

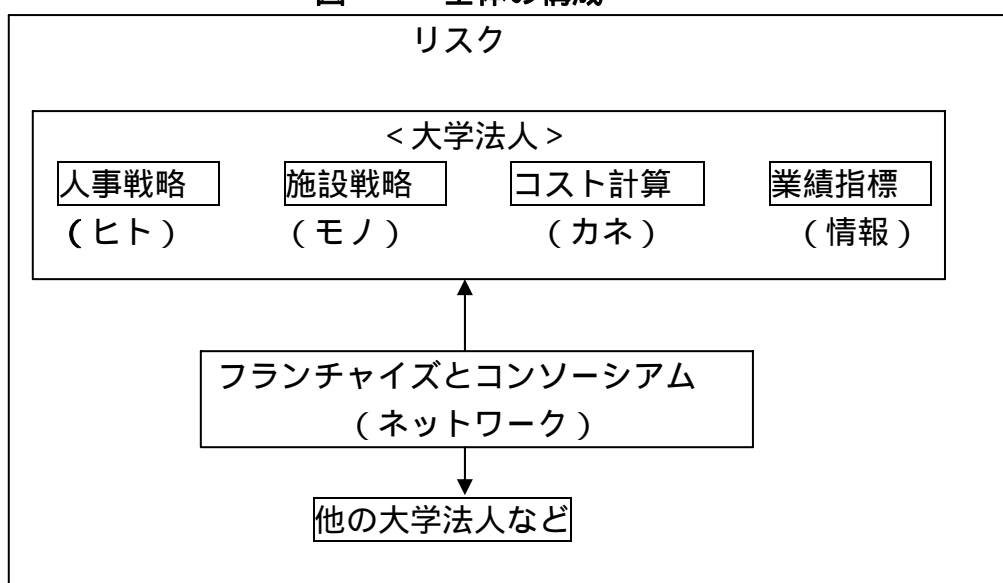
第1章 序論 - 概要と利用に際する留意点 -

1. 報告書の構成

本報告書は、昨年度に刊行した英国の大学における経営指針を翻訳し解説を加えたものの続編である。英国の大学経営の実務指針は、主として大学に対する財源交付を行っているイングランド高等教育財政カウンシル(HECFE)によって発行がなされており、本年度は大学の経営資源の管理全般にまたがる内容を織り込んである。図に示すように、大学法人は自ら保有する資源であるヒト、モノ、カネ及び情報という経営資源を効果的・効率的に使用してその使命・目標を達成しようとする。しかしながら、大学自身は社会的に孤立した存在ではありえず、特に財源については国との関係、学生については社会との関係が極めて重要であるため、大学の内外にあるリスクや不確実性に適切に対処することが必要である。また、特定の大学が単独で自己の目標を達成することが困難か非効率であったり、他の大学とのネットワークを形成した方がより高い成果を得られる場合もある。このため、大学の内部管理以外に大学間連携といったネットワーク関係の管理も必要になってくる。

本報告書では、この視点から昨年度扱えなかった人事・施設戦略を扱うとともに、業績管理の上で重要なコストと業績をシステムの観点から整理した。さらに、リスクマネジメントとネットワーク管理の一例としてフランチャイズ(特定大学を本拠・基幹校として複数の大学が参加して共通の事業を行う)及びコンソーシアム(対等の立場で複数の大学が参加して共同事業を行う)についても検討した。

図 全体の構成



したがって、昨年度は財務面からみたマネジメントサイクルを予算、会計、監査から整理したのと対照的に、経営資源と大学を取り巻く環境に焦点をおいて経営の基本的考え方を紹介し、解説したものとイえる。図の丸印にある数字は本報告書での章番号を示している。

2. 留意点

もとより、国立大学法人制度と英国の大学は、法人格を有すること、公財政支援の割合がほぼ5 - 6割で同じであることなどの共通点をもつ反面、国からの財源措置方式や大学のガバナンスなどに異なる点があるため、上記の指針の活用に関しても次のような注意が必要である。

