

大阪大学の財務政策

仁 科 一 彦

目 次

1. はじめに
2. 大学法人化に向けて
3. 大学法人の財務政策
4. おわりに

大阪大学の財務政策

仁 科 一 彦*

Financial Policy of Osaka University

Kazuhiko Nishina

1. はじめに

本論の目的は、国立大学の法人化によって大学に課せられることになった財務政策を取り上げ、その作成と運営について大阪大学の例を紹介することである。大阪大学がそれまで経験したことのない財務政策をいかに作成し、どのようにして全学の合意を形成し、そして実行に移しつつあるかを出来るだけ具体的に解説することにしたい。そのためには法人化後の状況のみならず、長い準備期間中に検討した諸問題や、熱い議論を展開した理念についても触れておく必要があると考える。

2. 大学法人化に向けて

本節では、国立大学の法人化が確実視されて以来、大阪大学が財務政策をどのように理解し、いかなる準備作業と議論を経て、法人化後の財務政策に備えてきたかを解説する。

2.1 法人化準備検討委員会

大学の法人化を聞いて以来、副学長を中心とする執行部は、文部科学省をはじめ、いくつかの先行独立行政法人や関係の深い国立大学等から情報を収集し、未経験の法人化に関する議論を重ねた。さまざまな意見や期待が交錯し、時として熱い議論を経て、「法人化準備検討委員会」なる組織を設置し、そのもとに教育や研究をはじめ法人としての大学を支える諸機能を担当する6つの「準備室」を設けた。財務政策を担当するのは「財務・会計準備室」であり、室員として全学から8名の委員が選出され、頻繁な会合を持つに至る。

「財務・会計準備室」で提言した財務政策の基本理念は「教育、研究および社会貢献という大学活動の円滑な進展に資するために、中期目標・計画に沿った財務政策を遂行する」というものであり、「法人化準備検討委員会」の検討を経て、全学で合意を得た。この理念の根底には、運営費交付金がいかなる論理に基づいて配分され将来にわたっていかなる規模や推移を示すかが不明の状況でも、

* 大阪大学理事・副学長

財務政策は教育と研究を資金の面から支える使命を持つ、という認識がある。その後、「財務・会計準備室」は、法人化に伴い「財務・会計室」として機能することになる。

2.2 財務の機能的分析

平成13年と14年に「大阪大学の財務の機能的分析」と称する調査を実施した。これは、国立大学財務・経営センターが主催した「大学マネジメント・システム研究会」において紹介され詳細に検討された、イギリスの大学における財務分析をヒントにして計画されたものである。

調査対象部局として、医学部附属病院、理学研究科、人間科学研究科ならびに経済学研究科を選び、部局がそれぞれの予算を教育と研究および社会貢献にどのように支出したかという全体的な資金利用状況から、平均的な教員が1週間の勤務時間を上記の3要素にどのように配分したかという（いわゆる effort study）個別の状況まで、包括的にデータを収集して分析した。実際の作業は、各部局の協力と民間シンクタンクへの依頼で行っている。

この調査は多くの情報と示唆を提供し、それまで少なくとも教員が知ることのなかった種々の知見を与えるものであった。こうした実態把握が、その後における財務政策の策定に貢献していることは間違いないし、これからも有用であると思われる。

2.3 予算配分シミュレーション

法人化後の財務政策の中で最も重要な柱の一つになるのが部局間の予算配分である。これについては過去の実績以外に確たるデータはなく、暗中模索を避けられないのではないかという不安があった。このテーマに関する他の大学の動向を尋ねたり、外国大学の例を調べたりしたが、多数の支持を得られるような考えに到達するのは困難であった。「国立大学法人法」では、評価に基づいた資源配分という理念が表明されているが、具体的な姿については何も触れていない。そもそも評価の内容が確定していない状況でそれに依拠した予算配分を検討するのは不可能であった。

そこで大学活動の成果を測るいくつかの指標を取り上げて、その水準や変化率に連動した配分を実施したらどのような状態になるかという簡単なシミュレーションを試みた。この試みは、予算配分を支配するようなフォーミュラの作成を目的にするのではなく、さまざまな指標が部局間でいかに多様であり、それらに連動した予算配分をするとどのような状態になるかを観察するものであった。

