

第7章 国立学校特別会計制度の歴史的考察（戦前）

羽田 貴史

1. 国立大学財政制度の研究状況

私が主に研究しておりますのは、戦前戦後を通じた大学財政制度、特に国立の仕組みを中心にしたオーバービューであり、全体的な仕組みの歴史的展開です。大学財政の研究の場合には、経済学の方が積極的にアプローチをされており、羨ましい限りですが、教育経済学からのアプローチはどちらかというところマクロ経済の観点で研究をされるのに比べまして、私の研究は、個別の学校財政研究として独自の役割を持っているというふうに慰めております。

(1) 財政制度史研究のポジション

アカウンタビリティの内実

具体的に考えている幾つかの課題をあげておきますと、効率性と大学の学問の自由という二つのジレンマの調和です。両者にコンフリクトがあるのは一面では真理であり、大学の研究者に任せておくと好きなだけ研究をして、効率が悪いという話になり、大学の自治対アカウンタビリティというふうによく説かれるのですけれども、アカウンタビリティの中身というのは、そう単純なものではありません。例えば、私がどこかで50万円ぐらいのよい資料を見つけて、これがあれば、今年の冬にはすぐ論文1本を書けるということがあっても、大学の仕組みの中では、その資料をすぐに手に入れて読むことは至難の業です。

単純に言いますと、今の国立大学の財政原理は、アカウンタビリティは費目に対する支出の適合性・適法性であって、それがいかに学問研

究を発展させるために使われたかという有効性を視野にいられた効率性ではありません。会計検査の原則を見れば明らかです。アカウンタビリティは効率的に研究できるような財政ルールなり会計ルールの問題であり、そうでなければ、タックスペイヤーに対する責任を果たせないし、それは財政上の自治権の拡張と一致するともいえます。問題は、国立大学というシステムの中で、どこまでそういう例外性といいますか、一般会計全体のルールを変更してでも、効率的にお金を使えるようなアカウンタビリティが作れるかというのが、研究を進めていくと出てくる一つの目標ではないか、財政自治というのはそういう面があると思っております。今のところはまだ十分には踏み込んでおりませんが。

費目の適合性

特に、国立大学財政の主な費目である積算校費というのは大変矛盾のある費目でありまして、元々は庁費という費目に各種の費目を統合し、管理運営費や教育研究費に限定せず、使えるようにしたものです。当初、庁費の単価は高かったのです。それから講座研究費というものも、全部積算の基礎がありまして、一つの講座で雇員給や雇人料、備品費・実験費がつくなど積算の基準が明確になっていたわけです。だから、講座研究費がきちんと来れば、それで完全な研究システムになりました。

ところが、戦後、財政的な条件が厳しくなり、庁費も増やせない、講座研究費も増やせない。そのジレンマを、二つの費目をくっつけてどうでも使ってよろしいが、その代わりこれ以上出せませんよと、どんぶり勘定で全部済ませるといふ形にしたことが裏目に出て、実際には管理運営費に多く充当され、研究費には4割しか充当されないとか、

学生経費に回らないというような問題が出て今になるわけです。大学の研究教育を支える費目とはどういう形で作るべきなのかという問題も、やはり財政制度を具体的に見ていかないと出てこない。これが今後の課題だろうと思います。

大学内配分形態

次の問題としては、配分の問題です。国立大学でも配分の形は多様なわけです。私が見た限りでは三種類あって、一つは講座なり個人に対する均等配分、ないしは教授・助教授などの職階に応じて若干の傾斜をかける方式。一つは、個々に配分しないで、教官をグルーピングして、部門ごとに全体として配分し、その中で協議しながら執行する方式。それから、両者の折衷方式。この三種類の方式が今のところあると思うのですが、どの方式が一番お金を効率的に使えるのか関心のあるところです。私は、前任の大学で、経済学部が部門一括方式で運用し、教育学部が個別講座方式でやっていたので教授会の資料を全部いただいて、その2学部の10年分の財政分析をして比較してみたことがあります。これは報告できるような状態になっていないのですが、80年代は、ゼロ・シーリング、マイナス・シーリングで、国立大学の積算校費の単価が増えてはいないのですが、不思議なことに、両方の学部とも研究費はそんなに減ってはいないのです。物価上昇率をわずかに上回る程度増えている。特に部門一括方法でやっている経済学部の方が、実際の研究費に配分される割合が多い。

そういうふうなことを考えてみますと、今、各大学でやっている大学内の予算配分はどれが合理的なのか。こういう研究もしていく必要があるだろうと思います。マクロ経済ほど華々しくはありませんけれども、そういうふうな個別的な、小さなマネジメントの問題、そうい

うふうな課題を解決するために歴史研究をやっていくというのが私なりに考えてきたことでございます。

(2) 研究の制約要因

研究者不足

ただ、研究はあまり進んでおりません。いくつかの問題点があるわけですが、まず、研究者の層が少ない。それから、この分野というのは、経済学や教育学や財政学も少しかじらなければいけない、行政学も知らなくてはならない。大学史もやれば、財政史もやる。こういうふうな様々な複合領域であるので、関連分野が発展してきませんと、どうしても十分な結論に至らない。そういう問題がございます。

例えば、戦前の特別会計を評価する場合、どうしても必要なのは、戦前の一般会計全体の研究です。ところが、私が勉強し始めた頃は、1960年頃に書かれた『講座 日本近代法発達史』の中で、遠藤湘吉さんが書いたものしかないのですね。あとは『明治財政史』、『明治大正財政史』という、大蔵省が作った本しかない。資料的にはそれなりにしっかりしていますが、研究書が全く欠けている。こういう状態でありまして、自分なりに財政法一般の研究も含めながらやるしかどうしようもないわけです。一般会計がわからないと、特別会計の特殊性が分からない。

80年代になりまして、財政法学会が設立され、公会計論分野が発展して来たり、「会計検査研究」が発刊されたり、財政学内部にも分化が進んできました。それから3年程前ですが、松方文書を使った明治22年の会計法の研究も出ました。20年ぐらい経つと少し研究蓄積が出てきたので、また新しいステップにいけるかなということでございます。

