

第3期中期目標期間に向けた課題検討WG 審議経過報告

——国立大学法人運営費交付金等の在り方について——

平成26年11月

一般社団法人国立大学協会

第3期中期目標期間に向けた課題検討ワーキンググループ

目次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

(総論)

1. 国立大学法人の財政支援に関する基本的な考え方・・・・・・・・ 1

(各論)

2. 運営費交付金に関する論点と改善策・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

3. 目的積立金制度に関する論点と改善策・・・・・・・・・・・・ 13

4. 年俸制導入促進費に関する論点と改善策・・・・・・・・・・・・ 16

5. 施設整備費に関する論点と改善策・・・・・・・・・・・・・・ 17

6. 資産処分 of 取扱いに関する論点と改善策・・・・・・・・・・・・ 20

7. 評価の在り方に関する論点と改善策・・・・・・・・・・・・・・ 22

付属資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 29

第三期中期目標期間に向けた課題検討 WG 審議経過報告 ——国立大学法人運営費交付金等の在り方について——

はじめに

- 昨年 11 月に公表された「国立大学改革プラン」においては、「第三期における国立大学法人運営費交付金や評価の在り方については、平成 27 年度までに検討し抜本的に見直す」とされている。その具体的内容は未だ明らかでないが、国立大学協会においては、国における検討に先立って、本年 5 月に「第三期中期目標期間に向けた課題に関する検討ワーキング・グループ」を立ち上げた。
- 本ワーキング・グループにおいては、全国立大学に対して、現行制度の問題点や改善方策についてのアンケート調査を行い、それを踏まえ、今後の国立大学法人の在るべき方向性や実現可能性を含めた具体的な改善方策の選択肢を鋭意検討してきた。
- ここに現時点での第三期中期目標期間に向けた課題に関する審議経過をとりまとめたところであり、文部科学省をはじめ関係各方面のご理解をいただくとともに、今後の国における検討の参考とされることを期待するものである。

（総論）

1. 国立大学法人の財政支援に関する基本的な考え方

(1)デュアルサポートシステム及び基盤的経費の意義

(デュアルサポートシステムの意義)

- 我が国の国立大学は、基盤的経費である国立大学法人運営費交付金と各種の競争的資金を組み合わせた「デュアルサポートシステム」によって支えられてきた。

大学の基本的な使命である高等教育及び学術研究は、長期的な視野に立ち多様性を維持しつつ行われることにより進歩していくものであり、そのための安定的な財政基盤として、大学の裁量により柔軟に使用できる基盤的経費の確保が不可欠である。

一方、大学は知の拠点として、変化する社会のニーズに対応した高度な人材を育成し、また将来の社会経済の発展のシーズを生み出して社会に貢献することが求められているが、基盤的経費のみではこうしたニーズ等に迅速に対応するインセンティブが十分でないことから、国が競争的資金によって、高等教育や学術研究に対して政策上の観点から重点配分を行い、教育研究活動の革新や高度化・拠点化を推進することが有効である。

したがって、これらの基盤的経費と競争的資金を有効適切に組み合わせることによって、大学の健全な発展と改革がはじめて可能となるものであることを認識することが重要である。

(デュアルサポートシステムについては、科学技術・学術審議会学術分科会「学術研究の推進方策に関する審議について」中間報告(平成26年5月26日)参照)

(競争的資金の肥大化による歪み)

○ 近年、社会変化の急速化や厳しい財政事情の下で、国においては基盤的経費を削減する一方で競争的資金を拡充する施策が進められてきたが、既に基盤的経費の削減は限界に達しており、一方で競争的資金の肥大化による歪みが顕著になってきている。

すなわち、大学運営のための資金の競争的資金への依存の高まりによって、①特定の分野における短期的な成果の追求に重点が置かれがちである、②国からの支援終了後の息の長い事業継続が困難である、③各大学は国から示されたメニューに沿った短期間の計画立案・申請を迫られ、大きな負担となるだけでなく、大学による主体的な改革構想も阻害している、④高等教育改革や学術研究振興などに関する様々な目的を持った施策や制度の間での連携が必ずしも十分でなく、担当部署の縦割りで次々に導入・変更・改廃等が行われ、かえって非効率になっているなど、多くの問題が指摘されるようになっている。

(基盤的経費の意義と重要性)

○ このような状況の中で、我々は基盤的経費の意義と重要性を改めて訴えるものである。急速な社会変化への対応は重要ではあるが、過去の歴史を見ても過度の選択と集中は将来の更なる変化への対応を困難にする事例も数多く、長期的視点からは幅広い可能性を持った自由闊達で多様な学術研究の芽と広い裾野の人材育成を推進することが極めて重要である。また、社会変化への対応の在り方も多様であり、各大学がそれぞれの強みや特色を活かして主体的に様々な改革に取り組むことが、総体として複雑な現代社会のニーズに真に答えることになると考える。基盤的経費は、各大学の裁量によって柔軟に使用できる財源を確保することにより、このような各大学の見識・理念に基づく主体的な改革を支えるものであり、いま一度その意義を再確認し充実することを強く要請するものである。

(2)現状の問題点

①国立大学法人の運営費交付金について

(国立大学の果たすべき機能)

○ 国立大学は、国の政策に基づき、市場原理に委ねきれない質の高い公共的価値の具現を目的として設置されたものである。

すなわち、国民の高等教育を受ける機会を均等に保証するため全国的に均衡

配置された国立大学は、それぞれの個性と特色を明確にしなが、地域社会における教育、学術、文化、医療などのリージョナルセンターとして、また、基礎研究や人材育成機能の分厚い蓄積に基づく国際的な教育研究のネットワークの拠点として、さらに高度の教育研究とイノベーションの推進に中核的な役割を果たすナショナルセンターとしての機能を発揮していくことを使命としている。

(運営費交付金削減の影響)

- 我々は、このような国立大学の機能を果たすために必要な基盤的経費として、運営費交付金が安定的に確保されることを国に対し一貫して求めてきた。ところが、現実には、国立大学法人に対する運営費交付金は、法人化以降10年間で、実に1,292億円に達する額の削減が行われた。各大学はこれに対応すべく、全力で業務の効率化や節約、附属病院収入の増、競争的資金や寄附金等の外部資金の獲得の増加を図り、教育研究の質の劣化を招くことのないよう努めてきた。しかし、昨今の消費税率の引き上げ、電気料金等の光熱費や電子ジャーナル価格の値上げなどにより、そうした努力も限界に達しつつある。

(特別運営費交付金の問題点)

- 特に、この間、運営費交付金の中でも基盤的部分である一般運営費交付金が大きく削減される一方、各大学の戦略的なプロジェクト等を重点的に支援する特別運営費交付金(特別経費)の比重が高められ、最近では教育研究組織の再編による機能強化の推進、年俸制導入の促進及び学長のリーダーシップ発揮の支援などの経費も導入されてきた。
このこと自体の政策的意図は理解するものであるが、教育研究に係るプロジェクト経費が大幅に削減されるとともに、毎年のように新しい仕組みが導入され、各大学にとっては長期的な見通しを立てることが著しく困難になっている。さらに、特別経費は期間が限定され、また使途も制限されており、国からの支援がなくなると自前での運営・実施を求められることから、競争的資金と同様の問題を孕んでいるとともに、相互の関連や整合性が分かりにくくなっている。

②各種の競争的資金について

(競争的資金の課題)

- 一方、競争的資金については、近年多くの事業が創設されてきたが、基盤的経費である運営費交付金の減を補うには十分とは言えない。また、単に資金規模の問題ではなく、その安定性や内容の面で多くの課題がある。

(相次ぐ導入と見直し)

- まず、各種の競争的資金は、様々な政策目的から相次いで導入され、頻繁な見直しも行われるため、各大学が長期的な戦略・計画を練って応募することが極めて困難となっている。募集要項の配布が資金を交付する年度の途中となることが多く、応募のための検討期間が短くなり、審査基準等も必ずしも明確でなく、国立大学の改革加速期間にあるにもかかわらず交付決定も遅れがちであることも問題である。

(大学の特性等への配慮の不足)

- また、規模、分野、ミッション等の異なる大学が、それぞれの強みや特色を活かして多様な改革に取り組むことを促進するという観点が十分に配慮されず、全ての大学に対し一律の方向性を求め、支援終了後も自助努力による継続が要請されることが多い。これに対し、多くの大学は、自らの財政規模等を踏まえると事業の継続性を保つことは困難であるとは承知しつつも、不足する基盤的経費を補うため、競争的資金の獲得に過大な労力を費やすことを余儀なくされてきたという面がある。
- さらに、公平な競争環境が整備されていない状況下における競争的資金への過度の依存は、大学間における格差の固定や更なる拡大につながるおそれもある。

(各種事業間の関連付け・整合性の不足)

- 加えて、組織・人事・予算等の資源配分を含む経営改革、教育の質の向上や国際化等の教育改革、世界トップレベルの各分野の研究や若手研究者育成等の研究改革などの様々な政策目的による事業について、必ずしも事業間相互の関連や整合性が十分に整理されておらず、大学全体としての経営理念や中期目標等に基づく改革につなげにくい。最近、「国立大学改革強化推進補助金」や「国立大学改革基盤強化推進費」が創設され、大学の機能強化に資する補助金投入の道を開いたことは評価できるが、その申請手続、審査基準等の明確性・透明性や他の競争的資金との関連性にはやはり課題があると言わざるを得ない。

(間接経費の措置の不十分さ)

- 最後に、競争的資金に基づくプログラムの実施のためには、各大学は様々な環境改善や機能向上を行う必要があり、その主な財源となるのが間接経費である。しかしながら、各種の競争的資金における間接経費の措置が十分でなく、競争的資金を獲得することによって、かえって運営費交付金からの持ち出しが生ずるという状況となっている。こうした状況を踏まえ、競争的資金に係る間接経費の適切な措置を求める。

(3)運営費交付金の見直しの基本的な在り方

(国立大学の危機感)

- 我が国が現在未曾有の厳しい国家財政の下にあることは、もちろん十分に理解している。我々国立大学が、引き続き経費の節減や自己収入の獲得増など様々な不断の経営努力を行うとともに、限られた資源を最大限に活用して、国民の期待に応えその機能を強化していくことは当然である。しかしながら、今後引き続き国立大学法人に対する運営費交付金の削減を強いることになれば、その努力の余地は急速になくなり、少なからぬ関係者が、世界に伍してリードしていくどころか、現在の教育研究の質の劣化を招きかねないという危機感を大いに抱くに至っていることも事実である。

(高等教育予算は「未来への先行投資」)

- 現在、政府は「大学力は国力そのもの」であるとの考え方から、「日本再興戦略」をはじめ、国全体の政策の中で大学改革を重要な柱に位置付けている。今日の厳しい財政状況を打開する基本は我が国の成長発展であるが、大学は、国の将来の成長の種となる新たな知を生み出すとともに、それを支える人材を育成する国の持続的な成長をもたらす国力の源泉でもある。まさに「未来への先行投資」として、高等教育予算の確保と充実を図ることは急務であり、とりわけ国立大学法人の基盤的経費である運営費交付金の減額に歯止めをかけること、また基盤的経費(運営費交付金)と競争的資金を合わせた総額を拡充することをぜひ実現されるよう強く要請する。

(運営費交付金の見直しにおいて留意すべき点)

- 今後予定されている運営費交付金の具体的な算定・配分ルールの見直しに当たっては、特に、次の点に留意すべきである。
 - ①将来の見通しをもって経営が行えるよう、各大学の教育研究の特性、規模、収入構造等に応じた安定的な運営費交付金算定ルールを確立し、少なくとも中期目標期間中は維持すること。
 - ②中期目標期間中及び終了後の評価基準を中期目標・中期計画の作成の着手前に予め明示すること。
 - ③運営費交付金は本来用途の限定のない「渡し切り」が基本であり、一般運営費交付金を中心として確保すること。
 - ④大学の教育研究プロジェクトは長期的視点で実施されるものであり、中期目標期間を越えて推進すべき計画があることにも配慮すること。
 - ⑤大学が経営努力により基金的な資金を確保し、計画的に教育研究活動や環境整備に投資できるような仕組みの導入を検討すること。
 - ⑥算定ルールを分かりやすいものとし、その透明化を図ること。
 - ⑦各大学が各種の情報の分析やベンチマーキングに基づく戦略的な経営改善に役立てることができるよう、運営費交付金の各大学に対する配分実績の情報開示を十分に行うこと。

