

わが国の大学行政と市場構造*
- 産業組織論の視点 -

北坂真一

(同志社大学経済学部)

2010年3月

*本研究には科学研究費補助金(基盤研究(C)課題番号20530186)と平成20年度私立大学等経常費補助金特別補助高度化推進特別経費大学院重点特別経費(研究科分)の助成を受けた。なお本稿は、公刊前のワーキングペーパーであり未定稿(引用不可)である。

1.はじめに

現在、我が国の大学は多くの経済・社会問題に直面している。18歳人口の急速な減少、国・地方自治体の大幅な財政の赤字化、長引く低成長による所得の伸び悩みや雇用環境の悪化、経済・社会のグローバル化の進展、技術の高度化と大学における研究開発への期待の高まり、社会や学生の大学教育に対するニーズの多様化、などである。こうした問題に対して、市場メカニズムが円滑に機能する産業であれば、企業の自由な経済活動を認め、市場を活性化することによって対応できる。しかし、大学を1つの産業としてみた場合、その公共性や外部性、情報の偏在などから大学には政府による周到的な政策が必要になる。

これまで政府は、「高等教育計画」や「将来構想」と題して大学全体や地域別、分野別の定員などについて4、5年おきに方針を示し、それにしたがって大学の活動を指導・規制してきた。最近10年をみると、総合規制改革会議による「規制改革の推進に関する一次答申」(2001)以降の流れに従い、設置認可の弾力化や審査基準の簡素化など自由化に傾き、2003年度からは従来の大学や学部の収容定員を抑制する方針を基本的に撤廃し¹、設置基準に定める大学の要件を満たせば設置を認可するという「準則主義」に転換している。

このような大学行政の流れのなかで、私立大学の数は増え続け、その一方で入学定員を充足できない大学が増え、近年は経営の悪化した私立大学が募集停止に追い込まれる事態にもなっている²。10年近く続いた大学行政の自由化は、大学に大衆化・国際化・効率化などへの対応を促すことが期待されたが、他方で一部大学の経営を圧迫し、結果的に学生や社会に好ましくない影響を与える可能性も出てきた。

そこで、政府は2008年度から「中長期的な大学教育の在り方について」審議を行い、「大学教育の構造転換の必要性」という視点から、大学の質保証や量的規模について新たな検討を重ねている(文部科学省中央教育審議会大学分科会,(2009))。

本稿では、そうした議論を踏まえながら今後の大学の在り方や大学行政を検討するうえで産業組織論の視点が重要であることを指摘し、あわせて大学の市場構造をその設置形態に着目して明らかにすることによって、わが国の大学が向かう方向性を示したい。その際、北坂(2006)で指摘したように政策を評価する視点として、価値観、有効性、効率性の三点に留意し、価値観は高等教育政策全般で主に対応し、大学行政には有効性と効率性が求められるという観点から考察する。

構成は次の通りである。まず、第2節では最近の中央教育審議会大学分科会における大学の量的規模に関する議論を紹介する。第3節では、具体的な大学行政の方向性を検討す

るには産業組織論の視点が重要になることを指摘する。第4節では伝統的な産業組織論の視点から、大学の市場構造を考察し、特に国・公立大学と私立大学の相違について検討する。最後に、本稿をまとめ、大学行政についてその望ましい方向を示す。

2.大学の量的規模に関する議論

中央教育審議会大学分科会では、わが国の大学の在り方について質と量という2つの側面から議論がおこなわれている。質と量は密接に関連しているが、その中で大学教育の公的な質保証については、最低基準を定める「設置基準」や最低基準担保のための「設置認可」、あるいは設置後の確認のための「認証評価」、さらに大学の活動を質的に支えるための公的財政支援など、その枠組みがかなり具体的に定められ、実際に各大学は学位プログラムを中心とする大学制度と教育の再構成に向けてすでに動き始めている。しかし他方で、大学の量的規模については現状の認識に加えて、その方向性について縮小か拡大かといったおおまかな方針も定まっていない。

そこでまず、大学の規模に関係するデータと政府の方針を概観する。図1に示すように、一般に大学の入学年齢と考えられる18歳の人口は1992年度の205万人をピークに減少に転じており、2011年度には120万人程度とピーク時の6割程度にまで減少している。また、今後も緩やかな減少が予想されており、2023年度には110万人を割り込み、1992年度の半分程度に近づくと考えられている。

図1：18歳人口と入学者、収容力と進学率

他方で、大学・短大への進学率は1990年台以降上昇傾向にあり、1990年度は36%だったが2005年度には50%を超え、2007年度には54%に達している。わが国の大学・短大は18歳人口の大幅な減少に直面しながら、進学率の上昇によって辛うじて入学者の急減を免れてきたことが分かる。しかし大学が増え続けたために、入学者を志願者（浪人などを含む）で割った収容力は1990年度以降上昇し続け、2007年度以降は90%を上回りいわゆる「全入時代」が間近であることが示唆され、大学は厳しい経営環境に直面している。

こうした動きに対して、政府・文部科学省は18歳人口がピークを過ぎた1993年度以降に3度にわたり方針を表明し、大学の量的規模に関する政策のよりどころとしてきた。ま

ず1回目は、1993年度以降の「高等教育の計画的整備」に関するものである。そこでは、進学率を40%と想定し、大学等の新增設は原則として抑制、臨時的定員は解消、という方針がたてられた。しかしこの間、大学の数は1993年度から2000年度にかけて国立は98校から99校、公立は46校から72校、私立は390校から478校へいずれも増加した。同じ期間、短期大学はいずれも減少しているが、大学・短大あわせても公立と私立で増加が著しい。1993年度と2000年度の大学入学者数を比較すると、国立は10.8万人から10.3万人へとわずかに減少しているが、公立は1.7万人から2.4万人、私立は43.0万人から47.3万人へと増えている。これは、この期間において、文部科学省の大学の規模抑制という方針が必ずしも実現していないことを示している。

図2：大学の数と入学者の推移

2回目は、2000年度以降の「高等教育の将来構想」である。そこでは、進学率は1999年度の実績(48.4%)を下回らないと想定され、大学の規模は基本的に抑制、臨時的定員は段階的に解消するが1999年度規模の5割程度の恒常的定員化を認める、という方針がたてられた。この間、大学の数は2000年度から2004年度にかけて国立は99校から87校へ大きく減少した。これには2004年度の国立大学の法人化が影響していることは間違いない。他方で公立は72校から80校、私立は478校から542校へと、相変わらず増加が続いた。短期大学も前の期間から続いて減少しているが、大学・短大あわせるとその数はやはり公立と私立で増加している。大学入学者については2000年度と2004年度を比較すると、国立は10.3万人から10.4万人、公立は2.4万人から2.5万人、私立は47.3万人から47.0万人とほぼ横ばい圏で推移した。前の期間に続き、大学の数という点では文部科学省の規模抑制という方針は実現していない。しかし、国立大学の法人化や短期大学の継続的な減少³、入学者増加の歯止めといったかたちで大学にも大きな変化が起きた時期であった。

