

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 -

Policy Process Surrounding Financial Aid to Private Educational Institutions :
Focusing on Financial Aid Targeted at Current Expenditures
including Personnel Costs of Private Educational Institutions
and Enactment of the Japan Private School Promotion Foundation Law

荒井英治郎*
ARAI Eijiro

Abstract

The purpose of this paper is to examine the characteristics of the policy-making process for financial aid to private educational institutions by analysis of the enactment of the Japan Private School Promotion Foundation Law of 1970. The aim of that law was to provide financial aid targeted at current expenditures, including personnel costs, of private educational institutions such as private universities.

Despite the epoch-making nature of the enactment of this law, which contained provisions related to governmental financial aid for current expenditures, most previous research has not identified how the agenda was set, the policy proposals were made, and the law was enacted, and what kinds of influence these issues brought to bear on the policy process.

The findings in this paper are as follows.

First, a government ministry, the former Ministry of Education, played a central role in setting the agenda, but as a result, the Ministry was initially taking risks concerning financial aid targeted at the current expenditures of private educational institutions.

Second, an unofficial clique of Diet members called the "*Bunkyo-zoku*," who belonged to the Liberal Democratic Party (LDP) and shared an interest in educational matters, took the initiative in the establishment of the law, and the law ultimately cleared the Diet in the decision-making process. Subsequently, however, their approach led to serious problems because they had obscured constitutional questions related to Article 89 of the Constitution and the constitutionality of financial aid to private educational institutions, and instead found a solution to the problem by "political reckoning."

Third, the pattern of policy-making led by politicians or the governing party, and not by government bureaucrats, must be at least characteristic of policy-making aimed at private schools of the late 1960s and 1970s.

Fourth, the Ministry of Education, *Bunyo-zoku*, and interest groups formed policy under the 1955 party system, building a policy network and creating in effect a "sub-government" in the policy region concerned with education.

* 東京大学大学院生、日本学術振興会特別研究員

はじめに - 本稿の目的と課題 -

本稿は、昭和45年度の「私立大学等の経常的経費に対する補助」制度の創設と、それに伴う「日本私学振興財団法」（以下、財団法）の制定に着目し、法制定に関与したアクターの行動を分析することで、私学助成の制度化をめぐる過程分析を行い、その特質と構造に関する仮説を提示し、本法制定の意味と私学助成をめぐる今日的課題を明らかにするものである¹。

「公金支出の制限」を規定した憲法第89条解釈、すなわち「私学助成の合憲性」をめぐる憲法論争は、戦後から現在に至るまで憲法学や教育法学等の学問領域において様々な観点から解釈が行われてきたことは周知の通りである²。そこでは、「私学への公費助成制度が合憲的に存立しているものであることは、疑いを容れない」（小林 1998：163）、「私学助成問題は、政治的にも、立法的にも、解決済みの問題」（小埜寺 1997：6）という指摘が示すように、我が国の学校教育の普及・充実に対する私学の多大な貢献度に鑑みて、補助対象に人件費を含むか否かに限らず、総体として私学助成の合憲を導くものが多数説となっている³。しかし、一方で、経常費補助の原則的否定論（尾形 1994：186）を主張するもの、また経常費補助を内容とする私学助成が理論的に合憲であるかは極めて疑問とする私学行政を担当した文部官僚（安嶋 1987：137）や法制局（井出 1970：174、林 1973：299）の見解、さらには、非経常費的部分の補助は現行程度の監督で足りるとしても、経常費補助の場合は「現在程度の監督権の行使では、教育に関する限り、憲法89条後段に違反しないとはいえない」（伊藤 1990：481）と違憲の疑義を呈する憲法学からの見解も根強く存在していることもまた事実である。合憲・違憲の判断は、「現実の要請にどこまで解釈論で対応しうるか」という憲法解釈の方法論の問題に帰着する」（岡田 1997：368）との指摘は首肯し得るものだが、こうした理論状況は、現実として人件費補助が行われているにもかかわらず、私学助成の合憲・違憲性それ自体の是非を問う議論の構図を超えて、「人件費を含む経常費」を補助対象にした場合の正当化根拠については未だ理論的合意が得られていないことを如実に示すものである。しかし、上記理論状況がなぜ生じたのかについてはこれまで明らかにされてこなかった。これは、現実と理論との乖離の契機を考察し政策過程のダイナミズムを微視的に考察するような研究が、憲法学的・法解釈学的研究に比して自覚的に行われてこなかったという研究方法論上の問題と無関係ではない⁴。

上記背景を前提とした上で、本稿が着目するのが「日本私学振興財団法」の制定（1970年）をめぐる政策過程である。「私立学校法」制定（1949年）以降の私学助成の転換点という点、私学教職員の人件費を法律補助という形で制度化した「私立学校振興助成法」（以下、私学助成法）の制定（1975年）が挙げられようが、人件費を含めた経常費にまで補助対象を拡大すべきか否かが国レベルで本格的に議論されたのは、本稿で明らかにするように、財団法制定をめぐる政策過程であった⁵。そこでは、当初、人件費の補助対象化の是非が問われ一大論争となるが、現行の私学助成制度で中核的な位置を占めている「私立大学等経常費補助制度」は、私学助成をめぐる根源的な問いに対して明確な理論的結論を得ないまま制度化されるに至る。よって、経常費補助制度の嚆矢を放つ財団法の制定過程は、戦後形成された私学助成制度の体系性の再検討が試みられようとした重要な契機として位置づけることができるのである。本稿が同制定過程に着目する理由はここにある。

ここで財団法について概括すれば、本法制定により、私学助成は、従来型の私立学校振興会を通じた融資方式から、「アーム・レングス」（渡部 2003：40）の原則を採用した日本私学振興財団を通ずる経常費補助金へと質的に転換される。他方、附則第13条において人件費補助という新たな助成に伴う規制措置として私学法改正が試みられると、規制強化を懸念した私学諸団体の法案修正運

動の影響もあって法案修正や附帯決議が付されることになり、私学法59条改正は事実上「凍結」、二重の縛りがなされた⁶。こうした経緯もあり、先行研究では、本法を「私学教育の内容に対する国家の指導・監督権の強化を図るもの」（日本教職員組合私立学校部 1979：172）と位置づけ、財団は「国家統制の代行機関としての性格」をもち、「サポート・バット・ノーコントロール」の理念に反するとして批判するものが大勢を占めている（永井 1970、碓田 1970、野上 1973）⁷。しかし、先行研究の共通点は、いずれも政策決定を経て成立した法案の「内容」に関する分析である点にあり、なぜ、そして、どのように法案が成立したのかという法制定の「過程」や教育立法を成立させた「要因」を解明することに対する関心は希薄であると言わざるを得ない。よって私学問題は、「専門研究者によって『問題化』された、かれらの存在抜きに考えることのできない研究課題」であり、「高等教育研究の現状を反映すると同時に、その後さらに展開され、より多くの専門研究者を引きつけ、育てあげることになる研究対象群」（天野 1998：16-7）の一つとされているにもかかわらず、私学助成の中樞を担う人件費補助の制度化の過程について考察した研究は皆無に等しかったといつてよい。