⑧運営費交付金の見直しは、各大学における予算編成方針や将来構想等にも大きく影響するものであることから、国においては可能な限りの早期の検討及び情報提供を行うこと。

(「国立大学改革プラン」の運営費交付金見直しに係る記述について)

○ 「国立大学改革プラン」においては、「改革加速期間中に各大学の改革の取組み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」すると記述されている。

その意味は必ずしも明らかではないが、文部科学省のこれまでの説明の中では、組織再編を含む機能強化の取組みを支援する特別経費及びそれに関連する人件費を含めた影響額を3～4割にすることとされている。しかし、①特別経費は使途が制限されており、その影響額を含めるとしても大学経営がかえって硬直化するおそれがある、②組織再編を先行実施した大学は今後どう評価されるのか明らかでないこと、③組織再編を伴わない地道な教育研究改革についても評価されるべきであることなどの問題点がある。少なくとも、基盤的経費である運営費交付金を財源として、補助金類似の機能強化のための経費割合を現在以上に拡大することのないようにすべきである。

(「日本再興戦略」改訂2014の運営費交付金見直しに係る記述について)

○ また、本年6月に公表された「日本再興戦略」改訂2014には、運営費交付金や評価の在り方の抜本的な見直しに際し、「産業界及び地域等のニーズを踏まえつつ、世界最高水準の教育展開拠点、全国的な教育研究拠点、地域活性化の中核的拠点等の機能強化に向け、新たな指標に基づき重点的・戦略的配分を行うルールを具体化する」とある。

このことについては国立大学の多様な機能に留意したものと評価するが、その具体化に当たっては、①各大学の強み・特色を活かした多様な取組実績を評価するものとし、一律の評価指標によらないこと、②組織再編のみでなく実質的な教育研究改革の成果も評価すること、③あくまでも実績の評価とし、競争的資金のような新たな計画調書の提出・審査のような負担を課さないこと、④配分された運営費交付金は、基本的に各大学の裁量によって使用できる「渡し切り」の資金としての性格を維持することを要望する。

(競争的資金の今後の在り方)

○ なお、このとりまとめでは運営費交付金の具体的な算定ルール等の在り方について以下に詳述することとするが、競争的資金の今後の在り方についても簡単に触れておきたい。

競争的資金については、社会のニーズに対応して各大学が学長のリーダーシップの下にその機能を強化することに資するよう、引き続き充実を期待するものであるが、既に述べた問題点を踏まえ、①制度の安定性・継続性の確保、②審査基準等の明確化・透明化、③各種事業の関連性・すみ分けの明確

化、④規模や分野、立地等の多様な大学の特性への配慮、⑤間接経費最低 30%の確保などを図ることを要請するものである。

（各論）

2. 運営費交付金に関する論点と改善策

〈論点 1〉

○「大学改革促進係数」の在り方についてどのように考えるか。

（背景）

業務の効率化促進等の理由から、法人化以来10年にわたり運営費交付金が毎年一律に削減されてきたが、もはや対応が限界に達しつつあることから、次の改善策を提案する。

■ 改善策 1

「大学改革促進係数」を廃止すること。少なくとも効率化の対象外経費の拡大及び単価の見直しを行うこと

- 国立大学の法人化に当たっては、業務の効率化を促進するとともに既存の組織・業務を見直し新たな課題に対応する財源を捻出するために、第一期には全法人について毎年1.0%の「効率化係数」を課す運営費交付金の削減措置が導入され、第二期にも「大学改革促進係数」の名の下に一定の率の削減措置が継続された(附属病院の無い大学1.0%、附属病院の有る大学1.3%又は1.6%)。しかし、10年にわたる削減の結果、前述したように業務の効率化等の努力は限界に達しつつあり、各大学においては毎年一律の削減係数の撤廃を求める声が圧倒的である。

さらなる効率化を進めるとすれば、本来、何らかの指標に基づく合理的な評価手法を導入することなどについて、基本的な検討が必要であるが、これにはなお時間がかかることが予想される。したがって、仮に当面は何らかの削減係数を継続するとしても、少なくとも次のような効率化対象外経費の拡大及び人件費単価の見直しを行うべきである。

（効率化対象事業の対象外経費の拡大）

- 一律の削減係数を導入しつつも教育研究の基幹的経費を確保する観点から、第一期の「効率化係数」においては、大学設置基準等に基づき必要とされる専任教員（設置基準教員）及び「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」に基づき必要とされる附属学校教員（標準法教員）に必要な給与費相当額について、効率化対象経費から控除することとされた。

また、第二期の「大学改革促進係数」においては、これに加え設置基準教員及び標準法教員に係る法定福利費の事業主負担分及び設置基準教員に係る基礎的な教育研究費（1人当たり単価@1,450千円）が除外されることとされた。

しかし、これらは教育研究の基幹的経費のごく一部に過ぎず、効率化対象外経費について、大学の実態に即しさらに拡大を図るべきである。教育研究費の単価（@1,450千円）の見直し増とともに、附属学校の標準法教員に係る基礎的な教育研究費相当額についても除外対象とすることを含め、効率化対象外経費を拡大すべきである。

（設置基準教員及び標準法教員の人件費単価の見直し）

- 効率化対象経費から設置基準教員及び標準法教員の給与費相当額を控除するに当たって用いられる人件費単価については、第二期当初に定められて以来変更されず、定期昇給や法定福利費に係る保険料率の引き上げに伴う事業主負担額の増加も考慮されていないことから実態との乖離が進んでおり、その是正が必要である。

《論点2》

- **大学財政に影響を及ぼす毎年の環境変化に対応して、運営費交付金の額を調整する手法についてどう考えるか。**

（背景）

近年、消費税率の引き上げ、電気料金の上昇等により諸経費が高騰し、大学の財政を圧迫していることが深刻な課題となっていることから、次の改善策を提案する。

■ 改善策2

社会情勢の変化等に対応して所要額を確保するために、「教育研究政策係数」を活用すること

- 現行の運営費交付金算定ルールには、物価動向等の社会情勢及び教育研究上の必要性を総合的に勘案して必要に応じて運用するための係数として「教育研究政策係数」が組み込まれているが、法人化以降適用された実績がない。
- しかし、今後も予定されている消費税率の引き上げや電気料金、法定福利費の上昇等、国立大学の責に帰さない多額の経費支出が見込まれることから、「教育研究政策係数」の適用を強く要望するものである。

なお、財政制度等審議会は、かつて「法人化以降の運営費交付金の減少（～平成23年度）は、この間の物価変動（▲1.0%）や家計調査における実収入（▲4.1%）、公務員給与勧告（▲3.5%）の影響を考慮すれば、実質的には減少と言えないのではないか。」との見解を示している（H25.1「平成24年度予算編成に

向けた考え方)が、その文脈からすれば、これらの諸指数が上昇した場合には、「教育研究政策係数」を活用して所要の調整を行うべきことは当然と考えられる。

《論点 3》

○**運営費交付金の配分において、各大学の改革の取組を促す仕組みを大幅(「国立大学改革プラン」によれば3～4割)に拡大することについてどう考えるか。**

(背景)

運営費交付金の配分において、各大学の使命である教育研究の基幹となる経費を確保しつつ、大学改革を促す重点的な配分を導入することは必要と考えるが、その際には次の点に留意すべきである。

- ① 大学に過大な負担や制約を与える申請主義ではなく、各大学の規模、分野、ミッション等に応じた多様な改革努力のメルクマールを設定し、その実績に応じた配分を重視すること。
- ② 自己収入獲得等の努力により改革を進めることについてのインセンティブを充実すること。
- ③ 公平・公正な競争環境が整っていない状況であることに留意し、各大学の置かれている諸条件の違いに十分配慮した配分の公平性を確保すること。
- ④ 補助金による事業で優れた成果を挙げているものが取組を継続できるようにするための安定的な支援を検討すること。

以上を踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 3

各国立大学の規模、分野、ミッション等に応じた機能強化を促進するため、各年度の運営費交付金の一定比率について、各種の多様な指標に基づく実績に応じて配分を行う方式を導入すること

- 実績評価に基づく運営費交付金の配分としては、第二期の当初に第一期中における各大学の努力と成果を踏まえ交付された、いわゆる「評価反映分」がある。これは競争的な応募・採択という方式ではなく、用途を特定しない一般運営費交付金として各大学の業績、実績に応じて再配分された。第三期に向けては、後述の**改善策 24**に示すようにこの「評価反映分」の比率を高めることが考えられるが、それに加え、各年度における運営費交付金の配分においても、一定比率について、各種の多様な指標に基づく前年度までの実績に応じて配分する方式を導入することが考えられる。
- その際、各大学の規模、分野、ミッション等に応じた多様な改革努力の取組をきめ細かく評価する観点から、具体的な指標、各事項のウェイト付けや配点などを設定すべきである。

- また、例えば、当該大学の外部資金や大学改革に関連する競争的補助金の獲得状況などを逆数的に加味した配点設定により、配分額上の大学間格差を是正し、特定の大学に極端な財源捻出を負荷させないような工夫も必要である。

■ 改善策 4

自己収入を財源とした大学改革の取組を一層促すための運営費交付金の仕組みを導入すること

- 後述の**改善策 8**で述べるように、授業料免除枠の拡充に合わせて新たに創設された「教育改善推進枠」は、問題点はあるものの運営費交付金の配分の仕組みによって大学の自己収入獲得の努力と大学改革の取組を連動させるという意味では一つの方向を示すものであり、同様の仕組みをさらに拡充することは検討に値する。

既に**改善策 2**では運営費交付金算定に当たっての収支差補填の対象外収入費目を拡大することを提案しているが、例えば検定料収入を収支差補填の対象外収入とすると同時に、当該収入額を入試改革等の取組の財源として使用することを認める仕組みを導入することが考えられる。

■ 改善策 5

運営費交付金・競争的資金を通じて各大学の置かれている諸条件の違いに十分配慮した配分の公平性を確保すること

- 資金の競争的配分においては、大学の規模、分野、立地等に由来する競争のための諸条件の違いに十分配慮した上で、各大学の持つ多様な特性やミッションに応じた評価を行い競争的な配分を行う仕組みを導入するなど公平性を確保することが極めて重要である。

■ 改善策 6

補助金と運営費交付金の統合、補助期間終了後の運営費交付金による措置など補助金による改革の取組を継続的に実施することができるような支援を行うこと

- 近年の厳しい財政事情の中で、大学によっては、補助金による事業について、優れた成果を挙げているにもかかわらず期間終了後の事業継続のための学内資金が確保できないため中止や縮小を余儀なくされたり、あらかじめ自己資金による継続を条件としている補助金について、資金確保の確実な見通しが得られないため応募自体を断念せざるを得なかったりする事態が生じている。

大学改革に資する事業を継続的に展開することができるよう、大学改革に係る補助金と運営費交付金を統合することや、補助金終了後の当該事業に対する

運営費交付金による恒常的措置を講ずることについて、制度的な困難があることは理解しつつ、何らかの方策が検討されることを期待する。

平成 26 年度予算において計上された『「学長のリーダーシップの発揮」を更に高めるための特別措置経費』は、既存の財源の一部活用による措置ではあるがこうした問題にも対応できるものとして評価するものであり、改革加速期間終了後も継続さらには拡充されることを望むものである。

◀論点 4▶

○ 現行の収支差補填という運営費交付金の算定ルールの変更を含め、十分な額の運営費交付金を確保するための新たな枠組みとして、どのようなことが考えられるか。

(背景)

