

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第47集（2014年度）2015年3月発行：153-168

地方公共団体による公立大学法人運営の方針

— 中期計画における運営費交付金に着目して —

渡 部 芳 栄

地方公共団体による公立大学法人運営の方針

— 中期計画における運営費交付金に着目して —

渡部 芳 栄*

1. はじめに

2014年度現在、4年制公立大学の数は86となり、大学数では国立大学と同数となるまで拡大した。遡って2004年には、国立大学法人制度の開始とあわせて公立大学法人制度が導入され（後述）、2014年度現在で68大学が公立大学法人のもとに設置されている¹⁾。一斉に法人化した国立大学法人とは異なり、公立大学法人は設立団体（地方公共団体）が多様である。2013年度現在における63の公立大学法人の設立団体は、42法人が都道府県、18法人が市、2法人が広域連合・事務組合、1法人がその他であった。また、2法人は3つの教育機関を、9法人は2つの教育機関をその法人傘下に設置しており、その点も1法人1大学の国立大学との違いである（渡部、2014、89-92頁）。なお、2014年度には新たに2つの公立大学法人が設立され、計65法人となっている²⁾。

公立大学法人制度が開始されてから10年が経ち、65法人のうち37法人が既に第2期中期目標期間に入っている。上述のように、様々な地方公共団体がそれまで設置していた、あるいは新設の公立大学の設置者として公立大学法人を設立しており、その数も年々増加している。地方公共団体はなぜ公立大学法人を設立したのか、公立大学法人に何を期待しているのか、整理・検討を開始しなければならないだろう。

公立大学法人は、地方独立行政法人の1つの形態として地方独立行政法人法（以下、地独法）に定められているものである。地独法第2条には、「住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、地方公共団体が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせること」（下線、筆者）が地方独立行政法人の目的と定められている。下線に示されているように、地方独立行政法人には「効率的」で「効果的」な事務・事業の遂行が求められているのである。また、地独法第21条には、試験研究（第1号）、高等教育（第2号）、公営企業（第3号）、社会福祉（第4号）の大きく4つが地方独立行政法人の業務として掲げられており、公立大学法人はその第2号の業務を行う法人のことである（地独法第68条）。すなわち、公立大学法人は高等教育（大学・高専）を効率的かつ効果的に管理・運営することが求められているということになるが、どのように「効率的」「効果的」な高等教育機関の管理・運営をしているのかを検討する必要がある。

そもそも「効率的」「効果的」とは何を示しているのだろうか。前者に関連して「効率性」概念

* 岩手県立大学高等教育推進センター特任准教授

を類型化した橋野（2013）によれば、国内外の教育行財政研究での効率性の内容は「1）節約としての効率性、2）業務の標準化・機械化としての効率性、3）平均的水準の優位としての効率性、4）技術的効率性、5）配分的効率性」に大別できるという（橋野、2013、117頁）。しかしこれらはあくまで研究上の概念であり、地独法に基づいて各設立団体が実際上「効率的」をどのように捉えているかは不明であるが、本稿ではアウトプットを出すための財政的投入量の多寡・増減に焦点を当てる。様々な形で効率性の追求はありえるだろうが、設立団体から運営費交付金を受け取り、使命・目的に向かって運営するというスタイルは全ての公立大学法人に共通であるためである。ただし、「効率的」な運営の結果、「効果的」なアウトプットに結びつくこともあり、両者を完全に切り離せないことには留意すべきであろう。その「効果的」については、大学の三大使命が教育・研究・社会貢献であることから、これらの活動のアウトプットが適切に生み出されることと言って良いだろう。教育・研究・社会貢献活動の程度については、鳥研究代表（2009）のように様々な教育・研究・社会貢献活動を測定する方法があるだろうが、極めて広範囲となり紙幅の都合上両者を同時に扱うことは難しい。そこで本稿では、前者の「効率的」という観点に着目し、運営費交付金の分析から公立大学法人の「効率的」な運営に対する考え方を明らかにすることを目的とする。

2. 研究の方法

(1) 公立大学法人運営に関する先行研究のレビュー

公立大学法人に関する研究は、管見の限り多くはない。地独法制定時には光本による研究(2003a, 2003b, 2005)が行われた他は、個別法人(大学)の事例紹介がメインである(茂木(2005), 吉岡(2009)など)。特に光本(2005)では、国立大学法人法と地方独立行政法人法の公立大学法人に関する特例を比較し「地方自治体の裁量を拡大する内容である」(297頁)と指摘した上で、当時発足していた公立大学法人の実態をまとめている。理事長・学長の別、理事会の規定の有無、理事や教育研究審議機関における学外者の規定の有無などの視点から地方公共団体による公立大学法人運営の在り方を分析しており、本稿の分析視点にも影響を与えている。一方で、光本(2003b)で触れた「公立大学にも向けられている」という改革、特に自治体財政の「構造改革」との関係からの公立大学法人運営の分析はなされていない。なお構造改革に関連して、公立大学法人の複数大学設置に関する実証分析は光本(2003b)の他、渡部(2014)がある。

