

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	地方議会からの意見書（3） －参議院が受理した意見書の主な項目（令和4年）－
著者 / 所属	加藤 智子・伴野 誠人・嵯峨 惇也 / 行政監視委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	460号
刊行日	2023-9-28
頁	164-170
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230928.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013） / 03-5521-7686（直通））。

地方議会からの意見書（3）

— 参議院が受理した意見書の主な項目（令和4年） —

加藤 智子

伴野 誠人

嵯峨 惇也

（行政監視委員会調査室）

1. 意見書の主な項目の紹介

- （1）義務教育費国庫負担制度の拡充、教職員定数改善と少人数学級の推進等
- （2）私学助成の充実強化等
- （3）不登校児童生徒に対する多様な学習機会の確保のための経済的支援
- （4）学校給食費の無償化
- （5）子ども医療費助成制度の拡充

2. おわりに

1. 意見書の主な項目の紹介

本稿では、これまでの「地方議会からの意見書（1）、（2）」¹に続き、令和4年に参議院が受理した意見書の中から、その主な項目について、関連する制度の概要や課題などを示しつつ紹介する²。

¹ 根岸隆史・伴野誠人・木村克哉・松本一将「地方議会からの意見書（1）」『立法と調査』No. 455（令5. 4. 14）及び同「地方議会からの意見書（2）」『立法と調査』No. 458（令5. 7. 11）

² 本稿は令和5年8月31日現在の情報に基づくものであり、参照URLの確認も同日に行っている。

(1) 義務教育費国庫負担制度の拡充、教職員定数改善と少人数学級の推進等

主な要望事項

- 教育の機会均等と水準の維持向上を図るため、義務教育費国庫負担制度の負担割合を2分の1に復元するなど拡充すること。
- 学校の働き方改革・長時間労働是正を実現するため、教職員定数の改善を行うこと。
- 中学校・高等学校での35人学級を早急に実施すること。また、更なる少人数学級について検討すること。

国は、義務教育費国庫負担法（昭和27年法律第303号）に基づき、都道府県・指定都市が負担する公立義務教育諸学校³の教職員の給与費について3分の1を負担し（義務教育費国庫負担制度）、令和5年度の予算額は1兆5,216億円である⁴。同法施行当初、国の負担割合は2分の1であったが、国庫補助負担金、税源移譲を含む税源配分、地方交付税の在り方を一体的に見直す「三位一体の改革」において検討対象となり、平成18年の同法改正により3分の1に引き下げられた。意見書では、厳しい財政状況の中、独自財源で人的措置等を行う地方自治体もあることから、地方自治体間で教育格差が生じる懸念が示された。

公立義務教育諸学校における教職員定数については、義務標準法⁵により標準が定められている。令和5年度は、小学校における35人学級の計画的な整備と高学年における教科担任制の推進や複雑化・困難化する教育課題への対応等のため、4,808人の改善が行われた⁶。また、学校における働き方改革については、教員勤務実態調査によると、依然として長時間勤務の教員が多く、文部科学大臣は、大幅な教職員定数の改善に取り組む意思を示した⁷。

学級編制（1学級の児童生徒数）については、義務標準法において、平成23年度以降、小学校1年生は35人、それ以外は40人が標準とされてきたが、令和3年の同法改正により、3年度から5年かけ、2年生から順次1学年ずつ6年生まで段階的に35人に引き下げることとなり、5年度は4年生について実施されている⁸。意見書では、感染症対策、貧困、いじめ、不登校等の解決すべき課題が学校現場に山積し、豊かな学びを実現する教材研究や授業準備の時間を教職員が十分確保することが困難であるため、少人数学級の更なる推進の必要性が指摘された。政府は、35人学級等についての小学校における多面的な効果検証等を踏まえつつ、中学校を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制を構築していくとし、文部科学省は、効果検証のための実証的な調査研究を令和4年度から実施している⁹。

³ 公立の小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程及び特別支援学校の小学部・中学部

⁴ 文部科学省「令和5年度予算のポイント」（令5.3）7頁

⁵ 公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律（昭和33年法律第116号）

⁶ 前掲注4。改善の一方、少子化による自然減等や教職員配置の見直しにより、教職員定数は差引1,674人の減となった。

⁷ 「文部科学大臣メッセージ」（文部科学省学校における働き方改革推進本部（第7回）（令5.8.29）資料1）。なお、文部科学省が「令和4年度教員勤務実態調査」（速報値）（令5.4.28）を基に推計した教諭の月当たりの時間外在校等時間は、小学校は約41時間、中学校は約58時間であった。

