

7. 国立大学法人化後の予算管理 — 大学類型別の集計結果と経年変化の分析 —

水田健輔（国立大学財務・経営センター）

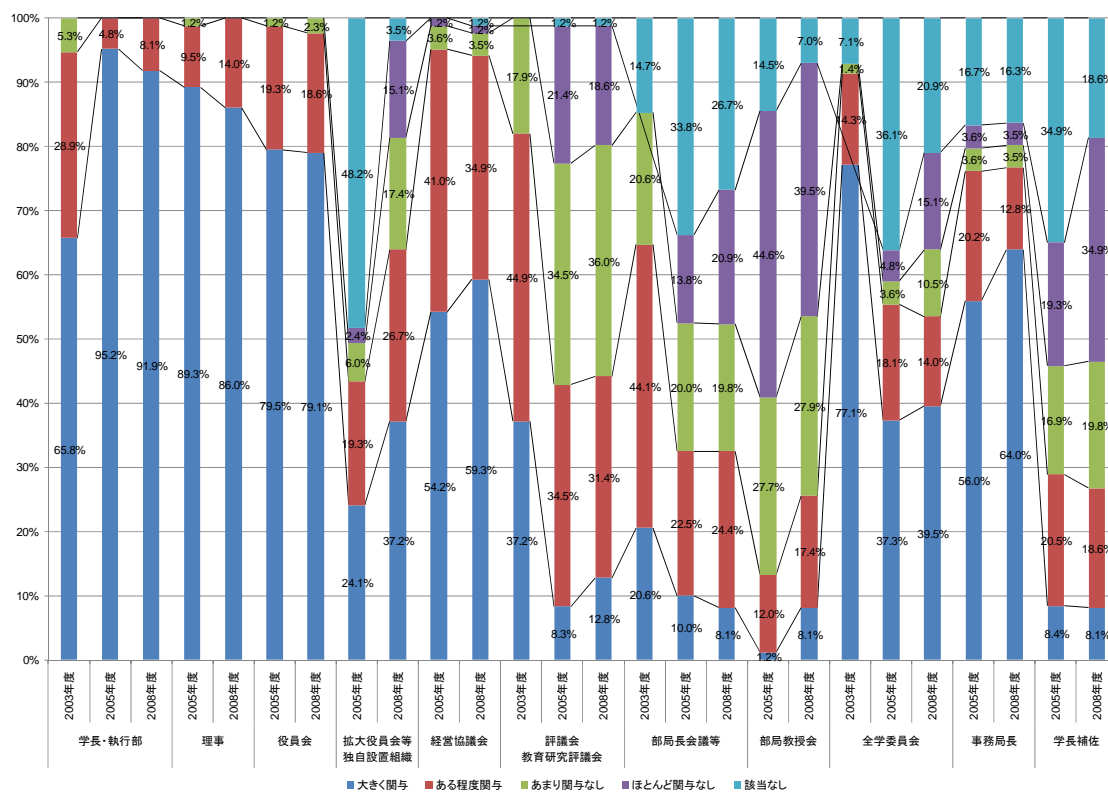
1. はじめに

本論は、水田（2007）で展開した国立大学法人化後の予算管理の変化に関する分析について、2008年12月～2009年2月に実施された財務担当理事宛アンケートの結果を反映し、内容をアップデートしたものである。法人化後、中期目標期間の半ばから終了を見据えた時点にかけて、予算管理の制度的特性や財務担当理事の意識・所感がいかに変化したか（あるいは変化しなかったか）に焦点を当て、データを紹介していきたい。

2. 予算編成への役職・組織の関与

最初に予算編成において、国立大学内部に設置されている主な役職員や組織がどの程度関与しているかを、法人化前（2003年度）の状況からさかのぼって比較する（図7-1）。まず、国立大学法人法に定められている学長や役員会は当然高い関与度を示しているが、若干ではあるが関与度を低く回答している大学が増えている。その分、他の役職員や組織の関与度が上がっている様子が見られ、予算編成における実態としての役割分担の広がりが見られている。

図7-1 予算編成への役職・組織の関与
(2003年度 n=68～78・2005年度 n=80～84・2008年度 n=86)



3. 予算編成における計画・調整機能

年度予算編成において、計画機能として重要なのは「編成方針」内容の適切性と計数化に際しての方針準拠度であろう。国立大学法人の予算は、利益目標の達成過程を計画する企業予算と異なり、中期計画とその各年度版（年度計画）を遂行するための資源配分計画を作る公的予算である。よって、編成方針の適切性は、計画遂行への最も有効で効率的な内容であることを示す点に求められる。こうした事象は予算分析から客観的計数に基づいて行うことも可能であるが、本論では財務担当理事の所感の変化を紹介してみたい。

図 7-2 中期目標・中期計画の達成と関連づけた予算編成ができているか
(2005年度 n=84・2008年度 n=86)



