

広島大学 大学教育研究センター
大学論集 第17集 (1987) 67-88

受益者負担主義と「育英」主義

— 国立大学授業料の思想史 —

金子元久

目次

序

1. 「官費」主義から「育英」主義へ
2. 戦前型育英主義の定着と修正
3. 戦後型育英主義とその矛盾

結論

受益者負担主義と「育英」主義

— 国立大学授業料の思想史 —

金子元久*

「教育ノ設ハ人々自ラ其身ヲ立ルノ基タルヲ似テ其費用ノ如キ悉ク政府ノ正租ニ仰クヘカラサルコト論ヲマタス」(『学制』第八十九章)

序

明治以来の日本の国立大学の歴史の中で、学生に課する授業料がどのような変せんをたどってきたのか、そしてそれがどのような背景、ことに理念的な背景を伴っていたのか。これを明らかにしようとするのが、本稿の課題である。

国立大学の授業料、ことにその歴史に関しては分析的な研究はあまりなされてこなかった。それは、戦後長いあいだ国立大学の収入全体の中でのその比率、あるいは(機会費用を含めた)学生個人にかかる経済的負担にしめるその比重、が低かったことを反映しているといえるかもしれない。また政策研究、歴史研究の立場からすれば多くの制度上の改革の場合と異なって授業料の改変はその趣旨、あるいはそれに至った経過を示す資料にとぼしく、実証的な分析が難しいことも要因の一つであったろう。しかし、周知のように国立大学の授業料は過去十年以上、大巾な増額を続けており、そのすう勢は国立大学の存在理由そのものにかかわる理念的な問題をなげかけている。そしてこのような関心からすれば、厳密な実証手続きによらなくとも、いわば状況証拠にたよった歴史の再吟味、解釈をとりあえず試みてもまた意味のあることではないかと考えられる。

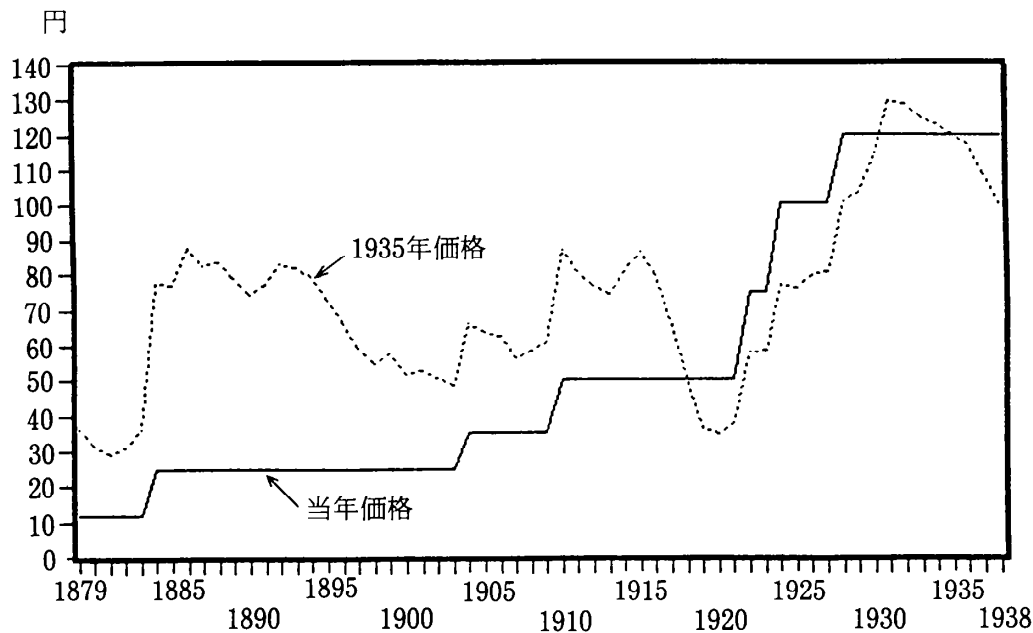
そのような予備的アプローチのための基礎的な仮説としてとりあえず国立大学授業料に関する二つの相対立する理念を想定しておきたい。一つは「受益者負担主義」であって、これは常に授業料を増額する際の論拠として用いられてきた。これに対立する考え方は論理的には「公費主義」でなければならないが、本稿ではわが国ではそれは「育英主義」という特殊な形をとった、と考える。これら二つの理念の具体的な内容は行論のうちに明らかとなるであろう。

分析の便宜の上から、この論文は大きく三つの時期を区切って議論を行なう。第一の時期は、明治初期から大正中期、第二は大正中期以降第二次世界大戦まで、第三は戦後である。それぞれを第1節、第2節、第3節であつかう。この時代区分のもつ意味も行論のうちに述べる。

1. 「官費」主義から「育英」主義へ

戦前期(1879~1938年)における国立大学の授業料と、その実質(1935年)価格を図1に示した。この図によれば、戦前の授業料の変化には二つの重要な局面があったとみることができる。即ち、

* 広島大学・大学教育研究センター助教授



出所：〔文部省年報各年版〕，〔週刊朝日編， pp.436, 446, 453〕，
〔日本統計年鑑，各年〕，〔大川一司1967， p.134〕から推計

図1 国立大学授業料の変せん 戦前（1879-1938年）

一つは1884（明治17）年の値上げで、これ以降1920年頃まで授業料の変化はほぼ実質価値の減少を調整する程度にとどまった。第2の画期は1920年初頭の急上昇である。この第1の画期に至る時期をこの節で、その後の安定期と第二の画期を次節であつかう。

本稿の冒頭に掲げた条文が示すように、日本の近代学校制度の構想を初めて示した1872（明治5）年の『学制』は、教育財政の上では明らかに受益者負担主義にたつものであった。発足したばかりの明治政府の財政的困難はその要因の一つであつたらう。しかし、その序文たる「被申出書」が「従来沿襲の弊学門は士人以上の事とし国家の為にすと唱ふるを似て学費及其衣食の用に至る迄多く官に依頼し之を給するに非されば学ばざる事と思ひ一生を自棄するもの少なからず是皆惑への甚しきもの也自今以後比等の弊を改め一般の人民他事を抛ち自ら奮って必ず子に従事せしむべき様心得べき事」と述べたとき、それは封建体制における公費負担の慣習と教育に対する没主体的な態度との関連を批判し、近代的市民としての教育の主体的選択と、それに伴う費用の個人的負担の理念を、新時代の精神の基軸の一つとして積極的にうたつたものといふことができよう。従って高等教育への補助が必要であるのは、「外国人教師ノ俸給並ニ外国人ニ係ル費用」と「大学校ノ営膳及ヒ大学校ニ備フヘキ書籍器械」は高額であるので「生徒升シ得ルコト能ハス」、従って「官ヨリ之ヲ助ク」るにすぎない（第92章）。このような立場からすれば「学制」第九十四章が「大学校ニアリテハ…一月七円五十銭」、すなわち（一年に十ヶ月を学年とすれば）年額七十五円と白米換算で1.2トン、あるいは農業労働者のほぼ1年分の賃金総額に等しい高額の授業料を徴収することを構想し

