

第4章 公共料金としての国立大学の授業料

1. はじめに

マスコミ等で国立大学の授業料が話題になるのは、戦後最悪の経済状態で授業料未納や奨学金返還滞納に関連して報道されるくらいである。学生紛争の名残があった時代に学生時代を過ごした身には、授業料値上げは政治問題と並ぶ学生運動の象徴的テーマであり社会問題でもあった。現在では、高等教育に対する公財政負担が OECD 加盟国で最低であるという事実は多くの国民に知られるようになったが、授業料水準自体が高いか安いかわくは話題になることが少ない。授業料は支払う側からはサービス料金であり、市場経済で形成されているならば公共政策的な関与は質の保証的な監視役になるという意見が経済学等では有力である。しかし、大学の授業料が自由な市場取引で形成されているとは、近年の国立大学と私立大学の授業料水準を一定の比率に維持するという慣行的な政策をみれば容易に理解できるように首肯できない。

国立大学の授業料政策が機会均等原理から受益者負担原理に移行していることが多くの論者（金子, 1988, 1994; 羽田, 2003）によって指摘されているが、国立大学の適正な授業料水準を検討するには、機会均等と受益者負担はどのような関係にあり、受益者負担を是としてもどの程度の負担を求めべきかを明らかにする必要がある。そこで、本章では、国立大学の授業料政策を国会質疑を歴史的に分析するとともに、教育役務の対価を財務的なコスト計算を行うことで算定し、教育サービスコストと授業料の関係を示す。そして、一部の学部については依然として教育機会均等の確保原理が維持されているものの、多くの学部では受益者負担原理が既に私立大学の経営と同じ運用がなされ、国立大学の意義が失われつつあることを明らかにする。

2. 授業料を巡る議論

国立大学の授業料の性格をどうみるかについては多くの論争があり、それらは国立大学固有の意義の他、その社会経済における位置づけや果たしている役割及び政治経済状況によって影響を受けている。教育政策の観点からは教育機会の均等が当初から国立大学及び文部省側から主張されているが、他方で高等教育の受益には私的利益と公的利益があることから一定の受益者負担を求める主張が財政当局側等からされていた。その意味で国立大学協会(1975)も認めるように、戦後の国立大学授業料は両者のバランスのうちいかに教育機会の均等要素を維持するかをめぐって議論されたといえる。そこで、本節では授業料の性格に関する議論につき、国会質疑を中心に整理し分析してみることにする。これは、小林(2009)が指摘するように中教審四六答申などに限定され、時系列的な論争を追うことで環境や他の政策の影響を分析できる利点があることによる。

2-1 営造物使用料

これは、授業料の法的性格から有料になるとするものである。国立大学の場合、その施設は国の営造物であり、その営造物を使用する手数料あるいは使用料として受益者である学生に一部負担させるという考え方である。もっとも、使用料を徴収することの合理性はいえても、その額の適正な水準は定まりがたい制約がある。また、教育上の役務に対する反対給付であると解される（相澤，1960，p. 253）ため、対価性ある教育サービスとみなす考え方に結び付く。

2-2 機会均等

高等教育を受ける意思と能力のある個人に、教育を平等に受ける機会を与えられるべきとする見解であり、公的負担により低授業料を実現する根拠になっている。また、法人化された国立大学においても基本的に踏襲されているのは、法人化後の平成18年5月の中山文部科学大臣の「国立大学の授業料及び入学料につきましては、従来から教育の機会均等の理念を踏まえながら、大学教育を受ける者と受けない者との公平の観点あるいは私立大学の授業料の水準など、社会経済情勢等を総合的に勘案して改定を行ってきた」という答弁（第162回参議院文教委員会議事録）にも示されている。

もっとも、高等教育負担は生活費の一部であり、また、一定の期間のみ発生するものであるため、日々の食費や光熱費のように永続的なものでない。そのため、低額であることは望ましいが、どの程度の水準に設定すべきか、また、国立大学に入るに必要な経費が支払えないか否かは所得水準以外に他の経費との関係で決まってくる側面があり、実際の進学機会の選択決定がどうされたかで判断するほかない。

