

公立大学への公費負担の構造とその変容

渡 部 芳 栄

公立大学への公費負担の構造とその変容

渡部 芳 栄*

1. はじめに

1990年代以降の我が国の高等教育は、規制緩和、数々の大学改革に関する答申、国立大学の法人化などを経験し、制度面において激動の中にある。一方で、従来18歳人口の減少による「大学淘汰の時代」の到来が予想されていたが、実際には大学・短大進学率は急上昇し、大学数・学生数とも増加を続けてきた。その結果、大学・短大への志願者数と大学・短大の入学定員数が同数となる、いわゆる「大学全入時代」の達成はもはや時間の問題となり、志願者のほとんどが大学・短大へ入学できる状況になっている。しかし、この「大学全入時代」について、矢野・濱中（2006）が「『なぜ、大学に進学しないのか』という問に戻って考えてみよう。…（略）…進学したくても『進学できない』のである。『大学全入時代』という言葉を用いて、進学を希望すればだれでも大学に行けるようになったと断定するのは誤りである」（矢野・濱中、2006、100頁）と述べているように、その解釈には慎重にならなければならない。2008年の中央教育審議会答申「学士課程教育の構築に向けて（答申）」においても公的な財政措置に関する課題が指摘されており、機関補助・個人補助を問わず、公的資金援助の在り方は今なお課題として残っている。

一方で、国・地方自治体の行財政改革は、1980年代から一貫して政府の課題であり続けている。加えて1990年代以降においては、バブルの崩壊、アジア通貨危機、サブプライムローン問題など経済を取り巻く様々な理由により、国・地方自治体の財政状態が芳しくないことも事実である。それらを受けて、大学への機関補助に関しては、すでに1980年代から私立大学の経常費に対する補助率の低下が続いており（田中、2000、227頁）、国立大学法人への運営費交付金についても、効率化ルールによって、毎年法人化以後減額されている（丸山、2009、18頁）。一方、私立大学への「特別補助」やCOE・GCOE・GPなどの「国公立大学を通じた大学教育改革の支援」などの支援方式の比重は高まってきており、高等教育への公的資金の配分はより競争的になっている。

そうした中、公立大学への公費負担や公立大学の財政については、従来研究対象としてほとんど注目されてこなかった。1990年代以降急激に量的拡大を遂げたとは言え、公立大学の規模・シェアの小ささがその第1の理由であろう。また、高等教育への直接的な公費負担については、国立セクターにおいては国（文部科学省）⇒各国立大学（法人）、私立セクターにおいては国（文部科学省）⇒私立学校振興・共済事業団⇒各私立大学（学校法人）といった比較的理解しやすい方式が中心となっている。一方公立セクターでは、国（総務省）⇒各地方自治体⇒各公立大学というように、最終的に各大学へ公費負担をする媒体（地方自治体）が、私立セクターにおける私立学校振興・共

*広島大学高等教育研究開発センター研究員

済事業団のように単一の主体ではなく、極論すれば公立大学を設置する地方自治体の数（もしくは公立大学の数）だけ公費負担の在り方がある。こうした複雑さ、多様さも公立大学財政の研究を遅らせている大きな理由の1つであろう。

特に1990年代以降、公立大学は急拡大を遂げた。しかしその量的拡大の一方で、行財政改革の一環としての地方自治体（首長）主導の公立大学の再編・統合と、それと一体となった法人化を断行しているケースがいくつも存在する（光本，2003b，37頁参照）。しかし、こうした財政問題と地方自治体（首長）との関係は、古くから公立大学特有の問題として存在し続けているのである（高橋，2005，323頁参照）。すなわち、国や地方自治体の財政支援の在り方等と公立大学の財務・経営の関係は、ずっと解明されないままの課題であり、社会学・教育学・財政学・政治学・行政学など関連する学問分野がその解明に努めなければならない。本稿の主な目的は、そのための第一歩として、公立大学への公費負担の構造はいかなるものなのか、またそれはどのように変容してきたのか、という客観的事実を明らかにすることである。

2. 先行研究の検討

公立大学への公費負担の研究、公立大学の財政の研究のみならず、そもそも分析対象として公立大学を扱った研究自体が非常に少ない。その中で、設置者たる地方公共団体と公立大学との関係に関する研究には、天野（1999）や高橋（2005）が挙げられる。また近年は、公立大学の法人化が政策課題の1つとして登場したことを受けて、公立大学の法人化問題や統廃合の問題、それらに関連する諸問題をテーマにしたものが比較的多い。個別大学の事例研究等（藤山，2004；木村，2004；大串，2005など）の他、法制度的な研究として光本の一連の研究が挙げられる（光本，2003a，2003b，2005，2007）。これらの研究は、公立大学と地方自治体との権力関係を定性的・定量的に分析したり、公立大学が実際に法人化される過程や、その過程において存在する公立大学にとっての問題点を明らかにしており、本稿にとっても示唆に富む研究である。

公立大学への公費負担や公立大学の財政の研究は、さらに少数である。その中で、早川（1988）は先駆的な研究である。早川（1988）は愛知県の県立大学を中心的な分析対象として、類似地方自治体（大阪府・神奈川県・兵庫県）との比較を通してその特質を探っている。分析においては、自治体の税金、経常収支比率・公債費負担比率、教育費の内訳と大学費との関連、国立・私立大学との比較など非常に幅広く丹念に分析している。その後、大串（2000）や、公立大学の連合組織である公立大学協会（2000）とその執筆の中心メンバーの1人である川上（1998）などは、公立大学の財政について詳細な分析を行っている。どの研究も本稿の構成・分析方法に示唆を与えるものばかりであるが、本稿はとりわけ公立大学協会（2000）から大きな影響を受けている。

