援助に関する地域別データを中心に、一般財源化が就学援助制度の運用にどのような影響を与えたのかを分析する。あわせて一般財源化の効果を経済学的に検証した最近の研究を概観することで、一般財源化が就学援助制度の運用に与えた定量的な影響についても考察を加える。

1. 就学援助制度とは何か

就学援助制度は、憲法第26条（「すべて国民は、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。」）を保障することを目的とした制度である。生活保護世帯の小中学生（要保護者数）は、教育扶助によって義務教育に関する学校給食費、通学用品費、学用品費が補助されている。就学援助制度はこれらの生活保護世帯に対して、教育扶助の対象にならない修学旅行費等を支給している。それに加えて、生活保護に準ずる程度に困窮している小中学生（準要保護者）に対して、学校給食費や通学用品費、学用品費、修学旅行費といった義務教育に掛かる費用の一部を給付している（図表1）。

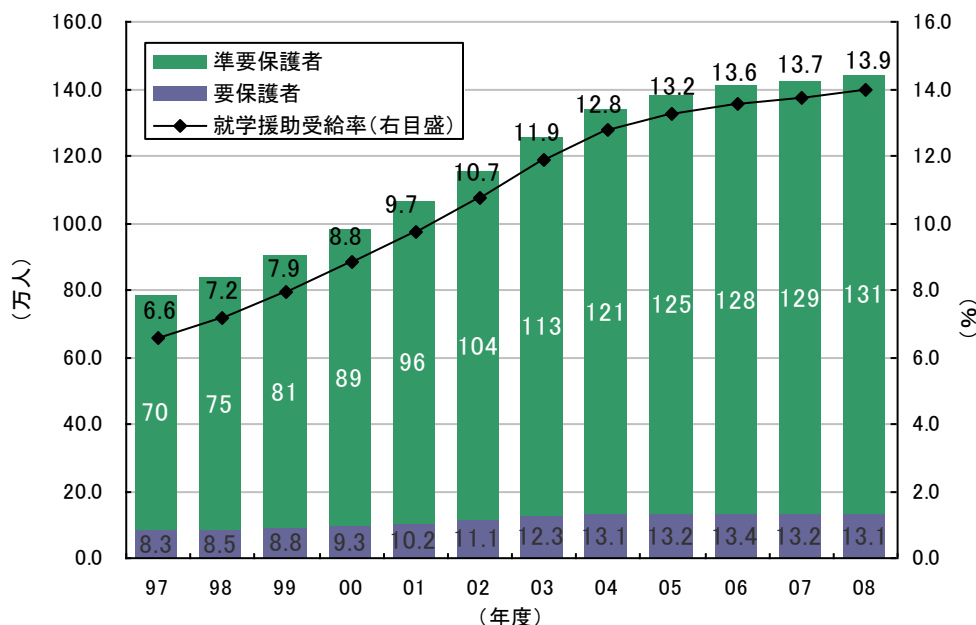
就学援助受給者は子どもの貧困等を背景に急増しており、1997年には6.6%だった就学援助受給率（＝（要保護者数＋準要保護者数）／公立小中学生数）は、2008年には2倍以上の13.9%となっている（図表2）。このように、就学援助制度はその果たす役割が徐々に拡大してきているが、国によって認定基準

図表 1 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			
	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)			
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	就学援助(2004年までは国庫補助、以降は一般財源化)			

(出所) 鳥 (2009)

図表 2 就学援助受給者と就学援助受給率の推移



(出所) 文部科学省

が定められている生活保護とは異なり、就学援助制度の認定基準や給付内容には国レベルでの一律の基準は設けられておらず、就学援助制度の運用は自治体の裁量に委ねられている。そのため、認定基準や給付内容が、自治体間で大きく異なっていることが指摘されている。

2. 就学援助制度の一般財源化

自治体間の運用格差をひとつの根拠として、換言すると既に存在している自治体間の格差を追認する形で、2005年度のいわゆる「三位一体改革」の際に、

国庫補助の対象となってきた準要保護者への就学援助が一般財源化された。具体的には、三位一体改革以前は要保護者・準要保護者に対する就学援助費の2分の1が国庫補助の対象になっていた¹が、三位一体改革によって準要保護者に対する就学援助の国庫補助がすべて廃止された。

廃止された国庫補助分は基準財政需要に算入されることになったため、地方交付税交付団体であれば国庫補助金の減少相当額分は地方交付税によって補填されることになり、原則として歳入総額に変化はないはずである（図表3）。しかし今まで国庫補助の対象とされてきた就学援助費が一般財源となることによって、就学援助の給付水準が切り下げられた可能性が指摘されている（鷹（2009））。また、地方交付税不交付団体の場合は、国庫補助相当額は地方交付税によって補填されることがないため、国庫補助相当額がそのまま歳入の減少につながる。

実際、就学援助受給者数の伸び率を見ると、一般財源化前の1998～2005年度では平均で毎年7.3%ずつ増加していた受給者数が、一般財源化後の2006～2008年度は平均で1.3%の伸び率となっている（図表4）。景気の拡大によって²、一般財源化と時を同じくして貧困層の増加に歯止めがかかったという可能性も考えられるが、一般財源化によって地方が就学援助の伸びを抑制した可能性も疑われる。また湯田（2009）は、自治体の就学援助担当者の意見として「交付税措置されたとする就学援助額はまったく輪郭の見えないものであり、予算取りに苦慮する」という声を紹介しており、現場レベルでは一般財源化によって就学援助の給付が難しくなっている可能性を指摘できる。

3. 一般財源化前後の分析

本節では、市区町村別の準要保護者データと地方財政データ等を組み合わせることで、一般財源化の前後で各市区町村の就学援助の運用がどの程度変化したかを分析する。

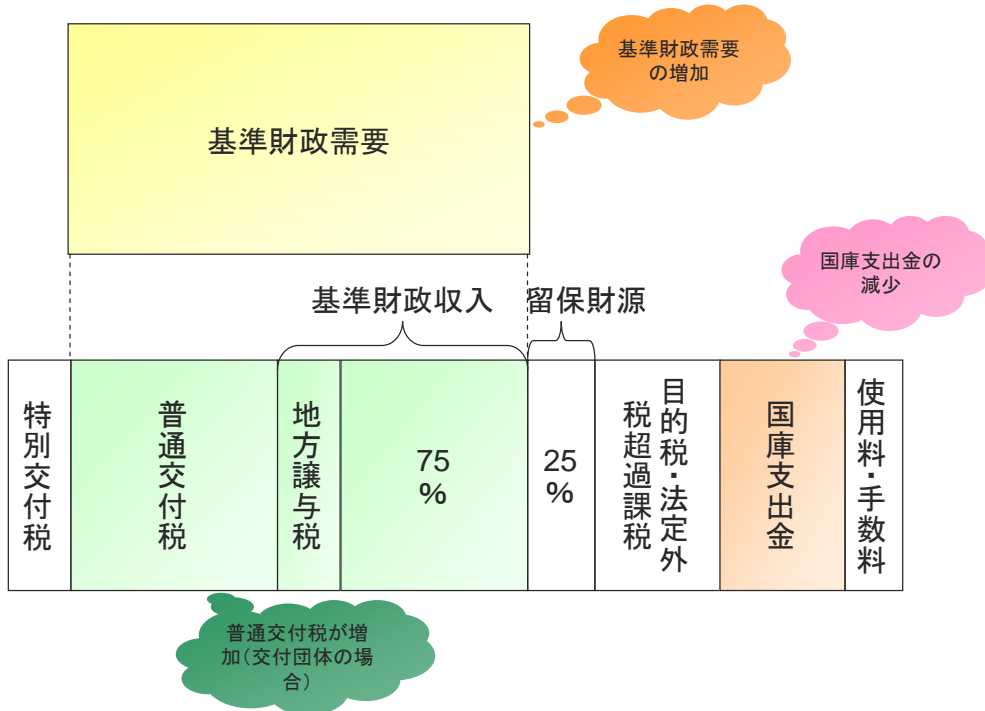
(1) 準要保護率 上位・下位 20 市区町村

まず準要保護率（＝準要保護者数／公立小中学生数）の高い市区町村および低い市区町村の特徴を見ていく。

¹ 実際には、国庫補助限度額の2分の1までが国庫補助の対象（図表5）であり、限度額を超える給付や国庫補助対象外の費目については、地方の一般財源によって賄われていた。

