

第1章 概算要求の過程

天野 郁夫（国立大学財務・経営センター）

大島 真夫（東京大学大学院）

1. はじめに

第2次大戦後ごく最近まで国立大学の予算は、国立学校特別会計制度のもとで編成され、配分されてきた。各大学は、通常、前年の7月上旬に文部科学省に対して「概算要求書」を提出して予算要求を行い、要求事項に対する文部科学省の「説明聴取（ヒアリング）」を経て、8月末に文部科学省から財務・総務両省に、とりまとめられた要求書が提出・説明される。12月下旬には全体の予算案が編成され、1～3月の間に国会審議を経て成立すると、文部科学省から各大学に配分額が示されるというのが、その基本的な流れであった。

概算要求の中身はさらに「基準概算」と「新規概算」とに分けられる。このうち「基準概算」は人件費、管理運営費、積算校費など、一定の基準にもとづいて事務的に計算される、経常的既定経費の要求分を指している。「新規概算」は、たとえば、学科や研究施設、センター、講座の新設など、新たな組織や定員、さらにはその運営経費に対する予算要求である。ここで「概算要求」と呼ぶのは、その「新規概算」に関わる予算要求の問題であり、一般にも、それが概算要求の名称で呼ばれている。

各国立大学はこの新規概算要求を中心に、毎年、予算獲得の努力を重ねてきたのであり、大学として、どのような内容の新規要求を文部科学省に提出し、そのどれが、どの程度認められるかは、運営上の、さらにはいえば発展の将来的可能性に関わる最大の問題であり、年中行事であった。

ここでは、その（新規）概算要求に至る、大学内のプロセスについて見ることにしよう。

2. 概算要求案作成のプロセス

2-1 照会と決定の時期（局長 Q1）

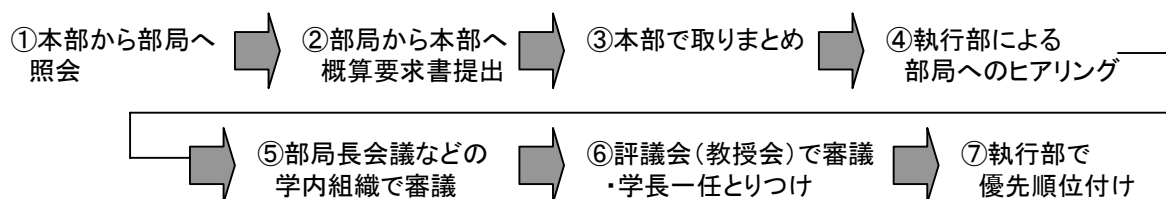
先にふれたように、文部科学省に対する概算要求の時期は、7月上旬に定められている。このため、どのような要求を、どのような順位を付して提出するかは、それ以前に決定されねばならない。事務局長対象の調査結果によれば、回答を寄せた大学のうち69.2%が6月に要求内容等の決定をしており、5月に終えている大学も21.8%ある。ただ、各部局に要求事項の照会をする時期は、大学によってかなり違っている。同年の1月（19.2%）、前年の12月（20.5%）、11月（12.8%）の3ヶ月が比較的多いが、前年の8月（1.3%）と1年近く前から照会している大学がある一方で、同年の5月（2.6%）という直前型の大学もある。具体的に大学名を見ていくと、照会時期が大規模総合大学だから早い、単科の小規

模大学だから遅いというわけではなく、大学の慣行によって時間のかけ方が異なるものと思われる。

2-2 照会から決定への流れ（局長 Q4）

学内の各部局への照会から、新規概算要求案の決定に至る流れは、図 1 の通りである。まず本部から照会を受けた各部局は、要求事項を本部に提出する（①～②）。これに要する期間はほぼ 2 ヶ月程度であるが、6 ヶ月かけている大学もある。照会の時期と関わりなく 4 月には、ほぼ全ての大学で部局からの要求が出そろふ。③本部はこれを取りまとめ、通常④執行部が各部局にヒアリングを行ったうえで、⑤部局長会議などの学内組織にかけて審議し、⑥評議会（あるいは教授会）で承認するか学長に一任し、⑦最後の執行部で優先順位をつけて文部科学省に提出する。この期間がほぼ 2 ヶ月である。つまり 4 月から 6 月にかけての 2 ヶ月間が、各大学の新規概算要求案のとりまとめ、作成期間ということになる。要求案が決まるまでに、各部局だけでなく文部科学省との間でも、様々なやりとりや打ち合わせ（事前協議）があることはいふまでもない。

図 1 新規概算要求案の決定に至る流れ

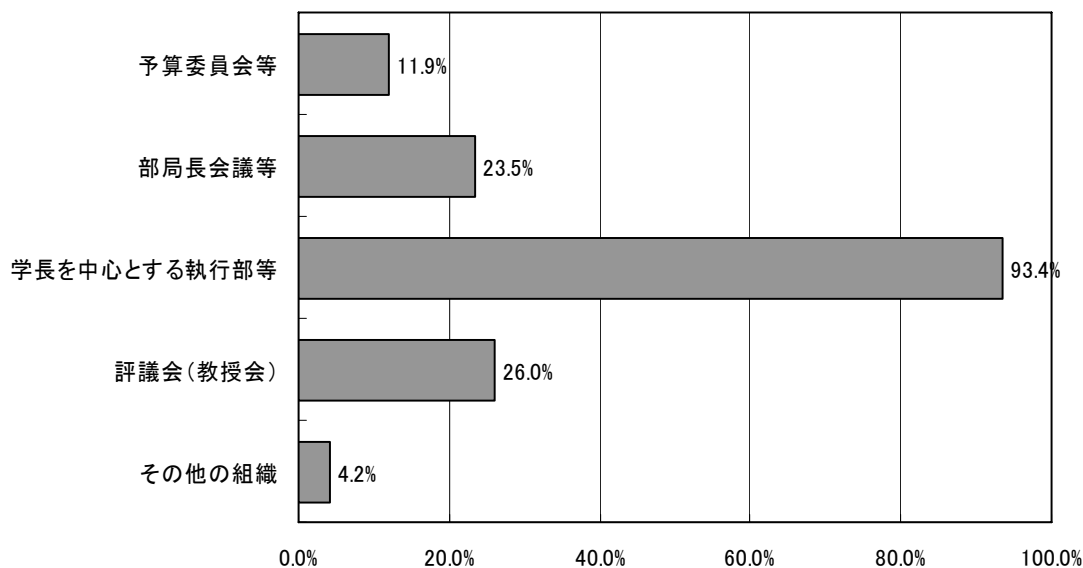


3. 概算要求案の決定権限

3-1 作成に関与する組織（局長 Q2）

上記の流れ図に見るように、概算要求案作成のプロセスに関わる主要な組織としては、予算委員会等、部局長会議等、学長を中心とする執行部等、評議会ないし教授会等が考えられる。それぞれの組織について関与の度合いの大きさ（「大いに関与した」と答えた大学の比率）を見ると、①学長を中心とした執行部等が最も大きく（93.4%）、②評議会ないし教授会等（26.0%）、③部局長会議等（23.5%）がこれに続く。予算委員会等の関与の度合いはごく小さいが（11.9%）、これは多くの大学で予算委員会が、主として学内の予算配分に関わる組織であるためと思われる。執行部以外の組織の関与の度合いが大きい大学を具体的に見てみると、予算委員会には小規模の単科大学が圧倒的に多い（8大学中6大学）。部局長会議および評議会・教授会については、単科と総合・複合大学がほぼ同数となっている。ただ、関与の度合いが大きいとはいっても、最終的な決定権限を持っているのが、学長を中心とする執行部であることは、制度と実質のずれを見た、次の質問項目にみる通りである。

