

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第 33 集 (2002年度) 2003年 3月発行 : 109—125

国立大学の法人化と大学間及び大学内資源配分

山 本 清

国立大学の法人化と大学間及び大学内資源配分

山本 清*

1. はじめに

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、特に資源管理は国立学校特別会計から包括補助金（交付金）による個別大学管理に移行する。資源配分は、戦略の用具（CIPFA, 1997）であるとともに統制の重要な機構（Hackman, 1985）である。そこで、資源配分のあり方、とりわけ大学内部の資源配分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。

2. 国立大学の法人化と資源配分の関係

国立大学法人の財源措置の検討に際しては、基盤となる運営費交付金がどのような政策的位置づけにあるかを整理することが必要である。国立大学法人の財政運営には交付金以外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予定であり、大学側として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、Jackson (2001) に準拠して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Ⅵ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Ⅳ象限への移行（エージェンシー化）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充てられていた。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校程度を国公私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。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なう報告になっていて、Ⅵ象限がなくなるわけでは

*広島大学高等教育研究開発センター学外研究員／国立学校財務センター教授

図1. 供給形態と政策的関与
競争環境 非競争環境

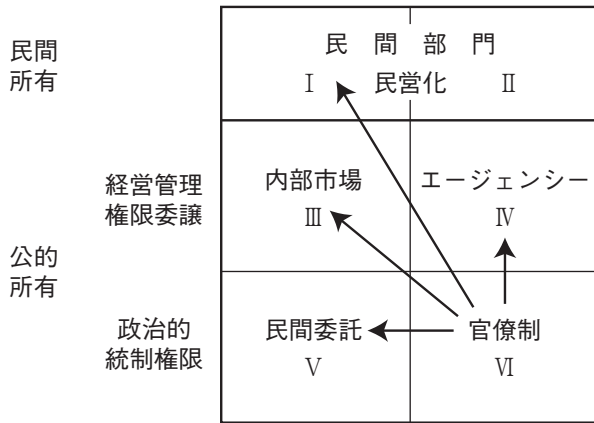


図2. 改革政策の財源措置
(括弧内は従来政策での財源措置)

「トップ30」 (外部資金)	私学経常費助成
評価による配分 (外部資金)	運営費交付金
授業料等の範囲 PFI (民間委託)	(重点化) 出資・施設費 (国立学校特別会計)

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ことに留意しておかねばならない。

3. 資源配分の原則

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、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差を踏まえることが肝要である。ここでは、わが国と同様、英国の高等教育改革の影響を受け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, 2001) の報告を参考にして配分の基本原則をまず検討する。

最終報告で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なった報告に示す17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である。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て区分原則を除いて整理した。この結果、次の10原則が選定された。詳細は別稿 (山本, 2002) を参照していただくとして、追加説明が必要な9番目と10番目につき解説を加える。

- ①簡素・理解性, ②透明性, ③安定性・予測性, ④公正性, ⑤質・効率向上の誘因性, ⑥アカウントビリティ, ⑦アクセシビリティ保障, ⑧自律性・自主性, ⑨高等教育政策との整合性, ⑩環境変化への対応性

(1) 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、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。

(2) 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。新しい教育・研究ニーズに迅速に対応するとともに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。このため、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。

4. 資源配分方式の検討—マクロレベル—

(1) 高等教育セクターレベル

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全体にかかる財源を確保し配分をするかという観点から3つのタイプがある。

①機能別配分

第一は、高等教育の教育・研究の二大機能（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。しかし、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。

②経費の性質別配分

我が国の交付金の経費対象予定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。

③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（公）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性も合理性もない。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) 大学セクターレベル

大学セクター内部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4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¹⁾の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、活動を行なうに必要な経費を積算した積上モデル、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モデルにつき検討する¹⁾。なお、ここでは教育研究を区分しない場合を想定する。

①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。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く。

②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。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と測定できない要素の勘案である。

③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。この方式は、個々の立地環境や現有の資源能力などの要素を考慮できる反面、大学間の財源支援の差が固定化されやすい難点もある。

