

私立高等学校助成の規定要因分析

—都道府県ごとの経常費補助に着目して—

生涯教育計画コース 小入羽 秀 敬

An Analysis of Factors that Determinates the Private High School Subsidies:
Focusing on the Current-cost Subsidy from the Prefectural Government

Hideyuki KONYUBA

This paper focuses on the reason why the private high school subsidies differ between prefectural governments. To answer this question, this paper mainly refers to Ito's policy diffusion model. According to Ito and other foregoing studies on government, factors of policy decision can be segmented into "internal factor" and "external factor". In addition to these two factors, this paper discusses the "institutional factor". The discussion of the private school subsidy system adds new information to the hypothesis made by the internal and external factor.

The output of the analysis shows that 1) internal and external factor effects the subsidy, and 2) also the institutional factor effects the subsidy.

目 次

1. 問題関心と課題設定
2. 先行研究と仮説
3. 制度的検討
 - A 国庫補助制度と地方交付税制度
 - B 私学助成金の予算積算制度
4. 規定要因分析
 - A 検討する仮説
 - B 変数設定
 - C 分析結果
5. 考察と今後の課題
 1. 問題関心と課題設定

現在、地方財政難により、都道府県の支出を削減する動きにある。例えば、各都道府県における支出総額の平均を見ても、1997年から2002年にかけての5年間は減少傾向にあることがわかる。その傾向は公立高校に関する教育費支出においても例外ではなく、同様の現象が起こっている¹⁾。しかし、その一方で各都道府県における私立高校に対する助成金の推移を見てみると、同年スパンにおいて金額が上昇している²⁾。

私立高校への助成金は大きく分けると施設、設備、経常費の3つに分けることができる。その中でも最も大きな割合を占めるのが経常費補助であり、これは都道府県によって行われることが私学振興助成法によって定められている。経常費補助は国庫補助金と地方交付税による財源措置がなされているとはいえ、都道府県が行う事務となっている。したがって、私立高校の私学政策は各都道府県が決定しているといえる。

特に、教育費全体が減少傾向にあるにも関わらず、私学助成金(経常費補助)は増加傾向にある。しかし、都道府県ごとに見るとその増加度合いは異なる。本稿ではその原因を明らかにすることを目的とする。

私学助成金額の都道府県間格差を明らかにするためには、金額がどのような要因によって決定しているのかについて検討する必要がある。そのためにまず、行政学や政治学の先行研究を援用しながら仮説を構築する(第2章)。その上で、私学助成制度の検討を行い、制度的要因を考慮したうえで仮説を修正する(第3章)。そして、それらの仮説を計量分析によって検証する(第4章)。その結果をもとに私立高等学校の私学助成政策はどのような要因が影響しているのかについて考察する。(第5章)

2. 先行研究と仮説

私学助成に関する先行研究の大半は私立大学に対する助成のものである。私立高校に関する先行研究は極めて少なく、同じ私学助成研究であっても私立大学への助成は国が私学振興財団を通して一元的に行うために私立高校の助成とはシステムが全く異なる。数少ない私立高校私学助成の研究としては市川(1987)が挙げられる³⁾。この研究は私学助成が法制化された1974年から1984年までの10年間を対象にしており、生徒一人当たり私学助成金額の時系列的变化を検討して「私学助成は地域の特質、社会条件、あるいは政策等を色濃く反映させている」という知見を出している。しかし、今後の課題として挙げられている「助成の種類・規模とそれを規定する要因についての検討・分析」については管見の限りでは存在しない。

都道府県教育政策に関する研究は地方分権化以降のものが少なく、その先行研究の大半は上位政府と下位政府の関係、例えば文部省と都道府県教委、都道府県教委と市町村教委の関係を扱っている。分権化以前の教育政策研究の中で従来取り上げられてこなかった政府間関係を用いた地方政府の教育政策決定に関する研究として青木(2004)が挙げられる。青木は公立学校施設政策を対象として中央地方、地方間における政策の実施過程を分析し、地方政府が制度的⁴⁾な制約の下、自律的に行動していることを明らかにした。