現在、運営費交付金の算定ルールについては、次のような課題が指摘されている。

- ① 運営費交付金の具体的な額が毎年の予算編成において決まるため、長期的な経営の見通しが立てにくい。
- ② 収支差補填の考え方が基本にあるため、自己収入獲得のインセンティブが十分に働きにくい。
- ③ 授業料標準額の運営費交付金への反映、授業料免除枠の設定、自己収入獲得の努力の評価等において、各大学の置かれている諸条件の違いが十分に反映されていない。

以上を踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 7

運営費交付金の一定部分について、「国庫債務負担行為」方式を導入すること

- 現在、運営費交付金の具体的な措置方法については、中期目標期間中の算定ルールを定めた上で、このルールに基づき毎年度の予算編成において具体的な予算額を措置する手法（「算定ルール」方式）が採られている。
一方、国立大学が長期的な見通しを持って経営方針や戦略を立てられるようにするためには、中期目標期間中の予算措置総額を予め定めて国庫債務負担行為として予算に計上し、各年度にこれを歳出化する手法（「国庫債務負担行為」方式）が有効と考えられる。
- この「国庫債務負担行為」方式については、制度創設時の検討において、単年度予算主義の原則や社会的要請の変化への対応の観点から採用は困難とされたところであるが、一定の基盤的な部分についてはこの方式を適用することを検討すべきである。
例えば、現行の運営費交付金対象事業のうち 6 年間の所要額の算定に適合的

な対象事業の範囲（例：人件費、一般管理費、一部の教育研究経費）を定め、国庫債務負担行為対象事業として位置付けることとし、それ以外の所要経費については毎年度の予算編成において措置することとするものである。

なお、国庫債務負担行為は、予め予算をもって国会の議決を経なければならないとされており、その必要性について十分な理由付けが必要である。さらに、その期間は原則5年以内とされているが（財政法第15条）、国立大学法人の中期目標期間（6年間）に適合させる必要がある。

■ 改善策 8

運営費交付金算定に当たって、収支差補填のルールの対象外とする収入費目を拡大すること

- 現在の運営費交付金算定ルールにおいては、対象事業に必要な経費から授業料等の自己収入を差し引いた差額を交付することを基本としている。ただし、各大学の自己収入獲得努力を阻害しないよう、単純な収支差補填ではなく、一部の外部資金等（受託研究や寄附金収入、一定の条件をみたす附属病院収入、標準額を超える授業料を設定した場合の増収部分等）については、運営費交付金算定に当たっての収入費目の対象外とし、運営費交付金の減額を行わないこととしている。
- 各大学の経営努力を一層促進する観点から、現在、一般運営費交付金対象収入となっている検定料収入、財産処分収入及び雑収入の一定部分を算定対象外収入として取り扱うなど、運営費交付金の算定に当たって対象外とする収入費目を拡大すべきである。

■ 改善策 9

授業料標準額の改定による運営費交付金への反映について、一律ではなく大学の特性等に基づく反映率を設定すること

- 授業料標準額が改定(増額)された場合、従来その増額分は運営費交付金に一律に反映(減額)される取扱いが行われてきた。
しかし、各大学の財政事情や自己収入獲得のための条件には、その規模や特性、立地等によって大きな違いがあり、これらに十分配慮してさらなる努力を促すようなシステムを構築すべきである。
このため、授業料標準額改定の各大学の運営費交付金への反映率について、例えば、授業料依存度や外部資金の額などの指標に基づき、幅(100%から0%)を持たせることが考えられる。また、標準額を超える改定(上限+20%)を行う大学については反映率を低減するなどの工夫を加えることも考えられる。

■ 改善策 10

授業料免除枠を拡充するとともに、「教育改善推進枠」の財源確保に当たっては各大学の諸条件に十分配慮し、教育の機会均等が確保されるようにすること

○ 授業料免除制度は、教育基本法第4条第3項の教育の機会均等（「国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって修学が困難な者に対して、奨学の措置を講じなければならない。」）を図るため、育英奨学事業とともに制度化されているものであるが、現状においては、予算枠が十分でないため、大学によっては、授業料免除適用基準を満たしている者について免除の完全実施を行うことができない状況にある。

○ 平成26年度予算において授業料免除枠が拡充されるとともに、授業料免除枠予算総額の一部について、自己収入の増加・多様化を図り当該収入を財源として、教育改善に資する施策を行っている大学に対し重点支援を行う「教育改善推進枠」が創設された。

今後の財源捻出に当たっては、各大学の地域的な特性や所属学生の経済的困窮度等に十分配慮する必要がある。個々の大学において、授業料免除基準を満たしている者が、現状以上に適用できなくなるような事態を生じさせないようにすべきである。特に、前述したように、各大学の財政事情や自己収入獲得のための条件には、その規模や特性、立地等によって大きな違いがあることから、結果的に国立大学間で授業料免除枠に大きな差が生じ、教育の機会均等を損なうことのないように留意すべきである。

なお、「教育改善推進枠」に係る国からの追加配分の時期が遅滞することにより、前期と後期の人数のアンバランスが生じているが、この点も改善すべきである。

3. 目的積立金制度に関する論点と改善策

〈論点1〉

○ **中期目標期間中の目的積立金の毎年度の承認を弾力化・早期化するとともに、次期中期目標期間への繰越を容易にするため、どのようなことが考えられるか。**

(背景)

国立大学法人における剰余金の翌事業年度への繰り越し承認については、基本的には独立行政法人と同様の取扱いとなっているが、教育研究の特性から、「経営努力」の認定に当たって一定の弾力的運用が認められた。各国立大学は、厳しい財源状況の中で一般管理費等の節減合理化に努め、中期目標期間全体を見通した戦略的な資金計画の下に、目的積立金により、教育研究環境を整備したり、施設整備費補助金では対応が困難な学生寮や国際交流会館などの施設を

整備したりするなど、様々な工夫を行ってきた。

しかしながら、この過程で多額の目的積立金を生み出したことが国立大学法人の財政にまだ余裕があるかのような誤解につながり、第二期中期計画期間においては、目的積立金制度の運用の厳格化や承認対象外事項の拡大などが行われた。また、「業務達成基準」による運営費交付金債務の繰越しが推奨されるとともに、目的積立金の承認時期は毎年度末に近い1月以降となり、承認された年度内の執行計画の立案が困難となるなど、目的積立金制度が活用しにくい事態が生じてきている。

そこで、大学の主体的な経営努力と長期的見通しを持った戦略的な財政運営を促進する観点から、次の改善策を提案する。

■ 改善策 11

毎年度の目的積立金承認基準の明確化と承認の早期化を図るとともに、「基金」制度の創設を検討すること

- 各大学が、戦略的な資金計画を立てて執行することを促進するためには、中期目標期間中の毎年度の目的積立金の承認の弾力化、早期化を図ることが不可欠である。

そのためには、財務省と調整し、例えば、①承認基準を明確化し、一定額又は一定割合までは基準に適合した使途である限り、原則として承認することを予め示すこと、②承認時期を予め明確に規定すること（例えば9月末までなど）などを検討すべきである。

- また、目的積立金の基金的活用が可能であることを明確に示すことや、目的積立金とは別に「基金」を設け、財務諸表等での厳格な情報開示を前提に、各大学が剰余金の一定の範囲内の額を「基金」の原資として積み上げることができるような制度を国立大学法人会計基準等の見直しにより創設することについても検討する必要がある。

■ 改善策 12

目的積立金の次期中期目標期間への繰越基準を明確化し早期に周知するとともに、改善策 11 で提案した「基金」制度の中期目標期間をまたいだ活用の在り方を検討すること

- 第一期から第二期に係る目的積立金の繰越しについては、文部科学省が繰越しの認められる「合理的理由」をあらかじめ例示したが、施設・設備等の新設・更新等に限定されるイメージが強く、また、実際の繰越しに当たっては財務大臣協議が必要なため見通しが明らかでないという不透明感があつた。

今後は、例えば「大学の独自財源での教員雇用事業」などの経常的な経費や「全学修繕事業」などの投資的な経費の財源に充てることを可能とするなど、

各大学の定めにより、教育研究の質の向上に資する事業及び学生支援に資する事業等を対象とすることができるよう、国が早期に基準を示すことが望ましい。

また、財務大臣との協議についても、早期に迅速に行われるようにすべきである。

- さらに、**改善策 11** で提案した「基金」制度において、次期へ繰越した目的積立金をその原資とするとともに、費用進行基準を適用する運営費交付金（例えば「学長のリーダーシップの発揮」を更に高めるための特別措置経費など）の一定額（率）や特定の自己収入（例えば授業料標準額を超えた分）を当該基金に繰り入れて運用することとし、中期目標期間をまたいで継続的に運用することができるようにすることを検討すべきである。

このような制度ができれば、これを展開して、複数の大学間（さらにいえば全大学）で基金を創設し、共同で運用並びに活用することも構想できる。

《論点 2》

- **附属病院に関する新しい積立金制度の導入についてどのように考えるか。**

(背景)

国立大学附属病院は、現在、基本的には病院収入のみでその運営を支えているが、現行制度では、剰余金は大学全体として算定され、病院セグメントでの剰余金は算定していないため、病院としての財政運営の自律性が十分に確保されていないという問題があることから、次の改善策を提案する。

■ 改善策 13

病院セグメントに係る剰余金を目的積立金とすることについて、手続を簡易化すること

- 国立大学附属病院は、基本的に附属病院収入のみで診療経費と債務償還費を賄っているが、各年度の附属病院収入の額は、診療報酬改定などの外部的要因により大きく変動する一方で、施設、大型医療機器等の老朽化対策や診療、教育研究、地域拠点等の機能充実のための新たなニーズへの対応が必要であり、その経営には病院独自の大きなリスクがある。

このため、病院にとっては、診療経費及び債務償還費を超える収入の余剰が発生した場合に、それを積み立てて将来のニーズに備えることが、リスク管理及び経営努力そのものであり、少なくとも当面、病院セグメントに係る剰余金を目的積立金とすることについては、財務大臣との協議手続きの簡易化を図るなどの改善を図る必要がある。

4. 年俸制導入促進費に関する論点と改善策

《論点》

○ 年俸制導入促進費についてどう考えるか。

(背景)

国立大学の職員については、法人化時に国家公務員から非公務員への移行を円滑に進めるため、運営費交付金の積算対象となる職員(承継職員)を特定し、当該職員(後任の職員を含む)に対する退職手当が必要となった都度、国家公務員退職手当法に準じて算定される所要額の全額を特殊要因運営費交付金(退職手当分)として国から措置することとされている。

これに対し、平成26年度予算において、上記の退職手当とは異なる新たな仕組みとして、年俸制の本格導入に向けて必要な財政支援を行うための特別運営費交付金として「年俸制導入促進費」が新規計上された。

本促進費は、承継職員が年俸制に移行した場合に、それ以降の在職期間に係る退職手当相当額を毎年の業績給の一部として支給するために必要となる経費を措置するものであり、改革加速期間中においては年俸制導入を促進するためにさらに一定の加算措置(「導入促進加算分」)が講じられている。本促進費は、現在、第二期中期目標期間中にあることから、退職手当の予算措置手法など現行制度の基本的枠組みは崩さない範囲において制度設計されたものであり、改革加速期間中においては特別運営費交付金(費用進行基準)に位置付け、2年間の実施状況を見極めながら第三期における運営費交付金の抜本的な見直しの中で、その在り方について改めて検討を行うこととされている。

本促進費は、特に教員の流動性が求められる分野において適切な業績評価に基づいた給与体系を構築し、国立大学における人事・給与システムの改革を推進する施策として措置されたものである。年俸制移行教員に係る一定期間分の退職手当相当分が、特殊要因運営費交付金とは別の財源として支給される仕組みが設計されたという意味では、一步前進であると言える。

