

## 科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 6 月 12 日現在

機関番号：25403

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009 ～ 2011

課題番号：21730373

研究課題名（和文） 公立大学法人化と予算システムの変化に関する研究

研究課題名（英文） The research of corporatisation and the change in funding system in Japanese local public universities.

研究代表者 城多 努 (KITA TSUTOMU)

広島市立大学 国際学部 准教授

研究者番号：30423966

研究成果の概要（和文）：本研究では、公立大学の地方独立行政法人化と、それに伴う予算システムの変化について焦点をあて、研究を行った。公立大学法人における予算システムは、法人化によってそれまでの設置自治体の部局としての予算配分から、法人に対する運営費交付金へと姿を変えた。この運営費交付金の交付の在り方は、先行する国立大学法人とは異なり、設置自治体によって多様性を示しており、設置者の政策的意図を色濃く反映するものとなっている。

研究成果の概要（英文）：This research is focused on the corporatization and the change in funding systems in Japanese local public universities. The funding system in Japanese local public university corporations changed from a part of local government budget to the rump sum grants system. The characteristic of grants system for local public universities is various and reflect the policy of local government.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	900,000	270,000	1,170,000
2010 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2011 年度	1,000,000	300,000	1,300,000
年度			
年度			
総計	3,000,000	900,000	3,900,000

研究分野：公会計

科研費の分科・細目：経営学・会計学

キーワード：公会計、公共経営、公立大学法人化、高等教育財政、地方財政

## 1. 研究開始当初の背景

わが国の高等教育の一翼を担ってきた公立大学は、平成16年度の地方独立行政法人法の施行ならびに国立大学の法人化を契機として、大きな転換期に入った。それまで地方自治体の一部として運営されてきた公立大学が、独立した法人格を有する主体となるだけでなく、これらに対する自治体からの財政措置も大きく変化することとなった。それまで行われてきた自治体の一部局としての

予算編成から、法人に対する運営費交付金という仕組みが導入されることになった。また多くの地方公共団体では、長引く景気低迷の影響などにより財政はひっ迫し、公立大学に対する財政措置も従前と比較して十分に行うことが難しくなっていった。このことは設置自治体を公立大学の在り方の見直しや運営の効率化へと駆り立てていった。

かかる背景から、わが国の公立大学は組織及び財政措置の変革という事態に直面し、その存在意義を改めて問われることになって

きている。地方独立行政法人法施行と国立大学の法人化が行われる前後から、公立大学を設置する地方公共団体では、統合や改組を含む見直しが始まった。このことは単なる管理運営上の変革にとどまらず、公立大学の教育・研究機関としての役割についても検討されることとなった。政府の地方分権政策に伴って、地域との連携や産学連携、生涯学習の拠点としての役割期待も高まり、公立大学は国立大学や市立大学とは異なる存在意義を改めて認識する必要に迫られてきた。

かくして公立大学は、新たな地方独立行政法人制度のスタートという制度的な枠組みと、国立大学法人化という高等教育セクターにおける外的環境の変化を受け、そのあり方を大きく変化させようとしてきていた。

## 2. 研究の目的

上述のような背景から、本研究では以下に挙げる事項を主たる研究目的とし、研究を進めた。

- (1) 我が国の公立大学、特に公立大学法人化が完了した大学を中心として、これまで地方公共団体の一部として行われてきた財政措置が、新たに運営費交付金という仕組みが導入されたことにより、どのように変化していったか、すなわち新たな運営費交付金の仕組みはどのようなもので、それが法人化前の財政措置とどのように異なるのかということ明らかにする。
- (2) 公立大学はその財政規模からみると、大学経費が 200 億円を超える大学から、10 億円未満の大学まで多岐にわたっている。また財政基盤から見たときに、収入に占める自主財源（授業料・入学金等）の割合が 80% を超える大学から 10% 台の大学までさまざまである。このような財政規模や財政基盤の違いが、公立大学に対する財政措置にどのように影響を与えているのかについて考察を加える。
- (3) 財務の視点から、地方公共団体からの財政措置の在り方や大学の組織形態が学内の資源配分の決定に対しどのような影響を与えているのかについて明らかにすることを目指す。学内資源配分の在り方としては、さまざまなモデルがあるが、各大学において、どのような予算編成方法が用いられているのか、またその背景としてどのような事情があるのかとい

うことについて検討を加えることにより、公立大学における学内資源配分の特徴に接近することを目標とする。

- (4) また財政措置の在り方や学内資源配分の在り方について、先行して法人化した国立大学に対する財政措置や学内資源配分についても、先行事例として大きな価値があることから、研究の対象とする。同様に国外の大学における財政措置や予算配分の在り方についても研究の範囲に含めることとする。特に先駆的な事例を有するアメリカ、イギリスやイタリアなどの大学における財政措置や学内資源配分の在り方を主たる検討対象に加える。

