

# 大学改革と研究費

## —運営費交付金と競争的研究費の一体的改革をめぐって—

国立国会図書館 調査及び立法考査局

専門調査員 文教科学技術調査室主任 小林 信一

### 目 次

はじめに

I 「大学改革と競争的研究費改革の一体的推進」と研究費のバランス問題

- 1 改革の4本柱
- 2 改革の背景
- 3 議論の経緯

II 大学はいつから「カネが足りない」と訴えるようになったか

- 1 第2次臨調とマイナスシーリングの時代
- 2 研究環境悪化の発見
- 3 「大学貧乏物語」—アピールする大学人の誕生—
- 4 経済界の応援と科学技術関係投資倍增政策

III 科学技術関係経費の拡大と間接経費制度の導入

- 1 科学技術基本法と科学技術基本計画
- 2 政府出資金による提案公募型の基礎研究推進事業
- 3 競争的研究費の増加の逆説的帰結
- 4 オーバーヘッド問題の浮上
- 5 第2期科学技術基本計画と競争的資金制度の確立

IV 「選択と集中」と事業仕分け

- 1 「選択と集中」
- 2 大学改革の財政的基盤に関する議論
- 3 事業仕分けの高等教育・研究財政に対する影響

V 「運営費交付金と競争的研究費の一体的改革」の課題

- 1 歴史的観点から見た課題
- 2 改革推進上の課題

おわりに

## 要 旨

- ① 国立大学の第3期中期目標・中期計画と第5期科学技術基本計画が、平成28年度に同時に開始されることから、国立大学改革と研究費改革を一体的に進めるための議論が行われている。
- ② 平成27年6月の「骨太方針2015」、「日本再興戦略改訂2015」は、国立大学改革、運営費交付金改革、競争的研究費改革の方向性を示した。最大の特徴は、相互に関連付けられた施策を一体的に進めることでこれらの改革に取り組むことである。
- ③ 今回の改革は、産業競争力会議が議論の方向性を示し、その指示の下で文部科学省が、大学改革、研究費改革の具体策を検討し、総合科学技術・イノベーション会議が研究費改革の検討と府省横断的調整を担っている。
- ④ 改革の背景には、国立大学の機能強化、世界大学ランキングトップ100に10年で10校以上のランクインなどが求められる一方、競争的研究費の間接経費不措置が拡大したため、間接経費相当額が実質的な赤字として、減少傾向にある運営費交付金に食い込む状況が続き、しかもその影響は研究活動が活発な大学ほど深刻になるという構造的問題がある。
- ⑤ 問題を同時に解決するために、国立大学の機能強化を支援する財政的枠組みを「地域貢献」、「特定分野」、「世界水準」に分け、「世界水準」の運営費交付金支援の一部を「地域貢献」の機能強化に回し、その代わりに、競争的研究費の間接経費を確実に措置することで、世界水準を目指す大学は競争的研究費の獲得とその間接経費で不足を補うとともに、世界水準研究大学の形成のための新たな重点支援制度を設けることが構想されている。
- ⑥ このような構造的問題は、1990年代以降の歴史的問題であり、間接経費が理解されにくいため、その充実を図る政策と間接経費を廃する動きとの競り合いの中で、深刻化した。
- ⑦ 改革の時間的余裕は大きくない。今回の改革方針は、多数の問題を多数の施策の組合せで同時に解決しようとするものであるため、1つの綻びが混乱の連鎖を生む危険性を孕む。それを回避するためにも、各大学の改革を柔軟かつ円滑に進めるための多様な改革手段が必要である。しかし、大学レベルの改革手段の検討はまだ十分ではない。

## はじめに

平成 28 年度は第 5 期（平成 28～32 年度）の科学技術基本計画（以下「基本計画」）の開始年度であると同時に国立大学法人の第 3 期中期目標・中期計画期間（平成 28～33 年度）の開始年度である。両者を一体的に議論できる貴重な機会となっていることから、国立大学改革と研究費改革を一体的に進めることを目指して議論が進められてきた。改革に関する議論は多岐にわたるが、本稿は、改革の財政的側面を中心に整理するとともに、一連の議論の経緯や背景について明らかにすることを目的とする。国立大学改革と科学技術システム改革を財政面から見ると、それは国立大学の運営費交付金<sup>(1)</sup>と競争的研究費<sup>(2)</sup>の一体的改革の問題に還元される。本稿も、国立大学運営費交付金と競争的研究費を中心に見ていく。

「経済財政運営と改革の基本方針 2015—経済再生なくして財政健全化なし—」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定。以下「骨太方針 2015」）と「「日本再興戦略」改訂 2015—未来への投資・生産性革命—」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定。以下「日本再興戦略改訂 2015」）において、国立大学運営費交付金改革を中心とする大学改革及び競争的研究費改革の今後の方向性が示された。「骨太方針 2015」が示す主要なポイントは、（ア）大学改革と競争的研究費改革の一体的推進、（イ）国立大学法人運営費交付金等の重点配分を通じた大学間の連携や学部等の再編・統合の促進、（ウ）民間資金の導入促進、（エ）国立大学法人に対する個人からの寄附金の税制上の扱いに関する検討、である。「日本再興戦略改訂 2015」が示す今後の改革の方向は、（a）国立大学が重点支援のための 3 つの枠組み「地域貢献」、「特定分野」、「世界水準」のいずれかを選択し、その枠組みの中で改革の取組状況等について評価を行い、国立大学運営費交付金のメリハリある配分を行うこと、（b）国立大学の自己収入を拡大するための財務運営の自由度の拡大、（c）特定研究大学、卓越大学院、卓越研究員（いずれも仮称）の新たな重点支援制度、（d）競争的研究費への間接経費 30% の措置、である。

以上の項目を整理すると、改革の柱は、

- ①大学改革と競争的研究費改革の一体的推進…（ア）、（a）、（d）
- ②国立大学の自己収入の拡大…（ウ）、（エ）、（b）
- ③大学間の連携や学部等の再編・統合の促進…（イ）
- ④新たな重点支援制度…（c）

の 4 項目に集約できる。本稿は今回の改革議論の最大の特徴である①大学改革と競争的研究費改革の一体的推進に焦点を当て、②③④については必要に応じて言及する。

国立大学運営費交付金は国立大学に配分され、その活動を支える基盤的経費である。競争的研究費は、国立大学の研究基盤の上で特定の研究活動を推進するために、政府から大学又は大学教員に配分される研究資金である。競争的研究費による研究の推進には直接的な経費のみならず、間接経費<sup>(3)</sup>が必要になる。日本や西欧諸国では、大学の研究活動は伝統的に基盤的資金によって支えられ

\* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は 2015 年 7 月 6 日である。

(1) 運営費交付金には、一般運営費交付金、特別運営費交付金等があり、特別運営費交付金は傾斜的に配分される。国立大学の収入はこのほか、授業料等収入、附属病院等収入、競争的経費収入等がある。

(2) 競争的研究費は、今回の改革議論の中で登場した新しい概念である。関連する概念に、競争的資金、競争的経費がある。競争的研究費は競争的資金を含む、競争的に配分される公的研究費すべてを指す。詳細については I 3(3)参照。歴史的経緯のため又は議論の途上で未整理であったために多様な概念が用いられてきたが、本稿では混乱を避けるため特段の問題がない限り「競争的研究費」を用いる。

てきたが、昭和 50 年代後半以降、評価に基づいて選抜的に、特定の目的の研究活動に対して配分される競争的研究費等の比重が増えた。それ以来、基盤的資金と競争的研究費の規模、比率、関連性は、大学における研究活動の効率的、効果的な推進の観点のみならず、公的な研究資金配分の社会に対する説明責任の観点からも、科学技術政策の中心的課題であり続けた<sup>(4)</sup>。運営費交付金改革と競争的研究費改革をめぐる今般の議論も、その歴史の中に位置づけることができる。そこで本稿は、第一に今般の運営費交付金改革と競争的研究費改革に関する議論を整理し、第二にこれまでの改革を回顧し、時々の議論と対比することを通じて、今般の改革の特徴や意義、課題を抽出する。

## I 「大学改革と競争的研究費改革の一体的推進」と研究費のバランス問題

### 1 改革の 4 本柱

今回の 2 つの閣議決定における大学改革と競争的研究費改革の一体的推進の内容は、複数の問題を複数の手段の組合せで同時に解決しようとする、かなり込み入ったものになっている。改革の意図や相互関係を真に理解するためには、その背景や議論の経緯を含めて理解する必要がある。まず改革の 4 本柱について簡単に解説する。

#### (1) 大学改革と競争的研究費改革の一体的推進

「骨太方針 2015」に示された (ア) 大学改革と競争的研究費改革の一体的推進とは、「日本再興戦略改訂 2015」で示された (a) 国立大学が重点支援のための 3 つの枠組み「地域貢献」、「特定分野」、「世界水準」のいずれかを選択し、その取組状況について評価を行い、国立大学運営費交付金のメリハリある配分を行うこと、及び (d) 競争的研究費への間接経費 30% の措置を一体的に実施することで、国立大学改革と資金配分の改善を図るものである。

国立大学と言っても、規模も地域性も多様であるが、従来の国立大学運営費交付金は 1 つの制度の下で運営費交付金の配分を行ってきた。それを 3 類型に分類し、それぞれの特性に応じた運営費交付金の配分の在り方を考え、かつ、それぞれの類型の中で競争的に運営費交付金を傾斜配分するのが (a) である。類型とは、「地域貢献」(地域貢献及び強み・特色のある分野での世界・全国的な教育研究の推進)、「特定分野」(強み・特色のある分野での、地域というより世界・全国的な教育研究の推進)、「世界水準」(全学的に世界で卓越した教育研究・社会実装の推進) である。

この 3 類型は、「国立大学改革プラン」(平成 25 年 11 月 26 日文科科学省) に第 3 期中期目標期間の「各大学の機能強化の方向性」として示された 3 類型(世界最高の教育研究の展開拠点、全国的な教育研究拠点、地域活性化の中核的拠点)を継承している<sup>(5)</sup>。これらの類型は大学の分類と混同されがちであるが、国立大学は法律上、複数の機能を担うことを期待されているので、各大学の機能を特定の機能だけに限定する形に大学を分類するという趣旨のものではない。類型は運営費交付金を重点

---

(3) 競争的研究費による研究活動は、大学の研究基盤、例えば、既存の設備・機器を利用したり、研究スペースを利用したり、あるいは大学の会計システムその他の管理機能を利用する。しかし、この種のコストは、個別研究活動の使用分だけを区別して取り出すことが困難であるため、当該研究活動のために明確に区別して使用される経費(直接経費)に一定割合を上乗せして配分する。この上乗せ分を間接経費と言う。

(4) 小林信一「研究開発におけるファンディングと評価—総論—」『国による研究開発の推進—大学・公的研究機関を中心に— [本編]』(調査資料 2011-2) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, pp.149-173. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487162\\_po\\_20110214.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487162_po_20110214.pdf?contentNo=1)>

(5) 3 類型の呼称は各種文書間で一定しないが、「国立大学改革プラン」以来一貫して同じ内容を表している。

的に配分するための「枠組み」であり、いわば「国立大学が機能を強化するための支援メニューが3つ用意されており、それぞれに大学改革の方向性や各類型の中での競争の条件（評価の方法等）が示されている。各大学は、自大学の現状やリソース、改革の方針等を踏まえて、適当なメニューを選ぶ」という考え方である。もっとも、「日本再興戦略改訂2015」は競争の条件も、資源配分の規模や傾斜配分の程度も具体的には示していない。

一方、競争的研究費への間接経費30%の措置は、字義のとおり、競争的研究費に対して間接経費を30%措置し、それを直接経費に上乗せして大学へ配分することである。日本では歴史的経緯や欧米との比較から、「競争的資金」に関しては直接経費の30%に相当する額を間接経費として上乗せして支給する方針が、第2期「科学技術基本計画」（平成13年3月30日閣議決定）で定められた<sup>(6)</sup>。ところが後述（IV3）の事情のため、間接経費をまったく措置しない又は不十分にしか措置しない事業が増えたため、競争的な研究費による研究を実施すると、間接経費分が実質的には赤字になり、それを大学が比較的自由に使える運営費交付金などの基盤的経費で穴埋めしなくてはならない状況になった。小規模大学では、基盤的経費の財政的裁量度が大きくないので、研究活動をすればするほど持ち出しが増えて、他の活動のための資金や人件費、光熱水費、維持費さえ圧迫することになる。そればかりか、皮肉なことに、競争的であるがゆえに、研究活動が活発な有力大学ほど競争的研究費が集中し、持ち出しが多額になり、他の活動が大きい影響を受ける事態になった<sup>(7)</sup>。

そこで、競争的研究費へ間接経費30%を措置することで、国立大学財政を正常化させようというのが競争的研究費改革の一面である。この措置をせずに、運営費交付金の傾斜配分だけを実施すれば、教育も研究も財政的に立ち行かない状況に陥る大学が現れても不思議ではない。逆に、すべての競争的研究費に間接経費が措置されれば、研究活動が盛んな大学では、間接経費によってある程度は基盤整備が可能になることから、運営費交付金を多少削って、構造的に財政事情が厳しくなるタイプの国立大学の運営費交付金を増額するための原資とすることも可能になると考えられている。このような事情から、運営費交付金改革を通じた大学改革の推進と競争的研究費への間接経費30%の措置を一体的に進めるとというのが、大学改革と競争的研究費改革の一体的推進の意味である。

