

教育政策の課題と展望

宮田 緑

日本大学大学院総合社会情報研究科

Challenges and Foresights for Education Policies

MIYATA Midori

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

In 2005, Japanese education system made its 60th historical juncture after WWII . However, the government has dealt hardly a satisfactory settlement with neither sufficient nor appropriate response for sudden economic/social changes; accelerated development of science and technology ,etc.. This manuscript focuses on “Human Capital” propounded by Theodore Schulz and Gary Becker, then introduces several related theories propounded by Amartya Sen as “Capability Approach”, latest trend of OECD policy. It also overviews trend of education policies, international comparisons.

はじめに

2005年、戦後60年という一つの節目となった。

第二次世界大戦後の我が国の教育制度は、GHQ(連合軍総司令部：General Headquarters/Supreme Commander for the Allied Powers)による民主化政策の一環として制度上誰にでも教育機会が提供されるよう改善された。国民全体に均一な知識を与えることを可能としたため、教育の量的拡大を図ることに寄与し、飛躍的な我が国の戦後復興の礎となった点で多くの国々から模範とされてきた。更に、高度経済成長期と平行して実施された後期中等教育及び高等教育機関の増設により、良質な人材の供給源として日本の経済発展を後押しし、我が国は目覚ましい速さで復興を遂げ、先進国の仲間入りを果たした。このように我が国が急速な経済成長を実現することができたのは教育に負うところが大きい。

戦後復興を終えると、ゆとりある充実した学校生活の実現や生徒の適性に応じた多様な評価などがスローガンとなり、週5日制の早期実現や大学受験制度の柔軟化など多様な人材育成に主眼を置いた施策が矢継ぎ早に実行に移されている。これらの施策は、自由度の高いカリキュラムの下で国際競争力に打ち勝つことのできる多様な才能を開花させることを目標としたものであるが、成果を上げているとはい

がたいのが現状である。その内容は、冷戦体制下での高度科学技術開発に対応できる人材育成を目指した理数科目の詰め込み教育や、安定成長期でのゆとり教育の推進などその当時の政権の意向に翻弄されており、将来の我が国の発展を見据えた長期的な計画の上に立ったものと必ずしも言えるものではない。

国の競争力とは、国内産業・企業が長期的に国民生活水準を向上していくような環境を提供するとともに、世界市場に対して魅力ある財・サービスなどの製品を提供できるかどうかにかかっている。四年制大学全入時代を迎えた今日の教育制度はそれに見合うだけの生産性上昇に寄与しているのだろうか。

2004年暮れには、国際数学・理科教育動向調査(TIMS S)及び経済協力開発機構の実施する生徒の学習到達度調査(PISA)という2つの国際学力調査結果が相次いで公表された。いずれの調査結果を見ても我が国の成績が国際的にトップレベルであるとはいえない状況にあると分析されている。

これらの学力低下問題は、我が国独自の教育政策の失敗による問題なのか、それとも近代から現代へと移行する間の社会的・経済的要因に帰結するものなのだろうか。

従来より、セオドア・シュルツ (Theodore W. Schultz)、ゲーリー・ベッカー (Gary S. Becker) を代表とする多くの研究者によって、長期的に利子を回収する資本と捉えられ教育投資と収益率との関係が研究されてきたように、教育に対する投資は他の公共投資と異なり成果が現れるのに時間を要するというところに特徴がある。

教育は、将来の有能な労働力となる国民の能力を育成するために、欠くことのできない手段である。また、教育を受けた個人の収益率の向上のみならず経済発展や国際競争力向上など社会全体の原動力となるものである。それ故、教育は発展途上国ではしばしば国の政策の上位に位置づけられるほか、一旦発展を遂げた国においても成熟した社会によって引き起こされる経済の停滞から脱却するための新規産業創出の主要な手段となりうる性格を持っている。とりわけ、自然資源の少ない我が国の経済発展を望むためには、今後の国民の多様な能力開発に頼るところが大きい。

国全体の活力は、目の前の問題に対する飽くなき探究心や、それを解決しようとするやる気や競争心から生まれるものなのではないか。以上のような問題点を踏まえた上で、産業構造の急激な変革に適応し新規産業を創出できる高度で柔軟な人材を創出するためには、今後いかなる方策をとるべきか考察したい。

1 理論的背景

(1) 人的資本とは何か

人間の能力向上による生産性の向上に対する概念自体は、産業革命期より見習工が親方の元で経験を積み一人前の職人になることや、普通の人が専門的教育を受けることで医師・弁護士資格を取得し、高い給料を得ることなどを踏まえ、すでに経験的に確認されてきた。しかし、物質的資本とは異なるため、生産関数の一要素として組み込まれなかったか、生産性向上のための間接的要因として考慮されてきたに過ぎなかった。

経済成長の源泉は、分解すると、労働・土地・資本といった生産要素の組み合わせから構成される。しかし、現代の生産活動は、土地や資本ストックへ

の物的投資及び原材料費や労働コストの支出を行うだけでは成り立たなくなっている。何故なら、今日では、社会変化や知識・技術の陳腐化が激しく、生産性向上のために新たな製品を開発・設計するための先端知識のみならず創造性や革新的なマーケティング手法など、知識が主要な生産要素となり、その増大が成長の源泉となる「知識基盤社会」へと移行しているといえるからだ。それにも拘らず知識の増大という成長要因が長い間見過ごされてきたのは、知識の増大が資本ストックに一体化された技術進歩や職能に埋め込まれた見えざる資産としての特性を持つからである。

教育が果たす重要な経済的役割の一つが技術進歩への影響であり、ひいては労働者の一人当たり生産高を左右する。新技術を開発し、普及させ、効果的に利用するには、技能と能力が不可欠である。生産性を向上させる要素として人的資本が見直されている主な理由は、人的資本が新技術を補完するものだからである。

