

再論・国立大学法人制度

羽田 貴史^{1)*}

1) 東北大学高等教育開発推進センター

1. 問題の設定

国立大学法人制度が発足して4年がたち、制度の実態についてかなりの情報が積み重ねられてきた¹。中期目標期間の評価についてもガイドラインが示され（国立大学法人評価委員会決定「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務実績評価に係る実施要領」2007年4月6日）、国立大学法人制度の全体構造がようやく確定したとあってよい。また、次期中期目標期間の素案も国立大学の参考として文部科学省から提示され、各大学に「国立大学法人の第2期中期目標・中期計画の項目等について」（平成20年9月3日事務連絡）が送付されたことで、各国立大学法人では次期中期計画の策定作業に入っている。

一方、運営費交付金の配分は評価に基づき行い、第2期計画（2010年～2015年）に反映することが、「経済財政改革の基本方針2007」において確定した。このように、第2期の計画策定のロードマップが引かれているが、独立行政法人制度も国立大学法人制度も90年代から進行してきた行政改革の一部でもあり、その理念は、目標設定・計画策定・実行・評価によって行政活動を遂行するPDCAサイクルの確立であるとすれば、PDCAサイクルの本質は、制度そのものを対象とする評価の再構築も含むものであり、政策のメタ評価とそれに基づく制度改革こそ、あってしかるべきものである²。そもそも、国立大学法人制度及びこれに関連する評価制度は、パイロット研究もなく、明確な制度設計を欠いたまま、すべての国立大学が移行した。かつて、旧制高等教育機関を統合した新制大学への移行も一挙に行われており、混乱は長く続いた。実験なく一斉に移行するのは、制度改革の日本的特質と言え

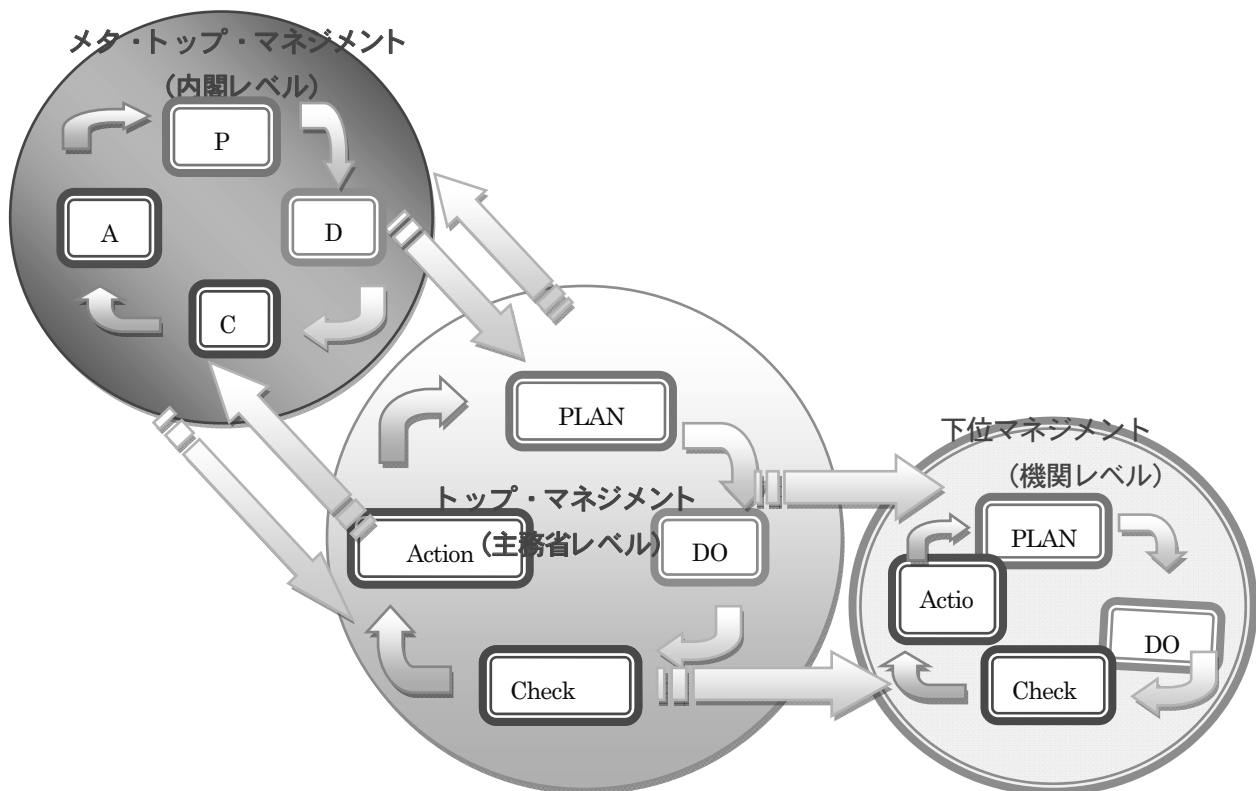
るかもしれない³。先行き不透明なまま法人が発足し、1サイクルが完結する時期を迎え、進行中の次期中期計画策定は、5年間の運用をふまえた制度改革があつて当然かと思われるが、国立大学法人制度そのものの改革論議はあまりに乏しく、天野（2008）のほかはほとんど見当たらない⁴。本論は、行政改革全般の動向をふまえ、国立大学法人制度が、「国立大学の教育研究の特性に十分配慮するとともに、その活性化が図られるように自主的・自律的な運営の確保」（衆議院付帯決議）が可能となるための課題を検討する⁵。

