

### 第3章 法人化と財政配分方式

山本 清（国立学校財務センター）

#### 1.はじめに 国立大学の法人化と大学改革の関係

文部科学省の「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」は、2002年3月26日に「新しい「国立大学法人」像について」（以下「最終報告」という）を公表した。これを受けて、国立大学の法人化は具体的な制度設計や法案策定に移行する運びとなった。最終報告は、我が国の高等教育に大きな影響を与えることは確かで、高等教育研究にとっても重要なテーマである。しかしながら、国立大学協会設置形態検討特別委員会が最終報告につき検討しているように、最終報告の法人像のうち財務会計制度については依然不明な状態である。そこで、法人化の制度設計が開始される段階で財務会計制度、とりわけ個々の国立大学法人に財源措置される運営費交付金の在り方につき理論的に検討する意義は大きいと認められ、諸外国での議論を踏まえ考察することにする。もちろん、以下の論考で意見に及ぶ部分は筆者の個人的見解で当財務センターの公式見解でないことをお断りしておきたい。

国立大学法人の財源措置の検討に際しては、主要な財源となる運営費交付金がどのような政策的立場づけをされているのかを整理することが必要である。国立大学の法人化検討作業と並行して2001年6月に「大学（国立大学）の構造改革の方針」が文部科学省から提示されたため、国立大学法人の財政運営に異なる政策意図をもった複数の財源措置が講じられることになると想定され、大学側としては基盤となる運営費交付金以外の他の財源についても大学収入として管理運営することになる。この変化を現行制度と比較したのが図1と図2である。

