

平成12年5月25日
第1常置委員会

財政問題に関する検討結果について（第1次報告）

本報告は、平成12年3月8日開催の理事会からの付託を受けて、平成11年9月7日の第1常置委員会中間報告「国立大学と独立行政法人化問題について（中間報告）」（以下「中間報告」と略す。）を出発点として、財政問題に関して検討を行った結果の報告である。

委員会は、仮に独立行政法人化を想定した場合において、国立大学にとって相応しい財政形態をいかに創設するかを課題に鋭意検討を行ってきた。その際、「中間報告」における検討結果の線に沿って、そこにおいて提起された財政問題に関する論点を整理し、その内容を更に詳細かつ多面的に吟味することにした。併せて「独立行政法人通則法」（平成11年法律第103号）、中央省庁等改革推進本部の「中央省庁等改革の推進に関する方針」（平成11年4月27日）、総務庁独立行政法人会計基準研究会の「独立行政法人会計基準 報告書」（平成12年2月16日）並びに文部省の「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」（平成11年9月20日）において提示された財政関連事項の内容とも対照しながら、国立大学の特性を考慮した財政形態はいかなるものであるかを探った。

このように本報告書は、上述の報告書等で提示された財政事項と比較対照した結果を一覧表にとりまとめたものである。委員会の意見は、一覧表の右欄に記した。なお特に断らない限り、大学と大学共同利用機関の両者を対象にした整理である。

現在、中央省庁等改革推進本部等において、独立行政法人の財政形態の検討が行われており、その結果は平成13年度予算の編成を通じて明らかにされると聞いている。従って、独立行政法人の財政形態の全体像が未だに明確でない段階において検討を行ったため、本報告書は現時点で考えられる必要事項を列挙整理したものとなった。それゆえ、予算編成の動向を見ながら、今後適当な時期において、更に焦点を絞った第2次報告に向けての検討が必要となるであろう。

事 項	通則法等	文部省 (9/20)	国大協第1常置委 (9/7)	国大協第1常置委(12/5/25)
(財源措置)	<p>○政府は予算の範囲内で、各法人に業務の財源に必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付する。</p>	<p>○運営費交付金の積算方法については、大学の教育研究活動の水準を維持・向上させる観点から検討する。</p>	<p>○高等教育全体に対する財政配分の拡大。そのための安定した財源の確保。</p> <p>○国立学校への財政的投入の実質を安定的に確保すること、そのため現行国立学校特別会計制度の機能を維持すること。</p> <p>○国立学校特別会計が抱えている現行債務を独立行政法人化後は継承させないこと。</p>	<p>○高等教育に関する財政配分を拡大し、少なくともGDP比にして主要OECD各国並に早期に引き上げる必要がある。</p> <p>○高等教育に関する予算を長期的且つ安定的に確保するための財源確保を図る必要がある。</p> <p>○教育研究の財政基盤を長期的且つ安定的に確保するため、法人発足時に、土地や施設等の現物出資とは別に、国からの資金の出資を確保する必要がある。</p> <p>○高等教育に関する一括的な財源確保と借入金調達機能の確保のたみ、国立学校特別会計制度の機能の維持や共同借入機関の創設等を検討する必要がある。</p> <p>○国立学校特別会計が抱えている債務を個別の法人に継承させることがないようにする必要がある。</p> <p>○国立大学が使用している資産を国有財産として国に留保して債務処理に充てることがないようにする必要がある。</p> <p>○国の補正予算編成等に対応して、中期計画・年度計画の変更(追加・増額)を行えるようにする必要がある。</p> <p>○運営費交付金については、その差額支給金的性格を限定化して、教育研究の基盤的経費などの固定的必要経費を長期的且つ安定的に確保することが必要である。そのため、固定的必要経費については、運営費交付金の中で別枠で確保する仕組みが必要である。</p>

