

第10章 国立学校財務システムに関する考察

山本 清

はじめに

私は以前、会計検査院におりました関係から、文部検査第一課で、私学振興財団（現 日本私立学校振興・共済事業団）を通じた、私立学校の助成について大学を検査した経験があります。また、科研費等についても検査したことがあります。しかし、国立学校特別会計そのものは、正確に言うとは直接は担当していませんでしたので、そういう意味では素人と言ってよいのかもしれませんが、ただ大学に移ってからは、基本的に、パブリック・セクター・マネジメントという領域を細々と、あまり研究仲間がいない中でやっております。その中で、特に大学の財政の在り方、あるいは最近問題になっております評価との絡みにつまみまして、少しですが、追加的に勉強しているという状況です。前置きは本来必要でないのかもしれませんが、前半で、国立大学特別会計のマネジメントと会計について簡単にお話ししまして、後半で、私が考えております国立学校、特に国立大学の財政の配分システム等について、若干私見を混じえてご報告させていただきたいと思っております。

1. 国立大学の特性

教育と研究の結合生産

国立学校、特に国立大学の特性と申しますのは、教育と研究を「結合生産」(joint production)していることであるとよく言われます。ところが、この結合生産自身は非常に概念的なもので、教育学のご専門の先生あたりに言わせますと、今のマスプロ教育で、自分の研究領

域のトピックスを教育に反映させるのは非常に難しい、というような話も一部には聞かれています。高等教育に対する進学率が40パーセント以上になっているという状況において、結合生産という概念がどの程度通用するのかわかるかどうかは、若干の問題があるかと思えます。ただ、理念としては結合生産であるということが、まず第一点に言えると思えます。

教育の外部経済性と研究成果の公共財的性格

では、国立学校は何ゆえに存在するのかと考えますと、これが経済学的には「外部経済性」が生じるということです。これは、いわゆる教育のベネフィットが、当該教育サービスを受ける個人所得の増大以外に当然産業界にも波及しますし、その他諸々の業界にとってもベネフィットが生じるわけです。そうしますと外部経済が出るということは、民間の部門に完全に負けてしまいますと、供給の水準が最適水準よりも低くなるということですから、若干の公的助成が必要になってくるといえます。それと同時に、研究成果と申しますのは公共財そのものですから、これについてもやはり公的な関与が必要になってくるということになります。特に研究成果につきましては、科学技術の面などでは、ある意味で国力との関係も出てきますから、それなりに国の戦略とリンクさせる、そういった性格が基礎研究といえども出てくるのではないかと一部言われているということです。

2. 何が問題か — 個々の国立大学レベル —

全体の話はこれくらいにさせていただきます、それでは今、何が問題になっているかということを考えてまいりたいと思えます。まず、個々の国立大学レベルの問題と、国立大学全体を取り巻く総体として

の問題とに分けて考えていきたいと思います。

(1) 公金 (public money) の特性と規制

国の会計規定の適用

私が会計検査院から大学に移って非常に感じたことは、国立大学の教官というのは非常に不自由な生活をしているということです。確かに国立大学の教官は、教育公務員特例法等においてそれなりの配慮がなされているわけですが、そうは言いましても国家公務員でありまして、その活動の原資となるようなものであるとか、あるいは手続きについては、国の会計規定の適用をそのまま受けるわけです。国の会計規定を受けるものですから、実際の活動と金の流れという面に、非常にアンバランスが生じてくるわけです。

この点につきましては、例えば、京都大学の西村周三先生が『応用ミクロ経済学』に会計検査の話をお書きになっています。たしか実験用のマウスを400個か買ったのだけれども、実際に使ったのは200個であると。余った200個を翌年度に回したら、これは会計検査に引っ掛かって怒られたと。しかし、これは本来、資源の有効活用であるから、おかしいのではないか。もし200個が必要であって、200個が不要額ということで計上すれば、翌年度予算ではカットされる恐れがあるから、そんなことはするわけがないとお書きになっています。実は、それについて私なりの反論を西村先生にお出ししたのですが、あまりご納得いただけなかったというのが、検査院時代の思い出としてあります。あとでもう少し議論したいと思いますが、そういった誤解もあります。

しかし、それは何ゆえに出てきたかと言いますと、研究費の執行というのは、大学の教官がある程度強引にやるところもありまして、言葉は悪いのですが、あとで事務官の方で若干の尻拭いをするというよ

うなことも現実には起こっているわけです。そうすると、どうしても教官の研究の専行、重視ということから、いろいろ不祥事などが出てくるわけです。国立学校の教官には、国家公務員という意識よりも研究者というイメージが非常に強いようでございます。それは、ある意味では、私立大学と国立大学との間で、特に若い時においては、それなりに交流があるということが影響しているかもしれません。私立大学については、拘束が少ないということがありまして、そういった体制が染み着いている方が国立大学へ移られるとか、あるいは国立大学の教官自身は財政法や会計法の知識を何ら要求されずに採用になりますし、教育方法についても何ら研修がない中でやっているわけです。したがって基礎的な知識がなく、国家公務員であるという意識もどうも少なくなります。それは致し方ない面もあるのですが、そこにおいて、事務官と教官との間に、非常に不都合な知識・見解の差が生じているということでもあります。

