

山 本 清

国立大学財務・経営センター研究部長

【山本】 山本でございます。本来であれば、外国人の先生方からご報告いただくところがございますが、先ほど理事長の話にありましたとおり、このシンポジウムは、我が国の高等教育改革、とりわけ国立大学法人となって以降の改革について、諸外国の改革と照らし合わせながら、どの点が共通の課題であるか、どの点を諸外国の経験から学ぶべきかということ、後半のディスカッションで議論していただくための素材を、まず提供する必要がありますだろうということで、僭越ながら、日本側からご報告をさせていただきたいと思っております。

既に日本の多くの方はご案内のとおりですが、我が国の高等教育システムは、パブリックセクターとプライベートセクターから成り立っており、パブリックセクターは国立大学と公立大学から成り立っております。

しかしながら、日本の特色として、韓国ともかなり似ている点がありますが、学部学生の73%は私立大学で占められております。一見すると私立大学、プライベートセクターが非常に優先的な位置を占めているような感じを与えますが、大学院レベル、あるいは研究レベルにおいては、国立大学が非常に重要な機能を担っております。国立大学の改革は我が国の経済、社会の発展、あるいは国民の福祉の向上において非常に重要な役割を担っており、その改革をどのように行っていくのかというのは大きな課題であります。

ところが、我が国を取り巻く国内的環境というのは非常に厳しいものがあります。まず第1点として、いわゆる高等教育の参入になるような18歳人口が減少していることが挙げられます。さらに、大学と短大への高等教育に対する進学率は50%を超えているという一種の、これ以上大きく伸びることはなかなか困難な状況に既に達しているのではないかとあります。さらには、今金融危機、クレジットクライシスと言われておりますが、金融危機という問題より前に、我が国は既に世界の先進国の中で最大の債務国であり、GDPの170%程度を占めているということが高等教

育に対しても大幅な投資をなかなか生みにくくしているという国内的な状況があります。

いろいろな識者も指摘されていますが、日本は高等教育における国際化、とりわけ教育レベルにおいて遅れています。これは韓国も同様のようですが、最近のタイムズ・ハイヤー・エデュケーションにおいては、そうした記事等も載っているというのが国内的な環境です。

一方、国際的なトレンドなり、グローバルな関係といたしましては、これは次のセッションでアマラル先生もお話しになるかと思いますが、かなり大きなトレンドが来ております。1番目においては高等教育全体のシステムが拡大している。すなわち高等教育事情に対応して、高等教育のサプライも拡大しているということが挙げられます。

それに従い、高等教育のサービス機関がパブリックセクター以外の形態、あるいはパブリックセクターにおいても諸形態が生まれているということが、2番目です。

したがって、需要が大きくなるということになりますと、従来のエリート型のかなり均質的な学生集団というのが多様化していくというのが3番目の問題です。

4番目におきましては、高等教育需要の拡大に対して、高等教育に対する財政支出が増えない。あるいは、増やすためには一定の説明責任を負うために、新しいファンディングの方式が生まれてこざるを得ないというものが、4番目の問題として出てきます。

そうした高等教育に対する需要の拡大となりますと、そのファンディングがパブリックマネーから成り立っていますから、それに対して議会ですとか、国民に対するアカウンタビリティの考慮、あるいはその徹底というのが出てまいりまして、その裏返しとして、当然評価という問題が出てきます。

そうした新しい外部環境に対応するものの一環として、インスティテューショナルなレベルにおいても、企業のコーポレートガバナンスに似たよ

うな新しいガバナンス形態というのが同時に生まれてきているということです。

さらには、国際的なネットワークが大学間に形成され、お互いに切磋琢磨したり、あるいは、資源の補完をしたり、範囲の経済を目指したり等々の試みがあります。

こうした国際的な潮流と国内的な環境がまさしく組み合わせたり、国立大学の法人化が生まれてきました。これは、既にご案内の方もおられるかと思いますが、2004年度に国立大学は国立大学法人に移行しました。従来は文部科学省の1つの文教施設としての機関でしたが、完全に政府、あるいは文部科学省から独立した法人格を持つ存在となりました。

この法人化の当初の目的は3点ございます。1点は、個性豊かで国際競争力のある大学をつくること。2点目は、政府だけでなく、国民、あるいは社会に対する説明責任を強化し、あるいは競争政策を国立大学セクターにおいて導入しようというものです。3点目は、明確なビジョンと責任を通じ、柔軟で戦略的な経営を達成していこうということです。