2-3 受益者負担

国立大学の授業料について機会均等による低授業料政策が1972年の大幅値上げまで継続していたことはデータにより確認できるが、それ以前に合わせて使用されていたのは「受益者負担」の論理である。もっとも、高等教育は私的な個人サービスとして経費を全額学生に負わせるものから一部負担までバリエーションがある。実際、最近の財政制度等審議会(2008)では国立大学の授業料として原則全額受益者負担を打ち出しているものも出てきているが、低授業料政策がとられていた期間の受益者負担とは当初は国立大学の学生について期間公平性を確保するという意味で使用されてきた。それは、1956年2月の第24回衆議院予算委員会での稲田政府委員の「一般納税負担と受益者負担との割合の問題ということが一つの問題になろうと思います。授業料につきましては、従来長い年度におきまして大よそ五%前後の受益者負担ということになっておるわけでございます。ところが一面国立大学、国立学校全般の経費が年々増加して参っております。つい数年前百五十億程度でありましたのが今や三百三十三億になっておる。ことに明年度におきましては二十五億もふえておる。そうした場合の授業料の値上げをいたしません場合におきましては、受益者負担率が低下いたします」に示されている。そこでは、国立大学の経費が二倍になって

いるのに授業料水準が同じでは受益者負担率が低下して不公正である事態を是正する考え方と同時に（非明示的ではあるが）受益者と非受益者との公正を確保しなければならない政策間の均衡論が見られる。

2-4 公共料金

国立大学の授業料水準の理念的な二大要素は確かに教育機会の均等と受益者負担であったが、現実の改定に際して重要な役割を果たしたのは公共料金としての側面であった。つまり、教育政策や財政政策以上に物価対策として値上げ抑制の機能を果たしたことである。

これは昭和30年代後半から40年代にかけての物価上昇率が高かったため、公共料金の抑制が政治的に要求されるようになった。このため、受益者負担や国立と私立の比較という観点が高まっても実質的な授業料水準の値上げ圧力が抑制され、結果として低授業料が継続することにつながるようになった。これは昭和42年から46年頃の国会質疑に見られ、たとえば、昭和43年2月の衆議院予算委員会で水田大臣は「私学と比べて、公立の大学の授業料がわりに低いということは、始終問題になっておりまして、この値上げ問題は、もうここ数年来起こっておる問題でございますが、しかし、いまおっしゃられるようないろいろな物価問題もございますので、公共料金に類するもの、どれを優先的に上げる必要があるか、どれを待ってもらおうかということを考えますと、もう急を要するいろいろのものが多かったために、この授業料の値上げというほうはおくれておりまして」と述べている。また、同年3月の同委員会での瀬尾大臣も「私学の授業料に比して国立大学の授業料が非常に安いと申しますか、低いということは、これはもう仰せのとおりであります。それと関連いたしましては、国立大学の授業料をあるいは引き上げたらどうか、こういうふうな御意見もあるように承知いたしておりますが、これについては積極消極両論まだございまして、結論を得にくい問題でございますが、同時に国立である事情にかんがみまして、いわゆる公共料金の抑制というふうな点とも若干の関連を持って結論を得ない問題でございます」と答弁しているのに確認できる。

さらに昭和45年10月の参議院文教委員会における坂田大臣は「一つには高等教育機関に対する国の財政援助方式あるいは受益者負担、奨学制度の改善等の関連のもとに、中央教育審議会の答申を待って、高等教育改革の重要な課題としていま検討すべきであると考えておるわけであります。二つには、高等教育の大衆化した今日におきましては、授業料を値上げすることは、公共料金抑制という点からも考慮すべきものがあると考えております。三番目には、国立大学の授業料の値上げは、公立大学、私立大学の授業料は言うまでもなく、さらには高等学校の授業料にも影響するところが大きいのでございます。四番目には、国立大学の授業料につきましては、教育政策、社会政策上の考慮が必要であります。単に私立大学授業料との格差だけでは論ずるべきではない。・・・現段階では総合的な判断をしました場合には、国立大学の授業料を改定することは適当ではないじゃないかというふう考えております」と答弁している。

