

## 第6章 国立大学ファンディングー1990年代以降の変化の位置づけー

阿曾沼明裕（名古屋大学）

### 1. はじめに

本稿の目的は、1990年代以降から現在（2007年）に至るまでの、国立大学財政の変化を教育研究活動基盤の観点から整理することである。この間、競争的資金、選択と集中といった言葉が盛んに使われ、競争的環境は拡大しているように思われるが、それは過去と比べてどの程度のものか、そしてどのようなプロセスでこうした変化が進んだのだろうか。そしてその変化はどのような帰結をもたらす可能性があるのか<sup>1</sup>。これらを、本稿では機関補助と個別補助との関係に着目して検討し、1990年代以降の変化を位置づける。

以下では、第1節で分析枠組みについて説明し、第2節で1980年代末までの変化を概観したうえで、第3節で1990年代、第4節で2000年代の変化をそれぞれ、それ以前と比較して位置づけ、補足的にこの変化の影響をカーネギー大学教授職調査の結果から見た上で、最後に今後の課題をかんがえたい。

### 2. 枠組みー機関補助と個別補助

多様な高等教育への支出は、大きく「機関補助」と「個別補助」とに分けて考えられる<sup>2</sup>。機関補助は大学という機関への一括補助であり、主に大学の運営費や経常費に充当される。機関補助は授業料等収入とともに、いわゆる大学の一般資金（general fund）となる。例えば国立大学への運営費交付金であり、私立大学でいえば私立大学等経常費補助金である。これに対して個別補助は、機関ではなく教員個人（やプロジェクト）への研究助成や、学生個人への経済的支援である。非機関補助、個人補助ともいえるが、ここでは個別補助と呼んでおく。例えば科学研究費補助金、科学振興調整費、21世紀COEプログラムといった競争的資金、それに日本学生支援機構の学生個人への奨学金である。学生への支援を除けば、「外部資金」といっても良い。機関補助は、多くはフォーミュラに基づいて積算されて大学に配分されるので配分は競争的ではないが、個別補助は過去の実績やプロポーザルに基づいて競争的に配分される。また、財政補助が、例えば教育目的か研究目的か、あるいは特定の研究を目的にするのか研究一般を目的にするのかといった観点からすれば、機関補助は目的が限定されない場合が多く、いわば目的包括的だが、個別補助は特定の機能強化が目的であることが普通なので目的限定的な資金となる（表6-1）。

なお、機関補助の中にも大学運営一般を支える資金となるのではなく、特定の機能強化を目指したものや競争的に配分されるものもある。前者を機関補助（一般）、後者を機関補助（特別）とすれば、機関補助（特別）は、機関補助ではあるが選抜を経て配分されたり、特定の機能の強化のために配分されるもので、目的の包括性と限定性、配分方法の競争的か否かで、機関補助（一般）と個別補助との中間に位置するといっていよう。

表 6-1 機関補助と個別補助

	機関補助(一般) (機関補助(特別))		個別補助
対象	大学	←→	個人・プロジェクト
目的	包括的	←→	限定的
方法	非競争的	←→	競争的

以上は補助の目的と方法についてだが、使途に着目すると、教育研究経費は「人件費」と「物件費」とに、さらに「物件費」は「基盤経費」と「活動経費」に分けられる<sup>3</sup>。人件費は物件費よりも固定的な経費でより基盤的な経費である。物件費においても、特定の教育研究プロジェクトに限定されない日々の教育研究活動の共通のインフラを支える「基盤経費」と、それを前提に可能となるプロジェクト的な活動のための「活動経費」があると考えられる。なお、人件費にも基盤経費的なものと活動経費的なものとの違いはあるが、繁雑になるし、人件費は物件費よりも総じて基盤的な経費であると考えて、ここでは基盤経費と位置付けた。

機関補助か個別補助か、という区分と、この使途との関係を組み合わせて、大学の財政基盤に大きく3つのパターンが考えられる。パターン1は、人件費や基盤経費はもちろん活動経費さえも機関補助（と授業料等収入）を主な財源とし、個別補助は補助的・追加的に活動経費の財源となるパターンである。パターン2は、人件費や基盤経費は主に機関補助（と授業料等収入）に、活動経費は主に個別補助に依存するパターンである。活動経費は専ら個別補助で支えられ、基盤経費も部分的に個別補助で支えられるパターンである。第3は、活動経費は言うまでもなく基盤経費まで主たる財源は個別補助であり、人件費も部分的に個別補助を財源とするパターンである（表6-2）。ここでは機関補助と個別補助の二元サポート・システム（Dual Support System）はどの国も一般的であり、機関補助が相対的に大きいことも一般的であることを前提にして、その中でも機関補助への依存が強い場合と、個別補助の役割が大きい場合の違いがあるという考え方をとる。二元システムを前提として、パターン1は最も機関補助に依存する「機関補助依存型」の財政基盤であり、大学の財政的な裁量も活動の安定性も最も確保されている。これに対しパターン3は個別補助にも大きく依存する「個別補助依存型」であり、特定の教育研究機能（プロジェクト）の効率的な生産性向上には適するかもしれないが、競争的な資源配分のため活動基盤は必ずしも安定しないだろう。そしてパターン2はパターン1とパターン2の「中間型」である。

表 6-2 財政基盤の3パターン

パターン1(機関補助依存型)

	人件費 (基盤経費)	物件費	
		基盤経費	活動経費
機関補助(+授業料等収入)	○	○	○
個別補助			△

パターン2(中間型)

	人件費 (基盤経費)	物件費	
		基盤経費	活動経費
機関補助(+授業料等収入)	○	○	
個別補助		△	○

パターン3(個別補助依存型)

	人件費 (基盤経費)	物件費	
		基盤経費	活動経費
機関補助(+授業料等収入)	○		
個別補助	△	○	○

注 ○は主要な役割  
△は補助的な役割を意味する

以上の枠組みから機関補助と個別補助との関係の変化をとらえるが、施設関係の経費については、政府の施設整備の予算額が景気や政治に大きく左右されるため、次節以下では施設整備費は外して検討を進める。また、国立大学への政府機関補助として、たとえばその代表として教官当積算校費等を取り上げるが、実はこれら積算校費は国立学校特別会計の歳出項目であって、特別会計の歳入である授業料等収入なども財源となっているので、厳密に言えば機関補助ではなく大学一般資金（機関補助+授業料等収入）の一部というべきだが、以下ではそれを踏まえた上で機関補助として扱う。