図2 概算要求作成への関与の度合い（＜大いに関与した＞と回答した大学の比率）



3-2 意志決定の権限（学長 Q1・2、局長 Q3）

概算要求案の作成にあたって重要なのは、各部局から出される様々な新規要求のうち、1) どれを要求事項とするか、2) 要求事項の優先順位をどうするか、についての決定である。決定の主体としては評議会、教授会、学長（執行部）等が想定されるが、それも、制度上と実質上とは異なることが予想される。実際に、意志決定のタテマエとホンネとは、大きな差異があることがわかる。

1) 要求事項（学長 Q1）

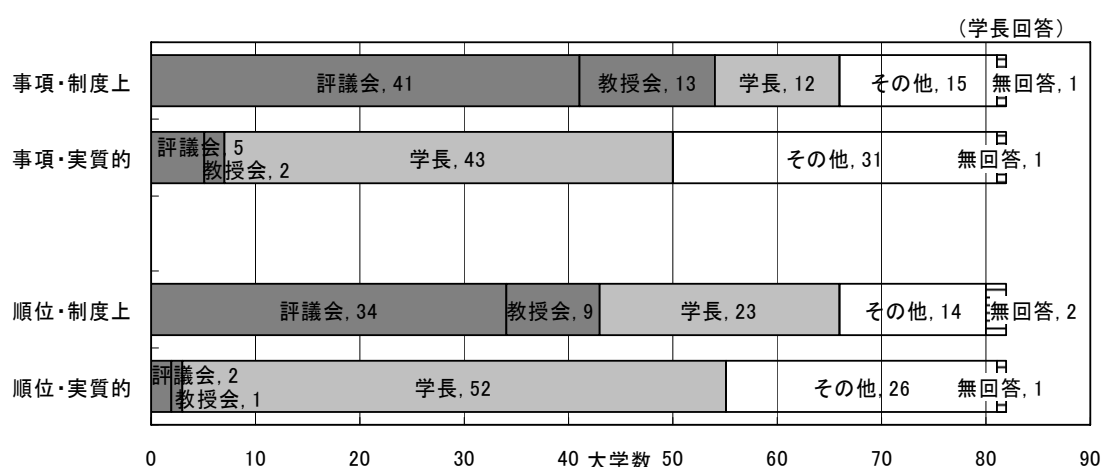
それをまず、概算要求事項の決定から見ていくことにしよう（学長 Q1）。

「国立学校設置法」によれば、国立大学には一学部（部局）のみの大学をのぞき、評議会の設置が義務づけられている。評議会は「大学の教育研究上の目的を達成するための基本的な計画に関する事項」、「大学の予算の見積りの方針に関する事項」などの審議権を、つまりは概算要求案の審議・決定の制度上の権限を持っている（一学部（部局）大学ではこの審議権は、教授会にある）。要求事項の制度上の決定は、評議会（50.0%）、教授会（15.9%）によつた大学が過半数を超えるのは、当然であろう。それ以外では、学長に一任している大学（14.6%）もあれば、他の組織を置いている大学（18.3%）もある。制度上、学長一任とする大学は、ほとんどが小規模の単科ないし複合大学である。「その他」の組織としては、大型・総合大学で部局長会議（4 大学）、小規模・単科大学で運営会議等（4 大学）があげられており、また財務委員会をあげた大学も 2 大学ある。なかには複数の組織の関与をあげている大学もあり、制度上でもすでに、実情に合わせた多様化が進んでいることがわかる。

それでは、実質的な決定権限はどうか。最も多いのは学長（52.4%）となり、次が「その他」（37.8%）、評議会（6.1%）や教授会（2.4%）は、ごく少数にとどまる。学長と答えた大学は、ほぼ学長の専決体制をとっていると考えられるが、「その他」のカテゴリーのなか

にも、「学長および執行部」とか、「学長と事務局」、「学長・副学長会議」、「学長・副学長・事務局長」のように、学長を中心とした執行部が決められている大学が多い。運営戦略会議、運営会議、概算要求検討会、予算小委員会、企画委員会、財務委員会等の独自の組織を置いている大学もある。部局長会議で決定している大学が 5 校 (6.1%)、経理部、会計課と答えた大学も 2 校ある。法人化以前にすでに、新規概算要求という、大学にとってもっと重要な事項の決定権は評議会の手を離れ、学長や執行部に移っていたことになる。なお、制度上と実質上の決定組織の関係では、両者が一致している大学は、全体の 22.2% にすぎない。それだけ制度と実態の乖離が進んでいたわけである。

図 3 要求事項・優先順位を決める組織



2) 優先順位 (学長 Q2)

概算要求で最も重要なのは、要求事項の優先順位である。新規要求が簡単に、また全て認められるものではないことは、関係者の誰もが知っている。どのような要求事項の実現可能性が高いかは、文部科学省 (ひいては財務省や総務省) との交渉の過程 (事前協議) で見えてくる場合が多く、その都度、学内の会議を開いて議論し、民主的な手続きで決定することは、事実上不可能である。優先順位の決定を最終的に学長や執行部に委ねる大学が多いのは、その意味でごく現実的な選択といえるだろう。

その優先順位の決定権限についても、制度上は、評議会 (41.5%)、教授会 (11.0%) にあるとする大学が多い。しかし学長 (28.0%)、あるいは「その他」の組織 (17.1%) にあるとする大学が、要求事項の場合に比べてさらに増え、全体の半数近くになる。

実質上の決定権限になると、学長 (63.4%) と「その他」の組織 (31.7%) にさらに集中し、評議会・教授会にあるとする大学は、わずかに 3 校 (3.7%) に減少する。「その他」の組織をあげている大学についても、具体的な内容を見ると 2 校をのぞいて全てが学長を含む、あるいは学長が主催する組織であり、学長を中心とした執行部の専決体制が、ほとんどの国立大学で形成されていたことが知られる。

3) 学長と事務局長の違い（学長 Q3、局長 Q4）

こうした概算要求の決定権限については、事務局長にも、同一の質問をしているが、両者の間に大きな差異はない。ただ事務局長の方が現実的な認識がより強く、また事務局や局長の果たす役割をより大きく評価する傾向が見られる。

4) 要求案の決定をめぐるトラブル（学長 Q3、局長 Q9）

部局の自治権が強いことを考えれば、制度上と実質上の決定権限のずれは、要求事項や優先順位の決定に、様々な困難を生むことを予想させる。しかし、最近 5 年間の事例の有無について聞いた質問の結果では、決定が困難になったケースがあったと答えた大学は、学長で 7 校、事務局長が 4 校とごく少なかった。困難に直面したケースをあげた大学について、その具体的な内容をみると、大学間の統合に伴う調整に手間取った例のほかは、いずれも部局の新設をめぐる問題である。「専門職大学院の設置にあたって、各学科等からの振替定員の調整」、「新規要求事項（総合大学院設置）をめぐる関連学部の定員調整」、「新規要求事項「法科大学院」に関する定員調整」等がそれである。最近では、行財政改革との関係で、部局の新設等にあたって、教職員定員の純増が認められることはほとんどなく、部局間の振替が求められることから、このようなケースが生じやすい。法人化後も、この種のトラブルが増えることはあっても、減ることはないものと思われる。

