

《研究紹介》

人口減少社会における高等学校教育費の変動分析

島根大学 小早川 倫 美

Analysis of Fluctuation of High School Education Expenses in
Population Declining Society

Tomomi KOBAYAKAWA

Shimane University

1. 課題設定・分析枠組

(1) 課題設定

本研究紹介は、人口減少社会における我が国の高等学校教育費について、地方における高等学校教育費支出のあり方を将来推計規模の分析を通して検討することを目的とする。

近年の人口減少に伴い、教育分野では義務教育段階を中心として学校統廃合等の教育規模の縮小・再編が進展している。高等学校教育においても例外ではなく、1990年代以降、高等学校再編・統廃合が行われており、各都道府県の教育事業の一環として再編計画が予算化・実施される等、その動きをますます加速させるような傾向さえある（小早川2015）。学校統廃合・再編が進展する背景として人口減少が挙げられるが、地方財政の圧迫による財政効率の観点から検討がなされているところである（小早川2015）。

昨今の高等学校教育費をめぐるのは、2010年度からの高等学校無償化の導入等、中央政府による諸政策が実施されている。近年の諸政策によって、義務教育段階同様に高等学校教育段階も着目されつつあるという見方もできよう。しかしながら、高等学校教育段階は都道府県事務の管轄にあるため、諸動向の影響を直接受けやすいシステム上の特殊性を有していることを踏まえると（小川2003）、一概に諸政策の導入を肯定的に捉えることは難しい。加えて、現在進行中の人口減少が加速する地方では、教育規模のあり方だけではなく、地方における教育を如何にして保障していくのかという大きな課題を有している。このように、さまざまに変動する可能性を有している高等学校教育について、地方における高等学校教育費の確保と支出に向けたあり方と、将来予測的な展望について検討することは重要であるといえよう。

上記にかかわっては、1970年代以降の高等学校の量的拡大に伴う高等学校増設や私学助成を対象とした研究が散見されるが、近年の高等学校教育費支出については小早川（2012）等があげられる。これらの研究は高等学校教育や高等学校教育費の現状については分析がなされているが、将来的な視点にたった都道府県を基盤とした費用支出のあり方に関しては分析がなされていない。また、本研究紹介に関連しては、公財政支出の正当性とその確保に関して教育費シミュレーションを行った貞広（2010、2012）の先行研究があり、非常に示唆に富んでいる。しかしながら、公財政支出をめぐる公正、適切、適正のあり方や再配分機能について着目されているため、本研究紹介が射程とする都道府県を基盤とした高等学校教育費支出に関して言及がなされていない。

以上を踏まえ、教育財政研究の一環として、人口減少社会における今後の高等学校教育費支出のあり方について、将来推計規模の分析を中心に行う。

(2) 分析枠組

本研究紹介では高等学校教育費規模の推計にあたって、次の観点から考察を行う。

第一に、2040年までの各都道府県の人口予測データを用いて、人口推移によって学級規模および学級数といった高等学校教育規模がどのように変化するのかについて考察する。第二に、第一にて導き出された高等学校教育規模をもとに、高等学校教育規模によって高等学校教育費にどのような変動があらわれるのかについて予測的な高等学校教育費推計を導き出し、分析を行う。最後に、第一および第二までの分析内容を踏まえて、人口減少社会における高等学校教育費支出について試論的考察を行う。

使用するデータは、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、『平成22年度国勢調査』、文部科学省『地方教育費調査』、文部科学省『学校基本調査』である。

人口データは、『平成22年度国勢調査』による16歳から18歳人口を『日本の地域別将来推計人口(2010)』の5歳階級別将来人口推計のうち、15歳から19歳までの推計数で除した値を基準として2040年までの人口予測データ(近似値)を算出した。高等学校教育規模の推計は、『平成22年度学校基本調査』の都道府県別学校数、学級数、生徒数を抽出して用いている。その際、当該都道府県における16歳から18歳人口の収容可能性を考慮したため、公立のみならず国立・私立それぞれを合計したものを使用することとしている。高等学校教育費については『地方教育費調査』(平成22年)を用いて、生徒一人あたり高等学校教育費および一学級あたり高等学校教育費としている。

