

広島大学 大学教育研究センター 大学論集

第23集 (1993年度) 1994年3月発行：231-247

国立大学財政制度研究序説

羽 田 貴 史

目 次

1. 課題と手順
2. 国立大学の財政基盤と特別会計制度
3. 研究費形態をめぐる論点
— 「効率」と「平等」 —

国立大学財政制度研究序説

羽田 貴史*

1. 課題と手順

今日の大学をめぐる最も深刻かつ広汎な問題の一つに財政問題があることは疑いない。いま、その問題系列を概略して列挙すれば、次の点があげられよう。

第1に、国立大学の財政問題であり、一般会計からの繰入れ率が低下するにしたがって、全般的貧困化が進展していることである。特に、施設・設備の劣化に伴う、施設・設備費の確保問題である。第2に、ゼロ・シーリング以来逡減してきた私立大学への公費助成問題である。第3に、授業料の上昇も相まって高騰している高等教育費の問題であり、これによって高等教育の機会均等が損なわれている問題である。そして、第4には、第1の問題と重なりつつ、研究費の確保問題である。

これらの問題は、教育経済学、教育財政学、教育行政学、教育法学・制度論などの分業と協業を必要とする著しく総合的な性格を持っている。財政は、公権力の活動の物的形態・経済的活動の表現形態ではあるが、貨幣の強制的徴収と支出によって国民経済や社会福祉に強力な影響を及ぼすものである。それは、景気政策、資源の最適配分、所得の再分配、完全雇用の実現、といった機能を持ち、それゆえに、上記、大学財政をめぐる諸問題も、経済的、政治的、行政的見地からの総合的検討を不可欠としている¹⁾。特に、国立大学を論じる場合には、行政学的見地を落とすことはできない。小論は、これらの問題系列のうち、国立大学財政問題と研究費とに論点を絞って問題を整理し、今後の課題を抽出するものである。

2. 国立大学の財政基盤と特別会計制度

(1) 国立大学財政問題に関する最近のもっとも大規模な研究は、『大学の財政運営に関する基礎的研究』(津布楽喜代治代表, 平成4年3月)である。この研究は、国大協第6常置委員会に設けられた国立大学財政基盤調査研究委員会の協力をうけて、国立大学全教官を対象としたアンケート調査を行い、文部省などへの聞き取り調査や国立大学特別会計の分析、科研費の申請・採択・予算推移分析、国立総合大学(工学部・文系学部・医学部・附属病院)の実態分析を加えた内容である。そして提言として、1)国立大学特別会計への繰入れ率の増加とそれを対GNP比0.4%に引き上げること(1992年:0.3%)、2)科学研究費補助金の飛躍的拡大と採択率の引き上げ、3)外部資金の積極的導入、4)他省庁との連携強化、5)地方自治体との連携強化、6)大学間交流による財政の効率化、7)国立大学財政制度運用などの弾力化の再検討、を掲げている。

当該調査は回収率の高さ(71パーセント)から、国立大学教官の財政に関する意識調査としては

* 福島大学 教育学部助教授(大学教育研究センター併任研究員)

広汎かつ網羅的な現状把握であり、提言内容も、確かに国立大学の研究・教育水準の維持と向上の手段として妥当性を持つ結論であり、週刊誌上ですら国立大学施設の貧困さが取り上げられ、人身事故も起きているという現状では、大きなインパクトを持つであろう。国際的に比較しても日本の高等教育への公費支出水準の低さはよく知られているのである（高等教育研究所 1986）。

しかし、国立大学財政の窮乏化のそもそもの根源は、第2臨調以後生じた予算決定原理の変更、従前の「増分主義 (increments)」から、機械的な一律の「減分主義 (decrements)」への変化によっているといわれる。すなわち、予算編成をめぐる原理的転換のもとで現在の窮乏化が生じていることからみて、十分な対案となっているかどうか、疑問が残る。行政学の立場から精力的に予算制度を論じてきた小島は、日本では、政策評価に代わる代替基準として、国際比較や対GNP比等が用いられることを「予算に飛躍なし」という日本的漸変主義の例として挙げている（小島 1979）。今日の予算編成は、まさに、この「日本的漸変主義」の変貌上にあると見られるからである²⁾。

「増分主義」そのものは、政治的圧力を排除し、行政の継続性・安定性を支えるものとして機能し、国立大学財政についてみれば、基準的経費の漸進的増加等によって財政安定に寄与してきた。それが「増税なき財政再建」方針下の予算編成においては、基準的経費は一律削減の対象として固定化されるか圧縮され、国立大学の全般的な窮乏化をもたらしている。しかも、その背景には、いさかイデオロギッシュな装いがあるとはいえ、公共部門への市場原理の導入、プライヴァタイゼーションの導入による「小さな政府」論が存在しており、大学法人化論のごとき論議すら存在している状況では、総括的に対GNP比で支出目標を設定する手法は、国立大学財政の安定化を実現するかどうか、大いに疑問なしとしないのである。

そもそも「減分主義」のもとでは、各省別の予算編成は、一律削減を省庁別に再配分するか、一定の基準による政策評価を経て差別的削減を行うかして具体化される。差別的削減を行う場合には、当然、何らかの評価基準が必要であり、その基準として小島が指摘する「費用対効果の逆、すなわち削減することによって被るサービス効果の損失を最小に、経費節約効果を最大にという基準」（小島1983a, p.112）が妥当する。実際、国立大学による予算査定への傾向は、従前から、総定員法による定員削減のごとく一律削減が働くとともに、新構想大学などの新たな増員が既存定員の削減によって生み出されるごとく、「減分主義」と新規増要求とが相俟って運用されていた。ゼロシーリング更にマイナスシーリング下では、いっそう経常経費の縮減を前提として、政策的必要性が強調された新規要求への配分が進行している³⁾。