そこで本稿は、従来実現が困難とされた人件費補助という政策案がいかなる時代的文脈の中で提起され、その制度化はいかなるアクターによって企図・抑制・促進され、最終的にいかなる手法で実現されたのかという点に着目した過程分析を行う。分析にあたっては政策過程に關与した「文部省」（第1節）と「自民党文教族」⁸（第2節）の行動に焦点を当てながら考察し、最後に政策形成過程の特質と構造に関する仮説を抽出した上で、人件費補助の制度化過程で積み残された今日的課題を論じる（第3節）。結論を先んずれば、本稿が提起する理論的仮説は、人件費補助の実現にあたって主導性を発揮したのは、「文教族」であったというものであり、こうした「政策決定」段階における政権与党派議員の主導性は少なくとも「1960年代後半～70年代」の「私学助成政策」の特質として定位し得ること、そして、55年体制下では、文部省・文教族・私学団体らで構成される「政策共同体」⁹が中心軸となって政策形成が行われていくことになるというものである¹⁰。また、本稿から得られる今日的課題は、法制定を推進した文教族は「人件費補助」の制度化に付随する理論的争点を総括することなしに政策決定を行ったことにより、結論を留保された諸論点は法制定から35年以上経過した現在に至るまでも未整理・不透明のまま潜在的に存在しているというものである。

1. 経常費補助問題に対する「文部省」の姿勢

(1) 「臨時私立学校振興方策調査会」の答申と人件費補助

本節では、経常費補助問題に対する文部省の姿勢を検討する。1963年12月24日、自民党議員の川島正次郎を会長とする私学振興議員懇談会は、国立学校特別会計制度に先行する形で私学振興の基盤を確立することを目的に据えた決議を行っている（日本私学振興財団 1990：29）。それは、私学財源を三分の一均等割り（学生納付金、寄付金、国の助成金）で賄う私学財政三本立て制度の確立、学校法人への全額寄附免税措置、国・地方公共団体による助成のための立法・予算措置という内容であった。本決議は、学費値上げ反対運動や私学団体による人件費補助の要求運動など1960年代に顕著な社会的背景と相俟って、1965年4月、文部大臣の諮問機関「臨時私立学校振興方策調査会」（以下、臨私調）を設置する契機となる¹¹。臨私調は、1965年1月の第48国会に提出・成立をみた「文部省設置法の一部を改正する法律」（法律第25号文部省設置法第27条改正）によっ

て、文部大臣の諮問機関として設置されたが、私学問題に特化した法定の独立審議機関の設置は、我が国教育史上初めてのものであった（大崎 1999：225）。よって私学団体もその動向に強い期待を抱き、文部省自身も私学振興方策は臨私調の結論を待ってから展開すべきであると考えていた。

席上、中村梅吉文部大臣より「私立学校振興方策の改善について」と題する諮問がなされ、ここでは「私立学校の振興方策について、私立学校の特性に即し、私立学校が国家・社会の要請にじゅうぶん応えるために必要とされる改善の具体策を考究しなければならない」との問題意識が示された。以下、本稿に直接関連する部分に焦点を当てながら考察を行うが、1966年6月14日に発表された部会報告「私立学校振興方策改善の基本方針について」は、次のような内容のものであった。

部会報告では、現行の私学助成は、私学法やその他の法令による規制・監督の存在によって既に「公の支配」を満たしているため、憲法89条をめぐる合憲・違憲の問題とはならず、憲法が「公の支配」の程度をどこまで要求しているのかという程度問題となるとの見解は委員間で一致したものの、一方で、その場合必要とされる規制の程度については、見解が二分したという。すなわち、今後新たな助成として「人件費を含む経常費補助」が講じられる場合、私立学校の自主性と公金支出の適正確保のための規制措置との調和問題は、(A)「憲法論」ではなく、「政策論」として現実の必要性に即して検討すべきであるという見解と、(B)単に「政策論」としてではなく、「憲法論」として問題になり得る可能性があるという見解の2つであった。こうして部会報告では、総論として実情に応じた私学振興方策を講じていく方向性は共有されたものの、各論としての人件費補助という具体策については、私学経理における臨時収支と経常収支との区別を実態的・理論的に明確にした上で、従来型の私学助成では不十分とされる状況が一般的か否か、私学の本質に照らしながら慎重に検討すべき、上記(A)(B)いずれの立場に立つとしても、人件費補助の場合は、何らかの規制や法的措置が新たに必要になると指摘されるに留まり、問題の解答を見送る結果となった。

その後、相次ぐ学費値上げ反対運動に鑑みて、振興方策の拡充強化は緊急を要すべきとの見解が各方面で強くなると、これを受けて臨私調は、同年8月17日、有田喜一文部大臣に対し、中間答申「当面必要とする私立学校振興方策の改善について」を発表している。中間答申は、私立学校振興会の融資額の拡大と融資条件の改善、教育研究設備補助等の増額と範囲の拡大、私立大学等の奨学事業の援助、私立学校関係減免税措置の拡大と4項目にわたって見解を示すものとなった。しかし答申は、従来型の私学助成は不十分で抜本的改善を図る必要があると断言するものの、人件費補助については臨私調内部にも賛否両論があり容易に結論付けられないため、更に慎重な検討を要するとされ、結論は、再び先送りされることになる。

こうして、部会報告、中間答申と2度にわたって人件費補助の制度化への対応を留保してきた臨私調は、1967年6月30日、ついに劔木亨弘文部大臣に対し、最終答申「私立学校振興方策の改善について」を発表するに至る。答申は、「経常費助成」と「臨時費助成」の2本柱を軸に網羅的・総合的方策を示すものとなった。まず経常費については、「必要とされる量の私立大学が必要とされる教育・研究の水準を確保し、又、そのような私立大学へ国民の中に真に資格ある者が安んじて就学できるようにするために、私立大学に対する全面的経常費の補助を含む積極的助成措置とこれに伴いその助成の成果を確保するための諸措置について根本的に検討が進められるべきである」と述べ、教材・備品費、実験実習費、教育研究旅費、その他教育研究に充てるための経費として「教育研究費」の新設の必要性を喚起するものとなった。しかし、一大論争点である人件費補助をめぐることは、(A)私学経営危機を打開し、教育・研究水準を維持・向上させ、社会的要請に応える

「公共性」を貫く上で、人件費補助は必須であるとする推進派と、(B) 私企業としての私学は、特色発揮のための「自主性」が強調される必要があり、経常支出は学生納付金で賄うべきであるとする反対派が存在し、結論付けることが困難である、新しいタイプの助成である人件費補助に伴う規制は、他の経常費の場合と比べて特に問題が多い、などが指摘され、人件費補助の恒久的制度化の可否を現時点で決することは極めて困難、「今後引き続き高等教育の基本問題の検討が行われる際に、あらためて検討されることを期待せざるを得ない」と継続審議的な表現がなされるに至った（『私学新報』第207号、1967年6月25日、1頁）。

こうして、臨私調は、経常費補助自体の必要性を一定程度認め「教育研究費」の新設を勧告したものの、経常費の中核に位置する「人件費補助」については両論併記で結論を留保、抜本的方策以前の制度化の方向性を明確に示すことができなかった¹²。助成に伴う規制のあり方は、私学法定時から論点であったが、経常費のうち人件費にまで補助対象を拡大するという助成方針の一大転換をめぐるのは、私学の「自主性」と「公共性」という古くて新しい問題を再浮上させ、臨私調内部で意見の対立を生じさせる結果となった。財政負担の問題もあつたとはいえ、これまで審議会を通じたある種のボトムアップ型の合意形成を重んじてきた文部省としては、方向性自体をめぐる賛否両論となり、足並みが揃わない段階での政策決定には躊躇せざるを得なかった可能性がある。

