

第3章 学内の予算配分

山本 清（国立大学財務・経営センター）

吉田 浩（東北大学）

城多 努（国立大学財務・経営センター）

1. はじめに

各国立大学の予算は、これまで国立学校特別会計の下で管理されてきた。そのため、附属病院等の施設費の借入れや弾力条項¹など特別会計としての特例措置が設けられていたが、基本的には国の財政法・会計法などの枠組みが適用され予算執行の柔軟性は限定されていた。その代表は科目予算と単年度主義であり、旅費と校費の移流用は原則として禁止されていた他、翌年度に未使用額を繰り越すことも国庫債務負担行為や事故繰越などの例外を除きできない状況であった。法人化以降は、経常的経費に対する国の財源措置である運営費交付金は、使途制限はなく次年度に繰り越すことも可能になった。国立大学の予算管理の自律性は向上し、学長の予算面でのリーダーシップが発揮しやすくなるだけでなく、中期目標や戦略目標と資源配分との関係が明確になると期待されている。

しかし、一方で特別会計制度下においても、平成12年度から基幹的教育経費が従来の「教官当積算校費」及び「学生当積算校費」を統合し、「教育研究基盤校費」に一本化されその内訳として「教官積算分」、「学生数積算分」及び「大学分」に変更され大学分が約6割を占める変更が実施されていた。このため、実質的に学長などの執行部が重点的な予算執行を行う基盤はある程度先行して整備されていたとみることも可能であるし、また、法人化後も人件費などを固定的経費とみなせば裁量的経費の大半は従前の校費であって、校費は広義の教育研究活動経費に充当されていた点に着目すれば、特別会計制度でもかなりの柔軟性はあったと考えることもできる。

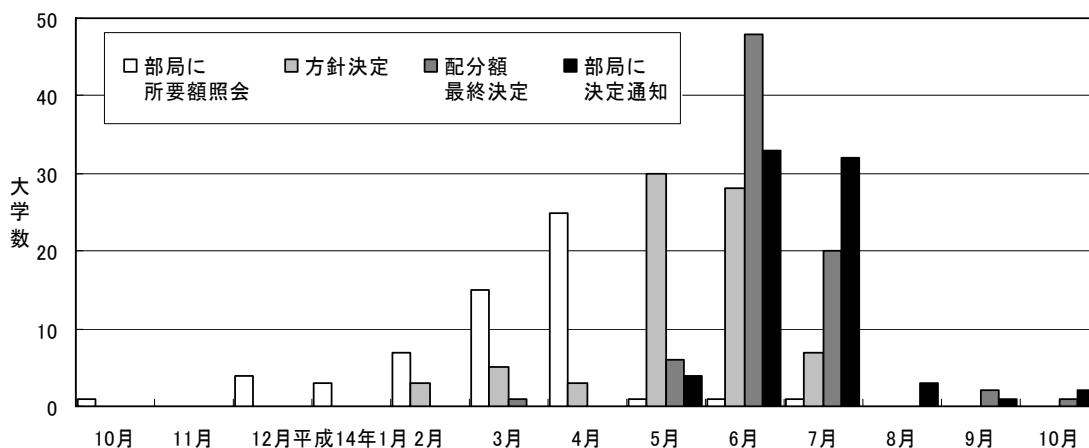
したがって、法人化の予算配分への影響を探るには、まず、従来の予算配分がどのような状況であったかを正確に把握することが前提になる。アンケート調査の分析に際しても、従来方式がどのような学内過程を経ていかなる方針の下で配分され、配分額が大学運営におけるニーズを満たしているかに力点をおいた。同時に、法人化後の予算配分方針を尋ねることで各大学が目指そうとしている方向を明らかにする。そこで、次節では、予算配分のプロセスの実態を時間、アクターを軸にまとめる。第3節は経費を全学的な経費と部局経費に区分して配分額が十分であったかどうかについて整理するとともに、アクターの予算配分決定における関与度に応じて不足度に差が生じているかを検討する。そして、第4節は、現行（法人化前）の予算配分方針と法人化後の方針を比較検討する。最後に、得られた結論と今後の課題について述べる。