				<ul style="list-style-type: none"> ○大学共同利用機関を利用する経費の財源措置については、現在同様、大学共同利用機関の運営経費に計上し、大学等の負担とならないようにする必要がある。 ○教育研究の財政基盤を長期的且つ安定的に確保するため、基金制度等を創設するとともに、国以外の資金の受け入れをも可能とする必要がある。国以外から出資金を受け入れる場合、大学運営等に関して出資者に如何なる権限を付与するか慎重に検討すべきである。 ○外国機関との国際的共同研究を更に活発に行うため、外国機関からの資金の受け入れが容易なシステムとする必要がある。
(中期計画と財政)	<ul style="list-style-type: none"> ○主務大臣は、中期計画に従い運営費交付金及び施設費等を毎年度予算要求し、各法人に措置する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○中期計画における予算に関する記載方法について検討する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○中期計画にもとづく予算配分は、その根底を律する長期目標、長期計画の視点からの財政措置が必要。 ○主務大臣の中期目標の設定、中期計画の認可が実質的に大学の自主性を制約する要因とならないよう配慮すること。 ○中期目標、中期計画に対して法人の意思が反映されず、大学の意思決定能力、行為能力が失われる中で財政運営の責任が実態上問われることがあってはならないこと。 ○中期計画の見直し、変更は必要に応じて機動的に行なえること。また、必要に応じ中期 	<ul style="list-style-type: none"> ○同左 ○同左 ○中期計画と業務方法書の関係を明確化し、両者の内容が法人の独自性、創造性、自主性を損なわないようにする必要がある。 ○同左 ○中期計画の見直し、変更を機動的に行える仕組みにするとともに、中期計画の見直しなしに年度予算

計画の変更を行わずに、一定割合の歳出を拡大できる弾力的措置の設定等が必要。

○中期計画に基づく予算、収支計画及び資金計画の策定については、国立大学の業務が長期的、定性的性格を有する側面が強いことに配慮し、中期的、定量的な形式的ルール化に陥らない配慮が必要。

○中期計画に基づく予算配分において、固定的必要費用を確実に確保するため、運営費交付金の算定にあたっては別枠を設定すること。

について一定額を増額できる弾力条項の制度を盛り込む必要がある。

○国の補正予算編成等に対応して、中期計画・年度計画の変更(追加・増額)を行えるようにする必要がある。(再掲)

○例えば、国際協力研究等を効果的に行うため、中期計画期間内であっても、新規計画を立てることが出来る自由度が必要である。

○長期的、定性的視野に立った目標、計画の設定や運営を実現するため、剰余金制度等を通じて予算会計面から中期計画単位での評価や管理を行う独立行政法人の仕組みを見直す必要がある。

○基盤的設備・装置等の長期的更新計画が可能な措置を講じる必要がある。

○中期計画期間を越える大型装置の建設期間を要する大型プロジェクトなどについては、例えば期限が10年程度の予算措置を講じ得る等特別の配慮が必要である。

○運営費交付金については、その差額支給金的性格を限定化して、教育研究の基盤的経費などの固定的必要経費を長期的且つ安定的に確保することが必要である。そのため、固定的必要経費については、運営費交付金の中で別枠で確保する仕組みが必要である。(再掲)