市場が個人に対し適切な技能レベルを向上させ維持するための動機を与える一つの方法は、給与に格差を与えることである。つまり、より高いレベルの教育を修了した人に高い所得を与えることであるといえる。個人がより高いレベルの教育を追及することは人的資本への投資とみなすこともできる。言い換えれば、「人的資本(Human Capital)」とは、個人が教育や訓練によって習得し、発達させる、所得の見返りとして労働市場に提供する技能ストックといえるだろう。人的資本の増大に由来する所得の上昇が大きければ大きいほど、人的資本への投資による収益と、高度な技能や高い生産性に対して支出される割り増し収入は高まる。

教育は、急激な経済成長を実現するための要素となり得る。知識・情報・技能といった人的資本の社会的価値は、その所有者にとって私的価値より高い。この意味で人的資本及びその形成を目的とする教育活動は正の外部性を持つといえる。

この人間の能力向上による生産性の増加が、経済学の中で「人的資本」として再考され理論的に高められたのは、1950年代以降、冷戦による軍事拡張政策をはじめとした国家的な人材育成政策への動き、

及び旧植民地の相次ぐ独立運動とその後の復興政策を契機としている。

1964年に、セオドア・シュルツは、伝統的に生産要素として組み込まれてこなかったものの、漠然と認識されていた人間の能力向上による生産性の向上を、当時の就学率や給与所得の上昇により実証的に明らかにした¹。また、ゲーリー・ベッカーは、「将来の所得増大を見込める知識の増大」を「人的資本」と定義し、「投資としての教育」を定式化した²。

グローバル化の進展した今日、社会の複雑化に伴い、IT技能・語学のみならずコミュニケーション能力・自己統制能力などの多様な能力開発と生産性向上との関係は更に重要性を増している。ベッカーによる定式では、教育によって得られる満足感・達成感は「消費財としての教育」として分類され、経済的影響を及ぼさない限り考察から除外されていた³。このような文化的要因についても、近年 OECDをはじめ多方面から目が向けられ始め、模索がなされている。

(2)シュルツの人的資本

アダム・スミスの時代より、教育や健康が生産性に大きな影響を及ぼすことや、上級の技能を身につけるために多くの労力と時間をかけてきた人は、普通の技能を持つ労働者が日常得る賃金以上に収入を得、少なくとも投資してきた全教育費と同等かそれ以上の利潤とともに回収することが期待されるということが、指摘されてきた。しかしながら、教育の経済価値は、基本的に文化的営みであり投機的視点での分析に対する違和感があるとして伝統的に経済成長のモデルには取り込まれてこなかった。このような違和感にも拘らず 1960年代には教育を経済学的

視点から分析するという要請が生じた。その背景としては、冷戦体制下での西側・東側諸国双方で採られた軍事拡張政策がある。物的資本の量的拡大と同時並行的に人的資本が経済成長に寄与する資本として着目されたこと、第二次世界大戦以降のアジア・アフリカ旧植民地独立後の経済発展が模索されたこと、また、アメリカにおいて好景気が続き技能労働者不足に対する対応が迫られたことなどがその背景として挙げられる。シュルツは、学校教育がそれを受けた学生の将来所得を高めるのであれば、それは一つの投資であるとみなした。技能・知識を蓄積されるべき資本として捉え、公立学校に投じられる年間経費や放棄所得などの機会費用といったコストの存在を指摘し、その経済価値を分析した。我が国においてもシュルツの学説により教育投資の妥当性があることが立証され 1962年文教白書によって初めて紹介されている⁴。さらに、シュルツにより教育には消費的側面が存在することも指摘されている。消費的側面とは、職業的・専門的でない教育により得る満足である。具体的には社会性を身につけることや、知的な雰囲気に関与すること、得られた知識を基にして趣味の幅が広がることなどの道徳性の形成や情操の涵養などが含まれるが、消費的側面は表面化せず個人の満足度の充実に止まるとされた。

(3)ベッカーの人的資本投資

ゲーリー・ベッカーは、シュルツの後を受け、「人的資本」を、「将来の貨幣的および精神的所得の両者に影響を与えるような諸活動」⁵と定義した。これら諸活動に参加することで資源増大を図る費用を労働者の将来への投資とみなし、人的資本投資の定式化を試みている⁶。従来の経済学で重要視されてこなかった教育その他の人的資本の経済的影響に注目し分析したものである。投資の対象には、学校教育、職場

¹ Theodore W. Schultz, *The economic value of education*(Columbia University Press, 1963, New York). (邦訳：セオドア・W・シュルツ『教育の経済価値』清水義弘訳、日本経済新聞社、1964年)。

² Gary S. Becker, *HUMAN CAPITAL A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second edition.(University of Chicago Press, 1975) (邦訳：ゲーリー・S・ベッカー『人的資本』第2版、佐野陽子訳、東洋経済新報社、1976年)。

³ 同上書、14頁、72頁～74頁。

⁴ 文部省『日本の成長と教育～教育の展開と経済の発達～』帝国地方行政学会、1962年。

⁵ Gary S. Becker, *HUMAN CAPITAL A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second edition.(University of Chicago Press, 1975) (邦訳：ゲーリー・S・ベッカー『人的資本』第2版、佐野陽子訳、東洋経済新報社、1976年、11頁)。

⁶ 同上書。

訓練、医療などのほか、価格や所得に関する情報収集など、技能や知識や健康を増進し、結果として貨幣的、精神的所得を高めるものが含まれている。

代表的な人的資本投資の形態は、「職場訓練（一般訓練、特殊訓練）」と「学校教育」に大別できる。「職場訓練」とは、企業の将来的な生産性を向上させるために職場で働きながら受ける訓練である。その中でも訓練を施す企業においてのみにしか通用しない技能養成を図るのは特殊訓練である。例外的に、防衛省庁で訓練を受けたパイロットが転職後民間航空会社で優遇される例がある。一方、多くの企業で等しく有用な技能養成を図るのは一般訓練として大別される。一般訓練はその企業ばかりでなく別の組織でも利用可能なことから、一旦訓練を受けた労働者が転職した場合、最初に訓練費用を支払った企業が不利益をこうむるのではないかという疑問が生じるが、ベッカーによると、転職者の循環によって相殺されると説明される⁷。

