

論 文

高等学校教育の財政分析

林 宏 昭
松 本 千賀子

要 旨

日本の高等学校教育は、進学率がほぼ100%に達してはいるが、義務教育の枠組みには入っていない。国による地方行政運営の財源保障は地方交付税制度を通じて行われており、高校財政もその範囲での保障である。授業料の無償化も具体的にされるようになった現在、高等学校のあり方を検討するためには、その財政を含めた考察が不可欠である。

キーワード：高等学校；高校標準法；地方交付税
経済学文献季報分類番号：13-11

OECDの資料では、国際的な比較において日本の高等教育のレベルは高いとされている¹⁾。他方、公的な教育支出の対GDP比は低く、2011年にはOECDの平均で12.9%であるのに対して9.1%にとどまっている。

日本では、小中学校の義務教育は公費で運営され、公立学校では授業料の負担もない。一方、高等教育である大学は国公立では年間50万円程度、私立では文系で100万円強の授業料が必要で、私的負担の割合が高くなっている。

義務教育と大学の中間に位置する後期中等教育である高等学校については、多くの公費負担が行われている反面、公立高校でも授業料は設定されており、受益者負担の考え方も取り入れられていた。しかし、2010年4月に「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律」(いわゆる高校無償化法)が施行されたことにともない、原則として高等学校における授業料を公費によって賄う制度が始まった²⁾。高等学校の無償化は、民主党政権下で実施されたが、その必要性は以前より主張されてきた。自民党政権で

1) OECD『図表でみる教育2014年版』。

2) 『平成21年度文部科学白書』p.68。

もこの制度は継続されたが、2014年度以降、保護者の所得と関連付けて実施するように変更されている。

1. 高等学校公費負担の経緯

小中学校が義務教育であることは憲法第26条³⁾に定められた通りであり、国・地方公共団体の設置する学校における9年間の義務教育について授業料は不徴収とされ、公的な義務教育に要する経費は全て公費で賄われる。

戦後、小・中学校の義務教育は基本的に全ての子供が進学することが前提であったのに対して、高等学校への進学率は1960年度には57.7%にとどまっていた⁴⁾。当時は、高等学校への進学は任意で、高等学校の費用については、その受益者が負担すべき部分もあるという考え方であったと考えられる。高等学校への進学率はその後急速に上昇し、1970年度には82.1%、90年度には94.2%、それ以降95%以上で推移し、2015年度には96.6%に達している⁵⁾。

ここではまず、高等学校の生徒数および教員数、そして高等学校に対する経費（高等学校費）の推移を見ておくことにする。

図1によれば、生徒数は、いわゆる団塊の世代が高校に進学する時期には急速に増加する。その後、一旦は減少するが、上記のように高校進学率の上昇もあって生徒数は増加が続く。そして進学率がほぼ100%に達してからは、少子化を反映して減少する。一方、教員数は1990年頃まで増加し、その後は減少に転じる。ただし、減少の割合は生徒数の減少よりも緩やかで、対生徒数の比率は高まっていることになる。

続く図2は、地方団体の高等学校費の推移である。言うまでもなく、教育は極めて人的なサービスであり、人件費がその大半を占めているが、1980年頃までは高等学校のハード面での整備に追われていたことがわかる。人件費は図1で示された教員数の増加に加え、給与水準の引上げもあって2000年頃まで増加する。その後は、人員の減少とデフレ経済の影響による給与抑制⁶⁾により、減少を続けている。

