

第2章 国立大学法人」の財政的側面

金子 元久

(東京大学・国立学校財務センター)

1. 国家施設型とコーポレート型

私は国立大学法人の財政的側面という題でお話しようと思います。内容を重視の方が良いかとも思ったのですが、もう少し基礎的な概念で私が考えていることをまずお話しただろうかと思っています。ですので、大学法人の具体的な問題には細かく触れず、概念整理みたいなこととお話しようと思います。先生方にとっては全く目新しくないことかもしれないのですが、私自身は自分の頭の中の整理をするのにこういうことが必要だったので、お話をさせていただきたいというふうに思います。

まず私の発表の半分は、大学のガバナンスと財政というのがどのように構造的に対応しているのかということ整理してみたいということです。お渡ししたレジメ(文末資料参照)は、1ページ目が国家施設型大学、2ページ目がコーポレート型大学というふうに比較対照可能な形で書いてあるという構造になっています。それぞれだいたい見出しが対応するようになっていまして、完全にこれをうまく対応できればいいのですが、なかなかまだできなく整理が行き届かないところもあります。基本的にはこの2つを対比しながらお話ししたいと思いますので、そのつもりでこのレジメを見ていただければというふうに思います。

私は大学のガバナンスを整理するときに、非常に重要な類型として、2つのものがあると思います。1つは国家施設型の大学と私が呼ぶもので、こういう言葉遣いはたとえば高木先生は全く同じではありませんがこういった言い方をされているところがあります。それはたとえばドイツの大学が典型的にそうだと思いますし、日本の国立大学は基本的にはこの類型に入ると私は思います。もう一つの型というのはコーポレート型と私が呼ぶもので、これは基本的には法人ですけれども理事会支配による法人です。基本的にはアメリカの大学で、私立大学は典型的にそうでありますけれども、私立大学よりも後に設立された州立大学もガバナンスの形態は私立大学よりも後に整理されましたので、公立大学においてもこのコーポレート型の大学の形態を採っていると思われます。

日本の私立大学も基本的にはこのコーポレート型大学に入ると私は思います。ただもちろん日本の私立大学とアメリカの私立大学にはいくつか重要な違いがあるのですけれども、一応それを括った上でもコーポレート型大学というように整理できると思います。

よく、国立と私立という分類が用いられますけれども、今申し上げたようなことからこうした分類は大学のガバナンスの上からは正確な分類ではないと思います。それからもう一つ大学の法人という概念についての異論があるわけですが、法人であるか、そうではないかという分類についても混乱が起こるので、私は大学のガバナンスを考える上では使うべきではないと思います。それはなぜならば、国家施設型の大学も法人と自ら

を呼べないことはないからです。あるいは理事会支配の大学においても、必ずしも法人というように自らを呼ぶというふうに限りません。アメリカでは法人であることは自明でありますので、自分を法人と言うことはむしろ少ないといえると思います。

こういった2つの大学のガバナンスの形態が私はあると思っているのですが、それが基本的なガバナンスの理念や構造と財政面がどのように対応しているかということを考えてみたいと思います。

2. 国家施設型の大学とは

2.1 基本理念 国家施設型大学の二面性

最初に国家施設型の大学であります。国家施設型大学の基本的な理念の大きな特徴は、基本的には二面性があるということだと思います。一面において国家施設型の大学というのは「政府の施設」であります。国家の施設で政府組織の一部である。相対的にある程度の自律性を持っているとは言えますけれども、しかし政府の組織の一部であることに変わりはない。

この施設としての側面というのは非常に重要でありまして、たとえば建物だけに限られたものではない。実は人員についても施設の一部でありまして、活動を支える建物、人員、あるいはある一定の資質のすべてが施設としての側面を持っているわけあります。しかしもう一方で、ここで支えられている人員としての教員、教員の組織というのは、一定のギルドとしての自律性を持っているわけです。

どちらが大学の本質であるかということは、あまり私は問題にするべきではないと思います。ただ少なくとも我々が今まで、特に戦後の長い間、大学の自治論というもので議論してきたのは、教育のギルドとしての側面について大学の自治だったわけあります。この大学の自治というのは、二面性の中の一面しかとらえてないと思うわけです。

大学の自治論は、これはドイツにおいてもそうですけれども、この2つの対立というのを隠蔽する役割を非常に強く果たしていたと思います。誰でも大学は教員的意思によって勝手に動かせるなどと思ってないわけですが、しかし大学は教員の自治組織であるという言説が通る。

それをイデオロギーとして最初に完成させたのはドイツのベルリン大学でありまして、フンボルトの『大学の理念』という本は基本的にはこの2つが同一のものであるということイデオロギーとして完成させたという側面を持っているというふうに思います。そしてそれは、ヘーゲルに始まるドイツ観念論と非常に大きな関連を持っていると思います。いずれにせよ私は2つが統一されているというのはイデオロギーであって、現実には二面性を持っていると把握しています。

日本の教育行政論では、大学にはこの2つの側面があるというものの、いずれが正しいのかというのがやはりドイツでもあるらしくて、相当いろいろと反撃があって学者がいろいろなことを言っています。それを口論してどちらが正しいか、本質論であるかを

かなり整備したようなものが見られますが、私はどちらが本質論というのは意味がないと思います。そもそも二面あるのであって、二面性を持っているということが重要な側面だと思います。

2.2 財政上の理念と収入面の特質

財政上ではどのような意味を持っているか。施設の側面においては、大学というのは国家財政の一部門に過ぎないのでありまして、建物設備は当然、政府の国有財産である。人員も、個々の人員を見ない限り、コストについては公務員でありますから、政府の組織の一部であると考えられます。具体的な人選については教員ギルドに任されるという形態を採っているに過ぎないということです。ただしこのコララーとして非常に重要なのは、政府の施設であるから、その維持は政府の責任である。つまり施設の敷地というのはその政府が責任を持たないといけないものだ。理念からは、これはただ単に建物設備ではなくて、人員についても政府は責任を取るものだという論理がなりたつわけです。

