

嘉庫 嘉悦大学学術リポジトリ Kaetsu

## University Academic Repository

高等教育におけるグローバル・スタンダードと日本の私学助成

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 嘉悦, 康太, カエツ, コウタ, Kaetsu, Kohta メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/261">https://kaetsu.repo.nii.ac.jp/records/261</a>

## 研究論文

# 高等教育におけるグローバル・スタンダードと日本の私学助成

Government spending on higher education in Japan  
: A global comparison

嘉悦 康太  
Kohta KAETSU

### <要約>

今日の高等教育を取り巻く状況は、3つの切り口から考察するのが適当のように思われる。すなわち、人口動態の激変と公財政の逼迫、そして高等教育のグローバル化である。

以前筆者は主として第一の要因である人口動態に連動する形で取られた戦後の高等教育行政を俯瞰し、同時に高等教育を含む教育分野において見られた行政改革及び規制緩和の流れを追いながら、高等教育を取り巻く今日の状況を概観した。<sup>1)</sup> 本稿では私立大学をめぐるマクロ・ミクロ両政策の動向について、近年の私立大学関係政府予算・税制改正関係の資料から「私学振興関連施策の概要」を俯瞰することによって公財政面から高等教育行政を考察するとともに、現代高等教育を考える際に欠かせない第3の視点としての国際化についても考察の対象とする。しばしば語られる国際「ギャップ」についても、近年の教育振興基本計画作成の動きも視野に入れつつ、高等教育におけるグローバル・スタンダードについて様々な角度から、複数の指標を用いて論じる。

調査手法に関しては、前稿同様、教育関係の法令や規則及び文部科学行政に関する歴代の政府関係書類等、すでに公になっている公文書をテキストとした、主として文献解題の手法に基づく「政策ディスコースの分析」を主たる方法論としている。

### <キーワード>

教育投資、公財政支出、私学助成、グローバル化、国際競争力

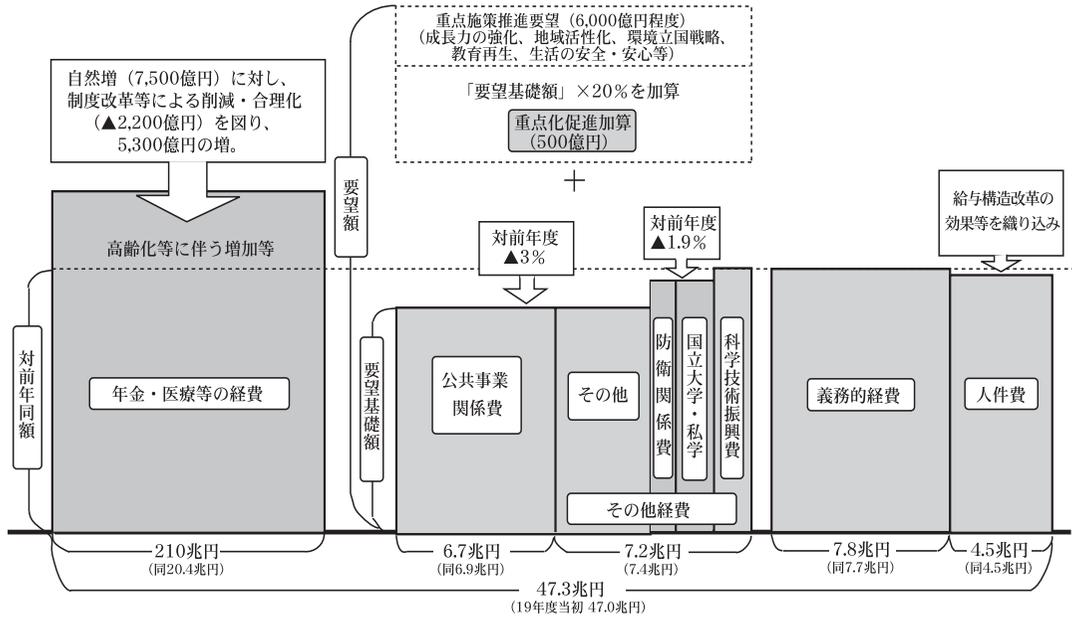
## 1. 高等教育に対する政府支出

### (1) 財政再建と構造改革

社会の少子高齢化と軌を一にする18歳人口の減少という人口動態の変化に加え、今日の高等教育政策に制約を与えているもう一つの大きな要因は財政の逼迫である。2007（平成19）年度文部科学省予算は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」（以下、「骨太の方針」）での補助金1%削減の方針の堅持の結果、私立大学の経常費補助金（特別補助を含む）は前年比32億円の減の総額3,280億5,000万円（2005（平成17）年度と同水準）となった。明治時代に産声を上げた多くの私学が、100年の時を経ていわば「制度疲労」を起こす中、「骨太の方針」はそれに追い討ちをかけるような熾烈さをもって、私学経営に「自助努力」を迫っているとも言えよう。さる文科省高官は「財務省的には異例の措置」として、寄附金の税率控除の4割承認を上げ、これを「明治以来の大方針転換」と表現したが、税収を減らしてまで私学助成を削るという国の意気込みすら感じる。本編の前半ではこのような旧来の「護送船団方式」の対私学含む文科高等教育行政の「方針転換」について具体的に考察する。「個性豊かで活力ある私学へ」のスローガンの下、私学助成の「充実」が図られていると謳われているが、実際の所を2007（平成19）～2009（平成21）年度分について事項や前年度予算額との増減等から詳述する。

まずは政府の財政政策をよりマクロに俯瞰するために「平成19年度一般歳出の概算要求基準の考え方」で、私学助成を包含するより大きな項目の増減を見てみる。歳出総額46.8兆円（平成18年度当初46.4兆円）の内訳は年金・医療等の経費20.4兆円（同19.8兆円）、公共事業関係費7.0兆円（同7.2兆円）、その他経費7.3兆円（同7.4兆円）、義務的経費7.5兆円（同7.4兆円）、人件費4.6兆円（同4.5兆円）である。主な増減は（自然増7,700億円を制度改革等により2,200億円削減した）年金・医療が5,500億円の増額、逆に公共事業が2,200億円の減、（科学技術振興費、国立・私立大学助成、防衛関係費、その他からなる）その他経費が同じく1,400億円の減となっている。他方、特殊要因加算分が2,000億円の増、経済成長戦略大綱に掲げられたもののうち、新規性の高い事業・技術開発党に必要な経費に係わる要望として特別に認められた重点化促進加算分が500億円の増で合計4,400億円の増額となっている。財務省によると「年金・医療等以外の経費については、一体として見直し、メリハリのある要求・要望」を各省庁に求めており、結果要望基礎額としては「公共事業関係費」や「その他経費のうちのその他」が対前年度3%減と、私学助成についても国立大学法人運営費や防衛関係費とともに1%減の対象となった。<sup>2)</sup>

図表 1 : 2007(平成 19)年度一般歳出概算要求基準の考え方

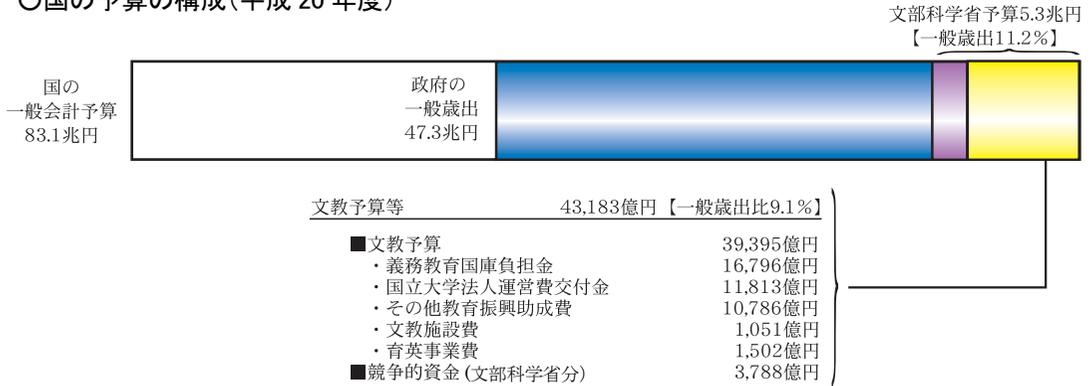


出典：財務省 HP ([www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h20/h20glb.pdf](http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/h20/h20glb.pdf))

次に一般歳出に占める私学助成を含むいわゆる文教予算の全容について、2008（平成 20）年度予算で概観する。中央教育審議会の教育振興基本計画特別部会の 2008（平成 20）年 2 月 8 日配付資料によると「国と地方の教育に関する予算の状況」は次の通りである。

図表 2 : 2008(平成 20)年度における国の教育予算の構成

○国の予算の構成(平成 20 年度)



出典：「教育投資の現状」（中央教育審議会 教育振興基本計画特別部会配布資料）

まず国の一般会計予算 83.1 兆円のうち、政府の一般歳出は 47.3 兆円であるが、そのうちの約 1 割（正確には 11.2%）が文部科学省の予算で、総額は 5.3 兆円となっている。それから人件費等を除きたいわゆる「文教予算」等は 4.3 兆円で、内訳は上の図の通りである。<sup>3)</sup>

一方、地方の予算を見ると、平成 17 年度で総額 90.7 兆円から公債費を除いた予算額は 76.8 兆円で、そのうち国庫補助金を除く教育予算は 14.6 兆円と、公債費を除いた予算比で言うと 2 割弱（正確には 19.0%）となる。『平成 19 年度版地方財政白書』及び『平成 18 年度地方教育費調査報告書』によると、その内訳は学校教育費 11 兆 6,467 億円（うち人件費 8 兆 1,947 億円、土地、建物費 1 兆 561 億円）、社会教育費 1 兆 9,974 億円、教育行政費 9,840 億円、生涯学習関連費 1,829 億円となっている。

図表 3 : 2005(平成 17)年度における地方の教育予算の構成

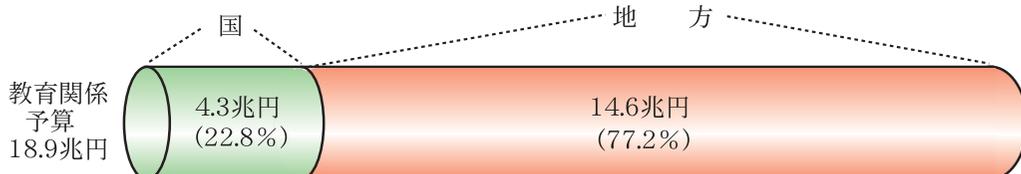
○地方の予算の構成(平成 17 年度)



出典：「教育投資の現状」（中央教育審議会 教育振興基本計画特別部会配布資料）

これを「国と地方の予算比」として図表化すると一見してわかる通り、全体の教育関係予算総額 18.9 兆円のうち国が 4.3 兆円で、地方が 14.6 兆円と割合でいうと国が全体の 22.8% と地方が 77.2% と地方の方が圧倒的に大きい。<sup>4)</sup>

図表 4 : 2008(平成 20)年度及び 2005(同 17)年度における国と地方の予算比



出典：「教育投資の現状」（中央教育審議会 教育振興基本計画特別部会配布資料）

再度、国の予算へ目を移すと 2009（平成 21）年 3 月 27 日に成立した 2009（平成 21）年度政府予算は一般会計総額 88 兆 5400 億円、政策的経費である一般歳出が 51 兆 7,300 億円

と共に過去最大（※執筆時現在）となったが、文教予算に関しては「文教及び科学振興費」として対前年比 15 億円減の 5 兆 3,104 億円が積まれた。<sup>5)</sup>

図表 5: 2007(平成 19)～2009(平成 21)年度文部科学省「主たる予算事項」

国の予算事項	平成 19 年度	平成 20 年度	平成 21 年度 (案)	対前年度増減**
義務教育国庫負担金	16,659	16,796	16,767	△ 29(137)
国立大学法人 運営費交付金	12,044	11,813	11,695	△ 118(△ 230)
私立大学経常費助成	4,319	4,287	4,257	△ 30(△ 32)
科学研究費補助金	1,913	1,932	1,969	37(19)
公立学校施設整備費	*1,042	1,051	1,051	0(9)
育英事業	1,224	1,309	1,317	8(85)
国立大学法人等 施設設備費	520	519	483	36(△ 1)
科 技 術 振 興 調 整 費	368	338	363	25(△ 30)
グ ロー ブ ル C O E	158	340	342	2(△ 182)
幼稚園就園奨励費補助	185	192	203	9(7)
放課後子ども教室 推進事業	68	78	142	14(60)
学校支援地域本部	0	50		

\* 人件費は含まず

\*\* 但し平成 21 年度案と平成 20 年度（カッコ内は平成 19 年度と同 20 年度）の対比  
出典：『文部科学省白書』（平成 19 年度版、同 20 年度版）及び同省 HP 等から作成

