

## ISSUE BRIEF

# 国立大学法人の財政問題

—国立学校特別会計の成立と廃止を踏まえて—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 596 (2007. 10. 23.)

はじめに

### I 国立学校特別会計

- 1 国立学校特別会計の成立
- 2 国立学校特別会計の問題点

### II 国立大学法人

- 1 国立大学法人化の経緯と概要
- 2 国立大学法人化による問題点

おわりに

現在、国立大学を巡る議論は、運営費交付金の額や配分方法に集中しているように思われる。確かに、運営費交付金は国立大学の基盤的財源ではあるが、国立大学の財政という観点からは、問題は運営費交付金に限られない。

国立大学は、専ら施設整備の充実と会計の弾力的運営を目的に導入された、国立学校特別会計の下で運営されてきた。しかし、それは、所期の目的を果たすことなく平成16年に廃止され、国立大学は、国立大学法人として運営されることとなった。それから4年目を迎え、法人化は問題解決に十分な答えを提示できないまま、新たな問題も明らかになっている。

法人化を単なる公務員削減で終わらせないためにも、かつての、そして現在の国立大学が抱える問題を把握した上で、今後さらに議論を深める必要がある。

文教科学技術課

やすだ たかこ  
(安田 隆子)

調査と情報

第596号

## はじめに

国立大学は、平成 16 年 4 月に国立大学法人となり、今年で 4 年目を迎えた。法人化が国立大学財政に与えた影響はどのようなものだったのか。また、今後の国立大学を巡る財政運営は、どのような形をとるべきなのか。本稿では、かつて、特別会計制度の下で運営されていた国立大学を巡る財政上の諸問題について振り返り、国立大学法人となったことで、それらの問題がどのように変化したのかを踏まえつつ、今後の課題を整理する。

# I 国立学校特別会計

## 1 国立学校特別会計の成立

### (1) 特別会計創設の背景

国立大学は、昭和 22 年から一般会計制度の下で運営されていた。戦前においては、国立大学は特別会計制度の下で運営されていたが、終戦を機に廃止されたのである。

しかし、戦後のインフレにあつて、施設整備費・研究費ともに十分とはいえず<sup>1</sup>、大学関係者から、予算の増額や大学を巡る財政制度の確立を求める声が上がっていた。

そうした問題を克服するため、早くも昭和 26 年には、教育刷新審議会<sup>2</sup>や政令改正諮問委員会（首相の私的諮問機関）において、特別会計制度導入が提案された。昭和 30 年には、文部・大蔵両省が国立大学附属病院への特別会計の導入を検討したが、医学部教育との一体的運営を阻害するとの反対意見が強く、見送られている<sup>3</sup>。

昭和 30 年代後半に入ると、高度経済成長の進展に伴い、経済界からも、科学技術分野に携わる人材の養成、研究水準の高度化を目的とした理工系大学・大学院の拡充（入学定員大幅増、施設整備、研究費増額等）を求める声<sup>4</sup>が高まった。このような要望に応えるためには、理工系学科等の増設、老朽化した大学施設や附属病院等の整備改築、ひいては国立大学に関連した予算の大幅な増額が避けられなかった<sup>5</sup>。

また、中長期的な教育研究を行うには、複数年度にわたる計画に基づき、毎年度の予算を確保することが必要になる。さらに、教育研究を効率的に進めるために、一部の予算科目の流用制限の緩和等、予算執行上の弾力的運営も求められていた。このほか、高度経済成長の下で、増加傾向にあった寄附金等を有効に活用するため、その受け入れや使用に関わる制限を撤廃する必要もあった<sup>6</sup>。

<sup>1</sup> 研究費は実験講座でも戦前水準と比べて昭和 26 年で約 3 分の 1、昭和 36 年で約 3 分の 2 だった。天城勲「国立大学における施設費及び研究費」蠟山政道編『大学制度の再検討』福村書店、1962、p.197。

<sup>2</sup> 「教育刷新審議会第 34 回建議事項（昭和 26 年 2 月 10 日建議）」参議院文教委員会調査室『国立大学財政制度の沿革（追補再版）』1964、pp.25-32。

<sup>3</sup> 相澤英之大蔵省主計局法規課長（当時）。第 46 回国会衆議院大蔵委員会議録第 24 号 昭和 39 年 3 月 24 日 p.3。

<sup>4</sup> 「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」（昭和 31 年 11 月 9 日日本経営者団体連盟）；「国民所得倍増計画」（昭和 35 年 12 月 27 日閣議決定）

<sup>5</sup> 文部省は昭和 35 年、施設整備緊急 5 か年計画を策定し、昭和 36 年以後 5 か年間に整備すべき施設として 79 万坪（約 261 万㎡）、これに要する経費は 650 億円と見込んでいた。天城 前掲注 1、p.193。

<sup>6</sup> 中央教育審議会答申「大学教育の改善について」（昭和 38 年 1 月）参議院文教委員会調査室 前掲注 2、追補資料、pp.5-9。

これらを背景に、文部省は国立大学への特別会計導入を中央教育審議会に諮問していた。しかし、昭和38年1月の答申では、戦前の国立大学特別会計について、「その後の経済事情の変化や大学の発展に伴って必ずしも所期の目的をじゅうぶん達成しえなかった<sup>7</sup>」と評価し、安易な特別会計創設に否定的な見解が示された。ところが同年12月、政府の予算編成時に、大蔵省から国立学校特別会計創設の提案があった。これを受け、急遽文部省が3か月足らずで省内と国立大学側の意見を取りまとめ<sup>8</sup>、翌39年3月、国立学校特別会計法（昭和39年法律第55号）が成立するに至った。

