

義務教育無償化をめざす自治体の取組み

—京都府・伊根町の場合—

田 沼 朗

はじめに

筆者は、先に社会権としての教育権の現代的意義について問題提起を行った^①。その提起の要点は、一九九〇年代の後半から特に二一世紀に入り、政権が鳴り物入りで推進しはじめた新自由主義改革に対して社会的な権利の再構築が必要であるとの主張である。教育システムを通して子どもの貧困の再生産が進められている現在、貧困を断ちきるためにもすべての子どもに教育権を保障することが緊急の課題と考える。その後日本社会の格差と貧困問題は是正されるどころか、益々深刻化し、OECD調査によれば日本の子どもの六人に一人が貧困状態にあるという事態に至っている^②。『東京新聞』は、「新貧乏物語」を連載し、『朝日新聞』、『しんぶん赤旗』なども適宜貧困問題についての記事を掲載している^③。

貧困問題に対する政権の姿勢は牛歩のごときであるが、地方自治体から父母負担の軽減、義務教育費の無償化に向けた新たな取組みが始まりつつある。本稿は、山梨県早川町に続いて二〇一五年度より義務教育費無償化に取り組みはじめた京都府伊根町の政策立案とその背景についての調査研究である。

伊根町は京都府の日本海に面した丹後半島の北端に位置し、東から北は日本海、南は宮津市、西は京丹後市に隣接している。伊根町は天然の良港をもち、古くから漁業のまちとして繁栄してきた。伊根湾には「舟屋」の伝統的町並みが残り、「日本で最も美しい村」連合にも加盟している。筆者が伊根町の「舟屋」の映像を初めて見たのは、映画を通してであった。その映画とは筆者が好きな『男はつらいよ』シリーズ第二九作「あじさいの恋」（一九八二年八月七日封切り）であった。この作品はシリーズ屈指の名作であり、マドンナ役のいしだあゆみ演じるかがりの故郷が京都・丹後半島の漁村

(伊根町)という設定であった。その前後、筆者は奥丹後(現京丹後市)地域の教育行政調査を行ったこともあり、伊根町を含む与謝地域には教育運動の豊かな伝統が流れていることを知った。

義務教育費の無償化を目指す自治体は、山梨県丹波山村にも広がり、給食費の無償化、もしくは半額補助、修学旅行費や学用品費への補助を行う自治体も確実に増えてきている。そこで、本稿ではまず義務教育費負担の原則、その実態について触れ、その後父母負担軽減や義務教育費の無償化をめざしたこれまでの教育運動や地方自治体の動向について簡潔に要点を述べた後、伊根町の今回の取り組みについて検討したい。

第一章 義務教育無償法制の原理と現実

一 戦後義務教育費法制度の原理

戦後の日本国憲法においてはじめて教育を受ける権利が基本的人権として保障されることとなった。憲法第二六条第二項は、「義務教育は、これを無償とする。」と宣言し、義務教育無償の原則が宣言されたのである。この原則をうけた義務教育費に関する関係法令は次のようなものがある。

○ 教育基本法第五条第四項「国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない」

○ 学校教育法第五条「学校の設置者は、その設置する学校を管理し、法令に特別の定めのある場合を除いては、その学校の経費を負担する」

○ 学校教育法第六条「学校においては、授業料を徴収することができる。ただし、国立又は公立の小学校及び中学校、中等教育学校の前期課程又は特別支援学校の小学部及び中学部における義務教育については、これを徴収することができない」

○ 地方財政法第九条「地方公共団体又は地方公共団体の機関の事務を行うために要する経費については、当該地方公共団体が全額これを負担する」。ただし同法第一〇条では、義務教育職員への給与に要する経費、義務教育諸学校の建物の建築に要する経費、特別支援学校への就学支援に要する経費、高等学校等就学支援金の支給に要する経費、等については、国がその全部もしくは一部を負担することとなっている。

このように、関係法規においてはのべられているが、これらの条文で明らかなのは、第一に義務教育は無償である、第二に国公立の義務制学校においては授業料を徴収してはならないという二点である。憲法の条文を素直に読めば、義務教育にかかる全ての費用は無償であると理解できる。だが、下位法令では、急にトーンダウンして授業料を徴収してはならないと規定されているだけなのである。憲法では理想を宣言したのであるが、戦後当初の財政事情もあ

り、下位法令では授業料不徴収の規定にとどめたと考えられる。国がどの範囲まで無償にすべきかについては以下のように学説が三つに分かれている。(a)プログラム規定説、(b)就学必需費無償説、(c)授業料無償説である。国の解釈と最高裁判所の判決は、(c)の授業料無償説の立場を取っている。

他方、「国民の教育権」の立場に立つ憲法学者、教育法学者、教育学者の間では、(b)の就学必需費無償説を支持する者も少なくない。⁵⁾

以上は、法令の規定、学説上の主要な動向であるが、教育費負担の実態はどうか、もう少し詳しく、人件費や投資的経費を除く、学校運営費について現行の下位法令や財政基準がどのように取り扱っているか見てみたい。

