

第8章 国立大学に対する政府財政支出の規模の変化

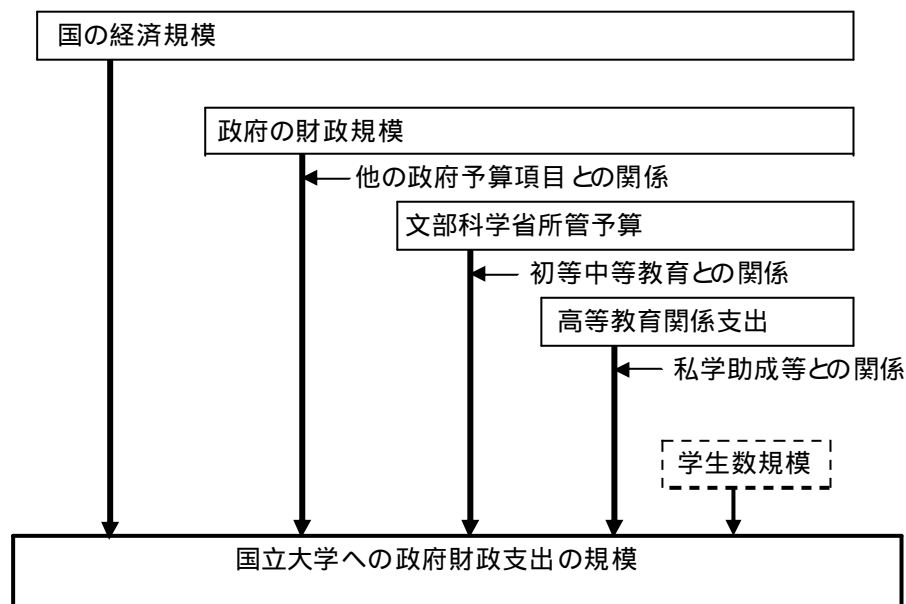
阿曾沼 明裕（名古屋大学）

1. はじめに

本章では、戦後の国立大学への政府財政支出の規模の変化を追い、その意味や背景について検討する。

国立大学への政府財政支出は、個々の予算項目などを細かくみれば様々な要因が絡んで変化することはいうまでもない。だが、国立大学に対する政府の財政支出の規模をトータルに見たときには、まず、日本の国民経済の規模に大きく左右されるであろうことは想像される。ただし、直接に国立大学へ財政支出を行うのは政府であり、その政府の財政規模の変化は経済規模の変化と必ずしも重なるわけではないので、経済規模よりもむしろ政府の財政規模の変化と比べるべきかもしれない。その場合、社会保障や公共事業などさまざまな政府事業のなかで、政府がどのように国立大学を位置づけているかが重要になるだろう。

図 8-1 国立大学への政府財政支出の規模に関する諸要因



さらに、そうした意味では、実際に国立大学への予算を所管しているのは文部科学省なので、文部科学省の教育政策が何に重点をおいているのかも重要である。この場合、文部省所管の教育予算という枠の中で見ると、初等教育や中等教育との関係が重要かもしれない。同じよ

うに、高等教育政策という観点からすれば、国立大学の政府財政支出の規模は、高等教育への財政支出の規模に依存し、その中での私立大学との関係などが重要であると考えられるべきかもしれない。以上は国立大学の外側の変化との関係だが、国立大学への財政支出の規模を内側から規定する学生数規模の変化も重要であろう。

このように考えれば国立大学への政府財政支出の規模のトレンドはいくつかのレベルで見る必要がある。

ところで、国立大学への政府財政支出とは具体的には何か？ 国立大学への政府財政支出には、国立学校特別会計への一般会計からの繰入金（略して国立学校特別会計繰入）、科学研究費補助金、育英事業費、留学生関係経費、日本学術振興会事業費、政府出資金による研究助成などがある。この中で、国立学校特別会計繰入は国立大学に対する直接的な補助であり、これに対して、その他のものは国立大学に限定していないので、国立大学に入る額を厳密に明らかにするのは容易ではないが、かなりの部分は国立大学に入っている。ただし、額から言えば国立学校特別会計繰入が全体の中で大部分を占める。なお、国立学校特別会計という制度に着目すれば、国立大学の収入の大部分は国立学校特別会計歳入に相当するが、この国立学校特別会計歳入の中でも最も大きな項目が国立学校特別会計繰入である。国立学校特別会計歳入は、全てが政府の財政補助によるというわけではなく、附属病院収入、授業料及入学検料収入、さらに奨学寄附金や受託研究費（地方自治体からの委託研究や、政府出資金による研究助成金を含む）による収入などもあり、国立学校特別会計繰入は、国立学校特別会計歳入における純粋な意味での政府補助に相当する。