## (2) 国立大学の自己収入の拡大

国家財政が順調であれば、運営費交付金の確保も競争的研究費への間接経費30%の措置もそれほど難しいことではない。しかし、厳しい財政運営が進められている中では、国立大学の収益事業の拡大、共同研究など民間資金の導入、寄附金収入の拡大などにより、独自資金を確保する必要がある。しかし、現状ではこれらに関して、各種の制限等があることから、その改革も求められている。

## (3) 大学間の連携や学部等の再編・統合の促進

これは他の3つの柱とは異なり、基本的には国立大学改革の枠組みの中で検討されてきたものである。簡潔に表現すれば、「[「ミッションの再定義」を踏まえた組織改革、教員養成系及び人文社会科学系に関して組織の廃止や社会的要請の高い分野への転換、法科大学院の抜本的な見直し、大学

(6) 後述（I3(3)）するように、第1期「科学技術基本計画」（平成8年7月2日閣議決定）では、競争的に配分される公的研究費はすべて「競争的資金」と定義された。第2期基本計画は、競争的資金すべてに間接経費30%を措置することを目標として定めた。すなわち、将来的にはすべての競争的資金に、例外なく間接経費が措置されることを想定していた。

(7) 教員が競争的研究費による研究活動に充てる時間の人件費相当分についても同様の問題が指摘できる。

間連携などの柔軟かつ機動的な組織改革等」を指している<sup>(8)</sup>。

#### (4) 新たな重点支援制度

新たな重点支援制度とは、特定研究大学（仮称）、卓越大学院（仮称）制度、卓越研究員（仮称）制度を指している<sup>(9)</sup>。詳細設計はこれからであり、中央教育審議会等で検討が進められている。いずれも、国立大学の収入増につながる可能性がある<sup>(10)</sup>。

以下では、「大学改革（特に運営費交付金改革に関連する事項）と競争的研究費改革の一体的推進」を中心に見ていく。

## 2 改革の背景

### (1) 運営費交付金と競争的研究費のバランスの問題

このような改革構想はいかに着想されたのだろうか。そこには解決すべき多様な課題が存在していた。近年の国立大学が置かれていた状況を簡単に整理しておく。

第一は、運営費交付金と競争的研究費のバランスの問題である。平成 16 年の国立大学の法人化後、運営費交付金が減少する一方、競争的研究費は増加するという状況が続いた。運営費交付金のような基盤的経費の減少は安定的な大学の運営を損なうだけでなく、人文・社会科学や純粋基礎科学などの学問分野の衰退や萌芽的研究の芽を摘むおそれがあり、公的資金の配分のウェイトを基盤的経費から競争的研究費へ単純にシフトさせるべきではないという考え方が、比較的早い段階から登場した<sup>(11)</sup>。大学の研究活動を、基盤的経費と競争的研究費の 2 種の資金によって支えることをデュアルサポートシステム（dual support system）と呼ぶ。デュアルサポートシステムが効率的かつ有効に機能するためには、基盤的経費と競争的研究費のバランスが重要である。

現実には、基盤的経費である運営費交付金、中でも一般運営費交付金が減少を続け、その結果、人件費が不足し、若手のための安定的なポストを確保できない等、多様な弊害が歴然としてきた。デュアルサポートシステムは基盤的経費と競争的研究費の適切なバランスを失いつつある。そこで、「デュアルサポートシステムの再構築」<sup>(12)</sup>、「デュアルサポートシステムの再生」<sup>(13)</sup>という表現で問題が提起された。デュアルサポートシステムの運営には、大学政策、学術政策、科学技術政策、そ

---

(8) 「大学改革実行プラン」（平成 24 年 6 月文部科学省）は、国立大学改革の一環として、「ミッションの再定義」を行い、組織再編等を含む各大学の改革の方向性を明確化することとした。これを踏まえて、国立大学法人評価委員会は第 48 回総会（平成 26 年 8 月 4 日）において、第 2 期中期目標期間終了時における組織及び業務の見直しに関して、各国立大学の自主的な検討を促すため、「国立大学法人の組織及び業務全般の見直しに関する視点」について（案）を提示し、見直しの視点として「ミッションの再定義」を踏まえた組織改革、教員養成系及び人文社会科学系に関して組織の廃止や社会的要請の高い分野への転換、法科大学院の抜本的な見直し、大学間連携などの柔軟かつ機動的な組織改革等を示した。これらの視点は「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直し」（平成 27 年 6 月 8 日文部科学大臣決定）に引き継がれ、国立大学法人に通知された。この内容は「国立大学経営力戦略」（平成 27 年 6 月 16 日文部科学省）に引き継がれ、これが第 22 回産業界競争力会議（平成 27 年 6 月 22 日）に提出され、「日本再興戦略改訂 2015」に反映された。

(9) 詳細は「日本再興戦略改訂 2015」等を参照。

(10) 「世界水準」を選択する大学の一般運営費交付金が削減される場合、それをいかに補うかが問題となる。新たな重点支援制度は追加的な資金獲得枠組みを提供するものとなりうる。

(11) 科学技術・学術審議会学術分科会研究費部会「科学研究費補助金において当面講ずべき施策の方向性について（研究費部会「審議のまとめ（その 1）」）」2007.8.10, pp.1-2.

(12) 科学技術・学術審議会学術分科会「学術研究の推進方策に関する総合的な審議について」中間報告」2014.5.26, p.12.

(13) 科学技術・学術審議会学術分科会「学術研究の総合的な推進方策について（最終報告）」2015.1.27, p.17.

他の研究開発に関わる政策が関わっており、個々の政策の部分最適化では問題が解決しない。文部科学省（以下「文科省」）の枠を超えた全府省横断的な検討が求められた。

## (2) 研究費配分の集中と大学間格差の問題

第二は、研究費配分の大学間格差又は大学間の配分のバランスの問題である。平成8年度の提案公募型基礎研究推進事業の導入（Ⅲ2参照）、平成13年度以降の競争的研究費倍增政策（Ⅲ5参照）により、研究費配分は急速に集中化の方向に舵を切った。しかし、それが研究費配分の不公平感を招くだけでなく、どの程度集中することが適切なのか、集中することが国全体の研究活動の活性化に効果があるのか、という疑問も呈された。例えば、研究費の配分に関しては、選択と集中を進めるべきだという考え方がある一方で、日本の研究費配分の集中度は、国際的に見て、すでに十分に高い、又は高すぎるという指摘は早くからあった<sup>(14)</sup>。研究費の過度に重点的な配分の効果に関する疑問も呈されていた<sup>(15)</sup>。これらの実証分析の結果は、研究費配分を極度に集中させるよりは、2番手グループの大学群を育成するべきではないか、科学研究費助成事業（以下「科研費」）<sup>(16)</sup>のような規模と集中度の資金を軸に競争的資金システムを再設計するべきではないかという問題を提起した。

## (3) 財政健全化の問題

いうまでもなく、財政運営の観点からは、公債依存と少子高齢化による社会保障関係費の増大という深刻な問題を抱えており、財政的な余裕はまったくないと言っても過言ではない。国の歳出のうち約4割は国債費や地方交付税交付金等に充てられる。また全体の3割が社会保障関係費である。これらを除いて政策的に利用可能な財源は、全体の3割しかない。問題は、社会保障関係費が毎年増加していくことが確実であり、その増加をいかに吸収するか、である。抜本的改革がなければ、社会保障関係費は毎年1兆円増加するとも言われる。当然その分は残る3割の歳出の中で削るしか

(14) 日米の大学別の公的研究費の分析から、日本では一部の大学に極端に集中して配分されていること（竹内淳「大学の公的研究費の日米構造比較」『科学』73(2), 2003.2, pp.137-140）、日米の公的資金の大学別配分額の分析から、科研費ですら米国の連邦の基礎研究資金に比べて配分の傾斜が急であること（「競争的資金のマルチファンディングと大学への資金配分」科学技術振興機構研究開発戦略センター『社会的課題の解決と科学技術のフロンティアの開拓を目指して一新興・融合科学技術の推進方策に関する戦略提言一』CRDS-FY2009-SP-03, 2009, pp.57-59）、英国は日本に比べてトップ大学に次ぐ第2、第3グループの大学群の存在感が大きく、日本では第2グループの大学の層の薄さ、資源投入の不十分さが日本全体の研究生産性の伸び悩みの要因となっていること（文部科学省科学技術政策研究所『日本の大学に関するシステム分析—日英の大学の研究活動の定量的比較分析と研究環境（特に、研究時間、研究支援）の分析—』（平成20年度科学技術振興調整費調査研究報告書）NISTEP REPORT No.122, 2009, pp.1-56）など。

(15) 科学技術政策研究所（現・科学技術・学術政策研究所）は、科学技術・学術審議会学術分科会研究費部会の第7期第1回会合（平成25年3月6日）に「科学研究費助成事業データベース（KAKEN）と論文データベース（Web of Science）の連結によるデータ分析」<[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/gijyutu/gijyutu4/030/shiryo/\\_icsFiles/afldfile/2013/03/19/1331868\\_03.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu4/030/shiryo/_icsFiles/afldfile/2013/03/19/1331868_03.pdf)>を提出した。それによると、科学研究費助成事業（以下「科研費」。詳細は注(16)を参照）による研究論文は日本の研究論文産出のかなりの部分を占め、科研費による論文は1990年代後半から2000年代前半にかけて、論文数の実数でも世界全体に占めるシェアでも大きく伸びた。科研費以外の資金による研究論文は、論文数の実数は若干伸ばしたもののシェアは低下した。科研費以外の競争的資金が増えたにもかかわらず、必ずしも顕著な効果が表れていない。

(16) 人文・社会科学から自然科学まであらゆる分野における優れた学術研究活動を発展させるための、文部科学省所管の研究助成費。大学等の研究者又は研究者グループが計画を申請し、審査の上で優れた計画に対して研究費を助成する。以前は「科学研究費補助金」（科研費）と呼ばれていたが、平成23年度に一部が基金によって運営される「学術研究助成基金助成金」に移行したことから、それ以降、学術研究助成基金助成金と科学研究費補助金を合わせて「科学研究費助成事業」（科研費）と呼ぶ。

選択肢はない。

科学技術関係予算や大学関係予算の節約だけでは、社会保障関係費の毎年度の増加分を賄うには程遠いが、これらが歴史的に優遇されてきただけに、予算削減圧力は強い<sup>(17)</sup>。財政的な支援が拡大しない状況の中で、さらには中長期的には財政的支援が縮小することを前提として、高等教育財政、科学技術財政の改革を進めなければならない。そのため、大学改革と大学や研究活動の財政面の改革を同時に進めようとする、選択肢の幅は限られる。これを乗り越えるためには従来とは異なる大胆な発想が必要となる。

#### (4) グローバル化と大学ランキング

平成 25 年からグローバル化、グローバル競争の意味が異なってきた。大学に期待されるグローバル化は、古くは留学生の受入れの意味でのグローバル化であった。経済のグローバル化が進む中で次第に日本人のグローバル化が求められるようになり、日本人の留学促進とともに、外国人教員を増加させ、英語による講義を増やすなど、大学の学習環境のグローバル化が期待されるようになった。研究に関しては、かつては分野別又は国全体の研究論文数や被引用数、優れた論文数などを国際的に競い合っていた。

ところが、世界大学ランキングが登場し、政治家や行政がそれに関心を示すようになる<sup>(18)</sup>と、グローバルな競争の意味が従来とはまったく異なるものになった。ランキングは大学単位で順位をつける。特定分野の研究が世界をリードしているというだけでなく、大学が総体として優れていなければならない。指標としてのランキングの作成過程やその解釈は難しいが結果は単純で、「○○大学は、世界で何番目」という直観的に理解できるものになる。政治的目標として明快なので、各国で「世界大学ランキングトップ 100 に○校以上ランクイン」といった高等教育政策の目標を採用した。日本も例外ではなかった。

平成 24 年 12 月 26 日に発足した第 2 次安倍晋三内閣は教育再生実行会議を内閣官房に設置して議論を始めた。翌年 5 月の「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」では、徹底した国際化を断行する大学を重点的に支援することなどを通じて「今後 10 年間で世界大学ランキングトップ 100 に 10 校以上をランクインさせる」という数値目標を設定した<sup>(19)</sup>。これは内閣の成長戦略「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）に盛り込まれ、成果目標に位置づけられ、今日に至っている。政策の評価指標（Key Performance Indicator: KPI）が、国全体としてどれくらい成果を上げるかから、世界トップレベルの大学をいくつ作るかに代わったのである。

(17) 「財政健全化計画等に関する建議」（平成 27 年 6 月 1 日財政制度等審議会）は、国立大学や科学技術に対して厳しい判断を示している。文科省が発表した資料「財政制度等審議会の「財政健全化計画等に関する建議」に対する文部科学省としての考え方」（平成 27 年 6 月 5 日文部科学省）で指摘しているように、「財政健全化計画等に関する建議」は、精確性に欠ける部分もある。例えば、予算に関する数値を恣意的に用いて、予算額が実際以上に増大しているかのように提示したり、日本の国立大学を米国の有力私立大学と、制度的制約の違いを無視して単純に比較して、収入源の多様化が進んでいないと指摘したりするなど、公平に見ても、かなり強引な論理又は印象操作のような記述が少なくない。しかし、そのような議論までして予算を刈り込まなければならないという切迫した状況にあることを関係者は理解する必要がある。また、「血税を使うことの緊張感が一番弱いところの一つが大学」（神田真人ほか「【座談会】大学を強くするための処方箋」広田照幸ほか編『対話の向こうの大学像』（シリーズ大学 7）岩波書店、2014、p.194）という印象を持たれていることも真摯に受け止める必要がある。

(18) 小林信一「知の変容と大学」広田編 同上、pp.62-64.

