

世界における高等教育費負担の比較分析と日本

人間社会学部人間社会学科 伊 藤 真利子

1. はじめに

教育という仕組みは、おそらく人類の初発から存在しており、それぞれ与えられた環境条件の中で、縦（親一子）、横（同世代）、斜め（異世代間）による文化や技術の伝達として発展してきた。人類史の発展と社会の複雑化の中で、縦＝家族から斜め＝固有の教育組織への比重がひろがりを持つようになり、さらにヨーロッパにおける近代国民国家の形成と並行し、近代的教育制度＝国民の形成の「制度」として成立、高度化してきた。その中でも、高等教育は中世の教会の学校から出発し、リベラルアーツが自立していくことを通じ、高等教育機関として形成され、「大学」という組織が生み出されてきた。この意味で、現代の高等教育機関＝「大学」は、各国がどの時点で、どのようなかたちで近代化を開始し、国民国家を形成することになったかにより、かなりの色合いの違いを見せている。

しかし、20世紀終わりから進んだグローバリゼーションの流れの中で、グローバル・スタンダードとしての「大学」の競争が各国において進んでいる。これを一つの事実として受け止めた時、「大学改革」の課題は巨額の支出を求められる高等教育の負担を、誰が、どのように負担し、そしていかにしてそれはその国において正当化されるのかという、教育ガバナンスの問題に帰着するようになってきている。現に成果を上げているデファクト・スタンダード事例から、指標化を進め、「ランキング」によって現状の各国各学校の問題点を指摘することはかならずしも難しいことではない。むしろ困難なことは、大学が求められているグローバル競争の条件が、各国の歴史的に与えられた環境ないし社会的土台により異なっているということにある。このことへの認識抜きの政策提言は、現場に大きな無理を強いていく可能性がある。この点をまず、戦後という時代における高等教育の比較検討というかたちで考えてみることにする。

第二次大戦後、先進国における高等教育には2つの論点がある。一つは、進学率と学生の学力及びインセンティブ、学位修得者に対する社会的評価という教育内容に関わる問題、いま一つは学生数の増大をどのようなかたちで社会が負担するのかという費用問題である。当然2つの問題は相互に関連している¹。教育の発展段階論としてM.トロウが提唱した「高等教育の構造＝歴史理論」の

¹ 1990年代のUNESCOやOECD等の国際諸機関の政策分析では、各国が対応を迫られる政策課題として、①高等教育や研究の可能性に対する社会的・国家的期待の高まりと限りある資源配分の問題、②高等教育機会の拡大と同時に高等教育の質の高度化をもとめる要請との葛藤、③政府からの高等教育への財源確保の困難化と高等教育に対して説明責任を求める社会的圧力の強化、④政府による高等教育の「規制緩和」と「自己責任」原理の強調と大学の自治・自律性の喪失ないし後退、⑤高等教育の市場経済化や大学の企業家主義的体質化の進行と教育・訓練・研究機能の外部化の傾向、⑥高等教育機関の学生納付金への依存度の高まりと教育費の受益者負担主義の徹底化、⑦学生消費者主義、消費としての高等教育機会の拡大と研究至上主義の衰退などが挙げられており、2つの問題をみてとることができる。

三段階論でいえば、高等教育の大衆化（マス）段階から普遍化（ユニバーサル）段階への移行過程において、先進国はこの2つの問題に直面することになる²。

1983年『USニュース』が大学ランキングを開始して以来、高等教育の事実上の格付けが行なわれるようになり、世界的な高等教育間競争が激化した。1990年代には国際的技術開発競争が進み、研究費用や優秀な人材確保の費用が急増、さらに2000年代に入ると、先進国の経済成長が鈍化し、公的支出による高等教育費用の調達が困難となる中で、高等教育の費用をどのようにして調達するのかが各国共通の最重要テーマとなっていく。1980年代の高等教育機関についての論争が、おおむね学生の「質」の担保をめぐるものであったのに対し、1990年代以降は、第2の論点である費用負担の問題に集中するようになり、特に高等教育のユニバーサル化が進展した国では、私費負担やそのほかの財源との合理的かつ効率的、公正性を満たす組み合わせの模索が続いている。そこで本稿では、世界における教育費の負担構造について比較分析を行い、日本の教育費負担の特徴を検討した上で、日本の進学率上昇を可能とした制度的条件を明らかにする。

