

国立大学の授業料について

昭和60年11月

国立大学協会
第6常置委員会

1. 国立大学の授業料の性格

国立大学の授業料の性格について、かつて政府は、国立大学という「国の営造物」の利用に対して徴収される使用対価という性格と、国立大学の教育により特別の利益を受ける学生が支払うその教育費用の一部負担という性格とを合わせ持っている、という見解を示した（昭和47年第68回通常国会における高見文部大臣の答弁）。これに対して、このような考え方は、対価主義または受益者負担主義に連なるもので、授業料値上げに利用されているとして、国立大学関係者から批判的な意見が述べられた。しかし、今日の政府の見解では、国立大学の教育の受益者は学生個人だけでなく社会全体であって、国立大学の授業料に受益者負担主義をとることは適切でないという観点から、国立大学の授業料は、国立大学の施設および教育サービスに対する使用対価としてその利用者である学生が教育に要する費用の一部を負担するものであり、法律上の概念で言えば、国立大学という「営造物」の利用に対して徴収される使用料である、とされている（昭和57年3月19日衆議院文教委員会での宮地政府委員の答弁）。

国大協第6常置委員会は、かつて、「国立大学の授業料は法制上は国立大学という『営造物』（施設およびサービス）の利用に対して徴収される使用料」であることを認めながらも、「その使用料は内容的な意味をもつものでなく、むしろ形式的なものと解するのが適当」であり、「授業料は学生に対し大学の施設およびサービスを有効に利用すべき社会的責任を遂行する意思を定期的に確認するために徴収される『使用料』とみるべきである」という見解を示した（昭和46年11月16日「国立大学の授業料の性格等について」）。この見解は、授業料が対価主義または受益者負担主義に連なる「内容的な使用料」であることを否定しようとしたものであった。

その後第6常置委員会は、「授業料が形式的な使用料であり、有効利用のための確認料である」というこの見解につき、「この説明は技巧的に過ぎ、現実にも適合しないもの」という理由で反省を加え、次のような新たな見解を取りまとめた（昭和50年9月18日「国立大学の授業料について」）。

- (1) 国立大学における教育に要する費用は、国の教育責任に由来する費用であるから、国にはこれを負担する理由がある。
- (2) 国立大学の授業料は、教育に要する経費の一部を学生の負担とするものであるが、それは、国立大学の学生が、現状においては特別利益の享受者たる地位にあることに基づいている。
- (3) 国立大学の授業料は、教育の機会均等を確保するために、できるだけ低廉であることが望ましく、その引上げには余程の根拠を必要とする。

すなわち、理想としては国立大学の教育費用は全額国庫負担（つまり無償教育）であってもよいはずであるが、現実には国立大学の学生が個人的に大きな特別利益を享受しているので教育費

用の一部を負担してもよい、という理想と現実を調和させる観点から、国立大学の授業料はできるだけ低廉であることが望ましいという見解を提出したのである。

この見解はその後の国大協の見解にほぼ引き継がれ、その後たびたび提出された国大協の意見書では、この見解にしたがって授業料の引上げに反対の意向を表明してきた。

さて、国立大学の授業料の徴収に一定の合理的根拠があると認めるにしても、「营造物の使用料」と「受益者負担」とは、本来異なる概念であり、授業料をそのいずれと規定するかによってその根拠づけの論理が異ならざるをえない。

財政制度上の「受益者負担」を厳密に理解すれば、それは、政府の公共的事業の遂行によって受動的にもたらされた可測的な特殊利益の享受者に、その受けた利益の限度内において、当該事業に要した費用の一部を強制的に負担させることを意味する。それは、政府の公共的な施設またはサービスの能動的な利用によって特殊利益を受ける者が支払う使用料または手数料とは、概念上区別されるものである。国立大学の授業料をこのような財政制度上の概念で規定しようとすれば、明らかにそれは受益者負担金ではなく、使用料・手数料の一種にほかならない。

