

第 10 章 国立大学の財政基盤の変化とその背景

- 公的補助と大学財政の独立 -

阿曾沼 明裕（名古屋大学）

本章では、国立大学全体の収入・財源の構造変化とその背景をたどる。そのなかで国立大学の財政基盤のあり方に関する理念の変化についても検討する。国立大学の財政基盤のあり方を巡る、これまでの錯綜した議論を、一方で公的な財政補助を受けながら、他方でいかにすれば大学に相応しい財政基盤を構築できるのか、という観点から整理し捉え直してみたい。

以下では、まず、国立大学の財政的基盤のあり方に対する要求とその方法について簡単に整理し（1節）、それをベースに、戦前の帝国大学財政を概観した上で（2節）、戦後における国立大学の財政基盤の構造変化、その背景、理念の変化などについて時期を追って検討し（3～4節）、最期に最初の枠組みに立ち戻ってまとめを行い、今後の課題を考える。

1. 大学財政（財政基盤）のあり方に対する要求と方法

大学財政の基本的なあり方に対しては、これまで幾つかの要求・理念が出され、実際にその理念を達成するための方法も考えられた。

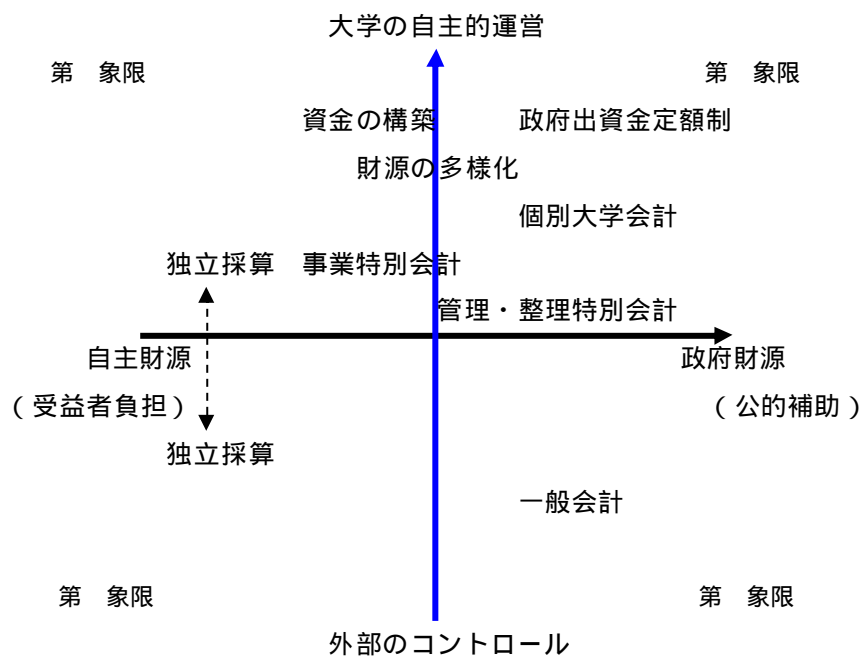
例えば、大学財政の独立ということがしばしば要求されたが、その意味するところは、かなり幅広い。産業や経済の変動の影響を受けにくい安定的な財政基盤への要求であったり、短期的な視点しが持たない民主制議会によるコントロールへの反発であったり、大学の自主的な（機関独自の）財政運営への要求であったり、政府予算であるがゆえの弾力的執行の困難さ（例えば単年度主義や予算の費目間移流用の困難さ）に対する批判であった。他方で、大学財政といえども民主制議会のコントロールの下におくべきだという考え方もあるし、大学財政の独立云々以前に大学を整備するためには政府の大幅な補助が必要だとか、あるいは、教育は個人に便益をもたらすものだから受益者が負担すべきだ、政府には頼れないから大学自ら収入を増やすべきだ、といった意見もある。

こうした要求・理念に対しては具体的に幾つかの方法・制度が想定される。例えば、大学が産業や経済の変動の影響を受けないように、政府がその財政的基盤を保障する。逆に政府の補助に頼ると、大学の教育研究の固有性を理解できず、短期的な視点を持ちがちな民主制議会のコントロールによる弊害があるので、大学資金を構築して独立性を高める。あるいは政府の補助であっても安定的かつ長期的な計画を立案し実行するために、特別会計とくに政府が一定額を大学にまとめて交付し、その中で大学側が自由に財政運営することが可能な政府支出金定額制度、あるいはブロック・グラント（一括補助）方式を採用する。イギリスのかつての大学補助金委員会（UFC）のように補助金配分を国家とは相対的に独立した組織（大学と政府の間の緩衝装置）が行う。政府も産業も含めて外部の影響を直接に被らないためには財源の多様化

が望ましい。大学の教育研究の固有性に適した財政運営（予算の移流用、繰越等）のために一般会計ではなく大学固有の特別会計にする。逆に大学も民主的コントロールの下におくには一般会計からの支出がよい。また、個々の大学の主体的な財政運営のためには個別大学会計が望ましい。社会的要請に対応し、受益者負担の理念に沿うには独立採算制や、特別会計であれば事業特別会計が適している、等々である。

大学財政のあり方に対する要求・理念	方法
大学財政の独立 短絡的な民主制議会からの独立 財政基盤の安定性 政府予算の弾力的運用 個別大学の自主的財政運営	資金の構築 財源の多様化 政府支出金定額制（一括補助） 個別大学会計 管理・整理特別会計 （英国の大学補助金委員会）
民主的コントロール 急成長への対応 受益者負担	一般会計 政府財源への依存 独立採算制・事業特別会計

図 10-1 国立大学の財政基盤に対する要求と方法



このように見ると、理念と方法の間はかなり錯綜している。それを多少なりとも整理するために、一方で、政府の財源かそれとも自主財源かという違い（公的補助か受益者負担か）、他方で、大学財政の主体的運営の理念に沿ったものか否かという違いで、具体的な方法のいくつかを位置づけたものが、図 10-1 である。

第 象限は、政府の財源に依存しつつ、大学の自主的な財政運営を可能にしようとする立場である。例えば、政府支出金定額制度、より広くは特別会計制度や大学への一括補助（ブロック・グラント）が当てはまるかもしれない。第 象限は、政府の補助に依存せずに、大学の自主的な財政運営を可能にしようとする立場で、例えば資金の構築はこれにあたる。第 象限は、大学の自主的な財政運営よりも、外部社会（政府ではなく民間企業や個人）の要求することに対して直接的に対応しようとする立場である。独立採算制の相当部分がこれに対応するであろう。ふつう独立採算とは、事業収入が得られるような事業を推進し、それによって事業のコストが負担できるような状態をいうが、高等教育においては厳密な独立採算は現実には難しいので、特定の事業を推進するにあたって、それに応じたある程度の収益が見込めるような状態（部分的な独立採算と呼ぶ）をさすと考えておこう。なお、独立採算は常に外部のコントロールを強くするとは必ずしも言えず、そうならない場合もある。第 象限は、政府のコントロールを強く受けてもいいから、政府の財政補助に依存しようとする立場である。後述するような戦後の一般会計への移行はこれに近いといえよう。

