

高等教育無償化の費用対効果
— 社会保障と併せて教育を考える —

2017年7月

明治大学公共政策大学院教授

田中秀明

1. はじめに

5月、安倍首相は、読売新聞のインタビューで、幼児から高等教育までの教育無償化を憲法改正の優先項目にする考えを示した¹。これは、憲法改正の具体的な日程に言及した「2020年の新憲法施行」にも反映されている。

前後するが、去る3月、自民党の「2020年以降の経済財政構想小委員会」が、社会保険料を上乗せ徴収し、幼児教育・保育の無償化の財源とする「こども保険」の創設を提言した。の提唱者の1人が小泉進次郎衆議院議員であり、彼は将来の子どもへの投資の重要性を力説した。

その後、幼児教育・保育の無償化については、安倍政権の経済財政政策の基本方針を定める「骨太の方針2017」において、検討を進めて年内に結論を得るとされた。高等教育については、同方針に無償化とは記述されていないが、必要な負担軽減を進めると規定された。

教育の無償化はこれまでも議論されており、新しいものではないが、憲法改正ともからみ、にわかに政治的なアジェンダとして位置付けられたわけである。筆者も、北欧諸国のように国民が20%を超えるような消費税を負担することに合意するのであれば、教育無償化そのものは否定しないが、国民の間に増税に対する抵抗感があるのも事実であり、それは容易ではない。

教育無償化を巡る政治的な議論では、日本の教育の一体何が問題なのか、何が優先すべき課題なのか、その解決策として無償化がどのように効果的なのか、そうした冷静な議論はあまり聞こえてこない。そこで、本稿では、高等教育の無償化に絞り、これまでの経緯や背景を振り返り、その効果と財源の在り方を議論する。

2. 教育無償化論の経緯

教育無償化を巡る近年の動きとしては、第2次安倍政権で設置された「教育再生実行会議」（2013年1月の閣議決定に基づく）の第8次提言「教育立国実現のための教育投資・教育財源の在り方について」（2015年7月）がある。同提言では、「少子化の克服や世代を超えた貧困の連鎖の解消に大きく貢献する『幼児教育の段階的無償化及び質の向上』、『高等教育段階における教育費負担軽減』については、優先して取り組む必要」としている。同会議の資料によれば、大学の無償化には、約3.1兆円かかるとしている²。財源については、資源配分の重点を見直すと記されている程度で具体的な提案はない。

¹ 『読売新聞』（2017年5月3日）のインタビューで引用されている安倍総理の発言は、（教育無償化を提唱している）「日本維新の会の積極的な提案を歓迎する」、「子どもたちがそれぞれの夢を追いかけるため、高等教育も全ての国民に真に開かれたものとしなければならない」などである。

² これは、短大を含む国公立大学の授業料納付総額に相当するものである。これとは別に、専修学校の授業料等納付総額が約0.6兆円。

自民党の中で無償化を強く主張してきたのは、下村博文元文科大臣であり、その著書『9歳で突然父を亡くし新聞配達少年から文科大臣に』（2014年）で、「教育立国のグランドデザイン」を示し、無償化に必要な追加予算として、2020年までに約5兆円（うち高等教育費を低所得者は無償、中所得者は半額とするために1兆円）、2030年までに更に約5兆円（うち高等教育無償化の拡大に3.8兆円）かかるとしている。その財源として、消費税の引上げを提案している。

今年に入り、自民党小委員会が提言したことも保険、そして冒頭に紹介した安倍首相の憲法改正に絡んだ無償化発言があった。こうした動きの総括が「骨太の方針2017」（6月9日閣議決定）であり、高等教育については、給付型奨学金制度・所得連動返還型奨学金制度の円滑かつ着実な実施、無利子奨学金や授業料減免等、必要な負担軽減策を財源を確保しながら進める、併せて大学教育の質の向上を図るため、教育成果に基づく私学助成の配分見直し、大学教育の質や成果の見える化等を推進すると規定する。

なお、安倍政権は教育の無償化を進めようとしているが、もとも自民党は無償化に反対していた。例えば、野党時代に、民主党の子ども手当・高速道路無料化・高校無償化・戸別所得補償制度を「バラマキ4K政策」と位置づけ、将来の子供たちにツケを廻している、このまま放置すれば財政破綻国家に転じる、将来に責任を持たないのが民主党、と批判していた³。また、高等授業料無償化については、所得制限も行わず無償化するのは過度の平等主義・均一主義であるとも指摘していた。これを受け、安倍政権発足後、民主党が導入した高校無償化は、2014年4月から所得制限付きになっている。

