

## セッション1

# カントリーレポート

— イギリス —

ニコラス・バー

(ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授)

— アメリカ —

ローラ・W・パーナ

(ペンシルヴェニア大学 教授・高等教育と民主主義同盟 理事)

— 中国 —

魏 建国

(北京大学 中国教育財政科学研究所 副所長・副研究員)

— 日本 —

芝田 政之

(九州大学 理事・事務局長)



## セッション1：カントリーレポート イギリス

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授

### ニコラス・バー



皆さん、こんにちは。東京を再び訪れることができ、大変嬉しく思っています。

はじめに高等教育の目的について少しお話ししましょう。というのも、世界は変容しているからです。知識の伝承、新たな知の開拓、中核的な価値の確立、これらの伝統的な高等教育の目的は現在でも確かに有効です。しかしながら、経済学が言ういわゆる「スキル偏向型技術革新 (Skill-biased technological change)」により、スキルに対する要請がますます高まっており、従来の目的に加え新たな目的、つまり高等教育のスキル (higher education skills = 高等教育により養成されるスキル) が、国家経済にとって、また、人生の様々な機会にとって中心的課題となってきました。

それでは、高等教育財政の目指すべき目的とは何でしょうか。ここには三つの目的があります。

一つ目は「質」、教育及び研究の質を高めるということです。二つ目の目的は「アクセス」、つまり機会のことで、特に、恵まれない学生に対して教育機会を提供するということです。これら二つの目的は、議論

#### ニコラス・バー Nicholas Barr

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス 教授 (Professor, London School of Economics and Political Science)

学位：学士 ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (経済学) 1965年 (B. Sc (Econ), London School of Economics, 1965)

修士 ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (経済学) 1967年 (M. Sc (Econ), London School of Economics, 1967)

博士 カリフォルニア大学バークレー校 1971年 (Ph. D. University of California, Berkeley, 1971)

職歴：1971-2002 Successively Lecturer, Senior Lecturer and Reader in Economics, London School of Economics.

2002- Professor of Public Economics, London School of Economics.

1990-1992 Long-term Consultant, World Bank, Europe and Central Asia Region, Central and Southern European Departments, Human Resources Operations Division.

1995-1996 World Bank, Principal Author, World Development Report.

1999 R.I. Downing Fellow, Melbourne University.

2000 Visiting Scholar, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

2004-2012 Trustee, HelpAge International.

2008- Governor and Member of Council, Pensions Policy Institute.

2012- Associate Editor, *Journal of the Economics of Ageing*.

2013- Member, Editorial Board, *Journal of Higher Education and Finance*

2014- Member, Presidential Commission on Reform of the Pension System (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones), Chile.

の余地のないものであり誰もが理解しているものだと思います。

さて、三つ目の目的は「規模」ですが、これはあまり理解されていません。大学に進学したいと望む学生に対して、十分な定員が大学に確保されているかどうかということ。先ほど言ったように、スキル偏向型技術革新によってスキルに対する需要が高まっているなかで、システムが小さすぎるというのはもはや通用しません。

## 1. 高等教育財政に関する四つの教訓

それでは、どうすればこれら三つの目的を同時に達成することができるのか、三つの目的を達成するためにどのような政策を取るべきかを描いていきたいと思えます。これについては、経済理論に基づく教訓を踏まえてお話しします。

その前に、私自身の価値判断、私が個人的にどのような見解を持っているかをお伝えします。二つあり、一つは、貧困家庭出身の学生も、豊かな家庭出身の学生と同等の大学への進学機会を持つべきだということです。二つ目は、日本人の経済学者にもぜひ成功していただきたいということです。これが私の個人的見解です。これ以降お話しすることは、いずれも経済学の理論に基づくものです。

さて、列車の衝突が起きています。一方で、スキル偏向型技術革新がスキルに対する需要を高めている、つまり、よりスキルの高い人材が必要となっています。他方で、これを実現するためのお金は無いわけです。高齢化が進み、医療費も増えるなか、どのようにして高等教育財政を支えていけばよいのかという深刻な問題があるのです。

