

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６年）－
著者 / 所属	根岸 隆史・太田 敬子・小山 育美 ／ 行政監視委員会調査室 伴野 誠人・伊藤 綾音・菅谷 隆司 ／ 前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	476 号
刊行日	2025-7-14
頁	126-137
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20250714.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 75020）／ 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６年） —

根岸 隆史

太田 敬子

小山 育美

（行政監視委員会調査室）

伴野 誠人

伊藤 綾音

菅谷 隆司

（前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、少人数学級と教職員定数改善の推進
- （２）学校給食費の無償化
- （３）教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充
- （４）私学助成の充実強化等
- （５）高齢基礎年金等の支給額の引上げ、公的年金制度における脱退一時金の是正

２．おわりに

１．意見書の主な項目の紹介

本稿では、前回までの「地方議会からの意見書（１）（２）」^１に続き、令和６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・加藤智子・伴野誠人・菅谷隆司・小山育美「地方議会からの意見書（１）」『立法と調査』No. 474（令7. 4. 14）及び根岸隆史・伴野誠人・菅谷隆司・小山育美「地方議会からの意見書（２）」『立法と調査』No. 475（令7. 4. 25）

^２ 本稿は令和７年６月26日現在の情報に基づくものである。

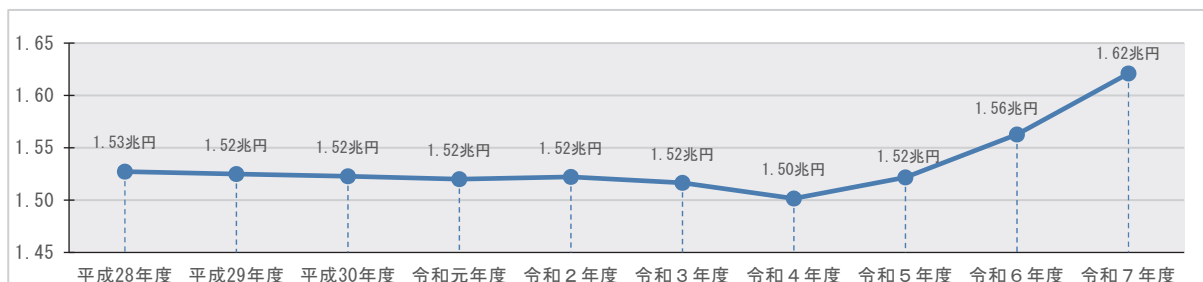
（１）義務教育費国庫負担制度の拡充、少人数学級と教職員定数改善の推進

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国の負担割合を2分の1に復元するなどにより引き上げること。
- 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。
- 学校の働き方改革・長時間労働是正を実現するため、教職員定数改善を推進すること。

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7年度の予算額は1兆6,210億円である⁴。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。以下「義務標準法」という。）の改正に伴う小学校の35人学級の推進等を受けた教職員定数増等⁵により、3年連続で予算額が前年を上回っている（図表1参照）。

図表1 義務教育費国庫負担金の予算額の推移



（出所）文部科学省の各年度の予算のポイント等を基に筆者作成

義務教育費国庫負担法施行当初、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国の負担割合は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、独自財源で人員配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。

学級編制については、義務標準法において、平成23年度以降、1学級当たり小学校1年生は35人、それ以外は40人が標準とされてきたが、小学校については令和3年の義務標準法改正により、2年生から順次1学年ずつ段階的に35人に引き下げることとなり、7年度には、6年生まで全ての学年について引下げが実施された⁶。また、政府は、少人数学級が

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7年度予算のポイント」（令7.3）7頁

⁵ 前掲注4

⁶ 前掲注4。また、学級編制基準は、都道府県教育委員会の判断で弾力的運用が可能であり、令和5年度は65の都道府県・指定都市で国の標準より少人数の学級が実施された（文部科学省質の高い教師の確保特別部会

児童生徒の学力等に与える効果や教師に与える影響等についての調査研究を4年度から7年度にかけて実施しており、今後の学校における望ましい指導体制の在り方について検討するとしている⁷。加えて、経済財政運営と改革の基本方針2025（令和7年6月閣議決定。以下「骨太の方針2025」という。）において、8年の常会に義務標準法改正案を提出し、財源確保と併せて、8年度からの中学校35人学級実現に向けた教職員の定数改善⁸等を含め、学校の望ましい教育環境や指導体制を構築するとしている。

令和4年度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い状況とされ、平成28年度調査から減少はしているものの、文部科学省が推計した月当たりの教諭の時間外在校等時間は、小学校は約41時間、中学校は約58時間となっている⁹。意見書では、いじめ、不登校等の課題が学校現場に山積し、授業準備時間の十分な確保が困難な状況であることから、教職員の定数改善が求められた。公立義務教育諸学校の令和7年度における教職員定数については、学校における働き方改革の更なる加速化等を目指した、持続可能な学校の指導・運営体制の充実のため、5,827人の改善が行われた¹⁰。また、7年6月には公立の義務教育諸学校等の教育職員の給与等に関する特別措置法（昭和46年法律第77号）が改正され、教育委員会に対する学校における働き方改革に関する計画の策定等の義務付けや時間外勤務手当の代わりに支給している教職調整額の率の10%への引上げ等といった教員の処遇改善¹¹等の措置を講じることとされ、附則には、平均時間外在校等時間を月平均30時間程度とする目標が掲げられた。なお、骨太の方針2025では、給与面の改善のほか、学校・教員の担う業務の適正化やDXによる業務効率化等に取り組むことで働き方改革の更なる加速化等を推進するとしている。

