

## 第6章 財政の現状と文教予算

羽 深 成 樹

### 1. 文教予算の在り方

大蔵省では、財政再建をずっと言ってきたのですが、平成8年度はいよいよ、当初予算から赤字国債を発行せざるを得ないような状況です。それから、国債の残高も二百数十兆円ということで、いつの間にか、諸外国と比べても最悪の事態になってきています。これまで、歳出に対する批判は割合になかったわけで、だいたい増税、税制、消費税といった歳入面の話が多かったわけですが、住専の話などをきっかけにしまして、やっと歳出に対する目も厳しくなってきた、世の中からも次第に、本格的にそういう機運が盛り上がってきています。そこで、以前は財政再建という言葉を使っていましたが、今度はもう少し制度的な、特に社会保障を中心として制度改革をしていかなければいけないということで、「財政改革」に、本格的に取り組んで行くという段階にあるわけです。大蔵省には、財政制度審議会という審議会がありまして、通例ですと、そこでも年末に毎年度の予算編成の時に議論していただくことになっているのですが、今回は年明けから早速、特別部会を作ってください、今、いろいろ財政改革の議論をしていただいております。そういうことで、今日は、文教予算全般についての現状と問題点について、お話をさせていただきます。

#### 我が国の教育費

まず、我が国の教育費（平成5年度）はだいたい29兆円でございます。

すけれども、そのうち国が6兆円、地方が16兆円、学校法人、私学等が6兆円で、これを構成比で見ますと、国が23パーセント、地方が56パーセントということです。しかし、地方交付税が国から出ておりますので、そこに入っている教育費を国の方に移しますと、国が32パーセント、地方が46パーセントというようなことになります。これを学校教育費のなかで、それぞれ教育段階ごとに見ていきますと、幼稚園は地方（44.8%）と学校法人（54.5%）でだいたい半々でやっていると、義務教育は地方が7割、国が3割弱で、ほとんど公的部門が担っているという形になるわけです。高校になりますと、公的部門は国はほとんどありませんで、大半が地方で、あと私学が2割ぐらいあると。それが、高等教育では、逆に国のウエイト（41.2%）と学校法人のウエイト（52.2%）が大きくなってくるといようなことで、それぞれの段階で、国、地方、学校法人が、それぞれ役割を分担しているような形になっているわけです。それから、社会教育の関係につきましても、ほとんど地方がやっているというような姿になっております。

## 国の教育費の推移

次に、国と地方の教育費の推移をそれぞれ見ますと、国の財政としては一般会計と、それから国立学校特別会計が国の教育費に入りますので、それを国の財政の方に入れておりますけれども、その歳出決算合計額から「一般会計から国立学校特別会計への繰入額（歳出決算額）」を控除した額を加えたものを国の財政とし、それから国の教育費につきましても、国立学校特別会計分を足し込んだ数字にしているということでございます。そうしますと、国の財政が、平成7（1995）年度で71兆9,000億円ありまして、そのうち国の教育費が6兆6,000億円というような大台になります。そのうち、約半分が義務教育費で、ご承

知のように義務教育国庫負担金ですとか、公立学校施設整備費、つまり小・中学校の施設整備費関係が入ってくるということになります。次に、高等教育費については、国立学校特別会計の経費の流れで見ることになりますと、国の財政に占める教育費の割合は、ここ数年少しずつ低下してきまして、平成7年度に少し大きくなっています。これは、大型補正予算になりまして、補正で国立学校特別会計にかなり大幅な追加をしたりしていますので、その関係もありまして、少し高くなっています。

全体の傾向としては、これは主に義務教育費国庫負担金について、先生の数が減ってきていると、あるいは最近ベアが少し低いというようなこともありまして、若干ウエイトが減ってきています。したがって、義務教育費を国の教育費で割った義務教育費の割合も、低下してきているということになります。一方、国立学校、大学の関係のウエイトは、少しずつ上昇してきているという流れになります。これは、一時、国立大学の環境が悪いということが言われまして、ここ数年は充実をさせてきております。ただ、まだまだ足りないというご指摘はあるわけですけれども、財源配分としてはそういうことです。それから、地方の教育費でございますが、だいたい100兆円の歳出総額のうち20兆円が教育費でして、2割を教育費で占めているということになります。

### 諸外国との比較

次に、外国との比較ですけれども、公財政支出学校教育費を見ますと、日本がだいたい国民所得の4.8パーセントということで、諸外国に比べて低い数字となっていると。特に諸外国と比べた時によく言われますのは、高等教育が国民所得の0.8パーセントで、フランスが0.8で

同じぐらいですけれども、一般的に欧米諸国、特にアメリカ（1.5%）とか、イギリス（1.8%）に比べると、あるいはドイツ（1.8%）に比べると半分ぐらいのウエイトしかない。もう少し、高等教育に力を、資金を回すべきではないかということが、よく指摘されるわけです。ただ、これは若干、修正しなければいけないのは、日本の場合に政府のウエイトが小さいものですから、一般政府総支出に占める公財政支出学校教育費ということで見ますと、総額については、今度は日本が11.4パーセントですから、だいたい欧米と同じぐらいの水準になっています。ただ、やはり、高等教育費の比率が低いというのは否めないことであるかな、という気はいたします。

