

## 第2章 国立大学法人制度の骨格と運営の実際

田中弥生（大学評価・学位授与機構）・丸山和昭（福島大学）

国立大学法人制度とはどのような基本枠組みを構成しているのか。そして、それは独立行政法人制度とどのような関係にあるのか。

### 1. 国立大学法人制度との基本枠組み

#### (1) 国立大学法人制度の構造

2003年10月 国立大学法人法関連6法が施行される。図1は、国立大学法人法の基本枠組みを示したものである。四角形に示されたのは主たる構成要素であり、枠内には学内の組織体制を、枠外には大学運営にかかわる関係者を記している。

枠内に着目すると、学長、役員会、経営評議会、教育評議会、監事が記されているが、これらが国立大学法人の意思決定機関における基本的な構成要素である。学外の構成要素に着目すると、文部科学大臣、国立大学評価委員会、大学評価・学位授与機構が記されている。国立大学法人には、他にも多様なステイクホルダーが存在しているが、とりわけこの3つが記されているのは、国立大学法人制度運営上、最も影響を与える構成要素だからである。

図1に基づき、国立大学法人と文部科学大臣の関係を説明する。まず、学長の任命は、文部科学大臣（以下、大臣と呼ぶ）が国立大学法人の申し出に基づき行う（国立大学法人法第二章第十二条）。また、大臣は監事を任命することになっている（同法第二章第十二条8）。また、国立大学法人は6年間において達成すべき目標を中期目標として公表することが義務付けられている。中期目標の原案は国立大学法人が作成するが、法律上は、大臣が中期目標を定めることとなっている（同法第三章第三十条）。そして、国立大学法人は、中期目標を達成するために中期計画を作成するが、この計画は大臣から認可を受けなければならない（同法第三章第三十条）。また、中期目標・中期計画に基づく実績の評価は国立大学法人評価委員会が行う（国立大学法人法第一章第九条）。また、国立大学法人の教育と研究に関する評価については、同評価委員会が独立行政法人大学評価・学位授与機構に要請し、その結果を尊重して判断を行うこととしている（同法第五章）。

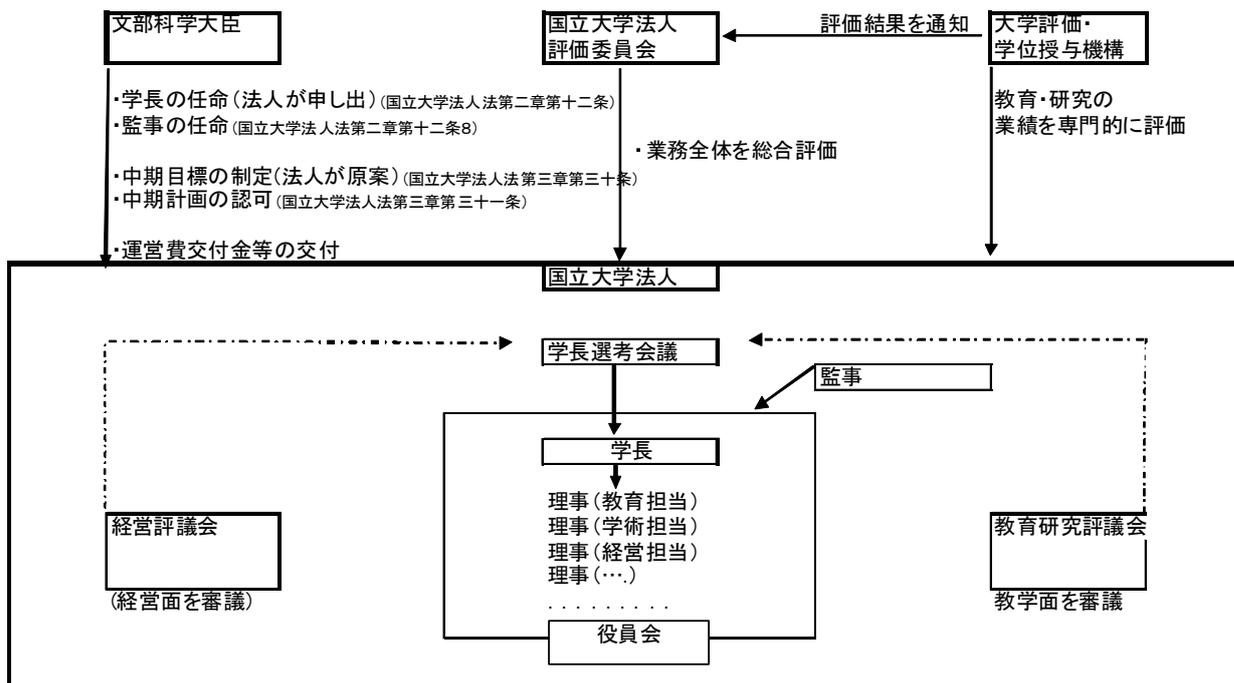


図1 国立大学法人法の基本枠組み

文部科学省「国立大学法人の仕組みの概要」をもとに筆者作成

## (2) 国立大学法人制度と独立行政法人制度との相違点

国立大学の法人化の受け皿として当初検討されていたのは独立行政法人制度であるが、大学の自主性・自律性を配慮し、別個の法人制度を制定した。しかしながら、その基本的枠組みに着目すると、国立大学法人法が独立行政法人通則法を準用していることから、文部科学大臣と国立大学法人の関係は府省と独立行政法人と共通する点が多い。(国立大学法人法第五章 雑則)。

では、国立大学法人法と独立行政法人法の相違点はどこにあるのか。以下は文部科学省が提示した相違点である(文部科学省 2008)。

第1に、教育・研究への配慮であり、大学自治への配慮である<sup>1</sup>。

第2に、運営組織に関する点で、独立行政法人の組織、運営、管理については原則として法人の裁量となっている<sup>2</sup>。

第3は、中期目標に関する点である。独立行政法人制度においては主務大臣が中期目標を作成し、独立行政法人に指示をする<sup>3</sup>。

第4は、長の任命に関する点である。独立行政法人制度においては主務大臣が法人の長を任命する。国立大学法人制度においては、学内の学長選考会議の選考に基づき、大臣が学長を任命する。

第5は、長の解任に関する点で、独立行政法人制度において主務大臣は法人の長を解任できるが、国立大学法人の学長の解任は、学長選考会議の申し出によって大臣が行う。

第6は、評価に関する点である。独立行政法人制度においては府省のもとにおかれる独立行政法人評価委員会が評価を実施し、その結果を総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会に通知する。しかし、国立大学法人の場合、文部科学省に設置された国立大学法人評価委員会が中期目標・中期計画の達成状況を、独立行政法人大学評価・学位授与機構が専門的な視点をもって実施する教育・研究に関する評価結果を尊重して、行う<sup>4</sup>。

以上が、文部科学省が示した国立大学法人法と独立行政法人法の相違点である。これらの点をもって、国立大学法人法が独立行政法人法と別種類の法制度であるか否かについては賛否両論あるだろう。そこで、国立大学法人制度と独立行政法人制度の主な特徴を比較すべく、表2にまとめた。

表2 独立行政法人と国立大学法人制度の比較

独立行政法人制度		国立大学法人制度
・独立行政法人通則法 <b>1制度1法人</b>	法的枠組み	・国立大学法人法 <b>1制度複数法人(87法人)</b>
・法人の自主性に配慮する	教育研究への配慮	・自主性への配慮 +教育研究の特性に配慮する
・原則として各法人の裁量	運営組織	・ <b>基本的な運営組織は法定</b>
・主務大臣が策定、指示 (期間は3~5年)	中期目標	・文部科学大臣が各大学の意見に配慮して策定 <b>(期間6年)</b>
・主務大臣が任命し、業績悪化等を理由に解任できる	長の任命	・「学長選考会議」の選考に基づき文部科学大臣が任命、申出に基づき解任
・各府省に置かれる「独立行政法人評価委員会」が、中期目標・中期計画の達成状況について評価を実施	評価	・「国立大学法人評価委員会」が、大学が作成した中期目標・中期計画の達成状況を評価。ただし、 <b>教育・研究については大学評価・学位授与機構の行う評価結果を尊重しつつ、総合的に評価する</b>
法人の独立性、目標設定、達成状況の評価の基本枠組は共通。違いは運営方法。		

筆者作成

表2をみると、最大の相違点は、独立行政法人制度は1制度1法人であるのに対し、国立大学法人制度は1制度複数法人が存在するという点である。その他、運営組織が法定であるか、法人の裁量であるかという違いがあるものの、組織の長の任命と解任、中期目標・中期計画、評価方法の基本枠組みは共通しており、その違いは運営方法にあるといえる。

そのように考えると、国立大学法人法は教育・研究など大学の特性を十分に踏まえたうえで、独立行政法人通則法を修正しきれていたのかということが問われることになる。

### (3) 国立大学法人と独立行政法人の評価

国立大学法人の中期目標・中期計画の評価は、独立行政法人通則法に基づき作成されたものである。独立行政法人法の中期目標・中期計画の評価は、英国のエージェンシー制度において用いられる評価をモデルにしたものである。すなわち、大臣とエージェンシーの間で交わされた契約の履行状況を確認するために実施される評価である。この場合、業績測定 (Performance Measurement) という手法が用いられることが多い。

業績測定とは、業務にかかる目標とそれに基づく成果を定義し、それを表わす指標 (Key Performance Indicator) をもって測定することで、目標の達成度を確認する評価手法のことである (上野 2008)。肝要なのは業績測定がどのような制度的環境の中で用いられているかということである。英国のエージェンシーは比較的、標準化可能な業務に適用されており、その業務達成状況の確認は指標に基づいて定量的に測定しやすい。したがって、エージェンシーにおいて、業績測定は馴染みやすい評価方法であるといえよう。

また、エージェンシー制度では、評価結果の活用の仕方も明確である。評価結果が予算の増減に反映されるなど、インセンティブおよびサンクションを伴う。つまり、大臣の命により定められた目標に基づき、行政執行機関は決められた期間内にそれを遂行・達成することが求められ、その達成状況をもって次期の予算配分が決まるという、いわば両者は契約関係におかれている。業績測定は、この契約履行を確認するための手段であるが、目標以上に成果を上げた場合には、予算増額というインセンティブが与えられる。しかし、契約を履行できない場合には予算削減、あるいは事業存続の見直しなどのサンクションが課せられるのである。したがって、業績測定では、執行機関が成果を上げ目標を達成できたことを明確に説明することが求められる。

前述のように日本の独立行政法人制度は英国のエージェンシー制度をモデルに作成されたが、大臣と独立行政法人との間で交わされた中期目標・中期計画の達成状況の評価が法制度の中に組み込まれている。また、日英とも法律には規定されていないが、制度運営の一環として、評価結果が運営費交付金や委託金などに反映されるという点でエージェンシーと共通している。だが、評価手法に業績測定を用いているかという点は定かではない。定量化可能な指標に基づき、中期目標・中期計画の達成状況を確認している法人もあるが、明確な指標はなく、抽象的な説明に留まるものも散見される。

他方で、国立大学法人の中期目標・中期計画は、「六年間において国立大学法人等が達成すべき業務運営に関する目標を中期目標として定める」(国立大学第三章第三十条)と定められている。そして、「大学の実績を評価する際の主な基準となる」と理解されている(文

部科学省『新しい「国立大学法人」像について』 2002)。評価結果は運営費交付金の算定に反映されることは法律には定められていないが、『新しい「国立大学法人」像について』(2002)に記されており、既定路線として進められていたと思われる。これによって、評価結果に基づくインセンティブとサンクションが設定されていることになる。

したがって、国立大学法人評価は、中期目標・中期計画をもとに交わされた大臣と国立大学の契約関係において、その履行を確認するための手段である。だが、日本の独立行政法人制度同様、大学評価において明確な指標に基づく業績測定を用いているとは言い難い。さらに、国立大学法人評価は、法制度上は中期目標・中期計画の達成状況を確認するためのものであるが、実際にはより複雑で多層的なものになった。

## 2. 国立大学法人評価制度の概要

### (1) 国立大学法人評価委員会の要請事項

では、国立大学法人の評価システムが具体的にどのように構築されたのかを概観したい。

まず、法律が求めている内容を再度確認しよう。国立大学法人法はその三十五条において、独立行政法人通則法の多くの規定を準用することを述べている。評価にかかる規定としては、各事業年度に係る業務の実績に関する評価（通則法第三十二条）については通則法をそのまま準用している。しかし、中期目標に係る業務の実績に関する評価（通則法第三十四条）については、大学等の教育研究の特性に配慮した読み替えを行っており、以下のような条項となっている（下線は読み替え部分。3項は略す）。

第三十四条 国立大学法人等は、文部科学省令で定めるところにより、中期目標の期間における業務の実績について、国立大学法人評価委員会の評価を受けなければならない。

2 前項の評価は、当該中期目標の期間における中期目標の達成状況の調査をし、及び分析をし、並びにこれらの調査及び分析の結果を考慮するとともに、独立行政法人大学評価・学位授与機構に対し独立行政法人大学評価・学位授与機構法（平成十五年法律第百十四号）第十六条第二項に規定する国立大学及び大学共同利用機関の教育研究の状況についての評価の実施を要請し、当該評価の結果を尊重して当該中期目標の期間における業務の実績の全体について総合的な評定をして、行わなければならない。

すなわち、主務省である文部科学省に設置された国立大学法人評価委員会が国立大学法人等（ここには大学共同利用機関法人を含む）の総合的な評定を行うが、教育研究にかかる部分については、独立行政法人大学評価・学位授与機構（以下、機構と呼ぶ）に評価を委託する。大学評価・学位授与機構とは 1998 年の文部省大学審議会答申において、大学に対する第三者評価機関の必要性が提起されたことに基づき、2000 年に改組設置された機

関である<sup>5</sup>。

このように、府省内の評価委員会とは独立した専門の評価機関を用いることは国立大学法人評価の一つの特徴である。このような体制をとる一つの理由は、大学が行う教育研究という営みが高度に専門的であり、それを判断するには特別な体制が必要であることが挙げられる。ただし、仮にこれだけであれば、たとえば研究開発を実施している独立行政法人についても、その業務内容は同様に専門的なはずであり、独立の評価機関を用いても良いはずである。

より本質的な理由は、やはり大学の自主性・自律性の担保にある<sup>6</sup>。前述のように憲法二十三条で学問の自由が保障され、学問的な真理探究は時の政治や行政からの介入を排除して行われ、それを実現するための制度的慣行として大学の自治が基本的理念として存在する。そのため、政府の内部に設置された委員会が教育研究を評価することには問題があり、国立大学協会では「教育研究評価については、政府に直接預けるわけには行かない」という強い主張がなされていたという（丹保 2009）。しかし、その一方で国立大学は公的資金である運営費交付金によって運営され、高等教育政策・学術政策の推進との調和も求められる。『新しい「国立大学法人」像について』では、「中期目標・中期計画の策定とこれらを前提とした評価の仕組みは、こうした国としての高等教育・学術研究に係るグランドデザイン等と、大学ごとの基本理念や長期的な目標を踏まえ、一定期間における両者の制度的な調和と各大学の質的向上を図るための改革サイクルとして位置づけられる」と述べている。この調和を実現するための一つの仕掛けとして、行政府と大学との間に独立の評価機関という中間組織を置く体制をとり、そこに大学人や産業界などの混成による評価委員会を作り、行政府からの政策的要請と、大学の教育研究の実態や自律性の双方を踏まえた評価基準や評価を実施しようとしている。また、国立大学法人法では、評価の体制だけでなく内容にも言及し、「教育研究の状況についての評価」を求めている。しかし、法律だけでは、その意味するところは明確ではない。国立大学法人評価委員会の当初の議論では、国立大学法人の中期目標・計画の中の主要項目である「教育研究の質の向上に関する事項」の実施状況が、「教育研究の状況」にあたるとして、大学評価・学位授与機構にその評価を要請することが想定されていた<sup>7</sup>。しかし、その後の議論において解釈は変わり、「中期目標の達成状況」の評価に加えて、別に「教育研究の状況についての評価」を実施し、それらを踏まえて「業務の実績の全体について総合的」に判断を行うことが提案された。国立大学法人評価委員会第10回委員会資料では以下のことが述べられている<sup>8</sup>。

- 教育研究の状況の評価については、中期目標の達成度に加えて、教育研究の水準に関する評価を行うことが必要である。また、中期目標期間終了時における状況のみならず、中期目標期間における質の向上度も踏まえた評価内容とすることも重要であると考え。

ここでは、「達成度」、「教育研究の水準」、「質の向上度」という3つの異なる概念が示されている。評価委員会の議事録からは、この提案の背景となった理由を見出すことができる。第1には、大学法人ごとの中期目標・計画自体の難易度に差がある点である。議事録では「達成度のバリアを低くしておけば簡単に達成するから、それだけでは具合が悪い」と指摘し、設定された中期目標を基準として判断することの意義に疑問を呈している。そのため、中期目標とは独立に、「教育研究の水準」がどうであるかを測る必要があるということである。この問題は、国立大学法人の場合には、教育研究という形式的には同じ業務を行っている法人が複数存在し、それらが一斉に評価され、評価結果が何らかの方法で資金配分にも影響するというスキームによって、さらに深刻なものとなる。すなわち、達成し易い目標ばかりを掲げた大学の評点が高くなり、同等の成果をあげながらも高い目標を掲げたために達成度が低く評点が低くなった場合、その結果を単純な形で資金配分に活用すれば問題を生じることになる。

第2には、中期目標において「質の向上に関する事項」と項目名が立てられているように、法人化後において、教育研究の質にどれほどの変化が生じたのかという変化量を見る必要があるという指摘も存在した。国立大学法人評価委員会では、「質の向上を評価するために、その終了時点の教育研究の状況に加えて開始時点の教育研究の状況についても評価を要請するかどうか」もしばしば議論されており、法人化後の変化量をいかに分析できるかが論点の一つとなっていた。

しかしながら、高い水準を維持していた大学にどこまでその向上度を求め続けるのかという問題がある。第2期中期目標・中期計画の評価においても、質の向上に関する事項が立てられていることから、「質の向上度」の評価を実施することが想定される。第1期に高い水準を示した大学が、第2期に同じ水準を維持していたとしても、水準の変化率は少ないので、質の向上度の評点が低くなることになる。こうした問題は、期を重ねるごとに顕著になると思われる。

ただし、「質の向上度」を設けた背景には「教育研究の水準」を評価するようになった場合に、それだけでは旧帝国大学のように伝統的に研究力が高く、学生の能力も高い大学に有利に働くのではないかという懸念への配慮もあったと見られる。