つまり、この時代には機会均等という教育政策よりも公共料金としての性格付けが国立大学の授業料値上げ抑制に寄与したといえるのである。

2-5 国私格差是正＝公正

こうした公共料金原理による抑制が効かなくなり、国立と私立の比較論、つまり、同じ大学教育を受ける者の間の公正が財政当局の財源確保論とあいまって国立大学の授業料を私立大学の水準に近づけることが推進された。この政策変更は、昭和47年4月の参議院文教委員会での高見大臣が「これは授業料の本質論になるわけでありますが、私は、国公立の授業料というものは、公の営造物の利用料であり、教育という役務に対する対価だという考え方を持っておるのであります。今回値上げいたしましたのは、九年間据え置かれており、その間における物価の上昇その他の事情から考えまして、私は私立とのバランスの問題で高い安いを言っているのではございません。問題は、高い月謝を払っておる父兄も、安い月謝を払っておる国立大学の学生の経費のために税金を払っておるのでありますから、したがって、二重の負担をしている父兄の方が多いということを考えなければならぬと思います。さような意味合いから申しまして、私は、この際、私立のほうに対する助成が大幅に取れるという見通しがあり、奨学資金が大幅に獲得できるという確信を得ましたので、授業料値上げに踏み切ったわけでありまして。」に明確に表現されている。ここでは当初の国立大学の学生及びその父兄とそれ以外という公正から国立大学の学生及びその父兄と私立大学の学生とその父兄という同じ高等教育サービスの受益者間の公正に比較の対象が限定されていることがわかる。その背景には、大臣答弁にあるように大学在籍者に占める私立大学学生の占める割合が、戦後いったん低下して1955年から1970年の15年間で15%程度（毎年度1%）増加したことを指摘できる。

この段階では国立大学の経費の増額に対して対価である授業料を上げないことは、国立大学に通わない学生の父兄負担を増やすという論理であるが、客観的に考えるとゼロサム的な話ではない。私立大学に対する経常費助成は1970年度から予算補助として開始され、1975年度から法律補助として制度化されたから、私立大学生の父兄にも税の投入がなされている。したがって、国立大学の経費増額＝二重負担ではないが、1965年から1975年の大学進学率の急上昇の結果、高等教育を受ける層が拡大し一般的な財・サービス化し、その財源確保に新たな論理が必要になってきたことを物語っている。

私学助成も1980年（昭和55年）あたりから補助率として頭打ちになり、国立大学の授業料も値上げされたのは、授業料を上げることで国の財政支援を低下させるという財政政策が優位になってきたことを示しており、平成の期間に入ると隔年の値上げは「慣行的に確立されている」（平成3年11月参議院文教委員会での前畑政府委員）といった答弁や「従前から、私立大学の授業料の水準、社会経済情勢の変化等を総合的に勘案しながら実施してきている」（平成5年4月参議院文教委員会での遠山政府委員）と変わってくる。

表 4-1 設置形態別学生数の推移

西暦	国立	公立	私立	合計	私立の割合(%)
1949	38,687	3,799	84,382	126,868	66.5
1955	186,055	24,936	312,364	523,355	59.7
1960	194,227	28,569	403,625	626,421	64.4
1965	238,380	38,277	660,899	937,556	70.5
1970	309,587	50,111	1,046,823	1,406,521	74.4
1975	357,772	50,880	1,325,430	1,734,082	76.4
1980	406,644	52,082	1,376,586	1,835,312	75.0
1985	449,373	54,944	1,344,381	1,848,698	72.7
1990	518,609	64,140	1,550,613	2,133,362	72.7
1995	598,723	83,812	1,864,114	2,546,649	73.2
2000	624,082	107,198	2,008,743	2,740,023	73.3
2005	627,850	124,872	2,112,291	2,865,051	73.7