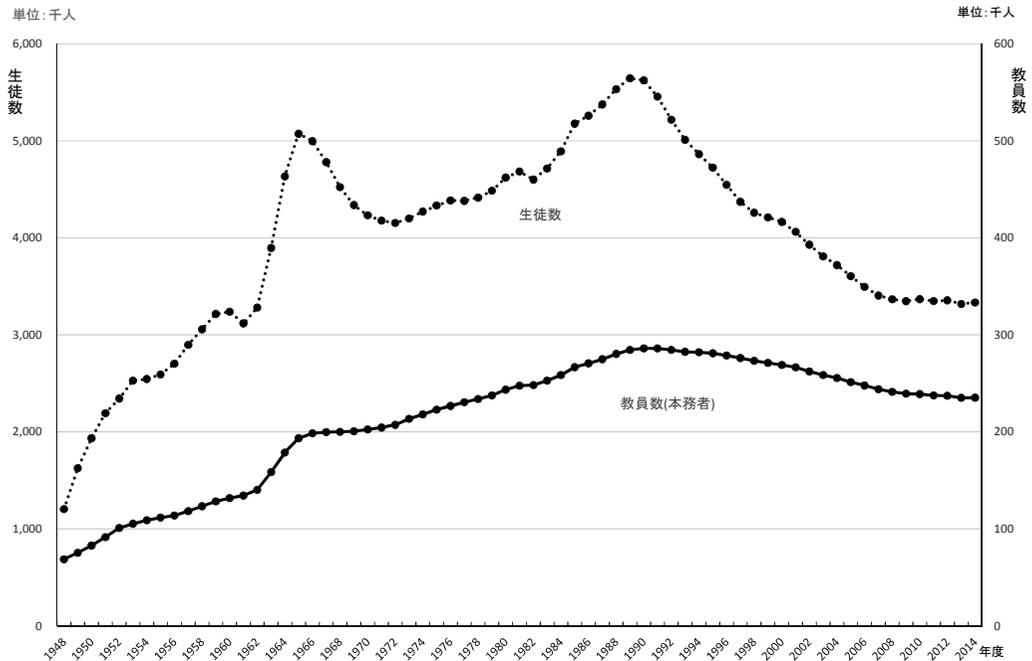
3) 「第2項 すべて国民は、法律の定めるところにより、その保護する子女に普通教育を受けさせる義務を負ふ。義務教育は、これを無償とする。」