第3には、部局単位の評価があつてこそ大学組織や業務の改善や再編が効果的に行えるという意見である。後に国立大学法人評価委員会が決定した評価の実施要領には「教育研究の状況の評価においては、主要な教育研究組織毎に教育研究の水準や質の向上度を明らかにすることが、中期目標の達成状況を適切に判断するために必要であるとともに、各法人の個性を伸ばし、質を高める観点から、法人が自主的に行う組織及び業務全般にわたる検討や次期中期目標・中期計画に関する検討に、評価結果を反映させるためにも必要である」と述べている<sup>9</sup>。すなわち、大学全体だけでなく、学部・研究科等ごとに水準を明らかにすることで、評価を学内の組織や業務の再編成に用いることを意図していたと思われる。

結果、図2のような評価システムが決定された<sup>10</sup>。

図2の右側が大学評価・学位授与機構が行う教育研究の状況の評価であり、1) 大学ごとの中期計画の実施状況の分析と、2) 学部・研究科等ごとの「現況分析」、の2種類の評価を行い、それらを踏まえて中期目標の達成状況に関する評価が行われる。また、現況分析は、教育と研究がそれぞれ行われ、さらに、水準と質の向上度の二つの評価を行う。

図2の左側にあたる国立大学法人評価委員会では、業務運営、財務、ならびに大学病院や附属学校等に関する中期目標・計画の達成状況の評価を行い、大学評価・学位授与機構が行った教育研究の評価結果を尊重して、総合的評定を行う。

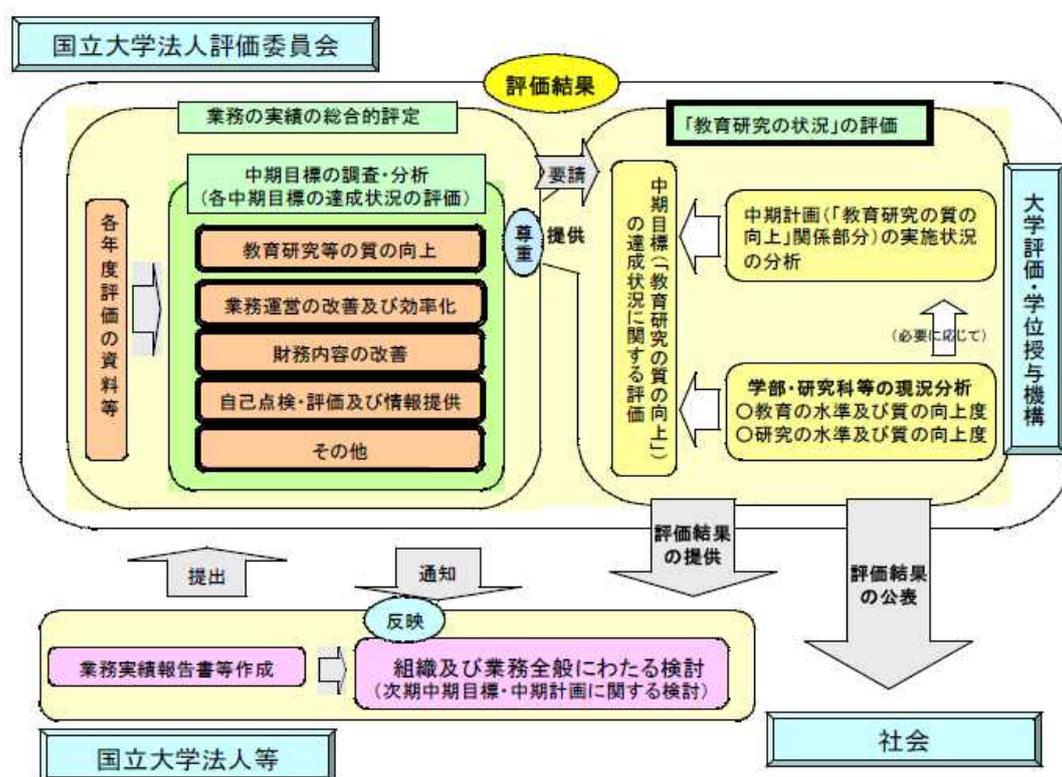


図2 国立大学法人評価作業の流れ 出典：(独) 大学評価・学位授与機構

このうち、国立大学法人評価委員会が行う業務運営等の評価については、年度評価の様式を踏まえながら行われ、独立行政法人の評価方法と大きな違いはない。そこで、次項では、国立大学法人制度の特徴である第1期国立大学法人評価における教育研究面の評価方法を説明する。

## (2) 第1期国立大学法人評価における教育・研究評価方法

第1期国立大学法人評価における教育・研究の評価は、中期目標の達成状況の評価と教育・研究の水準をみる学部・研究科の現況分析の2つから構成される。図3は国立大学法

人評価の詳細を示したものだが、上段の枠で囲んだ部分が教育・研究の評価にあたる。



図3 第1期国立大学法人評価における教育・研究評価の概要

以下、中期目標達成状況の評価と現況分析について説明する。

### 1) 中期目標の達成状況の評価

達成度評価の分析項目は、教育は、「教育の成果」、「教育内容等」、「教育の実施体制等」、「学生への支援」、研究は、「研究水準及び研究の成果等」、「研究実施体制の整備」であるが、社会連携・国際交流等も分析項目に掲げられた。これらの項目についてその達成状況を5段階で判定した。

達成度評価の方法は以下の通りである。まず大学が各中期計画の進捗状況、ならびに、その記述の根拠となる資料やデータを「実績報告書」として作成し提出する。次に、機構におかれた評価委員会の担当部会において実績報告書の分析を行う。その後2日間の訪問調査を行い、大学の執行部や学生と面会して不明点を確認する。その上で、各中期計画の進捗状況の段階判定、および中期目標の達成状況の段階判定を行い、優れている点や改善を要する点を文章としてまとめ、「評価報告書案」を作成する。その案を大学に対して示し、事実誤認などの意見の申立てを大学から得て、意見申立審査会で審議する。必要な修正を行った上で最終的な報告書を作成し、国立大学法人評価委員会へ提出するとともに、社会への公表を行った。

その中で指摘しておくべき特徴的な点は以下である。

第1は、評価の実施時期である。評価は2回に分けて行われたことで、中期目標期間(6年)終了後ではなく、4年終了時点の平成20年に1回目の評価が「暫定評価」として行われた。その理由は、評価結果を次期中期目標等の内容及び運営費交付金等の算定に反映させるため、PDCAを回すためには次期中期計画の策定前のタイミングで評価結果を出す必要があると判断された。そのため、中期目標の達成度の評価とは言っても、4年という中間時点での進捗状況の評価とならざるを得ず、大学にとっては当初の予想よりも短期に評価が行われたことになる。さらに、6年終了後の平成22年に「確定評価」と称した簡易な形式での評価が行われた。しかしながら、2回にわたる評価作業は、評価にかかるコストを増したことになり大学関係者から負担が大きいとの意見がしばしば出された。

第2は、計画実施による成果(アウトカム)の明確化を求めたことである。先述のように大学によって目標・計画の難易度は様々であり、また、それが達成されたことが教育研究の質という面からどのような効果があるのは明らかでない。そのため、達成状況を段階判定する基準として、中期計画が順調に進捗しているか否かだけでなく、「中期計画に掲げる取組が機能しているか、中期目標期間中に教育研究の質は向上したか、あるいは高い質が維持されているか」が基準に明記された。これは計画の遂行だけでなく、それによる教育研究の質向上の効果までを段階判定の基準に含むものであった。

さらに、2回目の「確定評価」では、「顕著な成果」すなわち、特に顕著なアウトカム成果がある場合について、明確なエビデンスとともに説明することが求められた。

しかし、実際にはこの「成果」が、たとえば教育の場合に学生の能力向上という最終的な成果までを求めているのか、教育方法や教育内容の改善などの中間的な成果までで良いのかは明確ではなく、大学の記述の仕方にバラツキがあり、課題として顕在化した。

## 2) 学部・研究科等の現況分析

現況分析は、学部および研究科ごとに、教育の水準および質の向上度、研究の水準および質の向上度を分析するものである。

現況分析の分析項目は、教育については「I. 教育の実施体制」「II. 教育内容」「III. 教育方法」「IV. 学業の成果」「V. 進路・就職の状況」の5つ、研究については「I. 研究活動の状況」「II. 研究成果の状況」の2つであり、各項目の中に1~2つの「基本的な観点」が設けられた。各分析項目は、「期待される水準を大きく上回る」から「期待される水準を下回る」の4段階に分けて判定されることになった。

現況分析の方法は、各学部・研究科は機構が定めた「分析項目」ならびにその下部構造としての「基本的な観点」ごとに現状を簡易に説明し、「現況調査表」として提出する。それを機構に設置された学問分野別の「現況分析部会」の評価者が書面分析をおこない、調整のうえで評価結果案を決定する。評価結果は項目ごとの分析結果の記述と、4段階の段階判定がなされる。現況分析の評価結果案についても大学からの意見申立てを得た上で、

必要な修正を施し、公表された。

教育・研究の水準を段階判定するにあたって、技術面のみならず、各大学がおかれた実情への配慮など、いくつかの要因を配慮する工夫がなされた。

たとえ同じ学問分野の学部・研究科であったとしても、大学自体の使命が異なり、教育サービスの受益者である学生の能力も異なり、研究の方向性も違う。また、同じ活動や成果が得られていたとしても、異なる大学の学部・研究科にとってはその意義が異なる。そのため、大学の目標や特徴、それが置かれている社会環境などを加味するために、この評価では、「学部・研究科等の教育あるいは研究の目的に照らして、想定される関係者（ステイクホルダー）の期待を満たしているか」が判断基準として用いられた。

しかしながら、この基準自体が抽象的であり、提出書類の作成や評価を難しくしたとされる。また、各大学の目的やステイクホルダーの期待に照らし合わせた達成状況をみるため、おのおの別の尺度で現況分析を行っていることになる。したがって、理論的には大学間での単純比較はできず、分析を難しくしている。

しかし、一方で、自らが行う教育・研究の顧客やステイクホルダーは誰であり、何を提供すべきであるかについての検討を求め、評価が意識変化につながったという指摘もある。また、こうした意識変化は、大学とそれを取り巻く社会の関係を見直すことにつながり、その関係性の中で自らの使命や目的を見直すことは、大学自身で、自らの機能を明確化し、個性を引き出すことにつながるという意見もある<sup>11</sup>。

このように「想定されるステイクホルダーの期待」を評価基準に含めることについては、賛否両論複数の意見がある。いずれにせよ、どのようなスタンスで現況分析を行うのかを明確にすることは、混乱を防ぎ、評価を効率的に行うために必要である。

研究の水準のうち「研究成果の状況」については、その中でさらに異なる方法・基準による評価が行われた。各学部・研究科はその組織を代表する優れた研究業績を教員数の半数を上限に選択し、「優れている」と主張する根拠の記述を含めて書類を提出する。大学評価・学位授与機構には 66 の研究分野からなる「研究業績判定会議」がおかれ、各業績について 2 名以上の判定者が、学術面あるいは社会・経済・文化面での貢献のどちらかの視点から審査を行った。この判定結果はあくまでも組織としての研究成果の状況の評価するために用いる作業過程の一つであり、集計結果が現況評価の評価者に提示され、個別の判定結果は公表されなかった<sup>12</sup>。

「質の向上度」については、前述のように、本来、法人化以降、評価に至るまでに、どの程度水準が向上しているかを確認するための基準である。しかしながら、現況分析は、国

立大学法人制度導入時に想定されていなかった評価であること、水準の向上を示す指標データなど該当データが大学側に十分にそろっていないなどの事情に鑑み、結局は学部・研究科ごとに当該期間に教育・研究の質が向上したと思われる事例を記述方式で提出してもらうという簡単な形となった。

以上の評価項目に基づき、独立行政法人大学評価・学位授与機構が評価作業を実施したが、ピアレビューを基本としている。学部学科別の評価や66分野の研究業績反映作業のために約700人の大学教員および企業関係者が同機構の評価委員として参加した。

### 3. 国立大学法人評価制度の結果と運営の実際

#### (1) 評価結果

上記のように行われた評価の結果は以下の通りである。

教育研究面の達成度の暫定評価および確定評価の結果は表3に示した。評価の基準となる中期目標・計画は大学ごとに異なるために、達成度の結果を総計したり、比較することに大きな意味はないが、結果的には大項目においては、4段階の3段階目にあたる「おおむね良好」が多くを占める結果となった。

だがその下位項目である中項目に着目すると「教育内容」「教育の実施体制」について、暫定評価の段階で「不十分」と判断された法人もあったが、暫定評価結果が法人に通知されたこともあり、確定評価の段階では0法人となった。研究については「非常に優れている」と評価された法人もある。特徴的な点としては、教育に比べて研究のほうが、評価結果にばらつきがあることが挙げられる。

表3 法人の教育研究等の質の向上に関する中期目標の達成度評価の結果

大項目	非常に優れている	良好	おおむね良好	不十分	中項目	非常に優れている	良好	おおむね良好	不十分
教育	0 (0.0%)	9→11 (12.8%)	77→75 (87.2%)	0 (0.0%)	①教育の成果	0 (0.0%)	23→30 (35.3%)	58→54 (63.5%)	4→1 (1.2%)
					②教育内容等	0 (0.0%)	10→11 (12.8%)	76→75 (87.2%)	0 (0.0%)
					③教育の実施体制等	0 (0.0%)	32→34 (39.5%)	52→52 (60.5%)	2→0 (0.0%)
					④学生への支援 (その他の中項目を含む。)	2 (2.2%)	24→27 (29.0%)	67→64 (68.8%)	0 (0.0%)
研究	2→3 (3.5%)	26→27 (31.4%)	58→56 (65.1%)	0 (0.0%)	①研究水準・成果等	5 (5.8%)	43→46 (53.5%)	38→35 (40.7%)	0 (0.0%)
					②研究実施体制整備 (その他の中項目を含む。)	1 (1.2%)	30→32 (37.2%)	55→53 (61.6%)	0 (0.0%)
社会連携等	2 (2.3%)	32→36 (41.9%)	52→48 (55.8%)	0 (0.0%)	①社会連携・国際交流	2 (2.3%)	34→37 (43.0%)	50→47 (54.7%)	0 (0.0%)
					②その他	1 (4.5%)	9→10 (45.5%)	12→11 (50.0%)	0 (0.0%)

※矢印の左側の数字は平成16～19年度の評価の状況で、右側の数字は確定後の状況。

数字は法人数、括弧内は確定後の判定の割合を示す。

出典：文部科学省国立大学法人評価委員会(20115.24)「国立大学法人・大学共同利用機

関法人の第1期中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要」

また、国立大学法人評価委員会が直接行った業務運営等の評価結果は表4の通りである。業務運営面では「良好である」が多くを占め、暫定評価結果と確定評価結果はほぼ同様だった。ただし、業務運営の改善・効果については、「非常に優れている」が暫定評価時に11.2%であったが、確定時には31%に上昇しており、2年間で、業務改善面が高く評価された大学が増えている。

表4 法人の業務運営等に関する中期目標の達成度評価の結果

	業務運営の改善・効果		財務内容の改善		自己点検・評価及び情報提供		その他の業務に関する重要事項									
非常に優れている	11	12.0% →	28	31.0%	3	3.0% →	3	3.0%	2	2.0% →	0	0.0%	2	2.0% →	3	3.0%
良好である	56	62.0% →	48	54.0%	83	93.0% →	79	88.0%	84	94.0% →	88	98.0%	75	84.0% →	75	84.0%
おおむね良好である	18	20.0% →	13	14.0%	1	1.0% →	7	8.0%	2	2.0% →	1	1.0%	11	12.0% →	9	10.0%
不十分である	5	6.0% →	1	1.0%	3	3.0% →	1	1.0%	2	2.0% →	1	1.0%	2	2.0% →	3	3.0%
重大な改善事項がある	0	0.0% →	0	0.0%	0	0.0% →	0	0.0%	0	0.0% →	0	0.0%	0	0.0% →	0	0.0%

※矢印の左側の数字は平成16～19年度の評価の状況で、右側の数字は確定後の状況。

数字は法人数、括弧内は確定後の判定の割合を示す。

出典：文部科学省国立大学法人評価委員会(2011.5.24)「国立大学法人・大学共同利用機関法人の第1期中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要」

表5、6は現況分析のうちの教育・研究の水準の結果である。ここでは最上位（期待される水準を大きく上回る）や最下位（期待される水準を下回る）の結果もみられる。ただし、最下位の評価を受けた法人数は確定評価時には減少する傾向がある。つまり暫定評価結果が大学に通知されたことによって、改善効果があったものと考えられる。また、達成度評価と同様に、教育よりも研究結果が分散する傾向があり、研究活動については大学の学部・研究科ごとにその状況に差があると見ることができる。

「質の向上度」は事例を列挙した方法であったため、ここでは省略する。

表5 学部・研究科等の教育水準の結果

	教育実施体制		教育内容		教育方法		学業の成果		進路・就職の状況											
期待される水準を大きく上回る	7	0.9% →	7	0.9%	6	0.7% →	6	0.7%	7	0.9% →	7	0.9%	6	0.8% →	6	0.7%	2	0.3% →	2	0.3%
期待される水準を上回る	121	15.1% →	122	14.9%	157	19.6% →	169	20.7%	154	19.2% →	164	20.1%	85	10.6% →	85	10.4%	79	10.1% →	78	10.0%
期待される水準にある	668	83.4% →	686	84.0%	636	79.5% →	641	78.5%	635	79.3% →	645	78.9%	687	85.8% →	714	87.4%	676	86.8% →	683	87.9%
期待される水準を下回る	5	0.6% →	2	0.2%	2	0.2% →	1	0.1%	5	0.6% →	1	0.1%	22	2.8% →	12	1.5%	22	2.8% →	14	1.8%

※平成16～19年度の評価801組織、評価結果の確定817組織である。

※矢印の左側の数字は平成16～19年度の評価の状況で、右側の数字は確定後の状況<sup>13</sup>。

出典：文部科学省国立大学法人評価委員会(2011.5.24)「国立大学法人・大学共同利用機

関法人の第1期中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要」

表6 学部・研究科等の研究水準の結果

	研究活動の状況				研究成果の状況						
	数	割合	変化	数	割合	変化	数	割合			
期待される水準を大きく上回る	34	5.5%	→	36	5.8%		26	4.2%	→	29	4.7%
期待される水準を上回る	248	40.4%	→	261	42.2%		231	37.6%	→	247	39.9%
期待される水準にある	327	53.3%	→	322	52.0%		354	57.7%	→	342	55.2%
期待される水準を下回る	5	0.8%	→	0	0.0%		3	0.5%	→	1	0.2%

