

第4章

予算の管理

4.1 国立大学法人における予算の役割

(1) 予算の概念と機能—国立大学法人の特性—

予算とは計画を貨幣的かつ体系的に表したものであり、活動を実施するための資源(ヒト、モノ、カネ及び情報)の必要量・消費額(支出)とそれに見合う財源調達(収入)の予定表といえる。つまり、大学が組織として効果的な活動を行うため、いかに資源を獲得・調達し、各活動に割り当てるかの計画である。大学を含め、あらゆる組織あるいは個人が活動を行うには資源を必要とするから、必要な資源量を予測しその確保方策を予め見積り用意しないと単なる構想になる。財源裏付けのない計画は実行可能性に欠け、大学がいかに素晴らしい使命や活動目的を有していても実現が担保されないものは無意味である。その意味で、予算は大学の使命や戦略目的の上位に位置するものでないが大学の活動あるいは年度計画の実施に不可欠なものである。もちろん、財源制限がなければ必要な活動を賄う資源は確保できるので財務管理として予算管理は不要となり、単に資源消費や変動及び残高を記録する会計で足りることになる。

しかしながら、国立大学法人は企業のように利益獲得を目的に財・サービスを供給して対価を得るものでないから、年度利益計画から活動水準や収益を予測しそれに向け資源を管理していくものではない。また、国立大学の提供する高等教育サービスは、警察や消防のように政府機関が供給を独占する完全公共財でない。このため、企業の予算や政府の予算と異なる特性を有する。したがって、国立大学法人の予算管理モデルは他の組織からコピーしたり借用して足りるものでなく、これから時間をかけて各国立大学法人が試行錯誤と日々の研鑽・学習過程を通じて確立していくものといえる。その意味で、以下に述べる内容は予算管理の処方箋を提示するというより、むしろ、予算管理に際し考慮すべき事項やヒントを示したものとして理解していただきたい。

そこで、国立大学法人の特性を活動及び資源面から整理しておこう。第一は緩やかに結合した組織であること、第二に教育と研究の結合生産を行うこと、第三に附属病院を除き対価性がないサービス活動であること、第四に人件費比率が高いこと(固定的・義務的経費が大半で変動的・裁量的経費が小さいこと)、第五に成果の定量的測定が困難なこと、第六に財源が政府資金以外に多様なことである。官僚制的な予算統制を大学内で実施したり、業績管理や財源付与を活動目的別に行うことは、それぞれ第一及び第二の特性から制約があり、また、第三、第四及び第六の特性から、自律的に自己収入を確保して財源確保すること及び変動費の節減は限界的である。さらに、成果・評価の予算への反映も第五の特性から容易でない。

こうした特性に加え、法人化は以下のような予算管理の変更を求める。

- ①国立学校特別会計と異なり、大学自ら収支の統合管理(均衡)及び部局等への資源配分を行うようになる。個々の国立大学では歳入予算と歳出予算は一致せず、歳出予算が国からの財源付与であったのが、個々の収入予算と支出予算は一致し、収入予算が財源となる(図1参照)。

②総計予算主義による科目統制・一元管理から財源別の多元的管理に移行する。つまり、全ての収入及び支出が国庫金として議会や財政当局の統制を受ける状態から、法人収入(文部科学省では一般会計の歳出科目)のうち運営費交付金と補助金のみに限定される。

③上記の裏返しであるが、歳出に見合う財源が国(特別会計)から付与される構造から、従来の一般会計繰入分に相当する財源が配賦され、残りは自らの活動で賄う制度への変更である。大学の収入総額は原則維持されるが、自己収入分の変動リスクを負担しなければいけなくなる。

このように国立大学法人は国から独立した経営主体として収支管理を行うことが要請され、予算といえは歳出予算であった資源消費型の組織から、国の財政支援と自己収入により収支均衡を収支予算で達成するサービス供給・生産型の性格を部分的に有する組織に移行すると考えることができよう(図2参照)。

図1 特別会計制度と法人制度における国立大学の予算構造の比較

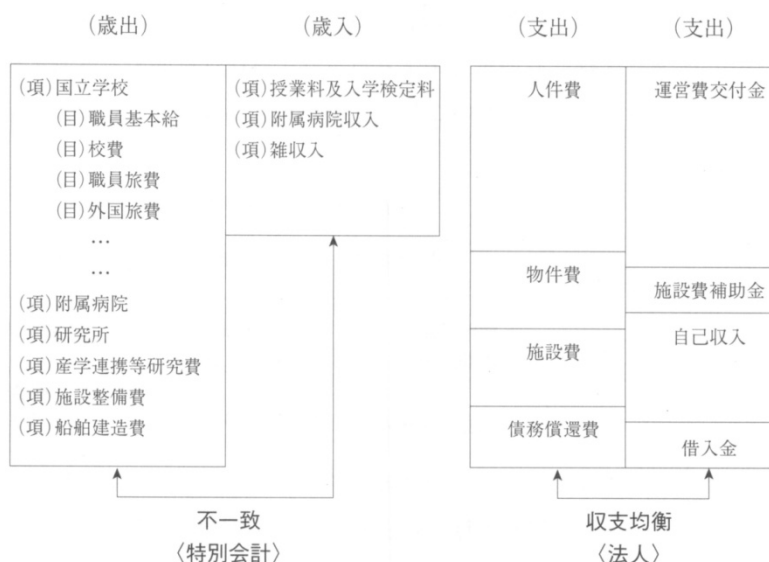
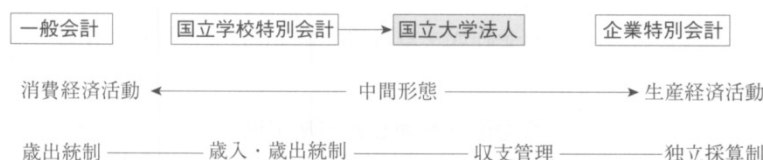