まず、中期目標・計画に整合的な予算編成ができていると感じているかどうかという端的な質問に対して、財務担当理事の所感は3年間で大幅に好転している（図 7-2）。具体的には、「できていると思う」と答えた理事が、2005年度当時は10人（11.90%）にとどまっていたのに対し、2008年度の調査時には3割以上（26人）の理事が予算と計画の整合性に自信をもっていることが分かる。それに加えて、2005年度には若干存在したネガティブな答えが2008年度には全く消えたことも注目される。大学類型別に見てみると、旧帝大以外のすべてのグループで「できていると思う」が増えており、類型間比較で計画との整合性に若干自信を持っていない教育大でも8割以上の大学が「ある程度」以上関連づけることができているとしている。あくまで理事の感じ方の確認であり、回答者の変化も勘案すると解釈は難しいが、法人化後に導入された「目標設定にもとづき計画を立て、予算として計数化する」という一連の編成過程に対して違和感が少なくなっていることは確かと思われる。

次に予算の調整機能について、3年間の変化を確認する。予算編成にあたっては、予算配分単位間の利害調整と予算配分単位と大学全体の目標を計数面で整合させる必要がある。こうした調整

機能を果たす方法としては、各予算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」のアプローチと本部で配分案を提示した上で調整を進める「トップダウン型」が考えられ、多くの大学では、予算費目により、これらのアプローチを混ぜて使用しているが実態である。また、ボトムアップ型については、費用積算で要求額を一から計算する傾向にあり、トップダウン型については全体のバランスを前年比の微調整で増分主義的に考える場合が多い¹。そこで、ボトムアップ型の調整をどの程度取り入れているかについて、「要求案の提出を求めているかどうか」という設問への回答結果から探ることとする。

図 7-3 予算要求案の提出の有無（2005 年度 n=84・2008 年度 n=84）

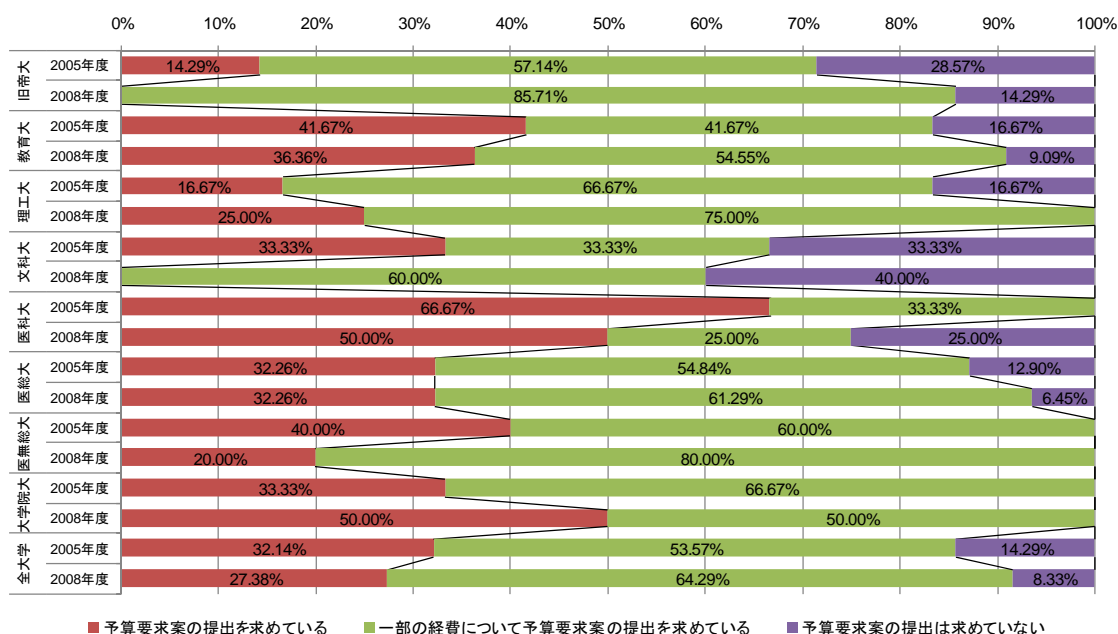
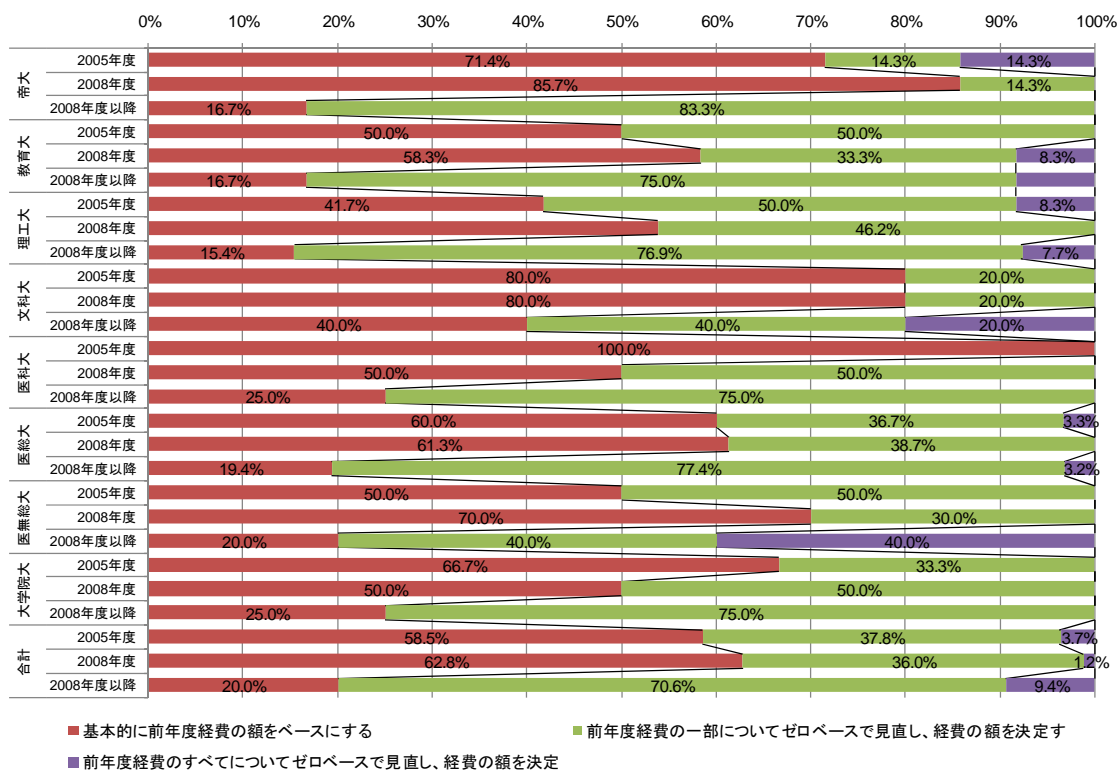