④経費積上モデル

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。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、この方式は大学ごとの個別算定が可能であり、従来の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る。

⑤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。実績が基本になるため算定は簡素・理解可能性は高く、大きな変化は生じないし、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、アカウントビリテイの点で問題もある。

⑥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。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、安定性やアカウンタビリテイの点では能力基準が勝っている。

以上6方式を比較検討すると、いずれの方式も10原則の全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。

5. 資源配分方式の検討—個別機関レベル—

(1) マクロ配分との異同点

大学という組織内部にいても、政府等から交付されたり外部から獲得した資金を部局にいか配賦するかというミクロレベルの資源配分がある。確かに、資源配分はマクロもミクロも目的・機能として共通な戦略目的の達成及びアカウンタビリテイの確保の側面があるものの、ミクロレベルでは大学や内部管理としての特性から財源配分・計画に対する自主性尊重や間接部門への財源手当ての課題が新たに加わる。

①政策・戦略目的の達成

セクター内部の財源配分と位置づけられるわが国の私学助成では、定員の大幅超過・不足を生じないようするため調整係数等による補助金交付額の修正が行われているが、これは明確な教育環境向上政策の反映である。同種のことは組織内部でもあり、既に少なくない国立大学が校費配分に際し、科研費獲得を促がすため科研費申請件数を配分基準に加えている。法人化はこれが財源全般に及ぶものとみなせる。

②アカウンタビリテイの確保

政府から公財政支援を受けることは究極的には納税者に対してアカウンタビリテイを負うことになる。セクターへの財源配分を実施する機関が議会を通じてアカウンタビリテイを負う構造に加え、資金の配分を受ける個別機関がその用途につき同様の責任を有するのはいうまでもない。私学が財務諸表監査を法定化されているのも公金に関する説明責任に起因するものであり、現在の国立大学も全体として国立学校特別会計の決算につき会計検査を受け国会に報告・審議されている。したがって、法人化後の国立大学は個別に財源を目的に沿って適切かつ効率的・効果的に使用しているかにつき明らかにする責務がある。包括補助金になることは事項別管理を離れることになるから、法令遵守の他より資源管理の効率性・有効性に関する管理・説明責任が求められることになる。

③自律性・自主性の尊重

一方で法人化は大学の自律性・自主性を財務面でも改善する意図を有する。このため、政府が定める中期目標や大学の戦略的目的を達成するため政府から交付される（経常的）資金は包括補助金とされ、用途は大学側の裁量で決定し、その目標・目的達成を図ることになる。各大学に配分される政府資金（包括補助金）は公平性・客観性などの原則により学生数等の外形的基準で算定されるが、これは積算の基礎にされたにすぎず、各大学は自己の意思で交付された総額を適切な基準で配

分することができるし期待されている。したがって、ここでは大学間の統一性よりも個別性が重視されることになる。

④組織内部における直接部門と間接部門の存在

大学も他の組織と同様に教育・研究の直接的なサービス供給部門と本部・事務局等の間接的な支援部門から構成される。企業では製造・サービス、販売・営業部門が顧客への商品・サービスの売上から資金を獲得し、そこから原価及びこれら直接部門の活動を支える間接部門の経費を控除したものが利益となり企業業績の評価になっている。同様に大学においても利潤の最大化を目指すものではないが、教育・研究活動に基き政府等から財源配賦を受けたり、学生から授業料等の支払を受けて資金を獲得する。そして、大学全体としてこれら得た資金で間接部門の経費を賄って差し引き収支を黒字にすることが社会的な意味で財務上の責務になる。大学においても政府あるいは直接の受益者から得る財源は直接活動に伴うものであるため、間接部門の経費をどのようにして直接部門が獲得する資金から賄うか、換言すれば間接費を直接部門にいかにも負担させるかが内部管理として必要になる。