以上のようにいくつかの方法を位置づけ、以下では、具体的に国立大学の財源をめぐる議論や財政構造の変化を検討する。ただし、ひと言付け加えておけば、国立大学に対しては政府がその財政基盤を保証するという考え方が基本にあったことは忘れてはならないだろう。資金の構築にしても、独立採算制の議論にしても、外部資金の導入にしても、国立大学財政の一部分への適用が議論されただけであって、全てに適用すべきと考えられていたわけではない。

2 戦前における大学財政独立の理念の挫折

2-1 資金による学校財政独立の理念の挫折

戦前の帝国大学財政制度は、1890（明治 23）年の官立学校及図書館会計に始まる特別会計によって特徴づけられる。官立学校及図書館会計は、1907（明治 40）年には帝国大学特別会計と学校及図書館特別会計となり、1921（大正 10）年には帝国大学特別会計が大学特別会計となり、1944（昭和 19）年には学校特別会計にまとめられて敗戦を迎えた。

戦前の特別会計を定める大学財政法には、一貫した基本的な理念として、大学財政の確立、学校経営の独立という考え方があった（参議院文教委員会調査室 1957, 6 頁）。つまり大学は「資金」を確立し運用することによって、財政独立を達成することを期待されたのである。そこには、政府への財政依存に対して、特に民主制議会のレーマンコントロールによる弊害への懸念があった。それは、教育研究の重要性に配慮のない予算削減、短期的な視野に立った教育研究投資論による財政基盤の安定性欠如、予算の弾力的運用の困難さといったことへの懸念で

ある。

最初の官立学校及図書館会計では、各学校毎に一つの特別会計が独立しており、各学校毎に資金制度を設け、毎年度の歳入残余をもってこれに充てることとされた（国立学校特別会計研究会編 1976，8-9 頁）。

しかし、資金の構築は難しく、その後特別会計は現実には政府支出金に依存していたため、日露戦争後の財政危機の中で官立学校及図書館会計も廃止せざるを得なくなり、代わって 1907（明治 40）年に帝国大学特別会計と学校及図書館会計が成立した。

学校運営上の自主独立を図るという理念は、明治 23 年「官立学校及図書館会計法」の制定以来昭和 22 年の特別会計制度の廃止までの間の約 60 年間の間に蓄積した学校資金の総額が、当時の金額にして、昭和 21 年度における、全国立学校決算額の 6 % 程度に過ぎなかったことで明らかのように、所期の通りには貫かれなかった（国立学校特別会計研究会編 1976，13 頁）。

2-2 定額制の挫折

この帝国大学特別会計の最大の特徴は定額政府支出金制度であり、これは帝国大学に限ってであるが、施設等の臨時的経費も含めて毎年一定額の政府支出金を法制化したものであった。政府支出金定額制度は、大学の経費の大部分に相当する財源である政府支出金を明確に規定し、毎年度一般会計総予算の編成に左右されることを最小限に食い止めるために導入されたが、大学が長期的計画を立てて自主的な財政運営を行うことが可能になるということや、国家にとっては歳出増を緩和できるという利点があったことにもよるとされる¹。この定額の範囲内における毎年度の帝国大学の予算は、帝国大学総長を議長とする帝国大学経理委員会（東京、京都各別に設置）の議を経ればよく、明治後期より大正期において、大学自らの責任において予算の編成ができるという自由裁量が十分に盛り込まれることになった（佐藤 1964，292 頁）。要するに、それまでの理想であった資金による財政独立の代わりに定額を支給することによって、政府資金の傘の下で、議会からの財政運用上の独立を獲得しようとしたものと理解できる。

しかし、その後の高等教育規模の拡大、新規事業などで政府支出金の額は否応なく増加せざるを得なくなり、何度も法改正が行われ、定額制は 1925（大正 14）年に廃止されることになる。資金も定額制も財政独立を十分に達成する手段とはならなかったわけである。なお、羽田（1983）によれば、この定額制下での予算抑制を突き破るための予算増要求の中で、講座研究費が形作られていく。

新たに定額制を採用した二代目の帝国大学特別会計制度は、帝国大学や官立大学の増加に対応して 1921（大正 10）年からは大学特別会計制度となり、大学特別会計では、1925（大正 14）年に定額制が廃止、帝国大学毎に区分された特別会計が一つにまとめられた（ただし、帝国大学別に「隷」の区分が立てられある程度の大学毎の区分は継承された）。昭和戦時体制下はほぼこの特別会計で行くが、1944（昭和 19）年には学校特別会計がこれに代わり、帝国大学毎の「隷」区分もなくなり、大学別の「項」区分もなくなった（ただし、歳出臨時部予算では帝国大学毎に「項」区分が残された）（相澤 1960，673 頁）。このように、大学予算の拡大の中で政府の出

資金が急増したために予算上の大学毎の区分も意義を失い、大学毎に資金や定額政府支出金をもとに自主的な財政運営を行って、個々の大学の財政上の独自性を高めるという理念からは遠ざかっていった。

2-3 外部資金の増大

もともと財政上では、1890（明治23）年の「官立学校及図書館会計法」では委任経理金を制度化しており、学校運営費について広く国民各層の有志家による寄付金の拠出を予定していた（国立学校特別会計研究会編 1976，8-9頁）。例えば1907（明治40）年の東北帝大、1911（明治44）年の九州帝大の設立は古河財閥の寄付金によるものだった。さらに日清、日露戦争は、国庫における軍事費の膨張を招き、文教予算を圧迫する一方で、新興財閥の成長を促し、その結果古河財閥のように企業利益の国家への還元として大学への寄付が行われることが頻繁になった。帝国大学の創設や学部の拡充、研究所の設立、多くの官立の専門学校の創設が、企業からの寄付をもとに行われた。1919（大正8）年以降の未曾有の高等教育大拡張（4年間で高等学校10、専門学校19、帝大の学部4の設置、その他専門学校と帝大の拡充）は財界からの寄付金2000円が大きな元手となった（広重 1979，187頁）。1922（大正11）年の東北帝大の金属材料研究所も住友財閥その他の企業からの寄付によって設立されたことはよく知られるが、その頃から昭和戦前期にかけて単なる寄付から投資の色彩が強くなり、本格的な産学協同が始まる（館 1983，10頁）。1931（昭和6）年に設立された大阪帝大は、大阪の産業界の要求と支援のもとに、塩見理化学研究所と大阪府の寄付金によって開学した²。

産業との関係にとどまらず、国家による科学技術動員の波が大学にも及んでくる。大正時代以降、第一次大戦から欧米で科学技術動員が始まるのに並行して、日本でも新官僚・テクノクラートが登場し、理化学研究所設立等を実現させ、科学技術を国策に沿うように計画組織する動きが進む（中山 1978，165頁）。この傾向は昭和の戦時体制下において顕著となる。1932年（昭和7年）に日本学術振興会助成（学振助成）1939（昭和14）年に文部省科学研究費といった政府による本格的な大規模研究助成が開始された。

