



# 大学の財政資源配分における市場と組織 : 国立大学 財政と市場

阿曾沼, 明裕

---

(Citation)

大學教育研究, 07:21-33

(Issue Date)

1999-03

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81004638>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81004638>



# 大学の財政資源配分における市場と組織

## - 国立大学財政と市場 -

阿曾沼明裕（筑波大学大学研究センター助手）

### はじめに

近年、高等教育に関する議論の中で「市場化」という表現がなされることがしばしばあるが、大学の教育研究に「市場」の議論をそのまま持ち込むことには違和感を感じる。市場を強調することによって失われる部分もあるように思える。市場とは何であり、それがどのように機能し、何をもたらすのかについて、もっと議論すべきだと思う。

ただし、市場を議論するといっても、例えば、「市場」と「政府」、と単純に対比させ、外部性や公共性の観点から市場でまかなえないものを政府が負担する、という単純な図式ですべてを解決して良いものかどうか問題である。

そもそも、市場や政府といった概念を持ち出すのは、端的に言って、教育研究活動をコントロールするメカニズムは何か、を議論するためである。そこでは、大学の教育研究をめぐる社会的「交換」がいかに「調整」され、教育研究サービスの量と質や資源配分がいかにコントロールされるのが問題となっている。それゆえ市場と政府という単純な図式でいいのかという問いは、教育研究をめぐる交換を調整するメカニズムとして市場と政府だけでよいのか、という問いになる。そして、そうではないというのがここでの前提である。市場と政府の間の膨大な領域をカバーしている「組織」に着目する必要があるように思う。

本稿では、大学の教育研究をめぐるそうした交換の調整メカニズムを分析するための枠組みの整理を行い、大学の財政資源配分と市場との関係について若干の検討を行う。その際、すでに市場化が進んでいると言われる（実はこの点はかなり疑問の余地があると思われるが）私立大学ではなく、現在民営化等の議論で主たる対象となっている国立大学をとりあげ、国立大学財政における市場の意味を考えてみたい。なお、ここでは高等教育は公共財か否か、政府は公的負担を行うべきか否か、といったことは議論せず、これらは別の機会に譲りたい。まずはじめに、交換の調整方法として市場と組織について概念的に整理し、次に大学の教育研究を巡る交換の調整方法のタイプをいくつか示し（第2節）、さらに財政資源配分に焦点を当てて調整のなされ方を整理したうえで（第3節）、そうした観点から国立大学財政の戦後的構造の形成とその変化を概観し（第4節）、最後に現状と課題を考える。

### 1 交換の調整 - 市場と組織 -

市場といった場合、そこには交換という行為が前提となっている。

#### （1）交換と調整

社会の発展に伴い「分業」が発生、さらに生産の効率性を高めるために「専門化」が進展、そして専門化した

人々が財やサービスを生産し、他の人々がそれを得るようになり、生産物や生産要素をめぐって「交換」あるいは「取引」が生じる。こうした交換や取引では、消費者と生産者は何らかの方法でお互いを見いださねばならない。つまり、一方で消費者は、必要とする財やサービスを選択し、それらのどれだけの量を消費しようとするのかを決定せねばならないし、他方で生産者は、生産すべき財やサービスを見だし、どれだけの量をいかなる生産方法で生産すべきかを決定せねばならないのであり、そこにはそれらの決定に際して何らかの「調整」がなされねばならない。

以上は消費者と生産者との間の交換とその調整を表現したが、交換はきわめて広い概念であり、より一般的には、財やサービスを利用する権利が移転するときにはそれだけで交換が生じる。その場合、交換の調整とは、交換の当事者の意志決定のための調整と考えればよいだろう。

## (2) 市場的調整

そうした「交換」をめぐる「調整」のための方法の一つが「市場」である。新古典派経済学においては、市場では価格メカニズムが交換を調整する。価格メカニズムのもとでは、生産物や生産要素に関して需要側と供給側との間の需給関係を反映して価格が形成される。その価格に従って需要側と供給側が各自の利益を最大化する行動をとることによって、再び価格が修正され、その結果生産物や生産要素の適正な配分が実現される。厚生経済学の第一定理で言えば、完全競争市場ではパレート効率性の意味で望ましい配分が実現され、第二定理で言えば、政府が経済主体の初期保有を適当に再配分すればパレート効率的配分も市場均衡として実現される。

つまり、市場的調整においては、交換の当事者の意志決定のための情報が、価格のような一つの指標にすべて込められており、それを目当てに行動すれば自動的に調整がなされるような仕組みになっている。なお、この市場による交換においては、需要側と供給側は必ずしも直接対峙する必要はなく、別々にいて、価格を通じて社会全体として生産物や生産要素の交換が行われればよい。

## (3) 組織的調整

しかし、交換を調整する制度は市場だけとは限らない。これまでも市場の失敗や外部性の存在による資源配分の歪みが問題とされ、こうした問題については、公正な政府の金銭的介入によって市場均衡が是正されたり、政府が私的所有権を保証することによって外部性が交換の対象として市場で取引されると考えられた。しかし、新古典派経済学は、調整や資源配分のための制度 (institution) としては市場のみを考えている (青木・奥野編 1996, 23 頁)。

