

## 経済成長と進学率の上昇

### ——学資保険による日本の経験と新興工業国へのモデル化——

平成国際大学法学部准教授

伊藤 真利子

#### はじめに

2019年5月10日の参議院本会議において、低所得者世帯を対象とする大学等の高等教育を無償化する「大学等修学支援法」と幼児教育・保育を無償化する「改正子ども・子育て支援法」が可決・成立した。これらは、2019年10月に予定されている10%への消費増税分を財源として、幼保無償化は同年10月から、大学無償化は2020年4月から開始されることとなっている。このうち大学無償化は、大学等高等教育の授業料減免と返済不要の給付型奨学金拡充の2本柱で、年収380万円未満の低所得者世帯の学生が支援対象として設定されている。授業料減免や給付水準は親の年収に応じた差が設けられ、住民税が非課税の世帯（世帯年収270万円未満）とそれに準ずる世帯の学生の場合には、国公立大の年間授業料の相当分として上限54万円、私立大では同70万円を減免することによって授業料を無償化するとともに、35万～91万円の給付型奨学金も支給することとなった<sup>1</sup>。

同法に関する議論は、安倍晋三首相が2017年1月の施政方針演説において、「どんなに貧しい家庭で育っても、夢をかなえることができる。誰もが希望すれば高校にも、専修学校、大学にも進学できる環境を整えなければならない」と、高等教育の無償化を示唆したことにはじまった。これをきっかけに、政府や自民党内で教育無償化とその財源となる「教育国債」や「こども保険」が検討され、2017年6月9日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2017(骨太の方針)」では、教育費の負担軽減と財政健全化の軌道修正が経済財政運営の基本方針の柱と

<sup>1</sup> 「日本経済新聞」2019年5月11日付朝刊。

された。この「骨太の方針」には、「人材への投資を通じた経済社会の生産性の向上こそがカギとなる」として幼児教育の早期無償化が明記され、「こども保険」の創設を柱に据えられたものの、この段階では高等教育の無償化については見送られ、財源としての「教育国債」の発行についても組み込まれることはなかった。しかし、2019年に入って、上述の高等教育の所得制限付き無償化が打ち出されたのである。

IT革命に牽引された21世紀の経済成長は、新しい質の人材を養成するようになってきている。今回案は、財政的限界を見据えながら産業構造の変革を担う新しい人材の養成という政策課題に応えようとするものであるが、それと同時に、「高等教育とはいったい誰のものなのか」という根源的な問いを突き付けるものでもあるといわねばならない。本来それが社会全体の厚生を高めるものであるとするならば、無償化にあたって原則親の所得制限は条件とされるべきでないと考えられる。しかし、高等教育が本来それを享受される一個人に帰着し、その生涯賃金に有意な影響を与えるのだとすれば、その費用は、個人の自助によって賄われるべきものとも言える。この意味で所得制限を付された今回案は、ITイノベーションを通じた産業構造の高度化に対応しつつ、機会平等を公助によって保証していくという性格が強められたといえよう。

そもそも近代資本主義においては、その便益が個人に帰着するとともに、社会的厚生を高め、さらに経済成長を推進する教育負担の問題は、近代経済成長を生み出した諸社会の基盤とする価値観と経済成長の過程で必要とされる教育の中身によって規定されてきたといえよう。諸社会の基盤的価値観はまた、経済成長の在り方や速度により、タイムラグを含みつつ変化する。このようなプロセスを通じて、産業構造変化と技術革新に対応することができるかどうかは、その国の経済成長にとって決定的な要件となる。近代化の過程では、どの国も「国民」の形成という課題から、一定期間の「義務教育」を設定し、それを超える「高等」な教育はなんらかの公助ないし自助によって支えられてきた。重化学工業化段階には、先進国では義務教育の延長に実業教育が必要となり、さらに中等教育、高等教育への大量の進学が実現された。しかしその現状を見れば、教育費の負担構造にはかなりの経路依存性が見いだされる。

日本の高等教育費の負担構造は、私費負担中心のアメリカ型と公的負担中心のヨーロッパ型の中間型をなしている。アメリカ型との大きな違いは、高等教育の受益者本人ではなく、家族(扶養者)が私費負担の中心となってきた点に特徴がある。「日本型」は、対GDP比の教育支出で公財政支出が際立って低いこと、また家計が子ども世代の教育費負担の中心をなしている従来から日本の歴史的文化的特徴として捉えられてきた。すなわち、日本では教育が「家庭の問題」であるという前

提が暗黙あるいは顕示的に了解されているという点を留意しなければならない。高等教育の無償化については、雇用を含む社会システム全体の中で効果を総合的に考えたうえではじめて、「家庭の問題」であるかどうか問われることになる。「経済財政運営と改革の基本方針 2017(骨太の方針)」策定過程において教育無償化が議論の俎上に載せられた際も、議論の背景にはこのような暗黙の了解があったように見受けられた。

先に一般的に経路依存性としたが、この「日本型」の高等教育費負担構造は、歴史的に育まれてきた「国民性」によるものなのか、あるいは歴史的に与えられた条件、とりわけ経済、社会的条件によるものなのか、基本的な事実に戻り、その可能であった条件から考えてみる必要がある。そこで本研究報告書では、そこにある問題点を明らかにしつつ、戦後日本の進学率上昇を可能にした条件について検討する。その際、1971年9月に簡易保険に創設された学資保険に着目する。同制度は、進学率の上昇と教育費の高騰に対し、子供の将来的な教育資金の準備に役立つ保険ニーズの高まりを受け、1967年6月29日に郵政大臣より「特色ある簡易保険とするための方策を問う——保険種類および加入者サービスを中心として——」が諮問された。これを受けて、1968年3月に郵政審議会から「特色ある簡易保険とするための方策に関する答申」が提出され、学資保険は、生存保険金付き終身保険、三倍保障養老保険とともに、早急に開発されることが求められた。

創設された学資保険は、子供が将来必要とする学費を保険によって保証することを目的に創設されたため、万一保険契約者が死亡した場合には保険料が不要になることを特色とした<sup>2</sup>。その仕組みは、被保険者の生存中に保険期間が満了し、または期間満了前に被保険者が死亡した場合に保険金が支払われるとともに、保険契約者が死亡したとき、以後の保険料は必要がないものとされた。学資保険の種類は、高校進学 of 15歳満期と大学進学 of 18歳満期の2種類とし、18歳満期については被保険者が15歳に達したときに、保険金(生存保険金)の支払いが行われ、満期までの期間を確保する関係から、被保険者の加入年齢は15歳満期保険で10歳以下、18歳満期保険では12歳以下とされた。

「日本型」の高等教育費用は家計負担あることが特色である。このことが、経済成長とともに高等教育の進学率上昇をもたらすとともに、技術革新に対応できる人材の供給を可能とすることで、重化学構造化の進展と経済成長の持続をもたらした。その成長要因の一つに、高等教育の進学率上昇があり、さらにそのような進学

---

<sup>2</sup> 日本経営史研究所編『簡易生命保険誕生100周年史』株式会社かんぼ生命保険、2017年。

率上昇を家計負担＝自助によって支えることを可能にする施策として、貯蓄の一般的奨励とは一線を画す学資保険が生まれたことは間違いない。そこで本研究報告では、学資保険創設の背景となった高度成長と産業構造の転換、高度成長を可能とした技術革新の浸透、および高度成長による生産力の上昇といった環境変化の下で、高等教育の進学率上昇の要因について考察し、さらに当時における家計貯蓄の様態を分析することにより、学資保険という特異な保険が求められた理由、成立の条件、ならびにその効果を検討する予備的考察を行う。このような予備的考察をおこなうことは、ただ日本における経験を明らかにすることにとどまらず、産業構造および経済成長の諸段階にある新興工業国における人材形成の可能性の条件を明示することを目指すものともなる。