このことが、次の四つの教訓を経済学より導き出します。

一つ目の教訓は、卒業生は彼・彼女らの学位取得にかかった費用を負担すべきだということです。これには十分な理由があります。その一つは、卒業生は個人的にも学位取得による受益者なのだから、その費用を負担しなければならないということです。別の理由は、先ほど言った列車の衝突です。つまり、納税者のお金で高等教育の全費用を賄うことはできないということです。これが第一の教訓です。

二つ目の教訓については少し時間をかけてお話しし

たいと思います。経済理論により、優れた学資ローン制度とはどのようなものであるべきかということについて、卓越した考えが我々に示されているからです。

優れた学資ローン制度の最初の特徴は、十分な規模を持つものでなければならないということです。つまり、授業料と生活費をカバーできるだけの十分な規模を有し、これにより高等教育は学生にとって無償あるいはほとんど無償になります。ここで大切な点は、高等教育は「学生」にとって無償でなければならないであり、「卒業生」はその費用を負担しなければならないという点です。

二つ目の特徴は、既に皆さんご承知だと思いますが、所得連動型の返済方式をとるということです。卒業生は、その時々所得の一定割合を毎週あるいは毎月返済していくという方式です。スキルを獲得するために利用されるローンにおいては、住宅ローンや銀行の当座貸越のような通常のローンにおけるよりも、所得連動型の返済方式がより適切であるというのは、やはり経済理論に基づいて合理的なことです。

優れた学資ローンの三つ目の特徴は、効率の良い利子を課すということです。ここでは詳細は割愛し、後のパネルディスカッションで是非議論をしたいと思っていますが、重要な点は、奨学金の利子は、政府の長期借入の費用にほぼ匹敵するものでなければならないということです。所得連動型のローンにおいて、もし全ての人に対して利子補給してしまうと、財源を全くふさわしくない人たちに対して使用することになります。非常にお金がかかり、しかもその恩恵を受けるのは成功した中堅のプロフェッショナルだということになるのです。利子補給というのは政治的にはアピールしますし、通常のローンにおいては利点もあります。しかし所得連動型ローンにおいては、本来期待されている目的を達成できません。

三つ目の教訓は、大学間の競争が学生に利益をもたらすということです。今日、学位はますます多様化しており、その結果として「質保証」が課題となっています。質保証については、今日はあまりお話しませんが、かなり議論が行われています。質の向上のポイントは、質保証を確実にしながら大学間の競争を促進するという点にあります。

経済理論からの四つ目で最後の教訓は、今言ったように大学間の競争には確かに利点があるのですが、しかしながら、高等教育は自由な市場ではなく、規制さ

れた市場であり続けるということ、すなわち、今後も政府が重要な役割を果たし続けるということです。私たちが見ているのは純粋な高等教育のシステムで、そこでは、すべてのピースがうまくはまり、民間セクターと競争が力を発揮する部分はどこか、民間セクター、市場、競争という一方の側と政府及び規制という他方の側の相互干渉を必要とするのはどの部分か、こういったことについて十分に配慮されたシステムです。

非常に簡単ですが、以上が、経済理論に基づく概観です。

## 2. 高等教育への参加の拡大

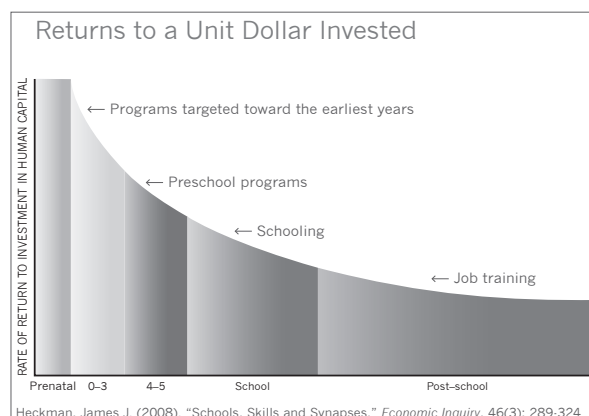
それでは、これまでお話ししてこなかった、高等教育への参加についてお話をしたいと思います。授業料と言えば、誰もが、それは貧しい家庭の学生の進学を阻むものと言うでしょう。しかし、本日のメッセージとしてみなさんにお伝えしたいのですが、高等教育への参加は、実際のところ18歳以上の人たちにとっての問題ではありません。むしろ0歳から18歳の間にける問題なのです。

