

国立大学の財務と法人化の課題

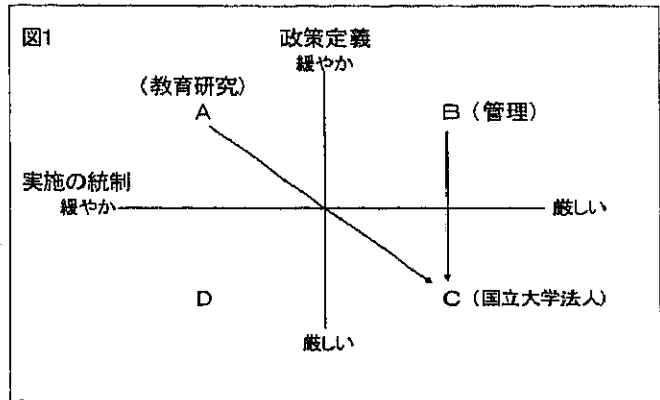
山本 清 (国立学校財務センター教授)

今ご紹介いただきましたように、本日のテーマは皆さんのお手元のレジュメにあるとおり「国立大学の財務と法人化の課題」ということですが、私立大学の方も3分の1程度おられるということですので、「少し一般的な話をしなければいけない」ということで若干異なったお話をするとします。

レジュメ等は事前にお読みになった方もおられると思いますが、私はレジュメに書いてあることをそのままお話するというのは逆に失礼だということで、いつもかなり違った話をしております。今日も多分、むしろ大学経営とか財務としてどういったことを考えなければいけないかという根本的な問題について、若干テクニカルな話になるかもしれませんが、そういう面も含めてお話し申し上げたいと考えております。

「法人化のインパクト」というのは既に聞かれておられると思いますので、そういうことは省略いたしまして、まずレジュメの2ページ目の図1をご覧ください。これは若干説明が必要かと思えます。図の縦軸に「政策定義」と書いています。これはわかりやすく言えば、「大学の使命」あるいは「大学の目標」という言葉に置き直してもいいと思います。この縦軸は上が「緩やか(ルーズ)」で、下が「厳しい(タイト)」ということになります。これはどういうことかと言うと、わが国では大学の使命とか目的というのは非常に緩やかに定義されているということです。

今、ほとんどの国立大学、私立大学も含めて有名大学が大学の理念とか経営理念とかを掲げていますが、これはほとんど定義していないことと同じということです。要するに「社会に



貢献する」とか「実学志向で何々に貢献する」、「国際的な大学を目指す」、「国際水準の教育研究をやる」とか掲げても、そういうものは結局何をしているか分からないということです。まず「国際的な大学」という定義をしていないわけですから、「国際的水準」というのは「国際的に優れた大学」を言っているのか、「国際的な標準」なのか、全くわからないわけです。「特色ある大学」などということをおっしゃるけれども、「特色」というのは何が特色であるかということをおっしゃる前に明確にしなければいけないわけです。

そういう面からいって、ざっと見た限りにおいては、日本の大学で大学のミッションとか目的を少なくともタイトに決めているところはほとんどないわけです。今度の国立大学の法人化で大学の使命とか目標を、文部科学省が定めるグランドデザインに従ってやると言っていますが、私立大学を含めて、日本の大学の経営管理という点で一番欠けている点は、法人化とか大学

間競争とかいろいろ言われていますが、どこまで使命、目標を具体的に明確にするかということだと思います。これが縦軸の説明です。

横軸というのは、「実施の統制」という言葉。またややこしいと思いますが、これは大学の業務です。これは別に事務管理だけではなく、教育研究、あるいは社会貢献、大学の管理業務を含めてすべての業務について実施、執行の統制がやはり縦軸と同じように緩やかか厳しいか（ルーズかタイトか）ということを示しています。

そういうふうに考えますと、少なくとも今までの国立大学は（私は別に私立大学を差別する意味は全くないのですが、今法人化問題で騒がれていますからまず国立の話をしませう）、ある意味で非常に歪んだ構図にあります。それは皆さん事務系の方が多いからわかると思いますが、実はこういうポイント（A、B）に分かれているわけです。「教育研究」と「管理」が現状においては全然違った次元にあるということです。つまり、先ほど来言っていますように「教育研究」あるいは「管理」についても大学自身が非常に抽象的な大学の目的とか使命になっていますから、これは列（縦軸）としてはA、Bとも同じような状況にあるわけです。

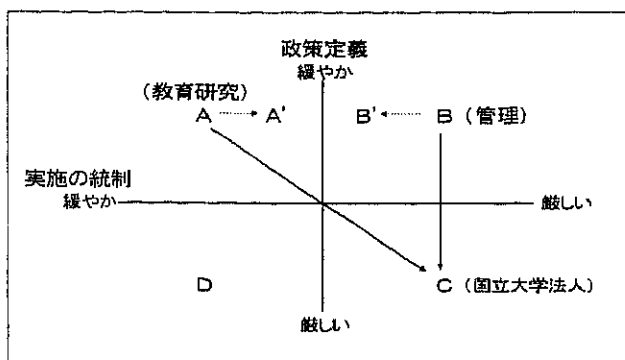
しかし、「教育研究」と「管理」の一番違う点は何かということ、大学の教育についてはお金の面での不自由はありますが、何を研究するかとか、どういうことを教えるかというのは非常に裁量性があるわけです。そういう意味においては「実施の統制」ということからいって、特に国立の場合はルーズになっているわけです。西洋思想史を社会政策論として全然社会政策に関係ない講義を1年間延々としても怒られない。そういう先生が結構私の経験でおられましたけれども、教科書は義務教育と違って検定の教科書があるわけでもありません。どういうカリキュラムでどういう教育をするか、これは全く自由です。しかも、私立の場合は違いますが、休講する先生も結構いるわけです。それでも給料は別に変わるわけでもなく、別にお叱りが学部長からあるわけでもない。まして学長が怒るということはずっとありえない。最近は少し厳しくなっていますけれども、そういう意味においては「実施の統制」は「緩やか」なわけです。どういう内容の教育研究をいかにやるかということについては非常に裁量性がある、当然文部科学省もそうですけれども、学長とか学部長の意向を反映するということはなかなか程度が低いということで、この位置にあるわけです。

一方、皆さん方、事務系の方というのは「実施の統制」ということでは「厳しい」に位置付けているわけです。実施面で何をやるかということとは非常に抽象的ではあるけれども、例えば入試でありますとか授業料の徴収、契約業務、資産管理等については非常に厳格な管理になっています。それは当たり前でして、いろいろな法律が定まっています。まず、国立大学ですから国立学校特別会計法の適用を受けていますし、それ以外に財政法、会計法あるいは予算決算及び会計法等の一般的な財政の法律の適用を受けています。

そういう意味においては、私立大学の場合よりも有利な面があるわけです。私立大学もかなり標準化がなされていますけれども、大学間によっていろいろな規程類等は特に違いが出てきます。ところが、国立大学であれば同じ法体系なり、同じ制度のもとで管理運営されていますから、例えばA国立大学からB国立大学へ移っても、同じ会計業務であれば若干の学内の流れの違いがあるぐらいで、大きく新しく勉強し直すということは少なくとも必要ないわけです。そういう意味ではメリットもありますが、非常に厳格な事務の管理の統制がなされているという点で、分極的

な関連があるわけです。

一方、私立大学はどうかという、
「教育研究」は少しA'側に寄って、
「管理」がもう少しB'側に来ると
思います。A・Bが国立大学で、
A'・B'が私立大学です。そういう
意味においては私立大学は若干歩み寄
っていると思います。例えばここには
慶應大学の人はおられないと思いま



が、慶應大学は授業を1回休むと土曜日に「〇〇君補講」と命じられるわけです。そういうようなことで結構厳しくなっているようなこともあって、私立大学の「教育研究」については若干右側にシフトします。「管理」でいえば、私立であれば、いろいろな法適用は学校教育法とか最小限の国の準拠すべき法令にかかわらなければいけません。あるいは科研費をもらっている場合には、補助金等適正化法の適用を受けますが、それ以外の会計規程とか契約業務は別に国の適用を受けるわけではありませんから、これは非常に自由裁量がある。そういう意味においては、この厳格性は当然左側にシフトするというような位置づけにあると思います。

ただ、両者とも日本の現状は別にミッションとか目的がそれほど明確になっているわけではないという意味においては程度問題だろうと思います。

ところが、法人化というのはどういう局面に移行するかというのは、ここにも書いていますように、こちらの象限(C)に移行することになるわけです。これは一気に移行するかどうかわかりませんが、Cに行くというのが国立大学の法人化の非常にドラスティックな改革であります。いわゆる明治以降3番目の大改革であると言われるのはここに移行するからなのです。独立行政法人の大きな枠ががぶさっているわけです。

そうすると独法化ということで、国立大学の自主性とか自立性を考慮して、中期目標の原案はまず大学側が作成し云々、あるいは学長の選考についてまず学内の選考委員会で選考するとか、いろいろ大学の自治に対する配慮というのはありますが、大もとはやはり目標管理です。目標管理ということは、当然事前に達成すべき目標を設定しておかなければいけないわけです。事前に達成すべき目標を設定し、それを達成したかどうかというのをチェックする。そしてその結果をまた次の企画立案にフィードバックするということになるわけです。

問題は、企業は自立的にマネジメントサイクルで完結するのですが、国立大学は、私立大学も含めて公的財政支援を受けていますので完全な自律サイクルにはならないのです。公的財政支援を受けているというのはどういう意味かという、国民の税金が投入されている。いわゆるパブリックマネーが投入されているわけです。それは私立大学でも経常費助成の補助金をもらっているところは、大体経常費に対して1割程度のお金 comes ています。そういう意味においては公立大学も地方交付税の措置を受けておりますし、あるいは施設費の補助金が出ていますから、実はパブリックマネーは日本の国公私立大学すべてに対して流れているわけです。

パブリックマネーが流れているということはどういうことかと言うと、要するに最終的な納税

者である国民はパブリックマネーを強制的に取られるわけです。好むと好まざるにかかわらず税金は徴収される。ところが物を買うとかサービスを受けるというのはボランティアといいますが、好んでやるわけです。非自発的なものではありません。「私は今日チョコレートを食べたいから」と明治や森永のチョコレートを買うわけであって、嫌々ながら支払うわけではありません。そこがパブリックマネーとマーケットメカニズムの交換取引との最大の違いです。

わかりやすく言えば受益と負担が一致しないわけです。例えば「消費税は皆さん払っていますけれども、所得税を払っていない人は日本でも相当いる」とよく言われます。「3分の1ぐらいは払っていない」とか、いろいろ説がありますけれども、それは別にして、いずれにしてもパブリックマネーは強制的に取られている。しかも、その支払った金の対価としてサービスを受けるわけではない。例えば高等教育に通わない人は、半分ぐらいおられます。実はその方も税金を払われていて、その払われた税金の幾らかが高等教育のほうに一般会計を通じて流れ込んでいます。本来受益者でない人も同世代の半分ぐらいおられるわけです。

そういった直接便益を受けておられない方に対しては、政府あるいはお金を扱って執行している人は説明責任(アカウンタビリティ)を負うことになるわけです。そういう意味においては、この評価は全くプライベートマネーだけで運営している企業と違って、評価の中で国の関与なりは避けられない。こういう悩ましい問題が出てくるわけです。パブリックマネーゆえに国の関与が避けられない。これはどこから来るかという説明責任から来るわけです。

ところが、大学というのはあまり国の干渉があると大学の自治とか自由な教育研究環境が妨げられるという非常に難しい問題があるわけです。そこで一部の方は非常に反対論を唱えられますし、教育学者の方でもいまだに心配なされる方がおられます。これは当たり前のことであります。国の関与で説明責任を負わないといけないのはわかりますが、国の関与というのは当然評価にも及んでくる。これが国立大学法人評価委員会の役割になるわけです。あるいは今後は私立大学についても評価があるとか、あるいは教育のCenter of Excellenceについては大学基準協会等が評価するわけです。そういう意味ではパブリックマネーの場合には国の関与は残念ながら避けられない。避けられないけれども、大学の特性がある。それをどうやってバランスするかというのが、実は法人化の最大の課題であります。

