

# 高等教育費負担の国際比較と日本の課題

小林 雅之

(東京大学教授)

本稿は、高等教育の費用負担について、国際比較の観点から3つの教育観と教育費負担主義のモデルを提示し、近年の教育の無償化の動向も視野に入れて、日本の教育費負担の現状と問題点を検討し、将来の展望を示すことに努める。こうした国際比較によって明らかにされるのは、日本における、教育は家族の責任であるという教育観と教育費の親負担主義の強さである。しかし、こうした重い親負担に依存した教育費の負担は限界に来ており、近年、給付型奨学金や新所得連動型奨学金返還制度など家計の教育費負担の軽減策が相次いで導入された。さらに、「新しい経済政策パッケージ」で年額約8000億円の巨費が低所得層の教育費負担の軽減のために投入されることとなった。これらの施策の導入の背景と特徴と問題点ならびに今後の教育費負担のあり方について検討する。

## 目次

- I 各国の教育費負担
- II 教育費の公的負担と日本の現状
- III 教育費負担のあり方

## I 各国の教育費負担

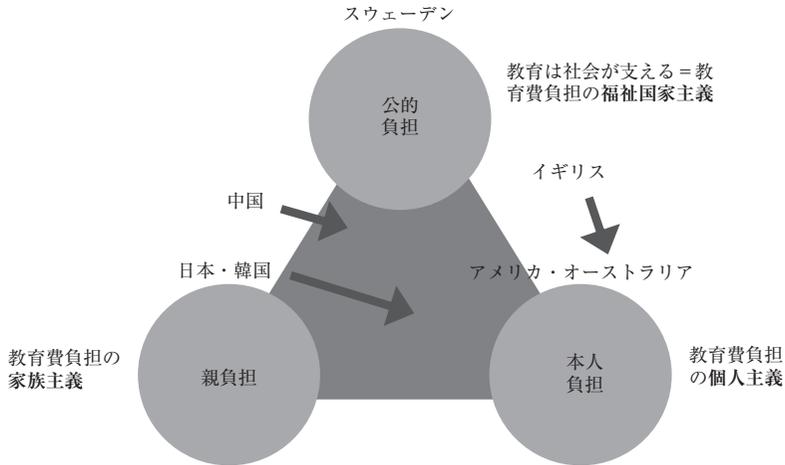
### 1 教育観と教育費負担のあり方

教育費負担は、まず公的負担か私的負担かに大別され、私的負担は、民間(企業、大学、慈善団体など)と家計に大別される。さらに家計負担は親(保護者)の負担と学生本人(子ども)の負担とに分けられる。このうち、民間負担は、いずれの国でも大きな割合を占めていない。雇用主負担として、かつて企業税などが提唱されたことがあったがまだいずれの国でも実現していない<sup>1)</sup>。ただ、今後の教育費負担を検討する際には、企業などの雇用主の負担や慈善団体や個人による寄付は重要になってくると考えられる。これについて

は、後述する。

したがって、教育費の負担については、図1のように、公的、親(保護者)、子(学生本人)の大きく3つの考え方がある。それらは教育観の相違が背景にある。第一に、教育費の「公的負担」は、「教育は社会が支える」という教育観に根ざしている。これは教育費負担の「福祉国家主義」といえよう。北欧諸国やフランスやドイツなどで広くみられる考え方である。学費は無償ないしきわめて低廉に抑えられている<sup>2)</sup>。スウェーデンなどでは、私立大学も授業料は徴収していない。第二に、教育費の「親(保護者)負担」は、親や保護者が子どもの教育に責任を持つべきだという教育観が背景にあり、教育費負担の「家族主義」といえよう。日本・韓国・台湾などで非常に強い教育観である。第三に、「子(学生本人)負担」は、教育は個人のためであるという教育観が背景にある。これは、教育費負担の「個人主義」といえよう。アメリカ合衆国やオーストラリアなどアングロ・サクソン諸国で広くみられる教育観である。イギリ

図1 3つの教育観と教育費負担主義



注：矢野（2012）を基に筆者修正。

スはかつては授業料は無償で福祉国家の代名詞でもあったが、近年授業料を2回にわたり3倍に値上げするなど、急速に個人負担に移行している。学生本人の負担といっても、学生本人が在学中にアルバイトなどで学費を支払うことは困難であり、学資ローンを借りて、卒業後に返済することになる。

もちろんこれらは理念的なとらえ方で、現実には各国ともこの3つの教育観と負担のあり方が混在している。たとえば、アメリカでは、学生本人が学費を支払っているという主張がしばしばみられるが、実際には親負担も大きい。また、アメリカの学生の3分の1以上は成人学生であり、当然本人負担の割合が高くなる。このように、単に負担の割合だけではなく、各国の教育や文化、経済、社会の相違に十分注意する必要がある。

特に最近では、図のように、公的負担から私的負担、親（保護者）負担から子（学生本人）負担へと移行する傾向にある。各国とも一方で公財政が逼迫し、他方で高等教育進学者が増加し高等教育費の公的負担が困難になってきたことが背景にある。これをJohnstoneは費用分担論 (cost sharing) と呼んでいる (Johnstone 2004)。なお、経済学では、一般に親（保護者）と子（学生）を区別せず家計として扱う。しかし、教育費負担の場合には、この区別は決定的に重要である。親と子の教育費負担については、投資、消費、贈与の

