

高等教育に対する財政支出の分析

白井正敏

1. はじめに 大学を取り巻く現状

1990年以降、私立大学はその存続にかかわるほどの重大な危機に直面している。第2次ベビーブーマー世代が進学年齢になった1992年をピークとして18歳人口は減少し始め、進学志願率はこの間一貫として上昇しつつも、合格率はそれを上回る率で上昇している。このままいけば、近い将来、進学希望者と入学定員が一致する時代が到来すると予想される。このことは私立大学の存続に大きな影響を与える。なぜなら、大学間の学生獲得競争が激化し、それに敗れた大学は定員さえも充足できず、大学運営の財政基盤が失われ、最悪の場合には廃校に追い込まれる可能性も否定できない。この間、学部・学科の改編・増設、カリキュラムの改正、あるいは短期大学から四年制大学への転換等ありとあらゆる手段が講じられ、まさに生き残りをかけた大学間の競争が展開されている。

このような18歳人口の減少は、私立大学のみならず国立大学へも多大な影響を与える。これまで、受験競争では比較的優位であった国立大学でも、受験生を獲得するためには多大な努力を必要とする大学も現れている。特に、地方に設置された国立大学は、都会にある私立大学に学生を奪われている。また、就職の機会が狭くなった、教員養成のための教育大学などは危機に瀕している。加えて、90年代の財政悪化は、国立大学の財政基盤である教育予算の見直し、削減を要求している。平成9年の行政改革会議の最終報告や同年提出された文部省の国立大学の独立行政法人化案は、個々の国立大学に自主財源を要求し、各国立大学の財政の効率化を迫るものとみることが可能である。同時に、自主財源と授業料および定員等の独自決定が可能であれば、国立大学と私立大学との垣根がますますなくなり、国立私立を問わず大学間の競争をより過酷なものにするであろう。

本稿では、このようなわが国の高等教育の環境変化を前提とし、これまでのわが国の教育財政を経済理論的に再検討し、今後の教育財政のあるべき姿を解明することを目的とす

る。わが国は戦後、60年代高度経済成長のもとで、高等教育の需要が爆発的に増加した。特に、第一次ベビーブーマーの成長は、大学教育の大衆化と重なり、大学教育の超過需要をもたらした。これに対して、文部省は、国立大学の新設ではなく、私立大学の新設、既存の学部・学科の増設、定員増を認めることで対応した。進学者の増大は、一方では、私立大学の授業料値上げを容易にし、それによって、劣悪だった私立大学の教育環境は大幅に改善することができた。しかしながら、学生数で9割を占める私学の学生およびその家計に高負担を強いることになり、低額の授業料の国立大学との格差はますます拡大し、国民の間におおきな不平等を生じさせる結果となった。国は国立大学の授業料を大幅に上げることで私立大学の授業料との格差を縮小させる一方、国庫金を支出による私学助成を立法化し、学生の負担の一部を軽減させているが、その額は財政逼迫のために法に定められた目標を達成するにいたっていない。

本稿の構成は以下のようである。第2節で、現在の高等教育財政を概観し、第3節で、教育経済理論を展望し、第4節では、高等教育の外部性を、第5節では、大学教育費の捻出、第6節では、所得再分配に対する、教育政策の根拠を経済学的に分析し、将来の高等教育政策を考察する。

2．わが国の高等教育政策

わが国の公財政支出である文教関係費は21.6兆円、うち学校教育費は17.8兆円であり、さらにそのうち高等教育に関するものは3.4兆円（GNP比0.7%）となっている。この3.4兆円を機関別に見ると、国立大学2.6兆円、公立大学0.4兆円（両者には学生納付金0.3兆円を含む）、私立大学0.3兆円であり、公財政としては圧倒的に国立大学を通じて支出されている。ただし、ここでの国立大学にかかる支出は付属病院収入によって賄われる部分も含んでいる。国立大学への実質的補助は、国立学校特別会計（歳出2.7兆円）への一般会計繰り入れ1.6兆円が近いと考えられる。〔平成10年 経済企画庁経済研究所〕