なお、本研究紹介では、2010年度を基準値とした固定データとして算出した値を用いている。

2. 高等学校教育規模の推計

(1) 2040年までの高等学校生人口の推移

将来推計人口をもとに算出した16歳～18歳人口の推移について示すと、図1の推移となる。

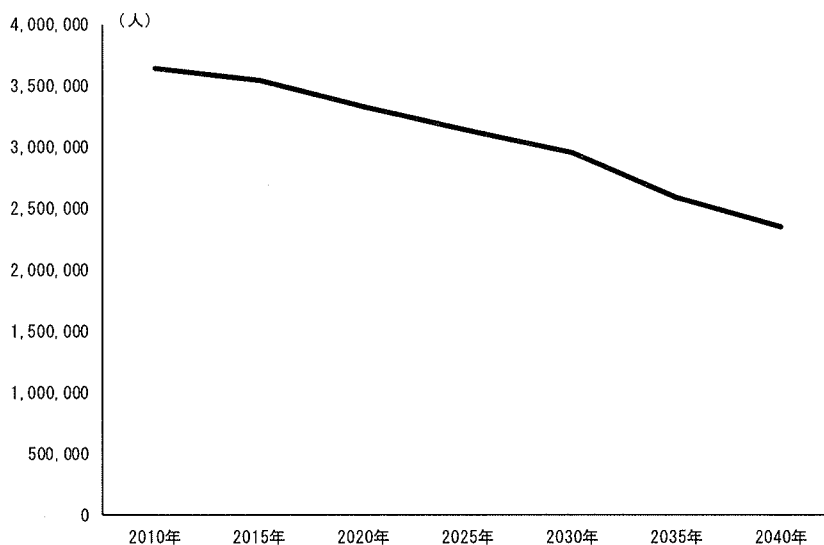


図1 2010年～2040年 16歳～18歳人口の推移

【出典】 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、『平成22年度国勢調査』、文部科学省『学校基本調査』をもとに筆者作成。

2040年までの人口推移をみると、増加傾向を見せることなく、明らかに減少傾向にあることがわかる。

(2) 学級規模

図2は、図1にて示した2040年までの16歳から18歳人口の推計データについて、2010年実績学級数を基準として除した2040年までの1学級あたりの生徒数の平均を示している。なお、1学級あたりの生徒数として、どのような学級規模を有しているのかを把握するため、標準の学級編成基準を踏まえない平均値を示している。

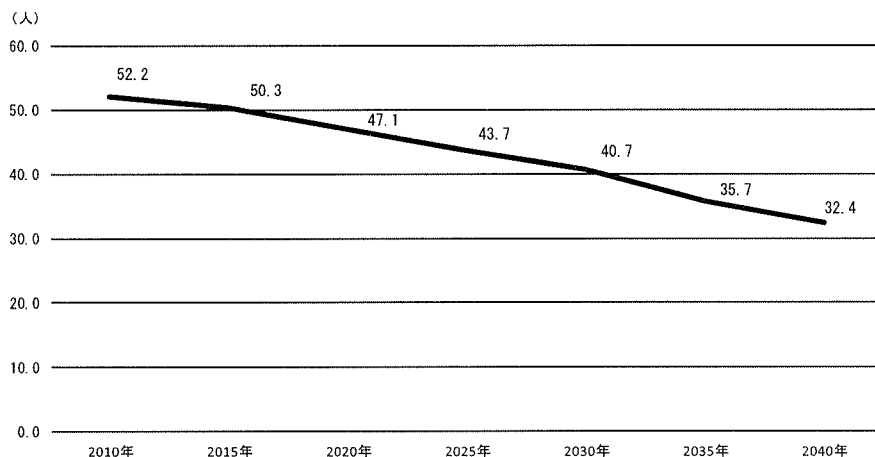


図2 2010年－2040年 1学級あたり生徒数(平均)の推移

【出典】 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、『平成22年度国勢調査』、文部科学省『学校基本調査』をもとに筆者作成。

