

## 第17章 施設費の管理

城多 努（広島市立大学）

### 1. はじめに

平成16年4月の国立大学法人化は、国立大学のマネジメントをこれまでと大きく異なるものへと変化させつつあるが、これは日常の管理運営にとどまらず、各大学の施設の整備及び管理運営のあり方をも変化させつつある。法人化以前は、国立大学の施設に関する財源措置は、国立学校特別会計の一部として行われてきたが、法人化後各国立大学は、国から施設整備を目的として交付される補助金等（施設整備費補助金、長期借入金など）と、運営費交付金、および各国立大学が独自に調達する財源（寄付金や外部からの研究費等）が、施設の整備及び管理運営のための財源として充てられることとなった。これら施設に関連する諸経費の財源措置のあり方が変化したことは、各国立大学がこれまでと異なる施設の整備計画、および管理運営方法を模索してゆかなければならないと考えられる。特に現在のように国の財政状態が厳しい状況下では、国から高等教育機関の施設整備に対して充てられる財源措置は、各国立大学の需要を十分に満たすことは期待できないであろう。また法人化後の運営費交付金にかかる効率化係数や、附属病院に対する経営改善係数の設定は、国立大学における施設の管理運営を、これまで以上に効率化したうえで、かつ効果的なものとしなければならないという、大きな課題を生んでいる。中でも施設の日常的な管理運営及び修繕は、継続的にコストを発生させる要因であり、多種多様な施設を有する国立大学におけるこれらに関わるコスト管理のあり方は、大学全体のコスト管理に大きな影響を与えると考えられる。そこで本章では、国立大学における施設費の管理について、財源の問題と経常的な管理運営に焦点を当て、調査結果および財務データに関する分析を加えることとする。

### 2. 国からの財源措置と国立大学の施設の現状

国立大学法人化以前は、国立大学の施設関連の財源措置は、国立大学特別会計の一部として行われていたが、平成16年4月の法人化以降は、施設関連の国からの財源措置は、施設整備費補助金等（施設整備費補助金、国立大学財務・経営センター施設費交付金、長期借入金）および運営費交付金となり、複数の方法による財政措置が行われることとなった。【施設整備費補助金等の説明】これに対し、運営費交付金においては、日常的な施設の修理、保守などの営繕活動に関する経費を措置する形となっており、教育等施設基盤経費として各大学が保有する施設の面積を基準として算定、交付されるものである。したがって施設整備補助金には一部営繕事業に関する経費は含むものの、基本的に財源措置の方法は、施設の新設・取得にかかわる投資的経費と、施設の日常的な管理運営に充てられる経常的経費の二通りに分類することが出来る。

このうち施設整備費に代表される投資的経費の財源措置は、国の公共施設整備に関する政策に大きく左右される。法人化され、施設整備に関する各国立大学のイニシアチブがある程度認められるようになったとはいえ、施設整備、特に大規模なものについては、依然として国の政策的意

思決定および財源措置の役割は大きい。しかしながら国からの財源措置は、厳しい国の財政状況の下、大きな制約を受けている。文部科学省は総合科学技術会議の答申を受け、科学技術基本計画の中に大学をはじめとする研究機関の施設整備の方針を盛り込み、これをさらに具体化した第二次国立大学等施設緊急整備5ヵ年計画を作成、平成18年からスタートさせている。ここでは新規の施設整備の重要性は認識されてはいるものの、重点的整備の対象として、施設の狭隘化および老朽化への対応を挙げている。特に当該計画では、教育研究基盤施設の再生のために必要な、老朽化への対応および狭隘化の解消の対象となる施設は合わせて約480万㎡と見積られており、今後の施設整備の方向付けが見て取れる。またこの計画に必要な予算は、附属病院の再生と合わせて最大で1兆2000億円と見積られており、毎年度2400億円必要になると考えられるが、平成17年度の国立大学に対する施設整備費の予算額（文教施設費）が901億円であり、補正予算を含めても1200億円台であることを考えると、運営費交付金として措置される施設整備関連の財源措置を勘案しても、必要と見積られる金額を国の財政措置のみに拠ることは難しい。現に文部科学省は施設整備に国からの財源措置だけでなく、国立大学への寄附金や自己収入による整備などを、「自助努力に基づいた新たな整備手法」（第二次国立大学等施設緊急整備5ヵ年計画）として推進してゆく意向を示している。

しかしながら、国からの財源措置に拠らない、国立大学独自の施設整備に必要な費用の資金調達への道のりは、険しいと言わざるを得ない。現在国立大学が国からの財源措置以外で、必要な資金を調達する方法として主に考えられるのは、以下のものである。

- ・ 運営費交付金
- ・ 自己収入（学生納付金、受託研究による収入等）
- ・ 寄附金
- ・ 借入金
- ・ 自治体からの補助金等
- ・ PFI
- ・ 大学債

