

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集  
第40集 (2008年度) 2009年3月発行：127-144

## 高等教育への公的投資について —教育振興基本計画の策定をめぐる論考—

鈴木 敏 之

# 高等教育への公的投資について

## —教育振興基本計画の策定をめぐる論考—

鈴木敏之\*

### はじめに

2008年7月1日、政府が策定する初めての教育振興基本計画（以下、「基本計画」という。）が閣議決定された。ここに至るまでの間、高等教育への公的投資の在り方について様々な議論が行われてきた。そして、基本計画に基づく新たな取組も始まっている。教育基本法の改正が行われた2006年以降の一連の経緯の概略は、図表1に示すとおりである。

筆者は、文部科学省職員として、高等教育への公的投資をめぐる論議について、基本計画の策定作業や中央教育審議会（以下、「中教審」という。）大学分科会の運営を通じて関与してきた。本稿では、そうした経験を踏まえて、特に公的投資の政策目標の在り方を中心に最近の論議を総括する

図表1 教育振興基本計画と大学改革をめぐる動き

2006年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「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】</li> <li>・ 安倍内閣の発足，教育再生会議の発足【9～10月】</li> <li>・ 教育基本法改正【12月】</li> </ul>
2007年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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】</li> <li>・ 私大連の提言公表（私学助成の5700億円増の提案など）【6月】</li> <li>・ 学校教育法等の改正（大学の目的規定の見直しなど）【6月】</li> <li>・ 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】</li> <li>・ 「経済財政改革の基本方針2007」（骨太方針2007）の閣議決定【6月】</li> <li>・ 福田内閣の発足【9月】</li> <li>・ 財務省財政審の建議【11月】</li> <li>・ 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（国大協「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】</li> <li>・ 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】</li> </ul>
2008年	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 福田総理の施政方針演説（「留学生30万人計画」構想）【1月】</li> <li>・ 教育再生会議が最終報告【1月】</li> <li>・ 特別部会にて，大学分科会関係四委員が意見書①を提出【2月】</li> <li>・ 特別部会の了承を得て，文科省と各省との事前協議【3月】</li> <li>・ 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】</li> <li>・ 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】</li> <li>・ 文科省が教育振興基本計画原案を公表・各省との協議開始【5月】</li> <li>・ 財務省財政審の建議【6月】</li> <li>・ 大学分科会関係四委員が意見書②を公表，国大協が緊急アピール【6月】</li> <li>・ 「経済財政改革の基本方針2008」（骨太方針2008）の閣議決定【6月】</li> <li>・ 教育振興基本計画の閣議決定【7月】</li> <li>・ 文科大臣が中教審に「中長期的な大学教育の在り方について」諮問【9月】</li> </ul>

※ 下線は、基本計画に直接関わる動き。

とともに、今後の課題について提起する。なお、文中の意見は、筆者の個人的見解であることを御留意いただきたい。

## 1. 教育基本法改正と基本計画への期待

### (1) 教育基本法の改正

2006年12月、教育基本法は、1947年の制定以来、約60年ぶりに改正され、「新しい時代の理念が明示された」（中教審、2008、1頁）。高等教育に関する重要な改正点としては、「大学」（第7条）、「私立学校」（第8条）に関し、それぞれの役割の重要性に鑑みて、新たな規定が設けられたことが挙げられる。「大学」については、その基本的な役割として、教育活動及び研究活動に加え、「第三の使命」とも称される社会貢献に関する記述が盛り込まれた。「私立学校」については、「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」旨が規定された。教育基本法の見直しは、こうした理念的事項に止まるものではなかった。見直しの端緒の一つともなった、総理大臣の諮問機関である教育改革国民会議の報告書は、「これからの時代にふさわしい教育を実現するために、教育基本法の内容に理念的事項だけでなく、具体的方策を規定することである。この観点からは、教育に対する行財政措置を飛躍的に改善するため、他の多くの基本法と同様、教育振興基本計画策定に関する規定を設けることが必要である」と指摘するとともに、教育振興基本計画に関する項では、「教育への投資を惜しんでは、改革は実行できない。教育改革を実行するための財政支出の充実が必要であり、目標となる指標の設定も考えるべきである」と強調している（教育改革国民会議、2000、11頁）。

この報告後、文部科学大臣は2001年に中教審に対して、教育基本法及び基本計画の在り方について諮問を行った。これに対する2003年の答申の中で、中教審は、基本計画の策定の必要性を強調するとともに、その基本的考え方を示し、具体的な政策目標を明記することや教育投資の充実を図る重要性について指摘した。

こうした経緯を踏まえ、改正法では、基本計画に関し、次のような規定が設けられた。

（教育振興基本計画）

第17条 政府は、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、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。

2 地方公共団体は・・・（中略）・・・基本的な計画を定めるよう努めなければならない。

### (2) 基本計画への期待

教育基本法の見直しに当たって、教育関係者は、公的投資の充実を実現する観点から、基本計画に対して少なからぬ期待を寄せた。高等教育に関しては、国際比較の観点からも、かねてから公的投資の不足が指摘され、こうした状態から脱却することが課題とされてきた。例えば、中教審答申『我が国の高等教育の将来像』は、「高等教育への支援の拡充」と題する項の中で、「我が国においては、私立学校が高等教育の普及と発展に大きな役割を果たしてきたという沿革もあり、伝統的に

私費負担の割合が高く、高等教育に対する公財政支出の対 GDP 比は0.5%と、諸外国に比べて極めて低い状況にある。(中略) 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」と述べている(中教審, 2005, 45-46頁)。

