

戦後日本における大学政策と私立大学の行動

丸 山 文 裕

Higher Education Policies and the Behavior of Private Universities in Japan

Fumihiko MARUYAMA

This paper analyzes the behavior of private universities resulting from the higher education policies of the Ministry of Education in Japan. Firstly, to find out the Japanese characteristics of higher education expansion, that of American higher education is briefly described and compared. Secondly, the excess demand model which E. James developed is examined whether it's useful to explain the private university expansion in Japan. Thirdly, it was pointed out that both the non-expansion policy of private universities of 1970s and the public subsidy policy to private institutions are the first influential policy in Japanese private higher education. And both policies can be judged as lacking of realization of equal opportunities in higher education. Lastly, in examining the reacting behavior of private universities to the two policies, it is concluded that two policies caused the raise of tuition fees of private universities.

ある時代に支持される政策理念と、実際にとられる政策とは区別する必要がある。またその政策実施は、当初の意図を必ず保証するとは限らない。政策対象の行動が、行政の意図とは異なる場合があるからである。よって政策実施と政策対象の行動の区別も必要である。また政策対象が、需要と供給に分かれる場合には、需要と供給行動の区別も重要である。本稿は、以上の区別を考慮して、戦後日本の大学教育の拡大過程において、とられた大学政策とそれに対する私学の行動を検討したものである。

本稿では、特に私学への公的助成策および大都市の大学、短大新設増設抑制策がどのような意味を持ったかについて考察する。後に詳しく検討するように、公的助成策と大学、短大抑制策とは、大学教育需要の無視（受験者間競争の無視）、供給の無視（大学間競争の無視）、大学教育市場の無視、機会均等における所得階層の無視と地域の重視、大学教育の質の重視という特徴を持つと考えられるが、それらの特徴をどう解釈するかを明らかにしたい。そこで本稿では、まず検討の手がかりとして、アメリカにおける高等教育拡大

*本稿は平成8年度科学研究費補助金一般研究c(継続)による研究成果の一部である。
(課題番号06610258)

の背景を簡単にレビューしてみる。そして大学政策分析の枠組みを、私立対公立という観点から検討してみる。そして、日本における私学助成と大都市抑制策の経緯を分析し、日本における機会均等の意味を考える。そして最後に政策に対して私立大学がとった行動を考察する。

1. アメリカにおける高等教育の拡大

1950年代、日本とアメリカでは私立と公立高等教育機関の学生収容の割合は、それほど違うものではなかった。しかしその後両国においておこった高等教育の拡大時に、異なった政策がとられ、その結果、私立と公立の機関は、機会拡大において異なった役割を演ずるようになった。周知のとおり、日本では私立が、アメリカでは公立機関が高等教育拡大の担い手であった。1950年代は、日本とアメリカで、高等教育需要の拡大が予測されていた。しかし、この需要拡大に対して、政府の果たす役割や拡大に対する財源の用意は異なっている。アメリカにおいて高等教育の拡大に対して、政府が将来大きな役割を担うことは、早くから認識されてきた。例えば、1947年の「高等教育に関する大統領委員会」や、1964年の民主党の政策綱領がそれを示している。前者は、高等教育の大衆化が政府の責任でなされることが、社会に認知された嚆矢とされる。

1940年代の後半は、高等教育にとって不確定の時代と時代であり、当時は、需要拡大はまだ不確かであり、むしろ就学者数の減少、教育機関の縮小すら一部で予測された。またその後アメリカ高等教育制度の特徴の一つとなる奨学金制度も生まれていなかった（マックグラス、p8）。このような状況では、高等教育機会の拡大には、需要よりも供給のほうが大きな影響力をもつ。アメリカにおいては高等教育の拡大の始まりに供給側の力が大きく、それが需要を刺激したという見方も可能である。例えば、1947年の「高等教育に関する大統領委員会」報告は、「国民の少なくとも49%は、普通教育および職業教育を内容とする14年間の教育を修了して職業生活に入り、あるいはさらに高度の教育を受けるに十分な知的の能力をもっており」、「国民の32%はさらに上級の一般教育あるいは専門教育を修了する能力をもっている」と述べている（マックグラス、p12より引用）。この認識は、1963年（昭和38年）に出された日本の中央教育審議会答申「大学教育の改善について」に比べると対照的である。答申は大学・短大進学率がまだ13%段階に「高等教育を受ける者はそれにふさわしい資質能力をそなえた者であるべきこと…よって、高等教育の規模の拡大にはおのずから限界があることを考え、慎重な配慮が必要である」と述べている。市川はこれを抑制策の始まりと考えている（市川、p37）。また1964年民主党の政策綱領には、高等教育の開放は人種、居住地域、経済力、教育を受ける目的のいかんにかかわらず、すべての資格ある学生にハイスクール卒業後の教育機会を与えることという政策が宣言されている（マックグラス、p16、マッコネル、p45）。

