

高等教育への公的投資について

教育振興基本計画をめぐって

鈴木敏之

文部科学省 高等教育局高等教育企画課高等教育政策室長

はじめに

平成18年12月、制定から約60年ぶりに教育基本法が改正され、新時代の教育理念が明示された。この理念の実現のため、同法では、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、政府が教育振興基本計画を定めることが新たに規定された(第17条)。最近の厳しい財政事情の下、公的投資の維持・拡大を求めてきた関係者は、閉塞状況を打開する好機として、基本計画の策定に期待を寄せた。

しかし、本年4月の中央教育審議会答申「教育振興基本計画について」(以下、基本計画答申という。全文は文部科学省のウェブサイトhttp://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/08042205.htmに掲載。)では、教育投資の数値目標は記載されなかった。これに対する強い批判が各界で生じ、答申後速やかに政府間の協議を経て策定される筈であった基本計画は、本稿を執筆している5月末の段階で、文部科学省原案をめぐる政府内の協議が進められている最中であり、未だ閣議決定に至っていない^(注1)。

ここでは、主に基本計画答申に至るまでの経過(図表1)を総括するとともに、今後社会的な論議が更に高まるであろう高等教育への投資の在り方について、可能な範囲で触れたい。なお、文中での意見は、私の個人的見解であることを御留意いただきたい。

高等教育関係者の期待と基本計画答申との乖離

高等教育への公的投資の議論では、しばしば「公財政支出の対GDP比」という指標が目安とされる。経済協力開発機構(OECD)は、毎年度実施している国際比較調査の結果を「図表で見る教育 OECDインディケータ」("Education at a Glance")にまとめており、この指標もその中に盛り込まれている。日本の場合、最新の調査では、高等教育機関に対する国・地方の公財政支出は2.6兆円(図表2)、対GDP比

図表1 教育振興基本計画と大学改革をめぐる動き

平成18(2006)年

- ・「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(骨太方針2006)の閣議決定(5年間にわたる基盤的経費の削減など歳出改革の方針の策定)【7月】
- ・安倍内閣の発足、「教育再生会議」の発足【9～10月】
- ・教育基本法改正【12月】

平成19(2007)年

- ・文科大臣が中教審に審議要請、基本計画の審議のため特別部会を設置【2月】
- ・日本私立大学団体連合会の提言公表(私学助成の5700億円増の提案など)【6月】
- ・学校教育法等の改正(大学の目的規定など)【6月】
- ・「教育再生会議」の第二次報告など政府諸会議が大学改革について提言【5～6月】
- ・「経済財政改革の基本方針2007」(骨太方針2007)の閣議決定【6月】
- ・福田内閣の発足【9月】
- ・財務省財政制度等審議会の建議【11月】
- ・特別部会の審議状況に関する意見募集、大学団体等が意見表明(国立大学協会「ビジョン2030」(2030年に高等教育への5兆円の投資)など)【11～12月】
- ・「教育再生会議」が第三次報告、平成20年度予算案の決定【12月】

平成20(2008)年

- ・福田総理の施政方針演説(「留学生30万人計画」構想)【1月】
- ・「教育再生会議」が最終報告【1月】
- ・特別部会にて、大学分科会関係四委員が意見書を提出【2月】
- ・特別部会の了承を得て、文科省と各省との事前折衝【3月】
- ・中教審大学分科会が学士課程教育の中間報告をとりまとめ【3月】
- ・特別部会が答申案を了承、中教審総会で文科大臣へ答申提出【4月】

※ 青字は、基本計画に直接関わる動き。

図表2 高等教育機関への公財政支出の内訳
(2003年度決算ベース)

国立学校特別会計の支出	1兆5906億円
私学助成	3499億円
競争的資金	2883億円
日本学術振興会補助金	295億円
日本育英会補助・利子補給金	208億円
留学生関係経費	70億円
その他の一般会計	676億円
公立大学への国庫補助金	17億円
公立大学への地方支出	2390億円
私立大学への地方補助金	399億円
合計	2兆6343億円