もっとも、最近では、「受益者負担」という用語がより広義に用いられ、公営事業の各種サービスに対する受益者の反対給付義務、さらには公営事業の採算を償うために受益者が支払う費用負担義務としても用いられるに至っている。とくに国立大学の授業料については、大学教育が、誰でも利用できる一般の公共施設・サービスと異なって、入試によって選抜された特定の者しか利用できないものであるために、その反対給付義務が特殊利益の享受者の「受益者負担」という性格をもつと理解される場合が多い。しばしば対価論と受益者負担論とが同じ原則に立つものと誤解されるのはこのためである。

受益者負担論によって主張されている「受益」とは、大学教育によって将来もたらされるであろう個人的な特殊利益の享受ということであり、具体的には、大学卒業者の受け取る生涯収入が、大学在学期間の機会費用を差し引いても、高校卒業者の受け取る生涯収入よりも相対的に大きい、ということである。

昭和46年の常置委員会見解は、かかる事実は認められるにしても、「学歴による差別はもとより国立大学設置の目的には入っていないはずのものであり、むしろそれは意図しなかった不本意な結果であるから、授業料決定の基準として考慮するに値しない」として、受益者負担論をしりぞけ、大学における「营造物使用料」の特殊性を問題とした。これに対し昭和50年の常置委員会見解は、受益者負担の原則は否定しながらも、現実に学歴社会による大学卒業者の特殊利益が存在し、学生もまたその特殊利益を考慮して進学してくるという事実がある限り、受益者負担論にも部分的根拠があるとして、その限度を問題にした。要するに、受益者負担論の言う学生の特殊利益の追求は、大学教育の本来の理念にそぐわないものなのである。

国立大学の授業料を財政制度上は「特殊な使用料」と規定するとしても、一般の公共施設・サービスの利用においてさえ低額または無料の場合があることから明らかなように、その

ことは決して対価主義または費用負担主義の見地に立つことを意味しない。国立大学の教育の理念を重視するならば、その授業料を無償に近づけようという見解も十分に成り立ちうるのである。

2. 大学教育の理念と授業料

国立大学の授業料が現実にどのような水準であるべきかは、たんに大学教育の理念だけでなく、社会的・経済的および文化的条件をも考慮に入れて論じられるべきである。しかしそれはわが国の将来にかかわる問題であるので、まず長期的観点に立って政策目標を明確にし、その上で、現実的な諸条件を考慮して決定されるべきである。

すでに当協会が繰り返し述べてきたように、長期的な政策目標としては、高等教育の機会均等の原則を実現するために大学の授業料はできるだけ低廉であることが望ましい。そして高等教育の機会均等の原則は、日本国憲法第26条および教育基本法第3条において、わが国の国家的目標として認められているところである。

しかも、1948年の世界人権宣言第26条を具体化したいわゆる国際人権規約（経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約）A規約（1966年第21回国連総会で採択、76年1月発効）第13条にうたわれているように、初等教育の義務制・無償制だけでなく、高等教育への「無償教育の漸進的な導入」は、今日の世界人類の共通の目標となっている。国際人権規約の締結国において、この第13条第2項b号c号について保留した国はほとんどなく、現に西ドイツ、フランス、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、オーストラリア等の国公立大学の多い先進国では、高等教育の無償制が実現されている。私立大学を基本としているイギリスでも、高等教育を無償に近づけるために授業料相当額が政府から大学に対して支払われている。

わが国も、昭和54（1979）年6月国会で国際人権規約A規約を承認して、その締結国となったが、中等教育・高等教育への「無償教育の漸進的な導入」を規定したその第13条第2項b号c号に拘束されない権利を留保した。c号について権利を留保した理由は、高等教育において私立学校の占める割合が大きいわが国においては、私立学校を含めて無償化を図ることは、わが国高等教育のあり方の根本にふれることになる、ということであった。

しかし、この権利の留保は、決して国際人権規約の理念それ自体を否定したものではなく、その理念を認めながらも、わが国の現状においては私立大学を含めて高等教育の無償化を図ることは困難であると判断したものと理解される。事実、その後私立学校への助成金が増大したことからみても、国公立大学と私立大学とを含めて、授業料の低廉化のため高等教育に対し国費負担を増大することが国民的合意を得つつあるのである。

