

就学援助制度の再検討（2・完）

藤 澤 宏 樹

はじめに

- 1 就学援助制度の現状
 - 2 就学援助制度の展開（以上58巻1号）
 - 3 就学援助制度研究の展開
 - 4 就学援助制度の再検討
- おわりに（以上本号）

3 就学援助制度研究の展開

学説は、就学援助制度の救済法的側面の克服を図りながら、援助項目の多様化と基準の上昇を目指した。憲法上の根拠についても論じた。その展開を追っていきいたい¹⁾。

3-1 就学援助制度研究のさきがけ——文部官僚の議論

1951年法制定時から1960年代に至るまで、就学援助制度にもっとも関心を寄せていたのは文部官僚であった。彼らの議論は就学援助制度研究のさきがけというべきものであり、今日でも参照に値する部分がある。

（1）1950年代の議論

古くは1952年法の解説があるが²⁾、注目されるのは、1956年法の時期に、松浦泰次郎が同法の問題点及び将来構想について述べた論考である³⁾。松浦は、1956年法の義務教育の円滑な実施を図るという目的からみて、供与を教科書のみにとどめるのは十分でないから、将来は、教育扶助の例に倣って給与の範囲が広がっていくのではないかとする。そうなれば、「同じく経済的理由によって就学困難な者に対する救済という点から、統一された理念の下に、教育扶助と、この準要保護児童生徒への援助とを一本にした新しい制度が誕生することも考えられなくはない」として、制度の将来構想を述べた。松浦の論考には、1951年法以来の、義務教育無償の「第一步」理念が残されている。

-
- 1) 本稿では理論的研究の展開を追っていく。実証的研究については、藤澤宏樹「就学援助制度の現状——大阪府内の市町村へのヒアリング調査より——」大阪経大論集58巻7号（2008）159頁以下。
 - 2) 岩間英太郎「新たに入学する児童に対する教科用図書の給与に関する法律とその施行令」文部時報897（1952）7頁。
 - 3) 松浦泰次郎「就学困難児童への教科書給与の法律改正について」文部時報946（1956）27頁以下。

このほか、就学援助と修学旅行との関係に関する論考がある。1959年法について、修学旅行の教育的意義を確認し、国庫補助を高く評価しながらも、なお経済的理由によって修学旅行に参加できない生徒が相当数いることを問題視し、さらに「強力な国の援助の措置」が望まれるとする⁴⁾。

(2) 1960年代の議論

文部官僚が本格的に発言しはじめたのは60年代に入ってからである。

1961年就学奨励法の制定について、文部省初等中等教育局は『『社会保障』の拡充の線にそ』ったものであると評価した⁵⁾。そして翌年には、就学援助を要する児童生徒数の調査を行い、児童生徒の約1割は就学奨励のための援助が必要であるとの報告を行っている⁶⁾。さらに、文部省は1964年に大規模な調査を行っている⁷⁾。

文部省調査と平行する形で、文部官僚が就学援助制度について発言している。安達健二・安嶋弥・伊藤和衛・橋本勝三は、「義務教育無償と就学援助対策」と題する座談会で、就学援助制度について論じている。そこでは、教育の機会均等を妨げる要因を除去するという目的で就学援助制度が開始されたとの認識が示され、そして、教育の機会均等を実質的に確保するための手段には、「一つは、それを取り巻くところの教育条件と学力との関係を調べて、もっと適切なものややっていくということが一つ。それからもう一つはやはり先生の指導という問題があるから、その指導をどういうふうにしていったらいいか」⁸⁾の二点があるとした。さらに、高校段階における就学援助のあり方については、後期中等教育のあり方をどう考えるかを決めるのが先決との留保をつけながらも、高校段階の就学援助政策を推し進めていくべきとの立場がすでに示されている。いわく、「高等学校教育の学力をつけて世の中に出ていくということぐらいは、生活し得る最低の教育水準なんじゃないですかね」⁹⁾。制度の将来像については、教育条件整備の側面と教育内容の側面の両方について検討の必要性が指摘されていたのであった。

林部一二は、就学援助の目的は教育の機会均等の確保にあるとしたうえで、教育扶助との異同について論じている¹⁰⁾。林部によれば、教育扶助は、「社会保障的な色彩を持つものであって、昭和初年の不況対策的色彩における就学援助制度とともに、いまだ教育の機

4) 須賀淳「修学旅行費の国庫補助」文部時報981(1959)57頁以下。犬丸勝良「修学旅行の現状と問題点」文部時報981(1959)60頁以下、中等教育課「修学旅行の実態」文部時報1009(1961)84頁以下も参照。

5) 初等中等教育局「貧困家庭子弟就学援助の拡充」文部時報1004(1961)9頁。

6) 初等中等教育局「就学援助を要する児童・生徒数——約一割は援助が必要——」教育委員会月報14巻6号(1962)157頁。

7) 文部省『就学援助に関する調査報告書』(1964)。

8) 安達健二・安嶋弥・伊藤和衛・橋本勝三「義務教育無償と就学援助対策」文部時報1011(1961)21頁(安達発言)。

9) 同26頁(伊藤発言)。

10) 林部一二「貧困児童生徒の就学援助」文部時報1011(1961)46頁。

会均等を確保しようとするような積極的意図を持ったものとはいえない」。就学援助制度は「教育の機会均等を確保しようとする一つの施策として位置づけられる」。そして就学援助制度の根拠は、憲法26条、教育基本法3条、学校教育法25条に求められるというのであった。この見解は、就学援助制度は教育扶助よりも教育の機会均等実現に資するものと位置づけている点に特徴がある。

岩間英太郎は、教育の機会均等について整理している¹¹⁾。岩間によれば、教育の機会均等は、義務教育の場合と高等学校、大学における場合とに分けて考えることが妥当である。つまり、義務教育における教育の機会均等は、すべての学齢児童生徒に対して義務教育を受ける機会を与えることと、すべての者に対してできる限り均等な内容の義務教育を受ける機会を与えることから構成され、就学援助は前者への対策と位置づけられる。教育扶助と就学援助との関係は、教育扶助は「憲法第二十五条の理念に基づいて国が行なう最低生活の保障の一環である、考え方としては教育の機会均等と別個に考えることもできるが、実際問題としては教育の機会均等の一形態として考えてもさしつかえないと思われる」。1956年以来の就学援助の給付範囲の拡大については「戦後急速に進展した社会保障の新しい考えに即して」拡大されたのだとする。岩間の見解は、教育扶助と就学援助は同じ理念を有しているとする点で林部と異なる。また、社会保障という語の捉え方も林部と岩間とは異なっている。