今般の安倍総理の発言は、憲法改正に際して、無償化を提唱している日本維新の会の協力を得ることが背景にある。民進党は、無償化に賛成するが、憲法改正は不要としている。要するに、無償化は政治的な思惑とからんでいるのだ。

3. 高等教育無償化の効果

先述の教育再生実行会議第8次提言は、教育投資は将来の経済成長や社会保障・社会治安等の歳出削減に貢献することを強調している。高等教育の具体的な効果としては、大卒者・院卒者1人当たりの費用254万円に対して、税収増加額・失業給付抑制額・犯罪費用抑制額等の便益608万円があるとしている（2.4倍の効果）。

文科省の資料⁴では、高等教育の効果として、イノベーションの創出と生産性向上、格差や貧困の是正、少子化対策、地方における教育機会の確保などが挙げられている。経済学で言えば、高等教育の公的負担の根拠として挙げられているのが「外部効果」である。

高等教育の効果进行分析する研究は行われているものの、その科学的な検証は容易ではない。大卒者の平均年収は確かに高卒者より高いが、それが大学教育の直接的な成果によるものなのかは簡単には検証できないからだ。

教育が人々の能力を高めるという人的資本論に対して、真っ向から反論するのが「シグナリング理論」である。これは、教育はその個人の能力を他人に知らせるための「シグナル」に過ぎないと

³ 自民党ホームページを参照。

⁴ 「高等教育の一体改革について」（2017年4月25日、経済財政諮問会議への松野臨時議員提出資料）。

する理論である。日本でも、大学は教育の内容ではなく、どの大学に入学できたか、卒業したかが重要であると言われてきた。

シグナリング理論は極論であるとしても、今の日本において、これから高等教育を無償化することの効果は十分に議論されているわけではない。先述の第8次提言で例示された高等教育の効果2.4倍は、その算定方法の妥当性は横に置くとしても、無償化の効果を示すものではない。無償化は、意欲はあっても経済的な理由で大学進学を諦めている者には効果的であるが、他方で分配上の影響を与える。

高所得の家庭の子供ほど大学に進学するので、無償化は彼らをより助けることになるが(逆進性)、公平だろうか。私大の医学・歯学部等の高額な授業料等も免除するのか。学生は、教育費が税金で賄われていることを認識し、より真剣に勉強するだろうか。そして、教員は学生により質の高い教育を提供し、彼らの能力を高めることができるだろうか。学ぶ意志がないのに、無料だから大学にとりあえず行こうと思う学生が増えて、大教室での授業が増えないだろうか。

筆者が属する明治大学の学生に、無償化の是非を聞いたところ、多くの学生は、勉強する気がない者も無償化して面倒見るのはおかしい、大学がレジャーランドになるといって反対した。北欧諸国では、授業料が無償である一方、入学しても勉強についていけず、落第者が多いが、そうした厳しい仕組みを日本で導入できるのか。

私立大学577校のうち、44.5%に当たる257校が定員を割っている状況⁵では、無償化は大学関係者にとっては慈雨となり、文科省にとっては権限拡大となるかもしれないが、教育の質が損なわれる懸念があることに留意すべきだ。

4. 教育無償化の財源

教育無償化の議論の際にしばしば指摘されるのが、日本の公的教育支出の少なさである。そこで、最初になぜそうなのかを整理する。

第1に、毎年度の予算編成で導入されたシーリング（一般会計歳出に上限を設定するもの）で、社会保障関係費以外は抑制が続いたことである。その結果、例えば一般会計について、1990年度予算と2017年度予算を比べると、歳出総額は31.3兆円増えたが、内訳を見ると、社会保障関係費が20.9兆円、国債費が9.2兆円増えて、それ以外は1.2兆円（このうち文教及び科学振興費は2,438億円の増⁶）しか増えていない。

社会保障関係費がこの期間で約3倍になったが、それは各保険制度の給付の一定割合が一般財源で賄われているからであり（高齢化等で自動的に増える）、2017年度の社会保障関係費32.5兆円の約8割が年金・医療・介護給付費に使われている。保険制度では、本来保険料と給付が均衡するはずだが、日本の保険制度は違う。一般財源の投入で保険の規律が働かず、更に、貧しい若者が豊かな高齢者を支えているのだ⁷。

