



私立高校無償化政策が物語る「パーヘッド」の世界



はじめに

私立学校を取り巻く環境は近年大きな転機を迎えています。

教育基本法の改正（2006年）では、第8条に私立学校に関する規定が新設され、地教行法の改正（2007年）では、私立学校の所管である都道府県知

荒井 英治郎（信州大学）

事は学校教育に関する専門的事項について必要に応じて都道府県教育委員会に助言又は援助を求めることができるとの文言が追加されました。また、規制改革では、学校法人の設立認可審査基準の緩和や私学審議会の構成員比率の見直しなど、私学設置促進を促す政策的対応が図られました。小泉政権下の教育特区における株式会社立・NPO法人立学校の制度化、教育バウチャー制度の検討は、記憶に新しいと思います。これに対して、大阪府における私立高

校無償化政策は従来の私学政策とは一線を画する注目すべき政策といってよいと思います。



1. 私学助成制度と私立高校無償化政策

私立学校に関する法制度は、戦後改革の一環として制定された「私学三法」（私立学校法、私立学校振興会法、私立学校教職員共済組合法）を契機として形成されましたが、戦後当初は憲法第 89 条後段解釈と関わって違憲の疑義を呈する見解も存在していたことから、私学助成は融資中心でした。その後、50 年代半ばから 60 年代には特定目的の補助制度が創設・拡充され、60 年代後半から 70 年代になると、インフレに伴う人件費高騰と、私学の教育研究条件の向上や父母負担の格差是正といった政策要求とが相まって経常費補助が制度化され、私学助成制度は融資から人件費を含む経常費の補助へとその重点が移行してきました。では、都道府県レベルの私学助成はどのように運用されてきたのでしょうか。

以下では、都道府県レベルの私学助成制度の運用と関わって、「予算積算方法」と「配分方法」を簡単に概観します。まず、「予算積算方法」としては、大別して 3 つの方式がありました。第 1 は、生徒数に補助単価を乗じて積算する「単価方式」、第 2 は、補助対象経費（経常経費支出額等）に、補助割合（二分の一以内など）を乗じて積算する「補助対象経費方式」、第 3 は、公立学校運営費をモデルとしながら私立学校の標準運営費を設定し、その一部（2 分の 1 以内など）を補助する「標準運営費方式」（公立換算方式）です。次に、「配分方法」としては、大別して 4 つの方式がありました。

第 1 は、特定の要素（生徒数割、教職員数割、学校割、学級数割、その他）に着目し、割り返して配分する「区割方式」、第 2 は、補助対象経費に補助割合を乗じて配分する「補助対象経費方式」、第

3 は、生徒数に補助単価を乗じて配分する「単価方式」、第 4 は、公立学校運営費をモデルとしながら私立学校の標準運営費を設定し、その一部を補助する「標準運営費方式」（公立換算方式）です。こうして、都道府県は 3 つの予算積算方法、4 つの配分方法の選択を通じて制度を運用してきたのです。全国的傾向としては、予算積算方式では「単価方式」を、配分方式では「区割方式」を採用する都道府県が大部分でした。しかし、私学助成制度の運用実態は研究的にもあまり深められてきたとは言えず、市民にとって不明確・不透明な点も多かったかもしれません。

これに対して、「パーヘッド（生徒単価均等）の原則」の適用を志向する大阪府の無償化政策は、制度運用の透明性・公平性の確保の観点からは意義深いものとして理解できます。「パーヘッドの原則」を志向した背景には、私学助成の配分基準が均一的で私立学校ごとに経常費補助の生徒単価の配分格差が大きかったという、大阪府の制度運用の実態が関係しています。大阪府の課題意識は、次の通り明確でした。それは、国レベルでは平成 22 年度から国公立高校生の授業料無償化、私立高校生等への就学支援制度が開始されたものの、年収 350 万円未満世帯（生徒カバー率約 20%）を主要な政策対象とした国の制度では、年収 610 万円世帯（生徒カバー率約 50%）の間に 40 万円程度存在する授業料負担の公私間の格差問題に対応できないというものです。そこで、大阪府は「私立高校生等授業料支援補助金」を制度化し、年収 800 万円未満世帯（生徒カバー率 70%）の低額負担化を志向したのです。第 1 に、所得中位とされる市町村民税所得割額 135,900 円未満（年収 610 万円未満）の世帯の授業料を実質無償とするとともに、市町村民税所得割額 224,100 円（年収 800 万円未満）の世帯の保護者負担を 10 万円で留めるような対策を講じました。第 2 に、公私協議による公立学校と私立学校