(19) 教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」2013.5.28、pp.2-3。<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai3\\_1.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai3_1.pdf)>

このように今日の国立大学はさまざまな問題を抱えており、いくつもの問題を同時に解決しようというのが、今般の改革の特徴であり、困難な点である。

### 3 議論の経緯

#### (1) 議論の体制

大学改革と競争的研究費をめぐる議論は、前述のように、文科省の政策の範囲に収まらない府省横断的な側面を持っている。

議論の方向性を示し、取りまとめの任に当たるのが、産業競争力強化や成長戦略について議論するために内閣官房に置かれた産業競争力会議である。財政面に関しては、内閣府に置かれる経済財政諮問会議とも連携し、「骨太方針」の策定に際して合同会議を開催している。平成26年10月には産業競争力会議に作業部会「新陳代謝・イノベーションワーキンググループ」（以下「イノベーションWG」）。主査・橋本和仁東京大学教授）が設置され、それ以降、大学改革についてはイノベーションWGを中心に議論が進んでいる。

イノベーションWGの指示の下で、具体的な施策の検討を行うのが文科省と内閣府の総合科学技術・イノベーション会議（以下「CSTI」）である。文科省は大学改革と運営費交付金改革及び競争的研究費改革について検討し、その成果をイノベーションWGへ報告する。CSTIは競争的研究費改革、間接経費問題を担当し、その府省間調整を行う立場である。

文科省はもともと、大学改革に関しては中央教育審議会、国立大学改革や運営費交付金の配分に関しては国立大学法人評価委員会、科学技術・学術政策に関しては科学技術・学術審議会が議論する体制を持っている。今般の改革で取り上げられている事項に関しても、従来はこれらの審議会等で議論されてきた<sup>(20)</sup>が、特にイノベーションWGの第1回会合（平成26年10月21日）における甘利明経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）の「基盤的経費である運営費交付金の配分ルールも含め、文部科学省には躊躇せず大胆な制度設計を検討し、このワーキンググループに御報告をいただきたい。」<sup>(21)</sup>との指示に基づいて、国立大学改革、運営費交付金改革に関すること、競争的研究費改革に関することを議論するために、「第3期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会」（以下「運営費交付金検討会」）及び「競争的研究費改革に関する検討会」（以下「競争的研究費検討会」）を設置した<sup>(22)</sup>。

#### (2) 産業競争力会議での議論の経過

産業競争力会議において国立大学改革、競争的研究費改革、間接経費問題が議論されるようにな

<sup>(20)</sup> 「学術研究の推進方策に関する総合的な審議について（中間報告）」（平成26年5月26日科学技術・学術審議会学術分科会）は、厳しい財政状況に言及しつつも、学術分野が危機的状況にあることを訴え、学術政策、大学政策、科学技術政策が連携してデュアルサポートシステムの再構築に取り組むこと、競争的資金の拡充を図る中で間接経費を確保・充実することなどを提言した。こうした論調は、「学術研究の総合的な推進方策について（最終報告）」（平成27年1月27日科学技術・学術審議会学術分科会）でも継承された。「我が国の中長기를展望した科学技術イノベーション政策について—ポスト第4期科学技術基本計画に向けて—（中間取りまとめ）」（平成27年1月20日科学技術・学術審議会総合政策特別委員会）も同様の考え方を示した。

<sup>(21)</sup> 「産業競争力会議新陳代謝・イノベーションWG（第1回）」（議事要旨）2014.10.21. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/wg/innovation/dai1/gijiyoushi.pdf>>

<sup>(22)</sup> 文科省に設置された2つの検討会には、イノベーションWG主査の橋本教授が委員として参加し、産業競争力会議の議論やその意図を反映する役割を担っている。橋本教授はCSTIの議員でもあり、産業競争力会議とCSTIとの橋渡しの役割も担っている。

るのは、イノベーションWGの第1回会合（平成26年10月21日）からである。橋本主査は論点を提示したが、この段階では改革の方策も断片的で荒削りな議論にとどまった<sup>(23)</sup>。一方、評価結果を運営費交付金の配分に結びつけることで各大学の改革を促進すること、運営費交付金と競争的研究費を一体的に改革すること、間接経費の在り方の見直しの論点を明確に示し、その後の議論に道筋をつけた。

第3回会合（平成26年11月19日）では、橋本主査が「大学改革・イノベーションにかかる制度設計上の方向性・留意点について」を示したが、これも踏まえて甘利大臣が、大学改革の4つの鍵を示した。すなわち、「大学を機能類型ごとに分類し、それぞれの類型ごとに設定する客観的な指標で評価をすること」、「評価結果と運営費交付金の配分の連動」、「運営費交付金の配分ルールの見直しと競争的資金のあり方改革を一体的に進めること」、「特定研究大学、卓越大学院や卓越研究員などの制度や環境整備」である。これで大学改革のための制度設計の筋道がほぼ固まった。

第4回会合（平成26年12月17日）では、これまでの議論、甘利大臣からの指摘に応える形で、文科省から「イノベーションの観点からの大学改革に関する基本的方向性」と題して、制度設計の骨格が示された。すなわち<sup>(24)</sup>、

- ・第3期中期目標期間の運営費交付金

改革の取組を支援するための「機能強化の方向性に応じた重点支援」、学長のリーダーシップによる学内の自律的な資源再配分を支援するための「学内資源再配分経費」を設け、指標などに基づき評価を行い、それに依拠して配分額を決定する。

- ・機能強化の方向性に依拠した重点支援

予算上、3つの重点支援の枠組み「地域貢献」、「特定分野」、「世界水準」を設け、各大学は自ら選択したいずれか1つの枠組みにより重点支援を受ける。「地域貢献」には、より安定的に取組を推進できるよう支援、「特定分野」には、特定分野に重点を置いた研究力強化や人材育成を支援、「世界水準」には、国際的スタンダードの下、世界水準の研究力強化や人材育成を支援する。

- ・特定研究大学（仮称）、卓越大学院（仮称）、卓越研究員（仮称）の基本的構想

- ・競争的研究費改革

第4回会合では、これまでの議論等を「イノベーションの観点からの大学改革の基本的な考え方」にまとめた。特定研究大学（仮称）については、「今後10年間でグローバルランキングトップ100に10校以上入る」というKPIを達成する上でのツールの1つと位置づけること、運営費交付金のうち3、4割を改革への取組とその評価に基づいて配分すること、運営費交付金と競争的資金等との一体的改革においては、競争的資金に関して人件費支出を一部認めること、間接経費の改善・拡充をすること等が示された。

---

<sup>23</sup> 例えば、大学の機能分化が大学改革の今後の方向性であるとし、①グローバルに競争する世界水準の研究大学、②地域拠点大学、③特定分野の国内拠点大学の3分類を示したが、前述のように「国立大学改革プラン」では各大学の機能強化の方向性として示したものを、大学の分類であるかのように表現した。また、特定研究大学（仮称）、卓越大学院（仮称）を「グローバルに競争する世界水準の研究大学の形成」を実現するための手段のように記載したが、これも勇み足であった。（橋本和仁「新陳代謝・イノベーションWG（大学改革・イノベーション）検討すべき論点」（第1回イノベーションWG会議資料1-1）2014.10.21. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/wg/innovation/dai1/siryou1-1.pdf>>）

<sup>24</sup> 当時は概念が未整理であった。混乱を避けるため、その後整理された概念で表現し直している。

なお、「イノベーションの観点からの大学改革の基本的な考え方」の中の「国立大学の機能強化の方向性に応じた重点支援」に関しては、特に特定研究大学（仮称）などに焦点が当てられ、地域活性化・特定分野重点支援拠点型、特定分野重点支援拠点型について、支援の考え方が詳しく述べられていなかったため、「世界最高水準の教育研究の重点支援拠点」のみを厚遇する結果になるのではないかと懸念された。そこで、第5回会合（平成27年2月16日）に橋本主査から補足<sup>(25)</sup>が提示された。「3つの新たな枠組は、個々の国立大学のミッションの多様性を等しく重視しながら機能強化に向けた重点支援を行うためのもの」、「3つの枠組の選択は固定化されるべきものではなく、個々の大学の戦略や成果、財政構造などに基づくミッションの変化に応じて変更も可能」と述べ、大学の類型化やその固定化ではなく、あくまで支援の枠組みを示すことに主眼があることを付言した。

橋本主査が構想する制度設計のイメージやその意図に関しては、同時期に書かれた解説論文にヒントがある。すなわち、「世界水準」の大学を単純に優先するのではなく、それらの大学には競争的資金の獲得に努めてもらい、その間接経費を確実に措置する代わりに、基盤的経費は大幅に減額し、その分を基盤的経費の削減で困難に直面している「地域貢献」の大学に回す。これが制度設計のエッセンスである。奇をてらった制度改革のように思えるが、橋本主査は、財政緊縮下で、大学改革（機能分化）、財政的な大学間格差の解決、世界水準の研究大学の形成などの実現を、基盤的経費の配分の見直し、間接経費の見直しなどを通じて、同時に解決しようとしたのである。<sup>(26)</sup>

産業競争力会議ではその後も議論が重ねられたが、制度改革構想の骨格は冒頭で紹介した「骨太方針2015」と「日本再興戦略改訂2015」に継承された。もっとも、改革の方向性は決まったものの、運営費交付金のうちの程度の金額を大学の機能強化のための重点支援枠組みに当てるのか、それを3つの枠組みにどのような割合で分配するのか、さらに評価をどう反映するのか、間接経費をどの範囲の競争的研究費に措置するのか、特定研究大学（仮称）、卓越大学院（仮称）、卓越研究員（仮称）の仕組みやその支援等の詳細設計は今後の課題として残された。

### (3) 文科省における議論の経過

文科省は、イノベーションWGからの指示に従い、運営費交付金検討会及び競争的研究費検討会を設置して改革の具体策を検討した。運営費交付金検討会は、平成27年4月8日に中間まとめ<sup>(27)</sup>、平成27年6月15日に審議まとめ<sup>(28)</sup>を取りまとめた。審議まとめの内容は、「国立大学経営力戦略」（平成27年6月16日文科科学省）に盛り込まれ、第22回産業競争力会議（平成27年6月22日）

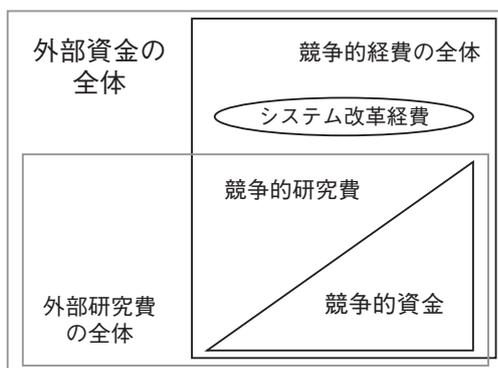
<sup>(25)</sup> 橋本和仁「イノベーションの観点からの大学改革の基本的考え方（補足）—大学の機能強化のための新たな枠組について—」（第5回イノベーションWG会議資料4）2015.2.16. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/wg/innovation/dai5/siryou4.pdf>>

<sup>(26)</sup> 「競争的資金に偏りすぎたために地域間格差や研究者間格差が拡大し、また、長期的視点での研究が行えなくなったとの指摘がある。では基盤的経費の割合を増やせば（競争的資金の割合を減らせば）よいのであろうか？それほど単純なことではなかろう。筆者は機能類型ごとにその割合は異なるべきではないかと考えている。すなわち、世界水準の研究大学は競争的環境を高める意味から、より競争的資金の割合を高くする方向に、一方、地域貢献をめざす大学は安定的経営環境を与えるため、より基盤的経費（運営費交付金）の割合を高くする方向にというのはいかがであろうか。…（中略）…総額を増やさないのでこのような方向に変革するためには、世界水準の研究大学の運営費交付金を減らし、その分を地域貢献大学に配分する必要がある。一方、世界水準の研究大学の運営費交付金減額分は、林立するシステム改革や教育改革のための予算・事業や競争的資金の直間比率の見直し等による、競争的資金の間接経費増額により補うというのがこの案のポイントである。この間接経費増額分は大学の基盤的経費として使われるべきものであるから、研究者に配分されるのではなく大学のガバナンスを支えるオーバーヘッド、学長裁量経費として位置づけられるべきである。」（橋本和仁「イノベーション政策と大学研究費」『IDE—現代の高等教育—』568号、2015.2、p.15.）

に提出され、さらに「日本再興戦略改訂 2015」に反映された。

競争的研究費検討会は、デュアルサポートシステムの下で、基盤的経費が減少しつつある一方、競争的研究費に間接経費が十分に措置されていない問題を中心に議論し、平成 27 年 6 月 24 日に中間取りまとめ<sup>(29)</sup>を発表した。中間取りまとめは、間接経費制度の混乱の経緯を紹介するとともに、外部資金<sup>(30)</sup>や競争的資金の用語を明確化した。図 1 は関連概念の整理である。

図 1 競争的研究費等の相互関係



(出典) 競争的研究費改革に関する検討会「研究成果の持続的創出に向けた競争的研究費改革について(中間取りまとめ)」2016.6.24 を参考に筆者作成。

第 1 期基本計画は、公的研究資金を競争的資金、基盤的資金、重点的資金に 3 分類した<sup>(31)</sup>。第 2 期基本計画は、競争的資金に 30% の間接経費措置及びプログラム・オフィサーの導入等を進めることを要請した。この段階では、理想的には競争的な研究費としては競争的資金のみが存在するべきものと構想された。しかし、制度整備が十分には進まなかったり、間接経費を廃止する資金制度も登場したりしたため、競争的資金の定義を満たさない競争的研究費が出現し、当初は競争的資金の枠内で対応していたシステム改革経費(大学院改革、研究者人事制度改革のための資金等)が間接経費の措置を取りやめるなど、公募型で競争的な性格の公的資金(競争的経費)には、多様なものが出現する状況になったのである。

中間取りまとめは間接経費の重要性を訴えるが、文科省以外の他府省の資金に関しては CSTI の調整に期待するにとどまっている。ただし、「競争的研究費以外の競争的経費であって、大学等のシステム改革や教育改革の促進を目的とする経費(システム改革経費)についても、事業の実施に伴って研究機関の研究基盤強化のための組織的取組に必要な経費が生じることから、一定の間接経費を措置する必要があると考えられるが、その措置対象範囲や直接経費に対する割合等については、別途検討が必要である」と、文科省内部の問題でありながら、結論を先送りした。

#### (4) 総合科学技術・イノベーション会議(CSTI)の役割

CSTI は、第 5 期基本計画の検討と毎年の総合科学技術イノベーション戦略の策定を通じて、科学技術イノベーション政策の府省横断的議論の先導役、また調整役として大学改革と競争的研究費

(27) 第 3 期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会「第 3 期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方について(中間まとめ)」2015.4.8.