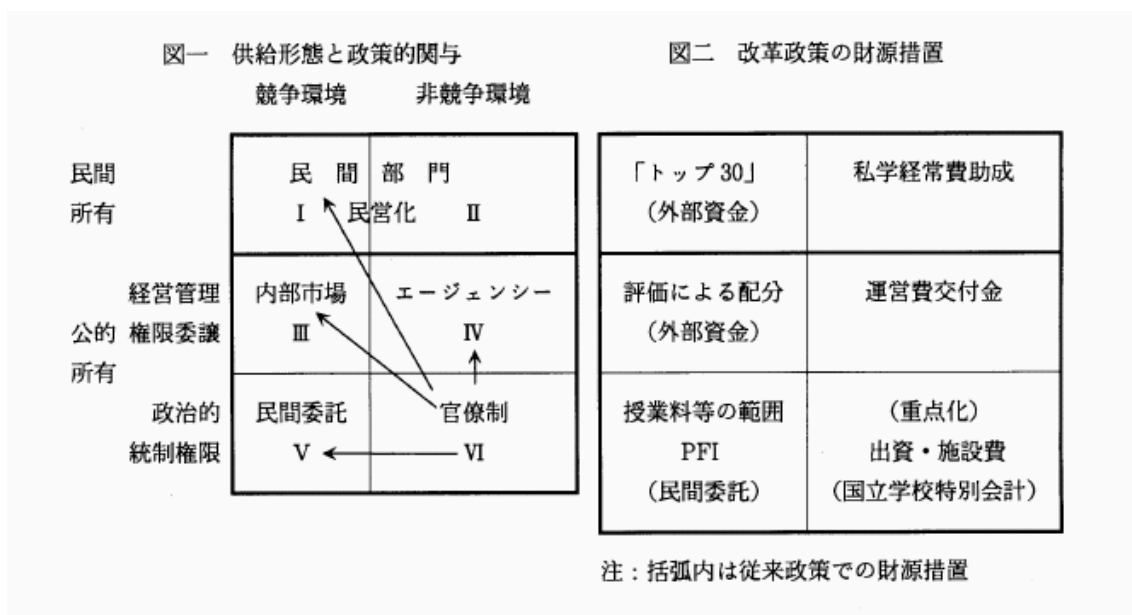


図1は、公的サービスの供給としてどのような形態があるかを概念的に整理したもの(Jackson, P.M., "Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?", Public Administration, Vol.79, pp.5-28.を修正)である。これによると、国立大学の法人化は、所有形態が国、資源配分の最終決定権限も国であって民間部門と財政措置で区分された意味で非競争状態にある第Ⅰ象限から、国の所有形態は不変であるものの日常的な業務執行に関しては権限を委譲して自律性を与えようとする第Ⅱ象限への移行(エージェント化)とみなすことができる。国立大学は私立大学と学生獲得などの点では競争状態にあるものの、国が設置者であることから国立大学の管理運営に要する経費は基本的に国が財政措置しており、異なった土俵における「仕切られた競争」にすぎないからである。

図2で理解できるように、これまではセクターを区分した財政措置、つまり、国立大学は基本的に国立学校特別会計による経理、私立大学は経常費助成が実施され、国公私を問わない財政措置はプロジェクト単位の科学研究費補助金などの競争的資金が設けられていた。それが、国立大学法人に業績主義を適用し運営費交付金に反映するだけでなく、専攻分野単位に各30校程度を国公立大学から選定し競争的資金を配賦する「トップ30」が新規に加わることになる。従来象限(Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ)に競争的財源措置が追加されるとともにⅣ象限にかかる財源措置が新設される。もっとも、国立大学法人への出資及び施設整備は基本的に国の権限で行う報告になっていて、Ⅳ象限がなくなるわけではない。

したがって、こうした枠組みでは、運営費交付金は国立大学法人に対する単一かつ包括的な財政支援でない(少なくとも国立学校特別会計よりも財源が細分化・多様化する)ことになる。これは、基盤的教育研究活動のうち経常的経費を運営費交付金で賄う理念によるが、同時に基盤的活動についても業績に基づく競争原理を導入することが最終報告で謳われており、交付金と他の財源措置をどのように区分すべきかが問われている。そこで、図2での政策に対応した財源措置を必ずしも前提にせず、特定の政策目的に適合した最適な財源措置は何かにつき検討を進めることにする。政策価値に踏み込まずたとえ構造改革政策を所与とする観点にたっても、その実現方策が最適かは別問題であるからである。

## 2.財源配分の10原則

国立大学法人(仮称)は国が設置する独立の法人格を有する大学であり、基礎的活動を賄うに必要な公財政支援を受けると想定される。この基礎的財源措置となる運営費交付金はこれまで国立学校特別会計として全国立大学を合わせて1本で管理されていた方式から、資源を一定方式で各大学に配分して自律性を付与する一方、成果に説明責任を課するもので我が国の国立大学では初の試みである。高等教育進学率が高い多くの先進国も財政圧力の高まり、国際競争力強化、大学財政の悪化、優秀な人材の定着に腐心しており、財源措置の基本となる交付金算定の見直し作業を近年実施している。

交付金の制度設計については、私立大学に対する経常費助成での経験があるもののこの財政支援は基本的経費の一部を補助するものにすぎず、大学財政につき国が設置者として

措置する交付金とは性格を異にする。このため外国の配分方式が紹介されることが多いが、国立大学の占める地位や役割及び歴史的経緯の国別の差を踏まえることが肝要である。ここでは英国の高等教育改革の影響を受けてはいるが最近数次にわたる財源配分方式にかかる公開草案を出して広範な論議を展開しているニュージーランドの高等教育諮問委員会 (Tertiary Education Advisory Commission) の報告を参考にして配分の基本原則をまず検討する。筆者の知る限り、最も包括的に配分方式を検討しているからである。

最終報告では、交付金の算出方法の原則として挙げられているのは、透明性の確保と自主性・自律性の向上及び特定事業の実施対応の 3 点であるが、最後のものは特定運営費交付金に関連するものであり、最初の 2 つにすぎない。しかし、これで必要十分なのであろうか。下記 10 原則は、改革草案に対するレビューを行った報告に示す 17 個の原則のうち国立大学法人間の内部市場での配分にかかるものに限定した。また、教育と研究に区分した配分方式と統合した配分方式のいずれが優れているかは、政策目的との観点から決定されるべきで事前の原則として設定することは不適切とみなし、区分原則を除いて整理したものである。