一方、行政学や政治学においては都道府県における政策決定の要因を探る研究が行われている。その代表例は伊藤(2002)の政策波及研究⁵⁾である。伊藤は新しい政策の自治体間における波及過程を、政策決定要因を「内的要因」と「外的要因」に分類してそれぞれ分析することによって明らかにした。内的要因はさらに「社会経済的要因」と「政治要因」に分解でき、外的要因は「国の提供する補助や制裁による誘導、他自治体の動向、マス・メディアの報道」とする。政策過程研究は主に公共政策において検討される場合が多く、例えば塚原(1992)は、社会福祉政策の政策決定に着目し、東京都における福祉単独事業の導入に関して先行要件仮説(自治体の政策ニーズによる政策導入の決定)、伝播仮説(他自治体の模倣による決定)の検討を行った。その結果、他自治体の採用した政策が成功した場合に政策採用の可能性が高まること(伝播仮説)を検証した。同様に福祉政策に着目した研究として佐々木(2005)が挙げられる。佐々木は高齢者福祉政策において、各地

方自治体における政策形成や実施量の市町村格差についての規定要因を、先行要件仮説、伝播仮説、垂直波及仮説(中央政府との繋がりによる決定)の3つの仮説から検証した。また、分権改革後における都道府県の少人数学級編制政策採用の要因を分析した青木(2005)は、都道府県における政治行政において、知事が最も重要なアクターであり、その積極性に政策導入が大きく左右されるとした。また、同時に教育委員会や議会もその政策導入に対して受動的ではあるものの、一定の影響を持っていることを明らかにした。これらの研究の特徴は、都道府県が独自に導入する政策においてどのような要因が大きく作用したのかについて分析していることである。

これらの知見は、都道府県における政策決定には、内的要因と外的要因が大きく関係していることを示している。佐々木が検証した垂直波及仮説は内的要因の政治要因に包含される。そこで、本稿では政策決定要因の分類として伊藤による「内的要因」と「外的要因」という分析枠組を援用する。私学政策についてどの要因が大きく作用するのかという仮説を立てるに当たって、まずは両要因に関する先行研究を整理する。

まず、内的要因に関しては社会経済的要因と政治要因に分けることができる。社会経済的要因としては、都道府県の財政能力を上げることができる。曾我(2001)によれば、財政能力が高い自治体ほど支出総額が多くなり、その中でも開発政策の支出の伸びが高くならないという。曾我は教育支出を開発政策として分類しており、そのことから教育支出の伸びの高さは都道府県の財政能力に大きく依存することが推測される。

また、政治的要因としては議会と首長を上げることができる。政策における議会の役割に関しては村上(2000)の知見を参考にすることができる。村上によれば、議会の関心は主に政策の導入時と改善時に集中し、その際は与野党の要望内容が接近することも珍しくない。また、議会の傾向として農村部の県議会では保守党または保守系無所属が過半数を占め、都市部の都府県議会では多党化するという。しかし、保守党優位が多党化の自治体に関わらず大部分の会派が首長支持に集まる現象(準総与党化、相乗り現象)が広く見られる。青木(2005)によれば、議会多数派が保守か革新かによって政策決定にある程度の影響が出るとしているが、私学助成に関する議会の議事録を見てみると、党派に関わらず「私学助成の増額」、つまり私学助成政策の改善について主張している。以上のことから、私学助成政策において多数派が保守革新のどちらであっても政策

は変わらないと考えることができる。次に、首長の影響力について検討する。政策における首長の影響力の強さは様々な研究において言及されてきた。特に議会全体が私学助成の増額に賛成している場合、その増額の程度は首長の選好に強く影響されると考えることができる。伊藤(2002)は首長の選好を党派性と経歴に分けて分析したが、本稿においては、先述のように党派性に関しては私学助成政策の改善が超党的に支持されているために割愛し、経歴に焦点を絞る。伊藤によれば中央省庁の出身者は国や出身省庁の方針とは対立しない、実務内容の新政策の採用には積極的であるという。つまり、国が「私学振興」を方針として打ち出しているため、官僚出身の首長は私学助成金の増額に対して積極的になると考えることができる。