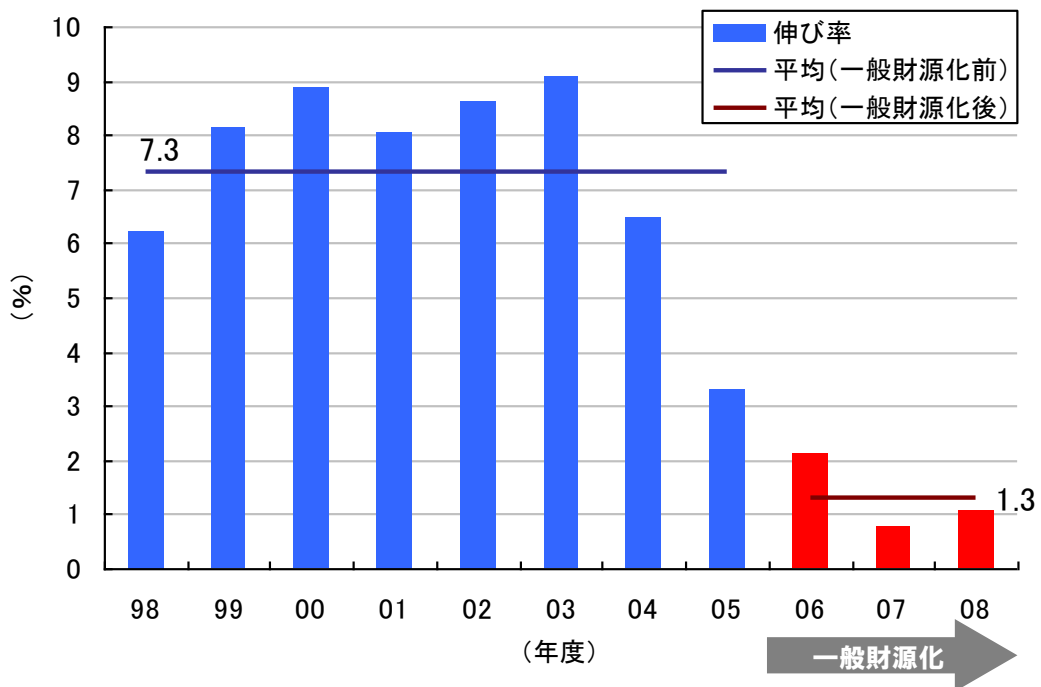
² 内閣府の景気基準日付（暫定）では、2002年1月から2007年10月までの69ヶ月間、日本の景気は回復局面にあったとしている。

図表3 一般財源化の内容



(出所) 林 (2008) を参考に筆者作成

図表4 就学援助受給者の伸び率の推移



(出所) 文部科学省データより筆者作成

図表5 国庫補助限度額

区分	内容	補助限度額		生活保護受給者
		小学生	中学生	
学用品費	児童・生徒が通常必要とする学用品費または購入費	11,000	21,700	
通学用品費（第1学年を除く）	児童・生徒が通常必要とする通学用品費または購入費	2,170	2,170	
校外活動費（宿泊を伴わないもの）	校外活動（宿泊を伴わないもの）に参加するため直接必要な交通費および見学料	1,510	2,180	
体育実技用具費	体育の授業の実施に必要な体育実技用具で、全員が個々に用意することとされているもの	—	7,300	
柔道		—	50,500	
剣道 スキー		25,300	36,300	
校外活動費（宿泊を伴うもの）	校外活動（宿泊を伴うもの）に参加するため直接必要な交通費および見学料	3,470	5,840	
新入学児童生徒学用品費等	新入学児童・生徒が通常必要とする学用品・通学用品または購入費	19,900	22,900	
修学旅行費	学校行事として行われる修学旅行に参加するため直接必要な交通費・宿泊費・見学料および均一に負担すべきこととなるその他の経費	20,600	55,900	支給
通学費	児童・生徒が最も経済的な通常の経路および方法により通学する場合の交通費	38,200	77,200	
医療費	児童・生徒が学校保険法施行令第7条で定める疾病の治療にかかる経費	治療費	治療費	支給
学校給食費	学校給食費の経費	実費	実費	

（出所）湯田（2009）・高津（2009）より筆者作成

図表6～図表9は、一般財源化の前後（2004年度・2006年度）で、準要保護率の上位・下位20市区町村をリストアップしたものである。なお期間中に合併を行った市区町村はリストから除外している。

準要保護率の高い地域を見ると、東京23区の足立区・墨田区・板橋区・荒川区・北区・江東区・江戸川区・葛飾区や大阪府の大阪市・八尾市・吹田市といった大都市圏の市区町村と、北海道上砂川町や鹿児島県天城町・瀬戸内町など小規模な町村が混在していることが確認できる。各市区町村の地域特性や行財政状況・就学援助制度の運用方法等は異なるため、このことだけを持って結論を一概には言えないが、相対的に見て、前者は行財政規模が一定水準以上にあるため就学援助を行う余裕があり、後者は就学援助を必要とする児童生徒の割合が高いものと考えられる。準要保護率の高い地域の顔ぶれは、一般財源化の前後で大きな変化はない。

一方、準要保護率の低い地域を見ると、ほとんどが児童生徒数1,000人以下の小規模な町村であることが分かる。これらの地域は要保護率（＝要保護者数／公立小中学生数）も総じて低い。こういった自治体は、自治体の規模が小さく体制が十分整備できていないことや財政力の低さから、就学援助がほとんど給付されていないものと考えられる。

図表6 準要保護率 上位20市区町村：2004年度

順位	都道府県	市区町村	要保護率	準要保護率	児童生徒数
1 (1)	東京都	三宅村	0.00	100.00	6
2 (2)	東京都	足立区	4.03	43.12	46,778
3 (5)	大阪府	摂津市	1.62	38.22	6,611
4 (8)	北海道	上砂川町	11.93	34.74	285
5 (6)	東京都	墨田区	2.33	34.57	12,554
6 (3)	鹿児島県	天城町	0.90	33.42	775
7 (9)	大阪府	大阪市	4.38	33.22	177,221
8 (4)	東京都	板橋区	3.29	32.96	30,821
9 (7)	東京都	荒川区	1.29	32.43	9,877
10 (11)	東京都	北区	1.89	31.77	16,008
11 (13)	福岡県	川崎町	18.80	31.41	1,840
12 (10)	東京都	江東区	1.50	31.41	22,673
13 (19)	東京都	武蔵村山市	1.76	31.40	5,977
14 (15)	鹿児島県	瀬戸内町	5.73	31.08	1,065
15 (12)	東京都	江戸川区	1.87	31.02	50,246
16 (20)	北海道	芦別市	2.38	30.96	1,389
17 (16)	大阪府	大東市	1.04	30.95	10,944
18 (17)	大阪府	柏原市	1.30	29.99	6,843
19 (-)	神奈川県	大和市	1.32	29.96	16,957
20 (18)	大阪府	八尾市	3.65	29.85	23,284
		上位20平均	3.55	36.12	22,108

