

## 第1章 国立大学の財政制度 歴史的展望

天野 郁夫（国立学校財務センター）

### はじめに

国立大学の法人化に伴い、国立大学の財政・財務のあり方が、大きく変わろうとしている。しかし、法人化問題と同様、財政・財務の問題も、最近になって突如として浮上してきたわけではない。それは明治以来、つまり日本の近代大学が成立して以来の長い歴史を持っている。そして、現代的な改革の諸問題は、その長い歴史と無関係ではない。どころか、その歴史のなかに、改革の成否を分ける多くの教訓が含まれているように思われる。以下では、そうした現代的な改革の視点から、国立大学の財政・財務のあり方をめぐって展開されてきた、歴史的な模索の過程を跡付けてみたい。

その中核となるのは、財政的な自立と自律の問題である。「基金」制、特別会計制、講座制、積算校費制などは、いずれもそれを確立するための方策として導入されてきたものであり、しかもそれは法人化問題とも深いかかわりを持っている。財政的な自立をうたった国立学校法人の発足が、この明治以来の課題の解決に、どこまで寄与するものになりうるのか。それを検討するさまざまな手がかりが、そうした模索の歴史的過程のなかに隠されていると思われる。

### 1. 帝国大学の発足と財政制度

明治19（1886）年、帝国大学令や諸学校令の公布により、近代高等教育の制度的基礎が確立してからあと敗戦時にいたるまで、国立諸学校の財政制度は基本的に、帝国大学と他の諸学校とを分け、帝国大学に特別の地位を与える形で展開されてきた。それは帝国大学が、唯一の総合的な教育研究機関として、他の国立学校とは比較にならぬ予算規模を持っていただけでなく、それが長い間、事実上唯一の大学として、高等教育制度全体のなかで特別の位置を占めてきたためである。ただ、そうした大学自治や、学問の自由と結びついた帝国大学の特殊性・特権性と財政・財務との関係が、制度の発足当初から十分に意識されてはいたわけではない。「学問の府」としての大学自治の問題について、関係者の認識はまだ十分に深まっていなかった。しかし同時に、そこには、その後の大学財政の展開を特徴付けるいくつかの基本的な考え方が、すでに示されていた。

#### （1）基金・資金制の構想

戦前期の大学財政に特徴的な考え方の一つとして、自己収入の重視と、そのための「基金」ないし「資金」の蓄積の構想をあげることができる。

明治21（1888）年、政府は「文部省直轄学校収入金規則」を公布し、「文部省直轄学校ニ於テ徴収スル授業料試験料証明料其他ノ収入金ハ之ヲ蓄積シテ基金ト為スコトヲ得」とした。当初、国立諸学校のなかには、官費生制度をとる学校もあったが、やがて授業料の徴収が一般化した。とくに明治18（1885）年、文部大臣に就任した森有礼は、授業料を大幅に引き上げ、それ

を大学・学校の自己収入の柱とする政策を採った。そして、その授業料を中心とした自己収入を一般会計に組み入れて費消することなく、別途積み立て、将来の財政的自立性を可能にするための「基金」とすることを図ったのである。おそらくは欧米の大学・学校に学んでのことであろう、この「基金」蓄積の考え方は、明治 12( 1879 )年にすでに見られるが、明治 21年にいって、明文化されたものである。

もちろん、全体の所要経費からすれば、授業料等の収入そのものが少額であり、それを積みたてた「資金」からの収益が、直ちに重要な財源たりうるはずもない。たとえば明治 23( 1890 )年末の帝国大学の基金額は 5 万 6 千円程度、そこから得られる利子収入は 2800 円程度で、政府支出金 44 万 6 千円に比べれば微々たるものであった(『東京大学百年史』通史 2、30 ページ)。しかし近代学校制度の発足当初に、このような財政的自立化の構想が政府内部にあり、しかもそのための資金の積み立てが、第二次大戦の敗戦時まで継承されたことは注目に値する。なお、敗戦時までに国立諸学校に蓄積された基金の総額は 5630 万円、昭和 22 年当時の全国立学校年間予算の 6%相当だったという(神山、42 ページ)。

## ( 2 ) 特別会計制度の発足

基金制とともに戦前期を通じて維持されてきた、財政にかかわるもうひとつの重要な制度は「特別会計制度」である。明治 23( 1880 )年に施行された「官立学校及図書館会計法」は、その最初のものである。帝国議会の発足にともないない、官立学校関係の財政制度の整備の必要から導入されたとされるが、帝国大学の場合、それは同時にのちに触れる「帝国大学独立論」とも深くかかわっていた。いや戦前期を通じて維持された「特別会計制度」の終局的な目的は、大学に限らず国立の高等教育機関全体の財政的自立にあったといつてよい。

この制度によれば、文部省の直轄学校は「資金ヲ所有シ政府ノ支出金資金ヨリ生スル収入授業料寄付金及其他ノ収入ヲ以テ其ノ歳出ニ充ツルコトヲ許シ特別ノ会計ヲ立テ」るものとされた。ここでいう学校所有の「資金」は、それまでの「基金」にあたるもので、「従来所有スル蓄積金政府より交付シ若クハ他ヨリ寄付シタル動産不動産及歳入残金ヨリ成ルモノ」である。国立学校の予算について、一般会計とは別に特別の会計制度を設けるといふ、線前期を通じて続く方式の初期的な形態が、このときに作られたことになる。なおこの会計法による予算は学校ごとに編成され、帝国議会に提出され、承認を受けることになっていた。

同じ明治 23( 1880 )年、上記の会計法をうけて「官立学校及図書館会計規則」が公布され、官立学校は 1) 政府の支出金、2) 授業料及試験料、3) 寄付金、4) 利子または配当金、5) 土地・家屋の貸付料、6) 実験用生産品売払代、7) 雑収入を「経常歳入」とするものとされた。このうち、利子または配当金の原資となる「資金」は、維持資金と特別資金に分けられ、「維持資金ヨリ生スル利子其他ノ収入ハ学校一般ノ経費ニ充ツルモノトス」、「特別資金ヨリ生スル利子其他ノ収入ハ特定ノ用途ニ充テ其残余ハ該資金ノ増殖ニ充ツルモノトス」と定められた。「経常歳入」はもっぱら「経常歳出」にあて、臨時的歳出の財源は別途定められることも決まった。帝国議会の発足は、官立学校の会計制度の整備をもたらしたのである。

ただ、この特別会計制度については、それが予算の決定や執行について、最も特権的な帝国大

学の場合にも、自主性を保証するものではなかったことを、指摘しておく必要がある。また建物等の施設費についても、臨時費として特別会計の枠外に置かれていた。その意味で、特別会計制度としてはまだ、不完全なものにとどまっていたといえよう（『東京大学百年史』、通史 2、29 ページ）。

### （3）大学独立・法人化論

官立諸学校の中でも「国家ノ須要ニ応スル學術技芸ヲ教授シ及其蘊奥ヲ攻究スルヲ以テ目的トス」る（帝国大学令、第一条）とされた帝国大学については、明治 22（1879）年の時点ですでに政府や帝国大学の内部に、財政のそれを含むさまざまな独立論、ひいては法人化構想のあったことが知られている（寺崎、2000）。すなわち当時、政府部内には帝国大学を「法律上一個人ト均シク權利ヲ有シ義務ヲ負担」する独立の法人とし、その法人としての帝国大学を、「皇室ニ属シ文部大臣之ヲ監督シ皇室ヨリ下賜セラルル所ノ保護金及学生ヨリ納ムヘキ授業料其他帝国大学ノ収入ヲ以テ之ヲ維持」する構想（「帝国大学令改正案」）があり、また帝国大学内部にも、この構想に近い案（「帝国大学独立案私考」、「帝国大学組織私案」）があった。さらに各新聞もこの問題に強い関心を示し、「大学経費の安定をはかることが大学の独立をはかる捷徑だとする〈自治〉論」を展開した（寺崎、222 ページ）。

新聞報道を中心に、これらの案を整理すると、1）基本財産案（国庫金から一時に数百万円を基本財産として与え、その利子収入により大学を維持運営する）、2）法人案（議会の予算審議権の枠外で、大学に毎年一定額の経常経費を与える）、3）帝室費案（帝室費の中から大学予算を支出する）の三案になる（寺崎、225 ページ）。いずれも議会からの財政的自立を目的としたものだが、それが実現を見ることなく、「会計法」の交付を見るにいたったことは、すでに見たとおりである。