次に、外的要因について検討する。外的要因としては、国による補助金と近隣自治体の動向を挙げることができる。国による補助金は次章において詳述するが、基本的に都道府県による助成金額に応じた配分となっており、国庫補助金額は基本的には都道府県の決定した交付額に依存する。この補助制度は、都道府県による私学助成金額の最低限のラインを規定しており、その最低ラインの金額を割ると国庫補助金は支給されない仕組みとなっている。そのため、最低限度の都道府県による助成がこの制度によって担保されていると考えることができる。また、近隣自治体の動向に関しては、村松(1988)が「水平的政治競争モデル」において同格と目される地方政府や隣接した地方政府の間の相互の競争が政策の形成や実施に大きな影響力を与えているという知見を出している。私学助成政策においても、その政策形成においては同格の都道府県と類似の政策を採っている傾向が強いとも考えられる。政策を行う際に参照する他自治体は、その政策の需要が近いことが条件として挙げられる。そこから私立高校数が近い県どうしでは同じような私学助成政策を採ると考えることができ、競争の結果として私学助成金額が高くなると考えることができる。

以上の先行研究の知見より私学助成金額の決定に関して以下の仮説が立てられる。①都道府県の財政能力が高いほど私学助成金額は増加する、②首長の経歴が官僚出身であれば私学助成金額は増加する、③私立高校数が多い都道府県ほど私学助成金額は増加する。

しかし、以上の仮説は都道府県における不特定の政策決定に関する知見から導き出されたものである。先述した青木(2004)の先行研究においても制度がアクターの行動を規定するという知見が出されていることから

もわかるように、制度的な前提を押さえた上で仮説の修正をする必要がある。そこで次章では、私学助成の制度的な検討を行う。

3. 制度的検討

A 国庫補助制度と地方交付税制度

本節では、都道府県より交付される私学助成金の制度を検討する。都道府県から交付される私学助成金の内訳は大きく二つに分けられる。一つは国庫補助金、もう一つは地方交付税交付金である。この二つによって私学助成金が構成されている。以下、国庫補助金と地方交付税交付金の関係について検討する。

まず、国のシステムを概観する。前提として、補助金が予算として計上され、それが都道府県に配分されるまでに、「予算積算」と「配分」の二つのステップを踏む。

国庫補助金である私立高校等経常費助成費補助金は、単価×生徒数等を原則として予算の積算を行う。具体的には、生徒一人当たり単価を設定して、それに生徒数を乗じて算出した金額によって算定する。また、執行率、地方交付税の不交付団体に対しては、調整率をさらに乗じることによって、財政調整的な機能を果たしている。⁶⁾

こうして積算された予算を都道府県ごとに配分する。予算積算の際は、生徒一人当たり単価で単純集計を行ったが、配分の際は、各都道府県の私立高校等に対する経常費補助金と実績に応じた配分を行っている。

図1 私立高等学校等経常費助成費補助金（一般補助）の配分方法

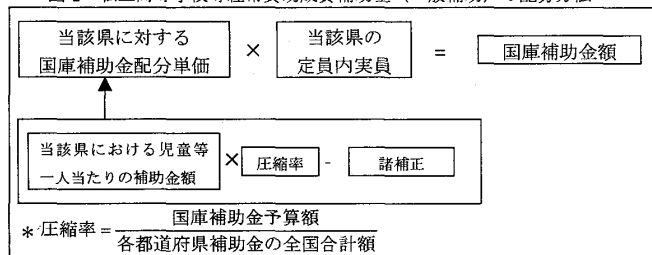


図1 を見てもわかるように、都道府県における生徒一人当たり補助金額に加えて、助成実績による傾斜付けを各都道府県に対して行っているのがわかる。配分単価を算定する際の「諸補正」とは、年度によって変わってくるものの、文部大臣裁定⁷⁾によって定められている。平成13年度の例を挙げると、私立高校に関する補正項目は以下の5項目となる。①コンピューター整備・インターネット接続の推進、②教員の能力開発および