2. 教育費負担の公私関係：受益者負担型と公財政負担型

教育の受益者と教育費用の負担者との関係は、錯雑としている。教育は純粋な公共財ではないものの、個人的な便益にすべてが帰着するものでもないことから、経済学的にその扱いが難しいテーマである。教育費負担に関する議論においては、教育資金をどのように調達し、管理・運営体制をいかに確立するのか、教育成果をどのようにして社会に役立てていくのかが問題の争点となっている。初等教育は社会や経済の基盤を形成するものとして、中・高等教育は社会・経済の発展を促進するものとして、それぞれ社会に大きなインパクトを及ぼすとともに、学歴は生涯所得に大きな影響をもたらす。このため、教育費を誰が負担すべきか、そしてその受益者は誰であるかということが、教育課程の各フェーズで常に問われることになる。初等教育を中心に義務教育が制度化されているのは、もっぱら前者の側面を重視したものだといえる。各国間でこの点に大きな差異はないものの、中等教育以上では、その義務化ないし無償化をどこまで進めるかについては違いが出てくる。そこには、産業構造のあり方、経済成長の度合い、歴史的に形成されてきた社会の文化・価値規範などがさまざまに影響することが想定される。さらに高等教育となると、費用の負担問題は、各国間にかなり大きな違いとして見出される。高等教育費の負担問題は、教育費負担の主体とその意味を問うことを通じ、誰が教育サービスの受益者であるかという「教育の経済的問題」を集中的に表現するとともに、教育が誰のためにあると社会が考えるかというポレミクな問いである。

高等教育費の負担に関する考え方には、大別して受益者負担型と公財政負担型の2つのタイプがある。受益者負担型は、学生ないしその保護者が高等教育費の主要部分、あるいは全部を支払うべきだという考え方であり、高等教育の受益者が学生であることを前提として、教育機会が個人の選

² M, トロウ『高学歴社会の大学—エリートからマスへ』天野郁夫・喜多村和之訳、東京大学出版会、1976年。

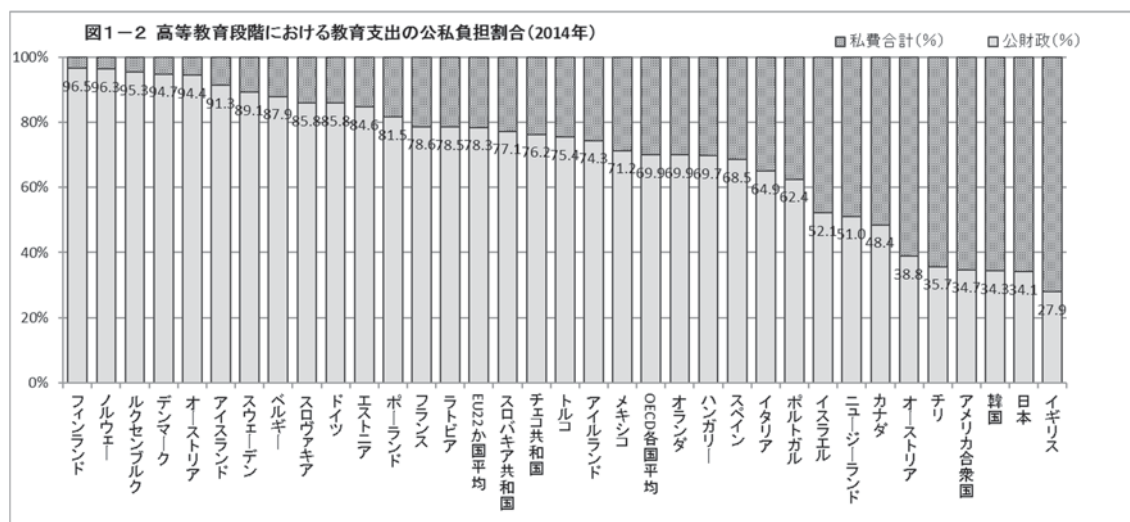
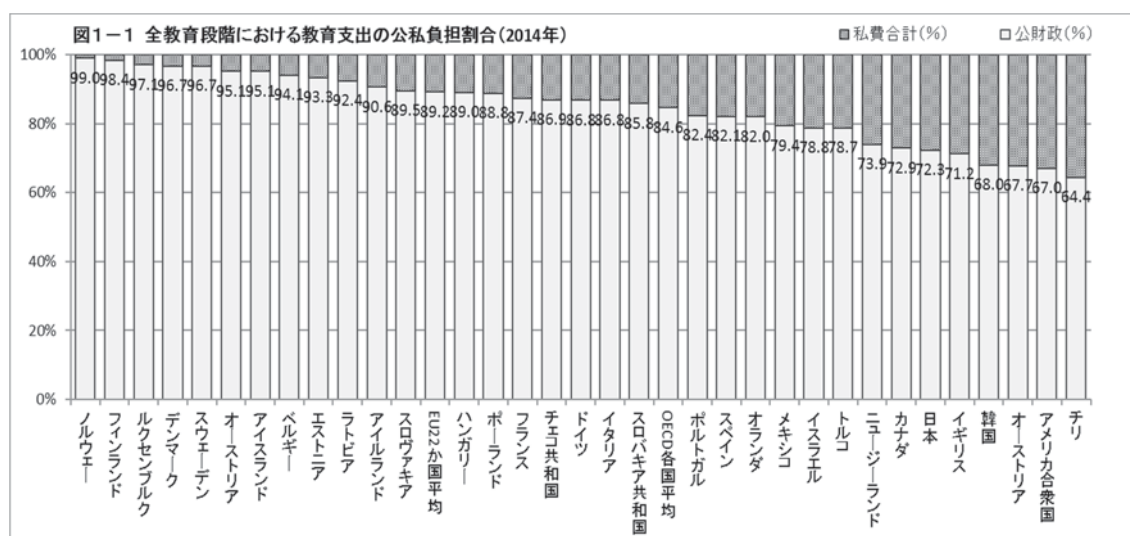
択に委ねられ、高等教育は生涯所得の増加につながる「個人のため」に投資されるものだと捉えている。受益者負担型では、高等教育の費用負担が「家計」に求められ、財政による高等教育費の負担については、高等教育が個人の便益を超えて他者に波及効果をもたらす外部性を生み出すことができるのか、そしてそれを社会が認めるのかが問題とされる。これに対し、公財政負担型は、社会が高等教育費を負担するべきだという考え方である。教育機会が一部のエリート層のみに開かれた特権とされているヨーロッパ諸国では、高等教育を受ける学生が公的活動のために選ばれた代表者だということを前提に、高等教育が「社会のため」に必要なものとされてきた。このため、事実上全ての高等教育機関が国立であり、国によって学生援助の仕方は様々であるものの、一般的に授業料や学費が無償、もしくは名目的な金額にとどめられ、大学運営に必要な資金を国家財政に依存してきた。このような公財政負担型では、高等教育の費用負担が「財政」に求められることになる。

