

第4章 高等教育財政構想

東 壽 太 郎

日本私立大学連盟（私大連）から、昨年、1995年に『高等教育財政構想』が出されました。私は、この文書の形成に参画しましたことから、そういう事情も含めて、お話をいたしたいと思います。

1. 『高等教育財政構想』について

成立の経緯

はじめに、『高等教育財政構想』が成立した経緯について簡単に述べておきましょう。実は、私大連には20数年前から国庫助成委員会がございまして、平成4(1992)年に、その中に、高等教育検討小委員会が設けられました。この構想のまえがきのところにも書いてありますように、同小委員会は、日本の高等教育財政の根本的なあり方を踏まえて、私学財政の問題点と、それを克服しわが国の高等教育に明るい展望を開くための私学の財政構造、及び私学関連行財政のあるべき姿について検討を進め、平成6(1994)年に『新高等教育財政構想』というパンフレットを作りました。この種の私大連の文書は、理事会、総会を通して発表するというルールになっておりますので、私大連の総会でその紹介をいたしまして、その後、私大連の各メンバーの意見を聞いた結果、大変に大幅な修正、削除をいたしました。それを、平成7(1995)年に、「新」を取りまして、『高等教育財政構想』という形で、発表したということになります。

このように「新」を取った所以は、その事情をお話することが本当

は、この文書の真の意図を明らかにすることになるかと思います。書き改める前の『新構想』，「新」がついている方が古いのですが、この『新高等教育財政構想』は43ページから成っておりました。一方、『高等教育財政構想』は16ページしかありません。両者を見比べていただきますと、まず、ぱっと分かる違いは、「新構想」では「新高等教育体制の長期的構想」という項目を設けて、その下で、国立大学云々という内容をたくさん扱っていたということです。裏話をいたしますと、正にこうした国立大学について云々するのは極めて好ましくないという意見が私立大学連盟の中に出て参りまして、そこで1年のちに出ました『高等教育財政構想』の中では、この部分をほぼ削除すると同時に、全般についてもかなり削除されています。そういう意味では、このオリジナルの作成に当たった者としては、いささか不満が残ります。というのは、国立大学法人化を進めたいということではなくて、こういうことを考えることによって初めて、私学の財政構想が描けるのではないか、というふうな形で、この文書を作ったからです。しかも新しく書き換えるに当たっては、この高等教育検討小委員会はほとんどタッチをいたしませんで、『新構想』を半分程度に縮めるというような作業が行われました。

そういうふうなことで、本日はこういう小さな会合でもありますし、また国立大学の方もたくさんいらっしゃると思いますので、むしろ、率直に、どういうところが問題となったかということ、国立大学に関わることにしても、お話するというつもりで参りました。時にお耳障りになることがあるかも知れませんが、その辺は、私大連では、こういうことを考えたのだということでご了承をいただければと思います。

高等教育検討小委員会の設置

私大連に高等教育検討小委員会を設ける端緒になりましたのは、ご存知の通り、昭和50（1975）年に「私立学校振興助成法」ができて、それによって、私学に対して、経常費補助が開始されたことあります。それがピークになったのが昭和56（1981）年でして、その時には、経常費（だいたい帰属収入とっておりますが、俗には経常費とってよいと思います）の約30パーセント近くまでが国庫による助成という状態にまで至りました。ところが、昭和56年をピークにして、国の財政事情が悪化するということから、昭和57年から徐々に国庫補助が減り始めました。減額は、なんとか4、5年で終わりました、それから少しずつ、1、2パーセントずつ伸びたのでありますけれども、経常費の伸びの方が多いものですから、現在では、だいたい私立大学の経常費総額の約10パーセント前後、ひよっとすると、もう今年（1996年）あたりは9パーセントを切っているのではないかと思います、そこまで落ち込んでおります。そういうふうな状況の中で、依然として、私立大学団体といたしますか、私立学校団体は国に対して、国庫助成の増額運動をいたしました。それに応えまして、当時、つまり平成4（1992）年当時に、こうした問題について責任を持っておられた自民党の文教部会の方々、これは文部大臣を経験された森さんであるとか、関係の方々から、「ただ、これまでのような助成の在り方で金額だけ回せというのは筋が通らない。やはり、何故、私立学校に対して経常費助成が行われねばならないのか、また、どういう方法で助成するのがいいのか、こういうことについて私学自身で考えてくれ」と、こういうふうな強い要請がございました。そこで、私大連の中では、この高等教育検討小委員会を改めて設置いたしまして、こうした問題について検討をするということをはじめたのであります。

