

Discussion Papers In Economics And Business

国立学校特別会計とその政策的評価

Worawet Suwanrada

前川聡子

Discussion Paper 01-02

Graduate School of Economics and
Osaka School of International Public Policy (OSIPP)
Osaka University, Toyonaka, Osaka 560-0043, JAPAN

国立学校特別会計とその政策的評価

Worawet Suwanrada

前川聡子

February 2001

この研究は「大学院経済学研究科・経済学部記念事業」
基金より援助を受けた、記して感謝する。

Graduate School of Economics and
Osaka School of International Public Policy (OSIPP)
Osaka University, Toyonaka, Osaka 560-0043, JAPAN

国立学校特別会計とその政策的評価*

大阪大学大学院

Worawet Suwanrada**

大阪経済大学

前川聡子***

* この論文は、大阪大学の第3回公共経済学研究会(2000年10月7日)および明海大学で行われた2000年度日本財政学会第57回大会(2000年10月22日)で報告されたものである。研究会に参加して下さった先生方々および学会の討論者である名古屋大学教授の奥野信宏先生と関西学院大学教授の長峯純一先生から有益なコメントを頂いた。さらに、本研究の作成に当たって、大阪大学大学院経済学研究科教授の本間正明先生と同大学国際公共政策研究科教授の跡田直澄先生からも貴重な助言を常に頂いた。木村真君(大阪大学大学院経済学研究科博士前期課程1年)からはデータの整理等の協力を得た。以上の先生方々にこの場を借りて感謝の意を表したい。もちろん、すべての誤りは我々に帰する。

** 大阪大学大学院経済学研究科助手

*** 大阪経済大学経済学部専任講師

1. はじめに

平成 10 年（1998 年）10 月、文部省大学審議会は「21 世紀の大学像と今後の改革方策について－競争的環境の中で個性が輝く大学－」と題した答申を発表した。答申では、急速な社会状況の変化、および科学技術や情報通信技術の進展に対応するため、大学も大胆な改革を進めて教育研究の質の向上を図る必要があることを説いている。答申が特に強調しているのは、「大学における教育研究システムの柔軟化」と「大学の多様化・個性化の促進」である。

このような大学における教育研究の質の向上、大学の多様化や個性化を実現させるためには、各大学の財政基盤もそれに対応させて整備していく必要がある。ところがこの点に関しては、答申は各大学の財政基盤についてはほとんど言及していない。ようやく最近の大学審議会で、教育研究についての資源の重点的・効率的配分の重要性が指摘されるようになってきたものの、現状の問題点の指摘や具体的な改革提言までは行われていない。教育研究の改革だけにとらわれて、肝心の各大学の財政状況、特に大学への予算配分の構造には注意が払われていないのが現状であるといえるだろう。

現在の国立大学の財政は、国立大学特別会計によって国が一括して管理するシステムとなっている。各大学の収入である授業料、入学検定料、附属病院収入等はいったん国立学校特別会計に納められ、その後一般会計からの受入分等とあわせたものが各大学間に配分し直されている。このような特別会計を通じた国立大学の財政システムは、1963 年（昭和 38 年）の国立学校特別会計の設置から行われてきた。当時は、高度成長期にさしかかり、大学での教育・研究に対してさらなる期待がかかっていた。このことを背景に、特別会計を設置することで国立大学の質と量の充実を財政面から支えようとしたといえる。その後の国立大学の規模拡大を見る限り、特別会計による財政運営も一定の役割を果たしたことは否めない。

ところが大学における教育・研究の重要性はますます高まっているものの、その経済的な環境には特別会計が設置された頃と現在とでは大きく変わってきている。特に安定的な経済成長期に入ったことと本格的な少子高齢化の時代を迎えたことは、大学の教育・研究のあり方だけでなく、その財政基盤にも重大な影響を及ぼすことが予想される。すでに政府部門の全体的な財政赤字の累積は深刻な状況にあり、財政構造改革の実施が唱えられて久しい。

近年公会計のあり方が注目され、政府部門の会計や予算配分の現状を分析してその問題点を明らかにする研究が行われているが、そこで指摘されているのは日本における政府の予算配分の硬直的なしくみである。果たして、現行の国立学校特別会計の予算配分はどうなっているのだろうか。国立学校特別会計を中心に取り上げた分析はまだない。そこで本研究では、国立大学への予算配分の現状を分析し、その問題点を明らかにすることを試みた。具体的には、国立大学の歳出総額を用いて、その違いがどのような要因によって説明

されるのかを統計的な手法を用いて実証的に分析する。

以下の構成は次の通りである。まず第2節では、分析対象である国立学校特別会計について詳しく説明する。具体的にはその財政システムの詳細や現状、設置根拠などについて説明する。次に第3節では、近年注目されているニューパブリックマネジメント(以下には、NPMと省略する)の理論に基づいて望ましい予算配分のあり方を提示する。それによれば、予算編成は各大学のアウトプットやアウトカムというパフォーマンスの水準に反映されるのが望ましいが、日本における国立学校特別会計の予算配分の現状が果たしてそうになっているかどうかを実証的に明らかにする。そうではなければ、これまで国立学校特別会計による国立大学への予算配分はどのような基準で行われてきたかを探り出す。最後に、第4節では、以上の結果を整理して、国立学校特別会計の今後のあり方に対する政策提言を行う。

2. 国立学校特別会計制度と国立大学の財政との関係

本研究の目的は、効率的な予算配分の観点から、国立大学の予算配分からみた国立学校特別会計制度の評価を試みることである。その前に、本節において、国立学校特別会計の現行制度を整理した上で、特別会計のいくつかの数量的な特徴とその推移、および、この制度下における個別の国立大学への予算配分の実態について見てみよう。

2.1 国立学校特別会計制度とその実態について

ここでは、現行制度下の国立学校特別会計の姿について整理しよう。この特別会計の対象となる機関とは、『国立学校設置法』に基づいて設立された国立学校、附属病院等及び研究所¹(以下、国立学校と呼ぶ)になっている。国立学校の自己収入として、基本的に授業料、入学検定料、附属病院収入、学校財産処分収入、用途指定寄付金等の雑収入を取り上げられる(図1²へ参照)。

しかし、実際問題として、国立学校特別会計制度下において国立学校はそれぞれの学生への教育サービスの提供、研究活動および組織運営等といった主なミッションを行うために自己収入を直接利用することができない。それらの収入は、全額で国立学校特別会計に

¹ 詳細については、次のようになっている。**国立学校**：国立の大学、短期大学、高等専門学校、養護学校、メディア教育開発センター、大学入試センター、大学評価・学位授与機構、国立学校財務センター及び国立の大学、短期大学又は大学学部附属の教育、研究施設、**附属病院**：国立の大学、大学学部および大学附置の研究所に附属する「病院」並びに国立の短期大学に附属する診療所と国立の看護学校、助産婦学校、診療放射線技師学校、歯科衛生士学校及び歯科技工士学校、**研究所**：国立の研究所と国立学研究資料館、国際日本文化研究センター、国立天文台、岡崎国立共同研究機構、高エネルギー加速器研究機構、学術情報センター、国立民族学博物館と国立歴史民俗博物館になっている。

² 我々の分析対象は国立大学であるために、国立学校特別会計のイメージ図である図1は国立大学の文脈で描かれている。

吸い上げられ、特別会計の歳入の一部として計上される。さらに、すべての国立学校の運営に必要な経費が十分に達成できるように、『国立学校特別会計法』の下で以下のような措置は歳入の一部として認容されている。

- ・ 一般会計(文部省所管)より受入：国立学校運営費、国立学校施設費、国立学校船舶建費の一部に充てるための文部省(一般会計)から受入金額のことである。

- ・ 借入金：国立学校特別会計法の第7条の規定では、「国立学校の附属病院の施設費」を賄うためには、この会計の負担で借入金をすることが可能とされる。その限度額は、国会の議決を経過しなくてはならない。また、当該年度に借入金の限度額以上に借り入れをしない場合、当該金額を限度として、かつ、歳出予算の繰越額の財源として必要な金額の範囲内で翌年度に借入金をすることができると国立学校特別会計法に定められている。

さらに、国立学校特別会計法には、毎会計年度の決算上剰余金が生じた場合に、積立金として積み立てなければならない(第12条第1項の規定)。この資金は、翌会計年度の会計の収入として認められ、特別会計上に2つの形で計上されることになっている。

- ・ 積立金より受入：国立学校の施設の財源に充てる必要があった場合、予算に決まった限度額で会計の歳入に繰り入れることができる(第12条第3項)。

- ・ 前年度剰余金受入：剰余金全額から以上の施設整備費に充てる資金(積立金より受入)を除くとまだ剰余があるのであれば、翌会計年度の歳入に「前年度剰余金受入」として繰り入れなければならない。

その上、特別会計のもう一つの資金源として、「特別施設整備基金」は以下に示すような目的に設けられている。

- ・ 特別施設整備資金より受入：特別施設整備事業に要する経費として必要な場合や、特別施設整備事業のための借入金の償還金および利子の返済に必要な場合、予算で決めた限度で歳入に繰り入れることができる。

これらの国立学校特別会計の歳入は、国債整理基金特別会計への繰入(過去の借入金の返済と利子支払い)と予備費を除けば、各国立学校の教育・研究活動、組織運営等のための人件費、物件費、施設費、旅費、補助費等のために、「何らかの基準」の下で配分される。

しかし、各国立学校(国立大学)は国立学校特別会計により配分される予算のみならず、図1のように「文部本省からの繰入」および「文部省の科学研究費」と「日本学術振興会の科学研究費」という『競争的な資金』資金を受けることもある³。本稿では、国立学校特別会計制度下の予算配分基準に焦点を当てるために、以上の2つの収入源を考慮しない。

³ 文部本省からの繰入：国立学校特別会計を通さずに文部本省から直接各国立大学に配分する予算を表している。その例として、政府開発援助留学生関係費：政府開発援助外国人留学生給与、旅費、教育委託費、帰国旅費、留学生会館施設整備費等補助金を取り上げられる。学術研究費：国立大学の研究者は学術研究の振興のために以下の2つのソースより研究費を審査の下で配分される。(2.1)文部省の科学研究費：特別研究推進費、特定奨励費、COE形成基礎研究費等、(2.2)日本学術振興会の科学研究費：基盤研究費、奨励研究費、研究成果公開促進費等。

次に、再び国立学校特別会計の議論に戻る。以上の制度を念頭に置きながら、この特別会計のいくつかの計量的な特徴について把握しよう。まず、国立学校特別会計の規模を見てみよう。設立した翌会計年度の1964年においては、実質ベース(90年基準)でみると、特別会計の規模は、約4,920億円であったが、図2に示されたように、70年度に7,920億円、80年度に15,708億円、90年度に20,190億円、99年度に28,131億円というように大きく拡大してきた。さらに、その規模を対GDP比率でみると、60年代の半ばから0.4%から0.6%にとどまっていることことがわかる。すなわち、国立学校特別会計の規模は、日本経済の成長とともに拡大してきたと言える。

図3には、国立学校特別会計の歳入構造とその推移は示されている。設立当初から2000年現在にかけて、一般会計からの受入の割合は他の財源より断然大きい。その割合は、60年度に8割であったが、会計規模の拡大とともに徐々に小さくなりつつあるものの、90年代に入ると6割前後の水準にとどまっている。一方、授業料及び入学検定料と附属病院収入の割合は上昇して来た。両方の財源を合わせた割合は、64年度に2.97%から80年代初頭に19.3%、2000年度に27.9%まで増大した。国立学校の自己収入源である雑収入の割合は当初1%弱という小さかったものの、産学連携研究収入の増加の効果もあって90年代後半になると4%の水準まで上昇した。

一方、図4は、国立学校特別会計の歳出構造を示している。設立当初から、それは相対的に硬直的な構造になっていると考えられる。国立学校特別会計の予算をもっとも多く取得しているのは、国立学校になっている。その割合は、60年代の半ばの55%から大きく変化せず、2000年現在に58.4%の水準にとどまっている。大学附属病院の場合、64年度の15.5%から、80年度に20.7%まで上昇し90年代に入れば20%前後に変動している。研究所への予算配分比率は、全期間を通して7%前後というように安定している。

それに対して、自己収入と依存収入の大きさについて比較して見よう(図5へ参照)。ただし、依存財源は一般会計からの受入と借入金の合計と定義されることに注意しなければならない。依存財源の割合は、特別会計の設置当初から80年代に入るまで80%以上も大きかったものの、90年度に64%まで大きく低下した。90年代には、60%~70%の間に変動していた。