## 第1章 日本における高等教育費負担の特徴

教育の受益者と教育費用の負担者との関係は、錯雑としている。教育は純粋な公共財ではないものの、個人的な便益にすべてが帰着するものでもないことから、経済学的にその扱いが難しいテーマである。教育費負担に関する議論においては、教育資金をどのように調達し、管理・運営体制をいかに確立するのか、教育成果をどのようにして社会に役立てていくのかが問題の争点となっている。初等教育は社会や経済の基盤を形成するものとして、中・高等教育は社会・経済の発展を促進するものとして、社会に大きなインパクトを及ぼすとともに、学歴は生涯所得に大きな影響をもたらす。このため、教育費を誰が負担すべきか、そしてその受益者は誰であるかということが、教育課程の各フェーズで常に問われることになる。初等教育を中心に義務教育が制度化されているのは、もっぱら前者の側面を重視したものだといえる。各国間でこの点に大きな差異はないものの、中等教育以上では、その義務化ないし無償化をどこまで進めるかについては違いが出てくる。そこには、産業構造のあり方、経済成長の度合い、歴史的に形成されてきた社会の文化・価値規範などがさまざまに影響することが想定される。さらに高等教育となると、費用の負担問題は、各国間にかなり大きな違いとして見出される。高等教育費の負担問題は、教育費負担の主体とその意味を問うことを通じ、誰が教育サービスの受益者であるかという「教育の経済的問題」を集中的に表現するとともに、教育が誰のためにあると社会が考えるかというポレミックな問いである。

高等教育費の負担に関する考え方には、大別して受益者負担型と公財政負担型の2つのタイプがある。受益者負担型は、学生ないしその保護者が高等教育費

の主要部分、あるいは全部を支払うべきだという考え方であり、高等教育の受益者が学生であることを前提として、教育機会が個人の選択に委ねられ、高等教育は生涯所得の増加につながる「個人のため」に投資されるものだと捉えている。受益者負担型では、高等教育の費用負担が「家計」に求められ、財政による高等教育費の負担については、高等教育が個人の便益を超えて他者に波及効果をもたらす外部性を生み出すことができるのか、そしてそれを社会が認めるのかが問題とされる。これに対し、公財政負担型は、社会が高等教育費を負担するべきだという考え方である。教育機会が一部のエリート層のみに開かれた特権とされているヨーロッパ諸国では、高等教育を受ける学生が公的活動のために選ばれた代表者だということを前提に、高等教育が「社会のため」に必要なものとされてきた。このため、事実上全ての高等教育機関が国立であり、国によって学生援助の仕方は様々であるものの、一般的に授業料や学費が無償、もしくは名目的な金額にとどめられ、大学運営に必要な資金を国家財政に依存してきた。このような公財政負担型では、高等教育の費用負担が「財政」に求められることになる。

もともと、家計が積極的に負担することによって高等教育が個人の選好により決定される受益者負担型、財政がその費用について全般的に負担するものの教育機会が社会の一部に限られる公財政負担型のいずれの場合も、実際には家計と財政によって混合負担されている。図1は教育支出における公教育費(政府教育費)と私教育費(家計教育費)の負担割合を示している。図1-1は全教育段階、図1-2は高等教育段階の教育支出の公私負担割合であるが、これらは国によって大きなばらつきがあるものの、OECD加盟国の平均をみると、教育費に占める公財政の割合が全教育段階では84.6%、高等教育段階では69.9%を占めている。OECD加盟国平均をみると、全教育段階には、就学前教育及び義務教育である中等後教育段階(初等・中等・高等教育以外)が含まれていることから、高等教育段階に比べ、当然ながら公財政の割合が非常に高くなっている。一方、高等教育段階では、私費の割合がかなり増加しているとはいえ、教育費の過半は公財政によって負担されている。特にEU22か国平均の公財政の割合は、全教育段階89.2%、高等教育段階78.3%となっており、全教育課程が圧倒的に公財政によって負担されている。その中でイギリスの全教育段階及び高等教育段階の費用負担の構造は、アメリカ合衆国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド(アングロ・サクソン系)に日本、韓国、チリを加えた環太平洋圏諸国と近く、それ以外のヨーロッパ諸国との間で教育費負担をめぐる大きな公財政のあり方の違いがみてとれよう。

日本は、全教育段階では72.3%と公財政の割合がOECD加盟国平均よりも一段と低くなっている。さらに高等教育段階については、アメリカ合衆国、韓国とほぼ同じ負担割合で、公財政が34.1%と著しく低く、OECD加盟国平均69.9%の約半分

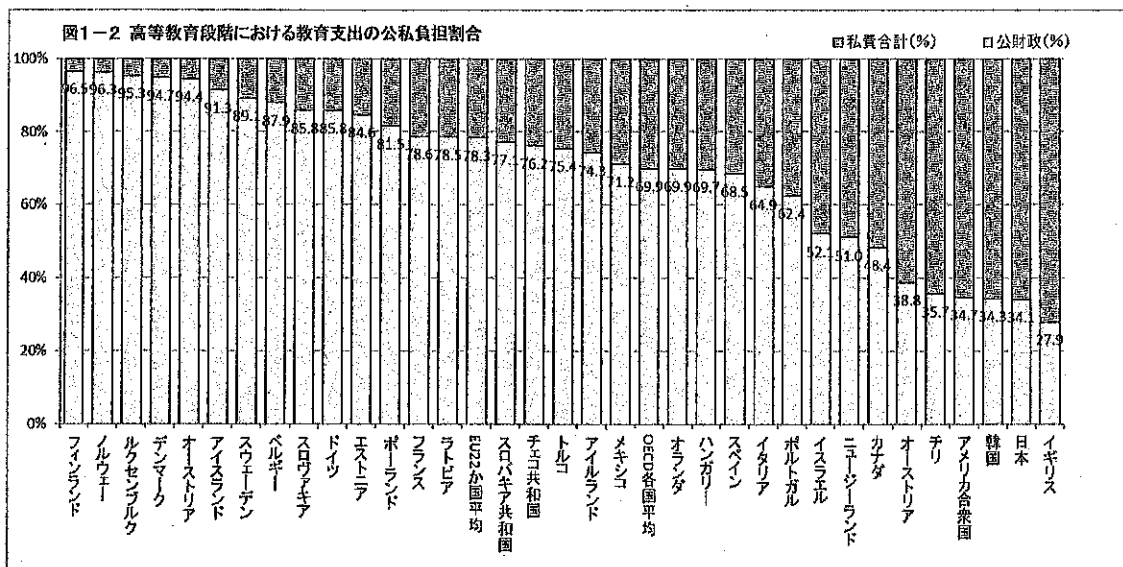
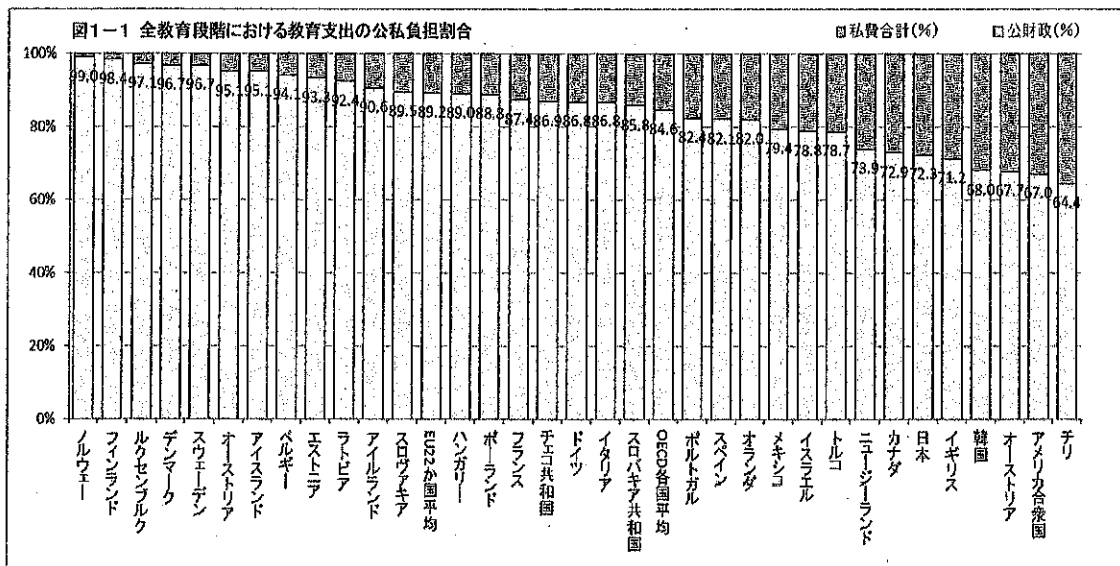