図 7-3 は、部局からの予算要求案提出の有無について大学類型別にまとめたものである。概して予算要求案の提出を求める大学の割合が下がったグループが多く、旧帝大と文科大については、費目により部分的に提出させるもののみとなっている。しかし、全体的な方向性としては、要求案の提出を一部の費目に限定して行う方式に移行しているといえる。法人化後にほとんどの大学（87.6%）で内部予算制度の見直しが進められたことは、2005年度の調査時に確認済みであり、今回の調査結果は、特別な新規要求等を除いて部局から要求案を出してもらう必要がなくなったという、「予算制度の安定化」として解釈することも可能である。また、この設問と類似した内容で予算編成の内容として、前年度経費を参照せずゼロベースで見直すか、または前年度水準に増減修正を加えて決めるか、両者の混合で行うかという選択肢にも回答を得ている（図 7-4）。

図 7-4 ゼロベースと増分主義の選択
(2005 年度 n=82・2008 年度 n=86・2008 年度以降 n=85)



この結果は大変興味深いものとなっている。実は 2005 年度の調査では、「今後の方向性」について 9.4%が「基本的にゼロベースで見直す」と答え、70.6%が少なくとも「一部についてゼロベースで見直す」としていた。つまり、将来的には何らかの形で予算をゼロベースで見直して経費を決定すると 8 割の大学が答えていたのである。それに対して 2008 年度の回答では、大学数が少ない医科大と大学院大を除いて、全般的に増分主義の傾向が 2005 年度よりも強まっていることが確認できる。しかし、2008 年度においても、「今後の方向性」に対する答えでは、さらに 9 割の大学が何らかの形でゼロベースの見直しをかけると答えている。つまり、財務担当理事の意向としては、一から経費の必要性や適切さを見直したいという意欲が強く表れているが、現実にはゼロベース予算の作業量などを勘案すると、むしろ前年度ベースの決定を続けざるを得ない状況にあると解釈できる。

以上のように、予算編成の流れについては、部局要求案の提出は一部の経費に絞って求め、原則として前年度比の増減で金額を決定していくというところに落ち着きつつあり、こうした現行の仕組みを財務担当理事は、どちらかという「トップダウン」の性格を持つものだと感じている（図 7-5）。

図 7-5 学内予算編成の実態 (n=86)