公的会計責任 (public accountability)

ところが最近、アカウンタビリティ (accountability) という概念が急に広まっております。天野郁夫先生のお話ですと、オートノミー (autonomy) であるとか、アカデミック・フリーダム (academic freedom) というのに付加してスリー・エー (3 A) と言うのでしょうか。会計検査院では、エコノミー、エフィシェンシー、イフェクティブネス (economy, efficiency, effectiveness) をスリー・イー (3 E) といって我々喜んでいたのですが、天野先生の本を読みますとスリー・エー (3 A) というのがあって、「ああ、なるほど、どの世界でもそういう呼び方があるのかな」と、ある意味で納得しておりました。

そのアカウントビリティーという概念が、最近、特に世間を賑わせています。これは国立学校について、特に重要であると私は考えております。オートノミーですとか、アカデミック・フリーダムを担保するものとして、アカウントビリティーという、それなりの責務が生じてくるのではないかと考えます。それは、特に大学教官の研究なり、教育の原資となるような活動資金が税等で賄われているということが、大きな背景であろうかと思えます。では、私立大学にはアカウントビリティーが必要でないかという、それは違うわけです。しかし国立大学は原資の面でパブリック・マネーの投入が非常に多いということで、アカウントビリティーについての制約と言いますか、義務も、果たすべきレベルが高く要求されるのではないかと思えます。

ところが、アカウントビリティーということ自身につきましては、これは非常に難しいものです。公金ということになりますと、我々一般国民の意識としては血税という概念がよく使われます。しかし「一銭たりとも無駄にするな」という、マスコミの社会部のような発言が出てきますと、非常に困る面もあるわけです。一銭たりとも無駄にするなというのは、血税だから無駄にしてはいけないと言われるのですが、特に教育とか研究の場合ですと、例えば外国の研究者と激しいライバル競争がある時などには、機器の調達等において本当は若干高くても、早く研究活動を開始した方がよい場合も出てくるわけです。そうしますと、その場合は、検査院の用語でいきますと、もし有効性の方を重視するのであれば、若干の非効率性があっても、非効率性の度合いが少なければ有効性を優先したいというような、そういう判断が、特に大学の教官等には強くなるだろうと思えます。

その辺りが非常に大きな問題でして、特に「政府調達に関する協定」により入札手続に際し、内外無差別原則から公告すると非常に時間が

かかるので、文部省の方でも問題になっているようです。また、一般の国民をどうやって説得するかということが大きな問題としてあります。若干の公務を規則通りやらなかったとか、科研費等の不祥事があるということになりますと、たとえそれによって研究業績が結果的に上がっていたとしても、やはり変な使い方をしたという手続き論の話で批判を仰ぐことになるわけです。そういった場合に、では、研究者あるいは教育者に対して、どこまでそのアカウンタビリティーが一般的な行政と同じようなレベルで考えられ、どこまでアカウンタビリティーの果たすべき基準が少し違ってよいのか、という問題が出てくると思います。その辺が非常に曖昧なままになっているために、事務官と教官とのいろいろな問題が生じているのだというふうに私は思っています。

(2) インプット管理

二番目の問題としては、インプット管理ということです。これは別に教育研究だけではなくて、日本の公共政策全体について、非常に大きな問題です。ところで、そのインプット管理は—インプット管理でもまだよいのかもしれませんが—、大学の教育費とか研究費がいくらぐらいであるかというのは、実は誰も分からないのですね。実験系であろうと非実験系であろうと、積算校費はあるのですが、その配分は学部間の勢力争いなり、あるいは学部内におけるいろいろな政治的な影響で実は決まっております、実際、教育にどれぐらい使われているか、あるいは研究にどれぐらい配分されたかというのは、各大学で、多分事務局の方でも、完全に把握されていないというのが現状であろうと思います。そこら辺が積算校費という意味も含めて、大きな問題になってきていると思います。

それは、次の教授会自治の問題につながるのですが、そういった配分を変えることが、それぞれの大学の教育理念ですとか研究理念と完全に一体となって、教育重視であるから教育に対する配分を増やしてよいのかどうかということも、各大学の自己評価報告書等においては何ら明確な記載がない悲しい実体であるわけです。そういったことでアカウントビリティが果たせるかどうかというのは、私は非常に悲観的なのですが、どうもそういう知識が足りないのではないかとというのが二番目の問題です。

(3) 教授会自治

三番目の教授会自治というのは、アカデミック・フリーダムなりオートノミーの問題と関わって、ある意味では非常に大切にしなければいけない、あるいは憲法上の学問の自由と絡んで、非常に重要な問題であると思います。しかし、そうは言いながら、すべてのことを教授会、教官会議で決めることになっているものですから、実は非常につまらないことまで教官会議なり教授会の議題になっているのが現状であります。それだけであればまだよいのですが、実はそういう財政のことですとか、あるいはカリキュラムの細かい内容、学則の内容について、あまり知識が無い者が議論をするものですから、話が余計おかしくなる。時々、事務官の方が適性にフォローすればよいのですが、遠慮していると話がねじれてしまってどうしようもない、というのが結構多いようです。たしかに雑務を減らす必要性はあると思います。あるいは、あとでご提案したいと思うのですが、やはり管理とか学内行政に特化したような専門家を養成する必要があります。それは教官からでもよいですし、あるいはそういったポジションを新たに国立学校特別会計の中で、新たな職階を設けてもよいのではないかと考えて