資質向上, ③少人数学級等決め細やかな指導の推進, ④IT教育の推進, ⑤学校における安全対策の推進, である。これらの項目を推進している都道府県に関しては, 国庫補助金が増額される。文科省が総合規制改革会議におけるヒアリングの際に提出された資料によると,⁸⁾ 例として挙げられている金額は多くて1項目当たり数千円となっている。そのため, 結果として都道府県の間での差は数千円となっている。

これらの計算によって計上された国庫補助単価だが, 最低限度額と最高限度額が存在する。つまり, 都道府県による補助金額を増やせば増やすほど, 国庫補助金が多く措置されるというメカニズムではないのである。その最高限度額は毎年変化しており, 右肩上がりで推移している⁹⁾。つまり, 都道府県で最高限度額を超える生徒一人当たり国庫補助金を措置されている都道府県は, 諸補正などで金額をプラスされているのである。そのため, 都道府県独自の経常費助成費と国庫補助金として経常費助成費補助金の関係は, 結果として直線的な関係に近くはなるものの, 無条件に直線的な関係にはならないということなのである。以上のようなプロセスで各都道府県に配分される国庫補助金が確定する。

また, 地方交付税に関して, 私学助成金も基準財政需要額の算定基準に入っており, 生徒数に一人当たり単価を乗じて算出する。私学助成金における国庫補助金と地方交付税措置された金額の比率は, 地方交付税措置された金額の方が多く, 2002年度においては, 都道府県補助金に占める国庫補助金の割合が14.4%となっている。¹⁰⁾

以上のように, 都道府県に対して配分される予算は主に地方交付税に依存しており, 地方交付税は使用用途が指定されていない補助金であるため, 私学助成の予算積算に際しては都道府県の裁量が大きいことがわかる。国庫補助金も, あくまで都道府県の補助に対する補助であり, 中央政府からの政策的誘導としての影響力は一般補助においては極めて少ないことがこの制度から読み取れる。私学助成における国庫補助金の意味は, 国庫補助を行う最低ラインの金額を定めることによって, 都道府県における最低限の私学助成金額を担保していることであると考えることができる。

また, この制度的要因を考慮することで前章において立てた仮説の修正を行うことができる。財政力が高い都道府県ほど私学助成金額が高いという仮説は, 本節において行われた制度的な要因を考慮すると, 覆される可能性が考えられる。その理由は2点挙げられる。

一つは地方交付税制度の特質である。現在の地方交付税制度においては財政力の低い自治体ほど地方交付税交付金が多く交付される。赤井・佐藤・山下(2003)が示すところによれば, 地方交付税が交付されることで, 住民一人当たりで見た財政力に逆転現象が起こっているという。つまり, 財政力の低い都道府県が交付税を交付されることによって豊かな県以上に豊かになっているのである。私学助成金の大半を地方交付税措置されている都道府県において, 地方交付税の格差はそのまま私学助成の格差につながる可能性をはらんでいる。もう一つの理由としては, 国庫補助金における財源調整機能である。地方交付税不交付団体に対してはさらに減額される制度になっているため, 財政力が高い都道府県ほど国庫補助額が低くなる。以上の点より, 財政力が高い都道府県ほど私学助成金額が低くなるという修正仮説を立てることができる。¹¹⁾

B 私学助成金の予算積算制度

本節では, 各道府県の持つ算定式について検討する。すべての都道府県は私学助成金額の決定において算定式を持っており, それらの算定式は大きく3通りに分けることができる。それを「予算積算方式」と呼び, 単価方式, 補助対象経費方式, 標準運営費方式の3つに分かれている。

単価方式は最も多くの都道府県が採用している予算積算方式であり, 全都道府県の約75%がこの方式を採用している。生徒単価を設定し, 生徒の人数を掛けることで算出される。国庫補助金も地方交付税の交付税単価も, 生徒単価で出しているため, 生徒単価の設定をすれば自動的に総額が決定をするということから, 事務処理が単純で少なくすむというメリットを持つ。