以上のような考えに対して、いくつかの批判的見解がある。

もっとも極端な見解は、高等教育に要する経費は受益者負担の原則からすべて学生に負わせるべきであるという見解である。しかもこのような論者は、しばしば、大学教育にも市場経済の論理が貫かれることは望ましいことであり、大学の社会的効用は大学卒業生の得る特殊利益の多少

によって計られるべきである、とさえ主張している。このような論者にとっては、国民の教育を受ける権利を大学教育にまで拡大し、大学の授業料の無償への接近を説く見解は、全くの観念論としかみなされない。

国立大学の授業料が「受益者負担」でないことは既に述べたが、それよりも、このような受益者負担論の最大の問題点は、大学教育とは特定の諸個人の特殊利益の追求を第一義的な目的としているという理解に立っていることである。いうまでもなく今日の大学教育は、国公立大学であると私立大学であるとを問わず、国民あるいは広く人類の文化遺産の継承とその発展を第一義的な目的とする公共的事業である。そうであるからこそ、国公立大学の教育費用の多くは国公費で賄われ、私立大学もその公共的性格に応じて国費から助成金が投入されているのである。学生が卒業後個人的に受ける特殊利益は、その第一義的な教育目的の遂行に付随して生じる現実的な効果にすぎない。付随的な効果が授業料決定の原則たりえないことは明らかである。

より現実的な批判の一つは、高等教育においても教育の機会均等の原則が実現されるべきであるとしても、一般に所得水準が高まり、多数の学生が自力で進学することが可能となり、能力と意思を有しながら経済的条件のため進学できない学生が例外的となっている現在では、安い授業料等を通じて学生を一律に補助するよりも、個々の学生の実情に応じて、たとえば授業料免除や育英奨学金の付与によって、直接・個別的に援助する方が望ましいという意見である。

たしかに、高度成長に伴う一般的な所得水準の上昇が、大学進学率の急速な増大を可能にしたといえよう。しかし、大学進学率の増大は、むしろ、学歴社会化現象が進む中で、多くの家庭で家計をやりくりしても大学進学を進めた結果であるというのが実情であろう。事実、「学生生活調査報告」でも、約半数の学生の家計は決して余裕のあるものではない。現在の授業料水準において、高等教育の学費負担にたいし援助を必要とするものは、決して「例外的」となったとは言えないのである。

なお、上の意見と関連して、授業料等の負担よりも、大学進学による収入獲得機会の喪失、つまり高校卒業後ただちに就職して収入を得る必要こそが、高等教育の機会均等を妨げているのであるという意見がある。しかしそれは、勤労者に対する高等教育機会の拡大や育英奨学金の拡充によって解決されるべき問題であって、授業料問題とは次元の異なる問題である。

もう一つの現実的な批判は、高等教育の費用負担の無償化ないし低廉化を進めることは、理想としては正しいとしても、現実には国の財政負担を増加させ、とくに高齢化社会が進み社会福祉関係の財政負担の増大が避けられない中で、財政困難をますます拡大するので望ましくないという意見である。

たしかに、実際の授業料水準の決定にあたっては、財源上の問題など、現実の諸条件が考慮されなければならない。しかし、財政困難の中で限られた財源をどのように配分するかは、当面する現実の政策課題であって、ただちに高等教育への「無償教育の漸進的導入」という長期目標を否定するものではない。また、後にやや詳しく述べるように、大学教育に対する国費負担は、それほど多額に達していないのが現状である。

最後に、比較的多くみられる意見は、大学の授業料はできるだけ低廉であることが望ましいとしても、それは国立大学にも私立大学にも等しく言いうることであり、現状では、私立大学の授業料との均衡を図るために国立大学の授業料を引き上げることは止むをえないというものである。

たしかに、高等教育の費用負担についての上述の政策目標は、国立大学と私立大学とを通じて達成されるべき目標であるが、両者の均衡を図りつつその目標に近づくためには、国立大学の授業料上げがかえって私立大学の授業料上げを誘発したという苦い経験をふまえて、国立大学の授業料を引き上げることなしに、大学全体の授業料のあり方が検討されなければならないのである。