2. 予算配分のプロセス

2-1 学内の予算配分における主要な決定はいつ行われているか

学内予算のプロセスは、他の政府機関と同様、実際に本省配分決定通知が来る前から始まる。これは、概算要求・政府原案確定が前年度の12月末までに済んでいることからおよそその本省から配分される額は推計されることに加え、配分方針の検討を先行して実施しておかないと実際の配分手続きに着手できないことによる。とりわけ、従前の方式を変更する場合には学内合意を得ておく必要がある。また、部局で発生する経費の需要を把握しておくことも重要であり、前年度と異なる特殊事由などで需要が変動することも考慮しておかねばならない。

図表 1 予算配分プロセスの時期(平成14年度)



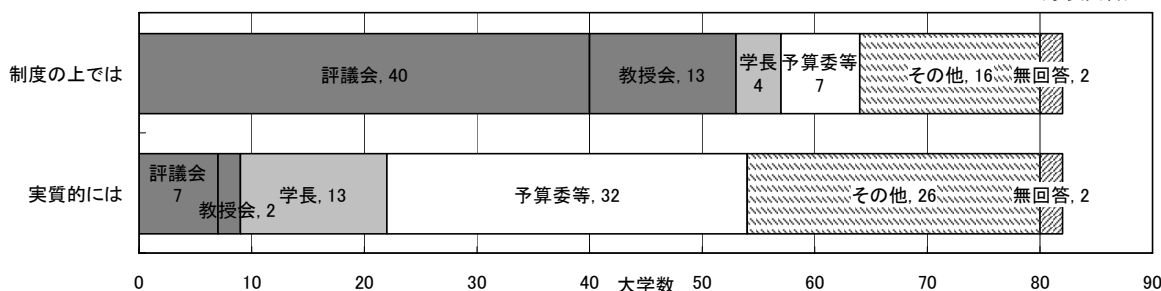
実際、調査によると、各部局への所要額の照会で最も早いのは、前年の10月、多いのは当年の3および4月である。決算が3月から4月にかけて実施されるから、実績を踏まえた経費需要を知るという点ではこの年度末か年度当初にかけての時期は実務的に合理的なものといえる。内部での検討を経て配分方針が決定されるが最も早いのは当年の2月で、多いのは5、6月となっている。但し、最も遅いのは予算対象年度の10月である(1大学)。公的機関ではその主たる財源が事業年度の初めに交付されるのが通例であるから、企業のように新年度の予算が前年度中に確定しない。しかし、この特性を勘案しても国立大学では学内の重要事項の決定を教授会などで合意方式により行ってきたことから、部局への配分、個々の教員への配分が確定するまで時間を要する。このため、配分額の最終的な決定は、当年3月が最も早く、多いのは6、7月である。もっとも、前年度末の3月というのは新年度から教育研究活動を実施する上では合理的であるが、本省からの予算配分の前であり予定・計画額という意味であろう。そして、配分額の部局への決定通知は、当年5月が最も早く、6、7月が多い。当年10月になるものもある(2大学)。なお、現実の部局や個人への配分が確定しない場合でも、一定の額を限度として予算執行を認めるのが通例であり、教育研究活動に支障を来しているわけではないことに留意が必要である。外部資金の一部に年度途中で資金の交付があり、年度内に使用を完了し成果報告も求められる問題