#### (1) 簡素・理解性

配分方式の算定が複雑であったり数式が難解であることは、配分を決定する側のみならず、実施する側、受ける側及び監視する側にも労力を要する。また、算定に誤りをきたしたり、的確な意思決定を妨げる可能性もある。最終的に配分額の合計が議会承認を受けることになるから、議会で内容を理解できなかつたり、誤解を招く方式は公金に対する議会統制からも好ましくない。

#### (2) 透明性

配分を受ける国立大学法人にとってはその算定方式のみならず決定過程が透明でないと納得をすることは困難であり、なるだけ恣意性が介在しないことが必要である。配分額決定に用いられている算式や基礎データが公開されていることも重要である。

#### (3) 安定性・予測性

大学は研究活動が長期に及ぶのは当然として、学部学生への教育活動についても 4 - 6 年間にわたる継続的指導が必要であるため、その活動を賄う財源も安定したものでないと本来の機能が維持できない。また、長期の財政計画をたてる場合には配分される額を一定の精度で予測できなければならない。その意味で毎年度大幅に変動する方式は不適切である。

#### (4) 公正性

基礎的活動を賄う財源措置であることは、所定の外形的な要件をみたせば同じ額が公正に配分されることが必要である。同じ課程で学生数も同じなのに教育費への財源措置が異なるのは、公正性に反する。もっとも、実験機器装置などにより特定の課程の講義が高コストになるのは当然であり、課程間の特性の違いにより学生当たり単価が異なるのは公正性に反しない。

#### (5) 質・効率向上の誘因性

資源配分に際し、教育・研究活動の質を向上させたり、業務の効率性を改善する誘因を組み込むことは望ましい。特に、所定の施設・設備や能力を有することが教育目的達成のため不可欠な場合（たとえば遺伝子工学で遺伝子操作実験施設が必要）には、その環境を整備・維持する財源措置が質の確保のため必要とされる。教育・研究の質向上と資源配分を連動する業績基準方式はこの1つの例であるが、業績測定の負の影響も勘案されねばならない。

#### (6) アカウンタビリティ

公財政支援に多く依存する国立大学法人は、その配分された資金の使途につき最終的には納税者にアカウンタビリティを負うことになる。同時に外部資金や他の公的資金を獲得して財政運営を行うから、交付金として基盤的経費に充当される活動が何かを特定化しておくことが必要である。

#### (7) アクセシビリティ保障

国立大学法人は国が設置することにより、全国的に高等教育に関する機会保障を図る使命を有している。このため、授業料水準は一定水準を超えないように確保されるべきであり、交付金の額が高額な授業料水準を前提にしないよう学生の授業料負担と大学に対する財源措置の関係が明示的に決定されることが必要である。

#### (8) 自律性・自主性

交付金化は大学側での使途につき裁量性を高めると期待されるが、配分の算定方式が使途制約にならないような配慮が必要である。たとえば、経常経費の旅費を教員当たり幾らとして積算された場合、その積算単価が基準に使用され実績の旅費が積算に比して大幅に超過した時に直ちに業績評価で問題にされないことである。また、教員の教育研究活動にかかる自由 (academic freedom) が阻害されないよう確保されねばならず、たとえば、特定の教育課程や研究領域への財源措置が他の課程・領域に比して不当な扱いを受けないことが必要である。

#### (9) 高等教育政策との整合性

教育研究活動に関する自由が保障されることは当然であるが、国立大学法人は国が設置するものであるから、国の高等教育政策と整合的なものでなければならない。したがって、特定の教育研究分野を政策的に強化することなどの目的を促進する措置が配分において用いられる余地を認めることが必要である。