たとえば、第1章の大学の内部管理としてのコスト計算の必要性は同じであるが、国立大学法人では教育、研究、教育研究支援及び診療という機能別のコスト計算が外部報告として要請されている。このため、監査対象にもなり情報の信頼性・比較可能性を担保することが強調される。また、第2章にかかる施設に関しても、施設の保有主体は大学法人で共通しているが、国立大学法人では新規・更新の意思決定は基本的に主務大臣にあり、各大学が減価償却などを通じて形成した内部留保及び借入金で施設整備財源を賄う英国とは異なる。第3章の人事に関しても、教職員の身分が非公務員である点は同じであるものの、大学の職員を含めた大学間移動が存在し、専門職における大学セクター以外の一般労働市場とも労働力移動が相当程度ある英国と個々の国立大学法人間での内部移動が中心であるわが国とは状況が違っている。

一方、リスク管理については自らの活動について生じるリスク負担を大学側が負うことは同じであるが、国立大学法人では付属病院でのリスクが大学側に帰属するのに対し、英国では基本的に国民健康保険（NHS）の財源で大学病院が運営されることが異なっている。また、業績指標を評価や経営管理の改善に役立てようとする点は共通しているが、多くの業績指標を英国は高等教育統計局（HESA）によって収集・分析・公表しているのに対し、国立大学法人制度では一元的なデータ管理を行う機関は存在しないため、情報収集コストや機密保持対策などの検討が別途必要である。最後に、ネットワーク的な事業への取り組みは共通するが、権限・責任を明確にする契約文化が存在している英国の大学と大学統合・再編への動きが盛んな国立大学法人とは意識に違いが見られるところである。

なお、本報告書は別添に掲げる研究会を設け、担当委員が翻訳したものを全員で検討し、それを踏まえ当センター研究部教授の山本清が中心になり、若干の注釈と国立大学法人への示唆を付してとりまとめた。しかしながら、制度の

違いや専門的表現のため完全に読みやすい日本語に訳することに成功していない部分もあるかもしれない。今後、読者の皆様からのご指摘を踏まえ修正していきたいと考えている。

第2章 意思決定のための経営管理情報

平成16年4月からの法人化と国立学校特別会計の廃止により、各国立大学は中期目標・中期計画の枠内で自主的に財務戦略を持ち、それを前提として予算・会計システムを構築し、意思決定に必要な財務・非財務情報を入手し、それを大学法人の経営にフィードバックするというマネジメントサイクルが必要になってきた。この指針では業績のうち活動に伴い発生するコスト情報に焦点を当て、コスト計算によって得られる利点やコスト計算の枠組みを作る上での基本事項が網羅的に解説されている。

そして例示では原価計算表を用いた、きわめて実際的な解説が加えられており、コスト計算システムを一から構築する場合において有用な素材を提供している。コスト計算というと大学経営を企業のように経費を圧縮する手法と捉える向きもあるかもしれないが、公財政支援を受ける国立大学法人では納税者等に対する説明責任として教育研究活動に投入された資源が何に使用されたか、どの程度のコストが発生し学生等の自己負担はいくらかといった情報を開示することが不可欠である。このため、国立大学法人会計基準ではセグメント情報において部門収益と部門費用を対応させて報告することが定められている。また、外部報告目的以外にも大学全体として高い成果を上げるには、どの活動にいくらの資源を充当するか判断が重要であり、活動にかかるコストは資源配分の基礎情報として重要であり、内部管理の改善にも資することに留意すべきである。そこで、確認の意味を含め指針の要点を再度まとめると以下となる。

(1) コスト計算の利点：意思決定のための財務情報分析

大学においてコスト計算を行うことで、費用と教育研究成果を関連付けた意思決定をおこなうのに有用な情報を得ることが出来る。またコスト計算により組織内での活動を評価するための基礎的情報を得ること、業務の再構築を支援することも可能である。加えて外部へのサービス提供や、受託研究などの契約価格設定においても、コスト計算を行うことで合理的な基礎を得ることが出来る。