図2 国立大学予算の位置付け

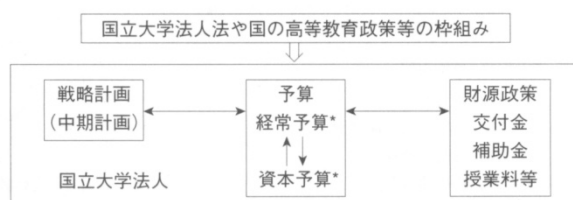


(2) 国からの財源措置

1章で解説されたように民間企業や私立大学と異なり、国立大学法人は国からの財政措置(運営費交付金及び施設費補助金)で基盤的活動の財源が賄われる。学生定員や授業料設定は大学側で自由に決

定できない(授業料は標準授業料の 110%の上限設定)が、財源の配分では運営費交付金について裁量性が認められている。このため、予算管理に際しては、これら財政資金の性格(使途の制限、財源供給の安定性、国の高等教育政策及び財政政策の動向等)を認識しておく必要がある。特に私立大学と違い、戦略計画に相当する中期計画は主務大臣の認可を受けるものであり、毎年度の予算も中期計画全体にかかる予算、収支計画にしたがって作成され、主務大臣に年度計画の一部として届け出がなされる。収入の約半分を政府の財源措置が占め、それ以外の主要な自己収入である授業料等収入及び病院収入もいずれも政府規制(授業料は標準額の 110%の上限規制、診療収入は社会保険診療報酬規定による)対象である。このため、予算執行において従来より自主性・自律性は向上するものの自由な予算編成ができるわけではないことに留意すべきである(図 3 参照)。

図 3 国立大学法人の財務上の制約



*：経常予算は毎年度経常的に行なう業務・活動に関する予算であるのに対し、資本予算は施設・設備整備等に係る予算である。

(3) 予算の目的

予算を作成する目的としては以下の 5 点が挙げられる。

- ①**資源配分を通じた戦略実現**：予算は活動に資源を配分するから活動の量と質を規定することになる。たとえば、大学として強化・補強すべき領域や重点分野の活動には資源を優先的かつ多めに配分することで財源面から戦略実現を支えることになる。
- ②**戦略達成の経済的誘因**：大学本部や学長のリーダーシップで資源を重点配賦するのも戦略達成の一つの方法であるが、戦略実現に適合した活動を実施すると資源配分を多く受けられるように経済的誘因を組入れる方法もある。たとえば、産業界との連携強化を戦略として掲げる大学において、産業界への技術移転や発明した特許の流通の大きさに応じて教育研究費の配分額を増加するのはその例である。
- ③**戦略意図の学内伝達と意思疎通**：予算はどの分野・活動にいくら資源を割り当てたかを明らかにするから、大学の戦略意図を財務的に示すことができる。予算は学内構成員に知らされるため、大学の戦略意図を財務的に明らかにすることで目指す方向が具体的にされる。人件費、物件費のような性質別でなく部局別とか活動目的別の予算編成にするとより効果的になる。

④**アカウントビリティと統制のメカニズム**：予算は計画の財務的側面であるから、計画の遂行状態や達成度を予算に従った資源利用や消費実績あるいはサービス活動による資源獲得(自己収入)実績額を予算と対比することで統制できる。また、予算と比較して報告することで資源拠出者や利害関係者へのアカウントビリティを果たすことも可能である。

⑤**財務健全化・規律保持**：予算編成を通じて収支均衡が図られ、財源を無視した支出計画を作成して財務体質を悪化することを抑制できる。特に現金主義による予算でも、借入金や債券発行による財源調達はその効用が長期に及ぶ建物等や将来の病院収入で確実に償還できるものに限定することで債務拡大に歯止めをかけることが可能である。

(4) 予算の分類

予算には次に示すようにその目的や内容などにより種々のものがある。予算管理に関与する関係者は、いずれの予算にかかわっているのかを理解しておくことが重要である。

①**期間**：予算の対象とする期間の長さに応じて1年間を対象にする年度予算(計画)、3～5年を対象にする中期予算(計画)、そして5年超の期間を対象にする長期予算に区分される。将来の予測の精度は期間が長くなるにしたがい低下するから、中期予算や長期予算の精度を年度予算並に高めることは不必要で不可能であること及び収入と支出・経費項目間で精度の整合性を保つことに留意すべきである。また、期間が長くなると政策の変化等が生じる可能性が高まるので、条件を変えて収支に与える影響を把握する感度分析を併せて実施するのが望ましい。

②**性質**：予算の対象とする項目により、性質別予算か目的・機能別予算、經常(運営)予算か資本予算、収入予算か支出予算に大別される。性質別は人件費、物件費、施設費等の用途により区分され、目的・機能は教育経費、研究経費、管理費などの活動内容による区分である。積上げによる予算編成には性質別が、また、業績管理・目標管理には目的・機能別が優れている。一方、予算科目の影響・効果の及ぶ期間が1年か1年超かで經常予算と資本予算に区分される。これは、毎年度支出を伴うか否かによる区分と考えてよい。最後の区分は、財源と配分による基準であり、法人化により収支管理が求められることから収入予算の重要性が増すといえる。なお、国立大学法人では業務管理や説明責任、とりわけ自己収入の増額による利益は経営努力によるものとみなされ目的積立金に繰り入れることが可能であるため、外部資金を財源とする活動にかかる予算は区分しておくことが必要である。ただし、自己収入でも授業料等は交付金算定に際する控除項目であるから、基盤的教育研究活動の財源に充当されること、また、附属病院の診療収入は診療費用の対価であり、外部資金にかかる予算と同様に区分して病院の予算は作成されると考えられる。

③**属性**：大きく予算を編成する計算の尺度として資金を採用するか、資金を含む資源(財務資源、物理資源など)を採用するかでの区分である。前者は現金主義予算、後者は発生主義予算と呼ばれ、国立大学法人で「予算」と定義されているものは現金主義予算のものであり、「収支計画」と定

義されているものが発生主義予算によるものである。したがって、「予算」は収入予算と支出予算からなるのに対し、「収支計画」は収益と費用の予定額から予定利益を算定する内容になっている。現金主義と発生主義の違い及び国立大学法人会計基準の特性から、「収支計画」の収益には施設費補助金は現れず(予算の収入に計上)、費用には施設費補助金や国の現物出資で取得する予定の有形固定資産にかかる減価償却費は現れない(現金支出を伴わないため予算の支出にも計上されない)ことに注意しておく必要がある。