4) 文部科学省『学校教育基本調査』。

5) 2015年度は通信課程を含めると98.5%。

6) 『地方公務員給与の実態』によると、高等学校教育職の平均給与月額は2004年度42万3,000円、2014年度41万円である。

図1 高等学校生徒数・教員数の推移

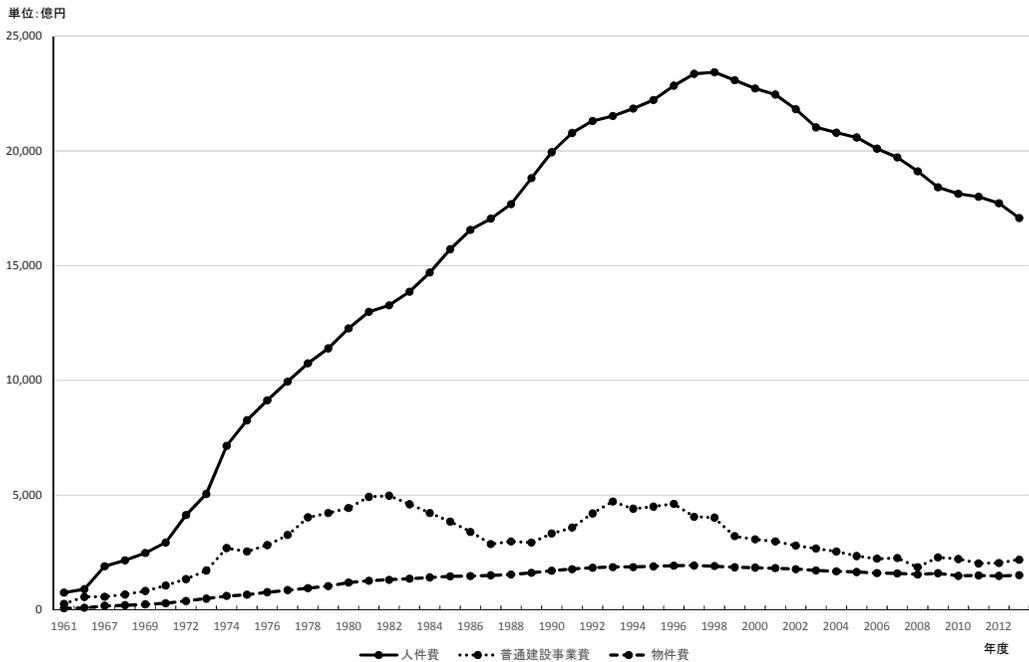


資料)『学校基本調査』。

2010年の高等学校無償化の議論は、進学率がほぼ100%になり、同時に生徒総数は減少する中で進められてきたものであるが、高校教育に対する公的な責任という視点からは、これまでも検討が加えられてきた。まず、1960年代からの高校進学率の上昇に合わせて、高等学校の設置と運営に関する国による基準が設けられる。その最初が1961年の「高等学校の設置・適正配置及び教職員の標準に関する法律」である。この中では、高等学校の設置者は都道府県および一定の基準に該当する市町村とすることとされ、配置および規模の適正化が都道府県の努力義務とされた。そして、教職員配置の算定基準となる学級編成と標準的な教職員の定数を算定する方式が取り入れられた。小中学校の場合は、国が1クラス当たりの児童・生徒数の基準を決め、それによって算出された教員数に応じて人件費の一定割合が国庫負担金として各都道府県に交付されるため、地方の側が教員数を算定する必要はないのに対して、高等学校の場合は標準レベルが定められただけである。それでも、高等学校の設置や教員配置について国が標準を定めることの財源的な裏付けが考慮され、地方交付税の算定に高等学校の経費が組み入れられることになった。

地方交付税は地方税とともに地方団体の一般財源であり、後述のように地方団体が自らの財源で賄うことが原則である標準的な経費の補填をするものである。義務教育の財源につい

図2 高等学校費の推移



資料)『地方財政白書』。

でも、高等学校と同様に一般財源化の主張がある。特に、補助金から地方税への移譲がクローズアップされた小泉政権下での“三位一体改革”を受けて、当時の地方六団体や総務省からは強く主張された⁷⁾。これに対して文部科学省を中心に、教員人件費の財源確保の観点から強い反対があり、“三位一体改革”では、義務教育人件費に対する国庫負担率がそれまでの2分の1から3分の1に引き下げられたのにとどまった。ただし、この補助率の引下げは、地方団体の教員の人員確保の義務という面では従来と変わらない。

公立高校教育の場合、義務教育のように無償での提供が法律によって定められているわけではないため、従来は授業料が徴収されていた。表1は、2006年度以降の高校授業料収入の推移を見たものである。2010年度から授業料は原則廃止となり、同年度の地方財政計画では、公立高等学校授業料不徴収交付金及び高等学校就学支援金交付金 3,876億円が計上されている。

7) 地方六団体による「中央教育審議会答申に対する声明」(2005年10月)など。

表 1 高等学校授業料収入の推移

単位：百万円

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
都道府県	237,366	232,960	232,129	231,149	3,698	3,480	3,390	3,319
市町村	15,676	15,440	15,327	15,211	374	382	359	378
合計	253,043	248,400	247,456	246,360	4,072	3,862	3,749	3,697

資料)『地方財政白書』。

2. 地方交付税による高校教育費の財源保障

日本では、地方の行政水準について基準を定める場合、国が財源を保障する仕組みがある。一つは、経費の一定割合を国が負担する国庫支出金である。教育に関しては、上記のように小・中学校の教員人権威の3分の1が各都道府県に交付される。自治体にとっては、この国の補助金に対応する教員数の確保は必須であり、算出される人件費の総額のうち、国庫支出金を差し引いた額の財源調達を行わなければならない。しかしながら、日本の地方税制は基本的に全国画一で、経済力の反映である課税ベースの大きさによって税収が決まる。そのため基準となる行政サービスの財源として十分な税収が得られない自治体が存在することになる。これを一定の基準で算出し、配分されているのが地方交付税である。

各地方団体の標準的な行政を維持するための財源保障の仕組みである地方交付税の概略は、以下の通りである。義務教育のように所要経費の一定割合が国庫支出金で賄われる事業（補助事業）については、所要経費と国庫支出金の差額（a）、国庫支出金を伴わない事業（単独事業）については、自治体の規模や施設などさまざまな要件に基づいて行政内容を考慮して算出した所要経費（b）、この二つを合計したもの（a + b）を基準財政需要額と呼ぶ。次に、各自治体の地方税の課税ベースに対して地方税法で定められた標準税率で課税した場合の税収を基準に、基準財政収入額を求める⁸⁾。そして、その基準財政需要額が基準財政収入額を上回る自治体には地方交付税が交付される。

この地方交付税は自治体にとっては一般財源であり、交付を受けた自治体は、必ずしも国が決めた標準的な行政を確保する必要はない。義務教育のような国庫支出金を伴う事業については、総経費のうち国庫支出金を除いた部分は、地方税も含む一般財源を充当しなければならないが、国庫支出金を伴わない単独事業は、実施するかどうかも含めてその内容について

8) 基準財政収入額には、標準税率での税収のうち75%が算入されている。したがって、地方税収のうち25%分については、自治体が国の定める基準外の事業を行うことができる。

