

国立大学法人運営費交付金制度の構造的特質と問題点について —国立大学法人化の経緯の分析を通して—

福島 謙吉

【要旨】

本論文は、国立大学の法人化が管理運営上の問題を解決する方法として様々な時点で検討されてきたが、法人化を実現させたきっかけは行政改革という政治的な要請に基づくものであったという経緯を知ることで、国立大学法人の制度設計が十分な検討時間を確保することができずに行われたことを確認する。

特に、国立大学法人の経営を支える運営費交付金制度がきわめて短期間の中で決定されたことと、中期目標・中期計画を着実に実施するために措置されるべき運営費交付金が毎年減額されたり、シーリングの対象になったりすることで、毎年度の財政状況に影響を受ける不安定なものになってしまったことにより、法人の経営に様々な影響を与えることになったことを検証する。

また、運営費交付金制度の成立過程及び算定ルールの変遷を検証するとともに、第3期中期目標・中期計画期間における運営費交付金や評価の在り方の検討状況を確認することで、今後の国立大学改革や機能強化の在り方を検討する際の一助となることを期待したい。

キーワード：国立大学法人、運営費交付金、中期目標・中期計画、国立大学改革プラン

はじめに

2004（平成16）年4月の国立大学法人（以下、「国大法人」という。）発足から10年以上が経過した。政府では、激しく変化する社会において大学が十分に機能を果たせていないのではないか、大学が機能を再構築するためには大学ガバナンスの充実・強化を図るべきではないか、という議論が盛んに行われている。その中で、国立大学も果たすべき役割（ミッション）を再定義するとともに、国も今後の国立大学の機能強化に向けた考え方を整理し、改革の方向性を提示することで、「国立大学改革プラン」を策定し、各国立大学の改革を着実に進めようとしている。

しかし、国大法人が創設当初に果たそうとした使命や機能を果たせるだけの環境が整備されてこなかったことも現実問題として存在する。そこで、本稿では、国大法人の財務問題、特に国立大学法人運営費交付金制度の問題に焦点を絞り、そこから見えてくる国大法人制度の抱える問題点の一端を検証したい。

国大法人は、2015（平成 27）年度をもって、第 2 期中期目標期間を終える。そして、2016（平成 28）年度より、第 3 期の新たな中期目標・中期計画を掲げことになるが、国大法人の経営において重要な役割を果たす運営費交付金がどのようなルールにより配分されることになるのかを、我々は注視していく必要がある。

また、国大法人化の経緯をたどりつつ、国大法人を設計する中で、運営費交付金制度がどのように成立してきたのかを再度確認する。それとともに、法人化後、10 年以上が経過したが、その中で、運営費交付金の配分方法や位置付けがどのように変化したかを確認することで、運営費交付金制度の今後の在り方を検証する端緒としたい。

1. 国立大学法人化の経緯

1.1. 大学法人化議論

国立大学の法人化については、帝国大学の誕生直後から検討されてきた。帝国大学設立から 3 年後の 1889（明治 22）年には、天皇直属の法人とすることで政府からの独立を保障するという案が提起された。「帝国大学総長は文部大臣の命を受け帝国大学を統括す」というトップダウンの行政組織原理を持ち込んだことに対する反発から、大学独立論が唱えられ、政府部内から分離することが策定された（大崎 2011:11）。

第二次世界大戦後には、連合軍総司令本部 (GHQ) の教育担当部局 CIE (Civil Information and Education) が文部省に米国州立大学の理事会に酷似した管理組織を持つ国立大学の法人化構想を提示したが、大学関係者、関係団体のみならず学生の反対もあり、断念をせざるを得なかった（大崎 2011:15）。

その後も、1951（昭和 26）年に国会に提出された国立大学管理法案、国会には未提出だが 1962（昭和 37）年には国立大学運営法案が作成された。いずれも関係者の共通理解が得られず、成立には至らなかった。

しかし、1968（昭和 43）年からの大学紛争により、大学管理運営上の欠陥が指摘されるとともに、一時的にはあれ、紛争の解決のため、「大学の運営に関する臨時措置法」施行により、学長に権限を集中することで、大学運営問題の解決が図られた。

このような流れの中で、大学の設置形態にまで議論が及ぶことになる。1971（昭和 46）年の中央教育審議会答申、いわゆる「四六答申」において、国立大学の法人化が提言される。教職員を国家公務員とは別の人事制度下に置くことで教育・研究活動を効率化・活性化すること、財政的な自主性を強化することで、大学ごとに独自の特色を發揮できるようにすることがその目的として挙げられている。

その後、中曽根内閣のもと設置された臨時教育審議会（以下、「臨教審」という。）では、国立大学の法人化が政策課題として取り上げられるようになる。1987（昭和 62）年の第三次答申で、臨教審は国立大学の法人化を中長期的検討課題としている¹⁾。