生徒単価の算定式は,

$$\text{生徒単価} = \text{国庫補助単価} + \text{交付税単価} + \text{県単嵩上げ分}$$

となる。国庫補助単価はその全額を私学助成金として使用しなければならないが, 交付税単価と県単嵩上げ分は都道府県の裁量によって決定する。

それをもとに積算される予算の算定式は

$$\text{予算額} = \text{生徒単価} \times \text{生徒数}$$

となる。ただし, 交付税単価に関しては, 基準財政需要額を決定する際に算定基準があるので, 基本的にはその額に準拠している場合が多い。また, 県単嵩上げ

分に関しては、都道府県が独自に加算している金額であり、その額は都道府県の状況によって異なると考えられる。

また、補助対象経費は2002年時点では、7県がこの方式を採用している。私立高校の消費的支出や設備関係支出の費目のうち、県が定めた費目を補助対象経費とし、それらの費目に補助割合を乗じて予算額を積算する。補助割合を乗じる対象費目は県によって異なる。消費的支出は大きく人件費と教育研究・管理経費に分けられる。前者の具体例としては、教員給与と職員給与、後者の例としては、消耗品費や光熱費などが挙げられる。決算の支出をもとに計算されるため、生徒数の増減が直接的に私学助成金額に影響することはない。仮に生徒数が減少しても、収入源が確保でき、支出額に影響が出なければ、計算される私学助成金額は変わらないのである。

補助対象経費方式の利点は、前年度の決算をもとに金額を決定しているところにある。決算ベースとなっているため、私立高校の実態を反映した補助が可能となる。また、前述したように生徒数が大きく変化しても直接的には総額に大きな変化が出ない点である。

しかし、一方で、費目ごとに計算する必要があるので、計算が煩雑となり、必然的に事務作業量が増えるという欠点を持つ。また、前年度の決算が直接的に影響するため、経費節減の成果としての支出減少であった場合でも、生徒数減少で収入減の結果としての支出減少であっても、同様に翌年度の助成金額は減少してしまう。決算の支出額が減少した際にどのような要因によって減少したのかを適切に評価しないと、経費節減のインセンティブを私立高校から奪うこととなるため、評価基準の設定は必要であると言える。

補助対象経費方式は、前年度決算を元に算出しているが、補助対象となる費目の設定も補助割合も各県によって異なる。私学助成金の積算額を増減させるための手段として、項目の増減や補助割合の増減が挙げられる。これらは各県の裁量によって決められるため、各県の財政的な事情によって、金額が上下する可能性を持っていると考えられる。

最後に、標準運営費方式は2002年時点では、5県がこの方式を採用している。公立高校の前年度決算をもとに私立学校の「標準運営費」を設定し、その一部(例えば半分など)を補助する方式。公立高校の決算をもとに金額が決定されるため、私立高校に入学する生徒数の減少などに影響されない。私立高校側は予算積算方式の中でもこの標準運営費方式を要望している場合

が多い。

この方式の利点は、安定的に私学助成金額が予算設定される点にある。単価方式は生徒数の減少が金額に大きく反映され、補助対象経費方式は私立高校の前年度決算が金額に大きく反映される。そのため、私立高校の経営行動が翌年度の決算に対して大きな影響を与えうるのである。しかし、標準運営費方式においては生徒数の減少や決算額の減少が起こったとしても金額を維持できる。私立高校における支出の大半は教員に対する給与であるため、私学助成金額が安定的に交付されるということは、教員数や教員給与を安定的に維持できることにつながる。生徒数が減った際は、教員数を維持して少人数学級を行うことも可能になる。

一方で、標準運営費方式は、その金額の決定を外部的要因(公立高校の運営費)に依存していることによって起こりうるリスクも秘めている。公立高校の運営費が下がると、私立高校側の事情に関わらず私学助成金額も下がってしまうのである。公立学校の支出の大半は人件費である。人件費がなんらかの形で減少する際、私学助成金額も同様に減少してしまうのである。このケースは、一つには、公務員給与改革で公立の教員給与が減少した際、そして、もう一つは、団塊の世代の教員が定年退職することで教員の平均給与が大幅に下がる際に起こりうる。

