

第5章 内部の資源配分

1. はじめに

国立大学の法人化で大きく変わる要素の一つは、国から財源措置される運営費交付金や自己収入を含めた収入の使途が基本的に法人で決定できるようになることである。基本的と述べたのは、使途が特定化されている施設整備費補助金や目的寄付金等を除いてということである。これは、従来予算科目による支出項目や内容が特定化され移流用が原則として禁止されていたのが、中期目標を達成する中期計画の範囲内で資源配分に自律性が認められることによる。

このことは各大学が収入と同時に経費・支出についても責任を負うことから、収支管理が必要とされ、使命や中期目標を達成する上で必要な活動のために消費される資源を確保する責任を有することを意味する。その意味で目標実現の裏付けとなる資源配分が、極めて重要になる。とりわけ、基幹的な財源措置である運営費交付金は、使途が特定化されない形で交付されるため、他の財源を含めてどのように部局、あるいはそれ以下の活動単位に配分するかを考えねばならない。これは、初めての経験である。

したがって、同じような財源措置がされている英国の大学において、どのような考え方と方法で、内部配分が行われているかは、我が国の大学にとって最も必要とされる情報である。そこで、本章では、勅許財務管理官協会(CIPFA)の「継続教育及び高等教育機関における資源配分モデルの事例研究」に基き、次節と第3節で資源配分の定義と概念を概説し、続く第4節で配分方式の内容を解説する。そして、第5節と第6節において経費と収入に区分して、それぞれいかなる方法で配分されているかを示す。最後に我が国への教訓と示唆を述べる。

2. 資源配分の定義

2.1 資源配分の定義

CIPFAは資源配分を「組織の諸活動に対する方法論的基礎として資源配分の手段を提供する計画と管理の用具」と定義している。つまり、配分だけでなく計画と管理の用具と位置づけている。そして、その目的として次の2点を挙げている。

(1) 戦略的経営の支援

しばしば資源配分手続きは従来の経緯を反映し、組織の求める発展や成長を支えるものとはなっていないがゆえに、この目的が重要である。

(2) 学内におけるアカウントビリティ（説明責任）機構の支援

アカウントビリティは資源管理の受託責任でもあるから、資源を配分し責任と権限を割り当てることにより機構が成立する。

2.2 資源配分の在り方

事例研究から得られる資源配分のあり方とは、概ね以下のようなものである。つまり、(常識的に考えられるように) 公開されかつ公平な資源配分方式が最も効果的である。このことは、情報の利用可能性とアクセスの程度にもよる。多くの大学では、管理者が拠るべき明確な一連の規定を有している。そうでない場合には、予算権限者との面談が資源配分過程の重要な部分とみなされている。しかし、資源配分の公正性の改善による便益が実施の時間と費用を下回ることがないよう過度に複雑であってはいけない。

資源配分は予算編成と結び付けられて考えられ、貨幣尺度の予算によって表現されると考えられることが多い。しかし、フルタイム換算の常勤職員数や非常勤職員雇用時間などの他の形式による資源割りも資源配分の一つの方法であり、同様に妥当である。我が国の国立学校特別会計下でも、財務省による予算管理と併せて総務省の定員管理と人事院勧告による給与水準決定、人件費以外の予算査定を組み合わせは、貨幣尺度と物理的尺度の双方による資源配分といえる。

また、目的の冒頭に掲げられたように資源配分は戦略目的達成という資源管理の一部であり、資源配分過程が大学全体の利益となるよう予算編成できるような合理的な基礎を提供すべきものである。その意味で組織内部の政治的妥協や明確な戦略なしの配分は資源管理的に問題であるといえる。

明らかに資源配分は事前決定に係るものであり、支出の前になされねばならない。会計や原価計算のコスト配賦は事後でもよいの異なる。コスト配賦もまた資源管理の一部とみなせるが、もし、コストが配賦された部門の管理者によって教育研究活動に係る全てのコストが統制不能ならば、コスト配賦は効果的な資源管理に貢献しない。このため、資源配分の単位の権限と責任を一致さ

せる組織構造と組織内部のアカウントビリティ機構を同時に整備しなければ機能しないことに留意すべきである。

3. 資源配分に影響する要素

全ての大学等の高度教育機関は、前述したとおり高等教育財政カウンスルからの交付金の交付過程を通じて、毎年度、効率性の向上を求められている。このため、透明で公平な資源配分方式は（毎年度の）新たな（効率化）目標達成のための予算減額（実質ベース）に有効な用具としても機能する。組織全体の効率向上のため、どの責任部門でいくら達成するか（及びしたか）を特定化できるからである。

事例研究を通じて、資源配分には唯一の正しい方法といったものはないと結論づけられた。これは大学毎に置かれた環境や使命あるいは戦略目的が異なるためである。

目的や環境が異なれば資源管理の一種である資源配分方法も違うのは経営学の教えるところである。ここで配分方式に影響する要素としては次のようなものがある。

- 大学の規模
- 大学（構成組織）の複雑性
- 大学に対する公財政支出の水準
- 公的財政資金提供機関（高等教育財政カウンスルなど）の資金配分方式
- 大学の管理運営構造
- 大学の管理運営スタイル