手塚卯津美は、1965年に公表された『就学援助に関する調査報告書』の概要を紹介した論考で、就学援助の内容について触れている¹²⁾。手塚は、就学援助は教育の機会均等の実現にとって有意義であることを認めつつ、「義務教育に必要な個人的経費いっさいが無償とならないかぎり、就学援助の問題は残る」として就学援助施策の一層の充実が必要であるとする。そして、援助の内容について地域差があることを指摘した上で、「国においてもさらに強力に就学援助の方策を講じて、地域差をなくし等しく教育を受けさせることが必要であると思われる」として国のより強い関与を求めた。

この頃、歴史研究もすでにあらわれている。大平嘉一郎は、学校給食法、学校保健法など一連の就学奨励制度を、社会保障制度と関連させながら、「個人の恩恵的慈善的事業から社会保障制度へと国の施策が移行してきた過程」をまとめようと試みた¹³⁾。大平は、大宝律令以来の公的救済制度から説きおこして、徳川時代から明治期の公的救済制度にふれ、1961年の就学奨励法制定までをたどった。貴重な歴史研究であるものの、公的救済制度（公的扶助制度）の歴史と就学奨励制度の歴史を混同している部分があり、若干の不十分さは残された。

このほか、へき地教育の振興にとって就学援助の強化が重要であることを指摘したもの

11) 岩間英太郎「就学援助」文部時報1022（1962）142頁。

12) 手塚卯津美「就学援助に関する調査結果の概要」文部時報1059（1965）33頁。

13) 大平嘉一郎「貧困世帯に対する公的扶助制度と就学奨励制度」（1）～（6）教育委員会月報13巻8号（1961）26頁、13巻11号（1962）52頁、13巻12号（1962）34頁、14巻1号（1962）38頁、14巻4号（1962）50頁、14巻5号（1962）42頁。

がある¹⁴⁾。

(3) 小括

この時期の議論から、以下の4点が見出される。

第一に、文部官僚らは、就学援助制度とは、憲法26条に根拠を持ち、教育の機会均等の実現を目的とするものであると理解していた。そして、教育の機会均等の内容については、教育を受ける機会の均等と教育内容の均等とがすでに意識されていた。

第二に、就学援助制度と教育扶助との関係が論じられていた。林部は、教育扶助は教育の機会均等の実現と相容れないものとし、就学援助制度こそが教育の機会均等に資するものである旨主張する。他方、岩間、は、就学援助と教育扶助はともに教育の機会均等に資するものととらえた上で、1956年以降の改正を「社会保障の線」に沿ったものだとする。この相違は、教育扶助と就学援助との関係、ひいては就学援助制度の憲法上の根拠をどのように考えるべきなのかという論点の存在を示している。

第三に、高校段階における就学援助のあり方がすでに論じられていた。高校卒業程度の学力を身につけるのは「生活すべき最低の教育水準」ではないかとの指摘は重要である。「生活すべき最低の教育水準」をどのように確保し、援助していくのか。就学援助制度の範囲、内容の問題である。

第四に、地域格差の問題がとりあげられていた。1960年代では、就学援助制度はいわゆるへき地対策の側面も有しているものと考えられていたため、この論点がとりあげられていたのである。その際、国の財政的支援が不可欠との指摘がなされていることも重要である。

1960年代の文部官僚の議論は、就学援助制度が、憲法上の根拠、制度の範囲、内容といった検討課題を有していることをすでに示している。1970年代以降の学説は、これらの課題をさらに深める方向で展開する。

3-2 就学援助制度研究の本格化——1970年代学説の展開

就学援助制度研究が本格化したのは、1970年代に入ってからのことである。学説は、就学援助制度の憲法上の根拠、制度の範囲、内容について、さらに立ち入った検討を行っている。認定基準、費目、就学奨励法の権利構造の問題などである。

毛馬久雄は、教育扶助と就学援助の問題点を指摘している¹⁵⁾。毛馬によれば、就学援助制度は「生活保護法の拡大適用で、憲法上からいえば第二五条の範囲にはいり、最低生活の保障の一条件としての教育費の補助で、義務教育無償と少し角度はちがうが、義務教育無償への一つの糸口としての価値は十分にある」。そのうえで、就学援助の財源が国と市

14) 渋谷敬三「へき地教育の振興と就学援助の強化」文部時報1063（1966）14頁、岩田俊一「へき地教育の振興と就学援助の強化」文部時報1078（1967）21頁。

15) 毛馬久雄「教育扶助と教育補助」小川利夫・永井憲一・平原春好編著『教育と福祉の権利』（1972）108頁以下。

町村と半分ずつの負担になっていることから、財政事情の厳しい市町村が適用基準を低く抑える傾向があること、申請基準を満たしていても制度を知らない世帯や、制度を知っていても、差別されるのではないかと考えて、申請自体を行わない世帯があること、各区市町村教育委員会が恩恵であるような文章で告知していること、手続が煩雑なことが問題であるとした。

教育学者の三輪定宣は、憲法上の根拠について、教育の機会均等の原理をもちだす。この原理は「国民の人的全面発達をめざし、とりわけ、すべての子どもの最低限度の国民的教養が形成される機会を確実に保障しようとするものであり、『機会均等』には当然に教育の機会と条件の最低限度の保障という原理が含まれている。『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利』（憲法二五条）は『教育を受ける権利』では格別に重視される必要がある」¹⁶⁾。そして、就学奨励については、教育扶助、就学援助、障害児の就学奨励の三つの制度が部分的に競合し複雑な仕組みになっていて、同類の補助金について多元な制度が併存することは、その統一運用、とくに教育的運用・配慮の点からのぞましいことではなく、その簡素化、一本化がはかられるべきであり、教育扶助は就学援助に吸収されるべきであるとする¹⁷⁾。就学援助制度の問題点としては、経費の範囲が狭いこと、経費の算定基準が低いこと、支給対象の算定方法に問題があること、申請主義の徹底がなされていないこと、を挙げている。

この時期に、小川政亮により「就学援助請求権」という概念が構想される¹⁸⁾。小川は、就学奨励法や学校給食法などは、市町村がそれぞれの立法の定める給付を行った場合の、当該市町村と国との財政的関係を規定するのみで、就学援助を要する住民が権利として就学援助給付を要求しうるかどうかは必ずしも明らかではないことに問題があると指摘した。そして、市町村が客観的な所得基準を設けていない場合があること、却下された場合の争訟権がないことなどの問題点を指摘した。この後、小川研究を敷衍した論考も現れた¹⁹⁾。小川研究は今日の就学援助制度研究の到達点といえるものであり、節をあらためて検討することとしたい。なお、1980年代後半からはほとんど研究がない²⁰⁾。