そうは言いながら、そこで目標管理が出てきます。目標管理というのはどういうことか。これは若干バランスを図ろうとしているところがあります。それはなぜかという、この目標を成果で管理しようというわけです。すなわち個々の具体的な会計行為あるいは教育研究の日々の活動について管理されたら、これはもう日常的な国の関与で統制を受けることになりますから、これは大学の特性にもともと結びつかない。矛盾します。それはまずいだろうということで、教育研究、社会貢献等の最終的な成果、はやりの言葉でいうアウトカムなりアウトプットで事前に目標を申告し、「こういう目標を達成しましょう」ということを事前に約束して、約束したからにはその間のプロセスについては国の関与をやめるということになります。しかし、その結果については厳格なチェックがかかる。ここで国の関与が入ってきます。そういうことをやろうとしているわけです。

そうすると、目標管理ですから、今までは教育とか研究について、あるいは管理についても抽象的であったのですが、事前に目標を明示しておかなければいけないです。そうすると、これは

当然定量的にならざるを得ない。そういう制約が出てきます。それで例えば今、各国立大学はいろいろ中期目標とか中期計画づくりを盛んにやっておられるわけです。

従来は教育研究は各先生方に委ねられていたということで、「我々はこういう科目を教えるだけだ」ということだったのですが、例えば「何々学部はこういう教育のカリキュラムでこういう教育をやります」ということを明確に定めなければいけなくなってきました。それと同じように、研究についてはどういう研究成果をあげるか、管理についても例えば人件費とか施設整備を含めてどういった効率的な体制にしていくか、あるいは学生に対するサービスを具体的にどういうふうに改善していくかというような成果を事前に明らかにしなければいけない。

しかし、それは当然後ほど評価にかかってくるわけですから、定量的な目標管理ということは困難です。したがって、これはなるだけ定量的にしろということになるのですが、大学の場合は定量化できないだろうということで、悩ましい問題があるわけです。しかし定性的であるというのと定量的であるというのは、どちらもメリット・デメリットがあって、評価の場合に国の関与があるということは、定性的であればいかようにでも考えられるということです。その場合においては主観が非常に入りやすい。ということは、評価者によって評価結果が大きく変わってくるということです。そうすると、国立大学も私立大学も含めてのことですが、目標は大学の特性だから、これは抽象的にならざるを得ない。だから、従来どおり「ルーズな定義ばかりできませんよ」ということで頑張る方が多いのです。

しかし、ここからは私見ですが、要するに6年後にそういった戦略が功を奏するかどうかというのは、かなり微妙です。最終的な中期目標の終了時に国の関与、あるいは教育のCOEの場合でも研究の場合でも終わった段階で評価があるわけです。そうした場合の評価において定性的であるということは、いかようにでも評価ができるということです。それは国の評価者が「こういうことだろう」と言ってしまった場合に対しては反論はなかなかできないわけです。定量的であるというのは、確かに一部の項目の評価にとどまる。そういうネガティブな面があります。しかし、定量的でどういう基準で測定するかということを決めておけば、これはAさんが評価してもBさんが評価しても同じ結果が出る。その意味においてはバイアスは少ないわけです。だから、そのメリット・デメリットをよく考えておくことが全体の目標管理においては必要であるし、国立大学法人の場合もそこら辺を検討しなければいけないということが評価論から言えます。

法人化というのはそういう意味で、教育研究の内容や成果についても目標設定する。従来はこれが非常にあいまいでした。これは教育研究についても明確にしなければいけません。管理についても当然「効率化はどれくらいしますか」「学生サービスはどうしますか」ということです。ここで皆さんが疑問に思われるのは、本来国立大学の法人化というのは、「こちらの象限（図1のD）に来るのではないですか。これが国立大学の法人化なり大学の法人化ではないですか」という疑問があると思います。こういうふうに考えることは、全くできないわけではないのですが、これはどういうことかと言うと、この厳しい内容が変わってくるだけなんです。

従来はプロセスに対して非常に厳しい管理でありました。確かに法人化になると運営費交付金ですから何に使ってもいいわけです。何に使ってもいいということは、プロセスの弾力性は非常に高まりましたから、プロセスだけで見るとこちら側（図1のD）に来ているような感じがします。しかし違うのです。プロセスについては別に管理しなくなっているわけで、逆に今度は成果

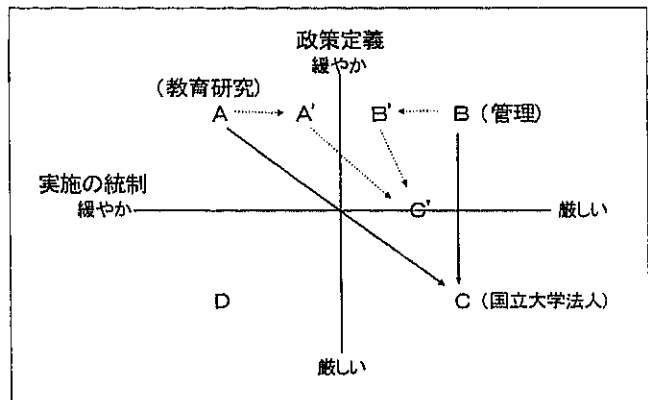
でタイトなコントロールをされるわけです。ですから、結果的に法人化というのは、あるプロセスとか投入のコントロールは緩やかになります、成果管理が新たに加わるのです。今まではありませんでした。

そういう意味においてはイギリスの場合でも言われていますが、法人化とか大学改革というのは、諸外国ともすべてこの象限（図1のC）にいつているわけです。好むと好まざるにかかわらず。これはどういう圧力がかかっているかという、先ほどから言っていますようにパブリックマネーに対して説明責任が求められている。しかし、同時に大学の特性がある。大学の特性でどういうカリキュラムであるかということは任せるにしても、やはり研究なり教育のアウトプットは明確に管理していかなければいけない。そして同時に資源の配分と連動していきたいという国の思いがあるわけです。それについては残念ながら、あるいは当たり前かもしれませんが、各国とも共通しています。

そうすると、資源配分へのリンクということを考えると、これは「プロセスとか手続きで頑張っているから、たくさん金を出す」というのは国民に対して、あるいは大学に対しても説得力がありません。「あなたのところはいい教育成果をあげている」、「いい研究成果をあげている」、「いい社会貢献をしている」。だから、国民から強制的に集めたお金の一部を「あなたのところにはたくさんあげましょう」あるいは「あなたのところにはあまりあげませんよ」というのが論理的に説得力があります。単に「頑張っている」あるいは「いい手続きをしている」ということだけでは国民の納得が得られないし、あるいは大学間における合意形成もできないという問題があるわけです。そこで、残念ながら諸外国とも実はこの象限（図1のC）にしているということになります。

では、国立大学がこちら（図のC）へ向かう2004年になったときに私立大学はどういうポジションに行くかということですが、それはそれぞれの大学がやることですけれども、若干こちら（C側）に引っ張られる可能性があります。こちら辺（C'）にはくるかもしれません。当然私学ですから、国よりも直接的な統制を受ける範囲は少なくなるわけです。この間隔はこういう別の意味の違いがあったのですが、今度は別の次元における国立と私立のポジションの違いが全体的な枠組みとして出てくるということです。

しかし、具体的にこういうふうに制度設計をしても、実際にここ（C）まで行き着くかどうかというのは



別です。制度設計がこうなっているだけであって、実際に「あなたはもう非公務員になったのだから、戦略的に動いてください。企業マインドを持ってやってください」といっても、1日で変わるものではありません。制度はこれ（C）を目指していますが、同じ人が急に1日でここまでジャンプできるか。それはわかりません。これはまあ「徐々になるでしょう」と私は思います。

そういうことを頭において次のお話をしますと、資料の2ページ目の後半からあります話は別

に私立大学の方についてはあまり関心がないのかもしれませんが、ご案内のとおり、従来は人件費、旅費、校費、施設整備費という、どちらかという性質別・目的別の予算科目があったわけです。したがって、外国旅費が余ったから内国旅費に転用するという科目の流用とか移用は、全くできないわけではありませんが、大臣の承認とかややこしい手続きがあるから、事実上はできないということであったわけです。ところが、今後は運営費交付金ということで、経常費的な予算は一本になってまいりますから、それをどういう予算科目で統制するかというのは個々の法人の長が決めることになります。そういう意味においては、やり方によっては私立大学よりももっと自由度が高まるような資源管理というか、経費の執行ができる可能性があるということです。ただ、やるかどうかはトップの判断ですからわかりません。

しかし、私立大学との最大の違いは歳入（自己収入）面にあります。残念ながら、今の原案では授業料というのは完全に自由になるわけではありません。幅が定められるようですが、基本的には授業料は全く自由には設定できません。私立大学でも、自由に設定しているかという点、教育／経済学の分析では市場競争で決定されるという分析があります。また、必ずしもそうではなくて、どこかの有力大学がプライスメーカーになって、そこをベンチマークにして決めているという説もあります。しかし、法的には私立大学の場合には自由に決められます。ところが、国立大学の場合には今のところ残念ながらそういうわけにはいかないし、あるいは学部間の授業料に差をつけるというのはなかなか難しいでしょう。後でお話しますように、学部間によるコスト構造は大きく違っていますから、本来は変えてもいいのかもしれませんが。特に卒業後の所得の高低がありますから、得られる経済的なベネフィットは高いところと低いところとあるわけです。そうすれば受益と負担の関係からすれば、受益者負担ということもあり得ます。

例えばどういうことかという点、どこかでお話を聞かれたと思いますが、高等教育というのは二つの側面があるわけです。私的なサービスと社会的なサービスとあるわけです。高等教育の便益とか効果を考える場合に二つの側面があります。まず高等教育の私的な便益というのは明らかですけれども、大学を出た人は高等学校を卒業して就職した人と比較して、生涯所得から見ても高い。それは当然大学へ行くことによって私的な便益が高まってくる。そういう側面があります。

では、なぜパブリックマネーが投入されているかという点、実は社会的な外部性があるということです。どういうことかという点、潜在的な能力を持っている人をトレーニングすることによって、社会全体が潤うということです。例えば田中さんは学部しか出ていないけれども、一応大学教育を受けていて、人類に貢献したことによってノーベル化学賞を受賞されました。新しい知見を見出し、国際的に貢献しているわけです。あるいは新しい技術を生み出す。これは自分も当然特許料収入で潤うかもしれませんが、人類全体が潤うということです。だからこそパブリックマネーを投入してもいいということになるわけです。

そういうことで、私的な便益に着目しますと、学部間の授業料格差は私立大学ではありますが、なぜ国立ではそれをしてはいけないかという論理が当然出てくるわけです。しかしそれは、高等教育への進学のための保障に反するのではないかと、そうは言っても特定の学部は国立の場合にはちょっと離れたところでないとか、そういう問題があります。

そこで、「今の時点では学部間の格差をつくることはエントリーのときに医学部に行けないとか、そういうことで選択肢を弱めるからいけない」と言うと、規制緩和論者は「いやいや、奨学金を

充実すればいいのではないか」という話になります。したがって、運営費交付金の自由度は非常に高まりますが、自己収入の裁量性はそれほど高まるわけではないということです。

そこでどういう問題が出てくるかという、運営費交付金は標準と特定に分かれるわけです。標準の運営費交付金はどういうものかと言いますと、これは要するにカリキュラムといいますか、教育の特性によって、例えば学部の場合ですと学生何人に対して教官は何人だから、これくらいの標準的な教職員が必要で、幾ら幾らの予算が教育、研究、管理について必要だということを考えるというのが標準的な運営費交付金です。

ところが、特定大学、旧帝大、筑波も含めて、教官と学生の比率が明らかに違う大学があります。すなわち少人数教育なのかどうかわかりませんが、恵まれた環境にある大学もあるわけです。そうすると、もし標準だけで運営費交付金の財源措置をすれば、お金が圧倒的に足りなくなるわけです。旧帝大とか筑波とか幾つかの大学はたくさんの教官なり職員がいるわけです。そうすると、その方の給料をどこで負担するかという問題が出てきます。それはまずいだらうということで、標準でカバーできない分野は特定運営費交付金でカバーしましょうというのが、今の本省の制度設計であります。