おります。

(4) 財源確保の説得性

四番目は財源確保の説得性であります。今、各大学とも自己評価の報告書などを盛んに出していますが、どうも自己評価報告書を見ていると、財源が足りないとか設備が老朽化しているとか、そういうことは当然、訴える必要があるわけですが、そのためには教育なり研究によって、どういったメリットがあり、社会的貢献ができるのかということ、説得的に合理的に説明する必要があるだろうと思います。例えば、いろいろ問題があるのですが、どれぐらい論文を書いたかという程度では、やはり財源確保の説得性としてはまずいのではないかということです。それが、個々の大学レベルの問題であります。

3. 資源配分の問題 — 国立学校全体 —

(1) 人件費比率の高さ

次に、各大学を含めたオールジャパンの問題として、資源配分をどうするかという大きな問題が出てきます。そうは言いますが、実は人件費が一般的な予算の60パーセント前後を占めています。これだけの人件費を固定的経費と見れば、あとの3割をどう動かすかだけの問題になるのではないか。そういったことで制約が多くなって、コントロールできる範囲が非常に狭くなります。したがって、この人件費率の高さをどう考えるかというのは、あとで少しドラスティックな案を示しますが、大きな問題であろうかと思えます。

これはサービスの行政の場合に固有の問題であると思いますが、総務庁による定員管理と人事院による給与管理とで、文部省とか大学においてはどうしようもない。ある意味で非常に可哀そうだなと思

ますのは、例えば、どうしても年功序列ですから、定年の時期が岡山大学のように65歳ですと、東大の60歳と違って、年のいった方が多くなります。昇進は途中で止まっていますが、当然、人件費も高くなる。そうしますと人件費比率が高いと言いながら、コントロールしても実は意味がないし、それはどうしようもないことです。最近の早稲田大学では、定年制を早めて大学財政を良くすることを検討されていますが、国立大学ではできないという問題があります。

(2) 外形基準による校費配分

以上は基本的な性格ですが、大きな問題が二番目にあります。積算校費とは、どの大学であろうが、国立大学であれば基本的には同じ基準で配分されているということです。たしかに、大学院大学ですとか、博士課程があるとか修士課程があるとか、それによって若干は違うのですが、外形基準による校費配分になっている。そういった中で教育を頑張れとか研究を頑張れと言われても、インセンティブとして反映のされ方がほとんどないわけです。特に教育については、熱心にやった場合についての財政的な措置があまりない。教育の改善経費など、無いことはないのですが、あまりないのが実体だと思います。

そういったことを踏まえて、文部省の方では特に80年以降において、意識的に積算校費を実質レートとしては削減して、その分、科研費の方にシフトして、多分2対1ぐらいになっていると思います。このように科研費にシフトして、それによってやる気のある教官に対して金の配分を変えろということ企んでおられるようですが、実はそれも大きな問題があるのではないかと思います。

(3) 科研費の申請主義

それは冒頭に申し上げましたように、もし大学というのが教育と研究の結合生産であるとするならば、当然、研究を重視すれば教育も高まる。そういうことであれば、研究費が少ない方の教育のパフォーマンスも悪くなるはずです。それをあえて科研費のようなシステムを設けて、研究についてだけそういったインセンティブと言いますか、能力主義にする。これは業績主義ではないのですね。残念なことです。科研費というのは実は申請主義で、一種の能力主義のことです。科研費の実体の実績評価をしている先生もおられると筑波大学の先生からお聞きしたこともあります。網羅的になされていないということで、実は非常に出来がよい計画申請書を書いたり、いろいろ格があるような経歴であれば、やはりそれなりに通りやすいという実体があります。しかも私が所属している学会におきましては、科研費の審査員自身を学会で選びます。これは非常にバイアスがかかって残念な事態なのですが、誰が審査員になっているかというのも、皆、事前に分かっているわけです。

今のは笑い話ですが、教育と研究がもし結合生産であれば、そういった科研費へのシフトがよいのかどうかという議論が、もう少し根本的な議論として必要なのではないかと思います。特定の教官に科研費が帰属するということは、教育と研究が一体ならば、科研費の研究費を貰った特定の教官の講義だけが良くなるということですから、それは学科全体のポテンシャルにはつながらないということになります。あくまでも教育と研究の一体化ということをしてはとすれば、やはりもう少し配分方法も変えてよいのではないかと。いわゆる能力主義的な発想も、科研費ではなくて、校費配分の中にそういう要素を含ませてもよいのではないかと、私は思っております。