これも後半、アマラル先生からお話がありますが、こうした一種の成果主義ですとか、あるいはアカウントビリティの評価、フレキシビリティのあるマネジメントスタイルというのは、ニュー・パブリック・マネジメントと称されているような、大きな行政改革のうねりというものの側面も同時に有しております。実は国立大学の法人化というのは、大学改革、あるいは教育改革という側面と同時に、残念ながらといいましょうか、国際的なトレンドの中のNPMの改革という潮流とミックスした状態として、今まさしく我々の身に降りかかっております。

では法人化の枠組みはどうなっているか。簡単にご説明申し上げたいと思います。中期目標というのと、中期計画ということで、大きな各国立大学法人の制度の外枠を設定し、その範囲の中には自主的な経営行動、あるいは自律的な活動

を認めようと。別の言い方をすれば、目標による管理、マネジメント・バイ・オブジェクティブズと言われるようなものの延長線上にあります。

さらには、擬似的な競争状態をつくり、評価システム等を通じて、それが、中期目標というのは今6年間ですが、1つのサイクルを終えますと、次のタームにかかる場合に業績を評価して、それをファンディングに反映しようということがなされています。

こうした大きな枠組みを国際的な比較も通じ、何らかの枠組みで統一的にとらえようということで、次のスライドにありますような枠組みで考えてみるとどうなるかということです。これは、パフォーマンスレジュームという1つの考え方に基づくモデル形態です。従来は文部科学本省の1の機関としての国立大学という場合は、一種の縦の流れとしての関係といえますか、縦の階層的な関係として、中央省庁と国会、それと文部科学省からのコントロールを受けるという一種の垂直的な関係があり、その他、水平的な関係、あるいは下からのといえますか、ユーザー側のプレッシャーというのは少ない状態でした。

議会との関係というのは、国立大学のすべての予算が議会統制を受ける。すなわち予算の承認、あるいは決算の認定を受けるということでした。これが、法人化となるとどうということになるかといえますと、基本的に議会との関係におきましては、すべての歳入歳出についてコントロールを受けるということではなく、いわゆる政府からの国立大学法人に対する財政支援としての補助金、交付金、こうしたものに関するコントロールのみになり、議会側からいたしますと、国立大学法人の一部の活動の財源をコントロールするということになっています。

そうした意味では、垂直的な関係において非常に重要なポジションを占めるのは、コアな官庁であるとか、直接的な監督官庁である文部科学本省ということになりますが、先ほど申し上げましたように、成果主義で事後的なコントロールが強く

なるということにおきましては、事前の統制というよりも、事後的な評価、エバリュエーションを通じた機関の役割が非常に強くなっているということです。

同時に、アカウントビリティの向上のために外部監査を強化する。あるいは、顧客としての学生側のニーズをさらに取り込むということから、学生側からの関係も強化すると、こうしたモデルを本来は想定していたということであると思います。

ところが、もう一つの、理事長も話しましたアカウントビリティはどのような関係になっているかということからいきますと、事前のものは、この図はちょっと違っております、説明が欠けていたということですが、いわゆる統合が、内在的な統制か、外在的な統制かということで、横軸を考えております。縦軸は、活動に対する統制が非常に強いのか、弱いのかということで考えますと、こうした4つの一種の統制環境というのが生まれます。従前の管理運営ですとか、教育研究というのが、それぞれ左上、あるいは左下であったものが右のほうにシフトするということが大きな特色であると思われま。

国立大学に対するファンディングというのは、簡単に言いますと、時間の関係上省略いたしますが、諸外国と大きく違う点は、教育・研究、双方の基本的な活動に対して財政措置がされるということです。しかも、中期目標を超えた時点では明確な業績主義ファンディング的な要素が出てきますが、毎期の場合、基本的にはフォーミュラベースのものになっているということです。

一方、ガバナンス構造、これはコーポレートガバナンスとしてのガバナンス構造ですが、従前は、実は学長というのは、アカデミクスについてはリーダーシップをとれる状況でしたが、マネジメントやオペレーションについては、事務局長が、いわゆるアカウントティングオフィサーとしての最終的な責任を負っていました。政府に対するアカウントビリティというのは、学長は基本的には国

有財産の管理等を除きますと、なかったということにおいて、2つのラインがあったということです。

とりわけ業務運営については、右側のラインとして完結していたということが特色だと思います。それが新しく法人化になりますと、すべて学長がいわゆるアカデミクスの管理運営も一元的にやるということで、まさしくアドミニストレーションとアカデミクスワークのヘッダ的な機能を学長が一手に引き受ける。これは非常に大きな権限を有すると同時に、後で水田准教授からも話があるかと思いますが、マネジメント能力、あるいはストラテジックな考え方というのが重要になってきます。