4. 優先順位決定の際の重視事項（学長 Q4、局長 Q5）

4-1 重視した項目

実質的に学長や執行部に委ねられることになった、概算要求の優先順位の決定は、学内部局間の様々な力関係もさることながら、大学としての全体的な視点や、大学を取り巻く状況を考慮に入れて行われなければならない。考慮に入れるべき事項としては、以下のようものが想定される。

<自大学の状況>

- 1) 大学としての理念・計画等との整合性
- 2) 大学にとっての要求事項の重要性
- 3) 部局間のバランスへの配慮

<他大学の状況>

- 4) 他大学の概算要求の申請状況
- 5) 他大学の予算獲得の実績

<社会的なニーズ>

- 6) 学生・親からのニーズ
- 7) 企業等からのニーズ
- 8) 地域からのニーズ

<文部科学省との関係>

- 9) 高等教育・学術政策の一般的動向
- 10) 文部科学省との事前協議の結果

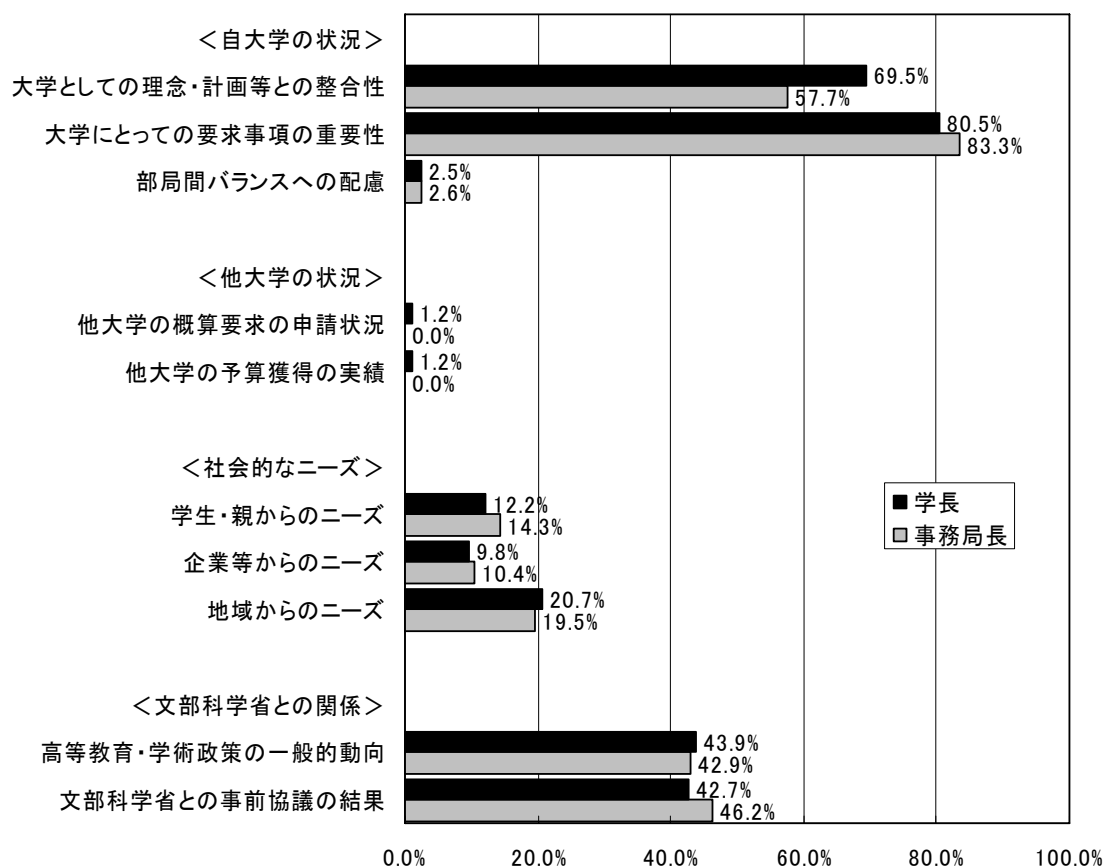
図 4 の数字は、2003 年度の概算要求を対象に、これら 10 の項目について、それぞれど

の程度重視したかを尋ね、「とくに重視した」と答えた大学の数値を示したものである。上段は学長の、下段は局長の回答結果のパーセントである。

回答結果をまず学長についてみれば、「大学にとっての要求事項の重要性」(80.5%)、「大学としての理念・計画等との整合性」(69.5%)という、<自大学の状況>を重視した大学が最も多く、「文部科学省との事前協議の結果」(42.7%) 高等教育政策・学術政策の一般的動向」(43.9%)と、<文部科学省との関係>がこれに次ぐ。<他大学の状況>を重視した大学はなく、また<社会的なニーズ>に対する配慮も低い。<自大学の状況>についても、「部局間のバランスへの配慮」(2.5%)がほとんど重視されていないのが目をひく。学長と局長とで、回答の差はほとんどないが、唯一「理念・計画等との整合性」で重視した学長の比率(69.5%)が、局長のそれ(57.7%)をかなり上回っている。

回答の対象時期とした 2003 年度は、次年度の法人化実施を控えて、各大学とも中期目標・中期計画の作成に努めていた時期である。新規概算要求が、それと無関係であり得なかったのは当然だろう。問題は、その 6 年間の目標・計画が、今後とも、概算要求事項の優先順位を決定する際の基本的な準拠枠として、拘束力を持ち続けるのかどうかにあるのだろう。

図 4 優先順位の決定に際しく特に重視した>割合 (複数選択)

