

## 国立大学財務システム改革の課題

### (中間まとめ)

#### 国立学校財務センター

#### はじめに

本調査研究では、はじめに国立大学の財務システムの特性と問題点の把握を行い、その後、私立大学等類似諸機関の財務システム、次いで独立行政法人制度の財務システムを調査し、それらの基盤に立って、国立大学の財務システム改革の論点および国立大学を法人化する場合の諸課題の解明に努めた。

この中間とりまとめは、この過程に沿って構成している。

第1章では、国立学校特別会計の制度上の特性と一般会計及び他の特別会計との相違点を整理し、国立大学財務システムの問題点を明らかにする。

第2章では、国立学校以外の設置形態にある私立大学や放送大学及び大学校における財務管理の概要を整理する。

第3章では、国立大学が法人化される場合の参照モデルとされる独立行政法人制度において、財務運営がどのように規定されているかを財源措置、財務運営及び財務会計等について取りまとめている。

第4章では、これらの整理を経て、国立大学特別会計を改革する場合に検討すべき論点を示すとともに、国立大学が独立行政法人化される場合の財務上の課題を述べる。最後に、今後の主要調査検討項目を示す。

## 第1章 国立学校特別会計の特例と問題点

### (1) 財務上の特例

国立大学の財務は国立学校特別会計の下で運営されている。国立学校特別会計は、一般の行政事務とは異なる国立学校の管理運営の特性を考慮し、また学術研究の進展、教育の改善等のための要請に円滑に対処するため、一般会計と区分され、特別会計として設置（根拠法は国立学校特別会計法（昭和39年法律第55条）、以下「学校特会法」という。）された。特別会計は財政法第13条第2項に根拠をおくものであり、一般に事業特別会計、区分特別会計及び資金特別会計の3つに分類整理されるが、国立学校特別会計は、このうち区分特別会計の範疇にはいる。すなわち、企業的あるいは独立採算的な管理運営が求められる性格でなく、一般会計から必要資金の繰入措置がなされるものである。

このため、以下のような一般会計とは異なる財務会計の規定が設けられており、弾力的かつ効率的な運用を図る措置が講じられている。国立大学すなわち国の硬直的な財務運営という認識は、正確性を欠くことに注意しなければならない。

#### ① 予算編成

国立学校特別会計の歳出予算は、まず（項）「国立学校」などの（項）別に区分される。そして、それぞれの（項）は、「研究教育等に必要経費」など経費の目的を示した（事項）とそれを性質別に細分した「職員基本給」、「職員諸手当」や「校費」などのような（目）に区分され、全国立大学について一括予算計上される。他省庁の研究機関や施設のように個別の組織単位で予算計上がされるものではない。各国立学校の基盤的経費については、文部省において各国立大学の学生数、教官数、講座数等を基礎として行われ、また、各大学の実情に応じた予算執行により、教育・研究等の円滑かつ効果的な遂行を図れるようになっている。

予算編成に当たっては、歳出の事業規模が策定され、これに必要な財源不足額が一般会計から繰り入れられる。

#### ② 借入金制度

国の歳出は、財政法第4条第1項の規定より公債又は借入金以外の歳入をもって財源

とすることとされているが、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については公債発行又は借入金が認められている。

国立学校特別会計では、この財政法第4条の特例措置として、附属病院の施設費を支弁するため必要がある時などに限り、借入金を行うことが認められている(学校特会法第7条)。また、支払上現金に不足があるときは、一時借入金を行うことができる(学校特会法第9条)。ただし、予算の議会統制の観点から、双方とも予算総則において限度額及び最高額を記載して国会の議決を要することになっている。

なお、この特例措置は、政府の公債発行残高を増やさずに資金の調達をできる点で財政政策の直接の影響を緩和する効果があるものの、反面、独立採算制でない区分特別会計の性格から一般会計繰入額の調整に用いられる側面もあって、国立学校特別会計は多額の借入金(平成11年度末で約1兆円)を抱える状況になっている。

### ③ 剰余金の積み立て・取り崩し

国立学校特別会計では、決算上剰余金が発生したときは、収納済額が歳入予算額を超え(附属病院収入、授業料及入学検定料等の自己収入に関して)額を限度として積立金として積み立て、なお残余があるときは翌年度の歳入に繰り入れることになっている(学校特会法第12条第1項)。この積立金は現金剰余の積み立てを意味し、財政法第44条の歳入歳出外の「特別の資金」として経理され、毎会計年度の歳入歳出の決算上の不足を補足するため使用することが認められている(学校特会法第12条第2項)。

この規定は、事前予測を上回る自己収入に関して特別会計内部に資金を留保することを容認したものであり、翌年度以降の予算査定で直ちに修正されない限りは、自己収入を増加する誘因を提供する。

### ④ 委任経理金

国立学校は、奨学(学術研究支援及び学費支援など)を目的とする寄附金を受けた場合、当該寄附金に相当する金額を国立学校の長に交付し、その経理を委任できる(学校特会法第17条)。これは、大学運営の自由度を確保するため第二次大戦前から認められてきた制度であり、他の特別会計にもない国立学校特別会計固有のものである。一旦国立学校の長に経理が委任されると、当該委任経理金は予算科目の拘束や会計年度独立の原則の適用を受けない。このため、使途の制限もゆるく、複数年度にまたがる支出も可能であり、極めて柔軟な資金といえる。なお、寄附講座及び寄附研究部門の経費についても本制度によっている。

## ⑤弾力条項

国立学校特別会計では、他の特別会計と同様、収入金額が予算額に比して増加するとき、その増加額を限度として当該収入に対応する事業量の増加に直接必要な経費を増額することができる(財政法第 22 条第6号)。ただし、この弾力条項を適用するには、議会統制の観点から予備費と同じく予算総則に記載して国会の事後承諾を要する。国立学校特別会計で代表的な例は、附属病院収入の増加に伴い増大する医療費の増額である。収入と支出の間に相当因果関係が必要である。

## ⑥特別施設整備事業

国立学校特別会計では、国立学校が財産の有効活用を図ることにより生じる一時的な多額の収入を、単年度で費消することなく、予算の定めるところにより特別会計で保有し、これを安定的な財源として、国立学校の施設老朽化対策等として特別施設整備事業に計画的に充てる制度が設けられている。(学校特会法附則第9項)。この財源は、③の剰余金の積立金と同様の性格を有し、財政法第 44 条の「特別の資金」に該当する。例外的に財務資源の留保を認めたもので、自治体の基金制度と同様、現金主義下におけるストック会計といえる。