2. 私学助成の理念

私学助成の根拠

もともと私大連は、こうした私学助成の問題について考えていなかったわけではありません。しかし、まとまった形で、国庫助成委員会の中でこうした文書を作るということにはごさいませんでした。もちろん、私立大学連盟では財政白書といいまして、私も長年関係しましたけれども、私立大学連盟加盟大学の財政状況をトータルな形で、分析、発表して、意見を添えるということにはしておりました。しかし、それは、ある程度経常費補助の伸びにつながるものと考えるという程度でして、特にどういうふうな配分の仕方をしてほしいか、あるいは経常費補助の根拠をどこに求めるかということについて、正面から取り組むことはなかったのであります。ところが、ようやく、こういう状態の中で、高等教育検討小委員会がこの問題について検討を始めました。この小委員会のメンバーは、私大連の会長経験者、大きな大学の総長、総長を経験した人、関西の大学の総長、それから別にある私立大学の学長というふうな人々を中心としまして、さらに国立大学の教員も含めて4、5人の専門委員的な立場の者が集まりました。ですから、毎回、7人ないし8人、時には9人ぐらいの人数でもって、会議を開いて検討するということをいたしました。

そこでの第一の目的は、私立大学に対する経常費助成の根拠は何かということ。なぜ、私立大学に対して国が経費助成をするのか。そして、その根拠があるとすれば、さて、経常費助成はその根拠からして、どういうふうな配分されるべきか。これについて考えるということでありました。その仕事は、『高等教育財政構想』では1ページから6ページまでに当たりますが、これだけで約1年ぐらいかかりました。そこでまず、この分について簡単にご説明申し上げたいと思います。

私学助成の根拠をめぐる論点

I章の「日本の高等教育制度における私学の意義と役割の変化」(p. 2-3)では、私立大学の現在の存在意義を説くだけでありまして、直接私立大学に対して、助成の理念はどこにあるかということを考えるのがII章「私学助成の理念」、とくに1節の「私立大学への国費支出の根拠」(p. 3)であります。その際に、広くあちこちで出ている言葉ですけれども、「私学は独自の建学の精神と教育方針に従って、自由に教育と研究を展開するところに本質的特色と存在意義がある。」と、この言葉が、度々この会議でも繰り返されました。しかし、そういうふうな見解を持つとすれば、それでは財政的な援助なしに独立に経営をすればいいのであって、国から助成金を貰って、そして干渉してもらっては困るなどという、余計なことをいう必要はないではないか。自由に自己資金でもって運営をして、そうすれば国の干渉を受けるということについて、文句をいわないでいいのではないか。私学人の中にも、そういうふうにおっしゃる方が結構たくさんいます。

そうしたことについて、私大連の中で、いわゆる私学人がどういうふうな問題点の指摘をしているかと申しますと、憲法第89条の規定にありますように、公の支配に属しない教育等々の事業に対して、国費の支出を禁止しているということをご存知のことと思います。こうした考え方もあるぐらいだから、公の支配に属しない教育事業、あるいは私学は、受ける必要などないではないかと。そういう意見もまたあります。また、高等教育に対する国費支出は、国立と私立を問わず、大学に進学出来ない人はたくさんあるのであって、国民の税金が私学へも経常費補助として配られるということになると、これは、低所得層から高所得層への所得の逆移転になるというふうな、経済界関係の方のご意見もありました。また、私学は常にその数を増しているの

あって、その限界というものはまだ、この時期でも見えていない。そういう時に、国費の支出を無限にするわけにはいかない。むしろ、經常費補助というものについても、当然、限界があるというふうを考えるべきであるというご意見。あるいは、私学が文部省にいろいろな書類を持ち込みまして、私立大学を作るとしますと、学生が入学してから4年間の完成年度までには、一切、私学助成なしに経営できる状態でなければならないというふうにいわれております。そのことから、大学を作って4年間経営できるのに、その後、完成年度に達したら經常費補助を貰うというのは、一体どういう理由に基づくんだというふうな意見も、私学人の中にもあるわけであります。また、そういういろいろな意見以外にも、私学助成に対する批判の中には、私ども私学の立場にいる者から見ても、もっともだと考えさせられるようなものがあるのでありまして、そういうふうな問題点をクリアーしなければ、やはり私学助成の理念というものは作れないだろうと、これが私ども委員会の基本的な立場でありました。

私学の本質と財政援助

そこで、私学助成の根拠として考え出したのが、以下のことです。大学というものは、だんだんと、高度の教育、高度の研究を要請されるようになってきている。そういうふうな時に、公の教育研究の水準を、授業料等の学費収入だけをもって実現することは全く不可能だと。そして、私学は学校法人ということで収益事業等を認められていますけれども、こうした収益事業によって得られる収入はごく限られたものでありまして、明治、大正の時以来、日本の高等教育機関一般で、極めて、学生納付金依存体質を強めております。そういうふうな時に、しかも教育研究の水準は切り上げなければならないということになり

ますと、大変な費用が掛かる。その費用を学生納付金に肩代わりさせることについては、もはや限界に来ている。教育というものが、あるいは研究というものが、大学で教育を受ける学生個人に対して利益を与えることは認めるけれども、同時にそれは、社会に対して一つの利益を与える。そういう意味では、私立大学の教育研究のコストは国民的な、あるいは社会的な費用で賄われるべきであると。これを基本的なスタンスにしようということになりました。こういうふうにして、私学の教育研究活動は、高い公共性を持っている。その点ではいずれの教育機関と変わるところはないというのが、基本的な立場であります。