このほか意見書では、国の標準を下回る学級編制基準の弾力的運用が実施できるよう教職員の加配¹²の削減は行わないことや、新規採用を持続的に確保¹³し、教職員が専門性を発揮し意欲を持って働けるよう教職員の処遇改善に必要な財政措置を講じること、複式学級（2学年）の学級編制¹⁴を引き下げることなどの要望事項も見られた。

（第14回）（令6.7.26）参考資料1「質の高い教師の確保のための環境整備に関する参考資料」99頁）。

⁷ 文部科学省「少人数学級及び外部人材活用に関する効果検証のための実証研究の現状について」（令6.3）1頁

⁸ 中学校における35人学級に必要な定数改善数は概ね1.7万人程度を見込んでおり、必要な予算額は400億円程度を見込んでいるとしている（あべ俊子文部科学大臣記者会見録（令7.6.17））。

⁹ 文部科学省質の高い教師の確保特別部会（第13回）（令6.5.13）参考資料1「質の高い教師の確保のための環境整備に関する参考資料」23頁

¹⁰ 前掲注4。なお、少子化による自然減等を考慮すると、教職員定数は差引2,976人の減となった。

¹¹ 令和8年1月以降、現在の4%から1年ごとに1%ずつ引き上げることとされた。なお、令和7年度予算において、教職調整額の率を5%とすることなど教員の処遇改善のための予算として34億円が計上されている。

¹² 少人数指導、いじめへの対応等の学校の課題解決のために、学級担任等の基本的な教職員定数とは別に毎年度の予算の範囲内で配置しているもの

¹³ 都道府県・指定都市教育委員会（計68）が令和5年度に実施した6年度公立学校教員採用選考試験の実施状況については、小学校、中学校、高等学校、特別支援学校、養護教諭、栄養教諭の合計の競争率（採用倍率）は、3.2倍で、前年度の3.4倍から低下し、過去最低となっている。また、採用者総数は36,421人で前年度と比較して440人増加しているものの、試験区分別の採用者数を見ると増減の状況は区々となっており、前年度と比べ、小学校は241人、養護教諭は77人、栄養教諭は16人減少している（文部科学省「令和6年度（令和5年度実施）公立学校教員採用選考試験の実施状況のポイント」（令6.12.26））。

¹⁴ 複式学級の場合の学級編制は、小学校は16人（1年生を含む場合は8人）、中学校は8人が標準となっている。

（２）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の提供により子供の健康の保持増進を図り、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できるなど教育的意義を持つとされ¹⁵、学校給食の実施は、義務教育諸学校の設置者の努力義務とされている¹⁶。学校給食に関する経費の扱いについては、学校給食の実施に必要な施設・設備に要する経費及び人件費は学校設置者の負担とされる一方、食材費に相当する学校給食費は保護者等の負担とされている¹⁷。ただし、経済的に困窮している世帯については、生活保護制度における教育扶助や就学援助制度等の支援により、学校給食費が基本的に無償となっている¹⁸。

令和６年６月に公表された全国的な学校給食の実態調査結果¹⁹によれば、５年５月時点で、小学校の98.8%（18,532校）、中学校の89.8%（8,818校）において完全給食²⁰が実施されている（図表２参照）。なお、重度のアレルギーや不登校により給食を喫食していない児童生徒がいるほか、一部の地方自治体で中学校を中心に選択制の学校給食を実施しているため、学校給食を実施している学校においても、給食の提供を受けていない児童生徒が存在する。学校給食を実施している公立学校において、給食の提供を受けていない児童生徒数は、約28万5,000人と推計されている。

図表２ 完全給食の実施状況

	全体		国立		公立		私立	
	実施校数	%	実施校数	%	実施校数	%	実施校数	%
小学校	18,532	98.8	66	98.5	18,360	99.5	106	43.4
中学校	8,818	89.8	14	20.6	8,743	97.1	61	8.2
義務教育学校	204	98.6	5	100.0	199	99.0	0	0.0
中等教育学校（前期課程）	33	58.9	0	0.0	26	74.3	7	41.2
特別支援学校（幼稚部～高等部）	1,036	88.9	44	97.8	987	88.7	5	62.5

（出所）文部科学省「学校給食実施状況調査」（令和5.5.1現在）より筆者作成

公立学校における完全給食の給食費（保護者負担分の食材費に相当）の平均月額、小

¹⁵ 文部科学省『令和５年度文部科学白書』85頁

¹⁶ 学校給食法（昭和29年法律第160号）第４条

¹⁷ 学校給食法第11条。なお、地方自治体等の補助による保護者負担の軽減は可能とされる（第211回国会衆議院文部科学委員会議録第9号20頁（令和5.4.19））。