## (2) 問題点

国立学校特別会計は、以上のような各種の特例措置が認められているものの、大学が教育研究活動を円滑に行うに際し、制約になっている問題点も少なくない。主要な問題を当該特別会計に固有なものと一般会計とも共通する問題点に区分して列挙すると、次のように整理できる。

### 1) 国立学校特別会計固有の問題点

#### ①一括管理方式に起因する問題

国立学校全体を一括して予算管理する方式(一括管理方式、いわゆる「袋」管理)は、ある意味で個々の国立大学に対する政府・議会の直接的統制を緩衝化する装置の役割を果たしており、また、各国立大学の個別ニーズおよび政策上の要請に応じて文部省が弾力的に対応できる利点がある。一方、その運用如何では、校費・人件費以外の資源配分に関連して、大

学の自律性を制約したり、個別大学の自己努力に柔軟に対応できない場合も起こり得る。また、財政の悪化を背景とした厳しい予算編成の進行により、予算の一括管理による新しいニーズへの財源措置を、特別会計の予算科目の枠内で柔軟に行うことが、次第に困難になりつつある。

また、受託研究等についても、一括管理の特性から獲得した研究資金はいったん特別会計の歳入に計上され、しかも一定割合が控除されて獲得した大学に配分される構造であり、資金獲得の誘因制度としても改善の余地があるといえる。

## ②借入金制度の問題

附属病院の施設整備費の財源措置として、特別会計が独自に財政投融资の資金運用部資金から借入れすることが可能であり、資金調達の多様化が図られている。しかしながら、借入金の返済は国立学校特別会計で行なわれることになり、附属病院の収支が赤字構造であることを踏まえると資金償還費が嵩み、増収あるいは一般会計からの繰り入れが増大しない限りは財政収支が悪化せざるをえない。

さらに、財政投融资制度が改革されると、従来のような条件で借入れが可能かについて不透明であり、新たな財源対策が求められる可能性がある。

## 2) 一般会計とも共通する問題点

### ①非弾力的な手続き

国立学校の運営は、教育研究が教職員の創意工夫により行われるものであることから、基本的にはいくら資源を投入したか及び消費したかというインプットやプロセス管理よりも何を達成したかというアウトプット管理が適合する。しかしながら、現在の国立学校特別会計では、予算の（目）単位で統制がなされ、（目）間流用は大蔵大臣の承認が必要とされ、科目制限が課されている。特に、校費、諸謝金及び職員旅費は、教育研究活動の実施に際して一体的に使用される性格のものであるが、当該制限のため、活動に支障をきたし、教職員が不満を抱く状況になっている。この他、教育研究にかかる物品や消耗品の購入は小額多品種で頻度が多いことから、契約事務、支出負担行為事務、物品管理事務が煩雑になり、事務職員の負担になっている。

### ②適時・計画的な財源確保の制約

私立大学を含めた我が国の高等教育に対する財政支出は、対国内総生産(GDP)比でみると他の先進諸国より極めて低い状況(約半分程度)になっており、大学改革に向けた教育研究システムの見直し、組織や管理運営の改善努力も財源面で制約されている。特に施設整備については、一般会計からの繰入に依存する割合が大きいため、財政事情の影響を受けやすく、計画的な維持更新や新規整備が困難になっている。このため、国立学校で設置後20年以上経過した施設が全体の55%程度に達するなど、老朽化・狭隘化対策が依然として遅れており、大学院関係施設の充実や先端的研究施設の整備等にも大きな支障を生じている。

また、研究活動に対する外部資金は増加しつつあるが、外部資金の獲得が容易でない専門分野も少なくない。国立学校自らが広く資金募集活動をすることも閣議決定により制限されている。

### **③財務情報の公開の不足**

国立学校の活動が国の財政資金に大きく依存しているという財務構造は、教育研究活動の自律性・独立性が尊重される国立大学が資金の拠出者である国民に対してアカウンタビリティ(説明責任)を負うことを意味する。近年国立大学においても情報の公開が進んでいるが、教育研究内容の紹介が中心であり、財務情報に関しては国立学校特別会計の(項)単位で公開される場合が多く、学部等の教育研究部局単位の歳出や歳入に関する情報は、不十分な状況にある。

### **④組織管理の視点の不足**

各国立学校の内部管理の改善として、財務事務等事務の合理化・簡素化等が情報化等を通じて推進されているが、人事・会計法令等の制約もあって十分な効果を挙げているとは言い難い。また、人件費の比重が高い大学の特性から見て、業務の質と量に適合した的確な人員配置と専門的能力に関する研修が重要であるが、必ずしも十分でない。

### **⑤現金主義管理の限界**

国立学校特別会計も、一般会計と同じく現金主義会計、いわゆる官庁会計を採用しているため、資産や負債にかかるストックにかかる貸借対照表は作成されない。このため、適正なコスト算定や資産・負債の管理が不十分であると指摘されている。また、大学間で比較可能な財務情報も提供できない。ただし、国有財産台帳に記載される土地等については、物量単位のほか資産価値評価の見直しを定期的に行っているため、貸借対照表そのものの作成は現段階でも不可能でなく、国立学校特別会計の貸借対照表作成の試

行もなされている。

## 第2章 国立学校以外の設置形態における財務管理の概要

### (1) 学校法人形態(私立大学)の財務管理

我が国での高等教育機関の約3/4をしめる私立大学の財務管理は、基本的に発生主義により運営管理されている。具体的な経理処理は、各学校法人の寄附行為にある「資産及び会計に関する規定」にしたがって行われるが、政府・自治体から経常費補助を受ける学校法人は「学校法人会計基準」の適用を受ける他、作成された財務書類につき公認会計士または監査法人の監査を受ける(私立学校振興助成法第14条)。この会計基準により作成される主要財務書類は、資金収支計算書、消費収支計算書及び貸借対照表であり、企業会計との対応づけを行うと、資金収支計算書はキャッシュ・フロー計算書、消費収支計算書は損益計算書にそれぞれ対応する。

ただし、企業会計と異なり、消費収支計算書において将来の教育施設整備等に充てる金額を基本金に組み入れるとともに、既存の施設に対しても減価償却を行う特有な会計処理を行っている。この処理は、学校法人を永続的に維持する財源を借入金でなく自己資金で賄うことを制度設計上は可能にする方策であり、財務面での独立性を確保する利点を有するとされる。しかし、この方式は、消費収支計算書において帰属収入(負債とならない収入)から基本金組入額を差し引いた金額である「消費収入」と「消費支出(費消した資産の価額及び用役の対価)」の差を消費収支差額(企業の純損益に対応するもの)とする方式とあいまって、財務状況の実態把握を困難にしているという批判もある。

また、資金収支内訳表及び消費収支内訳表を作成して、学校法人の部門別計算(企業会計におけるセグメント会計)を行っている。ただし、この計算書は監査対象になっていない。