図1：日本財政システムのなかの国立大学財政

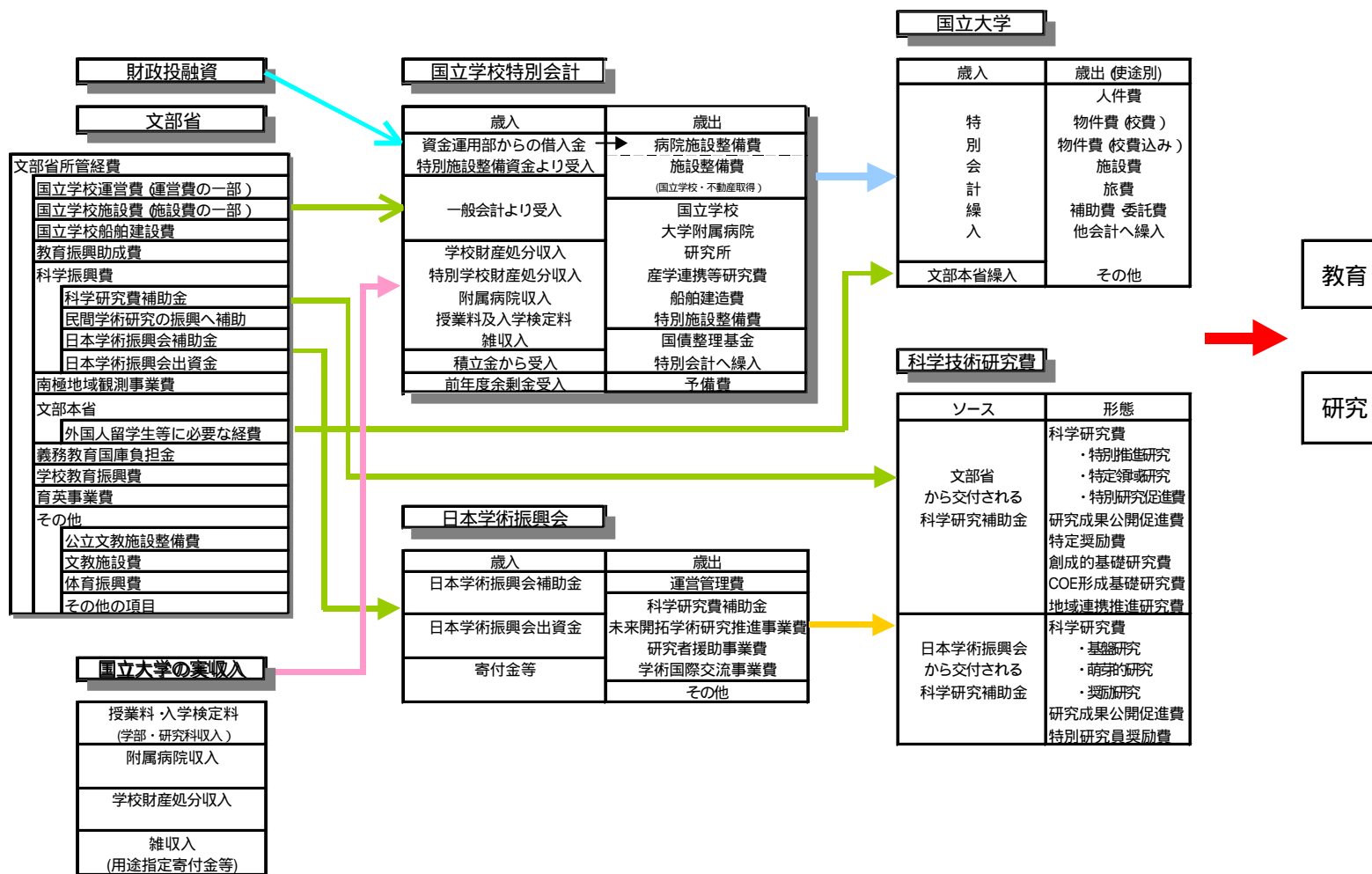


図 2 : 国立学校特別会計の規模とその推移

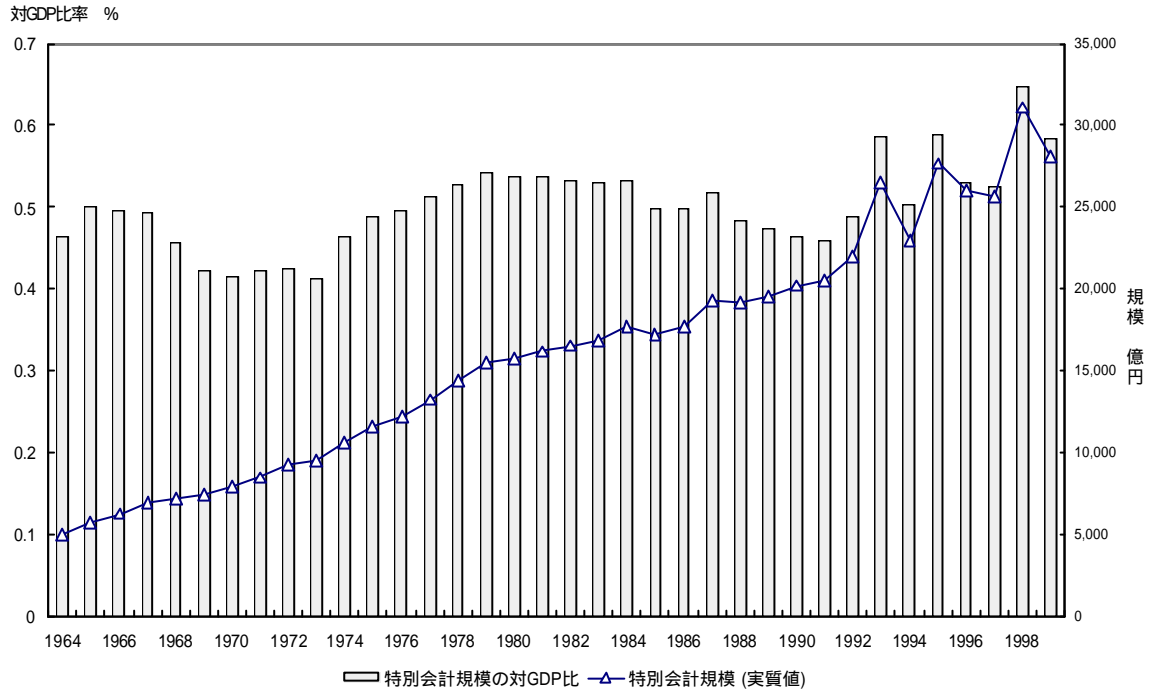


図 3 : 国立学校特別会計の歳入構造

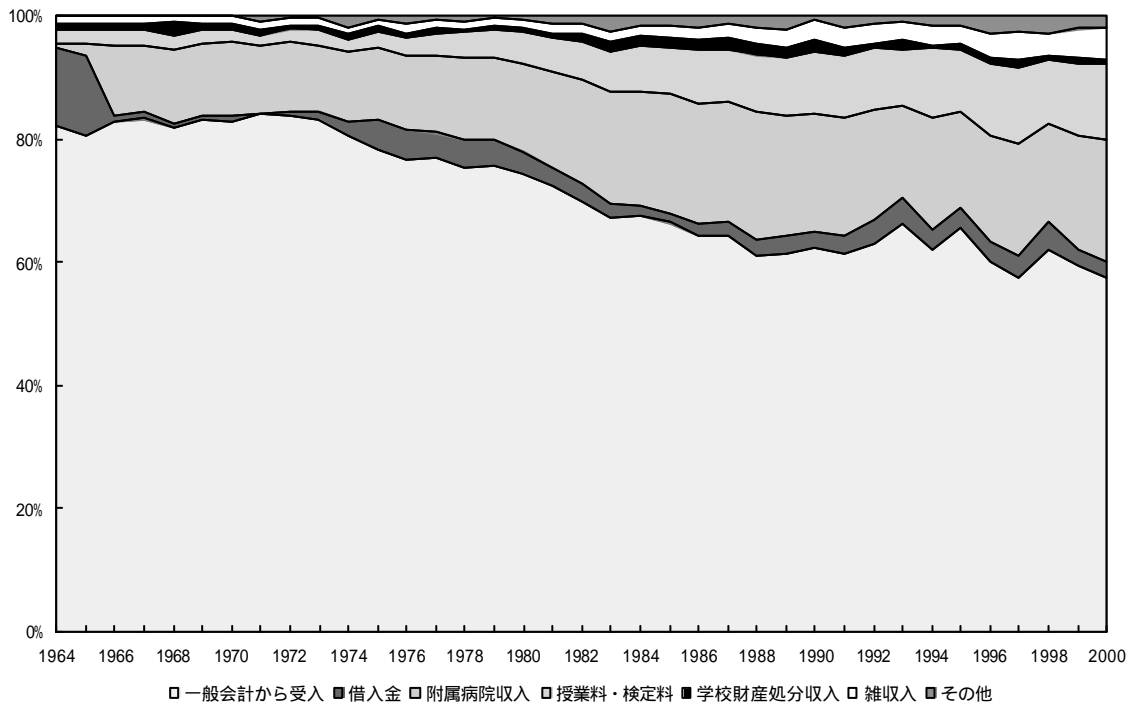
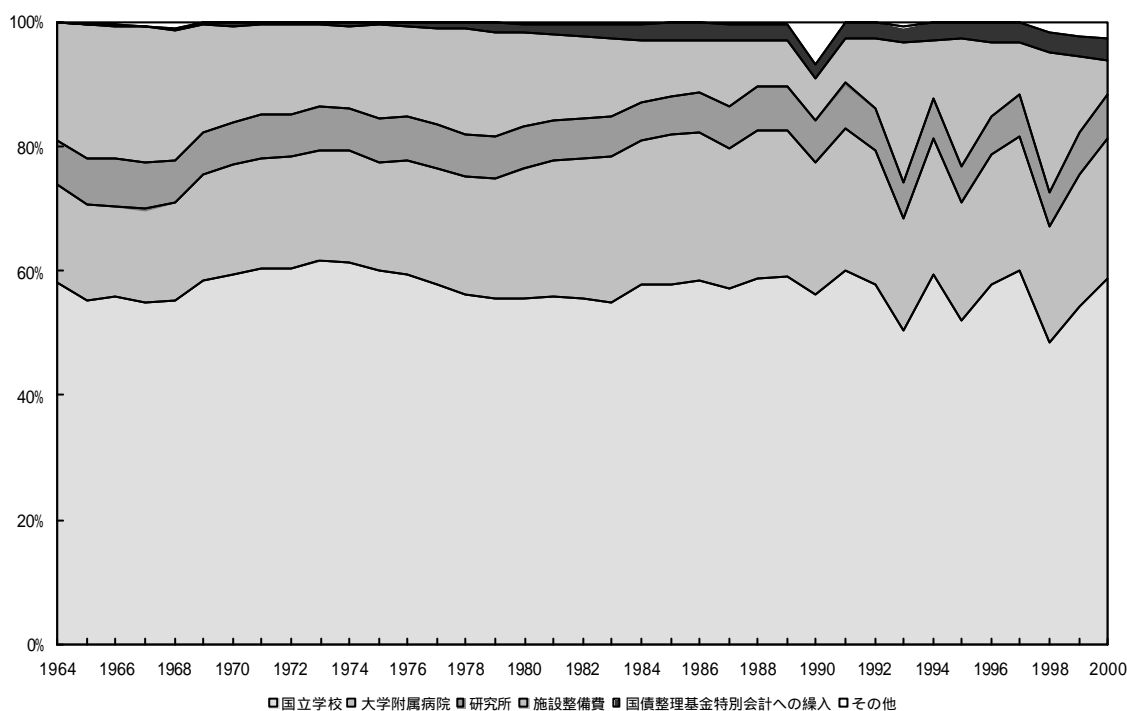


図 4 : 国立学校特別会計の歳出構造



一方、自己収入の割合は、60年代半ばから90年代初頭まで確実に上昇し90年度には34%になった。それ以降、あまり大きく上昇せずに、2000年度に38%の水準にとどまっている。自己収入は増加する傾向にあるものの、依存財源と比べるとまだ小さい。すなわち、国立学校は90年代に入っても自己収入より2倍も大きい依存財源に頼っている。それに対して、自己収入と歳出の関係を簡単にみてみよう(図6へ参照)。ここでは、歳出を借入金の返済と利子支払いの合計になっている国債整理基金特別会計への繰入と予備費を除いたものとする。つまり、ここでは国立学校は自己収入以上にどれだけ資金を使っているかを検討したい。特別会計の設置当初には、歳出は自己収入との15倍以上も大きかった。60年代半ばから90年代にかけて、2.8倍まで大きく減少した。90年代には、比較的に安定な値をとり2000年度に2.5倍になっている。