図1 教育支出の公私負担割合

(注1)私費は、家計とその他の私的部門の支出からなり、私的部門を通じて教育機関へ支払われた公的補助を含む。

(注2)チリは、調査年が2015年である。

(出所)『図表で見る教育 OECD インディケータ(2017年版)』明石書店、2017年、277頁より作成。

となっている。このように私費負担に大きく依存している傾向は、アングロ・サクソン系諸国(アメリカ合衆国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランド)と近く、東アジアの日本及び韓国において顕著である。先に環太平洋圏(日本、韓国、チリ)と述べたのはこれが理由である。しかし、このような教育における私費の負担について、

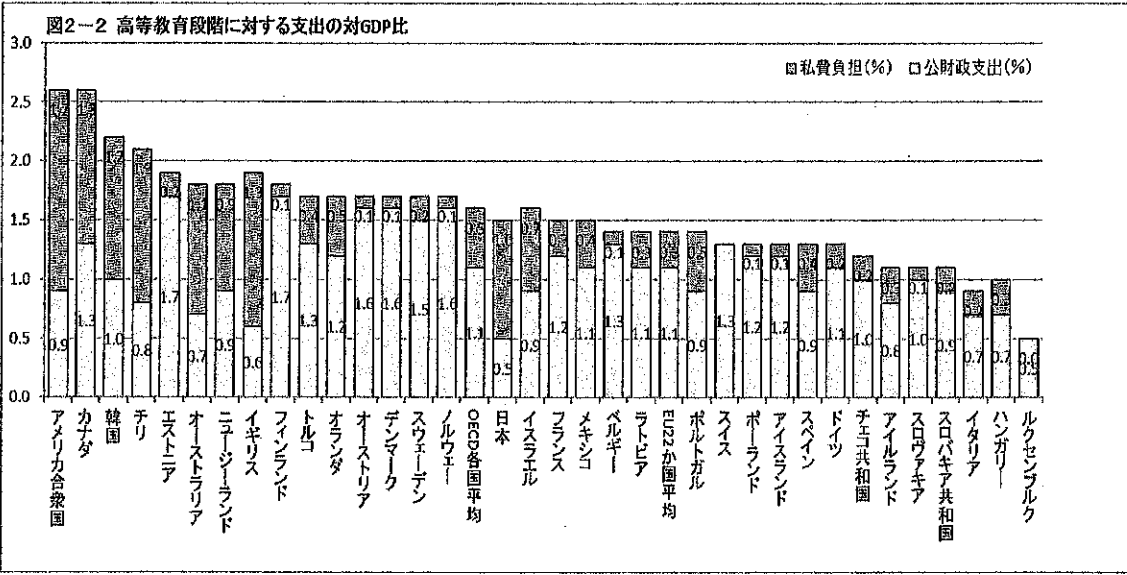
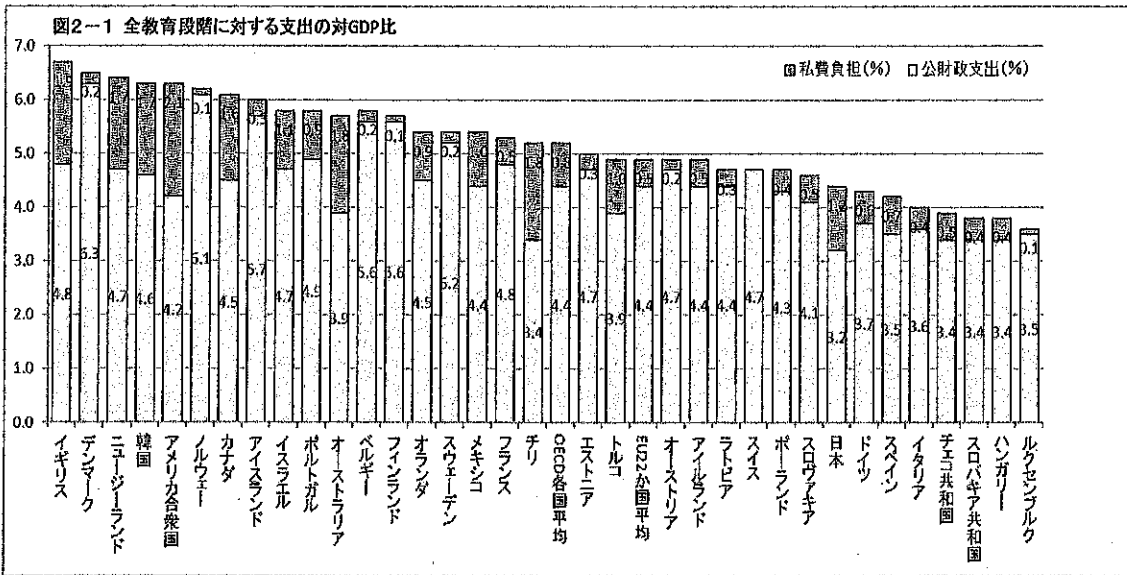


図2 GDPに占める教育支出割合

(注1)私費は、家計とその他の私的部門の支出からなり、私的部門を通じて教育機関へ支払われた公的補助を含む。  
 (注2)チリは、調査年が2015年である。  
 (出所)『図表で見る教育 OECDインディケーター(2017年版)』明石書店、2017年、277頁より作成。

日本政府は日本の教育における慢性的な構造課題であると捉えられている<sup>3</sup>。つまり、日本の場合、私費負担割合の高さは社会的価値規範に基づくものというより、

<sup>3</sup> 例えば、経済企画庁『平成10年度国民生活選好度調査——生活の中のゆとりと安心』大蔵省印刷局、1999年。

「問題」として意識されているのである。

図2は、国内総生産(GDP)に占める教育支出(政府や企業、在学者個人とその家族による支出を含む)の割合と公私の分担比率を示している。各国が教育機関に投資するのは、経済成長の促進、生産性の向上、個人及び社会の発展、社会的な不平等の緩和等のためであるとされる。OECD加盟国平均をみると、図2-1より全教育段階における教育支出の対GDP比は5.2%(うち公財政支出4.4%、私費負担0.8%)、図2-2により高等教育段階については1.6%(同1.1%、0.5%)となっている。高等教育段階では、アメリカ合衆国、カナダ、ついで韓国、チリの順で全教育費用の対GDP比が高く、この上位4か国に、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスを加えた国では、教育費負担において私費負担の対GDP比が極めて高いことを特徴としている。このうち、アメリカ合衆国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、イギリスの受益者負担型の国では、政府と家庭だけでなく、私企業やNPOなどからの資金調達があり、学生支援の体制が整っている。

日本をみると、対GDP比の高等教育段階の教育支出はOECD加盟国平均に近いものの、公財政支出だけでみればOECD諸国で最低水準(0.5%)であることが際立っている。受益者負担型が経済的規模に比べ相対的に高い教育費支出を家計が意欲的に担っているのに対し、日本の場合、経済規模に比較した公財政支出の極端な低さを家計が負担することにより、結果としてOECD中位水準をカバーしている姿が浮かび上がる。高等教育費に対する公財政支出の対GDP比が比較的低い、韓国と似た姿をとっていることから、東アジアの文化パターンをなしている可能性も否定できない。比較教育制度の観点からは、私費負担割合が大きいのに対し、私費に占める公的補助が低いのが日本及び韓国の特徴とされている。これらを総合すると、対GDP比でみた公財政支出及び家計に対する公的補助の低さが、日本の特徴といえる。このことは、日本の教育費支出の構造が受益者負担型というより、公財政支出の低さを反映している可能性を示唆するものである。政府が私費負担割合の大きさを「問題」として受け止めているのも、このあたりのことを意識してのことである。

日本の特徴は、対GDP比の教育支出で公財政支出が際立って低いこと、結果として家計が子ども世代の教育費負担をカバーしているということにある。なぜ日本がこのような形をとっているのかについては、歴史的文化的環境に加え、イギリスにみられるように私費負担に含める公的補助の高さ等、その国固有の教育制度の問題として議論されることが多い。しかし、それとともに経済成長の速度、産業構造変化、就業構造のあり方や賃金形態の変化、貯蓄構造、さらには人口動態を勘案する必要がある。この点について、次に戦後日本の進学率上昇を可能にした歴史的背景を考察し、諸条件について検討しよう。