## 2. 私学助成の全体像について

図表 5 でそれぞれ 4,319 億円（2007（平成 19）年度）、4,287 億円（2008（平成 20）年度）、4,257 億円（2009（平成 21）年度）が計上されている私学助成の内訳としては大きく(1) 私立大学等経常費補助の充実、(2) 私立高等学校等経常費助成費等補助の充実、(3) 私立学校施設・設備の高度化・高機能化の支援の 3 つに分けられる。私立大学に関連する (1) 及び(3) について、概要を見てみるとそれぞれ「定員割れ大学等に対する助成の見直し、経営改善努力に対する支援、教育研究活動への積極的な取組みに対する支援などを行うことにより、我が国の高等教育の一翼を担っている私立大学等における教育研究活動の活性化を推進する」(以上「経常費補助」)「私立大学における研究機能の高度化を図るとともに私立学校施設におけ

るアスベスト対策、耐震化、バリアフリー化等に対する支援の一層の充実を図る」(以上「施設・設備支援」となっている。⑥)

図表 6 : 2006(平成 18)～2008(平成 20)年度 私学助成関係予算

事 項	18 年	19 年	20 年 (案)	増減*	備 考
(1)私立大学等経常費補助	3312.5	3280.5	3217.8	△62.7 (△32)	私立大学等の教育研究条件の維持向上及び修学上の経済的負担の軽減に資するため、教育又は研究に係る経常的経費について。
(2)私立高等学校等経常費助成費補助	1038.5	1038.5	1038.5	0 (0)	私立高等学校等の教育条件の維持向上及び修学上の経済的負担の軽減に資するため、都道府県が行う私立高等学校等への経常費助成費等に対して国が補助。
(3-1)私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費補助	114.3	106.3			学術研究の振興、高等教育の高度化を推進するため、私立大学等の研究施設、大型の教育研究装置の整備費について補助。
(3-2)私立高等学校等施設高機能化整備費補助	20.8	20.8			私立高等学校等における教育内容・方法等の改善や防災機能強化のための施設の整備等に対して。
(3)施設・設備支援 (3-3)私立幼稚園施設整備費補助	11.5	11.2			学校法人立幼稚園等の施設の新增改築や耐震補強工事やアスベスト対策工事等に対して補助。
(3-4)私立高等学校産業教育施設整備費補助	4.4	3.4	200.0	27.9 (△13.9)	私立高等学校における産業教育のための実験実習に必要な施設の整備に対する補助。
(3-5)私立学校体育等諸施設整備費補助	1.1	1.1			私立学校のプールや武道場の学校体育諸施設の整備に対する補助。
(3-6)私立大学等研究設備整備費等補助	77.8	73.3			私立大学の研究設備、私立大学等の情報処理関係設備、私立高等学校等の IT 設備の整備費を補助。
(3-7)私立学校施設高度化推進事業費補助(利子)	11.9	11.8			私立学校の老朽校舎等の建替え事業について、日本私立学校振興・共済事業団の融資に限定し助成。
合計	4593	4547	4456	△91 (△46)	

\* 但し平成 20 年度案と平成 19 年度(カッコ内は平成 18 年度と同 19 年度)の対比  
出典：『文部科学省白書』(平成 18、19、20 年度版)及び同省 HP 等から作成

文科省としてはこれらを総称して「私学助成」と呼称し、それらの合計額の約 4,600 億円（2007（平成 19）年度予算案ベース）を上記 3 事項に配分している。内訳としては(1)の「私大経常費補助」が全体の 7 割以上を占める 3,280 億円となっており、以下「(2) 私立高校向けの経常費助成」が 1,038 億、(3) の「施設・設備支援」が（3-1 から 3-7 を合計して）227 億 8 千万円と続く。

### 3. 「骨太の方針」が私学助成に与える影響

2006（平成 18）年に閣議決定された「骨太の方針」が一律前年比 1 %の補助金削減の対象としているのもこの 4,600 億円の私学助成総額で、2007（平成 19）年度予算に対する 1 %減は 2008（平成 20）年度予算案において 46 億円のマイナスとなる。当初財務省は私立大学等経常費補助を 1%削減して 33 億円の圧縮を、また私立高校等経常費助成費補助を同じく 1 %削減して 10 億円を圧縮することを主張したが、復活折衝の結果私立大学等経常費補助のみ前年比 0.97%減の 32 億円減額し、私立高等学校等への経常費助成費補助は前年同額となった経緯がある。<sup>7)</sup>

この小泉内閣時代の抑制方針は、2008 年のリーマンショックを経験した麻生政権（当時）による「安心実現」「景気対策」などの掛け声で、一時的な「骨太の方針」の撤回は見られたものの、総額にキャップがはめられ、その中で各私大が限られた資金を競争的に奪い合うという「ゼロ・サムゲームの時代」に突入したことには変わりない。<sup>8)</sup>民主党政権の私学助成に対する方針は執筆時現在不明であるが、私学助成を含めどのように高等教育行政の舵取りをするか注目だ。<sup>9)</sup>

#### (1) 補助金の「競争的資金」化と直接助成

私立大学等経常費補助金（以下「補助金」）は主として入学定員や定員充足率によって一定の換算式に基づき一律・機械的に配分される「一般補助」と申請・採択ベースの「特別補助」に大別される。2008（平成 20）年度の私学関係政府予算では私大等経常費補助金に占める特別補助の割合は 34.3%と「(特別補助への積極申請を通じて) 経営改善に取り組む大学を支援する」との位置づけで、特別補助重視にシフトしてきている。

2008（平成 20）年度私学関係政府予算案では、補助金自体は前年度比 1%減の 3,248 億 6,800 万円となったが、その内訳は、一般補助が 2,135 億 9,700 万円（前年度比▲31 億 8,200 万円）、特別補助が前年度同額の 1,112 億 7,100 万円となった。その結果、経常費補助金全体に占める特別補助の割合は前年度から 0.4 ポイント上がり 34.3%となった。<sup>10)</sup>

ここで重要な点は特別補助というのはすなわち文部科学省による私学への直接助成である

という点である。山岸(2001)によると「小泉首相の構造改革は、こと大学に関する限り(官から民へとは正反対の)強力な官僚主導の改革である」とし、その根拠として「トップ30」という政策で有力国立大学を独法化もコントロール他方私立に対しても直接補助と言う意味で同様の手段適応いずれも上位5%を対象とした淘汰促進政策であると、出典として次の新聞報道(2001.8.28 東京新聞)を引いている。<sup>11)</sup>

私大に直接助成 教育充実度で「競争」促進  
文部科学省 概算要求に572億円

「文部科学省は27日、研究や教育が充実している私立大学に対して、来年度から競争的資金を直接補助することに決めた。2001年度予算の概算要求に572億円の経費を盛り込む。(中略)学校運営費など私大への経常費補助は、すべて日本私立学校・共済事業団を通じて行われており、同省が直接助成するのは初めて。(後略)」

私学助成の合憲性の議論にも関わると考えられる政策の大転換がこの時期に行われたといっておくまい。山岸(2001)は「その効果」として直接助成にすることで「文科省による大手中心のリーダー的立場の私大への睨み」(ibid, p. 50)が利くという。近年のGP採択校を見ると必ずしも大手だけではなく、少なくとも教育面での競争資金は中小もアクセスでき、筆者の懸念は「当たらずとも遠からず」といった感じだが、記事の後半で筆者が述べている「これからの私学は、糖尿病と一生付き合うような覚悟で、文部科学省の『直接助成』とどう向き合うか、真剣に考えた方がいい」という行には説得力がある。<sup>12)</sup>

再び2008年度の私学関係予算について総括すると、一般補助については、定員割れの大学等に対する減額措置を強化することにより、定員・経営の改善を促す一方で、特別補助については、国際化・多様化を通じて世界から優秀な学生が集まる大学づくりを支援するため、「各大学等の特色を活かせるきめ細かな支援」(1,005億2,900万円)に新たに「9月入学の推進」の項目が設けられるなど、経営の効率化や学校規模の適正化などの経営改善に取り組む大学への支援が明確になった。前年2007(平成19)年度より設けられた「定員割れ改善促進特別支援経費」は、経営改善に取り組む大学等からのニーズが高いことから、補助対象校の増加を図るため8億円増額の上再計上となった。<sup>13)</sup>

このほか私学も対象となる予算では、国公立の複数の大学による大学間の戦略的な共同・連携の取り組みを支援し、地方の大学教育を一層推進する「戦略的・大学連携支援事業」に30億円が新規事業として計上された。また科学研究費補助金のうち私立大学が多く申請する「若手研究」(B、スタートアップ)に新たに間接経費30%を措置する、とした間接経費の増額(49億円)のうち私立大学には11億円が配分される見通し。<sup>14)</sup> さらに「質の高い大学教育推進プログラム」(86億円、特色GPと現代GPを発展的に統合、新規)、「社会人の

学び直し対応推進プログラム」20 億円、「新たな社会的ニーズに対応した学生支援プログラム」16 億円、「人文学及び社会科学における共同研究拠点の整備の推進事業」3 億円（新規事業）がある。<sup>15)</sup>

#### 4. 国公立間での「格差」について

以上、私学助成を 2008（平成 20）年度予算案で概観してきたが、次に国立大学に対する国家の財政支援について簡単に触れる。国立大学法人予算に充当される「運営費交付金」は、平成 18 年度の 1 兆 2,215 億円、2007（平成 19）年度の 1 兆 2,044 億円を経て平成 20 年度予算案では 1 兆 1,813 億円と「骨太の方針 2006」の削減目標毎年前年比マイナス 1%の目標を上回るスピードで減額の一途をたどっているが、それでも東大単体で 883 億円が支出されている。

国立大学法人の運営費交付金は平成二十年度も前年度比減額となったが、それでも私立大学とはけた外れの額だ。二十年度も最高額は東京大学で約八百八十三億円、次いで京都大学六百九億円、東北大学五百七億円、大阪大学五百五億円といった順。一方、最低額の小樽商科大学（学生数約二千四百人）でも十三億円だ。

（2008（平成 20）年 1 月 23 日付「全私学新聞」より）

減額の内訳を 2007（平成 19）年度の実勢で見ると 122 億円がいわゆる「骨太の方針 2006」に基づく閣議決定分で、その他退職金引き当て等の「特別な事情」としての所要見込額の減として 49 億円、その他効率化・経営改善等で 169 億円がコスト削減された一方、「特別教育経費」として「各大学の個性に応じた意欲的な取組みを支援する」として 44 億円が増額となっている。<sup>16)</sup>

#### 5. 2009(平成 21)年度予算案における私学助成の取り扱いについて

経済財政諮問会議は「歳出・歳入一体改革について」（2008（平成 20）年 5 月 20 日）で「成長力の強化と財政健全化を車の両輪として一体的に改革を進めることは、福田内閣（当時。筆者註）の基本方針である」とし、2009（平成 21）年度予算についても『基本方針 2006』で示した 5 年間の歳出・歳入一体改革のプログラムの 3 年目にあたる」ことから『予算編成の原則』を引き続き遵守するとともに、新しい政策ニーズに対してはメリハリを付けて的確に応えつつ、『基本方針 2006』に則り、以下のような点を踏まえて引き続き、歳出・歳入一体改革に取り組んでいく必要がある」とした。

また「政策の棚卸し」、内部業務の効率化など政府機能の見直しを徹底して行い、「それを

予算要求に確実に反映させるとともに、予算の査定、決算における会計検査、政策評価等を通じ、PDCA サイクルを強化する」と明言する一方で、「『基本方針 2006』においては、『歳出削減を行ってなお、要対応額を満たさない部分については、歳出・歳入一体改革を実現すべく、歳入改革による増収措置で対応することを基本とする。これにより、市場の信頼を確保する。』こととしている」と「骨太の方針 2006」との継続性を殊更に強調している。<sup>17)</sup>

2009 (平成 21) 年度予算案の骨子となる「骨太の方針 2008」が発表されるのに前後して、ある業界新聞は、文部科学省で私学助成を統括する私学部の部長である磯田 (当時) のコメントとして以下の通りの報道を行った。

「基本方針二〇〇八」は、教育基本法の理念の実現に向けて策定される教育振興基本計画を念頭に置いて記述される。自民党の文教関係議員の強い反論等はあるものの、私学助成や国大運営費交付金などの基盤的経費の拡充等、「▲一%」を否定するような内容は盛り込まれていない」と述べた。その上で高等教育については、同案の段階で示されたように「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取り組む」と記述されると説明。さらに、平成二十一年度の予算の方向については、“対前年度▲一%”を規定した「基本方針二〇〇六」が引きつがれるとしながらも、「道路特定財源や消費税など、税制問題の展開によって不透明な部分もある」と述べた。

(2008 (平成 20) 年 7 月 2 日付け「教育学術新聞」より)

