

## 特集 2

## 誰が高等教育の費用を負担するのか

こばやし まさゆき  
 小林 雅之 ● 桜美林大学大学院・教授

日本の教育費とりわけ高等教育費の公的負担割合はOECD各国の中でも最低であり続けている。このことは文部科学省の政策文書や高等教育関係団体の文書などで広く訴えられてきた。そして、このことが高等教育費の公的負担の増加の根拠とされていた。しかしこれだけでは論拠として十分ではない。日本の政府債務残高は、GDPの2倍を超え、主要国の中でも最悪である。こうした状況の中で、単に高等教育費の増加を主張しても、財政当局からは「無い袖はふれない」のような回答しか返ってこないであろう<sup>1</sup>。こうした主張に対してどのようにエビデンスを示して反論していくのか検討する必要がある。

そのためには、このように高等教育費の公的負担の割合が低いことについて、どのような背景や社会的要因があるのか、そして、それはどのような教育観が支えてきたのか、それは将来持続可能なのか、また、そうした高等教育費の公的負担の割合の低さがどのような問題を生じさせているか、こうした一連の問題を検討することとしたい。

## 1. 教育観と教育費負担のあり方

教育費の負担は、まず公的負担か私的負担かに大別され、私的負担は、民間（企業、大学、慈善団体など）と家計に大別される。さらに家計負担は親（保護者）の負担と学生本人（子ども）の負担とに分けられる。このうち、民間負担は、いずれの国でも大きな割合を占めていない。ただ、今後の教育費負担を検討する際には、企業などの雇用主の負担や慈善団体や個人による寄付も重要になると考えられる。

したがって、教育費の負担については、公的、親（保護者）、子（学生本人）の大きく3つに分けられる。それぞれの負担のあり方の背景には教育観の相違がある。第一に、教育費の公的負担は、「教育は社会が支える」という教育観に根ざしている。これは教育費負担の「福祉国家主義」といえよう。北欧諸国やフランスやドイツなどで広く

1 近年の財政制度等審議会では、GDP比に対する教育費の公的負担割合は低いが、生徒1人当たりではOECD平均と比肩するという主張がなされている（たとえば、財政制度等審議会2022年4月8日参考資料）。ただし、これは高等教育費ではなく教育費全体の公的負担割合である。高等教育費については、学生1人当たり教育費のGDP比はOECDでは公表されていない。

みられる考え方である。学費は無償ないしきわめて低廉に抑えられている<sup>2</sup>。フランスでは、憲法で高等教育は無償であると規定している。また、スウェーデンなどでは、私立大学も授業料を徴収していない。第二に、教育費の「親（保護者）負担」は、親や保護者が子どもの教育に責任を持つべきだという教育観が背景にあり、教育費負担の「家族主義」といえよう。日本・韓国・台湾などで非常に強い教育観である。第三に、「子（学生本人）負担」は、教育は個人のためであるという教育観が背景にある。これは、教育費負担の「個人主義」といえよう。アメリカ合衆国やオーストラリアなどアングロ・サクソン諸国で広くみられる教育観である。学生本人の負担といっても、学生本人が在学中にアルバイトなどで学費を支払うことは困難であり、学資ローンを借りて、卒業後に返済することになる。

もちろんこれらは理念的な捉え方で、実際には、多くの国ではすべて1つの負担というよりこの3つの負担を組み合わせている。たとえば、アメリカでは、個人主義的な教育費負担観が強いといっても、連邦政府の学生への経済的支援は、家計が負担する額を推定し、実際に必要な学費との差を支援する。つまり、家計も子どもの教育費についてある程度の負担をするべきという考え方が背景にある<sup>3</sup>。また、福祉国家論に大きな影響を与えたエスピノーアンデルセン(1990=2001)は、ヨーロッパ各国について、保守主義福祉国家と社会民主主義福祉国家に分けている。保守主義的福祉国

家は大陸ヨーロッパ各国とされている。ドイツやフランスもこのレジームに入っている。確かに、低額の授業料を徴収する南欧諸国と授業料無償の北欧諸国は異なっているが、ドイツやフランスは授業料無償という点では社会民主主義的レジームに入るため、ここでの類型とは異なっている。さらに、ヨーロッパ各国でも、スペインやイタリアなど南欧諸国では、家族主義的な教育観もみられ、低額の授業料を徴収する国が多い。