(注1) 順位のカッコ内の数値は、前年度の順位である。「-」は、前年度21位以下だったことを表している。

(注2) 「児童生徒数」は公立小中学校に通う児童生徒数である。

図表 7 準要保護率 下位 20 市区町村 : 2004 年度

順位	都道府県	市区町村	要保護率	準要保護率	児童生徒数
1 (-)	北海道	神恵内村	0.00	0.00	58
1 (-)	北海道	西興部村	1.18	0.00	85
1 (1)	秋田県	大潟村	0.00	0.00	329
1 (1)	福島県	檜枝岐村	0.00	0.00	61
1 (1)	群馬県	上野村	0.00	0.00	86
1 (1)	東京都	利島村	0.00	0.00	23
1 (1)	東京都	御蔵島村	0.00	0.00	23
1 (1)	新潟県	粟島浦村	0.00	0.00	28
1 (1)	長野県	南相木村	0.00	0.00	79
1 (1)	長野県	北相木村	0.00	0.00	69
1 (1)	長野県	売木村	0.00	0.00	62
1 (-)	長野県	大鹿村	0.00	0.00	76
1 (1)	長野県	木祖村	0.00	0.00	267
1 (1)	長野県	王滝村	0.00	0.00	111
1 (-)	奈良県	御杖村	5.75	0.00	174
1 (-)	奈良県	野迫川村	6.82	0.00	44
1 (1)	沖縄県	南大東村	0.00	0.00	177
1 (1)	沖縄県	北大東村	0.00	0.00	76
2 (-)	長野県	大桑村	0.00	0.27	369
3 (-)	富山県	舟橋村	0.00	0.31	325
下位20平均			0.69	0.03	126

(注1) 順位のカッコ内の数値は、前年度の順位である。「-」は、前年度 21 位以下だったことを表している。

(注2) 「児童生徒数」は公立小中学校に通う児童生徒数である。

図表 8 準要保護率 上位 20 市区町村 : 2006 年度

順位	都道府県	市区町村	要保護率	準要保護率	児童生徒数
1 (6)	鹿児島県	天城町	1.09	40.84	737
2 (2)	東京都	足立区	3.91	38.38	47,039
3 (3)	大阪府	摂津市	1.57	37.38	6,828
4 (7)	大阪府	大阪市	5.03	33.89	178,876
5 (16)	北海道	芦別市	2.27	32.65	1,277
6 (8)	東京都	板橋区	3.71	32.48	30,915
7 (5)	東京都	墨田区	2.18	32.41	13,090
8 (4)	北海道	上砂川町	13.26	31.90	279
9 (12)	東京都	江東区	1.58	31.43	23,900
10 (9)	東京都	荒川区	1.64	31.04	10,241
11 (17)	大阪府	大東市	1.01	30.44	11,246
12 (18)	大阪府	柏原市	2.07	30.18	6,769
13 (-)	大阪府	吹田市	2.36	29.95	29,135
14 (10)	東京都	北区	1.99	29.45	15,748
15 (-)	東京都	葛飾区	2.08	29.08	29,808
16 (20)	大阪府	八尾市	3.87	28.85	23,626
17 (15)	東京都	江戸川区	1.99	28.81	52,321
18 (-)	福岡県	田川市	5.69	28.05	4,146
19 (14)	鹿児島県	瀬戸内町	6.07	27.86	1,005
20 (19)	神奈川県	大和市	1.31	27.59	17,510
上位20平均			3.23	31.63	25,225

(注1) 順位のカッコ内の数値は、前々年度 (2004 年度) の順位である。「-」は、前年度 21 位以下だったことを表している。

(注2) 「児童生徒数」は公立小中学校に通う児童生徒数である。

図表 9 準要保護率 下位 20 市区町村 : 2006 年度

順位	都道府県	市区町村	要保護率	準要保護率	児童生徒数
1 (-)	北海道	喜茂別町	0.78	0.00	129
1 (1)	北海道	西興部村	0.00	0.00	78
1 (-)	青森県	西目屋村	0.00	0.00	116
1 (-)	福島県	鏡石町	0.23	0.00	1,297
1 (1)	福島県	檜枝岐村	0.00	0.00	67
1 (-)	福島県	昭和村	0.00	0.00	61
1 (-)	福島県	平田村	0.00	0.00	679
1 (1)	群馬県	上野村	0.00	0.00	100
1 (1)	東京都	利島村	0.00	0.00	18
1 (1)	東京都	御蔵島村	0.00	0.00	20
1 (1)	新潟県	粟島浦村	0.00	0.00	24
1 (-)	山梨県	早川町	0.00	0.00	69
1 (-)	山梨県	道志村	0.00	0.00	163
1 (-)	山梨県	西桂町	0.57	0.00	524
1 (-)	山梨県	鳴沢村	1.02	0.00	196
1 (-)	山梨県	小菅村	0.00	0.00	89
1 (-)	山梨県	丹波山村	0.00	0.00	43
1 (1)	長野県	北相木村	0.00	0.00	58
1 (1)	長野県	売木村	0.00	0.00	63
1 (1)	長野県	大鹿村	0.00	0.00	74
1 (1)	長野県	木祖村	0.00	0.00	247
1 (1)	長野県	王滝村	0.00	0.00	84
1 (-)	岐阜県	富加町	0.00	0.00	561
1 (-)	岐阜県	白川村	0.00	0.00	187
1 (-)	静岡県	芝川町	0.36	0.00	827
1 (-)	奈良県	天川村	0.00	0.00	123
1 (1)	奈良県	野迫川村	6.25	0.00	32
1 (-)	奈良県	下北山村	0.00	0.00	106
1 (-)	奈良県	上北山村	0.00	0.00	39
1 (-)	大分県	姫島村	0.48	0.00	209
1 (-)	鹿児島県	龍郷町	4.01	0.00	598
1 (1)	沖縄県	南大東村	0.00	0.00	146
1 (1)	沖縄県	北大東村	0.00	0.00	74
1 (-)	沖縄県	伊是名村	0.00	0.00	227
		下位20平均	0.40	0.00	216

(注1) 順位のカッコ内の数値は、前々年度(2004年度)の順位である。「-」は、前年度21位以下だったことを表している。

(注2) 準要保護率0%の市区町村が20以上あるため、0%の地域をすべて抽出している。

(注3) 「児童生徒数」は公立小中学校に通う児童生徒数である。

(2) 準要保護率の分布

就学援助受給率はこの10年間でトレンドとして上昇しているが(図表2)、全体の動きだけでは特定の市区町村の準要保護率の上昇が全体を引き上げているのか、それとも全体的に受給率が上昇傾向にあるのかを判別することはできない。そこで以下では、近年の就学援助の運用状況について、その分布を見ていきたい。通常、就学援助受給率は要保護率と準要保護率の和で表すが、三位

一体の改革によって一般財源化されたのは準要保護者に対する就学援助だけである。そのため本節では、準要保護率の分布に着目して検討を行う。

図表10は、2002・2004・2007年度の準要保護率の分布を示したものである。横軸は準要保護率(%)であり、縦軸は各準要保護率(0.5%幅)の市区町村数が全体の市区町村数に占める割合を示している。また折れ線グラフで示したヒストグラムは一般財源化前(2002・2004年度)、棒グラフで示したものは一般財源化後(2007)年度である。