とは性質を異にしている。法人化前も後も四半期毎に国から大学に資金が交付される構造に変化はない。

2-2 予算配分方針は誰が決定しているか

国立大学の学内配分の特徴は、性質別の科目予算を原則としているものの校費などは部局などに自動的に配分できるものでなく、教育・研究・管理などの機能別に用途と額を割り当てる作業が必要なことである。同時に本省の予算積算で本部や図書館などについても所定の単価が設定されているが、その額を充当するだけでは管理や支援部門の機能を十分に発揮できないため、多くは校費から不足額を補充しなければならず、学内で本省からの予算で明示的に用途が制限されたり、自動的に充当されるものを除いた金額をプールして配分することになる。そこで、具体的な配分に際してはどのような原理で配分するかの方針を決定することになる。この決定主体について質問したところ、制度上では、評議会が決定したとするものが最も多く（約半数）、続いて教授会となっている。一方、学長とするものはわずか（学長回答では4、事務局長回答では5）である。しかし、実質的に誰が決定しているかについては、評議会および教授会という回答は少なくなり、全学の予算委員会等が最も（約三分の一強）、次いで学長（学長回答で13、事務局長回答で11）となっている。制度的には決定者でないが予算委員会や学長は実際の決定に際し影響力を有していることがわかる。この点から、資源配分の分析に当たっては、法人化後も財務・予算制度の規定や組織変更だけでなく、その具体的な運用に着目することが重要であるといえる。なお、学長回答と事務局長回答で、統計的に有意な差は認められなかった。

図表2 予算配分方針を決定する組織 (学長回答)



2-3 予算配分の学内決定はどのようなプロセスを経ているか

予算配分の決定プロセスは大学毎に違いが認められるが、標準的なパターンをアンケート調査から要約すると、以下のようなものになる。

- ①部局から本部に所要額の提出⇒②本省より当初配分⇒③事務局が配分案作成⇒
- ⇒④予算（財務）委員会等で審議⇒⑤評議会（教授会）で審議・決定⇒⑥各部局に配分

このフローから理解できるように、審議は予算委員会や評議会など教員組織による合議制を採っているものの、事務局が配分原案の作業を担っておりその影響度が大きいことで

ある。特別会計の予算制度の大きな変更は教員サイドでも把握できるが、細部にわたる詳細は事務局で知ることができるから、学内の審議・検討の大きな枠組み・制約条件を設定することが可能である。教員側が配分を決定する構造になっていても、実態は校費から教員の教育・研究活動にどれだけの予算を確保するかに関心が集中するため、大学の業務運営に必要な経費と財源を調整する能力・視点に事務局の関与は不可欠なのかもしれない。しかしながら、事務局関与は予算論の「増分主義」(Lindblom, 1959; Wildavsky, 1964)が述べるように、前年度実績を基準にして予算編成がなされる傾向がある。実際、今回の調査でも、有効回答 75 のうち 29 (38.6%) は明示的に前年度実績を考慮して配分案を作成している。この数字は回答で実績勘案の用語を使用したものに限定しており、記述がない場合は考慮していないとみなしているから、現実の増分主義的傾向はもっと強いものになっていると考えられる。

ただし、学長などの執行部だけで配分案を決定して評議会あるいは教授会の審議を得るプロセスを示した大学も 3 校あった。これは、法人化後のリーダーシップ発揮による財源配分を既に先行して実施しているとみなせる。なお、大規模大学では部局長会議が決定過程の途中に開催され、部局間の調整がなされている。