これに対して、組織の経済学、新制度学派の議論は、交換の調整のための制度として「組織」を強調する。つまり、交換は市場でも行われるし、組織でも行われる。市場では、価格メカニズムが交換や取引のための唯一の調整装置とされるが、それは完全市場では価格が個々人の意志決定のための「十分な統計量」(F.A.ハイエク Hayek) を有していると考えられているからである。しかし、現実には、しばしば市場と価格に必要な情報の全てを伝えることができないし、また、価格情報の入手や取引の設定には取引費用が必要となる。従って情報伝達のためには市場よりも組織による方が効率的である場合もあるし、組織の中での利害の共同性が大きい場合には、組織的な調整を行えばコストのかかる市場による交換を行う必要はない。逆にそうしたコストを回避するためのメカニズムが社会的な組織の成立理由であるともいえる。このように、市場的調整によらない組織的調整が存在するのであり、交換あるいは需要・供給があればすぐに市場と思いがちだが、組織がからんだり、組織の中に交換が持ち込まれたりする。これを金子 (1996, 5 頁) は「交換の組織的内包化」と呼ぶ。

ここでの組織的調整とは極めて広い意味を持ち、いわば価格によらない調整メカニズムである。例えば、コース Coase はそれを「オーソリティ」と言い、ミンツバーグ Mintzberg はそれを「相互調整」、「直接的監督」、「作業プロセスの標準化」、「アウトプットの標準化」、「スキル並びに知識の標準化」、「規範の標準化」等に分類した (Douma & Schreuder 訳書 1994, 52-64 頁)。現実にはこれらの組織的調整が複合的に

機能し、どのような調整メカニズムが優勢かは組織によって異なる。組織の範囲は広く、企業や大学や専門家集団組織といった目に見える組織のようなものもあれば、複数の行為者が関わる活動のルールや規範といったものまで含めて考えることもできる。

なお、交換の参加者の行動原理は、市場では個々の利益の最大化であるが、組織においては、さまざまな「インセンティブ」 - 価格のように唯一ではなくそれを知るための情報も不完全 - が参加者の行動を促す。

#### (4) 市場と組織の融合

このように交換の調整には端的に言って市場的調整と組織的調整が存在するが、かといって市場と組織は常に峻別されるものではない。現実には「内部資本市場」や「内部労働市場」のように組織の中に市場が存在し、他方で市場においても公式・非公式のルールが存在するという点で市場自体が「組織化」されている側面がある(Douma & Schreuder 訳書 1994, 64-68 頁)。むしろ全くルールや規範のない市場はありえず、つまり全く組織化されていない市場は現実には存在し得ず、全ての市場は大なり小なり「擬似的市場」であるとさえ言える。このように市場と組織は対照的なものだが同時に複合的でもあり得る。

## 2 大学の教育研究を巡る社会的な交換の調整

では、大学の教育研究を巡ってなされる交換の調整とは何か。大学の教育研究活動という生産活動(知識生産と教育サービスの提供)において、交換されるのは、生産される知識や教育サービス、そして生産要素(ヒト、モノ、金、知識、情報)である。そして、交換の調整とは、生産者にとっては、いかなる知識をどのような方法でどの程度生産し、どのような教育サービスをどの程度行うべきか、といったことを決定するのに必要な調整であり、消費者からすれば、どのような知識や教育サービスをどれだけ自分が必要とするのか、といったことを決定するのに必要な調整である。

以上は、わかりやすくするために、生産者(大学の教育研究者)と消費者(学生や企業)との間での交換によって説明したが、現実には生産者と消費者の間には、中間的な生産物・生産要素が無数にあり、無数の交換が行われており、そのそれぞれの段階の交換においてもその意志決定を行うために調整が必要とされる。

こうした調整の大なるものは、以下に述べるような市場による調整、大学制度による調整、政府による調整、専門分野制度による調整であるといえるだろう。

#### (1) 単純な交換 - 市場的調整 -

教育研究をめぐる交換の中で単純でわかりやすいのは、個々の教育研究者と教育研究サービスを受ける個々の消費者との間で直接的な交換が行われる場合である。例えば、教育については中世に大学ができる以前、研究については19世紀に研究活動が大学に制度化する以前には、このような単純な交換と似た状況があったと言えるかもしれない。

そうした単純な交換では、一方で複数の教育者・研究者が存在し、他方で複数の消費者(スポンサー)が存在し、個々の消費者が個々の教育研究者に対して、その教育研究サービスに見合った対価(授業料や研究費助成)を支払うといったかたちで交換が行われ、教育研究サービスの量や質が決定される。そこでは授業料や研究費助成が、教育研究サービスに対する評価やコストに関する情報を十分含み、それをシグナルにして生産者と消費者の間で教育研究サービスをめぐる決定がなされる。いわば価格メカニズムによる需給関係の調整であり、こうした単純な交換は市場によって調整されると考えればいいたる。

しかし現実には、こうした単純な形での交換が市場によって調整されるというケースはほとんどあり得ず、あくまで一つの理念型にすぎない。実際には、生産者(教育研究者)と消費者(学生、企業)の間に以下で見るように大学組織や専門分野や政府が介在するからであり、それによって交換はもっと多様なものになっている。

( 2 ) 大学制度による調整 - 交換を組織的に内包化 -

教育活動が個々の私塾的な活動から脱し、あるいは研究活動がアマチュア的活動から脱し、教育研究活動が組織としての大学に制度化されるようになると、個々の教育研究者と社会との間に大学制度が介在することになる。そこでは、前述したような、個々の教育研究者と個々の受益者との間で、教育研究サービスに見合った対価を支払うといったかたちで交換が行われるわけではない。

