

2. 行財政改革と予算編成—これからの文教予算はどうか（講演全文）

【司会：喜多村】

今日は、これまでと少しかわりまして、「行財政改革と予算編成」というテーマで開かせていただきます。ご存知のように、政府では構造改革という名の行財政改革の嵐が吹いていまして、そのなかで日本の私学界も大きな影響を受けています。お詳しい方もいらっしゃると思いますが、なかなか経済や財政という分野は踏み込めない領域でございまして、直接関係することだけを考えていても、財政全体の構造というものを踏まえておりませんと、その影響の分をつかみにくいことがあろうかと思えます。このたび、こういうテーマについてお話しいただくに最もふさわしい方と以前から注目させていただいておりました羽深成樹先生に、今日ご出馬をお願いしたわけです。

羽深先生は、内閣行政改革推進事務局の参事官で、とくに、特殊法人改革、行政改革の石原行革担当相のもとで中心的な役割を担ってこられました。7年くらい前、最初に私がお近づきになりましたときは、当時の大蔵省の文教および防衛の予算担当の主計局の主査でいらっしゃいました。そういうわけで、文教予算等についても、たいへんお詳しく、爾来、ぜひまたこういう機会をと考えておりましたところ、このたび、非常にご多忙のなかを、このような機会をもつことができました。

羽深先生は、昭和56年に東大法学部を卒業されて、ただちに大蔵省に採用されまして、税務署長、また中曽根内閣や竹下内閣のときの総理大臣秘書官補佐、大蔵省主税局課長補佐、和歌山県総務財務財政課長、さらにさきほど申し上げましたように大蔵省主計局の主査、防衛庁と当時の文部省を担当、教育と防衛を両方担当されたという方です。現在、行政改革事務局の参事官をされておられます。橋本内閣時代の省庁再編の行政改革会議事務局にもおられまして、これまで一連の行財政改革をまさに現場で手がけられて、しかも予算も経験されたという、ベテラン中のベテラン官僚です。官僚、公務員でいらっしゃいますので、今日おいでになられた資料も、全部無料で用意していただき、手弁当で来ていただいております。しかも、どんな恐ろしい方かとおもいましたが、たいへんハンサムで、優しく見える方でございますが、本当にこわい方というのはこういう方かもしれません。

今日はこのテーマでお話していただきます。最初に1時間ほど、資料に沿ってお話していただきまして、あと、皆様方からの質疑、という形で進めていきたいと思えます。それでは羽深先生、よろしくお願ひいたします。

【講演全文】

ただ今、喜多村先生からご紹介いただきました、羽深でございます。今日はこういう大変貴重な機会を与えていただきましてありがとうございます。喜多村先生からご紹介いただいたのですが、大変はずかしいというか、もったいないご紹介で、今、社会一般にスペシャリストの育成ということがいわれているのですが、これまでやってきた仕事を振り返ると、税というのはスペシャリストの世界だと思うのですが、予算にしても、役所の世界では予算というのがありますけれど、会社になぞらえれば総務部でございます、そのほか人事ですとか広報ですとか、行政改革もいわばリストラをやっているような話で、総務畑を転々とするジェネラリストという経歴でございます。しかも、毎年毎年ポストがかわりまして、名刺は1年経つとすぐ作り直し、年賀状の肩書きも毎年かわって、という具合でございます。ただ、どんな仕事でも1、2ヶ月経てばなんとかしてしまうという、とりあえずやっつけ仕事をする能力はついたのでありますが、そんな立派なものではございません。今日のお話もどこまでできるかわかりませんが、調べてまいりましたことをご紹介したいと思います。

昔とくらべて変わったと思いますのは、情報公開が進み、インターネットが普及して、資料がオープンになってきているということです。昔ですと、たとえば、審議会などで使った資料は役所に取りにいかないと手に入らないとか、そういうことで価値があったかと思うのですが、今日お配りしている資料は全て役所のホームページなどで入手できます。そういうことで資料に新鮮味がどこまであるかも疑問ですが、全体を総合的に合わせてみる機会は案外ないかもしれませんので、多少のご参考になればと用意してまいりました。

さっそく中身に入らせていただきたいと思います。「予算関係」と「教育改革、行財政関係」というのがあります。後半の教育改革の方は、昔予算を担当していた関係で文科省の知り合いも大勢いるので、いろいろ教えていただきながらまとめたものです。これはむしろ皆さんの方が詳しいところがあると思うので、物足りないかもしれませんが、行政改革関係のものを用意しております。

国の一般会計予算及び文教予算の現状

1 ページで、「国の一般会計及び文部科学省・文化庁予算の推移」というのがございます。今の日本の財政はとにかく厳しい。非常に惨憺たる状況であります。国の一般会計の数字が一番左側の列にあります。15年度で81兆7,000億円という金額です。その隣に、一般歳出と書いてあります、これが15年度で47兆円ありまして、この差が国債費と地方交付税交付金ということになります。だいたい34兆円くらいの開きがあるわけです。一般歳出というのは国が使っているお金です。

20年前、昭和58年の国の一般会計は50兆円でした。それが今、82兆円ということで、だいたい32兆円くらい増えています。一方、一般歳出をご覧くださいと、20年前の32兆円が今は47兆円で、15億円くらいしか増えていません。一般歳出の伸び率をご覧くださいと、58年から、ゼロとかマイナスで、ほとんど伸びていません。ちょうど、最初の財政再建というのが昭和57、58年ごろ始まりました。というのは、そのまえにオイルショックなどで景気が悪くなりまして、このころに税収が落ち込んで、財政再建に乗り出したからです。ずっと伸び率をおさえてきておりまして、バブルのころがだいたい63年から2年あたり、このあたりでは少し余裕が出てきて伸び率がちょっと高いのですが、その後、平成5年、6年と3%、2%くらいになりまして、また最近は財政が悪化しているので、傾向としては非常に低い伸び率になっています。国の一般会計がどんどん膨らんでいるのは、借金の返済と利払に充てる経費、つまり国債費が増えるのと、地方に自動的に回さなければいけないお金、地方交付税というのがありますが、これらが非常に膨らんでおりまして、一般歳出は、増えてはいますけれども、たいして伸びてはいないという状況です。結局、借金を毎年しているものですから、だんだん残高が膨らんで、それにかかる利払費などが増えるのと、地方に回す交付税が増えるため、国で使っている一般歳出を押さえても予算全体は膨らんでしまうという状況になっているわけです。