### 3. 1980年代末まで-パターン1からパターン2へ-

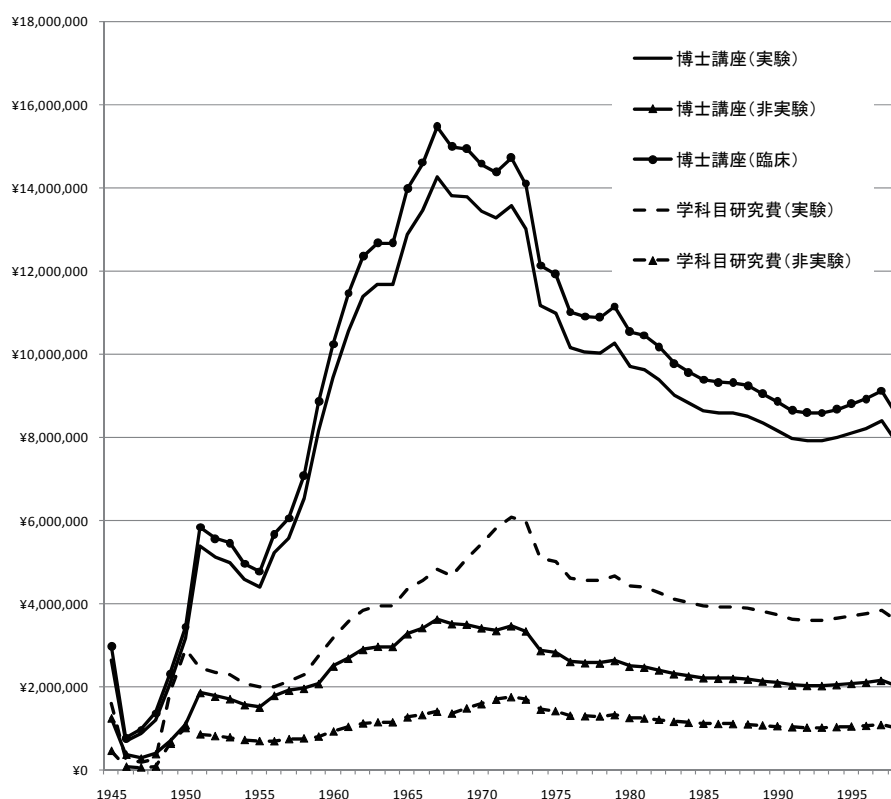
#### 3-1 パターン1の形成(1960年代末まで)

戦後国立大学に対する政府財政支出は、終戦から1950年代にはなかなか拡充が進まなかったが、その中で国立大学運営費の物件費は積算校費である教官研究費（のちの教官当積算校費）が中心となる形ができていた<sup>4</sup>。

日本経済は1950年代後半から高度経済成長に向かい、それを背景に1960年代には国立

大学も飛躍的な拡充がなされた。施設整備予算の伸びも著しかったが、国立大学運営費の中では教官研究費（教官当積算校費）の伸びが著しかった。教官当積算校費はその総額が増額されただけでなく単価が大幅に増額されることになった（図6-1）。教官等積算校費は国立学校特別会計が始まる前には教官研究費といわれていたが、研究費とはいえ、大学の管理経費と学生経費の予算規模が小さいため、実質的には管理経費や学生経費も含めた大学全般の運営のために主たる財源となっていたことから、研究費と呼ぶのは実際と合わないので教官当積算校費と改称された<sup>5</sup>。あくまで積算単価に教官数（あるいは講座数）をかけた額が大学に配分されるもの、ということで教官当積算校費とされた。このように教官当積算校費は国立大学運営費の主要財源であったので、その大幅な増加は国立大学の「全体的な整備拡充」<sup>6</sup>といえるものであった。

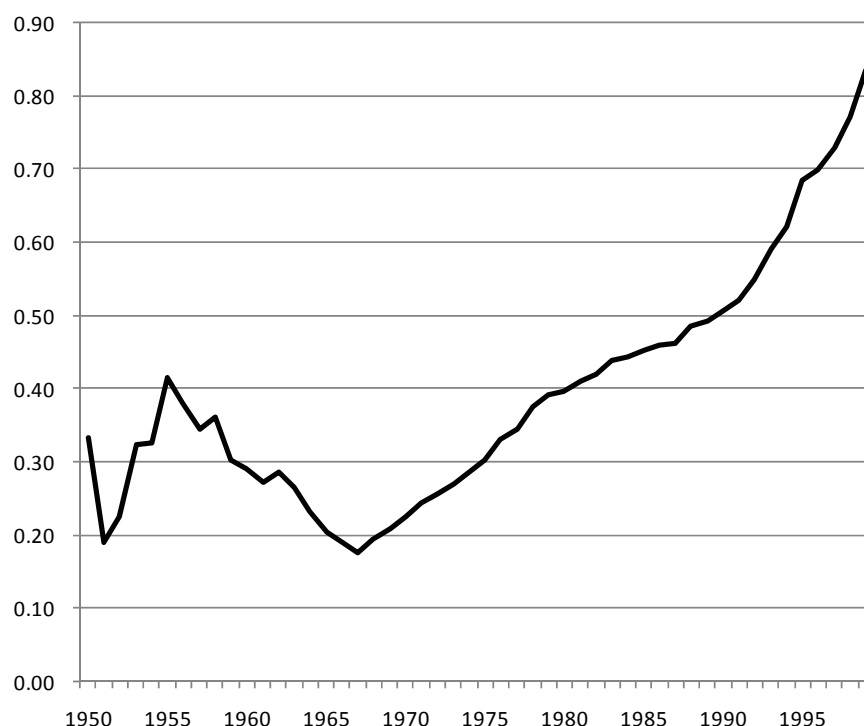
図6-1 教官当積算校費単価の推移（2000年価格）



出所及び学科目の推計 阿曾沼明裕『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版 2003  
年の附表を参照のこと

他方で国立大学に対する個別補助といえば、長い間もっぱら文部省科学研究費補助金（科研費）であるという状態が続いたが（1980年代前半まで）<sup>7</sup>、1960年代の教官当積算校費の大幅な拡充によって、教官当積算校費の総額に対する科研費の総額の比率は下がり続け、1960年代半ばには0.2以下に減少した（図6-2）。こうして国立大学の教育研究活動の大部分を教官等積算校費が支える、という構造が1970年前後に顕著になった。これは最初の枠組みからすれば、パターン1の「機関補助依存型」の財政基盤の形成である。

図 6-2 教官当積算校費に対する科研費の比率の推移



出所 財政調査会『国の予算』各年度から作成。

### 3-2 パターン 1 の変化(1970 年代末まで)

しかしこのパターン 1 は、国立大学の拡充が 1970 年前後（1968～1971 年）に一時的に頓挫以降、徐々に変化していく。この一時的頓挫以降も、1970 年代を通じて国立大学の拡充は進む。ただし、この拡充は、例えば施設整備予算をみれば医学部や医科大学、教員養成系大学の整備といった特定部分への拡充整備であり、また教官当積算校費の単価は名目額では 1960 年代同様の伸びを示しているとはいえ、物価を考慮した実質額では減額を続けた<sup>8</sup>。教官当積算校費はどの国立大学にとっても運営費の基礎であり、その実質的な減額は国立大学の既存の組織全体の財政状況に影響し、その実質的な伸び悩みに対応する処置として、後述するように 1976 年に特別教育研究経費が設置される、というほどに状況は 1960 年代とは異なっていた。このように 1970 年代は大幅な拡充があったものの、「既設の部分全体よりも新規な特定部分への拡充へとシフトした」<sup>9</sup>。

他方で科学研究費補助金は順調に増額されたため、教官当積算校費総額に対する科研費総額の比率は、1970 年代には逆転して上がり続け、1970 年ごろには 0.2 だったが、1980 年ごろには 0.4 まで増加する（図 6-2）。こうして少なくとも研究活動においてパターン 1 の「機関補助依存型」の財政基盤は徐々に変化し始めた。

### 3-3 パターン 2 へ移行(1980 年代)

1980 年代は、特にその後半はいわゆるバブル経済といわれる時期であり、日本経済は好調であったが、逆に大学をめぐる財政状況は厳しく、1980 年代末には、「頭脳の棺桶 国

立大学」<sup>10</sup>といった雑誌記事の特集が組まれるほど、国立大学の窮乏化は進展した。窮乏化の直接的な要因は、1980年代初頭からの行財政改革、財政再建のための緊縮財政であった<sup>11</sup>。具体的には、国立大学の施設整備費の予算が減少を続けた<sup>12</sup>。また、国立大学運営費においては、それまで少なくとも名目額では増額を続けた教官当積算校費の単価が据え置かれることになった。これによって、教官等積算校費の総額の増加は鈍化し、名目額では1980年の821億円から1990年の1101億円に増加したものの、実質額（2000年価格）では、1980年の1066億円から1990年の1169億円と10年で1割も増加していない。

