

## 【丸山氏】

広島大学の丸山です。本日は報告の機会を与您いただきまして、ありがとうございます。2013年6月にOECD統計英文の方が発表されたのですが、本日はそれを使い日本の高等教育財政支出について、検討したいと思います。

OECDの統計は、今日お配りしました配賦資料の図1から3までです。その他、次の日本のデータについては、私がコツコツとこの数年間集めてきました時系列データです。それを用いて日本の状況をご説明します。それが図4から図10になります。それらのデータを紹介した後は、論点をいくつか整理したいと思います。

その論点ですがまず、高等教育投資の何を増加させるのかということについて、考えてみたいと思います。それと、なぜ増やすのかということと、どのくらい増加させたら良いのかということも整理したいと思います。それとこれは非常に難しく、簡単に結論は出ないのですが、公財政支出を増加させるといかなる効果があるかについて、お示ししたいと思います。そして、増加させるには何が問題か、これは政府財政が逼迫していますから明快で、財源の問題があります。さらに公平性の問題もありますので、これについてもご説明したいと思います。

結論としましては、公財政支出の重要性について議論を活発にすることを含め、社会の理解を得ることが必要だということです。配布資料には書かれていませんが、公財政支出を確保するのは勿論ですが、一番怖いのは、公財政支出も民間支出も両方とも総額が減ってしまうことです。日本の将来にとって危険なことでありますので、それを何とか、少なくとも現状維持させるにはどうしたらいいのか、それが必要だということを社会が共有することが重要であるというのが結論であります。

### 1. OECD 統計

これは、2013年6月に発表されたOECD統計であります(スライド3)。いろいろなところで使われておりますので、ご覧になった方がいらっしゃると思いますが、公財政支出は、日本は右から2つ目の0.5%です。計算方法によれば0.7%くらいあると

いう方もいらっしゃいますけれども、OECD 統計では 0.5% です。2008 年現在です。そして、GDP 比で民間支出が 1% です。福祉国家のフィンランドは、公財政支出が 1.6%、家計はほとんど高等教育の費用を直接には支払っていないわけです。日本は消費税が 5% ですが、フィンランドは 23% から 25% ですので、消費税を高くするか、自分の家計が払うかという選択であります。

ただ、アメリカを見ていただきますと、アメリカは政府公財政支出も日本の倍あり、さらに民間の支出も倍近くあります。これは、アメリカは財団という半分公的な組織もありますが、民間の企業が大学にお金を出しているのです、このように大きくなっています。日本も公財政支出を増し、家計支出の肩代わりをしろという議論が多いのですが、アメリカの場合は両方日本より多い。これは 1 つ事実確認しておきたいと思います。

次の図（スライド 4）ですが、学生一人当たりのコストは、イギリスもドイツもフランスもフィンランドも日本とほとんど変わらない。年間の支出が 140 万円ほどです。ドイツも 150 万円ほどです。右の棒グラフが大学の累積コストです。日本の場合は 600 万円くらいですが、フィンランドは少し高いです。これはフィンランドの方は大学院生が多いということと、大学に在籍する年数が日本よりも長くなっていますから、それが影響しているのではないかと思います。いずれにしても、日本の公財政支出は OECD 諸国の中で最低ですが、一人当たりの経費というのはそれほど変わらない。ということは、家計が頑張っているということでもあります。

次の図（スライド 5）は、これも中々面白いのですが、OECD で発表されております高等教育支出の内訳です。日本は右から 3 つ目のグラフです。棒の一番下の 13.0% というのは、これは資本的支出の割合です。一番上の 34.7% は物件費でして、例えばコンピューターや図書等を買うことにあたります。日本の特徴については、人件費率が随分低くなっていることです。右隣のイギリスを見てください。イギリスは施設、建物にあまりお金をかけておりません。日本の半分以下です。イギリスは地震があまりないですから、石造りの建物が多くてそれが長持ちしますので、それほど施設を更

新することは必要ないからかもしれません。あと、コンピューター等の物件費も低い水準です。人件費については、イギリスは大変高くなっています。これは重要なことだと思いますが、ソフトの面でイギリスは充実しているということです。

先ほど、学生一人当たりのコストをイギリスと日本は同じだと言いましたが、日本は建物整備し、物を買っているのにより多く使っています。短期的に教育の質だけを見ますと、日本の方が教育の質の保証に対してお金をかけることが少ないようです。イギリスの方が教育の質の維持にもっと使っているということが言えます。ただ、施設や物やコンピューターも教育の面で重要ですから、これも必要です。資本的支出、人件費、物件費の割合はどれが適切なのかという研究も今後必要かと思います。これについて OECD の報告書にも書いてあります。資本的支出が日本より多いのはトルコやスペインだとか、高等教育が今から発達する国が多いのです。日本は、高等教育については開発途上国型と言わざるを得ません。この「Expenditure by Higher Educational Institutions」という図表の支出配分から見るとそう言わざるを得ません。