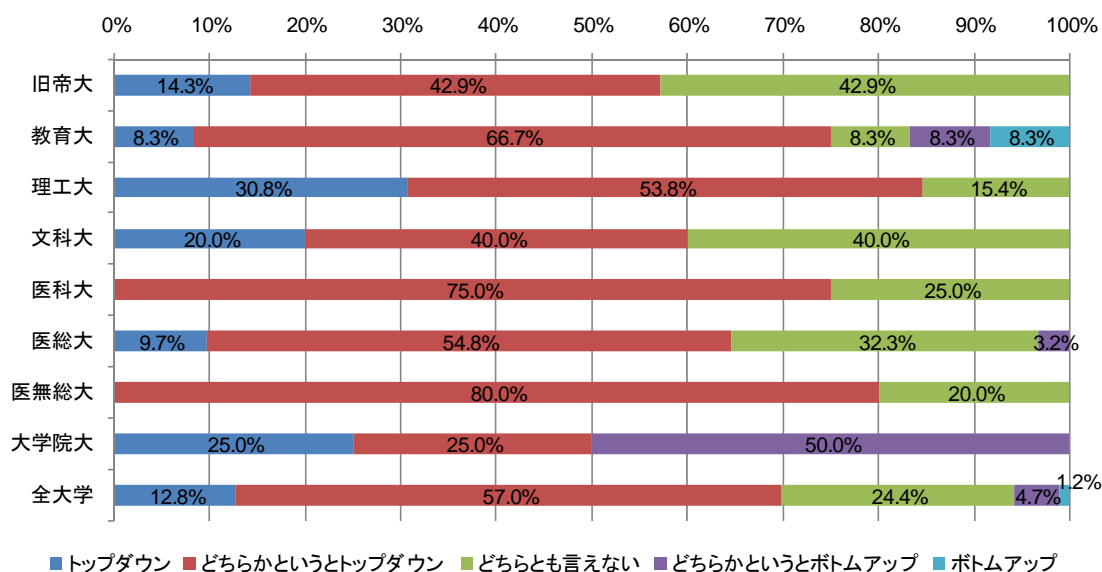
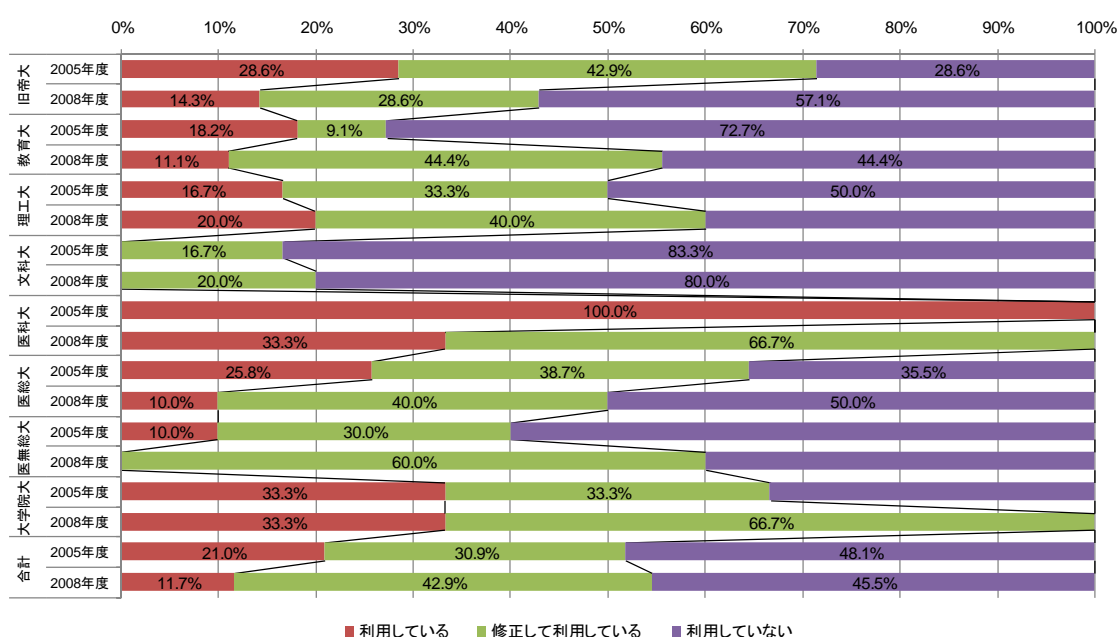


図 7-6 学内予算編成における積算校費単価の利用状況
(2005年度 n=81・2008年度 n=77)



なお、予算単位（部局）間の利害調整については、過年度に合意を得た経費をベースに議論を進めるとともに、外部で決められた一定のルールを用いる方法も有力である。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。図 7-6 は積算校費単価の利用状況について、3 年間の変化を見たものである。この結果も回答者が変わったことにより、「積算校費単価を使っている」という定義や解釈が変わった可能性もあるため注意

しなければならないが、少なくともそのまま使用している大学（9校）は、確実に減少していることが分かる。ただ、法人化後5年を経過しても、半分以上の国立大学が積算校費単価を根強く参照している点も確認できる。Mizuta（2009）でも紹介しているとおり、研究力の比較的強い大学を中心として、部局に対して旧来の校費単価をベースとした予算配分を約束しているようなケースもいまだに存在する。

4. 予算配分方針の変化

法人化前に実施された学長および事務局長を対象としたアンケート調査（2003年度）では、2002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。

- (1) 本部予算：増額した（する）か、圧縮した（する）か
- (2) 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
- (3) 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
- (4) 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
- (5) 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。これに対して、2005年度および2008年度の調査では、同一設問ではないものの、財務担当理事から次のような類似の回答を得ている。