公立大学法人の財務分析を行ったものとして、渡部(2012)が挙げられる。「公立大学法人の財務分析の出発点」と位置付けられた当該論文では、貸借対照表、損益計算書、キャッシュ・フロー計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類、行政サービス実施コスト計算書といった、地方独立行政法人法で作成が義務付けられている財務諸表の初歩的な分析を行っている。本稿の分析と関連がある損益計算書の分析からは、「経常費用のうち最も大きいのは人件費で、診療経費、教育研究関連経費、一般管理費の順に大きい。ただし、診療経費については、当然附属病院を持つ法人(9法人)に限られる経常費用であり、先行研究が示した通り、附属病院財政の特殊性や影響の大きさを表していると言える。経常収益については、最も大きいのは附属病院収益で、やはり解釈には留

意が必要である。運営費交付金収益・授業料収益が大きく、資産見返負債戻入・入学金・検定料収益、受託研究・事業等収益などが次いでいる」(79頁)といった基本的事実を明らかにしている。しかし、予算ではなく決算の、しかも単年度の分析にとどまっており、地方公共団体による法人運営の姿勢を明らかにしたとは言えない。

一般社団法人公立大学協会(2014)は、公立大学法人に関して「法人運営」「運営費交付金」「法人評価」の観点から設立団体へのアンケートを行っており、その分析結果を提示している。本稿の分析と最も関連が深いのは運営費交付金についての結果であり、特に「中期目標期間内における運営費交付金の算定方法の見直し等について」では54団体中22団体が「期間内は固定であり、効率化係数がある」と、4団体が「期間内は固定であり、効率化係数はない」と、13団体が「毎年度査定される」と回答している。また、効率化係数の状況についても自由記述の結果を掲載しているが、それ以上の詳細な分析は行われていない。

一方で、国立大学法人運営に関する先行研究は一定の蓄積がある。そのうち島(2009)は、国立大学法人の運営費交付金について、国立大学法人に一律に課されている運営費交付金の算定方法を解説し、複雑なシステムを可能な限り単純化して、効率化係数や経営改善係数による国立大学法人への影響についてシミュレーションを行っている。その結果、「①現行の効率化・経営改善係数そのものを第2期、遅くとも第3期には撤廃する。」「②効率化・経営改善係数を、大学特性(に基づく財務構造)を考慮した形で調整する必要がある。」と大胆な政策的含意を提示している。

(2) 分析方法と本稿の構成

以上の先行研究を踏まえつつ、本稿の分析方法は、法人と設立団体が関与して作成する中期計画を使用し、その中に登場する財政計画に見られる地方公共団体の運営方針について、設立団体からの運営費交付金の分析を通じて明らかにしようというものである。公立大学(法人)の財政構造は、附属病院の有無、分野等により多様であることは先行研究の示す通りであるが、国立大学とは異なり公立大学は2004年度以降順次法人化が進められてきており、新規法人の影響が相対的に大きく出てしまうことが予想されることから、マクロデータを利用した分析を以下の構成で進める。

第3節では、公立大学法人にとっての中期計画の位置づけを地独法から確認し、中期計画に記載されている財政計画、特に運営費交付金の考え方について、最も詳細に説明している例として大阪府立大学³⁾を取り上げ、説明する。また、第4節にて分析を行う際に着目すべき観点を特定する。第4節では、第3節で得られた観点に従って、全公立大学法人の運営費交付金の算定式に関する分析を行う。第5節では、運営費交付金の考え方に沿って算定された予算表を分析し、運営費交付金がどれほどの割合を占めているか、またそれは法人(化)の目的・目標とはどのような関係にあると考えられるか、時期によってどのような違いがあるかなどの視点から検討を行う。最後に、第6節で本稿の分析結果をまとめ、公立大学法人の運営に関する考え方について考察し、今後の課題を提示したい。

なお、中期計画の収集方法と本稿の分析対象について述べておきたい。各法人の中期計画は、原則として各法人(大学)のWEBサイトから入手した。2014年度段階の公立大学法人数は65であるが、

そのうち37法人は2008年度までに設立されており、すでに第2期中期目標期間に入っている。のべ法人数にすれば102法人が分析対象となるが、2014年度に新たに設立された2法人は本稿執筆時点ではまだWEBサイトにアップされていなかった他、いくつかの法人ではWEBサイトから全ての中期計画を入手できなかった。そこで法人に対して問い合わせを行ったが、第2期中期目標期間に入っている2法人において第1期もしくは第2期の中期計画が入手できないものがあり、結果として本稿で分析対象となっているのはのべ98法人である。

3. 中期計画の位置づけと運営費交付金分析の視点

(1) 公立大学法人における定款・中期目標・中期計画

公立大学法人には目的・目標・計画といった中長期的ビジョンを示す定款・中期目標・中期計画の作成が求められているが、初めに、それらの文書の地独法における関係や公立大学法人にとっての位置づけについて確認しておく。地独法第7条及び第8条において、地方公共団体は地方独立行政法人を設立する際に議会の議決を経て法人の目的等を示した定款を定め、認可を受けなければならないと定めている。その目的を受けつつ、中期的な達成目標を示したのが中期目標であり、地独法第25条及び第78条では、設立団体の長は6年間で公立大学法人が達成すべき業務運営に関する目標（中期目標）を定め、公立大学法人に指示するとされている。その具体的な内容としては、「中期目標の期間」「住民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項」「業務運営の改善及び効率化に関する事項」「財務内容の改善に関する事項」「その他業務運営に関する重要事項」「教育及び研究並びに組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項」を含むものとされている。