そして3回目が2005年度以降の方針を示した「我が国の高等教育の将来像」である。そこでは、18歳人口に対する進学率は指標としての有用性が低下したとして想定が示されず、「計画と規制」から「将来像の提示と誘導」へと政策のスタイルが変更され、従来の抑制方針の撤廃と「準則主義」への転換が明らかにされた。この間2005年度から2009年度まで、国立大学は1校減り、公立大学は6校の増加、私立大学は42校の増加、と依然と

して公立と私立で増加が続いた。大学入学者についてはこの4年間で、国立はやや減少したが公立と私立ではやはり増加した。

これまでみてきたように、政府・文部科学省は、18歳人口の急速な減少に直面しながら、大学の量的規模に関して有効な政策を実施してきたとは言いがたい。

そこで次に、大学の量的規模について文部科学省中央教育審議会大学分科会大学規模・大学経営部会で行われている最近の議論を中央教育審議会大学分科会(2009)から紹介する。

ここでまず注目される記述として、「近年の大学数・学生数の増加には、大学への進学意欲の高まりの中で、平成15年度から、大学や学部の収容定員の増加を抑制してきた方針を、基本的に撤廃したことが影響している」と、自由化は適切ではなかったとして方針の転換を示唆する記述がある。確かに大学行政の自由化が大学数・学生数の増加に影響した可能性を否定できない。しかし、本稿で示したように政府の抑制の方針にもかかわらず大学数・学生数が増加する傾向は自由化以前からみられた。

大学分科会では、全体の量的規模について18歳人口の減少に対して、大学進学率が国際的にはとりわけて高いとは言えないことや、社会人・高齢者・留学生など多様な学生層の受入れ割合が国際的にみて低いこと、が指摘されている。そして、「大学教育の量的規模を検討する際には、我が国の発展に大学が果たすべき役割にかんがみ、社会人、高齢者等の大学就学の充実やグローバル化を踏まえなければならない」と強調している。

これに関連して興味深いのは、報告書が「社会人学生に関して積極的に受け入れる大学院は多くあるが十分に社会人に対応したものになっていないのではないか」という見解を紹介していることである。これは、大学が潜在的な需要に対して十分に対応できていない、と政策当局がみていることを意味する。こうした指摘と先の記述をあわせて読み解くと、進学率にはまだ上昇の余地があり、社会人や高齢者、留学生などの潜在的需要に対応できれば、大学の量的規模の急減は避けられるのではないかと、という当局の期待を感じる。さらに、社会人・高齢者・留学生などを積極的に大学に誘導する政策も考えられ、留学生については国際化の促進からその誘導策が実際に行われている⁴。

そして政策の在り方としては、従来の大学の新增設抑制のような「規模の上限」の設定という方法から今後は「政策的に望ましい規模」の検討へと、その変更を示唆している。これは、現行の方法よりも明確に大学の量的規模を一定水準に誘導することを意味する。こうした大学行政の方法については、アメリカの州立大学の計画的整備やイギリスの大学

の量的規模拡大政策などが、その例としてあげられている。

以上のような大学全体の規模の議論と同時に、報告書は大学経営の厳しさや入学定員の未充足が深刻であることを指摘し、大学の経営問題にも言及している。そして、大学の機能別分化⁵や、大学間連携の強化、質保証の前提となる健全な大学経営のための大学の適正規模の議論の必要性、定員調整や募集停止、私立大学の経営破たん時の支援の具体的対応策を検討することなどを課題にあげている。このような問題の認識と対応の方向は、現状に基づく望ましいものであろう。

しかし、もっとも重要な問題が議論されていない。それは我が国で並存する国立、公立、私立という設置形態に関連する問題である。報告書は、国立大学について大学院博士（後期）課程や法科大学院の自主的な定員見直しの必要性などを指摘し、そこに問題があることを暗に指摘している。しかし、国立大学の望ましい数や学部学生の定員に関する言及は無い。大学全体の量的規模や大学の適正規模を論じるには、現状の国立、公立、私立という設置形態に起因する大学運営の問題を論じることは避けて通れない。例えば、大学入学者が減少するとして、国立大学が現行通りに国の資金援助を全面的に受け続けるのであれば⁶、私立大学だけが経営破綻に追い込まれるのは必至である。それでよいのであろうか。

3.産業組織論の視点

前節でみたように、政府・文部科学省の大学行政は、これまで大学全体の規模抑制を打ち出しながら有効に機能せず、一旦大学の規模抑制を撤廃したにもかかわらず大学の経営悪化をみると一転して今度は上限規制ではなく適正水準への誘導を示唆するなど、政策の枠組み自体が揺らいでいる。

大学行政はこれまで教育学の対象として分析され、相当の蓄積と質的な充実が図られてきた。近年では、国立大学の法人化に伴い会計面からの研究や経済学からの分析も増えている⁷。ここでは、産業組織論のフレームワークを紹介し、大学行政への適用が有益であることを示したい。

伝統的な産業組織論では、市場構造、市場行動、市場成果、という3つの概念に基づいて1つの産業を分析する。市場構造は、企業間の競争関係を規定する諸要因を指し、具体的には売手や買手の数や分布、集中度、製品差別化の程度、参入障壁などが指標になる。市場行動は、その産業の各企業が需給条件や他の企業との関係などを考慮して決める意思決定行動であり、具体的には製品の価格、生産量、種類、品質、広告、研究開発、設備投

資など、企業のあらゆる行動がその指標になる。カルテルや暗黙の協調的行動、反対にライバル企業への対抗戦略なども市場行動に含まれる。そして市場成果は、企業行動の結果として得られる様々な成果であり、具体的には企業の得る利潤や結果的に実現する費用効率の程度、あるいは技術の進歩などがその指標にある。

ハーバード学派とも呼ばれる伝統的な産業組織論では、これらの3つの概念の間で、市場構造 市場行動 市場成果という因果関係を重視する。例えば、ある産業が少数の大企業だけで占有され他の企業の参入が困難であるような市場構造では、企業間でカルテルが生じ易く（市場行動）、企業が超過利潤を得て消費者が不利益を被る（市場成果）可能性が大きいと考える。このような弊害を除くには、望ましくない市場成果をもたらす原因となった市場構造について政府が介入し、大企業を分割したり新しい企業の参入を促したりして競争的な市場構造に変えることが必要になる。

こうしたハーバード学派の考え方には、シカゴ学派やコンテストビリティ理論から批判を受けた。市場メカニズムに信頼を置くシカゴ学派は、市場行動や市場成果は必ずしも市場構造から一方的に影響を受けるものではなく、むしろ反対の因果関係になることを指摘した。コンテストビリティ理論は、参入・退出が自由であればたとえ独占的な市場構造であっても競争的な市場成果が得られることを主張した。

一般に産業組織論では、利潤を追求する企業行動に基づき市場成果を経済的利益や効率性で評価する。大学の場合、その行動原理は一般的な企業とは一致せず、産業組織論の議論を単純に適用することはできない。しかし、大学も組織として費用の最小化が求められ、効率的な運営が望ましいという点で一致する。また、従来明確に意識されなかった大学の行動や大学行政の位置づけが、伝統的産業組織論による枠組みを応用することで明確になる。