1.2. 行政改革としての国立大学法人化

国立大学の法人化が本格的に検討される端緒は、前節で確認してきたような国立大学の管理運営上の問題を解決しようとする流れとは、全く異なる流れから起こったものであった。つまり、1996（昭和8）年に第2次橋本内閣が設置した「行政改革会議（以下、「行革会議」という。）」により創設された「独立行政法人制度」を国立大学にも適用しようとする流れからである。英国のサッチャー政権における行政改革の一環として導入されたエージェンシー制度²⁾を、我が国の中央官庁の改革にも導入することが検討され、中央省庁の政策機能の重点化と充実を図りながら、まとまりのある実施業務はエージェンシーまたは外局として分離することが基本的な方針となった。このような方針のもと創設されたのが、独立行政法人制度である。

行革会議の議論の過程の中で、国立大学の私学化が提案されたり、東京大学と京都大学を他の国立大学に先んじて独立行政法人化するという提案がされたりしたが、国立大学協会（以下、「国大協」という。）や文部省の反対もあり、1999（平成11）年の独立行政法人制度創設段階において、国立大学の独法化は見送られた。

しかし、政府が中央省庁のスリム化し、10年間で国家公務員の定員を25%削減³⁾するという目標を掲げたことが、国立大学を法人化に向けさせることになる。こうした政治的な流れの中で、法人化に抵抗をしていた文部省も国立大学の法人化の検討を進めることになり、これに伴い国大協も検討を開始する。

当初の予定では、2003（平成15）年までに結論を得るということであったが、小泉首相が2001（平成13）年5月の参議院本会議の国会答弁で国立大学の民营化に言及⁴⁾したことで、遠山文部科学大臣と文部科学省は「大学（国立大学）の構造改革の方針」⁵⁾を発表する。この中で、「国立大学法人」へ早期に移行することを打ち出し、民营化路線を食い止めたのである。

状況が大きく変わる中、2002（平成14）年3月、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」が「新しい『国立大学法人像』について」の最終報告（以下、「法人像報告」という。）を発表し、この報告書の内容に基づき、国大法人化の制度設計が進められることになったのである。そして、この内容を受けた形で、法案化がすすめられ、2003（平成15）年7月に国立大学法人法案が参議院本会議で可決、成立することとなる。

2. 国大法人運営費交付金制度の概要

2.1. 国大法人運営費交付金制度成立までの流れ

ここでは、国大法人化の検討における、運営費交付金制度成立の流れを確認しておきたい。

後述するように、他の独立行政法人制度とは異なる仕組みを導入しようとし、実際に表1のように独立行政法人とは異なる仕組みを導入することができたところもあるが、法人化の検討がきわめて短い時間で進められたことから、十分な議論が尽くされずに導入されたとしか言えないところも多い。また、国大法人制度の設計を進めていく上で、組織形態、人事制度、目標・評価制度ほど、財務会計制度についてそれほど突っ込んだ検証が行われなかった。

その背景として、「財務会計に関しては、運営費交付金の算定にしても、文部科学省だけの問題でなく、財務省等との交渉が必要」⁶⁾となっていたのである。基本的な制度設計の部分を文部科学省が主体的に検討することができなかったことが、国大法人運営費交付金の制度設計を困難なものにしたと言えよう。

(表 1) 独立行政法人と国立大学法人の制度比較

事項	独立行政法人	国立大学法人
法人の長	主務大臣が任命	大学の申出に基づき文部科学大臣が任命
中期目標の策定	主務大臣が策定	策定に当たって国立大学法人等の意見を聴取
中期目標期間	3年以上5年以下	6年
運営費交付金算定ルール (効率化係数の取扱)	一般管理費3% 業務経費1% ※各法人により異なる	[第1期中期目標期間の取扱] 一般管理費1% 教育研究経費1% ※設置基準上の教員人件費は対象から除外
目的積立金の経営努力認定	以下について経営努力認定 ①運営費交付金及び国又は地方公共団体からの補助金等に基づく収益以外の収益から生じた利益 ②中期計画(年度計画)の記載内容に照らして本来行うべき業務を効率的に行ったために費用が減少した場合にはその結果発生したもの ③その他独立行政法人において経営努力によることを立証した場合	国立大学法人の教育研究の特性から、中期計画に記載された教育研究に係る当該事業年度に行うべき事業を行ったことの立証をもって、原則として剰余金については、経営努力認定を行う
自己収入の取扱	自己収入を獲得すると、翌年度の運営費交付金が同額分減額	国立大学法人運営費交付金の算定に当たっては、学生納付金収入、附属病院収入、雑収入等のみを考慮しており、他の外部資金の増減は運営費交付金に反映されない
業務実績に係る評価の方法	毎年度及び中期目標期間終了時に評価委員会による評価	毎年度及び中期目標期間終了時に国立大学法人評価委員会による評価