私学の公共性と国庫助成

そこで、こうした私学教育の公共性と、それから先程申しました、私学の自由と独立というところで、どういうふうなバランスを考えたということが、当然問題になって参ります。最初にこの文書の基になった文書を作りました時には、やはり私学教育の公共性ということ徹底的に言えば、少なくとも、直接社会に効用を還元させる研究面については、ほぼ100パーセント近くが国庫によって助成されてもいいのではないか、という考え方が出てくる。それに対して、私学の自由と独立ということ徹底的に言えば、これは全く、教育部分については勿論のこと、研究部分についても、国の助成を期待すべきではない、という極端論があります。したがって、高等教育検討委員会としましては、私学教育の公共性という一方の極端論と、それから、私学の自由と独立、したがって援助なし、という極端論のどこか中間に着地点を求めることを考えようということになるわけであります。

私学助成の諸方式—機関補助か個人補助か

さて、そうすると、私学に対する助成についてのもう一つの問題は、その方式、つまり、これまで私学振興助成法によって行われてきた私学助成はすべて、教育機関に対する直接補助といえますか、機関補助と俗にいわれている方式であります。勿論、日本育英会等を通じて行われる個人への教育補助もありますけれども、経常費補助というのは、明らかに国立大学に対する経常費補助と同じように私立大学に対しても、大学という機関に対して補助する形をとっております。そして、補助の基礎になる算定の方式は三つほどありまして、第一は、教員一人当りの学生数が幾らであるかです。これが数字化されまして、教員一人当りの学生数が少なければ少ないほど、学費収入が少ないのだから、国庫補助の対象としようということです。第二は、いわゆる水増しです。私立の大学におきましては、学校によってまちまちでありますけれども、やはり、ある程度の水増しがあります。これは、4年間で卒業しないために、4年生が滞留して、結果的に水増しになったというふうなものを含めまして、現在平均して、122.3パーセント、定員に対して122.3パーセントの実員がおります。こういう水増しがありますと、その分だけは、教員、職員、あるいは大学の施設、設備に比べまして、学生の数が多いわけにありますから、それだけ経営が楽なはずである。したがって、水増し率が高ければ、それだけ経常費補助を減らそうという数式が出来上がったわけです。第三の要因は、学生の納付金をどのぐらいのパーセントで、その年に、大学における教育研究のために費やしたかということです。つまり、残ったお金なく、完全に費やしていれば、それは100点で、もしも教育研究に十分に還元していなければ、ある数値化によって、これを減らす。この三本柱、すなわち、教員一人当りの学生数、いわゆる水増し率、それから学生納

付金の教育研究への還元率、これらを数値化しまして、半ば自動的に、補助を受ける方が計算しても出てくるような形で補助金が配布されております。

さて、そういうふうなやり方でもって機関補助がされるわけでありませうけれども、ここには、やはり、ある程度問題があります。つまり、そういう配布の仕方をしますと、結局、私立大学の経営を安定させるという役には立つかもしれません。つまり、あまり学生納付金が入ってこない大学により多くの補助金を、それから十分に学生納付金が入ってくる大学にはより少ない補助金を、というわけですから、一律に同じ様な経営状態になります。経営状態が厳しい学校は、学生納付金が少ないために厳しいという場合には、たくさん補助金が出ることになります。しかし、こういうやり方は、果たして、私立大学の自助努力、財政に関する自助努力を促すであろうかという問題点がございませう。そういうふうなことで、どうも機関補助というのは、私学経営の安定のためにはなるかもしれないけれども、果たして、私学の教育研究条件の充実、発展の役に立つかという観点からは、若干の疑問が持たれざるを得ないところがあります。

確かに、私学振興助成法がなぜできたかといいますと、昭和43(1968)年ぐらいから始まりました私学の学園における騒動、慶応義塾における授業料にまつわる騒動から、全私学に、国立もある程度含まれておりましたけれども、学園紛争が起きました。その学園紛争の主な原因はやはり、学費の高騰にあったわけです。そういうふうなことから、私学の財政的な窮状を救うためにこの私学振興助成法ができたというところがあります。したがって、私学振興助成法は、財政的窮状を救うところにポイントが置かれていて、必ずしも、どうしても私学の教育研究を充実させるために、合理的な配分方法を考えるという

ところまで行っていなかった。非常の、応急の処置であるということもあって、そこまで行っていなかったということがあるわけです。そういう意味では、機関補助という形で行われてきている、これまでの補助の方式については、確かに考え直すべき時期が来ているということがいえるわけであります。

ところが、一方において、これを直ちに、学生個人に対する補助に切り換えるということになりますと、いろいろな問題が出てきます。たとえば、250万人を越える全ての私立大学の学生に、どういうふうにして個人補助をするか。仮に在学学生数を積算基礎にしてやれば、要するに大きな大学はたくさんの補助が貰えるけれども、小さな大学は補助が少なくなる。これはスケールメリットとの問題とも絡んで、ますます格差の拡大を行うだけになるであろうと。あるいは、家計が豊かな学生と豊かでない学生との区別は、果たして、真にできるかと。これは、現在の日本育英会の制度でも問題になっているところであります。それでは、学生を育英会方式で、つまり補助を育英奨学金に徹底して、ある程度成績のよい学生に奨学金を渡すということになりますと、学生の選別という、また難しい問題が生じることになります。なかなか現在の段階では、学費を補助するという、個人補助の方式には名案が見つからないという状況があります。以上のようなことから、私どもは、現在の段階では現行の機関補助を若干改善し、それによってある程度対応することを考えざるを得ないであろうということにいたしました。