訓練期間は通常労働の初期に実施される。訓練費用を労働者本人が支払う場合、訓練期間中の労働者は、本来受けるべき給与（図1の W_0 点）から授業料（ W_0W_1CB ）を差し引かれるため給与が目減りする（ W_1 ）。このとき、職場訓練ではなく、上位の教育機関へ進学し、アルバイトなどを行わなかった場合は、直接就職した場合の機会費用も含めマイナスになることもありうる（ W_0W_2EB ）。そして、訓練後の新しい資格取得による所得上昇により長期的に目減り分を回収していくと考える（企業が訓練費用を肩代わりする場合は、訓練期間中の借金を長期的に返済していくと考える）。

次に、「学校教育」についてみると、学校とは「人的資本向上を図ることに特化されたひとつの組織」⁸として定義され、例えば学生本人が将来の自分自身の価値を上げるために教育機関で受ける訓練が該当する。これは利潤を上げるための手段として人的資本

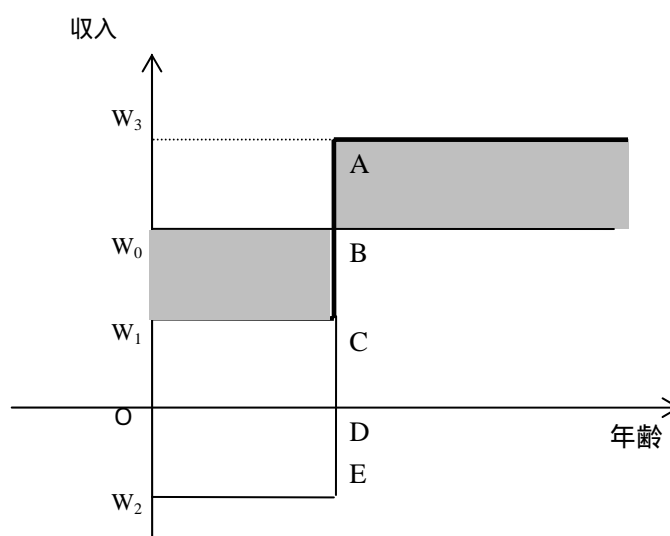


図1 収入と年齢との関係

（出所）ゲーリー・S・ベッカー『人的資本』佐野陽子訳、東洋経済新報社、1976年、25頁。

本投資を行う企業とは性格を異にしている。

しかしながら、学生が学内でアルバイトをする場合のように大学の組織運営に従事する場合は一般企業と同様に考えられる。

労働者に職場訓練を受けさせるために企業が拠出した投資額、将来的に生産性の向上した労働者から回収できる収益率との関係が問題となる。これは、学生が進学するために支出した直接費用（授業料、入学金など）及び間接費用（放棄所得）と、将来的に生産性の向上した学生から回収できる収益率との関係と読み替えることも可能である。

(4) 開発経済学からのアプローチ

教育の経済成長に対する効果は開発経済学の立場からも指摘されている。開発経済学とは、第二次世界大戦以降政治的独立を果たし新興独立国となった旧植民地の経済的発展を志向するために生まれた学問領域である。当初は豊かな「北」側諸国と、貧しい「南」側諸国とは経済構造が根本的に異なっていると考えられたため、独自の開発方法を模索するために研究対象となっていた（構造主義）。1960年にアメリカ経済学会の会長に就任したシュルツによる

⁷ Gary S. Becker, *HUMAN CAPITAL: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second edition. (University of Chicago Press, 1975) (邦訳：ゲーリー・S・ベッカー『人的資本』第2版、佐野陽子訳、東洋経済新報社、1976年、27頁)。

⁸ 同上書、40頁。

「人的資本への投資」就任講演⁹以降、経済成長の重要な鍵として教育や訓練による労働者の質的向上が再認識され、機を同じくして同年、国連の主導により「国連開発の十年」が採択されている。

新古典派アプローチによると途上国の貧困の原因は、途上国政府による過度の介入にあるため、介入を除去することで市場経済が成り立つと考えられた。ここではシュルツによる「人的資本論」が採用され、経済発展の原動力として人的資本への投資を行うことで、高い生産性を実現できると論じられた。

これに対し、アマルティア・セン (Amartya Sen) の「潜在能力アプローチ (Capability Approach)」では、「豊かさ」とは、「個々人に与えられた潜在的な選択能力」を最大限発揮できる状態であると定義され、開発とは、「人々が享受する様々の本質的自由を増大させるため」に行うもので、貧困、社会的機会の乏しさや圧政などの不平等を助長するような制度に由来する社会的窮乏などの「不自由の主要原因を取り除くこと」¹⁰を目的としている。

⁹ Theodore W. Schultz, "Investment in human capital" *American Economic review*, Vol.51 (1961) pp.1-17.

(邦訳：セオドア・W・シュルツ『教育の経済価値』清水義弘訳、日本経済新聞社、1964年、137頁～171頁)。

シュルツは、同演説において、以下のように人的資源の重要性を強調している。「人的資源をはっきりと資本の形で、または算出された生産の手段として、あるいは投資の産物として扱わなかったことは、労働をほとんど知識も技術も必要としない手作業を遂行すべき能力として、あるいは労働者はみなほぼ等しい能力を与えられているものとして考えた、古典的な労働の概念の維持を助長してきた。この労働の概念は、古典時代においても間違いであったが、現在においても明らかに誤りである。働くことが可能で働くことを欲する個人を数えて、その数を経済要素の量的測定として扱うことは、いろいろな機械の数を数えることによりその資本財としての、あるいは生産上のサービス量としての経済的重要性を決定するのと同様に、意味のないことである。」この演説を契機としてマンパワー理論が提唱され人的資本革命へと繋がっている。

¹⁰ Amartya Sen, *Development As Freedom*, (Alfred A. Knopf, 1999)