OECD の国際統計では、日本の公財政支出は対 GDP 比で0.5%の水準で推移してきており、基本計画の策定に際して典拠とされた『図表でみる教育－OECD インディケータ2007』により、主要国等との比較を見ると図表2のとおりとなる。対 GDP との比較において、日本は、調査対象国中の最低水準であり<sup>1)</sup>、全体平均(1%)の半分に止まっている。

図表2 高等教育への公財政支出の国際比較(2004年)

	日本	OECD 平均	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
高等教育への公財政支出の対 GDP 比 (調査対象国 28 カ国中の順位)	0.5 % (27)	1.0 % (-)	1.0 % (15)	0.8 % (25)	1.2 % (7)	1.0 % (12)
教育投資全体に占める公財政支出の割合	41.2%	75.7%	35.4%	69.6%	83.9%	86.4%

※ OECD (2007) による。

この OECD 統計に即して、日本の高等教育機関への公財政支出を捉えると、総額は約2.6兆円であり、その内訳は図表3のとおりとなる。「国立大学特別会計の支出」、「私学助成」といった大学の基盤的経費に係る国の財政措置が全体の7割を占める構造となっている。財政的支援の在り方については、「機関補助と個人補助の適切なバランス、基盤的経費助成と競争的資源配分を有効に組み合わせることにより、多元的できめ細やかなファンディング・システムが構築されることが必要」(中教審, 2005, 46頁)とされているが、現状では量的な中心は基盤的経費にあると言える。

図表3 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 5,906 億円	} 合計 2兆 6,343 億円
私学助成	3,499 億円	
競争的資金	2,883 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	2,390 億円	
私立大学への地方補助金	399 億円	
		<参考> 国内総生産 (GDP) 491兆 9,203 億円 (2003年)

※ 文部科学省資料による。本表は、2003年度決算ベースであり、翌2004年度に国立大学法人が制度化され、特別会計制度に変わって運営費交付金制度が設けられる以前のデータである。また、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。

大学関係者が、基本計画に期待を寄せる背景には、政府の進める歳出改革に対する不満もあった。2006年に閣議決定された「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)では、2011年度のプライマリーバランスを黒字化する全体目標の下、各分野において削減目標を設定する歳出改革の方針が盛り込まれた。この中で、2007年度からの5年間にわたって、基盤的経費である国立大学法人運営費交付金及び私学助成について、「各年度の予算額を名目値で対前年度比▲1%(年率)とすることを基本とする」旨が定められた。最近の政府予算において競争的資金の拡充が図ら

れてきてはいるものの、従来の財政支援の中心であった基盤的経費の削減が進められることにより、公的投資全体が縮減される恐れが高まった。こうした状況の下、基本計画の策定、公的投資の拡大に向けた政策目標の設定が、歳出改革の流れを転換する契機となることを大学関係者は期待した。歳出改革の方針を決定した小泉内閣に代わって、「教育再生」を最重要課題に掲げる安倍内閣が発足したことも、こうした期待感を大きくした。

## 2. 基本計画策定に至る経緯

### (1) 中教審答申まで

教育基本法改正を受け、文部科学省は基本計画の策定に向けた作業に着手した。2007年2月、文部科学大臣は中教審に対して審議要請を行い、検討の中心となる組織として教育振興基本計画特別部会（以下、「特別部会」という。）が新たに設置された。特別部会は、既存の各分科会の正副分科会長を含む正委員及び臨時委員合計32名（部会長：三村明夫新日本製鐵会長）から構成され、翌2008年4月の答申に至るまでの間、14回の会合を重ねた。一方、これまで高等教育に関する審議を行う主たる役割を担ってきた大学分科会（分科会長：安西祐一郎慶應義塾長）は、基本計画に関する明確な役割・責任は課されず、特別部会へ参考意見を述べる立場になった。

大学分科会委員の間では、科学技術基本計画の先例（5ヶ年の計画期間中に総額25兆円を投資）に倣って、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。また、当時の大学分科会での中心テーマであった学士課程教育に関する審議でも、その改革のために財政支援の強化が必要であるとされた。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などを通じ、同部会に伝えられてきた。

しかし、教育改革及び行財政改革に関する政府全体の論議が喧しく行われる最中、中教審としても、それらの動きを考慮せざるを得ず、教育投資に関する議論は容易に進まない状況となった。安倍内閣の下、2007年6月、教育再生会議が第二次報告をとりまとめ、さらに、その提言をオーソライズするかたちで、「経済財政改革の基本方針2007」（骨太方針2007）が閣議決定された。「骨太方針2007」では、「基盤的経費の確実な措置（中略）を図る」という文言が盛り込まれたが、一方では「平成20年度予算は、（中略）『骨太方針2006』に則り、最大限の削減を行う」ともされた。

「骨太方針2007」決定に至るまでの間、歳出削減の動きが止むことはなく、経済財政諮問会議の民間議員や、財務省等からは、国立大学の再編統合、国立大学法人運営費交付金の削減を志向する議論が提起され、地方国立大学を中心に強い反発が示されるという場面もあった<sup>2)</sup>。教育再生会議においても、「器と水」論議<sup>3)</sup>のように、教育投資の拡充への疑義が委員から呈された。

「骨太方針2007」決定後、文部科学省は、2008年度予算要求の中で、基盤的経費の増額を盛り込んだが、財務省との折衝は難航した。2007年11月に公にされた財務省の財政制度等審議会<sup>4)</sup>（以下、「財政審」という。）の建議は、「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、（中略）教育の体質改善を行うことが必要」、「基本方針2006」に則り、一律・機械的な