ただ、いろいろな行政的なテクニックとして、今のような文部省のやり方もそれなりに納得できるところもあります。成果の評価がないということです。私も何回か科研費を貰ったことがあります。私の場合、実績報告書は一枚の紙しか出していませんで、それで何もお咎めもないし、ようやく今年は成果報告書の科研費を貰えたから本を出すことになりますが、そんなことで何が評価できるのかな、というのが非常に心配でして、審査にお金をかける分をもっと成果評価にお金を出して欲しいと私は思っております。その具体的な改革については、また後ほどご報告いたします。以上が全体についての配分システムの問題ではないかと思えます。

4. 会計システムの改革

(1) 各大学での区分経理と公開

次は、国立学校特特別会計に一番関係する、会計システムの改革の問題であります。先程も若干申し上げましたとおり、積算校費という概念はあるのですが、学部単位であるとしても、学部教授会なり学部教官会議で配分を完全に決められる科目と、最初から本部・事務局から引かれている科目とがあります。実は学部単位ですら、教育と研究、管理等にどれくらいの予算なりコストが掛かっているかというのは、全く分からないわけです。予算科目上の決算ベースでは、当然、各大学とも算定しているのですが、コストが分からないということは、各大学が自己評価で、学部理念とか大学の理念に沿った総予算配分システムの結果の評価もできないということになるわけです。

例えばコストが分かりませんと、配分方式を今年から教育重視にシフトしたと言っても、それによってどういうふうな影響があったかというのが、教育にコストの配分を厚めにしたと頭の中だけで考えてい

るだけでは意味がないわけです。これはセグメント別と会計学では言うのですが、そういったコストの算定が必要ではないかと思えます。それは、管理会計ベースでもよいと思うのです。管理会計ベースというのは、ある意味で内部管理用に使うということです。しかし、アカウントビリティーという点から言えば、できたらこういったセグメント別のデータも、各大学の自己評価報告書の中で是非ともご報告していただきたいと思えますし、私が担当者であれば、そうしなければいけないと考えております。

何ゆえにかと言いますと、これはある意味で管理的な発想で、官僚的だとお叱りを受けるかもしれませんが、文部省レベルの役人の発想から言えば、やはり大学間でコスト比較をやる必要があるのではないかと。これは決して悪い意味に使うのではなくて、プラスのインセンティブを与えるために、そういった教育コスト等についても、やはりそれなりのコスト情報は必要ではないのかと思うわけです。いわゆる積算校費的な発想というのは、実際のコストと配分の計算コストがどういうふうリンクしているのかがどうもよく分からない。大学の立地状況でありますとか、あるいは学部定員等々によって、教育コストというのは実は大きく異なっているのではないかと、私は特に思うわけです。是非とも、こういうデータを集める必要があるのではないかと思っております。

(2) 国立学校特別会計の会計規定の弾力化

二番目は、特会、特別会計ということです。わざわざ一般会計とは別の特別会計になっていまして、特別会計は弾力的な運用がその精神にあるのですが、どうもそれがうまくいっていないと思えます。

經常的經費の一定年度間の流用

一つは、經常的經費の問題です。これは先程の西村先生の話と関連するのですが、少し違います。經常的經費というのは、例えば、事務消耗品であるとか、光熱、水道であるとか、そういった資本的經費以外の經常的な經費です。そういうものは年度内の処理がいつも大きな問題になるのですが、私の案ですと5パーセント程度ぐらいであれば、年度間にまたがった流用、例えば当該年度予算を翌年度予算に繰り越すとか、あるいは足りない分を翌年度予算の予定額の5パーセントぐらひは逆に当該年度に使ってよいという、そういったことを認めてもよいのではないかと思います。これは『会計検査研究』にも書いたのですが、オーストラリアにおいては、これを認めております。アメリカのクリントン政権もこういったことをやりたいと提案しているのですが、まだ本格化していないようです。少なくとも特別会計において、一定額についてはそういう制度を認めてよいのではないかと私は考えています。それが、いろいろな研究の継続性も円滑にするのではないかと思います。

誘因条項の設定

二つ目は、これも西村先生が批判されているわけですが、要するに節約しても意味がないのではないかと。節約しても、報われるメリットが現在の条項では何もないと。そうであれば、節約額の一定割合を自由に使ってよいというような、裁量的な条項を設けてもよいのではないかということです。科研費の場合などでも、「利子も含めてゼロにせよ」と言われて、いつも私は「紙を買ってください」とか言って苦勞していたのですが、そういったことはむしろ止めて、科研費の場合でも全額使い切らなくてもよいのではないかと思うのです。成果が

出れば、節減額の一定割合については自由に使ってよい、というような制度を設けてもよいのではないかと思います。

受託研究における国庫納入割合の再検討

それから最近、受託研究そのものは増えているのかどうかよく分かりませんが、受託研究は研究者にとってメリットがないわけですね。だから奨励金で貰うことが多くなっているようです。受託研究の場合、間接費がカットされるわけです。そうすると、せっかく貰った研究予算が全部使えないということになります。アメリカですともっとたくさん取られますが、これは必要経費に上乗せさせられます。確かに、オーバーヘッド・コストをとらなくてはいけないということは分かるのですが、日本の場合は国立学校ですから、どのぐらいがよいのかということも含めて、もう少し考え直してもよいのではないかと思います。