以上の視点から公立大学法人における財政・財務システムについて多角的な視点で解明を図るのが本研究の目的である。公立大学の法人化と財政・財務の関係を明らかにした研究は研究開始当時行われておらず、独創的・先駆的な研究であると位置づけることが出来る。また公立大学の法人化は国立大学とは異なり段階的に行われており、研究期間終了後の現在においても、すべての公立大学が法人化しているわけではない現状から、動態的な見地からのアプローチも援用する。また本研究は会計学、財政学、行政学および教育社会学にまたがる学際的な研究であり、意欲的な取り組みである。

したがって本研究ではこれまでほとんど明らかにされてこなかった公立大学における財務、特に予算システムについての実証的な研究を行うことで、公立大学における財政・財務の一端を明らかにすることが出来、公会計並びに公共経営における研究及び実務への寄与が考えられる。また公立大学の設置者である地方公共団体の財政の在り方や高等教育政策への検討も加えることから、地方財政や高等教育に関する研究や実務への寄与も可能である。

## 3. 研究の方法

本研究では、上述した学術的課題を解決するために以下のような研究方法を採用する。

- (1) 文献資料の収集並びにその分析
- (2) 聞き取り調査を中心とした一次資料の収集とその分析
- (3) 各種統計資料を利用した分析

具体的には(1) 全国の公立大学およびその設置者である地方公共団体が作成・公表し

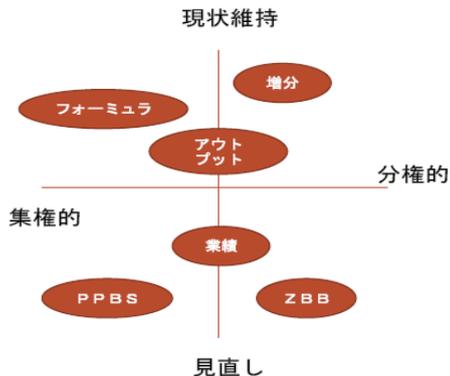
ている公立大学関連の資料、特に財務諸表をはじめとする財政・財務に関連する資料、中期目標・計画等の資料を分析することにより、財政措置のあり方の解明を目指す。

#### 4. 研究成果

以上のような問題意識に基づき、公立大学の法人化に伴う予算システムの変化について検討を加えた。本研究は現在も資料の分析並びに検討を継続中であるが、現在の時点の研究結果ならびに今後の課題について以下記述する。

##### (1) 予算配分モデルからみた運営費交付金システム

公立大学法人に対する設置自治体の予算配分方式については、地方独立行政法人制度において、高等教育機関としての特性に配慮しつつも、設置自治体はその裁量により決定することを認めている。そのことから公立大学法人へ措置される運営費交付金の在り方は、国立大学法人と比べても、多様なものとなることが予想される。そこで本研究では以下のような予算配分モデルの類型を援用し、公立大学法人の予算配分がどのような位置づけにあるのかを、分類した。



ここに示される予算配分方式のうち、増分予算は前年度実績を基準に毎年予算項目を査定することにより予算額を積み上げる方式である。フォーミュラ予算は一定の公式のもとに毎年の予算額を確定する方式で、前者はより参加的・分権的な予算配分方式である。後者は主として配分側が公式を策定することが多く、集権的とされるが、透明性も高く恣意性は低い。業績予算やアウトプット予算では、予算単位の成果を考慮するという点で類似点があるが、サービス単位を重視するという点でアウトプット予算はより現状維持的とされる。PPBS や ZBB は前者が費用対効果をもとにした予算配分であり、後者は業務の必要性をゼロベースから査定し予算を配分

する方式である。

これらの視点から公立大学法人の運営費交付金をみたときに、交付の在り方は①増分予算と②フォーミュラ予算の二つの類型に大別することが出来る。データを収集することが出来た38大学のうち、①の方式を取っている大学が29大学、②の方式を取っている大学が10大学存在する(ただし1大学は両方の特徴を備えた配分を行っており、重複している)。財政措置に業績指標を連動させた配分方式やPPBS、ZBBといった方式を用いる法人は観察されていない。現時点では公立大学に対する財政措置はより分権的か、集権的の違いはあるが、現状維持という点では共通している。このことはインタビュー調査においても、予算の現状維持をボトムラインとし、さらなる上積みを要求する大学側の意思が観察されており、多くの場合交付方式の決定が設置者の一方的意思だけでなく、大学側の意思も反映していることを示している。中には設置者の恣意的な配分を避けるために、厳格なルール方式の採用を求めるケースも観察されている。

本研究では諸外国の事例も検討対象に加えているが、イタリアの国立大学におけるケースではこれまでの増分予算から業績指標に基づく配分を財政措置の一部に導入しており、増分予算と業績予算のハイブリッド型という特徴を有しており、今後の財政措置の在り方を考える上で一つの参考となる事例である。

