

第14章 国立大学法人化後の予算管理

水田 健輔（国立大学財務・経営センター）

1. 「予算管理」の概念整理

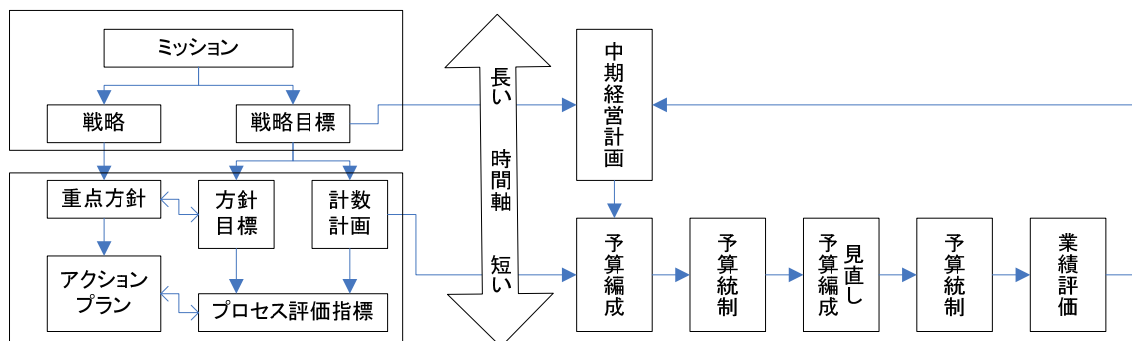
「予算管理」という用語は、「学内資金配分」を含む広範な機能とプロセスを指すものとして定義される。特に平成16年に法人化された国立大学においては、中期目標・中期計画に基づいた目標管理システムが導入されるとともに、国立学校特別会計時代の項目予算 (line-item budgeting) から、運営費交付金という渡しきりのブロック補助金を中心としながら、外部資金を含めた多様な財源を学内で裁量的に配分することが可能となり、予算は長期的な戦略目標や中期経営計画を年度単位にブレイクダウンして成果管理を行う民間企業型の制度設計により近づいたものと受け止められる。そこで本章では、法人化後の「予算管理」の概念定義をまず明確にした上で、それを構成する機能とプロセスに焦点をあて、法人化後の実態を洗い出すこととしたい。

1-1 予算管理の全体像

「予算」といった場合には、「企業予算」と「公共予算」に大別される。企業予算は、最終的な財務的成果（利益）を実現するための具体的施策や手段を計画するものであるのに対して、公共予算は財政的制約（予算枠）の中で非財務的な成果を最大化するためにいかに資金を配分し、執行を統制するかに視点が置かれている。国立大学法人の予算については、国からのファンディングに大きく依存している点などから公共予算の性格が強いが、法人化による諸改革で企業予算的な性格も大きく入りつつある。そこで、ここでは民間企業における予算管理プロセスを紹介しながら、国立大学法人の予算プロセスと機能を整理する。

まず、民間企業の予算管理の全体像を表すと図14-1のようになる。

図14-1 企業の予算管理の全体像



ベリングポイント（2004）より

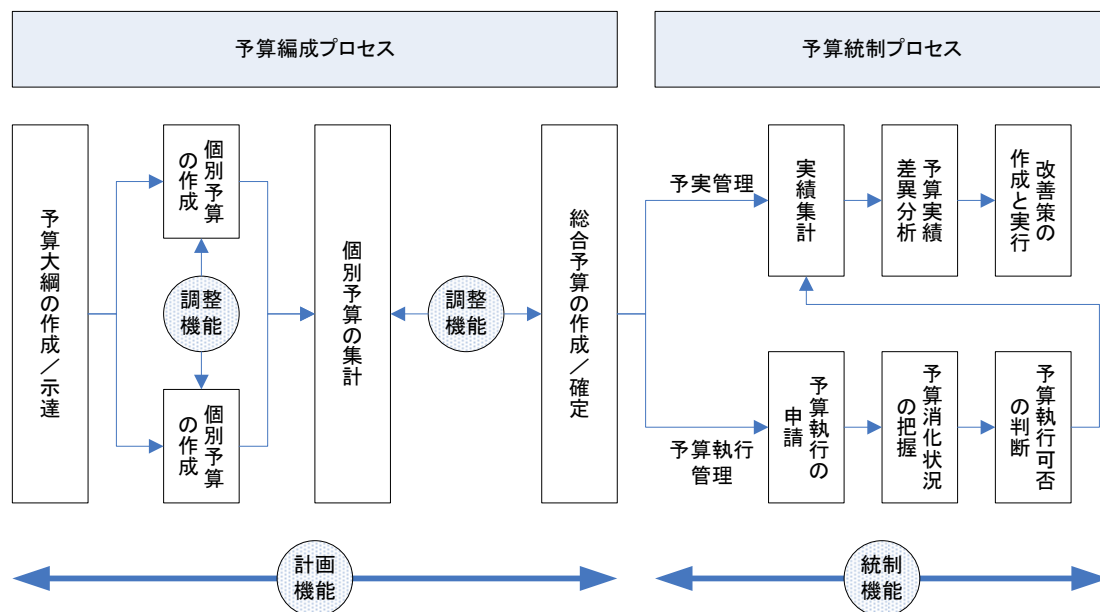
予算の出発点は、その組織の存立目的であるミッションということになる。そして、ミッションをもとに経営戦略を策定し、その達成度を測るための戦略目標を設定する。戦略目標は中期経営計

画として時間を区切って具体化され、また必要資源量などの計数計画が毎年度の実行予算として策定される。ここまでが予定・計画としての予算編成までの流れである。そして、一般に「予算管理」という場合には、予算編成から予算統制を経て、短期目標の達成度を把握する業績評価までの一連の業務を指すことが多い。業績評価の結果については、中期経営計画にフィードバックされ、次期予算編成に反映されるというサイクルが出来上がる。

こうした企業の予算サイクルについては、法人化後の国立大学において共通する部分が増えたといえる。まず、将来6年間を対象とした中期目標の設定と中期計画の策定は、企業が戦略目標の達成のために策定する中期経営計画にあたる。よって、目標管理制度の導入は自ずと戦略目標の設定を求め、消費資源の配分方法を目標達成に向けた方向性に一致させ、消費資源と達成目標を計数化することにつながっていく。公共预算としての特性はあるものの、企業予算との類似性が管理プロセスにおいて高まったことは事実である。

次に、予算管理プロセスについては、一般に当初の「予算編成プロセス」と編成後の「予算統制プロセス」の2つに分けることができる。また、予算の機能については、①計画機能、②調整機能、③統制機能の3つがあるとされている。この2つのプロセスと3つの機能を予算管理プロセス全体の流れに沿って示したのが図14-2である。

図 14-2 予算管理プロセスと予算機能



ベリングポイント (2004) より

まず、経営目標が各部門に通達され、そこで目標を達成するための施策が立案される。それを個別予算として数値化し、集計・確定するまでの機能を「計画機能」という。ここで重要なのは「予算大綱」という予算編成方針が大枠で示される点にある。各部門の個別予算案は、この方針に従って策定される。そして、計画機能を働かせるには、個別予算の間の利害調整を行ったり、また集計し

た予算を組織全体の目標と整合させたりという機能が必要となる。これが「調整機能」であり、予算の機能でも最も重要なものと言われている。

他方、「統制機能」とは、予算が確定し業務が執行された後、目標達成に向けてコントロールする機能を指す。具体的には、予算と実績の差異を分析して、必要に応じて差異を埋めるための施策を施す「予実管理プロセス」と予算の執行実績が予算の目的範囲内で行われていることを管理する「予算執行管理プロセス」に分かれる。

法人化後の国立大学においても、予算の単位となる部局等の間に一定の配分原理を設定して利害調整を行い、全体予算を纏め上げていく点は共通している。また、予実対比や執行管理の必要性は、企業予算と同様であり、特に執行管理については公共予算的性格の強い国立大学法人の方が統制機能として強く求められているといえる。

1-2 予算管理単位と責任会計制度

予算管理プロセスにおいては、管理単位に基づいて予算管理は行われている。予算管理単位は、予算編成単位であり、また予算統制単位でもある。民間企業の場合には、組織（会社、部門など）、勘定科目、製品／サービス、地域などが単位となる。今回、財務担当理事を対象としたアンケートで予算配分単位を記述式で回答頂いているが、国立大学法人の場合には、ほとんどが部局（学部・学科・研究科など）、附置研究所・センター、図書館等および事務局となっている。大別すれば各部局と事務局（本部）ということになり、この予算単位間で利害調整等が行われて予算が編成され、また執行時の統制がなされているわけである。

また、企業予算については、原価・収益・投資額などの会計数値を組織管理上の責任と結びつけ、組織の業績を明確にする「責任会計制度」が導入される。この制度のもとでは、予算管理単位は次の5つに分類される。

- **コストセンター**：当該組織で発生した原価・費用についてのみ責任を負う組織であり、低コストで製品やサービスを生産する責任を負う。民間企業の製造部門、研究開発部門、本社部門などがこれにあたる。
- **プロフィットセンター**：収益－費用の差額としての利益に対して責任を負う組織であり、民間企業の各事業部がこれにあたる。よって、プロフィットセンターの管理する予算は損益予算ということになる。
- **インベストメントセンター**：投資効率に対して責任を負う組織である。カンパニー制をとっている企業の各カンパニーがこれにあたる。設備投資予算も含めて、いかに効率的に利益を生み出したかに責任を負う。
- **レベニューセンター**：収益に対してのみ責任を負う組織である。民間企業の販売部門がこれにあたる。
- **ファイナンスセンター**：現金の収支や資金の調達・運用に対して責任を負う組織である。民間企業の財務部門や経理部門がこれに該当する。

公共予算的性格の強い国立大学法人の場合には、すべての予算管理単位がコストセンターともとらえられる。ただし、標準運営費交付金が効率化係数で年 1%削減される中、学生納付金を中心とした自己収入の確実な収納や外部資金の獲得による財源の多様化が求められており、国立大学法人の予算管理単位である各部局と事務局も費用・原価にのみ責任を持つといった消費的性質では済まされない状況にある。

Otten (1996, 71-72) は、大学の予算システムが「項目予算」、歳入・歳出を完全分権化した「責任センター予算 (Responsibility center budgeting)」、教育・研究計画の承認数に基づく「プログラム予算 (Program budgeting)」、責任センター予算が持つ大学全体のビジョンの共有に関する危うさを乗り越えた「歳入帰属予算 (Revenue attribution budgeting)」のいずれかに該当すると述べている。日本の国立大学法人の予算は、収入の一部を部局の収入として認める一方、支出予算の執行に際しては、部局内での用途の特定を緩やかにして裁量を拡大する傾向にある。よって、今後の方向性としては、歳入帰属予算への移行が予想され、部局は利益ではなく収益と費用の均衡に責任を持つ「バランス・センター」とでも呼ぶべき予算管理単位になっていくものと推察される。

以上、「予算管理」の概念定義を明らかにした上で、第 2 節では法人化後の「予算編成プロセス」に関する学内機関の関与度や手続きの特徴をまとめ、第 3 節では法人化前後で予算配分方針がいかに変化したかを確認する。続く第 4 節で「予算統制プロセス」に関する権限や責任の所在と実態を明らかにし、最後に国立大学法人の今後の予算管理のあり方について言及したい。なお、本章で対象とする「予算」は、原則として国立大学法人法（以下、「法人法」とする）にある「年度計画」を計数化した「年度予算」とする。また、分析の対象となるデータについては、特に断りのない限り、2006 年 1 月に国立大学財務・経営センター研究部が実施した「国立大学法人の財務・経営の実態に関する全国調査（Ⅱ．財務）」（回答者：財務担当理事）の集計結果を用いている。

