

## 第 6章 高等教育機会と高等教育政策

### —国立大学低授業料政策の意味—

小林雅之（東京大学）

#### 1. 課題の設定と分析枠組み

##### 1-1 本論文の目的と分析課題

ここでは、国立大学における財政問題に関して、直接財政的な分析を行うのではなく、高等教育機会に果たした国立大学の役割とその変化を分析することによって、国立大学の低授業料政策、さらにはその放棄の意味を考えたい。これは、誰が高等教育機会を利用しているか、あるいは誰が利用できないかという問題を通じて、国立大学の役割を再考することでもある。まず、本稿の基本的な問題関心を示した後に、戦後の高等教育政策と教育機会の関連をレビューする。次に、この問題を考える基本的な分析枠組みを先行研究の成果をふまえて設定する。ついで、本論文では、紙幅の制限もあり、とくに地域間の高等教育機会の格差を分析の対象とする。具体的には、大学短大進学率の都道府県別格差と推移を取り上げ、その要因についても学費や学生生活費の関連から分析する。こうした分析結果をもとに、最後に改めて国立大学の低授業料政策の意味を考えてみたい。

##### 1-2 高等教育政策と高等教育機会

戦後日本における高等教育政策は、教育機会の均等を大きな政策理念に掲げ、地域間と所得階層間の進学格差の是正に、とりわけ大きな関心を払ってきた。国立大学は低授業料と地域配置によって高等教育機関の均等化に寄与すると考えられてきた。国立大学に対しては地域間の格差是正のために地域配置を意識した政策がとられてきた。戦後教育改革における「一府県大学原則」がその象徴的な政策理念である。また、公立大学も地元の教育機会の提供という役割を果たしてきた。他方、大多数の私立大学は 1960 年代以降急激にマス化し大都市を中心に拡大したために、高等教育全体では地域間および所得階層間の高等教育機会の格差が拡大するという歪みをもたらした。この歪みの解消のために策定された高等教育の抑制政策と地方分散化政策によって、1970 年代後半から私立大学は地方にも高等教育機会を提供する役割を担うようになってきた。この結果、地域間の高等教育機会の格差は縮小したとみられる。

さらに、所得階層間格差については、教育の機会均等化政策のもとで、国公立大学は低授業料政策により、すべての所得階層に教育機会を開き、その上で学力による選抜を行うことで、優秀な学生を確保しエリート養成を行ってきた。これはメリットベースの選抜の要請とニードベース

の公正の要請を同時に満たす方法であった。このため国公立大学では所得階層間の格差はあまり生じなかった。しかし、こうした政策のために、国公立大学は高等教育のマス化に対応して拡大するという事はなかった。低授業料政策には公的負担が避けられない。低授業料を維持しながら量的拡大を図ることは公的負担の大幅な増大を意味するから、それを実現するような社会経済的条件が整わなかったのである。

こうした国公立大学の低授業料と高い選抜性さらに限られた供給は、もともと高かった国公立大学への需要をさらに押し上げ、もともと存在した国公立大学間の威信の格差を強化し、それがさらに国公立大学への需要を高めるという循環的な過程を生み出したとみられる。一部では、大都市私学に対する根強い教育需要も存在したことも確かであるが、大きくみれば、こうした日本における国公立大学の選抜と学費のあり方が、学生の国公立志向や地元指向を強め、高等教育機会の歪みをもたらしたと考えることができる。

他方、1970年代前半まで国民の強い高等教育への需要に応えたのは私学セクターであった。私学セクターは選抜性をそれほど重視しなかったため、経済成長により学費負担が可能になった多くの家計の教育需要に対応して急激に拡大した。強い教育需要により、私学は学納金を上昇させることができた。戦前には官立大学とほとんど同額であった授業料は急激に上昇した。この結果、低授業料政策をとる国公立大学と私立大学の授業料の格差は大幅に拡大した。これに対して、国公立大学も1970年代以降授業料を大幅に上昇させ、低授業料政策は放棄されたと考えられる。

このことは、国公立大学への過剰な教育需要を冷却する効果を持つとともに、所得階層間の教育機会の格差を拡大する結果をもたらしたと考えられるかもしれない。しかし、マクロでみるかぎり、所得階層間の高等教育機会の格差は拡大していないように思われる<sup>1</sup>。つまり、教育需要の価格弾力性は高くないとみられ、授業料の高騰は所得階層間進学率の格差の拡大をもたらさなかった。このため、高等教育機会は大きな政策課題とならなかったと考えられるのである。

しかし、全体的な所得階層間格差だけでなく、地域間格差をあわせてみると、高等教育の抑制政策の結果として、大都市圏の私立大学授業料が上昇し、さらにこれらとの格差是正のために、国立大学授業料が上昇した結果、国立大学への進学とりわけ大都市圏の国立大学への進学は著しく困難になった一方で、大都市圏での抑制の結果、大都市圏の私立大学の偏差値は上昇し、選択肢として魅力的になったと考えられる。

他方、これを学費との関連で見ると、大都市圏の大学とりわけ私立大学の授業料の高騰は、大都市圏の生活費の高さとあいまって、地方からの大都市圏への進学を困難にしたと考えることができる。逆に、大都市圏出身者にとっては、地方国立大学へ自宅外通学するより、自宅から私立大学へ進学することが有力な選択肢としてあげられるようになったとみられる。

このように、抑制政策と授業料政策は、高等教育機会に対して大きな影響力をもっていたとみることができる。しかし、これらは十分に検証を経ていない仮説に留まっている。とくに、高等

教育の拡大抑制政策や地方分散化政策による地域間の高等教育機会格差の是正と、国立大学低授業料政策による所得階層間格差の是正を包括的に検討した例はほとんどみられない。本稿は、利用可能な資料やデータの制約の中で、こうした点を具体的、実証的に明らかにすることを目指している。

## 2 高等教育政策と高等教育機会

戦後、文部省によって、高等教育の機会均等をめざした具体的な政策としてもっとも積極的に展開されたのは、何よりも高等教育の拡大による教育機会の提供であった。この政策では、高等教育の拡大によって、地域間格差や所得階層間格差も次第に是正されると想定されていた。しかし、1961年以降、文部省の自由放任政策によって1970年代前半まで私学セクター中心の急激な高等教育のマス化が進行し、教育機会の格差はむしろ拡大した。1976年の抑制政策は、この拡大路線からの転換を意味し、抑制という形で、様々な格差を是正するという消極的な方向に変わった。地域間格差についても、大都市圏での大学の新增設抑制という形で、地域間格差を是正するというきわめて消極的なものとなった。しかし、この政策の結果、これらの格差は縮小したと考えられる。そして、2002年には、高等教育政策の中で、この地域間格差の是正のための抑制政策は姿を消し、大学立地政策の終焉と評されたのである。

こうした高等教育の拡大抑制政策や地方分散化政策については、いくつかの先行研究がある<sup>2</sup>。しかし、これらは、上に述べたような高等教育政策と高等教育機会の関連を充分に取り上げているとは言い難い。この節では、高等教育の拡大と抑制政策および地方分散化政策を高等教育機会との関連という視点から分析する。こうした政策による高等教育機会の提供はいかなる目標をもって策定されていたのか<sup>3</sup>。さらに、文部省は高等教育機会の均等の理念を実現すべく、高等教育機会の地方分散化のために、どのような政策をとってきたか、レビューする。地方分散化政策については、先行研究も多いので<sup>4</sup>、高等教育機会の提供という点に絞って政策の動向をあとづける。

### 2-1 新制大学発足期における高等教育の拡大と地方分散化政策

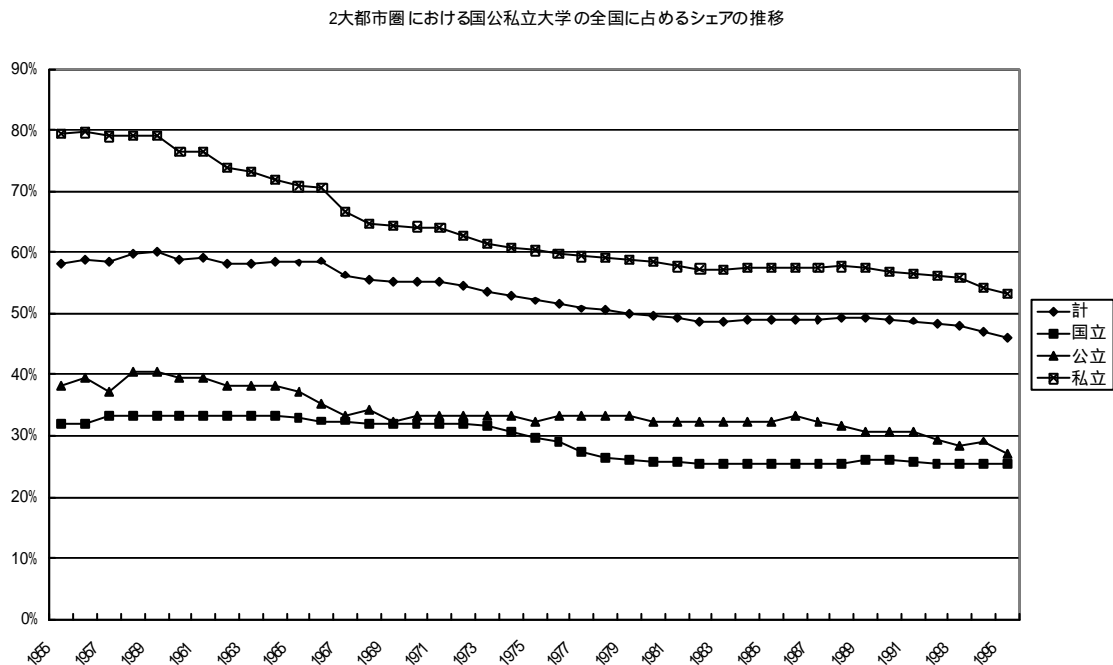
戦後高等教育改革は「高等教育の拡大と教育の機会均等が高等教育改造計画の基本原則」と<sup>5</sup>、高等教育の拡大による教育機会均等の実現を目指していた<sup>6</sup>。「戦後改革が高等教育機会の国民への解放を一つの原則としていた以上、それは高等教育機会の量的拡大そのものとは矛盾しないものであった」<sup>7</sup>。高等教育の規模として、当初から戦前と同等の高等教育の規模を想定した改革を行なった。たとえば、教育刷新委員会の大学配置計画にその例が見られる<sup>8</sup>。

高等教育機関の地方分散と地域間の高等教育機会の格差の是正は、大都市とりわけ東京を中心に高等教育機関が設立されていた戦前からの課題であった<sup>9</sup>。この課題は、戦後教育改革でも重

要な政策課題として位置づけられ、新制大学の発足時に既に文部省は「大学の国土計画的配置について」(1948年)や「新制国立大学実施要綱」(1948年)において「一府県大学原則」などの地方分散化政策を策定した<sup>10</sup>。

しかし、1950年代には高等教育の拡大には、文部省はむしろ消極的であった。ペンペルの言うように、高等教育の拡大を促進させるという意識的かつ自覚的な選択の結果とする証拠はどこにもみあたらない<sup>11</sup>。この姿勢の背景には、教育の質の低下に対する懸念があった<sup>12</sup>。その後、高等教育の拡大政策として、最初に打ち出されたのは、1957年の「科学技術者養成拡充計画」で、これは、「理工系学生8000人定員増計画」とも呼ばれるように、経済計画と密接に関連したいわゆるマンパワー・ポリシーに基づく計画であった<sup>13</sup>。こうした経済計画と密接に結びついた理工系人材の養成計画を除けば、この時期に文部省は積極的に高等教育機会の拡大を志向した形跡はみられない。むしろ、学生の過剰感とりわけ人文社会系学生の過剰感からする拡充批判論もかなりみられた<sup>14</sup>。こうして、この時期には、1950年の大学短大進学者数10.4万人に対して、1960年に20.5万人と10年間に倍増し、着実に高等教育は拡大したが、次の拡大期の高等教育の急激なマス化に比べれば、拡大のスピードは速いものとはいえなかった。

図 6-1 2大都市圏における国公私立大学の全国に占めるシェアの推移

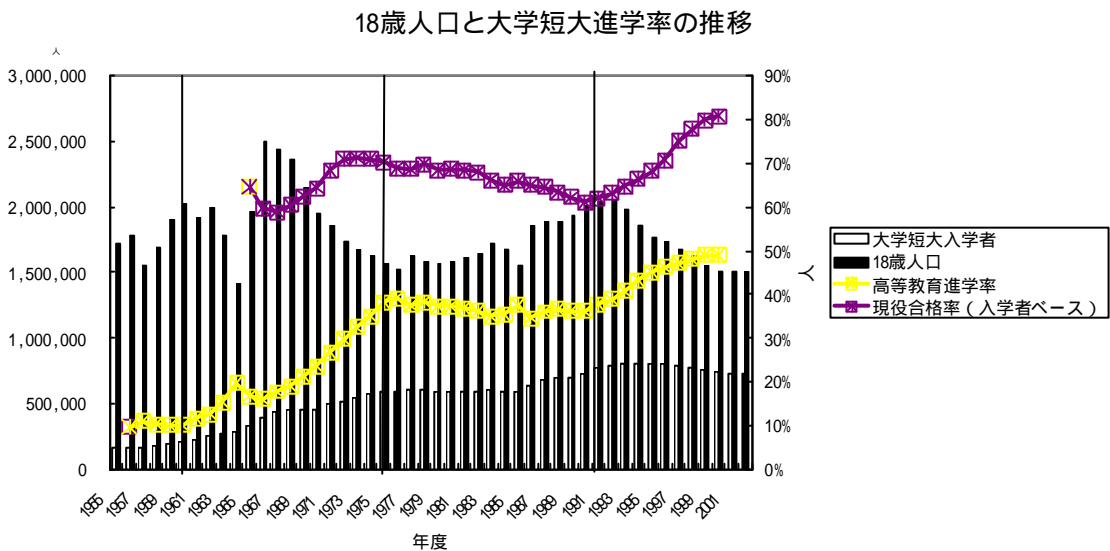


この結果として、図 6-1 のように、現実の高等教育機関の設置は、1950年代を通じて大都市とりわけ東京に偏在していた。とりわけ、国立大学は「一府県大学原則」により偏在をまねがれていたが、私立大学の偏在は著しかった<sup>15</sup>。

2-2 自由放任政策によるマス化の進展

こうした理工系中心の大学拡大政策は、1961年の池正勧告によって自由放任の拡大政策に大転換する<sup>16</sup>。池正勧告とは、1961年3月11日に、当時の池田正之輔科学技術庁長官が、荒木万寿夫文相に対して、科学技術庁設置法第11条の各省庁への勧告権に基づき、大学設置基準の運用内規の緩和を求めた勧告である<sup>17</sup>。池正勧告は、文部省の「理工等学生増募計画」(1961年度から)の1.6万人増募計画では不足として要請されたものであり、大学学部の新増設を認可制から協議制、実質的には届け出制に変更することとなった<sup>18</sup>。池正勧告は、高等教育機会の拡大には寄与したと考えられるが、その急激なマス化は様々な歪みをもたらし、高等教育政策はその対応に追われることになる。

図 6-2 18歳人口と大学短大進学率の推移



1961年の池正勧告による急激なマス化とともに、この時期の高等教育の拡大に大きな影響を与えたのは、第1次ベビーブームによる18歳人口の急増とその後の急減である。図6-2のように、18歳人口((3年前の中卒者)は、1960年には約200万人であるが、その後急激に増加し、1966年のピーク時には約250万人と25%も増大する。その後、減少に転じ、1976年には、154万人と約40%も急減する。ただし、この時期の高等学校進学率は、1961年に62.3%で、さらに上昇することが予想されたので高校進学率を最高75%と想定し、高卒者数は18歳人口ほど急激には減少しないと想定された<sup>19</sup>。しかし、それでも18歳人口が1966年まで急激に増加し、1966年以降減少することは確実なため、これにどう対処するかが高等教育の大きな政策課題となったのである。この対策を、文部省は1964年4月に「大学志願者急増対策について」としてまとめた<sup>20</sup>。急増対策では、「大学入学者の増加と、大学の教育研究の水準向上との2つの要請をどのように総合するか」と、大学の教育研究の質がマス化以前に既に問題にされた。

この急増対策の結果、1968年までの増加はほぼ予測値通りの実績となった<sup>21</sup>。しかし、その後大学短大進学者数は減少するとの予測に対して、実際には増加した。したがって、大学短大進学率は予測よりさらに大幅に増加した。こうして、この急増対策は、その高等教育のマス化に慎重な姿勢と裏腹に、現実にはマス化に拍車をかけることとなった<sup>22</sup>。

### 2-3 中教審 38 答申と 46 答申

1961年の池正勸告とその後の急増対策により、私学中心の高等教育のマス化が急激に進行した<sup>23</sup>。しかし、1963年の中央教育審議会答申「大学教育の改善について」(1963年1月28日)いわゆる38答申は、「高等教育の規模の拡大にはおのずから限度」として高等教育の量的拡大に慎重な態度を示していた<sup>24</sup>。また、38答申は大学の設置に計画性がなく、計画的配置の必要性を指摘し、その配置計画のための調査機関の設置を提案している点が注目される<sup>25</sup>。地域的配置を考慮すること、とりわけ大都市集中の是正に関して、「同種の専門分野の高等教育機関が地域的に集中しないよう」設置者別にも、配置を総合的に考慮することを求めている<sup>26</sup>。

こうした教育計画による大学の地域配置という思想は次の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策」(1971年6月11日)いわゆる46答申でより強調されることとなった。46答申は「教育の機会均等の趣旨を徹底する第一歩は、必要な教育機関を拡充する」ことにあると述べ、高等教育の量的拡大による教育機会の均等の実現を提唱している。答申は次のように説明している。

教育の機会均等の趣旨を徹底する第一歩は、必要な教育機関を拡充するとともに、その地域配置を均衡のとれたものとするにより、収容力や地理的条件によって教育を受ける機会が大きく左右されないようにすることである。

答申は、こうした教育機会の地域間格差の是正の観点から教育機関の設置者間格差の是正や、その具体化のための長期教育計画の必要性を強調している。

このように46答申は、高等教育の量的拡大を志向し、そのための高等教育進学者数の予測などを行なっている。こうした教育機会の量的拡大によって教育機会の格差の是正も図られると考えられており、その具体化のための長期教育計画の必要性を強調している。

こうした1970年代前半までの自由放任の高等教育政策によって、1970年代前半まで、大学短大進学者数は、1960年の約21万人から1971年には約49万人と急激な増加を遂げた。この急激なマス化は高等教育システムや個々の大学短大に様々な歪みを生じさせた。46答申は、教育の計画化の必要性を強調したものの、依然として拡大によって、この歪みの是正を図ることを目指したのである。

## 2-4 高等教育計画による高等教育の拡大政策

46 答申の高等教育拡大政策と教育の計画化の提唱をうけた文部省は、高等教育計画を策定すべく高等教育懇談会を発足させた。この高等教育懇談会の高等教育計画は、1970年代前半には、高等教育の拡充政策を打ち出していた。まず第1回の報告「高等教育懇談会の意見のまとめについて」(1973年3月1日)では、冒頭で「高等教育の機会の拡大の要請は、今後も引き続き増大するものと予想される」として、高等教育機会の拡大を高等教育計画の第1目標としている。計画の目標年度(1986年度)の高等教育の規模を、「現在の28%より少なくとも10%高い進学率に対応することを目標として」、少なくとも大学短大進学率38%としている。このようにこの計画は、明らかに拡大を志向していた。

この報告は、高等教育機関の地域配置の重要性を指摘している。同報告は、高等教育機関の大都市集中を抑制し、地方分散を図り、進学率、収容力、専門分野別構成等における格差や不均等の是正するとしている。ここでは、大都市では抑制、地方では拡充、全体として拡大という志向であることに注意する必要がある。

具体的には、ブロック別に収容率を設定し、最低7割が目標として、ブロック別規模の進学者数の試算を行なっている。このように、最初の高等教育懇談会報告から、地方分散は重要な政策課題として位置づけられ、ブロック別規模の試算が行われていることは注目される。

翌年度の高等教育懇談会の報告「高等教育の拡充整備計画について」(1974年3月29日)は、タイトルに「拡充整備」とあるように、目標年度の1986年度における高等教育の規模を進学率40%と想定しており、前年の報告よりさらに拡大を志向している<sup>27</sup>。同報告は、次のような高等教育機会の拡大と不均衡の拡大を指摘している。

- (1) 大都市集中
- (2) 高等教育機会の地域間格差
- (3) 専門分野の構成における地域間の不均衡
- (4) 国公立の割合の著しい低下

この是正のため、次のような高等教育計画の策定を提唱している。

- (1) 医療従事者、義務教育教員は別に養成計画
- (2) 国公立9万人、私立10万人
- (3) 国立大学は地方中堅都市に拡充、整備、新設
- (4) 専門分野の不均衡の是正

こうした見地から、同報告は高等教育費の規模の試算を行なっている。これについて、黒羽は、国公立セクターの入学定員を毎年1万人ずつ10年間増員するという計画は、それまでの実績は

3千人程度だから、いかに「異常な方針」であったかがわかる、と指摘している<sup>28</sup>。

その上で、前報告と同様、ブロック別規模の試算に基づく高等教育計画を策定している。ただし、専門分野の不均衡の是正については、「格差や不均衡の是正に留意し」と述べるに留まり、具体的な目標等は設定されていない。

天野は、この計画について、低コストのマス化への方向転換したものであり、高等教育計画の策定についても、「計画は、公私立の高等教育機関については、今後における拡充整備の方向を示すとともに、設置認可において参酌すべき指針となりうるものとし、国立の教育機関については、その整備目標となりうるものとする」と、著しく後退した表現をするにとどまっている、と指摘している<sup>29</sup>。

また、ペンペルは次のように評価している<sup>30</sup>。

政府は経済的・政治的コストを最小限にとどめるやり方で拡大を促進した。すなわち、政府は高等教育の拡大に伴って当然生ずる財政面の拡大をおこなわず、又国益をもたらすと思われる現行の社会構造や価値観を何ら実質的に乱すことなく、ひたすら数量的拡大を促進したのである。

高等教育への機会が日本の社会全体を通じて均等化されたと、みんなが感じているわけでは決していない。機会の拡大の恩恵を受けたのは、むしろ財政的に豊かな階層の子弟なのである。この事実は日本の高等教育制度の全体構造の中で、私立大学の果たす役割の重要性が増してきたことや、さらにつきつめれば、私立大学の貧困な財政状態にまさに直接的に関連してくる<sup>31</sup>。

しかし、高等教育の拡大による高等教育機会の拡充という政策は、1970年代後半に入り、大転換を余儀なくされる。

## 2-5 抑制による地方分散化政策への転換

こうした高等教育の拡大による地方分散化政策は、1975年に抑制による地方分散化へと大転換する。この抑制政策への転換に大きな影響を与えたのが、オイルショック後の1974年に出された年に出された自由民主党政務調査会文教部会文教制度調査会「高等教育の刷新と大学入試制度の改善および私学の奨励について」(1974年5月)いわゆる自民党教育改革第2次案である<sup>32</sup>。同改革案は、「単なる進学率の向上を政策目標とすることはできない」とより明確に高等教育の抑制方針を打ち出している<sup>33</sup>。