(出典：文科省等の資料をもとに筆者作成)

国大法人制度を具体的に設計するに当たっては、独立行政法人制度の基本的な枠組みを踏まえつつも相当の特例を加えた特例法の制定が求められた。具体的には、学長の選任方法、中期目標・中期計画の設定と達成度評価の方法そして財務会計制度について、独立行政法人とは異なる方法及び制度の設計が模索された。

2002(平成14)年3月発表の法人像報告の「財務会計制度」では、「制度設計の方針」として(1)中期計画と予算の関係、(2)運営費交付金の算出方法が記載されている。

(1)については、国が原則として中期計画に記載された事業等の実施を前提とした資金交付

を行うことと、予算措置の手法として基本的には中期計画において計画期間中の予算額確定のためのルールを定め、各年度の予算編成においてルールの具体的適用を図るとした。

(2)の運営費交付金の算出方法は、予算配分における透明性の確保や各大学の自主性・自律性の向上の観点、及び、特定の事業等の実施に適切に対応する観点から、①標準運営費交付金⁷⁾と②特定運営費交付金を合計したものとするとともに、競争的環境の醸成及び各大学の個性ある発展を促進する観点から、中期計画終了後の各大学に対する第三者評価の結果等を適切に反映させるものとし、その具体的方法や手続についてさらに検討することとした。また、運営費交付金は、用途を特定せず各大学の判断で弾力的に執行できるようにするとした。

しかし、国大法人法の法案化が進められていく中で、法人像報告に記載された制度設計について、様々な修正が加えられていくことになる。財務面では、「法人化の目玉とされた用途を拘束しない運営費交付金は法律で規定されず、国立大学法人に対する資金交付の法的根拠については、独立行政法人通則法の46条が準用され」(大崎 2011:129)ることとなった。

「(法人像報告をもとに)大学としての特性に配慮した『国立大学法人法』を用意する形での対応が進められたが、検討の過程で、法人化された大学の財政的自立性をどう保証するかについての過去の議論が参照された形跡は、ほとんどみられない」と、天野(2008:87)も指摘するように、政治的な要請により性急に検証が進められた影響が大きいと言わざるを得ない。

2.2. 国立大学法人運営費交付金制度の問題点

2003(平成15)年10月に施行された国大法人法のもと、翌年4月からの法人移行に向けた準備が始まったが、運営費交付金の具体的な算定方法についても検討が進められることとなった。

2003(平成15)年10月開催の国大協法人化特別委員会で平成16年度概算要求における文部科学省と財務省との折衝状況について、次の点について説明があった⁸⁾。

- ① 総額の確保(平成15年度特別会計と同規模の公費投入額の確保)
- ② シーリングの問題
- ③ 運営費交付金における人件費の算定ルール
- ④ 効率化係数の問題

特に、②については、これまで「義務的経費」として取り扱われていた「国立学校特別会計への繰入」が運営費交付金になることに伴い、「裁量的経費」に位置づけられることとなり、シーリング(予算要求の上限)の対象となる。2004(平成16)年度予算のシーリングは、前年度予算の2%減である。

また、④については、先行独立行政法人の場合、1%の効率化係数がかかっており、国大法人の運営費交付金についても効率化係数を適用しようという議論がされている。

このような運営費交付金の算定に関する厳しい状況報告に対して、国大協も11月には「国立大学関係予算の充実について」⁹⁾という文書を発表し、政界及び関係省庁への働きかけを

行った。また、12月には国大協が文科大臣に対して「運営費交付金の取り扱いについての要望」を提出し、平成16年4月から学長となるべき者としての指名の返上をも念頭に置きつつ、重大な決意を持ってこの文書を提出するという、強硬な姿勢を取った。

こうした対応の結果、法人化初年度の運営費交付金額は、実質前年度以上の予算を確保することができたが、運営費交付金自体は「裁量的経費」として取り扱われることとなり、一部適用対象から除外される部分はあるが、効率化係数が適用されることとなった。

国会（第159回常会）では、島議員からの「国立大学法人の運営費交付金算定ルールに関する質問主意書」¹⁰⁾において、「国立大学の人件費などの運営費交付金の取り扱いについては、国会の決議などを踏まえ、『裁量的経費』とはせず、引き続き『義務的経費』として取り扱うべきと考える」との質問なされた。それに対して、その答弁は、「『平成十六年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について』（平成十五年八月一日閣議了解）において公共投資関係経費以外の経費については、人件費や法令等により支出義務が定められた経費等（義務的経費）と、それ以外の経費（裁量的経費）に区分され、用途を特定しない国立大学法人の運営費交付金については、『裁量的経費』として区分された」（下線、筆者）というものであった。大学予算に占める人件費の比率が高い地方国立大学の場合、運営費交付金の多くは人件費に充当されるものであることから、その性質は「義務的経費」であると言える。それにもかかわらず、「裁量的経費」として位置付けられたことは、国立大学法人にとって痛手であった。