2-4 予算配分方針に関する学内決定が困難になったことがあるか

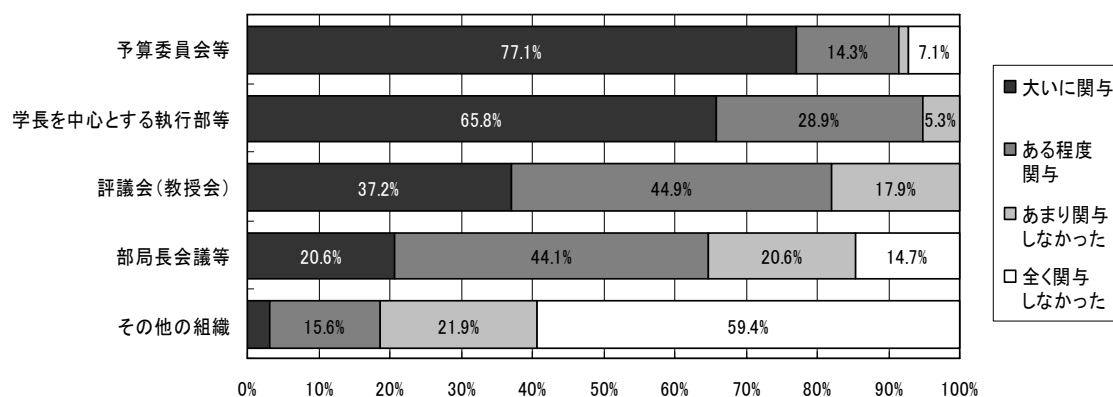
過去 5 年間で、予算配分方針に関する学内決定が困難になったことは「なかった」が約 8 割 (学長、事務局長回答とも) になっている。「あった」とするケースでは、多くが前述した平成 12 年度の「基盤校費制」への移行時における学内調整の困難さを挙げている。

これは、従来は教官当積算校費と学生当積算校費に区分されていて実質的に本部等の管理経費を除いて部局に原則として配分されてきた方式が、積算内訳とはいえ大学分という区分が登場してきたことによる。約 6 割を占める大学分をその名の通り大学全体の共通経費として使用するとするならば、部局への配分額は従来の 4 割に留まるし、また、大学分を共通費としてみなせばいかなる方式で配分するかの問題が突きつけられたことによる。大学分を学長などのリーダーシップ発揮による戦略的財源に使用するとすれば部局の「既得権益」とぶつかることになる。多くの国立大学ではこれまでの従来方式を継続したが、大学分を共通経費や戦略的経費に使用する大学も出てきたことが原因としてあげられる。また、連合大学院²における、予算配分変更の困難さを挙げる回答もあった。これは予算は連合大学院を構成する大学のうち基幹大学に一括して財源措置がなされるため、実際の経費負担をどうするかの問題が事後的に生じてくることによる。

2-5 予算配分決定に誰が、どの程度関与しているか

予算配分のプロセスに関与する主要なアクターは、2-3 で述べたように各種の学内組織が挙げられる。事務局の影響度は無視できないが、形式的には資料作成に留まるため調査では除いて関与の程度を尋ねている。その結果は、配分方針案および配分額の原案を決定する全学の予算（財務）委員会が最も関与しており、ついで学長を中心とする執行部等となっている。これは予算配分方針を「実質的」に決定しているものの順位と一致している(2-2 参照)。一方で、部局長会議等が、制度的に権限を有する評議会に少し劣るものの相当程度の影響力があることがわかる。予算配分において、決定的とは言えないものの「ある程度」関与で、学内の部局間の利害調整や合意形成機能を担っていると想定される。法人化後に戦略的な予算配分を行う場合に、こうした全学的な予算委員会制度を残すのか、学長や財務担当理事などで構成する組織で配分を決定するのか、あるいは両者の混合形態を採用するか、種々のアプローチが想定されるが、大学の規模や性格及び学長のタイプに応じて選択されると思われる。