このうち大学債の発行は現時点では解禁されていないことから、国立大学が実際にとりうる方法はそれ以外ということになるが、運営費交付金、自己収入ともに、本来大学における経常的な教育・研究等の支出に充てられる財源であり、施設整備に充当する余裕があるとは考えにくい。質問紙調査の回答でも、運営費交付金として措置される教育等施設基盤経費の一部を、他の費目に充当しているとする大学が全体の半数に上っているだけでなく、多くの大学で施設整備関連の予算が不足していることを指摘する意見が多く、現状では運営費交付金余裕はないと考えるのが妥当であり、運営費交付金が施設整備、特に大がかりな事業に対する財源として機能することは難しいと考えられる。

次に国からの財源措置以外の資金源であるが、ここに質問紙調査への回答のうち、国からの財

源措置以外で施設整備（新設・改修）に充てる財源の内訳を示す。

図 17-1 新設・改修費用の調達

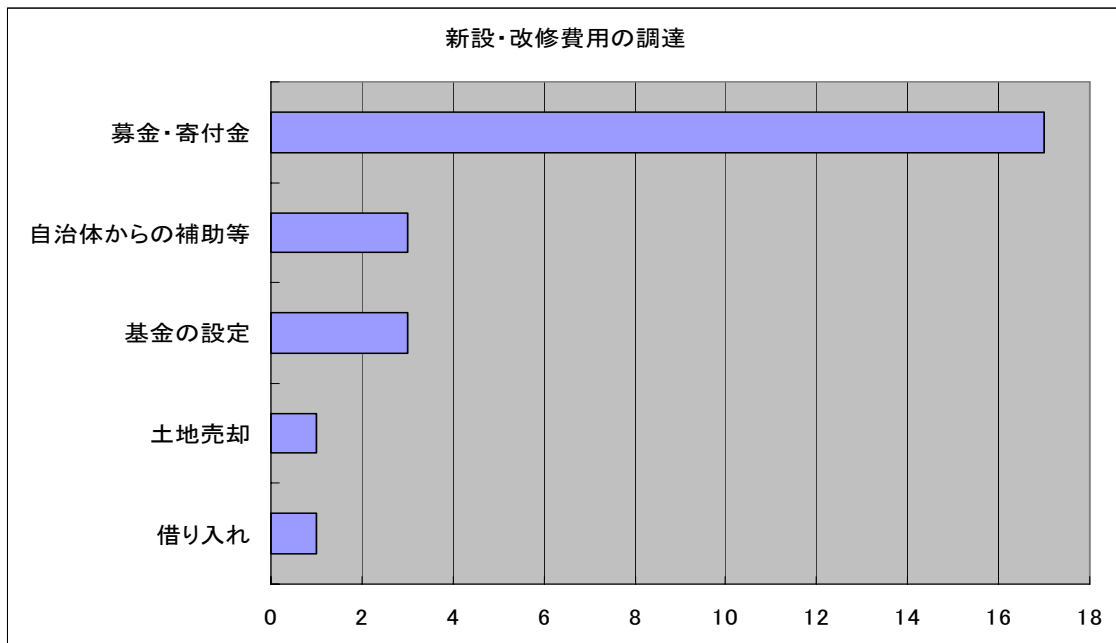


図 17-1 にあるように、国以外からの資金調達の財源の内訳として最も多いのが卒業生からの募金や企業などからの寄附金であり、全体の 7 割近くを占めている。それに次いで自治体からの補助や基金の設定などによる資金調達が続く。

しかしながら国からの財源措置以外からの資金調達を行っている大学は、全体の 3 割にとどまっており、7 割の大学が依然として施設整備に必要な資金を、国からの財源措置に頼っているのが現状である。また PFI に至っては、額こそ多いものの、実施している大学は 11 大学にとどまっており、8 割の大学は実施予定がないと回答しており、現時点では PFI 方式による施設整備が、国立大学にとって必ずしも容易な方法ではないことを示唆している。

このように施設整備においては、国からの財源措置が主たる資金源であることは、法人化後においても変わらない。質問紙調査の結果からは、施設整備費を十分と考える大学はひとつもなく、多くの大学が施設整備費の不足を訴えている。にもかかわらず国からの財源以外の資金調達を指向する大学は全体の 34%に過ぎず、その多くは寄附金や募金財源としている。そして依然として 66%の大学は国からの財源措置を頼りとしている。このことは、多くの国立大学にとって、施設整備のために必要な資金の調達先を多様化させることには、まだまだ多くのハードルがあることを示していると言えよう。

