

高等教育への公財政支出

丸 山 文 裕

目 次

1. はじめに
2. 高等教育投資
3. 公財政支出の国際比較
4. 公財政支出の時系列的変動
5. 1970・80年代の高等教育政策
6. おわりに

高等教育への公財政支出**

丸 山 文 裕*

Public Investment in Higher Education in Japan

Fumihiko Maruyama

Abstract: It is often argued among researchers, policy makers, and members of government committees on education that Japan's public expenditure on higher education relative to GDP is too small, comparing to the other OECD countries. This paper examines the level of public expenditure on higher education institutions in Japan by using both the OECD comparative data and the longitudinal data since 1960 in Japan. It finds that public expenditure on higher education relative to GDP is actually small, about a half of that in France, Germany, and UK. The longitudinal data also depict that the growth of the public expenditure has stopped in 1980 and since then it has never reached the same level again.

1 . はじめに

2007年政府の経済財政諮問会議では、大学・大学院の国際競争力を高めるため、研究予算の配分を評価に基づくそれにシフトし、国立大学運営費交付金の配分ルールも大学の努力と成果に基づくように変更することを議論している。

また官邸直属の規制改革会議は、経費の効率的配分のため、国立大学の運営費交付金や私学の経常費助成を、学生数に基づいて配分する案を2007年4月にまとめた。学生の獲得競争によって大学間の競争意識を高め、教育研究の質を高める目的という。さらに財務省は2007年5月、国立大学の運営費交付金配分の見直しの考えを示し、競争原理を導入して成果主義によって配分した場合の試算を行っている。以上の動きは、政府の高等教育への支出の伸びを抑え、経費の効率的な使用を目指しているものと考えられる。

他方中央教育審議会大学分科会および教育振興基本計画特別部会では、2007年4月、大学の教育研究の質的向上や国際競争力強化のために、高等教育に対する公財政支出を増加させるべきであるという考えを明かにしている。2007年5月には教育再生会議が、国立大学への運営費交付金の削減という政府方針に対して、これを見直し大学、大学院での教育に重点を置いた財政措置を求めるということを表明した。これに先立って国立大学協会では、2005年3月報告書「21世紀日本と国立大

* 国立大学財務・経営センター研究部教授

** 本研究は平成19年度科学研究費補助金・基盤研究(A)による研究成果の一部である(課題番号19203035)。

学の役割」において、国際的に見て日本は高等教育への政府支出が低いことを論じている。

また公財政支出を私学に対しても拡大し、国立大学と私立大学が平等な立場で競争する機会や環境を作る「イコールフットィング論」も、私立大学団体連合会や私立大学協会など私学団体でも主張されている。2007年5月新聞紙上で、有名私学の長が私学助成を現行の3倍9,000億円にすべきと主張している。その根拠は、国立大学の運営費交付金の半額6,000億円が学生の教育経費とすると、私学の学生数はその3倍であるから、私学に国立並みの財政措置を講ずるなら1兆8,000億円となり、私学振興助成法の2分の1助成の9,000億円が私学助成となるというものである(日本経済新聞2007年5月14日教育欄)。

このように政府の高等教育への財政支出を抑えて、効率化をはかる主張や他方それが少なく、これを増加すべきであるという議論もなされている。本稿では、高等教育投資、特に公財政支出についての問題を整理し、データを用いて日本の高等教育への公財政支出をさまざまな角度から検討する。そして何が問題なのか、何を考慮に入れてこの問題を考えなくてはいけないのかを明らかにし、高等教育投資のあり方の論議に知見を提供したい。

2. 高等教育投資

教育には消費の側面と投資の側面がある。教育を受けることが楽しいというのは消費の側面である。将来の利益を期待して現在教育を受ける行為は、投資の側面である。

政府が高等教育に投資するのには、主に2つの理由からである。1つは経済成長である。経済成長に必要な人材の育成や、研究開発を促進するために、大学教育研究に政府資金を注ぐ。もう1つは、社会的公正の達成である。高等教育機会は能力あるものすべてに平等であるべきというのは現代民主社会ではコンセンサスである。そのため政府は大学教育の機会を拡大し、貧困家庭出身者でも大学にアクセスできるような財政的措置を講ずる。アメリカで高等教育人口が拡大した1950～60年代には、共和党が経済成長を目的とし、民主党が高等教育機会の平等の達成を目指して、高等教育投資拡大を主張した。

