

教育の機会均等と 教育費負担のあり方 —高等教育の場合—

2017年6月1日
衆議院憲法審査会

小林雅之
東京大学
大学総合教育研究センター

1

発表内容

- 教育費の負担論
- 教育機会均等と教育費の公的負担の根拠
- 教育の社会経済的効果＝教育による所得増と経済成長、所得再分配と社会経済的格差の是正
- 教育の社会経済的効果のエビデンスを提示する意義
- 教育の無償化とクリアーすべき問題
- 政策的インプリケーション

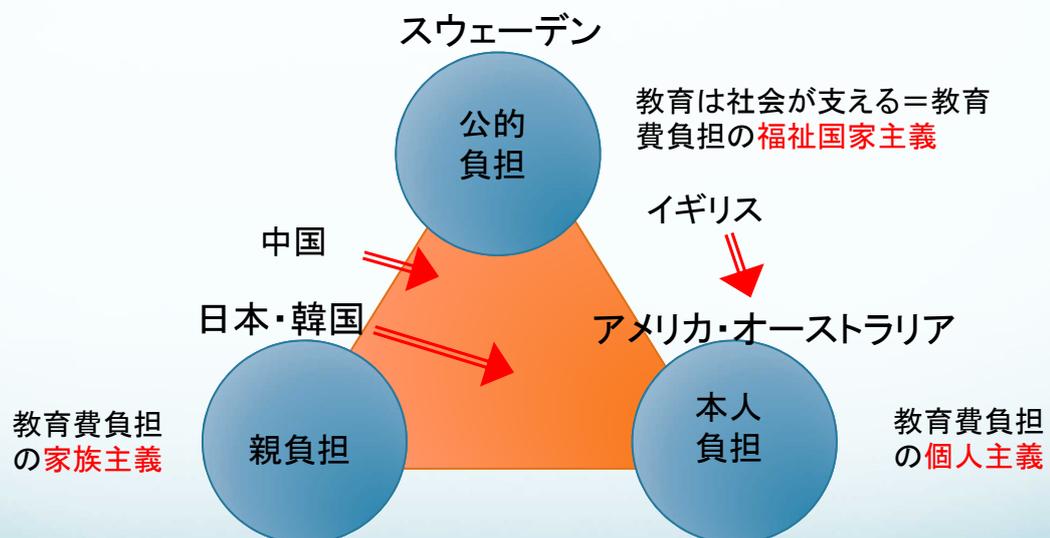
2

誰が教育費を負担するのか

- 誰が教育費を負担するのかは教育費の負担論 (Cost Sharing) と呼ばれる。
- 教育費の負担は、公的負担と私的負担に大別される。
- 私的負担は、家計負担と民間負担に大別される。
- 民間負担(企業や慈善団体など)は多くない。
- 家計負担は親(保護者)負担と子(学生本人)負担に大別される。
- 教育費の負担は、公的、親、子の3者。
- 教育費の3者の分担と公的負担について投資・財源の問題を検討する必要がある。

3

教育費負担 3つの主義と教育観



(注)矢野 2012年を元に筆者修正

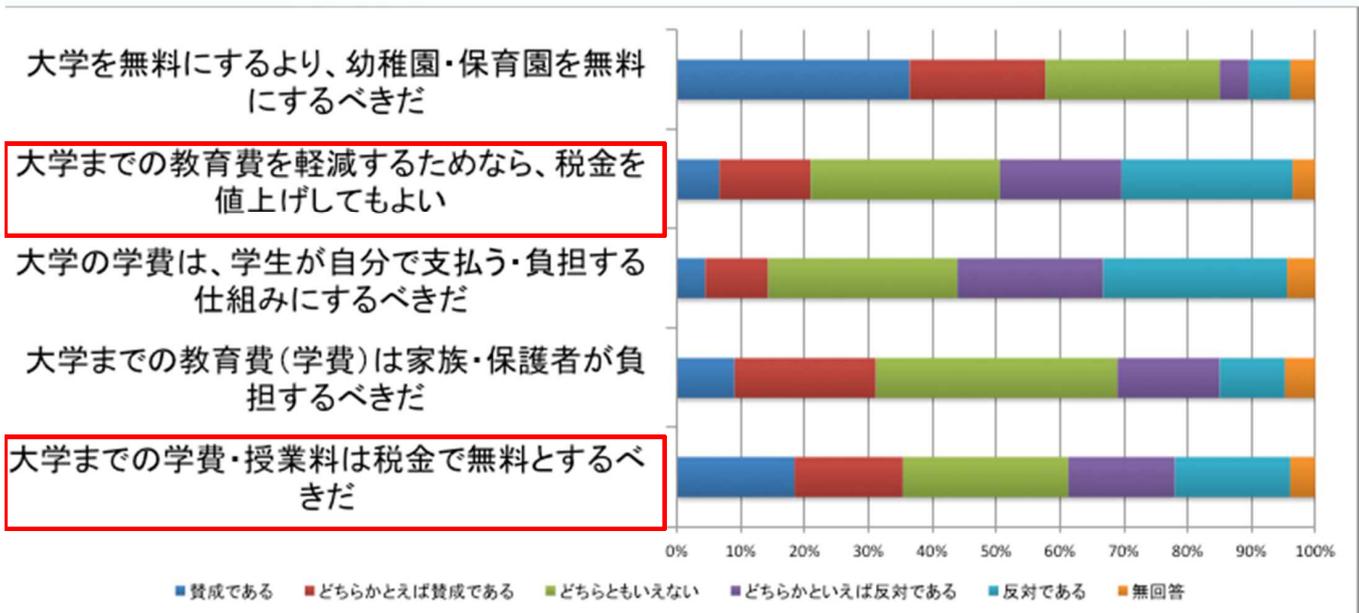
4

教育費の公的負担の根拠

- 教育機会の均等＝公正理念 それ自体実現すべき理念
 - 憲法第26条、教育基本法第4条、義務教育の無償規定
 - 国際人権規約(経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約A規約第13条) 高等教育の漸進的な無償
 - 教育権と教育の機会均等 それ自体が教育費の公的負担の根拠となっている
- しかし、現在の日本では教育の機会均等(教育の格差是正)に世論はあまり関心がない。格差是正だけでは公的負担の説得力のある根拠になりにくい。
- +教育の社会経済的効果(所得増と経済成長)
- +教育格差是正による社会経済的格差(階層の再生産、貧困の連鎖)の是正+人材の浪費(ウェステッジ)の是正(公正+効率)
- +教育の外部効果
- 少子化の是正
- 準公共財としての教育
- 社会的共通資本としての教育(宇沢弘文)