そういった理念が財政面でどのように反映してくるのかということですが、最初に政府資金の形態について申し上げますと、第1に、大学の予算というのは政府組織のそれから独立しない。政府予算の予算書の一部になっているに過ぎないのです。しかも基本的にはラインアイテム、すなわち項目別の予算ですから額が明示されている。項、目、いずれの段階で明示されているかというのはいろいろと違いはあるでしょうけれども、基本的にはこれは項目別に明示されているということになります。ドイツなどでは大学に行って「大学の予算を見せてくれ」と言っても、大学の予算書というのはないのが普通であります。政府予算書、州予算書の一部の何ページかの、しかも同一のページには記載されてなくて、いくつかのページをコピーして見せてくれるというのが普通なわけですね。日本の場合にはこれらがいちおう分離されています。特別会計という形で整理されているわけですが、基本的には政府予算の一部であることには変わりない。

大学に対して拠出される政府資金というのはどういう基準によって維持されているかということですが、基本的には政策的な目的を達成するために大学というものがあって、その大学の施設的な側面を維持する要素を、維持するための金額が支出されている。たとえば人件費については、実際の人員によってその人員の給料、賃金の分が算出される。あるいは施設においては、設置目的を達成する上で必要だと思われる限りの建物が建設される。維持費に関しては政府の組織の一部でありますから、政府は当然直接に支出するものである。

活動費に関しては政策目的を非常に詳細に規定した上でこれを支出するということが行われているわけです。算出基準はどのようにして変化するのか。とくに増額がありうるのかということですが、増額は、基本的には施設としての組織が変化しないとありえない。施設が変化することを通じて大学の予算というものは変化する。これが日本で行

われる概算要求というものの一つの重要な側面だと思います。

収入のもう一方の面で独自収入があります。基本的には使用者負担分があるかどうかということですが、大学というのは政府が国家の必要に応じて行う事業ですから、政府が全額負担するのが当然であります。そういった意味では使用者負担はない。日本でも、1960年代くらいまでの国大協の文章に、こうした論理を見ることができます。こうした考え方は、営造物理論といわれるものですが、この考え方において使用者の負担というのは、基本的には国家施設の使用の意思を表すための登録料ということになります。そしてヨーロッパの大学では、この考え方がかなり生きているわけです。ドイツでも授業料とは言わずに登録料と呼んでいるのはこういった歴史的な背景があるのだと思います。こういった意味では、使用者が自分のサービスに対して対価を払うという考え方は、基本的にはありえないわけです。

日本の場合にはまた後で申し上げますけれども、使用者負担は授業料という形でとっているわけです。実は戦前からそういう考え方がありました。戦後においても私立大学との問題、それから財政上の必要性といったことからかなり高額な授業料が取られるようになっていますが、しかしこれも明確な理論付けが行われているわけでは必ずしもないという状況だと思います。

それからもう一つ重要なのは、政府資金には、選抜を通じたプロジェクト補助というのがあるわけでありまして。しかしこれは、大学の予算という政府予算の中の1つの項目にしか過ぎません。別の政府支出の予算の項目から他の支出の項目に転移が行われるということは、実は予算の論理の整合性を損なうわけで、これはやってはいけないことになっている。従って科研費というのは大学の予算に組み入れられない。個々の教官個人、ないし教官個人のグループに支出され、実際の支出は大学の事務官が行うことになっていますが、これは大学にとっての収入ではない。他の省庁の資金についてもこういった原則が一応採られているわけです。

ドイツの大学ないしフランスの大学でもある程度いえると思いますけれども、政府機関の補助金に関しては、大学の予算の中に組み入れるということが非常に大きな問題であって、組織的にも別にするということが長い間採られてきました。結果として大学の予算というものが、実は大学における教育研究活動の全体を包括してないという問題があるのです。典型的な例を申しますと、日本の大学というのは研究費補助金というのを入れてないわけです。これはご存知のように、こういったことは最近、多少修正されてきているわけでありまして。ただし、これはまた後で申し上げます。実は、論理的整合性があるかどうかといった点で、むしろ問題が生じていると思われるところもあります。

また、企業等からの収入というものも、いったん政府予算に対して納入されるという形態が採られるわけでありまして。ドイツではドリットミツテルと言うのですか、独自収入というものを政府の財源にいったん全額組み入れて、しかる後に支出される、すなわち戻されるということがあるわけです。日本でも同様に企業からの奨学寄付金という

のは国立学校特別会計にいったん組み入れるという形態を採るわけです。

2.3 財政上の理念と支出面の特質

支出面ですけれども、資金配分というのは施設の目的を達成するのに必要な費用でありますから、これは厳密に規定された目的に添って支出されるというのが原則です。細部に渡っては教員に任せる部分もあるわけですが、これは原則として例外的であって、予算の意図が実施されるということ自体が非常に重要である。

下位組織への配分は、政府からの予算配分時にそもそも目的は相当細かく規定されていますから、大学全体には裁量余地があまりない。基本的には予算の意図を実現すれば下位組織への配分というのは決まっているということになると思います。

もう一つ重要なのは、アカウントビリティがどのようにして確保されるかということにあります。言ってみると出資者の目的が達成されたか否かをどのように証明するのか、逆に言えば監査の基準はどこにあるのかということです。これは基本的には支出時において管理される。正当な代価を払ってサービスを購入したのか、そこに不正はなかったのかということ。それともう一つは予算の項目に従って支出されたのか。予算の意図が実現されたかどうか、予算の執行時にチェックされる。これは基本的にはアカウントビリティの保証になるわけです。

