

## 私立高等学校に関する研究動向とその到達点：私学 助成をめぐる議論を中心に

原北，祥悟  
九州大学：大学院生

<https://doi.org/10.15017/1807608>

---

出版情報：教育経営学研究紀要. 19, pp.96-100, 2017-03-27. 九州大学大学院人間環境学府(教育学部  
門)教育経営学研究室/教育法制論研究室

バージョン：

権利関係：

# 私立高等学校に関する研究動向とその到達点 —私学助成をめぐる議論を中心に—

原北 祥悟  
(九州大学／大学院生)

- I 課題設定
- II 私立高等学校の特質
- III 私学助成を対象とする研究動向
- IV 私立高等学校研究の到達点

## I 課題設定

本稿の目的は、私立高等学校を対象とする先行研究を整理（類型）し、先行研究の到達点を明らかにするものである。本稿では特に、私学助成をめぐる議論を中心に扱っている先行研究に焦点を当てるものである。私学助成に焦点を当てる理由は、私立高校（広義として私立学校）に関する先行研究の多くが私学助成について少なからず触れていることだけでなく、後述するように私立高校の特質と私学助成の性格との関係は極めて複雑であり、その複雑さは常に問われ続けており私立高校を捉える上では非常に重要であるからである。

また、公私問わず高等学校を対象とした教育行政学/経営学研究の蓄積に乏しい点も本稿に取り組んだ背景の一つである。高度経済成長期に進行した高校教育の多様化に関する研究の蓄積はあるものの、今日の高校教育に関する研究は中高一貫教育や高大接続などの現在進行での制度研究や職業との接続をめぐるキャリア教育など部分的な蓄

積に留まっており高校の多様化やそれに伴う教育の質保証の在り方を射程に入れた視点が捨象されていると思われる。とりわけ私立高校に焦点を当てるとそれは顕著である。

そもそも私立高校は私立学校法1条によって公教育の一翼を担うことが規定されている。また、昭和30年から40年にかけて生徒急増期において生徒受け入れに私立高校が大きな役割を發揮した背景もあり、後期中等教育は公私の協力関係のもとで展開されてきた。下図のように生徒減少期においても私立高校は微減程度でとどまっており、量的にも公教育の一翼を担っていると言えよう。しかしながら、そこにはいくつかの複雑な矛盾も孕んでいる。既述の通り、私立の存在意義（公私関係）や私学助成政策の合憲性をめぐる議論等がその代表である。

以上を踏まえると、先行研究が私立高校をどのように語ってきたのかその動向を整理することは、今後の高校研究の方向性を見定めるためには必要な作業であると考えられる。したがって、本稿では私