3つに大別される。これについて、実証研究は多くないが、5つのスポンサーモデル (末富 2005, 2010) などが提唱されている。

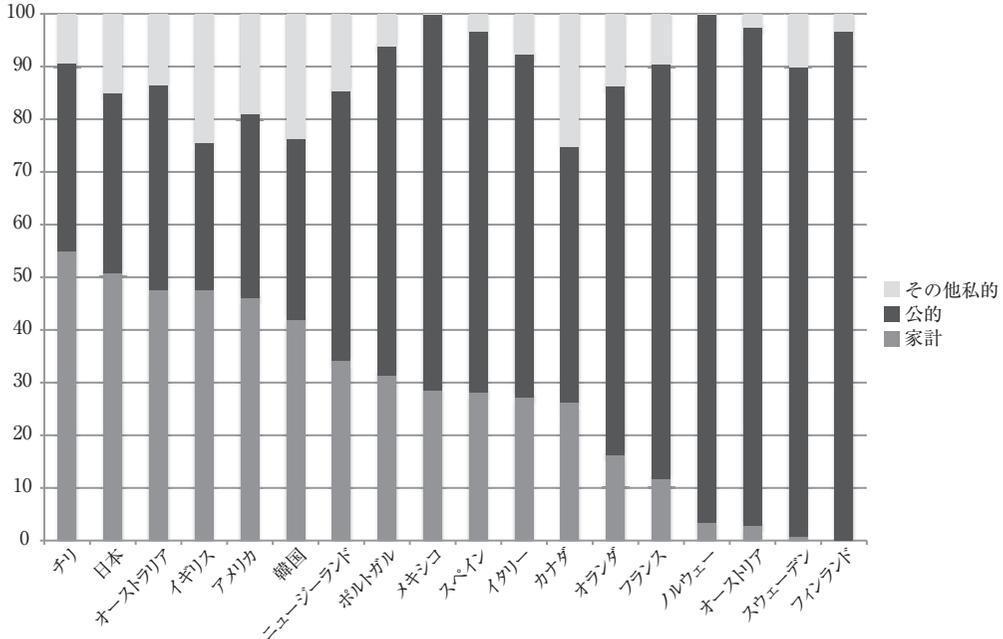
## 2 高等教育費の負担割合

実際にこれら三者あるいは四者の間で、どのように費用を分担するかは、理論的には決定できない。負担の根拠のひとつは費用であるが、高等教育の場合、費用の算定が困難という問題がある。大学は、教育だけでなく研究や社会貢献を行っている機関であり、しかもこれらは結合生産でなされる。とりわけ教育と研究は不可分であり、それぞれの費用を別々に算定することは実際上不可能である。このため、費用に基づく価格設定ができない。

このため、実際の教育費負担は、以上のような要素を加味して決定されており、国による相違が大きい。実際に高等教育に対してどの程度公的負担がなされているのかについては、2014年のOECD加盟国平均の対GDP比1.1%に対して、日本は約0.5%で、OECD加盟国中最下位である。私的負担は1.0%でOECD加盟国平均の0.5%の倍である。つまり公的負担と私的負担の割合は日本とOECD加盟国平均とは逆になっている<sup>3)</sup> (OECD Education at a Glance 2017)。

OECD加盟国の中で、日本は高等教育費の家計負担の最も重い国の一つである。図2のように、

図2 高等教育費の負担割合



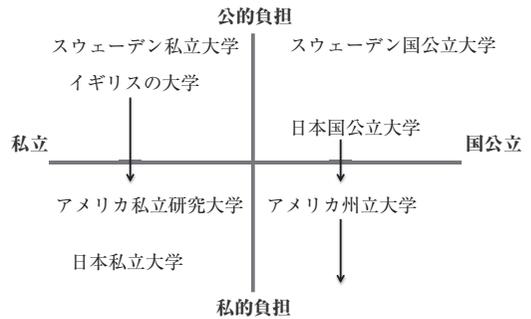
出所：OECD (2017) Education at a Glance 2017

日本はOECD加盟国の中ではチリの55%について家計負担の割合が高く、51%と半分以上となっている。オーストラリアやイギリスは近年授業料の値上がりが著しく、それに対して給付奨学金の拡充が追いついていないため、家計負担割合が高くなっている。また、韓国は、日本と同様家計負担割合が最も高い国の一つであったが、近年給付奨学金を強化するとともに、授業料の値上がりも収まっているため、家計負担の割合は低くなっている。

チリや日本や韓国で家計負担の割合が高いのはこれらの国で授業料に依存する私立セクターが高い割合を占め、さらにそれらの高等教育機関に対して、公的補助に乏しいためである。これに対して、図の右側には家計負担の低い国が並んでいる。フィンランドやスウェーデンのような北欧諸国では家計負担はほぼゼロである。

なお、海外の大学の場合、教育機関の設置者と費用負担の形態は別のものであることに注意する必要がある。図3に示したように、国公立大学で公的負担、私立大学で私的負担が一般的であるが、スウェーデンやイギリスの大学のように私立

図3 大学の設置者と費用負担

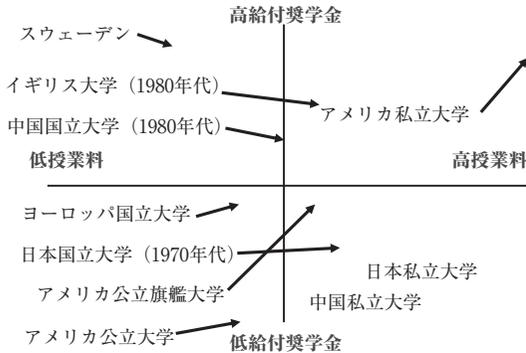


大学で公的負担の形態を取る例もある。逆に、アメリカの州立大学の一部では、公的補助の割合が著しく低くなり、総収入の10%以下と、日本の私立大学平均の10%よりも公的補助の割合が低い例もみられる。