具体的に詳述すれば、規模に関して単科大学は総合大学より小さく簡素であり、複雑性に関しては、農科大学のような機関では規模に比して経営が複雑になっている。また、大学に対する公財政支出の水準については、近年の政府の高等教育政策により、大学に対する公財政支出全体が縮小し、各大学は一層の効率性の向上が求められている。このため、各大学は支出を減らし民間企業等の非公的機関等からの収入を生み出す仕組みを講じることを強いられている。このため、外部収入に関する指標が各大学の資源配分方式に組み込まれることもある。一方、公財政資金提供機関の資金配分方式については、公財政資金提供機関による大学への資金交付が透明性を増し、その中で一定の方式に基づく交付先と交付額の決定を明らかにするにつれ、各大学は、当該方式を内部の資源配分に反映させるかどうかを迫られている。さらに、管理構造については、

資源配分過程は大学の管理運営構造を支えるものであり、新しい管理運営構造が導入される時は改訂または変更されることが必要である。

最後に、管理運営スタイルについては、集権的又は分権的アプローチのいずれかを決定するものであり、学長や中核的な上級管理者（のスタイル）による。

このように資源配分方式は、当該大学の教育研究、財政及び不動産戦略を補完する。より広範で中期的アプローチを保持したい大学は、高等教育財政カウンシルの方式を準用しないが、起業的な行動を促す戦略があるときは、その配分過程は収入を稼ぐものを優遇するような配分になりやすい。一方、研究志向が強い大学においては、研究活動が卓越している部門を優遇する要素を組みこむことで研究活動やその卓越性に応じるような（配分方式）を選択することもできる。また、大学が学生数を競うことを促される場合は、配分モデルも学生確保戦略に成功したものに有利なものとなる。このように、個々の大学の配分モデルは高等教育財政カウンシルの交付モデルの他、自らの経営戦略と密接に関係している。

4. 資源配分方式

4.1 資源配分方式の区分

資源配分方式には、大きく収入予算又は支出予算を配分する二つの方式がある。

(1) 収入予算の配分

この方式は高等教育財政カウンシルであれその他の公的及び民間機関であれ大学に直接収入をもたらす教育又は研究部門について適用可能である。いくつかの大学が高等教育財政カウンシルの交付金配分方式に基づいて（部分的にせよ）収入予算の配分を行っている。この方式は高等教育財政カウンシルに対する財源依存度が高い継続教育機関において用いられることが多い。しかし一部の大学はこの方法が（継続教育以外の機関等においても）有用であるとしている。この方式は、大学部門に要求されている効率性向上の導入と同時に異なる学科（科目）間での重み付けを高等教育財政カウンシルの重み係数*を準用することで自動的に設定できる点で優れているからである。

* 高等教育財政カウンシルは、専攻分野毎の正規学生数に単位費用を乗じたものに更に重み係数（補正係数）を乗じて教育交付金の額を決定している。この

係数は、医歯獣医学系を4.5、理工学等実験系2.0、実験・実地教育随伴系1.5、その他1.0とされている（2002－3年度）。

（2）経費（支出）予算の配分

この方式は活動に伴う財源を予定経費に基いて配賦するから、収入をもたらす教育研究上の単位組織ともたらさない非教育研究上の単位組織の双方に適用可能である。職員人件費、特に教育人件費については、かなり詳細に計算されるが、それらは従来の経緯を踏襲し、実績額をベースとする傾向にある。

事例研究では、経費増加圧力に対して、非教育研究分野においてゼロベース予算編成*を導入する必要性が増していることが示された。また、いくつかの大学では資源配分過程に競争的な手続きを用いていた。

*ZBBとも称され、過去の実績でなくゼロから活動の必要性等を評価して予定経費を算定する予算方式である。

（3）考慮要素

これらの方式のいずれを採用しても、以下の事項について考慮することが必要

- ①大学本部に留保する資源（本部先取り「トップスライス」）のレベル
大学本部に留保する資金のレベルの決定が資源配分に先行されないと、大学全体の管理運営、大学の施設整備や様々な偶発的支出等が確保できないからである。
- ②予算統制の委譲レベル
教職員人件費等について、集権的に管理すべきか予算配分単位の管理者に委ねる（分権的）かを決定しなければならない。内部のアカウントビリティ構造の確保に際しても前提になる。
- ③学内財源措置制度の扱い
一つの予算配分単位が大学全体に利益をもたらしたり、当該部局以外をも支援する場合がある。この場合は、集権的な資源配分方式の方が分権的なそれより扱いやすい。当該部局だけに限定した資源配分をすると学内的な外部経済性から大学組織全体の最適化にならないため、配分決定権限を当該部局より上位にしなければならないからである。しかし、集権的な方式の下での収入確保の取り組みは議論を招きやすい。

4.2 本部への資源留保

新規プロジェクトに資金を与える共通のアプローチは資源先取り（トップスライス）である。

(1) 対象経費・支出

トップスライスの対象には以下のような項目がある。

- ①土地、施設等の資本的支出
- ②新規事業－新学科の創設－
- ③再構築（リストラ）事業、早期退職制度
- ④臨時的支出

(2) レベルの決定

トップスライスのレベルの決定には注意を要する。先取りにより集権的に扱う資源と予算配分単位に委ねられる資源とのバランスが必要である。先取り要素が大きくなると部局の主体性・裁量性が減少し、部局の責任と権限の範囲が限定され組織目標達成への一体感醸成でマイナスになるからである。また、予算配分単位への委譲にも注意が必要である。たとえば、会計検査院報告「イングランド高等教育機関の財務健全性」（1994）では次のように記述している。