戦時体制下における政府による研究助成の急増に加えて、1942年度からは、臨時軍事費中に研究費が新設され、陸海軍研究機関の他、外部へも委託研究費として支出され、この軍からの委託研究や技術院等の他省庁からの研究助成によって膨大な研究費が大学に流れ込んだ（広重 1973，218-219頁；羽田 1995，190頁）。戦時体制下においては、民間から大学への研究費の寄付も増加を見せ、学振の運営資金の2~3割は民間からの寄付金に依存していたので、民間資金は大きな役割を果たしていたが、民間資金以上にこれらの政府資金が急膨張を遂げた。

このように、戦前の大学財政には、資金の蓄積による大学財政の独立という理念があったが、資金は蓄積することができず、大学の財政基盤を保障し、自主的な運営を目指した定額制も、高等教育機関の著しい成長の中で挫折した。他方で民間資金は戦後と比べれば大きな位置を占めていたが、戦時体制の進展の中で、個別の研究費補助や軍部からの研究費などが急膨張する

状況となり、大学財政の独自性の理念もどこかにいってしまった。

3. 終戦後に失われる大学財政独自性の理念

こうした傾向は戦後になってさらに決定的になる。

戦前の学校特別会計は、終戦後 1947（昭和 22）年に、「公債金特別会計法外四法律の廃止等に関する法律」によって廃止された。それは敗戦に伴う激しいインフレの進行の中で、特別会計の目的である大学財政の独立などということ以前に、施設の復興に膨大な資金と施設の確保が急務とされたからであった（国立学校特別会計研究会編 1976, 12-13）。こうして資金や定額政府支出金を基礎にした大学財政独立は理念としても消失した。しかし同時にこの変化は、大学独自の裁量（それは財政特権と見られた）ではなく、議会によるコントロールを強化するという点で戦後の財政民主主義が優先された結果でもあった（東京大学百年史編集委員会編 1986, 185 頁）。特別会計でなくなったことは、戦前の特別会計下で、大学財政の独自性を失わせ、大学財政に対する法的規制を強化する（国会の予算議定権、統一国庫主義、単一会計年度の原則、均衡予算主義といった一般の財務行政と同様の規制を受ける）こととなったとされる（国大協 1978, 7 頁）。予算の執行と議決について有していた帝国大学の権利も失われた（国大協 1978, 13 頁）。これは、特権的な帝国大学の時代から、国民による立憲主義的コントロールの強化への変化であり、戦後民主主義改革の一端（財政民主主義）といえるが、かくて、財政独立ではなく政府支出金に依存するということが財政制度上より明確になったといえよう。

こうして国立大学予算は一般会計に移されることになり³、一般会計では、昭和 19 年以前の大学特別会計での学校区分に準じ、一時的に大学別の区分（「項」区分）が復活する。予算は、各帝国大学別に区分され、その中で大学、病院、研究所に分けて組織別に区分され、組織部局間（例えば帝国大学間）で予算が流用されることはなかった（参議院文教委員会調査室 1957, 20 頁）。しかし、1949（昭和 24）年度中に「目」の分類に変更され、昭和 25 年度予算では直轄学校費という「項」の中に一括、大学別の「項」区分はなくなった。1949 年度の変更では、新制大学実施費予算は、（部）教育文化費の（隷）直轄学校費の（項）直轄学校の中にひとまとめに位置付けられ、その中で大学は「目」毎に区分されたが、1950 年度予算ではその「目」分類もなくなり、予算書から各大学別の区分はなくなってしまった（相沢 1960, 681-682 頁）。大学毎の独自の財政運営による財政独立という発想はここにはない。

組織別区分については、1950 年度予算では、大学区分に代わって、国立学校、大学附置研究所、大学附属病院、の区分が採用され、1951（昭和 26）年度からは、国立大学予算は「国立学校運営費」として、（項）国立学校、（項）大学附置研究所、（項）大学附属病院に区分され、この区分がこれ以降続く。

以上は戦前の特別会計で経常費と呼ばれたものであり、臨時費即ち施設整備のための予算については、1948（昭和 48）年に公共事業費とされ、経済安定本部所管の経費に計上されたが、1951（昭和 26）年度には、公共事業費から分離され（財政調査会編 1952, 200 頁）文部省の

直接所管する「国立文教施設整備費」として独立の項が立てられた。この国立文教施設整備費と、台風等の災害復旧のための国立文教施設災害復旧費とで、国立文教施設費というべきものになる（戦災復旧は文教施設整備費に含まれる）。ここでの施設というのは、原則として建物等の意味で、機械設備又は敷地の購入費等は含まないとされた。こうして、1951年度以降、国立大学予算は国立学校運営費と国立文教施設費（国立文教施設整備費と国立文教施設災害復旧費）から構成されることになり、これが1964年度からの国立学校特別会計に統合され、今日に続くのである⁴。

なお、国立学校運営費は、国立学校、医学部附属病院および大学附置研究所の維持、運営に要する経費であり、国立学校には、高専、附属小・中・高校などが含まれるが、国立学校運営費の大部分は国立大学の運営費である（相澤 1960, 727頁）。

こうして、戦後の国立大学財政は、一般会計のもとで、財政的独立や個別大学の主体性も失い、さらには一般の政府予算と同列の扱いによる、運営の硬直性に直面することになる。加えて、終戦から10年程度はきわめて財政上逼迫した状況におかれ続けることになる。

4. 戦後の国立学校特別会計制度の開始（1964年）

4-1 特別会計創設の目的

戦後の国立学校特別会計制度が発足するのは1964年である。特別会計を導入することについての議論は、1947年に大学特別会計が廃止されてからも断続的になされていた。国立大学の予算は、旧学校特別会計法廃止以後、一般会計に置かれたが、十分な増加も図れず、執行上弾力性を失い、各方面から大学財政の確立を求める意見が出された。「国立学校の運営、整備は、一般の行政事務とは異なる点が多く、一般会計の中で、一般の会計法令によって整備することについては、実状に適しない面が多く、このため国立学校の内容の整備充実の促進に関して、不利不便をきたしているうらみがすくなくなかった。したがって国立大学の運営は一般行政事務と異なる事情に基づいた特別の制度が要請される」（国立学校特別会計研究会 1976, 79頁）ことになった。そして、1964年4月3日国立学校特別会計法が公布施行され、1964年度から国立学校特別会計が始まることになった。

国立学校特別会計の成立までの経緯や背景については、国立学校特別会計研究会編（1976, 1994）や神山（1995）等に詳しいのでここでは述べないが、施設整備費等の予算の拡充と、会計・財務行政上の独自性（教育研究に見合った予算執行上の弾力性）の確保という大きく二つの問題に主たる関心が向いていたといえよう⁵。

それは終戦以来なかなか進まぬ施設整備の状況や、1947年の一般会計への移行で帝国大学時代の財政上の独自性を失ったということがあったためである。

4-2 独立採算問題

旧学校特別会計と国立学校特別会計の最も大きな相違点は、「旧学校特別会計制度は、その究極のねらいが資金制度を設けて、その資金から生ずる収入等をも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、今回の特別会計は、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するものである」（国立学校特別会計制度 1976, 79-80 頁）という点にあるといえよう⁶。積立金はあるがそれは財政独立の資金になるわけではなし、大学毎の区別もないので、大学毎の資金を基礎にした経営という発想もない⁷。