したがって現在の国立大学にとっては、施設の整備や管理運営に必要な財源を多様化し、各国立大学のイニシアチブの下に施設整備を進めることは、いまだ困難であるといわざるを得ない。またこのことは、日常的な施設の管理運営においても、多様な資金源は期待できず、運営費交付金

をはじめとする国からの財源措置に依存しなければならないことを示唆している。

### 3. 施設の管理運営

#### 3-1 施設の維持・保全予算の動向

上述のように、各国立大学にとって国からの財源措置は、施設整備だけでなく、施設の管理や営繕活動といった、施設を維持するために必要となる日常的な活動にとっても、いわば生命線とも言うべきものである。各国立大学に対する日常的な施設管理のための財源措置の主なものは、運営費交付金のうち教育等施設基盤経費、および施設整備補助金のうち営繕事業に充てられる経費がある。前者は運営費交付金であるため、他の費目への充当などが可能であるが、後者は補助金であることから、補助金等適正化法によりその用途については制限を受けることとなる。各国立大学法人は、これらの財源を有効に利用しながら、施設の管理運営を適正に行っていかなければならない。

言うまでも無く国立大学は教育・研究機関であることから、施設の維持管理は大学の本来の役割を果たす上で大変重要である。教育機関としては講義室やそのほかの教育関連施設の管理を十分に行い、教育に支障を与えないようにすること。研究機関としては多種多様な研究施設・設備を適切かつ安全に管理することは、研究成果を挙げるという観点だけでなく、環境等に配慮するという観点からも重要である。施設の維持管理はまた大学の競争力の観点からも重要である。大学全入時代といわれる昨今、国立大学といえども学生獲得競争と無縁ではなく、設備が適切に維持管理され、学生にとって魅力的なキャンパスとなっているかどうかという点にも、十分配慮することが必要である。

しかしながら現在の国立大学の施設は老朽化や耐震化への対応を優先しなければならない状況にある。前述の第二次国立大学等施設緊急整備5ヵ年計画にもあるように、現在国が取り組むべき施設整備は、先ず老朽化・狭隘化への対応である。又これに加えて施設の耐震化への対応も必要となっている。こういった状況において、国立大学の施設整備に対する国の財源措置は、施設の老朽化や耐震化への対応が中心となり、日常的な施設の維持管理に関する財源措置は相対的に少ない。実際質問紙調査でも、施設の老朽度および耐震性について問題があるとする回答は、それぞれ89.9%、84.8%である。

ここで平成17年度における、各大学の営繕事業額が施設費全体に占める割合をみると、施設費がすべて営繕事業に支出されている大学（茨城大学、電気通信大学、大阪外国語大学、和歌山大学、北陸先端科学技術大学）がある一方、大規模な施設整備事業がある大学（東京医科歯科大学、高知大学、東京外国語大学など）においては、その割合が1%を下回っており、平均すると24.9%（すべてを営繕事業に支出している大学を除くと17.3%）となっている。また支出ベースでみると、各大学で修繕にかかる費用（修繕費、保守費、機器保守費）を合わせた金額は国立大学全体で653億円、大学全体の決算支出に占める割合は約5.8%、運営費交付金（決算額）に占める割合は約2.3%（ともに平成17年度）である。質問紙調査においては、大学全体および部局における施設の維持・保全にかかる予算の不足を訴える回答が多く、全体の6割近くが当該予算の

不足を訴えている。これらのことから、国立大学全体における施設費、特に維持・保全にかかる費用は十分とはいえない現状が垣間見える。

### 3-2 各国立大学における施設管理の取組み

では、各国立大学における施設管理の取組みの実情はどのようになっているのだろうか。国立大学における施設管理のあり方については、文部科学省において「大学の活力ある発展と施設運営コストの最適化：知の拠点—大学の戦略的施設マネジメント」がまとめられ、今後の国立大学における施設管理、特にコスト管理に関する実態と課題が指摘されている。ここでは現在国立大学における修繕費や光熱水費が増加傾向にあること、私立大学に比べて施設運営コストの管理への取組みが遅れているという状況を指摘した上で、施設運営コスト管理の必要性を以下の観点から指摘している。

- ・ 効率的な財務運営への寄与
- ・ 公共工事のコスト削減の一環
- ・ 省エネルギー対策の強化
- ・ 環境問題への取組み

また本報告書では、これまで国立大学において、大学全体としての施設管理の方針がなく、施設の管理と経費の配分が部局単位でバラバラになっていたことや、前年度実績主義に基づく予算配分が経費削減へのモチベーション不足を生んできたことを指摘する。そして学内で施設に関するコスト管理の推進のためは、全学的なコスト管理システムの構築が欠かせないと認識に立ち、施設マネジメントにPDCAサイクルを導入することを唱えている。具体的な方法は以下の通りである。