それはテクニカルな面でいいのですけれども、問題は特定になった場合に効率化係数というものがかかってきます。標準には効率化係数がありません。効率化係数はどういうことかと言うと、ある年の運営費交付金に対し常に一定の率で削減していくということです。例えば1%とか2%、3%です。だから、ことし100億円をもらったとすると、次の年にもし効率化係数が3%であれば、97億円になる。翌年は97億円掛ける0.97しかもらえなくなる。これはどんどん減ってくるということです。

これは結構重要な問題です。標準でカバーできるような大学は効率化係数が今のところ（財務省との協議でわかりませんけれども）あまりかかってこない。ところが、特定の割合が高くなる。極論すれば標準が2で、特定が8とか、そういう大学はないと思いますが、4対6とかなると、この場合はどんどん予算が減ってくるわけです。そうすると、予算が減ってきた場合にどこをどうやって職員を毎年3%削減するのかという問題になります。そう簡単にできないとすれば、どこかで経費の節減をしなければいけないということで、非常に厳しくなる。あるいは経費の節減ができなければ、どこかから外部資金を獲得しなければいけない。こういうことがこれからの法人化の財務担当者には求められるわけです。

ですから、当面は（もうじき確定すると思いますが）標準と特定のウエイトがどうなるか。重要なことは、確かに独立行政法人の場合も初年度は効率化係数1%だったけれども、次年度予算から4%とか財務省のさじ加減でいくらかでも効率化係数は変わってくるわけです。そうすればどういことが起きるかというのは目に見えて明らかでありまして、効率化係数はどんどんどんどん大きくなっていく。ですから、先行独法が「初年度は1%だから、1%ずつぐらいの削減で財政の計画を立てればいいんだ」なんて思ったら、これは非常に甘い考え方です。

そこら辺はリスク管理といいますか、シナリオです。小倉先生にお聞きになったかもしれませんが、シナリオライティングという手法があります。夜間の経営大学院ではやっていると思いますけれども、要するにシミュレーションをしなければいけないということです。シミュレーションというのは簡単に、エクセルの標準ソフトで入っていますから、例えば変えた場合に効率化係

数が何%になったら将来10年後ぐらいにどうなるかとか、それは簡単にできます。そういうシミュレーションで財政のリスク管理をしなければいけないわけです。

今までであれば予算が足りなければ本省へ行行って取ってこればよかったとか、本省に顔の利く人が有能な財務担当者であったわけです。しかし、これからはそういうわけにはいきません。本省では別枠の若干の金は留保するかもしれませんが、そういう甘いことに期待をしてはいけません。したがって、これが減るといことは経費削減をするか、あるいは私立大学がされているようにいろいろな外部資金を導入することが重要になってきます。そこが一番のポイントで、資料の4ページあたりに書いてあると思います。

法人化のもう一つのことは何かといいますと資金の問題です。国立大学も場合によっては大学債を発行するというようなことを言っています。アメリカの大学等は確かに州立大学でもムーディーズとかの格付けがあって、それによって資金調達のコストが違ってくるかやっていますが、日本では一気にそうならず、国立学校財務センターが一括して受けて、それをまた貸すというようなことになるかと思えます。

法人化によって何がかわるかというのは、後ほど関係しますから今申し上げておきますと、会計システムが変わってくるということです。特にこれは学校法人会計基準よりもドラステックな改革をするということであり、具体的なイメージは順序が全く変わりますが、まず資料の10ページをご覧くださいと思います。10ページの図5は、想定されるセグメント情報ということで、これはまだ中間報告の段階の国立大学法人会計基準案からの抜粋であります。これを見ると、「いやいや、先生は言われるけれども、学校法人会計基準でもこういうことはやっていますよ」といわれるかもしれませんが、やっているんです。やっているけれども、一番の違いは、学校法人会計基準の場合は、公認会計士なり監査法人の監査対象になっていないということなんです。監査対象になっているのは消費収支計算書、資金収支計算書、貸借対照表と、あと若干の附属資料であって、この資金収支内訳表はなっていない。

ところが、国立大学法人の場合の最大の悩ましい問題は、このセグメント情報自身が、法律用語でいえば会計監査人の監査対象になるということであり、これは、単にそれだけのことでないかと言われると思いますが、資料10ページの図5をご覧ください、非常に大きなインパクトでやられているというのがわかると思います。費用と収益を学部別に明らかにすることです。どういうことかと言うと、例えば〇〇学部の費用と〇〇学部に充当した業務収益は当然基本的には内部補助等を通じてほぼバランスするわけです。そうすると、まず学部間のコストの差が明確になります。そして学部で充当される国の資金が幾らであるかということも明確になる。すなわち我々の学部はどれだけ国のお世話になっているのかということが明らかになるわけです。

9ページの表1はある地方の総合大学における試算であります。これを見ていただければおわかりのように、例えばE学部ですといわゆるオーバーヘッドというのは本部事務局経費と情報処理センター、図書館、保健管理センターとか諸々の支援部門をすべて含めても学生1人当たりの経費は約70万。ということは、ちょっと授業料を上げればほぼペイできるという金額になるわけです。本部等経費を考えなければ授業料で十分賄える。それはどういうことかということ、セグメント情報ではオーバーヘッドのところは別区分になります。図書館とか事務局は別の区分になっ

て、いわゆる学部に直接かかる経費と収入だけになりますから、オーバーヘッドの分が入ってこない。

そうするとかかった経費に対して授業料だけで、ある学部はバランスするという事です。ところが、ある学部は国のお金を入れる。しかもその国のお金の想定する単価以上の運営費交付金をつぎ込まないとバランスしないということになる。そうすると、そういう情報を、しかも今度は監査証明を受けて一般国民に公表することが義務づけられているわけです。私学はこれまでもディスクロージャーでもめていまして、公表しているとか理事長室かどこかの部屋にわからないように張ってあったとか、ばかな話がありますけれども、ここに来られている大学はそういうことはないと思います。

そうすると、これは私立大学も含めて、学生パワーといいますか、顧客パワー、父兄パワーというか、そういうことを誘導するような情報なわけです。それに対して文部科学省本省を含めて、あるいは皆さんが将来の幹部とされますから、そのときにどういう対応をして、どういう説明が可能かということですね。下手をすると、「うちの学部は授業料よりも少ない経費しかかかっていない」ということです。しかも、私立大学も同じ矛盾を抱えています、その金で先生の研究資金もまかなっているということです。教育と研究の一体とか言いながら、その学生は講義に対して、教育サービスに対して払っているのですが、教育サービスに対する対価が結局大学の先生の研究資金に充当されている。それで大学の財政はバランスしているわけです。それがわかるように今ではなっていないのですけれども、結局それは消費者パワーといいますか、学生パワー、父兄パワーで言われたときには、「我々は何ゆえに教育サービスの対価以上のものを払わなければならないのか」ということになるわけです。従来は教育学者なり教育経済学者は、「教育研究は密接不可分で、いい研究をする人がいい教育をできるんだ」ということを言ってきたのですが、それは残念ながら説得力がありません。

今度の国立大学法人の会計基準ではどういうことかと言うと、人件費を除いて経常経費が今後区分される。これは私立大学に対してもものすごくインパクトを与えることなんです。イメージ図をかきますと経常経費はこういう区分になります。経常費の内訳が人件費、教育経費、研究経費、教育・研究支援経費、診療経費、その他管理費ですね。こういうふうに分かれます。

ここで注意しなければいけない点は、診療は医学部のない大学は除きますが、経費がこういうふうに3分割されるということです。これは非常に政策的なインパクトがあるわけです。だから、会計というのは非常にテクニカルな意味合いだけを考える人が会計学者に多いのですが、そうではなくて、これの意味するところは非常に

経常経費区分

国立大学	学校法人(私立大学)																								
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">経常費用</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">人件費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">教育経費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">研究経費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">教育研究支援費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">診療経費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">その他の管理費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> </table>	経常費用	×××	人件費	×××	教育経費	×××	研究経費	×××	教育研究支援費	×××	診療経費	×××	その他の管理費	×××	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="padding: 2px;">経常費用</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">人件費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">教育研究費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">診療経費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">その他の管理費</td> <td style="text-align: right; padding: 2px;">×××</td> </tr> </table>	経常費用	×××	人件費	×××	教育研究費	×××	診療経費	×××	その他の管理費	×××
経常費用	×××																								
人件費	×××																								
教育経費	×××																								
研究経費	×××																								
教育研究支援費	×××																								
診療経費	×××																								
その他の管理費	×××																								
経常費用	×××																								
人件費	×××																								
教育研究費	×××																								
診療経費	×××																								
その他の管理費	×××																								

政策的なインプリケーションがあるわけです。まず教育と研究が経費として分かれる。教育研究一体論というのは、別に打破されているわけではないのですが、少なくとも経理区分上は教育経費と研究経費に分けられるという判断をしたということです。さらに、その教育研究の支援。これは情報処理センターとかそういうものになります。

ところが、学校法人の会計基準はどうなっているかと言いますと、これは一本です。教育研究経費。要するに違いは教育研究経費にあるわけです。今度の国立大学法人のディスクロージャーが非常に大きなインパクトがあるのは、学校法人会計基準以上の透明性なりアカウンタビリティが求められている。それは解釈としては可能です。要するに国の財政支援が55%か10%の違いだといってもいいと思うのです。しかしそれは少し苦しいところがあつて、私立の単科系の医科大学は国庫補助率の依存率が55%ぐらいですから、ほぼ国立大学と同じなんです。パブリックマネーの依存度だけで、そのディスクロージャーを詳しくするかどうかというのが決まるといのは、合理的に説明できないのです。

いずれにしても重要なことは、私立大学以上のディスクロージャーで、しかも教育と研究を分けるということになるわけです。今までのところ私立大学は教育研究経費は一本だから、授業料収入で右と左がバランスしている。先生の給料も実は授業料から出ています。しかし、国立大学がこのような勘定科目をしたときに私立大学は耐えられるかどうかということです。当然国会議員や規制緩和論者等から比較可能性が求められます。それでなくても文部科学省本省の大学改革プランは、「国公立あわせて共通の土俵で競争させましょう」と言っているわけです。その代表が教育研究COEです。

当然比較可能性という点からいえば、近いうちに私立大学の学校法人の会計基準も次第に左の国立大学のような区分に行く可能性がないとは言えません。そうすると、これは私学関係者にとっては非常にインパクトが大きいです。その授業料をどうやって説明していくかということです。

財政支援という話を今申し上げましたが、では、それが今どういうふうに動いているのかということが資料6ページの図2であります。これは非常に全体を簡略化して書いていますから、すべてがこれで言い尽くせるわけではないのですが、明らかに国公立大学は今のところは一番右下のVI番目のポジションにあります。それが法人化でどういうふうにジャンプするかというと、非常に大きくジャンプするわけです。図2でいくとIIの象限に大きくジャンプしようというのが法人化であります。この図からも明らかなように、あるいは先ほどの図からも明らかなように、法人化というのは少なくとも制度設計あるいは財政構造からいうと大きな変革を短期間でやろうとしていることが明らかだろうと思います。

この図の説明をしなければいけないのですが、横軸の公財政支援が低いか高いか。これは明らかなことであつて、経常的な経費あるいは経常収入のうち何割を公的な資金に依存しているかどうかということになります。当然先ほど来申し上げていますように日本の私立大学は10%前後でずっと来ています。もともとは5割までを目標にされていたのですが、なかなか国の財政事情、あるいは私立大学が増加しているということで現状では不満足な結果になっています。公財政支援の度合いから言いますと、国公立が右側にあり、私立大学が左側にある。これは常識的なことでご理解いただけるかと思えます。問題は財源措置の3方式のことを言っておりまして、増分主義とフォーミュラ方式と業績主義方式の3方式を掲げております。実は非常に混乱がありまして、