ては自治体の裁量の余地がある。高等学校の場合は、教員配置等について“標準”が定められたということであり、その実態を確かめる必要がある。

地方交付税の算出のための標準的な行政運営に要する経費（基準財政需要額）は、人口と面積によって概算で求める包括算定経費と個々の行政項目ごとに算出する個別算定経費に分けられる。高等学校費は都道府県、市町村それぞれに個別算定経費として算定されている。

個別経費は、各行政項目に対応した客観基準としての測定単位とその単位当たりの費用をかけ合わせた額となる。高等学校費の場合は、測定単位が教員数と生徒数で、単位当たりの費用は表2の通りである。

表2 2015年度の高等学校費の基準財政需要額の測定単位と単位費用

	測定単位	単位費用
都道府県	教職員数	6,665,000 円
	生徒数	58,900 円
市町村	教職員数	6,780,000 円
	生徒数	73,100 円

都道府県については、表2に基づいて、国が標準として保障する教員数×単位費用（666.5万円）と生徒数×5.89万円の合計が2015年度の基準財政需要額となる。

3. 地方交付税（基準財政需要額）と高等学校費

高等学校の標準を定めた法律は、当初の1961年以降、数次に渡って改訂され、2014年現在は2013年の標準法が施行されている。

地方交付税の基準財政需要額は、高等学校を設置する都道府県および市町村（都市）ごとに算出されるが、表3はそのうち都道府県の2014年度における算出結果である。基準財政需要額の全国合計では教職員数によるものが1兆2,233億円、生徒数によるものが1,805億円、合わせて1兆4,038億円となっている。一方、2014年度決算による都道府県の高等学校費は総額で2兆941億円と基準財政需要額を上回っている。

表 3 地方交付税の基準財政需要額と決算額（2014年度）

	教職員数による 基準財政需要 額(千円) 都道府県分	生徒数による 基準財政需要 額(千円) 都道府県分	教職員数による 基準財政需要 額(千円) 市町村分	生徒数による 基準財政需要 額(千円) 市町村分	計 ×	2014年度 高等学校費 決算額 y	x/y
北海道	62,092,712	10,175,197	7,693,732	1,912,346	81,873,987	91,053,753	0.899
青森	19,209,744	3,178,973	6,533	2,779	22,398,029	31,670,763	0.707
岩手	20,156,136	3,008,302	508,129	78,254	23,750,821	30,091,478	0.789
宮城	25,592,856	3,805,269	2,684,709	497,388	32,580,222	47,887,730	0.680
秋田	15,283,224	2,309,951	556,173	82,910	18,232,258	30,495,979	0.598
山形	15,115,424	1,969,941	446,340	81,408	17,613,113	27,539,398	0.640
福島	28,223,960	4,504,830			32,728,790	47,295,351	0.692
茨城	35,405,800	5,251,461			40,657,261	60,101,166	0.676
栃木	22,612,728	2,979,686			25,592,414	34,172,376	0.749
群馬	23,310,776	3,389,634	2,120,847	364,836	29,186,093	34,657,191	0.842
埼玉	64,576,152	9,592,517	3,700,763	614,768	78,484,200	99,427,644	0.789
千葉	52,890,560	7,706,309	3,814,679	890,085	65,301,633	81,199,508	0.804
東京	80,443,320	11,123,530	438,310	34,171	92,039,331	146,376,229	0.629
神奈川	67,395,192	9,385,607	8,855,483	2,124,955	87,761,237	102,383,758	0.857
新潟	29,291,168	4,468,712	1,022,860	291,613	35,074,353	46,867,666	0.748
富山	14,853,656	1,900,245			16,753,901	25,161,279	0.666
石川	14,464,360	1,916,035	854,572	185,196	17,420,163	24,101,646	0.723
福井	11,061,376	1,396,401			12,457,777	19,579,322	0.636
山梨	12,618,560	1,673,551	732,762	122,939	15,147,812	19,556,771	0.775
長野	29,566,360	4,037,831	315,140	73,147	33,992,478	50,696,385	0.671
岐阜	25,854,624	4,231,673	961,410	190,679	31,238,386	35,491,035	0.880
静岡	37,043,528	5,372,884	2,358,545	370,168	45,145,125	61,147,722	0.738
愛知	67,536,144	11,991,161	7,699,381	1,288,040	88,514,726	98,436,867	0.899
三重	23,941,704	3,242,377			27,184,081	34,857,811	0.780
滋賀	18,021,720	2,971,276			20,992,996	29,829,101	0.704
京都	20,397,768	3,155,075	3,923,559	702,335	28,178,737	40,542,032	0.695
大阪	68,952,376	10,374,117	12,094,323	1,795,115	93,215,931	98,342,926	0.948
兵庫	55,139,080	7,860,221	8,650,312	1,419,916	73,069,529	85,082,697	0.859
奈良	14,122,048	2,558,424	926,638	152,678	17,759,788	20,948,292	0.848
和歌山	14,135,472	2,367,607	757,873	88,243	17,349,195	21,819,175	0.795
鳥取	8,222,200	1,052,821			9,275,021	15,570,620	0.596
島根	11,115,072	1,308,434	210,955	25,684	12,660,145	20,494,531	0.618
岡山	23,230,232	3,526,243	980,397	251,585	27,988,457	37,708,211	0.742
広島	27,331,264	4,174,682	4,289,124	648,488	36,443,558	48,926,472	0.745
山口	17,941,176	2,134,259	366,790	56,175	20,498,400	29,640,371	0.692
徳島	11,927,224	1,799,089	455,935	73,072	14,255,320	18,910,127	0.754
香川	12,235,976	1,652,739	444,230	68,341	14,401,286	22,617,424	0.637
愛媛	18,129,112	2,897,890			21,027,002	32,506,326	0.647
高知	11,746,000	1,182,594	468,865	113,551	13,511,010	20,690,380	0.653
福岡	40,909,640	5,824,638	4,399,637	795,760	51,929,675	63,505,194	0.818
佐賀	13,001,144	1,842,891			14,844,035	20,171,541	0.736
長崎	18,706,344	2,648,448	465,054	73,298	21,893,144	29,048,757	0.754
熊本	21,740,168	2,917,552	864,235	284,554	25,806,509	29,760,834	0.867
大分	15,310,072	1,977,987	265,395	35,748	17,589,202	25,963,636	0.677
宮崎	15,370,482	2,108,062			17,478,544	21,136,971	0.827
鹿児島	21,015,272	2,861,832	2,803,660	419,584	27,100,348	38,364,207	0.706
沖縄	26,498,976	3,820,152			30,319,128	42,306,642	0.717
合計	1,223,295,560	180,506,362	86,699,040	16,175,638	1,506,676,600	2,094,135,295	0.719