2. 行政改革とPDCAサイクルの確立

(1) PDCAサイクルの二重性

高等教育日本の行政改革は、アングロ・サクソン諸国の行財政改革と同様、New Public Management (NPM) の導入を特徴とする。NPMは、理念型として専門的マネジメントシステムの確立、業績基準の設定と測定、政策企画・立案部門と執行部門の分離などの特徴を持ち（大住2002, p.70）、《計画－予算－業績評価》のマネジメント・サイクルによって組織の目標を達成し、効率化を図るもので、組織運営の合理化をめざす一形態である。このサイクルは、フィードバック・ループとして《計画－業績目標－予算配分》と《業績測定－業績評価－予算査定》のループを結合したものである（同, p.71）。とりわけ重要なのは、トップ・マネジメントと下位マネジメントのフィードバック・ループの二重構造から構成されることである（新しい行政マネジメント研究会2002, p.25）。すなわち、①トップ・マネジメントが下位マネジメントに対して具体的業務目標を付与し、②下位マネジメントは目標を

*) 連絡先：980-8576 宮城県仙台市青葉区川内41 東北大学高等教育開発推進センター



達成する最適計画を決定，③下位マネジメントの実施状況をトップ・マネジメントの定めた方法によって成果測定，④その結果を目標や計画に反映といったループである。周知のように，このサイクルは，独立行政法人のマネジメント・サイクルであり，トップ・マネジメントは主務官庁，下位マネジメントは独立行政法人である。後で詳述するが，国立大学法人制度は，独立行政法人制度を原型に大学の自立性を確保するための修正を加えて制度設計が行われたとされるが，独立行政法人制度の1類型に外ならず，中央省庁レベルのPDCAサイクルに組み込まれており，制度的には主務省における企画立案・計画策定のもとでの執行部門としての役割と，自立した組織体として企画立案・計画策定を行い，PDCAサイクルを形成し，さらに後に述べるように予算と評価の連携によって，三重のマネジメントサイクルを構成する性格を持っている⁶。ただし，大学の自律性強化という法人化の趣旨からして，トップ・マネジメントの役割は，独立行政法人と主務省との関係のように直接的関係ではないとされている。しかし，注目すべきは，この間，政府レベルの

PDCAサイクルが強化されていることであり，その結果は，下位マネジメントへの統制が強化され，団体自治の面からは機関レベルのマネジメントは，弱体化強化にはならない。皮肉な言い方をすれば，日本におけるPDCAサイクルはマネジメントの強化ではなく，政府レベルのガバナンス強化が主眼であるといえる国立大学法人も政府レベルのPDCAサイクルの下位に位置する以上，この制約は免れない⁷。

(2) トップ・マネジメントレベルのPDCAサイクルー予算と評価ー

2001年に中央省庁再編と独立行政法人制度が発足した後，2003年から経済財政諮問会議での議論をきっかけに，NPMに基づく予算制度・行政システムへの移行が検討され出した（田中2005，羽田2006a，pp.119～120）。その方向は，予算への政策評価の反映であり，予算による資源配分を媒介にして多様な評価を結び付け，国全体の，すなわちトップ・マネジメントのPDCAサイクルを形成しようというものである。具体的には，①政策評価の質の向上（達成目標の数値化，

客観的定量的な評価指標の導入)、②予算編成方式の改善(政策群の設定、予算書の表示科目の単位と政策評価の単位との対応、成果重視事業の設定)、③予算執行調査が並行して進められてきた。この予算改革の方向は、日本経済団体連合会の提言「財政健全化に向けた予算制度改革」(2008年4月15日)に見られるように、経済界の支持も受け、各省庁の政策と予算編成に影響を与えている。以下、政府レベルの予算と評価への連携が高等教育に対して与えている影響を概略する。

3. 政府レベルのPDCAサイクルが高等教育に与えている影響

予算にリンクするものとして、予算執行調査の反映状況、モデル事業、政策群及び政策評価の活用状況は2004年度から閣議における予算政府案決定の参考資料として提出され、利用されるようになった。2006年度予算からは、「予算の質の向上・効率化」のために、上の4つに加えて、予算執行実績の反映、決算検査報告等の反映、成果重視事業の7項目の進捗状況が政府案決定の際に参考資料として提出されている(財務省主計局2007)。この枠組みは2009年度予算政府案決定にも続いている。

(1) 「予算執行調査」の影響

財務省の予算執行調査は、2002年4月から評価と予算を結びつける一手法として開始された(主計局2002)。高等教育にかかわる主な事項は次の通りである(財務省主計局『予算執行調査の反映状況』毎年度)。

2004年度：科学研究費補助金について複数課題の受給状況及びエフォート(時間)配分管理の必要性指摘、国立大学の大型医療機械等整備に関し、予算措置額と契約額の差からコスト削減が可能と指摘、特別教育研究経費における設備整備単価5.1%切り下げ

2005年度：大学改革支援プログラムについて、大学における事業定着の取り組みのため、財源措置を37.3%の大学が未定としている

ことを問題、財政支援終了後の事業継続性について申請段階の審査項目とすること、申請段階で各大学が定量的な成果目標を設定することなどを指摘

2006年度：補助事業に占める設備備品費の上限引き下げ、大学の自主財源充当努力の促進、私立大学等経常費補助について、評価の結果、定員割れ私大への補助金減額、経営改善大学へのメリット付与が改善課題となり、2007年度から定員割れ大学への減額と特別補助創設

2008年度：「国立大学法人運営費交付金」を対象に、博物館等施設の運営経費に運営費交付金が充当され、その比率が高いことから、有料化や利用者の少ない施設の廃止を改善課題とし、広報や兼務教員による協力体制などの効率的な運営に向けての検討

大学改革支援プログラムに対する財源負担、科研費のエフォートなど、予算執行調査の結果は、機関としての国立大学法人全体を直接的に対象としていないが、直接に高等教育財政に影響を与えている。なお、2008年度に国立大学法人運営費交付金を対象にした調査は、対象は博物館の運営経費であって、用途に指定のない交付金の執行調査としては不適當ではないかとも思われるが、理論的には運営費交付金をも対象にした執行調査が可能であることを示すものとして重要な意味を持つ。