2. 予算編成プロセスに関する考察

2-1 学内機関の予算編成への関与

予算編成プロセスは、予算の「調整機能」と「計画機能」が発揮されるプロセスである。法人化後の国立大学は、法人法に基づき役員会や経営協議会、教育研究評議会といった新しい意思決定機関や審議機関が加わった。そのため、予算編成の手続きに関与する学内機関も法人化前とは一変しているはずである。法人法上では、「予算の作成」について、学長は役員会の議を経なければならないとしており（第 11 条 2 項）、経営評議会は「予算の作成」を審議事項の一つとしている（第 20 条 4 項）。こうした法制度上の取り決めはあるものの、実際に学内の諸機関がどの程度予算の決定に関与しているのかを大学類型別に確認したのが、章末の附表 14-1～14-9 である（1～5 点でスコアリングしており、数字が大きいほど関与度が高い）。

まず、旧帝大については、法人法上の取り決めにはほぼ従った関与度となっている。具体的には、学長がすべての旧帝大で最高の関与度 5 を示しており、役員会と経営協議会がそれに続く 4.86 である。また、担当理事が 4.71 で役員会・経営協議会に準じた実務的役割が認められるが、その他の機

関は、上位4機関に1ポイント以上離されており、予算作成における役回りは限定的である。旧帝大は、法人化前から学長・執行部と評議会の関与が大きく、全学委員会での合議制よりもトップダウンの集権的な性格が強くていた。その意味では、法人化後の新しいガバナンスに馴染みやすい素地がすでに出来ていたと考えることができる。

文科大もほぼ法人法に倣った形になっており、学長と役員会は最高の関与度5を示している。特徴としては、幅広い機関が積極的に関与している点であり、担当理事、経営協議会、全学委員会、事務局長が4以上の重要な役割を果たしている。これは法人化前も同様の傾向がみられ、全学委員会、部局長会議等、学長・執行部、評議会のすべてが4以上の関与となっている。部局長会議の役割が著しく低下している(4.00→1.67)ものの、全学委員会の役割が上昇している(4.00→4.17)という他の大学類型に見られない点もあり、ボトムアップとトップダウンをあわせて、あらゆる機関で計画・調整をし尽くすという傾向が明らかである。

医科大は、学長、担当理事、役員会、経営協議会が揃って最高の関与度5を示している。旧帝大や文科大と同じく法制度上の役割が実質的に反映しているとともに、担当理事の実務的な重要性が法人法上の予算決定関係機関と同程度に評価されている。その他の諸機関は3点台以下であり、法人化前と比較すると全学委員会の位置づけの低下が著しい(4.67→3.00)。また、教育研究評議会は法制度上で予算決定に役割を持たないものの、他の大学類型では2点台以上の関与を示している。しかし、医科大では0.67とほとんど無視されており、教学上の役割に専念していると考えられる。

医総大については、学長、担当理事、役員会の順に最高関与度の5に近い役割が認識されており、経営協議会が4.39でそれに続いている。先に見た旧帝大、文科大、医科大と同じく法人法上の予算関与度を色濃く反映しているが、経営協議会は手続き上の形式的な役割と認識している大学が混じっていることが想像される。法人化前は、学長・執行部の4.75と全学委員会の4.31が飛びぬけて関与度が高く、合議の上、トップが決定するといった性格が見られた。しかし、法人化後は全学委員会の位置づけが2.19まで下がっており、担当理事による実務的調整のもと、トップダウンで決定する形に移行している。なお、医無総大も法人化前後の変化や法人化後の各機関の関与度について、ほぼ同じ傾向を見ることができる。

教育大については、担当理事がすべての大学で最高の関与度5を示しており、また事務局長が学長や役員会と同程度の重要な役割を果たしている点で特異である。経営協議会の関与度が一段落ちている点からも、法制度上の取り決めは形式上の手続きに過ぎず、事務局長と担当理事が予算の計画・調整機能を実質的に担っている大学が多いものと推測される。法人化前は、全学委員会が4.91と最も高い関与度を示し、強い合議制の性格を現していたが、法人化後は事務方のトップが仕切る形に変遷している様子が明らかである。

理工大も教育大に似ており、学長の関与度が最高の5であるものの、担当理事と事務局長の役割が役員会や経営協議会に勝っている。特に全学委員会の役割の低下は著しく、法人化前の4.80から法人化後の2.09まで落ちて、平均して「あまり関与していない」状態となっている。なお、大学院大学もほぼ同じ傾向であり、学長の関与度が最高の5で、担当理事、役員会、事務局長が同レベルの4.67、そして経営協議会が一段下がって4.33となっている。また、法人化前は、全学委員会、

部局長会議等、学長・執行部が 5、評議会が 4.67 とあらゆる機関が密接に予算に関与していたが、法人化後は全学委員会が 1.67、部局長会議が 1.33 などほとんど関与しなくなっている。

以上のように、大学類型別に様々な特徴があるものの、大まかに 2 つの方向性が確認された。一つは、法人法上の役割を忠実に反映している旧帝大、文科大、医科大、医総大、医無総大のグループであり、もう一つは担当理事や事務局長の実務上の重要性が前面に出ている教育大、理科大、大学院大のグループである。法人化前との比較では、文科大を除いてすべての類型で全学委員会の位置づけの低下が著しく、合議制からトップダウンの意思決定へと推移している様子が伺える。また、経営協議会の役割が一段低く見られる傾向にあり、形式手続きと化している可能性を示唆している。

2-2 規程上の予算編成手続

各国立大学では、平成 16 年 4 月 1 日の法人化に伴い新しい会計規則（規程）を定め、その中の一章を予算に関する規定に割いている。また、大学によっては、予算管理に関して独立した細則をさらに定めたり、あるいは会計全般に関する事務取扱規則（規程）などで詳細な手続きなどを取り決めているケースもある（表 15-1）。

表 14-1 予算管理に関する細則等の設定状況

		予算細則	事務取扱規則	細則なし	行 合計
度数	旧帝大	5	2	0	7
行比率		71.43%	28.57%	0.00%	
度数	教育大	5	5	2	12
行比率		41.67%	41.67%	16.67%	
度数	理工大	2	7	3	12
行比率		16.67%	58.33%	25.00%	
度数	文科大	3	2	1	6
行比率		50.00%	33.33%	16.67%	
度数	医科大	2	0	1	3
行比率		66.67%	0.00%	33.33%	
度数	医総大	16	13	2	31
行比率		51.61%	41.94%	6.45%	
度数	医無総大	4	2	4	10
行比率		40.00%	20.00%	40.00%	
度数	大学院大	0	1	2	3
行比率		0.00%	33.33%	66.67%	
度数	全グループ	37	32	15	84
行比率		17.86%	44.05%	38.10%	

今回は、全国の国立大学のそうした規則（規程）の類を網羅的に収集し、そこに定められている内容等について、表 14-2 のような視点から特徴の分類を試みた。2-2 では、このうち「予算編成プロセス」に関する規定の特徴を検討する。

表 14-2 規則（規程）の分類の視点

予算編成プロセス		予算統制プロセス	
1	予算編成方針案の作成者	1	予算単位内での責任・権限委譲規定の有無
2	予算編成方針の決定手続	2	予算単位間の流用規定
3	予算編成・補正手続	3	予算単位内の項目間流用規定
4	予算単位・責任者の規定の有無	4	年度予算の繰越手続
5	単位予算案作成の規定の有無	5	予算執行状況の管理者
6	全学予算案の調整・作成者	6	予算執行結果の報告規定
7	予算単位の執行計画作成規定の有無	7	予備費・調整費の規程の有無

まず、予算編成方針案の作成者については、特に規定を設けていない大学が 29 校あり、残り 55 大学のうち 53 校は学長が立案することとされている（その他は、文科大 1 校で財務担当理事、医総大 1 校で全学委員会が担当）。つまり、予算編成方針案の立案は、制度上、学長の役割になっていると考えてよい。ただし、方針案が実際に方針として決定される手続については、バリエーションがある（表 14-3）。

表 14-3 予算編成方針案の決定手続

	学長決定	経営協議会/役員会	教育研究評議会/経営協議会/役員会	役員会	経営協議会	全学委員会/経営協議会/役員会	教育研究評議会	全学委員会	行 合計
度数	20	18	5	5	3	2	1	1	55
全体比率	36.36%	32.73%	9.09%	9.09%	5.45%	3.64%	1.82%	1.82%	100.00%

学長が方針案ではなく、方針自体をそのまま決定してしまうような規定の書き方になっている大学が 20 校あり最多となっているが、これは細則が明文化されていないだけで、実際の手続は隠れている可能性がある。その次に多いのは法人法上の予算編成手続と同様に経営協議会の審議と役員会の議を経るものであり、外部者を交えたチェックとトップダウンの意思決定を方針段階から取り入れている大学が約 3 分の 1 となっている。さらに教育研究評議会の意見まで交えて手続を重層化している大学と、役員会の議のみで簡略化している大学が 5 校ずつで続いている。概して「方針」の段階から、制度上の予算編成手続を準用しているケースが多いことが分かる。

次に予算編成・補正手続について見てみると、特に規定を設けていない大学は 17 校あり、残り 67 校については表 14-4 のような手続が取り決められている。まず、全体のほぼ 4 分の 3 を占める 50 大学は、法人法どおり「経営協議会の審議」と「役員会の議」を経るプロセスが条文となっている。これは規則（規定）が法制度上の手続きを学内に移し変えている性質上、当然のことと言える。しかし、大学類型別に見てみると、教育大、文科大、医科大、医無総大などで別のバリエーションを採っている例が比較的多い。役員会または経営協議会の一方のみがプロセスに含まれているケー

スは、規則（規定）を簡略化している可能性があり注意が必要だが、医無総大の8校中3校が教育研究評議会を積極的に編成プロセスに巻き込んでいる点は他の大学類型と比較して注目される。2-1項で確認した予算への関与度で医無総大における教育研究評議会の位置づけは3.50と他の大学類型よりも高く、規則（規定）内容がそれを裏付ける形となっている。

表 14-4 予算編成・補正手続

		学長→経営協議会 →役員会	学長→経営協議会/ 教育研究評議会→ 役員会	学長→経営協議会	学長→全学委員会/ 経営協議会/ 役員会	学長→役員会	財務部→部局長会/ 経営協議会/ 役員会	財務担当理事→役員会	行合計
度数	旧帝大	5	1	0	0	0	0	0	6
行比率		83.33%	16.67%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
度数	教育大	5	0	1	0	1	1	0	8
行比率		62.50%	0.00%	12.50%	0.00%	12.50%	12.50%	0.00%	
度数	理工大	7	0	1	0	0	0	0	8
行比率		87.50%	0.00%	12.50%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
度数	文科大	2	1	0	1	0	0	1	5
行比率		40.00%	20.00%	0.00%	20.00%	0.00%	0.00%	20.00%	
度数	医科大	2	1	0	0	0	0	0	3
行比率		66.67%	33.33%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
度数	医総大	22	2	1	1	0	0	0	26
行比率		84.62%	7.69%	3.85%	3.85%	0.00%	0.00%	0.00%	
度数	医無総大	4	3	0	0	1	0	0	8
行比率		50.00%	37.50%	0.00%	0.00%	12.50%	0.00%	0.00%	
度数	大学院大	3	0	0	0	0	0	0	3
行比率		100.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
度数	全グループ	50	8	3	2	2	1	1	67
全体比率		74.63%	11.94%	4.48%	2.99%	2.99%	1.49%	1.49%	

表 14-5 予算単位・責任者の規定の有無

		旧帝大	教育大	理工大	文科大	医科大	医総大	医無総大	大学院大	全グループ
規定あり	度数	7	7	4	5	3	27	8	3	64
	列比率	100.00%	58.33%	33.33%	83.33%	100.00%	87.10%	80.00%	100.00%	76.19%
規定なし	度数	0	5	8	1	0	4	2	0	20
	列比率	0.00%	41.67%	66.67%	16.67%	0.00%	12.90%	20.00%	0.00%	23.81%
列合計	度数	7	12	12	6	3	31	10	3	84