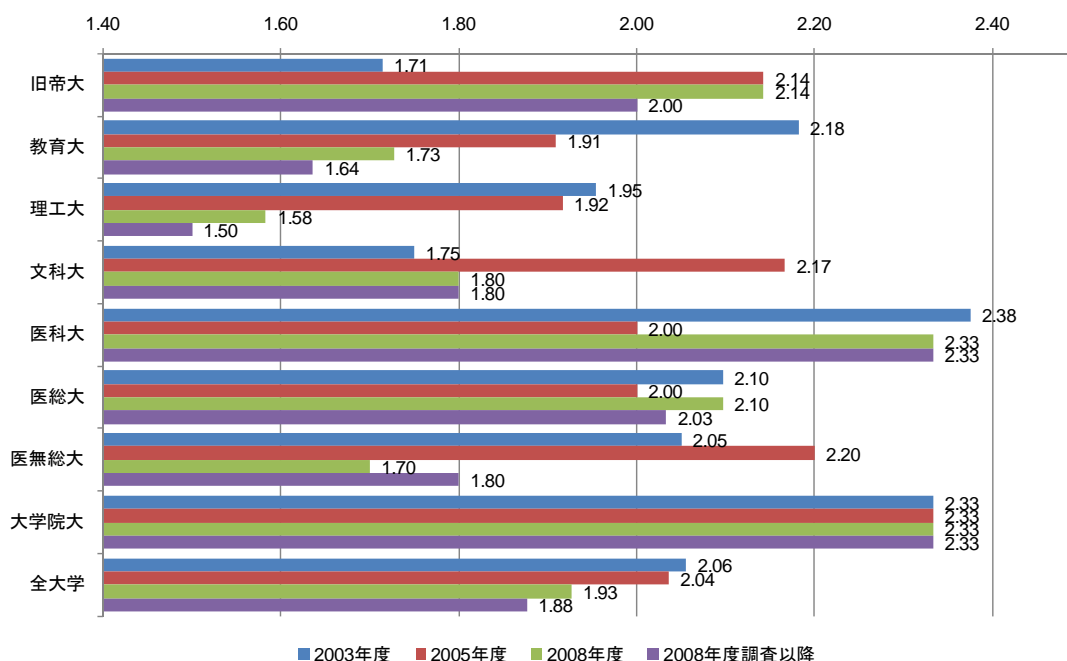
- (1) 本部予算：予算配分にあたって本部経費と部局経費のどちらをより重視したか（3階層）
- (2) 部局に配分する経費の使途等：部局に配分した資金について費目別の使途を指定しているか（3階層）
- (3) 教育研究費の配分：学内公募資金と傾斜的配分経費はどのように変化したか（5階層）
- (4) 学長・部局長等による裁量的経費：学長等による裁量的経費は法人化後にどのように変化したか（5階層）

そこで、上記の(1)～(4)について、「法人化前」（2003年度）、「法人化後2年目」（2005年度）、「法人化後5年目」（2008年度）の3段階の予算配分方針の変化を大学類型別に見ることとする。

4-1 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2005年度・2008年度調査は3階層の回答であるため、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なおした。また、2008年度調査で「今後の方針」について回答を得ているため、計4時点の比較となっている（図7-7）。

図 7-7 本部予算に関する予算配分方針の変遷
(2003 年度 n=73・2005 年度 n=80・2008 年度 n=82・2008 年度以降 n=81)



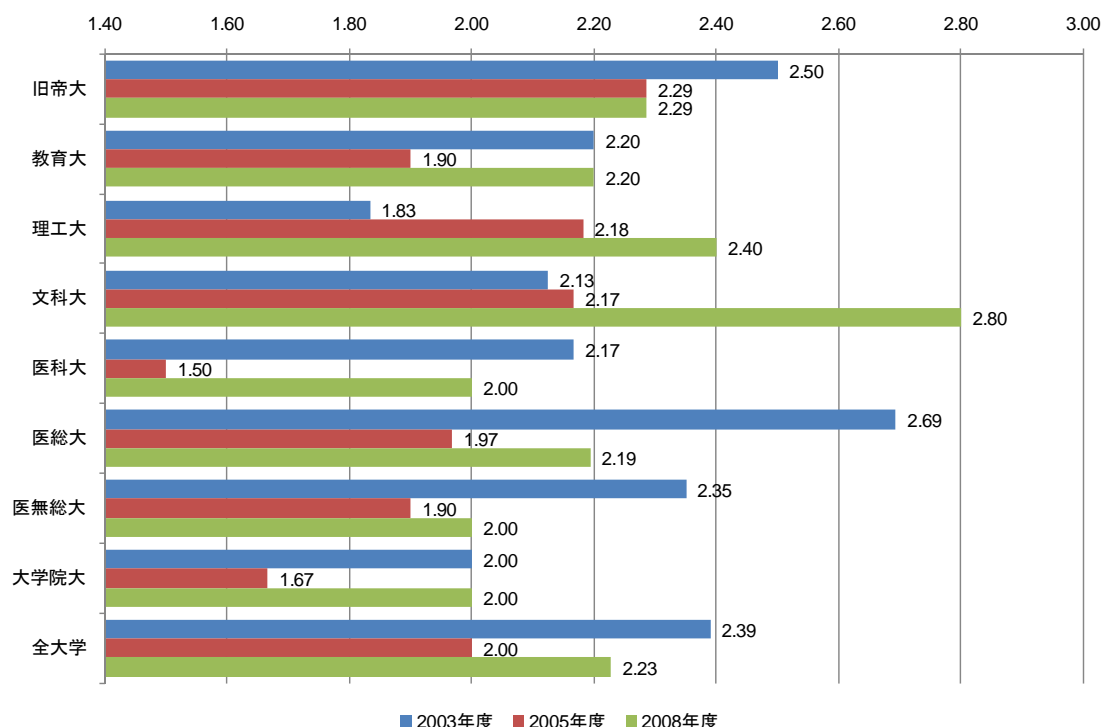
全体として本部予算重視の傾向は強まっているが、医科大や大学院大など研究指向の強い小規模大学は比較的部局予算重視の方針がとられている。旧帝大や医総大もこの2グループに次いで部局重視の点数が高くなっており、医学部の有無や大学院教育の割合が本部予算と部局予算の駆け引きに当たり決定要因になっていると推測できるⁱⁱ。

なお、教育大、理工大、文科大は、前回2005年度調査時から急激に本部予算重視の傾向を強めており、特に教育大と理工大は今後もその傾向がさらに強くなると回答している点が注目される。ただし、医科大以外の単科大学の場合には、本部と部局の区分が総合大学ほど明瞭になっていない部分があり、2008年度調査時にも複数の理工大から「うちは単科なので部局予算は無いんですが・・・」というお問い合わせを頂いている。上記の結果の解釈にあたっては、そうした事情も勘案しておく必要がある。