そこで、市場構造、市場行動、市場成果というハーバード学派の枠組みを大学について応用して描いたのが、図3である。ここでは、Scherer and Ross(1990)やCarlton and Perloff(2004)、新庄(1995)、土井(2008)などを参考に、市場構造、市場行動、市場成果に加えて市場構造に影響するような産業の基礎的条件を加えて大学の事例に応用した。

図3：大学の産業組織論的枠組み

ここで、図3の右側には対応する大学行政が割り当てられており、この図式によって従

来の政府・文部科学省による大学行政を整理することが出来る。その際、我が国の大学が義務教育と異なり、それぞれ独自の建学の精神を持つ私立大学によってその多くが支えられてきたことや、また平成 16 年度の国立大学法人化の際にも国立大学には独自の研究・教育の理念を定め公表することが求められたという事実が重要である。すなわち、我が国では大学での研究・教育に独自性や多様性が社会的に求められてきたのである。このことは、国民の求める大学が、例えば効率的であれば、我が国に大きな大学が 1 つだけあればよいということではない、ということを示している。したがって、伝統的産業組織論が想定するように、大学の市場構造は多様な研究・教育の理念に基づく多数の大学によって構成されることが望ましく、これを議論の始点とすることが伝統的産業組織論を大学行政に応用できる 1 つの利点と言える。

そして、各大学の独自性・多様性を重視するのであれば、市場行動の規制はできるだけ少ないことが望ましく、大学行政の基本はやはり参入・退出を中心とする市場構造への規制・介入・補助が中心となるだろう。

また、産業政策としての大学行政と、より広い意味での大学における教育・研究に対する高等教育政策とを区別することも重要である。従来、高等教育政策の中心に大学行政が置かれ、その主な政策として大学という機関への資金援助という方法が用いられてきた。しかし近年、国立大学への運営交付金は減額され、研究者への科学研究補助金や COE プログラム、あるいは各種 GP プログラムというかたちで、特定の取り組みに対する資金援助が増加している。私立大学に関しても、傾向は同じである。私立大学への経常補助金は平成 19 年度から 3 年連続して削減されており、その分を所属する研究者が得た科学研究費補助金の間接経費で補うように資金の配分が変わりつつある。教育に関しても、大学という機関への資金配分ではなく、学生個人への配分に重点が移りつつある。日本学生支援機構から学生に交付される奨学金の総額は年々増加している。

このように政府による大学の研究・教育への資金配分が機関から個人に移行することは、産業政策としての大学行政とより広い意味での大学への高等教育政策が一致しないことを意味しており、大学行政を体系化し、包括的に考えることの重要を示している。

4. 設置形態からみた市場構造

産業政策の視点から大学行政をみるには、その市場構造に着目する必要がある。市場構造の切り口にもいくつかあるが、我が国の大学で重要なのは国立、公立、私立という設

置形態の違いである。図 4 には、国立と公立、私立に分けた在籍者の推移が描かれている。この図からも明らかなように、我が国では私立大学の在籍者比率が全体の 7 割以上を占めており、我が国では高等教育における私立大学の重要性が明確である。この 7 割以上という私立大学の在籍者比率は 40 年以上前から変わっていない。

図 4：設置形態別の在籍者の推移

大学在籍者数の変化を時系列的にみると、20 年前の 1989 年と比較して、国立大学の在籍者は 1.23 倍、公立大学は 2.23 倍、私立大学は 1.39 倍となり、全体に占める比率は低いものの公立大学の在籍者の伸びが顕著である。最近 10 年間をみても、国立大学はわずかに減少、私立大学は 1.04 倍とほぼ横ばいであるのに対して、公立大学の在籍者だけが 1.28 倍と増加している。このことは、各地域で根強い大学に対する研究・教育のニーズがあることを示している。

さらにこれに関連して、島(2009)は設置形態別、専門分野別、都道府県別など、様々に細分化された詳細な 2006 年度のデータを使い数量分析を行っている。島(2009)の分析目的は国立大学への適切な運営交付金の配分を検討することにあるので、それとは異なり本稿の視点からその結果を筆者なりにまとめると、次のような点が浮かび上がってくる。

(1)学部生について専門分野別にみると⁸、人文・社会・家政・芸術では 8 割以上の学生が私立大学に在籍し、他の分野でも商船を除くと 5 割以上の学部が私立大学に在籍している。(2)大学院生について専門分野別にみると、修士課程では人文・社会・家政・芸術で 5 割以上の学生が私立大学に在籍し、全体では国立が 57%、公立が 6%、私立が 37%である。博士課程でも分野別の傾向は変わらず、全体では国立の比率が高まり、国立が 70%、公立が 6%、私立が 24%となる。(3)科学研究費によって研究機能を評価すると、件数の構成比は国立 67%、公立 8%、私立 25%であり、研究費の金額で見るとさらに国立の比率が高くなる。(4)学部教育について、都道府県・専門分野別のデータをもとに国立大学のシェアが 50%以上となる都道府県をみると、東京・愛知・大阪とその周辺県ではほとんどないのに対して地方に多くみられることから、島(2009)は、学部教育について国立大学が地域・専門分野の均等化に関する役割を担っている、と指摘している。

このようにみると、設置形態別にみた大学の市場構造は、学部教育は私立大学に、大学院教育と研究については国立大学にその比重があり、研究・教育の地域や専門分野の均等

化については公立大学と国立大学がその役割を担っている傾向がわかる。しかし、こうした役割は完全に設置形態によって分断されているわけではない。また近年高まっている地方における大学へのニーズに対しては、国立大学ではなく公立大学によって対応されていることが興味深い。

ところで、このような大学の分類は設置者を基準としたものであり、言うまでもなく国立大学の設置者は国、公立大学は地方公共団体、私立大学は学校法人である。より厳密に言えば、2004年度に施行された「国立大学法人法」によって従来の国立大学はすべて国立大学法人となり、いわゆる「法人化」された。しかし、新しい「国立大学法人法」においても、国立大学法人は「政府・文部科学省が設置し監督する法人」と位置づけられている。

同様に、公立大学も従来は地方公共団体が直接設置し運営する形態が主流であったが、2004年度に施行された「地方独立行政法人法」によって、近年は公立大学法人と法人化され、地方公共団体から組織的には分離して運営される形態が増えた。これに関連して、以前は地方公共団体が土地や建物を提供し、私立学校法に従い学校法人が実際の運営を行なうような「公設民営」型の私学もしばしば見受けられたが、最近ではこうした「公設民営」型の私立大学が公立大学法人に移行することも行われている⁹。

また私立大学に関して、その設置者である学校法人は一定額以上の基本財産の寄付によって設立される財団法人という形式をとるのが一般的であるが、2002年に施行された構造改革特別区域法より学校教育法の特例として株式会社（学校設置会社）や特定非営利活動法人（学校設置非営利法人）が構造改革特別区域に限り学校を設置することが認められた。

このような設置形態の違いは、大学運営に関して、財政、会計、情報公開、使命、など各方面で違いをもたらす。しかし、近年では丸山(2009)のように、その運営をみるかぎり「国立大学と私立大学とを区別することが、必ずしも厳密にはできない」という指摘もある。そこで以下では財政、会計、情報公開、使命の各視点から主に法人化後の国立大学と私立大学を比較し、今後の大学行政の方向を検討する。