資料)『平成 26 年度都道府県別基準財政需要額等の状況』および『地方財政統計年報』。

表4 地方交付税算定による教員数と実際の教員数の比較（2014年度）

	地方交付税 算定上の 教員数(人)a 都道府県分	地方交付税 算定上の 教員数(人)b 市町村分	都道府県と 市町村の 合計 (a+b)	実際の 教員数(人)c	a+b-c	(a+b-c)/(a+b)
北海道	9,251	1,131	10,382	8,910	1,472	0.142
青森	2,862	1	2,863	2,474	389	0.136
岩手	3,003	75	3,078	2,639	439	0.143
宮城	3,813	395	4,208	3,562	646	0.153
秋田	2,277	82	2,359	2,095	264	0.112
山形	2,252	66	2,318	2,015	303	0.131
福島	4,205		4,205	3,652	553	0.132
茨城	5,275		5,275	4,480	795	0.151
栃木	3,369		3,369	2,786	583	0.173
群馬	3,473	312	3,785	3,179	606	0.160
埼玉	9,626	544	10,170	8,271	1,899	0.187
千葉	7,880	561	8,441	7,053	1,388	0.164
東京	11,985	64	12,049	9,427	2,622	0.218
神奈川	10,041	1,301	11,342	8,908	2,434	0.215
新潟	4,364	150	4,514	3,783	731	0.162
富山	2,213		2,213	1,898	315	0.142
石川	2,155	126	2,281	2,023	258	0.113
福井	1,648		1,648	1,429	219	0.133
山梨	1,880	108	1,988	1,629	359	0.180
長野	4,405	46	4,451	3,851	600	0.135
岐阜	3,852	141	3,993	3,400	593	0.149
静岡	5,519	347	5,866	5,108	758	0.129
愛知	10,062	1,131	11,193	8,987	2,206	0.197
三重	3,567		3,567	3,029	538	0.151
滋賀	2,685		2,685	2,313	372	0.139
京都	3,039	577	3,616	3,378	238	0.066
大阪	10,273	1,777	12,050	9,754	2,296	0.191
兵庫	8,215	1,271	9,486	8,079	1,407	0.148
奈良	2,104	136	2,240	1,908	332	0.148
和歌山	2,106	111	2,217	1,978	239	0.108
鳥取	1,225		1,225	1,105	120	0.098
島根	1,656	31	1,687	1,462	225	0.133
岡山	3,461	144	3,605	3,017	588	0.163
広島	4,072	630	4,702	3,880	822	0.175
山口	2,673	54	2,727	2,242	485	0.178
徳島	1,777	67	1,844	1,654	190	0.103
香川	1,823	65	1,888	1,677	211	0.112
愛媛	2,701		2,701	2,250	451	0.167
高知	1,750	69	1,819	1,677	142	0.078
福岡	6,095	647	6,742	5,633	1,109	0.164
佐賀	1,937		1,937	1,699	238	0.123
長崎	2,787	68	2,855	2,486	369	0.129
熊本	3,239	127	3,366	2,836	530	0.157
大分	2,281	39	2,320	2,054	266	0.115
宮崎	2,290		2,290	1,939	351	0.153
鹿児島	3,131	412	3,543	3,232	311	0.088
沖縄	3,948		3,948	3,522	426	0.108
合計	194,245	12,740	206,985	174,363	32,622	0.158

