

文教予算と国立大学財政：財政構造改革下における法人化・市場化の動きを中心に

著者	川瀬 憲子
雑誌名	静岡大学経済研究
巻	16
号	1
ページ	1-16
発行年	2011-07-29
出版者	静岡大学人文学部
URL	http://doi.org/10.14945/00006654

論 説

文教予算と国立大学財政 一財政構造改革下における法人化・市場化の動きを中心に一

川 瀬 憲 子

はじめにー独立法人化をめぐる最近の情勢と課題

- I 財政構造改革と教育・福祉予算の見直し
- II 独立行政法人化と文教予算
- III 国立大学法人法関連6法の成立
- IV 法人化前後の国立大学予算ー1964年度国立学校特別会計導入期との比較
 - (1) 国立大学特別会計導入
 - (2) 法人化後の国立大学財政ー国立大学特別会計の廃止

おわりに

はじめにー独立法人化をめぐる最近の情勢と課題

本稿は、国立大学が法人化される前後の財政に焦点を当てて、法人化・市場化が高等教育や研究に及ぼす影響を明らかにすることを課題としている。2000年代の10年間に日本の国家財政を取り巻く情勢は大きく変化した。経済のグローバル化、サービス経済化、少子高齢社会への転換がさらに進み、経済の構造転換に対応すべく推進された新自由主義的諸改革によって、地域間格差と所得格差がさらに拡大することとなった。

自公政権下での新自由主義的改革の一つは、財政投融资改革と特殊法人改革に代表される民営化・市場化の徹底であった。国と地方の長期累積債務は、1990年代から2000年代にかけて右肩上がりが増え続けた。長期累積債務が対GDP比にして約180%にも達し、世界先進国の中で最も高い数値を更新し続けるという、構造的な財政危機がその背景にある*1。小泉内閣のもとでは、経済財政諮問会議「骨太の方針2001」の中で、「『民間でできることは、できるだけ民間に委ねる』という原則」を打ち出し、国際競争力のある大学づくりを目指して、民営化を含め、国立大学に民間的発想の経営手法を導入することが明記された。規制を極力撤廃し、自由な経済活動を拡大す

*1 財務省『国の予算』各年度版による。

ることが目標とされたのである*2。

こうした議論を背景に、2004年4月に国立大学は「国立大学法人」へと移行した。「骨太の方針2007」では、さらなる独立行政法人の「整理合理化計画」が打ち出されていったのである*3。その過程は、総務省の下で地方交付税を用いた財政誘導装置によって市町村再編が促された過程と酷似している*4。

ところで、独立行政法人化をめぐるのは、「小さな政府」論、行政減量化（スリム化）論、NPM論と深い関わりがある。それは、市場原理の導入、効率化・市場化の徹底、政府機関の整理合理化、公務労働者の削減を推し進めるべく、独立行政法人化・市場化の流れをさらに徹底化させる議論が展開したためである。その一方では、ガバナンス論とも結びついて、情報開示の徹底化、アカウントビリティ、第三者機関による評価システムの導入などが進められることとなっている。

そもそも国立大学の法人化論が始まるのは、高等教育における「アメリカモデル」の導入論からである。すでに、1997年には、経済企画庁において学生の基礎学力の低下を背景に「アメリカモデル」の部分的導入が検討された。それは、グローバル・スタンダードに沿った形での教育改革の提起であり、「市場万能」「効率万能」主義にもとづくものでもあった。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』によれば、①高等教育における政府の役割の明確化、②競争の活発化によるシステムの効率化、③市場メカニズムにより人材需要の変化に柔軟に対応できるシステムの構築が課題であるとされ、公的規制の撤廃、公的補助を研究プロジェクトと奨学金に対して重点化していくことが重要であるとされた*5。

こうした「アメリカモデル」論を背景に、細部にわたる旧文部省（文部科学省）の規制を温存させて形での「独立行政法人化」が検討されていったのである。いわば、政官財主導の大学改革であり、国立大学については「国立大学法人」とする方針が固められていった。それは、「官治的自治」という日本的形態ともいえるもので、官主導の集権的分散システムによる大学間競争の促進を推し進めようとするものでもあった*6。

その一方では、教育サービスの公共性を重視する潮流があることも重視すべきであろう。イギリスのブレア労働党政権下では、教育予算が大幅に増額されたが、それはサッチャー政権期に教育の荒廃が社会問題になったためである。また、アメリカでは、GDPに占める高等教育予算が日本の2倍もあり*7、ニューヨーク州では1990年代以降州立大学を含む教育予算の割合が増加してい

*2 経済財政諮問会議「骨太の方針2001」による。

*3 経済財政諮問会議「骨太の方針2007」による。

*4 詳しくは、拙著（2011）『「分権改革」と地方財政—住民自治と福祉社会の展望』自治体研究社などを参照。

*5 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』による。

*6 当時、独立行政法人通則法の枠組みに例外措置を設けるか否かが議論された。

*7 OECD資料による。

る*8。ニューヨーク市では「教育の危機」への対応として、1990年代以降に教育費を増額させ、2000年には22%増となった*9。9・11テロ以降の財政危機下でも教育予算は確保されている。

そこで重要なのは、公共財としての大学における学術研究と教育の優先順位をどう位置づけるかである。旧文部省でも学術研究の公共財としての重要性と公的支援が未来への先行投資であることを強調して、以下のように綴られている。「大学における学術研究の成果は、広く社会の発展や人類の幸福のために還元されるべきものである。このような大学の使命ゆえに、各国において大学が公的な支援を受け学術研究が様々な助成を受けているのは、学術研究の公共財としての特性に基づくものであり、学術研究を推進することは、未来への先行投資として考えられる」*10。