以上のような実態を踏まえて言えば、毎会計年度には、達成できる自己収入以上の資金は、国立学校特別会計を通して国立学校等に投入されていることがわかった。これは、はたして何を反映しているのだろうか。さらに検討して行く前に、国立学校特別会計の設置根拠を振り返ってみよう。

大蔵省財政史室編(1995)の『昭和財政史5』によれば、文部省は昭和38年12月6日に、「国立学校の改善充実を図るために、再び特別会計の設置により予算規模拡大を図ること」を理由にして、国立学校に関する特別会計の新設を要求していたということである。さらに、それによって公布された『国立学校特別会計法』の第1条(設置)では、「この会計は国

図5：国立学校等の自己収入及び依存収入の比較

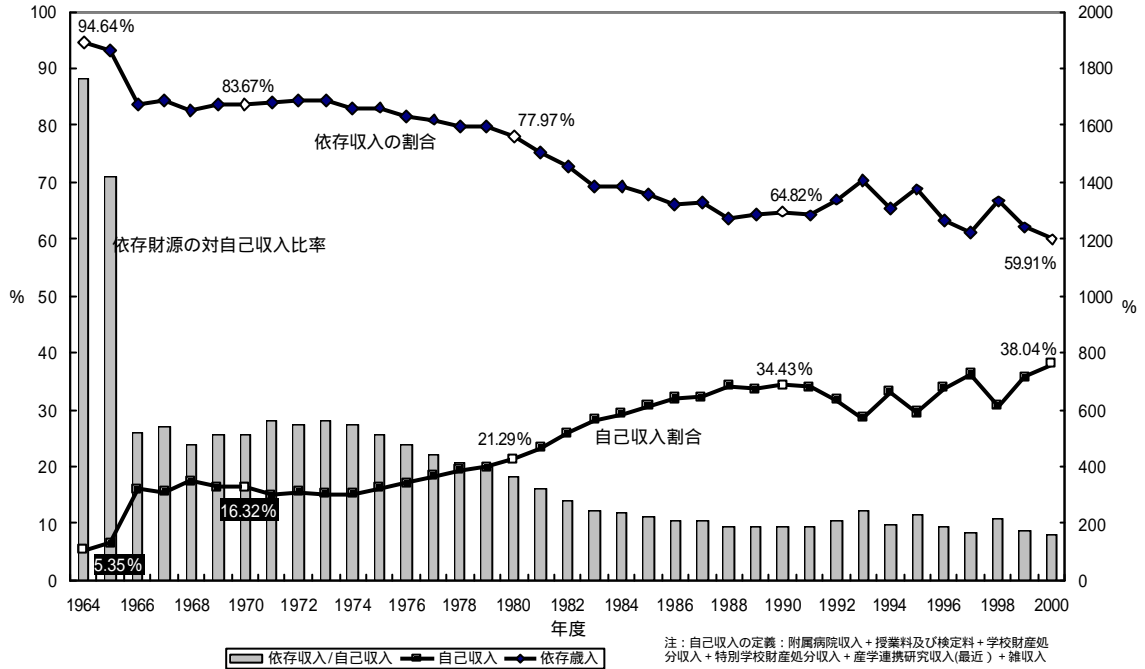
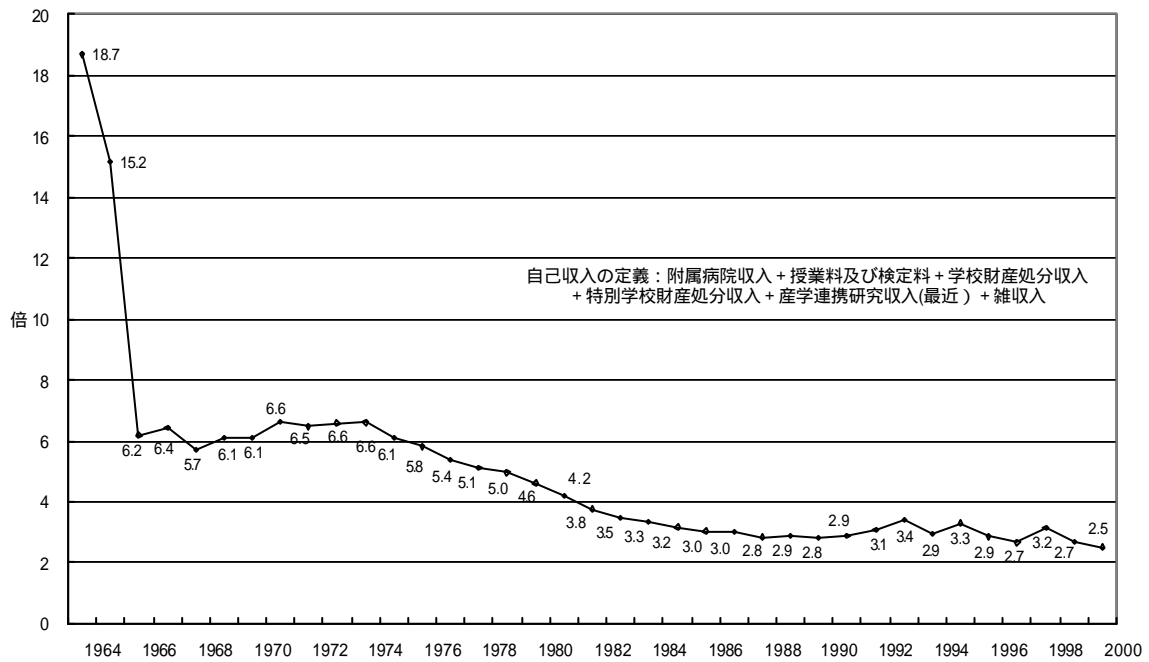


図6：国立学校特別会計における歳出と自己収入との比率の推



立学校、大学附属病院及び研究所の充実に資するとともにその経理を明確にするために、設置し一般会計と区分して経理する」と述べられている。大まかに国立学校特別会計の新設の根拠を整理すると、「規模の拡大」、「質の向上」および「会計上の透明性の確保」という3つのキーワードに集約されると言えよう。本研究では、このうち、前者の2つの根拠に着目することにする。国立学校が自己収入以上に支出を行うことは、はたしてこの2つの根拠に基づくものか否か？「質の向上」という根拠は、前に示した特別会計の拡張とどのような関係があるのかというようなことを、本研究で実証的に検証しよう。しかし、この特別会計制度の対象機関についてすべてを検討するのではなく、特に国立大学のみ取り上げて分析を進める。

2.2 個別国立大学への予算配分の実態

前節には、国立学校等は自己収入以上に教育、研究活動、組織運営等に支出を行っているというようにマクロ的な観点から見てきた。個別の国立大学への予算配分の実態を把握する前に、国立学校全体のケースと同様に、各国立大学の自己収入と歳出との関係のみをみよう。表1は、いくつかの国立大学における平成10年度の自己収入と歳出決算額の関係を表している。歳出決算額には、特別会計から配分される予算と文部本省(一般会計)から配分される分も混在していることに注意されたい。しかし、表2に示したように、後者の部分は各大学の歳出決算額の1%程度にすぎない。表1によれば、国立大学のレベルにおいても、自己収入以上に支出を行い旭川医科大学、信州大学、山口大学のように、歳出と自己収入の比率の比較的に低いところでも、1.8倍以上の値になっていることがわかる。その上、大学によってかなりバラツキがあると観察される。

次に、国立学校特別会計の下での各国立大学への予算配分の実態を計量的に把握しよう。現段階では、国立学校特別会計による各大学への予算配分額のデータはまだ公開されていない。その数字に近いものとして、『文部省年報』に公表されている国立大学の『歳出決算額』である。しかし、上述したように、歳出決算額に国立学校特別会計から配分される予算額他に、文部本省からの部分は混在している。表2に示したように、文部本省からの資金の繰入額はそれほど大きくないと考えられるために、以下に国立大学間の予算配分基準の把握を行うには、「特別会計からの予算配分額」の代わりに、各大学の歳出決算額を代用してもよいと考えられる。

特別会計から各国立大学への予算配分額データの欠如のみならず、公表されたデータには、大きなタイムラグの問題もある。すなわち、個別大学の歳出決算額は、2000年現在において、72~91年度までしか公開されていない。以下では、データが公表される期間のみ、各国立大学の予算配分の実態を把握する。それに基づけば、国立学校特別会計における各大学への予算配分の実態は、以下のような特徴があると考えられる。

国立大学の増加

表3に示したように、72年度には、77の大学があったものの、それ以降、医科単科大学

表 1 : 各国立大学の自己収入と歳出決算 (単位 : 百万円)

大学名	自己収入 (A)	歳出決算額 (B)	(B) / (A)
北海道大学	27,876	81,960	2.94
小樽商科大学	1,216	3,272	2.69
旭川医科大学	9,783	17,680	1.8
福島大学	2,255	5,952	2.63
図書館情報大学	557	1,844	3.31
埼玉大学	4,737	12,705	2.68
東京大学	50,575	210,417	4.16
東京学芸大学	3,551	13,195	3.71
東京農工大学	3,886	12,284	3.16
横浜国立大学	6,132	17,491	2.85
信州大学	19,582	37,296	1.9
金沢大学	21,025	43,693	2.07
富山医科薬科大学	10,624	18,923	1.78
京都大学	39,598	117,515	2.96
奈良先端技術大学院大学	1,291	9,353	7.24
広島大学	24,239	69,063	2.84
山口大学	17,576	32,733	1.86
香川大学	3,111	12,419	3.99

出所 : 自己収入および歳出決算額(平成 10 年度)のデータについては、各大学のホームページより

注 : 自己収入対歳出決算額比率の計算は著者によるものである。

表 2 : 一般会計(文部本省)からの予算配分対総予算規模比率(平成 10 年度決算額)

大学名	文部本省からの予算
北海道大学	0.70%
小樽商科大学	1.38%
旭川医科大学	0.11%
福島大学	0.37%
図書館情報大学	0.66%
東京大学	0.89%
東京学芸大学	0.63%
東京農工大学	1.49%
横浜国立大学	1.64%
信州大学	0.31%
富山医科薬科大学	0.35%
京都大学	0.72%
奈良先端技術大学院大学	0.51%
広島大学	0.72%
山口大学	0.34%
香川大学	0.32%

出所 : 一般会計からの予算配分額と総歳出決算額のデータについては、各大学のホームページより

注 : 一般会計(文部本省)からの予算配分対総予算規模比率の計算は著者によるものである。

表 3 : 1972 ~ 1991 年度における国立大学の規模の推移

年度	国立大学の数	職員数 (人)	歳出決算額 (億円)	GDP (年度、億円)	対GDP比率 (%)	備考
1972	77	103,487	3,496	964,863	0.36	
1973	79	104,682	4,076	1,167,150	0.35	新設：筑波、旭川医科
1974	82	106,353	5,393	1,384,511	0.39	新設：浜松医科、滋賀医科、宮崎医科
1975	84	107,545	6,352	1,523,616	0.42	新設：富山医科歯科、島根医科
1976	89	109,738	7,241	1,712,934	0.42	新設：長岡技術科学、豊橋技術科学、高知医科、佐賀医科、大分医科
1977	89	111,004	8,316	1,900,945	0.44	
1978	93	112,901	9,423	2,086,022	0.45	廃校：東京教育、新設：上越教育、福井医科、山梨医科、兵庫教育、香川医科
1979	93	132,104	10,278	2,252,372	0.46	廃校：図書館短期、新設：図書館情報
1980	93	122,502	11,160	2,455,466	0.45	
1981	95	121,504	11,874	2,608,013	0.46	新設：鳴門教育、鹿屋体育
1982	95	122,945	11,971	2,733,224	0.44	
1983	95	124,494	12,304	2,855,934	0.43	
1984	96	125,154	13,131	3,051,441	0.43	新設：高岡短期
1985	96	125,245	13,162	3,242,896	0.41	
1986	96	125,145	13,656	3,393,633	0.40	
1987	97	125,635	14,812	3,555,218	0.42	新設：筑波技術短期
1988	98	126,119	14,659	3,796,568	0.39	新設：総合研究大学院
1989	98	126,064	15,045	4,064,768	0.37	
1990	99	126,586	16,136	4,388,158	0.37	新設：北陸先端科学技術大学院
1991	100	126,324	16,852	4,631,744	0.36	新設：奈良先端科学技術大学院

注：

1972 - 1991の歳出決算額 該当年度の文部省年報（文部省編）の各国立大学の歳出決算額の合計。この額は、国立学校の特別会計からの繰り入れと文部直接繰入の合計になっている