大学の中期目標と中期計画にもとづき、自主的に資金を配分するという目的を達成するためには、想像を超えて多くの問題を解決する必要がある。「財務・会計準備室」の中に設置した「予算ワーキンググループ」では、総長の指示をはじめとして、各準備室との協議や部局との調整など必要な体制作りから議論することになった。このプロセスについて詳細は省略するが、最終的に全学の合意を得た大きな成果として、「大阪大学の予算の考え方」（後述）がある。これは、運営費交付金の内容が少しずつ明らかになっていく状況で、当面の予算配分に関する基本的な考え方を示したものであり、法人化後の財務政策を支えている。

2.4 全学の競争的資金配分枠

国立学校特別会計という制度のもとでは、大学の予算は非常に詳細な予算項目に従って配分され、それに沿って支出するほかに大学が関与する余地はなかった。法人化後はこの様相が一変して、大学に対して運営費交付金という名称で一括して（いわゆる lump sum で）予算措置される。この総額を学長のリーダーシップのもとで大学の自主性に従って各部局に配分するという構造になる。そこでは中期目標と中期計画をはじめとする大学の戦略や評価が大きな役割を果たすのは明らかであり、総じて、大学の自主性が前面に出ると同時に、社会からそれを問われることになる。

これまで自らが専門とする分野の研究と教育のみに集中してきた教員が、専門外の研究や教育の領域について検討したうえで資源配分を決定するという構図は、誰もが経験も想像もしなかったものであり、そのような作業に短期間で習熟するのは困難であると考えた。しかし大学の法人化はそれを要求することに他ならず、時間の余裕もないという認識を強くしたのである。

そこで大学自身の判断と合意による学内資源配分というテーマを部分的に実施することによって、議論と経験を重ねながら、新しい予算配分を学内に浸透させるというアイデアが誕生したのである。具体的には、当時の教育研究基盤校費から一定割合を共通費として控除し、「重点経費」と「法人化準備経費」という新しい予算項目の原資とした。またこの時、軌を一にして、科学研究費補助金に対して間接経費が措置され、その利用が大学に任されることになった。この資金の一部も上記2種類の新予算と同様の扱いをすることで合意した。

これら3種類の新予算は、それぞれ設定の趣旨を明確にしたうえで、全学からプロジェクトを公募し、趣旨にあった選択を経て適切な配分を決定するという点で共通性を持つ。たとえば重点経費は、個々の部局では計画が困難な、学生向けの施設拡充や教育を対象にしたプロジェクト、間接経費は将来を指向した新研究への補助など、既存の予算措置では実現が困難であった対象にも配分している。文字通り、設計から実施まで、大学の自主性に基づいた予算配分であり、法人化後の財務政策を目指して有意義な試みであったといえる。これらの予算項目は、法人化後も同じ名称で引き続き実施されている¹⁾。

3. 大学法人の財務政策

この節では、平成16年の法人化にともなって、大学の新しい組織として総長の下に設置された「財務・会計室」の仕事を紹介する。対象となる政策のほとんどが開始されたばかりであり安定した内容にはなっていない。それゆえ、関連した議論や将来動向にも触れておきたい。なお、財務政策の多くが「財務・会計室」のみによる単独の決定事項ではなく、他の諸室²⁾との協議や調整を経て、最終的には役員会で承認されることを前もって確認しておく。

3.1 トップスライスの実施

法人化前に全学の合意を得た「大阪大学における予算の考え方」に沿って、予算と教員数に関して、いわゆるトップスライス（top slice）を実施する³⁾。予算面では、すでに言及した「重点経費」

や「法人化対応経費」をはじめとして、いくつかの共通項目に対して全学予算の10パーセント弱を配分する。その構成と額は、原則として大学全体の視点に基づいて決定し、中期目標や中期計画を中心に、大学の戦略を支える資金とする。