そこで、大学の市場化によって基礎的研究がいかなる影響を受けているのかについての検証や、大学間格差の拡大に関する実態の解明、地方国立大学と地域経済との関わりに関する調査・研究などが重要な課題となっている。日本経済研究所報告書（2007）では、経済効果に関する試算がなされており、1大学あたり400億円から700億円の経済効果があり、雇用創出数は6,000人から9,000人との結果が公表されている*11。

ユネスコ高等教育宣言（1993年）は、パリのユネスコ本部で開催された「高等教育世界会議」で合意されたものだが、「教育は、人権、民主主義、持続可能な発展および平和のための基本的柱」であるとし、「高等教育の使命と機能」、「高等教育の新たな展望の形成」、「展望から行動へ」について詳しく論じられている*12。

フランスの国立大学は、法人格と財政上の自治権を有しており、「高等教育基本法」（1968年）第3条「法人格を財政上の自治権をもつ公的機関」では、学生の権利と参加についても規定されている。また、ドイツの州立大学では、国の機関でありながら公的な法人格をもつ。ここでは大学の「自治」と「参加」がキーワードともなっている。1970年代の学生運動を契機に大学の自主性が明文化（「大学大綱法」1976年）されたことが契機となっている。アメリカの州立大学は、州から独立した理事会をもち、評議会に学生が参加する権利が付与されている。植民地時代は公私混在した形態であったが、経営や財政に関する決定権は、州内の複数の大学の連合が有している。授業料収入は、そのまま大学の収入となり自由に使うことができる。ただし、連邦補助金や州・地方補助金は使途が決められている。その他、基金の運用収益もあり、その財源の使途は比較的自由である。国立大学法人化後、日本の国立大学ではどのように変わったのか、改めて検証を試みる必要がある。

*8 State of New York, *Executive Budget 1990-2010*.

*9 City of New York, *Executive Budget 1990-2010*.

*10 文部省編『わが国の文教施策』1997年度版。

*11 『日本経済研究所報告書』（2007年）による。

*12 ユネスコ高等教育世界宣言(1993)「21世紀の高等教育 展望と行動」（全大協訳）

そこで本稿では、まず、日本における2000年代の財政構造改革と文教予算の位置づけを行い、国立大学法人化前後の財政を検証しつつ、国立大学予算のあり方について考察していくことにしたい。

I 財政構造改革と教育・福祉予算の見直し

まず、2001年度国家予算からみておこう。国の一般会計予算は、82兆6,500億円（対前年度比マイナス2.7%）、財政投融资計画は、32兆5,000億円（対前年度比マイナス15%）であった^{*13}。1997年のアジア経済危機に端を発する不況を背景に、年間約34兆円から約37兆円の国債が発行されてきたが、2001年度においても「景気を自立的回復軌道に乗せるため」として、9兆5,000億円の公共事業予算（一般会計11%）が計上された。さらに二次補正予算では2兆5,000億円が上乗せされ、行政投資全体では約47兆円と、対GDP比にしてOECD諸国に比べると2倍から3倍もの公共投資が実施され続けた。その反面、社会保障給付などの移転的支出は約20兆円とOECD諸国に比べると低い水準に据え置かれたが、教育関係予算も例外ではなかった。さらに、「日本新生特別枠」（約7,000億円）が国家的プロジェクト中心に計上され、その財源の多くが整備新幹線に集中した。その予算は前年度の2倍にも達した。省庁再編によって国土交通省への権限が集中し、公共事業関係予算の集中化・重点化が進められた。防衛関係費は過去最大となり、沖縄県名護市の海上ヘリポート基地関連予算など「思いやり予算」が拡大した。新規国債発行額は28兆3,000億円（赤字国債含む）、国債発行総額は実に98兆5,000億円にも達した。

2002年度予算では、一般会計予算81兆2,300億円（前年度マイナス1.7%）となり、2年連続のマイナス予算となったが、表面的には「国債発行30兆円枠」であっても、赤字国債（23兆2,000億円）は過去2位の記録（01年度は19兆6,000億円）であった。国債発行残高は、414兆円、借換債70兆円であった^{*14}。2002年度予算での社会保障関係費は、2,800億円削減された。特殊法人への支出は、2001年度に1兆円余り削減（日本道路公団、石油公団、住宅金融公庫、雇用・能力開発機構など）となった。医療面では、70歳以上の医療費負担が拡大し、2001年度から定額制から定率制へと改められた。65歳以上の介護保険料は、2000年10月から半額徴収から全額徴収となり、2003年度からは医療費の本人負担割合の引き上げが実施された。

第2予算と呼ばれてきた財政投融资残高についてみると、1990年代から2000年代初頭にかけて増加し続けた^{*15}。ピーク時の2000年度には財政投融资の融資残高が400兆円を超えていたが、2010