こうしたなか国立大学運営費では、すでに述べた特別教育研究経費が拡充された。特別教育研究経費は、「特別研究経費」や「教育方法改善経費」などからなっており、使途に限定が少ないことでは教官当積算校費と同様であるが、目的や将来性等に応じて選抜の上配分された。その総額は1980年には46億円ですぎなかったが、1990年には350億円に達し、教官当積算校費の約3分の1の規模にまで拡大した。特別教育研究経費は、実際には総花的に配分されているという批判もあったが、広い意味での機関補助に競争的な選抜が加わる契機になった。

他方で、教官当積算校費と対照的に個別補助の代表である科学研究費補助金は順調に増額された。科研費の予算額は、1980年の325億円から1990年の558億円へと倍近く、実質額でも1.4倍に増額された。その結果、教官当積算校費総額に対する科研費の比率は、1980年代初めには0.4程度であったが、1980年代末には0.5程度にまで増加した（図6-2を参照）。さらに1980年代に特徴的なことは、民間資金の本格的な拡大である。1970年代までは、民間資金は無視できる程度であったが、1980年代には奨学寄付金と受託研究費が急増した。奨学寄付金と受託研究費をあわせた額は、1980年には89億円であったが、1990年には570億円と6倍以上となり、これは教官当積算校費総額の2分の1を超える規模であり、上述した科研費と同規模にまで拡大した。科研費と民間資金（奨学寄付金と受託研究費）とで教官当積算校費の総額に相当する規模になったのである。この変化は、政府が産学連携を奨励したという側面もあるが、厳しい財政緊縮の中で大学が財源を民間に求めた結果であった<sup>13</sup>。

こうして、1980年代は、機関補助（教官当積算校費など）に対する科研費、奨学寄付金、受託研究費といった個別補助が相対的に拡大した時期であった。その結果、1992年ごろには、教官当積算校費の水準が教員の必要とする額の4～5割であり、「科研費が特別な研究プロジェクトの実施というよりは、経常的な研究費を補填するために必要となっている」<sup>14</sup>と指摘される事態となった。これは、研究活動の財政基盤がパターン1からパターン2に移行していることを示している。

#### 4. 1990年代—さらに進む個別補助の相対的拡大—

##### 4-1 機関補助

1980年代の厳しい状況は、1992年頃から改善をみる。まず顕著であったのは施設整備関係予算の飛躍的な増額である（とくに1990年代半ばから後半にかけて）<sup>15</sup>。施設整備費ほど大きな変化はなかったが、教官当積算校費も増額された。1980年代に据え置かれていた教官当積算校費の単価が若干ではあるが増額されたことにもよるが、1990年代の前半から始まった大学院重点化に伴って、旧帝国大学を中心に小講座が大講座化され、教員増が

図られたことにもよる。その際に、旧博士講座に学部を兼担することで単価の25%増などが行われた。若干の単価の増額も、こうした大学院重点化に伴う単価増もいわば窮乏化に対応する苦肉の策であった。この結果教官等積算校費の総額は、1990年の1101億円(2000年価格は1198億円)から、1999年の1576億円(2000年価格は1565億円)に増額された。ただし、教官当積算校費の単価は1998年度には減額された。

これ以外に、校費にさまざまな予算項目が作られ、組みかえられたこともこの時期顕著なことであった。例えば1992年度に「高度化推進特別経費」、1994年度「大学改革推進経費」、1996年度に「創造開発研究経費」「研究支援体制充実経費(リサーチアシスタント経費、研究支援推進経費、非常勤研究員経費からなる)」「研究開発等推進経費」、1996年度に「知識創造プロジェクト推進経費」、1997年度に「大学院創造性開発推進経費」などが設置された。これらはすでに1970年代に始まっていた特別教育研究経費の一部に位置づけられるもので、これらの予算の増加で、1990年に350億円であったが、2000年度には694億円にまで倍増し<sup>16</sup>、教官等積算校費の4割以上の規模になった。機関補助の拡充の中で選抜性がさらに増した。

#### 4-2 個別補助

施設整備費と並んで学術研究関連予算も拡充された。1993年度には、1000億円の異例の特別枠「生活・学術研究枠」が創設された。また1992年当時600億円台であった科学研究費補助金は1992年の学術審議会の答申「21世紀を展望した学術研究の総合的推進方策について」で、学術研究基盤・環境の改善が最優先課題とされ、科研費1000億円突破が主張された。その結果、科研費は1996年度には1000億円を超え1018億円となった。1995年度からはCOE(センター・オブ・エクセレンス)形成基礎研究費も計上されたが、一般研究とそれを受け継いだ基盤研究が大幅に増額され、2000年には、1419億円までに増額された。

さらに1996年には、政府出資金による研究助成金が始まった。1997年度には総額500億円を超える額になり、そのかなりの額が国立大学に配分された。2000年度には、国立大学の受託研究費571億円のうち、政府出資金事業分が313億円となっている<sup>17</sup>。この研究助成は建設国債を財源とするもので、基礎研究振興のための苦肉の策として始まった。文部省では日本学術振興会の未来開拓学術研究推進事業、科学技術庁では戦略的基礎研究推進事業、通産省の戦略分野官学共同研究プログラムなどがこれに相当する。

なお、1990年代には、1980年代に急増した民間資金は実は停滞した。バブル崩壊後の不況により企業からの寄付が減ったためであろうが、結果的に個別補助においては民間資金よりも政府資金の増加が相対的に顕著であった。

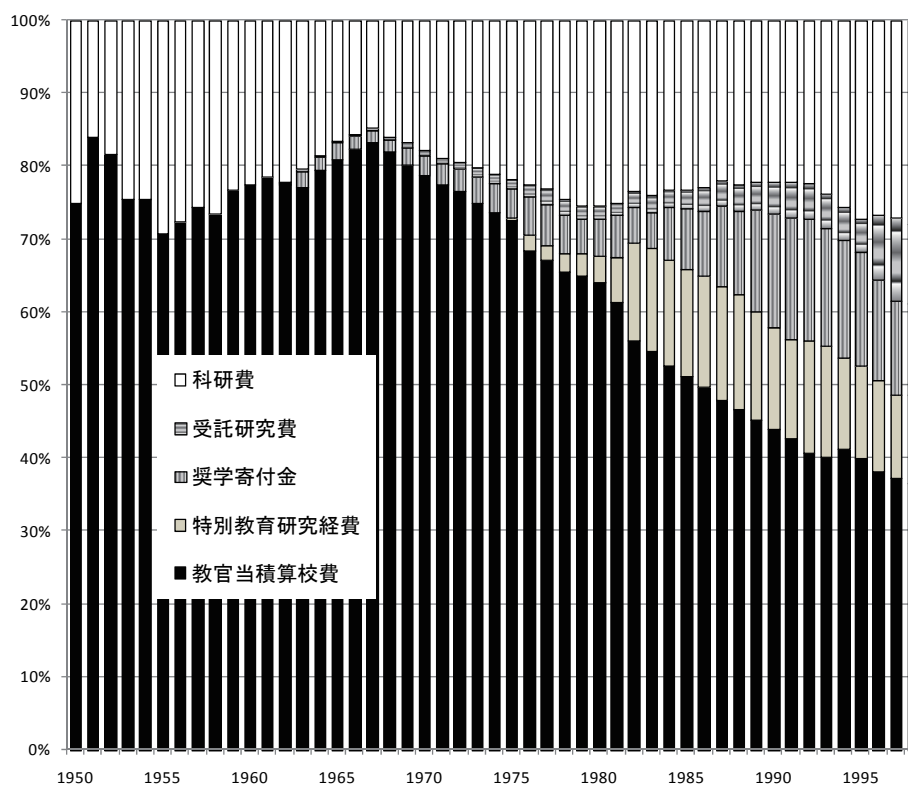
施設整備費や学術研究関連予算の増加は、1980年代に進展した国立大学の窮乏化が、1990年前後に社会問題となるほどに認知されるようになったからに他ならない。また、1980年代からの基礎研究タダ乗り批判(と基礎研究振興論)、1990年代初めに浮上した理工系離れ問題もまた大学の研究環境の充実の声を後押しした。さらにバブル経済の崩壊がそれを促進した。1992年のバブル経済の崩壊後、リスクの大きい基礎研究(や企業内教育訓練)に対する投資が負担になってきた産業界は政府の基礎科学予算の増額を求め、とりわけ大学の役割に期待するようになる。こうした産業界の期待を背景に、文部省や政治家