私立大学へは、教育振興助成費、私立学校助成費の中の私立大学等経常費補助約3,000億円が補助されている。ピーク時には私立大学の経常費の29.5%（80年度）に達したが、その後は低下傾向が続いており95年度には12.1%となっている。96年度についてみると、1校あたり約3億3,200万円、学生一人あたり約14万9千円の私立大学等経常費補助が交付されている。

また、わが国の公的な奨学金制度は日本育英会によるものがほとんどであるが、地方

公共団体や公益法人によるもので、事業費総額3,100億円が支出され、76万人の学生が奨学金を得ている。

国立大学への公的補助は、一般会計からの国立学校特別会計組み入れによる。国立学校特別会計は国立大学、付属学校、付属病院、研究所等国立機関の運営のための財源として、授業料収入付属病院収入、財産所運収入などの自己調達財源とともに一般会計からの受け入れからなっている。1999年度には一般会計からの受け入れは1兆5,537億円、総額の57%を占めている。授業料および入学検定料3,380億円で12.4%を占めるに過ぎない。残りのうち大きなものは付属病院収入で5,273億円、19.3%を占めている。これらは、人件費及び教育研究施設・設備の整備充実等国立学校等の運営に支出される。最近の傾向としては、一般会計からの繰り入れの相対的割合の減少、授業料収入割合の上昇というかたちで受益者負担の原則に近づいていることがわかる。

その他、科学技術予算として科学技術振興費、科学技術研究費補助金・委託費等が公費から支出されている。

最近の高等教育政策の特徴は、教育機関に競争させ、教育資源の効率的配分を達成しようとしている意図が伺える。私立大学を大きく規制していた、文部省の大学設置基準は大綱化され、私立大学は大幅な自由を得た。また、国立大学の独立行政法人化は、国立大学の自主財源確保を目指し、公的負担の縮小、教育の受益者負担原則を徹底させる方向に導く意図が見える。おしなべて、現在の高等教育政策の方向は高等教育機関に競争による効率化を強制しているように見える。橋本内閣時代の構造改革のひとつにみえる教育改革の目的は、高等教育を市場化させるものであった。

3 . 高等教育の市場化

高等教育に進学することを個人の意思決定にまかすことは、十分可能であり、私立大学が存在するように、私的機関により供給することが可能である。このことは、国立大学のように教育の供給が国によらなくとも、また、人々の一部が強制的に強いられなくとも高等教育を受けることが可能であることを意味する。経済理論的にも高等教育は、政府が供給しなければならない公共財とは区別される。高等教育を個人が受けようと思うのは、それにより人々が幾ばくかの負担を負ってもそれを上回る十分な利益があると確信するからである。例えば、大学に進学すれば知的な活動に参加することを楽しむことができるし、そこで得た知識や資格・技能は卒業後の経済的活動の機会を広げ、その

個人に十分な金銭的報酬を与えるかもしれない。これらの大学から得られる便益は、大学を卒業するための費用、すなわち大学の授業料や入学金他学校納付金等の金銭的負担や、就職機会をあきらめそこで得られたはずの所得、放棄所得と呼ばれる機会費用を上回ると判断される。