1972年の77大学 北海道、北海道教育、室蘭工業、小樽商科、帯広畜産、北見工業、弘前、岩手、東北、宮城教育、秋田、山形、福島、茨城、宇都宮、群馬、東京、東京医科歯科、東京外語、東京学芸、東京農工、東京芸術、東京教育、東京工業、東京船舶、東京水産、お茶ノ水、電気通信、一橋、横浜国立、新潟、福井、山梨、信州、岐阜、静岡、名古屋、愛知教育、名古屋工業、三重、滋賀、京都、京都教育、京都工芸繊維、大阪、大阪外語、大阪教育、神戸、神戸商、奈良女子、和歌山、鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知、福岡教育、九州、九州芸術工科、九州工業、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、図書館短期

1991年以降の各国立大学の歳出決算額は、まだ公表されていない。

表 4 : グループ別にみた国立大学への硬直的な予算配分

大学の属性	1980	1985	1991
旧帝大 (7校)	32.98	31.09	30.84
他の総合大学 (16校)	40.27	38.47	38.02
文理工・文系 (19校)	9.22	9.26	8.95
医学系 (13校)	6.87	10.19	10.47
教育系 (11校)	3.80	4.00	4.08
工業系 (8校)	3.43	3.21	3.80
他の単科大学・短大(21校)	3.44	3.77	3.85
合計	100.00	100.00	100.00

(旭川医科大学、香川医科大学等 12 校)、工科単科大学(長岡技術科学大学、豊橋技術科学大学)、高度な専門知識に特化した大学院大学(総合研究大学院大学、北陸先端科学技術大学院大学、奈良先端科学技術大学院大学)を含んだ 23 の大学は新たに設置された。90 年代に入ってから、政策研究大学院大学はさらに新設され、短期大学も含めた国立の大学は 101 校になった。

日本経済の拡大とともに増大

国立大学全体の歳出規模(個別大学の歳出決算額の合計)をみると、経済のパイが拡大す

るとともに拡張して来ていることがわかった(表3へ参照)。個別大学の歳出決算額の合計は、名目値でみると91年度になると72年の4.82倍も増大した。該当年度の名目GDPをみると、96兆円から463兆円に同じように4.8倍も拡張した(名目GDPが4.8倍増えた)。その上、個別大学の歳出決算額の合計における対GDP比でみると、72年度から91年度を通して0.36%~0.46%という比較的に安定的だった。これは、国立大学の規模も日本経済の拡大とともに大きくなったことを反映していると言えよう。

予算配分が硬直的である

表4は、各タイプの国立大学の予算配分額が全体のそれをどれだけ占めているかを表している。1980年度においては、国立大学への予算の32.9%は、東京大学、京都大学、大阪大学、東北大学、名古屋大学、九州大学、北海道大学である「旧帝国大学」に配分された。91年度になっても、30.84%までしか低下しなかった。旧帝大以外の総合大学のその割合は、80年度に40.2%、91年度に38%になっていた。残りの大学についても、同じように硬直的な傾向が見られる。

さらに、72年度、75年度、80年度、85年度および91年度における予算配分比率の上位30の大学を表すのは、表5である。70年代から、上位2校はそれぞれ東京大学と京都大学になっている。80年度を除けば、3位から7位までの順序は、明らかに残りの旧帝国大学の入れ替わりになっている。同様に、残りの順序も東京医科大学と東京工業大学を除けば他の総合大学間の入れ替わりになっていると言っても過言ではない。さらに、各大学予算配分比率は順位が少し変わるものの、その大きさは30年近くあまり変わらない。その例としては、山口大学、徳島大学である。東京大学と京都大学の他に、予算配分比率の順位はまったく変わらない大学も存在する。それは、岡山大学である。

国立大学間の(予算の取り合いでの)競争があまり起こらない

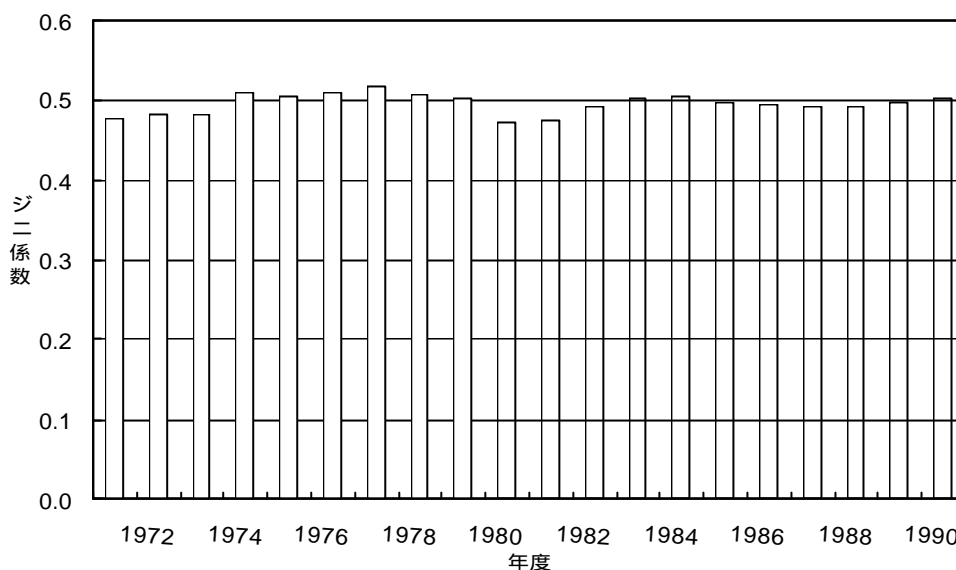
各大学の競争関係をみるために、各年度の歳出決算額に基づいてジニ係数を計算してみた(図7)。70年度から80年度までの係数は、大学の数をコントロールするために70年代の新設大学を排除して計算された。同様に、80年以降の係数もその年代の新設大学を除いて計算された。70年代、あるいは、80年代のジニ係数でも、あまり大きく変化しなかったことがわかる。これは、国立大学間の予算配分には格差を付けられたままであり、激しい競争(予算の取り合い)はあまり起こらなかったことを反映していると考えられる。

では、次節においては、以上に示した国立大学間の予算配分の実態を踏まえた上で、それを生み出した基準とはどのようなものなのかを実証的に分析することにする。

表5：国立大学の予算配分ランキング

順位	1972年度			1975年度			1980年度			1985年度			1991年度		
	大学名	歳出決算額	予算配分比率	大学名	歳出決算額	予算配分比率	大学名	歳出決算額	予算配分比率	大学名	歳出決算額	予算配分比率	大学名	歳出決算額	予算配分比率
1	東京	35,694,860	10.21	東京	59,859,169	9.42	東京	94,779,381	8.49	東京	92,776,284	7.05	東京	113,000,375	6.71
2	京都	21,251,625	6.08	京都	34,609,149	5.45	京都	53,730,664	4.81	京都	67,386,923	5.12	京都	84,040,352	4.99
3	東北	18,331,141	5.24	東北	31,516,429	4.96	大阪	49,948,439	4.48	東北	54,826,025	4.17	大阪	79,805,491	4.74
4	大阪	16,476,538	4.71	九州	26,129,087	4.11	東北	46,630,532	4.18	大阪	52,741,749	4.01	東北	69,374,587	4.12
5	北海道	15,421,348	4.41	大阪	26,123,232	4.11	九州	43,442,519	3.89	九州	50,301,371	3.82	九州	62,111,946	3.69
6	九州	15,097,061	4.32	北海道	26,076,963	4.11	北海道	42,615,749	3.82	北海道	47,560,671	3.61	北海道	61,001,555	3.62
7	名古屋	12,316,889	3.52	名古屋	22,494,569	3.54	広島	38,589,616	3.46	名古屋	43,671,175	3.32	名古屋	50,319,468	2.99
8	広島	10,110,578	2.89	広島	17,152,299	2.70	筑波	37,722,736	3.38	筑波	38,309,813	2.91	広島	50,145,541	2.98
9	新潟	8,728,146	2.50	新潟	16,166,621	2.55	名古屋	36,907,575	3.31	広島	38,092,207	2.89	筑波	49,052,455	2.91
10	神戸	7,840,986	2.24	筑波	15,351,660	2.42	新潟	25,654,613	2.30	神戸	30,987,309	2.35	金沢	36,354,570	2.16
11	岡山	7,784,253	2.23	岡山	14,746,077	2.32	岡山	25,315,030	2.27	岡山	29,578,696	2.25	岡山	36,168,326	2.15
12	千葉	7,366,181	2.11	長崎	14,610,756	2.30	千葉	24,274,958	2.18	新潟	28,205,113	2.14	神戸	35,565,645	2.11
13	鹿児島	6,839,961	1.96	神戸	13,821,954	2.18	神戸	23,295,465	2.09	千葉	27,273,895	2.07	千葉	35,061,136	2.08
14	金沢	6,829,610	1.95	千葉	13,735,331	2.16	長崎	21,091,104	1.89	長崎	25,895,683	1.97	新潟	33,800,027	2.01
15	熊本	6,743,875	1.93	金沢	12,551,025	1.98	鹿児島	20,748,431	1.86	金沢	24,678,533	1.87	東京医科	32,084,127	1.90
16	長崎	6,715,250	1.92	信州	12,123,667	1.91	金沢	20,362,575	1.82	鹿児島	23,779,908	1.81	長崎	30,444,284	1.81
17	信州	6,420,629	1.84	鹿児島	11,681,434	1.84	熊本	20,155,420	1.81	信州	21,622,504	1.64	鹿児島	30,128,289	1.79
18	群馬	5,772,274	1.65	熊本	11,363,652	1.79	信州	19,894,013	1.78	熊本	21,283,211	1.62	信州	28,565,435	1.70
19	東京教育	5,721,908	1.64	東京工業	11,252,005	1.77	群馬	19,499,702	1.75	鳥取	21,222,325	1.61	熊本	27,304,456	1.62
20	東京工業	5,619,212	1.61	秋田	10,586,550	1.67	岐阜	19,479,873	1.75	山口	20,673,112	1.57	山口	25,624,103	1.52
21	東京医科	5,583,857	1.60	山口	9,842,039	1.55	東京医科	18,435,230	1.65	東京医科	18,809,958	1.43	徳島	24,798,454	1.47
22	岐阜	5,495,199	1.57	群馬	9,541,251	1.50	山口	17,773,483	1.59	群馬	18,579,287	1.41	群馬	24,255,542	1.44
23	山口	5,492,751	1.57	東京医科	9,393,385	1.48	徳島	15,759,925	1.41	三重	17,966,251	1.37	三重	24,158,784	1.43
24	徳島	5,186,080	1.48	徳島	9,262,668	1.46	三重	15,597,740	1.40	徳島	17,933,315	1.36	東京工業	24,109,457	1.43
25	弘前	5,165,373	1.48	岐阜	8,895,225	1.40	愛媛	14,727,082	1.32	山形	17,798,896	1.35	愛媛	22,345,692	1.33
26	鳥取	4,696,130	1.34	鳥取	8,799,433	1.39	琉球	14,617,497	1.31	東京工業	17,451,680	1.33	山形	22,122,320	1.31
27	横浜国立	4,660,633	1.33	三重	8,632,711	1.36	山形	14,503,346	1.30	琉球	17,205,357	1.31	琉球	22,102,799	1.31
28	静岡	4,566,043	1.31	弘前	8,263,532	1.30	東京工業	14,288,084	1.28	愛媛	16,999,873	1.29	弘前	22,092,281	1.31
29	秋田	3,912,859	1.12	愛媛	7,657,856	1.21	弘前	14,102,215	1.26	岐阜	16,696,010	1.27	鳥取	21,134,777	1.25
30	琉球	3,632,917	1.04	山形	7,124,411	1.12	鳥取	13,142,056	1.18	弘前	16,630,406	1.26	岐阜	20,419,983	1.21

図7：ジニ 係数の変化からみた国立大学間の競争状況



注：1972年度～80年度(それ以降)までのジニ 係数は、72年度(80年度)に存在する国立大学の歳出決算額に基づいて計算したものである。その理由は、新設・廃校の場合の異常な予算配分の除くためである。