たのはおどろくにあたらない。¹⁾

萌芽期にあった明治初期の高等教育にあってはしかし、学制の批判する「学費及其衣食の用に至る迄多く官に依頼する」のがむしろ通常であった。1870（明治3）年、「大学規則」は各府藩県で選考した人材を大学に「貢進」せしめるものとし、大学南校においては各藩に、一人あたり一月十兩の経常学費、教科書代として別に一年五十兩程度を納入する制度として具体化した〔日本近代教育百年史3, p.282およびp.291〕。翌1871年にはこの制度は廃止され、南校生徒はすべて自費（保証人の負担）となり、幕藩体制的な公費負担制度は「学制」の施行とともに後退したことをうかがわせる〔前掲書, p.313〕。しかしその後、生活費をも含めた経費負担は、いわゆる「官費生」制度として特に、行政諸官省によって設立された専門教育機関にうけつがれた。1877（明治10）年に工部省によって設立された工部大学校、同じく司法省の法学校、内務省の駒場農学校は全て全寮制をとり、官費生のみか、あるいはそれを中心とする教育を行なったのであった〔前掲書 pp.827-830〕。卒業生に卒業後数年から15年の間、所管省への奉職を義務づけたことにも反映されるように、これらの学校は各々の行政分野で緊要に必要な専門家を緊急に養成したという点で一種の企業内訓練の側面をもっていた〔天野, 1987C, p.73〕点は留意しなければならない。しかし、このように特殊の訓練を目的としない文部省系の高等教育機関においても、「学制」の主張する受益者負担主義が慣かれた訳ではない。1873（明治6）年に開校した開成学校においては年額（一学年10ヶ月として）専門科で40円、普通科で20円と、「学制」に定める額よりも大巾に下回ったが、それでもかなりの高額な授業料を徴収することになっていた。しかし、貧困を理由とする授業料減額制度があり同時に給・貸費制度が設けられ、1874（明治7）年当時で在校生331人中、約8割が月額6～8円の給・貸費をうけており〔日本近代教育百年史3, p.790〕実質的に授業料を負担したのはきわめて少数であった。同様の事情は東京医学校にもみられ、授業料は年額18円であったが、予科生の7割、本科生の9割が、1ヶ月6円の給費をうけていた（前掲書, p.797）。1877（明治10）年に開成学校と医学校は合併して東京大学となったが、その授業料は年額12円（一学期4円、一学年三学期）と規定された〔文部省年報, 1879, p.445～446〕²⁾。この額は開成学校の3分の1、「学制」による規定の約6分の1にすぎない。しかも同規定は「貧窮ニシテ…納付スル能ハサル者ハ願ニ依リ特別ノ処分」すなわち授業料免除を許し、1878（明治11）年には全学生157名のうち、141名に月額4～5円の給費を与えていた。発足期の東京大学においても実質的には生活費をも含めた公費負担制がとられていたのである。

このように学生に手厚い経済的保護を与える必要性について、東京大学発足2年目（1878年）の文部省年報の「大学」の項は次のように述べている。即ち「富豪平民ノ子弟ノ如キハ目下猶ホ専門學術ヲ攻究スルノ志氣ニ乏シ」く実際、大学の「生徒タル者ハ大半士族ノ子弟」であり「其資産モ亦富裕ナラサル者」が多い。従って給費制度は「高等學術ヲ拡張スルノ一要件トナササルヲ得」ないのである〔p.11〕。実際、この年の在学者のうち7割強が士族出身者で、残りの大半をしめる「平民ト雖モ猶大半ハ素ト士族ヨリ転族セシ者」であった。前年（1887）年に明治政府が全録公債によって士族補助を整理したとき、8割以上の士族が年利77円程度の公債をうけとったにすぎなかったから、生徒の大部分にとって給費は学業を続ける上で不可欠の制度であった〔麻生, 1970, p.

54)。全く異質な西洋的教育制度としての高等教育をまず「離陸」させる上からも、また窮乏化しつつある土族層への「教育授産」〔天野1987C, pp.73~74〕という社会政策上の見地からも、必要となったこのような政策の理念を「官費主義」と呼んでおこう。

しかし、高等教育の「離陸」の条件は急速に整っていった。卒業生が年棒700~1000円という高給で雇用されていった〔近代教育百年史3, p.1229〕ことをみれば新しい社会での価値の認識が急速に浸透したことは想像に難くない。また初・中等教育の急速な整備も大学入学者の確保の恒常的なルートを確立した。東京大学においても第1表に示すように自費生の数が急速に拡大し、法文理学部でのその割合は1883年までには半数をこえていたのである。同様の傾向は予備門においてはもっと顕著にみられた。また同時に、工部大学校、駒場農学校などの諸官省が設けた高等教育機関においても官費制が急速にくずれ、84年には私法省法学校をのぞく国校では私費生の数が半数を上まわるに至っていた〔前掲書, p.1241〕。離陸のブースターとしての官費主義は急速にその現実的基盤を失いつつあったといえよう。このような経緯を背景として東京大学の成立のほぼ10年後、森有礼の初代文部大臣就任(1885-明治18年)と諸学校令の発布および帝国大学の成立(1886年)とほぼ期を一にして、大学の授業料は重要な転機を迎えることになった。1885年9月5日、文部省は東京大学の授業料を従来の年額12円から25円(1ヶ月2円50銭, 1学年10ヶ月)と一挙に二倍以上にひきあげたのである〔文部省年報, 1885, p.6〕。この時期には物価は安定していたから、これはそのまま学生の実質的な負担の水準が倍増したことを意味していた。さらに翌1886年帝国大学令の施行にともなう帝国大学の規則改正では特貸学生に対する給費が廃止され、全て貸費にきりかわった〔文部省年報, 1886, p.3〕。官費主義は清算されようとしていたのである。そして更に、2年後に文部省は帝国大学の授業料を一挙に4倍の年額100円するなど、直轄学校全体の授業の大巾増額を企図した。³⁾

表1. 東京大学における給費生の変化

1878-1883年

	給費生 (人)	自費生 (人)	計 (人)	給費生の比率 (%)
法理学部				
1878	141	16	157	89.8
1879	146	29	175	83.4
1880	169	39	208	81.2
1881	142	52	194	73.2
1882	116	49	165	70.3
1883	129	117	246	52.4
予備門				
1878	129	289	418	30.9
1879	63	325	388	16.2
1880	43	393	436	9.9

出所：〔文部省年報, 各年版〕

このようなドラスティックな政策変化の背景の一つが1881-1884年にかけての松方デフレに伴う政府財政支出緊縮の圧力であったことは想像される。実際、政府財政支出の総額は1880年代の後半から90年代前半にかけて実質額で停滞していた〔大川他1966, p.15〕。しかし、授業料政策の理念の上でも、官費主義の後退のあとをうけて、「学制」にうたわれた受益者負担の考えが正面に出てくるのは当然であったといえよう。そのような動きを体現したのが森有礼であった。森における近代的市民的教育観と国家主義的教育観の矛盾はよく指摘されるところであるが、「各個人自己ノ為ニスル所ノ教育学問ニ付、国家ガ其便利補助ヲ与フルノ分量如何ニ至テハ、末ダ嘗テ之ヲ詳明ニセズ」〔大久保1944, pp.190~191〕と述べていた森が、「国家ノ必要ニ由テ設立スル」官立学校の「経費ハ国庫ヨリ支弁」するという論理と、その生徒は「自己ノ教ヲ受クル報酬トシテ、授業料ヲ払フハ固ヨリ当然ノコト」〔天野1987C, p.77に引用〕という論理との間の、どこに具体的な接点を求めていたのかは必ずしも明らかではない。しかし、初等教育についてさえ授業料徴収の強化をはかった森は個人的、主体的選択としての教育と、それに不可分の受益者負担という「学制」の基本的なイデオロギーに、その発想の原点をおいていたとみて不自然ではない。しかも森は中・高等段階での教育における官費主義の矛盾をついてこういう。「封建時代ニ於テ士族以上ノ者ガ受ケタル教育費ハ概シテ藩主之ヲ支弁シタルモ其実皆之ヲ農民ニ仰」いたのであって「明治新政以来、富者ノ子弟ノ教育費ハ専ラ貧者ノ支弁ニ属」したのではないか〔明治21年奥羽六県学事巡視中ノ演説〕、森有礼全集1, p.651〕。従って「卒業者ハ富者ノ中ニハ十中ノ九貧者ノ中ニハ十中ノ一」というような結果ができるにしろ、「不公平ナル重荷ヲ貧者ニ負ハシムル」ことがないためには「富者貧者ヲシテ各其資力相当ナル教育ヲ受ケシムルノ法ヲ立ツルニアルノミ」である〔前掲書, pp.653-654〕。既存の階級関係をとりにあえず変えることができないとすれば、社会的公正の観点からも受益者負担の強化が望ましいという考えがうかがわれる。そうであるとすれば「国体」の強化と、高等教育における受益者負担とは、絶対主義官僚である森において何ら矛盾するものではなかったといえよう。