3. 運営費交付金算定ルール

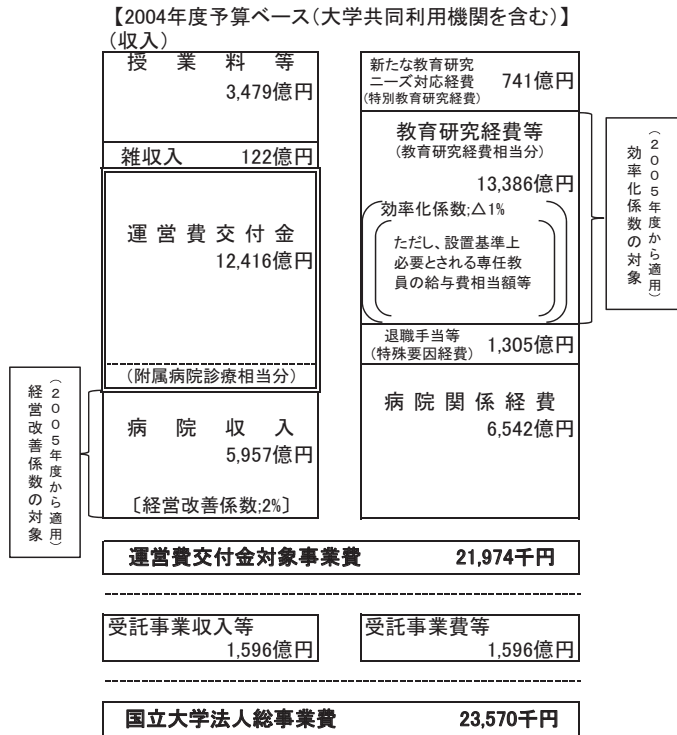
3.1. 第1期中期目標期間の算定ルール

法人発足初年度である2004（平成16）年度の運営費交付金は、前年度以前の予算実績等に基づいて積算された「運営費交付金対象事業費」から「運営費交付金対象収入」を控除して算出され、次年度以降はこれを基準として効率化係数等を乗じて交付額が算出された（図1）。この算定ルールは第1期中期目標期間（平成16～21年度）に適用された。

効率化係数とは、法人化後も多額の国費が投入される国立大学に一律の経営改善を課す必要があるという観点から、教育研究経費相当分（一般管理費および教育研究経費）に一律1%に相当する額を減額していくものである。ただし、設置基準上必要とされる専任教員の給与費相当額は減額の対象からは除外されている。また、附属病院を有する大学の病院運営経費は、病院収入と運営費交付金で賄われるが、附属病院への運営費交付金の算定にあたっては、経営改善係数として毎年度2%の病院収入の増収が前提とされている。

国の予算制度のもとで運営されていた時代と、法人化後に導入された運営費交付金制度の大きな違いは、運営費交付金の人件費・物件費等の区別がなく、その用途が各大学の裁量に委ねられる「渡し切り」¹¹⁾の交付金であることである。これにより、各大学は、人件費を含めた全ての費用及び全ての収益について大学独自の予算編成が行えるようになり、学内予算編成も各大学の立てた中期目標・計画および年度計画を実施するために編成されるようになった。法人化前は、国立学校特別会計制度のもととは言いながら、国の会計制度や文部科学省

からの配分事項等に基づいて予算編成が行われており、予算執行も配分事項に縛られていたが、法人化以降は、予算面でも大学の自主性・自律性の向上や教育研究の活性化を図ることが可能となったのである。とはいえ、前節でも触れたように、このような取扱いが、運営費交付金を「裁量的経費」に位置付けることに繋がっており、運営費交付金が概算要求におけるシーリングの対象となっていることも留意する必要がある。



出典: 石弘光 2004「国立大学法人のファンディングシステム」図2に筆者が追記

図1 国立大学法人の収支構造 (イメージ)

3.2. 第1期中期目標期間運営費交付金の問題点

第1期中期目標期間の運営費交付金の問題点は、やはり効率化係数及び附属病院の経営改善により、毎年度運営費交付金が減額されていることである。効率化係数が適用される教育研究経費相当分が減額されることと引き替えに、特別教育研究経費が確保されたり、科研費等の競争的な研究費の増額が図られたりしているが、このような傾向について、岩崎(2011)が先行研究の成果を整理して、以下の3点にまとめている¹²⁾。

- ① 運営費交付金の算定方法が一定の根拠に基づくものではなく、公平な配分方法になっていない。
- ② 運営費交付金の配分が効率化の努力を促進させる効果となっていると明確に認められない。
- ③ 運営費交付金の減少は、大学の研究活動に支障を及ぼす可能性を孕む。