この分布から、いくつかのことを特筆することができる。

第一に、分布の時系列推移を見ると、分布が徐々に右にシフトしていることが確認できる。分布の右シフトは全体的に市区町村の準要保護率が上昇傾向にあることを示しており、図表2における就学援助受給率の上昇は、日本全体で生じてきたものと考えられる。準要保護率の(単純)平均値を計算すると、7.03%(02年度)→8.23%(04年度)→8.98%(07年度)と推移している³。

第二に、準要保護率の分布の裾が徐々に厚くなっていることが確認できる。標準偏差⁴を計算しても、5.65(02年度)→6.20(04年度)→6.21(07年度)と徐々に上昇してきている。

第三が、準要保護率が0%の地域が大きく増加している。2002年度は1.2%、2004年度は1.5%だった0%地域の割合が、2007年度には2.4%にまで急上昇している。市区町村数で見ると、14(02年度)→18(03年度)→18(04年度)→34(06年度)→29(07年度)⁵となっている。図表7および図表9とあわせて見ると、2004年度に準要保護率が0%だった18地域は2006年度においても引き続き16地域が0%のままである。つまり一般財源化によって、今まで準要保護率が0%だった地域に加えて、新たに0%となった地域が増加していることが分かる⁶。

以上から、各市区町村の準要保護率は傾向的に増加しているが、一般財源化後は地域の就学援助制度の運用に関する格差が、今まで以上に拡大しているものと考えられる。

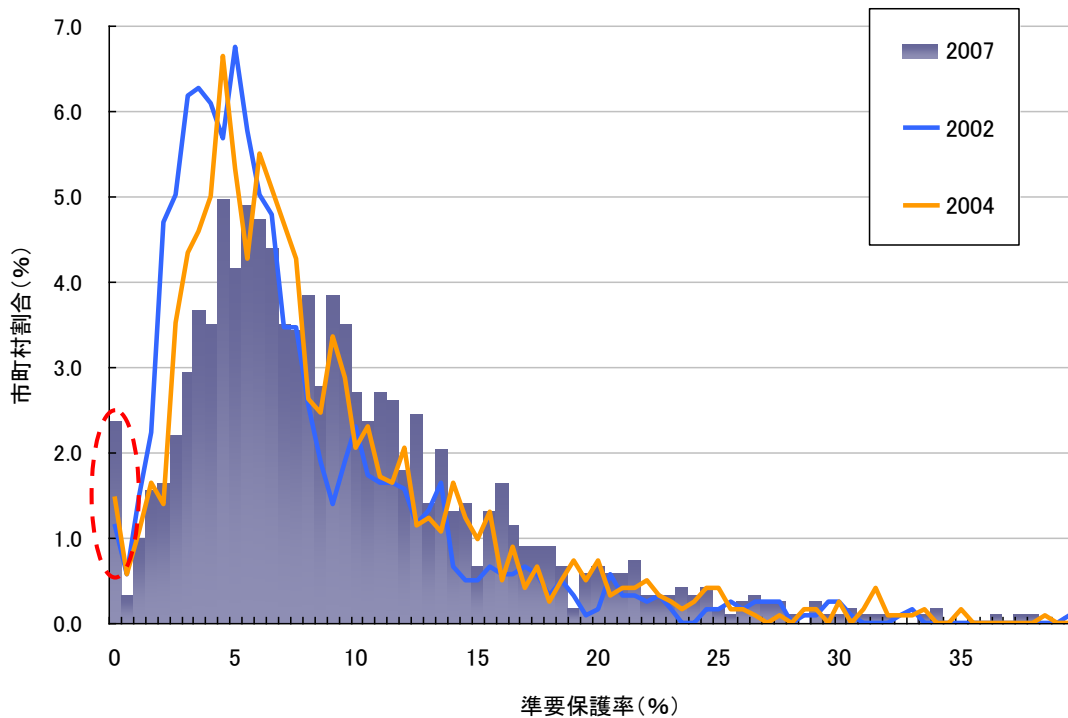
³ 準要保護率の分布および平均値の計算する際は、期間中に合併をした地域を除外している。

⁴ 標準偏差は変数の散らばりを表す統計量であり、標準偏差が大きいほど変数の散らばりが大きいことを示している。

⁵ 2005年度は市区町村別の準要保護者数が把握されていない。

⁶ 準要保護率が2006年度に新たに0%になった地域について2004年度時点での準要保護率の平均値を計算すると、約5%となった。2004年度時点ではある程度準要保護率の高かった地域が2006年度に新たに準要保護率が0%となっていくことが分かる。

図表 10 準要保護率の分布



(注) 期間中に合併を行っている地域は除外している。
 (出所) 文部科学省データより筆者作成

(3) 要保護率分布との比較分析

以上の点を、要保護率との比較分析によってさらに確認する。

準要保護者への就学援助については三位一体改革によって一般財源化されたが、生活保護（要保護）については三位一体改革による財政調整制度の変更は行われていない。要保護・準要保護ともにその地域の貧困状態に大きな影響を受けると考えられるため、もしも、要保護率の分布と準要保護率の分布が地域の貧困状況から同様の影響を受けるのであれば、一般財源化された準要保護率の分布の推移と、一般財源化されていない要保護率の分布の推移を比較することで、財政調整制度の変化が準要保護率に与えた影響を間接的に捉えることができると考えられる。

図表 11 および図表 12 は、準要保護率と要保護率の分布の推移を描いたものである。横軸は準要保護率および要保護率であり、縦軸は各要保護率および各準要保護率（ともに 0.5% 幅）の市区町村数が全体の市区町村数に占める割合を示している。なお、図表 10 のように分布をそのまま描いてしまうと、凹凸が多く全体の傾向が把握しづらいグラフになる。そのため、ここではカーネ

ル分布⁷を描いている。

準要保護率のカーネル分布を見ると、分布が徐々に右にシフトしていることが分かる。分布の山は一般財源化の前から少しずつ右下にシフトしてきたが、一般財源化後は分布の形自体に変化が見られ、準要保護率の地域間格差が広がってきているものと考えられる。

一方、要保護率のカーネル分布の山は少しずつ低くなってきているが、分布の山の部分以外はほとんど変化が見られない。山の部分以外は2002～2007年度にかけてほぼ重なっており、大きな構造変化は起こっていないものと考えられる。実際、要保護率の平均値を見ると、0.88%（02年度）→0.97%（04年度）→0.93（07年度）と若干上昇傾向にはあるが、近年はそれほど大きくなっていない。また標準偏差についても、1.47（02年度）→1.62（04年度）→1.53（07年度）となっており、一貫した変化は確認できない⁸。

これを四分位点と四分位範囲（＝第3四分位点－第1四分位点）⁹で見たものが図表13および図表14である。図表13は準要保護率の第1・第3四分位点を折線グラフで、四分位範囲を棒グラフで示したものである。図表14は同様のものを要保護率について示したものである。

準要保護率について見ると、第1四分位点と第3四分位点はとも上昇トレンドにあり、準要保護率が全体的に上昇してきたことを示している。四分位範囲も上昇トレンドが確認できるが、特に一般財源化後の2006年に大きく増加しており、一般財源化後に準要保護率の地域格差が拡大したことが示唆される。

一方、要保護率について見ると、2004年までは四分位範囲がやや上昇しているが、それ以降はほぼ横ばいとなっている。要保護率についても地域間格差の拡大が示唆されるが、その程度は準要保護率に比べると小さなものに留まっていると考えられる。

