

英国の大学における施設設備整備資金交付の 仕組みと我が国の課題

—— イングランド高等教育財政協議会（HEFCE）を中心に ——

芝 田 政 之

目 次

はじめに

1. 歴史的背景
2. 施設設備整備資金交付の仕組み—近年の経緯—
3. 1997年以降の諸施策のもたらした効果と今後の課題
4. 我が国の国立大学の施設設備整備への示唆
5. 結びに代えて

英国の大学における施設設備整備資金交付の 仕組みと我が国の課題

—イングランド高等教育財政協議会（HEFCE）を中心に—

芝 田 政 之*

Capital Investment Policies of UK Government for Universities

Masayuki Shibata

はじめに

国立大学は法人化して5年目に入っている。政府では第二期中期目標期間の開始に向けて制度全体の見直しに関する議論も進められている。施設整備は、国の責任であるとの考え方に立ち、一括交付金方式ではなく、補助金として措置する方式が採用された。しかし、国の財政難のため、十分な資金が確保されてはいない。施設設備の劣化は時間をかけてゆっくり進行するため、なかなか関係者の注意を引きにくい面があるが、長期的には教育研究を支える基盤だけに、高等教育の質をゆるがす深刻な問題を提起するようになる。このため、施設整備の重要性を関係者が十分認識し、財源の確保が図られることが必要である。そこで、本稿では、日本と同じく長期にわたる過小投資で劣化し続けた大学の施設について、政策転換を図り積極的な整備に乗り出した英国政府の施策の経緯を辿り、我が国への教訓を考察したい。

本稿は、平成19年度文部科学省先導的大学改革推進委託事業の一環として行った、英国訪問調査の結果に基づいて執筆したものである。

1 歴史的背景

保守党のサッチャーが首相になった1979年からメジャー政権を経て労働党に政権が渡る1997年までの18年間に、フルタイムの大学生数は51万人から110万人に倍増した。教員対学生数比は、1：9から1：17に悪化した。学生一人当たりの政府支出も約半分に減少した。¹

* 国立大学財務・経営センター理事
（本稿における意見は筆者個人のものであり、所属機関の見解ではない）

この間の政府の方針は、経済発展のカギとなるのは経済の役に立つ高等教育であるとの考え方に立ち、その拡大を図っていくことであった。しかし、大幅な自治権が認められ人文科学や純粋基礎科学を得意とする従来の大学は政府にとって必ずしも役に立つ存在ではなく、高等教育拡大の受け皿となったのはより実践的な知識・技能を教育するポリテクニクなど、当初地方教育当局の管轄下にあった公的セクターであった。

政府は、政府と従来の大学の間にあって、政府の権力が直接大学に影響を及ぼすことを防ぐ緩衝帯の役割を果たしていた大学補助金委員会(University Grant Committee : UGC)を高等教育財政協議会(University Funding Council : UFC)に衣替えすると共に、政府の意向が資金配分に反映されるよう政府と資金交付機関の関係を改めた(1988年教育改革法)。

1980年代を通じて、高等教育機関の学生数の拡大はポリテクニク等の公的セクターを中心に担われ、大学の学生数は微増にとどまった。この間、フルタイム学生一人当たりの実質教育費は、大学・公的セクターのいずれにおいても減少を見たが、大学の減少幅の方が大きかった。すなわち、財政面から見る限り、1980年代の高等教育の拡大は、大学の質をポリテクニク等公的セクター並に切り下げつつ、公的セクターを拡大していく形で進行したと考えられる。

政府のこの方針は、基本的に保守党のメジャー政権(1990年～97年)に引き継がれた。同政権時代には、サッチャーによって展開された新自由主義的な競争的政策が完成段階に入り、1992年継続・高等教育法により、公的セクターのポリテクニク等が大学に昇格する途が開かれた。また、運営費交付金についても、教育関係経費と研究関係経費に分類され、学生数などで一律に算定される教育関係経費に対して、研究関係経費に関しては、評価結果が反映されることになった。

一方で、20年間に亘る財源不足による高等教育の質の劣化は、政府関係者の間でも徐々に認識されるようになっていた。保守党政権の最末期に設置された通称デアリング委員会²は、財源問題に新たな活路を切り開くことを主眼としていた。同委員会は、労働党政権に移ったばかりの1997年に報告書を取りまとめた。多くの提言の中で、もっとも画期的なものは、受益者負担論に立脚する授業料の導入、及び給付制奨学金の廃止・所得に応じて返還する貸与制奨学金の導入などであった。伝統的に福祉政策に重点を置いてきた労働党政権が、授業料導入に踏み切らざるを得なかったのは皮肉なことではあったが、高等教育の質の劣化をくいとめる財源確保への途が開かれた。

労働党政権も劣化する高等教育の質について、機敏な対応を示したわけではない。1997年のデアリング報告においては、高等教育への投資不足が指摘されていた。しかし、基盤的施設への投資拡大などの提言は一部実施されたものの、全体として報告書に対して鋭い反応があったわけではない。ただし、研究面については、貿易産業省のセインズベリー科学・イノベーション担当相らの影響力もあり、同政権としても投資拡大に向けた政策をいくつか打ち出した。就中、2002年に大蔵省に対して報告された、ロバーツ報告は研究活動を行う人材に関するものであったが、施設設備整備を含め大規模な研究投資を求めた。

その後、高等教育の質の劣化についての認識は議会でも共有されるようになり、2002年11月の上院における高等教育に関する討論では、大学支援が過小な水準にあることが認められるなど、陰鬱なムードが議論を覆っていた。³

このような状況の中で、より抜本的な財源問題への対応を提言したのが、2003年の政策文書（白書「高等教育の将来」）である。同文書では、高等教育の拡大と進学機会の充実を提唱するとともに、科学技術研究費を含む高等教育支出の増額、大学が裁量により設定し卒業後所得水準に応じて返還していく形の授業料制度の導入などを提言している。この文書によって20年以上に亘る高等教育への過小投資に対して正式に政策転換がなされたとみてよい。

それにつけても、高等教育の質的劣化が20年程度の長期間を経てやっと認識され、対策が講じられたことは、諸外国の政策担当者においても教訓として記憶に留められるべきことであろう。

2 施設設備整備資金交付の仕組み—近年の経緯—

英国の大学は、法人格を有している。財政面では政府が運営費交付金を高等教育財政協議会経由で提供している。施設設備については、減価償却費を計上し、内部留保で改修・更新などを行うことが想定されている。イングランド高等教育財政協議会（HEFCE）では、大学が総収入の3%程度の黒字を出すことを期待しているが、実際にはこの目標は達成されておらず、近年は運営費交付金とは別枠で提供される施設設備整備関連資金も使って整備が促進されている。

2.1 1997年前

1997年は、デアリング報告が出された年であり、また、労働党政権復活の年でもあった。サッチャー・メージャーによる保守党政権時代の長期間に亘る高等教育への投資不足への認識が芽生え始める時期である。

このため、施設設備整備資金についても1998年以降新たな仕組みが導入されるなど、新展開を見せ始めた。このため、ここでは、1997年前の施設設備整備資金の仕組みを見ておく。

1997年前の90年代のイングランドの大学に対する中核的施設設備整備資金の交付方式は、教育関連施設設備整備については、教育費交付金と同様に、基本的に学生数を基礎にして、学問分野・教育形態（フルタイム・パートタイムなど）・教育レベル（学士課程・大学院）・教育機関特性などに応じて係数による調整を行う以下のような算定方式であった。

設備整備資金 = 単価 × 学生数 × 学問分野・教育形態・教育レベル・教育機関特性係数⁴

施設整備資金 = 単価 × 学生数 × 教科・教育形態・教育レベル係数

なお、施設整備資金の場合における、教科係数は教室主体・研究室等主体・臨床の3区分になっていた。

研究関連についても算定方式であるが、研究費交付金同様、1980年代半ばから開始された研究評価の結果を一部加味する方式が導入された。また、高等教育を拡大しつつ、政府支出を抑制する方針の下、一定の制度改革は行われた。具体的には、従前施設と設備に分けていた資金を1995/96年度からは統合して、限られた資金ができるだけ有効に活用されるよう改正された。これにより、交付金を施設に使うか、設備に使うかは高等教育機関の裁量に任せられることとなった。また、この資金を借入金の元利払いに充当することも認められた。