なお、帝国大学令は明治 26（1893）年に改正され、大学自治の根幹となる「評議会」の設置と、「講座制」の導入が決まった。同時に、「帝国大学官制」が定められ、教職員の職階別の定数、それに教員の俸給表が示され、本俸のほか、担当講座に応じた「職務俸」の制度が採用されることになった。これらの改正は、帝国大学の他の国立学校との制度上の差異がいっそう明確になり、また予算が一定の積算基礎を持ち始めたことを意味している。しかし、この時期の講座制はまだ、教官定数や予算と直接の結びつきを持つにいたっていなかった。

## 2 特別会計法」の成立

会計法の公布された後も官立学校、とくに帝国大学の予算は、議会のきびしい査定へなればなかったことから、著しく安定性を欠いていた。『東京大学百年史』によれば、予算は毎年のように減額され、政府や大学は財政の安定をはかるため、数百万円規模の基本財産の交付を求めたが、実現するには至らなかった（通史 2、30 - 40 ページ）。しかも京都帝国大学の新設や東京帝国大学の拡張など、予算規模は年々拡大するばかりであり、しかもとくに日露戦争後、議会はきびしい財政緊縮を求めたから、帝国大学の財政問題はいっそう深刻化した。あとで見る「定額支出金制」入は、そうした矛盾の解決策として導入されたのである。

( 1 ) 帝国大学特別会計法の制定

明治 40 ( 1907 ) 年、政府は従来の「官立学校及図書館会計法」を廃止し、新たに「帝国大学特別会計法」と「学校及図書館特別会計法」の 2 つの特別会計法を公布した。直轄学校の数が増えて学校ごとの特別会計を置くことが煩雑になったのと、予算規模が大きく、また「学問の府」として特別の位置を占める帝国大学を、一般の国立学校から分離して扱う必要性が認識されたことが、その理由と思われる。

この時点で設置されていた帝国大学は、東京・京都の 2 校だけである。「帝国大学特別会計法」はこの 2 校について、第一条に「東京帝国大学及京都帝国大学ハ資金ヲ所有シ政府ノ支出金、資金ヨリ生スル収入、授業料、寄付金其ノ他ノ収入ヲ以テ其ノ一切ノ歳出ニ充ツルコトヲ許シ特別ノ会計ヲ立テシム」とし、第二条には「前条ノ政府支出金ハ東京帝国大学ニ在リテハ毎年度百三十万円、京都帝国大学ニ在リテハ毎年度百万円トシ一般会計ヨリ之ヲ繰入ルヘシ」と定めた。いわゆる「定額支出金制」である。なお第三条には「各帝国大学ノ資金ハ政府ヨリ交付シ又ハ他ヨリ寄附シタル動及不動産並歳入残余ヨリ成ル」ものと規定されている。

これにより帝国大学は財政上、他の国立学校と別個に扱われるようになり、また議会での審議とかかわりなく、一定額の予算を保証されることになった。

このことは同時に帝国大学が、予算の執行面で一定の自律性を獲得したことを意味した。毎年政府から交付される定額の予算に自己収入を加え、それをどのように配分・支出するかについて、帝国大学は一定の自由を認められることになったからである。従来の会計法のもとで「大学の財政は一般会計の予算の編成に左右されること多く大学の経済的自主性は希薄なものがあつた」のにくらべて、特別会計法が「定額政府支出金制度を採用したことは画期的事象」であつた( 佐藤、224 - 5 頁 ) とされている。財政面で帝国大学の自立性を認めることが、教育研究の発展につながるものが、ようやく認識されるようになったのであり、その意味でまさに「画期的」なことであつた。

その定額支出金の額は、上に見たとおり東京帝国大学 130 万円、京都帝国大学 100 万円と定められた。明治 41 ( 1908 ) 年度の東京帝国大学の予算を例に取れば、歳入総額は 170 万円、うち政府の定額支出金 130 万円は、76% を占めていた。自己収入の主要なものをみると「患者収入」15.5 万円 ( 9% )、授業料 13.8 万円 ( 8% ) となっており、「資金」からの「利益金」( 利子収入 ) は 1.1 万円 ( 0.7% ) 程度にとどまっている。第一条に見られるように、「資金」を収入の第一に挙げても、それが自己収入の大きな部分を占める状態ではなかつたことがわかる。わずか 2 校の特権的な帝国大学をもってしても、自己収入に大きく依存した学校経営は成り立ちがたかつたのである。

こうして一定の自律性を認められたとはいえ、予算の編成・執行について大学に許された自由は大きなものではなかつた。明治 40 ( 1907 ) 年には、「特別会計法」と並んで「帝国大学経理委員会規則」が定められ、委員には帝国大学分科大学長および書記一人のほか、文部省専門学務局長および官房会計課長、大蔵省主計局長および書記官一人がなるものとされた。つまり予算の配分・執行は文部省と大蔵省の監督の下に、行われることになっていたのである。「実際には経

理委員会の前に、東京帝国大学として独自の意思決定を行うべく、予算概算決定に関する学内の委員会がおかれていた」(百年史、55ページ)とされるが、財政的な自主性は、実際には大きなものではなかったと見るべきだろう。

なお、帝国大学以外の国立学校(および図書館)については、「学校及図書館特別会計法」が公布され、「之ヲ通シテノ特別会計ヲ立テシメ」とあるように、全体として一本化された特別会計制度が導入されることになった。30数校に達した小規模の学校ごとに予算を編成することの煩雑さだけでなく、「年ニヨリマシテハ或は多少ノ余裕ヲ或ル学校ニ於テ生ズルト云フ場合モアル…一方ニ於テ不足ヲ感ズル場合ニ於テ一方ノ余リヲ以テ之ヲ流用スルト云フガ如キコトハ不利益ガ無くして学校経営上ニ於テ多大ノ便宜ヲ得ル」というのが、その理由であった。

ただ帝国大学と異なり、官立学校の場合には、政府支出金の定額制はとられず、また経理委員会が置かれることもなかった。二校の帝国大学が、いかに特別の扱いを受けていたかがうかがわれる。

## (2) 定額制度をめぐる議論

その定額制の導入をめぐることは、帝国議会では激しい議論があったことが知られている。現在の国立大学法人化問題に通ずる、興味深い論点が含まれているので、その概略を紹介しておこう(原史料は帝国議会議事録)。

まず、法案を提出した文部大臣(牧野伸顯)は、次のように説明した。帝国大学も発足以来20年近くを経て、ようやく基礎が定まった。これからは、毎年予算を議会で議論するのではなく法律で一定額を大学に保証し、大学が自ら数年後のことを考えて、計画的に予算を使えるようにすることが、「大学ノ経営上ノ便宜」である。もちろん学問は年々進歩するから、新しい予算が必要になるだろう。しかし、大学には「授業料、病院ノ収入、其他雑収入」がある。「是等ヲ経営致シテ増収ノ計画ヲ計ル余地ガマダ十分アル」。経費の増加は、こうした財源でまかなうことができるだろう。また予算項目はなるべく少なくして、項目間の「流用ノ余地」をつくるなど、「多少経費ノ自由ヲ許ス」ことにしたい。その代わりに「経理委員会」において「監督ト云フコトヲ嚴重ニスル」ことにする。

これに対する反対意見(花井卓蔵議員)は、何よりも帝国大学を会計上、特別扱いすることに向けられたが、それだけでなく、大学に「財政独立ノ機能ヲ授」けたからといって、それが「ヤガテ学問独立ノ一段階ニナルデアロウ」と考えるのは「一ノ空想」に過ぎないという、きびしいものであった。さらにきびしいのは、「帝国大学ノ分科〔大学〕ノ実況」を踏まえた批判である。

「各分科大学ト云フモノハ群雄割拠ノ有様デ、各々法科大学城、工科大学城、理科大学城、医科大学城、ト云フ城郭ヲ構エテ得タル所ノ予算ト云フモノヲ最も多クセシメント、互ニ競争シツツアル、実際ト云フモノハ殆ド目ヲ当テラレヌ有様」であって、「各分科大学ハ互ニ教室ノ融通サエモ致サヌ」。そんな状態のところ定額の予算を保証し、自由に配分してよいということにしたなら、「彼等ガ恣ナル分捕ヲシテ結局経理スル事柄ガ出来ズシテ…各分科喧嘩ノ媒介トナスト云フ有様ニ立至ル」ことになるだろう。必要なのは大学に対する監督を、さらに強化することである。特別会計法が公布されれば「文部大臣ハ大学監督ノ権能ヲ奪ハレ、而シテ各分科ノ分取主義