戦前の特別会計は学校財政の可能な限りの政府からの経済的独立をめざしたものであったので、特別会計の復活が議論される際には独立採算制がしばしば問題とされた。しかし、経済的独立といっても、自己資金による独立は戦前の経験から無理であることは明らかなので、事業収入による独立採算の是非（事業特別会計的なものになるか否か）が問題となった。教育研究は独立採算や企業的経営にむかないとする立場から、文部省は特別会計が事業特別会計になることには反対した⁸。

例えば、1964 年度概算要求編成作業時期に大蔵省が文部省に特別会計への切り替えを打診した際の文部省の回答では、その利点をあげた上で欠点にも言及し、「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は馴染まないのではないか」、歳出決算に占める授業料等収入が極めて低い現段階では「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せる」「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が生ずるおそれがないか」とし、「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。独立採算という趣旨から国立学校について特別会計制度の採用が主張されるならば、賛成しがたい」と結んだ（国立学校特別会計研究会編 1976, 54-57 頁）。その後の経過の中で国大協等も、特別会計採用が独立採算を目指すべきではないこと、独立採算のために授業料等の値上げがあってはならないことなどを強く主張した。

大学側の意見はいうまでもなく国会答弁やマスコミ報道でも独立採算への懸念は根強く、1969 年 2 月には文部省事務次官と大蔵省主計局長との間で覚書が交換され、その中で特別会計が独立採算を目的としないこと、そのための授業料値上げを行わないこと等が約束された。実際その後の授業料は、50 年代以来の高等教育の機会均等政策に加えて、さらに 1960 年代には経済成長に必要な人材の確保と養成を目的とした政策の下、70 年代初頭までは低額のまま安定を保った（金子 1987, 79 頁）。

こうして戦後の大学特別会計は、事業特別会計ではなく、整理あるいは区分特別会計となり、教育研究活動の財政基盤は政府が保障する、ということが財政制度上でも確認された。

なお、国立大学といえども事業的性格の部分はある。それは附属病院であるが、当初この附属病院の部分だけ、事業特別会計にするという案もあったが、医学部の教育研究に支障が出ること、病院といえども独立採算は難しいといった意見があり、それも否定された。ただし、長期借入金制度が導入され、病院については、診療収入があるので、病院施設の整備に伴う増収に

よって借入金の返済が可能であり、附属病院施設費の財源を借入金に求めることができるとされた。

4-3 定額制問題

他方で、定額政府支出金制度については、これそのものの議論が盛んになされたわけではないが、結果的にこれもまた採用されることはなかった。戦前の定額政府支出金制度は、長期的計画を立てることによって大学独自の財政運営を可能とするだけでなく、政治経済社会の変動に大きな影響を受けないという意味で、大学財政の安定という点にも意義を持っていたと考えられるが、これは同時に、急速な成長にとっては必ずしも適した制度とはいえず、高等教育の急速な拡大の中で実質的意味を失い、廃止された。戦後の国立学校特別会計に定額制が採用されなかったのもこの点を反映しているようである。例えば、1963年の中央教育審議会答申では、大学財政にふれて、「過去の大学特別会計制度の経緯を省み、かつ現在の国立大学がその内容、規模において急速な発展、拡充のプロセスにあることを考えると、国立大学の特別会計制度の採用は、なお慎重に検討する必要がある」と述べている。ちょうど答申の出た1963年は、国立大学の急速な拡充の真っ直中にあり、逆に急速な成長の足枷になると見られたわけである。大蔵省も、法令で一定額の政府支出金を採用するのは、国立学校の整備拡充の段階では適当とは認められないとした。

こうして定額制は採用されなかったわけだが、かといって特別会計の採用によって国立大学財政が安定を全く獲得できなかったわけでもない。一定の安定を獲得したことは否定できない。例えば、総定員法は1968年から始まり、国立学校定員も総定員法の対象となったにもかかわらず、1970年代を通じて例外的に拡大を続けた。また、実質的には有効たり得なかったが長期的な計画を可能とする繰越金制度もあったし、積算校費（当たり校費）のシステムも、一定の範囲では使途が比較的自由に、自主的な運営も可能で、また急激に減額されにくいものであったため、定額制の色彩を若干帯びたものであったといえよう。

この特別会計では大学毎の区分は設けなかったこともあって、歳入においては一般会計からの繰入の開始という大きな変化があったが、歳出面については、その構成は特別会計以前とほとんど変化はない。従来国立学校運営費と国立文教施設整備費が合併して国立学校特別会計歳出となり、国立学校運営費の（項）国立学校、（項）大学附属病院、（項）大学附置研究所、がそのまま特別会計歳出の（項）区分となり、（項）国立文教施設整備費は、特別会計歳出の（項）施設整備費となっただけである。

4-4 機関の財政主導性問題（特別会計の評価）

特別会計制度の意義については、議論のあるところである。すでに述べたように特別会計の主たる目的の一つは、施設整備費等の予算の拡充が容易になるということであったが、これについては確かにその役割は果たしたと言えよう。ただし、結果的に見れば、特別会計成立以前の1960年代はじめから既に急速な拡充が行われていたし、特別会計成立後まもなく1968年か

らその拡充は頓挫する。

他方で、国大協（1976）は、「国立学校特別会計制度は、良い意味においてであれ、悪い意味においてであれ、国立大学に関する財政制度を根本的に変革したものではない。一般会計の下におかれていた時代と比較すれば、会計技術的な意味において、国立大学全体の、したがって各国立大学ではない、財政の弾力的運用を可能ならしめるという点にメリットを持つ要素がある」（19 頁）と位置づけ、その意義を会計技術的な部分に限定している。具体的に言えば、長期計画に基づく施設設備充実のための財産処分収入や剰余金積立、予算の移流用・国庫債務負担行為・一時借入金・委任経理・弾力条項・余裕金の預託・支出未済額の繰越等の弾力的運営、病院等の事業的部門の拡充のための財政投融资による長期借入金制度、などだが、これらは各大学が独自に活用できるものであったとしたら、会計制度の意義も相当異なっていたかもしれない。しかし、全国立大学を一まとめにしたものであったので、大学ごとの財政運営という方向には行かなかった。そして、実際の弾力的執行自体も必ずしも十分生かされたとはいえず、後に国立学校特別会計制度はむしろ硬直的な制度として批判を受けることになる。

このように特別会計の採用は国立大学財政にとって根本的な変化をもたらしたものとはいえないが、そもそもこの当時、大学財政の独立や大学毎の財政運営という発想があまりなかったのではないかと考えられる。大学という組織の財政主導権については必ずしも大きな議論にはならなかった。国大協（1976）は、特別会計制度では「個別大学の財政自治が、拡充されたことにはなっていない」（19 頁）「国立大学は財政上の自主的決定権をほとんど持っていない」（5 頁）と鋭く指摘しているが、国大協自体が特別会計成立時にはこの点についてはしつとく議論しなかったようである。国大協としては、この問題を棚上げした形で、大学予算を拡充すること、予算の弾力的運用を可能にすること、独立採算を目的とはしないことを条件に、大蔵省・文部省の特別会計採用の提案に消極的に賛成した、というのが実際のところではないだろうか。機関の財政主導権の問題は、大学の管理運営機構、組織の問題と密接に関連する問題であり、1962 年の「大管法騒動」に代表される大学管理問題で沸き立っていた当時としては（黒羽 1993, 25-32 頁）議論すること自体が困難であり、国立学校特別会計を成立させるには棚上げする必要があったのかも知れない。