高等教育費についての家計負担の増大(とくに国公私立間の負担の不平等)と、それともなって急速に高まっている国の財政負担に対する要請を考える時、資源の効率的な活用の視点からも、無原則、無計画な「大学の量的拡大」は放置すべきではない。



その上で、改革案は、この抑制政策を実効あるものにするために、大学学部等の設置認可を届出制から認可制に改めることとしている。改革案はいう<sup>34</sup>。

大学の 신설、学部、学科の増設、入学定員等の増減については、従来の認可届出制度を改め、文部省の策定する「高等教育機関地図」(仮称)を基準として認可するものとする。(中略)当面の大学新設等の申請に対しては、強力な行政指導によって抑制することとする。

このように、同改革案は高等教育の拡大から抑制へと明確な方向転換を打ち出した。しかし、同改革案は、高等教育機関の地方分散化については、積極的な姿勢を見せていることが注目される<sup>35</sup>。

高等教育の量的拡大についての国民の要請に関しては、地域間の格差や不均衡を是正する見地から、長期の展望に立って、地方における高等教育機関の拡充整備や新学園都市の建設を進め[る。]

また、この自民党案では、前期5年後期5年の10年間の長期高等教育計画の策定の必要性を提案しているが、後期計画については、次のように、地方分散化について提案している<sup>36</sup>。

後期の計画は、高等教育機関地図に基づいて、全国各ブロック内における進学機会の格差や学問分野別の不均衡を是正するため、大学の学部学科の整備計画を推進することとする。

結局、自民党や文部省内部で、この「高等教育機関地図」は作成されず、高等教育懇談会の高等教育計画のブロック別増員のみになり、大都市圏だけが抑制されることになったとみられる。また、この改革案で提唱された「地域カレッジ」構想も結局実現することはなかった<sup>37</sup>。しかし、この改革案では、地域配置の適正化との関連から、私学助成について提唱していることも注目される<sup>38</sup>。

## 2-6 高等教育計画による抑制と地方分散化政策

この自民党の教育改革第2次案によって、高等教育政策は拡大から抑制へと大転換を遂げ、高等教育懇談会の高等教育計画でも拡大から抑制への政策転換がはかられた。まず、「昭和49年度における審議のまとめ(1975年3月)」では、目標年度の昭和61年度(1986年度)の高等教育の規模は高等教育進学率40%と前回と同様である。しかし、高等教育の概念については、従前の大学短大という想定を改め、より弾力的に、大学、短期大学、高専に限らず、放送大学、大学通信教育のほか、高等教育レベルの各種学校等も含むと変更を求め、制度の弾力化を志向してい

る点がきわめて重要である<sup>39</sup>。この結果として、従来の大学短期大学については、縮小ということになるからである。

高等教育懇談会の第1次高等教育計画（「高等教育の整備計画について」）（1976年3月15日）は、タイトルが前報告の「拡充整備」から「計画的整備」に変わったことで、拡大から抑制への政策転換を象徴している<sup>40</sup>。地域配置については、次のように、大都市圏での抑制を明確に打ち出した。その内容は1974年の自民党教育改革案に沿ったものとなっている。

東京23区及び政令指定都市は、原則として、高等教育機関の新增設を抑制すべき地域とし、計画において、その区域や抑制の態様を明らかにするとともに、所要の立法措置を講ずるなど、その具体的方法についても検討

また、地域配置の目標値や地域ブロックの設定についても再検討することとしている<sup>41</sup>。実際ブロックは変更されている。

また、同報告は、地方における国立大学の計画的な整備を図るということと、私立の定員超過の是正をあげている。

配置の留意点としては次の3つがあげられている。

- (1) 高等教育進学率
- (2) 高等教育機関の収容力
- (3) 高等教育機関卒業者の進路状況

そのうえで、ブロック別配置計画と新增設を行わない地域を設定している。こうして、高等教育の地方分散化政策は、大都市圏での抑制政策という消極的な政策へと転換した。

次の第2次高等教育計画（大学設置審議会大学設置分科会「高等教育の計画的整備について」）（1979年12月14日）では、目標年度は昭和61年度（1986年度）として、18歳人口に対する収容力の比率37%と想定している。地域配置については、以前の計画の進行状況について、国立大学については、地方における大学を中心に計画の目途に即した整備がなされたものの、私立大学については大都市周辺地域以外の整備は十分に進展していないと、私立大学の地方分散が進んでいないことを指摘している。

このため、地域配置については次のような目標をかかげている。

- (1) 大都市集中を抑制、地方分散、格差や不均等の是正
- (2) 特に大都市地域における定員超過率の上昇抑制に配慮
- (3) 高等教育への進学機会の多様化等について適切な施策
- (4) 地方における国立大学の計画的整備
- (5) 地方における大学等の整備を推進するために必要な促進方策について、例えば、国、地方

公共団体、学校法人の間の協力方式、相互援助方式等を検討する。

その上で、教育計画としては、第1次高等教育計画と同様、ブロック別規模の試算を行い、地方における教育機会の拡大に努めることとしている。

第3次高等教育計画（大学設置審議会大学設置分科会「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について（報告）」（1984年6月6日））は、何と云ってもこの計画の計画期間が、第2次ベビーブームによる18歳人口の再急増期にあたっており、その対策が注目を集めた。第1次ベビーブームの場合には、高校進学率が上昇し、この結果として高卒者数が増加し、このため、大学短大進学者数も大幅に上昇した。しかし、第2次ベビーブームの場合には、高校進学率は既に90%を越えており、大幅な増加は見込めず、18歳人口の減少はそのまま高卒者数の減少に直結することになる。このため、1992年以降の急減期を見込んだ拡大計画を立てる必要があった。高等教育計画は、15年ぶりに抑制から再び拡大へと転換したのである<sup>42</sup>。

計画は目標年度を18歳人口がピークを迎える2002年度として、1986年度を含め、急増期の7カ年計画となっている。急増対策として期間を限定した定員いわゆる臨時定員（臨定）を設定することで対処することとし、この処置が後の高等教育計画の最大の政策課題となってしまった。

第3次高等教育計画では、地方分散について、これまでの高等教育計画と同様、「大学等の大都市への集中、高等教育の機会における地域格差、多様な高等教育の機会、地域的に調和のとれた配置」をあげている。また、これまでの分散化政策の効果として自県内入学率の高まりを指摘している<sup>43</sup>。さらに、「地域に開かれた短期大学」を提唱しているが、この政策は具体的には展開されなかった。アメリカ型のコミュニティ・カレッジを念頭に置いたものと考えられるが、日本の短期大学との相違を無視した提案のためといえよう。

なお、この第3次高等教育計画に影響を与えたとみられる自由民主党高等教育問題小委員会の提言（「高等教育の整備改善に関する提言」1981年11月30日）では、地域間の不均衡の解消＝大学等の地域別、専門分野別の適正配置についてふれ、第3次全国総合開発計画との調和にも留意するとしている<sup>44</sup>。

第4次高等教育計画（大学審議会は「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」（1991年5月17日））は、計画の視点として、「大学等における教育へのアクセスの多様化」をあげ、目標年度を2000年度として、その規模の目途として、3つのケースをあげた。高等教育計画として、規模の目途を設定することを実質的に避けたのである<sup>45</sup>。

第4次高等教育計画は、18歳人口の急減期に関する高等教育計画であり、前回の高等教育計画で策定された臨時的な定員、いわゆる臨定をどうするかが最大の焦点となった。この理由は、臨定が当初の計画目標を大幅に上回ったことにある。18歳人口の急増期には大学短大の新增設や臨定の増加が相次ぎ、大学短大への入学定員増は1990年度で恒常増分6万人、臨時分で5万人と目標を大幅に上回った。この背景には、当初18歳人口の急減期をみこして臨定増に消極的

だった私立大学・短大の多くが、「冬の時代」にそなえて、むしろ積極的に臨定に応じたことにある。また、恒常的な入学定員の方も、第3次高等教育計画目標53.7万人に対して、実際は56.5万人と大幅な増加となった。

このため、現実には2000年に向けていかに軟着陸させるかが課題となった。「進学率が上昇しない限り、入学定員割れの大学・短大が続出する危険」があり<sup>46</sup>、第4次高等教育計画の審議は臨定問題に終始した。結局、臨時定員については、「定められた期限の到来により解消することを原則とする」が、この臨時定員の解消に関連して、大学等の学部・学科等の新增設・定員増を行う場合の設置認可は、制限地域以外には柔軟に対応するとして問題を先送りしている。

第4次高等教育計画は、地方分散化について、次のように述べて、従来地域のブロック別目標を設定しなかった。

これまでの計画においては、各地域ごとの整備の用途を示して地域配置の適正化を図ってきたが、本計画においては、前述の通り全体の規模についても想定として示すこととしており、地域的にみても18歳人口の減少は全国的であることから、各地域ごとの数量的な用途は設定しないこととし、今後の政策の方向を示すこととする。

ただし、首都圏と近畿圏については、引き続き新增設の抑制を継続するとしている。それ以外の政令指定都市については、抑制を解除した。また、首都圏と近畿圏についても、工場等規制法を弾力的に運営することとし、例外を設けている。

第5次高等教育計画（大学審議会「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」（1997年1月29日））では「教育計画」という言葉はもはや一言も使われていない。この答申の審議では、前計画で明確にしなかった私学の臨定をどうするかが最大の課題となってしまった。全体規模については前計画同様、あくまで「試算」に過ぎず、目標や予測を示すものではない。入学定員の規模を積極的に拡大することは望ましくなく、大学等の全体規模については、基本的には抑制的に対応することが適切であるとした。焦点の臨定は半数を残すということで決着した。

この「将来構想」では、計画目標数値を設定せず、単に抑制するとしている。しかし、臨定を半分残すという決定をした以上、これを加えた数が、暗黙の政策目標数値となったことになる。実際答申では、臨定をすべて解消した場合と、半数にした場合を「試算」としてあげている。この計画は単に臨定解消についての計画になっており、前回の高等教育計画の後始末的な性格になっている<sup>47</sup>。こうして第5次高等教育計画は、全体規模の試算は目標値を設定せず、量的な拡大や抑制がもはや政策課題ではなくなったことを端的に示したのである。

計画は、これまでの地方分散化政策について、かなり詳細な検討と評価を加えている。答申は、「大学等における教育へのアクセスの多様化」をあげ、その視点から地域配置について、これま

での大都市抑制策を次のように評価している。

高等教育の機会均等を確保するため、諸条件の整備を図ることは、教育行政の責務である。大学等の地域配置についても、収容力などの面で地域間に大きな格差が存在する状況にかんがみ、各地域において教育機会への適切なアクセスが確保されるべきとの観点を重視し、大都市における大学等の新增設を抑制する一方、地方における教育機会の整備を中心に行ってきた。その結果、昭和 50 年代当初に比べると、収容力の地域間格差は是正されてきている。

また、大学等の立地により、地方都市の発展が促進されていることが指摘されている。さらに、地方での教育機会が確保されることにより、地元に残留する指向の強い女子の進学率の高まりに貢献していることや、大都市部での拡大抑制の結果、大都市部の大学等の改組転換の促進にも貢献してきたものと考えられる。

答申は、このように、大都市抑制政策の効果を評価しながらも、続いて、その問題点を指摘している点が注目される。

しかしながら、他方、大都市抑制策が、大都市部の大学等の自由な発展を阻害している面もあるのではないかと、大都市部の学生にとって進学が難しくなる傾向も見られるのではないかと、いわゆる大学等の郊外化が、それに対応する環境整備を伴わずに進んだため、学生や教員にとって、大学における教育研究活動と学外での生活との間に機能的な問題点も生じているのではないかと、等の課題も指摘されている。

この政策の策定当事者である合田も、「地域配置のあり方や、大学の新増設の抑制の例外事項の取り扱いについても、矛盾が生じてきている。」と認めている<sup>48</sup>。

このように、第 5 次高等教育計画は、地域間格差の是正について、これまでの計画の成果を評価し、今後のあり方にもふれている。しかし、この第 5 次高等教育計画は、「最後の高等教育計画」となり、数値目標は、全体規模の目標値さえ提示されなかったため、ブロック別目標はもちろん提示されていない。

こうして答申は、これまでの抑制政策を評価しながらも、これを続けることに疑問を呈し、首都圏、近畿圏の工業（場）等制限地域については抑制するものの首都圏、近畿圏、中部圏以外の政令指定都市は大学新增設の制限をなくすという抑制政策の緩和を提唱した。天野はこれを「理念と現実のずれ」と規定し、臨定の限定条件付きの恒常定員化は抑制政策に大きな「風穴」をあけるものであり、大都市地域で半数が恒常定員化すれば、工場等制限法による規制は、事実上骨抜きにされるにひとしい、と指摘している<sup>49</sup>。

この抑制政策の緩和は、続く中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築につい

て」(2002年8月5日)において、大都市抑制政策の撤廃、工場等規制法の廃止によって、完全に姿を消すことになったのである。

なお、黒羽は、第4次高等教育計画で、地域別定員目標が示されなくなり、第5次高等教育計画で抑制政策そのものが消滅したことから、「大学立地政策の終了」と規定している<sup>50</sup>。

## 2-7 高等教育政策の帰結

以上のように、高等教育政策において、地方分散化は、高等教育の拡大によって達成されると想定されていたが、1975年以降は抑制による地方分散化に大転換する。今一度、各高等教育計画との関連を整理すれば、次のようになる。

第1次高等教育計画までは、拡充しつつ地域間格差を是正。

第1次高等教育計画から第3次高等教育計画までは抑制しつつ格差是正。

第4次高等教育計画からは地域間目標値を設定しない。

第5次高等教育計画で主要な目標とされない。

なお、大都市での大学短大の抑制は1959年の工場等規制法と首都圏整備計画からの課題でもあった。

黒羽は、地域配置計画について次のように総括的に評価し一定の成果をあったとしている<sup>51</sup>。

国立での人材養成、公私立での学歴要求吸収」という、明治以来の高等教育の基本構造を崩すことはできなかった。しかし、地方分散、専門分野の格差是正、国・公私立比の拡大阻止などに一定の成果はあった。

さらに、天野は、次のように、高等教育計画の分散化政策を評価している<sup>52</sup>。

文部省の設置認可行政、さらには設置基準の運用が、高等教育の全体的規模の抑制、大都市集中の是正と地方分散化、教育機会の格差是正、私学セクターの教育条件、ひいては質の向上などの役割を背負い、積極的に果たし始めたことを意味している。この後、1980年代の終わりまで、高等教育進学率は36%前後の安定的な、横這い状態を続け、また私立セクター中心の地方分散化も進んだ。入学定員の「水増し率」も1.3倍程度まで低下し、私学経営の改善も大幅に進んだ。計画化はその意味で、ほぼ所期の目的を果たしたのである。

このように高等教育政策の先行研究は高等教育の抑制政策による地方分散化政策に一定の評価を与えている。先の図6-1にみられるように、確かに高等教育機会の地方分散が進展したこと

は確かである。しかし、それは大都市抑制というきわめて特殊な形態をとった。こうして地方分散化政策は拡大と抑制というまったく異なる方向で推進され、相応の成果をあげたと評価されている。しかし、高等教育機会が地域間でどの程度平等化したかについてはより詳細な分析が必要である。

### 3.国立大学授業料政策

ここでは、文部省の授業料政策を教育機会均等の観点からまとめる。特に、国立大学の低授業料政策の意味とその放棄の過程や背景と高等教育機会に持つ意味を検証する。

#### 3-1 大学授業料

大学授業料に関して、おおまかに言えば、次の2つの対立する考え方がある。

(1) 公的負担主義

(2) 受益者負担主義

教育費の公的負担主義の重要な根拠のひとつに、教育の機会均等の理念がある。つまり、教育を無償ないし低価格に押さえることで、教育の機会に寄与すると考えられているのである<sup>53</sup>。この教育機会の均等の理念からすれば、授業料は限りなく低くあるべきで、無償が望ましい<sup>54</sup>。

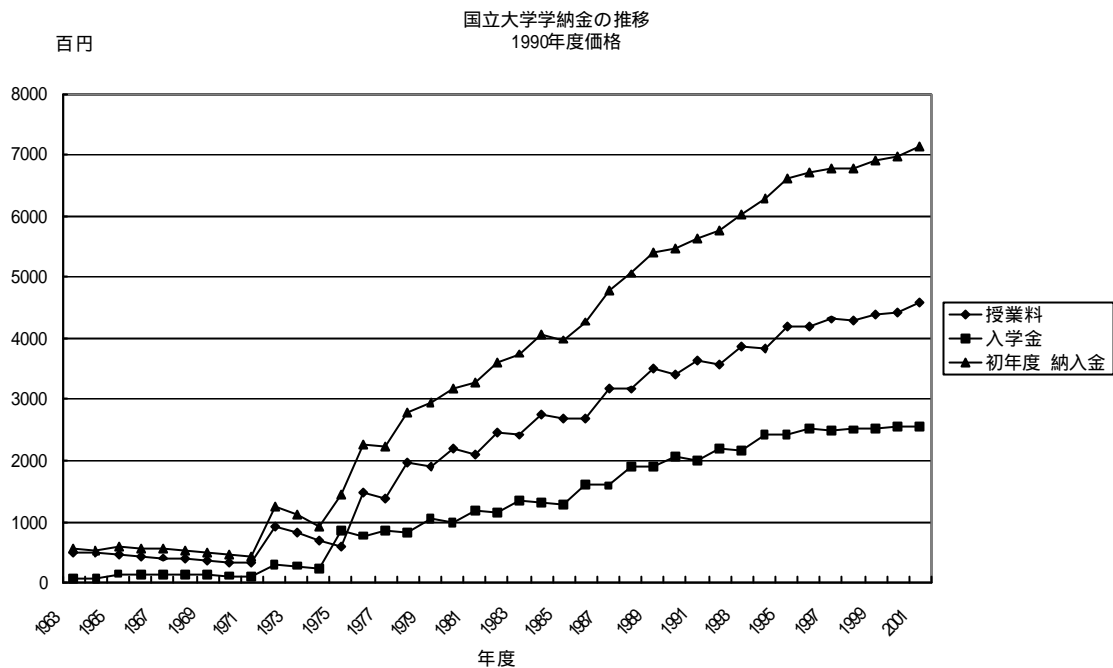
これに対して、受益者負担主義は、教育の利益を受ける者がその費用を負担するべきであるという考え方である。受益者負担主義では、受益によって費用負担が決定されるのであるから、教育機会の均等の理念は無視されることになる。つまり、所得等による教育機会の格差が生じたとしても、費用負担が受益に対応しているかぎり、問題とされない。

しかし、実際には教育費用の公的負担分と私的負担分を確定することはきわめて難しい。このため、実際には、こうした費用の負担区分に基づく授業料設定がなされているとは言い難い。

#### 3-2 大学授業料政策

後にみるように、国立大学授業料や入学金について、46 答申などの一部の例外を別にすれば、文部省が積極的にその根拠を明らかにしたと言う形跡はみあたらない。むしろ、基本的には増分主義的な政策がとられていたと考えられる。しかし、国立大学授業料について、図 6-3 のように、1960 年代まで明らかに低授業料政策がとられたとみることができる。これに対して、金子 1988 は、戦前に比べても低い国立大学授業料の戦後のほぼ 20 年間にわたる長期的な安定は、高等教育の政策的志向をあらわすとして、これを「(戦後型)育英主義」と規定している<sup>55</sup>。それは、「能力・資質による高い選抜性を前提として授業料を低額に抑制し、これによって機会均等と人材形成の目標を果たそうという志向」である。人材養成と選抜性を前提にしているという点で、それは、「高等教育機会の均等という理念とは似て非なるもの」であった<sup>56</sup>。

図 6-3 国立大学学納金の推移



金子は低授業料政策の正当化の理由とその破綻を次のように説明している。まず、正当化の理由は次の2点である<sup>57</sup>。

- (1) 国立大学は経済成長の戦略的人材を養成、長期的には国民全体の所得水準の上昇をもたらす。
- (2) 高等教育に対する需要の急激な上昇は、日本固有の学歴主義によるものであって、そのままでは社会的な資源配分という観点からは無駄が生じる。私立大学に対する量的な規制が難しい限りは、社会的に見て不必要な高等教育を受けたい人には、授業料格差というペナルティを課することもやむを得ない。

さらに、金子は、こうした正当化の根拠は次のように空洞化したと指摘している。

- (1) 経済発展への投資という議論は、高度成長の達成によって説得力を失った。
- (2) もはや在学者の8割を引き受ける私立大学への進学をモノ好きと片づけるわけにはいかない。
- (3) さらに1960年代末には、大学紛争を通じて、国立大学に対する政治的な支持も失われた。

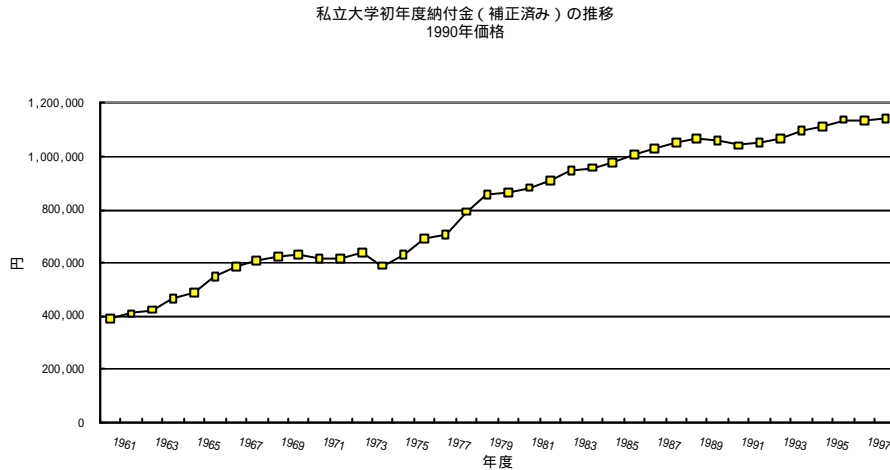
こうして国立大学の低授業料政策を支える論理は空洞化した。戦後型育英主義そのものについても、「公的援助の受益者を相対的にますます限定し、しかも非受益者との格差を拡大させずにはおかなかったところに戦後型育英主義の基本的な矛盾があった。」として、それが破綻したと指摘している<sup>58</sup>。

図 6-4 のように、1960 年代に私立大学の授業料が高騰し、一部の私立大学では学費反対の紛



争を惹き起こした。これも高等教育の急激なマス化の歪みのひとつとみることができよう<sup>59</sup>。このため、国立大学授業料と私立大学授業料との格差是正論が唱えられ、これが受益者負担論とあいまって実質的な低授業料政策の放棄の大きな論拠となったとみられる。また、1970年代から既に財政上の理由から、低授業料政策に対する批判もあった。

