

第2章 高等教育機関に対する財務統制

1. はじめに

国立大学法人に対する政府の関与は、国立大学法人法の下、事前には中期目標・中期計画の設定・認可、運営費交付金及び施設費補助金の算定・交付、事後的には文部科学大臣による財務諸表の承認、会計監査人の監査や国立大学法人評価委員会の評価等が主要なものであり、中期目標の期間内の執行過程において原則として自主性・自律性が認められることを予定している。その意味では、国立大学法人を統制する枠組みが政府及び大学双方において明確かつ合理的に設定されることが望ましい。しかしながら、国立大学法人法はその枠組みの基本を規定しているにすぎず、実際は、目標管理の考え方により行われることになる。大学としての特性を勘案しつつ、いかに政府が大学との関係を適正に統制し、大学側が公金に対するアカウンタビリテイを果たし得るかは、こうした実際の制度設計及び運用に大きく依存する。そこで、本章では英国の高等教育機関に対する統制の枠組みを規定した財政覚書(H E F C E 版)を紹介し、我が国への教訓と示唆を示すことにする。なお、以下の覚書の訳において大学と高等教育機関の2つの用語を使用しているが、互換的な意味で解釈してよい。

2. 財政覚書の概要

2.1 財政覚書の遵守

- 大学がこの覚書及び関連指針を遵守する責任は大学の理事会(governing body)にある。
- この覚書に基く権限の行使につき、高等教育財政カウンスルはいつでも合理的に実施することができる。

2.2 高等教育財政カウンスルの責任

- 高等教育財政カウンスルから大学への資金交付は1992年継続・高等教育法に基づく活動支援である。すなわち、高等教育機関及び継続教育機関に関する以下のそれぞれの活動に対してである。

高等教育機関

- a. 教育の供給及び研究の実施
 - b. 大学理事会が教育または研究目的のため、若しくはこれらに関連して供給・実施することが必要または望ましいと認める施設の供給及び活動の実施
 - c. 高等教育の所定課程を継続教育部門で行う場合の継続教育機関の供給
- 資金の支払は1992年法の規定、この覚書の条件、高等教育財政カウンスルが1992年法に従い随時定める要件及び同法での協議事項に従う。また、交付金の支払は1992年法及び高等教育財政カウンスルの定める要件に従う。大学への交付金配分の決定にあたって高等教育財政カウンスルは、1992年法の規定により大学が他の機関からの財源を維持拡大することを抑制するようなことは要求しない。
 - 高等教育財政カウンスルの事務総長(Chief Executive)は(国の)会計長官に任命される。つまり、事務総長は担当大臣から受領した資金が与えられた目的に従い附された条件にしたがって使用されるよう確保する責任を議会に対して負っている。また、大学に支給される資金の交付及び関連指針を通じて支出に見合う価値(value for money)を高める責任も有する。
 - これらの責任の一部として、事務総長は大学理事会が適切な財務管理と会計規定を持つこと及び高等教育財政カウンスルの資金が目的に沿って使用されるよう確保しなければならない。
 - 会計長官の役割において、事務総長は大学財務につき重大な関心を持つときは、大学理事会及び(又は)監査委員会にその旨を通知しなければならない。
 - 会計長官の任務として、事務総長は公金の安全確保のため適切かつ合理的と判断するときは、その交付額の全部または一部を恒久的または一時的に延期することができる。

2.3 大学の責任

受託責任(Stewardship)

- 大学理事会は高等教育財政カウンスルから交付された資金が1992年法、この覚書及び高等教育財政カウンスルの随時指示する要件にしたがって使

用されることを確保する責任がある。

- 理事会は公金の使用につき広範な裁量権を有しており、究極的には資金に関する適切な受託責任を負っている。このため、理事会は裁量権を合理的に行使し、説明責任なり適正性に関して随時発行される高等教育財政カウンスル、会計検査院または決算委員会の適切な指針を考慮しなければならない。