※OECD調査の定義上、附属病院の経費、奨学金の貸与額などを含まない。

は0.5%となっている。これに対し、OECD平均は1%であり、日本の2倍に上る。

このため、過去の中教審答申も、GDP比の格差に関する言及の後、「今後、高等教育に対する公的支出を欧米諸国並みに近づけていくよう最大限の努力が払われる必要がある」旨指摘されている(平成17年「我が国の高等教育の将来像」答申)。各種の大学団体からの要望書からも窺えるように、「対GDP比1%」は高等教育関係者の間では、公的投資の目標として普及・定着してきた。しかし、基本計画答申は、国情の違いから「単純な比較はできない」とし、対GDP比を目安とすること自体に消極的な見解を示した。

基本計画答申は、おおむね10年先を見通した上で、平成20年度から24年度までの5年間を対象として基本計画を構想している。今後10年間を通じた「目指すべき教育投資の方向」として、「必要な予算について財源を確保し、欧米主要国と比べて遜色のない教育水準を確保すべく教育投資の充実を図っていくことが必要」とした上で、特に高等教育について「世界最高水準の教育研究環境の実現を念頭に置きつつ、教育投資の充実を図る」としている。また、今後5年間については、「教育に対する財政措置の効率的かつ重点的な運用」と題する節の中で、「国は、教育振興基本計画に掲げられた施策の推進について所要の財政上の措置を講じていく必要がある」としている。

このように、5年後・10年後いずれについても、高等教育への公的投資の数値目標は盛り込まれず、定性的な表現となっている。高等教育関係者の期待とは異なり、マスメデ

アの報道では、「期待外れ」(読売新聞)、「腰砕け」(日本経済新聞)、「(中教審は)さっさと解散したら」(朝日新聞)など、手厳しい言葉が並んだ。

歳出改革と「教育再生」論議

こうした批判を浴びる程、中教審が、「財政当局を意識した現実主義」(読売新聞)をとり、慎重な表現で答申をまとめたこと背景は何か。答申に先立って文部科学省が財務省と事前折衝を行い、文言の「検定を受けた」(NHK)という手続きだけが決定的要因ではない。政府全体としては、平成18年に策定した「骨太方針2006」の中で、平成19年度から23年度までの歳出改革の方針を織り込んでおり、これが既定路線となっていた。高等教育に関しては、国立大学運営費交付金及び私学助成といった基盤的経費について、5年間にわたって対前年度比1%の削減が定められていた。

その後、「教育再生」を最重要課題に掲げる安倍内閣が発足し、歳出削減の見直しや教育投資の拡大に向けた期待も生じた。しかし、総理の諮問機関である「教育再生会議」でも、教育投資の拡大の方向は打ち出されず(第二次報告、第三次報告)、逆に、基盤的経費の更なる削減も懸念される状況となった。予算折衝の間に示された財務省の財政制度等審議会の建議では、「我が国の公教育の信頼確保のためには、投入量の拡充では解決にはならず、・・・教育の体質改善を行うことが必要」という基本認識が示された。文部科学省は、平成20年度予算に向け、前年夏に基盤的経費の増額要求を行ったが、「教育再生」の機運が高まる中であっても、それが認められることは無く、公的投資全体としても停滞を余儀なくされた。特に高等教育関係者にとっては、予算案決定に際しての国立大学協会の申し入れからも窺えるとおり、強い不満の残る結果となった。中教審は、こうした一連の動きと並行して基本計画の在り方を議論してきたのである。

教育投資をめぐる議論の停滞と大学分科会の焦慮

中教審では、平成19年2月、文部科学大臣の要請を受け、基本計画の在り方を審議する教育振興基本計画特別部会(部長:三村明夫新日本製鐵会長)が設置された。以来、特別部会を中心に基本計画の審議を行うこととなった。大学分科会(分科会長:安西祐一郎慶應義塾長)は、基本計

画に関して明確な役割・責任は課されず、特別部会へ参考意見を述べる立場となった。

大学分科会委員の間では、科学技術基本計画の先例(5年の計画期間中に総額25兆円を投資)に倣って、教育振興基本計画の中で明確な投資目標を設定することを求める意見が有力であった。一方で、個別の事項について細々とした数値目標をトップダウンで設定することには否定的な反応が強かった。こうした諸々の意見は、特別部会に参画する正副分科会長を通じ、同部会に伝えられてきた。

しかし、財政問題を取り扱おうとするならば、前節に示した歳出改革などの現実の動きを無視することはできず、特別部会では、教育投資に関する議論が進まない状況となった。昨年11月には、投資の在り方に関する記述が欠けた状態のまま、審議状況の意見募集が行われた。「教育再生会議」で投資拡大の方針が示されず、また、基本計画の