このように財政は破綻寸前という数字なのですが、ただ、現実の生活とか経済はどうかというと、国債金利は1%くらいで非常に低くなってしまっていて、国債が大量発行されると、クラウドファンディングアウトといって、民間経済を圧迫してインフレになるというのですが、今、

逆にデフレですし、むしろ民間経済に元気がないので、もっともっと財政出動して、というような声があります。財政危機という実感は、目先の状況だけではなかなか湧かないところなのです。しかし、客観的数字をみると、国・中央を合わせた債務残高は700兆円に達し、GDPの1.4倍で、イタリアでも1.1倍くらいですから、これは世界でも突出した水準であり、よく、戦争中の債務残高に近づいているといわれています。一方で国内の貯蓄は1,400兆円もあって、それが国債発行を吸収しているから国債はいまのところ消化できているわけです。したがって、今すぐどうこうということはないのですけれども、将来を考えると財政構造改革を進めなければいけない、というのがわれわれの認識です。

現在、税収が40兆円から42、43兆円、多くみても、税外収入と合わせても50兆円いくかないかです。一方で歳出は80兆円ありますから、30兆円赤字があるわけです。それで小泉総理が、去年、国債発行は30兆円とあって、今年は35兆円くらいになってしまうのですが、つまり毎年毎年ほっといてもそれくらい残高が増えていくわけです。いきなり、これをゼロにすることはできません。減らすには徐々に減らしていかないと減らせない。では、その30兆円の赤字を半分にする、あるいは3分の1でも10兆円ですが、それだけ予算を減らすことができるのか。たとえば防衛費を全部なくしても5兆円弱ですし、文教予算でも6兆円くらいです。要するに自衛隊を全部廃止するとか、教育費を全部なくすとか、公共事業も今8兆円くらいでしょうか、これを全部やめてもまだ追いつかないという状況です。予算を減らすには非常に時間がかかるというわけです。したがって、それは今からやっていかないと、それも5年、10年、あるいは15年くらいのスパンでやっていかなければいけないということでございます。

われわれが一番恐れていることは、今、国債金利が低いのですけれども、何かのきっかけでこれが上がりだしますと、金融機関が打撃を受けます。というのは、金融機関が国債残高のだいたい4割を保有してしまっていて、その上、今、景気が悪くて貸し出しを増やせないものですから、さらに国債を買増しています。したがって、今は国債が消化できているのですけれども、国債の金利が上がりますと、今、持っている国債の価値がどんと下がってしまいます。1%、2%上がっただけで何兆円というオーダーで銀行に含み損が発生しま

す。それを毎年償却していかなくてはならないような話になっていきます。つまり、銀行の資産がまた悪化するというようなことにつながっていきます。そうすると自己資本比率とかいろいろな制約がありまして、銀行の財務体質が悪化して貸し出しを増やせなくなってしまう。それが景気の足をひっぱることになっていきます。したがって、今、ここは目先金利が低いからといって、あまり安易に国債増発をやると、いずれしつぺ返しがきたときに、非常に大きな反動がくるという懸念があります。財政赤字を減らすのはいつぺんにはできないので、堅実にやっっていこうというのが今の認識でございます。

1 ページをもう一度ご覧いただきますと、文部科学省予算というのが 6 兆 3,000 億円ございまして、一般歳出に占める割合がだいたい 13、14%ということですからずっと推移をしてきております。2 ページをご覧いただくと、「公財政支出学校教育費の国際比較」です。文教関係予算でいつもご指摘があるところなのですけれども、公財政支出、公共部門の出している学校教育費の GDP 比ですが、日本は 3.55%で、フランスとかドイツとかイギリスとかがいずれも 5%、4%なので、これと比べてちょっと低いということがいわれます。つまり教育に対する国の公的な支出が GDP 比で低いんじゃないかという指摘です。ただこれは、その下に一般政府総支出に対する比率というのがございまして、こちらをご覧いただきますと、日本 10%、フランス 11 %、ドイツ 9.8 %、イギリス 11.9 %と、アメリカはちょっと高いですけれども、日本は大概ね諸外国並みで、国・地方を合わせたパブリック・セクターに占める教育費の割合というのは諸外国とほぼ同じ水準です。これは何を意味しているかという、政府の規模の GDP 比が小さいものですから、GDP 比でみるとちょっと数字は小さくみえるのですが、政府支出に占める割合からみるとだいたい諸外国と同じくらい、ということです。

その下に、財政状況というのがありますが、一般政府総支出の対 GDP 比というのが、さきほど申し上げたように、フランス、ドイツはだいたい 5 割、イギリス 4 割、アメリカは 34%、日本も 35%ということで、政府の GDP 比が低くなっている小さな政府、相対的には小さな政府ということになります。その結果、租税負担率も諸外国にくらべると低くなっています。これが課税最低限の引き下げですとか、消費税の話とか、将来課題になる

ということにつながります。一方で、財政赤字の GDP 比というのは、日本は 7.7%で、諸外国にくらべるとかなり大きくなっています。

先ほど、文科省の予算が 6 兆 3,000 億円と申し上げたのですが、文科省予算の特色として義務教育の国庫負担金というのが、そのうちのだいたい 44%を占めて、2 兆 7,000 億円くらいございます。国立大学の繰入れが 1 兆 5,000 億円くらいありまして、これがだいたい 4 分の 1 です。それから科学技術振興関係費が 7,800 億円で、これが 12%くらい。大体この 3 つを足しますと文科省予算の 8 割くらいになります。経費別にみますと、6 兆 3,000 億円のうち、4 兆 3,000 億円が人件費です。7 割が人件費ですが、非常に硬直的な項目でございます。