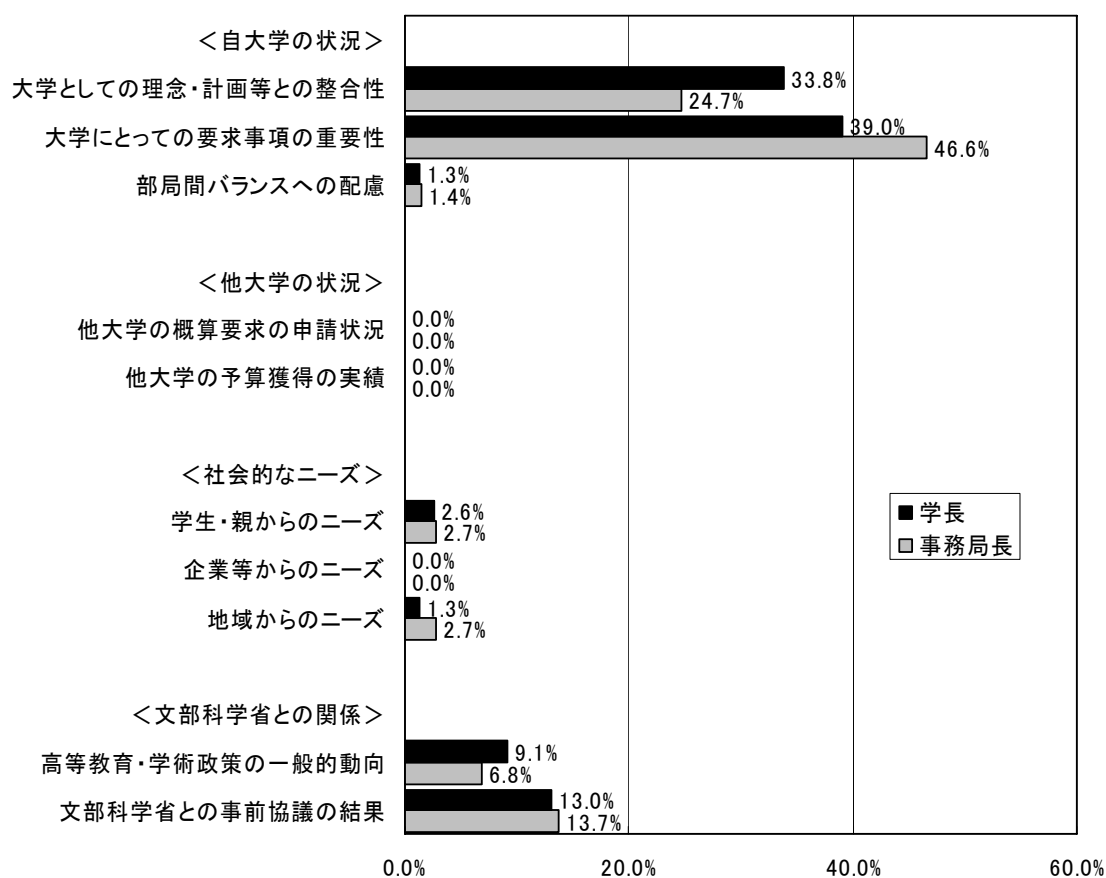


4-2 最重視した項目

この質問については、10の項目のうちから「最も重視した」項目ひとつをあげてもらった。それによれば、「要求事項の重要性」（学長 39.0%、局長 46.6%、以下同じ）、「理念・計画等との整合性」（33.8%、24.7%）、「事前協議の結果」（13.0%、13.7%）、「政策の一般的動向」（9.1%、6.8%）の順となり、学長と事務局長の間で、若干の違いが見られるが、＜自大学の状況＞重視の傾向は変わらない。ただ、学長回答で、「学生・親からのニーズ」、「地域からのニーズ」を最重視した大学が、それぞれ2校と1校あるのが目につく。何を最優先の新規要求項目としたのかは不明だが、そうしたニーズの充足を重視した要求が提出されたことが、推測される。

興味深いのは「文部科学省との事前協議の結果」を最重視した、とする回答結果である。この項目を選んだのは、学長・局長とも10大学で同数だが、このうち学長・局長の回答が共通しているのは4大学だけであり、12大学で学長と局長の意見が異なっている。別の見方をすれば、「事前協議の結果」を重視したと学長あるいは事務局長が考える大学が、16大学にのぼることになる。このことは、優先順位の決定に文部科学省の意向が、先に見た数字以上に強く反映されていることを示唆している。

図5 優先順位の決定に際しく最も重視した項目（1つを選択）



また、このことと関連して、学長が、「大学にとっての重要性」あるいは「理念・計画との整合性」を最重視したと答えているのに対して、局長の方は最重視したのは「事前協議」だと答えた大学、つまり学長と局長の認識が大きくずれている大学が 5 校あることを、付け加えておこう。文部科学省との「事前協議」の際に直接の窓口になり、具体的な交渉に当たる度合いの大きい事務局長と学長とでは、その重要性の受け止め方に、よい意味でも悪い意味でも食い違いがあることがうかがわれる。

5. 概算要求の問題点（学長 Q5、局長 Q6）

5-1 要求案作成上の問題点

2003 年度の概算要求については、さらに要求案の作成にあたって、どのような点に問題を感じたかを、以下の 12 項目について尋ねた。

<自大学内部の問題>

- 1) 部局提出の概算要求案の魅力不足
- 2) 要求案と理念・計画との整合性が不十分
- 3) 優先順位について執行部の検討が不十分
- 4) 事務局と各部局の連携が不十分
- 5) 部局間バランスへの配慮が過剰

<他大学の状況把握>

- 6) 他大学の申請状況の把握が不十分
- 7) 他大学の獲得実績の把握が不十分

<社会的ニーズの把握>

- 8) 学生・親のニーズ把握が不足
- 9) 企業等のニーズ把握が不足
- 10) 地域のニーズ把握が不足

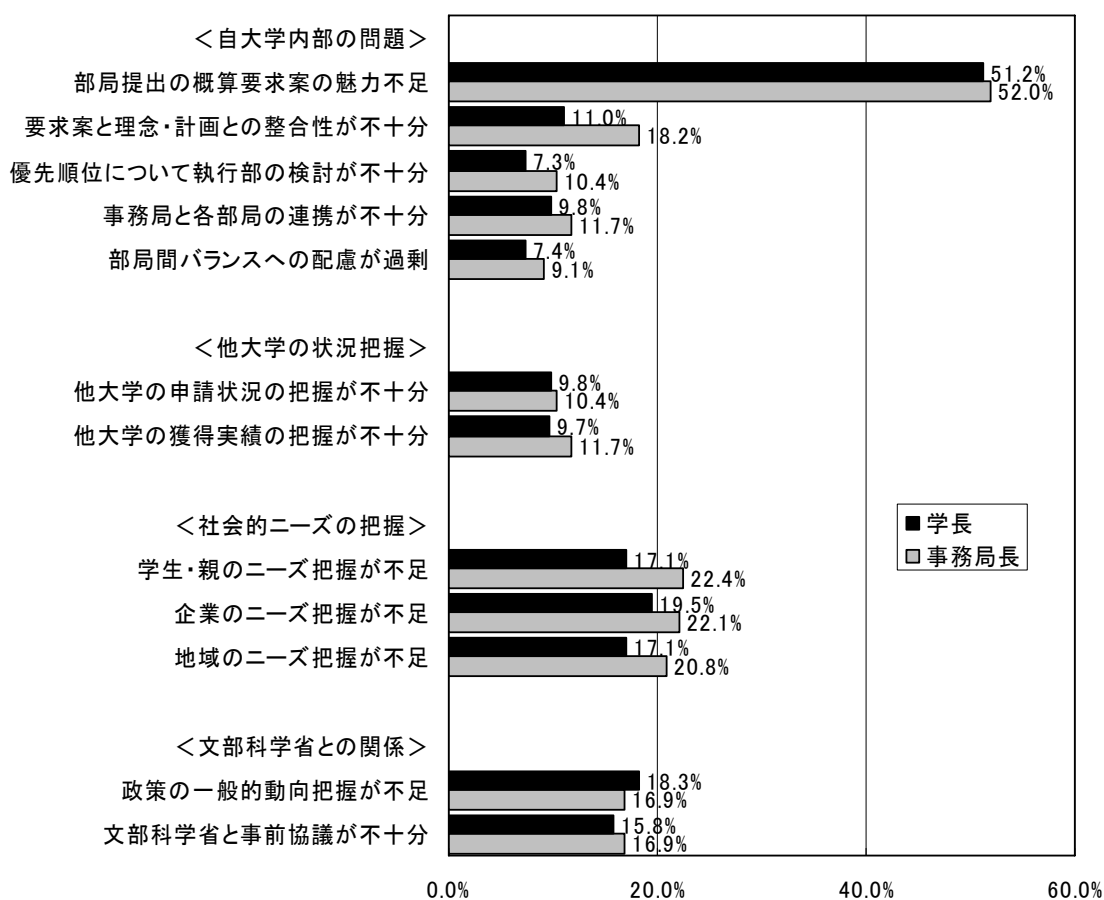
<文部科学省との関係>

- 11) 政策の一般的動向把握が不足
- 12) 文部科学省と事前協議が不十分

回答結果によれば、学長・局長ともほぼ一致して、強く感じた問題点はなかったとしている。唯一の例外は、<自大学内部の問題>として「部局から提出される概算要求案の魅力不足」で、「よくあてはまる」「ややあてはまる」を合わせて) 半数の大学 (学長 51.2%、局長 52.0%) が、これを最大の問題点としてあげている。それ以外の<自大学内部の問題>については、不十分だと答えた大学の数はごく限られており、概算要求案の決定時に最重要視されたこれらの項目については、それだけ制度的に安定した手続きがとられていることがうかがわれる。