特に最近では、各国とも公的負担から私的負担、親負担から子負担へと移行している傾向にある。イギリスはかつては授業料無償で福祉国家の代名詞でもあったが、近年授業料を2回にわたり3倍に値上げするなど、急速に個人負担に移行している。この背景には、福祉国家主義を貫く北欧諸国などを除けば、大学進学者の増加に対して、公財政が逼迫しており、教育費の公的負担が難しくなっているという事情がある。しかし、授業料を高額にして、家計負担を重くすることは、教育機会に悪影響を与える恐れが強い。とくに、ただでさえ無理して教育費を捻出して我が子を進学させている低所得層にとって、これ以上の負担は難しい。このため、ローンによる返済という自己負担を採用する国が増えてきたのである。

## 2. 高等教育費の負担割合

実際にこれら三者あるいは四者の間で、どのよ

2 公的負担は、結局は納税者負担という意味では、国民に課せられる。ただし、教育を受ける当事者ではなく、非当事者（本人や家族が教育を受けていない）も負担することが想定されている。

3 アメリカでも学生支援制度が本格的に実施される1970年代前半までは親が子どもの高等教育の費用の大部分に責任を持つと考えられており、教育費は親負担主義であったという（Hearn&Holdsworth, 2004: 52）。

アメリカの学生支援では、経済的必要性（ニード）と支払い能力の2つが考慮されている点に大きな特徴がある。高学費の大学の方が、経済的必要性は高いとされる（Nelson, 1978: 241）。このため、学費が低いコミュニティ・カレッジの低所得層の学生より学費が高い私立大学の高所得層の学生の方が実際の受給額は高くなることもある（Creech & Davis, 1999）。

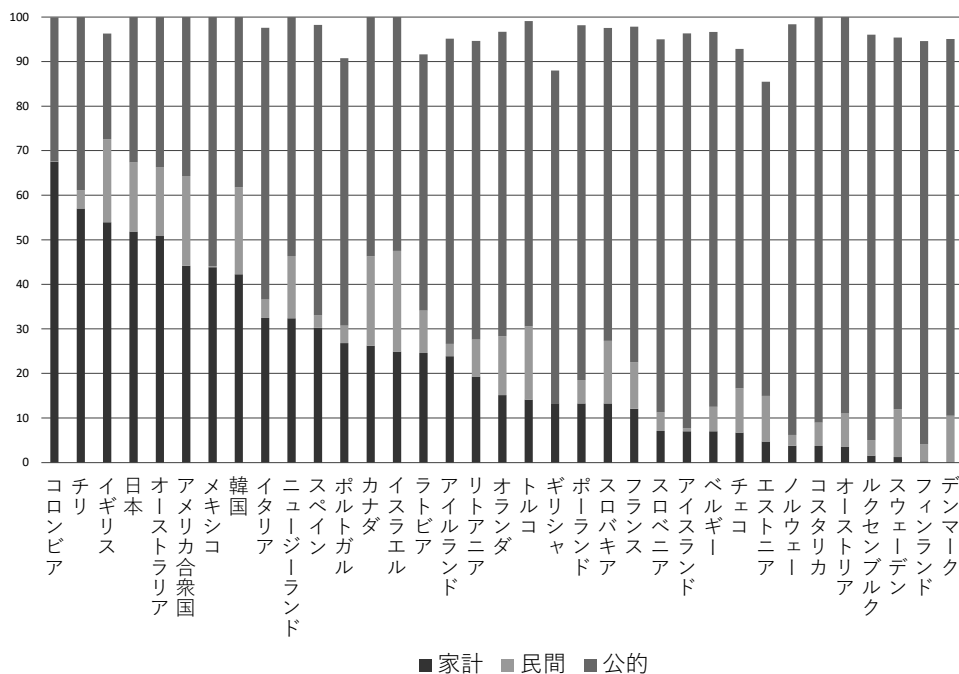
うに費用を分担するかは、理論的には決定できない。負担の根拠のひとつは費用であるが、高等教育の場合、費用の算定が困難という問題がある。大学は、教育だけでなく研究や社会貢献を行っている機関であり、しかもこれらは結合生産でなされる。とりわけ教育と研究は不可分であり、それぞれの費用を別々に算定することは実際上不可能である。このため、費用に基づく価格設定ができない。