3. 考慮されるべき現実的諸条件

長期的な政策目標としては国立大学の授業料はできるだけ低廉であることが望ましいとしても、国立大学の教育費用が国民の税金を基礎とする国費で賄われている以上、その具体的な水準の決定に際しては、現実的な諸条件が考慮されなければならないし、またその水準は、多数の国民の合意を得ることができる水準でなければならない。

国立大学の授業料の決定に際して考慮されるべき現実的な諸条件として、主として、(1)財源上の問題、(2)家計負担の比重、(3)私立大学との均衡、の三つをあげることができる。

(1) 財源上の問題

国立大学の教育費用を国費で支弁するためには、財源上の余裕を必要とすることは言うまでもない。しかし、その余裕の幅は、総体としての国費配分についての政策的判断によって異なってくるので、大学教育のための費用負担が財源上どの程度可能であるかを客観的に測定することはきわめて困難である。したがってその判断は、大学教育費用の国費負担の現状をふまえ、長期的な展望のもとに、それをどの程度増減することが妥当であるかという観点から行わざるをえない。

現在の大学等への一般会計からの支出は、国立学校（国立学校特別会計のうち一般会計からの繰入れ金）約1兆円、私立学校約3千億円、計約1兆3千億円であり、約52兆円の一般会計歳出の約2.5%、約4兆5千億円の文部省予算の約29%、国立学校のみでは、一般会計歳出の約2%、文部省予算の約23%にすぎない。しかもこの国立学校約1兆円には、大学教育だけでなく、高専等の教育、教官の独自の研究、大学附置の研究所・病院等の費用もふくまれているのである。大学教育に対する国費負担は、それほど多額に達していないのが現状である。少なくとも、授業料収入を増額して国立学校特別会計への繰入れ金を減額しなければならない理由は、財源上は見出しえないのである。

さらに国際社会の中でのわが国の今後の進路を考えると、高等教育とくに国立大学の教育の果たすべき役割がますます増大することは明らかであり、そのための国費負担の増額は、長期的には、財源配分上望ましいことなのである。

(2) 家計負担の比重

現状においては相当程度の授業料負担は止むを得ないとしても、その負担が多くの家計にとって苦痛であるような水準であれば、高等教育の機会均等を妨げることになる。授業料免除や育英

奨学金にはそれなりの限度があり、例外的措置にとどめざるをえない。

今日の経済状況の中で、多くの学生とその家族の家計は決して楽ではない。学生生活費に占める授業料の割合は年々高まり、国立大学の学生生活費に占める授業料の割合(大学学部・昼間部)を文部省の学生生活調査によってみると、昭和47年度の11.1%から59年度の22.9%(推計)にまで上昇している(授業料額を第1年次の学生の授業料年額として算出)。また、国民1人当たり可処分所得に対する国立大学授業料の比率をみると、昭和50年度の5%から年々増加し、59年度には22%に達している。今日の授業料は学生の教育費用において限界費用的性格を有しているため、これ以上の授業料負担の増大は、多くの学生にとって高等教育の機会均等の妨げになるおそれがある。

最近の受験競争の激化の中で一部の国立大学の合格者に高所得層の家庭の者が多くなっていることが、しばしば国立大学の授業料引き上げの根拠として指摘されている。しかしそれは、あくまでも一部に限られた現象であり、国立大学全体としてみれば、依然として私立大学よりも低所得層の家庭の学生の占める比重が大きいき、またそれは受験制度や学歴社会にかかわる問題であって、ただちに国立大学の授業料を引き上げる根拠とはなりえない。