⁸ また、都道府県教育委員会の判断で、国の標準よりも少人数の学級編制基準を定める弾力的運用が可能であり、令和4年度は66の都道府県・指定都市において少人数の学級編制が実施された。

⁹ 「経済財政運営と改革の基本方針2023」（令5.6.16閣議決定）42頁、前掲注4

(2) 私学助成の充実強化等

主な要望事項

- 私立高等学校等¹⁰における教育の重要性に鑑み、教育基本法第8条¹¹の「私立学校教育の振興」を名実共に確立するため、現行の私学助成に係る国庫補助制度を堅持し一層の充実を図るとともに、公教育の新たな基盤となるICT環境の整備充実や、保護者の経済的負担軽減のための就学支援金制度の拡充強化を図ること。

私立学校は、多様な人材育成や特色ある教育研究を展開し、質・量¹²両面にわたり我が国の公教育の大きな部分を担っているため、国は私立学校の振興を重要な政策課題として位置付け、私立学校振興助成法（昭和50年法律第61号）等に基づき私学助成を行っている。

私立高等学校等の運営に必要となる経常費については、都道府県が助成を行い、国はそれに対し国庫補助を行うとともに地方財政措置を講じている。令和5年度予算では、私立高等学校等経常費助成費等補助に1,029億円が計上されている¹³。また、国は、私立学校が実施するICT環境の整備に要する経費の補助を行っており、同年度予算に14億円が計上されている。このほか意見書では、私立高等学校の専任教員増を可能とするための経常費助成の増額、私立学校施設の耐震化¹⁴やコロナ禍における空調設備の整備への補助拡充などの要望事項も見られた。

保護者の経済的負担軽減については、高等学校等就学支援金制度¹⁵が設けられ、国公立を問わず、年収約910万円未満世帯の生徒に対し、公立高等学校の授業料相当の年額11万8,800円が支給されている。私立の高等学校等に通う年収約590万円未満世帯の生徒については、就学支援金の支給上限額が私立高等学校の平均授業料を勘案した水準の年額39万6,000円まで引き上げられ、私立高等学校の授業料の実質無償化が図られている。このほか意見書では、入学金や施設整備費等の保護者負担は残り¹⁶、公私間格差が依然大きいとの指摘や、年収約590万円以上世帯への就学支援金の増額、私立高等学校在学者を有する多子世帯での年収制限見直し、私立高等学校入学金への新たな助成などの要望事項も見られた。

¹⁰ 私立の高等学校、中等教育学校、中学校、義務教育学校、小学校、幼稚園、特別支援学校及び幼保連携型認定こども園

¹¹ 同条において、国及び地方自治体は私立学校教育の振興に努めなければならない旨が定められている。

¹² 令和5年5月時点で私立学校に在学する生徒等の割合は、大学74.0%、高等学校34.7%、中学校7.8%、小学校1.3%、幼稚園87.8%（文部科学省「令和5年度学校基本調査（速報値）」（令5.8.23））。

¹³ 私立高等学校等経常費助成費等補助は平成15年度頃から1,000億円程度で推移している（文部科学省「令和5年度予算のポイント」（令5.3）29頁、『令和3年度文部科学白書』（令4.7）171頁）。

¹⁴ 公立高等学校等の耐震化率は、令和5年4月時点で99.7%である（文部科学省「公立学校施設の耐震改修状況フォローアップ調査の結果について」（令5.8.8））。一方、私立高等学校等では、令和4年4月時点で93.8%である（文部科学省「私立学校施設の耐震改修状況調査結果の概要（幼稚園～高等学校）」）。

¹⁵ 高等学校等就学支援金の支給に関する法律（平成22年法律第18号）に基づく制度で、国立の高等学校等については国、国公立の高等学校等については都道府県が実施主体である。国がその全額を支援しており、令和5年度予算では、高等学校等就学支援金交付金として4,104億円が計上されている。このほか、同年度では、やむを得ない理由により収入が著しく減少した家計急変世帯への支援の仕組みが創設されている。

¹⁶ 令和4年度の私立高等学校（全日制）における入学時の初年度生徒等納付金の1人当たり平均額は約76万円（うち授業料は約45万円、入学金は約16万円、施設整備費等は約15万円）である（文部科学省「令和4年度私立高等学校等初年度授業料等の調査結果について」（令4.12.23））。