フォーミュラ方式と業績主義方式を同じではないかと勘違いされている方が結構世の中にはおられますが、それはまず違います。

その前にまず増分主義というのはどういうことかという、これは財政学とか行政学を大学で勉強された方は既にご案内かと思いますが、インクリメンタリズムですから、前年度予算に対して何%かの増減で決まっているということです。これは現状をベースにしますから不平不満を説得しやすいということで、いわゆる調整コストが少なく済みます。これは決着までのコストあるいは時間最小化モデルとして説明することができるわけであり、これは明らかに日本の国公立大学の予算の多く、例えば人件費はその最たるものでしょうし、旅費なども当然そういうことで、国のシーリングあるいは特別枠等で決まっています。したがって現状はⅥの象限になっているということでもあります。

一方フォーミュラ方式というのは何かというと、一定の基準で予算を配分するということです。したがって、これは別に前年度実績がもとになるわけではありません。例えば学生数と教官数だけで学部なり大学に対して公財政支援をするということです。基本的に私学助成というのはフォーミュラ方式でスタートしたわけです。例えば学生数とか教官数の基準単価がもとになって標準的な教職員の給与があって、それに対して一定の割合が決まってくるわけです。しかし、実は私学振興・共済事業団も業績主義の要素が入っています。それはどういうことかと言うと、非常に研究教育業績が高いところであるとか、大学院の重点化等で高い業績をあげたところについては特別な補助が既になされていますし、あるいは現状においても私学助成のかかなりの割合は業績勘案の要素が強いわけであり、したがって、単純な学生数とか教官数だけで決まる状態ではなくなってきているわけです。

当初は国立大学法人の制度設計もフォーミュラ方式をベースにしていたわけです。いわゆる学生数等の客観的な指標で運営費交付金を算定しようといっていたわけです。その段階だけであれば、これはフォーミュラ方式であります。ところが、どうして法人化がⅡの象限になっているかという、これは中期目標終了時においてその成果の結果を踏まえて次期の標準運営費交付金の財源措置に反映させるということが予定されているわけです。しかもそれが国立大学法人評価委員会が評価して、その結果を反映するということになっているわけです。したがって、先ほど申し上げましたような標準運営費交付金というのは基本的にフォーミュラ方式です。ところが、業績的要素を勘案していこうということでもあります。

例えば業務政策係数ガンマといっているようなところです。そういうところは標準運営費交付金でも削減はされないのですが、若干政策係数を多めにつけるということで手当てするということは十分可能になっているということです。あるいは、もう少し言えば、国立大学法人評価委員会で、効率を非常に高く上げましたとか、あるいは学生に対するサービスの質が非常に顕著に改善されましたというところは、業績主義方式の適用があって、次期の6年後の中期目標の期間に関しては、予算が増えるということはないかもしれませんが、減る率が減るとか、あるいは若干付加的な財源措置がされるということになるわけです。

つい先だってイギリスでは大学の改革白書が出て私も読みましたが、それでは少し増やそうということを考えていますけれども、先ほど申し上げております今の国の状況から言えば、日本の場合は少なくとも増えることはなかなかあり得ないと思います。したがってそれは右側の財政

圧力の風向きが非常に強いものですから、国公私立を含めてその国の財政支援の割合は残念ながら左側に傾かざるを得ない状況に少なくとも日本があるということは意識せざるを得ないと思います。

だからといって、各国公私立大学の使用する資金が減るということでは必ずしもないわけです。その分は外部資金を獲得するとか、あるいはいろいろな連携で頑張ってみるとか、統合で頑張ってみる、あるいは効率化という措置があるわけです。そこが諸外国と少し違う点だと思います。特に若干甘い考えがありまして、教育COEとか研究COEがいかにも純増的なイメージでとらえられますが、予算科目を詳細に分析すればおわかりいただけますように、それは全くの真水ではないということです。何割かということは申し上げられませんが、一部の経費がそれに集約されて予算化されている面もあるわけです。したがって、公共投資で真水がどれだけかという議論と同じように、教育COE、研究COEだから、いかにも日本の国立大学なり私立大学も含めた日本の高等教育に対する財政支援が非常に急激に増えたというような印象を与えますが、決してそうではないわけです。そこは少し割り引かなければいけません。全く増えてないということではありませんが、そこら辺は少し慎重に考えなければいけないということでもあります。

しかし同時に我々大学人としてはもっと国の財政支援を高めるための方策をどうやったらいいのかということ、別途考えなければいけない。これは政策的なマターとして考えなければいけないと思います。

そこで具体的な予算編成をどういうふう to 今後やっていったらいいかということでもあります。それは資料の6ページから考えていきたいと思います。当面まず一番法人化で国立大学がやらなければいけない点は、従来のひも付き的な予算、ラインアイテム的な予算がなくなるわけであり、要するに運営費交付金一本になってきます。確かに標準と特定というふうに分けられますが、標準運営費交付金だから標準運営費交付金の積算の対象となった先生の給与等に全額充てなければいけないとか、あるいは特定運営費交付金の財源を標準の枠の教職員の給与に回したらいけないということではないわけです。それは本省の方が明確におっしゃっておられるとおりです。これは積算の基礎として標準と特定と2項目から成るだけですから、プールした運営費交付金を各大学がどういうふうにお使いになるかということは、各大学の長の裁量権であるわけです。

ということかということ、新たに各大学のほうで予算を自由に組めるのですが、新たに自分の実行予算を定めなければいけないということがあります。それと同時にもっと悩ましいことは、事実上各学部に対してひも付的なことで予算措置がなされていたわけです。ところが、今度は運営費交付金として一本ですから、各学部に対して配分するときに、やはり一から見直すことが必要になってまいります。しかし多分ほとんどの大学はそうしないと思います。現状をベースにしてどれだけ足りないかということだと思いますが、それは本来の意味の法人化の目的ではありません。しかし、これはイギリスでもアメリカでもずっと議論されていることで、どういうふうにおやりになるかは自由ですけれども、やはりこれは新たな資金配分モデルを独自に各大学が生み出されることが非常に重要になってくるだろうと思います。

その場合にどういった基準でやるかどうかというのは、いろいろなパターンがあるわけです。特に内部補助は、先ほどの例からいっても資料の9ページの表をご覧くださいとわかると思いますが、明らかに学部間におけるコスト構造の違いがあります。したがって、これは内部補助が必

要になってきます。確かに学部の特性に応じた標準的な単価設定は本省のほうでなされますが、例えば社会科学系とか人文科学系の学部だから、その単価となるか、あるいは実験系とか非実験系だけであるかという、必ずしも現状はそうではないわけです。そこにおいては本省の仮想的な積算の単価で資源を配分するとある学部は非常に多くもらえることになって、ある学部は非常に少なくなるということになると思います。

したがって、当面どういう論争が出てくるかというのは、まず前年度実績でやるのかどうかというスタンスがあります。それを適用しないのであれば、運営費交付金の標準的な単価なり積算基礎をベースにとりあえず各学部ごとの帰属を幾らかというのを積算してみようというのが2番目のアプローチです。

そうすると当然学部間で凸凹があって、とてもその金額ではいけないということで、今度は3番目の方式として、ではどれだけをその学部に配分し、今度はその学部からどれだけもらうかということを経済交渉する補助システム、ルールを明確につくらなければならないということになります。多分1番目のパターンか、3番目の各学部がどれだけ足りないかというのをとりあえず積算して、資金の再配分するルールづくりをするパターンかのどちらかになると私は考えていますが、日本の大学のことでですから、それがどうなるかというのは実は各大学の裁量であって、もう既にご検討されていると思います。いずれにしても重要なことは、セグメント情報が求められていますから、そこで合理的な説明をしなければいけないということが必要になってまいります。

問題がもう一つありまして、本部等経費をどうやって配分するかということでありまして。これは諸外国でも非常に悩ましい問題で、イギリスあたりは有力大学では4割ぐらいが本部等経費なんです。スクールとか学部で直接的に発生する経費は6割ぐらいですから、結局大学のセントラル・アドミニストレーションとか、あるいはライブラリー、インフォメーションセンターでかなりの金がかかってくるわけですから、そこで多分大学の差別化がなされているわけです。日本の大学でも、平均すると大体25～26%です。大体最近では3割ぐらいになってきています。3割ぐらいがオーバーヘッドで、本部等経費。間接経費です。

そうすると本部等経費というのは、基本的な目的は教育・研究に対する支援業務ですから、これも二つの考え方があるわけです。企業の間接部門と同じで、「直接サービスを提供していないのだから、なるべく間接経費は少ないほうがいい」という発想が一つあります。もう一つは、「いやいや、これは直接的なサービスに対して支援しているのだから、直接的なサービスのポテンシャルを上げたり、価値を付加したりするようなことにも貢献しているとすれば、それは必ずしも減らすことがいいとは限らないのではないか」という二つの競合する理論があります。実は二つともチェックされなければいけないわけです。いろいろパターンがあって簡単ではないのです。いずれにしても、もし貢献していないとすれば、そういう間接経費は少ないほうがいいのは明らかです。直接教育研究はやっていないわけですから、本部の人材というのは、なるべく間接部門を減らしてやることは非常に結構なことではあります。

その本部等経費の財源をどうやって確保するかという方式ですが、これは幾つかの方式があります。一番伝統的な方式は、今それぞれ各大学でおやりになっている、多分私学も同じだと思いますが、本部でまず全体の見積収入額の一定割合をカットする方式。これはよくトップスライシ

ングと言われます。

2番目の方式は、具体的に本部等経費は部局に配賦する。3番目は一種の内部競争、これはどういうことかと言うと、本部部局が供給者の役割をするわけです。部局が購入者なり顧客になる。

4番目は3番目の変形としてサービス協定を結ぶ。これは例えば、共用教室の場合は「電気が壊れた」と誰かが言えば、「それは1時間以内に取り替えます」とか、そういう事前の保証品質を定めておく方式です。

本部等経費
財源確保

- ①本部でカット(一定額分)
(トップスライシング)
- ②部局に配分
- ③内部競争(市場)
(本部-供給者
部局-購入者、顧客)
- ④サービス協定

この1番目の方式が一番安易といいますが、一定割合をまずカットするわけです。本部で留保しますから、結局何に使われるかわからないということで部局の不満は残るわけです。「うちはそんなに使ってないぞ。何でこんなにカットされるのか」ということになります。では、2番目の部局に配賦してしまえばどうかということですが、これもどのくらい配賦するかというのはいろいろな方式がありますから、難しいです。

3番目の内部競争(市場)というのは非常に経済学的なモデルで、一見うまくいきそうではあるし、教育経済学者とか会計学とかファイナンスの人も非常に理論的に優れているといえますけれども、この場合はどういうことかと言うと、本部に一切お金はないわけです。例えば給与サービスをしたら、幾ら払いましょうと。要するに大学の内部において市場ができて交換関係になるという、荒っぽい考え方です。だから、本部に頼んで物を買ってもらったら、その対価を部局が払います。本部で人事の採用をしてもらったら、部局の人も含めて、「1人採用してくれましたね。では、我々が持っている予算から本部にこれだけ払います」ということです。そうすると、これは部局が主導権を取れるから本部は顧客志向でむだなサービスが減るとい説もあります。

問題は、後でも出てきますが、これでやる場合はデザインをよくしないと大学全体の戦略とうまく結びつかない場合も出てくるわけです。要するに内部競争のメカニズムをどうするか、単価設定をどうするかということです。それを下手にしまうと、これはまたいろいろなトラブルがあります。しかし、いろいろなインセンティブとか効率性を高めるとか質を向上させようという点では非常にドラスティックなものがあります。これが諸外国の例から見ても、少なくとも5割から6割はこの1番目の方式でやっていて、残りが2番目の方式でやっているわけです。日本ではどうなるかというのは、またそれぞれご自由にお決めになることですが、本部でカットする場合でもやはりこれから必要なことは、どういう水準のサービス、情報処理であれば「システムダウンが起こる回数はこうだ」、「システムダウンがあったらどれくらいの期間で回復しましょう」とか、そういうことを部局に対して行う。しかし「そのためにはそれだけのコストがかかるから、どこかで折り合いをつけましょう」とか、そういうことが多分必要になってくると思います。そしてこのサービス協定をするということは、同時に中期目標、中期計画の財務管理も含めたサービスの質とか効率化の指標にもなるわけです。そういう意味ではこれはむだな作業ではないような気がします。でも、私の予想では多分2番目の方式でやると思います。