(1) 法律上公費負担と見なされているもの

○教科書（義務教育諸学校の教科用図書の無償に関する法律第一条）
○理科教育の設備（理科教育振興法第九条）
○産業教育の設備（産業教育振興法第一五条）
○学校図書館の図書及び設備（学校図書館法第六条）
○学校給食の施設・設備・運営に要する費用（学校給食法第六条）。

(2) 法律上父母負担とされているもの

○学校給食の材料費（学校給食法第一条）
○クラブ活動費、学用品等、通学費、修学旅行費等（就学困難な児童及び生徒に係る就学奨励についての国の援助に関する法律）
就学奨励法及び同

施行令)

このように、現行法令の諸規定を見る限り、国の主張する「授業料無償説」は、教育費の父母負担軽減を求める広範な国民の強い要求もあり、事実上大きく変容していることが分かる。ただし、これでも「義務教育費無償」の原則からはまだ遠いことも明白な事実である。特に、日常の教育活動に不可欠や学用品費、通学費、クラブ活動費、修学旅行費、そして子どもの健康の基本となる給食費が、父母負担が当然とされているため、子どもの学習権を保障するために学校へ通わせるためには、以下に見るように義務教育段階においても多額のお金が必要となる法制度となっている。

二 父母負担教育費の実態

文部科学省は、「子供を公立または私立の学校に通学させている保護者が、子供一人当たりの学校教育費及び学校外活動のために支出した経費⁶⁾の実態を探るための調査を一九九四（平成六）年度より隔年で実施している。最新版である「平成二六年度子供の学習費調査」の結果を見てみよう。

○公立幼稚園 学校教育費一萬九千円、学校給食費一萬九千円、学校外活動費八萬四千円、計二二萬二千元
○私立幼稚園 学校教育費三二万円、学校給食費三萬七千元、学校外活動費一四萬二千元、計四九萬八千元
○公立小学校 学校教育費五萬九千円、学校給食費四萬三千円、学校外活動費二萬九千円、

計三二万二千元 ○私立小学校 学校教育費八万六千元、学校給食費四万六千元、学校外活動費六〇万四千元、計一五三万六千元 ○公立中学校 学校教育費一二万九千元、学校給食費三万八千元、学校外活動費三一万四千元、計四八万二千元 私立中学校 学校教育費一〇二万二千元、学校給食費四千元、学校外活動費三一万二千元、計一三三万九千元 ○公立高等学校 学校教育費二四万三千元、学校外活動費一六万七千元、計四十一万円 ○私立高等学校 学校教育費七四万円、学校外活動費二五万五千元、計九九万五千元。

ここで学校教育費とは、授業料、修学旅行・遠足・見学費、学校納付金、図書・学用品・実習材料費等、教科外活動費、通学関係費等を指し、学校外活動費とは家庭での学習に使用する物品・図書購入費、家庭教師費、学習塾費等からなる「補助学習費」と体験活動や習い事(ピアノ・水泳・習字等)からなる「その他の学校外活動費」を指している。なお、この調査では、百円未満を切り捨てているため、各学校段階の合計の金額が合っていない。

この調査を基に幼稚園三歳から高等学校第三学年までの一五年間について、全て公立学校に通った場合は約五二三万円かかり、全て私立学校に通った場合は約一、七七〇万円かかるという計算になる。保護者にとっては、教育費の負担はかなり重いと言える。こうした重い教育費負担の問題は、銀行業界にとっては教育ローンが重要な目玉商品となっているとも言える。例えば、三井住友銀行の

チラシ(二〇一六年七月現在)には、「ご存知ですか?『教育』にまつわる三つのこと」ということが書かれている。一つは幼稚園から大学までの学習費総額は、オール公立で約一、〇一八万円、オール私学(大学は文系)で約二、三六九万円かかる、二つ目に子供の誕生を機に約五三%が教育費の準備をはじめている、三つ目に子供の誕生を機に新たに貯蓄を始めた方の一月当たりの貯蓄額は約二万円と、書かれ、貯蓄を推奨する内容となっている。日本では、教育費は家族が負担するという前提で物事が動いている。これは、一九七〇年代に政府が受益者負担主義を打ち出し、その後低教育費政策を継続してきた結果でもある。しかし、一九九〇年代後半から日本社会の格差と貧困が進行し、二一世紀に入ってから貧困化が一層深化すると、個人的な対応だけではもはや限界となっていることも明白な事実である。

三 国際的な視野から

国際的な視野から日本の教育費問題を簡単に俯瞰してみよう。先進資本主義国三四カ国が加盟するOECD(経済開発協力機構)の調査によれば、①教育機関に対する公財政支出の対GDP比(二〇一二年 全教育段階)は、OECD加盟国平均四・七%であるのに、日本は三・五%であり、スロバキアと並んで最低水準である、②教育費の私費負担の割合は、OECD平均が一六・一%であるのに、日本は三三%と韓国に次いで二番目に重い、③給付奨学金