(3) 不登校児童生徒に対する多様な学習機会の確保のための経済的支援

主な要望事項

- 不登校の児童生徒が、いわゆるフリースクール¹⁷等の学校以外の場において行う多様な学習活動に対しては、その負担の軽減のための経済的支援の在り方について検討し、その結果に基づき必要な財政上の措置を講ずること。
- いわゆるフリースクール等民間施設の設定及び運営補助金等の経済的支援制度の確立を講ずること。

令和3年度の全国の小中学校の不登校児童生徒¹⁸数は約24.5万人となっており、9年連続で増加し、過去最多となっている。こうした状況の下、平成28年12月、不登校児童生徒が学校以外の場で行う多様な適切な学習活動の重要性等を規定した「義務教育の段階における普通教育に相当する教育の機会の確保等に関する法律」¹⁹が成立した。翌年3月には同法に基づく基本指針が策定され、不登校児童生徒の支援に当たり登校という結果のみを目標とするのではないといった基本的な考え方が示された。また、令和元年10月、文部科学省は不登校施策に関する通知を整理し²⁰、フリースクール等の民間施設等の多様な教育機会の確保の必要性や、学校外の民間施設等において指導等を受けた場合に、一定の要件の下、出席扱いとできることなどを明記した。令和5年3月には文部科学大臣の下、誰一人取り残されない学びの保障に向けた不登校対策（COCOLOプラン）を取りまとめ、不登校特例校²¹の設置、学校・教育委員会等とフリースクールの連携強化等を推進するとしている。

フリースクールについては、多くの施設で経営が不安定なことや家庭の経済的負担が指摘されている²²。政府は、フリースクール等で学ぶ困窮家庭の不登校児童生徒に対し、通所や体験活動を支援しながら、社会的自立に与える効果の検証を進めつつ、フリースクールへの直接支援については、公の支配に属さない教育の事業に対する公金の支出を禁じている憲法第89条との関係などから慎重に考える必要があるとしている²³。

¹⁷ 民間において自主的に設置・運営され、不登校児童生徒に対し、個別の学習や相談・カウンセリング、社会体験や自然体験などの体験活動、授業形式による学習などを行っている団体、施設。平成27年の調査で確認された団体、施設は474、月額年会費は平均で約3万3,000円とされている（文部科学省フリースクール等に関する検討会議「不登校児童生徒による学校以外の場での学習等に対する支援の充実報告」（平29.2.13））。

¹⁸ 何らかの心理的、情緒的、身体的、あるいは社会的要因・背景により、児童生徒が登校しないあるいはしたくともできない状況にあり、かつ、年度間に30回以上登校しなかった者（ただし、「病気」や「経済的理由」、「新型コロナウイルスの感染回避」による者を除く。）をいう。なお、不登校児童生徒のうちフリースクールを含む民間団体、民間施設の相談・指導等を受けているのは約9,100人となっている（文部科学省「令和3年度児童生徒の問題行動・不登校等生徒指導上の諸課題に関する調査結果」（令4.10.27））。

¹⁹ 平成28年法律第105号。同法の衆参両院の委員会審査において、フリースクール等の学校以外の場において行う多様な学習活動に対して、その負担軽減のための経済的支援の在り方について検討し、その結果に基づき必要な財政上の措置を講ずることを求める附帯決議が付されている。

²⁰ 文部科学省「不登校児童生徒への支援の在り方について（通知）」（令元.10.25）

²¹ 不登校児童生徒を対象として特別な教育課程を編成して教育を実施する学校。全国に24校が設置されている。COCOLOプランでは将来的に全国で300校の設置を目指すとしている。また、名称について、より子供目線に立ったものにするとして、令和5年8月に意見募集を経て「学びの多様化学校」と決定された。

²² 「フリースクール 公的支援足りず 不登校の児童生徒 急増」『西部読売新聞』（令5.7.22）等

²³ 第211回国会参議院予算委員会会議録第10号20頁（令5.3.15）

(4) 学校給食費の無償化

主な要望事項

- 物価高騰等により子育て世帯が抱える経済的負担を軽減し、学校教育の柱の一つでもある食育推進の効果も大きい学校給食費の無償化への支援を国の政策として行うこと。

学校給食は、栄養バランスの取れた食事を子供に提供することによって子供の健康の保持増進を図ることに加え、食に関する指導を効果的に進めるための教材として活用することができるなど大きな教育的意義を持つとされる²⁴。令和3年5月現在、全小中学校の99.0% (18,923校)、全中学校の91.5% (9,107校) において学校給食が実施されているが²⁵、公立の小中学校において保護者が負担する学校給食費の平均月額、小学校で4,477円、中学校で5,121円と、平成30年度の前回調査から小学校で3.1%、中学校で3.6%上昇している²⁶。