出典：学校基本調査

3. 公共料金としての性格

ここまでの検討で明らかなように、国立大学の授業料政策は文教・教育政策と物価・社会政策の両方の分野に関連し、時代の背景や状況に応じてどちらかの要素が強くなっていることがわかる。しかし、重要なことは法人化以降も国立大学の授業料は依然として公共料金的一种であることである。これは、内閣府(2008)の公共料金に関する記述のうち「公共料金の最近の改定状況」において、「国立大学法人授業料については、16年度から法人化された国立大学の自主性・自立性を一層確保する観点から、授業料・入学金・検定料の上限額が19年度から国が定める標準額の120%に引き上げられました」とされていることに確認できる。つまり、国立大学授業料は国が関与する公共料金的一种なのであり、認可・上限許可という点で電気・ガス料金や鉄道運賃らと同じ分類になり、また、性質・分野別には教科書代等と同じ教育関連に区分されている。

今日では授業料を公共料金として認識することは少ないが、受益者負担や私立大学の授業料との関係を考える場合にも教育の機会均等を包含する基礎的枠組みを提供する。そこで、本節では公共料金政策として授業料を検討してみることにする。

3-1 公共料金政策

前出の内閣府の資料によると、公共料金政策を進めるに当たって以下の3つの目的があるとしている。

- ① 効率性：効率的な資源配分が実現しにくい場合には価格規制などにより効率的な資源配分を実現する。これは、高等教育に対して重点的に資源配分することで、政府全体

で高い政策効果が得られることによる。つまり、高等教育需要が市場の不完全性で最適水準より下回るならば、高等教育サービスを通じた潜在的な国民経済の増加が実現されないから、政府による資源配分（この場合は財源措置による低授業料の料金設定）を通じて効率化を図ることになる。

- ② 公正性：あまねく国民全体へ供給するとともに利用者間に公平性の確保に配慮する。前者はユニバーサルな供給を意味し、国立大学が地域的にバランス良く配置され、教育機会の均等を確保することを含む。一方、後者は私立大学と国立大学の授業料間並びに国立大学間の水平的公正、高等教育受益者と非受益者間の垂直的公正である。もっとも、両者とも同額の負担なり受益になることを保証することが公正の確保になるわけではなく、どの程度の水準を目指すかになる。
- ③ 安定性：国民生活に大きな影響を与えないよう供給の安定性を確保する。授業料についていえば、国立大学による高等教育サービスが安定的に供給されるよう財務の健全化を図ることである。少なくとも自治体病院のように廃止や休止によってサービスが中断されることがないよう経営が維持される財源を確保することが要請される。

3-2 測定尺度

かかる公正をどのような尺度でみるかには種々の考え方があり、機会均等は高等教育サービスを受ける際の負担、受益者負担はサービスのアウトプットなりアウトカムに対する負担に焦点をおく。機会均等は入学時のハードルが同じ高さに揃えることであり、全員に認めることはハードルを実質的にゼロになるよう措置することになる。他方で受益者負担は利用者間の公平性にも通じる概念であり、受益の多寡に応じて負担も変動するとし、受益と負担の比率を一定に保てば比例的平等を確保したことになる。

したがって、測定尺度としては①授業料負担額、②授業料/教育コスト、③授業料/可処分所得、④授業料/将来所得が考えられる。①は国立大学の授業料推移や私立大学の授業料との比較に、また、③は進学機会の分析に使用されることが多い。しかしながら、水平的公正や受益者負担の公平の分析には、サービス・プロセスに焦点をおいた②やサービス・インパクトに着目した④が有用である。現にオーストラリアの授業料は将来所得に連動して決定されている。

3-3 高等教育政策上の意義

公共料金の見地から国立大学の授業料を分析することは、高等教育の機会均等と受益者負担論は高等教育政策内部の議論に止めているのを他の政策を含む広い公共政策の中に授業料を位置づけることになる。その意味で政策論議の関係者及び政策空間の拡大をもたらすことができる。狭い領域で国立大学と私立大学の授業料格差に問題を設定することは、文教政策の中での国立と私学の争い、つまりゼロサム・ゲームやマイナスサム・ゲームに構造化することになり財政当局的には管理上好都合である。同時に、文部科学省としても