¹⁸ 文部科学省「学校給食に関する実態調査 概要説明資料」（令和6.6.12）１～２頁。生活保護法（昭和25年法律第144号）第13条、学校教育法（昭和22年法律第26号）第19条、学校給食法第12条等に基づく補助

¹⁹ 文部科学省「学校給食実施状況等調査」（令和5.5.1現在）、「学校給食実施状況等に係る追補調査」（令和5.5.1現在）、「学校給食費の無償化を実施する各教育委員会における取組の実態調査」（令和5.9.1現在）

²⁰ 給食内容がパン又は米飯（これらに準ずる小麦粉食品等を含む。）、ミルク及びおかずである給食。このほか給食内容がミルク及びおかず等である補食給食や、ミルクのみであるミルク給食を実施する学校もある。

学校で4,688円、中学校で5,367円であり、給食費は直近5年間で約8%、10年間では約12%の上昇が見られた。また、給食費の水準は都道府県によって異なり、小学校では3,933円（滋賀県）から5,314円（福島県）、中学校では4,493円（滋賀県）から6,282円（富山県）とそれぞれ約1.4倍の開きがあるとされる²¹。

政府は、物価高騰等を踏まえ、地方自治体に対して地方創生臨時交付金²²を措置することで、学校給食費に係る保護者負担の軽減を支援してきた。さらに、令和5年6月に閣議決定された「こども未来戦略方針」においては、学校給食費の無償化の実現に向けて、実態調査の実施や課題の整理等を行うことが示され、これを受けて、6年6月に全国的な実態調査の結果が公表された²³。学校給食費の無償化を実施する地方自治体の状況については、平成29年度時点では小中学校ともに完全給食の給食費を無償化している自治体数は76にとどまっていた。一方、今回の実態調査の結果によれば、令和5年9月時点で、全国1,794自治体のうち722自治体（約40%）が学校給食費の無償化を実施しており、そのうち547自治体（約30%）が給食を実施する全ての小中学校の児童生徒を対象に無償化を実施していることが明らかとなった²⁴。学校給食費の無償化を進める地方自治体が増加する中で、意見書では、地方自治体の財政状況等の違いにより無償化の実施に地域差が生じており、居住地によって学校給食費に係る保護者負担が大きく異なることへの懸念が指摘されている。

また、文部科学省は令和6年12月に「給食無償化」に関する課題の整理について」を公表し、①児童生徒間の公平性、②格差是正策としての妥当性、③国と地方の役割分担、④少子化対策としての効果、の4つの観点から課題が整理され、公立に限っても義務教育諸学校及び特別支援学校（幼稚部・高等部）の学校給食費の合計額は約4,832億円（推計）²⁵であり、学校給食費の無償化の拡大には安定的な財源の確保を要するとしている。

その後、令和7年2月の令和7年度予算に関する自由民主党、公明党、日本維新の会の三党合意において、学校給食費の無償化については、まずは小学校を念頭に地方の実情等を踏まえ8年度に実現し、その上で、中学校への拡大についても、できる限り速やかに実現するとされ、地方自治体に対して物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金を活用した対応を促すとともに、学校給食法との関係、児童生徒間の公平性、支援対象者の範囲の考え方、地産地消の推進を含む給食の質の向上、国と地方の関係、効果検証といった論点について、十分な検討を行うとされている。さらに、施策の実現に当たっては、政府全体の徹底した行財政改革等により安定財源を確保した上で、8年度以降の措置については経済財政運営と改革の基本方針2025に記載し、予算に反映させるとされた。同方針は7年6月に閣議決定され、学校給食費の無償化については、これまで積み重ねてきた議論に基づき具体化を行い、令和8年度予算の編成過程において成案を得て実現するとされている。

²¹ 文部科学省「学校給食に関する実態調査 概要説明資料」（令6.6.12）6頁

²² 新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金、物価高騰対応重点支援地方創生臨時交付金

²³ 前掲注18

²⁴ 給食費の無償化に至った経緯及び政策目的は、子育て支援が約90%（652/722自治体）、少子化対策が約10%（66/722自治体）、食育の推進が5%未満（22/722自治体）等となっている（「学校給食費の無償化を実施する各教育委員会における取組の実態調査」（令5.9.1現在））。

²⁵ 既に教育扶助や就学援助の適用により無償化されている児童生徒の分も含む。

(3) 教育費負担の軽減に向けた教育予算の確保・拡充

主な要望事項

- 給食費、修学旅行費、教材費等の保護者負担の解消、図書費の確保など国の責任において教育予算の十分な確保、拡充を行うこと。
- 就学援助制度・奨学金制度の更なる拡大、高校授業料無償化に対する所得制限の撤廃など、就学保障の充実に向け、国の責任において予算の十分な確保、拡充を図ること。

教育基本法では、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定しており、国は、幼児期から高等教育段階まで切れ目のない教育費負担の軽減を図っている。