それ以外の項目では、<社会的なニーズ>の把握が不足していたと答えた大学が、相対的に多いのが目につく。すでに見たように、概算要求にあたって企業や地域等のニーズを重視した大学は、それほど多くなかったが、文部科学省との間で「事前協議」を重ねるなかで、例えば新しい部局の立ち上げ要求が、どのような社会的ニーズを想定してのものな

図6 平成15年度概算要求で問題を感じた点 (複数選択)



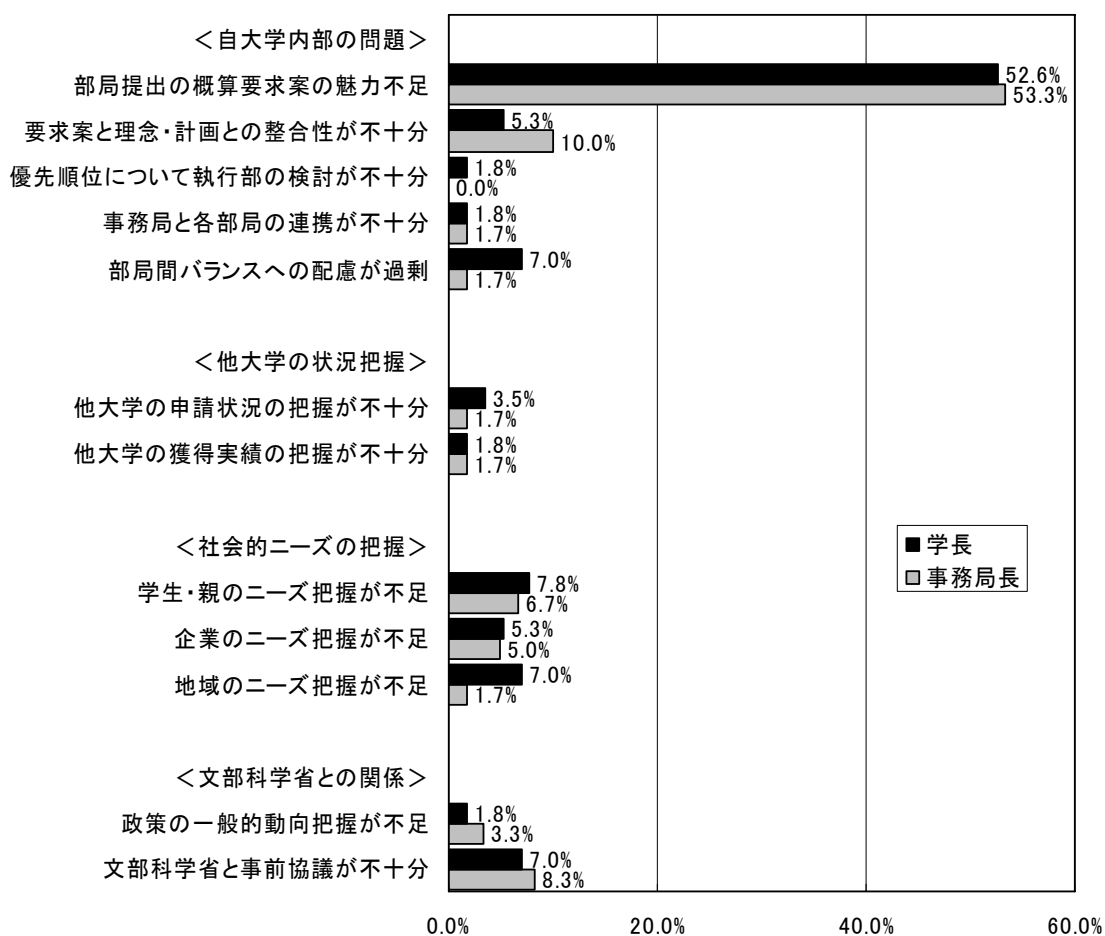
のかを、厳しく問われる場面が多くなっていることが推測される。緊縮財政のもとで、他大学の既存の部局を自大学にもといった、他大学との横並び的な新規要求が通りにくくなり、明確な、また独自の社会的な意味づけを求められることが、多くなったのであろう。これはあとで見る、「法人化後に取り組みの強化が必要」と各大学が考える項目についての、回答結果とも一致している。他大学の実績や申請状況に関心を持ち、それを重視する大学が意外にすくないのも、そのことと関わっているのかもしれない。

5-2 最重要の問題点

最も不足や不十分さを感じた項目についての回答結果も、ほぼ上に準じており、「魅力的な概算要求事項」の不足をあげる大学が半数を超える。ただ、それ以外の項目についてみると、おそらくは予算獲得に至らなかった要求事項についての、「失敗」の理由付けがうかがわれて興味深い。例えば<社会的ニーズの把握>の不足をあげている大学は、学長・局長とも8大学を数える。双方で重なっているのは3大学だけだから、延べ数では13大学が、この点で不足を感じたことになる。とくに4大学の事務局長が「学生・親のニーズ」、同じく4大学の学長が「地域のニーズ」の把握の不十分さをあげている点に、法人化を控えた国立大学の変化の一端がのぞかれる。

このこととも関連して、「理念・計画との整合性」の不十分さをあげる大学が 8 校ある点も注目される。なぜならそれは、概算要求の際に中期的な目標・計画との関係が、厳しく問われるようになったことを、示唆しているからである。概算要求を含む予算の単年度主義と関わりなく、国立大学はすでに中・長期的な展望にたった教育研究活動の、戦略計画を持つことを強いられ始めていると見るべきだろう。

図 7 平成 15 年度概算要求で<特に問題がある>と感じた点 (1 つ選択)