### 3 各国の授業料／給付奨学金政策

実際の大学教育費負担は、授業料と給付奨学金の組み合わせによっても変化する。ここでは、この組み合わせについて図4のように4つのタイプに分けて考察する<sup>4)</sup>。この図は授業料と奨学金の

図4 各国の授業料／給付奨学金 (grants) 政策



関連を概括的にみるための図式であり、実際の推移はより複雑であり、例外も多いことをお断りしておく。ここで横軸の授業料は、「定価授業料 (sticker price, published price など)」と呼ばれる、大学の公式の額面の授業料である。これに対して、給付奨学金を引いたものを純授業料 (net tuition) と呼ぶ。給付奨学金には、政府による公的なものと大学独自のものがあることに注意する必要がある。ただ、いずれの場合も、学生や親の負担は減少することになる。

第一に、近代大学の多くは、高奨学金／低授業料政策からスタートしたとみることができる。これは、大学が何より国家須要の人材すなわちエリート養成をその任務としていたからである。多くのヨーロッパの国立大学やイギリスあるいは中国の大学もこうした手厚い学生への経済的支援 (以下、学生支援と略記) システムを持っていた。また、現在でも北欧の大学の多くはこうした特性を保持している。

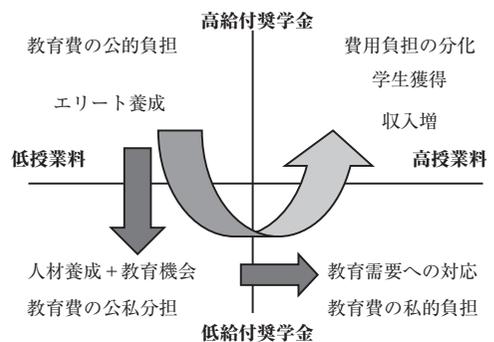
しかし、大学が拡大するにつれて、高給付奨学金の財政負担は困難となり、エリートからより一般的な専門職の養成と高等教育機会の提供が大学の中心的な役割となるにつれて、低授業料／低奨学金政策に移行すると考えられる。アメリカの公立大学とりわけ公立2年制大学 (コミュニティ・カレッジ) はこうした性格を持っている。また、かつての日本の国公立大学もこのタイプに入る。さらに、高等教育に対する需要が拡大するとこれに対応するために私立大学が登場する。これらは高授業料／低奨学金政策をとることになる。日本

や中国の私立大学がこのジャンルに入る。これに対して、近年生じているのは、高授業料／高奨学金政策である。高授業料／高奨学金政策への移行は、多くの国で生じているとみることができる。この背景には、各国とも公財政の逼迫と市場化への移行がある。

これを教育費の負担という観点からみると、図5のように、低授業料／高奨学金政策は、最も公的負担が重く、低授業料／低奨学金政策は、公的負担を減少させ、公私の費用負担の分化への移行と言える。これに対して、高授業料政策は、教育費の負担をさらに公的なものから私的負担へ移行させようという動きであり、こうした動きは、高授業料／低奨学金政策で最も顕著になる。

これらに対して、高授業料／高奨学金政策の費用負担からみた特徴は、定価授業料を高額に設定し、学生一人ひとりに異なる給付奨学金を提供することによって、教育費の負担を個別化させる政策である。特に、大学自身が、政府の給付奨学金に加えて大学独自の奨学金 (institutional grant) でディスカウントする政策が、1980年代のアメリカの私立大学に始まり、現在では、公立旗艦大学でも広く普及し、さらに、イギリスでも2006年からすべての大学がこの高授業料／高奨学金政策を採っている。アメリカの大学では、学生のタイプに応じて複数のディスカウント率 (給付奨学金の定価授業料に対する比率) を設定し、さらに、学生の特性などを考慮した計算式に当てはめてディスカウント率を決定し、ゼロから100まで可変であるという大学もある。この場合、純授業料

図5 授業料／給付奨学金政策と教育費の負担



(ディスカウントされた授業料)は学生によって異なることになる<sup>5)</sup>。たとえば、ハーバード大学では、2015年度で定価授業料は約6.4万ドル(寮費など含む)だが、給付奨学金が平均約4万ドルのため、純授業料は平均1.6万ドルとなっている(NCES, College Navigatorによる)。この場合、あくまで平均であって、純授業料はゼロから6.4万ドルまで可変ということが重要である。とくに、低所得層の場合には、純授業料が実質ゼロになるローンフリー政策が採られている。

しかし、ローンフリー政策をとる大学は基金の豊富な数十の大学に限られる。一般の大学での高授業料/高奨学金政策には大きな問題点がある。大学が獲得したい学生は多くの場合、なんらかのメリット(学業優秀、スポーツ優秀など)を持つ学生であり、大学独自奨学金は学生の経済的必要性に応じたニードベースではなく、メリットベースになりがちである。このため、奨学金が教育機会の拡大に貢献しないという問題が生じている。

#### 4 HECSについて

各国の高等教育費の負担制度の中でも、高等教育貢献制度(Higher Education Contribution Scheme)、通称HECS(ヘックス)と呼ばれるオーストラリアの授業料制度に、注目が集まっている。オーストラリアでは公立大学授業料は徴収していなかったが、1989年に個人にも教育費負担を求める政策に転換した。高等教育の受益者は個人と社会なのだから、個人もそれ相応の負担をするべきだという考え方に基づく。HECSを授業料とは呼ばず、貢献(contribution)と呼ぶのはそうした考え方による。

しかし、授業料徴収は、高等教育機会とりわけ、低所得層の機会を脅かすのではないかと懸念された。この問題に対して、HECSが採用したのは、在学中は授業料を徴収せず、卒業後に所得連動型(Income Contingent)で授業料相当額を返済する制度であった。つまり、HECSは、実質的には所得連動型学資ローンである。授業料相当額を卒業後、長期にわたり、所得に応じて返済するため、低所得者の負担が少なく、ローン回避傾向を生み出さず、高等教育機会に影響を与えることが少な