^{*13} 財務省『国の予算』2001年度版による。

^{*14} 財務省2002年度予算による。

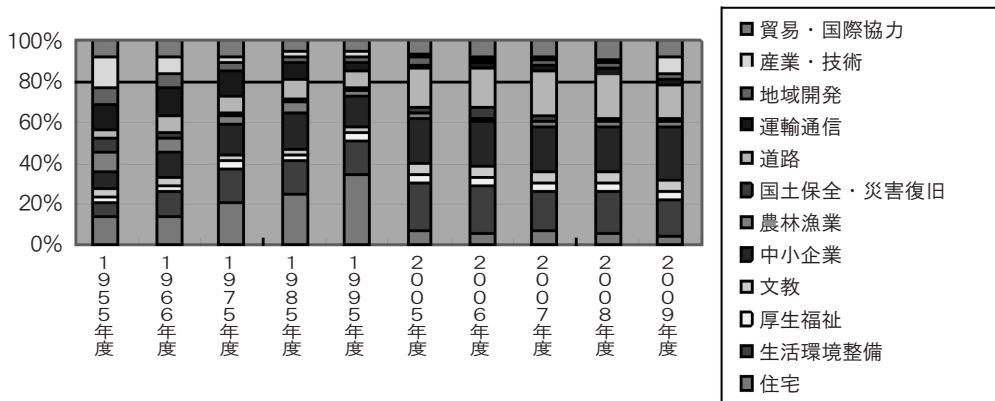
^{*15} 詳しくは、拙著(2011)前掲書を参照。

年現在では1990年頃の水準にまで低下している。問題は、構成比の変化である。図表1により、用途別分類により、構成比の変化についてみると、1990年代半ばまでは、住宅（住宅金融公庫等）のシェアが大きく、生活環境整備、中小企業などへの融資が中心であった。1999年12月に策定された「特殊法人等整理合理化計画」において、163の特殊法人及び認可法人（このうち財政投融資対象機関は38法人）が事業及び組織形態の見直しされるとい、いわゆる特殊法人改革などの影響で、住宅のシェアが縮小し、それに対して、道路、中小企業、生活環境整備などのシェアが大きくなっている。2009年度の財政投融資計画では15兆8,832億円のうち、財政融資が12兆円を占めている。

財政投融資制度は2001年3月までは、郵便貯金255兆円、厚生年金・国民年金144兆円、簡易保険ほか39兆円合計438兆円（2000年3月）が財務省の資金運用部に預託される、公庫145兆円（住宅金融公庫、日本政策投資銀行など）、公団（日本道路公団など）に110兆円、地方自治体（地方債引き受け）、特別会計（国立大学特別会計や地方交付税特別会計など）73兆円、特殊会社（関西国際空港株式会社など）3兆円が融資される仕組みであった。

2001年度から、郵便貯金等は金融市場で自主運用されるようになり、特殊法人の資金調達は、財投機関債や政府保証債を発行して金融市場から調達するか、あるいは、財投融資資金特別会計が財投債（国債）を発行して金融市場から資金調達をし、これを特殊法人に融資する仕組みへと切り替えられた（図表2）。こうした制度見直しによって、市場原理がうまく求められるようになり、国立大学法人化、住宅金融公庫の廃止などが決定されていったのである。法人化以降、国立大学予算は特別会計から切り離されて、一般会計にて財務省の統制下におかれ、予算配分においても競争的配分経費の割合が増えていくこととなった。日本育英会も日本学生支援機構に編成替えとなり、学生への奨学金貸付も無利子の条件が厳しくなるといった影響もみられた。