5

大学費用の負担に関する世論調査

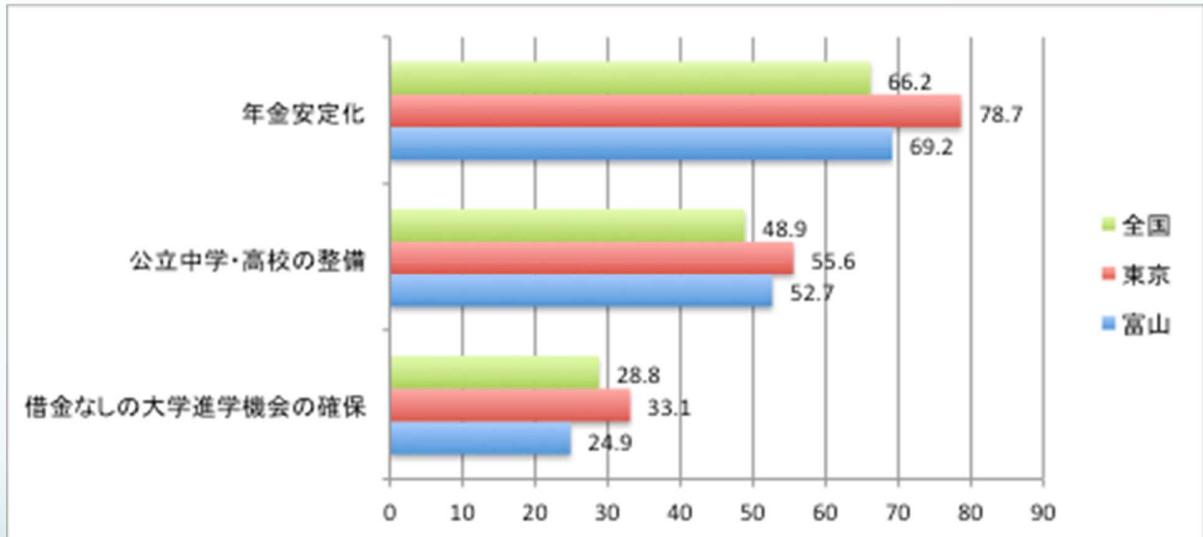


(出典) 白川優治「学費負担と奨学金制度に対する社会意識の現状分析 給付型奨学金への社会的支持と合意範囲を中心に」(日本高等教育学会第20回大会(東北大学)発表資料) 2017年

●その他の新聞各誌の調査でも「高等教育の無償化」の賛成は半数以下

6

大学進学機会の確保は世論の関心が低い (増税による施策強化を支持する者の比率)



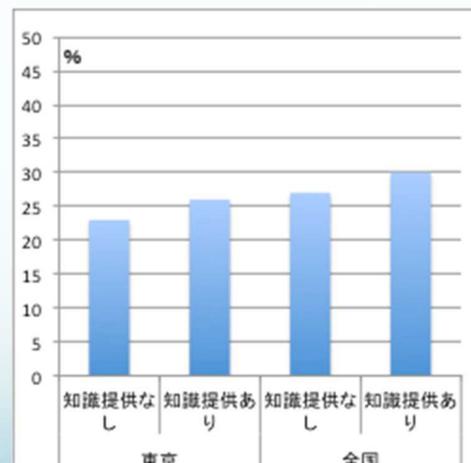
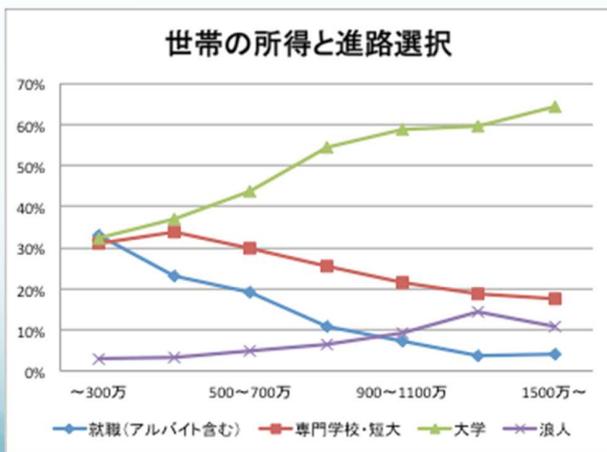
矢野眞和・濱中淳子・小川和孝 2016 96頁。

7

進学格差のエビデンスを示しても、 是正のための教育費の公的負担には世論の支持が集まらない

【情報提供】現在の日本には、世帯所得による子どもの進路格差が存在しています。高校3年生とその保護者を対象にしたある調査の結果によれば、その格差は下図のようになります。