その中期目標に基づいて、法人が中期目標を達成するための計画（中期計画）を作成し、設立団体の長の認可を受けなければならないことを規定しているのが地独法第26条である。中期計画の内容としては、「住民に対して提供する業務の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置」「業務運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためとるべき措置」「予算、収支計画、資金計画」「短期借入金の限度額」「出資等に係る不要財産又は出資等に係る不要財産の処分に関する計画」「重要な財産の譲渡・担保の計画」「剰余金の使途」「その他設立団体の規則で定める業務運営に関する事項」を掲げることとなっている。さらには、中期計画に基づいて定める各事業年度の業務運営に関する計画が年度計画と呼ばれるものであり、地独法第27条に規定されている。

目的・目標・計画という階層構造を考えれば、その記載内容は徐々に詳細になっていくものであると言える。法人の目的を具現化したものが中期目標であり、その具体的実施計画が中期計画・年度計画である。一方その策定主体に着目すると、目的を記した定款については地方公共団体、中期目標は設立団体の長であり、中期計画・年度計画は公立大学法人である。しかしながら、年度計画が「設立団体の長に届ける」（地独法第27条）ものであるのに対して、中期計画は「設立団体の長の認可を受けなければならない」（地独法第26条）ものである。よって、設立団体の意向が反映され、かつ詳細に表れているものが中期計画であると考えられる。以上のことから、中期計画を設立団体

による公立大学法人の運営方針が最も詳細に現れる文書と捉え、本稿の分析対象としている。

さらに、中期計画の大きな特徴は、「予算、収支計画、資金計画」「短期借入金の限度額」「出資等に係る不要財産又は出資等に係る不要財産の処分に関する計画」「重要な財産の譲渡・担保の計画」「剰余金の使途」など、中期目標を達成するための具体的な財政計画が織り込まれていることである。地独法第42条には、「設立団体は、地方独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるため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ことができる。」（＝運営費交付金交付）とあり、運営費交付金は「民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがある」（地独法第2条）事業に対する担保でもある。「効率的」な運営と「効果的」な業務の双方の目標を両立させるような行動計画を、どのように財源保障するのが現れているのが中期計画中の財政計画であろう。なお、財政計画のうち、「予算、収支計画、資金計画」以外はほとんどすべての公立大学法人で記載内容が同様であり⁴⁾、地方公共団体の公立大学法人運営方針が強く表れるのは「予算、収支計画、資金計画」であると言える。本稿ではこのうち、運営費交付金の考え方が登場する「予算」に着目する。

(2) 運営費交付金の考え方に対する視点の検討

中期計画「予算」の部分には、予算表の他、ほとんどの法人で運営費交付金の考え方・算定ルール等（以下、運営費交付金の考え方）が記載されている⁵⁾。運営費交付金の考え方について何も文言がない法人が2つあるが、その他の法人では何らかの記載がある。その中で、最も多くの文字数で記載しているのは2,000字以上を割いている大阪府立大学（第1期）であり、最も詳細に運営費交付金の考え方を示した例と言っても過言ではない。次節の分析における観点を析出するため、大阪府立大学（第1期）の中期計画の予算表の後に書かれている文章のうち、運営費交付金の考え方の部分を以下に抜粋しつつ引用する。

〔運営費交付金の算定ルール〕

中期目標期間中、毎事業年度に交付する運営費交付金については、以下の事業区分に基づき、それぞれの対応する数式により算定したもので決定する。

$$\text{運営費交付金} U(y) = 1(y) + 2(y) + 3(y) + 4(y) + 5(y) - 6(y)$$

$$1(y) \text{【人件費】} = A(y-1) \times a + B(y) \quad (\text{略})$$

$$2(y) \text{【教育研究経費】} = C(y) + D(y) + \{E(y-1) \times \beta \times \gamma\} \quad (\text{略})$$

$$3(y) \text{【附属施設経費】} = F(y) + G(y) + \{H(y-1) \times \beta \times \gamma\} \quad (\text{略})$$

$$4(y) \text{【管理運営経費】} = \{I(y-1) \times a \times \beta\} + \{J(y-1) \pm \varepsilon\} \quad (a \text{ は中期目標期間中の平均値とする}) \quad (\text{略})$$

$$5(y) \text{【特殊要因経費】} = K(y) \quad (\text{略})$$

$$6(y) \text{【運営費交付金対象収入】} = L(y) + M(y) + N(y) \quad (\text{略})$$

〔諸係数〕

a （アルファ）：効率化係数。△1%とする。

β （ベータ）：教育研究政策係数。社会経済情勢等を総合的に勘案して必要に応じ運用する係数。

(各事業年度の予算編成過程において、当該事業年度における具体的な係数値を決定。)
 γ (ガンマ)：教育研究組織係数。学部、大学院等の組織整備に対応するための係数。
 ε (イプシロン)：施設面積調整額。施設の経年保有面積の変動に対応するための調整額。
 各事業年度の予算編成過程において、当該事業年度における具体的な係数値を決定。