(2) 「政策群」の影響

「政策群」とは、規制改革・制度改革と予算措置を組み合わせ、府省横断的な予算を統合して把握し、重複する施策や予算を削減し、府省が連携して政策遂行を行うとともに、民間活力を引き出すための方法として2004年度予算から開始された。2004年度予算で10件の政策群を選定したのを皮切りに、2009年度予算では17群が選定され、その総予算額は約2兆3千億円に達している⁸。特に、2005年度予算から「競争的研究資金の改革と充実」が政策群に登場し、各資金に応じた研究成果の量的評価指標を設定し、年度繰越など運用

の規制緩和、重複した課題や特定の研究者への過度の集中の是正を進めている⁹。高等教育財政のあり方は、2004年から大きく転換した。2004年5月17日、財政制度等審議会「平成17年度予算編成の基本的考え方について」が、「…教育・研究の質的向上を図るには、既存の機関補助による支援策から、国立大学間、国公私を通じた競争原理に基づく支援へのシフトを促進することが重要である」と述べ、中教審答申「我が国の高等教育の将来像」（2005年1月28日）が機能別分化論と、基盤的経費助成と競争的資源配分を組み合わせたファンディング・システムの構築を提言して以降、国立大学運営費交付金、私立大学経常費等補助金のような一般財源としての機関補助の比重を低下させ、大学の機能と対応した各種の競争的資金制度の獲得を促進し、機能的分化を図ることが大きな政策目標となっている。国立大学運営費交付金に対する定率削減への対応策としても、各大学は、科研費をはじめとする競争的資金の獲得を戦略に掲げ、間接経費を機関への補充財源と位置付けるようになった。すなわち、競争的研究資金は、かつては研究プロジェクトの財源であり、教員の研究戦略を担保するものであったが、高等教育財政の変容によって、機関の現在の運営と将来の構想に影響を与える最大要因となったのである。一方では、イギリスの事例に見られるように、研究資金の拡大は有力大学への集中化を招く。そこで、競争的資金改革は、研究資金の効率的・効果的使用の推進のための規制改革によって機関の財政運用の裁量性を拡大する一方では、不正防止策の策定・強化として新たな規制を加え、機関のマネジメントに負荷をかけるという、相反する影響をもたらしている。また、特定機関への集中化抑制策は現在のところ、その効果が表れているというデータはないが、実効性を持っていくとすれば、研究総合大学以外に資源を流入させ、マネジメントの基盤を拡大することになる。

(3) 政策評価の活用

政策評価の活用として、高等教育予算に反映した事例は、以下のとおりである（主計局『政策評価の活用状況（政府案）』平成17年度～平成21年度政府予算案参考資料より）。

2004年度：国公私を通じた大学教育改革支援（特色GP等）に対して、大学の自主性を重んじた取り組みへの助成を抑制し、課題設定の緊急性・重要性に基づく重点的な配分を実施し、高等教育施策の誘導装置としての効果を高めるため、施策の反映、コストシェアを明確にした

2005年度：大学などにおける教育研究基盤の整備に対して、施設マネジメントや一部については民間からの資金調達を前提とした新たな整備手法を可能とすることとした

2007年度：大学知的財産本部整備事業に対して、特許出願数、実施件数、大学共同研究数などの成果目標の達成状況などから国際的な産学官連携事業の一部を認め、各大学の事業評価を通じ、効果の低い大学への削減を求めることとした

2009年度：科学研究費補助金に対して、必要性、有効性、効率性いずれの観点からも推進する必要があるとし、不正使用等防止の取り組み等を徹底し、若手研究者を対象とした研究種目を中心に措置することとした

政策評価の活用は、政策群や予算執行調査の結果とも相互に補完しながら予算編成に影響を及ぼしている。このほか、成果重視事業は、定量的な目標を立て、事後評価によって成果を測定し、事業の性格に応じた予算執行の弾力化を行い、効率化効果を以後の予算に反映するもので、2009年度予算案では37事業2,367億円が計上されているものの、文部科学省所掌事業はまだ対象となっていない。

以上、この数年間で省庁縦割りのもとでの増分主義的な予算編成に変えて、予算が対象とする事業について、省庁の枠を越えて横断的に事業をとらえ、評価と予算編成を結び付け、国レベルのPDCAサイクルを形成する動きが進んでいるのである。

4. 国立大学法人運営費交付金の配分と評価との連動

(1) 経緯

2007年、国立大学法人運営費交付金をめぐって、世間の耳目を集めた政府部内の論争があった。2月、経済財政諮問会議において、「大学の努力に応じた国立大学運営費交付金の配分ルール」が検討されることが新聞報道されたことをきっかけに（2月27日「国立大交付金 競争型に」『朝日新聞』朝刊）、文部科学省と財務省の激しい論争が行われ、内閣府所属の総合科学技術会議、教育再生会議、規制改革会議も参加する論争が行われた。論争の背景には、前年9月に発足した安倍内閣が最優先政策として掲げた「イノベーション25」の策定とあいまって、「経済財政改革の基本方針2007」に大学改革をどのように位置づけるか、研究予算をどう連動させるかが課題となったことがある。この間、政府関係会議の意見は一枚岩ではなかった。

経済財政諮問会議は小泉内閣時代に、府省利害を避けるため、民間議員による政策提言が慣行となり（竹中平蔵2006）、民間議員によって、イノベーションの拠点としての研究予算の集中、大学・大学院のグローバル化と併せて、大学の努力と成果に応じた国立大学運営費交付金の配分ルールが主張された（伊藤隆敏・丹羽宇一郎・御手洗富士夫・八代尚宏「成長力強化のための大学・大学院改革について」2007年2月27日、第4回経済財政諮問会議配付資料）。一方、文部科学省は「基盤的経費と競争的資金の適切な組み合わせによる財政支援の必要性」を主張し、運営費交付金の配分と評価とを関連させることに反対を示した（3月20日、経済財政諮問会議提出資料）。総合科学技術会議もイノベーションのための科学技術について検討しており、運営費交付金は大学の基盤的経費、その上で、研究機能は競争的資金や民間からの外部資金で強化することを主張した（「科学技術によるイノベーション創出に向けて」有識者議員、相澤益男ほか、3月30日第65回総合科学技術会議）。その内容はほぼ文部科学省の主張に近い。