## 2. 時系列的変動

次からは日本の公財政支出の水準が、時系列的にどのように変動してきたかを見てみます。これは、私が個人で作ったものですから、全て追いきれない部分があります。特に 2004 年の国立大学法人化で少し制度が変わりました。その年に大きなギャップが見られますが、それを除けばだいたいこのような傾向です（スライド 6）。公財政支出で一番多いのは、国立大学の運営費交付金です。これは最近では、1980 年まではずっと伸びていて、その後停滞します。それから 1990 年からまた伸びて、2000 年と 2004 年辺りで少し下がっています。2004 年以降ではあまり変動がありません。これは施設費が補助金扱いになって、2004 年以降でデータに取り入れなかったものですから、一貫性がなくこういう具合になりました。

運営費交付金を除いた他の公財政支出の動きを見たのが次のグラフです（スライド 7）。ご承知の通り、1975 年に私学振興助成法が制定されて、私学助成はその後

1981年くらいまではうなぎ上りで伸びています。それと奨学金につきましても1980年までに随分上昇しています。1980年から1990年、1995年辺りまではそれほど伸びておりませんが、その後伸びています。この公財政支出の時系列グラフで例外なのは、科学研究費であります。他の支出は停滞することもあります。科学研究費だけは一貫して伸びています。

次の図6（スライド8）の折れ線グラフは、公財政支出の対GDP支出を示したものです。今現在は0.5%ですが、私の統計の取り方では全てを含むことができないため、0.1%ほど低くなっております。他に何が入ってないかというと、施設設備費補助金、研究プロジェクト経費、公立大学への地方交付税です。それを含めても時系列的には傾向はそれほど変わりません。それによりますと、1980年辺りが公財政支出のピークです。なぜ1980年がピークになるかというと、先ほどの私学助成と国立大学の運営費交付金の額の大きさのためです。私学助成金の方は額としては少ないのですが、伸び率は高くなっています。運営費交付金の方は、伸びはそれほどでもないのですが、額が大きいので、このように1980年辺りがピークとなります。

図6の縦棒が、学生一人当たりの公財政支出です。これは2008年の価格で修正してあります。1980年の学生一人当たりの公財政支出が、一番高くなっています。これも2008年の価格で修正してありますので、今と比べてみますと随分高い水準です。かつては、これは私立大学の学生も全部含めて100万円ほど助成されている。今は約60万円から70万円くらいです。

次のグラフ（スライド9）も非常に面白いと思います。折れ線グラフが進学率です。進学率は1975年まで一貫して上昇し、その後1975年から1990年までは停滞しています。公財政支出はそれと同じ動きをしています。進学率が伸びているので、やや遅れて公財政支出も増やしましょうという考え方、思想がこの頃あったわけです。進学率が停滞すると、公財政支出もそれほど増やさなくても良いという判断がありまして、それが1990年まで続きます。しかし、1990年から進学率は再び上昇しますが、残念ながら公財政支出が今度は追いつけない。それが1990年以降の財政上の問題ですので、

1990年までの動き、特に1980年までの動きが、今から考えれば望ましいということが言えるのではないかと思います。

進学率というのは18歳人口に影響されますから、在学率で見たらどうなのかという議論が次のグラフです（スライド10）。これは前のグラフとほとんど同じ傾向を示しますが、進学率の方がやはり鋭く公財政支出と対応しています。在学者数の大学院生と学部学生数が折れ線グラフです。これを見ましても1990年まではほぼ公財政支出と在学者数は同じ動きをしていますが、1990年からは在学者数に公財政支出が追いつけない。ここでも折れ線グラフと棒グラフと乖離がはっきりと出ています。

さて、次のグラフ（スライド11）も興味深いものです。学生一人当たりの高等教育費負担を示しますが、政府負担と家計負担が、折れ線グラフで示されています。これも2008年価格で修正してあります。これによるとそれらは、1985年に逆転します。それ以前は政府負担が、家計負担より高かった。しかし1985年からは政府負担がどんどん減少し、家計負担の方が上昇します。ですから、1985年を境として政府と家計の負担の割合が逆転してしまいます。