(2) 「教育研究費補助金」の誕生と「私学振興法案」提出の頓挫

「臨私調」以後の焦点は、答申の結論を待っていた文部省の予算編成とそれに対する大蔵省の姿勢の如何であった¹³。「われわれとしては答申の忠実な実行あるのみで、確実に振興策を進めていく……予算編成が主要課題」（『内外教育』第1873号、1967年7月7日、5頁）としていた文部省は、1967年11月、昭和43年度予算編成で、戦後初めて私大に対する経常費補助を計上している。具体的には、臨私調が勧告した「教育研究費補助金」（1件又は1組の単価が5千円以上10万円未満の教育研究用機械・器具・図書・雑誌が補助対象）を「メニュー方式」で新設するとし、私大、短大、高専の教育研究費の三分の二にあたる91億4700万円を概算要求、これを橋頭堡に、経常費助成の配分・運用・監査、助成に伴い必要となる規制措置、経営破綻した学校法人の吸収・合併・廃止等の処理機関の設置の3点を主たる骨子とする「私学振興法案」を次期通常国会に提出する方針を決定していた（『朝日新聞』1967年9月3日、1頁、『読売新聞』1967年9月3日、2頁）。

しかし、予算折衝の結果、教育研究費補助の新規交付は辛うじて認められたものの、1968年1月の大蔵省査定額は、要求額の三分の一、30億円に留まるものとなった¹⁴。これは大蔵省が経常費補助自体に消極的であったことに加えて、各方面から「財政硬直化」が指摘されていたことが一定程度影響を与えたのではないかと推測される。大蔵省の見解は、経常費は、授業料など私学独自の経営収入で賄うべきで、教育研究費補助についても、遅れている私学の研究水準を国立並みに向上させるという政策的立場からの実施に限るべき、同一年齢層の20%という大学在籍者数の多寡を巡る評価が定まっていなかった中での人件費補助はできない、そもそも国公立のバランスについて明確な方向性が示されていないというものであった。こうして、43年度予算は、「景気抑制」という社会状況を色濃く反映するものとなった（『私学新報』第223号、1967年12月5日、1頁、『内外教育』第1928号、1968年1月26日、2頁、『朝日新聞』1967年7月3日）。

以上、臨私調は、教育研究費補助金の産婆役を果たしたと言い得るものの、「官庁の中の官庁」（川北 1989：3）と称される大蔵省によって私学振興策の大幅拡充は事実上見送られ、43年度予算は「経常費助成とは名ばかりの結果」（『私学新報』第227号、1968年1月15日、1頁）、「文字通

り雀の涙」(尾形 1994 : 174) と酷評されることになる。これに伴い、法案提出を企図していた文部省も、新設の教育研究費の補助対象が限定されたことにより、立法措置を講ずる必要性が乏しい、経常費の運用面に対する規制措置には、私学側の抵抗が必至となる等の理由から、この段階での法案提出を断念することとなった(『私学新報』第228号、1968年1月25日、1頁)。

2. 人件費補助問題に対する「自民党文教族」の動き

(1) 「床次試案」の発表と文教族坂田道太の文相就任

文部省は、経常費補助に関する「課題設定」の役割を担ったものの、政策形成機関である臨私調内部で対立が生じたことから、人件費補助に関する結論を留保しただけでなく、昭和43年度予算編成では大蔵省の反対に遭い、法制定も断念せざるを得ない結果となった。では人件費補助はどのように制度化されたのか。以下、自民党文教族の積極的な取り組みが、人件費補助の制度化にとって政策決定上重要な契機となった可能性があることを過程分析から示唆することにする。

1968年になると、自民党政務調査会文教制度調査会において、中長期的展望に立った私学振興策が本格的に検討されていき、以後自民党文教族の動きが顕著となる。例えば、同年8月、文教部会の床次徳二が「私立学校助成法案要綱(案)」、いわゆる「床次試案」を文教制度調査会に提出している¹⁵。床次試案は、後述の「私学問題に関する小委員会」でも叩き台として検討されることになるが、その内容は幼稚園から大学までの私学全体を対象とした総合的な私学助成を提案するもので、教員給与、教育研究費、教育施設・設備等に対する国の補助を提案する一方で、補助を受ける学校には文部大臣が策定した経理基準への遵守を求めるといった監督・規制を明記したものであった。また、人事院勧告によるベ・ア相当分に対する経常費補助の実現と、私学団体推薦者と学識経験者で構成する補助金交付機関として、私立学校助成審議会の創設を提案している点が特徴的であった。こうして党内で私学助成強化を要求する声が強まり、文教制度調査会は昭和45年度予算で人件費補助を実現する基本方針を決定、これを受けて文部省も、文教行政の重要施策の一つとして、次期通常国会に「私立学校の助成等に関する法律」を提出する旨を表明、これまで結論を留保してきた「人件費補助」の予算編成に踏み切る意を固めることになる¹⁶。

なお、1968年11月30日には内閣改造が行われ、佐藤栄作首相の任命を受け、文教制度調査会会長の坂田道太が文部大臣に就任している¹⁷。第5高等学校教授で後に衆議院議員となった坂田道男の長男として熊本県八代市植柳村に生まれ、議員当選後、文教部会長、文教制度調査会会長、衆議院文教委員長を歴任し、「党内随一の文教ベテラン」と称された同氏は、「教育が国の運命を決定する」との信念の下、日教組対策、大学紛争の収拾、幼児教育、障害児教育など一貫して教育問題に関与してきた「典型的な文教族」(山崎 1986 : 81)であった。特に私学に関しては、国が関与も財政援助も行わないといった従来の私学政策の考え方を改め、私学振興を積極的に推進すべきとの私学観を持ち、大臣就任の前から人件費補助の道を開く意思を固めていたとされている(日本私学振興財団 1990 : 15、永地 1992 : 173)。また、私学団体とも諸外国の私学の視察に同行するなど日頃から親交を深めており(坂田 1994 : 128)、私学団体の会合でも「大臣在任中に私立学校の人件費助成のルールを敷きたい」(『私学時報』第614号、1970年1月1日、1頁)との意思を表明していた。事実、坂田文相誕生を契機に「人件費補助」実現の気運は急速に高まることとなる。

(2) 「私学問題に関する小委員会」の設置と「八木試案」の発表

1969年に入ると、いよいよ文教族が政策形成のイニシアチブを握るようになる。1月27日の自民党本部での協議の場では、桜内義雄文教制度調査会会長の下、私学団体代表者と文部省の私学行政担当者らが集められ、人件費補助に対する自民党の基本姿勢が議論されており（日本私学振興財団 1980：34-5）、3月には八木徹雄を委員長とした「私学問題に関する小委員会」が文教制度調査会内に設置されている¹⁸。小委員会には「文教族第二世代」の中心人物となる西岡武夫らも参加していたが、種々の議論を経て、小委員会は「私学振興に関する基本方針（案）」、いわゆる「八木試案」、「八木憲法」（日本私立中学高等学校連合会 1975：12）を7月21日に発表¹⁹、その後、文教制度調査会、政調会、総務会の了解を取付けることに成功している。

さて、「八木試案」は、日本私学振興財団の原型となるが、その骨子は、私学助成の適正かつ効率的な運営を図るため、従来の「私立学校振興会」を発展的に解消し、補助金交付、資金貸付、寄付金受入・配分、私学経営調査、学校法人経理監査等の業務を一元的に取り扱う「私学振興財団」の新設、年次計画による二分の一補助を軸とする新たな人件費補助制度の確立と合理的・客観的配分基準の制定、経常的教育研究費の大幅増額、国会会計基準の制定と学校法人経理の厳正化、資金貸付の拡充、退職金・共済・育英奨学制度の改善、寄付金免税措置の拡大、私学設置基準の再検討、私立高校以下の人件費を含む助成に関わる地方交付税の増額措置というものであった。八木試案は、「総合立法」を企図する点で、私学側が要望した人件費補助のための「単独立法」と異なっていたが、私学側からは高い評価を受けることとなった（日本私立大学連盟 2003：76）。よって八木試案は、自民党内に人件費補助実現の気運を高めただけでなく、私学団体の運動をも枠付けることとなり、その後の助成運動の主眼は、人件費補助の「予算化」に置かれることになる。