他方で、長期的、マクロ的に、たとえば大学の教育研究機能の一定の部分が長期的に達成されたか否かというのは、実はあまり表立って評価されない。それはなぜかと言えば、よく考えてみれば予算の目的というのは、個々の予算項目が決まる時にはこれは何のために決めているのかというのをある程度スローガンとして抽象的に述べられることはありますけれども、非常に細かい目的を述べているので、実は長期的な目的といったものを記述したものではない。しかもその政策自体は長期的に変化する可能性がある。従ってその長期的な評価というのは実質的にも非常にやりにくいという側面を持っていると思います。

一応これが国家施設型の大学というものの財政構造とガバナンスの対応の関係であります。

3. コーポレート型の大学とは

3.1 基本理念 - 理事会支配

もう一方でコーポレート型大学は、基本的にはアメリカの公立大学私立大学、あるいは日本の私立大学に当てはまるものだというふうに思います。そして、ガバナンスの基本理念というのは基本的には理事会支配だと言えます。

どういう意味かと言いますと、社会から理事会に対してこういった社会的機能を信託する、トラストして与える、委託するというのが基本的な考え方です。こういった考え方がどこから出てきたのかということですが、これは遡ると歴史的に難し

い概念が出てきます。

ちょっと脱線しますが、法人というのは歴史的に言うと理論的には二つの淵源があるらしい。1 つはローマ法に由来する教会について、これは個人の連合であるけれども、個人の集団が個人と同じような権利義務を持つという概念操作、これが 1 つの法人の規定の仕方です。ローマ法にそういった伝統があるそうでした、法皇やローマ教会が世俗国家と対抗するときに、特に下位の修道院とか下位の教会の権力を守るために作り出した法だと言われます。英語で言うと「ヒューマン セオリア オブ コーポレーション」と言うらしいのですけれども、基本的には修道ヒューマンセオリアと言うのですか、擬似人格的な法人の考え方です。これは非常に一般的な法人的な考え方で、ドイツの大学がギルドとして法人格を持つというのはこの意味で法人格なわけです。

ただもう一つ 15,6 世紀のイギリスで新しいコーポレーションセオリアというのがあって、これは基本的には社会の機能の一部を委託されるという考え方だそうです。イギリスにおいて近代化が非常に緩慢に進んだために、王権と個人の権力との間の調整が非常に長い間時間をかけて進んだ。このときに王権に対抗する組織というもの、ただ単に個人の集団ではなくて社会の公共的な目的を達成するという機能を政府から譲り受けているというふうに考えるわけです。英語で言うと「コンセッション セオリア」と言うらしいです。

基本的にはこの考え方は地方公共団体もこの意味では法人なのでありまして、中央政府の権限の一部を委譲して、地方自治体が法人としての力を持つ。これは政府の権限の一部を委譲されているというふうに考えられる。イギリスの大学というのもこの意味ではコンセッションされた大学であります。イギリスの大学というのは法人格を持っていて、これはギルドとしての側面と、政府の機能の一部を代行しているという側面もあったということです。後者については、よく言われることですがイギリスの大学というのは中世には選挙区でもあったそうです。

こうした形を非常に明確に採ったのがアメリカの大学でありまして、すなわち第 2 の意味での「コンセッション セオリア」による法人の概念がとりこまれた大学です。特に大学について 19 世紀の初めに私立大学の法的な地位を規定されるのに使われました。これはいわゆるダートマス事件の判決ですけれどもダートマス事件の意義というのは、イギリスでは中央政府より下の法人と中央政府との関係というのは、やはり中央政府の方が上であったのに対し、ダートマス判決は、中央政府と委譲された法人との間の関係は対等であるということを謳っているというところに合理的な意義があるそうです。

ダートマス判決というのは私立大学の法律上の位置についてよくアメリカで大学関係の本を読んでいると出てくるのですが、私は知らなかったのですが、実は株式会社が法律的に成立する前にできているので、むしろ株式会社の権利が確立しているのはダートマス判決の流れに沿ってその後に来たそうです。ちょっとこれはよけいな話ですけれども。

言いたいのは、この場合重要なのは社会からの信託、公共的な機能を政府だけに任すのではなく、いくつか違う機関に任せる。その1つとして大学があるのだという考え方です。そのため、大学の理事会というものの本来の性質は、政府から独立して、公共的な使命を果たすという役割をやっていくということにあるわけです。

大学の理事会は対外的にはそういった地位を持っているわけですが、学内では理事会というの是一元的な支配をする権限を持っているわけであり、理事会がご存知のように学長を指名し、学長がその経営チーム、副学長その他を指名する。それが各学部、部局の指揮をするということになるわけです。教員はアカデミックカウンスルといった組織がありまして、一応学内の理事に参加することは原型的に認められているわけです。法規上は全く権限がない。常に学長の意見が優先することになっているわけです。

公立大学も基本的にはこのパターンをフォローしています。ただ私立大学と公立大学との違いは、私立大学においては理事というのは「セルフ パーペチュエーティング ボディ」として理事の互選によって次の新任の理事が決まるという形、永続的に理事の中で人事が決まっていくわけです。そういった意味で永続性が保証されているわけであり、公立大学においては政府ないしは議会の代表が参加することによって、こういった外部メンバーが存在するということが非常に大きな違いであります。しかし理事会の支配の原則には変わりはないということになります。

3.2 財政上の理念と収入面の特質

それは財政上どのような意味を持つかということでもありますけれども、理事というの基本的には大学の恒久的な存続に責任を負うわけであり、大学の恒久的な存続、ないしは社会的責任の達成に当然の注意義務を怠った場合には個人的に賠償責任を負うということになるわけです。これはネグリジェンスということで、結果としてやむなき事情によってたとえば大学が廃校になった場合に、個人的なライアビリティを負うかということは難しいわけであり、しかし理事として当然知りうることを知らなかったり、あるいは知っていたにもかかわらずそれに対して必要な対処を怠ったりした場合には訴訟の対象になるわけです。しかも理事会全体として訴訟の対象になるわけではなくて、理事個人が訴訟の対象になるということになっています。こういった意味では民法上の団体あるいは株式会社における役員と同等、ほとんど同じ責任を負っているということになります。