※平成16～19年度の評価614組織、評価結果の確定619組織である。

※矢印の左側の数字は平成16～19年度の評価の状況で、右側の数字は確定後の状況。

数字は法人数、括弧内は確定後の判定の割合を示す

出典：文部科学省国立大学法人評価委員会(2011.5.24)「国立大学法人・大学共同利用機関法人の第1期中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要」

国立大学法人法において準用している独立行政法人通則法三十五条1項では、「主務大臣は、独立行政法人の中期目標の期間の終了時において、当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずる」としており、また、同3項において審議会（すなわち総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、政独委と略す））は、「当該独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃に関し、主務大臣に勧告することができる」とされている。これにより政独委が「勧告の方向性」を公表し、これを踏まえて文部科学省において「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直しについて」が決定された。国立大学法人法の附帯決議において、政独委からの勧告は各大学の大学本体や学部等の具体的な組織の改廃、個々の教育研究活動については言及しないこととされており、結果的に文科省からの「見直し」では、個別大学ではなく国立大学全体に対して、博士（後期）課程、法科大学院、教員養成系学部、附置研究所等の入学定員や組織等の見直しに努めることなどが提示された。各大学法人では、その内容を踏まえて、第二期の中期目標・計画の作成が求められることになった。

## (2) 予算への反映

評価結果の活用は、大学の自主的な改善への反映を主眼として、資源配分については効率化係数を用いるという、限定的な運用となった。ただし、制度構想の段階では、効率化

係数を活用する案の他、運営費交付金全体を A～E の 5 段階評価に基づいて傾斜配分する議論もあったという。また、資源配分に用いる評価項目について、当初は管理運営費を念頭においていたが、最終的には教育研究の評価項目も含めて反映することになった<sup>14</sup>。

#### ① 評価結果の反映方法 ～評価反映係数について～

評価結果を運営費交付金に反映することは、前述のように国立大学法人法の中では明確に定められてはいないが、規定路線として制度設計が進められていたと考えられる。また、国立大学法人制度制定時に附帯決議として、「評価結果を中期目標等の業績評価と資源配分に結びつけることについては、大学の自主性・自立性を尊重する観点に立って慎重な運用に努めること（衆議院 2003.年 5 月 16 日）」と明記されており、その反映のあり方については文部科学省内で慎重に議論されたものと思われる。

評価結果反映の具体的な方法は次のとおりである。運営費交付金のうち一般管理費の予算額の 1%相当額を評価反映分の財源として一旦拋出し、これに「評価反映係数」という算定式に基づいた係数を乗じる。この結果得られた額を再配分額とし、財源拋出額との差を「評価反映分」としている。「評価反映係数」は、国立大学法人評価結果を一定の算出ルールのもとに数値化し、その結果から算定するというものである（文部科学省国立大学法人評価委員会 2010。）

文部科学省によれば、各大学の評価反映係数は次のようになる。まず、教育研究の水準および質の向上度の各評価項目、教育研究にかかる目標の達成度、業務運営にかかる目標達成度の各評価項目におおのウエイトをつけ、合算したものを「総合評価ウエイト」とした。各大学の総合評価ウエイトの平均を算出し、平均以上、平均未満で別途計算し、各大学の「評価反映係数」を出すというものである。

この算定プロセスは複雑に見えるが、正式に開示されている情報から、どのような思想に基づいているものかを推し量ることは難しい。国立大学協会法人評価委員会は、評価反映分の算定式について、次のような問題提起をしている（国立大学協会評価委員会 2011 年 5 月 23 日）。

- ・総合評価ウエイトについては、教育水準評価ウエイトと研究水準ウエイトが 3 であるのに対し、達成度評価ウエイトが 2 になっており、達成度評価ウエイトよりも水準評価ウエイトを重視しているのは適切でない。
- ・質の向上度を指数化し、研究水準、教育水準に乗じたことについても適切でない。

前述のように、国立大学法人評価は、当初、中期目標・中期計画の達成状況を確認することに主眼が置かれていたが、評価制度検討途中より、教育・研究の水準を評価することが決まった。こうした経緯に鑑みると、達成度評価ウエイトよりも水準評価のそのが高い

ことは、大学側からみると腑に落ちないということだろう。

また、質の向上度についても、前述のとおり、第1期の評価において、大学側の事情を配慮し、データが十分にそろわない場合には事例を記述することになっていたため、さほど重みのある評価項目になっていなかったのが実情である。その質の向上度の評点を研究水準、教育水準の評点に乗じることが適切でないというのは合理的な意見であろう。

## ② 予算への反映

平成22年度の国立大学法人運営費交付金に平成20年度に実施された暫定評価結果が反映された。その内訳の説明にあたり、まず、国立大学法人の収入構造について簡単に説明し、その収入要素のひとつである運営費交付金の構成、さらに評価反映係数が運営費交付金のどの部分に反映されたのかを説明する。

国立大学の収入は、運営費交付金、自己収入（授業料等収入、病院収入、雑収入）、寄付金、産学連携等研究収入等、補助金等収入から構成される。これらの総額は、平成21年度で1兆506億円であり、平成17年度の659億円から増加傾向にあるが、運営費交付金のみに着目すると減額傾向にある。支出構成は、教育経費、研究経費、診療経費、教育研究支援経費、受託研究等、人件費、一般管理費、支払利息、その他、となっている。（財務省 2011）。

運営費交付金は、大きく4つから構成されており、平成22年度の国立大学法人（90法人）の22年度運営費交付金は、総額1兆1,585億1,500万円であるが、その内訳は一般運営費交付金（9,371億円）、附属病院運営費交付金（187億円）、特殊要因運営費交付金（1154億円）、特別運営費交付金（873億円）となっている。

評価反映分の財源として、一般管理費予算額の1%相当額を充当することになり、総額16億円の財源拠出額が決められた。すなわち、各大学の評価反映係数を財源拠出額に乘じ、再配分額として算定する。再配分額と財源拠出額の差額が「評価反映分」となった。一般運営費交付金に評価反映分が反映され、最終額が決められた。

具体的には、評価反映分が最も増額されたのは東京大学の2500億円で、最も減額されたのは琉球大学の800万円であったが、50万円から500万円程度の増減幅にある大学が多く、運営費交付金総額に比し、評価反映分は小規模にとどまった。したがって、国立大学にとってみれば、毎年実施される運営費交付金1%削減のほうが、評価反映分よりも遥かに大きな影響がある。そのため評価のインセンティブ（あるいはサンクション）としては小さいものに留まった。

## ③ 評価結果の予算反映に関する議論

評価結果の予算反映については、国立大学協会ははじめ大学関係者の間で物議をかもし

が、第2部会においても議論になった。

第1に、評価反映係数にかかる算定式の思想やロジックが明確でないという点である。算定式は評価を開始する前に被評価者である大学、評価者の間に告知されるべきであろう。

第2に、評価対象と評価結果の反映対象となる予算が一致していないという指摘である。評価対象は、大学機関全体の教育研究の目標達成度、業務運営の目標達成度、教育および研究の水準については学部・学科別にみている。ほぼ大学全容をみていることになるから、収入全体にかかる結果をみていることになる。しかし、評価結果は運営交付金に反映されているので、評価の対象と反映の対象が一致していないという議論があった。ただし、運営費交付金は教員の人件費や基盤的経費で相当分が占められており、教育、研究活動全般に関連する費用であるという考え方もあろう。

### (3) 大学の課題

評価の成否は、制度設計の精度に加え、被評価者側の自己評価力によるところが大きい。自己評価力とは、評価技術のみならず、一連の評価作業を効率よく実施し、結果を効果的に活用するための運営体制をも含んだ組織の能力であると考ええる。

国立大学法人制度では、目標の明確化、自由裁量権の付与、学外識者の経営参加、評価と情報開示を特徴とし、評価は新制度の一要素として組み込まれている。したがって、評価の成果は、事業の改善効果だけでなく、国立大学法人制度の成果という文脈の中で捉えてゆく必要がある。

そこで、ここでは大学の自己評価力の課題を評価技術上の課題、法人制度運営上の課題の2点について述べるが、後者については第2部会の議論をベースに説明する。

#### ① 評価技術の課題

各府省や自治体の評価は自己評価をベースに行われ、第三者評価も被評価者の自己評価資料をもとに議論されることが多いが大学評価も例外ではない。被評価者が関与せず、第三者評価者が全行程を独立して作業することは論理的には可能だが、データの収集などを過去に遡って実施することには相当のコストがかかる。また、評価結果を咀嚼し、次期計画や改善にいかすためには、全くの第三者に評価を委ねるよりも、自己評価のほうが効果的であるという意見もある (Patton 1997)。

国立大学法人評価は、被評価者が提出した実績報告書と現況調査表をベースに行われており、大学の自己評価作業によるところが大きい。しかし、その内容が第三者の評価分析作業に耐えうるほど十分に整っていたとは言い難い。つまり、成果を示すためのエビデンスが整っていないために説得力に欠ける記述が散見された。

また、データや資料の問題にとどまらず、評価対象となる計画そのものに問題があり、

評価が困難なケースも散見される。具体的には次のとおりである。

- ・インプットやプロセスを目標にしてしまったために、何がめざすべき成果であったのかを特定できない。

- ・中期目標・中期計画の策定時に記された目標が曖昧であり、抽象的すぎて、期待される成果を特定することが困難である。

- ・目標とその達成手段であるべき計画が、論理的に整合していない。

- ・計画に投入する資源（人材、資金、時間）が少なすぎて目標達成が困難である。

これらの問題は、事業が終了した段階で対処しようとしても手遅れで、計画立案の段階、あるいは実施途中で対処する必要がある。

資料やデータの不備、目標や計画のあり方が評価の精度や実行可能性に直接的に影響することから、米国では、「**Evaluability**」すなわち「評価可能性」の課題として議論されてきた（Wholey2004）。Wholeyは、**Evaluability**を向上させるためには、計画の質やデータ収集・分析力の向上に加え、評価に臨む目的を明確にし、関係部局の合意形成と協力体制の構築が必要であると述べている。

日本の場合は、先の技術面に加え、体制面をあわせ「自己評価力」の課題と言ったほうがわかりやすいだろう。評価の負担が大きいと言われる背景には、評価で求められる資料の量が多いだけでなく、こうした自己評価力の課題があることにも着目すべきである。大学の自己評価力を上げることは、事後評価の段階でデータの不足が判明したために、あわてて調査をするなどの作業を回避し、負担を軽減するためにも重要である。

## ② 国立大学法人制度運営上の課題

第2部会では、国立大学法人制度策定と制度運営の双方に関わった森田朗氏をゲストスピーカーとして招へいした。国立大学法人評価の向上をはかるためには、評価制度を規定する国立大学法人制度の目的に立ち返り、それに資するように改善を進める必要があるからだ。森田氏のスタンスは、我が国の人口構造（少子高齢化）および財政状況、さらには大学と学生の需給バランスが崩れていること、大学の国際競争力の問題に鑑みれば、抜本的な改革が必要であるというものである。こうしたスタンスのもとで、国立大学法人制度とその運営状況に着目すると重要な課題がみえてくる。以下、第2部会の実施された議論の論点を挙げておきたい。

第1に、高等教育政策目標をより明確にしたうえで、その目的達成に寄与するように、めりはりをつけて国立大学法人制度、評価制度を運営する必要がある。

第2に法人制度導入によって得られた自由を使いこなせているかという点である。その自由とは次のような内容である。

- ・国立大学法人制度の導入によって、国立大学は独立した法人となり、組織編制は認可制から原則自由になった。部局の設置などは裁量の幅が増え、一定の基準を満たしていれば設置しやすくなった。
- ・学長は、大臣が学内選挙で選ばれた人を自動的に任命していたが、選考委員会による任命となった。
- ・職員人事は、文科省に任命される国家公務員としての身分から、国立大学法人による独自採用が可能になった。この変化は、学長・執行部が人事権を持つという点において、大きな意味をもつ。
- ・また、寄付金など外部資金受け入れの導入がより自由になった。

しかし、現在のところこうした自由をうまく使い切っていないか、あるいは新制度に転換しきれないために効果が出ていないと思われる。たとえば学長の選出方法については、選考委員会を設け、学外の人間を半分以上入れる仕組みが作られたが、実際には意向投票の仕組みが残っている大学が多い。こうした場合、部局の意向を配慮し、学長が思い切ってリーダーシップや裁量権を発揮しにくくなる可能性もある。

第3に、「大学の自治」の問題である。森田氏は評価が困難になる背景には「大学の自治」を守るべきとの考え方に基づく大学の許容力にも起因すると述べている。大学の自治には、「法人組織としての自治」「部局（教授会）の自治」「教員の自治」の3つが挙げられるが、時にはこれらが相矛盾することがある。例えば、マネジメントを強化し、法人としての自律性を高めるようすると、部局や教員の自治と抵触するところがある。大学の場合には、部局や教員の自治が高く位置づけられているために、法人としての一体性を担保することが難しく、予算の再編、組織再編などの改革が困難で、評価結果を活用しにくい状況にある。

大学の特徴を「中枢神経なき巨大生物」と関係者が称したことがあるが、末梢神経は優秀だが、中枢神経を持たず、手足がばらばらに動いている生物に大学が近いという意味だ。組織全体として意識決定コストが過大であるのに、資源配分が非効率で、責任の所在が不明確になるという問題を孕んでいる。

以上の3つの論点はいずれも重要であるが、特に、第3の大学の自治の問題は大学のガバナンス、運営のすべての事柄に影響するものである。この問題は大学の本質にかかると、法的に、また社会的に尊重されてきた。しかし、この点を配慮しすぎるがゆえに、学内運営のみならず高等教育政策の目標の明確さを奪っているところがあるのではないかと。

評価制度も同じ問題を抱えている。第1期中期目標、中期計画の国立大学法人評価制度は試行錯誤のプロセスにあったことに加え、大学関係者や関係者の意見を調整し、修正・変更が何度か行なわれた。その結果、評価制度はより複雑になり、その思想やロジックが

わかりにくくなった点は否めない。

しかし、思想のわかりにくさは試行錯誤や度重なる調整のみに起因するものではない。国立大学法人化の政策的経緯を振り返れば、その直接的な契機を作ったのは、橋本および小渕政権下の行政改革および公務員の純減と、小泉政権の行財政の構造改革である。国立大学法人制度は、行革という大きな政策的経緯の中で、いわば受け身のかたちで始めざるをえなかった。また、国立大学法人制度は独立行政法人制度の通則法に修正を加えるかたちで構築されたが、その内容は独立行政法人制度の大枠を維持しながら、大学の特性を配慮して、その運営方法に修正を加えようとするものであった。本制度の一構成要素である国立大学法人評価制度もしかりである。本第2部会は、この修正の在り方が、どこまで大学の特性に対応したものであるのかという問いかけから、議論を始めたが、修正の議論に留まらず、英国のエージェンシー制度をモデルに作られた独立行政法人制度や評価制度を国立大学に適用することの可否、あるいはなぜ、独法制度を登用したのかという点も議論に及んだ。

だが、問題の本質は、独法制度を登用したという事実やその修正の在り方ではなく、何をめざして本制度を登用し、修正したのかという点であろう。それは、大学の自主性や特性への配慮だけでは十分に説明することはできない。ここで問われるのは、国立大学政策目標であり、さらにその上位にある高等教育政策目標であろう。我が国の高等教育政策目標に照らし合わせ、一貫性ある国立大学法人政策目標が求められているのだ。また、高等教育の多様性や自主性を尊重することと、一貫性ある政策体系を築くことは矛盾することではない。大学の多様性や自主性を損なうことがあるとすれば、政府と大学の役割分担の曖昧さの問題である。

第2期国立大学法人評価制度の設計にあたり、文部科学省は評価作業の負担軽減の見地から簡素化を提唱している。この点に異論を唱える高等教育関係者は殆どいないだろう。筆者も賛成である。

しかし、ここで再び問われるのは、簡素化によって何をめざすのかという点である。負担軽減をゴールにしてしまえば、制度の根幹にかかわるところを削除したり、見落としでしまう可能性がある。高等教育関係者が納得するのは、評価制度を規定する論理の明確性であり、ストリームラインであり、その上での簡素化ではないか。そして、その論理を規定するのは、国立大学法人制度の目的であり、その上位の政策目標である。

第1期における国立大学評価制度は、行政改革の影響が大きく、試行錯誤の側面も多かった。しかし、第2期においては、我が国がめざす高等教育政策と国立大学法人政策をより明確に打ち出してもよいのではないか。そして、その目的達成に資する評価制度とは何かという視点から、改善・改変を行うことが求められている。

---

注

- 
- 1 独立行政法人法においても、国は法人の業務運営に自主的に配慮しなければならないが、国立大学法人制度においては、さらに国立大学の教育・研究の特徴（自主性、自律性、専門性、長期性）を常に配慮しなければならない。
  - 2 しかし、国立大学法人は、役員会、教育・研究評議会、経営評議会など意思決定にかかる主たる構成要素とその基本的な役割は法律の中で規定されている。
  - 3 しかし、国立大学法人制度においては、あらかじめ各大学の意見を聞き、その意見を配慮して、大臣が中期目標を作成し、国立大学法人に指示をすることになっている。
  - 4 また、独立行政法人の中期目標・中期計画の期間は3～5年であるのに対して、国立大学法人は6年であることも国立大学法人制度の特徴であるとされる。
  - 5 1998年の文部科学省大学審議会の答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」では、1991年から導入された大学の自己点検・評価が十分に機能していないことから、第三者評価機関の必要性を提起した。これは国立大学の法人化とは別の文脈であり、直接的な関係はない。大学評価・学位授与機構は2000年に改組設置され、その後3年間は「試行的評価」と呼ばれる大学評価を実施していたが（詳細については齊藤、林(2007)を参照）、ここで行われた評価の内容も法人評価のものとは異なっている。なお、2004年以降は、法人評価に加えて、学校教育法において全ての大学は第三者評価（いわゆる認証評価）を受けることが義務づけられており、大学評価・学位授与機構ではこの認証評価も行っている。
  - 6 法人化の検討の初期段階における平成11年9月時点の文部省資料「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」において、既に「大学の教育研究の自主性・自律性を担保するため、評価委員会は、教育研究に係る事項については、「大学評価・学位授与機構」（仮称）の専門的な判断を踏まえて主務大臣に意見を表明する」と述べられている。
  - 7 国立大学法人評価委員会第8回資料「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終了時における評価の検討について（たたき台・未定稿）」平成17年3月4日  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05042301/009.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05042301/009.htm)
  - 8 第10回委員会資料「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終了時の評価について（骨子たたき台）」  
[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05072001/004.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05072001/004.htm)
  - 9 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」平成19年4月6日、国立大学法人評価委員会決定
  - 10 詳細については、独立行政法人大学評価・学位授与機構 2007 を参照。
  - 11 先導的大学改革に関する調査第2部会における議論。
  - 12 研究業績判定結果の公表については、学内でどのように使われるのか未知数のところがあるので公表は控えるべきという意見と、公表してほしいという意見の双方があった。最終的には、公表を希望した大学に対して、当該大学の判定結果を学長宛てに判定結果を送付することになった。
  - 13 平成16～19年度の評価では、「判定しない」とした組織が、「学業の成果」において1組