政府は、今般の物価高騰を受けた学校給食における食材費高騰に対し、令和4年4月に「原油価格・物価高騰等総合緊急対策」を取りまとめ、新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金の拡充により創設された「コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分」や、同年9月に政府の物価高騰に対する追加策として地方創生臨時交付金に創設された「電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金」を積極的に活用し、保護者負担の軽減に向けた取組を進めるよう、各地方自治体へ促し²⁷、5年度も対策を続けている²⁸。

近年、地方創生臨時交付金の活用などを通じ、多くの地方自治体が学校給食費の無償化に取り組んでいる。令和5年6月に閣議決定されたこども未来戦略方針では、学校給食費の無償化の実現に向けて、まず、学校給食費の無償化を実施する地方自治体²⁹における取組実態や成果・課題の調査、全国ベースでの学校給食の実態調査³⁰を速やかに行い、1年以内にその結果を公表した上で、小中学校の給食実施状況の違いや法制面等も含め課題の整理を丁寧に行い、具体的方策を検討するとしている³¹。

²⁴ 文部科学省『令和4年度文部科学白書』（令5.7）119頁

²⁵ 学校給食法（昭和29年法律第160号）等により、小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校の前期課程、特別支援学校の幼稚部・小学部・中学部・高等部、夜間課程を置く高等学校の設置者に対しては、学校給食の実施が努力義務として法定されている。

²⁶ 文部科学省「令和3年度学校給食実施状況等調査」（令5.1.27）。学校給食の実施に必要な施設・整備に要する経費及び人件費は学校設置者の負担、学校給食費（食材費）は保護者の負担とされる。

²⁷ 農林水産省『令和4年度食育白書』（令5.6）52頁

²⁸ 令和5年3月に「物価高克服に向けた追加策」が取りまとめられ、「電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金」を増額し、学校給食費負担軽減の取組への支援等、地域の実情に応じたきめ細やかな支援を一層強化することとされている（第8回物価・賃金・生活総合対策本部（令5.3.22）資料4「内閣府（地方創生推進事務局）提出資料」、資料5「内閣府提出資料（物価高克服に向けた追加策）」）。

²⁹ 平成29年度時点においては、76市町村で小中学校とも無償化を実施していた（文部科学省「平成29年度の「学校給食費の無償化等の実施状況」及び「完全給食の実施状況」の調査結果について」（平30.7.27））。

³⁰ 実態調査について、文部科学省は、無償化の検討に当たって考慮すべき観点を踏まえつつ行うとしており、その観定の例として、学校給食を実施していない地方自治体・学校の存在（地方自治体・学校ごとに事情が異なる可能性）や、アレルギー等により学校給食の提供を受けることができない児童生徒の存在などの児童生徒間の公平性の観点、地方自治体・学校間で学校給食費の平均月額に大きな乖離があるなどの学校給食費の水準の観点、地方自治体ごとに学校設置者による保護者負担軽減支援が異なるなどの学校給食費の負担の観点を挙げている（第3回こども未来戦略会議（令5.5.17）資料3「永岡文部科学大臣提出資料」6頁）。

³¹ 「こども未来戦略方針」（令5.6.13閣議決定）7頁

(5) 子ども医療費助成制度の拡充

主な要望事項

- 就学後の子ども医療費助成制度に係る国民健康保険の国庫負担金等の減額調整措置を廃止すること。
- 地方自治体の取組を尊重し、子ども医療費助成を国の制度として早期に実施すること。

我が国は国民皆保険制度の下、子供の医療費の窓口負担は、義務教育就学前は2割、就学後は3割となっているが、子供と保護者が安心して医療機関を受診できるよう、地方自治体が少子化対策の一環として、地方単独事業により更に減免措置（子ども医療費助成）を講じている。令和3年4月時点で、全ての地方自治体が医療費の助成を実施している³²。