公立大学協会（2000）の構成は、「第1篇 公立大学像の確立を求めて」「第2篇 公立大学の財政と会計」「第3篇 『学長アンケート』の紹介を通じて」となっており、そのうち第2篇が本稿に関連のある内容である。さらに第2篇は4章からなっており、第1章と第2章は本稿の内容と関連が特に強い。第1章では国公立大学の収支構造の違いを示した後、公立大学の収入に着目し、「公費」の中

には補助金と地方交付税交付金が含まれている事実を指摘している。そして、公立大学を設置している地方自治体の基準財政需要額への算入に際し、単位費用²⁾に学生数を乗じて求められること、単位費用は6つの系に区別されて決められていること、さらには、学生1人当たりの経常経費から授業料を除いた額の2分の1が単位費用の根拠になっていることも明らかにしている。特に単位費用の根拠については、実務者ではない研究者にとってはおそらくこの研究で初めて知ることのできる内容である。また、地方交付税に関する留意点として①不交付団体もあるし、受け取る額が少額の地方自治体もあること、②地方交付税は一般財源に充当されるのであって用途が特定されているわけではないことを挙げている。以上の点については、本稿の分析においても十分考慮に入れ、また分析に取り入れている。

第2章では、単位費用の推移と算出方法をさらに詳しく解説し、「学生1人当たりの経常経費から授業料を除いた額の2分の1」という基準の妥当性について議論している。また、大学ごとに教員1人あたり学生数を算出し、教育・研究条件の悪い大学は例外なく交付税の単位費用の低い文科系であり、交付税の基準は大学の教育・研究の条件を規定するうえで大きな決定要因になっていることも指摘している。非常に重要で興味深い指摘である。本稿では紙幅の都合で扱うことができなかったが、この因果関係は大学別・分野別のより詳細な分析を積み上げていく上で検証する必要がある。本稿は各大学の合計値を用いたマクロ的な分析を行っているが、公立大学協会（2000）を参考に整理した本稿の分析視点は大学別・分野別のより詳細な分析にも応用できよう。

本稿は主に、この公立大学協会（2000）を土台にして進めた研究の成果と言える。しかし、本稿と公立大学協会（2000）の分析との最大の違いは、時系列的分析―変容過程の分析を最重要のテーマの1つとしていることである。公立大学協会（2000）が発行された後、公立大学の統合・法人化問題の他、地方分権改革の議論も活発になっている。そうした“激動”の中にある近年の公立大学において、どのような変化が見られるのか、その点が大きな関心の1つである。

3. 研究方法と使用するデータ

(1) 研究方法

本稿の分析対象である“公費負担”とは、公立大学の経常費の財源としての地方自治体からの負担額（以下、自治体負担額）に限定されていることをあらかじめ明記しておく³⁾。それは、以下の2つの理由による。第1に、建設費や施設改修費などの臨時費への自治体負担は、文字通り「臨時的」なものであり、自治体負担の常態を示しているとは言えないからである。特に1990年代以降は、公立大学の新增設が相次ぎ、当然臨時的な負担が多くなっているが、これは公立大学の通常の教育研究等への地方自治体の本来的な支援の姿とは言えまい。第2に、先行研究で重要視されている地方交付税について、先行研究が示す通り、その算定は公立大学の経常費が元になっているからである。本稿でも地方交付税に関する分析に多くを割いているが、経常費に限定した分析のほうに、自治体負担額・公立大学の経常費・地方交付税相互の関連の解釈が容易になる。

本稿では、公立大学への公費負担について理論的検討と実証分析を合わせて行う。第4節では、

公立大学を設置している地方自治体への地方交付税について、先行研究の知見を参考にしながら、本稿の目的に即してその特質を理論的に再検討する。この作業を通して、続く実証分析の際の分析視点が提供される。続く第5節では、理論的検討により提供される3つの視点—①自治体負担額と公立大学の経常費の関係、②自治体負担額と地方交付税の関係、③公立大学の経常費と地方交付税の関係—に関して、データを用いてその特徴と時系列的変遷（変容過程）を定量的に明らかにする。最後に理論的検討と実証分析の結果を踏まえ、まとめと考察、今後の課題を述べる。

(2) 使用するデータ

本稿の分析で主に使用するデータは、学生数・財源・経費といった公立大学に関するデータと地方自治体への地方交付税に関するデータである。

公立大学に関するデータとして、公立大学協会『公立大学実態調査表』各年度版を使用した。『公立大学実態調査表』は、公立大学の連合組織である公立大学協会が、加盟大学から学部・研究科数、学生数、教員数などの基礎的なデータをはじめ、財源・経費データ、入学者数・卒業者・就職先データ、施設関係データなど、広範囲にわたり相当量のデータを収集・集計したものである。本稿で特に使用する財源・経費に関するデータについて言えば、ここ数年を除いては予算額に限定されているという制約はあるが、公立大学の財源・経費について、これほどに詳しく収められているデータは他にはない。なお、本稿では附属病院にかかる経費等は分析に含めていない。