図表 3 予算配分への関与度



3. 配分額の不足度

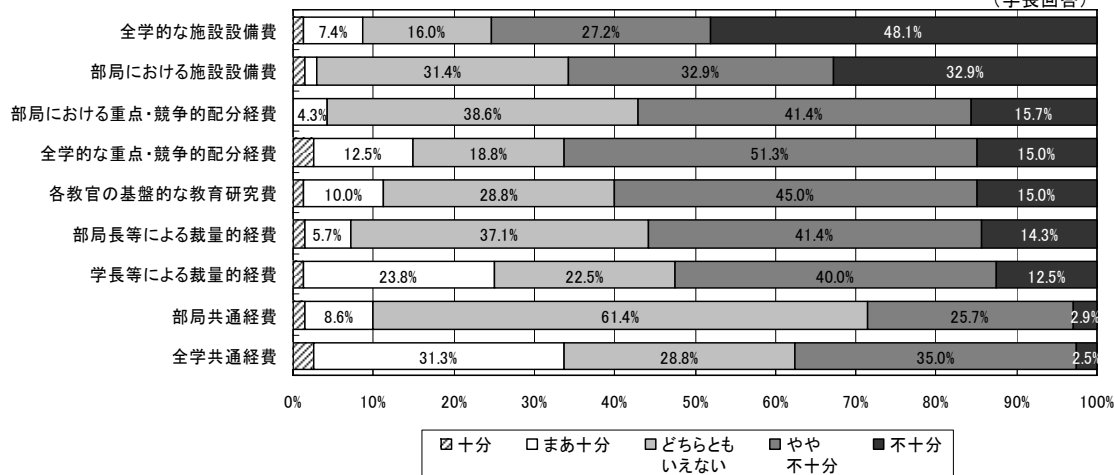
3-1 配分した経費は十分であったか、また、最も不十分であった経費は何か

全学的な経費については、下図に示すように特に施設整備費を不十分とするものが多い。もともと、これは国立大学全体で不足しているものであり、しかも大学側の配分で対応できる部分が少ないことによるものと考えられる。施設整備費は本省で総額が決定されており、施設費を含めた財源が交付されるわけでないからであり、法人化後もこの基本的枠組みの変更はない。また、全学的な経費のうち重点・競争的配分経費を不十分とするものが多い。一方、部局経費についても、施設整備費を不十分とするものが多い。また、部局共通経費については、部局長等の裁量的経費及び部局の重点・競争的配分経費と比較すると不十分とするものは少ない。さらに、教員の基盤的教育研究費についても不十分とするものが多い。

図表 4

各経費の配分額

(学長回答)

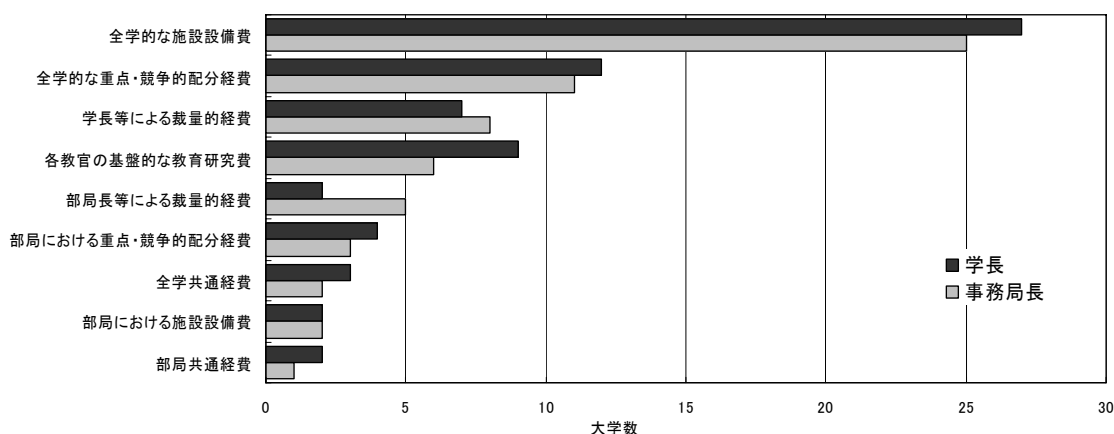


これらを最も不十分な経費項目についてみると、配分の不足額と同様、学長・事務局長ともに「全学的な施設整備費」が最も多かった。次に多かったのは「全学的な重点・競争的配分経費」であり、不足の程度では全学的な重点・競争的経費及び部局の重点・競争的経費はほぼ同程度であったのと異なり、部局における重点・競争的経費をあげた大学数の約 3 倍に上っている。法人化前の段階においても学内で重点配分をしたり学内競争メカニズムを導入したい意欲は強いものの、必ずしも十分な予算を確保できないことを示していると考えられる。