⁵ 日本私立学校振興・共済事業団「平成28年度私立大学・短期大学入学志願者動向」による。

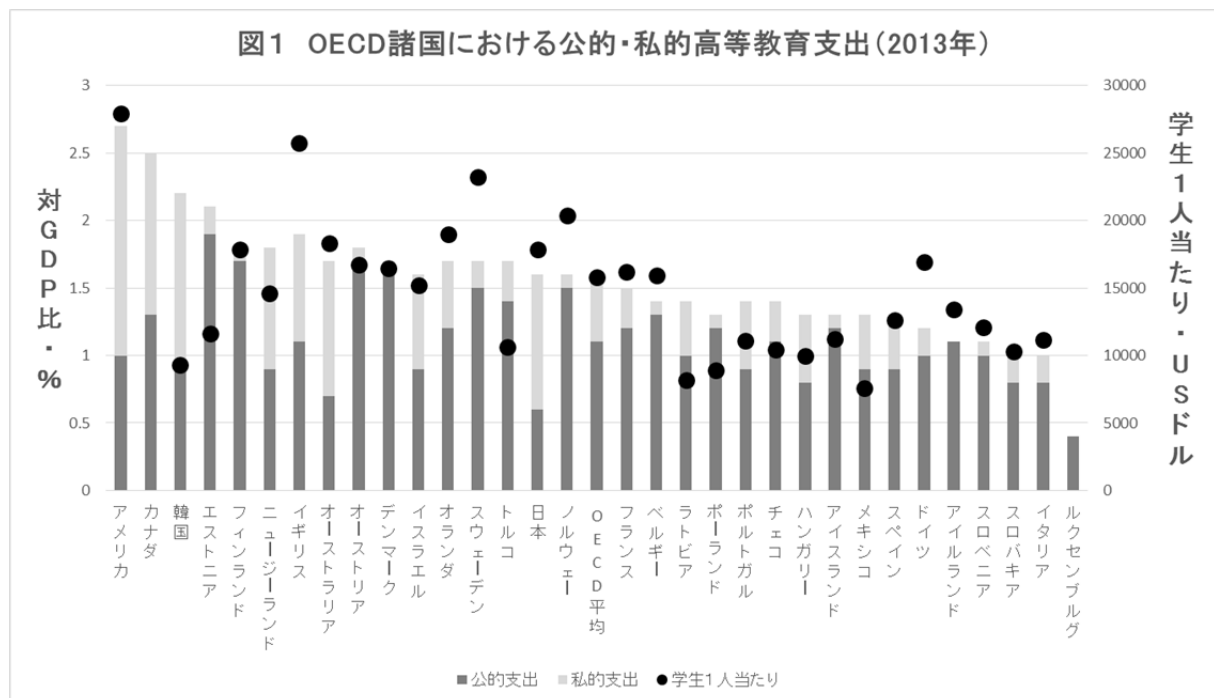
⁶ 小泉政権における三位一体改革で、義務教育国庫負担金の一部が一般財源化（地方交付税交付金）されたことなどから、単純に増減を比較することはできない。

⁷ 例えば、基礎年金給付の1/2は一般財源で賄われているため、低所得の若者が払った消費税の一部がそこに充当されている。上場会社のOBの基礎年金にも充当される一方で、若者は保険料を十分に納められないため、年金給付は

第2に、教育費は家庭で負担すべきという意識が国民に強いことである。小林雅之東大教授の調査によれば、学費・生活費は親が負担すべきと解答した者は全体の55%に上る⁸。教育費の家庭負担は大きい、北欧諸国のような脱家族化は日本ではまだ浸透していない。

第3に、税負担が低いことである。日本の税・保険料の負担は32%（対GDP比、OECD統計）であるが、スウェーデンは43%である。負担が低く、年金・医療等に予算が食われている状況では（更にこれらは借金で賄っている）、教育等に予算は十分に回らない。

さて、最新のOECDの統計によると、日本の高等教育支出の水準そのものはそれほど低いわけではない（図1）。問題は私的負担が高いことである（これは次節で改めて論じる）。