地方自治体への地方交付税に関するデータは、地方財務協会『地方交付税制度解説』（補正係数・基準財政収入額篇）各年度版を使用した。既述のように、公立大学を設置する地方自治体には、公立大学の経費の一部が当該地方自治体の基準財政需要額に算入される。その算入額は、公立大学を設置しているのが都道府県か市町村か、また地方自治体の設置する公立大学がどのような学部・学科を持っているかによって決まっており、その計算に必要な情報が本資料には収録されている。

その他、各公立大学に関するデータのうち入学定員データについては、財団法人文教協会『全国大学一覧』各年度版を使用した。

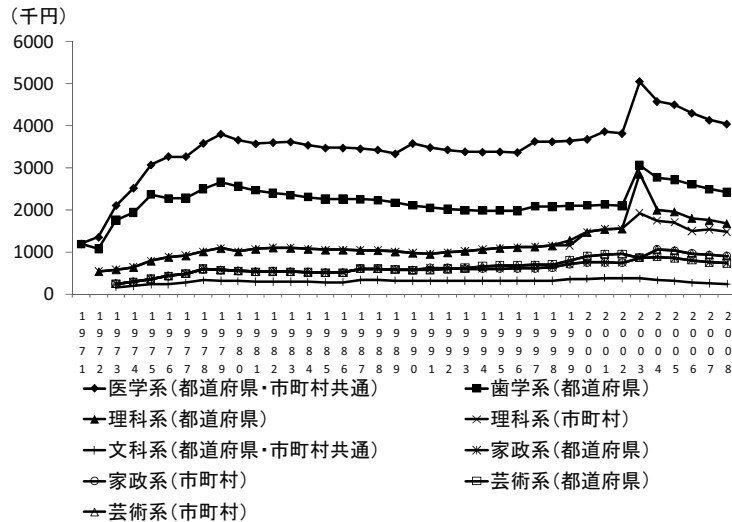
4. 公立大学への公費負担の構造—理論的検討

(1) 自治体負担額の財源としての地方交付税

公立大学への自治体負担額は、最終的にはその全額が公立大学を設置する地方自治体から支出されることは自明である。しかし、自治体負担額の財源は必ずしも自治体独自の財源（自主財源≒地方税）ばかりでなく、先行研究が指摘した通り、地方交付税が一方での重要な財源となっている。そのことはすなわち、本稿の冒頭部分で示した「国（総務省）⇒地方自治体⇒公立大学」という公費負担の流れの中で、国の財源と地方独自の財源が混在している可能性があることを示している⁴⁾。

公立大学を設置する地方自治体に対しては、実際には複雑な計算体系があるものの、「単位費用×学生数」という算出式で求められる金額が基準財政需要額に算入される。既述のように、その際「単位費用」は、数種類の系⁵⁾に分けて設定されている（図1）。医学系・歯学系は1971年から、理

科系は1972年から先行的に始まったが、公立大学を設置する全ての地方自治体の基準財政需要額への算入が始まったのは1973年からである。1998年までは、公立大学の設置者が都道府県であっても市町村であっても単位費用は同じであったが、1999年の理科系で初めて単位費用に差がつけられた後、2003年以降の理科系、2004年以降の家政系・芸術系で単位費用に差がつけられている（医学系・文科系は一貫して共通の単位費用である）。



出典：『地方交付税制度解説』各年度版。
 注：各年度の金額は消費者物価指数で実質化している。

図1 基準財政需要額算入の際の単位費用

また、1990年代の国の看護職員養成を充実させようという政策の影響であろうか、1993年以降、基準財政需要額の算入に際し、新設大学に対して優遇措置が取られた。具体的には、上の算定式（単位費用×学生数）において、開学1年目の大学を持つ場合には学生数に2を、開学2年目の大学を持つ場合には学生数に1.5を、開学3年目の大学を持つ場合には学生数に1.25を乗じることとされた。しかし都道府県に対しては、当該優遇措置は1998年を最後に打ち切られている。

実質化された金額でみると、1970年代後半までは基本的にどの系においても単位費用の充実が図られてきたが、その後は停滞・漸減している。その後1990年代後半以降医学系・歯学系・理科系を中心に単位費用の増加がみられるが、この時期には1997年度の公立医科・歯科大学経常費等補助金の廃止、1999年度の公立看護大学等経常費等補助金の廃止、その後の高度医療等推進特別研究設備に関する補助金の廃止などがあり（中岡，2007，16頁），それらと無関連ではないだろう。しかし2004年以降は、再び減少傾向を示している。

この基準財政需要額算入の際の単位費用について、既述のように公立大学協会（2000）は自治省（当時）の担当課長による「学生1人当たりの経常経費から授業料を除いた額の2分の1を目安にしている」という発言を紹介している（公立大学協会，2000，46頁）。この点については、「大学での教

育研究の必要性は一般的に高まっており、個々の地方自治体にとっては必需的になってはいるものの、義務教育や道路整備などのように、すべての地方自治体にとって必需的な行政サービスにはなっていない。また、すべての地方自治体に大学が設置されているわけでもない。大学のこのような性格がその経費のすべてではなく2分の1しか基準財政需要に算入しない根拠にもなっていると考えられる」と述べている（公立大学協会、2000、47頁）。

いずれにしてもここでは、一部の財政的に余裕のある地方自治体を除けば、理論上は経常費から授業料収入額を控除した額の2分の1程度まで地方交付税が財源となっている可能性があり、それ以外の金額の多くが地方税などの自主財源を財源とする財源構造であることを改めて確認しておく。