以上、予算積算方式の3方式について検討した。私学助成金額の決定において算定式の存在が大きな影響力を持っていることが明らかになった。特に大半の県で導入されている単価方式は県単高上げ分を自由裁量で決めるため、金額の増減が容易に起こりやすいと考えられる。また、私学助成を担当する課が知事部局であるという組織の性格上、首長の意向が強く反映される可能性が高い。つまり、単価方式は政治的な影響を強く受けやすい方式であるといえる。しかし、その一方で私学関係のアクターは単価方式ではなく、補助対象経費方式や標準運営費方式を導入することを求めている。この見解の最大の違いは、今後起こる少子化においても助成金額を確保できるか否かというところにある。生徒数の減少と共に助成額が減少する単価方式と、助成額が生徒数の減少に関係ない両方式のどちらかを選ぶかによって今後の助成額が大きく変化できると推測できる。

つまり、単価方式を予算積算方式として選択している県は、他の方式を選択している県と比較して、政治的な影響力が強く、助成額の増額を抑制していることがこの制度的検討より推測することができる。

4. 分析

A 検討する仮説

第2章、第3章で検討した先行研究と制度的検討を元に、仮説を立てる。まず、先行研究より3つの仮説を立てた。①都道府県の財政能力が高いほど私学助成金額は低くなる、②首長の経歴が官僚出身であれば私学助成金額は増加する、③私立高校数が多い都道府県ほど私学助成金額は増加する。そして、制度的検討より以下の仮説を立てた。④単価方式を導入している県は、していない県に比べて助成額の増加が抑制されている。

B 変数設定

分析をするに当たって、変数を以下のように設定する。従属変数を2002年における各都道府県の生徒一人当り私学助成金額とする。私学助成金の総額を変数として設定してしまうと県の歳出規模の大きさがそのまま金額に反映されてしまうため、生徒一人当りの金額で統制した。

また、独立変数を以下のように設定する。①の社会経済要因としての財政能力を測る指標として2002年時点の財政力指数を使用する。②政治要因を測る指標として2002年時点の首長の経歴が官僚出身であれば1、官僚以外の出身であれば0とするダミー変数を使用する。③外的要因の指標として2002年時点での各都道府県における私立高校数を使用する。④制度的要因の影響力を見るために、2002年時点で各都道府県が採用している方式のうち、単価方式を1、補助対象経費方式と標準運営費方式を0とするダミー変数を設定する。

以上の変数¹²⁾を用いてクロスセクショナル OLS によって分析を行う。

C 分析結果

まず、内的要因と外的要因の分析から行う。まず、財政力と学校数は5%水準で有意であり、首長経歴には10%水準で有意であった。個別に見ていくと、仮説①の財政力(変数:財政力指数)に関しては符号が負となっており、財政力がある都道府県ほど助成額が低くなった。仮説②の政治要因(変数:首長経歴)に関しては符号が正であり、官僚経験者が首長である場合、助成額が高くなる。仮説③の外的要因(変数:私立学校数)では、符号が正であるので、学校数が多い都道府県ほど助成額が高くなる。つまり、私立高校の数が近

い県は生徒一人当りの私学助成金額も近い額になっていることがこの分析結果から推測できる。

表1: 私学助成金額の要因に関する分析 I

	非標準化係数		標準化係数	t値
	B	標準誤差	β	
(定数)	330.1265	9.849134		33.51833
学校数	0.293431	0.142373	0.460238	2.060996
財政力	-87.5693	29.66093	-0.66499	-2.95234
首長経歴	12.92488	6.618374	0.274634	1.952879

調整済みR2乗:0.151 F値:3.727

従属変数:生徒一人当り私学助成金額

次に、方式ダミーを投入した分析を行う。制度的要因を考慮した。私学助成のように予算積算方式が存在するので、その方式がどのような影響を持つのかについて分析を行った。制度的要因を考慮していない前の分析よりもR²値が高く説明力が増している。この分析においてはすべての変数が5%水準で有意となった。財政力、首長経歴、学校数に関しては符号が前述の分析と同じであった。そして、新しく投入した変数である制度的要因(方式ダミー)は符号が負となった。これは、単価方式とその他2方式の間で算出される金額に差が存在することを示しており、単価方式を導入している県は、導入していない県と比較して助成金の増額が抑制されていることがこの結果から推測できる。

