

第7章 大衆化時代の国立大学の費用負担

加藤 毅

1. 「国立大学の授業料」という政策課題

現在行われている行財政計画の中で、国立大学の設置形態等について、いろいろ大胆な改革案が示されています。時代の流れというのは早く、つい1年前ぐらいを思い起こしてみると、実はこんなに大胆な議論はほとんどなされていませんでした。毎年のように繰り返されるのは、国立大学の授業料や入学金をどうするかという論点で、新聞の報道等によれば、引き上げたい大蔵省と引き上げさせたくない文部省というような図式が、通俗的な理解としてあったのではないかと思います。

周知のように1972年に授業料の3倍値上げというのが起こったわけですけれども、この頃から一貫して、授業料を初めとした学生納付金が増加しています。国立大学の授業料はその後にも上昇を続け、内在的な授業料の適正水準に関する議論の乏しいまま、ついに私立大学の水準の半分程度にまで上昇しました。その歯止めとなったのは、結局のところ、比較対象としての私立大学の授業料水準でしかなかったということがいわれています。

授業料の適正水準

実は授業料の水準に関する内在的な議論というのはすでに東京大学の金子先生がなさっておられまして、そこでの議論をベースに話を進めさせていただきます。『高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究』という科研費の報告書に掲載された論文なのですが、そ

こでの議論というのは、大体次の四点に要約できるのではないかと思います。

第一点として、単位教育コストは必ずしも授業料より高いとはいえない。現行の学生負担金はコストの2分の1を下回ることではなく、場合によっては8割以上に達する場合がある。

二番目に、国立大学での教育に補助金が存在するとしても、これは卒業後の所得税によって十分に相殺されている。

三番目に、国立大学への補助金を通じた所得の逆配分というものは起こっていない。

四番目に、ここが一番大切だと思うのですが、結論的には、現在の授業料水準が低すぎるために社会的公正が損なわれているということではなく、授業料をさらに増額するべきだという議論を支える確かな根拠があるわけではない。

本日は、これらの議論について、批判的な検討をすすめていきたいと思えます。

単位教育コストの修正

本報告では、まず第一の論点、「大学における単位教育コストの推計」を取り上げ、調査の結果得られたパラメーターを用いてもう少し詳細な分析を行いたいと思えます。どういうことかと言いますと、大学というのは周知の通り、教育に加えて研究であるとかあるいは組織の管理運営、場合によってはいろいろな社会サービスなどもありますけれども、こういった多様な活動を行っておりまして、大学の支出すべてが教育のためになされているわけではありません。したがって、単位教育コストを推計するためには、全支出に占める教育のための支出の比率、これをここでは教育係数というふうに言いますが、この教育

係数が必要となります。金子先生は教育係数として0.5という数字を便宜的に採用しているわけですが、実際に調査を行った結果、だいたい0.3くらいであることが明らかになりました。したがって、学生一人あたりの教育コスト、単位教育コストは、金子先生が推計された値よりもかなり低い金額であるということになります。第2節ではこの部分についての詳細な分析を行います。

用いたデータは、「大学等における研究者の生活時間に関する調査研究」という科研費プロジェクトの中の調査によって得られたものです。これは、1995年6月中旬から6月下旬にかけて、全国の国公立大学および短期大学の教員2,700名（無作為抽出）を対象に郵送により行った質問紙調査です。回収数は1170サンプルで、回収率は43.4%でした。この調査では、教育係数の推計以外にもとくに大学教員の時間の使用に関してかなり包括的な質問を行っています。