まず大学の財政について丸山（2009）は、「学校教育法では、設置者に財政責任があるという設置者負担主義をとっているが、実際には国立大学、私立大学とも財源の種類には、大きな違いはない。国費投入割合が多いのを国立大学、少ないのを私立大学と分類しているとみることもできる。」(p74)と指摘している。

そこで大学の財政について、マクロの資金の流れを整理し、その違いがどこにあるのかを確認する。この問題について、水田(2009)は国・公・私立の大学に関して緻密な資金フ

ローの図を作成し、国の財政投融资改革で高等教育機関もその資金調達を間接的に金融・資本市場に依存するように変化したことを明らかにしている。

ここでは、水田(2009)が作成した国・公・私立大学のマクロ財政フローの図に基づき、さらに簡素化した表を作成することによって、現状で設置形態の違いが大学の財政に関してどのような違いをもたらしているかを示す。

図5：大学への資金流入

図5には、大学への資金の流入を国・公・私立大学別にまとめた表が示されている。これは水田(2009)が作成した2007年度に関する大学セクターの資金フローの図から、大学へ流入する資金だけを取り出してまとめたものである。項目別に見ると、「学納金」は学生から授業料などで大学に納められる資金であり、「病院収入」や「民間研究資金」、「寄付」などとともに法人化前の国立大学では国の特別会計に入っていたものである。言わば、民間部門から大学への直接的な資金流入であり、これら4つの項目を合わせて国立で約4割、公立で5割強、私立で8割を占めている。大学という組織にとって見かけ上は大学病院の収入が大きいことと、国立大学でも民間からの直接的な収入が4割を占めることは注目に値する。

図5の「国・地方からの交付金など」は、国立大学に関しては国からの運営交付金や施設費であり、公立大学では地方公共団体から同様に交付される資金である。私立大学の場合も金額は少ないが国や地方公共団体から施設・設備などに補助金を得ている。この比率は国立5割弱、公立4割強、私立5%程度である。次の「公的研究資金」は国や地方公共団体からの研究資金であり、「民間研究資金」と同様に国立大学の比率が最も高い。

「センター・事業団からの交付金など」は、国立大学の場合は(独)国立大学財務・経営センター、私立大学の場合は日本私立学校振興・共済事業団からの交付金や借入れである。国立大学財務・経営センターは文部科学省所管の独立行政法人であり、国立大学法人等の教育・研究環境の整備のために作られた機関である。また、日本私立学校振興・共済事業団は私学の振興とその社会保険制度を担う機関である。双方ともに財政投融资制度からの借入れや直接的な債券の発行により金融・資本市場から資金を調達している。また私学事業団は、国からの補助金を3000億円以上得ていることから私立大学が国から受ける資金は見かけよりは多いことになる。また私立大学に関して言えば、金融・資本市場から

の借入金が 3000 億円強計上されている。国立大学についても同様に金融・資本市場からの直接的な借入れが認められているが、2007 年度に関して水田(2009)ではその金額が計上されていない。

このようにみると、国立大学や公立大学の法人化によって資金調達の方法は私立大学と大差なくなってきたことが分かる。確かに金額的には国立大学は国に、また公立大学は地方公共団体に大きく依存しているが、これは大学の運営にとって本質的な問題とは言えない。丸山(2009)は、米国ではコーネル大学のようにその中に州立大学部門を持ち、ニューヨーク州民が州立大学部門では授業料の減額を受けることなどから、「一般的には慣用によって私立とされているコーネル大学を、財源という基準を用いて私立州立と区分することは難しい」(p75)とも述べ、大学にとって設置形態の違いが本質的には必ずしも大きな意味を持たないことを示唆している。

次に、大学の会計の問題を検討する。国立大学と私立大学について、その会計を比較するとき問題があることを小藤(2007)は的確にしている。これは、国立大学が 2004 年の法人化に際して作られた国立大学法人会計基準に基づき、私立大学が 1971 年に公布された学校法人会計基準に従っており、両者が異なることに由来する。特にその問題は、私立大学の損益計算書にあたる消費収支計算書と国立大学の損益計算書を比較すると明確になる。

図 6 には、この 2 つの計算書の主な項目が示されている。私立大学の消費収支計算書において最終損益に相当する概念は(5)の消費収支差額であり、国立大学に関しては(F)の当期純利益である。しかし、この両者を単純に比較することはできない。

図 6：私立大学と国立大学の計算書の比較

野中・山口・梅田(2001)や小藤(2007)が指摘するように、私立大学の消費収支計算書には(2)の基本金繰入額という項目があり、これが私立大学の会計を難解にしている。この基本金繰入額は、校舎の建設・改築のような設備投資をはじめ将来の支出に備えるための基金への積み立て資金であり、当該年度に消費する資金ではない。にもかかわらず、この基本金繰入額は帰属収入から差し引かれて消費収入と定義され、これと消費支出との差額が最終損益として表示される。基本金繰入額について決められたルールはないので、基本金に繰り入れる額を増やせば見かけ上、私立大学は消費収支差額でみて容易に赤字になる。

国立大学の損益計算書に、このような基本金への繰り入れはない。したがって、私立大学と国立大学の損益を比較しようとするれば、私立大学の消費収支計算書にはない(6)の帰属収支を計算し、これを国立大学の(C)経常利益と比較すればほぼ同じ基準となる。帰属収支の計算では、基本金の繰り入れが影響しないからである。

このようにみると私立大学の会計は、特殊であることがわかる。国立大学の会計基準の方が企業会計原則に忠実でわかりやすい。会計制度が情報公開の基本であることを考えれば、私立大学の会計制度を改め、国立大学法人の会計基準に沿ったものにする必要がある。

さらにこうした会計制度に関連して、情報公開についても国・公・私立大学の間で相違がある。図7には財政関係書類の情報公開の基準が、大学の設置形態ごとにまとめられている。

図7：財務関係書類の情報公開の比較

これをみると分かるように、国立大学と公立大学の情報公開は明確だが、私立大学については改善の余地がある。最大の問題は、情報の公開対象者である。国立大学法人と公立大学法人は、その公開対象を限定していない。これに対して、学校法人は公開の対象を「設置する私立学校に在学する者その他の利害関係人」と限定している。ここには、例えば受験生は含まれていない。また先の資金の流れでみたように、国や地方公共団体から直接的に、また私学事業団を通じて間接的に、相当額の国民の税金が私立大学にも投入されている。それにも関わらず、私立大学の財務内容は、広く国民にその情報が公開されていない。私立大学の情報公開は、国・公立大学並みに改善されることが望ましい。

最後に、大学の使命について検討する。すでに述べたように私立大学には、必ず建学の精神やスクール・モットーがあり、受験生や社会に対してその特色を強くアピールする。国立大学や公立大学も2004年の法人化以降は、各大学がその使命を独自に定めて公表することが求められるようになった。この点をもって、国・公立大学も各大学が独自の社会的使命を持つようになり、私立大学に近づいたとみることができる。

しかし、丸山(2009)は合田(2003)¹⁰や金子(2002)の指摘を引用しながら、そのような見方に異を唱えている。丸山(2009, p79)は、合田(2003, p12)の記述から国立大学は法人化されても国が必要と考える事業実施の担い手として位置づけられていることを指摘する。それを端的に示すのが、国立大学法人法第1条「大学の教育研究に対する国民の要請