そのなかで、近年、科学技術の振興、科学技術基本計画などということがいわれまして、ずっと伸ばしてきておりまして、したがって、文科省の予算の科学技術振興費というのがあるのですが、これがだいたい 7,800 億円くらいで、これは毎年毎年ずっと伸ばしてきております。特に皆さんご存知のように、科学研究費補助金は、平成 5 年に 700 億円くらいだったのが、15 年度に 1,700 億円、平成 5 年と平成 15 年をくらべると、1,000 億円くらい、ここ 10 年で 1,000 億円くらい増えておりまして、非常に伸ばしております。これからは、やはり研究費などは毎年高い伸び率を確保しなければいかんというような状況になっております。その一方で、のちほどお話しするように、国立大学が独立行政法人になりますし、できるだけ競争原理を導入していこうというような方向にありますので、そういうなかで研究費などもそれぞれ大学に個別に配賦するというよりも、国公私問わずに研究費をプールしておいて、それを競争的原理で配分していくというようなことが最近の流れでございます。

義務教育費国庫負担金制度の見直し

その次に、「義務教育費国庫負担金予算額等の推移」という資料を載せていますが、どうして載せたかということ、先ほど申し上げましたように、文教予算の 6 兆 3,000 億円のうち 44%は義務教育費国庫負担金でありまして、大きなウエイトを占めております。義務教育費国庫負

担金というのはどういうものかといいますと、公立小中学校の先生の給料の半分は国が負担するということになっているわけです。公立の小中学校の先生というのは、各都道府県の職員として採用されておりまして、したがって都道府県のなかで異動するわけですが、ただ、小中学校を設置しているのは市町村です。学校は市町村が設置しているけれども先生は都道府県の職員である。その給料は国が半分負担している、というように、国と都道府県と市町村が相互に支えあうようなかたちになっているのです。ただこれは大きな人件費の塊でして、なかなか弾力性がないというか、文教予算を硬直化させている一因ともなっているわけです。

義務教育費国庫負担金は、昭和 15 年からスタートしておりまして、当初は対象は給与と旅費だけだったのですが、教材費、恩給費、共済費と、どんどん対象経費が拡大しまして、その上、対象職員も、最初は先生だけだったのですが、事務職員の方とか、栄養職員の方—給食の方ですが、このように対象が広がり充実が図られてきたわけです。ところが財政が国も地方も豊かだった時期はそれでよかったのですが、先ほど申し上げたように財政再建が昭和 57、58 年から始まりまして、文教予算も何かしなければいけないというときに、この義務教育費国庫負担金の見直しというのがいわれまして、昭和 60 年には、たとえば、旅費、教材費は対象からはずす、平成元年には恩給費ははずす、というように見直しが行われて、昭和 60 年以降は対象を絞っていくという方向にあります。今後のあり方としてどうかということが最近いわれだしているということです。

次の「事務事業の在り方に関する中間報告（抄）」で、地方分権改革推進会議、平成 14 年 6 月 17 日。これは地方分権改革推進会議で、国と地方の事務費負担のあり方というのが議論されておりまして、そのなかでこの義務教育の負担制度、国庫負担制度のあり方が見直しというのが指摘されているわけです。負担対象経費の見直しということで、対象経費として真に国が負担すべき経費に限定していこうということです。

具体的には、客観的指標に基づく定額化とか、交付金化など、国庫負担制度の見直しを行ってはどうか。つまり、今は単純に先生方の給料の半分以上を国が負担する一方で、国の方の関与、たとえば、今は学級編成とか教職員の定数とか、給与とかは全部国が基準を作っ

て、その通りにやりなさい、ということにしているのですが、戦後、非常に貧しいところから出発して、全国あまねく学校を作って、それを充実させようと、明治以来のそういう発想にたてばこういう制度が有効だったのでしょうけれども、ここまでもう義務教育が普及して、学校もいっぱいできてきたということで、地方分権が叫ばれて、地方の自主性を尊重しようという流れであれば、国の関与を減らして、たとえば、都道府県によっては、教員免許のある方だけではなくて、社会経験のある方、いろんな人に来てもらって授業をしてもらってもいいじゃないか。そんな自治体の主体性を生かすようにし、自由化を進めていく流れのなかで、国庫負担制度というのは、逆に国が負担しているということによって地方の自由な発想を拘束している面もあるのではないかと考えると、ここにある定額化、つまり一定額をポンと渡して後は自由に使ってください、対象は、使い道はなんでも使っていていいというわけにはいかないと思いますけれども、一定の枠のなかで先生の数とか学級編成とか、ある程度自由にしてもいいじゃないかということで、定額化するとか、あるいはもうちょっとゆりめて交付金というかたちにしてもいいんじゃないか、という提案につながっていくわけです。

それをさらにつきつめていくと、次の、義務教育費国庫負担金の一般財源化、将来的な課題と書いてありますけれども、国の関与のあり方の話を踏まえて、もっとストレートに言えば、義務教育費国庫負担金を廃止するということです。廃止すると地方にお金が行かなくなりますから、それに見合うお金を地方交付税のなかに算入してあげて、補助金なり負担金を廃止して、地方交付税に振り替えることを一般財源化といっているのですが、そのようなことも考えられる。ただ一般財源化をするということは、国として、文部科学省として、義務教育の先生の定数だとか学級編成について、基準は作るけれども責任は都道府県にあるということになりますので、ここまで行くとかなりドラスティックになりますので、そうすべきかどうかという逆の議論もあります。アメリカなどでは、かつて各州ごとに教育の基準がばらばらでしたが、州ごとに教育水準が違ってしまふより全国基準を作った方がいいんじゃないかという流れがあった時期もありましたし、どれがいいのかというのは慎重な検討が必要ですが、そういう考え方が出てきております。