なお事務局長は、学長に比較してやや「不十分」との認識度が低い傾向となっている。これは、財政事情などの認識の差を反映したものかもしれない。

図表 5

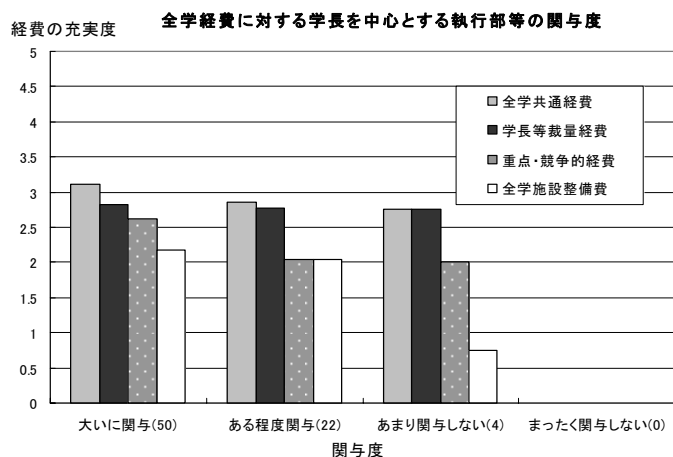
最も不十分な経費項目



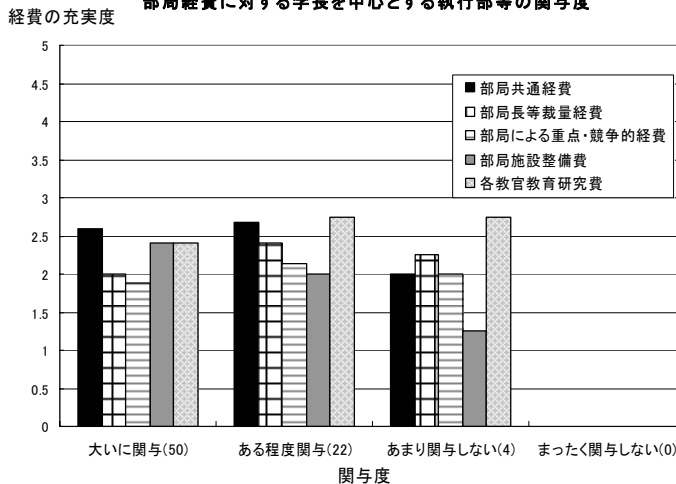
3-2 配分額の不足度と配分への関与度の関係

2-5 で予算配分へのアクターの関与状況について述べたが、学長等の執行部の関与が強いほど全学的な観点からの方針が徹底し、本部経費をはじめとする全学共通経費や全学的な重点・競争的経費などが確保されやすいと理論的には想定される。反対に部局利益が反映されやすい予算委員会や部局長会議などの関与が強いほど、部局間の利害調整から全学的な視点がうしなわれやすいと考えられる。こうした仮説が成立しているかについて調査結果を使用して分析したのが、下図である。学長等の関与度が横軸、縦軸が経費の充実度（不足度の逆であり、不十分が1、十分が5とした平均値）で示している。一見してわかるように、全学的経費及び部局経費とも学長等の関与度と関係は見出せない。つまり、学長等の関与度は異なるものの、関与度が強いからといって全学的経費が十分確保されているとはいえない状況になっている。これは、配分プロセスにもあった前年度実績を考慮する傾向が配分額の決定における裁量の幅を制限し、執行部の強い意思があって配分方針を戦略志向・業績主義に変更しても実質額はほとんど変えることができない事態を物語っているのかもしれない。法人化後において学長の財務面でのリーダーシップも期待されているが、それを実効あるものにするため意欲以外の要素が必要なことを示唆している。