1996 / 97年には更なる制度改正が導入された。政府は、一層の支出抑制方針の下に、算定方式による施設設備資金を95 / 96年度から96 / 97年度にかけて大幅に削減することを決定し、これに併せて、運営費交付金と施設設備整備交付金の区別を撤廃した。イングランド高等教育財政協議会 (HEFCE) は、参考情報として施設設備整備交付金額を算定し通知するものの、高等教育機関側は、これらを一体的に使用できるようになった。表1のように施設設備資金が削減される中で、資金を弾力的に融通しなければ運営が成り立たない状況に立ち至った結果としての施策であったと考えられる。⁵

表1 HEFCE の交付金の推移 (百万ポンド)

	94/95	95/96	96/97	97/98
HEFCE 交付金総額	3,511.8	3,798.7	3,679.5	3,699.7
運営費交付金	3,121.2	3,407.9	3,330.1	3,453.1
施設設備整備交付金	339.5	334.9	294.3	192.9
(97 / 98価額)				
HEFCE 交付金総額	3,720.1	3,673.7 (▲1.3%)	3,558.4 (▲3.2%)	3,609.4 (1.4%)
運営費交付金	3,306.3	3,295.7 (▲0.4%)	3,220.5 (▲2.3%)	3,368.8 (4.6%)
施設設備整備交付金	359.6	323.9 (▲10.0%)	284.6 (▲12.2%)	188.2 (▲33.9%)

(出所) Higher Education Statistics Agency "Higher Education Statistics for the UK", 各年版

2.2 1997年以降

2.2.1 新たな施策の芽生え

サッチャー政権の誕生以来、政府の高等教育機関への支出抑制が続いた結果として、徐々に高等教育機関の質の劣化が見られるようになった。長年の過小投資について公式に懸念を表明したのが1997年に出されたデアリング報告である。同報告書では、継続的な高等教育の拡充なしに英国が国際的な経済競争の時代に繁栄と国際的な地位を確かなものにすることはできないとして、高等教育の拡大、高等教育の水準・質の管理、高等教育による地域経済の振興、研究基盤の整備などについて提言している。また、過去20年間の学生数の倍増、公的補助の実質的減少などを踏まえて、高等教育財政の改善を図る必要があるとして、一方で受益者負担原則 (授業料) の導入を提言すると共に、他方で、国の高等教育予算の削減幅の軽減や長期的な公財政支出高等教育費の対GDP比増加を求めている。⁶

同報告書の高等教育財政に関する懸念は、極めて直截的に表現されている。「当委員会の任務を遂行するにおいて、我々は、委員会設立に至った主要な要因は高等教育財政に関する懸念の広がりであると認識している。ことに学生数の拡大が再開された場合の懸念である。」「そのような懸念が学生一人当たりの公財政支出抑制基調の中で教育研究の質を維持できるのだろうかという疑問から生じていることは、各団体から提出された証言から明らかである。前政権の学生数の増加に歯止めを

かけるやり方は、国の潜在的な需要を考えると持続的な解決方法とは言えない。」と述べられている。⁷

同報告では、HEFCEの分析として、施設改修、設備更新の累積分、IT関連投資を考慮すると年間2億5,000万ポンドの施設設備資金が不足しているとしている。この金額は、1997/98年度の施設設備整備交付金の85%に及ぶものであり、大幅な投資不足が公に認められた。この提言に基づき、HEFCEでは、1998/99年度以降、老朽施設・研究施設改修整備交付金を開始した。この交付金は、後で見るように、それまでの算定方式によるものではなく、プロジェクトごとに申請・審査の上、交付されるものであった。

また、トップレベルの研究関連学科について、研究施設の改善を図ることが必要だとして、そのための特別な資金、4億ポンド～5億ポンドを確保すべきである旨指摘している。

当時のHEFCEの施設設備整備交付金の約2年分である。さらに、同報告書では、その具体策として政府、高等教育財政協議会・研究協議会、産業界、財団が拠出して研究施設整備に充てる使い切り型の基金を確保することを提案している。この提言は、後に見るように、1998/99年度以降2000/01年度までの3年間にウェルカム・トラスト財団の協力を得て実施された基金事業につながった。

2.2.2 老朽施設・研究施設改修整備交付金

(Funding for poor estate and laboratory refurbishment)

本事業は、従前から実施されてきた算定方式による交付金とは別枠で、老朽施設や研究施設の改修を促進するために導入されたものである。当初は1998/99年度から2000/01年度の3年間にわたり、交付される予定であったが、実際には大きな需要が顕在化したことを受けて1年延長され、2001/02年度までの4年間の事業となった。

本事業の実施に当たっては、あらかじめ、1997年にHEFCEがコンサルテーション・ペーパーと言われる政策検討文書を公開し大学等からの意見を求めた。⁸ その結果、回答した高等教育機関の85%が交付金の配分方式として、算定方式よりも申請・審査方式を希望していたため、実際の事業は機関からのプロジェクト単位での申請によることとなった。表2は、本事業における申請・交付の状況である。なお、プロジェクトの実施に当たっては、交付金と同額以上を機関側が用意し、実施期間は3年以内が想定されていた。

表2 老朽施設・研究施設改修整備交付金の申請・交付状況(百万ポンド)⁹

年 度	申請件数	申請額 (£ m)	採択件数	採択率 (件数)	採択額 (£ m)
1998/99	230	289	45	19.5%	52 (100 億円)
1999/00	144	283	41	28.4%	93 (153 億円)
2000/01	128	288	31	24.2%	74 (132 億円)
2001/02	79	208	32	40.5%	65 (123 億円)
合 計	581	1,068	149	25.6%	284 (508 億円)

(出所) HEFCE, Report 98/26, 99/51, 00/32, 01/13

表2に示されているように、各年の採択額は比較的小さく、平均すれば7,100万ポンドであり、1996/97年度までのおよそ年間3億ポンドの施設設備整備交付金と比べても小規模であったと言わざるを得ない。また、採択率を見ると、平均4分の1であり、極めて大きな需要を充足するには至らなかったものと考えられる。

本事業の審査に当たっては、外部有識者を含む委員会が設置された。また、審査基準としては、2001/02年度用公募書類によれば、以下の点が列挙されている。

第一に、プロジェクトの影響度である。これについては、できるだけ数値化しようとの意図が見られる。具体的には、当該プロジェクトで影響を受ける学生数、床面積が機関全体の中で占める割合を計算させている。

第二に、当然のことながら、必要度である。これについては、施設の状態をA、B、C、Dで評価させている。(それぞれの状態定義は文末脚注参照)

第三に、施設戦略におけるプロジェクトの重要度である。長期的な戦略との整合性を重視する姿勢が見られる。

第四に、プロジェクト経費と影響を受ける建物の状態の改善度、すなわち経費・便益効果である。いわゆるマネー・フォー・パリューと言われる概念である。

第五に、過去の投資額が貧弱だった機関が利益を得ることがないように、過去の投資額が高い機関ほど優先されるように配慮されている。

第六に、施設マネジメントの優良な機関が優先される。

第七に、プロジェクトを支援するための更なる基準も考慮される。

2.2.3 共同基盤整備基金(Joint Infrastructure Fund : JIF)

デアリング報告で提案されたもう一つの施設整備事業が共同基盤整備基金であった。この事業は、提案のとおり、政府、公益法人が共同で資金を拠出し、短期間に研究関連の施設設備を充実させることを目的に研究協議会を所管する貿易産業省(科学技術庁)が主導して立ち上げられた。具体的には、当初、貿易産業省とウェルカム・トラストがそれぞれ3億ポンドを拠出し、1998/99年度より公募を開始した。その後HEFCEが合計1億5,000万ポンドを拠出し全部で7億5,000万ポンドが1998/99年度から2000/01年度までの3年間に、5回の公募を経て交付された。(表3)

表3 JIFの申請額と交付額(1998/99年度から2000/01年度)

	申請額	交付額	採択率(%)
第1回	8億6,900万ポンド	1億5,100万ポンド(287億円)	17.3
第2回	13億6,000万ポンド	3億1,400万ポンド(597億円)	23.0
第3回	10億5,500万ポンド	1億3,900万ポンド(264億円)	13.1
第4回	10億1,100万ポンド	1億2,300万ポンド(234億円)	12.1
第5回	1億2,300万ポンド	2,300万ポンド(44億円)	18.6
合計	44億1,800万ポンド	7億5,000万ポンド(1,425億円)	16.9

(出所) JM Consulting Ltd(2001), Study of Science Research Infrastructure, p46.