「中核的又は支援活動に直接関わる者に権限を付与することによってこそ分権的な予算運営が効果的、効率的な資源利用を保障するものとなる」

しかし、委ねた予算に対する（本部からの）十分な統制と監視がないと、超過支出につながり、大学組織全体の財政運営を困難にすることにも留意しておく必要がある。

4.3 予算と実績の差異評価と取り扱い

一般的に大学では予算配分を受けた組織単位等に不要額と不足額を次年度に繰り越すことを認めている。これは単に次期以降資金を失うのを避けるため会計年度中に配分予算全額を執行しようとする行動をなくし、（配分資源の）「支出に見合う価値」（VFM）を維持するのに効果的であるからである。同時に、予算配分単位に、配分予算の節約を通じて、それぞれの長期的な投資戦略（将来の人材準備、施設整備など）に沿って資金を投入することを促すことが可能で

ある。さらに、結果的に大学全体の利益のために利用可能な手元資金を増加することになる。

しかし、過大支出の処理にはあまり効果的でない。重要なことは、過大支出の要因が理解され、当該予算配分組織内で是正措置がとられることである。このことは資源配分方式の有効性評価において重要で、十分な管理が行われない予算配分単位で赤字の累積を避けるのに役立つ。

また、大きな不要（及び不足）額が連続して発生する場合には、資源配分自体が適切でないことを示すことになる。

こうした実績把握で将来の予算決定の際には、配分予算の不要繰り越しの金額を考慮することができる。資源の効率的で経済的な利用を促進しなかったり、資源配分過程が一時的な資源需要と整合的でないため、そうしたアプローチは注意深い管理が必要である。

4.4 予算配分の単位

事例研究では、全ての資源配分方式において消費的資源は予算配分単位に配分されていた。

(1) 典型的な支出科目

- ①消耗品費と設備費
- ②人件費
- ③他の教育研究組織の教育費
- ④間接経費

(2) 典型的な収入科目

- ①学生納付金
- ②その他

具体的な教育研究組織への委譲範囲は表1のとおりである。

表1 資源配分の分権化の程度

機関名	A	B	C	D	E	F	G	H	I
経費・支出									
消耗品費	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
人件費	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓
間接費	✓	✓	✓	✓					✓
収入									
教育収入	✓	✓	✓	✓					✓
外部資金	✓	✓	✓	✓	✓				✓

注1：チェック印があるものは分権化されている項目である。

2：アルファベットは機関名を示す。

5. 経費・支出の配分

5.1 消耗品費と設備費

全ての大学では教育研究部門に消費支出に係る予算権限を付与していた。これには大きく分けて次の4方式があった。

- (1) ゼロベース予算編成に基く資源配分
- (2) 学生数及びその出席状況に基づく資源配分
- (3) 学生(教育)活動に基く「支出責任単位」(コストセンター) *内での統制に従った資源配分

この例として、教育や継続教育機能、支援機能別に12のユニットを設定し、各ユニットにはそれぞれ経費総額に相当する歳出上限を設定している機関がある。ユニット内では人件費及び物件費間の流用も可能である。支出責任単位方式を採用するのは大学の統合及び法人化により財政の合理化が求められているものと考えられる。具体的には各ユニットは、毎年度、共通して一定率で経費の削減を求められている。また教員は全て1～2年の任期を付されている。

- (4) 「収支責任単位」(利益センター) **内での統制に従った資源配分

ここでは、支出責任単位方式と違い大学から各部局に経費相当の財源措置が行われるという形式をとらず、各部局が歳入歳出予算を編成し収支均衡または余剰が要求される。(3)との関係では、各支出責任単位の目標値を設定した上で、その経費目標値の負担を収支責任単位に割り当てることになる。

具体的には、支出責任単位方式と収支責任単位方式は混在しており、大学の全てのユニットが収支責任単位になったり、支出責任単位になるわけではない。ある大学では、教育研究組織だけが収支責任単位とされ、他の部局は支出責任単位とされている。また、支出責任単位についてもゼロベース方式など厳しい予算査定が行われるものもある。上記4方式にはバリエーションがあり、(2)を基本とする方式でも留学生に通常学生の2倍の単価を設定して留学生を確保した部局に報いるものもある。

一般的に高等教育機関においては、小規模設備は消費財予算で購入している。近年まで高等教育財政カウンスルは大学等に多額の設備購入費を交付し、大学はこの資金を一定の算定方式により本部主導の事業に充てるとともに部局の要求に応じてきた。しかし現在では交付金の設備費への特定を少なくしている。そこで集権的管理の大学では「先取り」により本部主導で資本的整備を進める傾向があり、一方分権的な大学では設備整備の責任を部局に委ねる傾向にある。