### (2) 特殊法人形態(放送大学)の財務管理

我が国で現在特殊法人形態として運営されている唯一の大学に、放送大学学園法(昭和56年法律第80号)により放送大学学園が設置した放送大学がある。その財務運営は、発生主義を基本にすることが明示(放送大学学園の財務及び会計に関する省令第1条)されており、予算及び決算とも損益計算書及び貸借対照表が作成される。ただし、現実の財務運営は

政府からの補助金・出資金が現金主義で交付されるため、発生主義による管理は財務諸表の作成段階に留まっている。

財務に関して国立学校特別会計と類似の制度として、業務経費のうち業務収入で賄えない不足額を国が補填する財源措置及び収入支出の弾力措置が認められている他、主務大臣(文部大臣及び郵政大臣)の認可を受けて長期及び短期の借入をすることも可能である。

施設整備費は全額政府出資金が充当され、また、原則として(目)レベル、つまり、同じ(項)教育研究費の(目)旅費、(目)諸謝金、(目)庁費間の(目)間流用は学園の裁量で可能となっている(国立学校特別会計と予算科目の体系が異なる)。この意味で、教育研究の弾力化は国立学校より保障されているといえる。

### **(3) 各省庁の大学校の財務管理**

学校教育法の適用を受けないが、大学または大学院に相当する教育を行うと認められる組織(教育施設)に各省庁附属の大学校(防衛大学校、気象大学校、水産大学校など)がある。これら大学校の修了者のうち大学評価・学位授与機構の行なう審査に合格した者には、修了した課程に応じて学位(学士・修士・博士)が授与される。これら大学校は、国立学校と異なり一般会計で管理運営されているため、その財務管理は一般会計の規定にしたがう。従って、国立学校特別会計のように委任経理金や借入金等の特例措置は認められていない。また、一部の大学校を除き、学生は国家公務員の身分を有するため、授業料等収入はない。その意味で、財務運営の弾力性は国立学校より低いと考えられる。

## **第3章. 独立行政法人における財務運営の概要**

### **(1) 政府による財源措置**

財源措置は、法的には「予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる」(独立行政法人通則法第46条)とされており、中央省庁等改革推進本部の制度設計において経常費と資本費に区分して措置することになっている。そこで、経常費財源である運営費交付金と資本費財源である施設費に区分して述べることにする。

#### **① 運営費交付金**

独立行政法人の業務実施にかかる財源のうち経常的経費については、運営費交付金が

措置される。運営費交付金は、使途が特定化されない「渡し切りの交付金」であり補助金等適正化法の適用をうけないとされる。また、翌年度に繰り越すこともできる。ただし、具体的な交付金算定方法は未だ確定していない。

## ②施設費

独立行政法人の建物・設備等にかかる経費のうち公債発行対象経費であるもの、つまり建設国債の対象になるものは、運営費交付金とは別途に措置される。これは、業務活動の財産的基礎を構成する施設の取得、整備等に関する意思決定は、主務大臣が中心となることから、使途が施設費に特定化された補助金の形態をとるものである。なお、公債発行対象経費でない施設費は運営交付金で措置される。

## (2)自己収入の管理

### ①事業収入

独立行政法人の行なう事業で利用料などを徴収する場合は事業収入になるが、利用料の水準は公共性に照らし設定されることになる。具体的には、中期計画の予算、収支計画に関し主務大臣の認可を受けるときに、決定されることになる。

### ②外部資金等

寄附金等の外部資金については、一般会計では全額国庫に納入され、受け入れ機関の自己財源にならない。また、特別会計でも、いったん国庫に繰り入れられて、その後歳出化される。しかしながら、独立行政法人では寄附金等の外部資金は国の歳入にならず、直接当該法人の収入となる。

## (3)資産・負債等の管理

### ①資産の管理

独立行政法人の資産は、業務を確実に実施する財産的基礎となることから、政府は独立行政法人に現物出資ができる。また、独立行政法人は必要に応じ国有財産の無償使用もできる。反面、重要な財産の処分は、主務大臣の認可が必要とされる。

### ②負債の管理

財源調達は基本的に政府からの財源措置の他は自己収入で賄うこととしているが、短期的な資金需要に応じるため短期借入金は認められている。この借入金は、事業年度内に償還することを原則とする。安易な借り入れによる赤字拡大を抑止するためとされている。ただし、個別法に規定を設けることにより、長期借入金及び債券発行による資金

調達も認められている。

### ③積立金の処理

独立行政法人は、毎事業年度の損益計算において利益を生じた場合、繰越損失を埋め、なお残余があるときは積立金として次の事業年度に繰り越す。また、経営努力により生じた部分は、主務大臣の承認を受けて中期計画に定める目的積立金に整理して、特定の使途に充てることができる。ここで、経営努力により生じた額とは、中期計画に記載された業務を効率的に行ったため生じた費用の減少額及び運営費交付金以外の収益から生じた利益(たとえば外部資金を財源にして実施した業務の利益)などをいう。

ただし、中期目標の最終年度における利益は、目的積立金でなく積立金として整理し、主務大臣の承認した金額を次の中期目標の期間における業務の財源に当て、残額は国庫に納付しなければならない。これは、効率化等による経営努力を促すとともに、国の財政の健全化にも資することを意図したものと考えられる。

## (4)会計・決算

### ① 会計基準

独立行政法人の会計は「原則として企業会計原則によるものとする」(独立行政法人通則法第37条)とされていることから、民間企業で採用されている発生主義会計が適用されることとなり、総務庁から「独立行政法人会計基準」が公表されている。この会計基準では、独立行政法人は、1)公共的性格を有し、利益獲得を目的とせず、独立採算制を前提にしないこと、2)政策の実施主体であることから独自の判断では意思決定が完結し得ない場合があること、3)利益配当を制度上予定していない、4)自律性・自発性に対する動機付けと財源が税金に起因する財務規律との調整が必要であること、5)中期目標や中期計画に関連した業務実績の評価に資すること、という5つの特殊性を有することから企業会計原則に修正が加えられている。主なものを掲げると以下の通りである。

- ・ 損益計算書では、収益を基本的に運営費交付金と自己収入からなるものとし、費用は当該収益をもとにして業務を実施した場合に発生する支出とされ、通常の運営を行なった場合に損益が均衡(収益と費用が一致する)するものとされる。
- ・ 国から交付される施設費を財源にして有形固定資産を取得した場合は、その減価償却費は損益計算書の費用に計上せず、貸借対照表の資本剰余金から直接減額される。これは、施設整備は主務大臣に意思決定権限があるから、独立行政法人の業務運営の財務的成果