図 6-4 私立大学初年度納付金の推移



こうした要因によって、1972年の大幅値上げを契機に次第に国立大学低授業料政策は放棄されたとみられる。この意味では、1972年の大幅値上げは大きな転換点であった。これらについては、金子 1988 や山本 1994 が既に分析している。この3倍値上げにより授業料と入学金を毎年交互に値上げするパターンが形成されるとともに、授業料と奨学金の並行的な増額パターンが壊れた。

### 3-3 政策文書に見る授業料政策

文部省の政策文書のなかで、授業料にふれたものは少ない。46 答申は、国立大学授業料について、教育機会均等の視点と同時に受益者負担論も導入した。その後は国立大学授業料について、明示的な政策文書はみあたらないが、ここでは、高等教育機会の均等化の視点から、戦後を通じた国立大学低授業料政策とその放棄を分析する。ここでは、筆者が収集した範囲で高等教育政策において、授業料がどのように取り扱われたかみていくことにしたい。

授業料についてふれている例として、文部省に設置された臨時私立学校振興方策調査会の答申（1967年6月30日）をあげることができる。この答申では、「私立大学の授業料が問題化している1つの原因は国立大学の学生納付金との較差が著しい点にある」という意見が「強く主張された」としている<sup>60</sup>。他方、奨学金制度が完備されていない現状で、国立大学の低授業料は高等

教育の機会を国民に提供していることは、それだけ高等教育の機会が国民一般に開放されていることであり、これを高額授業料に値上げすることは必ずしも適当ではないという意見が主張された。」として、両論併記のような形になっている。

また、中教審答申の中で、大学問題に関する最初の包括的な答申である中教審38答申は授業料について言及していない。これに対して、文部省の政策文書の中で、授業料にもっとも言及しているのは中教審46答申である。授業料については、「国の財政援助方式と受益者負担および奨学制度の改善国の機関援助との関連」で次のように述べられている。

この場合、授業料などの受益者負担額が妥当な程度の金額となるよう配慮するとともに、設置者や専攻分野の違いによって極端な差異が生じないようにすべきである。

すなわち、ここでは、私学助成によって、授業料が高額にならないように要望している点が注目される。

さらに、上記の答申の[説明]では、教育の外部効果による公的利益と受益者負担額について論じ、その関連で授業料を決定するべきであるという考え方を打ち出している<sup>61</sup>。

このように46答申は、国立大学授業料についても初めて受益者負担論を導入したと考えられ<sup>62</sup>、翌年の国立大学授業料3倍値上げに大きな影響を与えたとみられる<sup>63</sup>。

46答申以降、国立大学授業料について、積極的にふれた政策文書はほとんどみられない。例えば、「私立学校振興方策懇談会報告」(1974年8月21日)は次のように私立大学授業料との関連でふれているにすぎない。すなわち、「本懇談会においては十分に審議するいとまがなかったので、他の適当な機関において可及的すみやかに根本的な検討がなされることを期待」したい事項として、次のように掲げている<sup>64</sup>。

学校教育における受益者負担の在り方(特に国公立学校の授業料水準、私立学校との授業料の格差是正の問題)

しかし、この懇談会報告は私学助成に焦点があり、その後、この受益者負担の点について審議した形跡や政策文書はあらわれていないとみられる。

### 3-4 授業料3倍値上げ

山本 1994は、1972年度の国立大学授業料の3倍値上げの政治過程を分析している。そこで注目されるのは、授業料の値上げは常に奨学制度の充実とセットで議論されていたこと、特に文部省側でそうした主張がなされていたことである。これに対して、大蔵省や自民党は国私格差是正論が主流を占めていた。結局、国私格差論が勝って、3倍値上げが実現し、奨学金も増額され

たが、これは、その後は並行して増額しなかった。

こうした文部省側の立場に対して、大蔵省や自由民主党文教制度調査会教育費等に関する小委員会「見解」(1971年12月16日)は国私格差是正論の立場に立った。さらに、新聞各紙などにみられる世論も格差是正論をおおむね支持していた。こうして文部省の値上げ反対論は、授業料と奨学金のセット論に後退し、値上げ案が上程、可決されることとなった。

このように、授業料値上げの政策決定過程では、当初の教育の機会均等論に基づく値上げ反対論は、国私格差是正論に押し切られ、奨学金や私学助成とのセット論に後退し、それらを担保にして値上げを認めるパターンが形成された。

### 3-5 財政再建と国立大学授業料

国立大学授業料に大きな影響を与えたもうひとつの要因は、1980年代からの財政再建の動きである。既に1977年に財政制度審議会は、国公私間の授業料格差を縮小すべきであると提言している。この動きは、第2臨調で本格化する。すなわち、1982年から1984年の一連の臨時行政調査会答申は、授業料ならびに学生納付金の引き上げを求めたのである。これに対して、国立大学協会は1985年に「国立大学の授業料について」を出し反論している。しかし、1990年代に入り、財政制度審議会は、学部別授業料の提言など、国立大学授業料に、財政的観点から提言をしている。

このように、1972年の3倍値上げは、財政再建による福祉国家政策の後退以前から始まっていた。この背景は、国私格差是正論であり、これに対して、文部省は、積極的な反論や論拠を示すことができず、国立大学と私立大学の授業料の値上げのスパイラルが形成され、現在までこの構造による値上げが続いていると見ていい。こうした中で、戦後型育英主義も教育の機会均等論も力を失っていったということができよう。

たとえば、国大協見解(1975年)は「受益者負担論にも部分的根拠はあるとしても、教育の機会均等の確保という国の責任を考慮すれば、授業料はできるだけ低廉であることが望ましい」としている<sup>65</sup>。しかし、ここでは教育機会の均等という観点から述べられているが、「できるだけ低廉」と後退した表現になっていることは否めない<sup>66</sup>。

### 3-6 大学審議会答申981026

46答申を除けば、文部省の政策文書の中に、授業料政策に関する言及はほとんどみられない。一連の高等教育計画の中で学費負担の軽減についてふれられている程度である。しかし、1998年の大学審議会のいわゆる21世紀答申では、次のように授業料について、述べられている。

#### イ) 授業料

国公立大学等の授業料については、高等教育費に対する学生や親の家計負担が重くなっていることや、

今後の進学率の上昇に伴い多様な所得層の学生が入学してくるようになることを考慮すると、各大学等において、民間資金の積極的導入等の財源の多様化と充実に一層努力するとともに、授業料については物価水準等を考慮した程度の改訂など、学生や親の家計負担が余り重くならないよう努力する必要がある。

この記述は、大学授業料の値上げに歯止めをかける方向であることが注目される。なお、議事録によると、1998年4月27日の第10回基本構想部会で、授業料について、議論がなされている。しかし、国立大学授業料について、それ以上議論が深められることはなかった。

### 3-7 授業料政策と高等教育機会

以上みてきたように、国立大学授業料については、46 答申などごくわずかな例外を除けば、文部省に明示的な政策文書はみあたらない。しかし、1971 年まで低授業料政策がとられたことは明らかで、この背景には、国立大学による教育機会提供と人材養成という目的があったとみられる。しかし、この国立大学低授業料政策は、1972 年から国立大学授業料が3 倍値上げされ、大きな転換をした。その後、授業料と入学金がほぼ毎年交互に値上げされるパターンが定着し、国立大学低授業料政策は放棄された。こうした低授業料政策は、高等教育機会の均等に寄与したか。逆にその放棄は教育機会にどのような影響を与えたか。この点を検証することは重要な課題として残されている。

### 3-8 高等教育政策と高等教育機会

このように具体的な高等教育機会に関連する政策をみる限り、文部省の高等教育政策は、理念としての教育機会の均等を掲げながら、現実には一方では、高等教育のマス化への対応<sup>67</sup>、他方では、外部の社会経済的情勢や財政事情、あるいは他の官庁の政策の後追いまたはそれへの対症療法で、結局それらに押し切られたのではないかとみられる。とりわけ授業料・育英奨学政策にはその感が強い。

それが、大きな政治問題にならなかったのは、結局経済成長に求められる。一方で、家計所得増により教育費の私的負担を可能にし、他方私学セクターによりこうして増大した教育需要を吸収することができたためである。

高等教育のマス化は、エリート段階からの「移行の危機」をもたらすが、日本の場合には、マス化の危機は、私学助成と高等教育計画で対処することができたと考えられる。経済成長だけでなく18歳人口の動態などの高等教育システムを取り巻く社会経済的背景も好条件となった。しかし、マス化への対応に追われた結果、高等教育政策はマス化対応という著しく限定されたものになった。ただし、マス化の影響は今後も高等教育システムに現われてくるものと考えられ、現在の時点ではあまり歴史的な評価はできないということも事実である。たとえば、先に述べた文部省の国立大学低授業料政策の放棄などもこの急激なマス化のもたらしたものであった。

マス化の歪みに対応することに追われた高等教育機会の均等化政策は、高等教育の抑制政策や

国私格差是正政策などマクロ的に見れば、きわめて限定的なものであった。このことはこうした政策に対する研究の必要性も惹起せず、先行研究はきわめて限られたものとなる理由になった。しかし、一連の高等教育の均等化政策はまったく効果がなかったというわけではない。一部ではあるが、効果はあったとみられる。特に、地域間の格差是正や、国私格差の是正、高等教育機関あるいは専攻の選択、さらには学生生活に対しては効果があったと考えられる。こうした点については、より実証的な検討が求められる。

#### 4. 高等教育機会の地域間格差の実証分析

##### 4-1 高等教育機会の先行実証研究

先に高等教育政策との関連で高等教育機会の問題について、仮説的に述べたが、これらの点に関して、既に多くの実証研究が行われている<sup>68</sup>。ここでは、特にこうした先行研究で、国立大学が高等教育機会の提供がどのような役割を果たしたかをどの程度明らかにしたかを簡単にまとめる。初期の実証的な研究として注目されるのは、先に見た天野の国立大学の地域配置に関する研究である<sup>69</sup>。こうしたクロスセクショナルな研究は、その後も進められており、幾つか研究例をあげると、潮木らは、1976年以降の志願（進学）率の変化は大都市圏と地方では大きく異なっていることを示している<sup>70</sup>。さらに、潮木は、大都市圏での収容力の低下が、地方から大都市圏への進学に影響を与えていることを検証している<sup>71</sup>。また、島は1986年度以降地方分散化が進んでいないことを検証し、第3次高等教育計画以降は、「量的な計画があらく、分散政策の実質的な意味がほとんど失われていた」と批判している<sup>72</sup>。また、吉本は、大学数でみると、2大都市圏の比率は減少しているが、学生定員では減少していないこと、また、国公立計では2大都市圏の占有率は減少していないことを示している。さらに、専門分野でみると、私立文系は2大都市圏占有率が大幅に減少し、私立理系も同様である。国公立理系ももともと地方分散していたが、さらに分散したことを示している<sup>73</sup>。

また、所得階層との関連で見ると、多くの研究は、国立大学全体に関してみると高所得層より低所得層に教育機会を提供していることを明らかにしている。大都市圏の国立大学では高所得層が多いことも確かである。しかし、地方の国立大学はこれとは全く異なり、低所得層に教育機会を提供していることが明確に示されている<sup>74</sup>。

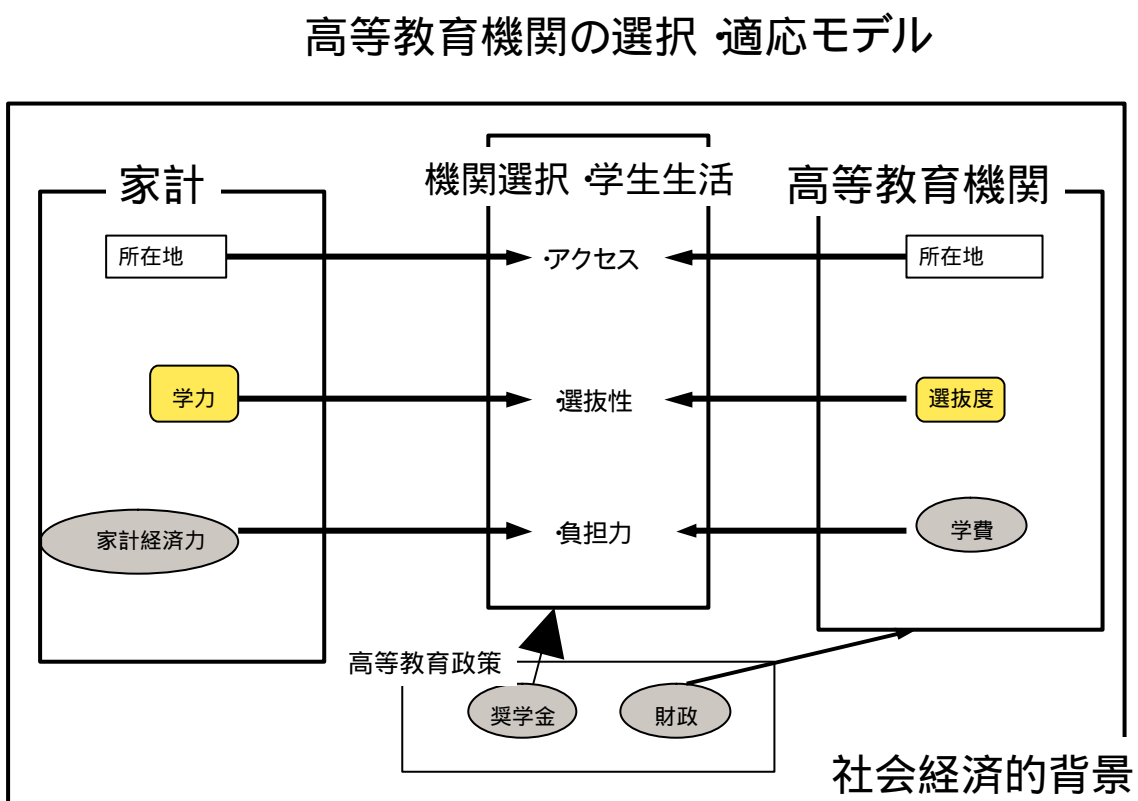
国立大学授業料が上昇し、国私授業料格差の縮小した結果として、自宅私立大学と自宅外国立大学では自宅私立大学の方が低コストになったことは加藤の分析などに示されている。さらに加藤は、地域差の問題を加えて分析し、大都市圏では生活費が上昇し、大都市圏自宅外国立大学への進学が困難になったことを示している。この結果として、こうした大都市圏国立大学では高所得層が増加するとともに、選抜性も高まったと考えられる。しかし、このように、地域差と所得差の両者を含んだ分析例は少ない。また、これまでの実証研究は1990年代の前半までが分析対象と

なっており、18歳人口の急減期である1993年以降を対象としていない。

#### 4-2 高等教育機関の選択モデル

こうした先行研究の知見をふまえて、以下の分析のための基本的な分析枠組みとして、ここでは図6-5のような高等教育機会と高等教育機関の選択モデルを設定する。

図6-5 高等教育機関の選択モデル



高等教育機会には、高等教育機関の種類(大学・短大・高専、昼間・夜間)によって、地域間、所得階層間、男女間等の様々な格差がある。こうした高等教育機会の格差は、教育機会の需要側の要因と供給側の要因によって生じる。教育需要は単なる進学希望ではなく、価格つまり学納金と学生生活費からなる学費に応じた現実的な志願行動である。ここでは、進学・非進学だけでなく、どのような高等教育機関を選択するかを図6-5のような様々な要因によって規定される高等教育機関の選択モデルを想定することによって分析することにした。このモデルでは、需要側では学力と家計の学費負担能力が教育需要の強さに影響を与える最大の要因である。さらに、性別などの学生の特性や家族所在地や兄弟数などの家族の特性も教育需要に影響を与えており、これらも格差の要因となる。他方、高等教育機会の供給側では、高等教育機関所在地と学納金の設定

と選抜性が格差の要因となる。

さらに、高等教育機会はこの需要側の要因と供給要因の相互作用によって影響を受ける。高等教育機会全体の需要量と供給量のマッチといった問題だけでなく、家族の所在地と高等教育機関の所在地へのアクセス (accessibility)、学生の学力と高等教育機関の選抜性 (selectivity)、家計の経済力と学費負担能力 (affordability) などのマッチングの問題があり、このギャップも格差の原因となる。

戦後日本の高等教育に関しておおまかにいえば、常に供給を上回る強い需要が存在しており、格差はこの供給側の地域配置と学納金の設定によって大きく規定されてきたと考えられる。学納金は教育需要に負の影響を与えることは言うまでもないが、地域配置に関しては、通学できる高等教育機関がなければ、自宅外通学を余儀なくされるため、学生生活費が自宅通学者に比べて割高になる。こうした形で、家族の所在地と大学所在地のマッチングの問題は、おおむね学費の問題に帰着すると考えられる。しかし、とりわけ女子や低所得層の場合にみられるケースであるが自宅からしか通学が可能でない場合、高等教育機関の地域配置は決定的な格差の要因となる。このように地域間の高等教育機会の格差と男女間あるいは所得階層間の格差は相互に関連している。

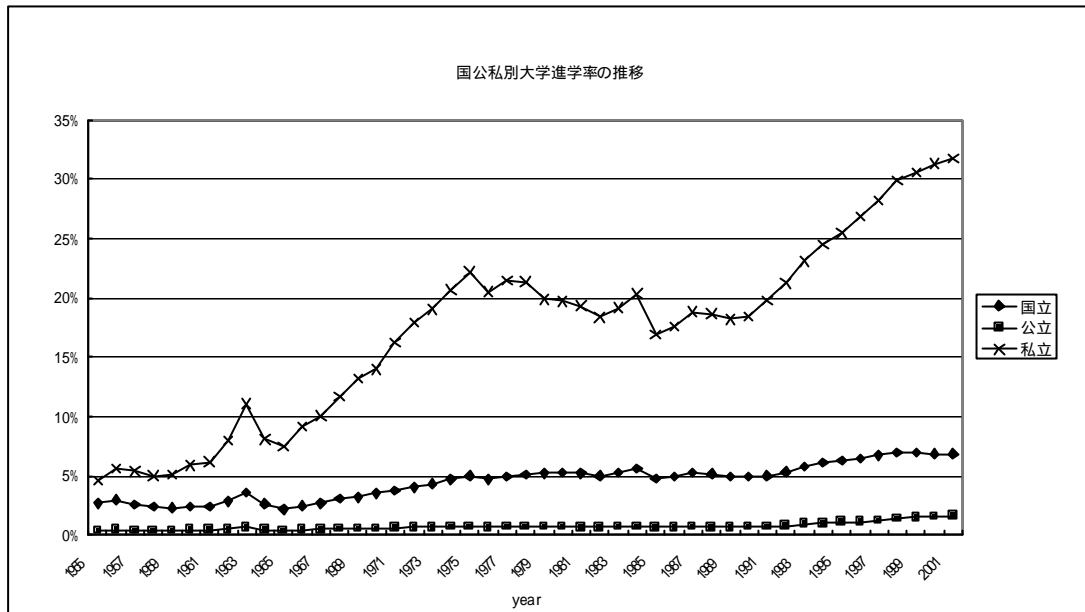
学費は学納金だけでなく、学納金と学生生活費からなる。学費は、まったく教育機会の選択に影響がないわけではないとみられる。学費は単に進学か否かだけでなく、どのような高等教育機関を選択するか、昼間部か夜間部か、4年制大学国公立か私立か、大都市か地方か、自宅か自宅外か、という高等教育機関の選択に影響を与えていると考えられる。このため、高等教育機会の供給の相違とともに、学費や学費負担の相違による高等教育機会の需要の相違のため、進学/非進学だけではなく、高等教育機関の選択に地域別・所得階層別に格差が生じているとみられる。つまり、マクロにみて、地域別および所得階層別の高等教育機会の格差は縮小しているものの、個別の高等教育機関の選択に関しては、学費や家計の学費負担能力の影響は存続しているとみられる。以下では、こうした点を念頭において、学校基本調査データを分析する。

#### 4-3 大学進学率の推移

まずはじめに大学と短大をあわせた高等教育進学率の動向をみておこう。18歳人口は1992年に約205万人のピークをむかえた後、急激に減少し2002年には約150万人となっている。このため、大学短大入学者は減少しているにもかかわらず、大学短大進学率は約50%と高等教育のユニバーサル段階の閾値へと上昇を続けている。

これを設置者別にみると、国立大学入学者数は、1997年まで戦後一貫して増加しており、1955年に約4.8万人であったものが、1997年には約10.9万人となったが、その後やや減少に転じ2001年度には10.3万人となっている。趨勢としては、戦後55年の間に倍増しているといえよう。

図 6-6 国公立別大学進学率の推移



しかし、私立大学は1955年には約8.2万人であったものが2001年には約45万人と6倍以上も増加している。このため私立大学に比べると国立大学の増加は相対的に小さく、大学入学者全体の中で占める比率は、1955年には約35%を占めていたのに対して2001年には約18%に減少している。逆に私立大学は1955年にはちょうど60%であったが、2001年には約78%にまで増加している。

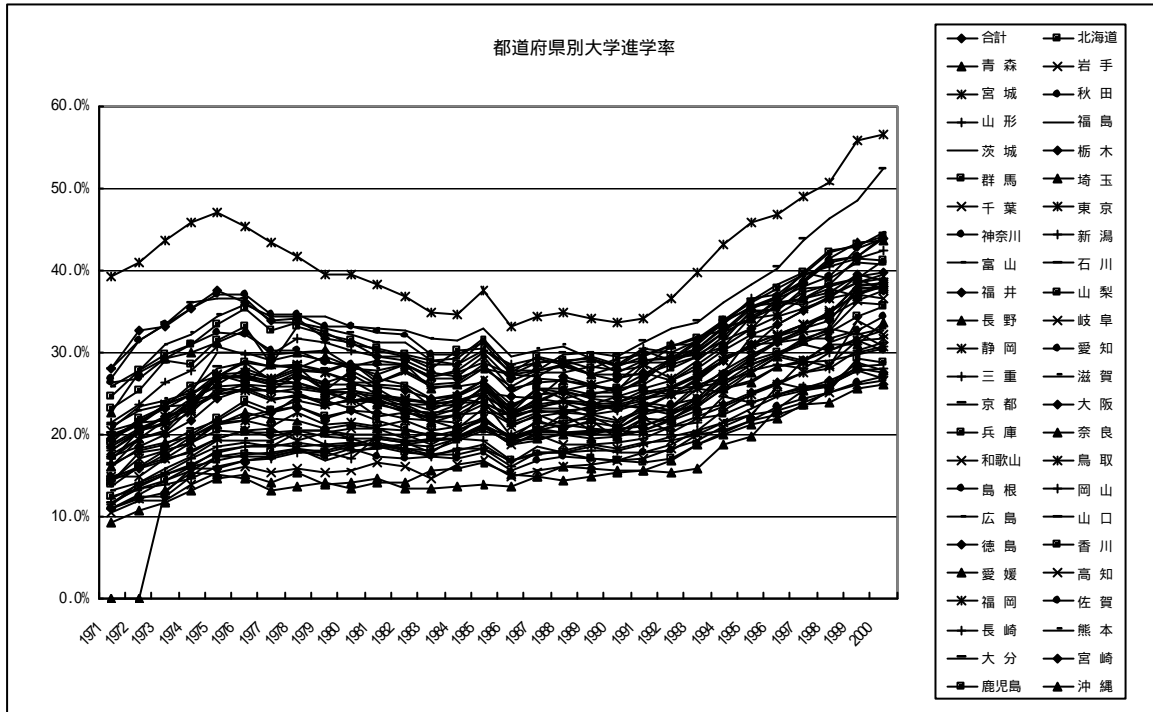
これを大学進学率<sup>75</sup>で見ると、先に述べたように1992年以降の18歳人口の減少によって、進学率は大幅に上昇している。国立大学進学率も上昇しているが、図6-6のように、特に私立大学の進学率の上昇が著しい。ただし、これを伸び率で見ると、1974年を100として、1998年には国立大学は141、私立大学は142とほぼ等しい。つまり、伸びとしては同程度であったものもともとのシェアが大きく異なるために、シェアはさらに拡大したのである。このように大学教育機会全体についてみるかぎり、国立大学の果たす役割は趨勢としても相対的に低下している。