例えば、大学が構造的なカリキュラムを作って教育サービスを組織的に提供する。教育の内容は、直接に消費者の要求に応じて決定されるというより、大学側が大学の教育理念や学問のディシプリンの内在的な要請に基づいて優先的に決定し、むしろ教育研究サービスを提供する側が受容する側に変容を迫る。研究活動においても、生産された知識が直接に消費者（研究資金の出資者）に提供されるのではなく、教育活動を通じて社会に知識の供給が行われ、また、知識は自律的展開という特徴も有するためその価値は受容する社会の側の評価によって必ずしも決定されない。むしろこの場合、出資者である社会からの要求は無視されるわけではなく、大学が主体的に判断を行い社会に対応しようとする。こうした組織としての大学の存在は、学生などの消費者にとっても、自らがいかなる教育研究サービスをどのように受けるべきかが不透明な場合には不可欠であるし、個々の教育研究者が組織化されずにバラバラに存在してしまうと、消費者が必要とする教育研究サービスを見いだすのに膨大なコストがかかるという点でも有効である。

こうした大学制度の成立によって、教育研究者個々人ではなく組織としての大学と社会との間で交換が成立することになったといえるが、同時に、大学制度の内部で多様な交換が生じたことは重要である。例えば、構造的なカリキュラムによって教育活動を行ったり、研究活動を進める上で、大学制度・組織の内部で情報や知識の交換が行われ、人的資源の配分（教員や学生の配分）、財政的資源の配分も行われねばならず、そうしたさまざまな交換も大学制度内で組織的に調整されるようになった。

近代の高等教育制度は概ねこういう形で発展してきたといえるが、それは、価格メカニズムの働きにくい教育研究を巡る交換の調整にこうした大学制度による調整がそれなりに有効であったからであろう。このように近代の高等教育では、大学制度の中に教育研究サービスを巡る社会的交換が内包化・組織化されたといえるし、生産者と消費者との間の直接的な交換を調整する原始的な市場が近代になって後退したともいえる。

とはいえ教育機会の需要と供給が存在し、教育研究サービスをめぐる交換の調整のために授業料を媒介として市場が生じる可能性は常にあった。しかし近代国家の教育制度の下では次に述べるように授業料は無償の場合が多く（特にヨーロッパでは）、市場が全面展開したわけではない。また、確かにアメリカや日本では、第二次大戦後になって高等教育の大衆化が進む中で授業料が高等教育の重要な財源となったが、アメリカでさえ公立セクターが優位で、なおかつ膨大な政府による研究費補助や奨学金補助があり、私学が優勢な日本でも、政府の私学経常費補助はあるし、需給関係とは別の観点からかなり均一な授業料が設定されており、授業料を軸にした市場的調整が広範囲に行われるようになったとは言えないだろう。

( 3 ) 政府による調整 - 政府が交換を媒介 -

他方で近代においては、前述したような教育研究者と消費者（学生・企業）との間の単純な交換に、大学制度だけでなく政府が介在するようになっていく。むしろ、政府の費用負担があってはじめて大学制度による交換の内包化が成立したともいえよう。こうした政府は、教育研究者や大学からの要請を考慮して、社会から税金を徴収して高等教育機関に配分する一方で、社会的な需要を媒介して大学の教育研究活動に反映させる。教育研究サービスの量と質や資源配分の政府によるコントロールである。

歴史的に見れば、大学は、中世に教育という生産活動を組織化した時点で、公共性を有するものとなっていたが、遅ればせながら、研究・知識生産も 19 世紀に大学 = 教育機関に入り込むことによって組織化を可能とし、その公共性の度合いを強めていった。その後、教育機関としての大学は、近代国家の形成、第一次大戦前後から

の福祉国家化への展開の過程で、高等教育機会の保証や人材育成の必要から授業料無償化が進み、高等教育は国家に取り込まれていく（金子 1996）。研究・知識生産においても、同様に国家の取込、国家による丸抱えが進む。それは第一次世界大戦を契機に、そして第二次世界大戦で決定的になり、学術研究の費用はそのほとんどが政府負担になった。特に教育におけるマンパワー政策や産業・軍事政策と結びついた科学政策は大学の教育研究の内容にも大きな影響を与えてきた。

このように教育研究の公共性の観点から、政府が教育研究サービスの量と質や資源配分に大きく関与するようになったわけだが、確かに学生数の総量の規制や研究費総額の規制などで政府は決定的な影響を与えてきた。しかし、実際のところ質的な面で政府の完全なコントロールはあり得ない。むしろ、政府は費用負担を行う一方で、調整の多くを大学制度や次に述べる専門分野制度に依存してきたといえる。例えばどのような教育サービスを行うかは大部分大学に任されているし、研究内容の設定や研究費の資源配分においても学界のピア・レビューが重要な役割を果たしている。

従って、政府による調整は独占的地位を占めるわけではなく、大学制度や次に述べる学界・専門分野制度による調整と併存し、それゆえ単純な政府のコントロールではなく、政府と大学、政府と教育研究者（そして政府と学界）との間で、公共財としての教育研究サービスとそのコストをめぐる交換、特に資源配分に関わる多様な交換が生じることになった。そしてそれらが、教育研究サービスをめぐる生産者と消費者の直接的な交換（市場的調整による）に取って代わることになり、あくまで今度は公共財としての教育研究サービスとそのコストをめぐる様々な交換が主として組織的に調整されるようになったといえるだろう。