制度があるのは三二カ国で、無いのは日本とアイルランドだけである。要するに、日本政府は教育にお金をかけていないのである。

こうした姿勢は、国際人権規約に対する歴代政府の対応にも如実に現れている。一九六六年二月に、国連総会において国際人権（社会権）規約が採択された。その第一三条「教育への権利」第二項では教育の無償化について明確な方針が示された。すなわち、(a)初等教育の義務化と無償化、(b)中等教育は、無償教育の漸進的な導入により、全ての者に機会が与えられること、(c)高等教育は、無償教育の漸進的導入により、全ての者に均等に機会が与えられること、(e)適当な奨学金制度の設立、が国際的な規準として示されたのであった。この条約は一九七六年に発効し、日本政府も七九年に批准したが、(b)、(c)の無償教育の漸進的導入については留保したのであった。そしてようやく二〇一二年になって、民主党政権下の日本政府は留保を撤回したのであった。なんと締結国一六〇カ国中一五九番目であった。民主党政権の無償教育に関しての前進面は、二〇一〇年に公立高等学校授業料無償制・高等学校等就学支援金制度を導入したことである。しかし自民政権になってからは二〇一六年に高等学校等就学支援金制度へ一本化され、さらに所得制限が設けられ、無償化の視点からは後退した。

第二章 父母負担軽減、義務教育費無償をめざす運動、施策の動向

一 学校白書、父母負担禁止条制定運動

これまで検討してきたような、憲法理念から大きく乖離した政府の低教育費政策に対して、教職員組合や父母、市民はどのような運動に取り組んできたのか。これまでに教職員組合、自治体労働者、住民運動、生活分野ごとに組織された運動があるが、ここでは以下の二つの取り組みに限定して述べたい。

まずは、義務教育にも様々な父母負担が存在することを明らかにしたのは、日本教職員組合（日教組）が結成当初から取り組んだ学校白書運動においてであった。これは組合が「学校ごとに子ども、設備、教員の負担、教育費などの実情を調査し、父母に訴え、手をたずさえて行政当局に改善を要求する武器としてつくられた」のであった。⁽⁸⁾一九四八年の「世田谷区教育実相報告書」にはじまり、一九五〇年代には京都・旭ヶ丘中学校の取り組み——そこではお金のからない学校づくりがテーマとなった——等を経て、一九五七年の和歌山大会で日教組は「学校白書」づくり運動の方針を決定したのであった。これを受けて、全国で約三万を超える学校白書が発表され、各学校を基礎に父母と連携し行政に要求する一大国民教育運動へと発展し、その結果行政も教育費の父母負担禁止通達を出さ

ざるを得なくなつたところも出てきた。そして、一九六三年には、地方財政法の一部改正に繋がり、法令でも教育費の税外負担について一定の歯止めがなされるようになったのであった。

こうした力は、自治体レベルではさらに父母負担禁止条例制定運動へと発展していった。永田伝の研究によれば、一九六〇年代の中頃から全国的に父母負担の禁止（軽減）条例の制定を求める住民の直接請求や議員提案の取組みがあり、福井県若原町（一九六七年）、岡山市（一九六九年）等の自治体では、条例制定が実現したのである⁹。先の地方財政法では、税外負担禁止の範囲が市町村の教育費の場合、職員給与費、小中学校の建物の維持及び修繕費に限定されていたのであるが、自治体条例の場合はこれらに乗せして、校地取得費、設備・備品費、需用費、人件費等を住民へ負担することを禁止しているのが特徴である。実際に条例が制定された自治体では、予算措置が伴わないところもあるようだが、そうした点も含めて、教育費の無償化を目指す幅広い運動、粘り強い取組みが必要と言へる。

二 就学援助制度活用運動

一とも関連するが、「全国生活と健康を守る会連合会」（全生連）が中心となって取り組んできた就学援助制度を積極的に活用して、義務教育無償化を目指す運動がある。全生連は一九五四年に「仕事と生活と医療保障」要求を掲げて結成された団体である。憲法を暮

らしに生かすこと、憲法第二五条の生存権保障を目標として、教育権保障も重要な運動の柱となっている。全生連は「朝日裁判」とも関連しながら生活保護基準の引き上げ、就学援助制度の実現、教科書無償化にも積極的に取り組んできた。

義務教育段階の学校への就学についての経済的保障には、生活保護法に基づく教育扶助（要保護）と就学援助（教育補助・準要保護）の二つがある。就学援助制度とは教育基本法第四条第三項と学校教育法第十九条の規定を受け、市町村の就学援助義務履行を容易ならしむるための国庫による財政的裏づけを定めた「就学奨励法」、学校給食法、学校保健安全法のなかで具体化されている。それは市町村が就学困難な児童生徒を行う学用品、通学費、学校給食費、修学旅行費、医療費等の給付を通じた就学奨励制度である。父母負担の実態については先に検討したが、もし就学援助が活用できれば、年間相当の父母負担が軽減されることとなる。