実は大学の配分モデルというのは、資料の11ページに掲げたようなモデルがあり得るので

はないかというのが私の主張であります。これは財務管理だけではなくて大学のマネージメントとしてのパターンがあるわけです。よく大学というのは部局の独立性を保障しなければいけないということで、分権的な管理が非常に優れていると経営学者等がおっしゃるのですが、いろいろ実証研究あるいは理論的な研究等も含めてみると、必ずしも分権的だからいい教育研究の成果をあげているということでもないわけです。

重要なことは集権的モデルであったとしても、分権的モデルであったとしても、このAタイプを適用するということです。要するにコレストロールでも善玉と悪玉があるように、善玉的な集権型Aとか分権型Aというふうにしなないといけないのであって、これは現実によく言われている例としては、例えばウォーウィックは集権的だとかいろいろ言われていますが、その集権的でも高い業績をあげているところもありますし、分権的でも高い業績をあげているところもあるわけです。したがって、重要なことは、この要件を満たすかどうかということでありまして。

特に自分の大学の目指すべき方向が、例えば大学の方向を大きく変えていく。ここに書いてありますように明確な長期戦略。そして各部局間で共同して何かやらなければならない。例えば最近はやりの技術系の経営学修士とかいっていますが、そういう技術系的な大学院をつくるとか、そういうことであれば多分集権的なAのほうがいいのでしょうし、「もう既にうちの大学はこの部分では世界的なトップランクにある。だから、この強みを生かしていけばいいだけだ」というような場合には、ここに書いてあるような分権的Aでやるべきだと思います。そういうときにまた新しく学長になった人が何か変に頑張って、自分の意向でやってもらったら困るわけでありまして。

したがって、まさしく自分のポジションをはかるというのはスワップ分析です。自分の大学の強み・弱み。脅威とチャンスですね。脅威と機会を冷静に分析してやっていくというのが、この戦略のパターンを決めるのに一番いいのだと思います。スワップ分析というのも、HEFCEとかは推進していこうと思っていますが、あれもうまく使わないとまずいわけでありまして。日本はまだそこまでも行っていませんから、そういう意味の分析はやる。それをただやるというのはどういうことかと言うと、大学全体ベースのスワップ分析と部局ベース、あるいは管理部門ベースそれぞれでやらなければいけないわけです。それによって、例えば今後の新しい大学の、例えば財務のマネージャーとしては、うちではどういう欠けている点があるとか、そういう点が明らかになるだろうと思います。どのタイプを選択するかということも各大学の裁量でありまして、常にどういった環境条件なり特性によっても、常に集権型がいいということでもないですし、分権型がいいわけでもありません。

特に日本では、トップに有名な人をもってきて大学改革ができると考える人がいますが、それでうまくいく場合もありますし、いかない場合もあります。それは自分の大学のミッションとか、あるいはどういう方向を目指したいのか、それと同時に自分の大学が抱えている資源が今どのような現有勢力であるか。急に先生を全員クビにするというようなことは残念ながら日本ではできません。そうすると、まず、現有勢力でどのくらい変わるかということをやまずやりに頭に置くのが制約条件であります。新設大学の場合にはトップに非常にリーダーシップのある人が来るというのはある意味で合理的なわけです。

しかしもう既に、多分ここに来られている方は私立大学も含めてかなり長い歴史を持っている

大学ですから、そういう場合はゼロにできないわけです。慶應大学の前の湘南藤沢キャンパスを創った加藤寛さんも言っていますが、歴史のある大学であればやはり一からつくるときに初めて自分の思いどおりのことができるわけです。ですから、既存の大学の場合についてはそこら辺の制約条件も考えて、よく戦略を考えなければいけないということになります。

山本 それでは再開します。まずご質問なり、ご疑問なり、ご批判なりございましたらどうぞ。それにまずお答えしてから、また残されたことを言いたいと思います。

(質問) 大変初歩的な質問で申し訳ございません。国からの運営費交付金として費用がまかなわれるということですが、そのほかに授業料や附属病院収入は自己収入ということになります。特定運営費交付金については、その規模に応じて施設整備費補助金とかそういうものが交付されることになっているのですが、その税法上の取り扱いについてはどのようにしているのかわからないので、わかりましたら教えていただきたいのですが。

山本 私は担当責任者ではないですから、はっきりとは言えませんが、それは多分先行独法もいろいろもめていまして、最終的には特定公益法人か何かで云々という問題がありました。今は非課税措置を全面的に受けていると思いますので、国立大学法人も同じ扱いになると私は思います。

(質問) 独立行政法人と違って、今回は国立大学法人という形態を取るということですか。

山本 いや、国立大学法人も独立行政法人も財務的には同じ枠組みだということで、文部科学省本省の法案の提出文書自身が「国立大学の独立行政法人化のために国立大学法人法案を提案する」ということになっていますし、財務省の主計局の文部科学本省担当官自身が国立大学法人は財務的には独立行政法人通則法と全く変わらないという答弁を明確にしていますから、それはそういう理解でいいだろうと個人的には思っています。

山本 今日は制度の話をするということではなくて、少し格調高い話を聞きに来ておられるということですから、日常の実務と離れた議論でも構いませんし、どうぞ何なりと。「いやいや、先生の言っていることはちょっとおかしいんじゃないか」というようなこともあるかと思しますので、どうぞご遠慮なく、別に名前を名乗る必要性もございませんし、ご疑問なり何なりと。

(質問) 学校法人会計制度と今度の独法会計の制度の教育研究経費と3分割するほうの目的分類のお話で、今後アカウンタビリティーが発生するという事なんですが、既に学校法人会計も大科目レベルではほとんど出ていると思います。それで、大学大科目の教育研究経費の中の小科目としていろんなものが形態分類で出ている。そこまで開示している法人も多く出ていますし、必要性に応じても出している。特に大規模な大学法人等は出していて、さらには先生のおっしゃ

っていたようなアカウンタビリティが求められるということで保護者向けの学園法とかそういったものでかなり費用対効果がどうなっているとか、そういったところまで細かく説明が行われているので、そういう面ではかなり進んでいるのではないかと思います。ですから、あえてそこまで学校法人会計が独法会計に引っ張られて横並びでいく必要性もないのではないかと思います。

逆に小規模のところについては、地方の短大などが多いのですが、先生がおっしゃったように理事長室だけで閲覧できるようにしておいて、公開していないのではないかとというようなところもあります。そういうところの言い分によると、確かに開示は必要ですが、保護者が短期の2年しかいないし、そこまで費用対効果を求めていない。納得の上で子供を送り出しているというような実情がある面がございます。

もう1点、これは質問ですが、企業会計を取り入れたといいながら、片や損益計算で減価償却を基本的に取り入れていないわけです。というのは結局、施設設備費については国が最終的に面倒を見ていくという思想に基づくものと理解でよろしいのでしょうか。

山本 最初の点は、重要なことはユーザーというのは別に学生とか保護者だけではないわけです。パブリックマネーというのは基本的にユーザーというよりも最終的に財源を拠出した人に対してアカウンタビリティを負うわけですから、ユーザー側の要求がないから開示しなくていいということは成り立たないということが1点あります。

そして学校法人会計基準は別に開示せよと言っているわけではなくて、そういう政治的な動きなり圧力が高まってくるでしょうと申し上げているわけです。しかし、いずれにしても、大きな大学法人が一部努力されているということは認めますが、最大の大きな違いは監査対象になるかどうかということです。本当にもしやる気があれば監査対象にすべきであって、監査済みだということを明らかにすべきだと思うのです。そこまではまだいっていないというふうに思っています。

2点目の話はまさしく、そういうことに対して自立性という点から言えば施設補助金というよりも運営費交付金一本にしたほうがいいというのは明らかで、私も個人的にはそれに賛同しますが、残念ながら国立大学法人は先ほどのご質問があったとおり、財務統制においては独立行政法人の枠組みなんです。したがって損益計算書上で均衡するというのが大前提になっていますから、施設整備補助金で取得した有形固定資産については減価償却費は損益計算書上にはあらわれてこないという意味において、また今度は学校法人会計基準との比較監査がそこで維持されなくなってきているわけです。したがって、一部の規制緩和論者のように、「もう思い切って両方とも企業会計方式がいいのではないか」という議論もそこで出てくるわけです。そういう考え方もあり得るわけで、いずれにしてもただ比較可能性という点を考えれば、私は個人的にはゆくゆくは学校法人会計基準も国立大学法人会計基準もやはり大学会計基準ぐらいで統一化されることが多分いろんな面で重要だろうと、テクニカルの面においては思います。

一番の問題は、国立大学法人のそういう学校別のセグメントが一般国民にオープンになる。それと教育・研究・支援に区分されるという動きはおのずと今説明されているというお話ですけれども、私学経営者にとっても、それをどうやって授業料で大学の先生の給料だけではなく研究経

費も支払っているのを合理的に説明し得るかという、そういうプレッシャーは出てくるだろうと思っております。

ご質問がなければもうちょっとお話をしたいと思います。せっかくですから、私学も含めてもう少し経営的な分析といいますか、経営判断のツールのことを少しお話しします。

今、経営分析とか経営戦略上のツール、経営的な意思決定の判断は、今後私学も含めて使われるかということであります。私も経済学をかじっていますが、すぐ経済学者は何が一番いいかという「費用便益分析」と言うわけです。今ツールは「費用便益分析」「ベンチマーキング」「業績測定」の三つぐらいあるわけです。費用便益分析というのは、例えば新しい学部をつくる場合、つくれるかどうかという判断の場合に、どれくらいの費用がかかって、どれくらいの便益が生まれるかというようなことをやるわけですけれども、いろいろメリット・デメリットがあるわけです。これの一番のポイントは何かというと、判断基準がこの中に入ってきているのです。判断基準を内在しているということです。

どういうことかと言うと、費用便益分析というのは、ベンチマーキングとか業績測定と違って、目標値を恣意的に設定する必要はないわけです。例えば少なくとも費用よりも便益が上回ればいいということと言えるわけです。だから、分析の中で基準が含まれているわけで、外在的に基準を設定する必要がないわけです。要するに自分の中で完結するということです。

ところが、ベンチマーキングというのは、まずベストプラクティスというところを探さなければいけないわけです。そうするとベストプラクティスを探せるかどうかという問題がありますし、大学は世界が広いですから、日本国だけのベンチマーキングをしても意味がないわけです。そのベンチマーキングというのはよく言われるように、同じ業種だけでベンチマーキングしているわけではありません。よく企業経営で言われているのは、カメラメーカーが輸送業とか、あるいは全く違う業種のプロセスをベンチマーキングすることによって改善するというのがベンチマーキングです。そうすると、どこを選ぶかという問題と、それを選んだところが協力してくれるか、情報を取れるかどうかという問題があります。ですから、そこがよく問題になってくるわけです。

ベンチマーキングというのは、これから日本でも国公立大学を含めて、これをおつくりになることを私は奨励しますし、イギリス等においては財政カウンスル自身がベンチマーキングを奨励しています。ベンチマーキングというのは、ベンチマーキングクラブに入れば一定の会費を払うのですが、そのかわりお互いに要求があればすべての資料を相手方に公開するということです。マル秘ということは設けない。そのかわり、今度は自分が必要とするときは相手からも情報を取れるということです。しかし、その情報は他には活用しないしオープンにしないという原則です。そういう守秘義務と紳士的な発想というのは、日本の風土に合うかどうかという問題があるのですが、そういうことは非常に必要になってきます。