#### （４）専門分野制度による調整

教育研究活動を巡る社会的な交換を調整するのは、市場、大学組織、政府だけではない。「専門家制度」あるいは「専門分野制度」（科学社会学では「科学制度」）が存在し、それが教育研究の内容や方向性をおおきく規定している。

科学社会学では、科学制度の最も重要な前提は「科学者集団（科学者共同体、科学共同体）scientific community」の形成であり、それはより広く言えば「学界（学者集団、学者共同体）academic community」あるいは「専門分野」の形成であり、それは 19 世紀に急速に進展する。そして科学社会学の知見によれば（Merton 1973；Hagstrom 1973；Berns 訳書 1989 等）、今日のアカデミックな知識の大きな特徴は、それが科学者（学者集団）を母体にし、そのいわば集合的な知識というべきものになっていることである。アカデミックな知識は、まずは学界・学者集団に向けて公表され、そこでの集合的な判断によって価値が決定され、正当化されるのであり（同僚審査制度又はピア・レビュー）、引用制度などを通じて学界・学者集団によって認められ流通せねば知識としての意味を持たない。こうしたコミュニケーション・システム、品質管理システムを作動させるために、学界・学者集団にはマートンの指摘するような独自の規範体系（CUDOS：公有性、普遍主義、利害の超越、系統的懐疑主義）があり、さらにより重要なものとして、いわゆる報賞システムなどの評価システムがある。学者の社会には、職業的な地位、給与水準、研究資源（研究予算額等）で格差が存在し、階層構造が存在する。これに対して、学者は直接的な金銭的報酬を目指すのではなく、集団から評価をうけること、いわゆる「認知」の獲得を目指して研究に励む。その「認知」の獲得が、職業的な地位の獲得や昇進、給与の増額、研究資源の獲得（研究費の増額）を可能にしてくれるからである。いわゆる「認知・情報交換システム」である。この認知は、あくまで学者の社会の中でのみ獲得できるもので、一般社会で獲得できるものではないがゆえに、専門職業としての学界の自律性が維持される。ついでに言えば、学界・学者集団においては権威と信用も重要な役割を果たす。権威と信用のシステムがなければどの情報が重要かが分からず、知識生産システム全体が情報過多で崩壊してしまう（Berns 訳書 1989，68-73 頁）からである。

このように学界・学者集団の中での交換関係で知識が形成され、そこでは知識の内容や量と質が専門家集団で

ある学者集団によって決定され、コストである研究費もピアによる評価によって配分される。もともと個々の知識生産者と個々の消費者との間で行われていた生産された知識とそのコストをめぐる交換が、専門家制度・専門分野制度に内包化されるようになったわけである。以上は、研究の側面を中心に述べたが、教育においても、教育内容等について多様な局面で専門分野制度が大きな影響を与えていることはいうまでもない。

( 5 ) 市場、大学制度、政府、専門分野制度の相互補完

以上、歴史的に見れば、もともと教育研究における需要と供給が存在し、教育研究サービスとコストとの比較的単純な交換が行われており、見方によっては原始的な市場とも言うべきものができていたが、そうした単純な形での教育研究サービスとコストとの交換は、大学制度の成立によって組織的に内包化され、その制度内での多様な交換に取って代わられた。同時に専門分野制度の成立によっても、教育研究サービスとコストとの単純な交換は専門分野制度の中に組織的に内包化されていった。そして、近代における政府の役割の拡大によって、政府も交換の媒介に重要な役割を果たすようになり、政府と教育研究者・大学・学界との間にも多様な交換が生じることになった。そして、いわば当初の原始的な市場が後退する中で組織的な内包化が進み、制度内の多様な交換関係が取って代わり、主に組織的な調整が行われるようになったといえよう。

以上のような市場、大学制度や政府や専門分野制度による調整（制度内、組織的調整）は、互いに補完し合っている。市場では対応できないところを、政府や大学組織や専門分野制度が調整を行うことはもちろんだが、この他、例えば、先に述べたように政府による調整といっても教育研究内容については大学組織や専門分野制度による調整が大きな役割を果たし、しかしまた他方で、社会的要請の高い教育研究の推進のためには大学組織や専門分野制度よりも政府による調整が重要となる、といった具合にこれらは互いに補完的役割を果たす。

( 6 ) 組織の中の市場、市場の組織化

以上は生産者と消費者との間の単純な交換（市場的に調整される）が、大学制度や政府や専門分野制度の内部の組織的な調整によって取って代わられたことを述べたが、忘れてはならないことは、その組織的な調整に市場の要素が存在することである。

例えば、専門分野制度による調整は、独自の評価システムを持っており、先に述べたように獲得の競争の対象となる「認知」が、研究成果（知識）の価値の指標であると同時に、研究資源配分の指標となり、いわば認知を媒介として、研究の生産物や生産要素の交換が行われており、一種の価格メカニズムが作用し、学界・学者集団の中に内部的な市場（資本市場や労働市場）が成立していると見ることができる。この専門分野制度の内部的な市場によって、効率的な資源配分と研究者間で熾烈な市場的競争が起こっている。

大学制度においても、研究ほどではないが、教育評価を通じて教員の労働市場があると見ることが出来るかもしれない。

また、いわゆる受験競争は、成績や偏差値が一つの指標として競争が起こり、それによって、例えば能力の高い学生がそれにふさわしい教育を受けることができるように、いわば受験生の能力という資源が大学間で効率的に配分されているという点で、人材の配分で市場的調整が行われているが、試験のやり方や試験内容が大学組織や政府によって標準化された上で試験が行われ、成績や偏差値なども標準化されており、市場はあくまで組織化されている。