(略)

以上の文言から、次節の分析の観点について検討する。まず、大阪府立大学には

$$\text{運営費交付金} U(y) = 1(y) + 2(y) + 3(y) + 4(y) + 5(y) - 6(y)$$

といった明確な運営費交付金算定式が存在する。算定式に使用されているのは、【人件費】、【教育研究経費】、【附属施設経費】、【管理運営経費】、【特殊要因経費】という支出項目と、【運営費交付金対象収入】という収入項目である。この項目としてどのようなものを採用しているかに法人運営の方針が見える可能性があるが、全法人の算定式を見る限り非常に多様であり、整理することは容易ではない。他方、大阪府立大学の場合多くの係数が計算式に登場するが、島(2009, 92-93頁)で解説している国立大学法人の運営費交付金の算定方法に類似している。 β , γ , ε の現実的な影響は計算式からは不明であるが、 a は効率化係数であり、支出項目である人件費・管理運営経費の計算に使用されている。すなわち、ある年度の運営費交付金を算定する際に、前年度の人件費や管理運営経費を自動的に1%減として計算しているのであり、その分運営費交付金が削減されることとなる。国立大学法人と同様のルールであると言えるが、この係数のようなものがどの項目にどの程度かかっているかに公立大学法人の運営方針が端的に現れると考えられる。そこで次項では、運営費交付金の算定式を持っている法人に着目し、算定式の中に登場する係数がどの項目にどの程度かかっているのかについて分析する。

4. 中期計画における運営費交付金の考え方の分析

(1) 算定式の有無及び係数のかかる支出・収入項目

まず運営費交付金の算定について、のべ59法人(全体の約6割)で算定式の存在が確認できた。ここでは、明確な算定式がある場合、あるいは算定式として表現できることが文章として示されている場合に限定している。加えて、中期計画という文書内に記載があるかどうかで判断していることは明言しておかねばならない(本来、何らかの算定式がない限り、予算は作成できないだろう)。

算定式については、ほとんどの法人で、先述の大阪府立大学のように想定される支出額と収入額を計算し、その差額を運営費交付金と計算するパターンである。そうでないパターンとしては、大学の経費(の一部、「学費対象経費」)について「①国の私立大学への補助金相当額、②私立大学との授業料格差相当分を基準として普通運営交付金を算定する」としている横浜市立大学(第1期・第2期の大学分)や、「運営費交付金=基準財政需要額算定単価×学生数」としている名桜大学(第1期)が挙げられる。横浜市立大学の場合は、学納金と補助金とで帰属収入のほとんどを占めている私立大学の現状を考えれば、私立大学の学生1人当たり経常費を基本として横浜市立大学の授業料で賄えない分を運営費交付金として交付すると読むことができ、現状や実績に基づいた算定式と

はなっていない点で特徴的である。名桜大学の場合は、地方交付税で財源措置される金額を運営費交付金としている点でやはり特徴的である⁶⁾。

表1 係数がかかっている項目

項目	記載数
一般管理費	25
教育研究経費	22
人件費	10
運営費交付金	6
診療収入	3
人件費以外	2
診療経費	1
人件費・教育研究経費以外	1
法人化経費	1
合計	71

続いて係数のかかる支出・収入項目についてであるが、算定式が存在する法人のうち35法人・71項目で係数がかかっていると判断された(表1)⁷⁾。のべ法人数の3分の1程度の法人数にあたる。項目名については法人ごとに異なるものが多いが、標記を統一してまとめた項目ごとの記載数は表1の通りである。最も多くの法人に見られたのは「一般管理費」関係であり、「一般管理費」の他「管理的経費」(大阪府立大学・第1期他)、「管理経費」(札幌医科大学・第1期、第2期他)なども含めている。続いて多かったのは「教育研究経費」関係であり、「教育研究経費」の他「教育研究費」(静岡県公立大学法人・第1期、第2期他)、「物件費」(熊本県立大学・第1期他)、「事業経費」(宮城大学・第1期他)なども含めている。続くのが「人件費」関係であるが、「人件費」の他「常勤役職員」(福井県立大学・第1期)、「専任教員人件費以外」(山梨県立大学・第1期)などがあり、教育職員・事務職員・役員のどの範囲が含まれるかは多様であるようである。これらが「収入－支出」で運営費交付金を算定する過程で計算される何らかの支出項目の一部にかかっている一方で、「運営費交付金」自体に効率化係数がかかっているのが6法人ある。これらは、中期目標期間開始初年度(もしくは数年度)の算定をもとにして、翌年度以降その金額に効率化係数がかかるというパターンが多いようである。

一方で、数は多くはないものの、「診療収入」という収入項目も見られる(いずれも附属病院を持っている法人である)。上記の支出項目に係る係数は、当然のことながら算定の際に使用する支出額をマイナスにするもの(小さく見積もるもの)であったが、収入項目に係る係数は収入額をプラスにするもの(大きく見積もるもの)である。すなわち、過去の実績と比較して「診療収入」が変わらなければ、結果として運営費交付金は目減りすることになる。支出を削減するという方法とは異なる自助努力の方向性を、法人に求めていることになる。