予算単位・責任者の規定とは、どの学内組織が予算単位になるかを定め、その長が単位予算案の作成と執行の責任者となることを規定したものが一般的である。全体の約4分の3強にあたる64大学でこの趣旨の条項が定められている（表14-5）。ただし、大学類型別に見てみると明確なバラつきがあり、教育大や理工大では規定を定めていない大学の割合が大きくでている。1-2項で確認したとおり、予算単位は各部局と事務局（本部）となるのが一般的である。よって、単科大学は予算単位を細かく分ける必要がないため、理工大と教育大で規定を持たない大学が多くなっているものと推察できる。ただし、そうした意味からは医科大も規定が不要のように思われるが、3校とも規定を有しており、定められている予算単位も機能別（教育、情報・広報、総務、研究推進、病院運営など）の大学と組織別（学科、病院、各種センター、事務局など）の大学があるなど、各大学で

工夫を凝らしている。その意味から、同じ単科大学でも、医科大の方が教育大や理工大よりも、資源の配分・管理の側面で分権型のガバナンスが導入されていると見ることができる。

表 14-6 単位予算案作成の規定の有無

		旧帝大	教育大	理工大	文科大	医科大	医総大	医無総大	大学院大	全グループ
予算案作成規定あり	度数	4	4	2	5	3	18	5	2	43
	列比率	57.14%	33.33%	16.67%	83.33%	100.00%	58.06%	50.00%	66.67%	51.19%
規定なし	度数	3	8	10	1	0	13	5	1	41
	列比率	42.86%	66.67%	83.33%	16.67%	0.00%	41.94%	50.00%	33.33%	48.81%
列合計	度数	7	12	12	6	3	31	10	3	84

次に予算単位ごとに予算責任者に予算案を作成させる規定を有するかどうかを確認する。つまり、予算要求を吸い上げた上で全学予算を調整・作成するボトムアップ型の仕組みが規定として明文化されているかどうかということである。この点については、表 14-6 を見て分かる通り、単位予算案の作成規定を持たない大学が約半数の 41 校に上っている。予算単位・責任者を定義していない大学は 20 校に過ぎなかったことを考え合わせると、予算単位・責任者が規定されながら予算編成にあたって要求案を提出できることが学内規則で明確になっていない大学が 21 校存在することになる。この 21 校が本当に要求案を提出できない、単なる予算配分先と化しているのかを担当理事に対するアンケートをもとに確認したのが表 14-7 である。

表 14-7 単位予算案作成規定の有無と要求案提出の実態

		予算要求案の提出を求めている	一部の経費について予算要求案の提出を求めている	予算要求案の提出は求めている	行合計
予算案作成規定なし	旧帝大	0	3	0	3
	教育大	4	3	1	8
	理工大	1	8	1	10
	文科大	0	0	1	1
	医科大	0	0	0	0
	医総大	2	10	1	13
	医無総大	1	4	0	5
	大学院大	0	1	0	1
	小計	8	29	4	41
	予算案作成規定あり	旧帝大	1	1	2
教育大		1	2	1	4
理工大		1	0	1	2
文科大		2	2	1	5
医科大		2	1	0	3
医総大		8	7	3	18
医無総大		3	2	0	5
大学院大		1	1	0	2
小計		19	16	8	43
列合計		27	45	12	84

このクロス集計の結果を見てみると、規則（規定）が実態とはかけ離れたものであることが分かる。単位予算案の作成規定を持たない 41 大学のうち 8 大学は部局に予算要求案の提出が求められており、一部の経費についての要求を含めると 37 大学は何らかの形で予算単位に要求案の提出を求めている。また逆に、単位予算案の作成規定がありながら部局に予算案の要求が求められていない大

学が8つ存在している。大学類型別には、教育大の4校が単位予算案の作成規定がないにもかかわらず、部局の予算要求の提出を求めているのが目立っており、規則（規程）の整備が実態に追いついていない感がある。逆に旧帝大のうち2校は、規則（規程）で単位予算案の提出を求めながら実態としては本部集中で予算配分を行っている。

全学予算の調整・作成者については、予算単位から提出を受けた予算案を調整した上で大学全体の予算案を作成する責任者（予算単位に予算要求の提出を求めない場合には、集権的に配分案を作成する責任者）を指す。規則（規程）に定めのない3大学を除いて、作成者は表14-8のようになっている。

表 14-8 全学予算案の調整・作成者

		学長	担当理事	その他	行 合 計
度数	旧帝大	6	1	0	7
行比率		85.71%	14.29%	0.00%	
度数	教育大	7	2	2	11
行比率		63.64%	18.18%	18.18%	
度数	理工大	8	2	2	12
行比率		66.67%	16.67%	16.67%	
度数	文科大	5	1	0	6
行比率		83.33%	16.67%	0.00%	
度数	医科大	0	2	1	3
行比率		0.00%	66.67%	33.33%	
度数	医総大	21	8	1	30
行比率		70.00%	26.67%	3.33%	
度数	医無総大	4	4	1	9
行比率		44.44%	44.44%	11.11%	
度数	大学院大	1	2	0	3
行比率		33.33%	66.67%	0.00%	
度数	全グループ	52	21	8	81
全体比率		64.20%	25.93%	9.88%	

法人法第11条により予算作成の決定者となっている学長としている大学が52校であり、全体の6割を超えている。特に旧帝大と文科大は1校を除いてすべて学長となっており、法制度上の取り決めを忠実に学内規則に反映させており、2-1項で確認した学内機関の予算への関与度とも一致する。しかし、法人法上の取り決めは別として、実務的な担当者を規則（規程）上で定めている大学も29校あり、少なくない。大学類型別には、医科大や医無総大、大学院大学などが母数の小ささもあるが担当理事を中心に実態を反映した規定を定めている。なお、その他には、事務局長（「契約担当役」という表現で指定されているケースあり）が3大学あり、総務部長、財務部などが指定されているケースも見られる。

最後に予算単位の執行計画作成規定の有無についてであるが、これは予算単位に全学予算を配分した後、予算単位の責任者がどの事業に幾ら使用するかをまとめた執行計画を作成する義務規定をどの程度定めているかということである。約半数の43大学は特に定めていないが、16校（19.1%）

でこうした規定を持っており、特に教育大は全体の3分の1にあたる4校で定めている。執行計画は報告または承認を必要とするものと思われるため、教育大は集権的な統制を予算編成時から規定上定めているケースが多いといえる。その他、事業計画または執行計画が単位予算案作成の前提となっていることを規定している大学が14校(16.7%)あり、部局等の内部配分計画が事前に作成されていることが規定上で必要となっている。こうした取り決めについては、文科大の半数(3校)が定めており、2-1項で確認したあらゆる学内機関で審議し尽くすボトムアップ型の姿勢とも一致する。なお、理工大では学長が部局の計画をトップダウンで通知するといった逆のパターンの大学が1校存在する。

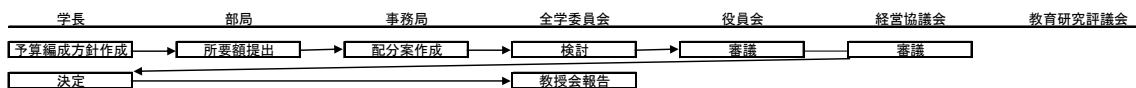
2-3 実態としての予算編成手続

以上、2-2項では学内規則(規定)上の予算編成手続について確認した。これに対して、本項では、担当理事に対するアンケートをもとに実態としての手続の流れを検証する。具体的には、従来から予算編成に関与している組織・個人を「学長」「部局」「事務局(財務部など)」「全学委員会(予算委員会など)」に分けて左に、法人化後に新しく設立された機関(「役員会」「経営協議会」「教育研究評議会」)を右に配置し、フローチャート化することにより予算編成の流れを確認する。例えば、作成されたフローチャートの流れが左から右に直線的に流れているケースでは、法人化前の予算編成プロセスが原則的に踏襲され、法人化後に設立された機関はその最終的な承認だけを行っているものとみなすことができる(これをAタイプとする)。逆に右側を起点として左に流れ、また右に戻ってくるようなケースでは、新しい機関が予算編成の初期段階(基本方針の策定など)に深く関与し、細かい学内予算配分は従来のプロセスに近い形で行われ、最後に今一度配分結果を新しい機関が承認するといった手続きがとられているとみられる(これをBタイプとする)。また、教育研究評議会については、法律上で予算の決定に関係した役割を持たないこともあり、附表1~9に見られるとおり関与度は低い。しかし、大学によっては単に報告を受ける以上に関与しているケースもあり、そうした数も少なくない。そこでどういった大学で教育研究評議会の関与が強くなっているかといったことについても確認する。

①Aタイプの考察

Aタイプの典型は、図14-3のようなものである。

図14-3 Aタイプの一例(文科大)



学長のトップダウンで編成方針が作成された後は、ボトムアップで各部局の所要額を情報として吸い上げ、財務部などが配分案を調整し、経営評議会と役員会の審議にかけて、最終的に学長が決定するといった手続きがとられている。おそらく経営協議会と役員会での審議以前のプロセスは法

人化前と同様と思われる。特に経営協議会と役員会は、一体化したような記述になっており、「審議」と記されながらも、単なる「形式手続き」と化している感が強い。

ある意味では、経営協議会と役員会が予算という最も重要なプロセスにおいて、すでに形骸化している恐れがあり、こうした例は決して少なくない。プロセスにバリエーションがあるものの(図14-4・図14-5)、今回の調査結果でこのような例に当てはまるものは、予算編成プロセスについての回答総数74校中37校と半数にのぼっている。

図14-4 医総大の一例(全学委員会で実質審議)

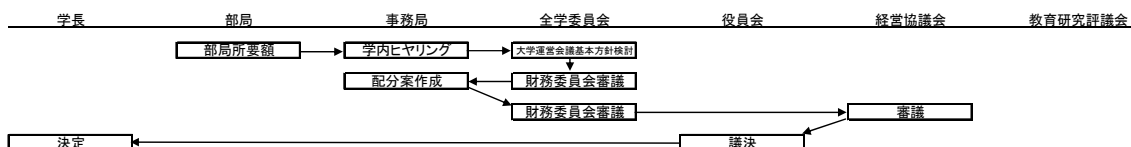


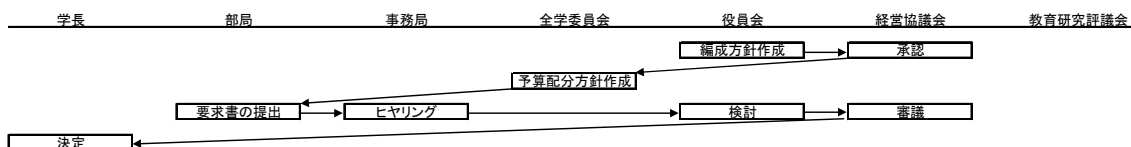
図14-5 教育大の一例(全学委員会で実質審議)



②Bタイプの考察

Bタイプの典型としては、図14-6のようなものが挙げられる。

図14-6 Bタイプの一例(教育大)



予算編成方針について、役員会と経営協議会が作成・承認し、部局・事務局・全学委員会が配分案を決定した後、また役員会と経営協議会に戻って審議するというものである。配分過程に移る前の基本的な方向性を法人化後にできた新しい機関(役員会・経営協議会)で取り決める点でAタイプと異なり、この2つの学内機関の役割がより重要性を増しているとみられる。ただし、最終的な予算案の検討・審議の部分については、Aタイプと同様に「形式手続き」と化している可能性がある。しかし、最初に決定した方針に沿った配分となっているかどうかという審議の基準が初期段階で議論されている点で審議の方向性がより明確になっているものと推察される。

このタイプも、プロセスにはバリエーションがあり、図15-7のように全学委員会が担当していた機能を役員会に移してフル活用しようとしている例などもみられる。今回の調査でBタイプに当てはまるものは、予算編成プロセスについての回答総数74校中16校となっている。

