

第8章 戦後の国立大学財政

阿曾沼 明 裕

はじめに

私はこれまで、学術研究と社会との関係に関心があつて、そういう観点から、大学の財政構造や組織構造を見てきましたが、日本の学術研究において極めて重要な役割を果たしているのが国立大学なので、必然的に国立大学の財政を検討するようになりました。そういう経緯から、私の議論は多少研究機能に片寄ったところがありますので、いづらかその辺を差し引いてお聞きいただければと思います。

1. 大学財政への視角

(1) 大学と社会との関係の特殊性

最初に、大学財政に対してどのようなアプローチをとるのかということからお話させていただきます。私の関心が学術研究と社会との関係ということにありましたので、社会との関係から大学の財政を考えようと思いました。

大学というのは社会から資源をもらって生産物を生産するわけで、いわば社会との間に交換関係が成り立っているわけですが、生産物と資源とのやり取りは必ずしも直接的ではないという意味で、特殊な交換関係が存在すると考えられます。特殊なというのは、生産物を知識とか教育サービスと考えますと、教育研究の成果である商品は完全な市場機構を介在した交換過程によらないという点で、普通の交換関係とは異なります。

もう少し詳しく言いますと、コストという面で政府が税金の一部を

財源として大学に財政支出を行う。これは外部効果を持つ公共財への投資ということになります。他方で、そういった外部効果を持つ公共財への投資ということ以外にも、教育研究の固有性があります。それは、知識とか教育サービスの価格が、教育者あるいは研究者集団の中で決定され、市場では決定されないということです。これは学術研究の自律性とか、内在的論理の尊重といったことから来るでしょうし、現実には研究成果は、研究者の集団内で評価され、正当化されるという意味で、価格はその中で決定されます。教育に関しましても、一般の商品の交換と違って、教育者の方に優位性があるって、教育サービスの評価は教育サービスを受ける例えば学生によって直接になされるわけではありません。

以上のような意味で特殊な交換関係があり、そこで政府が交換を調整するものとして市場メカニズムを代替しているという特徴があるといえます。

(2) 大学財政の位置づけ

こうした観点から見ますと、現在の大学の基本的な課題というのが、これは金子先生が非常に的確にまとめていらっしゃったので引用しますと、「生産者自身が活動成果の価値を判断するのであり、従って市場での価格による需給メカニズムが機能しない。それにも関わらず、その活動に要する膨大な資源は社会において支えなければならないところに、現在の社会組織としての大学の基本的な問題がある」ということになります。

このような見方からしますと、基本的なコンフリクトがどういったところにあるかというのがわかってくると思います。すなわち、一方で教員個人が発する教育研究上の自主性の要求、他方で社会からの効

率性の要求，といった二つの要求がコンフリクトを生む，と認識できるのではないかと思います。

前者は，教育研究の生産物の価値は原則として教育研究者個人あるいはその集団で決定されるべきだとする考え方から来るもので，「学問の自由」や「大学の自治」の理念とも結びつきます。他方で後者は，教育研究のコストは，社会が負担するものだから，社会的要請に対応しつつ効率的に推進されるべきであるという考え方から来るといえるでしょう。この二つの要求は常にではないけれども，相対立する要求となります。大学が社会からの要求に応えないと，社会からの資源は多く得られないので，大学の社会的な機能も縮小するわけですが，他方で，社会からの要求，効率性の要求に応え過ぎると大学の教育研究の固有性が失われ，必ずしも大学，あるいは社会にとってよいとは限りません。ですからこの二つの要求は，何らかの形で調整される必要があります。そして二つの要求の媒介・調整システムのありようが，大学の社会的な機能を規定するだろうと考えております。

このように大学と社会との関係を見ますと，そういった二つの要求の媒介・調整システムを規定する重要な要素として，大学財政を位置づけられるのではないかと私は考えました。そうした大学財政の構造が，二つの要求の媒介・調整システムを規定し，さらにそれが大学の社会的な機能に大きく影響すると考えたわけです。

(3) 財政構造の閉鎖性と開放性

このように大学財政を位置づけると，大学財政を総体として捉えたときに，自主性の要求に適した構造，それと対照的に効率性の要求に適した構造が想定できると思います。ここでは前者を「閉鎖的構造」後者を「開放的構造」と呼ぶことにします。むろん閉鎖性が悪いとい