若者たちの大学進学を阻害するものは何か、それは授業料でもなく、また学資ローンの問題でもなく、さらには高校までの成績でもありません。今日、二つの

ことがますます明らかになりつつあります。一つは幼児期における発達の重要性です。非常に優れた医学的研究により、最初の1,000日間、すなわち受胎から2歳までの期間が、人生の様々なチャンス、生活の質そして寿命に対して大きな影響を与えるということが示されています。これはハーバード大学における神経科学 (neuroscience) の研究 (The Science of Early Childhood Development, Center on the Developing Child, Harvard University, 2007) によるものです。これによれば、全ての認知機能 (cognitive function) の発達は、基本的には生後1年の間に起こるということです。生後1年が極めて重要なのです。私自身も孫をもつひとりの祖父として、生まれた直後のこの期間がとても重要だったということを最近思い出しました。以上が神経科学の話です。

さて、経済学でも同じようなことが言われています。このグラフ (【図1】) は1ドルあたりの教育投資収益率 (return to a unit dollar invested) を示すもので、子どもの年齢に応じて投資に対する収益の割合を示すものです。投資の収益率が最も高いのは、グラフの左側、つまり出生前です。次に、0歳から3歳の未就学児においても引き続き高くなっています。そしてその後は下降していきます。

【図1】



Heckman, James J. (2008). "Schools, Skills and Synapses," *Economic Inquiry*, 46(3): 289-324  
 James J. Heckman (2012). Invest in early childhood development: Reduce deficits, strengthen the economy, <http://heckmanequation.org/>

神経科学及び経済学におけるこれらのエビデンスが私たちに教えてくれるのは、「投資は早く」ということです。これが高等教育への参加に関するキー・メッセージです。早期の投資が大事ということです。以前、イギリスの数少ない優れた教育大臣の一人と議論をした際、その大臣が怒って、「もし私が本物の社会主義者だったら、高等教育には一文も使わない、むしろ幼児教育のために使うだろう。」と言ったのを覚えています。彼は少々大げさに言ったのですが、しかしこれは一理あります。

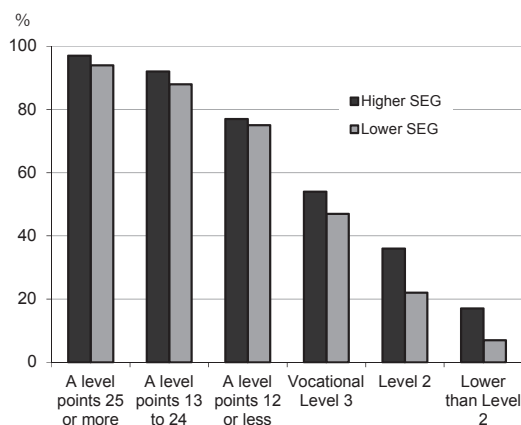
高等教育への参加に関する第二の要素についてお話しします。それは、学校での成績が重要だということ、つまり大学への進学は、学校で起きることにより決まるということです。このグラフ（【図2】）の水平軸が示しているのは高校卒業時の成績です。縦軸は高等教育への参加率を示しています。これを見ると、イギリスの若者のうち高校での成績が非常にいい人たちは、ほぼ100%大学に進学しています。その次の若者、これは高校の成績はいいのですがトップではないというレベルの人たち、この人たちは90%が大学に進学しています。つまり、高校の成績がいいほど大学に行く率も高い。これは当然のことであって特に注目すべきことでもありません。

では、この左側の二組の棒グラフに戻って見てみましょう。濃い色の棒は経済的に豊かな層、つまり上位三つの社会経済的集団（SEG）の出身者を示し、薄い色の棒がより貧しい層の出身者を示しています。これを見ると、学校で十分な成績を修めている限り、貧しい人たちとお金のある人たちの大学進学率にはほとんど差が無いということです。