④組織単位：予算を編成する単位により大学予算、部局予算、学科・部課予算、は研究室予算などに区分される。また、組織単位と機能・目的を対応させたマトリックス型予算を作成することもある。国立大学法人の法制度上の予算は大学単位の予算であるが、大学経営の観点からは組織を構成する単位で予算要求し配分を受け実行予算を作成する手続きが必要である。

⑤部局の裁量性の程度：国立大学法人の予算は施設費補助金等を除くと運営費交付金と自己収入を財源とすることから、従前の科目・事項別に用途が制約されていた形態から用途制限が原則的でない構造になる。しかし、このことは大学の実行予算や予算執行において大学側に裁量性が付与されたということで、大学組織としての予算管理がなくなるわけでない。したがって、大学内部でどの程度裁量性を付与するかで科目予算か包括予算に大別される。つまり、内部管理として所定の費目用途制限を行う方式を採用するか(従来の特別会計に近い)、用途制限がない成果・目標管理方式を採用するかで学内予算システムが区分される。その意味で経営管理・統制の考え方に依存する。

4.2 大学の予算と組織

(1) 予算の決定プロセスと組織

国立大学法人は、独立した法人格を有するとはいえ、国からの財源措置をうけて教育研究活動を実施する公的な組織である。このため、予算決定も学校法人のように内部で完結するわけではなく、主務省の文部科学省や主務省におかれる国立大学法人評価委員会、財務省及び国会の関与・統制を受けることを忘れてはならない。もっとも、主務大臣、財務大臣及び国立大学法人評価委員会は国立大学法人の中期計画の収入予算及び支出予算全体の認可に関与し、また、主務大臣は年度計画の予算届け出に関与するが、従前の特別会計と異なり国会の予算統制は国立大学全体の収支予算全体でなく、財源措置としての運営費交付金及び施設補助金にかかる主務省の一般会計の歳出予算に限定される。その意味で実質的な違いは国立大学法人評価委員会の関与が加わることと国会の関与の範囲が小さくなることである。

一方、学内での予算決定プロセスは科目統制から自主性・自律性が拡大することから、従前以上に予算の役割は増大し、予算を通じた戦略目的への適合性は当然のこと、予算決定過程の公正性・透明性を強化することが要請される。主務省から部局への直接配賦的な事項予算が原則的になくなるから部局への配分には合理性と納得性が求められ、かつ、過程が構成員に透明でなければ学内合意は得られにくいからである。しかしながら、予算過程は民間部門や政府部門でも同じであるものの合理性だけで決定されるものでなく、利害関係者間の利害調整の場であり、政治性の側面を有することは避けがたい。また、大学の特性(たとえば単科か総合か、所在が都市部か地方部か、歴史が古いか新しいか)に応じて予算決定システムが形成されていくものであり、全ての大学に通用する適切なモデルはないことを認識することが重要である。

(2) 予算配分プロセスと組織

上記のように国立学校特別会計の時と異なり、国会審議で個々の国立大学法人の全体予算(歳入・歳出)が決定されるわけでない。しかし、主務省の文部科学省及び査定省の財務省と国立大学との関係は個別科目単位かブロック単位かの違いはあるものの、要求、査定(調整)、配分(内示)の相互関係にある。つまり、図4に示すように要求・調整・配分のプロセスは法制度的な過程と国立大学法人内部の配分過程に区分される。そして、過程は部局要求が大学本部で査定され、その結果が文部科学省に提出され、そこで調整されたものが財務省に提出される。このように、ある局面の査定・調整者が予算要求して査定・調整を受ける入れる構造になっているのが特色である。

(3) 法定の予算関係書類

国立大学法人は当該国立大学の予算につき自ら策定・編成責任と権限を有するようになるが、国立大学法人法の規定にしたがい所定の予算関係書類を作成し、中期計画にかかるものは認可を受け、ま

た年度計画にかかるものは届出を行わねばならない。もちろん、この予算とは法人全体のものであり、また、財源措置の制約の範囲であるが、従前と異なり経費の用途を変更したり、増額することも可能な弾力的なものであることに注意しておく必要がある。なお、法人は法定の予算関係書類の他、内部管理目的のため実行予算や部局等の組織単位の予算を作成するのは従前と同じである。

1) 中期計画

上記の点は中期計画の予算の性格に関連しており、国立大学法人の財務にも準用又は参照されるところと考えられる独立行政法人の中期計画に関する基本的考え方(平成12年4月中央省庁等改革推進本部事務局「独立行政法人・中期計画の予算等について」)において次のように解説されているのが参考になろう。

(基本的性格)

独立行政法人が、中期計画に定める予算と異なる業務執行を行なっても違法の問題は生じず、その不当の判断は(成果に関する)事後の評価による。

(具体的説明)

1. 支出予算

(略)

法人の実際の支出管理は、国の関与すべき事項ではないが、法人の重要なマネジメント事項であり、別途、何らかの仕組みを自ら構築することが適当である。

2. 収入予算

(1) 交付金・施設費等補助金

- ・主務大臣及び財務大臣は、中期計画に定めるところに従い、確実に手当てする。

(略)

(2) 自己収入

自己収入の額は、あくまでも法人の見積りに過ぎないが、独立行政法人は収入を実現するよう努力すべきである。

具体的な予算関係書類には、中期目標期間におよぶ予算(人件費の見積りを含む)、収支計画及び資金計画(国立大学法人法第31条第2項第3号)の他、短期借入金の限度額(同4号)、重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画(同5号)、剰余金の使途(同6号)などがある。