---

織、「進路・就職の状況」において22組織ある。評価結果の確定では、「判定しない」とした組織が、「進路・就職の状況」において40組織ある。

14 本研究部会でお話いただいた文部科学省絹笠誠氏の議論より。同氏は国立大学法人評価制度の作成当時、担当課長であった。

## 参考文献

- 天野郁夫（2007）「第5章 国立大学法人の現実と課題」『国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究 平成19年3月』国立大学財務・経営センター 日本学術氏に公開科学研究費補助金最終報告書
- 芦部信喜（1999）『憲法 新版』岩波書店
- 石井紫郎（2000）「学術公法人私案 - 「独立行政法人」対案-」『ジュリスト』No.1179,pp49-60
- 上野宏 上野真城子（2008）「パフォーマンス・メジャーメント」三好皓一編著『評価論を学ぶ人のために』pp61-78
- 大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント 理念・ビジョン・戦略』日本評論社
- 金子元久（2001）「国立大学法人のすがた」『IDE現代の高等教育』NO. 434、pp13-19
- 金子元久（2007）「国立大学法人の評価 何が課題か」『IDE現代の高等教育』No.490、pp.4-12.
- 齊藤貴浩、林隆之(2007)「大学評価・学位授与機構による試行的大学評価事業の評価」『日本評価研究』vol.7 No.1, pp.33-46
- 田中一昭・岡田彰（2000）『中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社
- 田中弥生（2009）「大学評価能力のアセスメント-Evaluability Assessment-」『大学評価・学位研究』第10号 pp27-44
- 田中弥生・林隆之、2010「国立大学法人評価の設計と実際—大学改革と行政改革のはざまで—」『評価クォーターリー』12、pp.2-20
- 丹保憲仁「国立大学の教育研究評価を終えて」『IDE現代の高等教育』No.511、pp.60-65.
- 藤田宙晴（1999）「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』No. 1156、pp.109-122.
- 羽田貴史（2005）「国立大学法人制度論」『広島大学高等教育・研究開発センター 大学論集』第35集
- 馬渡尚憲（2001）「国立大学法人の組織」『IDE現代の高等教育』NO. 434、pp24-28
- 榊原秀訓（2001）「イギリス中央政府におけるNPM手法と行政の変容」『行財政研究』46号 2001 pp.19-30
- Hatry,P.H(1999)*Performance Measurement -Getting Result-The Urban Institute*

---

Press

Patton, i Q. (1997) *Utilization Focused Evaluation The New Century Text*, Sage Publicatin Inc.

Wholey, J (2004) "Evaluability Assessment" Newcomer, K. et.al. *Handbook of Practical Program Evaluation*, John Wiley & Sons, pp33-62

財務省主計局 (2011) 「文教・科学技関係資料 平成 23 年 9 月 29 日」

「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」 平成 1 1 年 4 月閣議決定  
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990524sosiki.html>

国立大学法人法の国会附帯決議

<http://www.hyoka.koho.titech.ac.jp/hyokasitu/docs/futaiketugi.pdf>

文部省 「国立大学の独立行政法人化の方向」平成 11 年 9 月 20 日

<http://www.kantei.go.jp/jp/komon/dai15append/siryou5-2.html>

文部科学省 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 「新しい国立大学法人像  
について (案)」平成 14 年 3 月

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/14/03/020327.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/14/03/020327.htm)

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」 平成 14 年 6 月閣議決定

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/020625f.html>

「平成 1 5 年度予算編成の基本方針」 平成 14 年 11 月閣議決定

<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1129yosan.pdf>

文部科学省 「国立大学法人の仕組みの概要」平成 15 年 9 月

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/03090201.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03090201.pdf)

文部科学省 「国立大学の法人化について」平成 17 年 11 月 7 日

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05122801/003.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/05122801/003.pdf)

文部科学省 高等教育局 国立大学支援課 「国立大学の現状」平成 20 年 8 月

[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/08022822/002.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/kokuritu/gijiroku/08022822/002.pdf)

---

独立行政法人大学評価・学位授与機構(2007)「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」

[http://www.niad.ac.jp/ICSFiles/afieldfile/2009/11/16/no6\\_3\\_20080515youryou.pdf](http://www.niad.ac.jp/ICSFiles/afieldfile/2009/11/16/no6_3_20080515youryou.pdf)

独立行政法人大学評価・学位授与機構(2007)「評価実施要項 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」

[http://www.niad.ac.jp/ICSFiles/afieldfile/2009/11/16/no6\\_3\\_20080606youkou.pdf](http://www.niad.ac.jp/ICSFiles/afieldfile/2009/11/16/no6_3_20080606youkou.pdf)

文部科学省国立大学法人評価委員会(2007)「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」

文部科学省国立大学法人評価委員会(2009.3.26)

「国立大学法人・大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要」

[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/\\_icsFiles/afieldfile/2009/04/14/1260246\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afieldfile/2009/04/14/1260246_1.pdf)

財務省財政制度等審議会(2009)「平成 22 年度予算編成の基本的考え方」

[http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseia/zaiseia210603/zaiseia210603\\_02.pdf](http://www.mof.go.jp/singikai/zaiseseido/siryou/zaiseia/zaiseia210603/zaiseia210603_02.pdf)

## 第3章 第2部会の議論集

### 第2部会の議論の要約

#### 1 第1回検討会（7月15日）の概要

##### (1) 講演「国立大学法人評価制度にかかる政策的背景と制度的仕組み」（絹笠 誠 氏）

- ・国立大学法人制度創設の経緯
  - ・1996年の行政改革会議以降、国家公務員削減の課題を受け、自民党及び文部省において検討開始
  - ・2001年、小泉首相の国会答弁を受け、文部科学大臣が「大学（国立大学）構造改革の方針」提示（「大胆な再編・統合」、「民間経営手法の導入」、「第三者評価による競争原理導入」の3本柱）
  - ・2002年、「新しい「国立大学法人像」について」（独法に比べ水準評価を行う点が特徴）
- ・国立大学法人評価の整理（絹笠氏が担当した平成17-18年当時の課題）
  - ・評価結果をどの程度資源配分に反映するか  
（最終的には非常に限定的な反映に止まった）
  - ・教育研究の評価も資源配分に反映させるべきか  
（最終的には教育研究の評価も反映することに）
  - ・財政再建要求の中、6年間に1度の評価で十分か  
（結果、年度評価を導入するも大学は反発）
  - ・達成状況評価（独法に共通）と水準評価（国立大学法人特有）の兼ね合いをどうするか
  - ・各国立大学の役割の違いをいかに扱うか  
（実際には期待水準とするも、大学からの批判多数）
- ・法人評価制度の成果と課題
  - ・教育面へは良い影響  
（分断された各授業が、目標に沿った体系的な教育へと変わる契機に）
  - ・研究面では課題（トップダウン型の研究の増加／附置研究所等の共同利用施設の問題）
  - ・当初は全大学が“ミニ東大化”。現在は、自大学の特色を生かした目標が出る傾向に。

##### (2) 質疑応答・議論

- ・トータルビジョン（諸外国の制度や元々の政策目標と現在の目標の連関）が不明瞭。
  - ・一方では財務省に、一方では私立大学とのバランスに考慮して進める必要があった
  - ・政策目標は政治動向で変わる（基本は国立大の予算確保と私大を含む大学全体の整備）
- ・個別組織を越えた研究者コミュニティや附置研究所の扱いについて

- ・個別組織への評価とは異なる、国家的・国際的な枠組みからの評価制度の運用が必要。
- ・評価に伴う膨大な負担が教育研究のタイムバジェットを圧迫しているのではないか
  - ・管理的身分は評価の負担を引き受けざるを得ないが中堅の教員に対しても負担が増加
  - ・様々な評価指標が市場に出回るなか、改めて公的な評価を付け加える必要はあるのか
  - ・国立大学法人評価の負担を変える余地は十分にある  
(第二期は実際に簡略化の方向にある)
  - ・第一期の評価の枠組みが緻密なものであったのも外部からの介入を事前に防ぐため
- ・「評価」の概念に様々な目的や機能が盛り込まれ、混在しているのではないか
  - ・認証評価と法人評価は目的・方法が異なるが、実際には重複もあり、整理が必要
  - ・その他、「評価」の概念にどのような目的・機能が盛り込まれてきたのか整理が必要
- ・大学評価・学位授与機構による教育研究評価が法人評価に組み込まれたのはなぜか
  - ・大学の教育研究の評価を独法同様に他機関に任せることへの懸念によるのではないか
- ・大学評価・学位授与機構における認証評価と法人評価の混在について
  - ・国大協の第三者評価機関設置に向けた調査研究と、その後の国立大学からの定員抛出の経緯から、質が異なるものでも「評価」がつく作業の全てが任せられパッチワーク組織となったのではないか

## 2 第2回検討会(8月5日)概要

### (1) 講演「国立大学の法人化と大学評価」(森田 朗 氏)

- ・国立大学法人制度の社会的背景
  - ・国立大学法人制度は、大学の過剰感を背景に質向上と統合再編を政策課題として導入
- ・独立行政法人制度はイギリスの仕組みを基とし、成果目標の設定や達成度評価が特徴
  - ・しかし、日本は目標が不明確で評価が困難な組織(特に研究組織)をも対象とする
  - ・国立大学法人制度は大学の特殊性を独立行政法人制度に反映。更に特異な問題を持つ
    - ・組織形態  
(理事会と教授会・評議会の分離、及び法人組織と大学施設の分離に対する反発)
    - ・リーダー選出  
(経営管理の専門家を長とすることの是非、選考委員会の設置と投票制の残留)
    - ・中期目標  
(大学の意見が反映される制度に対し、外部から“お手盛りの目標”との批判)

- ・政策評価制度は、民間的手法の活用として事後評価による資源利用の効率化を狙う
  - ・しかし政策には民間の収益性に類する客観指標がなく評価軸が多様かつ基準が不明確
  - ・大学評価も評価対象と目的が不明瞭。改善向上へのインセンティブに結びつかない
  - ・評価の効果を明確にする方法の一つに、ベンチマーク方式など競争原理の導入がある
- ・評価制度が結実しない一つの背景
  - ・「法人組織」「部局（教授会）」「教員」の三つの自治の問題
  - ・伝統的に部局と教員の自治が強く、これに抵触する場合、法人の一体性の確保が困難（人事権や予算が伝統的に教授会に属し、組織改変が部局からの積み上げ方式、等）
  - ・「中枢神経なき巨大生物」との例え（末端は優秀だが全体の決定コストが過大で非効率）
- ・トップ大学は国際的な人材市場や研究状況を踏まえた評価に堪えないなら生き残れない
  - ・重点化を図るための大学間競争の導入と、統廃合・撤退をどのように認めていくのか
  - ・インセンティブを生み出す制度改革と、大学マネジメントの見直し・反省が必要

## (2) 質疑応答・議論

- ・法人制度の目的に多様な狙いが詰め込まれた結果、目的に対応した制度運用が困難
  - ・ターゲットに応じた評価基準、評価情報とインセンティブ等との関連の明確化が必要
  - ・過剰な機能を盛り込むと動かない。評価から得た情報の適切な利用法の検討が現実的
- ・大学の置かれた状況の違いを整理した上で、評価の仕方を変える方策もありうる
  - ・競争的研究資金への配分か、運営費交付金への配分かで、大学間の利害がある
  - ・トップへの集中か、地方の底上げか、望ましい統廃合のあり方を議論する必要がある
    - ・地域ブロックを形成し、分野ごとの集中化をはかることでの効率化も可能では
  - ・研究・大学院レベル（特に理工系）と、学部レベル（特に人文社会系）の違い
    - ・前者の分野別重点化は可能であるが後者は特定地域への集中よりも現状が望ましい
- ・大学の法人化が大学間連携や大学界の改革を阻害しているのではないか
  - ・法人の枠組みとともに、法人内部のガバナンスが原因
    - ・理事長・学長選挙による既得利益の反映など
  - ・第1期の評価は、部局を超えた大学組織全体の共通項をつくるという意義もあった
- ・大学再編・資源配分に対する法人評価制度の有効性について
  - ・大学再編に対して評価は効果的ではない。むしろマネジメントの工夫が必要である。
    - ・たとえばマネージャーと研究教育に徹する教員を分けるような仕組み

- (評価を、高い研究能力を持つ者に多くの研究時間を配分する有効性の証明に活用)
- ・評価は自己活動の見直しには有効だが、評価結果に基づく全体資源の割振りは不可能
    - ・可能であるとすればインクリメンタルな配分への反映のみではないか
    - ・しかし、インクメンタルな配分のみで十分に改革が進むのかについては疑問がある

### 3 第3回及び第4回合同検討会(9月5日)概要

#### (1) 講演「ニュー・パブリック・マネジメント」(大住 荘四郎 氏)

- ・ NPM
  - ・ 民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入すること、効率化・活性化を図る
  - ・ 中枢部門から実施部門を分離し、両者の関係を契約型モデルとする
- ・ エージェンシー
  - ・ 主務大臣とエージェンシー長官との間で締結される「枠組み協定書」に基づく運営
  - ・ エージェンシーには法的枠組みがない(通則法に基づく日本の独法との明確な差異)
  - ・ 執行部門の公務員の業務責任・人事管理を、大臣からエージェンシー長官に委譲
  - ・ “競争による質の向上”、VFM (Value For Money) の発想による5年ごとの見直し
- ・ 評価
  - ・ VFM では3E基準 (Economy・Efficiency・Effectiveness) の下に費用対効果を評価
  - ・ Economy・Efficiency は比較可能性が高いが、Effectiveness 評価は価値の明確化を要する。Effectiveness (有効性) を重視する場合、協同型の企画実施を実現するような価値共創の仕組みが求められる
- ・ 多様性を生かす価値形成の仕組み
  - ・ ポジティブアプローチ、ホールシステムアプローチ (AI など)
    - ・ 全員参加型、ありたい姿の共有、メンバーの主体性を重視するマネジメント手法
    - ・ 同調性の高い日本組織でのビジョン設定に、ポジティブアプローチの応用が可能か
- ・ 公共サービスのベンチマーキング
  - ・ イギリスのエージェンシーの「経営品質」測定 (EFQM)
    - ・ “望ましい経営” を要素に分解。各要素のスコアをエージェンシー平均や民間と比較
    - ・ 日本でも、1990年代の終わりぐらいに普及したが、ここ数年間、衰退傾向にある

#### (2) 講演「国立大学法人評価と資源配分」(山本 清 氏)

- ・ 国立大学法人評価制度の特徴とレジューム
  - ・ グリーンブック等の段階では、供給側から消費者側(学生)のニーズの反映を意図

- ・実際のレジュームは、中央省庁や文部科学省や評価機構の影響のみが反映される構造
- ・国立大学法人評価の実態
  - ・独法評価の枠組みに基づき、大学の問題よりも、純粋な法人経営の内容を多く含む
  - ・更に水準評価も組み込まれた結果、独法評価（達成度評価のみ）以上の負担がかかる（元々の中期目標・計画の設定時には考慮されておらず、大学側から不満が噴出）
- ・国立大学法人評価制度の問題点
  - ・水準評価の結果を、財源配分と関連付けることへの是非
    - ・本来、法の性格からいえば、資源配分に用いるのは達成度評価だけではないか
  - ・運営費交付金の配分を評価システムと連動させることの意味。
    - ・教育研究に投じられた資源には、運営交付金だけではなく、競争的資金もすべて含まれている。競争的資金で大きな格差があるなか、運営費交付金と評価を連動させることへの疑問もある（特に、運営費交付金を安定的・持続可能な財源保障と位置付けるならば、評価の反映は問題）。
- ・何を改善すべきか
  - ・評価と資源配分の関連を事前に明示しておくべき（大学の準備／財源による政策誘導）
  - ・評価コストの軽減（最もコストを要したのは研究評価や管理運営のための資料作り）
  - ・自らの改善につながるような大学独自の評価システムの構築（法人評価とは別個に）
  - ・評価の信頼性・客観性の向上（期待水準に基づく評価は客観性や有用性に課題がある）
  - ・国立大学における特定交付金や人材、学生の質の差を考慮した評価を行う必要がある

### (3) 質疑応答・議論

- ・英国と日本の相違について
  - ・英国は、フォーマティブな側面（リーダーシップ支援、マネジメント支援）を含む
    - ・日本の改革はペナルティーのみを課すサンクション型ではないか
    - ・日本では学長のマネジメント能力を育成する機関が十全に機能するに至っていない
  - ・イギリスの大学評価の仕組みと、日本の国立大学法人に対する評価の仕組みの相違
    - ・日本の特徴は教育研究・管理運営評価の全体を特定の評価機関が一元的に担うこと
    - ・類似点はプロジェクトベースの評価。一方イギリスの研究評価は日本以上に厳しい
  - ・国外から人材採用が可能なイギリスと国内の人的資源に頼る日本の違いに考慮が必要
- ・国立大学法人評価と組織マネジメント手法の適合性について
  - ・経営品質モデルの大学への援用の可能性