(28) 第 3 期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方に関する検討会「第 3 期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金の在り方について(審議まとめ)」2014.6.15.

(29) 競争的研究費改革に関する検討会「研究成果の持続的創出に向けた競争的研究費改革について(中間取りまとめ)」2015.6.24.

(30) 外部資金とは、国立大学の場合は、基盤的資金以外の研究資金を指す。競争的資金のほかに受託研究費なども含まれる。広義には民間企業等からの資金も含む。

(31) 第 1 期基本計画では、それぞれの主旨は、競争的な環境の下で提供される研究資金(競争的資金)、研究機関の研究者の自主性が重要な基盤的な研究活動を着実かつ効果的に推進できるように研究者が経常的に使用できる研究資金及び研究開発施設・設備の運営に係る経費(基盤的資金)、基礎科学の重点的な推進又は社会的、経済的ニーズに対応して、研究開発機関において行われる研究開発や各種研究開発制度により行われる研究開発など、多様な研究開発の推進のために必要な研究資金(重点的資金)と説明された。公的研究費はこの中の 1 つに分類されるものと想定された。

改革の一体的推進を側面から支援する役割を担う。同基本計画に関しては、産業競争力会議や文科省の議論を踏まえて、大学改革と研究資金改革の一体的推進の項を設け、「国は基盤的経費と公募型資金の在り方を見直すとともに、特に制度の目的や特性に応じて国公立大学や国立研究開発法人、民間企業等に配分される競争的資金については、研究資金の意義・範囲等を含めて全体設計を見直した上で、その政策目的等を踏まえ対象を再整理し、適切に間接経費を措置する。」とした<sup>(32)</sup>。

一方、平成 27 年 5 月 28 日に示された「科学技術イノベーション総合戦略 2015（原案）」では、「競争的資金については、その政策目的等を踏まえて対象を再整理し、全ての競争的資金において間接経費の原則 30% 措置、使い勝手の改善の実施等の府省統一ルールを徹底する。」と政府のすべての競争的資金に間接経費原則 30% 措置の方針を打ち出した。しかし、CSTI のこの方針に関しては、他省庁から強い抵抗があった模様で<sup>(33)</sup>、最終的な「科学技術イノベーション総合戦略 2015」（平成 27 年 6 月 19 日閣議決定）の該当箇所は、原案における前述の文言はそのまま残ったが、「特に、内閣府、文部科学省の大学等に対する研究資金について、平成 28 年度以降の新規採択から、原則、間接経費を 30% 措置する。また、関係府省の研究資金についても、間接経費の適切な措置等について年内に検討を開始し、来年度から順次必要な措置を行う。」が加筆され、間接経費の措置は内閣府、文科省の新規採択分から実施することとし、他省庁に関しては、あいまいな表現にとどまった。

このことは、調整役としての CSTI の限界を示しているのかもしれない。それ以上に重要なことは、大学改革と競争的研究費改革の一体的推進という、複雑多岐にわたる問題の同時解決の一端に綻びが生じたという事実である。これが契機となり、今後、改革方針の大幅な見直しが行われる可能性も否定できない。

## II 大学はいつから「カネが足りない」と訴えるようになったか

大学の研究費が政策課題となるのは今回が初めてではない。それどころか約 30 年の間大学関係者は「カネが足りない」と声を上げ続けてきた。それでは今日の議論は過去の議論と何が違うのか。また、間接経費問題がどのような問題なのかを理解する上で、歴史的視点が欠かせない。そこで、約 30 年前に遡り、問題の変遷を振り返る。

### 1 第 2 次臨調とマイナスシーリングの時代

昭和 56 年に設置された臨時行政調査会（以下「臨調」）から振り返る。高度経済成長期を過ぎ、2 度の石油危機を経験し、経済成長率の低下に直面した国家財政は構造的赤字に直面していた。この財政逼迫を乗り切るために、臨調は国営事業の民営化、地方分権化、市場開放のほか、「増税なき再建」を目指した歳出の徹底的削減を提言した。高等教育分野に関しては「国立大学の 신설、学部・学科の新增設、定員増は、全体として抑制し、学部・学科の転換、再編成を進める」、「国公立大学の授業料については、教育に要する経費や私立大学との均衡等を考慮し、順次適正化を進める」、科学技術分野に関しては「我が国の研究開発の推進に当たっては、可能な限り、民間能力を活用することとし、国は、行政事務に関連するもののほか、民間の研究開発の努力に待つことのできない

<sup>(32)</sup> 総合科学技術・イノベーション会議基本計画専門調査会「第 5 期科学技術基本計画に向けた中間取りまとめ」2015.5.28. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon5/chukan/honbun.pdf>>

<sup>(33)</sup> 『科学新聞』は、経済産業省等からの反対があったことを報道している。（「間接経費の 30% 措置実現を産学官連携強化などに重要 文科省・検討会」『科学新聞』2015.6.19.）

ものを中心に、研究開発を行うべきである」などの改革の方針を示した<sup>(34)</sup>。その結果、「臨時行政調査会の提言に沿って、予算要求時のゼロシーリング、さらにはマイナスシーリングにより国の予算で政策的経費に充てる一般歳出の抑制が続き<sup>(35)</sup>、文教及び科学振興費は昭和57年度から昭和63年度まではほぼ同額で推移した。

## 2 研究環境悪化の発見

臨調とそれに続く財政緊縮の時代は、大学と科学技術が大きく変貌を遂げた時代でもあった。昭和55年以降の約10年は工学系修士課程学生が急増した時代である<sup>(36)</sup>。工学系分野の場合、大学院生は教員の管理する実験室、研究室などに滞在して研究を続ける。施設がほとんど拡大しない中で、研究室に所属する学生数が倍増した結果、必然的に施設の狭隘化が進んだ。また、当時はバイオテクノロジー、新素材、情報・電子技術分野の研究開発が急速に発展した時期であり<sup>(37)</sup>、新しい研究設備に対する需要が旺盛な時期にも当たっていた。財政緊縮の一方で、修士課程への旺盛な進学意欲、新しい科学技術分野の発展があったため、理工系分野を中心に大学の研究環境は急速に劣化していった。

このような状況を前に、日本化学会は昭和61年に研究委員会研究費調査小委員会（委員長・山本明夫東京工業大学教授（当時））を設置し、研究環境の変化に関する実態調査を行った。報告書<sup>(38)</sup>は昭和63年に発表されたが、その概要は昭和62年に発表された<sup>(39)</sup>。国立大学の教官当積算校費<sup>(40)</sup>の単価が実質価格で低下し続けていること、汎用測定機器の配備は一部を除いて貧弱で、導入できているところでも維持費が不足しており、更新できないまま老朽化していること、学生数増加のため研究スペースが不足していることなどを示した。

この調査は、大学の研究環境の悪化を初めて実証的に示したもので、関係者の間では注目を集めた。しかし、研究環境の悪化という事実は、この報告書によっても、必ずしも広く知られたとは言えない。この時代の大学関係者は物言わぬ集団であった<sup>(41)</sup>。

---

(34) 臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申（基本答申）」1982.7.30.

(35) 文部省『学制百二十年史』ぎょうせい, 1992, pp.257-258.

(36) 文部省『学校基本調査 高等教育機関編』各年度版によると、工学系修士課程学生数は、1970年10,251人（うち国立大学7,355人）、1980年14,864人（うち国立大学11,152人）、1990年28,399人（うち国立大学19,980人）である。

(37) 「第1部 21世紀の新たな技術の創出を目指して」、「第1章 新しい技術の創出をもたらす基礎的研究」、「第2章 代表的分野における基礎的研究」科学技術庁『科学技術白書 昭和59年版』大蔵省印刷局, 1985で取り上げた分野は、新材料分野、情報・電子技術分野、ライフサイエンス分野であった。

(38) 日本化学会研究委員会研究費調査小委員会『日本の化学をとりまく研究環境—化学関係研究費・設備に関する調査報告書—』1988.

(39) 山本明夫「わが国の化学関係研究費と研究設備—現状と問題点—」『化学と工業』40(7), 1987.7, pp.559-566.

(40) 当時の国立大学等の予算は、国立学校特別会計の中で扱われた。国立学校特別会計の歳出には、人件費、大学附属病院や大学共同利用機関等の費用、各種の管理的費用とは別に、教育研究に必要な経費が計上された。教育研究の経費のうち、研究に関連が深い費目が教官当積算校費である。教官当積算校費は、教員数とその構成に応じて配分される経費で、比較的均等に配分される。特定の用途が指定されておらず、各大学が裁量で使用できる。そのため、他の費目では十分には措置されていないが必要となる経費（各種機器・装置の維持費、非常勤事務職員の雇用、教育のための共通的費用、光熱水費の不足分等）の貴重な財源となる。教員に教育研究活動の費用として配分されるのは教官当積算校費の一部である。この資金はすべての教員に対して配分されるもので、大学の研究活動を支える基盤的経費となっていた。

### 3 「大学貧乏物語」—アピールする大学人の誕生—

#### (1) 「国立大学の危機」

大学関係者が大学の窮状を世論に訴えることになった契機となったのは、有馬朗人東京大学総長（当時）の活動である。有馬総長は日本化学会の報告書も引用しながら、大学の研究環境の悪化を論文に著した<sup>(42)</sup>。教官当積算校費が昭和58年から実質的には増加していない上に、巨大科学に対する投資が続いたことから、大学研究者が使える研究費が減少し、大学関係者に不満が生じてきているという。「大学の研究装置の不足は目をおおうほどである。さらに現在用いている装置も、一〇年二〇年と古くなり、維持していくだけで精一杯というものが多い。そのうえ、維持費はどんどん切られてしまう。」と窮状を報告した。

大学関係者はもちろんその窮状を知っていたのだが、前述の山本教授が回顧したように、大学関係者自身が自らそれを社会に対してアピールすることはなかった。それを変えたのが有馬総長である。この論文を書いた翌平成2年には、有馬総長を始めとする学長たちが行動を起こしたのである。

#### (2) 「大学の破産」

大学の惨状や学長たちの活動が一般誌で取り上げられた初めは、平成2年12月の『日経ビジネス』の特集記事「大学の破産」である<sup>(43)</sup>。特集では、有馬総長らのインタビューを交えながら、工学部の吉川弘之教授、小宮山宏教授など、その後東京大学総長を務めることになる有力研究者の研究室でさえ、研究費、研究設備の面で厳しい状況に直面している事実を紹介した。一方、民間企業は日本の大学を信用せず、距離を置き、中には「国立大学の工学部の役割は終わった」という者もいた<sup>(44)</sup>。

日本の大学に関心を寄せない産業界に対して、大学関係者のみならず、窮状を知る一部の産業界人が、日本の大学は卒業生を産業界に供給することを通じて、産業界の発展にも多大な貢献をしてきたことを踏まえて、「国立大学の矛盾は、いずれ日本の産業の衰退という形で表れる」、「大学以上に産業界が困るはずだ」と訴えた。

当時の関係者が、財政制約の下でどのような打開策を模索したのかは、よくわからない。同特集の続報が平成3年夏に掲載された<sup>(45)</sup>。そこでは旧帝大と東京工業大学の工学部長が、その8大学を大学院重点大学にして研究資金を優先的に投入することを提案<sup>(46)</sup>したことを紹介したが「レポートに対する反響は、あまりない」と言う。筆者の中村雅美・日本経済新聞社科学技術部次長（当時）

(41) 山本教授は後に「大学で起きていることは、入学試験などの問題を除いては一般の人の関心を引くことはない。まして研究環境に関する問題などは、大事故でも起こらない限り、世の注目を引くことはほとんど無い。この間の事情に最も詳しいはずの文部省の高官でも、「ひどいとは思っていたが、こんなにひどいのですか。もっと早くいってもらったら良かった。」というのが、日本化学会の報告書に対する最初の反応だった。」と振り返った。また、「われわれ戦争中に育ったものは、「欲しがりません、勝つまでは」とか、「武士は食わねど高楊枝」とか、自分たちのために要求するのは、なんとなく卑しいことのような気がして、声高に要求するのをためらう傾向がある。また、研究や教育以外のことに時間を取られたくないとの心理が働く。」と述べている（山本明夫「日本の化学研究の水準と研究基盤の整備について」『化学と工業』45(2), 1992.2, pp.320-328）。

(42) 有馬朗人「国立大学の危機—研究面からみて—」『IDE—現代の高等教育—』307号, 1989.10, pp.11-24.