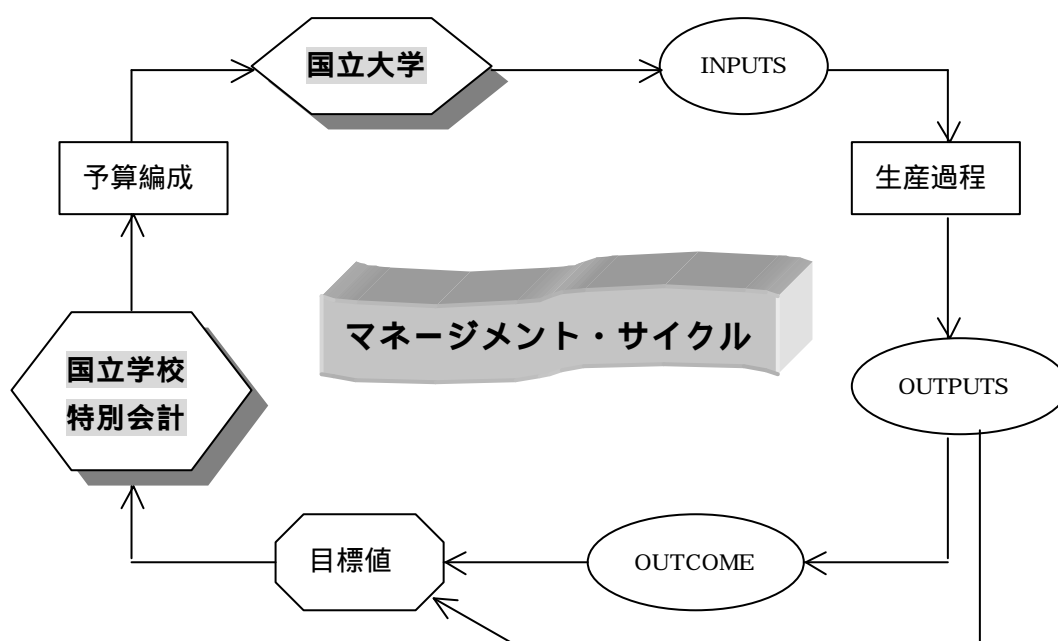
3 . 国立大学予算配分の実証分析

本節では、各国立大学はどのような基準の下で予算を配分されているかを実証的に検証することによって、国立学校特別会計制度を評価する。そのために、規範的な観点から、ベンチマーク・ケースとして望ましい予算配分のあり方について考慮する必要がある。本節では、NPM の考え方を取り上げながら望ましい予算編成について考える。その後、国立学校特別会計はこれまでそのよう望ましい様式に従って来たかを実証的に検討する。

3.1 望ましい予算編成と大学の評価

近年よく着目されている NPM 理論には、マネージメント・サイクルの考え方に基づく予算編成について議論されている。図8は、この考え方をビジュアルにまとめたものである。任意の会計年度において、執行部門である国立大学は組織全体の目標値を定めて、企画部門である文部省(または、国立学校特別会計)に与えられた予算の下でそれを達成できるように自己のパフォーマンスを発揮する(アウトプット・アウトカムを生み出す)。企画部門は、当初に設定されたその大学の目標値が達成されたか否かを評価する。その上に、大学のパフォーマンスが実際に設定された目標値を達成できると確認された場合に、翌会計年度の予算編成に反映させなければならない。このプロセスに従うことによって、アウトプットとアウトカムの比較的に優れる大学は、相対的に資金を取得することができることで、効率的な資源配分の観点から望ましいと言える。

図8：NPM 的な考え方に基づく望ましい予算編成



注：上記の図は、大住(1999)の第3章の図1と第4章の図1(生産プロセス)を工夫したものである。

次に、問題になって来るのは、経済学的な観点からすると大学がどのようなインプットを用いてどのようなアウトプット・アウトカムを生み出すかということになる。Lumsden (1975), Elchanan et.al. (1989), 山本 (1997)等々に示されたように、大学は教育と研究という複数の生産物を生産する「結合生産主体」(Multi-Products Firm)というような見解がある。それに基づけば、図9のように大学のインプット、アウトプットとアウトカムの関係をまとめることができる。つまり、大学という主体はインプットとして教職員、事務職員、施設等を利用し教育サービスを提供すると同時に、研究活動も行う。結果として、学生等の教養が高まることによって、人的資本の増加につながり、経済全体の生産にとってプラスの影響を受ける。一方、大学で行われた研究も、知識の蓄積、民間企業による実用化等というように、さまざまな経路を通じて学生、個人、企業、経済社会全体に影響を与えうると考えられる。

以上のような大学像の立場に立つのであれば、先述したように今会計年度のアウトカムと翌会計年度の予算へのリンクを実現すること、いわば、大学評価による予算編成へのフィードバックは、実際問題として困難だとよく指摘されている。大学のアウトカムの曖昧さのみならず、その「測定可能性」の問題は簡単に無視できない。その上、仮に、実際に各卒業生のパフォーマンス等を測れたとしても、それははたして高等教育の効果なのか否か、いわば、「因果関係」問題は取り残されていると言える。

このように、実現可能性の観点からすると、今年度のパフォーマンスに基づく来年度の

図9：大学のインプット・アウトプットとアウトカム

INPUTS (X)		OUTPUTS		OUTCOME
教育・研究職員	生産者としての 大学の技術 Joint Production	Education : E	経済主体 社会 への貢献 G=G (E) H=H (R)	人的資本増
事務職員				個人効用増大
施設	F (E, R, X) = 0	Research : R		企業利益増
備品				技術革新
図書、資料				経済成長促進
State 変数				など

予算編成へのフィードバックへのリンクを実施する場合に、アウトカムよりもアウトプットに重視せざるを得ない。先述したように、大学のアウトプットは教育と研究である。大学の(アウトプット)評価の段階において、その変数の代用変数とはどのようなものなのかを考える必要がある。先駆研究に取り上げられる例を以下に紹介しよう。

それに対して、アウトプットとして Cohn, Rhine and Santos (1989)には大学スタッフによる出版物の数、研究レポート(research reports), 特許数、公開講義の頻度を取り上げている。Johnes(1990)は、学術雑誌の論文と letters、専門雑誌の記事・論文、有名雑誌の論文、Authored books(著者), Edited books(編集者), 研究報告、edited works の執筆、conference proceedings の執筆、他の出版物、他のメディアを採用している。以上の変数は、明らかに研究者が直接生産するアウトプットになっている。これらの変数に関しては、研究アウトプットを効果的に反映するものの、データ・ベースが整備されるか否かについては、問題になる。以上のようなアウトプットではなく、大学のパフォーマンスを表す代理変数は他の先駆研究にも考慮された。大学がどれだけ研究資金を調達する能力があるかということは研究業績と大きな相関があるという見方がある。この立場に立って、Brinkman(1981)は各大学の Sponsored Research 資金、Southwick(1969)は研究の契約件数(Research Contracts)、Cohn, Rhine and Santos(1989)は研究補助金額を、大学の研究面でのパフォーマンス変数として考慮した。

3.2 大学評価と予算編成プロセスへのフィードバックに関する実証分析

ここでは、以上の望ましい予算編成様式に基づいて、各国立大学のアウトプットはこれまで予算編成のプロセスにフィードバックされたかどうかを実証的に検討してみよう。具体的には、日本の国立大学を対象にして、ある会計年度に配分された予算額は該当大学の前年度の「パフォーマンス」に反映されたか否かを検討する。研究対象年度は、85年度と91年度とする。その前に、いくつかの注意しなくてはならない点がある。

第1には、国立大学の予算の中に、人件費⁴は多く含まれている。俸給、諸手当等のような大部分は、『給与法』によってすでに定められている。大学のパフォーマンスと予算配分とのリンクを検討するには、この部分を除外する必要がある。

残念ながら、前節に示したように、各国立大学の性質別の支出データは現段階で公表されていない。よって、各大学の人件費を直接に知ることが不可能になる。しかし、『文部省年報』には、職員数のデータは公表されているために分析対象年度为国家公務員給与制度(給与法等)に基づけば、基本給、調整手当、扶養手当、勤勉手当及び期末手当というような人件費の大部分を計算することが可能になる。その人件費の推計に関する詳細について、付録に譲ることにする。推計された人件費を除いた予算配分額は、被説明変数とする。

第2には、日本の国立大学のパフォーマンス変数に関する情報が不足していることである。つまり、研究対象年度においては、大学のパフォーマンスの代用変数として取り扱えるものは非常に限定的である。

その研究対象年度の公表データのなかでは、その代用変数(説明変数)として扱えるのは「大学院生の比率」、「各大学が調達できる競争的な科学研究費の合計と歳出規模の比率」(以下には、研究費の対歳出規模比率と呼ぶ)と「国際シンポジウム開催数」である。大学院生比率は大きいほど、その大学の研究業績の件数は多くなると考えられる。研究費の対歳出規模比率が高いほど、競争的な資金を調達する能力が高く研究成果が大きく期待されると解釈できる。これらの科学研究費は、図1に示したように、さまざまな形で各大学の研究者に配分される。我々の推計に用いられる研究費は、『文部省年報』に公表される特別推進研究、重点領域研究(新規)、国際学術研究(現地調査のみ：学術調査+がん特別調査+共同研究+大学間協力研究：それぞれ新規と継続)、国際共同研究のような研究費の合計とする。

実証分析に移る前に、各大学の研究費対歳出規模額および予算配分規模の関係を観察して見よう。図10と図11は、85年度と91年度のそれぞれ各大学の予算規模と研究費対歳出規模比率の関係を表している散布図である。東京大学をはじめとする旧帝京大学ら及びいくつかの総合大学は、他の大学と比較すると異なる構造になっていると考えられる。そのために、推計モデルには、そのような大学をダミー変数として入れることにする。

以上のような設定に基づいて、今年度(85年度と91年度)の人件費を除いた予算配分額は、前年度(84年度と90年度)のパフォーマンスによって反映されたか否かを計量的に実証した。推計方法として、OLSを用いた。各年度の結果は、それぞれ表6及び表7にまとめてある。表6と表7は、それぞれ85年度及び91年度の結果を表している。85年度の場合においては、院生比率及び国際シンポジウム変数は、いずれの変数ともまったく人件費を除いた予算配分額に有意に効いていない。一方、研究費対歳出規模比率は、その係数が期待されたとおりに推計されたものの、t値が非常に低く予算配分額に反映されたと統計

⁴ 国立大学の人件費は、基本的に一般的に職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当、委員手当、非常勤職員手当、休職者手当、国際機関等派遣職員給与、児童手当、外国人教師等給与および退職手当から成り立っている。

的に認められない結果になっている。

それに対して、東大ダミー、京大ダミーといったような国立大学ダミーの場合は、その係数はいずれもプラスで有意に効いている結果になっている。面白いことに、推定式 1 と 2 の結果では、国立大学ダミーの推計された係数の大きさは、東大、京大、他の旧帝大、広島大というような順序になっている。実は、推定式 3 と 4 の場合においても、同じ傾向は見られている。これは、そういった大学の序列で人件費を除いた予算配分額が決定されているということを反映している。91 年度の場合においては、85 年度の場合と同じような結果が得られている。85 年度と 91 年度における人件費を除いた予算配分額の配分基準を探った結果では、大学のパフォーマンスではなく、大学の序列というものは予算配分に影響を及ぼしていると解釈できる。表 6 及び表 7 の大学ダミー変数は実際に何を意味しているのか、言いかえると、国立大学の序列はどのようなものを表しているのかを、次節で細かく見ていくことにする。

3.3 予算配分とインプットとの関係

前節の分析から明らかになったように、国立大学特別会計における大学間の予算配分は、法律によって定められた人件費の一部を除いた場合であっても、そのほとんどが大学の規模の大きさで決まっている傾向が強い。前節では大学の規模を表す変数として大学別のダミーを利用したが、果たして具体的には、大学の規模に関連するどのような要素が予算配分の決定に影響力を持っているのだろうか。本節では、この点について明らかにするため、各大学の予算配分と大学の規模を表す諸要素との関係を推定した。

第 2 節の NPM の理論に基づくと、大学への予算配分は、大学における教育や研究のインプットとなる要因、アウトプットである教育や研究のパフォーマンスを示す要因、及びその他の要因によって決定されると考えることができる。しかしながら前節の分析により、日本の国立大学の予算決定にはアウトプット要因がほとんど考慮されず、大学の規模によってほぼ固定的に予算が配分されていることが明らかとなった。

大学の規模は、教育・研究という大学の活動を行う上でのインプット要因と捉えることができることから、本節では、国立大学の予算配分額がどれだけインプット要因によって説明されたかという予算決定の関係式を推定した。インプット要因を表す具体的な変数として考えられるのは、職員数、教員数・教員構成、学部・大学院の設置状況（学部・学科数やその種類等）、研究所の有無等がある。その他の要因には、大学の特性として、旧帝国大学であるかどうかや総合大学であるかどうか等が考えられるだろう。

本節での推定では、以上のような設定のもと、まず、94 の各国立大学への予算配分がインプット要因と大学の特性を表す要因とでどこまで説明できるかという点に注目して分析を行った⁵。さらに、常に予算配分の上位を占めている旧帝国大学（7 大学）を除いた 87