同時に「なお、今後の対応のポイントについては、教育振興基本計画の閣議決定、二十一年度予算概算要求のシーリング、補正予算などを挙げ、全力で取り組みたいと語った」とされてたが、最終的には同年夏のリーマンショック以来本格化した世界同時金融危機を経て、「平成 21 年度予算編成にあたっては、『基本方針 2006』等に基づき財政健全化に向けた基本的方向性を維持する観点から、『平成 21 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について』(2008 (平成 20) 年 7 月 29 日閣議了解) を維持しつつ、『金融・世界経済に関する首脳会合』の宣言も踏まえ、重要課題推進枠の活用などにより予算配分の重点化を行うとともに、世界の経済金融情勢の変化を受け、国民生活と日本経済を守るべく、『生活対策』に盛り込まれた内需拡大と成長力強化等に向けた税制上の措置とあわせ、状況に応じて果敢な対応を機動的かつ弾力的に行う」と「経済成長と財政健全化の両立」をはかることが同年末の閣議で決定された。(2008 (平成 20) 年 12 月 3 日閣議決定)

(1) 財務省 VS 文部科学省

財政制度等審議会は 2007（平成 19）年 11 月 19 日「平成 20 年度予算の編成等に関する建議」で文教・科学技術分野の予算計上について「教育行政においては、政策目的・成果が見えにくいということもあり、目的や成果の客観的な検証・評価が十分に行われないまま施策が講じられてきたと言える。このため、予算や教職員数といった投入量を通じて施策の評価が行われたり、その拡充が目的化したりするきらいがある」とした上で「児童生徒数や政府規模を勘案すれば、我が国の教育予算は、主要先進国に比べ必ずしも低い水準とは言えない。それにもかかわらず、教育予算の対 GDP 比が主要先進国より低いこと等を理由に、その量的拡大が必要と指摘されることがある」と教育投資を求める声を牽制しつつ「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」と断じた。

以上の財務省（直接的には財政制度等審議会）の「建議」に対して、文部科学省は独自の見解として、HP 上で逐一反論を試みている。まず「成果目標が不明確であれば評価や検証ができず、投入量が目的化すれば現状肯定に陥って、教育の改善が望めない」ことから「教育施策の目標を『投入量』から『成果』へ転換すべき」と財務省見解を総括した上で、「成果目標は重要だが、成果を実現するためには一定の条件整備が必要であり、そのための投入量目標も重要」「教育の『成果』の把握が難しいことは国際的にも共通の認識」として、OECD の国際統計や大学ランキングなどでも「投入量」が指標として多用されていることを指摘した。

「高等教育費における私費負担」の論議については「高等教育を受けた人の割合は主要先進国の中でも最も高い水準」であり「私費負担が教育機会の確保に大きな障害になっている」とは言い難い」との財務省見解に対して、「人口比で高等教育修了者の割合が高くても、諸調査によれば、進学希望者が実際に進学できているとは限らず、『機会均等が進んでいる』とは言えない」と、下記データを用いて「OECD 統計上、進学希望が相対的に高いにも関わらず、実際の進学率が低位にある」との文科省独自の主張を展開した。

図表 7：大学の卒業を考える生徒と実際の大学への進学率の乖離に関する日米比較

	日本	アメリカ
大学の卒業を考える生徒の割合	51%	64%
実際の大学への進学率	40%	63%
<u>上記の差</u>	<u>11%</u>	<u>1%</u>

また「私費負担の多寡」については、

1. 税で賄うか授業料で賄うかという国民負担の在り方の選択に関わる問題
2. 日本の国民負担率が先進国の中で最低のレベル
3. 高等教育の便益のほとんどは学生個人に帰着

であることを考えれば「私費負担の多寡だけを論じることは適切ではない」とする財務省の見解に反論を試みている。その中で1.及び2.に関しては「教育に対して、政府としてどの程度支出するかは、政府の政策選択として総合的に決められるべきもの。例えばアメリカはわが国よりも国民負担率が低い、公財政支出は多い」とし、3.についても「教育の受益者は本人だけではなく社会全体」として「学生や保護者が過度に費用負担している状況を踏まえ、教育の機会均等の観点から広く社会全体で負担する方向に転換していくべき」と論じた。「歳出削減を緩めることなく、経営の効率化や戦略の明確化に資するような配分を推進する必要」と中教審委員の「社会からの負託に応えられない大学が淘汰されることは不可避」との意見を「傾聴に値する」として、私学助成の配分の見直しについて言及した財務省に対して、文科省は「学校法人の自主的な努力による健全な経営の確保を促すことは必要」としながらも「一方で、教育の維持向上、修学上の経済的負担の軽減、私立学校の経営の健全性の向上のため」私学助成を充実することが必要と改めて主張した形となった。<sup>18)</sup>

## (2) 制度変革の過渡期の私学助成

ただし、私学助成については制度そのものを抜本的に見直すことは文科省も公言しており「私学関係予算について」と題する資料には「特別補助を改組・メニュー化し、私立大学にとって使い勝手の良い、大学の特色に応じたきめ細かな支援を推進」し、「定員割れ大学に対する補助金の削減（減額の強化）及び経営改善に取り組む大学に対する支援の新設によるメリハリのある支援を実施」することが謳われている。<sup>19)</sup>

一般、特別間の比率の変動以外にも、新規項目の追加や項目の統廃合が例年繰り返されている。例えば2006（平成18）年度の新規項目として「授業料減免事業等支援経費」として予算ベースで20億円が計上されているが、その趣旨は「私立大学等が経済的に修学困難な学生（留学生を除く）に対して行う以下の事業を対象とする」として「①授業料減免を含む給付事業」「②金融機関の教育ローン等に係わる利子負担事業」を挙げている。「原則として対象事業に係わる経費の合計額に対し2分の1以内を補助する」が、同時に「本項目の新設により、一般補助（中略）に対して行っていた『奨学加点』は廃止」されている。<sup>20)</sup> その他、採択制・傾斜配分や所要経費の最低限度額、継続申請の期間等の見直しは毎年頻繁に行われ、朝令暮改の様相を呈している。<sup>21)</sup>

## 6. マクロ税制政策にみる高等教育行政

「2008（平成 20）年度文部科学省関係税制改正の概要／要望内容と結果」によると「平成 20 年度私学関係税制改正について」には国公立大学を通じた大学教育改革の支援の充実等が謳われている。例えば「国公立大学を通じた大学教育改革の支援等」各プログラムのスケジュール〔予定〕によると 2008（平成 20）年度予算額 680 億円で、前年 2007（平成 19）年度予算額 615 億円に対し、65 億円と 10%を越える増額となり「各大学などにおける大学改革の取組が一層推進されるよう、国公立大学を通じた競争的環境の下で、特色・個性ある優れた取組を選定・支援」するとした。一方、定員割れ大学等への私立大学等経常費補助金の減額措置については「平成 20 年度以降の定員割れ学部等への減額措置について（お知らせ）」<sup>22)</sup> で同措置は「平成二十三年度までに漸次強化する」としている。<sup>23)</sup>

他方、「優遇措置」として私立学校施設整備費補助金の「繰越制度」が特例で認められるなど散見される。2008（平成 20）年度文部科学省予算（案）と歳出改革等との関係については「教育投資の現状」として中教審教育振興基本計画特別部会が「やはり、教育には公的な投資の拡大や教育環境の整備が必要。教育投資を今後どうしていくかを議論するのがこの部会の命題」とした。<sup>24)</sup> これらを取りまとめた形での 2009（平成 21）年度私立大学関係政府予算・税制改正要望関係は「平成 21 年度私立大学関係政府予算要求に向けた考え方（案）」<sup>25)</sup> に明らかで、それによると「要求方針策定に向けた視点」は①私立大学が地域にとって不可欠の存在であり、地域に貢献していること、②「教育振興基本計画」の今後の策定過程において、国内総生産（GDP）に対する高等教育への公財政支出割合の拡大、③④教育にかかる経費について国立大学とのフェア・フットイングに基づく支援策などで、私学関係税制改正要望については、個人からの寄附金にかかる所得控除限度額の拡大をはじめ寄附文化の喚起等を図る、といったものであった。<sup>26)</sup>

## 7. 教育「最底辺国」日本

### (1) 高等教育の国内における改革とグローバル化の流れ

現代における高等教育を考える際に欠かせない第 3 の視点は国際化である。*Times Higher Education Supplement* の『世界の大学ランキング（2008 年度版）』<sup>27)</sup> によると東京大学は前回の 17 位から 2 ポイントランクを下げ 19 位に留まったものの、依然アジア No.1 は堅持した。次いで京都大学が前回と変わらず 25 位、大阪大学が前回 46 位から 2 ポイント上げて 44 位であった。前回 90 位の東京工業大学が一挙に 60 位とランクを上げたことは注目に値するが、これらはいずれも国立で、私学は早稲田が前回と変わらぬ 180 位、慶応は圏外と国際競争力という点で、一向にふるわない現実がある。<sup>28)</sup> 中等教育においてはなお一層深刻で、

全ての国内の教育関係者を震撼させた 2006（平成 18）年の「PISA ショック」では、2000（平成 12）年の調査で日本がそれぞれ 1 位と 2 位を占めた数学と科学の分野において、2006（平成 18）年にはそれぞれ 10 位と 5 位に順位を下げ、読解力に至ってはつい圏外（OECD 加盟 30 カ国中 12 位）に去ったという事実が明らかになった。<sup>29)</sup> 教育版の EU 統合であるボローニャ宣言・プロセスは 2010 年までに一貫性、互換性、競争力ある欧州高等教育エリアを創出すると謳っている。<sup>30)</sup> また「OECD とユネスコの連携による国境を越えた高等教育の質保証に関するガイドライン」が 2005 年に策定され、OECD によるとこれは「過去 20 年間に国境を越えた高等教育の提供は目覚しく増加している」ことに対する措置であるとされている。他方、米国でのアクレディテーションの充実は、OECD による国際標準の学力（キーコンピテンシー論。PISA の大学版）の議論にも影響を与えており、高等教育の分野における国際市場において、欧米は圧倒的に優位な状況にある。

こういった状況を受け、日本国内では「自己点検、自己評価の義務化」「認証評価機関による第三者評価の義務化」「私立学校法改正による事業計画、事業報告書作成の義務化」等の一連の規制強化がなされ、もって「私立を含む高等教育全体の『質保証』のポイント」とする動きがあるが（小日向 2006）、こういった規制強化を通じて果たして SLO<sup>31)</sup> 等、教育のアウトカムを重視する世界的な大学教育の潮流に対抗できるのかどうか、大いに疑問が残る。本稿の後半ではそうした国際「ギャップ」について各種考察を試みる上で、近年の教育振興基本計画作成の動きも視野に入れつつ、高等教育におけるグローバルスタンダードについて様々な角度から、複数の指標を用いて論じる。

## (2) 民間レポートに見る日本の現状

民間の Benesse の教育研究開発センター刊行の『学習基本調査・国際 6 都市調査』<sup>32)</sup> は冒頭で「日本の国内総生産（GDP）はアメリカに次いで 2 位を維持してはいるものの、1995（平成 7）年以降は下降している。1 人あたりの GDP については、日本は 14 位」であり、それに対して隣国・中国の伸張著しく、「世界第 2 位の経済大国」はもはや風前の灯火である。1 人あたりの GDP の日本の順位は同じく 1995（平成 7）年以降一貫して下降しており、「これは上位国の中では見られない傾向だ」と述べている。また「公債（国の借金）に関し、日本は先進国の中で群を抜いた債権国（借金が多い国）であることがわかる。日本人の労働生産性は OECD30 カ国中日本は 20 位。主要 7 カ国で比較すると最下位であり、極めて低い」等のマクロ経済的な総括を行ったのち、各種データを示して順次「教育最底辺国」としての現状を報告している。

具体的にはまず学校教育費（初等・中等教育）の GDP 比率は、日本は 2.9% で OECD 加盟 27 カ国中 26 位と「群を抜いた低さ」としている。また高等教育においては、「私費負担

率がアメリカ、韓国について高い」と指摘する一方で「公費負担は韓国と並び、最低の水準となっている」と断定している。韓国との比較では特に世界経済フォーラムの『グローバル IT レポート』を引いて「日本の ICT 環境は 14 位から 19 位に転落」する一方で「韓国は 19 位から 9 位に躍進」とし、その理由を「学校のインターネットアクセス数（日本は 26 位、韓国 19 位）、理数教育の質（日本 28 位、韓国 10 位）、政府の将来ビジョンの中での ICT の重要性（日本 25 位、韓国 7 位）で差が大きく開いたことに起因する」とした。