推進会議の中間報告の抜粋では、さらっと簡単に書いてありますが、インターネットでご覧いただきますと、本文ではかなりはっきりとしたことが書いてあって、「教育行政の事務事業自体は、基本的に地方の事務とされている。しかしながら、地方は執行機関としての側面が強く、地域の特色や個性あふれる多様な教育が実現されているとは言い難い」と書いてあります。また、地方にとって、たとえば、「学習指導要領は、実際の運営ベースにおいては依然として金科玉条であり、また教育委員会の強い指導のもと、特に公立においては横並びの学校教育が一般的という現状を鑑みれば、こうした国の認識と地域の教育現場の認識には、未だかなりのへだたりがある」ということで、学習指導要領というのに対して国の拘束力はないですよ、といているのですが、現場に行けばそれに非常にしぼられているという指摘ですとか、「教育改革のなかで学習指導要領等のいっそうの見直しを検討する一方で、これまで講じてきた関与の弾力化、基準の大綱化に関する施策を実体化、実行させることを強く促したい」という指摘がこの分権委員会の報告にあります。政府の答申等でここまではっきりいったのは今回が初めてで、これに対して今いろんな議論が起こってきて、これからも起きてくるんじゃないかということが予想されるというような状況でございます。

平成 15 年度予算はその見直しの第一歩ということで、先ほど申し上げました義務教育費国庫負担金のなかの共済費は、国が今 2 分の 1 負担しているのですけれども、共済費の長期給付、それから公務災害補償負担分、これを合わせるとだいたい 2,100 億円くらいあるのですが、これは一般財源化する。つまり、国庫負担の対象からははずすということが決まりました。したがって、15 年度予算義務教育費国庫負担金は 2,000 億円くらい落ちます。しかし、この根っこが非常に大きい。2 兆何千億円もある負担金ですので、少し改正するだけで大きな金額になってきます。これから文部科学省全体の限られた予算を活用するときに、義務教育費国庫負担金でどんな工夫ができるか、ただ減らせばいいという問題ではないので、そこは慎重な検討が必要ですが、今後の大きな文教予算の課題ということでご紹介をいたしました。

私学助成

次のページが私学助成の推移でございます。これは皆さんよくご存知の数字ではないかと思えますけれども、ご覧のように私学助成全体としては、15年度予算案で4,969億6,900万円という金額です。そのうちで私立大学経常費補助金が3,200億円くらい。伸び率は一般歳出の伸びとくらべますと、たとえば、15年度予算は私大の経常費補助金が20億円増えて0.6%の増ですけれども、一般歳出は0.1%の伸びですし、14年度も私大の経常費は1.8%増ですが一般歳出全体はマイナス2.3%でしたし、大学については、特に特別補助については厳しいなかでも重点化していこうという気持ちは出ている。ただ、なかなかこれを増やして倍にするとか、そういうことは今の全体の情勢のなかではむずかしいと思えます。何か大きな制度改正なりがあれば別ですけれども、それぞれかなり絞られているなかです。なのでこういう数字でございます。なかでも特別補助に重点化していこうということがございます。

また、今年は税制改正でも、学校法人への現物寄附について「みなし譲渡所得課税」というのが今まであったのですが、それを廃止するというので、土地などを学校法人に寄附されたときに、寄附について譲渡所得が、たとえば100万円だった土地が寄附したときには1,000万円になっていると900万円が譲渡益だからそれに課税する、みなしだというようなことがあったのですけれども、それを廃止するというので、みなし譲渡所得課税の廃止というのが決まっています。これによって土地とか建物などの寄附がやりやすくなるというような改正が行われております。

今後どうなっていくかというのは、先ほど申し上げたように全体が厳しいし、不透明なわけですけれども、一方で財政当局としても考えていますのは、子供の数が減っていくというなかで、先ほどの義務教育費国庫負担金のところで、予算額の推移というのがありますけれども、公立小中学校の児童数で、平成元年が1,490万人、平成15年は1,000万人ちょっとになっていまして、400万人くらいおちている。これで義務教育費国庫負担金は減るどころか増えているのでおかしいじゃないかという資料なのですけれども、義務教育費国庫負担金の見直しの中で文教予算の構造を変えていくという方向が考えられますが、

他方で、初等中等教育の質という問題がありますし、そこにどれだけ予算を配分していくか、どんな仕組みとするかが非常にむずかしい問題でございます。

育英奨学事業

その次に、「育英奨学事業の充実」というのがありまして、これも限られた財政のなかでできるだけ伸ばそうということで、平成 15 年度は 86 万 6,000 人で 6.8 万人増、事業費総額 5,790 億円で、前年比 624 億円増、無利子、有利子、両方ともだいたい 43 万人くらいの枠にきております。15 年度、特徴的なのは、一番下を書いてありますけれども、入学時の需要に対応した奨学金の創設ということで、こういう厳しい経済状況の下で、春とか秋に入学直後の貸与時に、経済的に困窮した学生、学校に入って急にいろいろ事情があつて厳しくなったというような学生に対して、一般の貸与と別に 30 万円、一時金の有利子の交付なのですけれども、30 万円というのを作ってあります。できるだけ学生さんが自立して安心できるように、ということで奨学金の充実なども図っています。

これも例えば平成 10 年度とくらべますと、平成 10 年は、奨学金というのはだいたい 50 万人くらいが対象だったと思うのです。それが今は、平成 15 年は 86 万 6,000 人、5 年くらいで 30 万人以上も増えてきているというようなことで、奨学金の分野は限られた財源のなかで増やしてきているということ。あるいは、大学院についても、大学院はお金がかかるし、ポスドク 1 万人計画ということで、これは充実していかなければいけないので、無利子と有利子の併用、両方借りることができるようにしたり、いろいろ需要に見合った対応をしてきているということでございます。

人間力戦略

次に、「人間力戦略」、これは去年の 8 月に遠山文部科学大臣が経済財政諮問会議に提出した資料です。ここにこれからの教育・研究政策のグランド・デザインみたいなことが書いてあります。そのなかで、高等教育に関係あるのが 3 番と 4 番、<トップレベルの頭脳、多様な人材の育成>と、<「知」の世紀をリードする大学改革>ということでございます。