このため、実際の教育費負担は、以上のような要素を加味して決定されており、国による相違が大きい。実際に高等教育に対してどの程度公的負担がなされているかについては、2019年のOECD加盟国平均（以下、2019年の統計の数字）の対GDP比0.9%に対して、日本は約0.5%で、OECD加盟国中最下位である。私的負担は1.0%で

OECD加盟国平均の0.5%の倍である。つまり公的負担と私的負担の割合は日本とOECD加盟国平均とは逆になっている<sup>4</sup>（OECD, Education at a Glance 2022）。

これに対して、日本はOECD加盟国の中で、高等教育費の家計負担の最も重い国の一つである。図1のように、日本は52%と、コロンビアやチリについて家計負担の割合が高い。イギリスやオーストラリアやアメリカ合衆国は個人負担主義の国であるが、近年授業料の値上がりが著しく、それに対して給付奨学金の拡充が追いついていないため、家計負担割合が高くなっている。また、韓国は、日本と同様家計負担割合が最も高い国の一つであったが、近年給付奨学金を強化するとともに、授業料の値上がりも収まっているため、家計負担の割合は低くなっている。

図1 各国の高等教育費の負担割合



(出典) OECD, Education at a Glance 2022.

4 この統計も大雑把な比較であることに十分留意する必要がある。詳細は不明であるが、国によって、カテゴリーや算出方法が異なる。

チリや日本や韓国で家計負担の割合が高いのはこれらの国で授業料に依存する私立セクターが高い割合を占め、さらにそれらの高等教育機関に対して、公的補助に乏しいためである。これに対して、図の右側には家計負担の低い国が並んでいる。デンマークやフィンランドやスウェーデンなどの福祉国家主義の北欧諸国の家計負担はほぼゼロである。

### 3. なぜ日本の高等教育費の公的負担は少ないのか

なぜ日本の高等教育費の公的負担は少ないのか。この点について、検討しよう。この理由として、まず第一に、政府財政自体が小さいことがあげられる。公財政支出のGDPに占める割合は、38.8%で、OECD諸国の中では、下位3分の1に属する(OECD, Government at a Glance 2021)。これに対して、福祉国家主義の北欧諸国やフランスでは、5割を超えている。逆に言えば、それだけ、大きな政府であるから、教育費の公的負担が可能になっている<sup>5</sup>。

次に、日本は、その小さい政府財政の中で高等教育費が占める割合が低いことがあげられる。政府財政の中で高等教育の占める割合は、1.6%で、OECD諸国の中で最低水準である(OECD, 2022)。このように、公財政自体が小さく、その中でも高等教育に対する支出が小さいという二つの要因のため、高等教育費の公的負担は、OECD諸国の中でも最低水準である。

### 4. 教育費の公的負担の根拠としての教育機会の均等

先に、教育費の負担主義は、教育観によることを示した。しかし、教育費を公的に負担する根拠は教育観だけによるのではない。その根拠は、なにより教育の機会均等に求められる。日本における教育機会均等については、憲法26条と教育基本法第4条に定められている<sup>6</sup>。さらに、国及び地方公共団体は、教育機会均等の実現のために学生支援の義務を負う<sup>7</sup>。

こうした教育機会の均等に基づく学生支援や教育の無償化は、日本だけではなく、国際的にも広く共有された考え方である。1966年の「国際人権規約」(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)は「第13条第2項C 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」と規定している。日本はこの条項に対して、2012年度批准し、高等教育の無償化は、国際公約として政府の努力義務となっている。

しかし、日本では、ごく近年まで教育の機会均等を求める声は大きくなかったと述べている。教育機会の均等のためにより多くの税を支出することには国民的合意が必要である。しかし、世論はこれに否定的である。濱中・矢野(2016)は、進学機会の格差是正を目的とした教育費の公費負担について、全国、東京、富山のいずれの調査でも、