*支出責任単位：原文は cost center であり、民間部門では一般にコストセンターという訳語が使用されているが大学関係者にとってなじみが少ないため、支出責任単位と訳している。原価を一つの指標として業績が測定される責任センターを意味し、標準または予算原価と実際原価を測定し原価差異分析を行う。大学における教育研究や本部経費はアウトプットとの関係で標準または予算原価を設定できないものも多く、予算原価を下まわることが効率の良さを示すものでないことに注意を要する(経営学大辞典第2版、中央経済社、pp. 321-322.)。

**収支責任単位：原文は profit center であり民間部門では利益センターという訳語が使用されているが、コストセンターと同じ観点から収支責任単位という訳語を用いる。原価と収益の集計単位であり、収支差で組織単位の業績が測定される自己充足的な組織単位である。もっとも、ある収支責任単位は他の収支責任単位と相互依存にあるため、収支責任単位は業績測定において完全ではない(同上、p. 837)。

5.2 教職員人件費

教職員人件費は大学の支出の60～70%を占め、経費配分及び管理で最も重要な部分である。伝統的に大学本部の管理当局は人件費予算権限を部局に配分するのに消極的である。CIPFAの調査研究では、人件費予算が部局に配分されているところすら本部が一定の権限を留保している。例えば人件費はユニットに配分されていても具体的な教職員の採用に際しては、学長が財務責任者と

協議の上で同意を与えることとされているなどである。

前出会計検査院の「イングランド高等教育機関の財政健全性」（1994）には「半数の大学で、任用権限を伴う給与支払い権限が予算配分単位に委譲されている」と記述されている。一方、同じ会計検査院の「独立的管理」（1995）では、「調査した中で、一つの例外を除いて、学長あるいは上層の管理当局が常勤職員人件費予算を統制し、また、全ての大学で常勤職員ポストの新設又は更新に学長等の承認を要している。そして、（そのことが）学生教職員比率など大学の方針による人事配置の実現手段となっている」と記述されている。これは、（このような人件費予算の本部管理は）1992年以降の新規大学では法人化から2年以内であることと、財政的な脆弱性（多くの大学は赤字あるいは公債を引き継いでいる）にもよると考えられる。

事例研究の9機関では、人件費予算の配分において4通りの方式があった。

- (1) 人件費予算権限は大学本部にあり、部局に配分されない（2機関）
他の7機関は教育研究組織に人件費予算を配分している。
- (2) 活動基準で教育研究組織に配分する（3機関）
スタッフ数又はスタッフ労働時間に学生数等を乗じたものを基準として行われる。他の6機関では収支責任単位方式による。
- (3)（当該年度の）収入見込みに基づく（3機関）
- (4)（前年度の）収入実績に基づく（3機関）

重要なのは、大規模大学では内容は異なるが洗練された資源配分方式を採用していることで、それぞれ部門収支の説明責任を含み、人件費予算を組み込んでいる。

一方、継続教育の小規模機関では、1機関を除き、柔軟性がなく人件費予算への本部統制が強い初歩的な方式を採っている。事例研究の全ての機関で、（人件費）資源（配分）を活動計画又は実績に関連付けようとしている。しかし、その関連付けの方式は、学生教職員比率、高等教育財政カウンシルの算定方式による各ユニットへの配分、収支責任単位方式など様々である。

なお、人件費管理と収支責任単位方式との関係について整理すると、収支責任単位方式は予算の柔軟性を増すのが最大の利点である。各部局の目標達成状況による管理が可能になり、また（部局単位の）収支差の繰り越し、職員の欠員補充に関する権限委譲も可能にする。大規模大学では収支責任単位方式を導入すると、各部局は戦略計画を財政的に裏付けるだけの財政規模を持つことができる。しかし、小規模機関では、部局所属職員の人件費の額も大きくないため常勤職員人件費の不要額は本部が留保することが多い。もちろん、常勤教員、非

常勤教員、支援職員の別に、異なる配分方式を採ることも可能で、例えば、非常勤教員については各部局が完全な権限を持ち、常勤教員の人件費は部局に配分しつつ採用や再任には本部の承認を要することとし、支援職員は学内共同の支援組織に所属させる、ということも可能である。前述の「独立的管理」では、調査対象15機関中に部局が常勤職員の採用権限を持つものは1大学であったが、非常勤職員の人件費については9大学であった。

収支責任単位方式以外の資源配分方式では、大学本部が財政権限を留保しているが、その場合、大学本部は各部局への配分量を非財務的な条件に基づいて決定し、当該部局にはその中で計画した事業を実施するよう求めることもできる。

5.3 他の教育研究組織への教育サービス

多くの教育コースでは、当該教育専攻コースの主たる予算組織以外の組織に対する教育も行われている（我が国でいえば一般教育と専門教育を担っている旧教養部が改組された学部等が該当する）。学生数で配分すると適正な活動資源が配分されないからであり、このような「サービス教育（講義）」を反映する資源配分の調整が必要となる。大学によっては、学内に市場経済手法を導入して「サービス教育」を部局間の経済取引とすることもできる。しかし、学内で市場経済手法による課金や価格設定は慎重な取り扱いが必要である。規模の経済性（学生数が多くなると学生当たり教育コストは低下すること）や範囲の経済性（学部数等の課程数が増加すると学生当たりコストは低下すること）の問題やコストの統制可能性の課題があるからである。サービス価格（コスト）は科目によって異なるが、通常は、それらを大学全体で合算すると、純計で収支差はゼロになるはずであるが、サービス提供コストの方が受領部局への課金を上まわっていることもある。また、各組織に教育に関する資源配分の算定に際して他の組織への協力負担を考慮に入れた複雑な計算を行っているところもあるが、精緻な手法であるため、かえって組織間の（協力）関係が失われかねない問題もある。さらに、大学によっては組織の教育活動に関する評価に際して、「サービス教育」以外の要素を加える場合もある。例えば、学生指導や学生募集経費を考慮した加重配分などである。