機関補助である（中略）国立大学法人運営費交付金、私学助成を削減」と指摘し（財政審、2007、48-49頁）、歳出削減の構えを崩さなかった。結果として、同年末に決定された政府予算案では、基盤的経費に関し、既定方針に沿った削減がなされることとなった。

一方、政府予算案の決定と同時期にまとめられた教育再生会議の第三次報告は、「大学・大学院の抜本的な改革」を掲げ、「先進国と比較しても、我が国の大学への公財政の支援は少ない。（中略）高等教育に対する投資を先進国並に充実していくことが必要不可欠である」と強調し、基盤的経費の充実にも言及した。しかし、報告中、教育投資の拡大に向けた数値目標は示されず、また、当該報告に関しては、「骨太方針」のように拘束力を有する閣議決定という手続はとられなかった。

特別部会では、基本計画の対象期間について、2008年度からの5年間とする方針を固めたものの、こうした政府内の情勢を受けて、積極的な議論が難しい空気が強まっていった。中教審の審議の通例にならって、中間答申に相当する文書を公表することが検討されたが、結局、社会的な関心の集まる教育投資の在り方に関する記述を欠いたまま、見切り発車のようなかたちで、意見募集や関係団体ヒアリングが行われた（2007年11～12月）。ヒアリングの場では、大学関係団体が、「大学の競争力と資金投資は比例」（国立大学協会）などと主張し、数値目標の設定を求めた。

こうした各方面の意見を踏まえ、明るく2008年から、特別部会では、教育投資の在り方を含めて答申案を詰めることとなった。しかし、基本計画の始期となる2008年度予算に関して投資拡大に向けた展望が開かれず、既存の歳出改革の方針の見直しも難しいという見通しとなる中、基本計画に期待を寄せてきた大学関係者の焦慮は強まっていった。このため、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<sup>5</sup>とともに四委員連名の意見書を特別部会（2月8日の第12回会議）へ提出し、基本計画における数値目標の明記を訴えた。この意見書（以下、「四委員意見書①」という。）は、趣旨書とともに「大学教育の転換と革新（2025年に向けた展望）」と題する提言から成っている。その骨子は、図表4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。

図表4 「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									
* 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【総投資に占める負担率】	3.1兆円【5割】 → 4.3兆円【4割】								
(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（公費・私費合計）	162万円 → 299万円 (1.8倍)								
■ 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)								
	<table border="0"> <tr> <td>重点的支援</td> <td>5千億円</td> </tr> <tr> <td>選択的支援</td> <td>1.5兆円</td> </tr> <tr> <td>基礎的支援</td> <td>3兆円</td> </tr> <tr> <td>学生への経済的支援</td> <td>5千億円</td> </tr> </table>	重点的支援	5千億円	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	5千億円
重点的支援	5千億円								
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	5千億円								
* 寄付金等	0.7兆円 → 1.4兆円 (2倍)								

※ 安西ほか(2008a)より作成。指標は現在(2007年)から将来(2025年)への変化。

次の第13回の特別部会（2月29日）では、副部会長である田村委員を主査とする打ち合わせ会で作成された答申素案が提示された。しかし、その中で、「求められる教育投資の方向」及び「教育に対する財政措置」の項については、「現在検討中」として空白のままであった。事務局は、できるだけ中教審答申「そのままの形で計画として閣議決定まで持つていくということが適当」<sup>6)</sup>という考え方に立って、次回会議までに政府部内での事前協議を行うことを提案し、特別部会はこれを了承した。

以後、文部科学省は、答申案の事前協議に入ったが、各省間の調整は難航し、次回会議の開催は計画始期として想定していた2008年度にずれ込んだ。結局、一部調整未了の点を残しつつ、第14回の特別部会（4月2日）において、教育投資に関する記述を含む答申全体案が初めて示された。

会議冒頭、部会長は、「既に1年以上にわたり議論を行ってきたところであり（中略）部会としての議論は本日をもって終えることとしたい」と述べ、審議終結の方針を示した。後述するとおり、答申案では、公的投資の数値目標は盛り込まれておらず、「あまりにも財政当局にシンパセティック」といった批判も一部に出た。また答申と計画との「両者間に乖離があってはならない」という方針への疑義も呈されたが、最終的に答申案の扱いを部会長に一任することで了承された。

このように1年余りの審議（ただし、答申案全体の公開審議は1回のみ）を経て、特別部会の審議は終了し、4月18日の総会での答申に至った。数値目標の設定を求める大学関係者の意見は反映されず、四委員意見書①は答申巻末の「参考資料」の一つとして掲載されるに止まった。

## (2) 答申から基本計画策定まで

この答申『教育振興基本計画について－「教育立国」の実現に向けて』（以下、「基本計画答申」という。）は、おおむね10年先を見通した上で、2008年度から2012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（中教審、2008、8頁）。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（中教審、2008、41頁）。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た。

基本計画答申に対するメディアの反応は厳しかった。投資目標などの具体性を欠いた内容に対し、「腰砕け」などの評価が下された。ある全国紙は、「どうしたのか中教審」という表題の社説を掲載し、各省間の事前協議の結果を認めた中教審に関して「さっさと解散したら」と痛烈に批判した（4月19日の朝日新聞）。基本計画答申の内容をそのまま基本計画として閣議決定するという方針についても、与党から反対意見が強まった。例えば、自由民主党の文部科学部会及び文教制度調査会は、欧米先進国の公財政支出の水準を上回る具体的な数値目標の設定、教育費負担の軽減、私学助成の拡充、基盤的経費の充実や競争的資金の拡充、寄附税制の拡充などを基本計画に盛り込むよう政府