ただ逆に言いますと、こういった責任を負うと同時に基本財産を付託されているというのは基本的に非常に重要な点であります。法人が法人である重要な1つのメルクマールは基本財産を付託されている。現在ないし過去の個人の寄付によって、この法人の趣旨を実現するために付託されているものを任されているというのが理事会の信託の非常に大きな意義です。その信託は、大学全体の機構を運営することを信託されているのみ

ならず、基本財産の運営を信託されていると考えられるわけです。

公立大学でもこれについては基本的に同様で、公立大学でもそういった意味で資産を持つのは当然である。実額としてどの程度のものを持つかは別として、大学がそういったものを持つのは当然であるということになると思います。政府は社会の必要に応じて大学に支援するということになるわけで、大学の存続そのものが政府の責任であるというふうには考えられてはいない。そういう意味では常に大学は、社会の住民にとって必要であるということを訴えなければ、あるいは議会がそれを納得しなければ、存続できないということになります。

さらに具体的に資金面でどのような意味を持っているかということをお話しますと、政府資金の公立大学への支出のあり方は、予算上には他団体に対する支出として出てきて、通常は単一の支出項目になっている。あるいはいわゆるブロックグラウンドという考え方で一括補助の項目として現れるわけです。いくつか違う項目として現れる場合もありますけれども、基本的にはそんなにたくさんの項目としては現れない。

大学に対して政府資金の算出基準はどのようにして行われるかということですが、基本的な考え方はやはり住民に対する貢献についてその対価を払うというものです。あるいは必要コストを支弁するというものになるわけです。特にそういった面では教育面に対して通常は支払われるということになります。

そのためにアメリカの州立大学に対する政府補助金の根拠というのは、ほとんどの場合、学生数が重要な根拠になっていることが多い。学生数に1人当たりのコストを掛けて算出する。この場合に1人当たりのコストは大学院と学部では違う。あるいは専門科目によって違うといったことはありますけれども、基本的にはこういったフォーミラーが使われることが多いです。そうでない場合もありまして、直接的には学生が出てこない場合があります。その場合には学生数によって必要教員数が規定され、その必要教員数に応じてその必要とされる教員の賃金ないし経費というものが保証されるという形を採るのが通常だと思います。

それ以外の経費というのは実は非常に少ない。研究費に相当するものについては、州立大学に関して州が支出する経費は非常に少ない。ご存知のようにこれは間接的に連邦政府から研究費の委託部分としてかなり多額なものが支出されることはありますけれども、州政府から研究活動に対する資金が直接支出されることはないわけです。

ただ実際には、こうした根拠による折衝が行われても、議会との交渉の上で、前年額からの増分で決着することは非常に多い。ある意味では非常に重要なところでありまして、こういった論拠でもって前年から増分がどの程度あるかを議論した上で、最終的には前年度比で3.0%増、あるいは1.5%増というような形で議会では説明されることがかなり多いようです。

実質的には国家施設型の大学と同様に施設の維持とかを根拠として上積みが行われる場合も多いわけです。ただし、それによって最終的に予算書が作られるということはない

い。それはあくまでも根拠の一部、折衝の一部であって、それだけによって決定されることもないし、それが根拠として明示されることもないのが普通の様です。これは州によって相当違うのですけれども、私は何州か見ましたけれども、基本的にはそれが原則であるというふうに思います。

独自収入については原則として経営戦略上の問題でありまして、特に重要な件に関しては公立大学では議会とのネゴシエーションが当然必要になってくる。当然補助金との関係でネゴシエーションが必要になってくるので、個々の大学に任せられるということとはほとんどない。もう1つ重要なのは政府資金、特に連邦政府資金は先ほど申し上げたような国家施設型の大学のような論理的な矛盾をきたさないわけですから、大学の独自収入として参入されるのは当然です。ただ大学によってはこういった収入を一応別立て予算として扱うといったことをやっているところもあります。基本的には大学の予算として組み入れられるということがあります。

もう1つ重要なのは、こういった状況の中でオーバーヘッドを徴収することは可能であるということです。国家施設型の大学ではそれ自体が政府支出の一部でありますから、オーバーヘッドというのは論理的に矛盾しています。あくまでも施設の維持については別項目でしているわけですから、他の項目の一部をそちらに回すという論理というのは整合性を持たないわけですから、コーポレート型では、独立の予算主体であるため、オーバーヘッドというのは可能になるということになります。そうして見るとオーバーヘッドというのが現在の国立大学の中でオーバーヘッドは認められること自体、私はちょっとおかしいのではないかと考えています。基本的にはそういったことが認められているわけですが、論理的にすっきりするためには、あくまでも独立の予算主体ができればいけないということになると思います。

ここで話が複雑になるのであえて書き入れませんでしたけれども、ご存知のようにアメリカの公立大学はコーポレーションの単位が日本の大学と一致しない場合があります。つまり大学の集団がコーポレーション、1つの自治単位となっているのです。形態でかなり大きな大学、非常に極端な例ではニューヨーク州立大学が挙げられますが、これは全体で30校位の大学がある非常に巨大な大学システムであります。これが全体として今のような構造を持っている。すなわちガバナンスの構造と収入の構造を持っている。カリフォルニア大学も同様でありまして、カリフォルニア州立大学もそうです。いくつかの州立大学、システムと呼ばれているものはこういった構造を持っています。そういった構造を持っている大学というものは、州との関係では、大学システム全体として州との関係では今言ったようなことが当てはまりますが、システムと個別大学との関係で見ればむしろ施設型の大学にかなり近い特徴を持っているのがむしろ普通です。

これに対してかなり大きな議論がありまして、むしろ個別大学を独立させて、それを今言ったような形での完全な法人の性格を持ったものにするべきだという議論が一部ではかなり行われています。たとえばニュージャージー州の大学は基本的には個々の大学