このような意味で、国立大学への政府財政支出は、国立学校特別会計繰入をメインに考えてよいだろう。

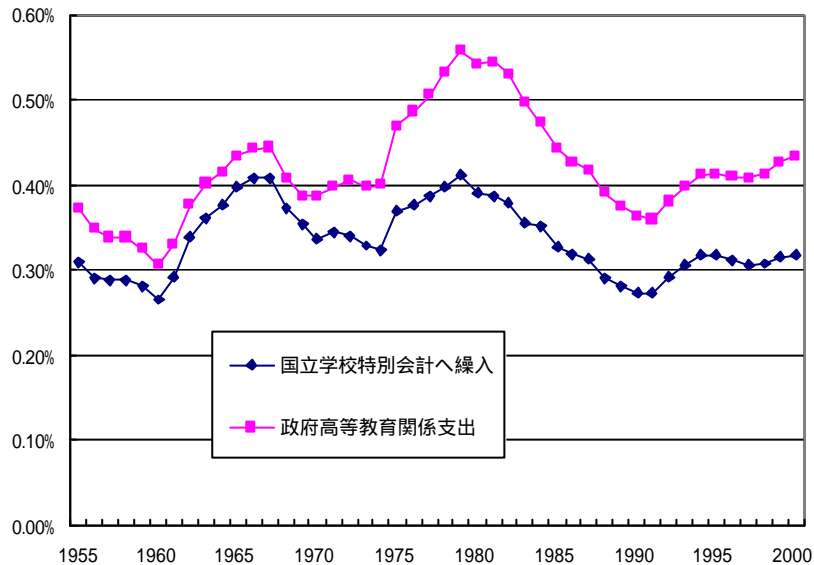
以上のことから、本章では、まず第一に、国立学校特別会計繰入の対 GDP（国内総生産）比の推移をみることによって、国立大学への財政支出が日本の経済規模と比べてどのように変化してきたかのかをみる。第二に、国立学校特別会計繰入の政府の予算総額に対する比率をみることによって、国立大学への財政支出が政府の予算のなかでどのように位置づけられてきたかを見る。第三に、文部科学省所管予算と国立学校特別会計への繰入とを比較することによって、文部科学省における国立大学への財政支出の位置の変化を見る。第四に、私学助成なども含めた政府の高等教育財政関係支出に対する国立学校特別会計への繰入の比率の推移をみることによって、高等教育支出における国立大学の位置を見る。第五に、国立大学の学生数規模から国立大学への財政支出の規模の変化を見る。

なお、国立大学を含めた日本の高等教育費全体のトレンドや、特に諸外国との比較からみた特徴やその要因分析については、市川（1988, 2000）などを参照していただき、本章は国立大学への政府財政支出の規模について戦後のトレンドを明らかにする。

2 経済規模との関係

図 8-2 は、国立学校特別会計繰入の国内総生産 GDP に対する比率の推移を示したものである¹。政府の高等教育関係支出の対 GDP 比の推移も示しておいた。ここでの高等教育関係支出とは、国立学校特別会計繰入、私立大学等経常費補助金、育英事業費、科学研究費補助金をあわせたものである。この図から以下のように戦後をいくつかの時期に分けることができる。

図 8-2 GDP に対する国立学校特別会計繰入の比率の推移³



- ・ 1960年まで（第一次減少期）：
国立学校特別会計繰入の対 GDP 比は、0.31% から 0.27% にまで低下する時期である。
- ・ 1960年～67年まで（第一次増加期）：
国立学校特別会計繰入の対 GDP 比が、0.29% から 0.41% へと大きく増加した時期である。
- ・ 1968～74年（第二次減少期）：
国立学校特別会計繰入の対 GDP 比率は、減少ないし停滞している。
- ・ 1975～79年（第二次増加期）：
国立学校特別会計繰入の対 GDP 比が再び増加している時期である。
- ・ 1980～91年（第三次減少期）：
国立学校特別会計繰入の対 GDP 比は、再び長い減少の時期を迎え、0.27% まで下降する。
- ・ 1992年～（漸増期）：
国立学校特別会計繰入の対 GDP 比は増加後、0.31% 前後で比較的安定している。

経済規模と比較して解釈すると²、1960年ごろまで（第一次減少期）は、1950年代半ばに日本経済が経済復興から高度経済成長へと拡大した時期であるにもかかわらず、国立大学への政府支出は経済規模に対して減少しており、いわば置き去りにされている。こうした状況は