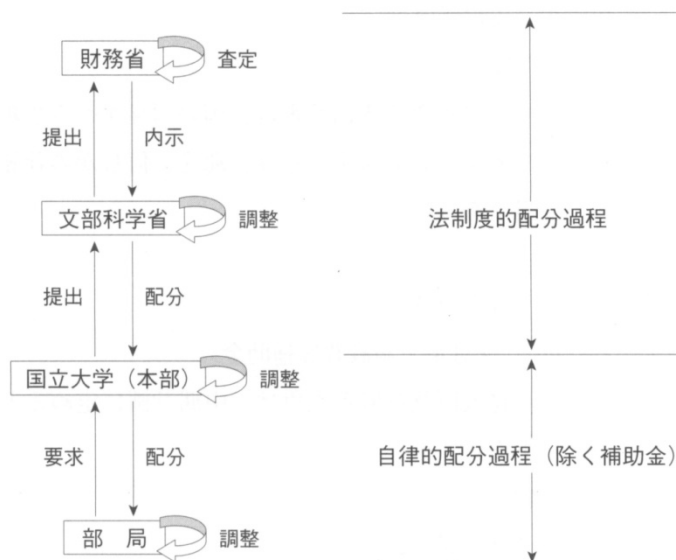
このうち資金計画は、財務諸表のキャッシュフロー計算書の予定版に相当し、中期目標期間中の資金(現金)の出入りの見通しを明らかにしたものである。予算と異なり、業務活動、投資活動及び財務活動別に資金の流れを表示するものである。

2) 年度計画

一方、年度計画のうち予算に関係するものは、収入予算及び支出予算からなる年度予算(現金主義で作成され、人件費の見積りを含む)、年度収支計画(発生主義に基づく)、年度資金計画、短

期借入金の限度額、重要な財産の処分等に関する計画などがある。

図4 予算配分プロセス



(4) 予算管理と責任単位

大学内部における予算管理においては、分権化・裁量性付与をどの程度(移流用、繰越し、借入等)にするか及びどの範囲(人件費を含めるか否かなど)にするかが重要である。大学活動の特性から、スタッフは教育研究成果を高めるためになるだけ自由な資源使用を可能にすることを期待するが、一方で大学は資源使用に対するアカウントビリティを負っている。とりわけ国立大学は公財政支援を受けることから、直接の利害関係者である学生・保護者や主務省の他、納税者・国会に対する資源管理に関するアカウントビリティを有している。その意味で、いかに成果に関するアカウントビリティと資源使用の自律性・自主性を調和させるかが課題になっている。また、大学の規模や歴史・伝統などにより大学の戦略目的を達成するため部局やスタッフの裁量性が高い分権的管理が常に望ましいとは限らないため、分権的管理及び集権的管理の得失を勘案することが必要になってくる。

こうした予算管理の権限と責任を担う予算単位をどのように扱うかについては、「支出責任単位」(コストセンター)と「収支責任単位」(利益センター)及び「資源責任単位」(投資センター)の3つの考え方が存在する。そこで3つの方式につき概説する(表1参照)。

第一の支出責任単位とは、各部局(組織単位)が当該部局で発生する経費について責任と権限を有するものである。もちろん、自部門で発生する経費でも管理責任がないものは対象から除外される。減価償却費は代表的なものであり、償却にかかる資産取得・処分に関する責任・権限がなければ、経費に責任を負わせることは合理的でないことによる。

第二の収支責任単位は、組織単位で発生する経費と収入の双方につき責任と権限を負うものである。フローとしての収支につき管理責任が求められるとともに、収入についても裁量権を有する。この場合も減価償却費は資産価値の減耗と取得価額の期間配分である性格から、ストックたる資産の取得・処分権限がない限りで責任範囲から除かれる。

第三の資源責任単位は、組織単位で発生するフロー以外に自己が管理するストックについても権限と責任を負うものである。そこでは資産・負債にかかる意思決定も権限が委譲されることになる。

国立大学法人は従前の特別会計制度のように歳出予算の統制に力点がおかれていた状態から、法人単位での収支管理が求められるようになるから、収支責任単位による予算管理が望ましいように思われるかもしれない。しかし、活動に伴う収入と支出に関係はあるものの、独立採算の企業特別会計や公企業のように直接の相互対応関係を有するものでない。教育活動による支出水準は部局別に異なっているが、授業料水準の差は設けるにしても限定的であり、また、私立大学のように教育研究活動経費をも学生納付金収入で賄う構造になっていないからである。その意味で、収支責任単位をそのまま適用することは適切とはいえない。欧米の公立大学で収支責任単位を採用しているが、部局活動の特性や大学全体の戦略を勘案して内部補助した資源配分後の部局予算に対して導入されていることを忘れてはならない。本部を含む部局別に財源を合理的に割当てる方式が確立され、その方式につき学内的に合意が得られるまでは、支出責任単位で管理することが適切と思われる。

図5 予算管理の分権化の考え方

支出責任単位にせよ収支責任単位にせよ、分権化には次の前提条件を満たした上で、大学特性に応じて決定される。

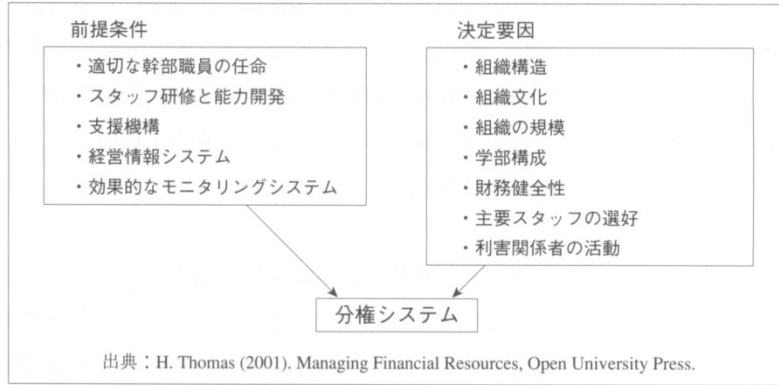


表1 予算管理方式

項目	支出責任単位	収支責任単位	資源責任単位
定義	経費についてのみ統制責任を負う。	全ての経費と収入につき説明責任を負う。基本的に収支均衡を維持する。	資産及び負債についても完全に責任を負う。
特性			
減価償却*	本部で負担し考慮しない。	経費として配賦されるが説明責任は負わない。	説明責任を負う。
人件費	基本給についてのみ配賦される。	各種手当及び賞与についても配賦される。	全ての人件費（含退職手当）につき配賦される。
物件費	経常的支払につき責任を負う。	経常的な資源消費は全て責任を負う。	同左
資産	全て本部で扱う。	未収金等の経過勘定**は責任を負う。経常的活動に係る減価償却は配賦。	全て配賦される。
負債	全て本部で扱う。	経常的活動に係る負債は配賦。	全て配賦される。
利点・限界	大学の財務構造に適合	部局の裁量性と責任の一致	完全な分権化、部局間の格差・全体性の問題