大学授業料の値上げを支持する声は、また佐野の世論にもみられた。読売新聞社説（1889年1月25日）はもし国立大学の授業が計画どおり値上げされたなら、「帝国大学其他の文部省直轄の学校は貴族子弟の修学すべき場所とな」るであろう。そして「気力ある才識ある中等種族の子弟」は「私立学校に入りて其目的を達せんことを勉むべし」。そうすれば私立学校は「終に帝国大学其他文部省直轄学校と相競ひ優劣を争ふるを得るに至る」ことになるだろうという。この時期にすでに私立学校の育成という観点から国立大学における受益者負担の強化をもとめる声がだされていたことに留意しておきたい。

年額100円への大巾増額の意図はしかし結局実行には移されなかった。それは森の死（同年2月）のみを要因とするのではない。

帝国大学評議会は1888年秋から翌年夏にかけて計4回、授業料を議題としているが89年4月の「授業料追加ニ付文部大臣諮詢の件」に関しては「現今ノ金額ヲ据置キ追加セサルヲ似テ可トスルコトニ決」したと記録されている〔寺崎1979, p.153〕。中等段階の教育が確立されつつあったとはいえ、4年前の25円の授業料増加の際に「授業料の増額アル等ニ関セス」、学生数の「増数アルヲ見レハ亦似テ高等學術ノ上進スルヲ知ルヘシ」〔文部省年報1985, p.27〕とあえて記さねばなら

なかった帝国大学にとって、資質ある学生の確保はまだ重大な関心事であり、その立場からは更に大巾の授業料増額はうけいれうるものではなかったであろう。

しかし当事者たる帝国大学だけでなく、「国家ノ須用=応スル」帝国大学の教育の質への影響を危惧する声は、佐野の論潮にいち早く現れていた。1888年2月の郵便報知新聞は次のようにいう。即ち東京の諸学校では「一人の学生が一ヶ月の雑費食料共に平均八円より十円の間」を必要とするが、これに授業の増額があれば「一ヶ年の衣食雑費共に二百円内外」が必要となろう。しかるにそのような金額を支出し得る家庭はきわめて少ない。一年三百円以上の収入があるものは全て納税者であるが、その数は「僅かに十一万九千三百九十六人」に過ぎない。もし年二百円以上を出費し得るためには千円以上の収入がなければならぬと考えるとその数は「全国に於いて僅かに一万三千九十五人」のみであり、しかもその内学齢期の子供をもつ家庭は更に限られることになる。その結果、高等教育機会に「近すぎ得べき人員が減して少数に下る」となるとすると、「如何に精選沙汰するも又わずかの少人数の中に優くれたるものを得るに止ま」らざるを得ず、高等教育を受けるものの質の低下は避けられないという。

この論説において授業料の水準と、高等教育が選抜しうる能力・資質のプールとが結びつけられて論じられている事実に留意したい。高等教育の対象として一定以上の能力・資質のある若者を確保することを目標として、能力・資質による選抜を可能とする程度に授業料を政策的に抑制する、これを「育英」主義と呼ぶとすれば、そのような発想はすでに帝国大学の発足の段階で、少なくとも社会の一部においては明確に意識されていたといえよう。そして、この時期の従来の英仏的な大学の理念からのドイツ的なそれへの転換、帝国大学の急速な官僚養成機関化を考えあわせれば、官費主義から受益者負担主義への全面的な転換よりは、新しい帝国大学の役割と位置に対応する理念としての育英主義が、政策形成にかかわる人々の間に急速に力を得たとしても何ら不思議ではない。

2. 戦前型育英主義の定着と修正

帝国大学令の後、帝国大学は順当な発展をみせた。さらに、1897（明治30）年には京都帝国大学が設立されたのを始めとして、日露戦争後の1907（明治40）年には東北帝国大学が、1910（明治43）年には九州帝国大学が発足した。学生総数も帝国大学発足時の900人弱から、大正初期に1万人近くへとほぼ12倍の増加を示した。他方帝国大学の授業料は再び図1に明らかのように、前の大巾増額の挫折のあと年額25円の水準に1903（明治36）年までほぼ20年の間すえおかれた。その後1904年には35円に、1910（明治43）年には50円に増額されたが、その後は1920年代の初めまで変化がなかった。しかもその実質価格の変化にみるように、これらの増額はインフレによる実質額の低減を、後に述べる制度的改変の機会をとらえて是正するという性格が強かった。帝国大学の誕生の時点に定まって授業料の実質水準は、その後1910年代の終わりまで30年以上の間、長期的な安定期にあったのである。帝国大学令の構想の枠の中での、大学制度の充実と共に、その授業料に関する育英主義も定着したといっても誤りではないであろう。

ところで、この期間には大学以外の高等教育機関も制度的に整備され、定着した。特に明治初期以来きわめて多様であった専門学校は1903（明治36）年の専門学校令によって、中学校卒業もしく

は同等の資格をもつものを対象として年限を3年以上とする高等教育機関として明確な位置づけを与えられた。そしてその規模も1920年までには学校数101, 学生数5万人弱へと急成長し, 量的にはむしろ高等教育の主流をしめるに至った〔天野1986, p.41〕。そのうち, 官立専門学校は実業専門学校を中心として1910年には9校があったが, 私立は法文系を中心に50校以上をかぞえた。1908年の時点で各種の高等教育機関の授業料(年額)をくらべると〔日本近代教育百年史4, p.1354〕, 帝国大学は35円で, その予科たる第一高等中学校は30円, 官立の専門学校である東京高商, 千葉医専が30円, 東京高工が25円, 盛岡高農が25円であった。私立学校では, 慶応義塾が36円, 早稲田(大学部)が40円と, 帝国大学をわずかに上まわる程度を除いては, 中央, 法政が30円, 日本, 専修が27円50銭と帝国大学の授業料をはるかに下まわっていたのである。

このような各種の高等教育機関の存在は, 各々の提供する教育機会の間の一つの構造があったことを示している。もとよりこの時期においては, 中学校への進学自体が, 知的能力, 家庭の経済的能力の上できわめてきびしい条件を要求するものであった〔日本近代教育百年史4, pp.1082~1084〕から高等教育への進学の資格をもつものの数は限られていた。その中でも, 高等中学校(後に高等学校)3年を経て大学を修了するに足る費用を負担する能力のある家庭はきわめて限られていたであろう。しかし 授業料の増額をある程度抑制する(育英主義!) ことによって, その数は常に帝国大学の収容し得る学生数をはるかに越えていたから, 帝国大学の予科たる高等学校へ入学する為には高卒の入学試験を通過しなければならなかった。従って帝国大学への進学は経済的にも能力的にもきわめて高い障壁を伴うものであった。その障壁をこえ得ないものの一部は, 年限も短く授業料も少し低い官立専門学校を選んだであろう。しかしその収容力は限られていた。特に経済的な条件に恵まれないものは中等段階で, 給費を原則とする師範学校を選択していたかもしれない。ただ, それは将来を初・中等学校の教職という低賃金の職業に限定することを意味した。残る, 経済的, 能力的に多様な条件をもつ学生は私立学校での教育機会を選択せざるを得なかった〔天野1976, p.138〕。上述の授業料の額は, 独自の支持層をもつ慶応・早稲田を例外として, 私立学校がこのような学生のマーケットを対象としてその能力的な障壁ばかりでなく, 経済的費用の障壁をも帝国大学より下に設定していたことをものがたっている。