そうした上で同書は「これらの調査結果から、日本は特に OECD 主要国の中で『教育投資』が成されていないことが数値的に明らかであることがわかった」と結論づけた。

### (3) 国際機関の調査報告に見る教育面での国際競争力の低下

「教育最底辺国としての日本」の惨状は国際機関が示すデータによっても証明されている。PISA (The OECD Program for International Students Assessment。いわゆる「OECD による生徒の学習到達度調査」のこと) が 2003 (平成 15) 年に発表した世界ランキングで日本の順位が下がったことが、全般的な学力低下の証拠として日本国内で大きく報道されたが<sup>33)</sup>、それは特に数学に代表される理系の分野で特に顕著であった。同機関が同年全世界の高校 1 年生を対象に行った調査では「数学についての本を読むのが好きである」「数学で学ぶ内容に興味がある」「将来就きたい仕事に役立ちそうだから数学はがんばる価値がある」の各質問に、日本の高校生はそれぞれ 13% (OECD 平均は 31%)、32% (同 53%)、49% (同 75%) と全ての項目で大きく平均を下回る結果となっている一方で「学校では退屈 (feel lonely/ 孤独) だ」の問いに対しては 30% の高校生が「そう思う」と答えるなど、様々な面で深刻な状況にあることを示している (同項目の OECD 平均は 8%)。

同様に「数学は将来の仕事の可能性を広げてくれるから学びがいがある」<sup>34)</sup> との質問に対して「そうである」と答えた高校生は世界では 75% に達するのに対し、日本では半分以下の 49%、また「自分にとって数学が重要な科目なのは、これから勉強したいことに必要だから」<sup>35)</sup> との質問に対し「そうである」と答えた高校生の割合は、世界平均の 66% に対し、日本は 41% であった。また IEA (国際教育到達度評価学会) の The Trends in Mathematics and Science (TIMSS) が小学 4 年生と中学 2 年生を対象にした調査が示すものとして「数学は好きですか?」との問いに対し「まあその通り」と答えた生徒の割合は 30% と、国際平均の 36% を下回り、東アジアでは香港 (45%)、シンガポール (42%)、韓国 (34%) に次ぐ「成績上位 5 カ国」では、下に台湾 (29%) しか残っていない。

これらの国際比較から推察される現状は、政策担当者がいみじくも認めた通り「今学んでいることを将来に結びつけて捉えられず、学習自体に関心も興味も乏しい日本の中学・高校生」という現実であり、それを論証するのが「学校はさびしく、孤独な場所」であると、ア

ンケートを受けた日本の高校生の全体の3割がそう回答しているという事実であると言えよう（藤田 2008 ほか）。<sup>36)</sup>

#### (4) 中教審答申に見る政策担当者の危機感について

国際比較を通じて明らかとなった日本の教育力の相対的な低さについては、政府内部においても一定の危機が示されてはいる。中央教育審議会は先頃「グローバル化，ユニバーサル段階等をめぐる認識と改革の基本方向」を指し示すために、「学士課程教育の構築について」（答申案）をまとめたが、その中で「大学を取り巻く環境の急速な変化」と「他の先進諸国と比較して少ない大学在学者数の対人口比率」等の問題意識から、「これまでの改革の進展と懸念」及び「競争と協同，多様性と標準性の調和」を志向して「危機感を共有し，実効ある改革の必要性」と「学位授与，教育課程編成・実施及び入学者受入れの方針の重要性」を説いた。同答申の「第3章 改革の具体的な方策 第1節 学位の授与，学修の評価」における（「学習成果」を重視する）「国際的な動向」から，日本の政策立案者たちの「危機感」を検証してみる。<sup>37)</sup>

冒頭「先進諸国では，人材開発を国家の競争力向上のための重要政策として位置づけ」ていると認め，その証拠としてアメリカにおける連邦労働長官諮問委員会（SCANS）の報告（1992年）（ワークプレイス・ノウハウの提示）やイギリス教育・雇用省のナショナル・スキルズ・タスクフォースの調査報告（2000年）（スキルの定義と概念の提示）などの国家機関の存在に言及した。また高等教育による「学習成果」については，イギリスの高等教育制度検討委員会（デアリング委員会）の報告（1997年）における勧告（獲得すべきスキルの提示），オーストラリアにおける大学卒業時の知的能力測定（グラデュエート・スキル・アセスメント）を例に引き，世界的な流れであることを認めた。アメリカでは，連邦教育長官諮問委員会の報告書に基づく行動計画が策定され（2006年），連邦政府がアクレディテーション団体に対し評価基準における「学習成果」の一層の重視を求める，としている。

国を超えた取組としては，欧州が国際競争力を備えた「欧州高等教育圏」の実現を目指し，域内各国の学位制度の標準化，学修内容を共通様式で示す「学位証書補足資料」（ディプロマ・サプリメント）の導入に向けた取組を進行中であることに触れ，同取組が学士についても，「一般的属性や各分野特有の属性に関する枠組みづくりが研究されている」（同報告書 pp.12-13）ことを報告している。また同域内では，イギリスが最もその運動に対して先導的であり，高等教育質保証機構（QAA）が，大学関係者と協同して，学位の種類毎の「学習成果」を示した「高等教育資格枠組み」や，学士等の各分野別の学位水準基準（サブジェクト・ベンチマーク）を策定していることを強調した。こうした国家レベルの枠組みの下，個別の大学や評価機関も，『学習成果』を重視した取組を進め，それぞれの機関の個性や特色を踏まえ，学位授与の方針等を具体化」しており，「このような国家政策と個々の大学との一種の

協調的な営為は、当該国の大学の国際展開や留学生獲得の面で寄与している面が少ない」（同報告書 p.13）と認めた上で「我が国の課題」を以下のように述べた。

我が国の大学を取り巻く環境も、こうした先進諸外国と異なるものではない。しかし、「日本の学士が、いかなる能力を証明するものであるのか」という国内外からの問いに対し、現在の我が国の大学は明確な答を示しえず、国もこれまで必ずしも積極的に関わろうとはしてこなかった。個々の大学が掲げる人材養成目的や建学の精神は、総じて抽象的であり、学位授与の方針として、教育課程の編成・実施や学修評価の在り方を律するものとは十分に成りえていない。<sup>38)</sup>

（同報告書 pp. 13- 14）

## 8. 教育振興基本計画の策定を通じた政府支出増大への働きかけ

政府が高等教育におけるグローバルスタンダードとの乖離をかように認める中、国内ではこれをテコに教育投資の拡充を行い「教育立国」を目指すべきである、という論と聖域を認めずに引き続き財政規律を重視すべきであるという論が対立している。以下では主として前者陣営の議論を概観する過程で、教育基本法の制定や教育振興基本計画の閣議決定をめぐる文部科学省と財務省の対立的議論で主要テーマとなっている教育に対する公財政支出について、国際水準と照らし合わせて考えてみたい。

現在（※執筆時）、文部科学省を中心に「教育振興基本計画」策定の動きが広まっているが、「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について（答申）」の中で「教育振興基本計画策定の必要性」を以下の論拠によるものとした。<sup>39)</sup>

実効ある教育改革は、教育基本法の理念や原則の再構築とともに、具体的な教育制度の改善と施策の充実、さらに、教育に携わる者、教育を受ける者、国民一人一人の意識改革とがあいまって、初めて実現されるものである。

（同報告書「第3章 教育振興基本計画の在り方について」より）<sup>40)</sup>

これは「近年、『環境』、『科学技術』、『男女共同参画』、『食料・農業・農村』、『知的財産』など、行政上の様々な重要分野について、基本法が制定されるとともに、それぞれの基本法に基づく基本計画が策定されている」ことを受け、文科行政においても教育振興基本計画の策定を通じて政府支出増大への働きかけたものである。<sup>41)</sup>

## (1) 教育投資の対 GDP 比の指標と就学人口等との OECD 各国比較

文部科学省によると「公財政支出に占める教育支出の割合」は OECD 諸国との比較で言うと 2004（平成 16）年度ではアメリカの 14.4%、イギリスの 11.7%、フランスの 10.9%について日本は、ドイツと並んで 9.8%のレベルにある。（OECD *Education at Glance 2007* より）。ここでいう「公財政支出」は、国と地方の予算の合算であるとともに、国の予算については一般会計のみでなく、特別会計予算などの予算も一部含んでおり、全体で 183 兆円となっている（文部科学省調べ）。<sup>42)</sup>

図表 8 : OECD 諸国における公財政支出と私費負担の割合

	OECD 平均	日 本	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
公 財 政 支 出	5,024 (41.2%)	8,403 (75.7%)	7,957 (35.4%)	7,993 (69.6%)	7,993 (83.9%)	10,588 (86.4%)
私 費 負 担	7,169 (58.8%)	2,697 (24.3%)	14,519 (64.6%)	3,491 (30.4%)	1,718 (16.1%)	1,667 (13.6%)

出典：OECD『図表でみる教育～OECD インディケータ 2007～』

教育投資における公財政支出の対 GDP 比の現状でいうと、まず全教育段階（但し社会教育費については含まず）では OECD 平均の 5.0%に対して日本は 3.5%(17.2 兆円)と、「仮に OECD 平均（約 24.6 兆円）を目指すのであれば、年間新たに約 7.4 兆円の公財政支出が必要」（文部科学省）であるとしている。<sup>43)</sup>高等教育段階に限定すれば、日本の GDP 比は 0.5%（約 2.5 兆円）と OECD 平均の 1%（約 4.9 兆円）と比べると同様に「年間新たに約 2.4 兆円の公財政支出が必要」としている。<sup>44)</sup>

このように OECD の『図表でみる教育～OECD インディケータ 2007』等で主要国の教育に関する基礎データを洗い出すと、GDP と教育予算の比較面で日本と各国の相違点が明らかになる。まずそもそも日本において児童生徒数の総人口に占める割合が小さいという就学人口の相違が明らかにされる一方、教育に占める私立学校の比率が高いことが見て取れる。<sup>45)</sup>

## (2) 教育振興基本計画と教育の質を巡る国際競争力の議論とのリンケージ

2008（平成 20）年 6 月 12 日に開かれた中央教育審議会大学分科会（制度・教育部会【第 9 回】）における「教育振興基本計画（案）」と題された配付資料によると、我が国の教育をめぐる現状と課題として以下の点をまず挙げている。すなわち「子どもの学ぶ意欲や学力・体力の低下、問題行動、家庭・地域の教育力の低下などの課題が発生」、加えて『『少子高齢化』・『環境問題』・『グローバル化』など国内外の状況の急速な変化』により「教育の果たすべき使命を踏まえ、改正教育基本法において新たに明記された教育の目標や理念の実現に向

け、改めて『教育立国』を宣言し、教育を重視し、その振興に向け社会全体で取り組むことが必要」とし、同基本計画の策定を提唱する趣旨としている。<sup>46)</sup>

こうした危機認識を前提に、基本法を策定してまで国家として教育に重点的に取り組む必要性を論ずるロジックは以下の通りである。まず同資料の冒頭の現状と課題の認識に続き、「今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿」を規定している。<sup>47)</sup>続いて「揺らぎつつある教育の機会均等」の証左として、後述の「高等教育の便益」の他に、「国と家計の大学教育費の推移」のグラフを通じて、国の支出は過去 10 年間横ばいであるのに対し、家計支出は一貫して増加（現在は政府支出額の約 2 倍等）していることを提示した。また「大学の授業料の変化と国際比較」では、国内大学の授業料は物価指数と比べて大きく上昇し、特にその傾向が国立大学で顕著で、結果として私学との差が急激に縮小していることや、「平均授業料/一人当たり GDP (2004)」、その他「大学の学生生活費の実態と家計」「高校卒業後の進路や経済的支援に関する意識」「アルバイト従事状況の推移 (博士課程)」「教育の機会均等に関する意識について」等の表やグラフで同様の傾向を論じている。<sup>48)</sup>

## 9. 教育投資の社会的検討

### (1) 教育効果の多元的マトリックス

このマトリックスは「高等教育の便益」を論ずる際によく用いられるのがアメリカの高等教育政策研究所が策定した「教育効果の多元性マトリックス」である。

図表 9 : 教育効果の多元性マトリックス

	社会全体	個人
経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 税金収入の増加</li> <li>・ 生産性の向上</li> <li>・ 消費の拡大</li> <li>・ 政府支出依存の縮減</li> <li>・ 雇用</li> <li>・ 高い貯蓄水準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高い給料</li> <li>・ 仕事条件の改善</li> <li>・ 職業的移動能力</li> <li>・ 技術の利用能力</li> <li>・ よりよい消費の決定</li> <li>・ 個人的地位の上昇</li> </ul>
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 犯罪率の減少</li> <li>・ 慈善寄付の増加</li> <li>・ 市民生活の向上</li> <li>・ 社会的凝集性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 健康の改善</li> <li>・ 生活の質の向上</li> <li>・ レジャー活動の多様化</li> </ul>