私学助成の新構想

そういう観点から、私学助成の新構想を考えようとするわけですが、私学がかなりの数を占めているアメリカ等の例を見ましても、第二次

世界大戦後、州立大学を随分作り、拡張しています。そして、アメリカの場合は、むしろ機関補助をほとんど捨てまして、個人補助に徹底しております。アメリカの場合、どうしてそれができるかという、やはり、アメリカの大学はすでにある程度、教育研究条件の格差を是正してきている。勿論、大きな大学、小さな大学といろいろとありますけれども、少なくとも、人的、物的条件としての教育研究条件については、日本の大学ほど格差がない。日本の大学の場合には、いわゆる超一流の国立大学と、それから、学生数数百人というような地方の小さな私立大学に至るまで、たいへんな量的な格差があるだけではなくて、その中には、大きな質的な格差もまた隠されているわけであります。そういうふうなことから、日本で、アメリカ的な個人補助の考え方をとることは非常に難しいということが一つあります。また、アメリカの場合には、受託研究というふうな方法を通じまして、機関補助がかなり行われている。そういうふうなことから見ると、やはり日本は日本で、独自の機関補助の方法を当面、考えざるを得ないであろうということになります。

研究機能と教育機能に対するバランスのとれた助成

さて、先程も申しましたように、大学が行っているのは、教育と研究でありますけれども、私立大学といっても研究の中には、教育のために、教育に役立たせるためにする研究と同時に、教育にはとても直接的には役に立たない、学部の学生に教えるにはあまりに高度に過ぎて、直ちに学生に教育として還元するわけにいかないという高度な研究、大型研究というものも、だんだんと増えてきている。そういうふうな時に、そうした高度な研究に対する費用を、学部の学生の負担にすることはとてもできない。しかも、そうした高度な研究は何のため

にするかといえば、直接学生に教育するためにするというよりも、研究の結果が、直接社会的な効用を持つ、社会的な意味を持つということのために行われるものであります。したがって、そうした研究の費用を、従来のように学生の納付金に依存するという事は筋違いではないだろうか。そういう意味で、私学に対する助成は、少なくとも短期的に見ると、研究・国際交流、この国際交流も国際交流をすることによって、直ちに、学部学生がその恩恵に浴するというわけではありませんので、これら研究・国際交流のように、直接社会にその利益を還元するような分野の機関補助に重点を移すことにしてはどうかと。こうして、高度の学術研究、国際交流という部分と、それから、教育、および直接教育のために行うべき研究とを区別しておこうと。これが、最初に取り上げられた考え方であります。

学術・国際交流的部分と教育的部分の分離

現在、明らかに、高度な研究水準の達成と、研究の成果を学生に伝達する教育水準というものは、離れてきております。こうした観点から、大学経費の中の研究経費的部分と、学部教育を中心とした教育経費的部分とは性格を異にするから、これについて、別々の助成を考えたらどうだというのが、ここでの発足点になるわけです。私学助成は従来、あまり教育研究を分けずに共通のものとしてとらえてきた。少なくとも、今までの私学振興助成法に基づく経常費補助というのはこの二つを全く区別していなかったのですけれども、こうした考え方を改めて、別個の助成理念と、助成方式を当てはめるべきであるということを出発点といたします。

学術・国際交流的部分についての助成

まず、学術・国際交流的部分についての助成は、社会全体のための学術研究と国際交流の受益者は、学生ではなく社会全体である。したがって、社会と社会の代表としての国が負担してしかるべきである。その経費までも、現在の私立大学は学生の学費に負担させているという状況であるわけですが、これを改めようということでもあります。そして、私学の自主性、独自性を確保するという先程の目的と、それから研究結果が持つところの公共的性格とのバランスを保つということから、とにかく、複雑な数字をとるのは難しいので、その中程の、つまり学術・国際交流的部分の助成については「2分の1補助」にしよう、ということにしたわけでもあります。

教育的部分についての助成

次に、教育的部分についての助成は、受益者が学生であることは事実であるけれども、しかし、その学生が教育を受けて社会に出て、社会に有用な活動をすることによって、社会も受益者の立場に立つ。したがって、そうした教育的経費に対して、一定の比率で国家が助成を行うのは当然であろう。そういうふうな意味で、社会的費用を国家も分担しよう。それでは、その分担の率はどうするか。ここが、実は大もめにもめたところでもあります。初めに、今、お話している部分についてのみ、日本私立大学連盟で成案を得まして、それを全私学連合、大学間組織のすべての大学組織、たとえば私大連とか、あるいは日本私立大学協会とか、あるいは大学教育振興会とか、幾つかの団体があるのですが、そういう団体が全部集まったところへ私大連の方から提案して、これを全私学連合の一つの考え方にしようというふうに出したのであります。