表1 2040年 都道府県別1学級あたり生徒数

都道府県	生徒数	都道府県	生徒数	都道府県	生徒数	都道府県	生徒数
北海道	25.5	富山	28.3	鳥取	27.7	鹿児島	31.5
青森	21.1	石川	32.9	島根	25.1	沖縄	31.9
岩手	22.8	福井	26.8	岡山	36.2		
宮城	33.6	山梨	22.8	広島	37.9		
秋田	18.4	長野	27.0	山口	31.7		
山形	27.6	岐阜	31.7	徳島	19.2		
福島	24.8	静岡	37.3	香川	29.3		
茨城	32.2	愛知	47.3	愛媛	28.5		
栃木	35.5	三重	30.5	高知	23.2		
群馬	33.1	滋賀	39.0	福岡	46.3		
埼玉	40.2	京都	40.7	佐賀	31.4		
千葉	42.4	大阪	41.6	長崎	27.1		
東京	61.9	兵庫	36.0	熊本	35.6		
神奈川	51.1	奈良	32.5	大分	31.8		
新潟	26.9	和歌山	21.7	宮崎	34.2		

【出典】 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、『平成22年度国勢調査』、文部科学省『学校基本調査』をもとに筆者作成。

2010年では52.2人と学級編成基準40人を超える学級規模を有しており、通常の学級規模を保つことができる人数であるが、30年後の2040年には32.4人となっている。2010年時点の学級規模からは、16歳から18歳人口が多い都道府県がある一方、逆に少ない人口数の都道府県が存在しているため、平均値が52.2人と高くなっている傾向にある。

2040年の推計では平均32.4人と通常の学級規模を保つことができる人数ではあるが、全国平均を下回る都道府県も多くあり、逆に全国平均を上回る都道府県も散見される。2040年の都道府県ごとの実態では学級規模の大小に大きな差があり、そもそも高等学校生人口が少ない都道府県では少子化の進展によっては、一層その規模を小さくせざるをえなくなる可能性が高いといえよう。

(3) 学級数

図3は、図1で示した2040年までの16歳から18歳人口をもとに、図2の1学級あたり生徒数を除した2040年まで学級数の平均値を示しており、表2は2040年の都道府県別学級数を示している。人口減少による学級規模縮小の影響がどれくらいあるかについて確認するため、全国一律的に学級数の平均値の推移を示している。

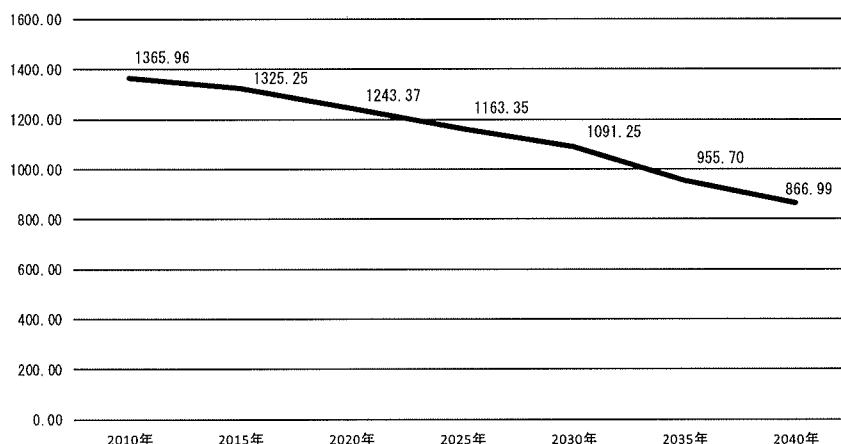


図3 2010年～2040年 学級数(平均)の推移

【出典】 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、『平成22年度国勢調査』、文部科学省『学校基本調査』をもとに筆者作成。

表2 2040年 都道府県別学級数

都道府県	学級数	都道府県	学級数	都道府県	学級数	都道府県	学級数
北海道	1,703.8	富山	400.1	鳥取	223.1	鹿児島	641.9
青森	396.0	石川	441.0	島根	288.8	沖縄	942.4
岩手	455.4	福井	341.5	岡山	702.3		
宮城	795.6	山梨	336.9	広島	963.6		
秋田	342.5	長野	859.3	山口	452.8		
山形	368.6	岐阜	757.3	徳島	344.9		
福島	700.1	静岡	1,208.7	香川	383.0		
茨城	1,030.3	愛知	2,574.0	愛媛	498.3		
栃木	674.2	三重	720.0	高知	271.7		
群馬	697.0	滋賀	609.3	福岡	1,465.0		
埼玉	2,181.9	京都	734.6	佐賀	349.9		
千葉	1,788.5	大阪	2,389.2	長崎	495.9		
東京	2,855.0	兵庫	1,798.5	熊本	668.3		
神奈川	2,431.4	奈良	416.5	大分	449.9		
新潟	813.5	和歌山	360.2	宮崎	426.0		