モイニハンは、1964年の論文において、アメリカでは高等教育を受けるにたる能力を持ちながらも、進学機会に恵まれないものを推定し、連邦政府の役割を(1)貸付制度、(2)直接援助制度、(3)免税制度、(4)教育手当を挙げ、その役割の重要性を早くから指摘している（モイニハン、p119、p133）。これらが示すのは、アメリカにおいて高等教育を受ける能力がありながらも、経済的理由によってそれを受けることができない者が多く、それを

改善するのは、政府の役割であるという認識である。その結果高等教育拡大に影響力をもったのは、需要側よりも供給側すなわち、特に連邦政府であった。

日本とアメリカで高等教育の機会拡大に政府の役割が異なった理由の一つは、当時の連邦および州レベルでの政府財政の豊かさのちがいである。第二次大戦後のアメリカは、世界の富が集中し、政府財政も潤沢であった。よって高等教育機会の拡大に対して、私大ではなく公立大学がその役割を担うことに、財政的裏付けがあり自然であった。他方日本は、高等教育拡大時は、経済成長が始まったとはいえ、絶対的には貧困であり、政府財政も豊かではなく、資源も他の公共投資にまわす必要があった。高等教育の需要がありながらも、高等教育の機会拡大に政府が力を貸すという発想はとれなかった。また機会均等の考えも、それほど重要な問題ではなかった。日本の高等教育拡大の特徴は、高等教育需要の吸収に対して、公費支出をできるだけ抑えたことが挙げられる。そのため、国公立大学ではなく、私立大学が拡大の担い手、すなわち機会拡大の役割を担ったことである。これは、アメリカの例とは対照的である。しかしここで指摘しておかなければならないのは、アメリカにおいて機会均等が支持された理由は、機会均等がそれ自体の価値だけでなく、功利的な意味を持っているとの認識である。1964年の民主党政策綱領は、「われわれは教育が、国家のなしうるもっとも確実な、かつもっとも実り多い投資であることを信じている。したがって教育は家族の経済的地位のいかんにかかわらず、アメリカのすべての子供たちが、そのもてる能力を最高度に発達させるよう開放されなければならない」と述べている（モイニハン、p110より引用）。ここでは機会均等と教育投資とが両立している。

2. 大学政策分析の枠組み—私立対公立

日本とアメリカの高等教育政策の違いを明らかにするために、一つの枠組みが有効である。この枠組みは、2つの軸からなっており、一つの軸は、高等教育の利用が、社会的目的か私的用途かを区別する。もちろん実際の大学教育の目的は、双方の目的を果たす、または果たさない場合もある。もう一つの軸は、それらの目的達成のために、公的に負担するか、私的に負担するかである。社会的目的達成のために公的負担で行い、私的用途達成には、私的負担で行うこと（受益者負担）が、コンフリクトを生じさせない組合せであろう。例えば、一部の研究、特定分野の人材育成という社会的目的を公的負担で行うのは、どの国でも見られる。日本では国立大学の医学部、薬学部、工学部、教育学部があてはまる。しかしアメリカの場合は、社会的目的の達成のために私的負担の大きい一部のエリート私大が利用される場合がある。この場合は私的負担が大きすぎると、需要が満たされず、社会的目的が達成されず、コンフリクトをおこすことになる。そこで私的負担を軽減することが必要となる。研究助成、奨学金という形の公的補助がなされる。また将来所得上昇や、将来の社会的地位の獲得のため大学教育を利用するという私的用途のため、私的負担で行うのは、コンフリクトを生じさせない。これにあてはまる例は、日本の私大である。しかしアメリカの場合は、個人の大学教育機会の享受という私的用途は、先に見たように、高等教育を投資と考えることによって、大学教育機会の拡大が、最終的に国家の利益となるという理由から、公的用途化された。その目的達成のために、公費が投入され、州立大学が拡大の担い手となった。私的用途が社会的用途—機会の均等化—となったと解釈する

