

東京大学 大学総合教育研究センター教授

小林 雅之



広がる格差・進む貧困化の中での 高等教育の展望

※図のカラー版は全大教 HP「全大教時報」ページにてご覧頂けます

はじめに

ただ今ご紹介にあずかりました、東京大学の小林と申します。よろしく
お願いいたします。私はこの問題にずっと取り組んでおりましたので、
こういう講演の機会をいただいて、本当にありがたく思っております。全大
教の皆さまに御礼申し上げます。

今、文部科学省の学生への経済的支援に関する有識者会議において、何と
か奨学金をもう少し増やそうということで、昨年8月に一応、報告書がでま
したが、そこから先になかなか動かないという状況になっています。ほとん
ど注目されてはいないと思いますが、教育再生実行会議・第8次提言では、初
めて教育の予算としては珍しく金額を書き込んだものを出しました。しかし、
どうも消費税が10%に上がった後の話、つまり相当の先の話になるというこ
とになってしまうことから、何とかしなければいけないというのが今の状況
です。今日の御挨拶の中で、ずいぶんお金の話が出てきたと思います。しか
し、実は教育の世界では、教育費の話は語られることが少ないのです。どう
も教育というのは、お金とは関係がないという考え方が非常に強くあります。

私はむしろそういった点で、学生への経済的支援を中心に、先ほどお話が出
ました私学助成や運営費交付金の話など、議論を深めるべきではと考えてい
ます。その深まらない理由の一つは、やはりその経済支援のエビデンスとい
いますか、経済支援を行ったその効果を示すことが難しい（つまり証拠がな
い）ということです。特に財務省などでは、「証拠がないのにお金は出せない
」ということをかなり言われます。

今日お話しするのはその証拠についてですが、今度は証拠を出すと、財務
当局は「そのくらいの証拠では、国民の納得が得られない」という別の理屈
を持ち出してまいります。ですから皆さんも国民として、ぜひ声を上げてい
ただきたいというのが、今日、私が皆さんに一番お願いしたいことです。実
際にどういうエビデンスがあるかということ、少しずつお話ししていきます
。資料はたくさん用意いたしました。1時間ほどしか時間はありません
ので、全部はお話しできません。最後に参考資料も付けました。私以外のい
ろいろな方もこのことを問題にしていますので、そういうものを見ていただ
ければと思います。少し質疑の時間もありますので、ご質問があれば、その
ときにまた詳しくお答えしたいと思っています。

(1) 教育における格差

＝教育機会の不均等（結果の不平等）、教育機会均等の定義

今日お話しするのは、今日のテーマである「教育の格差と教育の機会均
等」という問題です。まず、それについて実際にどういうエビデンスがある
のか、つまり日本で今、この問題はどうなっているかということです。次に、
それに対して、教育費の負担をどうしたらいいのか、正確に言いますと、日
本は教育費の私的負担が非常に重たいのですが、公的負担を増やすにはどう
したらいいのか。そのあたりのことを考えていきたいと思っています。最後に、
最初にお話をしました学資ローンの問題（日本では奨学金と言っており、実
質は貸与奨学金であり、ローンです）をどうしたらいいのかということをお話
したいと思います。

はじめに、教育における格差というのは、そもそもどう考えていったらいいか、一応おさらいをしておきたいと思います。教育の機会の均等が達成されていないことが格差と考えられるわけですので、まず「教育の機会均等」とは何か、について考えてみましょう。教育の機会均等というのは、実は「公正」に関わる議論ですから、これは価値の議論です。つまり、価値についてはいろいろな考え方があるわけで、そのことが議論に混乱を招いている大きな理由の一つです。

(2) 日本国憲法と教育基本法における教育の機会均等

教育の機会均等は、最も重要な考え方でありながら、なかなか意見の一致が見られないという問題で、これだけで講演しようと思えば講演できてしまうほどです。その中でも、まずは国際連合の世界人権宣言（日本もやっと批准しましたが）での定義を思い出していただきたいと思います。「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」という定義です。この理念は、日本国憲法および教育基本法にも定められています。このあたりはご存じのことだと思いますので簡単に申し上げますが、教育基本法が改正されたときも、4条（旧3条のこと）はほとんど改定されていません。「能力に応じて、等しく教育を受ける権利」という憲法上の定義と、教育基本法の「等しく、その能力に応じ」と文言の順序が入れ替わっています。教育法学などではこれはどう読むかということをやっているわけですが、今日は同義であるものとして考えていきたいと思います。つまり、例えば男子と女子で進学の機会に差があったら、これは均等ではない。格差があると考えるというように、非常に簡単に考えていきたいと思います。

(3) 社会経済的格差と教育の格差

そういった点をこれから見ていきたいのですが、その前になぜこのことが問題になるかを、もう少し考えていきたいと思います。それは社会経済的な格差。これは非常に格差が拡大しているということで大きな問題になってい

るわけです。教育の機会均等が達成されるということは、社会経済的な格差を解消する、あるいは縮小していく、大きな前提条件になっているということです。つまり教育を受けることによって、それだけ社会経済的な格差も減らすことができると考えられるからです。

逆に言うと、社会経済的な格差があるので、教育を受ける機会が平等になっていない。そこに格差が生まれるという両方の関係が成り立っているわけです。これは時間的に連鎖し合います。親世代の格差が子どもの教育機会の格差につながり、それが子ども世代の社会経済的な格差につながっていく。これは格差の再生産というか、あるいは最近の言葉で言うと貧困の連鎖と言われるものに、教育がつながっていることが考えられるわけです。その大きな媒介要因としては、四つ考えられます。学力、経済力、学習環境、アスピレーションということです。

(4) 高等教育機会の均等と格差

次に高等教育の場合はどうかということで、日本の場合は中等教育の格差も問題ですが、やはり今一番大きな問題は高等教育の機会の格差です。今申し上げましたように、社会経済的機会の平等の必要条件として、教育の機会均等は非常に重要ですが、もう一つは人材の有効な活用といえますか、意欲も能力もある人が教育を受けられないのは、その人にとっても非常に残念なことです。社会全体にとっても、人材を活用できないという意味では大きなロスを生んでいるという考え方もあります。そういう意味で高等教育政策の中でも、これは非常に重要な理念として必ず言われます。しかし、言われるわりには政策には乏しい。戦後の高等教育政策の中で行われてきた格差の是正は、ほとんど地域間の格差の是正です。この実態がどうなっているかということは、後でお話いたします。

それからもう一つは育英奨学政策です。これも先ほど言いましたように、ほとんど貸与奨学金しかないという状況ですから、そういう意味で具体的な政策は非常に乏しいわけです。現実には、そういう中でさまざまな格差があります。これを具体的にこれから見ていきたいと思います。

(5) 高等教育機会と費用負担問題

大学全入時代と言われますが、二つ問題があると思っています。一つは希望通りにはいかないということ。これは非常に分かりやすい格差ですが、もう一つ大きな問題だと思っているのは、志願しない層がいるということです。全入の定義ですが、大学の志願者と入学者が一致するのが全入という定義です。そうすると、志願者は実際にどのように数えるかということ、大学、短大、高専、専門学校等に志願した、実際に入試を受ける、願書を出した人の数です。ですから願書を出せない人がいることが、ここで忘れられてしまっているという大きな問題があるわけです。これは後でまた具体的な数字をお示しいたします。

そういう問題があるということで、一番大きな原因は学力ですが、これについては学力と家庭環境や経済条件との関係は、いろいろな調査がなされていますので、ここではお話ししません。私はむしろ先ほど言いましたように、家庭の経済力のほうを問題にしたいと思っています。その理由は、一つには

学力の差はなかなか縮めるのは容易ではないわけです。それに対して経済力による差は、学生への支援があれば、ある程度は解消できる。そういう意味で、政策としても有効ではないかと考えているからです。

これから教育の格差の実態を見ていきたいと思います。一つは、一番最初によく出されるものでご存じのことと思いますが、18歳人口が減っていて「2020年問題」などとよく言われており、これからどんどん減っていくという問題です。それに対して進学率はどんどん上がってきています(図1)。

ただ、これを詳細に見ますといろいろと問題があって、あらためて確認したいのですが、これは女子の短期大学の進学者の数ですが、非常に減っている。その代わりに紫のラインの女子の4年制大学が増えている。これは短大が大学に転換したことも大きいですが、現実の問題として短大が今、非常に厳しい状況にあることも事実です。これが男女別に見た問題ですが(図2)、短大と4年制大学を合せると、女子の進学率のほうが高いです。しかし、2年と4年で差がありますから、これは先ほど申しましたように、何をもって格