(2) コスト計算システムの構築

コスト計算システムを構築する上で、全学的な見地に立ったシステムを目指すことはきわめて重要である。全学レベルでの財務管理戦略を出発点として、学部・学科やサービス提供部門、支援部門（間接部門）といった大学にとっての「現場」にブレイクダウンしてゆかねばならないが、そこで統一性のあるシステムを構築することは無駄を省き、有用な情報を得る上で欠かせない。また各大学はあくまでも独自の組織環境や計画に基づき、独自のシステムを構築してゆくべきである。これらはコスト計算システムが有効に機能する上で欠かせない要素となる。

(3) コストとベネフィットが釣り合ったシステム構築

この指針では、独自のシステムを構築するだけでなく、その組織にとって必要なシステムを、それがもたらすコストとベネフィットについて考慮した上で構築することを勧奨している。すなわち導入・運用に多額のコストがかかる精緻な計算システムを導入した場合でも、計算の精緻化によってもたらされるベネフィットが小さい場合には、それは優れた情報システムとは言えない。理論的に優れたコスト計算方法を追求するのではなく、実務における運用可能性と大学における情報のニーズを考慮することで、大学にとって最もベネフィットを生むコスト計算システムを構築することが出来るとする。わが国においても複雑で高度な分析を可能とする財務システムの導入には、それを使いこなす技術・能力と経営意思決定システムが確立されていることが前提となる。例えば、費用対効果で資源配分の効率化を図るという経営方針が無いまま、活動や成果当たりのコストを算定しても十分な効果は期待できない。大学の保有する人材と経営システムとの関連性を事前に慎重に検討することが望まれる。

なお、英国の大学で義務付けられている「透明性アプローチ」(TR)においても原価計算を行うことになっており、各大学に共通して適用されるマニュアルが完成されている。本指針は各大学の裁量を認めた柔軟な原価計算システムを主張し経営管理への貢献を強調しており、両者の関係に疑問を持たれるかもしれない。しかし、TRは部門別あるいは学科別の原価を計算するものでなく、研究と教育及びその他に活動を区分し、この3区分の活動原資を公的資金と民間資金に大別する構造になっている。また、当指針のような会計的な原価というより機会費用概念に基づく経済的なコストを算定し、それに見合う財源が確保されているかを確認する目的を有しており、大学セクターとしての財源調達・確保を図る政策意図を持つことは個別大学の経営改善を目指す本指針と異なる点である。もちろん、機能別の原価配賦にかかる時間管理（タイムシート）な

どは共通するものである。詳細は（第6章「原価計算による透明性向上」『英国における大学経営の指針』国立学校財務センター、平成15年8月）を参照されたい。

（ 詳細は本文 P 4 ~ P 5 2 参照 ）

第3章 施設戦略

施設戦略は大学の教育研究活動の基盤施設に関する中長期的な戦略であり、教育研究戦略・計画と整合していることはもちろんのこと、財務戦略とも調和がとれていることが必要である。そして、単に必要な空間・面積を確保するという視点だけでなく、教育研究活動の要求する性能をいかに効率的・効果的に満たすかの観点から、計画・整備・維持管理・運用・見直しの各過程にわたり戦略的に対応することが重要である。施設の提供性能や能力と教育研究活動の需要及び要求性能とをいかに適合させるかの空間マネジメントや他の保有者との連携による供給対応などを含む柔軟な視点が説かれている。

国立大学法人の施設については、中期計画において施設整備・管理に関して記載事項があるが、施設の有効活用からすると本指針の考え方が参考になる点が少なくない。施設の能力や性能を正確に把握し、この供給と需要のギャップを短期的及び中長期的にどのように埋めるかにつき検討して新規整備や更新整備に取り組むことや既往施設を最大限に活用に教育研究活動にフルに貢献するための空間管理（スペース課金など）手法などである。また、維持管理財源を適切に確保して施設性能を發揮できる状態にすることは、ややもすると経費節減の圧力から必要な資金が充当されず長期的には大学の教育研究成果を低下させる危険性を認識させる点でも不可欠である。

しかしながら、国立大学法人の施設整備については、主たる財源の意思決定権限が主務省にあるため、法人側のみで施設戦略を構築することはできない制約がある。このため、施設戦略を策定する場合には、主務省と特に財源につき十分な協議をすることが必要になる。もっとも、施設戦略を年次計画に的確に反映させることは法人側の責任であり、教育研究活動と十分な整合性や年度予算との調和を図ること（たとえば整備施設や老朽施設にかかる維持管理増を適切に見込むなど）が肝要であろう。