#### 高等教育費の推移

それで、高等教育の部門をもう少し詳しく見ますと、これは実額ですけれども、1992年に、日本の公財政支出学校教育費が17.5兆円のうち、高等教育が3.0兆円という比率が、公財政支出学校教育費に占める比率で17.1パーセントということになるわけです。最近の流れを追ってみますと、確かに日本は、諸外国に比べても、高等教育の割合が低いのです。アメリカ（23.2%）、イギリス（27.2%）、ドイツ（34.3%）はいずれも2割から3割ですから、それに比べて日本は17.1で低いのですが、最近の傾向としては、日本の場合、この割合が徐々に、確実に上がってきているということが言えます。

一方で、あとでご説明させていただきますが、アメリカ、イギリスでは、高等教育の見直しが行われております。例えば、イギリスの高等教育は私立ですけれども、ほとんど国が補助金を出したり、あるいは授業料は無料とかということで、進学率の上昇に伴って財政負担が大きくなってきているために、いろいろ見直しをしていると。あるいは

は、アメリカでも、そういう投資をするからには、きちんと国民に対して成果が現われるようにしなければいけないということで、評価を厳しくするとか、あるいは大学の評価に基づいて予算の配分を行うとか、あるいは予算の削減ですとか、そういう流れがございまして。ですから、まだ日本は低いのですけれども上がってきていると、諸外国はそれに対して少し抑え気味になっているようなところがある、ということ、少し財政当局的な発想の意見ですけれども、申し上げておきます。

### 一般会計文教予算の構成

さて、文教予算というのは、文部省の予算と、あと僅かですけれども沖縄開発庁に公立学校施設の経費がありますので、それを足した金額になっております。したがって、文教予算のほとんどが文部省予算とさせていただいて結構ですが、我が国の文教予算の構成をそういうことで見ますと、主要事項別で言えば、約半分（51.4%）が義務養護教育費の国庫負担金であると。それから4分の1（27.2%）が国立学校特別会計への繰入れということでございまして。その他にあと、私学助成関係ですとか、公立学校施設整備費ですとか、諸々があります。したがって、全体で5兆7,000億円という非常に巨大な金額になっていまして、経費で見ても、社会保障費に次ぐ金額になっているわけですけれども、我々が予算編成の時にいつも苦勞しますのは、中身を見ると8割近くが人件費でありまして、ここはなかなか人の数が減らないと減っていかない、非常に硬直的な部分であると。残りの物件費が約4分の1しかありませんので、その中で何か大幅にいじれるようなところが意外に少なく、かさの割には非常に調整をしづらい構造になっているということで、いろいろ知恵を絞って、頭を悩ましているようなことでございまして。

## 設置者負担原則の例外

そこで我々が、これから文教予算の見直しをしていく時に一つの視点として、金額のある程度大きな見直しをしようとする、金額の大きなところを対象にやらざるを得ないわけですが、それはどういうところなのか。言い換えれば、設置者負担原則、あるいは父母負担原則というのが一つの考え方としてあるわけですが、それに対する例外は何か、という視点が考えられるわけでございます。

これは、後ほど出てきますが、私学の関係者の方に何うと、そもそも設置者負担ということ自体がおかしいんだというご議論もあるわけです。しかし、学校教育法では設置者負担主義というのがございますので、それを前提としますと、その例外というのがいくつかございます。例えば、幼稚園関係で幼稚園施設整備費補助を昭和55（1980）年度と現在の平成8（1996）年度と比べてみますと、109億円から32億円へとかなり縮小されてきております。ただし、平成8年度予算で見ますと、設置者負担原則の例外の中でやはり大きいのは、義務教育費の国庫負担金の関係で2兆8,000億円、公立学校の施設整備費の関係が2,000億円、それから高等教育のところ、私学の補助金が2,800億円と、この辺が大きな塊になっているのかなと。その他の細かいところは、昭和55年以降の財政再建の流れの中で、かなり整理縮小されてきているという感じがいたします。ちなみに、国立学校特別会計への繰入れが1兆5,000億円ありまして、片や私学助成の大学の経常費補助金は2,800億円で、私学の関係者からはここがこれほど違うのはおかしいと、いつも言われるわけですが、その辺はどういうふうに考えたらよいのかというのは、我々もなかなか悩んでいるところでございます。

## 父母負担原則の例外

次に、父母負担原則の例外として、幼稚園の就園奨励費の補助金、これも我々としては、もうこんなのはいらぬのではないかと考えているわけですが、ゼロにはなっておりません。もっとも、平成8年度で137億円、昭和55年度で137億円ですから、あまり伸びてもないということでございます。それから、義務教育教科書無償給与費ということで、これが今、だいたい440億円あるわけです。これも非常に、いつも議論になるところでございます。財政的にいうと、全体の5兆何千億というオーダーからすると、それほど大きな金額ではないということになるわけですが、ただ一つ、教科書の問題というのは象徴的な意味合いを持つテーマになってきているという感じのことは思っています。それから、育英関係の予算が972億円、1千億円弱というような形になっております。したがって、その辺がいつも見直しの論議の時に出てくる項目でございます。

## 2. 義務教育費国庫負担制度

続きまして、財政の見直しを考える時に、義務教育費国庫負担金というのは、やはり避けて通れない話でありますので、そこについて簡単にご説明させていただきます。現在の制度を簡単に説明しますと、基本は、都道府県が負担した市町村立小・中学校教職員等の給与費のうち「実支出額の2分の1を国が負担」しますということです。ただし、「特別の事情があるときは、各都道府県ごとの国庫負担額の最高限度を政令で定めることができる」（義務教育費国庫負担法第2条）となっていて、特別の事情がある時は例外を作るということで現在、国の給与の体系と掛け離れたところは負担しないとか、標準法で定めた定数で数えるとか、そういうことが決まっております。こうし