備品と消耗品の区分と管理

テクニカルな話が続きますが、一番疑問に思っていますのは、いわゆる備品と消耗品の区分の問題です。非常に矛盾を感じますのは、パソコンですとこれは備品の扱いになるのですが、高いソフトを買っても消耗品になるわけですね。そこで私は、前の小樽商科大学から高いソフトをそのまま持ち歩いているのですが、20万、30万という額からいうと変な話であるわけです。そういったことは、特に私的財産権が絡んでくるようなものであるとか、今度、CDの問題とか図書の問題等も含めていろいろあるわけです。大蔵省との関係もあるのかもしれませんが、根本的に見直してもよいのではないかと考えております。

(3) 時価主義会計の導入

三番目は、施設整備費の問題です。笑い話になりますが、私が今入っている官舎は非常にひどい状況で、昨日と一昨日と3回も雨漏りがしました。それはなぜかという、財政再建に協力せんがために、施設整備の水準が非常に落ちているわけです。1970年から90年にかけて、整備の水準がものすごく落ちている。これは直接の経常的経費ではないものですから、落としても直接的な、短期的な支障はない。しかし、それは回り回れば最終的に高い維持修理費になるわけですから、インフラというのは計画的に整備し、計画的に修理修繕、更新をした方が圧倒的によいわけです。そのためには、非常に会計学的な話なのですが、やはり時価主義会計でインフラ整備をする必要があるわけです。イギリスあたりではこれを資源会計 (resource accounting) ということで、2000年を目安にして、一般政府についてもすべて時価主義会計を導入しようということが決まりました。

これは国立学校特別会計だけの話ではないので難しいかもしれませんが、対大蔵に対する予算要求のテクニックとしても、管理会計でもよいですから、施設整備の予算確保を是非とも考えていく必要があるのではないかと思います。多分、きちんと計算すれば、従来の計画設計整備が遅れて、老朽化の結果、トータル的にはかえって不経済な財政支出になっているはずです。国立大学協会のレポートにも書かれています。これは具体的なコストを出していないので、少し説得力に欠ける点があるわけです。

5. 管理・運営システムの改革

さて、いよいよ私なりに考えております、管理とか運営システムの改革の案でございます。これについては、私は全くの素人ですので、

一部誤解、あるいは間違っている点もあろうかと思えます。それは後ほどご指摘いただきたいと思えます。

(1) 大学管理者制による管理業務の一元化・効率化

私の基本的な認識としましては、先程来申し上げていますように、オートノミーでありますとか、アカデミック・フリーダムを確保するためにも、やはり会計責任という義務を果たす必要があるだろうと思えます。そのためにはどういったことを考えていかなければいけないかということです。我々が日常、大きな時間を割かれている、いわゆる一般行政事務ですとか管理業務を、一元化、効率化する必要があるのではないかと。東京大学においては総長補佐等々の制度で、一部そういう含みがあるのかもしれませんが。ここでの提案は、そういったものではなくて、例えばアメリカの自治体ですと市長 (mayor) とは別に、シティー・マネジャー (city manager) を置いている市町村もあるわけですから。それに倣って、ユニバーシティー・マネジャー (university manager) という、そういった資格を持ったポジションを置いてもよいのではないかと思います。そして、その大学管理者に、管理業務についてはかなり主体性をもってやっていただくと。それによって、余計な日常的な雑用から離れて、教育や研究に集中できるというようなことを図るべきではないかと思います。

ただ、このために境界をどこにするのかという議論が当然あると思えます。教官人事の問題ですとか、教育カリキュラムの問題等については、これは教授会でやらなければいけないと思うのですが、就職斡旋ですとか、宿舎問題等々いろいろあるわけで、そこら辺は任せてもよいのではないかと考えています。

(2) 大学教官の内部昇進禁止

二番目は、任期制であります。昨（1995）年、人事院の給与勧告等において少し検討するという話がありましたが、私は任期制については少し問題ではないかと思っています。あれは特に講師とか助教授ぐらいまではよいということなのですが、任期制を採用するのであれば、むしろ教授ポストの方についての任期制なら分からないことはないのです。ただ、そうは言っても国立大学の場合は、身分の安定性がやはり重要だろうと思います。そうしますと、組織を活性化させるということで考えますと、むしろ各大学で大きな問題となっていますのは、国立大学なのに特定大学の出身者で非常に固まっているということだろうと思います。それを、ある意味で強制的に解決できる方法というのは、内部昇進の禁止ということです。最初、もし助手に採用になったとすれば、同じ大学で講師にはなれない。最初が助教授であれば、次の教授ポストにはなれないということにする。そうすると、特に東京大学あたりは、教授になるのが法学部ですと40歳前になれますから、そこから全然動かなくてよいということになります。そこが今、大きな問題ではないかと私は思っています。そうすると、今の助手、講師、助教授、教授にもう一つ何かワンランク上の階層を設ければちょうどよいのではないか。そうすると、40歳から定年の60歳ぐらいまでの間の20年間について、もし昇進したい人は、あと一回ぐらい変わることがありますから、流動化が図れるのではないかと思います。