ことができる。これは図のようにまとめることができる。

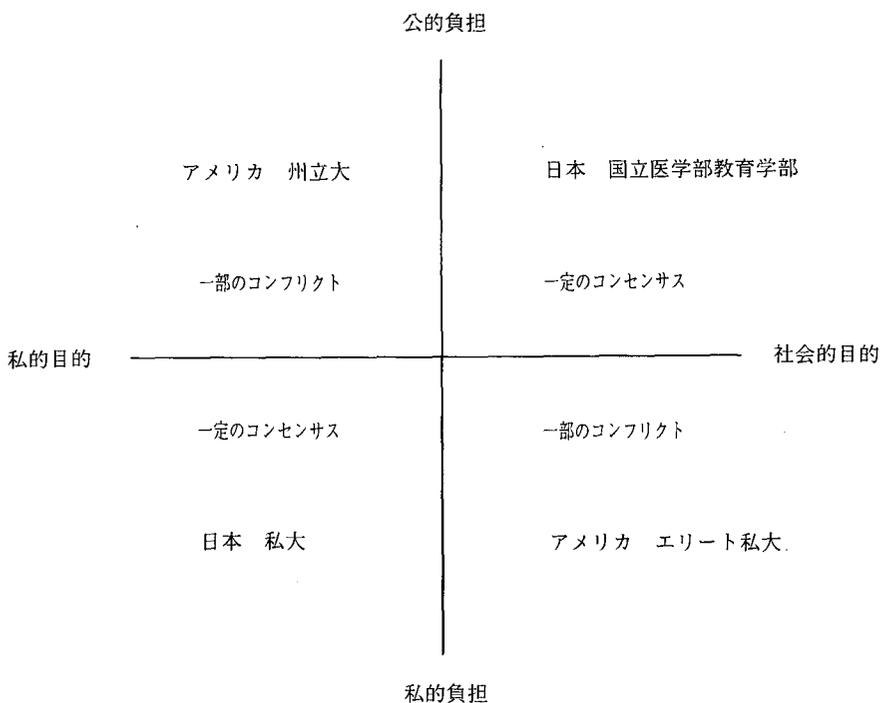


図 高等教育の目的と負担

E. James によると、私立学校発展には2つのモデルが考えられる (E. James)。一つは超過需要 (excess demand) モデルであり、もう一つは、分化需要 (differentiated demand) モデルである。超過需要モデルによると、私立学校の発展は、もともと公立学校で成立していた教育システムに、そこで収容される以上の超過需要が発生することで促進される。そこでは主流 (main stream) は、伝統ある公立学校であり、新興の私立はせいぜい次善 (second best) である。超過需要によって私立学校が発展する場合には、当初はほとんど私的財源に依存することになる。しかし超過需要は、高所得者層だけで構成されるわけではなく、高所得者層は、むしろ main stream の教育機関に進学する傾向が強い。よって超過需要の大部分を構成する中低所得者層出身の学生確保のため、私立学校は公的助成を受けていても、いなくても授業料を低く設定する必要があるため、そのため、単位コストも低くなる。よって私立機関は、質の問題をかかえることがおおく、second best から main stream に上昇することは困難となる。また超過需要は、教育を受けることによって所得上昇を期待できる職業関連の教育によって発生しやすいため、高等教育の場合、教育内容は、低コストのビジネス関係中心の学部教育となりやすい。James によると、先進国では、教育財政が比

較的豊かであるため、すでに公立学校が発展しており、超過需要は、私立学校の実展原因にはなりにくい。超過需要モデルは、教育供給が需要に対して応じきれない開発途上国でよく見られるが、国が発展するにつれ、私的セクターが公的セクターにシフトするとは限らない。

もう一つの分化需要モデルにおける分化した需要は、例えば、宗教、言語のちがいのある集団から生じる。これは、先進国でも開発途上国でも見られる。この場合、超過需要モデルの私立学校とは異なり、公立学校より優れた教育が行われることがある。また質の低い公立学校がある場合、ある特定の集団や階層は、子供をそこへ進学させず、別の学校を選択する。それが良質の私立学校の実展を促す。例えば政治的圧力が公立学校の実展を妨げ、公立学校への支出が増加しない場合、分化した需要は私立学校の実展の機会となる。