(2) 自治体負担額の実証分析における視点

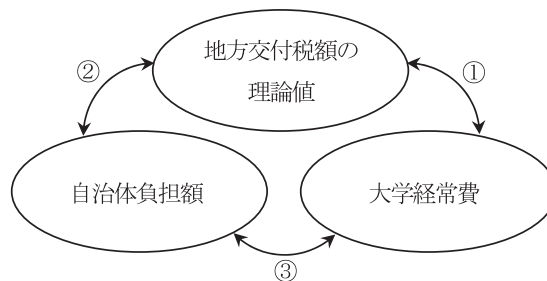


図2 地方交付税・自治体負担額・大学経常費に関する分析視点

前項の地方交付税に関する検討から、実証分析の際に注目すべき視点を提示できる。第1に、図1のように設定された単位費用に学生数をかけた地方交付税額の理論値（基準財政需要額への算入額）が、はたして大学の経常費から見てどれくらいの金額であるのか、という視点である（図2中①）。単位費用の根拠は「学生1人当たりの経常経費から授業料を除いた額の2分の1を目安にしている」とのことであったが、公立大学全体として見た場合に本当に実現されているのかを確認する意味も合わせ持つ。第2に、地方交付税額の理論値と比較して、最終的な自治体負担額はどれほどの金額であるのか、という視点である（図2中②）。これは、地方交付税額の理論値の他に地方自治体単独で公立大学にどれほど負担しているのかという視点と、用途を特定されないという地方交付税の性質に付随する視点—地方交付税額の理論値を地方自治体は本当に大学に支出しているのかという視点—を含んでいる。第3に、それらの結果として、自治体負担額は大学の経常費と比較してどれほどの大きさであるのか、という視点である（図2中③）。狭義での、公立大学への公費負担の分析と言えよう。次節では、これらの3つの視点に基づき、データを用いた実証分析を行う。

5. 公立大学への公費負担の変容—実証分析

前節での検討に基づいて、地方交付税額の理論値・自治体負担額・大学経常費間に関する実証分析を行う。ここでは実証分析に先立ち、地方交付税額の理論値の本稿での定義・計算方法と

注意点を示しておきたい。

地方交付税額の理論値としては、単位費用×学生数という単純な式によって求められた額を使用する。地方交付税は理論上、基準財政需要額が基準財政収入額を上回った場合にのみ、上回った金額だけ交付される。そのことから考えれば、基準財政需要額が基準財政収入額を下回った場合においては、国庫補助金などの特定財源を充てる場合を除いて、支出の財源の全ては地方税などの自主財源である。しかし、逆の場合においては、国庫補助金などの特定財源を充てる場合を除いて、最終的な支出の財源が地方税なのか、地方交付税なのか、その他の財源なのか、判別は不可能である。また、本節での分析目的に照らせば、どちらの場合においても地方交付税制度によって“これだけの財源は保障する”とされ、基準財政需要額に算入される金額（＝単位費用×学生数）を使用するほうが適切であると考えた⁶⁾。本稿では紙幅の都合で大学別・分野別の比較分析を行うことはできなかったが、この指標は今後そうした比較分析をする上でも有効であろう。

地方交付税額の理論値を計算する際に必要となる学生数の推計には、やや複雑な計算を要した。同じ学部内の学科であっても、異なる系に該当する場合があるため、算定式の“学生数”には学部レベルの在籍学生数ではなく、学科レベルの在籍学生数が必要である。しかし、『公立大学実態調査表』では、各大学の学科レベルの在籍学生数は集計されていない。よって、学科レベルの在籍学生数を推計する必要があるのだが、本稿ではその推計のために以下の方法を採用した。まず、学科ごとの入学定員数について当該年度を含め過去4年分⁷⁾を合計し、分析年度における「収容定員数」を計算する⁸⁾。次に、図1で示した6つの系ごとに収容定員数を集計し、さらに大学全体の収容定員数で除した系ごとの「収容定員比率」を計算する。最後に、収容定員比率に大学全体の学生数を乗じて、系ごとの学生数を推計する。以上の手順を計算式で示せば、以下の通りになる。

- ①各学科の収容定員数 = Σ （各学科の過去4～6年分の入学定員）
- ②各学科の収容定員比率 = $\frac{\text{各学科の収容定員数}}{\text{大学全体の収容定員数}}$
- ③推計学科学生数 = $\frac{\text{各学科の収容定員比率}}{\text{大学学生数}}$