教員数については、部局間における過去の了解や申し合わせがあり解決すべき問題が多いが、運営費交付金にかかる効率化係数をはじめとする人件費の動向を考慮すると、短期的には総教員数の5パーセント、長期的には10パーセント程度を大学全体の視点を優先した管理のもとに置くのが望ましいと判断した。

このような措置は大学の活動に直接影響を与える重大な政策である。法人化のスタートに当たって全学の合意を得たが、それをどのように活かしていくか、どのように維持するか、については議論が緒に就いたばかりである。さいわい本年度に新しく計画した組織が文部科学省の賛意を得て発足することになり、そこにトップスライスを活用する途が開けたように、これからも積極的に政策を練り議論を重ねる必要があると考えられる。

トップスライスに関して検討すべき重要な問題の一つに、将来の財源の確保がある。運営費交付金が漸減する状況では、同予算の一定割合であるトップスライスも減額され、ひいては大学全体の戦略を支える資金が減少するのも免れない。それを避けるためには、トップスライスの割合を上昇させるか、外部からの注入を講じる必要がある。前者の場合は、各部局予算が効率化係数の比率以上に減少することになり、後者の場合は、安定的な財源にするためには相当な努力を要する。いずれの途も容易ではなく、近い将来の重要課題になるであろう。

一方で、トップスライスが大学の教育や研究を中心とする活動に対していかに寄与しているかの評価を忘れてはならない。これは直接的には財務政策より評価体制の課題であるが、財務政策にも影響の大きい要因である。本来であれば各部局の活動を支える資金として支出される予算を、大学全体の視点を優先させて利用しているのであるから、その効果を測り、評価する必要があることはいうまでもない。

3.2 学内競争的資金の配分

「科学研究費補助金の間接経費」、「重点経費」ならびに「法人化対応経費」は、すでに強調したように、大学の自主性を発揮できる資源配分である。それぞれの目的に合わせて応募されたプロジェクトの中から、経費の趣旨をはじめとする多面的な考慮を経て望ましいものを選択しなくてはならない。そこで、本年度から各経費の審査プロセスに新しい方法を導入した。第一に、応募プロジェクトについて、関連する過去のプロジェクトの実績状況を調査することを始めた。これは過去に配分した関連プロジェクトが、当初表明したとおりの成果を上げているか否かを判断するためである。この情報を参考にして、審査をより合理的で正鵠を得た内容にしていく計画である。

第二は、応募されたプロジェクトを書類で審査した後、担当者によるプレゼンテーションを実施することを始めた。これは多くの教員から出された、審査のプロセスや根拠を可能な限り公開すべきであるという要請に応えたものである。すでに触れたように、専門を異にする教員が、多岐にわたるテーマの応募プロジェクトを審査するのは非常に困難な作業である。しかしそれに向かうのが

学内競争の資金の配分であり、必要であれば専門家の意見を参考にしても推進すべきであると考えている。

第三は、選択されて予算の配分を受けたプロジェクトに対して、その進捗状況や達成度に関する報告を求めることにした。これは第一の情報収集と関連しているが、全学の貴重な資源を利用することの意義をより厳粛に受け止め、将来のプロジェクト選択に活かすことを目的にしている。

3.3 自己資金の自主的な運用開始

大学には産業界をはじめ社会の多くの組織や個人から資金の提供がある。それらの目的は先端的な研究の補助や、教員による独自性のある研究を応援するものまで多様であり、全体としての額は相当な規模に拡大している。しかも多くの外部資金は数年にわたって継続して提供されるので、大学全体では常に巨額の資金が蓄積されている。一般に自己資金と呼ばれるこの資金を合理的に管理し運営することが法人にとって大きな意味を持つことは、欧米の大学における実践状況を見るまでもなく、容易に推察されるのである。

このテーマも教員にとっては未経験であるが、ワーキンググループを組織して、周到な検討を重ねた。最も注意することは資金の運用に際して想定されるリスクの管理である。はるかに大規模で経験も豊かな欧米の大学とは異なり、少なくとも現状ではリスクを取ることは避けるべきとの合意に基づいて、運用可能な資金を2分したうえで、それぞれ次の方法で管理と運用を実施することに決定した。