「授業料問題」から導かれる大問題

本日举行う主要な議論というのは、金子先生によって示された第四の論点、つまり「現在の授業料水準は低すぎるために社会的公正が損なわれており、授業料をさらに増額すべきだ」という議論を支える確かな根拠があるわけではない」に関するものです。確かに、金子先生がおっしゃっておられるように、教育係数を用いて得られた単位教育コストをみると、授業料を値上げすべきだという議論の説得力はあまりないかのように見えます。『社会問題の解決は、新たなより深刻な問題を必ずもたらす』。これを仮に「社会学の法則」というふうに名付けますと、単位教育コストの提示により授業料の値上げ論に対して論駁する（問題提起を却下する）という形での問題の解決もまた、この法則から自由ではありません。このことについて、3節でお話したいと

思います。

2. 国立大学の教育コスト

国立大教員の標準的な生活時間

それでは、大学教育の学生一人あたりのコストについて、具体的に話をしていきたいと思います。先程、概要についてお話しました調査のデータを用いて算出した国立大学の教育係数を紹介します。質問文は、「授業や学生指導の有無別に6つの生活パターンを設定してあります。一週間あたりの各パターンの日数と、それぞれのパターンの標準的な時間配分についてお答え下さい(土日を含む)」というものです。この質問への回答結果をまとめたものが、表の1です。この表はやや複雑なので、見方について説明したいと思います。

まず、年間52週を、授業を行う週と授業を行わない週という二つに分けました。授業を行う週について示したものが上段で、全52週のうち平均すると24.8週が授業を行う週となっています。それから、授業を行わない週が下段でありまして、全52週のうちの27.2週を占めています。上段、授業を行う週の表について説明しますと、第一列目は勤務する日のうち授業のみを行う日となっています。この授業のみを行う日というのが、一週間あたり0.7日。それから、学生指導のみを行う日が1.6日。それから授業・学生指導を行なう日が2.1日、いずれも行わない日が1.0日です。一方、勤務しない日を見ますと、自宅等で職務を行う日が0.9日、職務を行わない日が0.7日というふうになっています。いずれも国立4年制大学の平均の値です。

一日の総職務時間は、授業のみを行う日について見ますと9時間13分。そのうち、授業とその準備が4時間17分、授業以外の学生指導とその準備が20分、その他の教育活動とその準備が28分となっているこ

表1 国立四年制大学の教員の生活時間と教育係数

勤務する日				勤務しない日	
1・授業のみを行う日	2・学生指導のみを行う日	3・授業・学生指導を行う日	4・いずれも行わない日	5・自宅等で職務を行う日	6・職務を行わない日

[2] 質問7(1)授業を行う週の標準的な生活時間 24.8 週

A. 1週間あたりの日数(土日を含む)	0.7	1.6	2.1	1.0	0.9	0.7
B. 標準的な一日の時間配分について						
一日の総職務時間	9.13	9.57	10.13	9.10	5.22	0.00
教育活動 ①授業とその準備	4.19	0.36	3.24	0.41	0.55	0.00
②授業以外の学生指導とその準備	0.20	2.24	1.46	0.13	0.08	0.00
③その他の教育活動とその準備	0.28	0.36	0.37	0.27	0.15	0.00
研究活動 ④研究に関する作業や報告など	2.12	3.26	2.16	4.58	3.20	0.00
⑤博士課程の学生への研究指導	0.20	0.57	0.38	0.22	0.04	0.00
その他 ⑥職務に関するその他の活動	1.34	1.58	1.32	2.29	0.42	0.00

一週間の総時間

57.25	
12.25	教育比率
8.02	41%
3.14	
19.44	研究比率
3.28	40%
10.32	その他比率
	18%

[2] 質問7(2)授業を行わない週の標準的な生活時間 27.2 週

A. 1週間あたりの日数(土日を含む)	0日	2.8	0日	2.3	1.1	0.8
B. 標準的な一日の時間配分について						
一日の総職務時間		9.43		9.10	5.22	
教育活動 ①授業とその準備		0.17		0.15	0.24	
②授業以外の学生指導とその準備		2.19		0.10	0.08	
③その他の教育活動とその準備		0.36		0.32	0.13	
研究活動 ④研究に関する作業や報告など		3.54		5.34	3.49	
⑤博士課程の学生への研究指導		0.53		0.26	0.04	
その他 ⑥職務に関するその他の活動		1.43		2.12	0.44	