(43) 「特集 大学の破産—日本産業の土台が揺らぐ—」『日経ビジネス』574号, 1990.12.17, pp.6-18.

(44) 同特集の有馬総長のインタビューには「なぜ、こんな事態になったのか考えてみると、全ては70年が転換点になっている。大学紛争で大学の行政能力が問われ、アカデミズムの権威も否定されてしまった。」とある。また、当時の日本企業は米国大学との連携に熱心であり、国内大学を見捨てていた感もあった。

(45) 中村雅美「“大学の破産”を救う手はあるか—「公共事業費を回せ」の大合唱 東大売却論さえ飛び出す—」『日経ビジネス』599号, 1991.7.22, pp.106-110.

(46) 8大学工学部長懇談会『未来を拓く工学教育—大学院改革のための検討と提言—』1991.

は「一種の「特権大学」を許すことに対して、多くの大学は警戒心を抱いているからだ。戦後、新制大学が急増し、多くの資金がこれらに投入されたとはいえ、やはり旧帝大に重点配分されてきたことは否めず、これが今日の大学格差を生み出す原因になっている。これを残したまま、現在の大学の二重構造を固定化するようなことは、旧帝大以外の関係者にそう簡単に受け入れられるとは思えない」と分析する。予算の重点配分による状況の打開を構想する者もいたが、具体化しなかったのである。中村氏は「大学が危機を脱するには、なまなかの方法ではダメ。冗談に思えることも本気で検討する必要がある。」と締めくくった。

「大学の破産」から5か月後、平成3年5月に『AERA』が特集「国立大学の荒廃」を組んだ<sup>(47)</sup>。「国立大学の荒廃」も大学の惨状を具体的に紹介し、有馬総長のインタビューを掲げるなど、「大学の破産」と趣旨に大きい違いはないが、『日経ビジネス』とは異なる読者層に対してインパクトがあったと思われる。

### (3) 「大学を問う」

大学の困窮は、『日経ビジネス』、『AERA』の特集に続いて全国紙上の連載で取り上げられた。『産経新聞』の平成3年6月24日から始まった連載「大学を問う」である<sup>(48)</sup>。国立大学協会（以下「国大協」）メンバーの陳情や関連する活動の経緯についても紹介している。

「有馬氏は平成二年六月の国立大学協会（国大協）総会で、会長として、国立大学あげて研究環境の危機を訴え、予算増額運動に乗り出すことを提案した。「私学のような運動は国大協になじまない」という一部の批判もあったが、当時の副会長、熊谷信昭・大阪大学総長が「仲良しクラブではだめだ。戦う国大協にしなければ」と有馬提案を支持し<sup>(49)</sup>、国立大学のみならず、私立大学長も含め、学長たちは行動を開始した。学長たちは分担して、首相を始め、政治家、大臣、官僚等に陳情した。「大学は学問の自由を盾に政治の介入を極端に嫌う。それに、地元大学を支援したところで、金にも票にもならない」（自民党関係者）とされてきた。政治家はこれまで大学に無関心だったのだ<sup>(50)</sup>が、政治家も次第に注意を向け始めた。「自民党文教部会は（平成三年）七月二日、「文教予算充実に関する決議」を採択した。この中で、特に高等教育予算について「従来の概算要求基準の見直しを含めた特段の措置を講ずべき」と提案するに至った<sup>(51)</sup>。この提案はすぐには実現しなかったが、大学の財政問題は広く関心を集めていった。さらに平成3年8月に経済団体連合会（以下「経団連」）は、大学問題を検討するワーキンググループを発足させた。

こうした経過で、大学の財政問題は、国民、政治家、産業界の関心と呼ぶ話題となっていったのである。これは、同時に大学人が物言わぬ集団から、「カネが足りない」「カネをください」と、社会に向かって発信する集団へと変貌を遂げたことを意味している。今日に至る大学や研究者たちの財政的要求の源流である。

(47) 「特集 国立大学の荒廃」『AERA』4(22), 1991.5.28, pp.9-14. 冒頭記事のタイトル「頭脳の棺桶 国立大学」の方が特集タイトルよりインパクトがあったため、一般には「頭脳の棺桶」で知られた。

(48) 平成3年12月26日までの内容を収録したのが、産経新聞社会部編著『大学を問う—荒廃する現場からの報告—』新潮社, 1992である。なお、翌平成4年にもキャンペーンは継続し、関連する記事が新聞紙上に掲載された。

(49) 同上, pp.70-71.

(50) 同上, p.92.

(51) 同上, p.93.

#### 4 経済界の応援と科学技術関係投資増政策

経団連は、直ちに提言をまとめた<sup>(52)</sup>。提言は「国は、将来に対する備えを怠っている。わが国の科学技術の土台ともいべき大学や国立試験研究機関の教育環境、研究環境はますます劣悪化し、若者の理工系離れも進んでいる。わが国は、科学技術立国を標榜し、今後も技術革新によって発展していくと信じられているが、今その足元が崩れ始めている。関係省庁の政策努力も厳しい予算制約の下で十分効果を発揮できないでいる。民間企業は、生き残りをかけて研究開発投資を増やしてきた。国も、わが国の将来をかけた早急に財政支出を拡大し、科学技術の土台を強化していくべきである。」<sup>(53)</sup>と、科学技術予算、高等教育予算の拡大を提言し、国立大学を側面から支援した。

経団連は、引き続き理工系分野に関して検討を続け、会員企業の意見も踏まえて、新たな提言を行った<sup>(54)</sup>。企業は、大学の危機的状況の原因として「①大学における研究費の不足や研究・教育施設の老朽化など政府投資の不足…（中略）…、②大学の組織、制度など運営体制の硬直性や、③教員ならびに事務職員の社会変化に対する関心の薄さ」を挙げた<sup>(55)</sup>。このことを踏まえ、提言は国に財政的支援を要請するだけでなく、大学側にも、大学の個性化、社会の変化や社会のニーズを踏まえた運営、経営マインドを持った運営、事務管理部門の合理化、競争原理の導入、教員の評価、人材の流動化などの改革を迫った。また、基盤的経費以外の研究費の評価に基づく重点的配分、研究者や研究組織の評価システム導入の検討なども要請した。このように、産業界は、大学改革への取組を条件としつつ、国の財政支援を要請するという形で、大学を支援する方向に舵を切った。

産業界が大学を見捨てているという論調を紹介した『日経ビジネス』の「大学の破産」から約1年で、大学の財政問題は、政治家や産業界を巻き込んで、幅広く議論されるようになった。経団連の提言、マスコミの報道などの後押しもあり、政府予算案の段階では、国立大学の施設整備や教官当積算校費の増額などが実現した<sup>(56)</sup>。

このような動きの中で、科学技術会議は諮問第18号「新世紀に向けてとるべき科学技術の総合的基本方策について」に関して議論を進め、平成4年1月24日に答申が決定された<sup>(57)</sup>。答申は「大学及び国立試験研究機関は、研究資金の低迷、及び施設・設備の老朽化・陳腐化が著しい。」<sup>(58)</sup>と評した上で、「時々の財政事情を踏まえつつ、政府の研究開発投資額をできるだけ早期に倍増するように努める。」<sup>(59)</sup>とした。答申は「科学技術政策大綱」（平成4年4月24日閣議決定）として閣議決定された。「政府の研究開発投資額の倍増」政策は、閣議決定されたことで、財政緊縮の中でも研究費や施設設備費等の拡充のための予算折衝を行う重要な根拠を得たことになる。

このように物言わぬ大学関係者は、自ら大学の外へアピールするようになり、社会的関心をと支持を得て、1年半程度で大きな成果を勝ち取った。これ以降、研究者たちはいつも「カネが足りない」「カネが使いやすくない」「時間がない」とアピールを続けるようになった。物言わぬ集団から、

52) 経済団体連合会「21世紀をめざした研究開発体制の確立を望む—大学、国立試験研究機関の充実と科学技術分野の国際貢献のために—」1991.10.8.

53) 同上, p.4.

54) 経済団体連合会「大学理工系の研究機能強化に関する提言」1992.4.28.

55) 同上, p.3.

56) 「平成4年度予算案 10年ぶり国立大施設見直し」『日本経済新聞』1992.1.25.

57) 科学技術会議「諮問第18号「新世紀に向けてとるべき科学技術の総合的基本方策について」に対する答申」1992.1.24.

58) 同上, p.10.

59) 同上, p.19.

アピールし続ける集団へと変貌した。

### Ⅲ 科学技術関係経費の拡大と間接経費制度の導入

#### 1 科学技術基本法と科学技術基本計画

平成4年度以降、大学関係予算は若干優遇されるようになる。特に科研費の伸びは大きく、平成4年度以降、対前年度比約10%増がしばらく続くことになる。

平成7年には「科学技術基本法」(平成7年法律第130号)が成立し、政府は科学技術基本計画を策定することになった。これに基づき策定された「科学技術基本計画」(平成8年7月2日閣議決定)では、「[科学技術政策大綱」(平成4年4月24日閣議決定)及び「構造改革のための経済社会計画—活力ある経済・安心できる暮らし—」(平成7年12月1日閣議決定)にいう政府研究開発投資の早期倍増については、…(中略)…本計画の期間内に倍増を実現させることが強く求められている。この場合、平成8年度より12年度までの科学技術関係経費の総額の規模を約17兆円とすることが必要である。」<sup>(60)</sup>と、科学技術関係経費の数値目標を具体的に示した。これにより、大学を中心に、公的資金により支えられている研究開発活動は、従来に比べて格段に優遇され、かつ安定的な財政基盤を獲得することになった<sup>(61)</sup>。

#### 2 政府出資金による提案公募型の基礎研究推進事業

平成7年1月の阪神・淡路大震災の復旧及び円高対策のため、政府は平成7年度補正予算を組んだ。5月の第1次補正予算では、円高対策の一環として、経済フロンティア(新分野)の拡大につながる科学技術及び情報通信の両分野の振興を図るために科学技術・情報通信振興特別対策費を設定し、大学や公的研究施設の設備拡充、光ファイバー網敷設促進などを計上した<sup>(62)</sup>。このような科学技術により経済フロンティアの拡大、雇用創出を図る考え方が契機となり、日本学術振興会、新技術事業団(翌平成8年に日本科学技術情報センターと統合し、科学技術振興事業団、平成15年の独立行政法人への移行に際して科学技術振興機構と改称)、新エネルギー・産業技術総合開発機構は、政府出資金による事業として、提案公募型の研究助成制度を新たに創設し、将来の産業技術の基礎となる独創的な研究テーマを大学や国立研究所から公募して、研究費を助成することになった(以下「提案公募型基礎研究推進事業」)。提案公募型基礎研究推進事業は、翌平成8年度に本格化し、他の府省にも広がった。

これらの事業には従来の研究助成の仕組みと比較して、財政的に顕著な特徴がある。1件当たりの研究助成額が年数千万円ないし数億円と、格段に規模が大きいこと、省庁の壁を超えて研究助成を行うことである。従来、国立大学は文部省(現・文部科学省)の施設であったため、他省庁からの研究資金の配分には、予算を計上した省庁から、予算の執行をする国立大学に、政府予算の成立

(60) 「科学技術基本計画」(平成8年7月2日閣議決定) p.9.

(61) ただし「我が国財政の現状をみると、…(中略)…巨額の財政赤字が我が国経済に好ましくない影響を与え、その発展を阻害することが懸念されており、…(中略)…財政を健全化させることが緊急課題となっている。」「以上のような観点を踏まえ、毎年度の予算編成に当たって、今後の社会・経済動向、引き続き厳しいと見込まれる財政事情等を勘案するとともに、科学技術の振興に十分な配慮を行い、本計画に掲げる施策の推進に必要な経費の拡充を図っていくものとする。」(同上)とされ、基本計画の最初から、科学技術の振興と財政は微妙な舵取りが宿命づけられていたとも言える。

(62) 「1次補正2兆5000億円 円高対策に5000億円」『日本経済新聞』1995.4.29.