(3) 「私立大学等経常費補助金制度」の成立と昭和45年度予算の舞台裏

予算編成期を迎えると私学団体の陳情活動は熾烈化していった。これは文教族が「予算五族」（斎藤 1984：36）と並んで予算獲得に大きな影響力を持っているとされたためである。当時私学側の助成運動の眼目は、「掴み取り金呼ばわりされるような形ではなく、制度上規定された」（日本私立大学連盟 1972：561）人件費補助の実現であったが、この時ほど各私学団体が政策要求を一致させて運動を展開していったことはないとの指摘（『私学新報』第279号、1969年8月25日、1頁）も存在している。事実、こうした助成運動は、人件費補助を最大の政治課題かつ在任中の公約としていた坂田文相に「来年度予算要求に必ず計上する」（『私学新報』第279号、1969年8月25日、1頁）との確約を取り付け、同日文部省当局に対してその旨を下命させるものとなり、8月21日、文部省は昭和45年度予算に「私立大学等件費補助」を初計上、これが認められれば次期通常国会に「日本私学振興財団法案」を提出する運びとなった。

では、昭和45年度予算はいかなる結果となったのか（以下、『毎日新聞』1969年12月15日、14頁、『私学時報』第612号、1969年12月11日、2頁、『朝日新聞』1970年1月31日、1頁参照）。結論を先んずれば、「人件費を含む経常費補助」に政治生命を賭けていた坂田文相の大臣折衝を経て、人件費補助が実現されることになる（日本私立大学協会『教育學術新聞』第675号、1970年2月18日）。当初、総選挙後の1月24日公表の大蔵省第一次査定では、「私大等の経常的教育研究助成」は、文部省要求額234億4000万円（人件費106億円）に対して、92億2200万円（人件費49億5000万円）に留まり、その対象も自然科学系教員だけで文科系教員は除外、ゼロ査定であった。この結果は、ベ・

ア問題回避のため人件費に直接リンクした補助はしない、人件費を含めた経常費の一定比率を補助する、私学経理の公開と公認会計士による監査実施を経常費補助の条件とする、国家的にみて助成の必要性が高く、教育研究設備費も多大で、経営困難な自然科学系学部を対象とするといった大蔵省見解を反映したものであった。この結果に対して、私学側は場合によっては既に認められた分も一切返上して抵抗するとの姿勢を確認、文教部会も私学側の見解に全面的に同調する形をとり、政調会・総務会・幹事長等に働きかけ、28日には私学振興議員懇談会会長も務めた川島正次郎副総裁が自民党の最終方針を蔵相に伝えるに至っている。そして、30日には大蔵省・文部省による大臣折衝が行われ、坂田文相は持ち時間を大幅延長して人件費補助の実現を主張、その結果31日には文科系も含めて私大等経常費補助金132億円が閣議決定されることになる。大臣折衝の間では、私学に対する監督権行使の必要性が議論され、人件費補助の条件として、紛争校の除外、経理明確化を目的とした公認会計士の監査実施、水増し入学、裏口入学、過大な寄付金徴収等の是正措置、学科増設・収容定員に関する規制措置などを講じるといった類の「約束事項」が両大臣間で交わされたとされている（呉 1972：139、日本私立大学連盟 1972：309-10、『月刊私学』第6巻第1号、1970年、54頁）。しかし、(A) 人件費に対する「助成」の必要性を訴える私学諸団体の政策要求と、(B) 大学紛争を解決するための一手段として「規制」の必要性を求める政府内部や世論の政策要求という二つの要求に対して、同時並行的な対応を迫られていた坂田文相にとって、財政硬直化の対応として抑制型予算編成を行う大蔵省が提示した規制措置に関する条件は、甘受・妥協し得るものであったのであろう。その後、坂田文相は、人件費補助の予算獲得を契機に私学政策は転換する時期に入ったと強調、人件費補助に伴う規制措置の本格的な検討が、私学法の一部改正でもって行われていくことになる（『朝日新聞』1970年1月31日、1頁、『私学時報』第617号、1970年2月1日、1頁、『内外教育』第2095号、1969年9月12日、16頁）。

(4) 私立学校法改正の「凍結」と「日本私学振興財団法」の成立

1970年2月下旬には法案作成も大詰めを迎えたが、私学側は、法案の理事長権限、役員人事、運営審議会、経理公開等の規定、附則部分が問題であるとし、3月4日、坂田文相に要望書を提出している（日本私立大学連盟 2003：78-9、『私学新報』第299号、1970年3月25日、1頁）。

私学側が指摘した最大の問題点は、私学への「立入検査権」（第1号）、学科・研究科の増設、収容定員の増加に関わる「計画変更・中止勧告権」（第2号）、「設備・授業等の変更命令権」（第3号）等を規定した附則第13条の私学法第59条の改正に関する部分であった。ここで私大連盟の見解を概観すれば、は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」等の規定によって国による「過度」な私学経営介入は事実上不可能となるのではないかという見通しと、逆に立入検査を拒否した場合の国民一般の不信感とを勘案した結果、受け容れた方が賢明であると判断した²⁰。一方で、は、従来の届出事項を事実上認可事項に改めることになる、は、私学法定時に不適用を定めた学教法第14条の復活を図るものであり、自主的予算編成権が奪われ監督官庁の行政指導下に置かれる可能性があるとして、反対の意を表した。こうして私大連盟は、は妥協するも、は譲歩できないと主張するに至る。この他、私学側は全私学連合として、4月21日に6項目の修正要望書を衆議院文教委員長宛に提出しており（『私学新報』第301号、1970年4月25日、1頁）、こうした私学全体の要望は、与野党の私学関係議員に対する強い働きかけとなる。事実、第63特別国会に提出された財団法案は、衆議院で、共産党を除く自民党、社会党、公明党、民社党ら4党共同提案によって、上記の適用は「政令で定めるまでの間は、適用しない」と修正議決、

加えて、「政府は、附則第14条第4項に規定する政令を定めようとする場合には、慎重にこれを行うべきである」など5点にわたる「附帯決議」も付され、参議院でも同種の「附帯決議」が全会一致で可決、5月18日、法律第69号として「日本私学振興財団法」が可決成立することになる²¹。

(5) 「人件費補助」の制度化をめぐる社会的・政治的状況

文部省が「課題設定」を行ったものの制度化を見送る結果となった人件費補助を現実化していったのは、自民党文教族であった。以下、「人件費補助」の制度化を取巻く社会的・政治的状況とそれに対する自民党（文教族）の動きを考察し、本事例を時代的文脈の中に位置づけることにする。

第一は、「大学紛争」という社会状況である。60年代に顕著なインフレによる物件費上昇や人件費高騰等の経常費の増大、そしてその対処方としての学費値上げや水増し入学は、大学紛争勃発の一つの契機となるが、これに対する政府の対応、すなわち、「大学臨時措置法」の制定と財団法制定とは無関係ではないと推測される。事実、政府は大学法が立法過程に入ると人件費補助の本格検討を開始したとされ、「一方では、『経常費補助』という新規助成策で『大学法』に対する私学の支持と協力をとりつけ……他方では『70年安保』をひかえ学費値上げ問題に端を発する学生の反対運動の高揚を事前に防止する」といった戦略の下、政府と私学団体との間には大学法成立に対する協力の見返りとして経常費補助を推進するという一定の「交換」があったのではないかと指摘も存在している（碓田 1970：101、野上 1973：155、日本教職員組合私立学校部 1979：172）。両法の関連性については別途詳細な検討が必要であり推測は慎まねばならぬことは自明であるが、財団法は学費値上げ問題に端を発した大学紛争の激化と私学財政の危機に対する方策として、まさに「『背に腹はかえられない』といった私学の実態のなかから生まれたもの」であり、「大学紛争という背景が決定的な役割を果たした」（西岡 1975：116）との類の指摘（塩崎 1986：15）は注目されてよい。