○剰余金の使途、資産の処分、活用などについては、法人の判断を尊重し、中期計画には拘束されずに機動的に行える仕組みとする必要がある。

			<ul style="list-style-type: none"> ○減価償却引当りや退職給与引当りに当たっては、実質的なキャッシュフローを確保するための予算措置による繰入れ等が必要であること。 ○将来必要となる維持更新等の費用に対する財政措置、予算制度を組み込むこと。 	<ul style="list-style-type: none"> ○退職給与は、確実に毎年度の運営費交付金で確保される必要がある。 ○維持補修費は、経過年数に応じて、運営費交付金の算定根拠に加える必要がある。
<p>(運営費交付金)</p>	<p>○運営費交付金は、いわば「渡し切り交付金」として措置し、使途の内訳は特定しない。遣い残しは翌年度に繰り越しできる。</p>		<p>○運営費交付金の予算措置に対して、「補助金等に係る予算執行の適正化に関する法律」が適用され、使途制限を受けないようにすること。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○運営費交付金等に対して、「補助金等に係る予算執行の適正化に関する法律」による使途制限を設けない措置、及び補助金執行の煩雑な事務手続きを簡略化する措置が必要である。 ○法人内での運営費交付金の配分や使途などは、法人の自主的判断に委ねる仕組みとする必要がある。 ○運営費交付金については、その差額支給金的性格を限定化して、教育研究の基盤的経費などの固定的必要経費を長期的且つ安定的に確保することが必要である。そのため、固定的必要経費については、運営費交付金の中で別枠で確保する仕組みが必要である。(再掲) ○退職給与は、確実に毎年度の運営費交付金で確保される必要がある。(再掲) ○維持補修費は、経過年数に応じて、運営費交付金の算定根拠に加える必要がある。(再掲) ○運営費交付金の算定に当たっては、大学の特性を踏まえて、新規分野への研究費等の予算措置が確保される必要がある。 ○短期借入金が法人に実質的に根雪化しないようにするため、運営費交付金の算定ルールに短期借入金

			<p>○剰余金の存在が次期運営費交付金の削減につながらないよう配慮すること。</p>	<p>の元利返済額を盛り込む必要がある。また、適正な運営にもかかわらず生じた附属病院等の赤字処理、国債整理基金特別会計への繰り入れ、財政投融资への返済等についても、同じく運営費交付金で着実に確保される必要がある。</p> <p>○大学共同利用機関の運営費交付金の積算に当たっては、機関の性格機能を十分生かす仕組みが必要である。</p> <p>○運営費交付金、施設費の算定に当たっては、法人の性格機能を十分に生かすことに留意し、法人への移行期とそれに続く定着期においては、大学の規模、地理的条件等に留意した積算を行う措置を講じる必要がある。</p> <p>○将来の財源措置を見込むことが困難な単年度主義の予算編成、財政運営の下での法人の経営を圧迫しないようにするため、中期計画等に基づき客観的に財源措置が採られると明らかに見込まれる将来の支出については、毎年度の予算措置で確実に引当金として計上する仕組みが必要である。</p> <p>○同左</p>
<p>(寄付金等)</p>	<p>○寄付金、受託収入、手数料等は、別段の定めのある場合を除き、各法人の収入に直接計上し、国の歳入・歳出外で扱う。</p>	<p>○原則として、通則法・方針等による。</p> <p>○授業料は各法人の収入に直接計上することとし、運営費交付金との関係、額の設定方法など、その扱いについては、独立行政法人制度の趣旨、国立大学の果たすべき役割等を</p>	<p>○寄付金等の外部資金は、国による財政措置や管理とは切り離して、法人が自由に管理・使用できる制度とすること。</p> <p>○共同研究費、受託研究費については、科目の廃止を行い、大学の自主的な運用を可能にすること。</p>	<p>○同左</p> <p>○同左</p>