高等教育に投資するのは、政府ばかりではない。家計もそれを行う。その理由は投資することから生ずる便益があるからである。政府の便益は社会的なもので、家計の便益は個人的なものである。それを整理すれば表1のようになる。教育を受けるには費用がかかるが、将来利益がある。教育費負担を受益者に求めれば、個人的な利益を生み出す教育費は個人の負担にし、社会的な利益を生じさせる教育費は、政府の負担であるべきであろう。しかしその負担区分の計算は、困難である。例えば経済成長のうちどのくらいが教育の貢献分であるかを測定し、それが社会にどれだけ利益をもたらしたかを計算し、それによって政府の教育費負担を決定することは技術的に不可能に近い。さらに教育には表1のように金銭的利益ばかりでなく非金銭的利益があるので、これを考慮したら政府と家計の教育費の負担区分の計算はほとんど不可能である。

表 1 教育の利益

	金銭的	非金銭的
個人的	生産能力、賃金の向上（労働市場） 資産運用、賢明な消費活動（家計の生産）	快適な労働条件、教育の消費的価値の享受、結婚、 子育て、健康、余暇、パーソナリティ、価値など でのアドバンテージ
社会的	国際競争力の強化、経済成長、国民所得の 上昇	平等社会の実現、健康、感染症の防止、犯罪減少、 環境向上、望ましい消費性向、快適な市民生活

3．公財政支出の国際比較

教育にはいろいろな経費が必要である。教育を受ける側は、授業料、教科書代、通学費などが必要である。また教育を供給する側は、学校建築費、教職員人件費、図書費、光熱費等がかかる。これらは直接経費であり、他には就学中の放棄所得である間接経費もある。このうち直接経費についてOECDでは、それを表2のように整理している。それは、教育機関とそれ以外に発生する経費を分けている。また教育研究経費の他にその他サービスも含めている。このうち政府負担は、
+ + である。他方民間の負担は、
+ + である。

表 2 教育経費の分類

	教育機関経費（学校、大学、教育行政、学生厚生サービス）	教育機関外経費（教育サービスの購入、塾など）
教育経費	教育機関の公的教育支出	教材の私的支出への公的補助
	私的教育支出への公的補助	参考書、塾など私的支出
	授業料の私的支出	
研究開発経費	大学での研究への公的支出	
	企業からの研究資金	
教育以外のサービス経費	給食、通学費、寮などへの公的支出	生活費通学費の私的支出への公的補助
	サービスに対する私的支出	生活費通学費の私的支出

出典：OECD, *Education at a Glance: OECD Indicator*, 2006 p168.

2006年発表されたOECDの統計によれば、図1に示すように2003年の日本の国内総生産に対する高等教育投資額は、1.3であり、これはOECD加盟30ヶ国の平均1.4とほぼ変わらない。しかし公財政支出は0.5と最低値である。私費負担は0.8と、韓国、アメリカ、カナダについて、オーストラリアと並んで4番目である。つまり日本の高等教育投資は、私費負担に大きく依存しているといえる。国際的に見れば、日本の公財政支出は最低レベルである。この点については、高等教育関係者がしばしば引用する。

公財政支出のレベルは低いが、民間支出が高いため、GDPに対する投資の比率はOECDの平均レベルとなる。イギリス、ドイツの投資は、何れも1.1と日本よりも少ないが、対GDP公財政支出は日本よりも多い。フランスの投資は1.4と日本とほぼ同じであるが、公財政支出は日本よりも多い。イギリス、ドイツ、フランスの公財政支出は、日本のその2倍といえる。