にこたえるとともに、我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図るため、国立大学を設置して教育研究を行う」という一文であるという。これは、明治時代の帝国大学令によって「国家の須要に応ずる」と定められた帝国大学の目的と大きくは異なる。

そして、法人化によって文部科学大臣に学長の任命や中期目標・計画に対する認可権が与えられ、法人化前よりも国の管理統制が強くなったことも丸山(2009)は指摘する。そして、「日本の国立大学の法人化は私学化ではない。確かに法人化によって人事システム、財政システムは学校法人のそれに近づいたといえる。しかしこれまでの国立大学と同様、政府が国立大学の使命、機能を意識的に支え、また財政負担も従前どおりに行うので、法人化は私学化とは異なる方向であると判断することができる。」(丸山(2009), p84)と述べている。

丸山(2009)の指摘は明解であり、国立大学の法人化の実情はそのような解釈で正しいであろう。しかし、丸山(2009, p80)や合田(2003, p15)も指摘するように、法人化の制度設計は論理的に必ずしも強固な基盤を持っておらず、そのシステムは未だ完成したものとは言えない。

5.まとめ

本稿では、まず第2節で、最近の大学の規模に関するデータを概観し、それに応じた大学行政と最近の中央教育審議会大学分科会における大学の量的規模に関する議論を検討した。この結果、大学の規模抑制という政策の方針が必ずしも機能しておらず大学行政が基本的な問題を抱えていることを指摘した。次に第3節で、産業組織論の視点を応用し、大学行政では参入・退出をコントロールする市場構造への規制がその中心となることを示した。またこのとき、大学行政と高等教育政策を明確に区別することの重要性や、近年の高等教育政策が大学という機関ではなく研究・教育プログラムに対する補助や学生への奨学金など直接的な補助で行われる方式へ変化していることを指摘した。

大学行政を市場構造への規制とみたとき、大学が活動する基本的な枠組みを整えることが重要になる。そこで第4節では、我が国の大学の市場構造を概観し、その設置形態の違いに注目した。大学行政を有効かつ効率的に機能させるには、国・公・私と設置形態が異なる背景を認めつつ、その活動の基礎となる大学運営の枠組みを共通化することが望ましい。そこで、今後の政策の方向性を検討するために重要となると思われる財政、会計、情

報公開、大学の使命などの諸点から、国・公・私立大学の相違と収れんの方向を検討した。大学の財政は国・公立大学の法人化によって、その設置形態による違いは小さくなりつつあること、会計や情報公開は法人化によって国・公立大学に関して整備され、今後の方向としては私立大学を運営する学校法人の規定がそれにあわせて改定される必要のあることを指摘した。そして、大学の使命については国・公立大学の法人化は一見したところ私学化を連想させるが、少なくともその制度設計はそのような方向を示していないことを指摘した。

大学の使命について、もし国立大学が一様に「国家の須要に応ずる」という明治以来の役割にこだわるのであれば、大学行政の効率化という観点からみて、全国に1つの国立大学だけを組織し、各地のキャンパスを分校とするような方式が望ましいかもしれない。そうすれば、全体の量をコントロールし、地域的に偏らない全国均一の研究・教育レベルの確保は今よりも容易になるであろう。しかしこのような方向は非現実的であり、社会の大学に対する要求が多様化している現状は無視できない。政府が一元的に研究・教育を指導する時代は終わり、国立大学といえども個々の大学が社会的要請にこたえる活動をみずから見出していく時代となっていることは間違いない。

こうした観点からすれば、今後の大学行政の方向は、その設置形態のいかに関わらず、財政、会計、情報公開などその活動を規定する枠組みについて共通化することが優先されるべきだろう。そうした大学運営の枠組みが実現することで、はじめて市場構造に着目した効率的な大学行政が可能になる。政府による大学という機関への補助にしても、その設置形態や学生数のような外形的指標にこだわることなく政策的に判断され、民間資金を主とする国立大学や公的資金を主な財源とする私立大学が出現してもよい。

今後、これに関連した経済学の研究を考えると、市場構造を規定する基礎的諸条件や市場成果についての実証研究をさらに積み重ねる必要がある。具体的には、大学の規模の経済性や範囲の経済性、大学運営の効率性、大学という組織の生産性、などが挙げられる。

注

¹ これとあわせて、地域別には大都市における抑制方針も撤廃された。ただし分野別では、医師、歯科医師、獣医師、教員、船舶職員の抑制は維持され、その後平成 17 年度から教員の抑制は撤廃された。

² 2009 年秋の段階で、2010 年度から募集を停止する大学が 5 校あることが報道されている(日本経済新聞 2009 年 9 月 22 日 15 面「大学過剰淘汰始まる」(ニュースがわかる))。

³ この時期、多くの短期大学が 4 年制大学に衣替えした。

⁴ 2008 年 7 月には「留学生 30 万人計画」が文部科学省を中心に策定され、閣僚懇談会で報告されている。

⁵ 「将来像答申」では、機能別分化の分類として、(a) 世界的研究・教育拠点、(b) 高度専門職業人養成、(c) 幅広い職業人養成、(d) 総合的教養教育、(e) 特定の専門的分野(芸術、体育等)の教育・研究、(f) 地域の生涯学習機会の拠点、(g) 社会貢献機能(地域貢献、産学官連携、国際交流等)の 7 つを掲げている。

⁶ 赤井・中村・妹尾(2009)は、運営費交付金のうち競争的な経費の配分に関して、現在でも国が裁量権を持ち、配分が少なかった国立大学にその翌年度の配分を増やすという財源保障型の配分が行われていることを指摘している。このように国立大学が相変わらず護送船団方式で運営されるなら、本文のたどりは現実的である。

⁷ 例えば、小塩(2002)、伊藤隆敏・西村和雄編(2003)などがある。

⁸ 専門分野の分類は、人文、社会、理学、工学、農学、保健、商船、家政、教育、芸術、その他、である。この分類は標準的で高等教育のデータ分析に広く用いられるが、学部在籍者数約 250 万人のうち、商船は国立だけで 250 人、家政は 6 万人、社会は約 93 万人とその規模に大きなばらつきがあることに注意する必要がある。