## （2）特別会計創設の狙いと制度概要

国立学校特別会計（以下「国立学校特会」という。）の目的として、国会の審議では、まず、国立学校が抱える不用財産の活用や財政投融资の利用を可能にし、国立大学の施設整備充実に資することが挙げられている<sup>9</sup>。これは、老朽化した大学施設の改善と、タコ足と揶揄されたように分散していた大学施設の移転・統合を可能にするためだったとされる。さらに、剰余金の積立て等弾力的な財政運営を可能にすることも挙げられていた<sup>10</sup>。

このため、国立学校特会は、不用な財産処分収入を歳入とすることができ、附属病院の施設費支弁のため、必要があるときは、この会計の負担で借入れができた。借入れについては、昭和40年の改正（昭和40年法律第19号）により、国立学校の移転が一部地域への人口集中抑制策となる場合で、移転先用地が取得され、不用財産の処分収入による借入金の償還が可能などにおいても認められることとなった。

また、決算剰余金は、政令で定めるところにより、積立金とし、なお剰余がある場合には、翌年度の歳入に繰り入れられた。歳入歳出の決算上の不足が生じたときは、積立金からこれを補うことができた。支払い上現金に不足がある場合の一時的な借入れ、余裕金の<sup>11</sup>大蔵省資金運用部資金への預託、支払未済額の翌年度への繰越し、奨学寄附金の委任経理等、弾力的な財政運営を可能とするための措置も認められた。

## 2 国立学校特別会計の問題点

### （1）一般会計からの繰入の確保

国立学校特会の歳入は、一般会計からの繰入金、授業料、入学検定料、附属病院収入、借入金等で構成されていた。歳入の特徴は、一般会計からの繰入の占める割合が大きいことである。そのため、特別会計の導入に当たっては、国立大学の独自収入が増えることへの期待よりも、独立採算が要求される事業会計的な性格が強まり、一般会計からの繰入が減る可能性や、それに伴う授業料値上げへの懸念が強かった<sup>11</sup>。

<sup>7</sup> 参議院文教委員会調査室 前掲注2, p.4.

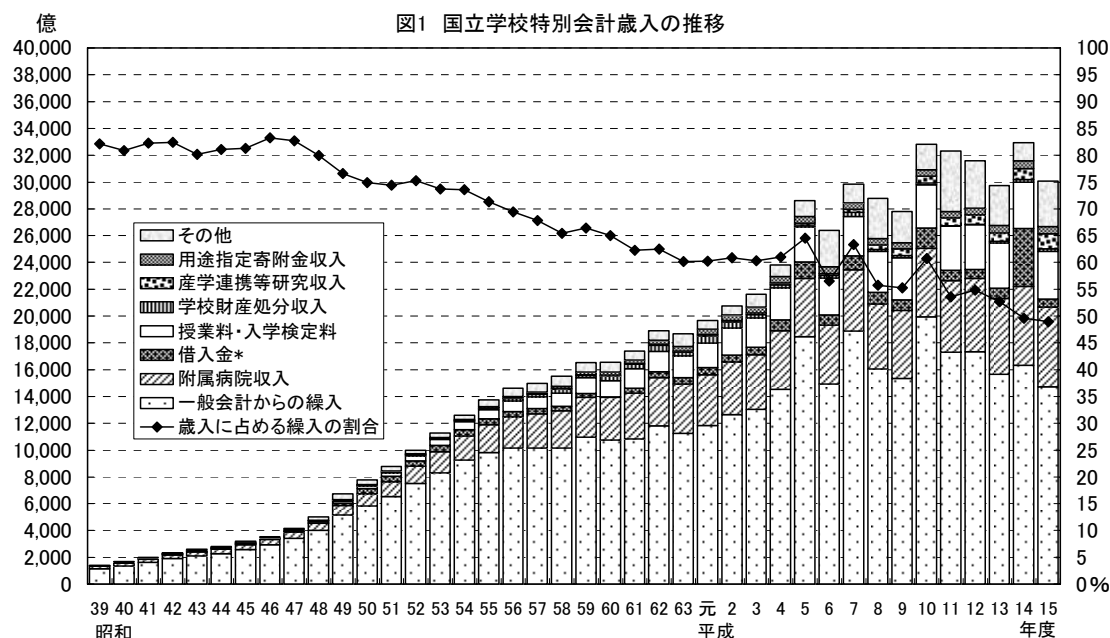
<sup>8</sup> 田中角榮大蔵大臣（当時）、灘尾弘吉文部大臣（当時）。第46回国会参議院大蔵・文教委員会連合審査会会議録第1号 昭和39年4月2日p.2；安嶋彌文部省大臣官房会計課長（当時）、相澤英之大蔵省主計局法規課長（当時）。第46回国会衆議院大蔵委員会会議録第24号 昭和39年3月24日p.3。当時は、高度経済成長にかげりが見え始めた時期だっただけに、一般会計の恒常的な膨張要因を見かけ上抑えるためとの見方もある。島恭彦「国立大学の財政問題」『法律時報』42巻2号,1970.1,p.37.

<sup>9</sup> 額瀬彌三大蔵政務次官（当時）及び八木徹雄文部政務次官（当時）。第46回国会衆議院大蔵・文教委員会連合審査会会議録第1号 昭和39年3月25日p.6.

<sup>10</sup> 田中角榮大蔵大臣（当時）。第46回国会参議院大蔵委員会会議録第23号 昭和39年3月30日pp.6-7.