一方で、数は多くはないものの、「診療収入」という収入項目も見られる(いずれも附属病院を持っている法人である)。上記の支出項目に係る係数は、当然のことながら算定の際に使用する支出額をマイナスにするもの(小さく見積もるもの)であったが、収入項目に係る係数は収入額をプラスにするもの(大きく見積もるもの)である。すなわち、過去の実績と比較して「診療収入」が変わらなければ、結果として運営費交付金は目減りすることになる。支出を削減するという方法とは異なる自助努力の方向性を、法人に求めていることになる。

(2) 係数の大きさ

まず3つの収入項目にかかっている係数については、名古屋市立大学(第1期)で「診療収入」において「19年度～ 経営改善率2%」、札幌医科大学(第1期)では「診療収入」において「前年度算定額+(経営改善係数:平成18年度診療収入×1.2%)」、札幌医科大学(第2期)では「前年度算定額+(経営改善係数:平成24年度診療収入予算×0.3%)」と見積もられている。札幌医科大学では、中期目標期間直前の年度の金額を基礎とし算定しているが、名古屋市立大学では毎年2%ずつの増収を見込んでいる(求めている)と読むことができる。

支出項目にかかっている係数については、大阪府立大学(第1期)で「管理的経費」にかかっている係数が“中期目標期間中の平均値”、静岡県公立大学法人(第1期)で「教育研究費(学生)」

にかかっている係数が“毎年度の予算編成過程において決定”とされており、具体的な数値は不明である。その他については具体的な数値目標が出されているが、大阪市立大学（第1期）で「平成19年度から平成22年度までの運営費交付金」について“平成18年度から5年間で平成17年度比20%減”，福井県立大学（第1期）で「常勤役職員の人件費」について“平成19年度の人件費見積額を基準に平成24年度までの5年間で概ね5%を削減”とあることから、それぞれ便宜的に年4%，年1%の削減率とみなすことができる。

表2 支出項目係数の大きさ

係数	度数 (%)
-0.50	2 (2.9)
-0.70	1 (1.5)
-1.00	46 (67.6)
-1.50	4 (5.9)
-1.57	2 (2.9)
-2.00	1 (1.5)
-3.00	1 (1.5)
-4.00	1 (1.5)
-5.00	3 (4.4)
-10.00	3 (4.4)
-20.00	2 (2.9)
その他	2 (2.9)
合 計	68 (100)

それらの係数の大きさ（表2）について、支出項目全体では平均2.3%の削減率であり最小値は-0.5%（福井県立大学・第1期「常勤教員の人件費」「運営費交付金」），最大値は-20%（名古屋市立大学・第2期「【教育研究経費】【一般管理費】（教員等の研究費や学生の実習費，施設の維持管理費等以外）」であった。また，名古屋市立大学（第1期）では「【教育研究経費】【診療経費】【一般管理費】」（平成19～20年度）において-10%であり，ついで大きい削減率である⁸⁾。この他は-5%～-1%の範囲に集中しているが，国立大学法人に倣っているのであろうか，3分の2ほどの項目-1%という削減率が設定されている。国立大学法人ほどには議論になることはないが，算定式が明示され，明確な係数が確認できる35法人（全体の約3分の1）にも国立大学法人と同等かそれ以上の経費節減が求められていることが明らかになった。

5. 予算表における運営費交付金

(1) 収入に占める運営費交付金比率

6年間という中期目標期間における予算（収入）に対する運営費交付金の割合（以下，運営費交付金比率）別の法人数を示したのが図1である⁹⁾。収入項目としては，ほとんどの法人が「運営費交付金（収入）」もしくは「運営交付金」という項目になっているが，奈良県立医科大学（第1期）の「運営費交付金・補助金等収入」，京都府公立大学法人（第1期・第2期）の「運営費交付金（京都府償還負担金含む）」という収入項目も含めて，ここではすべて統一して「運営費交付金」として計算している。図を見ると，0.65～0.7（収入の7割弱ほどが運営費交付金）にピークがあり，平均値は0.51と算出されているが，収入の5%ほどしか運営費交付金で賄われない法人（奈良県立医科大学・第2期）から，収入の81%までもが運営費交付金で賄われる法人（札幌市立大学・第1期）まで非常に幅広い。附属病院を持つ法人は診療収入等があり，その他の法人とは収支構造が大きく異なるとは言え，公立大学法人財政の多様性を物語っている。

また，法人化以降最初の中長期計画の運営費交付金比率を見ておくことも意味があるだろう。中期計画が法人化前の実態を一定程度反映していると仮定すれば，間接的にはあれ，どのような状況にある公立大学が法人化をしたのかという点が検討できるためである。そこで，法人化年度別の第1期中長期計画の運営費交付金比率の平均値を見たものが表3である。法人化年度2004に示されている