後に予算を移し替える手続<sup>(63)</sup>が必要であった。この間に、資金の用途等に関して研究資金を計上した省庁と大蔵省（現・財務省）との間で実行協議をする必要がある等、複雑な手続が必要であり、実際に研究費の執行が可能になるまでに長期間を要するなど、他省庁からの研究資金の受入れは現実的にはかなりの困難を伴った。特殊法人を研究費助成機関として位置づけることで、研究資金を国立大学の受託研究として扱うことになり、制度的手続の複雑さはある程度は解消され、国立大学に文部省以外の省庁の研究資金を大規模に導入することが可能になった。

### 3 競争的研究費の増加の逆説的帰結

科研費は平成に入って以降も拡大を続け、平成2年には558億円だった予算額が、平成8年度に1000億円を超え、平成12年度には1400億円を超えた。提案公募型基礎研究推進事業は平成8年度に本格的に導入されると、一気に拡大し、平成12年度に848億円になった。これにその他の競争的資金を加えた予算総額（科研費を除く）は1500億円を超え、科研費と肩を並べる規模になった<sup>(64)</sup>。この急速な研究費の拡大は、国立大学の研究財政に新たな問題を投げかけることになる。これが後の間接経費問題の端緒になるので、少し詳しく分析しておく。

表1は平成8年度以降の外部資金の増加による国立大学等の基盤的経費に及ぼす影響を示すものである。表には、(A) 教官当積算校費、(B) 受託研究費、(C) 科研費を示した。教官当積算校費は国立大学等の基盤的経費を代表するものであり、その一部は教員の研究活動のために使用される。受託研究費、科研費は特定の研究プロジェクトのために配分される資金である。これは、教員が研究費の獲得競争で勝ち抜いた結果として配分されるものであり、教官当積算校費のように均等に配分される資金ではない。このような特定目的を有し競争的な配分方式による資金をプロジェクト・ファンド（Project Fund）、また、基盤的経費と対比して外部資金と呼ぶ。外部資金のうち受託研究費は、大学が民間企業、地方自治体、特殊法人等から受託して実施する研究の経費であり、国庫に対する歳入歳出として、国立学校特別会計を通じて扱われた。提案公募型基礎研究推進事業も受託研究費として扱われた。B列はすべての受託研究費であり、提案公募型基礎研究推進事業以外の受託研究も含む。平成8年度以降の受託研究費の大部分は提案公募型基礎研究推進事業のうち国立大学等に配分されたものである。

科研費の配分額をC列に示した。科研費は研究者個人に対する補助金として、国立学校特別会計の外で、処理される。そのため、国立大学に配分された金額は正確にはわからないが、後に公表されたデータによれば、平成18年度で約70%が国立大学に配分されている（表1の注記参照）。そこで、科研費の70%が国立大学の研究者に配分されていると仮定して、国立大学の受託研究費と科研費の合計を推計したものがD列の外部資金の推定値である。E列は、外部資金の推定値の教官当積算校費に対する大きさを示す。

データとしては、昭和57（1982）年度、平成3（1991）年度、平成7（1995）年度から平成11（1999）年度までを示した。昭和57年度は後述するように受託研究に間接経費の概念が導入された時点である。平成3年度は「大学貧乏物語」などがメディアを賑わせ、国立大学の研究環境が最悪だったと推定される時点、平成7年度は一部の提案公募型基礎研究推進事業が開始されたものの本格的導入に至る直前の年度である。平成12（2000）年度には、教官当積算校費の仕組みが変更され、統計

<sup>(63)</sup> 事業担当省庁から文部省へ予算の移替え、国立学校特別会計への組入れ、その後国立大学に示達という手続を経る。

<sup>(64)</sup> 文部科学省編『科学技術白書 平成13年版』財務省印刷局, 2001, p.240.

的な連続性が失われるので、平成 11 年度までのデータを表に示した。

「受託研究の取扱いについて」(学術国際局長・会計課長通知文学助第 184 号、昭和 57 年 5 月 26 日)は、受託研究に間接経費の概念を導入し<sup>(65)</sup>、間接経費は直接経費の 30% に相当する額を標準とすることを定めた<sup>(66)</sup>。このことから、外部資金に関しては直接経費の 30% に相当する程度の間接経費が必要になり、間接経費が措置されていない場合には、相当する金額が基盤的経費によって賄われる(基盤的経費に食い込む)ことになると想定しているものと推量される。そこで、外部資金による研究活動に必要となるオーバーヘッドを直接経費の 30% として推計したのが F 列である。つまり、教官当積算校費のうちの相当額が、外部資金による研究活動を推進するために消費され、研究費として使用できる金額がその分減少することを意味している。G 列はその割合である。

以上の前提の下に表 1 のデータを観察してみる。教官当積算校費の増加は昭和 57 年度から平成 3 年度までの 9 年間で 1.2 倍(217 億円増)、平成 3 年度から平成 7 年度までの 4 年間は 1.2 倍(237 億円増)、平成 7 年度から平成 11 年度までの 4 年間は 1.1 倍(177 億円増)である。受託研究費は昭和 57 年度から平成 3 年度までは、産官学連携が本格的に始まった時期に当たり 3.7 倍(93 億円増)、平成 7 年度までは 1.2 倍(21 億円増)にとどまったが、提案公募型基礎研究推進事業の開始に伴い、平成 11 年度までに 4.3 倍(487 億円増)と急速に伸びた。科研費(私立大学等を含む全体)の各時期の増加は 1.5 倍(167 億円増)、1.4 倍(203 億円増)、1.2 倍(175 億円増)であった。平成 8 年度以降の提案公募型基礎研究推進事業の拡大が、非常に急激で大規模だったことがわかる。受託研究費と

表 1 平成 8 年度以降の外部資金の増加による国立大学等の教官当積算校費(基盤的経費)に及ぼす影響

年 度	教官当積算校費(億円)	受託研究費(億円)	科学研究費補助金(科研費)(億円)	外部資金の推定値(受託研究費+科研費の 70%)(億円)	外部資金の教官当積算校費に対する大きさ(%)	外部資金の間接経費推計値(億円)	間接経費推計値の教官当積算校費に対する割合(%)
	A	B	C	D=B+C×0.7	E=D/A×100	F=D×0.3	G=F/A×100
昭和 57 (1982)	887.6	33.8	351.4	279.8	31.5	83.9	9.5
平成 3 (1991)	1,104.4	126.7	518.2	489.4	44.3	146.8	13.3
平成 7 (1995)	1,341.5	148.1	721.2	652.9	48.7	195.9	14.6
平成 8 (1996)	1,405.7	341.3	781.2	888.1	63.2	266.4	19.0
平成 9 (1997)	1,482.8	472.8	856.6	1,072.4	72.3	321.7	21.7
平成 10 (1998)	1,493.7	517.9	867.0	1,124.8	75.3	337.4	22.6
平成 11 (1999)	1,519.0	634.9	896.6	1,262.5	83.1	378.8	24.9

(注)

A：財政調査会『国の予算』(各年度版)から前年度予算額を参照。(項)国立学校、(項)大学附属病院、(項)研究所の教官当積算校費の合計。この金額のすべてが教員の研究活動に用いられるわけではない。

B：財政調査会『国の予算』(各年度版)から前年度予算額を参照。平成 10 年度から産学連携等研究費。提案公募型基礎研究推進事業のほか、特殊法人、地方自治体、民間からの資金を含む。

C：文部省『文部省年報』(各年度版)から配分額を参照。研究成果公開促進費、特別研究員奨励費は除く。

D：日本学術振興会「平成 22 年度科学研究費補助金の配分状況等について(概要)」<[https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/27\\_kdata/kohyo/data/h22/01/0-1.pdf](https://www.jsps.go.jp/j-grantsinaid/27_kdata/kohyo/data/h22/01/0-1.pdf)>の図 4 によれば、平成 18 年の科研費の配分額のうち国立大学が占める割合は 69.3%。ただし、長期的には低下傾向にある。ここでは科研費の 70% が国立大学等に配分されると推定。

(出典) 筆者作成。

(65) 本通知においては、直接経費とは、謝金、旅費、設備費等の当該研究遂行に直接必要な経費に相当する額と定義され、後に、研究支援者等の人件費も加えられた。一方、間接経費とは、当該研究遂行に関連し直接経費以外に必要となる経費を言う。

(66) 30% の根拠については、通知等では説明されていない。後に第 2 期基本計画で導入された、間接経費を直接経費の 30% に相当する額として、直接経費に上乘せる方式の原型である。

科研費を合わせた国立大学の外部資金（推計値）は平成 11 年度までに 1.9 倍、610 億円の急増であった。平成 11 年度には、教官当積算校費 1519 億円に対して外部資金（推計値）は 1263 億円に達し、平成 3 年度の両者の比は 100:44 であったのが平成 11 年度には 100:83 まで接近した。

外部資金の拡大は、研究を担う教員にとって喜ばしいことであるが、教員からは直接見えないところで大学に財政負担を強いている。研究活動には研究スペース、光熱水費、設備・機器等、事務処理などのコストがかかる。しかし、これらの大部分は、当該研究プロジェクトのための費用として明確に区別できないコストで、多くは大学の他の活動との間でシェアされるコストである。これらは直接経費からは支払えないが、大学としては避け得ないコストである。この費用がどの程度であるかを厳密に見積もることは困難だが、前述のように直接経費の 30% に相当する間接経費がそれに相当すると考えられている。

提案公募型基礎研究推進事業は規模が大きいので、相当の間接経費を措置することが合理的である。しかし、前述の通知「受託研究の取扱いについて」は、「委託者が国（国以外の団体等で国からの補助金等を受け、その再委託により研究を委託することが明確なものを含む。…（中略）…」である場合」については間接経費を徴収しないことを定めており、提案公募型基礎研究推進事業の開始後も、この規定は変更されなかった。つまり、提案公募型基礎研究推進事業の実施に伴って必要になる間接経費は大学側の持ち出しになった。そのコストは、大学が裁量的に利用可能な財源から工面して支出せざるを得ない。当時の国立学校特別会計の仕組みの中では、大学が裁量的に使用できる最大の財源が教官当積算校費であった。結果的には教育研究のための費用に食い込むことになったはずである。

F 列は、提案公募型基礎研究推進事業の開始に伴って、大学側がどの程度の間接経費を負担することになったかを推計した値である。平成 7 年度と平成 11 年度を比べると、その差は 183 億円である。この増分のほとんどは提案公募型基礎研究推進事業とその間の科研費の拡大分によるものと推測できる。つまり、平成 11 年度の段階で提案公募型基礎研究推進事業の実施等に伴う、直接経費では賄えない間接的な経費は、国立大学等全体で 183 億円程度である。これは教官当積算校費の 12% に相当し、教官当積算校費が 12% 減額されたのと同じ効果を持つことになる。しかも、提案公募型基礎研究推進事業は競争的に配分されるので、一部の大学に偏在する傾向がある。つまり、研究が活発で、提案公募型基礎研究推進事業に積極的に取り組む大学ほど大きいコストを負担しなければならなくなる。そのような大学でも提案公募型基礎研究推進事業で研究プロジェクトに関わっている教員はごく少数であるので、多くの教員にとっては、教官当積算校費から教員に配分される基盤的な教育研究経費が、突然減少するという事態に直面することになる。つまり、全体としては大学に配分される研究費が拡大しているはずであるのに、多くの大学教員にとっては研究費が増える実感がない、場合によっては実際に減少するという事態になる。これが間接経費問題の初めである。

#### 4 オーバーヘッド問題の浮上

このような研究費配分の歪みは早くから認識され、早くから政策的論点となった<sup>(67)</sup>。平成 11 年に学術審議会が取りまとめた答申<sup>(68)</sup>は、基盤的研究資金と競争的研究資金の二本立てによるデュ

<sup>(67)</sup> 文部大臣は平成 10 年 1 月 14 日に「科学技術創造立国を目指す我が国の学術研究の総合的推進について」を学術審議会に諮問したが、諮問理由説明の中で研究費の充実・改善を論点として示した。提案公募型基礎研究推進事業の本格的開始の 2 年度目のことである。

アルサポートシステムに対して一定の評価を与えた上で、「我が国においては、基盤的研究資金によって用意される基礎的研究環境を前提として、その上で競争的研究資金を活用するという考え方がとられているため、これまでのところオーバーヘッドを徴収する制度は確立されていない」<sup>(69)</sup>。その結果、「競争的研究資金による研究は、それに伴う諸経費の負担が大きいにもかかわらず、競争的研究資金からこれらを徴収することが困難なため、それを経常的研究費によって賄うという状況が生じている。その結果、競争的研究資金を獲得できる研究者をより多く有する大学ほど、経常的研究費が圧迫されるという問題も生じている。」<sup>(70)</sup>と指摘する。

その解決策として、「オーバーヘッドを徴収する制度は、競争的研究環境を創出する上で、有効な方策である。アメリカにおいては、必要なオーバーヘッド<sup>(71)</sup>を徴収し、当該大学の研究基盤の整備にこれが活用できるようになって」<sup>(72)</sup>いると米国の例を紹介する。そして、オーバーヘッドを徴収する制度の導入は喫緊の課題であるとした。

経済的、会計的観点から研究活動の運営を見れば、外部資金による研究活動を実施するためには、直接経費では賄えないコストを負担することが合理的である。オーバーヘッドを負担しない外部資金による研究活動は、大学の基盤的財政へのただ乗りである。

ただし、大学の研究環境が悪い、研究費が不足しているという一大キャンペーンを背景として、大学を救済するために、提案公募型基礎研究推進事業という研究資金配分の仕組みを創設したという面が強く、研究資金の提供側に大学研究者に研究を委託するという意識は明確でなかったと想像できる。そのため、大規模な研究資金を提供した上に30%ものオーバーヘッドを上乗せするとは考えなかったのかもしれない。あるいは、従来も小規模とはいえ、科研費による研究活動のオーバーヘッド分を実質的に基盤的経費で賄ってきたのであるから、提案公募型基礎研究推進事業だけにオーバーヘッドを要求するのは一貫性がないとも言える。しかし、現実には、想定以上にオーバーヘッドが膨張したのである。

実は、人件費に関しても同様の構造の問題がある。教員の人件費は国立学校特別会計制度の中では、人件費として別枠で確保され、教員に支給されている。外部資金で実施される研究活動が大規模になれば、教員の職務時間のかなりの割合がそのプロジェクトに割かれることになるが、そのために必要となる人件費を外部資金は負担しない。その分も国立学校特別会計が賄っていることになり、この点でも外部資金は、大学の基盤的財政にただ乗りしている。学術審議会答申は、「欧米先進諸国においては、研究費を人件費の一部に充当することが一般的である」<sup>(73)</sup>と、人件費問題についても言及した。人件費を含む研究コストを直接費用として大学に対して支払うのは、極めて合理的な考え方である。しかし、日本では現在まで、直接経費から教員の人件費を支出する方式は採用されていない。

68) 「科学技術創造立国を目指す我が国の学術研究の総合的推進について―「知的存在感のある国」を目指して―」(平成11年6月29日学術審議会答申)

69) 同上, p.45.