このような教育機会間の構造を背景としつつ, またその重要な要因の一つとして, 国立大学の授業料の理念である育英主義は定着したのである。そしてこの時期の育英主義の基本的な骨格は戦後まで変らなかったから, これを「戦前型」育英主義と呼んでおくことにしたい。

ところで国立大学の授業料は1920年代に入って大きく変化した。再び図1に明らかのように明治時代末の1910年から50円におさえられていた授業料は第一次大戦後のインフレーションを経て大巾に実質価値が下落していた。しかし1922(大正11)年には75円に改訂されて実質価格でそれ以前の長期安定水準にもどったばかりでなく, わずか2年後には100円, そのまた5年後の1928年には120円にと, わずか6年間で額面にして2.4倍, 実質価格でそれに前の長期安定水準の約1.7倍程度のかつてない高水準に達したのである。

このような国立大学授業料水準の変化はどのような要因によって引き起こされたのか。前述のように第一次世界大戦前後の高率のインフレーションは授業料の実質価値を下落させていたが, 1920

年代の引き上げはこれを是正する水準をはるかにこえていた。巨視的な経済状況をみると、第一次大戦前後の好況の後、1919～1930年の間はG N P成長率2.3%、1人あたりG N P成長率0.7%とやがて世界大恐慌（1930年）へと至る長期的な景気後退期にあたっていた。これによる財政収入源の涸渇が、授業料値上げの一つの背景をなしていたことは疑い得ない。前の帝国大学成立期での授業料増額がやはり財政収入の停滞下に起ったことを想起するとこれは興味深い事実である。また、1914（大正3）年、文部大臣奥田義人の「森有礼子ガ文部大臣デアラセラレタ当時、…大変ニ授業料ヲ上ゲルコトヲ計画セラレ…遂ニ行ワレズシマッタ実績ガアリマス、素ヨリハ追々サウ云ウコトニナッテ来ナケレバナラヌ…」という答弁⁴⁾にみられるように、文部官僚の間では受益者負担主義への志向は根づよく残っていたものと考えられる。しかし、これらの事情はそれまでも多かれ少なかれ伏在していた。むしろ重要な契機となったのはこの時期の帝国大学創設以来の戦前日本の高等教育の第二の構造的転換にあったと考えるのは無理ではない。即ち、1918（大正7）年の大学令による帝国大学以外の公私立大学、単科大学の法制化、そしてそれ以降の高等教育の大拡張である。

前に述べたように、帝国大学の成立以降、1920年代に至るまで高等教育機会の構造は基本的に変化しなかったが、高等教育機会への需要は着実に増加していた。中学校教育を終了するに要する経済的コストは大きく、それを負担し得る家庭は限られていたことは前に述べたが、特に第一次大戦前後の経済成長を反映してその数は着実に増え続け、中学校在学者は1893年の約2万人から1918年には約16万人となっていた。中等教育卒業者の多くの部分が高等学校そして帝国大学というコースを希望したから、高等学校入学段階での選抜はきびしさを増し社会問題化する。これと同時に第一次大戦を契機とする産業構造の変化は、学卒労働力への需要を喚起した。1917（大正6）年に発足した臨時教育会議はこのような状況の中で教育改革の方向を議論したが、その1918年の答申をうける形で大学令が制定されたのである。大学令は、従来の帝国大学独占体制を改めて新たに公・私立大学を認め、また単科大学を認めた。これをうけて1921（大正10）年には官立高等教育機関の拡張整備計画がたてられ、実業専門学校から、東京、大阪の工業大学、神戸の商科大学が、高等師範学校から文理科大学が、また医学専門学校から医科大学が各々昇格した。また私立学校も1920年の慶応大学を皮切りとして1933年までに25校が設立された。この結果、大学令以前には4帝国大学、学生数総計1万人弱であったのが、1933年には大学数45（国立18、公立2、私立25）、学生総数約7万人（国立2万8千人、公立1千人、私立4万2千人）とまさに「大拡張」をとげたのであった。

しかし、この時期の学制改革の最大の要因が高まりつつある高等教育への進学要求であったとするなら、高等教育機会の大拡張はそれへの対応の一面にしかすぎなかった。教育機会への需要の増大は高等教育の費用に費して家庭所得水準が上昇していることにあるのだから、高等教育の費用をひき上げれば需要自体を抑制する効果をもつであろう。1917年臨時教育会議において委員嘉納正は「…高等学校ノ授業料ハ必要以上ニ這入ッテ来ル者ニ対シテハ高イ授業料ヲ取ッテ、サウ云ウ富裕ノ者デナケレバ其学校ニ這入レナイトイウヤウナコトデ第一無暗ニ入ルコトヲ防」ぐべきであり、優秀な人材には特別の補助を与えればよいと主張している〔海後1960, p. 454〕が、これはそのまま大学授業料にあてはまる議論であったろう。また嘉納は実学的な「程度ノ低イ大学、或ハ高等専門学校トイウヤウナモノ」を設けて「其方ハ無論授業料ヲ高クセ」ずこちらへの進学を奨励するこ

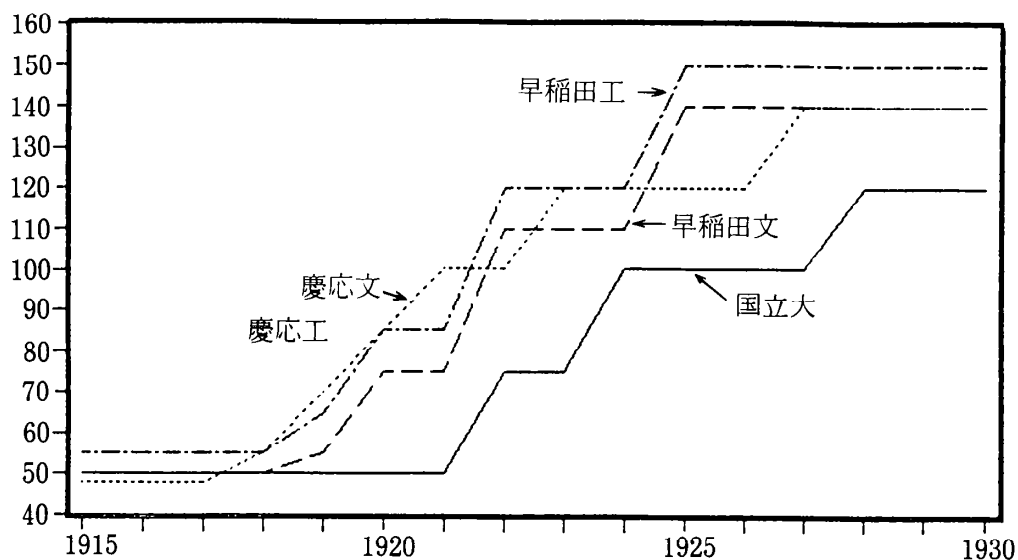
とを提案する。法律による直接の在学者数の制限にたよらず、授業料を含めた価格を操作することによって各種の教育機会への需要を間接的にコントロールするという発想がすでにうかがえる。