#### (10) 環境変化への対応性

現代は技術革新を初め変化が激しい時代である。このため、高等教育としても新しい教育・研究ニーズに迅速に対応するとともに必要な場合には環境変化を事前に予測して新しいニーズを満たす対策を講じておくことが求められている。しかしながら、新しいカリキュラムの開発やスタッフの確保には時間を要するため財源的にこうした環境適応への準備活動を保証する要素を配分算定時に考慮しておくことが必要である。

### 3.財源配分方式の検討

こうした配分原則を前提にしたとき、公財政支援で主たる財源が賄われる国立大学法人の配分方式は具体的にどのようなものになるだろうか。最終報告では、教育研究活動にかかる標準的な経費から収入標準的な収入を控除した差額を標準運営費交付金とし、その基準として学生数等を使用すること、また、施設整備は交付金とは別途措置することが示されている。この方式は、教育と研究活動を区分しないこと、経常費と資本費を区分して措置すること、国立大学法人のみを対象にすることから既に他の方式を除いているが、ここでは最終報告の方式を含めて先の原則に照らして利点、欠点を総合的に検討する。

#### (1) マクロ的配分 (システムレベル)

個別の大学に配分する算定の前段階で、どのような基準で高等教育システムにかかる財源配分をするかというマクロ的観点がある。

##### 機能別配分

第1は、高等教育の教育・研究の2大機能(社会サービスを追加しても配分方式の技術的構造は同じ)に応じて配分方式を異なったものにするか否かである。多くの先進国は、交付金的な配分を教育機能にかかる経費を賄うか支援するものに限定し、研究機能は競争的なプロジェクト補助金で措置することとしている。教育と研究を区分しない方式とどちらがよいかは、研究活動に配分する額の大きさと研究特性と文化に依存するであろう。研究評価が困難な領域についてはプロジェクト研究に限定しない財源措置が長期的観点及び基礎科学の振興において意義があることは、ノーベル化学賞を受賞された白川博士の研究が基盤的教育研究費である校費で実施されたことから認められる。同時にこうした我が国独自ともいえる経常的研究財源を教員全員に交付する方式は、1人当りの額が自主的研究を可能にする程度の額を保障しないと意味がなく、極めて少額な研究資金を交付金算定に含めても実質的に米国の州立大学の教育活動財源に含む教育に必要な研究費と変わりがなくなることに注意すべきである。

##### 経費の性質別配分

我が国の交付金の経費の対象は教育研究活動に要する経常的経費に限定されているが、理論的には施設整備費などの資本的経費も含めて交付金化することも可能である。この場合、自律性・自主性の尊重から大学側で施設整備計画を立案できるよう更新資金については減価償却費として算定して経常費に加算して交付されることになる。事実、ニュージーランドの国立大学については、教育補助金(tuition subsidy)のなかに資本整備費相当額が約1/8含まれている。もっとも、この方式の場合、自主性が高まるが更新以外に新規整備についても大学側で資金調達しなければならなくなる恐れがあることに留意すべきであり、更新部分に限定して交付金化するのが適切であろう。

##### セクター別配分

我が国の運営費交付金は、国立大学法人に限定された国立セクター内部での資源配分であるが、私立大学を含めたすべての高等教育機関を対象に資源配分することも考えられる。

しかしながら、国立セクターと私立セクターは本来設置目的が異なるから、両セクターを同じ基準で財政措置する必要も合理性もない。焦点は、いかなる活動に対してどれだけの水準まで財政支援するかである。これは、高等教育のおかれた国別の特性や政策によって決定されるべきものであるが、特定の研究活動については公正に同じ基準で交付することは合理性がある。