## 第2章 高度経済成長期の概観

### 1. 経済構造の転換——重化学工業化と都市化の進展

日本における飛躍的な高等教育の進学率上昇を支えた背景には、幾多もの紆余曲折を経て、日本経済の著しい発展を実現させた高度経済成長がある。農地が荒廃し、工場が疲弊し、都市が破壊され、そして国民が飢餓に苦しんだ敗戦後の日本は、オイルショックにいたるまで、諸外国に比べても刮目させるほどの右肩あがりの経済成長を続けた。高度成長期の日本経済は、「神武景気」、「岩戸景気」、「オリンピック景気」、「いざなぎ景気」と称される好景気を次々に経験しながら、1957年に西ドイツの1人当たりGNPを抜き、ヨーロッパ諸国の水準に達した。この一方、「なべ底不況」や「1965年不況」の激しい景気循環の影響を受け、個々の企業や産業は浮沈を経験した。また、経済成長にともなう構造変化は、働き手に急速な変化を受け入れることを迫ったのである。

平均経済成長率が10%を上回る高度成長を生み出した経済のマクロ的なメカニズムについて確認しよう。高度成長期の出発点は1955年であった。生産規模の拡大によって鉱工業生産が最高水準を超え、1955年に入ると機械、電気機器、化学等、重化学工業を中心とする設備投資意欲が旺盛となった。産業全般で技術革新が進行し、そのための設備投資がさらなる投資を呼ぶという高度成長期前半のパターンが展開された。設備投資の伸びを1955年と1962年との比較でみると、製造業が約5倍、特に鉄鋼が約11倍、機械が約10倍と重化学工業の伸びを示した。図3にみられるように、1960年代になると、個人消費の旺盛な伸びがこれに加わり、総需要を押し上げ、輸出と投資と消費が並進する高度成長後期のパターンに移行していった。これは、労働過剰経済から労働不足経済への移行によって家計所得が上昇していったことを示すものである。

この間に日本の地域構造と人口分布は大きく変化した。吉川(1992)によれば、高度成長期における日本経済が農業部門と都市周辺工業部門からなる2部門経済であったことが重要であるとされる<sup>4</sup>。高度成長期を通じ、人口は農村から都市へ移動し、これが経済成長の主導部門であった工業部門への労働力提供を可能にした。「民族大移動」といわれるような農村から都市への人口移動は、量だけではなく、その質において特徴的であった。「金の卵」、「集団就職」という言葉に代表される「比較的安価」で初等および中等前期教育を終えた「粒の揃った」豊富な若年

4 吉川洋(1992)『日本経済とマクロ経済学』東洋経済新報社、82頁。

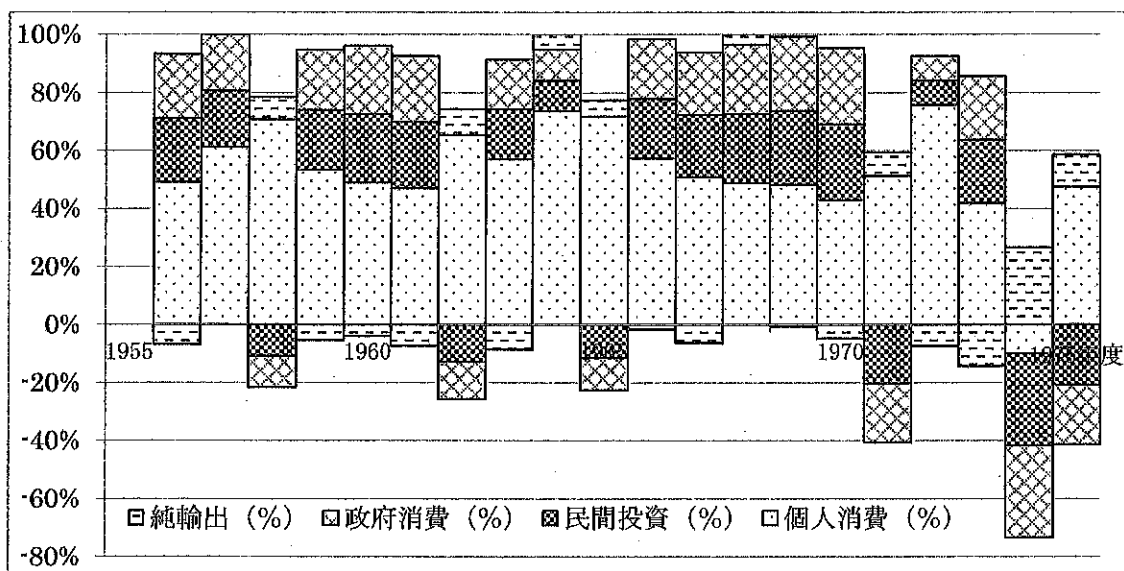


図3 寄与率の推移

(出所)総務庁統計局『長期経済統計(SNA)』より作成。

労働力が、大都市圏の第二次、第三次産業の貴重な資源として吸収されていった。このような若年労働力の存在こそ、生産及び消費の両面から高度成長、ひいては戦後日本の製造業部門の発展を支えることになったのである。

このような人口移動は、新民法の影響も被りつつ、都市部における核家族世帯、単身世帯を急増させることになった。図4は、平均世帯規模および世帯数の推移を示したものである。1955年以降、世帯数は都市部を中心として急増した。1955年から1975年までに人口増加率は約25%の増加であったのに対し、世帯数は約80%増加した。世帯規模については、1955年に1世帯5人弱であったものが、1975年には約3.5人と縮小した。戦前から約55%が核家族世帯であった普通世帯総数に対する核家族世帯の割合は、1975年に一般世帯数に占める割合で約55%となった。合計特殊出生率の動きをみると、1947年から1949年にかけて非常に高くなった後、1960年から1975年ごろまで横ばいで推移した。産業構造の変化にともない、農村部の若い生産年齢人口が都市部へ転出し、世帯を形成することによって平均世帯人員は急速に縮小し、核家族化が進行したことがみてとれる。

消費単位である世帯数の増加は、消費市場の拡大をもたらすことになる。また、労働力需要が旺盛であることを背景に、生産性の相対的に高い工業部門へ労働力が移動し、次第に労働市場がタイトになり、労働分配率を改善したことから所得

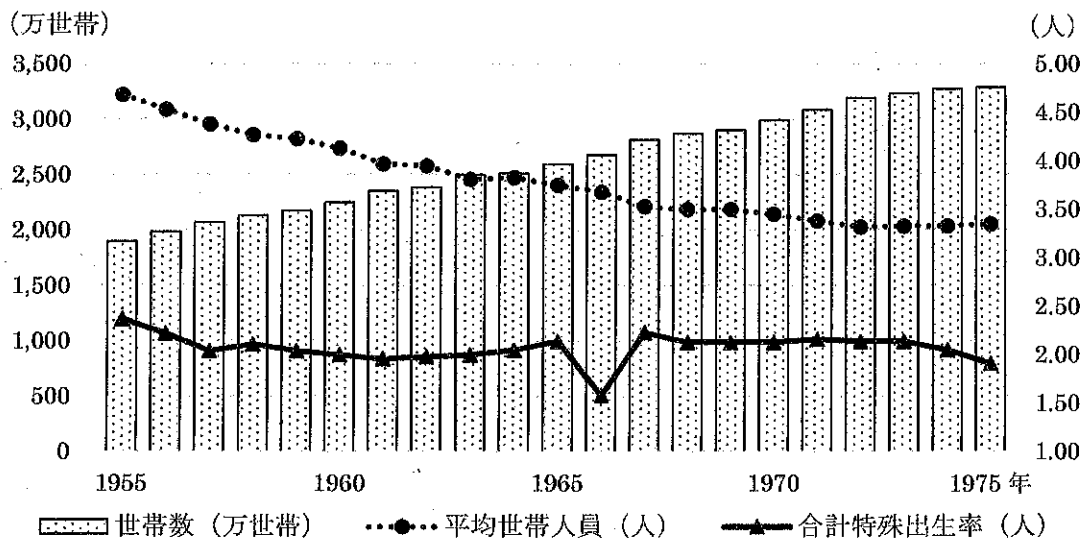


図4 平均世帯規模および世帯数の推移  
(出所)総務庁統計局『国勢調査』より作成。

が上昇し、この面からも消費は拡大されることになった。旺盛な国内消費需要に支えられ、耐久消費財部門で大量生産による「規模の経済」を活かすことが可能になり、コストダウンによる「価格革命」を通じ、「三種の神器」、「3C」に代表される広範な耐久消費財需要を中心とする「消費革命」が引き起こされた。