いとされた。

貢献額は、バンドと呼ばれる専攻グループごとに、政府の決定した最低額と最高額の範囲で大学が決定する。ほとんどの場合、最高額になる。また、最高額は年々上昇する傾向にある。最低額は各バンドともゼロである。貢献額の最も高いバンド3は、医学、歯学、獣医学、法学、経営学などで、最高額は約1万豪ドル(1豪ドル=84.5円として約86万円)である。バンド2は、数学、保健、工学、農学などで約73.5万円、バンド1は人文科学、臨床心理学、外国語、芸術、看護などで、約51.5万円となっている(Australian Government, Department of Education and Training 2016)。

ここで注目されるのは、これらの専攻の教育費用と貢献額は関連がないことである。費用の全く異なる、医学・歯学・獣医学などと法学・経営学などが同じバンド3である。一般に授業料は費用に基づいて決定されるが、HECSでは、卒業後の期待所得に基づいて決定される。ここにHECSのきわめて独自の性格が表れている。

貢献に対する返済年額は所得連動型で年収などの合計と返済率に応じて決定される。返済率は0から8%で、所得が高いほど高い返済率が適用される。また、約482万円以下ではゼロつまり猶予される。このため、低所得者は、一生かかっても完済しないことになる。

HECS導入後、全体の大学進学率は上昇し、低所得層の進学率にも大きな影響はなかったとされる。HECSは大きな成功を収め、その後、イギリスなど他の国でも導入されていく。しかし、先にふれたように、所得連動型では貢献額すべてを回収できず、未回収の補填として15~20%は公的負担となると予想されている。

## II 教育費の公的負担と日本の現状

本節では、教育費の公的負担の根拠と日本における公的負担の現状について検討する。

### 1 教育費の公的負担の根拠と方法

先に、教育費の負担主義は、教育観によることを示した。しかし、教育費を公的に負担する根拠

は教育観だけによるのではない。その根拠は、なにより教育の機会均等に求められる。日本における教育機会均等については、憲法第26条と教育基本法第4条に定められている<sup>6)</sup>。さらに、政府は、教育機会均等の実現のために学生支援の義務を負う。これは教育基本法第4条第3項に、「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない」と規定されている。

こうした教育機会の均等に基づく学生支援や教育の無償化は、日本だけではなく、国際的にも広く共有された考え方である。1966年の「国際人権規約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)は「第13条第2項C 高等教育は、すべての適当な方法により、とくに、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとすること」と規定している。日本はこの条項に対して、2012年度批准し、高等教育の無償化は、国際公約として政府の努力義務となっている。

教育費の公的負担の根拠は、教育の機会均等にある。しかし、日本では、ごく近年まで教育の機会均等を求める声は大きくなかったといっている。それに対して、近年は教育機会均等について、人的資本論による投資的な論拠がしばしば主張されるようになった。すなわち、進学の格差が生じて、意欲も能力もある者が教育を受けられないことによって、当人だけでなく社会全体に浪費(wastage)が起きるといふ論拠である。さらに、教育投資の見地から、教育費の公的負担の論拠は、人材養成・経済成長のために、生産性の向上・効率化に寄与する、あるいは基礎研究など市場にのりにくい分野に投資することが必要だという点にも求められる。これらは人的資本論と親和性の高い考え方である。

これに関連して、教育費の公的負担の論拠として、教育の外部性(外部効果、外部経済)もあげられる。外部性が存在する場合、市場機構に委ねると誰も費用を負担しないため、外部性の分だけ供給は過少になる。このため、その分だけ公的負担する必要がある。教育の外部性には読み書き計

算のような基礎教育だけでなく、大卒者の存在によって、周囲の者の生産性の向上すること(Morretti 2004)や教育を受けたことによる健康増進・犯罪減少、労働移動・ミスマッチの緩和(失業の防止)などがあげられる。ただし、一般には教育の外部効果は教育段階が低いほど高いと言われている<sup>7)</sup>。また、教育の公共性(準公共財としての教育)や社会的共通資本としての教育(宇沢1998, 2000)も教育費の公的負担の根拠とされる。

しかし、ここで問題となるのは、多くの場合、外部性や公共性はもともと市場を通じないため費用を算出することはできず、外部性に応じた費用負担は現実には不可能であることである。したがって、実際には、こうした理論的根拠によるのではなく、公的負担がなされている。

## 2 日本の教育費の公的負担の現状

教育費の公的負担には大きく分けて2つの方法がある。一つは機関補助であり、そもそも国公立教育機関の設置は、大部分が公的負担による。さらに日本では、国立大学運営費交付金(1.1兆円)、私学国庫助成金(3200億円)、公立大学に対する地方交付税等(1700億円)などが機関補助にあたる。また、競争的資金補助(科学研究費、COEなど)の一部(4000億円)も公的補助とみることができ。これらの合計は約2兆円にのぼる(いずれも2017年度の概数、以下同じ)。

これに対して、教育費の公的負担のもう一つの方法である個人補助に関しては給付型奨学金にあたる授業料減免について、いずれも機関補助の一部として実施されている。国立大学(330億円)、私立大学(100億円)、公立大学(34億円)などとなっている。専門学校の場合には、都道府県が所管であるが、公的な授業料減免制度を有しているのは、高知県と北海道のみとなっている。授業料減免制度は近年拡大傾向にあるものの設置者や教育機関による差が著しいことが問題である。