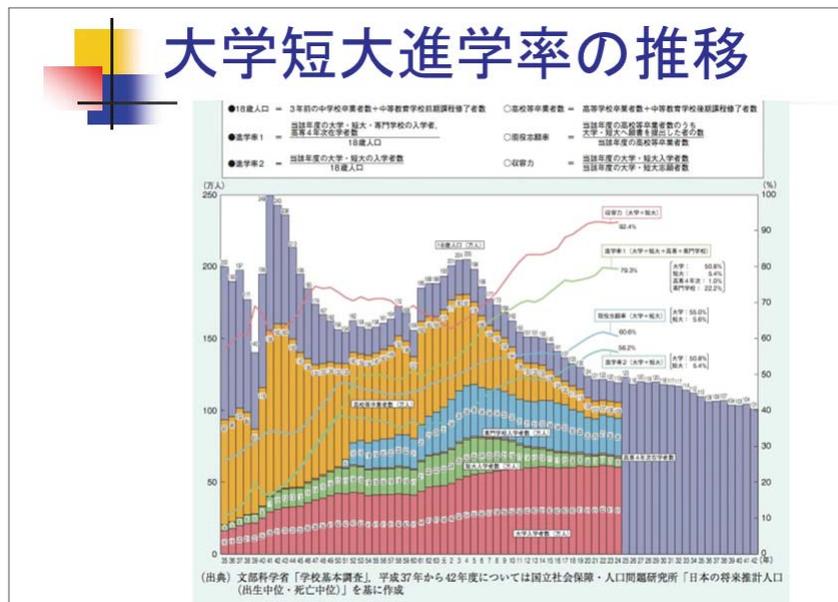


図1 大学短大進学率の推移

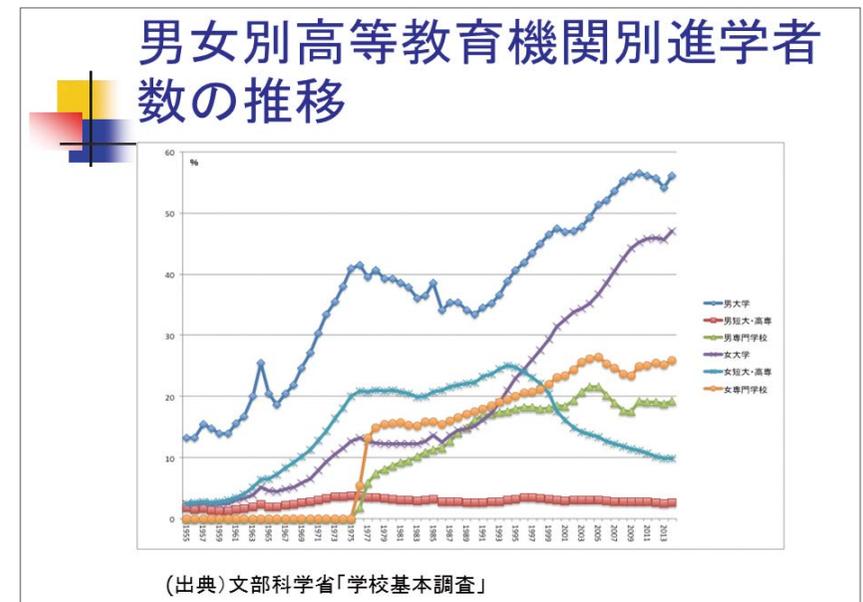


図2 男女別高等教育機関別進学者数の推移

差があるか。つまり2年と4年だから、やはり格差がと考えるのか、進学しているという意味では女子のほうが高いと見るのか。見方は難しいわけです。

次が地域別の格差です(図3)。これは非常に特徴的な図で、1975年から非常に抑制がかかっています。ご存じのように、大都市で大学の新增設を認めないことにしましたので、1975年から1990年ぐらいまでは非常に格差が縮小してきました。ところがその後、18歳人口が第二次ベビーブームで拡大するときに、また格差が拡大してきました。現在でも、一番高い東京と一番低い鹿児島、沖縄では30%以上の差があります。これはかなり大きな差だと考えられます。

まだ詳しい政策をどうするかは分かっていませんが、大都市圏の、特に私立大学の定員超過を抑制する方針が今出されていて、かなり大きな影響を与える政策になるかと思っています。今のところ、私大助成は100%を越えた分については助成金を出さないということですが、それだけの問題で済むかどうか

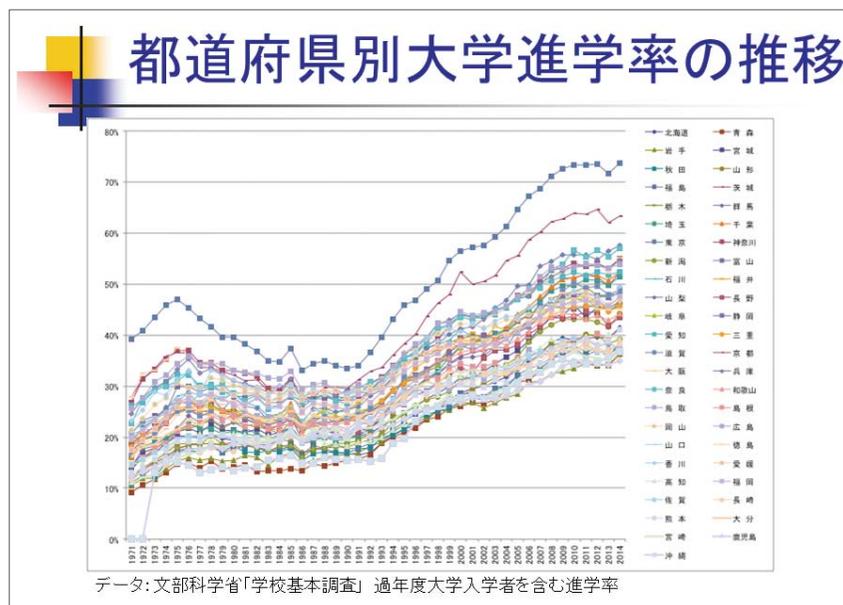


図3 都道府県別大学進学率の推移

かということが、地域間の格差については今後、大きな問題だろうと思っています。

次の図4は、あまり見たことがないと思いますが、国立大学だけを見てみると実は非常に大きな差があります。ただ、国立大学はもともと学生数で言うと4分の1しかありませんから、例えば南関東、特に東京などは国立がたくさんありますが、やはり私立大学進学者が多いので、率としては非常に低く出ます。大きな格差があるということです。

次の図5は、私立大学の進学者が外に出なくなっているという図です。出身県の大学に行っている。ただし南関東や京阪神の場合は、例えば千葉県から東京都に行く、あるいは東京から千葉県に行くというのは同じようなものですから、ブロックで見えています。南関東の学生はほとんど9割5分、その中にとどまっています。外に出ない。そのように学生が外に出なくなっている。

次は逆の図ですが(図6)、それぞれの大学から見て、どこから来ているかという図です。先ほどのものは学生から見て、どこに行っているかというこ

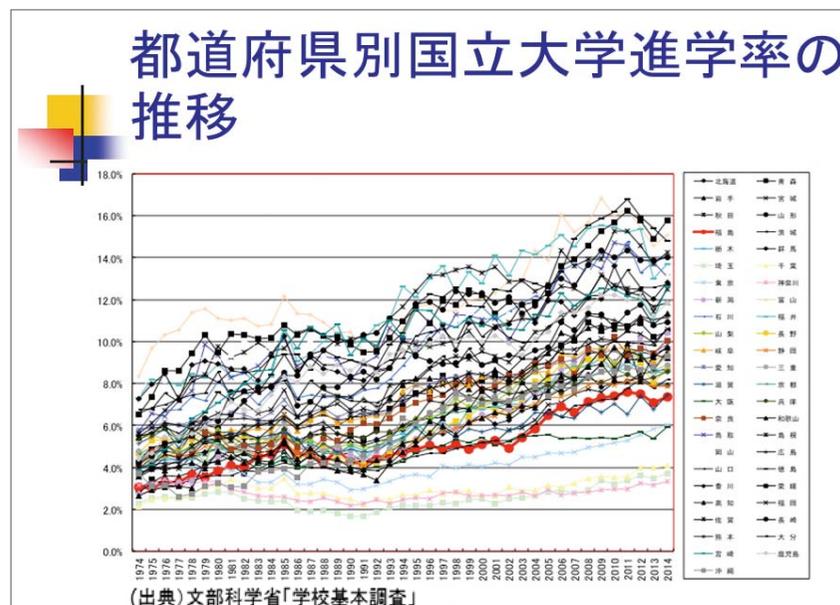
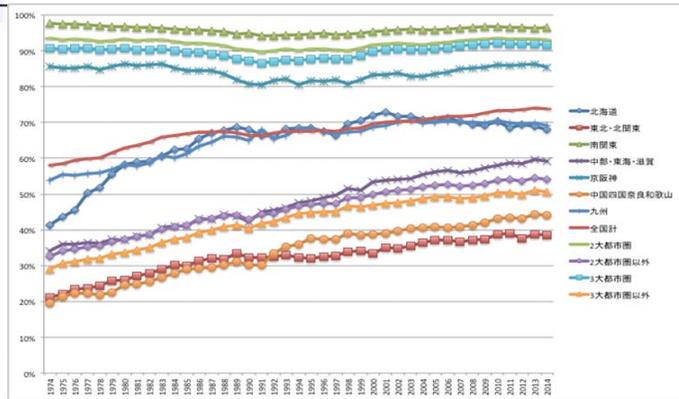


図4 都道府県別国立大学進学率の推移

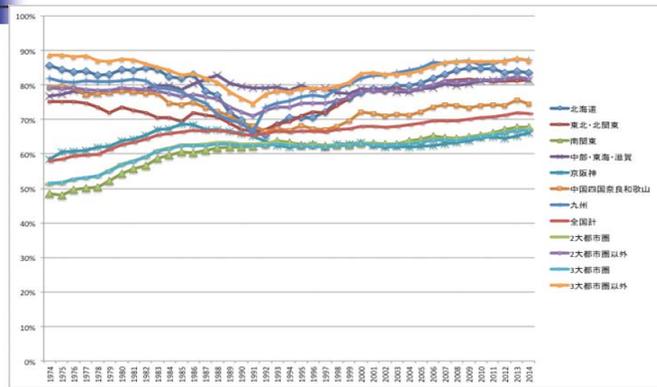
ブロック別私立大学地元残留率の推移



(出典)文部科学省「学校基本調査」

図5 ブロック別私立大学地元残留率の推移

ブロック別私立大学地元出身者の推移



(出典)文部科学省「学校基本調査」

図6 ブロック別私立大学地元出身者率の推移

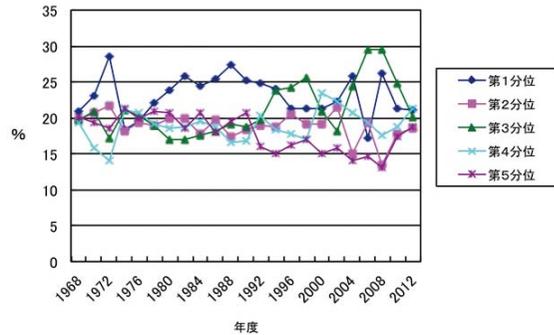
とですが、これは大学側から見て、その学生がどこから来ているかという図です。これを見ますと、やはり非常に閉じてしまっています。例えば、早稲田大学は全国大学だと言ってきたわけですが、学生がもう全国から集まらなくなってきている。そのため「めざせ！都の西北奨学金」というものを作って、全国から地方出身の学生を集めるということをやっています。そうすると、ますます大きな大学は学生を集められるけれど、小さな大学は集められないようになってきているのが、先ほど申し上げました、大都市圏で抑制をしようという政策の一つの根拠になっているわけです。学生が出なくなっている九州や北海道では前から見られた傾向ですが、ここで見てお分かりのように、関東や京阪神でもそういうことがどんどん起こっているということです。これが地域別に見た大きな問題です。

(6) 所得階層間高等教育機会格差

今日のメインテーマである所得階層間でどうなっているかということについては、かなり異なる結果が見られます。文部科学省の(2004年からは日本学生支援機構が行っている)学生生活調査というものがあります(図7、図8)。この結果を後でお見せしますが、これだと格差は縮小しています。ところが、私たちを含む社会学者が行っている調査だと、格差は縮小していないという結論になって、どうも一致しない。これが今日一番重要なエビデンスですので、そのあたりのことを少しずつお示ししたいと思います。

はじめに学生生活調査のほうですが、これを見ますと、所得を5段階に分けて、一番上の青いラインが一番所得の低い人たちです。この人たちがどれぐらい在学しているかということです。五つに分けていますから、20%になればその階層の人たちが来ているということになりますが、これを見てみると、だいたい常に2割を超えています。ですから、国立大学はむしろ所得の低い人たちを集めているという証拠として、ずっと使われてきました。国立大学側も、国立大学は教育の機会の均等に寄与していると、この図を見てずっと言ってきたわけですが。最近では、ほとんど全部が2割ぐらいになっている。つまり、非常に階層に関して均等になっている。