た国庫負担の対象者につきましては、平成8年度予算で、全体で735,000人程度おります。先生とか、事務職員や学校栄養職員が入っているということでございます。給与費の範囲としては、給与と諸手当の他に、共済組合の負担金のうち長期給付分、それから、公務災害補償基金の負担金がございます。

### 制度の経緯

次に、義務教育費国庫負担制度の今までの流れについて、我々が問題意識として持っているところだけを簡単にご説明させていただきます。そもそも小・中学校の給与費というのは、明治に今の小学校ができた時は、市町村が負担していたわけです。しかし、それでは市町村の財政力が弱くてなかなかうまくいかないということで、大正7(1918)年に「市町村義務教育費国庫負担法」ができて、教員の俸給の一部を国が負担するようになりました。その後、それがさらに充実ということで、昭和15(1940)年に「義務教育費国庫負担法」によって、今の制度の根幹ができたということでございます。ただし、この制度は昭和25(1950)年に一度廃止されて、地方財政平衡交付金制度に吸収されました。これはシャープ勧告の一環で、地方の自主性をもっと認めようということで、一回廃止されたのです。ところが、廃止したのですけれども、やはり地方ごとにばらつきが出てきてしまったので、昭和28(1953)年にまた、国庫負担が復活しまして、これが現在の法律「義務教育費国庫負担法」として今日に続いているということになるわけです。

このように、一回止めた義務教育費国庫負担制度をもう一回復活する、ということが昭和28年にあったわけですけれども、その時の論点、どんなことが議論されたかということを見ますと、これが割合、考え



る時の本質論になってきております。一つは、義務教育というのは国の事務か、地方の事務と考えるかという問題。第二は、そういう平衡交付金制度の改善によって対応できるのではないかと、つまり義務教育費国庫負担金という国の負担制度までわざわざ戻さなくても、従来の平衡交付金でできるのではないかとという問題です。今でいえば、地方交付税交付金というのがあるわけですけども、一つの発想として国庫負担を止めてしまって、全部地方交付税でやるというアイデアがあるわけです。そういうことを考える時に、当時の議論が参考になるということですが、そもそも国の事務か、地方の事務かということ。あるいは交付税、あるいは当時の平衡交付金の改善ということで対応できるのではないかとという考え方。あるいは、国庫負担が実施されれば、国による財政的な中央集権が行われ、憲法に保障する地方自治の原則に反するのではないかとか、そういう余計な干渉を生むのではないかとというような考え方。こういう議論を経た末に、今の国庫負担制度ができているということでございます。

### 対象費目の負担率等の推移

このように昭和28年に今の法律ができたわけですが、その後の変遷を簡単に見ますと、流れとしては昭和49（1974）年度まで、順次、その対象の費目とか、対象職員とか、これが拡大されてきております。つまり給与費、旅費、教材費が対象であったものに恩給費が加わったり（昭和31年度）、共済費が加わったり（昭和37年度）、あるいは事務職員（昭和28年度から）や学校栄養職員（昭和49年度から）が加わるということで、ずっと拡大をしてきたわけです。昭和50（1975）年度以降は、昭和49年度の一番膨らんだ状態でずっと続いておりまして、50年代の後半から財政再建ということで厳しい予算編成になったわけ

ですけれども、当初は文部省の予算を削減する場合には、施設費、つまり大学とか学校の施設費を削減してきました。そのために、大学の設備が老朽化するという問題を今日、生んでいるわけです。

しかし、そういう量を力づくで抑え込むことは限界ではないかということで、昭和60年に、大きな一つの方向転換が図られました。それまで神聖不可侵ではないですけれども、ここは触ってはいけないということで来ました義務教育費国庫負担金についてメスを入れるということがありまして、昭和60（1985）年度に旅費、教材費を一般財源化することになったわけです。それから平成元（1989）年度には、恩給費を一般財源化すると、平成5（1993）年度には共済費の追加費用を一般財源化するというので、順次、それまでの対象費目を、逆に今度は落としていくというようなことをしてきたわけです。

今の状況を申し上げますと、我々が予算編成をする時に、この義務教育費国庫負担金、基本的には初等中等教育の予算を抑制して、高等教育に回すべきだということが大体、財政制度審議会などで、関係者の方の一つの共通した認識ではあるのですけれども、具体的にそれをどうやるかという時に、初等中等教育費等の経費というのはほとんどが義務教育の国庫負担金、ここが一番大きいので、ここを何とか制度改正をして、お金を捻り出したいということでやるわけです。そうしてやってきたのですが、今、残っていますのは、一つは、事務職員、栄養職員の問題。それからもう一つは、共済費の長期給付が残っているわけです。本俸の給与というのはなかなかいじれないわけで、共済費の長期給付の問題ということがあります。しかし、これはもう、ずっと取り組んで来ているのですが、いろいろな政治的な状況等もありまして、デッドロックになっている感じがします。