スタートとなる平成20年度の前算についても明るい展望が開けないといった状況が明らかになる中、基本計画に期待をかける大学分科会委員あるいは高等教育関係者の焦慮は強まっていった。

四委員意見書の提出とその意義

こうした大学分科会内外の焦慮を背景に、大学分科会からの一任を改めて得た安西分科会長は、関係委員(郷通子お茶の水女子大学長、金子元久東京大学大学院教育学研究科長、木村孟大学評価・学位授与機構長)と共に、連名の意見書を特別部会へ提出した(本年2月)。

この「大学教育の転換と革新(2025年に向けた展望)」と題する意見書は、教育投資拡大に向けた数値目標の明記を訴える「檄文」(朝日新聞としての性格を帯びる。四委員は、意見書の中で、「益々熾烈となる国境を越えた人材獲得競争の流れの中、国際的に遜色のある投資水準では成算は無い」、「先進諸国が高等教育への投資を競い合うように伸ばし、量の拡大と質の向上を共に追求している現実を無視するとすれば、それは鎖国的発想」と強い危機意識を表明し、議論を喚起している^(注2)。

意見書の内容の骨子は図表3のとおりであり、年間5.5兆円(2025年)という投資目標が掲げられている。基本計画答申には、既に述べたとおり、そうした数値目標は盛り込まれなかった。しかし、基本計画答申は、「この5年間を高等教育の転換と革新に向けた始動期間と位置づけ、中長期的な高等教育の在り方について検討し結論を得ることを求め、巻末の「参考資料」として意見書を掲載した。

今後も続くであろう教育投資の議論に向け、単なる「檄文」としてではなく、どのような示唆を意見書から読み取り、参考とすれば良いのであろうか。政策担当者の立場から、所見を述べると次のような三点を挙げることができる。

(1) 「対GDP比1%」論からの進化

従来の議論で指標とされていた公財政支出の対GDP比については、基本計画答申の指摘すとおり、「全人口に占める児童生徒の割合、一般政府総支出や国民負担率、GDPの規模などを勘案す

る必要」があり、単純比較が難しいことは否定できない。教育の質や成果、それらを支える教育条件に関しては、公費・私費を問わず、学生一人当たりでどれだけの教育投資を行うのかが、より本質的・直接的な投入量指標と考えられる。意見書の求める公財政支出(現行の倍増)は、結果的に「対GDP比1%」と同等の水準となるが、背景にある両者の考え方は同じではない。

(2) あるべき公的投資を規定する基本要素の明示

公財政支出の総額は、①人的・物的な教育研究環境に関わる費用(①で触れた一人当たり教育コスト)の他、②量的規模(学生数)、③家計負担、④家計以外の私費負担(寄付等といった要素によって規定される①×②-③-④)。意見書は、それら基本要素に関するイメージを描いた上で、公的投資の目標とする水準を提示したものである。意見書をめぐっては、報道の中で専ら②が取り上げられ、社会人の受入規模などの目標値が適切であるか否か等に関心が集まったが、①から④のいずれに関しても、その将来的なイメージを持たなければ、公的投資の規模に関する社会的な合意形成はできない。

(3) 目安として米国を明確に設定

意見書は、「国際競争に伍しつつ、幅広く知的市民を育成することを可能とする教育研究環境」を実現するため、2025年に一人当たり教育費が現在の米国の水準に追いつくこと(現水準の約1.8倍)、その際に家計負担を軽減・抑制することを併せて目指している。従来の「対GDP比1%」論は、それがOECD平均であることを根拠としていたが、意見書は、国際競争の観点から米国に的を絞っており、国家戦略としての合理性を高めている。

今後の議論に向けて

初等中等教育段階は、該当年齢人口や制度の基本的性質といった所与の条件により、自動的に投資規模の大枠が定まる。それに対して、高等教育については、国家戦略としてデザインすべき内容・要素が多岐にわたり、種々の変数の相互関係が極めて複雑である。国際競争や経済社会との関わりも一層密接であり、相互に干渉しあう。高等教育の将来像について、広範な社会的合意を形成していくことは容易でない。意見書をめぐっては、賛否様々な反応が生じたが、量的規模の問題をはじめ、幾つかの詰めるべ