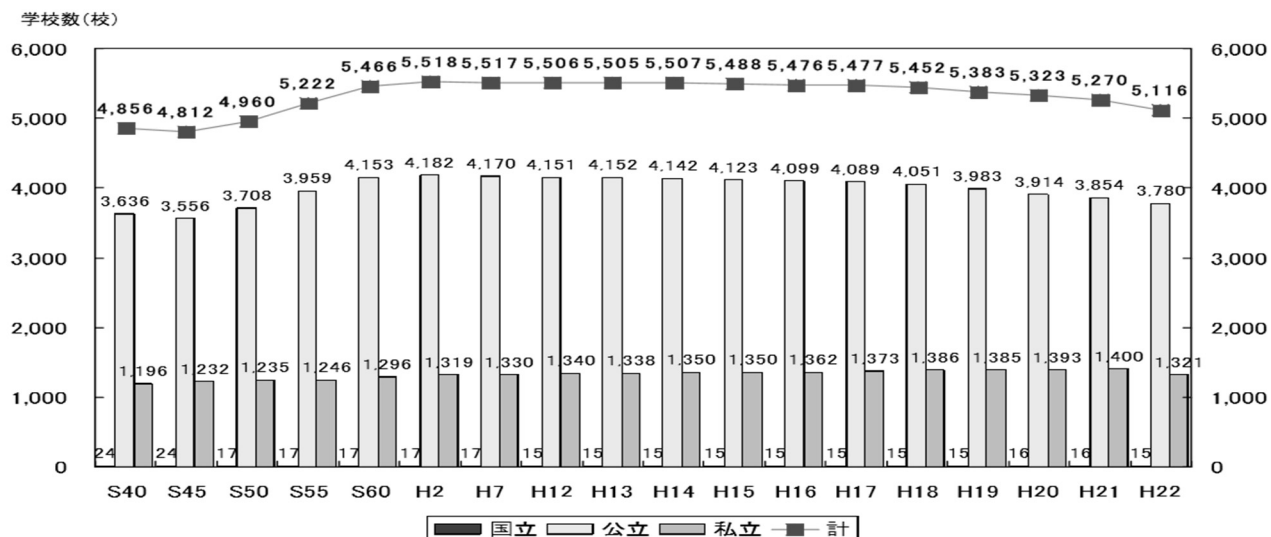


図1 国公立私立高等学校の推移

学助成の議論を中心とした私立高校研究を今一度整理する。以下ではまず、私立高校研究の類型化を行う。そのうえで私立高校研究の動向をめぐる到達点を示す。

なお、先行研究の多くが「私立高等学校」ではなく「私立学校」と記述しているが、それは私学助成を研究対象としているための便宜的な措置である。私学助成を中心的なテーマとする本稿においても「私立学校」と「私立高等学校」を同義として扱うことを予め断っておく。

## II 私立高等学校の特質

先行研究を分析すると、①私立高校の特質、②私学助成に関する研究に大別できる。以下では、まずそれぞれの議論を整理する。

まず、私学の特質といった時に「公」と「私」の関係が問われることが多い。周知の通り、教育基本法第6条には「法律に定める学校は、公の性質をもつものであつて、国又は地方公共団体の外、法律に定める法人のみが、これを設置することができる」と規定されている。吉田（1976）は以下のように解釈をしている。つまり、この国・地方公共団体・学校法人が設置する学校と同質性を規定した「公の性質」には二つの解釈がなされるとする。それは、公の性質を学校の事業の性質と意味するものが一つと、もう一方が学校の事業の主体を意味するものであると整理している。そのうえで、そもそも公の性質とは「平等に公開したもの」という意味であり、「誰が」「誰に」「何を」、「なぜに」平等に公開したかということを教基法第6条と関連して考察している。要約をすると、公教育を担当する私学とは、国民の教育を受ける権利を保障するために、国が固有にもつ教育への関与権に基づいて、国が主体となって確立した公教育体制の中で、国民に平等に公開した公教育機関ということである。私立学校法第1条にある「公共性」とは、教育基本法第6条の「公の性質」の語意をかえて表明したものであるが、あくまでも私学は、国民の教育を受ける権利を機会均等に保障するために国民のすべてに平等に開かれた公教育機関という、公の性質の法意を受けて理解することの必要性を指摘している。以上のような整理

の上で、私立高校の特質は以下のように展開・解釈されている。

つまり、私立学校の特質について市川（1978）は私立学校法1条「私立学校の特性」と同義として捉えている。私立学校法1条では、「私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによつて、私立学校の健全な発達を図る」ことを目的規定しているものである。したがって、私立高校の特質とは端的に「自主性」と「公共性」であると指摘し、多くの先行研究もおおよそ同意している。

ただし、私学の「公共性」と「自主性」に関する解釈は多様に展開されている。たとえば上田（2000）は学校の自主性を高め、創意に満ちた学校経営の在り方を模索するための手段として、私学に着目している。なお、後述するように先行研究では公共性に着目したものはあっても、自主性のみに着目した研究は少ない。

さて、上田（2000）も指摘しているように、個別の教育意思や方針などを最大限尊重するという考え（いわゆる自主性）の具体的中身やその運営実態に関する議論は少ない一方で、公共性に関する議論は多く蓄積されており、その多くは憲法89条と私学助成の関係性に収斂している。

私学助成は自主性・公共性の解釈をめぐる複雑な展開過程を経た制度であるため、多くの視点から先行研究の蓄積がある。その基礎的な前提として、「私学の財政的困難とそれへの救済の方途を探る中で」（上田 2000）私学助成を中心とした公共性に関する議論が展開されてきたのである。つまり、公共性に関する議論は「当初から政治的な文脈における解釈論として展開されてきた」（上田 2000 や山本 1981）と指摘できる。

さらに、私立学校の自主性は公共性に関する議論をベースとしたうえで指摘されている。つまり、私学助成という公金によって私学は財政難を解消できるため、「私学側には真剣に経営を革新するという風土が形成されてこなかった」（上田 2000）のである。つまり、私学助成という公金の存在が私学の自主性を減じさせることを指摘するものである。自主性・公共性を捉える際、私学助成が看過できないシステムであることが窺える。私学助成と私学の特質である公共性・自主性の関係について指摘している。