もっとも家計が積極的に負担することによって高等教育が個人の選好により決定される受益者負担型、財政がその費用について全般的に負担するものの教育機会が社会の一部に限られる公財政負担型のいずれの場合も、実際には家計と財政によって混合負担されている。次に、この点についてOECDのデータから確認してみよう。

3. 教育支出の公私負担割合の各国比較

図1-1は全教育段階の、図1-2は高等教育段階の教育支出における公教育費（政府教育費）と私教育費（家計教育費）の負担割合を示している。教育支出の公私負担割合は、国によって大きなばらつきがあるものの、OECD加盟国の平均をみると、教育費に占める公財政の割合が全教育段階では84.6%、高等教育段階では69.9%を占めている。OECD加盟国平均をみると、全教育段階には、就学前教育及び義務教育である中等後教育段階（初等・中等・高等教育以外）が含まれていることから、高等教育段階に比べ、当然ながら公財政の割合が非常に高くなっている。一方、高等教育段階では、私費の割合がかなり増加しているとはいえ、教育費の過半は公財政によって負担されている。特にEU22か国平均の公財政の割合は、全教育段階89.2%、高等教育段階78.3%となっており、全教育課程が圧倒的に公財政によって負担されている。その中でイギリスの全教育段階及び高等教育段階の費用負担の構造は、アメリカ合衆国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド（アングロ・サクソン系）にチリ、韓国、日本を加えた環太平洋圏諸国と近く、それ以外のヨーロッパ諸国との間で教育費負担をめぐる大きな公財政のあり方の違いがみてとれよう。

日本は、全教育段階では72.3%と、公財政の割合がOECD加盟国平均よりも一段と低くなっている。さらに高等教育段階については、アメリカ合衆国、韓国とほぼ同じ負担割合で、公財政が34.1%と著しく低く、OECD加盟国平均69.9%の約半分となっている。このように私費負担に大きく依存している傾向は、アングロ・サクソン系諸国（アメリカ合衆国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド）と近く、東アジアの日本及び韓国において顕著である。先に環太平洋圏（日本、韓国、チリ）と述べたのはこれが理由である。しかし、このような教育における私費の負担について、日