そして最後に、図1の単位費用に推計された学生数を乗じて、地方交付税額の理論値を求めた。

- ④地方交付税額の理論値 = Σ （該当する系ごとの単位費用 × 推計学科学生数）

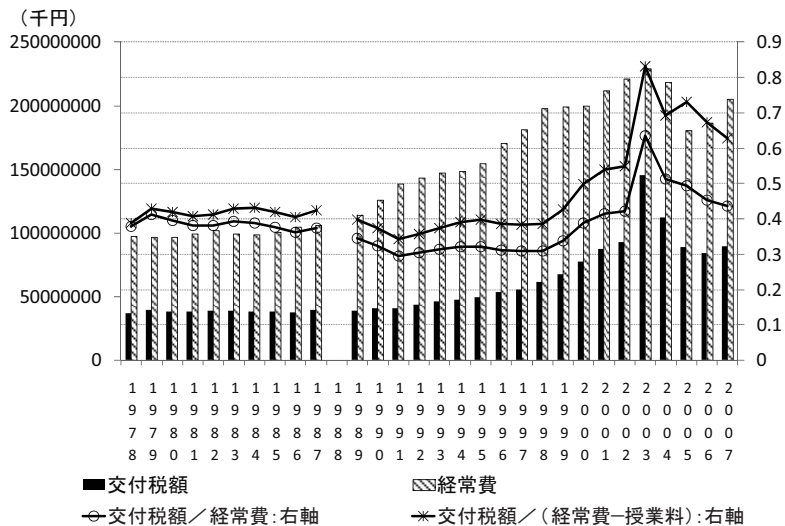
本節では、以上のような方法で推計した地方交付税額の理論値を用いて、地方交付税額の理論値・自治体負担額・大学経常費（全て全国合計値）間の関係を分析する。ただし、基準財政需要額算入の際に例外的な計算があること、平年度に比べ学生数が少なく自治体負担額や大学経常費にも一定の影響を与えられられることから、開学3年目までの大学については集計から除外した⁹⁾。

(1) 地方交付税額の理論値と大学経常費

ここでは、前節で示された第1の視点—地方交付税額の理論値が、大学経常費から見てどのくらいの金額であるのか—について検討する。図3には、地方交付税額の理論値、大学経常費、および地方交付税額の理論値を大学経常費で除した値の推移を示した。

大学数の増加の影響もあり、1990年代に入るところから大学経常費（図中、「経常費」）は増加してきたことをまず指摘できる（近年においては、新大学へ統合された大学のデータが集計から除外さ

れている影響で減少している)。それと並行して、地方交付税額の理論値(図中、「交付税額」)も同様の推移を見せている。地方交付税額の理論値を大学経常費で除した値(図中、「交付税額/経常費」)については、1970年代後半から1980年代前半にかけては0.4ほどであった。その後1990年代は0.3ほどで推移するが、2000年代に入ってから(2003年を除いて)理論的には経常費の4割から5割ほどが財源保障されている。



出典：『公立大学実態調査表』各年度版。
 注1：各年度の金額は消費者物価指数で実質化している。
 注2：1988年度のデータは入手困難につき、欠損。
 (出典、注については図4、図5に関しても同じ。)

図3 地方交付税額の理論値と大学経常費の推移

図3には、経常費から授業料を引いた金額から見てどれほどかを示す値(図中、「交付税額/(経常費-授業料)」)も同時に示した。また、計算式から明らかなように、「交付税額/経常費」を示す折れ線と「交付税額/(経常費-授業料)」を示す折れ線の差(間隔)は、経常費の金額に対する授業料収入額の大きさである。1980年代半ばまでは大学経常費から見た地方交付税額の理論値の大きさが相対的にやや低下する一方で、大学経常費から見た授業料収入額の大きさが相対的にやや上昇したことにより「交付税額/(経常費-授業料)」の値は0.4をわずかに上回る状態で推移していた。その後は地方交付税額の理論値が相対的に低下したが授業料収入額の上昇に支えられ、「交付税額/(経常費-授業料)」の値は0.35~0.4の範囲にとどまっていた。その後は、2000年代に入るところから地方交付税額の理論値の上昇とともに授業料収入額の上昇があり、「交付税額/(経常費-授業料)」の値は0.5を超えるほどに高まった。ただし、近年は低下傾向にある。

本稿での地方交付税額の理論値の推計方法が一定の妥当性を持っているとすれば、基準財政需要額への算入額の計算の際、単位費用の目安とされている「学生1人当たりの経常経費から授業料を除いた額の2分の1」は公立大学協会(2000)が出版されたところに達成されたものであると判断され

る。それまでは交付税額／(経常費－授業料)の値は0.4ほどであり、その意味では以前に比べれば近年のほうが基準財政需要額への算入額は充実してきている。公立大学の増加によって、地方自治体による大学教育サービスが徐々に標準的とみなされるようになってきたことを示す1つのデータと言えるかもしれない¹⁰⁾。

(2) 自治体負担額と地方交付税額の理論値

ここでは、前節で示された第2の視点—地方交付税額の理論値と比較して、最終的な自治体負担額はどれほどの金額であるのか—について検討する。図4には、自治体負担額と地方交付税額の理論値、および自治体負担額を地方交付税額の理論値で除した値の推移を示した。