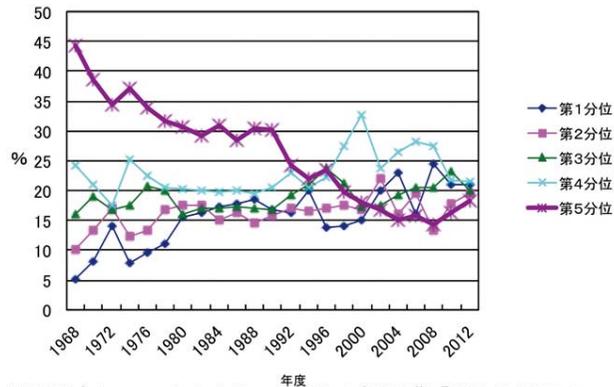
国立大学所得階層別在学率



•文部科学省(2004年度より日本学生支援機構)「学生生活調査」

図7 国立大学所得階層別在学率

私立大学所得階層別在学率



•文部科学省(2004年度より日本学生支援機構)「学生生活調査」

図8 私立大学所得階層別在学率

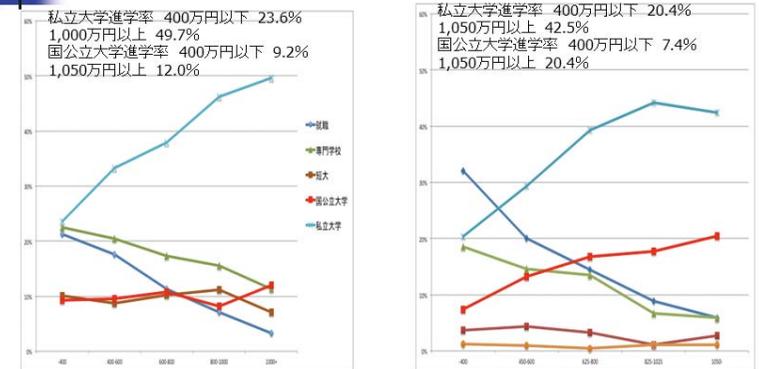
ところが私立大学について見ると、もっと変化はすごく激しくて、1968年にはだいたい40%以上の人が、最も所得の高い層。つまり私立大学というのは、やはり非常に所得の高い人たちが来ていたということになってはいますが、その割合はどんどん減って行って、やはり2012年の調査だと、ほとんど全部2割になっている。つまり、非常に平等化が進行しているという結果になります。この調査は私も2004年ごろから関与して、ずっと改良はしていますが、この調査で見える限り、日本の大学というのは非常に格差がないという結論にならざるを得ない。

しかし、そうはいつでもやはり変だと思えますよね。日本の大学の学費は、私立大学は相当高いわけで、国立大学も相当高いですし、奨学金もあまりない。ということで、それほど「格差がない」と言われても、何かおかしいのではないかと思うわけです。

そういうことがあって、次の調査ですが、私たちが行った調査です(図9)。

所得階層別高卒者の進路の比較 2006年と2012年

私立大学進学率には大きな格差、国公立大学進学率の格差は拡大



CRUMP2006年調査

学術創成科研(金子元久研究代表) 東京大学・大学経営・政策センター、サンプル数(は4,000

2012年高卒者保護者調査

文部科学省科学研究費基礎(B)「教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」(小林雅之研究代表)、サンプル数(は、1,064

図9 所得階層別高卒者の進路の比較 2006年と2012年

左側のほうが、よく使われる図です。これはあちこちで使われていますが、2006年に東大が行った調査です。青いラインが私立大学です。これを見ますと、私立大学については所得による格差がものすごく大きい。これがおそらく現実だろうと思います。この調査はかなり精密な調査ですので、このことは自信を持って言えると思います。ところが大きな特色として、茶色のラインの短大はわりとフラットです。それからオレンジのラインの国公立大学は、ほとんどフラットです。そうすると学生生活調査で見ると、やはり国立大学は所得に関わりなく開かれているという結論になっていいのか。そういうふうに読めるわけです。

ところが、私たちが2012年度、正確に言うと2013年3月ですが、リーマンショックの後、どうなったかということを見たのが右の図です。これを見ると、これが所得で、私立大学についてはやはり格差が大きいです。一番上の高所得の人たちが、むしろ減っているのは、国公立大学あるいは浪人が増えているということで、一番所得の高い人たちが少し減っていますが、いずれにしてもかなり差がある。

もう一つ大きな問題は、先ほどフラットだと言った国公立大学が、やはり差が出てきてしまっているということです。400万円以下の方が7%程度で、1050万円以上のもっとも所得の高い人たちが21%ですから、実に3倍ぐらい差があります。これだけ見ると、それほど大きな差になっていると思われなくても、実は3倍近い差がある。これは非常に大きな問題で、国公立大学は今までずっと機会の均等に寄与してきたと言ってきましたが、その根拠がどうも怪しいということです。ただし、1回の調査だけでこれが全てではありませんので、これはもう少し検証していかなければいけないわけですが、おそらく格差が広がっていることは間違いないだろうと考えています。

先ほど、学力のことはあまり問題にしないと申し上げましたが、一つだけ少し学力のことをお話ししておきたいのですが、社会学の大きな発見は、経済力による格差が出てきている。そのことが学力に影響し、学力の差が進学の格差に結び付いているという関係を明らかにしたわけです。私のほうは、

むしろ経済力からダイレクトに格差が生れているということの問題にしているわけですが、そういう意味で、学力がそれではどのようになっているかということを示してみたいと思います。

(7) 進路希望や決定進路はどのような要因によって規定されているか

これが先ほどの2006年の調査です(図10)。左の図は赤いラインに注目していただきたいのですが、これは中学校の成績を表したものです。赤いラインは、中学校の成績が上と答えた人たちです。成績の自己申告ですので正確さは若干劣りますが、見ていきますと、これは先ほどと同じように所得です。所得が低い人から高い人まで、差はありますが、成績がいい子はだいたい進学できていました。これは国公立、私立全てを含めた大学の進学率ですが、進学はできていました。

私はこれを「無理する家計」と名付けましたが、所得が400万円以下の人たちが進学するのは並大抵のことではないですが、親が頑張ってしまう。頑

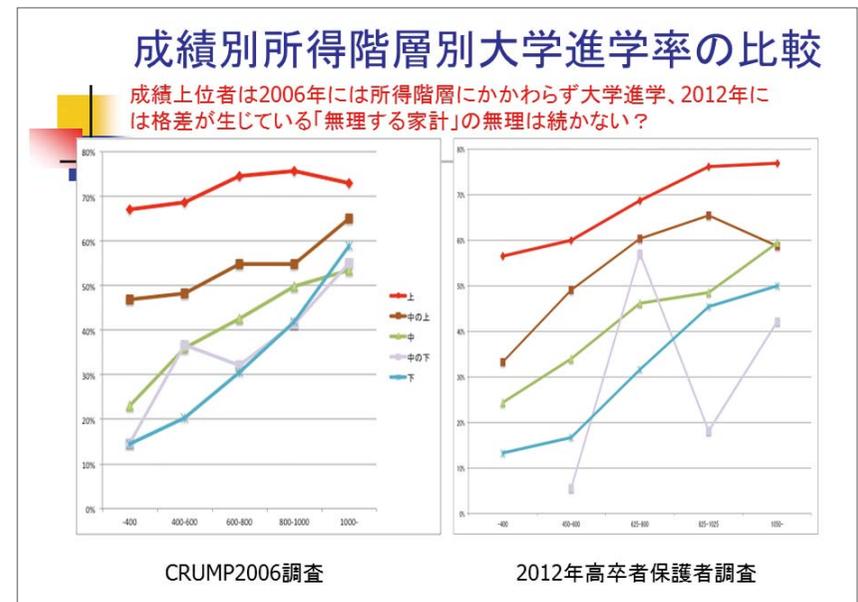


図10 成績別所得階層別大学進学率の比較

張ることによって、子どもの成績がよければ何とか進学してほしい。子どもも進学したいということで、進学できていたわけです。ですから、これは相当無理をしているという意味で「無理する家計」と名付けました。

ところが2012年の調査で見ると、やはり赤いライン。成績のいい子でも、所得が低い子は進学が下がってしまっている。つまり成績がよくても、所得の低い人たちは進学が難しくなっている。これが先ほど言いました、国公立大学の格差という問題とも関連していると思います。そういう意味で、学力が高いからといって進学できるという環境ができなくなっている可能性があるというのは、大きな問題だろうと思っています。

ですから、ある意味で非常に皮肉なことですが、日本の場合は何とか家庭が頑張ってしまうと、子どもを進学させてきました。そういう形で日本の大学進学は支えられてきたけれど、非常に格差が広がる中で今、それが難しくなっているのが大きな問題だろうと思っています。それを、先ほど申し上げた本当は進学したかった人たちがどれくらいいるかということはこの調

査で見ましたが、6万人ぐらいいます(図11)。3回調査しており、そこでまず注目されるのは、大学よりも短大や専門学校のほうが、本当は進学したかったという人たち。これは親に聞いていますが、子どもが就職した人の親たちの中で、本当は子どもに進学してほしい人がどれくらいいるかということですが、だいたい6万人います。

それから、こちらの図12は、給付の渡しきりの奨学金があれば進学できる層がどれくらいいるかということ、5万人ぐらいいる。それを両方合わせると、相当厳しく見積もっても2万人程度の人たちは、奨学金がもらえれば進学が可能になった人たちです。2万人は少ないと思う人もいるかもしれませんが、毎年2万人ですから、かなり大きいです。なお、親の進路希望と子の進路希望にはあまり大きな差はありません。この人たちは、経済的な理由だけで進学ができなかった人たちと考えられますから、この層は何とかなければいけないと考えています。