学長(principal officer)の指名

- 理事会は、基本的に大学の長である学長を指名し、指名したときは高等教育財政カウンスルに通知しなければならない。指名された学長は、この覚書の要件が遵守されていることにつき理事会を納得させねばならないし、大学に交付された資金に関する事項につき高等教育財政カウンスルの事務総長と一緒に決算委員会に出席を求められることがある。
- 学長はいつでも理事会で考慮中の活動又は政策がこの覚書の規定と相容れないと判断するときは理事会に助言しなければならない。もし、理事会がそれにもかかわらず進めたときは、学長は即座に書面で高等教育財政カウンスルの事務総長に通知しなければならない。

財務管理

- 大学の理事会は健全な内部の財務管理と統制システムを確保しなければならない。
- 理事会は財務健全性を維持し総支出が総収入を上回らないよう確保するよう財務及び教育研究活動を計画し実施しなければならない。
- この要件を満たすため、
 - a. 大学は2会計期間引き続き赤字（歴史的・取得価額基準で）を出してはいけない。ただし、この赤字が十分な裁量的余剰（一般寄付金と余剰の合計）以内である場合はこの限りでない。また、赤字が総収入（財務諸表上の額）の0.5%未満または50万ポンド未満の場合も除かれる。
 - b. 赤字の裁量的余剰は赤字になった会計年度から3年度の期末までに解消されねばならない（1年度末で赤字になったときは4年度末までに）。この場合も、累積赤字は総収入の0.5%未満または50万ポンド未満になったときは解消したとみなされる。

高等教育財政カウンスルは大学からの申請書により、その裁量権によってこれらの条件を変更することができる。

支出に見合う価値

- 理事会は公金に関する支出に見合う価値を確保する責任がある。随時公表される高等教育財政カウンスル、会計検査院または決算委員会の優良事例に関する指針を考慮して、統制下の全ての資源管理に関する規定を検証しなければならない。

情報提供

- 大学は高等教育財政カウンスルが1992年法による権限を行使するのに必要な情報は全て高等教育財政カウンスルまたはその代理者に提供する義務を有する。その情報は適切な質を満たし、高等教育財政カウンスルまたは代理者の特定する時期と様式で提供されねばならない。
- 高等教育財政カウンスルは情報の要求に際し合理的に行動し、情報提供費用と適切な場合にはその機密を考慮するものとする。
- 大学が高等教育財政カウンスルの要求した情報を期限までに提出できないとき、または、情報が適切な質に達していないときは、高等教育財政カウンスルは次の事項の双方またはいずれかを行う権利を留保する。
 - a. データ収集に必要と思われるいかなる調査も実施すること。そうした調査費用の全部または一部は、状況が許せば大学の経常交付金 (recurrent grant) から減額されうる。
 - b. 1992年法の機能を遂行するのに要するデータにつき高等教育財政カウンスル自身の合理的推計を用いること。
- 高等教育財政カウンスルの推計データを使用した結果として大学が過大交付を受けた場合は、高等教育財政カウンスルは後述の要件にしたがって過大交付分に利息を加えた金額を回復 (請求) する権利をもつ。

高等教育統計局(HESA)及び高等教育品質保証機構(QAA)

- 大学は高等教育統計局及び品質保証機構に手数料を支払わねばならない。

大学間ネットワーク(JANET/Super JANET)への接続

- 大学は大学間ネットワークの使用と接続が適切な実務や現行の法令に従うことを保証する特定の措置(使用政策受け入れの署名を含めた)をとらなければならない。
- 高等教育財政カウンスルは大学が適切な措置をとらないときは、大学のネットワークへの接続を停止する権利を持つ。

保険

- 大学は損害に対して適切な保険で対処しなければならない。

2.4 交付金の配分と支払

- 高等教育財政カウンスルは大学へ配分する資金の額を毎年度決定する。
- 大学は1992年法で規定された適格な活動(教育、研究及び関連する活動)に対してのみ高等教育財政カウンスルの交付金を使用しなければならない。この規定はこの交付金の一部を適格な活動を提供する法的に別個の主体に配分されても適用される。高等教育及び継続教育部門以外の他の教育機関や継続教育機関のカレッジに配分された場合を含む。