ただし、就学援助の適応基準は全国的な基準がないため、各市町村においてまちまちとなっている。教育委員会の制度運用方針、それを支える自治体の財政的姿勢、権利としての就学援助の適応拡大を要求する住民運動の差が大きい。就学援助制度の教育権保障の観点からの分析については小川政亮の先駆的研究があるが、本稿ではこの制度を活用して義務教育無償を実現した事例として、長崎県旧香焼町（以下香焼町と表記）の取り組みについて簡潔に紹介する。

一九四七年から八七年まで、革新自治体としての香焼村・町長を

務め、「憲法を暮らしの中に生かそう」をモットーに義務教育無償に取り組んだのは坂井孟一郎であった。一九五四年に学校給食法が成立すると、香焼町も一九五六年から小学校の完全給食に踏み切った。当時の子ども達の食生活は未だ貧しく、給食の実施は住民にも喜ばれた。ところが、「あるとき、小学校の校長先生がやってきて、最近給食費を納めきれない子が多くて、町にも迷惑がかかるので、給食をやめようかと考えていると相談されたという⁽¹⁾。後で、学校へ行ってみると、ひと塊の子ども達が寒風を避け、校庭の陽だまりに肩を寄せ合うようにしゃがみ込んでいたという。給食代金を払えないことを気に病んで教室を逃げ出した子ども達だった⁽²⁾。同年に、就学奨励法ができたが、就学困難なものが教育権を行使するために申請するという発想は未だ弱く、子どもの服装、生活態度とかから判断して、就学困難でありそうなので、民生委員や校長が調査し、親に申請書を出させるといふ恩恵的な制度ととらえられていた。

香焼町では、就学援助制度の徹底活用を考え、まずその「準要保護」認定基準を文部省・県教育委員会と交渉しながら生活保護基準の一六〇%とした。その認定権は教育委員会にあるので、旧来の厚生省的発想に従い、生活状況を外部から調査して決める方法をやめて、憲法第二六条に基づいて保護者が直接教育委員会へ申請する方法へ転換していった。だが、本当の困難はその先にあったと、坂井町長は次のように述べていた。「就学援助は、住民、すなわち主催者自らが申請するかどうかにかかっている。ここに就学援助運動の

真の困難性がある⁽³⁾。町当局も就学援助活用運動を呼びかけるが、なかなか広がらず苦心したが、一九六八年からは教職員組合が運動に加わり、一九七五年にはPTAも加わる「教育問題懇談会」へと発展していき、これに教育委員会、職員組合、生活と健康を守る会のリーダーも参加し、学習会をリードしていく憲法学習会、教育懇話会の運動へと発展していったという⁽⁴⁾。そして就学援助申請（三月一日〜十五日）の前には、七〜八割の親が参加する地域学習会が行われるようになったとのことである。このように、住民の主體的学習運動の広がりとともに、親も教育の権利主体としての成長へとつながっていった。

就学援助活用運動が、一九六四年に開始されて以後、順調に展開し一九六六年には就学援助適用率が五〇%を超えるに至った。ところが、適用率が八割を超えた段階で足踏み状態となった。その理由は、先に述べたように認定基準を生活保護の一六〇%としたため、その基準を超える収入のある家庭は、就学援助が認定されないからであった。就学援助制度の限界を打開するために、町当局は一九七〇年に収入基準を超える保護者については、町単独の予算で給付するという英断を行った。そうすると翌年には適用率は約九割を超え、七七年度には一〇〇パーセントを達成したのであった⁽⁵⁾。これは地方自治史上に燦然と輝く金字塔であり、革新自治体としての姿勢とそれを支えた住民運動が車の両輪として成し遂げたものと言える。しかし、政権によって強く推進された平成の市町村大合併に

において、二〇〇五年一月に香焼町は長崎市に編入されることとなった。加えて、二〇〇五年の法改正により、就学援助（準要保護）に対する国庫補助が廃止され、一般財源化された。これにより、自治体では、就学援助削減の動きがみられる。

第三章 伊根町の取組み

一 伊根町の概況

検討してきたように、自治体が義務教育費の無償化を実現した事例は、これまでに長崎県の旧香焼町の取組みがあるのみであった。これも就学援助制度を使ったものであり、保護者が主体的に行政に申請することが不可欠であった。これに対して、早川町、伊根町の場合は町の予算を使って、町在住の小中学生の教育費を無償としたのであった。

筆者の調査によれば、伊根町は決して財政的に豊かな自治体とはいえ、過疎の町で財政力指数は〇・一一二（二〇一四年度三カ年平均）と厳しい状況にあった。¹⁶ 伊根町の世帯数と人口の推移を見ると、一九五五（昭和三〇）年が一、四〇二世帯、七、六五三人であったが、その後双方とも減少しはじめ、二〇一〇（平成二二）年には九三九世帯、二、四一〇人となっている。¹⁷ 年齢別人口構成は、二〇代から四〇代が少なく、五〇代後半から六〇代、七〇代、八〇代の占める割合が急になくなっていく。子どもの数も少なく、典型的な