このような評価活動があいまって予算査定が進むときには、高等教育費の増加は他の公共支出との比較考量によって決定される性質を持つ。それは、一面では、各省庁（官僚）—政党（族議員）—圧力諸団体による政治的決着の過程でもあるが、同時に全体を貫く説明原理を要する。また、高等教育費一般の増加ではなく、高等教育費の各費目について、具体的な必要性の論証を従前にもまして要する。結局、予算査定を通じての政策決定方式の変化のもとで検討されるべきは、財政支出の規模目標だけではなく、基準的経費や特定目的経費の役割・算出方法といったメカニズムそのものである。単に国立大学の財政水準を回復するという目的だけでなく、財政制度改革の長期展望の中に国立大学財政制度改革を位置づけ、論じる必要があると思われるのである⁴⁾。

たとえば、国立大学特別会計への繰入れ率の増加も、それだけではおそらく政策課題になり得ない。国立大学財政は、もともと、区分会計として技術上特別会計の形態をとっているに過ぎない。それに自己支弁的要求が課せられていることが問題なわけだから、一般会計からの繰入れ低下を解消することが分かりやすい命題となる。しかし、難しいのは、それが結果的に生じているのであって、繰入れ率の回復それ自体は、直ちに予算編成上の原則になりにくい所にある。予算案作成過程においては、1961年以来、概算要求基準が閣議了解され、各省庁の概算要求はその範囲内で行われることになっている。大蔵省は、各省庁からの概算要求について、歳入歳出の概算推計と照合しながら調整し、概算査定案が決定されて行く(文教予算事務研究会1991)。この過程では、一般会計から特別会計への繰入れ削減は、歳入見積における授業料の増額や附属病院収入の増額といった方策と、基準的経費の圧縮や新規需要の削減と言った歳出額の圧縮の結果、自己収入と必要歳出の差額である一般会計からの繰り入れ額が縮小する結果として生じて来るのである。従って、繰入れ率の向上という一般的命題だけでは、現実の予算編成過程を左右できない。むしろ必要なのは、経常的経費である教官当積算校費・学生当積算校費のような基準的経費の水準を合理的に根拠付け、それを予算査定の基準として確立し、また、臨時的経費として施設整備計画を長期的な視点で立案することで歳出水準を確立することである。そして、歳入の面からは、授業料など学生負担の適性化による授業料収入の比率低下、附属病院収入の過剰な見積の是正による自己収入の適正化をはかり、これらの措置を組み合わせることにより、結果として、一般会計からの繰入れ率の増加をもたらすことになるのである。こうした具体的予算編成過程にまで立ち入らなければ、かりに短期的に世論の圧力などの政治的要因によって財政規模を拡張しえても、長期的に国立大学財政の安定化を達成し、科学的な予算編成を確立することは困難であろう。

究極のところ、予算規模の一般的拡大や財政の効率的運用それ自体を目的にした大学財政論ではなく、大学財政活動を通じて実現すべき公共性の吟味と不可分に、大学財政改革論が展開されるべきなのである。

(2) そもそも、現在の国立学校特別会計は、大蔵省の主導によってきわめて火急に成立したもので、大学の特殊性に対応した会計制度としては、不十分なものであることが看過されてはならない。

国立学校特別会計は、1964年度の予算編成過程において、63年の12月上旬に大蔵省から文部省に打診されたもので、国立大学サイドにおける検討も緊急であった(国立学校特別会計 1976, p.60)。成立時に急遽意見を求められた国立大学協会は、手続き面で十分な検討なく進められたことに不満を表明していた。国立大学協会は、12月20日に各国立大学に報告した後、25日付で「国立学校特別会計制度についての意見書(案)」を作成して各国立大学に送付し、1月21日までに意見を提出するよう求めた。東京大学の場合、12月26日に部局長会議を開き、学校特別会計制度検討委員会に審議を付託、翌年1月14日に検討委員会の会議が開かれ、18日には各部局の意見を提出、20日の第2回検討委員会で回答案を作成し、翌21日の評議会で回答案を決定する日程を組んでいる(国立学校特別会計検討委員会 1963)。年末年始をはさんだ一ヶ月足らずの論議の不十分さは言うまでもなく、各学部の意見は、その性急さを批判していたが、他方、この短い期間の検討でも、「財政面における大学の自主性を確立すること」(法学部)「なお時期を得れば、研究費等に対する会計法上の

取扱特例などの可能性等も検討したい」(工学部)といった、大学に対応した、より柔軟な会計制度上の取扱を求める声が挙がっていたのである。

この点は、その直前、1962年5月に文部省大臣官房会計課長の照会で、各国立大学事務局長に国立大学の予算会計制度の改善に関する意見を求めたことへの回答にも強く現れていたところであった(文部省大臣官房会計課総務班『国立大学予算会計制度に関する改善意見』1963)。『国立大学予算会計制度に関する改善意見』から主要なものを拾うと、「教育研究的経費と管理的経費とを明確に区分されたい」「管理的経費の積算を実態に則した額(たとえば、過去3年間の平均実績額)に引き上げ現在のように教官研究費、学生経費等から差繰らなくとも運営が出来るよう予算示達内容を改めていただきたい」「共通的管理費を教官研究費及学生経費等から分離編成を希望する」等、大学予算の基準に関するものの他に、「教育研究予算を使用するに当り、一般行政機関に適用されるものと同一の会計関係法規に拘束されているため、これが手続き上、教育研究を円滑に実施することに支障がある場合がままあるので、特に教育研究に使用される予算については特例を設けて緩和することが望ましい」と述べ、教官研究費の支出制限廃止、外国図書直接購入における契約の緩和、支出負担手続きの簡素化または廃止を希望したり、「流用禁止科目を少なくしてもらいたい」といった要望が寄せられているのが目につく。黒羽亮一氏が、「国立大学予算のたて方やその主要費目について、個別大学ごとにならないしは学部ごとにその特性に応じて、弾力的に運用できるような改正はできないものだろうか」(津布楽 1992, p.19)と嘆いているのは、戦後においてもすでに長い歴史をもつと言うべきなのである。