それまでのHEFCEの年間施設設備整備交付金が3億ポンド程度だったことを考えると、相当程度に大規模な研究施設設備への集中投資であったことがわかる。英国版センター・オブ・エクセレンス構築の試みであった。この事業の特徴は、有力な研究大学の中で、特に有望な自然科学系の学科、研究センターなどを対象として集中投資したことである。3年間で800件以上の申請があり、152件の助成を行っている。たとえば、第一回目の募集では、180件の申請があり、申請総額は8億ポンドに及んだ。その中から採択されたのは、約40件で採択総額は1億5,000万ポンドであった。また、76の機関が申請を行い、41が助成を得ているが、研究経費の70%を占めるトップ25の研究大学がJIF資金の83%を獲得している。また、1件当たりの交付額は、490万ポンドであった。選択と集中によりCOEを育成しようとの意図が読み取れる。

実際の採択例は以下のものであった。

(例1)(第1回公募)

主申請者 クック教授

ウィリアム・ダン 病理学学科、オックスフォード大学

イメージ合成・分析施設(改修及び設備整備)

プロテインの細胞配列の画像化等を行うためのイメージ合成・分析室の拡充

【拠出者: ウェルカム・トラスト】

(例2)(第3回公募)

主申請者 プリウエット教授、バーミンガム大学

ナノテク技術開発のためのクリーンルーム整備

フラットパネル・ディスプレイ、新世代コンピュータチップ開発につながる施設

【拠出者: 貿易産業省科学技術庁】

申請書は、分野ごとに、担当する機関に提出されることとされ、それぞれの機関でピア・レビューが行われた。又、最終審査は、各関係機関の代表からなる合同委員会で行われ、採否が決定された。例えば、生物系はウェルカム・トラスト、工学系であれば、工学・自然科学研究協議会が担当した。なお、ウェルカム・トラストは、医学研究支援を中心業務とする団体で、製薬で財を成したヘンリー・ウェルカムが1936年に設立した。純資産は134億ポンド(約3兆円)を越え、年間4億ポンド(900億円)以上を交付している。このJIFの成果は大きく、先端科学技術分野での研究水準の向上に大きく貢献したと見られており、政府はこれに続く施策として後に見るように、2002/03年度から科学研究投資交付金を開始した。¹⁰ ただし、この事業では、トップクラスの有望な研究分野に集中投資が行われたため、高等教育機関の研究施設全体の改善や、過去からの積み残し分の老朽施設の改善にはあまり効果がなかったとされている。また、大学の施設戦略には必ずしも沿わないプロジェクトが提案されたり、要求されるマッチングファンドのために、本来大学が必要としている投資が他に振り向けられるといった弊害もあったとされている。¹¹

2.2.4 施設設備整備プロジェクト交付金(Project capital allocations)

デアリング報告以後、次第に過去の高等教育への過小投資が大学の質の劣化を招いているとの認

識が広がったことを背景に、より本格的な施設設備整備のための資金交付が開始されることになった。これは、施設設備プロジェクト交付金(Project capital allocations)と呼ばれるもので、老朽施設・実験施設改修整備交付金が開始された翌年度、すなわち1999 / 00年度から開始された。本事業は、緊急対応のというよりは、より恒常的な施設設備投資を目指したものであり、資金の配分方法も運営費交付金同様に算定方式を用いて全大学に配分することを前提に設計されている。

具体的には、予算の範囲内で教育関係施設設備経費に関しては、教育関係運営費交付金と同様の算定方式で大学ごとの枠をあらかじめ定めて公表する。各大学はその枠内で実施したいプロジェクトを提案し、個別プロジェクトの要件が基準に合致していると認められれば、予定の枠内の資金が交付される仕組みである。研究関係施設設備費も基本的に同じ仕組みであるが、各大学の枠を計算する方式において、大学が獲得した総研究費と研究評価に基づいて交付される研究費関係運営費交付金に比例して枠を設定する点が教育関係と異なっている。

この事業は、1999 / 00から2005 / 06年度までの間に3回実施された。その後、2006 / 07 - 2007 / 08の2年間分については、研究施設に関する科学研究投資交付金についても一体的に扱うこととされ、修学・教育・研究・基盤施設設備交付金(Capital funding for learning and teaching, research and infrastructure)と名称を変更して実施されている。

この間の事業規模は表4のとおりである。

表4 施設設備整備プロジェクト交付金・修学・教育・研究・基盤施設設備交付金の事業規模

施設設備整備プロジェクト交付金	
1999 / 00 - 2001 / 02 (3 年間)	2 億4,000万ポンド (430億円)
2002 / 03 - 2003 / 04 (2 年間)	2 億1,400万ポンド (404億円)
2004 / 05 - 2005 / 06 (2 年間)	4 億9,400万ポンド (998億円)
修学・教育・研究・基盤施設設備交付金	
2006 / 07 - 2007 / 08	14億5,300万ポンド (3,371億円) 【内訳】 修学・教育関係 5 億5,000万ポンド 研究関係 9 億 300万ポンド 【研究投資交付金：SRIF分】 追加分 9,500万ポンド (194億円)

(出所) HEFCE Invitation 99/52, 01/48, 2003/26, January2005/08.

1996 / 97年度の施設設備整備交付金が3億ポンド弱であったことを踏まえると本格的な投資規模の事業が始められたと言えよう。しかもこの制度は、算定方式で大学ごとの枠が決められるため、大学側から見るとあらかじめ計画の立てやすい安定的な資金供給源となった。また、大学側の貢献部分(マッチング・ファンド)も総経費の10%と定められたため、比較的容易に申請できるようになった。この貢献部分は、大学側がより厳正に優先順位を決定することを促すために設定された持

ち出し分であると説明されている。この制度と科学研究投資交付金により、高等教育の基盤整備は着実に進展するようになり、2007年10月に筆者がインペリアルカレッジ、シェフィールド大学を訪問した折にも、キャンパスのあちこちで建設工事が行われていたし、関係者も本政権の高等教育基盤施設の整備に対する支援について楽観的な見通しを持っていた。

なお、あらかじめ設定された枠内で大学が提案する個別プロジェクトの審査に当たっては、以下のような基準等が設けられている。(2006/07 - 2007/08 修学・教育・研究・基盤施設設備交付金公募要項より)

(本資金が充当されるべきプロジェクトの優先順位を決める際の基準)

(1) 現状でも健全な状況にある施設基盤の生産性能力が維持されること。

過去に過小投資となっていた科学・工学教育用実験室に関する取り組みが含まれるものとし、2010年までに科学・工学実験室がHEFCE基準で良好またはそれ以上の状態になるようにすることを目標とすること。

研究教育の新分野を除いて、この資金がスペース拡大に使用されないようにすること。

(2) この投資によって、総面積や容量を増加させることなく、既存の施設がより生産的・効率的に使用されるようにすること。

(3) 高等教育機関の有する専門性や施設の公的・私的使用を拡充・最大化するための提案を可能にすること。

(申請書において、明らかにされるべきこと)

(1) 提案が戦略目標や目的を実現するのに如何に役立つか。

(2) 修学・教育・研究戦略にどのように適合しているか。

(3) 施設・財務・IT戦略にどのように適合しているか。これらが、学術戦略にどのように適合しているか。

(4) 研究関連投資の場合には、政府の科学・革新のための10年投資計画の要請にどのように対応しているか。特に高等教育機関の有する研究関連の専門性や施設の公的・私的使用を拡充・最大化するための提案を可能にすること。