(注1) 私費は、家計とその他の私的部門の支出からなり、私的部門を通じて教育機関へ支払われた公的補助を含む。

(注2) チリの調査年は、2015年である。

(注3) カナダ、日本、ポルトガルには、一部の教育が他の教育段階に含まれる。

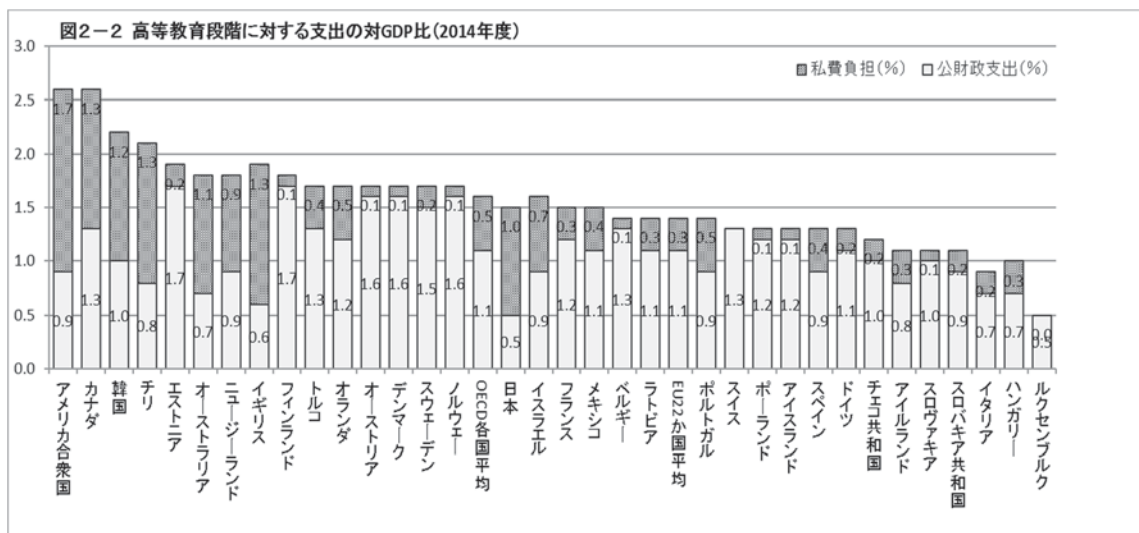
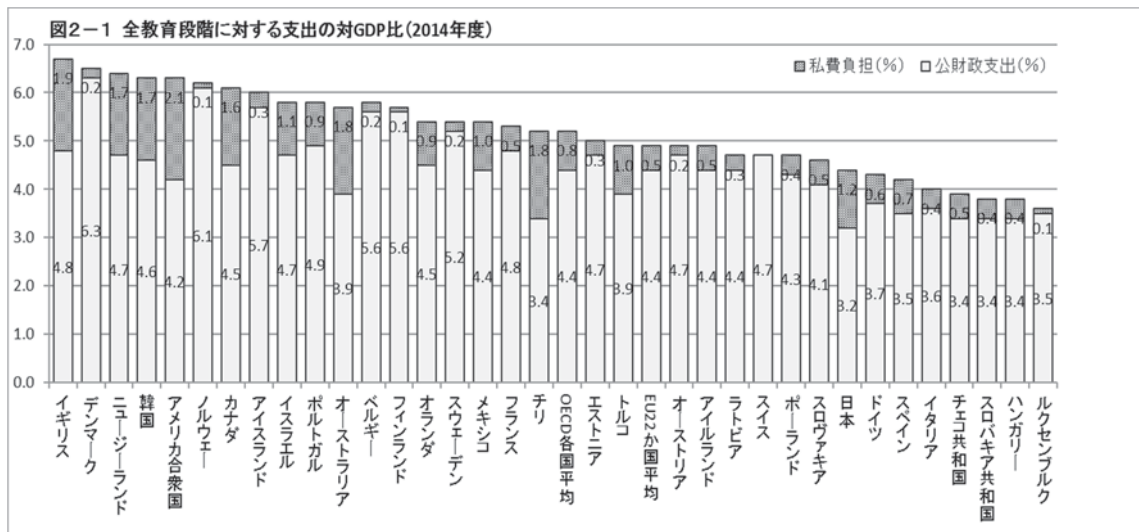
(出所)『図表で見る教育 OECDインディケーター(2017年版)』明石書店、2017年、228頁より作成。