教育再生会議では、一律な運営費交付金の削減を見直すことも含め、評価による配分の導入が強い意見としてあった（4月11日、教育再生会議第3分科会「高

等教育財政；論点メモ）。規制改革会議では、私立大学補助金を含め、評価を通じた配分の見直しが浮上していた（5月11日、規制改革会議教育・研究タスクフォース「教育と研究の質の向上に向けた大学・大学院改革に関する基本的考え方」）。もっともドラスチックな評価を主張する規制改革会議、私立大学補助金には言及しないが交付金を含めて評価の対象とする経済財政諮問会議、評価の結果によっては運営費交付金の増額もありうる教育再生会議、運営費交付金を基盤的経費として評価から除外する文部科学省、総合科学技術会議という構図となり、錯綜した状況にあった¹⁰。

このため、4月23日の第7回教育再生会議では、経済財政諮問会議（伊藤隆敏）、総合科学技術会議（薬師寺泰蔵）、イノベーション25戦略会議（黒川清）、アジア・ゲートウェイ戦略会議（伊藤元重）、規制改革会議（八田達夫）による意見交換と調整が図られた。その結果、「基本方針2007」には、運営費交付金の配分も評価に連動させる内容が盛り込まれたのである。

(2) 論争の背景

この論争は、財務省と文部科学省の論争でもある。翌年、中央教育審議会での教育振興基本計画の策定（2008年4月18日答申）に、数値目標を明記し、教育予算の増加を図ろうとしたことに対し、財務省は『教育予算をめぐる議論について～事実に基づいた教育政策のために～』（主計局文部科学係、2008年5月）¹¹を公表した。同文書及び財政制度等審議会財政制度分科会財政構造部会に提出された『文教・科学技術関係資料』に示された財務省の見解は、資源の投入ではなく成果を目標に設定することが重要であり、教育予算はすでに十分な規模に達しているというものである。国立大学運営費交付金については、大学の贅肉をなくし骨を切っているという主張に対し、交付金の削減がどの分野の効率化につながり、あるいは遅れているかが不明であると一蹴し、教育研究に資する効果的な運営への刺激としても評価を踏まえた配分を主張している。

財務省の主張には牽強付会な面がある一方、成果目標を明確にし、評価を通じて改善と予算編成を行うPDCAサイクルの構築に沿ったものであり、それはそ

れで一貫している。交付金を基盤的経費として成果や評価の対象から除外するには、教育のための単位費用など基盤的経費足りうる算出根拠を明確にする具体的な論議が必要であった。そもそも国立大学法人発足時の「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の各年度終了時の評価に係る実施要領」（2004年10月、国立大学法人評価委員会決定）は、「評価結果を次期の中期目標期間における運営費交付金の算定に反映することができるものとなるよう留意する」と述べており、評価結果と運営費交付金の配分との関連づけは大学行政としても明記しているのである。基盤的経費としての運営費交付金を評価から除くのであれば、こうした実施要領を策定すべきではなかったのである。

4. 国立大学法人制度の現状と課題

以上は、トップ・マネジメントにおける動向であった。では、下位マネジメントに当たる国立大学法人制度はどうか。同制度は、その発足時に大学の教育研究の特殊性に対応した制度設計が行ったと説明されていたが、その多くは独立行政法人通則法が準用され、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会の評価の枠組みに組み込まれており、独立行政法人の1類型である¹²。この点、注目すべきは内閣中央省庁等改革推進本部事務局から独立行政法人会計基準研究会委員として独立行政法人制度の設計に参画し、現在、独立行政法人・政策評価委員会委員を勤める岡本義朗氏が、原型である独立行政法人制度について分析を行い、積極的な改善提言を行っていることである（岡本2007, 2008）。岡本氏の指摘は、制度の「理念と実態の乖離」が大きいことであり、具体的には、①複数の法人類型（行政代行型法人＝民間に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがある業務を実施、収益獲得型法人＝民間に夜実施も可能であるが、公共セクターが行うことが必要な業務を実施）に対応した制度の欠落、②公共性に疑問のある業務の存在、③組織の独立性が不十分、主務大臣の監督が存続、④補助金などによる法人裁量が及ばない業務の存在、⑤独立行政法人の自主性の制約（中期目標の設定プロセスに法人側の意向を反映せず、施設費補助金、区分経理の存在）、⑥機能しないインセンティブ（積立金制度）、⑦発生

主義法人会計と現金主義予算との共存による混乱、⑧行政サービス実施コスト計算の意義についての認識不十分、⑨適切な実施が求められる業績評価など9点にわたり、ほとんど国立大学法人制度にも該当する。以下、岡本指摘をベースに国立大学法人制度の課題を検討する。

(1) 組織の独立性があいまいであること。

文部科学大臣の中期目標設定は、国立大学法人の意見聴取と尊重、国立大学法人評価委員会の意見聴取を踏まえること（国立大学法人法第30条第3項）、中期計画の認可は評価委員会の意見聴取が義務づけられているが、拘束されず決定できる（国立大学法人法第31条第3項）。大学法人自身の戦略・目標と主務省の判断とのずれが生じた場合にどのように調整されるか不明である。

また、計画作成権は国立大学法人に属するが（同法第31条第1項）、第1期の際には、大学自身が計画の素案を求めた。その理由には、「初めての取り組みでノウハウがなかった」という便宜的な理由のほかに、「指針であると受け取り、参考にした」と主務省と大学との関係についての理解が不十分で、法人制度の趣旨が理解されていないものもある（国立大学協会調査研究部2007, p.13）。この結果、第2期についても文部科学省の提示した例示に従って作業が始まり、国立大学自身の手で計画策定のスキームは作られていない。