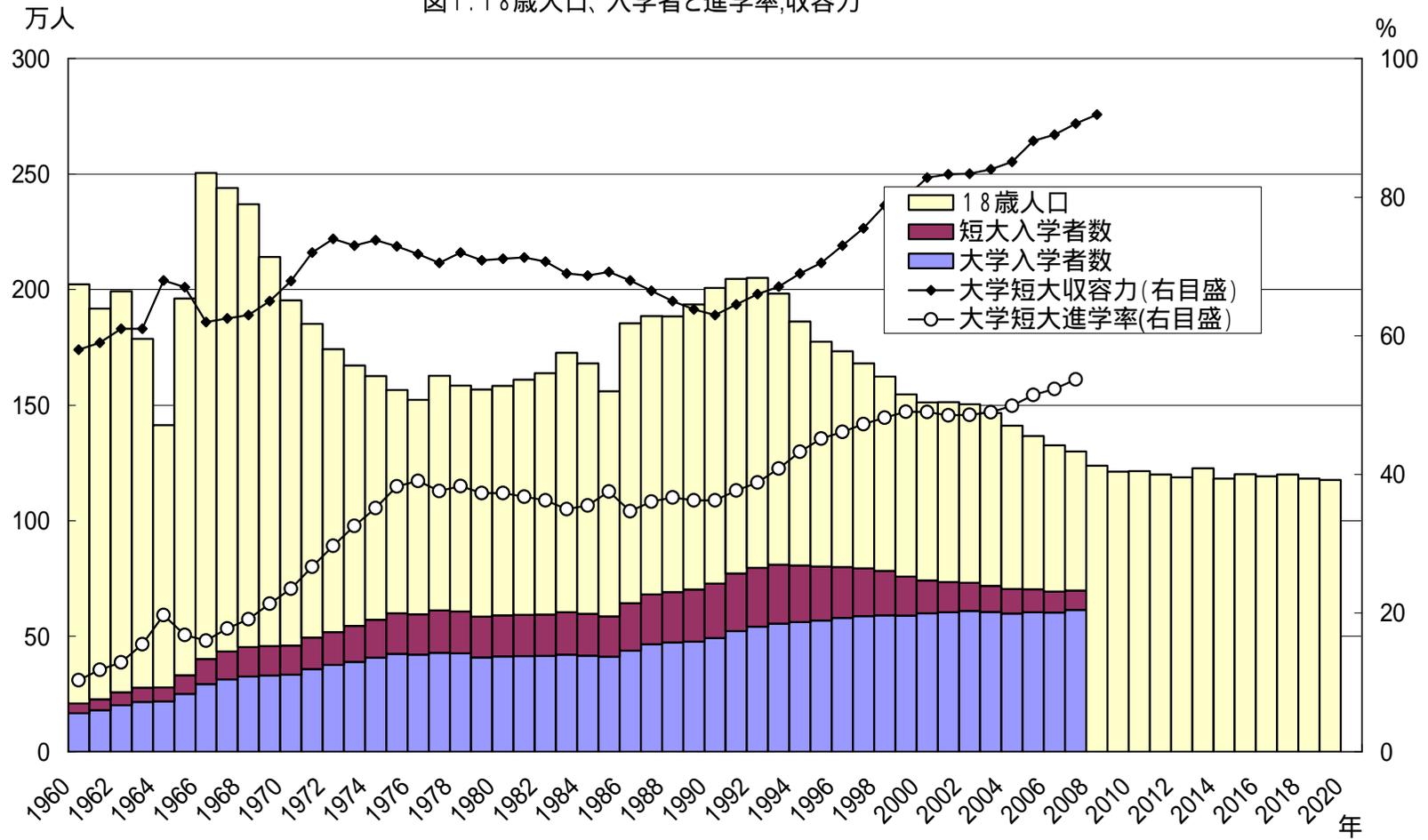
⁹ 例えば、2009 年に高知工科大学は、学校法人高知工科大学から高知県が設置した公立大学法人高知工科大学へ移管された。

¹⁰ 合田隆史氏は、文部省高等教育局大学課長や文部科学省高等教育企画課長、大臣官房審議官などを務め、2009 年から文化庁次長を務めている。

参考文献

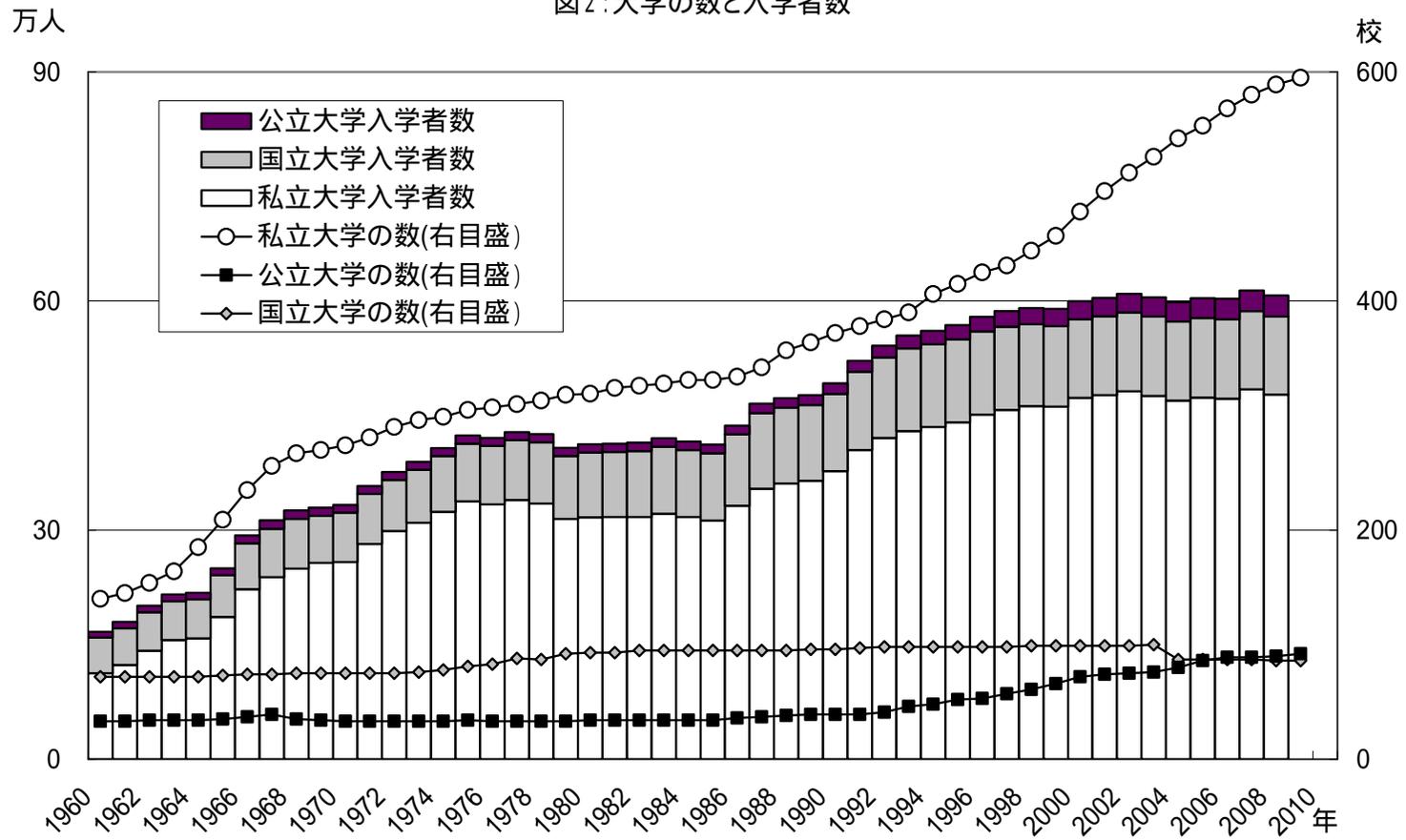
- Carlton D.W.and Perloff J.M.,(2004) *Modern Industrial Organization, 4th ed.*,Pearson Education .
- Scherer F.M. and Ross D.,(1990)*Industrial Market Structure and Economic Performance 3rd ed.*, Rand McNally.
- 赤井伸郎・中村悦広・妹尾 渉 , (2009) 「国立大学財政システムのあり方についての考察 - 運営費交付金の構造分析 - 」RIETI (経済産業研究所) ワーキングペーパー09-J-006 .
- 天野郁夫,(2008) 『国立大学・法人化の行方』東信堂 .
- 土井教之編著 ,(2008) 『産業組織論入門』ミネルヴァ書房 .
- 同文館出版独立行政法人プロジェクト ,(2003) 『わかりやすい独立行政法人の会計 : 国立大学法人を中心として』同文館出版 .
- 合田隆史 ,(2003)「国立大学法人の課題」『IDE現代の高等教育』2003年8-9月号 pp.12-17 .
- 広島大学高等教育研究開発センター高等教育統計データ集 ,http://rihe.hiroshima-u.ac.jp/data_category.php .
- 伊藤隆敏・西村和雄編 ,(2003) 『教育改革の経済学』日本経済新聞社 .
- 金子元久 ,(2002) 「評価主義の陥穽」『教育学年報 - 大学改革』世織書房 , pp.71-94 .
- 北坂真一 ,(2006) 『経済政策を担う人々』日本評論社 .
- 小藤康夫 ,(2007) 「私立大学と国立大学の経営比較と会計情報のパラドックス」『商学研究所報』(専修大学商学研究所) 第 39 巻第 1 号,pp1-23 .
- 丸山文裕 ,(2009) 『大学の財政と経営』東信堂 .
- 水田健輔 ,(2009) 「日本の高等教育をめぐるマクロ財政フローの分析」『高等教育研究』第 12 集,pp49-69.
- 文部科学省高等教育局 ,(2009) 「大学の量的規模等に関連する資料」文部科学省ホームページ .
- 文部科学省中央教育審議会大学分科会 ,(2009) 「中長期的な大学教育の在り方に関する第一次報告 - 大学教育の構造転換に向けて - 」平成 21 年 6 月 15 日.
- 野中郁江・山口不二夫・梅田守彦 ,(2001) 『私立大学の財政分析ができる本』大月書店 .
- 小塩隆士 ,(2002) 『教育の経済分析』日本評論社 .
- 島一則 ,(2009) 「国立大学システムの機能に関する実証分析」RIETI (経済産業研究所) ワーキングペーパー09-J-034 .
- 新庄浩二編 ,(1995) 『産業組織論 [新版]』有斐閣 .

