

政策対応予算の特性

—審議会答申・概算要求・年度予算をめぐって—

丹 英子（早稲田大学大学院）

1. 大学政策の転換と研究の目的

政府部門の見直しが進められている。文部科学省は2001年6月、小泉内閣のかかげる「聖域なき構造改革」計画に則し、「大学（国立）の構造改革の方針」を提示した。その指針では、①国立大学の再編・統合、②民間的発想の経営手法を導入した「国立大学法人」への移行、③国立大学に第三者評価による競争原理を導入し、国公私を通じた競争的資金の拡充により「トップ30」の大学を世界最高水準に育成（21世紀COEプログラム）、の三点が示された。

このような国立大学財政の効率化を掲げるに至るまで、大学財政はどのように執り行われてきたのか。支出・負担・需給の側面から、高等教育における財政研究は広く取り組まれてきている。しかし、財政の見直しに端を発して発表された国立大学政策の転換は、これまで分析の対象とされなかった文部科学省の予算要求や年度予算を、大学財政政策の検証、そして政策評価のひとつの視点として省みる時であることを示している。

本報告では、文部科学省が政策方針として用いている審議会答申および、次年度に改革する施策に必要な予算要求となる概算要求、年度施策の財源となった予算の変化に注目し、高等教育政策の評価を目的に財政面からのアプローチを試みるものである。

2. 審議会答申対応の概算要求事項

限られた政府資源に対して、予算要求に結びつく施策は厳選されることになる。予算編成過程においては、文部科学省は主に、審議会答申の建議、評議会の審議決定、国立大学とのヒアリングを通して、概算要求を決定していく。概

算要求提出後、財務省・経済財政諮問会議による査定や点検を受ける場面において、審議会答申は予算説明の重要な役割を果たす。

文部省の諮問機関である中教審は、1952年の設置以降、大学の目的・性格、設置・組織編成、管理運営、入学試験、財政、学生の厚生補導について、設置形態、教育費負担についての提言を行った。概算要求には、高等教育の種別化に向けた国立高等教育機関の整備、入学者人口の増加に対する機関の創設・学部学科の拡充や定員増の対策が示された。

中曽根内閣直属の臨教審は、85年から87年の間、4次にわたる答申のなかで、高等教育の高度化・多様化、生涯学習体系への移行、財政配分の適正化を提言した。大学院への重点投資、設置形態を越えた資源配分、情報化対策が概算要求事項をもって現われた。

1987年7月、第109回国会で大学に関する基本的事項について調査審議する大学審議会の創設が決議された。文部省内に置かれた大学審は、2000年度までに20以上の答申を提出している。その内容は、大学院制度、大学教育、学位制度、大学設置基準、教員の任期制度、高等教育計画、夜間および通信制大学院、大学・大学院入試・入学者選抜についてなど、多岐にわたる。これらは、臨教審の提言の具体化を目指す事項として、予算要求の上でも明確な形で表現されてきた。

3. 設置形態と政策的予算・経常的予算

文部科学省高等教育局における政策対応予算は、文部科学省が設置者である国立高等教育機関を対象とした事項に限られて組まれる。これに対して、公私立機関へは、補助ないし助成の形で資源配分が行われる。文部科学省による

公立大学補助は、1973年に始まり、その中心は医科系大学の経常費補助にある。私学助成は1975年の「私立学校振興助成法」の制定により、経常費補助が行われている。

設置形態を越えた予算には、「官・民役割の見直し」を検討した臨教審の提言の後、1987年度の概算要求から、「大学院の充実と改革」事項に、国公立を通じ優れた教育研究実績を上げている大学院に対して重点配分を行うことが説明された例がある。この要求は1992年度まで継続して行われた。

1990年代、経済不況期に入り、予算（案）に変化が起こった。国立大学への政策的経費の減額である（表1）。国立学校全体の歳出は増加しているが、文部科学省高等教育局の国立大学対応予算は削減されてきている。

表1. 国立大学予算一歳出と政策的予算

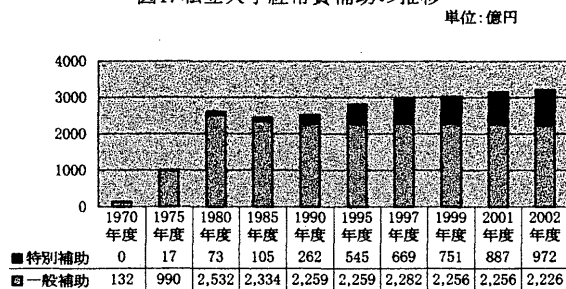
単位：億円

年度	1970 昭和45	1975 昭和50	1980 昭和55	1985 昭和60	1990 平成2	1993 平成5	1996 平成8	1999 平成11
国立学校歳出	1,810	4,331	7,211	9,231	11,833	14,116	15,617	15,913
国立大学改革・整備費	533	1,476	2,039	2,031	2,275	228	310	382
国立学校施設整備費	483	1,094	2,067	1,449	1,442	1,820	2,644	882

※国立学校特別会計予算執務ハンドブック平成12年度90-104頁、文部広報編別版No. 6-11より作

それに比して、私立大学の特別補助の伸び率は年々高くなっている（図1）。近年、高度化推進特別経費・情報化推進特別経費の増額が顕著となり、2002年度予算では、従来の特別補助の項とは別に「私立大学教育研究高度化推進特別補助」の項が新たに設けられた。

図1. 私立大学経常費補助の推移



※日本私立大学協会『私立大学関係政府予算・税制関係資料』より

他方、経常的経費に視点を移すと、私立大学

の一般補助の補助率の減少がみられる。公立大学についても、97年度予算では医師養成、98年度は看護系への補助が廃止されている。

4. 予算の目的と資源配分

現在、政府の予算の目的は、第一に資源配分の調整、第二に所得と富との分配調整、第三に経済の安定化の達成とされている。文部科学省の財政は、資源配分の調整として国立大学による教育研究の供給と生産を、分配調整として奨学事業を、安定化として公私立機関の経常費補助を行ってきたことがいえよう。

しかし、経済成長の低迷のなかで、国立大学の予算においては、人件費・施設設備費に割かれる比率が高まり、政策的事項への資源投入が困難になっている。社会的価値財の創出を目的とした国立大学財政が、今日、国立機関の経済安定化を目的として機能しているという現実が浮かび上がる。

反対に、私学に対しては、人件費等の経常的経費の補助率を下げて、特別補助の割合を増大している。教育研究、特に大学院による教育研究を特別補助によって推進することで、価値財の創出を図っている。私学経営の安定化を目的に始まった助成策が、徐々にその機能を変えつつある。

国立大学の経常的経費の確保と私学の政策的経費の増加は、文部科学省の財政における目的の混乱を明示している。こうした状況において、従来の設置形態別による資源配分の説明は困難である。行財政構造改革の時期にあつては、文部科学省が国立大学の設置者としての立場以前に、高等教育全体の展望を示す責任をもつ立場から財政を見直す姿勢が求められている。

<参考文献>

市川昭午代表 1995年『教育改革課題のタクソノミーと改革案のアセスメント』

喜多村和之編 2000年『高等教育と政策評価』

黒羽亮一 2001年『戦後大学政策の展開』