費用便益分析の欠点は、定性的な要素が非常に多い場合にはほとんど意味がないということです。業績測定というのは比較可能性があるわけです。ベンチマーキングしなくても、もともと業績測定がありますから、国立大学法人法の評価はほとんどこの業績測定に近いようなことをやろうと考えているわけです。その業績測定の場合には、定性的な評価もOKになります。しかしこ

れは指標化しなければいけない。だから、結局ユーザーの満足度であるとか、あるいは格付け、レピュテーションとか、そういう問題で指標化をしてみるということになります。しかし欠点は、非常に環境変化が速い場合には時代遅れになってしまう。環境対応が難しい。そして、よくフィックス度といわれますけれども、指標ばかりに熱心になってしまうということです。指標だけに行動の焦点をあてて、例えば中期目標の成果だけをあげようとして、ほかの指標化されないことについては無視してしまうという問題がそれぞれあります。

したがって、それぞれ使い分けることが非常に重要です。要するにプロセスの改善という点から言えば、ベンチマーキングがいいわけです。費用便益分析は施設とかそういう場合のオプションとか、あるいはキャンパスの移転といった場合にはいい。ベンチマーキングは業績改善です。パフォーマンスメジャーメント（業績測定）というのは基本的にモニタリング目的、あるいは説明責任、ディスクロージャーというような目的に大体いいわけです。なぜベンチマーキングが業績改善につながるかというと、少なくともあるプロセスの共通性に着目して、実績としてここまでの数字に達しているところがあるということを見出したら、そこまではいけるということの説得できるわけです。ただむやみに業績測定で目標値を、例えば「コスト削減を3割、4割」といっても、実現できるかどうかは全く、部下とか教職員、あるいは学長とかトップやいろいろな人に対して説得力がないわけです。「なんか3割削減だから、がむしゃらにやれ」と言っても、どうやったらいいかというのは全くわからない。ところが、ベンチマーキングというのは少なくともあるプロセスについては、これまでのこれぐらいのコストダウンとか質の向上が可能なところが既にありますから、そこまでは頑張ればできるということで説得できる。そして現状とのギャップを埋めることはできるわけです。

ところが、一番危なっかしいのは、中期計画で何かの目標をエイヤツとセットしてしまう。大体皆さんでもいい点を取りたいから、難しいものは設定しないと思いますけれども、これは非常に水かけ論で当局側も評価委員会も、「いや、もっとできたじゃないか」とか水かけ論になるだけで、本当にチャレンジングとか達成可能性といっても、だれも本当はわかるわけではないのです。それはよく言われるようにゲーミングの現象になってくるわけです。だから、それぞれに応じて使い分けなければいけない。これはむしろ毎年度モニタリングしていくとか、あるいはこれぐらいの成果を達成しているということのアンニュアルレポートとか業績報告を用いて、評定というのはご自由におやりになればいいわけです。だから、そういう評価のマーケットができれば、別に評価委員会もone of themになりますから、それはそれでチェックが働くということです。

もし後ほどご質問等があれば筑波大学の大学研究センター経由でご質問をしていただければと思います。どうも2時間おつき合いいただきましてありがとうございました。

国立大学の財務と法人化の課題

山本 清 (国立学校財務センター)

1. はじめにー国立大学の法人化の意味ー

国立大学は、平成16年4月に国の文教施設の一部から独立した法人格を有する国立大学法人(仮称)に移行することになっている。現在法案化作業や具体的な制度設計の詳細は文部科学省等で検討されているが、この法人化は国と国立大学の関係という組織間関係やガバナンスの見直しは当然のこと、収支構造や財務運営においても大きな変化をもたらす。

第一に、国との財政関係でこれまで国立学校特別会計において全ての国立大学が一体的に管理運営されてきた構造が、個別の国立大学が明示的に国と契約的な関係をもつ構造に移行する。第二に、法人化後国立大学の経常的活動は用途制限のない運営費交付金によって財源措置されるから、各大学の財務上の自主性・自律性が高まる。第三に、原則として企業会計原則に従った会計経理が適用され、従来の現金主義主義から発生主義に会計基準が変更されるとともに、個別大学単位での財務管理が行われ会計・業務報告も一般に公表される。

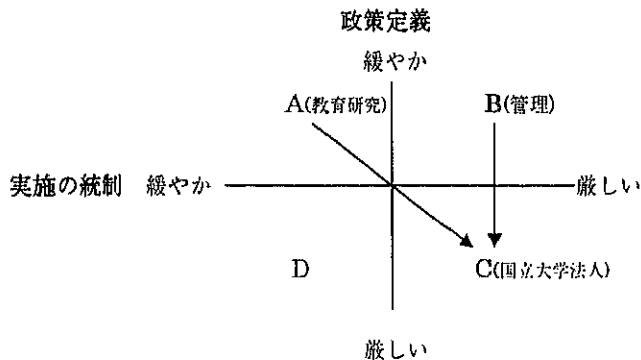
こうした法人化は Thomas(2001)が Weick(1976)、McNay(1995)を参考にして概念化した大学組織モデル(図1参照)に従えば、国立大学の組織目的や目標を明確に定め、かつ、その実施についても厳格に統制していこうとするCへの動きとみなせる。本来目標を明示して実施の統制を緩やかにするDへの移行もありえるが、英国を始め多くの国では実施統制も定量的に明示的な基準で管理する政策が採用されている。確かに、後述するように予算使用の弾力化などは実施統制の緩和化の側面もあるが成果に対するアカウントビリティの強化が追及される結果、実施過程面での自由度が増加しても成果(アウトプット)面での統一的な測定・評価システムが新たに導入されるため実施統制も強化されることに留意すべきである。

国立大学の法人化で想定される中期目標及び中期計画では、各大学の教育・研究等の質の向上の他、業務運営の改善及び効率化に関して定められ、その結果は国立大学法人評価委員会(仮称)で評価され資源配分にも結び付けられることになっているからである(文部科学省調査検討会議、2002)。とりわけ、従来管理運営手続きに関しては財政会計法令の適用を受け厳格な支出・収入統制を受けていたのに対し、教育研究については学部教授会自治の力が強く比較的自律的な活動を実施してきたため、大きな変化をもたらすと予想される。つまり、実施統制が緩やかだった教育研究活動についても中期目標・計画と連動して定義されるだけでなく、その結果が評価され人事や資源配分に反映されるようになる。統制対象・方法が教育研究と管理運営で職種と同様分離していた体系が明確な目標の下、

成果管理がなされる C に移行するわけである。

そこで、本稿では、次節でまず大学に対する国の財源措置が法人化によりどのように変化するかを国際的動向を踏まえて把握する。そして、第3節では、法人化を通じて財務上に新たに発生する課題を特定化し、どのような検討が必要になるかを明らかにする。最後に、国立大学が自律性と安定性を持って知識社会に積極的に対応していく上での課題と展望について述べる。

図1. 特別会計から法人への移行



2. 国の財源措置と国立大学の財務

(1) 国立大学法人（仮称）の財務制度（案）の概要

①財源措置

国立大学法人の財政は、国が設置者としての地位には変化がないものの個々の大学別に収支が管理される。このため、授業料や附属病院収入等の収入は、これまで国立学校特別会計の歳入として計上されてきたものが個々の大学の自己収入となる。そこで、教育研究活動等を行なうに必要な経費を賄うに必要な額から、これら自己収入を控除した額が国から運営費交付金として交付される。また、基本となる施設整備は国が責任をもって行うことになっており、新たな施設整備や更新には施設整備費補助金が交付される。この意味で国立大学法人化は民営化とは区分される。

現在のところ、運営費交付金の算定方式は確定していないが、文部科学省が各大学に提示した資料等によると、標準運営費交付金と特定運営費交付金に区分される。前者は各大学に共通の客観的指標に基づき算定され、後者は各大学の規模や地域等の事情により個別に積算されるものである。いま、標準運営費交付金 B についてみると、ある事情年度 y の交付額は次式で算定される。

$$B(y) = [P1(y) + P2(y) + R1(y) + R2(y) + R3(y) + R4(y)] - [D1(y) + D2(y) + D3(y) + D4(y)]$$

ここで、

$$P1(y)=P1(x) \times \sigma$$

P1(y):当該事業年度 (y) における管理運営部門の人件費

P1(x):客観的指標により算出した員数に係る人件費、原則として直前の事業年度 (y - 1)の管理運営部門の人件費実績 P1(y - 1)

σ : 人件費調整係数

$$R1(y)=R1(x) \times \beta \times \gamma$$

R1(y):当該事業年度における管理運営経費

R1(x):大学の規模等による客観的指標による額、原則として R1(y - 1)

β : 消費者物価指数

γ : 業務政策係数

$$P2(y)=P2(x) \times \sigma$$

P2(y):当該事業年度における学生の教育に必要な教員等の人件費

P2(x):客観的指標により算出した員数に係る人件費、原則として P2 (y - 1)

σ : 人件費調整係数

$$R2(y)=R2(x) \times \beta \times \gamma$$

R2(y):当該事業年度における学生の教育経費

R2(x):学種別学生収容定員に単価を乗じた額、原則として R2 (y - 1)

β : 消費者物価指数

γ : 業務政策係数

$$R3(y)=R3(x) \times \beta \times \gamma$$

R3(y):当該事業年度における標準教員の基盤的研究費

R3(x):標準教員数に単価を乗じた額、原則として R3(y - 1)

β : 消費者物価指数

γ : 業務政策係数

$$R4(y)=R4(x) \times \beta \times \gamma$$

R4(y):当該事業年度における学生支援費

R4(x):学種別学生収容定員に単価を乗じた額、原則として R4(y - 1)

β : 消費者物価指数

γ : 業務政策係数

$$D1(y)=D1(x) \times \delta$$

D1(y):当該事業年度における入学科収入の見積額

D1(x):学種別入学定員に単価を乗じた額、原則として D1(y - 1)

δ : 収入政策係数

$$D2(y)=D2(x) \times \delta$$

D2(y):当該事業年度における授業料収入の見積額

$D2(x)$:学種別収容定員に単価を乗じた額、原則として $D2(y-1)$

δ : 収入政策係数

$D3(y)=D3(x) \times \delta$

$D3(y)$:当該事業年度における宿舍料収入の見積額

$D3(x)$:宿舍戸数に基準単価を乗じた額、原則として $D3(y-1)$

δ : 収入政策係数

$D4(y)=D4(x) \times \delta$

$D4(y)$:当該事業年度における学生寄宿料収入の見積額

$D4(x)$:寄宿戸数に基準単価を乗じた額、原則として $D4(y-1)$

δ : 収入政策係数

要約すると、前事業年度実績経費と自己収入の差額が標準運営費交付金として算定される。このことは、外形的で客観的な指標を前提にして算定式が構成されているが、現実的には法人化前の実績を基準にした微調整がなされるとみてよい。それでは、国立大学法人への財源措置は法人化により変化は生じないのであろうか。その鍵は特定運営費交付金にある。大学の学科構成や学生収容定員等を基準にして各大学共通の標準定員にかかる経費と収入については現状維持とみなしてよいが、標準以外の特定運営費交付金については必要な経費に効率化係数 α を乗じた額と事業収入に収入調整係数 λ を乗じた額の差額が交付される。

つまり、標準運営費交付金は基盤的で安定的に保証されるのに対し、特定運営費交付金は業務運営の効率化が常時求められる性格となっている。したがって、標準定員以上の教職員を多く抱える大学は特定運営費交付金の割合が高くなり、それだけ効率化の圧力を受けやすいことになる。

②財務運営

授業料収入等の自己収入と国からの財源措置を原資として教育研究活動を行なうわけであるが、従来と異なり運営費交付金は使途制限のない渡し切り交付金である。このため、中期計画の範囲内で資金を教育・研究・社会サービス等にどのように使用するかは各大学の意思決定に委ねられる。また、授業料等についても一定の範囲で大学間で差を設けることも認められる。さらに、主務大臣の認可を受けて資金を借り入れることも可能である。