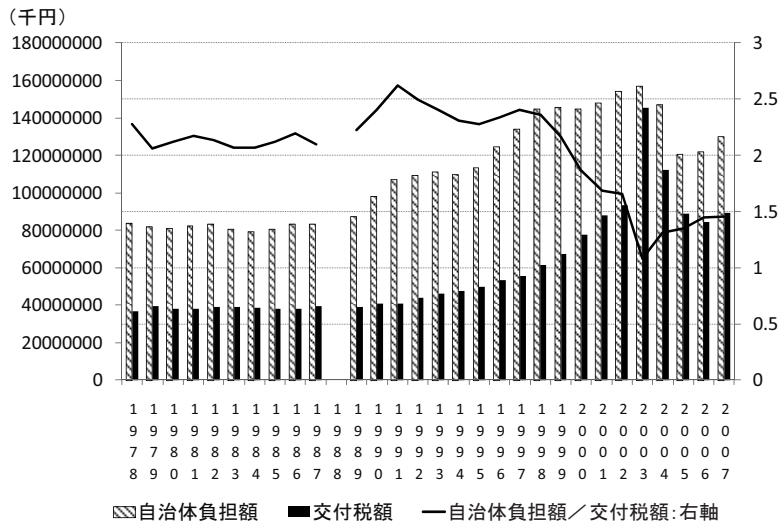


図4 自治体負担額と地方交付税額の推移

自治体負担額は、やはり公立大学の急増が見られた1980年代後半以降増加している（近年においては、新大学へ統合された大学のデータが集計から除外されている影響で減少している）。自治体負担額を地方交付税額の理論値で除した値（図中、「自治体負担額／交付税額」）の変動は、図3から得られた知見によって説明できる。1980年代前半は徐々に授業料収入額が大きくなったとは言え経常費の金額から見れば1割にも満たず、残りの9割のうち4割ほどが地方交付税額の理論値で占められていた。このことは、残りの9割のうちの5割ほどは自治体負担額によって充当しなければならないことを示しており、図4では2を少し超える程度での推移となって表れている。その後はやはり相対的に自治体負担の割合が増え、地方交付税額の理論値のおよそ2.5倍を地方自治体が負担しなければならなかった。1990年代末以降は、地方交付税額の理論値の増加により、自治体負担額はその1～1.5倍ほどの負担で済んでいる（別の見方をすれば、その程度の追加負担しかしていないとも言えるだろう）。

(3) 自治体負担額と大学経常費

ここでは、前節で示された第3の視点—結果的に、自治体負担額は大学経常費と比較してどれほどの大きさであるのか—について検討する。図5には、自治体負担額と大学経常費、および自治体負担額を大学経常費で除した値の推移を示した。

図3および図4では、自治体負担額・大学経常費ともに基本的には増加していることが示されたが、両者を比較した場合、1970年代後半以降一貫して自治体負担額の伸びのほう小さい。1978年度において、大学経常費の財源の85%ほどが自治体負担額であったのが、その割合は2007年度には63%までに低下した。図3、4で見たように、自治体負担額内部の構造—地方交付税額の理論値と地方独自の負担額の比率—は時代によって変化していたが、自治体負担額全体としてみれば一貫して低下傾向にあり、大学経常費の財源は徐々に公費以外（授業料を中心とする大学収入）へと移ってきていると言える。

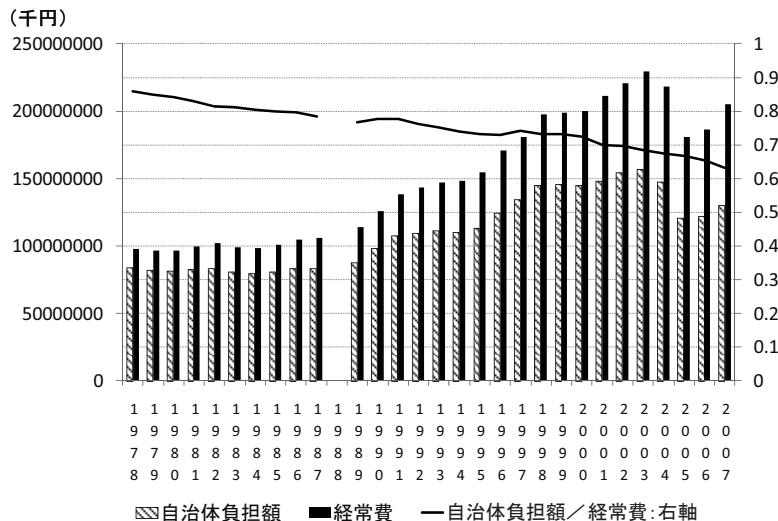


図5 自治体負担額と大学経常費の推移

6. まとめと考察、今後の課題

本稿ではまず、自治体負担額の財源としては地方自治体の自主財源（主に地方税）の他、国の地方交付税が相当程度含まれる構造を持っていることを確認した。実証分析の結果は前節の通りであるが、次のようにまとめることができよう。すなわち、公立大学の急増が始まる前の1980年代半ばまでは、地方交付税額の理論値・自治体負担額・大学経常費のいずれも比較的安定的に推移していた。1980年代後半から1990年代半ばにかけては、大学経常費の増加・地方交付税額の理論値の停滞があり、結果として地方自治体に対して相対的に多額の独自負担を要求する結果となった。1990年代後半以降は、政策変化の波を受けて地方交付税の理論値の急増が起り、地方自治体の独自負担

は軽減された。しかしここ数年は再び地方交付税額の理論値が相対的に減少し始めており、地方自治体の独自負担もやや増加してきている。以上が、本稿で得られた主な知見である。

しかし同時に明らかになったことは、大学経常費に対する自治体負担額の比率はほぼ一貫して低下してきていることである。このことは一体何を示すのか。少し考察してみたい。

本稿で行った実証研究の分析視点は、図2の通りであった。しかし、本稿では「国⇒各地方自治体⇒各公立大学」という資金の流れを念頭においており、図2の両矢印においても実質的には「地方交付税額の理論値→自治体負担額→大学経常費」もしくは「地方交付税額の理論値→大学経常費」という流れを想定してきた。当然資金の流れに限定すれば、原則としてはこの方向である。