(3) 史料的困難

研究を制約する要因としてもっとも大きいものが史料的困難、研究を進める上での材料が非常に欠けていることです。折角の機会ですから、戦前の大学財政を研究する上ではこういう資料があるという状態をご説明したいと思うのですけれど、まず、特別会計以前を調べる時には、制度・政策関係ですと、文部省や太政官の公文資料である『公文録』、『太政類典』、『公文類聚』、『公文雜纂』、こういったものによって、制度の制作過程、起案文書とその結果について知ることができます。それから、東京大学史料室が『文部省往復』をマイクロ化し、文部省と大学のやり取りが掴めるようになった。また、大蔵省関係者の個人文書が国会図書館にございまして、これで明治会計法の成立過程についても知ることができるような状態になっております。それから予算資料についても『東京大学年報』が刊行されて、若干問題はありますが、予算状況を知ることができるようになりました。

特別会計以後の史料

問題は特別会計以後です。国会ができて、予算が国会を経なければなりません。決算も経るという段階になって、飛躍的に財政規模も大きくなり、かつ詳細な財政資料が出てきているはずなのですが、これが十分に、今のところ収集できません。まず政策関係では、『公文類聚』は法律そのものの起案や成立過程を知ることができますが、細かな実務状況を知る『会計例規集』が、戦前の部分が体系的に存在しておりません。理由の一つは関東大震災で文部省が焼けたために、それ以前の会計例規集が全部焼けてしまったということがございます。

『会計例規』

昭和10年代になりまして、周田章さんという、文部省官房会計課におられた方が「『文部省会計例規類聚』改版後記」という文章を書いております。これは、震災で関連資料がなくなった中で、いかにして資料を集めて、新しい文部省会計例規を編纂したかという苦労話でございまして、その中にリストが載っています。明治22年の「文部省会計局例規類纂」に始まる、昭和14年8月の「文部省会計例規類聚」までが、今のところ、これだけは存在したであろうということが分かっているものでございます。しかし、外にもあるはずです。なぜかというところ、凡例には、明治35年3月に『文部省総務局会計課 第六回例規類纂』が出され、大正14年1月の『会計例規』が第10回になっています。ところが、第6回から第10回までの間の『会計例規』は2篇しか周田さんのリストに載ってない。ですから、この間にもう1回、文部省は大きな例規類纂を作ったはずなのですが、これが分からない。所在自体も分からない、戦前期の文部省すら把握できないということでございます。

なぜこれほど分からないのか。文部省が昭和期に会計例規を作った時には、札幌農学校まで調べて類纂を集めたようですし、私が持っている初期のものは、札幌農学校にあったものです。つまり、震災に遭わなかったところが持っていた。だけど、震災に遭わなくても、あるとは限らない。というのは、凡例の中に、「本書ハ当省部内事務員ニ限り、之ヲ頒チ、省外ニ出スモノニアラス」と書かれており、もともと会計事務員以外は使用したりするものではなくて、半ばマル秘扱いであり、多分使用が終わったら破棄されていたのだらうと思います。

唯一、私が図書館で見たのは名古屋大学で、1冊だけあったのですが、それには会計の印鑑が押してあり、抹消してありました。会

計の人が使い終わった後に破棄しないで、たまたま図書館に移管したのでかろうじて残っているわけです。東京芸術大学で見つけたものは、目録にはなく、事務の方にお願ひして探してもらったら、書庫の片隅に1冊ありました。

そういうふうに、通常我々が知る図書のルートに載らないので、見づかりにくいのですが、全部集まらなないと戦前の特別会計の細かな制度の実体なり、仕組みは分かってこないで、私も課題にしようかと思っているのですけれども、財務センターあたりで、是非こういう作業をやっていただけると研究が進むのではないかと期待をしています。

予算資料

それから、予算資料なのですけれども、概算請求の過程が非常に重要なわけであります。個々の具体的な予算システムというのは、通牒等で決まるわけではなくて、毎年度の予算編成の時に、こういうふうな原則で編成しないさいという文部省の指示があつて、編成する部分があります。ですから、概算請求過程の資料を集めることは、戦前の実体を知る上で極めて重要な課題なのであります。

旧帝国大学の予算資料

例えば、東大の場合ですけれども、官立学校及び図書館会計法自体の概算要求資料は明治35年度の分しかありません。これはこの前、100年史を作る時に一生懸命調べたのですが、ついに見つからなくて、本部の方に聞いたら、安田講堂の中にあつたわけですけれども、あそこは学園紛争でバリケードをした後、寒くて学生が大事な資料をどんどん燃やしたらしいのですね。それで、東大に戦前おられて、「東大の会計資料を整理して、ちゃんと自分の手でもって背文字を打ちました」

という原武福治氏に教えていただいたのですけれども、あったことは確かだけれど、学園紛争で焼かれてしまった。それから、放水で水をかぶった。帳簿類は、戦前のはだいたい石灰を含んでいますから、石になってしまって、開けることができない。こういう状態で、概算請求や執行過程の資料というのは、東大については極めて欠落が多い。

九州大学と北海道大学、京都大学にも調査にまいりましたけれども、九州大学には、大正期のものは比較的よく揃っておりました。京都大学には、間違いなくたくさんある。帝国大学はほぼ同じ要領でやっておりますし、なぜか東京大学の中にも文部省から出した予算書全体があるのですね。だから、京都の資料の中に東大の資料も九州の資料もあるという可能性があるのです、旧帝国大学の予算資料の実態調査は大きな課題です。

なぜそれが大事かという、予算の一般原則として、戦前の場合でも東京大学の収入は東京大学の支出全部に使うというルールが、一応成立しておりました。例えば、授業料が法学部に入ったからといって、法学部の学部の支出に使わない。東大全体の収入として一遍集めて、予算編成をする。こういうルールが予算統一原則としてあるのですけれども、大正期に入りますと、予算編成をする時に、人間を雇う時に財源は何かということを示しろという文部省の指示が出るのですね。演習林の場合ですと、演習林の自己収入金支弁か、ないしは政府支出金支弁か、財源を明示しないと認めない。これは実質的に、予算統一原則を崩し、個別的な財政原則へ移行することを示すものでありまして、これも概算要求の資料が揃っていないと説明はできないということでもあります。