(2) 中期目標・計画のスキームとPDCAサイクルとは対応しない

マネジメントとしてのPDCAサイクルの確立には、①計画の目的・範囲の明確化、②評価対象事業の階層化（ツリーの作成）、③論理系図（Logic Tree）の作成、④ログ・フレームの作成、⑤評価デザインの明確化、⑥評価の実施、⑦フィードバックの手続きが必要である（FASID2004）。その最初のステップは、事業の階層化であるが、第1期の例示は、国立大学法人法施行規則（平成16年12月19日、省令第57号）に定めた事項以上に詳細な項目（「教育内容及び教育の成果等に関する目標を達成するための措置」など）を置いたため、一連の事業が分散し、統一的に実施するのが難

しい。国立大学の中には、各種のマネジメント・ツールを導入し、効率的効果的な運営を推進しようと努力している事例があるが、中期計画・年度計画の項目が対応しないため、リンクが困難である（国立大学協会調査研究部2007, p.29）。PDCAのもとで重要なのは、実施組織がトップ・マネジメントとの間で目標について合意することであり、計画は目標達成の手段である以上、マネジメントが主体的に選択・決定し、目標を達成すれば十分なのである。計画まで認可の対象として、煩雑な手続きを置いていることは、管理運営の負担を増大させ、トップ・マネジメントによる下位マネジメントへの統制手段となり、国立大学におけるマネジメント・ツールの導入と普及を難しくしているのである。

また、評価のサイクル（当該年度3月から次年度9月）と計画策定のサイクル（前年度11月～3月）がそもそも対応しない。計画策定に入る時期は前年度11月から3月にかけてであるが、この時期は、まだ評価結果が出ておらず、結果が最終的に確定するのは次年度9月であるが、この時期はすでに次々年度の計画策定の準備に入っており、1年遅れとなる。予算と決算との関係も同様であるが、こうした計画と評価とのサイクルの断絶は意識されていない。

(3) 計画・評価が業績評価に傾斜しすぎ、改善のための評価が位置付かないこと。

日本で使用されている「評価」という用語は、「改善のための評価」と「アカウンタビリティのための評価」という本質的な相違が視野に入っていない（羽田2006b）。「アカウンタビリティのための評価」とは、目標に基づいた計画の達成度を測定し、上位マネジメントから認可された業務への応答責任を果たすもので、主として測定する対象は業績である。一方、「改善のための評価」においては、業績評価は必ずしも重要ではない。ビジネス分野でも、「改善のための評価」として重要なのは成果測定ではないと指摘されている。すなわち、「成果重視の評価指標」からは、目標達成に取り組んできた組織の現状はわかるものの、いかにして目標に到達するか、これまでの進め方でいかに教えてくれない。…それに対して「プロセス重

視の評価指標」は1つの成果を生み出した組織全体の職務や活動から求められる」（Meyer 1994）といわれている。これは、政策評価・行政評価・事業評価を通じての共通理解であり、政策評価制度検討の時期には情報として理解されていたが、評価といえば業績評価に傾斜した展開になっている。日本の大学評価では、原理と機能が異なる評価を区別せずに摂取・流布してきたため、国立大学法人評価にも「改善のために評価」と「アカウンタビリティのための評価」が混在し、しかも後者の性格が強い。

(4) 業績評価の視点・方法が不明確で、事実上各大学に丸投げになっていること

業績評価としても、業績の定義や測定方法はあいまいである。中期目標期間評価の方法を定めた、国立大学法人評価委員会決定「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務実績評価に係る実施要領」（2007年4月6日）、大学評価・学位授与機構「評価実施要領 国立大学法人及び大学共同利用機関法人における教育研究の状況についての評価」、同「実績報告書作成要領 国立大学法人及び大学共同利用機関法人における教育研究の状況についての評価」が公表され、すでに各国立大学では評価作業を行った。教育の分析項目に「学業の成果」、観点として「学生が身につけた学力や資質・能力」「学業の成果に関する学生の評価」を設定しているが、水準の判断は「関係者の期待にこたえているか」という主観的判断であり、研究の分析項目もイギリスRAEを擬似的に導入し、「代表する優れた研究業績の選定」を入れているが、具体的な測定や評価方法についての示唆がなく大学に丸投げである。大学の自己評価にゆだねるといえば、自律性を尊重しているようにも見えるが、現に行われている評価をそのまま存続・再生産することになる。

たとえば、論議を呼ぶ指標としてインパクトファクターがある。インパクトファクターはもともと学術雑誌の評価のために開発されたものであり、創始者であるガーフィールド自身が、個々の論文の質や研究者の業績評価として使用することの誤りを危惧して意見を公表してきた。さらに、最近も国際数学連合・応用数理国際評議会・数理統計学会による共同研究報告が

2008年11月に公表され、インパクトファクターが研究分野の動向を反映していない確率が60%以上であるなど、誤用への警告を発してきた¹³。誤用の問題は、根岸・山崎（2005）によっても指摘されてきた。しかし、日本学術会議第5部報告「大学（工学部門）の研究業績の評価について」（2005年3月23日）は、インパクトファクターについて、それが学術雑誌の評価指標であることを明確にしながら、「そのような雑誌に掲載された論文は優れたものである可能性が高いといえる」と述べ、個別論文の業績評価に利用しうる可能性を示唆し、否定していない。

こうした背景があるためか、独立行政法人産業技術総合研究所への評価では、「インパクトファクターの高い雑誌に投稿すること」という評価が行われている。評価者自身が必ずしも研究評価の専門的知識なく、評価活動が行われているのであり、いいかえれば、評価者自身が現存する評価文化の囚われ人なのである¹⁴。大学の研究評価を行うためには、こうした問題に対する研究と議論を通じたアカデミック・ソサイエティの合意形成が必要である。教育評価については、さらに研究蓄積はあいまいである。

しかし、先の評価実施要領などを決定した国立大学法人教育研究委員会の作業の中には、教育評価や研究評価についての研究や議論が行われた形跡は全くない。各大学が評価手法の研究蓄積もなく教育研究の「業績」を提出することが信頼性ある評価になるとは考えられない。さらに、具体的に成果を求める動向へ説得力を持つのか疑問である。