図 14-7 医総大の一例（役員会をフル活用）

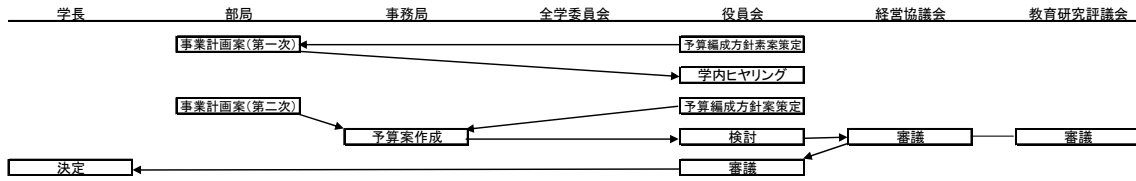
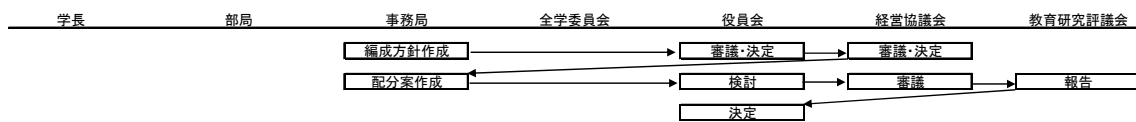


図 14-8 旧帝大の一例（事務局の編成方針作成を記載）



ただし、回答方法のばらつきにより、起点である予算編成方針の決定の前に予算編成方針案を事務局が作成しているプロセスを記述しているケース（図 14-8）が 13 校あり、それを含めると 29 校で約 4 割がこのタイプということになる。

③教育研究評議会の関与に関する考察

教育研究評議会については、法人法上、予算の決定についての役割を持っていない。しかし、今回のアンケート調査で 14 校については、単なる予算決定の報告の受け手にとどまらず、予算編成に当たって積極的な役割を果たしているとみられる回答を得ている。地方別・大学類型別の校数については、表 14-9 のようになっている。

表 14-9 教育研究評議会が積極的な役割を果たしている大学

	東北	関東	東海	関西	四国	九州	合計
旧帝大				1		1	2
教育大				1			1
理工大		1	1	1			3
文科大		1					1
医総大	2		1		1		4
医無総大	1			2			3
合計	3	2	2	5	1	1	14

パターンとしては、経営協議会や役員会の審議・決定の前に予算案の報告を受け、検討するという形が多いようである（図 14-9）。しかし、東北の医総大や関東の文科大については、予算の最終決定を教育研究評議会が担っているという特殊なプロセスもみられる（図 14-10）。類型別にみると、旧帝大、理工大、医無総大の各 4 分の 1 以上が教育研究評議会に一定の役割を担わせており、理工

系の研究を重視した大学ほど、教育研究評議会の役割を大きくしているとみることもできる。

図 14-9 旧帝大の一例

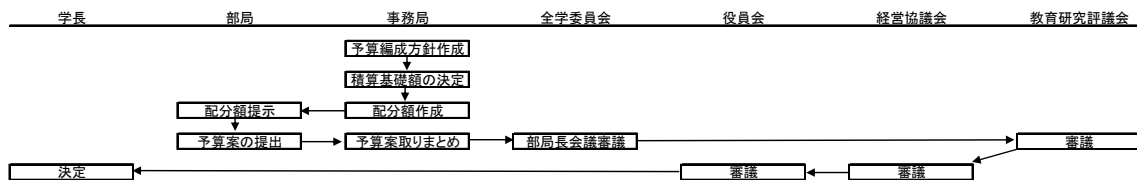
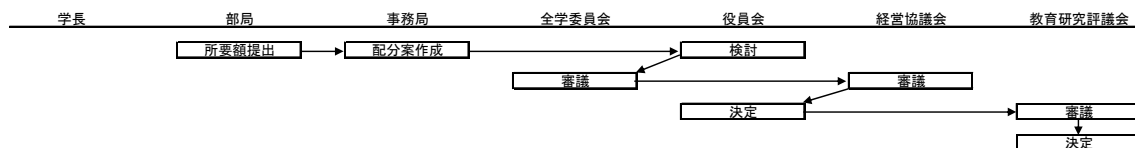


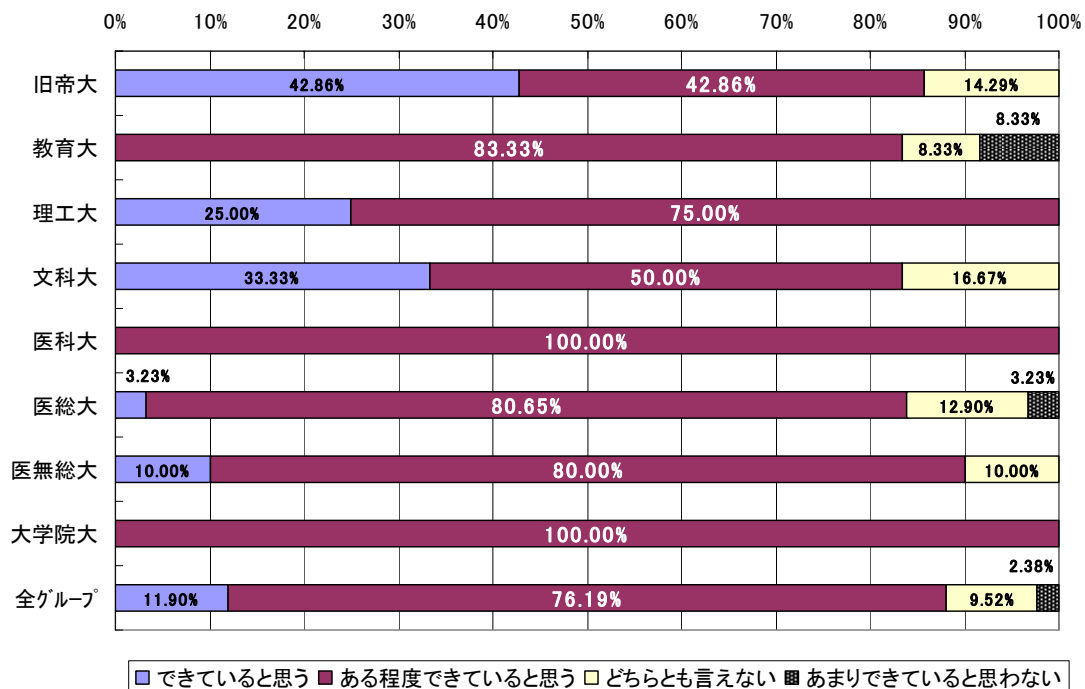
図 14-10 医総大の一例



2-4 予算編成における計画機能・調整機能

2-1～2-3 項では、国立大学の予算編成手続に関する法人化後の対応を学内機関の関与度や制度上の手続規定、実態としてのプロセスの観点から確認した。2 節の最後となる本項では、予算の計画機能、調整機能に関する残りの論点を担当理事に対するアンケート結果からまとめる。

図 14-11 中期目標・計画の達成に関連づけた予算編成ができているか



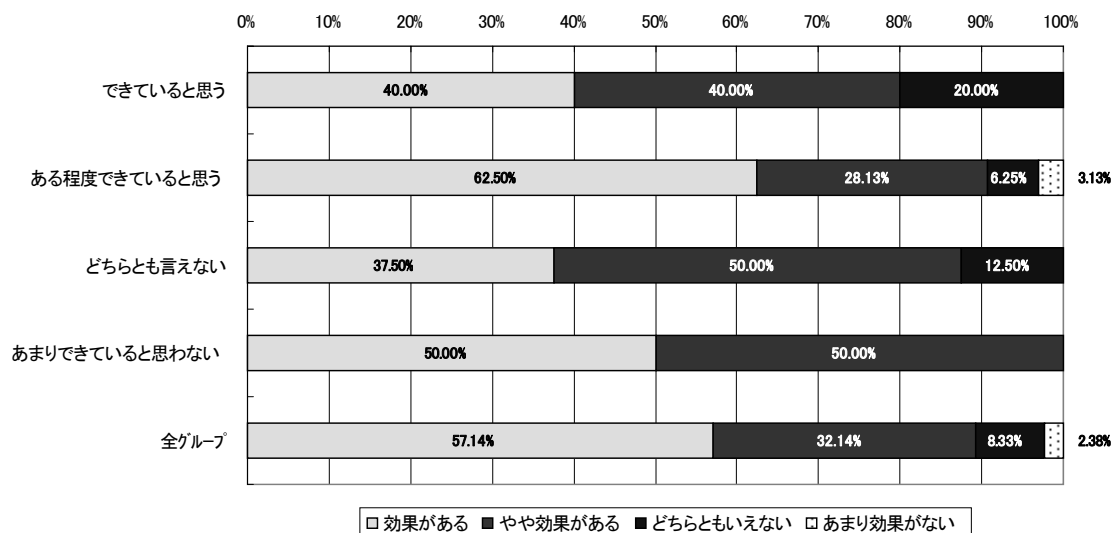
計画機能として予算編成で重要なのは、企業でいう予算大綱、国立大学法人でいう予算編成の基

本方針に則った予算編成がなされているかどうかという点にある。また、編成方針の内容は、中期経営計画である中期目標・中期計画とどの程度整合性をもっているかが問題となる。

この点についての大学類型別にみた担当理事の所感は、図 14-11 のとおりである。法人化 2 年目を終えようとしている段階で中期目標・中期計画と整合的な予算を編成できているという自信をもっている理事は全体の 11.9%に過ぎず、「ある程度」という但し書きつきで一定の影響は予算に現れているとした回答が 76.2%と最も多くなっている。大学類型別にみても、「できていると思う」とした回答が、旧帝大で 3 校 (42.9%)、理工大で 3 校 (25.0%)、文科大で 2 校 (33.3%) と高い比率を占めている。母数の小ささで比率が大きくでている面もあるが、理工大、文科大など学問分野が特定されており、大学全体の目標が比較的明確になりやすい類型で中期目標・中期計画と予算を関連づけやすい面があることは興味深い。

次に中期目標・中期計画が「管理運営の合理化・効率化」に効果があると感じているかどうか（学長回答）と中期目標・中期計画の予算への反映の関係を見てみる（図 14-12）。法人化にともない中期的な目標による管理を義務づけられたことが効果的と思われるほど、予算への関連づけを強くするものと予測されるためである。しかし、この点については、全体の 76.2%を占めている「ある程度関連づけができていない」という回答の大学で全体の平均を超えて「効果がある」と期待されている点（62.5%）は確認できたが、合理化・効率化への期待が高いほど、予算への関連づけが強くなるといった関係を明確に確認することはできなかった。なお、「教育・研究活動の活性化」に対する期待効果との関係も調べてみたが、「合理化・効率化」以上に関連性を見つけたのは難しい結果となっていた。

図 14-12 中期目標・計画に関連づけた予算編成と管理運営の合理化・効率化効果への期待の関係



法人化により中期目標・計画による管理が導入されたものの、その達成に向けた年度計画の作成と資源配分を有機的に結びつける取り組みは「ある程度」といった位置づけにとどまっているのが

現状である。その意味では、予算の計画機能が中期・短期のタイムスパンを通して整合的に発揮されるのはこれからというところである。

次に予算の調整機能について、法人化後の現状を確認する。具体的には、予算管理単位間の利害調整および個別単位予算の集計と全体目標との調整が問題となる。予算にこのような調整機能を持たせることによって、目標数値が上からの押し付けではなく、各予算管理単位の合意のもとに全体目標と整合したものとなるわけである。

まず、予算管理単位間の利害調整に当たっては、2-2 項の単位予算案の規則（規程）内容でも確認したとおり、各予算管理単位から要求案を吸い上げた上で全体の予算枠に合わせて過不足を調整し合意に至るボトムアップ型の方式と本部で配分案を作成し示した上で調整するトップダウン型の調整がある。そして、ボトムアップ型の場合には要求額の積算根拠を求め、トップダウン型のケースでは、前年度実績などを参考に総額に対する増分主義的な方法がとられると推測される。