しかし、大学から国・地方自治体に向く矢印も存在しうる。大学経常費と授業料の影響である。この2つの変動によって基準財政需要額への算入額が変わるのは既述の計算式から明らかであり、先行研究でも授業料と地方交付税の関連は指摘されている（公立大学協会、2000、97頁）。一方、大学経常費・授業料と自治体負担額との関連については、前者に関しては「大学経常費と自治体負担額はどちらが先か（大学経常費が自治体負担額に影響を与えるのか、自治体負担額が大学経常費に影響を与えるのか）」の判断は難しいが、後者の授業料と自治体負担額は一定の関連があると考えられる。なぜなら、公立大学の授業料は大学や地方自治体が独自で設定しているというより、国立大学を基準に設定（同額に設定）している（公立大学協会、2000、43頁参照）からである。データをもって検証した訳ではないが、もし国立大学と授業料を同額に設定しているならば、ほぼ2年に1度の一定のペースで値上げが行われてきたことになる。そうであるならば、当然自治体負担額は一定のペースで減少してきたことになり、大学経常費に対する自治体負担額の比率がほぼ一貫して低下してきた事実を説明することができよう。ただその中で、国と地方の費用負担の比率が変化していただけたということになる。

仮にそうだとすれば、極論すれば、従来の自治体負担額は公立大学を取り巻く公的負担システムの中で決まっていた訳ではないとも言える。しかし、国立大学の法人化・公立大学の法人化によって授業料の設定の在り方も大きく変わる可能性があることを考えれば、今後の自治体負担の在り方を見る上で重要な視点となる。授業料の設定の仕方によって、その在り方が大きく変わる可能性を含んでいるからである。今後の地方交付税の動向とともに、注視していく必要がある。

本稿の分析は、マクロ分析にとどまっている点で課題が残った。大学ごと・地方自治体ごとの複雑な事情を取り除いたマクロの傾向を理解する上では有効であったが、大学別・分野別には相当様相が異なることが予想されるし、「近年公立大学への公的負担の在り方に何が起きているのか」という疑問は本稿の分析で除外したケースにこそ答えが含まれている。大学別・分野別の分析とともに、複数の公立大学を統合した地方自治体や法人化を経験した公立大学に着目した分析を今後とも進める必要がある。

【注】

- 1) 水田（2009）は、国公立大学に流れ込む直接的・間接的資金の全体像を詳細に分析している。本稿では、主に経常費への国・地方自治体の負担額を分析の対象としており、水田の分析と比較してより限定された意味での「公費負担」を扱っている。
- 2) 公立大学協会（2000）では「算入単価」という言葉が用いられているが、正確には「単位費用」であり、本稿では「単位費用」で統一した。
- 3) 後述の公立大学協会『公立大学実態調査表』では、「一般財源都道府県市負担額」（経常費）として記載されている。また、特定財源と考えることができる支出金収入（国庫補助金など）は含めていない。
- 4) 自治体負担額の財源のうちどれほどが地方交付税で、どれほどが地方独自の財源なのかは、厳密には特定することはできない。あくまで概念上の話である。また、財政学（地方財政論）では地方交付税を「国が便宜的に一括徴収する間接徴収形態の地方税ともいべきものであって、性格的には地方公共団体共有の独立財源」（石原・嶋津監修，2007，391頁）としている。地方交付税のそうした性格は否定しないが、最終的に総務省から交付されるという点から本稿では国からの公費負担として扱っている。
- 5) 歯学系の学部学科を持つ大学を設置している地方自治体は福岡県のみであるため、『地方交付税制度解説』の市町村編には歯学系の単位費用は登場しない。
- 6) 公立大学協会『公立大学便覧』では、「基準財政需要額×（1-財政力指数）」で地方交付税額を推計している。これは、基準財政需要額と基準財政収入額の差額（基準財政需要額>基準財政収入額の場合）が地方交付税として交付される現実を反映した推計方法であるが、本文中に述べた理由により、本稿では「学生数×単位費用」を地方交付税額として推計する方法を採用した。
- 7) 5年制の学科においては当該年度を含めて過去5年分、6年制の学科においては当該年度を含めて過去6年分さかのぼって合計した。
- 8) 推計の際、各学科を6つの系に分類するための判断資料として、『学校基本調査』巻末の学科系統分類表を使用した。しかし実務的には、総務省への申請の際に各地方自治体が行った分類に従って基準財政需要額を算定しているようである。よって、各地方自治体が自ら設置する大学の学科を、『学校基本調査』の学科系統分類表の通りに分類しているとは限らないことも断っておかなければならない。また、1991年度以前の『全国大学一覽』には大学院の入学定員が記載されていなかったというデータ上の制約もあり、推計の際、大学院の入学定員は含めていない。よって、大学院大学2校は本節での集計から除外している。
- 9) 近年において規模の大きい公立大学の再編・統合が行われており、結果として本稿では、大規模大学の再編・統合後のデータが除外されている。第5節における近年のデータの変動にはそうした分析上の影響も含まれており、結果の解釈には注意が必要である。
- 10) 当然「交付税額／（経常費-授業料）」という計算式は、他の条件が変わらずに授業料値上げな

どにより授業料収入額だけが増えた場合にも高くなる性質を持っており、その解釈には慎重でなければならない。国による公的負担が充実したかどうかを判断するには、地方交付税以外の公的負担（国庫補助金等）を含めた上で、より厳密に国の負担分と地方自治体の負担分とを区別する分析方法が必要となるだろう。