産業構造の高度化の方向性に沿って、第1次産業から第2次産業を中心とする生産性部門への移動は促進された。この農業部門から非農業部門への急激な人口移動は、都市には人口が集中するようになり、都市化を進展させた。世帯数の増加は、都市の製造業を中心とする経済成長の「結果」として、人々が移動し、新たな世帯を作りだした。ここにおける広範な需要創出を通じて、世帯数の増加もまた、経済成長に影響を与えた<sup>5</sup>。図5にみるように、この発展を担う産業は第2次産業であり、特に製造業を中心とする重化学工業であった。第1次産業の就業者数は年々減少し、1956年時は全就業者の42%であったが、1962年には30%にまで激減し、産業別構成比において最低位となり、さらに翌年には30%を下回った。これに対し、製造業を中心とする第2次産業就業者数は、1955年以降、急激な伸びを示した。日本経済は、高度成長期を通じ、付加価値の低い農林水産業から高付加価値の重化学工業への産業構造の変化を実現し、先進国型経済へと轉身し

5 吉川洋(1997)『高度成長—日本を変えた6000日』読売新聞社、124—125頁。

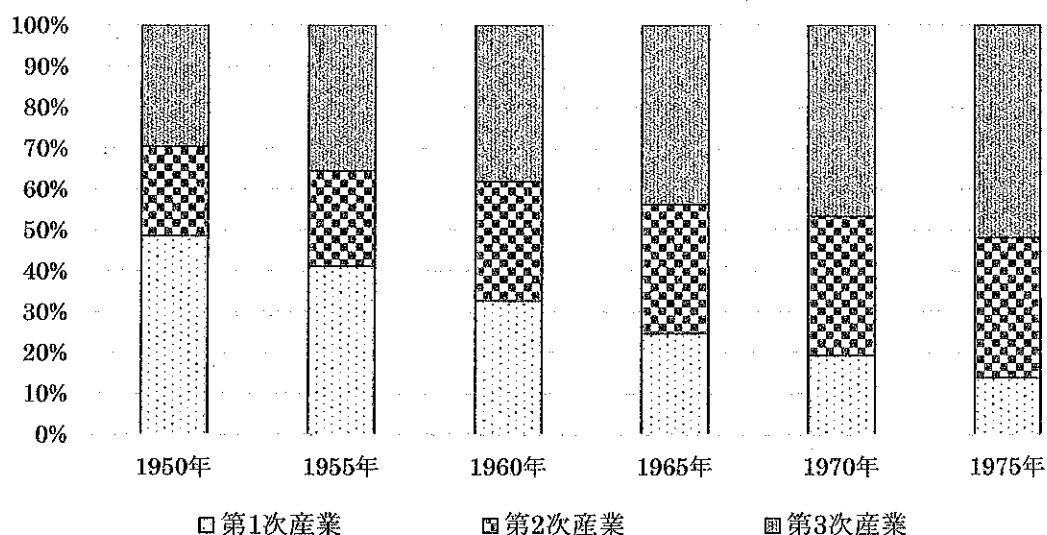


図5 産業構造の推移

(注1)15歳以上就業者数の産業別割合。

(注2)この分類によると、第1次産業は、農業、林業、漁業、第2次産業は、鉱業、建設業、製造業、第3次産業は、電気・ガス・熱供給・水道業、運輸・通信業、卸売・小売業、飲食店、金融・保険業、不動産業、サービス業である。

(出所)総務庁統計局『国勢調査』より作成。

た。第一次産業から第二次、第三次産業への産業構造の変化、とりわけ重化学工業化の第二段階への移行は、電化、石炭から石油へと進められた「エネルギー革命」を通じ、臨海工業地帯への工場集積をもたらし、東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏を核とする「太平洋ベルト地帯」が形成されるとともに、当該圏への人口移動を促進した。

従来の工場地帯にあっては、主導的大工場の周辺に下請工場を密集させ、部品や製品の物流組織を創出するとともに、勤労者住宅需要を喚起し、道路や鉄道等の交通、通信のインフラの整備、住宅街に組み込まれた商店街の形成、学校や郵便局、医療機関などの諸施設を順次拡張していくことが求められた。戦後におけるこのような地域での課題は、まず罹災からの復旧と社会ネットの外延的拡張という順序をとる。これに対し、郊外住宅や衛星都市の場合、開発当初より社会インフラの整備、生活必需品を提供する商業施設の充実が総合的に計画されなければならない。

以上を政策課題から見直せば、重化学工業化の再開は、敗戦復興から引き継ぎ、人口集住による生活環境の劣化＝都市問題の発生をともなった。新憲法の下、「健康で文化的な最低限度の生活」を保障することを国民に約束した政府の

社会政策的観点からも、重化学工業高度化に対応できる質の高い労働力の確保という産業的要請からも、雇用と成長、資源を主要ターゲットとした国土開発の総合計画の必要に加え、戦前の社会政策の一環としての貧困対策とは次元を異にする生活基盤としての住環境整備と次世代養育環境＝教育整備が火急の課題となったのである。

郵便局との関係で特に注目しなければならないのは3点である。①大都市圏における人口変化による住宅開発にまず対応が迫られるのは、ライフ・ラインや教育機関などの公共サービスなどであるが、これに加え交通機関と通信施設が必要となる。したがって、「民」による電鉄・自動車交通の開発投資が進められるとともに、「官」による道路整備、郵便施設・電話施設の拡充が当該地域中心にオートマチックに進められることになる。②この時期に郊外住宅や集合住宅を取得する層は、高度成長の過程で所得を上昇させつつあった勤労者世帯であり、住宅取得につづき次世代の養育が主要な関心事となったと考えられる。③このような所得上昇とともにもっとも個人貯蓄の伸びが期待される世帯の集住する新興住宅地域に郵便局の新增設が特に求められ、新增設される郵便局は郵便集配業務に加え、郵便貯金・簡易保険業務をおこなったのである。

## 2. 成長構造と必要とされる労働力の質

1950年代の日本経済は、年間70万人にも及ぶ中卒者の労働市場への参入によって、豊富かつ安価な労働力に恵まれていた。戦争直後のベビーブームを反映し、1960年代には年間150万人という未曾有の増加が見込まれており、労働力は無尽蔵であるという錯覚が蔓延していた。表1に見られるとおり、1960年時の労働力人口のうち、約90%が義務教育を受けた労働者であり、約15%近くが20歳未満であったことは、その後日本経済がスケールメリットを追求し、高度成長を遂げていくための必要十分条件であった。

しかし、1955年以降、高度成長にともなう旺盛な労働力需要によって労働力の供給が相対的に不足となった。その過程では、供給の主体であった新規学卒労働力を初めとする若年層労働者と技能労働者に対する需要が増加し、1957年ごろから売手市場に転じた。求人倍率は上昇し続けたことにより、労働力の需給バランスは、1962年ごろには全体としての需給がほぼ均衡する状態となった。労働不足経済に移行していくことが予想されるなか、求人分の労働力を着実に確保していく、ミスマッチの少ない雇用行動がとられたのである。

この間には、現場で必要とされる技能は、欧米からの導入技術を核として広がった技術革新のもと、経験や勘などの長期の養成を必要とするものから、一般的な

	人口(千人)	対人口構成比(%)	人口(%)	卒業者			在学者(%)	
				合計(%)	義務教育(%)	中等教育(%)		高等教育(%)
15歳以上人口総数	65,324	100	100	90.5	60.7	24.7	5.2	7.3
15-19	9,525	14.58	100	54.4	42.8	11.6	—	45.4
20-24	8,286	12.68	100	93.6	53	36.1	4.6	6.2
25-29	8,221	12.58	100	99.3	56.9	33.5	9	0.5
30-39	13,530	20.71	100	96.5	54.9	34.8	6.8	—
40-49	9,839	15.06	100	99.2	69.2	24.7	5.3	—
50-59	7,862	12.04	100	98.3	78.2	15.6	4.5	—
60-69	5,106	7.82	100	94.4	82.2	9.2	3	—
70-79	2,546	3.9	100	76.6	69.8	4.8	2	—
80歳以上	677	1.04	100	55.1	52.1	2.2	0.8	—