義務教育段階では、国公立学校の授業料、国公立学校以外の私立学校の教科書は無償であるが、これら以外にも学校生活のため多くの費用が必要であり、令和5年度の調査では、保護者が子供の学校教育及び学校外活動のために支出した学習費総額は図表3のとおりとなっている。

図表3 学校種別の学習費総額（1年間・子供一人当たり）

(円)

区分	小学校		中学校		幼稚園		高等学校（全日制）	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立	公立	私立
学習費総額	336,265	1,828,112	542,475	1,560,359	184,646	347,338	597,752	1,030,283
うち学校教育費	81,753	1,054,083	150,747	1,128,061	69,362	154,062	351,452	766,490
うち学校給食費	38,405	53,601	35,667	9,317	15,235	35,741	-	-
うち学校外活動費	216,107	720,428	356,061	422,981	100,049	157,535	246,300	263,793

(出所) 文部科学省「令和5年度子供の学習費調査の結果について」(令6.12)より筆者作成

こうした費用を負担することが困難な義務教育段階の児童生徒の保護者を支援するため、市町村が学用品の給与等の援助を行う就学援助制度が設けられている。援助対象者は、生活保護法に規定する要保護者とこれに準ずる程度に困窮していると認められる準要保護者である。要保護者に係る経費は国が一部を補助し²⁶、準要保護者に係る経費については地方財政措置が講じられている。令和5年度の就学援助対象者数は約122万人（要保護児童生徒数約8万人、準要保護児童生徒数約114万人）、援助を受けている児童生徒の割合は13.66%であり、いずれも減少傾向にあるが、都道府県別では7.00%～25.51%と差が見られる²⁷。

意見書では、保護者の私費負担が減少していないことが指摘された。一方、学校の教材費や図書費についても地方自治体間で格差が生じている²⁸とされた。

²⁶ 国による補助対象は、学用品費や修学旅行費、学校給食費等14費目。令和7年度予算では、14費目のうちオンライン学習通信費等の予算単価が引き上げられ、要保護児童生徒援助費補助金として5億円が計上された。

²⁷ 文部科学省「就学援助実施状況等調査結果」(令7.1)

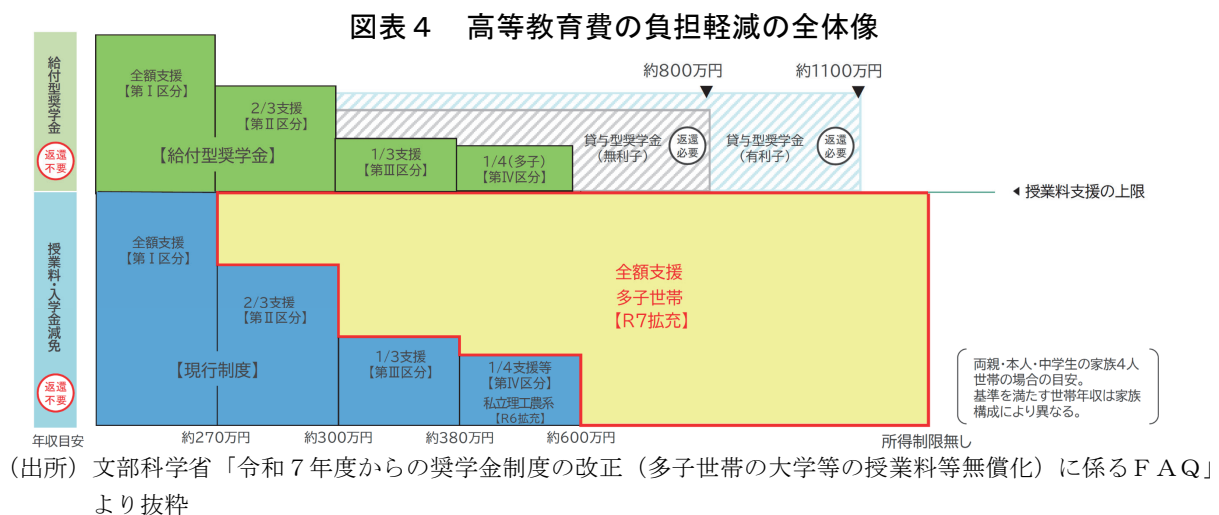
²⁸ 国は、令和2年度から10年間、「義務教育諸学校における教材整備計画」に基づき、安定的・計画的な教材整備のため地方財政措置（総額約8,000億円見込み）を講じている。また、4年度から5年間、「学校図書館図書整備等5か年計画」に基づき、学校図書館図書の整備等のため地方財政措置（総額2,400億円）を講じている。元年度末時点で学校図書館図書標準（学級数等に応じ学校図書館に整備すべき蔵書の標準）の都道府県別達成率には差が見られる（文部科学省「令和2年度「学校図書館の現状に関する調査」」(令3.7)）。