超過需要、分化需要は公立学校システムの規模と性格に依存し、公教育費にも影響される。よって政府の教育政策は、私立学校に大きな影響力をもつ。また私立学校への規制もあり、場合によっては私立学校設立の禁止される国もある。公的助成は、先進国では、私立学校実展の必要条件となる。ここでは、私立学校に、より多くの助成が行われるようになる、法的規制も強くなるため、多くの面において私立学校の性格は公立学校に近くなる。E. James によると私的セクター実展のメリットは、公費支出が抑えられ、税の使用に関する議論が回避できることである。他方低所得者層が教育機会の恩恵を享受しにくいという欠点もある (James, p233)。よって一般的に私的セクターの実展は、所得階層の高いほうが、教育機会をより享受するというおそれがある。しかし日本では、このことは必ずしもおこらなかった (James, p228)。私的セクターの実展は、教育コストが低所得者層家計でも負担できれば、アクセス実展になるときもある。また私的セクターの利点は、いろいろな分野の教育を提供できることも挙げられる。しかし特定集団のために他とは異なる言語や文化の教育が行われれば、社会的統合を妨げることもある。

以上の James の超過需要モデルは、日本の高等教育の実展を適切に説明してくれる。実際彼女も、超過需要モデルで説明できる最適例として、日本の私立大学を挙げている。戦後長期にわたって自民党支持層は、政府の教育支出増を好まなかったとされる (James, p216)。日本の高等教育の実展は、ホワイトカラー養成の社会科学系中心の私大によって担われた。高等教育への超過需要は、職業関連の教育内容を志向しやすいためであり、高等教育の供給も、社会科学系が最も安価であるので、短期間になされた。その後低コスト、教育の質の低さが問題となり、その回避として公的助成が始まった。日本の場合は、機関助成であったため、助成が画一化し、各私大の特色が薄れてきたという指摘もなされる (黒羽, p177)。そして同時期に抑制策がとられることになった。抑制策は、私大の質を国立大学並に引き上げる目的であったと解釈できる。結局 James のモデルのとおり、私立機関が公的助成を受け始めると、公立機関の性格に似てくるわけである。以下では、もう少し詳しく日本の経験を検討しておく。

3. 日本の私学政策と機会均等

3-1. 大学・短大抑制策

市場経済システムでは、需要と供給は、価格というシグナルによって行動するので、需

要量や供給量をコントロールする経済計画は不必要である。しかし教育産業は、価格のようなシグナルが存在しないため、ある程度の教育計画は必要とされる (Cohn, p211)。しかし日本における初等、中等教育を別として、高等教育、特に私的セクターについては、戦後しばらくの間、高等教育計画というものは存在しなかったといってよい。この時代は、無計画、私学にとって自由放任の時代といわれる。しかし1960年代初めあたりから高等教育計画が、行政の中で意識し始める。黒羽の『戦後大学政策の展開』は、国立大学を中心に検討し、私学政策については、余り考察されていないが、大学政策を中心に検討した数少ない研究書の一つである。それによると、例えば私学政策は、設置認可にみられるように、ほとんど無計画であったが、中教審三八年答申(1963年)が計画の必要性を初めて指摘していたという(黒羽, p105)。そして昭和46年中教審答申(1971年)までは、国公私立を通じた高等教育計画は存在しなかった(黒羽, p102)。その四六答申は、長期教育計画策定の必要性を明確にし、高等教育財政計画をも示した(黒羽, p107)。

その後、高等教育懇談会「高等教育の拡充整備について」(1973年3月1日)は、高等教育全体について、具体的な目標数値を示した点で、まさに戦後初の高等教育<計画>と呼び得るものであった(小林, p156)。「懇談会」は1973年74年に「報告」を提出し、1985年ないし86年の規模を予測している(1986年大学・短大進学率を40%と設定)。その報告で拡大が私学、大都市から国公立、地方を中心になされることで、機会の不平等の是正を図ろうとしたことが示されている。「高等教育の機会均等」が図られたが、それは地域格差の是正を意味するにすぎなかった。しかしここでは、まだ入学者数、進学率の伸びを抑制しようという発想が見られなかった(天野郁夫, p237, 238)。しかしその後高等教育懇談会は、それ以前の拡張路線からはずれ、昭和49年(1974年)大学、短大の抑制策を打ち出した。拡張から抑制への政策転換がなされたが、この理由について黒羽は、第一次石油危機により財政状態が悪化したこと、自民党文教部会と文教制度調査会が質の充実と国公立格差是正を打ち出したことによるとしている(黒羽, p110)。このように戦後日本の高等教育政策をみると、レッセフェール策、計画化の必要性の認識、量的目標の設定、抑制策という図式が浮かび上がる。