この時期の議論をまとめる。まず、就学援助の憲法上の根拠について一致が見られない点が注目される。毛馬は憲法25条のみを根拠とし（25条説）、三輪は26条と25条との関連を強調する（両方説）。小川は26条を根拠とする（26条説）。しかし、毛馬の「生活保護の拡大適用」の考え方は、制定過程を見ても、「拡大適用」という語の不明確さから見ても、

16) 伊ヶ崎暁男・三輪定宣『教育費と教育財政』（1980）93-94頁（三輪執筆）。

17) 同97頁。

18) 小川政亮「就学保障のための条件整備の一断面——権利としての就学援助の観点から——」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集4』（2007）256頁以下（論文初出は1980、以下小川「一断面」）。

19) 渡辺隆司「就学援助と教育条件整備問題」季刊教育法（1980）157頁。

20) 1985年以降は、教育扶助と教育補助の一元化問題を論じた曾和信一「教育福祉論ノート（13）——生活保障問題としての教育扶助と教育補助——」人間科学（関西大学大学院社会学研究科生協議会）33（1989）93頁くらいしかない。

これを採用することはできない。したがって、この論点は、26条説を採用するか、両方説を採用かという問いに収斂される。

次に、制度の具体的内容について、経費の範囲、算定基準、算定方法、申請主義などの諸点が指摘されている。制度の内容については「就学援助請求権」構想をまとめてから論じることにする。

3-3 就学援助制度請求権の構想

小川による「就学援助請求権」の研究は、1970年代～80年代半ばにかけて行われたものであり、今日、就学援助制度に関する唯一の本格的な研究である。小川は、就学援助制度の憲法上の根拠、制度の具体的内容の両面に渡って詳細に論じた。その概要をまとめ、意義と課題を整理していく。

(1) 憲法上の根拠、教育扶助と就学援助

小川によれば、就学援助請求権とは「教育を受ける権利を保障するための制度の一環としての就学権が就学権主体である児童・生徒本人ないし通常、その保護者の経済的事情によって妨げられはならないとするところから、いわば就学権の平等実現……のために、それ自体が権利として要求されざるをえない」ものであり、その根拠は憲法26条である。また、1956年法制定過程における清瀬一郎文相の「もとは憲法二十六条かと存じます」という発言も根拠としている²¹⁾。

教育扶助と就学援助との関係については、次のように整理する。「教育扶助は、健康で文化的な生活水準を維持するに足るという意味での最低生活保障を教育生活面に即して要求する権利にこたえるべきものであり」、「その故に、……義務教育段階に限ることなく、その前後、とりわけ義務教育段階をこえるレベルの教育段階についても、その教育を受ける権利の保障がその社会での……最低生活要求に含まれる限り、生活困窮の如何を問わず誰しものがそのような教育をうけよう、法の下での平等（憲法一四條）——これを教育面についていえば教育の機会均等（憲法二六條）——の要求にこたえて、教育扶助において、そのようなレベルの教育生活に要する費用をもカバーすることが望ましい。その意味で教育扶助は、いわば縦方向での教育生活保障の拡大志向を内在しているといえることができるであろう」²²⁾。就学援助制度は「子女を就労させる義務を保護者に負担させる以上、そのことによって経済的負担までを課するべきではないという義務教育無償原則の完全実現をめざして、当面、とくに準要保護者認定をてことして、その適用を受けうる者の範囲の国民的規模へのいわば横への拡大をはかるものといえる」²³⁾。小川は、教育扶助を「縦」、就

21) 小川「社会保障法と教育権」小川政亮著作集編集委員会編『小川政亮著作集4』（2007）241頁（論文初出は1974、以下小川「教育権」）。清瀬の発言は、第二十四回国会衆議院文教委員会議録第十一号（1956年3月3日）6頁。

22) 小川「教育権」250-251頁。

23) 同250頁。同旨『教育改革の動向と教育法』日本教育学会年報13（1984）192頁の小川発言。

学援助を「横」と位置づけることで、憲法25条と26条との、いわば「棲み分け」を図った。

（2） 就学援助請求権の権利構造

小川は、就学援助請求権の具体的内容として、以下の7点を示した²⁴⁾。すなわち、①就学援助に関する地方自治体のきめ方が権利保障の法にふさわしい形式となっているか（法形式の問題）、②就学援助を要する者が一定の就学援助給付を権利として要求しうることが明確になっているか（権利性）、③就学援助を受ける主体の規定の仕方が権利イメージにふさわしいか（主体規定、受給資格、認定基準など）、④手続が権利の名にふさわしいか（手続的権利保障）、⑤争訟権や民主的管理運営権はどうか（自己貫徹性）、⑥給付内容は就学援助に必要・十分か（給付の必要・十分性）、⑦就学援助請求権保障のための国と地方自治体の関係、である。⑦については、①～④の中で併せて論じられているためこれを略し、本稿では①～⑥を見ていく。

①法形式：就学援助の法形式は、特に決まっている訳ではない。そのため、条例、教育委員会の規則または規程、教育委員会の内部的な要綱、さらには就学援助事務要領あるいは就学援助事務の手引書といったもので行なっている例も見られる。この点については「就学権保障の観点からして、就学援助の資格要件、手続、内容等について、それが民主的に定められ、かつ当然に住民に周知される法形式、すなわち当該市区町村の条例でもって定められることが望ましい」²⁵⁾とする。

②権利性：現行就学援助諸立法は、「直接には地方自治体がそれぞれの立法の定める給付を行った場合の当該地方自治体と国との財政的関係を規定するのみで、就学援助を要する住民が権利として就学援助給付を要求しうるかどうかは必ずしも明らかではない」²⁶⁾。しかし、憲法26条、教育基本法3条の教育の機会均等の理念を踏まえて、国と地方自治体に就学困難者に対する経済的援助義務が存すること、学校教育法が義務教育段階について就学援助義務を市区町村に負わせていることから考えれば、「今日、教育を受けることは恩恵や義務ではなく、権利なのであるから、その権利が保護者の経済的状況によって妨げられてはならず、したがって、就学援助を受けることは、地方自治体の就学援助義務履行の反射的效果にすぎないものではなく、教育を受ける権利、とりわけ、その一環としての就学権の実現のため、これまた権利として要求しうるものであり、そしてまた保護者としても憲法二六条、教育基本法、学校教育法にもとづいて課された子女の就学権行使を守るべき義務履行のための必要からして、地方自治体に対して、その就学援助義務の履行を権利として要求することができなければおかしいわけである。そして、このような権利要求にこたえるための市区町村の就学援助義務の履行をより具体的に担保するための立法として就学援助諸立法があるというべきであるから、就学援助諸立法による就学援助を必要とする者としては、当然、これを権利として要求しうる」²⁷⁾。就学援助請求権は、「就学援助