1960年代に入り変化し、1960～67年（第一次増加期）には、日本の高度経済成長に応じた形で、国立大学への政府支出は増え、経済規模に対する比率も大きく上昇した。しかし、1968～74年（第二次減少期）には、経済成長が続いているにもかかわらず国立大学への支出は相対的に減少している。これは大学紛争などによる国立大学に対する支持の低下によるものではないかと考えられる。1975～79年（第二次増加期）には状況は再び変化、オイルショック等による国の高度経済成長が終焉したにもかかわらず、国立大学への支出は相対的に増えている。これは医学系、教員養成系、新構想大学、ビッグサイエンスへの重点的な支出が大きく増加したからだと考えられる。これに対して、1980～91年まで（第三次減少期）は、日本の経済が好調で、世界第2の経済大国といわれるようになった時期（後半はバブル経済）だが、これに反して、国立大学への財政支出は相対的に減少している。経済が順調な時期であるにもかかわらず国立大学が重視されていない時期といえる。さらにこれと対照的に、バブル経済が崩壊して、日本経済が長い低迷の時期に入った1992年から（漸増期）は、むしろ国立大学への支出は相対的に増えている。かなりの部分が国立大学に配分される科学研究費補助金などの増加、そして、1990年代の施設整備費の補正予算による飛躍的な拡充（図の国立学校特別会計への繰入は、当初予算であり補正予算は含まれていない）を考えれば、経済の低迷にもかかわらず国立大学が重視されているといえよう。

このように、国立大学への政府支出は、経済規模の成長に並行しているわけではない。むしろ経済成長が本格化した当初は、あまりその恩恵を受けず、1960年代に入って高度経済成長期には、経済規模の成長に見合う以上の支出を受け、1968年以降は経済成長が続いているのに一転して対GDP比率は減り、オイルショック以降の中成長期には逆に重視され、1980年代の経済大国期には再び停滞、経済低迷期の1990年代には再び重視されている。

なお、政府の高等教育関係支出の対GDP比率のトレンドも、同様のトレンドを示しているが、1970年代以降は、特別会計への繰入の対GDP比よりも大きく増加し、80年代には特別会計への繰入との差が減少している。これは70年代に始まった私学助成が、70年代急速に増え、80年代に減少しているためであろう。その後は科学研究費補助金などの予算も増えているので、差が開いたままになっている。

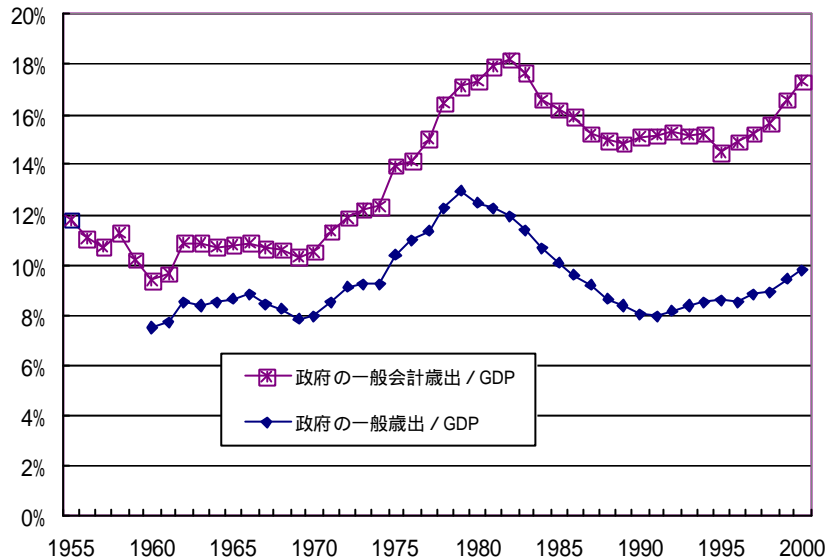
3. 政府の財政規模との関係

前節で国立大学への財政補助の規模を経済規模との関係で見たが、経済規模と政府の財政規模とはそのトレンドが必ずしも一致しない。図8-3に、国内総生産GDPに対する、政府の一般会計歳出、及び政府の一般歳出（＝「一般会計歳出」－「国債費＋地方交付税交付金＋産業投資特別会計へ繰入等＋緊急金融安定化資金」）の比率の推移を示した。

たとえば、国内総生産GDPに対する政府一般会計歳出の比率は、1960年代の高度経済成長期には横ばいであるが、むしろ中成長の時期に経済規模に比して政府の財政規模は急拡大する。これは福祉国家政策と公共事業のパラマキといわれる財政支出の拡大を行ったためである。逆

に 1980 年代は中成長を維持し、特に後半は景気が良くなったのに対して、政府は財政緊縮を行ったため、政府の財政規模は相対的に停滞した。逆に 1990 年代には、景気の低迷期に入ったが、経済活性化のためにかなりの財政支出を行ったため、政府の財政規模は相対的に拡大している。