図 14-13 予算要求案の提出の有無

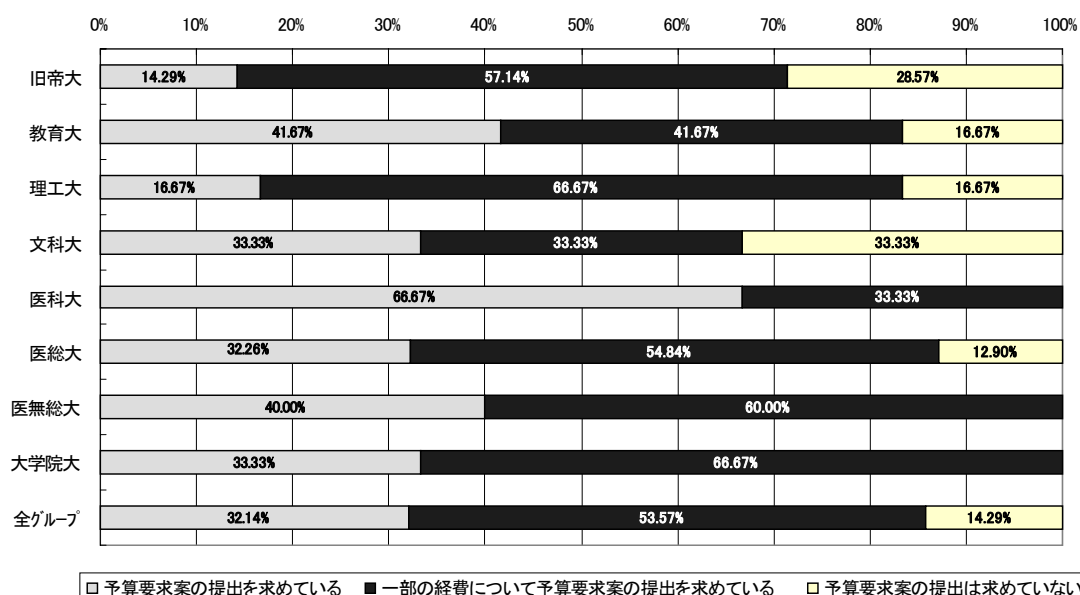


図 14-13 から、全体的な傾向として予算要求案の提出を求めている大学は 32.1% (27 校) であり、医科大の 66.7% (2 校)、教育大の 41.7% (5 校)、医無総大の 40% (4 校) などが比率として高くなっている。一部の経費について求めているケースを含めれば、全体で 85.7% (72 校) の大学が何らかの形で要求案の提出を求めており、全く求めている大学を大きく上回っている。この事実から、日本の国立大学については原則として部局の要求にまず耳を傾けるボトムアップ型の調整が根づいてるとみられる。これは、2-2 項で確認したとおり、規則（規程）上の取り決めとはかなり異なる実態が浮き彫りとなっている。それでは要求額の積算根拠、あるいはトップダウン型の場合の予算算出ベースについてどうなっているか。それを示したのが表 14-10 である。

表 14-10 部局の予算要求案提出とゼロベース予算採用の関係

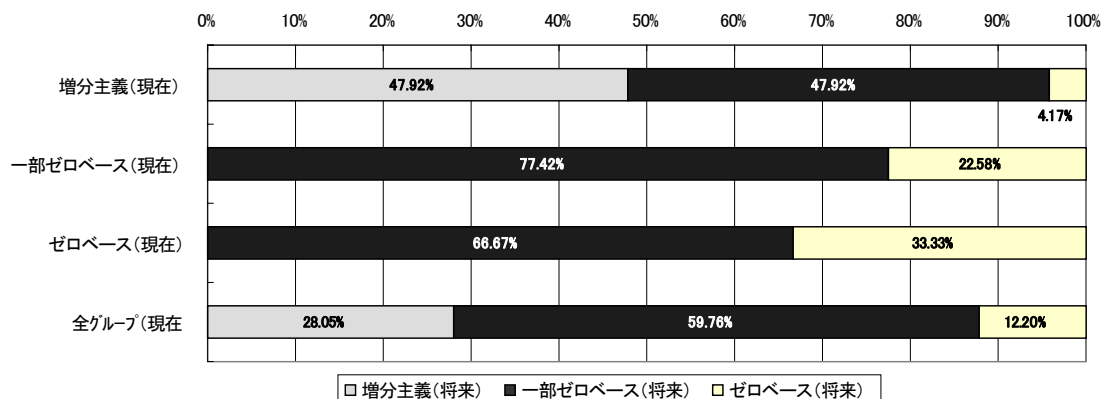
		増分主義	一部ゼロベース	すべてゼロベース	行 合計
予算要求案の提出を求めている	度数	14	12	1	27
	行比率	51.85%	44.44%	3.70%	100.00%
予算要求案の提出を一部求めている	度数	24	18	1	43
	行比率	55.81%	41.86%	2.33%	100.00%
予算要求案の提出を求めていない	度数	10	1	1	12
	行比率	83.33%	8.33%	8.33%	100.00%
全グループ [○]	度数	48	31	3	82
	全体比率	58.54%	37.80%	3.66%	100.00%

要求案の提出を求めないトップダウン型の場合には、明らかに前年度総額に対する増分主義が勝っていることが確認できる(83.3%)。また、要求案を求める場合も5割強の大学は前年度をベースに増分主義で編成しており、一部をゼロベースで積算しつつも基本は増分主義である大学も4割を超えている。すべてをゼロベースで見直すケースは全国で3校(うち1校はアンケート調査後に中止していることを確認済み)に過ぎず、未だに少数派となっている。

なお、企業予算あるいは公共预算でゼロベース予算(Zero Base Budgeting: ZBB)と呼ばれるものは、標準原価システムによる原価管理を放棄し、サービス・支援活動に関する間接費管理を強化して、費用便益分析に資する点に特徴がある。そして、中長期の計画策定との関係を明確にしておかなければ、部分最適に陥る点で注意が必要である。今回の調査における「ゼロベースで見直し」の意味合いを担当理事がどの程度に受け止めて回答しているかは、おそらく多様なものとなっており、通常言われている上記のようなZBBを念頭においているケースは少ないと予想される。

では、「ゼロベースでの見直し」について現状と今後の方向性について関係を調べてみると、図14-14のようになっている。方向性としては、増分主義から一部ゼロベースに47.9%が移行しようとしており、また一部ゼロベースの大学の22.6%は全面的なゼロベースの見直しを考えていて、ゼロベースへの志向が強いように見受けられる。ただし、すべての経費にゼロベースを適用していた3校のうち2校は一部ゼロベースを適用する方向に後退しようとしており、この2校についてはその方向性の根拠を知りたいところである。

図 14-14 増分主義・ゼロベースの現状と将来



以上のように、国立大学法人の予算調整機能については、ボトムアップ型かつ増分主義的傾向が根付いているが、将来的な方向性としてはゼロベースでの見直しを志向しているようにみられる。

なお、予算単位（部局）間の利害調整について、その最も簡単な調整方法は外部で決められた一定のルールで予算を配分してしまう方法である。例えば、法人化以前（基盤校費以前）の教官当積算校費や学生当積算校費の単価を利用するといったことが考えられる。この点について、ボトムアップ型で部局から予算要求案を提出させる大学とトップダウン型で配分を決めてしまう大学のいずれがこうした積算ルールを残す傾向にあるかを確認したのが表 14-11 である。

まず、約半数を占める 42 校（51.9%）で修正を加えながらも利用されている状況にあることが確認できる。しかし、概して部局に予算要求案の提出を求めるボトムアップ型の調整を行う場合には、こうした外部基準を用いて調整する必要がないものと推察され、「利用していない」割合が 68.0%と高くなっている。逆に一部の経費について予算要求案の提出を求めているケースでは 61.4%にあたる 27 校が、予算要求案を求めているないケースも 58.3%にあたる 7 校が「利用」あるいは「修正して利用」しており、何らかの形でトップダウン型の調整を行う場合には、いまだに教官当・学生当の積算単価が根拠として根強く残っていることが確認できる。

表 14-11 予算要求案の提出と当校費積算単価の利用の関係

		利用	修正して利用	利用していない	行 合計
予算要求案の提出を求めている	度数	3	5	17	25
	行比率	12.00%	20.00%	68.00%	100.00%
予算要求案の提出を一部求めている	度数	10	17	17	44
	行比率	22.73%	38.64%	38.64%	100.00%
予算要求案の提出は求めているない	度数	4	3	5	12
	行比率	33.33%	25.00%	41.67%	100.00%
全グループ	度数	17	25	39	81
	全体比率	20.99%	30.86%	48.15%	100.00%

3. 法人化前後の予算配分方針の変化

法人化前に行われた学長および事務局長を対象とした調査では、平成 14 年度の予算配分方針および法人化後の予定方針について、次の 5 項目の動向を調べている。

- (イ) 本部予算：増額した（する）か、圧縮した（する）か
- (ロ) 部局に配分する経費の使途等：本部で集中的に管理した（する）か、部局で分権的に管理した（する）か
- (ハ) 教育研究費の配分：教育研究活動が活発な教官や部局に、競争的・傾斜的に配分した（する）か、可能な限り平等的・安定的に配分した（する）か
- (ニ) 学長・部局長等による裁量的経費：拡大した（する）か、抑制した（する）か
- (ホ) 全学レベルの間接経費・オーバーヘッド：積極的に徴収した（する）か、徴収を極力抑えた（抑える）か

回答は5階層のスケールから1つを選択するものであり、山本（2005）と吉田（2005）は各大学の学長回答を1～5点で点数化した上で平均値を出し、分析を行っている。今回の法人化後の調査で同一の設問はないものの、担当理事から次のような類似の回答を得ている。

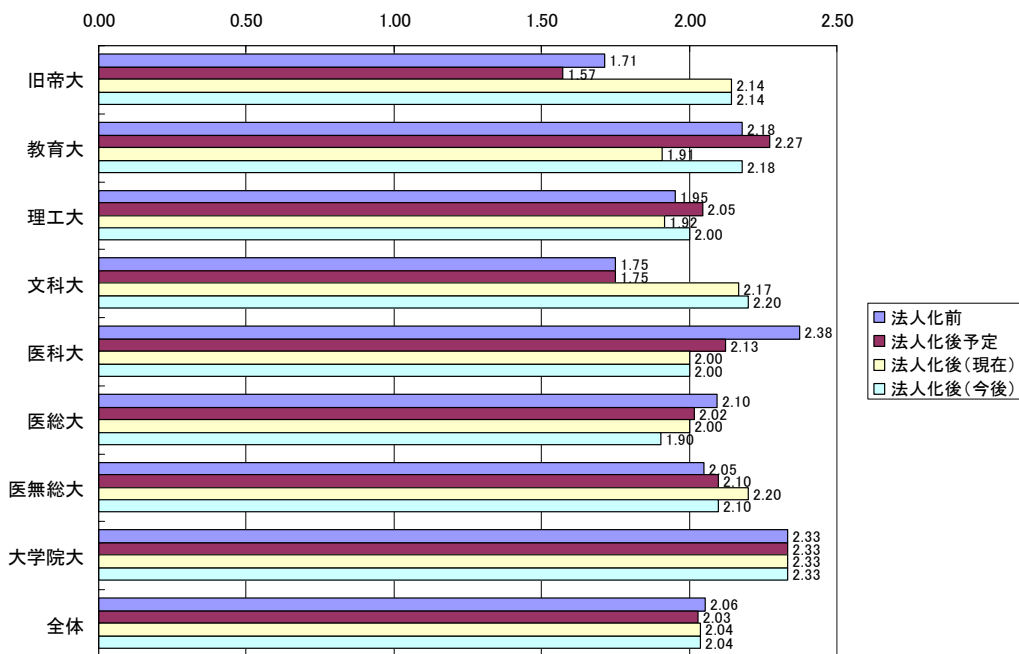
- (イ) 本部予算：予算配分にあたって本部経費と部局経費のどちらをより重視したか（3階層）
- (ロ) 部局に配分する経費の用途等：部局に配分した資金について費目別の用途を指定しているか（3階層）
- (ハ) 教育研究費の配分：全学的な重点・競争的配分経費は法人化後にどのように変化したか（5階層）
- (ニ) 学長・部局長等による裁量的経費：学長等による裁量的経費は法人化後にどのように変化したか（5階層）