## 教職員定数

それで、最近また少し考えていますのは、次の定数改善との関係で、もう少し地方分権の流れの中で、なにか新しいことができないかと。結局、原点に帰ると、義務教育費国庫負担制度というのは、全国的な先生の各学校への配置について保障すると、担保するというような趣旨、ナショナル・ミニマムを確保するというような趣旨だと考えますと、それ以外の分野、例えば、40人学級に必要な定員というのは、国庫負担の対象とするけれども、最近のチームティーチングとか、コンピュータ教育とか、そういう分野については、定数の話も含めて、教員配置も含めて、権限を地方に移譲するかわりに国庫負担もしないよと。あるいは、もう少し言えば、学校の先生というのは教員免許がなくても、その道の専門家の人に来てもらって、そういう人も自由に、ある程度、学校の教室に入ってきてもらおうと。そういう自由で、地方のいろいろな創造性なりを活かした教育を認めながら、国庫負担の対象を絞っていくというような道はないのかというようなことも、財政制度審議会などでも意見が出ております。今まで、共済費、事務職員、栄養職員という流れの他に、そういうアイデアもこれから考えていってもよいのではないか、というような議論が出ています。諸外国の状況では、やはり任命権者と給与負担者が同じというのが一般的でありまして、そういう意味では、国庫負担制度は、日本の一つの特有な制度になっていると思います。

教職員定数につきましては、ずっと今まで改善が行われていまして、現在は第6次の改善計画に入っているということでございます。それで、今の第6次の改善計画では、平成5年から10年の6年間で3万人の改善を行うと。そうしますと、大体、年5千人ペースになるわけですが、その中で、チームティーチングなどが中心となってい

るということです。この第6次の改善計画は平成10年に終わるのですが、その後どうするかというのは、今申し上げた国庫負担制度の問題と絡んで、これ以上、改善増をする必要があるのか。そもそも、今後の人口の推移を見ますと生徒の数が減っていくわけですし、それに比例した形で先生の数も減っていくので、その中の組み合わせを変えていけばよいのではないかとか、財政当局としてはそういう問題意識を持っているわけですが、これから問題になっていくことだと思います。

### 3. 公立学校施設整備費

続きまして、公立学校施設整備費でございます。今までの推移は、やはり昭和55（1980）年をピークとした後、財政再建期間であったということもあって、段々減ってきていると。事業量自体も、子供の数が減ってきておりますし、それから学校の新增築が一巡したということで、多分、今の時期が一番ボトムに当たっているのではないかと思います。今後また、建て替えの需要等が出てきますと、少し事業量が増えて行くのかもしれませんが、そういうこともあって、今、大体2千億円ぐらいの金額で、ピーク時には5千億円を超えていたこともあるわけですから、かなり落ちてきているということでございます。

それから、最近少し話題になっていますのが、余裕教室の活用ということです。少子化傾向で学校の教室が余ってきているため、その状況は、平成7（1995）年5月1日現在で、全国で大体5万2千件ですか、大体1割ぐらいが余裕教室となっています。これは特別教室に転用したり、それから学校施設以外に転用したりしていますが、学校施設以外とは、公民館とか、社会教育施設とか、幼稚園などに転用しているということです。この辺も、補助金の適性化法というのがあります。

まして、目的外使用は禁止されているのですが、最近はそれを少し弾力化していこうということで、こういう余裕教室の活用をしていこうという動きがあります。

#### 4. 教科書無償給与制度

次に、教科書の問題についてお話いたします。これは今、無償になっているわけですが、これも最初からこういう制度であったわけではなくて、紆余曲折を経て、現在に至っているということです。

教科書の無償が初めて実施されたのは、昭和26(1951)年でした。その時は国語と算数だけで、しかも地方公共団体が無償給与する場合、その2分の1を国が補助する、国と地方で折半するという形で昭和26年にスタートしたわけです。しかし、いろいろありまして、昭和27(1952)年から、今度は国公私立を問わず、国語と算数の教科書を国が無償給与する制度に改められました。最初、26年の時は私立が外れていたのですけれども、27年からは私立も入れて、しかも全部国がやるということにしました。しかし、これは対象が小学校1年生だけということで、入学祝的な制度として変わったと。その次に、昭和29(1954)年に「補助金の臨時特例に関する法律」の制定によって、これが廃止されまして、一旦有償になりました。ただ、有償にしたのですけれども、そうすると誰でも彼でも有償というのは弱者対策の面から少し不適當ではないかということで、昭和31(1956)年に、要保護及び準要保護の家庭の児童に対しては無償にしようということになり、ここで今度は、社会保障的な政策として変わってきたと。ところが、その後、教科書に対する国民の関心が高まってきて、昭和38(1963)年に現在の無償給与制度ができたということです。その後はいろいろ、臨時教育審議会とか、そういうところで有償化の議論もあったわけですが、今日まで無償のまま来ているということでございます。

## 有償化論

これにつきましては、従来、財政面から、教科書無償給与制度は問題ではないかという議論があります。大蔵省の話なので、先程からどうも削減の話ばかりで恐縮なのですが、そこは少し我慢していただいて、しばらくお付き合い願いたいと思います。例えば、昭和62(1987)年の臨教審の最終答申では、有償論、貸与論、一部有償論、一部貸与論など、いろいろな考え方がありますが当面は無償にしましょうということになっています。

有償化論としては、一橋大の石弘光先生が、財政審の座長ですけれども、有償論者の代表みたいな意見をおっしゃっています。一つは有償化しても、負担は別に重くないと。大体、教科書費というのは、月にして数百円であると。年間、2千円から3千円程度ですので、それぐらいの金額が出せないわけではないではないかと。第二に、財の性質としてもリンゴやミカンと同じで、一人一人に効力を持った私的財であると。第三に、無償化というのは一種のばらまき行政で、それをまとめて別の政策に集中的に投下した方が、資金の使い方としても効率的ではないかと。第四に、有償化した方が、どの教科書を使うか父母の関心が高まると。あるいは発言権が出てきて、もっと多くの会社も参入してくるかもしれないということで、内容に対しても、いろいろ関心が高まってよいのではないかと。第五に、外国では貸与制ということで、順次使っていくようになっていっているので、無償化すると子どもが教科書を粗末に使うという指摘もあるので、有償にした方がよいということであります。