(その他明らかにされるべきこと)

(1) グッド・プラクティス指針や附属Cに掲載されている情報を遵守してバリュー・フォー・マネーが確保されていること。

(2) 財政的に提案が、初期投資、年間運営費・維持費の両方の観点から、資産・活動の将来に亘って手当て可能であること。

(3) 環境問題の観点から持続可能であること。

2.2.5 科学研究投資交付金(Science research investment fund : SRIF)

SRIFは、JIFが大学における研究の活性化に貢献したことを踏まえて、また、JIFの抱えていた課題を補正する形で登場した。具体的には、科学技術庁(OST)とHEFCEが共同して資金を確保し、研究評価を踏まえた算定方式で大学ごとの枠をあらかじめ提示し、大学は枠内で個別のプロジェクト

トの提案を行う形であった。これにより、大学は自らの施設戦略に基づいて、研究施設の老朽化対策などにも力を入れることができるようになった。

JIFで問題視されていた申請に要する費用についても、できるだけ申請手続きを簡単にする方向で対応が図られた。また、大学側の貢献分（マッチングファンド）についても、修学・教育・研究・基盤施設設備交付金同様に原則10%とされた。

SRIFは、予算ベースでは表5のように確保された。

表5 科学研究投資交付金

2002 / 03 - 2003 / 04 (2年間)	6億ポンド (1,134億円)
2004 / 05 - 2005 / 06 (2年間)	8億4,500万ポンド (1,707億円)
2006 / 07 - 2007 / 08 (2年間)	10億ポンド (2,040億円)

(出所) HEFCE Press release, 20 February 2001, February 2003/06,p14, C15/2004.

このように、英国の経済環境が良好だったこともあり、英国政府の施設関係投資額は飛躍的に伸びてきたと言える。中でも研究関係施設に対する投資額の伸びが著しい。

2 . 2 . 6 1997年以降の諸事業の総括表(表 6 諸事業の概要)

	一括交付金 (Block grants)	特別施設設備整備費交付金	
		修学・教育・IT関連又は 研究関連施設	研究関連施設のみ
1994/95以前	○ 運 営 費 (Recurrent grants)とは別立てで施設設備整備費交付金(Capital grants)を算定方式に基づき交付 ・教育関連の算定方式は、基本的に学生数に基づき、学問分野・教育形態・教育レベルなどの係数を踏まえて算定。 ・研究関連の算定方式は、研究分野係数などに基づいて算定		
1995/96以降	○ 施設と設備に分けていた交付金を統合(どちらに使うか、また、元利金払いに使うことも大学の自由)		
1996/97以降	○ 運営費交付金と施設整備費交付金を統合		
1998/99以降		○ 老朽施設・実験施設改修整備交付金 (Funding for poor estate and laboratory refurbishment) ・過去の投資不足を補正すると の政策目標を掲げて新制度を創設 ・個別プロジェクトの公募・審査方式で交付 【98/99】【99/00】【00/01】 【01/02】 (4回公募)	○ 合同基盤整備基金 (Joint Infrastructure Fund: JIF) ・医療関係の研究を推進する Wellcome Trust、DTI、HEFCE が共同拠出して、1999年から 2001年までの3年間に5回公 募。 ・個々の研究室単位での申請に より、特定分野の研究振興を 図る。 ・審査は、各リサーチカウンシ ル、WT、HEFCEが分担して実 施 ・3年間で150以上のプロジェ クトに対して、総額7億5,000 万£を支給 【99-01の3年間に5回公募】
1999/00以降		○ 施設設備整備プロジェクト交 付金 (Project capital allocations) ・各大学ごとにあらかじめ交付 枠を提示し、枠内で予定プロ ジェクトを申請させて、これ らプロジェクトが基準に合致 しているかどうか確認 ・教育関連については、既存の 教育費交付金に準じた算定方 式で枠算定 ・研究関連については、研究関 連総収入額、研究評価を用い た交付金額に準じた算定方式 で枠を算定 【99-02】【02-04】【04-06】 (3回実施)	

2002/03以降			○ 科学研究投資交付金 (Science research investment fund: SRIF) ・ 研究関連総収入額、研究評価を用いた交付金額に準じた算定方式で枠を算定 ・ 各大学ごとにあらかじめ交付枠を提示し、枠内で予定プロジェクトを申請させて、これらプロジェクトが基準に合致しているかどうか確認 【02-04】【05-06】【07-08】 (3回実施)
2006/07以降		○ 修学・教育・研究・基盤施設設備整備費交付金 (Capital funding for learning and teaching, research and infrastructure) ・ 各大学ごとにあらかじめ交付枠を提示し、枠内で予定プロジェクトを申請させて、これらプロジェクトが基準に合致しているかどうか確認 ・ 教育関連については、既存の教育交付金に準じた算定方式で枠を算定 ・ 研究関連については、研究関連総収入額、研究評価を用いた交付金額に準じた算定方式で枠を算定 【06-08】	
2008/09以降		○ 個別プロジェクトの確認手続きを廃止し、各大学の施設設備整備戦略等を確認するように改める予定	

表 7 諸事業の資金額（ポンド）

	老朽施設・実験施設 改修整備交付金 (Funding for poor estate and laboratory refurbishment)	施設設備整備プロジェクト交付金 (Project capital allocations) 修学・教育・研究・基盤施設設備整備費交 付金 (Capital funding for learning and teaching, research and infrastructure)	合同基盤整備基金 (Joint Infrastructure Fund: JIF)	科学研究投資交付 金 (Science research investment fund: SRIF)
1998/99	£ 5,200万 (100億円)	£ 2億4,000万 (430億円)	£ 7億5,000万 (1,230億円)	
99/00	£ 9,300万 (153億円)			
2000/01	£ 7,400万 (132億円)			
01/02	£ 6,500万 (123億円)			
02/03		£ 2億1,400万 (404億円)		£ 6億 (1,134億円)
03/04				
04/05		£ 4億9,400万 (998億円)		£ 8億4,500万 (1,707億円)
05/06				
06/07		£ 14億5,300万 (3,371億円) 【含科学研究投資交付金分】		£ 10億 (2,040億円 【再掲】)
07/08				
合 計	£ 2億8,400万 (508億円)	£ 24億100万 (5,203億円)	£ 7億5,000万 (1,230億円)	£ 24億4,500万 (4,881億円)

3 1997年以降の諸施策のもたらした効果と今後の課題

ここでは、1997年以降の諸施策による施設設備関係投資のインパクトと課題について、見てみたい。

まず、英国の高等教育機関が有している施設面積及び被保険資産価値は以下のようになっている。表 8 からわかるとおり、英国の高等教育機関の施設の 8 割以上は、面積で見ても被保険資産価値で見てもイングランドに属しており、英国全体の傾向とイングランドの傾向はほぼ同じであると見てよい。

表 8 英国高等教育機関の非居住施設面積と被保険資産価値

	高等教育機関 総所得	高等教育 機関数	面積（百万㎡）	被保険資産価値 （億ポンド）
イングランド	142億3,400万ポンド	127	14.6(80%)	273億ポンド(81%)
スコットランド	18億5,900万ポンド	18	2.4(13%)	44億ポンド(13%)
ウェールズ	8億4,500万ポンド	12	1.0(5%)	15億ポンド(4%)
北アイルランド	3億6,600万ポンド	2	0.4(2%)	7億ポンド(2%)
英国全体	173億 400万ポンド	159	18.3(100%)	338億ポンド(100%)

（出所）JM Consulting, (2006), Future needs for capital funding in higher education, p7.