*：有形固定資産の取得価額をその耐用年数期間に配分すること。

**：決算整理勘定ともいわれ、現金の支出・収納があった時点で消滅する。

4.3 大学の予算編成

(1) 予算モデル

国立大学法人は収支管理を自ら行なわねばならないから、国からの財源措置や自己収入等の収入を的確に見積り、その範囲で教育研究活動を実施することになる。そして、中期目標を達成するには、主務大臣の認可を受ける中期計画での予算や主務大臣に届け出される年度計画に定める予算では不十分である。教育研究の個々の活動をどれだけの経費で何を財源として実施するかを計画し、財源を割り当てねばならないからである。そのため、大学として中期計画・年度計画を確実に実現する予算モデルが必要になる。この予算モデルは収入を的確に予測し、計画に定める業務活動を実施するには幾らの財源・資源が必要であるかを見積り、また、過不足が生じた場合には調整するという一連の予算過程を合理的に行なおうとする。

これまでのところ提唱されているモデルには、以下のものがあるが、現実的には純粹に単一モデルを適用するというより複数のモデルを組み合わせたものとなっている(表2参照)。従来の国立学校特別会計でも、基本的に増分主義モデルを採用していたとみられるが、国からの事項別の科目予算の特性から国のフォーミュラで示達された額がそのまま配賦される部分もあるなど混在している状態であった。

- ①**増分主義**：前年度実績を基準にして予算編成を行なう方式であり、多くの組織で観察されるとされる。大きな変化がないため組織内部での調整は比較的容易であるが、現状固定的である。
- ②**PPBS**：トップダウンで費用対便益を算定し必要な施策を選択・積算する予算方式である。費用便益や費用対効果が計算できれば最も合理的であるが、教育研究の評価は困難であり現実的には限定的な活用になろう。
- ③**ZBB**：業務の必要性をゼロベースで検討して予算を付与する方式である。ただし、PPBSと異なりボトムアップから検討する。既往実績にとらわれないという点で大きな変更を行なうときには適合する。
- ④**業績予算**：活動のまとまりを単位として財源と達成すべき目標を事前に明らかにして管理する方式である。
- ⑤**フォーミュラ予算**：一定の算式で経費・収入を見積もる方式であり、透明性に優れているが、活動を財源別に保証するとはいえない。
- ⑥**アウトプット予算**：サーピス活動単位で財源を付与するが、アウトプットについて定量的な基準を設けプロセスに裁量性を与える方式である。

表2 予算モデルの比較

モデル	定義	利点と限界	摘要
増分主義	前年度予算を基準に限界的に増減して編成。	安定的環境に適合、調整費用・労力が小さい、大きな変化や重点化はできず、現行保持。分権的。	ニーズと費用が不変時に適用可。
PPBS	活動のまとめり毎に便益・効果と費用を算定し、最も費用対効果が高いものに配分。	経済合理性、長期の観点に優れている。半面、成果の定量化が困難。作業量が多い。集権的。	部分的適用。
ZBB	全ての経費を目的に照らしてゼロから検討。	戦略適合性に優れている。抜本的見直しが可能。半面、作業量が多いし、比較可能性に劣る。ボトムアップ的。	部分的・定期的適用。
業績予算	業務単位で費用と成果を把握し、戦略目的に沿って配分。	効率性の改善や説明責任の向上に寄与。ただし、業績指標の設定単位と業務・活動単位が一致しない。指標に関心と努力が集中する弊害。集権＋分権。	業務管理モニタリングに適用可。
フォーミュラ予算	一定の定量化公式で予算額を決定。	透明性・明瞭性に優れている。半面、真のニーズやコスト構造を反映しない恐れ。集権的。国から大学への配賦に適合。	基盤部分への適用可。
アウトプット予算	教育研究のサービス単位ごとに費用を配分（成果を考慮）	大学の活動をサービス単位に分解するため、原価管理に適合。また、外注化や大学間比較可能。戦略との接合性に難。集権＋分権。	管理・支援・病院に適用可。

いずれの予算モデルを採用するにせよ、経費・支出の財源を確保しなければならないからの確な収入見積を行なわねばならない。国立大学法人では、政府からの財政支援、補助金、授業料等の自己収入の他、借入金が主要な財源である。この推計・見積には、経済状況及び財政状況の予測、高等教育政策の動向、高等教育市場、産業界の動向及び大学自身の財務体質の現状把握が前提になる。特に長期計画や中期計画の予算においては、こうしたマクロ環境・構造の変化を見通すことが肝要である。国の財政事情は高等教育政策と並び財政支援の規模や方法に大きな影響を与えるから、幾つかのシナリオを想定した推計を行なうことが有用である。また、大学特性(規模・課程)により収入源泉のうち交付金、授業料等の割合が異なることに配慮する必要がある。たとえば、附属病院を擁している場合には自己収入の割合が高くなり、社会保険診療報酬など国の医療政策の変化を考慮しなければならないし、理工系学部を有していると授業料等の学生納付金収入が基盤収入に占める割合が文科系学部よ

り小さく、それだけ運営費交付金に依存することになる。

したがって、収入・財源別にリスクや特性を把握しておくことが有用である。特に授業料等の学生納付金は金額の大きさからの確な予測と対策が重要であり、額を規定する志願倍率、入学率、減免率、留年率、改訂率などの適切な設定と管理が望まれる。表3は収入項目別に特性を整理したものであり、金額が大きいものやリスクが高い(確実性が低い)ものについてより精度が高い予測または他の属性の収入項目と影響を相殺させることでリスクを低減する対策を講じる必要がある。具体的には、予定していた収入を得られない場合に計画達成の影響度を把握し、繰延の可能性を検討したり、他の財源調達策(借入など)を採用して実施する場合の財務健全性の確保を図るなどである。

表3 収入項目の特性.