図表 6



図表 7 部局経費に対する学長を中心とする執行部等の関与度

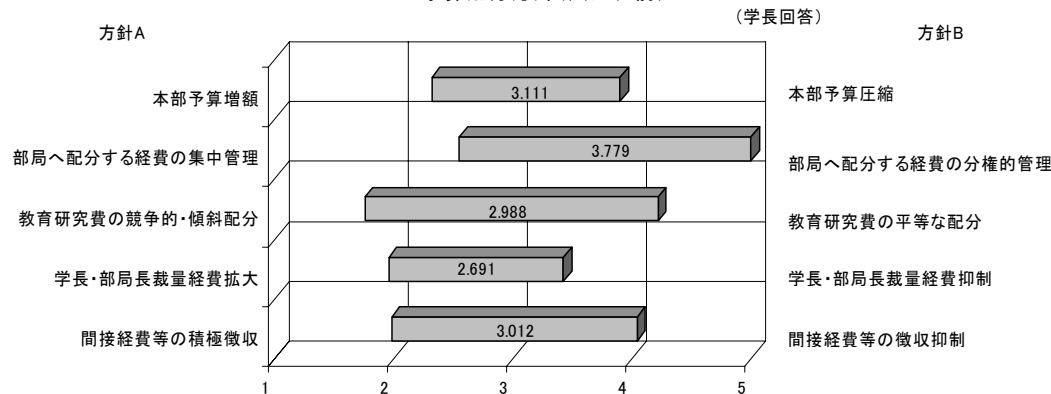


4. 配分方針

4-1 予算配分（平成 14 年度）はどのような方針で実施されているか

法人化の 2 年前に相当する平成 14 年度の予算配分において、本部予算についてはそれ以前と変化しなかったとの回答が多いものの、やや圧縮する傾向が見られる。一方、部局配分経費については、部局で分権的に管理する方針（59.8%）が支配的である。また、教育研究費の配分については、競争的・傾斜的配分方針（38.3%）と平等的・安定的配分方針（33.3%）が、ほぼ同じ割合である。法人化を控え従来型の公平な配分か戦略的な配分か各大学で議論が活発になっていた時点であり、意見が大きく分かれていたことを示している。

図表 8 予算配分方針（法人化前）



注：このグラフにおける数字は平均値を示している。なお、中央値は 3 である。またグラフは平均値の両側に標準偏差分の値をとり、それぞれの項目における傾向を視覚的に表現したものである。

他方、学長・部局長等の裁量的経費は、法人化を先取りするように拡大する方針（29.6%）が抑制方針（7.4%）を上回っており、執行部がそのリーダーシップを発揮するため財源面での手当てをする方向になったことを示している。しかしながら、全学的経費にも充当で

きる全学レベルの間接経費・オーバーヘッドの徴収については、積極的徴収と消極的徴収の両者がほぼ同じで、「どちらともいえない」が約半数（50.6%）であり、全体の方向性はこの時点では明確になっていない。ここで、カッコ内の数値は学長回答であり、学長と事務局長回答で有意な差は認められなかった。