（原出所）Estate Management Statistics 2004/05

では、施設設備を維持・更新していくためには、被保険資産価値に対してどれくらいの施設設備整備のための投資が必要なのか。英国高等教育機関の施設設備整備関係担当者から成るUK Higher Education Space Management Groupは、これを被保険資産価値の4.8%程度（年額）と推計している。その内訳は、健全な施設マネジメントが維持されるためには短期、計画的な長期の維持のために2.5%、全ての建物が15年ごとに新規建物の35%の改修経費を要するものとみなして、改修・更新のために2.3%となっている。HEFCEからの委託を受けて調査研究を行ったJM Consulting社では、当初、維持費が1.5%、更新・改修が4%で、合計5.5%としていたが、その後4.8%と言う数値も勘案して、4.5%程度と設定し直している。¹²

次に実際の投資額を見てみよう。

表9から、この5年間の平均では、建物関係の投資と維持費合計で年間18億7,200万ポンドが投入されており、被保険資産価値の5.5%となっている。また、2004/05年度単独で見ると、22億9,800万ポンドで被保険資産価値の6.7%となり、上記の要求水準を十分に満たすレベルになっていることが分かる。

表 9 英国高等教育機関の実際の施設設備整備投資額(2000/01-2004/05)(百万ポンド)

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	合 計	2000-05 の 伸び
建 物 (除 居住施設)	917	1,097	1,502	1,499	1,670	6,685	82%
維持費 (含 居住施設)	465	502	517	564	629	2,676	35%
合 計 (伸び率)	1,383	1,599 (15.6%)	2,019 (26.2%)	2,062 (2.1%)	2,298 (11.4%)	9,362	66%
物価指数	94	95	96	98	100		

（出所）JM Consulting, (2006), Future needs for capital funding in higher education, p14.

また、表10は、英国高等教育機関の総収入及びその財源内訳である。

2000 / 01年度から2004 / 05年度の間物価は比較的安定していたにもかかわらず、高等教育機関の総収入は財政協議会からの交付金や授業料収入の増加などによって大きな伸びを見せている。この間の伸びは33%である。ところが、先に見たように、同じ期間の施設設備整備投資額は66%の伸びであり、この間に高等教育機関が格段に施設設備の整備に注力したことが分かる。

表10 英国高等教育機関の総収入及びその財源内訳（百万ポンド）

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2000-05の伸び
総収入 （伸び率）	13,499	14,500 (6.7%)	15,691 (6.1%)	16,896 (7.8%)	17,993 (6.8%)	33%
財政協議会 （伸び率）	5,341	5,701 (7.4%)	6,049 (8.2%)	6,523 (7.7%)	6,967 (6.5%)	30%
授業料 （伸び率）	3,057	3,342 (9.3%)	3,747 (12.1%)	4,094 (9.3%)	4,336 (5.9%)	41%
研究交付金 （伸び率）	2,210	2,433 (10.1%)	2,597 (6.8%)	2,725 (4.9%)	2,884 (5.8%)	30%
その他 （伸び率）	2,601	2,774 (6.7%)	3,062 (10.4%)	3,313 (8.2%)	3,507 (5.9%)	34%
基金収入 （伸び率）	290	251 (-13.6%)	236 (-5.9%)	242 (2.4%)	300 (23.9%)	3%

次に施設設備整備経費の財源構成は次のようになっている。

表 11 英国高等教育機関の施設設備整備経費の財源内訳 2000 / 01 - 2004 / 05

（百万ポンド）

	2000 / 01	2001 / 02	2002 / 03	2003 / 04	2004 / 05	5年間平均
財政協議会	242 (19%)	343 (23%)	567 (29%)	570 (30%)	679 (32%)	27%
売却	43 (3%)	31 (2%)	37 (2%)	80 (4%)	93 (4%)	3%
内部資金	576 (45%)	627 (42%)	694 (36%)	725 (38%)	773 (36%)	39%
借入金	68 (5%)	113 (8%)	145 (7%)	128 (7%)	172 (8%)	7%
その他の外部	339 (27%)	364 (25%)	502 (26%)	427 (22%)	376 (18%)	23%
合 計	1,267 (100%)	1,478 (100%)	1,945 (100%)	1,903 (100%)	2,145 (100%)	100%

（出所）JM Consulting, (2006), Future needs for capital funding in higher education, p15.

この表からわかるように、財政協議会からの資金は全体の約3割と必ずしも高い割合を占めているわけではない。財政協議会からの資金に見合う以上の内部資金が確保されていることがわかる。しかも内部資金は、財政協議会からの資金額が格段に増加されるのに合わせて、着実に増額しており、財政協議会からの資金が呼び水となって施設設備の整備が促進されているものと考えられる。また、売却や借入額も着実に増加しており、財政協議会からの資金提供が安定的な様相を示していることから、これに呼応する形で、大学側の計画的な整備も進むようになってきているものと考えられる。JM Consultingが行ったケーススタディーなどに基づく調査結果においても、多くの大学が施設等の状態調査を行い、戦略的な10年施設設備投資計画を有しており、物理的資産の持続的な維持・管理に向けて努力していることが指摘されている。公的資金の安定的な供給が大学の戦略的・計画的な行動パターンを促しているものと考えられる。

また、JM Consultingの調査結果においては、2001年に累積していた積み残しの整備事業は約100億ポンド（2006年価格）であったが、以降の投資拡大によって2006年では、50億ポンドまで減少しているとしている。上記で見たような大規模な投資拡大を行っても、長年の過小投資のつけは容易には解消されないことが分かる。さらに、2008年度以降、過去の積み残し問題に対応しつつ、持続可能な整備を続けていこうとすれば、年間6億5,000万ポンド程度の資金不足に陥るとの見通しであり、これを補填するために現在実施されているような算定方式による公的資金提供を継続する必要があるとの提言を以下に行っている。

- (1) 科学研究投資交付金や修学・教育・研究・基盤施設設備交付金は2007 / 08年度後も継続されるべきである。これらは、経費効率が大変高く、高等教育機関の戦略的施設設備投資を促し、機関側の資金確保やマネジメント努力にもつながっている。
- (2) 2つの資金は、できれば統合されるべきである。そうでなくても最小限の規制の下で、一体的に運営されるべきである。
- (3) 現行レベルの公的資金投入が今後も数年間に亘り維持されるべきである。これによって、過去の積み残し分の整備問題にも早く目処が付くし、持続可能な施設設備投資もより早く達成できる。公的資金が急速に減額されれば、これまでに達成できた部分も台無しになってしまう。
- (4) 施設基盤の戦略的マネジメントを実施していない機関については、算定方式による資金を自動的に交付するべきではない。これは公的資金の有益な使い方ではないし、拙劣なマネジメントを利しているとも見られかねない。すべての機関がグッド・プラクティスを採用するように、条件が付されるべきである。

（出所）JM Consulting, (2006), Future needs for capital funding in higher education, p6. 【抜粋】

3.2 2008年以降の枠組み

HEFCEでは、上記のJM Consultingの調査結果をも踏まえて、施設設備整備資金交付の仕組みを弾力化・簡素化することとした。基本的には、従来の算定方式による交付金額の決定方法には変化が

ないが、高等教育機関からの個別プロジェクトに関する情報の提出は求めないこととした。それに代わって、高等教育機関が戦略に沿って、持続可能な施設設備整備のためのマネジメントを行っているかどうかの審査を行うこととなった。この審査に合格している限り、個別プロジェクト情報は求められない。具体的には、個別高等教育機関は、以下のような戦略的な評価指標について、証拠文書を提出すると共に、関係するデータを提出して肯定的な評価を受けなければならない。

- (1) 当該機関は、学生・教職員のニーズに応え、当該機関の目的を達成するために必要な施設を保有しているか？
- (2) 当該機関の基盤施設整備計画は戦略的・実施可能な計画策定手続きの一環に組み込まれ、運営費・投資経費を賄えるかどうかチェックするための適切なコスト評価を受けているか？
- (3) 当該機関は更新済みの 10 年施設整備計画をもっているか？また、それはコスト評価されており、財源手当てが可能か？
- (4) 当該機関は施設基盤への毎年の必要投資額を積算しているか？また、その水準で投資しているか？
- (5) 基盤的な資産は効果的に活用されているか？
- (6) 施設基盤管理は、環境負荷の減少や生物多様性維持の方向に沿っているか？

(出所) HEFCE2007 / 11

このように、HEFCEでは、1997年後の一連の施策によって、高等教育機関の自主的な戦略的施設設備整備が進んできたことを受けて、これがより一層促進され、かつ、高等教育機関側の負担がより一層軽減される方向で交付金の配分の仕組みを改めようとしている。