実際、先の国立大学協会調査においても、「校費・旅費間の流用」を人文社会系学部教官の60%、理工農系学部教官の50%が希望し、「年度間の流用」についても、それぞれ21%、31%の教官が希望しているところにも、現行会計制度の諸原則と研究活動とのずれの大きさが浮かび上がっている。筆者のささやかな調査⁵⁾においても、福島大学内部の予算配分方法について「改善の余地がある」と回答した教員は78人(81%)にのぼり、具体的な改善の内容は、「支出方法の改善42.7%」、「個人配分の拡大38.5%」、「管理経費の合理化34.4%」、「配分基準の見直し33.3%」が上位であり、支出運用の点についての不満と改善要求が強い。問題は、国立大学の財政基盤の確立という収入論における方策だけではなく、科目編成の弾力化など、執行過程にも存在している。

ところで、先の『国立大学予算会計制度に関する改善意見』等においても、戦前の特別会計を例に引くものが見受けられる。確かに、戦前の特別会計は、戦後のそれに比べて自律度は高かった。定額支出金制度におかれた帝国大学特別会計法(明治40年3月、法律第19号)をみても、各学校の概算書は文部大臣が調製するが(文部大臣訓令「文部省所管歳入歳出予算編成順序」第1条、明治40年改定)、東京・京都両帝国大学においては、予定計算書を文部大臣に送付するものとされた(同第5条)。また、毎年度歳出の残額はいったん資金に繰り入れられて翌年度以降の支消が可能であり(第3条)、予算単年度主義の例外となった。かように、予算・会計制度上の独立性は高かったが、しかし、これらの規定は、戦前の予算・会計制度における財政民主主義の諸原則が不徹底であること(たとえば、継続費制度、予算不成立時の前年度予算施行等)のあらわれでもあり、非立憲的性格をもつものとするべきであり、戦後の予算・会計制度において直ちに復活させるわけにはいかな

いものなのである（山村・加藤 1961, 杉村 1982）。

結局、予算制度の弾力化は、財政に対する国会（立法権）の予算統制、大蔵省および各省庁（行政権）による執行および内部監査、会計検査院による事後統制といった枠組みのもとで、戦前の論理の復活でない形で検討・提唱されなければならない。

(3) ところでこの命題は、大学の自治と財政との関連如何という問題としても捉えうる。大学の自治とは、狭くは教授会の自治であり、したがって、予算決定と配分・執行過程に教授会など教員集団がいかにかかわるかに単純化されやすい。現に、多くの国立大学では「国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則」（昭和28年4月22日、文部省令第11号）の規定をこえて、予算配分についても評議会において審議・決定している。

しかし、国立大学の自治を、大学の監督庁である文部大臣や行政権との関係で対外的関係においてとらえる団体自治的側面と、大学内部の構成員による意志形成・執行過程の手続き面である内部自治的側面とに区分した場合、大学という組織体のもつ研究・教育機能の特殊性から、予算・会計法の規定に対して、どの程度、独自の運用が認められるかという点で、まずは、団体自治的側面における財政自治が先行し、ついで内部構成員の参加の拡大という順序をたどるはずである。歴史的にみても、国立大学における自治は、行政組織一般の法制に対する例外的運用が慣行としてまず成立し、ついで、法制化されるという過程を通じて形成されてきたのである⁶⁾。

この点で、予算・会計法に対する例外性をどこまで主張することができ、論証できるか、またそれを支える実態＝慣行がどの程度成立しているかが重要なポイントとなってこよう。同時に、それを法制化することについては、現在の法制において主として大学の自治の範囲となっている教員人事・教育研究事項を超えて、専門家自治に組み入れうる理論的可能性は、そう単純ではなく、多くの理論的課題を抱えている。

元来、身分上は国家公務員である国立大学教官について、採用・昇任などの人事に関し、国家公務員法の諸原則に対する例外が成立する理由は、学問研究の自由の制約が、教員の休職・退職など身分関係の変更によって生じてきた歴史的経緯に基づき、教員相互の自己決定によることで、教員の自由を擁護しようとするものであり、現行憲法上の規定である学問の自由（アカデミック・フリーダム）のコロラリーとして大学の自治の内容に、明示的に保障されるべき性質のものであり、憲法学説上、これを否定する意見を聞かない。

しかし、国立大学の財政は、国家予算の一部であり、憲法上の財政民主主義原則の一環として運用されなければならない。財政民主主義の現行法制における中核は、国会議決主義であり、その前提は、内閣における行政＝財政権の集中化である。そうでなければ、国会が内閣に対して責任を負わせる議院内閣制のもとでは、議会の統制力が有効に機能しないからである（杉村 1982）。それゆえに、財政自主権を大学自治の範囲に組み込むとすれば、財政民主主義の諸原則との関連、すなわち、内閣＝大蔵省の財政統制との関係が整序されなければならない。

(4) 行政学や公会計論における近年の動向は、以上の論点について示唆に富む。

まずは、事後統制としての会計検査に関わって、アカウントビリティ（accounting responsibility）の持つ意味である。会計検査は、家産官僚制にあって君主の財産管理から出発し、市民革命による

議会の成立、行政権と立法権の分離によって、外部監査が成立し、予算責任への変化が生じた。しかし、このことで内部監査の必要性が消失するものではなく、「活発なオーデットなきところにアカウントビリティは成立せず」と言われているように、行政内部での積極的な内部監査が成立することで、議会に対する会計検査も有効に機能する。その場合の監査の視点は、法令や予算に対する適合性・妥当性を証明することに加え、経済性(economy)、効率性(efficiency)、有効性(effectiveness)をも検査の観点に加え、目的に照らしての妥当性まで問うような方向に進んでいるという(西尾1989, 岡村1991)。この視点からみても、国立大学財政の運用は、かなり硬直的であり、研究活動をすすめる上での有効性の観点から、見なおされるべき部分が多々ある⁷⁾。田中鶴昭氏(会計検査院総務課長)は、国立大学の会計検査の理解として、「合規性の検査があまりにも厳重解釈されて、なんでもかんでもしゃくし定規であればいい、その結果非効率であったり無駄となっても仕方がないというように誤解されるところがありますね」(宮川1990, p.26)と指摘し、また、山本清氏(元会計検査院監理課長・現小樽商科大学助教授)は、「経常科目の統合も、たとえば我が国の国立学校特別会計について問題がないとする大学教官は、4%にすぎず、校費・旅費間の流用および年度間の流用を望む者が8割を超えているという国立大学協会(1991)の調査で示されているとおり、インプット管理よりもアウトプット管理が適切な政府活動に適用されないかどうかを検討する価値は十分あると思われる」(山本1993, p.55)と述べている。