一週間の総時間

53.50	
1.48	教育比率
7.03	22%
3.08	
27.43	研究比率
3.31	58%
10.35	その他比率
	20%

単位は日または時間分

教育係数は (41%*24.8週 + 22%*27.2週) / 52週 = 0.313

とが表から読みとることができます。

このようにして、各パターン別の平均の時間使用の内訳が分かりますから、それぞれの内訳を日数に応じて重み付けすることによって、一週間の総時間を計算することができます。以上の手続きにより推定された表の一番右端にある「一週間の総時間」について見ますと、授業を行う週では、一日の総職務時間が57時間25分。そのうち、授業とその準備を行う時間が12時間25分。授業以外の、学生指導とその準備が8時間2分。その他の教育活動とその準備が3時間14分です。この三つから、教育活動を行った総時間が一日の総職務時間である57時間25分に占める比率（41パーセント）がわかります。同じようにして、一週間に行われる研究活動は、19時間44分（研究に関する作業や報告など）と3時間28分（博士課程の学生への研究指導）からなり、全職務時間の40パーセントを占めています。さらに、職務に関するその他の活動は10時間32分（全職務時間の18パーセント）となっています。下段には、授業を行わない週について、同様の数値が示されています。

最終的には、次のような計算の結果、国立大学全体の、447サンプルについての数字ですけれども、教育係数を得ることができます。まず、授業を行う週の教育比率41パーセントに24.8週を乗じ、これに授業を行わない週の教育比率22パーセントに27.2週を乗じたものを加えます。それを52週で除したものが求める値、国立大学の教育係数0.313となります。要するに、国立大教員の職務時間のうちの31.3パーセントが教育活動に費やされているということです。この方法を用いて、学部（専門分野）別の教育係数を推計することができます。

国立大学における学生一人あたりコスト

このようにして推計された教育係数を用いて国立大学における学生

一人あたりコストについて推計することができます。国立大学全体の平成6年度の学部計の総支出額が1兆2,678億円です(学校基本調査)。これに、職務時間に占める教育に費した時間の比率、先程の教育係数を乗じることによって、教育活動に対して支払われた金額を推計することができます。つまり、1兆2,678億円に0.313を掛けることによって、総支出(教育分)の金額、3,973億5,000万円という数字が得られるわけです。ここでの目的は、学生一人あたりの教育コストを出すことです。これらの数字に加えて学生数についても見ておく必要があります。平成6年度の国立大学全体についてみると、学部生が46万8千人。修士が6万1千人。博士が2万7千人となっています。これを単純に合計しますと、学生総数が55万7千人。また、学年別にウエイト付けをすることによって、たとえば67万4千人というような、仮想的な数字を得ることができます。

ここでようやく準備が整いまして、先程の総支出に教育係数を乗じることによって得られた教育分の支出を学生数で割ることにより、学生一人あたりの教育コストを推定できるようになりました。教育段階を区別せずに単純に学生数を合計した場合では、71万3千円。また、重み付けをした学生総数を用いた場合では、46万2千円という数字が得られます。たいへん興味深いことに、この46万2千円というのは、平成6年時点での国立大学の学生が一年間に支払う納付金とほぼ一致するということになっています。

高すぎる人文社会系の授業料

表2には、国立大学の学部別の教育係数と、そこから推計される学生一人あたり教育コストが示されています。重み付けされた学生総数を用いた単位コストを見てみますと、最も低いのが法政治学の14万8

千円。次に低くなっているのは商経済学の19万8千円となっています。これ以外にも、人文科学、理学、工学はいずれも、平成6年度の年間学生支払い金額、476,600円を下回っているということになります。この推計結果が示しているのは、これらの学科に所属する学部の学生は、授業料を支払い過ぎていて、実際に掛かっているコスト以上の授業料を支払っているということになります。とくに単位コストの低い社会科学の分野では、学部学生は実際に要したコストの3倍もの金額を支払っているということになります。決して国立大学の授業料は高くない、という、高等教育関係者の間で望まれていた結論がこうして得られたわけです。