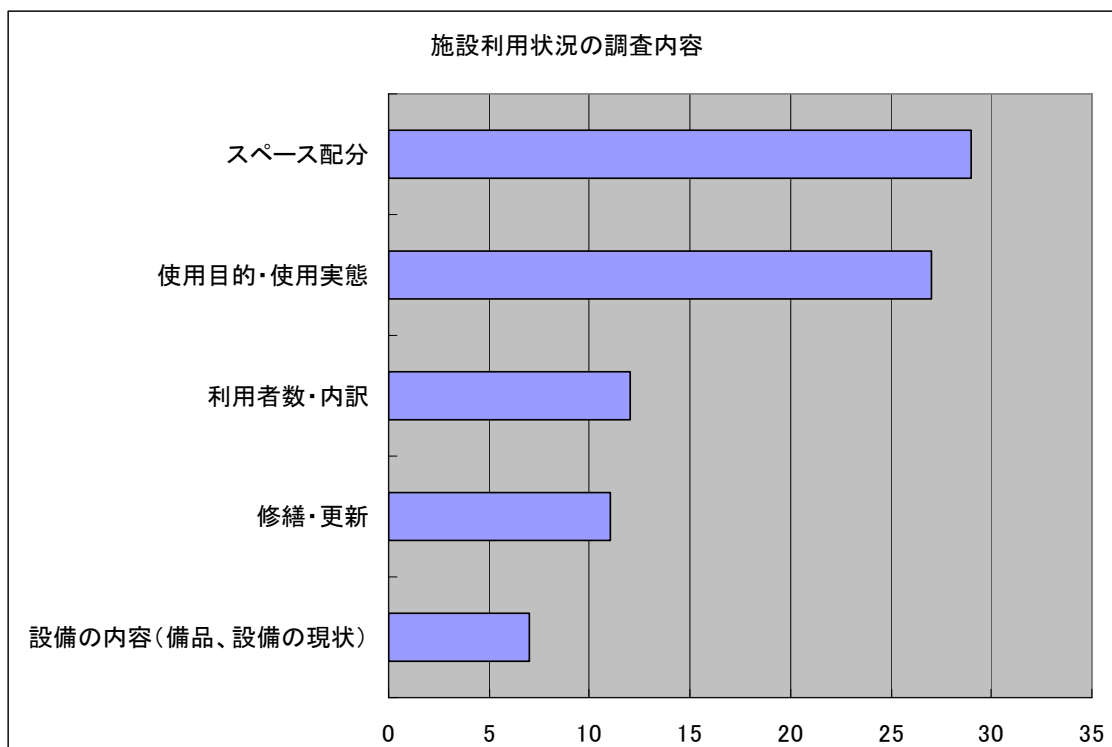
- ・ 総合的な計画の立案 (Plan) ⇒ 実態の把握と施設管理運営の計画
- ・ 計画の遂行 (Do) ⇒ 財源の確保、経費配分ルールの検証等
- ・ 評価の実施 (Check) ⇒ 達成度の評価
- ・ 次期計画への反映 (Action) ⇒ 次期以降の計画・予算への反映

これらのことから、国立大学の施設コスト管理の現状を考察する上で重要なのは、各国立大学が施設の現状をどのように把握しており、今後それをどのようにしたいのか。またそのために必要な方策、特にコスト管理の視点からどのように経費の調達および配分を行っているのかという観点である。したがって以下では、各国立大学の施設コスト管理に対する取組みについて、質問紙調査の結果を中心に検討を加える。

まず各大学における、施設の管理運営に関する実態の把握及び総合的な計画の立案について。質問紙調査に対して回答のあった大学のうち、92.4%の大学が施設管理のための全学的な委員会

の設置をしており、そのうちの 80.8%が委員会の機能について肯定的な評価をしていることから、多くの大学で全学的な視点から施設管理を行う体制の基礎はできあがりつつあるように思われる。一方施設の実態把握についての回答は、これまで各大学がどれだけ施設管理に取り組んできたかという実態が垣間見える内容となっている。現在行っている、ないしはすでに行った施設に関する実態把握の取組みのうち、今後のスペースの再配分や利用者の多寡、修繕や更新の必要性の把握といった、ある程度問題意識を持った調査を行っているという回答がある一方で、これまで把握してこなかった施設の使用目的や使用実態、設備の内容を把握するための調査を行っているという回答もある（表 17-2 参照）。このことは施設の利用に関しては、これまでは全学レベルでのコントロールよりも部局における裁量権が大きく、本部が把握している当初の使用目的とは異なる使用が行われてきたこと、施設の管理運営に関しては部局任せになってきたということを示唆している。回答の中には平面図作成のための調査というものもあることから、これまでの施設の把握のあり方には、大学によってかなりばらつきがあるものと考えられる。