(邦訳：アマルティア・セン『自由と経済開発』石塚雅彦訳、日本経済新聞社、2000年、1頁)。

この本では、明治維新当時の日本の識字率が既に産業

自由は、公教育・医療などの社会サービスの発展によっても実現されうる。香港・シンガポール・韓国などのように経済発展の実現後、政府による公共政策が実現した国がある一方で、日本・スリランカ・中国などのように経済的貧困を克服する以前に政府主導により短期間で教育・医療サービスの拡大を実現している国があることには、教育・医療などの社会資本整備は豊かな国にだけ許される種類の贅沢であるとの構造主義的考え方が主流であった当時の開発経済学の潮流の中で、たとえGDPが低くても公共政策を発動することが可能であることを示している。「人的資本論」では、教育による人的資本の蓄積により経済社会における生産額の増加や教育を受けた本人の所得の上昇などの生産的人的資源の開発を行うことが出来ると論じられたが、センの「潜在能力アプローチ」によると、仮に所得の向上などの目に見えた効果が現れなくとも、読むこと、意思疎通すること、議論すること、もっと物事を良く知った上で選択できること、などの利益を得ることができる¹¹ため、「潜在能力アプローチ」は「人的資本論」を内包するものとして捉えられている。

(5) 経済協力開発機構による見解

シュルツ、ベッカーの提唱した「人的資本論」は、経済協力開発機構(以下、OECD)における政策提言に対しても影響を与え続けてきた。冷戦による軍備拡張競争の最中のソ連によるスプートニク号打ち上げ成功が、西側諸国に脅威を与えたとともに、大国であるアメリカがソ連の科学技術に後れを取った理由が、社会体制の違いなのか、教育制度の違いなのか明確にする必要性が生じてきたからである。また、冷戦終結後、軍拡から経済競争へと移行した後も、経済成長と教育との関係は引き続き研究されてきた。

近年、OECDでは、自己管理能力に着目し「人的資本」を「個人的、社会的及び経済的幸福を容易にするための知識・技能・能力及び個人に内在する属性」

革命を終え100年以上経過したヨーロッパより高かったことに着目し、基礎教育の充実により社会的機会や経済成長を高めた先駆的な例として明治時代の日本が取り上げられている。

¹¹ 同上書、338頁。

¹²として分類している。更に、経済成長に資する人的資本を「狭義の人的資本」、経済成長に直接影響を及ぼさないが密接に関係のある資本を「広義の人的資本」として定義している。

狭義の人的資本

生産的能力・特徴（大工技能、強靱な身体、創造性、コミュニケーション能力）のように「技能」として分類できるもの。

広義の人的資本

- i) 技能を習得・開発する能力。学習能力、学習ニーズを特定する能力、学習活動を管理する能力。
- ii) 身につけた技能を最適な場所で発揮する能力。キャリアプランニング、ジョブサーチスキル、仕事と個人の目的を融合する能力も含む。
- iii) 被雇用者として人を惹きつける個人的特徴（信頼性・やる気など）。そのことでより生産的に能力配置を行えるため。

OECD の分析では、現実経済社会における所得上昇は、能力以外にも企業規模や性差、需要に見合う技術開発力、更には企業内でのアピール力などが複合的に作用しているという立場にある。シュルツやベッカーによると、人的資本とは、学校教育・職場訓練といった主に教育機関から伝授される知識・技能向上による将来所得の継続的向上に資する資本であり、経済成長と直接関係を及ぼさない要素は把握の困難性により除外されていたが、教育機関において学習を首尾よく修了する能力は、直接的に知識・技能向上が見込まれるばかりでなく、更なる学習へのモチベーションの向上や、実社会に出た後に新技術を自力で学習できる能力、自らの能力を雇用者へアピールする能力など自らのキャリア開発を有効に行うことの出来る能力へと繋がるため高く評価されている。

OECD により、2000 年に実施された「生徒の学習到達度調査 (Programme for International Student

Assessment)」¹³結果を見ると、「読解力」の高い生徒ほど学習を自己管理する能力に長けていることが指摘されている。自己管理能力は人生全般を管理する能力へも繋がることから、伝統的な「人的資本論」から従来除外されてきた範囲にも考察が及んでいることが注目に値する。

(6) 教育は消費か投資か

教育サービスの基本的な性格については、消費的なものか投資的なものか議論がなされてきた。教育現場からは、教育の最も中心となる機能は子ども一人ひとりが持っている能力を開花させる過程にあるのであって、その後の収益率の高低を序列化し議論することは非人間的であり教育の理念から逸脱しているという意見が根強く主張され続けている。

教育投資を行う意味とは、我が国では、単にその機関で得た専門知識を駆使して社会生活を営むことやよりよい報酬を得ることのみに止まらない。特に、一流の教育機関へ進学した場合はその教育機関へ入学することが既にひとつのステータスであり、卒業までに学んだ知識は必ずしも重要視されていない。また、その機関へ子どもを進学させるために親が多額の人的資本投資を行ってきたという経緯もある。このような親の投資の場合、将来的にその子どもが期待に見合う以上の収益率で親の投資分を回収し、ひいては老後の介護などの有形・無形の形で返済することを想定していることは少ないのではないかと。むしろ、一流大学への進学を目指す塾・小中学校に子どもが通っていること自体や将来的になんら見返りがなくとも一流大学卒の子どもを持ったということがひとつの精神的満足感となる消費的側面があるのではないかと。近年このような傾向は益々強くなっていると考えられる。

より詳細に分析するために、表 1 に考えられる消費と投資との関係をマトリックスとしてまとめた。

親が教育に投資を行っている場合、親が消費として教育に出資している場合、本人による教育投資、本人が消費として教育に出資している場合の

¹² OECD, *Education Policy Analysis 2002*, (2002), p.119.