高等教育機関はこれら機関に対して十分な監視を継続しなければならない。

- この監視には財務説明責任と質の保障を含むものとする。双方の機関の間で書面による取り決めで合意がなされねばならない。つまり、高等教育財政カウンスルの交付金に関する説明責任の連鎖が切断されず、(高等教育財政カウンスルとの)財政覚書の妥当な部分が交付金の実質的な使用者に適用されるよう確保されることである。
- 高等教育機関または継続教育機関が高等教育財政カウンスルから代表機関として高等教育プログラムの連携組織に代わり交付金を受けている場合は、連携機関の加盟機関への配分は合意書により処理されねばならない。この合意書は、財政カウンスルの公開草案「連携組織の実務指針」またはこれに続く指針の原則に従うことが望ましい。

- 大学は高等教育財政カウンスルが用途指定したあるいは特定経常若しくは資本目的のため提供した資金につきその目的のみに使用しなければならない。
- 用途指定されたあるいは特定目的の高等教育財政カウンスル交付金が他の目的に使用された時は、大学は判明したら即座に高等教育財政カウンスルに通知しなければならない。
- 高等教育財政カウンスルは通常大学に毎月所定の交付金を学事年次の財政状況 - 高等教育部門全体の予想される資金ニーズと学生及び奨学金団体からの授業料収入を考慮して - にしたがって支払う。
- 高等教育財政カウンスルは大学からの申請文書に基き特例または臨時支払を考慮して準備することがある。しかしそうした支払は大学のニーズに先立ってされることはない。
- 高等教育財政カウンスルは規準に適合する資本事業の費用の一部を負担することができる。
- 高等教育財政カウンスルは事前合意に基き資本事業の費用の一部を負担する。
- 高等教育財政カウンスルは学年が始まる前に出来るだけ早く - 通常3月31日までに - 所定の標準交付金の配分額を大学に通知する。
- 大学が高等教育財政カウンスルが交付金に附した条件を遵守できなかった場合には、高等教育財政カウンスルは交付金の全額または一部の返済を大学に要求する権利を有する。
- 高等教育財政カウンスルは中央銀行の基準金利に2%を加えた金利で大学に利息の請求をすることができる。

2.5 不動産管理

- 大学は高等教育財政カウンスルが不動産手続きにつき随時発行する指針にしたがって不動産の管理と開発を行なわねばならない。

- 大学はその土地及び建物を不動産戦略にしたがい、不要と思われる資産の処分と効率化の観点から常に監視しなければならない。非課税のチャリティ団体でなかった機関はチャリティ委員会の要求を考慮しなければならない。
- 大学は長期及び維持修繕を含む維持管理計画にしたがって不動産の管理をしなければならない。

2.6 国庫金で取得した資産に関する権利の処分

売却

- 大学は国庫金でその全部又は一部を取得若しくは開発した土地及び建物及びそれに付随する権利について、次の全ての要件を満たした場合売却することができる。
 - a. 大学が売却の要件につき独立した専門家の助言を得ること。
 - b. その助言を考慮して、大学がその時点で合理的に得られる最善の価値と評価すること。
 - c. 契約交換の日から 15 有効日の間に書面で高等教育財政カウンスルに通知すること。
- 売却時において大学は次の全ての要件を満たすとき、売却収入を内部留保または再投資することができる。
 - a. 売却収入が 3 年以内に 12 ヶ月以上の耐用期間を有する資本的資産に再投資されること。
 - b. 新規資産は 1992 年法に規定される財源適格の活動に使用されること。
 - c. 上記以外の活動に主として使用される資産への再投資でないこと。
 - d. 支出が不動産事業に関するものであるときは、大学の現行の不動産戦略に適合し、また、随時発行される高等教育財政カウンスルの投資決定評価に関する指針を参照すること。
 - e. 大学は売却収入が初めて再投資される 15 有効日以内に書面で高等教育財政カウンスルに通知すること。再投資が段階的になされるときは、大学は再投資の各段階の 15 有効日以内に高等教育財政カウンスルに通知しなければならない。
- 上記の要件が満たされないときは、大学は状況に応じて高等教育財政カウンスルに以下のように支払を行なわねばならない。