いずれにしても、各大学の予算権は拡大しなかった。国立大学の財政は一定程度安定したが、国立大学独自の予算権、学長の権限は大きく縮小したという指摘さえある（日経サイエンス 1991）⁹。この結果財政上では、教官当積算校費中心構造（とそれを基礎にした講座自治、学部教授会自治）というべきものが、相対的に強くなった財政制度改革であったといえることができるかもしれない。国大協（1976）は、個々の教員レベルの自主性をかろうじて保障する予算制度として教官当積算校費を評価している。

5. 1970 年代の転換と 80 年代の進展

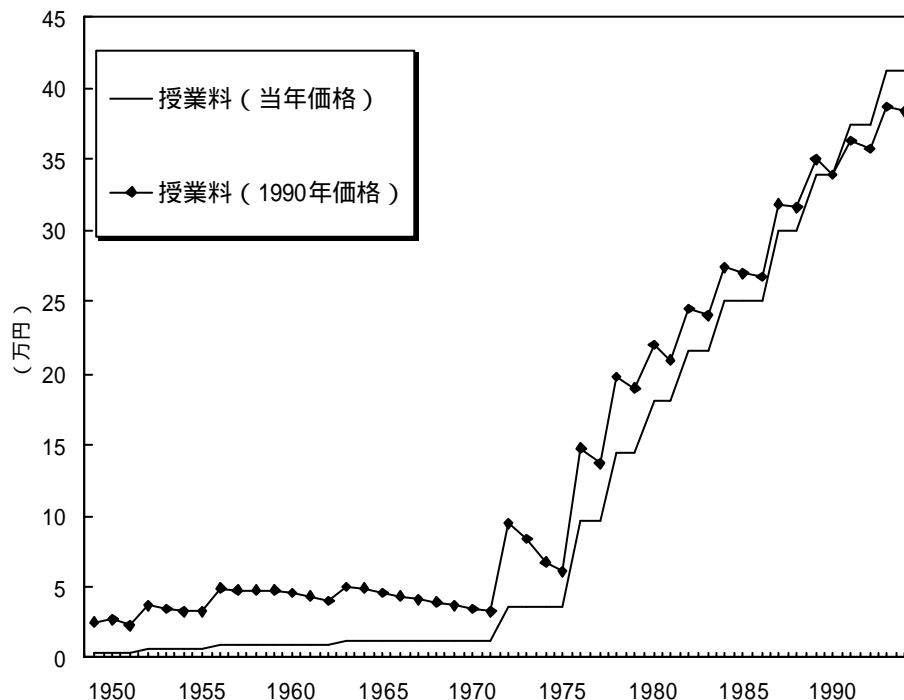
5-1 授業料の値上げ

国立大学の授業料は、終戦以来の高等教育の機会均等政策、そして1960年代の経済成長のための人材確保・養成政策のもと、極めて低額に抑えられてきた。これを金子（1988）は「戦後の育英主義」と呼んだ。それはまた、国立学校特別会計成立の際に現れたように、国立大学の独自性を強調し独立採算を懸念する大学側の意図とも合致するものであった。

しかしながら、戦後型育英主義は、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いという矛盾を含んでいた（金子 1988, 83 頁）。これが私立機関と国立機関との格差是正の議論として現れることになる。国私間の格差是正の声は、一方で私学への経常費補助へと展開し、他方で国立大学の授業料の値上げへとつながった。1972年の授業料値上げの後、1976年から2～3年おきに大幅な増額がなされていく。

こうして国私間の格差是正の声を背景に授業料の大幅増額が始まったわけだが、もちろんそこには受益者負担への志向があったことはいままでのまもない。しかし、それは国立大学財政そのものを受益者負担でやっていくという意味ではなく、受益者負担における格差の是正であり、社会政策的な色彩の濃いものであった。ところが、1970年代半ば以降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って、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押し出されてきた（金子 1988, 83 頁）。財政上の理由から受益者負担を求めるとい方向に変わっていくのである。

図 10-2 国立大学の授業料の推移



出所：『文部省年報』及び『国の予算』各年度版。

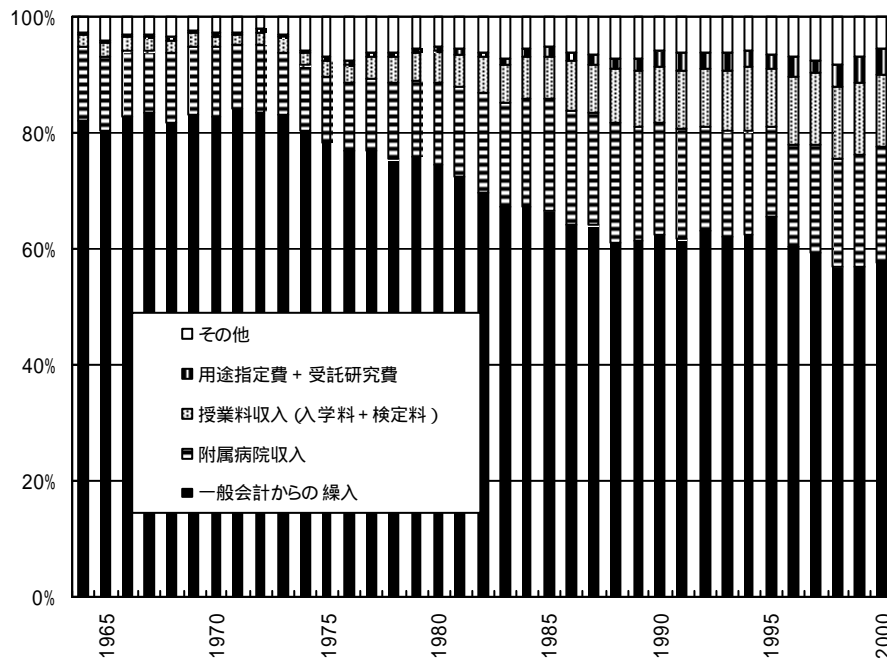
注：消費者物価指数でデフレートした。

5-2 授業料増額 一般会計からの繰入率低下 (1980 年代以降)

国立大学の授業料は、1970 年代から大幅な値上げが始まったが、1980 年代以降も 2~3 年おきに大幅な値上げがなされる。授業料額は、1980 年には 1975 年の 5.0 倍、1990 年には 9.4 倍、1994 年には 11.4 倍に増加している。物価上昇を考慮した実質額でも 1980 年には 3.6 倍、1990 年には 5.6 倍、1994 年には 6.4 倍にまで増加した。既に述べたように授業料値上げは、国立私立の格差是正という理由から、次第に財政収入拡大のための授業料値上げという要因が加わってきた。この傾向は緊縮財政が本格化する 1980 年代に顕著となる。大蔵省の諮問機関である財政制度審議会、臨時行政調査会、臨時行政改革推進審議会等の財政関連の諮問機関は相次いで勧告や答申で国立大学授業料の値上げを求めた。1980 年代の特徴は、広義の受益者負担論から一歩さらに進んで、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「対価論」的な主張が授業料増額論の基調となる傾向が出てきたことである(金子 1988, 83 頁)。