¹³ 15 歳児を対象とした学習到達度調査。2000 年から 3 年周期で実施。

4 つに大別すると、欧米では、パターン（本人による教育投資）が一般的であり、本人の進学について親などの第三者による資金援助は通常行われないことが多いため、本人が将来的債権回収まで視野に入れた学歴形成をおこなうための奨学金制度が充実している。一方、我が国の場合は経済発展に応じ教育投資の意味に変化が見られるが、親による援助が一般的であることが大きく異なる。戦後復興から高度経済成長期までは、パターン（親が教育に投資）または、パターン（本人による教育投資）のように身銭を切って学資援助をする親とその期待に応え「立身出世」を目指す形態が一般的であり、学歴と卒業後の社会的地位や収入との関連が保証されていたのに対し、高等教育機関が量的に拡大し社会的には安定成長期に入るにつれパターン（親が消費として教育に出資）へと移行している。大衆化した大学を卒業し、ある程度経済的に余裕の出来た親が、世間体などにより有名進学塾へと子どもを通わせる場合が該当する。また、本人も教育を受けることを消費として捉えている場合は、教育によって将来のために実力を蓄えようとしないうえに安易な推薦入試選択、受験テクニックに走り知識・技能が蓄積しない結果となることが推測される。

出資の意味

		投資	消費
出資者	親	親が投資として支出 本人も投資と認識 本人は消費と認識	親が消費として支出 本人は投資と認識 本人も消費と認識
	本人	本人が投資として支出	本人が消費として支出

表 1 人的資本投資の『消費』としての役割と『投資』としての役割マトリックス

（出所）小塩隆士『教育の経済分析』日本評論社、2002年、16頁を参考に筆者作成。

2 日本の教育政策概観

我が国は、開国による近代化の幕開け以前より寺子屋などの民間教育施設において、読み・書き・そろばんなどの基礎教育の充実を伝統的に行ってきた。

近世から引き継いだこれらの高い識字率、寺子屋

を活用し明治初期には既にある程度整備されていた初等教育制度を中央集権により一元的に管理することで西欧先進技術・知識を広く国民全般に周知することを可能とした功績は大きい。また、当時の複線型教育制度は、エリート主義を正当化することにより官主導で迅速に西欧諸国へのキャッチアップを図るために極めて有効に機能したといえる。

第二次世界大戦終戦後、複線型教育制度は、外圧により誰でも高等教育を享受できる民主的システムである単線型へと路線変更し、教育の量的拡大が図られることとなった。

我が国に成長概念が導入された契機となったのは、1960年に池田内閣の下で閣議決定された「国民所得倍增計画」である。国民所得倍增計画は、岸内閣により1957年に閣議決定された新長期経済計画の後を受け継いだものである。新長期経済計画では、旧文部省は「科学技術者養成拡充計画」を策定し、経済復興に伴って需要の高まった科学技術者を補うために理工系入学定員増を行っている。1960年代以降は国全体で経済発展を模索した時代であり、挙国一致で経済発展に直接繋がる施策立案を行う傾向にあった。

池田内閣も吉田内閣・岸内閣における高度経済成長路線を継承した。国民所得倍增計画とは経済成長率を実質7.2%で維持し、10年後（1970年度）の国民総生産を1960年度の2倍に相当する26兆円と想定し、投資によって産業基盤を中心とする社会資本整備を推進することなどを挙国一致で実施するという長期計画であり、旧文部省も政府部門の一部として機能してきたといえる。

図2には、1955年から2000年までの45年間の文教費・総行政費・国民所得・高等教育費の対前年度伸び率をグラフに表した。国民所得倍增計画の期間中は文教費・総行政費ともに前年度比10%を超える伸びを示しており、政府全体で社会資本整備に投資した額の大きさが伺われる。

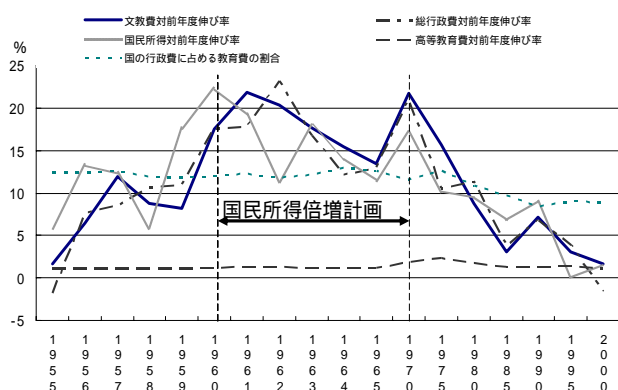


図 2 文教費・総行政費・国民所得・高等教育費対前年度伸び率

(出所) 文部科学省『平成13年度地方教育費調査報告書』
財務省印刷局、2001年、18頁より作成。

例えば政府は、所得倍増計画期間中の科学技術者累積不足数を17万人と推定し、旧文部省に理工学系学生の更なる増員を要請した。明治時代以来、国家の指導的立場を担うエリート養成機関であった大学の質を維持することに旧文部省が固執していたため、政府は、当初は国立大学のみでの増員を行おうとしていたものの、極めて政治的に大学設置基準を緩和し(1961年)、結果的に私立大学の学科新增設や定員増が許可制であったのを届出制へと変更することで量的拡大を行うこととした。大学新設認可条件の大幅緩和によって、それ以降、私大の増設やマンモス私大が誕生することとなったともいわれている¹⁴。

1915年には4校しかなかった国立大学が戦後には各県1校の割合で設置され、更に、大学設置基準の緩和によって多数の私立大学が創設され量的拡大が図られたことで、一時的に高度経済成長を担った大量の人材を供給したことは評価できる。しかし、同時に熾烈な受験戦争を引き起こし、高等教育の量的拡大によりレベルの異なる多種多様な大学・学部の乱立を許し、高等教育の大衆化とともに質の低下をももたらす結果となった。

1985年(昭和60年)から3年間、首相直属の諮問

機関として臨時教育審議会¹⁵が設置された。教育問題は2度にわたる臨時行政調査会での審議事項ではなかったため、第2臨調の教育版という性格を持ち学校のスリム化を目指したもので、直接的には、学力向上や非行削減といった教育的意味合いはなかった。臨時教育審議会最終答申で今後の教育改革を「個性重視」「生涯学習体系への移行」「国際化/情報化など時代の変化への対応」の3分野で推進することと決定したものの、ここで主張されているのは他の政府部門と同様の「教育の自由化」であり民間部門の参入を促すものであった。