図 17-2 施設利用状況の調査内容



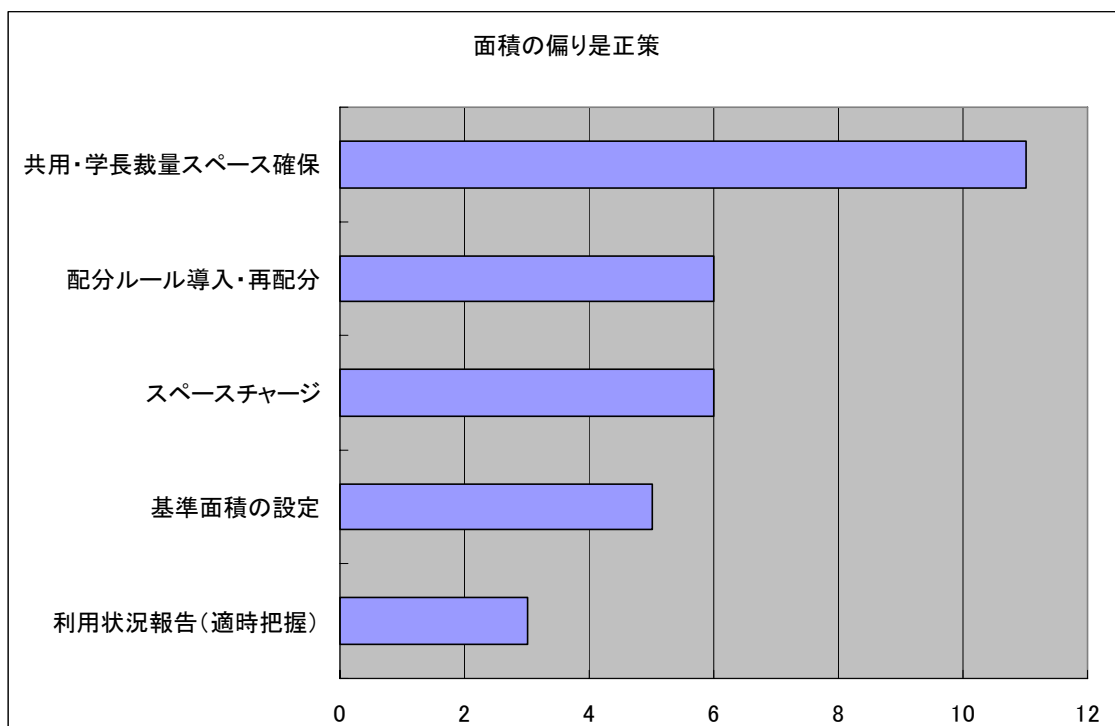
次に把握した情報にもとづいてどのような施策を行うかについてであるが、各大学の調査内容から読み取れるのは、主としてスペースの配分、利用者の内訳、および修繕・更新にかかわる施策が考慮されているということである。

このうち、スペースの配分については、調査を行っている大学数も多く、これまでも指摘されている国立大学における施設の狭隘化への問題意識が、各大学において高まっていることが見

てとれる。今回の質問紙調査における回答からは 55.7%の大学が、部局ごとの施設面積の偏りという問題を認識している。そしてその解消のための具体策であるが、全学で共用できるスペースや学長裁量によって配分を決定できるスペースを確保すること、全学的なスペースの配分ルールを作成し再配分を行うこと、スペースチャージ制の導入、学生数などに応じた基準面積の設定、施設の利用状況を適時的に把握することを挙げている（表 17-3）。

このような動きは、これまで部局の裁量権が強く、部局主導型が多かったといわれる国立大学の施設管理のあり方が、徐々にではあるが全学のバランスを意識した本部主導に移行しつつあると見ることが出来よう。特に共用スペースや学長裁量スペースが導入されていることは、法人化による学長の権限強化が施設管理にも及びつつあることを示唆している。

図 17-3 面積の偏り是正策



### 3-3 施設のコスト管理への取組み

施設管理において実態の把握と計画の策定と同様に重要なのは、管理のための経費の確保ならびにコストの削減である。施設の維持および保全にかかる費用に対する不足感は国立大学全体として強い。しかしながら上述のように、運営費交付金の一部として維持・保全のために、教育等施設基盤経費の名目で措置される財源が、他の費目に充てられるケースが、今回の質問紙調査の回答の 50%あまりを占めている。ではこのような大学はそうでない大学に比べ施設の維持・保全の費用に対する需要はどのようになっているのであろうか。それをまとめたものが表 17-1 である。

表 17-1 全学的な施設維持・保全費用の予算額についての満足度

	施設維持・保全費用への満足度（1 満足⇔5 不満）
教育等施設基盤経費をそのまま支出(17.9%)	3.73
教育等施設基盤経費を <u>他の費目へ</u> 充当(50.0%)	3.95
運営費交付金の <u>他の費目から</u> 充当(24.4%)	4.0
運営費交付金以外からの調達(7.7%)	4.5