「税金を使っても、返済義務のない奨学金や、授業料減免を積極的に取り入れていく」の支持は、情報提供の有無によって、変わらない。



(出典)矢野眞和・濱中淳子・小川和孝 2016 102頁より作成。

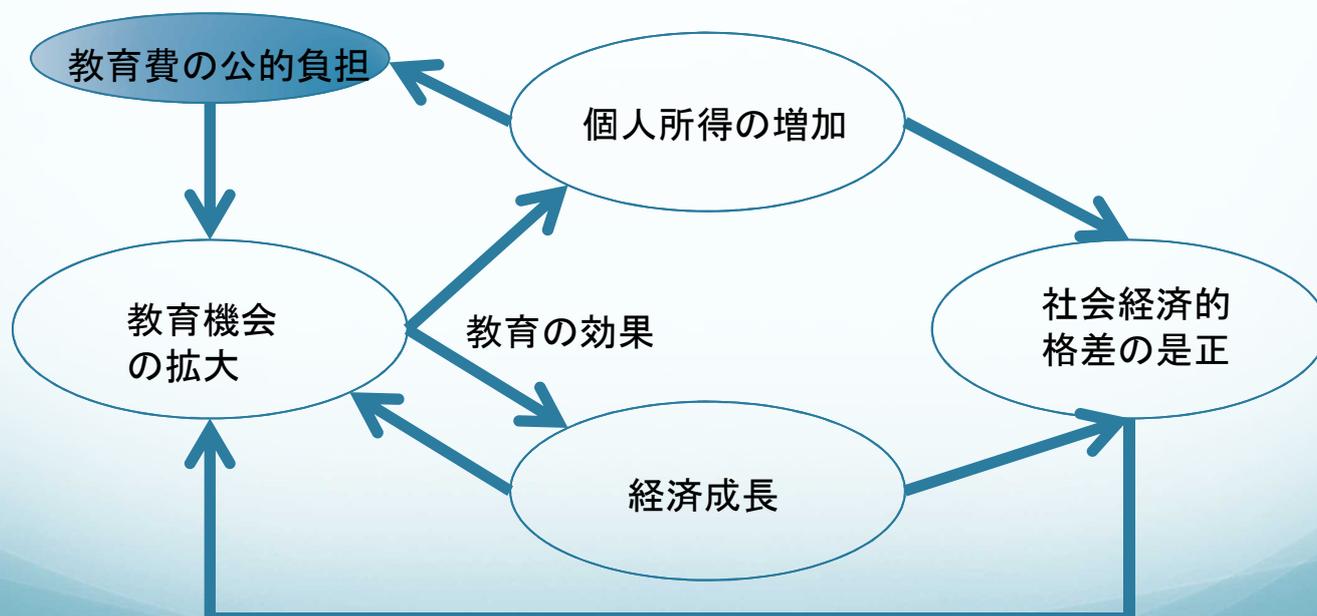
8

教育の社会経済的効果(格差是正と所得増と経済成長)を示すことが重要

- 教育によるスキル・技術の向上(人的資本の蓄積)→生産性の向上により、個人は所得増、社会は経済成長する。
- さらに、教育による所得再分配により経済的格差の縮小が実現、これがさらに次世代の教育格差の縮小による経済的格差の縮小という、教育及び経済格差の世代をこえた是正効果がある。
- 教育の経済効果が認められるとしても、教育を受けられない者が存在する教育格差があれば、結果として、教育の効果としての所得分配に教育を受けた者と受けられない者で格差が生じる。
- 教育の効果が発揮されるには、教育を受ける機会の均等が重要となる。このためには、教育格差の是正を図る政策が重要となる。
- この政策の中で格差の是正のため、教育費の公的負担が重要となる。

9

教育の効用と社会経済的格差の是正



教育の外部効果

- 教育の社会・経済効果(外部効果)
 - 市場を経由しないため価格に表されない効果、スピルオーバー効果(近隣効果)
 - 周囲の者の生産性の向上
 - 健康増進・犯罪減少
 - 労働移動・ミスマッチの緩和(失業の減少)
 - 少子化の緩和
 - 具体的研究例 三菱総研 2010年、2014年 巻末資料参照。
- 市場機構に委ねると外部性の分だけ需給は過少になる
 - 誰も費用を負担しないため、外部効果の分だけ公的負担する必要
- 教育費の公的負担の根拠のひとつ
 - 教育段階が低いほど教育の外部効果は大きい。義務教育が無償の根拠のひとつ。しかし高等教育では私的便益が大きい。

11

高等教育の効果 (国立教育政策研究所)

☑ 大卒者・院卒者一人当たりの費用便益分析 (平成24年時点 試算)

費用=2,537,524円

(学部・大学院在学期間中の公的投資額)

- 国立、公立及び私立大学への公的教育投資額*1
=2,537,524円

便益*2=6,084,468円

(大学・大学院卒業者の公財政への貢献)

- ① 税収増加額*3+失業による逸失税収抑制額=6,074,363円
- ② 失業給付抑制額*4=8,617円
- ③ 犯罪費用抑制額*5=1,488円

一人当たり効果額=3,546,944円

⇒約2.40倍の効果

*1 大学学部及び大学院 (全てにおいて同様)

*2 大卒・院卒者の額から高卒者の額を差し引いたものである。

*3 65歳までの所得税・住民税・消費税について、各年齢の税額を19歳を起点として割引率4%による割引現在価値を示した。

*4 雇用保険の失業給付部分を想定したものである。

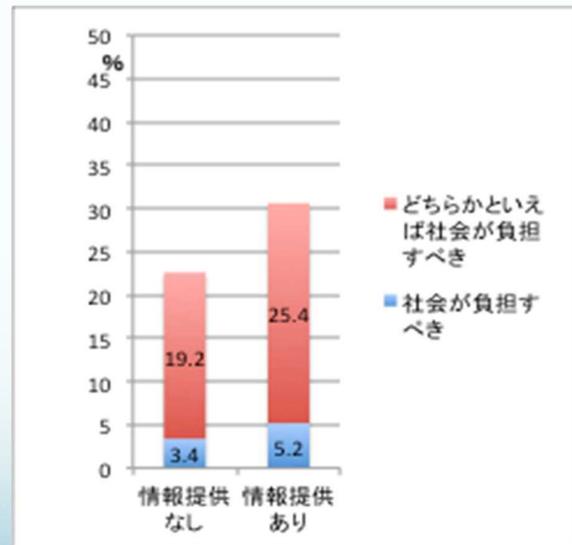
*5 刑務所への収容にかかる費用を想定したものである。

注 平成22年度文部科学省委託調査「教育投資が社会関係資本に与える影響に関する調査研究」三菱総合研究所(2010)を基に試算

エビデンスを示すことで世論の支持が変化する例

【情報提供】大学に進学することは、その進学した本人の所得の向上ももたらしますが、それに伴う「所得税の増加」も生じます。つまり、大卒者が一人増えるたびに税収も増え、推計によれば、高卒者が大卒者になることによって、その人が生涯に支払う税金は、約1,500万円増加します。