第二は、「第63特別国会」という政治状況である（日本教育新聞社 1970：209）。「安保・沖縄国会」と称された本国会は、当初安保条約の期限切れを前に野党の攻勢は強いと予想されたが、第32回衆議院総選挙の結果、「野党の多党化」現象が生じ野党の足並みが乱れると、審議中止や強行採決はなく国会全体は平穏ムードとなった。これは自民党が安保条約の期限満了を乗り切ることを最優先し、教頭法制化や外国人学校制度化等を盛り込んだ学校教育法改正案等の与野党対決法案の提出を避けたことも一定程度影響しており、その意味では対決法案ではない財団法も自民党の国会対策の方針と反しないものとして党内でも容認し得る余地が存在していたと推測される。与野党の激突、会期延長なしに国会が閉会したのは戦後国会史上記録的なことであった。上記時代的文脈は、文教族の行動と戦略に影響を与え、法制定を促進させた要因の一つとして留意すべき点であるといえる。

おわりに

政治的イデオロギーの対立を軸に成立した55年体制下の政策形成は、議院内閣制や政党政治に代表される政治制度と、自民党の圧倒的優位によって保守政権が続くという条件が重なった結果、自民党と官僚の関係も強まり、（文教制度調査会や文教部会の）自民党議員と文部省との「合議」によって行われるものとされてきた。それは、「与党・文部省連携型」（熊谷 1975：72-3）と表され典型例とされてきたが、先行研究では与野党協力型、野党連合型、関係官庁協力型と共に政策形成

のパターンの一つとして提示されるのみで、具体的な政策形成の態様は解明されてこなかった。

ここで、本稿で検討した 1960年代後半～70年代、私学助成政策という条件下の「人件費補助」という政策案に着目すれば、私学助成というアジェンダは、臨私調の度重なる答申を契機として、文教政策上の重要課題として認識されることとなった。しかし「課題設定」段階の中核を担った文部省は、文部省の政策形成機関である臨私調内部で対立が生じたことから人件費補助の制度化に慎重にならざるを得なかった。これに対して、人件費補助の予算化、日本私学振興財団の構想・実現という「政策決定」段階における文教族の結束・主導性は一際目立つものであった。事実、文部省が人件費補助の予算化を決定したのは、文教制度調査会での議論の高まりを受けてのことであり、景気抑制型の予算編成を行う大蔵省との大臣折衝で、両省が妥協し合える条件下で合意に至ったのも「文教族第一世代」の代表格、坂田道太の「手腕」があつてのことであった。文相就任前から私学振興に積極的であった同氏は、私学側の即時的要求を汲取るべく政治生命を賭けて人件費補助実現に邁進し、後に「私学経営に血液を注入した」（日本私学振興財団 1990：16）と自負している²²。こうして、文部省の協力もさることながら、人件費補助の「政策決定」段階の中核を担ったのは文教族であったといえ、「教育政策の決定過程の政党化」（熊谷 1975：83）という色合いを如実に示すものとなった。よって、「1970年代の私学政策」を対象とした先行研究の知見を加味すれば、「政策決定」段階に積極的に関与する文教族の主導性は、少なくとも「1960年代後半～70年代」における「私学助成政策」の特質の一つとして定位できよう²³。また、政策過程全体を概観すれば、本政策過程は「文部官僚が自民党文教部会とつねに密接な連絡をとりながら平行審議を行い、政策や法案は『自民党と文部省の合作』」（青井・新堀 1983：2）であったと言い得る。これらの知見を敷衍すると、「課題設定」段階の中核を担った文部省、「政策決定」段階で結束しイニシアチブを發揮した文教族、課題設定から政策決定に至るまで利益実現に邁進した私学諸団体等とで構成される相互依存的な「政策ネットワーク」²⁴の存在を本事例から看取することができるのであり、この「教育下位政府」（Shoppa 1991）²⁵とも言うべき強固な政策共同体は、55年体制下の教育政策過程において存在感を増していくことになるのである²⁶。

最後に、過程分析を通じて抽出できる今日的課題を論じるならば次のことが指摘できる。すなわち、人件費補助という政策案は、臨私調で論争となったように、憲法的論点である「私学助成の合憲性」をめぐる議論にまで立ち戻り、どこまでが憲法上の要請でありどこからが政策上の要請なのか、その場合の「公の支配」とはいかなる種類の規制が必要にして十分であるのか、さらには機関補助・個人補助といった補助形式の是非といった論争点を総括してから制度化を行うべきであったにもかかわらず、その制度化は文教族の主導性のもとに政策決定が図られ、かつその正当化理由はブラックボックス化されることとなった。政治主導の制度化は「政策の策定や変更の理由、政策間の論理性・整合性などに関して曖昧さの生じることが往々にしてある」（渡部 2007：93）との指摘は示唆的であるが、こうして人件費補助の実現に先立って理論的に何らかの結論が得られるべきであった私学助成の「憲法論と政策論の境界線」をめぐる論争点は、5年後に成立する私学助成法制定時のみならず、今日に至るまで明確な理論的結論が得られておらず、助成と規制の関係をめぐる古くて新しい問題は、未整理・不透明のまま潜在的に存在するに至っている²⁷。また、上記政策手法は、私学行財政制度及び私学法制の体系性・整合性の観点からすればある種の「いびつさ」を生み出す結果をもたらしたとも捉えることができ²⁸、現在の私学助成額の諸傾向に一定程度影響を与えている可能性もある。当初「二分の一」と目された助成率が国の財政事情の影響も受けて未だ達成されておらず、私学助成の予算編成が「マンネリ化・セレモニー化」（黒羽 2001：

177) し、私学助成関連予算が「政治予算」の性格を色濃く帯びていることはその証左の一つと言えよう。

さて、憲法89条をめぐる「私学助成の合憲性」の問題、すなわち、私立学校の自主性と公共性との調和問題は、憲法改正論議のたびに立法趣旨や「公の支配」の解釈をめぐる論争となり、「財政領域における最大の争点」(笹田 2002: 271)と称されているが、今日の理論状況を複雑化させるに至った発端の一つを、本稿が着目した人件費補助の制度化や日本私学振興財団法の制定をめぐる政策過程から看取できる。本稿で考察した文教族主導型の政策決定と、それに伴う「憲法論と政策論の境界線」の曖昧さの存在という政策的帰結については、「憲法上の要請が政策上の要請かを深入りせず、安全策をとったのは、関係の補助との均衡上、立法技術担当者としては当然のこと」、「(その - 筆者) 区分自体が難しいこと、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律との均衡もあったのかもしれない」(渡部 2001: 158、173)との指摘も存在しているが、一律的平等的私学助成金の配分から特別補助金の割合の増加という助成方式の転換や、規制改革の一環として推進されている株式会社立・NPO 法人立学校の誕生に伴う私学助成や優遇税制の適用の検討、さらにはパウチャー制度の導入を企図する近年の政策動向を踏まえるならば、今後私学助成政策及びその配分方法の抜本的な見直しが行われていくかは、着目すべき喫緊課題であるといえよう。