帝国議会関係資料

それから、予算は帝国議会に出て決まりますが、重要な資料に、『帝国大学歳入歳出予定計算書各目明細書』というのがございます。これは、議会で決定する資料ではありません。つまり、予算委員会で審議する時には「項」までしか決議しません。これは立法科目と言われています。ただし、その下に「目」と「節」という二つの行政科目があって、この目と節の中で具体的に、俸給及諸給、事務官の俸給、教官の俸給に分かれています。しかし、昭和期までいくと予算書では、目も全部消えてしまって項にしかならず、人件費、物件費の支出しか分からなくなってしまうのです。ところが、各目明細ですと非常に詳細でありまして、事務官俸給でいえば、総長が1人年4,000円、根拠法は、明細には勅令であると書いてあります。それから、書記官が2人、年2,800円。書記が平均月俸49円というふうに、定員数と金額まで全部分かるようになっていきます。これは予算定員ですから、実際にこれだけの人数がいたわけではないですけども、教員の平均給与から職階に応じた給与の平均数から分かるという点で、この各目明細書が揃うと、非常にリアルに大学の戦前の予算実体分かることとなります。これは今のところ、北海道大学の百年史編纂室と東大史料室がいくつか所蔵しています。

史料批判

予算資料を使って統計的に見るには、史料批判が必要になってきます。例えば、当初予算でもって数字を作ると間違いを犯します。なぜかと言いますと、戦前の予算の仕組みは、その年の予算が不成立の時には前年度予算を施行するという原則がある。これは現行の財政法ではございません。現行では、予算が不成立なら暫定予算でも何でも組

んで、もう一遍議会の了承を得るといふふうになっておりますけれども、戦前は行政の一体性を確保するために、予算が通らなかつたら前年度予算が通ることになっています。『東京帝国大学五十年史』という大久保利謙さんが作った、非常に水準の高い年史には、予算表が載っているのですが、それを見ますと、明治24年と25年の東京大学臨時部の支出費額が同じなのです。30,512円でしょうか。2年も続けて同じ額が出るのは面白いと思ったら大間違いで、あれは明治25年に予算が通らなかつたので前年度予算が施行されたために、本当は完成し不要な医科大学臨時部教室改築費がそのまま次年度の予算に載っただけで意味のない数字です。だから、予算だけを並べると全然実体に合わない。

それから、当初予算だけでなく追加予算も出ますから、当初予算に追加予算を含んでいった最後の予定現額で数字を把握しないと本当の予算にはなりません。これは非常に複雑ですから、予算の前年度費額を使うというふうにすれば、一番決算に近くなるのですけれども。また、官立学校及図書館会計法の時代には、臨時的支出は一般会計からも支出したのです。佐藤憲三さんの『国立学校財政制度史考』という大著があり、よく引用されますが、佐藤さんも実はそのことを見落としておまして、特別会計のみを表示していますから、政府支出金の額が過小に評価されています。トータルに戦前の財政規模を把握しようとする、史料批判のレベルを一遍くぐる必要があります。

学内配布・執行過程

もっとも資料がないのは、学内配布と執行過程の資料であります。実際は新しい時期には膨大な資料もあるのですが、読むことが非常に難しい。本部にあるのでは、部局間の配分は分かるけれど、部局内で

の配分の仕組みはその学部に行かなければ分からないということと、それぞれの学部で違うやり方をしているから、統一的に読むのは難しいということです。個別大学史のなかでは、『東京帝国大学理学部植物学教育沿革史』は比較的詳しく、教室レベルの予算の実体を書いてある。ああいうタイプの年史が出てくると、もう少し研究が進むと思っております。

その他の重要資料

その他の重要資料として挙げておきたいのは、特別会計法のコメントール類も集める必要があるのですが、今のところ、ただ一つ関原忠三さんの書いた「改訂学校会計法小釈 上下」があるのみです。これは『文経会雑誌』の第11号と12号（昭和7年）に載っております。文経会といいますのは、大正期に高等教育機関がたくさんできまして、経理担当者を大量に養成しなければいけなかったものですから、東京商科大学に経理講習所を設けまして、会計事務官の養成を6年ぐらいやっていたことがあるのです。例えば、有光次郎さんも講師でおられるわけですね。その同窓生が集まってできたのが文経会でありまして、これは同窓誌という性格もあるのですが、会計担当者の実務レベルのよい論文とか情報が出てくる。

その経理講習所の講師である関原忠三さん、大蔵省の書記官ですが、会計法の本も他に書かれている方なのですが、この方の書いた小釈が、今のところ唯一のコメントールでございます。これ以外は一般の会計法の中にあるものを読むしかない。

それから、『経理資料』という資料がございます。昭和期に、経済変動が激しいので、文部省官房会計課が『標準物価調』というものを発行いたしました。地域によって、石炭の値段が違っては困るので、

そういう情報を交換するために作ったものです。それが形を変えて、『経理資料』として発行されたものであります。これは、戦前の大学特別会計の研究書として見ても、極めて高水準のものであります。北大とか一橋には、欠号はありますが、ほぼバックナンバーが入っております。最近、広島センターでも、手に入れることができました。それから、先程申し上げました『文経会雑誌』が、戦前の財政研究をする上で、今のところ我々が手にすることができるものでございます。

2. 特別会計前史

官立学校概念の変化と確定

こういうふうな資料を元にして、一体どういう財政、戦後戦前の特別会計の歴史が描けるかというのが、次の話でございます。まず、特別会計の前に考えておかななくてはいけないのは、明治10年代には、今でいう国立学校という学校の形態だけが唯一ある、とは決して考えられていなかったということでございます。文部省は、官立学校というのは過渡的なものであり、もっと財政をつぎ込んで、資金をもたせて独立していくことを考えていました。今でいう法人です。だけど法人より、もっと国家の関与の程度が低いものを作ろうというふうに考えていたということでございます。

これは資料がたくさんあるのですが、一つは明治7年5月13日に、文部卿木戸孝允が太政官に対して出したものでありまして、学校というものは「逐次官費ヲ免カレ独立保続之手順ニ相運度候ニ付諸校学資ノ名義既ニ補助金ト称来候儀ニ有之」と述べています。つまり、明治7年の段階で、学校に対するお金というのは補助金であって、学校は理念的に独立しているものだ、ただ、民間の度合いが弱いから、今のところは国家がお金を出すよと、こういうふうな認識を当時の文部卿

は持っている、この認識は明治12、3年頃までずっと政策に続いていくわけです。

例えば、明治9年に文部省の事務章程を変更する時に、大隈重信大蔵卿が、官有地処分については、官立学校が土地を手に入れたり売ったりすることができるとなっているのはおかしいじゃないかと指摘しましたら、当時の文部大承九鬼隆一は、直轄学校においては授業料とか寄附金をもって土地を買っていく、それは、学校の私有に属して、民有地と等しきものであって、官有地ではないのだと、こういうふうな言い方をしております。