に求めた（4月23日の「教育振興基本計画に関する決議」）。中教審大学分科会（5月13日の制度・教育部会）では、学士課程教育に関するヒアリングの中で、国公私立の各大学団体いずれも、投資の数値目標の設定を求める姿勢を改めて表明した。

こうした状況の中、文部科学省は当初の方針を改め、基本計画答申の内容を見直して基本計画の原案を作成し、正式な各省協議を開始した（5月23日）。公的投資に関しては、「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、数値目標が盛り込まれた。高等教育に関しては、「公財政支出の拡充を図る」という方針が明示された。

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投資目標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、財政審の審議を通じ、「教育施策の目標を「投入量」から「成果」へ転換」すべき、「教育予算対GDP比の多寡は、その国の児童・生徒・学生数や政府規模などによるところが大きく、その平均を目指すことに意味はない」、「政府規模を勘案すれば、我が国の教育予算は、主要先進国に比べ高い水準とも言える」といった主張を展開した（財政審、2008、33-34頁）。各分野で歳出拡大の圧力に晒される財政当局にとって、教育分野での譲歩は「蟻の一穴」となるものであり、絶対に容認できるものではなかった。初等中等教育における教員数増の論点では、地方行財政措置に携わる総務省とも対立するなど、各省協議は難航を極め、折衝開始から1ヶ月を経ても決着を見なかった。

この間、大学分科会関係四委員は、四委員意見書①の内容を補強し、財務省等の主張に反論するため、「『教育亡国』回避のために投資の断行を」と題する緊急声明（以下、「四委員意見書②」という。）を公表した（6月12日）。これは、基本計画の文部科学省原案を支持する姿勢を示し、「高等教育の質の向上のためにこそ投資が必要である」、「高等教育のグローバル化は焦眉の課題。アメリカとの圧倒的劣位を直視し、投資ギャップを解消すべきである」、「今、『機会均等』は揺らぎつつある。経済的支援を飛躍的に強化し、修学機会を保障することが不可欠である」という三つの柱と、参考データから構成されている。中教審大学分科会は、四委員意見書②を支持する方針を決め、国立大学協会も緊急アピール（6月19日）の中で、これに賛同する意志を表明した。

議論が平行線となる中、経済財政諮問会議では、2009年度予算要求に向けた指針ともなる「経済財政改革の基本方針2008」（骨太方針2008）の論議が先行し、閣議決定された（6月27日）。骨太方針2008では、「教育基本法の理念の実現に向け、新たに策定する『教育振興基本計画』に基づき、我が国の未来を切り拓く教育を推進する。その際、（中略）高等教育の教育研究の強化、競争的資金の拡充など、新たな時代に対応した教育上の諸施策に積極的に取り組む」とされた。念頭に置く対象期間の長短の違いはあるとしても、「骨太方針2008」決定の傍ら、2008年度を始期とする基本計画決定の目処がつかない状況は、正常とは言えない。このため、総理大臣の指示の下、事態の早急な打開を図るため、官房長官・文部科学大臣・財務大臣・総務大臣の四閣僚間の折衝が行われ、急転直下、7月1日の閣議決定に至った。

その内容は、新聞報道などで「文部科学省の完敗」と報じられるように、原案の大幅な譲歩を強

いられたものとなった。投資目標に関しては、原案にあった「GDPに占める教育への公財政支出の割合が、国家が資源配分する上での教育に対する優先順位を示すものであり」、「今後10年間を通じて、OECD諸国の平均である5.0%を上回る水準を目指す」、「公財政支出の拡充」等の記述が削除され、最終的に次のようなものとなった（基本計画8頁。下線は、原案からの修正箇所<sup>6</sup>に筆者が付したもの）。

以上を踏まえ、上述した教育の姿の実現を目指し、OECD諸国など諸外国における公財政支出など教育投資の状況を参考の一つとしつつ、必要な予算について財源を措置し、教育投資を確保していくことが必要である。（中略）あわせて、特に高等教育については、世界最高水準の教育研究環境の実現を念頭に置きつつ、教育投資を確保するとともに、寄附金や受託研究等の企業等の資金も重要な役割を果たしていることから、その一層の拡充が可能となるよう、税制上の措置の活用を含む環境整備等を進める必要がある。

この他、全体を通じて、将来の歳出増加につながりかねない表現は削られ、逆に、コスト縮減や重点的・効率的運用への配慮に関わる記述が追加された。高等教育に関しては、例えば、「私学助成の充実」の項は「私学助成その他の総合的な支援」に改められ、教育の機会均等に関する記述では、「我が国では小学校就学前段階や高等教育段階を中心に家計における教育費負担が高く、このことが少子化の一因とも指摘されている」旨の表現が削除された。

渡海文部科学大臣は、閣議決定当日の記者会見で、数値目標を盛り込むに至らなかった点につき、「今の日本の経済状態、また厳しい財政再建という国家的な課題の中で、長期計画を作ることが難しかった」と感想を吐露し、毎年毎年の予算の充実に努めていきたい旨、発言した。決定を受けた7月初頭の全国紙の社説は、「学力向上へ大胆な投資を」（朝日新聞（2日））、「『教育』が見えぬ教育振興計画」（日経新聞（2日））、「骨太の像なく総花のむなしさ」（毎日新聞（3日））、「必要な予算を精査すべきだ」（読売新聞（3日））などといった見出しを掲げ、それぞれの観点から、計画の内容や策定経緯に対する批判を行った。