5 ただし、近年では、社会保障費を加えらるとは小さな政府とは呼べない(田中 2018)。

6 憲法第26条 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。

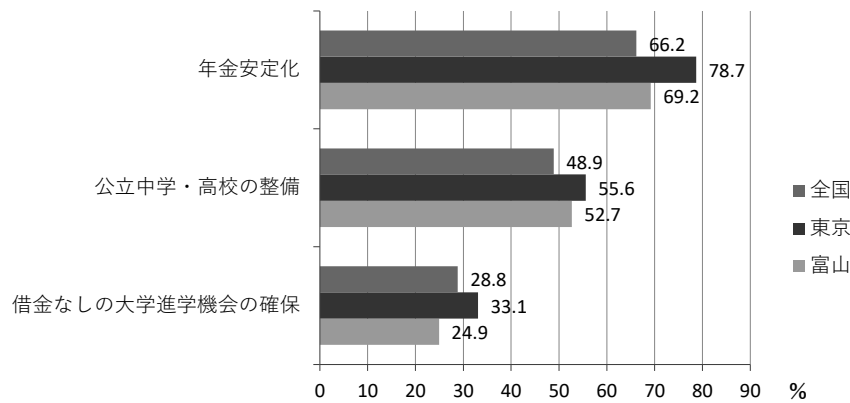
教育基本法第4条第1項 すべて国民は、ひとしく、その能力に応じた教育を受ける機会を与えられなければならない。人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。

7 教育基本法第4条第3項 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。

2割から3割程度の支持が得られないことを明らかにした。また、公費支出の目的として「借金なしの大学進学機会の保証」も図2のように、同じく3割程度の支持しか得られていない。

なお、税との関連を問わない高等教育の無償化に対しては、半数以上の賛成が得られている<sup>8</sup>。このことは、税の使途として、高等教育が支持されていないことを示している。

図2 増税による施策強化を支持する者の比率



(出典) 矢野・濱中・小川 (2016) 49頁の表より作成。

## 5. 教育費の家計負担主義とその問題点

現在の日本の教育費負担観は、家族主義＋個人主義＋福祉国家主義の3つの教育観が混合したものである。ただ、その比重が異なる。伝統的には、家族主義的教育観が非常に強い。先の調査を実施した矢野・濱中・小川 (2016) は、現在の日本社会は当事者性と教育優位家族によって成り立っていることを示している。つまり、教育を受ける当事者は教育に優先して費用を払うが、「見知らぬ他人の子」(矢野 2001: 56-58)に対して、税による費用負担はしたくない。こうした利己的な教育費負担観から利他的な負担観に転換するのはきわめて難しい。

こうした背景には、日本における教育費の負担の家族主義の強固な基盤がある。このため、教育費も親が負担するのが当然であるという考え方が続いてきた。こうした教育観による教育費の家計負担の考え方がいかに強いのか。私たちの実施した「高卒者の保護者調査」(2020年)によれば、図3のように、「大学や専門学校への進学にかかる学費について、卒業まで学費や生活費は親が負担するのが当然だ」という意見について、8割が支持している。また、所得階層の差はあまりない。

また、子、孫への教育資金に対する相続税は1,500万円まで非課税となっているが、この制度は現在累計で1.8兆円規模となっている(財務省2022年「相続税・贈与税説明資料」)。これは税金として負担するより、孫のために教育費を使うことで節税しようとする点で、日本の親の教育費負