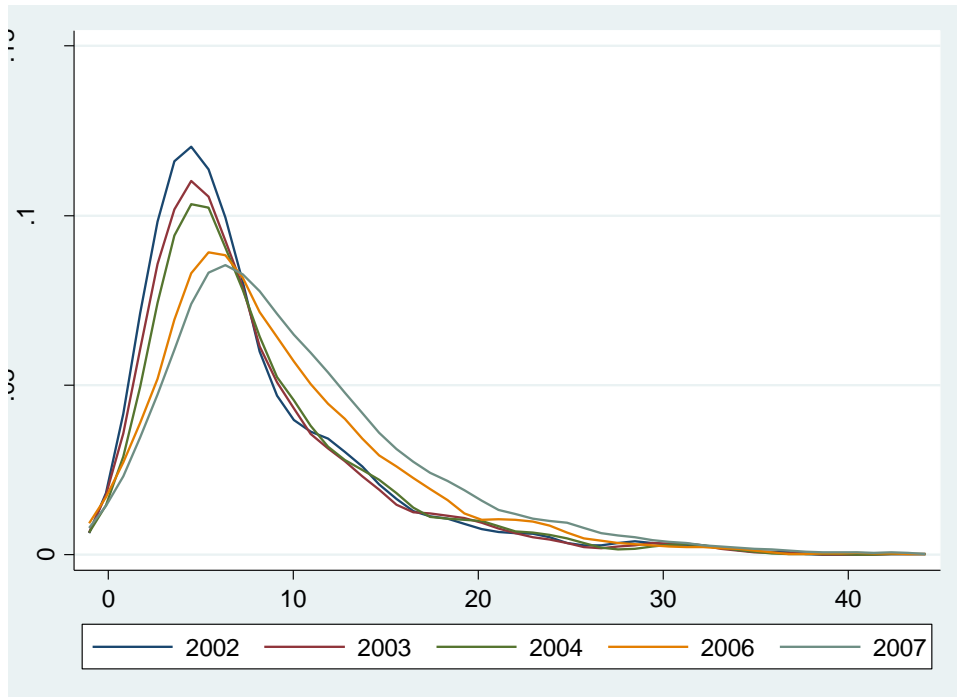
以上の比較分析からも、一般財源化が準要保護者に対する就学援助制度の運用状況に対して、一定の影響を与えたことが確認できる。

⁷ カーネル分布とは、正規分布やカイ2乗分布のように特定の分布を仮定せずに分布を描いたものである。

⁸ ただし、分布の裾の厚さを表す尖度は30.45（02年度）→27.89（04年度）→40.30（07年度）となっており、要保護率の地域間格差も広がってきている可能性がある。

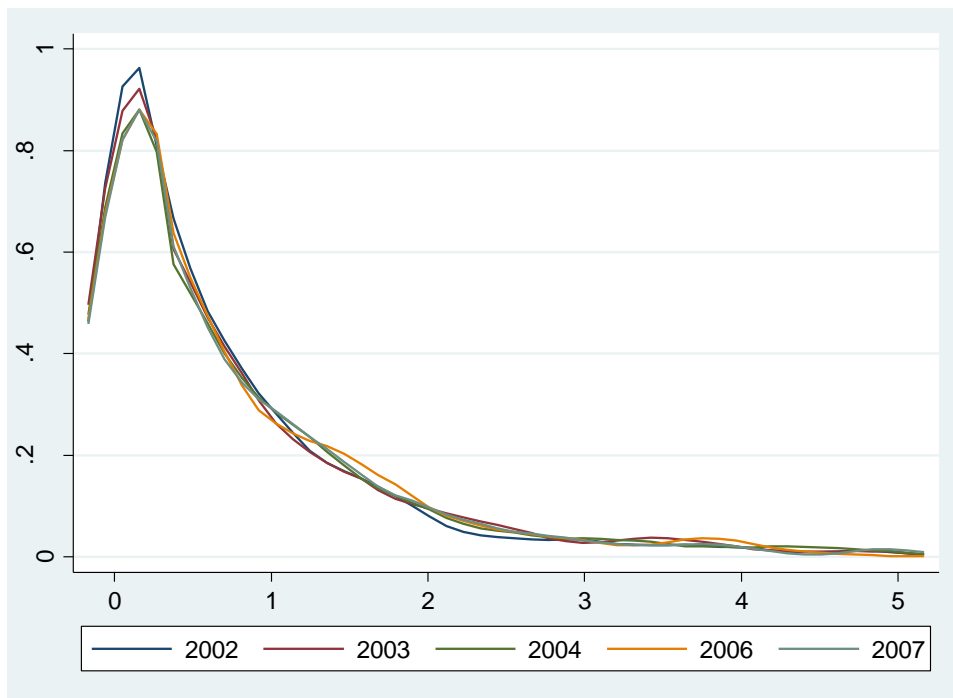
⁹ 四分位点とはデータを大きさで4等分した際に境界となる値を言う。例えば、第1四分位点とは下から1/4（25%）の点を、第2四分位点とは下から1/2（50%＝中央値）の点を、第3四分位点とは下から3/4（75%）の点をそれぞれ意味する。第3四分位点と第1四分位点の差は四分位範囲と呼ばれデータの散らばりを表す指標である。四分位範囲は、分散や標準偏差に比べて異常値に対して頑健な（異常値に左右されにくい）統計量である。

図表 1 1 準要保護率のカーネル分布



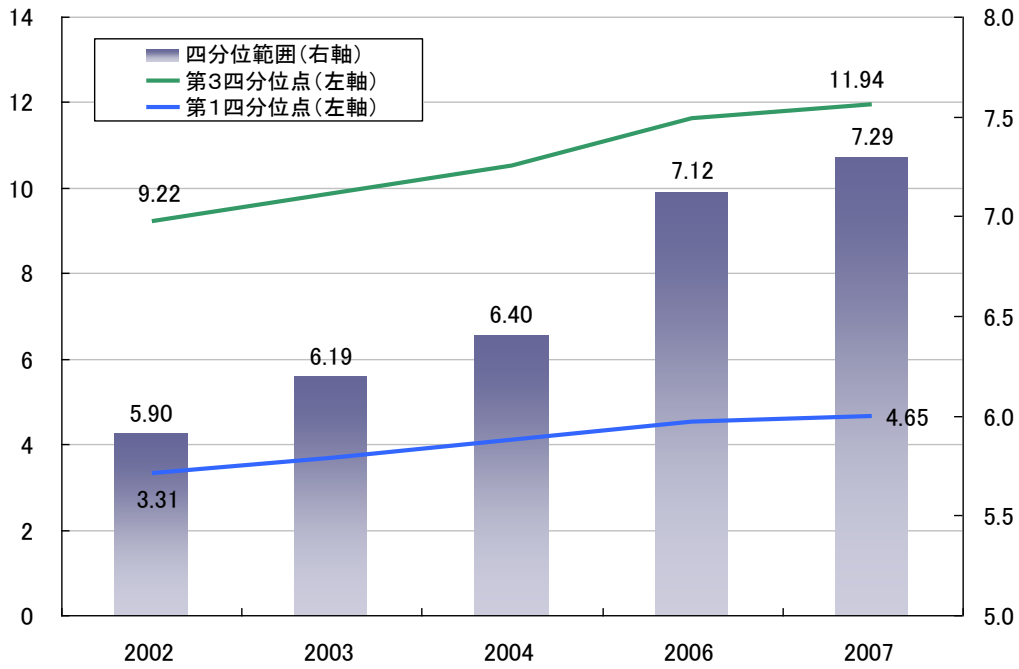
(注) 期間中に合併を行っている地域は除外している。
 (出所) 文部科学省データより筆者作成