【出典】 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、『平成22年度国勢調査』、文部科学省『学校基本調査』をもとに筆者作成。

学級数の推移は、先述した学級規模と同様に減少傾向であることに加えて、2040年には2010年の約半数弱の平均学級数にまで減少することがわかる。学級規模の全国平均値は緩やかな縮小であるものの学級数のみの平均値では大きく減少するため、学級数を維持しようとした場合、学級規模との兼ね合いが大きな問題となることはいうまでもない。

3. 高等学校教育費規模の推計

本節では、前節までの高等学校教育規模を踏まえて、2040年までの高等学校教育費規模を推計していくこととする。高等学校教育費規模の推計にあたっては、人口変動を反映させるとともに、高等学校教育費算定に際して、算出基準によってどのように変化があらわれるのかについて考察する。

(1) 高等学校教育費推計

図4は、2010年から2040年の高等学校教育費総額（試算）について、学級数をベースとした教育費総額とした場合、生徒数をベースにして算定した場合について示したものである。

生徒数ベースでは、2010年度版『地方教育費調査』の1人あたり高等学校教育費を基準として、先に算出した2010年から2040年までの16歳から18歳人口数から高等学校教育費総額を算出した。学級数ベースでは、2010年度版『地方教育費調査』の1学級あたり高等学校教育費を基準として、2010年から2040年までの平均学級数から算出した。

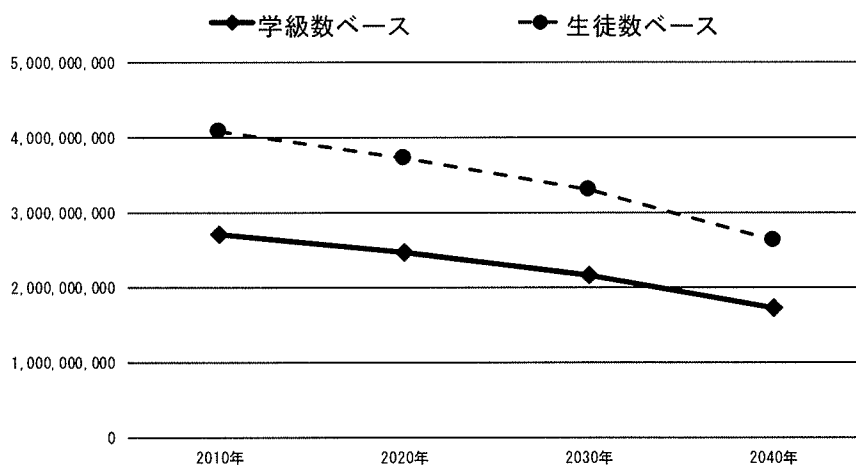


図4 2010年－2040年 高等学校教育費総額（推計）の推移

【出典】 文部科学省『地方教育費調査』、文部科学省『学校基本調査』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』をもとに筆者作成。

学級および生徒数それぞれをベースとして高等学校教育費総額を推計した場合、2010年から2040年にかけては両項目ともに減少傾向にあることがわかる。生徒数をベースとして算定するほうが高い教育費総額となる可能性はあるが、2010年から2040年までの30年間に大幅な減額となることが予測される。具体的に、2010年よりも2040年見込額では2010年総額よりも半額弱の減額となっており、生徒数ベースとした人口要因によるものである。

学級をベースとした算定では、総額自体は生徒数ベースほど高い教育費総額を推計するには至っていない。2010年から2040年にかけての教育費総額の減少が減額になることに変わりはないが、生徒数ベースでの減額よりも変動幅が小さく、むしろ緩やかである。

以上の推計では、生徒数ベースで算定は人口変動による教育費縮小となる可能性が高くなり、学級数ベースでは生徒数での算定に比べると総額としては少ないが、変動幅が小さいため、生徒数ベースよりも安定的な費用供給をもたらす可能性があるかもしれない。そもそも、地方交付税交付金を主要財源とする高等学校教育費は、単位費用と生徒数・学校数等の測定単位を乗じて算出されているが、実際の必要経費よりも低く算定されている(小川1981)。このような現状を踏まえると、交付金の算定基準となる測定単位に左右されない学級数ベースを用いるほうが有益であるともいえるが、本研究紹介では都道府県ごとの高等学校の異なりを考慮していない全国平均の学級数であるため、結論にはより詳細な検討が必要である。