【参考文献】

- 天野智水（1999）「日本における公立大学の管理運営に関する研究—設置者に着目して」『高等教育研究』第2集，日本高等教育学会，157-175頁。
- 石原信雄・嶋津昭（監修）（2007）『五訂 地方財政小事典』（五訂第5刷）ぎょうせい。
- 大串隆吉（2000）「財政危機のなかの公立大学」『大学と教育』No.27，東海高等教育研究所，18-35頁。
- 大串隆吉（2005）「公立大学法人と大学を一体化させる首都大学東京」『日本の科学者』Vol.40 No.6，日本科学者会議，302-307頁。
- 鎌田積（1992）「地方自治体と公立大学」『IDE』No.339，民主教育協会，12-20頁。
- 川上則道（1998）「人口3万の市にある大学の意味—都留市と都留文科大学との財政的関係—」都留文科大学社会科学編『地域を考える大学—現場からの視点—』株式会社日本評論社，255-276頁。
- 木村良夫（2004）「兵庫県における県立大学の統合問題」『日本の科学者』Vol.39 No.4，日本科学者会議，197-201頁。
- 公立大学協会『公立大学実態調査表』各年度版。
- 公立大学協会『公立大学便覧』各年度版。
- 公立大学協会（2000）『分権時代の公立大学』公立大学協会。
- 財団法人文教協会『全国大学一覧』各年度版。
- 副島健義（1977）「地方自治体と公立大学」『国民教育』第33号，構造社出版，118-134頁。
- 高橋寛人（2000）「公立大学をめぐる政策に関する史的考察」『教育制度学研究』第7号，日本教育制度学会，17-26頁。
- 高橋寛人（2005）「1965年における高崎・都留・下関の3市立大学事件—公立大学に関する一考察—」『大学論集』第35集，広島大学高等教育研究開発センター，311-332頁。
- 田中敬文（2000）「私立大学への支援と規制—私学政策の評価と改革方向」喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部，223-244頁。
- 地方財務協会『地方交付税制度解説』各年度版。
- 中央教育審議会（2008）「学士課程教育の構築に向けて（答申）」（http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1217067.htm）<2009年9月30日アクセス>。
- 富江英俊（2002）「公立大学拡大過程の実証的分析」『日本教育政策学会年報』第9号，日本教育政策学会，168-178頁。
- 中岡司（2007）「公立大学改革」『IDE』No.488，IDE大学協会，14-18頁。

- 早川鉦二（1988）「公立大学の財政について—愛知県の県立大学を中心として—」『愛知県立大学外国語学部紀要（地域研究・関連諸科学編）』第20号，愛知県立大学外国語学部，31-103頁。
- 藤山嘉夫（2004）「公立大学改革における諸問題—横浜市立大学の場合—」『日本の科学者』Vol.39 No.1，日本科学者会議，30-35頁。
- 丸山文裕（2009）「高等教育への資金配分」『大学財務経営研究』第6号，独立行政法人国立大学財務・経営センター，17-28頁。
- 水田健輔（2009）「日本の高等教育をめぐるマクロ財政フローの分析」『高等教育研究』第12集，日本高等教育学会，49-70頁。
- 光本滋（2003a）「公立大学の法人化問題—歴史的改革課題と『公立大学法人』像—」『教育学研究』第70巻 第1号，日本教育学会，36-42頁。
- 光本滋（2003b）「公立大学法人化のゆくえ」『日本の科学者』Vol.38 No.5，日本科学者会議，260-265頁。
- 光本滋（2005）「公立大学法人化問題—『地域の大学改革』への問いかけ」『日本の科学者』Vol.40 No.6，日本科学者会議，296-301頁。
- 光本滋（2007）「国公立大学の統治改革の検討」『教育学研究』第74巻 第4号，日本教育学会，455-466頁。
- 矢野眞和・濱中淳子（2006）「なぜ，大学に進学しないのか」『教育社会学研究』第79集，日本教育社会学会，85-104頁。

The Structure and Change of Appropriations for Public Universities in Japan

Yoshiei WATANABE*

Because of the low proportion of public universities (excluding the national universities) in Japan, they have received little attention. In particular, little is known about the appropriations for public universities. The purpose of this paper is to clarify the structure of and changes to the appropriations.

In previous studies, it has been reported that part of the expenses of the public universities is included into the amount of the 'Standard Financial Need' (the total standard expenditure of a local government computed according to its respective functions) of those local governments that support public universities. It is also reported that the standard expenditure for public universities is computed by multiplying the number of students by a unit cost calculated by subtracting half of the tuition fee from the operating expense per student. On this basis it becomes important to consider three ratios: the ratio of the standard expenditure for public universities to the operating expenses of public universities; the ratio of the appropriations for public universities to the standard expenditure for public universities; and the ratio of the appropriations for public universities to the operating expenses of public universities.

Analyses of the empirical data show: (1) the three ratios remained relatively stable until the middle of the 1980's; (2) from the latter half of the 1980's to the middle of the 1990's, the ratio of the standard expenditure for public universities to the operating expenses of public universities became smaller; (3) since the latter half of the 1990's, the ratio of the standard expenditure for public universities to the operating expenses of public universities increased and the ratio of the appropriations for public universities to the standard expenditure for public universities decreased because of the growth in the standard expenditure for public universities; (4) a ratio of the appropriations for public universities to their operating expenses has decreased since 1978 to 2007.

These findings indicate that appropriations for public universities may not be determined by the standard expenditure for public universities or the financial conditions of local governments but rather by the level of tuition fees, because the tuition fees of public universities are set by those of the national universities which have risen consistently since the 1970's. All national universities were incorporated in 2004, and now, local governments are empowered to incorporate public universities. Therefore, it might be inferred that the appropriations for public universities may be fluid in the future.

* Research Fellow, R.I.H.E., Hiroshima University