(出所) OECD Education Database に基づき筆者作成。学生1人当りはUSドル（購買力平価）

次に、財源の選択肢である。これまでの議論では、専ら教育の効果が強調され、負担論は陰に隠れている。しかし、フリーランチはない。

第1の方法は、教育国債やこども国債である。教育などへの人的投資は、公共事業などへの投資と同様に資産であり、こどもたちは将来の納税者になるという議論である。言い換えれば、投資のための借金であり、将来回収できるというわけである。しかし、そもそも公共事業は借金をしてもよいという建設国債の原則は今や成り立たない。道路や橋は資産となって、将来世代も便益を受けるから借金してもよいというのは、将来世代も当該便益に対して負担する場合に成り立つが、現実には、追加的な増税など行われていないのだ。将来世代が納める税金は、彼らとその時点で受ける

減額される（詳細は『財政と民主主義』第6章の拙著を参照されたい）。

⁸ 小林雅之（2007）「親の教育費負担」、東京大学/大学経営・政策研究センター、ワーキングペーパーNo. 21

公共サービスの財源となるべきものである。そして、何よりも借金で賄う仕組みは持続可能性がない。

第2は、一般財源、すなわち税である⁹。教育が重要と言うならば、民主党政権時代の3党合意で議論した消費税率の10%への引上げの際に、例えば、なぜ1%は教育に充当すべきだと、文科省や自民党文教族は主張しなかったのか。10%への消費増税については、その使い道が決まっているが、2度の消費増税延期により、3党合意は事実上反故になっており、今後8%から10%に引き上げる際に、1%を教育に充当することを検討し直してはどうか（その代わり、次に述べるように社会保障を効率化する）。予算の配分とは、政治的な選好と優先順位を示すものであり、文教関係者は厚労関係者と戦ってこそ、予算は増えるものだ。また、税制に関しては、高所得者ほど恩恵を受ける所得控除や高齢者を優遇する年金課税の見直しも必要である。

第3は、社会保障制度の効率化による財源の捻出であり、これが最初に取り組むべき課題である。OECDの社会支出統計によると、日本の社会支出（公的及び義務的な私的支出）は、対GDP比で23.7%（2013年）に達しており、これは、イギリス（22.8%）、オランダ（23.6%）と同じ水準である。年金や医療について見れば、日本は、それぞれ12.1%、7.8%であり、スウェーデンの10.0%、6.6%を上回る。高齢化の違いもあるが、スウェーデンより高いのは驚く。問題は、日本は年金や医療などに資源を投入している割には貧困や格差が大きいことである。社会保険制度を通じて豊かな人を支えている一面があり、社会保障のパフォーマンスは悪いのだ。

こうした社会保障制度をそのままにしている限り、いくら増税しても教育に予算は回らない。例えば、国民医療費は2014年度で40.8兆円に達しており、これを1%効率化できれば、4000億円だ。「効率化」とは、投入を減らしても医療費の質は低下しないことを意味する。しばしば指摘されるのが重複診療や過剰投薬であり、高齢化では説明できない医療費の地域差である。医療費を節約しても、国民の健康は悪化しない。

基礎年金に投入されている一般財源は11兆円を超えるが、上場会社を退職した者にも税で支援する必要があるだろうか。カナダには、全額一般財源で賄われ、国民全てに支給される基礎年金があるが、高所得者には年金特別課税が課せられて、税制を通じて基礎年金が削減される仕組み（「クローバック」）がある。高齢化の違いを勘案すると、カナダと日本の公私を合わせた年金支出に大きな差はないが、カナダの高齢者の貧困率（5.9%）は日本（22.0%）より低い¹⁰。カナダは、政府が貧困者を助ける一方で、中高所得者には自助を求めているからだ。

5. 高等教育の課題と福祉国家の哲学

財源も重要だが、今何が解決を優先すべき課題なのか、何にお金を使うべきかを考える必要がある。筆者は教育の機会均等であると考えている。日本国憲法は、「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」（第26条第1項）と規定しており、これが保障されるべきだ。

⁹ こども保険は保険料の引上げで賄うとしているが、保険料は逆進性が強く問題が大きい。詳細は、田中秀明（2017）「こども保険を改めて問う」（東京財団税・社会保障調査会／論考、6月26日）を参照。

¹⁰ OECD(2008) "Growing Unequal" を参照。

機会均衡の意味は単純ではないが、喫緊の問題は格差の是正ではないか。例えば、家庭の所得水準によって子どもの大学進学率が異なること（特に私大において顕著）、家庭の所得水準によって子どもの学力が異なること、家計の教育費は国公立で大きな相違があること、経済的理由で大学進学を諦めた者が存在することなどが指摘されている¹¹。これらは高等教育だけの問題ではないが、その背景には、教育費の家計負担の高さがある。