- ・「いい大学（教育）とは何か」を定義し要素に分解することになる（イギリスに実例）
  - ・ただし同様の標準化の試みは、日本の企業・自治体において挫折した可能性がある
  - ・ポジティブアプローチ（AI）の大学改革への援用の可能性
    - ・シビアな議論（予算カットなど）において合議制は生産的に機能しうるか
    - ・事前に共通基盤をプロセスに取り込む、制限条件をインプットする等の対応が必要
- ・エージェンシー及び独法制度と国立大学の適合性
  - ・経営資源活用の自由度向上が独法制度の前提。国立大学の自由度は高まっているのか
  - ・多様性が重要な分野で、独法制度が求めるパフォーマンスの標準化はどこまで可能か
  - ・国立大学法人与エージェンシーは、政治、主務大臣との関係において似て非なる制度
    - ・法人化後に政治的な影響が個々の大学に及んだ事例があったか否か
  - ・日本語の“エージェンシー”は本来とは異なる意味で用いられているのではないか
- ・評価と資源配分のロジックの整理の必要性
  - ・最低限の部分に関して評価結果に左右される仕掛けは、将来的にも余りよくないのではないだろうか（基礎的な資源配分とは区別した上で、リーダーシップの強化に資源を回すような工夫が必要である）
  - ・評価項目と資源配分項目の対応を整理する必要があるのではないか
    - ・評価と資源配分の間を分解し対応関係を明確にした上で、事前に示すことが必要
- ・“裁量性”とオートノミー
  - ・法人や執行部の裁量性が高まる一方、部局や教員のオートノミーは高まっているのか
    - ・オートノミー低下の中で上手く対応できる教員とそれ以外での格差が現れている
    - ・裁量性に付随する権限の委譲が、結果的に教員の多忙化を促しているのでは
  - ・法人評価制度が機能しない背景に、公務員削減と予算削減という構造的な問題がある
    - ・構造的な問題の下、何らかのメリットを作り出すことが可能であるのか否か

#### 4 第5回合同検討会（9月20日）概要

##### (1) 講演「国立大学法人化の可能性と限界」（森田 朗 氏）

- ・社会保障や借金による厳しい財政下、「投資に見合う効果」が教育に強く求められている
  - ・国立大学法人化は高等教育の供給力抑制と質の向上のための競争制度の導入であった
  - ・資金の増加が望めない以上、自由を採って発展を期した方が良いのではないか
- ・国立大学法人化の狙いと経緯（旧国立大学と国立大学法人の制度面の違い）

- ・組織の独立、組織編成の自由、選考委員会での学長選、職員の独自採用、財政的自由
- ・特に職員の独自採用は、学長・執行部が人事権を持つ点において、非常に大きい
- ・法人化による可能性
  - ・運営費交付金の漸減と競争的研究費の増加により、研究費獲得の努力と活性化を図る
    - ・しかし資金獲得の能力に差がある状態で同じ競争をさせることは正当化できるのか
    - ・また運営費交付金は人件費との関係から財務省のチェックが入り自由に使えない
- ・幾つかの制約はあるが、法人化により大学が自由を活用して発展していく可能性はある
  - ・マネジメントを通じた、内部環境の管理、モラルの維持、効率化が問題
    - ・「3つの自治」をトータルとして最も犠牲が少ない経営を考える必要があるのでは

## (2) 質疑応答・議論

- ・リーダーシップ／経営人材について、大学経営の専門家を育てていく必要がある
  - ・その上で研究能力のある人間に多くの研究時間と研究資金を提供する必要がある
- ・法人化後に経営能力が向上した大学に、今後も同様の制度設計での中期目標を求めるか
  - ・大学自ら設定した目標の達成をもって、マクロな状況下での大学の変化と言えるのか
  - ・大学評価は経営効率に限り、明確な数値目標に基づく効率化を図るべきではないか
  - ・批判を覚悟で資金配分のメリハリを強化すべきではないか  
(統廃合される側の処遇も含めて)
- ・法人化による自由度の向上を受けて、具体的な活用事例や、どんな使い方があるか
  - ・地方国立大学の医学部系の取り組みなど、大学の個性化を図る事例も
- ・大学の再編統合について現行の法人制度・評価運用では困難。実現をどう考えるか
  - ・自由度を高め、失敗も含め、様々な試みを許容すべき  
(ただし、制度面以上に大学側の意識が制約)
  - ・再編統合について、行政機関の判断というよりも、政治判断となるのではないか
    - ・政治判断では、科学的エビデンスが欠如する恐れがある点に配慮する必要がある
- ・情報へのアクセスなど、インフラ整備の上で競争が行われるべきではないか
  - ・情報に限らず実験機器や文献電子アーカイブの共有に向けて意識と文化の変革が課題
- ・教育のための外部資金の獲得は困難。資源配分の減少は教育の劣化を導くのではないか
  - ・相当の劣化が予想されるが大学は過剰状態。いかに上手く供給能力を減らすかが課題

- ・大学院大学とアンダーグラデュエート大学の分離が教育の質低下への1つの解決策
- ・カリキュラムや教員能力への管理強化が必要（教員自治やモラルとの調整が難問）
- ・実際には学生1人当たりの財源配分は増加傾向（社会保障費は1人当たり支出が減少）
- ・良い教育のための財源配分の維持を求める以上、教育効果の科学的な実証が必要

## 第2部会第1回検討会の議論

「国立大学法人評価制度にかかる政策的背景と制度的仕組み」

講師 絹笠誠 先生（文部科学省初等中等教育局）

日時：7月15日（金）11：00～13：00

場所：東京理科大学 神楽坂校舎 森戸記念館3階第4会議室

### ■冒頭あいさつ・自己紹介

田中 藤田先生が今遅れているようです。せっかくメンバー全員お集まりいただきましたので、藤田先生に代わって私のほうから趣旨の説明をさせていただきたいと思います。

お手元の資料をまず確認ください。1つは、平成22年度先導的の大学改革推進委託事業ということでホチキスで束ねられたものがございます。これが本研究会の趣旨を説明している書類になります。次に、その下に国立大学法人評価制度というレジュメがあり、その他にかなり束になってさまざまな資料が全部で17種類ぐらいあります。これが今日、ゲストでお招きしました絹笠さんにお話しいただく資料であります。

前半の調査の概要について、もう既にご存じの方もいらっしゃるかもしれませんが、説明をさせていただきたいと思います。

1枚おめくりいただきまして、こちらが資料1になりますが、平成22年度の先導的の大学改革推進委託事業実施計画書ということです。

〔藤田氏着席〕

田中 済みません、今、藤田先生が到着しました。お待たせいたしました。

藤田 済みません、遅くなりまして。

田中 今、研究内容に入ってしまったのですが、藤田先生がご到着されましたので、一息ついていただいている間に、まず一人ずつ自己紹介をまずしていただき、藤田先生もごあいさついただいた後に、もう一回この資料に戻って趣旨を説明したいと思います。そういう順番でよろしいでしょうか。

藤田 はい、結構です。

田中 それでは、皆様のご所属とお名前、自己紹介をしていただければと思います。

まず私は、この研究会の幹事役を務めさせていただきます、大学評価・学位授与機の田中と申します。皆さん、よろしくお願ひいたします。

丸山 私は、福島大学総合教育研究センターに所属しております丸山と申します。今回、第2グループの補佐を務めさせていただくことになりました。どうぞよろしくお願ひ

いたします。

**濱中** おはようございます。大学評価・学位授与機構の濱中と申します。専門は高等教育論ですので今回の話はあまり詳しくはないのですが、何とか頑張りたいと思います。どうぞよろしくお願ひいたします。

**吉田** 早稲田大学の吉田でございます。よろしくお願ひします。

**白川** 千葉大学の白川と申します。私はこちらの研究グループのメンバーではないのですが、この委託調査のあと2つある研究グループの中の別のグループのほうの幹事役をさせていただいております。こちらのほうでも勉強させていただきたいと思っております。よろしくお願ひいたします。

**曾根** 東京理科大学の北原和夫研究室の曾根と申します。主に北原先生の仕事の全般のお手伝いをしておりまして、今回この委託研究のほうの事務手続とかほかの中間のいろんな連絡役をさせていただきます。まだまだ不慣れなことはありますけれども、どうぞよろしくお願ひいたします。

**加藤** 東京理科大学大学院修士1年の加藤と申します。理科大で北原先生の学生をしておりますが、きょう勉強のために参加していただきました。どうぞよろしくお願ひします。

**吹田** 本日、速記を担当させていただきます吹田と申します。どうぞよろしくお願ひいたします。

**広田** 日本大学の広田と申します。第1グループのほうの幹事をやっております。こちらで勉強させていただきたいと思っております。よろしくお願ひします。

**田邊** 東京大学の田邊と申します。専門は行政学で政策研究をやっております。よろしくお願ひいたします。

**山本** 山本でございます。よろしくお願ひします。大学経営論ということで職を得ておりますので、この分野は一応専門ということになっております。よろしくお願ひします。

**絹笠** 文部科学省初等中等教育局で企画官をしております絹笠と申します。よろしくお願ひいたします。

平成18年ころに1年間、国立大学法人評価委員会室長を担当させていただきましたが、ただ10カ月ぐらいしかやっておりませんので、正直この場に来るのも大変恐縮です。その当時私が考えたこととか、その当時の動きなどについてご説明させていただきたいと思っておりますので、よろしくお願ひいたします。

**藤田** 藤田と申します。どうぞよろしくお願ひします。

この文部科学省の委託研究のプロジェクトの第2グループと第1グループの主査担当ということでお願ひされました。北原先生と広田さんは大学教育の分野別質保証委員会の学術会議の作業を過去3年ずっと一緒にやってきました、広田さんには連携会員になっていただいて膨大な作業を押しつけてしまったものですから、広田さんからこっちのほうの委託研究のほうもとにかく入ってくださいと言われて本日参加致しました。実は昨日の夕方釜石から戻ってきたのですが、一昨日立教大学で授業を終わった後に出かけて、1

日かけて教育委員会と学校といろいろ回ったのですが、それやこれやで本当にオーバーワークで申しわけないです。

この第2グループにつきましては、実質的に幹事の田中先生と補佐の丸山先生にほとんど準備も最後のまとめもお願いすることになると思いますが、メンバーをお引き受けいただいた先生方、それからさまざまな形で講師等としてレクチャーをしてくださる先生方のお知恵を拝借して、これからの日本の大学教育のあり方、あるいは研究のあり方を含めて非常に大きな意味を持つ可能性がある研究をしっかりと行い、将来に禍根を残すことのないようなものにしたいと思うんですね。

そういったことで、私自身は学会会議の仕事で高等教育を何十年ぶりにやるようになったという経緯があって、そんなに専門的によく知っているというわけではないのですが、成り行きでこういうことになりました。不束者ですが、司会進行のようなことを主に務めさせていただきますので、よろしくご協力のほどお願いいたします。

**田中** 北原先生は遅れて後から参ります。

**曽根** 12時ちょっと前ぐらいにはこちらに着けるかと思っております。よろしくお願いいたします。

#### ■本検討部会の検討課題について

**田中** では、これから進めさせていただきたいと思います。まずお手元の資料を確認させていただきます。先ほど申し上げましたように、資料1は、今、広田先生と白川先生のほうからご説明がありましたが、3つのグループ全体としての研究の目的を記しております。資料2をおめくりいただきたいのですが、これが3つのグループの内容とサマリーになっております。

いろいろな解釈の仕方はあるにしても、大ざっぱに申し上げれば、第1グループは、今藤田先生から説明がありました参照基準にも大きく関連すると思うんですが、分野別の参照基準に絡んで認証評価のあり方等々についても研究していただくというグループです。

次に第2グループは、これが我々のグループなのですが、国立大学法人評価を主たる対象にして、そのあり方について進めていくということになります。

そして第3グループが、ここはもう少し大きな視点から日本の大学のあり方そもそもについて議論をしていくというグループになっております。

資料3をおめくりください。先生方にご説明に上がったときにお渡ししたのから若干修正が加わっておりますけれども、目的としては同じであります。国立大学法人制度は1サイクル終わり、評価も昨年、確定評価が終わったところではあります。

さらに、国立大学法人評価制度のあり方についてですが、元々これは独法の仕組みをかなり借用しておりますので、それによって適合するところもありますが、課題もよく見えてきました。制度の仕組みというところに焦点を当てながら、この評価のあり方について

議論を進めていきたいと思っております。

ですから、きょうはバイアスなく国立大学法人制度が生まれた制度的な生い立ちから、どういう制度設計を進めていったのかについて議論します。そして今日予算の配分のことまで資料を用意していただいたのですが、政策をつくられた当事者の方にご説明をいただくということを1回目にします。

その後やや建設的な批判の観点から、次の回は8月5日の恐らく1時で確定したいと思いますが、法人化のプロセスにもかかわっていらっしゃった森田朗先生のお話しをお伺いしたいと思います。森田先生はある種、ご自分の制度論の視点と大学の運営者の立場という、その両方の視点で国立大学法人評価の仕組みというのがどうであったのかということをお話いただきます。

その次からはこの研究会のメンバーに方をお願いすることになりますが、ニュー・パブリック・マネジメントの中のエージェンシーの仕組みを大学に適用したことの適用可能性について話していただき上で、評価と予算の配分、資源配分というのは表裏一体の関係にありますので、山本先生から良い面と課題の両方を率直にお話しただいて、その上で、今後、国立大学法人評価制度を考えていく上で何が必要であるのかということディスカッションして1つのまとめにしていきたいと考えております。

それでは、今日はその1回目ということで、絹笠さんにご無理を申し上げてお話をいただくことになりました。藤田先生、こんな感じでよろしいでしょうか。

**藤田** 結構です。それでは、恐れ入りますけれどもお願いします。

**絹笠** 時間は大体どれくらい、1時間くらいですか。

**田中** そうですね。その後、質疑応答を行います。

## ■国立大学法人制度創設の経緯①—発端は橋本内閣での行政改革会議

**絹笠**

わかりました。では、よろしく申し上げます。

お手元に資料をたくさん置いて申しわけございませんでした。とりあえずこれはほとんどが文科省のホームページから取ってきたものですので、もし何でしたらそちらのほうをごらんいただければ、その関連のもの等もたくさんあるかと思えます。

またこの資料は平成16年ぐらいのものと、平成22～23年、最近のものがちょっと混在しておりまして、微妙に表現とかも違ってきていますが、ある意味、文科省の考え方が変わってきたことを示すものでもあると思えます。

**田中** では、その件はそのときにはご相談をしましょう。

**藤田** 不都合なところは全部削除なり、あるいは修正していただくようお願いいたします。

**絹笠** まず、国立大学法人制度の創設に至る全体の流れですが、お手元のレジュメのほ

うをごらんいただきたいと思います。資料としてはお手元に配付している資料の一番上のもの、「国立大学の法人化」という資料の4ページ目をごらんいただきたいと思います。

この資料は、平成16年に第1回国立大学法人評価委員会で配られたものです。

平成11年4月の閣議決定が書いてありますが、国立大学法人化につきましては、その前の橋本内閣で行政改革会議ができたころにもともと端を発するものだと思っております。平成8年の橋本内閣下で官から民へ、国から地方へ、行政機能のアウトソーシングによるスリム化ということが言われまして、その一環として、このとき独立行政法人制度というものが新たに創設されることが検討され、その後、実際に創設されました。

この独立法人評価制度ができたときに、一時期、国立大学も法人化してはどうかということが話に出まして、国立大学の一部では、法人化することも考え得るのではないかという話も出ていたそうです。そうしたこともあって、国立大学の法人化というのが一時検討されたものの、結局は直ちにというのは無理なので、平成15年までに検討するということになりました。

そうした形で一度落ちついたわけですが、その後、国家公務員の削減問題が出てきました。この問題は、当時、小渕内閣に政権になり、20%の削減案、さらには25%の削減案という話も出ていたと聞いております。この削減率を達成するとなると、一律に全省庁の国家公務員を削減する程度では難しいということもあり、その関連もあってか国立大学を法人化していくべきではないかという話がより高まったと聞いております。

先ほど述べたように、国立大学の法人化は平成15年までに結論が出るということでしたが、実際の公務員削減問題というのがもっと早い期間で決着するということでしたので、この平成15年までというのも、前倒しで検討することになっていきました。

また、このときに、自民党でも「これからの国立大学の在り方について」ということが検討されていきました。自民党文教関係者が案を作成され、自民党の提言という形で出されています。

この「これからの国立大学の在り方について」では、独立行政法人の仕組みを活用して法人化することを前提とし、独法の仕組みを活用すること、教育研究の評価は大学評価・学位授与機構の評価を尊重することなどが示されており、その後の大まかな枠組みや方向性につながっていったのではないかと考えております。

## ■国立大学法人制度創設の経緯②—小泉政権下の「大学（国立大学）の構造改革の方針」

一方、当時の文部省内の状況ですが、平成12年には省内に国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議ができて、検討を進められました。

その後、小泉政権となりましたが、最初の所信の国会質問の中で、国立大学の民営化に関する質問への答弁で、総理自らが、思い切って国立大学の民営化を目指すべきだという指摘に賛成である、国立大学でも民営化できるところは民営化する、地方に譲るべきもの

は地方に譲るという視点が大事だということを示されました。国会で総理がこうした考えを示されたということは非常に大きなことです。このことが、平成13年6月に文部科学大臣が「大学（国立大学）の構造改革の方針」を発表することにつながっていったのではないかと思います。

この「大学（国立大学）の構造改革の方針」には、国立大学の再編・統合を大胆に進める点、2つ目として国立大学に民間的発想の経営手法を導入する点、そして大学に第三者評価による競争原理を導入するという点が書かれてあります。

国立大学法人評価に関するものとしては、3つ目の大学に第三者評価の競争原理を導入するところが非常に大きなポイントです。

### ■国立大学法人制度創設の経緯③－新しい「国立大学法人像」についての最終報告

平成13年6月、文部科学大臣が大学の構造改革の方針を示して、その後、国立大学の法人化が閣議決定され、その際、特に民間的発想の経営手法を導入することが閣議決定に書かれたわけでございます。

平成14年3月には、文部科学省において「国立大学法人」像についての最終報告が出されるということになっておりました。この新しい「国立大学法人」像の最終報告は、先ほどの「大学（国立大学）の構造改革の方針」の資料の裏のページのところに、新しい「国立大学法人」像についての抜粋を載せさせていただいております。評価の部分だけ抜粋いたしました。左側の下のところにありますように、「各大学の個性を伸ばし、質を高める観点から、分野別の研究業績等の水準についても行う」とあります。また、その右側にありますように、「評価結果を教育研究その他の活動の改善のために役立てるとともに、自ら定めた長期目標の点検に活用する」、「評価結果は、次期以降の中期目標・中期計画の内容に反映させる。その際、その内容が、評価結果を踏まえて、発展的・現実的なものとなるよう配慮する」、「評価結果は、次期以降の中期目標期間における運営費交付金等の算定に反映させる」などが示されております。