### 3. 基本計画の策定過程に見る問題点と課題

#### (1) 国際比較から見た日本の現状、財政審の問題点

結果は別として、基本計画の策定をめぐる論議は、高等教育への公的投資の在り方を考える上で、重要な契機となった。各省折衝の過程が透明性を欠き<sup>7)</sup>、オープンな論議を行う時機を失してしまったきらいはあるが、公的投資に関わる様々なデータや論点が公になったことには意義がある。四委員意見書や大学分科会での会議資料の中で示されたデータには、図表5のようなものがある。図表1と併せて見ると、次のような示唆が読み取れる。

- ア 学生数や進学率から見た日本の大学教育の量的規模は過大ではない。社会人など成人学生の受入れが少なく、学生の構成が若年層に偏っている。
- イ 学生一人当たり高等教育費はOECD平均並みであるが、競争力を有するアメリカに比べると、

半分程度に止まる（過去5年間で減少している国は日本のみ）。その内訳は、家計を中心とする私費に多くを依存している。

ウ 政府支出中の高等教育費の割合は OECD 諸國中、最低レベルである。少なくとも高等教育に関しては、公的投資が少ない原因は政府規模の問題でなく、優先順位の問題である。

エ 家計負担の重さはアメリカと同程度であるが、給与補助（給費制奨学金など）の面で日本は手薄である。

この他、四委員意見書②では、教育研究環境をめぐって、支援スタッフの数や、施設・設備に関する教員の満足度などの指標において、日本がアメリカに大きく見劣りすることが示されている。こうした格差が、学生一人当たり高等教育費の違いの背景にあるものと推察される。

これらのデータからすれば、財政審の建議には首肯できない点が多い。例えば、公財政支出の対 GDP 比の国際比較については、財政審が言うとおり、それ単独では公的投資の拡大を正当化する根拠として十分では無いが、諸データと併せて見るならば、少なくとも高等教育分野に関しては過少と考えるべきであろう。公財政支出の少ないことと裏腹に私費負担が大きいの点について、財政審は、「私費負担が教育機会の確保に大きな障害となっていると言えない」、 「そもそも私費負担の多寡については（中略）高等教育の便益のほとんどは学生個人に帰着すること（中略）を考え合わせれば、これだけを論ずることは適切でない」と述べ、私費負担を軽減する必要性を否定している（財政審、2008、38頁）。しかし、高等教育の便益が個人・社会のいずれにどの程度帰着するかを実証する裏付けは十分でない<sup>8)</sup>。また、財務省の主張が現時点で妥当とするとしても、将来的に大学の国際競争力を高め、「世界最高水準の教育研究環境の実現」（基本計画8頁）を図るために必要なコスト増について、給費的な支援を欠いたまま、家計に担わせることは相当に困難であり、機会均等の観点から問題が多いと考えるべきであろう。上昇する教育費負担に耐えてきた「健気な親たち」の存在を、今後もあてにすることはできないという見方もある（潮木、2006、167-174頁）。 「家計の疲弊を鑑みれば、投資ギャップの解消は、当面、公的投資に依存せざるを得ない」（四委員意見書②）と考えるのが妥当であろう。

また、財政審は、「教育施策の目標を「投入量」から「成果」へ転換」すべきと主張するが、そもそも、教育分野においては、その成果を評価・測定することが難しく、高等教育分野では、その難度が一層高いことは国際的にも共通の認識と言える。OECDにおいて、インプット指標を中心とした国際統計が整備される一方、成果の測定（Assesment of Higher Education Learning Outcomes）は未だフィージビリティ・スタディの段階に止まっていることも、その証左となる。民間機関による国際的な大学ランキングもインプット指標に多くを依存しており、また、国別のパフォーマンス評価の材料とするには信頼性を欠く。そうしたことからすれば、「『成果』指標のみが目標であり、『投入量』は目標たり得ないなどの基本思想には強い違和感を覚える」（郷、2008）。

教育投資の対 GDP 比は、政策的スローガンとして海外でも利用されるようになっており、例えば、EUでは、その行政府である欧州委員会の大学改革に関する報告書の中で、アメリカとの投資水準のギャップを解消する観点から、「望ましい目的を達成するために最低でも対 GDP 比約2%の投資」

を見積もっている（Commission of the European Communities, 2007, 2-3頁）。今般の基本計画原案における数値目標は「付け焼き刃」との批判は免れないにしても、今後の国際競争の中で、対GDP比またはそれに準ずる簡明な数値目標（当面、それは投入量指標を用いざるを得ない）を設定することは、「国内外に教育重視の姿勢を示すメッセージ」（安西，2008）として重要な意味があると言える。「2020年の実現を目標とした『留学生30万人計画』を（中略）計画的に推進」（基本計画31頁）するのであれば、それは「米英などアングロサクソン諸国の大学，BRICs 諸国で急速に整備されつつある大学との競争に打ち勝って初めて可能」（木村，2008）となる。このことは、日本の高等教育に関し、国際比較の観点からの投資目標が求められる背景として重要である。

図表5 投資関係主要指標の国際比較

	日 本	アメリカ	OECD 平均
①人口千人当たり在学者数 【調査対象國中順位】	22.7人 【24位/28国】	36.4人 【7位/28国】	31.0人 【 - 】
②大学進学率 【調査対象國中順位】	41% 【20位/27国】	64% 【9位/27国】	54% 【 - 】
③25歳以上の入学者の割合 【調査対象國中順位】	推定3% 【25位/25国】	23.8% 【10位/25国】	20.6% 【 - 】
④一人当たり高等教育費（公費・私費合計） 【5年前からの伸び】	12,193ドル 【▲2.6%】	22,476ドル 【16.9%】	11,100ドル 【20.5%】
⑤政府支出に占める高等教育費の割合 【調査対象國中順位】	1.8% 【22位/23国】	3.5% 【8位/23国】	3.1% 【 - 】
⑥高等教育に係る家計負担の対可処分所得比率	1.32%	1.37%	
⑦公財政支出に占める家計への給与補助の割合【調査対象國中順位】	1.0% 【25位/27国】	15.4% 【7位/27国】	9.9% 【 - 】