次のスライドは、具体的な話としては水田先生からありますので省略いたしますが、これもアマラル先生のお話に出てまいりますような大きな方向性としては、いわゆるインプットコントロールからアウトプットコントロール、あるいはより詳細なリーガリスティックなコントロールから、フレキシビリティなコントロール。しかし、その反面、アカウントビリティや成果主義というのは強調される点があります。

こうしたフレームワークに基づいてファンディングがなされた場合に、では、実際の国立大学法人の行動形態には、どのような対応形態があり得るかということモデル化して考えると、このスライドにあらわれたようなことになるかと思えます。

ここで書いている当初のモデルというのは、一種の予算制約だけを考えたモデルというのが既に今年のバージョンで出ていますが、実は国立大学法人を考える場合には、それ以外に業績の目標というのも当然あります。これは中期目標で業務目標を書いております。

さらには、非常に困った状況ですが、人件費のコントロールというのがかかっており、国の業績改革、すなわち対GDP比で170%の債務があるという現状から、国の機関では既になくなって

にもかかわらず、国に準じて、従前からいた職員については、人件費を毎年1%ぐらい削減しなさいという国の一種の方針がございます。それに従うということで、実は国立大学法人はこの3つの制約条件を満たしつつ、教育・研究の効用の最大化を図るというモデルが考えられます。

こうしたモデルの途中の詳しい分析を省略いたしますと、ここに掲げるような4つの仮説が出てきます。第1点、これは業績の制約条件から出てまいりますし、2番目は予算制約や、そうしたもののから出てまいります。いずれにいたしましても、こうした仮説が理論モデルから出てまいります。これについて、実際どのような状況であるかということを見ることが後半の話になります。

その前に、では、実際のガバナンス構造というのは、当初考えたものほどのような現状になっているかということをもとめましたのが、今のこのスライドです。確かに国立大学法人法というのが定まっておりますから、議会の直接的なコントロールというのは、補助金分だけになっている点においては、そのとおりですが、これは私の個人的な感想ですが、現状においては、いわゆる消費者的な発想としての学生が大学側の供給者に対して、消費者としていろいろなアクティブな行動をとるような、そうしたマーケットメカニズムというのはまだそれほど機能していない。あるいは、監査としてアカウンタビリティが非常に高まるような状況にはまだなっていない。

よって、今のところは残念ながら、垂直的な関係がマルチプルな関係になったという状況であろうかと思えます。これがいろいろな問題を引き起こします。

説明責任への影響ということ、確かに従来の教育・研究については大学のオートノミーであり、先ほど申し上げましたようにアカウンティングオフィサーとしての国の財政会計法理に対する説明責任というのは非常に強かったのですが、これが法人化となりますと、教育・研究についての中期目標、中期計画に沿った毎年の年次計画、あるいは

はその業務報告、それについての評価委員会のチェックということが入りますので、今国立大学法人は教育・研究についてもアカウンタビリティが明示的になっているという点は、非常に大きな点です。そして、それが学長に非常に集権的になっているということが大きなポイントであろうかと思えます。

次以降のスライドは水田先生のもので重複しますので、簡単に申し上げます。一言で言えば、より集権的な経営行動なり資源配分になっているというのが、このスライドです。

次は、学長が自由に使える金が増え、その反面、基盤的なお金が減っているということが言えるかと思えます。

これは財務データによる分析ですが、それぞれごらんいただきますと、この2004年から2007年の実績を比較いたしますと、確かに教育経費、あるいは研究経費は伸びていると言えます。そうした意味においては、財務面からいきますと国立大学法人は教育・研究の、少なくともインプット、あるいは資源の投入、消費という面においては成功しているような感じを与えますが、これを大学特異性に見るとやや異なった観点が出てきます。

すなわち、教育経費と研究経費に占める教育経費のウエートが高い。教育の比重が非常に強い大学グループというのが右の3つのグループですが、そのものは、研究経費の増分に対してもより多くの教育経費の増分になっているということですから、そうした意味においては、教育中心な大学がより教育指向になっていたという1つのセグメンテーションが強化されたということが、この図から言えます。

一方、次のスライドは、いわゆる人件費ベースでどのような構造になっているかということです。これは非常に大きな問題をはらんでおります。1つの旧帝大と申しておりますO Iとなっているグループ、これは、従前は旧帝国大学と言われていた非常に有力な大学グループを称していますが、このものは教育職員、あるいは事務職員とも増え

