

政権交代と 大学経営環境の変化



清成忠男

法政大学学事顧問(法政大学前理事長・総長)

民主党への政権交代が実現した。政策がマニフェスト通りに実施されれば、大学の経営環境に大きな影響を及ぼすと思われる。以下では、マニフェストの内容とその実現可能性について検討する。

1 民主党の立場

まず、マニフェストに示された民主党政策の基本方向を確認しておこう。最も重視されているのが「国民の生活が第一」である。「税金のムダ使いを徹底的になくし、国民生活の立て直しに使う」という。政権構想の5原則のなかで目立つのは、政治家主導の政治、ヨコ型の絆(きずな)社会、地域主権などである。

政策各論では、子育て・教育、年金・医療が重視されている。具体的には、「子ども手当」の創設、公立高校の実質無償化・私立高校生の学費負担の軽減などが目を引く。

要するに、供給サイドより需要サイドが重視されている。経済成長よりも分配に重点が置かれている。市場経済には一切言及していない。結果として、「大きな政府」になるおそれがある。

ただ、気になるのは、景気動向である。二番底に陥るおそれがある。いずれれ補正予算を編成せざるをえなくなると思われる。そこで、問題になるのは財源である。不況であるから増税は避けなければならない。国債発

行に依存するおそれがある。

2 高等教育に関するマニフェスト

高等教育に関する民主党の政策を列挙すると、次の通りである。教育予算の充実、教員の質と数の充実、高等教育の機会の保障、奨学金制度改革、大学改革と国の支援のあり方、大学医学部の充実、生涯学習の充実、スポーツ医学振興政策、イノベーションを促す基礎研究成果の実用化環境の整備、科学技術人材の育成強化。

このように政策は多岐にわたっているが、重要な政策について紹介しておこう。

教育予算の充実

教育への公財政支出の対GDP比を、先進国の平均的水準以上を目標(5.0%以上)として引き上げる。この点については、すでに参議院で可決された「学校教育環境整備法案」の成立を目指す。

教員の質と数の充実

教員数を拡充するとともに、教員の養成課程は6年制(修士)とし、養成と研修の充実を図る。また、OECD加盟の先進国平均水準並みの教員配置(教員1人あたり生徒16.2人)を目指し、少人数学級を推進する。

大学改革と国の支援のあり方

「学生・研究者本位の大学」「創意ある不断の改革を現場から創発する大学」「社会に開かれ、社会と連携・協同

表1 学生・生徒1人当たり年間教育支出(2006年)

順位	国名	高等教育	初等・中等教育
1	アメリカ	25,109	10,267
2	スイス	22,230	11,129
3	スウェーデン	16,791	8,123
4	ノルウェー	16,235	10,448
5	イギリス	15,447	8,306
6	デンマーク	15,391	9,270
7	オランダ	15,196	8,109
8	オーストリア	15,148	9,910
9	オーストラリア	15,016	7,459
10	ドイツ	13,926	6,985
11	日本	13,418	7,661
12	ベルギー	13,244	7,980
13	フィンランド	12,845	6,891
14	アイスランド	11,832	7,318
15	フランス	11,568	7,712
OECD 平均		12,336	7,283
EU19 カ国平均		11,520	7,364

資料:OECD, Education at a Glance 2009 (注)単位米ドル

する大学」を目指し、「象牙の塔」から「時代が求める人づくり・知恵づくりの拠点」として大学改革を進める。その際、世界的にも低い高等教育予算の水準見直しは不可欠。また、産業振興的な側面ばかりでなく、学問・教育的な価値にも十分に配慮する。国公立大学法人に対する運営費交付金の削減方針を見直す。大幅に削減されてきた国立大学病院運営費交付金については、速やかに法人化直後の水準まで引き上げるとともに、今後十分な額を確保していく。なお、大学入試のあり方については、大学センター試験・大学入試そのものの抜本的な検討を進める。

生涯学習の充実

大学・短大を卒業し社会で働く人に、本人の希望で再び大学や大学院で教育を受けることができる制度(リカレント教育制度)を確立するなど、学ぶ機会の充実を図る。

高等教育の機会の保障

すべての人が、生まれた環境に関わりなく、意欲と能力に応じて大学などの高等教育を受けられるようにする。現在、日本とマダガスカルのみ留保している国際人権A規約

(締結国160カ国)の13条における「高等教育無償化条項」の留保を撤回し、漸進的に高等教育の無償化を進める。

奨学金制度改革

学生・生徒に対する奨学金制度を大幅に改め、希望する人なら誰でもいつでも利用できるようにし、学費のみならず最低限の生活費も貸与する。具体的には、所得800万円以下の世帯の学生に対し、国公私立大学それぞれの授業料に見合う無利子奨学金の交付を可能にする。また、所得400万円以下の世帯の学生については、生活費相当額についても奨学金の対象とする。今後は、諸外国の例を参考に、給付型の奨学金についても検討を進める。