情報提供によって、「大学教育にかかる費用は『社会が』負担すべき」の支持は増加



(出典) 矢野眞和・濱中淳子・小川和孝 2016、124頁より作成。

13

授業料無償についてクリアすべき問題

- 教育による所得増と経済成長と格差の是正？
- 授業料無償→家計の消費の拡大？
- 現在の授業料無償や公的補助は、大学生＝高所得層出身者だから、非大学生（低所得層）から大学生（高所得層）への所得の逆進的再分配？
- もともと進学希望の者にも補助、格差是正効果が限定的
- 低所得層の進学のためには、授業料無償では不十分で生活費や放棄所得分の補助も必要（巻末資料参照）
- 無償では、「税金で教育を受ける（補助がある）」という意識を持てるか？
 - 国立大学は、約1兆1千億円、私立大学は約3千億円の補助、しかし、学生には実感がなく。「国立大学で税金で教育を受けたという意識がある」東大生の半数。東京大学「大学教育の達成度調査」
 - 税金で教育を受けたという意識は高まらなければ、社会貢献の意識（ノブリス・オブリージェ）が涵養されない。

14

教育の無償化についてクリアすべき問題 2

- 教育の質の維持と向上に懸念
 - 授業料無償化=公的補助に代替→公的補助が増えない限り、現在の教育の質にとどまる。特に高等教育では現在でも様々な質の差がある。現状を固定化する恐れ。逆に、質を向上するには公的補助の増額が必要。
- 教育再生実行会議第8次提言(2015年)
 - 約5兆円の教育投資を提言
 - 実現していない
- 文部科学省 教育振興計画 数値の裏付けなし
- 給付型奨学金 約210億円(平成30年度) 所得連動型 数百億円(推計)
- 高等教育の無償化 数兆円
- 財源が不確定、不確実

15

高等教育の無償化の範囲

- 高等教育の範囲(大学、大学院、短期大学、高等専門学校、専門学校(専修学校専門課程)+専門職大学・専門職短期大学)
- 約365万人+ α ?
- 私立が4分の3(大学)から9割(短大と専門学校)
- 授業料も異なる
- 私立は施設整備費など別学費も。
- 巻末の資料参照
- どこまで無償化するか

万人

	大学・大学院	短大	高専	専門学校
国立	61		5.2	0.03
公立	15	0.7	0.4	2.5
私立	211	12	0.2	56
計	287	13	6	59

(出典)文部科学省「学校基本調査」平成28年度
(注)四捨五入のため、計は各項目の計と一致しない。

16

憲法と教育基本法・私立学校法などの問題

- 私学助成と憲法、大学の自律性・自治の問題
- 大学への補助金(私学助成)の根拠
 - 憲法第89条 公の支配に属しない教育への補助の禁止
 - 教育基本法第6条 法律に定める学校は、公の性質を有する
 - 教育基本法第8条 私立学校の有する公の性質(中略)、助成その他の適当な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない
 - 憲法第26条と教育基本法第4条の教育権(教育の機会均等)による積極的な助成論
- 補助による政府のコントロールの強化の恐れ(国立大学、私立大学の類型化による補助金配分など)
- 私立学校法や私立学校振興助成法など関連法の改正が必要

17

政策的インプリケーション

- 教育費の公的負担の根拠は教育の機会均等
- 教育の機会均等は公正に関わる理念として重視されてきたが、実際には日本の高等教育政策は貸与奨学金のみなど不十分。
- 大学進学機会格差問題への世論の関心は低く、大学進学率の格差を示しても、給付型奨学金や授業料減免への支持は高まらない(矢野・濱中・小川)
- 財務当局「高等教育費の公的負担は世論の支持がない(税金を使うことに納得しない)」
- ←→高等教育の無償化論
- こうした教育費の負担に関する世論の基盤には、強固な教育の家族主義(教育は親の責任)による教育費の親負担主義がある。
- 憲法改正で高等教育の無償化は、現状では世論の支持がなく国民投票で否決される可能性がある。この場合、実質的な無償化はさらに遠のく恐れがあり、この点をさらに検討する必要がある(プログラム規程であれば可能か?)。

18

政策的インプリケーション 2

- これに対して、教育費の公的負担や無償化を進めるためには、世論の支持が必要。
- 大卒者の所得税の増加を示すと、大学の教育費の公的負担への支持は高まる(矢野・濱中・小川)
- スウェーデンの例 教育の家族責任主義から社会責任への制度改革による転換(大岡 2014)
- 教育の機会均等(格差の是正)を教育の社会経済的効果(所得増、経済成長、人材の有効活用、社会経済的格差の是正)から捉えることも必要。
- 教育の社会経済的効果のエビデンスを提示することで教育費の負担問題の世論も変化する可能性がある。
- 無償化の際にクリアすべき問題が山積している。世論の支持の他、財源論、無償化の範囲、法律など。
- こうした問題をクリアーすることが必要。

19

参考文献 1

- 大岡頼光 2014年『教育を家族だけに任せない 大学進学保障を保育の無償化から』勁草書房。
- 国立教育政策研究所 2015年「教育の社会的効果に関する研究」平成27年5月19日 教育再生実行会議第3分科会資料
- 小林雅之 2017年「衆議院予算委員会公聴会資料」
- 小林雅之 2017年「衆議院文部科学委員会資料」
- 小林雅之 2017年「教育の格差と教育費の負担軽減 高等教育の場合」参議院 国民生活・経済に関する調査会。
- 小林雅之 2017年「高等教育機会の格差の実状と課題」『生活協同組合研究』493, 14-24頁。
- 小林雅之 2017年「新所得連動型奨学金返還制度の創設」『生活福祉研究』93, 29-41頁。
- 小林雅之 2017年「奨学金制度の転換と大学の課題」『大学時報』373, 52-59頁。
- 小林雅之 2016年「我が国の高等教育の課題 一特に教育費負担と奨学金の在り方について」『論究』第13号, 23-36頁。
- 小林雅之 2016年「学生への経済的支援制度の転換」『IDE 一現代の高等教育』特集 学生への経済支援 No.588, 4-10頁。
- 小林雅之 2016年「授業料と奨学金政策の動向・・・英米仏を中心として」『大学マネジメント』Vol. 12 No. 7, 12-18頁。
- 小林雅之 2015年「教育費負担と一億総活躍社会」第一回一億総活躍社会に関する意見交換会
- https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/iken_koukankai/dai1/siryou3.pdf