さらに重要であったのは大学教育機会の一担を新たに担うことになった私立大学との関係である。そもそも臨時教育会議においては、「私共今日学問ヲ社会ガ尊重スル時代ニ至ッテキマシタナラバ、随分是カラ先ハ月謝ナド沢山取ルコトガ出来ルト思ヒマス、成ルベク斯ウ云ウ高等ノ教育ヲ受ケル者カラ月謝ヲ取ッテ」法人形態の大学を設立するべきだとする意見（小山建三委員）、あるいは官立大学を含めて私立大学に移管すべきだという意見（上山委員）〔海後、pp.546～549〕など、高等教育における私的イニシアティブの意義を積極的にとらえる意見がみられた。結果として大学令は私立大学を認めるのであるが、そこで改めて問題となるのは官立大学と私立大学の相互の関係である。前に述べたように、慶応、早稲田が官立大学の授業料をわずかに上回るのを除いて、私立学校の授業料の上限はそれまで官立大学のそれに押えられ、官立大学の授業料は高等教育全体の授業料のプライス・セッターの役割を果たしていた。依然として授業料をほとんど唯一の財源としていた私立学校が大学昇格に要する諸要求を満たそうとすれば、官立大学の授業料水準が現実的な障壁となったことは想像に難くない。慶応義塾塾長でもあった臨時教育会議委員鎌田栄吉は次のように主張する。「官立ノ大学ガ安ク月謝ヲ取ッテイル間ハ到底私立大学ハ発展スルコトガデキナイ・・・官立大学ガ低イ月謝ヲ取ル、而シテソノ大部分ヲ租税カラ供給スルト云ウコトハ頗ル不当ナコトデアル、是ハ根本的ニ改メルヨリ日本ノ官私両大学ノ発展ヲスル途ハナイ」〔臨時教育会議速記録、第16号、pp.155～156〕。鎌田は1922年には加藤友三郎内閣の文部大臣に就任したが、これはあたかも1920年代における段階的授業料増額の第一回目が行なわれた年であったことは興味深い。実際、1920年代ごろの国立大学と慶応・早稲田両大学の授業料の推移をみると（図2）、国立大学における増額をまっぴらして慶応、早稲田が増額し、そこで生じた格差をうめるために国立大学が増額、それをまた慶応・早稲田が追うという、スパイラルを読みとることができる。この過程をじて慶応・早稲田のみならず他の私立大学もその出発にあたって一応の財政的基礎を得たのである。

このように、高等教育制度の改変を補完するものとして、連続的かつ大巾の授業料増額は重要な役割を果たし、それ故にこそ一貫して政策にうつされたとも考えられる。

しかし、国立大学授業料の上昇は1920年代末までに120円の水準の達した点でとまり、その後その水準は第2次大戦まで保持されることになる。1920年代末にはじまる世界不況による所得の低下を一つの背景にそれ以上の増額が、国立大学全体の能力的選抜の対象となるプールを許容し得る水準以下に縮小させる危険を生じさせた、いわば育英主義のトレガーをひいた、からと考えると不自然ではないであろう。表2にみるように増額の結果、国立大学の授業料は、国民一人あたり消費支出の7割程度となっていたが、これはおよそ明治末から大正初めの水準と同等であった。この意味で、1920年代の増額は戦前型育英主義の構造をかえるに至るものではなく、その修正にとどまったとみるべきであろう。

さらにその後、戦時体制に入るに従って、国立大学は再び急激に拡大したが、その大部分は師範学校の昇格と、理工系学部学科の増設であった。戦争遂行という目的の下に、特に理工系学科を中心とする領域に優れた能力を計画的に動員するという政策の下では、育英主義はさらに強化されて不思議ではない。そしてそのような結びつきは後に述べる戦後の育英主義の一つの先がけをなすものであった。



出所：〔週刊朝日編， pp.436, 446, 453〕

図2 国立大学と慶応・早稲田大学の授業料 1915年－1930年

表2 国立大学授業料と、国民一人あたり消費支出とGNP

— 戦 前 —

期 間	国立大学 授 業 料 (円) (1)	一人 当 り 消 費 支 出 (円) (2)	一人 当 り G N P (円) (3)	比 (1)/(2)	比 (1)/(3)
1886-89	25.0	17.5	22.1	1.43	1.13
1890-99	25.0	29.3	37.2	0.85	0.67
1900-09	31.0	49.9	66.1	0.62	0.47
1910-19	50.0	93.4	131.2	0.54	0.38
1920-29	89.0	203.2	269.2	0.44	0.33
1930-35	120.0	164.3	229.5	0.73	0.52

出所：図1と同じ

表3 国立大学授業料と、国民一人あたり消費支出とGNP

— 戦 後 —

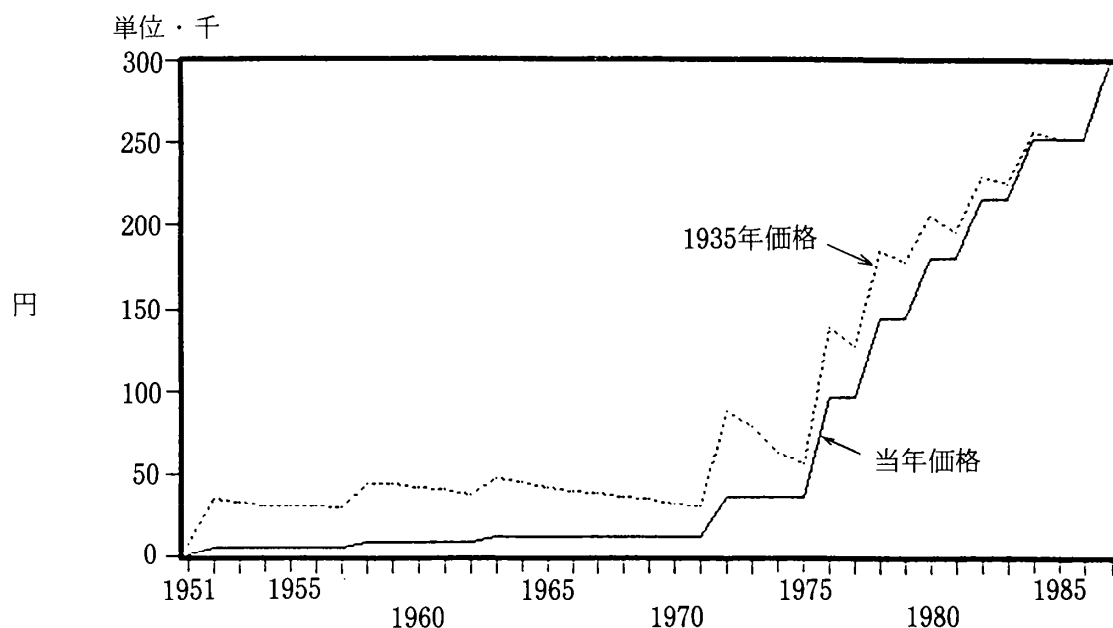
期 間	国立大学 授 業 料 (円) (1)	一人 当 り 消 費 支 出 (千円) (2)	一人 当 り G N P (千円) (3)	比 (1)/(2)	比 (1)/(3)
1955-69	7200	76	121	0.09	0.06
1960-69	11100	194	349	0.06	0.03
1970-79	64800	718	1275	0.09	0.05
1980-84	208800	1337	2266	0.16	0.09

出所：図1と同じ

3. 戦後型育英主義とその矛盾

戦後（1951～1987年）の国立大学授業料の当年価格、およびそれを消費者物価指数で修正した系数（1985年価格）の各々の変化を図3に示した。この図に明らかなように1950年以降、1970年代の初めに至るまで、国立大学の授業料は数回にわたって増額されているが、これらの増額はインフレによる実質価格での減額を補うという傾向が強く、実質価格ではきわめて安定していた。このような長期にわたる安定水準は1972年の改訂によって破られる兆しをみせ、1977年以降は2～3年毎のひんぱんかつ大巾な増額が続いて1987年に至っている。同年の授業料年額は30万円であったが、1989年にはさらに33万5千円に改訂されることが予定されている。1950、60年代長期安定期の授業料の水準は1985年価格で4万円程度であったと推計されるから、急激な上昇期をへて授業料は1980年代末までに実質約8倍の上昇を示すことになる。このように戦後の国立大学授業料の推移は、1950年代、60年代の長期安定期と、1970年代初めに始り、後半以降から本格化して現在に至る続続的かつ大巾な増額の時期とに明確に二分されるのである。