収入項目	金額の多寡	確実性	拘束(制限)性	活動関連性
運営費交付金	◎	◎	△	◎
施設費補助金	○	○~◎	◎	○
その他補助金	△	△~○	◎	○
寄付金	△~○	○	○	○
共同・受託研究	△~○	○	◎	○
借入金	△~○	○~◎	◎	○
学生納付金	○	○~◎	○	◎
病院収入	◎	○~◎	○	◎
雑収入	△	△~○	△	○

注：◎は大又は高、○は中、△は小又は低を示す。

(2) 予算配分方式(予算単位への財源割当方式)

①配分モデル

国立大学の法人化に関し予算で最も変容を迫られるのは、科目・事項別の一種の紐付き予算が用途制限のない包括補助に移行することへの対応である。運営費交付金の算定方式はあくまでも積算基礎にすぎず、それも部局別に区分できない要素も少なくない。財源をいかに使用するか、つまり、業務や活動にどのように配分するかが業績を規定することになり、中期目標終了時の業績結果が資源配分に反映されることから、大学経営の鍵を握るといえる。確かに、従来も教育研究基盤校費に関しては大学間で様々な取り組みが実施されてきたが、法人化によって校費以外を含むすべての財源が対象になり、独自の配分モデルを開発しなければならない。

もっとも、この配分は、先行して包括交付金に移行した英国でも未だ試行錯誤の状態(図6参照)であり、大きく、積算基準を準用する方式と独自方式を採用するものに区分される。

運営費交付金積算準拠方式: この方式は交付金基準をそのまま学内配分に使用するものであり、新規配分モデルを開発する必要がない利点がある一方、政府が各大学への一定の政策目的を持って配分する公式を自大学に適用するため、大学特性に合致しなかったり、戦略に適合しない可能性もある。

運営費交付金積算非準拠方式（独自方式）：この方式では、大学の使命、戦略を実現するため、最も効果的な配分を実施しようとするものである。しかし、学内合意を得るに時間を要する他、積算基準と違う配分規則を使用する合理性をどのように確保し説得するかは課題もある。

いずれの方式を採用するにしても、配分モデルの満たすべき要件としては、**a.戦略適合性、b.安定・公正・透明性・予測可能性、c.ニーズ適合性**が挙げられる。aは大学の目指す戦略や方向に合致するような資源配分になることである。拡大・充実化する部門を計画で掲げていても資源を投入しない限りその実現は困難であり、計画や戦略と予算の連動が必要である。bは学内の各部局がその方式につき納得し合意することが前提であり、同時に各部局の予算編成の円滑化にも資する必要があることをさす。最後のcは、たとえ現状維持の部門であっても、目標を達成できる資源を配分されなければならないことを意味する。

具体的な配分モデルには、下記の5つがあり、部分的に先の予算モデルと共通している。これはある意味で当然であり、予算モデルで確定した支出予算の配分を行なうことに起因する。

- 1) **増分方式**：本部事務局を含む各部局の前年度予算を基準にして所定の増減率を乗じて配分額を決定する。
- 2) **業績方式**：各部局の業務実績に応じて前年度予算を増減する。この場合は達成すべき業績を事前に明らかにしておく必要がある。
- 3) **フォーミュラ方式**：一定の方式(学生・教員数等の投入基準の他、講義数・研究論文数等の成果基準など種々の形態がある)で配分額を算定する。
- 4) **重点方式**：各部局の活動のうち特に大学全体として重視すべきものに重点的に配分するものでアップダウン方式が通例である。
- 5) **混合型**：以上の方式を組み合わせたもの。

②本部等（共通間接）経費の確保・配分

大学本部は直接教育研究活動を行なっているだけでなく、その支援等を行う共通間接部門である。このため、直接活動を担う部局と同じ方式で資源を配分することは難しく、多くの場合、大学全体の収入から先取り(トップスライシング)する形態で財源を確保している。従来の国立大学でも校費の一定割合を控除して本部等経費を賄っていた。理論的には、各部局に対する間接サービスに対して支払を受ける等の経済学的モデルもあるが、現実には諸外国でもほとんど利用実績がない。そこで、法人化後においてもトップスライシング的な手法で必要な財源を確保することが適切と思われる。この方式は、年度当初に予想しなかった事態が発生する場合に対処できる予備費の財源確保になる他、学長のリーダーシップ発揮の財源にも充当できる。もっとも、各部局への配分額が低下して目標達成が困

難になることは避けるべきであり、共通間接費の節減や有効性の確保を図ることを忘れてはならない。

③内部補助

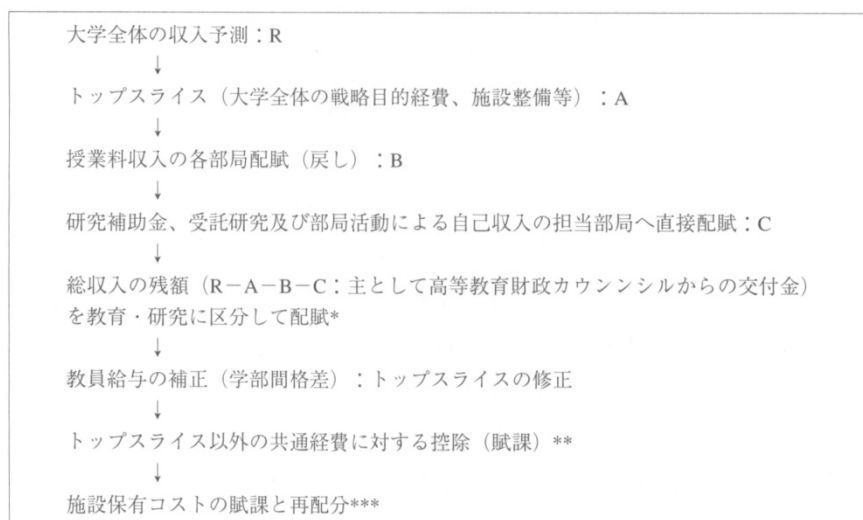
各部局は運営費交付金や授業料収入等を財源に教育研究活動を行なっているが、部局の特性により学生当りの教育コストや教員あたりの研究コストに差が認められる。しかしながら、交付金にせよ授業料にせよこうした部局特性を踏まえた算定あるいは設定がなされていないため、交付金積算準拠方式を適用した場合には、部局の経費と配分される財源すなわち収入が一致しない。こうした状態を回避するため、部局間での内部補助を実施することが必要になる。独自方式の場合でも運営費交付金や授業料等を教員数や学生数以外の要素を加味して配分することになり、部局間で異なる単価や配分基準を適用することになる。