4 我が国の国立大学の施設設備整備への示唆

4.1 国立大学法人の施設設備整備のスキームの現状

4.1.1 日常的な施設の維持補修

小規模な修繕等、施設を健全な状態に維持するための経費については、運営費交付金として積算され、一括交付金の中に包含されている。2007年度予算においては、87の国立大学分として約500億円が積算されており、これは、同年度の運営費交付金 1 兆2,044億円の約 4 % にすぎない。この経費については、運営費交付金の一部になっているため、実際に施設関係の維持補修に使用するかどうかは大学の自由な裁量による。また、現在のところ、実際に各大学がどの程度の予算を維持保全に充当しているのかを示すデータは入手できない。

4.1.2 大規模な改修や新たな施設整備

4.1.2.1 施設整備費補助金

大規模な改修や新たな施設整備については、国が用途を定めて施設整備費補助金を交付する。国

立大学法人制度の下では、施設の減価償却費は認識され、財務諸表上明らかにされているが、それに対応する内部留保は行われていない。これは、施設整備は、中長期的な国立大学の整備について政策的事項として政府が責任を持つとの考え方に立ち、そのインフラストラクチャーである施設整備に関しては、政府の判断によって必要に応じて資金を確保するとの方針によっている。

文部科学省では、毎年、各国立大学法人から改修や新規施設整備のプロジェクトを提案させ、外部有識者から成る評価委員会に一定の基準にもとづく評価をさせて、採択プロジェクトを決めている。

この基準においては、大学全体としての施設を有効に活用するためのシステム改革の取組状況や、当該事業と大学が有するマスター・プランとの整合性、老朽化や耐震性の観点からの必要性・緊急性、教育研究上の効果などの項目について詳細な評価基準を定めている。

施設整備補助金の評価項目（各項目ごとにA、B、Cで評価）

【全学的な取組状況の評価項目】

- 1 システム改革の取組状況
 - (1) 施設マネジメントに関する全学的な体制
 - (2) 既存スペースの有効活用に関する取組状況
 - (3) 施設の維持管理に関する取組状況
 - (4) 新たな整備手法に関する取組状況
 - (5) 適正な施設整備費執行に関する取組状況

2 実施事業の事後評価

【個別事業に関する評価項目】

- 3 施設整備計画との整合性
- 4 事業の必要性・緊急性
- 5 教育・研究の活性化状況
- 6 コスト縮減の取組状況

2007年度予算においては、約5,000億円の総要求額に対して当初予算で8%、410億円が配分された。その後2008年2月に成立した補正予算では、追加的に800億円以上の予算が配分された。なお、全国立大学の施設設備の減価償却額は年間1,700億円程度であり、当初予算では、その約4分の1が補助金として措置されている。

4.1.2.2 財政融資資金からの借入れ

法人化により資金の借入が可能になったことから、償還に充てるべき収入が見込まれる、附属病院の整備などについては、政府が国債を発行して調達する財政融資資金を借り入れている。

実際の借入実務は、国立大学の要望を文部科学省において審査し、適当と認めたものについて、財政融資資金を充当している。その際、国立大学全体の借入額を一括して調達するため、国立大学

財務・経営センターが調達・配分機関として機能している。すなわち、同センターでは、国立大学全体の必要額をとりまとめ、実際に国債を発行する財務省から財政融資資金を借り受け、各大学に配分する。また、その後の償還計画を管理するのもセンターの役割である。センターが一括して借り受け、償還を管理することにより、各大学の個別事務が大幅に軽減されている。

2007年度においては、施設整備費補助金を上回る約700億円が借入・配分された。

4.1.2.3 財投機関債の発行

財政融資資金の借入を補完するため、センターでは独自に財投機関債を発行している。これは、元々、政府の機関である独立行政法人が独自に債券を発行することによって、債券市場に対する財務内容・事業内容の公開を進めて、各法人の経営状況を市場に評価させようとの意図があった。現在のところ、発行額は50億円と限定的であるが、発行に伴う経営情報の公開は進んでおり、当初の目的を実現していると言える。

財投機関債の発行によって調達した資金は、財政融資資金と共に個別の国立大学に貸し付けられる。センターでは、その償還計画を管理することになる。

4.1.2.4 資産の処分収入

国立大学法人は、土地・建物等の資産を売却した場合、その2分の1（当分の間4分の3）については自ら使用でき、残りの2分の1については、国立大学財務・経営センターに納付することになっている。センターでは、法人設立の際に各国立大学が所有することとなった資産に大きな格差があったことから、資産の再配分ができるように配慮してこの収入を配分している。2007年度にセンターが配分した経費は86億円であった。

4.2 国立大学の施設整備における課題

4.2.1 英国からの教訓1：施設整備投資額の不足

冒頭に述べたように、長年の高等教育に対する過小投資は、目に見えない形で施設設備の劣化を招く。そして気がついたときには、ツケが蓄積されており、その解消には継続的な大規模の投資を必要とする。英国の場合には、本来減価償却分を内部留保しておく建前になっているが、運営費交付金の総額が圧縮される状況下で、十分な内部留保は行われず、維持補修の積み残しが蓄積していった。これを解消するため、政府は、運営費とは別枠で施設整備のための交付金を1998/99年度から交付するようになった。しかし、先にも述べたとおり、大規模な追加投資にもかかわらず、2001年から2006年で積み残し分が半減したに過ぎない。しかも英国の場合には、施設設備関連支出に占める交付金の割合は3割であり、その余は内部資金を充当している。施設設備整備費を国が直接措置することになっている我が国の場合、積み残し期間が長引けば長引くほど、後々巨額の投資を余儀なくさせられる可能性がある。

英国の場合、データの制約から、施設設備の被保険資産価値を用い、その5%弱の投資をすることによって施設設備を維持することができることとしている。我が国の場合には、そもそも日常的

な維持補修にどれくらいの資金が投入されているかが国立大学法人全体について把握できない。このようなデータ不足は、資金確保のための対外的な説明においても、「証拠」不足と見られるため、大きな課題である。

ここでは、国立大学法人の貸借対照表から、「建物及び附属設備」、「構築物」、「その他の有形固定資産」を合計し、それぞれの減価償却累計額を除却した額を基準に必要な投資額の試算をしてみた。表12のように、国立大学法人が所有する施設設備関連の正味現在価値は、2兆3,425億円に上っている。この5%相当額は、1,171億円となる。

これに対して、現在の施設整備補助金は先に見たように、当初予算で440億円であり、運営費交付金に積算されている維持補修費(約500億円)が全額目的どおり使用されたとしても5%には及ばない。ただし、2007年度のように、補正予算が確保されれば、運営費交付金中の維持補修費が全額使途どおりに使われることによって、5%相当額が確保されるものと考えられる。

表12 国立大学法人の施設設備の保有資産額(平成18年度)

	取得価額	正味現在価値
建物及び附属設備	2兆6,830億円	
▲同 減価償却累計額	▲4,710億円	2兆2,120億円
構築物	1,874億円	
▲同 減価償却累計額	▲569億円	1,305億円
合 計		2兆3,425億円

実際には、運営費交付金に積算されている維持補修費については、後に見るようにアンケート調査で他に流用されていることが窺える。

文部科学省では、投資不足解消のため2001年度から2005年度にわたる「国立大学施設緊急整備5か年計画」を策定し、計画的に施設整備投資を進めることとした。同計画においては、緊急的な課題として、学生数の増加が進んでいた大学院関係施設の拡充や老朽化し、しかも耐震性に問題がある施設の改善を優先して投資を進めた。

国立大学の施設は現在約2,500万㎡あるが、この5か年計画においては、600万㎡(必要額1兆6千億円)を対象にした。内訳は、老朽化改善390万㎡、大学院の狭隘解消120万㎡、病院整備50万㎡、COE形成40万㎡となっていた。この5年の間には、景気対策としての補正予算が編成されたこともあり、結果として整備面積421万㎡(1兆4千億円)を確保したが、もっとも需要面積の大きかった老朽化改善については、390万㎡中、209万㎡しか手当てできず、改善率54%にとどまった。また、全体としては600万㎡中の421万㎡で、7割の達成率となった。