本間正明先生の編著『現代財政入門』の中では、やはり、そういうことと、あと少し面白いなと思ったのは、価格・内容をはじめとして多様な教科書を作る自由を認めることの是非を含めて検討すべきだと

ということが言われています。今は検定制度があるわけですがけれども、そういう検定制度の弾力化とか、あるいはこの間の財政審の報告の中では、この教科書の問題というのは、検定制度に絡んでくる。もっと大きく言うと、学校選択の自由の話と関連してくると。今は教科書、学校選択というのは自由ではなくて、それぞれの地域の学校に行け、ということになっているわけですがけれども、教科書を自由にしてしまうと、それぞれの学校でどの教科書を使うかということまで自由になってくる。そうなってくると、私は向こうの学校で勉強をしたいのに、何で地元の学校、こっちの学校に行かなければいけないのだというような話まで発展してくると。そうすると、大混乱になるのだというようなことから、教科書を無償にして、一律同じ教科書を使うというところで議論を止めているのだと。そこが崩れてしまうと、学校選択の自由までいってしまうという話とか、どこまで本当なのか分かりませんけれども、教科書については、様々な議論が出ております。

### 無償論

一方で、無償論の根拠としては、やはり教科書というのは、国が直接子供に働きかける非常に重要なチャンネルなので大事である、国がきちんとやるべきだと。しかも、使用を強制すると。これは教科書の使用義務があるので、義務である以上、無償にするのは当然だと。先進国はほとんど無償にしております、そういうことから考えても、日本が有償にするのはおかしいということ。それから、有償化しますと、やはり買える人、買えない人が出てきて、あるいは買えない人、経済的に苦しい家庭に対しては別途、手当すればよいではないかという議論もあるわけですが、そういうことをすると、子供の差別につながるかと、そういうような話がございます。家計に占める保護者支出

教育費の資料によれば、教科書費ぐらい負担できないはずはないということです。しかし、外国の状況では、24か国調査のうち、無償制の国が20か国、有償制の国は4か国ということで、ほとんど無償。ただ、その無償の中には、貸与制の国が半分ぐらいありまして、給与制は7か国ということでございます。

そういうことで、いろいろ百家争鳴の議論があるわけですが、しかし、教科書というのは、なかなか象徴的で、財政的に見ると有償化は非常にインパクトがあるわけで、当局としては引き続き、その問題を提起していきたいということでございます。以上が、教科書、ここまでは義務教育関係の話でございます。

## 5. 高等教育

次に、高等教育の分野に移らせていただきます。義務教育の分野は、教職員の義務教育費国庫負担制度とか、あるいは公立学校施設整備費とか、この辺は国が負担する。突き詰めていくと、国が持つか地方が持つかという話が一番中心になってきまして、義務教育自体をなかなか規定することができないので、結局、どちらが持つかと、あるいはどちらの事務と考えるかというようなところに帰着していくのではないかと思います。これは私の個人的な感想なのですが、一番ドラスティックな発想としては、先程申し上げたように義務教育費国庫負担金を全部、地方交付税に振り替えて、地方に回せると。それは、財政的にどうこうということもありますけれども、初等中等教育はもう少し地方自治体に責任を持ってやってもらってもよいのではないかという考え方から、そういうアイデアが一つあるわけです。ただ、一方で、やはり義務教育というのは将来を担う子どもを育てる基本ですので、地方に任せっきりで、ただでさえ今、国がやってもなか



なかうまくいかないのに、これを全部地方に任せたら却って混乱するのではないかという意見もあります。今アメリカでは、アメリカは全部地方がやっているわけですがけれども、少しばらつきが出てきているのでスタンダードを作っていこうという動きがありまして、そういうことを考えますと、これはやはり国庫負担をなくしてしまおうというのは少し乱暴かなという気がしております。したがって、国庫負担を維持しながら、その中で少し調整をしていくということが必要だと思いますけれども、抜本的になくしてしまうところまでは無理があるのではないか、それは適当でないのではないかという気がしております。ただ、学校の施設などは、もうだいぶ出来てきていますので、あとは自治体が起債で財源調達すればできますので、こういうところはもう少し補助金を減らして行って地方に回していくということがあってもよいのではないかなと。あるいは教科書も、もう少し前進していいのではないかなという気がしております。

### 高等教育の問題点

高等教育の方は、我々もあるべき姿というのがなかなか単純に描ききれないところがございます、非常に悩んでいるところがあるのですけれども、とりあえず我々の考え方を簡単にご説明させていただきます。我々なりに問題点を整理しますと、高等教育のところは、一つは18歳人口が今後どんどん減少していくと。そういう中で、今、進学率が約45パーセントだと思いますけれども、これが、このまま仮に入学定員を今と同じということにしますと、例えば2010年頃には進学率が6割、7割になっていくというような単純計算になります。そのように必然的に進学率が上がっていく中で、高等教育をどういうふうにか考えるか。そういう大衆化の方向で考えるのか、あるいは従来のイギ

リスのように、進学率は抑えて、その代わり国が相当程度の補助をするというようにしていくのか。そういう、将来像をどういうふうに描いたらよいのかという問題が一つあります。