(2) 配分方式

大学内部の資源配分方式もセクター内部の個別機関への配分と基本的に同じである。ただし、政府や財源配分機関は一定の配分政策に基き大学間への資源配分を実施するのに対し、大学内部では先に示したように自律性・自主性を発揮できる。このため、政府の方針が極めて競争的（平等的）資源配分であったとしても、配賦を受けた大学は部局への配分において平等的（競争的）資源配分を採用することが可能である。しかし、たとえ機関内部配分だとしても包括補助金である運営費交付金以外に政府等から特定目的や用途を指定した資金も交付され、これらは交付目的を学内配分でも遵守しなければならない。したがって、内部資源配分方式を検討するには、前述したJacksonの枠組みを準用して統制原理が分権的か集権的か、及び配分原理が競争的か非競争的かにより区分することにする（図3参照）。

①業績基準方式

これは分権的統制と競争的原理で配分を実施し資源管理を行うものである。セクター内部の配分と同じく教育・研究業績に応じて資金を交付するから、経費別の内訳もなく部局に配賦される資金の用途制限もない。その意味で部局の自主性は高度に確保され業績向上の誘因構造を内在している。

②戦略的配分方式

競争的原理で資源配分を行う点は業績基準と同じであるが、統制が集権的であるものである。具体的には客観的な業績基準で機械的に配賦するのではなく、大学の戦略目的達成のため最も重要度が高い活動分野に重点的に資金を配分するものであり、業績水準が低い場合でも戦略的重要度が高いとトップマネジメントで判断されれば多くの資金が配賦される点が業績基準方式と異なる。

③概括的外形基準方式

これは配分原理を非競争的とし統制原理を分権的に実施する方式である。経費の個別積み上げは業績基準方式と同様に行わないが、部局への配賦算定基準は業績でなく学生数や教員数等の外形基

図3. 内部資源配分の方式

		配分原理	
		競争的	非競争的
統制原理	分権的	業績基準方式 (I)	概括的外形基準方式 (II)
	集権的	戦略的配分方式 (III)	事項別査定方式 (IV)

準が採用される。このため成果と直結せずに金額が算定され部局間で必要な経費を確保する点での公平性は維持されやすい。もっとも業績の資源配分を通じた統制は困難になる。

④事項別査定方式

配分原理は非競争的である点は概括的外形基準方式と同じであるが、統制原理が集権的であるため、個別の事項別の経費について本部等のトップマネジメントで部局配分額を決定する。このため経費の部局積算を本部で査定すると同時にトップマネジメントとしての重点経費を付加的に配賦することになる。現在のわが国の国立大学や私立大学の多くで採用されている方式である。

なお、前記セクター内部の配分方式と内部資源配分方式の関係は、内部資源配分のⅠとⅢの競争的原理がセクター内配分の①から③に、ⅡとⅣの非競争原理が④から⑥にそれぞれ対応している。

(3) 各方式の相互比較

①分権的対集権的原理

セクター内資源配分方式で10原則を満たすものがなかったのと同様に、機関内資源配分でもⅠからⅣのうち特定のものが常に最適というものはない。これは条件適応理論（コンテンジェンシー理論）や組織文化理論の説くように、個別機関がおかれた環境や大学の戦略的目的が異なるため、それに応じて採るべき配分方式も異なるからである。Jarzabkowski (2002) が指摘するように、集権的方式は長期戦略や部局横断的な政策の実施に適合し、部門間での内部補助も本部主導で実施しやすい利点がある。一方で、分権的方式は現在の部局の強みを維持し部局の自主性を最大限発揮できる。

しかしながら、集権的方式は部局の自律性・自主性を低下させるだけでなく、部局間配分規則が不透明であり、全学的な合意形成や専門的同僚文化と矛盾を生じる可能性（McNay,1995）がある。また、分権的方式では既存の部局の業績を前提にするため現状構造の追認・補強を促がすだけで大学としての大きな変革を行うことは困難である。したがって、ある程度外部環境が安定的なときや学術専門職としての同僚意識が強い場合には分権的方式が、逆の場合には集権的方式が適合していると理論的にはいえる。