個人補助としては、授業料減免を除けば、これまで日本学生支援機構奨学金は給付ではなく貸与のため、国庫負担金は利子補給などわずかにとどまっており、きわめて不十分なものであった。こ

れに対して、2017年度から新しい奨学金制度が2つ創設された。すなわち、日本学生支援機構給付型奨学金制度と新所得連動型奨学金返還制度（以下、所得連動型と略記）である。この2つは目的も性格も明確に異なり、きちんと区別する必要がある。給付奨学金の目的は、何よりきわめて経済的に困難な状況にある世帯の学生の進学を促進することにある。これに対して、所得連動型の目的は、オーストラリアのHECSと同様、低所得層だけでなく中所得層も含め、返還の負担を軽減することにある<sup>8)</sup>。

この2つの制度の創設の背景として、いくつかの要因が挙げられる。まず所得階層別に大きな進学格差のあることである。低所得層（年収462万円以下）では大学進学率は41%であるが、高所得層では71%と大きな差がみられる（2016年度（平成28年度）文部科学省先導の大学改革推進委託事業「家庭の経済状況・社会状況に関する実態把握・分析及び学生等への経済的支援の在り方に関する調査研究」東京大学）。

先に、日本では、3つの教育費の負担主義のなかでも親負担主義であることを指摘した。この教育費の親負担主義は、「無理する家計」を生み出している。無理する家計とは、わが子のために他の家計支出を節約し、将来の教育費のために貯蓄あるいは学資保険などに回す家計を指す。こうした無理する家計の存在が、逆に日本では、教育費の公的負担が少ないことを問題として顕在化させてこなかったと考えられる<sup>9)</sup>。しかし、授業料が値上がりを続けたにもかかわらず、家計所得はむしろ低下傾向にあり、その結果、家計の教育費負担はますます重くなり続けている。初年度納付金年額は、国立大学は8.6万円から81.8万円、私立大学平均では37.3万円から131万円となっている。初年度納付金の月額可処分所得に対する比率は、1975年には、国立大学で0.4、私立大学平均で1.7であったが、2014年には、それぞれ1.9と3.1に上昇している。これ以上教育費を家計に依存することは難しい。特に低所得層では家計負担だけでは教育費を捻出するのは限界がある。

また、少子化の原因の一つとして、家計における教育費の負担が重いことは、多くの調査結果に

示されている。たとえば、国立社会保障・人口問題研究所の調査によれば、理想の子供数を持たない理由として「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」は56.3%で最も高い割合となっている。また、2013年の内閣府の調査においても、将来的に子どもを（さらに）持つと考えた時の不安を質問したところ、「経済的負担の増加」（70.9%）が最も高くなっている。

このように、教育費の親負担主義は、様々な問題を生み出しており、そのまま推移すれば、さらに問題は大きくなることが懸念される。これに対して、教育費の公的負担や学生支援の拡充が求められている。

さらに、重要な改革の要因として、1944年の大日本育英会奨学金創設以来70年以上、ほとんど改革のなかった日本の奨学金制度が様々な変化に対応しにくくなったことがあげられる。とくに、高等教育進学者が増加するマス化によって、多くの学生が奨学金を利用ようになった。とりわけ有利子奨学金が1998年の約10万人から2012年には約95万人と爆発的に拡大し、返還の負担問題とローン回避傾向が発生し、これに対応することが必須の課題となった。

返還の負担問題の背景には、さらに、学卒労働市場の雇用の不安定化があげられる。かつての日本の学卒労働市場の特徴は、終身雇用制にあり、とりわけ大卒者は安定した収入を得ることができたため、定額返還制度によって、明確で着実な返還プランも立てやすかった。しかし、非正規雇用の増加や、大卒者でも3人に1人が3年以内に離職する（厚生労働省「新規学卒者の離職状況」）という不安定な労働市場では、収入も不安定になり、定額返還プランだけでは返還に困難な者が多数生じることとなり、所得に応じた返還制度の必要性を高めた。

こうした様々な要因が、公的負担を拡大する2つの新しい奨学金制度の背景となっている。

### 3 日本版 HECS の提唱

こうして、日本においても、2017年度から所得連動型奨学金返還制度が導入された。先に独特な教育費負担として成功を収めているオーストラ

リアの HECS について概略を紹介した。これに関連して、2017年5月18日の自由民主党教育再生実行本部「教育改革第8次提言」では日本版 HECS を提唱している。この構想は、現在無利子奨学金のみ適用される所得連動型を、有利子奨学金へ拡大、さらに全学生に適用する、普遍的（ユニバーサル）制度にすることである。

この提案に対して、財務省財政制度等審議会財政制度分科会は同年10月31日に HECS では所得階層間の格差が縮小しないので、負担軽減は真に支援が必要な低所得世帯の子供に絞り込むべきだという反対論を表明した。しかし、所得連動型の目的は、中低所得層の教育費負担の軽減にある。結果として、低所得層の進学率の向上や格差の是正に寄与できるかもしれないが、それは目的のひとつにすぎない。格差が是正できないというだけでは HECS 制度の導入に対する反論にはなり得ないと考えられる。いずれにせよ、日本版 HECS については、「新しい経済政策パッケージ」でも今後さらに検討を進めることとしており、今後の推移を見守る必要がある。

#### 4 新しい経済政策パッケージ

2017年12月8日に安倍内閣は「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定した。このパッケージの内容は年額約8000億円という給付奨学金の大幅な拡充にあり、今後の学生支援にも多大な影響を与えるものである。授業料免除に加え、さらに生活費を支援する給付奨学金を支給する。また、これまで一部の者に限られていた入学金免除に加え、ほとんど公的支援がなかった「家計急変」（保護者のリストラ・離死別など）にも対応策を創設する。巨費を投じ、対象を拡大した点で新制度はおおいに評価できる。特に、入学金免除については、日本では、入学時の初年度納付金が高すぎ、低所得層の進学の際の壁になっていた。また、これまで公的支援に乏しい家計急変への対応を示したことも評価できよう。