二つ目は、大学の設置形態ということで、国立と私立があるわけですが、この役割分担はどういうふうにと考えたらよいのか。

三つ目に、国立と私学とそれぞれあるわけですが、国立大学の方については、受益者負担と授業料の問題、それから財政資金は税金でやっていますので、大学の評価と予算配分の問題をどうしたらよいのかということ。私立大学の方は、これは私学助成を基本的に、例えばアメリカみたいに直接助成は止めて、全部奨学金にするというドラスティックなケースから、そうではなくて、逆にイギリスみたいに全部国が面倒をみるのだという極端なケースまでありまして、その中間なのだと思うのですが、どういうふうに私学助成について考えたらよいのかと。あるいは助成する場合に、助成の仕方として、今のような経常費助成の方がよいのか、それとも、もう少しプロジェクトに絞っていくというような重点的なことをしていかなければいけないのではないかと、そういうような問題意識があるわけです。ということで、最初に問題意識をご説明させていただいて、中身に入っていきます。

### (1) 18歳人口の減少と高等教育の将来

これはもう皆さんご存知の数字ですが、今、学校数、学生数で見ても、大学・短期大学の約8割が私立で占められていると。それから、大学・短大の進学率は45.2パーセントになっております。定員について最近の傾向として、総体的に見ますと、大学院の入学定員を非常に伸ばしてきているということがございます。一方、現在、平成7（1995）年度で18歳人口が177万人で、大学・短大の入学者数が80

万人であると。これを割り算して、45.2パーセントの進学率になっているわけですが、先程申し上げたように、この80万人をずっと維持するとしますと、例えば2010（平成22）年のところでは18歳人口が120万人ぐらいに減ってきますので、約66パーセントの進学率になってしまうということで、これを将来どういうふうにしていくかという問題があるわけです。

この大学の入学定員については、平成7年度で約81万2千人の定員があるわけですが、その中に臨時定員が11万人おります。臨時定員というのは、平成4（1992）年度に学生数がピークになったわけですが、昭和61年度から平成4年度までの7年間で、学生数の急増に対応する策として、臨時的に定員を増やしているわけです。これが今、11万人あります。これは、その時の考え方では、今度は平成5（1993）年度以降、急激に学生数が減ってくるので、5年度以降7年かけて平成12（2000）年に、この臨時定員をなくしていこうという考え方で来ているわけです。ただ、そういうふうになるかどうかというのが難しく、国立大学の方は少しずつ絞ってきているのですけれども、私学の方は定員が減ると学生が減るということですから、経営上の問題もありまして、なかなか予定通りにいくかどうかという問題がございます。そこから先をどうしていくのかというのが大きなテーマになってくると。

諸外国の進学率と比較しますと、日本が1994年で43.9パーセント、他は1992年の数値でアメリカが48.6パーセント、イギリスが56.2パーセント、ドイツが34.0パーセントということです。ちなみにイギリスは、1985年まで、大体2割ぐらいしかなかったのですが、その後大学進学率を上げようという政策がありまして、急激に伸びて、今、56パーセントまで伸びております。だから、逆にそのために、財政的に非

常に大変なことになっていまして、今、縮小していこうという動きがあるということでございます。この点について、例えば先程の本間先生の本などでは、「ヨーロッパでは、高等教育は公共の役割と見なされており、大学のほとんどが国公立である。そして国公立の区別なく、その経費はおおむね公費によって賄われている。これに対して、私立大学に比重に違いはあるが、日本やアメリカは私学も大きな割合を示している。その財政負担は国公立が公費に大きく依存し、私立が学生納付金への依存が大きいなど、財政面での取扱は両者でかなり異なっている。日本を除くアジアの国々では、私立大学への国庫補助は少なく、学生納付金でやっている」と。こういうふうには、高学費であるけれども、奨学金が充実しているアメリカ。あるいは一方で、大学の門を狭くして、教育を公費で賄っているイギリス。日本はその中間なのかもしれませんが、今後どういうふうにしていくかという問題意識をかかえております。

荒井一博先生の『教育の経済学』という本によれば、今後、2000年の高等教育進学率は52パーセントになる。これから、大学卒の学歴は以前よりも低い平均生産能力を意味するようになるのかもしれない。そういう中でどうしたらよいのだろうか、というような問題意識があります。それから、同じようなことで私学の問題がありまして、私学は入学者数が減れば、経営の危機に立たされる。したがって、進学率、入学率はまだまだ上昇していかざるを得ない。しかしそうなってくると、今度は質の低下という問題が出てくる。今まで、入学試験が質の維持装置を作ってきたけれども、あまり間口が広がってきしまうと、大学の質というのはどうなっていくのだろうか、というような問題。この辺はちょっと、私も答がなくて、後でいろいろご意見を伺いたいと思います。

## (2) 大学の設置形態

### 国立と私立

次に、大学の設置形態ということで、国立がよいのか、私立がよいのかということです。大川政三先生の『日本の財政政策』という本では、国立私立大学間に本質的な差異はないのではないかと。したがって、大学学費の負担部分においても、ある程度の個人負担差が国立・私立大学間に存在する余地はあるとしても、配分の仕方の質的相違を当然とするような解釈はもはや許されない、ということで、国立と私立というのは、そんなに扱いが違ってよいのだろうかという問題意識。桑原雅子先生の『先端科学技術と高等教育』という本でも、アメリカでは州立大学と私立大学というのはほとんど一緒であると。それで、学生とか、教員の質、内容、助成金の数など、様々な面で競争をしているということでございます。したがって、この辺は、国立と私立はそれほど差がないのだから、もっと両方が競争するような条件に持っていくべきではないか、という立場からの論調です。