(詳細は本文 P 5 3 ~ P 1 1 7 参照)

第 4 章 人的資源 (人事管理) 戦略

法人化後の人事管理で当面の課題は、移行時のスタッフを前提にどのように人的資源を管理して大学の使命・目標を達成するかであろう。教員に関しては私立大学を含む高等教育セクターにかかる労働市場が不完全ながらも成立しているため、人材移動や高等教育市場全体の動向によって人材供給の適正化がある程度図られる。しかし、わが国の教員移動は諸外国より低いとされており法人化で急速に変化するとは想定しがたいこと、また、職員はこれまでの国立大学間あるいは文部科学省との異動がなされていた状態から法人の長である学長によって任命される身分になったから、法人をまたがる異動は限定されることになる。

したがって、現行スタッフが所属する国立大学法人に帰属意識と愛着を持つように意識変革すること、能力と業績向上努力を行うよう研修・給与・昇給・昇進管理などを実施すること、求める能力や経験などを明確にして新規スタッフを採用することを必要とする。これには、業績向上を動機付ける人事評価制度の構築及び人事情報システムの開発が前提になる。また、人事管理部門の役割も大学の使命・目標達成に向けた人材の採用・確保・能力開発に力を注がなければならなくなる。これまでの人事管理は人事院の俸給表の適切な適用と職員の管理が中心であり、教員人事については定員の枠内で部局教授会に事実上権限が委ねられていたが、今後は部局の自主性に配慮しつつ、大学全体の見地から必要な人材を得たり、人件費を管理することも要請されるからである。さらに、業績給や任期制あるいは年俸制などの新規施策の検討・導入や普及・運用及びその効果の検証といった人事管理自体のマネジメントサイクルの完結が重要になる。かかる改革の実施に紹介した当指針の人事管理戦略は参考になる。

こうした制度的な取り組みの他、国立大学固有のものとして以下のような特性を考慮しておかねばならない。第一は、他の公的機関と比して職種が多く専門性の高いものから技能性が低いものまで様々であることに加え、雇用形態も法人化で多様化してくるため、ある職種の効果的な管理が他の職種の業績を低下させたり処遇を悪化させたりする可能性があることである。第二は、国立大学を取り巻く環境変化が激しいのに対し、教職員を中心とする「人的資源」が

固定的要素（構成・内容・経費などで）を持つことから弾力的な対応が限定されることである。第三は、本指針でも使用されている「人的資源」(Human Resources)や「経営」(Management)という用語自体が、英国と同様(Alison Hall, *Managing People*, Open University Press, p77, 2003 参照)、わが国大学関係者間でも歓迎されるものというより「必要悪」あるいは「不信感」を持って受けとめられている可能性である。その意味で国立大学の人事管理は、企業会計方式が準用される財務管理とともに大学の伝統的文化に経営的発想が用具と一体となって溶け込み、新しい組織文化に変革できるまで先進事例に学びつつ試行を積み重ねていく息の長い取り組みが必要であろう。

(詳細は本文 P 1 1 8 ~ P 1 4 3 参照)

第5章 リスクマネジメント

国立大学の法人化に伴い、国立大学は大学において発生するリスクにつき責任を負うことになった。大学経営の自主性・自律性が与えられたことによるが、独立した法人格は今まで責任を負わなかったリスク部分及び新規のリスクを管理することを要請する。しかし、認識すべきことは、本指針でも述べられているようにリスク管理とは、損失を回避したり抑止することのみを指すのではなく、法人の目標が達成されるよう、また、利益（プラスの効果）が達成されるよう確保する過程でもあることである。機会と目標は対の概念であり、大学が自己の使命や目標を達成できる機会を的確に把握し、それを現実のものにしていく前向きのプロセスも含む。国際協定や地域・産学・大学間連携を構築して教育研究活動を活性化したり、国の教育研究拠点に採択され大学の特性を明確化する機会を確実に生かすことは、大学の認知度を高め発展していくという効果もある。また、リスク管理を成功させるには、リスクの発生場所と保有者を特定化するとともに関係者にリスク特性を認識してもらうことも重要である。つまり、本部の管理業務としての側面だけでなく、構成員の個々のリスク対応が大学のリスクを適切に管理することにつながることを理解である。