4-2 部局配分経費の用途指定

部局配分経費については、本部が用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。2005年度・2008年度調査が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.本部予算」検討時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。2003年度、2006年度、2008年度の計3時点の比較となっている(図7-8)。

図 7-8 部局配分経費の用途指定の変遷
(2003年度 n=73・2005年度 n=80・2008年度 n=79)



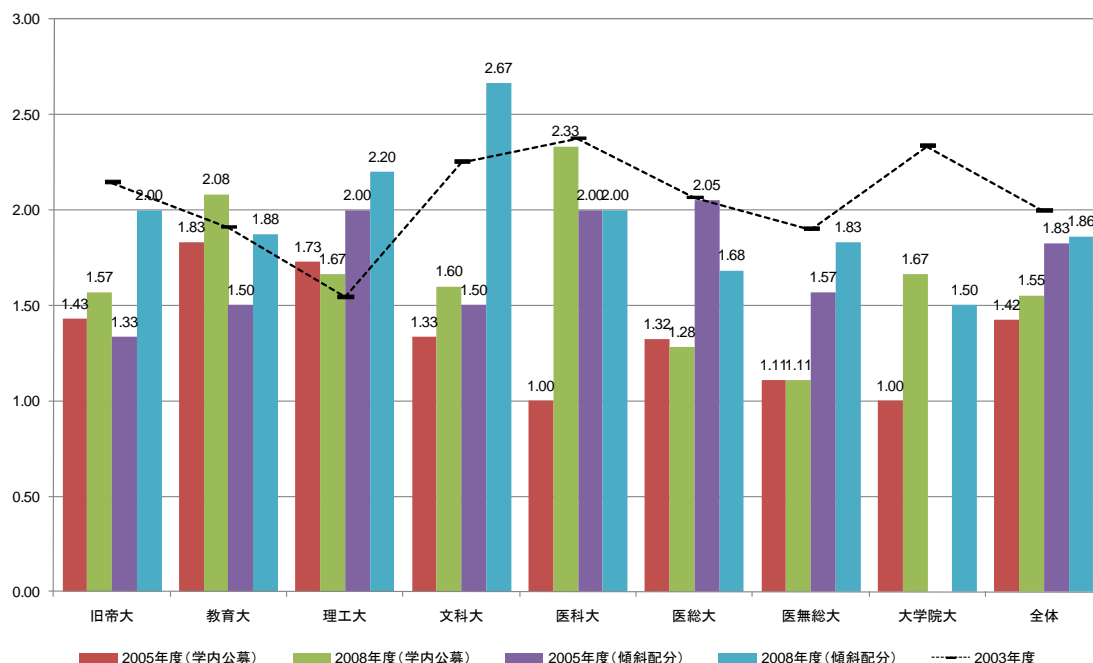
国立大学全体では、2005年度調査時に中立的なポイント（2.00）であったのが、2008年度調査時には2.23に至っており、部局の資金用途に関する裁量が広がっている。特に用途拘束の強かったグループ（教育大、医科大、医無総大、大学院大）も、2008年度調査ではすべて2.00以上となっており、全体の傾向を顕著に反映している。中でも部局の自由度が高いのは文科大（2.80）であり、部局予算はほとんど用途拘束されていないと見られる。先の本部予算に関する考察とあわせて考えると、「部局への配分決定の優先度を落とさざるを得ない代わりに、一度部局に配分された資金への拘束はできるだけ排除する」方向に向かっていると解釈することも可能である。

4-3 教育研究費の競争的・傾斜的配分

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。2002年度予算を対象とした法人化前の調査（2003年度）では、「教育研究費の配分」について「競争的・傾斜的に配分する」ほど1に近づき、「平等的・安定的に配分する」ほど5に近づく5階層の配点となっていたが、ここでは1～5をそれぞれ1、1.5、2、2.5、3としてスコアリングし直した。また、法人化後の2005年度および2008年度の調査では、全く同一の設問を設けていなかったため、「学内公募経費」と「傾斜配分経費」について、前回調査時と比較して「増加した」=1、「変化なし」=2、「減少した」=3の3階層でスコアリングしているものを使用することとした（ただし、該当する配分方法がないと回答した大学は、平均値の計算から除外している）。よって、法人化前の調査結果は法人化後の結果と全く同一に評価することができないため、グラフ上では参考値として折れ線グラフで示している（図7-9）。

図 7-9 教育研究経費の競争的・傾斜的配分

(2003 年度 n=78・2005 年度 n=公募 78/傾斜 52・2008 年度 n=公募 76/傾斜 51)



国立大学全体では、法人化前に比較して競争的・傾斜的配分は強まっているが、その強まり方は2005年度よりも2008年度の方が若干抑制されている。しかし、大学類型別に少し細かくみると、理工大、医総大、医無総大は学内公募資金の増加傾向がいまだに強く、特に医総大は傾斜配分経費についても2005年度より2008年度調査時の方が増加している大学数が増えていることを示している。その他のグループは、学内公募が2.00(変化なし)に近づき、また傾斜配分はすでに2.00を超えて減少傾向を見せているところもあり、コンテストブルな配分方法の導入はひとまず落ち着きつつある。