20

参考文献 2

- 小林雅之 2014年「教育投資・財源の検討のために 高等教育の場合」教育再生実行会議第3分科会第2回
- <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/bunka/dai3/dai2/siryou1.pdf>
- 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「大学の教育費負担 ー誰が教育を支えるのか」上山隆大他編『大学とコスト』岩波書店。
- 小林雅之編 2012年『教育機会均等への挑戦 ー授業料・奨学金の8カ国比較』東信堂。
- 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 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。
- 小林雅之編(2008)『奨学金の社会・経済効果に関する実証研究』東京大学大学総合教育研究センター。
- 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」

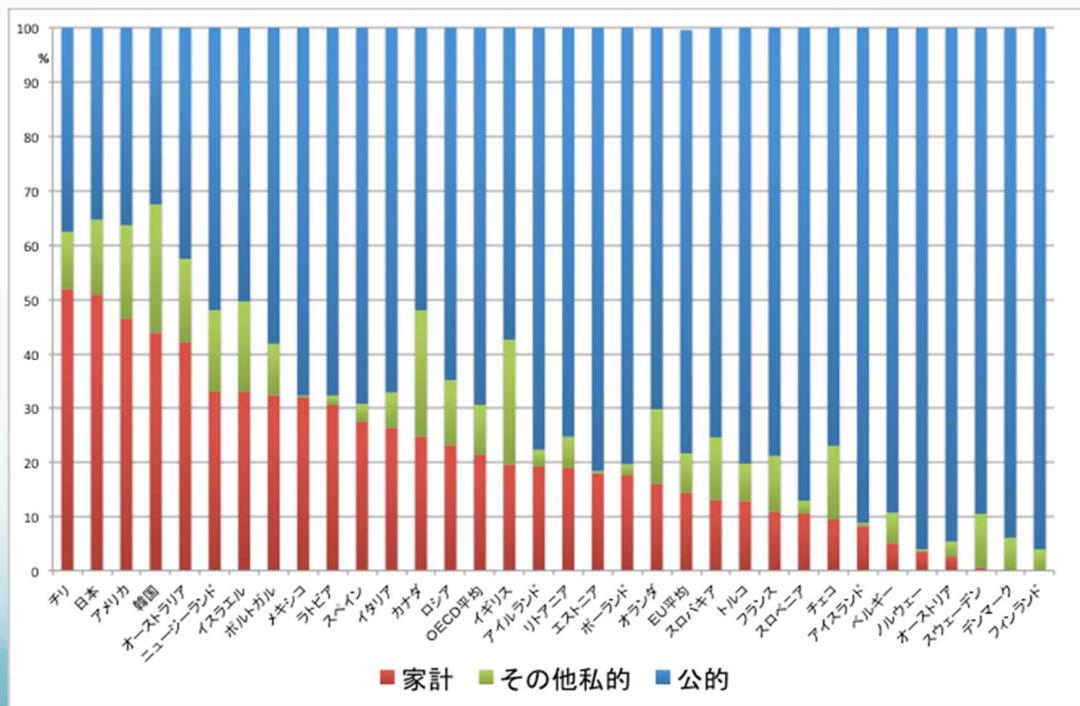
21

参考文献 3

- 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)
- 日本学生支援機構・東京大学大学総合教育研究センター 2016年『高等教育の費用負担と学生支援 ー日本への示唆』
- 島一則 2008年「日本学生支援機構の奨学金に関わる大学教育投資の経済的効果とコストーベネフィット分析 ー大学生を対象とした貸与事業に注目した試験的推計ー」小林編。
- 三菱総研 2010年 2014年「教育改革の推進のための総合的調査研究」
- 矢野眞和 2012年「奨学金の社会学」小林編所収。
- 矢野眞和 2015年『大学の条件 大衆化と市場化の経済分析』東京大学出版会。
- 矢野眞和・濱中淳子・小川和孝 2016年『教育劣位社会』岩波書店。