(新文教族)もさまざまな手だてで予算獲得に乗り出した。1993年春の景気対策の追加の検討のころから頻りに言われた「新社会資本」は、道路・湾港等の従来型の公共投資の景気浮揚効果への批判から、大学などの研究施設・研究用機器、福祉施設、情報化関連投資などに予算を重点配分するというものであった。また、1994年10月の「公共投資基本計画」では、文教学術関係施設の整備が社会資本整備のための主要な施策の一つに位置づけられた。学術に関連して審議会等で「知的資産の形成・蓄積」なる言葉もよく使われ、基礎科学研究投資は公共投資であるべきとの観点から建設国債を利用するなどの議論がなされた。こうして大学への投資が拡大した<sup>18</sup>。

#### 4-3 個別補助の相対的拡大

機関補助の代表の教官当積算校費（と特別教育研究経費）、科研費その他の個別補助の推移を見たのが図6-3である。先に述べた政府出資金による研究助成は受託研究費に含まれる。全体を100%としてみたものだが、科学研究費補助金は全てが国立大学に配分されるわけではないので、本来内訳を構成するべきものではないが、他の個別補助との比較をするために作成した。なお、2006年度でいえば、科研費交付額1830億円に対して、国立大学の収入に計上された額が1594億円なので（国立大学法人財務分析研究会編『平成19年度版国立大学の財務』2000年、211頁）、科研費の87%が国立大学に配分されている。

図6-3 おもな教育研究関連予算項目の内訳の推移



出所 財政調査会『国の予算』各年度から作成。

注 科研費は全学が国立大学に配分されているわけではない。



1990年代は機関補助への拡充がありながらも、それ以上に科学研究費その他の競争的資金が拡大したため、例えば教官当積算校費の位置づけはさらに低下した。たとえば、1999年における教官当積算校費 1576 億円に対する科研費 1314 億円の比率は、0.8 を超えた(図 6-2)。また、奨学寄付金は 2000 年の時点で 528 億円であり、受託研究費は 571 億円であり(この受託研究には、313 億円の政府出資金制度による研究助成が含まれる)、科研費+奨学寄付金+受託研究費を合わせた額の規模は教官当積算校費を超え、2000 年には、教官当積算校費の 1.5 倍にまで増えた。国立大学の機関補助も増えてはいるが、それ以上に政府出資金による研究助成(受託研究費)、科研費の著しい増額(特に一般研究および基盤研究の飛躍的拡充)が顕著であり、教官当積算校費の位置はさらに低下していった。この中で、科学研究費補助金は 1995 年に従来の一般研究、試験研究、総合研究が統合整理されて基盤研究(A)(B)(C)が設けられたことは興味深い。教官当積算校費の実質的な減少の中で、現実に科研費が基盤的な研究活動を支えていることが強く認識されたためといえる。

このように 1990 年代は、若干の機関補助の拡充がありながら、相対的にははるかに個別補助が比重を増した時期であった。研究活動の基盤はパターン 2 からパターン 3 の方向に徐々にシフトしていった。

## 5. 2000 年代-機関補助と個別補助のトレードオフ-

### 5-1 機関補助

1990 年代には機関補助は個別補助ほどではないが増額されたが、2000 年代になると教官当積算校費を中核とする機関補助はより厳しい状況になっていく。まず 2000 年度から教官当積算校費、学生当積算校費が廃止され、「教育研究基盤校費」が導入された。従来教官当積算校費であれば、教官の職種別に博士、修士等により実験、非実験講座による分類を組合わせて単価が設定され、学生当積算校費であれば、学生の教育段階や分野を組み合わせで単価が設定されていたが、こうした方式をやめ、教官当積算校費と学生当積算校費を合わせたものが教育研究基盤校費として新設された。教育研究基盤校費は教官数積算分、学生数積算分、大学(高専)分等からなり、教官数積算分と学生数積算分には全国一律の唯一の単価が設定された。ただし、この部分は教育研究基盤校費の 3 割に過ぎない。つまり、残りの七割の大学分等(この大学分等は個々の大学に固有の割り当てである)の積算基準は不明確になったのである。とりあえず総額では前年度(平成 15 年度)と同程度の額が配分されることになったが、それまで国立大学の機関補助の中核にあった積算校費の根拠が失われたのである。

さらに、2000 年代における高等教育財政の大きな変化は 2004 年度からの国立大学の法人化である。先の教育基盤研究経費もなくなり、運営府交付金として人件費とも区別されずに配分されることになった。人件費や管理的経費を優先すれば必然的に教育研究のための基盤的経費は抑制される。さらに、運営費交付金は、標準運営費交付金であれば教職員数など大学ごとの規模に基づいて積算されるが(ただし特定運営費交付金の根拠は不明瞭である)、そのフォーミュラができて以後に、財務省の圧力で運営費交付金は効率化係数 1% をかけられ、さらに人件費 1% 削減がなされることになった。いわば機関補助の継続的な減額がシステム化されたことが重要である。個々の大学で授業料の設定の裁量は限ら

れているので、運営費のための収入は厳しさを増すと認識せざるを得ない状況になった。

同時に機関補助における競争的資金ともいべき機関補助（特別）も国立大学法人化とともに始まった。いわゆる「特別教育研究経費」であり、新たな教育研究ニーズに対応し、各国立大学等の個性に応じた意欲的な取組みを重点的に支援するため、通常の運営費交付金では賄いきれない予算をカバーすることを目的に創設されたもので、運営費交付金に含まれる<sup>19</sup>。予算額は、2004年度が741億円、2005年度が786億円、2006年度が800億円、2007年が845億円である。特別教育研究経費は、運営費交付金制度以降の、それを補う概算要求が可能な部分として理解されている。従来の特設教育研究経費とは形式的には異なるが、予算額的にも内容的にも従来の特別教育研究経費の後継と位置付けてよいと考えられる。ただし、目的の限定性や選抜性がより明確になった。こうして機関補助の中でも競争的な配分が行われる部分がさらに拡大している。

### 5-2 個別補助

科研費は順調に増額され、2000年（1419億円）から2007年（1913億円）で、1.4倍近くに増加した。2001年に閣議決定された科学技術基本経計画でも、競争的資金の倍増を図るとされ、科研費、科学技術振興調整費、未来開拓学術研究推進事業、戦略的創造研究推進事業、産学官関連イノベーション創出事業など文部科学省関係の競争的資金をはじめ他省庁の競争的資金も増額された。政府の科学技術政策のためのホームページには35種類の競争的研究資金制度が紹介されている<sup>20</sup>。

