国立大学財務・経営センター　大学財務経営研究
第８号（2012年３月発行）　pp. 27-35

国立大学法人制度の評価

丸　山　文　裕

目　　次

１．はじめに
２．改革プロセスの特徴
３．法人制度の特徴
４．法人化評価の難しさ
５．財務・経営センターの調査
６．学長評価と第三者評価

国立大学法人制度の評価**

丸　山　文　裕*

The New System of Japan's National University and its Consequences

Fumihiro Maruyama

Abstract: The new system of Japan's national universities has started in 2004 in which each national university has been given a corporate status. This paper firstly describes the features of both the reform process and the new system itself. The reform has changed the old national university system drastically all at once from the structure of governance to budget allocation while some European countries have changed them in spending over ten years. The last half of this paper evaluates some consequences of the reform in which block grant allocated to university has decreased year by year, professors have expressed their complaint of insufficient research time and administrative staffs have suffered from over loads in preparing the new accounting system while university presidents tend to positively evaluate the new system.

１．はじめに

1990年代初めから日本、アメリカおよびヨーロッパ諸国で、大学改革が時期をほぼ同じくして始まった。その背景には、経済や社会のグローバリゼーションがあると思われる。それ以前に比べ、ヒト、カネ、モノが国を超えて自由に移動し、経済の国際交流が盛んになると同時に、その競争も激しくなった。各国で大学は人材養成と研究を通じて、強い経済を支える源と見なされ、そこで行われる教育研究の活性化が課題となった。経済の国際競争力強化ばかりでなく、グローバリゼーションによって学生、教員、研究者、大学管理者、教育研究資金が、国を超えて自由に移動し始めた。そして大学それ自体も学生、教員、研究者、資金を巡る競争に巻き込まれるようになった。大学の国際的ランキングがマスコミをにぎわし、それを巡る動きの背景には、グローバリゼーションがある。

他方各国で、経済と大学の国際競争力強化という課題達成と同時に、高等教育人口の増加によって、政府の高等教育に対する財政負担が重荷になってきた。そこで政府の高等教育への財政負担の増加と同時に、それを少しでも解消する手段として、高等教育システムや大学経営の効率化が、避

＊　国立大学財務・経営センター研究部教授
＊＊ 本研究は平成 23 年度科学研究費補助金・基盤研究(A)による研究成果の一部である(課題番号 19203035)。

けられないものとなった。各国は、教育研究の活性化と経営効率化の２つの目的を持つ大学改革に取り組み始めた。その方法は、主として権限委譲(empowerment)とアカウンタビリティ(accountability)の強調である。すなわちこれまで中央政府が行っていた様々な意思決定を大学、そして政府と大学を結ぶ中間組織などに委ね、経営の効率化を目指した。しかし同時に中央政府は、資源投入に対して目標を設定し、その成果を監視、評価することによって、無駄を省き効率性を上げようとした。

Dobbins は、各国の大学の設置形態の違いを、統制や最終決定の主体のちがいによって、国家中心モデル(State-centered model)、市場志向モデル(Market-oriented model)、自治モデル(Academic self-governance)を区別している。現実の設置形態は、３つのモデルのいずれかに位置づけられるとは限らないが、日本の例でいえば、かつての国立大学は、国家中心モデルと自治モデルの組み合わせ､私立大学は市場志向モデルと自治モデルの組み合わせとなろう｡2004年の国立大学の法人化は、国家中心モデルから、自治モデルの内容を含みながら市場志向モデルに近づいたと位置付けることができる(Dobbins et al)。

本稿は、日本の国立大学の法人化について、その改革プロセスと制度自体の特徴を検討し、それに対してこれまでなされた評価をまとめたものである。

２．改革プロセスの特徴

2004年４月から国立大学法人制度が発足した。国立大学はそれまでの行政組織から、法人格を与えられ、自律的な経営組織へと変えられた。企業会計手法が導入され、会計処理はこれまでの現金主義から発生主義へ移行し、各法人は財務諸表の作成を行い、それを文部科学省へ報告することが義務付けられた。