5.4 間接経費

(1) 概説

事例研究では、資源配分に収支責任単位方式を用いている5機関のみが予算編成で資源を配分する際に間接経費を支出項目として用いている。その内容は表2で示すように様々である。間接経費に係る配分方式はCIPFAの「高等教育財政」(1994)と「継続教育財政」(1995)に詳しい。

表2 間接費の配分基準

間接費区分	CIPFAの枠	A	B	C	D	I
空間	面積	面積	学生数	重み付け 面積	面積	面積
図書館	学生数 又は利用	利用	学生数	スタッフ数 学生数	———	学生数
情報処理	学生数 又は利用	スタッフ数 及び学生数	学生数	利用学生数 及びQR*	学生活動	学生数
人事	人件費	スタッフ数	学生数	スタッフ数	スタッフ数	スタッフ数
財務	総収入	スタッフ数	学生数	支出	請求書数 と収入	学生数
学生登録	学生数	学生数	学生数	学生数	———	学生数

注：QRとは研究評価(RAE)における評価点数と活動的スタッフ数の積である。

教育研究組織に大学本部の間接経費につき負担配分を行う大学が、必ずしも関連する資源の権限をそれらの組織に委ねているわけではない。(資源に係る)統制権限が限定されているが、各組織は間接経費の賦課に大きく影響される。収支責任単位方式を用いた場合、収支責任単位である各組織が権限を持つ資源は間接経費の賦課水準によって制約を受ける。間接経費の賦課が大きくなるほど、教職員人件費や物件費などのように各組織が統制できる資源支出に係る予算は小さくなる。

前出の会計検査院「イングランド高等教育機関の財務健全性」では、約2/3の高等教育機関で、大学本部による全学的な役務提供経費につき各教育研究組織へ割り当てが行われていないとされている。そこでは、その原因を管理コストの悪い印象に求めている。また、予算配分単位に対し事前決定された管理コストを単純に本部経費として割り当てることが資源の効率的利用を促進する手

段にならないと信じていると推測している。会計検査院は、各高等教育機関がそれぞれの内部組織が黒字か赤字か知ることができない限り、財政運営は改善されないと考えている。

なお、最近の間接費の部局配分・負担の状況は表3のようになっており、経済合理性に優れているとされる内部市場やサービス協定でなく、多くは「先取り」（「配分せず」に該当）で部局に事後的に負担させない方式や表2で示したような配賦基準で部局に負担させている状況である。

表3 間接費の配分原理と配分方法

サービス 部 門	配分せず	配分する場合の方法			
		配賦	サービス協定	内部市場	その他
図 書 館	49.4	76.9	15.4	0	7.7
情 報 処 理	49.4	79.5	12.8	0	7.7
人 事	49.4	84.6	7.7	0	7.7
財 務	51.9	83.8	8.1	0	8.1
学生登録数	50.6	81.6	10.5	0	7.9

注:Pendlebury, M and N, Algaber(1997), "Accounting for the Cost of Central Support Services in UK Universities: A Note", FAM, Vo. 13, No. 3.

(2) 施設利用に関する間接経費

事例研究では、次の4大学が、各組織によって占有されている面積を、資源配分の決定要素に含めている。4大学のうち2大学は旧大学(1992年以前に大学であったもの)であり、1980年代後半に行われた資源配分の実施に関する調査(G. Williamsにより「高等教育における財務の変化形態」(1989)として出版)からの変化がわかる。その調査対象では利用面積により経費負担を賦課していたものはなかった。その後Pearceによる「高等教育機関における資本調達と不動産管理」(1991)では、大学が利用面積による経費負担賦課の仕組みを導入することを推奨している。そして、前出会計検査院報告では、1/3の高等教育機関が予算単位である教育研究組織に利用面積に係る経費を割り当てるシステムを持っているとしている。今回は事例調査対象が9機関であるから、ほぼ会計検査院報告と同じで、この10年間で普及してきたといえる。利用面積課金以外に、教室等の効率的な利用時間割などの実施が、小規模大学では効率的な施設利用を促進する上で効果的な場合が多い。一方で実際の利用に基づく洗練された面積課金の仕組みを導入することを断念して、各年度当初に利用可能な面積を算定する方式のものもある。これは、実務面及び理論