臨時教育審議会の設置は、従来の硬直的・画一的な教育システムが、第一義的には高度経済成長では高技能の労働者を大量に生み出すシステムとして有効に機能したといえるものの、高度経済成長を一通り完了したという時代の変化に伴い生じた教育システムの多様化・合理化、また創造性に富み、国際的に通用する高レベルの才能の育成への転換という以前からの産業界からの要請に対応するためのものであった。そして、第二義的には当時問題となっていた受験競争の過熱、核家族化や都市化の進展に伴う地域の教育力の低下、いじめ・登校拒否・校内暴力などの社会的病理の増加への対応という教育界からの要請にも応えるためにも時代の趨勢に併せた個性化・多様化を強力に推進することが必要と判断されたためであった。また、旧文部省独自の力では、飛び入学の実施や中高一貫教育など、従前より中央教育審議会で審議されてきたものの日本教職員組合などの教育界からの圧力により実現されてこなかったため、省益の枠を超え政府全体として教育に対する市場主義の導入を検討する場として臨時教育審議会が設置されたものである。

臨時教育審議会では4次にわたる答申を提出している。更に、政府ではこれらの提言を迅速に実行す

¹⁵ 内容によって更に4部会に分かれている。
第1部会:21世紀を展望した教育の在り方(部会長 天谷直弥)
第2部会:社会の教育諸機能の活性化(部会長 石井威望)
第3部会:初等中等教育の改革(部会長 有田一寿)
第4部会:高等教育の改革(部会長 飯島宗一)

¹⁴ 教育の戦後史編集委員会『教育の戦後史 高度経済成長下の教育』三一書房、1986年、39頁。

るために「教育改革に関する当面の具体化方策について 教育改革推進大綱」が決定され、今日に至るまで長期的に具体化が検討されている。

3 OECD による国際比較

教育支出との関係

現在、OECD は各国教育データ（財政・就学・教員給与など）収集および国際比較を継続的に行っている。1987 年にアメリカで開催された「教育インジケータの開発に関する国際会議」を契機とし教育統計の重要性が先進国間で認識されたため、翌 1988 年から OECD 事業として加盟国間で開始された OECD 教育インジケータ事業の一環である¹⁶。

OECD 加盟国間で教育費の比較を行うと各加盟国の特徴が浮き彫りになる。とりわけ、近年の急激な科学技術の発達による知識の陳腐化やイノベーションによる新産業創出の必要性などにより、教育投資の重要性は共通認識となっている。

OECD 加盟国では、在学者 1 人当たり年間教育支出¹⁷（教育機関に対する支出。塾などの経費も含む。）は、一人当たり GDP に対しておおむね正の相関関係があることが、OECD 調査によって明らかになっている（図 3・図 4・図 5）。

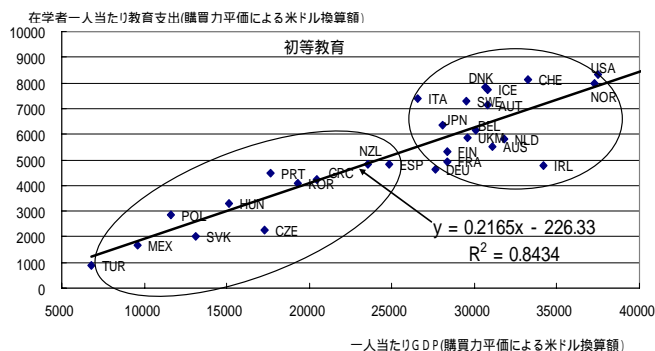


図 3 生徒一人当たり教育費と一人当たり GDP との関係（初等教育）

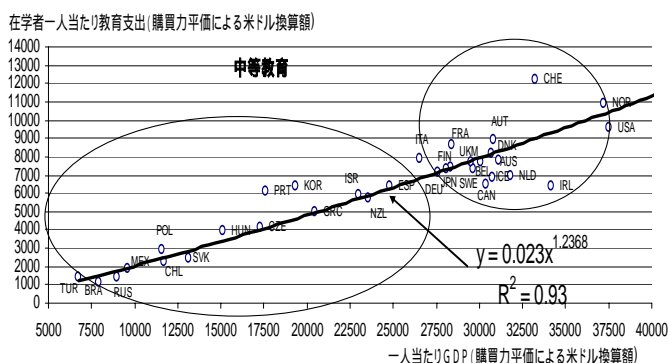


図 4 生徒一人当たり教育費と一人当たり GDP との関係（中等教育）

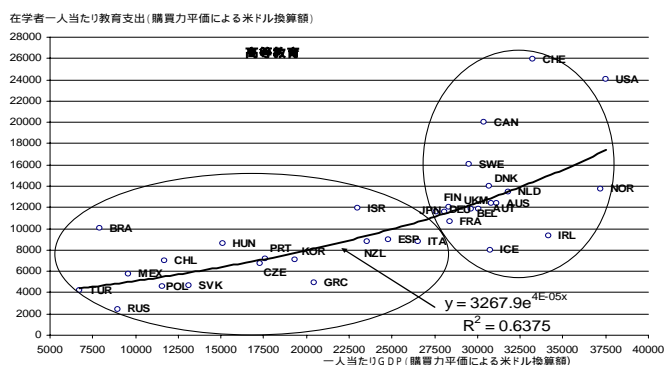


図 5 生徒一人当たり教育費と一人当たり GDP との関係（高等教育）

（出所）OECD, Education at a glance 2006, 2006.

OECD HP : http://www.oecd.org/document/34/0,2340,en_2649_201185_35289570_1_1_1_1,00.html#Tables より作成。

¹⁶ 国立教育政策研究所『PISA2003 年調査評価の枠組み』ぎょうせい、2004 年、i~ii 頁。

¹⁷ OECD「教育インディケータ事業」定義によると、「教育支出」とは、教育機関に対する支出であり、学校教育機関に対する支出と学校以外の教育機関に対する支出の両方を含み、教育行政費を含む。社会教育、スポーツ、青少年活動などの経費を含まない。また、研究費を含み、大学附属病院の経費を含まない。

「総教育支出」とは「公財政教育支出」と「私費負担」との教育支出の合計であり、前者は国及び地方政府が支出した教育支出で、学校のために直接支出された経費のほか、学生生徒に対する奨学金及び民間機関が行う教育訓練などへの補助金を含む。後者は授業料などの家計負担及び寄付金などの民間機関による教育支出で、私立学校における事業収入など独自の財源による教育支出を含む。