ところが、その出したものには、「国費支出に合理性があると判断されるすべての私立大学・短期大学に対して、大学教育から社会が受益する限度いっぱいまで国庫助成を行うことを国家の基本方針とすべきである。」という、この『高等教育財政構想』の5ページの下から3行目以下のことが書いてありませんでした。非常に極端に言えば、教育的部分についての助成は、従来のレベルでよろしいというふうな表現になっておりました。これに対しては、私大連内部でも若干異論があったのですけれども、私大連の時の執行部の説得によりまして、私大連内部では一応、仕方がないということになりました。裏側の話をしますと、先程申しましたように、高等教育検討小委員会には委員が8人いまして、その8人が全部、違う私立大学の者ですから、8人の大学で一つの試算をしました。つまり、研究のための部分と教育のための部分に分けて、こういう費用は研究のためにする、こういう費用は教育のための費用だというように、仮に案を作りまして、その案に基づいてA大学でやってみたら、今までの助成よりも増えるか、それとも減るか、あるいはB大学ではどうかと。そうしてみますと、やはり研究、つまり大学院の学生も多く、また、かなり高度な研究も実際にやっている大大学の場合には、そこで仮に作ってみたルールによれば、若干経常費補助が増えるという結果になる。ところが、正直申しまして私どものような、津田塾大学のように理科がないというふうな大学については、今までよりも、若干ですけれども、この新しい方式で経常費補助を計算してみますと、減るという現象が出てくる。しかし、まあ、私自身は、新しい経常費補助の方式を考えるということになれば、やはり、そこまで徹底して物事を考えるのでなければ、やはりやっていることの意味がないという感じがいたしましたから、そうしたやり方で十分いけるだろう、納得してもらえらるだろうというこ

とで、算定方式も示しまして、私大連の内部では何とか説得に成功したのです。ところが、全私学連合に出て行きますと、とんでもないと。要するに、研究を重視する、古い、大きな大学は経常費補助が増えるけれども、教育中心の小さな大学の場合にはガタンと減るといってはかなわんと。とにかく今まで通りにしろというふうな猛烈に強い意見も出たりして、ついに引っ込めました。そこで何とか、時の委員長が工夫した言葉が、この「国費支出に合理性があると判断されるすべての私立大学、短期大学に対して、大学教育から社会が受益する限度いっぱいまで国庫助成を行う」という、何のことか分からないですけども、とにかく苦心の言葉を入れて、何とか全私立大学連合を通したということがありました。これがまず第一段階の仕事であります。

3. 学生への総合的支援機能の構築

学生への総合的支援機能

こうして、全私立大学連合で『高等教育財政構想』のⅡ章にあたる「私学助成の理念」を通して、こういう考え方に従って、将来の経常費補助の配分方式を決めていくということを決めました。その後で、さらに中長期的な、大学に対する財政支援という問題について考えるべきであるということになりました。「Ⅲ. 学生への総合的支援機能の構築」、「Ⅳ. 私立大学財政の支援策についての中期的展望」、それから『高等教育財政構想』の項目にはありませんけれども、「新高等教育体制の長期的構想」というふうな問題について検討することになりました。私立大学が集まっている私立大学連盟では、各委員が時間を何とか工夫しまして、時には月に二回ぐらいのペースで会議をして、いろいろな実験的な計算を試してみたり、あるいは先程申しました一つ一つの助成反対論に反論する文書を作ってみたり、というような

形で作業を進めるわけではありますが、その結果が、Ⅲ章の「学生への総合的支援機能の構築」ということになります。

奨学金政策の現状

その中の主な問題点を1, 2指摘させていただきますと、「奨学金政策の現状」の項では、日本育英会の改組、充実ということを謳っております。これはやはり、どうも、私学の側からみると、確かに日本育英会の配布の方式は、家庭がどれだけ経済的に厳しい状態にあるかが大きな基準となって配布される。そうしますと、結果として、とにかく私立大学に入っている学生の親は、恐らく、東京大学とか、京都大学等を除けば、だいたい国立大学に入っている学生の親よりも、若干経済的に裕福であると。そういうふうなことから、日本育英会の奨学金をなかなか受け難いということがあるのは事実であります。

制度改善の具体策

しかし、それ以上に、日本育英会に関する問題点としては、幾つか改善されるべき問題点が考えられることから、こうした制度改善の具体策を考えています。これがどうも、私立学校の側では、どうしても国立学校に対する対抗意識と申しますか、やはりそういうものがあることは否定しきれないところであります。したがって、申請の仕方、それから奨学金の配布の仕方ということについても、非常に細かいことに渡っています。実は、前の『新高等教育財政構想』では「制度改善の具体策」というところで、「日本育英会の改組」、それから「日本育英会における申請審査手順」というものが細かく書かれておりました。これは、国立大学への対抗意識をいかにも露にしている、好ましくないということで、削ることを求められまして、ほとんどその部