②競争的対非競争的原理

次に競争的か非競争的かに関しては、まず市場競争の機構を働かすことが必要か否か及び機能する条件が整備できるかの評価が必要になる。民間企業は基本的に利潤を確保して株主に利益を還元することを目的にしているため、収益となる財・サービスの種類・内容も市場の動向に応じて弾力的に変更する。しかしながら、学術的サービスを広く人類・社会に対して行っている大学は、半永続的な学術分野や専攻分野の多様性を維持することがその社会的使命を果たすことになる。その意味で資金の配分をすべて市場原理に委ねることは行うべきでない。したがって、競争的原理は大学の使命を果たすため最小限必要な額を各部局に確保した上で業績向上や使命向上を動機付けるべく一定の幅の上乗せする形式で行うことになる。そして、この要件を満たした上で、業績を部局間で比較可能な状態で測定できるシステムが開発されねばならない。

③英国での実態

CIPFA (1997) の調査研究によれば、英国の大学では多様な資源配分方式がみられ、分権化の程度や競争原理の適用状況も様々である。そのなかで比較的多いのは分権的統制と（一部競争的要素はあるものの基本的には）非競争的原理の組み合わせである概括的外形基準方式である。もっとも、近年研究分野で成長著しいワーウィック大学 (WA) や教育に力点を入れている旧ポリテクのオックスフォード・ブルックス大学 (OB) は大学経営にも革新的考え方を導入しており、資源配分方式も特徴的なものとなっている。Jarzabkowski (2002) は WA, OB 両大学及びロンドン大学経済政治学院 (LSE) について事例研究を行っているので、その結果を参照することにする。まず、WA 大学は彼の定義では起業家的かつ集権的モデルになるが、図3に照らせば戦略的配分方式に、また、OB 大学は業績基準方式に、さらに LSE は概括的外形基準方式に対応する。周知のとおり、WA 大学と LSE は研究大学で旧大学に属し、OB 大学は教育大学で新大学に含まれる。WA 大学では本部主導による戦略的見地から資源配分がなされ、大学の戦略目的達成のために重点配分されている。一方、OB 大学は統計的業績指標に基づく客観的配分を実施しており、本部は業績指標と資源を結ぶ係数を算定するに留まり、後は部局の判断に委ねているとされる。対照的に LSE では部局と本部が交渉して決定する方式であり、研究業績、学生獲得数や自己収入の増大は物理的報酬と結び付いていないし、低業績者は処罰を受けないという。

こうした配分方式を検討して、Jarzabkowski は3大学の方式とも潜在的な問題点を抱えているという。WA 大学については過度の集権化が本部方針に適合しない革新的志向を抑制する可能性を、LSE には組織化された無秩序状態を引き起こし公的アカウントビリティへの対応を困難にする危険性を、また、OB 大学には過度の様式化に伴う官僚制化や現状追認型の傾向を指摘する。しかしながら、現在のところ明示的な現象になっていないのは以下のような事情によるものと思われる。

まず、WA 大学は旧大学でも創設が1965年と比較的新しく、伝統的なオックスフォードやケンブリッジ大学などに業績面でも追いつこうという見地から重点的資源配分は合理化される。事実最新の2001年の研究評価 (RAE) でも26分野のうち1分野を除き5または5*の最高ランク (最低は1) を得ており、戦略は今のところ成功しているとみられる。他方、LSE は本部の明確な戦略はないものの、RAE は WA 大学同様に13分野のうち1分野を除き、5または5*を得ている。これには長い

歴史と高い学術評価が確立されているため、競争的な配分を実施しなくても高い業績を挙げることができる背景が影響していると思われる。また、OB大学では、RAEの評価が5以上は申請した26分野のうち3分野にすぎず、ファンディングカウンシルからの交付金の大半は教育分で占められ、研究分は教育分の約1割にすぎない。これは、研究大学の研究交付金が教育交付金の5～7割程度と比較すると明確な違いである。こうした財務構造が教育業績を中心とし業績評価と連動した配分方式につながっているとみられ、学部学生獲得を強化しようとする大学戦略とも適合している。