そして、上記3点を総括して、第1期中期目標期間の運営費交付金システムの不具合や運営費交付金の削減に伴う悪影響とともに、国大法人の事業活動に対する影響を指摘している。

3.3. 第2期中期目標期間の算定ルール

第2期中期目標期間（平成22～27年度）の運営費交付金算定ルールの策定に当たって、重要な論点になったのは、次の2点である。1点目は、第1期中期目標期間で採用された効率化係数及び附属病院の経営改善係数が引き続き採用されるのか、ということである。そして2点目は、国大法人制度創設時から、導入が予定されていた第1期中期目標期間の評価結果をどのように運営費交付金算定に適用するのか、ということである。

まず、1点目については、効率化係数及び経営改善係数は廃止となったが、名称を変えながら、減額の仕組みは存続している。2010（平成22）年度については、第2期中期目標期間にわたる算定ルールの策定が間に合わず、「臨時的減額」という形で、各法人の一般経費（第1期の「教育研究経費相当分」に対応）に一定の削減率（附属病院を持たない大学：－1%、附属病院を持つ大学：－1.4%、22年度に附属病院運営費交付金の交付を受ける大学：－1.8%）を乗じた額を一般経費から削減することとなった。2011（平成23）年度以降は、「大学改革促進係数」として、附属病院を持たない大学：－1%、附属病院を持つ大学：－1.3%、23年度以降に附属病院運営費交付金の交付を受ける大学：－1.6%が減額されることとなった。

2点目については、第1期中期目標期間の評価を反映するため、2010（平成22）年度に「評価反映分」が措置された（福島 2011）。評価額の算定の仕方¹³⁾にも問題はあったが、各国大法人が国立大学法人評価に費やした労力に対する反映としては、影響額が前年度の一般管理費予算額1%相当額の16億円に過ぎないと言う点は、業務に携わった関係者に徒労感をもたらすだけという、あまりにも粗雑な仕組みとなってしまったと言わざるを得ない。それとともに平成23年度以降の運営費交付金算定にどのように反映されているのかが、国立大学予算関連資料から見えてこないところも問題点として指摘しておきたい。

なお、国大法人化後の運営費交付金予算額は図2のとおり、毎年度削減されているが、2011（平成23）年度から計上された「大学教育研究特別整備費（教育研究力基盤整備費〔2013（平成25）年度からは、「国立大学改革基盤強化促進費」〕）」、2012（平成24）年度から計上された「国立大学改革強化推進事業（補助金）」を含めた国大法人関係予算は大幅には減額されていないことになる¹⁴⁾。

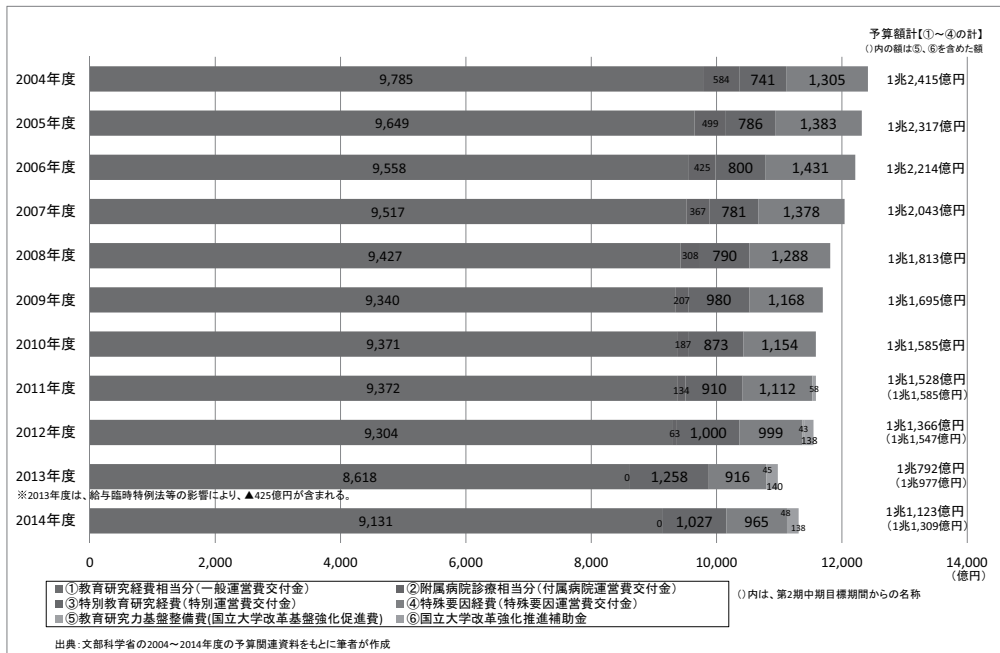


図2 国立大学関係予算額の推移 (平成2004～2014年度)