このように効率性の観点から会計運用のあり方を検討することで、研究活動を支える有効な機能とするようにして行くことが可能であろう。

また、効率性は、広く行政活動一般に求められるところであるが、大学の財政活動は、効率性や有効性の概念だけですべて処理しきれないことも指摘されている。岡村肇は、工事検査のようなハードの検査と異なり「社会保障、文教等の分野の検査には、特にその有効性の観点からの判断に際して、何をもって目的が達成されているとみるのかという点で判断が困難な場合が多い」(岡村1991, p.85)と述べ、大学によって授業料免除の基準が異なることへの指摘等の会計検査事例から、検査の観点としての「公平性」を強調する。いうまでもなく「公平性」は、「どのような場合にはどのような状態が公平といえるのかについては、価値判断を含む問題であり、その客観的基準を示すことは困難」(岡村 p.87)であり、「効率性」や「有効性」との関係など、多くの論点を含むものの、検討されるべき課題である。これに関して、論点となるのは、義務教育費への公費支出と高等教育費への公費支出のバランスや、近年、研究費が、基礎的でかつ使用目的が特定されない積算校費よりも、科研費のように特定目的化された費目が増大していることの評価であろう。

これらの問題が単純に決するとも思えないが、厳格な監査を職務とする会計検査の側から、「計量分析よりも常識的な市民感覚を大切に有効性の検査をする必要がある」「会計職業や監査職業では今日、数学よりも感性が求められているのである」(石井1991, p.28)といわれることについては、耳を傾ける必要がある。

以上の論点を整理すれば、第1には、国立大学における財源確保の問題を、予算算定基準の確立、授業料など家計支出部分の適正な水準の検討と合わせることで、科学的合理的な国立大学財政制度のあり方を模索することである⁸⁾。

第2には、現行予算・会計法制のもとでの会計運用のあり方を、合規性にのみ限局されることなく、柔軟な解釈がどこまで可能か、という課題である。特別会計発足以来、このような制度運用の模索は、主として文部省会計関係者によって行われてきており、大学研究者、教育財政研究者の目に触れるところが少ないが、このような努力の発掘と評価がまず進められるべきであろう⁹⁾。

第3には、特別会計は、財政法第45条によって、「必要がある場合には、この法律の規定とことなる定めをなすことができる」とされているが、その範囲と具体的な行政的・立法措置の可能性についての検討である。予算・会計制度は、戦前のそれを基本的に踏襲し、変化はないといわれている（長浜1957, p.23）。それゆえに、国立大学の予算上の自律性は、特殊法人化することによって得られるとみる意見もしばしばみられ、国立大学としての設置形態と柔軟な予算運用とを二律背反と捉える向きもないわけではない（たとえば、加藤・吉村・阿部 1986）。しかし、もっぱら大蔵省サイドの会計管理的発想ではなく、研究教育活動の固有性に対応した制度論の構築として検討すべき余地が大いにある¹⁰⁾。特に、アメリカ・ヨーロッパの公費管理の形態に及んだ比較研究も有力な方法となろう。

3. 研究費形態をめぐる論点—「効率」と「平等」—

次に、こうした点についての最近の研究としてさきに述べた研究費支出をめぐるイシュー、「効率」と「平等」に関し、これを研究費助成の二つの形態として教官当積算校費と科研費との関係として論じた最近の阿曾沼明裕・金子元久論文（1993年）を検討しておこう。

同論文は、研究費助成に関して相互に制約し合う二つの原理——学問の進歩に内在的な自律的發展である自主性原理と効率性原理——が存在し、この原理をいかに組み合わせるかが課題であるとする。そして、自主性原理を反映するものとして教官当積算校費を、自主性原理を反映するものとして科学研究費を取り上げ、戦後の研究費政策の推移において、いかにこの原理が適用されてきたかを探っている。ところで、結論として論文が「一方で自主性原理という理念と、その達成のための手段としての教官等積算校費、他方で効率性原理のための科学研究費補助金、という図式は完全には妥当しない」（p.152）と述べているように、包括的な費目である積算校費が非効率であり、目的的に配布される科学研究費が効率的であるとは一般的にいい難い。それぞれの費目が自主性と効率性とを理念として含むとともに、自主性と効率性とは必ずしも対立する原理ではなく、相補的な側面を持っていると考えられるからである¹¹⁾。

たとえば、科学研究費の配分審査にあたっては、学会などから推薦された審査委員によって審査が行われるが、これは専門家自治の具体化に他ならない。科学研究の場合、研究者の自治に委ねなければ判断は不可能であって、専門家自治のみでは自己肥大的側面を免れないだろうが、それを欠いては、効率性も追求し得ないのは当然なことであろう¹²⁾。

また、応用研究・開発研究のように産業や社会上の利用目的が明確になっている場合の研究費のあり方と、基礎研究の場合とでは、同一の原理が働くとは考えられない。諸科学の体系化と系統的継受（教育＝後継者育成）を主要な任務とする大学の研究費のあり方を視野に入れることが必要で

あろう。

特に、究明されるべき課題は、プロジェクト的経費と積算校費の役割と配分の問題、その機能の相互関係である。戦後の大学財政窮乏期ではあるが、文部省が行った大規模な大学財政調査は、まさにこの問題意識により行われていた。この調査に関しては、阿曾沼・金子論文において存在のみ指摘され、内容及びその意義については論及されていないので、ここに紹介しよう¹³⁾。