表1 年齢別教育段階別 15歳以上人口構成(1960年)

(注1)義務教育は、小学校、高等小学校、新制中学を含む

(注2)中等教育は、青年学校、旧制中学、新制高校を含む。

(注3)高等教育は、旧制高等専門学校、大学及び新制の短大・大学を含む。

(注4)四捨五入により、各項のパーセンテージの合計は100%にならないものがある。

(出所)総理府統計局『国勢調査』昭和35年より作成。

理解をもとに短期の職場訓練で修得できるものへと変化していった。技術革新の具体的な内容は、生産工程の機械化、自動化、連続化、大型化、単純化であった。また、生産工程の変化にもない、労働様態も従来の熟練的多能技能労働から、科学的知識に基づく理解と判断に依存する精神労働、専門労働へ、単能技能労働や標準化された単純労働へ、さらに重筋労働から軽労働へと転換していった。新しい生産工程が次々に導入され、作業の標準化、単純化、規格化によって、労働分野が拡大し、単純な非熟練作業に対する需要が増大した。自動化の発達により、勤続、経験による熟練労働に代わって、機械や装置に対する理解度、判断力、適応性、ならびに系統的な知識を有するより複雑で高度な労働力が必要とされ、新しい熟練への適応性の豊かな、比較的高学歴の若年労働者に対する需要が高まったのである。

こうした労働力需要の増大により、従来豊富であった新規学卒労働力は供給不足に陥った。技術革新にともなう労働力の質の変化によって、技術・技能労働者の労働力の需給関係は著しく逼迫した。技術者不足が深刻化するなか、労働力需給関係の変化と生産性の向上を反映し、従来相対的に賃金が低かった若年労働

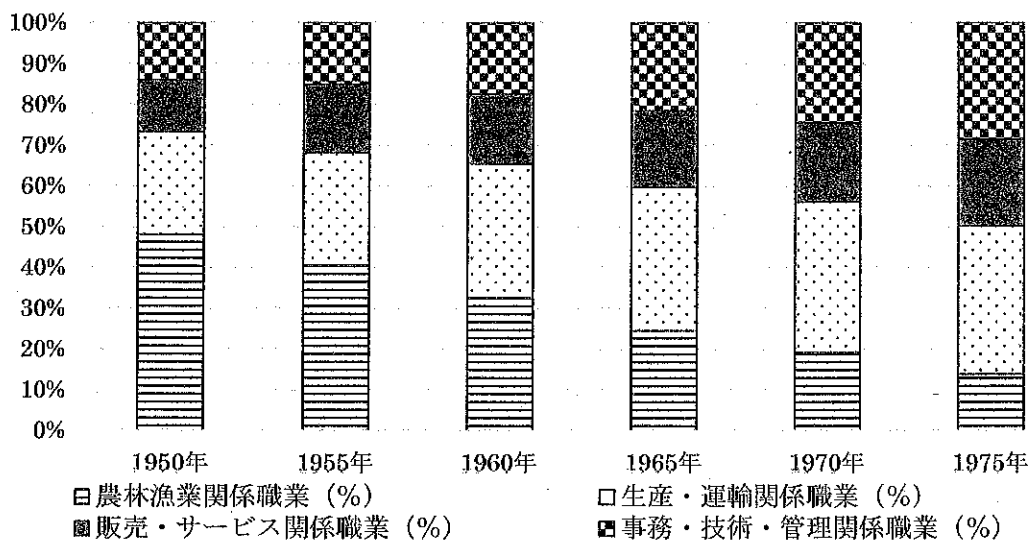


図6 職業別就業者割合の推移

(注)職業(大分類)、男女別15歳以上就業者数(全国)の産業別割合。

(出所)総務庁統計局『国勢調査』より作成。

者や中小企業労働者の賃金を中心に、賃金水準は大幅に増加していった。企業にとって、経済成長の進展と産業構造の高度化に対応する基盤となるような教育水準を身につけている労働力の需要を満たすことが焦眉の課題とされたのである。

図6は職業別就業者の割合の推移を示したものである。1960年以降、特に事務従事者および販売従事者の比重の増加が大きくなっているのは、経済の発展に伴う労働市場の拡大と労働力需要の変化によるものである。特に、技術の分野では応用技術や自主技術開発などの重要性の高まりによって技術者を、また経営の分野では管理能力の強化に対する必要性によって中間管理職を大量に養成することが急務となった。さらに、1960年代後半になると、新規大卒労働市場における企業の採用行動に大きな変化が見られた。すなわち、企業が新規大卒者の定期大量採用を行いはじめ、採用者を区分する指標として、学歴・学校歴を重視した基準が用いられたのである<sup>6</sup>。

戦後日本における高等教育費の特徴は、受益者本人ではなく家族による私費負担が中心をなしていることにある。そのパターンは、高度経済成長期における持続的な経済成長率の上昇と日本的雇用慣行(終身雇用制・年功型賃金体系)が形成されたことを背景として生み出されたものである<sup>7</sup>。その背景を次にみていこう。

6 橋本寿朗(1995)『戦後の日本経済』岩波新書、233頁。

7 八代(1997)では、年功型賃金の大きな意味は、「生涯に通じた賃金の後払い」にあると

### 第3章 大卒労働市場の形成と高等教育の大衆化

#### 1. 大企業における学歴別賃金の形成

日本は近代産業成立の当初から、不熟練労働力の供給が極めて弾力的であったが、近代的な技術に対応する熟練労働力の供給は弾力性を欠いていた。企業は、供給が弾力的な不熟練労働力を獲得し、必要な熟練労働力を育成・訓練、定着させた<sup>8</sup>。これは、戦前、主として先進国から技術や技能を企業ごとに個別的に導入された事情に対応するものであった。このような労働力の需給関係と技術・技能の性格から、横断的労働市場には横断的な賃率が成立せず、各々の企業は任意に賃金の決め方を定める仕組みが次第に形成された。これに加え、敗戦後のインフレの下で労働者の生活安定のため、賃金決定にあたって年齢の比重が増大し、家族手当などの生活に対応する賃金項目が増加した。とはいえ、労働力の配分と賃金の決定が企業内の制度・慣行によって行われるという基本的な仕組み自体に変わりはない。

こうした背景から、高度成長期に入る前の賃金制度は、①賃金の決め方が企業ごとに定められ、賃金の項目およびその構成割合がそれぞれ異なっていること、②賃金が主として学歴、年齢、勤続年数など、労働者の属性によって決定される傾向が極めて強いこと、③定期昇給制度の普及等、賃金は属人的要素のうち、勤続年数ともっとも相関関係が大きいこと、④生活費に直接対応する賃金項目が多いこと、⑤賃金形態は本格的な能率給制度が少なく、月給制、日当制が多いこと、⑥定期給与のほかに、賞与、退職金など付加的給与が多いこと、⑦賃金率の観念が薄いことが特徴であった<sup>9</sup>。こうした賃金制度は、高度成長によって経済規模が拡大し、賃金および所得水準は向上したことにとともに、生活水準の改善、労働力需給の変化、春闘に賃金への波及効果など、賃金制度と関係の深い各分野にわたる急激な変化が進展することによって影響を受けた<sup>10</sup>。

---

する。すなわち、若年期にはその労働生産性を下回る賃金という形で、本来受け取るべき賃金の一部が企業内に「強制蓄積」され、それが企業の設備投資や人的資本形成にむけられる一方で、中高年期になってからは労働生産性を上回る相対的に高い賃金が支払われるという形で吸収されることである(八代尚宏(1997)『日本的雇用慣行の経済学』日本経済新聞社、53頁)。