<sup>11</sup> この点につき、当時の文部省事務次官と大蔵省主計局長との間で、国立学校特会は「独立採算を目的」とせず、「特別会計にしたことを理由として授業料等の値上げを意図することはない」との覚書が交わされている。田中角榮大蔵大臣（当時）、相澤英之大蔵省主計局法規課長（当時）。参議院 前掲注8, p.8.

特別会計導入後の推移をみてみると、一般会計からの繰入金の割合は、昭和 39 年には 80%を超えていたが、昭和 50 年代後半以降、徐々に減少し、平成 15 年には 50%を下回るまでになった。同割合の低下に伴い、附属病院収入や用途指定寄附金収入といった大学独自の収入の割合が上昇した。そのほか、授業料の値上げが進み、昭和 39 年には約 2%だった授業料及び入学検定料の割合が、平成 15 年には約 12%を占めることとなった(図 1)。



(出典)各年度決算参照書より筆者作成

\*借入金として、借入金、特別借入金、産業投資特別会計からの受入金を含めている。

歳出は、その半分を人件費が占め、残りは、教育研究経費、借入金の償還及び利子、文教施設整備費等から構成されていた。教育研究経費の大部分は、積算校費が占めた。これは、予め決められた積算単価<sup>12</sup>に基づいて算出され、各大学に一括配分されていた<sup>13</sup>。各大学における積算校費の配分は、大学側の裁量に任されていたものの、実際には積算単価に応じて末端の研究室に機械的に配分されていたといわれる<sup>14</sup>。

こうした硬直的な予算配分への対策として、平成 12 年に積算校費が廃止され、新たに「教育研究基盤校費」が導入されたが、算定基準が従来よりも不明確となるという問題が生ずることになった。

## (2) 国立学校財産の有効活用の再促進—特別施設整備資金の設置

国立学校特会を導入した目的の 1 つは、不用財産の処分等、国立学校財産の有効活用による施設整備の推進であった。しかし、国立学校財産処分収入は 1980 年代後半のバブル

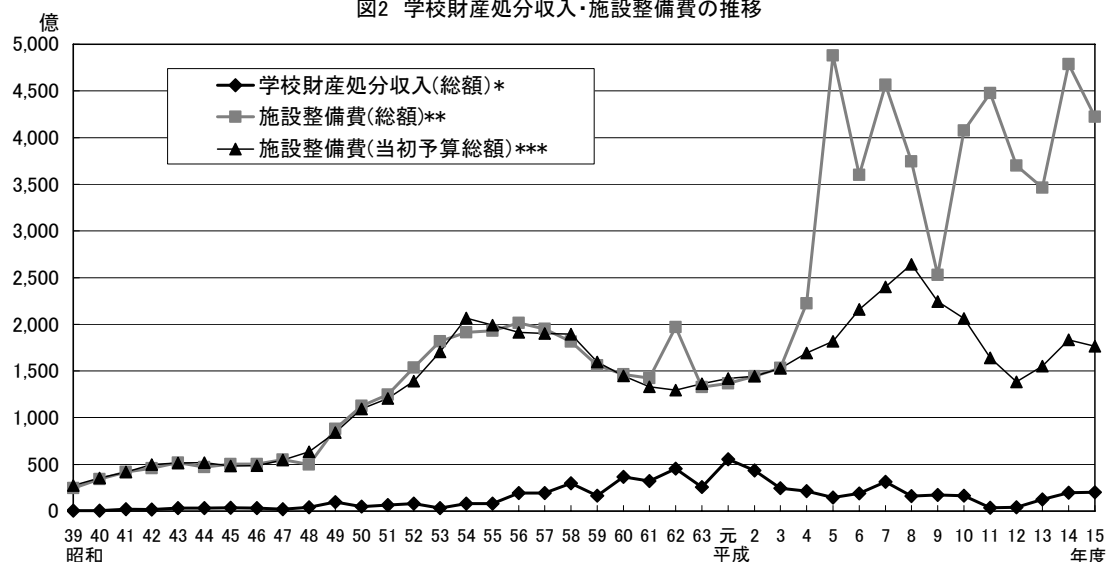
<sup>12</sup> 積算単価は、①教官当たりの場合は、講座制(非実験・実験・臨床別)、修士講座制・学科目制(実験・非実験別)という教育研究組織別、②学生当たりの場合は、博士課程・修士課程・学部などの別、文科・理科・教育・共通別というように細かく決められていた。天野郁夫『日本の高等教育システム—変革と創造』東京大学出版会, 2003, p.205.

<sup>13</sup> 積算単価は、大学関係者から引き上げ要求が絶えなかった。東京大学百年史編集委員会編『東京大学百年史 通史 3』東京大学, 1986, p.568; 島 前掲注 8, pp.39-41.

<sup>14</sup> 手塚晃『学術振興と学問の自由』『IDE』165号, 1976.1, pp.16-17; 山本清ほか「第3章 学内の予算配分」国立大学財務・経営センター研究部編『国立大学における資金の獲得・配分・利用状況に関する総合的研究』(国立大学財務・経営センター研究報告 第9号) 2005, p.58.