70) 同上, pp.45-46.

71) 「アメリカにおける一般的なオーバーヘッドの概念は、設備・備品の減価償却費、建物の管理運営費・保守関係費、研究設備の維持・運営費、図書経費、研究室の事務費、当該大学の事務費等である。」(同上, p.45.) 間接経費の概念とほぼ同じ。当時は前述の通知「受託研究の取扱いについて」で間接経費の概念が導入されていたが、科研費には間接経費の仕組みがない等、競争的研究費一般に対する概念としては存在していなかった。そのため答申では、一般的概念としてオーバーヘッドを用いたと見られる。

72) 同上

73) 同上

## 5 第2期科学技術基本計画と競争的資金制度の確立

第2期基本計画では「競争的な研究開発環境の形成に貢献する競争的資金を引き続き拡充する。…(中略)…第2期基本計画の期間中に競争的資金の倍増を目指す。」と、競争的資金をさらに拡大することを目標とした。学術審議会が提起したオーバーヘッド問題については、「競争的資金の拡大によって、直接に研究に使われる経費は増加してきた。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する必要がある。このため、競争的資金を獲得した研究者の属する研究機関に対して、研究費に対する一定比率の間接経費を配分する。」とし、「間接経費の比率については、米国における例等を参考とし、目安としては当面30%程度とする。この比率については、実施状況を見ながら必要に応じ見直しを図る。」とした<sup>(74)</sup>。

また第2期基本計画は、「国立大学等については、国立学校特別会計の中に競争的資金を獲得した大学に間接経費が還元される仕組みを整える。」こととした。そこで、文科省は「受託研究の取扱いについて」(研究振興局長・会計課長通知12文科振第292号、平成13年3月30日)を新たに通知して、競争的資金に関しては、間接経費を含めて機関(大学)に示達することを定めた。これらの改革の結果、建前としては、競争的資金に関しては間接経費30%が確保され、直接経費とともに大学に配分されることになった。学術審議会が取り上げたオーバーヘッド問題は解決の方向に前進することになった。

ただし、この原則には脆い一面もあった。平成13年の新しい通知は、「当該間接経費は、競争的資金による研究費においては直接的経費の30%に相当する額とされているところであるが、委託者側の事情により30%に相当する額と異なる額となる場合には、委託者と各機関が合意した額とすること」、また「競争的資金による研究費のうち、委託者の財政事情で間接経費がない場合で各機関の長がやむをえないと認める場合」については間接経費を徴収しないと規定している。つまり、建前としては、競争的資金は30%の間接経費を措置した資金であり、それを倍増する計画であったはずなのだが、当初から十分には間接経費が措置されていない資金であっても、大学側が納得すれば競争的資金として受け入れることができる抜け道を残していたのである。この抜け道は、間接経費の措置が十分でない競争的資金が拡大していく余地を残した。このことは約10年後に現実になる。

## IV 「選択と集中」と事業仕分け

### 1 「選択と集中」

第1期基本計画の政府研究開発投資の倍増、第2期基本計画の競争的資金の倍増により、大学の研究環境はかなり改善した。その一方で、日本経済や国家財政が厳しい状況を続け、科学技術は財政上かなり優遇されてきたことも事実である。だが、財政改革の影響は、科学技術や大学にも及ぶ。平成16年に法人化した国立大学の財政は、従来の国立学校特別会計による財政支援から、運営費交付金による財政支援へと大きく転換した。運営費交付金については、いわゆる効率化係数として毎年1%の減額が求められ、附属病院に関しては、いわゆる「経営改善係数」として毎年2%の増

<sup>(74)</sup> 間接経費の取扱いに関しては、「競争的資金の間接経費の執行に係る共通指針」(平成13年4月20日競争的資金に関する関係府省連絡会申し合わせ)が策定された。間接経費の比率については、第2期基本計画では「目安としては当面30%程度とする」とされたが、ここでは「間接経費の額は、直接経費の30%に当たる額とすること。」と、「程度」の表現を外して規定された。これが競争的資金の最も厳しい要件となった。

収（附属病院運営費交付金の2%減額）が求められた<sup>(75)</sup>。こうした財政環境の中で、国立大学の基盤的な資金源である運営費交付金は漸減が続く一方、競争的資金は一昔前と比べるとかなり大規模になっており、国立大学は法人化後にこぞって競争的資金の獲得に走ったのである。

このような状況の中で、国家財政をめぐる「選択と集中」がキーワードになり始める。元来、企業経営の戦略として「選択と集中」が議論されていたが、2000年代に入ると、徐々に財政再建問題との関連から語られるようになる。平成19年になると経済財政諮問会議の議論の中で明確に「選択と集中」を意識した議論が登場するようになる。それも、大学や科学技術分野の財政問題として取り上げられた。

平成19年第4回経済財政諮問会議（2月27日）の有識者議員の意見<sup>(76)</sup>の第1項は「イノベーションの拠点として一研究予算の選択と集中を一」であり、その中で「研究資金獲得における競争原則を確立させるため、競争的資金（一律ではなく評価に基づく配分）の割合を大幅に高める」としている。また、第3項が「大学の努力と成果に応じた国立大学運営費交付金の配分ルール」であり、その中では「グローバル化、知識の融合化に対応した大学再編を視野に入れ、選択と集中を促す配分ルール・基準とする」と提言された。

同年第8回経済財政諮問会議（4月17日）の尾身幸次財務大臣（当時）提出資料は、「国立・私立問わず、世界に切り込んでいく拠点足りうる大学に選択と集中を行い、公的支援も重点化する一方、裾野を形成する大学には、再編・統合を含め健全経営を促す目配りが必要」、「全国立大学法人の研究機能や体制の再編を踏まえ、集中的な基盤助成に加え、競争的資金を活用し、選択と集中を徹底」との見解を示した<sup>(77)</sup>。このように平成19年の経済財政諮問会議では、大学や研究活動の改革のキーワードが「選択と集中」になった。

## 2 大学改革の財政的基盤に関する議論

平成19年の経済財政諮問会議はまた、大学改革の財政的課題を整理した。すなわち「成長力加速プログラム—生産性5割増を目指して—」で、大学改革の重点パッケージとして、「①イノベーションの拠点として—高度研究拠点への研究資金の選択と集中—」では「競争的資金の拡充と間接経費の充実」について言及するとともに、「③大学の努力と成果を踏まえた国立大学法人運営費交付金の配分」を挙げた<sup>(78)</sup>。

この経済財政諮問会議の議論を受ける形で、教育再生会議は平成19年6月の第二次報告で大学の財政基盤の在り方について取りまとめている。すなわち、「選択と集中による重点投資」、「多様な財源の確保への努力」、「評価に基づく効率的な資源配分」を高等教育財政の基本とし、このため「基盤的経費と競争的資金の適切な組合せ」、すなわち研究活動のみならず教育活動も含めたデュアルサポートシステムの適正な在り方を実現することとした。具体的には、競争的資金の拡充、間

(75) さらに「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」（平成18年法律第47号。いわゆる「行革推進法」）第53条により、国立大学は平成17年度を基準として平成18年度以降の5年間で人件費を5%以上削減することも求められた。

(76) 伊藤隆敏ほか「成長力強化のための大学・大学院改革について」（第4回経済財政諮問会議有識者議員提出資料）2007.2.27. <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0227/item5.pdf>>

(77) 尾身幸次「大学改革について」（第8回経済財政諮問会議尾身議員提出資料）2007.4.17. <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0417/item4.pdf>>

(78) 経済財政諮問会議「成長力加速プログラム—生産性5割増を目指して—」2007.4.25, pp.17-19. <[http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0425/item9/item9\\_1.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0425/item9/item9_1.pdf)>

接経費の充実、国立大学法人評価を活用した運営費交付金の傾斜配分の導入などが挙げられた。このほか、人件費問題に関して、「正規職員の給与の一部を競争的資金の直接経費に積算できるようにする」との方針が示された。「多様な財源の確保への努力」では民間等からの寄附金、共同研究費の受入れ等の財源の多角化についても言及された。<sup>(79)</sup>また、国立大学の再編統合、例えば1つの国立大学法人による複数大学の設置管理といった改革にも取り組むべきとした<sup>(80)</sup>。

なお、教育再生会議第二次報告の直後に経済財政諮問会議に有識者議員が提出した資料は、国立大学の財政問題に関して一層明確な改革案を示している。すなわち、国立大学運営費交付金に関しては、基盤的経費と競争的資金の適切な組合せを見直すとともに、運営費交付金を「一律配分から各大学の努力と成果を踏まえた配分へ」と見直す。競争的研究資金に関しては、競争的資金を獲得するほど大学財政を圧迫する現状を改め、間接経費を拡大する必要があること、すべての競争的研究資金に3割の間接経費を早期に実現すること、将来的には米国並みの6割を目標とすることを検討することである。<sup>(81)</sup>

このように平成19年の第1次安倍内閣（平成18年9月26日～平成19年8月27日）当時の議論は、「選択と集中」という目新しいコンセプトを持ち出したことを別にすれば、間接経費問題、基盤的経費と競争的研究費とのバランスの問題という平成8年度以降の伝統的課題を、国立大学法人化という新たな条件に配慮しながら包括的に議論しているものであり、決して唐突なものではない。むしろ、今般の運営費交付金と競争的研究費の一体的改革の論点の大部分を先取りしている。しかも、人件費問題や間接経費問題、大学の再編統合など、具体的メニューに関しても検討しているという点で、従来の議論の限界を突破する可能性を秘めていた。しかし、第1次安倍政権の終了や、平成21年の政権交代などがあり、この改革構想を実現する方向に物事が進んだわけではなかった。

### 3 事業仕分けの高等教育・研究財政に対する影響

平成21年に民主党政権が誕生した。新政権は「事業仕分け」と呼ばれる一種の行政評価により、各種事業の要・不要の判断や予算の見直し等を行った。競争的資金も多くが事業仕分けの俎上に上ったが、「予算要求の1/3程度を縮減」又は「予算要求の縮減」と評価される事業が多かった<sup>(82)</sup>。このような厳しい予算削減要求に対して、例えばグローバルCOEプログラム事業（以下「GCOE」）<sup>(83)</sup>に関しては、「予算要求の縮減（1/3程度縮減）」との判定に対して、文科省は平成22年度予算で当初341億円要求していた予算を削減し、265億円とした（平成21年度予算と比べて21.3%の削減）が、この削減のかなりの部分は間接経費（直接経費の3割相当分、平成21年度79億円）の全額削減により実現されたものだった。その結果、GCOEは競争的資金の要件「間接経費を支給する」を満たせなくなった。しかし、この削減割合が第1弾の事業仕分けの要求する「1/3程度縮減」に達していなかったことから、平成22年11月に実施された第3回の事業仕分けでも再び取り上げられ、「事業仕分け第1弾の評価結果の確実な実施」が求められ、「平成23年度要求から少なくとも1割以上の縮減」

(79) 「社会総がかりで教育再生を・第二次報告—公教育再生に向けた更なる一歩と「教育新時代」のための基盤の再構築—」（平成19年6月1日教育再生会議）p.16.

(80) 同上, p.13.

(81) 伊藤隆敏ほか「大学・大学院改革について」（第16回経済財政諮問会議有識者議員提出資料）2007.6.4. <<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0604/item3.pdf>>

(82) 「事業仕分け 論戦9日間 ふるい分けた447事業」『朝日新聞』2009.12.1.

(83) 文科省による、大学院レベルの国際的に卓越した教育研究拠点の形成を重点的に支援する事業。平成19年度から平成25年度まで実施。支援期間は5年、計140拠点を支援。

が求められた。文科省は GCOE プログラムの平成 23 年度予算について、前年度並みの予算額 264 億円を要求していたが、最終的には 237 億円にした。これにより、平成 21 年度予算比で 30.7% の削減となり、第 1 弾の評価結果「予算要求の縮減（予算要求の 1/3 程度を縮減）」を 1 年遅れでほぼ達成した。結局、間接経費を全廃しただけでは足りず、直接経費も 10% 程度削減したのである。<sup>(84)</sup>

もともと競争的資金として実施されていた事業で、事業仕分けの結果、予算額の削減を求められ、結果的に、競争的資金としての位置づけを廃し、間接経費を削減又は廃止する事態になった事業が複数あった。また、これを機に、最初から間接経費を措置しない新規事業も出てきた。結果として、間接経費が縮小しただけでなく、資金配分が競争的であっても間接経費が措置されない事業が少なからず出現することになった。

事業仕分けの削減要求に対して、支援先事業の一部廃止等の厳しい対処を選択することに比べれば、間接経費を犠牲にするという選択肢は、事業仕分けの厳しい要求を凌ぐ上では、容易かつ短時間で実現可能な方法であったかもしれない。しかし、そのような対応は長期的には抜本的な解決にはならず、そればかりか、運営費交付金が減少トレンドにある中での間接経費の廃止は、かえって問題を深刻化させることになった。

主要研究大学で構成する「学術研究懇談会」(RU11) は事業仕分けを受けて、間接経費問題に関して提案をたびたび行ったが、その後も改善がないことから、平成 25 年 5 月の提言<sup>(85)</sup>では、「研究費（直接経費）を増やし、基盤的経費を削る」方向性は、研究を養って、研究者や大学を養わないことと同じです。5 年後の国際競争力を確実に低下させます。」「わずかな間接経費さえ、削減の対象とされてきました。前政権における「事業仕分け」がその典型です。」と、事業仕分けとの関連性を指摘しつつ、間接経費問題の解決を求めた。国大協も「事業仕分け」により、間接経費の縮減・削減が進められている。このような国の方針は、研究を行う大学に対して、研究費を獲得するほど経営を圧迫するという構造を生み出している。」とし、「競争的資金を含む国のすべての研究・教育補助金・委託費について間接経費率最低 30% の実現が必要である。」と要望<sup>(86)</sup>したのである。

第 2 次安倍内閣発足後の教育再生実行会議も第三次提言で「国は、国立大学運営費交付金・施設整備費補助金や私学助成、公立大学への財政措置など財政基盤の確立を図りつつ、基盤的経費について一層メリハリある配分を行う。…（中略）…大学等に配分される国の公募型資金について、全学的な共通インフラや教育・研究支援人材確保のための経費（間接経費）を設定し、直接経費を確保しつつ、間接経費比率を 30% 措置するよう努めるとともに、その効果的な活用を図る。」<sup>(87)</sup>と間接経費の措置を政策課題として位置づけた。平成 19 年当時の第 1 次安倍内閣時代の議論の振出しに戻ったのである。同時に、これが今般の運営費交付金と競争的研究費の一体的改革に関する議論の起点でもある。ただし、6 年という時間は大学を取り巻く環境を大きく変えた。以後の動きは I で述べたとおりである。

<sup>(84)</sup> Shinichi Kobayashi and Yoshiko Saitoh, "Japanese experience with centres of excellence," *Promoting Research Excellence: New Approaches to Funding*, Paris: OECD, 2014, p.173.