卒業後の金銭的利益は、平均的には毎年度の高卒、大卒の税引き後給与所得平均の差を適切な割引率で割り引くことによりその現在価値の合計を求める方法で計算可能であろう。その割引価値が機会費用を含めた教育費負担額に等しくなるような割引率を、大学教育の私的内部収益率と呼ぶ。教育は将来の潜在的稼働能力を増加させるという意味で投資と考えられ、実物の資本に対して、人に対する投資、人的資本とする考え方から導かれた概念である。多くの計算によれば、大学教育の収益率はわが国では、平均7%前後に安定している。大学への投資は、物的投資と比べて、極めて高く、有利な投資であることを示している。このことは、現在の高学費・高負担の状況においても、個人の大学への進学希望が高くなる理由を説明していると思われる。教育費は個人ばかりでなく、公的財政からも負担されているから、私的支出に前節で示されたような公的支出を加えて社会的費用を求め、さらに、教育の収益として課税後ではなく課税前の所得で計算した内部収益率を社会的割引率と呼ぶ。この社会的収益率は資源配分の効率性を検討する時の重要な判断基準となる。社会的収益率は、国立大学で5.1%、私立大学で6.4%に達している。これによれば、大学教育の資源配分は社会的に見て過少と判断されるかもしれない。しかしながら、これに関しては若干の留意が必要である。第1に、資源配分の効率性を判断する収益率は、限界収益率すなわち最後の支出の収益率である。多くの分析で求められる収益率は平均収益率に過ぎない。したがって、収益率が高いからといって、必ずしも過少であると結論することはできない。第2に、収益を計算するデータは、現時点での年齢別平均給与から算出されている。本来、教育の収益は将来の予想を通じて計算されなければならない。しかしながら、この計算には多くの不確実性が伴うゆえに、これを正確に予想することは実際には不可能であろう。したがって、教育の収益率はあくまで凡そに過ぎないことに注意が必要である。

教育経済学は、教育の内部収益率が高くなる理由を説明する理論として、人的資本理論を提供した。人的資本理論によれば、教育を受けることにより、その個人の認識能力、技術が向上し、生産性の上昇がもたらされるというものである。個人の所得は、その個人が過去に蓄積した人的資本にたいする収益であるとみなされる。企業は、生産性に応じた賃金を支払うことに同意する。生まれつきの能力が同一であるとするならば、個人

は学歴に応じて賃金が決定される。合理的個人は生涯所得が最大となるように自分自身の教育水準を決定すると仮定する。このような想定のもとで、Mincer等は所得稼得能力と、個人の教育水準との関係を推定し、個人の所得の格差は教育水準の格差により大部分が説明されると主張する。

人的資本論者は教育水準と生産能力の正の関係を想定したが、そのような関係は実証できないし、教育の役割は、個人の生産性の増加ではなく、企業にとって知ることではできない個人の生産性を選別する手段であるとみなすスクリーニング論者が出現した。もし個人の潜在的な生産性が高ければ高いほど、与えられた教育成果水準を達成する費用、例えば教育内容を理解する時間、が少なくすむという状況のもとで、企業が、教育水準が高いほど高い賃金を与えるならば、合理的個人は能力が高いほど、高い教育水準を達成しようとする。こうして、企業は個人に関する不完全な情報をその教育水準を知ることにより推定できる。もし、企業がこれらの情報を利用することにより、個人間により効率的な職の配分が可能となるならば、スクリーニングによる社会的生産性効果が生ずるが、そうでなければ選別手段としての教育は社会的には無駄な支出に過ぎないことに注意が必要である。

いずれの理論に依拠しても、教育支出は、個人的な経済的インセンティブを持ち、その限りにおいて、個人は教育の費用を自ら負担するし、教育を市場で供給することは可能である。問題は、このような市場での分権的教育支出の決定が効率的かどうか、もし、効率的でないとするならば、いかなる公共手段が適当であるのかを検討することである。

人的資本理論によれば、市場が完全であれば、個人的意思決定により最適な資源配分が達成される。問題は、そのような配分によって決定される所得配分が社会的に公正であるとみなされるかどうかである。人的資本論者は教育の配分を変えることにより、個人の所得を変えることができると信ずる。したがって、かれらは、教育の配分を操作することで逆に望ましい所得再分配を達成できると考える。貧困は個人の人的資本の不足から生ずる、貧困を退治するためには、人々に教育を施さねばならないと考える。

スクリーニング論者は、教育水準が高まれば高まるほど、個々人の能力の選別がますます正確となり、能力に応じた個人の所得格差が生まれる。結果的には、所得配分の不平等が教育によってもたらされると主張する。

4 . 研究と教育

高等教育は市場で供給することは可能であるが、それが効率的であるかどうかは、高等教育の性質に依存する。公共経済学が明らかにするように、外部性をもつ場合には政府の何らかの介入が正当化される。問題は高等教育に正当化されるべき外部性があるかどうか、それがどの程度のものかを明らかにすることである。