経済期においても微増に留まり、とても国立大学側の施設整備需要を満たせるものではなかった（図2）。そもそも、不用財産活用の実効性については、法案の審議の際、施設整備のための経費や不用財産を処分した場合の収入見込額が明らかでないこと、また、売却益は国立学校特会全体でプールされるため、各大学が不用な不動産を供出しない可能性や、地元で要求があった場合、適正価格での売却ができない可能性が指摘されていた<sup>15</sup>。

図2 学校財産処分収入・施設整備費の推移



(出典) 各年度予算書及び決算参照書より筆者作成

\* 学校財産処分収入、特定学校財産処分収入を含む。

\*\*施設整備費・特別施設整備費・沖縄国立高等専門学校施設整備費・改革推進公共投資施設整備費を含む。

\*\*\*施設整備費・特別施設整備費・沖縄国立高等専門学校施設整備費を含む。

こうした中、臨時教育審議会の答申（昭和62年4月）等<sup>16</sup>において、再度、国立学校財産の積極的な活用を通じて自己収入の増収を図るとともに、的確な資金運用のための基金を設けることなどを検討すべきであるとの指摘がなされた。これを受け、文部省は、平成4年、国立学校特会に特別施設整備資金を設けるとともに、国立学校財産の有効活用を進めるための専門的機関として国立学校財務センターを設置した<sup>17</sup>。

特別施設整備資金は、国立学校が資産の有効活用を図ることにより、多額の処分収入が生じるとみられる学校財産を特定学校財産<sup>18</sup>に指定し、その処分収入を単年度で費消することなく特別会計の中に保有し、国立学校施設の老朽化・狭隘化解消のための事業（特別施設整備事業<sup>19</sup>）に充てることを目的としていた。

しかし、同資金設置後の状況をみると、十分に活用されたとは言い難い。平成4年度以降、特定学校財産に指定され、処分された学校財産の詳細は、明らかではない。もっとも、

<sup>15</sup> 加瀬完議員（当時）。参議院 前掲注8, p.14.

<sup>16</sup> 財政制度審議会答申（昭和61年12月）においても同旨の指摘がなされている。

<sup>17</sup> 国立学校設置法及び国立学校特別会計法の一部を改正する法律（平成4年法律第37号）。

<sup>18</sup> 国立学校の移転、施設の高層化その他の理由により不用となる財産で、その処分収入見込額が著しく多額（100億円程度とされる。）なものについて、文部科学大臣が財務大臣と協議して指定するもの（国立学校設置法第9条の5第1号）。

<sup>19</sup> 国立学校施設の老朽化、狭隘化に起因した教育研究に著しく不適当な状態を解消するために行われる各種施設整備のうち、特定学校財産処分収入を財源として緊急かつ計画的に実施される施設整備事業（国立学校設置法附則第5項）。

特定財産の性質上、多数の物件が継続的に指定・処分されているとは考え難い。実際のデータをみても、学校財産処分収入の総額には、大きな増加が見られない(図 2)。ちなみに、平成 11 年度、12 年度のように特定学校財産の処分がまったく行われていない年度もある。

同制度の活用が進まなかった理由として、特定学校財産の処分が基本的に公共用途向けとされる中、地方公共団体等の厳しい財政状況の下では、処分を円滑に進められないとの事情もあったといわれる<sup>20</sup>。平成 12 年度以降は、特別施設整備事業も実施されていない。

### (3) 附属病院施設整備のための長期借入金の償還問題

国立学校特会のもう 1 つの目的は、事業収入が見込める附属病院について、同収入を担保とした借入金(財政投融资)による施設整備を進めることであった。

ここで、特別会計制度創設前の附属病院の収支をみると、歳出が歳入を大きく上回り、昭和 27 年から 33 年までの収支率<sup>21</sup>の平均は、約 85.6%であった。この背景には、附属病院が、一般病院としての性格だけでなく、学術の教育研究機関としての性格も併せもっていたことがある。すなわち、歳出面で、一般診療経費のほかに教育研究経費がかかった上に、歳入面で、研究を目的としたいわゆる「濃厚診療」が相当行われ、社会保険の診療給付制限、自費患者の減少とあいまって歳入の低迷を余儀なくされたというのである<sup>22</sup>。

しかし、国立大学附属病院の赤字運営の状況は、その後も長きにわたり改善が見られなかった。このため、平成 11 年には、総務庁から文部省に対して経営改善勧告<sup>23</sup>が出されている。この勧告によると、国立大学附属病院の平均収支率<sup>24</sup>は 88.1%で、公・私立大学附属病院のそれ(105.2%)を大きく下回っている。にもかかわらず、各病院の経営意識は低く、経営管理指標等の数値目標に基づく具体的な経営改善計画を策定している病院はなかった。また、経営管理のための体制も整備されていなかった。文部省の側にも、経営実態を把握・分析していない上に、経営改善指導も実施していないという問題があった。そもそも、法令等で財務諸表の作成が義務付けられていなかったため、文部省や国立大学附属病院による財務諸表の作成が行われず、的確な現状把握ができない状況にあった。

このような状況にもかかわらず、借入金による施設整備が進められた結果、国立学校特会における債務償還の負担は大きく膨らみ、平成 15 年度決算における未償還債務は、約 1 兆 20 億円にも上ることとなった。

### (4) 会計制度上の問題点

国立学校特会の下では、決算剰余金の積立て、支払未済額の繰越し、寄附金の委任経理等、会計制度の一部について弾力的運営が認められていた。しかし、基本的に国の財政法・会計法の枠組みによるため、柔軟な予算執行には限界があった<sup>25</sup>。

また、国立学校特会の予算や決算は、国立大学全体でまとめて管理され、大学単位や各

<sup>20</sup> 藤田昌三「特別会計の現状とその分析(7)国立学校特別会計」『会計と監査』53巻3号, 2002.3, p.28.