高等学校段階では、授業料に充てるため、高等学校等就学支援金制度が設けられており、一定の収入額未満の世帯の生徒を対象に支給されていたが、令和7年度より、所得制限が事実上撤廃されている²⁹。また、授業料以外の教育費³⁰の負担を軽減するため、生活保護世帯及び住民税所得割非課税世帯を対象に都道府県が高校生等奨学給付金事業を行っており、国はその経費の一部を補助している³¹。

高等教育段階でも家庭の教育費の負担は大きく、大学生の多くが在学する私立大学に子供二人が通っている場合の推計では、勤労世帯の可処分所得の最大で2分の1近くを教育費が占めるとされる³²。国は、経済状況が困難な家庭の子供ほど大学等への進学率が低いことを踏まえ、令和2年4月から、住民税非課税世帯とそれに準ずる世帯の子供に対し、大学等による授業料等の減免及び日本学生支援機構による給付型奨学金の支給からなる高等教育の修学支援新制度を実施しており³³、5年度は約34万人に支援を行っている。同制度は、6年度には、授業料減免等が中間層（世帯年収約600万円までの多子世帯や私立学校の理工農系学部）へ拡大され、7年度からは、多子世帯の学生等に対し所得制限なく一定額まで大学等の授業料等は無償とする措置が講じられた³⁴（図表4参照）。

また、日本学生支援機構は給付型奨学金のほか、卒業後に返還が必要となる貸与型奨学金事業を実施している。貸与型奨学金には無利子奨学金と有利子奨学金があり、令和5年度の事業全体の貸与人員は約111万人、事業総額は約8,329億円となっている。

このほか意見書では、高等教育の学費軽減・奨学金返済の負担軽減や入学金制度の廃止を求める要望事項も見られた。



²⁹ 高等学校等就学支援金制度の所得制限撤廃については、本稿1.（4）私学助成の充実強化等を参照

³⁰ 教科書費、教材費、学用品費、通学用品費、入学学用品費、教科外活動費、通信費等

³¹ 国の補助割合は3分の1。令和7年度予算では、非課税世帯の全日制高等学校等に通う第1子の給付額が国公立143,700円、私立152,000円とそれぞれ増額され、高校生等奨学給付金として152億円が計上されている。

³² 文部科学省『令和5年度文部科学白書』114頁

³³ 同制度では支援措置を行う大学等に教育の実施体制や経営基盤等一定の要件を課しており、要件が確認された機関の割合は、大学・短期大学94.9%、高等専門学校98.2%、専門学校78.5%（令和7.2現在）

³⁴ 授業料等の減免のため、令和7年度予算において、7,025億円が計上されている（地方負担分493億円を含む）。また、多子世帯の学生等の授業料等減免制度創設のため、第217回国会において法改正がなされている（大学等における修学の支援に関する法律の一部を改正する法律（令和7年法律第17号））。

(4) 私学助成の充実強化等

主要要望事項

- 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こと。
- 公教育の基盤となるICT環境の整備充実や学校施設の耐震化などの整備の推進を図ること。
- 保護者の経済的負担軽減のため、高等学校等就学支援金制度の拡充強化を図ること。

私立学校は、我が国の教育制度の一翼を担っており、それぞれの建学の精神に基づき、個性的で魅力ある活動を展開している。また、学校教育の発展・普及や多様化するニーズに応じた特色ある教育研究の推進に大きく貢献し、質及び量の両面にわたり我が国の学校教育を支えていることから、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おり、令和7年度予算では4,084億円が計上されている。令和6年度における各学校の在学者数及び私立学校の在学者数の割合は図表5のとおりである。

図表5 各学校の在学者数及び私立学校の在学者数の割合

学校区分	在学者数(人)				私立学校の 在学者数の割合(%)
	私立	国立	公立	計	
幼稚園	669,139	4,070	84,759	757,968	88.3
幼保連携型認定こども園	756,741	93	101,416	858,250	88.2
小学校	79,990	35,391	5,826,352	5,941,733	1.3
中学校	247,982	26,846	2,866,304	3,141,132	7.9
義務教育学校	233	3,750	75,828	79,811	0.3
高等学校	1,007,865	8,036	1,891,020	2,906,921	34.7
中等教育学校	7,799	2,862	23,853	34,514	22.6
特別支援学校	884	2,828	151,428	155,140	0.6
専修学校	588,810	222	20,843	609,875	96.5
各種学校	106,824	—	423	107,247	99.6
大学	2,177,756	603,967	168,072	2,949,795	73.8
短期大学	73,374	—	4,921	78,295	93.7
高等専門学校	1,721	50,859	3,762	56,342	3.1
専門学校	537,491	215	20,549	558,255	96.3

(出所) 文部科学省「令和6年度学校基本調査」より筆者作成

意見書においては、私立の高校・中学の運営のために必要となる光熱費や人件費など経常費³⁵の国庫補助増額³⁶の要望が多く寄せられている。令和7年度予算では、私立高等学校等³⁷経常費助成費等補助として1,014億円が計上されており、近年は1,000億円程度で推移している³⁸。国は新しい時代に求められる質の高い学校施設を目指して、学校施設整備にお