資料) 表3および『学校基本調査』。

先にも述べたように、義務教育である小中学校の人件費は国がその3分の1を国庫支出金として支出する。そのさい、児童・生徒数を基準に教員数を割り出して、その教員数に基づいて国庫支出金が算定される。国庫支出金は、地方団体にとっては用途の限定された財源であり、国庫支出金の対象となった教員数は確保されることになる。これに対して、高等学校の教員は高校標準法によって標準とすべき教員数に基づいて地方交付税の基準財政需要額が算出される。ただし、繰り返し述べているように地方交付税は地方団体にとっては一般財源であり、必ずしもその財政需要項目に支出する必要はない。

表3は、高等学校に関する都道府県および市町村の基準財政需要額と実際の高等学校費の決算額を都道府県ごとに比較したものである（2014年度）。基準財政需要額は、教員に関する額と生徒数に基づく額の合計で経常的な経費が対象であるのに対して、実際の決算額は建設費も含めた総事業費であるため、その範囲には違いがあるが、全体では、基準財政需要が決算額の71.9%になっている。建設事業に関しては、そのための国庫支出金もあるため、その差額が全て自主財源で賄われているわけではないが、基準財政需要額が9割程度もある地域と6割程度にとどまっている地域とでは、国による財源保障といってもかなりの相違が生じていることになる。

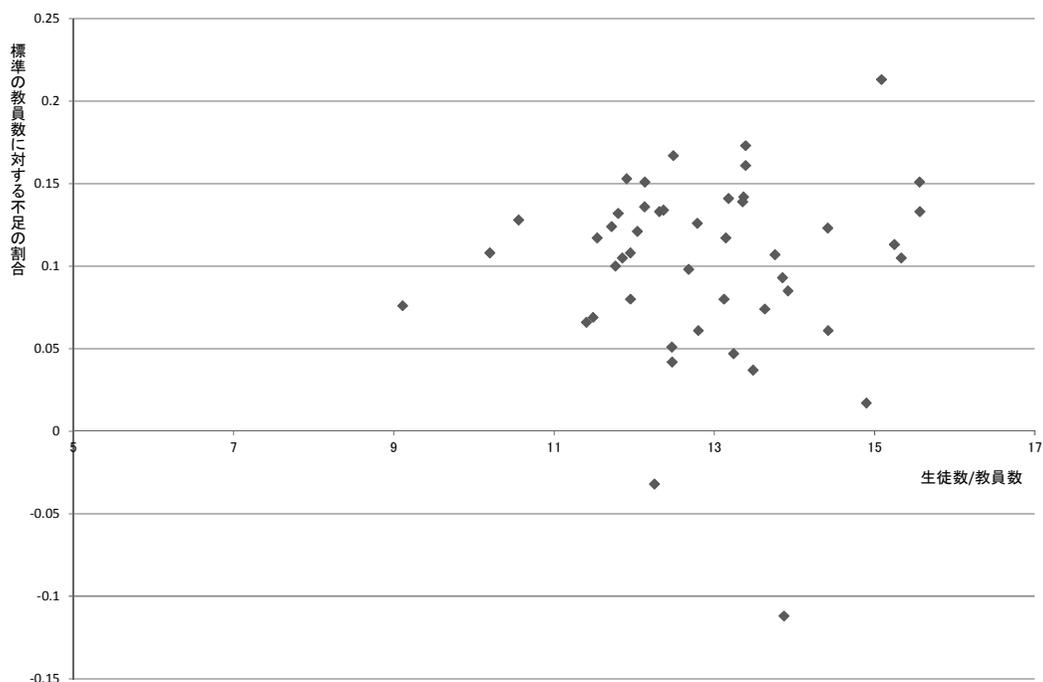
次に教員数に焦点を当てて、地方交付税で財源保障が行われている標準的な教員数と実際の教員数を比較した結果が表4である。『学校基本調査』では、都道府県立および市町村立の本務校教員数が示されている。そこで2014年度の地方交付税の高等学校教員数によって求められる基準財政需要額から単位費用で割戻した人員を国の標準に従った教員数とする。そうすると、地方交付税で保障される標準的な人員が約20万7,000人であるのに対して実際の教員数は17万4,000人で、標準と比べて3万人以上、率にして16%少なくなっていることが明らかになる。