3 高等教育の問題点

以上の民主党の高等教育政策についてコメントする前提として、わが国における高等教育の特徴を他国と比較して確認しておこう。

OECDの教育調査によって2006年の数値を見ると、次のようになる。まず、学生・生徒1人当たりの年間教育支出額を示したのが、表1である。高等教育においては、日本は11位であり先進国の中位にある。フィンランドやフランスより上位にある。OECD平均よりも、EU19カ国平均よりも高額である。また、初等・中等教育においては、日本は12位であり、OECD平均やEU19カ国平均を上回っている。ドイツよりも上位にある。

いずれにしても、学生・生徒1人当たり教育支出額で

表2 高等教育の負担(2006年)

順位	国名	公的負担	私的負担			合計
			家計負担	その他の私的負担	合計	
1	韓国	23.1	52.8	24.0	70.9	100
2	日本	32.2	51.4	16.4	67.8	100
3	アメリカ	34.0	36.3	29.7	66.0	100
4	オーストラリア	47.6	35.8	16.6	52.4	100
5	カナダ	53.4	22.2	24.4	46.6	100
OECD 平均		72.6	—	—	27.4	100
EU19 カ国平均		81.1	—	—	18.9	100
26	スウェーデン	89.1	—	10.9	10.9	100
27	ベルギー	90.6	4.7	4.7	9.4	100
28	フィンランド	95.5	—	—	4.5	100
29	デンマーク	96.4	3.6	0	3.6	100
30	ノルウェー	97.0	3.0	—	3.0	100

資料:OECD, Education at a Glance 2009

は、日本は先進国並みの水準にある。だが、問題は、誰が教育費を負担しているかである。日本においては、私費負担が重い。この点は、表2を見れば明らかである。この表は、高等教育費の負担割合を見たものである。日本は韓国に次いで私的負担の割合が大きい。とりわけ家計負担が過半を占めている。それだけ、公的負担の割合が低いということになる。アメリカは、前掲表1から明らかのように、学生1人当たりの教育支出は第1位であり、しかも格段に高い水準にある。公的負担と家計負担が、ほぼ同じ水準を示している。

また、表2に戻ると、北欧諸国において、公的負担の割合がきわめて大きい。これに対して、アメリカは、絶対額で見ると、公的負担も、私的負担もともに大きい。公的負担額を見ると、アメリカは日本の約2倍に達している。家計負担でも、アメリカは日本の1.3倍という水準にある。とにかく、公的負担の割合は、日本と韓国において異常に低い。これは、高等教育が私立大学に大きく依存しているからである。

問題は、高等教育における公的負担の割合がどのように推移しているかである。この点を示しているのが、図1である。この図では1995年の数値を示していないが、

1995年を100とする2006年の水準を見ると、OECD平均は92、EU19カ国平均は94、日本は92、アメリカは91と、いずれも低下している。日本においては、2000年と比較すると2006年は84という水準にある。もともと公的負担の比率が低いにもかかわらず、低下傾向にあるのである。

以上の結果、教育に対する公的資金投入額の対GDP比では、日本は当然に低くなる。表3が、こうした状況を示している。高等教育においては、日本は0.6%という極端な低水準にある。OECD平均の半分以下という水準である。教育全体を見ても、日本は3.5%と低位にある。

すでに明らかであると思うが、わが国では教育に対する公財政支出を大幅に増加されることが望まれる。もちろん、同時に、教育の質を高めなければならない。

4 民主党政権へのコメント

マニフェストを見る限り、大学の支援に理解を示しているように思われる。ここでは、重要だと思われる日本国教育基本法案、高等教育の機会の保障、大学改革と国の支援のあり方という3点についてコメントしておく。

まず、日本国教育基本法案であるが、内容は多岐にわたる。とりわけ重視すべきは、教育財政支出についてGDPに対する比率を指標とするという点である。前述したように、OECDの調査では、教育全体についても、大学についても、公財政支出の対GDP比は先進諸国のなかで日本は最低の水準である。たしかに人口の年齢別構成や産業構造は国によって異なるから、単純に対GDP比で比較することに問題が残る。だが、日本の水準が異常に低いことは否定できない。しかも、前述したように、学生・生徒1人当たりの教育支出では、日本は辛うじて先進国の水準を保っている。だが、日本は家計負担が重く、公的負担が軽い。教育支出に関しては、「民から官へ」の負担の移行が不可欠である。家計依存が大きいと、所得格差が教育に反映し易く

表3 公的資金投入額の対GDP比(2006年) (%)

国名	高等教育	全体
デンマーク	2.3	8.0
ノルウェイ	2.1	6.6
フィンランド	1.9	6.0
スウェーデン	1.9	6.8
カナダ	1.8	5.1
ニュージーランド	1.6	6.0
オーストリア	1.5	5.4
オランダ	1.5	5.5
スイス	1.5	5.5
アイスランド	1.4	7.6
アメリカ	1.4	5.5
日本	0.6	3.5
OECD 平均	1.3	5.3
EU19カ国平均	1.3	5.4