8 労働省労働基準局賃金部(1971)「賃金制度改善要領——仕事と能力に応ずる賃金の決め方と運用——」労働省労働基準局、316頁参照。

9 同上、40—41頁参照。

10 同上、318—319頁参照。



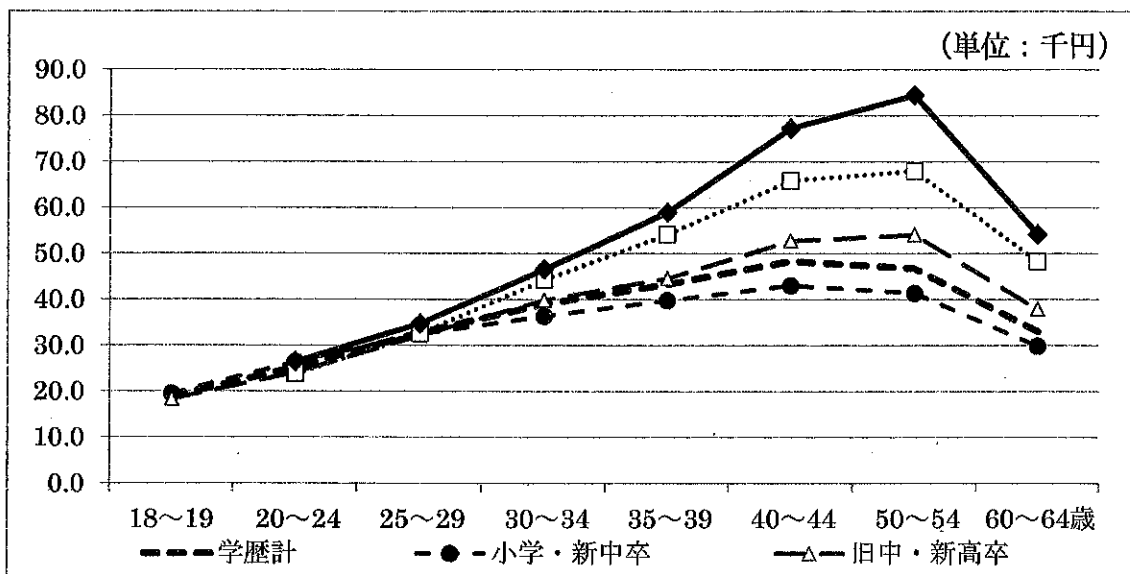


図7 年齢別階級別賃金格差の推移(製造業・定期給与)(1965年、男子)

(出所)労働省『賃金構造基本統計調査』をもとに作成。

(注1)常用労働者10人以上の企業規模計による。

(注2)18~19歳に賃金を100としたとき。

高度経済成長期前半には、産業構造の転換＝重化学工業化、技術革新、生産力の上昇といった環境変化の下、高等教育を通じた人材が社会や企業に必要とされた。重化学工業化の進展により、大規模投資に見合った質の高い労働力の長期雇用を必要とした大企業は、「終身雇用制」と年齢とともに右肩上がりに賃金が上昇する「年功型賃金体系」を採用した。図7は、高度経済成長期の中盤、1965年における学歴別・年齢階級別の月額給与を表したものである。旧制及び新制大学卒業者のカーブは旧制中学・新制高校卒業以下に比べ急であり、これに役職給を合わせた生涯所得格差が存在していた。大企業と中小企業、および大卒と中卒・高卒との初任給の格差は、労働力不足経済のもとで平準化していったものの、生涯賃金で比べた場合には目に見えない格差が残っていたのである。これに加え、「青田刈り」にみられる大企業の大卒者の獲得競争により充実した、福利厚生面まで考慮すると、その差は一段と大きいものであった。こうした所得格差の存在が、家計の高等教育に対する関心＝教育投資へのモチベーションを高めたといえる。

さらに、終身雇用を前提とした給与体系は、教育投資の長期化を安定的に支えるものとなった。すなわち、長期間に渡って雇用が保障され、所得が得られることが保障されることによって、将来所得を見込んだ教育投資ができ、家計はこの終身

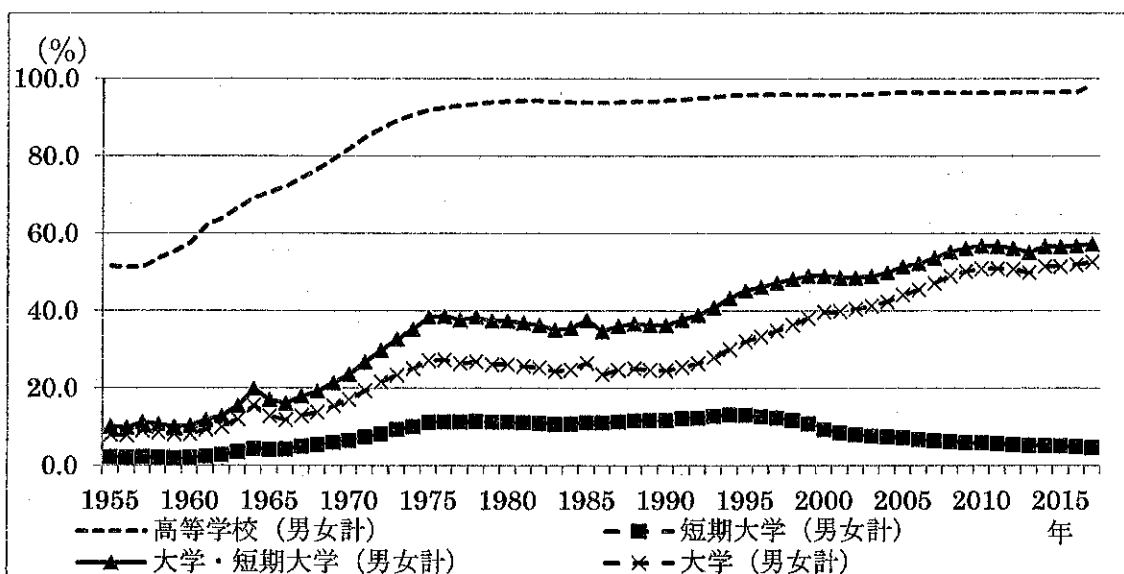


図8 大学・短期大学への進学率の推移

(注1) 高等学校等への進学率は、中学校卒業生及び中等教育学校前期課程修了者のうち、高等学校、中等教育学校後期課程及び特別支援学校高等部の本科・別科並びに高等専門学校に進学した者(就職進学した者を含み、過年度中卒者等は含まない)の占める比率。

(注2) 大学(学部)・短期大学(本科)への進学率(過年度高卒者等を含む)は、大学学部・短期大学本科入学者数(過年度高卒者等を含む)を3年前の中学校卒業生及び中等教育学校前期課程修了者数で除した比率。

(出所) 文部科学省『学校教育調査』をもとに作成。

雇用に裏付けられ、景気循環や現在所得の変動に左右されない教育費の支出が可能であった。さらに、年功型賃金という右肩上がりに上昇していく所得に対応させて、教育費支出にも傾斜がつけられるというメリットがあったのである。

ここで特に注目されるのは、子ども世代が後期中等教育、高等教育進学を迎え、家計の教育費負担が急増する親世代の年齢層に所得のピークが来ていることである。つまり、団塊世代にみられる右肩上がりの労働力人口、右肩上がりの経済成長、右肩上がりの賃金カーブという3重のカーブこそが日本の進学率上昇を支えたのである。この間の進学率の上昇は、図8に見られるように、後期中等教育、ついで高等教育と進められた。重化学工業化の進行の中で終身雇用制を前提とした日本の企業は、OJTの充実により、企業オリエンテッドな熟練の形成を雇用に組み込んでいたことから、高等教育に期待されていたのは、一部理系を除き、受験勉強を通過する基礎力と学部レベルの教育であった。それは質の高い労働力を長

期に確保することを目指した終身雇用制・年功賃金体系(内部労働市場)と整合的な体制だったと考えられる。この意味で、高度経済成長期において家計による教育費負担の抱え込みは、社会全体、あるいは企業個別でみたインセンティブ・システムと齟齬するものではなく、歴史的与件とシステム全体の整合性によって支えられていたのである。文化的要因のみでは説明できない、戦後日本の家計による教育費負担中心の構造の秘密の一端がここにあったといえよう。

## 2. 家計における高学歴化志向

高度成長期における高等教育は、戦後民主化の影響による「フラット化」した社会のなかで、学校教育の機会を少なくとも人並みの学歴を修了することによって個人が獲得できる資格ないし証明を求める教育熱の高揚があった。このような要求に敏感に反応し、学生を受け入れていく教育機関が急速に拡大するとともに、高卒者、大卒者を吸収する高度経済成長下の産業社会からの需要があった。これは、投資の拡大から雇用の拡大につながり、所得水準の上昇をもたらした。特に、一般的理解力の必要性は、教育に依存しなければ形成できない能力であったため、進学に対する所得制約が弱まり、家計における教育投資の量的な拡大と質的な変容を生みだしていったのである。