戦後日本の高等教育政策の特徴の一つは、高等教育拡大を政策的に抑制したことが挙げられる。機会均等が目指されたと言われるが、大都市の大学・短大抑制策は地方の高等教育機関の充実にはならなかった。抑制策がそもそも何故出てきたかを検討しなければならない。一つの理由は、急激な拡大のため生じた大学教育の質の問題であろう。しかし大学教育の質とは実は、測定困難であって、絶対的な指標はないといってよい。質が問題になるのは、国立と私立の教育条件の格差である。二つには、人口の大都市集中を避けるためである。抑制策の始まりは、文部省ではなく、首都圏整備委員会であるとされる。昭和34年(1959年)の「首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律」で大学の新設は不可能になった。よって社会階層における機会均等は、始めから問題とはならず、高等教育機関の地域的配置、地域における機会均等が重要な問題であった。その後の1977年(昭和52年)の国土庁の第三次全国総合開発計画でも、高等教育機関の大都市圏集中が大きな地域間格差を生み、地方における人口流失、定住条件の低下の原因となっているとし、高等教育機関の適正配置を主要な計画課題の一つとしている(屋敷, p156)。よってアメリカ高等教育のように、抑制策の始まりは、教育の問題ではなく都市化、過疎化の問題であっ

たのである。もともとは人口政策、都市政策が、高等教育政策である大学・短大抑制策と何故結びつくのかは、Jamesの超過需要モデルが説明してくれる。彼女によると、私的セクターは、職業志向の強い超過需要を吸収するため低コストで運営できる。そして必ずしも高所得者層をターゲットにするわけではないので、授業料を低く設定する。よって質がmain streamの公立機関に比べ、低くなる。日本の場合は、私学の経営自体も悪化した。その改善には、公的資金に依存することになり、よって近代国家のほとんどは、政府助成なしで私的セクターは成立しなくなっている。規制も強化され、私的助成と規制とで、私的セクターは、公的セクターに近くなる(James, p234)。つまり、私立大学の国立大学化である。日本の場合は、Jamesの超過需要モデルに沿って説明すれば、質的に問題ある私的セクターの教育機関に対して、質的向上の圧力が働き、国立大学を一つの模範として私的助成と量的規制が行われたのである。

この抑制策は、専門家には成功と考えられている。例えば、大崎は述べている。「戦後初の高等教育計画策定の議論の中で、私学を中心とする量的拡大のひずみを是正するということで、量より質という方針が打ち出された。そして、私大の経営費助成との関連もありましたが、私大の拡充を法律で政策的に抑制するという方針がとられた。専門学校も高等教育の一環として位置付けようという発想がそこで出てきたわけです。あのときの政策は一応成功を収めたと考えていいと思います」(IDE, p10)。

また天野は1975年に大学、短大進学率が低迷するが、それは、進学希望率が低迷しているので、新增設規制によるものではないとしている(天野, p243)。しかし各種学校、専修学校への進学率は上昇傾向にあった。天野によれば進学率や進学希望率の低迷によって、進学競争の激化や浪人の大量発生が回避でき、抑制策への社会的批判をかかわることができたという。そして天野は抑制策を成功と考えている(天野, p244)。しかしこの抑制策が抑制策それ自体として効果を持つのは、一時的である。市川によると、教育政策は高等教育の大衆化に大きな影響力を持つものの、大衆化は教育システム外部の社会経済的要因にも影響されるから、政策が効力を発揮するとは限らないという。よってこれまでの教育政策は大学の大衆化を阻むことはできず、せいぜいその速度を遅くすることであったという(市川, p36)。

3-2. 私学助成と日本における機会均等の意味

高等教育人口の吸収に私大は大きな役割を果たしたが、短期間の急激な量的拡大の結果、教育条件の悪化、私学経営の危機、学費値上げが大きな社会問題となった。政府も私大政策を検討せざるをえなくなり、昭和40年(1965年)臨時私学振興方策調査会を発足させた(黒羽, p158)。昭和42年の答申において、経常的教育研究費が国公立に比べて格差があるのは問題であって、助成が必要とされた。その後昭和44年に、助成に対する私立側の陳情もあって、文部省は、経常費助成を決定し、日本私学振興財団を発足させた。E. Jamesによると、私立学校は、開発途上国において、公的助成を受けることがすくない(James, 1995)。また先進国では、超過需要の吸収は、公的財政で行われるので、私立学校は発展しにくい。日本の私大助成は、日本が先進国に仲間入りした直後に開始された。