当該調査は、1948年の中ごろから1952年にかけて行われ、いくつかの段階を含んでいる。当初、1948年の開始時においては、経済再建のために科学研究振興が期待されていたにも拘らず、主力を占めていた大学研究機関の自然科学研究費が貧困なことに端を発していた(『大学等研究費の実態調査(第1報)－研究の危機－』「まえがき」)。経済再建のための科学の強化は、この時期、ESS/Science & Technology Division と経済安定本部によって強力に主張されていくが、その内容は、研究費の効果的重点配分を主張するものであった。経済復興委員会技術部会鹿野義夫は、現在の経済状態のもとでは、「重点主義をとらざるを得ない」(鹿野1948, p.18)とし、研究費の配分が総花的で、文部省の科学試験研究費の配分は「わが国経済再建の面よりする要望がどれだけ反映できるかについては多少の疑問が残る」(p.19)と批判している。しかし、当時、研究費配分のほとんど全ては、科学動員機関解体後、文部省に掌握されており、これは文部省に対する批判でもあった¹⁴⁾。当然、文部省は、この重点配分論にクリティカルであり、「大学における研究費の実態を知らずして科学研究費の配分を論じるのは無謀も甚だしい」(『大学研究費の実態調査について』)という意見もあると暗に批判しつつ、「大学経費の増額、しかも合理的な増額こそは、われわれの刻下の急務であるとともに絶えざる努力の目標でなければならない」と述べていた。

こうして、1949年より1951年にかけてまずは3報が公刊され、研究費の絶対的貧困状況が明らかにされた。ついで、1951年になると、科学研究費配分のための資料とするだけでなく、1952年予算編成に向けて大蔵省の求めにも応じた、より合理的な予算編成の基礎資料作成と位置づけた「大学等研究費の実態調査要綱」を作成し、調査を開始した。この結果、1951年から1953年にかけて5つの報告書が刊行された。

これら一連の調査で明らかになったことは、第1に、研究費の絶対的貧困状況であり、特に、光熱水料など管理運営に充当する庁費や学生指導経費の積算単価の低さから、教官研究費が研究室・講座において行われる研究活動をほとんど支えていないことであり、第2に、このような状態のもとでは、科研費を重点的に配分するといっても、それは恒常的な研究費の補完的性格に使用され、実態的に重点配分の意味を為していない、ということであった。調査の中で比較的潤沢な研究費を確保していたのは、東京大学第一工学部総合試験所であり、46%を占める委託研究収入によって、総支出中備品費27.5%を確保し、設備更新の余裕がないが理想的とされた。しかし、翌年度予算において委託研究がないため、流動的であり、この水準を維持できる見通しはなかった。また、東京大学社会科学研究所、理工学研究所、伝染病研究所も同様に校費配分に余裕があるが、それは、単価がやや高いこともあるが、学生を欠いているために、学生実習費に充当されないためであり、単価が低く、学生の多い教養学部では、研究はすべて科研費によって行われている。

こうした調査から研究助成課の到達した結論は、科学研究費が校費の代替物とならず、独自の意味を持つためには、管理的経費や学生経費の算定単価を実情にあわせて引き上げ、校費である教官研究費が経常的研究費としての役割を果たす水準にまで至らなければ重点配分の意味を為さないというものであった。そのために、非実験、実験、臨床といった研究費の算定単価区分の見直し、教育講座費と研究講座費との区分等の改善策を提案している(研究助成課1952, 1953)。調査を終えた時点で、研究助成課が最後に得た結論は、「大学研究費の解決は決して研究費予算の増額のみによっては根本的な解決にならない」(研究助成課 1953)として、大学予算制度全体の検討へ乗り出したことは、きわめて注目されるのだが、以降、具体的な成果は報告されていない。

しかし、研究助成課の対象とした大学予算制度は、根本的に今日のものと同一であり、経常的研究費とプロジェクト的研究費との関係を考察する上でも、示唆的な問題提起となっている。

最近、山本真一氏は、アメリカの研究支援システムを紹介し、Indirect Costの意義を強調している(山本1991, 1992)。アメリカの個別プロジェクト的研究費は、研究者を活性化し、創造的な研究を生み出す源泉であるといわれる。しかし、それらの研究費は、目的論的というだけでなく、研究実施にともなう光熱水料、管理事務経費、図書経費などの間接的な経費についても、一定の料率にしたがって研究費に一律に加算するIndirect Costが、研究者の属する大学に支給される仕組みをとっている。ゆえに、日本のように「科研費をもらえばもらうほど一般校費を食ってそのために豊作貧乏になるというような事態」(山本1991, p.102)がさけられるというのである。確かに、科研費の取得はメリットをもたらすが、一般校費と併せて設備の購入を行えなかったり、会計年度に拘束されるなど、予算・会計法規に規定された硬直性は免れていない¹⁵⁾。また、人件費の支出が制約されているため、科研費の取得が事務量の増加となって、既存事務組織を悩ませているのも、よく聞くところである。あたかも研究費のプロジェクト化が、研究のイノベーションの切札かのように論じられることもあるが、ことからは、やや複雑で、アメリカの仕組みにしても、学ぶべきは、経常的経費の確保の論理を含み込んだ合理性にあるのかも知れない。間接経費の増大や用途の不明さが連邦議会において取り沙汰されているとはいえ、このような仕組みは、1950年代において研究助成課が問題にしたところが、かかる形で解決されているとも見えるからである。

《注》

- 1) たとえば、公共経済学の立場から高等教育の費用負担について積極的に論じているひとりに大川政三氏がいる。氏は、ケインズのフィスカル・ポリシーにおける「政治的要素の過度な介入」によって経済的効率性が無視されているとして財政問題を論じ、高等教育においてはその便益を私的便益と社会的便益とに区分し、これに対応した負担を主張している。授業料の適正水準など示唆されることも多いが、高等教育においては私的便益が支配していると一般的に述べ(大川1976, p.178)、受益者負担が否定されないことを主張するに急で、反面、公費支出の意味とその水準が説明されていない。氏は、「高等教育の充実は、科学・技術の進歩、国民経済の発展、国民生活水準の上昇等の公共的利益の促進に貢献する。…たとえば、僻地における医療・教育・一般