一人当たり GDP が 25,000 ドルを超える国々では、支出する教育費に若干のばらつきがあるものの、ある程度特定の領域に集中していることがわかる（おおむね、初等教育では 6,000 ドル付近、中等教育では 7,000 ドル、高等教育では 12,000 ドル付近）。しかしながら、一人当たり GDP が 25,000 ドル以下の国ではばらつき顕著で、メキシコ、スロバキア、ポーランド、ハンガリー、チェコ、韓国、ギリシャ、ポルトガル、ニュージーランドが該当する。

また、教育段階が上昇するにつれ教育支出は増大しており、初等教育段階では、869 ドル(トルコ)～11,481 ドル(ルクセンブルグ)、中等教育段階では 1,428 ドル(トルコ)～17,078 ドル(ルクセンブルグ)さらに高等教育段階では 4,589 ドル(ポーランド)～25,900 ドル(スイス)の幅がある。各国ともに義務教育段階では対象年齢の全国民に公財政から教育支出を行っているため、国による人的資源投資が行われていると考えられるが、高等教育では在学者数や各国の政策により多様性がある。例えば、スイスのような高等教育進学率の低い国(大学進学年齢の 38%が進学)では、少ない進学者に手厚く支出している。また、スウェーデンの場合は、高等教育段階の一人当たり年間教育支出が高いが、大学進学年齢の 8 割が進学し、教育支出の半分が研究開発費で占められているため、理系学部に重点的に配分されていることが推測される¹⁸。

教育機関に対する支出の対 GDP 比を公財政と私費負担別に棒グラフに表したのが図 6・図 7 である。初等中等教育では、ノルウェーなどの北欧諸国のように全額を公財政により賄っている国もあれば、オーストラリア、韓国のように 3 割程度を私的財源に頼っている国もある。我が国の場合は国全体で見ると教育費の GDP に占める割合は、OECD 加盟国中最低レベルにある。また、高等教育で見ると(図 7)私費負担の割合は韓国に次いで高く、高等教育サービスを民間に大きく依存していることがわかる。なお、図 3・図 4・図 5 と比較すると、少子化の影響

もあり生徒一人当たり教育支出で見ると相対的に妥当な範囲に収まっているように見えるが、図 6 において 1995 年・2000 年・2003 年と比較した場合、大半の国で教育費の割合の増減が観察されるにも拘らず、我が国の場合は 1995 年度と同レベルに止まっている。我が国の公的補助は機関補助を主としていることに加え、近年の国債依存度の上昇により既存予算の組み替えに止まるため、他国のような機動的な予算編成の実行が困難であることが理由のひとつとして挙げられる。

政府規模と教育支出との関係を GDP との比較で概観すると(図 8)政府規模が GDP の 6 割近くを占めるスウェーデンから 2 割程度のメキシコまで幅があり、我が国は政府規模の小さい部類に入っている。各国教育費は政府規模に関わらずおおむね一般政府総支出の 5～10%程度を占めている。

また、教育機関に対する支出の対 GDP 比をみると我が国の場合は初等中等教育・高等教育ともに OECD 加盟国の中で低いことが挙げられる。

GDP に占める公財政教育支出は、2003 年の全教育段階で日本(3.5%)が最低で、このうち初等中等教育段階で日本(2.7%)以下の国はギリシャ(2.6%)、トルコ(2.5%)また、高等教育では、韓国(0.6%)に次いで日本(0.5%)が低い(図 6・図 7)。

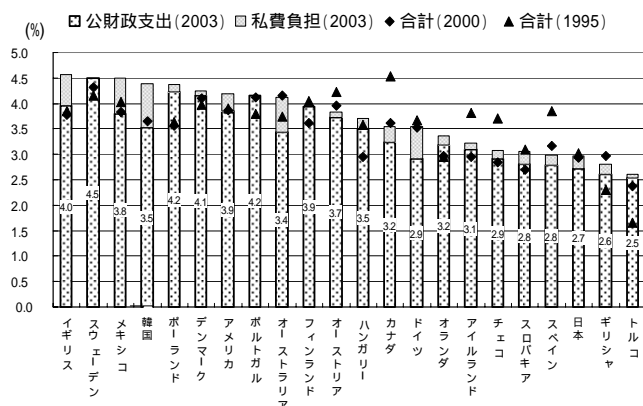


図 6 教育機関に対する支出の対 GDP 比 (初等中等教育：1995 年・2000 年・2003 年) (出所) OECD, Education at a glance 2006, 2006.

OECD HP: http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_201185_37328564_1_1_1_1,00.html#Tables より作成。

¹⁸ 高等教育卒業者の専攻分野別割合を見ると、「工学・製造・建築」分野卒業率が、大学・大学院含め 20.8% (OECD 平均 7.3%)、短大レベル 22.1% (OECD 平均 10.8%)。

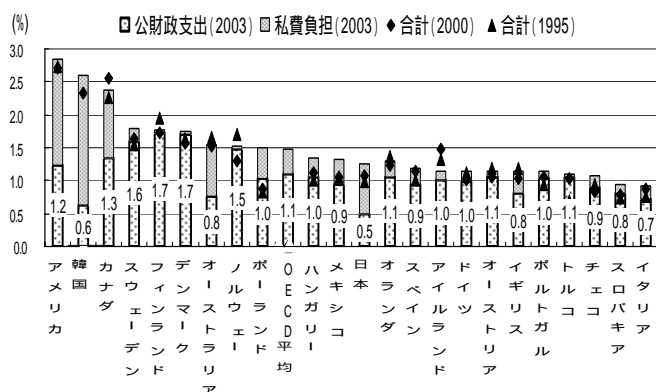


図7 教育機関に対する支出の対GDP比
 (高等教育：1995年・2000年・2003年)
 (出所) OECD, Education at a glance 2006, 2006.
 OECD HP: http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_201185_37328564_1_1_1_1,00.html#Tables より作成。