を示す損益計算には反映するべきでないという考えに基づく。

・ 業務運営に関して国民の負担に帰せられる費用が行政サービス実施コストとして算定される。これは、発生主義で認識する費用に国有財産の無償使用や現物出資にかかる機会費用を加算した額から、自己収入などを控除したものである。

## ②財務情報の開示

独立行政法人は、財務諸表として1)貸借対照表、2)損益計算書、3)キャッシュ・フロー計算書、4)利益の処分又は損失の処理に関する書類、5)行政サービス実施コスト計算書及び6)附属計算書を作成し、監事及び会計監査人(一定規模以上の場合)の監査を受ける。財務諸表については、主務大臣の承認および公開義務が課せられている。

なお、国から財政支援を受けることから、従来どおり会計検査院の会計検査の対象にもなる。

## ③税制等

独立行政法人は特定公益増進法人とみなされることから、寄附金については損金算入に限度額が設定される。また、国税・地方税は原則として納税義務はない。

## 第4章 国立大学財務システム改革に関する論点整理

### (1) 公財政支出を受ける大学財政の管理運営に必要な要件

これまでの検討により、現行の国立学校特別会計に種々の問題点があり、財務的な改革が必要なことが明らかにされた。改革の検討に当たっては、改革の評価基準を設定しておくことが望ましい。いかなる制度変更も、現状より悪化することは避けねばならないし、複数の改革案を比較できる基準が必要だからである。

そのような観点から、国立大学の財務運営上確保すべき要件を整理すると、次のようになる。

#### ① 自主性・自律性の確保

大学運営は、自らの意思に基づいて教育研究を行うことで、その成果を最大に発揮できるから、自主的・自律的な意思決定機能が保障されねばならない。そして、教育研究活動には経営資源を要するから、その自律性を財務面で担保しなければ実質的效果を上げることができない。この意味で、自らの意思で資源管理を行えることが必要である。

## ② 財政基盤の安定性

教育研究活動は、所期の成果を得るためには長期にわたる継続的な努力が不可欠である。毎年度の資源調達に苦慮するような財務環境では長期的計画も策定できないし、計画にしたがった運営管理も不可能である。その意味で、安定的な財源確保が極めて重要である。

## ③ 教育機会の保障

国立大学は、授業料・入学金等の改定を繰り返してきており、すでに、授業料等の学生納付金は、先進国の国公立大学中最高の水準となっている。

しかし、国立大学が、専攻分野や居住地にかかわらず相対的に低額な授業料で全国的に一定水準以上の総合的な高等教育サービスを供給してきた意義は、教育機会の保障の観点からも社会経済的にも大きいものがある。国立大学がどのような設置形態になっても、授業料等学生納付金の増加を抑制し、適正水準を維持するとともに、学生の専攻分野や居住地にかかわらず高水準の高等教育サービスを全国公平に提供できる財務体質が必要である。

## ④ 高等教育政策との整合性

国立大学は国の重要な知的基盤として、また、人的資源の確保、学術・科学技術発展の国家的戦略を担うものとして、国が国民の意思を体して設立したものである。従って、各大学の運営については、自律性が保証されねばならないが、同時に国の学術・高等教育政策の目的達成に整合的なものでなければならない。

## ⑤ アカウンタビリティ(説明責任)の確保

国立大学は、その活動原資の相当部分を政府の財政支出に依存しているため、財政資金の拠出者(最終的には納税者たる国民)に対して適正な運営・資源管理につきアカウントブルでなければならない。個々の大学単位で教育・研究活動、社会活動について財源・収入と活動にかかる費用を対応させた財政状況を外部報告する必要がある

## ⑥ 自己努力誘因の確保

自己努力による外部資金の獲得による自己収入の増又は経費節減が、国庫への納付あるいは翌年度交付金の減につながり、自己努力への意欲を失わせる結果とならないよう、自己努力による収入増又は経費節減を、自律的に大学の発展に使用し得るようにする必要がある。

## ⑦ 財務運営の効率化

大学の管理運営は、大学が、教育、研究、社会サービス等の大学の目的・使命をよりよく達成することを目標として効率的に行わなければならない。そのため、その有する資源(人的、財務的及び物的)を経済的・効率的かつ効果的に管理し、教育・研究及び管理の各機能につき適正な資源配分とその執行を通じて、所期の目的を達成する必要がある。

## (2) 政府による財源措置

以上の評価基準に照らして、改革の論点を財務に関連する項目別に整理・検討してみる。まず、政府が国立大学に対して財源措置を講じるのは、学術的・人的資源戦略の一環として国の基本的責務であることはすでに述べた。経済学的な理論的根拠も、国立大学の教育・研究の有する外部性に求めることができる。

しかしながら、その措置水準及び方法については種々の論議があり、ここでは個々の大学の財務管理に焦点をおくことから、マクロ的な見地からどの程度の財政支援が望ましいかは検討せず、先進国並みの水準に大学に対する財政措置を増額する必要性を述べるにとどめる。前記の各要件を満たす上でも、財源を確保できることが必要条件になるからである。

現在、政府による国立大学に対する予算措置は、人件費、校費等の経常的経費と施設整備費等の資本的(投資的)経費に区分される。そこで、財源措置につき、この2つに区分して検討する。

もちろん財源措置を、国立大学の果たしている教育・研究及び社会活動という機能別に検討することも必要であるが、この中間まとめでは独立行政法人制度との関連も考慮し、経費の性質別の検討にとどめた。

財源交付等の制度については、個々の国立大学の自主的・自律的活動を保証しつつ高等教育政策への全体的な整合性を図るためのシステムとして、たとえば、英国のファンディング・カウンセルのような独立的な機関を設け、従来の国立学校特別会計で果たしてきた財源交付や指導助言機能を行なわせることも検討に値すると思われる。

## ① 経常的経費

この経費は大学の財務運営の基本要素であり、そのための財源として、必要額が確実にかつ安定的に交付されることが重要である。

必要な額が各大学に交付されるには、教育研究活動に要する額が適正に算定されねばならない。その算定方式としては、算定基礎として外形的なサービス提供能力(学生定員など)を用いる方式とアウトプット・サービスの質と量(講義・研究成果など)を用いる方式に理論的に大別できる。前者には、ア)標準経費方式、イ)積み上げ方式があり、後者にはウ)アウトプット方式及びエ)アウトカム方式の2タイプある。これらの方式は、いずれも利点と同時に制約もあり、どの方式を採用するかあるいは併用するかは慎重な判断が必要である。

現在国立学校特別会計では、標準経費方式と積み上げ方式の併用により財源措置がなされているが、標準経費の算定は、必ずしも必要経費の実態を反映したものとはなっていない。改めて適正な標準経費の算定方式を定める必要がある。