本稿は、政策の「結果」と共に政策の「過程」の各段階(課題設定、政策決定)に着目し、それに影響を与えるアクター間の対立・妥協を射程に含めた分析視角を採用することによって、政策形成にみる特質や今日的課題の抽出を試みた。教育研究の方法をめぐる、「誰がどのように政策の形成と実施にかかわるのか」といった政策過程の研究」の必要性が喚起されて久しいが(市川 2000: 32)²⁹、特定の政策案を事例としながら政策形成に影響を与える諸要因を動的に考察することは、政策過程の全体的な見取図を与え、その過程で積み残された課題を抽出することを可能にする。ここでは本稿の事例が示すように、政策内容=質の性質・性格が、参入するアクターの選好・行動様式に影響を与え、ひいては政策決定過程の構造をも規定し得ることを踏まえた上で、政策案の性質・性格、多元的なアクターの選好・属性、採用された政策手法などを、政策案が議論される場・政策過程の各段階・時代的文脈に引き付けながら考察することが肝要である³⁰。実践的・政策的観点に立った高等教育研究をめぐる、「総論から各論へではなく、各論の研究を深化して総論の手がかりをつかむことに、いっそう力を注ぐ必要がある」(大崎 1998: 58)との指摘を待つまでもなく、その他の私学関連の政策内容・政策領域での事例分析を蓄積し、本稿が提起した仮説の妥当性を検証していくことが今後の課題である。そこでは、文教族が私学(助成)政策に関与し始める時期や動機を考察することが求められ、政治的アクターとしての文教族をどのように位置づけるのか、教育と政治との関係を問うような体系的な検討が必要となる。他日に期したい。

注

1 政策過程には、各段階(課題設定、政策決定、実施、評価)があるが、本稿は「課題認識」段階から「政策決定」段階、すなわち「政策形成過程」に着目する。以下、課題設定とは、国民が政府による積極的対応を望んでいたにもかかわらず看過されてきた 이슈を、政府が「新たな項目」として本格的に検討対象とすること(伊藤ほか 2000: 54-60)、政策決定とは、「公権力の保持のみが可能とする法令等での規定と政府予算の充当」等を好例とする「政府に固有の公権力によって公共目的を実現する手段として政策を裏付けること」(縣・藤井 2007: 1-10)と解するものとする。

2 戦後から現在に至るまでの私学助成論争の構図を考察したものとして、荒井(2007a)参照。

- 3 戦後から現在に至るまでの「私学助成の合憲性」をめぐる政府解釈を概観したものとして、荒井 (2007b) 参照。そこでは、財団法や私学助成法制定以降の政府解釈における「公の支配」の要件は、学校教育法、私立学校法、私立学校振興助成法における監督の程度と解され、人件費補助を実施しても、憲法上の疑義は生じないとするのが政府解釈の定説となっている。
- 4 横山は、教育に関する個別政策領域の研究は進んでおらず、従来の研究は法律論や法制度論に傾斜し一定の規範的立場を前提とした研究が多いと概括した上で、政策の内容に対する価値判断からは一定の距離を置いた実証的研究の必要性を喚起していた (横山 1996 : 1)。また山口は、政策案の特徴に応じた政策形成過程の類型化、政策過程の各段階における政党と官僚の相互関係の実態把握の必要性を指摘していた (山口 1987 : 11)。その意味では、本稿は「私学助成」という政策案の制度化を対象としながら、政策形成における政官関係の態様を考察する一試論として位置づけ得る。
- 5 同種の指摘として、市川・林 (1972 : 302)、杉長 (1993 : 5)、黒羽 (2001 : 158-63)。
- 6 本法の内容については、十文字 (1970) 参考。なお、私学諸団体は後に法案修正運動を展開するが、政策過程全体を通じて言えば、文部省や文教族と意見交換の場を度々設けるなど連絡を密に取っており、人件費補助の制度化自体には原則的賛意を表していたと言い得る。ただ「私学団体」と一口に言っても、全私学連合、私大連、私大協、私大懇話会、日短協、私中高連、私小学連、日私幼、学法幼、私高専など多様であり、政策要求の内容・程度には団体間で差異があることは明らかである。Pempel (1978) は、私学助成をめぐる政策形成を「圧力団体型」に分類しているが、私学助成制度に留まらず、私学関連諸制度 (学校法人制度、私学行政制度、共済組合制度など) の整備過程における私学団体の果たした役割・機能等については別稿で改めて検討する予定である。
- 7 当時の日教組の私学助成運動の展開や野党の私学政策については、差当たり、碓田 (1973) 参照。
- 8 族議員については、猪口・岩井 (1987)、板垣 (1987)、日本経済新聞政治部 (1994) 参照。
- 9 ここでいう「政策共同体」とは、「メンバー間の安定的関係、限定されたメンバーシップ、メンバーのヒエラルヒー、他のネットワークや市民との絶縁状態」(Marsh 1992) を示すものとする。
- 10 そもそも私学を対象とした政策過程研究は少ないが、私学助成法 (1975年) に関しては、法制定過程を分析し政策形成を規定する政治的影響を考察する研究があり、そこでは「1970年代」の私学政策における「自民党文教族」の影響力の大きさが指摘されている (荒井 2006a、荒井 2006b、渡部 2007)。本稿も特定の政策案とそれに関与するアクターに着目しながら、政策過程の特質と構造を考察する点で同種の問題意識に立つものであり、その意味では本稿は先行研究で提起されている仮説の妥当性を70年代以前の私学助成政策で検証する試みとして位置づけられる。
- 11 委員構成、諮問内容、部会報告、答申については、文部省管理局振興課 (1967) 参照。調査会名称について、当初文部省は「助成方策調査会」とする予定であったが、大蔵省が助成は補助金支出を意味するとして反対し、「振興方策調査会」に変わったという (『内外教育』1873号、1967年7月7日、6頁)。調査会設置の背景として、当時の犬丸直文部省大臣官房企画室長は、「40年1月に学費値上げ問題をきっかけにしておこった慶応大学の騒動は、必ずしもそれが調査会設置の直接の動機となったのではないが、私学問題の社会的重要性をあらためて一般に認識させ、私学振興方策改善の必要を強く世間に印象づけたことは事実である」(犬丸 1967 : 2) と述べ、黒羽も「この審議会 (臨私調 - 筆者) の開催直前に慶応大学で学費値上げに反対したストがあり、大学紛争時代のまえばれとなったような紛争の時期と重なり、タイミングのよい政策の展開とされた」(黒羽 2001 : 158) と述べている。なお、臨私調への私学側の要望として、私立学校振興会発行の雑誌『私学振興』では「臨時私学振興方策調査会に望む」と題した特集が組まれている (『私学振興』第15巻第1号、1966年)。その他、臨私調に関する回顧録として、政策研究大学院大学 (2002 : 237) 参照。
- 12 最終答申の評価として、『私学振興』第16巻第4・5合併号、1967年、『内外教育』第1873号、1967年7月7日、