そこでまず問題となるのは、1950年代初めからほぼ20年にわたる長期的安定期がどのような要因で保持されたのか、という点であろう。しかもその安定は、戦前との比較でいえばかなり低水準にあった。物価の数十年にわたる比較は様々な問題を含むが、あえて入手し得る資料によってを試みると、戦前の帝国大学令から1910年代に至る長期安定期における帝国大学の授業料は1985年価格にして6～14万円程度、1920年代の急上昇期を経て1930年代で同じく16～21万円程度であった。⁵⁾ これらと比べて長期安定期の4万円程度は、2分の1あるいは5分の1にすぎない。もちろん敗戦



出所：図1に同じ。

図3 国立大学授業料の変せん 戦後（1951－1987年）

後には実質所得自体が低下していたから、これがそのまま家計に対する負担の軽減の割合を示すものではない。しかしその後の急速な経済復興によって1950年半ばまでには一般に経済水準は戦前の水準にほぼもどったといわれた。さらに1950年代後半、1960年代にかけて日本経済は未曾有の高度成長をとげ、1953～69年の年平均G N P成長率は9パーセントに達したのであった（大川他、p. 16）。授業料の長期的しかも低位の安定は、この時期の高等教育の政策的志向をあらわすものとみなければならない。

「民主化」をキーワードとする戦後改革の一貫としての高等教育改革の理念を、米国教育使節団の高等教育改革勧告は、高等教育が「少数者の特権ではなく、多数者のための機会」となることと規定した〔日本近代教育百年史4、pp.403～404〕。この規定は二つの要因を含んでいることに留意したい。即ち第一は、教育機会の量自体が拡大されることであり、第二はその機会が均等に与えられることである。上の理念は、多少の曲折はあったにせよ日本側専門家にうけいられ、また社会一般に浸透したとあってよいであろう。そしてそれは次の二つの点において具体的な高等教育制度改革に結実した。即ち第一は1947（昭和22）年の学校教育法による新制大学の発足である。これによって戦前の、（旧制）大学高等学校、専門学校、師範学校と、社会的機能、能力的選抜度、進学者にかかる費用の面で分化した高等教育諸機関は、4年制の新制大学に一元化されたのであった。同時に中等以下の教育制度も各段階で一元化され、単線的な教育制度が発足した。第二は、地方国立大学の政策的育成である。1948年占領軍の意向をうけて文部省は、「新制国立大学実施要綱」を発表し、その第一の原則を「…特別の地域…を除き…一府県一大学の実現を図る」こととした〔天野1981、pp.110～112〕。これによって1949年までに38校のいわゆる「地方国立大学」が発足し、その年における新制国立大学70校の半分以上をしめたのであった。これらの改革が高等教育機会の量的拡大と配分の均等化に寄与したことは疑い得ない。1943年の旧制大学在学者数4万人強に比して1953年の新制大学在学者は17万人にのぼった。また地方国立大学の存在によって、国民の多くの部分に、通学上の費用の低い教育機会が提供されたのである。

しかし、機会均等が大学進学に関する経済的障壁の除去を意味するのであれば、進学者にとっての大学進学のコストを引き下げる政策がさらに必要となる。そしてこの点で最も政策が直接にかかわるのが国立大学授業料であった。この意味で、機会均等を実現する第三の環が、国立大学の低授業料政策であったみることは不可能ではない。そして前の制度的な二つの改革が時をおうにつれ所与のものになっていったのに対し、授業料水準の変化は政府の高等教育政策の「民主化」に対するコミットメントの象徴としてきわめて政治的な意味あいを濃くしていったのであった。この限りにおいて機会均等理念は授業料水準のきわめて強力な決定要因になり得た。そしてその後、私立大学の授業料は上昇し続けたから、国立大学の低所得者層に教育機会を与える機能は更に重要になった。1961年の大学在学者のうち家庭所得が全国世帯（世帯数45～54才）の下から5分の4にある者の比率は私立大学において15%にすぎなかったのに対し、国立大学においては41パーセントに達したと推計される⁶⁾。そしてこのような統計的な事実が発表されること自体も授業料増額に抵抗する有力な根拠となり得たであろう。

1950年代のおわりから60年代にかけては高等教育政策に新しいキー・ワードが加わった。「経済

成長」である。敗戦後の復興をおえた日本の経済社会のエネルギーを新しい世界環境の中での経済発展にむけることは、左右の政治的イデオロギー的対立にかかわらず、実質的に広く社会的な合意を得たのであった。この時期のいわゆる高度成長政策は、1960（昭和35）年の「国民所得倍増計画」に始まる経済計画によって具体化され、また実行されていったところに特徴がある〔中村、pp.202～209〕。これらの計画は経済成長を目標としてその実現を計るために、様々の資源の合理的な開発・配置をはかることを具体的内容としていたが、そのような資源の重要な一つとして「人的資源」がとりあげられたのであった。これは高等教育政策に対しては二つのことを意味した。即ちまず、経済成長の中核となると考えられた重化学工業の発展のためには大量の科学技術者が必要であったから、ただちに理工系学部の収容能力が拡大されなければならなかった。この要請に応じて文部省は国立大学の理工系学部の定員を計画的に増加し、理工系学部は、1958－1970年の国立大学全体の在学者数増の3分の2をしめたのである〔Kaneko, 1987, p.26〕。しかもこのような「理工系化」は地方国立大学にも起こり、その性格を変えたことにも留意したい〔天野1986, p.119〕。この結果、1970年までには理工系学科の在学者は全国立大学在学者の約半分（48%）をしめるようになった。また初中教育の拡充、在学者増にともなって教員養成学部も増員され、同年には全在学者の24%をしめた。この二者を加えれば、国立大学の在学者の約4分の3は社会的要請の緊要な分野に配置されたのであった。国立大学の低授業料政策はこれらの分野への進学者の選択に重要な経済的インセンティブを与え、またそれによってこれらの分野での入学者の高い資質を確保するのにきわめて重要だったといえよう。

その上、人的資源の有効的利用という発想は、単に特定分野での専門技術者の養成だけでなく、更に一般的に資源としての知的能力の効率的開発、利用にむけられた。1963年の経済審議会答申、（『経済発展における人的能力開発の課題と対策』）は「経済に関連する各方面で主導的な役割を果し、経済発展をリードする」人的能力としての「ハイ・タレントマンパワー」の重要性を強調し、その数は「狭く考えて人口の3%程度、これに準ハイタレントの層もいれて5ないし6%程度」であるという。このような考え方を反映して、文部省は初中段階では「学力テスト」「能研テスト」を企だて、また社会的にも「英才教育」への関心が高まったのであった。結果としてみれば能力的選別に直接つながる政策の企図はほとんど失敗した。しかし、選抜の度合を高めつつあった国立大学は、同年齢人口の3%程度を収容し続けていたのであって、そこにおける低授業料政策は、全国的な「ハイタレント・マンパワー」の動員に実質的な役割を果たしたとみることができよう。

こうして、高等教育の機会均等、経済成長の達成、という二つの目標を達成する上で、他の高等教育諸政策を補完して、国立大学の低授業料は重要な役割を果たした。そしてそれ故にこそ、徹底した低授業料政策がとられ続けたのであったろう。しかしそれは他方で、その対象が限定された数にすぎない、という点で重要な制約をおっていたことを忘れてはならない。前に述べたように戦後初期においては高等教育機会の量的拡大が、機会均等の達成の不可欠の要素としてうたわれていた。戦後改革を指導したアメリカの本国においては、同時期に発表された高等教育に関する大統領諮問委員会が機会均等実現のために、適齢人口のほぼ半数を公立高等教育機関に就学させることを提案したことをこれは想起させる。そして実際その後、アメリカでは公立大学が飛躍的な拡大をとげた