高等教育に対する政府援助にはいくつかの理由と方法があり、昭和45年(1970)当時でも、いろいろな助成方法が可能であったはずである。日本における私学助成は、機関助成の方

法をとった。理由として考えられるのは、国格差是正が重要な問題であったからである。また私大の経営安定のため助成することも日本の特徴である。私学振興助成法には、確かに家計負担の軽減が、目的の一つとして挙げられているが、機会均等が主目的として助成が行われたわけではない。私学助成が本格的に行われる当時、OECD教育調査団は、日本の高等教育投資が、国立大学に重きをおきすぎること指摘し、授業料格差の縮小もおこなうべきだとしている（OECD, p65）。しかし授業料格差の縮小は機会均等を意味するものではない。機会均等を目指すなら個人助成方式のほうが適切であったはずである。また家計負担の軽減には、他に親に対する税控除、教育減税という手段もあったはずである。例えば Woodhall は学生援助の方法として10ほど挙げている（Woodhall）。結局のところ大都市抑制策は、高等教育機会の供給拡大を妨げ、また私学助成は機会均等化のはずみにもならなかった。

以上のことより、日本の高等教育政策における機会均等は、社会階層間、所得階層間より地域間においてその格差が問題となり、是正されようとしたと解釈できる。また機会均等とは、国立大学と私立大学の質や授業料の格差是正を含んでいた。授業料や教育条件が国立と私立とで均等化することが機会均等であると考えられ、私大公費助成の一つの論拠とさえされる（森恒夫）。日本の高等教育において機会均等は、アメリカのそれと解釈において異なることは明かである。アメリカでは、階級間の移動を促進し、無階級社会の実現のために高等教育を大衆に開放するという発想もあった（堀尾, p221）。日本において高等教育が国民所得の平等化を実現するという期待は、ほとんどなかった。高等教育の機会均等には、2つの面がある。配分と再分配（allocative and redistributive）である（Cohn, P26）。配分は高等教育が金持ちの独占物ではなく、貧困層へも高等教育機会を拡大することを強調する。ここでは、将来の所得については、一応無関係である。再分配は、将来の所得分配を平等にするため、高等教育機会を貧困層に拡大することを強調する。このうち再分配について、日本ではほとんど無視されている。日本とアメリカの国公立大学の拡大の違いを説明するのは、高等教育機会の拡大に対する政府の役割についての違いより、高等教育の役割期待の違いといってもよい。

日本において高等教育の所得階層間の機会均等は、それほど大きな社会問題ではなかった。その理由は、国立大学の授業料が低い水準にあり、また国立大学の学生が、親の所得との相関が低いことが、1960年代しばしば指摘されてきた（例えば OECD, p208）からである。つまり、家庭所得が低くても、学力さえあれば大学進学が可能であると思われていた。また日本国民の所得水準が全体的に低く、格差がそれ程なく、機会均等は大きな問題ではなかったのである。よって所得水準による高等教育機会の格差は、欧米の高等教育問題に精通していた一部の研究者の間での関心を引き付けたが、政策レベルでの解決されるべき問題ではなかった。また低い授業料によって機会均等を達成しようとしていた国立大学も、私学との格差を理由に授業料値上げに踏み切る。これも機会均等が、大学政策の中で中心の問題でないことを示している。

4. 私学助成と大都市抑制策に対する私学の行動

私立大学の質を国立大学に近づけるという意図をもってとられた私学助成と大都市抑制

策に対する私学の行動は、以下のようにまとめることができる。1) 地方ではなく大都市近郊での新增設、2) 大学間競争による授業料値上げ、3) 教育条件の改善。4) 私大機関助成の支持と増額要求。

大都市抑制策は、大学間競争の奨励無視と受験競争緩和の無視といえる。大都市抑制策によって、東京23区への在学者の集中度は、1975年の34%から30%へと下がったとされる(天野, p244)。大都市抑制策は、都市と地域の機会均等の是正を目的としているとされているが、先に検討したように、政策は大学教育人口の抑制であり、機会均等化ではないことは明かである。私学とすれば需要の見込めない地域に新設、拡充する行動をとることはない。大学の地方分散を、政策的に誘導するならば、地方大学での勉強に対する奨学金を拡充するか、地方大学に特別の機関援助するとかしなければならぬ。またアメリカの大学のように大学に学生用の寮を充実させ、人口の少ない地域に大学を立地させるための財政上の優遇措置、場合によっては土地や建物の用意をしなければならない。結局大都市抑制策の後の私学の新增設は、大都市近郊においてなされたといえる。決して過疎地ではない。よって都市の若者が大都市近郊に通学するだけの現象であり、地域格差は実質的には解消されているとは思われない。