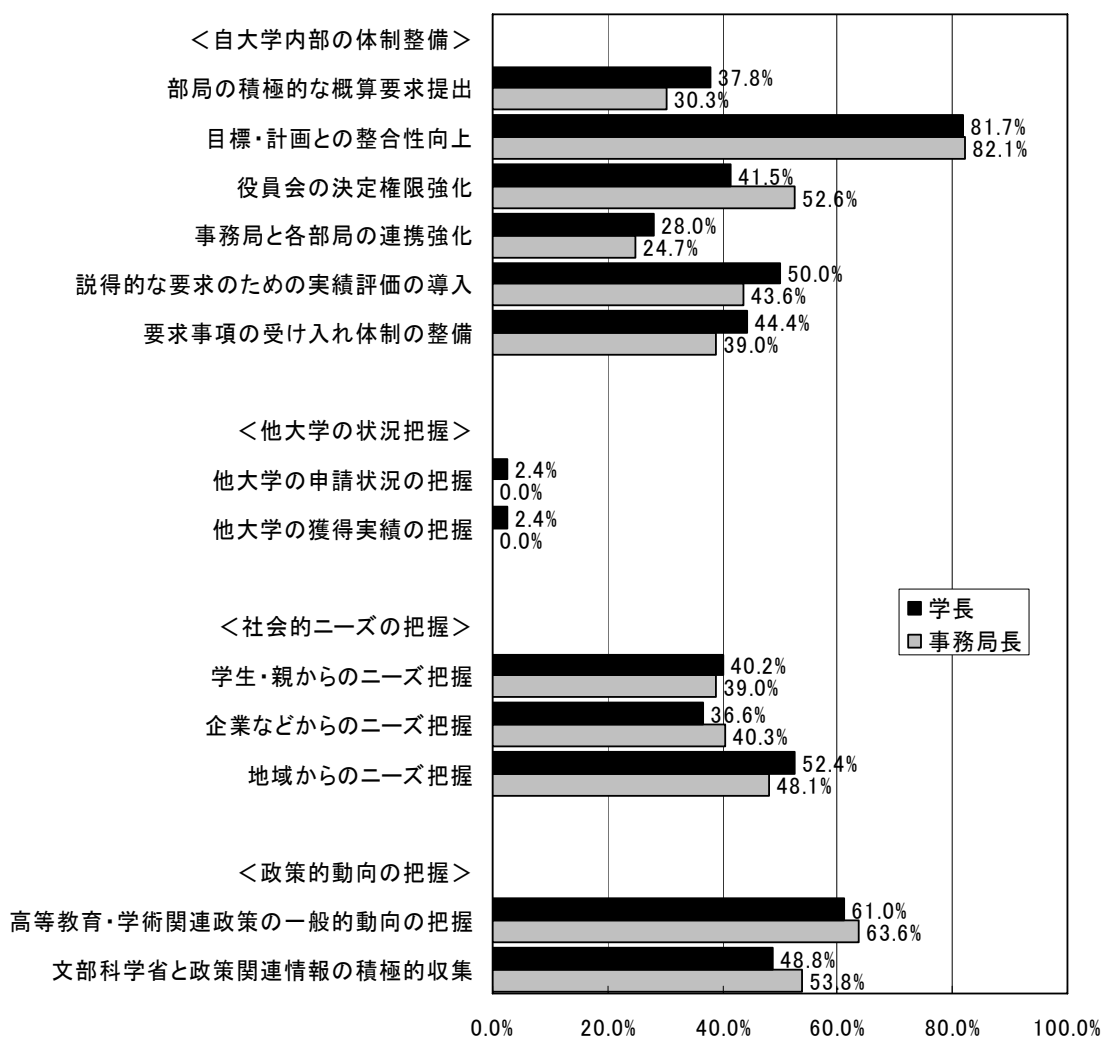


6. 法人化後の取り組み (学長 Q6、局長 Q7)

これまでは法人化前の、いわば旧体制のもとでの概算要求の実態を見てきた。法人化前とはいえ、それに向けた準備が始まっていた時期の調査であり、中期目標・計画が概算要求の準拠枠として、重要な意味を持ち始めていたことは、すでに見てきたとおりである。その段階で、各国立大学は、法人化後のどのような点について、取り組みの強化を図る必要があると認識していたのか。以下ではそれを見ることにしよう。

法人化後に、取り組みの強化が必要とされるだろう項目として、質問では 13 の項目をあげ、それぞれについて、強化の必要性の大小を尋ねた。

図8 法人化後に強化する必要がある取組 (複数選択)



<自大学内部の体制整備>

- 1) 部局の積極的な概算要求提出
- 2) 目標・計画との整合性向上
- 3) 役員会の決定権限強化
- 4) 事務局と各部局の連携強化
- 5) 説得的な要求のための実績評価の導入
- 6) 要求事項の受け入れ体制の整備

<他大学の状況把握>

- 7) 他大学の申請状況の把握
- 8) 他大学の獲得実績の把握

<社会的ニーズの把握>

- 9) 学生・親からのニーズ把握
- 10) 企業などからのニーズ把握
- 11) 地域からのニーズ把握

<政策的動向の把握>

12) 高等教育・学術関連政策の一般的動向の把握

13) 文部科学省の政策関連情報の積極的収集

図 8 は、そのうち「とくに必要」とした回答者の比率を見たものである（上段 学長、下段 局長）。これは、あくまでも法人化を控えた時点での、学長や事務局長のいわば個人的な認識である。しかし設定した項目は同じではないが、これまで見てきた、優先順位の決定の際に「とくに重視した」項目や、「問題を感じた」項目に対する回答結果と対比させてみれば、法人化がもたらすであろう新しい状況に、どう対応していくのかについての、大学側の取り組みの姿勢をかなり明確に知ることができる。

1) 学内体制の整備

法人化によって、従来の概算要求の方式がどのように変わるのか、この時点ではまだ、まったくわかっていなかった。いずれにせよ、新しい状況に対応していくためには、何よりもまず、自大学内部の体制整備を図らなければならないことは、はっきりしている。その第 1 は「中期目標・計画との整合性の向上」であるという点で、大方の意見は一致している（学長 81.7%、局長 82.1%）。次に必要とされているのは「説得的な概算要求のための実績評価の導入」（50.0%、43.6%）であり、また「要求事項や優先順位についての役員会の権限強化」（41.5%、52.6%）である。それに比べて「各部局に対する積極的な概算要求の提出要求」（37.8%、30.3%）や「要求案作成についての各部局との連携強化」（28.0%、24.7%）が必要だとする声は、相対的に小さい。つまり、これまでの部局主体の、いわばボトム・アップ的な概算要求に対して、役員会ないし執行部、あるいは本部主導のトップダウン的な概算要求システムへの移行の必要性が、強く認識されているのである。「概算要求事項の受け入れにふさわしい学内組織・体制の整備」の必要性（44.4%、39.0%）の認識の高さも、そのことと無縁ではないだろう。