※ OECD (2007), 安西ほか (2008b), 文部科学省資料により作成。

## (2) 四委員意見書の意義

「大学教育の転換と革新」を求めた四委員意見書①は、基本計画答申巻末の「参考資料」として掲載され、基本計画（14頁）の中では、「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、結論を得ることが求められる」と記述された。これを受けて、文部科学大臣は、2008年9月、中教審に対し、「中長期的な大学教育の在り方について」諮問を行った。新たな諮問の中では、「大学教育に係る各種の行財政システム」（文部科学省，2008，4頁）の検討も求められている。今後も続くであろう教育投資の議論に向け、四委員意見書から読み取り、参考とすべき事柄として、ここでは次の三点を挙げてみたい。

### (a) 「対GDP比1%」論からの発展

従来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、基本計画答申や財政審の指摘するとおり、各国間の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、学生一人当たりどれだけの教育投資を行うのが、

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。

各国政府の大学に対する財政支援に関しては、ファンディング・フォーミュラ（Funding formulas）が「機関補助配分方法の主役」であり、「ほとんどのファンディング・フォーミュラが、一時点の在学生数に学生あたりコストをかけて計算した値をベースとしている」（Salmi and Hauptman, 2006=2007, 6-7頁）。そうとすれば、将来の投資目標の算定に当たっての指標として、学生一人当たり教育費を用いることも、相応の合理性を有する考え方と言えよう。

なお、四委員意見書の構想では、将来的な公財政支出5.5兆円のうち、3兆円を「基礎的支援」に充てるとしており、国公立の別なく、学生数等に応じて配分することが構想されている。これは、現在の基盤的経費の設置主体別の枠組みを見直すことを意味するものと解される。

#### (b) 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、(i) 人的・物的な教育研究環境に関わる費用（一人当たり教育コスト）の他、(ii) 量的規模（学生数）、(iii) 家計負担、(iv) 家計以外の私費負担（寄附等）といった要素によって規定される  $((i) \times (ii) - (iii) - (iv))$ 。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 (ii) が取り上げられ、社会人の受入規模などの目標値の妥当性に関心が集まったが<sup>9)</sup>、(i) から (iv) の全体に関する将来的なイメージを持たなければ、投資規模に関する社会的な合意形成はできない。高等教育の規模が過剰であるという印象が世論を支配しているとすれば、投資拡充の重要性も容易に理解されないであろう。

なお、家計負担に関し、四委員意見書は、学生の種類・属性（「社会人学生」、「留学生」、「一般学生」、「優秀学生」）に応じて、異なる水準の負担率を設定している。上記の基本式に、こうした様々な条件を加味することにより、モデルの妥当性を高めていくことも可能であろう。

#### (c) 投資水準の目標としてアメリカを設定

四委員意見書は、「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、「投資ギャップを解消」する観点から、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アメリカに的を絞っており、国家戦略としての合理性を高めている。このことは、(1) で述べたEUの動きや「留学生30万人計画」の達成の必要性に照らしても、妥当な判断であると考えられる。

アメリカは、これまでの日本の大学改革の範型とされてきた。世界的な大学改革は、『『アメリカナイゼーション』とよぶにふさわしいほどの強烈な衝撃』を受け、「日本は、受けつつある影響の大きさを群を抜いて」おり、「日本の大学・高等教育の20世紀は、アメリカとの関係抜きに考えることはできない」という展望も語られている（天野、2006、21頁）。投資水準の目標としてアメリ

カを念頭に置くことは、改革の整合性という面でも意味があろう。

四委員意見書は関係者が短期間でまとめたものであり、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ことは否めない。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。中教審への新たな諮問の中では、「大学の機能別分化の促進」（文部科学省、2008、4頁）が重要な検討事項の一つとして位置づけられており、今後の審議の行方が注目されよう。

## おわりに—投資の重要性は認知されたか？

このような紆余曲折を経て、最終的には、公的投資の数値目標は基本計画に盛り込まれなかった。その「完敗」については、「付け焼き刃」な「文部科学省の要求の仕方が稚拙」（前述2（2）の朝日新聞社説）であったためという見方もある。あるジャーナリストは、俄に原案の中に数値目標を盛り込んだ文部科学省の「豹変振り」を取り上げ、財政再建を「錦の御旗」とする財務省との折衝に関し、「無定見者と原理主義者との論争」と評した（横山、2008、76-77頁）。

文部科学省は、基本計画の策定作業の当初から、投資の数値目標の設定は極めてハードルが高いと認識していた。「骨太方針2006」の歳出改革期間は2011年度までであり、最初の基本計画の対象期間（2012年度）の大半が含まれる。「教育再生」論議も、これらの既定方針の見直しには至らず、2008年度予算が編成された。政府の基本計画で、殆ど唯一数値目標を有する科学技術基本計画についても、「平成20年度は（中略）ちょうど中間年の3年目に当たるわけですがけれども、今のトレンドの中から見ると、25兆円の達成はなかなか難しい」（特別部会の第12回会議での文部科学省幹部の発言）状況が生じ、数値目標を盛り込むことの実効性にも疑問を抱いていた。