国立大学財政の収支という観点から見れば、授業料値上げ問題において少なくとも従来は、国立大学の収入拡大という観点はなかったかあってもわずかであり、その限りでは独立採算とは関係のないものであった。しかし、授業料値上げによる国立大学の収入拡大という発想は必然的に部分的独立採算への志向につながるものであり、対価論はその一つの現れであるとも言える。市場メカニズムの導入を唱えた臨時教育審議会における国立大学法人化論等もまた、独立採算そのものには言及しないが、その方向を促すものであったことは否定できない。そして徐々にではあるが、現実に自体はそうした方向に向かう。

図 10-3 国立学校特別会計歳入の内訳の推移 (当初予算)



出所：『国の予算』各年度版。

国立大学の収入つまり国立学校特別会計歳入の変化を見ると、授業料及び検定料収入の特別会計歳入全体に占める割合は、特別会計が始まった1964年には2.3%、1970年には1.9%であったが、その後次第に高まり、1980年には5.2%、1990年には9.8%となり、1994年には11.1%にまで上昇した。すでに独立採算の傾向の強い病院関係の収入（附属病院収入と借入金）を除くと、授業料及び検定料収入は歳入全体の14.2%を占めている。1970年代まで国立大学収入の中でほとんど意味をなさなかった授業料収入は、附属病院収入（1994年歳入全体に占める比率は18.0%）について重要な財源となっている。逆に、特別会計歳入の中で政府資金つまり一般会計からの繰入金の占める比率は、1970年の82.8%から、1994年には62.3%にまで低下している。病院収入、授業料及び検定料収入、用途指定寄付金及び受託調査試験等収入を合わせたいわば外部資金は、31.9%を占めるまでにいたっている。

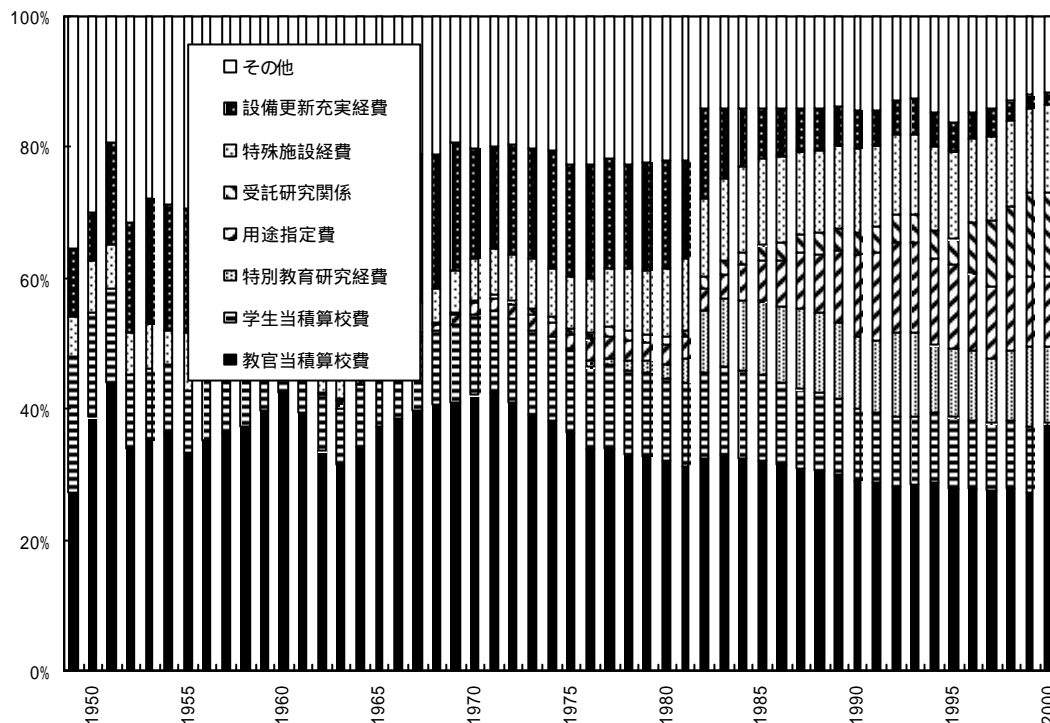
5-3 民間資金の増加

他方で、用途指定費（奨学寄付金）や受託研究費の民間資金を見ると、奨学寄付金と受託研究費をあわせた額は、1980年には89億円であったが、1990年には570億円に達し、教官当積算校費の2分の1を越える規模となり、1995年には675億円に達している。

1980年代以降の「国立学校」経費の増加を支えたのはこれら民間資金であったといっても過言ではないだろう。逆に言えば、民間資金を除けば、「国立学校」経費は停滞し続けているということもできる。この民間資金の増大は1980年代の大きな特徴であり、明らかに産学協同の推進という政策的な背景があった。それは1984年の学術審議会答申が「社会的協力・連携の強化」「社会的要請への対応」の必要を主張したことにとどまらない。産学官の共同は、1977年の科学技術会議答申、1984年の科学技術会議答申、1986年の『科学技術政策大綱』等においてすでに強調されていることであり、1981年に発足する臨時行政調査会の諸答申も、産学官の連携の促進、そのための科学技術会議の機能の強化、大学における民間資金の拡大等を提言し、1983年の行政改革推進審議会の諸答申、臨時教育審議会の諸答申でも、産学官の連携を強調している。更には、これらは経済・産業政策とむすびついた「科学技術立国論」における産学官の連携強化の主張を大きな背景としていると言えよう。低成長を背景に、経済成長率を高めるために、基礎研究による高度テクノロジーの進歩の速度を高め、あるいはそれが産業や商業によって実用化される速度を加速させることを意図して、産学協力を促進するというのは、日本に限らず、1980年代の先進諸国に共通に見られる現象であった。

こうした積極的な「大学と社会との連携」政策が、緊縮財政下における民活の利用という側面を持っていることは言うまでもない。例えば、臨時教育審議会は第三次答申（1987年）では、寄付金の拡大以外に、地方公共団体からの財政資金の導入、自己基金や附置財団の設置等を提言し、大学資金の多元化を主張しているが、これは従来への過度の財政的依存の状態がもはや不可能な状態であることを背景としている。国立大学側にとっても、政府資金が伸びない以上民間資金の拡大を図らざるを得ない側面があった。

図 10-4 (項) 国立学校の主な事項の推移



出所：『国の予算』各年度版。

6. 国立大学への政府支出の拡大と構造改革 (1990 年代)