表2 国立大学における学生一人あたりコストの推計（平成6年度）

教育係数	大学全体	人文科学	社会科学		理学	工学	農学	保健		家政	教育	芸術
	+社会学	法政治学	商経済学	医学				その他				
教育係数	0.313	0.323	0.217	0.278	0.295	0.356	0.321	0.185	0.220	0.466	0.466	0.476
学生一人あたりコスト（単位は千円）												
1. 学生数は単純合計	713	557	196	270	754	706	1,036	1,295	655	660	956	1,006
2. 学生数は重みづけ	590	466	181	256	562	568	821	879	502	568	880	772

3. 問われる大学の研究機能

学生からみた国立大学の費用負担

ここまではさわりのようなもので、実はこのような見方をつきつめて考えた時に直面せざるをえない新たな問題こそが真に問われるべきではないかと思うわけです。これは、国立大学の費用負担の在り方全体についての問題です。国立大学の教育機能の受益者は学生であり、その受益は経済的なものから文化的なものまで、広い範囲に及びます。入学金あるいは授業料という形で学生が負担する金額自体の評価は分かりますが、教育機関としての大学の存在自体が本気で問われることはあまりないのではないかと思います。さらに、現在本格化しつつ

ある大学教育改革というものが大学教育の質の向上を通じてその価値自体を高めることに成功するならば、授業料に対する理解というのがこれまで以上に得られるようになるのではないかと思われま

国立大学における研究費のアカウンタビリティ

これとは対照的に、非常に見えにくくなっているのが、研究機能に関わる受益の構造であります。簡単に言いますと、1996年度には科研費が1,000億円を超え、それから政府出資金ということで、非常に大きな額が研究資金として投資されるようになりました。科学技術基本計画には5年間に17兆円もの科学技術関係経費を確保することが明記されました。その受益者はだれなのか、ということです。

すでに見た通り、国立大学の総支出のうち教育活動に用いられたのは3,973億円（推定値）であって、学生一人あたりにすれば、現在の年間納付金の金額にほぼ一致しているといえます。しかしながらその一方で、国立大学の全体の支出、1兆2,700億円という事実は厳然として残っているわけです。それでは、教育コストを除いた国立大学の支出8,700億円（＝1兆2,700億円－3,973億円）は、一体どこに消えたのでしょうか？おそらくその多くが、研究活動に用いられたということです。低い値を示す単位コストの提示により授業料値上げに対する反対論を組み立てるといふ戦略は、同時に、国立大学の支出の多くが、実は研究機能に対してなされたものであるという重大な事実についても広く示すことになってしまうわけです。この事実こそが、新しい、より深刻な問題の種に他なりません。

5万6千人もの国立大学教官

それでは何故、新しい問題の種になるかということですがけれども、

わが国の大学教員は全体で137,000人となっています。そのうち、国立大学の教官はおよそ56,000人です。皆さん、非常に熱心に教育研究をやっておられまして、そのこと自身に対しては疑うべくもないと言ってもよいと思います。しかしながら、その一方で56,000人全員が一流の研究者であるということもなかなか考えにくいのではないかと思います。研究あるいは研究者を評価することというのは非常に困難であることは自明ですが、それでは議論が進まないで、研究者であるということはどういうことであるかという、最低限の条件というものを考えてみたいと思います。たとえば、研究代表者として科研費の申請を行うこと。これを独立した研究者であるための最低限の必要条件というふうに考えることができるのではないかと思います。広島大学の大学教育研究センターによって実施された調査の結果について見てみますと、必ずしも、全員が科研費に申請しているわけではありません。例えば、いわゆる「研究大学」であっても10%、「大学院大学」では50%、「修士大学」では36%、「学部大学」では54%の教員（研究者）が、過去5年間に一度も科研費の申請をしていないという結果が公表されています。つまり、過去5年間のトータルの数字を見ますと、必ずしも皆さん、研究しているわけではないというようなことがいえるわけでありませう。