		を慮し、検討する。	<ul style="list-style-type: none"> ○奨学寄付金については、現行どおり大学の管理下での自主的な運用を確保すること。 ○地方財政再建促進特別措置法等の適用を除外し、地方自治体の法人に対する寄付等も可能にすること。 	<ul style="list-style-type: none"> ○同左 ○同左
(剰余金・積立金)	<ul style="list-style-type: none"> ○中期目標期間終了年度における積立金の処理に関し、例えば半分を国庫納付、半分を内部留保する等個別法人ごとに判断する旨を、個別法令で規定する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○中期目標期間終了年度における積立金の処理は、教育研究の安定的な遂行に配慮し、できるだけ内部留保する方向で検討する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○教育研究の財政基盤確保のため、国からの現金出資等により基金制度を創設すること。さらに、収益法人への出資を可能とすること。 ○剰余金は自主的な運用を可能にすること。 ○剰余金の積立の他に、中期計画期間を越え、しかもその枠組みとは別の積立等も可能な制度とすること。 ○剰余金の取扱いにおける各法人の自助努力を尊重し、改革のインセンティブが働く制度にすること。 	<ul style="list-style-type: none"> ○中期計画終了時点で生じた剰余金については、法人の基金等に全額繰り入れる制度とする必要がある。 ○基金、剰余金の処理等については、法人に対する動機付け（自主性、自発性）を最優先とする制度設計、運営を行う必要がある。 ○基金等の使途については、法人の判断による出資を可能にするなど、法人の自主的判断に委ねる必要がある。例えば、TLO（技術移転機関）等への出資に加えて、出版事業、研修事業、その他の大学関連事業に対しても一定の条件の下で自由に出資できるようにする。 ○同左 ○同左 ○剰余金の使途、資産の処分、活用などについては、法人の判断を尊重し、中期計画の内容には拘束されずに機動的に行える仕組みとする必要がある。（再掲）

<p>(施設整備等)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○施設費等に係る経費で、国の予算で公債発行対象経費であるものは、運営費交付金とは別に措置する。(公債発行対象経費でない経費は、運営費交付金で措置する。) ○中期計画に、施設・設備に関する計画を記載し、主務大臣が認可する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○独立行政法人化に際し、各大学において長期的な施設整備計画を策定し、これを踏まえて、各中期計画に当該期間中の施設・設備の整備計画を記載する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○「公債発行対象経費」の枠組みは維持すること。また発行対象は施設だけでなく、試験研究などソフト面にも広げること。 	<ul style="list-style-type: none"> ○一般会計が国債を発行する現行の枠組みを維持するとともに、発行対象を研究費部分にも拡大する必要がある。 ○施設費の算定ルールを明確化し、出資金措置も含め施設等の維持更新費用並びに長期的な視野に立った施設整備等の財源が確保される仕組みとする必要がある。 ○同左 ○財政投融資資金借入によるキャンパスの移転統合や附属病院の施設整備等については、長期的計画に基づいて整備が支障なく推進できるように配慮する必要がある。 ○施設整備のための資金確保手段を多様化して、PFI(民間資金活用による社会資本整備)の利用も可能にする必要がある。 ○維持補修費は、経過年数に応じて、運営費交付金の算定根拠に加える必要がある。(再掲) ○運営費交付金、施設費の算定に当たっては、法人の性格機能を十分に生かすことに留意し、法人への移行期とそれに続く定着期においては、大学の規模、地理的条件等に留意した積算を行う措置を講じる必要がある。(再掲) ○国立学校特別会計が抱えている債務を個別の法人に継承させることがないようにする必要がある。
	<ul style="list-style-type: none"> ○長期借入金及び債券発行は、個別法令に根拠規定を有する場合に可能とする。 	<ul style="list-style-type: none"> ○施設・設備の整備に当たっては、長期借入金等の活用も視野に入れて対応する。 	<ul style="list-style-type: none"> ○国立大学の建物の老朽化、狭隘化の問題は、これを引きずったまま法人化を固定することがないように配慮すること。 ○附属病院等財政投融資資金による長期的計画にもとづく整備に支障が生じないように配慮すること。 	
		<ul style="list-style-type: none"> ○現在、国立学校特別会計が有する長期借入金残高の取扱いは、先行独法化機関等の例も 	<ul style="list-style-type: none"> ○国立学校特別会計が抱えている現行債務を独法化後は継承させないこと。 	