公務従事者の養成、海外協力事業としての技術指導、国際機関並びに国際企業職員の養成、各界の高級指導者育成等などの公共性の大きい教育プログラムにおいて、国立大学は主導的役割を果たすべきではないか」(大川1982, p.89)と、公共性の内容を例示している。このように、氏は、外部性効果を公共性で見なし、公費支出の根拠にしているが(大川1982, p.130)、高等教育が技能形成、科学・技術の継受、専門家養成でもある以上、社会的必要を満たしながら同時に私的利益をも満たす性格を持ち、両者は区分し難い(医師・教員などの専門職養成は、氏の論理では公費全面負担と言うことになる)。こうした接近方法では、公費負担区分に説明を与えることはできない。公共性の問題は、単に便益の帰属のみによって説明されるものではなく、社会的公正・機会均等と言った経済外的要因、社会規範意識によっても規定され、この点を視野にいれないで論じることはできない。氏の主張は、財政の機能を資源配分過程に傾斜させ、一面的であるとの感を免れない。氏は、義務教育の無償性の根拠にさえ、「本人のみならず、第三者に対しても幅広く便益を与える外部性効果があることに注目しているからである。その外部性効果、言い換えれば公共性に対応する限り、義務教育費用は公共経費で賄われることが妥当」(大川1982, p.130)と説明しているが、これは、歴史と実態に合致しない。財政研究が優れて総合的性格を持つことを、改めて強調すべきであろう。

- 2) 行政学の分野から精力的に予算制度の動向を論じてきた小島昭氏の業績(1979, 1983a, 1983b, 1984)は示唆的である。
- 3) 一例として、平成5年度予算の執行に当たって、歳入の低下と「歳出予算の一層適切かつ効率的な執行を図る」ために、行政経費を原則として15%留保(試験研究機関など特別なものは、7.5%)留保する通知がされた(蔵計第2057号, 平成5年8月17日)。他方、設備更新費については、こうした留保なく執行されている。
- 4) 国立学校特別会計発足時に最も懸念されたのが、一般会計からの繰入れ率の低下であった。国立大学協会は、その意見書において「(一) この会計の運用に当たっては、一般会計の負担を軽減するために独立採算をはかるようなことがあってはならないこと」(昭和39年1月23日「国立学校特別会計制度についての意見」と述べ、1月27日文部事務次官、大蔵省主計局長間で「この特別会計は、国立学校会計の独立採算を目的とするものではない。したがって、特別会計にしたことを理由として授業料等の値上げを意図することはない」との覚書が交わされたこともよく知られている。実際の運用では、授業料の増加と一般会計からの繰入れとが進行したが、国大協は、今までの所必ずしも事態を覚書に反するものとは受け止めてはおらず、運用上の問題として捉えているようである(国立大学協会第6常置委員会『国立大学の財政の現状と問題点』昭和53年5月, p.19)。ただし、現在ほど財政状況が切迫していない時期のものである(1976年度の一般会計繰入れ率76.3%, 1990年度の一般会計繰入れ率60.3%)。

しかし、現実の展開は、授業料値上げの根拠それ自体は特別会計の独立採算化のためではないにせよ、一般会計からの繰入れ水準を確保し、大学財政の安定化に失敗したことは明らかであって、運用の問題に帰せられるのみでなく、制度的欠陥も指摘されねばならない。

- 5) 福島大学全教官を対象にした調査。詳細は、「地方国立大学における予算運用の実態と課題」と

して発表予定。

- 6) 明治中期における帝国大学教授会の慣行とその法制化について、寺崎昌男『日本における大学自治制度の成立』（評論社、1979年）参照。
- 7) たとえば、国の会計支出は、支出負担行為担当官ないし契約担当官による債務負担行為を前提とする。立替払は、きわめて例外的であり、明文上の規定にはなく、僅かに、有料道路の通行料など「軽微なもので、通常立替払をしなければ公務上に支障があり、また支出官等にあらかじめ明示又は黙示の承諾を得ているもの」の場合に、会計実務慣行上、認められているに過ぎない（公会計経理研究会 1992, p.524）。しかし、教官が旅行先で探し求めていた書籍・資料がたまたま発見されることなどはありうることで、直ちに購入して利用できれば、研究者にとって便利この上ない。そうしたケースにも立替払が適用されれば少なからず研究に寄与するだろうが、おそらくこれは会計上「必要やむを得ない」とは判断されないであろう。まずは予約して本務地に帰着した後、見積書等必要書類の送付をともなって郵送させ（その間に有力な購買競争者がいないとして）、図書館に受け入れ登録後、ようやくページを開くのに、場合によっては半年かかることも珍しくない（大学によって異なるであろうが）。問題は、「会計上やむを得ない」から認められるのか、「研究を進める上で望ましい」から認めるのかの違いにあり、現行会計法規は前者の立場に立っている（ただし、筆者の経験では、会計担当官の判断によってかなり幅がある）。
- 8) 特に論点となるのは、積算校費のように幅広く光熱水料などの管理的経費や研究経費などにも充当しうる経費と研究プロジェクトの経費の役割をどう捉えるかである。論者によっては、これを大学自治の財政的基盤と見なし、研究費のプロジェクト化を憂う声もしばしば聞かれる（藤井1982）。多分これは、地方財政における一般財源としての平衡交付金が地方自治の財政的基盤として高く評価され、他方、補助金化が中央統制の進行を示すものとして批判的に把握されるイメージが投影しているのであろう。しかし、私見によれば、積算校費の包括的性格は、管理的経費の未確立という問題を、1964年の教官研究の名称変更によって湖塗したもので、大学自治と呼ばば聞こえがよいが、実情は「ドンブリ勘定」（島1970）であり、研究教育水準確保機能からみて疑問がある。のみならず、大学の経常部予算が積算校費を軸に組み立てられていることによって、規模の大きい大学ほど共通管理費の負担が小さいといわれる（特に医学部のように単価の大きい学部を有している場合）。そうすると、結局、学部の数が多い方が研究上条件の確保には有利であり、こぞって大学拡張を目指す膨張主義をもたらすことになる。個性的な大学づくりを支援する上でも、経常的な予算算定基準の見直しが必要であろう。
- 9) 特に、大正期における高等教育諸機関の族生によって、大量の会計官吏を養成する課題に迫られた文部省は、1924年4月1日、東京商科大学内に経理事務講習所を設けて、その養成に乗り出した（『文経会の五十年』）。また、学校会計の合理化のために、文部大臣官房会計課は、1927年1月、『標準物価調』を刊行して「経済的経理」を提唱し、翌年3月には、各直轄学校の実例を集約した『経済的経理の実例及計画』を刊行、更に1929年6月には、『標準物価調』を『経理資料』と改題して、経理事務全般の合理化・改善努力に乗り出している（『経理資料』第1巻第1号）。このような努力がどの様な到達点にあり、戦後にどの様に連続したのか、検討さるべき課題である。