次のページに、まず「トップレベルの頭脳、多様な人材の育成」ということで、具体的にどんな項目があがっているかという、「科学技術創造立国の実現」、「『知の拠点』を支える教育研究環境の改善」ということで、「科学研究費補助金等の競争的資金の充実」。科研費は、先ほど申し上げたように、平成 5 年が 736 億円、平成 15 年が 1,765 億円ということで、10 年間で 1,000 億円増加。それから、先ほど申し上げた「奨学金の充実」。これも 5 年間で 30 何万人増えているということです。それから、「博士課程学生、ポスドク支援の充実」。これもポスドク 1 万人計画というのを作って、もう達成していると思うのですけれども、非常に手当てをしております。ただ、先日、大学の先生とお話ししましたら、やってくれたのはいいのだけれども、ポスドクの質が下がって困っているのだと、これまたちょっと困るなあと。どうも急に増やそうとすると、参入障壁が低くなるので、本来なれなかったひともしどろしどろ入ってきちゃってレベルが下がるというふうにいわれるのじゃないかと思うのですけれども、そこらへんは按配もむずかしいところかなと思われまます。

それから、「産学官連携を活用した人材の育成」ということで、産学官連携をやっているという、これは地方の国立大学がこれから独立行政法人化していくときに、非公務員型になりますから、地方の地場産業と連携して一緒にプロジェクトをやるとか、あるいは地場産業のトップの人に大学の経営に参加してもらうとか、そういうことを独立行政法人化のなかでやっっているというような動きがあります。世界水準の研究成果を目指した国立大学の整備というようなこともあります。それから産官学の連携で、大学発ベンチャーですとか、大学知的財産本部の整備などがあります。

その次にちょっと注目したいと思うのが、「優れた研究教育拠点の形成」のなかで、「21 世紀 COE プログラム」というのがあります。これは 14 年度で 182 億円、15 年が 334 億円ということで、非常に金額が増えておまして、21 世紀 COE プログラムというのは、研究上のポテンシャルの高い大学、国公立を問いません。そこに対して支援をやっていくということで、これは公募で、評価機関がプロジェクトをみて選定していくわけですが、平成 14 年度は 5 分野だったのですが、15 年度はさらに追加して、10 分野についてだいたい大学院レベルを選考の対象にして公募していくというようなことをごさいます。

学術振興会で COE プログラム委員会というのがありまして、そこが選定をするということになっております。こういういろんなプログラムを、科研費もそうですけれども、競争的にいろんなひとが参入できるプログラムをいくつか作って、費用を配分していくのが今後の方向です。それから、私学助成による重点的支援とか任期制・公募制の推進による研究者の流動化とか、そんなことがあがっています。次に、これは皆さんの方がお詳しいと思うのですが、「専門職大学院」ということで、法科大学院などを作っていこうというようなことがございます。

次の『「知」の世紀をリードする大学改革』。このなかの目玉は、国立大学の法人化ということで、後ほどご説明させていただきますが、これを進めていこう。それから「大学の質の保証と向上のための制度改革」ということで、大学の設置認可の抜本的改善、新たな第三者評価制度の導入、これは私学の方でもご検討されているということで、この研究会でも議論されたと聞いております。それから、法令違反状態の大学に対する是正措置の導入ということがあげられていて、これは今それぞれ具体的に動き出そうとしております。

次のページをご覧くださいますと、こういうグランドデザインのもとに、今文部科学省としては、学校教育法の改正を行うということで、この間の臨時国会で法案が成立しております。大きな柱が四つありまして、これは簡単にご説明させていただきたいと思いますが、「専門職大学院制度の創設」ということで、特に法科大学院の創設。それから、「設置認可制度の見直し」ということで、これまでは学部等の設置はすべて国が認可していたのですけれども、規制を緩和して、授与する学位の種類・分野を変更しないなど、一定の要件を満たす学部等の設置については認可を不要とし、届出制にする。簡単にいうと、理工学部を理学部と工学部に分けるとか、あるいは一緒にするとか、そういうものについては届け出制にします。これで認可の数が半分くらいに減るのじゃないかというふうに予想しています。

それから、「大学に対する第三者評価制度の導入」ということで、これもいわゆる事前チェック、事前の認可は緩和して、事後チェックで大学に対する第三者評価を入れようということで、大学関係者等による評価機関、これは国が認証しますが、これが①大学の全

学的な教育研究等の状況とか、②専門職大学院の状況について定期的に評価する。①の方はだいたい7年に1回くらい、②の方は5年に1回、それくらいのペースで評価をしているということになっています。それから、「違法状態の大学に対する是正」ということで、改善勧告・変更命令など段階的な是正措置を整備、事前に審議会に諮問するということが、

規制改革

その次に、規制改革の関係ですが、今、特区で株式会社ですとか、そういう動きが出ておりますが、その関係で「規制改革の推進に関する第2次答申」というのが去年の12月に出しております。特区の話は、まず去年の夏から動き出しまして、秋に特区の第1弾の法律が通りまして、そこで盛り込めなかったもの、検討中のものはもうちょっと議論してこの規制改革の2次答申にけっこういろんなことが盛り込まれております。この2次答申に盛り込まれたものを実現すべく、年明け締め切りで第2次の特区の方針というものが出まして、それがつい先週くらいですか、それについての各省庁の回答というものが出ていまして、これを踏まえて今後つめていくというのがスケジュールとなっております。

ただ、規制改革の方針は、特区の話だけじゃなくて、いろんなことが入っていますので、ちょっと項目だけさっさとご覧いただきたいのですが、教育改革のところだけ抜粋してあります。教育主体の多様化ということで、「教育分野における株式会社等の参入」。これは平成15年度中に結論を出すことになっております。ただ条件がついておりまして、会計制度などによる情報開示制度、それから第三者評価による質の担保、セイフティーネットの整備、こういうものを前提として教育の公共性、安全性、継続性を確保しつつやりましょうということになっております。特に大学院レベルの社会人のための職業実務教育等の分野について、ということが答申には書いてあって、どっちかという大学院レベルの専門教育について株式会社がマッチするのじゃないかという頭で、当初はスタートしております。今出ております不登校の生徒を対象としたNPOを学校として認めよといった動きは、たぶん当初の構想からはあまり入っていなかったようなのですが、今そういうとこ