この中で、今日の御議論に関して特に関わりが大きいのは、左側下の分野別の研究業績等の水準について評価を行うという部分です。独立行政法人制度自体は1つ1つの独立行政法人について中期目標を達成したかどうかということですから、その法人だけの評価、相対的な達成度評価ということになるわけです。一方、国立大学について特に分野別の研究業績等の水準というのは、達成度とは別に個々の大学の研究水準がどうなっているのかということも評価しなければならないということで、ここは独立行政法人制度とは別の要素になってくるものです。大学評価・学位授与機構の判断を尊重するというのも非常に大きな特例でございますけれども、相対的な評価とは違って、こうした水準評価を行うというのがこの国立大学法人評価制度の中であって非常に特徴的な部分になっていると思います。

また、右側における「中期目標・中期計画の内容に反映させる」、「運営費交付金等の算定に反映させる」という部分につきましても、そうした評価結果に基づいて、これらを行うこととなったのですが、独立行政法人であれば、この分野を研究すべきだとか、この事業をさらに継続する、又は中止するということがあります。国と国立大学の関係において、これをどういう形で反映させていくかというのも非常に大きな宿題として残っていたと思います。

## ■独立行政法人制度のしくみについて

以上が簡単にまとめた経緯でございます。次に独立行政法人制度の仕組みについて簡単に説明いたします。制度の仕組みについては、この資料の「独立行政法人制度について（参考：総務省HP）」という1枚物をご覧ください。

まず独立行政法人制度そのものについてです。独立行政法人については、公共性の高い事務・事業のうち、国が直接実施する必要はないけれども、民間の主体に委ねると実施されない恐れのあるものを実施するものであって、業務の効率性・質の向上、法人の自律的業務運営の確保、業務の透明性の確保を図る仕組みとなっています。当時の私どもの理解としては、この制度は、ある事業をどれだけ効率的に実行できるかを重視して、国の制度の枠組みとか規制というものをできるだけなくし、自主的に運営させるものであると思っておりました。

そのため、これを国立大学に反映させるということになりますと、大学というのは基本的に事業の効率化を図るというよりも、事務的なものは効率性を図りながらも、教育研究自体は常に発展させていく、又は変化しながら発展させていくものであると考えておりますので、この仕組みをそのまま当てはめるとするのはなかなか難しく、そのために、様々な特例や運用上の工夫が必要であると考えておりました。

また、その下の業務の効率性・質の向上ということで、中期的な目標管理と第三者による事後評価があります。主務大臣が中期目標（3年から5年）を設定して、法人がそれに基づいて計画を策定する。効率化目標を提示する。その後、法人の業績評価とかを行っていく。さらには、総務省の評価委員会が各府省の評価結果を横断的に評価し、最終的には上の総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会が各府省の評価結果を横断的に評価して、場合によっては勧告や意見を言うという形になっています。また、廃止・民営化を含めた業務・組織全般の定期的見直しをすることで、中期目標期間終了時に各大臣が業務・組織全般の検討・見直しを行うということも法律上規定されています。

これらが、独立行政法人制度における評価の関わる重要な部分ですが、これらも国立大学に当てはめるときに、どうしていくべきかということがありました。

その裏のページが「国立大学法人と独立行政法人の法制上の相違点」ということで、これも文科省のホームページにあったものですが、上からまず教育研究への配慮ということ

で、国立大学法人は業務運営における自主性への配慮に加えまして、国立大学における教育研究の特性に常に配慮するということが規定されています。

また、運営組織については、独立行政法人についてはできるだけ自主的に独立行政法人が効率的にやるということで、個々の独立行政法人のところに任されているわけです。ただ国立大学法人については大学としての形はあくまで維持するというので、基本的な運営組織については法律で決められ、各国立大学とも基本的に共通になっております。

その下の中期目標については、主務大臣が中期目標を策定して、大体その期間は3年から5年と独立行政法人はなっておりますけれども、国立大学法人については、あらかじめ各大学の意見を聞いて、その意見に配慮して定める。中期目標期間は6年となっております。

長の任命についても、独立行政法人は主務大臣が長の任命をするけれども、国立大学法人については学長が法人の長であって、学長は学長選考会議の選考によるのだということで、これも従前の国立大学の形がそのまま継続されております。解任についても同様な形になっております。

最後の評価のところでございますが、ここも各府省に置かれる独立行政法人評価委員会が評価を実施するのに対して、国立大学法人は大学評価・学位授与機構の行う教育研究評価の結果を尊重しつつ、総合的に評価する、大学評価・学位授与機構が専門的な評価を6年に一度行い、各年度ごとの評価では教育研究の専門的な評価は行わないということになっています。

なお、独立行政法人の枠組みに則る一方で、国立大学法人法の国会附帯決議におきまして、法人化に当たっては、憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮する。その活性化が図られるよう、自主的・自律的な運営を行う、ということが言われております。附帯決議は法律を成立させた国会の意思ですから、これを踏まえて、独立行政法人の枠組みの中にあるけれども、国立大学法人制度の中のこの附帯決議の趣旨をどうやって生かしていくかということが、当時の課題でした。

## ■国立大学法人評価制度の中身①—資源配分をどうするか

次は具体的な国立大学法人評価の運用と申しますか、制度の中身について説明させていただきます。レジュメにございますように、国立大学法人評価の整理についてです。

私は平成17年から18年に担当したわけですが、ちょうど1回目の年度評価を行うと同時に、中期目標終了時の評価をどうしようかということを決めていこうという時期でございました。

その中で、評価に基づく資源配分というのをまずどうするのか。また、その達成状況の評価という独立行政法人と共通している評価をどうするのかということと教育研究の状況

の評価、そうしたものを水準評価という観点がございますので、国立大学特有のものとしてどう行っていくのか。そして、そもそも国立大学法人評価の目的をどう考え、システムをつくっていくかというさまざまな課題が当時ございました。

まず、第1に、評価に基づく資源の配分をどうするかという課題についてです。

当時の大学関係者の中には、評価に基づく資源配分ということで、例えば国立大学の学部や研究科を、A、B、C、D、Eの5段階評価をつけて、それぞれ20%ごとに割り振っていき、Aについては運営費交付金を20%ふやすけれども、一番悪い評価のところは20%運営費交付金を減らす、そうした評価と資源配分をやるべきではないかという意見が出ました。一方、それはおかしいとの反対意見も出ました。

当時の文部科学省の基本的な考え方は、資料の「中期目標終了時の見直し及び評価に関する国会審議」と書かれているものをご覧いただきたいと思います。これは国立大学法人の国会審議のときに国会答弁したもので、まず上のほうで当時の遠山文部科学大臣が、中期目標期間の終了時における検討結果については、各国立大学法人においてこれをしっかり受けとめて、次期中期目標における大学運営に責任を持って反映させることが大前提となる、と述べています。

その下には、遠藤高等教育局長が、基本的には、評価結果を反映させた次期中期目標、中期計画が策定され、その内容に応じて業務の確実な実施を担保するための所要の予算措置を講ずると述べ、さらにその下にも当時の遠藤局長が、大学の組織全体としての中期目標、中期計画の達成状況を評価する、教育研究面の評価を実施する大学評価・学位授与機構におきましても、このような観点から学部、研究科ごとに中期目標、中期計画の組織としての達成状況を評価する、組織としての研究水準が国際的、全国的に見てどの程度の水準にあるかなどの要素も勘案しながら、学部等の組織としての達成状況はどうであるかということの評価するということを、答弁したわけでございます。

これらを踏まえて考えてみると、A、B、C、D、Eをつけて、Aのところは20%増、Eのところは20%減にするとか、ないしはAの評価がついた学部はお金を交付するけれども、Eのところの学部や研究科は廃止するとか、そんな話はおよそあり得ず、中期目標期間中の評価が終了する前に、大学評価学位授与機構の評価を踏まえた評価素案のようなものを作成し、それを各国立大学法人にお返しして、各国立大学法人において、それを踏まえた上で、第2期にどういう形で教育研究を行っていくかということを、それぞれの国立大学がまず自分たちで考え、その結果、新たに作成された中期計画に基づいて、新たな学部とか研究科をつくっていくので基本だろうということになりました。

国立大学法人評価委員会の役割は、まず、大学評価学位授与機構の評価を踏まえた評価素案を作成すること、そして、各国立大学法人で作成された中期妄評計画がきちんとその評価素案を踏まえたものになっているかどうかをチェックする、そうしたものがいいのではないかと基本的に考えたわけです。

さっきの国会審議のその次のページにあるスケジュール案（中期目標終了時の評価に関

するスケジュール)はそうしたものを踏まえてつくったものです。その中の上から3つ目の大学評価・学位授与機構というところの欄は5年目の大学評価・学位授与機構のところ  
で教育研究の状況に関する評価作業を開始して、大体半年ぐらいでご報告いただいて、国立  
大学法人評価委員会に戻して、国立大学法人評価委員会から各大学のほうにその結果を  
投げる。一番下の国立大学法人のところに大学評価・学位授与機構の教育研究の状況に関  
する評価結果を踏まえた国立大学法人評価委員会としての評価結果をお返して、国立大  
学法人のところで組織及び業務全般にわたる検討を自主的にしていただいて、次期中期目  
標、中期計画に関してその評価結果を反映させる。それを踏まえて、それが文部科学省の  
ところに来て、国立大学法人評価委員会の評価結果を踏まえたものになっているかどうか  
をチェックした上で固めていく。それが基本ラインということになっていくのだろうとい  
うのが当時の考えです。

ただ一方で、先ほどあった資源の再配分にこの評価結果を反映させるということにつ  
いては、私が当時いた段階では、管理運営の部分についてどれぐらい努力されて改善を図ら  
れていたか、そうしたものをきちんと評価して資源配分につなげていくということは、第  
2期に管理運営部分の努力をエンカレッジしていく上で必要であろうが、教育研究の状況  
についての評価まで反映させていくかどうかというのは今後の検討課題となっていました。

最終的には、「国立大学法人運営費交付金への評価結果の反映について」という形で、結  
局、教育研究の状況についても評価されていくことになったわけですが、実際どれぐらい  
の額がこの対象になっているかと申しますと、旺文社の教育情報センターが出している資  
料の2ページ目の評価反映分というところの中で、アのところでございますけれども、各  
法人は、21年度の一般管理予算額の1%相当額を評価反映分の財源として拠出するとなっ  
ています。財源拠出額は総額16億円ということで、国立大学法人でございますから運営費  
交付金全体が1兆1000億円から2000億円ぐらいでございますけれども、その中の16億円  
です。このように、評価に基づく再配分のうち、直接的なものは、このような形で行われ、  
それ以外の部分については、先ほど申しました評価結果を各大学に返して、各大学がその  
評価結果を踏まえた自主的な改革案をつくり、文科省のほうでそうした評価結果がちゃん  
となっているかどうかをチェックしてそれを確定させていくということで、評価に基づく  
再配分がなされるというのが基本的なラインになったと思っています。

## ■国立大学法人評価制度の中身②—対外的な説明責任

評価結果の資源配分の反映についてはこうした形で行うことになったわけですが、もう  
1つ重要なのは対外的な説明、説明責任の観点です。

国立大学を法人化したから、ではこれで当分国立大学法人制度は安泰かということ、当然  
そういうわけではないのです。その後も引き続きさまざまな行政改革の観点からの指摘と

か財政の健全化のため財政改革の観点から国立大学についてもいろんなご意見がありました。そうしたものに対して、少なくとも国立大学の法人化ということで非常に大きな舵を切ったわけですから、少なくともまず第1期は、猫の目のように制度を変えることなく、現行制度で、きちんと6年間は運用していくことが必要だと考えられていました。ただ、国立大学法人評価の教育研究の専門的な状況については6年に1回やるということになっており、単純に考えると、6年後の評価結果が出るまでは、そっとしておいてくださいということになります。しかし、毎年のように財政改革とか財政削減、予算の削減とかという中では、なかなかそれだけでは通じにくく、どうやって国立大学が、常に毎年改善を図っていくかというのを示めさなければいけないということで、年度評価を活用しようということになりました。

年度評価も、専門的な評価は6年に1回行うので、教育研究の専門的な状況については行わないということになっており、この基本的な部分を崩すわけにはいかないの、当時は外形的に客観的な状況ということで、教育研究の中身自体を評価するのではなくて、先進的な取り組みを行っているとか外形的、客観的にわかるものであれば年度評価でも書いていただき、それを基に改革状況を示すこととなりました。国立大学関係者からは業務が増えるということで評判が悪かったのですが、それによって、国立大学が人化されることによってこんなにすばらしい試みがなされておりますということを対外的に説明し、それによって少なくとも6年間、国立大学法人制度がきちんと定着して、それに基づいた大学の教育研究が進んでいくようにしたい、というのがございました。

### ■国立大学法人評価制度の中身③—水準評価をどうするか

また、もう1つ問題になっておりました水準の評価の関係でございます。これは大学評価・学位授与機構の濱中先生のほうがよくご存じかと思えます。

達成度状況の評価ということで、独法全体では個々の独立行政法人がどれだけ達成したかという観点からの相対的な評価しかやらないわけですが、国立大学法人については水準を評価するというのが、最初の大枠を決めるところで言われたわけです。

では、そうした水準の評価を具体的にどうやって進めていくかというときに、極めてシンプルに考えれば、学会での論文数であるとか科研費の採択数であるとか、またはCOEの採択数であるとか、ないしは学术研究、学会での論文発表数であるとか、そうしたものをもとにして、多いとか少ないとかで評価するしかないという考えもあります。

一方で、そうした評価を行った場合にまず予想されるのが、国立大学の中でも当然ながらもともとの基盤が違ふと意見もあります。例えば、東京大学などは当然上位に行くし、地方の国立大学は非常に不利になる。この格差をそのままあらわして、こういう順位をつけていくということがどういう意味があるのか。個々の国立大学が持っている役割とか意義とかを全く踏まえないような順位づけになってしまうのではないかと非常に

懸念されました。

そうしたことがありまして、当時の大学評価・学位授与機構の川口部長とかとご相談した結果、水準を評価するに当たっても、各学部、研究科の目的とか方向性をまず各国立大学において決めていただいて、各国立大学が個々の学部、研究科が持っている目的とか方向性に照らして水準がどうかということの評価してはどうかとなりました。実際に行われた評価結果を見ると、各国立大学が期待にきちんと応えているかどうかということや大学評価・学位授与機構の評価の中でも特に欄を設けられていて、地方公共団体であるとか地域の企業とかがその大学に何を期待しているか、その期待に応じた水準を達成したかどうかというのを観点として設けて評価いただいております。

この方針が定まったのが、大体法人化後、2年目か3年目に入るぐらいだったため、これも、国立大学関係者には非常に評判が悪くて、3年たって今さら目的や方向性を決めるのかということや、国大協などで説明しても非常に厳しい御意見をいただきました。多分、当時の川口先生は、私よりも数倍も数十倍も非常に御苦労されたと思います。

その結果、水準の評価と言いながらも、かなり相対的な達成度評価と似たようなものになってしまったわけです。もしかしたら最初の制度趣旨から若干違ったものになったのかもしれないが、結果的にはそれぞれの個々の大学の役割に応じてその大学が期待されている役割をちゃんと果たしているかどうかというのを、論文数であるとか具体的な活動を個々に示しながら評価していったということで、私は適切なものであったのではないかと思っております。

## ■ 国立大学法人評価制度の課題①—中期目標、中期計画の定め方

最後のその他でございますけれども、私は当時担当していて非常に難しいなと感じたことをお話しさせていただきます。

それは、まず、中期目標、中期計画の定め方であります。平成15年7月に法律が通り、平成15年10月にはすぐ法律が施行されて、16年から国立大学で始まった訳ですが、当時の国立大学法人の中期目標、中期計画というのは文部科学省が示したひな形をもとにしたせいかもしれませんが、非常に抽象的、かつ、似たような内容で、それぞれの国立大学の基本的な役割とか意義とかというものの違いを十分踏まえた具体的なものになっていませんでした。そのため、達成度を評価しようとしても、同じような基準で評価することになりがちで、目標そのものがちゃんと立っていないということが難しい点でした。

特に地方の国立大学の役割というのをどう考えていくのかが大きな課題でした。地方の国立大学というのは、単に水準云々ではなくて、さまざまな形でその地方に対してなされている貢献を評価するのは大変困難ですが、実際、文部科学省が国立大学の役割ということで対外的に説明している資料を見ましても、まず一つ目として、先端的な学術研究、二つ目として、理工系の人材育成とか医師養成、教員養成などの人材養成、三つ目として、

地方への貢献が書かれています。そして、地方の国立大学の地方への貢献となると、資料で出てくるのが、地方の受託研究でこんなのをやりますとか、地方との共同研究でこれだけ件数が上がりましたとかです。また最近では、地域の経済効果について示していますが、そうしたもので本当に地方の国立大学が果たしている意義とか役割というのを十分表しているのかどうかは議論の余地があります。

例えば、地方の国立大学では、地方公共団体が行っている委員会とかにたくさん参画していますし、または地方の新しい企業の相談先であるとか、いろんなシンポジウムを行ったり、出前事業を行ったり、児童生徒に向けた体験活動を行っていると、実際には様々な活動を行っています。それぞれの地域に、国立大学という高等教育の知識基盤があるということ自体が、非常に大きな意味を持っているのだろーと思えます。しかし、そうしたものをどうやって適切に指標化して評価していくのかというのが非常に難しいと思えます。

大学評価・学位授与機構が教育研究の状況ということで行われたものの中に、地方公共団体の期待にこたえているかどうかという点で、例えば地方公共団体の委員としてはこれぐらい行っていますとか、これぐらいの相談にのりましたというのを書いている地方国立大学もあります。一方そうしたものを一切書かずに、単に研究論文の数とか学会での発表論文数とか、そうしたものだけ書いているような地方の国立大学もあり、なかなか何を評価基準にしてどのように評価するかは難しいのだと改めて痛感しております。

## ■国立大学法人評価制度の課題②—教育・研究への影響

もう1つが教育研究の影響です。当時、教育研究の状況とか年度評価とか中期目標・中期計画の達成の参考ということで各大学の状況を見させていただいたときに、まず教育面に関しては、大学としての中期目標とか一定の目標を立てて行っていくという点は、比較的いい影響があったかと思っています。