ていますが、その他は何らかの格好で教育・研究職員、あるいは管理職員とも減っているグループが大半です。

増えているグループというのは、医科系と、医学部を有する総合大学グループで、左上にあります。増えているのは、実は看護師さんの関係で増えているということで、事実上はかなりアカデミックスタッフが減っている状況です。

確かに金額レベル、いわゆる人件費以外の分については、教育・研究は法人化以降かなり増えています。肝心のそれを担う人材については、いわゆる旧帝国大学グループを除きますと減っているということです。したがって、人的生産性が非常に向上されるとか、あるいは非常にイノベーションが起こらない限り、こうした状態が継続すれば、おのずと教育・研究の衰退につながるという大きな問題が既に出てきたと言えるかと思えます。

それをまとめましたのが、このスライドです。では、こうした教育・研究経費が国の財源で、毎年1%なり削減になっているにもかかわらず、どうして教育・研究経費がすべての大学グループについて増えているのかという、1つのわからない根源ですが、これは、1つは、人件費を想定以上に削減しているという点もあります。同時に、下のこのグラフでわかりますように、実は当初想定しておりました予算ベース、計画ベースの人件費よりも、さらに毎年度、決算ベースの人件費が、このMEとなっておりますグループ、つまり医科大を除きますと、すべて予定した人件費を下回るような状況になっている。

すなわち、毎年度の人件費の削減と同時に、予算に対しても決算が人件費を削減して、その財源をもとにして、いわゆる教育・研究に充当しているというからくりがこれでおわかりいただけるかと思えます。こうした状況がいつまで続くかということが大きな問題であろうかと思えます。

ところが、もう一つの一歩の大きな問題、すなわち業績主義的な要素を実は国立大学法人は入れています。その1つの準備的な作業が今年度、進

行中で、間もなくパブリッシュされますが、教育・研究の業績についても現在、その作業が最終段階となっており、教育・研究の成果、クオリティー、あるいはリザルト、それと管理運営についてのパフォーマンスを総合評価して、次のタームの6年間の交付金、財源措置に反映するということがうたわれています。

それを具体的にどうするかというのはまだ明確にはなっていません。しかし、これは財務省、政府に対して文部科学省が約束していますから、この反映状況がどうなるのかということについて、ここにご出席の皆様方も非常に大きな関心があります。こうしたことについては、後ほどのパネルディスカッションで、ぜひ先行されているようなパフォーマンス・ベース・ファンディングについてのご経験に沿ったプレゼンテーション、あるいはディスカッションがなされることを期待しております。

基本的に、先ほどのモデル等から言えますことは、実はパフォーマンスベースのファンディングの競争といいましても、スタートベースが違うとか、もともと持っている資源の量が違うということからいい、要するに経路依存性と申しますか、パス・ディペンデンスーという概念がありますが、これによって大きくパフォーマンス自身が規定されると言えます。

そうしますと、単純に実績が高いところに高いファンディングをすることが、果たしていいのかという問題があると思えます。それをまとめたのが、コンクルージョンに書いてあります。このコンクルージョンに書いてありますように、国立大学に対する説明責任の向上というのは、確かに教育・研究についても評価をする、あるいは国立大学法人が年次報告することにより、国民にとっても明らかになっているという点においては、1つ、成功だと言ってもいいかと思えます。

あるいは、トップマネジメントとしての学長が、いわゆる経営的なマネジメントの要素と、アカデミックな要素、2つがバインディングされて、同

じプレジデントが一手に管理するという点においては、非常にリーダーシップをとった体制ができてきたということでも、モデルとしての初期の機能が発揮されているという言い方はできるかと思えます。

さらには、量的な観点からも、教育・研究経費に投入されている金額というのは、先ほどのスライドでお見せしましたように増えておりますし、同時に、制度の行政改革に対する支援としての人件費もコンスタントに削減しているということで、現状ではすべてうまくいっているような状況にあります。

しかしながら、先ほど来からたびたび申し上げておりますとおり、説明責任の強化をするためには、アニュアルレポートの作成、評価に対する準備が必要です。それがどのような人によって支えられているかといいますと、多くは常勤のアカデミックスタッフ、あるいは管理職員、事務職員によってですが、この人数がかなり大きく削減されています。