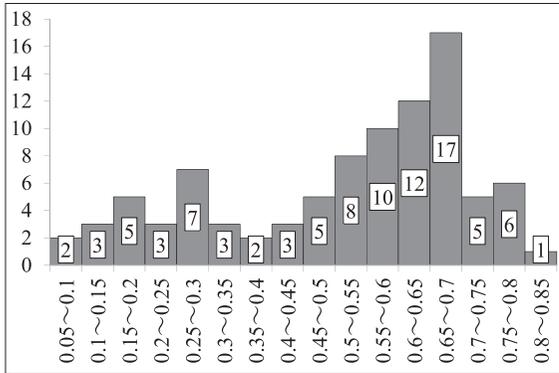


図1 運営費交付金比率別法人数

表3 法人化年度別運営費交付金比率の平均値

法人化年度	平均値	法人数	標準偏差
2004	0.78	1	.
2005	0.52	6	0.1949
2006	0.51	11	0.2308
2007	0.49	11	0.2325
2008	0.55	4	0.1773
2009	0.57	8	0.1593
2010	0.63	8	0.0843
2011	0.49	3	0.3172
2012	0.46	3	0.2252
2013	0.61	4	0.1316
合計	0.54	59	0.193

大きく影響を与える要因があることには注意が必要である)。

(2) 運営費交付金算定の考え方による影響

前節において運営費交付金の算定ルールを見たが、3分の2の法人で算定式を持っており、3分の1の法人では収支項目、特に支出項目に何らかの係数(削減の係数)をかけていることが明らかになった。ここでは、その結果6年間という期間で予算表にどのような変化をもたらしているのかについて検討する。

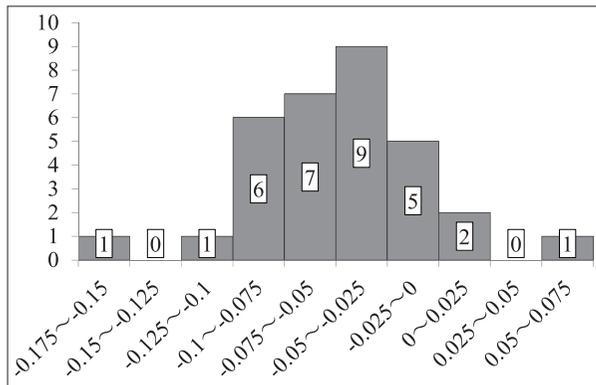


図2 運営費交付金比率の差

のは唯一制度導入開始時から公立大学法人という設置形態を選択した国際教養大学であるが、新設大学であるため「法人化」という言い方は正確ではない。国際教養大学は、開始6年間全体で8割近くを運営費交付金で賄うことを計画してスタートした法人であり、図1からするとかなり高い割合である。

2005年度以降法人化する大学・短大が増えるわけであるが法人化のピークであった

2006年度・2007年度において運営費交付金比率は0.5ほどであり、運営費交付金比率は高くはないが一定程度公費を投入していた大学を法人化させたことになる。その後2010年度にかけてはその平均値は高まり、2010年度では0.63とそれまでと比較して0.1近く高くなった。その後は法人化する大学数がやや少なくなり、2013年度を除いてはまた0.5を下回るような、やや公費投入が少ない大学を法人化させたようである(ただし、附属病院を持っているかどうかなど収支構造に

て検討する。本検討が可能であるのは、既に第2期中期目標期間に入っている法人で第1期・第2期ともに中期計画文書が入手できた法人(32法人)である。

第2期中期計画の運営費交付金比率が第1期中期計画の運営費交付金比率と比べてどれほど増減があったかを示したのが図2である。第2期において第1期よりも運営費交付金比率が高くなったのはわずか3法人(下関市立大学、島根県

立大学、公立はこだて未来大学)である。多くの法人では、運営費交付金比率の増減はマイナスであり、最大で0.16ほど低くなった。また、運営費交付金比率の増減率(運営費交付金比率の増減/第1期における運営費交付金比率)を見てみると、平均-0.09、最小値-0.35、最大値0.61であった。最大値は第1期の0.12から第2期の0.20に上がった下関市立大学で、もともと運営費交付金比率が低かったため外れ値的な値となっているが、プラスだった他の2法人も増加率は0.02~0.03と小さい。その他の法人はマイナスであるが、会津大学のようにほとんど変わらなかった法人(0.760→0.755)から、もともとの比率から比べて3割ほどになった法人(名古屋市立大学:0.276→0.180)までやはり幅広い。

その増減率について、法人化した年度別に見たものが表4であるが、2004年度の国際教養大学は別にして、2005年度・2006年度に法人化した大学の削減率は大きかったようである。前項では、2005年度・2006年度に法人化した大学は一定の公費投入をしていた大学だったと指摘したが、表4を見ると、それらの大学が相対的に大きな削減となっていたことが伺え、より効率的な運営を目指して法人化したとも考えられる。表3からは2008年度~2010年度に公立大学法人制度を導入したケースの平均値は大きかったが、法人化年度が2008年度のところでは2007年度の法人より削減率が大きくなっており、2009年度以降に設立された法人においても削減率が大きくなることも予想される。

表4 法人化年度別運営費交付金比率増減率の平均

法人化年度	平均値	度数	標準偏差
2004	-0.1575	1	.
2005	-0.0717	6	0.03719
2006	-0.0485	11	0.02833
2007	-0.0284	11	0.04573
2008	-0.0365	3	0.04776
合計	-0.0482	32	0.04414

別にして、2005年度・2006年度に法人化した大学の削減率は大きかったようである。前項では、2005年度・2006年度に法人化した大学は一定の公費投入をしていた大学だったと指摘したが、表4を見ると、それらの大学が相対的に大きな削減となっていたことが伺え、より効率的な運営を目指して