出典：教育費研究会『次世代が育つ教育システムの構築』

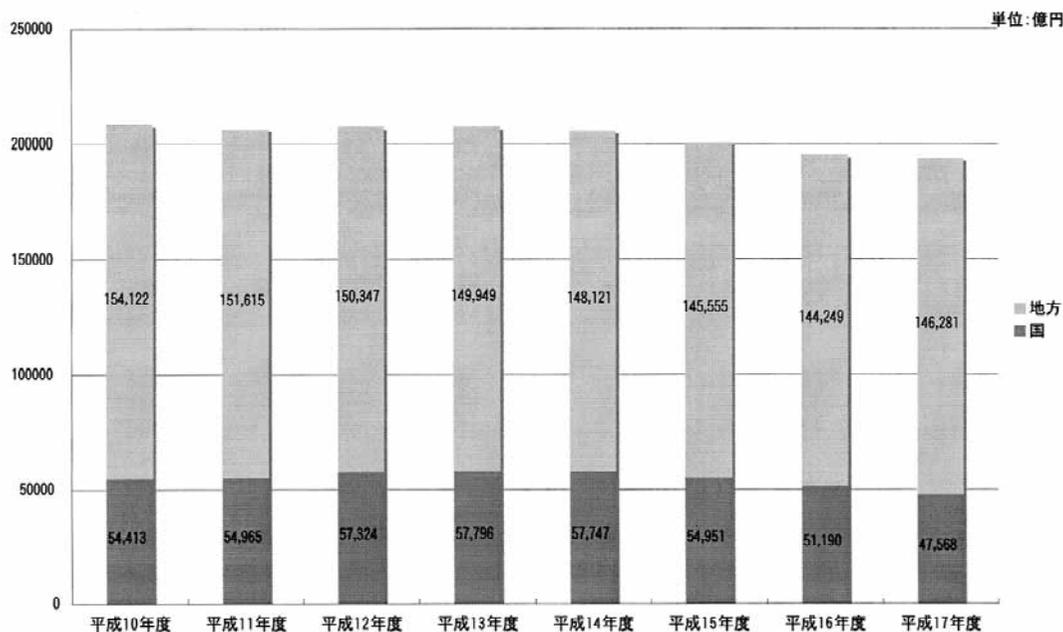
「教育投資は社会全体に資するものか、ないしは基本的に個人の便益に資するものか」を検討し、公財政支出における教育投資の水準を定めるものであるが、社会全体に対する経済効果としては「税金収入の増加」「生産性の向上」「消費の拡大」「政府支出依存の縮減」「雇用」「高い貯蓄水準」が例に挙げられるのに対して、「高い給料」「仕事条件の改善」「職業的移動能力」等は、もっぱら個人の経済的便益に資するものとして個人の経済効果に分類されている。

他方、社会全体の社会的便益については「犯罪率の減少」「慈善寄付の増加」「市民生活の向上」「社会的凝集性」が挙げられるのに対して、「健康の改善」「生活の質の向上」「レジャー活動の多様化」等は個人の社会的便益と見なされる。こういった観点から「高等教育に対する投資の便益は、個人に帰属するのみならず、社会全体に帰属するもの」であるため、(税金収入の増加や犯罪率の減少などの)「様々な公的な効果が存在する」とし、公財政支出における教育投資を正当化する論拠の一つとされる。

「中長期的な大学教育の在り方に関する第二次報告」(平成21年8月26日 中央教育審議会大学分科会)では高等教育への公財政支出に関しても言及しているが、これは平成17年1月の「我が国の高等教育の将来像(答申)」における議論を踏まえ、平成20年7月に政府によって閣議決定された「教育振興基本計画」の策定に先立ち、中央教育審議会でも再度議論されたという経緯がある。これらの議論は総じて我が国の高等教育に対する公財政支出が、他の教育先進国と比較して低く、高等教育費に占める家計負担の占める割合が高いこと、また大学の授業料が、国公立を問わず年々上昇していることなど、教育費の負担が増加傾向にあることを強調している。さらに近年の経済状況の悪化は、学生の就学にも甚大な影響を与えつつあり、大学の中途退学者のうち経済的理由で退学する学生は、平成21年3月時点で約16%(7,711人)に達したという調査結果も報告されている。<sup>49)</sup>

中央教育審議会は2009(平成21)年8月の大学分科会の席上において「これらを踏まえ、経済的に困難な者が修学を断念することがないように、一層の教育費負担軽減策を充実することが課題となっている」(中央教育審議会大学分科会(第82回)開催分資料より)と結んでいるが、今年(2009)年の夏に誕生した民主党政権が、高等教育の国際化とグローバル化を見据えて、どのように私学助成含む教育投資全体の公財政支出のバランスを取っていくのかは大いに注目すべき所であるが、それに関する考察は又、別の機会の別稿に委ねることとしたい。<sup>50)</sup>

図表 10-1：国と地方の教育関係予算全体額の推移



出典：『平成 19 年度地方財政白書』『同 18 年度文部科学白書』『同 18 年度地方教育費調査報告書』

図表 10-2：平成 21 年度 文部科学省予算主要事項

1. 歳出予算

(百万円)

区分	前年度予算額	平成 21 年度 (当初予定額)	比較増減額	備考
一般会計	5,273,869	5,281,652	7,783	
エネルギー対策特別会計	147,407	146,576	△831	

2. 財政投融资計画

(百万円)

区分	前年度予算額	平成 21 年度 (当初予定額)	比較増減額	(備考)
日本学生支援機構	571,100	611,200	40,100	(うち財投機関債 117,000 百万円)
日本私立学校振興・共済事業団	24,300	24,300	0	(うち財投機関債 8,000 百万円)
国立大学財務・経営センター	67,400	59,500	△ 7,900	(うち財投機関債 5,000 百万円)

出典：文部科学省 HP ([www.mext.go.jp/a\\_menu/yosan/h21/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/yosan/h21/index.htm))

## 参考文献、論文、資料等(引用順)

- [1] 嘉悦大学研究論集 第52巻第1号(通巻95号)所収「18歳人口の動態から見た戦後高等教育政策の概観」
- [2] 中央教育審議会 教育振興基本計画特別部会「教育投資の現状」2008(平成20)年2月8日配付資料
- [3] 内閣府「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」2006(平成18)年7月7日 閣議決定
- [4] 文部科学省編『平成18年～20年度文部科学省白書』(国立印刷局 2007、2008、2009)
- [5] OECD編『図表でみる教育～OECDインディケータ2007～』(明石書店 2007)
- [6] 教育費研究会編『次世代が育つ教育システムの構築』(日本地域文化研究所 2006)
- [7] 総務省編『平成19年度地方財政白書』(日経印刷 2007)
- [8] 文部科学省編『平成18年度地方教育費調査報告書』(日経印刷 2008)
- [9] 文部科学省編『教育指標の国際比較(平成19年度版)』(国立印刷局 2007)
- [10] 学校法人の運営等に関する協議会「私学振興関連施策の概要」2008(平成)20年1月31日配付資料
- [11] 同上「私学助成・個性豊かで活力ある私学へ」2008(平成)20年1月31日配付資料
- [12] 学校法人の運営等に関する協議会「私立学校関係税制の概要」2008(平成)20年1月31日配付資料
- [13] 概算要求基準「平成19年度一般歳出の概算要求基準の考え方」2006(平成)18年7月21日
- [14] 山岸駿介「変わる日本の文教政策」カレッジマネジメント(2001, 110 9-10月号, 50-51 2001.8.28 「東京新聞」)
- [15] 2008(平成20)年1月23日付「全私学新聞」
- [16] 経済財政諮問会議「歳出・歳入一体改革について」(2008(平成20)年5月20日)
- [17] 2008(平成20)年7月2日付「教育学術新聞」
- [18] 「平成21年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」(2008(平成20)年7月29日閣議了解)
- [19] 「平成21年度予算編成の基本方針」(2008(平成20)年12月3日閣議決定)
- [20] 財政制度等審議会「平成20年度予算の編成等に関する建議」2007(平成19)年11月19日配付資料
- [21] 「平成20年度税制改正の大綱」(2008(平成)12月19日閣議報告・了解)
- [22] 日本私立大学協会「2008(平成20)年度文部科学省関係税制改正の概要／要望内容と結果」2009(平成)21年2月27日配付資料
- [23] 日本私立大学協会「平成20年度私学関係税制改正について」2009(平成)21年2月27日配付資料
- [24] 日本私立大学協会「平成21年度私立大学関係政府予算要求に向けた考え方(案)」2009(平成)21年2月27日配付資料
- [25] *Times Higher Education Supplement* (NOVEMBER 9 2007)  
<http://www.timeshighereducation.co.uk/Magazines/THES/graphics/WorldRankings2007.pdf>
- [26] 教育研究開発センター『学習基本調査・国際6都市調査』(Benesse 2008)
- [27] 国際教育到達度評価学会(IEA)『国際数学・理科教育動向調査の2003年調査(TIMSS2003)』
- [28] 藤田晃之「キャリア教育の考え方と方向性」キャリア教育フォーラム(2008(平成)20年12月)

12日提出資料)

- [29] ‘Wingspread Declaration on School Connection’ (2004) in *Journal of School Health* 74(7)
- [30] Orfield G.& Paul F. G. (1993) *High Hopes, Long Odds, Next Steps* (Indianapolis, IN: Indiana Youth Institute)
- [31] 中央教育審議「学士課程教育の構築について（答申）」2008（平成）20年12月24日
- [32] 中央教育審議「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について（答申）」2003（平成）15年3月20日
- [33] 中央教育審議（大学分科会）「中長期的な大学教育の在り方に関する第二次報告」（2009（平成）21年8月26日）
- [34] 天野郁夫「戦後の議論なき教養教育の導入・変更が今日の専門教育による学部支配を招来」*Between* 2009春号（進研アド）
- [35] 大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—（答申）』（1998（平成10）年10月26日）
- [36] 絹川正吉『大学教育のエクセレンスとガバナンス』（高等教育情報センター 2006）
- [37] 中央教育審議会『我が国の高等教育の将来像（答申）』（2005（平成）17年1月28日）
- [38] 全私学新聞(2008年1月23日 2088号)
- [39] 日本私立学校振興・共催事業団助成部補助金課「平成19年度私立大学等経常費補助金事務担当者研修会資料（特別補助）」
- [40] 私大連合会総会「平成21年度私立大学関係税制改正に関する要望（案）」2008（平成）2006月4日配布資料
- [41] 私大連合会総会「平成19年度文部科学省関係税制改正の結果」2006月4日配布資料
- [42] 厚生労働省「若年者就職基礎能力」（平成18（2006）年）  
<http://www.mhlw.go.jp/general/seido/syokunou/yes/>
- [43] 経済産業省「社会人基礎力」（平成18（2006）年）  
<http://www.meti.go.jp/policy/kisoryoku/index.htm>
- [44] 「改正教育基本法」2006（平成）18年12月15日（※第165回臨時国会において改正教育基本法が成立し、12月22日に法律第120号として公布・施行）
- [45] 「教育振興基本計画」（2008（平成）20年7月1日閣議決定）
- [46] 経済財政諮問会議（5月20日開催分）の説明資料「歳出・歳入一体改革について」（平成20年度第12回配付資料）
- [47] 財政制度等審議会が「平成21年度予算編成の基本的考え方について」（平成20年6月3日）
- [48] 中央教育審議会（教育振興基本計画特別部会）「教育振興基本計画の策定に向けて（要望）」（2007（平成）19年12月5日）
- [49] 慶應義塾塾長・安西裕一郎氏、お茶の水女子大学長・郷通子氏、東京大学大学院教育学研究科長・金子元久氏、大学評価・学位授与機構長・木村孟氏ら「『教育亡国』回避のために投資の断行を—教育振興基本計画の策定に向けた緊急声明—」（2008（平成）20年6月12日）
- [50] 日本私立大学協会「教育学術新聞」教育学術オンライン 第2362号  
[http://www.shidaikyo.or.jp/newspaper/online/2362/2\\_2.html](http://www.shidaikyo.or.jp/newspaper/online/2362/2_2.html)

## 注

- 1) 嘉悦大学研究論集 第52巻第1号(通巻95号)所収「戦後日本における高等教育行政の時代的区分化の試み」参照。
- 2) 科学技術振興費は前述の通り前年同額であるが、独立行政法人の教職員を含む国家公務員の人件費については、0.1兆円の増額要求。「給与構造改革の効果を織り込み」「定員純減についても反映可能なものは織り込み、それ以外も編成過程で実現」するとしている
- 3) 中央教育審議会の教育振興基本計画特別部会の2008(平成20)年2月8日配付資料「教育投資の現状について」詳細参照のこと。
- 4) なお国の予算額は2008(平成20)年度分であるが、地方の予算額は2005(平成17)年度分である。
- 5) 中央教育審議会の教育振興基本計画特別部会の2008(平成20)年2月8日配付資料「教育投資の現状」にて詳細参照のこと。
- 6) 私立大学戦略的研究基盤形成支援に39億、私立高校等施設高機能化は前年度と同額。別途、就園奨励費補助は4.1%の増額。
- 7) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(以下、「骨太の方針2006」)は平成18年7月7日に公示されたが、その中のii. 各分野における歳出改革の具体的内容の文教関連部分より私学助成関連の記述を抜粋する。