- 4 頁、『北海道新聞』1967年7月1日、『東京新聞』1967年7月1日、『西日本新聞』1967年7月2日参照。私学関係者の評価は、答申の不十分さへの指摘が大勢を占めた。
- 13 昭和43年度私学関係政府予算に関連するものとして、日本私立大学連盟（1972：93-100）、『私学新報』第211号、1967年8月5日、1頁、『私学新報』第214号、1967年9月5日、1頁参照。
- 14 関連するものとして、『私学新報』第220号、1967年11月5日、1頁、『私学新報』第223号、1967年12月5日、1頁、『私学新報』第225号、1967年12月25日、1頁、『私学新報』第227号、1968年1月15日、1頁、『私学新報』第228号、1968年1月25日、1頁。
- 15 全文は、『内外教育』第2001号、1968年10月8日、17-20頁。その他、床次氏による私学助成構想案については、日本私立中学高等学校連合会（1975：10）、床次（1968：34-5）、『私学時報』第586号、1969年2月21日、1頁。
- 16 文部省は、私大は70年度に授業料を値上げしないと経営が成り立たないが、授業料値上げは不可能、私大教員は国立に比べ質・量的にも劣っており、金額の上で経常費の大半を占める人件費と学生納付金とがほぼ見合っていることを勘案すれば、人件費助成しかないとの理由から、人件費補助に踏み切ったとされている（『日本教育年鑑（1970年版）』：日本教育新聞社、1969、228頁）。
- 17 大臣就任の背景は、『月刊私学』第4巻第10号、1968年、14頁、同氏の経歴は、日外アソシエーツ（2006：194）、園田（2005）、教育観は、『私学時報』第614号、1970年1月1日、1頁、黒羽ほか（1971）、永地（1992）、坂田（1969a）、坂田（1969b）、坂田（1988）、坂田（1994）参照。
- 18 委員の構成は、衆議院は、河野洋平・佐藤文生・西岡武夫・世耕政隆・橋本龍太郎・長谷川峻、参議院は、楠正俊・八田一郎・船田謙・宮崎正雄・吉江勝保。
- 19 八木試案の全文は、『私学振興』第18巻第6号、1969年、11-2頁。
- 20 立入検査権を始めとした所轄庁の権限の具体的内容については、小野（1998：29-50）参照。
- 21 財団法の国会審議については、『第63回国会衆議院文教委員会議録』第9-10号及び第13-18号、『第63回国会参議院文教委員会議録』第13-16号参照。
- 22 私学団体史掲載の同法の回顧に、坂田を始め文教族の名前が共通して挙がっているのも（日本私立大学連盟1972：563、日本私学振興財団1980：84、日本私学振興財団1990：33）、影響力の大きさを物語っている。なお、元文部官僚の安嶋彌も戦後文教政策の政官関係の分岐点（政高党低から党高政低）に坂田文相就任前後を挙げている（2008年3月14日の安嶋彌氏へのヒアリングより）。
- 23 なお、文教族と一括りにいっても、稲葉修、劔木亨弘、灘尾弘吉、坂田道太といった文教の古参・大御所らと、西岡武夫、河野洋平、森喜朗といった文教族第二世代とは、その「政策選好」が大きく異なる場面が存在していることも事実である（Schoppa 1991、渡部 2007）。こうした同政策領域内の族議員の異同については別途詳細な実証的研究を要する。別稿に譲りたい。
- 24 「政策ネットワーク」の概念及びその事例研究については、差当たり、秋月（1998）、韓（2003）、原田（1996）、原田（1998）、風間（2006）、木原（1995）、真淵（1991）、牧原（1991）、正木（1999）、真山（1994）、中村（1998）、西岡（2004）、新川（1992）参照。
- 25 政権与党族議員（文教族）と所管省庁（文部官僚）を軸に利益集団（本稿では私学諸団体）が集結する割拠主義的執政ネットワークのこと。部分社会や政策共同体と称することもある。ショッパは、自民党一党優位政党制下の政権与党の事前審査と党内合意を重視する政策決定構造が「下位政府」（sub-governments）を強固にしてきたと指摘している（Schoppa 1991：8-21）。
- 26 この意味からすれば本稿は、政治学での官僚・政党優位論の論議に立ち入るものではない。むしろ両者の関係をゼロサムに捉えず、両アクターの相互依存＝浸透により政策領域毎に機能的な「政官混合体」としての「政策共同体」が構築される契機とその有様を具体的事例に即して考察するものである。同種の分析視角を採用するも

のとして、Aberbach (1981)、佐藤・松崎 (1986) 参照。

27 同種の指摘として、渡部 (2003 : 35)。

28 別の観点から私学政策の定見のなさを指摘するものとして、市川 (2006 : 243-272) がある。

29 同様に、政策過程分析を政策研究の中核の一つとして位置づける必要性を提起するものとして、金子 (1993 : 193)、有本 (2006 : 14)、塚原 (2007 : 159) などがある。

30 なお、高等教育分野における政策過程分析としては、橋本 (2002)、羽田 (1999)、伊藤 (1999)、黒羽 (2001)、黒羽 (2002)、大崎 (1999)、Pempel (1978)、斎藤 (1984)、斎藤 (1990) などがあるが、戦後高等教育政策の内在的機能とそれを取り巻く政治的構造を析出し、かつ福祉国家体制と1970年代の高等教育政策の関連性を問うた橋本 (2002) は、従来の高等教育研究の分析枠組に対する反省を経て、その代替案の提示にまで分析射程を拡大させる秀逸な論考である。1970年代以降の高等教育政策の分析モデルと、本稿で提示した自民党文教族等の「政治アクター」の結束・台頭という政治現象を交錯させ、教育政策と「政治」との関連を問う汎用的・重層的な分析モデルの構築については、紙幅の関係もあって本稿のような事例分析とは別に考察する必要がある。そこでは、対象とする年代やその時代的文脈、主要アクターの性格と各政策段階での行動様式、イシューの固有性と一般性、利益団体との関係などの条件・制約を加味することが求められる。また、本稿に引付けて言えば、「私学助成」というイシューが有する性格・内在的機能とそれに対するアクターの行動様式との関連性を考慮した上での検討が望まれる。これについては他日に期したい。

引用・参考文献

Aberbach, J. D., Putnam, R. D., Rockman, B. A., 1981, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press.

縣公一郎・藤井浩司編、2007、『コレク政策研究』、成文堂。

秋月謙吾、1998、「非ルーテイン型政策と政府間関係 1-5」『法学論叢』123 (3-6)、124 (2)。

天野郁夫、1998、「日本の高等教育研究」『高等教育研究』玉川大学出版部、1 : 7-27。

青井和夫・新堀通也編、1983、『日本教育の力学』東信堂。

荒井英治郎、2006a、「『私立学校振興助成法』の制定と諸アクターの行動」結城忠監修『戦後教育法制の形成過程に関する実証的調査研究最終報告書』国立教育政策研究所、27-36。

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」『日本教育行政学会年報』32 : 76-93。

荒井英治郎、2007a、「私学助成論争の現代的位相」『東京大学大学院教育学研究科紀要』46 : 401-10。

荒井英治郎、2007b、「憲法第89条をめぐる政府解釈と私学助成」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室教育行政学論叢』26 : 1-17。

有本章、2006、「研究の研究」広島大学高等教育研究開発センター編『大学論集』36 : 1-29。

十文字孝夫、1970、「私立学校振興業務の前進 - 日本私学振興財団の設立」『時の法令』724 : 24-9。

韓相俊、2003、「教育政策過程研究における『政策ネットワーク』論の可能性」『東京大学大学院教育学研究科教育行政学研究室紀要』23 : 37-49。

原田久、1996、「レナテ・マインツの『政策ネットワーク』論」日本行政学会編『分権改革 - その特質と課題』ぎょうせい、147-162。

原田久、1998、「政策・制度・管理 - 政策ネットワーク論の複眼的考察」『季刊行政管理研究』81 : 23-30。

橋本鉦市、2002、「福祉国家形成期における高等教育政策の過程分析 - 1970年代の医師養成拡充政策をめぐって - 」『高等教育研究』玉川大学出版部、5 : 111-132。