大学に対してなされている支出の多くは研究活動に対するものである一方で、必ずしも全員が全員研究をやっているわけではないのであれば、国立大学における巨額の研究費に対する批判はさげられません。さらに、いま科学技術基本計画というものが出ていますけれども、研究活動への莫大な公的支出というものの自体が明示的に承認されているわけではないおそれさえあります。

大学における教育と研究の乖離

次に、大学を取り巻く状況というものについて考えてみますと、教育と研究の統合という大学の理念というのは、大衆化の進行に伴って、残念ながら過去のものに化したというふうな表現をせざるを得ないところにまで来ているのではないのでしょうか。ごく一部の例外を除けば、残念ながら、学部教育と研究活動との間にはジョイント・プロダクションというのがほとんどなくなっているのではないかと考えられます。ジョイント・プロダクションがなくなっているというよりも、むしろ、高等教育が研究機能を合わせ持つことによって生じるいわば過剰コストのようなものについても考えなければいけないようなところに来ているのではないかと考えられます。

大学教育のオーバースペック

この問題について、教育機関として特化している高等学校との比較を行うことによって、高等教育機関が研究機能を合わせ持つことによって生じる教育コストの過剰性というものがはっきりとみえてきます。やや乱暴なのですけれども、公立の高等学校と国立大学を取り上げて、教職員数、それから経費、土地面積などについて、学生一人あたりに要する値を見ていきたいというふうに思います。

まず、人ですけれども、高等学校の場合は学生あたりの教員数は0.064人。職員数は0.014人ということになります。大学の場合は、学生あたりの教員数は0.076人。職員数は0.065人でありまして、教育係数が0.3ということを見ると、教職員の人数ということではむしろ高等学校の方が多という解釈もありえます。これとは対照的に、土地面積であるとか、支出というものを見ると、状況は大きく逆転していることが分かります。

学校の土地面積について見ると、学生一人あたりでは高等学校の52平米に対して、国立大学ではその約38倍を超える1,982平米。土地というのは、おそらく研究活動を行うためには必要なものであろうというふうには思うわけですが、そうはいつても、これらの土地は学校教育を行う上で、それほど必要があるとは考えられません。つまり、研究機能を取り込んでいるがゆえに、大学での教育というのは非常にオーバースペックな環境の中で行われているということがいえるかと思えます。表3をみると、土地面積だけではなくて、資本的支出や消費的支出の額についても、やはり国立大学は公立高校に比べると非常にお金がかかっているということについては、ほぼ否定する余地はありません。当たり前といえばその通りなのですが、具体的な数字を示すことについて、それなりの意味はあるのではないかと考えております。

表3 国立大学と公立高等学校の教育環境（平成6年度）

	学 生 単 価	
	公立高校	国立大学
消費的支出（千円）	766	1,591
教員給与	471	708
職員給与	94	315
教育研究費 （教育活動費）	27	257
管理費	36	170
補助活動事業費 （補助活動費）	5	8
所定支払金	134	117
その他	0	17
消費的支出（人件費以外）	68	452
資本的支出（千円）	131	426
土地費	9	5
建築費	103	273
設備品費	17	127
図書購入費	2	20