第一は、外部資金を利用して研究を実施する教員にとって、当該資金が利用可能になる時期と研究に必要な資金の支出時期に乖離があり、研究の遂行に支障を来す場合が少なくない、という問題に対処するものである。先端的な研究に携わり世界的な競争状況にある場合に、単に資金の制度的あるいは法的な理由によって研究が遅れるのは避けなければならない。そのために時期の乖離を埋める目的で、大学に蓄積されている自己資金の利用を活用することにした。この措置は、単に資金の流出入の時期に関わることであり、全くリスクを生じないために問題も発生せず、広範に利用されている。

第二は、巨額な資金であるから、有利な運用をすれば大きな成果を得て、大学に対する貢献が期待できる。しかしすでに強調したように、現状ではリスクを回避すべきであるとの合意から、原則としてリスクのない運用に限定して、可能な限り高い運用成果を上げることを目指している。

たとえば、自主的な資金運用の世界に入れば、必然的にいくつかの問題に答えなければならない。運用成果をどのように測るべきか、収益率のみで十分なのか、大学の特性を考慮に入れて流動性も勘案するか、等がある。さらに、運用を委託する金融機関の評価についても、いかなる視点や条件を重視するのか、民間の資金運用と異なる特別な条件を要求するか等をふまえて、具体的な提携や契約を検討する必要がある。

これらについて経験のない大学は、個々の実践を経てノウハウを蓄積していかなければならない。大学の将来を展望するとき、外部資金の増大は最も顕著で実現性の高い動きの一つとして登場するであろう。その時、資金の管理と運用が現在以上に重要なテーマになることは間違いない。それは

欧米の著名大学を見ても明らかである。この問題に対してどのような組織体制で臨むかを含めて、検討していく必要がある。

自己資金の運用に関して最後の問題として、運用成果として得られる新たな資金をいかなる目的でどのような使途に供するか、がある。大学全体の視点に沿って利用するという原則に対しては反対意見はないと思われるが、十分な議論を尽くして有意義な利用をすべきであろう。

3.4 予算配分に関する計量的な分析

「大阪大学における予算の考え方」によって、トップスライスや学内競争的資金枠という共通予算部分の基礎は出来たが、各部局への配分に関わる部分についてはほとんど手をつけていない状況にある。ちなみに平成16年度の配分は、原則として平成15年度のそれを踏襲し、部分的に必要な修正を施す結果になった。法人化以前に簡単なシミュレーションを試みてはいるが、もとより配分ルール completion を目指したものではなかった。部局間予算の配分は、法人の財務政策として最も重要かつ困難な課題であり、これから本格的に検討していくテーマであるといえよう。予算配分ルールをめぐる議論は「財務・会計室」においてこれから具体化していく計画であるが、本節では、そのプロセスで予想される2、3のポイントを指摘しておきたい。

全体を通して多くの教員が目指すのは、期待と現実が混在しながらも、配分ルールに大学の戦略や特性を反映させるという方向であろう。総合大学が将来に向かってこれまで以上に発展し、他大学にない特性を発揮するという理念を支えるようなルールの策定である。そのためには中期目標や中期計画にもとづく重点戦略を数値を用いて具体的に策定し、優先させていく必要がある。可能な限り数値データを用いるという姿勢は、この種の計量分析にとって必須の条件であり、戦略とはいえ抽象的な議論に終始しては成果を得ることは困難であると考えられる。

この時最大の制約条件は、運営費交付金をはじめとする資金供給の増加が望めないばかりか、効率化係数の影響を受けて減少する懸念さえあるという事実であろう。すなわち積極的に拡大したい部局があれば、全体のパイが増えない条件下では、縮小を余儀なくされる部局があるという、簡単な条件である。この難題をいかに解決するかは、単に財務政策のみならず大学全体の姿勢にかかっている。「財務・会計室」には、議論に必要なデータを揃えて、議論の展開に有用な計量的分析を提供する機能を備えていることが要求されるであろう。計量分析のなかには、種々の想定に応じたシミュレーションや、中期計画期間中の資金計画の作成が含まれることはいうまでもない。