羽田貴史、1999、『戦後大学改革』玉川大学出版部。

- 林修三、1973、『憲法の話』第一法規。
- 市川昭午・林健久、1972、『教育財政』東京大学出版会。
- 市川昭午、1994、「教育政策研究の課題」『日本教育政策学会年報』8：8-22。
- 市川昭午、2000、「高等教育政策研究の課題と方法」喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部、187-208。
- 市川昭午、2006、『教育の私事化と公教育の解体』教育開発研究所。
- 井出成三、1970、『困った憲法・困った解釈』時事通信社。
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝、2000、『政治過程論』有斐閣。
- 犬丸直、1967、「私立学校振興方策の改善」『時の法令』615：1-6。
- 猪口孝・岩井奉信、1987、『「族議員」の研究 - 自民党を牛耳る主役たち - 』日本経済新聞社。
- 板垣英憲、1987、『「族」の研究』経済界。
- 伊藤彰浩、1999、『戦間期日本の高等教育』玉川大学出版部。
- 伊藤正己、1990、『憲法（新版）』弘文堂。
- 金子元久、1993、「高等教育制度・政策の研究」広島大学大学院教育研究センター編『大学論集』22：187-208。
- 川北隆雄、1989、『大蔵省 - 官僚機構の頂点 - 』講談社。
- 風間規男、2006、「環境省と環境政策ネットワーク」『行政の未来』成文堂、215-237。
- 木原佳奈子、1995、「政策ネットワーク分析の枠組み」『アドミニストレーション』2（3）：1-37。
- 小林武、1998、「学校の公共性と教職の専門性」川合章・室井力編『教育基本法 - 歴史と研究』新日本出版社、151-180。
- 熊谷一乗、1975、「教育政策の立案と背景」市川昭午編『戦後日本の教育政策』第一法規、53-109。
- 呉文炳、1972、『私学経営の原点』日本経営史研究所。
- 黒羽亮一・佐藤朔・坂田道太、1971、「てい談今日の時点における私立学校の役割」『文部時報』1128：2-16。
- 黒羽亮一、2001、『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 黒羽亮一、2002、『大学政策 改革への軌跡』玉川大学出版部。
- 真淵勝、1991、「カツェンシュタインの行政理論 - 行政研究の外延」『阪大法学』41（2・3）：197-214。
- 牧原出、1991、『政治・ネットワーク・管理』東京大学都市行政研究会。
- Marsh, D., Rhodes, R. A. W., 1992, *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press.
- 正木卓、1999、「政策ネットワーク論 の枠組み」『同志社政策科学研究』1：91-110。
- 真山達志、1994、「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』100（5・6）：191-201。
- 文部省管理局振興課、1967、『臨時私立学校振興方策調査会要覧』。
- 永井憲一、1970、「私学振興財団法」『法律時報』42（10）：52-8。
- 中村祐司、1998、「イギリス文化行政をめぐる政策ネットワークの研究」『年報行政研究』33：153-170。
- 永地正直、1992、『文教の旗を掲げて - 坂田道太聞書』西日本新聞社。
- 日外アソシエーツ、2006、『熊本県人物・人材情報リスト2007』。
- 日本経済新聞政治部、1994、『ドキュメント族議員』社会思想社。
- 日本教育新聞社、1970、『日本教育年鑑（1971年版）』。
- 日本教職員組合私立学校部、1979、『私学運動この十年』ひまわり出版。
- 日本私学振興財団、1980、『日本私学振興財団十年誌』。
- 日本私学振興財団、1990、『日本私学振興財団二十年誌』。
- 日本私立中学高等学校連合会、1975、『私立学校振興助成法制定の歩み』。

- 日本私立大学連盟、1972、『日本私立大学連盟二十年史』.
- 日本私立大学連盟、2003、『日本私立大学連盟五十年史』.
- 西岡晋、2004、「福祉国家再編のメゾ・レベル分析に向けて」『早稲田政治公法研究』75：199-235.
- 西岡武夫、1975、「私学振興助成法のめざすもの」『季刊教育法』17：114-9.
- 野上修市、1973、「日本私学振興財団法の問題点」大沢勝・永井憲一編『私学の教育権と公費助成』勁草書房、154-88.
- 尾形憲、1994、「私大国庫助成運動30年をふりかえって」広島大学大学院教育研究センター編『大学論集』23：171-89.
- 岡田俊幸、1997、「第89条」小林孝輔・芹沢斉編『憲法 基本法コンメンタール』日本評論社、362-8.
- 小野元之、1998、『私立学校法講座（平成10年改訂版）』学校法人経理研究会.
- 小笠寺直巳、1997、「私学助成問題についての一考察」『レファレンス』563：1-62.
- 大崎仁、1998、「高等教育研究の視点」『高等教育研究』玉川大学出版部、1：47-62.
- 大崎仁、1999、『大学改革1945-1999』有斐閣.
- Pempel, T. J., 1978, *Patterns of Japanese Policymaking*, Boulder : Westview Press.
- 佐藤誠三郎・松崎哲久、1986、『自民党政権』中央公論社.
- 斎藤諦淳、1984、『文教行政にみる政策形成過程の研究』ぎょうせい.
- 斎藤諦淳、1990、『文教予算の編成』ぎょうせい.
- 坂田道太、1969a、『大学・混迷から再建へ』新月社.
- 坂田道太、1969b、『教育の道をひらく - 心の回復をめざして - 』自由民主党.
- 坂田道太、1988、「鼎談 戦後の教育とこれからの私学」『日本私学教育研究所所報 窓』2：6-23.
- 坂田道太、1994、「私学助成は『時代の流れ』だった」『エコノミスト』72 (36)：126-31.
- 笹田栄司、2002、「財政」大隈義和編『憲法 I（総論・統治・機構）』法律文化社、267-272.
- Schoppa, L. J., 1991, *Education Reform in Japan*, London : Routledge.
- 政策研究大学院大学、2002、『天城勲オーラルヒストリー 下巻』.
- 新川敏光、1992、「政策ネットワーク論の射程」『季刊行政管理研究』59：12-19.
- 塩崎潤、1986、『私学』今日社.
- 園田孝純編、2005、『坂田道太略年譜』私製.
- 杉長敬治、1993、『私学助成の実務』学校法人経理研究会.
- 床次徳二、1968、「現下の緊要なる文教政策としての私立学校に対する国の助成措置拡充強化について」『私学振興』17 (6)：34-5.
- 塚原修一、2007、「大学改革と政策過程」『高等教育研究』玉川大学出版部、10：151-163.
- 碓田登、1970、「私学振興財団法案のねらい」『議会と自治体』129：101-105.
- 碓田登、1973、『国民のための私学づくり - 公費助成運動の展開と課題』民衆社.
- 渡部蕨、2001、「わが国における私学政策と私立大学の航路」『京都女子大学研究紀要』27：145-78.
- 渡部蕨、2003、「高等教育政策の展開とその特徴」『大学創造』13：24-53.
- 渡部蕨、2007、「私立学校振興助成法の成立のダイナミズム」『日本教育行政学会年報』33：81-97.
- 山口二郎、1987、『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店.
- 山崎政人、1986、『自民党と教育政策』岩波書店.
- 安嶋彌、1987、「私立学校法」木田宏監修『証言・戦後の文教政策』第一法規出版、118-39.
- 横山文野、1996、『家庭科教育政策の変遷』東京大学都市行政研究会.

読売新聞調査部、1963、『私立大学 - 企業と学問のあいだ - 』日本評論新社。

付記

本稿は、平成14～17年度「戦後教育法制の形成過程に関する実証的調査研究」に研究協力者として参加した際の研究成果にもとづいて執筆したものである。執筆にあたっては、(財)日本私学教育研究所教育情報課の佐藤和人氏、日本私立中学高等学校連合会総務課の田中伸嘉氏、元熊本県立図書館の園田孝純氏から提供していただいた私学関連史資料(団体史、雑誌、新聞記事等)を活用させていただいた。厚く御礼を申し上げたい。