④国立大学法人への適用

従来の国立大学の内部資源配分は、国立大学間での配分以上に非競争的であったことは確かである。もっとも、人件費や授業料等は国立学校特別会計で統一的に規定されていることから、大学及び部局での裁量性はなく、部局からみると結果として本部集権的管理とみなされてきた。一方で、校費はその用途制約が比較的少ないため、実質的な金額の減少が近年問題になっているものの科目間流用の制限で生じる硬直性を緩和しており、自由度が高いものであった。最近では、学長裁量経費が増大し学長・本部主導による配分の割合も次第に拡大している。したがって、現状は事項別査定方式と概括的外形基準方式を組み合わせた方式（やや事項別査定方式が強い）といえよう。

しかし、国立大学の法人化は、運営費交付金による財源措置と競争的資金拡大政策により現行方式の見直しを求める。集権的な本部管理を行おうにも教職員人件費も含む経常的経費が運営費交付金として包括補助金方式で交付されるから、従来のような人事院給与表の統一適用を受けないし、科目の細目である事項別予算による部局予算へのひも付きの配分を実施することが不可能になるからである。改革の動きは非競争的原理から競争的原理への転換であろうが、これには2つの課題を克服することが前提になる。

一つは競争的配分には公平性と客観性を満たす業績基準が存在しなければならない。運営費交付金が基本的には学生数等の外形基準に基き算定されるが、業績は学生数というサービス対象人口でなく教育や研究活動の成果であるから成果測定を行うこと、かつ、その測定値の部局間比較が可能なることを満たす必要がある。わが国でも英国のようなRAEや教育評価（TQA）が実施されれば、ある程度他大学の同一専攻分野との比較は可能であるし、部局間比較も専攻分野毎の評価精度が向上すれば可能であろう。もっとも第三者機関の評価をそのまま大学が受け入れるかは大学の自主的判断に委ねるべきことであり、英国でも評価結果に関する不満や異議が出ていることを勘案すると慎重さが求められよう。

もう一つは本部主導で資源配分するには大学の使命や戦略目的を明確にしておかなければ、資源配分の透明性を確保できず学長個人の裁量権が増大するだけになってしまうことである。どの活動や専攻分野を強化するのか、どういった人材を育成するかにつき学内合意をしておかないと恣意的な配分になったり、部局の権限がなくなり教職員の動機付けが低下する恐れもある。注意すべきことは、大学の置かれている環境や歴史及び戦略に応じて図3の4つのパターンが存在するから、どこかの大学が採用した資源配分方式をコピー的に使用することは避けなければならない。戦略目的の実現と現状に大きなギャップがあるときは、競争的原理が望ましく、短期間で達成するには集権的、長期間ならば分権的な誘因制度を援用すればよいし、ギャップが比較的小さいならば非競争的

原理を基本にし、全体の調整を本部が行いつつ分権的に管理すれば十分だからである。もちろん、ギャップが小さいという大学は多くはないだろうが、国際的水準にスタッフの大半が達している場合に詳細な業績指標や管理報告による配分方式はコストがかかるだけで効果は少ないと思われる。

(4) 共通間接費の処理

学内配分で忘れてはならないのが本部等の共通間接費の処理である。企業活動と同じくというよりそれ以上に、大学の教育・研究活動は管理・図書館・情報処理・保健等の支援サービスに依存している。しかしながら、包括補助金や外部資金では教育研究という直接活動（サービス）に対して資金が交付されるから、内部管理で支援サービスの財源を賄わねばならない。また、間接的に大学業績に貢献するといっても直接的に収入源にならないコストセンター的性格から効果を確認しつつ効率化を図る必要がある。このため、以下のような種々の財源確保方策がある。

① トップスライジング

最も代表的なものは、本部で必要な額を部局に配分する前に確保してしまうものである。これは、大学全体の収入見積もりと共通間接費の査定に基き、財源先取りであるから表題のような名称がつけられている。

② 内部市場

支援サービスは直接活動に奉仕するという特性を勘案し、部局を当該サービスの購入者、本部等を供給者と位置づけ、サービスを必要とした部局が購入した分を本部等に支払うものである。学内に支援サービスに関する仮想市場を形成し、部局に一旦全資源を配賦するから、本部は規則を定めるだけの分権的な管理といえる。