面で次の問題点があることによる。

- ①（実際に利用に基づく）面積課金には正確な面積占有記録が必要なこと
- ② 面積課金の仕組みには、当該施設の量（面積）だけで質を勘案していないこと

CIPFA の「大学における管理会計」（1994）において、Scalpens らは古い施設、特に用途を特定されないで建築された施設には、教職員用個室など、他に使いようのない同じような部屋が本当に必要な教室等より多く含まれているが、これら部局は（利用していない部屋を含めて）単にその占有面積による間接経費を賦課される、と記している。これは、質の中でも用途適合性を勘案しないとかえって不合理な配分となり、施設の効率的利用にならないことを示している。

具体的な効果を挙げるヒントとして会計検査院の「ウェールズ地方における高等教育機関の面積管理」（1996）には、成功例が示されている。そこでは相当の施設の利用（利用効率）の強化がなされ、実際の占有面積が旧大学補助金委員会基準の98%から78%に低下している。各部局間の専有面積の再配分が行われ、面積過剰の理学系部局と面積不足の人文系部局の問題も解消された。また、図書館拡張などの新規事業の収容スペースとして（低利用）施設が充当された。面積課金は部局が既得権によって占有を続けるという考え方を完全に変更できることを示している。

施設利用について一層大きな変革を実現するためには、面積課金に加えて、全学一元的なコンピューターによる利用時間割や再設計のような他の方策も必要である。それらと面積課金は、前者が教育用スペースのみに適用可能で、後者は研究や管理にも適用可能という点で、補完的である。ある機関では階段教室を改造して新たに3教室をつくり、収容能力を倍にした例があり、面積課金はこのような施設改良をより受容可能なものにする。大学保有施設内で施設利用率を向上させるだけでは資金節減にはならないからである。

また、面積課金を効果的に機能させるには、部局が統制できるレベルを反映したものでなければならない。部局が（その占有）スペースを貸し出せるところにおいてこそ、施設利用効率を改善できる。支出節約をもたらすには、面積課金システムが大学による賃借面積の縮小か、大学施設の学外賃貸のいずれかでなければならない。

(3) 図書館と情報処理サービス

表2に示すように、図書館及び情報処理サービスについては種々の基準により経費が配分されている。大きく分けると利用適格者数に基づくものと利用度によるものの2通りがある。利用に基づいて賦課する仕組みは学内での各部局に対する割り当てをより公正にするが、費用対効果の点ではほんのわずかの意味しかない。全学で一元的に供給される図書館とコンピューターのサービス提供は施設提供サービスとは異なる。施設利用については、部局は予定を変更して需要を減少させられるが、学生が図書館を利用するのを制限することは難しいし、学生が図書館と情報処理サービスを利用すればするほど学習が効果を上げるかもしれないからである。

(4) 他の間接経費

他の間接経費項目には、人事、財務部門、学長室と専門家等への料金支払いを含む管理運営部局経費がある。この配賦も表2に示すように種々である。バース大学は詳細な配賦基準を設定しており、管理運営経費を、各部局の（教育と研究に係る）収入と支出を勘案して、次のように各部局に割り当てている。

- ① 本部運営経費
 - － 教育関連支出と研究関連支出に等分し、それぞれの部局の支出により比例配分して割り当て
- ② 研究（管理・事務・事業）オフィス
 - － 研究収入により比例配分して賦課
- ③（学長等の）オフィス事務経費
 - － 教育と研究の収入により比例配分して賦課
- ④ 学生登録事務経費、教職員給与・人事事務経費、教育・研究経費の経理事務経費など
 - － 員数、支出額など利用に基づき賦課

上記経費賦課は、資源配分過程が公正で透明なものことに寄与している。この方法では、各部局が大学内での業務量におおよそ比例するかたちで経費を賦課され、管理運営経費の全額が実績等に基づいて再配分されることにより、各部局の大学財政への貢献度が明らかになるとされる。

管理運営経費を比例配分的に部局に割り当てるやり方では、効率性を向上できない。例えばスタッフ数50人の部局は、実際の需要に関わらず、常に50人に相当する人事部門経費を賦課されるからである。こうした場合、部局と本

部の合意により、公正、透明、効率的な方式を工夫することもできる。事例研究では、多くの大学で、部局に提供されるサービス水準につき部局と本部間の合意により、便益と責任が増大したと報告されている。

6. 収入予算の配分

6.1 概説

収入予算を部局に割り当てるかどうかは、大学にとって非常に重要な決定事項である。収入を支出・経費と同時に配分するのは収支責任単位的な統制管理を採用することになるが、前出の「独立的管理」では、収入予算を部局に割り当てていたのは1/5であった。また、「高等教育における財務の変容形態」では、収入予算の部局割り当ては（部局に直接収入が配賦されるから）、企業の従業員歩合給のように、各部局による収入増加への強い誘因となる一方、資源と権限が完全に部局に委譲されたら大学はその一体性を維持できなくなるのではないかと、との反対意見もある。

収入予算が教育研究部局に割り当てられると、管理運営や全学的なサービス部局の財源は、収入を先取りするか教育研究部局へ管理経費を直接賦課することで確保される。この場合、先取り率は部局収入に統一的な率を適用する以外に、留学生の納付金など競争的に得た収入につき低い率を適用したり、教育活動による収入とそれ以外の収入について異なる率を採用したりしており、多様である。