しかし、現段階では詳細は決定されていないが、懸念がないわけではない。第一に、給付対象が低所得層に限定されていることである。これはこのパッケージが税と社会保障の一体改革による

消費税値上げ分を原資としているため、福祉目的、なかでも少子化対策にしか用いることができないという制限による。さらに、対象者については、高校在学時の成績を支援対象者の選別に用いているとしている。しかし、純粋に福祉目的であるのであれば、成績要件を課すことは不要であろう。とくに学力と所得の相関が高く、低所得層は学力が進学のハードルになりがちである。日本学生支援機構無利子奨学金については、既に低所得層の成績要件は外されている。成績要件を付せば、低所得層を排除することにもなりかねない。

第二に、給付を受けられる住民税非課税世帯と給付の受けられない住民税非課税世帯に準ずる世帯との不公平の解消について、うまく設計しないと、崖効果と呼ばれる、受給者と非受給者の格差が生じる。しかし、この設計は相当難しく、どのような制度にしても不公平が残る恐れがある。

第三に、支援の対象となる大学や専門学校について、すべてが対象となるのではなく、「社会のニーズ、産業界のニーズも踏まえ、学問追究と実践的教育のバランスが取れている大学等」のみが対象となることは非常に問題をはらんでいる。とくに、具体的な基準として、実務経験のある教員や外部理事について、非常に細かく数値目標を規定している。これらは、大学のあり方に大きな影響を与える可能性が高い。国民の税を投入する以上、一定の水準の教育機関でなければならないことは理解できるが、こうした教育機関の選別は生徒の教育機会の選択を制約することになる。奨学金は個人への補助であり、個人の選択を尊重すべきである。条件を満たさない大学や専門学校の学生は奨学金を受給できないとなると、結果として低所得層を排除することになりかねない。

アメリカでも、連邦奨学金の受給は民間の適格認定機関に合格した高等教育機関の学生のみという制限はあるが、ほとんどの高等教育機関は対象となる。これに対して、この基準では、どの程度の高等教育機関が受給資格を得るのか不明である。

筆者は、こうした点について、既にいくつかの懸念を表明した（朝日新聞2017年12月15日、毎日新聞2018年2月19日）。また、京都大学の山極

寿一総長も2018年1月26日の国立大学協会総会で、大学の自治への介入と批判した（日本経済新聞2018年1月26日）。さらに、日本私立大学連合会は2月15日に選別を行わないようにとする要望を発表した。

なお、昨年度創設された人生百年時代構想会議の「中間報告」の内容は、文言まで「新しい経済政策パッケージ」とほぼ同一となっている。これに対して、1月30日には具体的な制度設計を行う文部科学省の専門家会議が検討を開始した。これからの制度設計を注視していく必要がある。

### Ⅲ 教育費負担のあり方

今後の教育費負担のあり方について、何点かトピックをあげて検討する。

#### 1 教育の無償化について

教育費の公的負担さらには教育の無償化の根拠が教育の機会均等の達成にあることは既に述べたとおりである。近年提案されている教育の無償化は先にみたような進学格差是正に有効であると考えられる。また、格差是正だけでなく、教育費の負担が減少するために、家計の消費の拡大効果があるとも言われている。しかし、この点については現在まで実証的な検証はほとんど行われていない。

先にふれた財政審（2017年10月31日）では、高等教育の無償化について、高所得層にも受益が及ぶため、かえって格差を拡大するのではないかという懸念が表明されている。これは、高等教育の無償化や低授業料政策に対して、よくみられる批判である。最も有名なのは1960年代のカリフォルニアの公立大学授業料をめぐる、いわゆるHansen and Weisbrod論争である。Hansen and Weisbrod（1969, 1970）は、1人当たり学生への補助-税負担は、カリフォルニア大学、カリフォルニア州立大学、コミュニティカレッジ、非進学者の順に多くなっていることを示し、高所得層ほど大学進学者が多いことから、大学への州政府の補助金は、非大学生（低所得層）から大学生（高所得層）への所得の逆進的再分配になっている、と

主張した。これに対して、Pechman（1970）やHartman（1970, 1972）など多くの反論が寄せられた。

反論（1） 高所得者は累進的な税も多く払っている。

反論（2） 外部効果が存在する。

反論（3） 在学中の所得再分配だけでなく、卒業後の再分配が問題である。

これに対して、Hansen and Weisbrod（1978）も再反論しているが、外部効果が数量的に計測できないことや納税額の推定などの相違から、決定的な結論は得られていない。この論争が提起した重要な問題は、無償化や低授業料政策は、もともと進学希望の者、多くは高所得層にも補助することになり、格差は正効果が限定的であるというものであり、財政審の主張と軌を一にするものである。

#### 2 社会人の学び直し、リカレント教育

高等教育の費用負担と人材養成に関連して、「社会人の学び直し」や「リカレント教育」の場合の費用負担について簡単にふれたい。日本で、「社会人の学び直し」が進まないのは、多くの阻害要因があるからである。なかでも費用の問題が大きい。たとえば、東京大学大学経営・政策センター「大学教育に関する職業人調査」2010年によれば、大学院入学への阻害要因として「費用が高すぎる」は「決定的な障害」が52.4%で「ある程度の障害」35.4%を合わせると87.8%と最も高い割合を占めている。