24) 小川「一断面」258頁。

25) 同259頁。

26) 同261頁。

を必要とする者」すなわち、子どもと保護者の双方に認められるべきものである。

③主体規定、受給資格、認定基準：生活保護基準との関係で論じられている。すなわち、「保護基準が低ければ準要保護者と認められる人の範囲も狭められる可能性をもってくるから、その点でも保護基準がどう定められているかが重要であることはいうまでもない。しかし、また、保護基準が十分でない現実であればあるほど、逆にそれだけ、どのような人が準要保護者と教育委員会によって認定されるかが、就学権保障の観点からして重要性をもってくる。この際、この認定が恣意的に行われたいためには、一定の認定基準が必要になってくる」ため、一定の所得基準を設ける方式には合理性があるが、就学援助は地方自治体の事務であるから、ここに「地方自治の本旨（憲法九二条）をどれだけ発揮しうることが問われる」²⁸⁾。

④手続的権利保障：申請主義か職権主義かという点については、「申請主義が権利性定着に対してもつ意味と就学権保障の観点から云って、申請主義をとるのが望ましい」い。申請主義がとられる場合には、「申請が簡易、迅速に誰への気兼ねもなしに、卑屈な思いをせずに行なえる」よう、手続の整備が必要である。就学援助を受ける資格があるかどうかの調査の段階においては、救貧法的イメージを払拭した項目の作成が求められる。就学援助を行うかどうかを決定する段階では、「どのような内容の決定が行なわれたのか、申請却下の場合など不利益処分の場合はいかなる理由によるものか、などを確実に就学援助申請者が知ることができるよう、理由を付した文書で申請者に通知することが手続きの公明性を確保するために要求される」。そして廃停止のような不利益処分の場合には事前聴聞の機会を保障することも必要である²⁹⁾。

⑤自己貫徹性：「就学援助申請に対する市区町村教育委員会による却下処分や就学援助の廃停止処分などに対してはもちろん、申請に対する不作為についても争うことができるのでなければならず、現行就学援助諸立法にはいわゆる不服申立前置主義の規定はないので、違法とも考えられる処分に対しては、不服申立てを行なうことも、直ちに取消しの訴えをおこすこともできるわけである」³⁰⁾としている。

⑥給付の仕方、必要、十分性：給付の仕方については、「人間の尊厳、自尊心の尊重、要するに生存権、教育権の保障にふさわしいやり方でなければならないということであるから、「学校保健法による公費医療の場合は、……療養の給付という現物給付方式をとることが健康回復権の确实保障という上からも望ましい……。これに対し、学校保健法による以外の就学援助給付にあっては、個性をもたない金銭であるが故に受給者の判断によって適切に使用しうること個人の人格と自由の尊重に寄与するという利点からして、一般的に云って金銭給付方式をとることが望ましい」³¹⁾。必要性、十分性については、経費

27) 同261-2頁。

28) 同263頁。

29) 同270-3頁。

30) 同275頁。

31) 同274頁。

範囲、基準を詳細に検討して決定することを求めているものと考えられる³²⁾。

この後、小川を中心とする研究グループが、市町村に対するヒアリング調査を行った³³⁾。また、このヒアリング調査に参加した井上英夫が、社会保障制度と就学援助制度との関係について検討し、両者のナショナルミニマムを設定すべきであるとした³⁴⁾。これらの研究は、小川理論の補強をはかったものと見ることができよう。

就学援助請求権の構想は、憲法上の根拠についての検討を教育扶助と就学援助との関係の側面から検討したこと、手続的権利の内容を構想していることなどの点で、画期的なものであった。

しかしなお、いくつかの課題が残されている。以下に列举し、4で検討したい。

第一に、就学援助制度において、生存権と教育権との関係をどのように考えるかという点である。小川は憲法26条を根拠とするが、果してこれで足りるのか。文部官僚の議論、70年代学説の議論と併せて検討する必要がある。

第二に、権利性の問題である。権利性を明確にする法形式とは何かを検討しなければならない。

第三に、給付の仕方の問題である。自治体の給付の仕方を見ると、金銭給付のみ、金銭給付と現物給付の併用といった仕方が併存している。就学援助制度の理念にふさわしい給付の仕方について検討が必要である。

第四に、手続面の諸問題である。申請主義の是非についてである。

3-4 2000年以降の展開

ここで、近年の就学援助制度研究をみておく。

小西祐馬は、家庭の教育費の支出や就学援助制度への意識・態度の調査を行っている。北海道の生活環境調査などをもとに、国や市区町村が実情を考慮しないまま補助金を削減したり、就学援助基準を引き下げようとしているのは問題であるとし、その上で、義務教育段階においてのみ就学を保障するというのではなく、その後の進学・進路も含めた長期的な視点から、子どもの発達・教育を保障することが望まれるとする。就学援助制度の意義については、義務教育の無償が授業料と教科書の無償にとどまっている現在、「相対的に利用しやすい就学援助制度が存在することによって、生活保護では捕捉できない低所得層への援助が行えるという点に、『教育の機会均等』の理念が生かされているとも言えるのではないだろうか」としている³⁵⁾。

藤本典裕は、教育費の保護者負担の現状と就学援助制度の改革動向を検討することによ

32) 渡辺前掲論文162頁。

33) 井上英夫・小川政亮・河合克義・倉岡小夜「就学援助制度——若干の地方自治体の概況調査報告」教育条件法制研究3（1983）16頁。

34) 井上「社会保障法の視点から見た教育条件基準論」日本教育法学会年報『教育改革の動向と教育法』（1984）170頁以下。

35) 小西祐馬「就学援助制度の現状と課題」北海道大学教育学研究科紀要95号（2004）191頁以下。

って、これが教育を受ける権利、教育の機会均等にいかなる影響を及ぼすのかを検討している³⁶⁾。

近年の議論は、家庭の実態調査をふまえて就学援助制度を検討しようとするものであり、今後の深化が俟たれる。

3-5 論点の整理

これまで抽出してきた論点を今一度整理する。

文部官僚の議論からは、①就学援助制度の目的、②就学援助制度と教育扶助との関係、そこから派生する憲法上の根拠の問題、③高校段階における就学援助のあり方、④地域格差の問題、が論点として残された。