屋敷は、昭和51年(1976)年の「高等教育の計画的整備について」の報告以降の私立大学、短大の新キャンパスの立地について実証的に考察し、2つの結論を得ている。彼によれば、第一に、大都市地域から地方地域への大学、短大の移転事例はなく、移転による地方分散化は全く起きなかったこと。第二に、17年間を通じて新設のキャンパス数を大都市地域と比較した場合には、82大学キャンパスのうち約半数の40、短大でも92キャンパスのうち半数の47キャンパスが大都市地域に所在しており、地方分散化は疑わしいこと。ましてや増設や移転にいたっては、そのキャンパス数の4分の3が大都市地域であることを考えると、とても地方分散状態が進行したとはいえず、私立大学、短大の新キャンパスの立地状況からみれば、むしろ大都市地域への集中が進行したのではないとも考えられること(屋敷, p162)。

第二に、私学振興助成法が目指した家計負担の軽減については、効果がないと判断することができる。私学助成の始まりからデータを分析してみると、私学の行動が示されていて興味深い。私学が授業料を値上げしないのは、助成開始数年だけであり、その後は毎年実質ベースで授業料を値上げしている。私学助成が授業料値上げ抑制に効果を持たなかった理由は、抑制策のためである。高等教育懇談会の「高等教育の計画的整備について」(1976年3月15日)は、その内実は単なる抑制のためのガイドラインに過ぎないものであった(小林, p162)。高等教育の計画化は、実質的には抑制に他ならず、この間の大学間の競争は妨げられた。結局教育政策は、高等教育を市場に委ねることを避けたのである(小林, p168)。私大助成策と大都市抑制策は、私学の財政好転にとって重要であった。助成策だけではなく、抑制策によって、大学間競争がなくなり、授業料値上げが可能となった。拡大時には、大学間競争によって授業料値上げが困難であった。というのは拡大時には、学生の出身所得階層が豊かな階層からそうでない階層へ下方に拡大するので、簡単に授業料を値上げするのはできなかった。

ところで自由主義国家では、文教政策だけでなく他の行政計画でも、あくまでガイドライン的なものである(黒羽, p103)。しかし私学助成策と大学抑制策は、ガイドライン的

なもの以上の影響力をもった。私学助成策と大都市抑制策はともに、日本的な「機会均等」をめざしてはいた。前者は、私学に経常費補助を行えば私学は収入にせしめる授業料依存度が低下し、結果的には家計負担を軽減し、低所得者層からの私学進学も増加するという期待によって、また後者は、大都市で抑制された大学新設が地方に分散し、高等教育機会の地域格差を是正する期待によって、機会均等化を達成しようとしていた。しかしこの2つの策を同時にとったことによって、経済学でいう「合成の誤謬」が生じるようになった。つまり私大の授業料が2つの策のため上昇し、かえって所得階層間の機会均等が失われる可能性が広がったのである。「合成の誤謬」とは、経済システムにおいていろいろな経済変数は互いに関連しており、ミクロの個別現象もマクロな面では、逆の作用をすることがあることである。

文部省は、1975年から80年までの「前期5か年計画」を定めたが、この計画では、私学の質的充実、高等教育機会の大都市集中の緩和と地方への分散化などを目指していた。注目すべきことに、高等教育需要がありながら、それに応えることを制限したこの計画に対して、大学関係者の間に強い批判や反対はなかったという(天野, p243)。「私学振興助成法」は、私学助成と私学拡充の規制であるが、1970年代の既存の大学にとっては、大学教育市場へ新規参入が制限される分、無駄な競争にさらされないで済むという利点があったからである。大学間の競争がなければ、個々の大学が授業料を値上げするのは抵抗が少ない。