表2: 私学助成金額の要因に関する分析 II

	非標準化係数		標準化係数	t値
	B	標準誤差	β	
(定数)	346.4203	11.60722		29.84525
学校数	0.289859	0.135284	0.4546352	2.142587
財政力	-97.573	28.49593	-0.74096	-3.4241
首長経歴	14.08599	6.307458	0.299306	2.233227
方式	-17.051	7.185886	-0.316033	-2.37284

調整済みR2乗:0.234 F値:4.504

従属変数:2002年度生徒一人当り私学助成金額

仮説を分析結果によって整理すると以下ようになる。①財政力がある都道府県ほど助成金増額の度合いは小さい、②官僚経験のある首長の場合、助成金が増額される、③私立高校数が多い都道府県は助成金が増額される、④単価方式の県は助成金増額が抑制される。①の財政力については、先行研究から得た仮説に制度的検討を加えることで修正した仮説が支持された。②に関しては、官僚の経歴を持つ首長は国の「私学振興」の方針に合致した私学助成政策を展開していると考えられることができる。また、③の結果は同じような条件の他県を参考にしながら政策決定をしていくというモデルを支持するものであるといえるだろう。しかし、

R^2 値が余り高くないことから、私立高校の多い県のみが互いに参照して助成金額を決定していると考えられることができる。その意味では、首都圏や関西圏などの都府県が水平的な関係を持っている可能性はある。最後に、④の結果は単価方式が他の2方式よりも私学助成金額の増加に寄与しないことを示している。制度的検討からも示されたように、単価方式には増減のしやすさがあり、それは生徒数の減少や県単嵩上げ分の減少によって容易に引き起こされる。そしてその増減のしやすさが結果となって現れた。私学助成金額の決定において内的要因や外的要因だけではなく、制度的要因が影響力を持っていることがこの分析結果より示されたといえる。そして標準化係数の比較からもわかるように、検討した変数の中でも制度的要因の影響力は低くない。つまり、仮に国が「私学振興」以上に「財政緊縮化」の方針を打ち出していった場合、単価方式を導入していて、官僚出身の首長を持つ県は私学助成金の減少の可能性があるかと推測できるだろう。

5. 考察と今後の課題

本稿における分析の結果から得られる知見として以下のことを挙げることができる。まず、行政学や政治学の領域で扱われていた政策波及研究の枠組みを用いて分析した結果、内的要因と外的要因がともに有意となった。都道府県が行う独自の政策である私学助成政策は、他の一般的な公共政策と同様に内的要因と外的要因の影響を受けていることを示すことができた。しかし、私学助成政策においては内的要因や外的要因に加えて制度的要因による影響があった。地方交付税や算定式による制度的要因が先行研究によって示された仮説に修正を加えさせた。これは私学助成金の大半が地方交付税によって構成されていることに起因する。特に教育政策においては法制度が重要な要素となるため、法制度を考慮に入れた上での仮説構築が必要となる。特に算定式がパターン化している私学助成政策において制度的要因は絶対的に必要な変数であるといえる。

また、この分析結果は実務的なインプリケーションを含む。私学関係アクターは、単価方式ではなく補助対象経費方式や標準運営費方式の導入を求めている。単価方式は制度分析と計量分析の結果に示されているように、助成金額の増加を抑制する働きを持つ。しかし現状では、首長が官僚出身である都道府県において金額が増加する傾向にあるためにその単価方式の抑制

作用は目立っていない。しかし、中央省庁出身の官僚の政策選好は国の政策に対して親和性が高いという先行研究を考えれば、国が私学助成に対して否定的な見解を出すことすなわち都道府県も私学助成に対して否定的になるということになる。その結果、私学助成金増加の抑制や減額が起こる可能性をはらんでいるのである。その際、特に単価方式を導入している県に関してはその増減が他方式と比較しても容易に起こることが推測できるだろう。