それから先ほど申し上げましたように、もう一つの大きな問題は、学力の

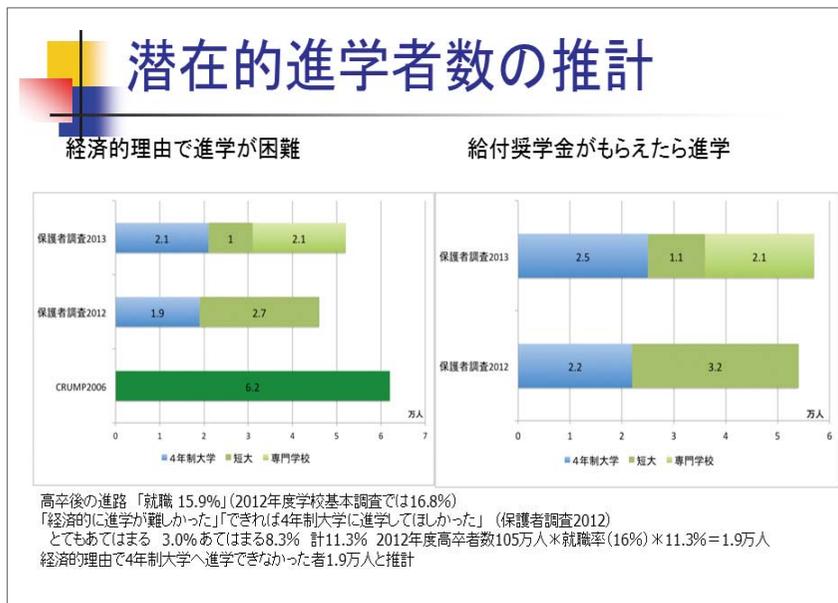


図11 潜在的進学者数の推計

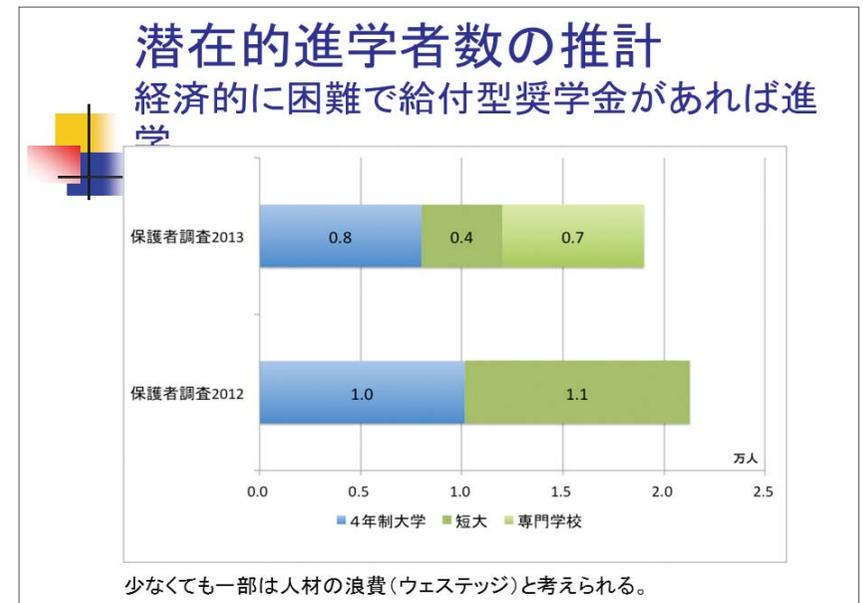


図12 潜在的進学者数の推計 経済的に困難で給付型奨学金があれば進学

問題もありますので、4年制大学よりも短大や専門学校のほうが、進学したい人が多いということです。これは学力と、やはり学費が2年間で4年間で違うという問題と両方あると思いますが、そういうことが少しずつ分かってきました。

次のところでは、進学した人たちはどのようにしてやってきたのか。先ほど、私大教連の調査の話が出ましたが、いろいろな形で調査が行われていますが、当然のことながら家庭からの仕送りは所得が高い人ほど多い(図13)。ところが所得が低くなってくると何をしているかという、預貯金の取り崩しです。子どもが小さいうちに何とか頑張って、お金を少しずつ貯めて、それを崩していく。それからもう一つは奨学金です。実質的にはローンですから、そういった形で何とか所得が低い人たちは、子どもを進学させてきたということです。

次の図14は、これはよく知られていますが、今どの辺りでお金がかかるか



図13 所得階層別学費の負担割合 「高校生の保護者調査」2013年度

ということですが、日本はよく知られているように就学前と高等教育で私学が多いですから、そこで非常にお金がかかっている。お金を貯めるのは、小学生から中学生ぐらいの間ということになります。

もう一つの証拠として見せたいのは、実際に貯蓄は子どもが大学生になるとマイナスです(図15)。つまり、それまで一生懸命貯めて、子どもが大学生になるとお金を全部取り崩して、何とか子どもを進学させてきたということです。

ただ、こういう構造がもつかどうかということが非常に問題で、これは授業料と所得の関係を示したのですが(図16)、どんどん上がってきています。授業料は、国立は2004年からあまり変わっていませんが、私立は少しずつ上がっています。所得はむしろ下がり気味なので、結果としてこのようにどんどん上がってきている。それから言い忘れましたが、ここでは男子と女子で差があります。やはり男子のほうが、成績がよければ進学してほしいという

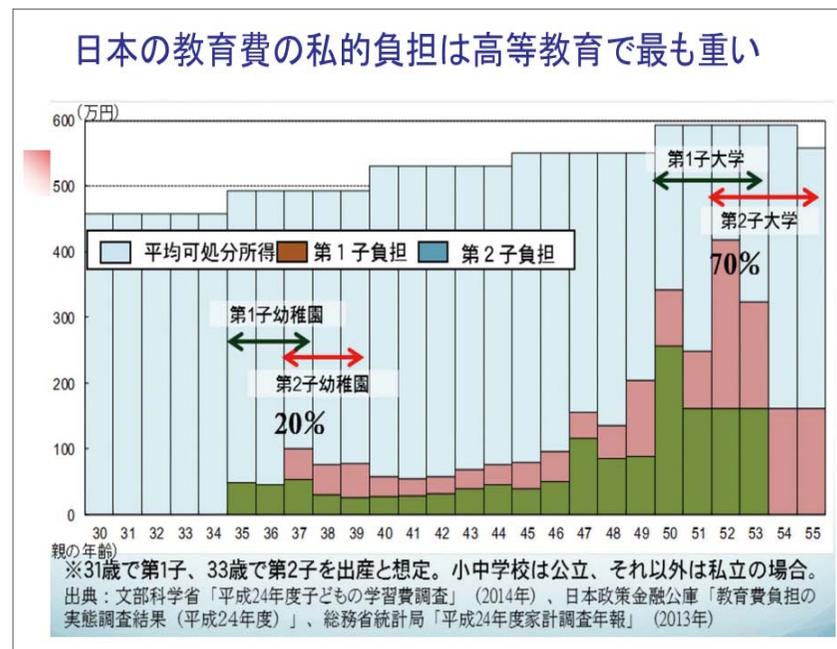


図14 日本の教育費の私的負担は高等教育で最も重い

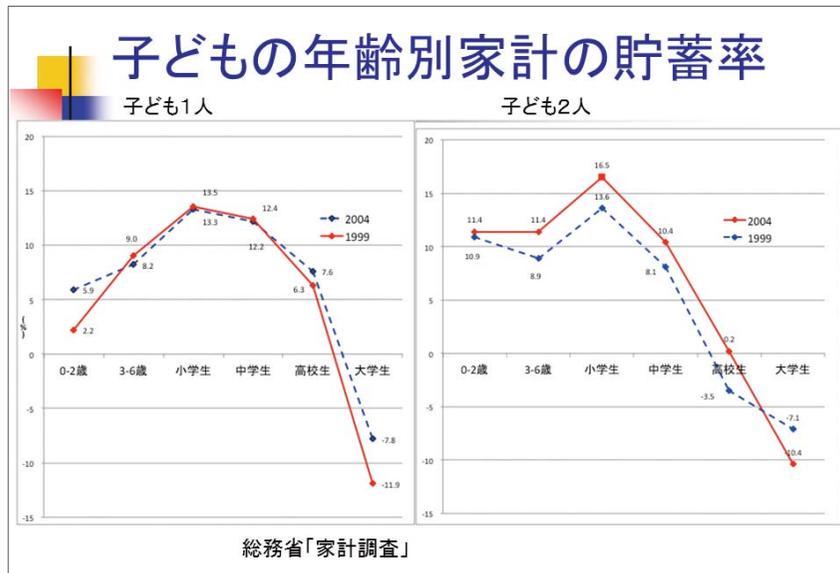


図 15 子どもの年齢別家計の貯蓄率

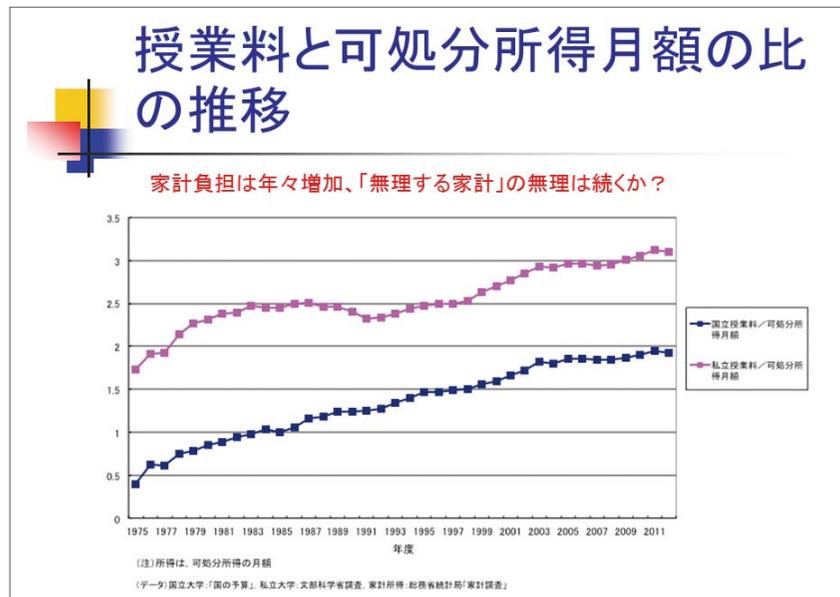


図 16 授業料と可処分所得月額の比の推移

親が多い。そうなってくると、それを何とか預貯金を取り崩したり、借金したり、いろいろな形で教育費を捻出してきたわけですが、そういう構造がもうこういう形になってくると、もたなくなってくる可能性があるのではないかという問題です。

(8) 教育機会の均等化政策としての教育費負担の軽減

次に、ではどうしたらいいか。お金をどうするかという問題です。これ以外にも、機会均等の問題だけではなく、実は少子化の問題にも教育費が関わっていることは、少しずついろいろな形で明らかになっています。子どもの教育費がかかるので、子どもが作れないという問題です。もう一つの大きな問題は、日本の場合は非常に大きな教育費がかかりますので、それをどうするかということが実はあまりきちんと議論されていない。今までこういう問題は、お金の問題ということはあまり正面を切って議論されることが少なかったということがあります。ですから、これをどのように考えていくかが大きな問題です。

(9) 教育費問題を考える視座

もう一つ考えておかなければいけないのは、これからの世代は教育費だけではなく、介護、医療、年金など負担がどんどん重くなってきますから、これまでは親が子どもの教育を支えてくれた。しかし、もうそれができなくなると、貸与奨学金、ローンという形で、自分で教育費を支えなければいけなくなる。ということは、ますます負担が重くなるということで、これは将来に渡って非常に大きな問題になると考えられます。ですから、この問題はこういった様々な負担の問題と合せて考えなければいけないということです。

(10) 教育費負担 3つの主義と教育観

今、世界はどうなっているかということをもう少し大きく見たいと思います。実は教育費をどのように負担するかは、3通りの考え方があります。親負担主義は日本や韓国。韓国も相当強い考え方がありますし、中国も伝統的