都道府県別には、京都府のようにほぼ標準に近い教員数が確保されている地域もあれば、東京都、神奈川県などのように20%も少ない地域もある。いわゆる本務校教員ではない臨時的な教員で対応しているケースがあったり、また地域に私立高校が多く立地しているといった各地域ごとの事情も背景にはあるものと考えられる。

図3は、参考までに標準的な教員数への不足数と実際の教員当たりの生徒数について、散布図を示したものである。これによれば、両者に明確な相関関係はなく⁹⁾、たとえばこの教員当たりの生徒数が多い地域で不足が多いということもない。

9) 相関係数は0.0007。

図3 地方交付税の基準財政需要から算出される標準的な教員数との不足数と、生徒・教員比率（2014年度）



むすびに代えて

高等学校教育は憲法で定められた義務教育ではなく、「行きたい人が進学する」学校という位置づけである。しかし、実態はほぼ100%の割合で進学しており、また近年は授業料の無償化に向けた動きも出てきている。

高等学校の教育も社会にとっての公共財としての意義も持っている。そのために、公立高校が大きな役割を担っており、その実現が可能となるように、国による財源保障も行われている。現在、この財源保障の核となっているのが地方交付税で、その基準とされているものが高校標準法（第1次は1961年）である。教育には、校舎や設備等のハード面の整備が必要であることは言うまでもないが、その本質的な内容は人的資源の確保、つまり教員の確保である。高校標準法ではその目的が、「公立の高等学校に関し、配置、規模及び学級編成の適正化並びに教職員定数の確保を図るため」と明記されており、学級編成と教員配置の方針が決まれば、必要となる教員数が算出されるという関係になる。

本稿では、地方交付税の状況も含めて財政を中心に考察した。教育は資金だけの話ではなく、また教員数だけの議論でもなく、質的な検討が必要であることは言うまでもないが、そ

これは財政的な考察を超えている。少なくとも、高校教育標準法の改訂を通じて教員配置の改善は図られてきており、そのための地方交付税措置も講じられてきたという事実がある。現状では、標準的な人員数（本務校教員）を配置している地域は少なく、一般財源としての地方交付税と地方税を合わせて、それぞれに工夫をしているということであるが、各地域の個別の取り組み状況までは把握できていない。

高校無償化にともない、その詳細な運用についても、地域によってばらつきがある。たとえば大阪府では、私学に通う高校生も授業料無償化の対象になっている。義務教育である小中学校の場合は、公立学校に通うことを担保しながら、私学への通学については制度の枠外に置かれている。このような点も含めて高校行政には地域（都道府県）による裁量の余地が大きく、今後、義務教育に倣うような全国画一的な保障を目指すのか、また地方の裁量部分をどこまで認めるのかについて、財政負担のあり方と共に検討していく必要がある。本稿では、地方交付税との関連から高校財政の現状について考察してきたが、個々の地域ごとの対応を精査し、改めて高等学校教育への国の財政の関与について、そのあり方を広く議論していかなければならないということである。