のであった〔Kaneko, 1987 b, p.26〕。戦後日本においては新制大学への移行によって大学在学者がある程度増加したことは前に述べた。しかし、大多数の新制大学は大学としての内実を整えていなかったから、その整備に財政の重点がかけられたのは当然であったろう。さらに1960年代にあっては理工系学部の拡大に政策の焦点があったから、学生一人あたりのコストは上昇せざるを得なかった〔前掲書 p.29〕。またマン・パワー政策は教育訓練の一定分野での拡大を強調する一方で、社会的に不要と考えられる分野での教育機会の拡大をむしろ制限しようとする傾向をもつ。このような要因を背景として、国立大学の発展は量的拡大よりも、質的充実に著しく傾いたものにならざるを得なかったのである。その結果、国立大学の教育機会は需要に比して相対的にますます過少になり、その選抜性は高まらざるを得なくなった。

能力・資質による高い選抜性を前提として授業料を低額に抑制し、これによって機会均等と人材形成の目標を果たそうという志向を、「(戦後型)育英主義」と呼ぶことができるであろう。これは、国家への奉仕に代って、機会均等を明示的な目標の一つとした点において、戦前のそれとは異なる。しかし能力による選抜と授業料の抑制とを不可分に結びつけた点では戦後型育英主義は戦前のその流れをうけつぎ、むしろそれを徹底したといえるであろう。

他方で経済成長による所得の上昇を背景として、高等教育機会への需要は1950年代の終わりから、1960年代にかけて爆発的に増加した〔Kaneko, 1987 a〕。文部省はこれに、主として私立大学の許認可基準を緩和することで対応しようとした〔Pempel, pp.137~158〕が、この結果、短期大学を含む私立大学の在学者は1960年の47万人から、1970年には386万人へと、8倍以上に拡大したのである。この結果、短期大学を含む高等教育在学者のなかにしめる国公立大学の割合は、1950年の43%から、1960年には34%、さらに1970年には23%へと低下した〔金子1987 b, p.27〕。同時に授業料にその収入のほとんどを依存する私立大学は、授業料の水準を1960年代をつうじて増額させざるを得なかった。国立大学は実質的に授業料水準をすえおいていたから、授業料における国・私格差は拡大し、表4に示すように両者の比率は1950年代後半の約3分の1から、1960年代後半の6分の1

表4 戦後の国立大学授業料と私立大学平均授業料

期 間	1985価格国立大学授業料 (千円)	1985価格私大平均授業料 (千円)	差 (千円)	比
1956-59	37	130	93	3.5
1960-64	43	190	147	4.4
1965-69	39	247	209	6.4
1970-74	59	243	184	4.1
1975-79	137	341	204	2.5
1980年	206	406	200	2.0
1981年	196	415	218	2.1
1982年	229	432	202	1.9
1983年	225	452	227	2.0
1984年	257	461	204	1.8
1985年	252	475	223	1.9
1986年	252	498	246	2.0
1987年	300	517	217	1.7

出所：『文部省年報』、各年版および文部省、『私立大学入学者に係る初年度学生納入金に関する調査結果』各年

に低下したのである。公的援助の受益者を相対的にますます限定し、しかも非受益者との格差を拡大させずにおかなかつたところに戦後型育英主義の基本的な矛盾があったといえよう。

国立大学授業料の長期的安定は、1972（昭和47）年に、12,000円から36,000円への一挙3倍増によって破られた。その背景を、戦後型育英主義の矛盾が大学紛争を契機として一気に社会問題・政治問題化したことに求めても不自然ではない。

これよりさき、1971年に「第3の教育改革」を目ざして発表された中央教育審議会の答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』は、「私立の高等教育機関について…標準教育費の一定の割合を助成金として交付するとともに…授業料などの受益者負担額が…設置者や専攻分野の違いによって極端な差異が生じないようにすべきである。」〔p.47〕と述べている。公的補助における私学と国立との格差を、一方においては私学への経常費助成で、他方で国立大学の授業料引き上げで解消していこうという姿勢がここにかがえる。このうち私学への経常費助成は1970年にすでに実質的に始まっており、1975年に法制化された。このような情勢の下では国私間の格差是正を目的として国立大学の授業料値上げへの圧力が高まるのは当然であった。1970年、国立大学協会において文部省幹部は「授業料は財源としては60億程度であり、大蔵省もそれほど考えていないようだが、問題は私学との関係である」〔国大協1970, 11月, p.23〕と述べている。しかし、1972年の増額は後に続く連続的な増額の前哨線と考えるべきものであった。1976年の引き上げ以降、1988年に至るまで、ほぼ2～3年おきに大巾な増額が行なわれたのである。

1970年代後半以降の連続的増額に関しても、一貫してその主たる理由にあげられているのは国・私格差である。1976年の増額にあたって文部省はその水準が「私立学校の授業料水準より著しく低い」〔文部時報1976年2月, p.24〕点をあげ、また国立大学協会においては数人の学長と文部大臣との会見の報告として、「大臣の話では三木総理は国立大学の学費改定は社会的公正の見地からの借置というような考えでいる」〔国立大学協会会報1975年6月, p.58〕と述べている。しかし1970年代中葉以降の日本経済の低成長を背景として政府財政の緊縮が重要な政治目標となるにともなうて、財政収入拡大の一環としての授業料増額の必要が正面におしだされるようになってきた。1977年末の国立大学協会第6常置委員会の議事録は大蔵省主計局首脳との交渉の経過の報告として「大蔵当局としては、国の財政の状況からみても増税は、必至の事態にあり、このような逼迫した財政状況の関係からすれば授業料の据置きはむずかしい」といわれたことを記している〔国立大学協会会報1978年2月, p.79〕。さらにこのような財政状況から一般的に政府サービスについて受益者負担の原則をあらためて重視しようとする傾向が顕著にあらわれるようになった。1977年に蔵相の諮問機関である財政制度審議会は授業料以外の学生負担金についてではあるが「この際、適正な受益者負担を求める」ことを検討することを求めている。さらに同審議会は、「学部間等に授業料等の格差を設定する」ことも提案した。国立大学授業料における学部間格差の導入は、社会政策としての国・私格差の是正論や、原則論としての受益者負担論を一步こえて、政府によるサービスといえどもそのコストにみあう対価を支払うべきだとする、いわば対価論への道をひらくという意味で重要である。

1980年代に入っては、このような対価主義的な主張が授業料増額論のむしろ基調になる傾向がみ

られる。1983年の第2次臨時行政調査会の第3次答申は「国立大学の授業料については、教育に要する経費や私立大学との均衡等を考慮し」と述べているが「経費」が「均衡」より前に置かれていることに着目したい。実際、1970年代後半以降、私立大学への経常費助成も実額においてすえおかれていることを反映し、私立大学授業料も大巾な値上げを続けてきた。前の表4に明らかなように国・私間の授業料格差は1970年代の急速な縮小の後、1980年代に入ってほとんど変わっていないのである。少なくとも結果からみれば、国・私間の格差是正よりも、国立、私立のどちらにおいても国の負担を縮小しているのが1980年代の政策であるといえよう。この観点からみるならば、1980年代のすう勢は、前に述べた戦後型育英主義の矛盾の修正という段階をこえて、広義の受益者負担主義が対価論への傾斜を深めつつ、さらに力を得つつあることを示すものといえよう。