この改革によって国立学校特別会計は廃止され、これまでとは異なった運営費交付金が、渡し切りとして各国立大学法人に配賦されることになった。運営費交付金は、一括交付金(block grant)であり、使途を決定する権限が、国から大学という機関に委譲された。一括交付金は、理念的には、項目別予算配分(line-item budgeting)と異なり、配賦額が、使途を限定されず機関に配分される。機関は、使命を達成するために、項目にとらわれずに交付金を自由に使用できる。予算項目間の移動は自由で、年度をまたぐ使用も可能とされる。アメリカでは早くから一括交付金、ブロックグラントが州立大学の予算配分方式として行われており、州立大学はそれを教育目的に自由に使用することができた。他方研究費は、連邦政府や企業から使途限定を要求される場合が多い。ヨーロッパでは、大学の自治が伝統的に強いが、予算の使用に関しては、国が項目別予算配分を行い、国の統制が強い傾向があった。しかしヨーロッパでも、日本の法人化と同様に、項目別予算配分方式から一括交付金制度に移行するケースが多くなっている(Herbst,p68)。

法人化によって、学長の権限が強まり、監事を除く大学の教職員は学長によって任命される。学長は強いリーダーシップを発揮することが求められ、同時に責任が明確化された。また役員会、経営協議会、監事等が設置される。法人化後には、国立大学法人は文部科学大臣から中期目標・計画

を策定される。国立大学法人はそれに従って業務を遂行し、教育研究活動を行うことになる。そして文部科学省におかれる国立大学法人評価委員会の業績評価を受け、次期の中期目標・計画期間中の予算配分にその評価が反映されることになる。この成果による資源配分は、業績による予算配分（performance budgeting）といわれる方式に近い。成果による資源配分には、もうひとつ業績による資金提供方式（performance funding）があるが（Herbst,p71）、これは機関がある目標を達成した（しない）時に、資金が用意され（されない）方式である。この方法では機関は、事前に目標達成の程度が分かっており、資金提供額も独自に計算し、知ることができる。日本の法人化以降の資源配分は、大学は事前に目標達成にどの程度資金が上乗せされるか知らされていないので、業績による予算配分といえる。

日本の国立大学法人化プロセスの特徴の１つは、改革が2004年に一挙に行われたことである。確かに2002年にそれまでの予算配分の方法として、積算公費制から基盤公費制への移行、また外部有識者の経営参加を認めた運営諮問会議の設置などがあって、国立大学の改革はそれ以前から進められてはいた。しかしそれまでの国立大学制度から大きく異なる法人制度改革の特徴は、ヨーロッパ諸国の改革に比べきわめて短期間に行われた点であるといってよい。例えばフィンランドでは、日本の以前の国立大学と同様、大学はすべて国家の設置で、運営も国の行政機関として行われていた。しかし2010年に法人化がなされ、大学に法人格が与えられた。日本の法人化より時期的に遅れているという印象を持つが、実際には経営に関する改革は、法人化それ以前1990年代から行われており、大学外部の構成員を含む理事会の設置、ブロックグラントの導入、業績による予算配分などが、2010年以前に行われている（丸山, 2009b, p103）。

３．法人制度の特徴

国立大学法人制度の特徴の１つは、全国86国立大学のそれぞれに法人格が与えられていることである。それによって各大学は、規模にかかわらず、学長、監事、理事を置かなくてはならなくなった。そして各大学は独自に中期目標計画を作成し、法人評価委員会の評価を毎年および６年毎に受けなければならない。また財務諸表、事業報告書、決算報告書、業務の実績に関する報告書を作成し、文部科学省に提出する。これらによって各大学法人できめの細かい管理経営が可能となることはある。しかし小規模の大学の中には、人的資源の不足する大学があり、経営のための基礎情報の作成、経営判断を下すうえで支障の出る大学も出てこよう。これら小規模大学のさらなる経営効率化のためには、再編統合や国立大学コンソーシアムが必要となる可能性もある。

アメリカのカリフォルニア州の州立大学システムの３層構造はよく知られている。そこでは University of California、State University、Community College にそれぞれ理事会に法人格が与えられている。そして理事会の権限がそれぞれ異なっていることが特徴である。University of California の理事会は、州憲法で保障された自治権が与えられ、人事、授業料設定などの経営や財務の分野の独立性がある。それに対して Community College の意思決定は州政府が行い、その理事会は、ほとんど中等教育機関と変わらない権限しか与えられていない。各大学群には、キャンパス長が理事会によっ