6. 結果のまとめと考察、今後の課題

本稿では、公立大学法人が作成する中期計画をもとに、地方公共団体による公立大学法人運営の方針について分析・検討した。中期計画は法人が作成するものである一方、地方公共団体の認可を必要とし、特に予算に関しては地方公共団体のチェックなしでは作成できない。データを手に入れた公立大学法人の中期計画について、運営費交付金の考え方と予算(収入)に占める運営費交付金比率に着目して分析した結果、以下のことが明らかになった。

第1に、中期計画の中に運営費交付金の算定方法を数式(もしくは数式で表現できる文章)で示していたのは、98法人中59法人あった。ただし、残りの39法人についても、運営費交付金の算定に関する考え方を一定程度具体的に言明していた法人はいくつか存在していた。第2に、59法人のうち35法人については、その算定式の中でいくつかの支出項目に係数がかかっており、年々支出減の努力を強いられていることが分かった。また数は少ないながら、収入項目にも係数(収入増加を促す係数)がかかっている例も見られた。第3に、係数については、運営費交付金自体にかかっている場合もあった。項目に関係なく削減を求められていると見ることができ、そうした法人は6つ確認された。第4に、支出項目にかかっている係数は、多くの場合1%に設定されているが、最大20%となっている項目もあるなど多様であった。第5に、中期計画に示されている運営費交付金比率は6

～7割程度とされているところが多いが、最小5%から最大81%まで幅広く算定されていた。第6に、第1期中期計画の運営費交付金比率に着目すると、法人化した年度によって一定の違いが確認された。第7に、第2期中期目標期間に入っている法人の運営費交付金比率の変化については、ほとんどの法人でマイナスとなっており、法人化にあたって「効率化」を重視する大学が、特に初期において多く存在した。

以上の分析結果から、地方公共団体による公立大学法人運営の方針に関する考察を行う。まず、法人化のタイミングに関連して、2008年度～2010年度に誕生した公立大学法人の第1期中期計画中の運営費交付金比率が高かったことは興味深い。第5節第1項の分析から見れば、2005～2006年度に法人化した法人の運営費交付金比率の平均が特段高すぎる（多くの公費を投入している）という訳ではないのに対し、2008～2010年度に続いたのは平均的にその比率が高い法人である。第5節第2項の分析では、初期に法人化した法人の削減の程度は大きく、2006・2007年度に法人化した法人は徐々に低くなっているが、2008年度から公立大学法人制度を導入したケースではやや削減率が上がっているとも言えた（表4）。国立大学法人においては「効率化係数」が廃止された中（ただし、「大学改革促進係数」が新規に登場した。）、公立大学法人では効率化係数を残している法人も多い。これから第2期中期目標期間を迎える法人が、予算の中で運営費交付金をどのように考えて行くのか、動向が注視される。

本稿の結果からは、様々な支出項目に係数がかかっていることが分かったが、係数のかかる範囲によっては同じ「1%」という係数でも当然ながら意味は異なる。削減がかかるのは人件費全体か事務職員人件費だけか、専任か非常勤か、あるいは人件費にとどまらず教育研究経費にもかかるのかどうかによって削減額は大きく異なる。ましてや、前年度運営費交付金自体に1%の削減がかかるとなれば大きな削減額となる。結果的には、第4節第1項の結果から、ほとんどの公立大学法人の運営費交付金比率は下がっており、これまでのところ段階的に引き下げられていることは概ね間違いないと思われる。第3節で示したように、運営費交付金の算定方法を算定式という形（あるいは類似する形）で明示している法人は6割程度であるが、明示していない法人を含めてほとんどの法人で削減されていることになる。中期計画の中で明示するか否かは、一方で戦略の問題、他方でアカウントビリティの問題などを抱えていると言えるかもしれないが、どのように予算について地方公共団体と検討・決定して行くかについては、どの法人も自覚的でなければならないだろう。さらには、そもそも効率化係数がどのような意味を持って設定されているのか、一律にかけるということにどういう意味があるのかという根本的な疑問もあり、その点の検討がなければ「効果的」な業務運営の遂行を考えて行くことはできない。

本稿では「効果的」な運営に焦点を当て、中期計画における運営費交付金の考え方と実態に注目をしたが、本稿第1節でも述べたように、法人化の目的には「効果的」な業務運営の遂行も含まれているはずである。「効果的」な業務運営の遂行に関しては、定款・中期目標・年度計画の分析、それらの業務実績報告及びその評価の分析も必要であろう。それらは公立大学法人運営の全体像の解明のために、残された課題である。

【付記】

本研究はJSPS科研費 25870082（「教育の質保証時代における公立大学法人運営の研究」（研究代表者 渡部芳栄））、25285236（「大学経営の基盤となる財務情報の戦略的活用に関する研究」（研究代表者 水田健輔））の助成を受けたものである。