分は削ってあります。その他、「学生納付金所得控除制度」を導入しようという強い意見がございまして、これによって、教育機関に支払う教育費を所得控除の対象とするということを提案いたしております。これも、元では非常に詳しく、制度の具体的な方法について書いてありましたけれども、『高等教育財政構想』ではごく簡単に述べております。こうして、学生に対する総合的支援機能というものを一応、いろいろと述べた後に、それにしてもとにかく短期的に、私立大学に対する経常費助成の理念と方式、それから、予備的に学生への総合的支援機能を考えることになるわけです。が、それに加えて、私立大学財政の支援策について中期的展望を立てておこうということから、世界と日本の環境の変化、教育研究の高度化、教育費の高騰、国家財政の長期窮乏化といった、こういうふうな状況の中でどういうふうな中期的展望が有り得るか。また、その中期的展望の中ではどういう施策を求めるべきかということについて、IV章「私立大学財政の支援策についての中期的展望」で述べるのであります。

4. 私立大学財政の支援策についての中期的展望

高等教育に対する公財政支出

まず、「高等教育に対する公財政支出」ということですが、教育投資が国内総生産に占める比率は、先進諸国の平均が5.7パーセントであります。先進諸国というのは主として、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツというようなところを取ってありますが、この5.7パーセントに対して、日本が4.9パーセントです。それから、公財政支出の初等中等教育に対する比率は、国民所得の3.8パーセントです。アメリカは5.0パーセント、イギリスは4.0パーセントですから先進諸国に劣るわけですが、更に、高等教育に対する比率ということになりますと、公

財政支出において、アメリカ1.5パーセント、イギリス1.6パーセント等の半分(0.8%)になっている。こういうふうな状況では、いかに国家の公財政支出が効率的に、かつ有効に分配されても、もう絶対額がこれではどうしようもないのではないかと、というところを一つ訴える目的があります。

私立大学と国立大学の学生負担と受益の格差

もう一つは、これは、私立大学連盟では財政白書の中で、毎年毎年、同じ様なことをいっているのですが、私立大学と国立大学の学生の負担と、それから受益の格差に甚だしいものがある。したがって、中期的には、こうした格差を若干でも是正するという方法を求めなければ、短期的な経常費補助だけで、私立大学の教育研究条件が向上することを期待することは難しいということでもあります。

授業料格差の是正

さらにもう一つの問題は、国立大学と私立大学の授業料の格差です。すでにお話した教育研究条件、学生負担と受益の格差だけでなく、授業料格差についても、常に私大連でいわれておりました。国立大学協会(国大協)等では、国立大学の入学金、授業料等を上げる時に、いつも出てくる議論の中に、学部別の授業料を導入するとか、あるいは国立大学の学費を私立大学の学費に近づけるとかというふうなことは、国立大学を作ることによって教育の機会均等を果たしている、実現しているのだという意見がありますけれども、いわば、これに対する一つの反論のようなところがあります。確かに、私立大学においても、授業料の決定をする時に、必ずしも常に完全なコスト計算をしているわけではなくて、やはり横並びに、つまり、だいたい似たような、

あの大学はこの程度の授業料だから、うちもあれを越えないようにしようというふうな、そういう考え方をとるのは事実であります。しかし、基本的には、やはり学生納付金はコスト計算というものを基本にいたしまして決めるものであります。それに対して、国立大学の場合には、授業料引き上げの理由の一つとして、私立大学との授業料の格差の縮小というものが大蔵省あたりから挙げられることはあっても、学費算出の根拠が明らかにされることは一度もありませんでした。国立学校と私立学校は、それぞれ設立の目的が違うのは間違いないのですけれども、やはり、行っている教育については同じ様なことでありますから、できるだけ、その学費格差は少なくされるべきであるという考え方であります。

競争原理の導入

「競争原理の導入」は、ある経済学者の発案で、みんながなるほどということでもって、こういう項目を立てて文書を作ったわけですが、オリジナルに比べまして、無闇に縮めすぎたために、どういうことを意味するか、十分にお分かりになりにくいところがあるかと思えます。つまり、私学助成という形で国費を配分するのは、大学によって得られた卒業生の知識、技術といったものが、無償で第三者に伝達されることによって、社会全体の利益が増大する、だから助成をするのだと。私立大学があるということは、そうした教育が、市場による供給、マーケットによる供給で可能であることを示しているのだけれども、最適な供給水準を維持するための社会的な費用として助成を必要とするのだ、という考えであります。そういうふうな考え方によれば、国立大学ゆえの公財政支出と私立大学へのそれとを比較すると、現在、極端な差があって、同じような、大差がない教育サービスが提供されて

いるにかかわらず、低廉な学費の国立大学と高負担の私立大学の間では競争原理が全く機能しないと。こういう強い意見がございまして、世間のご意見を聞くために入れておこうということになりました。