他省庁の政策との比較競争を不要にし、予算競争コストを小さくできるメリットがあるという見方も可能である。しかしながら、国民生活や国民経済に与える影響から授業料政策を切り離すことになり、広範な利害関係者を巻き込んだ論議に発展しない限界もある。他の政策との競合による省庁間の争いを避けるという消極的対応は財政悪化時に取りうる有力な選択肢であるが、他の関連政策との相乗効果や補完性に着目して政策効果をアピールする積極的対応もあり、公共料金としての授業料政策の展開は政策当局が意識したか否かは別にして従来の高等教育政策の維持に貢献したことは確かである。

4. 国立大学の学生納付金の水準と教育サービス

国立大学の授業料について4つの公正尺度を提示したが、これらは残念ながら高等教育政策の中の国立と私立という水平的公正にかかる指標であり、他の政策との比較考量に適合した費用対効果のような資源配分の効率や納税者間の垂直的公正にかかる指標でない。しかしながら、費用対効果の推計は不確定要素の他、測定の客観性に問題があり、垂直的公正を政策でどの程度確保するかは、負担能力や国民の公平感にも関係することであると同時に、受益と負担が一致しないのが政府サービスの特性でもある。そこで、本節では国立大学セクターに限定した公正を主として受益者の観点からサービスコストと授業料負担との関係から分析することにする。これは、法人化前では国立大学の歳入（収入）と歳出（支出）が対応していないことに加え経費区分が性質別の予算科目で機能別の科目でなく、全体の財務構造の分析が困難であった。この状況が、法人化後の統一的な会計基準により合理的な比較分析がセグメント情報も活用することで可能になったことを踏まえたものである。

4-1 国立大学間の公正

まず法人単位の水平的公正については、政府からの財政措置（支援）が財源のうちどの程度か、逆にいえば、授業料・入学金及び検定料収入の合計たる学生納付金収入が財源（ほぼ経費に充当される）の何割程度を占めているかで見ることとする。換言すれば、政府による補助率と学生等による受益者負担率を算定し、大学間を比較する。もちろん、財源には附属病院の診療活動等による収入は教育研究活動とは区分されるべきものであるため、除外し、また、臨時的な影響も取り除くため、附属病院収益を除く経常収益を使用した。さらに、政府補助には経常的な運営費交付金以外に施設整備費補助金があるが、これは損益に参入されないこと及び資本的経費に対する補助のため含めず、交付金収益のみとした。

大学特性⁽¹⁾別に受益者負担率と補助率に相当する比率を算定すると表4-2のようになり、1955年当時の5%前後の受益者負担率に近いのは医科大と大学院大に区分される大学群だけであり、文科大や医無総大では約1/3と6倍の負担率上昇になっている。これに対し、運営交付金の経常収益に占める割合は大学院大を除くと5割台から6割台で大きな差はない。したがって、財政支援という観点からいえば国立大学法人間で大きな差はないと

いえる。しかし、国立大学に通う学生の受益者負担率からみると、2倍から5倍の差が生じている。学生納付金という受益者負担額は国立大学であれば基本的に同じであるが、負担率は異なるのである。この同一授業料政策は授業料負担という入り口での負担能力の差で将来の進路が決定されるならば教育機会の均等に反するという論理を根拠にしていたが、具体的には理系学部や医学部にコスト主義を導入すると「授業料は相当多額なものを要求せざるを得なくなる」という1987年（昭和62年）の参議院文教委員会での阿部政府委員の答弁に理由が示されている。つまり、受益者負担率でなく誰もが負担できる範囲の受益者負担額たる水準を維持するという政策である。この見地からすると、法人化後においても医科大の受益者負担率が他の群より低いのは合理的といえるが、反面理工大の受益者負担率が医総大と同水準であることは理論的整合性に欠ける。