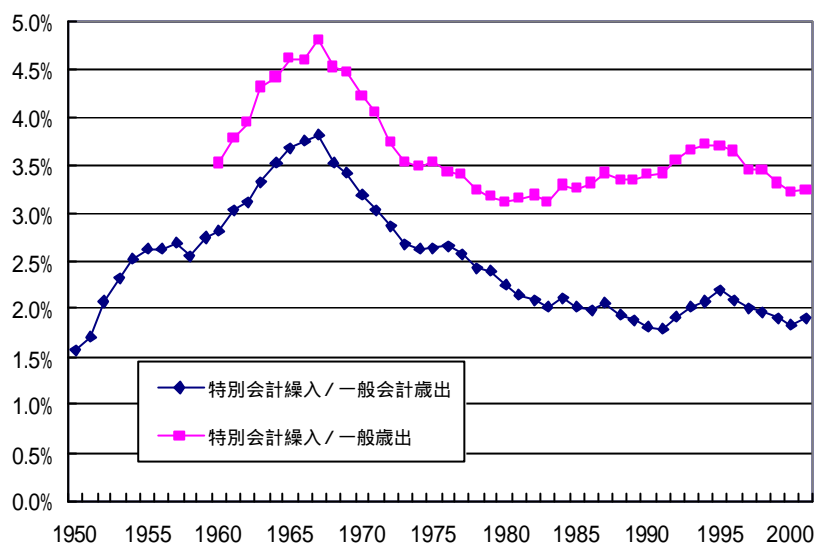
図 8-3 GDP に対する政府財政規模の推移⁴



そこで、ここでは経済規模ではなく政府の財政規模と比べて、国立大学への財政支出の規模の変化を見る。図 8-4 に、国立学校特別会計繰入の政府一般会計歳出及び一般歳出に対する比率の推移を示した。これから、以下のような特徴が見いだせる。

- ・ 1950 年～67 年まで（急増期）：
国立学校特別会計繰入の政府一般会計歳出に対する比率は、1950 年の 1.6% から 1967 年の 3.8% に増加、政府一般歳出に対する比率は 1960 年の 3.5% から 4.8% へと大きく増加。
- ・ 1968～74 年まで（急減期）：
国立学校特別会計繰入の一般会計歳出や一般歳出に対する比率は、大幅に減少している。
- ・ 1975～80（漸減期）：
国立学校特別会計繰入の一般歳出は横ばいないし漸減している。
- ・ 1981～94 年まで（漸増期）：
一般歳出に注目すれば、国立学校特別会計繰入の対一般歳出比率は漸増している。
- ・ 1995 年～（漸減期）：
国立学校特別会計繰入の対一般歳出比率は漸減している。

図 8-4 国立学校特別会計繰入の政府財政規模に対する比率の推移⁵



政府の財政規模(一般歳出規模をベースに考える)と比較して解釈すると、1967年まで(急増期)は、日本の高度経済成長期であり、税収増も著しく政府の財政規模は拡大しているが、それ以上に国立大学への政府支出は増加し、政府の財政規模に対する比率を高めた。いわば政府財政の中でも、国立大学は他の予算と比べて相対的により拡充の方向にあった。しかし、1968～74年(急減期)には、政府全体の支出の増加が続いているにもかかわらず相対的に国立大学への支出は減少している。これはやはり前述したように大学紛争などによる国立大学への支持の低下によるものであろう。1975～79年(漸減期)にはその減少が緩和するが、それは、国立大学への支出が大幅に増えている(新構想大学、医療系、教員養成系の拡充)ためだが、減少傾向になったのは、前述したようにオイルショックによる経済成長の鈍化にもかかわらず、政府一般歳出が、遅れた福祉国家政策とばらまき行財政で急速に拡大したため(それが累積赤字を増やすが)その中で国立大学への支出も、政府一般歳出の拡大にはおいついていなかったためと考えられる。この点が、前節で見た経済規模との関係と違うところだが、経済規模の成長を超えて政府の財政規模全体が大きく拡大したことが要因となっている。この状況は1980～94年(漸増期)に変化するが、政府の厳しい財政緊縮のなかで、国立大学への支出も抑制されるが、それでも例えば総定員法がありながら国立大学定員は余り減少せず、政府一般歳出の厳しい抑制と比べれば相対的に抑制が弱く、結果として相対的には増加しているものと考えられる。この点も前節で見た経済規模との関係とは違うところであるが、概算要求枠なども設定され、経済成長の割に政府の財政規模が抑制されたことが要因となっている。そして、1995年から(減少期)は、政府一般歳出と比べれば国立学校特別会計への繰入は減少しているが、これは1992年頃からの補正予算による国立大学の施設整備費の飛躍的拡充を含めていないので、これを考慮すると、むしろ1992年頃からは実際にはより大きな増加をしていると考えられる。また、ここには含まれていないが、国立大学にかなりの額が配分されている科学研究費

補助金の増加をも考え合わせれば、政府の財政規模に対する比率は減少しているとは必ずしもいえない（補正予算によって政府の財政規模も拡大しているので、国立大学が相対的により増加しているともいえないが）。