とりわけ競争的研究資金の代表のように言われる21世紀COEプログラム（研究拠点形成費補助金）が2002年度から始まった。2002年度の交付額は167億円であり、その後は、2003年度158億円、2004年度307億円、2005年度351億円、2006年度349億円、2007年度218億円であった。総額では科研費（2007年度予算額1913億円）にはるかに及ばないが、国立大学の再編統合、世界的水準の大学づくりのための約30大学への重点投資、新たな種別化を提案したいわゆる「遠山プラン」に基づくもので、COEを獲得した大学とそれ以外の差別化を図るということが広く認識されたために、交付総額以上のインパクトを大学に与えることになった。

研究活動だけでなく、教育活動に対しても個別補助が始まり、先のCOEも含めて「国公立大学を通じた大学教育改革の支援」、と位置付けられている。予算総額は、2000年度182億円、2003年度334億円、2004年度450億円、2005年度529億円、2006年度558億円、2007年度615億円、2008年度680億円と増額されている<sup>22</sup>。これらの国公立大学を通じた大学教育改革の支援は、すべてが国立大学に配分されているわけではなく、また運営費交付金ではなく外部資金として計上されている。

なお、2001年度からは、間接経費が本格的に始まった。間接経費は、政府出資金を活用した基礎研究推進制度（いわゆる出資金事業）で2000年度から始まっていたが、2001年に閣議決定された「第二期科学技術基本計画」で「競争的資金をより効果的・効率的に活用するために、研究の実施に伴う研究機関の管理等に必要な経費を手当てする必要がある」として、「研究費に対する一定比率の間接経費を配分する」ことが盛り込まれ、これによって、たとえば一部の科研費に直接経費の30%にあたる間接経費が一律加算されることとなった<sup>(22)</sup>。外部資金による研究活動に伴うコストをそれまで機関補助が支えていたが、大学に

負担がかかりすぎるので外部資金（個別補助）の間接経費で手当てしようというものであり、個別補助への依存が高まっていることを示している。

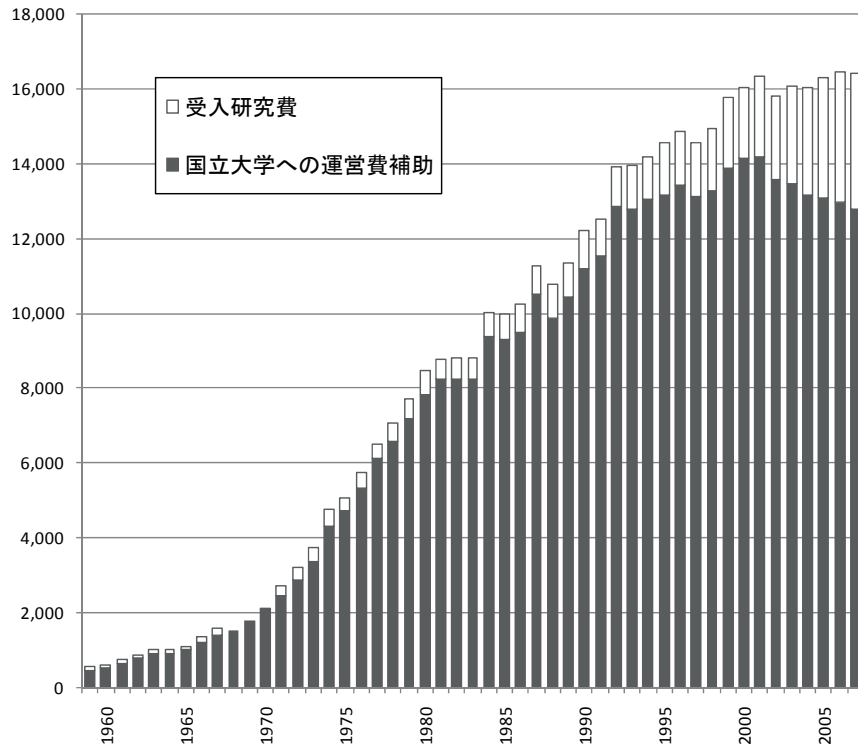
### 5-3 機関補助と個別補助のトレードオフ

2000年以降では教官当積算校費が廃止され、2005年からは教育研究基盤校費も廃止になったので、教官当積算校費と科研費との対比などは難しい。そこで、いくらかデータの制約があるが、機関補助全体と個別補助全体を比較することで2000年代を位置づけよう。機関補助の全体と個別補助の全体の推移を示したのが図6-4である。

機関補助については、法人化以前は、国立学校特別会計の歳入の中の「一般会計からの繰入額」、法人化後は「国立大学の運営費交付金（国立大学法人、大学評価・学位授与機構、大学入試センター、国立高等専門学機構、メディア教育開発センター国立大学財務・経営センター、の運営費）」が使える。ただし、施設整備費については、大きく景気や政治に左右されるので（とくに補正予算の変動が激しい）、それを外し、国立大学の一般的な運営費を対象とすると、法人化後の運営費交付金は施設整備費を含まないのでそのまま使えるが、法人化以前の国立学校特別会計への一般会計からの繰入には、施設整備費も含まれているので、一般会計からの繰入から施設整備費を差し引いた額を使った。

個別補助については、文科省科学研究費補助金を代表とする政府からの研究助成金のほか、民間企業や民間の研究助成財団からの奨学寄付金などがある。政府からの外部資金はきわめて多様で、国公立大学を通じた大学教育改革の支援を含めて、これらの資金の総額が国立大学に配分されるわけではなく、国立大学に配分される資金のすべてを知るのは難しい。法人化以後について、各大学の財務諸表の受託研究等収入、受託事業等収入、預かり科研費収入といった項目を集計すれば可能だが、これは2004年度以降しかない。そこで、個別補助については、総務庁の科学技術研究調査報告における大学等の「受入研究費」の数値を使って長期的な趨勢をたどった<sup>23</sup>。

(億円) 図 6-4 国立大学への運営費補助と受入研究費 (2005年価格)



出所 財政調査会『国の予算』各年度版、総務省『科学技術研究調査報告書』各年度から作成。

注 2005年価格は消費者物価指数で補正。

図 6-4 よりわかるが、国立大学は機関補助に比べて個別補助はきわめて小規模であった。それが 1970 年代に増え始め、1980 年代にもかなり大幅に増加しているが、まだ機関補助に比べてはるかに小さく、機関補助に対する比率がその後少しずつ増えてようやく一割程度になるのはやっと 1990 年代半ばである。これまでの検討は機関補助といっても物件費の中の中核的なものを見てきたわけで、人件費も入れて考えれば機関補助が規模的に個別補助よりはるかに大きい。それは、教育活動が基本的に「機関補依存型」の財政基盤であることを考えれば当然といえよう。しかし、その後の機関補助に対する個別補助の増加は目覚ましく、約 10 年で機関補助に対する個別補助の比率は 20% を超え、2007 年で約 28% にまで拡大している。とりわけ 2000 年代に入ってから機関補助が実質額で減少しているのに対して、ちょうどそれを補う形で個別補助が増えている。このようにみると、1990 年代以降の時期は、これまで以前と比べても、機関補助に対する個別補助の拡大が著しい時期であり、それも機関補助の減額が大きな要因となっている。いわば機関補助と個別補助とがトレードオフの関係になっている。

このように 1992 年以降は競争的資金がその位置を高め、現在では個別補助がなければプロジェクト研究だけでなく日常的な基盤的研究も研究活動の基盤も得られない、という