ろまで広がってきているようです。

その次は「コミュニティー・スクールの導入に向けた制度整備」ということで、学校とか保護者とか地域の独自性を確保しながら地域学校協議会に対してアカウンタビリティ、説明責任を負うことにより、社会、地域のニーズに応じた多様な学校運営をしていこうということ。 「学校法人の要件緩和」というのは、校地・校舎の自己所有要件緩和がこのあいだの第1次の特区で認められたわけですがけれども、それを全国的な規模で緩和していくことが必要じゃないかということがうたわれております。

それから、「私立学校設置促進のための施策」ということで、これは都道府県の私立学校設置認可審査基準等の見直しを促進するということで、私立学校は、廃校となった公立学校を供用あるいは借用することができるようにしたわけですがけれども、これを受け、都道府県は校舎・運動場の面積基準等の要件を見直して、緩和していきなさいということ。

また、私立学校審議会、これは私学関係者以外の民間有識者を審議会の構成員の4分の1以上にはしないと規定してあるのですが、こういうことはもういいのじゃないかということが書いてあります。

そのほか、「教育の外部資源（企業とかNPO等の学外人材等）の積極的活用」が指摘されています。「インターナショナル・スクールに関する制度整備」、これは私学に準じた扱いにしたらいのじゃないか。「海外から進出する大学など高等教育の国際的展開に対応した質の保証のあり方」の検討、これは海外から進出する大学をもうちょっとちゃんと認知するというを前提に、その大学の質の保証のあり方を検討すべきということが挙げられております。

次に、「教育主体に関する情報公開の促進」ということで、「学校法人の会計制度の見直し」、公益法人の企業会計の見直しが13年度中に報告にとりまとめられますので、そういうものを盛り込んだものを学校法人用に作ったらいのじゃないかということで、これは少し事務的な話かもしれません。

それから「大学の情報公開の促進」ということで、財務状況などを公開する。また、先ほど申し上げた「大学への第三者評価の導入及び学校の評価のあり方」ということで、第

三者評価の導入、情報開示ということをおこなっております。

最後に、「高等教育の活性化と産学連携の推進」ということで、「学部・学科設置規制の柔軟化」。これも先ほど申し上げた話で、学位の種類・分野の変更のない学部・学科の新設については届出制にしましょうとか、新增設に対する規制の見直しということで規制緩和を検討するということが書かれております。盛りだくさんでございますので、ご参考までにということでもあります。

構造改革特別区域(いわゆる「特区」)

その次が、特区法についてですが、昨年の臨時国会で基本法というのができまして、今具体化の段階に入っております。基本的なスキームとしましては、「構造改革特別区域基本方針」というのを閣議決定しまして、そこで意義・目標とか、基本方針とか、計画プログラムを決める。これは既に決まっています、今は計画を作成・申請をしてもらうという段階に入ってきているわけです。自治体からそういう要望を吸い上げて、それに基づいて総理が構造改革特別区域計画の認定を行うということで、特例措置を適用して規制をその特区については緩和するというような流れになるわけです。

その次に、「特区第2次提案における文部科学省関係の特区構想について」、これはより詳しくは、2月17日の経済財政諮問会議で、鴻池大臣が報告したものがございまして、これはインターネットでご覧になれますので、そこに詳しく書いてありますが、要は、文部科学省関係は第2次提案で181構想あります。第2次提案というのは、1月15日締め切りになったのですが、政府全体では651の構想があったのですが、文科省としては181であります。その181構想のなかで、文部科学省として提案内容についておおむね実現可能と考えられる構想が62、一部実現可能なものが93、提案内容が特区制度の対象とならないものが19、これは、事実誤認とか、規制改革・規制緩和でなく税制、財政措置の要望など特区の対象にならないものですが、それが19という内訳になります。それから、他省庁と協議中、あるいは文科省で検討中というのが7つ、こういうふうになっております。

まず、この特区については第2次募集が締め切られて、今どういう段階かという、1

月 21 日に特区の推進本部が開かれまして、そこで総理から、これは新聞にも出ていましたけれども、実現するためにはどうしたらいいかという、やるぞっという方向で各省検討せよという非常に強い指示がありまして、その指示のもと、今各省庁と特区の事務局が調整をしております。これはかなり新しいやり方だと思うのですが、特区推進事務局はこういう意見をいつている、それに対して各省はこういうふうに反論しているということを全部ホームページで公開しています。官邸のホームページからこの構造改革推進本部のホームページに入れますので、そこでご覧いただきますと、私も今日見てきたのですけれども、ダーっと 651 の構想について、内容はこうで、推進側としてはこう考える、各省はこういつているというのが全部わかるようになっていきます。具体的に、たとえば、株式会社ではどういうところが自治体として候補としてあげてきているか、たとえば、河合塾なんか載っていましたけれども、そういう固有名詞もちゃんとオープンにして公開をしております。

この 2 月の下旬に第 2 回構造改革特別区域推進本部を開いて、新たに特例措置を講ずることができる規制のメニューを決定するというところで、これがこのあいだ、2、3 日前だったと思いますけれども、各省が回答をホームページに載せています。今回の各省の回答で「できない」という回答が出てきているものについても、引き続き推進本部側としては注文をつけていこうと。たとえば、教育分野ですと、このなかで株式会社について文部科学省は「やります」という考え方になっていまして、学校教育を活性化させるために株式会社が学校設置主体となるよう、特例措置を講ずるといふふうにしてあります。ただ、留保条件はついてあります。こういう構想がだいたい 34 あります。

NPO については、これは学校法人の設立要件の緩和に対して、学校法人への移行を考えてくださいというのが文科省の主張でございます。特区推進本部側としては、別に NPO がそのまま学校になってもいいではないかということを引き続き言っております。特に認証 NPO 法人に限定するというところで文科省の懸念は払拭できるのではないかといつている。

ただ一方では、NPO の方からは、たとえば建物とか土地を所有していなくても借地、借家でもよしとする規制緩和とか、そういうことだけじゃなくて、学校法人と同じように

私学助成もしてくれ、というような要望も入っております、そこは文部科学省も、私もそう思うのですけれども、学校であればどこでも私学助成を、学校法人であろうが、民間法人であろうが、民間会社であろうが、私学助成をもらえるなんていうのは、ちょっとどうかという気がします。そもそも民間活力を活かそうというのが特区の理念ですし、特に株式会社が私学助成をもらえるとなると、それでは何のために株式会社が学校を作るかということになりますし、株式会社の参入の問題とそれへの助成の問題は分けて考える必要があると思います。