## (2) ミクロ的配分 (機関レベル)

マクロ的な配分方式が確定して国立セクターへの配分基準が決定すると、次の課題は各国立大学にいかなる基準で配分するかである。この配分方式は配分基準に何を採用するかにより多くの類型が考えられ、前述のニュージーランドでも教育補助金につき 7 つの選択肢を示している。もっとも、7 つのうち四つはサービス需要の算定をどれだけ課程別に細分するかの違いであり、実質的にはサービス需要、業績基準及びサービス購入契約の 3 種類に要約できる。これらはサービスの質及び量に焦点をおいたアウトプットモデルとみなすことができるが、理論的にはインプットやコストに焦点をおいたモデルも考えられる。独立行政法人の交付金算定ルールを参考として中央省庁等改革推進本部事務局が示した 4 つの方法のうち、サービス購入契約に相当するもの以外の 3 つが該当する。具体的には、活動を行うに必要な経費を積算した積上げモデル、経費実績を基準にする実績モデル及びサービス提供能力に基づき適正額を算定する保有能力基準モデルである。以下、これら 6 モデルの有効性につき前記 10 原則に照らし検討する。なお、ここでは教育研究を区分しない場合を想定する。区分する場合は特殊な事例として扱えること、また、最終報告では統合した交付金を想定しているからである。

### サービス需要モデル

大学の活動はサービス需要によって規定されるとみなし、需要を満たす財源を保障する(授業料収入等は控除される。他のモデルでも同様)ものである。具体的には教育需要及び研究需要の量を表す変数をそれぞれ  $S$  及び  $P$ 、そして需要量にかかわらず発生する固定費を  $F$  とすると、次式で示される。

交付額 =  $F + S \times \quad + P \times \quad$  ( , は係数)

この方式はセクター内部において市場が形成されると想定し、需要を満たすよう各大学が活動することで活動の質や効率が向上するという考えに基づく。学生が集まらない魅力に欠ける(質が低く授業料も高い)大学には資金の交付が減少するからである。しかし、そのためには学生定員や授業料水準を弾力化することが必要であり、公平なアクセスを確保できない可能性も生じる。また、需要量をいかなる定量的で客観的な尺度で測定するかの課題があり、教育需要は学生登録数で代理できても研究需要の適切な尺度を見出すのは容易でなく、最も客観的な教員数は形式的供給能力にすぎないからである。さらに、内部市場において需要側と供給側間の情報の非対称性(教職員側が学生や社会よりも自己の能力や業績及びコストについて多くの情報を有していること)が緩和できるかという本質的問題もある。

### 業績基準モデル

活動のインプットやプロセスについては考慮せず、アウトプットに焦点をおいてアウトプットの水準に応じて資金を配分する方式である。教育のアウトプットをE、研究のアウトプットをR、固定費をFとすると、次式で交付金は算定される。

交付額 =  $F + E \times \alpha + R \times \beta$  (  $\alpha, \beta$  は係数 )

明らかにこの方式は、活動の質と資源配分が連動しているから、プロセスに関して大学の自主性に委ねられており、質向上の誘因性にも優れている。また、特定の教育分野や研究分野の業績につき高い評価 (  $\alpha, \beta$  を分野別に異なる係数とするなど ) をつけるようにすれば高等教育政策を推進できる利点もある。課題は、アウトプットの客観的測定である。

とりわけ、教育のアウトプットは出口 (卒業時) の成績だけでないし、効果は長期に及ぶだけでなく、出口に限定しても入り口での学生の質や能力によって授業以外に修了時の成績が規定される。したがって、出口と入り口の差たる付加価値で測定するのが合理的であるが、この測定はデータ収集の点で困難である。また、施設等の装備や所在地等の初期条件で業績が規定される部分もあり、公正性に欠けるという批判が成立する。

### サービス購入契約型モデル

国立セクターの特性から、国が教育研究サービスを個々の国立大学法人から購入するとみなし、購入価格を算定するものである。教育活動及び研究活動当りの変動費用と需要者負担額をそれぞれ  $t_1, t_2$  及び  $r_1, r_2$ 、活動量を  $b_1$  及び  $b_2$ 、固定費を  $F$ 、効率化による経費節減額を  $\Delta$ 、質の向上による経費増加分を  $\Delta'$ 、物価変動を  $\Delta''$  とすると次式で示される。