これは、興味深いことにアメリカも一緒の傾向を示します。この **University General Fund Revenue History**（スライド12）の図では、ミシガン州の事例です。ミシガン州では2002年辺りを境にして、右下がりの折れ線グラフは、州の歳出、州の負担、すなわち公財政負担です。右上がりの折れ線グラフは、授業料を示し、家計負担です。年度の違いはあるものの、日本と非常によく似ています。ただこれには研究費が入っていないので、教育費だけを対象にしていますから、日本より少し極端になっています。州立大学と言っても、75%が授業料で家計負担になっています。アメリカの中でもミシガン州は、州立大学が政府の補助よりももっと自由が欲しいのだと、学生数も自由にさせてくれということで、民営化の議論が非常に強い州で、特殊な例かもしれません。それからミシガン州はご存じの通り、自動車産業が盛んな所です。この当時はGMが倒産した頃のデータですので、州財政が非常に逼迫して厳しくなっています。

アメリカの政府財政の収支バランスは、なかなか厳しく管理されています。多くの

州で州の赤字というのは認められていません。連邦政府も、国債、借金の上限が設けられております。2013年秋にオバマ政権が、デフォルトになるのではないかと心配されました。州になるとさらに厳しくて、赤字財政が認められない州では、州税収がカットされると、大学によっては授業料を上げてしまうのです。ですからリーマンショックの後、カリフォルニア州では州立大学の授業料が40%くらい上りました。日本で言ったら、国立大学の授業料が52万円から70万円くらいになってしまうような額です。日本では考えられないような値上げが突然起こるわけです。

### 3. 公財政支出の根拠

次に、公財政支出の根拠について議論を進めます。今2兆3千5百億円ほど支出されています。財政の機能としましては、所得再配分、経済安定化、資源の効率的配分が一般に挙げられますが、高等教育への公財政支出に限りますと、その根拠の一つは教育の機会均等です。これは教育基本法に、経済的困難者の就学支援は、国と地方団体の責任だということが謳ってあります。教育の機会均等を実現するのは公財政支出の根拠としては当然のことです。

支出の根拠には、資本市場の不完全性も挙げられます。教育支援というのは、言ってみれば民間の金融機関でも、教育ローンなどで可能だと考えられます。しかし住宅とは違っていて、建物とか土地を担保にとることはできませんので、これはなかなか民間では発達しないといえます。これも公財政が支援しなければいけないという根拠になっています。

さらに正の外部性が挙げられます。高等教育というのは国民の福利厚生に貢献するので、それは高等教育を受けた者だけではなくて、受けない者にも恩恵を受けることで根拠がある。ただ、公財政支出をどういう風に増やすのかによって目的が異なってきます。公的民間支出の総額は変えずに、民間支出の代替として公財政支出を増やすというのであれば、機会均等目的です。最初に示したグラフで、GDP比1.5%の総額を変えずに0.5を増やして1を減らすというのが一つの増やし方です。もう一つの増

やし方は、両方増加させる。1はそのままで0.5を増やす。ですから、総額をアメリカ型に近づけるといことも考えられます。ですので、総額を増やすのか、それとも民間の政府の割合を変えるのか、どちらかというのをきちんと議論していた方が良いと思います。

高等教育投資の何を増やすのかですが、運営交付金は1兆2,000億円くらいで、これは主に人件費・教育費・研究費に用いられています。これを増やすのか。または、施設設備費補助金は国立大学には900億円、私立大学には100億円ほど配分されておりますが、これを増やすのか。国立大学だけに限って言えば、これは十分ではなく、概算要求の12%しか配布されていません。先ほど言いましたように、施設費を増やすのが良いのか、教育費・人件費だとか、教育の質に関係するものを増やした方が良いのか、議論の分かれるところであります。

現在、私学助成は3,200億円が配賦されております。私学助成法によれば、助成は教育条件の向上と家計負担の軽減、それからもう一つは経営健全化ということになります。前の2つはいいとしても、経営健全化に果たして公的助成をこれ以上増やして良いのかという疑問もないことはないと言えます。

それから、科学研究費補助金に2,300億円です。これは先ほど言いましたように一貫して増加しています。しかし増加しているのに研究生産性が、低下していると言われるのはいったいどういう理由なのかということも、今後研究していく必要があると思います。

奨学金のために公的支出が1,100億円あります。これは無利子の方に充当されていると思います。この奨学金の効果というのは、果たしてあるのかということです。貧困層は将来の負債を増やしたくないので、あまり奨学金を借りないのではないかと。むしろローンの場合は、所得が高い人の方が借りてしまうのではないかと。とすると、機会均等の目的に良かれと思って出した奨学金が、結局は金持ちの進学補助金になってしまうのではないかと議論も成立します。その辺の効果測定も重要かと思えます。

先ほど言いましたように、地方交付税、公立大学への助成1,700億円と研究開発費

1,900 億円、この数年間で出てきました GP プログラム 600 億円くらいが支出されています。これはグラフには入っておりませんので、これをどういう風に考えるかということも議論になるかと思います。公立大学は小規模大学が多く、学生数が少ないですから、それほど目立ちませんが、数の上では 90 校くらいあります。国立大学より多くなっていました。多くなっていますが、地方交付税はこのままで良いのかという議論もあります。