③ サービス協定

内部市場が資源を部局に配賦して部局から本部等に資金が還流する制度であるのに対し、この方式では資源は支援サービス部門（本部等）に配賦するが事前に本部等と部局でサービスの質に関する協定を結んでおき、本部等の部局に対する支援サービスの向上を図るものである。

④ 部門配賦

各部局に支援サービスのコストを一定の基準で配賦するものである。したがって、最終的には部局の経費と収入は一致する。配賦計算の改善として、近年活動基準原価計算（ABC）が適用され出したが、その適用に際しては原価計算システムの確立が前提になる。

⑤ 英国での実態

少しデータは古いが包括的な調査は Pendlebury and Algaber (1997) によって実施されている。その結果は、理論的に優れているとされる内部市場の適用は皆無であり、依然としてトップスライジングが過半数を占めている (Woods, 2002)。また、部門配賦でも Cropper and Cook (2000) によると ABC の適用は 9% に留まっている。

⑥ 国立大学法人への適用

現在の国立大学の多くは本部等経費をトップスライジングによって財源確保しているが、各大学の資源配分の実態を調査すると、部局に配賦後に本部すいあげとか本部等経費が不足するため部局

の代表者と協議して拠出額を決定したりしており、実質的には配賦の要素も含まれる。

しかし、法人化の経常的経費は運営費交付金が外形基準に基き配賦されるだけであり、本部等経費としての財源が特定化されて交付されない。このため、本部等経費の必要額の適正な算定と財源確保方策が課題になる。過去の経緯からするとトップスライシング方式が採用される公算が高いが、トップスライシング割合が多いほど学内配賦は少なくなり、部局の裁量性は低下するため分権的な資源管理を採用する場合には注意が必要であろう。また、本部で先取りする形式なため必要額の査定が甘くなる危険性もあり、部局側の支援サービス利用者としてのニーズ満足や効率性を促がす方策を組入れることが望まれる。その意味で共通間接費として発生した金額を一定の方式で部局に賦課する部門賦課を採用することを検討すべきであろう。

(5) 内部管理と外部報告との調整

①政府財源方式への準拠性の程度

政府からの財源措置が包括補助金を通じてなされるときは、たとえその金額算定に一定の基準(業績指標を含む)を用いられていても、用途に関する制限はないし、各大学の内部資源配分は大学の自主性に委ねられている。しかしながら、包括補助金による財源措置を講じている国における大学の内部配分は、その算定基礎を準用または反映したものになっている(Covaleski and Dirsmith, 1988; Watts, 1996; CIPFA, 1997; Angluin and Scapens, 2000; Woods, 2002)。これは大学の公的アカウントリテイを政府の財源措置にしたがっていることで示そうとする姿勢や独自の配分システムを開発する労力の大きさや合意形成の困難さが影響している。また、Woodsによると、準拠性は部局側にとって政府の財源配分規則は公開され外形基準を採用しているため、どれだけの予算を獲得できるかを計算できるという透明性からも説明できるという。政府側が意図しなくとも、大学への資源配分規則が大学内部の配分方式に大きな影響を与えることを認識しておかねばならない。

②独自収入の帰属

大学は政府からの財源措置の他、授業料収入や受託研究あるいは研修事業などを通じて独自収入を確保する。このため、財源配分は政府の資金以外に部局が自己収入として獲得する額をどのように配分するかは課題がある。部局を完全に分権管理する方針をとれば、部局はプロフィットセンターになり、その他はコストセンターとみなされる。プロフィットセンターならば部局で発生する費用を控除して余剰ができれば留保できることになるのに対し、コストセンターでは独自収入も一定の方式で本部及び部局に再配分することになる。

③部門間取引

本部等と部局の支援サービスの「供給」と「購入」も一種の内部取引とみなせるが、ここでの定義は部局間の内部取引である。部局をプロフィットセンターあるいはコストセンターのいずれと定義し本部等経費を除いても、部局単独で部局活動が完結することは少ない。