<sup>(85)</sup> 学術研究懇談会 (RU11) 「日本の国際競争力強化に研究大学が貢献するために（提言）—「研究」と「経営」を両立させる「間接経費」と「基盤的経費」—」2013.5.22. <<http://www.ru11.jp/blog/2013/05/22/539/>>

<sup>(86)</sup> 国立大学協会「平成 26 年度国立大学法人関係予算に関する要望」（国大協企画第 76 号、平成 25 年 7 月 31 日）<<http://www.janu.jp/news/files/20130731-y-021.pdf>>

<sup>(87)</sup> 教育再生実行会議 前掲注(19), p.9.

## V 「運営費交付金と競争的研究費の一体的改革」の課題

### 1 歴史的観点から見た課題

政府が現在取り組む運営費交付金と競争的資金研究費等の一体的改革は、少なくとも平成2年以降の長い歴史的背景を持つ。過去の議論との対照から、今般の改革の課題を2点指摘する。

#### (1) グローバル化

すでに改革の背景でも紹介したように、「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上をランクインさせる」がKPIとなった。これはグローバル化を重視した平成19年の第1次安倍内閣当時の議論にはなかった目標である<sup>(88)</sup>。留学生の受入れを増やす、日本人を留学させる、国別論文発表数等で上位になるといった、日本全体としてグローバル化するという従来の目標とは異なって、「世界大学ランキングトップ100に10校以上をランクイン」という目標は、個別の大学を世界水準にするという目標である。従来は一部の大学を特別扱いするような施策は提案しにくかったが、個別大学を世界水準にするという目標を設定することで、例えば10大学程度に、世界大学ランキング上位で戦える大学にするための特別の支援が可能になる。これは、一国の高等教育システムにおける大学間格差を是認することになるという点で、高等教育政策としては画期的である<sup>(89)</sup>。この目標がある限り、大学の機能強化のための枠組み別、つまり大学群別に性格の異なる支援、メリハリのある評価、選択と集中などの施策は妥当性を持ち、明示的に実施できる。このことに関しては、大学ランキングの在り方を含めて、さまざまな意見があると思われるが、政府から見て、政策手段の選択肢が広がることは間違いない。

グローバル化の影響に関して、見逃してはいけない別の側面は、企業、特にグローバル企業は人材採用も生産その他の活動も日本という地理的制約にとらわれる必要性がなくなったということである。今や必要なら、世界中から優れた人材を探して採用したり、海外の企業とアライアンスを結んだり、吸収合併すればいいのである。企業は日本の大学卒業者だけを採用する必要はなくなった。このことは、日本企業にとって日本の大学を特別扱いする理由がなくなったことを意味する。1990年代初頭の「大学貧乏物語」の時代には、産業界は大学を応援してくれた。しかし、今日の日本企業は日本の大学の応援団や支援者を務める必然性はない。日本企業にとって日本の大学は、選択肢の1つにすぎない。

#### (2) 間接経費問題

ここ30年余りの研究費をめぐる問題で、一貫して中心にあるのが間接経費問題である。過去の歴史は、間接経費問題がいかに扱いにくい問題かを示している。振り返ってみれば、間接経費の意義を行政や政界、さらに大学関係者自身も十分に理解していたか明確でない。しかも、間接経費の

(88) 経済財政諮問会議 前掲注(78), p.18 では、大学の国際化の推進、海外の有力大学等との連携強化、留学生・教育交流の充実などを、教育再生会議 前掲注(79), p.11 では、国際化・多様化を通じ、世界から優秀な学生が集まる大学にするために9月入学の大幅促進、教員の国際公募、英語による授業、国家戦略としての留学生政策、企業・社会との連携などを提言している。しかし、両者ともに「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上をランクインさせる」というKPIはない。

(89) 小林 前掲注(18), p.72.

意義を国民に説明することはかなり難しい。これまで大学側の説明が不足していたことは否定できない。このことが端的に現れたのが事業仕分けであった。

一連の議論の中でも、間接経費の意義を正確に伝えるよりも、間接経費が大学運営に都合がいいとか、大学の研究環境の維持のために必要だとか、もっぱら大学のために有用だから措置してほしいといった論調や、大学の基盤的経費が削減されているので、それを穴埋めするのに必要だという哀願調の議論が多いように思われる。競争的研究費検討会の中間取りまとめには、「間接経費を活用した研究基盤の強化」という表現や、間接経費の特徴に関して「大学等に配分され、かつ直接経費に比較して用途の制限が少ない資金であることから、大学等がそれぞれの特長に応じた独自の取組を行うことが容易である」、「基盤的経費と一体的に活用することにより、現場において大学改革の取組の一層の推進にも資する」といった説明が並ぶ。社会が費用負担する論理よりも大学の都合が前面に出ている。

イノベーションWGの橋本主査も、「世界水準の研究大学の運営費交付金減額分は…(中略)…競争的資金の間接経費増額により補うというのがこの案のポイントである。この間接経費増額分は大学の基盤的経費として使われるべきものであるから、研究者に配分されるのではなく大学のガバナンスを支えるオーバーヘッド、学長裁量経費として位置づけられるべきである。」<sup>(90)</sup>と述べた。このような論法は、大学関係者には哀願だと読めるかもしれないが、大学関係者以外には、間接経費は基盤的経費の不足の穴埋めのためのものであるとか、大学改革を支援し、研究基盤を強化するための賛助金のように受け取られる可能性がある。これは間接経費の論理を正確に理解すれば、決して間違っていないのだが、表面的に理解されると「それは大学自身の問題であり、資金が必要なら自助努力せよ。文科省のツケを他省庁に回すな」といった反発が生じても不思議ではない。

大学が切羽詰まった状況にあるとしても、政治家や官僚のみならず、国民にも問題の本質を理解してもらわなければ、事業仕分けの二の舞になる可能性がある。「大学貧乏物語」の時代は問題を広く理解してもらうために、トップが自ら先頭に立って行動した。本当に重大な局面であれば、大学関係者以外の多様な人々に、間接経費問題を理解してもらう努力をすることが必要なのではないか。これも歴史の教訓である。

## 2 改革推進上の課題

最後に、運営費交付金と競争的研究費等の改革の問題点を列挙しておく。

### (1) 改革案の頑健性

運営費交付金と競争的研究費、間接経費の改革案は多数の問題を同時解決しようとするものである。多数の改革を同時に実現できないと、例えば一部に綻びが生じたら、それが引き金になって混乱の連鎖が生じる可能性も否定できない。

すでに間接経費の措置に関しては実現が危ぶまれている。間接経費が想定通りに得られたとしても、運営費交付金の削減分を間接経費の増分で本当に穴埋めできるのかは疑問が残る。できなければ、運営費交付金の削減幅を小さくするか、別の資金源(卓越大学院(仮称)など)で不足を補うかを考えなければならなくなる<sup>(91)</sup>。帳尻合わせに集中すれば、改革の趣旨から離れかねないことに

<sup>(90)</sup> 橋本 前掲注26

<sup>(91)</sup> すでに軍事研究を大学で実施する可能性に関して議論が起きている(「動き出す軍民両用研究(上)境界曖昧、政府が後押し 大学側の冷静な議論必要」『日本経済新聞』2015.2.24ほか)。

も留意しなければならない。

また、予算削減の圧力は今後も強まると思われる。今回の改革の方向性が、目先の問題解決だけでなく、そう遠くない将来のさらなる予算削減に対応できる強靱な大学を生み出すことに成功するのも重要な課題である。

## (2) 研究大学強化促進事業との関連

平成 25 年度から研究大学強化促進事業が開始された。世界で戦える「リサーチ・ユニバーシティ」を形成するために、研究体制や研究環境を改善する費用として 1 大学あたり 2 億円から 4 億円程度の資金を最長 10 年間配分しようとするものである。学長のリーダーシップの下で進められる研究戦略や知財管理等を担う研究マネジメント人材群（リサーチ・アドミニストレーター等）の確保・活用や、競争力のある研究の加速化促進、先駆的な研究分野の創出、国際水準の研究環境の整備などを支援対象とした。中でも、リサーチ・アドミニストレーターの配置に重点が置かれた。2 億円から 4 億円という金額は、基盤的経費、競争的研究費と比較すれば、それほど大きい額ではない。しかし、事業仕分けの結果、失われた間接経費を補うのには適当な規模感である<sup>(92)</sup>。

ここで問題となるのは、リサーチ・アドミニストレーターの配置は、本来であれば、間接経費にその財源を求めるべきものだという点である。規模も用途も、研究大学強化促進事業は間接経費が削減されたことの弥縫策としての色彩が濃い。そうだとすれば、研究大学強化促進事業の実態は、間接経費の確実な措置を目指す改革の方向とは相容れない。研究大学強化促進費を受け入れながら、間接経費を確実に措置すれば、二重取りになるという問題が生じる。今後の改革を進めるにあたって、研究大学強化促進事業をどのように位置づけるかは、文科省にとっても大学にとっても悩ましい問題である。

## (3) 各大学の改革手段と制度的限界

今回の改革提案は、制度設計には熱心であるが、各大学が改革を実現するための手段についてはあまり言及がない。新しい手段の提案は多少あるものの、それに隠れて、以前から議論されてきた多様な手段について十分な検討が行われていない。

典型は大学統合である。平成 19 年当時は前述のように、大学の再編統合や一法人複数大学方式などが改革の手段として挙げられていた。今回は、学内組織の統廃合、大学間連携までは言及するが、大学統合についてはまったく言及がない。「今後 10 年間で世界大学ランキングトップ 100 に 10 校以上をランクインさせる」という KPI の手段として第一に考えられるのは、大学統合である。世界の動向を見れば、世界大学ランキングで上位を目指す上で、大学統合は極めて有力な手段になっている。大学ランキングだけを理由に統合するのは乱暴だとしても、大学の再編統合は世界的には決して珍しくない改革手段である<sup>(93)</sup>。限られた資源の中で学内改革を進めるよりも、複数大学を統合した上で改革を進める方が選択肢は広がる。その際、一法人複数大学方式を始め、総合研究大

<sup>92)</sup> 事業仕分けが実施される前年、平成 20 年度の国立大学の競争的資金の間接経費受入額は、最大は東京大学 86.9 億円、2 位は京都大学 56.4 億円、3 位は大阪大学 45.6 億円、最少は 900 万円、平均 5.65 億円であった。平均を超えるのは国立 86 大学のうち 14 大学のみである。（小林信一「国立大学法人の間接経費・寄附金等の現状と課題」『大学マネジメント』7 巻 5 号, 2011.8, pp.4-9.）

<sup>93)</sup> 小林信一「大学統合および大学間連携の多様な展開」『レファレンス』753 号, 2013.10, pp.5-32. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8328283\\_po\\_075301.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8328283_po_075301.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>)>

学院大学のように複数法人の連合体にも法人格を与えるなど、多様な統合方式がありうる。

多様な改革の手段を用意し、制度的な問題点を解決しておくことが、各大学の改革を円滑に進める助けとなるはずである。その点からの検討が今後は必要になる。

## おわりに

本稿は、大学改革と研究費改革の歴史的文脈を明らかにすることを通じて、問題の性質や多様な解決策について考察してきた。

日本の財政問題の現実を考えれば、大学改革、研究費改革の時間的余裕は大きくない。しかし、解決すべき問題は多数残されている。あらゆる問題、あらゆる手段について、現在の政策的議論の俎上に載っていない観点についても、先入観にとらわれず、従来以上に幅広く、かつ早急に検討する必要がある。議論と改革が一層進むことを期待したい。

大学改革、特に財政的制約の下で教育研究の生産性を上げるには、制度的アプローチが重要であることは確かである。しかし、最大かつ本質的な改革は、教員1人1人の取組にある。教育研究活動の中身に立ち入る話なので本稿では詳述しないが、教員自身が教育研究の生産性を格段に上げる方法を考えることが本質的な改革であることを最後に付言しておきたい。しかも、生産性を格段に上げる工夫は教育及び研究活動の変容につながる可能性がある。そのような観点から、大学改革と研究費問題を考えることも、制度的な問題を考えることに劣らず重要である。

(こばやし しんいち)