⁵ 94 のサンプル数は、80 年代に新設された大学院大学等を除いた数である。

図 10 : 1985 年度の予算規模と研究費と歳出規模比率との関係

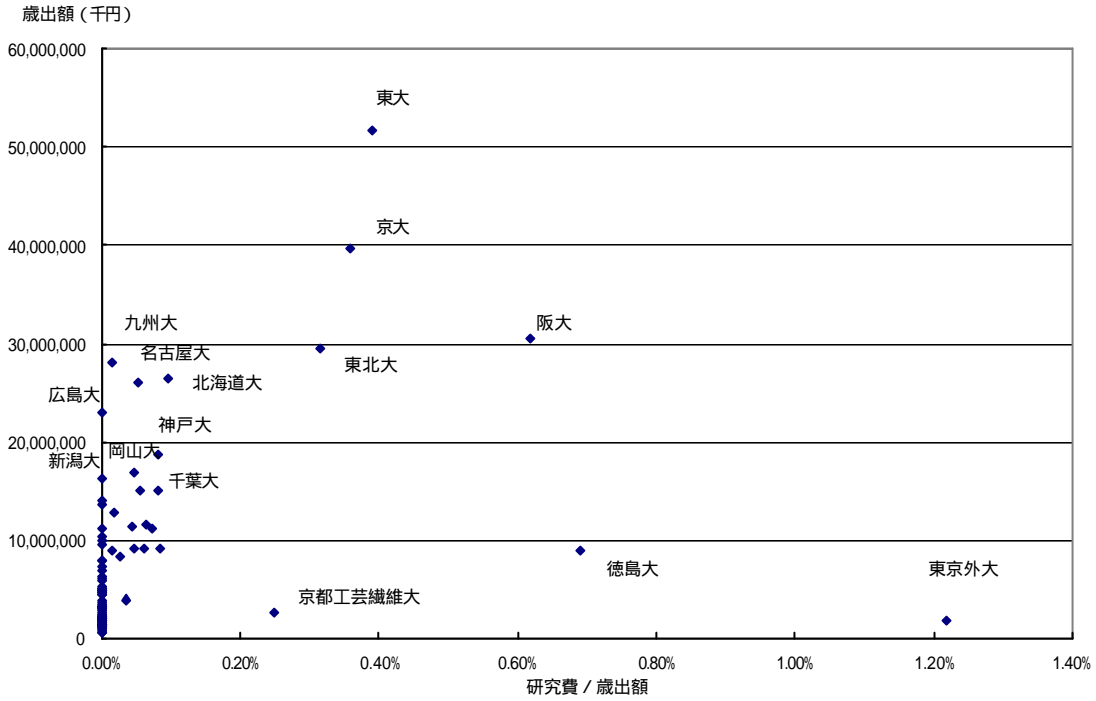


図 11 : 1991 年度の予算規模と研究費と歳出規模比率との関係

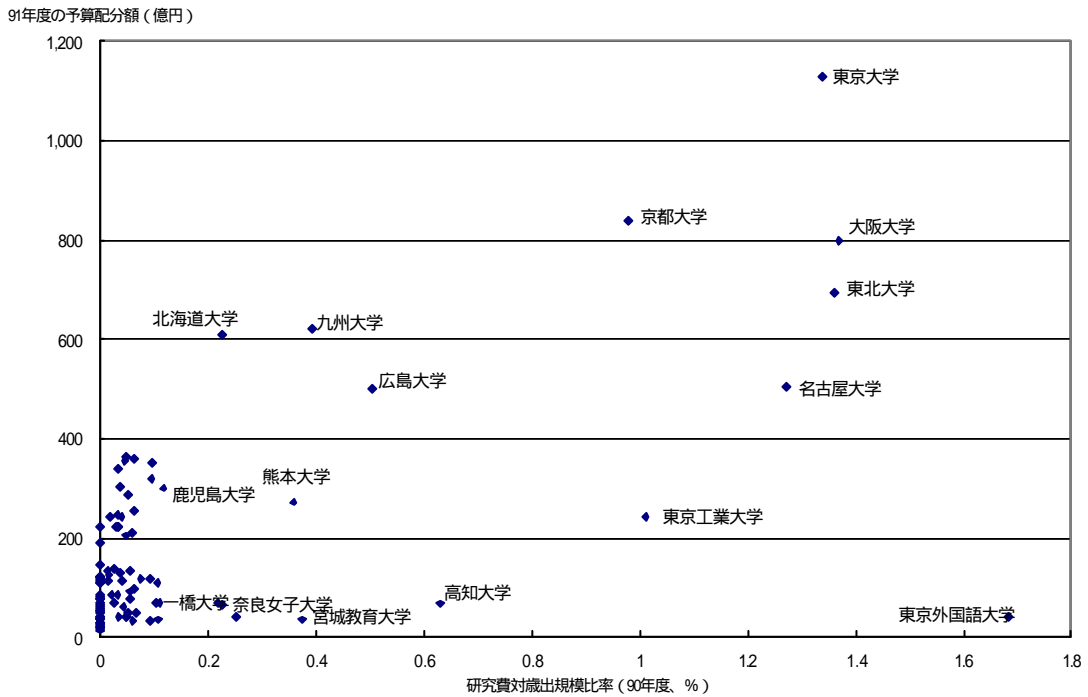


表 6 : 人件費を除いた予算配分基準の推計結果 (1985 年度)

説明変数	推定式1	推定式2	推定式3	推定式4
定数項	5809111 (10.271) **	5239867 (10.551) **	4720620 (10.655) **	4666766 (10.966) **
院生の比率	-227489.3 (-0.510)		-173638.1 (-0.465)	
研究費 / 歳出額	167000000 (0.563)	171000000 (0.579)	134000000 (0.538)	137000000 (0.553)
国際シンポジウム開催数	-1962958 (-1.042)	-1946700 (1.038)	-1477870 (-0.936)	-1464608 (-0.932)
東大ダミー	53600000 (6.096) **	53500000 (6.112) **	52400000 (7.104) **	52300000 (7.128) **
京大ダミー	39700000 (5.488) **	39600000 (5.501) **	38900000 (6.421) **	38900000 (6.442) **
旧5帝大ダミー	24900000 (8.169) **	24800000 (8.193) **	24900000 (9.772) **	24900000 (9.810) **
広島大ダミー	24900000 (6.994) **	17700000 (4.014) **	18200000 (4.921) **	18300000 (4.947) **
神戸大ダミー			13800000 (3.736) **	13900000 (3.756) **
岡山大ダミー			12200000 (3.288) **	12200000 (3.31) **
新潟大ダミー			11500000 (3.112) **	11600000 (3.135) **
千葉大ダミー			10200000 (3.288) **	10200000 (2.775) **
推定方法	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj-R2	0.7605	0.7626	0.748999	0.8335
Number of Obs.	94	94	94	94

表 7 : 人件費を除いた予算配分基準の推計結果 (1991 年度)

説明変数	推定式1	推定式2	推定式3	推定式4
定数項	5775820 (5.288) **	5811730 (7.872) **	5780300 (5.093) **	5774490 (7.603) **
院生の比率	522411 (0.120)		-30846.9 (0.006)	
研究費 / 歳出額	127429000 (0.512)	128353000 (0.519)	440884000 (1.073)	441059000 (1.081)
国際シンポジウム開催数	2204180 (1.678)	2185960 (1.685)	2027770 (1.509)	2029250 (1.538)
東大ダミー	49171900 (6.419) **	49326200 (6.567) **	45724600 (5.076) **	45711400 (5.224) **
京大ダミー	35619500 (4.861) **	35763900 (4.975) **	33278800 (4.08) **	33267000 (4.195) **
旧5帝大ダミー	279195600 (7.158) **	27291900 (7.388) **	24726600 (5.023) **	24718300 (5.204) **
広島大ダミー	22021500 (3.639) **	22058300 (3.671) **	20737900 (3.305) **	20734300 (3.336) **
東工大ダミー			543455 (0.073)	532118 (0.074)
東外大ダミー			-11121900 (-1.25)	-11123200 (-1.259)
推定方法	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj-R2	0.748999	0.751842	0.748999	0.751902
Number of Obs.	94	94	94	94

の国立大学についての予算配分とインプット要因の関係も分析し、大学間の固定的な序列の影響が少ない場合での予算配分の決定要因も分析した。

採用した年度は 1985 年度と 1991 年度であり、年度の離れたデータで推定することで、予算配分の決定要因の時系列的な変化を見ることにも配慮している。それぞれの年度についてのクロスセクションデータを最小二乗法(OLS)で推定した。

3.4 データと実証分析の結果

推定にあたって利用したデータは、基本的に文部省『文部省年報』に掲載されているデータである。被説明変数である予算規模については各大学の歳出額を使った。本節の分析はインプット要因と予算配分との関係を見ることにあるので、ここでの歳出額としては人件費を含めたものを採用した。

職員定数、学生定員数も同じく『文部省年報』に記載されている数値を使った。ただし学生数については、次の3つのレベルに分けて推定に用いている。学部生の数だけを集計した「学生数」、大学院生の定員数だけを集計した「大学院生数」、両方をあわせた学生全体の定員数である「学生数」の3つである。

学部数や研究施設数については、『文部省年報』にのっている各大学ごとの学部状況や研究施設概要をもとにそれらの数を集計した。学部数については、大学院も含めたコースの設定に応じて、「学部までのコース」(U)、「学部+修士のコース」(UM)、「学部+修士+博士まであるコース」(UMD)、「独立研究科」の4つに分類し、各大学における該当コース数を集計した。

研究施設については、『文部省年報』に各大学の「学部附属教育研究施設」、「大学附属研究所」、「学内共同教育研究施設」、「全国共同利用研究所・施設」の一覧が掲載されている。これをもとに各大学の研究施設数を集計し、「全国共同利用施設」、「附属研究所」、「学内研究施設」に分類した。なお、分類方法は「全国共同利用施設」=「全国共同利用研究所・施設」数、「附属研究所」=「大学附属研究所」数、「学内研究施設」=「学部附属研究施設」+「学内共同教育研究施設」数とした。

本節の分析では、その他の変数として大学の特性を表すダミーを採用した。考慮したのは、旧帝大も含めた 94 校での推定の場合は「旧帝大ダミー」、「他の総合大ダミー」(旧帝大以外の総合大学)、「医学部ダミー」、旧帝大を除く 87 校の場合は「総合大ダミー」、「医学部ダミー」、「文理工系大学ダミー」、「教育大ダミー」である。

以上のようなデータを用いて推定した結果が表 8 (94 校の場合)と表 9 (87 校の場合)である。推定式 1 と 2 は全ての変数を入れて推定した結果であるが、推定式 1 では「学部生数」、「大学院生数」を考慮し、推定式 2 では「学生数」を採用して推定した場合の結果となっている。推定式 3 は、推定式 1、2 でおおむね有意に効いている変数だけに絞った場合の結果を掲載している。特に推定式 3 では、どの年度、どのサンプルでも学生数に関する変数は落としている。これは、図 12 と図 13 にあるように学生数と職員数の相関が大

変強いというデータ上の特性を考慮し、推定結果の信頼性を高めるためである。

まず 94 校で推定した結果（表 8）を見てみよう。有意に効く変数を中心に推定した推計式 3 の結果をみると、1985 年度、1991 年度ともに「職員数」、「学部 + 修士 + 博士までのコース（UMD）」、「医学部ダミー」が有意に効いている。また、1985 年では「全国共同利用施設」、1991 年度では「附属研究所」が有意に効いているのが分かる。これらの変数の符号は全て正であることから、職員数、UMD 数、研究施設数の多いところほど多くの予算が配分されおり、さらに医学部のある大学には高めに予算が配分されていると言える。

今回の推定結果には 2 つの特徴がある。一つは、有意になっている変数の中で職員数の t 値が非常に高いと言うこと、もう一つは変数を落とした推定式 3 であっても、決定係数は非常に高いということである。したがって、日本における国立大学の予算配分は、職員数や研究施設数という大学の固定的な規模でほとんど決まってしまう、その中でも職員数が最も重要な影響力を持つ要因であるということが分かる。このような傾向は、年度が異なっても変わらないだけでなく、旧帝大を除いた 87 校の場合でも全く同じであった。いかに硬直的に国立大学の予算配分が行われているのかということが、今回の推計から明白になったと言えるだろう。

なお、推定結果を見ると「旧帝大ダミー」や「総合大ダミー」は有意に効いていない。これは前述した大学の規模で予算が決まるという解釈と一見矛盾するが、実は「UMD」、「全国共同利用施設」、「附属研究所」等のある大学は、ほぼ旧帝大や規模の大きな総合大学に限定されている。したがって、これらのダミーの効果は、「UMD」や研究施設数の変数に吸収されていると考えられる。