(2) 1人あたり高等学校教育費支出の変動

図5は、2010年から2040年までの都道府県ごとの一人あたり高等学校教育費支出を示したものである。

図5の1人あたり高等学校教育費は、2010年度『地方教育費調査』の高等学校教育費総額を基準として、推計した2010年から2040年までの16歳から18歳人口から算出した。表3については、2010年度実質値は2010年度版『地方教育費調査』の1人あたり高等学校教育費を用い、2040年予測値は2010年度の高等学校教育費総額を基準として、先に推計した2040年の16歳から18歳人口の予測数で除した値である。

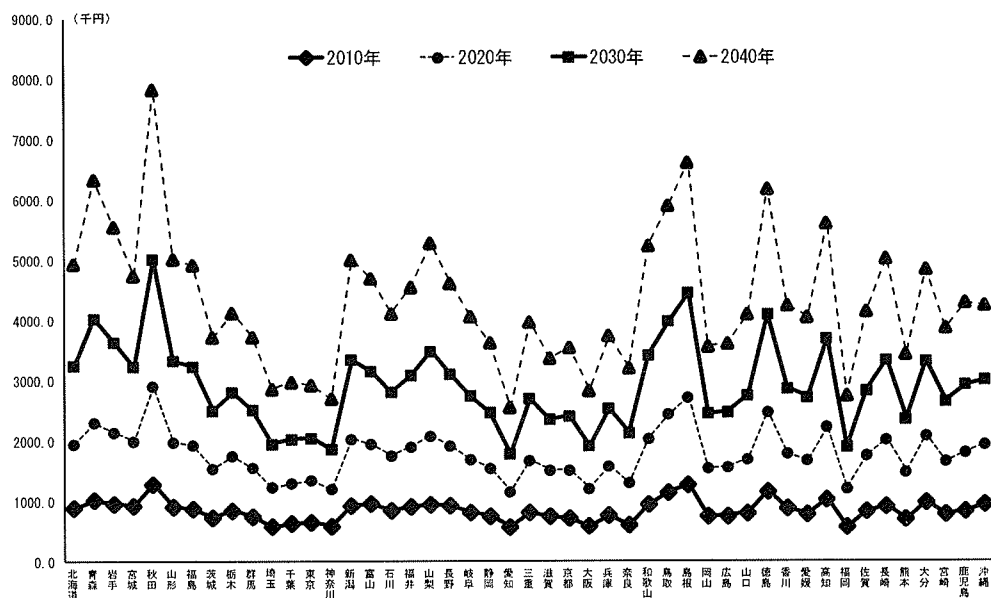


図5 1人あたり高校教育費支出(合計)の推移

【出典】 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』、文部科学省『学校基本調査』、文部科学省『地方教育費調査』をもとに筆者作成。

2010年から2040年の全体傾向としては、全都道府県で一人あたり高等学校教育費支出が高くなることが予測してあらわれている。47都道府県のなかでも著しく一人あたり高等学校教育費支出が高くなっている秋田県、島根県、高知県、徳島県、長崎県については、2040年の学級規模推計においても明らかなように、学級規模が都道府県平均以下の値を示している。人口減少とともに学級規模が縮小することにより、一人あたり単価が高くなっているといえよう。2010年から

2040年までの30年間、全都道府県の一人あたり高等学校教育費支出が増額見込であるが、その傾向は規模としての高等学校生人口が少ない都道府県では、より顕著に増額傾向としてあらわれると推察される。

表3では、2010年と2040年の生徒一人あたりの高等学校教育費支出は、30年後には平均として、増額となる見込みであるが、都道府県ごとの差がより広がる可能性も示している。最高額および最低額の差額が大きくなっており、2010年から2040年の間に人口減少が顕著であった都道府県は、必然的に一人あたり単価が高くなり、人口減少の煽りが少ない都道府県では、高等学校教育費自体の増額も著しい上昇ではない。

つまり、人口要因による教育費総額の変動は、一人あたり高等学校教育費支出の増額＝一人あたり単価の増額をもたらす都道府県が存在するという、都道府県ごとの費用支出の差異をより明確化している。