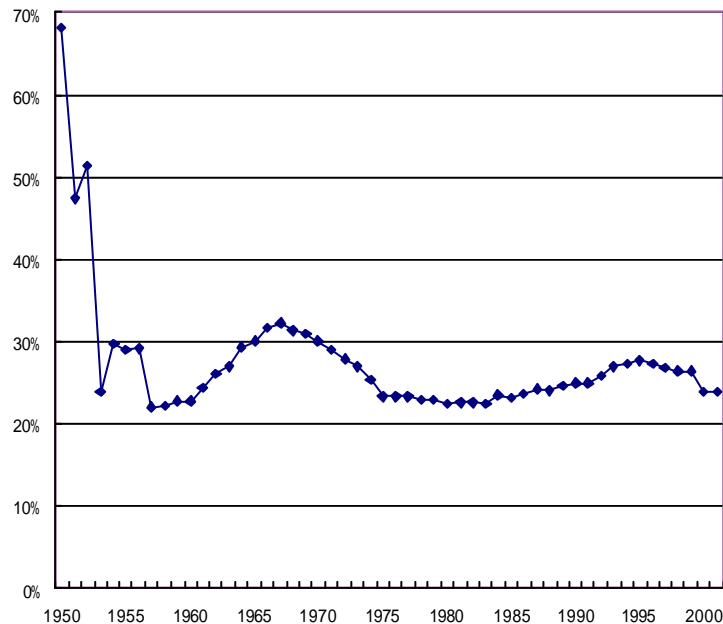
このように、国立大学への政府支出の動向は、前節の経済規模との関係に比べれば、政府の財政規模の動向に沿っているようにも見えるが、必ずしも並行しているわけではない。高度経済成長期には、一般歳出以上に増え続け、1968年以降は一般歳出の増加においつかず、1975年以降は一般歳出の抑制ほどには抑制されず、1995年以降は、拡大する政府財政に引けをとらず増加している。

前節と本節から、国立大学に対する政府財政支出は、経済規模や政府の財政規模と大いに関係はありそうだが、トレンドは必ずしも同じではない。国立大学がどのように期待されているのかといったようなことが影響しているように思われる。

4. 文部科学省所管予算との関係

次に文部科学省（旧文部省）の所管予算の中での国立大学への財政支出の推移を見てみると（図8-5）、前節の、政府の一般歳出に対する国立大学への財政支出の比率のトレンドとかなり似かよっていることがわかる。

図8-5 国立学校特別会計繰入の文部科学省所管予算に対する比率の推移⁸



この図で 1956 年度までは不連続でおかしな動きをしているが、これは文部省所管予算で国

立学校特別会計繰入と並んで大きな予算額を持つ義務教育費国庫負担金の動向による⁶。また、この時期まで、文部省はまずは初等中等教育の戦後復興のために優先的に支出を行う必要があり、国立大学の整備は後回しにされた。

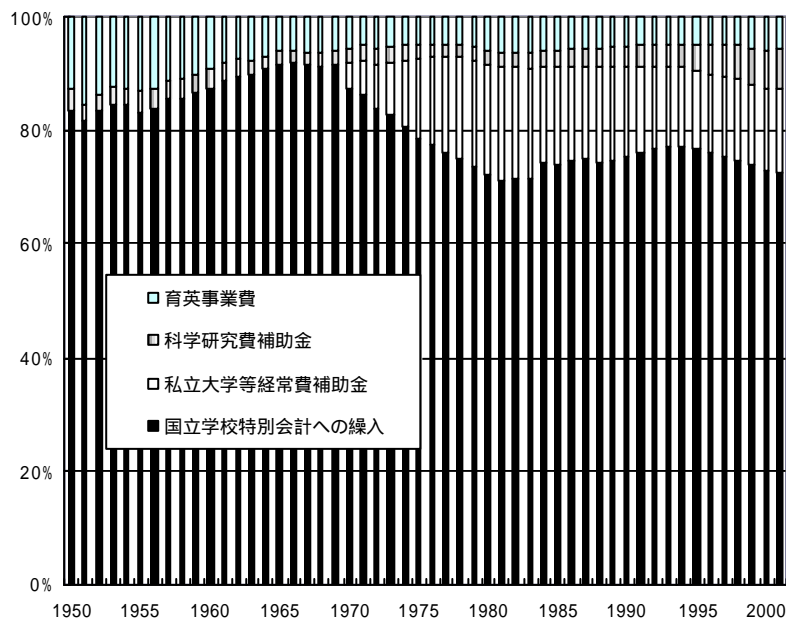
さて、1957年以降の動向を見ると、1967年まで国立学校特別会計繰入の文部省所管予算に対する比率は、22%から33%に急増し、逆に1968~75年までは大幅に減少している。1975~80年までは、横ばい、1981~94年までは、漸増し、1995年からは漸減している。ただし、この時期補正予算によって国立大学の施設整備費が飛躍的に拡充されたため、減少はしていない。その意味では、1980年代以降は、初等中等教育に比べて次第に高等教育が重視されるようになってきているといえよう。

このように、国立大学への政府財政支出が、政府の財政規模との比較でも、文部省所管予算との比較でも、同様のトレンドを示しているのは、文部省所管予算が政府の財政規模に対して、それほど大きく乱高下せずにおおむね低下を続けていることによるものと考えられる⁷。