にはこういう考え方です。あるいは台湾といった国は、親が子どもの教育に責任を持つ。だから教育費も出すという考え方です。

それに対して公的負担は、よくご存じのように北欧諸国に典型的な考え方で、例えばスウェーデンでは私立大学が3校しかないのですが、私立大学も全部授業料は無償です。医療、教育は全て無償というのが福祉国家的な考え方です。それに対して、アメリカ、イギリス、オーストラリアというアングロサクソン系の国々は、個人主義的な考え方で、本人が負担するという考え方です。当然ながら、18歳、19歳の子ども本人は負担できませんので、どうなるかということ、ローンを借りて、卒業してから返す。そういう意味の本人負担ということになります。

(11) 教育の公的負担の根拠

こういった考え方に基づいて、福祉国家主義、家族主義、個人主義という形で教育費の負担はなされていますが、そもそも教育費はなぜ公的に負担されなければいけないのか。一番最初に、世界人権宣言、憲法、あるいは教育基本法の話をしました。なぜお金を公的に出すかということです。これは重要なことで、意外と知られていないので少し詳しくお話していきます。

先ほど言った機会均等の要請が一番大きな問題です。それから人材の要請、経済成長のために重要だということも、少し機会均等と絡めてお話しましたが、これで最近非常に成功している国はフィンランドと言われています。今、非常に学力が高いということで注目されています。これは国が将来を見越して、教育に公的な補助をたくさん出してやったことが成功した例として知られています。

(12) 教育費の受益者負担論

それから、これは経済学的な言い方になりますが、教育の社会・経済効果として「外部効果」という言い方があります。これはどういうことかということ、価格に表せないけれど効果があるという問題です。教育というのは、本人だけの問題ではないわけです。周りの者にも大きな効果がある。そういう

意味でスピルオーバー、漏れ出す効果という言い方をすることもありますが、例えば本人が教育を受けると、周りの人にもいい影響を与える。それから、健康を増進していく、犯罪が減少する、労働移動し的確な職業を選択して、失業が減ったりする。こういった、いろいろなことが言われるわけです。

これはいずれもお金の計算はできません。最近ではアメリカの経済学者はこういうことを計算しようとしています。なかなか正確な計算はできません。例えば、犯罪が減少するとどれくらい効果があるかというので、刑務所の費用がどれくらい減るかなど、一生懸命計算している人がいますが、本当の意味の犯罪の減少は、別に刑務所の費用が減るだけではないわけです。ですから、なかなか難しいわけです。ただ、こういったことを言っていけないと、先ほど言いましたように、なぜ教育にお金をかけるのか、その証拠を出せと言われたときになかなか難しい。ということで少し乱暴な議論ですが、こういうものを今、一生懸命出そうということをやっているわけです。

それから、こういった外部効果の大きな問題は、市場に任せるとその恩恵は支払われないわけですから、誰も費用を負担しないという問題があります。ただ乗りの問題が起きてしまうということです。ですから、公的に負担しましょうということになるわけです。言い換えると、教育の公共性という言い方もされますし、宇沢弘文先生の言い方をすると「社会的共通資本としての教育」という言い方もされるわけです。こういったことで、どこの国でも、特に義務教育は無償であるというのが大原則です。外部効果として考えていただければすぐ分かると思いますが、識字の問題で、その国の人が言葉を話せない、読み書き計算ができないということになったら、本人がもちろん社会生活が営めないだけではなくて、周りの人、社会全体も非常に非効率な社会になってしまうということです。ですから、どこの国でも義務教育段階は無償で行われているわけです。ただ、問題は高等教育になってくるとだんだんその効果が減ってくる。つまり、個人に帰する部分のほうだんだん大きくなっていく。外部効果は少ないと言われているわけです。ですから、このあたりをどのように考えるかということが大きな問題です。

それに対して、私的負担の根拠は何かということですが、今言ったように

本人に帰する部分が大きいということがありますが、これはよく「受益者負担主義」と言われます。ただ、今の説明でお分かりだと思いますが、社会も受益者です。ですから、受益者負担主義という言い方はおかしいわけで、やはり、なぜ教育費を私的に負担しなければいけないのかという考え方になるかと思えます。高等教育の外部経済が大きくないということと、高等教育の私的便益は社会的便益より大きいというのは、個人は大学や専門学校に行くことによって非常に所得が上がるわけですが、社会全体はそれほどでもないということです。イギリスが授業料を導入しているわけですが、これはその時の大きな根拠になったわけです。

ただ、もし本当に教育が全く公的な効果がなければ、つまり全く私的なものであるとしたら、逆に社会的貢献をしなくていいわけです。つまり、自分のためだけに教育を受けるわけだから、授業料も自分で払う。その代りに社会に対して貢献する必要はないという考え方になってしまいますから、これは非常に問題だろうと思えます。

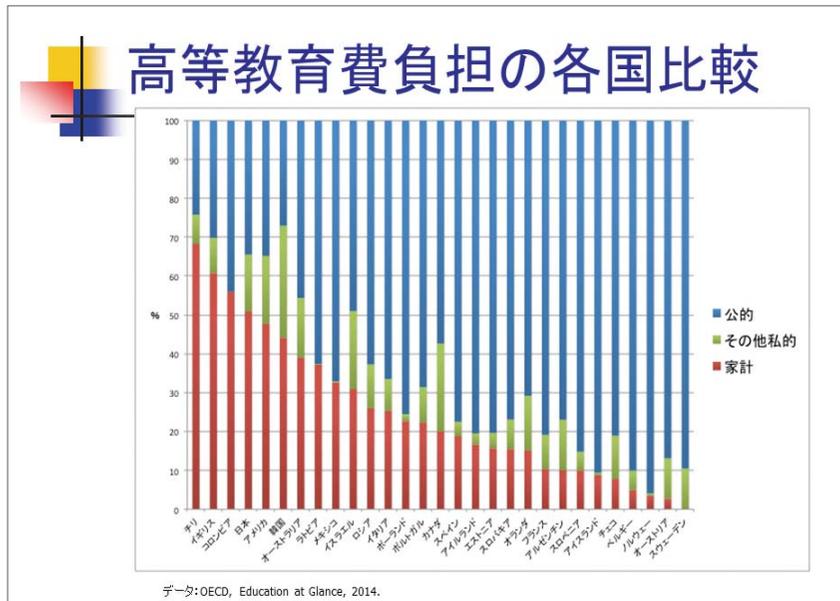


図 17 高等教育費負担の各国比較

次はよく知られていることですが、日本では、教育費の家計負担が重いということです。日本は OECD 諸国の中では今まで一番高く (図 17)、韓国と抜いたり抜かれたりしていたわけですが、ここへきてイギリスが非常に授業料を上げてきましたので高くなってきています。

次のところが説明が長くなるので省きますが、言いたかったのは、日本は昔からお金を結構、教育にはかけてきた国だったということです (図 18)。

それがいわゆる第二次臨調で、公的なものを抑制するという方針で、授業料だけはどんどん上がってきて、それに対して公的な補助がどんどん減ってくるという形になってきました (図 19)。

次は、しかし、明治時代から日本はこういう考え方で (図 20)、教育にお金をかけるという考え方があったし、後で見ていただきたいのですが、1980年代には日本の経済成長の要因として教育があったということが盛んに言われました。

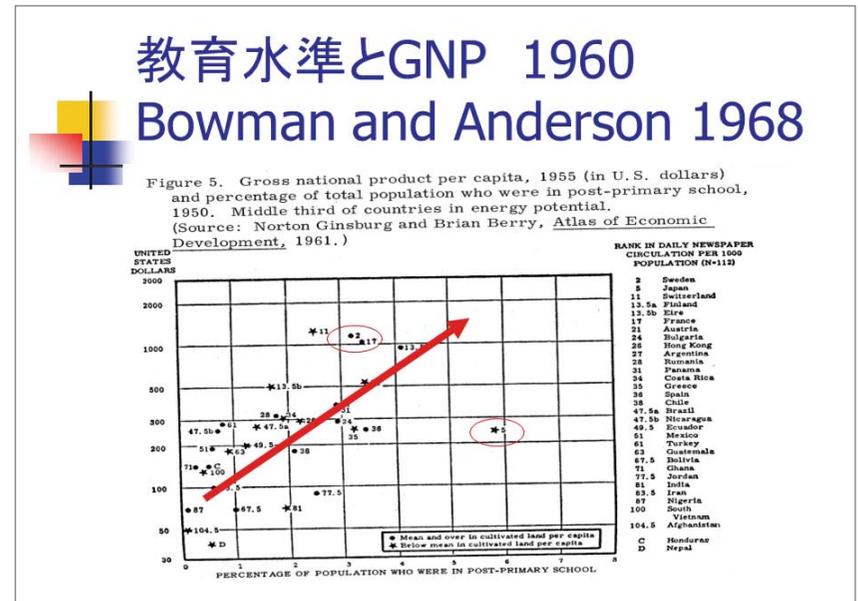


図 18 教育水準と GNP 1960 Bowman and Anderson 1968

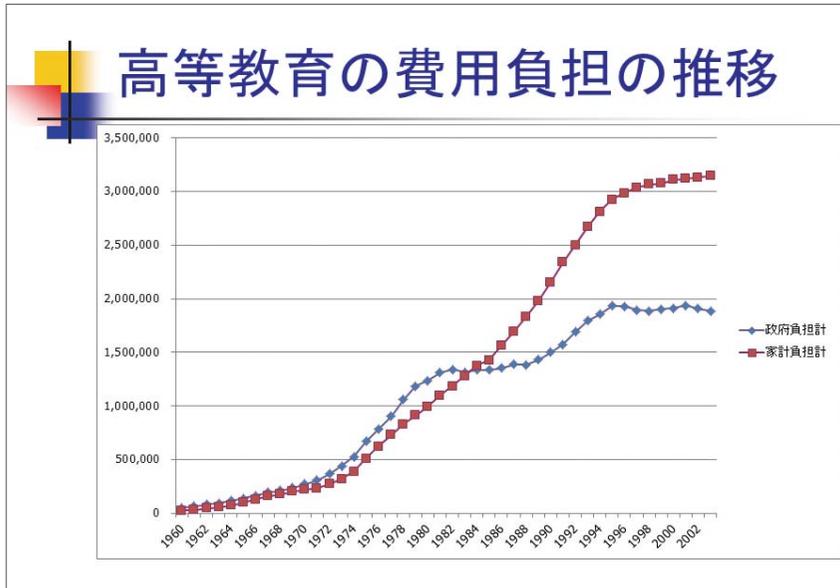


図 19 高等教育の費用負担の推移

學事奨勵ニ關スル被仰出書 (學制序文) 太政官布告第二百十四號(明治五壬申年八月二日)