4-2 法人化後は、どのような方針で予算配分を行いたい

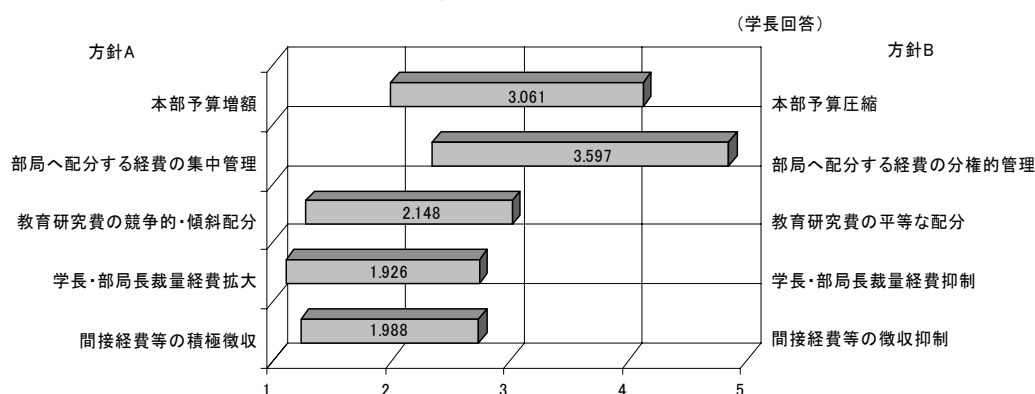
法人化後の方針を尋ねたところ、本部予算の管理は、法人化後も大きく変えないという回答が多い。これは、3-1において平成14年度で全学的経費の不足度がそれほど大きくなかった結果と符号している。次に部局配分経費の管理については、法人化以降も分権的な管理が続けるとするものが多い。一方、教育研究費の配分は、より競争的・傾斜的にしたいとしている。これまでのように講座等へ平等的に配分していたものを、教育・研究業績を反映した配分へと変化させたいという明確な意図が見られる。また、学長・部局長の裁量的経費は、より拡大したいとしている。法人化に伴い、学長及び部局長のリーダーシップ強化が求められる中、裁量的経費がそのためのツールとして重視されていることを示唆する結果となっている。

全学レベルの間接経費・オーバーヘッドは、競争的資金で間接経費が措置されるものから一定の割合を本部経費として徴収したり、奨学寄附金に対して一定の比率（例えば1%）を同様に納付させるものであるが、法人化後はこれをより積極的に進めたいとしている。

このように全体的には、今後の法人化をにらんで、学内における予算配分の競争・重点化を進めたい傾向が見られる。

図表9

予算配分方針(法人化後)



5. まとめ

法人化した初年度は各大学とも前年度までの配分方針を大きく変えたところは少ないようであるが、教員個人ベースで見ると配分額の大幅減少となった大学が少なくない。これは、教育研究経費への配分額を少なくしたわけでもなく、図書館などの支援部門の機能を

充実化するため配分を手厚くしたためでもない。調査結果にも現れているように、全学的に重点的経費を確保して大学の戦略目標を実現したり、あるいは、学内においても学内資金をめぐる競争的環境を構築して教育研究の活性化を図る目的で公平に部局・教員に配分する割合を少なくした結果である。その意味で 4 の法人化後の配分方針が実現したといえるが、教育研究の基盤活動として必要なコスト及び大学の戦略目標への貢献といった観点から分析して配分モデルが導出されたものでない。そこに学内の混乱があると思われる。教員・職員のスタッフを動機付けるものとして資源配分をどの程度使用するかの視点を含め、配分の原理と組織管理のあり方（収入・支出の権限・責任の持ち方であり、コストセンター、プロフィット（責任）センター、投資センターなどの区分³がある）を吟味すると同時に、意図した効果が現れているかの事後検証と見直しを当面は継続していくことが必要と思われる。

<注>

¹ 収入金の増加等の場合に歳出予算を増加できることであり、国立学校特別会計では附属病院収入の増加に伴い増加する経費分の歳出予算の増額が認められていた。この場合は、特別会計の予算総則においてあらかじめ国会の議決を得ておく必要がある。

² 複数の大学、学部などが協力して独立の大学院を設置して、一大学のみでは期待し難い分野を相互に補いつつ、幅の広いかつ水準の高い教育研究を行うものである。

³ 詳細は、CIPFA(1997)参照。

<参考文献>

CIPFA. Resource Allocation Models in Further and Higher Education: A Compendium, 1997.

Lindblom, C.E. "The Science of Muddling Through", Public Administration Review, Vol.19, No.3, pp.79-88, 1959.

Wildavsky, A. The Politics of the Budgetary Process, Little Brown and Company, 1964. (小島昭訳『予算編成の政治学』勁草書房, 1972)