一方、私学の公共性に関する議論を批判的検討したのが山本（1981）である。端的には、公共性に関する議論の多くが解釈論のレベルにとどまっていることに対する批判である。ここで言う議論とは、私学の「公共性」が直接的には公費助成の拡充問題との関係で論じられ、間接的には憲法 89 条「公の支配」の解釈をめぐる議論を指す。従来の私学の公共性論は基本的には法実証的な方法と国民教育論的「公共性」論に大別されると指摘する。

法実証的「公共性」論とは、私学の「公共性」が私学に対する「法的規制」に収斂し、「法的規制」を具体的には私学の「公共性」と捉える方法論的立場であり、「法的規制」の範囲をどこに設定するか論者によって異なる。私学の「自主性」と「公共性」を法実証的に捉える場合、この関係は実態的に区別され、対立と調和の二重の関係として認識されると指摘する。具体的には、公的助成という財政的な法的規制（公共性）が私学の自主性を補強する調和的關係もある一方で、コントロール的な機能を法的規制が持つ場合、自主性と対立する。つまり、公共性を実態的に捉えるとその機能は抑圧的（コントロール）か助成的（サポート）かという二重の関係にある。

国民教育論的「公共性」論も法実証的「公共性」論と同様に、私学の公共性は基本的には法的レベルで認識され、法の範囲において捉えられると指摘する。しかしながら、法実証的なそれとは異なる特徴が以下 4 点示されている。

第一に、私学に対する「法的規定」を私学の「公共性」と捉えるが、そこでの「法的規定」は「国民の教育権」を基軸としている。第二に、「国民の教育権」がいわゆる「教育条理」によって解釈され、私学の「公共性」は「国民の教育権」を保障し、「国民教育」を私学が担うことを基本的に意味する。第三に、法と政策が国民対国家の対立関係を前提として矛盾的に捉えている。第四に、私学の「自主性」と「公共性」が対立するのではなく、国民的立場にたつ「公共性」論と国家的立場にたつ「公共性」論が対立し、国民的立場にたつ私学の「自主性」は「公共性」の成立条件とされる。

要するに「国民教育」という一定の教育価値を内包する「教育条理」によって解釈された「国民の教育権」の保障を私学の「公共性」ととらえ、

かかる解釈を国民と国家、法と政策の矛盾という観点から、政策側の解釈に対置するというものである。この問題点は、基本的には「国民の教育権」という近代的人権に対する理念的な価値化にあると指摘する。

以上を通して山本（1981）は私学の公共性が解釈論に留まっていることを論じている。つまり、私立高校の特質である自主性・公共性に関する議論は法解釈学的に蓄積されていることが特徴として指摘できる。

以下では、自主性・公共性を論じる際に重要なキーワードとして取り上げられていた私学助成そのものを対象として、制度的・行政的に研究している先行研究を整理する。

### Ⅲ 私学助成を対象とする研究動向

そもそも私学助成とは、文科省によると、「私立の高等学校、中等教育学校、中学校、小学校、幼稚園及び特別支援学校の教育条件の維持向上及び修学上の経済的負担の軽減に資するとともに、経営の健全性を高めるため、都道府県が行う私立高等学校等の経常費助成費に対し国が補助」するものである（文科省 HP 私学助成の充実 [http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/shinkou/07021403/002.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/002.htm)）。この経常費助成費とは「私立高等学校経常費助成費等補助金」であり、一般的に高等学校に対する私学助成とはこれを指す。文科省の引用からも分かるように私学助成の目的とは、①教育条件の維持・向上、②家計の経済的負担の軽減、③私学経営の健全化の 3 点である。

これら目的の効果（達成度）に関する先行研究は比較的多く蓄積されており、国立教育研究所（1987）や渡部（2007）が代表される。渡部（2007）の場合、「学校基本調査」、「私立学校の財務状況調査報告書」から、①「教育条件の維持・向上」については ST 比（本務教員 1 人あたり生徒数）、②「家計の経済的負担の軽減」については生徒 1 人あたり授業料、③「私学経営の健全化」については生徒 1 人あたり自己資金の増減額・生徒 1 人あたり他人資金の増減額に注目し、実証的に分析している。

先行研究の多くは、私学助成が私立高等学校の



経営安定化や教育水準の維持向上に一定の機能を果たしたとするポジティブな評価を下しているのが特徴的である。また、私学助成をめぐる中央地方関係やその政策過程・政治過程、あるいは私立高校への影響に関する研究も蓄積が確認できる（たとえば荒井や小入羽の一連の研究など）。