の生徒受入枠（7・3 枠）の設定を見直すなど、公立・私立という設置主体に基づく様々な区別を撤廃しました。第3に、私学助成金を「パーヘッドの原則」で配分した上で、パフォーマンス評価を導入し、成果を挙げた私立学校に対して特別加配の予算を計上・執行することを宣言しました。第4に、授業料支援制度の対象となる私立高校等を「私立高校生等就学支援推進校」として指定し、大阪府が独自に設定した標準授業料を上限に補助金を交付し、標準授業料を超えた差額分を就学支援推進校に負担させることにしました。こうして、大阪府は、授業料に関する「イコール・フットイング」（競争条件の同一化）を実現し、学校間の切磋琢磨を誘導する政策を導入したのです。無償化政策の目的は、高校就学の「セーフティ・ネット」を構築し、生徒の自由な学校選択を保障するという意味での「教育の機会均等」を実現させることにありと説明される所以はここにあります。なお同政策はあくまで「授業料」の無償化であり、教育費全体の無償化でないことに留意する必要があります。教育費の大部分は授業料であることは間違いありませんが、必ずしも「教育費＝授業料」ではないのです。



2. 無償化政策が提起する課題と展望

(1) 制度設計に関して

第1に、各私学に保護者負担の設定を認めず、授業料の安易な値上げを予め防いでいる点は素朴な市場原理の適用によって「教育の市場化」が引き起こし得る「事態」を想定した賢明な対応であると理解できます。他方、知事が指定する就学支援推進校が、今度、質・量的にどのように変化していくことになるのか、特に、推進校は私立学校のレゾナントルである建学の精神を堅持し続けることができるかは、中長期的な定点観測が必要となります。



第2に、無償化政策は、大阪の低迷の要因とされる「ボリュームゾーン」（中間層）に対する配慮を謳っていますが、より公正な制度の設計を行っていくためには、低所得者層と中所得者層をより明確に峻別し、政策対象に応じた個別的対応を行っていくことも一考に値します。特に、低所得者層に対する細やかな支援は無償化後こそ求められます。例えば、大阪府が今次行った「イコール・フットイング」は、「授業料」に限定した競争条件の同一化ですが、条件整備の責任を有する都道府県がなし得る低所得者層に対する政策的支援は、財政的支援以外にもあるはずで、大阪府は、ニューカマーや障害を抱えている子どもの存在を例に挙げるまでもなく、日本の中でも市民の多様性が大きい地域と言われています。政策の基本メニューだけでは網羅しきれない「グレーゾーン」への配慮も今後並行して検討されるべきです。

第3に、「パーヘッドの原則」による私学助成の配分は、従来の間接補助方式から直接補助方式へと制度原理の転換を宣言したと理解することもできます。生徒単価均等で配分を行う「パーヘッドの原則」は、非常にシンプルで分かりやすいですが、競争の観点が必然的に重視されるので、私学関係者にとっては教育内容の質的向上や学校法人全体の経営改善をいかに図っていくことができるか、喫緊課題となっていることは間違いありません。「パーヘッ



ドの世界」は、良くも悪くもサービスの需要者・供給者双方に対して「応答的」(accountable)であり続けることを強いるのです。

第4に、これまで都道府県知事は「私学の自主性の尊重」という建前から教育内容に関する指導助言を積極的に行ってこなかったわけですが、私立学校に対してどのような種類の政策的支援を行っていくことができるのか、今後は私学行政のあり方それ自体も問われていくことになります。補助金を活用した間接誘導のみの対応に終始するのか、教育内容への関与等の直接介入も行われるようになるのか、私学助成制度の原理的転換は、「助成」と「規制」という私学をめぐる古くて新しい理論課題を再浮上させることとなります。

(2) 政策波及と政策学習に関して

マスコミ報道によれば、同様の政策が、京都府、広島県でも検討されているようです。私学助成制度の運用責任は、基本的には教育委員会ではなく後期中等教育の条件整備行政を担う都道府県知事にあります。言い換えれば、私学助成額の多寡や指導助言の方法は、知事の私立学校に対する理解度、そして、公教育全体の現状認識等に左右されざる得ない性格を有しているのです。無償化政策を例とする教育費政策は、「費用」と共に「知恵」と「配慮」が要請され、他方で、政策的効果を検証するためには一定の「時間」も必要となります。無償化政策は、ポピュリズムに裏付けられた一過性の現象に過ぎないものとなるのでしょうか。それとも、他の自治体も追随し、公共政策の主要メニューとして全国に波及する政策になるのでしょうか。さらに、国レベルでも地方自治体の改革動向に後押しされる形で、新たな教育費政策を打ち出すことになるのでしょうか。少子高齢化社会の行政運営の厳しさに直面している首長の、教育という名の未来投資への見識や姿勢が今ま

さに問われていると言えるでしょう。

教育改革は、手段と目的が容易に逆転し、手段の目的化に陥りやすい性質を有するものです。教育改革の「手段」が教育改革の「目的」となっていないか、今後も無償化政策の運用実態とその政策的効果に注視していく必要があります。

(以上)