出典：学校基本調査報告書（各年度）

地方教育費調査報告書（各年度）

大学教員と高校教員の給与と職務

これに加えて、教員の人件費についてみると、やはり、大学は高校よりもお金がかかるということはどうやら事実のようです。なかなか都合のよいデータはありませんが、とりあえず学校教員統計調査報告書と、それから賃金センサスのデータを拾ってみました。どのデータを見ても、高校の先生に比べて大学の先生は給料が高い、人件費がかかるということはほぼ間違いなさそうです。給与月額が30万円未満の比率を見ると、公立高校では34.1%を占めるのに対して、国立大学ではわずか16.6%でしかありません。他方、給与月額が45万円を超えるのは、公立高校の20%に対して、国立大学では40.8%に達しています（平成7年度学校教員統計調査）。また、年齢階級をコントロールした上での年間給与額をみますと（平成7年度賃金センサス）、30～34歳では、高校教員の591万円に対して大学助教授は765万円となっています。加齢とともに両者の差は縮小し、40～44歳になると両者の間にみられる差は一時的に消滅します。しかしその後、高校と大学との間の差は再び拡大し、50～54歳では、高校教員の994万円に対して大学教授では1,211万円となります。

このデータの意味するところについて改めて考えてみるにあたり、研究から乖離した学部段階での教育が高等学校での営みに近づいているという大胆な仮定をしてみましょう。このとき、おそらくは研究者として高い給料が支払われている大学教員によって、人件費の比較的安い高等学校の教員で代替可能なところまで来ている大学での教育が行われることに対して、どのように説明することができるのだろうかという問題が浮かび上がってくるのではないかと思います。あくまでも、仮定の上での話でしかすぎませんけれども。

問われる高等教育機関の研究機能

行財政改革というのは、現在わが国が直面する最大の政策課題だと言ってよいと思うのですけれども、国立大学のコスト削減についても検討されています。現在、国立学校特別会計のうち、約6割が一般会計からの受け入れとなっているわけですけれども、国立大学にこれほど多くの経費がかかるのは、大学が研究機能を有することに起因する部分が多いのではないかとというのが本報告の結論です。したがって、国立大学から研究機能を取り去れば、あるいは国立大学から教育機能を独立させることにより、国家による高等教育というものを仮に続けるとしても、おそらく現行よりもかなり安価に提供することができるのではないかということが言えるかと思えます。

学術研究のアカウンタビリティ

今までの話を簡単にまとめますと、教育係数を用いた大学教育のコストの算出や、あるいは高等学校等との比較を通じて明らかになったのは、少なくとも人件費以外の部分については、人件費ももしかしたら含まれるかもしれませんが、大学の学校経費の中の相当部分は研究に充てられているのではないかということです。おそらく高等教育自体は、大衆化が進む中で、研究活動から乖離するにつれてそれほど高コスト体質のサービスではなくなったのではないかと考えられます。しかしながら従来通り、大学という制度の中で研究機能と形式的な統合が行われているために、高等教育に費される過剰なコストは削減されることなく今日に至っているのではないか。だとすれば、問われているのは大学の中の研究機能に他ならないということになります。

この議論にはまだまだ詰めきれていない部分がたくさんありまして、たとえば大学院の問題であるとか私立大学の問題、あるいはエリート

教育の問題など、不十分な点が多いことは分かっております。しかしながら、これらを差し引いて考えてもなお、財政的な観点からは、教育機能ではなく研究機能こそが国立大学に対して問われているのではないかということがいえるのではないかと思います。そういう意味で、昨日、東京大学の白書に関するシンポジウムがありましたけれども、白書で特集されるべきは学部教育ではなくて、学術研究であったのではないかという気がしてならないのであります。

<参考文献>

金子元久「国立大学授業料の理念と現状」『高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究』矢野眞和（研究代表者）平成3～5年度科学研究費補助金（総合研究(A)）研究成果報告書，1994年。

宅間宏（研究代表者）『大学等における研究者の生活時間に関する調査研究』平成6～7年度科学研究費補助金（総合研究(A)）研究成果報告書，1997年。
有本章編「学術研究の改善に関する調査研究」広島大学大学教育研究センター，1991年。

矢野眞和（研究代表者）『高等教育システムと費用負担』平成7～9年度科学研究費補助金（基盤研究(A)(1)）研究成果報告書，1998年。