少子高齢化の町である。¹⁸ 町内には小学校二校、中学校一校がある。

二〇一五（平成二七）年度の小中学校学級数と児童・生徒数は、伊根小学校五学級・三三人、本庄小学校五学級・二四人、伊根中学校三学級・四〇人である。¹⁹

伊根町では、平成の市町村大合併においては町を二分する論争が起きて、合併の是非を問う住民投票を実施し、その結果単独で生き残る道を選んだ。単独自治体として生き残りをかけた施策の中から義務教育無償の政策が出てきたとも言える。その背景事情を検討する。

二 吉本秀樹氏の町長就任・・・伊根町としての生き残りをかけて

現吉本秀樹町長が義務教育無償の政策を掲げたのは、二〇一四年一月に実施された町長選挙三選目においてであった。吉本町長は、宮津市との合併に関する住民投票の結果を受けて、合併推進派であった前町長が辞職した後、二〇〇六年一月に実施された町長選挙に立候補し無投票で選ばれたのであった。そもそも吉本氏は町議員時代には合併推進派に属していた。合併推進の旗を振ったことについて、「当時の三位一体改革の中で、地方交付税の大幅削減が行われ、合併しないとやっていけない、合併すれば特例の起債が認められるというアメとムチの圧力を受け、合併やむなしと考えた」と述べていた。²⁰

平成の合併論議は、当初一市四町の合併の枠組みで進んでいた

が、それが不調に終わり、二〇〇四年一二月に宮津市と伊根町の合併枠組みが京都府から示され、二〇〇五年一月に合併協議会が設置され、四月には合併するという計画となった。「あまりにも性急な合併協議や吸収合併の不安などから、合併に反対する町民が、合併の賛否を問う住民投票条例制定に向け直接請求署名運動」に取り組んだ。⁽²¹⁾署名は一週間で法定必要数である五〇分の一を遥かに上回る住民の過半数に達し、町の選挙管理委員会に提出された。この条例制定をめぐる、当時定数一二の議会は、条例制定に賛成五、反対七という状況であった。ところが条例制定反対派の一人が住民の意思を問うべきだと賛成に変わり、六対六となり町議会議長は投票しないので、条例は六対五の一票差で二月二八日の臨時町議会で成立したのであった。京都府で住民投票条例直接請求は一四件あったが、可決成立したのは伊根町のみであった。⁽²²⁾ちなみに吉本氏は臨時議会において条例制定に反対の討論を行っていた。⁽²³⁾

伊根町住民投票が二〇〇五年三月三日に告示され、町を二分する大論争があり、一三日投票の結果、合併反対一、〇五〇票、賛成九四一票、無効一八票で、合併反対の意思が表明された（有権者二、五〇四人、投票率八〇・二三％）。吉本氏は、「私は住民投票の結果を重く受け止め、不毛な混乱を続けることに終止符を打ち、単独の町として生き残ることを決意した」と述べている。⁽²⁴⁾というのは、当時の与党派の中には住民投票の結果を尊重しないゲリラ戦——法的には何ら効力も無い合併推進の署名を取り請願を出し、徹底抗戦

をする動き——があり、それに嫌気がさして与党派を離脱したのであった。前町長が辞職した後、政党の枠を越えた自立を目指す幅広い町民の支援を受け、吉本氏は「町民党、自立の伊根、身の丈にあった財政運営、子育て支援優先の町政」を掲げて立候補し、当選したのであった。⁽²⁵⁾

三 財政健全化から子育て支援の方へ

吉本町長は現在三期目であるが、町長就任当初から直面した主な課題について摘記する。町長就任当初は、特に二〇〇七（平成一九）年度の予算編成が大変厳しい状況だった。「京都府の役人から伊根町は赤字再建団体になるとか消えてなくなるなどと言われ内心では恐ろしい思いをした」と語っていた。⁽²⁶⁾伊根町が伊根町として在り続けるためには、何が可能かを考え、健全財政の確立をまちづくりの目標に掲げ、町民の理解を求めた。具体的には、町職員の賃金カット、固定資産税、軽自動車税、水道料金下水道料金の値上げ、保育料の国基準への引き上げ、各種証明手数料の値上げ等により、五年後に財政健全化を目指す中期財政見通しを発表した。住民懇談会を開催して「財政健全化したら、元に戻し、さらに良くするので我慢してほしい」とお願いした。しかしそうした中でも小中学校の図書の実には力を注いだという。⁽²⁷⁾