う含意はありません。全く閉鎖性がなければ大学の教育研究の固有性、活動の自律性が犯され、社会との交換関係も大きく変容するでしょう。現実の大学財政は、閉鎖性と開放性の双方を有しているでしょうし、有している必要があると思います。大学財政がどの程度、そしてどのような形で閉鎖性及び開放性を有しているかが、大学の社会的機能の範囲や内容に大きく影響するのだと思います。

この閉鎖性と開放性を規定するものとしてまず財源構造があります。財源として自己資金や政府資金や民間資金を考えますと、財源が自己資金である場合最も自主性の要求に応えやすいともいえますが、現実には「自己資金」はわずかで、大部分は後者の二つに依存します。民間資金には、授業料、寄付金、助成団体からの助成、コンサルタントや特許等の事業収入、資産運用売却収入、借入金等が含まれますが、財源としては不安定で、直接に受益者の要求に応えなければならぬ場合も多く、効率性の要求に応えやすいかわりに自主性の要求に応えにくいといえるでしょう。むしろ安定した政府資金の方が、なおかつ政府が余り口を出さない方が自主性の要求に適するといえるでしょう。その意味では政府資金に比べて民間資金が増大すれば開放性が高まるといえます。

ただし現実はいくらも単純ではありません。財源構造に加えて、実際の教育研究経費にはさまざまなタイプがあり、その組み合わせり方が大学財政の閉鎖性、開放性を規定すると考えられます。つまり、二つの要求に対応するかたちで教育研究経費にも自主性と効率性という大きく二つの志向性があると考えます。その形態については、まず一方で自主性の要求に応えるという観点からすれば、経費の目標は教育研究の内容にかかわらず教育研究基盤を保障することであり、そのためには配分は分野・組織・人によらない一律的な配分とならざるを得な

いし、財源も恒常的で安定したものでなければなりません。他方で、効率性の観点からすれば、経費の目標は予め要請された特定の教育研究目的を達成することであり、そのためには配分は均等配分ではなく一定の選抜の過程を経て行われるべきであり、財源も要求と直結した流動的なもの、例えばプロジェクト方式である方が効果的でしょう。自主性の志向性の高い経費が増大すると閉鎖性は高まり、他方で効率性の志向性の高い経費が増大すれば開放性が高まると考えられます。

教育研究経費の志向性とそれに応じた形態

	自主性		効率性
目標	教育研究基盤の保障	—	特定目的の達成
方法	一律	—	選抜
財源	安定	—	変動

2. 国立大学財政の戦後的構造

(1) 戦前

以上のような観点から、日本の国立大学の財政構造を大雑把に把握してみようと思います。まず、戦前の国立大学の財政についてですが、かつては定額制とか政府出資金制とか、大まかに言えば、一定額の金額を大学に交付して、それを大学が自主的に運営するという制度がありました。また大正末期から講座研究費が支給されるようになりました。講座研究費というのは講座当たり予算単価が決まっています、安定した財政項目であるという点で、これらのことから、大学財政が自主性の要求に適した、つまり閉鎖的な側面を持っていたと考えて良いと思います。

ところが、定額制は実質的には崩壊しましたし、他方で学校財政の独立、これは極端に言えば、独立採算制につながるものですが、そうしたことを目指した、学校ごとの資金制度が早い時期に導入されています。この資金制度は、結局うまくいかなかったわけですが、外部資金の導入はかなり進みました。東北帝大、九州帝大、あるいは大阪帝大、あるいは幾つかの附置研究所は、その設立や運営に関して、財団や産業界からの寄付金が大きな役割を果たしました。そして、戦時体制下においては、文部省科学研究費や学術振興会の助成、あるいは軍からの資金が急増して、ある意味で国家的な要請に非常に対応しやすい財政構造になったと言えると思います。