て任命され、各キャンパスの運営に当たる。これは各法人にほぼ同じ権限を与える日本の国立大学法人制度と異なっている（丸山, 2010）。

国立大学法人制度では、私立大学やアメリカの州立、私立大学と異なり、理事会が設置されていない。学長に権限を集中させたのは、管理経営システムの特徴の１つである（大崎, 2011）。アメリカの州立大学には、学外者を含む理事が理事会の構成員となる場合がある。ミシガン州では、University of Michigan、Michigan State University、Wayne State University の州の３つの主要大学の理事は、州民の選挙で選出される（丸山, 2009a）。州立大学は州民の利益のために存在し、州民の意見を反映させるという理念が背後にある。法人化の目的の１つが、社会的ニーズへの素早い対応であるが、学外者を含む理事会を置かず、学長への権限集中によって、社会的ニーズをどのように素早く反映させるかという課題もある。

法人制度によって、国立大学の経営の自律化が目指された。私立大学の経営では、提供する教育内容、学生数、授業料水準、職員給与、基本金組み入れの決定が大きなカギを握る。しかし現行制度では、国立大学法人は、そのいずれの決定も事実上できない。これも日本の法人化の特徴と捉える指摘もある（大崎, 2011）。

経営管理システムの特徴は、運営費交付金と施設補助金が別建てという予算制約に見ることもできる。運営費交付金の配分額は、ある程度前もって予測はできるが、新規概算要求方式の施設補助金の配分額の予測は難しい。このような予算配分が不確実な制度において、各国立大学は中期目標計画の策定を策定し、その達成することが可能なのかという別な課題もあろう。

４．法人化評価の難しさ

第１期中期目標計画期間が2009年３月に終了した。第１期の終了を待たずに、大学と法人制度に対して様々な評価が下されている。まず研究者やメディアによる法人制度の評価がある（猪木、小林、佐々木など）。学長経験者が法人化前後の大学経営での苦労を通じての評価もある（黒木）。また国立大学財務・経営センターでは学長、財務担当理事、学部長にアンケート調査行ったが、そこにはそれぞれの立場からの法人化の評価も含まれている（国立大学財務・経営センター）。法人化を推進した文部科学省も、法人制度の評価を下し、2010年７月にその結果を公表している。その「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」では、教育改革や学生サービスは進捗しているが、教育負担が増加していると指摘している。さらに研究費は増加したが、研究時間は減少し、教員の負担が増加しているとしている。社会貢献活動については進展しているが、今後、教育研究、ガバナンス、財務基盤の強化が課題だとしている（文部科学省）。

各国立大学は、法人化後、財務諸表を作成することになった。国立大学財務・経営センターではそれらを集計し、「国立大学の財務」としてまとめ、毎年出版してきた。それは大部であるため、各国立大学の主要な財務データをＡ４紙１枚にまとめ、コンパクト版も出版している。その「国立大学法人財務データ概要」には中期目標・計画期間の６年間の推移が示されている。これによれば国立大学全体で、人件費率は減少し、教育経費率は上昇し、また研究経費率も上昇している。学生一

人当たり教育経費は上昇し、教員一人当たり経費も上昇している。これだけをみると経営が効率化され、教育研究が活性化されたと誰しも思う。しかしこれは、インタビューや巷間で耳にする話などでの姿とは大きく異なる。教員一人当たり学生数は、上昇しているので、これぐらいが現実を表しているともいえる。データによって、国立大学法人制度を評価することはなかなか難しいといえる。

この「国立大学の財務」の主たる作成者による分析によれば、各国立大学法人で収入に占める運営費交付金および学生納付金の構成比は減少していることが明らかにされている。これは収入の多様化が着実に進行し、国費や家計に頼らない望ましい収入構造に向けて進んでいるように見える。他方支出に占める教育経費、研究経費の構成比は上昇し、大学の使命である教育研究に大学がより努力していることを示している。また施設整備については、施設費交付金、目的積立金、補助金等によって、着実に行われていることが明らかにされている。しかし教育研究経費の構成比の上昇は人件費削減の結果であり、データの上での見せかけの成功という指摘もある（山本)。施設整備の進行も、人件費を犠牲にして得た目的積立金によるところが大きく、施設など大学におけるハードに比べ、教育研究のソフト面への投資が減少している危惧が表明されている(水田)。

法人化後には第三者による法律に基づく個別大学の評価が行われることになった。そして第１期中期目標計画期間が終了する前に、法人評価委員会の各国立大学の暫定評価が行われた。本来ならば終了した時点で行われるものであるが、第２期への中期目標計画の策定と評価結果を、次期の運営費交付金に反映するという準備ということで、期間終了前に発表されている。これは教育研究、業務運営、教育水準、研究水準の各法人の自己評価に基づくものである。