## 2-2 地域別進学率の推移 格差は減少したか

しかし、これはあくまで全国的な傾向をみたものであり、地域別にみると大学進学率には大きな地域差がみられる。図6-7のように、都道府県別大学進学率の推移をみると大きな格差があることがわかる<sup>76</sup>。

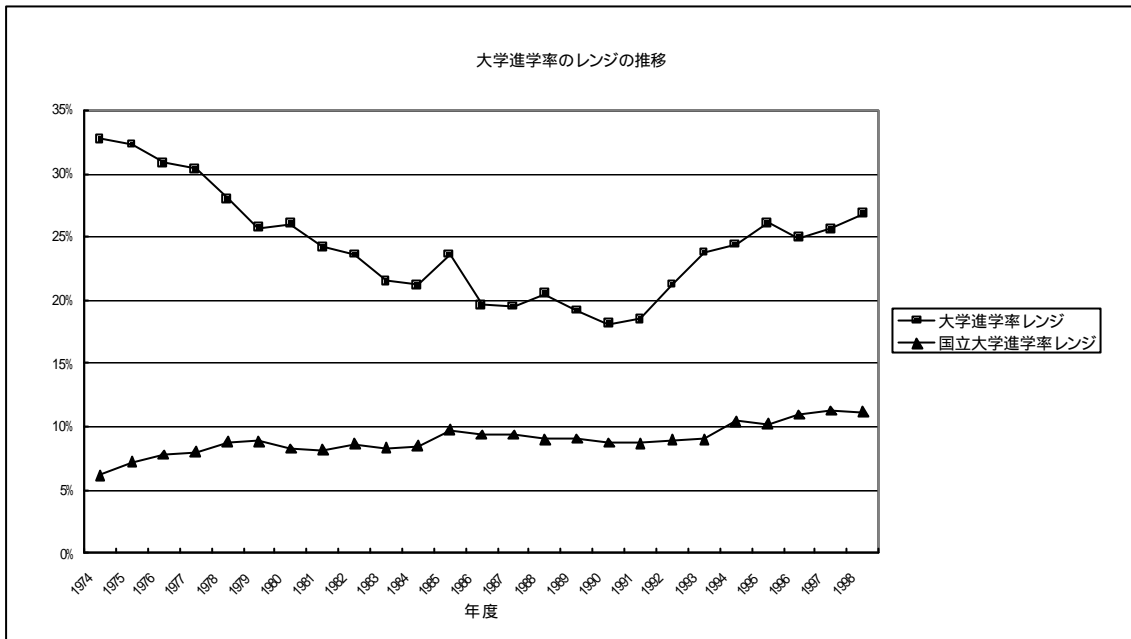


図 6-7 都道府県別大学進学率の推移



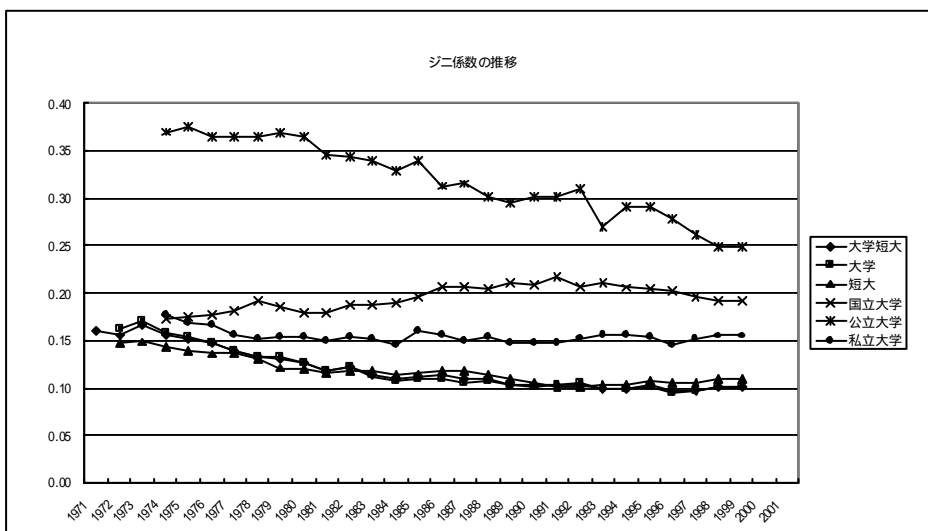
この大学進学率の推移は、県によって様々なパターンがみられ、一概に言うことは難しい。しかし、全体として格差は拡大しているかそれとも減少しているかを判断するために、ここではいくつかの格差指標をみていくことにする。格差指標には様々なものがあり、それぞれ一長一短があるが、ここでは試みにいくつかの指標を計測した。まず、最も高い進学率と低い進学率の差、すなわちレンジをみると、図 6-8 のように、1971 年で最も進学率の高い東京の 39.1% に対して、最も低い青森は 9.1% と、30% の差があった。レンジは、2001 年には、それぞれ 56.5% と 26.0% となり、差は 30% のままで変わっていない。しかし、大学進学率のレンジは図 6-8 のように、1970 年代から一貫して低下傾向にあったが、1987 年を底に上昇に転じ、2000 年には再び 0.305 と 1970 年の水準に戻っている。すなわち、先にレンジは 1970 年と 2001 年で変化していないことをみたが、より詳しくみれば、この間、減少と増加をしていたのである。

図 6-8 都道府県別大学進学率のレンジの推移



次に、代表的な格差指標であるジニ係数の推移をみると図 6-9 のように大学全体ではわずかではあるが減少していることは明らかである<sup>77</sup>。しかし、公立大学の格差の減少が著しいのに対して、私立大学では、1980 年代以降ほとんど変化がなく、国立大学に関しては 1980 年代に入り、地域間格差はむしろわずかではあるが、増大している。大学全体の地域間格差はこうした国公私傾向の合成されたものであり、シェアの大きい私立大学の動向によるところが大きい。とりわけ 1980 年までの格差の減少は私立大学に寄るところが大きいとみられる。これは、大学の大都市抑制政策と地方分散政策の効果であることは疑いえない。

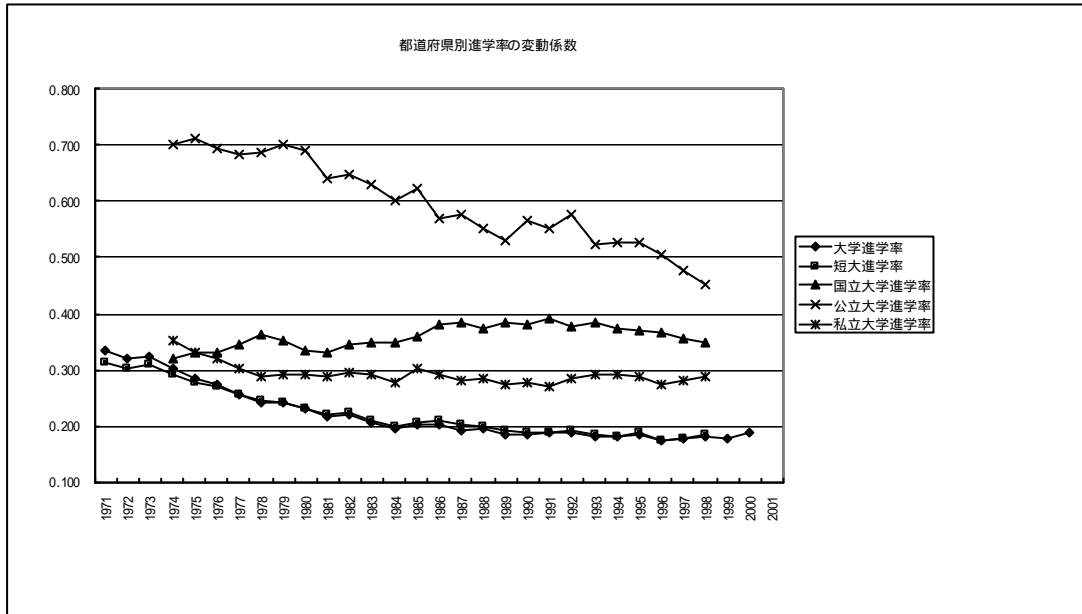
図 6-9 都道府県別大学進学率のジニ係数の推移



次に、別の格差指標として変動係数の変化をみると、図 6-10 のように、ほとんどジニ係数と同じ傾向をみせてい

る。このため、以下の分析では、計算の容易さから変動係数によって格差の推移をみることにしたい。

図 6-10 都道府県別大学進学率の変動係数の推移



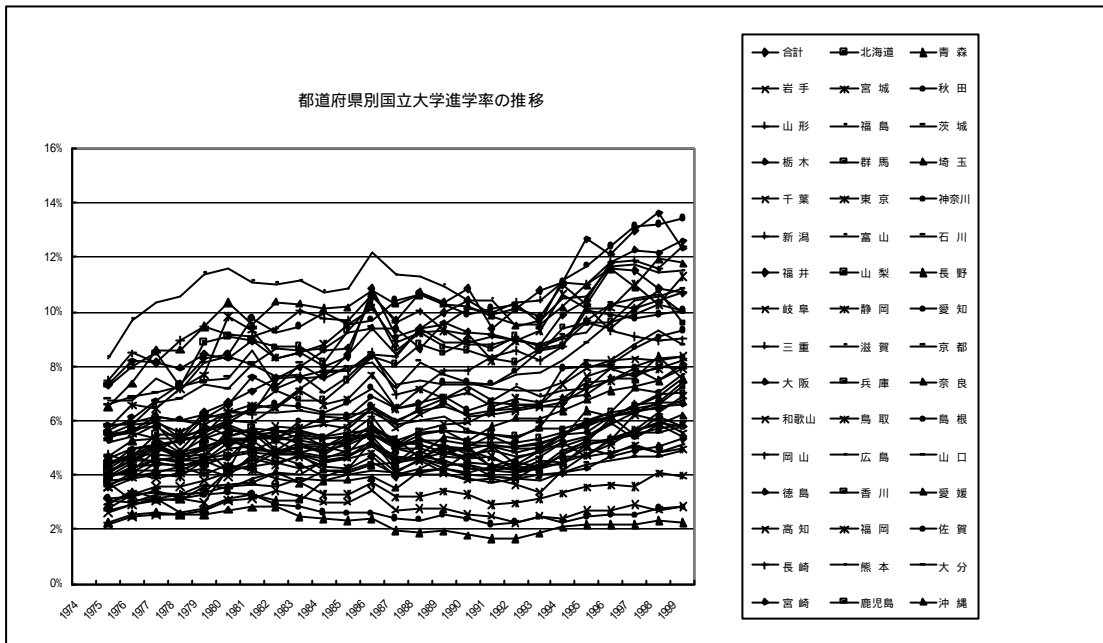
このように、大学進学率全体に関するかぎり、レンジ以外の指標でみて都道府県別の格差は縮小しているといえよう。なお、都道府県別に大学進学率の推移には、いくつかの変動パターンがあるが、ここでは、国立大学についてのみ着目しているため、以下では、国立大学進学率の変化を中心に分析を進める。

#### 4-4 地域別国立大学進学率の推移

先に、大学進学全体に占める国立大学の比重は低下していることをみたが、これはあくまで全国的な傾向であって、地域別に国立大学の果たす役割には大きな相違がある<sup>78</sup>。国立大学進学率の都道府県別推移をみると、図 6-11 のように、1974 年に最も高い富山の 8.3%と最も低い千葉の 2.1%には約 6%のレンジがあった。2001 年には最も高い徳島の 12.6%と最も低い埼玉の 2.3%の差は約 10%と拡大している。なお、東京、神奈川、埼玉、千葉の首都圏の国立大学進学率はこの 30 年間ほとんど増加していない。これについては、後にふれる。

先にみたように、格差指数からみると、先の図 6-8 のように、レンジはわずかではあるが、ほぼ一貫して増加している。ジニ係数は、先の図 6-9 のように、1980 年代前半にやや低下したもののその後増加していることは先にもふれたが、1993 年以降、わずかではあるが減少している。また、変動係数も、先の図 6-10 のようにジニ係数とほぼ同じ傾向を示している。これらを見るかぎり、国立大学の地域間格差は、大学進学率全体の場合と異なり、大勢はあまり変化していないとみることもできるが、1990 年代に入りやや減少しているということもできる。

図 6-11 都道府県別国立大学進学率の推移

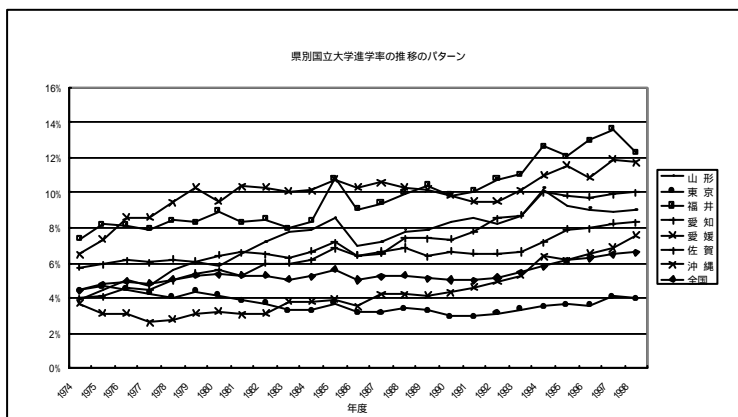


以上は全体的な傾向であるが、国立大学進学率の推移をさらに詳細にみると、次のような4つのパターンに分けることができる。

- ( 1 ) 国立大学進学率の安定している県
- ( 2 ) 国立大学進学率の上昇している県
- ( 3 ) 国立大学進学率の低下している県
- ( 4 ) 国立大学進学率の変動している県

なお、それぞれもともと高い県と低い県の2つのパターンにさらに分けることができる。図 6-12は、その代表的な県の国立大学進学率の推移を示したものである。

図 6-12 都道府県別国立大学進学率のパターン



この間、全国的な国立大学進学率は 1990 年代後半に増加しているから、( 1 ) の国立大学進学率の安定している県は、相対的には進学率は減少しているということもできる。そこで、次に全国平

均との偏差を比較した。

図 6-13 都道府県別国立大学進学率の全国平均との偏差パターン

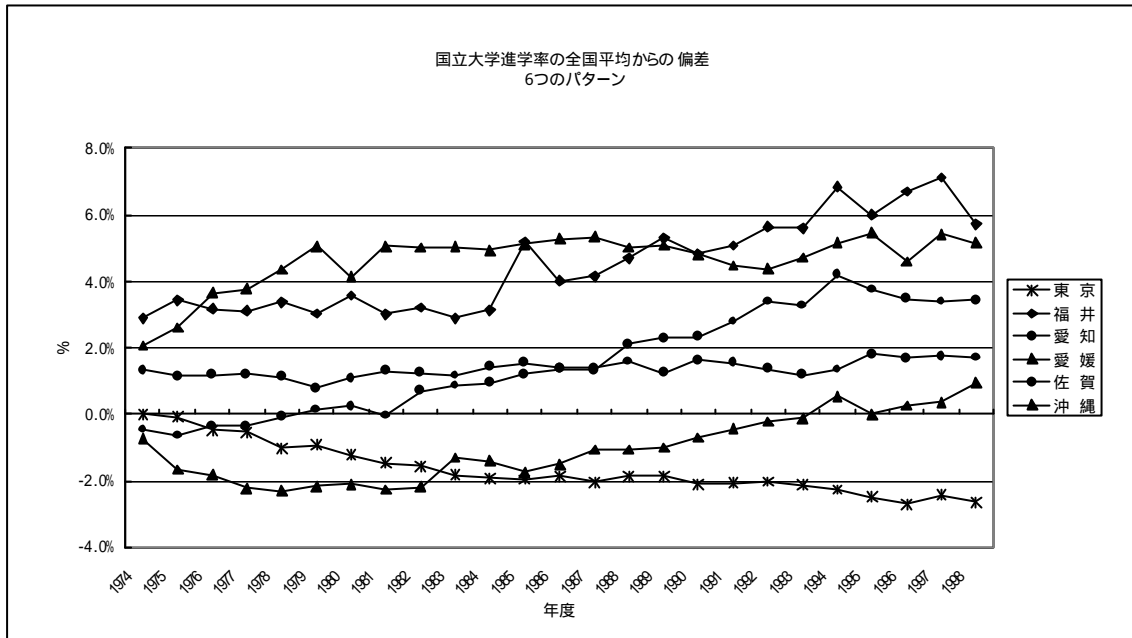


図 6-13 のように、主に 6 つのパターンがみられる。低下している県は、東京、埼玉、千葉、神奈川の首都圏 4 県である。また、大阪、滋賀、静岡、長野、宮城もこれに近く、大都市とその周辺の県で国立大学の相対的比重が低下していることがわかる。これに対して、上昇している県は、秋田、山形の東北 2 県、石川、福井の北陸 2 県、岐阜、島根、徳島、佐賀と長崎の九州 2 県でいずれも地方の各県である。また、偏差が安定して高い県は富山、鳥取、岡山、香川、愛媛、大分といずれも地方の県で、「教育県」と呼ばれる県が含まれている。

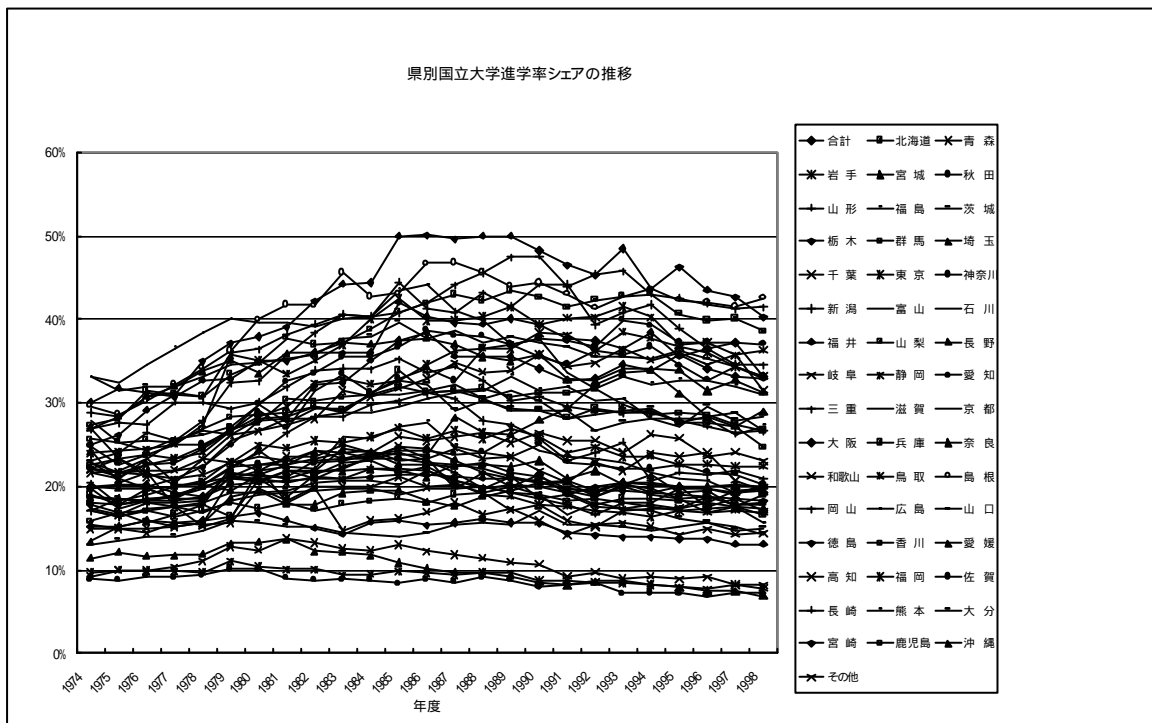
このように、国立大学進学率の地域間格差は、大学進学率の場合と異なり、1990 年代に入ってやや減少しているものの過去 30 年の間に減少傾向はみられない。このことは、地域間格差の減少に関して、国立大学ではなく公立大学や私立大学の果たす役割が大きかったということを示している。ただし、県によって進学率の推移には様々なパターンがあることも忘れてはならない。

#### 4 5 全体の進学率と国立大学進学率の関連

これまで、国立大学進学率の地域別格差をみてきたが、低下している県は首都圏や大都市やそれに近接する県であるのに対して、進学率の増加している県や安定して高い県はいずれも地方の県であることが示された。それでは、各県で国立大学進学率は、大学進学率全体とどのような関連にあるのであろうか。つまり、国立大学進学率は大学進学率全体の中で、どの程度の比重を占めているのであろうか。県によっても大きな相違があることが予想される。

これをみるために、国立大学進学率と大学進学率の比率を算出した。なお、これは国立大学進学者数と大学進学者数の比であり、国立大学シェアと呼ぶこともできる。図 6-14 のように、国立大学シェアは、全国では 20% 前後であるのに対して、地域別には 50% から 10% 以下まで、大きな相違がある。特にシェアの高い県は、宮崎、長崎、大分、鹿児島等の九州各県、鳥取、島根、富山、福井、山形の日本海側の各県であることがわかる。これに対して、シェアの低いのは、首都圏 4 県である。国立大学進学率や偏差の高い県は地方の各県であり、低いのは首都圏各県であったが、シェアではより明確な地域差がみられる。

図 6-14 都道府県別国立大学進学率シェアの推移

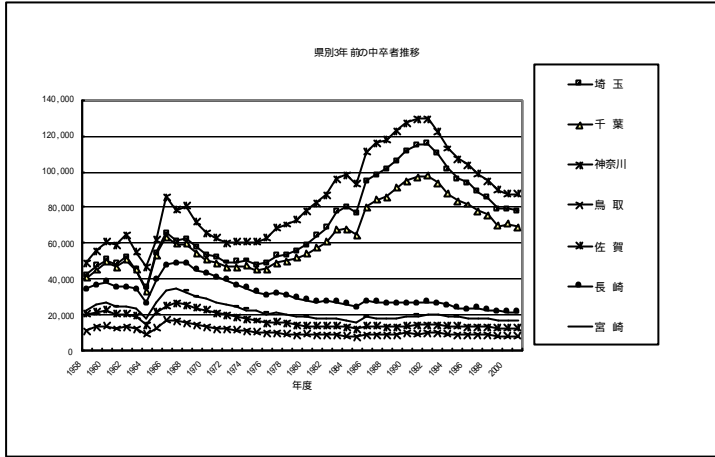


このように国立大学シェアをみると、地域によって大きく大別されていることがわかる。また、これ以外に目立つ傾向として、シェアの低下している岡山と熊本と、上昇している青森、徳島、佐賀、変動の激しい石川や沖縄などの差が目立つ。地域別に国立大学進学率の変化のパターンも様々であって、一概に言うことはできないが、大都市圏と地方との相違がここでも浮かび上がってきたといえよう<sup>79</sup>。