4 . まとめ

本稿では、国立学校特別会計制度に着目して NPM 理論の考え方に基づく望ましいの予算編成の観点から、その制度下の予算配分の実態を実証的に検証することによってその政策の評価を試みた。特に、国立学校特別会計のスキームの下で各国立大学への予算配分基準はどのようなものなのか数量的に検討した。

実際問題として、各国立大学は、授業料、入学検定料、附属病院収入等からなる自己収入に以上に支出を行っている。その財源は、主に一般会計から繰入、いわば税金になっている。一方、大学の行動として、学生、社会等に教育サービスの提供及び研究活動等を行うことだと考えられる。経済学的な観点から、自己収入以上に支出をする根拠として一般的に大学が投入される資金に見合うようなパフォーマンスを発揮していることだと考えてもよいだろう。これまでの国立学校特別会計の予算編成プロセスには、各国立大学のパフォーマンスそのものが明確にフィードバックされているか否かということは、一般会計からの資金投入の意義と深く関わっている。このように、本研究では、日本の国立大学を

表 8 : 国立大学の予算配分基準の実証分析結果

(94 の大学のケース)

説明変数	1985年			1991年		
	推計式 1	推計式 2	推計式3	推計式 1	推計式 2	推計式3
定数項	-316990.8 (-0.885)	-224864.8 (-0.630)	-262205.6 (-1.091)	134325 (0.257)	22100.5 (0.042)	-193958 (-0.560)
職員数	9228.361 (11.762) **	9634.154 (12.848) **	9611.544 (31.393) **	11331.1 (9.33) **	10514 (9.893) **	11368.9 (24.72) **
U	-39008.03 (-0.148)	-197941.3 (-0.801)		-506652 (-1.144)	-353467 (-0.821)	
UM	180700.9 (1.043)	132004.3 (0.767)		201244 (0.881)	240545 (1.056)	
UMD	363558.1 (1.593)	361037.9 (1.567)	288632 (2.357) **	694175 (2.377) **	608628 (2.122) **	346988 (2.034) **
独立研究科	380661.4 (1.654)	635393.6 (1.124)		176292 (0.222)	-235267 (-0.318)	
学部生数	-556.94 (-0.729)			-7.05819 (-0.007)		
大学院生数	2783.078 (1.345)			-3590.14 (-1.286)		
学生数		-309.96 (-0.41)			6.6933 (0.007)	
全国共同利用施設	1209477.0 (4.353) **	1318296 (4.846) **	1185904 (5.487) **	565646 (1.419)	456162 (1.161)	
付属研究所	-18801.74 (-0.07)	113620.4 (0.438)		2129430 (5.641) **	1985910 (5.446) **	1839000 (6.512) **
学内研究施設	-93979.13 (-0.527)	54438.44 (0.353)		-48182.1 (-0.488)	-42598.2 (-0.429)	
旧帝大ダミー	-1302063 (-0.639)	-1407289 (-0.685)		-1577680 (-0.572)	-1021370 (-0.372)	
他の総合大ダミー	-100566.6 (-0.137)	98620.04 (0.135)		648383 (0.63)	539960 (0.523)	
医学部ダミー	1923420.0 (2.184) **	1500465 (1.769) **	1634035 (3.955) **	1746940 (1.274)	2608970 (2.13) *	2655470 (4.247) *
推計方法	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj-R2	0.9928	0.9915	0.9917	0.9894	0.9893	0.9897
Number of Obs	94	94	94	94	94	94

注 :

94校とは、北海道、北海道教育、室蘭工業、小樽商科大、帯広畜産、旭川医科、北見工業、弘前、岩手、東北、宮城教育秋田、山形、福島、茨城、図書館情報、宇都宮、群馬、埼玉、千葉東京、東京医科歯科、東京外語、東京学芸、東京農工、東京芸術、東京工業、東京船舶、東京水産、お茶ノ水、電気通信、一橋、横浜国立、新潟、長岡技術科学、上越教育、富山、富山医科歯科、金沢、福井、福井医科、山梨、山梨医科信州、岐阜、静岡、浜松医科、名古屋、愛知教育、名古屋工業、豊橋技術科学、三重、滋賀、滋賀医科、京都、京都教育、京都工芸繊維、大阪、大阪外語、大阪教育、兵庫教育、神戸、神戸商船、奈良教育、奈良女子、和歌山、鳥取、島根、島根医科、岡山、広島、山口、徳島、鳴門教育、香川、香川医科、愛媛、高知、高知医科、福岡教育、九州、九州芸術工科大学、九州工業、佐賀、佐賀医科、長崎、熊本、大分、大分医科、宮崎、宮崎医科、鹿児島、鹿児島体育と琉球大学である。

U: Undergraduateしかないコースの数、UM: Undergraduateと修士課程があるコースの数、

UMD: Undergraduate, 修士課程および博士課程が揃っているコースの数

医学部ダミー: 総合大学と医科大学

表 9 : 国立大学の予算配分基準の実証分析結果

(87 の大学のケース)

説明変数	1985年			1991年		
	推計式 1	推計式 2	推計式 3	推計式 1	推計式 2	推計式 3
定数項	-200179.5 (-0.521)	-108445.5 (-0.283)	-313838.1 (-1.142)	-238277 (-0.487)	-366869 (-0.773)	-483574 (-1.536)
職員数	10302.28 (6.269) **	10164.66 (6.137) **	10000.05 (15.014) **	13675.2 (7.291) **	13584.3 (7.244) **	11912.7 (26.127) **
U	39971.08 (0.121)	-48778.33 (-0.148)	-420539.5 (-1.893)	-343323 (-0.768)	-302496 (-0.678)	
UM	200361.8 (0.99)	202692 (0.992)	71322.21 (0.452)	263948 (1.249)	249425 (1.181)	
UMD	356955.4 (1.397)	398219.4 (1.553)	282495.8 (1.254)	620971 (2.224) **	540056 (2.009) **	379730 (1.952) **
独立研究科	370825.3 (0.567)	594738 (0.925)	702963.9 (1.276)	-562852 (-0.819)	-802362 (-1.235)	
学部生数	-1113.383 (-1.047)			-1090.33 (-1.121)		
大学院生数	2284.393 (1.052)			-3635.89 (-1.48)		
学生数		-659.387 (-0.639)			-1232.31 (-1.278)	
全国共同利用施設	653450.5 (1.150)	701849.4 (1.238)		178350 (0.251)	158881 (0.224)	
付属研究所	331392.4 (0.597)	551990.7 (1.020)		1771410 (2.959) **	1520070 (2.761) **	1613010 (4.398) **
学内研究施設	-300088.5 (-1.398)	-134066.3 (-0.717)		12600.5 (0.147)	19794.8 (0.232)	
総合大学ダミー	-454382.9 (-0.542)	-279648.2 (-0.333)		-178605 (-0.177)	-292830 (-0.292)	
医学部ダミー	789559.6 (0.544)	774207.9 (0.529)	1226275 (2.128) **	50536.6 (0.031)	308580 (0.191)	2073400 (3.578) **
文理工系大学ダミー	-373469.8 (-0.581)	-483439.9 (-0.750)		-519555 (-0.701)	-435316 (-0.59)	
教育大ダミー	-284955.1 (-0.496)	-143783.1 (-0.251)		-85287.1 (-0.121)	-149302 (-0.213)	
推計方法	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
Adj-R2	0.9695	0.968	0.965	0.9755	0.9755	0.9758
Number of Obs	87	87	87	87	87	87

注 :

U: Undergraduateしかないコースの数、UM: Undergraduateと修士課程があるコースの数、
 UMD: Undergraduate, 修士課程および博士課程が揃っているコースの数
 総合大学: 旧帝大を除いた弘前、山形、秋田群馬、千葉、新潟、金沢、信州、岐阜、三重、神戸、岡山、鳥取、
 広島、山口、徳島、愛媛、長崎、熊本、鹿児島、琉球大学
 文理工系大学: 岩手、茨城、宇都宮、埼玉、横浜国立、富山、福井、山梨、静岡、和歌山、島根、香川、高知、
 佐賀、大分、宮崎
 教育大学: 北海道教育、宮城教育、東京学芸、上越教育、愛知教育、京都教育、大阪教育、兵庫教育、
 奈良教育、鳴門教育、福岡教育大学

図 1 2 : 1985 年度の職員数と学生数の相関

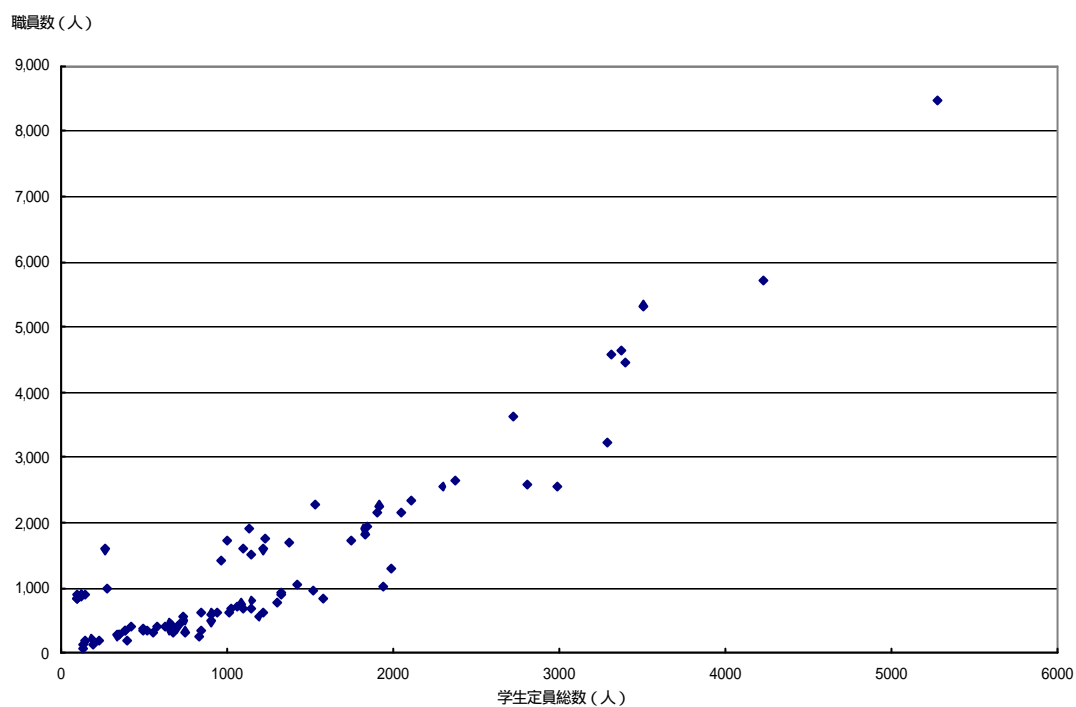
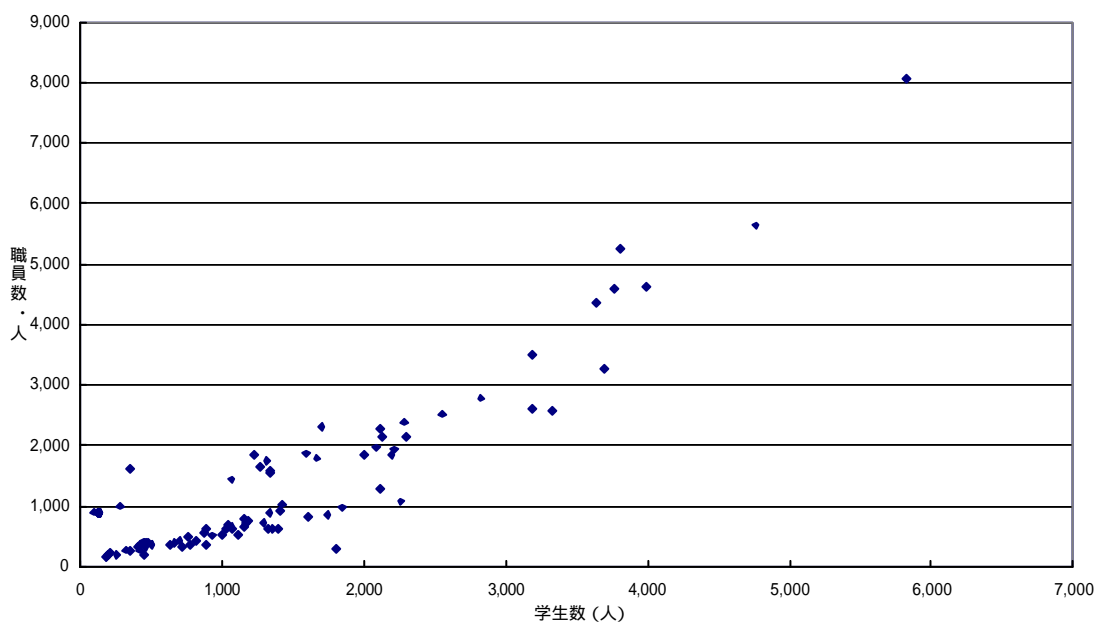