- 10) 制度的改善として、臨時教育審議会の議論の際に、大学の組織・運営に関する研究会『大学の組織・運営に関する研究調査報告書』（代表 新野幸次郎、昭和62年2月）は、事務の電算処理の積極的・計画的促進、財産・物品・債権管理を含む予算・経理事務の全般についての手続きの簡素化・合理化の観点からの見直し、教育研究に係る予算科目の弾力化、弾力条項の附属病院以外の可能な範囲の適用範囲拡大、長期借入金の使途範囲の大型設備等への拡大、委任経理金の取扱上の制限の一層の緩和等の促進、予算繰越について長期の教育研究計画の支援の観点からの制限の緩和、学長の裁量権の実質的な拡充、各国立大学の自主的な取り組みを挙げている。その後、第8次定員削減による影響、週休2日制による事務量縮減、教育研究の高度化などを理由に、7国立大学事務局長会議が、事務の簡素化、弾力化を要望し、会計関係では、予定価格調書の作成を要する金額の引き上げなど、24項目を要望している（文教ニュース、1992年5月25日）。
- 11) 先の国立大学協会調査にみる科研費の配分に対する教官の意見は、「重点配分する」（16.3%）「現状のまま」（24.4%）に対して、「交付件数を多くする」（59.3%）が、圧倒的に高く、全分野において、優位な回答となっている。福島大学教官調査では、やや誘導的であるが、『「研究推進への効果ははっきりしない積算校費よりも、科研費など目的のはっきりしている経費を増やすべきである」との意見がありますが、どのようにお考えですか」と設問したところ、「賛成 5（5.2%）」「審査が公平なら賛成 10（10.4%）」「採択率が向上するなら賛成 15（15.6%）」と留保条件付きでも、30%程度にとどまり、「科研費の増加だけでは、大学財政の貧困化は解決できない 40（41.7%）」「継続的な研究費には積算校費の方が有効であり、賛成できない 15（15.6%）」が、多数を占めている。これを他の項目とのクロスでも、研究費の不足に対して「科研費や受託研究費の確保に努力している」と回答した28名は、「貧困化は解決できない 14名」「積算校費が有効 3名」「採択率が上がれば賛成 3名」「公平なら賛成 3名」といった分布で回答しており、また、この5年間に科研費の支給を受けた40名（最多は7件：1名）の回答分布でも、「賛成 4（10%）」「審査が公平なら賛成 4（10%）」「採択率が向上するなら賛成 4（10%）」と留保条件付きでも、やはり、30%程度にとどまり、「科研費の増加だけでは、大学財政の貧困化は解決できない 18（45%）」「継続的な研究費には積算校費の方が有効であり、賛成できない 6（15%）」が多数を占めるという傾向を示し、科研費でメリットを受けるか否かに拘らず、積算校費の意味を認める回答が多い。
- 12) 専門家の判断によらず、研究評価を行う試みがなかったわけではない。戦後間もない時期の文部省大学学術局研究助成課による一連の評価報告書がそれである（1949, 1950, 1951）。これらは、科学試験研究費を主たる対象に、研究成果のうち生産面に寄与しているものについて助成金額とその算出する経済評価を行ったもので、時期からみて、文部省以外の省庁における応用研究費の発足に対応して、文部省研究費の役割についてのデモンストレーションの趣が強い。そこでは、ペニシリンに関する総合研究（1946年から田宮猛雄・藪田貞治郎に科学試験研究費より400万円支出）が、製造価格の低下によって47億円の価値を生み出すとともに、死亡率の低下、治療率の向上など「計り知れない福祉を国民にもたらしている」と評価されている。第3集（1951）は、社会科学にも拡張して評価を試みているが、さすがに「社会科学においては、その特殊性として

研究成果の評価は、生産という観点のみに限るを得ず広く社会的観点から行わねばなりませんので」とされ、経済評価は行われていない。

- 13) 文部省大学学術局研究助成課により次の報告書が作成されている。①『大学等研究費の実態調査(第1報)－研究の危機－』(昭和24年9月)②『大学等研究費の実態調査(第2報) 学術月報別冊資料第1号』(昭和25年7月)③『大学等研究費の実態調査(第3報) 学術月報別冊資料第8号』(昭和26年3月)④『大学等研究費の実態調査－第4報－』(昭和26年11月)⑤『大学等研究費の実態調査－第4報追補－昭和25年度東京大学調査報告』(昭和26年11月)⑥『大学等研究費の実態調査(第5報)昭和25年度北海道大学調査報告』(昭和27年11月)⑦『大学等研究費の実態調査(第6報)昭和25年度九州大学調査報告』(昭和27年5月)⑧『大学等研究費の実態調査(第7報)－26年度工学部を主とした調査－』『学術月報』第6巻第1号(昭和28年4月)⑨『大学等研究費の実態調査－26年度工学部関係調査報告－』『学術月報』第6巻第2号(昭和28年5月)。これらのうち、③は、まだ未見である。
- 14) この時期の科学技術政策における CI&E と文部省の人文主義的傾向と、ESS/ST の圧力については、羽田(1992, pp.12~27) 参照。
- 15) 大学史研究会第16回セミナーにおける赤羽良一氏の報告「大学における実験設備の日米間格差」には、大きな示唆を受けた。