表3 1人あたり高校教育費支出

	最 高	最 低	平 均
2010年度実質値	1,291千円（秋田）	571千円（福岡）	845千円
2040年度予測値	2,819千円（秋田）	764千円（愛知）	1,417千円

【出典】 文部科学省『地方教育費調査』、文部科学省『学校基本調査』、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』をもとに筆者作成。

*注：2040年の値については、2010年実質値で据え置きした上で推計。

4. 結 語

本研究紹介では、人口予測データを用いて高等学校教育費規模の推計を行うことにより、今後の高等学校教育費の在り方について検討した。その結果、次のことを指摘できる。

第一に、高等学校教育費規模の推計では、人口減少が加速することに伴い、都道府県人口の差異の拡大によって、規模の縮小が大きく進行する都道府県が存在することである。逆に、規模の縮小が大きい都道府県も存在する。全国的な平均値は、規模の縮小が小さい都道府県の存在によって、規模縮小となる都道府県の存在が捨象され、緩やかな平均値を示している。しかし、緩やかな全国平均の中には大幅な規模縮小を余儀なくされる都道府県もあり、実際は都道府県ごとのひらきが大きくなるだけであることも推察できよう。

第二に、高等学校教育費規模の推計にあたっては、どの項目を基準にするかによって算定額および、その算定額による影響の大きさが異なることである。各都道府県において高等学校生人口が減少する中、生徒数を維持するのか、一学級あたりの生徒数を維持するのか、学級数を維持するのかである。都道府県ごとの政策選択・決定ともかかわることではあるが、今後の高等学校教育を地方において保障するための高等学校教育費について、よりよい配分単位やそのあり方を模索することは重要であろう。

本研究紹介では、高等学校教育規模および高等学校教育費規模の推計に際しての指標となる項目が少ないこと、都道府県ごとの高等学校教育の実態を踏まえた推計に至っていないことが課題として残っている。現状を整理し、より多くの指標を提示した上で、地方における財源確保やその指標を抽出するとともに、実態に即した制度整備の可能性を示すこととしたい。このような点を踏まえ、今後より精緻化した推計枠組みから、高等学校教育費支出の在り方を検討していきたい。

【附記】 本研究紹介は、JSPS（課題番号：16K17408）の研究成果の一部である。

【主要参考文献】

- 小川正人（1981）「高校の教育条件整備と教育財政問題」『日本教育法学会年報』（10）、日本教育法学会、138-156頁。
- 小川正人（2003）「教育委員会制度研究の総括と課題—戦後教育行財政制度の構造と教育政策の研究方法をめぐって—」『教育委員会制度再編の政治と行政』多賀出版、205-225頁。
- 金井利行（2006）「地域間平等の行政学」『年報政治学』第1号、日本政治学会、141-170頁。
- 刈谷剛彦（2006）『教育と平等 大衆教育社会はいかに生成したか』中公新書。
- 小早川倫美（2015）「高等学校財政をめぐる現状と課題」『教育制度学研究』第22号、日本教育制度学会、233-239頁。
- 櫻井直輝（2012）「学校統廃合政策の財政効果」『日本教育行政学会年報』第38号、日本教育行政学会、99-115頁。
- 貞広斎子（2010）「人口予測データを用いた公教育規模と公教育費規模推計—持続可能な公教育財政システムの構築に向けた2035年の政策シミュレーション」『日本教育行政学会年報』第36号、89-104頁。
- 貞広斎子（2012）「学校のダウンサイジングと教育財政における再分配原則の検討に向けて—初等中等教育財政の視点から—」『日本教育行政学会年報』第38号、156-159頁。
- 佐野亘（2010）『公共政策規範』ミネルヴァ書房。
- 屋敷和佳（1998）「生徒減少に伴う高等学校再編計画の策定」屋敷和佳（研究代表者）『都道府県における高等学校の再編計画に関する研究』国立教育政策研究所、平成8～9年度科学研究費補助金（基盤研究（B）（2）08451069）、101-132頁。
- S.R.リード著、森田朗・新川達郎・西尾隆・小池治訳（1990）『日本の政府間関係—都道府県の政策決定—』木鐸社。
- 国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』。
- 国立社会保障・人口問題研究所『平成22年度国勢調査』。
- 文部科学省『地方教育費調査（各年版）』。
- 文部科学省『学校基本調査（各年版）』。