図 1 3 : 1991 年度の職員数と学生数の相関



対象にして、任意の会計年度に配分された予算額に該当大学の前年度の「パフォーマンス」

が反映されたか否かを検討してみた。その結果としては、院生比率、競争的な研究費と歳出額の比率、国際シンポジウム開催数というような「大学のパフォーマンス」を表す変数は、予算編成にまったくフィードバックされていない。よって、これまでの各国立大学への予算配分は、NPM 理論の中に提示されている「マネージメント・サイクル」に基づく予算編成プロセスに従ってこなかったと言える。そのために、効率的な資源配分の観点からすると、問題があると考えられる。

結局のところ、国立学校特別会計スキーム下の予算配分の基準は、これまで大学の「外形」になっているとわかった。実証分析の結果では、職員数の大きさ、「学部 + 修士 + 博士まであるコース」の数、研究施設、医学部の有無というような変数が影響力を持っている。実は、これらの変数を眺めて見るとわかるように、これらの変数が完全に揃っているのは、旧帝大学と一部の総合大学だけになっている。つまり、国立大学への予算配分様式は、それらの大学寄りのスタイルになっていると疑わざるを得ない。

「教育研究システムの柔軟化」や「大学の多様化・個性化の促進」を目指すためには、まず、本研究で明らかになった予算配分の硬直的なしくみを変えなければならない。特に重要なのは、現状の予算配分では大学のパフォーマンスが全く考慮されていないという点である。大学審議会の答申でも「国立大学の予算配分に際して第三者機関による評価が参考資料の一部として活用されることが考えられる。」、「積極的に改革に取り組んでその成果をあげている大学等を重点的に支援していくことが必要である。」等と記されているが、今後は、「マネージメント・サイクル」による予算配分の実現を大学改革の重要課題として真剣に検討していくべきであろう。

最後に、本研究の限界及び今後の課題について述べよう。文部省による『文部省年報』の大幅な遅れのために、近年の予算配分の動きをフォローするのが不可能になっている。また、本来ならば、大学評価と予算編成へのフィードバックの関係をみるには、研究者の業績と直接結び付く「校費(研究費)」に着目する必要がある。しかし、本文に触れたように、国立大学のデータの未公開は、明らかに経済分析に障害をもたらしたと言わざるを得ない。次に、本研究の課題について触れよう。第 1 には、大学評価の問題である。本研究の分析には、大学のパフォーマンスとして研究費と対歳出比率等を取り扱った。これは、効果的に大学のアウトプットを表しているか否かは、議論が分かれるところになる。今後の研究においては、別の評価方法等を厳密に行う必要があると言える。第 2 には、因果関係の問題である。すなわち、予算配分額が高いからパフォーマンスが高いであるというもう一つの経路があると考えられる。本稿では、予算配分の基準探るという文脈で国立学校特別会計の評価をしようとするために、その経路を取り扱わなかった。第 3 には、本研究の分析対象は、国立大学になっている。問題意識をさらに大きくして、文部省による私立大学への助成金の配分基準を検討した上で、本稿の結果と比較して高等教育機関への予算配分行政として捉えるのも、本研究の拡張になると考えられる。

[付録]：国立大学の1985年度と1991年度人件費の推計について

国立大学の人件費は、基本的に職員基本給、職員諸手当、超過勤務手当、委員手当、非常勤職員手当、休職者手当、国際機関等派遣職員給与、児童手当、外国人教師等給与および退職手当から成り立っている。現段階においては、すべての大学についてそれらの情報は公表されていない。よって、人件費を除いた予算配分額の大きさを正確に把握するのは困難である。しかし、各大学の職員数のデータは『文部省年報』に公表されているために、それに基づいて、かつ、国家公務員給与制度を適用すれば、職員基本給といくつかの職員諸手当を推計するが可能になる。本付録では、その推計の作業及び使用データについて簡単に説明する。

国立大学の職員を大まかに区別すると、教職員系(教授、助教授、講師と助手)、事務系、技術技能系、医療系、教務系とその他というように区別できる(文部省の『文部統計要覧』より)。また、職務内容によって、表10のように示されるように、「給与法」に定められている賃金体系、いわば俸給表は確実に異なる。俸給以外には、さまざまな手当は設けられ、例として、扶養手当、住居手当、通勤手当、単身赴任手当、期末手当、勤勉手当、期末特別手当、調整手当、寒冷地手当等を取り上げられる。

各大学の職員数というデータしか公表されないという厳しい制約かつその職員数と国家公務員給与制度の適用で俸給(基本給)といくつかの手当を簡単に推計できるという2つ事情を考慮すれば、我々は以下のような式で各国立大学の1年当たりの人件費を推計することにする。

$$\text{国立大学の人件費(人件費)} = \text{職員数} \times 1 \text{年間大学職員(1人)人件費}$$

表10：国立大学に在籍する職員の職務内容と給与表

給与表	代表的な職種
行政職俸給表(一)	事務職員、技術職員、図書館職員
行政職俸給表(二)	技能職員(電話交換手、調理師、自動車運転手等) 労務職員(守衛、用務員、作業員等)
教育職俸給表(一)	教授、助教授、講師、助手、教務職員
教育職俸給表(四)	歯科技工士学校講師
医療職俸給表(二)	薬剤師、診療放射線技師、栄養士、臨床検査技師、歯科衛生士、 医療技術職員等
医療職俸給表(三)	看護婦、助産婦
指定職俸給表	総長、部局長、一部の教授

出所：大阪大学の『平成12年度：新しい職員のために』21ページより

ただし、

1年間大学職員(1人)人件費 = (俸給 + 扶養手当 + 調整手当) × 12 + 期末・勤勉手当

俸給 = 国立大学職員平均俸給月額

扶養手当 = 扶養手当受給割合 × 平均扶養手当支給月額

調整手当 = 支給割合 × (平均俸給額 + 扶養手当)

期末手当 = 支給割合 × (俸給 + 扶養手当 + 調整手当)

勤勉手当 = 支給割合 × (俸給 + 調整手当)

とされていることに注意しなければならない。その上、国立大学職員の平均俸給月額は以下のように求められる。

俸給 =
$$\frac{(\text{教職員数} \times \text{教職員平均俸給額}) + (\text{非教職員数} \times \text{非教職員平均俸給額})}{\text{国立大学全体の総職員}}$$

国立大学全体の総職員

全国の国立大学の教職員数、非教職員数と総職員は、『文部統計要覧』(文部省編)に公表されている(表11へ参照)。一方、教職員平均俸給額は教職俸給表(一)の平均給与額の値とし、非教職員平均俸給額は全俸給表の平均給与額の値とする。両方のデータは、人事院編の『公務員白書』に公表されている(表12へ参照)。

それに対して、扶養手当受給割合は、各年度の『公務員白書』に公表される数字を用いる。それについては、『公務員白書』では、1985年度に61.1%、1991年度に57.4%になっている。また、俸給と同様に、平均扶養手当支給月額は以下のように計算する。

平均扶養手当支給額 =
$$\frac{(\text{教職員数} \times \text{教職員平均受給額}) + (\text{非教職員数} \times \text{非教職員平均受給額})}{\text{国立大学全体の総職員}}$$

国立大学全体の総職員

ただし、教職員平均受給額は教職俸給表(一)の平均受給額の値とし、非教職員平均受給額は全俸給表の平均受給額の値とする。両方のデータは、人事院編の『公務員白書』に公表されている(表12へ参照)。以上の設定を踏まえて、85年度と91年度における国立大学の職員一人当たりの平均俸給月額と扶養手当の平均受給月額は、表13に示されたように、計算された。

表11：職員の職務別分類と数

タイプ	1981	1985	1991	1995	1999
教職員系	49,611	52,457	54,929	58,456	60,814
事務系	25,749	26,367	26,073	26,011	25,248
技術技能系	14,394	13,222	11,671	10,090	9,340
医療系	17,213	19,478	19,796	21,667	21,667
教務系	1,584	1,568	1,369	1,121	819
その他	4,037	3,137	2,234	1,378	883

注： 出所：文部省の各年の『文部統計要覧』、 単位は人である、
教職員系以外は、人件費の推計プロセスに「非職員」と考える。

調整手当の支給割合に関しては、各地域の支給割合は、給与法によって定められている。その詳細は、表 14 のようになっている。最後に、期末・勤勉手当の支給については、基本給の何か月分という具合に算出される。『公務員白書』によれば、期末・通勤手当の年間支給割合は、85 年度には 4.9 ヶ月分及び 91 年度には 5.45 月分といよになっている。

表 1 2 : 俸給表別平均給与月額 (単位: 円)

年度	俸給表	平均給与額	扶養手当の平均受給月額
1985	全俸給表	234,017	9,703
	教育職俸給表(一)	318,778	13,698
1991	全俸給表	284,163	10,528
	教育職俸給表(一)	391,014	14,407

出所: 人事院編の『公務員白書』の該当年度版

表 1 3 : 国立大学職員の平均俸給(月額)の計算結果

年度	国立大学職員の平均給与月額	国立大学職員の扶養手当平均受給月額
1985	272,272	11,506
1991	334,728	12,364

表 1 4 : 調整手当の支給割合

支給区分	甲地			乙地 (広島市等)
	東京特別区	横浜市、名古屋市、 大阪市等	福岡市、 北九州市	
1985	10%	10%	6%	3%
1991	10%	10%	6%	3%

出所: 人事院編の『公務員白書』の該当年度版

参考文献・資料

Brinkman, P.T. (1981), Factors Affecting Instructional Costs at Major Research Universities, *Journal of Higher Education* 52(3), 265-279.

Brinkman, L. (1988), *The Economic Value of Higher Education*, Macmillan Series in Higher Education, Macmillan, New York.

Case, A. and A. Deaton (1999), School Inputs and Educational Outcomes in South Africa, *Quarterly Journal of Economics* 114(3), 1047-1084.

Cave, Martin (1992), The Assessment : Higher Education: The State of Play, *Oxford Review of Economic Policy* 8(2), 1-18.

Cave, M., Ruth, D. and T. David (1992), Regulatory Reform in Higher Incentives for Efficiency and Product Quality, *Oxford Review of Economic Policy* 8(2), 79-101.

Cuyler, A.J. (1970), A Utility-Maximizing View of Universities, *Scottish Journal of Political Economy* 17, 349-368.

Elchanan C., Sherrie L. and Maria C. Santos (1989), Institutions of Higher Education as Multi-Product Firms: Economies of Scale and Scope, *Review of Economics and Statistics* 51(1), 1-14.

Johnes, G. (1990), Measures of Research Output: University Departments of Economics in the UK, 1984-8, *Economic Journal* 100, 556-560.

Johnes, G. (1992), Performance Indicators in Higher Education: A Survey of Recent Work, *Oxford Review of Economic Policy* 8(2), 19-34.

Johnes, G. (1997), Costs and Industrial Structure in Contemporary British Higher Education, *Economic Journal* 107, 727-737.

Johnes, G. and J. Johnes, (1992), Measuring the Research Performance of the UK Economics Departments: An Application of Data Envelopment Analysis, *Oxford Economic Papers* 45(2), 332-347.

Hare, P. and W. Geoffrey (1992), Economics of Academic Research and its Implication for Higher Education, *Oxford Review of Economic Policy* 8(2), 48-66.

Lawrence, S. Jr. (1969), Cost Trends in Land Grant Colleges and Universities, *Applied Economics* 1, 167-182.

Verry D.W. and P.R.G. Layard (1975), Cost Functions for University Teaching and Research, *Economic Journal* 85, 55-71.

Weale, M. (1992), The Benefits of Higher Education: A Comparison of Universities and Polytechnics, *Oxford Review of Economic Policy* 8(2), 35-47.

大住荘四郎 (1999)、『ニューパブリックマネジメント』、日本評論社。

大蔵省財政史室編 (1995)、『昭和財政史 昭和 27 ~ 48 年度 第 5 巻 特別会計、政府関係

機関、国有財産』、東洋経済新報者。

給与研究会編、『給与実務のてびき』(平成 12 年版)、日本人事行政研究所。

人事院編、『公務員白書』(各年度)。

文部省大学審議会答申『21 世紀の大学像と今後の改革方策についてー競争的環境の中で個性が輝く大学ー』2000 年 10 月 26 日。

文部省大学審議会「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」2000 年 6 月。

大蔵省編、『予算：平成 12 年度』

文部省統計要覧、各年度。

文部省年報、各年度。

山本清(1997)、『国立学校特別会計の経営と会計』、岡山大学経済学会雑誌 28(4)、203-220 .