表4-2 平成19年度の受益者負担率及び補助率

大学特性	学生納付金/経常収益*	交付金依存度**
旧帝大	13.4%	52.6%
教育大	24.6	68.3
理工大	22.9	55.5
文科大	37.1	53.6
医科大	7.7	62.2
医総大	22.7	57.3
医無総大	33.3	54.3
大学院大	8.6	71.8

*学生納付金/（経常収益－附属病院収益）

**（運営交付金収益－附属病院運営交付金収益）/（経常収益－附属病院収益）

4-2 部局間の公正

先の国会答弁は理科系学部や医学部の経費が他学部に比して高いという前提をおいているが、表4-2の結果は少なくとも現段階では理工系大学の受益者負担率が他の大学群に比して低いとはいえないことを示している。そこで、本小節からは複数学部から構成される大学を例にして部局や学部別の収支構造を分析することにする。

まず、理工系学部、農系学部、医科系学部及び文科系学部からなるA大学の収支予算について整理する。ここでは、予算単位による部局区分を採用しているため本部や共通間接部門の各種センター類も一つの部局を構成している。したがって、学部の収支には本部や共通間接部門及び附属病院にかかる部分は含んでいないことに留意しなければならない。

表4-3から明らかなように部局収入に占める学生納付金の割合は確かに医科系学部は23.7%と最も低い、文科系学部及び農学系学部でも2から3割台であり、それほど大きな

違いはない。しかし、理工系学部においては学生納付金は7割を超えており、収入の大半は公費負担の運営費交付金でなく私費負担によって賄われている。学部間で学生納付金の学生あたり単価は同額であるから、理工系学部の受益者負担率が文科系よりはるかに高いということは先の前提条件が現時点では必ずしも成立していない可能性を示している。

ただし、受益者負担は教育サービスという役務に対する対価とすれば教育以外の活動を含む総額でなく教育活動にかかるコストを算定し、それとの比較を行わねばならない。そこで、次小節ではその試算を行う。

表 4-3 A大学の学部収支公正（現金主義の平成18年度決算ベース、単位%）

	理工系学部	農系学部	文科系学部	医学系学部
<収入>				
運営費交付金	26.3	54.5	71.5	72.0
学生納付金	72.0	37.4	27.6	23.7
その他	1.7	8.1	0.9	4.3
<支出>				
人件費	79.5	69.9	89.3	81.8
教育研究経費	16.0	25.2	7.2	10.4
一般管理経費	1.8	1.5	2.1	3.5
その他	2.7	3.4	1.4	4.3

4-3 学部間の公正

前述したように国立大学の授業料は私立大学との差を埋めるべき値上げが続いており、現在では国立大学1に対して私立大学1.6の水準となっており、もはや安価な国立大学とはいえない。特に、財政制度等審議会では国立大学の授業料は受益者負担原則により、教育コストは自己収入等で回収してよいのではという問題提起がなされた⁽²⁾。しかしながら、受益者負担を是としても⁽³⁾負担の対象となる教育コストをどのように算定するかの議論が必要である。国立大学法人会計基準では物件費については教育経費、研究経費、教育研究支援経費及び診療経費という機能別分類がなされているが、人件費については役員、教員、職員という職種別区分である。そこで、現在の国立大学の授業料水準が教育コスト（発生主義ベース）に対してどのような水準にあるかを試算してみることにする。

私立大学に対して適用される学校法人会計基準と異なり、国立大学法人会計基準ではセグメント情報を開示することになっており、業務費用の内訳も明らかにされている。当面の間は附属病院とその他の区分が義務付けられているが、平成19年度決算においてはB総合大学において部局別のセグメント情報が初めて開示された。ただし、この情報では運営費交付金と学生納付金収入は本部に一括計上されている他、部局に共通する間接経費(本