また、明治12年の教育令ができる時に、文部委員である辻新次は、「高等ノ教育ハ固ヨリ人民ノ自為ニ任シ政府ハ之ニ干渉セスシテ只保護誘導スルニ止マルハ素ヨリ然ルヘキノ主義ナ（リ）」と、こういうふうに言っております。これは、帝国大学が定着してしまったものですから、あまり理解されておりませんが、国立大学という形態は、戦前、唯一の形態としては必ずしも考えられていなかった。むしろ、独立策が失敗した結果ということでございます。失敗したところに、つまり大学独立の理念を半分背負った、官立学校特別会計が成立してくる。こういうプロセスがございます。

3. 帝国憲法成立期の大学独立

(1) 森有礼の学校財政独立論

その最初のきっかけになったのは、森有礼でございます。森は明治21年に、「文部省直轄学校収入金規則」を制定いたしました。授業料等の収入を全部集めておいて、これを学校の財源として使っていくことにしました。そして、明治22年になりますと、帝国大学の授業料を、年間30円から15年間で100円に上げる計画を出します。明治22年に、巡

査の初任給が年間96円、そばが当時一杯1銭ですから、かなりの金額なのですね。今で言えば、大体300万円ぐらいする額です。

おそらく授業料をそこまで引き上げても、とにかく大学を独立させて、それに対応する会計法を作るのだと、そういうことを、森は1月28日の直轄学校長会議で演説をしております。この演説は、「国家ノ為メニスル」ということばを含むので、そこだけ従来注目されていますけれど、実際は大学の独立の問題に非常にエネルギーを注いだ演説です。ところが、その2週間後に暗殺されてしまった。森が生きていたらどういうふうに大学を構想したかというのは、かなり大きなテーマです。ただ、授業料増加が大学独立の手段といわれたものですから、22年の初頭あたりからジャーナリズムは一斉に、大学の独立問題についても取り上げていきます。

(2) 大学独立論

明治22年の3月20日には、阪谷芳郎という、当時大蔵書記官をやっている、明治の会計法の立案を担った人で、後の大蔵大臣にもなる人ですけれども、彼は『学士会月報』の中で、帝国大学独立案という論文を書いております。要するに、大学を文部省に従属させないで、独立させていくべきだと。文部大臣が代わっても持続するように、毎年の政府会計が変わらないように、というような理由をいくつか挙げて、そして大学独立の提案をしております。これに答えてか、4月には外山正一や菊池大麓らの「帝国大学独立案私考」、5月には飯島魁らの「帝国大学組織私案」という、大学独立案が帝国大学の教員からも出されるというふうになっていくわけであります。

明治22年の末になりますと、文部省会計局長の久保田譲と寺田勇吉が学校財務調査のためにドイツへ旅立ちます。ただ、久保田の調査が、

本当に大学独立のための財政調査かどうかというのは、いろいろ疑わしいところがあります。なぜかと言いますと、11月9日に調査を閣議で承認し、12月1日に確か横浜を発つのですけれど、12月6日に官立学校及図書館会計法という特別会計法の原案が、松方大蔵大臣からの単独請議で閣議に出ます。文部省をすっぽかして請議をしたと、こういう形になっているので、久保田が行ったのは何のためだったのだろうかと思います。どうも大蔵省は、久保田が行くのを待って、単独で請議をしたのかなとか、いろいろ邪推が働くのですけれども。

4. 官立学校及図書館会計法と大学独立策

(1) 阪谷芳郎の役割

ただ、官立学校及図書館会計法という法は、大蔵省が単独で作った割には、文部省や大学側の意向も組み込んだ法律になっております。これにはおそらく文部省のルート以外で、大学人の要求を組み込んだのではないかと考えられます。大蔵省の中で会計法の中心立案者だった阪谷芳郎が、渋沢栄一の娘の琴子をお嫁さんにしているのですけれど、琴子の妹が穂積陳重の奥さんなのですね。だから、阪谷芳郎と穂積は義理の兄弟である。穂積は「帝国大学独立案私考」の中心メンバーの一人になっているのです。国会図書館に阪谷芳郎の日記があるので、その日記の中に、大学論が盛んな明治22年の10月頃に、「牛込穂積氏ニ於テ大学教授諸氏ノ饗応アリ余夫婦モ会ス」という記事があります。夫婦で大学教授の集まりに出ているわけです。それから10月26日には、「飯島魁氏ヲ訪フ」。こんなふうには大学教授が集まっている時に、大蔵省の会計法立案担当者がいて、一方の大学教授等が大学独立論を提案している時に、大学独立の話題が全く出なかったと考えるのも不自然で、何かそういう話があったのではないかと思います。

ます。だから、文部省ルートではなくて、大蔵省ルートで、大学の教員のそういう意向をうまく組み込んだ、特別会計立案をしたのではないかというのが私の推測です。これを埋めるために書簡なども集めて読んでいるのですが、そのことに関しては特になく、阪谷の息子が東京帝大かどこかを受けた時の試験の答案について、穂積陳重から、こんな答案では高等文官試験に入らないよという助言であるとか、そんなのしかなくて、穂積と阪谷の親しさはよく見えますが、直接の証拠がみつかりません。

(2) 官立学校及び図書館会計法の制定

大蔵省の大学独立案

しかし、大蔵大臣の請議案と文部省とは若干差がございます。端的に言いますと、大蔵省は初めから大学を独立させると、こういうプランでありました。「明治二十三年度以降是等設立所ノ費用ハ各自ニ所属スル収入ヲ以テ支弁スルモノトシ」（松方請議書）。ここにはっきりと、大学の財政独立を謳っている。その上で、政府は年々定額を補助するしくみで、先に独立在りきというプランです。ですから、大蔵省の最初の案では、政府から出るお金は補助金になっているのです。

文部省案

文部省はこれに対して反対はしていないのですけれども、ニュアンスは変わっております。「国家非常ノ事件ニ際会シ又ハ財政ノ困難ニ遭遇シ国庫ヨリ学校ノ経費ヲ支弁スル能ハサル場合ナキヲ保セス斯ル不幸ノ場合ニ於テ其経費ノ凡ソ半額ヲ支弁スルニ足ル」。半分だけ貰えればいいよと、半分だけ自分で賄えるお金がいいよと、こういう話で、スタンスがかなり違っているのですね。これはやはり、明治10年