私はその前、平成5～6年のころにも大学課というところにいましたが、どちらかといえば大学の授業というのは、各先生方が好きなことをやっているという感がなきにしもあらずでした。しかし、評価制度ができたこともあってか、全学的に教育をどうするかを御議論いただいて一定の方向性を定め、それに基づいて教育を行っていくところも多々見られ、かなりプラス面は多かったのではないかと思います。

一方で、研究面のほうについては、評価は難しいと思えます。当時、科研費のような個人で採択されるようなものがある一方、COEなどのトップダウン的な研究が増えていくような感がありました。もともと大学における学術研究がボトムアップ、個々の個人の研究者の自発的な意思に基づくことが本質であることからすると、若干そこら辺が大学の研究に必ずしもよくない影響を与えているのではないかという気がします。

研究面でも課題のもう1つは、研究所、附置研とかの関係です。

当時、全国共同利用の附置研究所や全国利用の研究施設などが多々存在し、その典型的な例が大学共同利用機関です。大学共同利用期間は別の法人になっていますが、その他の各国立大学に附置されている研究所は、各国立大学法人の中の一部局という扱いになっています。この全国共同利用の附置研究所や研究施設は、特にその大学の先生方のためだけではなくて、研究分野のコミュニティー、例えば地震研であれば地震を研究されている方々のコミュニティーの中核ということでできているわけでございます。その分野のコミュニティーの中核としての意義というのは出すのがなかなか難しい。また実際、低温研究所など非常に大規模な設備が要る場合に、その研究分野のコミュニティーとしては非常に優先度が高いわけです。しかしそれを持っている国立大学法人の立場から言うと、それは一附置研であって、それが20億円とか30億円とか非常に大きなお金になってくると、その研究所を持っている国立大学の中での優先順位というのは余り上がってこない。その結果、予算を要求しても、その大学の優先度としては必ずしも高くないために余り実現されないこともあります。また、そもそも大学評価の中で、コミュニティーの中心である附置研というものの評価をその大学の評価として行うことが本当に適切かどうかというのは難しいと思います。

また、全国共同の附置研究所や研究施設については、極論すれば、今は北海道大学にあるけれども、その研究分野の中心課題が変わり、それに伴って別な大学の研究所や研究施設に移してくべきであるということもあります。昔の国立大学の制度であれば、学部とか研究科は国公立学校で1つの項目に属していますので、実際にはそう簡単にはいきませんが、一つの研究所を別のところに移すとしても、その研究所の予算を丸ごと移せばいいという感じでもありました。研究所という観点から別な懐で一本だったためやりやすかったのが、今の国立大学法人になってしまうと個々の法人ごとに縦割りになっているので、予算上のシステムを変えるのは難しいし、当然ながら評価も難しいので、研究分野に関してはそこら辺をどのようにやっていくのかというのが難しいと思っております。

### ■国立大学法人評価制度の課題③—法人評価制度の現状

最後に、国立大学法人評価制度と国立大学法人制度そのものになりますけれども、私個人の印象で言うと、昔に比べればよくなりつつあるのではないかと思っております。さっき申しましたように、私は平成5年、6年に当時大学課というところにおりまして、国立大学も担当しておりましたけれども、非常に言いにくいのですが、当時の国立大学の方々が文部科学省に予算要求してきているものを見ると、まず教養部を学部にしたい、学部があるところについては修士課程をつくりたい、修士課程があるところは博士課程にしたい。博士課程があるところは重点化したいということで、常に同じ方向を向いているという感じがありました。

当然ながら、それに伴って校費がふえていくという当時の文部科学省の仕組み自体にも

一因があったのでしょうか、みんながミニ東大化を目指すというのが非常に強かったような気がしています。しかしこの国立大学法人制度ができて、個々の大学に期待される役割というのを、大多数の国立大学でお考えになられて、自分たちの大学はどういう方向を目指していくのか。例えば自分のところでこの学部は非常に先端的な研究を行っているから、この学部のこの研究分野は伸ばしていくけれども、こちらは地域貢献というところに徹していくのだとか、それぞれ各大学で学部、研究科ごとに方向性を意識されて目指していくという国立大学が結構ふえてきているように感じておりました。自分達の国立大学の方向性を自ら考えるようになったということで、それは非常に大きなプラスではなかったかと思えます。

ただ、さっき言ったような研究分野の指標であるとか、そうしたものをこれからどうやって改善していくかというのは、今後の制度そのものの課題ではないかと思っております。

以上、ちょっと早口で恐縮でしたが、説明を終わらせていただきます。

**藤田** どうもありがとうございます。非常に豊富な情報等を踏まえて、整理してお話しいただいたのですが、ご質問等や確認したいこと等ありましたらお願いします。

**田中** ちょうど今、北原先生と羽田先生もいらっしゃいました。

**藤田** では、羽田先生にごあいさつも兼ねて自己紹介をお願いします。

**羽田** 東北大学の羽田です。法人化の議論があったとき、僕は広島大学の教授でしたが、法人化対策の委員でいろいろと政府関係の方の情報を聞いたりしました。

評価の面では大学評価・学位授与機構の試行的評価が終わり検証委員会の委員でしたので、当時の木村機構長も法人評価の仕組みはどうなっているのか早く出してこいとさんざん言っていました。まだ15年しかたっていないのに歴史のように語られるというのは非常に不思議な思いをしてお聞きしていました。どうもありがとうございました。

**北原** 遅れて来て申しわけありません。この委託研究の代表をやっております北原と申します。この研究の趣旨は、評価についての考え方を基本的に整理しておこうというのが1つでありまして、3つの分科会で議論を始めたところでもあります。

僕も実は前々校の東工大にいたときに重点化の渦中にありまして、東工大の重点化案の作成の主査をしました。東工大はどういう方向に向かうべきかということで、そのときは重点化だけではなくて学部改組も一緒に案をつくり、新しい大学にしようということで取組ました。

今、最後のところだけお話を伺いましたが、文科省の側でもいろいろと大変な努力をされていたということもありまして、今日この辺についての確認がお互いにできるといいと思っております。よろしくをお願いします。

**藤田** そうということで、早速ですが、先ほどのご報告について何かいろいろお聞きしたいこと、確認したいことがありましたらお願いします。

## ■諸外国の評価制度を参考にしつつも目的が異なった

羽田 質問ですが、行政改革全体は80年代から少し前に始まります。橋本内閣あたり、その前からも行革を進めていましたが、ニュージーランドやオーストラリアのNPM改革とかサッチャー改革に注目するなど、当時の大蔵省を含めて海外の制度をよく調べています。

ところが、文科省の場合、そういう諸外国の運営形態について調査研究した形跡は全くないようです。それからさっきの評価と資源配分の問題でも、これは80年代からアメリカでもパフォーマンス・バジェットिंगやパフォーマンス・ファンディングが広がり、イギリスでもRAEをやりますよね。

大学の資源配分を評価と結びつけるときにいろんなタイプがあって、ベースは運営費交付金の基礎的部分がきちんとあった上でオプションとして組むのが普通のタイプです。

日本の制度設計とか今のお話を聞いたときも、ほとんど海外の大学運営や財務形態についての検討があった上で反映しているという形跡がないのです。文科省の中では情報収集をしたり、そういう制度の良し悪しとか、デュアルシステムだというのは基本的に研究者の中では共通な理解ですが、運営費交付金の組み立てにしてもデュアルシステムとしてつくりませんよね。そこに評価と資源配分をくっつけるとどうしても無理が出てくるんですが、そういう政策形成のベースになる情報収集として海外事例というのをどのぐらい集めていたのでしょうか。

絹笠 大学に関しては、イギリスとドイツはかなり調べていました。ドイツのケースと、またイギリスがちょうど評価に基づいた研究費の配分とか、教育でも評価をしようかという動きが、当時私がやっていたときはありました。

むしろ国立大学法人評価の関係ではないですけども、もう1個の大学評価のほうの関係では、アメリカのアクレディテーションというのを調べたんですけども、当時OECDのほうで評価に関する研究プロジェクトを始めようという話もありました。

羽田 その場合の評価というのはアクレディテーションですか。

絹笠 アクレディテーションだと思いますけれども。

羽田 やっぱボローニャ・プロセスでやるからね。

絹笠 そうですね、その関連で。その関係は内々にはいろいろ調べています。ただ、それぞれの国ごとに抱えている政治的な背景等もあるので、なかなか同じようには考えにくかった面もあります。

羽田 そこのところが混乱していると思います。ヨーロッパでアクレディテーションが入って各国とも混乱していますが、基本的にはこれは資源配分ではなくて、教育課程の均質化なり標準化するための手法であり、これはまた違うシステムなのです。評価機構の基本もアクレディテーションでアメリカのシステムを一生懸命勉強したと思うけれども、これは直接資源配分型に関係しないので、ソースとしてどこの国から持ってきて、どうい

判断をしてやるかというあたりの順番がどう整理をされるかが、見ていると非常にわかりにくかったのです。

## ■概算要求型と業績評価型のズレ

**絹笠** 評価機構は英国の例をかなり意識していたと思います。英国で実際、研究面を評価するときにどうするのか議論になりました。たしか英国では、3人とか5人とか一定数の研究者をピックアップして、その先生の業績をもとにして、そのファカルティーの研究評価にするとかいう案であったかと思います。

**羽田** 第2ステップぐらいから……。

**羽田** 最初は研究者全員を評価して大変だったので変えたのですが。

**絹笠** でも、日本で、そのまま取り入れるのはまずいだろうという話もありました。

**羽田** ただ、その前にフォーミュラ・ファンドできちんと大学に行くお金があった上での話なのです。RAというのは別に来るわけですね。本当は運営費交付金のときに今のような形態での収支差額方式じゃないところで組むとか、そこの設計から始めておかないと、後から評価と資源配分というのは財源の問題があるからなかなかくっつけにくいですね。そこら辺のトータルビジョンが常に見えなかったのですが、それは何かトータルビジョンが制度設計の段階で最初からあったのでしょうか。

**絹笠** 運営費交付金は、基本的には研究評価に基づいて配分するというよりも、学生数や教員数を基に措置していくものなのだろうと思います。

それに評価がどう関わるかとなると、学部とか研究科を設置したり廃止したりした場合に、評価の観点から、その改組の内容が適切かどうかを見ていくというのが基本なのだろうと思います。ただ、関係者の合意をどのようにして形成していくかということや、政治的な情勢等もあって、なかなかすんなりと、これでやりますという形でオープンにできなかったというのはあります。

**羽田** 甘いというよりも、今の話は概算要求型のときに使われる評価なのですね。

**絹笠** そうです。

**羽田** 分かりました。つまり財務省が言っているのは、あくまでも業績評価型で資源配分をつける発想だけれども、最初書いていた中期目標のあのときのグリーンブックの中に載っているのは概算要求型なんです。

**絹笠** 中期目標に基づいた評価は行うということではあったのですが、具体的にどうするかについては、どの段階で明らかにというのが難しい点でした。

**羽田** 僕もあの文章を読んだときには、概算要求型の評価の方式がそこに入っていると全く思わずに、業績評価型のものだろうと普通読みますよね。そこが多分大きなズレがあったのかもしれないですね。

**絹笠** 国立大学法人の評価制度には、大学評価・学位授与機構で研究状況の評価という

のは水準評価にもなりかねないので、それが絶対的な基準となり、各大学の順位的なものを出されてしまうと、それだけを基に予算配分が決められてしまうかもしれないので、そうしたものを示さないようにするのが難しいところでした。

**羽田** だから東大に巨額なお金を投資した上でやれば、また大きくなりますが、一遍全部チャラにして教員とか学生数をもとに積算して組み直し、余ったお金をそれでやれば多分現状と変わらない結果になる可能性もあるので、そのところの運営費交付金を収支差額で最初にやったあたりから、そういう業績評価型のものを入れるというのは難しい構造になっていたのではないですかね。

**絹笠** 運営費交付金の世界では、業績評価を基にした予算配分を基本にすべきではないと思うのです。

**羽田** それはそうですが。

**絹笠** 組織の改組に伴って必要な予算を措置するというを基本にすべきであって、競争的な資金は科研費を始め他にも多々あるわけですから。

**羽田** まあそうだけど、あれは機関じゃなくて個人に対するものだからね。

**絹笠** 当時、科研費についても、間接経費の拡大とかの話があり、運営費交付金のシステムは人件費のほうにしわ寄せが来やすいのですが、RAなどの間接経費を科研費の中で増やしていくことになるから、全体で言えば多分バランスがとれるのだろうと思っていました。

ただ、どうしても難しいのが、附属病院であり、地方の国立大学で教育面を重視しているような人文系のところ、そうしたところは予算がきつくなっていくので、そこをどうやって措置していくかというのは難しいと思っていましたが、全体的にはその方向で進めていくしかなかったのだらうと思います。

**藤田** 非常に印象的なことでしか僕は言えないのですけれども、ずっとその間、東大にいたので、それで見ていると、重点化までは先ほどミニ東大版をつくる動きのような傾向が強かったと言われたのですが、実際、東大が先に全部やってきたのです。重点化のとき、あれは法学部が最初に始めたでしょう。あれをやりたいのは、予算をふやしたかったからです。それは文系実験講座の悲哀が物すごく根強かったのが背景にありました。

例えば社会学とか教育学は、心理学もそうですけれども、早いうちから文系実験講座ですから4対1でしょう。理系実験はそのさらに倍か3倍ぐらいですから、名古屋にいたときは、法学部の先生がわざわざ教育学部の講師の授業を担当するとコピーを自由にとらせてもらえるというので、そこまでしていたのです。ですから法学部の先生も言っていたけれども、予算をふやす。重点化すると20数%増えるという話だったですから、我々は随分慎重だったのですけれども、法学部が突っ走ってやったでしょう。

それからほかの改革も、大学院重点化のもう1つの関心は、定員のアンバランスですね。大学院は定員を充足していないところと過重に充足していて1.8倍とか2倍を超しているようなところもあって、それをとにかく抑えろという圧力がかかってきて、そのために重

点化すると定員が確保できるとか、ほかのいろいろなこともやったのです。

## ■格差を残したままの競争

それからもう1つ、ここが概算要求型だということは確かにそうだったと思うんですが、1990年代から20年あたりまでの財政状況がそんなによくないときに、国立大学は物すごく建物が建っていますよね。駆け込みでどんどん建てた。驚くぐらいにね。今、全国どこへ行ってもものすごく設備が充実した。あれは全部概算要求型でしょう。

絹笠 いや、それは概算要求ではなくて補正だったと思います。

藤田 ああ、そうか、補正なんだ。

絹笠 概算要求では難しい予算も、景気対策として補正ではつくことが多いので。

藤田 それで、その後運営するのにお金がないから概算要求するわけですよ。

田中 それは補正なんですね。

藤田 だから法人化になってから、今も私は東京外語大の経営協議会の委員をやっていますけれども、みんな経常費をどうやって捻出するかが課題になっています。建物は建ったし施設はあるけれども、プログラム、中身をどうするかで結局概算要求せざるを得ないのでよね。

絹笠 私は予算を担当していなかったもので、横で見えていただけですが、当時、ベンチャービジネス・ラボラトリーという予算があり、それを要求するときには、施設整備の予算と校費とどうやってセットで要求していくかというのが課題になっていたと記憶しています。

藤田 それで伺っていると、認証評価も大学の法人評価もどんどんそうやっていって、私が幾つか気になって、そのたびに東大なんかでも議論したのは、タイムバジェットがどうなるんだという点です。文系の先生は研究時間の劣化、教育につき込む時間の劣化について言っていましたよ。文系はメリットがほとんどないのです。法人化も理系が突っ走ったのです。いろいろ独自に特許を取ったり、それを活用して商売できるとかというようなことを東大などでも言っていましたから。だけど、我々にとってはどんどん忙しくなるだけじゃないかということでやってきたのですが。批判的だからどうしてもいろいろなことを調査をして、やっぱりやらないといけないのではないかということになってきたのです。そのタイムバジェットの問題をどういうふうに評価と絡めて考えていくのかは、やればやるほど忙しくなるのですからね。どんなものでしょうか。

羽田 だからお金をもらわないということです。お金を取ろうとすれば時間がかかるので、それは覚悟の上ですよ。時間をつぎ込まないでお金が来るということは、従来のお上丸抱えのシステムなので必ずしもいいことではないですよ。努力していろんなプロポーザルをつくっていけば、確かに研究者は何人かつぶれるけれども、大学全体がハッピーになる。そういう意味では、共同というのはそういう面を含んでいますから、その部分

だけ取り出してあれこれ議論というのは……。

**藤田** それは橋本内閣のときからずっと行政改革も全部、基本的に現在に至る路線じゃないですか。その大きな流れにみんな乗ってしまっているわけですよ。

もう一方で、そういう流れが進む中で、お金を取らなければいいと言われるけれども、例えばこれだって1%でほんの100万円もらえるか、あるいは300万円もらえるかどうかということでやっているような中期計画、中期目標のデザインですよ。そんなものにやっただけじゃあない。

法人化のときに僕は文科省の何人もの人からいろいろと意見を聞かれたのですが、要するに既に傾斜配分になっている東大、京大を頂点とする旧帝大系のリサーチユニバーシティのトップグループとその他の国立と明らかに大きい格差があって、その格差をどうやって維持するかを考える必要があるという話でした。要するに法人化したら平準化せざるを得なくなるから、どうやって先端的な研究に十分なお金をつけるかという話が何回も局長クラスの人やいろんな人からありました。

**山本** 実際は格差は広がったのです。

**藤田** だから、どうやって広げるかということで……。

**山本** それで導入したというのが先生のお考えですか。

**藤田** いや、そうではなくて、もともと広がるもとなっているものは配分の資金が違ってました。だから法人化にするときに、それを全部一切洗いざらい表に出してやれという圧力がどうもあったのではないかというのが私の憶測なんですけれども、だけど、それは別ルートで確保されていたんだろうと思うのですが。

**山本** がらがらぼんというところまではいかなかった。

**羽田** グリーンブックをつくるときに文科省のほうと国大協の2つでつくって、その中で多分予算配分の議論もしたと思うのですが、幾つかタイプがあったときには、教員数や学生数でもって全部再配分するという議論も出たようですね。これは以前一度インタビューに行ったことがあるんだけど、言われるとおりの、今の運営費交付金の大きな、国立学校特別会計時代の格差を残したまま競争的にやって、科研費もやったら、人の多いほうがたくさん取るに決まっているのだから、一遍平準化して横並びにしてどんとやったらというので議論したけれども、まとまらなかった。絹笠さんはグリーンブックのときはいなかったのですね。