国からの運営費交付金を経常的な統合財源(地方交付税のような一般財源)とする考えもあるが、その場合には、校費以外に人件費や管理費を含む経費・コストの算定方式を開発する必要がある。具体的には、外形基準方式では、学生定員などにより決定される費用関数を同定化する作業が、アウトプット方式では所定の質と量を満たす教育研究サービスを提供するのに必要なコストを算定する作業が要求される。

しかし、この開発には、各大学の部局・学科単位での費用構造と使途が明らかにする作業が前提になるし、現行の経費が果たして適正な水準であるのか、あるいは、国費以外の外部資金等による内部補助により基盤的経費が賄われている実態をどのように考慮するかという問題をかかえている。従って、現在の各国立大学への国費の配分実績を確保する配慮は必要であるが、それに一致するよう安易に算定式を逆算して導出することは、大学の一般的教育研究活動を保証する財源として不足する可能性があり、避けねばならないと考えられる。

重要なことはいずれの方式を採用するにしても、一般的教育研究活動のアウトプット及びアウトカムをどのように特定化するか及びそれに要する標準的経費をどのように算出するかである。現在の必要経費の積み上げ計算(投入基準の財源措置)では一律削減の要求に対抗することが困難であり、また、標準方式もその標準額(単価)が妥当かつ効率的なものであることを立証しないと、必要な財源確保に制約になる可能性に留意しておく必要があることである。

交付額と国立大学の教育研究の評価結果を連動することが競争的環境を整備する手段として考えられるが、この評価結果と資源配分との直接的な連動には慎重な配慮が必要である。

なぜならば、大学の一般的教育・研究は、数多くの複雑な要素によって左右されるものであり、研究プロジェクトの評価以外は、その成果を客観的に測定評価することは、著しく困難であり、それを資金配分に関連させることは、多くの弊害を生じる恐れが大きい。また、資金面から見ても、教育研究の成果の多くは、運営費交付金だけによって生じるものでなく、寄附金による教育環境の整備や外部資金による研究活動といった外部効果やスピルオーバーとしても発生するため、運営費交付金による活動成果が必ずしも特定化できないからである。もし、こうした外部効果により生じる成果が資源配分に反映されれば、外部資金の獲得が立地条件などにより困難な地方部の国立大学は、都市部の国立大学に比して相対的に不利となる。基盤的活動を支える資源自体が、国立大学間で不平等な状態を助長し、地方の国立大学が地域社会に果たす活動が財源面から低下する可能性があることに留意すべきであろう。

研究に関する競争的環境の形成は、既に文部省一般会計の科学研究費補助金、日本学術振興会の未来開拓学術研究推進事業等、プロジェクト単位の他の財源措置が講じられておりそれに伴う間接経費の導入も予定されているので、教育に必要な基盤的研究活動の財源措置とは区分して検討する必要がある。

また、独立行政法人制度では中期目標の期間内で剰余金が生じた場合は翌年度への繰越措置が認められているが、その最終年度における積立金については、主務大臣が次の中期目標の期間にかかる業務に充てるものとして承認した残額については、国庫納付することになっている。しかし、この措置は高等教育活動にとって効率化の誘因として機能するか疑問がある。大学においては、コストの節減が生じると見込まれる場合、剰余を特定目的に使用するより、経常的基盤活動である教育研究の質の向上に充て残額が生じないように吸収しようとする選好が強いと思われる。特に、節減の一部が国庫納付になるならば、全額質の向上に充てようとする可能性は一層強まると想定される。したがって、内部努力により節減できた剰余金は、全額教育研究活動に再投資できるよう措置される必要があると考えられる。

活動の自主性・自律性及び費用対効果を向上させる上では、現行の国立学校特別会計における(目)間の流用や翌年度への繰越し措置の制限は廃止されることが望まれる。

資金の使途に拘束を受けない弾力的使用という点において、独立行政法人における経常費の運営費交付金化は意義がある。

## ② 資本的経費

施設整備等の資本的経費は、教育研究活動の物理的基盤を維持向上するための経費で

あるが、近年は政府の財政事情が厳しいことから、維持更新に必要な経費が十分予算措置されず、結果として前述したような老朽化や施設能力の不足を招く事態を生じている。資本的経費の財源の安定を図るには、財政事情に影響されずに計画的な施設整備と維持管理を自主的に行えることが望ましい。この観点からは、独立行政法人の財産的基礎を構成する施設整備にかかる経費がもっぱら施設費として公債発行対象経費で賄われる制度は、個々の大学で施設整備の意思決定が完結できないことを意味し、安定的な施設費の資金確保が制約を受ける可能性がある。

したがって、大学の自律性を保障する観点からは、経常的経費に毎年度施設等の減価償却費相当額を上乗せして交付する等の包括的交付金措置(この場合、大学の責任において経常費と資本費の移用は可能であるが、現有施設の更新資金は毎年度交付される減価償却費相当額から賄われ、更新期に追加資金は交付されないため、各大学の管理運営能力が重要になる)や、投資的経費相当額(減価償却見合い)を運営費交付金とは別に資本交付金として配布する方式、あるいは、現物出資を含めた国からの出資金による措置についても検討する意義があると考えられる。

なお、施設整備資金が不足する場合に、現行制度と同様、一定の条件で借入金を行える特例措置は継続する必要がある。また、自ら債券を発行して資金調達をする方策も考えられるが、政府の債務保証をどうするか、大学間の財務格差をどう配慮するかにつき慎重に検討すべきである。

### ③ 個別的財源措置

国立学校特別会計の一括管理方式下で行われている、個別国立大学のニーズに応じる弾力的な資金交付や大学院重視、産学協力推進、留学生招致等特定政策目的推進のための資金配分が果たしている機能を、すべて個別大学への運営費交付金に含めることは、困難かつ不適當である。経常的経費と資本的経費の標準的な財源措置で対応できない特別あるいは緊急の教育研究需要や施設の新規整備には、標準措置外の個別的な財源措置が必要である。このため、目的を特定した交付金の設定、現在の国立学校特別会計の特例措置にある特別施設整備資金制度の拡充等の諸方策を検討する必要がある。

#### (3) 大学自らの財源調達

国立大学の自己収入の基幹をなすものは、授業料等の学生納付金である。

国立大学の教育経費を、国(社会)、学生、雇用者等の受益者が、どのように分担するかは、重要な課題であり、奨学制度のあり方とともに今後十分に検討する必要があるが、この問題は、高等教育政策の根幹をなす課題の一つであると考えてるので、ここでは取り上げない。