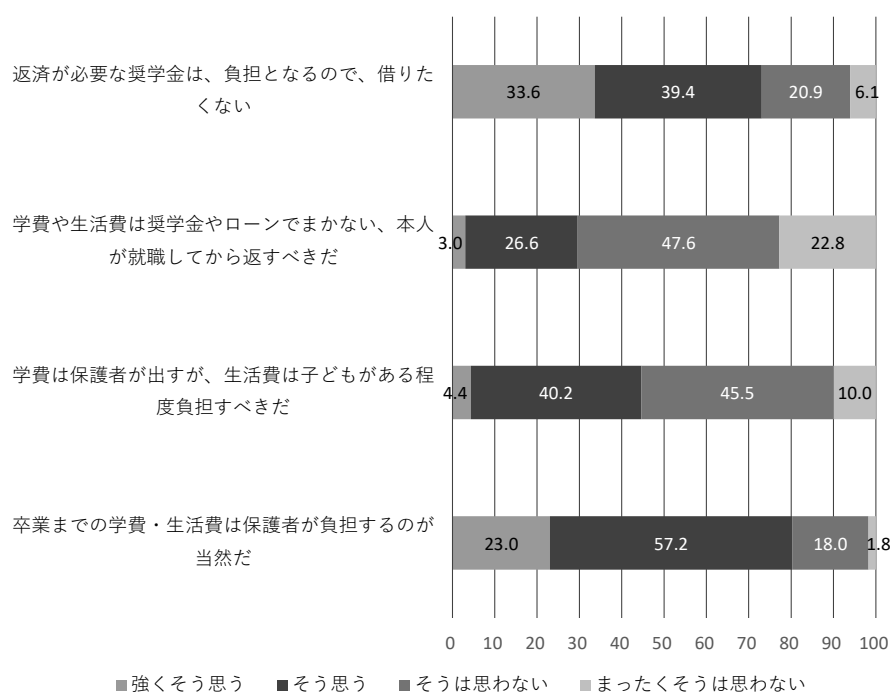
<sup>8</sup> たとえば、「高等教育を含む教育無償化を憲法に明記すること」に賛成62.0%、反対30.4%(産経新聞・FNN調査2017年6月19日)

担主義の強さを示している。

この教育は親の責任であるという教育観は、「教育は社会が支える」という教育観とは正反対の立場と言っている。つまり、教育費を公的に負担する必要はないという考え方に結びついている。特にすべての者が進学するわけではない大学教育

費は、私的に負担すべきだという考え方が強くなる。こうした教育費負担の家族主義から、教育費の負担論は日本ではあまり大きな問題として考えられていなかった節がある。このため、教育費の負担問題はあまり政策課題として俎上に上がることが少なかったと思われる。

図3 大学や専門学校への進学にかかる学費について、卒業まで学費や生活費は親が負担するのが当然だ



(出典) 科研費 平成31-35年度 (2019-23年度) 基盤研究(B)「学生への経済的支援の効果検証に関する実証研究」(研究代表 小林雅之)による高卒者保護者調査2020年。

しかし、この教育費の親負担主義は、「無理する家計」を生み出している。無理する家計とは、わが子のために他の家計支出を節約し、将来の教育費のために貯蓄あるいは学資保険などに回す家計を指す。こうした無理する家計の存在が、逆に日本では、教育費の公的負担が少ないことを問題として顕在化させてこなかったと考えられる<sup>9</sup>。

しかし、授業料が値上がりが続けたにもかかわらず、家計所得はむしろ低下傾向にあり、その結果、家計の教育費負担はますます重くなり続けている。これ以上教育費を家計に依存することは難しい。特に低所得層では家計負担だけでは教育費を捻出するのは限界がある。

また、少子化の原因の一つとして、家計におけ

9 詳しくは、小林 (2008, 2009) を参照されたい。

る教育費の負担が重いことは、多くの調査結果に示されている。たとえば、内閣府の「平成26年度結婚・家族形成に関する意識調査」調査によれば、理想の子供数を持たない理由として「将来の教育費が心配」は54.7%、次いで、「育児にかかる費用が心配」は50.9%、「経済的に難しい」は43.8%と教育費に関連する理由が最も高くなっている。

このように、教育費の親負担主義は、様々な問題を生み出しており、このまま推移すれば、さらに問題は大きくなることが懸念される。

## 6. 教育費公的負担の増大のために

ここまで日本の教育費の家計負担主義の強さとその問題点を検討した。とくに、家計負担主義が限界に来ており、低所得層に対する教育費負担の軽減や無償化の施策が急速に導入されている。はたして、教育費公的負担の増大の方向に転換するのであろうか。

教育費公的負担への転換を促す鍵はいくつかある。まず、教育機会均等について、人的資本論による投資的な論拠がしばしば主張されるようになった。すなわち、教育投資の見地から、教育費の公的負担の論拠は、人材養成・経済成長のために、生産性の向上・効率化に寄与する教育に投資することが必要だという論拠である。高等教育が社会経済的効果を持ち、当事者だけでなく、社会全体が利益を享受できることを示すことで世論を変える可能性である（濱中 2016: 103-106）。