### 国立大学の役割

一方で、やはり国立大学は私立と違うのだということのまとめとして、黒羽亮一先生の『戦後大学改革の展開』によれば、国立大学の役割としては、基礎研究とか研究者養成について国立大学の果たしている役割は、なお大きいと。あるいは、私学は人文社会が多いわけですが、しかし、その分野についても、新しい分野というのは国立でないとできないのではないかと。それから、高度な専門技術者や教員の養成で、教員養成は私学ではあまりやりませんので、その辺は国立が担っていると。あるいは、地方の比較的低所得層に対する教育の提供として、授業料を安くして地方の人たちが国立で勉強できるよう

に、大学に行けるようにすべきではないかと、この辺が国立の役割と  
いうような説明がついております。

確かに専門分野別入学者数で見ますと、国立と私立というのはそれ  
なりに差がありまして、全体で大学入学者数の19.1パーセントが国立  
です。つまり、平成7年度で約2割が国立の大学に入学しているわけ  
ですけれども、理学(39.4%)とか、工学(29.6%)、農学(45.8%)  
の分野ではかなり高かったと。あるいは、教育については62.8パー  
セントが国立でやっている。したがってこの辺は、国立の得意分野とい  
うことになるのかなと。それから学術論文の掲載状況ですけれども、  
これを見ましてもやはり、特に理系で、物理、化学、機械とか、この  
研究の分野では国立のウエイトが非常に高い。文系になりますと、結  
構、私学もあるわけですけれども、理系の分野では国立が多いと。  
*Nature*誌に論文の掲載されている大学名からも、圧倒的に国立が多い  
というようなことがあります。

一方で、所得階層別に見た大学生の出身階層では、これは5分位階  
層で見まして、IからVまで上に行くほど所得が高いということにな  
るわけですが、最近の傾向を見ますと、私立大学については第IV分位、  
第V分位の高所得者のところが64.5パーセントで、ほとんど横ばいで  
あるのに対して、国立大学の方は、だんだん所得階層が上がってきて  
いるということです。そういう意味では、直近を見ますと、国立と私  
立の出身階層の差がなくなってきている。この辺は、国立と私立と同  
一化傾向が出てきているということの一つの例であります。

それから、ご参考程度ですが、国立大学といっても、お金の使い方  
を見ると圧倒的に旧7帝大のところが正にベスト7を占めていまして、  
こういうところは、やはり研究分野などで非常に投資が行われている  
ということが分かる。特に、一般会計の負担率を見ますと、東京大学

と京都大学は、7割以上を税金でやっているということになるわけです。大学全体、特別会計全体では、一般会計の繰入れ率は6割ちょっとなわけですけれども、この辺は教育だけでなく研究のウエイトが大きいということで、特色があるかなということでございます。大学院の状況も国立が多いということで、やはり国立というのは研究の分野とか、あるいは教育の分野、教員養成というところで、一定の私学とは違う役割を果たしているのかなという感じはします。

### 国立大学の法人化の議論

しからば、国立大学というのは今のままでよいのかということなのですが、見直しすべきだという議論としては、一つは法人化すべきではないかという議論と、もう一つ、地方に移管するというようなことも考えてもよいのではないかということがあります。国立大学の法人化は、臨教審からも言われていることでありまして、財政的な観点というよりも国立大学であることによる、例えば会計が硬直的であるとか、あるいは人事交流がなかなかやりづらいとか、そういう組織、制度の弾力性をもっと持たせるために法人化した方がよいという考え方でございます。これはなかなか傾聴に値することで、今、科学技術創造立国ということで、大学の組織、制度ももう少し弾力的にして、例えば大学の任期制とか、あるいは民間との交流とか、そういうことを活発にしていこうという流れがありますけれども、そういう流れのさらにその先に、法人化というのも考えられてもよいのではないかとということでございます。一方、私学の立場からは、そもそも設置者負担主義というのはおかしいと、受益者負担が当然なので、そういう意味では国立も私学も一緒なので、国立だから国の税金の投入が大きいというのはおかしいという議論がございます。

## 地域と地方大学

次に、地域と地方大学ということでございまして、やはり地方に行きますと、地方出身者がその大学に多いとか、あるいは地元の産業と連携して研究しているというところが見られます。そういうところについては、今度は逆に、地方に移管して、例えば一つの理想としては、アメリカの州立大学などは地元の企業と一体となって産学共同の研究をして、そこに一つのエリアを作っていくというような流れがあるわけですけれども、そういうものが日本でもできればいいな、ということだと思います。これも実際できるかどうかということになると、むしろ国立大学を作ってくれという陳情はあっても、うちで引き受けるからやらせてくれという、そういう元気のある自治体が出てくるというのですけれども、現実にはなかなかそこまではいっておりません。

### (3) 国立大学の財政の在り方

#### 受益者負担と授業料

その次に、今度は国立大学財政の在り方ということで、授業料の問題でございまして。今までの学生納付金の推移を見ますと、ここ数年、授業料については2年に1回、隔年で上げてきているわけですけれども、上げ幅が授業料は大体36,000円、入学料が2,000円とか3,000円という感じで、検定料が2,000円ずつというようなことだったわけです。しかし、最近になりまして、授業料についても私立との格差が1.6倍、入学料に至りましてはもう1.1倍と、ほとんど並んできてしまいましたので、これから先も今までのように、2年に1回、単純に36,000円ずつ上げられるかということがあります。平成9(1997)年度は実際、36,000円ではなくて、21,600円の値上げということで、少し上げ幅が止まってきているということがあります。それで私立と比較しますと、