## A 外部資金

研究費については、大学に交付される経費以外に、科学研究費補助金、未来開拓学術研究等優れた研究プロジェクトに交付される国費による競争的研究資金の比重が非常に大きい。これらの競争的研究資金は、個々の研究者の活動を評価して交付されるものであり、その用途も当該研究者の研究プロジェクト経費に限定されるが、大学に所属する研究者の研究活動を支える経費として重要な意味を持つ。特に科学研究費補助金は、大学の研究活動を支えるためのデュアル・ファンディング方式(大学交付の一般的研究費と優れた研究プロジェクトに対する研究者への研究費交付)を担う重要な役割を果たしている。ただし、財務面から見ると、現行制度上は、科学研究費補助金は、研究者に対し交付され、大学はその経理を委託されるだけである。従って、大学の収入として計上されない。

日本学術振興会の未来開拓学術研究事業等、特殊法人に対する国の出資金等を財源とする研究費は大学との研究契約により交付される場合が多く、その場合は大学の収入となるが、用途が対象研究プロジェクトに限定されている点は科学研究費補助金と同様である。

いずれの場合も、これら国費による競争的研究資金は、競争を通じて大学の研究・教育の発展に大きくかかわるものである。

また、地域や産業界から資金供給を受けてそのニーズに学術研究の観点から応えることは、大学の果たす社会的機能の意義の他、社会との連携・協力によって新たな知的刺激を受け、教育研究活動の充実強化につながる効果も期待できる。

特に、産業界からの受託研究等を通じての自己収入の増加は、法人化による自己努力の重要な柱となることが期待される。

外部研究資金の受け入れについては、順調に増加しており、用途に裁量性をもたせる改善も進められている。受託研究費については、平成11年度から(項)産学連携等研究費(目)産学連携等研究費と統合され、謝金や旅費などの用途が弾力化され、平成12年度からは従来30%を間接経費として国立学校特別会計に繰り入れ、受託先の各国立大学の財源になら

なかったものが、30%のうち5%相当額は自己財源になるよう改正されている。

さらに、現在検討が進められている第2次科学技術基本計画との関連で、平成13年度から国費を財源とする競争的研究資金の交付にともない30パーセント程度の間接経費が交付され、大学において必要な経費に充てることができるようにする方向で予算要求等が進められており、今後大学の重要財源の一つとなることが予想される。

国立大学に対する寄付金は、奨学寄附金として国の会計下で最も裁量性がある委任経理制度により、大学の自主的判断により、柔軟運用され大学の教育研究に大きな貢献を果たしている。寄付金はもとより、他の種類の外部資金についても一層の弾力化と増額努力を促す制度が必要であり、法人化される場合にも委任経理制度と同様な制度を存置し、寄附金のみならず、広く外部から大学が調達する資金を柔軟に運用できるようにすることが望まれる。

なお、外部資金は、大学あるいは教員の自主的努力により獲得されるものであるから、政府から交付される運営費交付金とは明瞭に区分されて運用されることが不可欠である。

前述したように、運営費交付金の決定に際し、こうした外部資金を予め見込んで算定することは、獲得した額だけ運営費交付金が減額されることになるから、スタッフの外部資金獲得への動機付けを低下させる他、事前予測の困難性から財源の不安定性をまねくため、避けねばならない。

また、独立行政法人になると、原則として特定公益増進法人として扱われるから、現行制度の全額損金算入から一定の限度額の損金算入になり、寄附者側の誘因が低下する。このため特別公共法人として認定され、全額損金算入措置が継続されるよう法的に対応する必要がある。なお、地方財政再建促進特別措置法等により自治体が国立大学に対して寄附金をすることが禁止されている措置を改めて、地域の学術研究・高等教育の発展のため、資金面でも地方自治体との協力を進めることができるようにする必要がある。

## **B 事業収入**

国立大学の附属病院収入は、国立学校特別会計において一般会計からの受入を除くと最大の収入科目である。附属病院は教育研究と医療という複合した機能を有し、独立採算制で運営されるべきものではないが、適正な経営管理を実施する必要があることはいうまでもない。収支が形式的に赤字(附属病院の平成11年度歳出は 6070 億円であるのに対し附属病

院収入は5272億円となっていて、約800億円の経費超過になっている)であることをもって経営効率が低いという評価は不適切であるが、赤字の原因(医療職の定員が抑制されているため施設能力に見合った医療収入の増額が図れない固有事情など)を特定化し、その額が合理的な水準にとどまっているよう管理することが重要である。

たとえば、国立病院は独立行政法人に移行することが決定しているが、従来から業務収支を診療と研究及び看護婦養成事業に区分し、さらに経費については変動費と固定費に分けて経営分析を行なっている。したがって、こうした公的病院の経営管理手法も参考にし、教育研究を高度医療と併せて実施する附属病院の特性を勘案した経営分析と管理のあり方について検討を行なう必要がある。

国立大学が自らの資産・人材を活用して事業収入を増大して資金を獲得することは、教育研究の充実、さらには、経費不足を補う意味でも必要なことである。その意味では、国立大学に対する各種の規制を緩和して、民間への資産貸付や共同事業等についても可能性を探ることも考慮されてよい。

#### **(4) 財務管理**

##### **①資産の保有・管理**

現行制度では国立大学の資産保有者は文部大臣であるため、各大学が法人格を有して自ら資産保有者となることは、財産権での自律性を向上させる。しかし、この自律性には、資産の管理に要する資金が確実かつ安定的に確保できる前提が必要である。先述した設備・建物等の維持更新に要する財源措置を毎年度の交付金に含めて支給する案は、この安定化対策の一つである。

しかしながら、個々の大学に整備を含めた資産の管理責任を負わせると、大学の規模によってはスタッフが十分でなかったり、あるいは財政事情で本来必要な資本費相当額が加算されない可能性もあるという問題もある。また、教育研究の新たなニーズに対応して現有施設を維持更新する他、施設整備の拡充を図る必要もある。

そこで、教育研究基盤となる資産につき別途当該資産を保有・管理する特定組織を設置して、そこから各国立大学が貸与を受ける等により、必要な施設水準の安定的確保を図る方策も検討されてよい。特に、個々の国立大学が法人化する場合に留意すべきことは、既往の施

設整備や保有水準に適正水準に照らし開差があると、その差が固定化されてしまい、財務体質にとっても不公正な状態が維持され、法人の財務運営の能力や努力以外の初期条件で財務状況や運営成績が規定されることである。従って、財務評価の公正を期するためにも、法人化に際し、できるだけ適正な施設水準になるよう政府出資等を通じ措置することが望まれる。