##### (2) 運営費交付金の算定根拠

###### ① 標準運営費交付金

運営費交付金のうち、大学の運営に必要な経常的経費の算定については、予算措置の在り方と関連し、多くの大学で必要経費を積み上げ方式で積算した額から学費や入学金などの支出額を控除した差額部分に相当する額を運営費交付金として交付するケースが26大学と最も多くなっている。それ以外では、法人化初年度に計上された交付金の額を基礎とし、これに一定の効率化係数をかけた額を控除する方式を取る大学は7大学ある。

上記以外では、運営費交付金の算定根拠に地方交付税における基準財政需要額算定に用いられる学生単価×学生数を用いるケースがあり、5大学がこれを用いている。また経常的経費算定の根拠として、私立大学に対する補助金相当額(平均値)+授業料差額相当分(学部ごとの平均値)を用いるケースが一例ある。

###### ② 特定運営費交付金

一方で施設整備などの特定目的で措置される運営費交付金については、ほぼすべての

大学で予算項目ごとに査定を行い、積み上げ方式によって積算される。

### (3) 効率化係数

運営費交付金の算定に当たっては、殆どの場合効率化係数が用いられている。毎年予算額を前年比一定率で削減することによって、設置自治体の財政支出を削減する一方、法人に対しては経費削減を促す効果を持つ。この効率化係数については、殆どすべての公立大学の運営費交付金交付にこれが導入されている。

効率化係数の対象となる経費であるが、一部の経費に限定して適用するケースと、運営費交付金全体に適用するケースに分けられる。一部の経費に適用するケースでは、0.7%から10%と多岐にわたっている。適用対象となる経費も人件費と物件費両方にかかるものからどちらか片方、もしくは一般管理費に限定されるのに分けられ、設置自治体の経費削減への意図を垣間見ることが出来る。運営費交付金総額にかかるケースでは1%から5%とこれも多様である。

### (4) 目的積立金

目的積立金は独立行政法人に特徴的な制度であり、公立大学法人においても導入されているが、詳細な制度設計は各設置自治体に委ねられている。同制度においては積立の可否を決定する経営努力認定の考え方があるが、これは地方独立行政法人会計基準において大枠が決まっているものの、具体的な認定基準に関しては設置自治体の裁量によるところが大きい。認定基準として、国立大学と同様のものを適用しているケースもあるが、法人化初年度の大学では未定とするところも多く、予め基準が設定されることなく当該制度が運用されているケースも目立つ。中には設置自治体の財政難により、目的積立金を計上経費に充当（積立分を運営費交付金から控除）といった措置が取られているケースもあり、本来インセンティブ・システムとして設計された制度であるはずの目的積立金が、必ずしも制度趣旨通りに機能していない現実がある。

### (5) まとめと今後の課題

以上のように公立大学に対する予算配分は法人化を境にこれまでの自治体内部の部局予算の位置づけから運営費交付金という仕組みに大きく転換した。そして運営費交付金という名称こそ同じであっても、設置自治体や公立大学法人によって、多様性が見られる。しかしながら本来公立大学法人という仕

組みが持つより自律的な法人運営という制度趣旨が財政措置によって担保されているかどうかについては、本研究においては疑問が呈される。多くの公立大学法人では法人化後も法人化前の予算配分を基準とする現状維持型の予算配分という性質を色濃く残していることから、法律上は別個の団体であっても、依然として設置自治体の部局としての色彩が濃くあらわれていると言えよう。一方効率化係数の導入や目的積立金制度の現状から、設置自治体は行財政改革のツールとして公立大学の法人化を位置づけていると思われる。法人化は地方公共団体の独自の高等教育政策を実施する手段としての可能性を持っているが、果たして経費節減以上の意義を見だせているか。公立大学法人化が制度本来の意義をどこまで追求することが出来るのか、今後の動向次第であり、地方独立行政法人制度がその制度本来の目的を達成するかを大きく左右する。

今後の研究上の課題は、①収集資料の更なる分析②遅れている成果公表をできるだけすみやかに行う、等が挙げられる。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔学会発表〕(計 件)

水田健輔・城多努・斉藤徹史「日本の国公立大学における政府財政措置の根拠と変遷」日本高等教育学会第13回大会、2010年5月30日

城多努「イタリアにおける高等教育機関への予算配分～パフォーマンス配分導入の展開」日本高等教育学会第14回大会、2011年5月29日

城多努「公立大学法人の運営費交付金をめぐる諸問題」日本高等教育学会第15回大会、2011年6月3日

〔図書〕(計1件)

城多努「第12章 目的積立金に関する分析～財源としての役割に注目して」『国立大学法人化後の経営・財務の実態に関する研究』2010年9月 139-144頁 国立大学財務・経営センター

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

城多努 (KITA TSUTOMU)

広島市立大学・国際学部・准教授

研究者番号：30423966