そこで、本節では(イ)～(ニ)について、「法人化前」「法人化後予定」「法人化後（現在）」「法人化後（今後）」の3段階の予算配分方針の比較を大学類型別に行うことにする。

3-1 本部予算

本部予算については、増額・重視の方針に傾くほど点数が低くなるように配点している。法人化後の調査は3階層のため、法人化前の調査結果（5階層）を1、1.5、2、2.5、3としてスコアリングした。また、法人化後も今後の方針を聞いているため「法人化後（今後）」を含めて4段階の比較となっている（図14-15）。

図14-15 本部予算に関する予算配分方針の変遷



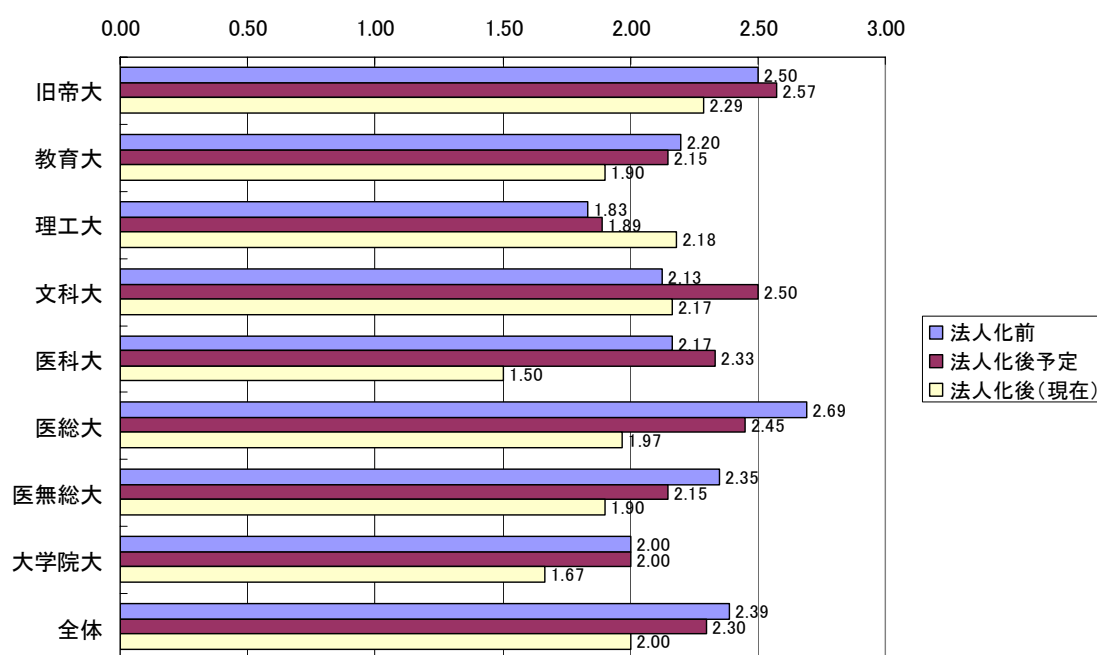
国立大学全体では、法人化前の 2.06 から法人化後予定の 2.03 へと多少本部予算寄りになるものの、ほぼ中立の方針が確認されており、法人化後の実際は 2.04、今後も同じという予定通りの中立的なスコアが現れている。しかし、大学類型別に見てみると、法人化前に予定した方針と全く異なる結果がでてきているものがあり、注目される。

まず、旧帝大については元々本部予算重視の傾向を法人化後はさらに多少強める予定であったのが、一転して中立よりも多少部局経費を重視する方向に変わっている。法人化前には予測し得なかった分権化の圧力があったものと推察される。そして、同じような傾向は、文科大にも見られる。教育大については逆に元々本部予算抑制の方向で考えていたにもかかわらず、実際には多少本部予算重視の状況となっている。今後については、部局予算寄りに戻したい意向が見られる。理工大、医総大、医無総大については、2 近辺のほぼ中立的な傾向で微小な変動にとどまっており、全体のスコアの中立的な安定性はここから生まれているといえる。医科大は本部予算抑制の傾向が多少強かったが、予定以上に中立的な位置にきており、今後も方針は変わらない。大学院大は多少本部経費抑制型のまま法人化後も変わらない方針となっている。

3-2 部局に配分する経費の使途等

部局経費については、本部が使途等を集中管理する方針に傾くほど点数が低くなるように配点している。法人化後の調査が 3 階層なのに対して、法人化前の調査は 5 階層のため、3-1 項と同じく法人化前の結果を 1、1.5、2、2.5、3 としてスコアリングした（図 14-16）。

図 14-16 部局に配分する経費の使途等の変遷



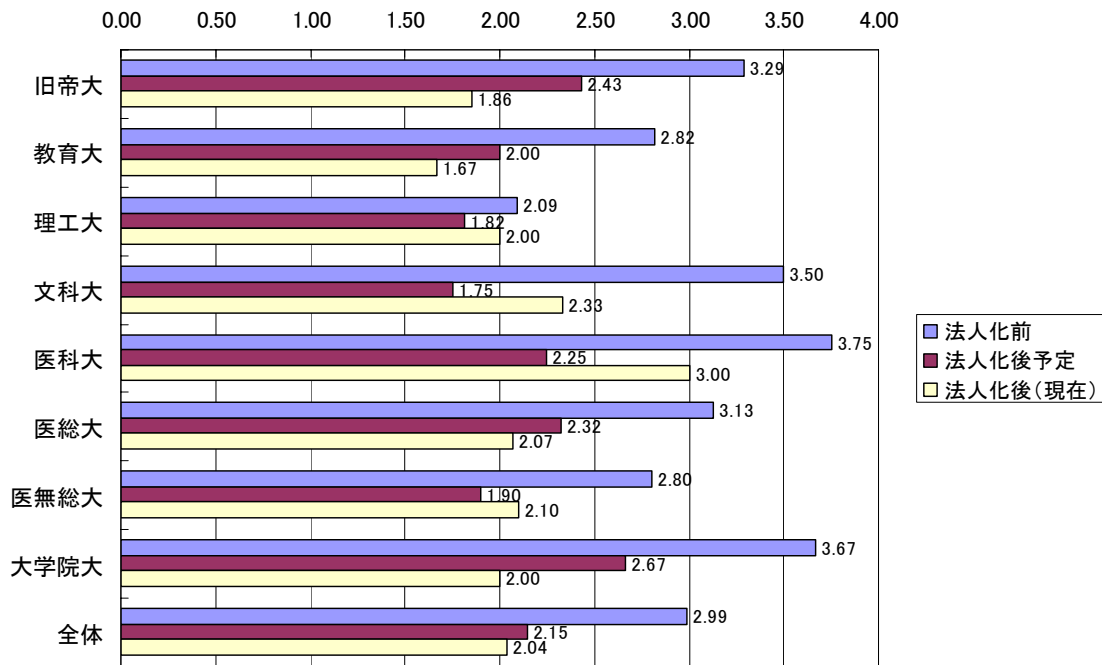
国立大学全体では、法人化前の 2.39 から法人化後予定の 2.30 へと多少本部集中管理へと移行する方向性が確認されていたが、法人化後の実際は 2.00 という全く中立的なスコアまで集中管理が進んでいる。この配分方針でも、大学類型別に見てみると、法人化前に予定した方針と全く異なる結果がでてくるものもあり、注目される。

まず、教育大、医総大、医無総大については予定していた以上に部局経費の集中管理化が進み、特に母数の大きな医総大の変化が著しいことが、全体に強い影響を及ぼしている。また、旧帝大や医科大は、部局に用途の裁量を与える方向で予定していたが、結果としては逆の方向に進んでしまっている。文科大は予定していたほど部局への裁量付与が進まず、大学院大は中立のはずであったが集中管理の方向に向かっている。そうした中、唯一理工大のみが部局の裁量を広げる方向に向かった点は注目される。

3-3 教育研究費の配分

教育研究費については、競争的・傾斜的配分に傾くほど点数が低くなるように配点している。法人化後の調査も 5 階層のため、「大きく増加」の 1 から「大きく減少」の 5 でスコアリングした (図 14-17)。

図 14-17 教育研究費の配分の変遷



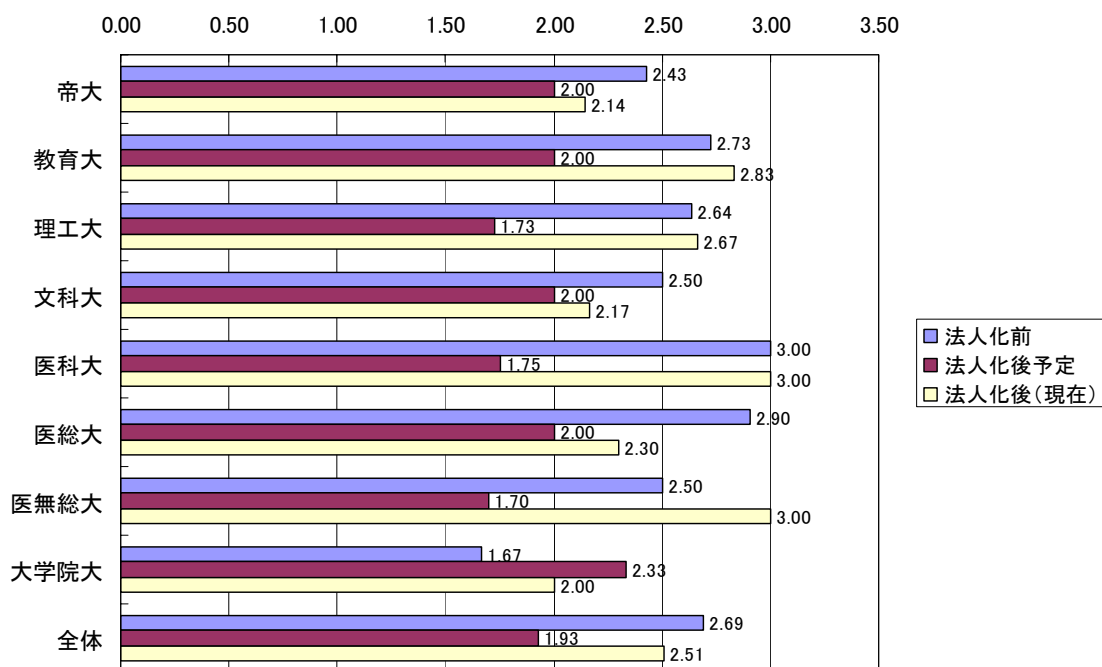
国立大学全体では、法人化前の 2.99 から法人化後予定の 2.15 へと競争的・傾斜的配分を強化する方向性がすでに確認されていた。法人化後の実際は 2.04 までスコアが進んでおり、予定以上に学内の資金獲得競争は厳しくなっている。大学類型別に見てみると、法人化前に予定していた以上に

競争的・傾斜的配分が進んだのは、旧帝大、教育大、医総大、大学院大であり、その他の類型も予定していた水準には届かなかったものの、競争的・傾斜的傾向は強まっている。基盤的教育研究経費が減少する中、学内での競争的環境がさらに強まることを示唆する結果となっている。

3-4 学長・部局長等による裁量的経費

学長・部局長等による裁量的経費については、拡大・増加するほど点数が低くなるように配点している。法人化後の調査も5階層のため、「大きく増加」の1から「大きく減少」の5でスコアリングした(図14-18)。

図14-18 学長・部局長等による裁量的経費の変遷



国立大学全体では、法人化前の2.69から法人化後予定の1.93へと裁量的経費を大幅に増加する方向性が確認されていた。しかし、法人化後の実際は2.51までしかスコアは進まず、金額は拡大しているものの予定していた水準を確保することは難しかったのが現状のようである。