私学助成予算については以下の見直しを行う。定員割れ私学については、助成額の更なる削減など経営効率化を促す仕組みを一層強化するとともに、学生数の減少に応じた削減を行うことにより、施設整備に対する助成を含めた各年度の予算額を名目値で対前年比▲1%(年率)とすることを基本とする。(下線は筆者註)

(「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」)

文科省によると最後の「基本とする」との文言を盛り込めたことが“ミソ”で「(当時の文部科学省の)河村大臣のご尽力によるもの」(さる文科省の高官)とされている。確かに2007(平成19)年度の私大向け私学助成は0.97%の32億円減と、1%減であった場合より1億円程度復活している。

- 8) 同月21日に閣議了解が取られた「平成19年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」のなかで政府は「歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、歳出の抑制と所管を越えた予算配分の重点化・効率化を実施する」として、「各省庁は、各所管ごとに以下(中略)に規定する要望の上限額の範囲内において」予算要求を行うものとしている。私立学校助成費については、「(3) その他の経費」のなかで、科学技術振興費や国立大学法人運営費、あるいは防衛関係費と並んで位置づけられているが、これらの経費は科学技術振興費が「前年度当初予算における科学技術振興費に相当する額」として減額対象を逃れたほかは、国公立、私立ともに一律横並びで「前年度当初予算(中略)に相当する額に100分99を乗じた額」とされている。ここにいたっては国公立及び私立がこぞって歳出削減の対象となるなど変な意味での「一体感」のようなものが生まれる状況にまでなっている。実際国立大学法人運営費に至っては(上記の1%を越え)最終的に1.4%の削減と、「(助成全般に対する見直しは)そんなに甘くない」(当時の私学部長である磯田文雄・現研究振興局長[※執筆時現在]談)ものとなった。
- 9) 2009年10月1日時点。
- 10) 各項目(及び予算配分)は以下の通り。
  1. 社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム(17.6億)

2. 新たな社会ニーズに対応した学生支援プログラム (15.9 億)
  3. グローバル COE プログラム (157.5 億)
  4. 大学院教育実質化推進プログラム (35 億)
  5. がんプロフェッショナル養成プラン (14 億)
  6. ものづくり技術者育成支援事業 (1.5 億)
  7. サービス・イノベーション人材育成推進プログラム (1.5 億)
- 11) リクルート「カレッジマネジメント」の「変わる日本の文教政策」というシリーズもので、その 20 回目の連載。タイトルは「私大も「直接助成」で官主導：～14 年度概算要求から見える文科省の意図～」。
- 12) 特別補助の内訳等、14 年度以降の予算を洗って、当時の懸念がどの程度「現実のもの」となったのかは今後の研究課題としたい。天野 (2009) によると 2008 年末に出された中教審の答申では「学士力」という言葉で「4 年間の学部教育を通じて学生に何を与えるのか、専門領域を超えて、教育課程の編成を検討し、再構築する必要性」を文科省は強調したという (天野郁夫「Between」2009 春号)。そうであるとする、これまで「大学の自治」や「私学の独立性」の名の下に、各大学の教育内容に口を出さなかった文科省の方針転換ともとれよう。さらに「4 年間で学士力を学生に身に付けさせられない大学」は、次に「大学教育の構造転換」に失敗した大学として、今度は 6 月末の大学分科会の第一次報告書にある「公的な質保証システム」で淘汰していこうという流れになっていると考えられる。それも本来「質保証」は自己点検や第三者評価でやるはずだったのに、今度は設置基準の再強化で対抗する、という規制強化振りである。いまや大学改革は「質保証」というキーワードにシフトしているが、この一連の動きは時代的にさかのぼって少なくとも 2 つの政策に呼応している。一つは 1991 年の大学設置基準の大綱化である。教養課程の廃止を含め、カリキュラム変更に大幅な自由度を与え、結果として教育内容の刷新を通じた大学改革を後押しすることになった政策として有名だが、出所である大学審議会の思惑はどうやら違ったらしい (*ibid*)。天野(2009)によると、大綱化・自由化を主導した大学審議会には、アメリカのリベラルアーツ・カレッジに似た新しい「教養学部」の出現を期待する声もあったが、実現されたのは専門教育による 4 年間の学部教育支配の貫徹である、というのがそのような主張の根拠となっている。(*ibid*) 今日の「質保証」の議論に連なるもう一つの政策は 1998 年のこれも大学審の『21 世紀の大学像と今後の改革方策について —競争的環境の中で個性が輝く大学— (答申)』(いわゆる『21 世紀答申』) で、絹川 (2006) らが指摘している「今後の学部教育は教養教育と基礎教育だとはっきりいっています。専門教育は大学院で行う」(『大学教育のエクセレンスとガバナンス』より) と、一見するとこの 2 つの政策はまったく逆のことを希求して立案されたようであるが、実は大学審議会の政策目的は首尾一貫して「学部では教養教育を中心に」ということであるというのがこの種の議論の趣旨である。この文脈で「学士力」を位置づけてみると、1991 年の大綱化で当初の思惑とは逆に大学での教養教育を破壊してしまった文科省が、98 年の『21 世紀答申』で、学部教育と大学院教育をはっきり分けることで軌道修正を図りつつ、他方で「大学の機能分化」で例の「世界的研究拠点」「高度専門職業人養成」「幅広い職業人養成」ら 7 機能のうちのどれをとるか (2005 年中教審『将来像答申』) の選択を、競争的資金の傾斜配分という新たな補助金政策で縛りつつ誘導するという大きな文科行政の潮流のなかで出てきた概念であると位置づけることも可能であろう。
- 13) 一方、施設・設備関係の補助金をみると、次の通りである。

私立大学・大学院等教育研究装置施設整備費補助金は前年度比七千七百万円、

〇・七%減の百五億五千六百六十七万三千元。このうちマルチメディア施設改造工事等の「情報通信施設」は前年度比四・一%増の二十億四千三百万円に、また耐震補強工事やアスベスト対策工事、施設のバリアフリー化などを目的とした「私立大学等防災機能等強化緊急特別推進事業」も同五・二%増え十九億八千六百万円となった。その一方で研究施設・研究装置を総合的に整備するため、「私立大学学術研究高度化推進事業」を見直し、経営戦略や研究戦略上意欲的なプロジェクトを支援する「私立大学戦略的研究基盤形成支援事業」に三十八億五千五百万円計上した。

耐震補強工事に関しては概算要求では新たに改築事業も補助対象に加えるよう要求したが、改築は認められなかった。

私立大学等研究設備等整備費補助金は前年度比九億六千三百万円、一五・五%減の五十二億六千九百十百万円となった。なかでも「情報処理関係設備」が同二七・二%の減額となっているが、これは需要に応じて前述の「情報通信施設」を増額したことによるものである。私立高等学校等施設高機能化整備費補助金は、前年度と同額の二十億七千八百万円となった。

この補助事業は私立高校等の情報教室やLANの整備、施設のバリアフリー化、施設の耐震化、防犯など安全機能強化、エコスクール整備推進モデル事業などを行うもの。補助率は三分の一以内。

私立高等学校等IT教育設備整備推進事業は前年度比一億円、九・一%減の十億円となった。

これは教育用コンピュータやソフトウェア、インターネットなどの情報通信ネットワークの活用に必要なIT教育設備の整備を支援するもの。補助率は二分の一以内。

私立学校施設高度化推進事業費補助金(利子助成)は前年度同額の十一億七千七百一十一万八千円。日本私立学校振興・共済事業団の貸付事業は前年度と同じ総額六百億円の事業規模。

(全私学新聞(2008年1月23日 2088号)より関連部分抜粋)

- 14) 日本学術振興会より公募の「若手研究(S)」は、「新学術領域研究(研究課題提案型)」とともに、平成22年度より停止されることとなった。(文部科学省事務連絡 平成21年10月16日「科学研究費補助金の新規募集課題の公募停止について」より)
- 15) このほか日本私学教育研究所補助金として4,622万7,000円(前年度比3%減)、幼稚園就園奨励費補助金に192億1,200万円(同4.1%増)、私立幼稚園施設整備費補助金に11億800万円(同1%減)等がある。
- 16) 最後に国公立にまたがる補助金として「国公立を通じた大学教育改革の支援の充実」「世界最高水準の卓越した教育研究拠点形成と大学院教育の抜本的強化(いわゆる各種COE)」「地域医療、がん等に関わる医療人材養成機能の強化」「産学連携による高度人材育成の充実」等の項目で2007(平成19)年度で合計615億円(2006(平成18)年度は570億円)が計上されたが、2008(平成20)年度も705億円と前年比25億円(3.7%)の増額となっている。
- 17) 以下が政府の設定した6項目からなる重点項目である。

1 無駄な予算の根絶はすべての改革の大前提。無駄な歳出を洗い出し、ムダゼロに向けた見直し

を断行する。

- 2 2011 年度までのプライマリー・バランスの黒字化は、繰り返し確認してきた政府の確固たる目標であり、市場の信頼を確保するためにも、必ず達成する。
  - 3 真に必要なニーズにこたえるための財源の重点配分を行いつつ、歳出全般にわたって、これまで行ってきた歳出改革の努力を決して緩めることなく、国、地方を通じ、引き続き「基本方針 2006」に則り、最大限の削減努力を行う。
  - 4 福田内閣の重要課題実現のために、必要不可欠となる政策経費については、まずは、これまでに以上にムダゼロ、政策の棚卸し等を徹底し、一般会計、特別会計の歳出経費の削減を通じて対応する。
  - 5 以上の歳出改革の取組を行って、なお対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定財源を確保し、将来世代への負担の先送りは行わない。
  - 6 地方についても、公務員給与について、技能労務職員を始めとして、地域の民間給与をより一層反映させること等により、さらなる人件費の削減を図るなど、歳出削減を徹底する。
- 加えて「予算編成の原則（参考）」として以下の 5 項目を列挙した。

原則 1：民間需要主導の経済成長を目指し、景気を支えるために、政府が需要を積みます政策はとらない。

原則 2：税の自然増収は安易な歳出増に振り向けず、将来の国民負担の軽減に向ける。

原則 3：経済成長と財政健全化を両立させるため、中期的な視点を重視する。すなわち、税収の増える好況期に健全化のペースを速める一方、税収の落ち込む不況期にはペースを抑制するなど、柔軟に健全化に取り組む。

原則 4：新たに必要な歳出を行う際は、原則として他の経費の削減で対応する。

原則 5：国民への説明責任を徹底する

（経済財政諮問会議 平成 20 年 5 月 20 日【第 12 回】配付資料「予算編成の原則」より）

- 18) 引用された「中教審委員の意見」については『『淘汰』へ言及すると同時に、『大学教育の転換と革新』に向け、公財政支出の拡充を提唱するもの』とフォローした。
- 19) その他私立大学が多く申請する科学研究費補助金（いわゆる科研費）の基盤研究（B）、（C）に対し、新たに間接経費 30%を措置する等、科研費における間接経費の増を通じて「私学に対する支援の充実」をしている、と文科省は言う。
- 20) 平成 20 年度では（特別補助の「1. 各大学の特色を活かせるきめ細かな支援」内の）「高度情報化推進メニュー」は、同 21 年度も同じ中項目名で残っているが、小項目名は 19 年度「大学院高度推進特別経費」「学術研究推進特別経費」「大学教育高度化推進特別経費」「高度情報化推進特別経費」から 20 年度は「情報通信設備（借入）支援」「教育学術情報ネットワーク支援」「教育学術コンテンツ支援」「教育研究情報利用支援」と変更された上で、21 年度にはついに「ICT 活用教育研究支援」へと一本化され、「ICT を活用した教育研究の取り組みに対して幅広く支援」とされている（いずれも予算ベース）。大学の国際化に関する取組支援については、平成 20 年度は「外国人留学生の入学の推進」（以上、特別補助「1. 各大学等の特色を活かせるきめ細かな支援」内「就学機会の多様化推進メニュー群」から）「外国大学等との学生の交流支援」「海外研修派遣支援」（同じく「学部教育の高度化・個性化支援メニュー群」から）が統合され、平成 21 年度は特別補助の「1. 各大学等の特色を活かせるきめ細かな支援」内に「大学等の国際化推進メニュー」自体が新規で項目化された上で「世界を舞台に活躍する人材育成養成支援」と内容変更した上で、「優秀な留学生・外

国人教員を引き付け、語学力や国際感覚を身につけた人材を育成する組織的取組を支援」するとして「(I) 海外からの優秀な人材の受入れ」と「(II) 国際的に活躍できる人材の育成」を補助要件としている（いずれも平成20年度予算ベース）。

21) 文部科学省の平成21年度予算案によると私立大学等経常費補助金は一般補助の合計211,568百万円と、それとは別にいわゆる特別補助として110,214百万円が計上されている。学生数に応じて各私大に分配される一般補助に対して、特別補助は基本的に各大学からの申請に基づく採択制によって配分額が決定される。(原則として2分の1以内の補助) 今日この「特別補助」の「メニュー」は執筆時である平成20年度現在、以下のように細分化されている。