図1: 18歳人口、入学者と進学率, 収容力



出所: 文部科学省『学校基本調査』などから作成、2009年度以降は18歳人口予測値。

図2：大学の数と入学者数



出所：文部科学省『学校基本調査』などから作成

図 3：大学の産業組織論的枠組み

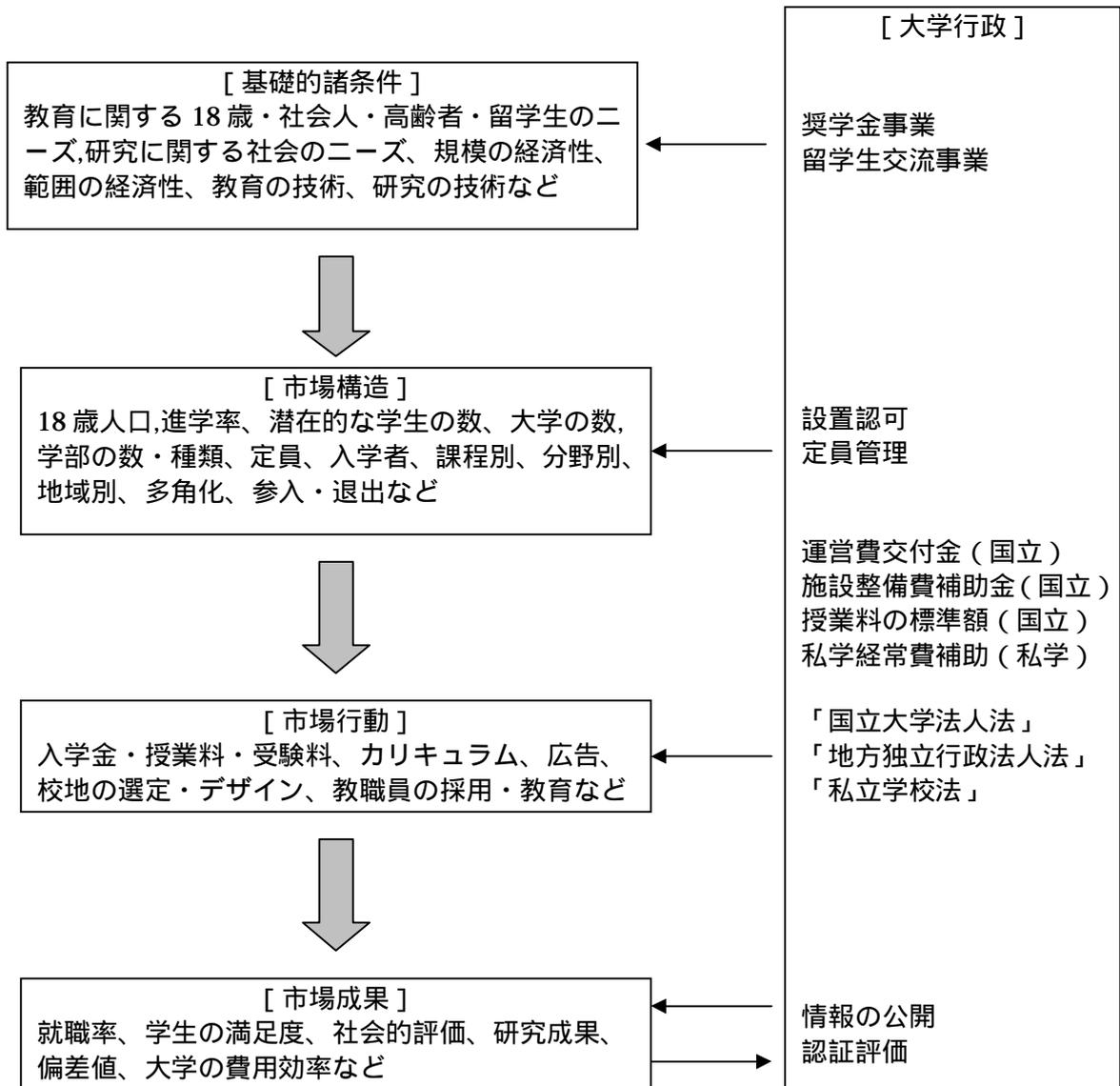
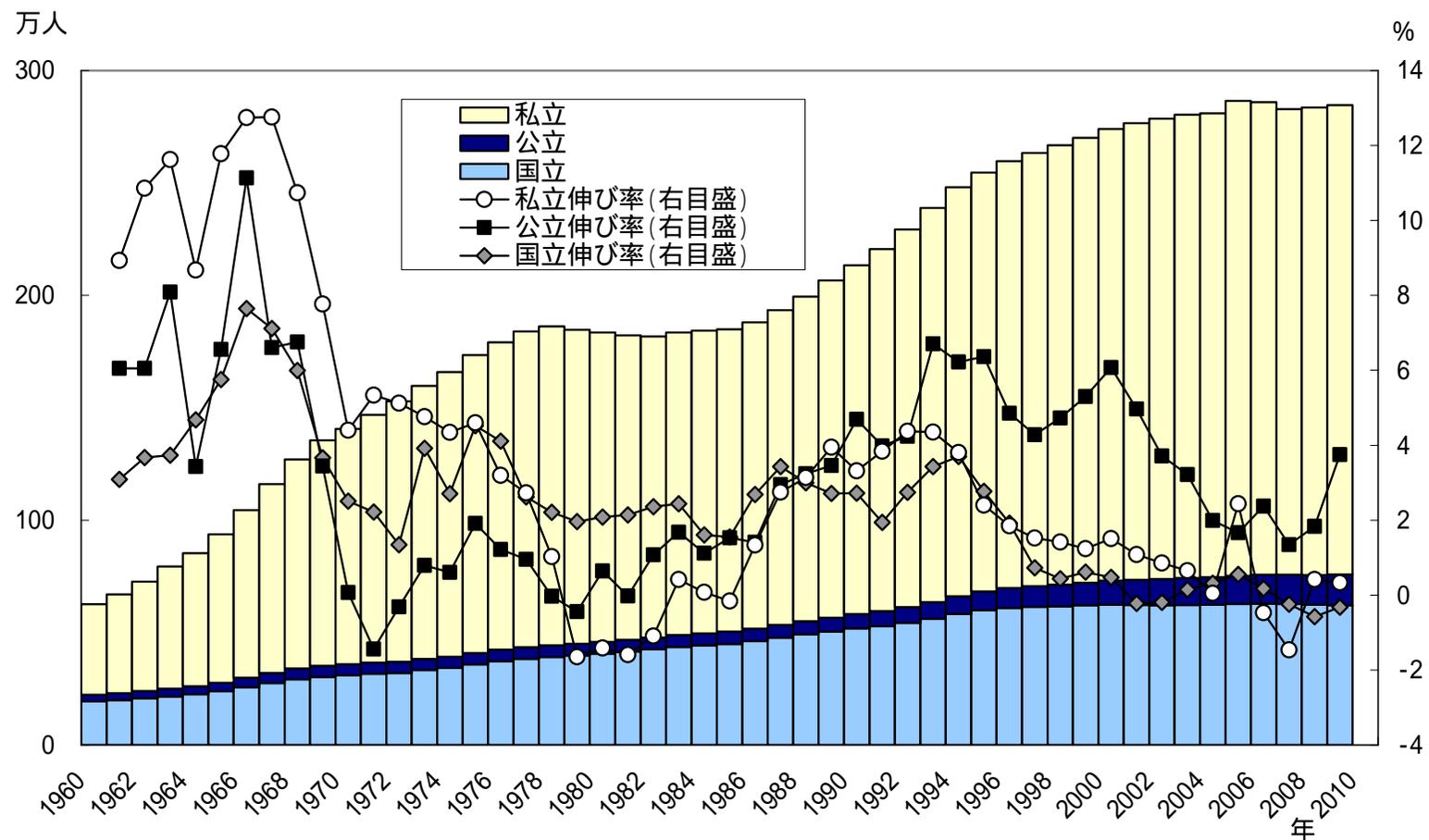