ということは、こうした方の本来的なアカデミックな業務ですとか、本来のストラテジックなマネジメントをする時間が大きく割かれているという状況になっています。したがって、現状では大きな問題がありませんが、今後どうなるのかは全くの不透明です。

とりわけ、この5番目あたりに書いている点ですが、実はパフォーマンス・ベースド・ファンディングの一番難しいところは、例えば現在の国立大学法人の実績評価の教育・研究実績というのは、例えば最低資本インデックスですとか、論文の数などを元に行っておりますが、ほんとうにこの2004年度からの数年間の活動によるものかどうかと考えてみますと、確かにパブリッシュされたのは2004年度以降かもしれませんが、その活動の起点といいますか、本来活動したのは、教育・研究を行ったのはそれ以前です。

第1期中期目標期間の成果の原因となっている活動は、それ以前のものであるということにな

ります。こうした教育・研究、とりわけ大学の活動の特性というものを、どのようにして反映すべきかというのも、また後ほどご議論していただきたいと思う点です。日本では、私はそういう意味において、パス・ディペンデンシーの問題と、このタイムラグの問題の点から、やや慎重にすべきではないかと、個人的には思っています。

そうした点で、将来の課題として何点か提示をしたいと思えます。日本では、中央教育審議会というところで大学改革についての議論をしていますが、中央教育審議会は、残念ながら、国家の財政については、あまり直接踏み込んだことは機能的には難しい状況にあります。高等教育の将来をどうするかということにおいては、当然資源の問題と無関係ではられません。

そうしたことにおきましては、国家戦略としての高等教育の位置づけをどうするかということが、どこかで議論されなければいけません。これについては、やや日本で少し劣る点がございました。これにつきましても、諸外国はどのような取り組みをされているのかということについて、ご教示いただきたいと思います。

2番目、これはアマラル先生からも問題提起がありますが、NPM的な改革の場合において、確かにマネジメントにおいてフレキシビリティを与えることによって効率性を高める、あるいは成果を高めるということは非常に素晴らしいことですが、同時に、それにはいろいろな説明責任の強化が伴います。1つの両立しない、あるいは、かなりコンフリクトな問題を抱えています。

そうすると、いかにして評価も含めた成果コントロール、政府による成果コントロール、あるいは成果コントロールに対応するためのインスティテューショナルなレベルにおける作業の負担を軽減しつつ、説明責任、透明性を図り、なおかつ大学セクター全体の業績を図るか。こうしたバウンディングというのは、制度設計上どうすればいいのかということについて、これは経験的に徐々にやらしていくほかないであろうというのが、多分高

等教育研究者の多くの答えになるかと思えます。私はもう少し経済モデルとか、ほかのモデルを含めたモデル分析を行わないと、なかなか対外野に対しては説得的な論理展開ができないのではないかと考えておりますので、これについてもまたご助言等を賜りたいと思えます。

さらには、一番我が国の大きな問題は、大きな借金を抱えている問題で、果たして財政的な意味合いの持続可能性が国立大学法人にて果たせるかということが、今非常に大きな、深刻な課題として出てきております。すなわち政府からの財源投入が減った場合、では、外からのファンディングを増やせばいいのではないかという議論は非常に多いですが、外からのファンディングというのは、実は日本の場合、ほとんどプロジェクトベースのファンディングですので、プロジェクトにばかり使うことができない。

すなわち、基礎的な、基盤的な教育・研究に対しては使えません。そうすると、そのように自由に使える金というのは寄附金ですとか、自己収入を増やすということになりますが、残念ながら、日本では寄附金はそれほど多いウエートではない。

むしろ寄附金が多いのはアメリカだけではないのかという議論も多く、寄附金のウエートがそれほど高くないヨーロッパ等、あるいはオーストラリアもそうかもしれませんが、そうしたご経験もぜひ教えていただいで、日本の改革の参考にさせていただきたいと思えます。

最後は、財源措置への反映方策と大学特性への考慮ということが書いてあります。これは、パス・ディペンデンシーの問題もありますが、国立大学、現在 86 大学法人ありますが、これに対して、単純なフォーミュラをつくり、フォーミュラに何か掛けるような感じで業績の評価のウエートを掛ける、そのような方式が果たしていいのかということにつきましても、豊富な実証研究、あるいは比較研究をなさっておられる諸先生方からぜひ教えていただきたいと思っております。

私からは、国立大学法人の全体的なシステムの問題、そして、現状の中間的、個人的なレビューと、午後の討議に向けたお願いということで、報告を終わりにして、水田先生に引き継ぎたいと思えます。どうもありがとうございました。