外部資金の導入に対する税制上の支援措置

それから、中期的に最も求められていますのは、私立大学が、本来ならば、かなりの寄付を集めて、その寄付をもって、大学の運営というものに役立てるとということがいつも期待されるわけです。しかし、そうした寄付をするという体質が、日本社会に必ずしも十分でないということと、同時に、そうした寄付にまつわる税制上の優遇措置というものが十分でない。ある程度あったとしても、例えば、特定公益増進法人と指定されることによって、建物を建てるとか、あるいは何十周年記念の記念行事をするということのために寄付を集めると、個人については、所得税法上の所得控除が行われたり、あるいは法人については、法人税法上の損金算入が認められたりしますが、その手続きは必ずしも簡単ではない。非常に煩雑な側面があります。そういうふうなことで、やはり、私立大学が、まさに自己資金を自助努力によって導入するという方法について、ある程度、国が税制上の措置を考えるべきではないかという考え方があります。

また、外部からだけではなくて、先程申しましたように、学校法人は第二次世界大戦後、「私立学校法」によって、収益事業を営むことが認められることになりました。しかし、その収益事業によって得た所得も、やはり、営利法人と税率は違うものの、収益事業による利益に対して、一定の率で税を負担しなければならないということになっております。そういうふうな、税負担ということも、今後改訂してもらわなければならないだろうと。こういうふうな幾つかの中期的な方

法を考えて、そして無限に増えるわけではない経常費補助に対して、ある程度のプラス要因、財政的にプラスとなるような諸々の施策を社会に、あるいは国に求めている。これが、私どもが、中期的展望というところで考えたところのものであります。

5. 国立大学の設置形態と公財政

『高等教育財政構想』の真の目的

最後に、せっかく、こういうふうにならぬ国立学校関係の方がたくさん集まっていられしやるところだからこそ、聞いていただく価値があると思ったものですから、国立大学の設置形態ということを考えてみたということについて、お話したいと思ひます。これは、『高等教育財政構想』の「おわりに」と、それから、高等教育検討小委員会のオリジナルである『新高等教育財政構想』の「おわりに」というものが、単に字数だけではなくて、中身が大変に違ふということに現れております。なぜ、私どもがこういう問題にまで踏み込んで考えてみたかということが、この「おわりに」という文章の中に出ております。

一つには、やはり、高等教育機関としての私立大学が行っていることは、教育と研究であり、それは日本の高等教育を支える一つの柱として、国立大学、公立大学と変わらない役割を果たしている。したがって、そういうふうな点から、一体どういう財政構造を究極的には考えなければならないだろうかということを考える時に、やはり、これまでも出ておりましたけれども、国公私立という設置形態にまで改善の方策が及ぶのでなければならない。例えば、1971（昭和46）年に中央教育審議会は、「今後における学校教育の総合的な整備拡充のための基本的施策について」という答申で、国立大学をそれぞれの目的、性格にふさわしい方向に改革するために、現行の設置形態を改め、「一

定額の公費の援助を受けて、自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格を持つ新しい形態の法人とする」という考え方を提案しております。こういう考え方は、比較的最近でも行政改革審議会等では出されておりましたが、そういう問題点は、1970年にOECDの調査団が日本にやって来まして、相当量の調査結果報告を出しておりますが、その中でも指摘されています。したがって、そういう提言もあることから、一回、やはり、国立大学の法人化ということによって、どういうメリットが高等教育財政構想の中に出てくるかを考えてみようということになったわけでありまして。

しかし、それにしても、今の公財政支出のレベルでそんなことはとてもできない。やはり、相当な幅で公財政支出が伸びるのでなければ、国立大学の法人化などとてもできることではない、ということがあります。そのためには、やはり法人化のことをいう前に、まず考えるべきことは、学校財政支出の現状に対する認識と改善ということではないといふわけでありまして。そういう意味で、『新高等教育財政構想』の最後のパラグラフで言うように、「この高等教育財政構想の真の目的は論述の順序とは逆であるが、国立大学の法人化という究極の姿を画くことによって、高等教育に対する公財政支出の在り方を考える、私立大学とその助成理念のあるべき姿を見直そうとしたのだ」と。ですから、国立大学を法人化しろということではなくて、もしも国立大学を法人化した時には、どういう問題が生じるか。それを考えることによって、逆に、私立大学に対する現在の経常費補助、また中期的構想というものを、より実効的なものとして考えることができるのではないかということであったわけです。

国立大学の存在意義

この点について、ごく簡単に内容を紹介させていただきたいと思えます。まず、国立大学の存在意義を認める主張とその検討、云々ということですが、これはもう、今まであちこちで出尽くしているところでありまして、要するに国立大学というものを作り、これを維持、発展させることによって、日本の学術研究というものが維持、発展させられてきたということでもあります。ところが、地域文化の向上であるとか、教員等、特殊な資格を要する人材の養成ということのために、国立大学はどうしても必要なんだという論拠は今や、適当でない。私立大学が地方にも随分できているとか、あるいは私立大学の卒業生も国家公務員とか、特定の教師であるとか、あるいはその他の資格を要する人材として、社会の中核となりつつある。したがって、そういう意味では、特に国立大学でなければどうしてもだめなのだというものは、この中には見つからないというのが、大まかな一つの結論であります。