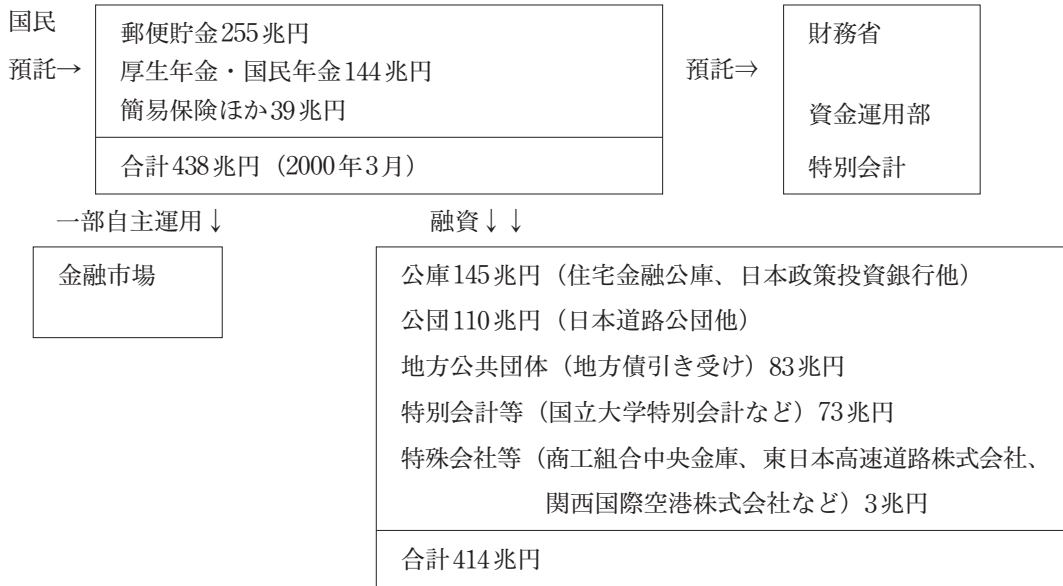
図表1 財政投融資用途別分類（構成比）の推移（1955～2009年度）



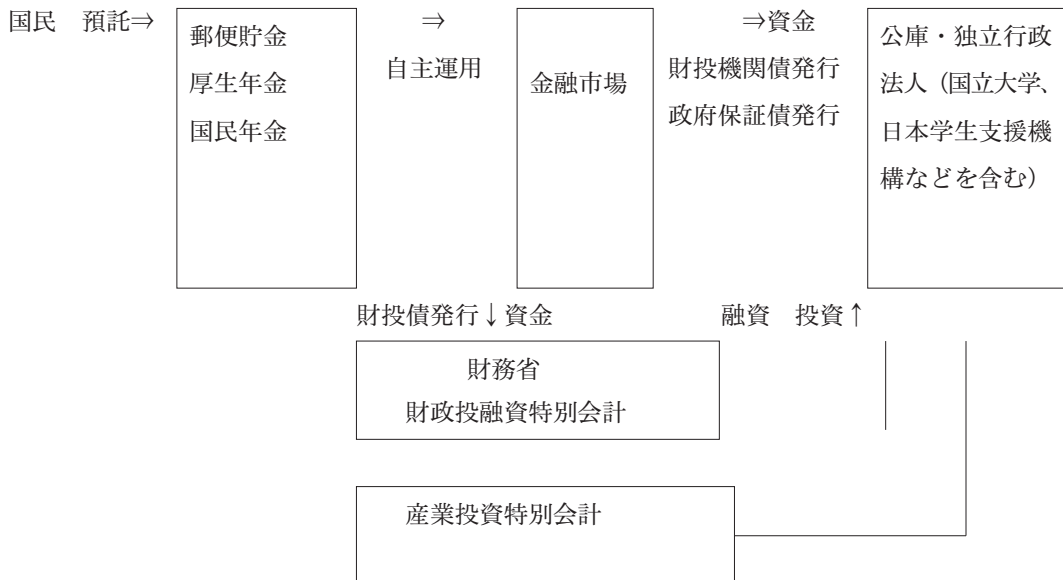
（資料）財務省資料により作成。

図表 2 財政投融资の仕組み

旧制度（2001年3月まで）



2001年度からの新制度（2007年10月郵政民営化まで）



（資料）財務省財政投融资関係資料等をもとに筆者作成。

II 独立行政法人化と文教予算

独立行政法人は、2001年度省庁再編後における行政減量（スリム）化の一環として導入されたものである。1998年に「中央省庁等改革基本法」が成立し、1999年には「中央省庁等改革推進にかかる大綱」が策定され^{*16}、「国家公務員定員削減計画」に基づく大幅な公務員削減方針が打ち出されたのである。それは、「10年で25%の定員削減」を実施するという方針であった。これを契機に、国立大学法人化の動きが急速に進むこととなる。ここでは、「通則法」に「例外措置」を設けることを条件とすることが議論となった。文部省が発表した「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」では、独立行政法人とは、主務大臣が中期目標を設定し、法人理事長が中期計画を策定、総務省評価委員会を頂点とする評価を受けて、組織の見直しを含めて方向を決定する仕組みであると説明されている^{*17}。民営化でも民間委託でもないが、効率化による廃止統合再編であり、民営化へのワンステップとも受け取れるものであった。独立行政法人は、全国で101法人、職員数12万8,627万人（2006年度）であり、これには、文教、医療・福祉など国民生活に深く関わる分野が含まれた。

経済財政諮問会議における「骨太の方針2001」では、『民間でできることは、できるだけ民間に委ねる』という原則の下に、…特殊法人等の見直し、民営化を強力に推進し、特殊法人等向け補助金等を削減する。郵政事業の民営化問題を含めた具体的な検討、公的金融機能の抜本見直しなどにより、民間金融機関をはじめとする民間部門の活動の場と収益機会を拡大する。医療、介護、福祉、教育など従来主として公的ないしは非営利の主体によって供給されてきた分野に競争原理を導入する。国際競争力のある大学づくりを目指し、民営化を含め、国立大学に民間的発想の経営手法を導入する。また、規制を極力撤廃し、自由な経済活動の範囲をできる限り広げる」とされ、大学の国際競争力を高めることを大義名分として、国立大学市場化方針を打ち出したのである^{*18}。

さらに、経済財政諮問会議「骨太の方針2007」においても「整理合理化計画」のなかで、101法人すべてを民営化、廃止を含む業務の全面的な整理合理化計画を年内に策定することが掲げられた。いわば、行政改革の一環として進められた独立法人化と大学統合再編であった。全雇用に対する公務員の割合は、OECD諸国の中でも著しく低いにもかかわらず、さらなる公務員の削減を行うことが基本方針とされたのである^{*19}。

高等教育予算の国際比較を試みると、日本のGDPに対する公的高等教育支出は、0.5%（2004年

^{*16} 「中央省庁等改革推進にかかる大綱」1999年。

^{*17} 文部科学省「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」1999年。

^{*18} 経済財政諮問会議「骨太の方針2001」による。

^{*19} OECD関係資料による。日本の全雇用に占める公務員の割合は、OECD諸国中26位と低い位置にある（2005年度）。

度)であり、アメリカ1.0%、ドイツ1.0%、フランス1.2%、イギリス0.8%と比べても、日本は最下位である。OECD加盟30ヶ国平均は1.0%であった。日本のGDPに対する公的全教育支出は、3.5%であり、アメリカ5.1%、ドイツ4.3%、フランス5.7%、イギリス5.0%と比べても、日本はワースト2位である。OECD加盟30ヶ国平均は5.0%となっている。さらに、一般政府総支出に対する公的高等教育支出をみても、アメリカ3.5%、ドイツ2.5%、フランス2.3%、イギリス2.3%であるのに対して、日本は1.8%とワースト2位である。OECD加盟30ヶ国平均が3.1%であるのと比べてもはるかに低い数値である*20。

財政構造改革による歳出カットと文教予算の見直しについてさらに詳しくみておこう。義務教育(初等・中等教育)予算は、三位一体の改革において、義務教育費国庫負担制度の見直し、公立養護学校整備特別措置法見直し(補助金廃止・縮減)が進められ、義務教育費国庫負担率は2分の1から3分の1へと引き下げられた*21。2008年度予算では、教職員が1,300人縮減され、教員給与の月額がマイナス2.76%となった*22。

国立大学(高等教育)予算では、国立大学運営費交付金の推移をみると、2004年度1兆2,415億円、2005年度1兆2,317億円(前年度マイナス98億円)、2006年度1兆2,215億円(前年度マイナス102億円)、2007年度1兆2,044億円(前年度マイナス171億円)、2008年度1兆1,813億円(前年度マイナス231億円)となり、年々削減額が拡大していったのである。2008年度には法人化後最大の削減額となった。全国的にみて、地方国立大学の研究費が平均にして半分から3分の1にまで削減されることとなったのである。

この過程で、予算配分の重点化が進んだ(2007~2008年度予算)。グローバルCOEプログラムは、158億円から340億円と、ほぼ倍増となり、戦略的大学連携支援事業は新規に30億円が計上された。大学病院連携型高度医療人養成推進事業もまた新規に15億円が計上され、世界トップレベル研究拠点形成促進は、35億円から71億円とほぼ倍増した。科学技術予算では、国際的競争力を有する研究拠点の整備などに重点がおかれるようになったのである。