図表 1 2 要保護率のカーネル分布



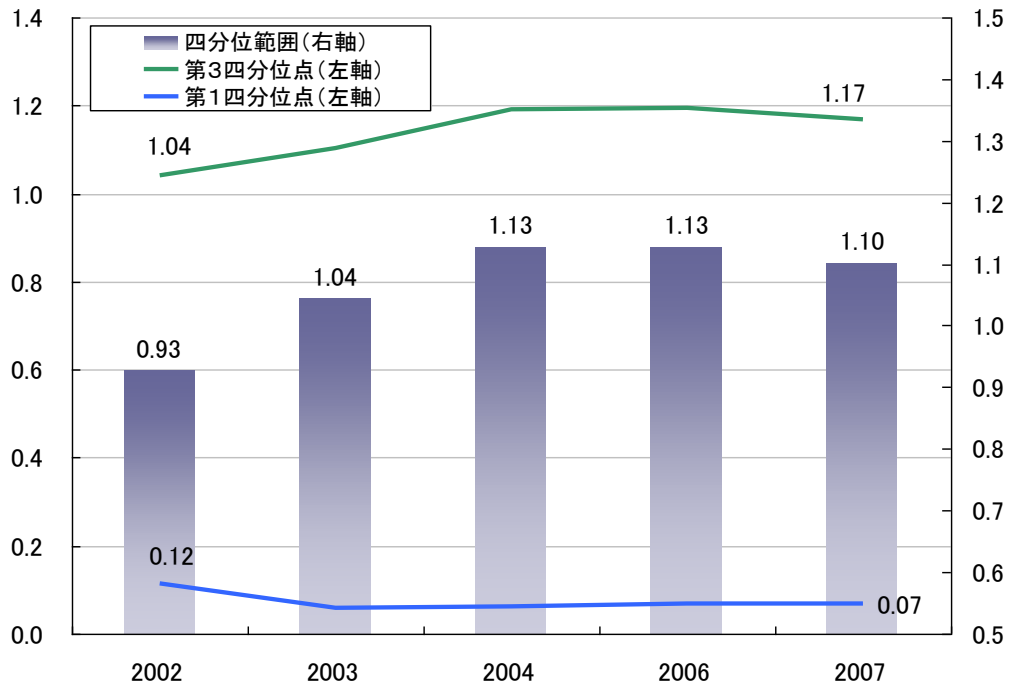
(注) 期間中に合併を行っている地域は除外している。
 (出所) 文部科学省データより筆者作成

図表 1 3 準要保護率の第 1・第 3 四分位点の推移



(注) 期間中に合併を行っている地域は除外している。
 (出所) 文部科学省データより筆者作成

図表 1 4 要保護率の第 1・第 3 四分位点の推移



(注) 期間中に合併を行っている地域は除外している。
 (出所) 文部科学省データより筆者作成

4. 就学援助の経済分析

本節では、就学援助の一般財源化の効果について、より厳密な経済分析を行った2つの研究を紹介したい。

1つは Hayashi and Kobayashi (2010) である。就学援助が一般財源化される以前は、図表5の補助限度額の範囲内で国庫補助の対象となってきた。Hayashi and Kobayashi (2010) はこれを利用して一般財源化の直接的な影響を受ける地域を特定し、その地域への効果を分析することで一般財源化が就学援助給付に与えた効果を抽出している。

もうひとつが小林・林 (2010) である。Hayashi and Kobayashi (2010) は特定の地域への影響を分析したもののだが、小林・林 (2010) は、就学援助の給付に対して地域の財政的要因の影響が、一般財源化の前後でどのように変化したのかを分析している。

以下では、2つの研究の分析内容と分析結果を紹介していく。

(1) 平均処置効果の分析

就学援助の給付は市区町村の裁量に任せられているが、2004年度以前は図表5の補助限度額までは50%が国庫補助の対象となってきた。実際には、図表5にない費目を就学援助として給付（横出し）している自治体もあれば、補助限度額を上回る給付（上乘せ）をしている自治体もある。

これを経済学的に解釈すると図表15の線分のようなになる。図表15は横軸に地方政府の1人当たりの就学援助額、縦軸にその他歳出を取っている。就学援助費が国庫補助限度額（点F）を上限として50%までが国庫補助の対象となる場合、地方政府の予算制約はABDとなる。地方政府にとって、国庫補助限度額以下の就学援助の給付は50%だけが自己負担となる。そのため線分ABの傾きは1/2となっている。地方政府が国庫補助限度額を上回る就学援助給付を行うならば、その費用は全額自己負担となるため、予算制約は点Bで屈折し、線分BDの傾きは1となる。地方政府は予算制約ABDの範囲で、望ましい1人当たり就学援助額とその他歳出を決定することになる。

ここで2つの地域を想定しよう。ひとつは予算制約ABDと点aで接する無差別曲線¹⁰を有している地域である¹¹。この地域は国庫補助限度額を上回る水準の

¹⁰ 無差別曲線とは、図表15において原点に向かって膨らんだ形状で描かれた曲線のことであり、この曲線上のあらゆる財の組合せ（ここでは1人当たり就学援助額とその他歳出の組合せ）は効用（＝満足度）が等しく（無差別）になるため無差別曲線と呼ばれている。例えば、1人当たり就学援助額を減少した場合、減少前と同一水準の効用を維持するためにはその他歳出を増加させる必要がある。そのため無差別曲線は原点に向かって膨らんだ形状となっている。1

就学援助給付を行っている。もうひとつは点 b で予算制約 ABD と接する無差別曲線を有する地域である。この地域は国庫補助限度額を下回る水準で就学援助給付を行っている。

このとき就学援助の国庫補助制度が廃止されると、就学援助費用は全て地方政府の負担となるため予算制約は AE となる。しかし、地方交付税交付団体の場合、国庫補助相当額分が地方交付税によって一般財源として補填されるため、予算制約は A' D へとシフトする。このとき無差別曲線が予算制約と点 a で接していた地域は理論的には 1 人当たり就学援助額を変化させない。しかし点 b で予算制約と接していた地域は、新たに点 c で予算制約と接することになるため、1 人当たり就学援助額は G から H へと減少する。つまり、一般財源化前に就学援助支給額に占める国庫補助額が 50%を超えていた否かをダミー変数¹²として、一般財源化前後での 1 人当たり就学援助額を分析することで、一般財源化が就学援助の給付水準を引き下げたかどうか分析することができる¹³。

以上の理論的予想が実際に成立しているかどうかを検証する。湯田（2009）のデータを用いて、国庫補助割合（2004 年度時点）別に 1 人当たり年間援助額の差の平均値（=2007 年度の 1 人当たり年間援助額－2004 年度の 1 人当たり年間援助額）を計算すると、国庫補助割合 50%のところで大きくマイナスとなっている（図表 1 6）。つまり 2004 年度時点で国庫補助割合が 50%だった地域は、一般財源化後に 1 人当たり援助額を減少させた可能性が高い。

湯田（2009）のデータを用いてより厳密な計量分析を行った Hayashi and Kobayashi（2010）は、就学援助の一般財源化によって新入学児童（小学生）1 人当たり年間援助額が約 5,000 円減少し、新入学生徒（中学生）1 人当たり年間援助額が約 12,000 円引き下げられたことを確認している。