イギリスの学者から、大学の管理のマネジメントについてOECDの比較研究で、「お前、日本のことを書け」と言われて、今、面くらっているのですが、その中で大学教官というのは、特定大学出身者のファカルティーと、いろいろな大学の出身者のファカルティーと、例えば研究業績だけを考えた場合にどちらが貢献しているかということ

を分析しかけています。もし、あまり同質性でない出身のファカルティの方が研究業績が上がるということが裏付けられれば、この内部昇進の禁止もそれなりに説得力をもってくるのではないかと、私は思っています。特に、国立大学はパブリック・マネーで運用されるわけですから、それぐらいの犠牲は払うべきであるというのが私の持論であります。私学であれば、これは自由でしょう。そのためには先程言ったような、もう少し官舎の整備も進めねばいかんと思っております。それが二番目の改革案です。

(3) アウトプットによる資源配分方式

三番目は、アウトプットによる資源配分方式であります。先程少し申し上げました通り、私は今の積算校費は、外形的な基準つまり教官とか学生の数、あるいは実験、非実験で決まるようなものではなく、教育・研究のアウトプットの要素を考慮して算定すべきと考えています。特にこれから教育が重視されているわけですから、教育とか研究についてやはり評価して、それを資源配分に反映するというような、イギリスの方式を少し参考にしてはどうかと思っています。ただ、イギリスの場合は、研究については、基本的にデパートメント別に研究費がくるわけです。これもイギリスの中で違うのですが、イングランドですと、研究業績を5段階評価しまして、フランス料理と一緒に、最高が5つ星なのですが、星の数から1つ引いた数にフルタイム換算のスタッフ数を掛けた分を研究業績の評価に対応した交付金として出すという制度が、一番分かりやすい部分です。QRという部分ですね。これは1993年度から変更になりました（図参照）。

図 英国の配分方式の概要

政府交付金 $G = (T - F') + R +$
 研究要素 $R = SR + JR + DR + CR$ (1986/87-1992/93)
 $= QR + CR + DevR$ (1993/94-)
 大学の収入 $Y = [(T - F') + F' + F'' + O] + [R + RC + C + P] + S + E + OG$
 $F = F' + F''$
 公共支出 $PE = G + RC + F + SM$

ここで T：学科別に算定される政府負担（交付基礎に算入される）学生の費用

F：中央政府によって支払われる英国国籍の学生に関する授業料

F'：政府負担の学生に関する授業料

F''：英国国籍の政府負担にならない学生に関する授業料

O：外国学生（留学生）に関する授業料

S：特別要素

SR：学生数による基礎要素

JR：同僚評価に基づく研究成果の評価部分

DR：研究のインプット業績部分（共通間接部分）

CR：DRで評価されなかった同僚評価によるインプット業績部分

QR：同僚評価による研究業績の評価部分 [イングランドでは5段階評価でフルタイム換算スタッフ数×（評価の星-1）]

DevR：弱い学科の嵩上げ部分

RC：プロジェクトベースの基金交付（我が国の科研費に相当）

C：プロジェクトベースの財団交付

P：民間からの研究資金及びコンサルティング収入

E：寄付金

OG：投資収入など

SM：学生管理費用

注：Heald and Geaghan (1994) に基づき作成

ただ、これは先程も言いましたように、研究と教育が結合し、研究を高めることが教育を高めるという理論が正しくないと、非常に大きな問題になります。ですから、そういう意味では、この方式自身は矛盾を抱えているわけです。例えば、星の評価が1の場合については、QRの配分額がゼロになります。そうは言いながら、その大学は教育をやっているわけです。そうすると研究の交付金がゼロで、教育だけやっているということになります。そうすると、結合生産どころでは

ないわけです。その分は民間の助成に頼るとか、あるいはプロジェクトベースの金を取ってくるという他ないわけです。そういった自己矛盾のようなことを政府がやってよいのかどうかという問題が、実は大きな問題としてあります。強いて言えば、特定の一人の人に引っ張られるというよりも、学科単位で評価するということはよいのかなという気はしております。その辺を教育についてもやる必要があるだろうと思います。それが、アウトプットによる資源配分方式ということでございます。

(4) 業績評価システムの開発と研究

しかし、これは言うは易しで、なかなか難しいわけです。特にピア・レビューという同僚による評価は、日本の科研費の採択と同じで、行き着くところまで行っても、やはり主観的要素が残ります。科研費については、今年あたりから評価のランクを教えるとか、司法試験並みになるらしいですけども、まあ、どういうふうになるのか分かりませんが、そういうことをやったとしても、やはりバイアスが残ります。そうすると、例えば、筑波大経済学部の楠本先生の（経済学部に対する）評価方法になるのですが、それも問題があるわけです。これはどういうふうにしているかと言うと、国際的にクオリティーがあるとされている経済学関係の研究雑誌を、それぞれタイプがありますから標準化して、ページ数でカウントしようというものです。これは件数か、標準化ページ数かの議論がありますが、楠本先生は標準化ページ数を使用しています。要するに、経済学雑誌の場合は意味がないところは必ず削るように指導される。したがって、論文になったものは非常に価値がある。情報として価値がある部分だけ残っているのだと言うわけですが、いろいろと比較調査しますと、そうでもない。特に実証的