荒井（2006）は私学助成に関する論争を整理している。憲法 89 条後段の立法趣旨に関する学説とそれに対する批判を検討したうえで、「公の支配」の意味と私学助成に関する学説を整理している。私学助成論争は、教育等の事業を営む事業主体が憲法 19 条、20 条、21 条等によって自主性・独立性が保障されていることを前提としながら、公費助成を正当化すべく「公の支配」との調整をどのように図っていくのか、という問いに対する答えを法解釈によって導き出す試みであったと要約している。

また荒井（2007）は私学助成に関する政府解釈を時系列的に分析している。まず、憲法 89 条による公金支出は戦後、私立学校令が廃止されるに伴い疑義が生じるようになったと指摘する。その後、最終的には私学全体が「公の支配」に服すべしとの一般的な要件を改め、助成を受ける学校法人だけが「特別の監督」に服するという方向で妥協が図られるようになり、私立学校法第 59 条を設けることで、「私学助成の合憲性」の問題を立法的に解決する動きを整理している。人件費を含む経常費補助が私学助成の範囲とするかに関する議論で合憲性に関する問題が再度浮上する。しかしながら、自民党文教族による日本私学振興財団法（1970 年）、私立学校振興助成法（1975 年）の制定によって人件費補助が達成されて以降、本格的な議論は皆無となった。近年では、株式会社や NPO 法人といった新たな教育供給主体への公費助成に関する議論の中で憲法 89 条の議論は再燃しつつあると指摘する。

先の自民党文教族による私立学校振興助成法制定にかかる政治過程について荒井は以下のように論じている（荒井 2006）。具体的には、予算増加を伴う財政立法が慣習的に「政府立法」に限定されていた時期に「議員立法」として私学助成法が成立し得たのか、自民党文教族にその要因を求め考察している。分析の結果、二点の可能性が示されている。第一に、「私学助成」を優先順位の高い

ものとしていた野党各派が「私学助成の法制化」自体に反対論を展開できなかった可能性である。第二に、「自社連合」という政治力学による影響である。文教法案での「自社連合」は、自民党の「私学助成法案」と社会党の「育児休業法案」であり、これらの取引、抱き合わせが可能性として示されている。以上、荒井（2006）の研究の意義は「教育政策、教育行政に及ぼす政治的要因の程度を徹底的に研究し、科学的裏付けをもった結論を導き出す研究」の基礎的作業として位置づくことにある。

私学助成・私立高校をめぐる法解釈的アプローチは非常に多くの蓄積を持つことが分かる。一方、小入羽による一連の研究は私学助成にかかる中央地方関係に焦点を当て、政府間関係論的アプローチでその実態に迫っている。私立学校振興助成法（私学助成法）の成立＝国の私学助成制度変更が県レベルの私学助成政策にどのような影響を及ぼしたのか検討している。方法は、地方交付税によって措置されていた時期と国庫補助金制度導入以降の県私学助成単価を比較検討することでその影響を明らかにしようとするものである。分析から、国庫補助金制度の導入が全県の私学助成の増額をもたらしたことが明らかになった。一方で、制度導入による基準が発生した。国庫補助金制度導入は県の私学助成増額を叶えた反面、大半の県を国庫補助金制度が定めた標準額に収斂される誘因ともなった。意図せざる機能を明らかにしている。私立高校をめぐる先行研究は法解釈がメインであった点に対して、小入羽による一連の研究は行政学の視点から都道府県や中央政府の対応を動的に捉えていることが特徴的である。なお、橋野（2016）は私立学校振興助成法の財政面に焦点を当てた政策過程を明らかにしている。先行研究の蓄積の乏しい領域にアプローチしており、今後はこのような財政面に焦点化した研究蓄積がより一層求められよう。

#### IV 私立高等学校研究の到達点

以上を分析すると、私立高校をめぐる先行研究において私立高校の特質については、自主性・公共性の解釈をめぐった法解釈学が主流の方法論で

あるといえる。つまり、私立高校の特質である公共性・自主性について憲法と公費（私学）助成の関係性に着目した法学的観点から私立高校を捉える傾向である。特に、私学助成という制度の登場は憲法 89 条を中心とした合憲性を問う重要な課題であったと言える。私学助成が私立高校の運営安定化や教育水準の維持向上に対してどのような影響を与えたのか等の制度自体の成果や課題を明らかにする研究も蓄積されているが、それ以上に法学的アプローチを通して私学助成制度あるいは私立学校の存在をどのように捉えるべきかが重要な課題となっていたと指摘できるだろう。