学説からは、⑤就学援助制度の憲法上の根拠については、憲法25条説、26条説、両方説があり、これをどう考えるのか、⑥制度の具体的内容（給付の範囲、仕方、手続）、が抽出できた。

整理すると、憲法上の根拠について（①⑤）、就学援助制度と教育扶助との関係（②）、制度の内容について（④⑥）、制度の将来像（③）、以上四点ということになる。憲法上の根拠を論じることで、教育扶助と就学援助制度との統合の是非を論じることができるだろう。内容面については、権利性、給付の範囲、仕方、手続の問題が論点となる。

4 就学援助制度の再検討

憲法上の根拠、就学援助制度と教育扶助との関係、制度の内容面、将来像の順に検討していくことにしよう。

4-1 就学援助制度の憲法上の根拠

これまでの検討より、就学援助制度の憲法上の根拠については、三つの説があることがわかった。25条説、26条説、25条および26条説（両方説）である。このうち、25条説は、就学援助制度を生活保護の拡大適用であるとする理解に疑問があり、斥けられる。したがって、26条説と両方説を検討すれば足りる。

26条説から検討していく。26条説の根拠は、以下の三点に集約される。①就学援助制度は教育の機会均等に資するものであること（林部、岩間）、②就学奨励法の制定過程で清瀬一郎文相が憲法上の根拠は26条にあると明言していること（小川）、③就学援助制度は義務教育無償原則の完全実現を目指し、教育扶助は教育生活の最低保障を目指すものであるから、就学援助制度の根拠は憲法26条、教育扶助は同25条とであること（小川）、である。しかし、これらの根拠はさほど強力なものではない。

第一に、就学援助制度が教育の機会均等に資するものであるということ自体はその通り

36) 藤本典裕「教育費の保護者負担と就学援助制度についての一考察」東洋大学文学部紀要・教育学科編（2005）219頁以下。

である。しかし、「教育の機会均等」原則の定義を考えなければならない。岩間、義務教育における教育の機会均等とは、すべての学齢児童に義務教育を受ける機会を与えることと、すべての者に対してできる限り均等の内容の義務教育を受ける機会を与えることからなるとする。しかし、就学援助制度は、そのどちらに資するものなのか、両方なのか。両方だとすると、就学援助制度は機会と内容の両方の均等に資するものということになるが、はたしてそこまでの効果を期待できるものなのか。はっきりしない。就学援助制度の根拠として教育の機会均等原則を持ち出す事自体は否定しないが、このような多義的な概念は精密に定義しなければ、ただのスローガンに堕してしまう。「教育の機会均等」原則という語は、それほど明確な意味を持っていない³⁷⁾。

第二に、清瀬文相の発言は根拠として明確に見える。しかし、この発言は就学奨励法の根拠について述べているのであって、就学援助制度全体の根拠を述べているわけではない。就学援助制度とは、就学奨励法、学校給食法、学校保健法における援助をあわせた制度全体をさす。就学奨励法の根拠が憲法26条であったとしても、就学援助制度全体の根拠が26条となるわけではない。

第三に、就学援助制度と教育扶助とのいわゆる「棲み分け」は、図式的に過ぎる。就学援助制度と教育扶助とは給付の範囲は同じ、費目も酷似しているのに、憲法上の根拠を截然と分けるのは不自然である。また、教育扶助は教育生活の最低保障を実現するものであるとしても、これをもって憲法25条のみを根拠とするという結論が導かれるわけではない。教育を受ける権利は生存権の重要な一内容であるという考えに基づくとしたならば、両方を根拠とするべきではないか。

第四に、26条説を唱える学説は、教育を受ける権利をどのように理解しているのかが明確でない。教育の機会均等の実現に仕える制度であるからという理由で憲法26条を根拠とすると、教育を受ける権利を、学習権を中心として理解するか、経済的権利として理解するかによって、就学援助制度の性格は異なってくるはずである。26条説は、教育を受ける権利をどのように理解するかという点の説明を欠いている。

このように考えると、教育権を学習権と捉えた上で、「健康で文化的な最低限度の生活」との関連を考察しようとする両方説に分があるように見える。私見も両方説を採るものである。そこで、両方説について検討してみる。

両方説については、学習権説の立場から、学習権説は、教育を受ける権利を、国に対して教育の内容面からの条件整備を求めるものとしてとらえるだけでなく、国に対して経済的な面での条件整備を要求するという側面も含んでいるのだから、わざわざ生存権規定を

37) 「教育の機会均等」という語の多義性について、竹中勲「国民の教育権・国家の教育権論争と憲法解釈学」産大法学27巻4号（1994）98頁が、「教育の機会均等」という用語は、憲法解釈論のレベルでは、少なくとも対立・緊張関係にある平等観である「機会の平等」と「結果の平等」とを包摂しかねないものであると指摘している。竹中は、子どもの教育に関連して日本国憲法の採用する平等概念を分析する際には、「教育の機会均等」という用語は原則として用いず、幸福追求機会の平等、経済的条件の平等、結果の平等および形式的平等、実質的平等という用語法を採るとする。

持ち出す必要はないとの批判が考えられる。

たしかに、教育を受ける権利は学習権中心に捉えられ、教育条件整備を請求する権利も学習権に含まれる。しかし、学習権説は、制度後退の場面にについてあまり論じてこなかったように思われる。つまり、就学援助制度について、実際に就学援助制度の廃止を検討した自治体もあることから³⁸⁾、代替制度なしの就学援助制度の後退、廃止という場面を考える必要がある。このとき、学習権説はその「歯止め」として機能しないのではないかと、いうことである。たとえば、学習権説からは、制度の後退、廃止は教育の機会均等原則に反するとの反論が考えられるが、どの程度の後退、廃止であれば教育の機会均等原則に反するのかは、必ずしも明らかではない。また、国に対して経済的な面での条件整備を要求する権利を持ち出したとしても、どのような制度を整えるのかは広汎な立法裁量にゆだねられるということになってしまうだろう。学習権説から、制度の後退、廃止に対する有効な反論が見出せるのかどうか、疑問である。