高校進学率は、前掲図8にみられるように、高度成長が始まる1955年時の51.5%から、1974年には90%に達するまでに上昇した。高度成長期を通じ、高校進学は、制度的には一定の選抜試験が行われているものの、志願者は入学可能である全入体制が実現した。特に都市化によって人口移入の激しかった大都市では、1965年ごろには約90%が高校に進学し、そのおよそ半数が短期大学等を含めた高等教育に進学する状況であった<sup>11</sup>。このような高校教育の準義務教育化は、次の意味を持っていた。すなわち、①中等教育が既に一部の階層のみのものではなく、国民全ての平均的・普遍的な教育水準になったとともに、②高校教育の内容が国民的教養の平均的水準を規定するようになり、さらに③義務教育と同様に、高校教育が多様な能力をもった学生を教育する機関となったのである<sup>12</sup>。これは、戦後民主化の下で、1960年代の高度成長と産業構造の変化に対応し、教育は国民の人権としての要求の対象から、経済界からの人材需要の対象へと次第に重力を移し、経済的要求の中から求められたものであった。

高卒者および大卒者の増大は、上級学校および一流大学への進学要求という

11 教育年鑑刊行会『教育年鑑』1968年版、23頁参照。

12 日本経済調査協議会(1972)、147頁参照。

形で高校教育が追求された。このため、生産技術上の必要と関係なく、求人側の提示する学歴要件を底上げする効果が生まれ、さらなる教育需要を掻き立てることになった。家計はこれに対し、生活水準を切り下げ、ないし低生活水準を持続するという犠牲を払ってでも、子供の進学を支えざるを得なくなった。

家計からの「外圧」によって促進された高等教育の大衆化は、主に私学に学生の収容を依存する形で進行した<sup>13</sup>。私立大学は経済成長の波に乗って1960年代初めから70年代初めまでに152校が増設され、1955年に学生の約60%を、1965年には約70%を受け入れた。また1961年以降のベビーブーム世代の存在と国民の教育要求に支えられた大学入学志願率の上昇に対応して続々と新設されたことから、1964年から1967年にかけて、私学は新設ラッシュのピークをむかえた<sup>14</sup>。特に、1965年以降には、ベビーブーム世代の大学・高等教育機関への入学者が急増し、1970年には同一世代の約25%が大学・短期大学に入学することになった。高度成長期後半というごく短期間のうちに、大学・短期大学の進学率は急スピードで高等教育の大衆化を実現した。これにともない、家計の教育投資の期間は長期化したが、家計からの教育要求に対し、政府による教育機関の増設は追いつかなかった<sup>15</sup>。このような政府の対応は、選抜性の高い大学進学が困難化し、受験競争激化の一因となった<sup>16</sup>。これに対して、家計では、幼児や小学生のうちからより上位の学歴・学校歴を求め、家庭教師や学習塾などの教育投資が行うようになった。

1971年9月に簡易保険に創設された学資保険は、進学率の上昇と教育費の高騰に対し、子供の将来的な教育資金の準備に役立つ保険ニーズの高まりを受けて、1967年6月の諮問を受けて検討が始まったのである。

## 今後の展望——新興工業国へのモデル化

教育というしくみは、おそらく人類の初発から存在しており、それぞれ与えられた環境条件の中で、縦(親——子)、横(同世代)、斜め(異世代間)による文化や技

13 市川昭午編(1995)『大学大衆化の構造』玉川大学出版部、19頁参照。

14 同期間において、旧制の高等教育機関を前身とする大学は、わずか2校であった。この点については、天野郁夫(2016)『新制大学の誕生』上下巻、名古屋大学出版会、に詳しい。

15 教育年鑑刊行会『教育年鑑』1967年版、54頁参照。

16 金子元久(2001)「教育の政治・経済学」、天野郁夫編『教育への問い』東京大学出版会、198頁参照。

術の伝達として発展してきた。人類史の発展と社会の複雑化の中で、縦＝家族から斜め＝固有の教育組織への比重がひろがりを持つようになり、さらにヨーロッパにおける近代国民国家の形成と並行し、近代的教育制度＝国民の形成の「制度」として成立、高度化してきた。その中でも、高等教育は中世の教会の学校から出発し、リベラルアーツが自立していくことを通じ、高等教育機関として形成され、「大学」という組織が生み出されてきた。この意味で現代の高等教育機関＝「大学」は、各国がどの時点で、どのようなかたちで近代化を開始し、国民国家を形成することになったかにより、かなりの色合いの違いを見せている。

しかし、20世紀終わりから進んだグローバル化の流れの中、グローバル・スタンダードとしての「大学」への競争が各国において進んでいる。これを一つの事実として受け止めた時、「大学改革」の課題は巨額の支出を求められる高等教育の負担を、誰が、どのように負担し、そしていかにしてそれはその国において正当化されるのかという、教育ガバナンスの問題に帰着するようになってきている。現在成果をあげているデファクト・スタンダード事例から、指標化を進め、「ランキング」によって現状の各国各学校の問題点を指摘することはかならずしも難しいことではない。むしろ困難なことは、大学が求められているグローバル競争の条件が、各国の歴史的に与えられた環境ないし社会的土台により、異なっているということにある。このことへの認識抜きの政策提言は、現場に大きな無理を強いていく可能性がある。

本論でみてきたとおり、戦後日本における高等教育費の特徴は、受益者本人ではなく家族による私費負担が中心をなしていることにある。そのパターンは、高度経済成長期における持続的な経済成長率の上昇と日本的雇用慣行（終身雇用制・年功型賃金体系）が形成されたことを背景として生み出されたものであった。高度経済成長期前半には、産業構造の転換＝重化学工業化、技術革新、生産力の上昇といった環境変化の下、高等教育を通じた人材が社会や企業に必要とされた。重化学工業化の進展により、大規模投資に見合った質の高い労働力の長期雇用を必要とした大企業は、「終身雇用制」と年齢とともに右肩上がりに賃金が上昇する「年功型賃金体系」を採用した。高度経済成長期中盤における学歴別・年齢階級別の給与カーブ相違に役職給を合わせた生涯所得格差の存在が、家計の高等教育に対する関心＝教育投資へのモチベーションを高めた。

高度経済成長期において家計による教育費負担の抱え込みは、社会全体、あるいは企業個別でみたインセンティブ・システムと齟齬するものではなく、歴史的与件とシステム全体の整合性によって支えられていたのである。文化的要因のみでは説明できない、戦後日本の家計による教育費負担中心の構造の秘密の一端がここにあった。しかし、現在の日本経済は、言うまでもなく、このような高度経済成

長期の条件を持っていない。産業構造は重化学工業化から情報化、ソフト化へと向かい、ゴーイング・コンサーン型の企業のあり方も変わりつつあり、グローバル化の中で「終身雇用制」が崩れ、非正規雇用が増加してきていることは周知のとおりである。すでに大学卒は、目指される学歴ではなく、マスト(必要不可欠)な学歴になりつつある。

全体として緩やかになった賃金カーブは、大学進学がマスト化し、子どもが高等教育に進学する親の年齢層の教育費負担が高度経済成長期に比べてきわめて重いものとなってきていることを示唆する。加えて、3重の右肩上がりのカーブを通じ、技術革新と労働生産性上昇、高度成長と進学率上昇の主役を演じてきた団塊世代は、2022年には後期高齢者に突入する。高齢者介護の問題と教育問題の同時進行を考えれば、すでに家計が教育費負担を抱え込める戦後日本の社会経済的条件は、掘り崩されているといえる。個別の学生の資質事例をもって、現状の大学の「人的資本」形成能力に疑問を付する議論もあったが、問題はそこにあるのではなく、戦後高度経済成長期のシステム、あるいは社会機構自体の維持が困難になってきているということにある。現在進行している教育の問題は、文化の問題、家庭の問題、さらに財政＝予算制約問題にとどまるものではなく、歴史的に形成されてきた社会経済全体の「制度」問題であるという認識から考えていかなければならないであろう。