4. 国立大学法人予算の新たな流れ

4.1. 国立大学改革強化推進補助金

2012(平成24)年度より、国立大学法人への財政的支援として、「国立大学改革強化推進補助金」が措置されることとなった。これは、2011(平成23)年11月に行われた提言型政策仕分けのテーマ「大学改革の全体の在り方について」のもと、国が大学教育において如何なる人材を育成するかといったビジョン及びその達成の時期を明示した上で、その実現のため第三者による評価などの外部性の強化に加え、運営費交付金などの算定基準の見直しなどの政策的誘導の在り方について検討することとなったことに端を発している。加えて政策評価の仕組みの改善についても併せて検討が行われることとなった。

政策仕分けの提言に基づき、文部科学省内に設置した「大学改革タスクフォース」は、大学改革の検討事項を以下の3点に論点整理し、それぞれの事項について具体策を検討することとした。

- ① 社会との関わりで国民的な幅広い議論が必要な事項
- ② 中央教育審議会等で審議中ないし今後審議予定の事項
- ③ 直ちに施策の実施や具体化に向けた専門的検討を行うことが適当な事項

また、本タスクフォースでは、②、③の事項についての検討の進捗を確認するとともに、方向付けを行うこととした。

上記の動きをうけ、平成24年度予算編成の段階で、国立大学の改革強化を推進するため、

大学の枠を超えた連携の推進、教育研究組織の大規模な再編成、個性・特色の明確化などの取組を行う国立大学法人に対し重点的支援を実施させるために確保された予算が「国立大学改革強化推進補助金」である。

2012（平成24）年度は138億円の予算が確保され、14事業¹⁵⁾が選定され、2013（平成25）年度も140億円の予算が確保され、7事業¹⁶⁾が選定された。2014（平成26）年度も138億円の予算が確保されており、次年度以降も引き続き予算措置されることが見込まれる。ただし、運営費交付金の減額分を補てんする形で確保された予算が補助金化することは、その用途等を管理されるということであり、財政上は国大法人化以前の状況に戻りつつあるということができよう。

4.2. 第3期中期目標期間に向けた動き

さらに、安倍政権のもとで設置された教育再生実行会議でも、大学改革が検討されている。その教育再生実行会議は、2013（平成25）年5月に発表した「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」で、以下のような提言を行った。

「国は、国立大学の強みや特色、社会的役割等を明確化しつつ、国立大学全体の将来構想を取りまとめた上で改革工程を平成25年夏を目途に策定し、それを踏まえた取組を促進する。また、国立大学は、年俸制の本格導入や学外機関との混合給与の導入などの人事給与システムの見直し、国立大学法人運営費交付金の学内における戦略的・重点的配分、学内の資源配分の可視化に直ちに着手し、今後3年間で大胆かつ先駆的な改革を進める。これらの取組を踏まえ、国は、教育や研究活動等の成果に基づく新たな評価指標を確立し、第3期中期目標期間（平成28年度以降）は、国立大学運営費交付金の在り方を抜本的に見直す」。

これを受け、文部科学省も2013（平成25）年9月に開催された産業競争力会議雇用・人材分科会において、国立大学改革の着実な実施のための行程表を提示した。この行程表に基づき、平成24年度より行っている、各国立大学と文部科学省との意見交換により、研究水準、教育成果、産学連携等の客観的データに基づき、各大学の強み・特色・社会的役割（ミッション）を整理する「ミッション再定義」を実施しつつ、平成25年11月に今後の国立大学改革の方針や方策、実施方針をまとめた「国立大学改革プラン（以下、「改革プラン」という。）」を策定した。

この改革プランは、「ミッション再定義」により特定された各大学の強み・特色を最大限に生かし、自ら改善・発展する仕組みを構築することにより、持続的な「競争力」を持ち、高い付加価値を生み出すことが、第3期に目指す国立大学の在り方であるとしている。そのために、第3期の運営費交付金や評価の在り方等について、平成27年度までに検討し抜本的に見直す。

現在、運営費交付金や評価の在り方について具体的な検討が行われているが、改革プランでは、「ミッションを踏まえ、学部・研究科等を越えた学内資源配分（予算、人材や施設・スペース等）の最適化、大学の枠を超えた連携、人材養成機能強化等の改革を改革加速期間中

に実施する大学に対し、国立大学法人運営費交付金等により重点支援し、「改革加速期間中に各大学の改革の取組への配分及びその影響を受ける国立大学法人運営費交付金の額を3～4割に」するとしており、評価についても「各大学が中期計画を見直し、国立大学法人評価委員会において改革の進捗状況を毎年度評価」するとともに、「産業界等大学関係者以外からの委員を増やすなど国立大学法人評価委員会の体制を平成25年度中に強化する」としている。