- a. 国庫金が1975年8月1日以前のものであるときは、大学は国庫金の当初の額（実際の配賦額）に等しい額を支払わねばならない。
- b. 国庫金と一緒に1975年8月1日以降に取得または開発した土地及び建物の権利があるときは、大学は取引費用を売却収入から控除した高等教育財政カウンスルに支払わねばならない。この支払には取引の一部として売却した無形固定資産に関する要素を含む。
- c. 上記2つの場合以外のときは、大学は取引費用を控除した売却収入のうち取得または開発時の土地及び建物の取得または開発費のうち国庫金に相当する部分を高等教育財政カウンスルに返済しなければならない。
- d. 大学が売却収入の一部を再投資する場合は、再投資されない売却収入部分は高等教育財政カウンスルに支払わねばならない。
- e. 売却収入の一部のみが3年以内に再投資されるときは、3年以内に再投資されない売却収入部分を高等教育財政カウンスルに支払わねばならない。
- f. PFIの要素として処分又は移転が考慮される場合を除き、PFI契約期間の契約支払の減額または財源調達に売却収入は向けられることが望ましい。

リース

- 大学は以下の条件を全て満たすとき国庫金によりその全部または一部を取得した土地及び建物につきリースを又は使用許可を与えることができる。
 - a. 大学がリースまたは使用権の要件につき独立の専門家の助言を得ること。
 - b. その助言を考慮して、大学がその時点で合理的に得られる最善の要件を満たしていると評価すること。
 - c. リース又は使用権執行の15有効日以内に書面で高等教育財政カウンスルに通知すること。
- そのリース又は使用権のうちにプレミアムが含まれるときは、当該プレミアムは売却収入として処理されねばならない。すなわち、売却収入の条項が適用される。また、リース又は使用許可の期間につき定期的に貸付料の支払を受けるときは、その額は貸付収入として処理されねばならない。
- こうしたリース又は使用権が与えられたとき、大学は次の2つの要件を満たす時は貸付収入を内部留保することができる。
 - a. 1992年法に規定される適格活動にその貸付収入が使用されること。
 - b. 売却収入が最初に再投資される15有効日以内に書面で高等教育財政カウンスルに大学が通知すること。

- 上記条件が満たさないときは、大学は貸付収入から必要な経費を控除した額または国庫補助金相当額を高等教育財政カウンスルに返済しなければならない。

移転・譲渡

- 大学は国庫金で全部又は一部を取得又は開発した土地及び建物の所有権、権利または使用許可を以下の要件の一つを満たす時移転することができる。
 - a. 売却又はリースの最初の条項に適合すること。
 - b. その移転が補助事業に対するものであり、高等教育財政カウンスルと被移転者が当覚書の売却からこの条項までの要件を遵守し履行するという直接合意を含むこと。補助事業への移転の15有効日以内に高等教育財政カウンスルに通知されねばならない。
 - c. 移転に関して高等教育財政カウンスルの事前合意文書があること。高等教育財政カウンスルはその合意に条件を附することができる。

2.7 1992年法第69条第4項の適用

- 国庫金は教育省から直接大学、理事会あるいは従前のチャリティ若しくは直接補助カレッジに対して供給されることがある。この場合、担当大臣は1992年法代69条第4項の規定にしたがい、高等教育財政カウンスルに資産処分や借金担保の資産使用につき売却、リース及び移転に関する条項と同じ条件を代理人として強制することを指示する。

2.8 借入

財務コミットメント（将来にわたる財務負担契約）

- 大学への公的投資を保全することは高等教育財政カウンスルの責任である。この責務を果たし財務健全性を監視する役割として、高等教育財政カウンスルは大学に対して長期及び短期の財務コミットメントにつき一定の要件を満たすよう要求することができる。これらの要件は、高等教育財政カウンスルとの同意が要求されるか否かにかかわらず、大学が常に説明することが期待されることである。

長期財務コミットメント

- 高等教育財政カウンスルが大学に長期財務コミットメントにつき要求する条件は以下のとおりである。
 - a. いかなる新規の投資も大学の戦略計画に従ったものであり、最善の価値をもたらす選択であることを説明されること。
 - b. いかなる新規の財務コミットメントなり再財源調達であれ大学の財務戦略にしたがい最善の選択であることを示すこと。
 - c. 大学は高等教育財政カウンスルからの追加交付金の支援なしに、その財務コミットメントを満たすことができなければならない。また、財務及び学術の健全性を維持する能力がその財務コミットメントの結果として低下しないものでなければならない。
 - d. 理事会は新規投資及び新規の財務コミットメントまたは再財源調達に関して資料に基く決定をしたこと。
 - e. 大学はコミットメント契約の15有効日以内に財務コミットメントの担保として国庫金で取得した資産を担保にあてるときは書面で高等教育財政カウンスルに通知しなければならない。