図1 高等教育投資 対GDP 2003年

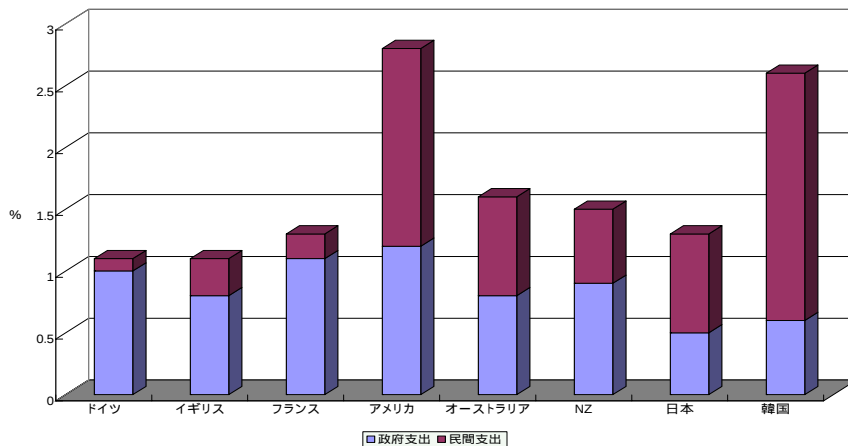


図2のように日本はGDPに対する高等教育への公財政支出が少なくても、学生1人当たりの経費はOECD諸国の中では平均の年12,000ドルであり、決して低いわけではない。アメリカは日本の2倍の24,000ドルである。日本は、ドイツやイギリスとほぼ同じで、フランスよりも多い。対GDP比の高等教育投資で高い値を示した韓国は、この指標については約7,000ドルと低い。ただし日本とドイツは、学生1人当高等教育経費に関してほぼ同じ水準であるが、ドイツのほうが、高等教育在学年数が長い。よってOECDも指摘するように、累積的な学生1人当経費はドイツのほうが高くなる。これは図3に示した。在学年数5.4年のドイツに対して、日本は4.1年であり、ドイツの累積額は62,187ドルに対し日本は47,031ドルである。イギリスも日本より多くなる。高等教育の質から見て、日本はこの点において劣ると見るか、効率的に大学卒業者を輩出しているとみるか、これについてはより詳しい検討が必要である。

図2 学生1人当高等教育経費 2003年

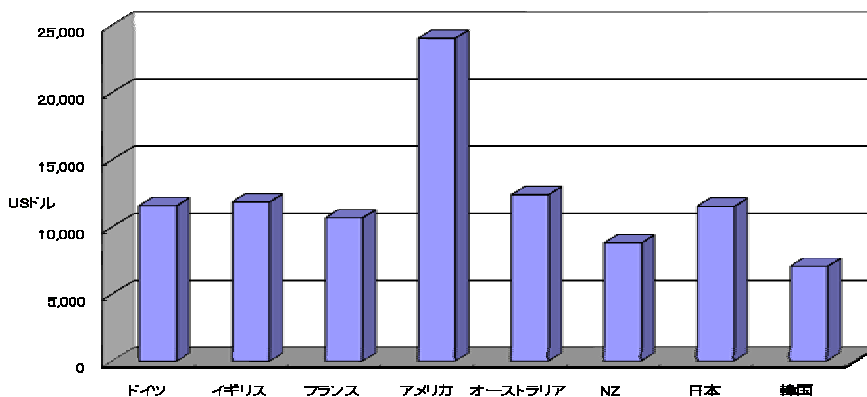
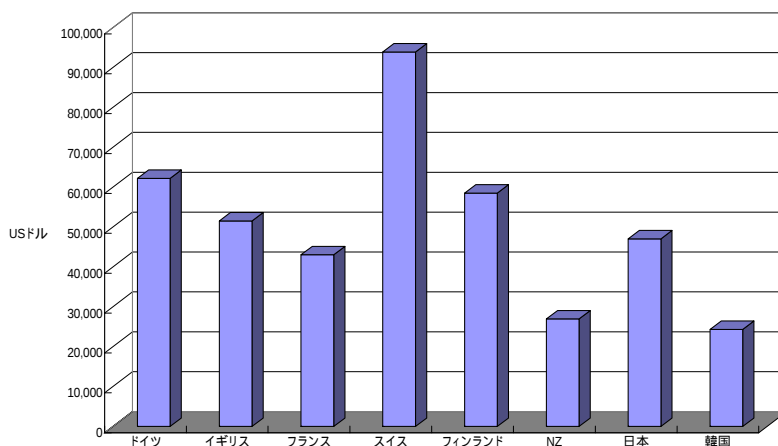


図3 学生1人当累積高等教育経費 2003年



対GDP比での高等教育投資の違いは、人口構成、在学率、1人当たり所得、教員給与水準、教育組織や学習形態、社会的優先事項および私的優先事項としての高等教育のあり方などによってもたらされる。