22

高等教育費負担の各国比較



23

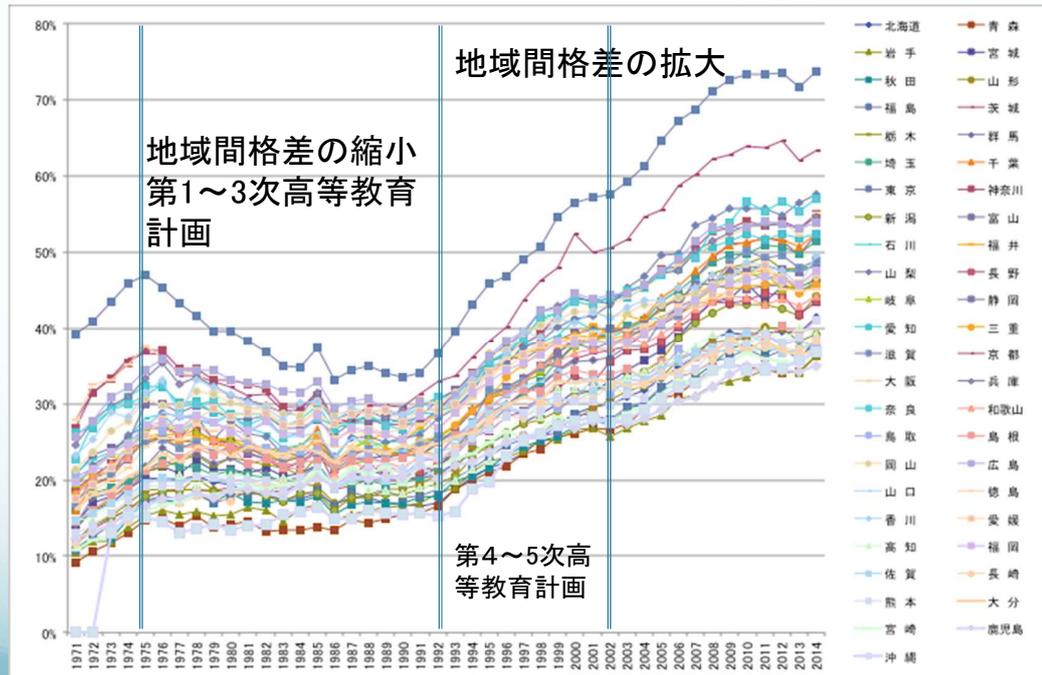
教育費の受益者負担論

- 社会も受益者(外部効果)→「受益者負担」ではなく「私的負担」
- 高等教育の外部経済は、あまり大きくない。
- 高等教育の私的便益は社会的便益より大きい。
- 高等教育の私的収益率 > 社会的収益率
 - イギリス デアリング・レポート(1997)で授業料導入のエビデンスとされた
- 費用と便益にみあう費用負担をすべきである
 - しかし、教育の費用と便益は、専攻によって大きく異なる
 - オーストラリアの高等教育貢献拠出金制度(Higher Education Contribution Scheme)は、この考え方に基づく
- 批判 私的負担のみであれば社会的貢献は不要となる
 - 「国立大学で税金で教育を受けたという意識がある」東大生の半数しかない。東京大学「大学教育の達成度調査」

24

都道府県別大学進学率の推移

30%以上の格差



データ: 文部科学省「学校基本調査」 過年度大学入学者を含む進学率

25

教育の公的効果に関する研究の例①

1. 主として経済的効果との関係

- 教育の質的向上と経済成長の関係について分析したところ、教育改革によって教育の質が向上すれば、75年後にはその国のGDPが36%増加すると試算。【Eric Hanushek and Ludger Wößmann「The Role of Education Quality in Economic Growth World Bank Policy Research Working Paper, #4122」(2007)】
- 教育投資の社会的収益率を日本について見た場合、初等教育で9.6%、中等教育で8.6%、高等教育で6.9%となっており、就学前教育が最も効果が高い。【Carneiro, Pedro and James J. Heckman「Human Capital Policy」(2003)、Psacharopoulos, George and Harry Anthony Patrinos「Returns to Investment in Education」(2002)】
- 質の高い幼児教育プログラムは、学校のよい成績、労働市場への参加率の向上、より高い収入につながっており、幼児教育プログラムへの投資とその利益との比率は1:7と推計【「The Perry Pre-school study」(1962-)】
- 男性が高等教育を修了する場合の公的費用と公的利益を比較した場合、日本は、公的費用が約3.3万ドルなのに対し、公的利益は約6.7万ドルであり、利益の方が約3.4万ドル高いと試算。【OECD「図表でみる教育(2012年版)」】
- 高等教育に対する公的教育投資の費用対効果分析を行った結果、大学卒業一人当たりの公財政教育支出(費用)が約232万円なのに対し、便益(税収増、失業給付抑制、逸失税収抑制、犯罪費用抑制)は約475万円であり、便益の方が約243万円高いと試算。
【株式会社三菱総合研究所「我が国の教育投資の費用対効果分析の手法に関する調査研究」(H22.3)】
- 過去10年間、OECD加盟各国のGDP成長率を分析したところ、その半分以上が高等教育修了者の労働所得の伸びに関連しているとの結果。(OECD各国平均: GDP成長率1.50、高等教育修了者の労働所得伸び率0.91。アメリカ: GDP成長率1.81、高等教育修了者の労働所得伸び率0.92)【OECD「図表でみる教育(2012年版)」】
- 地方大学が地域に及ぼす経済効果について分析したところ、1大学当たりの生産誘発効果は400億円～700億円、雇用創出数は6,000人～9,000人との試算(①教育・研究活動、②教職員・学生の消費、③その他の活動、④施設整備の合計(波及効果を含む))【財団法人日本経済研究所「地方大学が地域に及ぼす経済効果分析」(2007)】

2. 主として社会的効果との関係

- アメリカ合衆国における30歳時点での平均余命を学歴別に比較した場合、後期中等教育未終了男性が47.4年なのに対し、高等教育修了男性では54.4年であり、7.0歳上回るとの結果。【OECD「図表でみる教育(2012年版)」】
- 学歴と死亡リスクの関係性について分析したところ、高学歴群と比べた場合の低学歴群の死亡リスクは、約1.2倍との結果。【藤野善久「教育歴と主要死因との関連－日本における健康格差－」(2005)】
- アメリカにおける教育と犯罪発生件数の関係性について分析したところ、平均的な就学年数が1年上昇することは暴力犯罪を12%、窃盗犯罪を11%減少させ、高等学校卒業率の10%の上昇は、暴力犯罪を75%、窃盗犯罪を59%減少させるとの結果(高等学校卒業率が1%増加すると、犯罪の減少により総額で1.4億ドルの社会的便益が発生すると試算)。【Lance Lochner and Enrico Moretti「The Effect of Education on Crime: Evidence from Prisons (Inmates, Arrests, and Self-Reports)」(2004)】
- 日本における教育と犯罪率の関係性について分析したところ、学歴が高くなるほど受刑者の比率が低くなるとの結果(刑務所新受刑者の教育程度: 中学卒業48.8%、大学卒2.9%)【教育費研究会「次世代が育つ教育システムの構築－教育家族から教育社会へ－」】
- 教育がソーシャル・キャピタル(社会関係資本)に与える影響について試算したところ、教育経験や学習活動がソーシャル・キャピタルに対し大きな影響(又は有為に影響)を与えているとの結果。【株式会社三菱総合研究所「教育投資が社会関係資本に与える影響に関する調査研究」(H23.3)】

三菱総研「教育改革の推進のための総合的調査研究」2009年

27

教育による所得再分配

- 大学進学者層は高所得層の方が多い
 - 大学への補助による低授業料政策は、低所得層(非大卒者)から高所得層(大卒者)への所得の逆進的な分配になる(Hansen and Weisbrod論争)
 - 1人当たり学生への補助一税負担は、カリフォルニア大学、カリフォルニア州立大学、コミュニティカレッジ、非進学者の順に多くなっている。
- 反論(1)高所得者は累進的な税も多く払っている。
- 反論(2)外部効果が存在する
- 反論(3)在学中の所得再分配だけでなく、卒業後の再分配が問題
- 卒業後の所得再分配の検証には、出身階層別所得データが必要で、実証困難。