#### 4-6 地域別進学率の格差とその規定要因

それでは、こうした大学進学率や国立大学進学率の地域別相違はどのような要因によって生じているのであろうか。これに関しては先行研究でも必ずしも明確にされていない。ここでは、いくつかの指標を手がかりにこの問題にせまっていくことにしたい。

図 6-15 都道府県別 18 歳人口の推移



大学進学率は、大学入学者数を 18 歳人口（実際には 3 年前の中卒者数）で割った比率であるから、大学入学者数だけでなく、18 歳人口の変動によっても大きな影響を受ける。図 6-15 のように、神奈川などの大都市圏では、18 歳人口は急増と急減をしているものの、1970 年代に比べ、1990 年代にその絶

対数は増加している。これに対して、鳥取や佐賀など地方の県では、一貫して減少している。このため、進学率はこれらの県では増加しているのである。このように、進学率をみていくときには 18 歳人口の変動が地域によって大きく異なっていることに注意する必要がある。

次に、学校基本調査には高等教育機関調査と初等中等教育機関があり、前者は大学への入学者を大学が回答したものであるのに対して、後者は大学への進学者を高校が回答したもので両者には若干相違がある。ここでは、出身高校別大学入学者を高等教育機関調査のデータで分析することにする。

図 6-16 地元大学入学率と自県内大学入学率および収容力

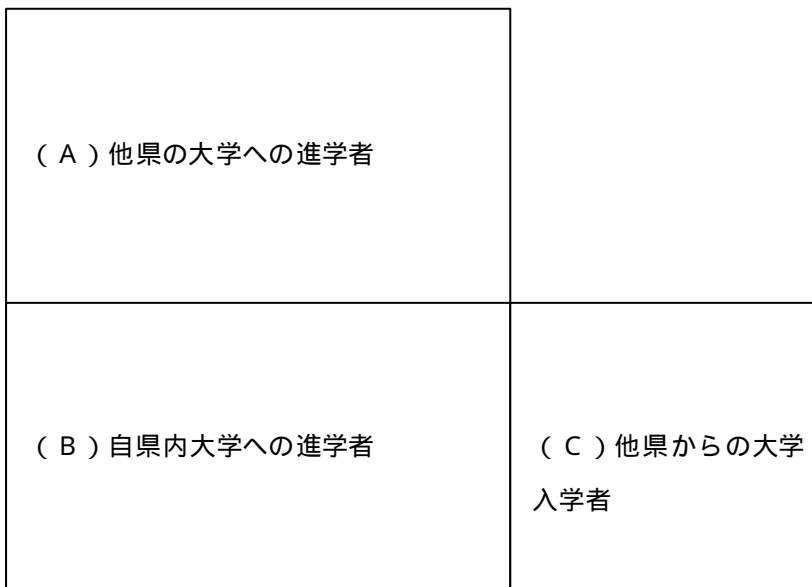


図 6-16 のように、大学入学者は ( A ) 他県の大学への進学者、( B ) 自県内大学への進学者、( C ) 他県からの大学入学者の 3 つに分けることができ、これから次のような様々な指標が算出できる。

出身高校所在地県別大学進学率 =  $( A + B ) / 3$  年前の中卒者

大学所在地県別大学入学率 =  $( B + C ) / 3$  年前の中卒者

地元大学進学率 =  $B / ( B + C )$

自県内大学入学率 =  $B / ( A + B )$

大学収容力 =  $( B + C ) / ( A + B )$

全国では地元大学進学率と自県内大学入学率は同一になる。この推移をみると、図 6-17 のように 1980 年代前半まで上昇していたが、その後 1992 年まで大きく低下し、1992 年以降は再び上昇するという変動を示している。ただし、この変化の絶対値はそれほど大きくないことにも注意する必要がある。

図 6-17 大学地元進学率と自県内大学進学率の推移

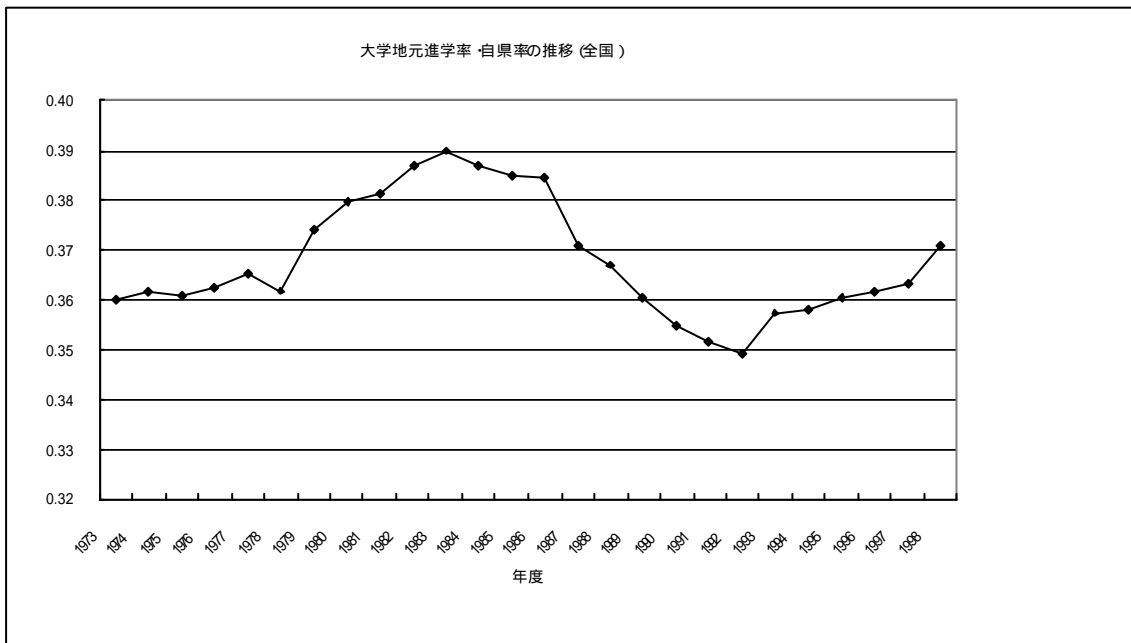
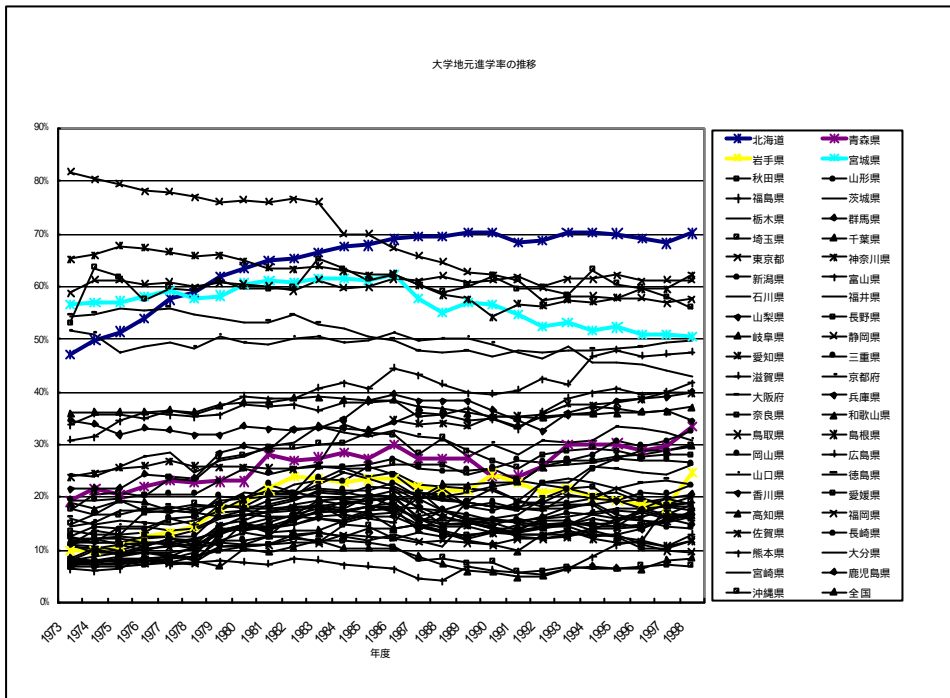




図 6-18 都道府県別地元大学進学率の推移

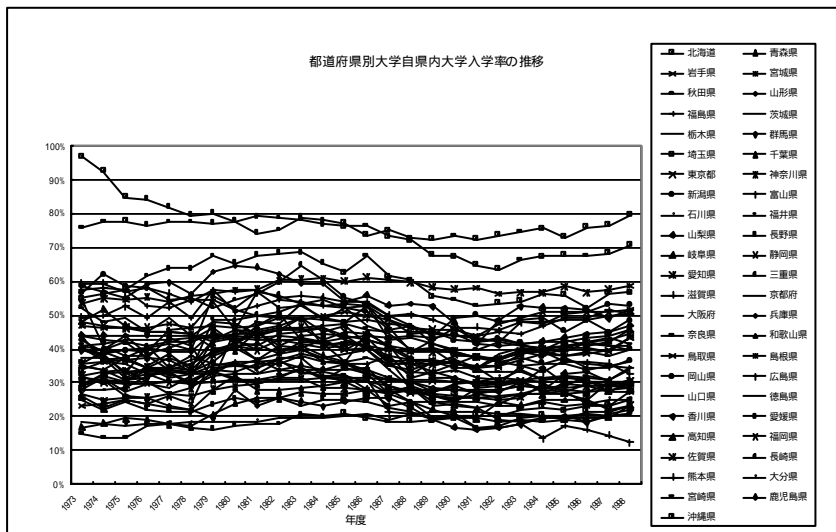


次に、都道府県別に地元大学進学率をみていく。これは、先ほどみたように、ある県の大学進学者に占める同じ県に所在する高校出身者の割合を示す。高校の側からみて地域性の強さを示す指標で

ある。

図 6-18 のように、この比率が高いのは、北海道の 70.1%を筆頭に愛知、福岡、沖縄、宮城、東京などが 50%を越えている。このうち、沖縄以外は、大都市の所在県となっている。逆に、この比率が低いのは、長野の 6.9%、和歌山 8.4%、鳥取 9.5%の 3 県が 1 割以下で、佐賀、島根、滋賀なども 12%以下と著しく低くなっている。これらの県では、ほとんどの者が、大学に進学するために、県外に移動しているということになる<sup>80</sup>。

図 6-19 都道府県別大学自県内入学率の推移



次に、都道府県別にみた自県内大学入学率をみていくことにしたい。これは、ある県に所在する大学入学者のうち、当該県の高校出身者の割合を示したものである。先の地元大学進学率が高校側から

みた地域性を示すのに対して、大学からみた地域性を示す指標である。図6-19のように、この比率がきわだって高いのは沖縄と北海道である。また、愛知と愛媛もこれに次いで高くなっている。逆に低いのは、滋賀、奈良、山梨といった大都市圏に隣接する県で、鳥取、山口、高知などもこれについて低くなっている。これらの諸県は大学進学率や国立大学進学率では、必ずしも特徴のある県ではなかった。

図 6-20 都道府県別大学格差指標（変動係数）の推移

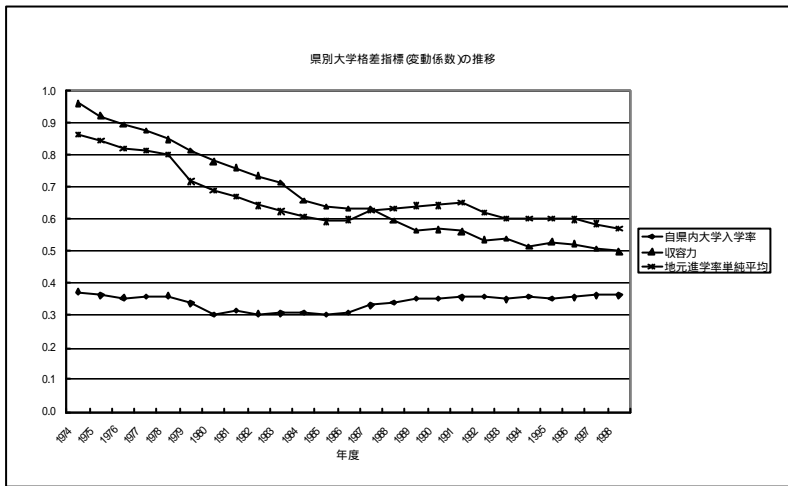


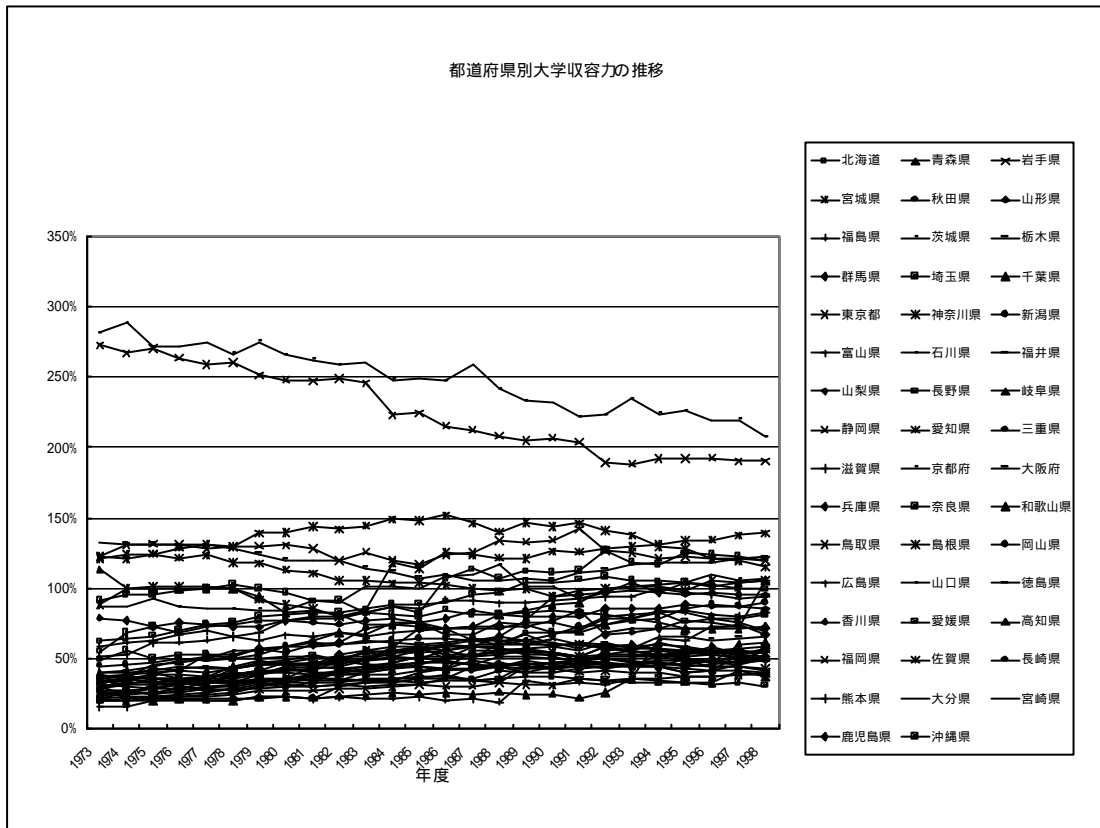
図 6-20 のように、自県内大学入学率の格差は、いくらか変動はみられるもののそれほど大きく変動しているようにはみえない。しかし、地元大学進学率の格差はやや低下している。

次に収容力の都道府県別格差をみよう。収容力は

自都道府県内大学入学者数を出身高校所在地都道府県別大学進学者数で割ったもので、当該県の大学が当該県の高卒生のうち大学進学者をどの程度収容できるかをあらわしている。この比は自県内大学入学率と地元大学進学率の比でもある。

この推移は、図 6-21 のように、京都と東京が 200%ほどと圧倒的に高いが、長期的には次第に減少している。逆に、長野、和歌山、島根、秋田、静岡では 4 割を切っており、県外大学進学者が多いことを示している。

図 6-21 都道府県別大学収容力の推移



この収容力は東京と京都を除くと、あまり変化していないように見える。しかし、この収容力の変動係数の推移をみると、先の図 6-20 のように、格差は徐々にではあるが減少していることがわかる。

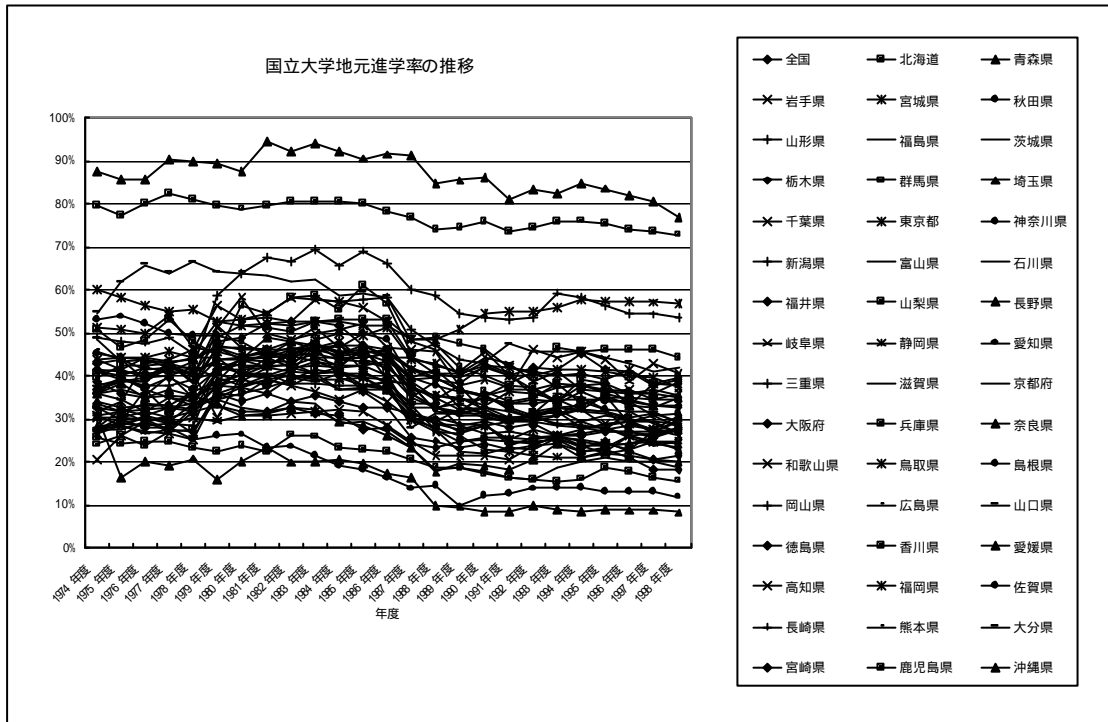
ここで興味深いのは、時系列の傾向からみると、大学地元進学率と収容力は関連をもつように見えるものの、大学自県内入学率と収容力は必ずしも関連を持たないように見えることである。これは、大学進学率は県内だけでなく、県外から進学してくる者にも規定されている<sup>81</sup>。つまり、これらのことは、都道府県別データでみるかぎり、地域の高等教育機会は必ずしも県内の供給量によって規定されておらず、むしろ県内への流入と県外への流出との関連が重要であるということの意味している。

#### 4-7 都道府県別国立大学の進学率の格差

先にみたのは、国公私合計の大学についてのものではあったが、次に国立大学について同様にみていく。まず、地元大学進学率についてみると、図 6-22 のように沖縄と北海道が高く、常に 7 割を超えている。これは大学全体の場合と同じ傾向である。しかし、次いで高いのは東京と新潟で、これは大学全体の場合とは明らかに異なっている。逆に低いのは、奈良、神奈川、兵庫、宮崎、埼玉、栃木などで、大都市圏が多くなっている。これをみると、東京は大都市圏ではむしろ

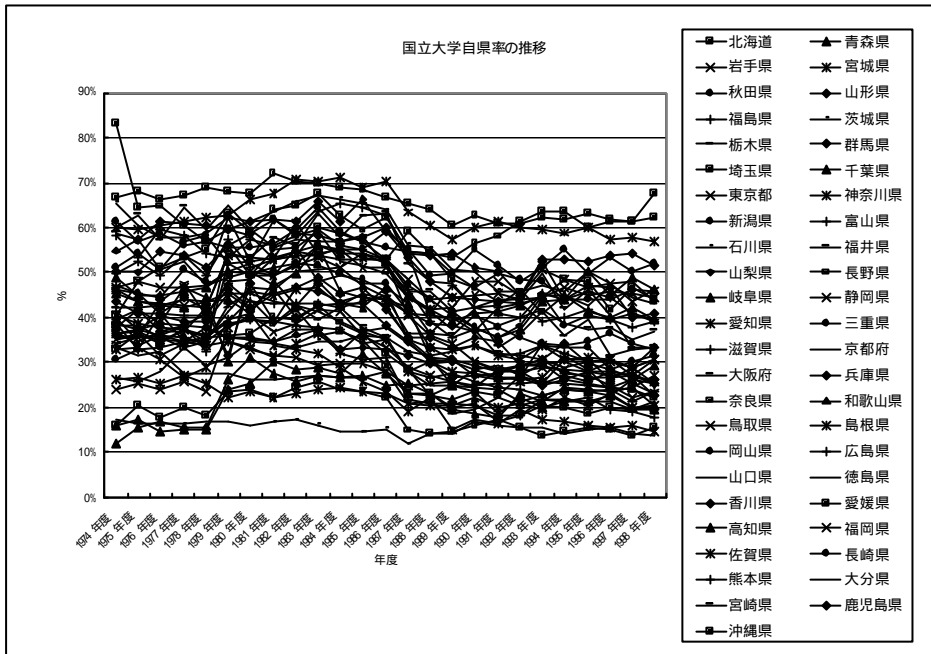
例外的に国立大学地元進学率が高いということもできる。東京では 80 年代後半に 50%を切るもののほぼ一貫して 50%後半で推移しており低下していない。これは、県外の国立大学より地元の国立大学を選択する傾向が東京とその他の道府県では逆であることを示している。

図 6-22 都道府県別国立大学地元進学率の推移



次に、都道府県別に国立大学の自県内大学入学率をみると、図 6-23 のように、1998 年度でみると、沖縄の 67.5%が最も高く、次いで北海道が 63%と 6 割を超えている。これらに次いで、愛知、鹿児島などが高くなっている。逆に低くなっているのは、京都の 13.8%をはじめ、奈良、神奈川、長野、滋賀、千葉、高知などである。長野や高知は、国公私計の大学自県内入学率が圧倒的に大都市圏に隣接する諸県であったのとはやや異なる傾向である。