これらの方策から、今後の運営費交付金や評価の在り方は、これまで以上に政策的誘導的なものにならざるを得ないことが窺える。

まとめ

国大協は、2013（平成25）年7月に文部科学大臣に対して、「平成26年度国立大学法人関係予算に関する要望」を提出して、「できるだけ早期に運営費交付金を法人化前の水準に戻すとともに、国からの財政的支援を早急にOECD諸国並みに拡充することが必要である」ことを主張した。現実問題として、運営費交付金の圧縮により、教員養成系学部のみを有する国立大学は、設置基準上必要となる教員数を確保した状態では、経営が立ち行かなくなっている。

一方、文部科学省は、2012（平成24）年7月に公表した「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」において、法人化後の特色の一つとして、国大法人の運営費交付金制度導入により、法人が「裁量の拡大」を図ることができたとしている。しかし、現状を見ると、法人の「裁量の幅」は狭まるばかりである。

国大法人は、運営費交付金制度に支えられると同時に、運営費交付金の配分方針や算定ルールにより、今後ますます制約を受ける可能性が強い。こうした方法で、本当に国立大学の改革が進み、機能強化が図られるのか、注視して行く必要がある。

注

- 1) 臨教審の第3次答申では、「国立大学に公的な法人格を与え、特殊法人として位置づける可能性について具体的な検討を重ねてきたが、国の関与の在り方、管理・運営の制度、教職員の身分、処遇の取扱い、現行の設置形態からの移行の措置など、諸般にわたって理論・実際の両面にわたり考慮すべき事項が多く、その解決のためには、さらに幅広く、その解決のためには、さらに幅広く、本格的な調査研究を必要とするという結論に到達せざるを得なかった」としている（大崎 2011:p.21-22）。
- 2) サッチャー政権下で導入されたエージェンシーを積極的に導入したのは、メージャー政権である。1990年代に、社会保障の提供、刑務所の管理、多くの規制業務、軍関係の調達・支援業務など、多様な形態のサービス業務がエージェンシー化され、1997年までに138のエージェンシーが作られ、66%の公務員がそこで働いていた（大崎 2011:p.27）。
- 3) 資料14「国の行政組織等の減量、効率化に関する基本的計画（抜粋）」（国立大学協会事務局 2009:p.72）
- 4) 資料36「小泉首相国会答弁」（国立大学協会事務局 2009:p.199）
- 5) 資料40「大学（国立大学）の構造改革の方針」（国立大学協会事務局 2009:p.215）
- 6) 資料64「第111回総会議事要旨（抄）」（国立大学協会事務局 2009:p.287）
- 7) 「法人像報告」では、①標準運営費交付金は、学生数等客観的な指標に基づく各大学に共通の算定方

- 式により算出された標準的な収入・支出額の差額、②特定運営費交付金は、客観的な指標によることが困難な特定の教育研究施設の運営や事業の実施に当たっての所要額、と定義されている。
- 8) 資料 84 「法人化特別委員会の検討状況委員長報告メモ」(国立大学協会事務局 2009:pp.349-350)
 - 9) 資料 86 「国立大学関係予算の充実について」(国立大学協会事務局 2009:p.355)
 - 10) 第 159 回国会における国立大学法人の運営費交付金算定ルールに関する質問主意書及びその答弁書については、衆議院ホームページ参照
(http://www.shugin.go.jp/Internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/159019.htm, 2014.9.15)
 - 11) 「16 年度予算概算要求時の案（以下「当初案」という。）では、毎年度必要となる人件費について、雇用上限を設定した上で、雇用計画を各大学等から聴取し、実員ベースによる積算を行い、人件費を確保しようという案であった。しかし、①当初案では、いわば定員管理的な手法ではないかと指摘され、定員管理の場合と同様、定員削減的ルールの導入による人件費の減額が求められること、②人件費と物件費を区分して積算すると、結果的に、各国立大学法人等における人件費管理に影響を与え、自由な人事設計や組織運営等に支障を及ぼすのではないかと懸念されたことなどの理由から、人件費・物件費の区分をなくすことが、運営費交付金予算額の確保及び国立大学法人等の自主性の尊重の観点から適切と考えられた」(国立大学財務・経営センター 2004:p.1-8)
 - 12) 岩崎は、赤井ほか（2009）、田中（2009）及び吉田（2007）の先行研究をもとに運営費交付金制度の検証を行った。
 - 13) 評価反映分の反映の手順は以下のとおりである。（旺文社教育情報センター 2010:p.2）
 - ア. 各法人は、21 年度の一般管理費予算額の「1%相当額」を評価反映分の財源として一旦拠出する（財源拠出額：総額 16 億円）。
 - イ. 評価委員会と機構が行った 4 つの評価項目（教育水準、研究水準、教育研究達成度、業務運営達成度）ごとに、一定の基準で評価結果に基づくウエイトを算定。→「評価ウエイト」
 - ウ. それぞれの「評価ウエイト」に評価項目間のウエイト付けを行ったうえで、合計値を算定。→「総合評価ウエイト」。
各評価項目のウエイトの配分は、教育水準 30%、研究水準 30%、教育研究達成度 20%、業務運営達成度 20%とし、「総合評価ウエイト」の最高点を 91.00 として算定する。
 - エ. 「総合評価ウエイト」の値から、「評価反映係数」を算定する。
 - オ. “財源拠出額”に「評価反映係数」を乗じて、各法人の“再配分額”を算定する。
 - カ. “再配分額”と“財源拠出額”との差を「評価反映分」として算定する。
 - 14) 現実には、2013（平成 25）年度運営費交付金は、国家公務員の「給与改定臨時特例法」（措置期間：24 年 4 月～26 年 3 月末）を踏まえた影響額 425 億円減等により、一般運営費交付金予算額は大幅な減となっている。
 - 15) 選定された事業名及び大学名等については、文部科学省ホームページ参照
(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/25/03/_icsFiles/afiedfile/2013/03/14/1331948_01_3.pdf, 2014.9.15).
 - 16) 選定された事業名及び大学名等については、文部科学省ホームページ参照
(http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afiedfile/2014/03/14/1345046_1.pdf, 2014.9.15).