専門課程部局が一般教育担当部局に出講したり、経営大学院に法科大学院の会社法や証券取引法の担当教員が非常勤あるいは兼任講師として講義を行うことは通常である。こうした内部取引にかかるコストを原籍の部局予算で賄うことは資源管理及び業績管理の点からも問題が生じるため、か

かる内部取引の経費に見合う財源を計算し調整することが必要になる。

④内部補助

しかし、分権的管理の徹底したプロフィットセンターとみる考え方を採用することは多くの大学では困難である。政府の財源措置は多くの国で大学全体の経費の5～6割程度に過ぎず、財源措置が部局や学科のコスト構造を正確に反映して決定されたにしても、授業料や他の財源を充当しないと経費を賄えないからである。すると、部局による独自収入獲得能力等の違いにより（大学全体で収支を均衡できたとし本部等経費も考慮した上での）部局収支は、赤字になったり黒字になったりする。業績基準で配分しているOB大学はトップスライシングも採用していないため、部局が予算保有者になる分権度が強い特性を有しているが、このため部局間の内部補助を困難にしている。もっとも、内部補助には金額決定の透明性や部局活動の維持に関する全学的支持を得ることが前提になり、各部局がどれだけ補助したり補助されたりしているかを明らかにすることが必要である。

⑤国立大学法人への適用

わが国の場合、どのような方式で運営費交付金が算定されるかは詳細は未定であるが、少なくとも学生数等の外形基準が採用されることになっており、先行事例からすると交付金算定方式を準用する可能性が高い。このため、交付金の算定基礎が本部等経費を含む様式で部局の教育研究活動需要を合理的に保証できるよう決定されることが望まれる。しかし、交付金算定での分野区分の設定において恣意性は回避できず、Whittington（2000）のケンブリッジ大学での学内配分の実証分析は、同じ学術分野であっても政府の財源方式が変更になった結果、学内配分も特定の分野が大きく変動したことを示している（社会科学は1996年度の18%の割当から研究及び教育配分方式が変更された1998年度には13%に低下している）。したがって、健全な内部補助システムを資源配分システムの一部として確立することが大学全体の業績管理にとって肝要といえる。

6. 結語—大学戦略と経営モデルの確立を—

最後に得られた結論と今後の課題を示しておこう。

(1) 戦略の明確化

現実の配分方式はセクター内及び機関内とも複数のモデルが組み合わさったものである。しかしながら、各モデルとも一定の政策目的なり誘導目的を有しているから、政府及び大学とも戦略目的の達成に適合した配分モデルを選択し適用しなければならない。

その意味で、モデル選定の政策的意図を明確化す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モデルが内在する弱点や意図せざる負の効果を低減させる検討が要請される。

(2) 透明性の確保

資源配分は利害調整の場でもあるから、配分規則の明確化と検証可能性を確保することが必要である。とりわけ、集権的な資源管理統制や競争的配分原理を適用する場合には、それぞれ、どうい

う基準で重点的配分をするのか及びいかなる業績指標で算定するのかを明示するだけでなく合意形成を図ることが重要である。

(3) 財源の多様性の考慮

国立大学の法人化は政府の財源措置のうち運営費交付金については大学側の自律性・自主性が向上する。しかしながら、施設整備補助金や文部科学省以外の省庁等からの財源は包括補助金でなく特定目的補助金であり、使途制限や各種制約がある。このため、大学側が戦略的目的にしたがって各資金をプールして資源配分方式で部局に配賦する場合に一定の制限を受けることになる。本部経費等の負担や内部補助等は、こうした制限のある資金を含めた部局での資金収支を勘案しないと適正な検討が困難になることに留意すべきである。

(4) コスト構造の解明

資源配分モデルのいずれを採用しても必要なことは、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に係数や基準を設定して区分することになり、所期の目的と異なる効果をもたらすからである。国立大学法人会計基準(案)の中間報告では、人件費を除いた業務経費について教育、研究、診療及び教育研究支援という機能別に区分するように規定されている。これは、内部の資源配分、とりわけ業績管理との連動に有用と考えられるが、具体的な区分や算定方法は英国でも未だ試行段階であること及びABCの適用も低いことに示されるように今後の課題である。