同時に、ただ町民に負担を強いるだけでなく、独自の財政収入策も考えた。例えば残土処理場をつくり七、〇〇〇万円の費用が

かったが、その後六億円の収入があった。東京都の債券も買ってその年間金利収入は、六〇〇から七〇〇万円あったという。町長は七〇〇万円あれば義務教育の無償化は実現できると述べていた。ゼロ金利になった時、この債券の値段が上がり九、〇〇〇万円で売れたという。また、民主党政権になってからは地方交付税も増加していった。⁽²⁸⁾

その後、町民や職員の協力や努力もあり財政的に落ち着きを見せってきた。そうすると積極的な政策も打てるようになったという。町の産業基盤は、農林水産業なのでそこを充実させていく政策を打ち出した。漁業経営開始者に年間一五〇万円の二年間給付を行う所得確保に対する支援、上限三〇〇万円の初期投資の支援を実現した。

また、国の重要伝統的建造物保存地区に指定された「舟屋」を中心とした観光業の振興にも取組み、二〇〇八年には「日本で最も美しい村連合」にも加盟し、良好な環境づくりを目指したという。⁽²⁹⁾

二〇一四年一月、町長は財政再建の目処がついた第三期目に、「子育て支援」を公約に掲げて無投票当選した。これを契機に町長は、義務教育の無償化に向けた政策に着手していくこととなった。

この間、義務教育の無償化を伊根町議会で一貫して提起してきたのは、大谷功議員であった。これまで二〇〇九（平成二一）年、二〇一二（平成二四）年の二回、議会の一般質問で取り上げてきた。その理由は、「伊根町の平均所得は京都府、近畿の中でも最下位の水準で、過疎とあわせて厳しい生活状況が続いています。少子

高齢化、過疎からの脱却が伊根町の最大の課題と考えています。」と述べていた。⁽³⁰⁾ また大谷議員は、教育費の無償化により伊根を離れていた子育て世代が戻ってくるのではないかと、インターンで伊根に住む子育て世代が出てくるのではないかと期待があったとも述べていた。ただし、町当局の答弁は財政問題を理由に芳しいものではなかった。そして二〇一四（平成二六）年一月第四回定例会での大谷議員の三度目の質問に対して、町長は「伊根町の児童生徒の安定した学習環境のさらなる充実を図るとともに、次代を担う子ども達の健全な育成と、保護者の教育費の負担を軽減し、子育て環境作りを支援するため、小中学校の無料化に取り組んでいきたい。」と答弁したのであった。⁽³¹⁾ 教育費の無償化に踏み切るに当たって、町長は先駆的にこの施策を実施した山梨県早川町の深沢肇教育長とも懇談している。筆者もかつて深沢肇教育長と面談したおり、数少ない子育て世代がまちづくりの中心を担っているので、この世代をさらに応援するために教育費の無償化を行ったと述べていた。二つの町の無償化についての考え方に共通性が見て取れる。この施策の底流には憲法第二六条の原理があるが、町を支える子育て世代への支援、子育て世代の呼び込みという考えが見て取れる。

筆者は吉本町長と面談したおり、宮津市と合併をしなかったことを現時点でどう評価しているか、率直に尋ねてみた。町長は「合併しないで良かったと思う。現在の子算額は二五億円であるが、もし合併していたら伊根には二〜三億円位しか使ってもらえないと思

う。財源と権限が無ければ、何も出来ない」と述べていた。²²まさに伊根町が合併しないで単独で存続したからこそ、義務教育の無償化に着手できたのだと思う。そして今後も単独自治体として存続していけるように、義務教育費の無償化をふくめて子育て支援に力を注いでいるのだと実感した。

四 義務教育費無償化の中身

では、子育て支援の筆頭とも言える義務教育費無償化の中身について検討する。伊根町では、「教育費無償化事業」として位置づけ、教育委員会が保護者あての「お知らせ」を配布している。分かりやすいので、それを以下に紹介する。

教育費無償化事業について（お知らせ） 平成二八年

伊根町教育委員会

伊根町では、伊根町立小中学校及び特別支援学校（小学部又は中学部）に在籍する児童生徒の保護者の経済的負担を軽減し、子育て支援の充実を図るため、教材費、修学旅行費、給食費の無償化事業を行っています。

一 概要

(1) 教材費

① 小中学校が行う教育活動の一環で必要となる物（教材）

義務教育無償化をめざす自治体の取組み

を、小中学校が購入し、現物支給しますので、保護者の方からご提出いただく書類等はありません。

なお、小中学校が支給した教材の内容等は、学期終了のつど小中学校から通知します。

② 教科別テスト、ドリル、問題集、理科実験セット、粘土、粘土板などの教材を対象とします。

③ 制服、体操服、そろばん、カスタネット、リコーダー、辞書など、私物として区分される物は対象外とします。ただし、新入学準備のため必要であると認められる筆記用具や教科用ノートを小中学校が購入した場合に限り、対象とすることができます。

(2) 修学旅行費

① 小中学校が実施する修学旅行に係る経費の全額を補助します。ただし、国又は地方公共団体の負担において修学旅行の全額又は一部の給付等を受けられた場合は、給付等を受けられた額を差し引いて補助します。