28

教育の公的負担の根拠 2

- 格差是正 + 人材の浪費(ウェステッジ)の緩和
 - 人材養成・経済成長 生産性の向上・効率化
 - 大学中退 20%は経済的要因(文部科学省調査)の是正
- 準公共財としての教育
 - 非排除性 利用者から料金を徴収できない
 - 非競合性 利用者の増加によって追加費用が発生しない
 - 教育とりわけ高等教育は両者の性格が弱いため、準公共財と呼ばれることがある。
- 社会的共通資本としての教育(宇沢弘文)

29

スクリーニングとシグナリング理論による人的資本論批判

- 教育は生産性をあげないと仮定、教育は選抜装置。
- 教育投資は個人にとっては意味があるが、社会的には効率的な投資とは言えない(過剰投資) rat race
- 実証は困難 教育費用と生産性の負の相関は仮定にすぎない
- 学歴社会論と親和性を持つ
- 実証はいくつか試みられているが、結果は一致しない。
- 現在では、人的資本論と二者択一ではなく、個別の状況によって、人的資本論とスクリーニング・シグナリングが成り立つと相対的に捉えられている。

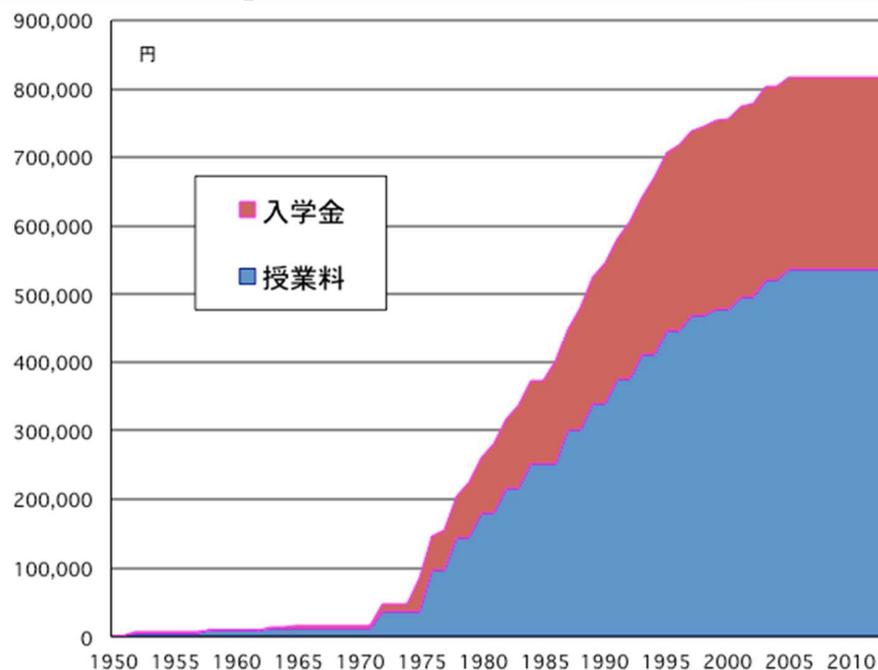
30

高等教育機会の均等と格差

- 教育の格差の解消(教育機会の均等)は社会経済的格差の解消の前提条件
 - 人材の有効な活用
 - 逆に、社会経済的格差は、教育の格差(進学格差)に影響を与える。
- 4つの媒介要因
 - 学力、家計の経済力(教育費負担力)、学習環境、アスピレーション
- 高等教育政策でも最重要な理念
- しかし、現実の政策では具体的な政策に乏しい
 - 地域間格差の是正
 - 育英奨学政策
 - 学力格差の是正は長期的で困難な課題
- 現実には様々な高等教育機会の格差
 - 地域間格差
 - 男女別格差
 - 所得階層間格差

31

国立大学学費の推移 (当年価格)



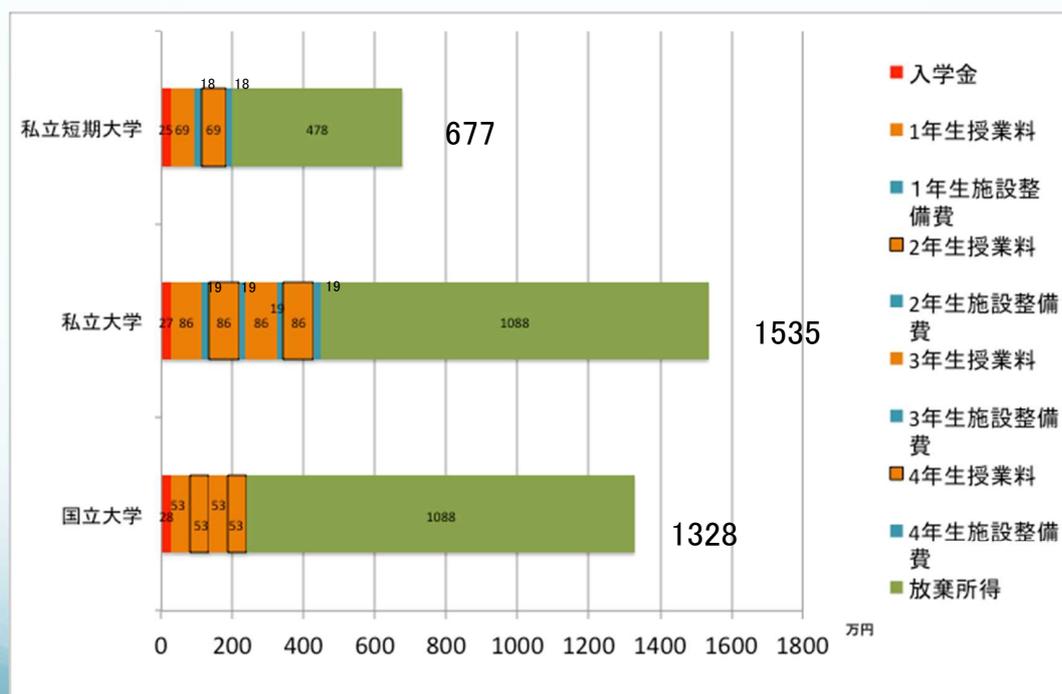
32

高等教育の学費

	国立大学	国立高専	私立大学	私立短大	私立高専
入学金	28200	105600	261089	245783	167826
施設整備費(1年)			186171	173825	114261
授業料(1年)	53500	234600	864384	693495	455478
合計	817800	340200	1311171	1113103	737565