綿密な検討と広範囲にわたる議論を重ねても、完成した配分ルールを築き上げることはほとんど不可能であると推察される。少なくとも長期的に依拠できる配分ルールを望むのは避けるべきであると考えられる。なぜならこれからの大学にとっては、国内国外を問わず多くの側面において諸条件が激動することが予想され、固定的なルールを求めることは有害かつ危険でさえあると思われるからである。

そこで部局間の予算配分に関わるルールは、当面は暫定的な性格を持ち、常に見直しを必要とする内容になると予想される。もちろんそのように限定付きの配分ルールでさえ、その基礎として、活動や成果の評価基準ならびにその援用に関する合意が整っていることが必要なのは、あらためて

強調する必要はないであろう。その意味でも評価という機能がいかに重要であるかを再確認しておく必要があるのではなかろうか。

3.5 大学財務の比較分析プロジェクト

法人としての大学の財務政策を担うことは、すでに強調したように、大きな責務と可能性を与えられたことを意味する。全く経験のない教員の集団がこの責務を全うするためには、相当の時間とエネルギーを必要とすることは想像に難くない。同時に、あらゆる問題を自らのみで解決するのではなく、先人の経験や知恵を活用すべきであるとも思われる。さいわい大学の財務政策については国の内外に先駆者が存在して、観察が可能である。

法人化して間もなく「財務・会計室」は「大学財務の比較分析プロジェクト」を発足させた。その目的は大阪大学の財務構造に関する現状把握をもとにして、他大学との比較を行い、将来的には望ましい財務のあり方を模索していくことにある⁴⁾。比較の対象としては、同程度の予算規模の大学を選んだ。海外では Oxford, University of California 等、国内私立大学では早稲田、慶応その他、ならびに国立大学法人である。

平成16年度中にプロジェクトの最終報告が出される予定であるが、中間報告に基づいて、分析の焦点をいくつか紹介しておく。

第一は、収入構造の比較と望ましい姿についてというテーマである。具体的には、

①として、総収入にしめる自己収入の割合と、その位置づけがある。主たる財源を運営費交付金に依存する国立大学法人にとって、外部資金に代表される自己収入をどのように位置づけるのか、額の増加は無制限に歓迎すべきか等について参考情報を求める。外部資金の種類によっては、活動を束縛するものから、全く利用制限のないものまで多様であるから、これに関する他大学の姿勢を観察する。外部資金については、その増大を図る方策を探るという、より直截な課題もあり、これについては比較対象のサンプルから得られるヒントは大きいと期待される⁵⁾。

②は、最も重要な運営費交付金が効率化係数の適用によって漸減傾向にある事実に対して、どのように対応するかである。不足分を外部資金に求めるのは有望かつ不可避であるが、実際にどのように展開していくのかについて、他大学の方策を観察する。その他の対応方法についても先駆的な動向を探ることが出来れば有益である。

③は、大学法人特有の問題として、附属病院に課せられる、経営改善を前提とした増収要求がある。これは収入構造の問題というより、病院の経営問題全体に関わることであり、他大学の先行的な試みを参考にする意義は大きいと思われる。

第二は、支出（コスト）構造の比較と、改善の方向を探ることである。これは国立大学法人にとって最も得意のテーマであり、先行している他大学を参考にする価値は大いにあると考えられる。具体的には、

①として、人件費比率の水準とその推移を比較することによって問題点を探すとともに、将来のあるべき状態を探る。

②は、スペースの利用状況について把握し比較したうえで、その管理維持費用まで分析する。

③は、物品の購入と調達に関して他大学の状況を観察し、比較したうえで、より合理的な方策を探求する。

これらの分析に共通する基本理念は、あらゆる支出は大学の活動と発展を支えるためになされるという明快な原理を、大学の構成員が速やかにかつ確実に共有するということである。ややもすると、国立大学時代からいわゆるスクラップ・アンド・ビルドが不得意であり、既得権が温存されていると批判される大学法人にとって、国内外の先駆者を観察することは大きな意味を持つと期待される。