以上より、経済理論が想定するとおり、就学援助の一般財源化が就学援助の給付を押し下げたものと考えられる。

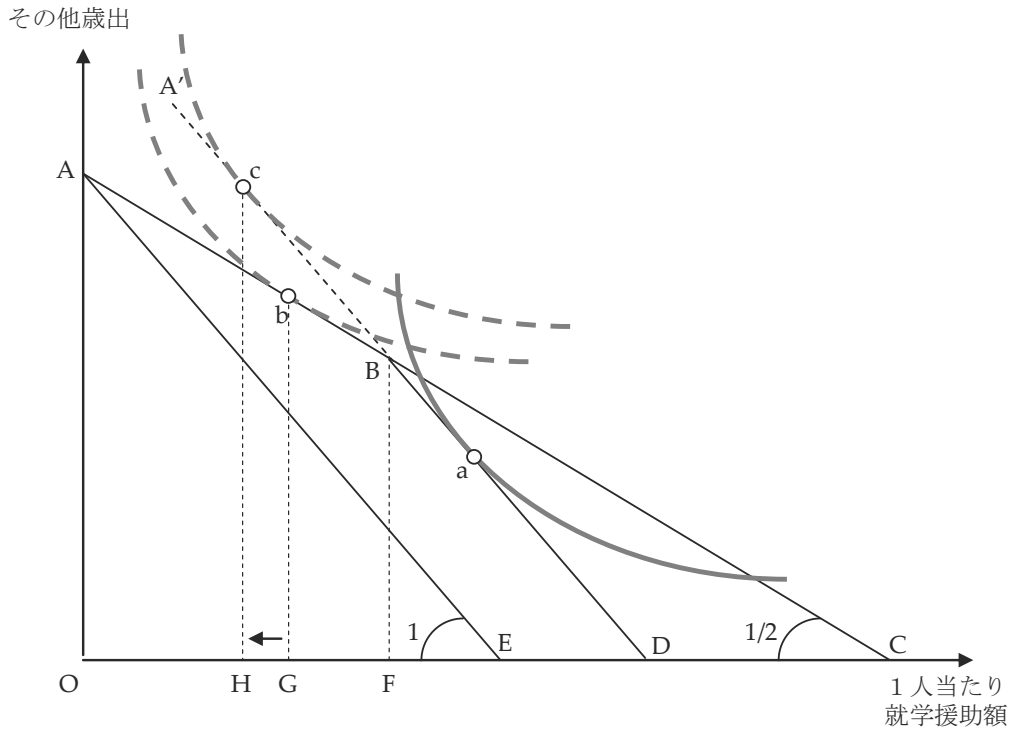
人当たり就学援助額とその他歳出が共に増加すれば、その地域の社会厚生は高まると考えられるため、無差別曲線は右上にあるほど効用は高く、反対に左下にあるほど効用は低くなる。そのため各経済主体は、予算制約の範囲内で最も右上にある無差別曲線を選択するよう行動する。詳細はミクロ経済学のテキストを参照されたい。

¹¹ ここでは地方政府が、その地域の住民の厚生を反映した無差別曲線を有しているものと仮定している。

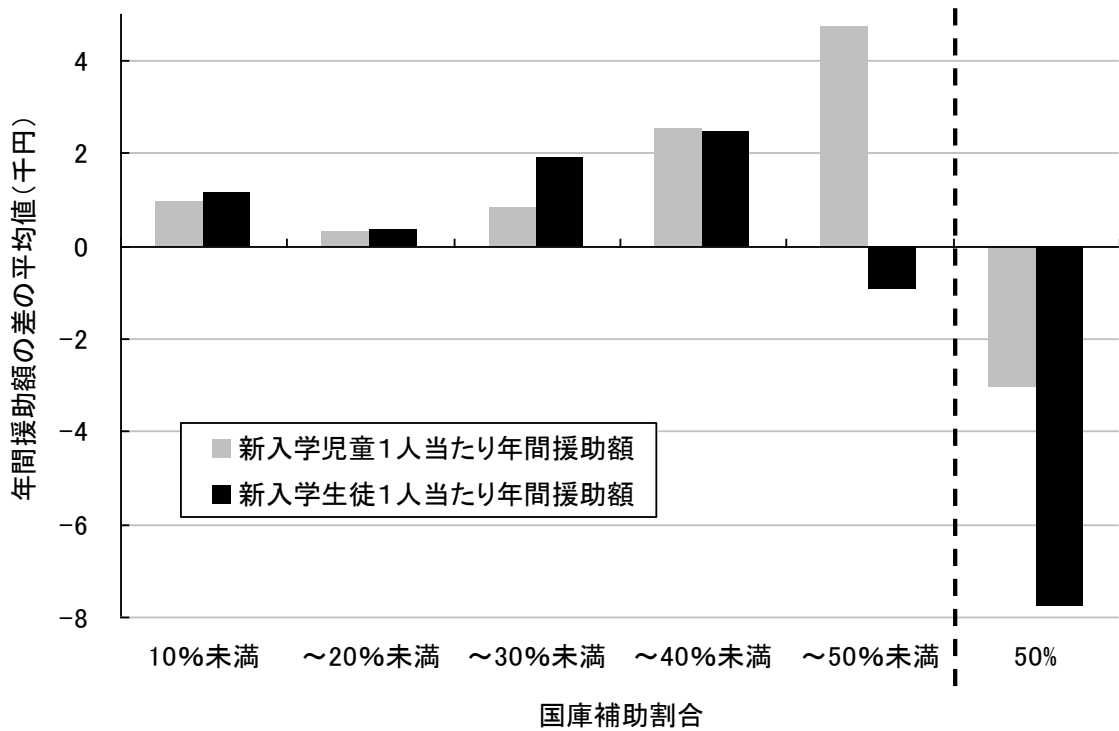
¹² ダミー変数とは 1 または 0 をとる変数である。例えば女性ダミー変数の場合は、女性の場合は 1、男性の場合は 0 となる変数である。

¹³ Hayashi and Kobayashi（2010）は、地方交付税不交付団体の場合など、より詳細なケースについて分析を加えている。

図表 15 一般財源化の効果



図表 16 1人当たり年間援助額の差の平均値



(出所) 湯田 (2009) データより筆者作成

(2) 構造変化の分析

就学援助制度は、自治体間の運用格差がもともと非常に大きかったが、一般財源化によってその格差が拡大している可能性がある。そこで本節では、一般財源化が就学援助制度の運用に構造変化をもたらしたか否かを検証する。

小林・林（2010）は Ahlin and Mörk（2008）の分析手法に従って、一般財源化の前後で就学援助の運用に対して財政力が与える影響が構造変化しているかどうかを分析している。具体的には、以下のような関数を推定することで、構造変化の有無を統計学的に検定している。

$$y_{it} = (\alpha_1 + \alpha_2 D_{2007}) FISCAL_{it} + \delta' x_{it} + v_i + \varepsilon_{it}$$

ここで i は地域、 t は時間を表す添え字である。湯田（2009）のアンケートでは、就学援助の状況について一般財源化前の 2004 年度と一般財源化後の 2007 年度について質問を行っているため、 t は 2004 または 2007 となる。 y_{it} は就学援助の質・量を表す変数であり、具体的には「一人当たり年間援助額」「認定基準倍率¹⁴」「就学援助受給率」の 3 変数を分析対象としている。 $FISCAL_{it}$ は財政力を表す変数であり、分析では「財政力指数」と「経常収支比率」を考慮している。 D_{2007} は 2007 年に 1 を取るダミー変数であり、 $FISCAL_{it}$ との交差項¹⁵の係数 α_2 を見ることで、一般財源化の効果を測定できる。

x_{it} は就学援助に影響を与えると考えられるその他の変数ベクトルである。 v_i は地域別の個別効果であり、 ε_{it} は誤差項である。なお分析では、2004 年度から 2007 年度にかけて合併を行った地域を対象から除外している。

¹⁴ 準要保護者の認定を行う際、生活保護基準をベースに行っている自治体が数多く存在する。生活保護基準に対する準要保護者の認定基準は「認定基準倍率」と呼ばれる。例えば、認定基準倍率が 1.3 の場合、「収入 ≤ 生活保護基準 × 1.3」であれば、準用保護者として認定され、就学援助を受けられることになる。つまり、認定基準倍率が高いほど、より多くの児童・生徒が就学援助の対象になる。