部管理経費等)は本部セグメントの費用に含まれている。このため、学生実員で学生納付金収入を配分するとともに、部局に共通間接費を業務費の額で配賦して部局コストを算定した。その後、教育コストを4つの方法で試算した。第一の教育コストAは、共通間接費を含む業務費用(以下本小節ではこの意味で用いる)に教育経費が教育経費と研究経費の合計に占める割合を乗じて算定したものである。受託事業等経費も教育目的に使用されることがあると想定している。第二の教育コストBは、業務費用から受託事業費及び受託研究費を除いて同様に算定したものであり、基盤的教育活動に対応するコストとみなせる。第三の教育コストCは、業務費用は教育コストBと同じ概念であるが、教育活動と研究活動の割合を50%と仮定して算定したものである。活動別の時間測定をしていない状況においては客観的な配分基準がないことを踏まえたものといえる。最後の教育コストDは、業務費用に損益外減価償却等の加算したフルコストベースの額を基礎として教育コストBに準拠して算定したものであり、経済学的な意味(機会費用概念)での教育コストを算定したものである。

その結果は表4-4に示すようになり、教育コストと学生納付金の比率である受益者負担率についてみると半数程度の部局で私的負担率が1を超えていること、つまり、教育コストを上回る負担が生じていることがわかる。財政制度等審議会での今後の課題とされている「教育コストを学費等の自己収入でまかなうべき」という主張に先行した実態となっているのである。特に注目されるのは、法学・経済学の社会科学系以外に実験等の経費を要するとみられる工学系でも、教育・研究が同じ割合とする教育コストCを除くと既に学生納付金は教育コストを超えているということである。

表4-4 部局別の学生納付金と教育コストの関係(試算) 単位:千円

部局	文学	法学	経済学	理学	医学	薬学	工学
教育コストA	930,987	412,108	613,672	1,118,661	1,170,567	384,501	2,435,172
教育コストB	922,373	407,510	613,102	1,168,540	997,208	331,229	1,905,402
教育コストC	837,017	812,014	486,923	2,553,599	4,386,607	724,372	6,325,541
教育コストD	1,027,582	457,054	670,918	1,227,957	1,059,607	334,891	2011860
学生納付金(F)	631,856	443,042	628,387	925,731	1,118,015	321,626	2,843,604
負担率 a(=F/A)	0.678	1.075	1.023	0.827	0.955	0.836	1.167
負担率 b(=F/B)	0.685	1.087	1.024	0.792	1.121	0.971	1.492
負担率 c(=F/C)	0.754	0.545	1.290	0.362	0.254	0.444	0.449
負担率 d(=F/D)	0.614	0.969	0.936	0.753	1.055	0.960	1.413

注1 教育コストA=業務費×教育経費/(教育経費+研究経費)

注2 教育コストB=(業務費-受託研究費-受託事業費)×教育経費/(教育経費+研究経費)

注3 教育コストC= 同上×0.5

注4 教育コスト $D = (\text{業務費} - \text{受託研究費} - \text{受託事業費} + \text{損益外減価償却費等}) \times \text{教育経費} / (\text{教育経費} + \text{研究経費})$

注5 業務費には本部共通間接経費を部局に追加配賦した額を含む。

注6 網掛けした部分は負担がコストを上回ることを示す。

5. 結論

本章では国立大学の授業料政策を戦後から現在の法人化以降まで主として国会審議を追跡することで、どのような問題設定がされ、いかなる論理で低授業料から高授業料に変化していったかについて検討した。当初は国立大学進学者の時系列的な公正を確保し、受益者負担率を一定（5%程度）に維持するため料金改定（値上げ）が実施され、中間の物価上昇時には物価対策としての側面が高まる私立大学進学者との公正性の議論からくる料金値上げ圧力を抑制して1970年代初頭まで低授業料を維持することになった。しかしながら、それ以降は国立と私立との料金格差に議論が集中し、授業料水準自体の国民生活への影響の観点から社会政策に政策空間を拡大する戦略は取られなかった。おそらくは財政赤字時代の背景から戦略的に政策論争の場を教育分野に限定したのかもしれない。

もっとも、授業料値上げの慣行下でも同一授業料を継続してきたことは教育機会の均等の観点から評価する意見もあるが、既に授業料水準自身が国民生活から高額なものとなっている事態を受けた政策論議は低調であった。それは、小林(2009)も認めるように「無理する家計」構造から所得階層による教育費負担可能性はあまり変わらない状況になっていることから文教政策として打ち出しにくいことも背景にあったのかもしれない。しかし、教育機会の均等状態が事実上維持されていることを認めても、もう一つの受益者負担主義あるいはコスト主義の立場からの議論は証拠に基づくものでなく理念的なものが大半である。