あと議論すべきは、政府民間の割合です。先ほどの図 9 ですが、これをどういう風に負担をしたらいいのかという議論があるかと思います。公立セクターと私立セクターの間の配分も問題です。

それから、運営交付金とか、私学助成で言えば、一般補助のように一律に配分して良いのか。または選択と集中で、特定の目的をもって、そこに集中して使った方が良いのか。どちらが良いのかということは、これも議論の分かれるところかと思います。ちなみにこれまでどういう風に基盤的経費と競争的資金が、配分されてきたかというのが次のグラフです（スライド 15）。2009 年は約 3 割が競争的資金、これは研究プロジェクトや科研費の割合です。残りが、国立大学で言えば、運営費交付金であり、私立大学で言えば一般補助に当たります。かつては、2001 年には基盤的経費がほとんどで大勢を占めておりましたが、随分この 10 年で変わってきました。

投資効果については、どんな投資でも中長期には大学も地域経済も潤うと言えます。しかし短期的には、施設整備費補助金とか科学研究費のほうが、直接に地域経済に恩恵をもたらしますので、増やしやすいくということも確かです。それが、科学研究費が増えている一つの理由かと思います。

#### 4. 高等教育投資の増額水準

それから、公財政支出の増額水準ですが、先ほど田中先生のご発表で約 6,000 億円いるということですが、私の一つの目安も 8,000 億円です。8,000 億円必要の根拠は、先ほど言いましたように、公財政支出の GDP 比最高値が 1980 年です。その時を基準

にしました。当時の学生数は 183 万人いました。その時に今の価格で 1 兆 7,600 億円支出しました。現在は学生数が 100 万人ほど増えましたが、公財政支出は 2,000 億円しか増えていない。学生一人当たりの支出を 1980 年水準にしますと 2 兆 7,300 億円になりますので、今と比べますと 8,000 億円ほど必要ではないかと思えます。

これを運営費交付金だけに使用しますと 8 割増になります。私学助成だけに充当しますと現在の額の 3 倍、学生一人当たり 30 万円の補助になります。30 万円の補助をすると、丁度この 1985 年辺りの家計と政府の負担と同じになります。80 年代を基準にしていますから、当然と言えば当然ですが、そういう計算になります。ただ、8,000 億円というとなかなか難しくて、消費税 3% 上げても年 8 兆円の税収増加しかありませんので、その 10% ですからなかなか厳しい額です。

この 8,000 億円という額について、実は同じような額を 2007 年に有名私立大学の塾長が、日本経済新聞に出しております。その塾長は、私学助成を現行の 3 倍の 9,000 億円にすべきだと主張しています。国立大学の運営交付金の半額の 6,000 億円が学生の教育経費であるとする、私学の学生数はその 3 倍ですから、私学に国立並の財政措置を講ずるならば、1 兆 8,000 億円となります。振興助成法では 2 分の 1 まで助成することは可能ですから、9,000 億円必要だということになります。

次の図は、社会保障費の伸びと、義務教育費から高等教育までを含む教育費の伸びを示しています（スライド 19）。これを見るとわかるように、今後の高等教育への支出はなかなか厳しい。ただ現在、公財政以外の財源が共同研究、受託研究と企業からの研究収益が 2,200 億円、寄付が 1,400 億円あるのです。これは伸び白がまだまだあると思いますので、将来は伸ばしていく必要があります。それを行うには民間資金と大学を繋ぐファシリテーターの必要があります。

あとは、家計支出については限界だと指摘されています。親に恵まれているだけではなく、今は祖父母の金銭的貢献がある家庭もあります。教育資金贈与制度という、これは期限付きで 2015 年まで有効な制度がありますが、新聞報道によれば相続税対策として随分申し込みが多いということなので、これも民間の資金を大学に持って行く

一つのアイデアかと思います。

マイナンバー制度が2016年に始まりまして、それを受けて所得連動型教育ローンが2017年の開始を目途として検討されているようです。それも財源を見つける一つの方策かと思います。

次に国立大学と私立大学の授業料の格差問題です。これ以上資金を投入すると非進学者が恩恵を被らなくなる問題があります。これも結局は進学者が税を納めますので、矢野先生が言いました通り、トリクルダウンエコノミクス(Trickle-down Economics)が働く、すなわち進学者が稼いだお金で、非進学者も将来は恩恵を得るのだと考えれば、それほど非進学者に対して手当てする必要がないのではないかという議論があります。しかし一応考えておく必要があると思います。

以上が、私の発表です。どうもご清聴ありがとうございました。