これに関連して、教育費の公的負担の論拠として、教育の外部性（外部効果、外部経済）もあげられる。外部性が存在する場合、市場機構に委ね

ると誰も費用を負担しないため、外部性の分だけ供給は過少になる。このため、その分だけ公的負担する必要がある。教育の外部性には読み書き計算のような基礎教育だけでなく、大卒者の存在によって、周囲の者の生産性の向上することや教育を受けたことによる健康増進・犯罪減少、労働移動・ミスマッチの緩和（失業の防止）などがあげられる。また、教育の公共性（準公共財としての教育）や社会的共通資本としての教育（宇沢 1998, 2000）も教育費の公的負担の根拠とされる<sup>10</sup>。

しかし、ここで問題となるのは、多くの場合、外部性や公共性はもともと市場を通じないため費用を算出することはできず、外部性に応じた費用負担は現実には不可能であることである。したがって、実際には、こうした理論的根拠によるのではなく、公的負担がなされている。

このように、教育費の公的負担とりわけ高等教育費の公的負担について、現在まで、国民的合意が形成されているとは言い難い。さらに、これについては、医療・福祉・年金など、他の費用負担との関連で論じる必要があり、教育以外の幅広い観点からの検討が必要とされ、高度な政治的論争点となる。

教育費の公的負担に多くを求められない現在、育英奨学団体の給付奨学金や大学への寄付など民間資金の活用も重要である。このためには、寄付税制や大学の資金運用の緩和などの政策が求められる。現在もこうした制度はあるもののまだ十分とは言えず、さらにいっそうの活用策を検討する必要がある。

さらに、高等教育の公的負担の増加や民間からの寄付の増加のためには、教育の公共性を高めることで大学への社会の信頼を強める必要がある。このためには、大学は公共性と社会的貢献を高め

10 これらについて、詳細は小林(2022)を参照されたい。

ること、とりわけアカウンタビリティと透明性の確保と情報公開が何より求められている。これら

については、まだあまり進展しているとは言いがたく、今後の重要な課題である。

## 参考文献

宇沢弘文（1998）『日本の教育を考える』 岩波新書。

宇沢弘文（2000）『社会的共通資本』 岩波新書。

エスピノーア・アンデルセン（岡澤憲英・宮本太郎監訳）（1990=2001）『福祉資本主義の三つの世界－比較福祉国家の理論と動態－』 ミネルヴァ書房。

小林雅之（2008）『進学格差』 筑摩書房。

小林雅之（2009）『大学進学の世界』 東京大学出版会。

小林雅之（2022）「国際比較から見た教育機会と教育費負担論」 宇佐見耕一・小谷眞男・後藤玲子・原島博編 『世界の社会福祉年鑑 2022』 旬報社 95-108頁。

田中秀明（2018）「高等教育費の公的負担と学生支援」 『高等教育研究』 21集, 147-170。

濱中淳子（2016）「情報は教育世論を変えるか」 矢野眞和・濱中淳子・小川和孝所収。

濱中淳子・矢野眞和（2016）「世論にみる教育劣位社会」 矢野眞和・濱中淳子・小川和孝所収。

矢野眞和（2001）『教育社会の設計』 東京大学出版会。

矢野眞和・濱中淳子・小川和孝（2016）『教育劣位社会 教育費をめぐる世論の社会学』 岩波書店。

Creech, Joseph D., & Davis, Jerry Sheehan. (1999). Merit-Based versus Need-Based Aid. In J. E. King (Ed.), *Financing a College Education: How It Works, How It's Changing* (pp.120-136): American Council on Education/ Oryx Press.

Hearn, J. C., & Holdsworth, J. M. (2004). Federal Student Aid. In E. P. St. John & M. D. Parsons (Eds.) *Public Funding of Higher Education: Changing Contexts and New Rationales* (pp.40-60). Johns Hopkins U. P.

Nelson, Susan C. (1978). Financial Trends and Issues. In D. W. Breneman & C. E. Finn Jr. (Eds.), *Public Policy and Private Higher Education* (pp.63-142): Brookings Institution.