それならば、大学進学を拡大するために何をすべきなのでしょう。それは、貧しい学生に対する高校卒業のための支援であり、実際に利用している時点では高等教育が無償となるような所得連動型のローンであり、ローン回避に対する諸施策であり、そして重要なことですが、パートタイムの学生に対する柔軟な選択肢の提供、こういったことが必要とされているのです。また、幼児教育も重要です。高校での成績を高めるための施策も重要です。そして十分な情報提供を行い、意欲を高めるということも大切です。

以上、イギリスで行われた改革のバックグラウンドとして、経済的な理論とエビデンスから学び得ることを簡単にお話ししました。イギリスの改革は、今お話しした経済学の理論、そして進学機会を拡大するものは何かということに関するエビデンスに基づいて行われたものです。

【図2】  
Entry into higher education by age 21: by socio-economic group (SEG) and highest qualification<sup>1</sup> at age 18, 2002  
England & Wales



<sup>1</sup> For an explanation of A level points system, see Appendix, Part 2: GCE A level points score system.

Source: Youth Cohort Study, Department for Education and Skills

Office for National Statistics (2004), *Focus on Social Inequalities*, 2004 edition, London.

### 3. 2006年の改革

それでは、こうした理論に基づいて行われた改革についてお話しします。まず、2006年の改革からお話しします。

従来イギリスでは、政府により授業料は年間1,000ポンドと決められており、大学がこれを変えることはできませんでした。この改革ではこれに代えて、年間3,000ポンドを上限として異なる授業料の設定を導入しました。

それとともに、授業料の全額をカバーする所得連動型ローン制度を創設し、さらに生活費もカバーするようローンを増やしました。そして25年経過しても未返済のものについては、返済を免除するということになりました。このほかに、教育システムの早期の段階での施策が引き続き実施されました。

この2006年の改革は、概して正しいものだったと思います。多様な授業料を導入することで大学の財政を助け、授業料や生活費をカバーする所得連動型ローンを導入することで、学生たちが大学で学ぶ費用を賄えないという状況に対応し、そして幼児教育や学校、すなわち教育の早期の段階での様々な施策により高等学校の卒業成績向上を支援するというものです。このような戦略があったわけで、三つの要素により構成されていました。

この結果どうなったかを見ていくと、授業料、すなわち大学にとっての収入ですが、これが2006年から2010年の間に87%増えました。また、この間、給付奨学金やローンの数は25%増え、学生数は20%増えました。

しかしながら、授業料を値上げしローンを増やしたこの改革においては、経済情勢が悪くなれば高等教育への参加率が低下するのではないかと考えられるでしょう。ところが、実は高等教育への参加率は上がったのです。最も貧しい層出身の出願者の数が、6年間で53%も増えたのです。調査を行った人たちはこの結果を信じるできませんでした。これほどの大きな変化がこのような短期間で起きるはずがないと思ったのです。そこで、高校卒業以前の学生たちの成績をさかのぼって調べてみたところ、これもとても伸びていることに気付いたのです。つまり、若い人たちの学業成績が良くなった。そしてそれが、もっとも貧しい層の出身者における高等教育への参加率の伸びという

ことにつながったのです。

2004年から2013年の間、もっとも恵まれない層の出身者における高等教育への出願率は着実に伸びています。これはイギリス政府が1990年代から実施してきた、小学校におけるいわゆる「識字の時間 (literacy hour)」及び「数字の時間 (numeracy hour)」の導入や、16歳以上の貧困層の学生たちに対して、教育及び生活に係る費用を援助し、高校を確実に卒業できるようにするといった教育扶養補助 (Education Maintenance Allowance) 施策の導入が奏功したものです。

2006年の改革は、いい戦略だったと思います。政治によるトップダウンの下、上手く実行されました。これらはその果実であり、2006年の改革は成功例だと言えます。

### 4. 2012年の改革

しかしながら、さらに改革を押し進めようとした2012年の改革はどうでしょうか。

この改革では、まず、授業料の上限を年間3,000ポンドから9,000ポンドにまで上げました。そして、芸術、人文科学、社会科学における教育への政府補助を廃止したのです。ローンに関しては、授業料の値上げをカバーすべく拡大されました。また、利率も政府の借入コストとほぼ同額に引き上げ、さらに卒業生が返済を開始する収入額の閾値を1万5,000ポンドから2万1,000ポンドにまで引き上げました。そして、教育の早期の段階に関する以前の二つの大きな政策が廃止されました。これが2012年に起きたことです。これをどう評価すべきでしょうか。