教員も多いのではないだろうか。図 6-5 は、カーネギー大学教授職調査（2007 年）で教員が獲得した研究費の財源内訳を尋ねたものの平均を分野別に見たものである（図 6-5 は国立大学だが、図 6-6 には私立大学も合わせて示した）。この調査については、有本章編書『変貌する日本の大学教授職』（玉川大学出版部、2007 年）を参照していただきたい。

図 6-5 国立大学教員が得る研究費の財源内訳（平均）

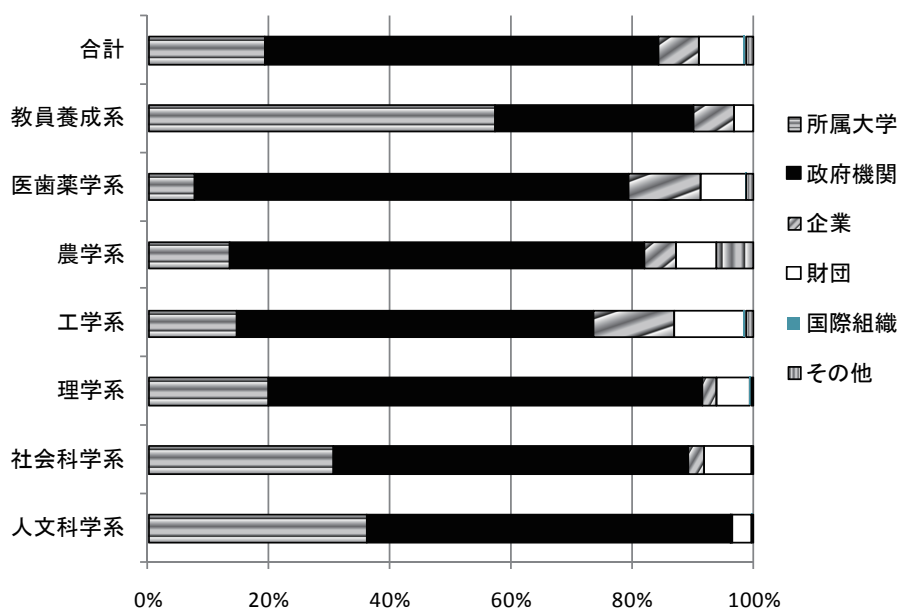


図 6-6 私立大学教員が得る研究費の財源内訳（平均）

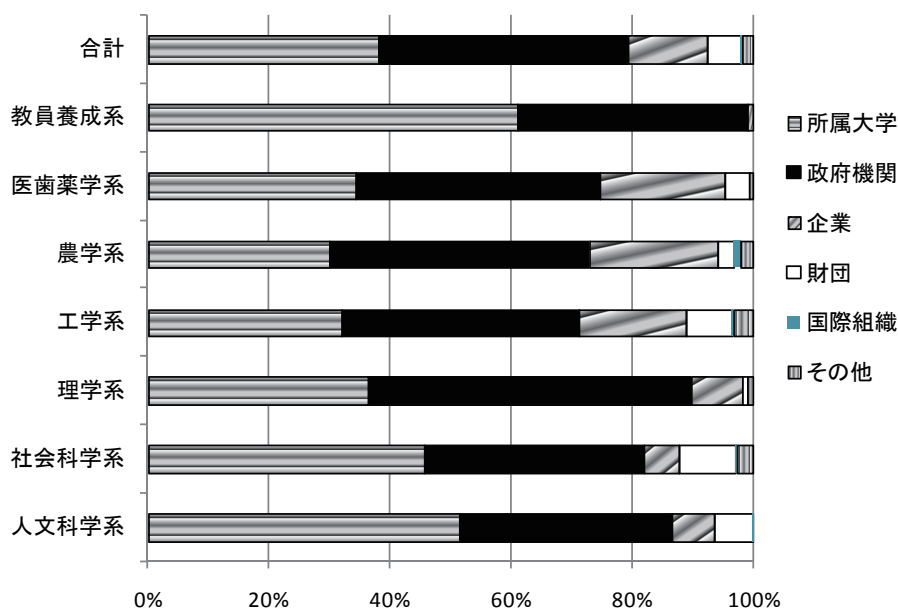


図 6-5 によれば、平均での話だが、国立大学の教員が得た研究費の 65% が科研費など政府機関からの競争的資金であり、大学からの研究費つまり機関補助から研究費は、19% に

過ぎない。分野別にも違いがあり、人文科学系や社会科学系や教員養成系では大学からの研究費の比率が高いのに対して、理学系や医歯薬学系では7割以上の研究費が科研費などの政府機関からきている。現在では国立大学の教員が獲得する研究費は個別補助が主体になっている。なお、これを私立大学と比較すると、分野別の違いの傾向は同様であるが、私立大学では大学からの研究費の比率が国立大学と比べれば依然高く(38%)、科研費などの政府機関からの研究費は41%にとどまる。理工系や医歯薬学系に絞っても、私立大学のほうが大学に依存する傾向が強い。個別補助の拡大は国立大学のほうにより大きなインパクトを及ぼしている。

このように機関補助から個別補助へのシフトが進んでおり、研究活動の財政基盤はパターン3の方向に進んでいるように思われる。ただし、いまだ人件費や基盤経費に対する運営費交付金の役割は大きく、現在はパターン2からパターン3への移行期に位置しているものと考えられる。