5. 高等教育関係支出との関係

次に、私学助成なども含めた政府の高等教育関係支出全体に対する国立学校特別会計繰入の規模の推移を見る。ここでの政府の高等教育関係支出とは、前述したように、国立学校特別会計繰入、私立大学等経常費補助金、育英事業費、科学研究費補助金の総計である。このほかに日本学術振興会の運営補助金、政府出資金による研究助成等もあるが相対的に小額なのでここでは省いている。

図 8-6 高等教育関係支出の内訳の推移⁸



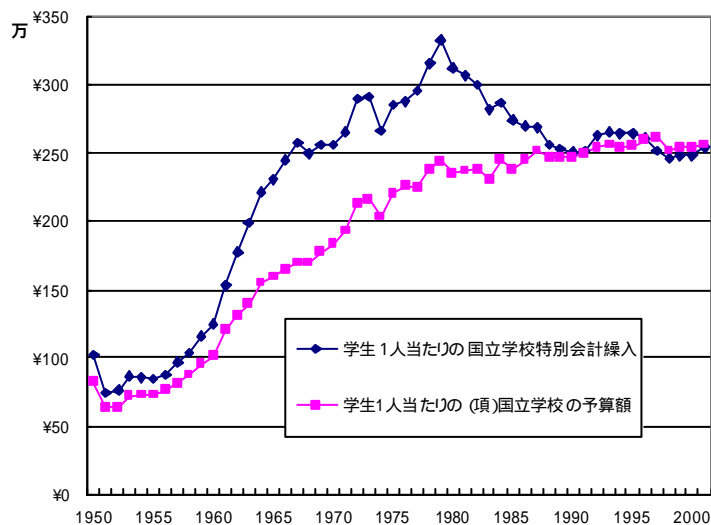
この図より、1950年代、60年代と高等教育関係支出の中で国立大学への支出が占める割合は増え、9割を国立大学への支出が占めるにいたるが、1970年代には、私学助成が始まり、国立大学への支出の占める割合は、高等教育関係支出の中で7割近くまで低下する。その後、私学助成は停滞したままだが、1990年代には、次第に増額されてきた科学研究費補助金の占める割合大きくなり、国立学校特別会計繰入の占める比率は漸減する。ただし、科学研究費補助金の8割近くが国立大学に配分されていることを考えれば、国立大学への支出の占める比率が減っているわけではなく、むしろ増えている。

大まかに言えば、1960年代末まで、高等教育関係支出の中で国立大学重視の傾向が続いた(特に個人補助ではなく機関補助が重視された)が、1970年代に私学助成の急増で、比重は下がる。しかしその後は、私学助成の停滞、科研費の増加などで、国立大学の比重は高まっている。

6. 学生数規模との関係

国立大学への財政支出の規模を内側から規定するものの重要なひとつが学生数規模である。次の図は、国立大学学生(大学院生含む)¹⁰の1人当たりの国立大学への政府財政支出の額の推移を見たものである(消費者物価指数で補正した実質額の推移である。2000年価格)。なお、国立大学の財政支出には研究機能や研究所への支出も多く含まれており、それは教育への支出と分離することは不可能である。このためここでの1人当たりの支出は、学生数規模との比較のために単に学生数で割ったものに過ぎず、1人当たりにかかった教育費を示すものではない。これよりも1人当たりにかかった教育費に多少なりとも近いものとして、(項)国立学校の歳出予算(つまり、国立大学特別会計歳出予算から(項)研究所、(項)附属病院、(項)施設整備費、を除いたもの)を学生数で割ったものの推移もあげておいた。

図 8-7 国立大学の学生1人当たりの支出額⁹



この図を見れば学生 1 人当たりの国立学校特別会計繰入が大きく変化していることがわかる。その変化の転換点は、これまで見てきたそれぞれの観点からの時期区分にかなり似ている。1967 年ごろまでは急増期であり、多少上下があるが、1970 年代半ばまで増加が停滞、それ以降再び急増、しかし、1980 年ごろから 1992 年前後まで大きく減少する。それ以降は、漸増と停滞で、前にも述べたように施設整備費の補正予算の増大や科研費の増加で、90 年代は増加傾向とあってよいだろう。

他方で、学生数の増加は安定している（図 8-11）。このことから、国立大学への財政支出が学生数規模に左右されるというよりも、これまで見てきたように、国立大学への財政支出が経済的政策的要因で大きく変化したため、それに応じて学生 1 人当たりの支出の方が大きく変化している。このように学生数規模のみが国立大学への政府財政支出を規定しているわけでは必ずしもない。それは、国立大学への支出が、教育機能だけではなく、研究機能や病院機能などに対する投資という意味合いが大きいからであるともいえよう。また、上のトレンドを見れば、国立大学への財政支出の規模の変化は、施設整備費予算の変化の影響が大きいとも考えられる。このあたりの詳しいトレンドは他の章で検討する。