これをみると、施設の維持・保全費用を教育等施設基盤経費に加えて、運営費交付金の他の費目や運営費交付金以外からの財源を利用している大学は、当然のことながら予算額への満足度は低くなっている。しかしながら、教育等施設基盤経費を他の費目への充当を行っている大学（全体の50%を占める）が、予算額の満足度においては、教育等施設基盤経費そのまま支出している大学を下回っている。すなわちこれらの大学は施設の維持・保全の費用の予算の不足を認識していながら、そのための費用を学内資源配分のプロセスにおいて、他の費目への充当を許容しなければならない状況にあることを意味している。学内資金配分という「予算ぶんどり」のプロセスにおいては、ただですら不足している維持・保全のための予算もまたその対象になっていることを暗に示すものと考えられる。

では各国立大学における施設の維持・保全のための費用の調達および削減にはどのようなものがあるだろうか。まず運営費交付金以外の財源を求める大学は、回答のあった大学のうち5校にとどまっており、その内訳は寄附金、科研費の間接経費、授業料、附属病院収入、自己収入および学内共同利用スペースの利用料金となっている。

また各大学とも、施設の利用に対して何らかの料金を課するスペースチャージには積極的に取り組んでいる。現時点では53.2%の大学が何らかの形で実施しており、今後実施予定とする20.3%の大学を含めると、7割以上の大学がスペースチャージの実施に前向きな姿勢を示している。スペースチャージにより、施設の維持管理に必要なコストの一部を回収するという考え方は、施設の維持管理の財源確保に悩む国立大学にとって、魅力的に映るものと思われる。

図 17-4 は質問紙調査の回答から、スペースチャージの料金設定をまとめたものであるが、設定されている料金は年間1001円以上5000円以下が最も多く、次に年間5001円以上10000円以下、続いて年間10001円以上となっている。このスペースチャージであるが、共同利用スペースのみに課金とするものが全体の79%であり、大部分を占めている。ただし教員が恒常的に利用する研究室への課金を行っている大学も21%ある。ただしそういったケースでは、年間課金額は比較的少なめに抑えられている（高くても年間1000円前後）。またスペースチャージを行う場合、光熱水費をチャージに含むケースと、含まないケースがあるが、それについては回答で触れていない大学も多い。