6.2 教育活動による収入

高等教育財政カウンシルの研究交付金及び研究カウンシルからの研究助成やその他の外部資金や受託研究資金を獲得する少数の大学を除いて、多くの大学はその収入の大半を英国とEU諸国からの学生に対する教育（特に高等教育財政カウンシルの教育交付金）により得ている。それら資金は高等教育財政カウンシルからの交付金と学生納付金の合計である。事例研究の5大学では、教育活動による収入予算を教育研究組織に配分しているが、そのうち2大学は部局配分に高等教育財政カウンシルの大学別配分額算定方式を採用していない。たとえば、バース大学では、下記のように類似の10大学の例を参考に、学内で独自の科目別重み係数をかけて配分している。

- (1) 高等教育財政カウンスルからの教育交付金：
教育分野を①理学・工学系、②設計・情報処理系、③その他に分類し、
をベースに、①及び②には一定の加重をかける。
- (2) 学生納付金：
各部局が開設コース及び国籍に応じた授業料を定め、その総額を得る。

また、スタッフオード大学では、学生納付金と高等教育財政カウンスルの教育交付金を合算し、その上で教育分野を5類型に分け、それぞれに加重値を決めて配分している。

残りの3大学は高等教育財政カウンスルの配分額算定方式に準拠して配分している。この方式をとった場合、教育研究組織が高等教育財政カウンスルの配分基礎となる国の政策優先順位に対して敏感に反応して、かえって大学全体の方針・戦略目的達成に損失を生じるとの意見もある。これは、高等教育財政カウンスルは大学全体に対する公平性と透明性を確保した配分方式でかつ政府の政策目的達成を総合的に達成するべき算定方式を決定しているのに対し、個々の大学の方向性なり戦略が政府全体のものとは必ずしも一致しないからである。

6.3 その他の収入

その他の収入には、コンサルタント業務や企業従業員向け教育などの営利事業収入、特定のプロジェクトへのEUからの助成収入、EU以外からの留学生納付金、高等教育財政カウンスルからの研究交付金を含む研究助成資金や受託研究資金などがある。事例研究では大半の大学は、これらの教育活動収入以外の収入について収支責任単位方式をとっている。より集権的な資源管理を行っている2大学については、予定支出を賄う収入を確保するよう管理者に求めるか、部局が自己責任で収支を合わせることを求めている。

高等教育機関の中でも大学、特に、伝統ある大学にとっては、研究活動に起因し、又は研究活動により得られる収入は、当該大学の収入の中で大きな割合を占める。

事例研究の4大学は、高等教育財政カウンスルから研究交付金を受けた場合に、研究分野組織に当該交付の便益が帰属するような方途をとっている。しかし、ある大学では、開発研究の資金については、集権的な統制が維持され、研究組織に直接配分されない。また、これらの研究大学にとっては、(直接経費と同様に)研究交付金や受託研究資金の間接経費収入が重要な財源となっている(現在高等教育財政カウンスルの研究助成には研究スタッフ経費の45%の間

接経費が措置されている)。この研究交付金に係る間接経費についても大学ごとに種々の方式があるが、2大学では間接経費を対応する研究組織に帰属させている。しかし、多くの大学では、間接経費のうちどれだけを研究組織に残し、どれだけを本部が管理する資金とするか、興味深い、時として熱い議論がなされている。

7. まとめ

7.1 資源配分の留意点

(1) 概説

資源配分方式は、会計システムに学生数、教職員数、施設稼働状況などのような情報を統合することを求めており、これらのシステム自体の質的水準が高いことが前提になっている。たとえば、図書館と情報処理サービスの利用に係る経費配分はそれに関係する公式又は非公式のシステム等に依存している。

公正性はより洗練されたモデルでは重要な要素であり、このため、完全な再賦課システムに移行する前に非財務システムの信頼性を説明することが重要である。たとえば、面積課金方式は部局によって現に利用されている施設面積を変えることになるので難しさがつきまとうと報告されている。

(2) 経営管理情報の報告

収支責任単位方式をとっていた大学でさえ、支出に関する月例報告項目を少なくしがちであるが、ただし、事例研究の全ての大学は毎月毎に予算情報を報告していた。これは会計検査院報告15機関中の9機関に比して改善されている。「継続教育機関の管理会計」(1995)で、Griceは経営管理情報の報告期限は前月末から10日以内が適当としているが、ある機関は通常前月末から5日以内に報告を行っていた。定期的で迅速な報告とその点検が資源配分方式の成功に極めて大切である。

(3) 資源配分方式導入の時期

資源配分方式の導入当初は、特に分権的な管理運営では、大学が従前に引き続いて財政安定性を確保することが困難になることもある。財政が困難な状況にある大学は、リスクを冒して資源管理権限を委譲したり、柔軟性を高める試みを進めようとはしない。このため「継続教育財政カウンシル」と機関間の「財

務覚書」では、機関は分権的予算管理の導入を進め、あるいはそれを進展する意思を継続教育財政カOUNシルの責任者に文書で通知することになっている。また、会計検査院は「イングランド高等教育の財務健全性」で、分権的予算の拡大は特定リスクに直面させる時点と見なしている。

(4) 経営管理者

成功した分権的資源配分方式の導入と維持には経営管理者の研修が必要なことを見落としてはならない。研修は当該方式の詳細伝達だけでなく、むしろ資源管理の技術について行われることが重要である。