③会計・監査

国立大学法人の会計は企業会計原則に準じた会計基準が策定されることになっている。現在のところ独立行政法人会計基準を参照して検討された中間報告が公表されているが、その内容は運営費交付金の受け入れた段階では流動負債として認識し、教育研究活動の進展に応じて収益化を図ることや現物出資及び施設整備費補助金により取得した有形固定資産に関して損益計算書上は減価償却費を計上しないなどは共通している。しかし、経常費用については、独立行政法人と異なり教育、研究、診療及び教育研究支援の目的別分類を行

なうことになっている。大学の目的別経費区分は財務会計において諸外国でも実施しているところはなく、極めて意欲的な試みといえる。内部管理や特定の政策立案のため目的別原価計算を実施していることはあるし有用であるが、監査対象にもなる財務会計の科目として経理することは原価計算システムの確立が前提になる。

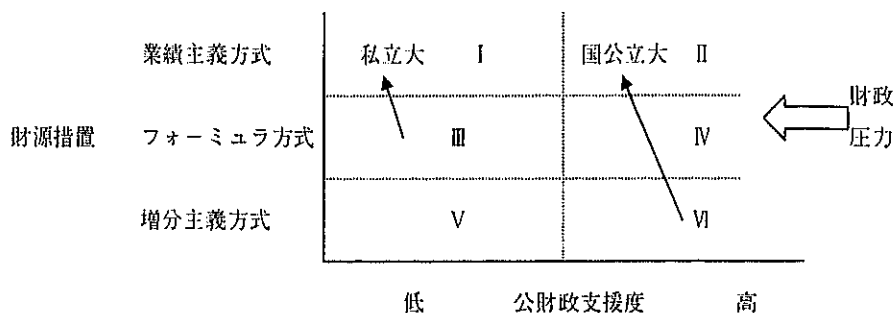
また、監査については全ての国立大学法人について監事監査の他、外部の会計監査人の監査を受けることになっている。

(2) 財政制約とアカウントビリティ

こうした国立大学の法人化は、諸外国の国公立大学でも生じている動きであり、Field and Klingert(2001)が指摘するように大学改革の側面と同時に行政改革の要素を帯びたものである。特にわが国の国立大学の法人化は、行政改革会議において垂直的減量化の一環として独立行政法人化が提唱され、そこに国立大学も含められたことに端を発する経緯があり、行政改革の要素が色濃いことは否定できない。私立大学関係者を含めて国の高等教育に対する財政支援の割合が対GDP比で先進国の半分程度であることが主張されるものの、国の財政事情も先進諸国で最悪となっており、財政圧力への対抗と同時に公財政支援を受けることの責務としてアカウントビリティの向上が要請されている。

図2はわが国の高等教育に対する財政支援政策をベクトル的に示したものである。縦軸は、財源措置の方式を過去の措置額を基礎にして限界的に増減させる増分主義からゼロベースから業績に基き決定する業績主義及びその中間的な決定方式が外形的・客観的なフォ-ミュラ方式の3タイプに区分している。そして、横軸は大学の財政収入に占める公財政支援の割合を示し、右側の矢印は国の財政圧力の大きさを表す。すると、平成13年6月に発表された「大学の構造改革の方針」は私立大学に関しては、現行の教職員数と学生数を基準としてフォ-ミュラで算定される経常費助成をより業績志向に、また、国公立大学は現行の増分主義を中期目標の達成度や第三者評価を通じて一気に業績志向に転換しようとするものと理解できる。特に、国立大学については保証的な教育研究経費に対する積算校費制度や国家公務員として身分保障された人件費構造から非公務員型の人事管理と業績を反映した財源措置方式が併用される構造に変化する。マスコミ等でしばしば指摘されている国立大学の収支が一致しない「不合理」(個別大学単位で見ると歳出予算・決算は文部科学省から内示・示達された額に対し、歳入予算・決算は授業料収入と附属病院収入等に止まり、両者は一致しない。もっとも、国立学校特別会計全体では歳入歳出は予算及び決算で一致する)もなくなり、個別大学の財務諸表が私立大学よりも詳細な内容をもって開示されることになる。教育・研究等の目的別の経常費用の開示の他、国民負担を示す「業務実施コスト計算書」や部局別のセグメント情報は国立大学法人独自のものだからである。

図2. 財政支援政策の類型化



(3) 3つの国際的潮流

こうしたわが国の大学改革の動向は国際的な3つの潮流が同時に到来したものと見える。その意味で、法人化に対応するにはその意味を的確に把握することが先決である。

①増分主義から合理モデルへ

第一の流れは、前年度実績を基準にして新規要求を中心に査定し、残りは一定の率の増減を乗じて決定する増分主義の財源措置からの脱却である。国立学校特別会計も他の国の予算と同じく例外的な特別枠とその他に区分され査定される方式が長い間継続してきたが、諸外国では大学の業績を基準にして財源措置を決定する業績ファンディングが適用され始めている。わが国の法人化で評価結果の財源措置への反映も同じ延長にある。これは、業績測定を通じた財源措置により、公財政支援を受けることからくるアカウンタビリテイの維持向上と組織業績の改善の双方が達成できるという論理に基づく。

しかしながら、政治的には Serbian and Burke(1998)が米国州立大学の業績ファンディングに関する実証分析で明らかにしたように、公財政支援を維持、あるいは、追加的な資源を得る手法としての側面があることに留意すべきである。予算当局、議会、納税者を説得し正当化するには、財源措置で何を達成しようとしているのかが明らかになり、かつ、事後的に検証できる業績ファンディングは合理モデルとして適合しているからである。

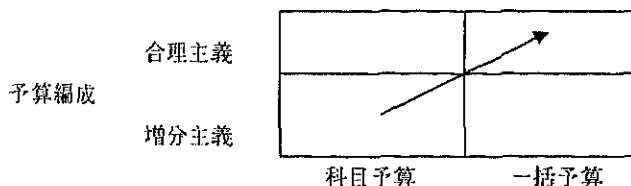
②科目別予算から一括予算へ

第二の流れは、旅費、消耗品費、人件費等の科目別に用途と上限額が決定されている科目別予算から経常費と資本費に二分したり、単一の一括予算にして用途などに自律性を付与しようとする動きである。法人化の運営費交付金も用途制限がなく、中期計画の範囲内で資金を繰り越しを可能にし、中期目標の達成のため国立大学法人に資源管理の裁量性を与え効果的・効率的な執行を図ろうとする。

これは、従来の必要な経費を積み上げて査定する代わりに用途と活動が紐付きであった関係を解く点で画期的であるが、自由度を高めることにより少ない経費でより質の高いサービスが供給できる(はず)という前提がある。換言すれば、個々の活動に必要な経費を積算した科目がなくなるから配賦先の組織において高度な経営能力が要請されること及び財政当局の事情で高い効率化期待をかけられ業績責任が転嫁される可能性もあることにも

注意しなければならない。以上の2つの流れを示したのが図3である。

図3. 予算編成方式

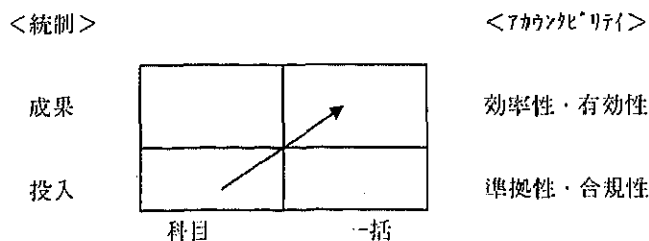


③投入管理から成果管理へ

第三の流れは、第一及び第二の流れと密接な関係を有しており、従来のどれだけの予算を投じたかから何を達成したかに統制の焦点を移行しようとするものである。業績ファンディングは成果管理の典型ではないかと言われそうであるが、これは業績測定と財源措置を直接リンクしたにすぎず、成果管理は増分主義予算下でも可能であり、また、業績尺度として中間的な成果（単位数とか授業数など）を使用する場合はフォ-ミュラ方式に近い。統制を成果で行うということは、アカウントビリティも成果に関するものが重視されることになるが、これには成果は測定可能でかつ統制可能であるという前提がおかれている。法人化でも国立大学法人評価委員会（仮称）が国立大学の業績を評価することになっている。

しかしながら、教育研究成果の評価が困難なことは周知の事実であり、客観性を追求すると中間成果的なものになる制約や、教育研究の到達度とその活動による成果（付加価値分）を区分されない場合の資源配分の悪影響（低い教育到達度は入り口での学生能力の低さが影響し教育活動の劣ったことによる成果でないかもしれないのに、到達度で資源配分すれば低い大学教育は過少な評価を受け一層の到達度低下を招く恐れがある）等を考慮することが必要である。なお、成果統制は成果最大化と投入や手続き準拠が矛盾することも多いことから、予算の投入規制の緩和と併せて導入されることが一般的である（図4参照）。

図4. 統制とアカウントビリティ構造



もちろん、上記の3つの潮流は理念形としてのものであり、現実にとどの程度合理モデル、一括予算及び成果志向に移行しているかの実態とは区分されねばならない。合理モデルと

いいつつ増分主義的な財源措置が継続しているのは、英国の財政カウンシルの交付金制度やわが国の独立行政法人制度でも見られ、国立大学法人の交付金算定（案）も前年度実績を基準にして計算する構造である。また、一括予算といっても前述の通り財源算定基準を準用されることが多く、成果で決定される財源も数%程度に止まっている。したがって、象徴的な性格だということも可能であるが、財政制約が厳しくかつアカウンタビリテイが強く求められる環境下では、増分主義的な管理は適用しづらくなることは確かである（Ezzamel and Bourn, 1995）。その意味で、一時的な現象だとか実質的な骨抜き化を図ればよいという対応は危険であり、3つの流れを勘案してそれらに能動的に関わる姿勢こそ必要と思われる。

3. 法人化の財務上の課題

(1) 資源配分モデル

国立大学の財務は、個別大学毎に独立した経営組織体として管理される。そして、自己収入で賄われない資金は国が財政措置することになっており、主たる財源は経常費については運営費交付金、資本費については施設費補助金である。このうち運営費交付金については、フォ・ミュラ方式で財源措置され評価結果が財源措置にも反映される点で、形式としては先の合理モデル、一括予算及び成果管理の原則にしたがっている。しかしながら、フォ・ミュラ方式で使途制限がない運営費交付金で財源の過半を賄う構造は、大学自らが中期目標の達成のため資源配分を決定しなければならないことを意味する。これまでは、科目予算で実効上は更に事項別に細分化され、性質別の経費と部局別の予算が幾らかを特定化することが可能であったため、主として文部科学省配賦予算では不足する図書館等の共通間接部門の財源を確保すること（最近ではこの他基盤積算校費の学長裁量分の配分）に学内審議を割けば足りた。運営費交付金は中期計画の枠内で使途制限がないため、部局にどれだけの予算を配賦するかの基準を作成しなければならない。法人化とは各大学の自主性・自律性を発揮することにあるから、国が大学内部での配賦基準を示さないのは当然である。確かに運営交付金の算定フォ・ミュラは性質別・目的別の積算を行う方式であるから、交付金積算を基礎にすることは可能である。しかし、本部等の経費がどれだけかは区分されていないし、何より積算基準を内部配分に使用すれば従前の事項別予算と同じになり、投入規制の上に成果管理を行う規制強化になってしまう。

何より表1にある地方総合大学の学校経費調査に基き試算した結果からわかるように、学部別の費用構造の差は学部の特性や歴史的経緯等から教育研究費の積算式で学種別単価の差を考慮する程度では埋め合わせことはできないと想定される。教職員の人件費が経費の約6-7割程度を占めるからである。事実、甲大学では学部間で学生当たりの費用は最大で7倍強の格差が生じており、大学の資源配分で部局間の内部補助が不可避なことを示している。

表1. 地方総合大学(甲)における部局別仮想計算(消費的支出) 単位:千円

項目	A学部	B学部	C学部	D学部	E学部	F学部	G学部	H学部	I学部	J学部
消費的支出	2853023	1021383	3280932	652955	601050	2548049	4802275	1387099	3653698	1572976
本部等経費	1230264	443707	1425441	283775	260811	1107218	2086491	602818	1587012	683194
計	4092287	1465090	4706373	936730	861861	3655267	6888766	1989917	5240710	2256170
学生数	787	989	3122	1270	1229	1617	1974	483	3344	667
単価	5199	1481	1507	737	701	2260	3489	4119	1567	3382
学部間格差	741	211	215	105	100	322	497	587	223	667