図 17-4 スペースチャージ

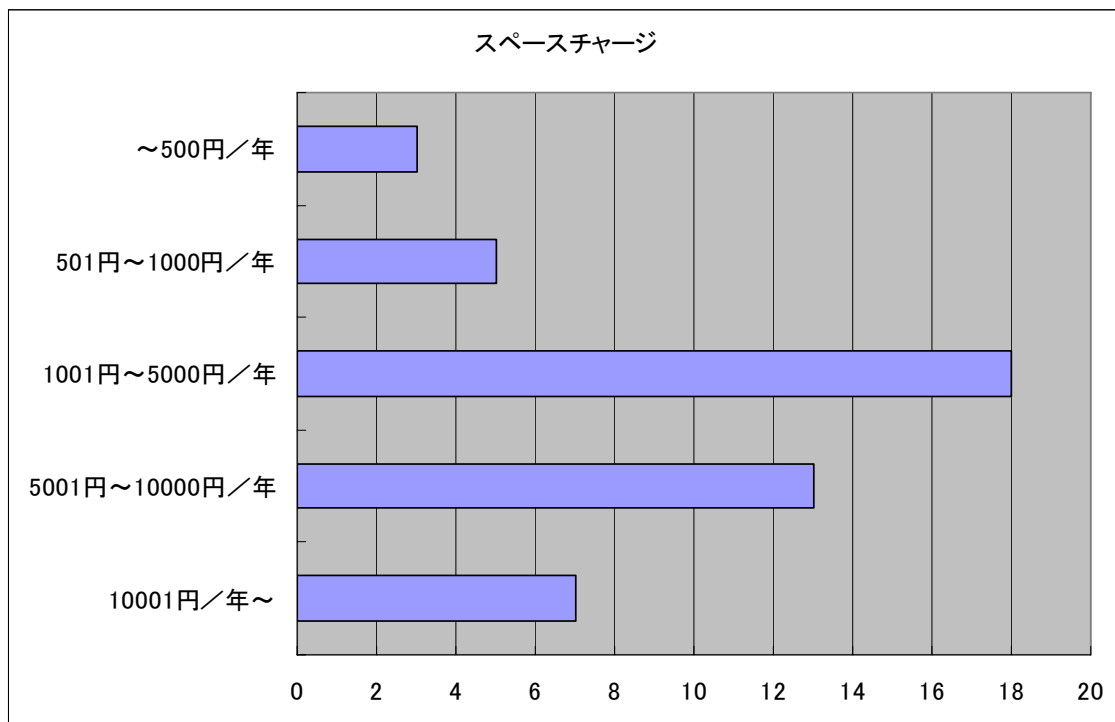
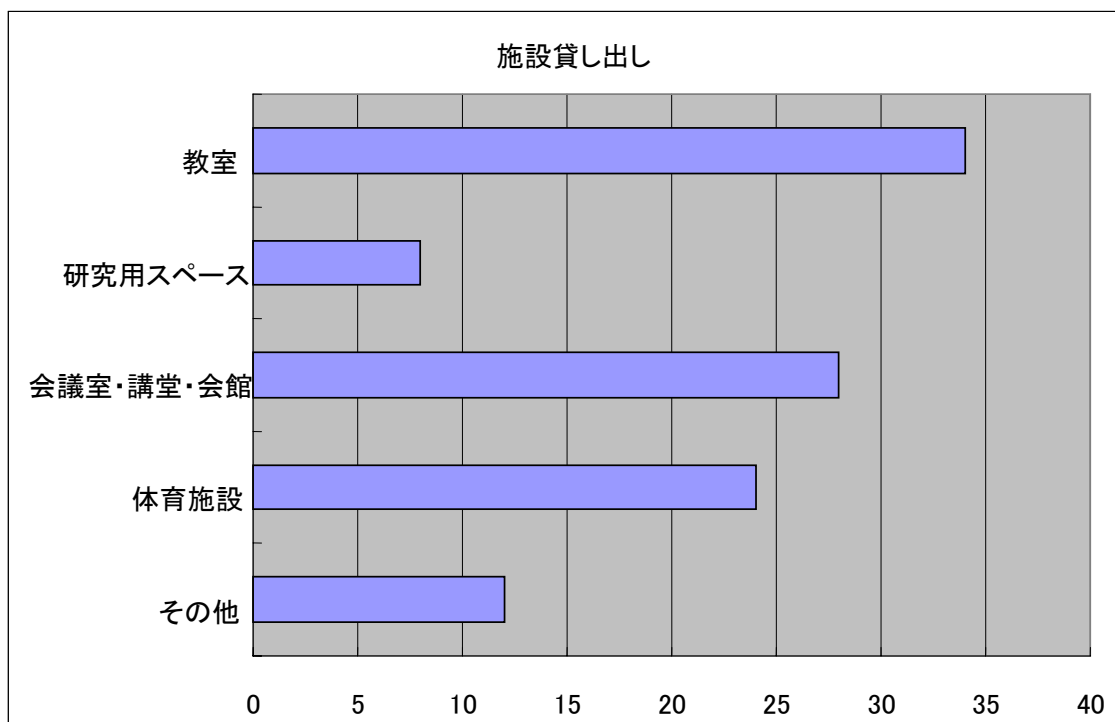


図 17-5 施設の貸し出し



スペースチャージへの取組みと並んで、施設の貸し出しもまた 81%と多くの大学で実施されている。これは以前に行われた調査と比べて大きく増加しており、施設の有効利用と資金調達のための取組みといえるが、貸し出しへの課金そのものは「国の庁舎等の使用又は収益を許可する場合の取扱の基準」(昭和 33 年大蔵省管財局長通知蔵管 1 号)にあることから、別段新しい取組みとは言えない。ただし大学によっては独自に施設の貸し出し基準を定める所もあり、今後施設の貸し出しについても、独自の資金需要や管理体制に従った課金方式が増えるものと予想され、これまでの規定にもとづく課金という観点から、大学の財務戦略の一環へと変化してゆくものと思われる。

施設貸し出しの対象となっているのは図 17-5 にあるように、教室がいちばん多く、会議室・講堂・会館や体育施設がこれに続く。研究用スペースの貸し出しは意外に少なくなっているが、そもそも研究施設を貸し出す場合には、学内の研究者との共同研究など、比較的大規模の連携によるものが中心となると思われることから、単純な施設の貸し出しとして捉えられていないことも考えられる。

#### 4. まとめと今後の課題

これまで検討した国立大学の施設整備費および施設マネジメントにおけるコストの問題から見えてくるいくつかの事項をここにまとめる。

##### 4-1 施設整備費全体の問題

まず施設整備費全体の問題であるが、国立大学における施設整備は老朽化や耐震化など課題が多いなか、きわめて厳しい状況にある。国債残高が 600 兆円を超えるきわめて深刻な財政状況の中、生命線と思われる国からの予算措置の今後については、その増額も見込めず、悲観的にならざるを得ない。現在の施設整備費のシステムは、国の予算における公債発行の対象となる経費であることを前提とし、これについては運営費交付金と別に措置するものとなっている。しかしながら国が公債発行を抑制しなければならないという状況下では、公債発行対象事業であったとしても、施設整備費の増額を図ることは難しいと考えられる。また国から国立大学に対する資源配分のあり方が、以前より競争的になっている中で、施設整備費の配分についても競争的な要素が盛り込まれつつある。