これについて、私は“The Higher Education Paper: The good, the bad, the unspeakable –and the next White Paper”という論文で見解を述べました。まず、“the good”、良いところは授業料の上限額を上げたという点です。少し上げ過ぎかとは思いますが、これは良かったと思います。それから、ローンの利率を少し上げたのも良かったと思います。“the bad”、悪いところは、芸術、人文科学、社会科学への公的補助を廃止した点です。さらに、ローンの返済開始の閾値を上げたというのも良くない点です。そして、“the unspeakable”、とんでもない部分というのは、教育の早期の段階での施策を廃止したという点です。これらを三つの問題点に分けて説明します。

最初の問題は、芸術、人文科学、社会科学に対する政府補助を廃止して、これを授業料とローンでカバーするという点です。これについては詳細にはお話ししません。というのも、そのためにはイギリスにおける公共会計の仕組みについて説明する必要があるのですが、おそらく皆さんは、良い生活を送っておられると思いますので、ひどい借入のある公共部門の会計などという説明を聞くことを望んでおられないと思います。重要な点は、例えば、教育のために8,000ドルの政府補助を行う代わりに、学資ローンを8,000ドル増額するとします。その結果として、公的支出は減ったこととなります。なぜなら政府補助はその全額が公的支出とカウントされますが、学資ローンについてはその一部しか公的支出としてカウントされないからです。つまり、この改革は、緊縮財政プログラムの一環として、公的支出の測定値を減らそうという政府の意図に基づいて行われたものであって、優れた政策立案に根差していたものではないのです。

さて、二つ目のかつ最大の問題は学資ローンの制度設計にありました。2006年の制度では、非常に大きな利子補給が行われていました。学資ローンの利率はインフレ率と同率で、これは経済学者が言うところの「実質金利ゼロ」ということです。これは納税者にとっては非常に高くつくもので、つまりイギリスの学資ローンは非常に高コストだったのです。したがって、財務省は数、つまりローン対象となる学生の数を規制したのです。

2012年の改革は、利率を、実質金利ゼロから政府の借入利率と同レベルにまで引き上げることでこの問題に対処しました。そしてその代わりに、卒業生が返済を始める閾値を引き上げました。つまり、以前は収入が1万5,000ポンドとなったときに返済を開始していたものを、2万1,000ポンドにまで引き上げたのです。

ところが、こうなるとローンはまたしても高コストになります。その結果、新しい制度もまた、高コストだからという同じ理由により、対象となる学生数に制限を課すという結果になりました。財務省が大学進学者数の上限を設定してしまうような財政政策とは、今日の世界にとっては全く不適切なものです。

さて、三つ目のとんでもない問題は、早期の教育段階での投資が廃止ないしは減額されてしまったことです。貧困層の16歳から18歳の若者たちが高校を卒業できるように教育費と生活費を援助するプログラム

(Education Maintenance Allowance)、また、「高みを目指せ。Aim Higher.」という言葉のもと、大学とはどういう場所なのかということについて若者たちにより多くの情報を提供し、意欲を高揚させることを目的としたプログラム、これらは非常に有効な施策であったにも関わらず、緊縮財政の名の下に廃止されてしまいました。これが2012年の改革の最悪の局面です。

## 5. 日本への示唆

私は、基本的に、こうしたイギリスのシステムについて、戦略としては正しかったが、パラメーターが良くなかったと考えています。戦略としては正しい、つまり全てのピースがフィットする真の戦略です。様々な授業料を導入することが競争をもたらし、同時にそれは所得連動型のローンにより完全にカバーされる、さらに高等教育機会を拡張するために、教育のより早期の段階でのプログラムを伴うものであった。しかしながらいくつかのパラメーターが間違っていたのです。教育に対する公的補助と授業料の徴収とのバランスが不適切であり、ローン返済開始の閾値が高過ぎたこと、また、教育の早期の段階での高等教育機会の拡張を促すための投資があまりにも少なすぎた、といったことです。これらは、すべて解決可能な問題です。