② お小遣いは対象外です。

③ 補助金の交付申請、補助金の受領等これに係る一切の権限を学校長に委任する旨の委任状を小中学校にご提出いただきます。その後の事務手続等は、すべて小中学校が行います。

④ 補助金は小中学校の修学旅行会計に振り込みますので、

保護者に直接交付することはありません。

(3) 給食費

- ① 保護者が負担すべき給食費の額を補助します。
- ② 補助金交付申請書に補助金の請求、受領、返還する権限等一切の権限を学校長に委任するなどの必要事項を記入されたのち、小中学校に提出してください。
- ③ 補助金は小中学校の給食会計に振り込みますので、保護者に直接交付することはありません。

二 その他

特別支援学校（小学部又は中学部）に在籍する児童生徒の保護者の場合、事務手続等が若干異なります。

以上のように、「教育費無償化事業」とは教材費、修学旅行費、給食費を現物支給する事業である。従来からの自治体の教育費政策を見回しても大胆な施策と言える。細かく言えば、教材費については「対象外となる経費」として、「児童生徒個人が管理し、小中学校、家庭のいずれにおいても使用できる物で、私物として区分される物に係る経費を「別表第二」として定めている⁽³⁵⁾。これらについては今後、検討の余地があるとおもわれるが、大きな前進と言える。

無償化事業は二〇一五（平成二七）年度から開始されたばかりで

あるが、中学生の場合年間一人当たり給食費四八、〇〇〇円、教材費約一二、五〇〇円、修学旅行費八九、九七〇円の父母負担が軽減された⁽³⁶⁾。京都府内の他市から移り住んだ小学三年生の長男と就学前の次男を育てる母親は、無償化について次のように述べている。この母親は無償化を目的として引越した訳ではないと断った上で、「住んでみると、給食費の引き落としを心配しないで済みありがたさを感じる——みんなが見守ってくれるので、安心して子育てができる。町全体で子育てを応援しようという意識の表れが無償化なんだと思った⁽³⁷⁾」。また、教育委員会として保護者の意識調査は行っていないとのことだが、好意的に受け止められていると言えよう。

五 その他の子育て支援策

伊根町では、これら以外にも子育て支援策がとられている。第一に、子どもの医療費については、平成七年度より高校卒業まで無償化を実現してきた。第二に、町立小中学校に遠距離通学する児童生徒の保護者の負担を軽減するために、補助金を交付している。町立小学校の場合、通学距離四キロメートル以上、補助金額一万二、五〇〇円以内（年額）、中学校の場合は通学距離六キロメートル以上、補助金額一万五千円以内（年額）である⁽³⁸⁾。第三に、高等学校生徒下宿費への補助金である。町内には、全日制の高等学校がないため、生徒は町外への遠距離通学することになる。場合によっては、通学の便を考え下宿する生徒も出てくる。そうした生徒の保

護者の負担を軽減するために補助金制度が設けられたのであった。保護者の住居から高等学校等までの距離が六キロメートル以上で入居又は入寮期間が六か月を超えた場合、生徒一人当たり七万円を保護者に支給する⁽²⁷⁾。また、この施策と関連するが、町内唯一の公共交通機関である路線バスの運賃を一律二〇〇円にした。これにより、高校生の通学定期代が、それまでは年額三〇万円程度かかっていたのが、三分の一に軽減となった。第四に、保育料については、第一子の年齢・所得に関係なく、無条件で第二子は国標準の半額、第三子の無償化を実現した。第五に、少子化対策の一環として「お子さまたんじょう祝金」の交付を二〇一二年四月一日以後の出生から実施した。新生児一人につき五万円である。

このように、伊根町では教育分野、福祉分野を含めて、総合行政の視野に立つて子育て支援を推進しようとしている。

おわりに

以上検討してきたように、伊根町の義務教育費無償化を目指す取り組みは、これまでの自治体が試みてきた施策を振り返って見ても大きな飛躍がある。それは早川町と並んで伊根町が町単独の予算で無償化を目指した点である。憲法第二六条の理念を可能な限り実現しようとしたことは、特筆大書しても良い。この政策の背景には、急速に進む地方の過疎化、都市部への人口集中問題、少子高齢化、生

活の貧困化の中で伊根町の生き残りをかけた戦略があったと言えらる。義務教育費の無償化、子育て支援の充実を図ることによって、伊根町から離れていった子育て世代を呼び戻せるのではないかと、Iターンで子育て世代を呼び込むことができるのではないかと、とのねらいである。また、高齢化が進む中、子育て世代が町の様々な役割分担を支えていることへの支援という意味もある。早川町にしても伊根町にしても、ある意味辺境の町である。一方は三千メートル級の山々が連なる南アルプスの麓、最奥の日本で一番人口の少ない町である。他方、伊根町も丹後半島の突端に位置する町である。両町とも豊かな自然に恵まれ、それを生かしながら、なんとか単独自治体として生き残りを図ろうとする熱い思いを実感した。そして、両町とも児童生徒の数が少ないからこそ、無償化を決断できたとも言える。吉本町長からの聞き取りでは、二〇一五年度に無償化のために組んだ予算は約七二〇万円だったという⁽²⁸⁾。お金をどこにどう使うかということは、首長の哲学の問題とも言える。伊根町の場合は、蜷川革新政府時代から続く民主教育、無償化をめざす教育運動の伝統が、地下水脈のように流れていることも付言しておきたい。