文部省の学生生活調査をもとに総務庁の家計調査の五分位の例によって推計した、昭和57年度の世帯主45～54歳(学生の家庭の世帯主の想定年齢)の家庭の収入階層(五分位)別学生数の割合をみると、最低収入層の第I分位は国立大学25.9%、私立大学16.2%、最高収入層の第V分位は国立大学18.5%、私立大学29.3%となっており、私立大学は第V分位がもっとも多いのに対し、国立大学は第I分位がもっとも多い。また国立大学は、私立大学に比して、低収入層の第I・第II分位が多く(私立大学33.8%に対し国立大学45.8%)、高収入層の第IV・第V分位が少なく(私立大学49.2%に対し国立大学37.3%)になっている。このことから、国立大学が高等教育の機会均等を確保するために大きな役割を果たしていることを認めることができる。国立大学の授業料の引き上げは、その役割を弱めることになるであろう。

しかも、国立大学も私立大学も、昭和50年代に低収入層の比率が年々増加し、高収入層の比率が年々減少している。このことは、国立大学と私立大学とを含めて、高等教育の機会均等の確保を問題としなければならなくなっていることを示している。

(3) 国立大学と私立大学の均衡

国立大学は、わが国の学術研究と高等教育が総体として均衡のとれた発展をとげるよう、国家的見地から国の責任において設置されており、それぞれ独自の建学精神と校風をもちながら一応自由に設立されている私立大学と性格を異にしている。

このような設立事情の差異のために、概して国立大学は、私立大学と比較して、研究と教育がより密着していて研究機関の性格が強く、研究後継者養成の機能をより大きくもっている。また、理工学系・医学系の学部・研究所・研究施設および附属病院がより多く設置されていて、科学技

術の振興、専門的技能を有する人材の育成および医療福祉の向上に相対的に大きな役割を果たしている。国立大学の学生当り教職員数が多く、その教育費用が相対的に高いのは、主として以上のことに基づいている。

また、多くの私立大学が大都市圏に集中しているのに対して、国立大学には地方に存立して地域社会と密接な関係をもっている大学が多い。これらの地方国立大学は、さまざまな創意工夫をこらしてそれぞれの地域社会の要請に応えると同時に、高等教育の機会均等を確保するために大きな役割を果たしている。

さらには、国立大学はその中に若干の類型的差異はあるが概して均質的であり、その管理運営が国の予算制度・会計制度・公務員制度等によって制約されているのに対して、私立大学はきわめて多種多様であり、それぞれが独自の経営方針によって運営されている。

以上のような国立大学と私立大学との差異を考慮するならば、国立大学が私立大学よりも教育費用に対する国費負担の比重が相対的に高くなるのは当然のことであり、大学の授業料の低廉化という長期的目標が国立大学を中心に進められなければならないことも、十分に理解されるであろう。これらの事情を考慮しないで、国立大学と私立大学の現在の授業料だけをただ外見的に比較して、その完全な均衡を求めるのは、決して正しい見解ではないのである。

このように国立大学と私立大学とでは、その設立の事情と果たすべき役割においておのずから差があり、授業料についても両者の間に相当程度の差が生ずるのは止むを得ないことである。しかし、両者の間の極端な格差を是正し、適当な均衡を保つことは、大学の授業料の水準について国民的合意を得るために必要な現実的な課題である。

国立大学の授業料は、昭和47年度に3倍に引き上げられた後、昭和51年度以降、授業料と入学料が隔年交互に増額改訂されてきたため、昭和59年度には50年度の7倍の水準となり、国立大学と私立大学の授業料の比率も、昭和50年度の1対5.1から59年度には1対1.8にまで縮まっている。現状におけるこの差は、アメリカ合衆国の州立大学と私立大学の授業料の格差よりもはるかに小さいものである。

以上三つの条件を総合的に考慮するならば、現状においては、国立大学の授業料を低廉化することは困難であるとしても、それを現在の水準以上に引き上げる理由は全くないと結論づけることができる。

付表 1 国立大学と私立大学の授業料比較 (推移)

年度	国立	私立 (平均)	国立 / 私立
40	12,000円	68,023円	5.7倍
41	↓	74,617	6.2
42	↓	77,110	6.4
43	↓	82,265	6.9
44	↓	84,048	7.0
45	↓	85,666	7.1
46	↓	91,985	7.7
47	36,000	104,490	2.9
48	↓	119,769	3.3
49	↓	131,792	3.7
50	↓	182,677	5.1
51	96,000	221,844	2.3
52	↓	248,066	2.6
53	144,000	286,568	2.0
54	↓	325,198	2.3
55	180,000	355,156	2.0
56	↓	380,253	2.1
57	216,000	406,261	1.9
58	↓	433,200	2.0
59	252,000	451,722	1.8