な場合はどうしても統計データでページ数が多くなりますから私は批判的なのですが、楠本先生はそういうふうに言っています。それでやると、東京大学、筑波大学、大阪大学、一橋大学、京都大学といったランキングになる。筑波は非常に頑張っているなというのが一番言いたいところだと思います。

ただ、この評価がよいかどうかについて、例えば京都大学の佐和先生は、一時的なブームの論文ばかりを書けば、当然それは採択され易いし、批判的な分野はなかなか採択されにくい。特に数理経済学を使わない論文というのはなかなか載らないという、そういう批判も当然あるわけです。これは客観的ではあるのですが、なかなか難しいということで、第三者評価のやり方をどうするかは、現実的にどうするかという点では大きな問題だろうとは思いますが。

こういったランキングを無視してはいけないと思うのですが、ただ重要なことは、日本において経済学関係で和文のレフェリー付きの雑誌がほとんどないのですね。そこに大きな問題があるのではないかと思います。語学のハンディーの問題などありますので、こういう外国のジャーナルに載せることが研究の業績評価としてよいかという問題は、たしかにあると思います。もちろん、国際的に発表する必要性はあるわけですね。そうすると、むしろ、そういう国際的なジャーナルと日本のきちんとした学会誌でレフェリー制を設けるといって、そういうセットで考えればよいのではないかと、私は思います。

実はこれよりも大きな問題は、先程来言っています、教育と研究の結合生産という概念が日本ではどうかということです。若干比較しますと、例えば今の経済学部の研究評価ランキングと、リクルートの「満足度調査」で授業内容全般というところを見ます。そうすると、東大は研究評価のランキングではトップですが、学生の授業内容の評価は

低くて49.1です。京大も研究評価では5番目ですが、授業内容の評価はやはり低くて49.6ですね。筑波大学は研究評価は2位ですが、授業内容も非常に高く、63.1という高い水準です。ところが研究評価で下位のICU、国際キリスト教大学ですと86.8という、高い授業内容の評価になっている。慶応大学もこの研究評価だとかなり低いランクです。慶応の経済学部なんて偏差値が高いからもっと良い評価ではないかと思うのですが、授業内容からいうと58.5となっています。法政大学とか千葉大学を見ますと、授業内容は、東大並みぐらいの49.4とか45.9となっています。

これは、リクルートの調査自身にいろいろ問題があつて、私もまずいと思うところがありますが、取りあえず代表させますと、明らかにこういった研究業績と授業についての評価は一致しません。つまり、研究を良くすれば教育が良くなるということにはならない。完全な結合生産であるとはなかなか言い難いのではないか。そうなると、どう考えても教育と研究を分けて、やはり配分方式を変える他ないのではないかというふうに私は思います。

イギリスの場合、ジョンソンという人の研究では、研究費の配分が多い、すなわち研究業績の評価が高いところの教育の評価は、概ね評価が高いという結果が出ていますので、まだ説得性はあるのですけれども、日本は、どうも運動はしていない。早稲田大学が一番低くて、授業内容が27ぐらいになっているわけです。本当に悪いのかどうか分かりませんが、そうは言いながら結構司法試験の合格者は、最近中央大学よりも多いのではないか。したがって、何も教えない大学がどうしていいのかという問題があるのですが、少なくともリンクはしていないようです。

そうすると、やはり配分自身を変えないと、どうも大学院大学とか、

そういった研究シフトの配分だけでは、教育は良くなるのではないか。その辺をもう少し研究者も、あるいは行政当局もお考えいただいた方がよいのではないかと思います。そして、これは管理統制と言われそうですが、私は授業評価はそれなりに意味はあると思うのですが、ランクを付けるということではなくて、卒業認定がやはり必要ではないかという気がします。センター試験を通じて、入り口において偏差値のランク付けをしているわけですね。したがって、既に序列がついているわけだから、これをもう一回序列を付け直しても同じではないかと。卒業認定試験というのは別に序列を付けるということではなくて、「合格しました」ということだけであって、入学の検定、大検と同じような位置づけをすればよいのではないか。医師の国家試験のようにすれば、それによって、それなりの最低水準の教育をしたということが、少なくとも客観的に言えるのではないかという気がします。もちろん、その結果だけでやるというのは反対ですけども、その率によって、若干の教育費の配分も連動させてもよいのではないかと考えています。

(5) 将来の課題 —内部市場化—

将来の課題ということにいきますと、これはパブリック・マネジメントの概念そのものなのですが、内部市場を高等教育とりわけ国立大学に導入すべきか検討する必要があると思います。もちろん、私立大学については公財政支援のシステムが異なるため慎重な検討が必要です。まず、内部市場の概念とは、供給側と購入側というふうに、政府内部を分けるという考え方です。何を言っているかということ、内部市場においては、要するに文部省は直接的な教育の供給者ではなくて、教育サービスを買取るのだというような考え方になるわけです。そ