図 6-23 都道府県別国立大学自県入学率の推移



のように、いくら変動はみられるものの1980年代以降は上昇傾向にある。これは地元国立大学進学率の変動係数が低下しているのとは、対照的な傾向である。

図 6-24 国立大学格差指標（変動係数）の推移

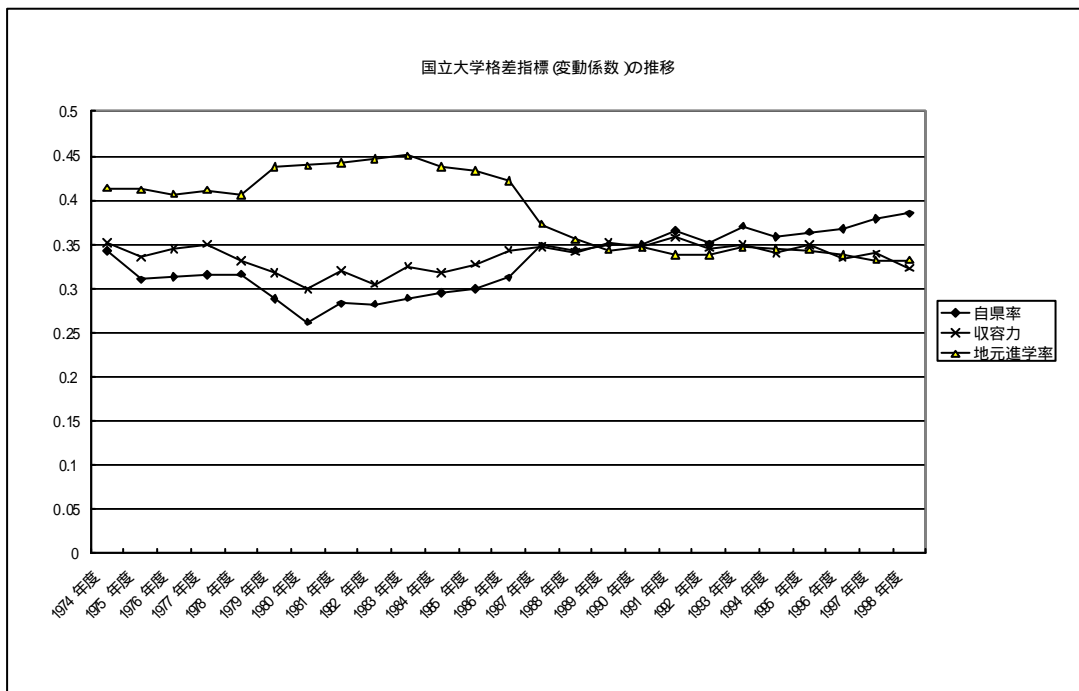
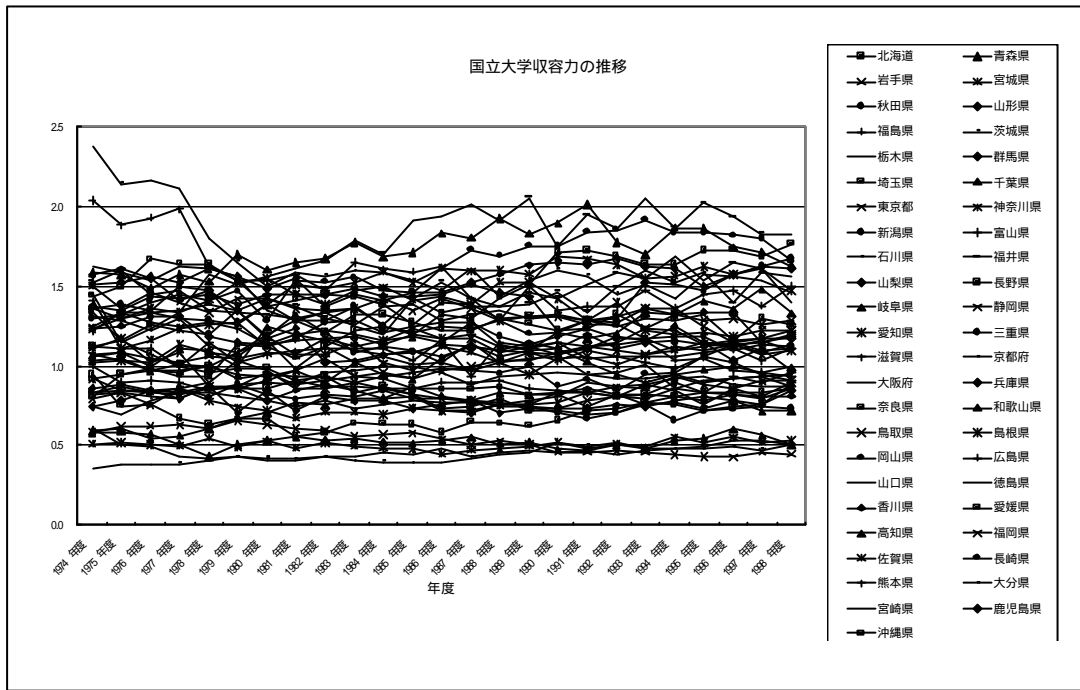


図 6-25 都道府県別国立大学収容力の推移



次に、収容力についてみると、図 6-25 のように、宮崎が最も高く、次いで、大分、奈良、長崎、福島、岐阜などが高くなっている。これに対して、低いのは、東京、京都、高知、宮城、茨城といった県である。高知は自県内大学入学率と同様、低くなっている。特に低い県は過去 25 年間にわたり一貫して低くなっており、進学者に対して国立大学収容力が拡充整備されていなかったことを示している。変動係数は先の図 6-24 のようにやや変動しているが、大勢的にはあまり変化していない。

1974 年と 1998 年の変化について主要な指標をみると表 6-1 のようになる。県によって相違があり一概に言うことはできないが、東京を除く首都圏 3 県と奈良や滋賀では中卒者が大幅に増加したが、大学進学率は神奈川以外では同じ程度増加した。しかし、国立大学進学率はこれらの県ではほとんど増加していない<sup>82</sup>。東京や滋賀では国立大学収容力が減少し、国立大学自県内入学率が低下した。奈良は国立大学収容力が増加したにも関わらず、国立大学自県内入学率は低下している。このように、同じような大都市圏の各県でも収容力との関連は様々である。これは、隣接県への移動があるためである。

表 6 - 1 主要な指標の 1974 年から 1998 年の変化

高等教育機会の変化の主要な指標 1974=100とした1998年の比率									
	3年前の中卒	大学進学率	大学地元進学率	自県内進学率	収容力	国立大学進学率	国立大学大学地元進学率	国立大学自県内進学率	国立大学収容力
合計	99	147	103	90	100	149	80	79	100
北海道	82	134	140	56	154	159	91	93	102
青森	70	182	155	50	176	261	79	102	129
岩手	66	183	248	97	184	275	113	135	120
宮城	91	151	89	93	93	140	74	78	104
秋田	64	170	113	51	145	253	69	85	124
山形	71	154	124	35	164	229	66	72	109
福島	72	165	175	85	157	165	93	68	73
茨城	102	201	122	28	147	176	77	64	84
栃木	93	172	157	42	178	150	56	57	102
群馬	92	162	157	34	202	153	87	75	86
埼玉	169	167	229	117	127	100	56	67	120
千葉	161	149	168	180	106	132	102	124	121
東京	103	111	72	144	71	90	95	73	77
神奈川	156	111	161	69	140	89	37	36	99
新潟	75	175	393	69	221	213	146	129	88
富山	89	148	115	33	177	138	68	51	74
石川	99	149	129	90	122	186	74	86	117
福井	84	152	133	53	154	168	83	72	86
山梨	78	148	180	26	256	177	78	77	98
長野	87	132	88	39	138	133	68	52	76
岐阜	102	138	139	50	164	147	78	81	103
静岡	98	154	241	89	181	149	82	67	82
愛知	124	133	94	128	88	144	73	95	131
三重	100	158	269	45	259	156	104	88	85
滋賀	128	145	218	8	689	105	68	45	67
京都	119	129	84	141	72	143	56	80	142
大阪	119	116	91	110	93	100	82	73	89
兵庫	111	137	118	92	110	127	61	65	106
奈良	147	138	138	50	147	199	27	96	221
和歌山	84	153	110	24	189	195	80	74	92
鳥取	79	130	131	66	134	197	86	97	113
島根	72	167	123	43	146	240	86	84	98
岡山	92	146	168	41	197	144	74	61	82
広島	101	132	133	54	156	140	60	57	95
山口	80	139	155	33	210	133	106	71	67
徳島	71	177	175	58	163	291	92	106	115
香川	91	137	164	31	226	132	96	60	62
愛媛	78	156	136	66	135	181	124	108	87
高知	78	159	244	59	184	210	197	172	87
福岡	102	147	100	108	92	150	84	95	113
佐賀	76	168	136	40	163	252	83	83	100
長崎	65	205	156	92	134	295	77	99	128
熊本	71	168	133	57	153	200	77	84	108
大分	75	148	135	42	163	147	107	66	62
宮崎	78	170	238	65	203	273	66	84	126
鹿児島	62	161	158	41	175	228	108	103	95
沖縄	83	171	88	57	102	205	87	81	93

これに対して、地方の各県では、中卒者は減少しているため、大学進学率や国立大学進学率は上昇している。しかし、これらの県の多くでも国立大学収容力や国立大学自県内入学率は低下している。これも高卒者が大学進学を県外に求めたためとみられる<sup>83</sup>。

大学進学率の格差の要因となる地元大学進学率、自県内大学入学率、大学収容力の変動係数をみると、先の図 6-20 のように、大学全体では、地元進学率と収容力の格差が次第に減少している。これに対して、国立大学についてみると、先の図 6-24 のように地元進学率の格差は減少し

ているものの、自県内入学率は、1980年代まで格差は減少したが、1980年代から徐々にではあるが、拡大しているというように全体的場合と国立大学の場合で大きな相違がみられる。このように、大学全体では進学率の地域間格差は減少したものの、国立大学では格差が1980年代に入って拡大していること背景には、自県内大学入学率の地域間格差が1980年代に入って増大していることがあると考えられる。

4-8 1997年のクロス分析

しかし、先にみたのは、それぞれの指標の推移から推測したものであって、仮説の域をでない。ここでは、単年度について、より多くの要因と進学率の関連を分析することによって、先の仮説の根拠をより強化することにしたい。

表6-2-1 1997年における主要指標間の相関係数(1)

相関係数	県別大学進学率	県別国立大進学率	県別私立大進学率	大学地元進学率	大学自県内入学率	大学収容力	国立大学地元進学率	国立大学自県内入学率	国立大学収容力97	県民所得96
県別大学進学率	1.000									
県別国立大進学率	-0.051	1.000								
県別私立大進学率	0.878	-0.515	1.000							
大学地元進学率	0.205	-0.249	0.290	1.000						
大学自県内入学率	-0.243	0.120	-0.260	0.659	1.000					
大学収容力	0.537	-0.416	0.653	0.702	-0.014	1.000				
国立大学地元進学率	-0.278	-0.077	-0.178	0.526	0.635	0.122	1.000			
国立大学自県内入学率	-0.430	0.315	-0.508	0.341	0.753	-0.223	0.572	1.000		
国立大学収容力97	-0.114	0.353	-0.281	-0.167	0.130	-0.328	-0.455	0.408	1.000	
県民所得96	0.657	-0.486	0.800	0.249	-0.215	0.511	-0.151	-0.320	-0.165	1.000
国立大学偏差値95	0.664	-0.316	0.702	0.421	-0.165	0.708	-0.231	-0.385	-0.161	0.655
私立大学偏差値95	0.493	-0.401	0.617	0.444	-0.020	0.639	-0.125	-0.275	-0.084	0.606
県定員計合計	0.543	-0.313	0.625	0.499	0.007	0.660	0.247	-0.091	-0.251	0.647
国立校数	0.373	-0.187	0.419	0.535	0.159	0.525	0.454	0.083	-0.273	0.493
県定員計国立	0.438	-0.330	0.543	0.685	0.243	0.661	0.433	0.024	-0.371	0.603
県定員計97私立	0.540	-0.299	0.622	0.468	-0.031	0.649	0.228	-0.113	-0.253	0.639
私立校数	0.553	-0.371	0.664	0.573	0.046	0.698	0.207	-0.094	-0.214	0.693
国立大学定員シェア97	-0.482	0.457	-0.612	-0.621	-0.159	-0.716	0.071	-0.002	-0.180	-0.498
1校あたり定員合計	0.408	-0.157	0.437	0.476	0.021	0.642	0.164	-0.178	-0.379	0.406
1校あたり定員国立	0.095	-0.267	0.212	0.257	0.170	0.211	-0.028	-0.141	-0.224	0.168
1校あたり定員私立	0.612	-0.207	0.623	0.617	0.046	0.812	0.088	-0.127	-0.153	0.466
県別私大初年度負担(%)	0.202	0.010	0.155	-0.434	-0.417	-0.198	-0.556	-0.289	0.264	0.278

(注) 大学進学率や県定員,1校あたり定員などは国公私合計

表6-2-2 1997年における主要指標間の相関係数(2)

	国立大学偏差値95	県定員計合計	国立校数	県定員計国立	県定員計97私立	私立校数	国立大学定員シェア97	1校あたり定員合計	
県民所得96									
国立大学偏差値95	1.000								
私立大学偏差値95	0.584	1.000							
県定員計合計	0.490	0.551	1.000						
国立校数	0.374	0.447	0.851	1.000					
県定員計国立	0.509	0.581	0.892	0.900	1.000				
県定員計97私立	0.472	0.538	0.999	0.840	0.871	1.000			
私立校数	0.540	0.612	0.979	0.831	0.904	0.974	1.000		
国立大学定員シェア97	-0.577	-0.610	-0.449	-0.280	-0.423	-0.460	-0.573	1.000	
1校あたり定員合計	0.507	0.604	0.644	0.449	0.650	0.672	0.664	-0.273	1.000
1校あたり定員国立	0.166	0.129	0.022	-0.281	0.126	0.000	0.088	-0.267	0.317
1校あたり定員私立	0.650	0.650	0.698	0.553	0.651	0.690	0.701	-0.735	0.805
県別私大初年度負担(%)	0.148	-0.101	-0.213	-0.244	-0.317	-0.205	-0.165	-0.084	-0.340

(注) 大学進学率や県定員,1校あたり定員などは国公私合計

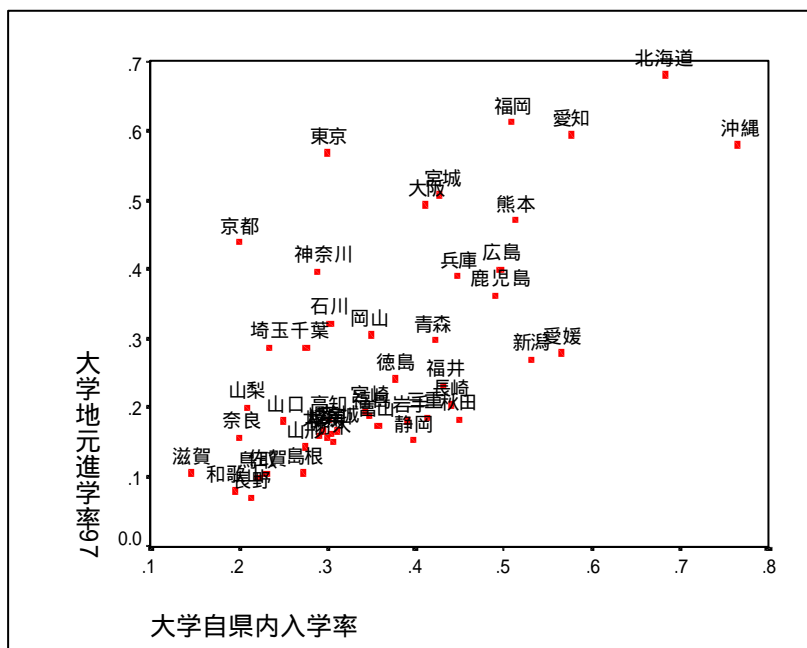


ここでは、データの都合上 1997 年度について、大学進学率や地元大学進学率などに影響を与える要因として、表 6 - 2 のような変数を選び、相関係数を算出した。なお、1 人当たり県民所得は 1 年ラグをおいた。また、偏差値は 1995 年の学部別偏差値（河合塾）の単純平均である。学費は、1992 年度から 1997 年度の私立大学学部別初年度負担金の単純平均である。なお、この数値は医学部を含むか否かで大きな相違が出るために、ここでは医学部を除いたものを用いた。この表からは多くの関連を推測することができるが、大きな傾向として、国公私を含めた合計大学進学率や私立大学進学率には多くの変数が関連を持っていることがみてとれる。国公私を含めた合計大学進学率と私立大学進学率が同じような傾向を示すのは全体の進学率が大きなシェアを占めている私立大学進学率の影響を受けているためである。そこで以下では、合計大学進学率については省略し私立大学進学率についてのみ分析の対象とすることにする。

ここで特に注目されるのは、私立大学進学率と国立大学進学率と他の変数との関連が逆の傾向を示していることである。大学進学率そのものも私立大学進学率と国立大学進学率は負の相関（-0.515）で、国立大学進学率の高い県ほど私立大学進学率は低い。また、大学収容力は、私立大学進学率とは正の相関（0.537）であるが、国立大学進学率とは負の相関（-0.416）となっている。県民所得や偏差値、定員について、1 校当たり定員（規模）も同じような傾向がみられる。逆に、国立大学定員シェアは私立大学進学率と負の相関（-0.612）で、国立大学進学率と正の相関（0.457）となっている。

このうち地元大学進学率と自県内大学入学率との関連は図 6-26 の通りで、先に示したように、この比は収容力であるから、プロットされた点の傾きが高い左ほど収容力が高いことになる。先にみたように東京と京都がきわめて高く、100 を越えている県は大都市圏に多いことがわかる。

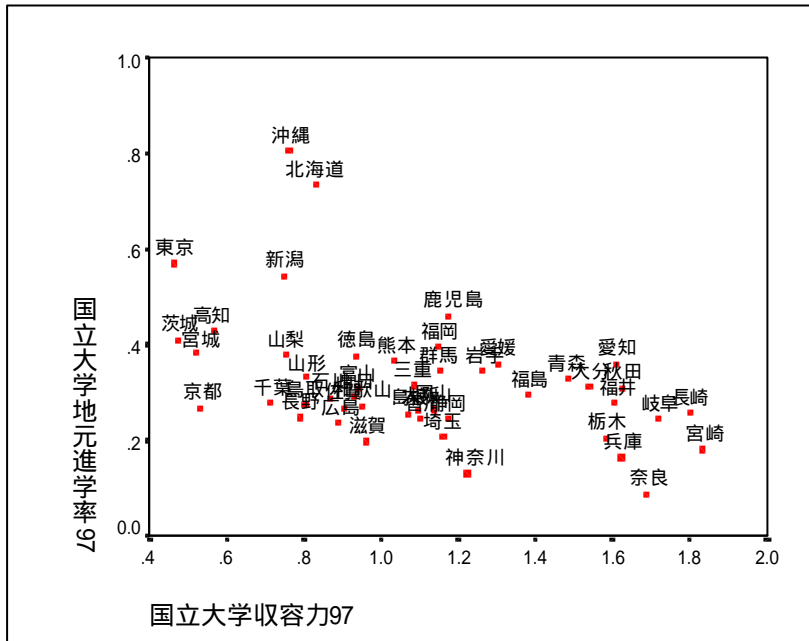
図 6-26 大学地元進学率と大学自県内入学率の関連



大学地元進学率は私立大学進学率と同じ符号を示すものが多く、ここでも大学地元進学率に影響を与えるのは、私立大学進学率であることが示されている。実際、

国立大学関連の変数との相関は低い。特に、国立大学収容力は、国立大学進学率と自県内入学率とは正の相関（0.353と0.408）であるが、国立大学地元進学率とは負の相関（-0.455）で、国立大学の収容力が高いほど、大学への地元からの進学率は低いという関係になっている。

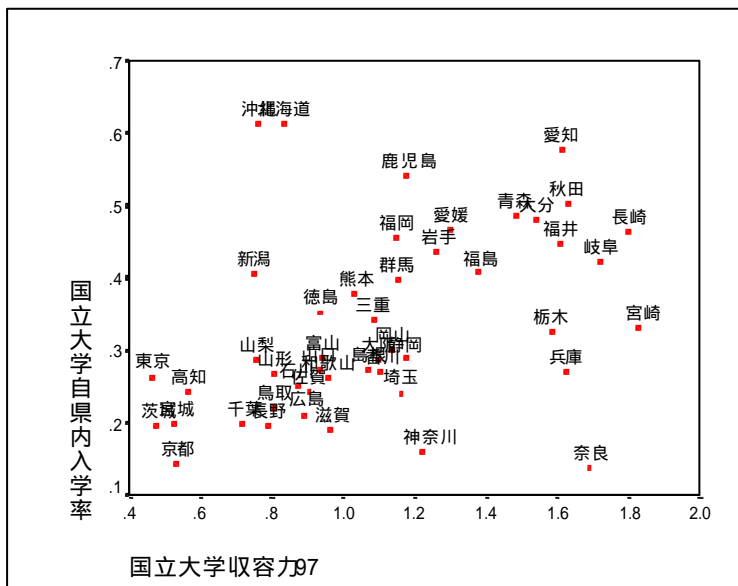
図 6-27 国立大学収容力と国立大学地元進学率



この関連を示したものが図 6-27 である。京都、茨城、宮城、高知などはともに低いが、沖縄や北海道は収容力の割に地元進学率が高い。逆に、宮崎、長崎、岐阜、奈良、兵庫、栃木などは、収容力が高い割に地元国立大学へ進学していない。また、自県内入学率と収容力は正の相関（0.408）であるが、図 6-28 のように、

奈良、兵庫、栃木などは、収容力に対して、自県内入学者が少なく、県外からの入学者が多いことがわかる。

図 6-28 国立大学収容力と自県内大学入学率



このように、大学全体の進学率や地元進学率や県内大学入学率の動向に大きな影響を与えているのは、国立大学の進学率や収容力ではなく、国立大学収容力の高い県ほど地元国立大学進学率は低いという関係すらみられる。さらに、国立大学定員シェアが高い県ほど私立大学進学率や大学地元進学率はもとより国立大学収容力

は低いという関連がみられる。

こうした国立大学関連変数と進学率の負の関連がなぜみられるのであろうか。その原因を明らかにすることはここではできないが、ひとつの要因としては疑似相関である可能性がある。つまり、県民所得の高い県ほど、大学進学率、大学収容力、大学数や大学規模が大きく、偏差値も高いが、国立大学進学率、国立大学地元進学率、国立大学自県内大学入学率、国立大学収容力、国立大学定員シェアは低い。このように、経済力など他の要因が進学率と国立大学進学率に関連した真の要因である可能性がある。そうであるとしたら、国立大学はこうした地方の県民所得の低い県では、教育機会に対して大きな役割を果たしているといえるかもしれない。