³⁵ 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。

³⁶ 教育基本法第8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。

³⁷ 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

³⁸ 令和7年度予算においては、物価高騰等を踏まえ、生徒等一人当たりの国庫補助単価が増額されている（文

けるガイドラインである「学校施設整備指針」を学校種ごとに策定し、ICT環境の整備充実や学校施設の耐震化³⁹を進めており、私立学校については令和7年度予算で91億円の支援を行っている。このほか意見書では、深刻な少子化や物価高騰による経営環境の厳しさが指摘され、専任教員増を可能とする経常費助成の増額、学校施設の高機能化などの要望事項も見られた。

高等学校等就学支援金⁴⁰は、家庭の経済状況にかかわらず全ての意志ある高校生等が安心して教育を受けることができるよう、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）に基づき支給され、家庭の教育費負担の軽減を図っている。

その支給は、国公立を問わず年収約910万円未満の世帯の生徒に対し、公立高校の授業料相当の年額11万8,800円を上限とし、令和2年度からは私立高校等に通う年収約590万円未満の世帯の生徒に対し、私立高校の平均授業料を勘案した水準の年額39万6,000円まで上限額を加算している。

令和7年2月に合意された令和7年度予算に関する自由民主党、公明党、日本維新の会の三党合意を受け、高等学校等就学支援金制度において所得制限を受けている年収約910万円以上の世帯の生徒を対象に、国公立共通の基準額である年額11万8,800円を上限額とし授業料相当の教育費として支給する高校生等臨時支援金⁴¹を7年度に限り措置し、所得制限を事実上撤廃している。同合意では、いわゆる高校無償化について、「令和8年度から、収入要件を撤廃し、私立加算額を45.7万円に引き上げる」とされており⁴²、政府は、令和8年度予算の編成過程において成案を得て実現するとしている⁴³。

このほか意見書では、入学金や施設整備費等⁴⁴の保護者負担⁴⁵に対する公私間格差が依然大きいとの指摘や、私立高校等についての就学支援金の更なる拡充⁴⁶、私立中学校の生徒を対象とする授業料支援制度の創設、将来にわたってグローバル人材として活躍するための高等学校段階での海外留学や研修等への支援などの要望事項も見られた。

部科学省「令和7年度予算のポイント」（令7.3）30頁）。

³⁹ 公立学校施設の耐震化率は、令和6年4月時点で99.8%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6.10.29））。一方、私立学校施設の耐震化率は、6年4月時点で93.6%であり、前年度から0.7ポイント上昇した（文部科学省「私立学校施設の耐震改修状況等調査結果の概要（幼稚園～高等学校）」）。

⁴⁰ 令和7年度予算では4,074億円が計上されている（文部科学省「令和7年度予算のポイント」（令7.3）54頁）。

⁴¹ 令和7年度予算では1,047億円が計上されている（文部科学省「令和7年度予算のポイント」（令7.3）54頁）。

⁴² 就学支援金の私立加算については、合理性のない授業料の値上げ、いわゆる便乗値上げが懸念されている（全国知事会「いわゆる「高校無償化」に関する緊急提言」（令7.4.23））。

⁴³ 経済財政運営と改革の基本方針2025（令7.6.13閣議決定）

⁴⁴ 令和6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一人当たり平均額は約78.0万円（うち授業料は約45.7万円、入学料は約16.6万円、施設整備費等は約15.7万円）である（文部科学省「令和6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6.12.24））。

⁴⁵ 国は、生活保護世帯・非課税世帯に対し授業料以外の教育費の支援のため、高校生等奨学給付金を補助しており、令和7年度予算では152億円が計上されている（文部科学省「令和7年度予算のポイント」（令7.3）54頁）。

⁴⁶ 独自に支援事業を行う地方自治体も多くあり、東京都及び大阪府は令和6年度から所得制限の撤廃に取り組んでいる（文部科学省「都道府県別私立高校生への修学支援事業に関する調査について（令和6年度調査結果）」）。

（５）老齡基礎年金等の支給額の引上げ、公的年金制度における脱退一時金の是正

主な要望事項

- 物価上昇に見合うよう老齡基礎年金⁴⁷等の支給額を引き上げること。
- 脱退一時金を請求した者は永続的に帰国する前提であるという制度の趣旨に立ち返り、地方財政を圧迫しないよう制度を是正すること。

日本の公的年金制度は、20歳以上60歳未満の全ての人が加入する国民年金（基礎年金）（１階部分）と、会社員・公務員等が加入する厚生年金保険（２階部分）の２階建て構造とされており⁴⁸、現役世代の保険料を高齢者の年金給付に充てるという賦課方式を基本として運営されている⁴⁹。令和７年度の老齡基礎年金の満額は69,308円⁵⁰（月額）であり、保険料納付済期間等に応じて年金受給額が決定される。なお、５年度末現在の老齡基礎年金の平均受給額は57,700円（月額）である⁵¹。