これに関連して、民間のノウハウを活用して公設民営方式の学校があってもいいのじゃないかという要望もでてきております。公立学校の管理を民間が行うというやり方です。たとえば、経理も含めて学校管理という、現在、事務職員の方たちが行っているようなことを民間の会社に委託してやってもらうということだと思っておりますけれども、これは文部科学省としては、学校設置者としての責任放棄であって到底認められないと回答しています、これに対して特区推進本部の方は、保育所とか特別擁護老人ホームなんていうのは公設民営というのは認められている、自治体が作って、それを民間、会社が運営するというのが認められているのだから、学校だからといって公設民営を導入したとしても責任問題にならないじゃないか。もっと極端に言えば、公立の小中学校を塾が運営するというのもやってもいいじゃないか、というような議論が今展開をしているということでもあります。この辺はちょっとまだどうなるか私もよくわかりません。これからの議論になっていくと思います。ただ、株式会社の話について、これはもう文部科学省はオーケーを出しているのです、これから具体化が進んでいくと思います。ホームページを見ておりましたら、たとえば、株式会社の要望を出しているのは、東進とか河合塾など予備校や進学教室がいろいろ学校を作りたいといって名前をあげてきたりしています。それから、「特区の第1次提案による特別措置一覧」をご参考までにつけております。これは省略をいたします。

国立大学の独立行政法人化

次に「国立大学法人法案（仮称）の概要」ということで、これは、国立大学を独立行政

法人化しようということが決まっております、今度の通常国会に法律を出すということで、ちょうど今自民党内の手続きを終えてもうすぐ閣議決定になるのじゃないかという、そんなタイミングであります。概要はそこに書いてあるようなことで、まず「大学ごとに法人化」をいたします。したがって、今まではご存知のように国立大学特別会計という一本の会計で、全体のなかでまわしていたわけですが、したがって、個々の大学がいくら使っているかというようなことは分かりにくかったのですけれども、これからは個々の大学が全部ばらばらの法人になりますから、そこに対する資金というものをそれぞれの大学法人に国が直接出していく。したがって国立大学の特別会計は廃止するというようなことになります。

それから、「民間的発想」の導入、「学外者の参画」、「非公務員型」がキーワードです。また、「第三者評価」の導入をします。具体的にいくつか変わる点としましては、まず、マネジメントのところなのですけれども、簡単に申し上げますと、私もこのあいだ聞いておどろいたのですけれども、学長選考について、学長選考会議というのを作ります。まず、大学のなかに経営協議会と教育研究評議会とを作る。この経営協議会の方は経営面について審議する。大学全体の経営について審議する。それから、教育研究評議会は教学面を審議します。特色は経営協議会の半分は学外の有識者にしてくださいということでございます。したがって学外の人が半分入っていて、経営について議論する。学長選考会議というのは、経営協議会と教育研究評議会、それぞれの代表者から成るのですが、学長選考会議の半分は、半数以上は外部の人にしてください、ということになっております。従来は学内の代表者からなる評議会というのがありまして、その評議会が学長を選んでいたもので、したがって、学長は学内の人から選ばれるので、なかなか学長が中の評議会に頭があがらないみたいなことが言われていたわけですが、今度は学長選考会議は、半分学外の人が入りますので、学長は学内だけじゃなくて外の人たちからどういうふうに見られているかということも気にしなきゃいけなくなりますし、そういうことで外の目が入ってくるということになります。それがひとつの運営組織としての特徴でございます。

次に、中期目標・計画という言葉が出てきます。独立行政法人の理念をここにひっぱり

てきておりまして、つまり、6年間の中期目標というのを文部科学大臣が大学に対して示すことになります。これに対応して、大学の方から中期計画というのが出てきて、それを認可する、そういうやりとりをします。もちろん、この中期目標の設定については、法人が原案を作るということで、ここで大学側の意見が入れられるのですが、基本的には文部科学大臣が、たとえば、この6年間は、教育でしたら教育のこういうことをめざしなさい、こういう運営にしてこういうことをしなさいとか、これはまだこれから詰めていくのでどういうふうになるかわかりませんが、教育の方針ですとか、研究の方針ですとか、こういうことを重点化しなさいということをしてできるだけ詳しく書いて、それを大学側と中期目標・中期計画というかたちで取り決めをして、それで6年間運営をして、それを今度は評価委員会が評価するというかたちになっております。そういう独立行政法人における目標設定と事後評価という手法をここに導入するというのが二つ目のポイントです。

三つ目のポイントは、人事システムなのですけれども、大学の事務運営を行う組織として役員会というのがあるわけですが、この役員は全部学長が任命する。それから職員の任命も学長に、ということで、今までは文部科学大臣の任命だったのを全部学長に移管しまして、学長の権限を強くしようと。もう一つは、先ほど申し上げたように非公務員型にしまして、全部非公務員になりますので、外との人事交流というか、あるいは、公務員ですと守秘義務、兼職の禁止、それから勤務時間の制約とか、いろんなものがあるのですけれども、非公務員であればその辺がゆるやかになる。これは、人事交流ですとか、民間の人と一緒に研究するとか、あるいは民間の人がこちらのなかに入ってくるとか、そういったことをやりやすくするということであります。

それから「財務構造の変革」ということで、これは先ほど申し上げたように、それぞれ独立になってそれぞれの大学ごとに運営交付金というのが支給されるということになります。したがって、たとえば特定の大学にたくさん運営交付金がいけば何でこの大学が多いのか、あるいはこっちの大学とは何でこんな差があるのだというようなことを今度は配る側が説明しなきゃいかんというようなことになってきます。そういうことでかなり今までと違った運営になっていくのではないかなというのが財務構造の変革の話であります。

こういう流れのなかで、私学はどうなるのかということがありますが、今回の改革では、国がどういう大学を設置するかということは全部法律に書きますし、こういうスキームも法律で決めるので、法人化後は国から離れますけれども、やはりこれは国が作る大学である。したがっていろんな規制もかかる。一方で私立大学というのは、まさに私学であっていろんな自主性、自立性が尊重されるべきものであり、両者はやはり違うものという整理になっております。