6-1 投資事業としての国立大学への政府支出の増大

1990年代になると、バブル経済が崩壊し、日本経済は低迷を続けることになるが、教育機能では企業内教育、研究機能では中央研究所を擁し、これそれまで日本の大学に対して大きな期待を寄せてこなかった企業は、研究開発費の公的負担や大学の教育研究機能に対する期待を表明し始めた。1980年代から、基礎日米経済摩擦を通じて基礎研究ただ乗り批判を受け、また1990年ごろから理工系離れに企業や政府もようやく危機感を抱き始めた。そして、大学側からの基礎科学予算増額キャンペーンを受け、1992年前後からようやく国立大学予算も施設関係を中心に増額が行われ始めた。1980年代に社会的な期待をあまり受けなかった国立大学が、景気低迷の中で皮肉にも大きな期待を受けることになった。

この中で興味深いのは、建設国債が大学あるいは研究活動のための財源として使われるようになったことである。それまでは、大学附属病院の設備や施設に関しては、財政投融資からの借入金によってまかなうという事は行われてきた。それは病院であれば診療収入があり、回収が見込める事業として位置づけられてきたからである。一般の国立大学については、

増収をみこめるわけもなく、借入金を財源とすることは慎まれてきた。同様に、公共事業費と出資金、貸付金の財源とする場合に限って発行を認められている建設国債の場合も、財政投融資ほどではないが、やはり投資であって資産が形成され、将来的には何らかの形でそれに応じた便益が生じるという判断が前提にあるものであることはいままでもない。これまで一般の国立大学については、投資の事業ではなく、国として教育研究活動の財政的基盤を保障するとの観点から、支出が行われてきたのであって、国債を財源とすることは慎まれてきた。

この時期にいえばその枷がはずれる。たとえば、1993年春の景気対策の追加の検討のころから頻繁に言われた「新社会資本」は、道路・湾港等の従来型の公共投資の景気浮揚効果への批判から、大学などの研究施設・研究用機器、福祉施設、情報化関連投資などに予算を重点配分するというものであった。また、1994年10月の「公共投資基本計画」では、文教学術関係施設の整備が社会資本整備のための主要な施策の一つとして明確に位置づけられた。学術に関連して審議会等で「知的資産の形成・蓄積」なる言葉もよく使われ、基礎科学研究投資は公共投資であるべきとの観点から建設国債を利用するなどの議論がなされた。実際に、国立大学の施設整備費は建設国債を財源にして補正予算によって飛躍的な拡充を受けることになり、学術研究関連に大幅な補正予算が組まれ、さらに1996年度からは、出資金制度による建設国債を財源とする研究費助成が始まった。

これらは、従来の位置づけではもはや国立大学予算の拡大が難しいため、苦肉の策として採用されたものである。国立大学の活動が将来の資産につながるという積極的意義を主張した点で意義があるが、景気対策的な一時的なもので計画性がなく、大学財政の自主的運営とは別の論理が支配している。施設整備費はもともと経済や財政の変動の影響を受けやすいが、その傾向がこの時期顕著になっている。

6-2 国立大学の構造改革議論

こうして低迷する経済への貢献を期待されて、国立大学への政府財政支出が増加したが、そのなかで当然ながら、投資の効果に対する厳しい目が国立大学に向けられることになった。より効率的な資源配分、効果的な教育研究サービス、レリバントな知識の生産流通が求められ、競争的な資源配分やそのための評価の問題が議論されるようになった。

新自由主義的な雰囲気が強かった1980年代にすでに、臨教審などで私立国立の格差是正や設置形態について議論されてきたが、1990年代後半には、大学審議会等の議論にあるように競争的環境の促進、市場化論の議論がより鮮明にうちだされた。こうしたなかで、市場原理主義的な立場から、国立大学の民営化を唱えたり、国立大学と私立大学への補助金の格差是正を求める議論がなされるようになった。同時に、政府の行財政改革の議論の中で、公務員削減（25%削減）のために国立大学の設置形態問題が出てきた。いわゆる国立大学の独立行政法人化である。大学評価によって設置形態問題をかわそうとする動きもあったが、次第に法人化は避けられない情勢となっていった。こうしたなかで、法人化に伴って国立大学の財政制度がどのようなものになるべきかの議論が行われている。

7. まとめと課題

国立大学の財政的基盤は基本的には政府が保障するものと考えられてきたが、それだけにとどまらず、国立大学の財政基盤のあり方については、いくつかの議論がなされ、大学財政の理念というべきものの変遷も見て取れた。

まず、戦前には、資金制度による大学財政の独立が志向された。しかし、これは膨大な資産をもつ英米の大学には可能であっても、社会が貧しく、国家がかろうじてその財政基盤を補償するようなわが国では実現は難しかった。また、政府支出金定額制度によって自主的財政運営と安定を得ようとする努力も、大学の急成長の過程で、政府補助金、個別研究費補助、軍からの資金が急拡大し、必ずしも成功しなかった。

そしてさらに、戦後になって、大学会計は特別会計が廃止され、一般会計のもとでさらに大学の独自性失うことになった。

こうした動向は大まかに言ってしまうえば、最初の図 10-1 で、第 象限と第 象限に向かう志向性が挫折し、第 象限の方向に向かったものと解釈できるだろう。

これに対して、戦後の国立大学の特別会計は、1964年に始まったが、これは失われた大学財政の独自性・自主的運営を実現することと施設整備関係予算の飛躍的拡充を意図したものであった。しかし、結果的には、大学の教育研究を考慮したある程度の会計上の弾力的運営、施設整備費の優先的拡充は手に入れたが、大学という機関の自主的な財政運営を可能とするまでにはいたらなかった。独立採算や定額制は否定され、個別大学会計にもならなかった。むしろ、国立大学財政は政府が保証するという側面を前面に押し出した形になった。このことは日本の国立大学に財政上、さらにはあらゆる意味での機関主導性が低いことの一つの要因となっていると考えられる。

このような意味で、国立学校特別会計制度の開始は、図 10-1 で、第 象限に向かいつつあった状況を第 象限へ大幅に引き戻したというのではなく、第 象限から第 象限への移行に歯止めをかけたにとどまるといえよう。

しかし、その後国立大学は、大学紛争で躓き、組織としての管理能力の欠如を世間に露呈し、1970年代には私学との格差是正、さらには1980年代の政府の緊縮財政の中で、授業料収入と民間資金は拡大し、少しずつ政府による財政基盤の保障という約束が失われていく。図 10-1 で言えば、左の象限へ移行し始めた。

1990年代以降は、国立大学の活動が投資的事業として捉えられたり、行財政改革の中で、民営化や法人化論で国家的施設であることを問われるなど、国立大学の存在そのものが問われるようになり、現在法人化への移行の途上にある。

このプロセスのなかで、国立学校特別会計制度は、本来教育研究の固有性に応じた弾力的運営を可能にするための制度（借入金や積立金、繰越制度などの制度が設けられた）であったにもかかわらず、単年度予算であったり費目間移流用が難しいなど、むしろ硬直的な制度とし

て批判されている。

だが、その批判の根底には、そうした会計技術的なこと以上に、国立学校特別会計が始まったときに解決しなかった問題、つまり大学財政の自主的運営という問題が今も基本的な課題として残っているものと考えられる。