引用（参考）文献

- 赤井伸郎他, 2009, 「国立大学財政システムのあり方についての考察－運営費交付金の構造分析－」『RIETI Discussion Paper Series 09- J -006』.
- 天野郁夫, 2008, 『国立大学・法人化の行方—自立と格差のはざままで』 東信堂.
- 石弘光, 2004, 「国立大学法人のファンディングシステム」『IDE 現代の高等教育』No 465 : pp.13-19.
- 岩崎保道, 2011, 「国立大学法人評価制度の現状と課題—運営費交付金の在り方に着目して—」『大学教育年報』佐賀大学 : pp.17-33.
- 江原武一他編, 2005, 『大学の管理運営改革－日本の行方と諸外国の動向』 東信堂.

- 大崎仁, 1999, 『大学改革 1945～1999』有斐閣.
- 大崎仁, 2011, 『国立大学法人の形成』東信堂.
- 黒羽亮一, 2001, 『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部.
- 島一則, 2009, 「国立大学法人における運営費交付金に関する実証的研究—効率化係数・経営改善係数がもたらす影響について—」『広島大学 高等教育研究センター 大学論集』第40集: pp.87-105.
- 高橋誠一, 2013, 『国立大学・法人化の幻想』中央公論事業出版.
- 田中秀明, 2009, 「高等教育における評価と資源配分—業績連動型交付金の可能性と課題—」
『RIETI Discussion Paper Series 09- J -008』.
- 福島謙吉, 2011, 「第2期中期目標期間における国立大学法人の財務の展望—国立大学法人運営費交付金減額への対応をめぐって—」『大学アドミニストレーション研究』第1号: pp.25-37.
- 吉田浩, 2007, 「国立大学の運営費交付金と外部資金獲得に関する実証研究—運営費交付金削減の影響—」
『大学財務経営研究 国立大学財務・経営センター第4号』: pp.131-151.
- 旺文社教育情報センター, 2010, 「22年度国立大学法人運営費交付金」
(<http://eic.obunsha.co.jp/resource/topics/1004/0401.pdf>, 2014.9.15).
- 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」.
- 国立大学協会事務局, 2007, 『国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応 資料集』.
- 国立大学協会, 2013, 「平成26年度国立大学法人関係予算に関する要望」
(<http://www.janu.jp/news/files/20130731-y-021.pdf>, 2014.9.15).
- 国立大学財務・経営センター, 2004, 「国立大学法人経営ハンドブック (I)」
(<http://www.zam.go.jp/n00/n000e003.htm>, 2014.9.15).
- 教育再生実行会議, 2013, 「これからの大学教育等の在り方について (第三次提言)」
(<http://www.janu.jp/news/files/20130731-y-021.pdf>, 2014.9.15).
- 産業競争力会議, 2013, 「大学改革とグローバル人材育成に関する文部科学省の取組について」
(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/koyou/dai1/siryous5_1.pdf, 2014.9.15).
- 文部科学省, 2012, 「国立大学法人化後の現状と課題について (中間まとめ)」
(http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/22/07/___icsFiles/afiefieldfile/2010/07/15/1295787_2.pdf, 2014.9.15).
- 文部科学省, 2013, 「国立大学改革プラン」
(http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/___icsFiles/afiefieldfile/2013/12/18/1341974_01.pdf, 2014.9.15).