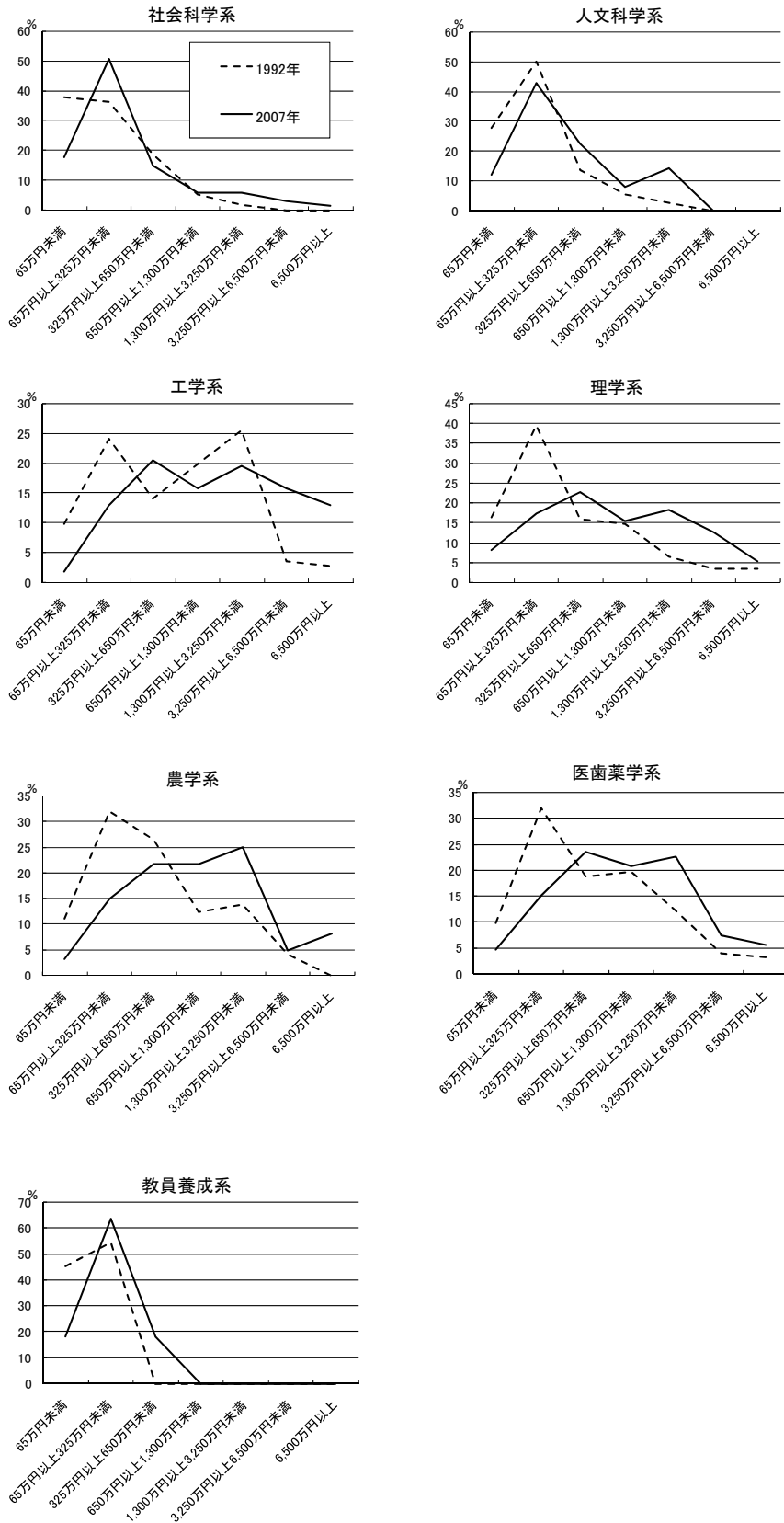
## 6. 個別補助拡大の教員への影響

こうした個別補助の拡大の影響を、カーネギー大学教授職調査の1992年調査と2007年調査との対比からみてみると、まず、過去3年間に何らかの研究費を個人ないしは共同研究グループの一員として公布された教員の比率は、国立大学では1992年の79.3%から2007年の86.3%に増加している。

さらに調査では過去3年間に交付された研究費総額も尋ねている。研究費の額は予め7つのカテゴリーに分けられ、その研究費カテゴリー別に教員分布を見たのが図6-7である。国立大学では、分野による程度の違いはあるものの、どの分野でも、1992年から2007年までの変化として、研究費交付額が低額の教員比率が減り、高額の研究費交付額が増えている。とりわけその程度は理学系、工学系、農学系、医歯薬学系において大きい。これは先に述べたように1990年代に個別補助が拡大したことが背景となっているといえよう。これに関連すると思われるが、何らかの研究プロジェクトに従事していると答えた教員は、国立大学で1992年の66.1%から2007年の77.3%に増えている。

しかし、自分の研究領域の研究費が5年前よりも今のほうが獲得しやすいと答えた教員の比率は、国立大学では1992年の25.9%から21.5%に減少している。これは競争的資金の拡大によって、資金が重点的に配分され、研究費獲得を困難に感じる教員が増えたため(研究費の獲得額が増えた教員にとっても)だと考えられる。

図 6-7 研究費カテゴリー別教員分布



また、興味深いのは、真に研究したいと思うよりも多くの研究をしなければならないと感じる教員比率が、国立大学では、1992年の39.4%から2007年の43.5%に増えていることである。必要以上に研究費獲得に追われている教員像がうかがえる。さらには、仕事の安定性、教育研究活動の自由、仕事全般に対して満足しているかどうかの問いに対しては、満足と答えた教員比率は、1992年と2007年との間で有意な差がなく、研究費が増えたことが研究上で満足が得られる教員を増やしたとは必ずしも言えない。

## 7. 結論と課題

これまで検討してきたように、国立大学では、機関補助に対する個別補助の拡大は、1990年代以降著しいものがある。これはカーネギーの調査での教員レベルでの研究費の獲得状況の変化に表れている。だが、それは1990年代に始まったことではなく、教官当積算校費と科研費との関係に見られるように、その基幹部では1960年代終わりから始まっており、1990年代以降の変化はその延長線上にある。図6-7をみれば、1992年の時点で研究費カテゴリーに教員は幅広く分布しており、すでに傾斜配分が相当行われていることがわかる。ただしさらにいえば、1992年から2007年の時期は、とくに2000年ごろからは、個別補助の拡大だけでなく、機関補助の総額が実質額で減額されるというトレードオフが生じていることが分かった。個別補助はいつの間にか、機関補助の3割弱のレベルにまで拡大しているのである。

最初の枠組みでいえば、戦後の国立大学の状況は1960年代の機関補助の拡大によって、機関補助（中でも教官当積算校費）中心の構造が出来上がり、1960年代にパターン1に近い状態になっていたが、すでに1960年代終わりから科研費等の相対的な拡大が始まり、パターン2へと移行し始めた。その後約20年後には、1992年頃、科研費が経常的な研究費に費やされている、という指摘がなされ、個別補助が基盤経費の一部に費やされるというままでに変化していった。つまりパターン2にシフトしている。そして本章の主題である1992年以降は、さらにパターン3の方向へと変化してきた。研究費の主体はもはや個別補助にある。とはいえタイプ3にまでは至っていない。

こうした変化は、「真に研究したいと思うよりも多くの研究をしなければならない」と感じる教員が増えていることに表れているように教員へのプレッシャーになっているが、それだけではない。過度な機関補助の減額と個別補助の拡大が進むと、機関補助（と授業料収入）を財源とする人件費や基盤経費が厳しくなり、教育研究活動の基盤が損なわれる可能性がある。こうした変化の対応の一つとして、アメリカの間接経費制度が日本にも導入されたことは言うまでもない。しかし、日本では個別補助が人件費や基盤経費に支出されるといっても、アメリカほどではなく、やはり依然として運営費交付金の人件費の大部分と基盤経費の相当部分をまかなっている（だからこそ、減額されつつある機関補助が賄うべき人件費と基盤経費の確保が現在問題になっている）。アメリカでは、たとえば直接経費（間接経費ではない）から、ポストドクの給与だけでなく教員給与の一部、大学院生のリサーチアシスタント（RA）の給与、そして研究学位（Ph. D.）学生の支払う授業料の相当部分が支出されており、研究大学では研究助成金がなければ大学院教育がほとんど成り立たない<sup>(24)</sup>。個別補助が日本以上に基盤経費として使用されており、日本よりもパターン3にシフトしている。



しかしだからといって、日本も機関補助を減らして個別補助を増やすという現在の傾向を単純に推し進めればいいということにはならない。個別補助からの資金を人件費や基盤経費に使うという仕組み（例えば、大学院教育の財政基盤を研究助成金が賄う仕組みや、教員給与の支払いの仕組み）が整っていない以上、機関補助を減らせば人件費と基盤経費の財源を減らすだけだからである（授業料を大幅に上げることができれば大学の一般資金は増えるので話は別だが）。また、アメリカの大学では、例えば、研究大学で教員給与が研究助成金から支出されるとしても、私立大学のメディカル・スクールを除けば、不安定な競争的資金に依存しすぎないように、教員の1年間の給与のうち9ヶ月分の基本給与は一般大学資金(機関補助と授業料収入を財源とする)から意図的に支出するようにしており、厳しい競争的な環境の中でもある程度の安定性を確保しようとしている<sup>24</sup>。また、1990年代半ばに、機関補助の一部を個別補助に移行したイギリスでは、研究基盤の弱体化が指摘され、インフラ整備のための予算の追加を行ったり、新たな助成プログラムの策定に追われるなどの対応に迫られた。