年金額改定は毎年度実施されており、令和７年度は、名目手取り賃金変動率2.3％をベースに、マクロ経済スライドによる調整（▲0.4％）がかかり、1.9％のプラス改定となったが、物価変動率は2.7％であった⁵²。平成16年の年金制度改正⁵³で導入されたマクロ経済スライドは、年金額の伸びの調整（スライド調整率による）を行う期間（調整期間）において、現役人口の減少や平均余命の伸びを年金額に反映させつつ賃金や物価の上昇に伴う年金額の上昇を抑える仕組みであるが、過去の累次の財政検証⁵⁴においても、基礎年金の調整期間が報酬比例部分（厚生年金）の調整期間に比べて長期化⁵⁵し、結果的に基礎年金の所得代替率⁵⁶の大幅な低下につながることを懸念されてきた。令和６年財政検証においても、基礎年金の所得代替率（過去30年投影ケース）⁵⁷は、2024年度の36.2％に対し、基礎年金の調

⁴⁷ 老齡基礎年金は、保険料納付済期間等の受給資格期間（10年）を満たした場合に、原則65歳から受給できる。

⁴⁸ ３階部分として、iDeCo（個人型確定拠出年金）等の私的年金が存在する。

⁴⁹ 保険料以外に年金積立金が活用されている。また、基礎年金給付費の２分の１は国庫負担とされている。

⁵⁰ 新規裁定者など昭和31年４月２日以降生まれの者の場合。なお、保険料は定額の17,510円（月額）である。

⁵¹ 厚生労働省年金局「令和５年度厚生年金保険・国民年金事業の概況」（令6.12）表20。なお、収入や所得が一定基準額以下の年金受給者の生活支援のため、年金に上乗せして年金生活者支援給付金が支給されており、令和７年度の老齡年金生活者支援給付金は5,450円（月額）である。また、総務省の家計調査報告によれば、65歳以上の単身無職世帯の家計収支（月平均）は、実収入134,116円（うち社会保障給付121,629円）に対し、消費支出（食料、住居等）149,286円、非消費支出（税・社会保険料等）12,647円である（令和６年）。

⁵² 物価変動率が名目手取り賃金変動率を上回る場合は、現役世代の負担能力に応じた給付とする観点から、賃金変動率を用いて改定される（厚生労働省「令和７年度の年金額改定についてお知らせします」（令7.1.24））。

⁵³ 固定された保険料水準の下で、マクロ経済スライドにより給付水準を調整しつつ、積立金も活用して長期的な給付と負担の均衡を図る財政運営を図ることとされた。

⁵⁴ 年金財政の健全性を検証する財政検証は、平成16年以降５年に一度実施されてきた。

⁵⁵ 平成16年のマクロ経済スライド導入時には基礎年金も報酬比例部分も同時期に調整を終えるとされていたが、デフレ下で賃金下がっても基礎年金の水準は物価水準に合わせたことから下がらなかった（国民年金の財政が悪化）一方、女性や高齢者の労働参加の進展により、想定より厚生年金被保険者の増加や国民年金第３号被保険者の減少が進んだ（厚生年金の財政が改善）ことなどから、調整期間にズレが生じたとされる。

⁵⁶ 現役世代の賃金に対する相対的な公的年金の給付水準を示す指標であり、「モデル年金（夫婦２人の基礎年金＋夫の厚生年金）／現役男子の平均手取り収入額」により求められる。なお、平成16年年金制度改正では、所得代替率が次期財政検証までに50％を下回ると見込まれる場合には、所要の措置を講ずることとされた。

⁵⁷ 公的年金全体では、2024年度61.2％（報酬比例部分25.0％、基礎年金36.2％）、2057年度50.4％（報酬比例部分24.9％、基礎年金25.5％）であり、2026年度には報酬比例部分の調整が終了するとされた。

整期間が終了する2057年度には25.5%まで低下する見通しが示された。意見書では、近年の物価上昇に対して実質的な年金の削減が進んでいるとされ、将来的な基礎年金の給付水準の低下に懸念が示された。

こうした状況を受け、社会保障審議会年金部会では、次期年金制度改革として被用者保険の適用拡大⁵⁸などとともに、基礎年金拠出金の仕組みの見直し⁵⁹を通じた基

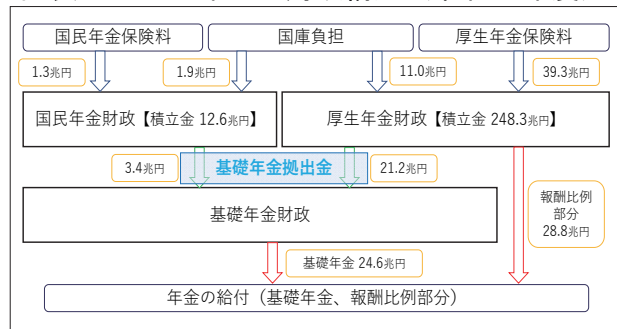
礎年金のマクロ経済スライドによる給付調整の早期終了（マクロ経済スライドの調整期間の一致）について検討され、議論が整理された。その後、政府・与党における検討を経て、令和7年5月には被用者保険の適用拡大等を柱とする年金制度改革法案が国会に提出されたが、将来の基礎年金の給付水準の底上げに関する規定が附則に追加（衆議院修正）され、翌6月に成立した⁶⁰。同規定により、次期財政検証において基礎年金の給付水準の低下が見込まれる場合には、将来における基礎年金の給付水準の向上を図るため、基礎年金と厚生年金の調整を同時に終了させるために必要な法制上の措置を講ずるものとされる。