この点について、私見では、就学援助制度のような低所得世帯の教育に関する最低限度の経済的条件を保障する制度の場合、教育を受ける権利の社会権としての性格から出発して考えるべきであるとする。すなわち、日本国憲法は25条以下で社会権を保障しており、教育を受ける権利は「生存権の一内容に当然含まれる」³⁹⁾。そして、生存権規定は「社会権の中で原則的な規定」⁴⁰⁾であり、教育を受ける権利の基底には、社会権の「原則的な規定」たる生存権がある。教育を受けることは「健康で文化的な最低限度の生活」を構成する重要な部分である。であれば、「健康で文化的な最低限度の生活」をめぐる生存権論の基本的枠組みは、教育を受ける権利の作為請求権としての側面、とりわけ世帯の教育費について妥当するのではないかと⁴¹⁾。何が最低限度の生活水準であるかは、特定の時代の特定の社会においては、ある程度客観的に決定できる。教育費についても同様に考えることが可能であり、何が世帯の教育費の「最低限度」の水準なのかは、ある程度客観的に確定できる。就学援助制度に関しても、就学に必要な最低限度額が算定可能である。最低限度を下回るような就学援助基準の設定は違憲となりうるし、また、これを実質的に割り込むような制度の後退、廃止は違憲となりうる。憲法上の根拠は、両方説を採ることになる。就学援助制度は学習権実現に資するものであり、最低限度の教育費を保障する制度である。

私見は、就学援助制度の憲法上の根拠として両方説を採るものである。ただし、なお忘れてはならないのは、両方説の射程はあくまでも就学奨励法に限られており、学校給食法および学校保健法の就学援助規定はそこから外れているということである。本稿も就学奨励法の制定過程のみを取扱っているのであるから、本稿の検討から導きだせることは、就学奨励法の憲法上の根拠は憲法26条と25条の両方であるという点に留まらざるを得ない。

38) 青森県むつ市。藤本前掲論文237-8頁。

39) 野中俊彦・中村睦男・高橋和之・高見勝利『憲法Ⅰ（第4版）』（2007）492頁（野中執筆）。

40) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法（第四版）』（2007）253頁。

41) 教育を受ける権利の作為請求権としての側面と生存権との相関を指摘するものとして、大須賀明『生存権論』（1984）152頁。

学校給食法および学校保健法の就学援助規定の成立過程を精査し、就学援助制度の憲法上の根拠を画定するという課題が残されている。この点は他日を期したい。

4-2 就学援助制度と教育扶助との関係

就学援助制度と教育扶助とは、費目が似通っていること、就学援助制度が受給基準として生活保護基準を参考にしている場合が多いことから、両制度の統合が主張される場合がある。就学援助制度と教育扶助との関係の問題である。松浦は、同じ理念の下であれば統一された制度が構想されてよいとした。就学援助制度と教育扶助とは同じ理念に立脚するのか。林部と岩間の議論を素材に検討してみる。

林部は、教育扶助は教育の機会均等の実現とは相容れないものとし、就学援助制度こそが教育の機会均等に資するものであると主張した。就学援助制度の優位を主張する林部の主張は一方的であるように見えるが、これは林部が社会保障という語に救貧法的色彩をかきとっているために、このような主張となったものと思われる。

他方、岩間は、就学援助と教育扶助はともに教育の機会均等に資するものととらえた上で、1956年以降の法改正を「社会保障の線」に沿ったものだという。岩間は、就学援助制度と教育扶助とは同じ理念に基づくとしている。たしかに、両制度は、低所得世帯への教育費支援の仕組みである点で、共通している。しかし、その後の改正を「社会保障の線」に沿ったものというのはどういうことなのか、はっきりしない。ただし、少なくともいえることは、岩間は社会保障に救貧的色彩を読み取ってはいないということである。

林部と岩間の見解の相違は、生存権と教育を受ける権利との関係の議論につながるものがあり、興味深いものがある。林部と岩間との違いは二点ある。第一に、社会保障の語をどのようにとらえるのか（社会保障の理念）、第二に、「社会保障を混ぜた教育の機会均等」をどのように考えるのか、である。第一の点については、今日社会保障を救貧的にとらえる見解は（少なくとも言葉の上では）存在しない。すると林部の見解は的外れであるように見えてくるが、即断することはできない。なぜなら、林部は、低所得世帯への教育費支援の仕組みである就学援助制度に、救貧的色彩が「混ざる」ことを警戒し、救貧的色彩を排除するために、このような「切りわけ」を行ったと考えることができるからである。たしかに、1960年代には社会保障制度を救貧的に捉える見解が根強くあったために、林部の作業は必要なものであった。しかし、今日、社会保障を救貧的にとらえる見解は説得力を有していないことから、林部の論理で就学援助制度の優位を語ることはできなくなっている。また、すでに見たとおり、就学援助制度には救貧的色彩が含まれていたものであり、林部による両制度の「切り分け」が成功しているともいいがたい。この点、岩間の見解は、「社会保障」という語にも、就学援助制度にも救貧的色彩は含まれないという前提で論を進めているものと思われる。この議論はやや楽観的である。両制度には共通点は多いが、ここからすぐに同じ理念に基づくという結論が出て来るわけではないからである。岩間は、両制度が同じ理念に基づくとする根拠を十分に示せていない。

このように見るとどちらの見解にも難点がある。実は、両者の見解の双方に難点が生じ

るには理由がある。まず、就学援助制度と就学奨励法とが同一視されている点である。就学奨励法は、あくまでも就学援助制度の一部である。次に、「社会保障を混ぜた教育の機会均等」がどのような内容のものなのか明らかなでない点である。どのようなレベルであれば「教育の機会均等」が実現したことになるのか、はっきりしない。また、「社会保障を混ぜる」というのがどのような意味なのかもわからない。今後、両制度の統合問題を考察するにあたっては、「教育の機会均等」概念や「社会保障の理念とは」といった原理論から考察していく必要がある。憲法のレベルでは、生存権と教育を受ける権利との関係を考えることが不可欠な作業である。

4-3 就学援助制度の内容面の検討——就学援助請求権構想の検討を中心に——

内容面については、就学援助請求権構想の検討を中心としたい。1970年代の学説に示された論点もあわせて検討することができるからである。

(1) 権利性について

権利性について検討すべきは、就学援助請求権を何らかの法形式のもとで定めるとして、権利性を確保するに相応しい法形式は何かということである。小川は、条例が望ましいとしている。この見解の妥当性について検討する。