図4: 設置形態別にみた大学の在籍者数



出所: 文部科学省『学校基本調査』から作成

図5:大学への資金流入(2007年度)

単位:億円	国立大学	公立大学	私立大学
学納金	3638	759	33179
病院収入	6975	1631	12684
民間研究資金	1046	76	367
寄付	785	41	1204
国・地方からの交付金など	14463	1964	2722
公的研究資金	2946	147	1616
センター・事業団からの交付金など	774	0	3549
直接に金融市場から	0	0	3237
全体	30627	4618	58558

単位:%(全体に占める比率)	国立大学	公立大学	私立大学
学納金	11.9	16.4	56.7
病院収入	22.8	35.3	21.7
民間研究資金	3.4	1.6	0.6
寄付	2.6	0.9	2.1
国・地方からの交付金など	47.2	42.5	4.6
公的研究資金	9.6	3.2	2.8
センター・事業団からの交付金など	2.5	0.0	6.1
直接に金融市場から	0.0	0.0	5.5
全体	100.0	100.0	100.0

出所:水田(2009)に基づいて作成.詳しくは本文を参照.

図6: 私立大学と国立大学の計算書の比較

私立大学の消費収支計算書		国立大学の損益計算書	
(1) 帰属収入 学生生徒等納付金 寄付金 補助金 資産運用収入 事業収入		(A) 経常収益 運営費交付金収益 学生納付金収益 附属病院収益 受託研究等収益 寄付金収益	
(2) 基本金繰入額			
(3) 消費収入	(1) - (2)		
(4) 消費支出 人件費 教育研究経費 管理経費 借入金等利息 病院経費		(B) 経常費用 業務費 教育経費 研究経費 診療経費 受託研究費 人件費 一般管理費	
(5) 消費収支差額	(3) - (4)		
(6) 帰属収支	(1) - (4)	(C) 経常利益	(A) - (B)
		(D) 臨時損失	
		(E) 臨時収益	
		(F) 当期純利益	(C) - (D) + (E)

出所: 野中・山口・梅田(2001), 小藤(2007)から作成

図 7: 財務関係書類の情報公開の比較

	国立大学法人	公立大学法人	学校法人
根拠法	国立大学法人法	地方独立行政法人法	私立学校法
公開義務文書	<ul style="list-style-type: none"> ・貸借対照表 ・損益計算書 ・利益の処分又は損失の処理に関する書類 ・キャッシュ・フロー計算書 ・国立大学法人等業務実施コスト計算書 ・附属明細書 ・事業報告書 ・決算報告書 ・監事及び会計監査人の意見を記載した書面 (該当がある場合は連結財務諸表も対象) 	<ul style="list-style-type: none"> ・貸借対照表 ・損益計算書 ・利益の処分又は損失の処理に関する書類その他設立団体の規則で定める書類 ・附属明細書 ・事業報告書 ・決算報告書 ・監事の意見を記載した書面 	<ul style="list-style-type: none"> ・財産目録 ・貸借対照表 ・収支計算書 ・事業報告書 ・監査報告書
公開対象者	何人も可	何人も可	設置する私立学校に在学する者その他の利害関係人
公告	<ul style="list-style-type: none"> ・貸借対照表 ・損益計算書 ・利益の処分又は損失の処理に関する書類 ・キャッシュ・フロー計算書 ・国立大学法人等業務実施コスト計算書 ・附属明細書 (該当がある場合は連結財務諸表も対象) 	<ul style="list-style-type: none"> ・貸借対照表 ・損益計算書 ・利益の処分又は損失の処理に関する書類その他設立団体の規則で定める書類 ・附属明細書 (該当がある場合は連結財務諸表も対象) 	なし

出所: 文部科学省高等教育局(2009)より抜粋