<sup>21</sup> 歳入総額を歳出総額で除したもの。ただし、教官研究費、教官研究旅費、研究生等経費、学用患者費の全額と看護学校等経費の2分の1を除く。

<sup>22</sup> 相澤英之『教育費—その諸問題—』大蔵財務協会, 1960, pp.718-720.

<sup>23</sup> 「国立大学附属病院に関する行政監察(勧告)」『行政監察月報』477号, 1999.6, pp.3-22。同勧告では、60の国立大学附属病院のうち、医学部附属病院(20病院)、歯学部附属病院(4病院)研究所附属病院(3病院)のほか、公・私立大学附属病院、国公立病院についても調査を行っている。

<sup>24</sup> 病院収入を病院支出で除したもの。ただし、施設整備費等は除く。

<sup>25</sup> 予算科目が細分化され、科目間流用が厳しく規制されていたため、特に旅費と研究費の一元化を求める声が多かった。東京大学百年史編集委員会編 前掲注 13, pp.578-579、山本清「国立学校特別会計の経営と会計」『岡山大学経済界雑誌』28巻4号, 1997.4, pp.208-209.

大学部局単位での区分経理が行われていなかった。このため、国立大学ごとの運営状況を把握し、比較することが困難であった。そもそも、科学研究費補助金<sup>26</sup>など、国立大学の活動と深く関連しながらも一般会計で経理され、国立学校特会で扱われない財源もあった。

さらに、個別大学単位で財務諸表が作成されず、各大学の資産や負債などのストックに関する財務情報を把握するための手段がなかった。この点に関連して、国立大学附属病院の資産総額が把握できなければ、借入金に見合った資産の形成がなされているかどうかを判断することもできないとの指摘もみられた<sup>27</sup>。

このほか、現金主義により資本的経費（施設整備費等）が支出時に全額経費として計上されるため、各年度に対応した費用を的確に把握できないという問題も指摘されていた<sup>28</sup>。

## II 国立大学法人

### 1 国立大学法人化の経緯と概要

#### (1) 国立大学法人化の背景

既に述べたように、国立大学は、特別会計制度の下でも数多くの問題を抱えていた。それらを克服するための方策の1つとして提案されていたのが、国立大学の法人化である。

国立大学の法人化論は、古くは明治20年代からみられた。戦後になると、昭和37年に「大学公社」論が唱えられたほか、昭和46年の中央教育審議会答申、昭和62年の臨時教育審議会答申や昭和63年の大学審議会答申においても、大学改革の一環として法人化論が提唱されていた<sup>29</sup>。しかし、こうした法人化論に対し、文部省は、一貫して慎重な姿勢を示していた。平成10年の大学審議会答申においても、法人化をはじめとする国立大学の設置形態のあり方について、長期的な検討の必要があることを指摘するに留まっている。このように、たびたび取り上げられた法人化論が、具体化されなかった原因は明らかではないが、国立大学側の強い反対がその主要な原因との見方がある<sup>30</sup>。もっとも、国際化や情報化の進展、初等中等教育の変化、18歳人口の減少、産業構造・雇用慣行の変化等を背景として、国立大学への批判は、私学に比べれば潤沢な予算や安い授業料、ひいては社会的ニーズへの対応の遅れ、国際的に見た教育研究水準の低さ等の点を中心に高まっていた。

こうした状況の中で、平成11年になると、文部省が一転して国立大学の法人化へと方針を転換した。その直接的な理由として、多くの識者は、行政改革の流れの中、国家公務員定数削減計画に基づく大幅な公務員削減が求められたことを指摘している<sup>31</sup>。

<sup>26</sup> 人文・社会科学から自然科学まで全ての分野にわたり、基礎から応用までのあらゆる「学術研究」（研究者の自由な発想に基づく研究）を対象とし、ピア・レビューによる審査を経て、独創的・先駆的な研究に対する助成を行うための政府（文部科学省）による競争的研究資金。予算規模は平成19年度で1,913億円であり、政府全体の科学技術関係経費の約5%、競争的資金全体の約40%を占める。『科研費パンフレット2007(平成19年7月版)』〈[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shinkou/hojyo/07080104.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shinkou/hojyo/07080104.pdf)〉

<sup>27</sup> 藤田 前掲注20, p.28.

<sup>28</sup> 山本 前掲注25; pp.208-210, 『国立大学財務システム改革の課題－会計システムを中心にして－』国立学校財務センター, 2001, pp.2-4.

<sup>29</sup> 天野郁夫「国立大学論－格差構造と法人化」『大学財務経営研究』3号, 2006.8, pp.207-212.

<sup>30</sup> 天野 前掲注12, p.227.

<sup>31</sup> 同上, pp.224-225 ; 羽田貴史「国立大学法人制度論」『大学論集』35号, 2005.3, pp.127-146 など。

## （２）国立大学法人の概要

国立大学法人法（平成 15 年法律第 112 号）等六法の成立により、平成 16 年 4 月、国立大学は、既存の独立行政法人を参考とした「国立大学法人」となった。これは、独立行政法人通則法をそのまま適用することは適当でない<sup>32</sup>と判断されたためである。学校教育法上の設置者は国だが、各大学に法人格が付与され、教職員は非公務員とされた。

運営にあたっては、文部科学大臣が、各国立大学法人の意見に配慮して、原則 6 年を 1 期間とする「中期目標」を定める。当該中期目標に基づき、各国立大学法人が、「中期計画」を策定し、同大臣の認可を受ける。運営実績については、大学評価・学位授与機構が、教育研究に関する事項について専門的な観点からの評価を行い、文部科学省に設けられた国立大学法人評価委員会が、運営全体について総合的な評価を行う。「中期目標」の最終事業年度における整理後の積立金は、次の中期目標の期間の財源として活用できる。