- 學問ハ身ヲ立ルノ財本共云ヘキ者ニシテ人タルモノ誰カ學ハスシテ可ナランヤ
- 人タルモノハ學ハスンハ有ヘカラス 之ヲ學フニハ宜シク其旨ヲ誤ルヘカラス 之ニ依テ今般文部省ニ於テ學制ヲ定メ追々教則ヲモ改正シ布告ニ及フヘキニツキ 自今以後一般ノ人民 華士族 卒農工商及婦女子必ス邑ニ不學ノ戸ナク家ニ不學ノ人ナカラシメン事ヲ期ス

図 20 學時奨勵に関する被仰出書 (學制序文) 太政官布告第 214 号

(13) 高授業料 / 高奨学金政策

次は、今現在どうなっているかということですが、もともと費用の負担という面から見ると、図 21 の左上から始まっています。給付奨学金をたくさん出して、授業料は低い、あるいは無償であるスウェーデンなどは今でも基本的にはそうです。こういった形はもちろん学生や家計にとっては一番ありがたい話です。イギリスも 1980 年代まではそうでしたし、中国もそうでした。中国の場合はほとんど寮ですから、生活費、寮費も取らなかったの、全く大学時代にお金がかかることはなかった。イギリスもそれに近かった。

ところがヨーロッパの国立大学は、授業料は取らないところが多いですが、生活費は面倒を見ない、給付奨学金は少ないという形です。日本の国立大学も、60 歳代以上の方はお分かりだと思いますが、例えば僕が入った時は 1 万 2000 円でした。それが 3 万 6000 円と、3 倍に値上げしていくということでしたが、今から考えると極端に安かった。それから、アメリカの公立大学も安かったのですが、最近どんどん上がってきています。それに対して、アメ

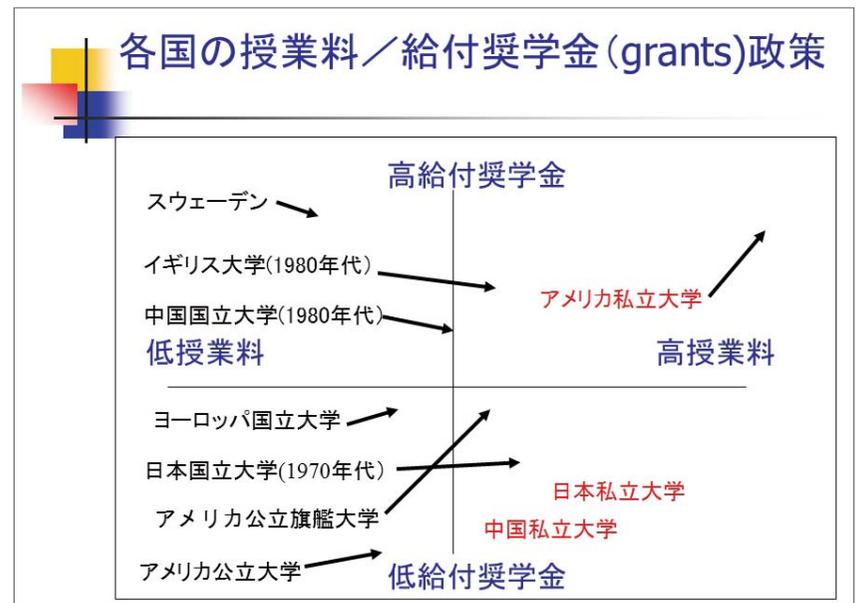


図 21 各国の授業料 / 給付奨学金 (grants) 政策

リカの、特に2年制のコミュニティカレッジがまだ低い段階にとどまっています。学生、家計にとって一番厳しいのは、給付奨学金は少なくて授業料は高いということで、これは日本の私立大学。中国や韓国の私立大学もそうです。図の右上は、授業料が高くて給付奨学金が多いということで、これはアメリカの私立大学、それから最近ではイギリスの大学もこういう形になっています。

これを費用の負担という観点から見ていきたいのですが、なぜ学生にとって一番いいことをするのか、公的にお金を出してやるかということ、結局はエリート養成の時代です。社会全体にとって役に立つ人を作るから、それは公的に負担しましょうということから始まっているわけです（図22）。それに対して、もう少し広く、いろいろな人を作っていかなければいけない。例えば技術者やビジネスマンを作るという話になってくると、同時に教育の機会も拡大しなければいけない。いろいろな人が大学に行ける機会を拡大するというになると、授業料は抑えて、給付奨学金は少ないという形になります。

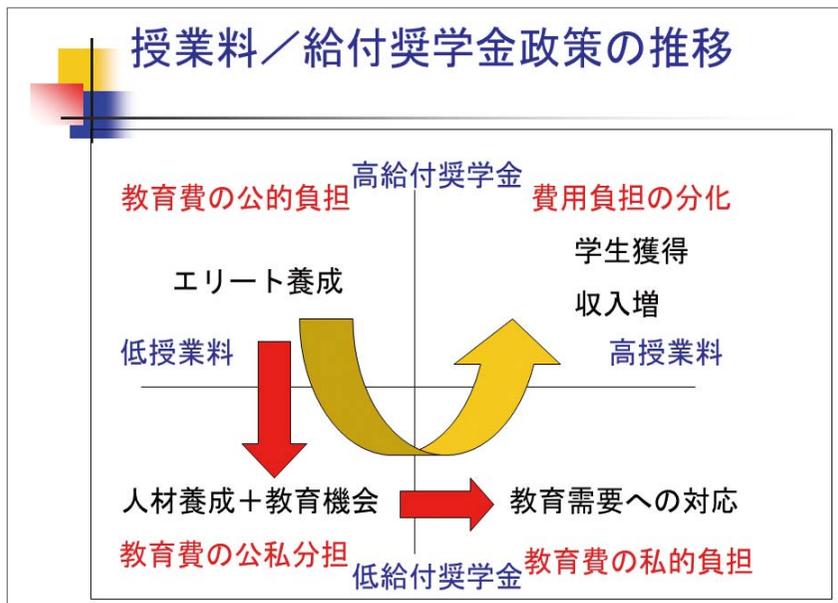


図22 授業料／給付奨学金政策の推移

それに対して、自分でお金を払ってもいいから大学に行きたいという人が増えてくると、授業料は払ってください、給付奨学金も出しません。それでもいいなら大学に行けますよという形になってくるのが、一番私的な負担が重たい構造です。

(14) 教育費負担の軽減

高授業料、高奨学金というのはどういう政策かということ、授業料も高いけれど給付奨学金もたくさん出す。今これが非常にアメリカ、イギリスで流行っています。これは学生を獲得できるし、収入も増加できる。ということかということ、授業料はうんと高くします。今、アメリカの私立大学は4万ドルぐらいです。今は円安ですので、年間500万円ぐらいになっている。しかし、実際にそれだけのお金を払っている学生は実は少ない。なぜかということ、大学が給付奨学金を出すからです。奨学金の額はゼロから授業料額まで、あるいはもっとそれを超えても出している大学もあります。

そうすると、これは何をやっているかということ、実際にはディスカウントです。定価は高くしておいて、給付奨学金でディスカウントする。そうすると、定価の授業料を払う学生からはたくさんお金を取るけれど、大学が望む学生、スポーツの場合もあるし、学力優秀、あるいは所得が低い人や人種的なマイノリティなど、いろいろな大学が採りたい学生に対しては、給付奨学金をたくさん出すというやり方です。そうすると先ほど言いましたように、非常にたくさんお金を出してもいいから、その大学に入りたいという学生は出しますし、逆に大学が欲しい学生は大学側が給付奨学金をたくさん出すことで来るということで、両方にとっていい政策だと言われます。

次はそれを説明したもので、給付奨学金をたくさん出して授業料が安いのは、学生や家計にとって一番いいわけです。大学が望む学生がとれる。しかし、これは一番お金がかかる。これに対して逆なのは、大学にとっては一番収入が増えるのは、もちろん授業料を高くして、給付奨学金を出さなければいい。この二つを合わせたのが、高授業料、高奨学金だと言われていて、理論的にはこれで収入も増やせるし、学生も採れるということで今、盛んに

なっています。

実際にどうなっているかということ、時間がなくなってきましたので簡単に話ししておきますが、アメリカの場合、授業料がこれだけのすごい勢いでどんどん上がってきている（図23）。これは定価の授業料です。私立大学がものすごく上がっているの、大したことはないと思うかもしれませんが、赤いラインの公立大学も実はやはり、かなりの勢いで上がってきています。ただ、アメリカの場合、それに対してさまざまな形で学生支援が入っています。ローンも入っていますが、それ以外に一番下のラインの給付奨学金もものすごい勢いで伸びていて、授業料も高いけれど、給付奨学金がたくさん出ているという意味はお分かりだと思います。

次は飛ばしますが、こういったやり方がいいかどうかということについては、非常に大きな論争があります。

まとめですが、アメリカの場合はこれを見ておいていただければと思います。実際、現在ではローンフリーと言いまして、全くローンを使わないで大

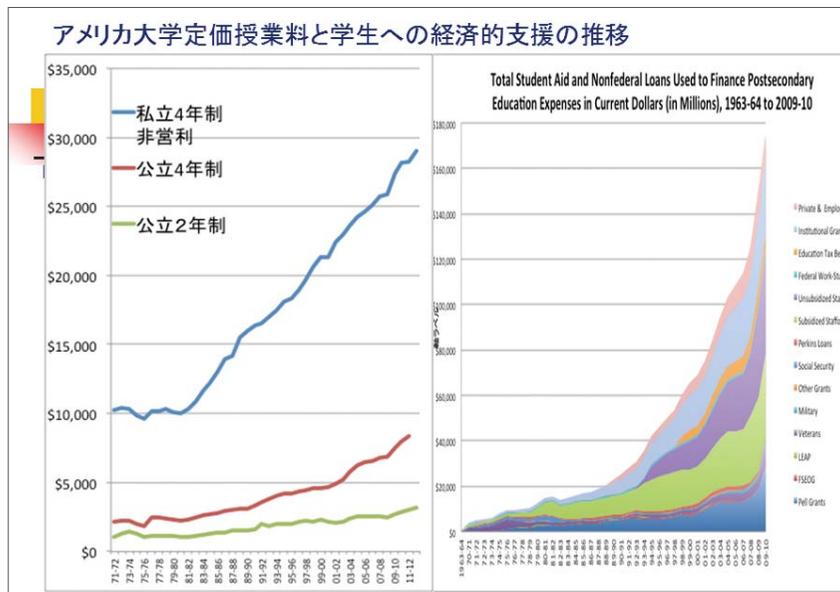


図23 アメリカ大学定価授業料と学生への経済的支援の推移

学に来られますということのを売りにしている大学もたくさん増えてきています。

日本はどうかということですが、図24は日本の国立大学の授業料です。ずっと低かったのですが、1972年からものすごい勢いで上がってきています。これだけ上がっているものというのは、あまりないわけです。私立大学はどうかというと（図25）、これは75年からしかデータが取れなかったの、こういう形ですが、非常にじわじわと上がってきています。