ヲ奨励シテ、ソウシテ学問ノ府ヲ化シテ財利競争ノ場ニ変ゼシムル」ことになるだろう。

一部にこうした強い反対意見はあったが、特別会計法は政府原案通り可決され、公布されることになった。

### (3) 定額制度の現実

さてその定額制だが、大学の自己責任による計画的な予算の編成・配分という点で、確かに長所を持っていた。しかし、それは大学の教育研究活動の拡大やインフレの進行などにより、絶えずその額を改定する必要を生じざるをえないという難点を、免れることができなかった。制度の発足当時、文部省は10年程度、定額の変更は必要ないと考えていたようだが、その見通しの甘さはたちまち明らかになった。

東京帝国大学についていえば、明治40(1907)年に制度が発足してから、43年には「官吏増俸のため」、45(1912)年「商業科増設のため」、大正3(1914)年「行政整理のため」、大正5(1916)年「伝染病研究所移管のため」、大正7(1918)年「物価騰貴のため」、大正8(1919)年「俸給の増加と教育学科設置のため」、大正9(1920)年「物価騰貴と増俸のため」というように、ほとんど毎年のように増額が繰り返されている。それだけでなく、定額の政府支出金でまかなえない場合、別の法律によって「臨時政府支出金繰り入れ」を行うこともしばしばあり、大正9年までの間に6回に及んでいる(佐藤、291-293ページ)。

しかも、特別会計制度は、臨時的性格を持つ施設整備の費用をも経常歳入でまかなうことを前提としており、施設の営繕や新築の費用として定額外の政府支出金が必要とされる年度もあった。定額制度は、事実上、有名無実化しはじめていたのである(百年史、通史2、52-57ページ)。

## 3. 敗戦時までの特別会計制度

2つの特別会計法のうち、帝国大学特別会計法は大正10(1921)年、「大学特別会計法」に改められた。大正8年末の大学令の公布により、帝国大学以外の官立大学の設置が認められたためである。改正された会計法では「帝国大学ハ各別ニ、其ノ他ノ官立大学ハ之ヲ通シテ一ノ特別会計ヲ立」てることになっていたが、大正14(1925)年の改正で、すべての大学がひとつの特別会計に包括されることになった(『国立学校特別会計三十年の歩み』、9ページ)。

### (1) 新会計法と定額法

この新しい特別会計法の重要な問題点は、引き続き東京・京都の両帝国大学のみにも適用された、政府支出金の定額制にあった。それが有名無実化しつつあったことはすでに述べたが、経済成長に伴うインフレの進行と、教育機会の拡大や研究教育活動の活発化による大学の大幅な規模拡大の必要性は、定額制が、両大学の自立的な発展の保証よりはむしろ、制約要因として働き始めたことを意味した。

大正9(1920)年の帝国議会ではすでにこの制度について、「大学ノ方デハ甚ダ不便ガアリマスガ、是ハ御除キニナリマスカ」とか、「学問ノ研究ト云フ事ニハドウモ際限ガナイカラ政府支出金ヲ一定シテ動かナイト云フ時期ニ達スルト云フコトハドウモ目当ガ付カナイノデハナイカ」といった、定額制の再検討を求める質問が相次いで議員から出されていた(『東京大学百

年史』、通史 2、365 ページ)。実際に、「臨時政府支出金繰入れに関する法律」によって、特別会計に繰り入れられる臨時支出金は、たとえば大正 12 (1923) 年の東京帝国大学の場合 1314 万円と、定額支出金 2884 万円の 2 分の 1 弱に達している。それだけでなく、定額支出金の額そのものが経常支出の伸びに追いつかず、大学の財政を圧迫しつつあった。

帝国大学の財源としては定額金のほかに、定額外の用途の指定された(臨時費をふくむ)政府支出金、それに自己収入がある。自己収入は本来、定額金とともに大学が自由に使用しうる資金であるはずだが、その大きな部分は先に見たように、病院収入や演習林収入で占められており、それら収入源となる事業に優先的に配分されざるをえなかった。このことは、自己収入や用途指定金の額が増え、予算規模が大きくなっても、定額金の伸びが抑制されれば、それだけ大学が財政上の自由が増すどころか、逆に抑制されることを意味した。事実、大正 12 (1923) 年の政府支出金についてみれば、臨時支出金と用途指定金、つまり自由にならない政府支出金の総額は 2478 万円で、定額支出金とほぼ同額に達していた。

## (2) 定額制の廃止と講座制

定額制の限界は、講座制との関係でも意識され始めていた。すなわち、定額制をとらない他の帝国大学では、講座の新設は定員増や予算増を伴うものであったのに対して、定額制を取る両大学では新規事業の予算要求は「重要ニシテ且経費多額ヲ要スルモノ」に限られ、小規模の定員増や講座増は定額金と自己収入の範囲内で対応することを、求められていた。「一ツノ講座ヲ増ストカ云フヤウナ事柄ノ為ニ一々定額ヲ増シテ行テ八大変」というのが文部省の考え方だったのである(『東京大学百年史』、通史 2、369 ページ)。

先に指摘したように、講座制が帝国大学に導入されたのは、明治 26 (1893) 年のことである。しかしその講座制は、人員の配置や予算の配分と直接の結びつきを持っていなかった。ただ、教育研究の長期的な発展を図るために、講座を予算の積算や人員配置の基礎単位にしようという考え方が、文部省内になかったわけではない。大正 10 (1921) 年には新增設講座について、講座を実験講座・非実験講座に分け、それぞれに講座俸と校費の額を決め、それを予算の算定基準とする方策が取られている。また東京帝国大学は大正 12 年の予算要求の際に、既設の講座についても「内容整備ニ関スル経費」を要求しているが、その要求は「『(一) 実験アル学科(医学部、工学部、理学部、農学部)』は『教授一、助教授一、助手二』の定員と講座経費(人件費、物件費合計)二万円、また『(二) 思想学科(法学部、文学部、経済学部)』は『教授一、助手一』の定員と講座経費八千円という基準」によるものであった(百年史、通史 2、370 ページ)。

こうした積算校費的な考え方が出てきた背景には、定額制を取る両大学の経費面での貧困化がある。たとえば一講座あたりの経費を見ると、定額制をとらない北海道帝大の 1 万 4 千円、東北帝大の 9 千 5 百円に対して、東京帝大のそれは 7 千 8 百円に過ぎなかった(大正 13 年)。定額金の増額を求めた大正 13 (1924) 年の東京帝大の文書は「東北、九州、北海道ノ各帝国大学ニ比シ授業及研究費ハ著シク寡少ニシテ当初大学ノ本質ニ鑑ミ独立的研究ノ歩ヲ進メ国運ノ興隆ヲ期センカ為メニ創定セラレタル定額制度ハ却テ研究上ノ不便ヲ来シ大学ノ発展ヲ阻害

スルノ結果ヲ招来スルニ至」ったと、歎いている（『東京大学百年史』、通史 2、372 ページ）。

結局、大正 13 年をもって両帝国大学の定額制は廃止され、全帝国大学の予算が一本化されることになった。それとともに、講座を単位とする予算算定方式が導入され、また物件費と人件費の一部（雇員給、傭人料）を合わせて、「校費」という科目がはじめて設けられた（百年史、通史 2、374 ページ）。

講座を教官定員と予算に結び付けようという動きは、このように財政問題を背景に具体化していくのだが、第二次大戦後の国立大学に引き継がれる講座制の原型が固まったのは、大正 15 年になってからである（百年史、通史 2、261 - 2、372 - 3 ページ）。それによれば、講座は 3 種類に分けられ、それぞれの教員定数は非実験講座で教授 1、助教授 1、助手 1、実験講座が教授 1、助教授 1、助手 2、臨床講座は教授 1、助教授 1、助手 3 と定められた。ただ、この基準は新設の講座だけに適用されたのであり、既存の講座はそのままに残され、不完全講座問題を生むことになった。つまり先発の、しかも定額制を取ってきた東京、京都の両大学には、講座の教官定員が上記の基準に満たない講座が多数、残されることになったのである。

なお、昭和 19（1944）年にいって、従来の「大学特別会計法」と「学校及図書館特別会計法」を一本化し、図書館（具体的には帝国図書館）を一般会計に移す形で、「学校特別会計法」が公布された。学校特別会計のなかは帝国大学・官立大学・直轄学校に区分され、さらに帝国大学については大学ごとに区分されていたから、基本的にはこれまでどおりということになる。また同法の第 12 条は「大学及学校ニ属スル収入ヲ以テ、ソノ歳出ヲ支弁シ、別ニ政府支出金ヲ要セザルニ至リタルトキハ、当該大学及学校ノ為ニ特別会計ヲ設ケルモノトス」とあり、依然として、基本財産の蓄積による財政的自立の理想が掲げられていたことが知られる（『国立学校特別会計三十年のあゆみ』、10 ページ）。いずれにせよ、第二次大戦後の国立学校特別会計制度は、こうした戦時期に作り上げられた遺産を継承するものだったのである。