法人制度では、すべての国立大学が行った自己評価を、大学評価機構と法人評価委員会がさらに評価判定を行う。この評価結果について、事後の分析によれば、機構評価が高いと自己評価が高い傾向のあること、しかし機構評価が低い大学では、自己評価が低いとは限らないという指摘がある（田中)。大学が行った自己評価を機構が評価するので、得点が高い部分での相関は理解できる。しかし自己評価が高くても、機構の評価は、必ずしも高くはならない。それについて納得のいかない大学も出てこよう。また総合評点では、医科大学、大学院大学が高い傾向があり、そして結果の非公開が改善の妨げとなっているという指摘もなされている（崎本)。

５．財務・経営センターの調査

国立大学財務・経営センターでは、法人化のインパクトの検討を法人化前から継続して行ってきた。法人化前2003年から、いくつかの国立大学の学長および事務局長へ、法人制度についての意見や法人化へ準備状況を調査するため、インタビューを行った。その予備知識に基づき記入式アンケートを作成し、調査を2004年２月に行った。そして法人化後ほぼ２年が経過した2006年１月に、学長、財務担当理事、人事担当理事、施設担当理事へ、法人化後の大学財務経営の状況を検討するためアンケート調査を行った。さらに2009年2月には学長、財務担当理事に加えて、学部長にもアンケート調査を行った。３回のアンケートの内容は、それぞれの時期に見合った質問項目で構成されている

が、そのうちいくつかは同じものを連続して使用した。これらの調査の結果とその分析は、すでに国立大学財務・経営センターのホームページで公表されている。なお財務・経営センターでは、2011年12月に全国立大学法人の財務担当理事､財務担当幹部職員への４回目のアンケート調査も実施し、現在集計分析中であり、その結果は間もなく公表される。

2009年の調査項目には、自大学に対する法人化の影響についての学長の意見が含まれている。それによると学生の意識改革と財務の健全性に対する影響をのぞいて、ほかは大いにプラス、ややプラスとの回答が多い。もっともポジティブなのは、大学の個性化、管理運営の合理化・効率化に、社会貢献活動の拡充に、などである（図１）。

また2009年のアンケート調査では、国立大学の学長は法人化に対して、総じて肯定的にとらえていることが判明している。法人化が良い結果をもたらしたかという問いには、66.2%が肯定している。しかし将来良い結果をもたらすかという問いには、43.2%と下がる。教育活動の活性化にプラスとの回答は、68.8%である。ただしこの問いに対して否定的だったのは、医科大学、文科大学である。研究活動の活性化にプラスとの回答を寄せたのは、66.3%である。この問いに否定的であるのは、文科大学、教育大学である。教育活動の活性化と、研究活動の活性化への影響についての回答の割合は、ほぼ同じであるが、研究活動の活性化の方の回答の分散が大きい。総じて旧帝大の学長が教育研究活動の活性化にプラスと回答する傾向があり、小規模大学、教育大学の学長がそうではないと回答する傾向があり、ここに大学間格差の拡大が表れていると思われる。

法人化の評価については、学長、財務担当理事、学部長の順に低くなる。立場の違いによって、評価が異なるのは当然かもしれない。この評価の違いについては、それが学内の一定の緊張をもたらし、教育研究の生産性を向上させるならよいが、緊張緩和に際して単なる消耗をもたらすだけなら問題となろう。