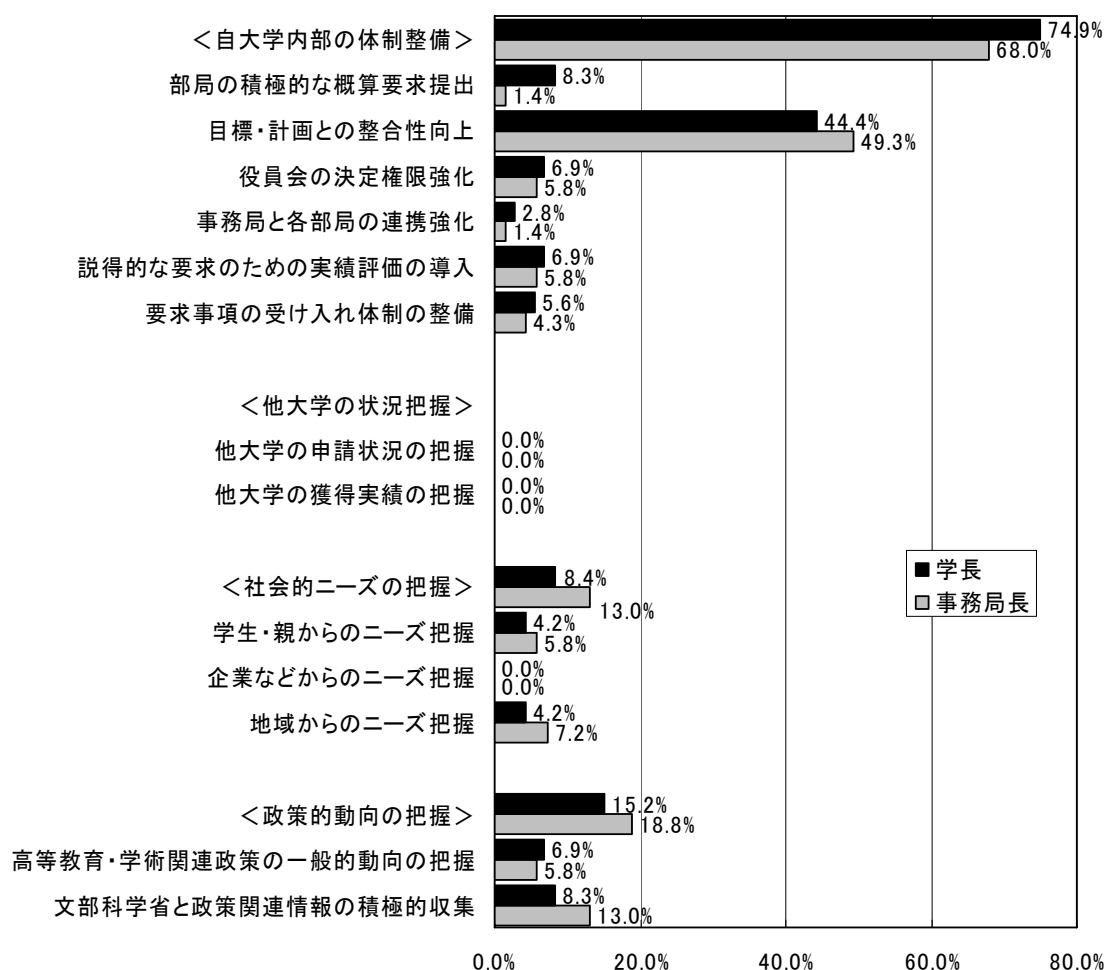
2) 政策的動向と社会的ニーズの把握

法人化し、文部科学省の直接的な庇護や統制から、相対的とはいえ解き放されれば、内部体制を固める一方で必要になってくるのは、政策的動向や社会的ニーズの的確な把握である。とくに、外部資金、とくに研究費の多元化、競争的・重点的配分の強化策がとられていることもあって、「文部科学省の諸政策の関する積極的な情報収集」（48.8%、53.8%）もさることながら、それ以上に「高等教育・学術政策の一般的動向の把握」（61.0%、63.6%）が、欠かせない。また、教育面でも研究面でも、大学間の競争の激化が予想されるなかで、大学法人としてさらに発展を遂げていくためには、「学生や親」（40.2%、39.0%）、「企業等」（36.6%、40.3%）、「地域」（52.4%、48.1%）のニーズをくみ上げていく必要がある。とくに一県一大学を原則に設置されてきた、いわゆる「地方国立大学」の場合には、それぞれの地域の拠点大学としての役割が、これまで以上に期待される。＜社会的ニーズ＞のなかでも、「地域からのニーズ把握」の必要性を多くの大学があげているのは、そうした認識の高まりを示すものと見てよいだろう。

3) 強化の最も必要なもの

これらのうち、最も強化が必要と考えられる項目を聞いた結果では、「中期目標・計画との整合性の向上」(学長 44.4%、局長 49.3%) を中心に「学内体制の整備」をあげたものが最も多く (74.9%、68.0%)、<政策的動向の把握> (15.2%、18.8%)、<社会的ニーズの把握> (8.3%、13.0%) の順になる。学長と局長を比べてみると、学長では、「部局の積極的な要求事項の提出」(8.3%、1.4%) を、局長では「文部科学省の政策情報の積極的収集」(8.3%、13.0%) を求める声が強い。<社会的ニーズ>の把握を重視する傾向が、学長より、局長の方に強いのは上に見たとおりであり、事務局長の方に、学内よりも学外に目を向けるべきだと考えるものが多いことがわかる。

図9 法人化後に「最も強化が必要」な取組 (1つ選択)



7. 法人化後の概算要求 (学長 Q7、局長 Q9)

7-1 法人化に伴う変化

国立大学が法人化され、財務・経営上の一定の自立制と自立性を認められれば、文部科学省との関係、とくに予算の要求・配分をめぐる関係は、従来の基礎概算・新規概算のど

ちらについても、従来とは大きく変わらざるを得ない。調査の時点ではすでに運営費交付金という形での、新しい予算配分方式の導入が決まっていたが、次年度、つまり 2005 年度の概算要求を具体的にどのような方法ですればいいのかは、まだ見えていなかった。

法人化後の新しい制度によれば、各国立大学の運営に必要な資金のうち、自己収入をのぞく部分が「運営費交付金」として、文部科学省から一括配分される。運営費交付金は「標準運営費交付金」と「特定運営費交付金」に分けられ、「特定運営費交付金」のなかに「特別教育研究経費」という項目が設けられている。公的な説明によれば、この項目は「国の政策として必要な人材養成、学術研究の推進など、各大学等が既存の資金の範囲内で実施することが困難な新たな教育研究プロジェクト等を、幅広く支援する仕組みであり、総合大学、単科大学、地方大学それぞれの個性に応じた取り組みを対象とするものである」とされている（『国立大学法人経営ハンドブック』、1-21 ページ、国立大学財務・経営センター、2004 年 5 月）。これが従来の新規概算要求に対応するものと思われるが、「この特別教育研究経費の在り方・具体の取扱等については、今後、大学等関係者の意見を聞きながら検討することとされている。なお、平成 17 年度以降・・・特別教育研究経費については、運営費交付金の増減を伴うことから、平成 16 年度と同様、基本的には各大学等から要求の提出を求めることとなる」（同上）というのが、当時の文部科学省の見解であった。

ただ、それぞれの大学の個性化を求め、新規要求の準拠枠となる 6 年間の中期目標・計画の提出を義務づけ、それに基づく実績を評価し、「評価結果は、次期以降の中期目標期間における運営費交付金等の算定に反映させる」という制度設計のもとでは、新規概算の査定が、これまでに比べて格段に厳しく、競争的なものになることが予想される。調査ではこの点について「法人化以降の概算要求の査定がこれまでより競争的になった場合、貴学の概算要求は認めやすくなると思いますか」という質問を設けて、学長・事務局長の双方に答えてもらい、さらに「そう思う理由」を自由記入方式で具体的に書いてもらった。

7-2 概算要求に及ぼす影響

「認められやすくなる」と思うかどうかについての質問結果は、予想通り「どちらともいえない」という回答が圧倒的に多かった（学長 72.0%、局長 71.8%）。しかし同時に、有利・不利をはっきり述べた大学も 3 割弱あり、その中では不利（認められにくくなる）と考える大学（学長 19.5%、局長 20.5%）が、有利（認められやすくなる）と見る大学（8.5%、7.7%）を大きく上回っている。それぞれの具体的な大学名を見ると、自信を持っているのは旧帝大系の総合大学か理工系の単科大学であり、不利になると考える大学はほとんどが、地方の中小規模の大学か文系単科、とくに教員養成系の大学である。学長と局長を比べてみると、意見の一致している大学が多いが、なかには学長は不利、局長は有利と、受け止め方がまったく逆の大学もあり、判断の難しさをうかがわせる。

7-3 学長・事務局長の具体的な見解

この問題に、大学が強い関心を持っていることは、学長・局長ともおよそ 60 の大学が、自由記入欄に回答を寄せていることからもうかがわれる。予算制度の改革について、法人化直前のこの時期、学長と局長が何を考えていたのか、なまの声を知ることのできる資料として、興味深いと思われるので、その一部を紹介しておこう。