(5) 計画・評価の視点が業績評価に傾斜しすぎ、 国立大学の公共的役割が表現されていない。

そもそも、何を業績とみなすかは、組織の性格・役割・理念と関連するもので、一義的に決定されるものではない。利潤を追求する企業であれば、売上高や売上利益率が重要であろう。研究機関であれば、研究成果であろう。国立大学は教育研究機関であるから、教育の成果や研究成果となるが、それは設置形態に関係ないもので、逆にいえば公的に設置されている高等教育研究機関として、どのような公共的価値を実現しているのかという業績の定義が明らかでない。研究や教

育の質的向上や世界的な拠点の形成は、アメリカの例でも明らかなように私立大学でも条件によっては持ちうるものであり、日本を代表する研究業績を産出することは、税金投入のアカウンタビリティとして求められるとしても、それを公共的性格と呼ぶには距離がある。教育の機会平等への寄与、地域社会への貢献、国際平和や国際連携への寄与など、国立大学として実現すべきべき公共的役割のあいまいさが、国立大学のアイデンティティの混乱を生んでいる¹⁵。

(6) 業績指標が共有化されていないのに、財務指標が過剰なこと

計画の達成状況の評価に責任を持つのは、国立大学法人評価委員会である。同委員会は、財務分析を中心とした評価方法を検討し、管理会計的観点としての活用まで示唆する。たとえば、国立大学法人評価委員会国立大学法人分科会業務及び財務等審議専門部会第4回「国立大学法人の特性を踏まえた財務分析のあり方」（2005年6月22日）は、「2. 財務分析結果の活用（例）」として、「(1) 国立大学法人における活用…財務状態等を把握し、自らの改善に資するため、管理会計的な観点から財務分析を活用することが考えられる。…年度計画の財務面からの実施状況について確認し、改善への計画立案に際しての具体的な数値目標を策定することが可能」とする。また、「財務分析結果の年度評価への活用（例）」では、学校法人会計基準のもとでの財務分析指標にもない「教員当り付加価値増加率（ $\frac{\text{当年度教員当り付加価値} - \text{前年度教員当り付加価値}}{\text{前年度教員当り付加価値}}$ ）」という指標すら提示している。

だが、財務会計と管理会計とは同じ性格を持つものではなく、むしろ過剰に財務情報が利用される恐れがある。企業会計が財務会計として構成されている理由は、利益など財務指標が株主など利益関係者に対する説明責任を果たすからであり、財務会計は外部に対する報告としての性格が強いのである。もちろん、組織として維持される以上、財務の視点は重要であるが、内部の運営にとって必要なのが管理会計である。特に、国立大学法人は、教育、研究、社会貢献活動を業務とする非営利組織であるから、財務会計ではない管理会

計が必要なのである。企業ですら財務分析のみで行う経営はありえず、サービス産業では管理会計として、時間管理を含むコスト計算を行う活動基準原価計算(Activity Based Costing)などを使用し(ジョン・イネスほか1997)、イギリスの大学では活用されている(山本2004)。しかし、管理会計は法人制度として制度化されていない。

(7) 評価に基づく運営費交付金の算定・配分に関するルールも不明なまま、計画策定が行われている

運営費交付金は、基盤的経費として定義されながら、計画の達成状況によって配分が変更されるという仕組み自体に矛盾があるが、移行時の算定方式に問題がある。運営費交付金は特別会計時代の収支差額方式での政府支出金額を前提に、大学設置基準の教員数をもとに、標準運営費交付金、特定運営費交付金として区分をたてたものである。こうした算定方式では、研究所など学生定員を持たない組織を持つ大学が、政府支出金を多く投入されることになり、研究所を多く持つ旧帝国大学や、設置者である国の政策で教員配置を手厚く行ってきた新構想大学が運営費交付金の手厚い配分を受ける結果となっている。損益計算書の人件費と運営費交付金収益とを比較すると、教員人件費をすべてカバーし余裕のあるごく一部の大学と、人件費の60%程度しかカバーできない大学まで際立った格差がある。当然、学生1人当たりの教育経費、教員1人当たりの研究経費にも大きな差がある(羽田2007b)。たとえば、平成18年度財務を見ると、同じ教育大学でも、兵庫教育大学の学生1人当たり教育経費は44万8千円、福岡教育大学は10万4千円と4倍の開きがある。両大学では受託研究等収益や受託事業等収益では大きな差があり、教員1人当たり研究経費でも、兵庫教育大学85万6千円、福岡教育大学44万円という差があるものの(科学技術政策研究所2008)、教育経費にこれほど差がある理由は、両大学の財政基盤の差以外には考えられない。つまり、運営費交付金を基盤的経費として位置付けたといっても、その算定根拠は、法人以前の財政状態を継続する政治算術であり、その結果は、法人移行以前の格差を継続するものなのである。

(8) 政策評価・独立行政法人評価委員会の評価が財政面に傾斜しすぎている

政策評価・独立行政法人評価委員会は、国立大学法人評価委員会の評価に対するメタ評価的性格を持っているが、その評価が財政面に傾斜している。たとえば、「平成16年度国立大学法人業務実績評価に対する意見」(2005年11月14日)は、学長のリーダーシップ発揮の運営体制の機能の評価、財務諸表等の分析結果の積極的活用、附属病院の業務費用の把握、人件費抑制の方針等に沿った評価を行うことを求めた。国立大学法人評価委員会は、実施要領を2006年1月30日に改定し、学内コンセンサスに留意したトップダウンを削除、評価の共通観点に人件費等の削減などを明記した。

また、「平成17年度国立大学法人の業務実績評価に対する意見」(2006年11月27日)は、研究費の不正防止取組、人件費削減の取り組みの進捗状況の評価を行うことを求め、国立大学法人評価委員会は、共通事項の観点に反映させた。このように、政策評価・独立行政法人評価委員会の評価は、国立大学法人評価の視点・方法に影響を及ぼしているが、上に述べてきたような国立大学の公共的性格や教育・研究の質の向上に反映する評価は行われていない。

以上、国立大学法人制度の課題を列挙してきた。これらの課題は、行政指導によるもの、運営上で解決できるもの、省令などの委任立法で解決できるもの、法令改正が必要なものなどが含まれ、さらには、各国立大学法人の内部立法や大学団体である国立大学協会の自律的行動規範のレベルで解決できるもの、また、長期的な研究の成果によるものなど多様な内容が含まれているが、最大の問題は、経験と研究を踏まえて法人制度の改善を進める姿勢が大学や大学団体、政策に欠落していることであろう。

参考文献

天野郁夫(2008)。「国立大学・法人化の行方 自立と格差のはざままで」東信堂。

新しい行政マネジメント研究会(2002)。「新たな行政マネジメントの実現に向けて」。

Christopher Meyer(1994)。「How the Right Measures

Help Teams Excel.” *Harvard Business Review*, May/June 1994 *Harvard Business Review* (『業績評価マネジメント』ダイヤモンド社, 2001年).