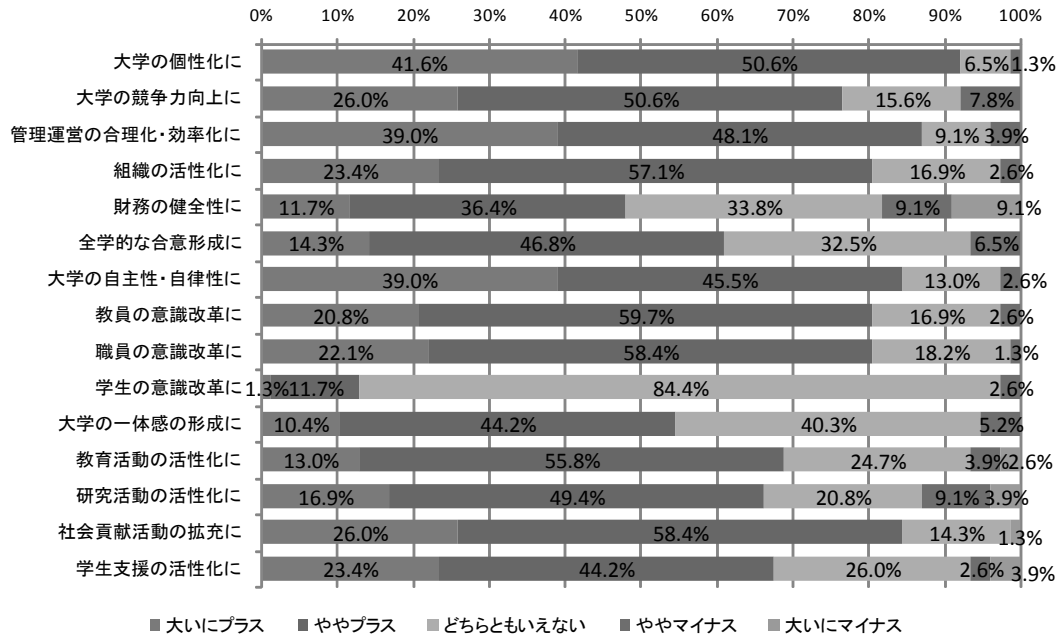
2006年のアンケート調査結果と2009年の調査結果（図１）とを比較すると、2009年のほうが学長の法人化の評価が、全体的に高まっていることが判明した。しかし「大いにプラス」との回答割合が低くなった項目がある。それらは、大学の競争力の向上、組織の活性化、財務の健全性、大学の自主性・自律性に、教員の意識改革、教育活動の活性化、研究活動の活性化、社会貢献活動の拡充、である。特に2006年調査と比べ、大学の教育・研究活動の活性化に対する評価が低くなった。これは法人化後まもなくの間、新しい制度に対する学長の期待が大きかったと見ることができる。

財務・経営センターが実施した3回のアンケート調査には、自由記述欄が設けてあり、回答者に法人制度および大学の課題などについて意見を表明してもらった。それによると、学長をはじめとする役員は、運営費交付金の削減に強い危惧を抱いていることが分かった。交付金の削減自体は、政府財政の逼迫が原因で、法人化とは直接関係ないが、その不安定さによって中期目標計画の達成に支障をきたすことが、大学管理者の間で懸念されている。また剰余金の取り扱いの不自由さが指摘され、その使い方にもう少し大学の裁量を認めるべきとの意見も多く表明されている。施設設備の老朽化への対処にどの大学も苦労しているが、その施設設備費の不足を補うため、剰余金を使い勝手をよくしてほしいという意見もある。

アンケートでは、法人化後、教員の教育研究時間が減少した、職員の業務負担が増加したという

意見も出された。経営資源の大学間格差が小規模大学、地方大学から問題視され、外部資金、寄付金等、自己収入の少なさ、職員の業務過多、職員の意識改革が進まない、などヒト、カネ、モノの不足が意見として出された。

図１　学長の法人化の評価



６．学長評価と第三者評価

国立大学財務・経営センターが実施した学長へのアンケート調査の結果と、法人評価委員会の下した評価判定結果との関係を見ることができる。学長アンケートで法人化の評価の項目、競争力向上、教育活動の活性化、研究活動の活性化、法人化は良い結果をもたらす、将来良い結果をもたらす、の評価は５段階の数値で表されている。他方、法人評価委員会の評価項目、総合評価、教育水準、研究水準、教育研究達成度も数値化されている。これらの5x4のマトリックスのそれぞれの相関係数を算出してみると、係数自体の値は小さく、有意なものは少ない。しかしすべての相関係数はマイナスであった（表１）。これが意味しているのは、学長が法人制度にプラスの評価をした大学に対する、法人評価委員会の評価得点は低いということである。ただし学長が管理運営の効率化にプラスであったとする大学の業務運営達成度評価は高い傾向にある。ここには掲げていないが、その相関係数はプラスである。教育研究評価と業務運営法化とは、異なった構造にあるといえる。業務運営達成度と、教育研究評価との相関が低いことは他にも指摘されている（田中）。