負のリスクを回避するため保険で対処する行動は、これまでリスク管理の経験や知識を欠く国立大学において当面の措置として理解できるが、保険でカバーされる範囲は限定されること及びリスクプレミアムのため保険対応の方が割高になる場合もあることに留意しなければならない。とりわけ、保険は一般に

発生する確率は低いものの生じる損失が甚大である場合に成立するものであるから、下図に示すような確率が中程度以上である事項については大学の管理として対処していくことになる。この場合、保険以外の方法によって危機へ対応（バッファとしての基金造成や複数機器設置等によるシステムの冗長性確保あるいはガバナンスの改善など）することや抑制策を講じる姿勢が必要になる。

（ 詳細は本文 P 1 4 4 ~ P 1 8 1 参照 ）

第 6 章 高等教育における業績指標

ここまでみた英国の高等教育における業績指標は、日が浅いので毎年改良が加えられている。したがって業績測定システムがまだ完全な形で定着したとは言えないが、高等教育財政カウンシルが目指す方向性は、今後わが国において業績指標を導入する場合において、参考になるものと思われる。

そこで、英国における高等教育機関の業績指標の利用を要約し、わが国への教訓を含めて、列挙する。

（ 1 ）ベンチマークの利用

業績測定システムの特徴として、可能な限り大学特性を反映させるという基本的考え方がある。多くの国で大学はその使命、規模、学部構成などにおいて大きな違いがあることから、単純平均値と実績値の比較や、大学間の実績値の単純比較（序列化・ランキング・平均値）はあまり機能しない。高等教育財政カウンシルではこの点に着目し、ベンチマークを大学側で制御できない要因を勘案した基準指標と定義し、これを実績指標と比較するという方法を採用している。また、成果は資源投入の水準（量と質）によっても規定されることを勘案して成果のみの比較でなく、「効率」の概念を導入している。多くの資源投入があり豊かなストックを有する大学と少ない資源投入とストックを有する大学は同列に扱うべきでないからである。

ベンチマークと実績指標の比較は、あくまでその差異を分析し、自己の置かれている状況をより客観的に理解し、改善の契機にするためのものである。とりわけ、教育の業績成果を資源配分に反映する場合には、大学間への配分及び大学内部での部局配分のいずれにおいても、統一性を重視するあまり共通指標による単純な相対評価に基づくことは短期的に慎重であらねばならない。

(2) データベースの整備

業績指標が有効に機能するためには、その算定に必要なデータベースを整備する必要がある。高等教育財政カウンスルでは、高等教育統計局が収集しているデータをもとに、実績指標やベンチマークを算定している。これらの指標が有効に機能するためには、基礎となるデータが信頼性のある方法で収集され、処理されなければならない。

わが国では未だこのような統一的データベースはないが、今後それを整備するにあたってはデータベース活用方策に関する事前検討とデータの信頼性確保が必要であろう。

(3) 利用する側の意識

業績指標は業績の客観的測定を目指すものであるが、評価情報を利用する側の見方によってその意味が異なってくる。上述のように、大学間の実績の比較に利用する場合もあれば、資源配分の基礎情報として利用する場合もある。情報を利用する側は、ベンチマークなどの値が何を意味しているかについて理解する必要がある。

例えば業績指標とベンチマークが持つ意味は、大学の性格によって大きく異なる。利用者は業績指標が絶対的なものとしてではなく、自己の評価目的に応じてその性質と意味するところを正しく理解する必要があるであろう。

(4) 検討プロセスの重要性

業績指標、ベンチマークの算定にはその背景にある明確な政策的意図が重要である。常に何のための指標であるかを明確にしなければならない。また、業績指標やベンチマークの内容や算定方法は、常に検討・見直しを行ってゆかなければならないであろう。