このように個別補助から人件費や基盤経費を出すにしても、それへの移行は直ちにできるものではなく、安定性を確保するさまざまな仕組みが必要となる。さらにいえば、アメリカの研究助成金は日本の競争的外部資金よりはるかに規模が大きく、そういう財政的保証がなければ個別補助が人件費や基盤経費を賄うことは難しいであろうし、金子が指摘するように<sup>25</sup>、実はアメリカは機関補助の規模が小さいわけではなく、経済規模からすれば日本よりも潤沢な機関補助が保証されている上でさらに個別補助があるわけで、機関補助を減らして個別補助を増やすという理屈にはならない。アメリカでの個別補助のシフトが起きたのは、大学にとって財政的には戦後の黄金期であったことも忘れてはならないだろう。

いずれにしても、機関補助と個別補助とのバランスは重要な問題であり、安易な機関補助の削減は慎まねばならないが、個別補助（競争的資金）がどの程度基盤経費を賄えるのかを、その仕組みの整備とともに検討する必要があるし、その際には、最低限必要な基盤経費がどの程度なのかという問題も（もちろん大学の種類による違いを考慮した上で）検討する必要があるだろう。

## <注>

- 1 競争的資金の増加が大学間格差をもたらした様子については、天野郁夫『国立大学・法人化の行方自立と格差のはざままで』東信堂、2007年、を参照のこと。本稿は格差よりもむしろ教育研究活動の基盤という観点から検討する。
- 2 ファンディングの包括的な整理は、例えば、J・サルミ及びA・M・ハウプトマン、丸山文裕監修、水田健輔訳『高等教育財政におけるイノベーション 配分メカニズムの比較評価』国立大学財務・経営センター、2007年、を参照のこと。本章は、日本の事情を考慮した枠組みを考えた。
- 3 阿曾沼明裕「国立大学の研究費の動向—研究費の構造とデータの検討—」『大学史研究』、第8号、1992年。
- 4 阿曾沼明裕『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版、2003年、130-132頁。
- 5 阿曾沼前掲書、2003年、275-276頁。

- 6 阿曾沼明裕「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』（『国立学校財務センター研究報告』第8号）、2003年、204頁。
- 7 阿曾沼前掲書、2003年、96-99頁。
- 8 同書、216-221頁。
- 9 阿曾沼前掲論文「国立大学に対する政府財政支出の構造変化」、206頁。
- 10 A E R A編集部「特集 頭脳の棺桶 国立大学」『A E R A』第4巻第22号、1991年。
- 11 ただし、他方で1980年代半ばからは日米経済摩擦の文脈でアメリカからの基礎科学タダ乗り批判があり、あるいはアメリカ以外からも科学技術の国際貢献を求められており、多くの基礎科学振興政策が提案された。その中で大学はいわばその埒外にあるというに近い状況であった。日本企業はきわめて調子が良く、企業内教育訓練においても基礎研究においても、大学に頼る必要はないという雰囲気であった。大学への投資のコンセンサスが十分には得られなかったと考えられる。
- 12 施設整備費は、1950年代後半から著しく拡充され、1979年には2067億円にまで増額されたが、その後一転して減額が続き、1980年の1915億円から、1990年には1442億円にまで減少した。物価上昇を考慮した実質額（2000年価格）ではさらにひどく、1980年の2641億円から、1990年の1566億円にまで減少した。これらの金額は、財政調査会編『国の予算』各年度版による。2000年価格は消費者物価指数で補正。以下本文では特に断らない限り金額の出所と補正の方法は同様である。
- 13 背景などについては、阿曾沼前掲書『戦後国立大学における研究費補助』、266-269頁を参照。
- 14 金子元久・小川正人「国立大学財政における教官の意識」国大協『国立大学財政基盤の現状と改善』、1992年、114頁。
- 15 1992年度予算編成では、国立大学の老朽施設改修のために「教育研究環境特別重点整備5カ年計画」の策定、200億円の増額措置がとられた。これに伴い特別施設整備事業が始まった。さらに同年度補正予算では、それまで1000億円代前半であった施設整備費が、一躍補正後2354億円となった。翌年度も施設整備費は引き続き増額され、補正後予算で、6088億円となり、飛躍的な拡充が行われた。その後施設整備費は、補正後予算で1994年度に2000億円、1995年度に5711億円、1996年度に2997億円、1997年度に1936億円が計上された。
- 16 文教予算事務研究会編『国立学校特別会計予算執務ハンドブック』第一法規、各年度版。
- 17 注16に同じ。
- 18 阿曾沼前掲書『戦後国立大学における研究費補助』、297-303頁。
- 19 教育改革（大学教育の改革を推進するための各国立大学法人の積極的な取組みを支援）、研究推進（大規模基礎研究の推進や新たな研究分野・領域への挑戦など各国立大学法人における学術研究の推進を支援）、拠点形成（特定の国立大学法人において、他の国立大学法人や国外の研究者等に対して教育研究環境を開放して行う大学全体の教育研究水準の向上にむけた事業を支援）、連携融合事業（国際的機関を含む公共的団体と連携してコストシェアの考え方に基づき一定期間にわたって行われる教育研究活動等を支援）、特別支援事業（全国の研究者の利用に供するための学術研究上、特別な価値を有する情報の保存・収集を支援、及び教育研究経費等では整備が困難な教育研究設備や図書の整備に要する経費等を支援）等の区分がある。
- 20 <http://www8.cao.go.jp/cstp/compefund/ichiran.html>、（2008年4月10日）。
- 21 平成20年度には以下のようなプログラム支援が予算化されている。質の高い大学教育推進プロ

グラム (86 億円)、社会人の学び直しニーズ対応教育推進プログラム (20 億円)、新たな社会的ニーズに対応した学生支援プログラム (16 億円)、専門職大学院等における高度専門職業人養成教育推進プログラム (14 億円)、大学教育の国際化加速プログラム (20 億円)、グローバル COE プログラム (340 億円)、21 世紀 COE プログラム (39 億円)、大学院教育改革支援プログラム (51 億円)、戦略的大学連携支援事業 (30 億円)、大学病院連携型高度医療人養成推進事業 (15 億円)、がんプロフェッショナル養成プラン (19 億円)、社会的ニーズに対応した質の高い医療人養成推進プログラム (9 億円)、産学連携による実践型人材育成事業 (7 億円)、先導的 IT スペシャリスト育成推進プログラム (8 億円)。文部科学省のホームページを参照のこと ([http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/kaikaku/index.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kaikaku/index.htm), 2008 年 5 月 15 日)。

- 22 阿曾沼明裕・濱中義隆・両角亜希子「間接経費とオーバーヘッド」『国立大学における資金の獲得・配分・利用状況に関する総合的研究』(『国立学校財務センター研究報告』第 9 号), 2005 年、109-125 頁。
- 23 受入研究費の内容の詳細は、阿曾沼明裕「大学の研究活動のための外部資金」『これからの研究開発と人材養成等の諸政策の連携・統合に関する調査研究(中間報告)』(国立教育政策研究所)、2001 年、を参照のこと。国立大学の受入研究費については、国・地方公共団体からの受入研究費は、文部科学省科学研究費補助金を始め、先の様々な政府の競争的研究資金で国立大学に配分される資金を含んでおり、民間からの奨学寄付金や受託研究費なども含まれる。ただし、従来、国・地方公共団体から、特殊法人から、民間から、外国から、という財源別に受入研究費が公表されていたが、2003 年度から消えた。
- 24 阿曾沼明裕「米国における大学院の財政基盤の多様性」『高等教育研究』、第 10 集、2007 年。
- 25 金子元久「大学ファンディングの展望」『現代の高等教育』第 465 号、2004 年、9 頁。

(本稿について) 本稿は、拙稿「大学ファンディング」(有本章編書『変貌する日本の大学教授職』玉川大学出版部、2007 年、81-110 頁、所収)を、加筆修正したものである。