以上本稿では私学助成の規定要因を社会経済的側面、政治的側面、水平的な関係、そして制度的な側面から検討した。制度的要因が私学助成政策を分析する際に重要な要素となることを示したが、その「制度」について詳細に検討する必要がある。本稿では予算積算方式という「制度」を所与の物として分析対象にした。しかし、なぜ都道府県がその方式で助成金を算出しているのか、そしてその制度を導入した要因は何か、ということをも明らかにする必要がある。私学助成政策の測定単位として本稿では助成金額を扱ったが、測定単位として「どの予算積算方式を採用しているか」を扱う分析が今後必要となってくるだろう。これらの分析はより精密な制度分析の上に成り立つものであるため、第3章の制度的検討をより精緻化することが直近の今後の課題である。

(指導教員 小川正人教授)

註

- 1)『地方財政統計年報』平成14年度版 消費者物価指数によるデフレート済み
- 2)『平成14年度 都道府県私学助成状況調査報告書』
- 3)市川昭午他(1987)「都道府県私学助成の研究」『国立教育研究所紀要』第113集
- 4)ここでいう制度は二通りの意味があり、青木は法令などを制度、アクターの行動を制約するものを「制度」と定義している。
- 5)本稿において扱うのはすでに昭和50年より存続している私学助成政策の形成過程についてである。一方、政策波及研究は新政策の導入プロセスについての研究である。私学助成政策は新政策ではないものの、翌年その金額を増やすか減らすか、どの程度の増減にするか、などの政策選択を検討する際意思決定プロセスは政策波及の際の意思決定プロセスに近いものがあると考えられる。そのため、本稿においては政策波及研究の枠組みを援用している。
- 6)不交付団体の財政力指数に応じて15%の範囲内で減額調整が行われるようになった。
- 7)私立高等学校等経常費助成費補助金(一般補助)交付要綱による。
- 8)第3回 構造改革特区・官製市場改革 WG 議事録と資料。平成

15年5月22日開催。資料のURLは <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/01/2.pdf>, 議事録のURLは <http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/tokku/01/gaiyo2.html>。

9) 最高限度額は、先述の文部大臣裁定によって明記されており、平成13年度においては、私立高校で398,100円であった。

10) 『内外教育』2003年7月25日

11) ここでいう「財政力」とは一般財源を獲得する力のことであり、地方交付税交付前における各自治体の財政力である。

12) 基本統計量

変数名	平均値	最大値	最小値	標準偏差
生徒一人当り私学助成金額	309.1617	413.47	261.10	23.78010
私立高校数	28.0426	238	4	37.29842
財政力指数	0.4087	1.04	0.2	0.18058
方式	0.7447	1	0	0.44075
首長経歴	0.5106	1	0	0.50529

変数の出典

変数名	出典
生徒一人当り私学助成金額	『平成14年度 都道府県私学助成状況調査報告書』
私立高校数	『平成14年度 調査報告書』
財政力指数	『都道府県別決算状況調』
方式	『平成14年度 都道府県私学助成状況調査報告書』
首長経歴	知事会ホームページ

文献

『地方財政統計年報』平成14年度版 2002

日本私立中学高等学校連合会『平成14年度 都道府県私学助成状況調査報告書』2002

日本私立中学高等学校連合会『平成14年度 調査報告書』2002

市川昭午編『都道府県私学助成の研究』『国立教育研究所紀要』第113集 1987

青木栄一『教育行政の政府間関係』多賀出版 2004

伊藤修一郎『自治体政策過程の動態』慶應義塾大学出版会 2002

塚原康博『社会福祉施策の導入と伝播』『季刊社会保障研究』28巻2号 1992

佐々木寿美『高齢者福祉をめぐる政策過程研究』『年報行政研究』40 2005

青木栄一『地方分権改革と政府間関係の変化—少人数学級導入の要因分析』『年報行政研究』40 2005

曾我謙悟『地方政府と社会経済環境—日本の地方政府の政策選択』『レヴィアサン』28号 2001

村上弘『日本の地方自治と政策発展』水口憲人編『変化をどう説明するか：地方自治篇』木鐸社 2000

村松岐夫『地方自治』東京大学出版会 1988

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治『地方交付税の経済学』有斐閣 2003

杉長敬治『私学助成の実務—そのしくみと現状—』学校法人経理研究会 1993