#### 4. 新制国立大学の財政問題

敗戦後の昭和 22 年、「学校特別会計法」は廃止され、国立大学・学校の予算は一般会計の一部として扱われることになった。その理由は、財政制度の民主化・合理化のためとされるが（『東京大学百年史』、通史 3、185 ページ）、「第二次世界大戦によって大半を焼失した国立学校施設の復興には莫大な資金と施設の確保を急速に得なければならなかった状況におかれて、国立学校の財政の自主独立体制のなかでこれを確保することは困難であった」という指摘もある（『国立学校特別会計三十年のあゆみ』、10 - 11 ページ）。後者の説は、戦前期の「学校特別会計法」が資金の積み立てによる、国立大学・学校の財政的自立を目的としたものであったことを重視するものだが、その目的が、理想に過ぎなかったことはすでに見たとおりである。いずれにせよ、それから昭和 39 年の「国立学校特別会計法」の成立まで、国立大学の予算は、一般会計の枠内で処理されることになった。

##### （1）大学法試案要綱

昭和 23（1948）年、文部省は新しい国立大学制度を前提にした「大学法」の試案要綱を



発表した。この試案要綱は、昭和24(1949)年に発足が予定された、新制国立大学の管理運営のあり方を示したものだ、そのモデルはアメリカの州立大学にあったと思われる。試案要綱は第1条で「国立大学八之ニ要スル経費ノ大部分ヲ国庫ヨリ受ケ」るものとし、第11条で財政について詳細に規定している。その内容は以下の通りである(『戦後大学史』、251 - 256ページ)。

#### 1. 授業料

中央審議会ノ答申ニヨリ文部省ハ各学生ヨリ徴収セラルベキ授業料、入学金、其他ノ最高額ヲ決定スル。最高額ハ学部ニ依リ、例エバ医学部ト、リベラルアート学部ニ於ケル様ニ異ツテヨイ。

#### 2. 国庫ヨリノ収入

各大学ハ毎年次ノ金額ヲ国庫ヨリ受ケル。

A. 主トシテ大学ノ総行政費ニ充当スル経費。

B. 前年度ノ科程ヲ修了シタ学生一人当リ(又ハコレニ相当スル者)ニ対スル費用。

C. 前年度専任教職ニアッタ各教員ニ対スル経費。

#### 3. 生活費調整

(上記の)金額ハ毎年日本銀行小売価格指数ニ基キ調整サレル。

#### 4. 特別計画及研究資金

大学ハ文部省又ハ他ノ政府機関ノ適当ナ法的審議機関ノ特別ノ推薦ニ基キ特別計画研究事業等ニ対シ、全学又ハ一部ノ補助ヲ国庫ヨリ受ケルコトガ出来ル。

#### 5. 施設改善費

大学ハ文部省並ニ中央審議会ノ特別推薦ニヨリ、土地建物設備等施設改善費ニ関シ国庫ヨリ更ニ補助ヲ受ケルコトガ出来ル。

#### 6. 都道府県税

都道府県会ハ經常費臨時費会或ハ特別目的ノ為都道府県税ニヨツテ経費ヲ調達スル権限ヲ有スル。

#### 7. 寄附金

各大学ノ管理委員会ハ建物アルイハ研究等ノ特殊目的ノ為個人又ハ団体ヨリ特別寄付ヲ受ケル権限ヲ有スル。

#### 8. 一年ノ経費ガ過度ノ増加ヲ防グ為前年ニ於ケル該大学又ハ之ニ附随スル分校ニ在籍

スル学生総数ノ一割以上ヲ増加シテハナラナイ。

この(国立)大学法案は大学関係者の強い反対を呼び、結局、成立を見ることなく終わるのだが、そこに示された国立大学財政についての基本的な考え方には、(アメリカの州立大学がモデルだとすれば、当然のことだが)現在の国立大学法人化のそれとも共通する点が少ない。たとえば、授業料収入の自己収入化、学生・教員数ベースの積算、研究費、施設設備費の別途配分、地方自治体の負担などがそれである。

なお、この試案要綱については、東京大学の新制大学準備委員会の下に設けられた学校財政法

特別委員会が昭和24(1949)年はじめ、それを下敷きにしながらか戦前期と同様の、全額国庫負担による特別会計制度を提案したことが知られている。その概略は以下の通りである(『東京大学百年史』、通史3、187-189ページ)。

「国立大学の財政は各大学別の特別会計とし、経費は原則として国庫から全額支出されるものとするが、総経費の金額は次の各項によって決定する。」

1. 授業料による収入

学生より徴収せらるべき授業料、考査料、入学金其の他は大学の申出によって国立大学委員会が審議決定する。

2. 病院、演習林、農場、研究所等の事業から生ずる収入

当該事業費とにらみ合わせて、大学の申出に基き、国立大学委員会が審議決定する。

3. 国庫よりの収入

各大学は毎年次次の金額を国庫より受ける

A. 教官、事務官、技官の給与金

B. 主として大学の総行政費に充当する経費

C. 前年度の課程を修了した学生一人当たりに対する費用

D. 前年度現存した講座に対する経費

E. 大学院、研究所、演習林、農場等の研究及実験、実習機関運営に必要な経費

4. 5. 6. は試案要綱とほぼ同じ

7. 寄付金

各大学は建物、設備、又は研究等の特殊目的の為個人又は団体より特別寄付を受ける権限を有する。都道府県が右の寄付金をなす場合には都道府県税によって調達することが出来る。

ここには、長く特権的な地位を保証されてきた、旧帝国大学としての東京大学の立場が鮮明に打ち出されている。当時の総長南原繁は、大学行政官会議でこの案を説明するにあたって「『今や多数設立させるべき全国の大学の予算をいかにして賄ひ、いかに調節すべきかは、頗る重要な問題』であり、『そのためには、大学の財政を出来るだけ合理化し、何らかの客観的規準を見出すことによって予算の科学的編成に努めることは極めて望ましいこと』であるとし・・・続けて、『そのことは各種の異なった多くの大学を画一化してその予算を機械的に平均化することであってはならず、それぞれの大学の規模と機能に応じた運営が妨げられぬやう配慮されることが必要』であり、『研究機関としての大学の機能 特に・・・大学院や研究所を持つに至る経費』を保証することを課題として掲げた」という(『東京大学百年史』、通史3、190ページ)。

「特別会計の設置といってもそれは、かつてのように資金の保有による財源確保という意図を持つものではなく、新制国立大学全体の財政を確立する『客観的規準』と『科学的編成』が課題であり、その上で、研究所・大学院を持つ旧帝国大学の機能を保障する財政形態が模索されていたのである」(同、190ページ)

その後、昭和26(1951)年には文部省が、「国立大学管理法」案を国会に提出したが、これも成立を見るにはいたらなかったただ、この管理法案には財政に関する条文はなく、管理運営と財政の問題が、切り離して扱われるようになったことがわかる(大崎編、273-285ページ)。

#### (2)教育刷新審議会の答申

同じ昭和26(1951)年、教育刷新審議会は「教育財政問題について」の答申を出し、その中で、「国立大学財政問題」への早急な対応を求めた(『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第13巻、110-112ページ)この答申は、特別会計制度の設置など、その後の国立大学財政のあり方を考える上で、注目すべき提言を含んでいる。その概要は次のとおりである。

#### 1.大学財政の総合計画

国立大学は現在71校に及び、その財政の実態はすこぶる貧弱であり、その拡充と均衡をはかることが急務である。そのためには大学財政に関する総合的計画を立てる必要がある。

- 1) 施設の新増設改造ならびに復旧については、国土的に一定の年度計画を立て、大学もしくは学部ごとに緩急順序を定め、逐次充実完成してゆくこと。また、その間新たな大学の設置はこれを差し控えること。
- 2) 総合計画の樹立に当り71大学中、大学院(特にドクター・コース)を置くものと置かないものとを分ち、それぞれこれに應ずる施設の拡充整備をはかること。