- 大学は高等教育財政カウンスルからの借入を含め長期の財務コミットメントの年サービス費用が最新の監査済み財務諸表における総収入(当年度の総収入予測が前年度以下のときはその推計総収入)の4%を超えるときは、その財務コミットメントを締結する前に高等教育財政カウンスルに書面で同意を得なければならない。年サービス費用は財務コミットメント期間にわたる元利均等償還額である。

- 長期財務コミットメントと総収入の算定において、高等教育財政カウンスルによって完全に補償される債務返済及びリース料とその補償額は計算から除かれる。また、リース料を含めた年サービス費用が総収入の0.5%を超えない限り、年サービス費用(元金均等償還年額)が総収入の0.1%未満または2万5千ポンド未満のときも除外される。

短期財務コミットメント

- 大学は短期財務コミットメントをするときは、高等教育財政カウンスルは以下の要件を満たすことを要求する。
 - a. その短期財源調達が最も適切な処置であること。
 - b. その財源調達が大学の財務戦略と整合的なこと。

- c. 大学理事会がその短期財源調達につき決定をしていること。
 - d. その財務コミットメントの契約の15有効日以内に財務コミットメントの担保として国庫金で取得した資産をあてるときは書面で高等教育財政カウンスルに通知しなければならない。
-
- 大学は財務報告基準第1号「キャッシュフロー計算書」において定義される純資金収支赤字が、総収入の5%または200万ポンドのいずれか低い額を連続して7日以上超える前に高等教育財政カウンスルに書面による同意を得なければならない。

2.9 不動産管理と財務コミットメントの監視

- 高等教育財政カウンスルは不動産と財務コミットメントにつきこの覚書の規定の遵守状況を監視する。

2.10 活動のコスト算定と価格付け

- 次のサービスの価格を設定する場合、大学はそれらのサービスの総コストを評価しなければならない。
 - ・ 研究契約（受託研究）
 - ・ 宿泊、食堂及び会議
 - ・ 相談を含む外部の顧客へのサービス
 - ・ 海外での活動
- 高等教育財政カウンスルは、大学が適切とみなさない限りこうした活動につき高等教育財政カウンスルの資金が直接又は間接に補助されることを期待しない。

2.11 財務諸表

- 大学は適切な会計記録を維持し各会計期間に係る財務諸表を作成しなければならない。大学は高等教育財政カウンスルに会計年度末に続く12月31日までに当該会計期間に係る監査済み財務諸表を3部提出しなければならない。そのうち少なくとも一部は財政覚書で規定する署名を含まなければならない。また、大学は財務諸表の複本を一般に閲覧可能なようにする規定を設けなければならない。

- 大学は大学財政に重大な悪影響を与えるあるいは与える恐れがある事象が明らかになったときは、出来るだけ早く高等教育財政カウンスルに通知しなければならない。
- 大学は財務諸表を随時高等教育財政カウンスルから発行される会計指令に準拠するよう確保しなければならない。この指令は財務諸表に盛り込むべき事項、表示方法及び一般に公正妥当と認められる会計原則にしたがって作成される方法と基準を含む。
- 財務諸表は指名担当者及び理事会の議長又は理事会で任命された他の構成員により署名されねばならない。大学が会社組織であるときは、署名に付き1985年会社法及び1989年改訂会社法の適用を受ける。