このように多重共線性と疑似相関の問題に対処するため、ステップワイズ法による重回帰分析を行った。まず、大学進学率についてみると、表6-3のように、県民所得と私立大学規模および国立大学地元進学率が有意な変数となっている。このうち国立大学地元進学率の係数は負で、県民所得などの影響を除いても国立大学へ地元の高校出身者が多い県ほど全体の進学率は低いことになる。

表 6 - 3 大学進学率の重回帰分析

大学進学率の回帰分析			
従属変数: 県別大学進学率		従属変数: 県別国立大進学率	
	B		B
(定数)	0.133	(定数)	0.030
1人当たり県民所得96	0.000 **	1人当たり県民所得96	0.000 **
1校あたり定員私立	0.000 ***	国立大学収容力97	0.036 ***
国立大学地元進学率97	-0.114 ***	国立大学定員シェア97	0.089 ***
		1校あたり定員私立	0.000 ***
R*2	0.582	R*2	0.453
Fの有意性	0.000	Fの有意性	0.000
*** P<0.01, **P<0.05			

また、国立大学進学率については、表6-3のように、県民所得、国立大学収容力、国立大学定員シェア、私立大学規模が有意な変数となっている。県民所得などの影響を除いても、国立大学収容力と国立大学定員シェアは、国立大学進学率に影響を与えていることが注目される。国立大学の収容力の大きい県はそれだけ国立大学進学率が高いのである。

また、収容力そのものはどのような要因によって規定されているのかをみると、表6-4のように、大学収容力に関しては、私立大学規模、国立大学偏差値、大学地元進学率が大きな影響を与えている。また、国立大学収容力に関しては、国立大学地元進学率、国立大学自県内進学率、国立大学規模が影響を与えている。ここでは、県民所得が関連のないことが注目される。つまり、

大学の配置は、必ずしも地域の所得差とは関連していない。これは、国立大学の場合には、特に分散政策の意図でもあり、それが実現されているといえるが、私立大学の場合にも、単相関では0.511とやや高い相関がみられたが、これが疑似相関であり、分散政策が効果を発揮したと考えられるのである。

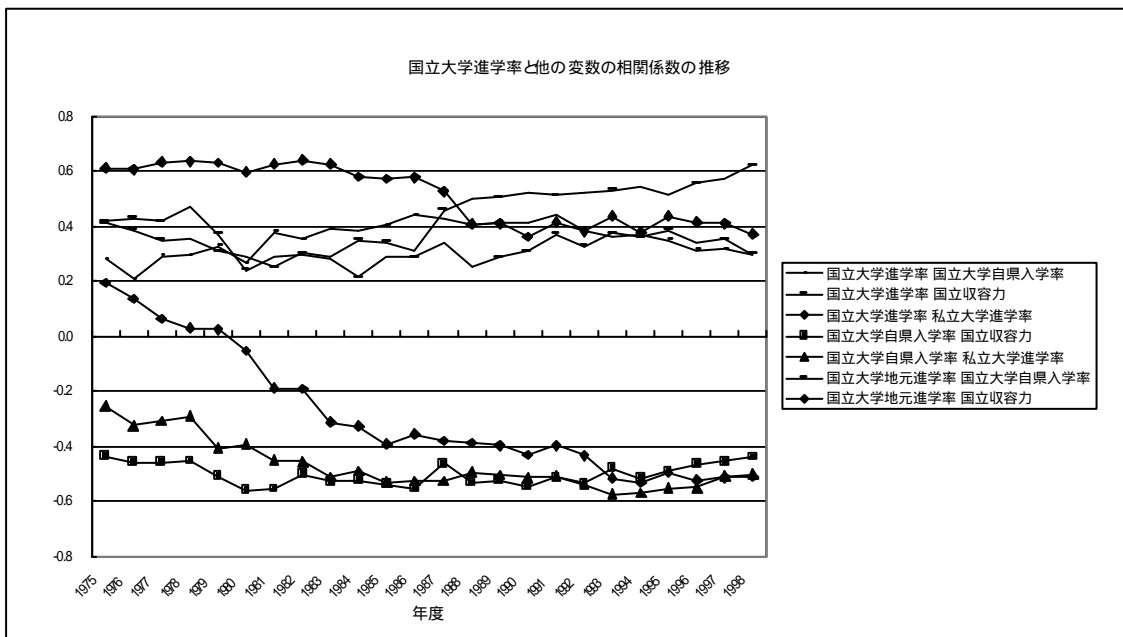
表 6 - 4 収容力の重回帰分析

従属変数: 大学収容力		従属変数: 国立大学収容力97	
B		B	
(定数)	-245.014 ***	(定数)	1.200 ***
1校あたり定員私立	0.062 ***	国立大学地元進学率97	-2.816 ***
国立大学偏差値95	4.866 ***	国立大学自県内入学率	2.889 ***
大学地元進学率97	61.888 **	1校あたり定員国立	0.000 **
R*2	0.796	R*2	0.862
Fの有意性	0.000	Fの有意性	0.000
*** P<0.01, **P<0.05			

#### 4-9 各年の相関の推移

しかし、上記のクロス分析の結果は、1997年度という単年度のものに過ぎない。こうした傾向は他の年度にも共通しているのであろうか。逆に、こうした関連性は長期的には変動しているのであろうか。

図 6-29 国立大学進学率と他の指標との相関係数の推移



ここでは、この点について、十分な分析はできないが、いくつかの変数について、単相関係数の推移をチェックした。まず、合計の大学進学率と他の変数に関しては、公立大学進学率を除いて、大きな変動はみられず安定的に推移しているといっている。全体進学率と公立大学進学率は1975年には0.579と高い相関を示していたが、1998年には0.210まで低下している。これは全体の進学率に占める公立大学進学率のシェアが低下しているためである。また、合計の地元大学進学率や自県内大学進学率などと他の変数の相関も安定している。

これに対して、国立大学に関連する変数と他の変数との相関は図6-29のように、変化しているものが多い。特に、国立大学進学率と私立大学進学率は1975年には正の相関(0.193)であったが、次第に低下し、1998年には負の相関(-0.513)と関係が逆転している。つまり、1975年当時は私立大学進学率の高い県と国立大学進学率の高い県は一致している場合が多かったが、1998年には逆になっているのである。これも国立大学進学率がそれほど伸びず、私立大学進学率が増加した結果生じた現象である。

また、国立大学地元進学率と国立大学収容力の相関も次第に弱くなっている。しかし、趨勢的には、国立大学の収容力や地元進学率は国立大学進学率に一貫して影響を与えていることも確かである。

#### 4-10 学費と高等教育機会

高等教育の抑制と地方分散化政策の結果、地域間の進学率格差は大きく減少した。ジニ係数やその他の進学率の格差をあらわす不平等指数でも格差の減少が確かめられる。このため、高等教育機会の地域間格差は、もはや政策課題ではなくなったともいわれる。しかし、先にみたように、これは戦前から日本の高等教育をめぐる大きな政策課題であり、そのために地方分散政策が取られた結果として、格差が是正されてきたということは忘れてはならない。

このように、単純に都道府県別高等教育進学率を見る限り、地域間格差は是正されているように見える。しかしより詳細に見ると地域間格差はまだ解消されているとはいえない。先にみたように、国立大学地元進学率は、多くの道府県で低下傾向にあり、全国計でも1974年の41%から2001年には33%へと低下している。このように地元の国立大学に進学する比率が低下しているのに対して、東京では80年代後半に50%を切るもののほぼ一貫して50%後半で推移しており低下していない。これは、県外の国立大学より地元の国立大学を選択する傾向が東京とその他の道府県では逆であることを示している。

これは都道府県別進学動向でみたものであるが、実際に学費と関連するのは、自宅か自宅外通学かという要因である。学費は狭義には学納金を指すが、広義には学生生活費を含んでいる。進学動向に影響を与えるのは狭義の学費だけではなく、広義の学費であることに注意する必要がある。とりわけ自宅外的生活費の有無は、進学に大きな影響を与えることは明らかである。したがって、都道府県別進学率をみるだけでは、地域間の高等教育機会の格差を分析するには十分とは

言えない。

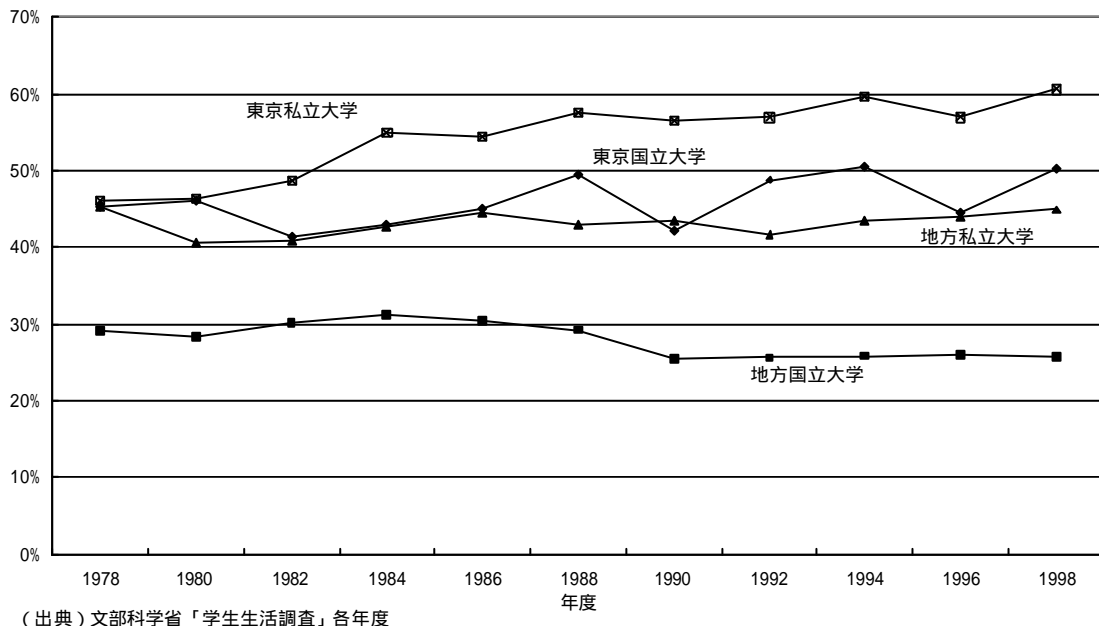
かつては、高等教育機関は大都市に偏在していたから、大都市出身者以外の者は自宅外通学をせざるをえなかった。しかし、高等教育機関が地方に分散したため、地方でも自宅通学の機会が増えたと思われる。

この点について、検証できるデータは意外と少ない。ここでは、ひとつのてがかりとして、文部科学省の「学生生活調査」から大学昼間部学生の自宅通学者の割合の変化を見ることにしたい。1978年から1998年の20年間に、全国計では、自宅通学率は43%から47%とそれほど大きく変化していないものの、東京とそれ以外では自宅通学率は全く異なる動きをみせていることが目を引く。

図6-30のように、東京の男子学生の自宅通学率は国立大学が45%から50%、私立大学が46%から60%へと上昇している。これとは対照的に、東京以外の道府県の自宅通学率は国立大学で減少傾向、私立大学ではほとんど変化していない。

図6-30 自宅通学率の推移

東京・地方別男子学生自宅通学率の推移



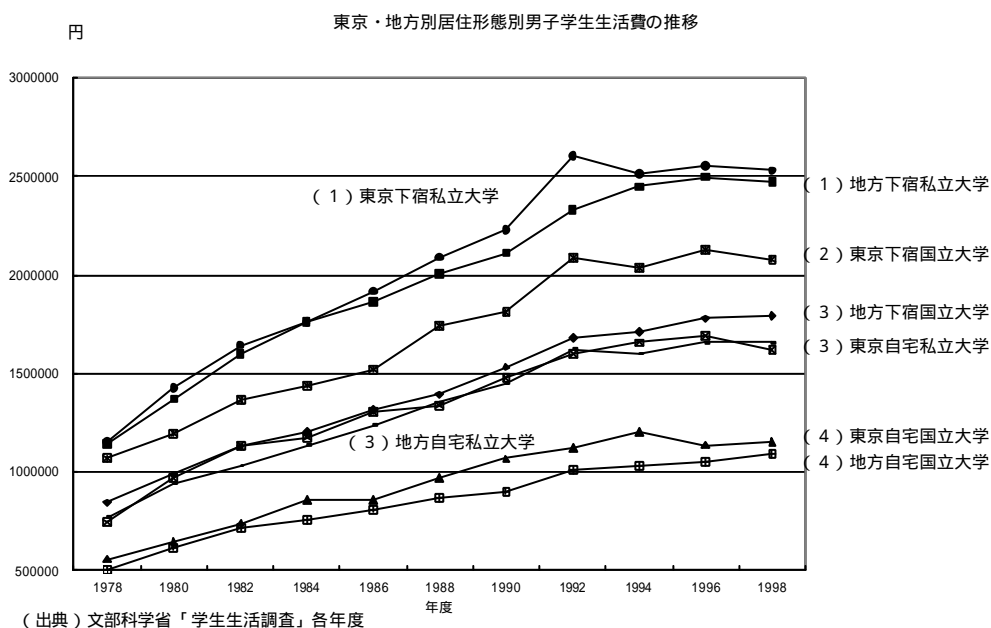
女子の図は示していないが、東京では、男子と女子の傾向が異なり、男子は自宅外より自宅を選択する傾向が強まったのに対して、女子はあまり変化がない。逆に、東京以外では、男女とも国公立大学で自宅通学率が減少し、私立大学の自宅通学率が上昇している。これは、地方で私立大学が拡張したためと見られる。

このように、自宅通学率で見ると、大学新增設の抑制の結果、また、東京の生活費の高さのために、東京では、他の道府県からの入学が困難となり、自宅通学率が上昇したと考えられる。逆に、地方では、国公立大学の自宅通学率が減少し、私立大学の自宅通学率が上昇した。これだけで断定することはできないが、これは、国立大学自宅外通学より私立大学自宅通学という選択がとられる可能性が高まったことが示されているのではないかとと思われる。

さらに、この点について、設置居住形態別さらに地域別に学生生活費の差からみることにしたい。「学生生活調査」で同じく 1978 年度から 1998 年度の 20 年間の設置形態別居住形態別学生生活費の推移を見ると、図 6-31 のように、この 20 年間、バブル期の変動などあるものの大きくは変わらない。男子も女子も、学生生活費から見ると、次の 4 つのグループに分けることができる（図 6-31 は男子、国立大学と私立大学の場合）。

- ( 1 ) 私立大学・下宿 この場合、東京でも地方でもそれほど生活費は変わらない。
- ( 2 ) 国公立大学・東京・下宿 次の( 3 )グループより東京の生活費が高いため別のグループになる。
- ( 3 ) 国公立大学・地方・下宿 / 私立大学・自宅  
このグループは全く異なる 2 つのタイプからなる。1 つは国公立大学の地方での下宿と、もう 1 つは私立大学の自宅生で、この両者の生活費はほぼ等しく、私立大学自宅の方がやや低い。私立大学自宅生では東京と地方の生活費の差はほとんどない。
- ( 4 ) 国公立大学・自宅 この場合も東京と地方の生活費の差はほとんどない。

図 6-31 東京・地方居住形態別男子学生生活費の推移



なお、4つのグループの差は、男子の場合、1998年価格で(1)が約250万円、(2)が200万円強、(3)が約160万円から180万円、(4)が110万円弱となっており、最高と最低では2倍以上の差がある。女子との差はほとんどない。

このように、特に注目されるのは、国立自宅外学生と私立自宅学生の学生生活費はほぼ同等で、この傾向は長期的にほぼ一貫しているということである。学費がほぼ等しく、大学の教育の差はあまりよくわからないとしたら、学生はどのような選択をするのであろうか。下宿して一人暮らしをしたいという学生も少なくない。しかし、今日のような状況では、自宅から通学を選ぶという学生も決して少なくないであろう。さらに、抑制政策で大都市大学の新增設は厳しく制限されたから、大都市大学の偏差値が上昇し、地方大学の偏差値は下降した。分散政策とはうらはらに、地方国立大学下宿より大都市私立大学自宅通学も魅力的な選択肢となったと考えられる。

このように、自宅通学という観点から学費負担と高等教育機会の問題をみると、東京の特異性がめにつく。

## 5. 高等教育機会と国立大学授業料

これまでの分析から、時系列的にみても、大学全体では地域間進学率格差は減少しているにもかかわらず、国立大学進学率の地域間格差がむしろ拡大していること、その背景に地元進学率、自県内大学入学率、大学収容力の格差が大学全体では減少しているのに対して、国立大学では拡大ないし停滞していることがあることが明らかにされた。

高等教育の抑制政策は、地方での国立大学拡充を意図したが、高度成長の終焉とともにこの目標を果たすことができず、大都市圏での大学抑制だけに終わった。このため、増加する中卒者に対して、大都市圏では国立大学の収容力は増加しなかった。この結果として、これらの県では、国立大学の進学率や地元進学率は、停滞または低下したのである。

このように、私学中心の格差是正と抑制政策・地方分散政策は、高等教育機会に果たす国立大学の役割を弱めた。国立大学の拡大は私立大学に対して相対的に大きなものではなく、収容力も小さく影響力を持たなくなってきたのである。

また、低授業料政策の放棄による1970年代以降の授業料の高騰も国立大学の高等教育機会の提供を妨げる要因となったと考えられる。高等教育機会の地域間格差の、もうひとつの大きな要因は、授業料負担の問題であることは先行研究にも示されている。国立大学は低授業料のため、地方から大都市圏の国立大学への進学は、多くの学生にとって、魅力的な選択肢のひとつであった。しかし、1970年代以降の授業料と都市の生活費の高騰は、これを困難にした。国立大学と私立大学の授業料の格差は1975年には平均で4倍以上の開きがあったが、次第に減少し、2001年には平均1.7倍に過ぎなくなっている。この結果、大都市国立大学は、地方私立大学に比べて、より高費用の選択肢となり、高い選抜性と相まって進学機会は著しく狭まったと考えられる。

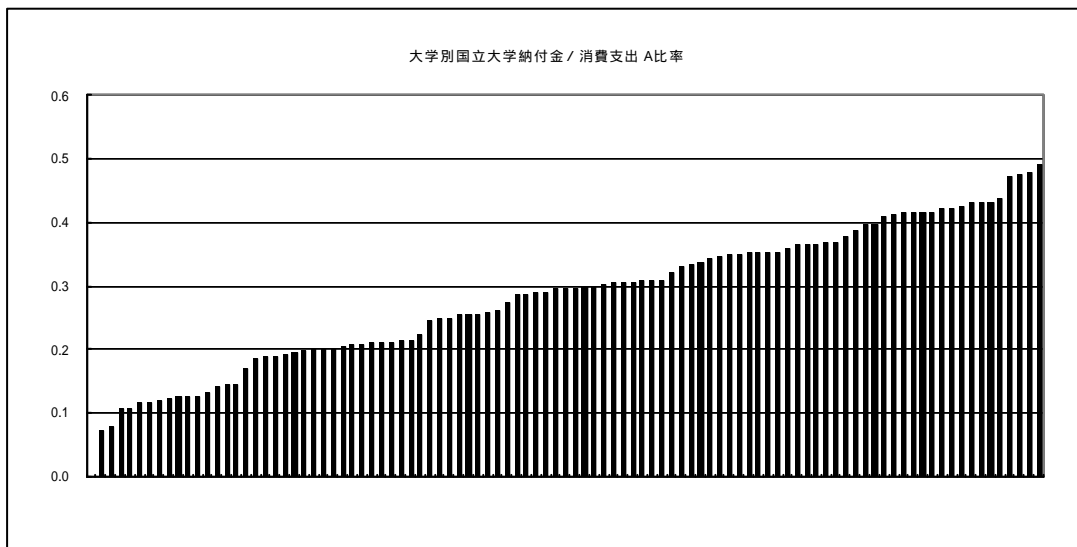


しかし、大都市圏の国立大学と地方の国立大学では高等教育機会に果たす役割は大きく異なっている。既にみてきたように、地方では、国立大学進学率も高い。また、国立大学には低所得層も多い。国立大学の役割については、とかく大都市中心の視点から語られやすい。それは、ひとつには大都市圏の国立大学の動向が目立つからであり、国立大学全体とりわけ地方の国立大学の果たす役割について、より実証的な証拠の提示が必要であろう。

ここでは、国立大学の授業料政策の変更が高等教育機会にどのような影響を与えたかを直接に分析することはできず、進学率などの動向から推測するにとどまった。先行研究や先の1997年の県別クロス分析(表6-2)からも、私立大学の学費と進学率の間には関連があることは確かめられる。しかし、国立大学の低授業料政策の放棄が大きな高等教育機会の変化をもたらしたことは、これまでの先行研究からも十分に予想されることであるが、ここでは、十分に検証することはできなかった。この詳細な検証は、今後の大きな分析課題としたい。

今後、国立大学が法人化されると授業料設定もある程度自由になると言われている。法人化のひとつの要因が、自己採算性の強化にあることは確かであろう。実際、私立大学との格差是正の名目で、国立大学納付金は、ほぼ毎年値上げされ、先にみたように私立大学との格差は減少した。この結果、国立大学の消費支出に占める授業料収入の割合は、1965年度には約5%であったのが、毎年増加し2000年度には27%にまで増大している。

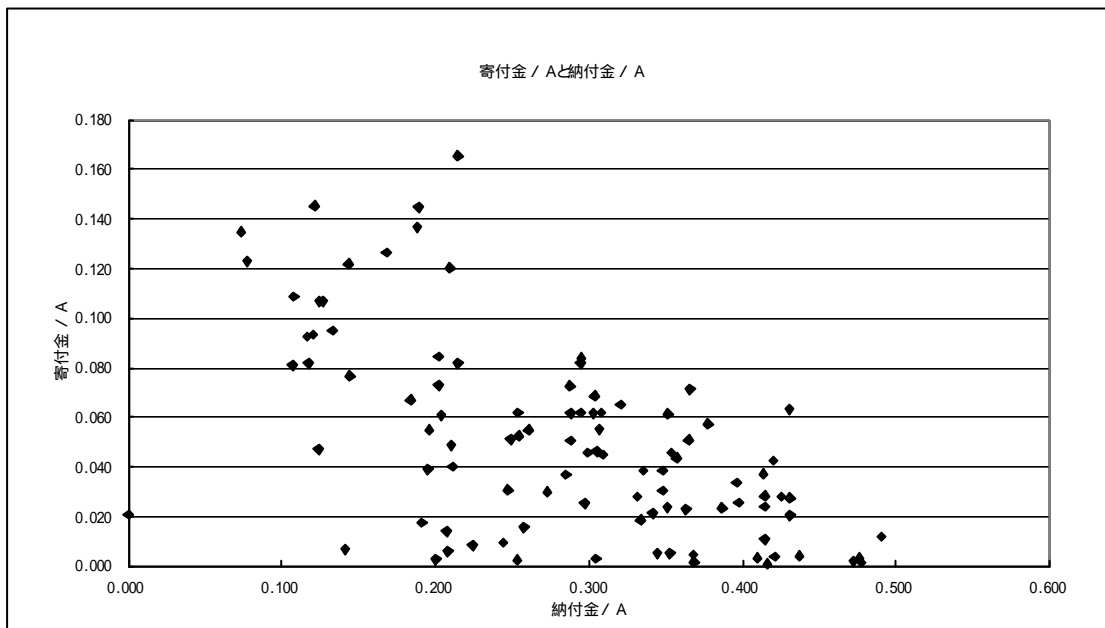
図 6-32 国立大学消費支出にしめる授業料収入の割合 1998年度



しかし、これも国立大学全体の数字であることには注意が必要である。1998年度についてみると、図6-32のように、この比率は、7%から49%まできわめて大きな差がある。この比率の高い国立大学は、高等教育機会に果たす役割の大きい地方大学が多い。こうした大学では、授業料が収入の大きな割合を占めており、授業料収入への依存度が高い。また、図6-33のように、