国立大学法人化により、従来の国立学校特会が抱えていた財政上の問題はどのように変化したのだろうか。以下、既に述べた問題点に沿って試みる。

## ２ 国立大学法人化による問題点

### （１）国からの財政支出の確保

法人化にあたり、各国立大学が現に利用に供している土地・建物や設備・備品等については、原則として国から当該国立大学法人に現物出資又は無償供与された。この結果、各法人が保有する資産の間に、著しい格差が生じることとなった。

国立大学法人の財源は、旧国立学校特会における一般会計からの繰入金に相当する財政措置として、運営費交付金<sup>33</sup>（以下「交付金」という。）が支給されるほかは従来と変わるところがない。交付金については、国立大学法人法案の国会審議において、「算定基準の透明性を確保するとともに、法人化前の公費投入額を踏まえ必要額を確保するように努めること」との附帯決議<sup>34</sup>があった。さらに、法律上も国の財政上の責任が明記されている。

しかし、法人化後 4 年間の状況を見ると、交付金の総額は、毎年度約 1% ずつ削減されている。また、交付金には人件費も含まれているが、平成 17 年 12 月 24 日の閣議決定により、平成 22 年度までに 5% 以上の人件費削減が求められている。中期計画の期中にもかかわらず、このような政府予算の単年度主義に基づく交付金の配分額や配分方法の変更は、長期的な展望にたった大学運営を困難にするとの指摘もある<sup>35</sup>。

交付金の中には、特別教育研究経費という科目が設けられ、一部競争的な配分が行われているが、附属病院運営費交付金を除いた総額の約 7% を占めるにすぎない。こうした現状を踏まえ、交付金の競争的配分を一段と強化するよう求める声<sup>36</sup>もある。配分の基準の

<sup>32</sup> その理由として、国の行政組織と事業の減量、運営の効率化を目的とした独立行政法人制度は、高度の教育・研究を狙い、教員・研究者の自主性、自発性を根幹とする大学の管理運営には不適切な要素を多く含んでいることなどが挙げられる。大崎仁「国立大学法人化への国際的視点」『IDE』423号、2000.11、p.21.

<sup>33</sup> 学部教育等標準運営費交付金（学生数等の客観的な指標に基づく各大学共通方式により算出。人件費を除き、毎年 1% 減）、特定運営費交付金（各大学の教育研究活動実態に応じ必要な所要額を算出。特別教育研究経費を含む。）。附属病院運営費交付金（毎年、前年附属病院収入の 2% 相当額減）。

<sup>34</sup> 第 156 回国会衆議院文部科学委員会議録第 13 号 平成 15 年 5 月 16 日 p.29；同参議院文教科学委員会議録第 22 号 平成 15 年 7 月 8 日 pp.26-27.

<sup>35</sup> 天野郁夫「法人化の現実と課題」『大学財務経営研究』4号、2007.8、p.179.

<sup>36</sup> 「成長力強化のための大学・大学院改革について」経済財政諮問会議民間議員提案（平成 19 年 2 月 27 日）、「規制改革推進のための第 1 次答申」規制改革会議（平成 19 年 5 月 30 日）、財政制度等

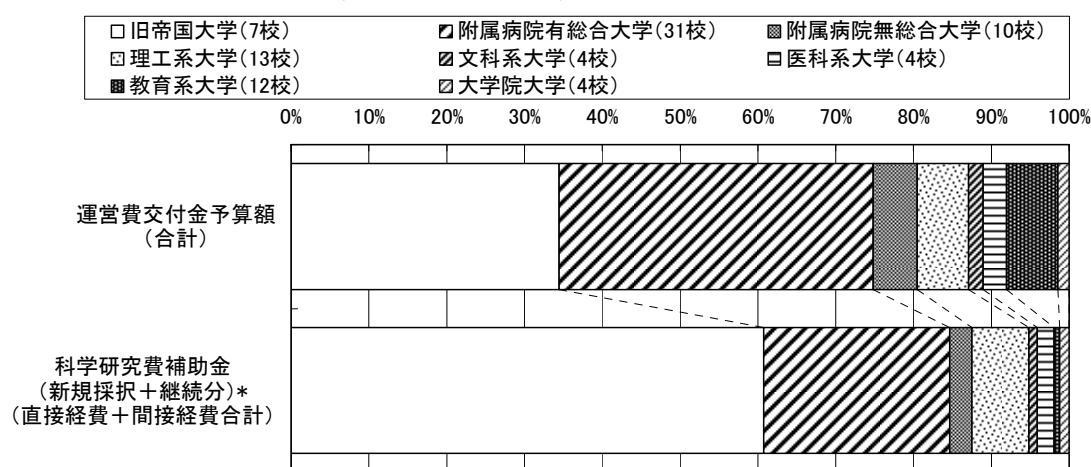


例としては、学生数や科学研究費補助金の交付割合等が挙げられている。

こうした意見に対しては、人文系の基礎研究や萌芽的な研究が停滞する、大規模な施設と大勢の教員がそろった旧帝大等の有力校に資金が集中し、地方の小規模大学に予算が回らず、大学間・地域間の格差を拡大しかねない、などの懸念が示されている<sup>37</sup>。