7. まとめ

時期ごとにトレンドをまとめると以下のようなになる。

国立大学への政府財政支出は、1950 年代までは、経済規模と比べると減少の傾向があったが、伸び悩む政府財政規模と比べると増加している。ただし、文部省所管予算と比べると減少しており、初等中等教育重視の中で後回しにされた。

これに対して、1960 年代には、経済規模や政府財政規模に占める比率を増大させた。文部省の所管予算の中でも国立大学は重視され、高等教育関係支出の中でも重視された。このようにこの時期、経済や財政が全体的に拡大する中で、それに応じる形で、いやそれ以上に国立大学は投資を受けた。

しかし、1968～74 年までは、経済成長の拡大と比べて、また政府の財政規模の拡大と比べても相対的に停滞した。文部省所管予算の中で国立大学への支出の占める率も減少し、高等教育関係支出の中での占有率も 1970 年から減少している。このように、この時期、それ以前の時期と反対に、ひとり国立大学への投資は消極的になった。

しかし、1975～1980 年までは、経済が中成長に移行したなかで、国立大学への支出はそれと比べれば相対的に拡大した。ただし、政府支出全体が増えているから、政府の財政規模、文部省所管予算額に対する比率に大きな変化はない。高等教育支出関係においては私学助成が急増したので相対的に低下した。このように、この時期は政府の財政拡大に後押しされて、私学助成の増加と並んで国立大学への支出が拡大した。

1980 年代には、経済成長と比べれば相対的に減少している。だが、政府支出全体が緊縮状態

なので、政府の財政規模、文部省所管予算規模と比べると相対的に漸増している。高等教育関係支出の中でも同様である。この時期は、政府財政全体が停滞であったが、国立大学への支出については抑制が相対的に必ずしも強くなかった。

1990年代には、経済が低迷する中で、政府の財政規模が拡大するのと同様に、国立大学への支出も相対的に拡大、文部省の中でも、高等教育の中でも漸増している。この時期、経済の動向に反し、政府財政の拡大に後押しされて高等教育の中でも国立大学は期待をされて投資を受けている。

図 8-8 各時期の国立大学への政府支出規模の推移

	1950年代	1960 ~ 67	1968 ~ 74	1975 ~ 80	1980年代	1990年代
国の財政規模に対する比率	- -	++	- -	++	- -	(++)
政府の財政規模に対する比率	(++)	++	- -	-	+	(+)
文科省所管予算に対する比率		++	- -	0	+	(+)
高等教育関係支出に対する比率	(+)	+	- -	- -	+	(+)

注：国立大学への財政支出が相対的に拡大する時期は「+」、それが著しい時期は「++」で示した。同様に相対的に縮小する時期は「-」、それが著しい時期は「--」とした。「0」は相対的に変化がないことを示す。

このように、国立大学に対する政府財政支出は、経済規模や政府の財政規模と大きく関係しているが、その変化は必ずしもそれらのトレンドと同じではない。また、学生数規模に左右されているとはいえ、そうではない部分が多い。国立大学には多様な機能があり、その中でどのような役割が重視あるいは期待されるかによって、国立大学への支出規模も変化してきたものと考えられる。

そのような意味で、ここでは細かい予算項目の内訳は扱わなかったが、より細かく見れば、国立大学の財政支出のトータルの変化は、施設整備費の動向に左右される部分が少なからずある(第9章で見るように、施設整備費は他の予算項目と比べて急増や急減の変動が激しいため)。したがって、国立大学がどのように重視され、期待されるのかということは、ある程度施設整備費の変動を通じて示されているとも考えられる。

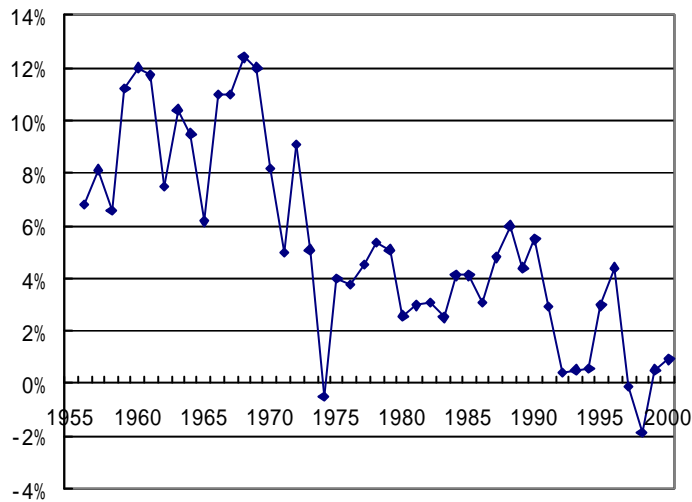
<注>

1 国立学校特別会計への一般会計からの繰入は、国立学校特別会計が始まる1964年度より以前には存在しない。国立大学の予算は一般会計の中で実施されていた。そこで、1963年度以前については、一般会計歳出における、(項)国立学校、(項)大学附属病院、(項)大学附置研究所、からなる国立学校運営費と、(項)国立文教施設整備費と国立文教施設災害復旧費を合わせた合計から、一般会計歳入における学