これまで老朽化対策が十分進展していないこともあり、この度文部科学省が策定した「第2次国立大学等施設緊急整備5か年計画」(2006年～2010年)においては、老朽化対策を最優先課題としている。

国立大学等の保有施設面積2,500万㎡のうち、およそ3分の1である700万㎡が未改修の老朽施設

であり、今次計画ではそのうち優先度の高い400万㎡を対象としている。またその他、狭隘改善や病院整備なども含め、総計540万㎡(1兆2千億円)の計画を立てている。現在本計画の2年目の予算が執行されているところであるが、2年間の予算ベースでの達成率は4,203億円であり、約35%となっている。

このような財源不足・投資不足を反映して、国立大学の施設担当の理事に対するアンケート調査でも現有施設に対する満足度は低い。特に新設の状況、改修の状況、維持保全については6～8割程度の大学が「やや不満足」ないし「不満足」と回答しており、新規需要への対応はおろか、既存施設の機能維持という最低限の需要も満たされず、施設整備投資が大幅な不足状態に陥っていることがわかる。

表13 現有施設に対する満足度

事 項	満 足	やや満足	どちらとも言えない	やや不満足	不満足	合 計
新設の状況	6.0%	14.3%	15.5%	35.7%	28.6%	100%
改修の状況	1.2%	8.3%	8.3%	46.4%	35.7%	100%
維持保全	0.0%	9.5%	28.6%	40.5%	21.4%	100%
スペース	1.2%	14.5%	28.9%	47.0%	8.4%	100%
アメニティ	0.0%	13.1%	20.2%	42.9%	6.0%	100%
美 観	2.4%	28.6%	20.2%	42.9%	6.0%	100%
機 能	0.0%	15.5%	25.0%	50.0%	9.5%	100%

(出所)「国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究」研究代表者 天野郁夫

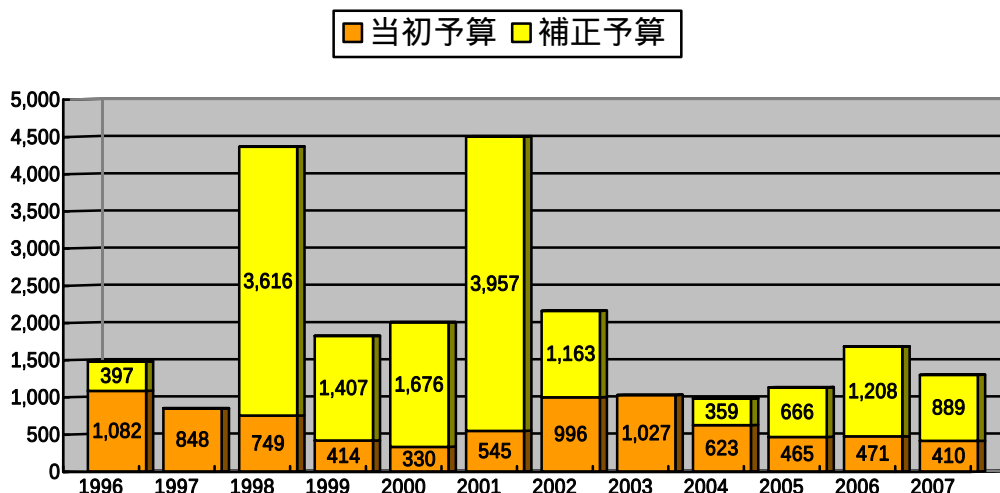
日本学術振興会科学研究費補助金 2007 年 3 月 P348

国の財政が厳しい中、施設整備予算を十分には確保できていないが、5か年の施設整備計画を策定することは、社会的にその重要性・緊急性をアピールすることができ、施設整備投資の拡大に大きく寄与している。また、同時に国立大学にとっても国の整備方針を踏まえて個別大学の整備計画を立てることでき、効率的な施設整備投資が図られるようになった。

今後、施設整備投資の緊急性と共にその投資効果を国民の目に見える形でアピールすることにより、国立大学の施設整備投資に対する理解を進めて予算を確保することが大きな課題である。

また、これまでの施設整備関連予算の相当部分が、年度途中で経済対策などを目的に行われる補正予算で確保されてきている。

図1 国立大学法人等の施設整備予算額の推移



補正予算は時々の政策判断で必要に応じて編成されるため、計画的な施設整備を困難にする。さらに、補正予算は例えば新産業の創出による経済振興など、特定の政策目標を掲げて編成されるため、施設整備も本来大学が希望するものよりも政策目標に沿った施設が優先される。このため、大学側から見ると、本来大学が希望する優先順位が反映されないという問題がある。

英国の例に見られるように、大学の施設戦略が自己財源の確保を伴い、積極的な展開を見せるためには、政府の強力な後押しと、長期的な見通しが必要である。我が国も、補正予算に頼る施設整備から脱却して、政府全体として国立大学が世界水準の教育研究を維持していくための投資計画を策定する必要がある。

なお、英国では、20年にも及ぶ高等教育への過小投資が続いた間であっても、オックスフォード・ケンブリッジといった自己資金の豊富な大学は、資金確保に向けた対政府の活動に熱心ではなかったと言われている。しかし、長年の過小投資は着実に高等教育の質の劣化を招き、最終的にはこうしたエリート大学も悲鳴を上げざるを得なかったわけであり、早くから大学が一丸となって資金確保に向けた努力を行うことが必要である。

なお、必要な資金の確保のためには、英国の大学が行っているような建物の状態評価を実施した上で、過去の維持補修費の積み残しの累積額がどの程度に積み上がっているのか、データの整備を行う必要がある。また、そのデータに基づいて、必要になる年間投資額を算定してその妥当性を世に問う必要があろう。

4.2.2 英国からの教訓2：維持補修費の確保

英国では、前述のとおり、本来減価償却分は、内部留保によって手当することになっているが、運営費交付金総額が削減される中で、十分な補修等が行われず、積み残しが蓄積されてきた。同様のことが我が国でも生じている。

現在の仕組みでは、施設の維持保全関係経費「教育等施設基盤経費」は、運営費交付金の一部として配分されている（ただし、英国とは違って、建物の更新等はこの経費の対象になっておらず、別途施設整備費補助金が用意されている）。現在、約 1 兆 2,000 億円の運営費交付金中、500 億円が「教育等施設基盤経費」として積算されている。

しかし、運営費交付金が毎年定率 1% で削減される中、施設の維持保全費が十分に確保できなくなっている。すなわち、慢性的に資金不足の大学の約半分が本来施設の維持保全に充てるべき財源を他に流用している。

国立大学財務・経営センター等の研究者グループが 2006 年初めに全ての国立大学の施設担当理事を対象に行ったアンケート調査では、「教育等施設基盤経費」を他の費目へ充当していると回答した大学が 5 割に上っており、施設の機能を維持し、かつその寿命をのばすために必要な経費が十分には確保されていないことがわかる。ただし、一方で「教育等施設基盤経費」をそのまま支出している大学も 18% あるほか、運営費交付金の他の費目から施設の維持保全費に充当している大学も 24% ある。

表14 維持保全費の調達状況

資 金 調 達 の 方 法	
運営費交付金の中の教育等施設基盤経費をそのまま支出	18.1%
教育等施設基盤経費の一部を他の費目に充当	50.6%
維持保全費用の一部を運営費交付金の他の費目から一部充当	24.1%
維持保全費用の一部に運営費交付金以外の他の財源を措置	7.2%
合 計	100.0%