		ながら検討する。		(再掲) ○国立大学が使用している資産を国有財産として国に留保して債務処理に充てることがないようにする必要がある。(再掲)
(土地建物)	○個別法令により、政府は法人に対する土地・建物等の現物出資ができる。また、必要に応じ、法人は、個別法令により国有財産を無償使用できる。 ○重要な財産の処分は、主務大臣の認可を要する。但し、認可の際、可能な限り法人の自主性を尊重する。	○現在、各国立大学において、教育研究の用に供されている土地建物については、原則として、各大学に現物出資する方向で検討する。 ○大学の土地処分収入を原資とする施設整備のための基金について、現在の国立学校財務センターの役割等を参考としつつ、その必要性を含め、検討する。	○現行の資産を現物出資等で移譲すること。 ○移譲される資産の価値は取得原価で評価することを基本とし、資産を過大評価し資産の移譲後における大学の財務運営等を圧迫しないよう十分に配慮すること。 ○出資された現物および現金資産は機動的・弾力的に運用できるようにすること。	○法人への移行に伴い、現在国立大学が使用している土地、建物等の全ての資産については、長期的な教育研究機能の安定性を損なわないよう、法人に現物出資によって引き継ぐ必要がある。また、引き継ぐ資産の更新費等もこれに加えて提供される必要がある。 ○国立大学が使用している資産を国有財産として国に留保して債務処理に充てることがないようにする必要がある。(再掲) ○地方自治体の土地開発公社等国以外の主体が所有する資産を国立大学が使用している場合、国は当該資産を買い取る等により法人側に現物出資する措置を講じる必要がある。 ○同左 ○同左
(短期借入)			○短期借入金の借入れについては、「明示の政府保証」を法	○短期借入については、その元利返済額を運営費交付金の算定ルール

			<p>令で明確化すること。</p> <p>○災害等の不測の事態等による借入れについては、実質的な長期債務化しないように、特別の措置をとること。</p> <p>○独立行政法人間での信用力格差を是正するため、連合組織体のほか共同借入手法等も検討する必要がある。</p>	<p>に盛り込むと同時に、借り入れに当たっての明示の政府保証を法令で明確にする必要がある。</p> <p>○不測の事態等による借り入れに対しては、中期計画とは別枠の例えば特別運営費交付金で賄う仕組みとする必要がある。</p> <p>○高等教育に関する一括的な財源確保と借入金調達機能の確保のため、国立学校特別会計制度の機能の維持や共同借入機関の創設等を検討する必要がある。(再掲)</p>
(税制)	<p>○政府全額出資の法人は、国税・地方税とも、原則として納税義務がない。寄付金は特定公益増進法人に対する寄付金として扱う。</p>	<p>○税制上の扱いについては、国立大学としての現行の扱いが基本的に維持される方向で検討する。</p>	<p>○地方税等の取扱いは、原則非課税とすること。</p> <p>○共同研究経費、受託研究経費、奨学寄付金等に係る税制上の優遇措置を維持拡充すること。</p> <p>○登記等の費用について配慮すること。</p>	<p>○法人移行前と同様、国税・地方税の納税義務を負わないこととする必要がある。</p> <p>○同左</p> <p>○登記等の費用についても、税制上の優遇措置を設ける必要がある。</p>
(会計原則・会計処理等)	<p>○原則として企業会計原則によるが、制度の特殊性を考慮し、必要な修正を加える。</p> <p>○アカウントビリティの確保と適正な業績評価が肝要。</p> <p>○法人が受託責任と説明責任を果たせる会計制度を確立する。</p>	<p>○国立大学の教育研究の特性を踏まえ、企業会計原則の適用範囲について検討する。</p>	<p>○企業会計原則に基づく会計基準設定においては、大学の業務の特殊性・多様性、さらには大学ごとの運営形態や業務内容の違いを認識の上、柔軟かつ弾力的な取り扱いができるよう多くの処理の選択肢を設定すること。</p> <p>○法人ごとに個別に会計に関する規定を設定する場合、高等教育の性格を尊重し企業会計原則による処理に適さない部分の明確化等に努力すること。</p> <p>○法人が作成する財務諸表につ</p>	<p>○大学の責務に適した説明責任を果たせる会計原則、会計基準、監査基準を定める必要がある。</p> <p>○独立行政法人会計基準にとらわれない、大学の教育研究事業の特性に合わせた予算会計制度や監査制度を制定する必要がある。</p> <p>○会計基準は、会計監査の依拠すべき基準であり、監査のあり方が大きな影響を与えることに十分留意して、大学の特性に合わせた適切な内容とする必要がある。</p> <p>○会計基準で定める行政コスト計算</p>