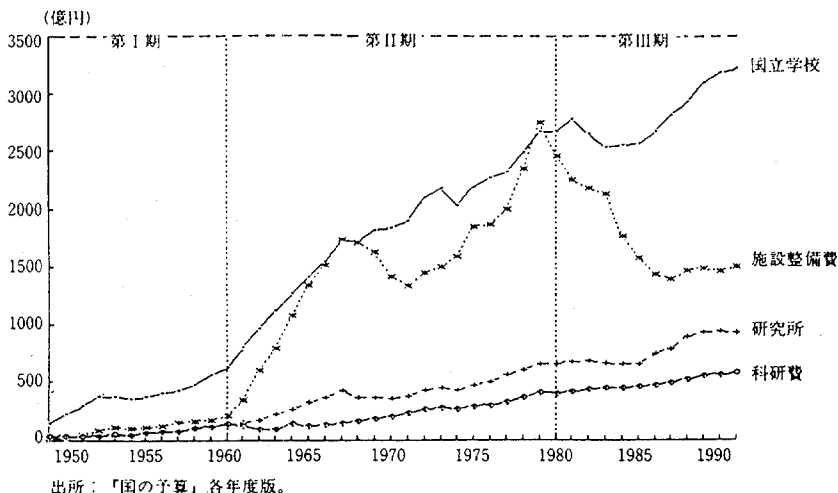
このように見ますと、戦前の大学財政はかなりの開放性を有していたのではないだろうかと考えられます。そういった構造を持つ戦前の国立大学の財政が、戦後どのように変わったかというのを以下で大まかに見てみます。

(2) 戦後の時代区分

大まかな戦後の時代区分としては、図1を見ていただきますと、これは以前書いた論文のグラフですが、大まかに、第Ⅰ期(1950年代)、第Ⅱ期(1960年代及び1970年代)、第Ⅲ期(1980年代)とあって、Ⅰ期は停滞期、Ⅱ期を更に第Ⅱa、第Ⅱb、第Ⅱcと分けました。第Ⅱa期(1960～1967)は、経済成長を背景にした飛躍的な国立大学の財政的な整備が行われた時期です。詳しくは述べませんが、この時期は国立大学全体の整備拡充が行なわれました。その次の第Ⅱb期(1968～1971)は、一時的な停滞がある時期で、第Ⅱc期(1972～1979)は、再び拡大の時期ですが、第Ⅱc期の特徴は第Ⅱa期が全体的な拡充であったのに対して、医療系、教員養成系の拡充が著しい時期です。第

Ⅲ期は前半停滞して、後半拡大しました。後半の拡大は、主として学術研究の拡充です。そういった特徴で大きく時期区分をしました。

図1 国立大学予算の推移 (1990年価格)



(3) 戦後的構造の形成 (1950年代)

戦後的「大学の自治」の形成

この時期区分に沿って見ていきますと、まず最初の停滞時期に、戦後的な構造の原型が形成されると私は考えています。その時期の政治的なコンテクストとしては、終戦から1940年代末に社会全体の民主化の動きの中で、政治の上でも進歩的知識人や共産主義的勢力が大きな力を持っていました。ところが、40年代末からレッドパージ、冷戦体制の構造化、日本の再軍備、あるいはサンフランシスコ平和条約調印等がありまして、政治的な革新勢力が政府に対し、対決姿勢をとるようになります。知識人一般に関しましても、いろいろな事件があつて、

政治体制との距離が広がる。中でも学界においては、民科（民主主義科学者協会）はもちろんのこと、本来学術行政の中心に位置すべき日本学術会議も政府に対する批判機関となります。

こういった中で、大学においては大学法反対運動が occurred。そこでは大学を地方に移譲する案が問題になって廃止されたり、さらに1948年の大学法試案要綱に対して反対運動が occurred。そこでは、職業教育の重視や応用研究重視、さらに学外者、政府官僚、産業界の意見を直接に反映しやすいアメリカの州立大学の管理方式等と類似の機構を日本に導入しようという、政府及び文部省の意図に対して、大学側が大学の自治、学問の自由にとって、それは脅威であるとして反対したというのが基本的な図式です。このようにみますと、この時期は、戦後的な、社会に対していわば閉鎖的な大学自治の理念が形成される時期であったのではないかと思います。同時に、財政的に言いますと、地方移譲策の消滅は国立大学と地方との繋がりが閉ざされる一つの要因になったと考えられます。

講座制と財政基盤の存続

それから、そういった政治的な問題を背景にして、講座制が存続、拡大したということがあります。はっきりとは言えないのですが、こうした外の社会に対する閉鎖的な大学の自治の理念が背景となって、必ずしも当時評判の良くなかった講座制が存続していったのではないかと考えています。

講座制は戦前からあったわけですが、それが存続し、さらに学科目という形で講座制のミニチュアができて、新制大学が急膨張したのに伴って、国立大学組織の最も基本的な単位である講座という形態が、学科目を含めて全国に広まり、数も増えました。おまけに講座研