消費支出に授業料収入の占める比率と外部資金の占める比率の間には強い負の相関があり(1998年度で-0.598)。授業料収入の占める割合の高い大学は、これまでと同様な収入構造では、外部資金の獲得に多くを望むことができず、自己採算性を強化するためには授業料を値上げするしかないような状況である。しかし、こうした大学は、授業料の増加によって高等教育機会への影響が懸念される大学なのである。

図 6-33 授業料収入と外部資金収入 1998年



国立大学の今後を考える上で重要なのは、1990年代に都道府県別進学率などで変化の兆しが見えることである。進学率格差はわずかではあるが、減少しはじめている。この傾向が今後も続くのかどうか、本論文では、こうした点について、データの制約もあり、十分な分析を行うことができなかった。マクロデータに関しては、パネル分析などより詳細な分析を行う必要がある。また、授業料はじめ教育費負担の問題をより実証的に明らかにするためには、高等教育の地域別格差と所得階層別格差の双方を含んだ分析も必要であろう。このためには、学生生活費などのミクロデータの詳細な分析が有効であると考えられる。これらはすべて今後の課題としたい。

<注>

- <sup>1</sup> この所得階層間格差の検証については、小林 2001 を参照されたい。
- <sup>2</sup> ベンベル 1975、黒羽 93、小林 1996、伊藤 1996、橋本 1996、小林 1988、大崎 1999、黒羽 2002 など。
- <sup>3</sup> これに対して、高等教育の抑制政策は、高等教育の量的拡大を抑制し、格差の是正を図るだけでなく、高等教育システムの質的改善や構造の改革をめざすものでもあった。しかし、ここでは、紙幅の制約上、この高等教育システムの質的改善や構造の改革のための施策と高等教育機会との関連に関しては分析の対象としない。また、高等教育の拡大と抑制は、国公立セクターと私立セクターの比重にも大きな影響を与えた。文部省は、当初国公立セクター中心の拡大を指向したが、この構想は挫折した。この点についての分析も省略する。また、想定された政策の結果と実際の結果はいかなるものであるかについては、後の節で検討する。
- <sup>4</sup> 黒羽 1989、1991、藤原 1994、大崎 1999 など。
- <sup>5</sup> 海後・寺崎 1969 70 頁。
- <sup>6</sup> 1948 年の米国教育使節団報告書にも「高等教育の拡大とその機会均等化が高等教育改造計画の基本原則」という文章がみられる（国立教育研究所 1974 404 頁）。
- <sup>7</sup> 国立教育研究所編 1974 481 頁。
- <sup>8</sup> 「新制大学の進学率を旧制高等教育機関の進学率と同程度とする。刷新委員会の算定によると、昭和 22 年の旧制高専への進学率は 8.18%。昭和 26 年の大学短大進学率は 7.5%、ただし進学者の絶対数はほぼ横ばい。」（1948 年 7 月 23 日の第 21 回建議）（大崎 1999 211 頁）。
- <sup>9</sup> 戦前については、藤原 1981 に詳しい。
- <sup>10</sup> 国立教育研究所 1974 第 6 巻 437-8 頁。また、この時期、国立大学の地方移譲問題が議論されていた（海後・寺崎 1969 92-96 頁）。新制国立大学の設置経緯については、同書 100-102 頁に詳しい。
- <sup>11</sup> ベンベル 1975 97 頁。
- <sup>12</sup> 伊藤 1997 92-93 頁。
- <sup>13</sup> 計画期間（1960-70 年）の科学技術者の累積不足数を 17 万人と推定した。これに対して、文部省の計画は、所得倍増計画の最終年次につりあうように、1961 年度を初年度とする 7 間（短大については 9 年間）1.6 万人の増員（国立 1 万、公立 1 千、私立 5 千）を目標値とした。文部省の科学技術者の需要予測は、文部省が「職場における学歴構成」の調査を実施し、その結果から推計したものである。文部省がマンパワー・ポリシーの観点から教育計画を立てようとした初めての本格的試みである。（大崎 1999 213 頁）
- <sup>14</sup> 伊藤 1996 92-93 頁。
- <sup>15</sup> 海後・寺崎 1969 164 頁、天野 1969 215 頁。
- <sup>16</sup> 黒羽 1993 106 頁、大崎 1999 215 頁。
- <sup>17</sup> 池正勸告の内容と背景については、黒羽 1977、橋本 1996 に詳しい分析がある。
- <sup>18</sup> 伊藤 1996 94 頁。実質的な届出制と協議制の相違については、橋本 1996 111-112 頁に詳しい分析がある。また、当事者であった大崎は次のように述べている。「私立学校法では、大学・学部を設置までが認可事項であり、学科の設置改廃や、学生定員の変更は認可の対象から外されていた。それを文部省は新制大学認可の際に、共通条件を付して、実際上認可に等しい文部大臣への協議を義務づけていたのである。それは私立大学の基準維持には有効な方法であり、それゆえに、私学側も容認してきたのであろう。しかし、法律の裏付けなしに、認可条件のみで長期にわたって協議を義務づけるのはもともと法制上無理がある。この協議制度は遅かれ早かれ崩れざるをえないものだった。」（大崎 1999 216 頁）
- <sup>19</sup> 実際には、1973 年には、高校進学率は約 90% に達していた。この結果として、高卒者数は、1960 年には 95 万人でピーク時の 1966 年には 156 万人、そして 1976 年には 133 万人とあまり減少していない。
- <sup>20</sup> 急増対策とその社会的背景については、伊藤が詳細に分析している。なお、黒羽は、次のように、この急増対策は文部省内で検討されたが、公表されなかったとしている。「文部省は第 1 次急増期に対処して 38 年 4 月に省内に高等教育研究会を設けたが、そこでの計画は驚くべきことに、一度も正式に発表されることはなかった。」（黒羽 1993 121 頁）しかし、文部省では 1964 年 4 月に「大学志願者急増対策について」としてまとめられたとしている（『大学資料』 No. 29 別紙 1 「大学入学志願者急増対策について」（1964 年 4 月）。さらにそれ以降についても、別紙 2 「大学志願者急増期間中における大学の拡充整備について」（1964 年 8 月）別紙 3 「大学志願者急増期間中における大学の拡充整備について」（1965 年 8 月 30 日）が『大学資料』に掲載されている。ただし、『大学資料』で公表されたのは、1968 年 10 月である。
- <sup>21</sup> 実際には、急増対策は、当初は高等教育の拡大に消極的であったが、その後拡大の容認へ変化した。急増対策は 3 回報告が出されているが、1964 年 4 月の案は、マス化に消極的（伊藤 1996 97 頁）で、「長期的にみても純増と考えられる 10 万人に対する措置をまず樹立し、さらにその後の増員については、諸般の事情の推移をみきわめつつ慎重に検討していくことが現実的」としており、後に見る 38 答申に歩調をあわせて、マス化に否定的消極的と見ることができる。他方、世論や文部省内も拡大に積極派と消極派に分かれていた（伊藤 1996 98 頁）。しかし、第 2 案と第 3 案によって結果的には拡大計画となった。
- <sup>22</sup> 黒羽 1977 143 頁。
- <sup>23</sup> 1966 年からの 3 年間で私学の増員は定員で約 6 万 2 千 3 百人、実員で約 10 万 8 千 7 百人とほぼ見込み通りの伸びを示し、合格率も 60% を保った。（大崎 1999 217 頁）
- <sup>24</sup> これに関連して、高等教育の規模についても「専門分野の構成および学生数は、人材需要の社会的要請に対応」とい

うマンパワー需要政策をとっていた。これは、経済審議会の人的能力政策に対応するものであった。

<sup>25</sup> 『学制百二十年史』は次のように文部省内部の計画化の推進の機運について述べている。

「関係者の間では、早くからこのような状況の進展を予期し、高等教育機関の全体的な規模や配置の計画的整備が必要であるとの認識が広まっており、既に、38年1月に中央教育審議会の答申は、高等教育機関の計画的な整備の必要性を提案していた。」(文部省『学制百二十年史』403頁)

また、黒羽は次のように述べている。

「中教審38年答申では、今後も人口増加や国民所得伸長に伴い、高等教育規模の一層の拡大が見込まれるが、その水準維持を考えると規模の拡大には限度があり、慎重な配慮が必要であるとした。それにつけても、高等教育機関の計画的設置についての審議機関が必要であると提唱した。」

[従来高等教育機関の設置及び設置後の重要事項の変更は、大学設置基準の定める条件を具備していさえすれば、これを認可する建て前が採られてきた。その結果、高等教育の規模と配置について計画性に欠けるところがあった。以後は調査研究の結果を基盤として、高等教育の規模、学生数の専門分野別構成および高等教育機関の配置の適正化を図るべきである。このため高等教育機関の計画的配置について審議するための機関を設けることを検討すべきだろう。](黒羽1993 105頁)

<sup>26</sup> その前年の中教審「大学の設置および組織原理」中間報告(1962年10月15日)においても、「高等教育機関の大都市集中をさけるべきこと」としている(海後・寺崎1969 153頁)。

<sup>27</sup> これについて、天野は、40%という数値はあくまでも「拡充整備その他必要な諸施策を取りまとめ。。推進するに当たっての指標であって、進学率の予測ではない」として、報告ではそれ以上の進学率上昇が当然あり得ることを示唆している(天野2003 193頁)。

<sup>28</sup> 黒羽1993 109頁。

<sup>29</sup> 天野2003 194頁。

<sup>30</sup> ペンベル1975 97頁

<sup>31</sup> ペンベル1975 103頁

<sup>32</sup> 黒羽1993 110頁。

<sup>33</sup> 『戦後日本教育制度史料集成』第11巻303頁。以下『史料集成』と略記する。

<sup>34</sup> 『史料集成』第11巻304頁。

<sup>35</sup> 『史料集成』第11巻303頁。

<sup>36</sup> 『史料集成』第11巻304頁。

<sup>37</sup> 「昭和61年度以降の高等教育進学該当人口の増加と、国民の進学意欲を考慮して、新たに、全国に、『地域カレッジ』を設置することを検討する。」(『史料集成』第11巻305頁)

<sup>38</sup> 「高等教育機関等の地域配置の適正化等のための国の助成について規定する。」(『史料集成』第11巻308頁)

<sup>39</sup> しかし、実際の規模の目途では、大学短大進学者数のみが目標値となった。これについて、新井は生涯学習の観点から、次のように指摘している。高等教育計画は生涯学習の観点から導入されていない。成人人口の入学を見込むことが非現実的であるのは、高等教育計画が文部行政計画としてのみ策定されていることに起因する(新井1983 13-14頁)。

<sup>40</sup> このように、全体の基調は抑制であったが、「原則として、その拡充は地域間の格差や専門分野構造の不均衡の是正と人材の計画的養成に必要なものにとどめる」と格差是正のための拡充は認められていることに注意したい。

<sup>41</sup> 「地域における高等教育機関の進学率、収容力を考慮して計画的配置を進めるものとした昭和48年度懇談会報告の方針は、維持されてよいが、上記3の(2)(規模の目途——引用者注)の考え方に従い、同懇談会報告で示された地域配置の想定数等は、再検討することとする。この場合、地域の区分の仕方については、経済・文化圏、交通事情等行政区画以外の要素をも考慮に入れて、なお、検討することとする。」

<sup>42</sup> この計画は、18歳人口の動態に合わせて、大学短大進学者数を想定し、それに合わせた定員増を行なうという、完全な社会需要型の教育計画である。キーとなる大学短大進学率は、急増のピークである1992年度に1985年度と同等の35.6%と想定している。しかし、急減期の2000年度に関しては、大学短大進学率ではなく定員を1985年度と同等とみこんでいる。これは、2000年度と1985年度の18歳人口がほぼ等しいためである。しかし、この結果として、2000年度の大学短大進学率は40.6%と想定されたことになる。この想定には、特に根拠があるわけではない。この計画では、この点について、次のように述べているに過ぎない。

昭和75年度の大学、短期大学及び高等専門学校規模については、昭和75年度の18歳人口が昭和58年度のそれを下回るものと予測されるものの、大学、短期大学への進学意欲には根強いものがあること、経済社会の成熟化に伴い高等教育を受ける必要性がますます高まっていくこと、職業人・社会人、留学生を積極的に受入れる要請が強まっていくこと等を考えると、現状程度の規模が必要になるものと想定するのが妥当である。

<sup>43</sup> これについては、後の節で実証する。

<sup>44</sup> 『史料集成』第12巻97頁。

<sup>45</sup> その理由として、計画は、次のように述べている。

「今後、高等教育をめぐる諸情勢が急激に変化し、かつ、その変化の方向も必ずしも明確でない状況で。。(中略)。。18歳人口が急減し、ピーク時の平成4年度に比べて規模の縮小が見込まれる時期においては、従来のような計画的な整備の目標を設定するという手法をとることは、必ずしも適当とはいえない。このような時期において、流動的な諸要素の分析を前提に、敢えて一定の数量的目途を設定することは難しい状況にある。」

<sup>46</sup> 天野1991 8頁。

<sup>47</sup> 天野1997 200頁。

<sup>48</sup> 合田1997 9頁

49 天野 1997 14-16 頁。

50 黒羽 2002 209 頁。

51 黒羽 2002 200 頁。

52 天野 2003 196 頁。

53 また、教育の利益を受けるのは、個人だけでなく、社会全体も受けるのだから、その利益にあたる部分を負担すべきであるという教育の公共性も公的負担主義の一つの根拠になっている(国大協 1971 山本 1994 など)。また、こうした公的負担主義は、授業料は営造物使用料であるという主張に結びつけられていた。営造物使用料という考え方は、授業料は、教育費用の一部負担ではなく、施設の使用の意志を確認するための形式的意義を持つにすぎない、という見解である(金子 1994 27 頁)。

54 さらに、授業料が無償であるだけでなく、通学によって失われる放棄所得も含めるべきであるという考え方もある(Johnstone 1986)が、あまり一般的ではない。

55 金子 1988 82 頁。

56 金子 1994 27 頁。

57 金子 1994 28 頁。

58 金子 1988 83 頁。

59 大崎 1999 233 頁、244 頁。

60 『大学資料』No. 24。

61 「教育費は、社会的には一種の投資であるとみることができるので、その投資の経済的効果のうち当事者個人に帰属するものと社会全体に還元されるものとが区別できれば、それを考慮して受益者負担の割合を決めるのが合理的だという考え方もある。しかし実際には、そのような区別を立てることが困難なばかりでなく、教育投資の効果は経済的な利益だけでないことも明らかであって、経済効果だけから受益者負担額を決めることは適当でない。

したがって、受益者負担の実額、教育政策の立場から、その経費の調達が大部分の国民にとっていちじるしく困難でなく、個人経済的には有利な投資とみなしうる限度内で適当な金額とすべきであろう。その場合、専攻分野によって教育費が異なるとしても、それがそのまま受益者負担額の格差につながることは、専攻分野別の人材配分に問題を生じるおそれがある。

これらのことは、本来、学校の設置形態とかかわりのない共通の原則であって、国の財政援助は、このような原則が実現できるようにすることを終極の目標とすべきであろう。」

62 46 答申の受益者負担主義については、羽田 2003 の分析がある。

63 山本 1994 は授業料値上げの動きとして、46 答申と自民党若手文教族をあげている。

64 『史料集成』第 11 巻 327 頁。

65 国立大学協会 2000 86-87 頁。

66 これに対して、1985 年見解では、再び機会均等論の立場から「授業料を無償に近づけるべき」としている。このように、国大協の場合、授業料に対する主張が一貫しているとは言い難い。

67 しかし、一方で高等教育政策は、高等教育システムの質的構造変革をめざすものでもあった。この評価はきちんとしなければならぬ。高等教育の階層構造の変化、地域配置、私学の状況、教育機会なども質的变化あるいは構造的変化を量的にもとらえることが必要である。そのためには、高等教育システムの階層構造論をレビューしておくこと、高等教育計画の「構造変革」(種別化、多様化など)を押さえておく必要がある。

68 これらのレビューについては、小林 2001 年や小林・濱中・島 2002 年などを参照されたい。

69 天野 1969。

70 潮木他 1982。

71 潮木 1984。

72 島 1996 139 頁。

73 吉本 1996 32 33 頁。

74 田中 1994、加藤 1994、菊池 1994 および 1998、金子 1998 など。

75 この点は、大学志願率に関して、島 1996 で既に詳細な検討がなされている。

76 都道府県別大学進学率には、出身高校所在地の都道府県別と大学所在地の都道府県別の 2 つがあり、注意が必要である。ここでは、出身高校所在地別の進学率を取り上げている。

77 ここでは、県別の進学者数によるウェイトはかけない単純なジニ係数を計測している。

78 都道府県別大学数や規模の変化については、小林 1998 や間瀬 1998 を参照されたい。

79 荒井・岩田 1989 は変化のタイミングと増加傾向から 4 パターンに分類している。

80 この点に着目した分析としては、秋永・島 1995 を参照されたい。

81 収容力と大学進学率の関連については、島 1996 に詳しい検討がある。

82 先にふれたように、首都圏の国立大学進学率はこの間、ほとんど変化していない。1974 年の千葉の数値は 2.1%と例外的に低いため、1998 年の 2.8%に対して、伸び率では 132 となる。

83 牟田 1994 は移動距離の低下を指摘しているがこれとは異なる傾向が 1990 年代後半に生じたとみることができる。ただし、牟田の分析対象は、移動距離であり、ここでは県外か県内かでみているため、尺度が異なることに注意する必要がある。

---

**<参考文献>**

- 秋永雄一・島一則 1995「進学にともなう地域間移動の時系列分析」『東北大学教育学部研究年報』第43集 59-76頁。
- 天野郁夫 1969「国立大学」清水義弘編『日本の高等教育』第一法規。
- 天野郁夫 1991「高等教育計画の転換」『IDE 現代の高等教育』No.322。
- 天野郁夫 1997「審議概要の読み方」『IDE 現代の高等教育』No.384。
- 天野郁夫 2003『日本の高等教育システム』東京大学出版会。
- 天野郁夫他 1983「進路分化の規定要因とその変動」『東京大学教育学部紀要』第23巻 1-43頁。
- 新井郁男 1983「生涯学習の観点から」『IDE 現代の高等教育』No.241。
- 荒井克弘・岩田弘三 1989「地域における高等教育の拡大パターン」筑波大学大学研究センター『大学研究』第4号 61-78頁。
- 伊藤彰浩 1996「高等教育大拡張期の政策展開」天野郁夫・吉本圭一編『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター。
- 潮木守一他 1982「高等教育進学率の停滞傾向に関する分析(第1次報告)」『名古屋大学教育学部紀要』第29巻。
- 潮木守一 1984「高等教育の地方分散化と大学進学率との関連(Ⅰ)」『名古屋大学教育学部紀要』第31巻。
- 大崎仁 1999『大学改革1945～1999』有斐閣。
- 加藤毅 1994「学生生活調査からみた大学選択と機会均等」矢野(研究代表)139-152頁。
- 金子元久 1988「受益者負担主義と『育英』主義」広島大学大学教育研究センター『大学論集』第17集。
- 金子元久 1994「国立大学授業料の理念と現状」矢野(研究代表)17-38頁。
- 金子元久 1998「国立大学の役割」矢野(研究代表)19-37頁。
- 菊池城司 1994「家計収入と大学教育機会の構造」矢野(研究代表)153-178頁。
- 菊池城司 1998「『家計の年間所得総額』の大学別分布」矢野(研究代表)75-92頁。
- 黒羽亮一 1977「大学設置基準と高等教育政策」天城勲・慶伊富長編『大学設置基準の研究』東京大学出版会。
- 黒羽亮一 1989「高等教育需要の将来変化に対応する大学立地政策の総合的研究の概要」筑波大学大学教育センター『大学研究』第4号。
- 黒羽亮一 1993『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』玉川大学出版部。
- 合田隆史 1997「審議概要の示すもの」『IDE 現代の高等教育』No.384。
- 国立教育研究所 1974『日本近代教育百年史』第6巻。

- 
- 国立大学協会 50 周年記念行事準備委員会編 2000 『国立大学協会五十年史』。
- 小林雅之 1988 「中教審答申以降の高等教育計画の展開」 広島修道大学人文学会 『広島修大論集』 第 29 巻第 1 号。
- 小林雅之 1996 「抑制政策への転換」 天野郁夫・吉本圭一編 『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター。
- 小林雅之 1998 「大学の類型化と構造変動の分析」国立学校財務センター 『研究報告』第 2 号 15-42 頁。
- 小林雅之 2001 「教育機会均等の現実」矢野（研究代表）278-301 頁。
- 小林雅之・濱中義隆・島一則 2002 『学生援助制度の日米比較』文教協会研究成果報告書。
- 島一則 1996 「昭和 50 年代前期高等教育計画以降の地方分散政策とその見直しをめぐって」 『教育社会学研究』第 59 集 127-144 頁。
- 戦後日本教育制度史料集成委員会編 1982 『戦後日本教育制度史料集成』三一書房。
- 田中敬文 1994 「個別大学『学生生活調査』の分析と家計負担」矢野（研究代表）179-196 頁。
- 橋本鉦市 1996 「高等教育政策と私立大学の拡大行動」 天野郁夫・吉本圭一編 『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター。
- 羽田貴史 2003 「戦後の授業料思想」 『IDE 現代の高等教育』No.454。
- 文部省大学局編 『大学資料』文教協会。
- T. J. ペンベル（養祖京子訳） 1975 「日本における戦後高等教育拡大政策」 広島大学大学教育研究センター 『大学論集』 第 3 集。
- 間瀬泰尚 1998 「1975 年以降の国立大学の量的拡大過程」国立学校財務センター前掲書 43-58 頁。
- 牟田博光 1994 『大学の地域配置と遠隔教育』多賀出版。
- 文部省編 1992 『学制百二十年史』ぎょうせい。
- 吉本圭一 1996 「戦後高等教育の大衆化過程」 天野郁夫・吉本圭一編 『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター。
- 矢野眞和（研究代表）1994 『高等教育の費用負担に関する政策科学的研究』科研費報告書。
- 矢野眞和（研究代表）1998 『高等教育のシステムと費用負担』科研費報告書。
- 矢野眞和（研究代表）2001 『高等教育政策と費用負担』科研費報告書。
- 山本眞一 1994 「授業料値上げの政治過程」矢野眞和（研究代表）39-54 頁。
- Johnstone, B. 1986. Sharing the Costs of Higher Education, College Entrance Examination. Board