は、かなり小さいものも含めて今言ったようなコーポレート型大学としてのガバナンスの形態を備えています。あるいはアメリカでも一部の州では両者が混在する場合もあるわけですし、ノースカロライナなどはチャペルヒルの大学というのが、これは公立大学ですけれども、独立のコーポレート型大学としてのガバナンスの形態を備えています。そしてノースカロライナ州立大学システムというのがあって、そちらのほうがシステムとしてのガバナンス形態を採っています。

ついでながら言っておきますが、こういった意味で先ほどニュージャージーでは個々の大学が独立していると言いましたが、この意味ではもう一つ典型的なのはペンシルベニアであります。ペンシルベニア州立大学というのは、個々の大学がすべてコーポレート大学としての権能を備えています。州との交渉もすべて個々の大学がやるそうです。結果として予算の増分はだいたい横並びになることが多いそうですけれども、基本的には個々の大学が独立しているということになっています。

3.3 財政上の理念と支出面の特質

支出面ですけれども、これは今申し上げたような観点から言って資金配分においては基本的には大学で一括するためにブロックグラントを採っていますので、用途に関しての制限はほとんどないと言っていい。

ただ内部分配においては、かなりラインアイテムに近い分配をするケースが多い。これはさっき申し上げたカリフォルニア大学の場合は、カリフォルニア大学システムが個々の大学としてのパークレーその他にお金を渡すとき、これはかなりラインアイテムに近い配分を行っている。しかし私立大学でもそうでありまして、各学部にお金を渡すときはほとんどラインアイテムに近い形態を採っている。私立のほうのペンシルベニア大学はこれの最もラジカルな例だそうで、個々の部局がコストセンターとして独立性を非常に強く持たせるというアプローチを採っているそうです。これはあまり一般的ではありません。去年来たゼムスキーというのはこれの主張者だそうで、マンスキーというスタンフォードの財政学者とゼムスキーというのはこれの指導者だそうです。アメリカで「そっちのほうは流行っているのか」と聞いたら、「あれはかなり変わっているね」と言っていました。あんまり一般的でないのかもしれませんが。

ただ問題はこういった形態を採るときに、出資者への遂行証明、監査基準がどのように行われるか、どのように設定されているかということでもあります。用途による制限というのはこういった構造の中では比較的弱いです。個々の教員が持っているお金というのは実に微々たるものですが、たとえば学科長、デパート・ヘッド辺りは一定のお金を持っていて、たとえば旅費と一般経費との間の分配も個人の責任でできるということになります。

ただこういった面で非常に重要なのは、目的の達成が長期的な観点から評価されるということです。それからもう一つ、州立大学において非常に重要なのは、教育の達成が

非常に大きな目的であり、評価される。教育の達成については、在学者数その他がかなり大きな意味を持つ。入学者が少なければ公立大学でも、財政配分に相当響いてくるわけです。さらに議会からの反応に大きな問題がある。こういった意味で評価が監査に加わるということもあるわけです。

アメリカではパフォーマンス・ファンディングとよく言われていますけれども、これは基本的には教育が主体とされていて、しかも教育に関して算出根拠として実は取り立ててパフォーマンス・ファンディングと言わなくても学生数の多少によって補助額が上下するというのは常にあるわけです。さらに今は入学者の中での卒業生の割合とかそういったものをある程度パフォーマンス・インディケーターとして使うことがあるわけです。そういった意味で教育上の指標が評価にチェックに使われるといったことも行われるわけです。

長期的にはどのように教育を評価するかということはかなり問題で、これは実はアメリカの公立大学でもよくやられている学校はかなり怪しいと思います。ただ私立大学は長期的にどのように大学の評判が移行するかというのは、理事の腕というふうに評価されていて、そういった意味での評価というのが行われるということのようです。

4. 国立大学法人」の財政構造

4.1 諸外国の現状

この2つが典型的な例だと思います。他の国がこれらの2類型とどのようなところで一致するかということですが、まず、ある意味では非常に国家施設型の純粋な形態を保っているのはドイツだというふうに思います。フランスの特徴はどこにあるか。施設人員については基本的には施設型の特徴を保っている。しかしその他の活動経費その他に関してはある程度コーポレート型の要素を取り入れているというふうに思いますが。ただ基本的には私は国家施設型の一つのバリエーションに過ぎないというふうに思います。

もう一つの問題はイギリスであります。イギリスは長い間収入のかなりの部分を政府支出に頼っていたために、国立だと言われていたわけです。ですが、援助の方式も明確なフォーミュラというものがなくて、ほとんど施設を維持するために必要なものを援助していたというように受け取られた時期がかなり長かったわけです。UGC 自体の援助方式がかなりそのような側面を持っている。もともとはコーポレート型の側面を持っていたわけでありまして。それはここ20年ほどの改革でやはりかなりコーポレート型のモデルのほうに近付いたというふうに私はとらえています。管理の形態につきましてもご存知のようにカウンセルというのがほとんど理事会と同じような機能を今や負うようになっています。法的な責任についても、これは最近ですけれどもカウンセルと同様な責任を負うということがかなり明確に言われるようになりました。それから非伝統的な大学、ポリテクニクが変化した大学では、はっきり言って理事会という名前を使っているわけです。

日本の大学はどこに位置するかという話でありますけれども、これはちょっと長くなりますので省略します。基本的には国家施設型の大学で、それにある程度大学における裁量性を増やすような変化がある程度加えられています。しかし論理的に一貫性はどこから出てきているかと言えば、国家施設型としての一貫性だというふうに思います（文末資料 3 ページの「3. 現行の国立大学財政」参照）。

4.2 中間報告で明記されていないこと

問題は、現在国立大学法人への移行が検討されているわけでありまして、今のような 2 つのモデルからすると私は国家施設型のモデルから何か違うモデルに移行しようとしているのだと思います。とりあえずどこに向かっているのかと考えると、私はコーポレート型のほうに向かっているというふうに位置付けるとわかりやすいのではないかと思います。全く別のモデルに移ろうとしているかもしれないのですが、これはよくわかりません。しかしそうすると見えなくなってしまうので、私はコーポレート型と国家施設型の間に 1 つの軸をつないで、その中のどこに今構想されつつある国立大学法人が位置するのかという形で考えてみたいと思います。