#### 2.国立大学特別会計

国立大学に対しては一般の政治、財政の変動の影響を受けることなく、恒常的にその使命を遂行するため、国立大学特別会計の制度を設け、政府は毎年予算をもって一定の支出金の交付を保障するとともに、事業収入、収入超過額、支出不要額、動産不動産から生ずる収入、寄付金等を財源として、資金を蓄積し得る大学に対しては、これを可能ならしめる途を開く外、予備金、借入金の制度を設ける等、大学の予算を充実するよう措置すべきである。その特別会計の内容は次の通りである。

- 1) 国立大学全体をもって一つの特別会計とするが、各大学ごとにこれを整理区分すること。
- 2) 大学における歳出については、原則上その財源を政府の支出金による建前を堅持しつつ、資産より生ずる収入、授業料、寄付金その他の収入をも併せ考えること。
- 3) 資金、予備金、借入金等の制度を設けること。

#### 3.国立大学予算積算の方法

国立大学の予算を合理的かつ公正ならしめるため、左の方針により、予算積算の基準を設定すべきである。

##### 1)施設費

イ 建設費については、非実験、実験、臨床の種別に応じ、各部各科ごとに学生一人当たりの単価を定め・・・学部の規模と構成に応じて、それぞれの標準単価により

建設費を積算すること。

ロ 設備費、特に研究設備費については、各部各科の特殊性にかんがみ、それぞれ一定の最低設備基準を設けこれに基づいて設備費を積算すること。

ハ 新たに施設更新費を設け、老廃施設の後進をはかること

## 2) 経常費

イ 学部関係の経常費は、これを運営費、学生費、研究費および旅費に区分し、さらに運営費はこれを事務費、諸給与、維持費に、学生費はこれを授業費、厚生補導費に細分し、それぞれの費目につき、標準教育費を定めること。

ロ 事務費、授業費については、非実験、実験、臨床の種別に応じ学生一人当りの標準単価を、厚生補導費については学生を区別せず平均一人当たりの標準単価を、また研究費については非実験、実験、臨床の三種に区別し、講座ごともしくは教官一人当りの標準単価を定めること。

ハ 総合大学における本部経費は学部経常費に依存せしめず、これを独立の費目として設定し、学部構成、本部の規模、学生数等に応じ、適当に勘案すること。

ニ 学部経常費については、大学院を置く大学については別項により区分して計上すること。

## 3) 大学院を置く大学

大学院を置く大学については研究者養成機関としての使命にかんがみ、その濫設を避けるとともに、その充実にはとくに力を注ぐことを要する。

イ 施設費については、学部施設の状況とにらみあわせて、必要施設を整備すること。

ロ 非実験、実験、臨床の種別に応じそれぞれ最低基準を設け、かつ標準単価を定めること。

ハ 経常費に関して、運営費、学生費等につき標準単価を定めるとともに、特に研究費には格別の考慮を払うこと。

教育刷新審議会のこの答申は、今の時点で見てもよく考慮された、妥当な内容のものになっている。その後の国立大学の財政政策は、ほぼ、この答申の線に沿って展開されたと見てよい。ただ特別会計化がすぐには実現せず、また運営費・学生費・研究費の区分や、本部経費と学部経費、学部経費と大学院経費の区別については、あいまいなままに予算配分がなされ、多くの問題を生じたことは後に見るとおりである。

### (3) 積算校費制と講座・学科目

このように、新制大学への移行により一挙に70校を超えるにいたった国立大学の財政について最重要の課題は、答申に示された標準教育費や標準単価の考え方に見られるように、「科学的」「客観的」な予算の編成・配分基準を設定することであった。しかしきびしい財政事情と、旧制度のもとでそれぞれに異なる、しかも必ずしも明確ではない基準にもとづいて予算配分を受けてきた、諸学校を再編・統合して発足した新制の大学・学部、具体的にどのような新しい基準によって、予算を配分するのか。客観性・科学性の問題はひとまずおいて、文部省がとった具体的

な方策は、講座制と学科目制という、教育研究組織の編成形態の違いに着目した、いわゆる「積算校費制」であった。

別途予算化される国家公務員としての教職員の人件費を除いて、国立大学の経費は物件費と総称され、それはさらに、一般管理費、教官研究費、学生経費の3つの部分からなっている。この3者は当初、明確に区別されていたが、一般管理費の伸びが抑えられ、その不足を残る2つの部分が補う形になっていったため、教官研究費と学生経費は、文字通り教官や学生のためだけに使われる経費ではなく、予算配分の際の基準あるいは単位に過ぎなくなり、「積算校費」あるいは「当り校費」という、あいまいな言葉で呼ばれるようになった。

このうち、その金額からいっても、配分方式からいっても、もっとも重要な位置を占めたのは教官研究費、つまり「教官当り積算校費」である。戦前期の帝国大学が「講座制」をとり、「教育研究」のための学問分野をあらわすその講座を、教官および研究費の配分単位としていたことは、すでに見たとおりである。これに対して、帝国大学以外の官立諸学校では、「教育」の必要な分野ごとに教官を配置する「学科目制」がとられていた。こうした内部組織の編成方式の違いをどうするかは、新制大学制度への移行に当って重要な論点のひとつであったが、結局、新制国立大学・学部は前身校による組織原理の違いを、そのまま引き継ぐことになった。すなわち、旧制の大学・学部は講座制、旧制の高等学校・専門学校・実業専門学校・師範学校の後進である大学・学部は学科目制をとり、しかも講座制は教育研究のため、学科目制は教育のための組織という性格付けがされることになったのである。

「教官当り積算校費」の配分基礎とされたのは、こうした講座制と学科目制の違いである。そして講座は、教育刷新審議会の答申通り、非実験（主として人文・社会系）実験系（主として自然科学系）臨床系（主として医・歯系）の3種に、また学科目は非実験、実験の2種に分けられ、それぞれに異なる積算単価が設定されることになった。それぞれの単価と、その推移は表1-1に見るとおりである。それによれば、積算単価に、非実験と実験・臨床では1対3ないし4の差がつけられていたこと、また講座と学科目の積算単価については、はじめはほぼ同じだったものが年とともに差がつけられ、昭和38（1963）年当時には、講座制が学科目制の3倍近くになっていたことが知られる。積算された予算の額は、こうして、講座制と学科目制、非実験系と実験・臨床系の間で、大きな差異をもつことになったのである。

表 1-1 教官当積算校費の推移（実数）

区分 年度	講		座	学 科 目	
	非 実 験	実 験	臨 床	非 実 験	実 験
昭和 24 年	89,000	273,000	302,000	82,000	244,000
25	133,000	386,000	419,000	122,500	353,000
26	266,000	772,000	838,000	122,500	353,000
27	266,000	772,000	838,000	122,500	353,000
28	274,000	802,000	876,000	126,000	367,000
29	267,150	781,950	848,250	122,850	357,845
30	253,793	942,853	805,838	116,709	339,935
31	303,000	887,000	962,200	116,709	339,935
32	334,000	976,000	1,059,000	129,500	375,000
33	340,179	1,136,064	1,232,676	131,896	400,125
34	363,100	1,432,900	1,554,800	140,800	485,500
35	435,720	1,719,480	1,865,760	168,960	582,600
36	514,300	2,029,700	2,202,400	199,400	687,700
37	591,500	2,334,200	2,532,800	229,350	790,800
38	653,700	2,579,400	2,798,800	253,400	873,800

(注) 1 講座の教員構成は、次のとおりである。

	教 授	助教授	助 手
非実験	1	1	1
実 験	1	1	2
臨 床	1	1	3

2 学科目制については、教官当積算校費は、教官を単位として積算されているが、ここでは比較のため、次の教員構成をとるものとして、学科目単位で算出した。

	教 授	助教授	助 手
非実験	1	1	0.5
実 験	1	1	1

3 教官当積算校費が講座と学科目とで差があるのは、講座は大学院の授業を担当しているのに対して、学科目は担当していないことによるものである。

学問の性格とかがわかる非実験・実験・臨床の別はともかく、講座制と学科目制の差異をどのように正当化しうるのかについては、先に述べたように、「教育研究」のためと「教育」のためという、目的の違いが強調されてきた。戦前期の高等教育システムの下では、大学のみが教育と研究の2つの役割を果たすものとされ、それ以外の諸学校は教育の役割のみを期待されていた。その前身校の担ってきた役割の違いが、新制度の下ですべての高等教育機関が(新制)大学になったあとも、講座制と学科目制という組織原理の違いの形で継承されたのである。昭和28(1953)年には、新制大学院がいっせいに発足するが、国立大学の場合、大学院研究科の設置を認められたのは、教育と研究の両機能を期待された講座制(言い換えれば旧制)大学・学部だけであった。つまり、教育刷新審議会の答申にあった「大学院をおく大学」に対する配慮は、講座制と学科目制による「教官当り積算校費」の違いという形で、具体化されたのである。