法人化は少なくとも公式的にはこうした問題への対策という側面を持つ。新しい会計制度は、自主財源の拡大や部分的独立採算へのインセンティブを有しているが、政府は法人化した国立大学に対してもその財政的基盤を保障することとしており、国立大学が民営化されるということではない。むしろ運営費交付金などの国庫補助をベースにしつつ、収入の拡大を図ったり、中期計画に基づいて事業を起こしたりなど、個別大学の自主的な財政運営が可能な制度が求められている。図 10-1 でいえば、求められているのは第 Ⅰ象限から第 Ⅱ象限へと移行させるような制度である。その運営費交付金（戦前の定額政府出資金の要素を持っているともいえる）の予算の組み立て方は、国立大学の財政基盤（と政府のコントロールの仕方）の根本的な考え方を具現化したものという意味できわめて重要である。また、個別大学の自主的な財政運営という点では、戦後になって議論にならなかった資金や基本財産のあり方（第 Ⅱ象限の可能性）も重要な問題といえよう。

<注>

- 1 相沢（1960，661-662頁）。なお、佐藤（1964，224-225頁）は、定額制を大学財政独立に大きく寄与するものと評価、羽田（1983）は「迫り来る教育財政の削減を、政府出資金額の法定ならびに財政運用の裁量性を賦与するも形で克服しようとする試みとして」つまり財政保障あるいは予算削減の防波堤として位置付けた。
- 2 昭和6（1939）年に設立された九州帝大理学部や名古屋帝大創設も、地元の実業家からの寄付や、満州事変を契機とした重工業興隆によって税収が拡大した愛知県の寄付によるものであった。
- 3 従来の大学の資金は一般会計の資金として残され、「大学及び学校資金の運用などに関する政令」（昭和23年）によって管理されることになった。
- 4 （項）国立学校の各種新営費や各所修繕費で支出されるものと国立文教施設整備費から支出されるものに一応の区別はあったが、不明確になっていたので、1955年度予算から金額等を目安に区別が明確化された（相澤 1960，727-729頁）。
- 5 第46回国会衆参両院の大蔵委員会における質疑応答では、国立学校特別会計の設置目的に関して、灘尾文部大臣は「国立大学の施設設備の充実を図り、経理を明確にすることである」と述べ、大蔵政務次官は「いままで非常に不足していた施設の拡充整備のためには、既存施設のうち不用なものを有効に利用するなど弾力性のある特別会計制度の利点を生かす必要があることなどであろう」と述べ、文部政務次官は「財産の処分収入により、施設設備の重点を図ることができること。長期借入金制度により、病院の施設、設備の充実を図ることができること。建て交換がやりやすくなること。弾力条項を適用して、病院等の事業量の増加に充てることことができること。研究費、運営費について弾力的使用ができること。等の利点が考えられる」と述べている（国立学校特別会計研究会1976，97頁）。つまり、国立学校特別会計の大きな目的は施設設備費を拡充することであった。ここに

は当時、旧災復興、高等教育の拡大、科学技術の急速な発展等に多額の経費、施設設備が必要とされるのに、充分得られていないという状況があったと言える。

6 この他の特徴については、以下の通りである（国立学校特別会計制度1976，79-80頁）。(2)旧学校特別会計においては、帝国大学、官立大学および直轄諸学校に分け、かつ、学校ごとに整理していたが、この特別会計は国立学校を一本とした特別会計である。(3)この特別会計において、決算上の剰余金のうち、一定額（歳入超過額相当分）は積立金として積み立てるが、この積立金は、かつての学校資金と異なり、学校ごとに区分するのではなく、特別会計一本の積立金として積み立てられ、必要に応じ国立学校の施設整備に充てることができる。(4)今回の特別会計には、この外、旧特別会計にはなかった次のような措置が可能となっている。イ 借入金制度が認められ、附属病院の施設整備の充実を図ることができること。ロ 予算総則の規定による弾力条項により、歳入超過分を当該年度の歳出経費に充当できること。

7 本文でも述べたように病院のみは事業特別会計的な色彩があり、財政投融资からの資金を得ることができるようになった。

8 例えば、1964年度概算要求編成作業時期に大蔵省が文部省に特別会計への切り替えを打診した際の文部省の回答では、その利点をあげた上で欠点にも言及し、「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は馴染まないのではないか」、歳出決算に占める授業料等収入が極めて低い現段階では「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せる」「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が生ずるおそれはないか」とし、「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。独立採算という趣旨から国立学校について特別会計制度の採用が主張されるならば、賛成しがたい」と主張した（国立学校特別会計研究会編 1976，54-57頁）。

9 Kaneko（1989）は、日本の国立大学財政の特徴は、文部省のコントロールの強さと、講座や学部の教員組織のコントロールの強さであり、機関としての財政主導性の低さを指摘している

<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．
- 阿曾沼明裕 2003，『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版．
- 相沢英之 1960，『教育費 その諸問題』大蔵省財務協会．
- 市川昭午 2000，『高等教育の変貌と財政』玉川大学出版部．
- 金子元久 1988，「受益者負担主義と「育英」主義」『大学論集』第17集，67-88頁．
- Kaneko, K. 1989, Financing Higher Education in Japan, Research Institute for Higher Education, HIROSHIMA UNIVERSITY.
- 神山正 1995，『国立学校特別会計制度史考 - 国立学校特別会計制度30年のあゆみ - 』文教ニュース社．
- 黒羽亮一 1993，『戦後大学政策の展開』玉川大学出版．
- 国立学校特別会計研究会編 1976，『国立学校特別会計のあゆみ - 国立学校特別会計十年史 - 』第一法規出版．

- 経済企画庁経済研究所編 1998, 『エコノミストによる教育改革への提言』大蔵省印刷局.
- 国立学校特別会計研究会編 1994, 『国立学校特別会計の三十年のあゆみ』第一法規出版.
- 国立大学協会第6常置委員会 1978, 『国立大学の財政の現状と問題点』.
- 財政調査会編 各年, 『国の予算』.
- 佐藤憲三 1964, 『国立大学財政制度史考』第一法規出版.
- 参議院文教委員会調査室 1957, 『国立大学財政制度の沿革』.
- 館昭 1983, 「企業と大学 - 戦前の素描 - 」民主教育協会編『I D E』No.244, 5-11頁.
- 東京大学百年史編集委員会編 1986, 『東京大学百年史 通史三』東京大学出版会.
- 中山茂 1978, 『帝国大学の誕生』中公新書.
- 羽田貴史 1983, 「大正末期の帝国大学財政制度改革 - 講座研究費成立の意義 - 」『日本の教育史学』26集, 4-25頁.
- 羽田貴史 1994, 「国立大学財政制度研究序説」『大学論集』第23集, 231-347頁.
- 羽田貴史 1995, 「占領下の研究費」中山茂・後藤邦夫・吉岡斉編『通史日本の科学技術』第1巻, 学陽書房, 189-198頁.
- 広重徹 1973, 『科学の社会史 - 近代日本の科学体制』中央公論社.
- 広重徹 1979, 『近代科学再考』朝日選書.