一方、荒井や小入羽による一連の研究に代表される私学助成を対象とする研究では異なる方法論からアプローチする傾向を整理した。両者に共通して指摘できることは、教育行政研究や制度研究が求める方法論を採用している点である。たとえば、複雑な私学助成制度が現場レベルでどのように運用され、如何なる影響を与えているのかについて政府間関係などの行政学的な視点から明らかにしている。従来の法学的観点だけでなく行政学の観点から私立高校（の特質）を捉えることは、後期中等教育における私立高校の位置などその内実にも迫るものである。

上述の通り、法解釈学での検討は十分に蓄積されており、行政学や政策過程・政治過程からの研究も徐々に蓄積されつつある段階にある。今後の私立高等学校研究の課題は、私学経営に関する視点であると考えられる。私学経営が私学政策や私学制度の影響を受けている（一種のコントロール）ことから、財務研究や経営研究はその政策の効果を測る上で非常に重要なテーマとなる（小入羽 2014、荒井 2008）と指摘されているだけでなく、各私立高校の経営や教育実態の多様さは学校間格差の強調につながり、公教育の質保証といった観点から私立高校を捉えるならば、私学経営研究が今後より一層求められるだろう。

## 【参考文献】

- ・ 荒井英治郎（2006a）「私学助成論争の現代的諸相」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第 46 巻, 401-410 頁。
- ・ 荒井英治郎（2006b）「私立学校振興助成法の制定をめぐる政治過程—自民党文教族の動きに着目して—」『日本教育行政学会年報』No. 32, 76-93 頁。
- ・ 荒井英治郎（2007）「憲法 89 条をめぐる政府解釈と私学助成」『教育学論叢』第 26 号, 1-17 頁。
- ・ 荒井英治郎（2008a）「私学助成の制度化をめぐる政策過程—人件費補助の制度化と日本私学振興財団法の制定に着目して—」『国立教育政策研究所紀要』第 137 集, 199-215 頁。
- ・ 荒井英治郎（2008b）「都道府県私学助成方式の変容と私学助成—鳥取県ヒアリング調査結果—」『東京大学大学院教育学研究科教育学論叢』第 27 号, 189-198 頁。
- ・ 市川昭午（1978）「私立学校の特質と課題」『教育学研究』第 45 巻, 第 2 号, 21-28 頁。
- ・ 上田学（2000）「私学の公共性と自主性」『教育学研究』第 67 巻, 第 4 号, 10-20 頁。
- ・ 白井栄治（1976）「私立高等学校の経営」『日本教育行政学会年報』No. 2, 219-221 頁。
- ・ 小入羽秀敬（2008a）「私立高等学校補助金をめぐる中央地方関係」『日本教育行政学会年報』No. 34, 179-195 頁。
- ・ 小入羽秀敬（2008b）「私立高校授業料設定における私学助成の影響—東京都を事例として—」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学論叢』第 27 号, 81-88 頁。
- ・ 小入羽秀敬（2012）「人件費補助の制度化が都道府県私学助成に与えた影響—1970 年・1971 年の地方交付税法改正に着目して—」『東京大学大学院教育学研究科教育学論叢』第 32 号, 15-24 頁。
- ・ 小入羽秀敬（2013a）「私立学校振興助成法成立による都道府県私学助成の変容—国庫補助金制度導入前後の経常費助成—」『日本教育政策学年報』第 20 号, 144-157 頁。
- ・ 小入羽秀敬（2013b）「中央政府による私学助成政策の変遷—国庫補助金と貸付金に着目した校種別の時系列分析—」『広島大学高等教育研究開発センター大学論集』第 44 集, 65-80 頁。
- ・ 小入羽秀敬（2014）「私学政策・制度に関する研究」『広島大学高等教育研究開発センタ

一大学論集』第46集,191-204頁。

- ・ 南部初世 (1993) 「地方教育行政における公立学校行政と私立学校行政の連携」『日本教育経営学会紀要』第35号,97-111頁。
- ・ 橋野晶寛 (2016) 『現代の教育費をめぐる政治と政策』大学教育出版。
- ・ 山本馨 (1981) 「私学の『公共性』論の批判的再検討」『日本教育行政学会年報』No.7,224-237頁。
- ・ 渡部蒔 (2007) 「私立学校振興助成法の成立の政治的ダイナミズム」『日本教育行政学会年報』No.33,81-97頁。
- ・ 渡部芳栄 (2007) 「高等学校への私学助成の諸効果」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第55集,第2号,1-12頁。
- ・ 吉田嘉高 (1976) 「私学と公の性質」『日本教育行政学会年報』No.2,108-124頁。
- ・ 屋敷和佳 (2009) 「高等学校教育改革の動向と課題」『国立教育政策研究所紀要』第138集,11-30頁。