アメリカと韓国は、総人口に占める15歳から19歳人口の割合が、それぞれ7.0%と8.0%と日本の6.0%より高いので、高等教育投資が大きくなる可能性がある(1999年)。また学習形態も日本と異なる。韓国は18歳から21歳の高等教育在学率は、51.4%であるが、22歳と25歳でも26.2%、26歳から29歳でも5.8%である。アメリカは18歳から21歳35.9%、22歳から25歳18.5%、26歳から29歳10.9%と高い。これらが高等教育への投資額を高めていると思われる。両国は大学院教育の充実もあるが、軍隊経験後の大学進学が22歳以上の在学率を高めていると推測される。アメリカではwar veteranに対する進学助成が第2次大戦後から現在でも続いているが、これは高等教育投資だけでなく、防衛費や失業対策費としても解釈できる。先に見たように、ドイツのように在学年数が長く、大学卒業が比較的高い年齢になるような学習形態をとるところでは、高等教育人口に比べて教育費が高くなる。

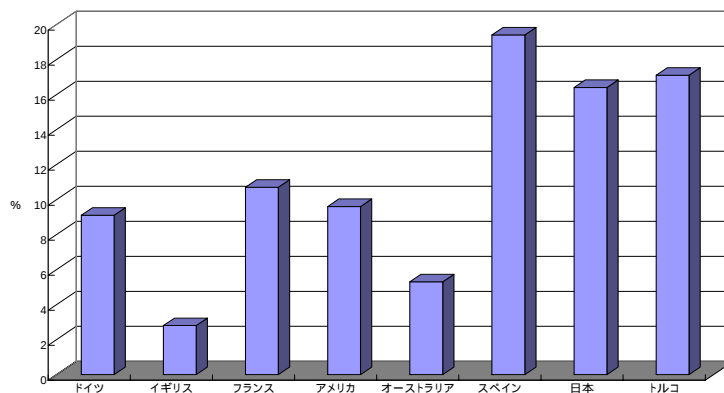
高等教育への公財政支出が多ければよいというものでもない。高等教育費に占める公財政支出依存度が大きいと、高等教育進学者のみに教育サービスの恩恵があることになる。非進学者がそれを受けない可能性が生じ、社会的公正の点から問題となる。非進学者が何らかの補償を受けられるシステムが別途必要と思われるが、それについて実施している国は不明である。また私立機関の設立が許可されず、公的資金によってのみ高等教育が運営されているところでは、それが高等教育人口拡大の妨げになると考えることもできる。

国民の高齢化が進むと、社会保障費が増額し、高等教育の対GDP比が少なくなることも考えられる。また経済規模の大きい国では、対GDP比が少なくても総額自体は大きくなる。またそのような国では規模と範囲の経済が生ずる可能性があり、経済規模の小さな国よりも、効率的な投資がなされる可能性がある。そして高等教育人口の拡大が、比較的早い時代に起こった国と遅く始まった国では、ストックとフローの支出に違いが出る。累積的な投資額の比較も必要であるが、これは

なかなか困難である。

各国の高等教育投資は、額が異なるばかりでなく使途も異なる。日本よりGDPに対する割合が高いアメリカは投資内容が異なる。図4のようにアメリカは日本より高等教育経常費の割合が高く、資本的支出の割合が低い。建物などの新設が必要な国と、そうでない国との違いかもしれない。ストックがすでに充実している国では、フローの支出が少なくても少ない高等教育投資によって、同じ教育効果を得られる可能性もある。データが利用できるOECD加盟国で資本的支出が日本以上なのは、ギリシャ、トルコ、スペインだけである。ただし経常費と資本的支出の割合は、日本でもそうであるが、年度によってバラツキがあるので単年度だけの数値によって、判断すべきではないことはもちろんである。

図4 資本的支出の割合 2003年



子どもを私的負担によって大学進学させる親は、自分の子どもだけの教育費を支払っていると思いがちであるが、資本的支出が多い国では、次世代の子どもの教育費を支払っていることになる。

4. 公財政支出の時系列的変動

図5に示すように、日本の高等教育への対GDP比公財政支出は、1960年には0.35であった。現在の水準0.4は、時系列に見ると1970年代前半とほぼ同じである。その後1975年あたりから上昇し、1979年にピークの0.58となった。しかしその後1990年まで毎年下がり続け、1991年からは微増といったところである。ここ10年ほどは特に減少しているわけではない。