## ②長期債務の処理

国立大学特別会計の見直しで大きな課題は、1兆円に上る長期借入金の処理である。もともこの長期債務は、国立学校特別会計の特例措置として附属病院の施設整備の財源に充てるため、政府が資金運用部資金から借り入れたものである。そして、特別会計の問題点でも触れたように、借入れは政府の公債残高に含まれない財政運営上の便宜的措置の側面を有し、かつ、附属病院の現在の収支構造を勘案すると病院収入で返済することは極めて困難な状況にある。これらの点から、国立学校特別会計として独自収入から返済すべきか疑問を呈する意見も存在する。また、個別に法人格を取得する改革を実施しても、この長期債務を各大学に全額負担させることは、大学の現在の資産内容からみて能力的に困難である。従って、この長期債務の返済については、特別会計としての対応の議論はありえても、個々の国立大学の責任に帰すべきものではない。もし、各国立大学法人に直接返済義務を課すのであれば、運営費交付金に当該債務償還費相当額を加えたものを財源手当とすることが必要となる。ただし、国の財政事情の影響を受けたとはいえ、形式的には附属病院の施設整備費の財源に充てるため国立学校特別会計で借入金がなされていることから、附属病院を擁する国立大学が長期債務の返済につき将来とも何の義務を負わないでよいか、また、個々の大学でなく特別会計自体の債務責任は何かにつき慎重な検討が必要である。

このため、債務処理の問題につき、個々の国立大学と切り離して債務処理する方式などを総合的に検討することが重要である。それゆえ、特別会計全体として特別施設整備資金制度を通じた遊休資産の処分等により必要な財源を確保するとともに、今後の新規借入れを少なくするため、個々の国立大学でも PFI<sup>注</sup>などにより施設整備費の効率化を図る(資本的経費の経常的経費化)方策を検討することも必要である。

注: Private Finance Initiative の略であり、民間事業者が公共サービスを計画から資金調達、施設整備及びサービス供給・運営までを実施して、公的部門がサービスを購入する供給方式をいう。従来は公的部門が

資金調達して施設整備を行っていたが、施設整備の財源調達を民間部門が行なうことになるため、整備にかかる借入れが不要になる。

### ③人件費の管理

国立大学の教職員の人件費は、給与水準と人員によって決定されるが、現行制度では教職員は国家公務員であることから、給与水準は人事院勧告にしたがい、定員は総務庁による定員管理を受けている。このため、人事管理に弾力性を欠き、給与への業績への反映も限定されているという批判がある。確かに、国家公務員法及び教育公務員特例法に基づく身分保障をした人事管理では、環境変化に迅速に適応した組織改革は難しいし、経費節減の範囲も制約される。

しかしながら、教育研究活動は長期的な観点から成果を把握すべきものであり、また、身分の安定が学術研究の自律性を支えている側面もある。従って、基盤的な教育研究分野を長期的安定的に行う人員に見合う人件費は、確実に財源措置されることが必要である。

また、独立行政法人で考慮されることになっている職員の業績の給与への反映の必要性や優秀なスタッフに対して国際的な水準の報酬を支給できるメリットは否定しないが、業績見合いの財源が別途用意されるか、自主的な努力による収入増がない限り、ゼロサム的な給与配分になってかえってモチベーションが低下する危険性があることに留意すべきである。

さらに、運営費交付金には人件費を含めた基盤的教育研究活動に必要な財源が措置されることから、資金の弾力性を最大限に高める観点からは、国立学校特別会計の歳出額の約55%(平成12年度予算)にも達する人件費の管理についても他の経常的経費と同様に各大学の裁量に委ねるという考え方もある。

しかし、運営費交付金のうち人件費として使用する割合を完全に自由にすると、教職員側に自らの報酬分を確保して、その残額を教育研究経費に充てる動きも出て、人件費以外の基盤的な教育研究活動への支出が不十分になる危険性もまったく無いとはいえない。財務評価等を通じて、無秩序な人件費充当を抑制する方法はあるが、労働協約との関連もあり、是正には、時間を要することに注意すべきである。他方、大学評価への対応から、上記とは反対に、人件費以外の教育研究活動に資金が優先的に充当され、教職員の給与が他の国家公務員より低い水準に抑制される可能性もあるから、こうした事態を避け教職員のモチベーションを維持することが重要である。従って、運営費交付金の使途の裁量性が広がることは一

般的には望ましいが、人件費については、何らかの特別な管理が必要と思われる。

なによりも、定員管理から人件費管理への移行は、国立大学のスタッフ全員に生涯職の身分を認めたままでは困難である。このため、たとえば、大学の恒常的基幹組織・事業については、定員管理に準じた人件費管理を行い、外部資金による研究等プロジェクト的組織・事業については、事業費管理の一環としての人件費管理を行うなど、事業・財源の性格別に対応することも考えられる。もっとも、こうした人事管理の改革は、財務的側面や金銭的誘因からのみ行なうのは不適切であり、国立大学の教育研究活動をいかに実施していくべきかの観点から総合的に検討すべき課題である。

## **(5) 会計・決算制度**

### **① 発生主義会計**

上記のような諸改革を行う上で、資産や負債のストックに関する体系的な情報が必要であり、また、経常費と資本費を適正に区分して財源措置と対応させる上でも、国立大学の法人化に当たって、発生主義会計に移行することが望ましい。

発生主義会計は、利潤獲得を目的にする企業会計に適用されるから、利潤を追求しない大学の会計原則として不適切という意見がある。しかし、政府や自治体の会計においても現金主義から発生主義への移行が国際的に実施されており、そこでは利潤追求というより効率性の測定と財政の健全性を検討する道具として活用されている。この点で、独立行政法人の会計は原則として企業会計原則を適用するとしているため誤解を与えているが、企業会計原則は発生主義を基礎としている観点から一定の評価をしてよいと思われる。

国民、学生等に対し、資源管理に関するアカウンタビリティを果たしたり、コスト測定やベンチマーキング<sup>注</sup>を通じて自主的に資源管理の改善を行なうにも、ストック及びコスト情報は基礎的な財務データだからである。なお、国立大学が自ら債券を発行して財源調達する場合を認めるならば、民間企業と同等の財務情報の提供が前提になることに留意すべきである。

もっとも、独立行政法人会計基準が上記目的に適合するかについては、損益均衡を財務評価の尺度とすることや寄附金・積立金の処理など、大学の特性に適合しない点も見受けられ、国立大学独自の会計基準の検討を行なうことが望まれる。特に、損益計算書による業績評価は、その純損益が国立大学の教育研究活動成果の一部の要素を反映しているにすぎないから、財務上の評価尺度としてもきわめて不適切であると考えられる。ま