そうしますといくつかの論点が出てくるのですが、これを全部の側面について議論すると大変長くなってしまいますので補助金の部分について、財政の部分についてだけ特に考えてみたいと思います。

ご存知のように国立大学法人の姿については中間報告においてある程度書かれているわけでありました。参加された先生方は大変苦労されたのだと思うのですが、しかしなおその詳細についてはかなりわからないところが多い。それはいろいろ意見が対立して明記できないところもあったのだと思うのですが、しかし少なくとも結果としてはどういう選択肢があって、さらにどこでどういったことが可能であるのかについて実は報告書を読んだだけではイメージがあまりわからないということになります（文末資料 3~4 ページの「4. 国立大学法人の財政構造」参照）。

少なくともわかっているのは以下のことです。一つは政府からの交付金は標準運営費交付金と特定運営費交付金というものに分かれて交付される。基準需要額というものが想定されて、基準財政需要額から大学の独自収入を除いたものが補助金として交付されるという形態を採るということです。もう一つは、資産は大学に帰属するということが決まっているわけです。資産が大学に帰属することになれば、この面ではコーポレート型に近くなるわけです。しかし政府補助金のあり方がどのような形態になるかによって、どの程度従来の形態から離れるかということがクリティカルな問題として出てくるのだと思います。

ここでちゃんと説明されていないことがいくつかあります。1 つは標準運営費交付金というのが定義されているわけですが、これは一定のフォーミュラによって算定されるということになっています。ただ算出根拠というのがどこにあるのかということが一切触

られていません。これは基準需要額という言い方もされているわけですが、基準需要額というのはどういう性質のものであるか。必要とされるというものの全額を意味するのか。非常に客観的に必要とされるものを何らかの形で計測して、それが基準需要額というふうに設定されるのか。これはこんなことをやったことは全くないわけではありまして、フランスでは1990年代の初め位にかなり実際にどれ位の額が必要とされるのかということを相当精密に測定したらしいですけれども、そういったことができないわけではない。そして本当にそういったことが考えられている。

2 つめは、この方式は必要額から自己収入額を除いた、その残りを補助するということになるわけですから、大学としては、必要額は全額保証されるということになるわけです。しかしそうすると財政能力の制限を全く受けないことになってしまう。財政能力の制限というのはどこに入ってくるのか。実際にはこういったフォーミュラを使う、こういった方式を作る場合には財政能力によって何らかの形で制限をつけなければいけないということが現実的には起こるわけです。問題はその財政能力による制限がどのような形で具体化するのかということがわからない。

3 つめは、かなり重要だと思うのですが、現行制度からの移行はどのようにして行われるのか。実際には補助額その他については現行制度を引きずるというのは当然そうなるだろうと思われるわけです。それはどのような形で現行の額というのが継承されるのかということがよくわからない。それからこれは後で言いますがコントロールの問題があります。こういった方式を採った場合に政府は財政支出をどのような形で増減するのか。コントロールするのか。政府の意図はどのような形で生かされ、総額としての財政額はどのようにして一定の枠内に収められるのか。こういったこともよくわからない。このときにどのように大学にとってのインセンティブが生じるのか。これはプリミティブには一応自己収入を除いた分というときに、自己収入を除いてしまうと自己収入を拡大するというインセンティブは失われるわけですけれども、それを何かの形で補うことが想定されるのでしようが、それがどのような形で組み入れられるかということもよくわからない。

4 つめは、病院・研究所の扱いもよくわからないわけで、これはいろいろと言っているかもしれませんが、後もう一つ非常に大きな問題になっているのが、ご存知の通り施設の建設費、減価償却の扱いといったことがよくわからないということになります。

4.3 標準運営費の算出方式の3形態

算出方式 A

いくつもわからないことがあるわけですが、私が特にクリティカルだと思いますのは標準運営費の算出というのはどのようにして行うのかということです。これは先ほども申し上げたように基準需要額というのを本気で測定する。私は教育学部で学生を教える

いて、教育をして研究をする。このときに何が必要であるのかというコストを本当に算定する。このためには私はどういうふうにして時間を使っているかというところから調査しなければならないでしょうが、フランスではそれをやったらしいです。やったってそのまま払わないで、そんなものやったねという感じで結局名目的なものになっているわけですが。そういったものを本当にやるのか。これはたぶんできないでしょう。

算出方式B

大きな選択としてはあと2つありえると思います。それは人件費の扱いをどうするかという問題に関わります。人件費や施設費について実額を保証するというのは国家施設型の大学としては当然です。コーポレート型の大学の場合は結果として人件費に使われるとしても、人件費そのものを保証するという考え方は採らないわけです。その場合に中間的な考え方として、人件費と他の経費を分割する。人件費については現在の人員を基礎として算出したものを大学に保証する。他の経費については何らかの形で単価を計算して、いわゆる校費運用については算出するというやり方です。

算出方式C

もう1つのやり方は完全にアウトプット基準に一貫してしまう。人件費も含めて総支出額を学生当たり経費、あるいは教官当たり経費に分割して、学生当たりの単価を考えてこれを支出するということになります。そうすると学生1人当たりの経費がだいたい二百数十万位になるのではないかと思います。二百数十万というのでもって各大学への補助金を算出して、各大学はそれを人件費に与えようが与えまいがそれは各大学の自由であるということになります。

4.4 国立大学法人はどこへ向かうのか

大きく分けるとこのようなことがあると思いますが、さらに小さなバリエーションも考えられます。ですが、差し当たりは、算出方式BとCのどちらになるのかはかなり重要な選択だと思います。多分ある程度の検討はついているのかもしれませんが、少なくとも中間報告を読む限りでは決まっていない。このうちのどちらが問題になるか。