○独立行政法人会計基準を新たに制定する。
（中間的論点整理）

○設立時の拠出財産は、時価を基準に評価した額を資本金として処理すべきである。なお、無償使用財産については、その拘束性が強い場合資産計上し、弱い場合賃貸借処理が妥当である。

○委任経理金制度等の特例措置など現行の国立学校特別会計制度が有する利点をできるだけ維持する。

いては、営利企業のそれにとられず、高等教育の特殊性・多様性が明確となる形態の別途検討が必要。

○予算執行手続きの見直しが不可欠。支払時期の適時適切な判断が法人に可能になるよう「支払計画」等、予算執行手続きを柔軟化すること。

○業務方法書等の内容が、法人の財務運営の自由度を実質的に制約しないように配慮すること。

○移譲される資産の価値は取得原価で評価することを基本とし、資産を過大評価し資産の移譲後における大学の財務運営等を圧迫しないよう十分に配慮すること。（再掲）

○中期目標、中期計画に対して法人の意思が反映されず、大学の意思決定能力、行為能力が失われる中で財政運営の責任が実態上問われることがあってはならないこと。（再掲）

書等財務諸表において、大学の教育研究事業の特性を考慮した重要性の判断に基づく開示内容とする必要がある。また、会計処理にあたっては重要性の原則を踏まえる必要がある。

○連結やセグメント情報について、大学の特性に合わせた自主的な制度設計を可能にする必要がある。特に、セグメントの区分、個別財務諸表における開示の必要性について十分な検討が必要である。

○同左

○同左

○同左

○同左

○法人側の意思決定のみでは完結しない事項に起因する支出等については、損益計算に含めない範囲を明確にするとともに、業績を判断する事項から除外する必要がある。

(情報公開)	<p>○中期目標・計画、財務諸表、給与基準の公表(法定)。</p> <p>○貸借対照表、損益計算書、附属明細表、利益処分計算書を作成する。また、連結キャッシュフロー計算書に相当する書類も作成する方向で検討する。</p>	<p>○通則法上義務づけられている事項を含め、教育、研究、組織、運営の状況の公表を引き続き義務化する。</p>	<p>○大学の活動に関する情報を積極的に開示し、納税者である国民への説明責任を果たすことを明示する必要。</p>	<p>○同左</p> <p>○連結やセグメント情報について、大学の特性に合わせた自主的な制度設計を可能にする必要がある。特に、セグメントの区分、個別財務諸表における開示の必要性について十分な検討が必要である。(再掲)</p>
--------	---	---	--	--

※以上のほか、①法人の単位の問題、②共同の財務運営機関の要否の問題等、が根底に在る問題として指摘された。

【注】表中「通則法等」とは、「独立行政法人通則法」(平成11年法律第103号)、中央省庁等改革推進本部の「中央省庁等改革の推進に関する方針」(平成11年4月27日)及び総務庁独立行政法人会計基準研究会の「独立行政法人会計基準 報告書」(平成12年2月16日)を指す。
「文部省(9/20)」とは、文部省の「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」(平成11年9月20日)を指す。
「国大協第1常置委(9/7)」とは、国大協第1常置委員会の「国立大学と独立行政法人化問題について(中間報告)」(平成11年9月7日)を指す。

左側の三つの欄には、このたびの国大協第1常置委員会における検討項目(右側の欄)に関係ある上記各文書の記述について要点を記した。