交付額 =  $F + (t_1 - t_2) \times b_1 + (r_1 - r_2) \times b_2 - \Delta + \Delta' + \Delta''$

この方式は、個々の立地環境や現有的資源能力などの要素を考慮できる反面、現状の大学間の財源支援の差が固定化されやすい難点もある。質と効率の改善促進は係数  $\alpha$  及び  $\beta$  で直接的に勘案できるが、その決定には恣意性も介在する他、変動費用単価の算定の技術的問題もある。また、当該単価を大学ごとに設定することは実態を反映したことになるが、反面、大学間の差を設けることで公正性を失う危険性もある。もっとも、学生負担などの水準が個別に示されるから、大学の資金計画は立てやすくなる。

### 経費積上げモデル

教育研究活動を実施するに必要な費用を見積もり交付するものであり、一定の教育研究に関する目標が設定されていることを前提にしている。教育研究の機能別に算定するというより経費の性質別に実績を勘案して性質別の細目につき積算が行われる。いわば現在の予算要求とおなじく投入査定方式ともいえる。具体的には、人件費と物件費に大別され、その費目の細目につき積算されるが、物価変動を  $\Delta$  とすると、次式で示される。

交付額 = (人件費 + 物件費)  $\times$

この方式は大学ごとの個別算定が可能であり、従来概算要求的な査定が主務大臣の方で可能であるから高等教育政策との整合性は図りやすい。一方で質的向上や効率改善の誘

因や透明性には難点があり、経費積上げ方式であるゆえに交付金として一括交付されても資金の使途と交付金の積算基礎との関係が強いため、積算基礎が実質的な使途制限になる可能性がある。

#### 実績基準モデル

現在各大学に財源措置されている金額を基準にして効率化の目標や物価補正及び政策的要素を勘案して算定する方式である。実績額を  $G$ 、効率化係数を  $\alpha$ 、物価指数を  $\beta$ 、政策係数を  $\gamma$  とすると、次式で示される。

$$\text{交付額} = G \times \alpha \times \beta \times \gamma$$

右式から明らかなように、実績が基本になるため算定は簡素で理解可能性も高い。大きな変化は生じないし、効率化を促がしたり政策誘導を行うことも  $\alpha$  や  $\beta$  の設定により可能である。また、経費の使途の総額を積算段階において設定するにとどまるから、経費の使途に関する大学側の裁量性は高い。しかし、現状を固定化する可能性があるほか、適切な業績目標が設定されないと、いかなる活動のため当該交付金が措置されているかが不明となり、活動実績を目的別のコストと成果を対応させても財源措置の範囲や妥当性を事前に知ることは不可能であり、公金のアカウンタビリティも依拠すべき基準があいまいになって十分果たすことが困難になる。また、質の向上を促がす誘因に欠ける。

#### 保有能力基準モデル

国立大学が保有する人的及び物的資源を有効に活用した場合に必要な活動資金を財源措置しようとする方式である。ここでは、保有している資源には無駄なものや質の保障水準を満たさないものは存在しないこと及びフルに能力を発揮した場合に需要が十分あり他のセクターの需要を代替することによる負の効果（クラウドング・アウト）がないことが前提になっている。在籍する教職員数（フルタイム換算）を  $a_1$ 、平均人件費を  $a_2$ 、資産残高を  $b_1$ 、資産当りの変動的物件費単価を  $b_2$ 、効率化による節減額を  $\alpha$ 、質の向上による経費増額を  $\beta$ 、物価調整を  $\gamma$ 、固定費を  $F$  とすると、交付額は次式で示される。

$$\text{交付額} = F + a_1 \times a_2 + b_1 \times b_2 - \alpha + \beta + \gamma$$

この式から明らかなように、サービス購入契約型と似ているが、アウトプットまたはサービス量でなく保有資産・資源に関する固定費と変動費に区分した算定方式である。投入やプロセスを問わない意味では購入契約方式が自律性・自主性に優れているが、装置依存かつ労働集約的な高等教育の構造を踏まえると安定性やアカウンタビリティの点では能力基準が勝っている。また、人的資源が明示化されることから新規ニーズへの事前対応を交付金の算定基礎に参入しやすい利点もある。もっとも、現状固定化の恐れや公正性の点で制約もある。