大学類型別に見てみると、裁量的経費の増加スピードを落とすことを企図していた大学院大が予定していたよりも増加している以外は、すべての類型で法人化前に予定していた増加スピードを達成することができなかった。特に医科大と医無総大は現状のスコアが3で横ばいとなっており、裁量的経費の確保に苦慮している様子が顕著である。3-3項で確認した競争的配分経費が予定していた以上のスピードで増加していることを考え合わせると、トップの裁量による配分よりも、一定のルールに従って傾斜的に配分される資金の方が拡大する理由付けも容易であり、学内のコンセンサスを得やすいことが考えられる。

4. 予算統制プロセスに関する考察

4-1 規定上の予算統制

2-2 項で確認したとおり各国立大学は、その規則（規程）において予算統制プロセスに関する取り決めを行っている。ここでは、先に紹介した 7 つの予算統制項目（表 14-12）について、どのような取り決めがなされているかを確認する。

表 14-12 規則（規程）の分類の視点（再掲）

予算統制プロセス	
1	予算単位内での責任・権限委譲規定の有無
2	予算単位間の流用規定
3	予算単位内の項目間流用規定
4	年度予算の繰越手続
5	予算執行状況の管理者
6	予算執行結果の報告規定
7	予備費・調整費の規程の有無

まず、予算単位内での責任・権限委譲規定の有無については、予算単位に配分された予算に対して予算責任者が教員等に単位内配分をした段階で、予算責任者の持つ権限や責任は配分先の教員等に移ることを規定しているかどうかということである。これについては、規定を有している大学が 21 校でちょうど 4 分の 1 となっている。大学類型別には、文科大が 6 校中 4 校で規定しており、教員等への予算分権化の明文化が進んでいる。逆に理工大は 12 校中 1 校しか規定しておらず、規則（規定）上は、部局長などの予算責任者が配分された単位予算に全責任を持つ体制が一般的となっている。

次に予算単位間の流用規定については、部局等をまたいだ予算の組み替えを行う場合にどのような手続を要するかについて確認した。規定を有している大学は 40 校であり、そのうち 27 校（67.5%）は「学長の承認」を必要条件としている。次に多いのが「担当理事の承認」であり 5 校（12.5%）が該当している。さらに分権化が進んだ大学では、財務部長決済で済むところが 2 校あり、例外的に権限委譲が進んだところでは、予算責任者同士の協議で決定し、学長に事後報告すればよいとしているところも 1 校だけ存在する。逆に役員会の議を経るなど、予算編成に準じた煩雑な手続を要するところが 3 校あり、予算単位間の流用を禁止している大学も 2 校存在する。総じて、明文化していない大学も学長権限としているところが一般的であると推察される。

表 14-13 予算単位内の項目間流用規定

	学長承認	一部予算責任者の裁量	一部契約担当役の裁量	予算責任者の裁量	経理責任者への申請	役員会審議等を要する	原則禁止	契約担当役の裁量	行 合計
度数	27	9	4	2	2	2	2	1	49
全体比率	55.10%	18.37%	8.16%	4.08%	4.08%	4.08%	4.08%	2.04%	100.00%

予算単位内の項目間流用については、49 大学で規定を有しており、その内容については表 14-13 のようになっている。やはり、予算単位間流用と同じく学長承認を必要条件としているところが 27 校と最も多くなっている。ただし、軽微な流用であれば予算責任者の裁量や契約担当役（事務局長の場合が多い）の裁量で行える大学も多く、予算単位間の流用に比較すると手続は簡略である。明文化していない大学も予算単位間流用よりも緩やかなルールで運用されているものと推察される。

ただし、項目間流用の前提として、部局に配分された予算の使途が指定されていることが必要である。部局予算の使途指定の有無（担当理事へのアンケート結果）と項目間流用の規定内容をクロスしたのが表 14-14 であるが、「使途を指定していない」にもかかわらず、項目間流用の規定を持つ大学が 6 校ある。これらの大学では、規定が形骸化している可能性がある。

表 14-14 部局配分予算の使途指定と予算単位内の項目間流用規定

		学長承認	一部予算責任者の裁量	一部契約担当役の裁量	予算責任者の裁量	経理責任者への申請	役員会審議等を要する	原則禁止	契約担当役の裁量	行合計
使途指定していない	度数	5	0	1	0	0	0	0	0	6
	行比率	83.33%	0.00%	16.67%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
一部使途指定している	度数	17	8	1	1	2	1	1	1	32
	行比率	53.13%	25.00%	3.13%	3.13%	6.25%	3.13%	3.13%	3.13%	100.00%
すべて使途指定している	度数	5	1	2	1	0	1	0	0	10
	行比率	50.00%	10.00%	20.00%	10.00%	0.00%	10.00%	0.00%	0.00%	100.00%
全グループ	度数	27	9	4	2	2	2	1	1	48

※「原則禁止」の 1 校が使途指定の設問に答えていないため表 15-13 より 1 校少なくなっている。

年度予算の繰越手続については、55 大学で規定を有しており、先に確認した流用規定と同じく、学長承認を必要条件としているところが 46 校（83.6%）で多数を占めている。その他は、経営協議会での審議を必要とするところが 3 校、担当理事への報告で済むところが 2 校などとなっている。そして、部局配分予算の執行残が本部予算に組み込まれてしまい、部局に残せないことを規定した大学は 1 校に過ぎない。

しかし、ここでも規定と実態の乖離が見られる。部局配分予算の執行残の取扱い（担当理事へのアンケート結果）と年度予算の繰越手続の規定内容をクロスしたのが表 14-15 であるが、「残額の全額を翌年度の部局経費に上乗せ配分する」としながらも、規定上何らかの手続きを要する大学が 23 校も存在する。さらに問題なのは執行残の繰越を許さないとしている大学のうち、14 校は学長の承認を得れば繰越しが可能という規定を持っている。これらの大学では、規定上は繰越が可能であるが、実態としては本部予算に吸い上げられてしまうということになり、規定が意味を成していない。

表 14-15 部局配分予算の執行残の取扱いと年度予算の繰越手続の規定

		学長承認	経営協議会審議・学長承認	担当理事に報告	役員会承認	財務部協議	行合計
残額の全額を翌年度の部局経費に上乗せ配分する	度数	20	1	0	1	1	23
	行比率	86.96%	4.35%	0.00%	4.35%	4.35%	100.00%
残額の一部を翌年度の部局経費に上乗せ配分する	度数	11	1	2	0	0	14
	行比率	78.57%	7.14%	14.29%	0.00%	0.00%	100.00%
残額は本部経費とし、部局経費に上乗せ配分しない	度数	13	1	0	0	0	14
	行比率	92.86%	7.14%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
全グループ	度数	44	3	2	1	1	51

※4 校が執行残の取扱いの設問に答えていないため少なくなっている。

予算執行状況の管理者については、差引簿などで予算の執行状況を常に把握し、学長や担当理事に報告できるようにしておく責任者を指しており、規定として明文化している大学は75校となっている。そのうち50校(66.7%)は、予算責任者(部局長など)を指定しており、最も多くなっている。次に多く指定されているのが契約担当役(事務局長)であり14校(18.7%)である。規則(規定)上は、ほぼこの両者が年度の支出が予算総額を越えないように管理する責任を持つことになる。ただし、責任・権限委譲規定があったように、実務的には配分を受けた教員個人に管理義務があることは自明である。

予算執行結果の報告規定については、25大学しか明文化した規定を持っていない。そのうち17大学(68.0%)は、予算責任者が学長に報告することとなっており、あとの8大学(32.0%)は担当理事や事務局長が予算責任者の報告を取りまとめて学長に報告するとされている。ただし、これは規定上の話であって、執行結果の取りまとめ役は必ず存在するものと思われる。

最後に補正予算などに当てる予備費や調整費について、学長権限で取り置くことを明文化している大学は29校であり、全体の3割強に過ぎない。実務的には予備費を予算項目に設定している大学がほとんどであると思われるが規則(規定)の中で明確に定められているケースは少ないのが現状である。

4-2 実態としての予算統制

予算統制は、予算の消化状況を把握し、執行の可否を判断するプロセスを指しているが、今回の担当理事へのアンケート調査では、4-1項で触れたとおり、「部局配分予算の使途指定」と「部局配分予算の執行残の取扱い」を調査している。本項ではこの2点について、予算統制の柔軟性の観点から検討する。

まず、「部局配分予算の使途指定」であるが、大学類型別に見てみると、図14-19のような結果となっている。各類型とも「一部使途指定している」と答えた大学が5~7割台を占めており、部局に渡し切りにしている大学は少数派というのが現実である。母数が小さい関係もあるが、旧帝大(2校)、教育大(2校)、理工大(3校)、文科大(2校)の4つの類型については、部局予算の使途を指定しない割合が2割以上を占めており、学内予算の分権化が進んだ大学を含んでいるとみることができる。逆に教育大の3割(3校)、医科大の5割(1校)、医無総大の2割(2校)、大学院大学の3分の1(1校)は、すべての使途が特定されており、項目予算による執行統制の名残が根強く残っている。

次に「部局配分予算の執行残の取扱い」について、大学類型別にみても、図14-20のような結果となっている。ここで目立っているのは、旧帝大系の71.4%(5校)と医総大の58.1%(18校)で部局の全額繰越を認めていることである。つまり、この2類型については予算の柔軟性と分権度が高いと言える。逆に教育大の77.8%(7校)、文科大の60%(3校)、理工大の54.6%(6校)は全額本部に戻すこととしており、予算執行の効率化についてインセンティブが働きにくい状況(年度内に使い切る誘因が働く)が予想される。

図 14-19 部局配分予算の使途指定の状況

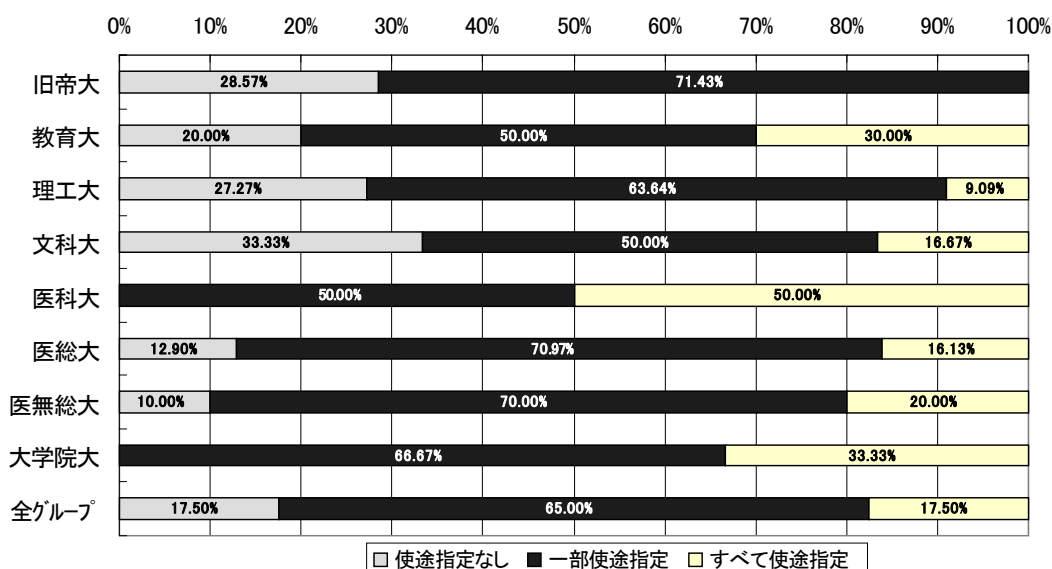
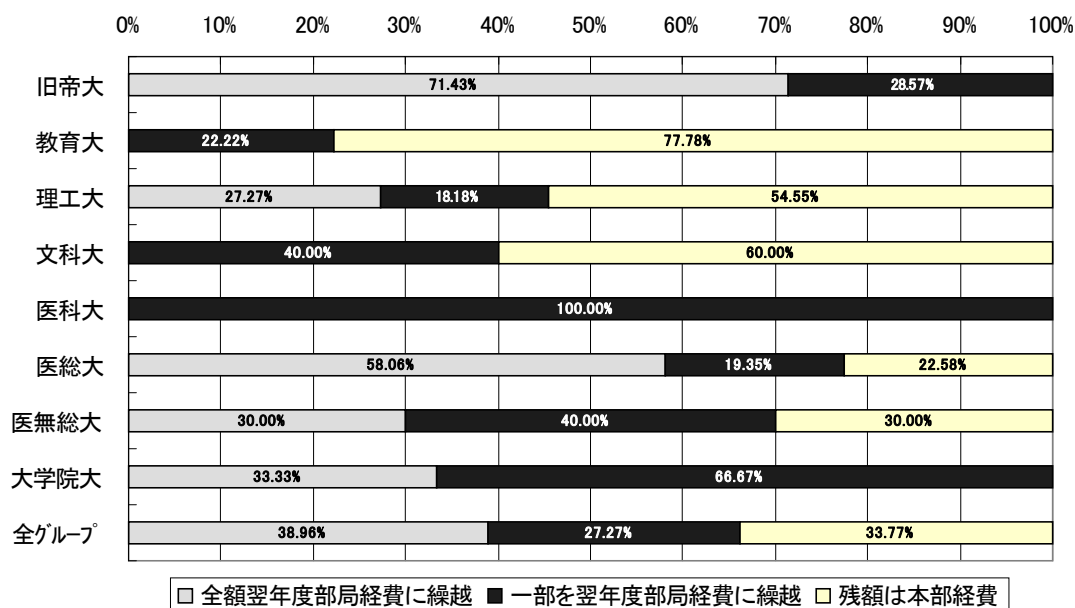