ここで、データをみると、交付金の交付が多い大学は、科学研究費補助金の獲得も多くなる傾向がある(図3)<sup>38</sup>。仮に、科学研究費補助金の獲得が多い大学が競争力の高い大学だとしても、それは多額の交付金交付の結果にすぎない可能性もある。このことから、交付金の配分について、より競争的な方法を採用するにせよ、実際に配分を行う際の基準については慎重な検討が望まれる。交付金は、研究経費だけでなく学生の教育経費も含んでいるため、大学による教育・人材育成の成果をどのように評価するかも課題となろう。

図3 運営費交付金及び科学研究費補助金の配分割合(平成18年度)



(出典)「平成18年度予算(案)主要事項の説明」

[http://211.120.54.153/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/001/06031717/003/002.pdf](http://211.120.54.153/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/001/06031717/003/002.pdf)

「平成18年度科学研究費補助金の配分について」(平成18年10月6日 文部科学省発表)

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/18/10/06092713.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/18/10/06092713.htm)より筆者作成。

\* 奨励研究、研究成果公開促進費及び特別研究員奨励費を除いた国立大学法人交付分。

\*\* なお、大学の特性による区分は、国立大学財務・経営センターによる区分(国立大学財務・経営センター国立大学法人財務分析研究会編『国立大学の財務』(平成18年度版)2007, pp.4-5)を参考にした。

## (2) 施設整備財源の確保

施設整備の財源については、国からの直接的な財政的措置として、交付金の中に教育施設等基盤経費<sup>39</sup>が含まれているほか、文部科学省の施設整備計画に基づき、施設整備費が交付されている。また、附属病院施設建設や施設移転等のための土地の取得や施設整備のための長期借入金や大学債の発行もできる。さらに、国立学校特会が担ってきた、①剰余金や学校財産処分収入の積立てによる複数年度にわたる施設整備財源への充当や、学校財産処分収入のプーリングによる他大学の施設整備費への充当という時間的・空間的再配分

審議会財政制度分科会財政構造改革部会(平成19年5月21日)、「教育再生会議第2次報告」(平成19年6月1日)。これらへの反論として「科学技術によるイノベーション創出に向けて」総合科学技術会議議員提案(平成19年3月30日)。

<sup>37</sup> 『朝日新聞』2007.5.8.

<sup>38</sup> 同様の指摘をする論文として、山本清「大学政策と経営への財務分析の活用」『大学財務経営研究』3号,2006.8,pp.3-18。また、科学研究費補助金の問題点等については、田中久徳「競争的研究資金制度—不正防止対策と審査制度の拡充を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』555号,2006.12.6.

<sup>39</sup> 教育研究等を実施するための基盤となる施設の維持保全に必要な経費。

調整機能、②附属病院施設費、施設移転費等経費の財政投融资資金からの資金調達機能に代わる制度として、国立財務・経営センターによる施設費貸付事業（附属病院施設等の整備）、施設費交付事業（国の施設整備費補助金の補完）が設けられている。

文部科学省は施設整備計画として、「国立大学等施設緊急整備5か年計画」（平成13～17年度）を策定したが、全体の達成状況は、整備面積が約421万㎡（達成率71%）、事業費が約1兆3,850億円（同88%）となっている。優先目標とされた大学院施設の狭隘解消等（約120万㎡）、卓越した研究拠点等（約40万㎡）、先端医療に対応した附属病院（約50万㎡）の整備については目標を達成できたものの、老朽化改善は目標の半分（約209万㎡、同54%）に留まった。これに続いて策定された「第2次国立大学等施設緊急整備5か年計画」（平成18～22年度）は、老朽施設再生を最重要課題とし、老朽再生整備（約400万㎡）や狭隘解消整備（約80万㎡）の推進のほか、附属病院の再生（約60万㎡）の推進も掲げ、そのために必要な予算を最大で約1兆2,000億円と見込んでいる。しかし、厳しい財政状況の下、文部科学省は、その財源について、国立大学法人等に対し、「自助努力による新たな財源確保の可能性について積極的に検討する」ことを求め、寄附・自己収入のほか、産業界・地方公共団体との連携協力による施設整備、新たな整備手法による施設整備を推奨している。

こうした状況の下、平成17年の法改正で、施設整備のための長期借入金の対象が一部拡大され<sup>40</sup>、初めて民間金融機関からの借入れによる施設整備が行われるようになった<sup>41</sup>。この点とも関連し、国立大学法人の格付取得も進んでいる。ただし、歴史的経緯による資本金格差や自主財源、運営費交付金の配分、附属病院の有無等が格付けの際の判断材料とされ、民間金融機関からの資金調達の難易度についても各法人間の格差が問題となっている。

また、施設整備へのPFIの導入も行われている。平成16年度以降は、運営業務の範囲が広がったほか、RTO<sup>42</sup>による事業も増加するなど改善がみられている。もっとも、RTO導入については、難易度が高いため、応札業者が少なく無競争になる問題点が指摘されているほか、長期借入金の対象拡大によるPFI事業そのものの減少も懸念されている<sup>43</sup>。

ちなみに、施設の老朽化については、1960年代以降、特定部分・目的施設の拡充に重点が置かれ、既設学部等の施設整備予算が停滞したとの指摘<sup>44</sup>もある。かつてアメリカでは、更新が必要な時期に施設整備費を抑制した結果、施設の老朽化が加速し、教育研究活動に支障を来たしただけでなく、財政面でも割高な改良費を余儀なくされたという<sup>45</sup>。各法人にとって、適切な資産形成・維持という観点からも、施設整備をいつ、どのように行うかは最重要事項の1つである。各法人の施設マネジメントの改善はもちろんのことであるが、国の施設整備計画の策定や施設整備費の配分にあたっては、各法人の意見を聴取するとともに、配分プロセスの透明化、施設整備費による資産形成の適切性評価が不可欠となろう。

<sup>40</sup> 従来は、対象として、附属病院設備・移転設備に限られていた。

<sup>41</sup> 『日本経済新聞』2007.4.20.