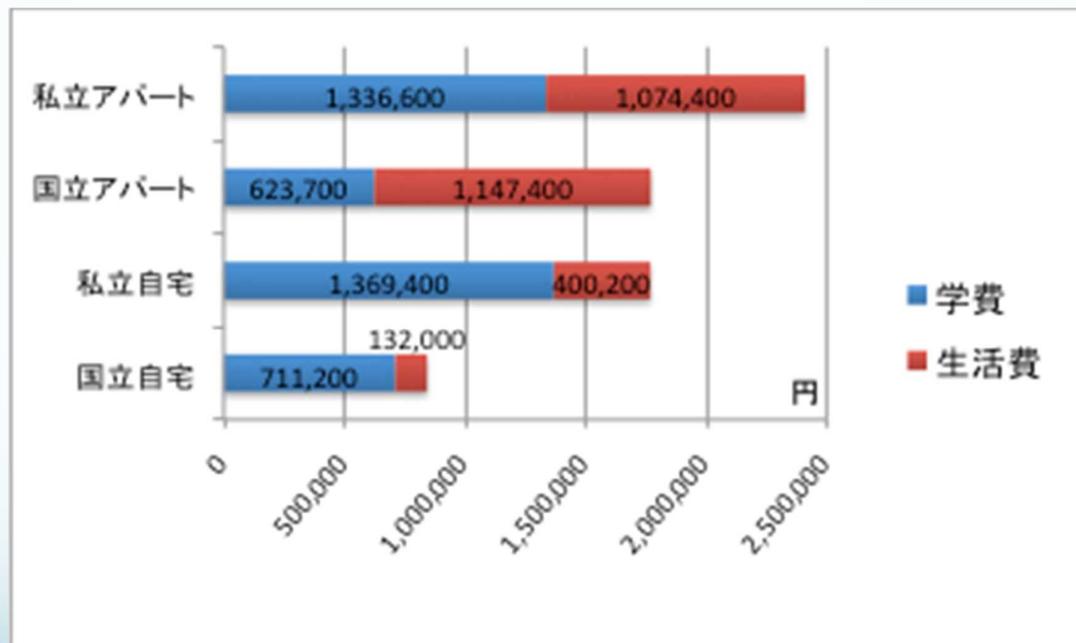
(注)平成24年度

教育費の負担(学費と放棄所得)



(注)日本学生支援機構・国立教育政策研究所「学生生活調査」2014年度
「賃金センサスH27年度」と文部科学省「私立大学等の学生納付金調査H27年度」より推計

学生生活費



(出典) 日本学生支援機構・国立教育政策研究所「学生生活調査」
2014年度。

35

教育費負担の軽減

- 学費の無償・低授業料
- 給付奨学金 (grants, scholarships)
- 授業料減免
- 貸与奨学金 (student loans)
- 貸与奨学金の返済猶予・免除
- 補助 (allowances) 子育て, 成人学習など
- ワークスタディ, TA, RA

36

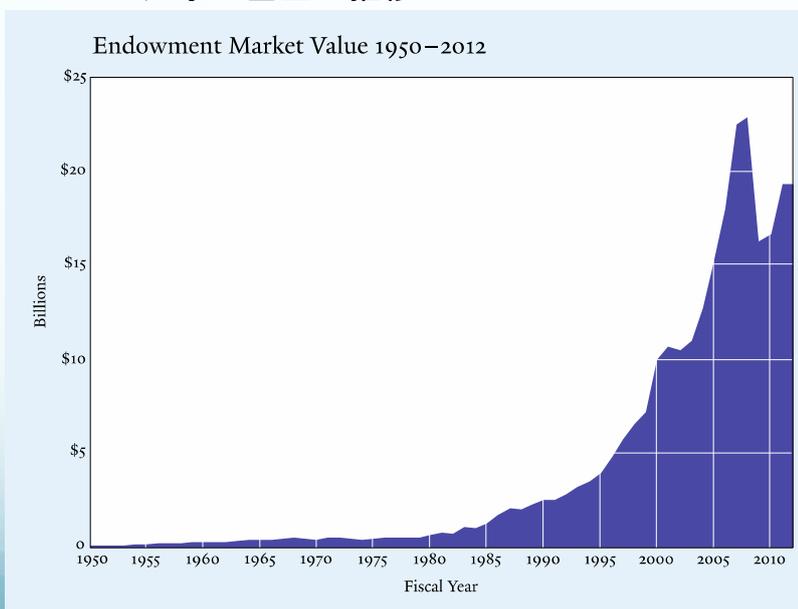
教育の財源

- 教育国債
- こども保険
- 租税
 - 教育目的税
 - 消費税
 - 企業税
 - 大卒税
 - 法人税
 - 所得税
 - 相続税
 - 資産税
 - 相互に排他的ではなく、組み合わせが重要
- 寄付基金の拡充

37

寄付／基金の活用

エール大学の基金の推移



- ・1970年代より急増、様々な政府の支援(税制改革、資産運用などの法整備)による
- ・世代間の公平という考え方(インフレによる目減りを減らすために基金を運用する)
- ・増加も減少もあるので、1年で成果を判断するのではなく、長期的に判断する。特に2008年のリーマンショックの時の急減とその後の回復に注目

(出典) 東京大学一野村証券共同プロジェクト『ディスカッションペーパー』No.1-17, 東京大学大学総合教育研究センター。

Data: 2012 Yale Endowment

38