代の大学独立論が財政危機でうまくいかなかったというところが反映して、完全な独立論はもはや大学の中からは出てこなかった、ということではないかなと思います。

政府からの収入金の名称

したがって、政府からの収入金をどういうふうに名称変更するかというのが、一番の対立点でありました。大蔵省案は「補助金」で、文部省案は「国庫ノ支出金」で、法制局では「政府ノ補給金」になって、最後に枢密院で「政府ノ支出金」に変わる。こういうふうなジグザグをして、結局、大学の財政的独立が組み込まれた特別会計まで行きませんでした。

5. 官立学校及図書館会計法の仕組み

(1) 運用の仕組み

予算編成過程

それで、運用の仕組みなのですが、予算編成過程を見ていただければ一番分かると思います。国会でもって予算を決める前の概算請求がどういう形で組まれるかというところが、今でもある意味では大きな問題です。

戦前の仕組みでいくと、帝国大学から、まず文部大臣に対して、歳入歳出概算書を前年度の4月30日までに提出することになっております。会計課長が各学校から来るそれを全部編成して、文部省所管歳入歳出概算書を作り、5月25日に文部大臣に提出し、文部大臣の了承を得て、これを文部省歳入歳出概算書にして、5月30日までに大蔵大臣に送る。大蔵大臣は各省のそれを全部調整して歳入出総概算書を作って、6月30日に閣議に送る。閣議は、内閣は7月15日までに概算決定

をする。ここで、いわば、その年の予算概算のガイドラインが決まるわけです。

特に帝国大学については、文部省所管の歳出概算額が決まったら、文部大臣は5日以内に帝国大学に対して政府支出金はこれだけ出すよという訓令を出す。その訓令を受けて、15日以内に、今度は歳入歳出予定調書を作って文部大臣に送り、文部大臣がそれをまとめて、歳入歳出予定計算書にして、8月31日に大蔵大臣に送って、前年の帝国議会集会初めに提出する。12月1日ですかね。12月までに予算を提出する。決まったら、また逆のルートを下りてきて公布する。

評議会

ここで大事なポイントの一つは、結局、その年の政府支出金額がどのぐらいに決まるかというところにあります。だから、政府の支出金額が大きければ、自己収入金はそんなに過大でなくてよろしいと。小さければ、支出金を多くすると。こういう関係で、そこにジレンマが発生する要因が一つある。それから、評議会は全然タッチしない仕組みになっております。大学の総長の権限としては、予算の支出を決定する支払命令をしますけども、評議会は全然ルートには上ってきておりません。しかし、明治31年以降は、評議会が自主的に予算審議にタッチするということが、評議会議事録でも明らかになっております。

(2) 予算編成の基準

予算編成の基準は、歳入の場合には、大体、前々年度を3か年実収平均で作る。それから歳出の場合には、根拠の法令がある場合には、その法令の理由を示す。根拠がなければ、3か年平均を使う。だから、各科目ごとの実績主義ですね。新しいことがしにくいルールになって

いるわけです。

(3) 歳入歳出構造

歳入歳出構造ですが、表1に各目明細書の歳入項目を出しておきました。このぐらいの細かなものがございます。歳入を見ますと、例えば雑収入で、患畜収入とか、農学部の種類付け料とか、こういうのもちゃんと帝国大学の財政に入ってきます。それから、図書館を利用する時に、外部閲覧者に対して利用料を取る。これも観覧料で入っている。ただ、政府支出金が71.9パーセントですから、独立の実体にはほど遠いというのが実状でございます。それから、歳出の表も途中まで作ったのですが、同じ表の形式で作ったらこれの5枚ぐらいになるので、大変なので途中で止めました。

具体的にどういふふうな支出があるかといいますと、明治28年には「官立学校及図書館経費科目解疏」というのが出されまして、例えば、庁費(項)の中の事務備品費だったらこの費目に使える、器具だったらこういう費目と、こういうふうな解疏で、実際の支出が決まっている。注意していただきたいのですが、目のレベルでは教務器品費と事務備品費というふうに、教育研究と事務の区分が明確になっているということが、実はこの時点ではポイントなのです。それは後でいったん消えてしまつて、講座研究費で、教育研究費というのとは何かということが出てくるのですけれども、初期の時点では、教務費と事務費というのとは明確に区分をしていたということがポイントでございます。

表 1 明治28年度帝国大学歳入予算構造

* 『明治29年度帝国大学各目明細書』の前年度額より作成。 錢以下は切り捨て。

款	項	目 節	金額	%
經常部			564,365	100
帝国大学	政府支出金 諸収入	授業料	405,910	71.9
		本科授業料	38,475	6.8
		選科授業料	31,085	5.5
		医科大学国家医学講習科授業料	2,750	0.5
		農科大学乙科授業料	1,200	0.2
		農科大学乙科授業料	3,440	0.6
		試験料	665	0.1
		選科試験料	315	
		医科大学国家医学講習科試験料	50	
		農科大学乙科試験料	300	
		入学科	1,152	0.2
		教室用品料	1,152	
		工学科用品料	2,852	0.5
		寄宿舎収入	3,608	0.6
		寄宿料	3,608	
		利益金	3,529	0.6
		公債利子	3,480	
		預金利子	49	
		土地家屋貸下料	356	0.1
		土地貸下料	15	
		家屋貸下料	341	
		雑収入	6,245	1.1
		患者収入	800	
観覧料	278			
物品払下代	3,816			
雑収	1,351			
医科大学医院 収入	医院収入	患者収入	93,259	16.5
		入院料	71,609	12.7
		外来薬価	17,985	3.2
		外来雑品代	1,950	0.3
		看護補賃料	1,581	0.3
		点眼料	135	
		雑収入	756	0.1
		物品払下代	171	
		利益金	357	
		授業料	227	
東京天文台収入 用途指定寄付金	編曆手数料 用途指定寄付金	手数料	3,000	0.5
		学生貸付寄付	4,424	0.8
		奨学資金利益金	3,353	0.6
		田辺奨学資金利益金	569	0.1
		畠山奨学資金利益金	50	
		古河奨学資金利益金	33	
		森奨学資金利益金	45	
		大久保奨学資金利益金	135	
		市川奨学資金利益金	286	
		患者費資金利益金	39	
		博言学取調費寄付	13	
		標本図書費資金利益金	480	
前年度繰入金	用途指定寄付支出残金	学生貸付寄付	8	
		奨学資金利益金	0	
		患者費資金利益金	131	
			0	
臨時部			12,900	100
史料編纂費受入	政府支出金		12,900	