公的年金の脱退一時金⁶¹は、外国人が公的年金の被保険者資格を喪失して日本を出国した場合に、その請求に基づき被保険者期間に応じて支給される⁶²。支給により当該期間は被保険者でなかったものとみなされることから、意見書では、脱退一時金を受給した外国人が再度日本で就労し、仮に生活が困窮した場合に生活保護の支給対象となる可能性もあり、地方の財政負担につながるとの懸念が示された⁶³。

脱退一時金の裁定件数は増加傾向にあり、令和4年度では112,054件となり、支給決定者94,266人のうち再入国許可⁶⁴を得ていたのは22,803人（24.19%）であった⁶⁵。

年金制度改革法では、在留外国人の増加や滞在期間の長期化を踏まえ、将来の年金受給に結び付けやすくする観点から、再入国許可を受けて出国した外国人について、当該許可の有効期間内は脱退一時金を請求できないこととされた⁶⁶。

図表6 公的年金の財政構造（令和4年度）



（出所）社会保障審議会年金部会（第21回）
（令6.11.25）資料1より筆者作成

⁵⁸ 所得代替率の改善効果がある（報酬比例部分は低下するが、基礎年金は上昇する）。

⁵⁹ 基礎年金の給付に要する費用として国民年金財政、厚生年金財政からそれぞれ拠出される基礎年金拠出金のうち（図表6参照）、積立金で賄う部分について、現行の加入者割から積立金按分とすることで厚生年金の拠出割合を増加させる。

⁶⁰ 社会経済の変化を踏まえた年金制度の機能強化のための国民年金法等の一部を改正する等の法律（令和7年法律第74号）。なお、政府は、働き方に中立的な制度を構築する観点から、年金制度改革法を踏まえ更なる被用者保険の適用拡大等を進めるとしている（経済財政運営と改革の基本方針2025（令7.6.13閣議決定））。

⁶¹ 滞在期間が短く保険料納付が老齢給付に結び付きにくいという外国人特有の事情から、平成7年に創設された。なお、政府は相手国との年金加入期間の通算を可能とすべく社会保障協定の締結を進めている。

⁶² 保険料納付済期間等が6か月以上あり、受給資格期間（10年）を満たしていないこと等が主な要件となる。

⁶³ 全国市長会からも厚生労働省に対し同様の趣旨の要請が提出されている。全国市長会「社会保障分野における外国人労働者への総合的な対策について」（令6.6.7）

⁶⁴ 日本に在留する外国人が一時的に出国し再入国する場合に、入国・上陸手続を簡略化するために出入国在留管理庁長官が出国に先立って与える許可。有効期間は在留期間の範囲内で最長5年間とされる。

⁶⁵ 厚生労働省年金局「脱退一時金について」（第20回社会保障審議会年金部会（令6.11.15）資料2）

⁶⁶ 公布から4年以内の政令で定める日から施行される。また、育成就労制度の創設など滞在資格の見直し等も踏まえ、脱退一時金の支給上限を5年から8年に引き上げる。

2. おわりに

本稿では、前回に続き、令和6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⁶⁷。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地方財政の充実・強化
- ③地方議会議員の厚生年金への加入
- ④国の補足的な指示権を拡充する地方自治法改正案の慎重審議等
- ⑤刑事訴訟法の再審規定の改正

「地方議会からの意見書(2)」

- ①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
- ②女子差別撤廃条約選択議定書の批准
- ③イスラエル・パレスチナ情勢への対応
- ④核兵器禁止条約への署名・批准
- ⑤日米地位協定の見直し

(ねぎし たかし、おおた けいこ、おやま いくみ、ばんの まさと、
いとう あやね、すがや りゅうじ)

⁶⁷ 令和元年から5年までの間に参議院が受理した意見書全体の概観等については、松本一将「地方議会からの意見書(令和元年～5年)―国会への要望の背景―」『立法と調査』No. 471(令6.12.10)参照。また、令和5年の意見書における主な要望事項等については、加藤智子・伴野誠人・嵯峨惇也・松本一将・菅谷隆司「地方議会からの意見書(1)」『立法と調査』No. 466(令6.4.26)、同「地方議会からの意見書(2)」『立法と調査』No. 468(令6.7.25)、根岸隆史・伴野誠人・松本一将・菅谷隆司「地方議会からの意見書(3)」『立法と調査』No. 469(令6.9.20)、根岸隆史・加藤智子・松本一将・菅谷隆司「地方議会からの意見書(4)」『立法と調査』No. 470(令6.11.1)及び根岸隆史・加藤智子・伴野誠人・菅谷隆司「地方議会からの意見書(5)」『立法と調査』No. 471(令6.12.10)参照