現行からの移行の摩擦の程度の少なさという点でBのやり方をとれば、これはかなりスムーズに移行できるというか、現行の予算構造をあまり逸脱しないで算出することができると思います。

現在の校費というのは学生等、あるいは教官等の積算校費は相対的に小さな部分になっていまして、用途を指定した校費というのは何十本も入っているという構造になっているわけです。これを整理しなおして、学生等あるいは教官等積算校費に組み入れるか、あるいはその一部は先ほど言っていた特定運営費交付金に組み入れるということが考えられる。こういった意味では比較的スムーズである。ただしこの場合、教官数に対する制限を誰が行うかというのは非常に大きな問題です。教官数を政府がなおコントロールするのであれば、基本的には今の状態とほとんど変わらない予算配分になるだろうとい

うこととなります。

算出方式 C の場合にはかなり現状から変わった姿になるだろうというふうに思われます。この場合には特に学生数が非常にクリティカルな問題になるわけでありますから、学生数というものをどのようにコントロールするのか。1 つ考えられるのは独立行政法人としての中期計画に学生数を明記する。それによって学生数が決まりますから、補助金額もある程度それによって定まるといような形態も 1 つ考えられるわけであります。そういうふうな形になるのか。あるいはさらにもっと自由度が高い形態になるのか。こら辺は今のところはよくわからないということになると思います。

わからないことばかりなので、さらにもう少し精緻な議論を本来すべきなのかもしれませんが、今日はここまでにしたいと思います。私の話はこらで尽きるわけです。こういうようにいろいろとやってみて私が考えましたのは、どこかでやっているかもしれないのですが、どうもかなり重要なのは制度的なシミュレーションをやってみないと、どのような形態になるのかどうもよくわからない。少なくとも中間報告では見えないところが実は相当大きい。しかも中間報告の財政面で明確なところが少ないのは、財務省の同意がないとなかなかはっきりしたことは言えないというようなこともあるようですが、しかし制度的にどのような幅があるのかということはシミュレーションを試みる必要があるのではないかと。少なくとも今の報告書に盛られているよりもさらに踏み込んで、どのようなバリエーションがいいのかというのを考えてみる必要があるのではないかと思います。あるいは検討の途中でそういったものを検討されたのかもしれませんが、少なくとも私が聞いているところではそういった具体的なものを体系的に検討したというふうには受け取れないというふうに思います。

もう一つですが、国立大学法人のデザインを見ていて気になるのは、一つは財政部門があまりはっきり書いてないということもあるのですが、各部門間の論理的な一貫性が本当に取れているのかどうかということが実は誰も検討したところが見えないように私は思うのです。現行の国家施設型にしてもコーポレート型にしてもこれはある程度の歴史を経てきている。ある意味ではかなり論理的な整合性が試されて現在のようになっているのだと思います。特にガバナンスと財政との対応関係というのは非常に重要な問題であって、これがどのように保証されるのかということはやはり十分に検討しておく必要があるように思います。これがグラグラしていると実際に制度を執行した場合に相当な矛盾が生じてくるということは、まあもともと矛盾が生じてくるのでしようが、問題が生じるのではないかと感じます。

それからもう一つ、現状からの移行過程、プロセスが非常に重要だと思います。やはりこれは標準運営費の算定方式を自分でいろいろと考えるのですが、全くの真っ白な中でデザインをするわけではなくて、かなり大きな制限が既に入っているのだと思うのです。それは現行の予算を少なくとも制度発足時には大きく変えない。しかし将来には何らかの形で大学による変化相違がある程度生じる。それが何らかの意味で効率性を反映

しているということを考えなくてはいけないわけです。そうすると全く真っ白なデザインなのではなくて、移行過程でどのような形態を採るのかということ自体は相当大的な問題、後にまで影響を及ぼすだろうと考えられる。

たとえば先ほど申し上げました人件費を分割するかどうか。非常に大きな問題であると思います。校費の算定方式をどのようにするかも、現行の校費のどの部分がどこに受け継ぐのかということにかかわって非常に大きな問題になってくるのではないかと思います。そういう意味で移行過程がどのようになるか。非常に現実的に言えば、現在の予算項目と新しい予算項目との対応関係がどのようにつけられるかということもやはり見てみなければいけないだろうと思います。ただそれはそんなに簡単ではないと思いますが、そういったこともやっていく必要があるでしょう。

結論としましては、かなり広い幅の中でどこが動いていて、どこが動いてないのか。その間にどういう整合性があるのかということについて、今の段階ではわからないことばかりなので、一種のシミュレーションはどうしても必要だろうというのが私の結論です。

(第7回 高等教育財政・財務研究会(2001.11.16)講演)

国立大学法人の財政的側面 - 分析的な論点の整理

1 国家施設型大学の財政構造

基本的な理念：

ガバナンスの基本理念

二重性
施設（建物・人員）面 大学は国家の施設、政府組織の一部
教員のギルドとして 教育研究上の自治性をもつ

財政上の理念

施設としての側面においては、国家財政の一部門にすぎない
建物設備は政府の所有物
人員は、ポストについては政府の組織の一部
具体的な人選については教員ギルドに一部委任される。
政府施設であるから、その維持は政府の責任
ただし施設の維持は政府の基本的な責任

収入面

政府資金の形態

政府予算の一部
項目別に類を明示

政府資金の算出基準

施設を構成する要素の維持
人件費 - 実際の人員（予算によって規定）から算出
施設 - 政府の設置目的を達成するうえで必要な施設の建設
維持は政府の責任
活動費 - 目的を詳細に規定して支出

独自収入

使用者負担
政府が国家の必要性に応じて行う事業であるから、政府全学負担が当然。
使用者負担はないが原則。
古典的な「普通物理論」では使用の意思表示のための登録量
政府資金による研究費へのプロジェクト補助
予算の整合性をそこなうから、大学の予算に購入しない
したがって予算は実質的に包括的ではない
企業等からの収入
政府予算にいったん納入。