こうした認識の下、数値目標の設定に必要な基礎作業や調査に関しては、文部科学省として十分注力してこなかった（できなかった）。實際上、文部科学省は、基本法の改正及びそれに続く関係法令の改正に係る国会審議、教育再生会議の論議への対応などに忙殺されていた。中長期的な投資の在り方を検討するために必要なエビデンスを蓄積して特別部会の審議に供したり、局間の予算の優先順位（例えば高等教育と初等中等教育に対する投資のバランスなど）の見直しに踏み込んだ検討をしたりするには、余りに準備期間が短すぎたとも言えよう。

また、文部科学省は、多くの特別部会の委員と「現実的判断」を共有化し得たものの、投資目標を欠いた基本計画答申が、かくまで激しい批判を被ることになるとは想定していなかった。文教関係議員や教育関係者が基本計画に寄せる期待の大きさを測り損ねたとも言える。基本計画答申と基本計画の内容とを乖離させないという原則に固執したことも、かえって「中教審の存在理由が問われる」事態を招き、委員から「別の判断を貫くべきであった」（郷、2008）との声がかかることになった。「無定見」と評される対応の背景には、このような問題があったと見ることができる。

しかし、一連の問題を、文部科学省の対応の在り方のみに帰責することは適当でないだろう。安西（2008）は、基本計画策定の「迷走」に苦言を呈しつつ、次のように政治の役割に触れている。

問題は我が国の将来にとって教育がどれほど大事かという判断ができるかどうかであって、教育分野という枠の中で考えるのではなく、分野を超えた戦略的な決断が求められる。だが、各省の立場に縛られた官僚にそれを求めることは困難な問題であろう。(中略) 教育投資の拡大に向け、国家の旗幟を鮮明にするには政治のリーダーシップが欠かせない。

教育投資の多くを文部科学省の予算が占め、また、財務省の査定システムは各省庁別につくられている。こうした構造の下、特定省庁の予算増となる判断を財政当局自らが下すことは不可能である。高等教育への投資を増やすのであれば、代わりに初等中等教育への投資を減ずるなど、現行の枠内での再配分(矮小化された「選択と集中」)を求めてくることは当然の成り行きであった。こうした政府部内の隘路を乗り越えるためには、文教関係議員の間に止まらず、教育投資の拡充に向けた機運が広く醸成されていること、また、最終的には内閣の長である内閣総理大臣の決断が必要であったと考えられる。しかし、「教育再生」を掲げた安倍総理さえ、教育投資の拡大に関する姿勢は不明確であったし、続く福田総理も、基本計画の策定作業が難航する中、閣僚折衝の收拾に向けた方針を示すことは無かった。

高等教育への公的投資の在り方は、今後も、更に議論が続くことになろうが、基本計画の策定過程に示されるとおり、教育投資の重要性が広く認知され、政治的なリーダーシップが発揮されなければ、その拡充が図られることは期しがたい。基本計画策定後の動きを見ると、そうした認知が十分になされているとは言い難い。例えば、「平成21年度概算要求基準」(2008年7月の閣議了解)では、基盤的経費に関しては、従来方針である前年度予算額からの1%減に加え、「重点課題推進枠」新設の財源として、他の経費と同様、更に2%の削減を行う方針が盛り込まれた。また、与党の一部からは、歳出削減・財源確保の観点から、国立大学の民営化等の提言がなされている<sup>10)</sup>。政府(「骨太方針2008」)が「実質2%以上の経済成長が視野に入ること」を目標とする経済成長戦略を掲げ、その手段として「教育の国際化」を位置づけている一方、その牽引役でもある大学に対する投資を縮減していくことは、果たして整合的な戦略と言えるのであろうか。

その背景には、今後の政府の最適規模の在り方(「小さな政府」と「大きな政府」との間で、どう折り合いをつけるのか)について、国としての方向性が不明確であるという問題がある。福田総理退陣を受けた2008年秋の自民党総裁選挙でも、財政をめぐる論争は「三つどもえの構図」(小林, 2008)になった。井堀(2007, 72頁)は、小泉政権以降の内閣が「小さな政府」を志向し、歳出削減と成長促進による財政再建を目指す方向を進めてきたことに対し、「高い成長率を期待するのは、“神風”を期待するのと同じ」と警鐘を鳴らす。しかし、政治情勢が流動的な様相を呈する中、将来の政府の最適規模に関する合意が早期に形成される見通しは立っていない。

いずれにせよ、少なくとも高等教育分野に限って言えば、日本は極めて「小さな政府」であり、この事実認識が広く共有されることが大切であろう。そして、経済成長を目指すのであれば、また、教育が「未来への先行投資」であるのであれば、高等教育への公的投資については、少なくとも経済成長率の目標に見合った水準で拡充していくことが、当面の合理的目標ではないだろうか。「分野を超えた戦略的な決断」(安西, 2008)として、本来の意味での「選択と集中」が望まれる。