こうした状況は、雇用が流動化すれば、あるいは終身雇用でも学び直しが必要となれば変わる可能性がある。これに伴い訓練費用の問題も検討する必要がある。訓練費用負担に関してよく知られているのは、ベッカー（Becker 1993）の一般訓練は労働者負担、特殊訓練は一部雇用者負担、という議論である。どこの職場でも有用な一般訓練（学校教育を含む）は、転職すれば雇用主はその費用を回収できないため、労働者が費用負担する。これに対して、その職場でしか有用でない特殊訓練は雇用者負担となる。しかし、現実には一般訓

練と特殊訓練は混在しており、明確に腑分けすることは困難である。ここで重要なのは、特殊訓練はその職場でしか有用ではないため、労働者に転職のインセンティブは働かない。しかし、転職の要因は特殊訓練か否かだけではなく、労働市場の流動性が重要であり、転職と費用負担が関連していることが重要である (Becker 1993: 43-48)。つまり、終身雇用制から転職が増え、雇用が流動化すれば、特殊訓練が減少し一般訓練が増えることにより、学び直しにつながるかもしれないが、労働者の訓練費用の負担が増加する可能性がある<sup>10)</sup>。訓練費用の負担についてはこれまでほとんど議論されてこなかったが、今後検討すべき問題であろう。

### 3 教育費負担の転換は可能か

ここまで日本の教育費の家計負担主義の強さとその問題点を検討した。とくに、家計負担主義が限界に来ており、低所得層に対する教育費負担の軽減や無償化の施策が急速に導入されている。はたして、教育費負担の公的負担すなわち福祉国家主義の方向に転換するのであろうか。高等教育により多くの税を支出することには国民的合意が必要である。しかし、世論はこれに否定的である。図6のように、増税による「借金なしの大学進学機会の確保」施策の強化は約4分の1から3分の1の支持しか得られていない。なお、税との関連を問わない高等教育の無償化に対しては、半数以上の賛成が得られている<sup>11)</sup>。

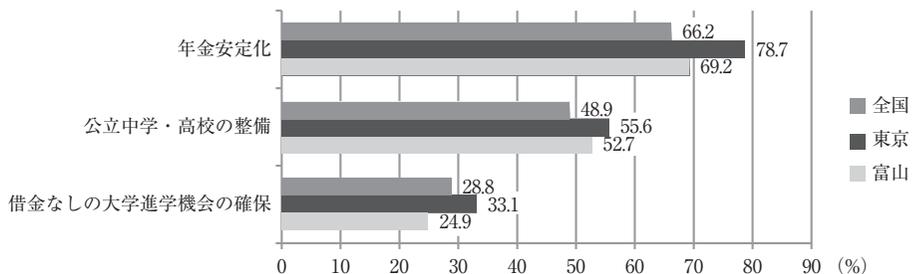
このことは、税の用途として、高等教育が支持されていないことを示している。先の調査を実施

した矢野・濱中・小川 (2016) は、現在の日本社会は当事者性と教育優位家族によって成り立っていることを示している。つまり、教育を受ける当事者は教育に優先して費用を払うが、「見知らぬ他人の子」に対して、税による費用負担はしたくない。こうした利己的な教育費負担観から利他的な負担観に転換するのはきわめて難しい。こうした背景には、日本における教育費の負担の家族主義の強固な基盤がある。この強固な家族主義的な教育観の転換のためには、教育費の公的負担の意味を改めて問うことが必要である。

教育費の公的負担への転換を促す鍵はいくつかある。ひとつには、高等教育が社会経済的効果を持ち、当事者だけでなく、社会全体が利益を享受できることを示すことで世論を変える可能性である。矢野・濱中・小川 (2016) は、アンケート調査の結果から大学教育による所得税の増収の可能性によって世論が公的負担を支持する傾向があることを示している。

また、負担のあり方を教育に限定するのではなく、福祉や投資など関連分野との間の負担を検討し、負担論を拡大することも必要である。しかし、教育と福祉の間の費用負担に関して就学前教育については、近年議論が起きているものの、高等教育の場合には福祉の間の費用負担に関する議論は皆無と言ってもいい<sup>12)</sup>。これが空間的な拡大であるとすれば、時間的にも投資、世代間の所得移転、家族 (親子関係) を変える世代問題としても議論を拡大する必要がある。また、共助と公助の観点から検討も必要である。現在、子、孫への教育資金に対する相続税の1500万円まで非課税

図6 増税による施策強化を支持する者の比率



出所：矢野・濱中・小川 (2016) 49 頁の表より作成。

となっているが、この制度は現在1兆円規模となっているといわれている。これは税金として負担するより、孫のために教育費を使うことで節税しようとする点で、日本の親の教育費負担主義の強さを示している。公的負担に多くを求められない現在、共助のひとつとして、このごく一部を低所得者や大学などへの寄付に回すことも検討されていい。このような民間による教育費の負担のあり方に工夫することも必要である。このためには、寄付税制や大学の資金運用の緩和が求められる。

このように、高等教育費の公的負担には課題も多く残されている。公的負担の増加のためには、教育の公共性を高めることで大学への社会の信頼を強める必要があり、大学は公共性と社会的貢献を高めること、さらにアカウンタビリティと透明性の確保と情報公開が何より求められている。これらについては、まだあまり手をつけられておらず、今後の重要な研究および政策課題である。