本稿執筆にあたり、二〇一六年三月三日、四日、および同年九月一日、二日の日程で現地調査を実施した。伊根町では学校給食の無償化だけでなく、「日本一おいしい学校給食」を目指していることも知った。子ども一人一人の体力、健康等に留意した安全でおいしい給食を、地元の食材を使って作ろうとする姿に感銘を受けた。そ

の詳細については、機会を改めて検討したいと考える。

注

- (1) 田沼朗「社会権としての教育権の意義と課題」身延山大学仏教学部『身延山大学仏教学部紀要第一四号』二〇一三年一〇月
- (2) 「日本経済新聞」二〇一六年一月三日
- (3) 例えば「新貧乏物語」は、二〇一六年一月三日から『東京新聞』に連載されている。その第一部のタイトルは「悲しき奨学金」である。『朝日新聞』もシリーズ子どもの貧困を連載してきた。
- (4) 全日本教職員組合は、二〇一一年から二二年にかけて全国の一、七四二市町村を対象に、義務教育の保護者負担に対する独自の補助制度の有無を調査した。それによると、一二二自治体が給食費、一二二自治体が修学旅行費、九七自治体が学用品費や教材費の一部を補助していることがわかった(『毎日新聞』二〇一六年二月二二日)。
- (5) 例えば、兼子仁「教育法(新版)」(有斐閣 一九七八年)二三七頁参照。
- (6) 文部科学省「平成二六年度『子供の学習費調査』の結果について」二〇一五(平成二七)年二月二四日。
- (7) 『朝日新聞』二〇一五年一月二四日、OECD『図表で見る教育—OECDインディケータ—(二〇一四年版)』参照
- (8) 国民教育研究所編『国民教育小事典』(草土文化 一九七三年)八九頁。
- (9) 永田伝「父母負担禁止条例の制定運動」『季刊教育法』第四号(総合労働研究所 一九七二年夏期号)参照。
- (10) 小川政亮「就学保障のための条件整備の一断面」日本教育法学会編『講座教育法四 教育条件の整備と教育法』(総合労働研究所 一九八〇年)。なお、最近の就学援助の動向について、高津圭一「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 二〇〇九年)参照。
- (11) 坂井孟一郎・岩本侑「香焼町奮戦記」(あけび書房 一九八五年)二〇九頁。
- (12) 同上書 二〇九頁。
- (13) 同上書 二二二頁。
- (14) 同上書 二二三頁。
- (15) 同上書 二二四―二二五頁。
- (16) 伊根町『伊根町町勢要覧二〇一五資料編』八頁。
- (17) 同上資料 二頁。
- (18) 伊根町『伊根町町勢要覧二〇一六資料編(概要)』三頁。
- (19) 同上資料 六頁。
- (20) 吉本秀樹町長への聞き取り 二〇一六年九月一日。
- (21) 大谷功「京都・伊根町で義務教育無償化が実現」クレスコ編集委員会・全日本教職員組合編『クレスコ』二〇一五年二月号(大月書店 二〇一五年) 三二頁。
- (22) 同上書 三一頁。

- (23) 伊根町町議会事務局「伊根町議会平成一七年第三回臨時会議事録」
二〇〇五(平成一七)年二月二十八日参照。
- (24) (20) と同じ。
- (25) 大谷功さんへの聞き取り 二〇一六年三月三日。
- (26) (20) に同じ。
- (27) (20) に同じ。
- (28) (20) に同じ。
- (29) (20) および(25) より。
- (30) (25) に同じ。
- (31) 伊根町町議会事務局「平成二六年第四回定例会(二月) 質問事項及び要旨(二月一九日)。
- (32) (20) に同じ。
- (33) 『伊根町立小中学校教材費無償化事業実施規程』 「別表第二」参照。
- (34) 岡崎利夫さんへの聞き取り調査、二〇一六年九月一日。
- (35) 『毎日新聞』 二〇一六年二月二二日
- (36) 「伊根町教育委員会告示第一号 伊根町立小中学校遠距離通学費補助金交付要綱」参照。
- (37) 「伊根町教育委員会告示第七号 伊根町高等学校生徒下宿等補助金交付要綱」参照。
- (38) (20) に同じ。

お礼

本稿執筆にあたり、以下の方々にお世話になった。厚く御礼申し上げます。

吉本秀樹町長、大谷功議員、石野渡教育長、岡崎利夫さん、伊根町役場職員の皆さん

岡田敏子本庄小学校校長。