日本育英会と私学振興・共済事業団の改革

最後に、今私は特殊法人改革というのを担当しているのですけれども、そのなかで私学に関係ある特殊法人として、日本育英会というのと日本私立学校振興・共済事業団の二つがあります。育英会はこれから法律が出るのですが、私学事業団の方はもう法律が成立しております。どんな改革かということを紹介いたしますと、資料で「独立行政法人日本学生支援機構法案（仮称）の概要」というのがあります。これはまだ法律が国会に出ておりませんで、調整中ではありますが、だいたい内容は固まってきております。

そこにありますように、日本育英会は解散いたしまして、その業務を国、これは国立大学の学生課など学生支援部門ですが、それと関係財団法人、これは日本国際教育協会、内外学生センター、国際学友会、関西国際学友会の四つ、だいたい留学生の受入れなどをやっている財団法人ですが、これらと統合して、新たに法人機構を作ることです。したがって、やっている事業内容が大幅にかわるわけではなくて、むしろ留学生の支援ですとか奨学金など学生支援業務をやっているところがいくつかあるものですから、本省や国立大学の学生関係部局ですとか育英会ですとかそういうものを統合して一本化しようという改革でございます。その結果、規模でいいますと、育英会の見直しがありますのは、今だいたい460名の職員なのですけれども、これを300人くらいに減らしまして、公益法人などの職員を逆に吸収いたしまして、全体として500人ちょっとの組織にしていこうということで、そこは行政改革ですから、単純に全体を一緒にするわけじゃなくてスリム化をしながら、職員の数も調整してできるだけ効率的な組織にしようということになってい

ます。

それから、高校以下ですね、奨学金の事務というのは都道府県に移すということが決まっております。したがって、今度の法律には経過的な措置は必要ですけれども、平成 16 年 4 月から新規の受付はしない。15 年度中に予約があったところまではやりますけれども、それ以降は都道府県になります。

もう一つは、大学院生の返還免除制度というのがあったのですけれども、これは廃止をいたしまして、大学院の在学中に優秀な成績の人に限定するというので、職種として免除するというのではなくて、優秀だった者に限定するという、大学院の免除制度の改革というようなことも入っております。

私学振興・共済事業団、これは特殊法人等整理合理化計画というのを一昨年、平成 13 年の 12 月に決めまして、そこに書いてあることでございます。最初は経常費補助業務についてですけれども、「機関補助に競争の観点を反映させることとされていること等にかんがみ…最終交付先へ国から直接交付する」とありますけれども、全部交付するわけにいかないで、平成 14 年度から私立大学教育研究高度化推進特別補助を国からの直接補助にしていこうということです。だいたい 15 年度で 675 億円くらいの予算ですけれども、特別補助全体 1,072 億円のうち、この 675 億円については、財団を通さず国から直接補助する。これは非常に政策目的の高い補助だという理屈でそういうふうにしております。

それから「私立学校施設・設備等融資業務」について、融資対象事業を縮減しなさいということで、これは財政投融資のなかの事業ですが、財投の貸付事業計画を縮減しております。それから、「出資の追加を停止」しなさいということが書いてありまして、14 年度以降、出資金を出さないということにしております。

「私学教職員の医療・年金給付事業」についても、運用とかチェック体制の強化を図りなさいということで、これは 14 年度に事業団の方で長期勘定の運用管理基本方針をちゃんと定めてもらいまして、これに基づいて運用を開始しております。今後理事長の諮問機関で毎年、運用結果の評価とか基本方針の見直しなどを行うような体制を整えております。

「医療施設、宿泊施設事業」ですけれども、これはニーズの低くなったものは整理したほ

うが いい の じ ゃ な い か と い う こ と で、13 年 に 理 事 長 の 諮 問 機 関 と し て 「 宿 泊 施 設 経 営 改 善 委 員 会 」 と い う の を 作 っ て い た だ き ま し て、14 年 に 「 宿 泊 施 設 の 経 営 改 善 及 び 統 廃 合 に 係 る 検 討 基 準 」 と い う も の を ま と め て い た だ き ま し て、そ れ に 基 づ い て こ れ か ら 改 善 し て い く と い う こ と に な っ て お り ま す。

「事業の用に供する見通しのない土地については早急に処分」しなさいということがあげられておまして、これに基づいて 14 年度に、新小岩に総合運動場建設用地がありますが、その未用地ですとか下谷病院の移転跡地の売却をしていただいております。ということで業務の見直しをしたうえで、共済組合類型法人として整理するというので、多くの特殊法人は、業務をスリム化したうえで独立行政法人にするとか廃止することになっておりますけれども、ここはもともと共済組合と私学振興事業団が合体してできてる組織ですので、共済の部分は共済組合法人の類型として整理して、助成業務の部分は独立行政法人に準じた扱いにしようということで、補助金を配賦している業務については評価ですとか中期目標による管理ですとかそういうことをやってくださいということになっております。したがって、個別の業務は見直しがありますけれども全体としては現在のかたちが残されるというようになっております。

以上でございます。

【司会：喜多村】

どうもありがとうございました。大変包括的に、資料に基づいてご紹介いただきました。要するに国は相当、羽深先生の表現によると、惨憺たる財政状況であって、そうかといって財政カットできる部分は少なく、このままでいくと大変な状況にいたるようでありませう。その結果、今ご紹介いただいたなかでも、いかに多くの変革が、私学に関係する分野にもおよんできているかということがおわかりいただけたと思います。

このまま質疑に入らせていただきたいと思います。たぶん皆さんはそれぞれの分野でもっとさらにうかがいたいということや、あるいはどういうふうを考えるかということもあるかと思われまますので、このテーマに関係したことで、ご自由にご質問いただきたいと思ひます。なお、時間の関係もありますので、いくつか質問をまとめて受けていただいて、それを一気にお答えをいただくということをお願いをしたいと思います。どんなことでも結構ですので、ご自由にご発言ください。