究費、その当時には教官研究費と言われ、さらにこれは後に教官当積算校費と改称されますが、それが存続して、講座に対する財政援助を基礎とする財政基盤が、戦前から戦後にかけて存続あるいは拡大されました。

予算制度上の変更と当時の特殊な状況

さらに、予算制度上では、従来の大学特別会計制度が廃止され、予算項目上でも、大学別、大学種類別という区分がなくなりました。これによって大学財政の独自性や個別大学の機関としての主導性も低下することになりました。それから1952年に校費が一括りになって、国立大学の財政の基本的な部分が校費に含まれるということが、形作られました。加えてこの時は非常に厳しい財政難で、教官研究費や学生経費からなる校費がきわめて不十分な額であったため、科研費さえもそのために総花的にばらまかれてしまっ、て、経常的な経費に使われるという状況があり、科研費も機能不全でした。こういった中から、校費を増額しなければいけないという意見が1950年代に非常に大きくなりました。一方、産業界や国民からの財政援助も、この時期非常に厳しく、期待できない状況にありました。独立採算はもちろん無理でした。

閉鎖的構造の形成

こういった特徴を並べてみますと、この時期に、国立大学財政の閉鎖的構造ができたのではないかと考えられます。大まかに言いますと、政府からの校費という形での単数財源。産業界、地方公共団体と切り離され、独立採算も無理。授業料は低く押さえられて、受益者負担ではない。基本的には、積算校費を基盤とする方向に向かう。その理念

的な背景として、大学の自治があります。こうした形で、戦後的な構造の原型ができて、それが次の時期の高度成長期、1960年代に強化されたのではないかと考えています。

(4) 閉鎖的構造の強化 (1960～67年)

教官当積算校費の拡充

この時期、60年代は国立大学全体が急速に拡充されました。施設整備費の拡充は著しく、一般的な経常経費の増額も著しかったのですが、その中で、特に教官当積算校費の単価が著しく増額されました。この教官当積算校費の単価の増額は、国立大学全体の予算の拡充に結びつきました。この時期、もちろん理工系の拡大等によって、社会的要請の強い部分は特に拡充されたわけですが、同時に国立大学全体の教育研究基盤が拡充されました。その中心となったのが教官当積算校費の増額です。そしてこの時期、教官当積算校費が国立学校の経常的な経費の中心を占めるという構造が出てきています。そういう意味で、この時期に閉鎖構造が強化されたと考えました。

国立学校特別会計の創設

他方でこの時期には国立学校特別会計が創設されました。大まかにまとめますと、その特徴としては第一に定額制にしなかったということがあります。この頃は、急速な拡充が進んでいた時期で、逆に定額制という形態では急速な拡充の足かせになるのではないかという反対意見があったことから、こうなったそうです。むしろこの特別会計の創設の主たる目的は、施設整備の拡充でした。特徴の第二は、独立採算制を採用しなかったことです。これは独立採算制による市場原理の導入は、大学の教育研究にそぐわないのではないかという意見が強く

別教育研究経費という経費が開始されたことです。これは、校費ですが、積算校費よりも選抜性が高く重点的配分の傾向が強いものです。その他科研費も増大します。一応ここで、戦後的な閉鎖構造の強化が止まると考えています。この背景には、先ほども申しましたように、大学紛争で、大学の自己管理能力、教育研究が問われ、自主性の要求に適した積算校費の増額は社会的なコンセンサスが得られなかったのだと考えます。代わりに積算校費ではない校費、あるいは科研費等が増額されます。

1980年代の特徴

そうした傾向はその後も続くわけですが、第Ⅲ期、1980年代の大きな特徴は、教官当積算校費の単価自体が据え置きになったことです。それまでは一応、名目額では増加していて、実質的に減少していたわけですが、1980年代には、単価自体が据え置きになります。これは明確に、教官当積算校費抑制の政策的な方向があったと考えられます。それに対して、先ほどと同様に、特別教育研究経費が増加されます。それから、この時期の大きな特徴として、用途指定費、これは民間資金ですが、奨学寄附金、委任経理金が増加します。その他、受託研究費、民間等との共同研究も増加し、あるいは1987年になりますと、大学に附置する財団の規制緩和が行なわれたり、寄附部門等が設置されたりします。科研費も重点領域研究等の国家的、あるいは社会的ニーズの高い特定の研究に対する支出が急増します。他方、一般会計からの繰り入れ金はどんどん減少して、授業料も増額される。ある意味で、一部独立採算へ多少移行する傾向があります。さらに90年代になりますと、よく言われますように重点予算が拡大するといったことがあります。