<sup>42</sup> Rehabilitate, Transfer, Operateの略。PFIの事業方式で、PFI事業者が施設を修復した後、施設の所有権を公共に移管し、PFI事業者がその施設の管理・運営を行うもの。

<sup>43</sup> 水田健輔「国立大学におけるPFIの活用とその課題」第2回国立大学法人等の財産管理に関する研究協議会配付資料（平成19年2月19日）〈<http://www.zam.go.jp/p00/p0000108.htm>〉。

<sup>44</sup> 阿曾昭明裕「第9章 国立大学に対する政府財政支出の構造変化」『国立学校財務センター研究報告』8号,2003.12,pp.192-216.

<sup>45</sup> 山本 前掲注25, p.209.

### （３）長期借入金の償還と附属病院経営

累積した附属病院施設整備のための長期借入金の償還は、国立財務・経営センターが一括して債務を承継し、文部科学大臣が定めた国立大学法人（附属病院を有する法人）が同大臣の定めた額を負担し、同センターがまとめて財政融資資金へ償還を行うこととなった。

しかし、債務の償還に加え、附属病院運営費交付金は毎年、前年の附属病院収入の 2% 相当額を削減することとされているほか、平成 18 年度の診療報酬の改定の影響もあり、厳しい効率化が求められている。この点、国際的な研究指標に基づく国立大学協会の分析では、臨床医学分野の国際的に評価の高い論文数は、法人化前の平成 15 年に比べて平成 18 年は 10% 低下しているとされる。その原因として、研究者である医師が、交付金削減を補う収入増を図るために診療へ注力し、研究時間が減少したことが挙げられている<sup>46</sup>。

### （４）会計制度の改善と課題

国立大学法人の財務及び会計については、独立行政法人通則法（同法第 36 条ないし第 50 条）の準用により、企業会計原則、財務諸表の作成、会計監査人による監査が適用されるほか、利益及び損失の処理、短期借入金、余裕金の運用や財産の処分等の制限、会計規程等についても独立行政法人と同様の取扱いとなっている。

会計制度は、具体的には国立大学法人会計基準及び注解により定められている。これは、教育・研究の実施という目的や、自己収入（附属病院収入等）の割合が独立行政法人よりも大きいことを踏まえ、各国立大学法人間の比較可能性の確保という観点から、独立行政法人会計基準及び注解を修正したものである。この結果、長年課題とされた予算科目による支出の制限等公会計による問題はなくなったものの、過去の国立大学財政との比較が困難となるという問題が発生している。このほか、次のような問題点も浮かび上がっている。

第 1 は、会計に関わる実務の複雑化である。財源が多様であるため、財源の種類ごとに会計処理を行う必要があり、このことが会計実務を複雑にしている。例えば、施設等の整備については、財源が、施設費補助金か、自己収入、借入金、運営費交付金か、競争的研究資金のいずれであるかにより会計上の取扱いが異なる。さらに、これらの資金を組み合わせ合わせた場合や、積立金として一旦繰り越した後に施設購入に充当した場合の取扱いも、問題となる。また、施設整備は施設整備費補助金、運営事業は運営費交付金等という形で財源が分かれていることにより、施設整備と運営事業を一体的に行うことで業務の効率化を目指すという PFI 方式のメリットが減殺されてしまう可能性もある<sup>47</sup>。

第 2 は、財務情報の開示に関わるセグメント区分の問題である。国立大学法人のセグメント情報については、その業務内容が多岐にわたる場合、説明責任の観点から、業務ごとのセグメントにかかる財務情報を開示することが求められている。セグメント区分は、「附属病院」を除き、当分の間、各法人が適切と考える区分によることとなっている。「附属病院」が共通して開示すべき区分として位置づけられているのは、その事業収入を担保として財政投融資から融資を受けているためである。しかし、附属病院以外の業務についても、法人相互の比較可能性の確保という観点から、適切な共通したセグメント区分の早急な確立とそれに基づく情報開示が求められる。

第 3 に、現在の会計基準は、大学の設置形態によりそれぞれ異なるため、横断的な比較を行うことが困難となっているという問題がある。わが国の平成 18 年度における大学数

<sup>46</sup> 『朝日新聞』2007.7.20.

<sup>47</sup> 水田 前掲注 43.

は、国立大学法人が 87、公立大学法人が 23、公立大学が 53、学校法人が 565、株式会社が 6 となっている。在学者数でも、私立大学は全体の約 75%を占めているだけに、国立大学法人について、私立大学との比較可能性を一段と高めるための会計基準の改訂が検討されてもよいと思われる。

## おわりに

これまでみてきたように、国立大学を巡る財政上の諸問題は、法人化により解消に向かったとは必ずしもいえない。特に、財務の健全性について、国立大学側からは否定的な評価も多い<sup>48</sup>。しかし、国立大学法人化が、従来の国立大学のあり方に変化を与える 1 つの契機となった点は否定できない。国立大学が現在進めている改革を妨げないためにも、国立大学の財政に関する議論が、短期的な国の財政の建て直しという観点からのものに止まることなく、長期的な大学全体のあるべき姿を視野に入れた内容となることが望まれる。

---

<sup>48</sup> 天野 前掲注 35,p.172.