このことは、大学院(博士課程研究科)を持つか否かによって、制度上同一化された国立大学・学部間に、予算配分の上で、大きな差異が生じたことを意味する。しかも、大学院の設置は、その後長い間、旧制度下の大学・学部のみ認められることになった。その講座制・学科目制の差異に応じた「教官当り積算校費」が、額面どおりの教官研究費ではなく、一般管理費の不足分を補うためにも使われたことは、すでに見たとおりである。

昭和26(1951)年に行われた「大学等研究費の実態調査」によれば、国立大学の予算配分状況は表1-2のとおりであり、本部さらには学部の留め置き分(一般管理費等に使用される)を差し引いた後、学科に実際に配分された額は、教官研究費で40%、学生経費では35%にすぎなかった(『東京大学百年史』、通史3、191-193ページ)。

表1-2 予算配分状況(昭和二十六年)

(単位・円)

	庁 費	教 官 研 究 費	学 生 経 費
(A) 文 部 省 配 布	5,105,600	193,901,1490	24,204,307
本 部 留 置 額	742,650	24,112,060	7,425,410
学 部 配 布	4,362,950	169,789,430	16,778,960
学部中央留置額	3,783,740	92,431,507	8,260,699
(B) 学 科 配 布	579,210	77,357,923	8,518,261
(B)/(A)	11.3%	39.9%	35.2%

## 5. 改善への要望

こうした国立大学財政の状況は、当事者である国立大学に危機感を抱かせるものであった。国立大学協会は、昭和29(1954)年には次のような要望書を文部省に提出し、事態の改善を求めている。

「新しい学校制度の実施以来・・・国立大学については全体的且つ継続的整備充実の計画が確立されていないのは遺憾にたえない。なお各種国立大学の性格が明らかにされず、従ってその個性に応じた発達と充実の方策が講ぜられていない。また大学の財政についても、その年暮らしの予算が組まれて継続性と安定性に欠けており、建物及び諸設備の充実についても、見透しを持たない現状である。このような行方では、各種の性格を持つ大学がそれぞれの使命を十分に発揮することができず、国立大学協会としてはまことに憂慮に堪えない。よって国立大学の財政計画を樹立し、もって大学の進行を図る必要がある。政府は、右の趣旨に添って、熱意と権威を持つ適当な委員を以って構成する強力な審議会を文部省内に設置されるよう要望する」(『国立学校特別会計三十年のあゆみ』、35ページ)

要望は、施設設備の整備に重点が置かれているが、国立大学財政全般にわたる審議検討を期待していたことは、同じ29年の国大協の内部資料「国立大学財政確立に関する改善案」が、特別会計制度の導入や予算制度の改善を含めた包括的な改善提案をしていることからもうかがわれる(同、36-37ページ)。

しかし、財政制度の改革はなかなか進まなかった。昭和38(1963)年には、中央教育審議会の大学問題に関する戦後最初の包括的な答申「大学教育の改善について」が出され、その一項として「大学の財政について」があげられ、その中で国立大学の財政問題にかなり詳細な検討が加えられている。そこでは「国立大学の財政は・・・大学の自治の実質的な面の現れである。したがって、そのあり方は、教育研究上の必要に即して、自主性、弾力性を備え、かつ、長期的観点からの計画的運用を可能とするものでなければならない」という認識が示され、そこから「国立大学の財政のこのようなあり方の実現を特別会計制度の採用に求める意見」があるが、過去のそれが「経済事情の変化や大学の発展に伴って必ずしも識の目的をじゅうぶん達成しえなかったこと」および「現在の国立大学が内容、規模において急速な発展、拡充の過程にあること」を指摘して、その慎重な検討の必要性を要望している。

ただ答申は同時に「一般会計制度における現段階においては、少なくとも、大学特別会計制度に見られた財政上の自主的、弾力的、かつ、計画的な運用のみちをひらくため適切な措置を講ずべき」だとして、「国立大学がその目的・使命を達成するため・・・財政の上で、一般官庁と異なり可能な限り自主性を確保」できるよう、「教育研究の長期計画に即応する予算措置」、「予算執行上の弾力的運営」、「寄付金の受け入れ使用」の3点について、改善を求めている。

また注目されるのは、「教育研究費の拡充」を求めている点で、「大学総予算に対する人件費の比率は、近年、ほぼ60%を占め、人件費以外の管理的経費、教育研究に要する諸経費等は、約40%になっている。この割合は戦前(昭和10年度 15年度)のそれとは逆の現象であって、このことは、教育研究に要する諸経費が相対的な低下をきたしていることを示している。特に、研究講義に必要な経費の中心をなす教官研究費についてこれを見れば、講座研究費の非実験系で戦前の三分の一、実験系で戦前の三分の二であり、学生経費は戦前の九分の一という状態である」と指摘して、国立大学予算全体の増額の必要を訴えている。

こうした国立大学財政の窮状については、当時文部省で高等教育行政の衝にあっていた天城勲の詳細で具体的な分析がある(『大学制度の再検討』、191-199ページ)。それによれば、昭和36(1961)年当時の国立大学経費の内訳は、上記のように人件費が約60%をしめ、40%の物件費についてみれば、研究費が41%、学生経費9%、事業費(営繕費・庁費・旅費等)が50%という構成になっていた。ただしこれは、予算の積算から見た構成で、「実際の支出の面からみると、大学という機関の管理費、研究費、および教育費の3要素に分析されるが、この3者の区別は、観念上も、また実際の経理区分でも、かならずしも明瞭ではなく、したがって前述の予算積算どおりにしようされているわけ」ではなかった。とくに予算科目上は校費とよばれた研究費については「内容的に内訳や積算根拠はな」く、「校費というどの向きに使っても差し支えない科目とされ」ていた。

これに対して、戦前期の研究費は講座研究費で、「実験、非実験、臨床について金額の差はもちろんあったが、すべて、内訳と積算の根拠をもっていた・・・講座研究費は(大きく事業費と諸給与にわかれ、庁費や旅費まで含むものとして)きわめて包括的であり、かつ安定した状態であった」。ところが「終戦を契機として、物価の急騰とすべてのアンバランスに遭遇して、22



年以來、講座経費は崩れ、講座研究費は校費（先の事業費）のみとなり、庁費、旅費、諸給与は分離して、それぞれ別々のあゆみをつづけ、毎年改訂をへて、あるときは節約をうけるなどして、今日にいたった。」

「一方、24年以來、新制の大学が旧制の高等学校、専門学校、師範学校等を母体として創設されたが、これら旧制の学校には研究費の積算がなかったので、うけつぐべき沿革はなく、新たに学科目としてそれぞれ教授、助教授、助手一人あたりに教官研究費が講座研究費なみのベースであらたにつけられた。その後、講座研究費の単価改定の比率でかならずしも学科目制研究費のびていないために・・・格差を生じている」。「なお、旧講座研究費の内訳にあった諸給与は・・・人事行政の体系整備にともなう給与費として別途の体系に入り、庁費も一人当たりの積算で教官は事務官と別計算され、旅費も研究旅費として、別立てされることになった」。

こうした、十分な検討を経たとは言いがたい戦後の大学財政制度が、どのような問題を生んでいるかについて、天城は次のように指摘している。

「大学の目的遂行のためには、大学経費は、機能に則して管理費、研究費、教育費として現れる。予算積算もこの3種の大別は考慮しつつも、具体的には経費の性質による科目別に積算される。ところが、管理、研究、教育の3機能が、観念上も実際上もかならずしも明瞭に境を画しがたい。卑近な例だが、事務室と研究室の光熱水料は管理費と研究費に区別できても、教室、実験室のそれは管理用、研究用、教育用の別は立てにくく、研究室のそれとても厳密に区別すれば管理費に入れるべき分野がふくまれている。とくに、現在、管理費について研究費のような包括的予算積算がないため、大学本部、学部事務、教室事務の諸経費が、広義の研究、教育の一環という意味で、研究費、学生経費をふくめた大学全体の校費で、すなわち官庁の庁費の意味においてまかなわれている。」

昭和29（1954）会計年度の「国立大学財政実態調査」によれば、こうした予算積算と支出実績との関係は「校費について、予算積算では研究、教育経費が67.8%、管理費が8.8%、設備費が12.5%となっているのに対して、支出面で見ると研究教育が29.4%、管理が24.4%、設備費が31.4%となって現れ、研究教育経費が管理費及び設備費として流用された結果を示している」。予算配分が「客観的・科学的」とは言いがたい基準にもとづいて配分され、必要性に応じて流動的に支出されていた（その後も基本的に変わらない）実態がうかがわれる。