一般に教育の便益はその個人だけでなく社会全体に外部便益をもたらすといわれている。特に国立大学が、公的財政で主に運営され、授業料が低く抑えられているのは、国立大学を卒業する学生が、将来社会一般に貢献し、しかもその個人に直接報酬が与えられないと考えられているからである。しかし、この考え方は、国立大学学生が同年齢人口の数%を占めていたかつての時代は別として、現在のように私立大学学生と競合する時代にはあまり説得力がないと判断される。

しかし、高等教育は、一般に教育だけでなく研究活動を行っている。大学で行う研究活動は、企業の研究活動と異なり、成果を上げるのに非常に長い期間がかかるもの、あるいは成果が達成されるかどうか非常に不確実である研究を主としている。このような大学で行われる研究は、実用性が高く短期的なものに限られる利潤を追求する企業では行われず、また、その研究は、公共財的性格を有し、一旦公表されれば、極めて広範囲に費用をかけずに利用されることが可能である。このような研究活動には、一部、特許権のような形で所有権を与えることは可能であるが、通常は市場での報酬は不可能である。したがって、このような研究活動を私立大学が独自の予算で行うのは不可能である。したがって、この場合には公的財政でその費用が賄われることは正当化されるであろう。そのことはもちろん国立大学だけではなく、すべて基礎的研究を行う高等教育機関に当てはまる。

また、大学は教育として、基礎教育、一般教養教育、専門教育科目を提供している。これらの便益は多くは個人に帰属するものであるが、研究活動同様、外部性を持つと考えられる場合がある。ひとつは、理科系で行われる教育体制を考慮すると、研究活動と教育活動が不可分であると見なされる。多くの研究成果は学生が行う実験結果に基づく。この成果は研究なのか教育に帰属するのかは明らかではない。文科系でも教育は研究を補完するものとして見なすのが適切であると考えられる状況が多々ある。この場合にも、教育費用をすべて学生に負担させるのは適切ではない。さらに、最近の内生的成長論で想定されるように、教育すなわち人的資本の蓄積は技術革新と同様、収穫逓増の性質を持

ち、経済成長のエンジンとして社会的に貢献していることがあげられる。この性質も、授業料を補助し学生を増やすことの正当化の論拠を与える。

以上の議論は公的資金の高等教育・研究への補助を正当化させるが、この議論が現在の高等教育補助を正当化するものではない。国立大学と私立大学の補助の大きさの違いがどの程度説明されるかは明らかでない。現在のような大学への機関補助はそのままでは正当化されない。教育活動には、学生に対して直接補助金を与える個人補助の方が適している。また、研究に対しては個々の研究の内容に対して補助されるべきであろう。このことは、現在の公費補助方式が授業料補助から研究費補助の傾斜配分方式への移行を示唆し、国立大学私立大学の区別をなくす方向に作用するものと思われる。また、研究にたいする知的所有権制度の創設により、大学独自の研究領域を広げる可能性も注目される。

5 . 資本市場の不完全性

教育、特に大学教育は多額の費用がかかる。資金が不足する場合には教育ローンのような融資を利用しなければ大学教育の資金が不足して大学進学をあきらめなければならないという状況に陥る。しかしながら、教育ローン市場は、融資金額も小額であり、利用できない場合がある。このような場合、流動性制約が束縛する、あるいは、資本市場が不完全であるという。比較的豊かな家計は、相対的に容易に教育資金をまかなうことが可能であるから、教育ローンに頼らずとも大学進学することが可能である。しかし、貧しい家計の場合、教育資金不足のために大学進学の手がかりが失われることがある。わが国では、資金不足のために進学機会が制限されないように、教育機会均等を実現すべき低い授業料の国立大学を提供することと、奨学金を貸与する政策をとっている。