2009年度予算でも、歳出の抑制と重点化が進んだ。科学技術振興費は同額だが、国立大学法人運営費はマイナス1%、私立学校振興費もまたマイナス1%とされ、義務教育費は制度の根幹まで踏み込んだ抜本的見直しを求めることとされた*23。人件費は、総人件費改革に即して見直され、独立行政法人については「整理合理化計画」に盛り込まれた事項を着実に実施することとされたのである。ただし、年金、少子化対策、米軍再編経費等は別途とされ、重点課題推進枠3,300億円が確保された。また、さらなる競争的配分の徹底化の検討が行われ、経済財政諮問会議では、運

*20 OECD資料及び文部科学省(2008)「教育指標の国際比較」による。

*21 三位一体の改革については、前掲拙著(2011)を参照。

*22 財務省『国の予算』2008年度版。

*23 財務省『国の予算』2009年度版。

営費交付金の競争的配分が検討され始めた。国立大学の85%で運営費交付金が大幅減となり、半分以上の大学で経営難に陥る可能性や教育系大学で90%が減額との試算もだされるなど、全国の国立大学で格差拡大と教育・研究の危機が叫ばれ始めた。

Ⅲ 国立大学法人法関連6法の成立

そこで、国立大学機関の統合再編の過程をみておこう。法人化前における国立大学設置法のもとでは、国立大学89大学（99大学：短大を含む）、大学共同利用機関15機関、国立高等専門学校55高専、大学評価・学位授与機構、国立学校財務センターが存在していた。法人化後は、161機関から97法人へ統合再編されたのである。

法人化に際しては、国立大学法人関連6法が成立し、2003年10月1日から施行された。国立大学法人法（国大学法人89法人、大学共同利用機関4法人）、独立行政法人通則法に基づく個別法、国立高等専門学校機構法、大学評価・学位授与機構法（教育・研究面の評価）、国立大学財務・経営センター法（施設整備・財務経営支援等）、メディア教育開発センター法（多様なメディアの教育利用）、国立大学法人等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律といった6法の成立をみたのである。

そこで、同法の特徴と問題点を指摘しておこう。第1に、学校教育法上の設置者は国であるが、各大学に法人格が付与される形態となり、教職員は非公務員となったことである。第2に、主務大臣の強力な関与により、効率化の達成状況が進まない独立行政法人に対してはリストラ再編が余儀なくされる可能性が大きいことである。形式的には「自主的」な縮小・再編である。つまり、国立大学機関の統合再編を目的としたものといってよい。そこに、官主導の集権的分散システムともいえる特徴をみることもできよう。

国立大学法人化法のもとでは、国立大学は各大学ごとに法人化され、国立大学法人が設立されることとなる。さらに、大学共同利用機関については再編の上法人化され、大学共同利用機関法人が設立することとなった。文部科学省の説明によれば、その特徴は、第1に、「大学ごとに法人化」し、自立的な運営を確保することであり、国の行政機関の一部から法人格を付与することで、予算・組織等の規制を大幅に縮小するという特徴を有している。第2に、「民間的発想」のマネジメント手法を導入（トップマネジメント）していること、第3に、「学外者の参画」による運営システムを制度化していること、第4に、「非公務員型」による弾力的な人事システムへの移行、第5に、「第三者評価」の導入による事後チェック方式に移行が挙げられている。独立行政法人通則法に基づく独立行政法人との違いについては、「学外役員制度」など、学外者の運営参加システムが制度化され、客観的で信頼性の高い独自の評価システムが導入され、学長選考や中期目標設定

で大学の特性・自主性を考慮しているとされる^{*24}。

しかし、実際には、主務大臣の関与やトップダウン方式の強化により、学部学科自治が損なわれ、文部科学省内に置かれた第三者機関による評価に大学の運営が左右され、大学の特性や自主性は形骸化される可能性の方が大きいと言わざるを得ない。

IV 法人化前後の国立大学予算—1964年度国立学校特別会計導入期との比較

(1) 1964年国立大学特別会計導入

国立大学法人化で財政制度がどのように変わったのか、前後の比較をしておこう。第2次世界大戦前においては、皇室費や軍事費と同様に特別会計制度で運営されていた。1947年に、特別会計から一般会計へ移行され、1951年には、教育刷新委員会や政令改正諮問委員会（首相の私的諮問機関）において特別会計導入が検討されはじめた。1964年には、国立学校特別会計へ移行し、1987年には、国立学校財産の有効活用をはかるための専門機関として、国立学校財務センターが設置され、特別会計に特別施設整備資金が設けられた。しかし施設整備は進まず、2000年には、積算校費が廃止され、「教育研究基盤経費」が導入されるに至っている。

そこで、なぜ1964年当時、国立学校特別会計が導入されたのか、その背景をみておこう。国民的レベルでの高等教育予算の拡充要求があったこと、寄付金などを有効活用するといった弾力的な財政運営が可能であること、大学関係者からの要求として老朽化した大学研究施設の整備が弾力的実施にできること、財界からも科学技術分野に関わる人材育成のための予算拡充要求があったことなどがあげられよう。