①<認められやすくなる>

まず、最も数が少ない「認められやすくなると思う」大学だが、代表的なものは次の通りである。

- ・ これまでよりも厳格な競争原理が作用することとなれば、本学の教育研究のポテンシャル、過去の研究実績、及び将来の進展等を考慮すると、認められやすくなると思われる（学長、A総合大学）
- ・ 法人化後は、産学・地域連携の重要性が高まるものと考えられる。本学はすでにこの方向で実績を積んでいるので、その点を活かせば有利と考える（学長、A理工系単科大学）
- ・ 本学の先端的、独創的な教育研究分野は、重点4分野と関連することから、本学の研究成果等をアピールすることにより、認められやすくなるものとする（局長、B理工系単科大学院大学）

②<認められにくくなる>——小・中規模の地方大学

認められにくくなると悲観的な受け止め方をしている大学に、中小規模の地方国立大学や、単科の教員養成系大学が多いことはすでに述べた。それは新規予算の配分が理工系、さらには研究重視の方向に大きく傾斜しつつある現状の反映と見てよい。

- ・ 地方大学としての特徴を出すことは難しく、大規模大学に集中することが懸念される（学長、A大学）
- ・ 大都市部の大学と財政基盤の弱い本学のような地方国立大学との、不公平な条件下での競争には、不安を感じている（学長、大学）
- ・ 法人化後は、学内で措置可能な事項が従来に比べて拡大し、小・中規模大学にとっては、概算要求するような事項が減少したため、認められにくくなると思う（学長、C大学）
- ・ 法人化後は、定員という概念はなくなるが、地方の小・中規模大学では、そもそも定員、予算規模も少ない。今後、新規の計画を企画・実現しようとしても、「人の純増」を要求し、認められなくては実現が不可能である。しかし、今まで以上に純増要求は厳しくなることが予想されるので、結果的には、学内（人的）資源の大きい大学が有利になると考える（学長、D大学）
- ・ 本学のように地方に位置し、規模的にもそれほど大きくない大学は、あらゆる面での大学間における競争力が必ずしも高いとはいえないと思われる。立地条件や大学の規模に関係しない概算要求の査定の方法がどのようなものかにもよる（学長、E大学）

- ・ 都市型総合大学と地域の大学が、同一の基準のなかでとらえられることが予想される。地域の大学の個性、特色をうまく吸い上げる、また認定するなどの仕組みが求められる（局長、F 大学）
- ・ 地方大学にとっては、特色があり、かつ全国的にインパクトがある概算要求事項を考えることは非常に難しい（局長、G 大学）

③<認められにくくなる>——単科大学

小規模の単科大学には、文系はいうまでもなく、理系の場合にも危機感が強い。

- ・ 教員養成大学は、理工系、医学系と比べ従来から新組織、研究設備費、大型改修経費がなかなか認められていない。法人化になると、さらにその差が開くと思われる（学長、A 教員養成系大学）
- ・ 本学は教員養成大学であり、他大学との一律的な競争下では、かなり厳しい状況となると思われる。今後は、国の計画的な人材養成を担う大学には、国が政策として財政措置を行う必要があると考える（学長、B 教員養成系単科大学）
- ・ 統一的な大学基盤整備（投資）が望めないことから、重点投資対象は既に基盤整備が充実されている大規模総合大学に傾斜することが考えられる。また評価制度の導入により客観的な評価基準が重視されることになると、資金量や員数規模による格差が拡大することが予想される。これらのことから本学のような地方単科大学は、相当厳しい状況にあると考えざるを得ない（学長、C 理工系単科大学）

④<どちらともいえない>——見えない新制度

どちらともいえないとする判断停止的な意見が多い最大の理由は、調査の時点ではまだ、新しい概算要求の仕組みが見えていなかったことにある。とくに予算折衝の最前線にある事務局長に、見えない新システムについての苛立ちに近い意見が目立つ。

- ・ 実際の状況が今の段階では不明（学長、A 中規模大学）
- ・ どのような基準システムの下で評価が行われるのか明確でない（学長、A 大規模大学）
- ・ 概算要求制度がどのように変化するか見えないため（学長、A 文系単科大学）
- ・ 平成 17 年度の概算要求手続きがはっきりしない現時点では、コメントのしようがない（局長、B 文型単科大学）
- ・ これまでの概算要求における新規事項に充てる予算枠と 16 年度以降の競争的経費の予算枠との関係が不明なため（局長、B 大規模大学）
- ・ 平成 17 年度以降における「特別教育研究経費」等について、テーマや選定方法等に関する取り扱いが示されていない（局長、B 理系単科大学）

⑤<どちらともいえない>——プラス面・マイナス面

新制度が、自分の大学にとって有利・不利のどちらに働くか見えないことによる判断停止もある。

- ・ 国の概算要求総額が制限されると、従来のように古い総合大学に採択が集中する可能性があるが、総額あるいは申請基準が不明確であるため有利不利の判断は困難である

(学長、A 理系単科大学)

- 大学としての特色ある取組みの実績を示していけるが、その一方で、他大学との競争的環境が高まることが予想される (学長、B 文系単科大学)
- 地方大学であり、全体的に力が足りない。しかし、地域との結びつきなど強みもあると判断される (学長、A 中規模大学)
- 本学では、中期目標・計画との整合性を図っていくことで、認められやすくなると思われるが、今後、企業等および地域からのニーズの把握、実績評価の導入などによる計画の見直し等を考慮した場合、現状ではどちらともいえない (局長、B 中規模大学)
- 法人化後は、予算・組織・人事など経営面での敷き制が大幅に緩和されることから、大学の裁量が拡大するというメリットもあり、今後は組織面での概算要求は少なくなること、また 17 年度の概算要求方針等が明確でない現在、どちらともいえない (局長、A 大規模大学)
- 原則的には、法人化後の概算要求についても、全法人とも、横一線として査定されることとなり、いかにして、その競争に勝ち残るかの「内容」が重要となることは言うまでもないが、その法人の組織力、地域性、現在の組織構成等々によるハードルの問題が懸念される (局長、C 中規模大学)

⑥大学内部の課題

最後に、不利になる、あるいはどちらともいえないという回答のなかに、問題を大学の外部ではなく、内部に求める意見が、とくに事務局長の間に強いことを指摘しておきたい。

- 学内体制が十分に戦略的になっているとはいえないため、焦点が絞りきれぬかどうか、懸念がある (学長、A 理系単科大学)
- 科学研究費の申請率、採択率の低いこと、COE 措置状況なし、外部資金獲得状況など客観的指標において他大学に劣っていると思われるため、これら評価に基づく査定が行われた場合、厳しいことが予想される (学長、A 中規模大学)
- 法人化により、役員会が発足し、概算要求等本学の重要案件の決定を行うことになるが、その体制、権限等について、現段階では判断できない (学長、B 理系単科大学)
- 本学は初等中等教育の教員を計画的に養成することを主目的に設置されており、国の教員養成に係る計画の諸施策を的確に把握し、それと整合性を取りつつ要求を行うが、学内合意と意思決定に時間を要するため、対応が遅れることが多々ある (局長、A 文系単科大学)
- 学部等の領域を超えた大学全体としての取組みが重視されるようになり、学内資源 (組織・人員) の思い切った見直しが求められ、従前殻の方式を改善するのに多くの時間を費やすことが見込まれるため (局長、A 中規模大学)
- 社会の動向に目を向けるよりは、学内の各教官の以前からの思考を尊重する傾向は容易に改まるものではないように思われる (局長、B 文系単科大学)