開放的構造への変化

このように見ますと、国立大学財政の閉鎖性が高度成長期に強化されましたが、逆に1968年以降開放性が増したのではないかと考えられます。まず、教官当積算校費の役割が低下し、積算校費中心の構造が変容してきました。独立採算ではないが、民間資金の増加は無視できないところまで進みます。積算校費ではなく、特別教育研究費や科研費等、必ずしも自主性の要求だけではなく、効率性の要求にも応える経費が拡大しています。それから特別会計であるが故の安定性もなくなっています。こういったことから、国立学校財政の開放性が高まってきたのではないかと考えました。大まかに言いますと、国立大学財政の戦後日本的閉鎖構造というものが、当時の政治、経済状況を背景に形成され、それが高度成長期に、皮肉にも強化されました。しかし、その後それに対する批判、財政状況の変化を背景にして開放性が高まっているというふうに私は考えました。

3. 結論—二つの要求をどこが媒介するのか—

しかしながら、開放性が高まれば良いと単純に考えるわけには行きません。最初に申しましたように、教員個人に対する教育研究上の自主性の要求と社会からの効率性の要求という二つの要求を、どこがどのような形で媒介するべきかということが重要問題ではないかと考えます。以前、「教官当積算校費と科研費」という論文で指摘しましたように、政府がこの二つの要求を媒介する能力があるかどうかは、必ずしも自明ではありません。政府主導で重点配分によって特定機能を強化するものもある程度可能で有効性があると思いますが、政府の能力は限られているのではないかと考えられます。とりわけ民間資金が増加する中ではそうだと思います。他方で、個々の教員がそういった二

つの要求を媒介する能力があるかといえばそれも怪しい。これまで見てきましたように、国立大学財政の戦後閉鎖的構造においては、積算校費が基礎を成して、そのことは教員個人レベルの媒介機能を期待していたというふうにも言えるわけですが、それに対して大学教員が十分な対応をしてきたかとは言い難い。

ではそうしますと、最初の問題に戻るわけですが、どこがそうした二つの要求を媒介するかという話になるわけです。大学という組織そのものがそうした媒介機能を担えばよいという話になるかもしれませんが、これまで見てきましたように、機関の財政上の自主的な決定権というのは非常に限られており、国立学校特別会計が成立した時期にも、実は十分な議論がされていなかったのではないかと考えられます。1976年に国立大学協会がある報告書を出しましたが、そこでも主な主張は、極めて限られた状態にあった機関の財政上の自主決定権を拡大すべきだというものでした。これまで開放性が増したのを見てきたわけですが、そこでは、形式的ではありますが、大学の主体性を保証してきた積算校費の比率が低下して、科研費や民間資金の増加がどんどん進んでいて、その意味でも、機関レベルがどのような媒介機能を果たせるかということはいよいよ複雑な問題になっています。

こういったことを考えますと、個々の教員がだめで、政府がだめで、それなら大学の管理運営機構の強化か、という具合に話がいつてしまいがちですが、それだけでなく、やはりもう一度、教員個人と政府、社会でもよいのですが、その中間に位置します大学という組織、これは内部組織、機関全体、あるいは大学組織が集まった大学連合みたいなものでもよいと思いますが、そうした大学組織の構造や機能を大学財政と併せて考える必要があるのではないかと思います。

今回の特別会計の問題も、こうした観点から改めて考えていいので

はないかと思ひます。特に、特別会計ができた当時というのは、主として施設整備費の拡充が大きな目的だったので、媒介機能を果たすべき組織の問題も考えられずに来ました。現在、市場化という話もよく言われますし、そうした観点から財政制度そのものを考えるという方法があつてもよいのではないかと考えています。

<参考文献>

阿曾沼明裕「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，1994年，311-328頁。

阿曾沼明裕，金子元久「教官当積算校費と科研費—戦後学術政策への一視角」『教育社会学研究』第52集，1993年，139-156頁。

金子元久「アメリカにおける公立大学の組織的・財政的自律性」『大学論集』第21集，1992年，91-115頁。

(付記) 本発表をもとに論文「国立大学財政の戦後的構造—財政構造の閉鎖性と開放性—」『大学研究』第4号(筑波大学大学研究センター，1996年3月)を執筆しましたので，御参照下さい。