- 1 各大学の特色を活かせるきめ細やかな支援 [1,008 億円]
- 2 学生の経済的負担軽減のための支援(新規) [25 億円]
- 3 自主的に経営改善に取り組む大学等への支援(新規) [12 億円]
- 4 特定分野の人材養成支援[57 億円]

これら4つの大項目にはさらに中項目が付随するのであるが、1,000億円以上の予算が計上されている1.の「各大学の特色」出しに対する支援は以下の8項目に細分化されている。すなわち、

- ・ 大学等の質保証メニュー(新規)
- ・ 学部教育の高度化・個性化支援メニュー
- ・ 就学機会の多様化推進メニュー
- ・ 大学院教育研究高度化支援メニュー
- ・ 先端的学術研究推進メニュー
- ・ 地域活性化貢献支援メニュー(新規)
- ・ 大学等の国際化推進メニュー(新規)
- ・ 高度情報化推進メニュー

各私学はこれらの中項目から A.地域社会のニーズに応える教育の推進、B.個性豊かで多様な教育の推進、C.教育研究活動の高度化・拠点の形成の A~C の各ゾーンを選択して、申請することになる。A~C の間の複数のゾーンに跨る申請も可能で、「その場合最も比重を置くゾーンは算定額の100%。それ以外は60%を補助」するとされている(文科省)。また、これらの中項目はそれぞれ1~5の小項目が用意され、例えば上記「学部教育」の中項目に対する小項目としては：

- 1 短大・高専の教育組織の高度化の支援
- 2 単位互換の推進
- 3 インターンシップの推進
- 4 高大連携の推進
- 5 夜間部・通信教育等支援

が見られる。日本私立学校振興・共催事業団(以下、「事業団」)によるとこのいわゆる「特別補助」に関しては、私学助成全体(一般補助+特別補助)に占める特別補助の割合は、平成10年度の23%からH19年度の予算ベースで33.9%と年々上昇しており、定員・入学者に応じた一律支給から各大学からの申請に基づく採択制という「傾斜配分」にシフトしつつあることの現れともいえよう(助成部補助金課作成の「平成19年度私立大学等経常費補助金事務担当者研修会資料(特別補助)」による)。

22) 私学事業団平成20年2月12日配付資料による。

23) 私大協平成20年5月22日配付資料による。

24) 平成20年2月8日開催の第4回議事録による。

25) 私大連合会平成 20 年 3 月 26 日配付資料による。

26) その他、各種税制の優遇を巡る財務省との駆け引きとしては、補助金としての私学助成を直接補助とするならば、間接補助とでもいうべき税制優遇を通じた私学振興の努力も近年顕著である。同団体は「平成 21 年度私立大学関係税制改正に関する要望(案)」という声明も出しており[私大連合会：20.6.4]、それによると上記 2008(平成 20)年度分とほぼ同様の内容だった。他方、「平成 19 年度文部科学省関係税制改正の結果」によると文科省の要望事項は以下の 6 項目であったが、寄付控除の引き上げ等の一部を除いては、財務省に押し切られた形だ。まず教育費負担の軽減については少子化対策の観点から、

- 1 扶養控除の見直しによる家庭の教育費負担の軽減(所得税、住民税)を要望したが、「長期検討」で特定扶養控除は維持との財務省回答があるに留まった。
- 2 奨学金返還時における控除制度の創設(住民税)はそもそも認められなかった。
- 3 幼稚園等における給食代、スクールバス代の消費税非課税化(消費税)については(消費税が非課税となっている授業料等に含めて徴収することなどにより非課税にすることなどで)「現行制度の下で対応可能」と却下された。

その他、教育、文化、スポーツ、科学技術・学術の振興については、

- 4 私学振興、メセナ促進等のための寄付税制の拡充[所得税]については、控除の上限を現行の 30%から 40%に引き上げる優遇措置が図られた。
- 5 重要文化財等の譲渡に伴う所得税等の減免措置の延長[所得税、住民税]については、5 年間の時限措置を恒久措置化(重要文化財の場合)
- 6 独立行政法人国立文化財総合機構(仮称)の設立に伴う所要の措置[法人税、固定資産税]については、「法案の内容を見て検討」(次期通常国会提出予定)

このうち特に私学に影響があるのは 4 の学校法人等に係る寄付税制の拡充[所得税]であるが、この「個人寄付者に係る所得控除限度額を、所得の 40%までに引き上げる」との措置は現行の「寄付金額-5 千円=所得の 30%まで」を所得から控除だったものが、今回の要望結果に基づく変更によって「寄付金額-5 千円=所得の 40%まで」を所得から控除されることになる。この改正によって「大口の寄付金の増加による、学校法人等の経営基盤の強化と教育研究活動の活性化」や「寄付が促進されることによる寄付文化の醸成」が効果として期待されるとしている(文科省による説明)。従来も学校法人に対しては税制上の優遇措置が施されていた。私立学校関係税制の概要をまとめると、まず法人税については教育研究事業は非課税で、収益事業に関しても課税対象にはなるが、軽減税率が適用され(株式会社の 30%に対し) 22%となっている。みなし寄付金の特例(収益事業所得の教育研究事業への支出)については収入の 50%(但し当該金額が年 200 万円未満の場合は 200 万円)まで損金算入可能で、通常の公益法人等が 20%であることを考えると、かなり優遇されている。また収益事業の適用除外として、私立大学における受託研究収入については、契約で研究成果の公開を規定している等、一定の条件を満たす場合には、収益事業の範囲から除外される措置が 2002(平成 14)年度から適用された。その他の国税に関しては所得税(利子及び配当所得等)及び登録免許税(但し目的外不動産を除く)の税目について非課税とされている。地方税については、住民税、事業税、事業所税(但し収益事業に係るものを除く)、不動産取得税、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税(但し目的外不動産を除く)の税目について非課税とされている。学校法人に対する寄付に係る優遇措置としては、今回の改定で寄付者が個人の場合、所得控除がそれまで総所得金額の 30%が上限だったものが 40%になり、寄付金額から 5 千円を引いた(従来は 1 万円)ものが所得から控除さ

れる寄付税制の改正については先に述べたが、株式会社を含む法人からの寄付に関しても、学校法人に対する直接の寄付の場合（特定公益増進法人の証明がある場合）は、株式会社等の場合の倍額まで損金算入が可能で、日本私立学校振興・共済事業団を経由した場合は（いわゆる受配者指定寄付金）、寄付金額全額の損金算入が可能となっている。参考までに寄付の受け手が、（国立大学法人、公立大学法人を含む）国・地方公共団体の場合は同上の優遇措置が施されるが、受け手が株式会社等の場合は優遇措置がない。近年の寄付に関する税制改正全般については、2003（平成15）年にいわゆる「みなし譲渡所得の非課税措置に関する手続きの簡素化」といって、個人が土地や建物等の資産を寄付した場合のみなし譲渡所得に対する非課税措置について、私立大学等を設置する学校法人に対する寄付のうち、一定の要件を満たすものについて、国税庁長官の承認を受けるための手続きを簡素化する、とある。改正前には審査に膨大な書類が求められたり（申請から承認までの期間も2～4年ほど必要）、寄付された財産を2年以内に直接「教育又は研究」に供することが必要なために、学校側の行動次第では非課税措置が取り消される可能性があった。2004（平成16）年には「受配者指定寄付金に係る手続きの簡素化」が行われ、企業等の法人が日本私立学校振興・共済事業団を経由して行う受益者指定寄付金について、その手続きを簡素化。主な改正点は①寄付募集前に対象事業の特定が必要だったものが、不要になり②寄付募集期間に制限があったものが、寄付金の常時受入が可能になったこと、③学校法人に対する直接寄付が必要だったのに対し、私学事業団への直接入金が可能になり、④審査に詳細な資料が必要だった点に対しては、寄付者が寄付により特別の利益を受けるものでないこと等を確認するのみになった。その結果、2005（平成17）年には個人寄付の控除の上限が従来の25%～30%に引き上げられたのに続き、2006（平成18）年には個人寄付に係る控除の下限が1万円から5千円に引き下げられた結果、個人から学校法人等に対する寄付について非寄付者の控除除外学を従来の1万円から5千円に引き上げられた。2007（平成19）年には控除限度額の上限が再度40%まで引き上げられた。

27) 同様のランキングはUS NEWSの「Best Colleges 2009」や上海交通大学、あるいはNEWSWEEK誌なども発表しているが、英タイムズ誌のものももっとも注目されているとされている。「2008世界大学ランキング(THE-QS)」がどのようなデータ・視点をもとに作成されているかについては、「どうやって決めるの？ 世界大学ランキング」等参照

<http://allabout.co.jp/study/homestay/closeup/CU20080912A/index.htm>

28) THESのランキングは、総合ランキングと、分野別のランキングに分かれており、分野別では「Science」「biomedicine」「Technology & Social Sciences」「Arts & Humanities」、つまり自然科学、生命科学・医学、社会科学（工学含む）、人文科学の4分野が受賞及び審査対象となっている。

29) ちなみにこれは2003年の各6位と1位という段階を経ての数字。

30) 1999年に採択された。

31) Students' Learning Outcomeの略。SLOsとも表記される。

32) Benesse教育研究開発センター『学習基本調査・国際6都市調査』の「第1章 国際6都市の小学生に関する意識・実態」「第3節 成績・学力・社会に対する意識」「第4節 メディアの利用状況」等参照。

[http://www.benesse.jp/berd/center/open/report/gakukihon\\_6toshi/hon/index.html](http://www.benesse.jp/berd/center/open/report/gakukihon_6toshi/hon/index.html)

33) 中山文科相（当時）は傾向としては「学力低下」の方向にあると危機を訴え、学習指導要領全体の見直し、教員の指導力向上、全国学力調査（全国すべての小学5年生と中学2年生が参加）などの改善策を表明した。

34) 原文の質問は英語で”Makign an effort in mathematics is worth it because it will help me in the work that I want to do later.”

35) 同じく”Mathematics is an important subject for me because I need it for what I want to study later on.”

36) 文部科学省初等中等教育局（児童生徒課、生徒指導調査官。当時。）・藤田晃之「キャリア教育の考え方と方向性」キャリア教育フォーラム平成 20 年 12 月 12 日提出資料等より引用、抜粋。その他、’Wingspread Declaration on School Connection’ (2004) in *Journal of School Health* 74(7)や Orfield G.& Paul F. G.(1993) *High Hopes, Long Odds Next Steps* (Indianapolis, IN: Indiana Youth Institute)等参照。

37) 本答申は「これまでの諸答申において、大学教育あるいは学士過程教育において教育すべき資質・能力に関しては、種々の提言が行われてきた。特に、基本的な考え方としては、『課題探求能力』の育成を重視すべきこと、『21 世紀型市民』の育成・充実を共通の目標として念頭に置くべきことなどが示されてきた。こうした基本的な考え方は妥当なものであるが、学士課程で学生が身に付ける「学習成果（ラーニング・アウトカム）」を具体化・明確化していこうとする動向に照らしてみると、未だ抽象的かつ曖昧であると言わざるを得ない」（p. 12）との問題意識に基づき、「今日、大学教育の改革をめぐっては、「何を教えるか」よりも「何ができるようにするか」に力点を置き、その「学習成果」の明確化を図っていこうという国際的な流れがある。その背景には、次のような点がある」として、以下の項目を列挙した

グローバルな知識基礎社会や学習社会において、学問の基本的な知識を獲得するだけでなく、知識の活用能力や創造性、生涯を通じて学び続ける基礎的な能力を培うことが重視されつつある。それらは、多様化・複雑化する課題（例えば、人口問題、資源エネルギー問題、地球環境問題など地球の持続可能性を脅かす課題）に直面している現代の社会を支え、よりよいものとしていく責任を果たす、自立した市民にとって不可欠な資質・能力となってきた。

高等教育自体のグローバル化が進展し、学生や学位取得者の国際的な流動性が高まる中、知識・能力等の証明である学位の透明性、同等性が要請されるようになってきている。なお、労働の面でも流動化が進み、個人の学習や訓練の履歴、知識・能力等を証明するシステムが必要となりつつある。

企業の採用・人事の面において、コンピテンシー概念が導入され、産業界は、若年労働者を供給する中心的な役割を担うようになった大学（とりわけ学士課程）に対し、職業人としての基礎能力の育成を求めるようになってきている。

（前掲報告書の p. 12 より）

38) 同答申は以下のように続く。

かねて「入難出易」と評され、評価の厳格化が求められてきたが、実態はどうだろうか。進学率が上昇し続け、「大学全入」に至ろうとする時期を迎えているが、入学生の約 8 割が修業年限で卒業し、卒業までに退学する者は 1 割程度（見積り）に止まるという状態に目立った変化はない。大学卒業生全体の学力が低下したという実証的な分析結果は無いものの、産業界のそうした印象、さらに言えば不信任を払拭できるような具体的な証拠を、大学も国も十分に持ち合わせているとは言えない。