それでは、日本における今後の改革への示唆についてお話ししたいと思います。といっても、日本でどのようなことが起きているのかについて十分に理解しているわけではありませんので、具体的なお話ができるわけではありません。あくまでも、日本のための「戦略的考え方」とお考えください。

冒頭でお話しした、質、アクセス、規模という高等教育財政の三つの目的の実現に向けた戦略の一つは、様々な授業料による大学の資金獲得です。つまり大学は授業料額を設定できる、それぞれのレベルでの授業料額を設定できるということです。次に、授業料と生活費をカバーするだけの十分な規模を持つ所得連動型ローン、しかもその利率は政府の借入利率とほぼ同率であること。三番目に、教育制度のできるだけ早い段階で、高等教育機会を阻害するような問題に対応する政策です。これらが互いに入れ替わりながら、高等教育は税金と多様な授業料の組み合わせから資金を獲得すべきなのです。



様々な授業料額を設定できるということは、質の向上そして規模の拡大を促進します。それは、大学に財源を与えることにより規模を拡大し、さらに競争を促すことで質を向上させるのです。それに、授業料がいろいろと異なるほうが、より公平だということも言えます。なぜかという、地方の小さな大学に行く学生たちが、オックスフォードやケンブリッジに行く学生と同じ授業料を払うというのはおかしいと思うからです。しっかりとした質が保証できないのに競争だけを高めるといふ間違いは避けなければいけません。質保証と競争は上手く組み合わせて使わなければいけないのです。

二つ目の要素は、信用制約 (credit constraint) に対応できるローンです。申し上げたとおり、学資ローンというのは、授業料と生活費をカバーできるものでなければならない、所得連動型の返済方式をとるべきである、そしてその利率は少なくともリスクの無い資金獲得コスト、すなわち政府の借入コストをカバーするものでなければなりません。ここで避けなければならない間違いは、学資ローンが国民にとって高コストになるということです。これが起きてしまうのはいくつかの要因があり、例えば、卒業生が返済を開始する収入の閾値があまりにも高すぎるというのがあります。これが今のイギリスの状況です。あるいは、全ての学生に対して利子補給するのは、私が「括弧付きの利子補給 (blanket interest subsidy)」と呼ぶものですが、これも非常に高くつくこととなります。あるいは「猶予期間」です。つまり、在学中は利子を払わなくてよいというもので、これも利子補給の一形態です。これらは政治的には聞こえがいいのですが、結局学資ローンを非常に高コストなものにしてしまいますし、そして、後半のディスカッションで是非議論したいと思うのですが、もし利子補給の恩恵にあずかる人が、高所得の専門職業人 (プロフェッショナル) である場合には、本来支援すべき人たちを支援していないという結果になってしまうのです。

授業料と優れたローン制度の設計というこれら二つの要素は、学生が皆、中流階級出身である場合には、高等教育財政の問題を解決してくれるでしょう。しかし、そうはいかないわけで、大学のこともよく知らない貧困層の学生たちがいるのです。したがって三つ目の要素、すなわち、高等教育機会参加拡大政策 (Widening Participation) が必要となるのです。これ

が、私が話してきた、高校卒業のための支援をすること、十分な規模を持つ所得連動型ローンにより大学進学を学生にとって無償とすること、そして、パートタイムの学生に対する柔軟な選択肢を提供するということです。例えば、家にいて、あるいは仕事をしながら大学のコースに夜間や空いている時間に通う、そういったことを可能にする政策が必要であろうというわけです。

さらに、幼少期の発達がますます注目される中、教育の早期の段階での施策が必要です。学校の卒業成績を高める、そして情報を提供して意欲を高めるということが必要です。

これらの政策は、経済学者にとっては非常に明解なものなのですが、難しいのは政治で、私自身は、幸いにも政治家ではなく経済学者です。

以上は非常に重要な問題であり、日本においても今日、政策課題の一つとして取り上げられているということ私を嬉しく思っています。皆さんがこの重要な審議に成功されることを願っております。