それに対して奨学金はどうかというと、いわゆる有利子奨学金がものすごい勢いで増えています（図26）。これが大きな問題で、無利子奨学金（第一種奨学金）というのは、それほど大きくない。最近、少しずつ伸びていますが、あまり大きくない。ですからアメリカやイギリスと違うのは、給付奨学金がなくて、貸与奨学金、ローンだけが伸びているということです。予算規模からいっても、赤い方の有利子奨学金がものすごく増えている（図27）。

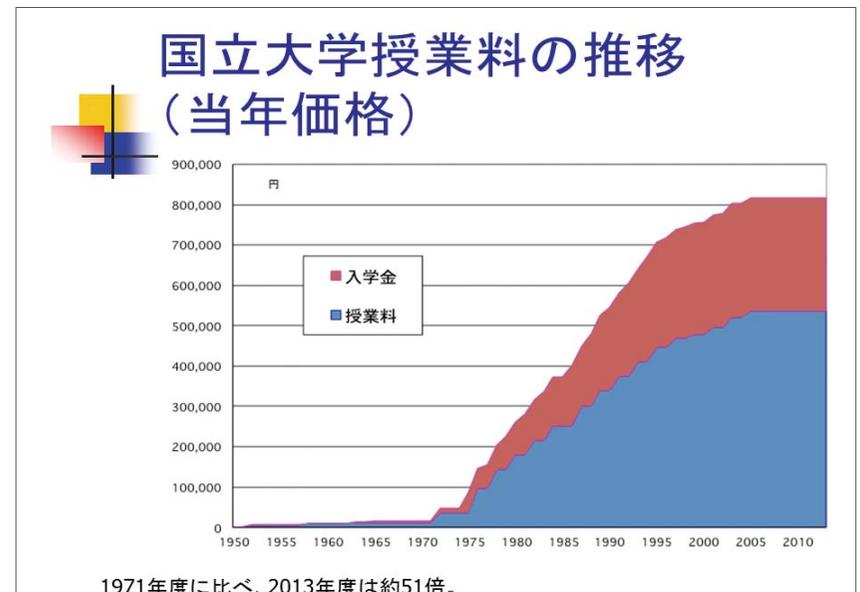


図24 国立大学授業料の推移 (当年価格)

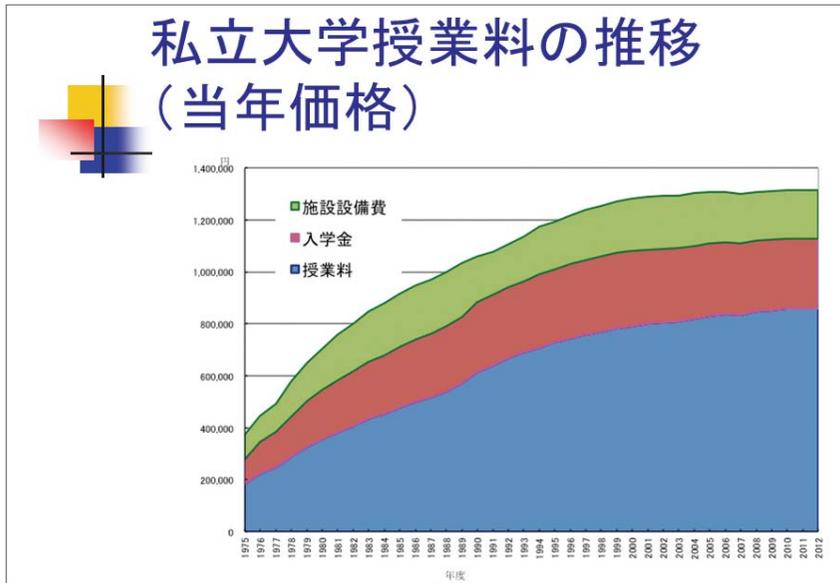


図 25 私立大学授業料の推移 (当年価格)

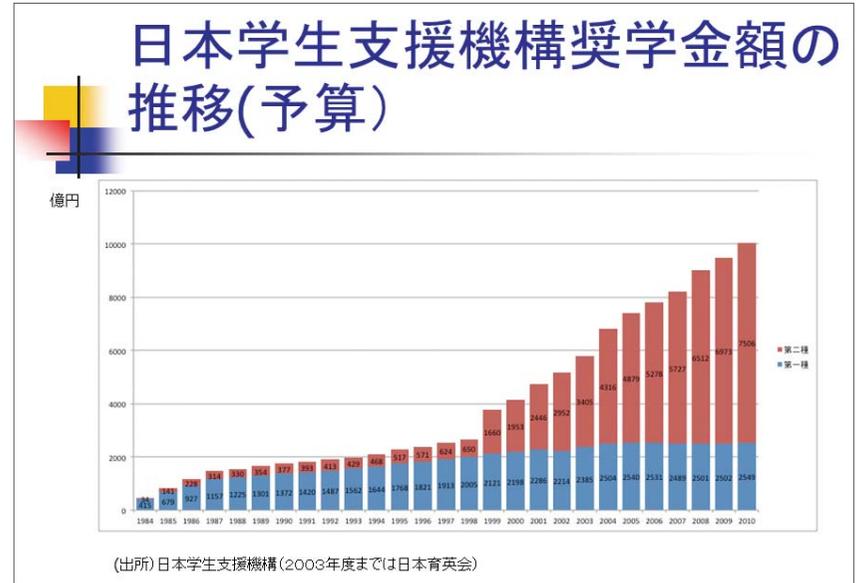


図 27 日本学生支援機構奨学金額の推移 (予算)

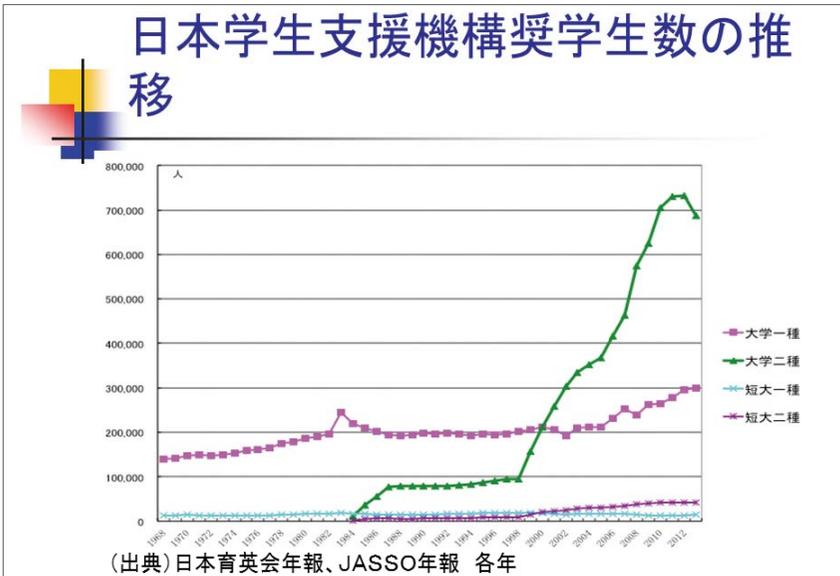


図 26 日本学生支援機構奨学生数の推移

(15) 授業料と奨学金のセット改革 —教育機会均等のための施策

次は教育費の負担をどのように軽減するかですが、これはいろいろな方法があります。それをどういう形で見えていくかという分析軸の話ですが、大きいのは今言った給付か貸与か (図 28)。それから、基準として学生のニーズベース、経済的な必要性に依るのか、メリットベースで業績や能力に依るのかという問題です。各国ともいろいろな政策が行われていますが、これは見ていただければだいたい分かると思いますので、時間の関係で少し飛ばします。

(16) ローンの拡大だけでは学生支援としては不十分

これはオーストラリアの例ですが (図 29)、オーストラリアでは授業料は完全に後払いです。前払いもできますが、基本的には卒業してから少しずつ返していくというやり方です。しかも面白いのは、専攻によって違いますが、費用ではなく、将来の所得に応じて違っています。例えば法律と医学が同じ値段

奨学金の分析軸

- (1) 奨学金の支給主体(政府、地方政府、公共機関、私的団体、大学)
- (2) 奨学金の種類 給付(グラント)と貸与(ローン)
- (3) 奨学金の受給基準 ニードベース(奨学)とメリットベース(育英)
- (4) 奨学金の受給対象と奨学生1人当たり金額 広く薄くか、狭く厚くか
- (5) 奨学金受給決定時期 大学入学前(予約)と大学入学後(在学時)

図 28 奨学金の分析軸

オーストラリアのHECS (Higher Education Contribution Scheme)

- 授業料相当額の卒業後後払い制度、支払額は所得により決定、
- 専攻により異なる価格設定

バンド	専攻分野	学生貢献分(万円)
国家的優先分野	数学、統計学、理学	0 - 32.7
バンド 1	人文科学、教養・学芸(Arts)、行動科学、社会学、外国語、映像・芸術学、教育学、看護学	0 - 40.9
バンド 2	コンピュータ、人間環境学(built environment)、保健科学、工学、測量学、農学	0 - 58.3
バンド 3	法律、歯学、医学、獣医学、会計学、商学、経営管理、経済学	0 - 68.2

図 29 オーストラリアの HECS(Higher Education Contribution Scheme)

ですが、これは将来の所得が高いから。大学の教育にかかるコストは全然違いますが、考え方が全然違うということです。

アメリカはオバマ大統領になって、奨学金にもものすごく力を入れましたので、ものすごい勢いで給付奨学金を増やしました。このあたりは後ろの参考文献で、私たちが出したレポートに詳しくその内容は書いていますが、こういう形で給付奨学金を増やしてきています。もう時間がなくなってしまったので、この辺は後で読んでいただきたいと思います。

(17) 各国の所得連動型返済

問題は、日本のように貸与奨学金だけでいいのかということです。次に、ローンは負担が重たいという問題で、ローン回避という現象が知られています。これはどういうことかということ、やはり所得の低い人にとっては、100万円でも借金するということが大変なことです。所得が1000万円の人が100万円借金のものと意味が全然違うわけですから、所得の低い人ほどローンの負担感は強くて、ローンを回避する。つまり、借りないという現象が起きてしまいます。そうすると、もともと奨学金は学生の経済的な負担を軽減して、進学しやすくするためですが、その効果がないということになるので、大きな問題になります。実際にエビデンスとして見ていただきたいのですが(図30)、これは私たちの先ほどの調査です。赤いところを見ていただきたいのですが、将来返済できるかどうか不安だというのは、所得が低い人たちだと2割ぐらいです。高い人たちになると極端に少なく、5%程度しかいない。こういう問題があります。