国立大学の役割の変化

次に、国立大学の役割の変化については、国立大学の設置形態の意義が薄くなったのではないかと。ご存知のように、明治の初めに日本に国立大学を最初に東京に作った時には、多くが外人の教師であるということから、ちょっと想像を絶するほどの莫大な給与を払って、外国から来てもらって、そして大学をようやく維持するというふうな状況があったわけです。しかし、今日では、国立大学それ自身で高度な学術研究、大学院教育をすると同時に、私立大学でも同じように、高度な学術研究とか、大学院教育が行われてきているわけであります。そういう意味では、国立大学の設置形態が持つ独特の存在意義というものが、独特のものではなくなっているのではないかと、ということを主張しようとするところであります。

国立大学の管理運営

それから、国立大学の場合に、ようやく、この2、3年の間に少しずつ施設設備についても国費が投入されるようになってきましたけれども、やはり5、6年前には明らかに惨憺たる状況であったということはご存じのとおりであります。そういうふうなことは、国家財政が国立大学を、現在、確か99校あると思いますけれども、今までどおり丸抱えて、全部同じような水準に仕立て上げようということは、これからの国家財政では一つの限界が来るのではないかという問題。それから、国立大学の運営にあたって、国立大学だけの自主的な運営ができないという問題。これは文部省が設置して、文部省の予算によって運営されるということになりますと、大学自体が独自の権限を持たない。そうすると、大学というものが、自立性と自己責任を持って管理運営をできない。それは、大学という一つの教育研究機関にとっては、やはり問題になる事態ではないだろうか。また、大学は財政権がないから管理運営上の責任は果たせなかった、あるいは他方では、国が、大学に委任したものとして責任を回避するということもあります。そうした責任の取り方が不明確になると、大学の、そして財政運営の自主性に欠けるといようなことが起こります。これは、国立大学自体の研究の停滞につながりかねない問題があるというところであります。

国立大学法人化論

こういうふうなところから、先程のように、国立大学の管理運営方式というものが中央教育審議会によって言われているわけですが、中央教育審議会は、他にまだ、例えば大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織の抜本的な改善を加えるということも求めました。そういう意味で、や

やはり国立大学も何十年と変わらないのではなくて、真に大学らしい大学になるためには、一定の自主的な管理運営の方法を持ち、かつ、場合によっては組織も法人化するというふうなことがあっていいのではないか。そういう考え方をとるわけでありませう。第三次臨時行政改革推進審議会が1991（平成3）年に答申を出しまして、これは地方の国立大学についてですが、地方国立大学の運営、再編を提言しましたし、同時に国立大学全体の将来ビジョンを検討するにあたって、既存の国立大学の転換、再編、また組織運営の在り方について法人化など、設置形態の見直しを含めて検討するというふうに言っております。そういうことから、この限りある公財政支出を効率的に、かつ公正に配分運用するためには、やはり法人化論というものを考えざるを得ないのではないかというのが、この文書の基本的なスタンスになったわけでありませう。

それでは、一体、現実にそんなことができるのかと。つまり、これは、公財政支出の限度というものがあつたし、また、こうした処置は具体的にどういふふうに取り得るのかという技術的な問題もあつた。そうしたことについて、いろいろと素人考えながら考えたものであつた。国立大学の将来ビジョン、勿論、国立大学の非常に高度な研究、あるいは大型研究、大変な費用を要する研究については、私立大学に任せるわけにはとてもいかない。したがつて、そうした一部のものについては、大学院大学的な形で、国立大学が残されるという必要があつても出てくるでしょうし、そうした時には、そうした研究機関的な国立大学というものをどういふふうに相互に利用するかという問題も視野に収めなければいけなかつた。そういうふうなことから、今後の高等教育と国立教育研究機関の在り方というふうなことについても検討することになったわけでありませう。

笑い話でありますけれども、ここに書いてあることは、国立大学の人にとっても、非常に意味のある考え方であって、しかもご丁寧に長期的構想への移行期の諸問題、大学の組織運営方式の改善、法人化論の検討、移行措置まで書いてございますので、ある人は私に対して、逆説的に、これには国立大学から感謝状が来ますよと申されました。しかし、それは冗談でありまして、我々は決して国立大学の法人化論を推進することが目的なのではなくて、国立大学が、全く私立大学と同じスタンスではありませんけれども、一つの自立的な運営組織となった時には、国の高等教育財政がどういうふうな構造になるかを考える。これは何百年か先になるかもしれませんが、そういうものを中心にして、現在の経常費補助の在り方をまた振り返ってみる。そういう目的のために、こういうものを編んだわけでありまして。しかし、残念ながら、こうした考え方は、私立大学連盟に加盟大学が百十幾つあるのですけれども、その中で、ある程度の数の大学の方が、やはり代表者は、文部省に対して、国立大学に対して、こういう過激なことをいうと、あとのためによろしくないという強い意見がありまして、陽の目を浴びることなく、今度、削られるということになったわけがあります。しかし、私ども高等教育検討小委員会の意のあるところは、今の話の中になんとか汲んでいただきまして、我々が考えたことを理解していただければと思います。

<参考文献>

社団法人日本私立大学連盟『高等教育財政構想』平成7年5月。