本政府は日本の教育における慢性的な構造課題であると捉えられている³。つまり、日本の場合、私費負担割合の高さは社会的価値規範に基づくものというより、「問題」として意識されているのである。

4. 国内総生産に対する教育支出の各国比較

図2は、国内総生産(GDP)に占める教育支出(政府や企業、在学者個人とその家族による支出を含む)の割合と公私の分担比率を示している。各国が教育機関に投資するのは、経済成長の促

³ 例えば、経済企画庁『平成10年度国民生活選好度調査—生活の中のゆとりと安心—』大蔵省印刷局、1999年。



(注1) 私費は、家計とその他の私的部門の支出からなり、私的部門を通じて教育機関へ支払われた公的補助を含む。

(注2) チリの調査年は、2015年である。

(注3) カナダ、日本、ポルトガルには、一部の教育段階が他の教育段階に含まれる。

(出所)『図表で見る教育 OECDインディケーター(2017年版)』明石書店、2017年、216頁より作成。

進、生産性の向上、個人及び社会の発展、社会的不平等の緩和等のためであるとされる。OECD加盟国平均をみると、図2-1より全教育段階における教育支出の対GDP比は5.2%（うち公財政支出4.4%、私費負担0.8%）、図2-2により高等教育段階については1.6%（同1.1%、0.5%）となっている。高等教育段階では、アメリカ合衆国、カナダ、ついで韓国、チリの順で全教育費用の対GDP比が高く、この上位4か国に、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスを加えた国では、教育費負担において私費負担の対GDP比が極めて高いことを特徴としている。このうち、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスの受益者負担型の国では、政府と家庭だけでなく、私企業やNPOなどからの資金調達があり、学生支援の体制が整っている。

日本をみると、対GDP比の高等教育段階の教育支出はOECD加盟国平均に近いものの、公財政

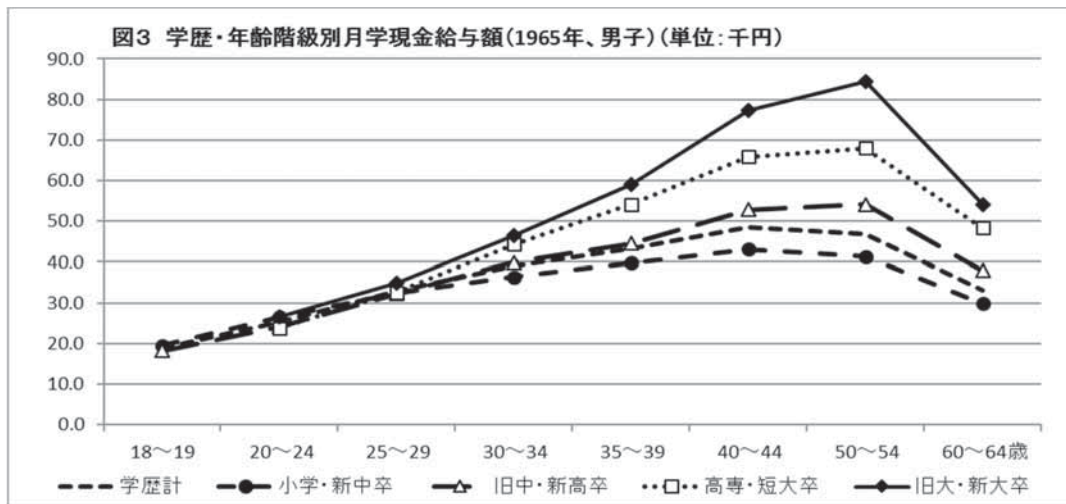
支出だけでみればOECD諸国で最低水準（0.5%）であることが際立っている。受益者負担型が経済的規模に比べ相対的に高い教育費支出を家計が意欲的に担っているのに対し、日本の場合は経済規模に比較した公財政支出の極端な低さを家計が負担することにより、結果としてOECD中位水準をカバーしている姿が浮かび上がる。高等教育費に対する公財政支出の対GDP比が比較的低い、韓国と似た姿をとっていることから、東アジアの文化パターンをなしている可能性も否定できない。比較教育制度の観点からは、私費負担割合が大きいのに対し、私費に占める公的補助が低いのが日本及び韓国の特徴とされている。これらを総合すると、対GDP比でみた公財政支出及び家計に対する公的補助の低さが、日本の特徴といえる。このことは、日本の教育費支出の構造が受益者負担型というより、公財政支出の低さを反映している可能性を示唆するものである。政府が私費負担割合の大きさを「問題」として受け止めているのも、このあたりのことを意識してのことである。