## 6. 特別会計制度の発足へ

ところで、上記のような文部省当局の問題意識をも十分に組み入れてのものと思われる、昭和38（1963）年の中教審答申が出されたころ、文部省と大蔵省の間では、特別会計制度への移行の方向で協議が進められていた。

### （1）文部省の逡巡

文部省が昭和38年に作成した文書「国立学校の会計を特別会計に改めた場合における問題点について」は、当時の文部省のこの問題に対する複雑な態度を伝えている（『国立学校特別会計

三十年の歩み』、44 - 47ページ)。それによれば、特別会計化の積極面として、

- 1) 国立学校の財政運営の自主性が制度的に保証され、学校の運営についても若干の予算執行上の弾力性が期待される
- 2) 付属病院、受託研究等特定の歳入財源のある事業にかかる経費については、特別会計にした場合、歳入に見合って比較的容易に歳出予算の計上が認められるものと期待されるので、予算が伸び易くなるものと考えられる
- 3) かつての帝国大学特別会計法のように政府支出金を一定させることが認められた場合には、教育研究計画に即応した長期事業計画の樹立が可能となり、数年度を見通した事業をその緩急順序を考慮して時実施することができる(ただし、政府支出金を法定化することは、国立大学が拡充整備の過程にある現段階では、必ずしも適当とはいえない)

などの点があげられ、また消極面としては、

- 1) 教育研究を目的とする国立学校の会計制度は、過去の経緯が示すように、本来独立採算を目的とする事業特別会計になじまない
- 2) 国立学校の規模内容が安定し、長期にわたる財政の見通しが可能になった段階において特別会計に移行するならばいざしらず、今日のような成長充実期においては、むしろ一般会計のわくの中で整備充実を図るほうが適切ではないか
- 3) 国立学校の収入の大宗をなすものは、授業料、入学料および検定料等であるが、これらの収入が国立学校の収入のうちに占める比率は、旧学校特別会計当時と異なりきわめて小さい。現段階において特別会計に移行するとしても、経済的独立は期待できず、かえって予算規模の縮小すら懸念される
- 4) 特定の歳入財源を有する(演習林等の)事業については、予算内容が充実し、当該事業が拡大されることとなろうが、他の事業との間に予算上格差を生ずることが予想され、また国有財産の保有高の多少、寄付金の有無等の事情により、学校相互間に予算上の不均衡を生ずることになろう
- 5) 特別会計とした場合、積極的に収入の確保と増収に努めることとなる反面、企業的経営方式に流れ、そのため本来の教育研究事業にそぐわない事態生ずる恐れがなくはない

などの点があげられている。文部省が定額法の導入や、独立採算制への移行を伴う(つまり戦前期のそれに近い)特別会計制への移行に消極的、かつ警戒的であったことがうかがわれる。

「国立学校がその管理運営のため必要とする予算が確保され、その予算の弾力的執行が図られるような特別会計制度が考慮されるならば」賛成、「特別会計制度に改める目的が単に、独立採算といった経済的な独立を図るところにあるとすれば、それは不可能であるばかりではなく、教育研究の本来の姿からいっても適当なことではない」ので反対というのが、その結論であった(同、47ページ)。

## (2) 大蔵省の態度

昭和38(1963)年末には、大蔵省はこうした文部省の見解を大幅に取り入れる形で、「国立学校特別会計制度について」の骨子を示した。それによれば、

- 1) この特別会計は、国立学校の内容の充実を図り、かつ今後における拡充整備を促進する趣旨のものである
- 2) 国立学校会計の独立採算制を目的とするものではなく、したがって、一般会計の負担軽減を図る目的をもって授業料等の値上げを企図しているものではない
- 3) 借入金の制度を設け、財政投融资資金を導入して施設（病院）整備の促進に資する
- 4) 現在国立学校の管理する国有財産は、原則として一切この特別会計の財産としていわば出資されるものとし、今後その財産が学校としての使用目的に供されなくなった場合においても、これを換金した代金は、従来のような一般行政の財源とせず、この特別会計の歳入として国立学校の内容の充実にあてる
- 5) 研究費その他国立学校の運営費については、特別会計にふさわしいように実情に即した使用ができるようにする

など、文部省側の危惧の念に答える内容になっている。国立学校特別会計法案は、こうした両省の協議を経て、昭和39年の春国会に提出されて可決され、同年度の予算から適用されることになった。

成立した国立学校特別会計法の第一条は「国立学校の充実に資するとともに、その経理を明確にするため、特別会計を設置し、一般会計と区分して経理する」とうたい、第三条で「この会計においては、一般会計からの繰入金、授業料、入学金、検定料、病院収入、積立金からの受入金、借入金、財産処分収入、寄付金及び付属雑収入を持ってその歳入とし、国立学校の運営費、施設費、小額交付金、借入金の償還金及び利子、一時借入金の利子その他の諸費を持って歳出とする」とした。

なお、この新しい国立学校特別会計法を、戦前期の旧学校特別会計法と比べたときの主要な相違点は、ほぼ次のとおりである。

- 1) 旧特別会計法は資金制度を設け、その資金から生ずる収入等を持って歳出を支弁させ、学校財政の独立を図ることにあったが、新特別会計法は、国立学校の充実に資するとともに、その経理を明確にするために設置されたものである。
- 2) 旧特別会計法では帝国大学、官立大学および直轄学校に分け、かつ、学校ごとに整理していたが、新特別会計法は全国立大学を一本化している。
- 3) 新特別会計法では決算上の余剰金のうち一定額を積立金として積み立てるが、この積立金は一本化して扱われ、必要に応じて施設整備に当てるもので、旧特別会計法の資金のように学校ごとに区分されるものではない。
- 4) 新特別会計法では借入金制度が認められ、付属病院の施設整備をはかることができるようになった。

## 7. 国立大学の設置形態と政財制度

こうして国立大学の財政的自立の問題を問わぬまま、新しい特別会計法が成立し施行されるのだが、昭和40年代に入るところから、国立大学の法人化と財政的自立の問題が再び浮上してきた。

( 1 ) 中教審答申と法人化構想

昭和46(1971)年、中央教育審議会は答申「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」のなかで、高等教育の改革に大きな部分をさき、国立大学について「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もつ新しい形態の法人とする」ことを提言した。

「大学の管理運営について国・・・が管理上のすべての責任を負うことは實際上困難であり、しかも、大学を一種の行政機関として人事、会計などに関する一般官公庁の準則を適用することは、教育・研究の効率的な運営を妨げるばかりでなく、かえってその制度的な保障に安住して、自主的に運営する意欲とそれに伴う責任感を希薄にするなど、弊害が少なくない・・・大学をその目的・性格から見て適切な新しい形態の公的な法人とし、公費による一定額の援助を受けること以外は、管理運営上の一切の責任を負って自主的に運営させることが、かえって大学の発展を助長することになる。」その「新しい形態の公的な法人」に対する財源交付については「その目的・性格に応じて合理的に積算された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、その弾力的、効率的な使用を認めることが望ましい。」大学はその「定額方式による定額補助」を受けて、「事業計画・給与水準・収入金については相当大幅な弾力性が認められ、自主的な運営努力によって独自の特色を発揮できるように。」するというのが、その提言の概略である。

提言にはさらに、「授業料などの受益者負担額が妥当な程度の金額となるよう配慮する。」また「このような財政援助については、あくまで国の主体的な立場が保持され、その援助の効果についてつねに厳正な評価が行われることを条件とすべきである」などの条件が、付け加えられている。

答申に示されたこの法人化構想は、具体化されることなく終わるが、それが現在の国立大学法人に通ずる内容をふくんでいたことは、改めて言うまでもないだろう。

( 2 ) 臨教審答申と法人化論

財政的自立とかかわる法人化の問題は、昭和59年に発足した臨時教育審議会でも、重要な検討課題のひとつとされた。すなわち昭和62年の第三次答申では、「国立大学については、広義の国家行政組織としての位置づけが、しばしば瑣末な点に至るまで硬直的に作用し、その在り方が、ややもすれば画一化し、個々の大学の自発性が制約されている」とし、「財政の基本的部分を国費によってまかなわれ」ている以上、やむをえないことかもしれないが、「大学の組織計画、予算編成及び執行、資産管理ならびに職員人事等」について「各大学の自由度・自主性は限定され」、その結果として「大学の個性を奪い、自発性を減殺してきたことも事実である」という認識を示して「今後は各大学の責任の裏付けのもとに、大幅な規制の弾力化を進める必要がある」と述べている。