支出面

資金配分

施設の目的と達成するのに必要な費用は、予算において指定される。
使用の細目によって教員ギルドに委任。

下位組織への分配

政府からの予算配分時に指定済み
大学としての数量はすくない

出資者（政府）への進行証明・監査基準

支出時
正当な対価を払って、目的のサービスを購入したか
予算項目にしたがって支出されたか
長期的なマクロ目的の達成
通常はマクロ目的は明示されないから、評価が困難
予算決定時の政策によって個別目的が決定されているが、政策は変化する

2 コーポレート型大学

基本的な理念：

ガバナンスの基本理念

社会から、理事会への信託
学内では理事会の一元的支配
教員は教育研究に一定の影響力をもつ（アカデミック・カウンシル）が、理事会の裁量の下
公立大学の場合は、政府・議会の代表が理事の過半をしめる。

財政上の理念

理事会が大学の恒久的存続に責任を負う
当然の注意義務を怠った場合には個人的に賠償責任を負う
恒久的存続の基盤として基本財産をもつ 公立大学でも同様
政府は社会の必要に応じて大学に支援をおこなう

収入面

政府資金の形態

政府予算上の、他団体に對する支出
通常は単一支出項目

政府資金の算出基準

社会に對する貢献（特に教育）に對する対面
基本的な組織としての学生数
学生数 * 学生一人当たりのコスト → 補助額
あるいは学生数 → 必要協議員数 → 補助額
施設に對しては必要に応じて政府に要求
活動費 - 学生数などに一定の係数をかけて算出。しかし研究のための費用はほとんどない。
こうした組織による振政が行われた上で、前年額からの増分で決着することが多い。

独自収入

使用者負担
原則として、経営戦略上の問題 ただし公立大学では議会との取引
政府資金による研究費へのプロジェクト補助
大学予算の一部
オーバヘッド

支出面

資金配分

原則として機関の裁量。

下位組織への分配

内部配分では、大学の裁量。項目別予算がすくない

出資者（政府）への進行証明・監査基準

支出時
正当な対価を払って、目的のサービスを購入したか
便益による制限はすくない
長期的なマクロ目的の達成
目的の達成については評価される
達成度によって評価をくわえる傾向 ただしアメリカでは教育面に限定

3 現行の国立大学財政

現行の日本の国立大学の財政制度は国家施設型、しかしいくつかの面で、修正がされている

基本的な理念:

- 学校教育方により、政府が「設置者」となっている。
- 基本的には国家施設として促えられている。政府に維持責任がある
- 教職員は公務員
- 施設は国有財産

収入面

政府資金の形態
政府予算の一部だが、「国立学校特別会計」を設けて、一定の独立性を与えている
項目別に額を明示

政府資金の算出基準

- 施設を構成する要素の維持
- 人件費 - 実際の人員(予算によって規定)から算出
 - 施設 - 政府の設置目的を達成するうえで必要な施設の建設
維持は政府の責任
 - 活動費 - 「校費」が多数の費目によって構成されているにもかかわらず、大学の制は、これを一元化して、ブロックグラントとして使える

独自収入

- 使用者負担
- 授業料はかなり高額
 - 私学との関係、財政上の要求による
 - 必要コストとの関係は未整理、
 - 政府資金による研究費へのプロジェクト補助
科研究費は大学予算に納入 したがって予算は実は包括的ではない
ただし一部のオーバーヘッドは認められる。
 - 企業等からの収入
 - 政府予算にいったん納入、しかし実質的には郵局・教官の固有の財源
病院収入については「収入見合い」が存在。

支出面

ほぼ国家資金の方とおり、

4 「国立大学法人」の財政構造

国立大学法人は、基本的には国家施設型から、コーポレート型の方にむかっての移行とみられる。しかし完全な移行ではない。そのどこに「国立大学法人」が位置するのか。

分かっていること

政府からの交付金は「標準運営費交付金」と「特定運営費交付金」

標準運営費方式を用いる

$$\begin{aligned} \text{補助金} &= \text{標準運営費} + \text{特定運営費} \\ \text{基礎補助金} &= \text{標準需要額} - \text{自己収入} \\ \text{附加補助金} &= \text{政府による裁量} \\ &\quad \text{標準需要額は何らかの算定式による} \quad \text{単価} * \text{員数} \\ \text{大学の収入} &= \text{基礎補助金} + \text{附加補助金} + \text{自己収入} \end{aligned}$$

資産は大学に帰属

わからないこと

- 標準運営費:**
- 算出根拠 標準需要額の性質
 - 財政能力との関係 移行の問題
 - コントロールの方法 付加費の所在
 - 病院、研究所のあつかい: セグメントとしての独立性 負債の処理
 - 施設の建設・維持: 新設予算の配分、維持修理、減価償却のあつかい

「標準運営費」の算出方式の形態

- A: 標準需要額方式
学部ごとに「標準需要額」を算出して決定する。それを単価にする
- B: 人件費分割方式
人件費は実額を算定 そのまま需要額とする
現行の校費(十校資料)は一括して、
学生 * 学生あたり経費
教官 * 教官あたり経費
として算出する。専門分野別に単価を設定する。
- C: 付加付標準方式
人件費も含めて、現行の経常支出全体を、
学生 * 学生あたり経費
として算出。専門分野別に単価を設定する。

比較

中間報告はAのような印象を与える。
しかしこの場合、標準需要額をどのように算出するのか
また財政能力との格差をどのように調整するか。
人件費とそれ以外では調整の可能性も異なる。
現行からの変化はBが最もすくない。
この場合、教官数をコントロールするかがクリティカルな問題
政府がコントロールするのであれば、現行とあまり変わらない。
Cはコーポレート型に最も近い。
この場合、学生数について、政府がどの程度コントロールするかが問題

結論

- 制度移行の必要性
- 制度的一貫性の問題
ガバナンス 財政
- 現状からの移行課程が重要