格差や貧困の是正は教育に限るものではなく、そのあり方は福祉国家の哲学に関係する。普遍主義か、否かである。普遍主義の代表例がスウェーデンであり、同国では低所得者でも税負担は高い一方、誰でも所得に関わらず、高い公共サービスを受けられる。普遍主義に対するのが選別主義であり、その代表例はオーストラリアである。同国では、低所得者の税負担は低い一方（社会保険は不公平と考えられているため存在しない）、彼等には給付が集中的に投入される。日本は、低所得者への給付は不十分である一方、負担は保険料が高いためスウェーデン並みである¹²。政治が増税を回避し、フリーライダーを許す日本で、普遍主義が成り立つとは思えない。日本では、増税しても格差是正が必要との声はそれほど大きくない。なお、選別主義であっても、マイナンバーを活用すれば、いちいち所得を申告しなくても給付を受けられるはずだ。

高等教育の負担の考え方については、小林（2015）が指摘するように、社会負担、親負担、学生自身の個人負担がある。普遍主義が日本ではすぐに支持されないとすれば、親負担から個人負担に重点を移しつつ、社会的便益には政府も応分の支援（といってもそれは国民が負担するもの）をする仕組みが現実的である。

こうした観点から導入を急ぐべきは、所得連動型奨学金（ICL）である。低所得者はローンを借りることに抵抗があるため、ICL だけでは不十分であり、給付型奨学金も必要だが、財政制約を考えれば、大幅に拡充することは難しい。日本でも、2017 年度から新たな「所得連動返還型無利子奨学金」が導入されたが、オーストラリア等で導入されている ICL とは、対象者、返済の方法、政府の負担などにおいて、大きな相違がある¹³。オーストラリア等では、ICL の返済は納税者番号を活用して税務署が担っており、効率的であるが、日本は違う。日本でマイナンバーが導入されたが、我々国民は今のところ便利になったとは感じていない。ICL は「教育と税の一体改革」であり、文科省と財務省等は連携して奨学金制度の拡充に取り組むべきだ。

6. おわりに

高等教育の無償化は、仮に実現できたとしても、高等教育に関わる問題を全て解決できるわけではない。高等教育の質の確保、世界の大学との競争力強化などの課題と併せて財源や負担の在り方を議論すべきだ。今の日本の高等教育政策は、スーパーグローバルなど毎年猫の目のように変わり、

¹¹ 詳細は、例えば、小林雅之（2015）「一億総活躍社会のための教育費負担の軽減」（第1回一億総活躍社会に関する意見交換会資料）を参照。

¹² OECD(2008) "Growing Unequal" によれば、家計への現金移転の総額の内、所得の低い第1五分位に対し配分されている割合は、スウェーデン 25.9%、オーストラリアで 41.5%、日本 15.9%となっている一方、税保険料負担総額の内、第1五分位が負担する割合は、それぞれ 6.5%、0.8%、6.0%となっている。