第三と四に、私大は2つの策の後しばらくして教育条件の改善に取り組む。教育条件の改善は、財政状況が良くないと行われない。しかし助成無しで、定員以上に入学者数を増加させる水増し入学でも収支の改善はできる。なぜ私大は、水増し率を改善したかの説明は、補助金を貰っていた方が大学の信用その他で良好な印象を与えるという判断であろう(IDE, p176)。私立が教育条件を改善した後、受験生の間での私大の地位が上昇したといわれる。それは、もちろん私大経営にとっては、歓迎すべきことであった。教育条件の改善の理由は、やはり国庫助成と授業料値上げの影響であろう。私大助成が1981年度をピークに実質助成額は削減されているが、これに対してはもちろん私学団体は反対の意を表明している(例えば、「私大777の未来」)。そして私学関連団体は、国庫助成によって学費値上げが抑えられると主張して、その増額を要求している。興味深いことに、私学関連団体の要求は、機関助成の増額であって、機会均等実現にとってより適切と考えられる奨学金などの個人助成にたいしてはそれほどの支持はない。

5. ま と め

アメリカにおいて高等教育の拡大および機会均等は、政府の役割であることが、戦後まもなく認められ、実際公立大学が高等教育拡大の担い手であった。この背景には、連邦、州政府が高等教育拡大を負担できるほど豊かであったこと、機会均等が、低所得者層、マイノリティーグループからの能力ある者の開発という教育投資論と矛盾しない考え方があったことが挙げられる。日本の高等教育拡大は、アメリカとは対照的に私立機関中心で行われた。日本の高等教育拡大を説明するモデルとして、E. Jamesの超過需要モデルが有効である。彼女によると、開発途上国では、公立機関で収容しきれない教育の超過需要に

より、私立機関が発展する。それは、私立であるにもかかわらず授業料が低い、職業関連科目中心の、低コスト教育が行われる。そのため教育の質が問題となり、公的助成が行われるようになる。助成がおこなわれると、私立機関の性格は、公立機関のそれに類似してくる。

日本の高等教育政策は、レッセフェール策から大学、短大新增設抑制策へと転換する。そのほとんど同時に私学助成がおこなわれるようになった。この2つの策は、都市から地方へ高等教育機会を拡大する、家計負担を軽減するとの期待から機会均等を実現すると考えられてきた。しかしもともと都市政策、人口政策の意味の強い抑制策は、機会均等策としては効果的でなかったといえる。また助成策も、私学経営に対する補助策と考えられ、機会均等策とはいえないことが明かである。日本における機会均等は、所得階層間よりも地域間の問題として、また私立大学と国立大学の教育条件や授業料格差の問題として考えられた。この2つの策に対して私立大学は、大都市近郊において新增設を行い、また助成額が毎年上昇した時期に、抑制策による無競争の結果授業料を値上げした。しかし同時に私立大学は、助成後教育条件の改善にも着手し、改善が進んでいる。私立大学関連団体は、現行の機関助成方式を支持し、増額を要求している。

参考文献

- 天野郁夫『変革期の大学像』日本リクルートセンター 1980年
Cohn, Elchanan and Terry G. Geske *The Economics of Education 3rd ed.*, Pergamon Press 1990
堀尾輝久『現代教育の思想と構造』岩波書店 1971年
市川昭午編『大学大衆化の構造』玉川大学出版部 1995年
『IDE』No. 373 1996年1月号
James, Estelle 'Public and Private Education in International Perspective' in Boyd, William Lowe and James G. Cibulka *Private Schools and Public Policy*, The Falmer Press 1989
James, Estelle 'Public-Private Division of Responsibility for Education' in *International Encyclopedia of Economics of Education*, Second edition, Pergamon, 1995
小林雅之「中教審答申以降の高等教育計画の展開：1971年－85年」広島修道論集 第29巻 第1号 1988年10月
黒羽亮一『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部 1993年
マッコーネル, トーマス・R 「州に於ける高等教育の諸制度」マッ格拉斯『大衆のための大学』所収
マッ格拉斯, アール・J 清水義弘監訳『大衆のための大学』東京大学出版会 1969年
モイニハン, ダニエル・P 「マンパワー開発と青少年の雇用への影響」マッ格拉斯編書所収
森 恒夫「公費助成の論拠と現実」国庫助成に関する全国私立大学教授会連合編『私大777の未来』頸草書房 1984年
OECD 教育調査団 深代惇朗訳『日本の教育政策』朝日新聞社 1972年
Woodhall, M. 'Student Loans' in *International Encyclopedia of Economics of Education*, Second edition, Pergamon, 1995
屋敷和桂「私立大学・短大の新キャンパス立地」市川『大学大衆化の構造』所収