政府は、このような地方自治体独自の判断による医療費の助成制度により医療費の窓口負担を軽減すると、過剰受診等により医療費が増加するとの考えに基づき、当該医療費の増加分については、限られた公費の公平な配分という観点から当該自治体が負担すべきとして、国民健康保険制度において国庫負担を減額する措置を講じている³³。減額措置の範囲については、平成28年6月閣議決定のニッポン一億総活躍プランにおいて、少子化対策の取組として同年末までに見直しを含め検討する³⁴とされた結果、未就学児までを対象とする医療費助成では、平成30年度から減額措置が廃止された。意見書では、子供の成長及び家庭の子育て支援のため、令和5年4月のこども家庭庁の設置の趣旨も踏まえ、就学後の子ども医療費助成についても減額措置を廃止することが求められた。

令和5年6月に閣議決定されたこども未来戦略方針では、子ども医療費助成について、国民健康保険の減額調整措置を廃止するとされた。政府は、この減額調整措置の廃止の対象範囲について、現在の医療費助成の実施状況から、高校生までの人口の約9割が対象となっていることから、高校生までの子供に対する医療費助成を対象とすることが想定されるとしており、廃止の時期については、国と地方の協議の場などの議論も踏まえながら、適切に対応していきたいとしている³⁵。

また政府は、国による子供の医療費の無料化について、自己負担軽減による受診行動の変化や不適切な抗生物質利用の増加懸念など、様々な課題が実証研究で指摘されていることなどを踏まえながら、子供にとってよりよい医療の在り方を検討したいとしている³⁶。

³² 全国1,741市町村のうち、医療費を高校生まで援助しているのは、通院で817市町村、入院で892市町村となっている（厚生労働省「令和3年度「乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」について」（令4.9.16））。

³³ 医療費助成制度には、自己負担を支払った後に助成分の償還を受ける償還払い方式と自己負担を支払わなくてよい現物給付方式がある。政府は償還払い方式では医療費の増加がないと考え、現物給付方式のみを国民健康保険の減額調整措置の対象としている（第211回国会衆議院厚生労働委員会議録第18号6頁（令5.5.31））。

³⁴ 検討に当たり踏まえることとされた、厚生労働省の子どもの医療制度の在り方等に関する検討会の取りまとめ（平28.3.28）では、少子化対策を推進する中で、地方自治体の取組を支援する観点から、減額調整措置を早急に見直すべきとの意見が大勢を占めた一方で、財政再建計画との整合性等を踏まえ検討すべきとされた。

³⁵ 第211回国会参議院決算委員会会議録第10号15頁（令5.6.12）

³⁶ 第211回国会衆議院決算行政監視委員会第三分科会議録第1号12頁（令5.4.24）。なお、子供の医療費の無料化に関する研究として、東京大学「子ども医療費「タダ」の落とし穴」〈<https://www.pp.u-tokyo.ac.jp/wp-content/uploads/2022/09/Is-Zero-a-Special-Price-Evidence-of-Child-Healthcare.pdf>〉等がある。

2. おわりに

本稿では、前回に続き、令和4年に参議院において受理した意見書の主な項目のうち、一部について紹介した³⁷。なお、前回までに紹介した内容は以下のとおりである。引き続き主な項目の紹介を通じ、意見書の全体像を概観していきたい。

「地方議会からの意見書(1)」

- ①保育士の処遇改善等
- ②女性デジタル人材育成の推進
- ③緊急事態に関する議論
- ④地方財政の充実・強化
- ⑤選択的夫婦別氏制度(いわゆる選択的夫婦別姓制度)の法制化

「地方議会からの意見書(2)」

- ①ロシアのウクライナ侵攻
- ②中国の新疆ウイグル自治区等における人権侵害問題
- ③沖縄戦の戦没者の遺骨等を含む土砂の埋立てへの使用
- ④適格請求書等保存方式(インボイス制度)の導入
- ⑤学校施設のZEB(ネット・ゼロ・エネルギー・ビル)化の更なる推進

(かとう ともこ、ばんの まさと、さが じゅんや)

³⁷ 令和3年の意見書については、根岸隆史・徳田貴子・伴野誠人・永旗舞衣「地方議会からの意見書(1)」『立法と調査』No.444(令4.4.14)、同「地方議会からの意見書(3)」『立法と調査』No.446(令4.6.1)、根岸隆史・内藤亜美・木村克哉・嵯峨惇也「地方議会からの意見書(2)」『立法と調査』No.445(令4.4.28)、同「地方議会からの意見書(4)」『立法と調査』No.447(令4.7.8)及び根岸隆史・内藤亜美・伴野誠人・永旗舞衣「地方議会からの意見書(5)」『立法と調査』No.448(令4.7.29)参照。