日本の公財政支出額は、図6に見るように当年価格でも2000年価格でも、1960年代70年代に大きく伸び、そして1980年代全般に伸びが停滞し、そして1990年代初めから再び上昇するという3つの段階に分けられる。図7は、大学短大高専進学率を表している。この図も1960年から上昇し、1975年にのびがストップし、そして1990年から再び上昇するという3つの段階に分けられる、この図7と図6は、時期にずれはあるもののほぼ相似形である。つまり1980年代の公財政支出の停滞は、進学率の停滞と無関係ではないことが示唆される。

图 5 政府支出高等教育費：対GDP比

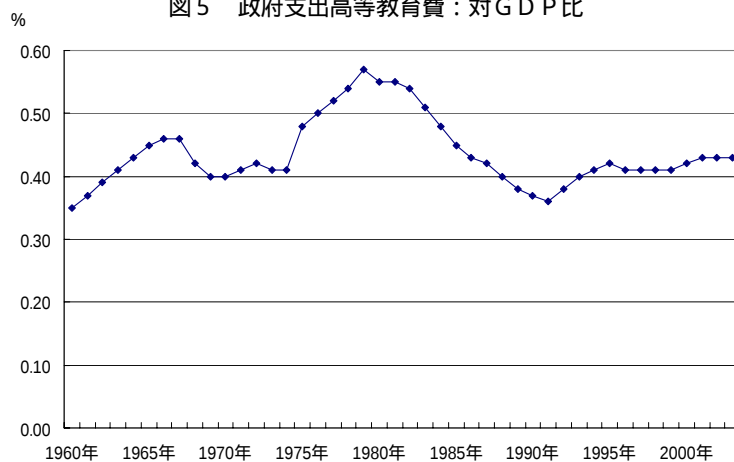


图 6 公財政支出

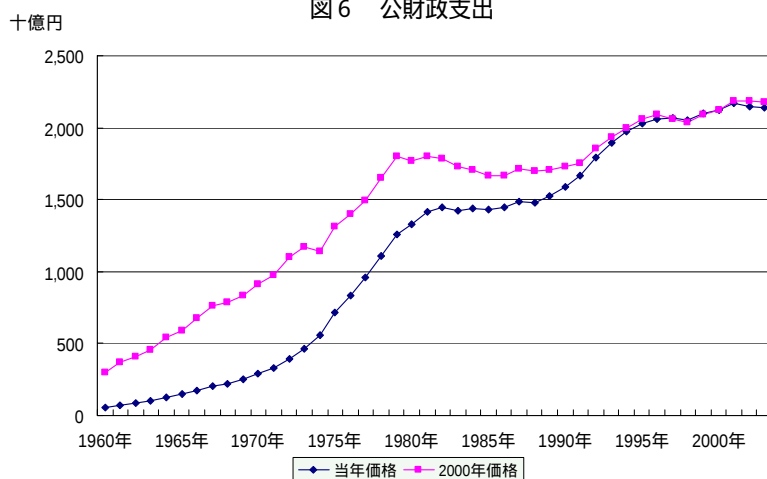
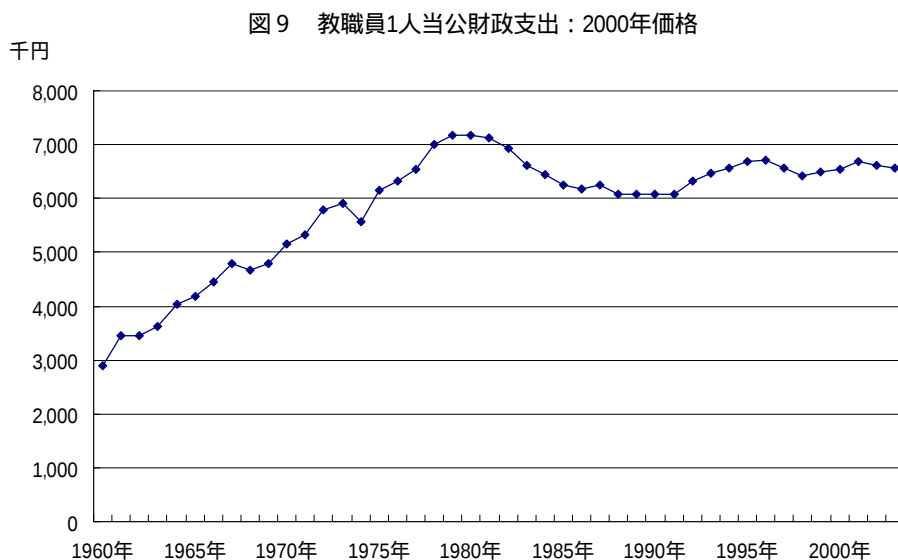
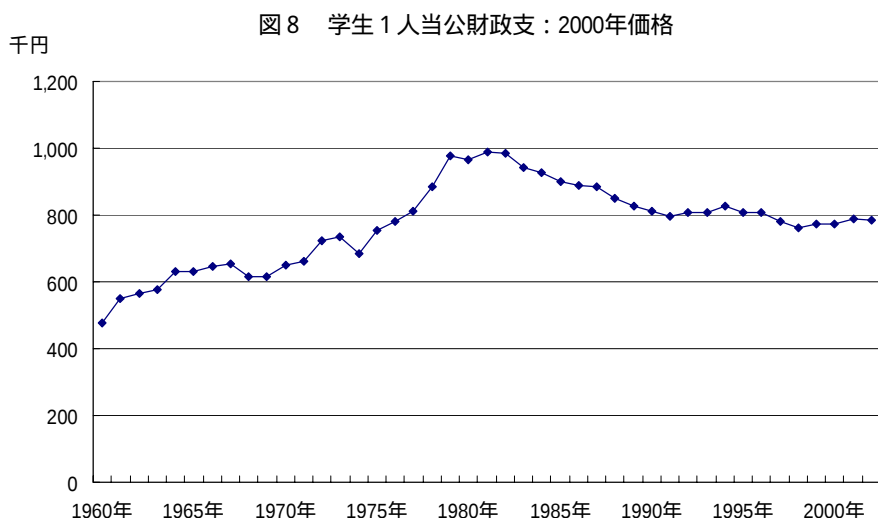