このような状況もあり、文部科学省は第二次国立大学等施設緊急整備 5 ヵ年計画の中で、国立大学の施設整備費調達に各大学の自助努力を期待している。しかしながら現状では国立大学が資金調達を行う際には、様々な制度的・環境的な制約が伴ってくる。今回の調査においても、多くの大学が予算不足を認識していながら、資金調達手段の多様化に踏み切れないという状況が垣間見える。一部の大学では寄附金による施設整備を行っているが、これについてもいずれ限界が来るであろう。そもそもわが国では税制面での制約もあり、個人や企業による寄附が米国などに比べるとかなり少ない。例を挙げれば、全国に約 25000 団体ある公益法人(社団法人や財団法人)に対する寄附の総額は例年約 2500 億円前後である。これは第二次国立大学等施設緊急整備 5 ヵ年計画において、1 年間に必要と試算される額を 100 億円程度上回るに過ぎない。

したがって今後の国立大学の施設整備に必要な資金をまかなうためには、さらなる政策的配慮が必要となってくるであろう。例えば現在その発行が認められていない大学債の発行の解禁、PFIの適用基準の緩和や資産運用への制限の見直し、加えて施設費による取替更新を前提とした減価償却の仕組みを見直し、資金留保の効果をもたせるなど、国立大学による自助努力を可能にすることを選択肢に入れる必要があるのではないだろうか。

#### 4-2 施設管理・コスト管理の問題

現在国立大学における施設の管理運営およびコスト管理の問題は、現在構築中の流動的な状態にあると言えよう。各大学では現在施設の実態把握に努めており、今後数年間をかけて施設の管理運営およびコスト管理の体制が出来上がってゆくものと推察される。

施設管理の全体的な流れは、これまで言われてきた部局中心から、今後は本部を中心とした全体管理へとシフトしてゆくように思われる。施設を全学的に把握し、調整し使用に供してゆくという大学本部の役割が今後拡大してゆくことになるであろう。しかしながら過度の集中管理により、却って施設利用の柔軟性が失われる可能性があることにも配慮する必要があるものと思われる。大学という組織の特性から、部局や学科、研究室といった単位の施設に対するニーズは多種多様であり、それに対して一律の基準を適用するような場合には問題が起きる可能性も多い。今後の施設管理の体制は、本部による全学的な調整と各部局の裁量権の両者のバランスが取れた仕組みが求められるものと思われる。

施設に関するコスト管理では、スペースチャージの導入や光熱水料の把握や課金への指向が見られた。このことは施設にかかるコストを回収するということにとどまらず、教職員に対しこれらのコストに対する問題意識を喚起するという意味で、重要になってくるであろう。大学施設の有効な活用とあいまって、施設管理コストに対する意識を全学的に共有することが、コスト管理の成功へつながるものと思われる。

しかし一方で、コストを量的に切り詰めるという単純な削減策は、現在の国立大学がおかれている状況からすると、機能しないものと思われる。老朽化した施設はそうでない施設に比べ管理にコストがかかる。特に公共施設として必要な安全性の確保や環境への配慮、教育研究活動の活性化を考えた場合、コストの単純な切り詰めでは対応できないことも多い。必要なコストはかけ、無駄を省くバリューフォーマナーへの取組みが必要となるであろう。

したがって冒頭にも述べたが、施設の実態を十分に把握し、これを全学的な施設管理の計画に盛り込み、全学的に情報を共有することが出来る体制を構築してゆくことがコスト管理成功へひとつのカギとなると考えられる。

#### 4-3 今後の課題

今回の調査は法人化前後の動的なものであり、法人化前後の変化が様々な形であらわれてきている。このことは施設に関しても例外ではない。しかし大学における施設は同時に長期的プランで議論すべき問題でもあることから、今後とも引き続き注視してゆく必要がある。また今回

は本研究で扱うことの出来なかった、施設管理における評価やフィードバックの問題、光熱水費や修繕費に関する詳細な検討など、今後に取り組むべき研究課題は多い。

**<参考文献>**

- ・ 今後の国立大学当施設の整備充実に関する調査研究協力者会議「大学の活力ある発展と施設運営コストの最適化 知の拠点—大学の戦略的施設マネジメント」2006年7月 文部科学省
- ・ 総務省「公益法人に関する年次報告 平成17年度」2006年7月 総務省
- ・ ジョン・C・キャンベル著／小島昭・佐藤和義訳「予算ぶんどり 日本型予算政治の研究」1984年9月 サイマル出版