- 1) 雇用主の負担といっても製品価格等に転嫁されれば結局は消費者の負担になるという主張もある (Johnstone 2004:404)。
- 2) 公的負担は、結局は納税者負担という意味では、国民に課せられる。ただし、当事者ではなく、非当事者 (本人や家族が教育を受けていない) の場合が想定されている。この点は後に論じる。
- 3) この統計も大雑把な比較であることに十分留意する必要がある。詳細は不明であるが、国によって、カテゴリーや算出方法が異なる。これについては、石井 (2012) が検討している。
- 4) この4類型による各国の授業料と奨学金の比較について、詳しくは小林 (2010a, 2010b, 2010c, 2012, 2013b, 2016a) や小林編 (2012) を参照されたい。
- 5) 詳しくは小林 (2013a) や小林・劉 (2013a) を参照されたい。
- 6) 憲法第26条 すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する。教育基本法第4条第1項 すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。
- 7) これらについて詳細は、三菱総研 (2010) や小林・劉 (2013b) を参照されたい。
- 8) 詳しくは、小林 (2016b, 2017) を参照されたい。
- 9) 詳しくは、小林 (2008, 2009) を参照されたい。
- 10) 一般訓練と特殊訓練について、詳細な議論は、大森 (2008) の第9章人的資本投資に詳しい。
- 11) たとえば、「高等教育を含む教育無償化を憲法に明記すること」に賛成62.0%、反対30.4% (産経新聞・FNN調査2017年6月19日)。
- 12) 一つの試みとして、中澤 (2014) は、教育費と福祉の関連

を検討しているが、包括的なもので高等教育について詳細に検討したものではない。

#### 参考文献

- 石井拓児 (2012) 「教育における公費・私費概念——その日本の特質」世取山洋介編『公教育の無償制を実現する——教育財政法の再構築』大月書店 339-377。
- 宇沢弘文 (1998) 『日本の教育を考える』岩波新書。
- (2000) 『社会的共通資本』岩波新書。
- 大森義明 (2008) 『労働経済学』日本評論社。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2017) 『現代日本の結婚と出産——第15回出生動向基本調査 (独身者調査ならびに夫婦調査) 報告書』国立社会保障・人口問題研究所。
- 小林雅之 (2008) 『進学格差——深刻化する教育費負担』ちくま新書。
- (2009) 『大学進学の問題——均等化政策の検証』東京大学出版会。
- (2010a) 「教育費の家計負担の現状と課題」『個人金融』5, 1, 22-29。
- (2010b) 「学費と奨学金」『IDE——現代の高等教育』520, 18-23。
- (2010c) 「学費・奨学金政策への提言」『大学マネジメント』5, 10, 18-23。
- (2012) 「家計負担と奨学金・授業料」日本高等教育学会編『高等教育研究』15, 115-134。
- (2013a) 「大学の教育費負担——誰が教育を支えるのか」上山隆大他編『大学とコスト』岩波書店, 111-136。
- (2013b) 「国際的に見た教育費負担」『IDE——現代の高等教育』555, 13-18。
- (2016a) 「授業料と奨学金政策の動向——英米仏を中心として」『大学マネジメント』12, 7, 9-15。
- (2016b) 「我が国の高等教育の課題——特に教育費負担と奨学金の在り方について」『Research Bureau 論究』13, 23-35。
- (2017) 「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』93, 29-41。
- 小林雅之・劉文君 (2013a) 「大学の財務基盤の強化のために日米中の比較から (2)」『IDE——現代の高等教育』556, 63-67。
- (2013b) 「高等教育の社会的効果と費用負担」『学術振興施策に資するための大学への投資効果等に関する調査研究報告書』国立教育政策研究所 183-198。
- 末富芳 (2005) 「教育費スポンサーとしての保護者モデル再考」『教育社会学研究』77, 5-25。
- (2010) 『教育費の政治経済学』勁草書房。
- 内閣府 (2013) 『平成24年度「子ども・子育てビジョンに係る点検・評価のための指標調査報告書』。
- 中澤渉 (2014) 『なぜ日本の公教育費は少ないのか——教育の公的役割を問いなおす』勁草書房。
- 三菱総合研究所 (2010) 『教育改革の推進のための総合的調査研究』。
- 矢野真和 (2012) 「教育費の社会学」小林雅之編『教育機会均等への挑戦——授業料と奨学金の8カ国比較』東信堂, 427-439。
- 矢野真和・濱中淳子・小川和孝 (2016) 『教育劣位社会——教育費をめぐる世論の社会学』岩波書店。
- Australian Government, Department of Education and Training (2016) Commonwealth Supported Places (CSP) and Higher Education Loan Program (HELP) Handbook for 2016。
- Becker, G. S. (1993) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*,

- 3rd Edition, University of Chicago Press.
- Hansen, W. L. (1970) Income Distribution Effects of Higher Education. *American Economic Review*, 60 (2), 335-340.
- Hansen, W. L. and Weisbrod, B. A. (1969) The Distribution of Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: The Case of California. *Journal of Human Resources*, 4, 176-91.
- Hansen, W. L. and Weisbrod, B. A. (1978) The Distribution of Subsidies to Students in California Public Higher Education: Reply. *Journal of Human Resources*, 13 (1), 137-139.
- Hartman, R. W. (1970) A Comment on the Pechman-Hansen-Weisbrod Controversy. *Journal of Human Resources*, 5 (4), 519-523.
- Hartman, R. W. (1972) Equity Implications of State Tuition Policy and Student Loans. *Journal of Political Economy*, 80, 142-171.
- Johnstone, B. D. (2004) The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative Perspectives. *Economics of Education Review*, 23, 403-410.
- Morretti, E. (2004) Estimating the Social Return to Higher Education. *Journal of Econometrics*, 121, 175-212.
- OECD (2017) *Education at a Glance 2017*.
- Pechman, J. A. (1970) The Distributional Effects of Public Higher Education in California: A Review Article. *Journal of Human Resources*, 5 (3), 361-370.

こばやし・まさゆき 東京大学大学総合教育研究センター教授。最近の主な論文に「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』93, 29-43, 2017年。高等教育論専攻。