(5) 段階的な分権的資源配分方式の導入

分権的財政運営が導入されると、各部局が会計年度当初から予算権限を行使することができるようになるので、財政上の問題が生じる可能性がある。すなわち大学が歳出を縮減する裁量性が失われるためキャッシュフローと構造上の問題をもたらすおそれがある。分権的構造を用いる大学は、部局の予算権制限を段階的に解除してことで問題を克服できる。完全な分権的予算方式であっても、キャッシュフロー統制は本部の財政部門に残すことが必要である。いわゆる損益ベースで健全であっても資金不足で財政危機に陥る「黒字倒産」を避けるためである。

(6) 分権的予算管理の導入のためのチェックリスト

これまでの検討結果を取りまとめると、分権的管理に移行するには次の要件を満たしていることが必要である。

- ① 経営者が資源管理技術（訓練と人材確保）をもっているか？
- ② 上級管理層が方式導入に係る報酬とリスクを引き受ける意思があるか？
- ③ 適切な財政権限・責任（金額その他の）水準が設定されているか？
- ④ 財務スタッフの権利と責任に関する公式指針を作成しているか？
- ⑤ 適切な経営管理情報が定期的に供給、更新され信頼できるか？
- ⑥ 予算配分のための基準や算式が決定されているか？
- ⑦ 資金の流用権限や繰越に関するルールが明定されているか？
- ⑧ 質の高い適時のモニタリングと報告システムがあるか？
- ⑨ 教育研究組織と本部管理組織へのシステムを管理する適切な人材を配置しているか？

- ⑩システム開発がオープンに実施されているか？教育研究組織と本部間で意思疎通のチャンネルがあるか？
- ⑪システム実施を中止する停止する場合の臨時的な対応措置計画があるか？
- ⑫システムの検証時期が確定しているか？
- ⑬コスト配分につき健全で公正な取り決めがあるか？

8. 我が国への教訓及び示唆

国立大学法人については、中期目標・中期計画の枠内で財務運営について従来に比して自主性・自律性が拡大されている。特に、国会の議決予算による科目統制や、財政法・会計法及び国立学校特別会計法の適用を受けることはなくなり、国立大学法人法に基いた財務統制を受けることになる。とりわけ、主たる財源となる運営費交付金は使途制限がないことから、学内の資源配分は大学の経営方針や戦略に従うことになり、大学側の自律性が発揮しやすい。英国の例でみてきたように、資源配分は大学の戦略目的達成の重要な手段であると同時に、学内のアカウントビリティ構造を確保する装置でもある。つまり、将来ビジョンの実現を財務面から支えるとともに資源管理の内部統制の役割をも果たす。その意味で、公財政支援に依存する国立大学がその使命を確実に果たすため、いかなる資源配分システムを採用するかは組織戦略で鍵となる重要な選択・決定である。そこで特に検討すべき課題は、資金の配分をどうするか、配分後の管理をいかに行うか、及び本部等の経費をどのように確定するか、である。

(1) 配分モデル

第一の課題は、配分モデルとして、英国でも見られるように運営費交付金の算定方式に準じて部局へ資源配分するか、独自のモデルを開発するか、である。英国の高等教育財政カウンシルの教育交付金は、基本的に学生数と学科（課程）構成で規定されるが、我が国の運営費交付金は複雑な算式に基いており、同時に原則として直前の事業年度実績額を基礎に決定される。このため、学科間の教育プログラムの実態と交付金算定の重み付け（補正係数）のギャップが大きい英国の大学と異なり、交付金方式を準用すると必要な財源を確保できなくなる可能性は小さいと考えられる。しかし、大学の戦略目的達成を重視する立場をとるならば、独自の方式を考案する方が適切であることを忘れてはならない。

(2) 収支責任単位方式か支出責任単位方式か

二番目の課題は、部局に収入・支出双方の管理権限と責任を委譲する収支責任単位方式をとるか、支出管理のみを委譲する支出責任単位方式をとるかである。部局の独立性や裁量性は明らかに収支責任単位方式の方が大きく効率性か有効性を高める誘因も大きい。しかし、この場合、部局間の財源格差が許容水準の範囲にあることが前提になる。運営費交付金や外部資金で活動経費が賄えないならば、内部補助をしなければならないが、この場合は収支責任単位といっても他の部局の活動に依存する構図となり、分権化の動機付けが減少する可能性がある。

(3) 共通間接経費の処理

第三に、収支責任単位方式を採用しても、共通間接部門である本部や図書館等の経費は交付金の算定に明示的に現れず、教育活動の経費に含められるのが通例であること。そこで、これら部門の財源をいかに確保するかが課題になる。英国では依然としてトップスライス（先取り）方式が支配的であるが、これは、我が国で行われてきた校費の一部の本部留保と違い、全ての収入項目に関する先取りである。そこでは、どれだけ確保するか、収入項目全てに共通の率を採用するか、外部資金で部局が獲得したものは区別するか等の課題がある。

いずれにせよ、配分ルールの検討・決定を全学的参加で行い、その方式を透明化することが合意形成にとって必要である。また、戦略目的への整合性、公正性、客観性、安定性、信頼性、予測性の要件を満たすことが望ましい。