大学基準協会 (1957). 『大学基準協会創立10年記念論文集 新制大学の諸問題』 大学基準協会.

FASID (2004). 『政策・プログラム評価手法－利用ガイドと事例－』.

羽田貴史 (2005). 「国立大学法人制度論」『大学論集』第35集.

羽田貴史 (2006a). 「大学改革における評価の機能と役割」『京都大学高等教育研究』第12号.

羽田貴史 (2006b). 「大学評価, 神話と現実」『大学評価研究』第5号.

羽田貴史 (2007a). 「大学組織とガバナンスの変容－戦後日本型高等教育の着地点－」『COEシリーズ27 大学の組織変容に関する調査研究』.

羽田貴史 (2007b). 「国立大学法人の財務をどう読むか」『科学』Vol.77-5.

羽田貴史 (2009). 「ガバナンス改革と大学改革」日本教育行政学会研究推進委員会『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所.

ジョン・イネスほか (1997). 『非製造のABCマネジメント』中央経済社.

Joint Committee on Quantitative Assessment of Research Citation Statistics (2008).

国立大学協会調査研究部 (2007). 『国立大学法人計画・評価ハンドブック－次期中期目標・中期計画策定のために－』.

根岸正光・山崎茂明 (2005). 『研究評価－研究者・研究機関・大学におけるガイドライン』丸善株式会社.

Oba, Jun (2007). “Incorporation of National Universities in Japan.” *Asia Pacific Journal of Education*, vol.27, No.3.

小田忠雄 (2009). 「インパクトファクター 誤用」『学術の動向』2009年1月号.

大住荘四郎 (2002). 『パブリック・マネジメント 戦略行政への理論と実践』日本評論社.

岡本義朗 (2007). 「現行の独立行政法人の抱える課題と政策提言」『季刊 政策・経営研究』vol.2.

岡本義朗 (2008). 『独立行政法人の制度設計と理論』

中央大学出版部.

財務省主計局 (2002). 「予算執行評価会議の発足について」(平成14年4月1日).

竹中平蔵 (2006). 『構造改革の真実 竹中平蔵大臣日誌』日本経済新聞社.

田中秀明 (2005). 「業績予算と予算のマイクロ改革 (上)」[同 (中)] [同 (下)] 『季刊行政管理研究』No.110~112.

山本清 (2004). 「大学の管理・支援部門の経営管理について」『大学論集』第34集.

財務省主計局 (2007). 『予算の効率化の徹底』(財政制度等審議会 財政制度分科会及び財政構造改革部会合同会議平成19年12月27日提出資料).

注

- 1 国立大学・財務経営センター『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』2005年6月, 同『国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究』2007年3月, 同『国立大学財務・経営センター研究報告第10号 国立大学法人化後の財務・経営に関する研究』2007年12月, 広島大学高等教育研究開発センター『COEシリーズ27 大学の組織変容に関する調査研究』2007年3月, 文部科学省科学技術政策研究所『調査資料139 国立大学法人等の財務状況』2007年7月, 同『調査資料150 国立大学法人の財務状況』2008年1月, 同『調査資料153 国立大学法人等の個々の人材が活きる環境の形成に向けた取り組み状況』2008年3月などがある.

また, 国立大学法人制度に関する実務書としては, 以下のものがある. トーマツ・パブリックセクターグループ編『国立大学法人の会計基準入門: 必携』(清文社, 2003年1月), 同文館出版編『わかりやすい独立行政法人の会計: 国立大学法人を中心として』(同文館出版, 2003年3月), トーマツ・パブリックセクターグループ編『国立大学法人の会計基準詳解』(清文社, 2003年11月), あずさ監査法人パブリックセクター本部編『国立大学法人会計の実務ガイド』(第2版, 中央経済社, 2004年1月), 和田肇・野田進・中窪裕也『国立大学法人の労働関係ハンドブック』(商事法務, 2004年3月), 新日本監査法人編『よくわかる国立大学法人会計基準: 実践詳解』(第2版, 白桃

書房, 2004年7月), 堀川洋『国立大学法人会計入門』(税務経理協会, 2004年7月), 新日本監査法人編『国立大学法人の会計と実務: 図解でわかりやすいQ&A』(ぎょうせい, 2004年8月), 新日本監査法人編『よくわかる独立行政法人国立大学法人連結・税効果会計: 実践詳解』(白桃書房, 2004年8月), 中央青山監査法人編『業務別国立大学法人の会計実務』(中央経済社, 2004年9月), 佐藤誠二『国立大学法人財務マネジメント』(森山書店, 2005年1月), 早田幸政編『国立大学法人化の衝撃と私大の挑戦』(エイデル研究所, 2005年2月), 京都工芸繊維大学『国立大学法人の人事労務と財務会計: 大学経営読本』(2005年), 兵頭英治編著『独立行政法人・国立大学法人の人材マネジメントの考え方: 公務員法から労働法の世界へ』(ぎょうせい, 2006年4月), あずさ監査法人パブリックセクター本部編『国立大学法人の内部監査: 東京大学における内部監査実践例』(第一法規, 2006年1月), 佐々木毅『知識基盤社会と大学の挑戦: 国立大学法人化を超えて』(東京大学出版会, 2006年11月), 本間政雄『国立大学法人化と大学改革: 大学改革現在進行中』(学校経理研究会, 2005年4月).