图 7 大学短大高専進学率：男女計



図8に示すように、大学院及び大学に在学する学生1人当たり公財政支出は、1960年代70年代に上昇し、1980年代半ばまでピークを保っている。その後1990年代まで下降し、90年代は停滞している。日本の高等教育に対する公財政支出が問題であるとすれば、日本の経済の国際競争力が強かった1980年代初めの水準から低下していることである。図9は教員及び職員1人当たり公財政支出の変化を示したものである。これは学生1人当たり支出と同様の傾向を示し、1960・70年代に上昇し、1980年代初めにピークを迎える。その後下降し1990年から微増する。学生1人当たり比べ、1990年代に増加しているところが異なる。これは学生の増加に比べ教職員の増加が少ないことを意味する。これが教育の効率が高まったのか、教育サービスの質が低下したのか、見方が難しい。



日本の高等教育に対する公財政負担（対GDP比）は、1990年代から0.4%とそれほど変化はないことは先に見た。図10のように公財政負担と家計負担を合わせた高等教育費総額は、対GDP比で1960年から上昇し、1970年前後で落ち込み、1975年から1980年まで再び上昇する。その後下降し、そして1990年から上昇し、1995年から約1%となっている。このように対GDP比高等教育費の現在水準は、1960年から最も高い水準で推移していることがわかる。それは1975年あたりから毎年上昇している家計負担の貢献である。公財政負担と家計負担の水準は、1983年ごろまでは、公財政負担のほうが高かったが、1984年から逆転し、その後は一貫して家計負担のほうが高い。現在の高等教育費対GDP比1%の水準は、家計負担がなければ達成できない。アメリカにおいても1990年代初め、高等教育投資において家計負担が州財政負担を上回ったことが示されている（Zumeta 2004, Heller 2006）。