しかし、今後の長期的な見通しが明らかでなく、未だかなり不安定な仕組みであると言わざるを得ない。また、承継職員の年俸制への移行について個々の教員の理解を得ることは、業績評価の未成熟さや現行の退職金制度における税制上の優遇措置や所得税等との関係から、大きな困難を伴う。これらを克服して、各大学が年俸制の定着・拡大を進めるためには、特に財源についての将来にわたる確固たる見通しが不可欠である。

以上を踏まえ、本促進費の今後の在り方について、次の改善策を提案する。

■ 改善策 14

年俸制導入促進費を一般運営費交付金として措置すること

- 年俸制の導入に当たっては、業績給としての性格を本旨とすることからも、その財源として、本促進費のほか基本給の見直しを含めた学内財源の活用が必須である。この基本給の見直しとの関係でみれば、当然のことながら当該基本給部分は一般運営費交付金として措置されていることから、業績給の一部として構成される本促進費が特別運営費交付金として継続的に措置されるのは不自然であり、第三期においては、退職手当相当分を含んだ給与費として一般運営費交付金に積算すべきである。

なお、その際、承継職員である当該年俸制移行教員が設置基準教員以外であってもその給与費相当額については「大学改革促進係数」(仮に第三期においても継続されるとすれば)の対象経費としないことが必要不可欠である。

- また、本促進費については、毎年精算ではなく、少なくとも中期目標期間中は弾力的に執行できることとし、各大学の導入計画との差額については一般運営費交付金(期間進行基準)として措置し、翌中期目標期間の配分額で調整するなどの配慮が望まれる。ただし、精算までの期間が長くなれば大学が一時的に立て替える金額が増大し、ひいては大学運営を圧迫する危険性も考えられるので、それらを考慮した上で精算のタイミングを検討すべきである。

5. 施設整備費に関する論点と改善策

《論点 1》

- 施設整備費と運営費交付金の一体化や維持関係経費、減価償却制度についてどのように考えるか。

(背景)

国立大学の施設整備は、毎年国が措置する施設整備費補助金によって行うことが基本であり、それを前提として各種の制度が構築されている。しかし、厳しい財政事情の下で施設整備費補助金の当初予算は減少傾向にあり、安全性の確保のために計画的に進めるべき老朽化対策すら補正予算に依存するという不安定な状況が続いている。このため、教育改革の推進、イノベーションの創出、国際化などの新たなニーズへの対応はもとより、増大する老朽改善需要などにも十分に答えられていない。

また、既存の施設を長期間にわたって効率的に活用するために重要な維持管理経費についても削減が続いていること、施設の計画的な更新を担保する減価償却制度の適用が限定されていることなども問題として指摘されている。

以上を踏まえ、次の改善策を提言する。

■ 改善策 15

施設整備費補助金として必要な予算を確保するとともに、運営費交付金や競争的資金その他の外部資金を組み合わせた新たな施設整備の仕組みを構築すること

- 施設整備費補助金については、特に老朽化に対応した施設の計画的更新に要する経費は基盤的経費の性格を有するものであり、必要な当初予算を確保することが最重要であるが、その上で一定の予算枠に対し、運営費交付金や各種の競争的資金その他外部資金等のソフト整備財源と組み合わせて、ミッションの再定義を踏まえた各大学の機能強化戦略に基づく新たな拠点機能の総合的な基盤となる施設の整備に有効に活用できる仕組みを導入する手法が考えられる。

- また、学生・職員の宿舎、インキュベーション施設など、一定の収入が見込まれる施設で、その収入により償還できる見込みがあるものについては、長期借入金による施設整備が認められているが、各大学の戦略に基づく新たな拠点施設の整備に当たって、その一部に収入が見込まれる部分が構想されている場合には、施設整備費と長期借入金と組み合わせて一体的に整備するなどの手法を推進することが考えられる。

この場合、現行制度では、その償還財源を当該施設の業務収入に限っているが、早期かつ安定的な償還を確保するためには、例えば寄附金等の外部資金収入を充てることを認めるなど、償還財源の多様化を検討すべきである。

■ 改善策 16

公債発行対象経費の範囲を維持管理経費の一部にも拡大すること

- 公債発行対象経費に指定されるためのメルクマールは、一般的には耐用年数が長期にわたり後世代にも資産の効用が認められることと考えられるが、維持管理経費の中でも、実質的に耐用年数を延長させる効果が大きく、多方面にわたる経済波及効果も高いものについては、例えば、「改修」に至らない一定程度以上の「修繕」経費などの公債発行対象経費化の可能性を検討すべきである。

ただし、運営費交付金及び施設整備費補助金について、それぞれ十分に所要額が確保されることが前提であり、維持管理経費の一部が単に運営費交付金から施設整備費補助金に移し替えられることにならないようにする必要がある。

■ 改善策 17

施設の維持管理に係る運営費交付金の「教育等施設基盤経費」を拡充すること

- 施設の維持管理（点検保守、修繕及び運転監視）については、一般運営費交付金の「教育等施設基盤経費」として措置されているが、老朽化が進行する中で、「大学改革促進係数」の適用による運営費交付金の削減により「教育等施設基盤経費」も減少しており、教育研究の基盤となる施設の適切な維持管理に支障をきたす状況となっている。
- 施設の維持管理の重要性に鑑み、①「教育等施設基盤経費」の単価の増額を行うこと、②他官庁施設の維持管理経費と同様に毎年の保有面積等の変動や老朽化の状況に応じた所要額を措置すること、③その他老朽化対策として施設の維持管理経費として措置されていない学内 LAN 等の情報ネットワークの更新に必要な所要額を措置すること、④「教育等施設基盤経費」として積算された相当額を明らかにすることを要望する。
また、仮に「大学改革促進係数」が第三期においても継続されるとすれば、その対象から除外すべきである。

■ 改善策 18

各大学が計画的に施設の老朽化対策と更新に取り組むことができるよう、減価償却資産の対象範囲を拡大すること

- 国立大学法人については、法人化時に、利益獲得を目的とせず独立採算制は前提としていないこと等の特性から、附属病院等の収入の獲得が可能な特定の固定資産以外の資産については減価償却相当額の積み立てを行わないこととし、当該施設の整備に要する財源を国の補助金等をもって充てることとしている。
- しかしながら、実際には前述のとおり施設整備費補助金は十分に措置されてきていない現状にあり、十分な財政措置を強く要望することを基本としつつも、各大学が計画的に施設の老朽化対策と更新に取り組むことができるよう、減価償却資産の範囲を拡大することを検討することが望ましい。例えば、学生・職員の宿舎や企業等に貸与するインキュベーション施設等の収入獲得可能な施設については、新たに建設する場合のみならず、承継資産についても、大学の判断により減価償却処理を行うことができるようにすることについて検討すべきである。（ただし、賃料収入の高額化や施設更新時の自己収入等による改修などの課題もある。）

《論点2》

○ 病院再開発事業と施設整備費の関係についてどのように考えるか。

(背景)

国立大学附属病院の再開発事業については、その事業費の9割は財政投融資を原資とする国立大学財務・経営センターの施設費貸付金、1割を施設整備費補助金で措置することとされており、この施設費貸付金の対象は文部科学大臣決定により直接診療の用に供せられる施設であって、基準面積を超えない部分に限り認められている。

このことが再開発事業の制約になっていることから、次の改善策を提案する。

■ 改善策 19

国立大学財務・経営センターの附属病院再開発事業に対する施設費貸付金制度について、基準面積超過部分まで貸付対象にするなどの制度の拡充を図ること

○ 附属病院の再開発事業に係る国立大学財務・経営センターの施設費貸付事業について、現行の文部科学大臣決定を変更し、基準面積を超える部分についても貸付対象とすべきである。

また、直接診療の用に供さない施設についても、例えば医師やコメディカルの宿舎や臨床研究のためのインキュベーション施設などは、附属病院の災害対応拠点や高度医療開発の機能を果たすために重要なものであり、個々の状況に応じて施設費貸付事業の対象とすることも検討すべきである。

さらに、附属病院に求められる各種の機能強化についてきめ細かく対応する観点から、現行の施設整備費補助金と施設費貸付金との比率(1:9)について、例えば、外来診療施設や入院施設、臨床研究施設、基幹環境整備など病院を構成する施設別に整備費補助金の比率を設定するなどの工夫がなされることが望ましい。

6. 資産処分の取扱いに関する論点と改善策

《論点1》

○ 財産処分収入による施設整備財源の調整機能は維持すべきか。

(背景)

法人化に際して、国立大学が現に教育研究の用に供している土地、建物等については、国から各法人に出資されたが、その出資規模等は過去の経緯等により法人間で相当の格差があることから、法人間における公平性を担保するため、

出資された財産の処分収入があった場合には、国立大学全体の施設整備に充てる財源調整機能が設けられた。

具体的には、各大学は、国から出資された土地に係る処分収入の一部を国立大学財務・経営センターに納付することが義務付けられ、同センターはその納付された収入を財源として、各大学の営繕事業等に対して資金を交付する施設費交付金事業を行っている。

しかし、各大学における土地処分の理由は様々であり、かつ、それに伴う新たな施設整備が必要となる場合も多く、これらの事情に配慮する必要性が指摘されている。

さらに、施設費交付金事業の財源の大半は、同センター設置時に国から承継した大規模移転統合跡地等(旧特定学校財産)であり、その処分が進んだ中では、土地処分収入を活用した財源調整機能を今後とも維持することは困難になっている。

以上を踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 20

各大学の土地処分収入の国立大学財務・経営センターに対する納付において、それぞれの具体的事情に配慮すること

- 各大学が土地処分収入の一部を国立大学財務・経営センターに納付し、それを施設費交付金事業の財源とする現在の仕組みについては、当面、これを維持すべきである。

ただし、その運用においては、土地処分についての文部科学大臣の認可に際して、各大学における個々具体の事情や処分収入の用途についてきめ細かく配慮し、同センターに対する納付割合の低減を認めるようにする必要がある。

また、地方公共団体からの道路拡幅等の要請など国立大学の責に帰せない事情による土地処分については、納付免除とするなどの調整も必要である。

さらに、寄附等により取得した重要財産については、その処分に当たって文部科学大臣の認可対象から除外するとともに、費用対効果を高める観点からも処分困難地について地方公共団体への無償譲渡を可能とするなどの措置も検討すべきである。

■ 改善策 21

国立大学全体の施設整備に係る財源調整の在り方について、長期的かつ安定的な財源確保策を含め、検討を行うこと

- 国立大学財務・経営センターの施設費交付金事業については、前述したとおり、今後の財源確保の見通しは極めて困難な状況にある。

一方、各大学においては、多様なニーズに応える施設整備のための財源の一

つとして、施設費交付金事業の存続を求める意見が多い。

このため、「旧特定学校財産」に係る処分収入が見込める間に、今後の国立大学全体の施設整備に係る財源調整機能の在り方について、長期的かつ安定的な新たな財源確保策を含めて、検討を行うことが望まれる。

《論点2》

○ **土地売却益の決算剰余金が積立金として認められない扱いについてどう考えるか。**

(背景)

第二期中期目標期間から、決算剰余金の翌事業年度への繰り越しに係る文部科学大臣承認の範囲が変更され、土地売却益の未使用額は翌年度に繰り越すことができず、中期目標期間終了時に国庫納付の対象となることとされた。

しかし、土地売却益については、収入額の確定が年度の後半にずれ込む場合も多く、その場合に当該収入を見込んで計画した施設関連工事が年度内に完了せず、中期目標期間中を通じて実施できないという著しく不合理な事態が生じ得ることを踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 22

土地売却益の決算剰余金の翌年度への繰越しに係る新たな仕組みを設けること

○ 土地売却益については、基本的に、決算剰余金に係る文部科学大臣の翌年度への繰越し承認の対象とすべきである。

仮にそれが制度上困難であるとしても、土地売却益による事業に支障を来す恐れがある場合は、全額を国立大学財務・経営センターに納付しておき、翌年度以降、1/2相当額を同センターが当該大学に交付するという仕組みを検討すべきである。