大学が学生に身に付けさせようとする能力と、企業が望む能力との乖離、ミスマッチもかねて指摘されてきた。近年では、「企業は「即戦力」を望んでいる」と

いう言説が広がり、就職難の状況も背景として、学生の資格取得などの就職対策に精力を傾ける大学が目立つようになった。しかし、実際に企業の多くが望んでいることは、むしろ汎用性のある基礎的な能力であり、就職後直ちに業務の役に立つというような「即戦力」は、主として中途採用者に対する需要であると言う。こうした「誤解」の例に示されるように、大学は、企業の発する情報を必ずしも正確に理解しているとは言えず、また、企業も、自らの求める人材像や能力を十分明確に示し得ていない。

こうした中、国においては、基礎力の要請を求める産業界の意向を踏まえた政策的な対応も始まっている。例えば、厚生労働省は、「若年者就職基礎能力」（平成 18（2006）年）、経済産業省は「社会人基礎力」（平成 18（2006）年）を提起している。これらは、必ずしも大卒者のみを念頭に置いたものではないが、産業界の期待・要請する能力、コンピテンシーを簡明に表現したものとして参考に値する。しかし、大学は、自主性・自律性を備えた公共的な機関であり、また、学士課程教育の目的は、職業人養成に止まるものではない。より幅広く、学士課程教育は、自由で民主的な社会を支え、その改善に積極的に関与する市民、生涯学び続ける学習者を育むこと、知の世界をリードする研究者への途を開くこと等の重要な役割・機能を担っている。このことを踏まえて、学士課程の「学習成果」の在り方を更に吟味することが求められる。

(pp. 12- 13)

39) このうち教育基本法については平成 18 年 12 月 15 日第 165 回臨時国会において改正教育基本法が成立し、12 月 22 日に法律第 120 号として公布・施行されたが、教育振興基本計画については平成 20 年 7 月 1 日に閣議決定され、国会に報告されたものの、法律としては平成 21 年度時点でまだ未整備である。

40) 文部科学省 2003（平成 15）年 3 月 20 日中央教育審議会提出資料による。

41) 基本法とは施策の基本方針や目標、各種の具体的な施策、施策を推進するために必要な事項等が、総合的・体系的に盛り込まれ、国民に分かりやすく示されており、なおかつ閣議決定を経て政府全体の重要課題と位置付けられたもので、「教育振興基本計画」の計画策定の主旨・根拠等について、文部科学省は HP で以下のように述べている。

「教育振興基本計画」は、平成 18 年 12 月に改正された教育基本法第 17 条第 1 項に基づき、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、政府が定める基本的な計画です。

この計画は、改正教育基本法で明確にされた教育の理念を踏まえ、教育再生の道筋を明確にするものです。今回の計画では、本年 4 月の中央教育審議会答申を踏まえ、今後 10 年間を通じて目指すべき教育の姿を示した上で、平成 20 年度から 24 年度までの 5 年間で取り組むべき施策などを記載しています。

文部科学省としては、この計画を着実に実施し、教育の振興に向けて、一層の取組を進めていくこととしています。

同答申内には政策的な重要性、緊急性に関する以下のような具体的な記述が含まれている  
しかしながら、昭和 22 年に制定された教育基本法には、基本計画に関する規定

が置かれておらず、現在まで、教育に関する政府全体の基本計画は策定されてこなかった。教職員定数改善計画、国立大学施設整備計画、コンピュータ整備計画、留学生受入れ 10 万人計画など、個々の施策の計画は策定されてきており、最近では「21 世紀教育新生プラン」のように教育施策を体系化して国民に分かりやすく示す試みも行われている。しかし、これらは、文部科学省の施策の枠内で取りまとめられたものであり、政府全体として教育の重要性に明確な位置付けを与え、総合的に取り組む計画とはなっていない。政府として、未来への先行投資である教育を重視するという明確なメッセージを国民に伝え、施策を国民に分かりやすく示すという説明責任を果たすためにも、教育の根本法である教育基本法に根拠を置いた、教育振興に関する基本計画を策定する必要がある。

(前掲報告書より引用・抜粋)

- 42) 文教事業に充当される「国の特別会計」とは具体的に「エネルギー対策特別会計」(以上、歳出分)、「日本学生支援機構」「日本私立学校振興・共済事業団」「国立大学財務・経営センター」(以上、財政投融资計画分)の合計 4 本(平成 21 年度予算時点)。
- 43) GDP に占める高等教育段階に限った教育投資の割合は、アメリカ 1.0%、イギリス 0.8%、フランス 1.2%、ドイツ 1.0%で OECD 平均は 1%とされる。(文部科学省「教育投資の現状」(平成 20 年 2 月 8 日)等) また一人当たりの公財政支出を公私負担の割合で見ると、高等教育段階における現状は以下の通りである。公財政支出と私費負担及びそれらの合計で見ると日本は 5,024 ドル(41.2%)と 7,169 ドル(58.8%)で合計 12,193 ドル(※カッコ内は合計に占める公私比率)で、OECD 平均の 8,403 ドル(75.7%)、2,697 ドル(24.3%)、合計 11,100 ドルに比べると、圧倒的に公費負担分が少ないことがわかる。日本と並んで私費負担率が高いとされるアメリカは、公費負担分 7,957 ドル(35.4%)と、私費負担分 14,519 ドル(64.6%)と、合計 22,476 ドルに占める公私比率は 8 ポイント程度日本を更に凌いでいる。イギリスは公費 7,993 ドル(69.6%)、私費 3491 ドル(30.4%)、と合計 11,484 ドルにおける公私比率がほぼ 7:3 と、フランス、ドイツといった 8:2 以上の比率で公費負担率の高い、いうならば(公>私の)ヨーロッパ型と(公<私の)日米型のちょうど中間に位置しているのは興味深い。
- 44) 我が国の教育予算対 GDP 比 3.5% (17.3 兆円) を、OECD 平均 5.0% (24.8 兆円) まで引き上げるために必要な財源は 7.4 兆円(消費税率換算 3%程度)。
- 45) 詳細は『図表でみる教育～OECD インディケーター 2007』等を参照のこと。
- 46) この一連の流れと連動した動きの一つに「教育振興基本計画の策定に向けて(要望)」が慶應義塾塾長・安西裕一郎氏、お茶の水女子大学長・郷通子氏、東京大学大学院教育学研究科長・金子元久氏、大学評価・学位授与機構長・木村孟氏ら国公立大関係者から中教審(教育振興基本計画特別部会宛)に提出された。提出のタイミングとしては「このたび、教育振興基本計画の文部科学省原案が公表」された時をもって、かつ提出の意図としては同原案が「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、公財政支出の拡充を図る』ことの必要性を記すとともに、全学校段階にわたる教育投資全体に関し、『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必要がある』旨、具体的な数値目標」が盛り込まれ、この点を高く評価するとともに「こうした趣旨が、高等教育の転換と革新にとって不可欠である」との考えから、「緊急声明」をまとめたとしている。『「教育亡国」回避のために投資の断行を-教育振興基本計画の策定に向けた緊急声明-」(平成 20 年 6 月 12 日)の中で同 4 氏は以下の 3 点を強調している。

- 1 高等教育の質の向上・転換のためにこそ投資が必要である。
- 2 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。
- 3 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。

こうした動きは「社団法人国立大学協会」「教育再生懇談会」らによっても追従され、国公立、官民を問わず日本教育界全体の「共通悲願」となったといえよう。

私たち中央教育審議会大学分科会の四名の委員は、去る2月8日に、同審議会教育振興基本計画特別部会に対し、「大学教育の転換と革新」と題する提言を行った。そこでは、2025年における望ましい大学の在り方を展望し、質の向上に努力しない大学は淘汰されるべきとの主張とともに、アメリカの投資水準を念頭に置きつつ「できる限り速やかに公的投資を年間5兆円程度の規模に拡大させることが必要」と訴えた。

4月の中教審答申には、こうした投資目標は盛りこまれず、当該意見書は、答申の参考資料に位置づけられた。しかし、5月23日に公表された文部科学省原案では、教育投資全体に関し「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必要がある」と、数値目標の記述に踏み込んでいた。これは、私たちの求めてきた。

高等教育に対する投資の拡充と軌を一にし、その実現を加速するものであり、今般の決断を大いに歓迎したい。

中教審答申から今回の文部科学省原案の公表まで、様々な論議があり、教育再生懇談会、大学関係団体、文教関係国会議員などが、教育投資拡大の数値目標の設定を求めている。こうした状況を踏まえ、政府内の協議が進められる中、下記のとおり、高等教育への投資の必要性、機会均等の確保の重要性を改めて強く訴えたい。

（『教育亡国』回避のために投資の断行を教育振興基本計画の策定に向けた緊急声明-より）

また、メディアもこの流れをフォローした。共同通信は2008年5月20日の報道で以下のように報じた。

#### GDP比5%の教育投資を 教育再生懇が緊急提言

政府の教育再生懇談会（座長・安西祐一郎慶応義塾長）は20日、5月中に閣議決定する「教育振興基本計画」で、教育投資額を国内総生産（GDP）比5%に引き上げる数値目標の明記などを求めた緊急提言を発表した。

提言は、日本の公的な教育支出額が対GDP比3.5%にとどまっていると指摘し、経済協力開発機構（OECD）加盟国並みの5%にする必要性を強調。グローバル化に伴って国際的な人材育成競争は激しさを増しており、財政的基盤の確保が不可欠とした。

今後5年間の教育政策を定める「教育振興基本計画」をめぐるのは、文部科学

省が数値目標明記を強く求める一方、財務省は歳出削減の観点から強く反対。懇談会は提言で文科省の“応援団”を買って出た格好。

(共同通信 2008/05/20 19:41 より)

47) 具体的な規定は以下の通りである。

- ① 義務教育修了までに、すべての子どもに、自立して社会で生きていく基礎を育てる
  - ・ 公教育の質を高め、信頼を確立する
  - ・ 社会全体で子どもを育てる
- ② 社会を支え、発展させるとともに、国際社会をリードする人材を育てる
  - ・ 高等学校や大学等における教育の質を保証する
  - ・ 世界最高水準の教育研究拠点を重点的に形成するとともに、大学等の国際化を推進する

その上で「資源の乏しい我が国では人材への投資である教育は最優先の政策課題の一つ」であり、教育への公財政の支出は「個人及び社会の発展の礎となる未来への投資」だとして、「今後 10 年間を通じて、OECD 諸国の平均である GDP 比 5.0%を上回る水準を目指すことが必要」と国際競争力の議論にシフトさせている。

また、より短期的なスパンとして「今後 5 年間に総合的かつ計画的に取り組むべき施策」としては「教育に関する政策を横断的に捉え直し、その総合的な推進を図る」として以下の「施策の基本的な方向」を確認している。

基本的方向 1: 社会全体で教育の向上に取り組む

基本的方向 2: 個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる

基本的方向 3: 教養と専門性を兼ね備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える

基本的方向 4: 子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備するとし、「取組全体を通じて重視する考え方」であるとして、これらを基本的な方向性として「75 項目にわたる施策を体系化する」とともに、「それらの施策の中で特に重点的に取り組むべき事項」を以下に明示している。

- 1 「横」の連携：教育に対する社会全体の連携の強化
- 2 「縦」の接続：一貫した理念に基づく生涯学習社会の実現
- 3 国・地方それぞれの役割の明確化

さらに別途「計画実施における国・地方公共団体の役割」「教育に対する財政措置等」「教育行政に対する国民の参画」「新しい課題への対応」「進捗状況の点検及び計画の見直し」にを「施策の総合的かつ計画的な推進のために必要な事項」として、最終案に盛り込みたいとしている。

48) いずれも『教育亡国』回避のために投資の断行を教育振興基本計画の策定に向けた緊急声明-の添付資料として利用されているもののうちから代表的な項目を抜粋。

49) 日本私立大学協会 「教育学術新聞」教育学術オンライン 第 2362 号より

[http://www.shidaikyo.or.jp/newspaper/online/2362/2\\_2.html](http://www.shidaikyo.or.jp/newspaper/online/2362/2_2.html)

50) 本稿は筆者が現在 (2009 年 10 月末) 在籍中の慶應義塾大学湘南藤沢キャンパス大学院・政策・メディア研究科の博士課程初年度 (2008 年 9 月入学) 期間中に作成したファーストイヤーレポートを部分的に加筆修正し、転載したものである。本紀要発行時期との関係で、一部の記述に関しかつての自民党政権下での文部科学行政の政策決定プロセスを前提に政策合意プロセスを記載した箇所が多分にある事をあらかじめご理解頂き、原民主党政権における各種政策形成プロセスとの乖離が今後生

じた場合に関しては、その間の事情を鑑み、ご容赦願いたい。

以上

(平成 21 年 10 月 28 日受付、平成 21 年 12 月 17 日再受付)