また、これまでみてきたのは、原始的な市場による単純な交換の市場が大学制度や専門分野制度に組織的に内包化されていった変化であるが、それが再び市場による交換へと変化する動きもある。例えば、先に見たように交換が大学組織に内包化されたといっても、授業料は近年その役割を増し、大学は組織として、直接的な受益者の費用負担に応えるように教育研究サービスの量や質を逐次修正する事を余儀なくされ、資源獲得や教育研究サービスの改善を目指して機関間あるいは組織間で競争もおこりつつある。これは機関や組織を単体としてみれば市場的調整の側面をもつといえるかもしれない。ただし、授業料をシグナルに意志決定が行われているというわ

けではなく、すでに述べたように大学組織をはじめ組織的調整が大きな位置を占め、市場的といっても組織化されたものである。

このように交換が組織的に内包化されたといってもそこには市場的な要素も含まれ、市場的なものも組織化されている。そして、価格メカニズムとまでいなくても、価格に近いかなり優勢な評価指標が存在し、それをシグナルにして交換つまり需給関係が調整される場合は、市場的な調整の色彩が強いといえる。市場と組織の融合の度合いは連続的で、市場の組織化の度合いは多様であるが、大学制度や専門分野制度などの制度内に市場が顕著に見える場合には、制度内市場と呼ぶことができるかもしれない。

### 3. 大学の財政資源配分における市場的調整と組織的調整

では、大学の財政資源配分に注目すると、交換はいかに調整されていると理解できるだろうか。

一般に大学の教育研究活動のための財政的資源は、基本財産の他は、受益者（学生・家計、企業等）による直接負担と、「政府の財政補助」である。受益者の直接負担には、「授業料」等の学生納付金、民間企業や財団からの助成金、コンサルタントや特許による事業収入等の「外部資金」がある。

まず、「授業料」等の学生納付金や「外部資金」を財源とする場合は、教育研究サービスの需要側（大学）と供給側（大学の外の社会）との関係が明確で、授業料や外部資金は教育研究サービスに対する対価として位置づけやすく、価格とまでは行かないにしても、需要側と供給側が意志決定を行う際に指標となりやすいという点で市場的調整がなされる可能性がある。実際にアメリカの一部の私立大学では、授業料が教育研究サービスを巡る交換の調整のためのシグナルとして機能していると言えるかもしれない。また、特に外部資金の場合、例えば企業からの奨学寄付金や受託研究費等は、個々人の取引になりやすいのでこうした傾向が強い。これらについては比較的市場的な調整によって資源配分が行われているといえよう。

ただし、「授業料」については、多くの国で、多くの場合そうした役割を果たしているとは言い難い。現実には、授業料の決定、教育研究サービスの質や量などは大学が組織的に行っており、資源配分が授業料によって市場的に調整される範囲は限定的である。現在大学に対して、情報公開、アカウンタビリティ、自己評価が求められる状況は授業料が価格として十分な情報を有していないことを示している。例えばすでに述べたように、ヨーロッパでは授業料は無償で、アメリカでさえも公立（州立）大学が優勢で、私立大学でも政府からの膨大な研究費補助や奨学金援助があり、また膨大な寄付金もあり、授業料を軸に資源配分が市場的に調整されている範囲は限られている。日本の私立大学も政府から財政補助があり、授業料も多様な要因で決定され、市場的調整のためのシグナルとなっているとは言い難い。日本の国立大学にいたっては、授業料は国庫に納入されて国立学校特別会計歳入の一部となるが、それは教育研究サービスには反映されておらず、教育研究サービスの対価という発想もあまりない。このように授業料が存在する場合でも、資源配分が市場的に調整されているより、組織的に調整される部分が多い。

これに対して、「政府の財政補助」を財源とする場合、そこでは公共財である教育研究サービスとコストの交換として、資源配分が捉えられる。まず、「機関補助」（一般大学経費の主要な財源、経常費補助）については、特に学生数や教官数などを考慮して積算された額が配分されることが多く、その資源配分においてはかなりのところ大学組織による調整がなされる。機関補助は、ヨーロッパの大学、アメリカの公立大学、日本の国立大学では基幹的な経費となっており、日本の私学に対しても経常費補助がある。この機関補助は多様で、大学組織によって資源配分が調整される部分も多いが、機関による格差や日本の国立と私学の格差等は、政府のコントロールによる。国立大学の校費の場合、校費の中でも教官当積算校費や学生当積算校費等の当たり校費が中核を占めており、その単価の設定や校費総額、講座や学科目新設においては政府による調整が行われるが、その配分のか



なりの部分は個々の大学あるいは組織に任されている。

「政府の財政補助」を財源とする場合でも、機関補助と違って政府が特定の目的・領域・組織の教育研究活動に対して重点的に予算を配分するとき、つまり「政府の重点配分予算」の場合、顕著に政府による資源配分の調整が行われている。例えば日本で近年増えてきた文部省の高度化推進特別経費（特別教育研究経費に含まれる）などは部分的にこれに相当するだろう。

なお、これら以上に政府による調整が決定的に大きいのは、国庫補助の予算総額の決定と定員（学生・教員）規制、そして設置認可や概算要求を通じた分野構成のコントロールである。これはヨーロッパでもアメリカ（公立大学）でも日本でも行われており、例えば日本の国立大学では、1950 年後半からの理工系の拡充や 70 年代以降の工学系の大学院設置、医学部・医科大学新設、教員養成系大学の設置などにおいて、政府による調整が行われた。