就学奨励法は、市町村が学用品等の費用等を支給する場合の国の補助の範囲を定めているだけで、法形式については何も定めていない。しかし、就学援助制度は、教育権や生存権に係る内容を含んでいるうえ、この制度の実施に際しては予算を講じる必要があり、そして地方公共団体の議決を経なければならないのだから、それにふさわしい法形式は存在するのではないか。そこで、検討してみるに、まず、教育委員会規則の場合は、この法形式が、教育委員会の一般行政からの独立の原理により地方教育事務が教育委員会により所管されることになったため「地方教育行政立法の主要な法源」⁴²⁾となっており、公布もされることから、就学援助制度の法形式に適しているとはいえる。しかし、就学援助の社会保障としての側面を考えたなら、行政機関である教育委員会によっていわば「一方的」に改廃される点で、若干の疑問は残されるように思われる。次に、規則の場合は、住民の直接公選により選ばれた長によって定められている点で教育委員会規則とは異なるが、就学奨励法のように委任の形式をまったく指定していない場合では、改廃にあたって、長という行政機関の判断を議会判断に優先させるものとなるため、地方自治の本旨にもとることになるおそれがあるのではないかと。そして、要綱の場合は、この形式をとっている市町村もあるが、要綱の法的性質はあくまでも行政規則に過ぎない。判例も、要綱は法令に基づくものではなく、「行政を行なうための内部基準」⁴³⁾にとどまるとしている。就学援助制度は住民の権利・利益に直接関わるものであるから、結局条例がもっとも適しているという

42) 兼子仁『教育法（新版）』（1978）35頁。

43) 最判1993年2月18日民集47巻2号547頁。

ことになり、小川の見解は妥当であるということになる。

しかし、これはあくまでも形式論である。小川は、ヒアリング調査をまとめた実証的研究において、その時々⁴⁴⁾の政治的判断で適当な法形式が選択されたのだから、一概に評価は困難であるとの留保⁴⁴⁾を付けた上で、権利性は確保すべきであるという。これは、条例、規則、教育委員会規則という法形式の違いによって、権利性の強弱が左右されてはならないとの趣旨ではないかと思われる。この点は（3）で検討することにする。なお、小川は、権利性確保のための市町村のとりくみを示しており⁴⁵⁾、こういった取り組みを追いかけていく作業は必要である。

（2） 給付の範囲，仕方，必要，十分性

経費の範囲，必要性について検討する。経費の範囲について，学力向上のために必要な方法については，就学援助制度の利用を認める方向で検討されてよいのではないか。就学援助制度は，学校教育費についての経費の範囲が狭い上，学校外活動費についてはほとんど対象となっていない。文部科学省の統計によれば，子どもの学習費は，学校教育費，給食費，学校外活動費からなるが，就学援助制度は学校外活動費をほとんど考慮に入っていない。一般家庭は，学校外活動費，たとえば書籍代や家庭教師・学習塾費，スポーツレクレーション費にかなりの金額を割いている。文部科学省「平成16年度子どもの学習費調査」によれば，学校外活動費の平均は小学生で年間218,848円，公立中学生で299,469円，私立中学生で315,435円である⁴⁶⁾。最低限度の教育費水準というものを真剣に考えるならば，学校外活動費の給付が考えられてよい。少なくとも，学力向上のための手段，たとえば，近年，自治体が独自に塾を設立する動きがあるが⁴⁷⁾，その是非はともかく，このようなものに参加する際の経費について，就学援助制度の利用が認められてよいのではないか。また，学習塾の経費も，その要件は考えられなければならないにしても，認められてよいのではないか。

金銭給付か現物給付かという問題については，金銭給付のみにこだわる理由は特にない。教育ニーズは多様であり，子どもの就学を援助することができるものであれば，要件は検討しなければならないが，サービス給付も積極的に取り入れてよい。たとえば，家庭教師派遣や，上述の塾をここに含むことも考えられてよい。

（3） 手続面の諸問題

まず，就学援助認定は誰が行うかという問題がある。小川は，就学援助認定は教育委員

44) 井上・小川・河合・倉岡前掲論文17頁（小川執筆）。

45) 小川「教育法と社会保障」有倉遼吉編『教育法学』（1976）96頁。

46) http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/001/006/05120501/004.htm

47) 福島県川内村では2007年4月より村営塾を開設している。参加は希望制で，個人負担は月1000～2000円ほどであるという（毎日新聞2007年2月16日）。また，東京都杉並区では，成績上位者を対象に大手進学塾の教師が授業を行うという企画を実施している（読売新聞2008年1月12日夕刊）。

会が行うものとしている。私見もこれに賛成する。なお、この点に関して、別の方式を採用しているところもあるので紹介しておく。東大阪市では、市教委のもとに就学援助認定審査会を設けてそこで審査している。このような方式は、審査会が市教委の管理下にあつて、公正さ、最低限度の教育費水準が確保されるのであれば、特に問題はない。ただし、審査会を設ける場合、人員構成、結果に至った理由書等の情報公開義務が市教委に課されることは言うまでもない。また、申請主義については、基本的に妥当であるが、職権による保護の可能性を排除する必要はない。

次に、条例、規則、教育委員会規則という法形式の違いによって、権利性の強弱が左右されるのではないかとの問題である。具体的には、就学援助非認定処分がなされた場合、この処分を争うことが出来るのかという問題である。小川は、「違法とも考えられる処分に対しては、不服申立を行なうことも、直ちに取消しの訴えをおこすこともできる」⁴⁸⁾という。

この点については、就学援助申請に対する却下や就学援助の停廃止は「処分」なのかという問題がある。ここで問題となるのは要綱である。要綱は行政を行なう際の内部基準であるから、要綱に基づいた申出に対する応答については処分性が否定されるのではないか。また、要綱にもとづく給付制度は行政行為ではなく契約と解すべきであるから、処分性は認められないとも考えられるのではないか。しかし、根拠法令の仕組み全体を考えれば、処分性は否定されない。なぜなら、就学援助要綱は、学校教育法、就学奨励法などに基づいたものであつて、教育を受ける権利、生存権の保障に大きな効果を及ぼすのであるから、要綱にもとづく就学援助認定は、給付を受けることができる地位を具体化する行為であり、処分性が認められるものと考えられるからである⁴⁹⁾。なお、条例については、次のような判例がある。条例により市教育委員会の就学援助認定又は非認定に関する処分権限が市教育長に委任されている場合において、教育長が非認定処分をするとともに、誤って教育委員会に対して異議申立てができる旨の教示をし、処分を受けた者が教育委員会に対して「異議申立書」と題する書面を提出した場合につき、書面の内容、形式及び教示の内容に照らし、書面の提出により行政不服審査法にもとづく審査請求がされたものと認められたという例である⁵⁰⁾。判例は処分性を認めていると考えられ、私見もこれに賛成する。いずれの法形式についても処分性は認められる。

4-4 制度の将来像について

制度の将来像について、若干言及しておきたい。

まず、高校段階における就学援助のあり方についてすでに論じられていた点についてで

48) 小川「一断面」275頁。

49) 通達に基づく労災就学援助費の給付を拒否する決定について、通達等の仕組み全体を解釈し、給付を受けることが出来るという抽象的地位を具体化する行為であるとして処分性を認めた判例がある。最判2004年9月4日判時1841号89頁。