2.12 監査

- 大学理事会は監査委員会を任命し、大学と協議して決定される高等教育財政カウンスルの監査実務指針(H E F C E 9 8 / 2 8)及び高等教育財政カウンスル発行の指針にしたがい内部及び外部監査を実施する計画を立てねばならない。監査実務指針における全ての義務的要件はこの財政覚書の交付条件である。
- 高等教育財政カウンスルの監査部局は随時大学の内部統制とガバナンス状況につき評価する。
- 上記監査部局は必要と認めるときはいかなる追加的調査も実施できる。この調査の全部または一部の費用は、状況により大学への経常交付金から減額することができる。
- 大学は高等教育財政カウンスルの監査部局に全ての帳簿、記録、情報及び資産へのアクセス(調査)を提供しなければならない。監査部局はその任務を果たすため必要と認める時は、どの職員に対しても説明を求めることができる。大学の帳簿及び記録類は、会計検査院の監査においても開示されねばならない。
- 高等教育財政カウンスルは、支出に見合う価値調査を含め大学の業務または管理の経済性、効率性及び有効性を改善する目的で検証作業を行うことができる。

会計検査院も大学の資源使用につき支出に見合う価値調査を実施できる。

- 教育技能省の内部監査人は高等教育財政カウンスルの監査人と同行して大学を訪ねることができる。(しかし)内部監査人の訪問は、高等教育財政カウンスルの監査人がその業務を行う活動にのみ関連しており、自ら大学内部の手続きを監視するものではない。

2.13 その他

改訂

- 大学及び大学代表組織との協議の後、高等教育財政カウンスルが適切と認めるときは、この財政覚書につき随時改正、削除または追加を行うことができる。また、大学は自らその変更を高等教育財政カウンスルに求めることもできる。高等教育財政カウンスルは適時状況に合わせて限度額を見直すことができる。高等教育財政カウンスルはその限度額を変更しようとするときは大学と協議するものとする。

解釈

- この覚書で高等教育財政カウンスルに留保される権利は現在及び将来に保有する他の権利に追加されたものである。この権利の不行使または遅延は権利の放棄ではない。また、権利の一つまたは一部の行使も追加権利の行使を排除するものでない。
- この覚書に関する解釈の疑問は大学及びその代表組織との協議の後、高等教育財政カウンスルによって解消されねばならない。

2.14 有効日

- この覚書は2000年8月1日から有効である。

2.15 署名

- 指名された職務担当者は高等教育財政カウンスルから理事会に交付された資金につき条件を附した財政覚書を受け取ったことを下記に署名する。

3．我が国への教訓と示唆

我が国では高等教育財政カウンスルのような組織はなく、政府から直接資金が交付されるが、その資金に対する制約や大学の財務に関する基本は国立大学法人法に規定されている。しかしながら、財務統制の細部は政省令等に委任されることになり、現段階では確定していない。

英国の財政覚書で参考になるのは、国庫支出金で取得した資産処分に関する制限、借入金の管理、監査の範囲と分担、財務健全性の定量的な定義と責任の明確化を行っていることである。我が国の国立大学法人法では、それぞれ重要財産の処分、長期借入金及び債券、監事及び会計監査人の監査に関する規定は設けられているが、具体的な規定はない。今後政省令により内容が確定されると思われるが、財政覚書のような明確な基準が設定されることが望ましい。また、財務健全性についても最低限度の遵守すべき数値と、政府側のモニタリング目的及び大学側の財務管理目的双方に有用な財務指標も、大学側と共同して設定されることが望まれる。

補足

財政覚書(H E F C E 版)は2003年5月に改訂モデル案が公表され、本年10月1日から確定した改訂版が適用されることになっている。主要な改訂箇所は以下の通りである。

(1) 短期借入

現行では総収入の5%または200万ポンドのいずれか低い額が限度額に設定されているが、5%以内に変更される。これは、大規模大学にとっては200万ポンドが総収入に比して相対的に小さな額になるし、反対に小規模大学では大きな額になることによる。

(2) コスト算定と価格付け

現行では限定的な活動についてフルコストを算定することになっているが、高等教育財政カウンスルによるコスト算定指針や透明性向上のマニュアル策定を受けて、全ての活動についてフルコスト(減価償却費や資金調達費用等を考慮した費用)を算定し、これを回収するよう努めることが明文化される。また、フルコストを下回る価格設定をする場合でも、戦略的目的の観点から意識してなされることを要望している。

(3) 交付条件としての広範な層の入学

広範な学生入学及び中途退学を改善する財源交付については戦略計画と行動計画の提出を義務付けられることになる。

第 6 章で解説する活動別の原価計算が財政覚書において明確に位置づけられていることが注目される。