6. 官立学校及図書館会計法下の大学財政

政府支出金に依存

そういうふうな仕組みの中で、財政がどういうふうな運用をしたかということをございます。東京帝国大学の財政では、自己収入は一貫して20パーセント台を上回らなかったということです。大体20パーセントから25パーセントの範囲で推移していました。しかも文部省臨時部の予算としても出ておりましたから、両方を含めると、大学の財政的な根拠は依然として政府支出金であったということになります。財政独立というのは、この時点で実っていない。もちろん、日清戦争の後や、初期議会の後に、大学に大きなお金を落として独立しようという動きがございましたけれども、これはなぜか実っておりません。

大学の財政独立案

今のところ目につく案をいくつか挙げておきますと、例えば、明治24年、25年に1,700万ぐらい予算が余るのですが、余ったお金をどう使うか、ここが問題になる時に、大蔵省内の案としては大学にも使おうと考えていました。大学に対して400万基本金を出そうと。こういうプランもいくつかある。それから明治24年には、加藤帝国大学総長が600万お金を出してほしいと、こういう請願を出しています。それから、清国と戦争をして賠償金が入ります。清国の賠償金の一部を東京と京都の基本金として交付していただきたいと、こういう請議も牧野文書には入っている。その文書を見ると、少なくともあと3回、文部省から大蔵省に対して基本金交付の請願が閣議に出たということが書いてあります。ただし、現物は発見されていません。

大学の財政独立が実現しなかった一番の理由は、日清戦争以後、政府と政党の関係がうまくいってしまったことがあります。あまり争わ

なくても予算でもって大学にお金を出すことが分かったということが一つと、大学に出すよりも出さなくてはいけない問題がたくさんあったと、この二つではないかと思います。

7. 帝国大学特別会計法の成立

(1) 旧来の評価

明治40年には、今度は帝国大学特別会計法に移行いたします。これは、先程も出しましたが、定額支出金によって、京都と東京帝大だけを定額制にする。それから経理委員会を設けて、概算要求は文部大臣を通さなくてもよろしいと、予算原案をそのまま帝国議会に提出するという、こういう案でございます。

これを従来、島恭彦さんとか佐藤憲三さんは、財政自治権とか、財政的独立というふうに言うておりましたけれど、私はこれには大変に疑問で、違うだろうというふうに思っております。なぜかと言いますと、一つは帝国大学の定額金は、東大に130万、京都に100万出すのですけれども、130万、100万の規模にすでに明治30年代にはなっていたという事実がございます。両帝国大学の概算要求と閣議決定と施行予算の数字を挙げますと、東大はすでに1901年、明治34年で150万の概算要求をして、閣議決定は121万しかこない。それで施行予算で、128万無理して出したと。だから、すでに130万近い規模になっているのですね。京都も同じでありまして、明治35年で、予算額が107万となっている。

(2) 官立学校及図書館会計法末期の状態

一方、大学が、明治30年代後半の財政規模で十分かというところ、そんなことはなくて、東京帝国大学の講座数は、明治27年の122から明治39

年の164に増えてきている。明治33年に講座増計画を作ります。その実行過程で、日露戦争が終わって、日本の財政全体が緊縮になる。なにせ国家財政の8倍の借金を背負ってしまったわけですから、その中でいかにして財政規模を縮小するかということと、大学が拡張される、このジレンマをどういうふうに解消するか。そうすると、決まったお金を与えて、この中で、後はお金を出さないから頑張って運営してくれたまえ、これが、言ってしまうと定額制であって、自主といえば自主だけれども、財政援助の見切りといたしますか、それとパラレルになったということです。

それから、両帝国大学だけが定額制だったのは、いずれ総合大学になったら、皆、定額制にすると。東北とか九州の場合には、これはまだ建設途上であるからという説明がございました。

(3) 立法過程

明治38年には、どうも東京帝大には、帝国大学特別会計法を作るとを文部省から評議会に諮問したようですが、評議会は反対をいたしました。それで結局1年伸びた。東大は定額制について、5か年据え置きについては賛成をしたけれども、経理委員会を作ってやることについては反対をした。そこで1年伸びたわけであります。

(4) 特別会計制度の特徴

伸びたけれども、明治39年7月に牧野文相と阪谷蔵相が閣議に共同請議書を出し、結局、明治40年から定額制が導入されて、政府委員は、5か年はこの金額でやりたいということを議会で説明をいたしました。そして、文部省専門学務局長その他が入った経理委員会をおきまして、ここで予算編成をする。だから、概算決定に拘束されないで予算編成

をする。まあ、明治40年段階の予算編成過程には大した変化はなくて、概算要求がないだけのことです。

もう一つは、お金がまとまって出たわけですから、効率的に運用をしなければいけないということで、経費科目を再編いたしました。表2に挙げておきましたが、明治29年までは帝国大学の場合「俸給及諸給」と言って、事務官俸給とか教官俸給とか細かく分かれています。庁費もまた分かれています。けれども、明治40年の区分は人件費と物件費で、全部括ってしまった。ですから、「目」以下は相互に流用可能です。例えば、学生費を削って教官の俸給にするとか、外国人諸給を削って給与にするとすることも可能でした。そういった予算運用をやらせて、なるべく膨らまないようにする。これが、帝国大学特別会計法の仕組みだったのだと思います。