他方で、「政府の財政補助」を財源とするが、個別の研究者や研究プロジェクトへの研究費補助、つまり「個別研究費補助」の場合、多くの場合、専門分野あるいは学界の中で、ピア・レビューによる評価を基礎に配分がなされ、そこでは先にも述べたように市場的な競争が生じるという点で、市場的調整の側面が強い。日本の文部省の科学研究費補助金がこれに相当するだろう。先に述べた政府の「機関補助」や「重点配分予算」の中でも、一定の大学間あるいは組織間で研究業績や教育実績などの評価に基づいて配分がなされる場合は、評価の基準となる指標が明らで、それをめぐって競争が生じるという点で、市場的調整の側面を持っている。最近よく紹介されるイギリスにおける評価に基づく資源配分（機関補助に関する）はこれに相当するだろう。日本でも近年始まった出資金制度に基づく公募型の研究費補助はもこれに近いかもしれない。これらの場合、政府はいわば市場的調整をコーディネートしていることになる。このように「政府の財政補助」によるものでも、専門分野制度内部であるいは大学制度内部で市場的調整の傾向を有する場合、ここでは「制度内市場」的調整と呼ぶことにしよう。これに対して、外部の社会との直接的な交換という点で、「授業料」や「外部資金」を通じた調整を「制度外市場」的調整と呼んでおく。

この他、「政府の財政補助」の中で、「奨学金」のように個別学生に対する支援の場合、一定の評価に基づいて学生に配分され、大学側も奨学金の獲得を目指してあるいは奨学金を受給される学生の獲得を目指して、競争が起こるという点で、その資源配分は機関補助よりも市場的な調整の度合いが強いといえよう。

#### 大学の財政資源配分の調整方法

調整方法	財源
制度外市場的調整	外部資金（寄付金、助成団体からの助成、コンサルタントや特許等の事業収入） 授業料
大学制度による調整	
市場的調整を補う	授業料
組織的調整	政府の機関補助
政府による調整	
政府のコントロール	政府の重点配分予算 予算総額及び分野構成
市場的調整で補う	選択的・競争的財政補助 個別研究費補助 個別学生への奨学金
専門分野制度による調整	
制度内市場的調整	政府の個別研究費補助 （ピア・レビューによる）

#### 4．戦後の国立大学財政

##### (1) 国立大学の財源の概略

すでに国立大学の財源についてはいくらか述べたが、規模も交えて整理しておく以下になる。国立大学の教育研究活動のための財源を、大きく政府の財政補助と受益者の直接負担に分けると、まず政府の財政補助は、国立学校特別会計（平成9年度予算額2兆6848億円、以下平成9年度予算額）に対する一般会計からの繰入金（1兆5550億円）、一般会計の科学技術振興費の中の文部省科学研究費補助金（1122億円）の国立大学関係分（8割程度）、育英事業費（貸与総額2538億円）の国立大学関係分、留学生交流事業経費（556億円）や日本学術振興会事業費（390億円）の国立大学関係分、文部省以外の他省庁からの研究助成（受託研究費を通じて）である。

他方で受益者の直接負担には、付属病院収入（4860億円）、授業料及入学検定料（3239億円）、奨学寄付金（528億円）や受託研究費等（474億円）の外部資金がある。最後の受託研究費には、他省庁からの研究助成が含まれている。

以上をおおざっぱに言うと、政府資金として大学への機関補助（一般会計から特別会計への繰入分）、個別研究費補助（科学研究費補助金、省庁からの研究費補助）、奨学金（育英事業費）などがある。ただし、奨学金は先進諸国の中では低い水準にある。そして、受益者の直接負担として、授業料収入、外部資金（奨学寄付金等）、付属病院収入がある。

国立大学の場合、政府からの機関補助が校費（物件費）だが、その中には、すでに述べたように積算基準があって学生数や教員数で積算された額が一括されて補助される積算校費（教官当積算校費、学生当積算校費）があり、これが全ての国立大学の経常的な運営費、教育研究経費として中核的な経費となっている。一律に配分されているとも言われるが、その支出・配分は大学に任されている。校費の中には積算校費ではなく特定の教育研究活動に重点的に充当される特別教育研究経費（高度化推進特別経費等を含む）があり、この他概算要求を通じて配分される設備費、施設整備費などがある。

##### (2) 国立大学財政の戦後的構造とその変化

戦後の国立大学財政の特徴は、端的に言って政府の国庫支出への依存と国庫補助の中でも前述した校費特に積算校費への依存の比重が高かったことである。いわば市場的調整からきわめて遠かったことである。

戦前期には、大学財政法上の基本的な理念として、大学の経済的独立を達成しようという学校経営の独立の理念が存在し、1890（明治23）年に制定された「官立学校図書館会計法」にはそれが典型的に見られ、寄付金の拡大のための委任経理金制度が設けられたり、財閥・企業の寄付金による大学設立（東北大学、九州大学、大阪大学、その他新設学部、研究所）が行われ、政府資金以外の民間資金も少なからぬ役割を果たした。しかし、高等教育の急速な発展の中で政府資金が拡大し、さらに戦時体制になると軍事研究のための財政補助など政府資金の突出した拡大できわめて政府依存的な構造になったといえよう。