ここでは各大学の財政的自主性強化の必要性が強調されているに過ぎないが、設置形態に触れた部分では、「国立大学については、その組織・運営に改革・改善すべきところが少なくなく、ことに各大学の自主・自立の確立、社会に開かれた活動の展開の必要が以前から指摘され、現行の国立大学という設置形態を改めるべきだとする提案が各方面から行われている」ことから、「こ

これらの提案を受けとめ、国立大学に公的な法人格を与え、特殊法人として位置付ける可能性について具体的検討を重ねてきたが、国の関与の在り方、管理・運営の制度、教職員の身分、処遇上の取扱い、現行の設置形態からの移行の措置など、諸般にわたって理論・実際の両面にわたり、考慮すべき事項が多く、その解決のためには、さらに幅広く、本格的な調査研究を必要とするという結論に達せざるを得なかった」としている。

こうして財政的自立の問題は、教育研究の活性化への要求と絡んで、次第に国立大学の法人化問題へと展開し始めていたのである。

### (3) 積算校費制の廃止

ところで、明治以来、国立大学間および国立大学内部の予算配分に重要な役割を果たして来た、講座制・学科目制の別を基本とした「積算校費」制は、公的な議論がまったくないまま、平成12(2000)年に突如廃止されることになった。

同年の予算参照書は、その理由を「近年、学問分野の進展により、分離融合や学際的な分野が多くなっており、単純に実験及び非実験に区分する妥当性に乏しくなってきたことから、平成12(2000)年度において、経費の性格及び使途は変更せず、その積算について、従来の組織等の細分された区分を廃止した上で、教官数及び学生数に基づき積算した校費に加え、各大学等を単位として積算する校費を措置することとし、従来の『教官当積算校費』及び『学生当積算校費』を統合し、新規に教官数積算分、学生数積算分及び大学分を内訳とする『教育研究基盤校費』を新規計上した」と述べている。極めて技術的な理由で、十分な検討を経ることなく、長く続いてきた講座(および学科目)を基礎単位とする予算の積算方式が、簡単に廃止されたことが知られる。

ただ、その伏線として、昭和50年代に入るところから国立大学予算の中に、教官当りの積算校費とは別に「特別教育研究経費」という項目が登場し、積算校費の伸びがきびしく抑制される中で、年々その増額がはかられてきたことを指摘しておかなければならない。その額は平成2(1992)年にはすでに、教官当り積算校費の約3分の1に達しており、その後も増え続けてきた。名称からもうかがわれるように、この[特別教育研究経費]の狙いは、研究活動の活性化とその基盤となる諸条件の整備のため、特定の大学・学部・研究科や学問分野に予算を重点的に投入する手段としての役割を、果たすところにあった。つまり、講座・学科目の別を基礎にした積算校費制は、実質的に崩壊の過程に入りつつあったのである。

いずれにせよ、積算校費制が廃止された後、校費は「教育研究基盤校費」と名称を変え、学生数・教官数をベースに計算された校費に「大学分」を加え、前年度の配分額を下回らないよう配慮された予算が、各大学に配分されることになった。このことは、大学間の配分基準が一変しただけでなく、各大学内部の予算配分の方法についても、自由度が著しく増したことを意味する。これまでの積算校費制のもとでは、教官当り積算校費は本来、各講座・学科目単位で教官に配分されるべきものであり、その一部が一般管理費の不足を補うために、本部や学部へ吸い上げられていると「理解」されてきたが、そうした「理解」の制度的な基盤が失われてしまったからである。予算のなかの一般管理費・教官研究費・学生経費という、これまでも擬制であった区分は消

減し、どのような基準でどれだけを各学部・学科・講座・教官に配分するか、管理・研究・教育のそれぞれにどう配分するかは、改めて検討されるべき課題となったのである。

実際に少なからぬ数の大学が、配分基準の再検討を進め、それぞれの教官が手にする研究費の額にも、大きな変化が生じたことが知られている。それは、文部省が進めてきた教官研究費の抑制とは対照的な、科学研究費の大幅な増額とともに、競争的・重点的な配分への研究費政策の転換を、端的に表すものといっていよう。

## 8. 国立大学の独立行政法人化 結びにかえて

これまでみてきたように財政制度と深いかかわりを持って、明治以来、たびたび提起されてきた国立大学の法人化問題は、平成12(2000)年、国の行政機関の一部の独立行政法人化構想が国立大学にも及び、文部科学省内に調査検討会議が設置されたことから、急進展しはじめた。

イギリスの「エイジェンシー」に倣ったとされるこの特別行政法人制度は、もともと、国立大学を直接の対象として想定することなく構想されたものであり、政治的な経緯から、したがってこれまでの国立大学をめぐる法人化の議論と直接かかわりなく、始まったものである。現在、平成14(2002)年3月に出された調査検討会議の報告書をもとに、大学としての特性に配慮した「国立大学法人法」を用意する形で対応がはかられているが、検討の過程で、法人化された大学の財政的自立性をどう保証するのかについての、過去の議論が参照された形跡はほとんどない。

調査検討会議の報告書『新しい「国立大学法人像」について』によれば、法人化後の国立大学は、国から交付される「運営費交付金」と「自己収入」を財源に、自立的な大学経営をすることになる。さらに具体的に、報告書の内容を見れば次の通りである。

### 1) 運営費交付金は

1. 学生数等客観的な指標に基づく各大学に共通の算定方式により算出された標準的な収入・支出額の差額(標準運営費交付金)
2. 客観的な指標によることが困難な特定の教育研究施設の運営や事業の実施に当たっての所要額(特定運営費交付金)

からなるものとする。交付金の算定に当っては「各大学・学部等の理念・目標・特色・条件等を踏まえた弾力的な・・・算定方法の可能性を考慮する」。また算定に当って「第三者評価の結果等を適切に反映させるものとする」。

### 2) 自己収入は

1. 通常の業務遂行に伴い収入が必然的に見込めるもの(学生納付金、附属病院収入等)
2. それ以外のもの(寄附金等)

に分ける。「前者については、運営交付金の算出に用いることとし、後者については、原則として運営費交付金とは別に経理し、運営費交付金の算出に反映させない」。

自立的で自律的な大学経営が期待されることから、国立学校特別会計制度は廃止され、「自己

収入」の増加を図ることが積極的に奨励され、「運営費交付金」を含む予算の配分・活用は、全面的に各大学の自由にゆだねられる。ただし、各大学は中期目標を設定し、中期計画を立てて文部科学大臣の承認を受け、6年後にはその達成度について、「国立大学評価委員会」による第三者評価を受けることを義務付けられる。その評価結果が運営費交付金の算定に反映されることは、すでに見たとおりである。

明治初期の帝国大学特別会計制度に始まったわが国の国立大学財政制度は、1世紀余を経たいま、国立大学の独立行政法人化により、まったく新しい時代に足を踏み入れようとしている。それが、国立大学の管理運営システムや教育研究活動に、どのような変化をもたらすのか、大学の自立・自律性はどこまで保障されるのか、さらには運営費交付金の算定基準は「客観的・科学的」なものになりうるのかなど、今後に残された問題は少なくない。わが国の国立大学財政史上最大の制度改革の行方を、注意深く見守っていかねばなるまい。

#### <参考文献>

- 天野郁夫、『日本の高等教育システム』、平成15年、東京大学出版会  
 大崎仁編、『戦後大学史』、昭和63年、第一法規出版  
 海後宗臣・寺崎昌男、『大学教育』、昭和44年、東京大学出版会  
 神山正、『国立学校特別会計制度史考』、平成7年、文教ニュース社  
 教育事情研究会編、『中央教育審議会答申総覧(増補版)』、平成4年、ぎょうせい  
 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議、『新しい「国立大学像」について』、平成14年  
 国立学校特別会計研究会編著、『国立学校特別会計三十年のあゆみ』、平成6年、第一法規出版  
 佐藤憲三、『国立大学財政制度史考』、昭和39年、第一法規出版  
 寺崎昌男、『増補版 日本における大学自治制度の成立』、平成12年、評論社  
 東京大学、『東京大学百年史』通史一、通史二、通史三、昭和60年  
 日本近代教育史料研究会編、『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』、平成10年、岩波書店  
 文部省、『わが国の高等教育』、昭和39年  
 臨時教育審議会、『教育改革に関する第三次答申』、昭和63年  
 蠟山政道編、『大学制度の再検討』、昭和37年、民主教育協会