実際問題として、授業料低下政策が流動性制約を緩和するのに役立っているとは思われない。有名国立大学に進学する学生の家計は裕福な階層で占められている。また、偏差値の高い大学ほど、学生の家計の平均所得は高いとの調査もある。国立大学の授業料低下が一般税収入からまかなわれるとするならば、高所得者層へ多く補助が与えられという意味で、現在の高等教育政策は逆進的政策であるといえる。したがって、国立大学の低授業料が低所得者層の高等教育の機会を広げるという意味はなく、高所得者層をより有利にしている。それゆえ、国立大学の授業料を特に低くする積極的な理由はもはやない。

また、国立大学は私立大学と比較して、学生一人あたりの授業料は低く、逆に、学生一人あたりにかける支出は大きい。いわば、質のよい財を、低価格で購入する特権を国立大学学生は得ていることになる。このことは経済原理に反することである。このような非合理を正す方法は、現在の授業料低下政策を変更し、授業料は費用に応じて決定し、奨学金方式に転換することである。結果として、私立大学学生と国立大学学生の負担の公正は達成され、また、十分な奨学金は、親の所得による教育機会の不平等を解消することができる。

6 . 所得再分配政策としての教育補助

前節で述べたように、現在の高等教育の機会均等は不十分であり、そればかりでなく、国立大学制度は逆進的機会を提供している。ここで、改めて望ましい高等教育の配分政策はいかなるものかを検討しよう。効率的分配を目指すのであれば、能力に応じて高等教育の機会を与えるのは当然のことである。また、費用負担は流動性制約が束縛しない範囲で、便益に応じた個人負担とするのが望ましい。人的資本論者の主張する所得分配の公平を達成する手段としての教育政策は、高等教育に対しては不適切と考える。

所得分配の公平化を図る手段としては、累進的所得税が適切である。しかしながら、一括所得税以外は効率性をゆがめ、労働供給を抑制する働きがある。したがって、所得分配の公平性を累進税で達成しようとするれば、ある程度の効率性を犠牲にせざるをえない。あるいは、望ましい累進度を実行することができず、不完全な所得の平等化で甘んじなければならない。また、所得税は、課税後の賃金率を減少させることになるから、それは人的資本の収益を減少させることを意味する。したがって、累進税は将来の個人の生産性を犠牲にすることになる。もし、教育政策としてそのような、不完全な所得再分配政策を補強することを目的とすることや、累進税のゆがみを和らげるという目的の教育政策は十分考えられる。その場合、教育政策は所得再分配政策を補完する意味を持つ。それは、低所得者層向けの無料の高等教育の供給、高等教育支出に対する税制上の優遇、教育支出控除の導入、高等教育に対して個人に補助金を支出することなどが考えられる。このような、支出は外部性にたいする支出と区別されるべきものだろう。

7. 高等教育はだれのものか

教育を国家政策の基礎とするものであれば、教育費負担原則無料とするのが望ましい。将来の産業構造を考慮して、学生を誘導するのであれば、その責任は当然国にあるものとし、授業料は当然無料とすべきであろう。逆に、高等教育が一般教養を深めたいという市民意識にもとづくものであれば、国民の大多数が望む水準の高等教育を一般税収からまかなうことも考えられる。その場合には、入学の制限はできるだけ排除し、国民のあらゆる階層、年齢層が利用できる教育環境とすべであろう。もちろん、職業専門教育も補完的に存在するのが望ましい。

高等教育を国家事業とするひとつの根拠としては、教育は将来の国を担うものであり、そのための人材を育成しなければならないと考えることにあると思われる。実際、わが国の高等教育政策は旧文部省主導による人材供給計画であった。しかしながら、多くの国でそのような人材育成計画は失敗したように、わが国の教育政策も成功したとは思われない。ひとつの理由は、人材を育成するためには長い期間が必要とされ、国が予想するものとは異なる変化が絶えず実現することがあげられる。そのような変化に相對するには、個々の大学の分権的な決定に任すほうが、国が教育を管理するよりもより柔軟に対応することが明らかである。高等教育の市場化はそのような時代の要請であるように思われる。

高等教育は個々の大学には対応できない市場の失敗の部分に限るべきである。高等教育の内容、あり方、将来の方向はそれぞれの大学の創意工夫に任すべきであると思われる。