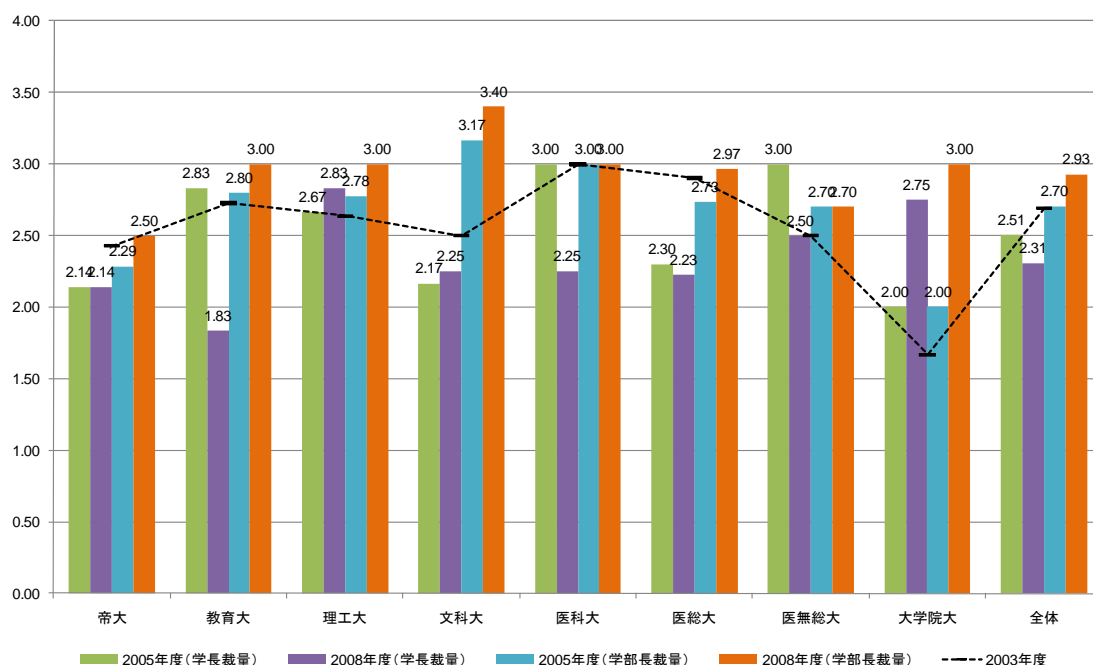
4-4 学長・学部長による裁量的経費

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2つの調査も「学長等の裁量的経費」の増減について5階層の回答を得ているため、「大きく増加」の1から「大きく減少」の5のスケールでスコアリングした(図7-10)。

まず、国立大学全体では、学長裁量経費の増加傾向が強まっているものの、学部長裁量経費については、2005~08年度の間にはほとんど変化はないように見受けられる。ただ、グループ別の内訳を見てみると、教育大、医科大および医無総大で学長裁量経費を伸ばしている大学の割合が大きく、法人化直後はあまり変動していなかった(スコアが3.00に近い)ことを考えると、中期目標期間後半でトップ主導による予算配分を大きく導入する必要に迫られた可能性がある。旧帝大、文科大、医総大は、コンスタントに増加傾向を示しており、2005~08年度の間も増加傾向に変わりはない。理工大は法人化前から変動が少なく、大学院大も2005年度以降は落ち着いている。特に大学院大は法人化前から学長裁量経費をすでに大幅に増加させており、学内予算における裁量的経費の規模等

が定着したと見ることができる。

図 7-10 学長・学部長による裁量的経費
(2003 年度 n=78・2005 年度 n=学長 83/学部長 71・2008 年度 n=学長 86/学部長 83)



5. 予算統制機能の実態

予算統制は、予算の状況を把握し、執行の可否を判断するプロセスを指しているが、財務担当理事へのアンケート調査では、「部局配分予算の用途指定」と「部局配分予算の執行残の取扱い」が予算統制に関連して調査されている。ここでは、この2点について、「予算統制の柔軟性」という観点から検討する。

まず、用途指定に状況については、既に4-2で確認しているとおり、部局配分予算の用途に関する裁量は法人化後に確実に広がっており、図7-11は図7-8のスコアリングの内訳を示すものとなっている。特に用途指定を部局に全く課さない大学が2008年度時点で24大学に上っており、国から大学へのマクロの財源配分だけでなく、ミクロの部局予算も原則として一括配分型に変わりつつある点が注目される。つまり、統制の中心は配分時の事前統制に移り、執行時の支出科目等の準拠性は、徐々に統制対象から外れつつある訳である。その意味では、マクロとミクロの財務的ガバナンスが整合を持ち始めたと言い換えることもできる。