（出所）「国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究 研究代表者 天野郁夫

日本学術振興会科学研究費補助金 2007 年 3 月 P 349

また、維持保全費の調達状況を大学の特性及び特性グループごとの人件費比率（附属病院の影響を取り除いたもの）と対比させてみたのが次表である。

表 15 大学特性別の維持保全費調達状況及び人件費比率

	運営費交付金 の中の教育等施設 基盤経費をその まま支出	教育等施設基 盤経費の一部を 他の費目に充当	維持保全費用 の一部を運営費 交付金の他の費 目から一部充当	維持保全費用 の一部に運営費 交付金以外の他 の財源を措置	合 計	人件費比率
旧帝大	2 28.6%	1 14.3%	1 14.3%	3 42.9%	7 100%	40.0%
教育大	1 9.1%	8 72.7%	2 18.2%	0 0%	11 100%	79.2%
理工大	7 18.3%	7 58.3%	3 25.0%	1 8.3%	12 100%	64.1%
文科大	1 16.7%	4 66.7%	1 16.7%	0 0%	6 100%	77.6%
医科大	0 0%	1 33.3%	1 33.3%	1 33.3%	3 100%	20.5%
医総大	6 19.4%	16 51.6%	9 29.0%	0 0%	31 100%	39.9%
医無総大	2 20.0%	5 50.0%	2 20.0%	1 10.0%	10 100%	76.3%
大学院大	2 66.7%	0 0%	1 33.3%	0 0%	3 100%	44.3%
合 計	15 18.1%	42 50.6%	20 24.1%	6 7.2%	83 100%	

(出所)「国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究」 研究代表者 天野郁夫

日本学術振興会科学研究費補助金 2007年3月のデータを基に国立大学財務・経営センター島准教授が分析した結果

この表から旧帝大が特異な存在であることが分かる。すなわち、旧帝大では、施設の維持保全費を他へ流用する比率は14.3%と低く、逆に運営費交付金の他の財源を維持保全費に充当する比率が42.9%となっている。競争的資金を含め資金獲得力が高い旧帝大においては、施設の維持保全の重要性が認識され、かつ手当てされているということであろう。

これに対して、維持保全費を他へ流用している率が高い教育大(72.7%)、文科大(66.7%)、理工大(58.3%)ではいずれも人件費比率が高く、財政構造が硬直的であることがわかる。

このように、維持保全費は、運営費交付金の中に積算されており、その使用は大学の裁量に任されているが、人件費比率が高く財政構造が硬直的な大学ほどその資金を他へ流用せざるを得なくなっていると考えられる。逆に言えば、維持保全費が運営費交付金の中に積算されているために、維持保全に充てるべき資金を運営費に流用してなんとかやりくりできているが、それは施設の劣化を放置する形で問題を先送りしているだけとも考えられる。施設整備については、国が責任をもって整備していくべきであるとの考え方にたてば、その維持保全についても国が責任を持つべきであり、現在のように運営費交付金の一部として維持保全費を配分し、実際の執行を大学に委ねるやり方が適切なのかどうか検討を要する。

4. 2. 3 英国からの教訓3：施設整備費補助金の配分方法

英国では1998/99年度から過去の過小投資への手当を行うため、運営費交付金とは別枠で施設設備整備費が交付されるようになった。粗の配分方法については、当初から複数年単位での交付方式となっていた。また、当初はプロジェクトごとに申請を受け付けて審査するスタイルであったが、フォーミュラによる算定方式で大学ごとの総枠を定めて、個別プロジェクトの審査は確認的に行う方式に改められた。これにより、大学側は、交付金額についておおよその総枠をあらかじめ知ることができ、計画的な施設設備整備が促進されるようになったと考えられる。また、2008/09年度からは、手続きをさらに簡素化して、個別プロジェクトの情報を提出しなくてもよい仕組みを導入しようとしている。

国立大学の運営費については、一括交付金になったため、先に述べたように弾力的な使用が可能になった。しかし、施設整備費については、国が責任を持って整備するとの考え方の下に、施設整備費補助金が用意された。この補助金は、予算単年度主義の制約を受けている。

このため、各国立大学が中長期的なマスター・プランを策定しても、その一部分のみがつまみ食いの採択されるだけであり、中長期的な施設整備計画の推進は難しい。このため、必要な予算確保と同時に、中長期的な計画の選定という形の整備手法が採れないか検討する必要がある。

そのためには、英国のように、機械的な算定方式で大学ごとの枠を設定してあらかじめ公表し、個別プロジェクトの審査については出来るだけ簡略化していくことが望ましいが、それが実施されるためには、各大学に意味のある施設設備戦略を展開するに足るだけの総資金が必要となる。積極的な施設設備整備戦略の展開を可能にしている現在の英国の高等教育機関では、総収入の12.7%が施設設備投資に向けられている。英国の場合には、施設設備投資資金の約3割が財政協議会からの交付金で、内部資金が4割程度を占めているが、我が国の場合には、一部国立大学を除き内部資金の確保は極めて困難な状況にあるため、施設設備投資資金の大部分を公費で賄う必要があろう。

目安として、平成17年度の国立大学法人の経常収益合計2兆3,757億円の13%は、3,000億円以上に上る。

5 結びに代えて

英国の例から分かるように、施設設備への投資不足の影響は短期には目に見えにくいものの、長期的には大きなつげとなり、その回復のためには相当規模の長期に亘る投資戦略が必要になる。

我が国の場合も現在厳しい財政状況の中で、大幅な投資不足になっており、施設設備の劣化は着実に進行しており、一刻も早い対応が求められる。

そのためには、大学側の対応として一体どれくらいの投資不足の累積があり、それを回復するためにはどのような水準の投資額が必要なのかデータを示すことが必要であろう。それらのデータに基づいて、国として整備していくべき目標値をわかりやすい形で示して国が責任を持って施設設備投資に必要な資金を確保していくことが必要である。

また、英国では、大学の施設担当者が協議会を設置したり、研究グループを編成し、HEFCEなど

から資金を得て、各種ガイドラインづくりを行うなどの活動を実施している。我が国では、こうしたガイドラインづくりは、文部科学省主導で実施されているが、各大学におけるデータ整備を含め、施設マネジメントの普及向上を図るために、大学関係者の積極的な参加や自主的な勉強会などに対する支援などの活動も展開する必要がある。なお、英国のガイドラインなどについては、別の機会に紹介していくこととしたい。

大学の戦略的な施設設備投資を促すためには、将来的な国費投入の見通しが立つ必要があり、財政当局をも含む政府全体としての投資計画の策定が必要であるし、個別大学ごとの配分額についても英国の算定方式のように一定の将来の見通しが立つ手法を検討することが必要になってこよう。ただし、英国のような算定方式が現実味を帯びるためには、全国立大学を対象に一定規模以上の配分が可能になるような予算規模を確保することが前提であり、現状のような限られた予算額での実施は難しいので、この点は将来の課題である。

脚注

- 1 Stevens, Robert (2005), University to UNI, p.56.
 - 2 National Committee of Inquiry into Higher Education
1996に政府の諮問機関として発足し、1997年7月に“Higher Education in the Learning Society”を発表した。
 - 3 Stevens (2005), p94.
 - 4 HEFCE, c7/95, Formula Capital Funding
例えば、学問分野ごとの係数は次のように設定されていた。
臨床医学100、工学53、社会科学10、人文7、芸術等22、教育10
また、教育レベル・教育形態についての係数は次のように設定されていた。
- | | 設備費 | 施設費 |
|--------|-----|-----|
| 学士課程 | 1 | 1 |
| 大学院 | 3 | 1 |
| フルタイム | 1 | 1 |
| パートタイム | 0.5 | 0.5 |
- 5 HEFCE, c4/96, Recurrent and Formula Capital Grants for the Academic Year 1996-97
 - 6 文部科学省(2004), 中央教育審議会大学分科会制度部会資料3 - 2
 - 7 National Committee of Inquiry into Higher Education(1997), “Higher Education in the Learning Society”, 17.1,17.2
 - 8 HEFCE, Consultation Paper 1/97, 3/97.
 - 9 本稿においては、イングランドのデータを掲載することとしているが、一部データについては、イングランド以外の大学に関するものがどれくらい含まれているか不明なものがある。しかし、イングランドの大学の施設の被保険価値、交付金総額、いずれも全英国の8割以上を占めており、おおよその傾向を知る上で支障はないと考えられる。
 - 10 Stevens (2005), p164.
 - 11 JM Consulting Ltd (2001), A Report for the Office of Science and Technology, Study of Science Research Infrastructure, pp48-49, 51.
 - 12 JM Consulting Ltd (2006), Future needs for capital funding in higher education, pp12-13.