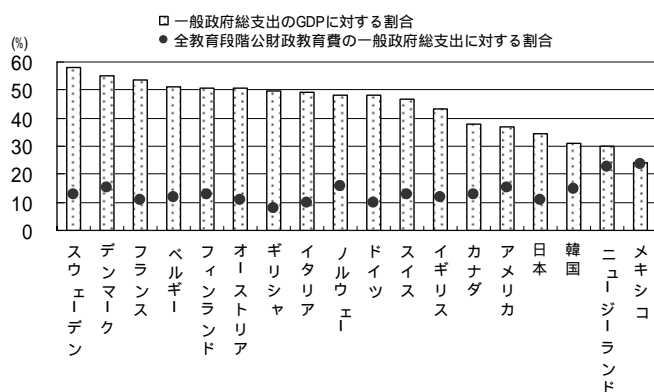


図8 一般政府総支出と全教育段階公財政教育費の一般政府総支出に対する割合
 (出所) OECD, Education at a glance 2006, 2006.
 OECD HP: http://www.oecd.org/document/52/0,2340,en_2649_201185_37328564_1_1_1_1,00.html#Tables より作成。

4 将来への展望

国民所得倍増計画から始まる高度経済成長期に続く安定成長期には、広く国民により、がむしゃらに働く時代は終わったとの認識が共有され、国全体でゆとりや多様化が容認されやすい時代的風潮となっていた。

しかしながら、近年公表されたTIMSS調査、PISA調査といった一連の国際調査結果によると、これら一連の教育政策の結果として現れたのは、国際的な

学力低下であった。また、これら調査の得点内容を見た場合、記憶力・計算力重視という従来のキャッチアップ型学力傾向から脱しきれていない事が明らかになっている。現段階の調査結果を見る限り日本発の世界的なイノベーションを生み出す才能が輩出される環境が整ったとは言い難いのではないだろうか。

教育は、経済学的観点から見るとメリット財に当たる。とりわけ義務教育段階では、社会的成員として当然備えておかななくてはならない基礎的知識・技能を会得する場であるという公共性があると考えられている。義務教育段階において習得する知識は、その後のあらゆる社会活動の基盤となるものであるため、国民として最低限身に付けるべき知識と考えられる。このため、我が国を含め諸外国においても義務教育費は国庫負担の割合が高い。一方、高等教育段階では受益者負担の原則が採用されているが、専門性・特殊性、或いは実社会に出た後に給与という形で回収する収益率により、ある程度の妥当性が認められるという点で義務教育段階と異なる。また、高等教育段階で習得する専門的知識・技能は、我が国を牽引する礎となると考えられるが、それらの専門性は義務教育を含めたそれ以前の教育段階で身につけた基礎的知識・技能の上に構築されるものである。今後の我が国の発展のためには義務教育段階に習得すべき基礎学力は、国民全員が入念に身に付けるべきと考えられる。

シュルツやベッカーの「人的資本論」によると、学校とは「人的資本向上を図ることに特化された一つの組織」とであると定義されている。我が国では従来より、労働者を社内教育により学校教育で得た知識・技能とは別に育成する伝統があったが、近年の状況を見ると、初等・中等教育段階での塾通いのみならず社会人や大学生による資格取得のための専門学校通学が一般化している傾向にあり、企業特殊訓練よりも一般訓練や学校教育により身に付ける知識・技能の比重が高まっているといえる。教育段階が低いほど教育投資に対する将来の収益率の不確実性は大きいと、国民全体の基礎学力向上を目指すという観点では、義務教育段階での公教育の充実について政府の果たす役割が高まっているのではない

かと思われる。

我が国の学力低下が近年大きな波紋を呼んでいるが、その一因としては教育投資の低さが挙げられよう。教育環境の充足のためには教員給与をはじめとする諸経費が必要となる。OECD 調査を見ると諸外国においては、近年の傾向として初等中等教育費を中心に教育支出の伸びが確認されている。しかし、近年の我が国の GDP に占める教育費及び伸び率は、いずれも OECD 加盟国中最低の部類に該当している。

また、IMD（国際経営開発研究所）が、例年実施している国際競争力ランキングによると近年順位の低迷していた日本が 2005 年は総合的に 21 位、2006 年には 17 位と徐々に回復している兆しが明らかになったものの、「教育に対する公財政支出」については 60 カ国・地域中 53 位（2005 年）であり国際的に極めて低レベルであることが同時に判明している。

我が国の教育は重大な岐路に立っている。現在、2006 年 10 月より「教育再生会議」（座長 = 野依良治・理化学研究所理事長）が内閣に設置され 21 世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を図るための検討が有識者によって諮られている。経済社会の変化に比べ人的資本投資の成果を確かめるには時間を要する。しかしながら資源の少ない我が国では、人的資本への投資は今後の発展のために最も重要な要素であるといえる。過去に我が国が世界第 2 位の経済大国を実現したのは、成長に対して常に目標を持ち続けたことにある。将来の我が国の発展のために、今こそ再び国を挙げた教育改革が急務である。

参考文献

- 1.Theodore W. Schultz , "Investment in human capital" , *American Economic Review*, Vol.51 (1961)
セオドア・W・シュルツ 『教育の経済価値』清水義弘訳、日本経済新聞社、1964 年
- 2.Gary S. Becker, *HUMAN CAPITAL A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Second edition.(University of Chicago Press, 1975)
ゲーリー・S・ベッカー 『人的資本』佐野陽子訳、

東洋経済新報社、1976 年

- 3.Amartya Sen , *Development As Freedom*,(Alfred A. Knopf, 1999)
アマルティア・セン 『自由と経済開発』石塚雅彦訳、日本経済新聞社、2000 年
- 4.国立教育政策研究所 『PISA2003 年調査評価の枠組み』ぎょうせい、2004 年
- 5.文部省 『日本の成長と教育 ~教育の展開と経済の発達~』帝国地方行政学会、1962 年
- 6.小塩隆士 『教育の経済分析』日本評論社、2002 年
- 7.教育の戦後史編集委員会 『教育の戦後史 高度経済成長下の教育』三一書房、1986 年
- 8.文部科学省 『平成13年度地方教育費調査報告書』財務省印刷局、2001年
- 9.OECD , *Education Policy Analysis 2002* , 2002
- 10.OECD , *Education at a glance2006* , 2006

(Received : January 10, 2007)

(Issued in internet Edition : February 1, 2007)