7. 評価の在り方に関する論点と改善策

《論点1》

○ **各大学の個性、特色を踏まえた評価の実施、また評価結果の運営費交付金への反映について、どのように考えるか。**

(背景)

現行の法人評価においても、「戦略的・意欲的な計画」を抜き出して取り上げ公表するなどの配慮が行われているが、各大学の個性や特性を活かした特色ある取組の積極的評価(「国立大学改革プラン」等に記述されていない独自の取組を含む)、評価基準等の透明性の確保、目標の難易度と達成度の関係に対する留

意などについては、なお工夫の余地があると考えられる。

また、第一期の評価結果を踏まえ、第二期の運営費交付金においては、「評価反映分（法人運営活性化支援経費）」として、教育・研究・業務運営等の7項目の評価が一定のポイントを上回った33大学に対し、毎年度合計30億円が第二期評価確定時まで毎年度同額を配分することとされているが、このような評価結果の活用方法、運営費交付金への反映方法は第一期中には示されておらず、公平性・透明性において問題があるとともに、小規模大学では1法人当たりの配分額は数千万円に留まり、大学の運営活性化のための財源として不十分と考えられる。

以上を踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 23

評価の実施方法において、次の点に留意すること

- ① **国立大学の機能強化に係る目標・計画を積極的に評価し、達成度の評価基準の明確化を図り、透明性を高めること**
- ② **戦略性が高く意欲的な目標・計画を積極的に評価し、その認定の基準、達成度の評価基準の明確化を図り、透明性を高めること**
- ③ **上記以外の各大学の個性・特色ある目標・計画にも十分配慮した、きめ細やかな評価を行うこと**
- ④ **目標の難易度と達成度に十分配慮した制度設計を確立すること**
- ⑤ **第三期における評価基準を中期目標・中期計画の作成の着手前に予め明示すること**

- 法人評価の実施に当たっては、国立大学の機能強化に係る目標・計画や戦略性が高く意欲的な目標・計画を積極的に評価することができるよう、その認定基準や達成度の評価基準の明確化を図り、透明性を高めるべきである。
- 特に各大学がより個性・特色ある自由な目標・計画を立てられるようにするため、例えば、中期目標・計画の項目中に「個性・特色の伸長に関する項目」などの項目も設けて重点的に評価するなど、多様な観点に基づいた評価指標を確立することが考えられる。
- また、より高い目標を策定した法人が適切な評価を受けられるよう、その難易度と達成度にも十分配慮した制度設計とすべきであり、例えば評価の方法として、国立大学法人評価委員会が法人評価実施時に、各大学の目標の「難易度」と「達成度」のレベルに応じた指数を設定し、それらを乗じて評価結果を算定することが考えられる。

■ 改善策 24

評価結果の運営費交付金への反映方法において、次の点に留意すること

①運営費交付金における評価反映分の比率を高めること

②機能強化や戦略的・意欲的な目標・計画、個性・特色ある目標・計画に対する評価結果に配慮したきめ細やかな算定ルールとすること

③第二期における評価結果の第三期運営費交付金への反映方法については、第三期に入る前(できれば中期目標・中期計画の策定に着手する前)に早期に示すこと

- 第三期運営費交付金における第二期評価結果の反映分の比率を、前回(第二期の評価反映分)よりも高め、それを「大学改革の推進」等を後押しする予算として措置することが一つの方向として考えられる。
- ただし、前回は評価反映分の財源を、全法人の一般運営費交付金対象事業費から一律に一定率削減して確保する方法が採られたが、この比率を更に高めることは運営費交付金の削減が既に長期間続けられ各大学の財務的体力が減衰している現状では困難であり、見直すべきである。
このため、既に述べたように、例えば、現在収支差補填の対象となっている一部の自己収入を対象外収入として、その見合いの運営費交付金を評価反映分の財源とするなどの工夫が必要である。
- 評価結果の運営費交付金への反映においては、「国立大学改革プラン」等に沿った取組のみに重点化することにより一律の方向に誘導したり、大括りの項目毎の評価結果を単純に点数化しその合計点を法人全体の評価とすることにより総花的な評価に陥ったりすることのないよう、各大学の機能強化や戦略的・意欲的な目標・計画、個性・特色ある計画・目標に配慮したきめ細やかな算定ルールとすべきである。
- さらに、公平性・透明性を確保し各大学の戦略的な目標・計画の策定を可能にする観点から、評価結果の運営費交付金への反映方法については第三期中期目標・中期計画の策定に着手する前に示すよう努めるべきである。仮に、スケジュール的に今期には間に合わないとしても、可能な限り早期化に努め、将来に向けて実現されることを望むものである。

《論点2》

○ 国立大学法人評価、認証評価に係る大学の作業負担について、どう考えるか。

(背景)

法人評価に係る大学の負担については、第一期から第二期にかけて、中期目標・計画の項目数が大幅に減少し、第一期からの評価作業に係るノウハウの蓄積も相まって、かなり軽減されたと考えられるが、中期目標・中期計画の策定や達成状況報告書の作成及び毎年度の年度計画の策定や業務の実績に関する報告書の作成、それらに係るエビデンスの収集やヒアリング対応等、大学の現場への負担は依然として大きい。加えて、先般の国立大学法人法改正において、第二期には実施されなかった「暫定評価（中期目標期間4年時終了における評価）」が第三期より復活することも相まって、さらなる簡素化を図ることについての検討が必要である。

また、国立大学は、法人評価とは別に、7年に一度、認証評価を受審することが義務付けられており、法人評価と認証評価は、根拠規定や目的、評価の範囲・指標、周期などが異なっているものの、大学の現場には同様の作業が強いられていることから重複感は否めない。

以上を踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 25

「年度評価」は進捗状況の確認のみとし、法人評価の重点を「暫定評価」及び「中期目標期間評価」にシフトして、包括的に評価の簡素化を図ること

- 法人評価においては、毎事業年度終了後行われる「年度評価」、4年目終了後に行われる「暫定評価」、6年目終了後に行われる「中期目標期間評価」の3つに分類されるが、評価者及び国立大学の双方が、効率的に評価を実施できるよう、例えば、「年度評価」の実施においては進捗状況の確認のみに重きを置き、第三期に予定されている「暫定評価」及び「中期目標期間評価」における評価に重点化するなど、可能な限り法人評価の簡素化が図られるべきである。

■ 改善策 26

法人評価と認証評価との重複を整理し、効率的な評価を行うこと

- 現行の法人評価、認証評価を統合し一体的に実施すべきとの意見が多数寄せられている。「認証評価」は国公立という設置形態にかかわらず大学が大学設置基準等の法令、その他の社会的要請に込んでいるかという観点で評価を行うことにより学位(教育)の質を保証することが目的であり、他方、「法人評価」は各国立大学法人が自ら策定した中期目標・中期計画と毎年度の年度

計画に基づき、主としてそれらがどの程度達成されているかという観点で評価を行うことにより、教育研究の質の維持、法人運営の活性化、社会(納税者)への説明責任を果たすことが目的である。このように、それぞれの目的が異なることから、単純な統合が困難であることは理解するが、認証評価で利用したデータを大学が法人評価の報告書に積極的に活用し、評価者側もこれを尊重するなど、重複部分を整理する仕組みを検討すべきである。

- 例えば、認証評価は、「教育研究水準の維持、向上を図る」ことを目的として導入されたものであるが、大学評価・学位授与機構の認証評価基準においては、主に「教育」に主眼を置いた基準が多く設けられており、各国立大学は認証評価の第1サイクル(平成17年～23年)において、既に詳細な評価を受けている。

法人評価においてもさらに「教育」に関する評価を受けることには明らかに重複があり、第三期における「教育研究等の質の向上」に係る中期目標の達成状況評価においては、研究成果を除き、各大学の戦略に基づく個性・特色ある取組のみを重点的に評価することとし、その他の項目は認証評価の結果を最大限に活用して認証評価受審後の改善状況を確認するにとどめるなど、効率的な評価制度の構築を検討願いたい。

■ 改善策 27

大学ポートレートを法人評価に積極的に活用すること

- 大学評価・学位授与機構は、大学側の負担軽減を図るため、第二期の教育研究評価に関し、大学が達成状況報告書の中で「データ分析集」「入力データ集」を活用して自己評価した場合には、当該データ及び根拠資料の提出を求めないこととしており、各大学はこの仕組みを積極的に活用すべきである。
- それに加え、現在、国公立大学が共通の枠組みで大学の様々な情報発信を行う「大学ポートレート」の本格稼働に向けての準備が進められており、このデータベースには、公表する情報以外にも、学校基本調査や法人評価に用いる非公表データも登録されることとなる。このことにより、法人評価への利活用や大学間のベンチマーキングにより、大学の負担軽減や業務改善に資することが可能となる。第二期中期目標期間終了後に実施される法人評価に当たっては、さらなる負担軽減に資するよう、大学ポートレートに蓄積される情報を積極的に活用し、簡素化が図られるよう徹底すべきである。

■ 改善策 28

共同利用・共同研究拠点の取組等に係る実施状況報告書を法人評価に積極的に活用すること

- 共同利用・共同研究拠点の状況については、「年度評価」の業務実績報告書の「全体的な状況」において、拠点としての取組みや成果及び研究所等の独自の取組みや成果を記載することとされているが、各拠点の取組みや成果は、実施状況報告書等により別途文部科学省へ報告していることから、それらを活用することにより、簡素化が図られるよう検討すべきである。

◀論点3▶

○ 中期目標・中期計画の進捗と直接関連のない研究不正、不適切経理等の事案の法人評価への反映について、どのように考えるか。

(背景)

国立大学法人評価委員会「研究費の不適切な経理事例に対する評価の取扱いについて（平成24年11月7日付）」において、平成23年度の年度評価より、研究費の不適切経理等が確認された法人については、「その他業務運営に関する重要目標」の項目別評価において、従来に比べて一段厳しい評定を一律に行うこととされている。（従来は1段階の引下げであったが、この取扱いにより2段階の引下げとなった。）

このことについては、不適切経理の発覚は中期目標・中期計画の進捗状況とは直接関連はなく、このことにより評価結果が一律に下げられるべきではないとの意見があるとともに、不適切経理の発覚時と調査完了時の年度が異なる場合にいずれの年度評価に反映させるべきかなどの技術的問題も指摘されている。

近年、研究不正、不適切経理等の事案が相次いで発覚したことを受けて、「研究機関における公的研究費の管理・監査のガイドライン（実施基準）」については平成26年2月18日に、「研究活動における不正行為への対応等に関するガイドライン」については平成26年8月26日に、それぞれ改正が行われるなど、法令順守に関する説明責任の重要性が高まっており、国立大学法人において不正防止のための取組を総点検し強化すべきことは当然であるが、法人評価への反映の在り方については慎重な検討が必要である。

以上を踏まえ、次の改善策を提案する。

■ 改善策 29

研究不正・不適切経理等の事案については、個別事案の評価への反映よりも、大学のガバナンスの一環として不正防止等の体制を評価することを基本とすること

- 研究不正・不適切経理等については、多大の公的支援を受けて教育研究を推進する国立大学にとってあってはならないことであり、国民の信頼を回復

するため、各大学はガイドラインに沿った不正防止体制の整備、倫理教育の徹底などの取組強化に全力を挙げているところである。

それにもかかわらず、研究不正・不適切経理等の事案が発生・発覚した場合には、大学は当該事案の迅速な調査、関係者の処分、国民への公表などを行うとともに、その検証を踏まえ再発防止策を策定し確実に履行すべき責任があり、あらかじめ不測の事態に備えた体制も整備しておかなければならない。

こうした普段からの恒常的な体制整備は、大学のガバナンスの重要事項であり、組織運営に関する法人評価において、当然に評価されるべきものと考ええる。

- 一方、実際に研究不正・不適切経理等の事案が発生・発覚した場合の法人評価への反映については、当該法人がそれまでに講じてきた不正防止体制の内容や不正発覚後の対応などを踏まえ、法人としての対応に不備があったかどうかを総合的に判断しなければならない。