そのためには、何とか日本の奨学金を変えなければいけないということで今やっていますが、一番の問題は2008年ごろから日本学生支援機構奨学金は、返済だけ非常に強化しました。ペナルティなどを非常に上げましたので、これは非常に社会的反発を生みました。ご存じのように一番格差が拡大しているときにそういうことをやったわけですから、とにかく「返せ、返せ」ということをやったので、非常に反発を生みました。回収率はよくなりましたが、それでは問題は本質的には解決しないわけで、一番問題だと思っている

のは、返せないのか返したくないのかが、区別がついていない。つまり返せない人たちから取るのは不可能です。しかし、そこが分かっていないので、とにかく一律に返せ返せということをやったわけです。

(18) 返済免除制度

そのためには所得連動型、所得に応じて返済する仕組みを作らなければいけないということで、今やっているわけです。3年前に新しい所得連動型を入れましたが、これは非常に不完全な仕組みですので、今それを何とか変えたいと考えています。時間がなくなりましたので簡単にしたいのですが、所得に応じた返済をするということで、一定の所得以下では返済が猶予になる。これは現在の制度もそうになっています。300万円です。一定期間あるいは年齢で帳消しというのは、所得が低い人たちは返し続けていっても、全額返済できないわけですから、どこかで返せないという問題が生じます。

イギリスの場合で言うと、30年経ったら、もう返済しなくていいという

ルールを設けています。アメリカの場合には、一部のローンでは20年。場合によっては、10年でもう返済しなくていいという仕組みを持っています。それに対して日本やオーストラリアは死ぬまでです。場合によっては、死んでも借金として残る場合もあります。こういうことをどう考えるかという問題です。

それから、もう一つ大きいのは専業主婦。これは男でも女でもそうですが、本人は所得がないけれど配偶者が高所得というケースは結構あります。所得連動ですから、本人の所得が低ければ返さなくてもいいということになると、そういう問題は残ります。こういうことをいろいろと考えなければいけない。

各国の様子は後で読んでおいてください。いろいろな、それぞれの国の事情に応じて、今、所得連動型をとっているのはイギリス、アメリカ、オーストラリアといった国を入れています(図31)。韓国も一部入れています。各国、いろいろとこういうのがあるということです。見ておいていただければと思います。

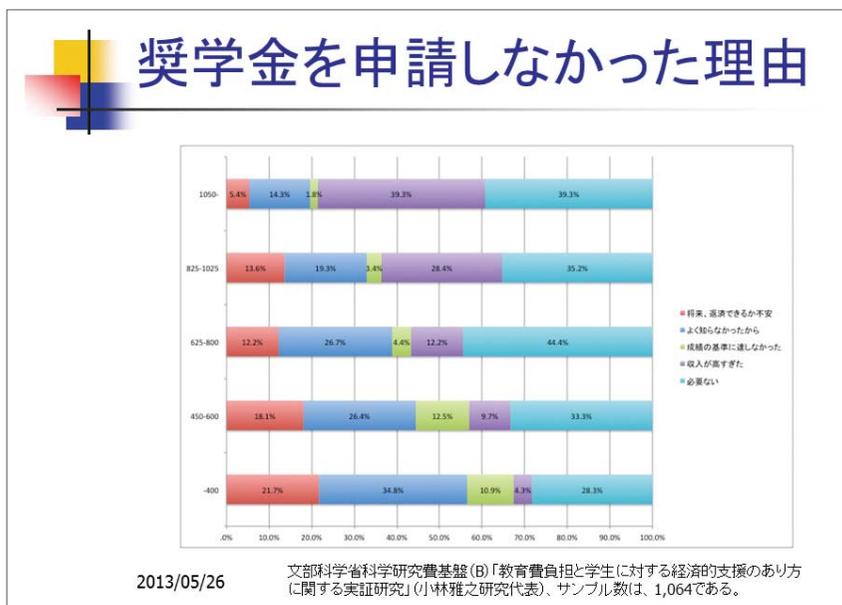


図30 奨学金を申請しなかった理由

各国の所得変動型ローン

	オーストラリア	イギリス	アメリカ
名称	HECS	授業料ローンと生活費ローン	所得基礎返済ローン(IBR, Pay As You Earn)
返済額	所得から下記の金額を引いた額に所得に応じる返済率をかけた額(前払い10%割引)	所得から下記の金額を引いた額の9%	所得から下記の金額を引いた額に、所得と家族人数に応じて0から10%
返済猶予最高額	51,309ドル	16,365ポンド	家族人数に応じて10,000~50,000ドル
徴収方法	源泉徴収	源泉徴収	小切手等
政府補助	物価上昇率(実質利子率ゼロ)	物価上昇率+0~3%	なし
返済免除	本人死亡	30年間または65歳	20年間または公的サービス10年

注:アメリカの連邦政府ローンにはこの他、Income ContingentとIncome Sensitive Repayment Loanがある

図31 各国の所得変動型ローン

先ほどのイギリスは授業料を大幅に値上げして、その分、奨学金もたくさん入れて、所得連動型も採用して、できるだけ在学中の負担を軽減することを考えたわけです。問題は所得に応じて返していくという計算をしたところ、最初は30%程度の人が返さない。現在では、4分の3の人が完全には返さないと言われていて、返ってくる額も半分程度というようなことが起きていて、非常に大きな問題になっています。

ここがまた面白いところですが、もともとイギリスは公的負担主義が非常に強い国でしたから、現在の市場主義的な改革の中で、個人負担主義に。現在は特に保守党、自由民主党連合政権がそういう政策をとっているわけですが、前の労働党政権からそれは続いています、そういった新自由主義的な改革をしましたが、やはりもともとは公的負担だという考え方が非常に強い。ですから、半分返ってこなくてもいいじゃないかという議論も相当強いです。日本と違うのは、授業料問題や奨学金問題は大きな政治的問題になりますので、党首討論のテーマに何回もなっています。このあたりが日本と全然性格が違うところ。大きな社会問題になっているわけです。それはどうしてかということは、ここに詳しく書いていますので、見ておいていただきたいのですが、今現在、授業料は9000ポンドですから、200万円近いです。次のところで、今言ったことです。だいたい48%が返ってこないのではないかとされています。

次は返済免除制度で、これはご存じだと思いますので省きますが、日本はかつて教員、研究者になる人にはこれがあったわけですが、なくなってしまった。こういう制度がない国は珍しいです。これも大きな問題だろうと思います。

(19) 情報ギャップの問題

最後に情報ギャップということを申し上げたいのですが、イギリスやアメリカで大きな問題になって、中国でも最近、この問題が取り上げられるようになりました。こういったローンや奨学金が非常に複雑化していますので、知っている者と知らない者の格差が非常に大きいわけです。特に所得の低い

人の方がこういうことを知らない可能性が高いということで、そこを何とか解消していかなければいけない。そのために、これは大学側だけの問題ではなくて、高校あるいは場合によっては中学からそういうことを考えていかなければいけない。そういったことで差ができないようにするのが大きな問題です。

おわりに

最後になりましたが、今日お話ししたかったことはだいたいお分かりになったかと思いますが、私の説明が非常に早口で、時間の関係で飛ばしましたので分かりにくかったかと思います。一番強調したかったことは、格差が拡大しているということで、それに対して先ほど申しましたようにエビデンスを出して何とかしたいということで、いろいろ今やっていますが、なかなかそれだけでは進まない。

文部科学省はどちらかというと、この問題に対しては非常に積極的です。ですから問題はむしろ財務省ですが、先ほどから申し上げているように、なかなか国民が教育にお金を使うことに納得していない。納税者が納得していないという理屈で、今、避けられていますので、そこをどのようにしていくか。大きな声を上げていくことが重要ではないかということで、いくつかの証拠を出して、皆さんに考えていただければと思ったわけです。

時間がなくなりましたので、私の報告は以上にしたと思います。どうもありがとうございました。(拍手)

【参考文献】

- 小林雅之 2014 年「高等教育の「グランドデザイン」－教育費負担の観点から」『大学マネジメント』10, 4, 24-28 頁。
- 小林雅之 2014 年「奨学金制度の課題と在り方」『個人金融』9, 1, 23 - 30 頁。
- 小林雅之 2014 年「大学授業料と奨学金の現状と課題」『ねぞす』53, 31 - 37 頁。
- 小林雅之 2014 年「進学の格差の拡大と学生支援のあり方」『生活協同組合研究』456, 29-36 頁。
- 小林雅之 2013 年「大学の教育費負担－誰が教育を支えるのか」広田照幸他編『大学とコスト』岩波書店。
- 小林雅之 2013 年「教育機会の均等」耳塚寛明編『教育格差の社会学』有斐閣 53-77 頁。
- 小林雅之 2013 年「教育費『誰が負担』議論を」日本経済新聞 2013 年 9 月 30 日。
- 小林雅之・劉文君 2013 年『オバマ政権の学生支援改革』東京大学・大学総合教育研究センター。
- 小林雅之 2012 年「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』第 15 集, 115-134 頁。
- 小林雅之編 2012 年『教育機会均等への挑戦－授業料・奨学金の 8 カ国比較』東信堂。
- 小林雅之 2010 年「学費・奨学金政策への提言」『大学マネジメント』18-23 頁。
- 小林雅之 2010 年「学費と奨学金」『IDE－現代の高等教育』520, 18-23 頁。
- 小林雅之 2010 年「今後における学生への経済的支援のあり方－諸外国と比較して-」『大学と学生』第 88 号。
- 小林雅之 2010 年「教育費負担と進学格差」『教育』774, 105-113 頁。
- 小林雅之 2009 年『大学進学の世界』東京大学出版会。
- 小林雅之 2008 年『進学格差』筑摩書房。

- 小林雅之 2007 年「高等教育機会の格差と是正政策」『教育社会学研究』80, 47-70 頁。
- 平成 27-30 年度文部科学省科学研究費基盤(B)「教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」
- 平成 23-26 年度文部科学省科学研究費基盤(B)「教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」
- 平成 25 年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業「高等教育機関への進学時の家計負担に関する調査研究」
- 平成 25 年度文部科学省委託事業「専修学校における生徒・学生支援等に対する基礎調査」
- 平成 20-21 年度文部科学省先導的・大学改革推進委託事業「高等教育段階における学生への経済的支援の在り方に関する調査研究」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/.../2009/07/.../1281308_8.pdf)
- 平成 17 - 21 年度学術創成研究費(金子元久研究代表)「高等教育グランドデザイン策定のための基礎的調査分析」(小林・濱中・朴澤)
- 日本学生支援機構 2010 年「アメリカにおける奨学制度の調査報告書」
(http://www.jasso.go.jp/statistics/scholarship_us/scholarship_us.html)
- 矢野眞和・濱中淳子「なぜ、大学に進学しないのか」『教育社会学研究』第 79 集, 85-104 頁 2006 年。
- Masayuki Kobayashi and Liu Wenjun, Access and Cost-Sharing in Japanese Higher Education, Beijing Forum 2012, updated in 2013, Center for Research and Development of Higher Education, The University of Tokyo.