④業績向上・効率化・財源確保誘因

これまでの基盤校費の学内配分でも自己収入獲得のため競争的資金申請数を考慮することを実施していた大学もあるが、こうした財源確保以外に業績向上を目的に所定の業績指標と連動して配分額を増減する方式が考えられる。教育業績を高めるために学生の授業評価が高いものに配分額を多くするなど想定されるが、これには評価の客観性担保と同時に配分基準を教育分と研究分及びその他の社会貢献分等に区分することが前提になる。

また、定期的に業績向上や財源確保に効果があったのか、負の副次効果（たとえば評価を甘めにして学生の人気取りをするなど）がなかったのかの検証を行なうことが肝要である。

図6 オックスフォード大学の資源配分（RAM）の流れ



*：教育分と研究分に区分し、教育分は学生数×コスト係数で、研究分は研究者数×質係数×コスト係数で配賦する。

**：学生数、教職員数及び保有面積により配賦する。

***：占有面積当たり20ポンドの使用コストを賦課し、質で調整された研究者数及び学生数により再配分（戻しいれ）する。

4.4 大学の予算プロセス

(1) 予算編成プロセス

国立大学は法人化されれば、学長によるトップダウン的な経営が必要であり、予算編成も学長を初めとする役員主導で行なうべきという主張がある。この主張を否定するものではないが、各国立大学はその中期目標あるいは戦略目的の達成を図ることが肝要であるから、その観点から置かれている環境や組織文化等を勘案して編成スタイルを決定すべきといえる。小規模大学で各部局が十分な教育研究能力を備えている場合に、無理にトップダウンで資金配分したり特定部局を重視することは構成員間で無用のコンフリクトを招き、かえって動機付けを低下させる可能性もあるからである。計画・目標の策定過程と同様、予算も部局の構成員の意見を踏まえて編成されることが望ましく、その結果、重点的配分方式を採用するか公正な配分方式を採用するかは区分されるべき話である。学内合意と決定された予算に関する所有者意識を全スタッフが共有することが予算を通じた目標・計画管理を成功裏に推進するわけであり、予算は手段にすぎないのである。同時に、予算プロセスは資源配分を伴なうことから、合理性や科学性を追求する大学においても部局間の利害対立を生じ、政治性は避けられないことに留意しなければならない。

また、資金源泉別あるいは組織別に予算編成することは従前から実施されてきたが、法人化後の全学的な予算管理という視点からは、毎年度の経常的活動と臨時的な資本的活動に区分した予算編成を実施することが有用である(表4参照)。企業経営の考え方を国立大学に応用するというのは、単に企業会計という会計処理の変更を行なうものでなく、経営体の業績管理を行なうときに毎年度の資金収支均衡を目指すだけでなく、長期的な視点から目標達成に必要な活動を行なうだけの資源を確実に確保するためである。大学の教育研究活動は毎年度の人件費、物件費だけでは維持できないものであり、その活動を支える基盤たる施設・設備が整備・保全されねばならない。確かに、施設整備は大学側の意思決定では完結できないが、経常的活動を維持するために整備を計画的に実施できるように主務大臣に要求することが重要である。とりわけ、整備時期が当初計画と異なることにより教育研究の計画にどのような影響を与えるかを予測して、その結果を経常予算で考慮することが必要である。たとえば、建物・設備の更新時期を繰延べるとは機能を発揮させようとすると維持管理費の増額が必要になるし、反対に、新設も以降の維持管理費(借入金で取得した場合には債務償還費も)を増大させるからである。このように、経常予算と資本予算は、経費内容や資金需要に差があると同時に特性相互依存の関係にあることを忘れてはならない。

なお、予算実務の流れは主務省の連絡通知等により以下の記述と異なることがあるが、本章では各大学法人が学内で予算管理を行なう場合に検討すべき課題と考え方を解説することにした。制度の枠内で各大学が創意工夫を発揮することが法人化の趣旨であることを踏まえたためである。

表4 経常予算と資本予算

項目	経常予算	資本予算
内容	効用発揮が1年以内 消費的・継続的支出	1年超の効用発現 投資的・非標準的支出
期間	単年度	複数年度あり
経費見積方法	フォーミュラ主義 +前年度実績主義	個別プロジェクト別の積み上げ主義
変動性	小	大
影響範囲	全体的	限定(部分的)

(2) 経常予算サイクル

学内の経常予算のサイクルは、以下に示すように基本的に現行と大きな差はないが、最大の違いは国から配賦される歳出予算で全ての活動を賄う構造から、国からの財源措置と自己収入を財源に収支均衡を図ることにあり、見積の誤差の責任が大学側に帰すことになる。

①予算ガイドライン

これは各部局が予算見積と本部への要求書を作成する場合に、基礎となる全学の予算編成方針を示したものであり、大学全体の収支見積や部局への配分の考え方を述べたものである。このなかには、各部局で経費効率化あるいは自己収入などに関して推計を行なうに必要な予算パラメータを提示すると同時に、様式や期限を明示しておくことが必要である。

②部局ごとの予算要求

各部局においては、ガイドラインと部局の方針を踏まえ、前年度予算の実績分析を行なって要求案を作成する。この際、部局内での情報の共有、内部予算編成プロセスの確立が前提になるが、部内での要求案・選択肢の検討と見直しを経て最終予算要求案が提出されるのが標準であろう。なお、いずれの予算モデルを採用するにせよ、予算管理目的の見地から、部局内部における物件費、人件費等の性質別実行予算の編成が必要である。

③収支均衡

本部における収支見積と各部局の要求案とは一致しない(要求額が収入見積を超過する)のが通例であり、この場合には法人は支出要求を査定して削減するか、収入を増額できないかの検討を行うことになる。法人の中期目標あるいは戦略目的の実現のため不可欠な活動であるか否かの吟味を行なうことが前提であるが、どうしても必要な業務活動と認められる場合には寄付金等の自己収入を増額できないか、あるいは、本部で留保する財源から拠出できないかを検討することになる。それでも資金不