## 【注】

- 1) OECDの公表した最新データでは、韓国が日本を上回り、対GDPで日本は最下位となった。
- 2) 「骨太方針2007」の策定過程や内容と大学改革との関係については、『IDE現代の高等教育No.496, 「骨太方針」の大学像』(IDE大学協会)が詳しい。
- 3) 「器と水」論議は、教育再生会議にて、教育予算の増に反対した委員の「まず器を直してから水を注ぐのでなければ、それはいわば砂に水を注いだよう」との発言に端を発したもの。
- 4) 財政審は、予算編成をはじめ、国の財政全般の在り方を検討する財務相の諮問機関。年2回、新年度予算の概算要求基準と財務省原案の決定前に財務相に建議(意見書)を提出する。
- 5) 大学分科会と特別部会の委員を兼務する大学関係者。安西氏の他、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。
- 6) 本論中、特別部会における委員等の発言は、いずれも文部科学省のウェブサイトに掲載される議事録(<http://www.mext.go.jp/b-menu/shingi/chukyo/chukyo7/shiryo/>)からの引用。
- 7) 各省協議の不透明性と、これに依拠する政策決定過程の問題点については、基本計画答申の最終審議を行った特別部会(第14回)において、片山善博委員が厳しい批判を行っている。
- 8) 例えば、税収増を基に教育投資の社会的収益率を計測している矢野は、「教育は学習者個人のみならず、社会全体に貢献する。社会全体への貢献は、ここで計測した社会的収益率よりも大きい」(矢野, 2001, 76頁)とし、日本の私立大学への公的投資が過少であると指摘している。
- 9) 将来の量的規模の拡大を描いた四委員意見書に対しては、少子化で経営が困難となる「大学の生き残り策」(2008年2月19日の読売新聞記事)という見方も生じた。このため、安西氏は特別部会や与党「教育再生に関する検討会」などの場で、そうした意図を否定し、諸データを示しつつ将来展望の妥当性を主張している。
- 10) 2008年7月の自民党清和政策研究会政策委員会の提言『「増税論議」の前になすべきことー「改革の配当」の国民への還元』(<http://www.seiwaken.jp/committee/committee20080704.html>)参照。

## 【参考文献】

- 天野郁夫(2006)『大学改革の社会学』玉川大学出版部。
- 安西祐一郎(2008)「人材立国へ戦略的決断を」『読売新聞』(6月25日朝刊13面)。
- 安西祐一郎・郷通子・金子元久・木村孟(2008a)「教育振興基本計画の在り方についてー『大学教育の転換と革新』を可能とするためにー」(基本計画答申63-68頁に掲載)。
- 安西祐一郎・郷通子・金子元久・木村孟(2008b)「『教育亡国』回避のために投資の断行をー教育振興基本計画の策定に向けた緊急声明ー」(中教審大学分科会制度・教育部会(2008年6月12日)会議資料。文部科学省ウェブサイト掲載予定)。
- 井堀利宏(2007)『「小さな政府」の落とし穴』日本経済新聞社。
- 潮木守一(2006)『大学再生の具体像』東信堂。

- OECD (2007) 『図表でみる教育－ OECD インディケータ2007』。
- 木村孟 (2008) 「長期的視点で大学投資拡大を」 『産経新聞』 (2月28日朝刊13面)。
- 教育改革国民会議 (2000) 『教育改革国民会議報告－教育を変える17の提案』 (<http://www.kantei.go.jp/jp/kyouiku/houkoku/1222report.html>) <2008年9月27日アクセス>。
- 教育再生会議 (2007) 『教育再生会議第三次－社会総がかりで教育再生を』。
- 郷通子 (2008) 「教育振興基本計画に数値目標を」 『日本経済新聞』 (5月26日朝刊25面)。
- 小林慶一郎 (2008) 「自民党の経済論争 なぜ三つどもえの構図に」 『朝日新聞』 (9月20日朝刊17面)。
- 財政制度等審議会 (2007) 『平成20年度予算等の編成に関する建議』。
- 財政制度等審議会 (2008) 『平成21年度予算編成の基本的考え方について』 建議。
- 中央教育審議会 (2005) 『我が国の高等教育の将来像』 答申。
- 中央教育審議会 (2008) 『教育振興基本計画について－「教育立国」の実現に向けて』 答申。
- 文部科学省 (2008) 「文部科学大臣諮問理由説明」 (<http://www.mext.go.jp/b-menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/08091608.htm>) <2008年9月27日アクセス>。
- 矢野眞和 (2001) 『教育社会の設計』 東京大学出版会。
- 横山晋一郎 (2008) 「取材ノートから」 『IDE 現代の高等教育』 No.502, IDE 大学協会, 76-78頁。
- Commission of the European Communities (2007). *Reform of the universities in the framework of the Lisbon strategy*. Retrieved June 19, 2008, from <http://europa.eu/scadplus/leg/en/cha/c11078.htm>
- Salmi, J., & Hauptman, A. M. (2006). Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. *Education Working Paper Series*. The World Bank. (=2007, 水田健輔訳 『高等教育財政におけるイノベーション－配分メカニズムの比較評価』 国立大学財務・経営センター)

## **Public Investment in Higher Education: formulation of the Basic Promotional Plan for Education**

Toshiyuki SUZUKI\*

The Basic Promotional Plan for Education for the next five years starting from 2008 has been formulated based on the revised Fundamental Law of Education. In the process of formulation of the Basic Promotion Plan for Education, the pros and cons of setting numerical targets for public investment in higher education in the Plan became an issue of discussion in the Central Council for Education of MEXT (the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology) and in inter-departmental conferences. In the course of discussions, various kinds of data and issues related to public investment in higher education were made public. It was ascertained that Japan's public investment in education ranks very low by international standards, especially in comparison with that of the United States of America. As a result, members of the Council proposed that the investment should be nearly doubled by 2025. However under the Government's expenditure reduction policy, no agreement was possible on numerical targets for public investment. In future it will be important to achieve general consensus on the desirable scale of public investment in higher education based on facts. It is necessary to discuss topics such as determining the appropriate scale of education and research environments, an adequate level of enrolments and proper cost-sharing from each household.

---

\* Director, Management and Planning Department, The University of Tokyo