以上、日本の特徴は対GDP比の教育支出で、公財政支出が際立って低いこと、結果として家計が子ども世代の教育費負担をカバーしているということにある。なぜ日本がこのような形をとっているのかについては、歴史的文化的環境に加え、イギリスにみられるように私費負担に含める公的補助の高さ等、その国固有の教育制度の問題として議論されることが多い。しかし、それとともに経済成長の速度、産業構造変化、就業構造のあり方や賃金形態の変化、貯蓄構造、さらには人口動態を勘案する必要がある。次にこの点について、戦後日本の進学率上昇を可能にした条件について検討しよう。

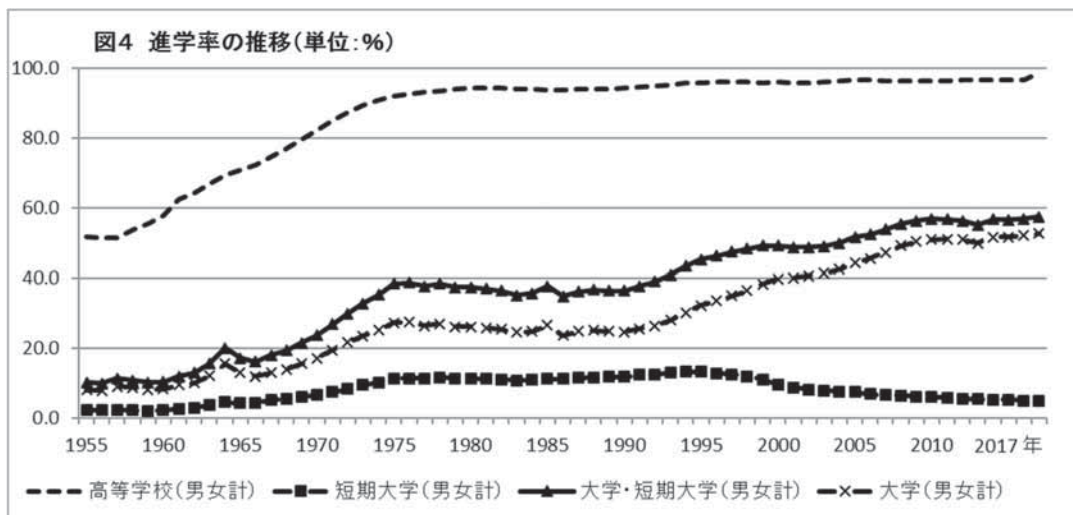
5. 日本における高等教育費負担の制度的条件

前節でみてきたとおり、戦後日本における高等教育費の特徴は、受益者本人ではなく家族による私費負担が中心をなしていることにある。そのパターンは、高度経済成長期における持続的な経済成長率の上昇と日本的雇用慣行（長期雇用制・年功型賃金体系）が形成されたことを背景として生み出されたものである。高度経済成長期前半には、産業構造の転換＝重化学工業化、技術革新、生産力の上昇といった環境変化の下、高等教育を通じた人材が社会や企業に必要とされた。重化学工業化の進展により、大規模投資に見合った質の高い労働力の長期雇用を必要とした大企業は、「長期雇用制」と年齢とともに右肩上がりに賃金が上昇する「年功型賃金体系」を採用した。図3は、高度経済成長期の中盤、1965年における学歴別・年齢階級別の月額給与を表したものである。旧制及び新制大学卒業者のカーブは旧制中学・新制高校卒業者以下に比べ急であり、これに役職給を合わせた生涯所得格差の存在が、家計の高等教育に対する関心＝教育投資へのモチベーションを高めたといえる。

ここで特に注目されるのは、子ども世代が後期中等教育、高等教育進学を迎え、家計の教育費負担が急増する親世代の年齢層に、所得のピークが来ていることである。つまり、団塊世代にみられる右肩上がりの労働力人口、右肩上がりの経済成長、右肩上がりの賃金カーブという3重のカーブこそが日本の進学率上昇を支えたのである。この間の進学率の上昇は、図4に見られるように、後