その構造は戦後に続く。終戦から1950年代半ばまできびしい財政難のもとで、講座制とその財政基盤は存続、きびしい経済状況の中で民間資金や地方自治体からの資金は少なく、国庫支出への依存が高まった。この状況は1950年代半ばから60年代の高度経済成長の間、むしろ強化されていった。当積算校費を中心とした機関補助の急増による国立大学の整備拡充が行われ、他方で、高等教育機会均等政策下で授業料は極めて低額におさえられた。そして1964年の国立学校特別会計成立時には、特別会計の一つの趣旨である独立採算について激しい議論がなされ、結局企業の経営方式は教育研究にそぐわないとして新しい学校特別会計は独立採算を目的としない、という覚え書きが文部省事務次官と大蔵省主計局長との間で交わされ、独立採算のための授業料値上げはしないことが約束された。その後60年代を通じて国庫補助が拡大する一方で産業界からの民間資金は相対的低下し、

結局政府資金への依存、とりわけ積算校費中心の機関補助への依存が高まり、国立大学財政の戦後的構造が確立した（阿曾沼 1996，148-157 頁）。

しかし、1970 年代以降この状況は多少変化する。当積算校費を中心とした機関補助の拡充がとまり、例えば科研費のような個別補助の増加、機関補助の中でも特定の教育研究へ重点的に配分するような特別教育研究経費が開始され、また、授業料収入が急速に増加した。さらに 1980 年代になると、機関補助については、特別教育研究経費等は増加したが積算校費の比重が低下、そして奨学寄付金等の外部資金は急速に伸び、個別研究費補助である科研費も増加、授業料収入も増額され、一般会計から国立学校特別会計の繰り入れ率は低下した。90 年代にも、科研費や政府の重点配分予算は増加している（阿曾沼 1996，157-166 頁）。

このように、国立大学の資源配分においては、全く市場的調整とはかけ離れた状態から、1970 年代以降、政府の財政補助については、積算校費の相対的な縮小、科研費等の増加による専門分野制度内の市場的調整の拡大、選択的予算の拡大、重点配分予算の拡大、そして、授業料や外部資金増加による制度外の市場的調整の拡大といった変化が進んできた。

#### 5．現在の国立大学財政を巡る状況と課題 - 組織の重要性 -

このように市場とはほど遠い状態にあった国立大学財政の戦後的構造は、若干ではあるが、市場的調整を拡大させてきた。そして近年の高等教育財政改革の動きも市場の拡大という側面が強いように見えるし、いわゆる市場化論はそれを一気に加速させようというものである。

この市場化論には、二つの側面があって議論が混乱することがあるよう思えるが、その二つとは、需給関係を効率的に調整するメカニズムとしての市場化と、政府が関与しない（公費負担を減らす）という意味での市場化である。これはメカニズムと費用負担のどちらに比重を置くかによる違いともいえる。前者の市場化は、市場原理の導入、市場的競争、疑似市場といった言葉で意味されることが多く、このとき政府の財政支出は必ずしも否定されるわけではない。そこでは競争原理を通じた諸活動の活性化が、多様なニーズに応える高等教育システムへの変革につながるという発想がある。他方で後者の市場化は、民営化、プライバタイゼーション、受益者負担の意味で使われる市場化で、政府による公的負担の削減に重きを置く。そして、市場化論のかかなりの議論は前者に近い。例えば、市場化を最もストレートに表現していると言われる『エコノミストによる教育改革への提言』でさえ、全くの受益者負担論ではなく、メカニズムとしての市場原理導入論である。

この調整メカニズムとしての市場化と受益者負担の意味での市場化はそれぞれ、これまで述べてきた制度内市場と制度外市場との違いに相当するといえよう。そして重要なことは、制度内市場による調整は組織的な調整と密接に関わっているということである。

例えば、制度内市場による調整の強化の典型として、最近の科研費の増額と研究評価の改善の動きがある。研究評価システムの改善によって、従来以上に科研費の資源配分における市場的競争を強化し、資源配分の効率性とパフォーマンスを向上させようというものである。この例でわかるように、多様なインセンティブ、評価システムに関するルール・枠組みを組織的に整備する必要があり、市場的調整といっても組織的な調整が必要とされる。同様に、研究活動だけではなく、教育研究活動一般の資源配分の上でも、高度化推進特別経費をはじめ競争的・選択的経費の拡大が図られており、また本格的な競争的資源配分につながる評価機関の整備というごく最近の動きも、制度内市場的調整の強化の動きであり、評価システムの再構築が最も重要な問題であり、組織的な関与が不可欠である。大学教員の任期制や流動性の拡大も、専門分野制度の制度内市場の活性化といえるが、インセンティブ・システムなど評価システムを組織的に再構築する必要があり、それはやはり組織的調整の改善というべきものである。さらに、近年、社会的要請に応え、パフォーマンスを高めるために、大学間の競争を促進

させることを目的として、高等教育機関の裁量権を拡大する（管理運営機構の強化を伴う）動きがあるが、これも高等教育の機関レベルの市場化といえるだろうが、大学制度全体からすれば制度内市場的であり、むしろ大学組織の重要性は高まっている。政府の役割も、こうした制度内市場による競争的資源配分を実現するためには、より重要なものになっている。

