

日本の教育投資の水準再考

― 国際比較・領域間政治・総合調整 ―



青木 栄一

(東北大学准教授)

はじめに

第二期教育振興基本計画答申素案概要(平成二五年三月一八日)では「恒久的な財源を確保しOECD諸国並の公財政支出を行うことを目指す…筆者」ことが盛り込まれた。この背景には日本の教育投資水準がOECD諸国と比較して低いという認識がある。第一期計画を審議した中教審答申参考資料でも同様の認識が反映されていた(が数値目標は明記されなかった)。たしかに、OECDデータだけを目にすれば、この認

識が正しいように思えてくる。しかし、指標は特定の観点から対象を切り取るものであり、それだけで議論することは誤った結論(対応策、政策案、制度設計)を導く危険性がある。

教育が政策論議の対象とされる場合、概して教育業界とそれ以外の対立となる。具体的には文部科学省の立場と財務省的立場のような対立構造となる。前者は教育投資の充実を目指す一方で(要求側)、後者は教育投資の現状に疑問を投げかけたり、投資に見合うリターンを求めたりする(査定側)。しかし、こういう

二項対立的、二分法的議論では、それぞれに都合のよい「証拠」を使った水掛け論となることになる。そこで、本稿は日本の教育投資に関する議論を多面的に行うための論点を整理してみたい。¹⁾その際、重視するのは「両睨みの議論」である。本稿は日本の教育投資の問題を、教育分野の内部の議論（初等中等教育と高等教育）と教育分野と他の分野との競合関係の議論の二つに分けて考えていく。まず、前者の問題から取り上げてみよう。

現状認識

一般に日本の教育投資の（否定的）特徴として公費負担の水準が低いことがあげられる。たしかにOECDの見解でも「日本の公財政支出は、対GDP比においても一般政府総支出に占める割合においても、他のOECD加盟国に比べてかなり低い」²⁾「在学者一人当たりの教育支出は高い」と指摘されている。

しかし、教育に限らず、ある分野への公財政支出水準はその国の国民負担率（租税・社会保障費）と関連づけた議論が必要である。日本の場合、国民負担率は

国際的にみても低い（平成二一年度『文科科学白書』図表一―一三五）。そのため、特に教育に投資をしたい者（そして見返りを求めたい者）は個別に負担すればよいということになる（受益者負担の論理）。ただし、初等中等教育は児童生徒本人（と家庭）とともに、社会もその受益者だという認識が共有されている（外部性）から、義務教育段階の公費負担水準は相対的には高い。³⁾一方で高等教育は学生自身が受益者であるという認識が強い（からこそ大学進学への投資収益率への関心は高い）。

もちろん立場によっては初等中等教育への教育投資水準も低いと認識するかもしれない。しかし、次の理由から筆者はやはり日本の教育投資の問題は初等中等教育ではなく高等教育にあると考える。第一に歴史的にみれば⁴⁾初等中等教育の公費負担は制度的にも充実してきた（青木・小入羽・山中 二〇二二）。かつてはPTAや地域住民が雇用する教職員が一定数存在していたが、現在ではほぼ存在しない。これにくわえて、第二にその歴史的蓄積もある。どのような教育段階でも人件費とハード面の費用（校舎等の施設の整備・建

築費)が主な費用となる。日本の場合、このいずれも中央政府からの財政移転制度が充実しているし、安定的に運用されている(例 義務教育費国庫負担制度)。いわば「ストック」面の充実は意外に指摘されていないけれども、日本の初等中等教育への教育投資の知られざる成果である。だからこそ、比較的優秀な人材が地域を問わず教員として雇用され、安全基準を満たした教育施設が全国的に整備されている。

問題としての高等教育(への教育投資)

日本の教育投資水準を議論する際、国際的にみても、各教育段階の比較からしても、高等教育への公財政支出水準の低さと私費負担率の高さが問題である。ただ、だからといって高等教育への公財政支出を無条件に増強してよいかどうかは議論が分かれる。第一に、エリート段階にある高等教育システムには授業料無償のような仕組みが適合的だが、マス、ユニバーサル段階となってしまうべきでない。第二に、国際的にみると日本の高等教育進学率は低くなってしまったが、だからといって中等教育修了(終了)直後の同世

代人がおしなべて高等教育を受ける必要があるかという問題がある。それは個々人の能力問題に加えて高等教育の質保証(名ばかり大学生をどの程度許容するか)に関わる問題である。

これらを考慮した上で、なお現状を示すデータから指摘できる日本の高等教育への教育投資の論点は以下のとおりである。給付型奨学金の導入論議が高まっていることはこれらへの政策的対応である。

第一に、受益者負担の構造変動をどう認識するかという点である。最近の調査によれば、大学生の収入に占める奨学金の比率が上昇傾向である(家庭からの給付 平成二〇年度六五・九%↓平成二二年度六一・七%、奨学金 平成二〇年度一五・三%↓平成二二年度二〇・三%)⁶⁾。伝統的に日本では高等教育を受けるための費用負担者は(学生本人ではなく)家計であったが、学生本人がその負担者となりつつあるようである⁷⁾。家計が高等教育費用の負担者として期待できないのであれば、学生個人への資金援助についての制度設計が喫緊の課題となる。日本の奨学金制度の多くが(有利子)貸与方式であり、低率であるとはいえ実態