こうした議論を踏まえて、文部省による予算の弾力的運用を求めするために特別会計に移行すべきとの見解が示された。

「大学の財政は、…自主性、弾力性を備え、かつ、長期的観点からの計画的運用を可能とするものでなければならない。」^{*25}（中教審答申1963年）

^{*24} 文部科学省国立大学法人関係による。

^{*25} 1963年の中教審答申には以下のように記されている。「国立大学の財政は、『大学の管理運営について』において述べたように、大学の自治の実質的な面のあらわれである。したがって、そのあり方は、教育研究上の必要に即して、自主性、弾力性を備え、かつ、長期的観点からの計画的運用を可能とするものでなければならない。（改行）国立大学の財政のこのようなあり方の実現を特別会計制度の採用に求める意見がある。過去の大学特別会計制度は、上に述べたような趣旨も含んで設けられたものであるが、その後の経済事情の変化や大学の発展に伴って必ずしも所期の目的をじゅうぶん達成し得なかつたことを省み、かつ、現在の国立大学が内容、規模において急速な発展、拡充の過程にあることを考えると、国立大学の特別会計制度については、なお、慎重に検討する必要がある。（改行）よつて、国立大学の財政については、一般会計制度における現段階においては、少なくとも、大学特別会計制度にみられた財政上の自主的、弾力的、かつ、計画的な運用のみちをひらくため適切な措置を講ずべきであると考え。」

「国立大学の予算の構成は、管理的経費、研究講義に必要な経費、学生の厚生補導に必要な経費、設備施設更新拡充に必要な経費、農場および演習林等に必要な経費、病院の診療経費、その他の特別研究事業に必要な経費から成

しかし、実際には、大蔵省主導で特別会計設置が進行した。1963年12月、政府予算編成時に、大蔵省から国立学校特別会計創設の提案があり、文部省が意見とりまとめをする形で、1964年3月に国立学校特別会計法（法律第55号）が成立したのである。不要財産の活用や財政投融资の利用を可能にして、国立大学の施設整備充実に資すること、分散的な大学施設の移転・統合計画。決算剰余金の積み立てなど、従来のシステムではできなかった弾力的な財政運営を行いうるようにしたとされる。中教審答申にも、人件費の見直し（抑制）と給与の適正化、非人件費の拡充方針が明記されることとなったが、それは、一般会計の恒常的な膨張要因を抑制するためであったと、島恭彦氏は述べている^{*26}。つまり、「財政合理化」を目的としたものとして特別会計に移されることとなったのである。それは、理系学部の増設などで高等教育予算が増加したことへの対応でもあった。1965年に国立学校特別会計法が改正され、特別会計での財政投融资からの「借入れ」が可能となる。国立学校特別会計は、独立採算制が要求される事業会計的性格をもち、授業料引き上げへの懸念が引き起こされた。1964年度から2003年度までの歳出面では、人件費（50%）、教育研究経費（積算校費等）、借入金の償還・利子、文教施設整備費など、歳入面では、一般会計からの繰入金、授業料、入学検定料、附属病院収入、借入金等が計上された。一般会計からの繰入金の割合は縮小し、1964年度に80%であったのが、2003年度には50%にまで引き下げられた。授業料・入学検定料、附属病院収入の割合が拡大し4年制昼間部の授業料（歳入総額に占める割合）は、1964年に、1万2,000円（2.3%）であったのが、1999年には、47万4,800円（12.4%）にまで増額となった。歳入に占める割合も2.3%から12.4%となり、受益者負担的性格を強めつつあった。

定員削減については、1969年「行政機関の職員の定員に関する法律（総定員法）」において、第1次～第6次定員削減計画（1968～1986年度）が実施され、国立学校特別会計（定員削減数）1万7,528人、第9次から第10次定員削減計画（2001～2010年度）においては、10年間に10%の定員削減計画が実施されていったのである。

立っている。（改行）このうち、管理的経費は主として人件費であって、大学総予算に対する人件費の比率は、近年、ほぼ60%を占め、人件費以外の管理的経費、教育研究に要する諸経費等は、約40%になっている。この割合は、戦前（昭和10年度～15年度）のそれと逆の現象であって、このことは、教育研究に要する諸経費が相対的な低下をきたしていることを示している。

特に、研究講義に必要な経費の中心をなす教官研究費についてこれをみれば、講座研究費の非実験系で戦前の1/3、実験系で戦前の2/3であり、学生経費のごときは、戦前の1/9という状態である（昭和10年度～20年度と昭和37年度との比較）。（改行）学術の進歩、発展と人材の育成について大学の果たすべき使命が、世界の主要国において最も重視されている今日、わが国においても、この使命を遂行すべき大学の発展拡充のためのこの種の経費の増額こそ、考慮されるべき最も緊要なことがらである。（改行）なお、教育研究費と関連して、教員の給与のあり方が適正でなければならない。これについては、『大学の管理運営について』において述べたように、大学の教員の職務に即した給与体系が整備されるべきである。」中央教育審議会答申「大学教育の改善について」（1963年1月）

^{*26} 島恭彦（1970）「国立大学の財政問題」『法律時報』42巻2号（1970年1月）。

(2) 法人化後の国立大学財政—国立大学特別会計の廃止

2004年度からは、国立学校特別会計が廃止となり、再び国の一般会計に計上されることとなった。表1に示されるとおり、文教及び科学振興費に占める国立大学運営費交付金の割合は約20%の比重である(図表3)。固定資産の供与については、各国立大学が利用している土地・建物、設備・備品等は、当該国立大学法人に現物出資または無償供与されることとなり、大学間で著しい資産格差が発生することとなった^{*27}。

国立大学は、運営費交付金という「渡しきり」の予算によって賄われるが、この運営費交付金は、最低限の教育研究をさせる経費、教職員の人件費、水光熱費等からなる基盤的経費である。法人化後には、運営費交付金の配分見直しによる人件費の削減も進められた。人件費総額は、2006年度以降2010年度までの5年間で、5%の削減を図ることが決定(行政改革推進法、2005年12月の閣議決定)されたのである。

運営費交付金は、毎年マイナス1%の効率化係数を掛けて算出される。2006年度から一般管理費と業務管理費に分けられ、一般管理費についてはマイナス3%、業務管理費についてはマイナス1%の効率化係数が掛けられることとなった。効率化係数の法的根拠は、独立行政法人通則法第2条「(業務を) 効率的かつ効果的に行わせる」ため(財務省)にあるとされる。また、特別教育研究経費は、一部競争的な配分である。