(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より作成。

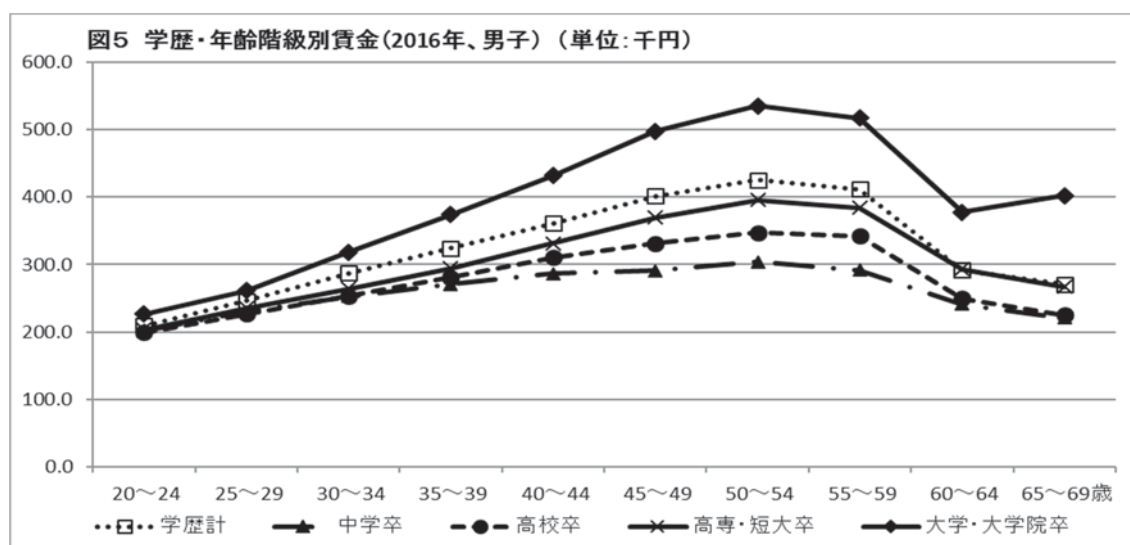


(注1) 高等学校等への進学率は、中学校卒業生及び中等教育学校前期課程修了者のうち、高等学校、中等教育学校後期課程及び特別支援学校高等部の本科・別科並びに高等専門学校に進学した者(就職進学した者を含み、過年度中卒者等は含まない)の占める比率。

(注2) 大学(学部)・短期大学(本科)への進学率(過年度高卒者等を含む)は、大学学部・短期大学本科入学者数(過年度高卒者等を含む)を3年前の中学校卒業生及び中等教育学校前期課程修了者数で除した比率。

(出所) 文部科学省「学校基本調査」より作成。

期中等教育、ついで高等教育と進められた。重化学工業化の進行の中で長期雇用制を前提とした日本の企業は、OJTの充実により、企業オリエンテッドな熟練の形成を雇用に組み込んでいたことから、高等教育に期待されていたのは、一部理系を除き、受験勉強を通過する基礎力と学部レベルの教育であった。それは質の高い労働力を長期に確保することを目指した長期雇用制・年功賃金体系(内部労働市場)と整合的な体制だったと考えられる。この意味で、高度経済成長期において家計による教育費負担の抱え込みは、社会全体、あるいは企業個別でみたインセンティブ・システムと齟齬するものではなく、歴史的与件とシステム全体の整合性によって支えられていたのである。



(出所) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」より作成。

文化的要因のみでは説明できない、戦後日本の家計による教育費負担中心の構造の秘密の一端がここにあったといえよう。

現在の日本経済は、いうまでもなく、上述した高度経済成長期の条件を持っていない。産業構造は重化学工業化から情報化、ソフト化へと向かい、ゴーイング・コンサーン型の企業のあり方も変わりつつある。グローバル化の中で長期雇用制が崩れ、非正規雇用が増加してきていることは周知のとおりである。図5より、比較のために男子賃金に限定し、2016年の学歴別・年齢階級別賃金をみると、大学・大学院卒が399.7千円、高専・短大卒が306.3千円、高校卒が288.1千円となっている。どの学歴でみても、年齢階級別賃金カーブが緩やかになっていることに大きな変化がみてとれる。注目されるのは、学歴計のカーブが、1965年では小学・新中卒と旧中・新高卒との間にあったが、2016年では大卒とそれ以下との間に来ていることである。これは、この間における進学率の上昇（大卒者の増加）を反映したものであるが、同時に大学卒が目指される学歴ではなく、マスト（必要不可欠）な学歴になりつつあることを示すものである。