《文 献》

- 阿曾沼明裕・金子元久 1993, 「教官当積算校費」と「科研費」『教育社会学研究』第52集 日本教育社会学会。
- 文教予算事務研究会編 1991, 『国立学校特別会計予算執務ハンドブック 平成3年度』第一法規。
- 藤井陽一郎 1982, 「科学技術政策と大学」『講座日本の大学改革』第1巻 青木書店。
- 羽田貴史 1992, 「戦後教育改革と科学・技術の諸問題」『講和独立後のわが国教育改革に関する調査研究』(代表渡部宗助) 国立教育研究所。
- 石井 薫 1991, 「公会計分野からみた会計検査の現状と課題」『会計検査研究』No. 4。
- 鹿野義夫 1948, 『経済再建と科学技術研究－研究費を中心として－』(『本田弘人文書』所蔵)。
- 加藤寛・吉村融・阿部美哉 1986, 『新時代の高等教育を考える』PHP 研究所。
- 小島昭 1979, 「予算編成過程の政治構造」『法学セミナー増刊総合特集シリーズ9 内閣と官僚』日本評論社。
- 小島昭 1983a, 「政策決定方式の転換－増分主義から減分主義へ－」『ジュリスト増刊総合特集 No.29 行政の転換期』有斐閣。
- 小島昭 1983b, 「わが国予算制度改革の今日的課題」『季刊行政管理研究』第21号。
- 小島昭 1984, 「予算過程論と財政民主主義の再検討－予算政治論の視角から－」『財政法学叢書1 予算過程の諸問題』勁草書房。
- 国立学校特別会計研究会 1976, 『国立学校特別会計制度のあゆみ』。

- 国立学校特別会計検討委員会 1963, 『国立学校特別会計検討委員会』(東京大学所蔵)。
- 公会計経理研究会 1992, 『実用公会計事典〈質疑応答式〉』官公庁通信社。
- 高等教育研究所 1986, 『高等教育財政に関する研究調査報告書』。
- 宮川公男・金本良嗣・田中鶴昭・友寄隆信 1990, 「座談会 エコノミスト会計検査を語る(上)」『会計と監査』1990年11月号。
- 文部省大臣官房会計課総務班 1963, 『国立大学予算会計制度に関する改善意見』。
- 文部省大学学術局研究助成課1949, 『研究成果の経済評価について [学術月報資料別冊3] 第1集』
- 文部省大学学術局研究助成課1950, 『研究成果の経済評価について [学術月報資料別冊3] 第2集』
- 文部省大学学術局研究助成課1951a, 『研究成果の評価について(社会科学) [学術月報別冊資料 第7号]』第3集。
- 文部省大学学術局研究助成課1951b, 「大学研究費の実態調査について」『学術月報』第4巻第3号。
- 文部省大学学術局研究助成課1952, 「解説昭和25年度大学等研究費実態調査の結果から」『学術月報』第5巻第4号。
- 文部省大学学術局研究助成課 1953, 「大学研究費の実態調査から大学財政の実態調査へ」『学術月報』第5巻第11号。
- 長浜政寿 1957, 「行政学における予算の問題」『都市問題研究』9-6。
- 西尾勝 1989, 「アカウントビリティの概念—第1回公会計監査フォーラムの基調講演より—」『会計検査研究』創刊号。
- 岡村肇 1991, 「会計検査の観点について—社会的公正性, 公平性と会計検査—」『会計検査研究』No. 4。
- 大川政三 1976, 「高等教育の便益と費用の配分における効率性と公平性」『財政学研究』春秋社。
- 大川政三 1982, 『日本財政の選択』春秋社。
- 島恭彦 1970, 「国立大学の財政問題」『法律時報臨時増刊 大学の自治』日本評論社。
- 杉村章三郎 1982, 『財政法 [新版]』有斐閣。
- 津布楽喜代治 1992, 『大学の財政運営に関する基礎的研究』。
- 山本清 1993, 「会計検査のパラダイム・シフトに向けて」『会計検査研究』No. 8。
- 山本真一 1991, 「米国の大学における研究機能のダイナミズム」『大学研究』第8号 筑波大学大学研究センター。
- 山本真一 1992, 「大学の研究支援メカニズムの考察」『大学研究』第10号 筑波大学大学研究センター。
- 山村勝郎・加藤睦夫 1961, 「財政法(法体制再編期)」『講座日本近代法発達史』第10巻, 勁草書房。

An Introduction of the Financial System of National Universities

Takashi HATA*

This paper is intended to consider the issue of finance in Japan's higher education. Over the last few years, this problem has been the subject of controversy.

There are four kinds of issues: First, lack of funding forward national universities; Second, cutbacks in subsidies to privates universities; Third, rising in school fees causing unfair opportunity in the higher education; Finally, policy for financial support for research at universities.

Here, I limit the discussion to problems in national university's finance. recently, a study by the National Universities' Association made it clear that researchers in national universities are discontent about their conditions for research. The investigation encouraged attention toward measures such as increasing national funds, but the lack of basic data in each university is a point for discussion. Added to this, public administration acutely notes that the projected percentage of GNP allotted for research is not reasonable.

In a recent paper published in *The Journal of Educational Sociology*, ASONUMA and KANEKO proposed a new analysis of the two major financial schemes to support academic research in Japan's national universities and colleges. They described "Grant-in-Aid for Research" as the autonomous development of scientific logic. We must look more carefully into these in order to understand the relationship between the two schemes.

* Associate Professor, Fukushima University (Adjunct Researcher, R. I. H. E.)