- 2 政策評価のもとで, 国立大学法人制度は, 「文部科学省政策評価基本計画(平成14~16年度)」(2002年3月28日)において, 「政策目標3個性が輝く高等教育の推進と私学の振興」の「施策目標 3-1大学などにおける教育研究機能の充実」中, 「達成目標3-1-10(基準年度: 15年度 達成年度: 16年度)国立大学の法人化及び公立大学法人制度の創設により, 各大学の自主概ね順調に進捗性・自律性を高め, 国公立大学の教育研究の活性化を図る」とされている。この枠組みでは, 国立大学法人制度は, 政策目標を実現するための方策的位置づけを与えられていた。従って, 法人制度そのものが政策評価の対象となりうる位置づけにあったが, 平成17年からの3カ年計画以降, 達成目標からなくなった。
- 3 矢内原忠雄は, 新制大学制度発足まもなく, 「制度の改革改編は一挙に断行し, 実質的な補強は毎年の予算審議にゆだねるというやり方では, 牛歩遅々として, 結局国家的にも大損失であると思う」(大学基準協会1957, p.7)と嘆いていた。なお, 韓国の大学法

人化は, 日本を参照したのか, 選択的に移行する制度設計になっている(金美蘭「韓国における大学法人化」アジア・太平洋地域における高等教育市場化政策の比較研究プロジェクト第1回研究会, 2008年5月26日)。

- 4 独立行政法人制度に関しては, 会計基準の策定に関与した岡本義朗(2007,2008)が積極的な提言を行っている。天野(2008)も国立大学法人制度の改革論まで踏み込んではいない。
- 5 国立大学法人制度に関して, 羽田(2005), Oba(2007)参照。なお, 国立大学法人制度を含む高等教育の市場化全般については, 羽田(2009)参照。
- 6 なお, 国立大学法人の内部機構は大学によっても異なるが, 国と国立大学法人の関係を国立大学法人と部局との関係に応用し, 全学的な目標に対する部局の業務達成状況を評価によってコントロールする仕組みを取っている例も少なくない。この場合, マネジメント・サイクルは4重で構成されることになる。
- 7 国立大学法人制度に関するいくつかの学長調査では, 比較的法人化制度に肯定的な傾向があった。しかし, これらの肯定意見は, 予算繰り越しなどの弾力化や規制緩和にともなう組織改組の柔軟性の拡大, 法人への移行による構成員の意識の変化など一過性の効果も反映し, 法人制度を採用したがゆえに得られる固有の効果だけとはいえない。また, 法人制度は, 大学内における学長の権限を拡大したので, 学長層は, 部局長や教員よりも肯定的に法人制度を評価する傾向がある(学長・部局長・学科長など大学の階層ごとによる組織統合の違いについては羽田2007a参照)。また, 法人化3年目に調査した『論座』2006年6, 7月号でも財政基盤弱体化が指摘されていたが, 財政問題は, その後, いっそう顕著になった。
- 8 毎年度の政策群については, 政府案決定の閣議に提出される財務省主計局『参考資料(政策群)』を参照。
- 9 政策群の実行のため, 競争的研究資金に関する関係府省連絡会申し合わせ「競争的研究資金の不合理な重複及び過度の集中の排除に関する指針」(平成17年9月9日)が定められ, 府省間の情報交換, 不正経理・受給への対応強化を指針としたほか, 第3期科学技術基本計画(2006年3月28日閣議決定)においても,

研究者情報を共有することで、競争的研究資金の集中化を避けるため、府県共通研究開発管理システム(e-Rad)の開発が進められ、2008年1月から稼働するに至っている。

- 10 なお、当事者である国立大学協会は、運営費交付金の配分と評価を結び付けることに反対する「国立大学に対する正しい理解と政策を求める」(4月11日)文書を公表し、関係者に送付したが、効率化係数による削減反対以上に運営費交付金の在り方として改革方向を提示するものではない。
- 11 この文書は30ページからなり、5月19日の財政制度等審議会財政制度部会財政構造部会に提出された133ページの財務省主計局『文教・科学技術関係資料』の一部をもとに編集されたものである。
- 12 独立行政法人通則法第32条第3項及び独立行政法人の組織及び管理に関する共通の事項に関する政令(2000年6月7日政令316号)によって、政策評価・独立行政法人評価委員会が設置され、各省庁評価委員会による各事業年度の独立行政法人評価に基づいて、独立行政法人に対して業務運営の改善その他を勧告でき、通則法第35条第3項によって中期目標期間終了後、独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃を勧告できることになっている。この規定は、国立大学法人法第35条で国立大学法人にも準用される。同委員会は、各事業年度評価の結果に対する意見も述べることができ(通則法第32条第5項)、政策評価・独立行政法人評価委員会における独立行政法人評価に関する運営について(2002年3月22日、同委員会決定)を定め、各省庁の評価方法に対するメタ評価を権限としている。
- 13 小田(2009)およびJoint Committee on Quantitative Assessment of Research Citation Statistics(2008)参照。和訳は日本数学会ホームページ(<http://mathsoc.jp/IMU/CitationStatisticsJp20081202.pdf>)。
- 14 試行的評価や国立大学法人制度の評価に関する個別大学での論議に関わった経験からいえば、研究評価には、研究者が属する各分野や集団の特性が反映し、しかもかなり細分化されており、それを敷衍して大学全体の評価を議論する傾向が強く、自己の研究成果を業績として評価させ最大利益化をはかろうとす

る。しかも、互いに専門分野の特性を相対化する視点を持っていない場合が多く、結局はキメラ的なものになる。大学という組織体での評価のあり方は、各分野での議論にのみ依存しない枠組みで検討すべきなのである。

- 15 アイデンティティを明確にするために、『国立大学の目指すべき方向－自主行動の指針－』(2008年3月)が策定・公表された。