50) 大阪地判1990年3月15日行集41巻3号192頁。

ある。高校卒業程度の学力を身につけるのは「生活すべき最低の教育水準」ではないかとの指摘は重要である。では、「生活すべき最低の教育水準」をどのように援助し、確保していくのか。私見では、就学援助制度はその範囲を拡張し、高校段階での費用を給付するべきであると考え。以下の理由による。

第一に、高校進学率が約98%に達する現状において、高校卒業程度の学力が「生活すべき最低の教育水準」に該当することは論をまたないということである。高校進学が本人の自立に有用かつ有効であることもまた言うまでもない。第二に、高校レベルでの教育費支援制度が貧弱であることが挙げられる。今日、高校レベルの公的な教育費支援制度には、生活福祉資金貸付制度、母子及び寡婦福祉資金貸付制度、奨学金、国の教育ローンが存在する。このうち、優秀な成績が必要とされる奨学金、収入審査のある教育ローンは、準要保護世帯にとっては利用しづらいものであるため、生活福祉資金貸付制度、母子及び寡婦福祉資金貸付制度が利用されることが多い⁵¹⁾。しかしこれらの貸付制度は、高校進学が貸付制度という名の「借金」を伴うものであることを意味している。所得の低い世帯にさらに借金をさせるという構造には問題があると言わざるを得ない。就学援助制度を充実させてこの難点を除去すべきである。なお、生活保護世帯については、すでに高校段階での費用が給付されている（生業扶助における高等学校等就学費）⁵²⁾。就学援助制度は自治事務であるのだから⁵³⁾、範囲の拡張も比較的容易に行えるはずである。

次に、地域格差の問題である。1960年代では、就学援助制度はいわゆるへき地対策の側面も有していると考えられていたため、この論点がとりあげられていた。その際、国の財政的支援が不可欠との指摘がなされていた。ところが現在では、都市部の就学援助率が高く、非都市部での援助率が低い。このことは制度のあり方にも影響を及ぼすのではないだろうか。就学援助制度の周知、認定を含んだ、制度全体に対する詳細で総合的な検討が求められている。

4-5 小括

これまでの検討で明らかになったことを示す。

まず、憲法上の根拠について、就学援助制度は、憲法26条及び25条の両方を根拠とするものである。学習権の実現に資するものであり、そのための最低限度の教育費を保障するものである。これは、教育を受ける権利の基底に生存権があるという考え方に拠る。

次に、就学援助制度と教育扶助との統合については、「教育の機会均等」「社会保障の理念」といったものの検討を踏まえる必要があることを指摘した。

51) 生活福祉資金については、鳥山まどか「貧困・低所得世帯への教育費支援——生活福祉資金貸付制度を中心に——」社会福祉学46巻1号（2005）40頁以下、鳥山・岩田美香「生活福祉資金（修学資金）貸付制度の現状と課題に関する調査結果」教育福祉研究12（2006）123頁以下など。

52) 高等学校等就学費の新設の経緯については、藤澤宏樹「教育扶助の再検討」賃金と社会保障1412（2006）16頁。

53) 小川「教育権」249-250頁。

そして、内容面については、就学援助制度の給付は、金銭給付、現物給付のみならず、サービス給付も認められてよいこと、経費の範囲については、学校外活動費についても認められてよいこと、高校段階への就学援助制度の適用を検討すべきであること、を指摘した。今後取り組むべき課題として、学校給食法及び学校保健法の就学援助規定の検討を挙げた。ここから生存権と教育を受ける権利との関係をさらに深める必要があるということである。

お わ り に

本稿では、やや欲張って、就学援助制度の憲法上の根拠の問題と制度の将来像の問題を併せて論じた。これは、筆者にとって本稿が、就学援助制度研究の出発点であることから、就学奨励法の検討のみならず、就学援助制度全体の総論的検討をもおこなうこととしたために、このような構成となったものである。

最後に、残された課題を示す。第一に、就学援助制度は、憲法25条と26条との関係をどのように考えるかという問題を提起しており、この点のさらなる検討の必要性である。「教育を受ける権利の生存権的性質」⁵⁴⁾についての検討である。その際、就学奨励法のみを念頭に置くのではなく、学校給食法、学校保健法の両法をも視野に入れた形での検討が不可欠である。学校給食法及び学校保健法の就学援助規定（「国の補助」規定）の制定過程にまで遡る必要がある。憲法上の根拠を画定することは、「就学援助請求権」の議論を深化させる役割を果たすはずである。

第二に、教育の機会均等原則についての検討の必要性である。本稿は就学援助制度の憲法上の根拠として両方説を採ったが、これは生存権と教育を受ける権利との連関を説いたものである。当然、教育の機会均等原則も、就学援助制度の憲法上の根拠として有効である。ところが、この概念の検討は久しく行われていないという⁵⁵⁾。重要な課題である。

第三に、就学援助制度と教育扶助との関係をどのように考えるかという問題も残されている。両制度をそれぞれ充実させていくのか、就学援助は廃止するのか、あるいは両制度を統合していくのかどうか。統合するとするならば、就学援助制度に統合するのか教育扶助に統合するのか、それとも別制度を立ち上げるのか。さまざまな方向が考えられよう。

第四に、本文では触れられなかった点として、就学援助制度そのものの性格を論じる必要があることを挙げておきたい。就学援助制度を「社会保障の一環」とする見解⁵⁶⁾はあるものの、就学援助制度が社会保障制度に含まれるのかどうかということすら、明らかにされていないように思われる。本稿では就学援助制度を最低限度の教育費を保障する制度としたが、なぜそうなのか、こうした理解がどこまで適切なのかも、本稿では十分取扱うことができなかった。憲法上の根拠から検討し、制度の性格をあきらかにする作業が必要である。

54) 佐藤功『憲法（上）[新版]』（1983）447頁。

55) 小西前掲論文192頁。

56) 有倉遼吉・天城勲『教育関係法Ⅰ』（1958）123頁。

本稿で得られた結論は、試論の域を出ず、十分なものではない。今後さらに立ち入った検討を行っていきたいと考えている。就学援助制度は、義務教育無償の実現が事実上困難な現状においては、児童生徒の教育を受ける権利及び生存権の実現に資する点で、きわめて重要な位置を占めている。制度の運用改善、変革次第では、低所得世帯の児童生徒の経済的文化的環境を整える有力な仕組みとなりうるはずである。