また、個別事案への対応としては、別途文部科学省のガイドライン等により、体制の不備、調査報告の遅延、管理条件の不履行などが認められた機関に対して「間接経費の削減」を実施する等の制裁措置が整備されている。

したがって、不正事案の発覚自体が法人評価の結果全体に大きな影響を与えるような制度設計は必ずしも適当ではない。社会への説明責任を果たすためには、国立大学法人評価委員会が年度評価において、該当する大学に対して毎年度その状況の確認を行い、大学のガバナンスの一環としてその結果を公表することも有効と考える。

(付属資料)

目次

- 各論 2
「運営費交付金に関する論点と改善策」関係・・・・・・・・ 3 1

- 各論 3
「目的積立金制度に関する論点と改善策」関係・・・・・・・・ 3 2

- 各論 4
「年俸制導入促進費に関する論点と改善策」関係・・・・・・・・ 3 4

- 各論 5
「施設整備費に関する論点と改善策」関係・・・・・・・・ 3 5

- 各論 6
「資産処分の取扱いに関する論点と改善策」関係・・・・・・・・ 3 7

- 各論 7
「評価の在り方に関する論点と改善策」関係・・・・・・・・ 3 9

■各論 2 「運営費交付金に関する論点と改善策」関係

【運営費交付金算定ルールの策定経緯】

- 国立大学法人に対する運営費交付金の具体的な措置の方法については、法人化前に二つの手法が検討された。すなわち、第一の手法は、中期目標期間中の予算措置総額を定め、国庫債務負担行為として予算に計上し、各年度においてこれを歳出化する手法（「国庫債務負担行為」方式）であり、第二の手法は、中期目標期間中の予算査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な適用により予算を措置する手法（「算定ルール」方式）である。
- しかしながら、国の単年度予算主義の下で、喫緊の社会的要請に応えるべき人材養成や先端的な研究活動への対応等、国立大学法人における教育研究の特性から、中期目標期間中の予算措置総額を当初において定める第一の手法は困難であり、各年度の財政状況や社会的状況等を総合的に勘案し対応が可能となる「算定ルール」方式が採用されたところである。
- 運営費交付金の算定ルールの策定に当たっては、
 - ① 法人化時（平成16年度）においては、法人化前の国から国立大学への公費投入額を踏まえ、引き続き従来の教育研究を行うのに必要な経費と授業料や附属病院収入等の自己収入を算定し、その差額を運営費交付金額として決定した。平成17年度以降は、直前の事業年度予算における事業費をベースに諸係数を乗じることを基本として、毎年度の組織整備に伴う学生や教員に係る経費等については「教育研究組織係数¹」により調整して交付額を決定している。加えて、新たな教育研究ニーズに対応することが可能となるよう、運営費交付金が増額される特別教育研究経費（「特定運営費交付金」）を設けること、
 - ② 法人の自主性・自律性を確保するため、定員削減的なルールにつながらないよう、運営費交付金の用途については、人件費・物件費の区分をせず、また各大学における自己収入の獲得努力を阻害しないよう、単純な収支差補填ではなく、一部の外部資金等（受託研究や寄附金収入、一定の条件をみたす附属病院収入や授業料標準額を超える増収部分等）については、収支差補填の対象外として、運営費交付金の減額をしないこと、
 - ③ 社会の十分な理解と支援が得られるよう、教育研究の特性に配慮した上で目に見える形で一定の経営改善を求めることとして、効率化係数を乗じる仕組みを導入することとされた。

【効率化係数の導入経緯】

- 第一期の「効率化係数²」については、社会の十分な理解と支援が得られるよう、教育研究の特性に配慮した上で、目に見える形での一定の経営改善を求めることとし

¹ 学部・大学院等の組織整備に対応するための係数。各事業年度の予算編成過程において具体的な数値を決定。

² 第一期において、運営費交付金を対前年度比▲1.0%とする運営費交付金算定における係数。

て導入されたが、その具体的な適用に当たっては、教育研究の基幹的な経費のうち、学部・大学院設置基準に基づく専任教員（以下「設置基準教員」という。）数及び「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」に基づく附属学校教員（以下「標準法教員」という。）数に必要な給与費相当額については、効率化対象事業費から控除した上で▲1%を乗じることとし、一般管理費についても▲1%（他の独立行政法人においては▲3%）を乗じることとされたところである。

- 第二期においては、既存の組織や業務の見直しを促し新たな政策課題等に対応するための財源を捻出することとして、「大学改革促進係数」の仕組みが導入された（注）。なお、その際、効率化対象除外経費について、設置基準教員及び標準法教員に係る法定福利費（共済組合掛金等）事業主負担分や、設置基準教員に係る基礎的な教育研究費についても除外されることとなった。

（注）平成 23～27 年度の大学改革促進係数

附属病院無：▲1.0%、 附属病院有：▲1.3%、 病院交付金有：▲1.6%

（参考）平成 22 年度「臨時的減額」

附属病院無：▲1.0%、 附属病院有：▲1.4%、 病院交付金有：▲1.8%

（参考）一般運営費交付金と特別運営費交付金の増減差額

	【一般運営費交付金】	【特別運営費交付金】	【増減差額】
平成 16 年度	9, 7 8 5 億円	7 4 1 億円	
平成 18 年度	▲ 2 2 7 億円	+ 5 9 億円	▲ 1 6 8 億円
平成 20 年度	▲ 3 5 8 億円	+ 4 9 億円	▲ 3 0 9 億円
平成 22 年度	▲ 4 1 4 億円	+ 1 3 2 億円	▲ 2 8 2 億円
平成 24 年度	▲ 4 8 1 億円	+ 2 5 9 億円	▲ 2 2 2 億円
平成 25 年度	▲ 1, 1 6 7 億円	+ 5 1 7 億円	▲ 6 5 0 億円
平成 26 年度	▲ 6 5 5 億円	+ 2 8 6 億円	▲ 3 6 9 億円

■各論 3 「目的積立金制度に関する論点と改善策」関係

【目的積立金制度を巡る議論と改正経緯】

- 国立大学法人における剰余金の翌事業年度への繰り越し承認については、基本的には独立行政法人と同様の取扱いとなっているが、教育研究の特性から、「経営努力」の認定に当たって、次のような弾力的運用を行うなど一定の配慮がなされた。

- ① 行うべき事業を予定どおり行った場合において剰余金が生じた場合には、当該国立大学法人の業務運営の効率化の結果と認められている。
- ② 行うべき事業を行ったことを立証するための指標として、学生収容定員に対する充足・超過の状況をもってのみ説明する。

- このような他の独立行政法人にはない弾力的運用は、各国立大学が期中全体を見通した教育研究上の計画的な資金投入や施設・設備の更新に必要な財源を確保す

るための極めて大きなインセンティブとなり、各国立大学においては、厳しい財源状況の中ではあったが一般管理費等の節減合理化に努めることができた。その結果、目的積立金の累計額は2,510億円となり（各年度平均418億円）、この間の運営費交付金の削減累計額▲720億円をはるかに上回ることとなった。しかしながら、このことが運営費交付金削減の抑制に向けた主張について、財政当局はじめ社会的にも十分理解を得られない原因となったことは事実である。（一方、独立行政法人については平成21年度に実施された事業仕分けにおいて、内部留保金が国庫納付対象とされた。）

（参考）財政当局等の問題意識等の要点

- ※【財務省】： 運営費交付金の削減は微々たるものであり、同交付金の削減額を上回る目的積立金が発生していることから、同交付金の大幅な削減は十分可能である。
- ※【会計検査院】： 目的積立金の発生要因が経営努力によらないものがあるのではないかとの問題意識の下、次のような意見表示がなされた。（平成22年9月29日）
 - ①目的積立金計上のために必要な自主的努力の成果の範囲の明確化、
 - ②目的積立金の望ましい用途についての基準の明確化と厳格化、
 - ③目的積立金の具体的な用途を財務諸表等に事業毎に明示すること

- このような中で、平成21年2月18日の本協会政策会議において文部科学省より、「次期中期目標期間への繰越しに係る取扱いの基本的な考え方」が示され、

- ①翌年度入学者に係る授業料前納相当額
- ②行うべき事業が実施できなかった結果としての予算の執行残
- ③附属病院運営費交付金措置に係る相当額

について、目的積立金としての承認対象外事項とされるとともに、目的積立金の執行管理の厳格化の観点から国立大学法人会計基準や同注解、同実務指針等も改訂された（目的積立金取崩しに係る附属明細書への追加記載や業務達成基準³の明確化など）。また、同会議において、「中期目標期間を越えて使用することの合理的な理由」も示されている。

- 目的積立金制度についての検討は、第一期、第二期を通じた目的積立金の主要な発生原因やその執行のありようについての具体的な検証を行う必要がある。
例えば、学内予算において、人件費の抑制を盛り込んだ上でさらに人員の削減や雇用の抑制を図る「経営努力」であれば説明責任を果たすことが可能であろうが、単純に第二期移行時に積算された人件費を基に機械的な計算を行い、学内予算に計上している場合には、その余剰を「経営努力」として対外的に説明することがますます困難となる。
- 一方、引き続き一般運営費交付金の削減と、競争的資金に係る申請業務や附属病院における診療業務の爆発的な増加、施設・設備の更新需要の累増など、各大学の経営を圧迫する要因はますます重層的になっており、経営努力については、もはや限界に

³ 業務の実施に伴い、運営費交付金債務を収益化する基準

近付きつつある。

- このように、第三期に向けてはこれまでの経緯や現状について我々自身が厳しく認識する中で、社会的な理解が得られるような制度改善の提案を行う必要がある。

■各論 4 「年俸制導入促進費に関する論点と改善策」関係

【年俸制導入に向けた予算措置の考え方】

①退職手当と運営費交付金の関係について

- 現在、退職手当の所要額は、特殊要因運営費交付金（退職手当分）として全額が国から措置されており、それ以外の運営費交付金を財源とする退職手当の支給はできない。対象者は、承継職員及び承継職員の退職等に伴う後任の教職員（以下「承継職員」という。）であり、措置額は国家公務員退職手当法に準じて算定される額で、その措置方法としては、第一期においては、各国立大学が毎年の所要見込額を概算要求し必要額が措置され、過不足額の調整は翌々年度の特異要因運営費交付金で対応されていた。第二期においては、各大学が見積もった期間中6年分の所要見込額の平均額を措置する方法に改められた。（なお、過不足額の調整は直近3ヶ年の実績等を勘案し対応。）また、中期目標期間を通じて未使用となった特殊要因運営費交付金（退職手当分）の残額は、国庫に全額返納するルールとなっている。人件費の構成要素である退職手当については、民間企業であれば退職手当引当金を計上することとなるが、国が所要の財源を措置することが予定されている承継職員の退職手当については、損益に反映させないこととして退職手当引当金は財務諸表に計上しないこととなっている。（「国立大学法人会計基準第17第2項」）（注）（ただし、損益外退職給付引当金として業務実施コスト計算書には記載することとなっている。）

（注）「国立大学法人会計基準」及び「国立大学法人会計基準注解」報告書
第17 引当金

- 2 法令、中期計画等に照らして客観的に財源が措置されていると明らかに見込まれる将来の支出については、引当金を計上しない。

⇒ 中期計画での記述例

「退職手当については、国立大学法人〇〇大学退職金規程に基づいて支給することになるが、運営費交付金として交付される金額については、各事業年度の予算編成過程において国家公務員退職手当法に準じて算定される。」