表1　学長と評価委員会の評価の相関

競争力の向上	−0.10	−0.10	−0.11	−0.16
教育の活性化	−0.16	−0.12	−0.18	−0.27*
研究の活性化	−0.12	−0.10	−0.16	−0.25*
法人化良い結果	−0.09	−0.08	−0.05	−0.13
将来良い結果	−0.07	−0.07	−0.06	−0.13
	総合評価	教育水準	研究水準	教育研究達成度

*5%水準で有意

学長の法人制度の評価と法人評価委員会の評価が、逆相関であることの解釈は難しい。もし評価委員会の判断が正しく、学長の判断が誤っているとしたら、学長が学内学外の状況把握ができていない可能性があること、リーダーシップが正しく取れていない可能性があることが想定される。しかし逆にもし学長の判断が正しく、評価委員会の判断が誤っているなら、評価制度が問題となるかもしれない。測定の信頼性（何度測定しても同じ結果が保証されるか)、妥当性（測定対象に対して適切な測定用具が使われているか）が問題となる。

評価による資源配分に対して、透明性、公平性、明確性が求められる（田中)。国立大学の法人評価委員会による評価は、次期の運営費交付金に反映されるというインセンティブを用いた制度である。しかし交付金配分の反映がどの程度なのか前もって、わからない制度である。これについて予測ができない宝くじ型より、自己採点が可能なセンター試験型のシステムのほうが、より大学の理解を得られると思われる。先に説明したように、予算配分において計算式が事前にわからない Performance Budgeting よりも、計算式が公表され大学も配分額の予測が可能な Performance Funding の方が、公平性を担保しやすく、大学の納得も得られやすい。その方がインセンティブとしてもより効率的な制度となろう。

また制度上､法人評価委員会の評価に対する大学からの意見申し立てはできることになっている。しかし公表された意見申し立てついて検討すると、大規模大学からの意見申し立てはあっても、小規模大学からのそれは少ないことが明らかである。これは小規模大学の評価にかかわる人材の少なさが影響していると見られ、規模にかかわらない公平性の確保も必要である。加えて評価が、平均点か特別な業績によってなされたかなどの評価理由の公表も明確性を高めるであろう。個々の大学の努力を吸い上げる仕組みにし､もう少しインセンティブを高めるシステムに変更する必要がある。

最後に教育研究評価と、業務運営評価との関係を今一度問う必要がある。業務運営が円滑に行われることによって教育研究が活性するのであって、両者が一致して法人制度が機能すると思われるからである。

参考文献

猪木武徳「大学の反省」NTT 出版　2009年4月.
大崎仁「国立大学法人の形成第1回～9回」『IDE 現代の高等教育』2010年4月～2011年2・3月号.

大崎仁「法人化の意味」私学高等教育研究所 No.42 私学高等教育研究所 2011年9月.
黒木登志夫「落下傘学長奮闘記　大学法人化の現場から」中央公論新社2009年3月.
国立大学財務・経営センター「国立大学法人化後の経営・財務の実態に関する研究」国立大学財務・経営センター研究報告第12号2010年9月.
小林信一「大学改革は研究活動を改善したか」『変容する大学』高等教育研究第12集　日本高等教育学会編2009年 pp131-153.
崎本達郎「国立大学法人化の目指したものは達成されたか？！」国立大学財務・経営センター　ディスカッションペーパー　2010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.
田中秀明「国立大学評価と運営費交付金－第1期中期目標期間の検証－」国立大学財務・経営センター研究会発表資料　2010年6月26日.
丸山文裕「ミシガン州の高等教育システム：州立大学の民営化」『教育学術新聞』2009a年2月11日号.
丸山文裕「大学の財政と経営」東信堂　2009b 年7月.
丸山文裕「授業料値上げの余波：カリフォルニア州のケース」『教育学術新聞』2010年2月3日号.
文部科学省「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」2010年7月.
水田健輔「国立大学法人　平成21年度決算から見えること」国立大学財務・経営センター「国立大学の財務」刊行セミナー資料　2011年2月22日.
山本清「財務面からみた第一期の国立大学の経営行動と今後の課題」国立大学財務・経営センター「国立大学の財務」刊行セミナー資料　2011年2月22日.
Dobbins, Michael, Christoph Knill and Eva Maria Vogtle, “An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance” in *Higher Education*, 62 pp665-683, 2011.
Herbst, Marcel, *Financing Public Universities; The Case of Performance Funding*, Springer, 2007.