運営費交付金にも教育施設等基盤経費が含まれるが、その他に施設整備費補助金(文部科学省による特定補助金)がある。文部科学省「国立大学等施設緊急整備5ヶ年計画」(2001年度～2005年度)のもとで実施された老朽化施設の改善は目標の半分にとどまった。「第2次国立大学等施設緊急整備5ヶ年計画」(2006年度～2010年度)では、老朽施設再生を最重要課題として、1兆2,000億円の予算が組まれた^{*28}。しかし実態は、各大学に自助努力による新たな財源確保を求めるというもので、PFIやRTO(Rehabilitate Transfer Operate)はあまり進んでいない。

一般に、国立大学の予算の構成は、管理的経費、研究講義に必要な経費、学生の厚生補導に必要な経費、設備施設更新拡充に必要な経費、農場および演習林等に必要な経費、病院の診療経費、その他の特別研究事業に必要な経費から構成されている。

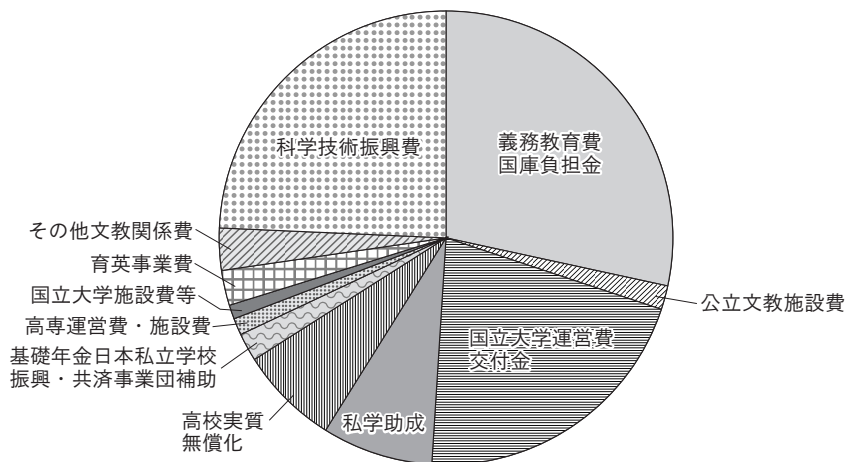
^{*27} 安田隆子(2007)「国立大学法人の財政問題—国立学校特別会計の成立と廃止を踏まえて」『調査と情報—ISSUE BRIEF』第596号などを参照。

^{*28} 文部科学省「国立大学等施設緊急整備5ヶ年計画」(2001年度～2005年度)及び同「第2次国立大学等施設緊急整備5ヶ年計画」(2006年度～2010年度)による。

図表3 主要経費「文教及び科学振興費」の内訳（2011年度予算）

単位：億円

義務教育費国庫負担金（28.4%）	15,666（△271、△1.7%）
公立文教施設費（1.7%）	917（△240、△20.8%）
国立大学運営費交付金（20.9%）	11,528（△58、△0.5%）
私学助成（7.9%）	4,368（△22、△0.5%）
高校実質無償化（7.1%）	3,922（△11、△0.3%）
基礎年金日本私立学校振興・共済事業団補助（2.0%）	1,079（+72、+7.2%）
高専運営費・施設費（1.2%）	651（△26、△3.8%）
国立大学施設費等（1.0%）	538（△9、△1.6%）
育英事業費（2.5%）	1,398（△89、△6.0%）
その他文教関係費（3.0%）	1,680（△137、△7.5%）
科学技術振興費（24.2%）	13,352（+18、+0.1%）
合 計	55,100（△772、△1.4%）



（資料）財務省「平成23年度政府予算案」より作成。

静岡大学予算（2004～2009年度）についてみると、支出面では、業務費（教育研究経費793億8,900万円、一般管理費215億4,200万円）、施設整備費（3億2,400万円）、産学連携等研究経費及び寄附金事業等（46億1,100万円）、長期借入金償還金（20億7,400万円）（計1,079億4,000万円）となり、一方、収入面では、運営費交付金（634億2,300億円）、施設整備費補助金（3億2,400万円）、施設整備資金貸付金償還時補助金（20億7,400万円）、自己収入（授業料及び検定料収入367億9,900万円、雑収入7億900万円）、産学連携等研究収入及び寄附金収入等46億1,100万円（計1,079億4,000万円）となっている^{*29}。支出面では教育研究経費が8割を占め、収入面では運営費交付金が6割と大きな比重を占めていることがうかがえる。静岡大学における2010年度予算から2011年度予算（予定額）の動向をみると、国立大学法人運営費交付金は99億1,749万円から96億2,708万円と2億9,000万円減（マイナス2.9%）となっている。教育研究経費の削減によって、学術図書や学術雑誌購入経費が十分に確保されず、教育研究面でも大きな支障がきたされている。

近年、人件費抑制によって、静岡大学職員の正規雇用と非正規雇用の割合は1対1となり、国立大学でも官製ワーキングプアが拡大している事実がうかがえる。財務省は「運営費交付金の競争原理に基づく配分の見直し」「国立大学の再編・集約」を掲げており、今後、さらなる競争的配分経費の拡大が進んでいくこととなる。

おわりに

国立大学法人化によって、大学間格差の拡大など、高等教育における市場原理導入による「市場の失敗」が拡大する一方で、運営費交付金の配分や競争的配分をめぐる官僚制の弊害など「政府の失敗」も拡大している事実が浮かび上がってくる。国立大学予算は、法人化前は特別会計に置かれていたため、文部科学省のコンロールが働いたが、一般会計に移されたことで予算シーリングに組み込まれ、財務省による予算コントロール機能が拡大した。特別会計におかれていた方が、弾力的な運用が可能であったとみることもできる。