は政府による教育ローンである。⁸⁾

第二に、日本では誰が高等教育進学者となっているかという点である。OECDデータによれば、日本では高等教育入学者のほとんどが中等教育卒業直後の若者であるのに対して、日本以外の高等教育入学者の年齢構成は多様であり、二〇歳代半ば前後の者も多い。注(7)で指摘したように、日本では親負担主義が大勢を占めているが、高校を卒業したばかりの若者しか大学生とならない社会においては合理的な対応かもしれない。中等教育卒業後、一定の社会(人)経験を経た学生であれば、高等教育進学を前提とした貯蓄を行うかもしれないし、ローンの主体と認定されやすいかもしれない。

第三に、大学卒業という学歴が労働市場で価値を相対的には低下させている。大学卒業がホワイトカラー就職を保証しなくなってきたのである。教育投資のリターンの不確実性が高まっていることは、受益者負担の性質をより強化している(コスト負担だけでなく低リターン、ノーリターンの責任も負う)。

教育論議の新しい視点

本稿冒頭で述べたように、教育論議は教育のインナーの主張と教育外部の主張がぶつかり合う(すれ違う)ことが多い。しかし、教育が社会の重要な領域である以上、教育を教育だけの問題としては有益な議論とならない。以下、本稿のテーマに即していくつか指摘したい。

第一に、公費負担(公財政支出)を強化するのであれば、国民負担の議論と関連づける必要がある。単に要求するだけでは財政制約期においては説得力がない。財源についての想像力が教育論議にも(特に教育業界に)必要である。⁹⁾

第二に、投資という概念で議論する以上、その効率性を考慮する必要がある。投資が回収されていれば、日本の教育への公財政支出が低水準であっても、これまでの日本の教育システムは効率的であったとむしろ高く評価されるべきであろう(ただし、投資水準自体の議論は必要である)。

第三に、多様な政策領域があるなかで教育の位置づ

けがどういふものかを認識する必要がある。少子高齢化は教育を右肩下がり、斜陽産業化させ、その一方でシルバー民主主義と揶揄されるような高齢者利益が重視される社会を現出させた。文部科学省が指摘するように（前掲『文部科学白書』図表一―一―三五）、日本は国民負担率が低い国家群（アメリカや韓国）のなかでも、特に教育への公財政支出が低い。日本という社会（国家）が将来的にも持続するために必要なもの一つが教育であるならば、多数者（高齢者）利益ではなく少数者（若年齢層）保護の観点を重視すべきである。これは多数者（ベビーブーマー）対策としての教育投資のモードを転換することを意味する。

〈参考文献・注〉

青木栄一・小人羽秀敬・山中秀幸（二〇二二）「時系列データを用いた教育財政制度の実態分析―義務教育費の財源構成にみる政府間財政関係―」『東北大学大学院教育学研究科年報』第六〇集第二号、一三一―一三六頁。

矢野真和（二〇二一）『習慣病』になったニッポンの大学―18歳主義・卒業主義・親負担主義からの解放―日本図書センター。

(1) 平成二一年度『文部科学白書』の特集1「我が国の教育水準と教育費」第一章「家計負担の現状と教育投資の水準」は最近における日本の教育投資について、多様なデータを用いて包括

的な議論を展開したものである。なお、白書でも指摘されていることだが、教育投資には大きく分けて公費負担（公財政支出）と私費負担（家計、民間寄附）がある。ただしOECDの統計には学校外教育費（塾などの経費）は含まれない。本稿でも学校教育費に関する議論に焦点を当てる。

(2) 「図表でみる教育・OECDインディケータ2012」カントリーノート（日本）。

(3) 高校教育の「無償化」施策は高校教育が事実上義務教育化したことが背景の一つにある。

(4) OECD調査をもとにした議論で欠けやすい観点である。ある指標をランキングにされると反動的にそれを上昇させた

い衝動に駆られるが、冷静な思考が必要である。高等教育への進学率の上昇を自明の達成目標とするのではなく、高等教育を受けずに社会生活が成り立つという判断が社会的になされていく可能性を考慮すべきである（ただし、能力があるにもかかわらず進学機会が失われることは避けるべきである）。

(6) 独立行政法人日本学生支援機構「学生生活調査」各年度版。本稿執筆時点では平成二四年度調査は調査中である。

(7) しかし、矢野真和によれば、親が高等教育費用を負担することを甘受する社会（親負担主義）である日本では、奨学金の返還も親が行うかもしれない（矢野 二〇二一）。

(8) アメリカのように教育ローンの返済地獄のような事態を招かないようにしなければならぬ（Student Loan Debt Rising and Often Not Being Paid Back. *The New York Times*, November 27, 2012）。

(9) 平成二五年度税制改正「教育資金の一括贈与に係る贈与税の非課税措置」新設のような税制面からのアプローチも重要である。