図 14-20 部局配分予算の執行残の取扱いの状況



予算の使途指定と繰越の可否は、予算の柔軟性の意味から分権化の進捗度を示すものといえるが、両者の関係をもてみると、使途は一部指定しながら繰越は全額認めるとしている大学が20校と最も多く、全体の4分の1を超えている（表14-16）。使途の完全な自由化に比べると、執行残の繰越権限の付与が先行して進んでいるとみえる。

表 14-16 部局配分予算の用途指定と執行残の取扱い

		残額の全額を翌年度の部局経費に上乗せ配分する	残額の一部を翌年度の部局経費に上乗せ配分する	残額は本部経費とし、部局経費に上乗せ配分しない	行合計
用途指定していない	度数	5	3	5	13
	列比率	17.24%	14.29%	19.23%	
	行比率	38.46%	23.08%	38.46%	
	全体比率	6.58%	3.95%	6.58%	17.11%
一部用途指定している	度数	20	15	15	50
	列比率	68.97%	71.43%	57.69%	
	行比率	40.00%	30.00%	30.00%	
	全体比率	26.32%	19.74%	19.74%	65.79%
すべて用途指定している	度数	4	3	6	13
	列比率	13.79%	14.29%	23.08%	
	行比率	30.77%	23.08%	46.15%	
	全体比率	5.26%	3.95%	7.89%	17.11%
全グループ	度数	29	21	26	76
	全体比率	38.16%	27.63%	34.21%	

5. まとめ

以上、2～4節にわたり国立大学の法人化前後における「予算管理」の変化を確認した。総じて言えることは、国立大学に対する国からの関与と、国立大学法人内での資源配分の方向性は、法人化後2年を経た段階で逆方向に進んでいる感があるということである。

具体的には、国から国立大学への経常費の配分については、用途を指定しない運営費交付金という形で措置がなされ、各大学は与えられた裁量で学内資源配分を行うことが可能となった。しかし、学内にはボトムアップ型の増分主義的予算編成が文化として根強く残っており、過去の実績を参考に部局単位で要求された金額をベースに配分額を決定し、またその用途については本部主導で定められる傾向にある。つまり、外なる分権化に対して、内なる分権化はそれほど進んでいないのが現状である。このことは、部局間流用の手続きが予算編成に準じた煩雑さをともない、費目間流用も部局の裁量を超えた手続きが定められていて、予算責任者（通常は部局長）の権限が思ったほど大きくなっていない点にも表れている。

また、予算編成過程及び統制権限について、規定上あるいは実態上で学長をトップとした新しい機構が大きな役割を得ているものの、トップダウンの裁量的資源配分は法人化前に予定していたほど進んでいない。むしろ、限られた財源から基盤的経費を増分主義的に配分した後、残った額は一定のルールに従った傾斜的・競争的配分に振り向けられ、学内での資金獲得競争が激しさを増している実態も浮き彫りになっている。

今後、各予算管理単位（部局）に歳入を帰属させるような予算管理に移行するには、全学の目標に沿った部局単位の目標管理とそれを達成するための裁量的な資源使用がセットになった制度構築が必要になるものと思われる。現在は、その過渡期として外枠が出来上がろうとしている時期であり、内部の予算管理体制の整備はこれからと言える。

<参考文献>

Otten, Chris 1996, Principles of budget Allocation at the Institutional Level, Higher Education Management Vol. 8, No. 1, OECD

第Ⅲ部 財務

佐藤誠二 2005, 『国立大学法人財務マネジメント』 森山書店

津田博士 1994, 『予算管理論—環境適応と業績統合—』 同文館

ベリングポイント 2004, 『将来予測重視の予算マネジメント』 中央経済社

堀井愷暢 1997, 『予算管理の展開』 信山社

山本清 2005, 「資源配分と資源管理」『国立大学における資金の獲得・配分・利用状況に関する総合的研究』

国立大学財務・経営センター研究報告第9号

吉田浩 2005, 「マネジメント形成の背景と財務に及ぼす影響」『国立大学における資金の獲得・配分・利用状

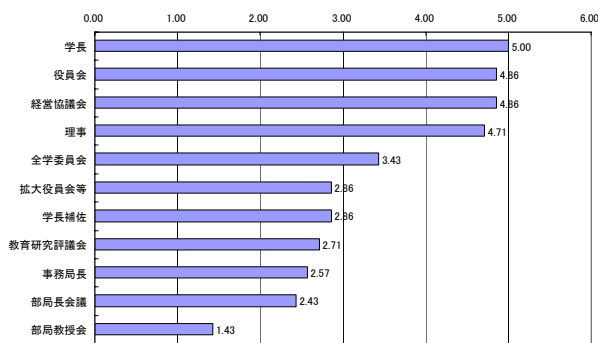
況に関する総合的研究』国立大学財務・経営センター研究報告第9号

<附表>

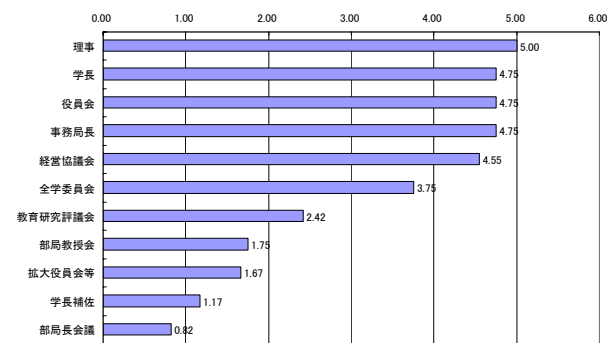
附表 14-1~14-9 のスコアリングは次のように行っている。

- 大きく関与している : 5
- ある程度関与している : 4
- あまり関与していない : 2
- ほとんど関与していない : 1
- 該当なし : 0

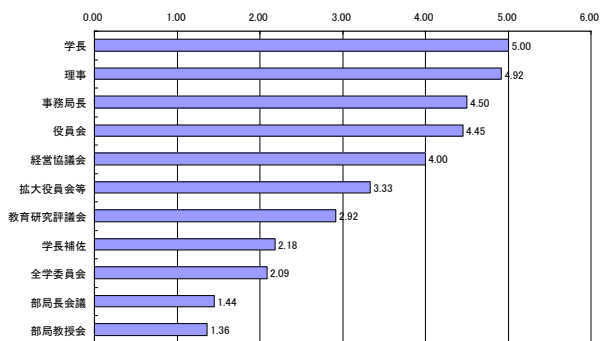
附表 14-1 旧帝大



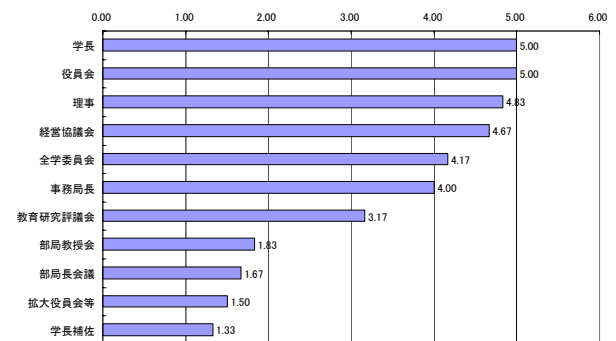
附表 14-2 教育大



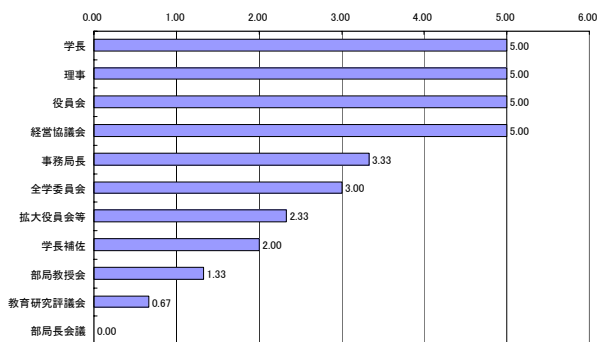
附表 14-3 理工大



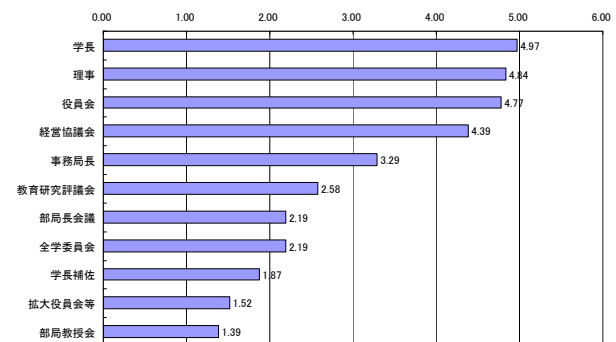
附表 14-4 文科大



附表 14-5 医科大

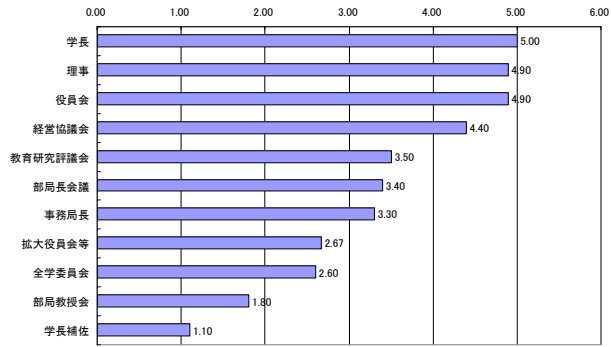


附表 14-6 医総大

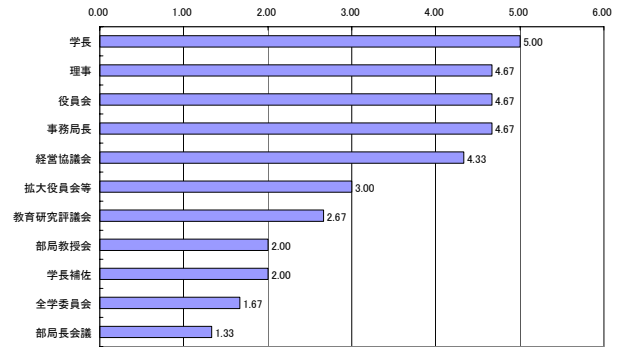


第Ⅲ部 財務

附表 14-7 医無総大



附表 14-8 大学院大



附表 14-9 全体