表2 帝国大学歳出予算科目推移

1891年	1896年	1907年
第一款 帝国大学 第一項 俸給及諸給 第一目 勤任俸給 第二目 養任俸給 第三目 判任俸給 第四目 非職俸給 第五目 退官賜金 第六目 死亡賜金 第七目 賞 与 第八目 死傷手当 第九目 備外国人諸給 第二項 庁 費 第一目 備 品 費 第二目 図書及印刷費 第三目 筆紙墨文具 第四目 消 耗 品 第五目 通信運搬費 第六目 標 本 費 第七目 試 験 費 第八目 学用患者費 第九目 被 服 費 第十目 卒業証書授与式費 第十一目 雑 費	第一款 帝国大学 第一項 俸給及諸給 第一目 事務官俸給 第二目 教官俸給 第三目 退官賜金 第四目 死亡賜金 第二項 庁 費 第一目 事務備品費 第二目 事務消耗品費 第三目 教務器品費 第四目 突 軟 費 第五目 教務消耗品費 第六目 通信運搬費 第七目 寄宿舎費 第八目 卒業証書授与式費	第一款 東京帝国大学 第一項 人 件 費 第一目 俸 給 第二目 退官及死亡賜金 第三目 死傷手当及官吏療治料 第四目 旅 費 第五目 給 与 第六目 学 生 費 第七目 備外国人諸給 第八目 教官外国派遣費 第九目 第二項 物 件 費 第一目 庁 費 第二目 修 繕 費 第三目 賠償及訴訟費 第四目 諸収入遺贈納下戻 第五目 雑 支 出

注1) 毎年度予定計算書、同各目明細書、同決定計算書より作成

この時に、大学の財政的独立というものは半分、終焉したと思うのですね。なぜかという、それまでは資金を支消してはいけないというふうに決めていた。特別資金だけは使ってもよい。つまり、特定の目的のものだけは、寄付した人の同意があったら使ってもよいとなっていたのですけれど、その規定を変えまして、「帝国大学ノ歳出ニ充ツル為必要アルトキハ其ノ資金ヲ支消スルコトヲ得」。だから、もう資金蓄積はしないということが、実は帝国大学特別会計の一つの特徴であるといえます。

8. 帝国大学特別会計下の財政

経理委員会の形骸化

そういうふうな特別会計の中で、どういうふうな財政運用があったかということをごさいます。いくつか現象があるのですが、一つ面白いのを挙げておくと、明治40年に経理委員会ができて、評議会が財務行政機関ではなくなるのですけれども、調べていきますと、実は経理委員会の前に学内の予算会議というのを開いています。これは実質的に評議会なのですけれども、評議会では経理委員会に出す予算の原案を作って、これを経理委員会に通す。手に入っている資料で見ると、学内の予算編成会議で決まった原案が経理委員会で否決されたり修正されたケースはない。次第に、評議会の代わりの予算編成会議という、実質上は評議会の機関が財務行政機関になる。ここでも評議会が、財務行政の中心機関になってくるといふ現象が起きました。

自己収入の増加

帝国大学の特別会計法がそういう中でどういうふうに進化したかを見ますと、今度は自己収入が増加するという現象が生まれてきた。特別

会計というのが大正期と大正後期と明治期ではまるきり違うので、一括してこういうのは何なのですけれども、少なくとも明治40年の20パーセントから、大正5年には45パーセントというふうに増えた。大正8年にはまた減少しましたけれども、少なくとも諸収入の比率は特別会計下でははるかに増大をしたわけです。

増大した自己収入の内訳を見てみますと、演習林収入が飛躍的に増えた。これは、島さんが指摘しておりますけれども、日露戦争による植民地領有が大学の財政基盤であると指摘をしています。これは財政面からいうと、当たっている。それから、患者収入が増えた。伝染病の移管による血清剤、これが大きかった。これは内務省と文部省で争った結果、移管したのですけれども、財政的な意味もあったかもしれません。

患者収入や演習林収入というのは、端的に言えば、いずれも事業収入的な性質を持っています。つまり、特定目的によって生み出されるから、特定目的に使用される性質を持っている。ということは言い換えれば、自己収入が増えたといっても、それは大学財政の全体に対して寄与するものではない。演習林や病院の肥大化に役立つかという、こういう特徴を持つというところが、実は利子収入が一般的に増える形の自己収入とは違った特質を持つものです。

弾力性の喪失

もう一つは、政府支出金の定額は結構変わりましたが、その他に定額外支出金という種目が、大正6年以降、特に大幅に増えている。定額外支出金の方が定額支出金より多くなってしまったのですね。そうすると、定額とは一体何だということになります。毎年変わるのでは定額ではないわけです。ここでも、定額支出金制度が、大正後期

には意味を失ってしまったということがよく分かる。この場合の支出金の多くは、航空研とか工学部拡張費である。つまり、特定目的のためのものであって、そういう意味でも大学の財政的な弾力性が失われていきます。

東京・京都帝大の財政力の低下

そういうふうな中で、定額制で豊かになるはずだった大学が、つまり東京、京都の両帝国大学が却って貧しくなっていくという現象が、大正後期には起きてきました。東京帝国大学の資料の中にある「講座費概算比較調」、これは大正13年頃に作った数字らしいのですが、こういう数字を作っていること自体が、実は東京大学ではどうも他の帝国大学に比べて、だんだん研究状況が悪くなってきたのではないか、ということが自覚されてきた証拠だと思います。

東京を100とした時に、京都は大体100から110前後、ところが東北、九州、北海道、いずれも東京帝国大学よりも教官1人当たりの経常費も人件費も高い。これは、前に文部省の古い方から聞いたことがあるのですが、九州大学を作る時など、あまり僻地だから誰も教官が行きたくない。行きたくないで、東京大学よりも遥かに高い給料で引張ったということがあるので、そういう意味でも、九州、北海道は人件費が高くなっても不思議ではないわけです。

9. 大正末期の財政制度の改革

(1) 概算請求形式の変化

そういうふうな現象が起きてくると、定額制自体が大学の拡張にもはや桎梏になってくる。こういうふうな自覚が生まれてきます。そうしますと、概算要求のスタイルにも変化が生じてくるというのが、大

正後期の状態でございます。それまでは新しい講座ができて、講座研究費は特にございませんで、ただ、講座給が付くだけでした。講座が増えたからといって、特に物件費が付かないわけです。例えば、大正3年度に、東京帝国大学では法科大学に商業学第3講座を作っておりますが、これは講座給を一つ増加するだけであって、講座給の財源はどこからかという、物件費を減らして講座給を付けると、こういう要求でありました。ところが、九州帝国大学の工科大学の講座増設要求は、教授俸給も付けるし、講座給の他に各費目につき3,500円ずつ経費をプラスする。こういう増加要求をしています。大正5年度の九州帝国大学も、同じであります。