うすると購入者ですから、当然、教育者からいろいろな見積りも取れるし、交渉もできるということになります。そこにおいて、一種の市場関係を購入者と教育供給者の間、そして教育者である国立大学と顧客である学生なり、親なり、産業界の間において、それぞれ取り引きをするというように考えるわけです。

取り引きのパターンとしては、購入者と供給者の間、供給者と顧客の間というふうに、それぞれ考えられます。この場合はたまたま国立大学だけに限定していますから、本当は私立大学を入れなければいけない。複雑になるので取りあえず国立大学だけに限定しますと、国立大学は文部省なり配分当局において、研究成果と教育を、購入者にモノとしてあげると。その代わりに、購入者は供給者にお金を払います。そのとき当然、研究成果と教育の水準に応じて、クオリティーに応じて、お金を対価として払うということになるわけです。したがって供給者のモノが良ければ良いほど、当然たくさんのお金が対価として支払われることになります。

ところが、文部省はこの場合ですと独占的な購入者になりますから、研究者側がみな頑張って、競争せざるを得ないことになります。そうすると、供給者は自ずと研究成果と教育を高めるほかないだろうというふうに、ある意味では非常に悲しいメカニズムになって頑張らざるを得ないことになります。

ただ、そうすると、顧客の判断が出てこなくなる。これは非常にまずいわけです。イギリスの場合では、基本的に授業料は最終的に地方政府と中央政府で負担されますから、外国からの留学生以外については授業料は無料になります。しかし、日本の場合には授業料を直接一部払い込みますから、顧客と国立大学との関係についても、顧客に対する直接的なサービスを、教育を提供し、授業料を貰うと。そして、

顧客について獲得競争をするということになります。

特にこれから、私立大学等を含めるとほとんど全入制になって、定員と18歳人口とを見るとほぼ拮抗するらしいですから、正しく競争メカニズムになると思います。そこにおいて顧客の獲得と競争が、国立大学と学生との間で行なわれる。しかし、学生たる顧客に媚びる授業をやればよいのかと言うと、そうではない。教育のクオリティーについても一応評価されて、そのクオリティーに応じて、購入者から資金が交付されるというメカニズムにしておけば、やたらとお客に媚びて、お客だけをたくさん確保すればよいということにはならない。そして、その場合においても、各供給者が供給できる範囲に一定の幅を設けておけばよいのではないかと。最近流行りの幅運賃のようなことを設けておけば、ある客を一つの供給者が搔っ攫うということとはなくなるのではないかというふうに考えています。

こういった内部市場メカニズムが有効に働くためには、先程来申し上げていますように、研究成果とか教育情報が正しく判断され、評価されるということと、顧客が誤った判断をしないために情報を提供しなければいけません。したがって、このシステムには、情報の監査システムといったものをリンクすればよいのではないかと。そして競争が成り立つためには、正しくマーケット・メカニズムが働くためには、一人の供給者だけが絶対的な力を付けるとか、あるいは一般市場においても序列的な社会だと競争メカニズムが成立しないのと同じように、各供給者がほぼ拮抗する状態で一番競争メカニズムが働くわけです。私が先程言いましたような、内部昇格制度を廃止すべしというのは、そこにリンクしているわけです。教育者側がそれぞれほぼ拮抗するようにするために、意識的に内部昇進を禁止すれば、今よく言われていますように東大と京大に人材が集まっているような、そういったメカ

ニズムがかなり分散するのではないかと思っています。今、検証中の、例えば異質の人材を集めた方が研究業績が高まるのかどうかということをもし裏付けられれば、そういった政策をプッシュできる一つのきっかけになるのではないかと思っております。楠本先生のランキングで一番大きな問題は、単純に言いますと、標準化ページ数というのは、Ph. D. を持っている人数にほとんど比例しているわけです。例えば東大ですと、Ph. D. を経済学部で持っている人が21人ぐらいいまして、筑波で18人、阪大が14人、一橋が18人と、この数で大体勝負できるのです。地方大学に行きますと、Ph. D. を持っている人がゼロです。これはある意味では、外国で教育を受けて、TOFELを受けて、英語に対して実力があると、そうすると英語の論文を書き易いだけだと。そうすると、Ph. D. の卒業生をたくさん採るといふ採用方針が果たしてよいかという、また別の問題が出てくるわけです。その問題をどうするかということもあわせて、今後、検討していきたいと思っております。

<参考文献>

Heald, D. and N. Geaghan (1994). "Formula Funding of UK Higher Education : Rationales, Design and Probable Consequences" . Financial Accountability and Management, Vol.10, No.4.

Johnson, R. (1994). "Is there a Correlation Between Departmental Research and Teaching Quality" . Environment and Planning A. Vol.26.

山本 清(1993)「会計検査のパラダイムシフトに向けて」『会計検査研究』第8号。