校付属病院収入、授業料及入学検定料、学校農場及演習林収入を差し引いた額を、1964 年以降の国立学校特別会計繰入に相当するものとして算出した。

2 日本のGDP実質成長率の推移を示しておいた。内閣府の経済社会総合研究所、SNA（国民経済計算）統計資料、長期時系列、需要項目別時系列表（旧68SNA・1990年基準計数）による。

図 8-9 GDP 実質成長率の推移



3 国立学校特別会計繰入、私立大学等経常費補助金、育英事業費、科学研究費補助金などの予算額は、財政調査会編『国の予算』各年度版による。当初予算である。GDPについては、内閣府の経済社会総合研究所、SNA（国民経済計算）統計資料、長期時系列、需要項目別時系列表（旧68SNA・1990年基準計数）による。

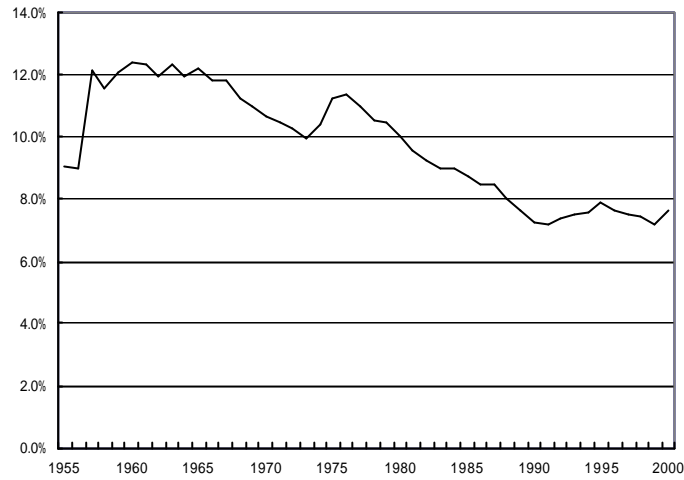
4 政府の一般会計歳出予算額、及び一般歳出予算額は財政調査会編『国の予算』各年度版、及び総務省統計局『第52回 日本統計年鑑 平成15年』による。当初予算である。

5 資料の出所は注3に同じ。当初予算である。

6 同制度は、1950年度になって、シャウブ勧告に基づく地方財政平衡交付金制度の創設に伴い廃止され、義務教育費が地方の一般財財源計算の中に組み込まれ、平衡交付金の中に包含されるようになったために、文部省所管予算の中で国立大学への支出が一意的に大きくなった。しかし、義務教育費国庫負担制度は1952年度に復活し、1953年度から始まり、その後1956年までは、国庫負担額の上限が適用される地方公共団体をどこまでにするかで議論があつて（相沢1960，第1章）まだ安定しなかつたので不連続の傾向を示している。

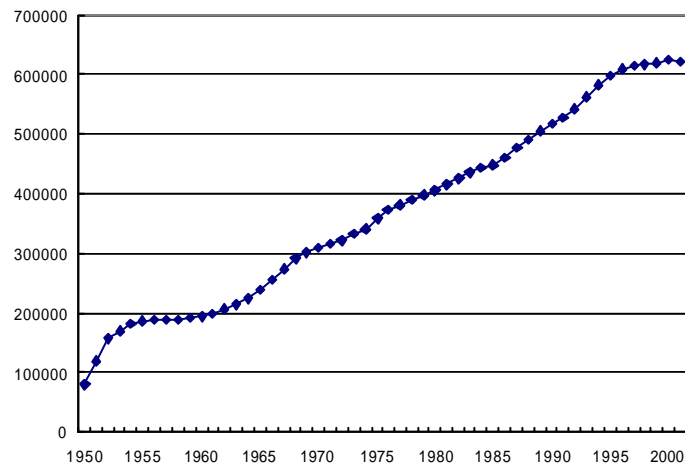
7 文部省所管予算の政府一般会計歳出に対する比率の推移を見たのが下の図である。

図 8-10 文部省所管予算の政府一般会計歳出に対する比率の推移



- 8 資料の出所は注 3 に同じ。当初予算である。
- 9 資料の出所は注 3 に同じ。当初予算である。2000 年価格（実質額）である。消費者物価指数で補正した。また学生数は大学院生も含む。『学校基本調査報告書』各年度版による。
- 10 国立大学の学生数（大学院生を含む）の推移は以下の通りである。

図 8-11 国立大学の学生数（大学院生を含む）の推移



<参考文献>

阿曾沼明裕 1994, 「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」『大学論集』第 23 集, 311-128 頁。
 相沢英之 1960, 『教育費 その諸問題』大蔵省財務協会。
 市川昭午 1988, 「高等教育財政 日本と外国」『高等教育研究紀要』高等教育研究所, 3-30 頁。
 市川昭午 2000, 『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部。