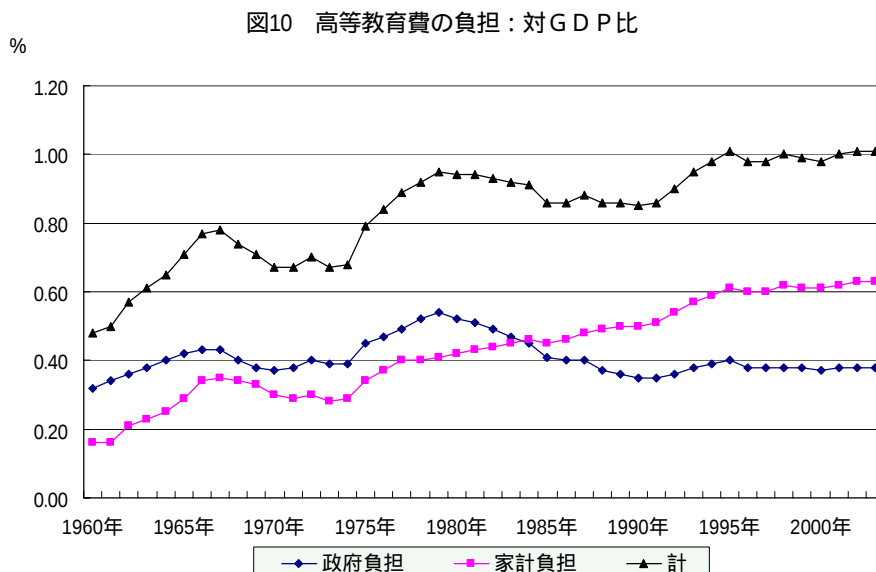
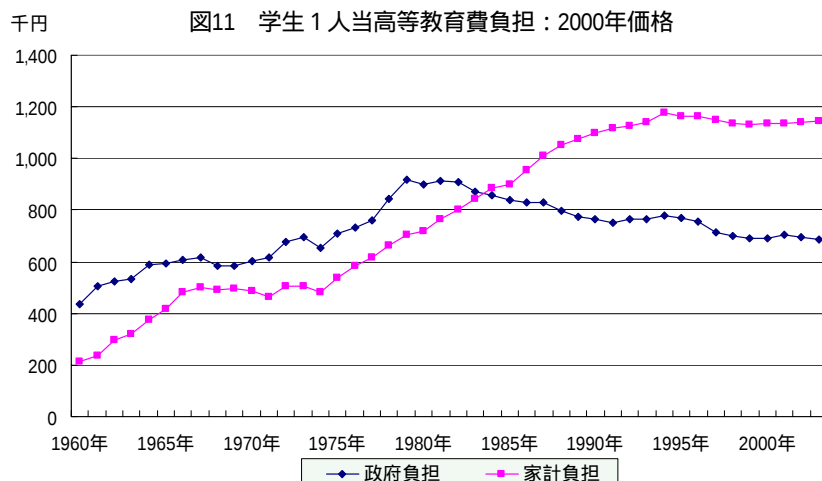


図11は学生1人当たりの高等教育費の負担を示したものである。前図と同じように1983年ごろまでは、学生1人当たりの高等教育費は政府負担のほうが多かった。しかし1984年から家計負担のほうが多くなっている。2003年には学生1人当たりの高等教育費は、家計負担が政府負担の倍近くになっている。1980年から大学短大進学率は停滞しているが、1990年から再び上昇し始める。日本の場合、大学短大進学率が35%から40%の間で、政府負担が家計負担に追い抜かれるという構造になっている。



5 . 1970・80年代の高等教育政策

以上日本の公財政支出の時系列的変動を検討した。これによって1980年頃を一つの契機として、高等教育に対する公財政支出に変化がおこることが確認できた。それはそれ以前の政府財政や経済状況及び1970年代半ばからとられた高等教育政策の大きな変化と無関係ではないであろう。1960年代70年代高等教育の拡大が起こったが、それを吸収したのは専ら私立大学であった。しかし過剰な施設投資と学費値上げが学生紛争によって不可能となったことが原因で私立大学は、経営困難に陥り、私学団体は公費助成を政府に求めた。その結果私立学校振興助成法が1976年4月から施行された。これは事実上レッセフェールであった私学政策の大転換であり（大崎 1999）、私立大学に経常費補助がなされると同時に、私立大学の量的規制が行われるようになった。助成法に関連して私立学校法で、5年間は特に必要があると認めるもの以外は、私立大学の拡充は一切認可しないことになった。私学振興助成法の施行（1976年）から1980年までは、私学助成ばかりでなく国立学校特別会計への繰り入れ額も年々増加していた。

昭和50年度高等教育懇談会報告「高等教育の計画的整備について」（1976年3月刊）が公表されたが、それは、日本において初めての高等教育計画であった（大崎 1999）。これは18歳人口が安定している1976年～1980年までを前期、18歳人口が増加し始める1981年からは後期計画として、地方国立大学の計画的整備と私立大学の定員超過の是正を政策目標とした。