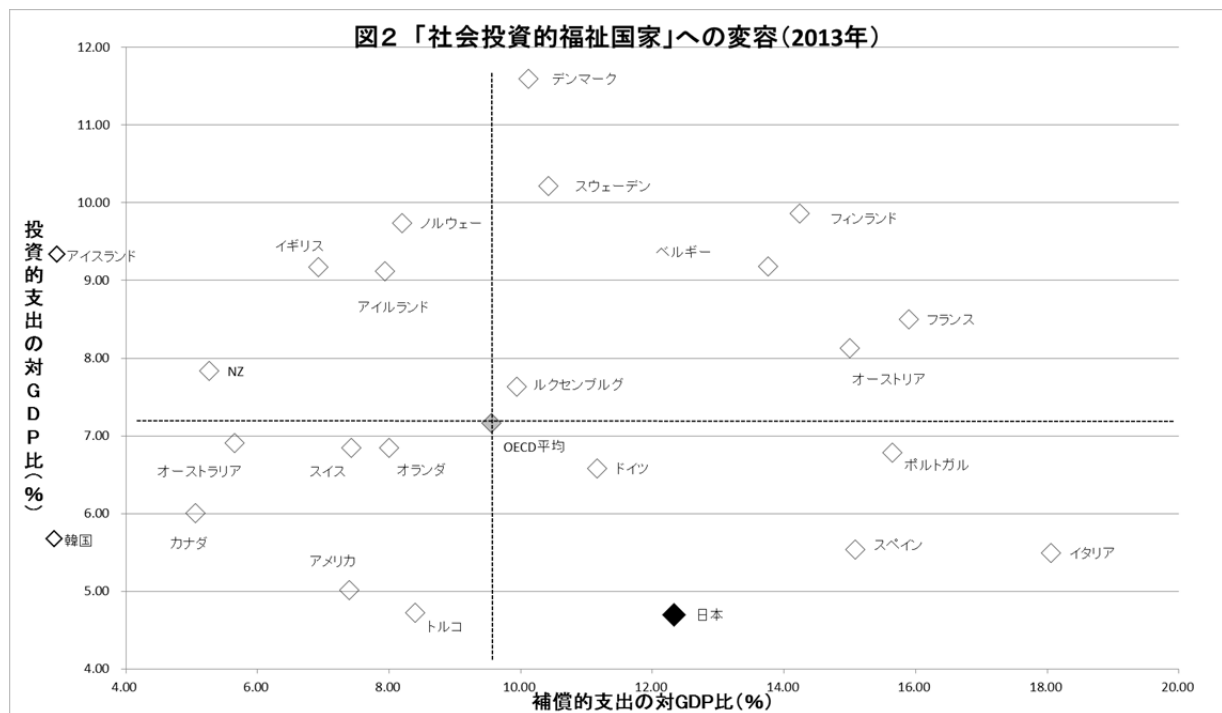
¹³ オーストラリア等の ICL については、寺倉憲一（2011）「高等教育費の負担軽減をめぐる諸問題」（『レファレンス』9月号）、S・アームストロング&B/チャップマン（2017）「奨学金制度改革、世界標準で」（『日本経済新聞』6月20日）などを参照。

一貫性が乏しい。大学の評価は普及したが、報告書の作成が目的のようになっており、教育や研究の現状をデータに基づき客観的に分析し、それを改善につなげるようにはなっていない¹⁴。教育は、政治のご都合主義で捉えるべきではなく、エビデンスに基づく冷静な検討が必要だ。

英国は、2010年から財政再建を進める中で高等教育財政を抜本的に改革している。国から大学への一括交付金を大幅に減額し、代わる財源として授業料の上限を引き上げる一方で ICL を導入し、更に大学の評価情報を公開する仕組みなどを導入した。

最後に、教育や育児など人材開発は、福祉国家の新しいモデルとして注目されていることを紹介したい。1990年代以降、OECD等で、「社会的投資」(social investment)という考え方が広まっている。具体的には、年金や失業保険などを重視する伝統的な福祉国家から、幼児教育・保育等の家族対策、高等教育、職業訓練等の積極的雇用政策など人材開発を重視する「社会投資的福祉国家」への転換である。

社会投資的福祉国家への転換に関して、ニコライ(2012)¹⁵は、OECD諸国の社会・教育支出を「補償的支出」(年金・遺族年金・失業給付)と「投資的支出」(家族対策・積極的雇用政策・教育)に分けて、2009年のデータを使って各国を比較している。同様の方法で最新の2013年のデータを使って比較したのが図2である。



(出所) OECD Social Expenditure Statistics 等に基づき筆者作成

¹⁴ 詳細は、田中秀明(2015)「大学のガバナンスと評価」(『大学マネジメント』2015年10月号)を参照。

¹⁵ Rita Nikolai(2012), "Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World", in N. Morel et al. (eds), Towards A Social Investment State? Ideas, Policies and Challenges, Policy Press

右下の日本等の国は、伝統的な年金等にお金を使っている一方で、投資的支出は相対的に低い。中でも日本の低さは目立っている。右下の国の税・保険料の平均負担率は35.6%であり、左上の国を上回っている。日本は、今後教育を含め投資的支出を増やすべきだが、無償化や普遍主義は、国民の意識や税負担の現状などを考えれば、道は遠い。社会保障の効率化と負担増で財源を確保するとともに、予算制約の中で施策や予算の優先順位を付けることにより、補償的支出から投資的支出に重点を変えていくことが求められている。

※上記は『大学マネジメント』（JUL 2017, Vol.13, No.4）掲載