2011年度国立大学法人運営費交付金予算（予定額）は、1兆1,528億円であり、前年度1兆1,585億円に比べてマイナス58億円（0.5%減）となっている^{*30}。そのうち9.321億円が一般運営費交付金である。新たな課題への対応として、①新成長戦略への対応、②教育費負担の軽減、③附属病院の機能強化が掲げられている。①については、グリーン・イノベーションなどに対する大学の新たな教育研究プロジェクトの推進（65億円：新規）、世界最先端の研究を支える大学共同利用機関の新たな事業展開（121億円：前年度同額）、社会人・留学生・障害を有する学生等に対する教

^{*29} 静岡大学予算関連資料による。

^{*30} 文部科学省「平成23年度国立大学法人運営費交付金予算(予定額)について」による。

育支援体制の充実（30億円：6億円増）などが挙げられている。②については、2010年度予算に引き続き授業料減免枠を拡大し、予算も29億円増の225億円が計上される予定になっている。その一方で、大学改革促進係数を設定し、概算要求時に一律マイナス1%としていた「大学改革促進係数」については、附属病院を有しない法人マイナス1%、附属病院を有する法人マイナス1.3%、附属病院運営費交付金の交付を受ける法人マイナス1.6%として、国立大学法人全体で一般運営費交付金を108億円削減することとされている。さらに、「元気な日本復活特別枠」関係では546億円が計上され、その内訳は、「新しい公共」の担い手育成プログラム225億円、「強い人材」育成のための大学機能強化イニシヤティブ321億円などとなっている。一般的な教育研究経費にあたる運営費交付金を削減して、競争的配分や国策関連経費への重点化が図られつつある。

運営費交付金のあり方をめぐっては、配分方式の民主化すなわち、官主導の配分方式から、民主主義的な意思決定システムへと改める必要がある。大学の自治、学問の自由をいかに保障するか、公教育をいかに保障するのかといった観点からの教育予算拡充が求められている。法人化後に、人文系の基盤研究や萌芽的研究は停滞し、旧帝大等の有力校に資金が集中する一方、地方国立大学の予算が相対的に縮小し、地域間・大学間格差が拡大するといった事態が引き起こされている。いま改めて高等教育の重要性を再認識するとともに、GDPに対する公教育予算や高等教育予算をOECD諸国平均並みの水準にまで拡充していく方向性も打ち出されるべきであろう。

【主要参考文献・資料】

- ・天野郁夫 [2003] 『日本の高等教育システム―変革と創造』 東京大学出版会
- ・———— [2006] 「国立大学論―格差構造と法人化」 『大学財務経営研究』 3号 (2006.8)
- ・———— [2007] 「法人化の現実と課題」 『大学財務経営研究』 4号 (2007.8)
- ・大橋仁 [2000] 「国立大学法人化への国際的視点」 『IDE』 423号 (2000.11)
- ・川瀬憲子 [2011] 『「分権改革」と地方財政―住民自治と福祉社会の展望』 自治体研究社
- ・桑原雅子・後藤邦夫 [2000] 「大学の民営化は学術研究の将来を危うくするか？」 『科学 社会・人間』 72号
- ・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』
- ・国立大学財務・経営センター研究部編 [2005] 『国立大学における資金の獲得・配分・利用状況に関する総合的研究』（国立大学財務・経営センター研究報告第9号）
- ・小淵港 [2000] 「独立行政法人化と国立大学の財政問題」 『経済』 (2000.9)
- ・佐藤誠二 [2003] 『大学評価とアカウンタビリティ―国立大学の法人化と新会計システムの将来像』 森山書店
- ・———— [2005] 『国立大学法人財務マネジメント』 森山書店

- 参議院文教委員会調査室 [1964]『国立大学財政制度の沿革（追補再版）』
- 島恭彦 [1970]「国立大学の財政問題」『法律時報』42巻2号（1970.1）
- 財団法人日本経済研究所 [2007]「地方大学が地域に及ぼす経済効果分析：報告書」
- 田中久徳 [2006]「競争的研究資金制度—不正防止対策と審査制度の拡充を中心に」『調査と情報—ISSUE BRIEF』555号（2006.12）
- 中嶋哲彦 [2000]「国立大学独立行政法人化の問題」『大学と教育』第27号（2000.4）
- 羽田貴史 [2005]「国立大学法人制度論」『大学論集』35号（2005.3）
- 藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」[1999]『ジュリスト』1156号（1999.6）
- 藤田昌三 [2002]「特別会計の現状とその分析（7）国立学校特別会計」『会計と監査』第53巻3号（2002.3）
- 皆村武一 [2001]「国立学校特別会計制度と大学運営—国立大学の独立行政法人化の問題点」『経済学論集（鹿児島大学経済学会）』第53号（2001.11）
- 文部科学省 [2006]「教育指標の国際比較（平成20年版）」
- 文部省編『わが国の文教施策』（各年度版）
- 安田隆子 [2007]「国立大学法人の財政問題—国立学校特別会計の成立と廃止を踏まえて」『調査と情報—ISSUE BRIEF』第596号（2007.10）
- 山本清 [1997]「国立学校特別会計の経営と会計」『岡山大学経済会雑誌』28巻4号（1997.4）
- —— [2006]「大学政策の経営への財務分析の活用」『大学財務経営研究』3号（2006.8）
- ユネスコ高等教育世界宣言 [1993]「21世紀の高等教育 展望と行動」（全大協訳）
- 蟬山政道編 [1962]『大学制度の再検討』福村書店

※本稿は、科学研究費補助金基盤研究（C）2008～2010年度「国立大学改革への市場システム導入の影響分析」（研究代表者：佐藤誠二）による研究成果の一部である。