注:(項) 国立学校に限定しており、附置研究所や附属病院は含まれない。本部等経費は部局別の消費的支出の額に比例して配賦した。また、学生数は学部生と大学院生の合計である。

したがって、資源配分モデル(RAM)の開発が各大学において必要になってくる。当面はフォ・ミュラを参考にすることが可能であるが、それでも最低限考慮しなければいけないのは、本部等の共通間接費分の財源を特定化する規則の設定である。包括予算に一足先に移行した英国等の実態も透明で合理的モデルという理論的に優れた方式が適用されているというより、多くの大学で政府や財源付与機関の財源算定に使用されるフォ・ミュラを大学の内部配分にも準用しているようであるが、そこでも間接費の資源確保と配分が課題になっている(Watts, 1996; Angluin and Scapens, 2000)。同時に部局にフォ・ミュラ準用で財源を配賦した場合には、先の表1から想定されるように部局間での学生負担と消費資源(コスト)の関係が極めて不均衡になることを財務諸表のセグメント情報(図5参照)でいかに適切に説明できるかという問題がある。社会科学系学部で入学金と授業料(年額換算で567.3千円/人)で学生当たり費用の大半(最高で8割程度)を賄えるということは、同様の財政措置や授業料をどのようにみるべきかという政策的課題に個別大学が答えねばならないからである。もっとも部局間で異なる授業料を設定することは、国立大学への就学機会保証の見地から慎重でなければならないし、たとえ可能としても大きな差を設けることは実態上困難であろうから、部局を利益センター的に管理することの是非について検討しなければならない。

また、資源配分モデルは中期目標を始めとする大学の使命推進という戦略目的の達成に整合的なものであること及び業績向上や効率化を促がす誘因構造を併せ持ったものでなければならない。大学の重点領域に大きな予算が配賦できるような特別枠や基金制度あるいは高い業績を挙げた部局や個人を財務面で配慮したり、節減額の一部を当該部局に還元する等の措置を考慮することが必要であろう。

図5. 想定されるセグメント情報 (単位：千円)

項目	○○学部	△△学部	○附属病院	図書館	・・	事務局	合計
業務費用							
業務収益							
運営費交付金							
学生納付金							
附属病院収入							
外部資金							
その他							
業務損益							
帰属資産							

(2) 意思決定・資源管理システム

大学側に資源管理につき高い自律性を与えることは、大学内部においてどのような意思決定・資源管理システムを確立すべきかという課題ももたらす。大学の戦略的経営のため本部集権的な管理と部局の自律性を尊重した分権的管理のいずれが適切かは、最適解があるわけではなくむしろ選択の問題である（表2参照）。ただし、わが国の国立大学の現状は、図1で示したように、管理活動について集権的であるものの教育研究活動は分権的な管理が実施されてきたため、表2の集権的モデルと分権的モデルが混在した形態になっている。特に注意を要するのは、いずれのモデルも機能するタイプAと問題的なタイプBの2つが存在し、誤って機能不全的なモデルBを適用してしまうことである。Jarzabkowski(2002)は3大学の事例調査で各大学はその文化、歴史及び構造という文化的特性に応じて異なった資源管理システムを採用しており、それぞれに目的適合的であるとしているが、各大学で適用されているのはモデルAである。

こうした適正なモデル選択を前提にすると、透明で合理的な資源配分モデルを適用することは、本部側の裁量性を制限するから分権的管理を促進することになる。反面、資源配分モデルは現状を固定化し革新的試みを抑制する危険性もあり、大学全体が大きく戦略変更する場合には集権的管理の方が適合することもある。法人化で各大学がどのモデルを選択するかは、大学の使命や特性あるいは学長のリダーシップの形式等により決定されようが、各モデルの利点・弱点を十分理解しておくことが必要である。

表2. 集権的管理と分権的管理の比較

項目	集権的A	集権的B	分権的A	分権的B
戦略的方向	明確な長期戦略 あり 横断的戦略	明確な長期戦略 なし 本部決定	現在の強み伸張 学科主導	特になし 個人主導
資源配分モデル	重点配分	増分主義	業績+フォ-ミュラ方式	フォ-ミュラ方式
内部補助	大きな補助	大きな補助	低い補助	低い補助
統制場所	本部	本部	部局・学科長	個人
組織文化	起業家的	官僚的	自律ユニット的	フォ-キ-的

注: Jarzabkowski(2002)を参考に筆者作成。

しかしながら、どちらの方式を採用するにしても教育研究実施の基礎単位に業績向上の動機付けを与えることが必要であり、弾力的な財務・人事・組織管理制度が不可欠である。

なお、受託研究やコンサルティング・サービス等の自己収入となる活動については、適正な価格決定方式を策定し、人件費、施設利用、共通間接費を含むフル原価を補償する価格を基本とすることで、財源確保を図る工夫が求められる。

(3) 統制システム

資源配分モデルで部局間への財源配分を行っても、業績管理が必要である。中期目標の達成度の評価が制度的に求められているし、自らの資源管理の改善のためにも実績を把握し目標管理に活かしたり戦略の見直しを図ることは重要なことである。国立大学の資源管理を資源配分モデルで行うときに注意すべきことは、独立した部局であるものの自己の教育研究等の活動以外に他部局への教育サービス提供を行っている旧教養部から改組された部門の存在である。一般教育に関するカリキュラムを担当しつつ専門教育も行うため、形式的には学生当たりコストが他部局より割高に算定されるが、これは「サービス教育」ともいえる内部取引による。そこで、サービス教育部門のコストを受益者側の部局に負担してもらう方式が現実に負担を求めないまでも部局別の業績測定や管理で配賦することが望まれる。同様なことは大学院重点化で教職員の所属が大学院になっているものの学部教育も担当している実態が多いことから、大学院と学部へのコスト配賦でも必要である。前出セグメント情報を各法人間における比較可能性を確保して有用な情報を提供することを目的（「国立大学法人」会計基準等検討会議,2002）にするならば、この修正計算は不可欠であ

る。実際、表1のA学部は専門教育以外に一般教育も担当しており、そのことが最大の学生当たりコストの原因になっていると考えられる。

上記のような内部取引や本部等の支援業務を含めた教育研究活動の効率性や有効性は業績ファンディング等の導入時に強調されることも多く、また、英国では目的別コスト計算が透明性検証プロジェクトとして実施されているものの、実務的にはそれほど進んでいない。前出の Serban and Burke の調査においても、業績ファンディングに使用される業績指標のうち効率性・有効性及び生産性の項目はカリフォルニア州を除き極めて低い状況になっている。わが国では中期目標・計画で業務運営の改善及び効率化を図ることになっており、外部からの国立大学法人評価委員会の評価及び法人自らの経営管理としての評価を実効あるものにするには、的確な業務運営の設計と把握及び原価計算システムの開発が前提になろう。

法人のガバナンスというと内部統制とか監査制度に焦点が当てられるが、独立した経営組織としての存在及び学長が法人の長として経営権限と責任を有していることを勘案すると、外部者を加えた運営協議会（仮称）の構成と機能という組織構造の検討に加え、リスク管理と財務健全性を確保するモニタリング・システムが重要になる。ここでも教学以外の財務・経営データを迅速に意思決定に提供できる情報システムが前提になる。

4. まとめ

最後に結論と今後の課題について述べる。国立大学の法人化は、目標管理が国の政策として導入される一方、財務・経営面の自律性は高まる。こうした自主性・自律性の向上により教育研究成果も改善するかは制度の運営を担う各大学の経営戦略の他、政府の財源措置水準にも依存する。安定的な政府支援を前提にした上で大学の財務管理に必要なものは、大学の使命や戦略を達成する視点からの資源配分と資源管理システムの確立である。法人格を取得し経営改革を進めている諸外国の例を見ても、一つの最適解を見出すことは困難であり、各大学が自らの特性と戦略に適合したものを開発するしかない。

それでも、法人化は少なくとも新たな大学内部の資源配分モデル、財政会計法令に代わる資源管理の新しい規則及び業績管理・監視などの統制（マネジメント・コントロール）システムの検討・開発を迫っている。その過程で、部局間の財源措置と資源消費（経費発生）のアンバランスを均衡させること、本部等の共通間接部門の役割と財源措置、管理職を含めた専門的能力の育成・開発及び学生を含めた地域社会・納税者への積極的なアカウントビリティの履行が求められていることを明らかにした。

こうした対応を前提にした上で、残された課題は、自主性・自律性と戦略性の調和を資源配分・資源管理システムで達成できたとしても、国の財政事情等から大幅な公財政支費の増加は困難な環境にどのように対処するかである。とりわけ、運営費交付金のような使途制約のない基盤的な財源措置に対して科研費やCOE経費のような使用目的が限定された

競争的資金の割合が高まることは、大学財政を不安定にする可能性がある。特に集権的モデルを採用する場合には、プロジェクトや特定集団に財源が帰属し大学全体の目的に使用できる範囲は間接経費相当分に止まるため、事前に全体的目的に充当できる仕組みを設定しておく必要がある。多くのプロジェクトが毎年度採択され年度間変動が実質的に小さくできる大規模有力大学は財務的な頑健性は強いが、小規模で年間変動が大きい大学はリスク管理を徹底しないと安定的な運営費交付金だけで大学の戦略的行動を担保できない恐れもある。リスク分散として大学間連携の新しい意義が生まれてくるかもしれないし、財務的なリスク管理能力等の向上のため人材確保・育成・研修が重要になってくる。新しい国立大学の連合体組織や国立学校財務センター（共同システム）の役割を明確化して国立大学に対する支援を充実しなければならない。

なお、資源配分と業績・成果との連動は各大学への資源配分レベルと大学内部の部局への資源配分レベルの2段階があり、ここでは主として後者の資源配分を扱っているが、評価技術が十分進展しない状況での強い連動は避けるのが賢明であろう。研究成果と財源との直接的連動型の英国の研究評価（RAE）も現在見直し中である（Roberts, 2002）。

参考文献

- Angliun, D. and Scapens, R.W.(2000). "Transparency, Accounting Knowledge and Perceived Fairness in UK Universities' Resource Allocation: Results from a Survey of accounting and Finance", *British Accounting Review*, Vol.32, No.1, pp.1-42.
- Ezzamel, M. and Bourn, M. (1995). "Budget Allocation in a UK University: Contrasting Periods of resource Availability with Resource Scarcity", *Journal of Management Studies*, Vol. 32, No.3, pp.313-335.
- Field, T. and Klingert, J. (2001). "Resource Allocation Models", *Perspectives*, Vol.5, No.3, pp.83-88.
- 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議(2002).【新しい「国立大学法人」像について】
- 「国立大学法人」会計基準等検討会議(2002).「国立大学法人会計基準」及び「国立大学法人会計基準注解」(中間報告)。
- Jarzabkowski, P. (2002). "Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models", *Higher Education Quarterly*, Vol.56, No.1, pp.5-32.
- McNay, I. (1995). "From the Collegial academy to Corporate Enterprise: the changing culture of universities" in T.Schuller (ed.) *The Changing University?*, Open university Press.
- Roberts, G.(2002). "Leap over the RAE to a New Way of Assessment" in Opinion of *The Times Higher Education Supplement*, November 15.
- Serban, A. and Burke, J. (1998). "Meeting the Performance Funding Challenge: A Nine-State Comparative Analysis", *Public Productivity and Management Journal*, Vol.22, No.2, pp.157-176.
- Thomas, H. (2001). *Managing Financial Resources*. Open University Press.
- Watts, E. W. (1996). "Internal Allocation of Funds: Changes and Challenges for Australian Universities", *Financial Accountability and Management*, Vol.12, No.1, pp.53-69.
- Weick, K.E.(1976). "Educational Organisations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, Vol.21, pp.1-19.