(5) 知識経験の共有化

国立大学の法人化は、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(政府から大学及び大学内部の2段階)という新規の課題をもつ。そのため、現状から大きく変化する大学や部局が出てくる可能性がある²⁾。全体の財源措置額が変らなくても特定の大学(部局)の増額が別の大学(部局)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。

【注】

- 1) 詳しくは山本(2000)参照。
- 2) 2002年3月の最終報告後の文部科学省案では、運営費交付金をカリキュラムや学生数等で規定される標準運営費交付金とそれ以外の特定運営交付金に区分し、両者の合計の基準額は前年度実績を使用するとしており、当面は政府の財政措置が法人化で大きく変動することはなさそうである。

【参考文献】

- Angluin, D. and Scapens, R.W., "Transparency, Accounting Knowledge and Perceived Fairness in UK Universities' Resource Allocation", *British Accounting Review*, Vol.32, 2000, pp.1-42.
- CIPFA, *Resource Allocation Models in Further and Higher Education: A Compendium*, London, CIPFA, 1997.
- Covaleski, M. A. and Dirsmith, M. W., "An Institutional Perspective on the Rise, Social Transformation, and Fall of a University Budget Category", *Administrative Science Quarterly*, Vol.33, No.4, 1988, pp.562-587.
- Cropper, P. and Cook, R., "Activity—Based Costing in Universities— Five Years On", *Public Money and Management*, Apr-Jun, 2000, pp.61-68.
- Hackman, J. D., "Power and Centrality in the Allocation of Resources in Colleges and Universities", *Administrative Science Quarterly*, Vol.30, March, 1988, pp.61-77.
- Jackson, P. M., "Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?", *Public Administration*, Vol.79, 2001, pp.5-28.
- Jarzabkowski, P., "Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models", *Higher Education Quarterly*, Vol.56, No.1, 2000, pp.5-32.
- McNay, I. "From Collegial Academy to Corporate Enterprise: The Changing Cultures of Universities" in T. Schuller (ed.). *The Changing University?*, Buckingham, Open University Press, 1995, pp.105-115.
- Pendlebury, M. and Algaber, N., "Accounting for the Cost of Central Support Services in UK Universities: A Note", *Financial Accountability and Management*, Vol.13, No.3, 1997, pp.281-288.
- Tertiary Education Advisory Commission, *Shaping the Funding Framework*, 2001.
- Watts, E. W., "Internal Allocation of Funds: Changes and Challenges for Australian Universities", *Financial Accountability and Management*, Vol.12, No.1, 1996, pp.53-69.
- Whittington, G., "Unto Every One Hath shall be given: The allocation of resources between subject areas under HEFCE formula", *Financial Accountability and Management*, Vol.16, No.3, 2000, pp.251-264.
- Woods, M., "The Politics of Resource Allocation in UK universities and the Case for the Introduction of Internal Markets" paper prepared for the CIMA Seminar on New Public Sector, University of Edinburgh, 2002.
- 山本清「国立大学の法人化と財源配分方式」『国立学校財務センター季報』36号, 2002。

Corporatization of National Universities and Resource Allocation: Issues in allocation among universities and internal allocation within university

Kiyoshi YAMAMOTO*

The corporatization of national universities in Japan is now facing a new stage for designing the university system. By contrast to the present centralized system, the corporatization is expected to result in a major change in resource allocation processes for macro (national university corporation system) and micro (individual university) levels. Especially the resource management will be transformed from a line item and centralized control system by the government as a whole into a block grant and decentralized funding system for each university. This paper therefore investigates the basic issues for resource allocation after the corporatization. The principles of resource allocation, the merits and demerits of resource allocation models are examined, taking into account of harmonization between public accountability and academic autonomy, strategic directions, cross-subsidy among departments and fitting for the organizational culture.

*Professor, The Center for National University Finance