第三は、病院財務の構造を比較し、望ましい方向を探求することである。病院が大学の付属施設であるかぎり、教育、研究および診療という使命を達成するために大学が積極的に関与するのは必然である。そのために、内外の先駆的な病院の財務政策を観察して比較することは必須のテーマである。具体的には、

①として、病院の果たす使命が一般の部局とは異なるという事実が財務構造にどのように反映しているかを観察する。いくつかのサンプルの中から将来の望ましい構造に関するヒントを得ることができれば非常に有意義である。

②は、おそらく社会が大学病院に期待するのは先端的で高度の医療であり、そこでは効率という尺度のみによる評価には疑問が残るといった問題への対応である。他の大学病院はこの問題に対してどのように接近し、いかなる対策を講じているのかを財務的なデータから探りたい。

4. おわりに

大阪大学は長い期間をかけて法人化後の財務政策を検討してきた。平成16年からはそれらを実行に移して、多くの経験とノウハウを蓄積しつつある。移行から1年に満たない現状では、未だ個別の政策について評価するには至っていないが、政策の形成に携わった多くの教員が抱いている感想を記しておきたい。

第一に、法人としての大学の財務政策に関して何が重要かを問われれば、金子（2004：11）⁶⁾が指摘するように、「経営機能が重要である」と答えるであろう。しかし短い期間ではあるがこれまでの経験から、さらに、「大学の経営は民間企業の経営とは異なる経営であり、共通する部分と異なる部分を明らかにしていかなければならない」と加える必要がある。同様に、「欧米の著名大学と日本の大学の間にも、共有する部分とそうでない部分がある。やみくもに先例を踏襲するのは避けるべきである」と考えている。

第二に、財務政策に限定されることではないが、国立大学法人として発足した以上、同法人法にも指摘されているように、大学の活動は各種かつ諸段階の評価を免れないという実感が徐々に強まっている。ところが山本（2004：96）⁷⁾が強調するように、財務政策と評価の関係は複雑で困難な問題であり、社会に対する説明責任に象徴されるように、広範かつ多層にわたる評価を想定しておく必要がある。言い換えれば、関係者のみによる合意や善意の解釈に頼ることは許されない構造の中で、適切な財務政策を追求していかななくてはならないのである。

総じて、法人化という、日本の大学における歴史の大きな転換を自ら築いていくという気概が求められていると思われる。

注

- 1 法人化準備経費のみ、法人化対応経費に名称を変えている。
- 2 大阪大学では、大学の管理運営に携わる機関として6つの「室」を設置した。それらは、「総合計画室」、「教育・情報室」、「研究推進室」、「評価・広報室」、「財務・会計室」ならびに「人事労務室」である。
- 3 この概念も前述の「マネジメント・システム研究会」において紹介されたものである。イギリスの大学ではほとんどが実施している状況であり、大学の特性を反映した内容になると言われている。
- 4 財務の比較分析もまた、「マネーメント・システム研究会」において紹介された、イギリスの財政カウンスルが実施したベンチマークを参考にしたものである。その目的は、ベンチマークを根拠にして何かを決定することではなく、現状把握と種々の議論の参考に供することである。
- 5 世界の主要大学における外部資金の動向について興味深い記事と解説が *The Economist*, Jan.17, 2004 および同 April 17, 2004 にある。
- 6 金子元久（2004：11）は、高等教育のファウンディングに構造的な変化が起こることを強調し、その含意として、「大学の経営機能がきわめて重要になる」と説いている。
- 7 山本（2004：96）は国立大学法人における財務政策と評価という問題を重視して、具体的な分析と提言を展開している。国立大学法人においてこれから財務政策を担う者にとって、多くの面で資するところの多い内容である。

参考文献

The Economist, Jan.17, 2004.

The Economist, April 17, 2004.

金子元久 2004, 「大学ファンディングの展望」『IDE』11-12月号.

山本 清 2004, 「国立大学法人の財務と評価」『大学財務経営研究』第1号.