【注】

- 1) 文部科学省WEBサイト：http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/kouritsu/
- 2) うち1法人は短大のみの設置である。公立大学協会WEBサイト：http://www.kodaikyo.org/wp/wp-content/uploads/2014/04/140401_Public_University_Corporation.pdf
- 3) 本来は法人名を記載すべきだが、本稿では大学名の前に「公立大学法人」を冠している法人名の場合は「公立大学法人」の表記を省略している。
- 4) 「短期借入金の限度額」において、限度額自体は法人によって様々であるが、想定される理由は「運営費交付金の遅延」とその他緊急の場合である。「出資等に係る不要財産又は出資等に係る不要財産の処分に関する計画」については、地独法第26条第2項第4の2号では「出資等に係る不要財産又は出資等に係る不要財産となることを見込まれる財産がある場合には、当該財産の処分に関する計画」とあり、公立大学法人にはほとんどその記載はない。「重要な財産の譲渡・担保の計画」については、記載のある法人は全て「なし」「予定なし」「該当なし」である。「剰余金の使途」については、「決算において剰余金が発生した場合、～「の改善に充てる。」という文言が多数である。～の部分には「教育研究」、「組織運営」、「施設設備」、「診療」等及びそれらを組み合わせた表現が入っている。
- 5) ただし、福岡県が設立団体となっている3つの法人については「別紙」として運営費交付金の考え方が示されている。
- 6) なお、中期計画に算定式が明記されていないものの、地方交付税を算定の際に参考にしている法人として奈良県立医科大学や鳥取環境大学もあった。
- 7) なお、算定式が存在しない法人のうち、山口県立大学（第1期）や青森県立保健大学（第2期）においても数値による削減目標の明示は見られた。また、明確な係数が出されていなくても「抑制方針」といった文言も見られた。
- 8) ただし、第1期中期計画後半の平成21年度～23年度は-5%と、若干削減率は小さくなっている。
- 9) ここでは、予算表がない福岡県立の3法人の第1期・第2期を除く、のべ92法人が対象である。

【参考文献】

一般社団法人公立大学協会 公立大学政策・評価研究センター（2014）『地方自治体の政策ビジョン実現のための公立大学の積極的活用に関する調査研究』（文部科学省平成25年度先導的・大学改革

- 推進委託事業報告書)。
- 島一則 (2009) 「国立大学における運営費交付金に関する実証的研究」『大学論集』第40集, 87-105頁。
- 島一則研究代表 (2009) 『地方大学の教育研究活動を通じた地域社会への貢献に関する定量的分析調査』(平成20年度 文部科学省先導的・大学改革推進委託事業 事業成果報告書)。
- 地方独立行政法人制度の導入に関する研究会編 (2002) 『地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書』。
- 橋野晶寛 (2013) 「教育行財政研究における「効率性」概念の考察 —米国における概念・手法の史的展開と到達点—」『日本教育行政学会年報』第39号, 115-132頁。
- 丸山文裕 (2006) 「国立大学の中期目標・計画とその評価」北海道大学高等教育機能開発総合センター『高等教育ジャーナル』第14号, 29-38頁。
- 光本滋 (2003a) 「公立大学の法人化問題 —歴史的改革課題と「公立大学法人」像—」『教育学研究』第70巻第1号, 36-42頁。
- 光本滋 (2003b) 「公立大学法人化のゆくえ」『日本の科学者』第38巻第5号, 260-265頁。
- 光本滋 (2005) 「公立大学法人化問題 —「地域の大学改革」への問いかけ」『日本の科学者』第40巻第6号, 296-301頁。
- 茂木俊彦 (2005) 『都立大学に何が起きたのか』岩波書店。
- 吉岡直人 (2009) 『さらば、公立大学法人横浜市立大学』下田出版。
- 渡部芳栄 (2012) 「公立大学・公立大学法人の財政・財務分析」『高等教育研究』第15集, 71-92頁。
- 渡部芳栄 (2014) 「公立大学法人の制度的課題」一般社団法人国立大学協会政策研究所『国立大学の多様な大学間連携に関する調査研究』 83-99頁。

Management Strategies of Public University Corporation by Local Governments: Focus on Management Expenses Grants in Mid-Term Plan

Yoshiei WATANABE*

Public University Corporations (PUCs) are founded by local governments to provide higher education, research, and social services efficiently and effectively. The number of PUCs in Japan has been increased since 2004 when the PUC system was begun, and now there are 65 PUCs in 2014. This article examines a total of ninety eight Mid-Term Plans of PUCs to investigate how local governments calculate Management Expenses Grants (MEG) and how much they intend to actually allocate the grants to PUCs.

Comparing ninety eight Mid-Term Plans reveals the difference in the proportion of MEG to revenue by the year when they were incorporated. PUCs incorporated between 2005 and 2006 experience relatively deep cuts of MEG nevertheless the average proportion of MEG in the first Mid-Term Goal period. On the other hand, PUCs incorporated between 2008 and 2010 have a relatively high proportion of MEG in the first Mid-Term Goal period. Whether their founders reduce, maintain or increase MEG in the future should be investigated.

Also one finds that one third of corporations adopt a variety of coefficients in the calculation of MEG. The various coefficients have various influences on PUC: coefficient of parts of expense items may have less influence and that of MEG itself probably have more influence. Local governments and PUCs should realize and consider the influence and significance of coefficients.

* Associate Professor, Center for the Advancement of Higher Education Iwate Prefectural University