資料:OECD, Education at a Glance 2009

なる。ただ、教育基本法は理念法であるから、条文には教育財政支出の増加の必要性を規定するにとどめ、指標にする数値は教育振興基本計画に盛り込むことが望ましい。

また、私立学校の振興も明確に指摘されている。とくに大学においては、私立依存がきわめて大きい。機関助成という形態での私学助成の増加は不可欠である。

つぎに、高等教育の機会の保障であるが、焦点は高等教育の無償化である。1976年の国際人権規約の第13条は、つぎのように規定している。「高等教育は、すべての適当な方法により、特に、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。」日本政府は、1979年におけるこの規約の批准の際に、「拘束されない権利を留保する」とした。しかし、1984年7月には、衆議院と参議院の文教委員会で「諸般の動向を見て留保の解除を検討すること」が、全会派によって附帯決議されている。また、国連も「拘束されない権利の留保」の撤回の検討を日本政府に求めている。いずれにしても、世界のほとんどの国が高等教育無償化条項を留保していない。民主党がこの留保を撤回する意向を有していることは評価に値する。

ただ、高等教育の無償化を実施するとなれば財源が気になる。アメリカでも、州立大学は無償ではないし、しかも授業料は上昇傾向にある。ドイツにおいては、国立大学は州が管理しているが、これまで授業料は無料であった。しかし、財政難から最近では多くの州で有償化

している。この件は、訴訟となったが、憲法裁判所で有償化は適法という判断が出されている。国連も「無償教育の漸進的な導入」をうたっており、わが国においても段階的に導入すればよい。例えば、さしあたりは人財が要求される福祉系や理工系から実施することも考えられよう。

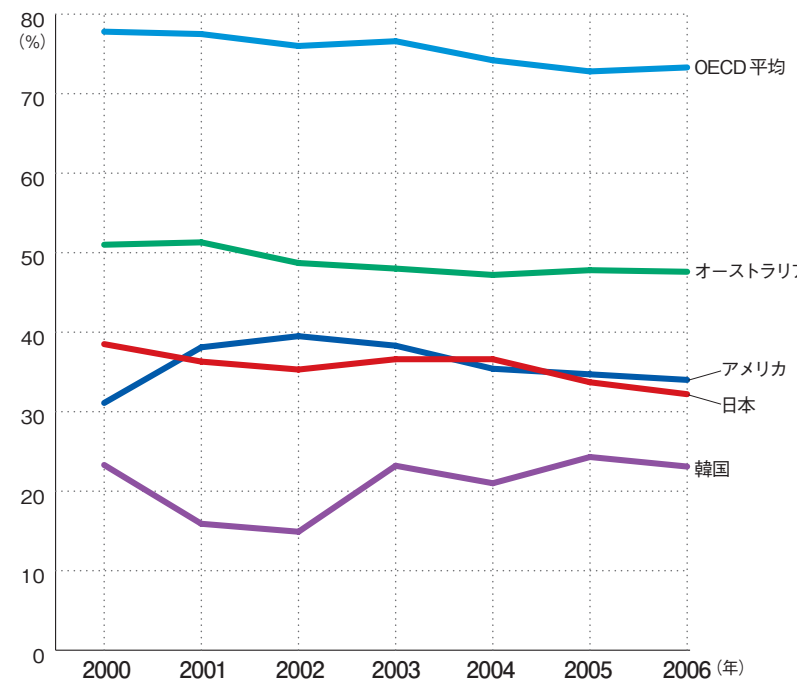
さらに、大学改革と国の支援のあり方についてであるが、問題は改革の推進主体である。民主党のマニフェストには「大学改革を進めます」という表現が見られるが、政治が大学改革を進めるのではない。改革意欲の強い大学が主体的に改革を進めるのであり、これまでも激しい大学間競争のなかで大学改革はかなり進んでいる。政府は、大学改革を支援する立場にある。

支援のなかで注目に値するのは、国公立大学法人に対する運営費交付金の削減方針の見直しである。これは、私学助成の削減方針の見直しにもつながるはずである。「教育立国」というからには、高等教育に対する公財政支出の増加は不可避であると思われる。

なお、奨学金制度も大幅に改めることがマニフェストに示されている。これも歓迎すべき方針であるが、「育費」と「奨学」を分けて検討すべきである。経済的に困難な場合に、成績優秀な学生・生徒に対しては、返済義務の無い給付型の奨学金を大幅に用意すべきである。同時に、希望する学生・生徒であれば、「奨学」を目的にして、奨学金を貸与すればよい。「所得400万円以下の世帯の学生については、生活費相当額についても奨学金の対象にする」ことは、英断というべきであろう。

いずれにしても、「教育予算」の充実が、高く評価される。問題は、予算の配分の仕方である。これまでは、教育・研究資金を大学に配分する場合、ポジティブ・フィードバック現象が見られた。フィードバックがプラスの方向にしか作用しないという現象である。人財や施設の蓄積の厚い大学に財政資金を投入すれば、資金投入の効果が大きく、蓄積がさらに厚くなる。そうした大学には、引き続き多額の財政資金が投入される。これでは、一定の期間が経過すると大学間格差が大きく開いてしまう。その結果、全体構造が不健全化するし、公平という見地からも問題が残る。配分方法の是正が望まれる。

図1 高等教育支出における公的負担の割合の推移



資料:OECD, Education at a Glance 2009