以上6方式を比較検討すると、いずれの方式も10原則のすべてを満たすものはなく、また、特定の方式が他の方式より常に優れているともいえない。



#### 4.まとめ 政策的対応と研究の蓄積を

##### (1) 原則の設定 トレードオフと調和

現実の配分方式は、前記 6 つのモデルの 1 つが適用されることは諸外国の例をみてもなく、複数のモデルが組み合わさったものである。業績基準モデルといっても標準となる経費と業績の関係を特定化しないと業績目標を満たす活動資源を付与することができず、現実の発生した過去の経費を無視できないし、実績基準でも業績要素を加味することができるからである。最終報告の標準運営費交付金の算定方式も前記モデルのサービス需要モデルと業績基準モデルそれにサービス購入契約型モデルを複合させたものといえる。

その意味で、モデル選定の政策的意図を明確化し、同時に配分原則を提示して利害関係者と合意形成を図ることが必要である。そして、各モデルの利点を活かしつつ弱点を低減させる検討が要請される。たとえば、学生数等の外形的基準は簡素・理解性や透明性に優れているが、サービス需要を示すものとみなすか、あるいは実績コストを反映した代理尺度とみなすかにより、そのモデルの政策的含意は異なってくる。前者であれば内部市場での公正な競争環境と適正な業績指標として学生数だけでよいか否か（教育の付加価値の考慮など）を吟味しなければならないし、後者であれば実績経費をなるべく小さくして再現できるかに配慮しなければならないからである。同時に交付金以外の他の財源措置との目的区分を明確にすることで弱点や矛盾を克服することも可能であることを忘れてはならない。

##### (2) コスト構造の解明

6 つのモデルのいずれを採用あるいは組み合わせても必要なことは、各大学において発生している教育研究の過程別コストの的確な把握である。いかなる原則もコスト構造が不明な状態では恣意的あるいは操作的に係数や基準を設定して算定式を決定することになり、所期の目的と異なる効果をもたらすからである。とりわけ、教育研究機能に区分せず、また、課程や分野別の区分が大括りになるほど課程間の資源配分が大学内部で問題になってくる。積算単価や算定単価が課程や分野をまとめたもので算出されるから、大括りのなかで資源の再配分、つまり課程間のコスト構造の違いから、ある課程では算定式での基礎単価より高く、他の課程は低く配分すること（内部補助）になるが、その額を教育研究活動を実施できる水準に設定する作業が必要になるのである。究極の対策として、全ての課程につき単価を設定することも可能であるが、これは簡素化や透明性に反するし、国民や学生にとって比較可能性を阻害してアカウンタビリティ確保にならない。

##### (3) 移行措置

国立大学の法人化は、個々の業務が個別の独立行政法人になるのとは異なり、国立学校特別会計の個別法人への分解であるから、必要な財源措置の配分という新規の課題をもつ。そのため、原則や政策意図の徹底を行うと現状から大きく変化する国立大学が出てくる可能性がある。全体の財源措置額が変らなくても特定の大学の増額が別の大学の減額をもたらすと想定されるからである。その意味で、現行の実績額から大きく乖離しない措置を一

定期間にわたり継続することが不可欠である。そして、定期的に配分方式の有効性につき第三者によるレビューを実施して見直しを図ることが望まれる。

(国立学校財務センター季報 平成 14 年 5 月発行 (第 36 号) 所収)