き論点が浮き彫りになった。

また、意見書は四委員の方々が短期間でまとめられたものであり、様々な条件・要素を捨象・単純化して将来像が描かれている。今後の本格的な検討に当たっては、例えば、機能別分化という観点から、それぞれの機能類型に即した学生数、教育研究環境などを吟味していくことも欠かせないであろう。

福田総理は本年1月に「留学生30万人計画」の策定を提唱した。そうしたことも背景に、留学生受入や世界的な教育研究拠点の形成などの課題に関しては、基本計画答申で掲げられた目標を踏まえ、必要な財政措置が急がれることになる。これらへの投資の必要性は、広範な理解が比較的得られやすいかもしれない。しかし、それらは、高等教育の将来像や公的投資全体のあくまで一部に過ぎない。

大学教育における量的な中心は、学士課程教育にある。中教審大学分科会の報告書「学士課程教育の構築に向けて」は、ユニバーサル段階の到来を積極的に受け止めつつ、大学教育の質的転換を実現すること、そのための投資拡大が必要であることを強調している^(注3)。この点の社会的合意の形成は、むしろ今後の課題として残されている。

公的投資の拡大を目指しつつ、各界をリードする創造的な人材の育成とともに、知的市民の幅広い育成、「底上げ」について、両者の均衡をどのように図っていくか。大きな議論のうねりの中で、各大学は自らの個性・特色を一層明確にしていけることが求められよう。また、個別大学の意見・要望の集約を図り、社会に情報発信していく大学団体の役割・責任も、益々重いものとなっていこう。 ■

図表3 「大学教育の転換と革新(2025年に向けた展望)」提言の骨子

■国境や年齢の壁を破り、多様な学生を迎え入れ、確実な「学習成果」を達成する

	2007年	2025年
学生数	296万人	375万人(1.3倍)
学部・短大	264万人	255万人
【進学率】	【54%】	【62%】
大学院	18万人	20万人
社会人学生	5万人	75万人
留学生	9万人	25万人

■個性化・特色化を徹底し、教育の卓越性を追求する

■若者が意欲・能力に応じた進路を選択し、生涯を通じて大学の産み出す「知」にアクセスすることを実質的に可能とする

家計負担額	3.1兆円【5割】	4.3兆円【4割】
【総投資に占める負担率】	(一般学生の家計負担額については平均2割減)	

■大学の教育力を飛躍的に高める基盤をつくる

一人当たり教育費	162万円	299万円(1.8倍)
(公費・私費合計)		

■多様な大学教育の「質の尺度」を開発し、大学評価を強化する

■これらの目標達成(「革新」)に向けた「転換」のため、公財政支出を拡充

公財政支出	2.6兆円	5.5兆円(2.1倍)
重点的支援	0.5兆円	
選択的支援	1.5兆円	
基礎的支援	3兆円	
学生への経済的支援	0.5兆円	
寄付金等	0.7兆円	1.4兆円(2.0倍)

※指標は現在(2007年)から将来(2025年)への変化。

(注1) 与党の申し入れ等を受け、文部科学省は、基本計画答申に無かった教育投資の目標として、「今後10年間を通じて、OECD諸国の平均である対GDP比5.0%を上回る水準を目指す必要がある旨、基本計画原案に盛り込んで公表した(5月23日)。我が国の全教育段階を通じた公財政支出(年間)は総額約17.2兆円(対GDP比3.5%)であり、仮にOECD平均のGDP比5%を目指すのであれば、新たに約7.4兆円の支出が必要となる。なお、この原案中、高等教育など学校段階別の内訳は示されていない。こうした動きに、財務省は反発し、財政制度等審議会の会議資料などを通じ、「我が国の教育予算は主要先進国と比べて遜色ない水準」といった主張をしている。

(注2) 関係委員は、意見書の趣旨についてメディアを通じて情報発信を行っている(日本経済新聞(2月25日、5月26日)、読売新聞(2月19日)、産経新聞(2月28日)、朝日新聞(5月26日)等)。

(注3) 中央教育審議会大学分科会制度・教育部会「学士課程教育の構築に向けて(審議のまとめ)」(平成20年3月25日)の全文はウェブサイト参照(<http://www.mext.go.jp/b-menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/080410.htm>)