¹⁵ 交差項とは 2 変数以上の積のことである。ここでは財政変数と 2007 年ダミーの積を指している。

分析結果が図表 17 である。表頭は就学援助の質・量を表す被説明変数（上式の y_{it} ）であり、表側は財政変数（定式の $FISCAL_{it}$ ）である。財政変数の「構造変化」と書かれている行は α_2 を表している。この表では有意な係数の符号のみ「+」または「-」で表記しており、無印の項目は係数が統計的に有意ではないことを示している。また、「+」または「-」が1つのときは係数が 10% 水準で統計的に有意¹⁶、2つのときは 5% 水準で有意、3つのときは 1% 水準で有意であることを表している。

分析結果を見ると、新入学小学生（児童）1人当たり年間援助額と認定基準倍率については、財政変数は有意な推定値となっていない。

しかし、新入学中学生（生徒）1人当たり年間援助額についてみると、一般財源化前は財政力指数の係数は有意ではなかったものの、一般財源化後はプラスで有意となっている。財政力指数は、基準財政収入額／基準財政需要額の過去3年間の平均で定義される。そのため、一般財源化の前は、財政力の多寡が1人当たり年間援助額に影響を与えていなかったが、一般財源化後は財政力の就学援助給付に与える影響力が強まっていると言える。

また就学援助受給率については、構造変化の存在は確認されないものの、財政力指数が高い地域ほど就学援助受給率が上昇していることが分かる。すなわち、財政力は就学援助の給付状況に一定の影響を及ぼしていると言える。

最後に準要保護率¹⁷について見ると、経常収支比率の係数がプラスとなっている。経常収支比率とは、人件費や扶助費、公債費のような経常的に支出される経費を、地方税や普通地方交付税のような経常的に収入される一般財源で割った値であり、経常収支比率が高いほど財政が硬直的であることを示している。そのため、被説明変数を準要保護率とした分析において経常収支比率がプラスとなることは直感的な予想と反するが、構造変化の係数は予想どおりマイナスで有意な係数となっている。このことから、一般財源化後のにおいては、経常収支比率の上昇が準要保護率を減少させている可能性が示唆される。

¹⁶ 「係数が統計的に有意」とは、統計学的に見て当該係数が0である確率が非常に低いことを示している。例えば、「10%水準で有意」とは係数が0となる確率が統計的に見て 10%以下であることを示している。

¹⁷ 「新入学1人当たり年間援助額」「認定基準倍率」「就学援助受給率」は湯田（2009）のアンケートデータを用いているが、準要保護率は文部科学省のデータを用いている。両者のデータはカバーしている分析期間・分析地域が異なっている点に注意が必要である。

図表 17 構造変化の分析結果

被説明変数 財政変数	新入生 1 人当たり年間援助額		認定基準 倍率	就学援助 受給率	準要保護率
	小学生	中学生			
財政力指数				++	
構造変化		++			
経常収支比率					++
構造変化					---

(注) 表中の+または-は統計的に有意な係数の符号を表しており、無印は係数が統計的に有意でないことを示している。+または-が1つのときは係数が10%水準で有意、2つのときは5%水準で有意、3つのときは1%水準で有意であることを示している。また実際の推定では就学援助受給率と準要保護率は対数オッズを取ったものを被説明変数としている。

(出所) 小林・林 (2010)

おわりに

本稿では、市区町村別のデータを用いて就学援助制度の運用状況と一般財源化がもたらした影響を分析してきた。分析の結果は以下のように整理することができる。

第一に、準要保護率の高い地域は、東京・大阪の大都市圏の市区と、地方の小規模な町村に集中していることが分かる。前者は行財政規模が一定水準を超えているため多くの準要保護者に対応できており、後者は実際に就学援助を要する小中学生が多いものと推察される。また準要保護率の低い地域を見ると、ほぼ全てが非常に小規模な町村で構成されており、行財政規模が就学援助制度の運用に影響を与えているものと考えられる。

第二に、就学援助制度の一般財源化は、市区町村別の運用格差を拡大させた可能性が高い。準要保護率の分布を時系列比較すると、分布の裾が厚くなっていることが確認された。また一般財源化後は、準要保護率0%の地域がほぼ倍増しており、国庫補助制度の廃止によって、事実上、準要保護者に対する就学援助給付を停止してしまった自治体が増加している。このことは要保護率の分布の時系列推移と比較すると、よりいっそう明らかとなる。

第三に、経済分析の結果から、就学援助制度の一般財源化は市区町村の就学援助給付を引き下げた可能性が高いと考えられる。また、一般財源化によって、就学援助制度の運用に対して財政力が及ぼす影響が強まっているものと考えられる。

林 (2007) が指摘するように、他の先進国と比較して日本の地方政府は生活保護や健康保険、介護保険など再分配的歳出規模が大きくなっているが、そう

いった状況を見越した地方分権の推進は、地方政府の再分配的歳出を抑制させる可能性が高く、本稿の分析結果はそれが現出している可能性を示している。今後も、地方分権は大きな政策課題のひとつとして位置づけられるものと考えられるが、日本の地方政府を取り巻く状況の特殊性について、十分な配慮を行っていくことが必要である。

最後に今後の研究課題について指摘をしておきたい。

ヘックマン教授は、人的資本蓄積における低年齢時の教育の重要性を指摘している (Heckman and Krueger (2003))。低年齢時の人的資本は、その後の人的資本蓄積や進学率、賃金率に大きな影響を与えていることが、アメリカのデータによって確認されている。日本でも同様の状況が成立しているのであれば、就学援助によって教育の機会を保障することは、単にその時点における経済格差の縮小効果だけでなく、より長期的な人的資本の蓄積に寄与する可能性がある。今後はその点を検証していくことが求められる。

また、就学援助制度の運用は自治体の裁量に委ねられている部分が多いため、就学援助を必要とする層に対してきちんと給付がなされているかどうかは定かではない。今後は、就学援助を必要としている層に対して、適切に給付が行われているか否かを検証することも必要になるだろう。

【参考文献】

- 馬咲子 (2009) 「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
- 小林庸平・林正義 (2010) 「一般財源化と高齢化は就学援助制度にどのような影響を与えたのか？」(未定稿)
- 高津圭一 (2009) 「就学援助制度の実態と課題」藤本典裕・制度研編『学校から見える子どもの貧困』大月書店
- 林正義 (2007) 「国と地方の役割分担 ―再分配的歳出を中心にした国際比較―」財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』財務総合政策研究所
- 林宜嗣 (2008) 『地方財政 新版』有斐閣ブックス
- 湯田伸一 (2009) 『知られざる就学援助 驚愕の市区町村格差』学事出版
- Ahlin, Åsa and Eva Mörk (2008) “Effects of Decentralization on School Resources” *Economics of Education Review* No. 27, pp. 276-284

Hayashi, Masayoshi and Yohei Kobayashi (2010) “The Effects of Central Grants on Decentralized Social Programs: Post-2005 School Expense Assistance in Japan” Global COE Hi-Stat Discussion Paper Series, No.118

Heckman, James J. and Alan Krueger (2003) *Inequality in America: What Role for Human Capital Policies?* MIT Press

付表 文部科学省「要保護及び準要保護児童生徒数について（学用品費等）」

（平成14年度、平成15年度、平成16年度、平成18年度、平成19年度）

参議院ホームページ (<http://www.sangiin.go.jp>) [トップ>調査室作成資料>経済のプリズム>各号別索引] を参照。

※ 平成17年度のデータは、公開されていない。