足になった場合には、附属病院施設整備や移転を除き借り入れは認められないので、経費の定率カットあるいは外注化による経費節減の可能性を探ることになる。

④組織としての承認

こうして作成された原案を役員会で審議した後、教育研究評議会及び経営協議会審議を経て、役員会で再度審議の上、決定される。また、部局でも教授会等で審議し確定される。

⑤モニタリングと調整

前述したように、国から財源の追加配分はないから、特に国の財源措置以外の収入については見積額との違いは経費で吸収しないと赤字になる。短期借入金は年度中に償還することが義務付けられており、また、積立金等の剰余金がない状態では常時収支均衡を維持しなければならない。このため、期中の収入・支出予算との差異を常時監視し、修正行動をとれるようにしておく必要がある(月次ベースの実行予算を部局単位で作成して管理するシステムが望ましい)。

⑥決算

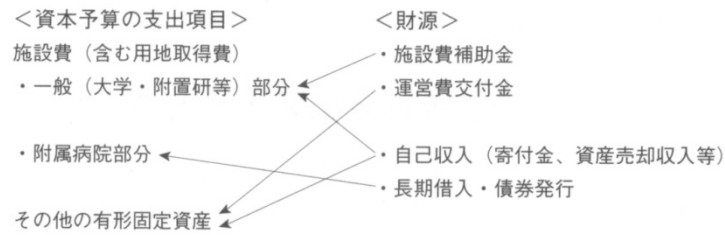
経常予算のサイクルの最後は、決算であり、その内容は監査を受けることで、信頼性が保証される。⑤のモニタリングを円滑にするためにも、月次決算、四半期決算、中間決算及び本決算の段階で監査がされることが望ましい。また、次年度の予算の作成に資する情報を実績データに基き提供することも肝要である。

なお、経常予算サイクルは大学法人全体以外に部局や研究室等の設定される予算単位で存在するため、法人予算とそれ以下の単位との接続性に配慮することが重要である。

(3) 資本予算サイクル

一方、資本予算のサイクルは経常予算と異なり、財源制約が強いことから国立大学側の裁量性は制限されることに注意しておかねばならない(図7参照)。つまり、渡し切りの性格を持つ運営費交付金で取得・購入できる資本的資産は、原則として施設や大型試験研究設備を除く有形固定資産であり、その他の固定資産(建物など)は施設費補助金か長期借り入れ又は債券発行を基本とする。もちろん、財源的に余裕があれば運営費交付金や自己収入でもって施設整備等を実施することは可能であるが、財務環境的には可能性が低いかあっても限定的なものに留まると思われる。施設費補助金は主務大臣が国立大学法人の特定の施設整備につき財源措置するものであり、採択及び決定権限は主務大臣にあるとともに、補助金等適正化法の適用を受け、年度繰越しや節減額の積立の自由はない。また、長期借入金は附属病院施設整備と移転事業とに政令で対象が限定されており、その他の用途には使用できない。さらに、施設整備費の財源は建設国債が充当される他、借入金は財政融資資金または国立大学財務・経営センターの債券発行(政府の債務保証が付されない可能性がある)により調達されるため、国の財政事情や同センターの財務によって影響を受ける。

図7 資本予算における主たる財源



注：代表的な財源を示しており、網羅的でない。

1) 手順

各大学における資本予算サイクルは以下のようなものが標準と考えられるが、經常予算サイクルと異なり、整備済みの大学では、施設費部分は毎年度の予算サイクルに必ずしも現れるものでない。

- ①部局からの要求
- ②中期計画との関係を検討：資本関連(施設整備・大型機器類整備)計画、施設整備戦略(キャンパスプラン)との整合性・必要性・適時性。
- ③資金調達との関係を検討：施設整備補助金、施設整備貸付金、運営費交付金、自己収入、特定目的積立金、寄付金、借入金等の財源調達、借り入れの場合には償還確実性の検討。
- ④査定・法人としての選定
- ⑤国への要求
- ⑥予算決定・法人への配賦・国の認可(借り入れの場合)
- ⑦確定した財源措置に基づくコスト分析・性能検討
- ⑧プロジェクトの承認(補助金の場合は交付申請)
- ⑨入札・契約・実施・検査・支払・実績報告
- ⑩決算(補助金等適正化法の関係で年度毎)

(4) 予算管理者に要求されるもの

最後に、国立大学法人における予算管理者が意思決定及び行動に際し身に付けておくべき属性を7

点挙げておく。

- ①**戦略性**：配賦された資金を使用するという資金管理から、中期目標・計画を効果的に達成するために資源をいかに調達し、配分するかという資源管理の視点を持つことが重要になる。
- ②**正確性**：国立大学法人の活動は調達される資源に制約されるから、財源及び経費の正確な見積と管理を実施しないと資金不足を生じてしまうから、予測及び執行の正確性が重要になる。
- ③**説得性**：予算は国立大学法人内部においても利害対立を生じるものであり、その編成プロセスは政治性を帯びたものである。このため、法人全体の戦略目的達成のため学内合意を得るべく関係者を説得する能力が必要とされる。
- ④**合理性**：予算過程に政治性を有することは避けられないが、予算に戦略的な妥当性を与えるには収入・支出の見積方法や目標への貢献性や適合性を合理的に示すことが要求される。
- ⑤**中立性**：予算は利害対立を調整する場でもあるから、常に大学法人全体の戦略目的や使命達成の観点から中立的な見地で行動することが求められる。
- ⑥**知的好奇心**：経常的な予算でも教育研究活動の内容は絶えず変化しており新しいニーズが生じていないか、また、政府の高等教育政策等に変化が見られないかなどを注視しておくことが環境変化への対応に重要になる。
- ⑦**学習性**：大学活動の中でも革新的な試み(予算モデルの変更もその一つ)や新規の活動が計画で想定していた結果と比較してどうであったか、予期した成果が得られなかった場合にはどこに原因があったかを分析に次につなげることが重要である。現状固定的やリスク回避だけを目指す予算では、本来創造的で挑戦的な知の拠点の組織である大学の使命を果たすことは困難である。
- ⑧**財務規律保持性**：国立大学法人は公財政支援で支えられていること及び教育・研究の成果達成には長い期間を要することから、継続的な活動を保証する財務健全性を維持しなければならず、その前提には財務規律を保持することが予算編成においても要求される。