大正6年度になりますと、初めて東京帝国大学の理科と工科の中に講座増に物件費を付ける要求が出てきたというのが、私が見た限りでは初めての要求の仕方です。これが東大では、教官増、講座増に伴って研究費の要求があった、最初のケースです。しかし、大学内の要求では出るのだけれど、文部省には行きません。なぜ帝国大学の方で講座要求をしても物件費が付かないのかという、単純な話なのですけれども、これは貴族院の議事録を見ていて分かったのですが、要するに定額だから、その中で講座を作ろうとどうしようと勝手にやれと。こういうのが文部省の松浦鎮次郎(専門学務局長)の説明です。一つの講座増設のために定額を増していったら定額制の意味がないので、定額制である以上は定額の範囲内でやってほしいという文部省の考えです。

ところが、定額制ではない大学はどうしたらよいかという、九州に講座を作るといったら、初めから全部、ストックになる分を全部くっつけてやる。助教授も付けてやる、助手も付けてやる、それから雇人料も付けてやるし、というふうにして、基準はないにせよ、全部お

金を付けてやらないと講座ができて意味はない。だから、九州の場合には、おそらく要求の当初から講座にお金が付き、東京、京都には付かない。こういう仕組みになっていた。

(2) 高等教育計画と予算査定基準の成立

大正10年に、中橋文政期に高等教育機関を作ります。そこで高等教育機関を作るための基礎基準を作らなくてはならないということになって、文部省はどうもこの時に、大正10年に講座研究費の原型になるものを作ったようでございます。ですから、東京大学の中でも、高等教育計画の拡張として作った講座には、教授2人、講座給、助教授2人と、今で言えば不完全定員になりますがその定員と、それから旅費、給与を物件費というふうに、講座増に伴った物件費要求額がきちんと付いている。これは、高等教育計画の一環としてやったから、付いたということでございます。

大正14年の時、つまり関東大震災の時に文部省会計掛に移ったという岸田源寿さんという方に13年前にお話を聞くことができました。そうしたら、大正10年にすでに文部省には講座基準があつて、その基準は文部省の予算掛長だった横田春吉さんが作ったんですよと、教えられました。それで京都大学の資料を見ていたら、こんなふうな資料がありました。「京都帝国大学の講座経費調」、これは大正11年の文部省における講座当たり経費標準となっているのですけれども、その中にちゃんと実験を要する講座、それから実験を要せざる講座というふうに基準があつて、医学部、工学部、理学部と、学部ごとに人件費いくら、給与いくらという基準があつたのです。岸田という印鑑があるので、その方が作って押した印鑑なのかと尋ねると、私の押した印鑑に間違いありませんということでした。

ただし、これも文部省の基準そのものではなくて、標準にして本学、つまり京都帝国大学の経費を算定した参考資料であり、今でいう基準のように、文部省で基準ができたから、それを全部当てはめて講座を作る、大学予算を作るということは、まだ基本的にやっていません。まだ過渡的な状態であったということでもあります。

(3) 既設講座の基準化

後発の大学の方が、手当が厚いものですから、文部省はついに大正13年度の予算編成で、既存の講座に対する概算要求をいたしました。文部省「厳秘 定額支出金増加要求調」という書類があります。定額制の方が不利になっているということで、既存の大学にできている講座に対するお金の増加要求を出したものです。しかし、大正13年度は関東大震災が起きたために、復旧費で新規要求が全部圧縮されるという事態で、実現しません。ただし、その年の6月に岡田良平が文部大臣に就任をいたしました。彼は貴族院の時に、定額制というのはもう意味がないという、廃止論をぶっておりまして、就任してまもなく定額制廃止を明言しました。

大正13年度に、東京、京都の両帝国大学の予算科目を変更しまして、先程言いました人件費の中の給与を、今度は物件費に合わせて、ここで「校費」という名目にする。戦後も校費になっていますけれども、戦前すでに校費という費目を作っております。そして、翌年の3月に大学特別会計法を改正して、定額制を廃止してしまう。各帝国大学を一本にまとめまして、「款」という位置に全部一本の法律の中で一緒にまとめてしまう。それで大正15年度に、講座予算の基準を作るというふうに、須川義弘氏という元名古屋大学事務局長の方が『講座白書』の中で書いています。

この改革をまとめて言ってしまえば、帝国大学特別会計法の運用の歴史は、資金を保有して、特別会計で大学の財政を運用することが、財政の実体によって否定されてきた、という過程であるということです。そういうような形で大学の財務的独立をするのではなくて、基準を設けて、その基準によって、講座の全予算の規模を確定する。もう一方で、大学の個別性を解体して、文部省の集中管理によって財政運用をしていく過程の中で、財政的な危機を乗り越えていくという、こういうふうな運用段階に至ったということでありました。その意味では、実は、大学の財政的独立という理念は、大正期のこの時点で死滅したと、終了したんだと言って差し支えないと思います。

10. 戦時体制下の大学財政

そういうふうな状況の中で今度は、次のステップの戦後がきます。戦後の前には戦時下がありますけれども、戦時体制下の財政変化はよく分かりません。これも、一遍調べたことがありますけれども、数字自体は非常に肥大化します。ただ、今のように、数字の増大が実質購買力を表示しない。物資動員という問題が絡んできますから、お金の増加だけで財政が研究教育の実態を示すようになっておりませんので、戦時下の大学財政をどういうふうに総括するかというのは、非常に難しい問題としてある。今のところ、よく訳の分からない内容になっております。

ただ言えることは、大学の個別性が解体したという傾向は、この時期にもさらに進みまして、昭和19年には学校会計法によって一本化して、帝国大学以下がすべて包括されてしまったということで、戦後を迎えるという現象が一つ。それからもう一つは、研究費という問題。つまり教育研究を進める研究費というものが、大学の個別財政の中だ

けではなくて、つまり科学動員の関係の中から出てきて、これが特別会計の枠を越えた財政として出現したという現象が、現在につながる問題だろうと思います。

文部省奨励研究費に続いて、文部省科研費ができて、いくつかの費目が整備されていきます。いずれも、この科学動員体制の中に出てきた費目が戦後も形を変えて、科学研究費として推移していく。これは特別会計、つまり学校財政ではない形の大学財政が存在するようになったという時期で、現状の実態から言えば、多分こちらの方が研究教育の実像を伝えているし、比率も大きいしという現状です。したがって、こういう科学研究費的な特定目的の経費と、学校財政的な費目との関係をどういうふうに掴まえていくかというのは、かなり大きな問題としてあるのではないかなと思いますけれども、これは私の持ち分ではないと思って、割愛させていただきます。