結 論

明治に始まる日本の国立大学の授業の長い変せん歴史の中で、受益者負担主義は常に鳴る通奏低音であった。これに対して、授業料を抑制しようとする力は、我々のいう育英主義という形をとった。それは国家とその目的に直接かかわる国立大学の特殊性を背景として低額の個人負担と、能力による選抜とを不可分に結びつけるイデオロギーであった。

帝国大学の生成とともに成立した戦前の育英主義は終戦とともに崩壊したが、戦後の社会と教育体制のもとで、新しい形での育英主義が形成された。それは選抜の範囲の拡大と、個人負担の軽減の二点において戦前のそれより遥かに徹底したものであった。しかし高等教育の大衆化の中で、公的援助の対象を相対的にますます限定し、しかも非対象者との格差をますます拡大せざるを得ないところにその本質的な矛盾があったといえよう。1970年以降現在にいたる国立大学授業料の増額のすう勢は、戦後的育英主義の清算がきびしくせまられてきたことを示している。

その後に来るべきものが受益者負担主義の全面的展開であるのか、あるいは別の新しい理念であるべきなのかは本稿の課題をこえる問題である。しかし以上の作業からあえて私見をのべれば、我が国において高等教育の機会均等の理念が正面から政策目標とされたのは戦後になってであって、しかもそれはその後の過程で育英主義という特殊な形に転換した点に注目する必要があると考える。機会均等の実現がすでに問題でなくなりつつあるという最近の認識は幻想に過ぎない〔金子1987C〕とすれば新しい理念は、機会均等を高等教育体系全体の中でどう保証するかという問題に密接にかかわって提起されることになろう。

注

- 1) 〔大川他、1967〕第五表 (p. 153)、および第25表 (p. 245) のそれぞれ1879、1880年の価格から算出。
- 2) 東京大学において授業料の規定が明確に行なわれたのは、文部省年報をみる限り、1880 (明治13) 年1月18日の法文理学部規則改定によってであって、発足 (1877年) からそれまでどのような授業料規定が行われていたかは不明である。
- 3) この時計画された授業料の変更は以下のとおりだった〔読売新聞、明治22年1月25日〕。

帝国大学 大学院 30円→100円
 同 分科大学 30円→100円
 高等商業学校 本科 30円→70円
 同 予科 24円→50円
 高等中学校 本科 24円→50円
 東京職工学校 12円→30円

4) [伊藤1986] の p.199の注による。

5) 図1, 図3と同じ資料により推定。

6) [天野1986, 表4-8 (p148)] から算出。

参考文献

麻生 誠, 1970, 『大学と人材養成』 中央公論社。

天野 郁夫, 1986, 『高等教育の日本的構造』 玉川大学出版会。

———, 1987a, 「学歴の社会史(1)」, 『IDE』281, (1987年4月), pp.69~76。

———, 1987b, 「学歴の社会史(2)」, 『IDE』282, (1987年5月), pp.72~79。

———, 1987c, 「学歴の社会史(3)」, 『IDE』283, (1987年6月), pp.73~80。

市川 昭午, 1983, 『教育サービスと行財政』, ぎょうせい。

伊藤 彰浩, 1986, 「日露戦争後における教育過剰問題」, 『名古屋大学教育学部紀要—教育学科—』
33巻, pp.189~201。

井上 考美, 1983, 「大学における授業料等学生納付金の現状と国際比較」, 『IDE』240, (3-4月), pp.32~39。

江見 康一, 塩野谷 裕一, 1966, 『長期経済統計7: 財政支出』, 東洋経済。

大川 政三, 1983, 「大学学費論の非経済性を正す」, 『IDE』240, (3~4月), pp.5~12。

大川 一司他, 1967, 『長期経済統計8: 物価』 東洋経済。

大川 一司他, 1974, 『国民所得』1, 東洋経済。

海後 宗臣編, 1960, 『臨時教育会議の研究』, 東京出版会。

金子 元久, 1987a. *Enrollment Expansion in Post war Japan*. Research Institute for Higher Education, Hiroshima University.

———. 1987b. "Public and Private Sectors in Japanese Higher Education." In RIHE ed. *Public and Private Sectors in Asian Higher Education Systems*, pp.21-34, RIHE, Hiroshima University.

———. 1987c. 「教育機会均等の理念と現実」, 『教育社会学研究』42, pp.38~50。

国立大学協会, 『会報』, 月刊。

『厚生補導』, 各年。

週刊朝日編, 1987, 『値段の明治・大正・昭和風俗史(下)』 朝日新聞社。

寺崎 昌男, 1979, 『日本における大学自治制度の成立』 評論社。

『日本近代教育百年史』第1～6巻，（国立教育研究所編，1974）教育研究振興会。

『日本統計年鑑』各年，毎日新聞社出版局。

『文部時報』

『文部省年報』，各年。

『臨時教育会議（総会）速記録』臨時教育審議会，1987，『第3次答申』。

中央教育審議会，1971，『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』

『森有礼全集』1～3巻，1972，宣文堂書店。

Pempel, T.J, 1978. *Patterns of Japanese Policy Making*. Boulder: West View.

“LEVY ON BENEFICIARY” OR “PROMOTION OF MERIT”
An Ideological History of Tuition Policies
for National Universities

Motohisa KANEKO*

Tuition in the national universities and colleges in Japan, long set at nominal amounts in the postwar period, has since mid-1970s been raised consistently and substantially. The trend is raising conceptual questions about the nature of tuition in public institutions. This paper focuses upon the historical trends of tuition levels since the Meiji period, and examines the ideological basis underlying the policy changes.

The first section deals with the period from the very beginning of western-style higher education to the creation of Imperial University in the 1880s. Gakusei of 1872, the first ordinance in Japan to delineate educational system, stated the principle that the cost of education should be born by the students who would benefit from it. The government should subsidize only to the extent that the level of charge exceeds the financial capacity of the parents. Such a concept may be termed the “levy on beneficiary” principle. On the other hand, there were arguments that, by setting the level of tuition too high, the university would be forced to admit only wealthy - but academically weak - students. The tuition should be set low to allow selection of students based upon academic merit. The argument may be called the “promotion of merit” principle. The levy principle exerted considerable influences, but the merit principle prevailed when the Imperial University was instituted.

The second section focuses upon the period leading to the World War II. For the period from the 1880s to the 1910s, when new Imperial Universities were created and Specialized Colleges were instituted, the tuition level of the Imperial Universities remained practically unchanged in real prices. This signified the acceptance of the merit principle. In the 1920s Japanese higher education system went through a major reform through which new national universities were established and the private institutions were formally given the status of universities. At the same time, the tuition level of the national universities was raised substantially. A significant factor in this change was the need to allow the tuition raises in private institutions. It represented a readjustment, but not reversal, of the merit principle in the prewar period.

The third section reviews the trends in the postwar period. With the end of the war, the Japanese higher education system was reformed under the principle of democratization.

* Associate Professor, R.I.H.E., Hiroshima University

Since one of its critical components was equity in opportunity, economic obstacles to higher education had to be minimized. Moreover, the Economic Growth policy called for high levels of quantity and quality of scientific manpower, there had to be enough incentives in these areas of study. The tuition level of national universities had therefore to remain low. But, on the other hand, quantitative expansion of national universities was sacrificed despite the rapid increase in the demand for higher education. As a result the academic selectivity of national institutions was intensified substantially. The ideology underlying this policy may be termed the postwar version of the merit principle. It created, however, substantial disparities between the public and private institutions in the amount of public subsidy. Partly in order to rectify this disparity, and partly in response to the looming financial stringency, the tuition level of public institutions continued to be raised since the 1970s

In conclusion the paper points out the erosion of the merit principle, but argues that, before committing to the levy principle, the issue of equity should be carefully examined.