しかし先に確認したように1970年代の終わりから大学短大高専進学率は停滞し、大学の入学者数や在学者数が増加しなくなった。それは私立大学の拡大が止まったからに他ならない。抑制策が一定の効果を持ったものと考えている。他方1973年の石油ショックによって日本の高度経済成長時代が終焉し、財政赤字も増加していた。それに対処するため政府は、1981年3月臨時行政調査会を発足させた。調査会は1982年の予算編成に向けた答申で、私立大学助成費の抑制、国立大学への施設設備費の縮減などの方針を盛り込み、実行された。1980年に私立大学経常費の29.5%を占めた私学助成も、1982年に伸び率0となった。

臨時行政調査会の第三次答申は次のようにいう。「量的拡大よりは質的充実を進めるとともに、その費用負担について、教育を受ける意思と能力を持つ個人の役割を重視し、国としては必要に応じてそのような個人の努力を助長していくことが重要である。」その具体的方向は、大学短大の規模を抑制する、国立大学の授業料を私立大学との均衡を考慮して設定する、私学助成を抑制し、教育・研究プロジェクト助成を重視する、奨学金を有利子化し、返還免除制を廃止する、大学や育英事業法人等への寄付の促進をすることなどである。

これによって国立大学の拡充整備は計画どおりには行われなかった。私立大学にいたっては前年に比べ入学者減少を記録する年もあった。経常費補助は1984年に前年比12%減少である。大学の冬の時代である（大崎 1999）。その後1984年に臨時教育審議会が設けられ、大学の財政問題にも取り組んだ。1987年4月の第三次答申に、主要諸国と比較して日本の高等教育に対する公財政支出の規模が小さいことが指摘され、その充実の必要が認められている。私学助成の充実、家計負担の軽減、育英奨学制度の改善等、臨時行政調査会との対比が明らかである。大崎は、これを臨時行政調査会の呪縛からある程度大学を解き放ったと述べている（大崎 1999）。

6. おわりに

国際比較と時系列変化によって日本の公財政支出の現状を検討した。市川によれば、日本の公財政支出が少ないのは、国民経済に占める公共部門のシェアが低いことと、高等教育における公的な供給が少ないことが原因であるという（市川 2000）。そしてその是正は困難であるとしている。しかし高等教育への公財政支出が現状のままでよいとは、誰も思っていないであろう。

ただし公財政支出の額と配分方法について、もう少し議論を深めておく必要もある。例えば、公財政支出が増加した場合、それが私学助成や個人助成をつうじて私的負担を軽減するように使用されると、高等教育の総投資額は増加しないことになる。総額を増やす目的なのか、私的負担を軽減する公正目的なのかを区別する必要がある。またアメリカの例に見るように、GDP比公財政支出が高くても、家計負担が必ずしも小さくないケースもあることを知っておく必要がある。

現在の公財政支出の増額を要求する動きはさまざまなところから生じている。しかし増額ばかりでなく、現在の配分を検討し、それが効率的かを明らかにする必要もある。学生の教育に用いるのか、または研究に用いるのか。人件費に用いるのか、その他の教育研究経費に用いるのか。教職員の1人当たりの人件費を増加するのか、1人当たりの人件費を抑えて人員を増加させるのか。教員1人当たり等、一律的に配分するのか、競争的に配分するのか。今後の研究計画に基づく配分か、これまでの研究実績に基づく配分か。機関助成か個人助成か。中央教育審議会でも論じられたように高等教育への地方政府の投資もどのくらい必要なかの議論もすべきである。私学助成を増額させるのか、国立大学運営費交付金を増額させるのか。その場合の財源はどうするのか。国立大学の授業料を値上げし、その分を私学補助にまわせるのか。教育再生会議では公共事業費やODA予算からの移転を提案しているが、それは可能であるのか。検討課題は数多く残されている

参考文献

市川昭午「高等教育の変貌と財政」玉川大学出版部 2000年 .

大崎仁「大学改革1945～1999」有斐閣 1999年 .

黒羽亮一「戦後大学政策の展開」玉川大学出版部 1993年 .

黒羽亮一「大学政策—改革への軌跡」玉川大学出版部 2002年 .

Heller, Donald E., "State Support of Higher Education: Past, Present, and Future" in Priest,

Douglas M. and Edward P. St. John, *Privatization and Public Universities*, Indiana University Press, 2006.

Zumeta, William., "State Higher Education Financing: Demand Imperatives Meet Structural, Cyclical, Political Constraints"

in St. John, Edward P. and Michael D. Parsons., *Public Funding of Higher Education: Changing Contexts and New Rationales*, The Johns Hopkins University Press, 2004.