他方で、制度外市場の方は、端的に言って、授業料収入の拡大、外部資金の拡大、事業収入の拡大等によって生じるもので、確かに国立大学では、70年代以降授業料が急増し、私学との格差は狭まり、80年代には、奨学寄付金が増加して教官当積算校費の半分程度にまで増大し、現在もこうした方向への変化はある。世界的にも授業料導入の動きがある。しかし、諸外国の動きは、授業料を導入する場合でも政府の奨学金を充実したり、あるいは入学する学生の数に応じた資源配分を行うといった形で多元的なメカニズムで補完する仕組みを作っているといえるだろう。もともと授業料に、価格、つまり交換の調整のための意志決定を行う際のシグナルとしての機能を持たせることが不可能なことはしばしば言われるところである。授業料による一元的な価格メカニズムではない以上、他の多様なメカニズムが需給関係の調整に加わり、それには様々な仕組みをつくって組織的な調整がなされねばならない（授業料の決定一つをとっても大学が組織的に決定せねばならない）。また、研究活動についても外部資金の拡大は、特許制度の整備や専門分野制度による評価との関係などについて枠組みづくりが必要である。

このような意味で制度内市場にしても制度外市場にしても、市場的調整を強化しようとするれば、同時に組織的な調整の変革が不可欠であると考えられる。それゆえ単に単純化した市場原理の導入ではなく、それぞれの市場的調整を実現するにはいかなる組織的な調整を伴う必要があるのかを具体的に考えなければならず、そのためにも組織及び組織的調整に関する体系的な検討が必要とされよう。

また、財政の効率的配分は重要であり、確かに国立大学は無駄が多いのかもしれないが、市場が全く効率的かどうかは自明ではなく、例えば専門家制度や大学制度に交換の調整が任されてきたのはそれなりに効率的であったからであり、こうした制度による組織的な調整には、情報の問題にしても取引費用の問題にしても、目に見えないコストが削減されている可能性があるのであり、市場の組織化の在り方を検討すると同時に、組織的調整にどのような効率性があるのかという検討も行わねばならないだろう。

#### 参考文献

- 青木昌彦・奥野正寛編 1996, 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
- 阿曾沼明裕 1994, 「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」『大学論集』第23集, 311-328頁。
- 阿曾沼明裕 1996, 「国立大学財政の戦後的構造 - 閉鎖性と開放性 - 」『大学研究』筑波大学大学研究センター, 第14号, 137-171頁。
- 阿曾沼明裕 1998, 「知識生産における市場と組織」『高等教育研究所紀要』財団法人高等教育研究所, 第16号, 84-94頁。
- Berns, B. (川出由己訳) 1989, 『社会現象としての科学』吉岡書店。
- Douma, S. & Schreuder, H. (岡田和秀他訳) 1994, 『組織の経済学入門』文真堂。
- Hagstrom, W.O., 1973, *The Scientific Community*, Southern Illinois University Press.
- 金子元久 1994, 「高等教育と市場メカニズム」『教育社会学研究』第55集, 23-36頁。
- 金子元久 1996, 「方法としての『市場』」森田尚人他編『教育と市場』世織書房, 3-24頁。
- 金子元久 1998, 「国立大学の役割」『高等教育システムと費用負担』（研究代表者：矢野眞和）平成7～9

年度科学研究費補助金基盤研究(A)研究成果報告書，19-37。

経済企画庁経済研究所編（教育経済研究会） 1998，『エコノミストによる教育改革への提言』大蔵省印刷局  
高等教育研究所 1988，『高等教育財政の現状 - 国際比較と政策課題 -』（高等教育研究紀要』第8号）高等教育研究所。

国立大学協会 1997，『行財政改革の課題と国立大学の在り方（報告）』。

Merton, R.K. 1973, *Sociology of Science*, University of Chicago Press.

Milgram P. & Roberts J.（奥野正寛他訳） 1997，『組織の経済学』NTT 出版。

富永健一 1997，『経済と組織の社会学理論』東京大学出版会。

（付記）本稿は、著者が神戸大学大学教育研究センターの研究会で発表させていただいたものをまとめたものである。不十分な内容にも関わらず貴重なご意見をくださったセンターの先生方に深くお礼を申し上げる次第である。

# Financing National Universities and the Market Mechanism

Akihiro ASONUMA (Research Associate Research Center for University Studies University of Tsukuba)

Recently the introduction of market mechanisms into higher education is often mentioned, but rarely is it discussed in depth. Educators need to consider, however, the problems that this relationship may cause, and what it means for, higher education and academic research. This paper examines the meanings and functions of market mechanisms in financing national universities in postwar Japan.

From an economic perspective, when there are social exchanges or transactions (goods, services, costs, information etc.), supply and demand have to be adjusted or coordinated. In a neoclassical market model, market mechanism is the only way for such coordination. But from economic approaches to organizations, organizations play important roles in coordinating exchanges. This is to say, supply and demand in social exchanges are coordinated by markets or organizations. From this framework this paper analyzes financial resource allocations to national universities.

In the first section, markets and organizations as mechanisms for coordinating exchanges are introduced as the framework of analysis. In the second section, four types of exchange coordination related to higher education and academic research are presented. Next, the present methods of coordinating financial resource allocation in higher education and academic research are discussed. The structural changes of the financial resource allocation system in postwar Japan's national universities are analyzed in the fourth section. Finally we discuss the present situation and its problems, especially the lack of analysis of organizations.

The conclusions are as follows. The market mechanisms has been expanding gradually in the financial resource allocation of national universities in postwar Japan from the middle of the 1970s. And now the rapid introduction of market mechanisms is often talked about. But the markets which are claimed to be introduced seem to be often the internal markets organized by universities, governments and academic communities. Therefore we should consider how to organize markets (construct rules and especially evaluation systems) and how to amalgamate markets and organizations.