今回の事例においても、指標やベンチマークの算定方法は常に見直され、より現実に即したものとなるように努力がなされている。わが国で同様の指標を開発・発展させる場合にも、こういった改善プロセスを組み込むことが重要である。

(5) 業績指標の種類

国立大学法人は公財政支援の依存度が私立大学より高いという財政的特徴を有するが、これは高度の教育研究基盤を国家戦略の一環として国が設置者として形成していくこと及び高等教育の機会均等への配慮から生じていると考えられる。

ともすると教育研究の国際競争力が強まったか否かで国立大学の評価がなさ

れがちであり、長期・中期目標でもその旨が記載されることが多いが、英国の大学と同じく広範な階層から学生を受け入れることも機会保障や地域における国立大学の役割を考慮すると重要である。この点で出身学生などのアドミッション政策にかかる指標も収集・分析することが検討されてよいと思われる。

(詳細は本文 P 1 8 2 ~ P 2 2 5 参照)

第7章 フランチャイズとコンソーシアム

国立大学が法人化される前から、首都圏所在国立大学による大学連携を通じた複数学位取得や異分野融合領域の研究（医療工学・経営とか芸術・技術経営など）への取り組みがなされてきた。また、連合大学院として複数の大学・学部が協力して独立の大学院組織を形成することで高度な教育研究を実施することも、教育学・農学などの分野で地方国立大学を中心になされてきた。前者は、単科や小規模大学では提供できる教育・研究プログラムに制約があるが、異なる専門分野を擁する大学が連携することで大規模な総合大学と同等のプログラムを供給して範囲の経済性のハンディを克服する試みといえるし、後者は、専門分野は同じ大学であるが個々の大学の教員スタッフや学生数が少ないため、体系的な大学院教育プログラムを提供できなかつたり非効率になる質の確保と規模の経済性の制約を解決する動きと理解することができる。さらに、学外の研究所等に学生の研究指導を委託し、同時に当該研究所等の研究者が委託先の大学の教育研究に参加する連携大学院制度も存在する。

法人化は、経営の自主性・自律性の向上を通じて教育研究活動の充実を図るものであるから、上記の大学間連携や協定の動きも個々の大学及び国立大学セクター全体の業績を高める観点から一層盛んになると想定される。しかしながら、冒頭にも記述したように、連携大学間で共通に履修できる科目を開設する場合にどのように経費負担をするのかに関しては明確で合理的な基準が存在するわけでない。科目提供先が経費負担する事例が多いかもしれないが、大学間で提供する教育プログラムの数が一致するとは限らないし、たとえプログラム数が同じでも受講生の数などに応じてコストは異なるのが通常である。また、大学間で共同研究する場合に人件費や施設使用経費の負担をどのようにするかを明確にしておかないと、個々の大学法人における財務報告が適切に行えなくなる可能性がある。これは、教育の場合も同様であり、国立大学法人会計基準

では教育経費を教育研究支援経費や研究経費と区分して計上することになっているため、大学間で共通するプログラムが一定以上に増えると提供先の大学経費という割り切りでは誤差が無視できない程度になるからである。さらに、連合大大学院で基幹大学から参加校に分担金を請求する場合の合理的な根拠に基づく算定方式も今後必要になると思われる。

また、私立大学を含む単位互換が進展すれば、異なるセクター間での経費負担をどのように行うかの課題が生じる。私立大学と国立大学では教員学生比に差があるため、経費負担をする場合に学生当たり経費を使用するか、プログラム単位経費を使用するか、あるいは現行経費に対し増加する経費分のみを対価とするか、プログラム数で相殺するかなど種々の方策がありえる。こうした、経費負担の他、教育研究プログラムの実施や成果に関する責任の所在、あるいは業績改善の評価、さらには連携・連合のメリットを生かす公的支援のありかたなど今後検討すべき課題は多い。かかる検討に、本実務指針は高等教育機関と継続教育機関の連携・連合を扱っているがその枠組みは大学間の関係に置きなおせばそのまま適用できるため、参考になる点は少なくない。

(詳細は本文 P 2 2 6 ~ P 2 4 9 参照)