付表 2 学生生活費に占める授業料の割合 (推移)

(大学・昼間部)

年度		47	49	51	53	55	57	58 (推計)	59 (推計)
区分		円	円	円	円	円	円	円	円
国立	学生生活費(A)	325,600	463,800	647,300	781,700	899,300	1,029,000	1,044,100	1,099,900
	授業料(B)	36,000	36,000	96,000	144,000	180,000	216,000	216,000	252,000
	(B)/(A)	11.06	7.76	14.83	18.42	20.02	20.99	20.68	22.90
私立	学生生活費(C)	445,690	620,292	833,744	999,768	1,186,756	1,327,361	1,327,700	1,412,400
	授業料(D)	104,490	131,792	221,844	286,568	355,156	406,261	433,200	451,722
	(D)/(C)	23.44	21.25	26.61	28.66	29.93	30.61	31.58	31.98

(注) 学生生活費は、学生生活調査(学生課調)をもとに、次のように推計した。

(1) 授業料の額については、第1年次の学生の授業料年額とした。

(2) 58~59年度の学生生活費の推計にあたっては、授業料を除き、消費者物価指数の伸び(58年度1.9, 59年度2.4)により見積った。

付表 3 授業料と各種指標の推移

指標 年度(次)	国立大授業料		私立大授業料(平均)		消費者物価 指数(全国)	1人当り国民所得		1人当り可処分所得	
	年 額	指数	年 額	指数		年 額	指数	年 額	指数
50	36,000 ^円	100	182,677 ^円	100	100	1,101,000 ^円	100	681,000 ^円	100
51	96,000	267	221,844	121	109	1,225,000	111	752,000	110
52	↓	↓	248,066	136	117	1,338,000	122	817,000	120
53	144,000	400	286,568	157	121	1,449,000	132	864,000	127
54	↓	↓	325,198	178	126	1,534,000	139	917,000	135
55	180,000	500	355,156	194	136	1,656,000	150	971,000	143
56	↓	↓	380,253	208	142	1,725,000	157	1,017,000	149
57	216,000	600	406,261	222	145	1,783,000	162	1,076,000	158
58	↓	↓	433,200	237	148	1,848,000	168	1,106,000	162
59	252,000	700	451,722	247	152	1,915,000	174	1,137,000	167

(注) 消費者物価指数、1人当たり国民所得は、可処分所得(人口5万人以上の都市の勤労世帯)の59年度の数字は58年度の伸率より推計した。

付表 4 家庭の収入階層(五分位)別学生数の割合(45~54歳・大学層間部)

区 分	調査年度	第I分位	第II分位	第III分位	第IV分位	第V分位	備 考
		%	%	%	%	%	
国立大学	51	19.5	19.4	20.4	20.7	20.0	家庭の収入
	53	22.0	19.0	18.9	19.1	21.0	
	55	23.8	19.9	16.9	18.6	20.8	
	57	25.9	19.9	16.9	18.8	18.5	
私立大学	51	9.5	13.2	20.7	22.6	34.0	家庭の収入
	53	11.1	16.8	19.9	20.5	31.7	
	55	15.6	17.5	16.0	20.3	30.6	
	57	16.2	17.6	17.0	19.9	29.3	
収入区分(昭和57年度)		千円 ~3,423	千円 3,423 ~4,656	千円 4,656 ~5,769	千円 5,769 ~7,446	千円 7,446 ~	

(注) 1. 出典: 文部省「学生生活調査」をもとに、総務庁「家計調査」の五分位の例によって推計した。

2. 五分位階層区分とは、45~54歳の世帯(学生の家世帯主の規定年齢)を、収入額の低いものから順に並び、その世帯数を五等分したもので、収入額の低いグループから順に、第I、第II、第III、第IV、第Vと区分したものである。