ここでは後者の立場及び水平的公正の見地から公共料金の性格を踏まえたコストと受益者負担の関係を実際の財務データに基づき分析した。具体的には、教育サービスの対価として授業料を支払うという受益者負担の考え方が国立大学間及び学部間でどの程度公正に適用されているか、また、コスト主義原則による受益者負担は理工系・医学系学部の授業料負担を高め教育機関の均等に反することになるかを検証した。その結果、医科系学部については確かに現在でも受益者負担率が低位に維持されているものの、他の学部については教育サービスコストが受益者負担原則を超えた授業料水準になっている可能性があることが明らかにされた。これは、ある意味で私立大学の授業料が大学の教育サービスコストというより研究活動全体に対する主要財源になっていることと同じ状態になっていることである。また、理工系の実態については教育研究活動総体の支出あるいは教育サービスコストのいずれの尺度を使用しても、授業料等の学生納付金収入の占める割合は他学部よりむしろ高い状態になっていて、政策で想定したコストと受益者負担の関係は逆転していることが示された。科学技術立国の見地からも理工系学部や大学に対する公費負担は率と

しては低調なことは、今後の高等教育政策のみならず科学技術振興政策において考慮されることが必要と思われる。

最後に、本章で試みた分析の限界と今後の課題を記しておきたい。まず、大学の実行予算・決算及び国立大学法人会計による財務諸表とも科学研究費補助金等の一部の競争的資金が含まれていないことである。このため、実際の教育研究活動は財務的にもっと大きくなると推計され、受益者負担率やコストの算定に際し留意しておかねばならない。しかし、部局別のデータは公開されていないため、正確な分析は行えなかった。

また、教育活動と研究活動に区分してコストの試算をしたが、教育活動と研究活動を区分することが妥当かは議論が多い。さらに、区分するにしても財源措置や授業料水準の算定基礎としてのみ使用すべきという主張は英国⁽⁴⁾等で見られる。国立大学法人でも大学の自主性・自律性を保証するという観点からは学内での意思決定に委ねるのが適切であろう。しかし、教育研究一体を大学側が訴えるだけでは必要な財源確保や社会に対する説明責任を十分に果たすことはできない状況にある。それゆえ、教育活動や研究活動に伴うコストを算定し、受益者負担や公財政負担の水準を合理的に決定する仕組みや測定システムが必要であろう。

注

1. この分類は財務分析上の観点から作成されたものである。詳細は国立大学法人財務分析研究会(2009)参照。
2. 財政制度等審議会財政制度分科会財政構造改革部会(平成20年5月19日開催)の議事録において、主計官は「教育コストにつきましては、基本的に学費等の自己収入で賄うべきではないか」と述べている。
3. 受益者負担的な側面は否定しないが、高等教育の外部性は社会的収益率と個人に帰する私的収益率に開差があることから、授業料負担軽減に向けた公的支援の必要性を認めるのが経済合理的である。
4. 英国では一括交付金が教育分と研究分に区分され、教育分を原価計算に基づき算定しようとしているが、その信頼性に課題があるとされている。

*本稿で意見にわたる部分は個人的な見解であり、所属・関係する機関のものでない。

参考文献

- 相澤英之(1960)『教育費』大蔵財務協会。
- 金子元久(1988)「受益者負担主義と『育英』主義」『大学論集』第17号, pp. 67-88.
- (1994)「国立大学の授業料」『IDE 現代の高等教育』第361号, pp. 26-33.
- 国立大学財務分析研究会(2009)『平成20年度版 国立大学の財務』

小林雅之(2009)『進学格差』ちくま新書.

内閣府(2008)「公共料金とは」内閣府.

羽田貴史(2003)「戦後の授業料思想」『IDE 現代の高等教育』第454号, pp. 23-26.