- ・ 運営費交付金（退職手当分）の額（役員分含む。）

第二期中期目標期間の総額：〇、〇〇〇、〇〇〇千円（※）

平成22～27事業年度ごとの額：〇〇〇、〇〇〇千円（※/6年）

②年俸制導入促進費の考え方

- 平成26年度予算において、上記の退職手当とは異なる新たな仕組みとして、年俸制の本格導入に向けて必要な財政支援を行うための特別運営費交付金として「年俸制

導入促進費⁴（以下「本促進費」という。）（24億円）が新規計上された。

この経費は、「国立大学改革プラン」に基づき、特に教員の流動性が求められる分野において適切な業績評価に基づいた給与体系を構築するため、国立大学における人事・給与システムの改革推進の一助に資する施策として措置されたものであり、改革加速期間中に年俸制の本格導入（1万人規模、26年度中には2千人規模）を促進しようとするものである。その基本的考え方としては、現在、第二期にあることから、退職手当の予算措置手法など現行制度の基本的枠組みは崩さない範囲において制度設計されたものであり、改革加速期間中においては特別運営費交付金（費用進行基準）に位置付け、2年間の実施状況を見極めながら第三期における運営費交付金の抜本的な見直しの中で、その在り方について改めて検討を行うこととされている。

- 本促進費の対象としては、特殊要因運営費交付金により退職手当を措置する者のうち年俸制への切替えを行う者（主としてシニア教員）を想定したものであり、年俸制への切替えを行う大学に対しては、原則として、その対象者数に応じて必要な額が措置される。本促進費の予算積算は2階建てとなっており、1階部分（@100万円）については、①定年退職した場合の退職手当相当額と、②切替え時点で仮に自己都合退職したものととして算定した退職手当相当額との差額を、③切替え時点から定年までの残存期間で除して算出した額（国家公務員準拠）が積算されている（なお、切替え時点で自己都合退職したものととして算定した退職手当相当額は、実際の退職時点に支払われる。）。また、2階部分（「導入促進加算分」：@187千円～282千円、以下「インセンティブ加算分」という。）については、改革加速期間中に限る措置であり、第三期初年度に継続も含めて見直すこととされている。
- 国から大学への配分については、対象となる教員毎に1階部分により算出した額にインセンティブ加算分を加えた額とされている。また、本促進費の執行に当たっては、業績給のみに活用することとされており、大学においては、適切な業績評価に基づいた給与体系の構築を図るとともに、①独自財源（間接経費や学長裁量経費）、②年俸制導入に伴う基本給見直しにより生じる財源、③「学長のリーダーシップの発揮」を更に高めるための特別措置経費（改革加速期間中に限ることとして平成26年度予算に新規計上）等の財源と併せた活用が求められている。

■各論5「施設整備費に関する論点と改善策」関係

【国立大学法人における施設整備の仕組みと現状】

- 施設整備については、今後の大学運営の面からも最優先課題の一つであり、その財源確保に向けた工夫及び働きかけが重要である。
- 法人化に当たり、国立大学の施設整備は「国家的な資産を形成するものであり、毎年度国から措置される施設費をもって基本的な財源とするが、財源の多様化や安定的

⁴教員への適切な業績評価に基づいた給与体系を構築するため、その推進の一助に資する施策として、平成26年度予算より24億円が措置された。第三期においては、運営費交付金の抜本的な見直しの中で、その在り方について、あらためて検討を行うこととされている。

な施設整備、自主性・自律性の向上等の観点から、長期借入金や土地の処分収入その他の自己収入をもって整備することを可能とする。また、より効果的・効率的な整備を行うため、PFI⁵による施設整備も可能とすべきである。」（「新しい「国立大学法人」像について」との考え方により制度設計されている。また、施設費等とは「国の予算において公債発行対象経費であるものについては、運営費交付金とは別に措置する。」と位置づけられている（「中央省庁等改革の推進に関する方針」）。

このように、施設整備費の財源は、毎年国が措置する施設整備費補助金（公債発行対象経費）が基本となっているが、財源の多様化や安定的な整備の観点から、独立行政法人国立大学財務・経営センターが行う施設費貸付事業や交付事業、大学等の自主性・自律性の観点から自己収入などによる整備も可能となっている。

さらに施設整備については、大学等の自主性・自律性の確保の観点から、①長期借入金及び債券発行の対象範囲の拡大、(注) ②PFI事業の推進、③地方公共団体からの寄附等の制限の見直し、④寄附税制の見直しなどの施策が取られてきたものの、施設整備費の予算額は、国の厳しい財政状況の中、当初予算は減少傾向にあり、緊急を要する事業は補正予算により対応されている状況である。

(注) 現在、国立大学法人法第33条及び同施行令第8条において、長期借入金の対象事業（土地の取得、施設・設備の設置）として認められているものは、①附属病院、②移転統合、③収入により償還見込みのある寄宿舍、職員宿舍、類似宿泊施設、産学連携施設、飼育動物診療施設、④一括取得の方が相当程度有利と文部科学大臣が認めるものとなっており、附属病院については、貸し手側である国立大学財務・経営センターに基準面積による予算措置が義務付けられている。

○ 国立大学法人の教育研究を支える基盤的施設（特定償却資産）に係る減価償却費についてはその相当額を積み立てることとはされていないが、法人化以降（H16～23）の推移をみると、計算上、年平均約1,300億円程度であるのに対し、施設関係経費は年平均約1,000億円程度であり乖離が生じている。しかも補正予算による追加計上が大半を占めていることから、極めて不安定な財政措置状況となっている。減価償却費を超える投資を平準的に措置していくことが、経年劣化に歯止めを掛け、各国立大学の計画的な老朽化対策を推進する上で必要不可欠である。

○ 施設整備費については、予算額の増額は当然のこととして、当初予算の低下と補正予算依存という傾向にあるという極めて不安定な現状を踏まえ、自己収入等と併せた計画的な施設整備を実施する観点から、一定額を運営費交付金として措置する要望が出されている。

この点については、施設整備が、財政法第4条で認められている公債発行対象経費（いわゆる「その他施設費」）としてその財源を建設公債によるものであるのに対し、運営費交付金の財源は租税あるいは特例（いわゆる赤字）公債であることから、その

⁵ 公共サービスの提供に際して公共施設が必要な場合に、従来のように公共が直接施設を整備せずに民間資金を利用して民間に施設整備と公共サービスの提供をゆだねる手法。

一体化は現実的には困難と考える。(注)

(注) 財政法

- 第4条 国の歳出は、公債又は借入金以外の歳入を以て、その財源としなければならない。但し、公共事業費、出資金及び貸付金の財源については、国会の議決を経た金額の範囲内で、公債を発行し又は借入金をなすことができる。
- 2 前項但し書の規定により公債を発行し又は借入金をなす場合においては、その償還の計画を国会に提出しなければならない。
 - 3 第1項に規定する公共事業費の範囲については、毎会計年度、国会の議決を経なければならない。

※平成26年度一般会計予算

○予算総則

(公共事業費の範囲)

第7条 財政法第4条第3項の規定による公共事業費の範囲は、次に掲げるとおりとする。

(文部科学本省) 文部科学本省施設費・・・、国立大学法人施設整備費、国立大学法人船舶建造費、・・・公立文教施設整備費・・・

- 一方、施設を建設すると定常的に必要となる維持管理費については、現在、一般運営費交付金の「教育等施設基盤経費」として措置されているが、その積算として、建築後10年以下：1,110円/㎡、10年超：1,440円/㎡、劣化防止費：500円/㎡、宿舍維持管理費：440円/㎡となっており、実際は十分な修繕やメンテナンスには他の財源(目的積立金・業務達成基準の活用、競争的資金の間接経費の活用など)が必要となっている。

■各論6「資産処分の取扱いに関する論点と改善策」関係

【国立大学法人における施設整備の財源調整の仕組みと現状】

- 法人化に当たって、国立大学が現に教育研究の用に供している土地、建物等については、当該国立大学法人の財産的基礎をなすものとして、国から各国立大学法人に対して出資されることとされた(国立大学法人法第7条第4項及び同法附則第9条第3項)。
- 法人化以前の各国立大学が使用していた土地、建物等の財産は、国立学校特別会計に所属する国有財産(行政財産)であり、ある国立大学で生じた財産処分収入は、国立学校特別会計の自己収入として計上するとともに、一時に多額の処分収入が生じた場合にもそれを一年で消費することなく翌年度以降の施設整備に充てることができるよう特別施設整備資金を設け、国立大学全体の施設整備の財源に充てる財源調整の仕組みを有していたところである。
- 法人化に当たっては、①各国立大学法人に対し出資された土地等は法人間で相当の格差があるが、これは過去の経緯によることが大きいものであり、法人間における公平性を担保する必要があると考えられること、②法人化後の事情の変更等により資産

保有に不均衡が生じた場合には、それを是正する必要があると考えられることから、従来と同様の施設整備のための財源調整機能を維持することとされた。

国から出資又は追加出資された土地（各国立大学法人が寄附等の国による出資以外の方法により取得した土地については対象外。）に係る処分収入については、その一部を国立大学財務・経営センターに納付することが義務付けされている（国立大学法人法第7条及び同附則第9条）。納付額算定の基準については当該処分の態様別（注）に定められているが（平成16年文部科学省告示第52号）、同センターはその納付された収入を財源として、文部科学大臣の定めるところにより、各大学に対して営繕事業等に活用する資金を交付することとされている。（独立行政法人国立大学財務・経営センター法第13条）

○独立行政法人通則法（抄）

※国立大学法人法第35条により、国立大学法人等に準用。点線部は読み替え後の規定。

（財産の処分等の制限）

第48条 独立行政法人は、重要な財産であつて文部科学省令で定めるものを譲渡し、又は担保に供しようとするときは、文部科学大臣の認可を受けなければならない。ただし、中期計画において国立大学法人法第31条第2項第5号の計画を定めた場合であつて、その計画に従つて当該重要な財産を譲渡し、又は担保に供するときは、この限りでない。

2 主務大臣は、前項の規定による認可をしようとするときは、予め、評価委員会の意見を聞かなければならない。

国立大学法人法（抄）

（資本金）

第7条 1～3（略）

4 政府は、前項の規定により土地の出資の目的として出資する場合において、国立大学法人等が当該土地の全部又は一部を譲渡したときは、当該譲渡により生じた収入の範囲内で文部科学大臣が定める基準により算定した額に相当する金額を独立行政法人国立大学財務・経営センターに納付すべき旨の条件を付することができる。

5～8（略）

附 則

（権利義務の承継等）

第9条 1, 2（略）

3 前項に規定する財産のうち、土地については、国立大学法人等が当該土地の全部又は一部を譲渡したときは、当該譲渡により生じた収入の範囲内で文部科学大臣が定める基準により算定した額に相当する金額をセンターに納付すべき旨の条件を付して出資されたものとする。

4～6（略）

○国立大学法人法施行規則（抄）

（重要な財産の範囲）

第17条 法第35条において読み替えて準用する独立行政法人通則法第48条第1項に規定する文部科学省令で定める重要な財産は、土地、建物、船舶及び航空機並びに文部科学大臣が指定するその他の財産とする。

(重要な財産の処分等の認可の申請)

第 18 条 国立大学法人等は、準用通則法第 48 条第 1 項の規定により重要な財産を譲渡し、又は担保に供すること（以下この条において「処分等」という。）について認可を受けようとするときは、次に掲げる事項を記載した申請書を文部科学大臣に提出しなければならない。

- 一 処分等に係る財産の内容及び評価額
- 二 処分等の条件
- 三 処分等の方法
- 四 国立大学法人等の業務運営上支障がない旨及びその理由

(注)「国立大学法人等が出資された土地を譲渡したときに独立行政法人国立大学財務・経営センターに納付すべき金額を算定する基準」の要点（態様別納付額）

- ①原則・・・納付算定対象額の 1/2（納付算定対象額＝土地の譲渡額－控除額）
 ※控除額＝処分 1 件毎に 100 万円（100 万円を超える場合は実費相当額）
 ※第一期中期目標期間中は 3/4
- ②移転・・・納付算定対象額の範囲内で当該移転事業に国または財務センターが支出した額の相当額（なお残余があるときは 1/2 を加算）
- ③特別・・・文部科学大臣と国立大学法人の長が協議して定める額