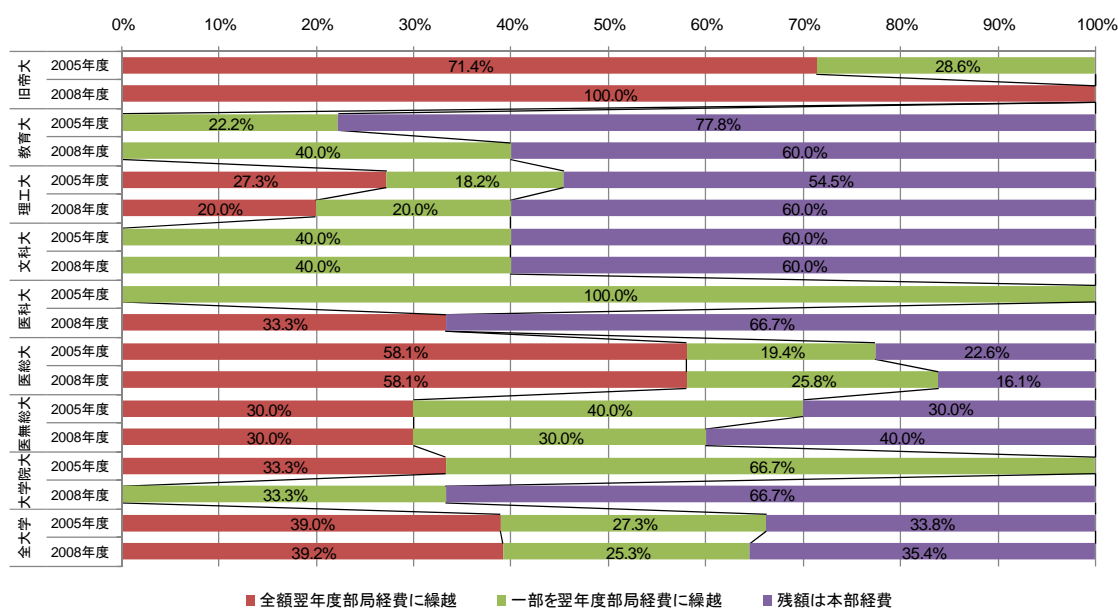
最後に部局配分予算の執行残の取扱いについて検討する(図7-12)。国立大学全体では、2005～08年度の間ほとんど傾向は変わらず、おおよそ3分の2の大学が執行残の一部あるいはすべてを繰り越すことが可能となっている。ただし、大学類型別に詳細を検討してみると、各グループが全く異なる対応をとっていることが分かるⁱⁱⁱ。旧帝大は、すべての大学で執行残の全額繰越しを認めており、医総大も約6割で認められている。それに対して、教育大、文科大、大学院大には全額繰越しを認める大学が存在しない。その他の理科大、医科大、医無総大は、全く認めない大学が増加している。つまり、用途指定の状況とあわせて考えると、使い道の統制は全般に厳しさが緩んでい

るが、大学類型によっては、中長期に部局の資金保有を許すほど財務的余裕はなく、部局予算の執行統制といった側面でも大学間の格差が生まれているといえる。

図 7-11 部局配分経費の使途指定の状況
(2005年度 n=80・2008年度 n=79)



図 7-12 部局配分予算の執行残の取扱いの状況
(2005年度 n=77・2008年度 n=79)



5. まとめ

以上の結果をまとめてみると、法人化後の国立大学における予算管理は、「目標による管理」の導入にもとづく「達成計画の計数化」という新しい制度に対応した変化を一通り経験し、安定しつつあるように見受けられる。よって、予算のベースは前年度対比に求められることが多くなり、また大学によっては法人化前の積算校費単価に根拠を求めているケースもある。しかし、財務担当理事は、定期的にゼロベースから経費の必要性や適切さを見直す機会を探っている。

予算統制の側面では、使途指定のない運営費交付金がマクロ的に配分されている状況が内部予算制度にも反映しつつあるが、部局における資金ストックの形成は大学本体の財務的余裕がなければ認められず、大学間の格差が生まれている。今後も制度への「慣れ」と「見直し」と「財務状況に応じた制約」の中で各大学に応じた予算制度の確立が図られるものと思われる。

<参考文献>

水田健輔 2007, 「国立大学法人化後の予算管理」『国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究』（平成 15～18 年度科学研究費補助金最終報告書・課題番号 15203033・研究代表者：天野郁夫），pp.228-257.

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），pp. 129-143.

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），pp. 144-158.

Mizuta, K. 2009, “Case Studies of Internal Budgeting in Japanese National Universities: A Potential data Resource for Comparative Study with Other Countries”, 『国立大学法人における授業料と基盤的教育研究経費に関する研究』（国立大学財務・経営センター研究報告第 11 号），pp.156-171.

Woods, M. And Mizuta, K. 2008, “University Budgeting and the Use of Resource Allocation Models for Decision-Making: A Comparison of Practice in English and Japanese Universities”, accepted by the 5th International Conference on Accounting, Auditing & management in Public Sector Reforms (EIASM) held at Amsterdam, Netherlands, during September 3-5, 2008.

<注>

i 「予算要求案の提出の有無」と「予算編成におけるゼロベースまたは増分主義の採用度」について両者間のクラメールの V を算出し、カイ二乗検定を行ったところ、1%の有意水準で一定の相関（クラメールの V=.292）を確認することができた。

ii 「医学部を保有しているか、もしくは大学院大であること」と部局予算重視度の間には 1%の有意水準で一定の相関が確認できる（ $\eta^2=.097$ ）。

iii 「大学類型」と「部局配分予算の執行残の取扱い」について両者間のクラメールの V を算出し、カイ二乗検定を行ったところ、1%の有意水準で一定の相関（クラメールの V=.460）を確認することができた。