た、発生主義会計の導入は、従来の厳格な内部統制と現金主義会計をそのまま維持して発生主義会計が付加されるものであってはならない。自律性・弾力性は予算・会計処理においても達成されねばならないから、予算・決算書類の作成や予算・会計手続きの簡略化・柔軟化が図られる必要がある。財政支援を受ける公的な組織としての説明責任と事務の簡素・効率化の双方に調和のとれた新しい財務会計システムを創造する姿勢が重要と思われる。

注：組織の費用対効果が高く運営されるよう最優良事例と自己の組織を比較して、業務を改善していく用具である。

## ②セグメント・基金会計

国立大学は、私立大学に比して教育研究活動に多くの資源を要する理工系・医歯薬系の学部及び大学院ならびに研究所を多く抱えている。また、教育の機会保障の観点から学部による授業料に差を設けていない。国立大学への必要な財政支出の水準や私立大学あるいは国立大学間の収支構造につき公正な比較検討を合理的に進める基礎資料として、学部などの部局別のセグメント会計を行う意義は大きい。特に、情報化とグローバル化の進展のため、図書館や情報処理センタなどの教育研究を支援する間接的部門のコストが増大し、各学部固有の教育研究活動に割ける財源が減少している。このため、活動基準原価計算(ABC)<sup>注</sup>を通じて部門別や機能別の原価を的確に把握するとともに、成果に十分貢献しない、あるいは、高コストな活動を見直し、効率的な資源管理を行ったり、学内の資源配分の改善に資することが必要である。

また、寄付金等の外部資金は基盤的活動に充当される政府の財政資金と区分して、寄付金、受託研究等の資金の財源別に経理する基金会計の導入を検討すべきである。財務内容につき透明性の外、比較可能性の向上が期待されるからである。ただし、大学財政の全体を把握する必要性から、外部資金と合わせた大学組織全体の統合した財務諸表は作成されねばならない。

この外、大学教育において教育・研究は一体的な性格を有するが、大学間の比較可能性や資源管理の改善に資するため、教育と研究に活動を区分したコスト計算の可能性を検討することも必要である。

注：従来の原価計算ではアウトプットまたはサービスの原価の算定において、直接労務費等の基準により

資源の投入コストを配賦していたが、ABC では資源の投入を活動の集合に集計し、そこから活動に基づきアウトプットまたはサービスに配賦する。間接費を正確に配賦できるほか、活動を介在させることでアウトプットまたはサービスの原因と活動水準を変更した場合の影響を推計できる利点がある。つまり、従来は、資源の投入→アウトプットまたはサービスであったが、ABC では、資源の投入→活動→アウトプットまたはサービスとなる。

### ③監査

現行の国立学校特別会計では財務に関する監査は、文部省による内部監査と会計検査院による外部監査が実施されている(この他、不定期には総務庁による行政監察を受ける)。ただし、現行の監査の視点は、個々の会計経理の合規性や経済性が中心であり、財務システムの妥当性とか有効性、あるいは財務情報の適正性という観点は少ない。自主性・自律性を付与した財務システムを運用するには、(目)間の流用など弾力的な資金使用に見合う成果が実現していることを、質や成果の向上あるいは活動単位コストの低下として示すことが重要である。この点で、独立行政法人における公認会計士または監査法人による会計監査人の監査制度は、財務情報に信頼性を付与する点で意味はあるが、個々の大学における監査負担が増大しないかの検討が必要である。

## 3) 結論

### (1) 結論と政策的含意

以上の検討から得られた結論と含意を再度整理すると、次の通りである。

#### ① 国立学校特別会計の特例措置の維持

現行の財務上の特例措置は、不完全ながらも国立大学の自主性・自律性や教育機会の保障等に貢献しているから、法人化を実施する場合にこれらの利点が失われることがないように

配慮されねばならない。

## ② 財務面の自律性・安定性確保方策の確立

現行制度における経費の使途制限による非弾力性や施設整備費の不足を勘案すると、国立大学への財政支援が増額されることを前提に、個々の国立大学が法人格を有し、自主的に使途を決定でき、財源調達できる財務制度が望ましい。その際、必要な経常費の安定的確保、特別のニーズに応える資金交付、施設整備費を安定的に賄う方策などを別途検討する必要がある。また、法人化に際し、長期債務の処理が個々の国立大学財政を圧迫しない対策を講ずる必要がある。

## ③ アカウンタビリティの向上

活動資金を政府の財政支出を通じて一般国民から受けている特性から、財務面での情報開示を充実する必要がある。適正なアカウンタビリティにより公的財源の拡充に対する国民的理解を得られることについて認識を深めることが重要である。

## ④ 誘因制度の適切な設計と留意点

大学が外部資金の獲得により、教育研究を発展させるための努力が財務面で報われるようなシステムが必要である。また、教職員の教育研究・管理活動における努力が報われるようなシステムを検討する必要がある。ただし、金銭的な誘因制度は、民間企業のように従業員の努力が収益・利益の増額をもたらし報奨に還元できる場合には有効であるが、教育研究の場合には、成果が高くても直ちに当該組織の増収につながらないこと及び教職員の動機付けとして金銭的要素が必ずしも最大ではないことから、慎重な配慮が望まれる。

⑤財務会計制度の改革の必要性: 現行の現金主義会計は多くの問題点を有しているから発生主義会計を導入する意義はある。ただし、アカウンタビリティの目的以外に、財務会計の柔軟化を進めることにより会計事務の簡素化など内部管理の改善にも資する工夫ならびに移行時の研修・準備期間などに十分な配慮が必要である。

要約すると、個々の国立大学が法人格を有して自律性・自主性を向上させる意義は財務面でも認められ、独立行政法人の財務制度も適切な運用がなされれば、有効な内容(渡し切り交付金)も含まれている。しかし、独立行政法人の財務制度がそのまま実施されれば、現行の国立学校特別会計の特質が失われる恐れが強い。したがって、改革に際しては、上記項目を少なくとも満たす制度設計が望ましい。

## (2) 今後の検討課題

最後に、残された財務上の検討課題を挙げると以下のようになる。

- ① コスト構造の実態分析(教育・研究・管理の機能別把握を含む)と運営費交付金等の資金交付方法及び算定方式(各種方式の理論的検討と実施可能性の検討)
- ② 外国の大学における財務管理・会計の実態分析(財源配分・交付の方式を含む)
- ③ 法人格を有する大学としての財務管理の在り方(資金調達など)
- ④ 国立大学法人にふさわしい財務規定と会計基準(自律性・弾力性の確保と公的アカウントビリティとの調和)
- ⑤ 外部への財務情報の開示方策
- ⑥ 財務評価のあり方(評価基準、手法など)
- ⑦ 附属病院の経営管理
- ⑧ 国立大学法人全体の財務管理機構(財源交付機関の必要性、財務活動支援などの相談指導の在り方など)