やはり最近の問題意識としましては、平均で見ると差が縮まってきているのですけれども、例えば医師系で私立の平均と国立の授業料を比べますと、6.5倍の開きがあると。特に医師系が非常に突出して高いということで、あまり特定のところだけ言ってもいけないのですけれど、この辺は将来、例えば学部別授業料とか、あるいは施設整備費なり運営費を別途徴集するとか、そういうことで、少し中身に沿った対応をしていかないと、なかなかバランスがとれてこないのかなという問題意識は持っております。似たような話で、学生1人当たり経費で見ても、やはり医師系が突出して、人文系の大体5倍ぐらいの経費がかかっているのです、しかも卒業すればお医者さんになれる方が多いのでしょうから、この辺は少し別扱いでもいいのではないかという議論はあると思います。

### 大学の評価と予算配分

もう一つ、我々が問題意識を持っているところとして、大学の評価と予算配分ということがあります。我々も今回いろいろ勉強して調べてみて思ったのは、例えば、イギリスを見ますと大学評価と補助金配分というのがありまして、イギリスでは1986年に大学補助金委員会というのを作りまして、ここで3年おきに、研究活動に対する外部評価を実施してきております。それで具体的にどういうふうにするかというと、研究分野ごとに各機関が5から1にランク付けをされると。「5」が世界最高水準で、「1」がまったく、あるいは、ほとんど国内の最高水準に達するものがないという厳しいランク付けがありまして、経常費の、イギリスは私立ですけれども国がほとんど丸抱えで補助しているわけですが、経常費補助金の総額のうち約4分の1が研究費分とされ、さらにその90パーセント以上が、この評価に基づいて配分され

ることになっています。特にランク1については、研究活動に係る補助金を受けられないとか、非常に大胆なことをやっています、ここまでいくかどうかは別としましても、もう少し国立大学についても、こういう大学の評価を、どこか第三者機関なり何なり作っていただいて、そこが配分していくというようなこともあってよいのではないかと。これには同じような意見がありまして、例えば有馬先生などはこの大学の評価ということを非常に言うておられます。それから大学審でも、そういう平等主義的な予算配分ではなくて、もう少し競争的なものにしていくべきではないかと。今、実際に研究費では、科研費などは完全に競争的になっているわけです。ですから将来は、今回、例えば学術振興会を通じた研究費の制度なども作りまされたけれども、そういうものも競争的なものですので、そういうところを充実してこうと。ただ一方で、では、公費はなくなってよいのかと言いますと、それはそういうものではなくて、こういう評価に馴染まない分野もあるのだと、割合に地味だけれども非常に必要な研究というものもあるので、一律に何でもかんでも評価でやるというものもおかしい、というご意見もあると思います。そこは難しいところだと思いますけれども、とにかくいろいろな意見があります。

#### (4) 私学助成の在り方

##### 基本スタンス

最後に、私学助成につきましても、そもそも、現在8割が私学なので、教育の機会均等の見地から、国立だけでなく国公私を通じた適切な財政措置が必要であると、したがって私学助成ももう少し充実すべきだという意見があります。一方で、喜多村和之先生の『現代アメリカ高等教育論』という本からの抽出ですけれども、国庫助成は、私学

に対する国家の介入であっておかしいと、アメリカはノー・サポート、ノー・コントロールという伝統を守っている、というような、逆にこういう意見もあります。アメリカ式にいきますと、こういう直接助成はやめて、全部奨学金でやればよいではないかと。それで学生が大学を選ぶというのが競争原理の働きではないか、という考え方があります。これは、どちらの道をいくのかというのは、なかなか難しい。結局、それぞれの国の伝統というがあるので、極端にはいかないのだと思います。

### 経常費助成かプロジェクト助成か

現在、日本は経常費助成が中心ですけれども、これについてはもう少しプロジェクト型に移行していくべきではないかという意見があります。この経常費の算定方法は、やはり教職員の給与費が一番大きな基準になっていて、あるいは学生経費です。ですから最近、特別補助が出てきているわけですけれども、私立大学等経常費補助金の2,800億円のうち2,200億が一般補助で、特別補助は600億ということです。特別補助も最近増やしてきているのですが、多数を占めるのは一般補助で、しかも教員にかかる経費が大半という状況だと思います。そこで、もう少し今後のことを考えますと、先生の数でいくということではなくて、プロジェクトに対して補助していくというような方法がよいのではないかと、私としては思っています。

それから、よく私学助成の時に、財政的な話というより、憲法との関係で出てくるのが第89条との関係です。極端な人は、私学助成は憲法違反だと言って、財政誌でいつもまくしたてられるのですけれど、いきなり憲法違反と言われても、それはそれで我々も困ってしまうわけです。その辺は確かに、そういう法律的な論議もさることながら、

現実問題として、私学と国との関係というか、どこまで国が助成を本来すべきなのかどうかということがやはりあるのではないかという気がいたしております。非常に雑な説明で申し訳ありませんでしたが、以上で私の方からのご説明を終わらせていただきます。

<参考資料>

『文教及び科学技術関係予算関連資料』

大蔵省主計局『教育費についての論調』平成8年4月26日。