全体として緩やかになった賃金カーブは、大学進学がマスト化し、子どもが高等教育に進学する親の年齢層の教育費負担が高度経済成長期に比べてきわめて重いものとなってきていることを示唆している。加えて、3重の右肩上がりのカーブを通じ、技術革新と労働生産性上昇、高度成長と進学率上昇の主役を演じてきた団塊世代は、2022年には後期高齢者に突入する。高齢者介護の問題と教育問題の同時進行を考えれば、すでに家計が教育費負担を抱え込める戦後日本の社会経済的条件は、掘り崩されているといえる。個別の学生の資質事例をもって、現状の大学の「人的資本」形成能力に疑問を付する議論もあったが、問題はそこにあるのではなく、戦後高度経済成長期のシステム、あるいは社会機構自体の維持が困難になってきているということにある。現在進行している教育の問題は、文化の問題、家庭の問題、さらに財政＝予算制約問題にとどまるものではない。歴史的に形成されてきた社会経済全体の「制度」問題であるという認識から考えていかなければならないであろう。

6. おわりに

2017年1月、安倍晋三首相が施政方針演説において、「どんなに貧しい家庭で育っても、夢をかなえることができる。誰もが希望すれば高校にも、専修学校、大学にも進学できる環境を整えなければならない」と高等教育の無償化を示唆した。これをきっかけに、政府や自民党内で教育無償化とその財源となる「教育国債」や「こども保険」が検討された。しかし、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2017（骨太の方針）」では、教育費の負担軽減と財政健全化の軌道修正を経済財政運営の基本方針とすることが示された。「骨太の方針」には、「人材への投資を通じた経済社会の生産性の向上こそがカギとなる」として幼児教育の早期無償化が明記され、「こども保険」の創設を柱に据える一方、高等教育の無償化については見送られ、財源としての「教育国債」の発行についても組み込まれることはなかった。さらに、その後の教育無償化を柱とした「人づくり革命」と「生産性革命」の政策パッケージの設計過程では、2019年10月に予定されている消費増税による増収分の一部を子育て支援に活用する方針が示されたものの、「こども保険」導入についても見送られることとなった。こうした議論の背景には、日本において教育は「家庭の問題」であるという暗黙の了解が控えていたように思われる。

フランスの社会学者のP.ブルデューは、フランスをモデルに高等教育の学歴（及びこれによって得られる広義の教養）を「文化資本」と名づけ、その継承が階層的に固定化され再生産されていることを指摘している。教育を「家庭の問題」としていく限り、グローバル化の中でも比較的格差の少ないとされてきた日本にあっても、世代交代を通じて同様な傾向が進むことは間違いない。格差が社会を不安定にし、その国の成長力にとってマイナスに働くことは、最近の欧米の事例で明らかである。一国の制度は歴史文化的伝統を無視することはできない。しかし、その中から政策的によりよい選択肢と可能性を探り当てるためには、社会全体を通じた「教育」の意味を確定し、その経済的条件を整えていくことが必要になる。日本の高度経済成長期は、団塊世代の存在とアメリカ発の技術革新を比較的安価に移入できたという条件が、成長と教育高度化の好循環を生み出した。そのような条件が既に失われている現在、幼児教育から高等教育に至るすべての教育が、誰のものであるのか、どの時点で、誰がそれを負担すべきであるのかについては、事実を検討した上で国民的合意を得ていくことが必要とされている。

参考文献

- 天野郁夫『新制大学の誕生—大衆高等教育への道』名古屋大学出版会、2016年。
- 経済協力開発機構（OECD）編『図表で見る教育 OECDインディケーター（2017年版）』明石書店、2017年。
- 経済協力開発機構（OECD）教育研究改新センター・世界銀行編『国境を超える高等教育—教育の国債かと質保証ガイドライン』斎藤里美監訳、明石書店、2008年。
- 末富芳『教育費の政治経済学』勁草書房、2010年。
- 橘木俊詔・松浦司『学歴格差の経済学』勁草書房、2009年。
- 中澤渉『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、2014年。
- M, トロウ『高学歴社会の大学—エリートからマスへ』天野郁夫・喜多村和之訳、東京大学出版会、1976。
- P, ブルデュー『ピエール・ブルデュー：超領域の人間学』加藤晴久訳、藤原書店、1990年。

『静岡英和学院大学・静岡英和学院大学短期大学部 紀要第16号』

P, ブルデュー『ピエール・ブルデュー：1930-2002』加藤晴久訳、藤原書店、2002年。

矢野真和『高等教育の経済分析と政策』玉川大学出版部、1996年。

矢野真和『大学の条件—大衆化と市場化の経済分析』東京大学出版会、2015年。