- 関連して、第二期より、決算剰余金の翌事業年度への繰り越しに係る文部科学大臣承認の範囲が変更され、附属病院運営費交付金措置額に係る相当額とともに土地売却益の未使用額は現金の裏付けがある積立金となり、期中において執行することができず中期目標期間終了時に国庫納付の対象となることとされている（「決算剰余金の翌事業年度への繰り越しについて」平成 22 年 12 月 24 日付文部科学省事務連絡）。

■各論 7 「評価の在り方に関する論点と改善策」関係

【法人評価の仕組みと評価結果の運営費交付金への反映の仕組み】

①国立大学法人評価の仕組み

- 国立大学法人評価は、大学運営の自主性・自律性や教育研究の専門性を尊重しつつ、評価により大学の継続的な質的向上を促進し、社会への説明責任を果たすことを目的として制度設計されたところであり、国立大学法人は、国立大学法人法第 34 条において準用する独立行政法人通則法（以下「準用通則法」という。）の適用により、国立大学法人評価委員会の評価（以下「法人評価」という。）を受けることとされている。

法人評価は文部科学大臣ではなく、国立大学法人法第 9 条に基づき設置される国立大学法人評価委員会が行うものであり、これは法律上授与された固有の権限であり、国立大学法人評価委員会以外の国の機関・組織が、個別の国立大学法人自体の評価を行うことは法制上予定されていない。

○準用通則法（読み替え）

（中期目標に係る業務の実績に関する評価）

第34条 国立大学法人等は、文部科学省令で定めるところにより、中期目標の期間における業務の実績について、国立大学法人評価委員会の評価を受けなければならない。

○国立大学法人法

第9条 文部科学省に、国立大学法人等に関する事務を処理させるため、国立大学法人評価委員会（以下「評価委員会」）を置く。

2 評価委員会は、次に掲げる事務をつかさどる。

- 一 国立大学法人等の業務の実績に関する評価に関すること。
- 二 その他この法律によりその権限に属させられた事項を処理すること。

3 （略）

- 法人評価制度の導入により、各法人は6年間に渡る中期目標・中期計画を策定し、それらを基に教育研究活動等の業務を遂行することとなった。中期目標は、各大学の基本理念や長期的な目標を実現するための、中期目標期間内（6年間）の達成目標であり、大学が中期計画を策定する際の指針となるとともに、法人評価を行う際の主な基準となる性格を有する。また、中期計画は、中期目標を実現するための具体的な計画であり、中期目標の達成度を評価する際の具体的要素となる性格を有するものである。
- これらの中期目標・中期計画については、各大学の教育研究の特色・地域性等を踏まえた、基本的な目標や重点的に取り組むべき事項などを中期目標に掲げることにより、大学の個性が明確化されること等が期待されている。評価の実施に当たっては、大学の自主性・自律性や教育研究の専門性を尊重しつつ、中期目標・中期計画の達成度を測ることとされており、評価を通じて、大学の個性や特色の伸長・教育研究の質的充実に資すること、また、国立大学が公的機関としての説明責任や大学間の競争原理の導入など、多彩な観点が盛り込まれた制度設計となっている。
- なお、「教育・研究」の評価に当たっては、計量的・外形的な基準だけでは適切を期し難い面があることや、教育研究活動の中長期的な視点に十分配慮すべきとの観点から、独立行政法人大学評価・学位授与機構（以下「機構」という。）において専門的な視点から、中期目標期間終了後に評価を行うこととされている。国立大学法人評価委員会は、機構にて行われた教育研究に係る評価結果を尊重しつつ、当該大学に対する全体の評価を行うとするなど、一定の配慮がなされている。
- 国立大学法人評価委員会は、法人評価に関し、次のように述べている。

○「中期目標期間の実績評価に係る実施要領」（平成19年4月6日委員会決定）一抜粋

1. 中期目標期間の業務の実績に係る評価についての検討の前提

(1) 国立大学法人評価制度について

国立大学法人制度は、大学等の教育研究に対する国民の要請に応えるとともに、我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図ることを目的とするものである。また、国立大学法人は、中期目標・中期計画に基づき、大学の基本的本質を踏まえて自主的に運営を行うものである。国立大学法人評価は、このような大学における教育研究の特性に配慮して、毎事業年度及び中期目標期間における業務実績について、事後的に評価を行うものである。

具体的には、国立大学法人評価委員会が、各法人の自己点検・評価に基づき、教育研究の状況や業務運営・財務内容の状況等について、各法人の中期目標の達成状況等の調査・分析を行い、法人の業務実績全体について総合的に行うこととなる。

したがって、国立大学法人評価は、教育研究の特性や、法人運営の自主性・自律性に配慮しつつ、法人の継続的な質的向上に資するとともに、法人の状況を分かりやすく示し社会への説明責任を果たしていくものでなければならない。その際、評価を通じて、教育研究の高度化、個性豊かな大学づくり、法人運営の活性化等を目指した法人の取組みを積極的に支援することにより、評価が長期的な視点から法人の発展に資するものとなることが重要である。

中期目標期間の業務の実績に係る評価においては、各法人が自主的に行う組織・業務全般の見直しや次期の中期目標・中期計画の検討に資するものとなるよう留意する。また、評価結果を、次期の中期目標期間における運営費交付金の算定に反映させることができるものとなるよう留意する。なお、国立大学法人評価は、上記の趣旨から、法人の個性、特色等を踏まえて行うものであり、一律の相対評価はなじまないことに留意する。

(2) 評価の視点等 (略)

2. 中期目標期間の業務の実績に係る評価の基本方針

(1) 評価の実施時期

中期目標期間の業務の実績に係る評価については、教育研究等の質の向上や業務運営・財務内容に関する事項等について、各法人の中期目標の達成状況に基づいた評価を行うものである。

一方で、評価結果を各法人が自主的に行う組織・業務全般の見直しや次期中期目標・中期計画の検討に資するものとするとともに、次期中期目標期間における運営費交付金の算定に反映させることができるようにするためには、中期目標期間の終了に先立ち、平成21年度の早い時期に暫定的な評価結果を明らかにすることが必要である。(略)

なお、最終年度までの事業の推移を踏まえ、中期目標期間終了後に評価結果を確定させるが、(略)、主として、中期目標の達成状況について評価結果を変更する必要性の確認を基本とし、(2)の教育研究の状況の評価において、主要な教育研究組織毎の現況の分析は、これに必要な場合に限り行うものとする。(略)

(2) 教育研究の状況の評価

中期目標期間における教育研究の状況の評価については、準用通則法第34条に基づき、評価委員会は、評価に関する専門的な知見や経験を有する機構に対して専門的な観点からの評価の実施を要請し、その結果を尊重することとされている。

教育研究の状況の評価においては、主要な教育研究組織毎に教育研究の水準や質の向上度を明らかにすることが、中期目標の達成状況を適切に判断するために必要であるとともに、各法人の個性を伸ばし質を高める観点から、各法人が自主的に行う組織及び業務全般にわたる検討や次期中期目標・中期計画に関する検討に評価結果を反映させるためにも必要である。

したがって、機構は法人の中期計画の実施状況に加えて、主要な教育研究組織毎の現況について調査・分析を行い、これらの結果を勘案して、法人の「教育研究等の質の向上」に係る中期目標の達成状況を評価する。

(3) 評価委員会が行う評価

評価委員会は、各年度の年度評価の結果を参照しつつ、教育研究の状況については機構の評価結果を尊重し、中期目標期間の業務の実績の全般について総合的に評価を行う。

(略)

②評価結果の運営費交付金への反映の仕組み—暫定評価と本評価による反映—

- 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議は、国立大学法人に係る評価とその運営費交付金等への反映に関し、次のような報告を行っている。

「評価結果は、次期以降の中期目標期間における運営費交付金等の算定に反映させる。その際、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、教育研究その他の業績に対する評価の結果を適切に反映した算定が行われなければならない。また、運営費交付金の算定に評価結果を反映するに当たっては、各大学・学部等の理念・目標・特色・条件等を踏まえた弾力的な算定方法の可能性を考慮する。

なお、運営費交付金等の算定に用いる評価項目については、適切なものとなるよう慎重に検討するとともに、各大学の自主性・自律性が結果として大きく制約されることのないよう配慮する。また、運営費交付金等の算定の基準や方法を予め大学及び国民に対して明確にしておく。」(平成14年3月26日「新しい「国立大学法人」像について」)

(暫定評価の反映)

- 第一期の評価結果を第二期の運営費交付金へ反映するに当たっては、第一期の終了(平成21年度)を待って評価すれば第二期初年度からの運営費交付金への反映は不可能となることから、第一期の5年目に当たる平成20年度に平成16年度～19年度の4年間の業務実績を対象とする「暫定評価」が行われ、その結果を平成22年度からの運営費交付金において「評価反映調整額」として措置され反映されたところである。

- 「評価反映調整額」の基本的考え方については、概略次のように示されている。
 - ① 国立大学法人評価委員会が行う法人ごとの達成度評価の結果及び機構が行う学部・研究科等ごとの教育研究の水準・質の向上度の評価（現況分析）の結果に基づき、当該組織の規模や学問分野等に従い、一定の調整を行った上で運営費交付金を増減する仕組みである。
 - ② 具体的には法人ごとに平成21年度一般管理費予算額の1%程度相当額(16億円)を評価反映分の財源として一旦拠出し、これに「評価反映係数」（評価結果を一定の基準に基づき数値化し、その結果から算定した財源拠出額に対する再配分額の比率）を乗じて得られる再配分額と財源拠出額との差を「評価反映分」とするものである。
 - ③ 平成22年度は、「評価反映分」を一般経費で措置し、平成22年度中に行われる第一期中期目標期間評価の確定結果は、平成24年度予算に反映させることとされた。
- このような考え方により算定、適用された「評価反映分」について、国立大学協会大学評価委員会から、次のとおり文部科学省高等教育局長あて意見書が提出された。

運営費交付金の「評価反映分」について

平成23年5月24日
国立大学協会大学評価委員会

1 「評価反映分」に関する基本的考え方

(意見)

- 国立大学法人評価は、中期目標の達成状況の検証を持って行うことが基本であり、「評価反映分」の算定方法はこの基本に則って定めるべきである。従って、教育研究に係る「評価反映分」の算定においては、学部・研究科の現況分析の結果も参照して導いた中期目標の達成度の評価結果のみで算定する方式に改善すべきである。

2 現行の仕組みの問題点について

上記意見の考え方に依らず、現況分析の結果を評価反映分の算定に用いるとした場合には、現行の方式には以下の問題点がある。

(1) 総合評価ウェイトの算出について

(意見)

- 教育水準評価ウェイト：研究水準ウェイト：教育研究達成度評価ウェイト：業務運営達成度評価ウェイト＝3：3：2：2と設定したことについて、達成度評価ウェイトよりも水準評価ウェイトを重視していることは、適切でない。

(2) 現況分析と達成度状況評価の判定方式の考え方の違いについて

(意見)

○ 教育研究の現況分析の判定は、各分析項目について複数の観点がある中で一つの観点でも「水準を下回る」とあると、当該分析項目の全体が「水準を下回る」とされる一方、中期目標の達成度状況判定では、小項目ごとの平均値を出し、判定を導いている。判定方法が異なる結果を一律に扱うことは適切でない。

(3) 評価ウェイトの算定において、「質の向上度」を指数化し水準ウェイトへ乗じることについて

○ 「質の向上度」の段階判定は、複数の事例がある中で一つの事例でも「改善、向上しているとは言えない」とあると、全体の判定が「改善、向上しているとはいえない」とされる。ゆえに事例を少なく記載した大学が有利であり、評価方法が公平でなく、その評価結果を乗ずることは、適切でない。

3 その他

中期目標の段階判定への、現況分析の分析結果の反映の位置づけについては、各大学において反映方法に十分な理解が見られないため、関係性を再度検証し反映方法をより適切なものとされたい。