**絹笠** 当時いなかったですし、実際、同じ学生数でも校費は違うんですよ。旧7帝大は非常に良いのです。

**羽田** 博士課程だと単価が違うからね。

**絹笠** 単価だけではなく色々な面で違うと思います。筑波大学も少し違いますし。

**羽田** あれも法人化になって初めてわかったんですよ。僕はあのとき広島大学にいたから、筑波大学と広島大学は同じかと思ったら、何であんなに優遇してあるのかというのがわかった。だけど、一般的に言えば教員数が多いほど有利なのです。学生数から入る授業

料の金額が少なければ少ないだけ有利だった。だから研究所がたくさんあれば学生数が少ないからお金がたくさん入るとか、いろんな仕組みがあったときに、変えると旧7帝大の反発が強いので変えられなかった。なので、国立学校特別会計での財政規模はそのままなるべく維持する形式にした。フォーミュラ・ファンドを持ち込めなかったということが、結果的には評価をして資源配分をするにしても、どうしても運営費交付金の中から出せないし、だったら科研費でやるには性格が不明ですよ。あえて競争的原理をそこまで入れようとするね。

だからパッチワークでみんなつないでできている仕組み自体が非常にぐちゃぐちゃになっていて、わかりにくいのです。その瞬間、瞬間は一応ロジックが立っているけれども、トータルで見るとうまく配分されていないかなという感じがしますね。

**絹笠** 多分私が出たときも、トータルな仕組みは、運営費交付金は大学の基盤を支える当校費に近いものであり、評価や競争は一部にとり入れていく程度というイメージであり、一方で、科研費やCOEの制度は評価と競争により配分していくということで、基盤の整備と競争的環境の両立を図っていたと思います。

**羽田** 例えばイギリスみたいに完全目的養成制にしてしまって、就職した数に相応してきちんと各養成機関に割り当て数が来るわけですよ。その割り当て数に応じてお金が来るのでというふうな仕組みまで持って行ってしまいかどうか、デュアルシステムはパッチワークでしかやっていけないとしたら、パッチワークをどんどんつくって、継ぎ接ぎの制度を。教員養成向けのシステムをつくるしかないですよ。そういう構造でいったときに、最終的には財務省も含めて納得を得られるのかなとか思いながら……。

言われるとおり、実際の財政政策というのは理想的な制度をつくるどころではなくて、一方では財務省、一方では私大の圧力、この2つの中で何とかごまかしながらと言ったら語弊はあるけれども、両方を見ながらとにかく動いていくというところはずっとここ20年ぐらいやってきているのだと思います。

**絹笠** 結果的に何を実現するかということから逆算して行って、そのための評価としてはどうあるのかという話なので。

## ■評価制度の目的とは

**藤田** 僕はずっと、本当にこの評価をやっていくことでよくなるのかということに根本的に疑問を持っています。まとめ役としてはそういうことは出すわけにいかないのですが、ただ情報公開というところまでは作業は大変ではない。決めることを決めて、きちっとデザインして、それを公開していくというところはね。だけど、自分たちでそれを自己評価し、あるいは外から評価されるということになると、そのための時間というのは全く質の違う膨大なエネルギーと時間が必要になるのですね。

何が問題なのかということ、基本的にこの評価のシステムで本当に教育も研究もよくなる

という保証があるのか。

羽田 それは国立大学法人の話をしているのですか、質保証、認証評価の話をしているのですか。

藤田 認証評価も多分にその点はあるとは思いますが、だけど、今の段階での認証評価は私立大学にとってはそんなに大変ではないです。

羽田 ずるずるだからね。

藤田 だけど、それが教育や研究の成果主義的な評価というようなところに入ってくるようだったら、やっぱり問題になってくるでしょうね。今、私立大学で教員に要求される情報は物すごく多くなっていますからね。個人情報も含めて、研究成果を公表しなければいけない。それもどういう水準のもの以上を出すようにとかいうふうな話になっている。

ただ、それはともかくとして、教育研究をもともとよくするというこのためにやっていることと、先ほども絹笠さんも言われたアカウントビリティの要件を満たすためにやっているという部分がもう一方に非常に大きい。アカウントビリティ要求に対して、社会的にその責任を果たすというね。だけど、その責任は大学の運営・財政面にかかわるそういうところは全部オープンにしているわけですから、そういうところは当然責任ですよ。だけど、教育の内容や研究については、もう既に出ている市場レベルのいろんなものの評価、マーケット評価も含めて、本当はそれのほうが一般市民、消費者にとってはわかりやすいので、それがいいかどうかはともかくとして、それを公的な機関をつくって、そこで詳細に評価をして、どんどんその成果を客観性とか妥当性のようなものを高めようとしてやっていくという、その基本的な考え方とオリエンテーションそれ自体が本当にいいのか。

もしそうでないとしたら、今の大きな流れを変えることはできないけれども、提案として出すべきデザインというのは少し違うのではないかなという気がするのです。まだこれから具体的に考えていくわけですが、現在の枠組みの中で、より効率性なり、あるいは適切性を高めるのか。効率性の場合に、特にタイムバジェットも含めた我々の効率性を高めるのか、適切性を高めるのか。

もう一方で、そういう要素はある程度は必要だけれども、もう1つ別の質保証と質の向上の何か仕掛けのようなものとしては、既存のものも含めてどういうものがあるのかということも本当なら踏み込んで書き込めればなと思いますけどね。

広田 今のとも絡むんですけども、ちょっと初歩的な質問なんですが、大学評価・学位授与機構が教育研究評価をやって、それを使っていくという話なんだけれども、認証評価のための教育研究評価と、ここで言うような水準、パフォーマンスをはかるというのは、全く目的も手法も違うはずなのです。そこが制度設計のときにどういうふうなことを考えていたのかというのを1つ聞きたいんですね。

## ■ 評価機構の経緯と教育研究の評価の目的

もう1つは教育と研究の違いですよ。教育はそれぞれの機関に場がある。学生はそこにいるわけですよ。けども、研究は実は英文学の先生は島根大学の英文学ではなくて、全国の英文学とつながっているのね。研究というのは、つまり機関を単位として行われている活動ではないはずですよ。そこのところがもう1つ、制度設計のところでは教育と研究の違いをどう考えていたのかというのを教えてほしいですけどね。

**絹笠** ちょっと推測も入りますけれども、大学評価・学位授与機構が教育水準の評価をしようということで入ったのは、実は大学の教育研究の中身の良し悪しというのをほかの大学関係者以外が判断するのはおかしいということです。ほうっておくと、独立行政法人評価委員会とか他の機関が評価することにもなりかねない。それよりは、国立大学の専門的な関係者が集まって、その人たちが教育研究の中身については評価するということが望ましいと思います。当時、大学評価・学位授与機構が教育内容の状況については判断するというのが入ったのだらうと思うんですね。

**広田** そのときは認証評価とは……。

**絹笠** 別に。教育研究の中身を。当時、資源配分に反映させるみたいな話もあったので、大学の教育とか研究のいい悪いというのをだれかが判断しなければいけない。その判断するのはだれかという、それは、あくまで大学関係者がやらなければいけない。

**広田** 最悪よりはまだましみたいな……。

**絹笠** だれかが評価しなければいけないという前提に立つて言うならば、大学評価・学位授与機構に大学の専門家が集まってやるしかないのだらうというのは、それはある意味正しかったのだらうと思います。

**濱中** それとも多分関連するかもしれませんが、記憶が正しければ大学評価・学位授与機構は平成12年にできたのですが、しかし何でできたのかというのは実はあまりよくわからないのです。多分法人化の議論はあったんだらうけれども、表には出ていなくて、でも、明らかにあのときは国立大学を対象に評価する機関だったので、アメリカ型のアクレディテーションとは違うものとして多分つくったんだと思うんですね。

**羽田** イギリスですよ。

**濱中** 木村機構長とか大崎先生がイギリスへしょっちゅう行ってあれを持ってきたような記憶があるんだけど、ただ最初の2年間ぐらいやっていたことが、その後へつながっていないような印象が僕は非常にあって、14年ごろに認証評価というのをやるぞという法律ができて、国立大学の法人評価というもあるらしいと。僕はそのころ評価のことはおもしろくないと思っていましたら余りにしていなかったんですけども、組織が全部変わって、それまでやったのは全部チャラだみたいな印象がどうも機構内にあるんですよ。

**田中** 少しだけ補足しますと、最初は試行的評価で、限りなくプログラムの評価に近かったのですが、ある日大本営が来て、認証評価も国立大学法人評価もやれという話で、だんだん両方やりなさいという話になりました。先ほどの広田先生の質問に私が答えてはいけないかもしれないのですが、実際に評価基準を比べてみると、非常にオーバーラップし

ているんですね。ですから、それが大学の評価担当者にとっては非常に重複感になっていますから、実は次期の課題というのは、認証評価の結果をいかに活用して大学の負担を軽減するかというので設計をなささいという話に今なっているんです。

**羽田** 僕は広島大学で評価委員をやっていたので、試行的評価も3年やったし、その後の認証評価も法人評価も随分やったんですね。評価機関ができたのは、東北大学総長の阿部さんの肝いりだった科研費のグループで第三者評価機関の科研費研究をしました。それはなぜかといったら、国大協と当時の文部省が自己点検評価というのを臨教審答申で出して、それを大学審の最初のほうで制度化しましたよね。設置基準の義務化なり奨励化かな。強制義務ではないけど、入れるという意味でね。

ところが、やっぱり自己評価ではだめだとなりました。だから外部の第三者評価機関をつくるべきだというのをたしか次の答申で出して、それでこれは国大協が中心でないといけないから、国大協が直接やると問題なので、当時の国大協の中の評価委員長かなんかだった阿部先生をトップにして科研費グループができて、イギリスの調査をしてイギリス・モデルでできました。ただ、あれはイギリス・モデルではない、全然、似て非なるものだという主張もあります。それがたまたま出てきて、練習で国立大学に義務づけて試行的評価をやったわけです。僕らも3年つき合いました。全部作文の世界で評価しました。

その後に認証評価の制度と国立大学法人評価のときに、現実にはそこしかないから、面倒くさいというのはあったかもしれないけれども、評価機構をつくるときには国立大学から全部、職員も何もそこからみんな人間を割り出して、割り振っています。だからみんなのポストも国立大学から涙と血を削ってつくったわけです。そうしたら、そこをやっぱりやらないと無駄だという話にもなるので、そこに全部かぶせていきました。多分これは行政改革の対策もあったと思います。そういう仕事がないと、ほかにつくったら評価機構は要らなくなるからやったというところもあると思いますね。その経緯があって、質の違うものを全部評価がつくからとつけていったので、こういうパッチワークになったのです。

**広田** 目的も用途も違う評価を、どこまで重ね合わせることができるのですかね。負担が多いというのは確かだとしても。

## ■アクレディテーションとエバリュエーションの混同

**田中** この議論は制度設計の議論をできるだけしたいと思ってつくらせていただいたんですけども、そもそも絹笠さんの公務員の純減の話と小泉首相の大本營の話から始まっていて、どうも政策目的、目標そのものがよく見えないのです。あるいは非常にムービングターゲットになっていて、そこの一番上の目標がよく見えないから、その後の制度施行プロセスもよくわからなくなっているのが実は現場に入っていて悩ましいところです。これを整理するのであれば、政策目標というのは何だったのですか、今は何なのですかというところを素朴にお伺いしたいというのが1点あります。

もう1つは、先ほどもアクレディテーションという言葉がたくさん出てきているのですが、私たちみたいに評価フリークの間は、エバリュエーションとアクレディテーションというのは全く違う概念なのですね。ある水準を設置基準に基づいて達しているのかというこの水準だけを見るのはアクレディテーションで、エバリュエーションというのは目的の達成度を見るので、調査の仕方も基準も違うものなのです。それが私が5年前に機構に入ったときには文科省のホームページを見ると全部エバリュエーションと書いてありました。多分概念が全部一緒になっているのでしょう。エバリュエーションとアクレディテーションでは設計書は全然違うものなので、区別をつける議論があったのかどうかというのもお伺いしたかったところなのですが。

### ■ 予算確保と大学全体としての整備を念頭に

**絹笠** 政策目的について言うと、政治動向によって政策目的が変わったりします。ただ、文科省的に言うと、国立大学に関して言うならば大学関係の予算をちゃんと維持し発展させていきたい。私立大学を含めて言うなら、国立大学、私立大学全部共通にして大学全体をよくしていきたいのです。子どもたちが大学教育を受けて本当によかったと思うようにしたいし、研究面ではより一層すぐれた研究が上がるようにしたいというのは当然ながらあります。

ただ、そのためには資金が必要です。より優れた教育や研究を行い、それを広く国民の方々に理解してもらっていくということが大事なことです。

**広田** さっき羽田さんは研究者が何人か死んでも大学が何とかやっていくということを言われたけれども、それは逆で、お金を取るためにプロダクティブな研究者が研究のある部分をみんな犠牲にしてやっています。だから「組織栄えて研究減ぶ」じゃないかと僕なんかは思ったりするんですけどもね。

### ■ 評価の負担と簡略化—方法を変える必要性

**絹笠** 科研費とかの手間に関しては、ちょっとまた別な話だろうと思うんですね。申請して、その研究内容に応じて科研費を審査してやるというのは当然ながら必要だろうと思うので、その手間は多分減らすことができないのだと思います。

しかし国立大学法人評価について言うならば、もともとあれはその時々の政治状況とか政策課題に応じてやっているもので、かなりやり方は変え得るのだろうと思います。

この第1期中期目標期間中の大学評価・学位授与機構が行った評価というのは非常に緻密なものだと思うのですが、それは、正直、あれだけ緻密なものを出せば、恐らくあれをもう一回自分たちで独自にやろうという人はいないと思うんですね。当然、大学評価学位授与機構の評価が前提となるので、第二期以降の方向性が固まっていく上で、大きな意

味があったと思います。ただ、第2期はまた多分違ってくると思いますね。

**広田** 政策目標として、先ほどの田中さんの質問に関わって、第2期に向けた評価に関するそれなりの見通しというか考え方みたいなものはいかがですか。

**絹笠** 最近、暫定評価はやめましようとか言っていますよね。

**田中** 6年間で実質2回やっていたんですね。それを1回にしましょうと。

**絹笠** あれを4年目でやろうというのは、中期目標期間終了時に主務大臣である文科大臣が見直しをするという話になっています。そしてその見直しに対して総務省がおかしかったら勧告するというような形になっていたために、その段階で評価結果で出てきていないと我々は何も戦うすべがないので、4年の段階で暫定評価を出して、これに基づいてしっかりやっているんですということを出すことによって、外部からの干渉を出来るだけ防ごうと。

**羽田** 田中さんの、さっきのなぜ概念の違うものが混同をしているかというのは、1つは評価について論文を書いてきた研究者があいまいな用語を使ってやっていたというのが1つです。

もう1つは、財務省の下してくる政策枠組みにどうしても反応するのが理由です。でも基本はそれなのです。財務省の考えている評価とかつくり方にどうしても行政的には反応し、そこに対応する用語を使うしかないということがあって、法人移行のときの97年時点で言うと、ほとんど文部省の中に法人制度とかについて検討した形跡はありませんでした。あのとき98答申が出るのですが、本当はそこに書いていいのですが、何も書いていません。書くとかえって叩かれるというのが長い文部省的スタンスで、だから私はこの構造は変わらないと思いますね。

## ■ 認証評価と国立大学法人評価の違い

**山本** 検討し出したのがないことはなかったけれども、僕は承知しています。余りプライベートなことは言わないほうがいいと思いますが、さっきの絹笠さんに聞かれたことは答えようがないことで、ある程度は官僚機構としては状況対応せざるを得ない面もあるわけですね。先を見通しながら動かれているところもあると思います。

ただ、認証評価と普通の国立大学法人評価の一番の違いというのは、認証評価では研究は義務づけられていないわけですね。必ずしもやらなくてもいいわけですから、全然違うと思います。それがオーバーラップしているということは、本来認証評価について変な運用がされているのだと思います。そこは直すべきで、おっしゃったように目的は全く違うので、これを作業の重複を避けようというのは当然なことですが、片方は規制緩和から出てきた発想であって、もう片方はまさにここでされようとしているNPM的なブランドチェックアクション的な管理の中で回していくための必要ツールということではちょっと違うんですね。あつちは完全なマーケットメカニズムの中でやっさいこうということです。評

働機構の存在というのが事業仕分けでたかかれたというのはそこにあるわけですね。違ったコンテキストの議論が実はここにあるということです。そこをどう仕分けするかというのは後で議論が要ると思います。

## ■数量化のメリットとデメリット

羽田 ナイブに法人制度をどうするかという議論をやってもしょうがない。ここの中で国立大学で実際に大学院に参与しているのは僕ぐらいですよ。みんな私学の方ですよ。大学自身がこの数年間、適応行動をずっとしてきているのです。確かにいろんな制度の問題はあるけれども、それをどう使いこなしていくかという点ではかなり苦労もしました。また文科省もこれは法人制度そのものだけではなくて、繰り越し制度にしても柔軟な措置をとってきてという微調整をしながら、だんだんどう使いこなそうかという訓練もしている時期であって、制度面を全部洗い直して、がらがらぼんしてこういうふうにしてなんていうことはまずあり得ないのです。この20年なりもっとさかのぼってみてね。むしろその中で、実際どういう制度が望ましいかというのを運用レベルも含めて考えていくほうがベターな選択肢ではないか。

もともとイギリスのニュー・パブリック・マネジメントにしても、政権交代が起きて構造的にがらりと変わった中で制度導入して、連続しているものと、もともとは政府統制型の発想で来ている、政府と省庁が突然ある日気持ちを入れかえて、やっぱり古い思想がいろんなところに残っているわけですね。これは運用を通じながら改善していく道しかないのだろうと思います。

だから広田さんは研究者が死んでいいのかと言うけれども、それだって論証されていないのです。豊田さんは一生懸命頑張って研究パフォーマンスが下がっていると書いているけれども、僕なんかあきらめていますよ。あきらめると言うと変だけれども、個々の大学の中で言ったら、そういう競争的なこの制度を生かして、どうやって所属組織のパフォーマンスを上げるかという、メリットもあることも事実なんです。それは管理者の宿命みたいなもので、いつまでも研究と管理運営と教育がバランスよくなって、そんなのはおかしいとも言える。もうあきらめたほうがいいわけです。あきらめても、ほかの若い研究者が育って研究が上がれば、それはいいわけであって、こういう制度の中で生きる以上、愚痴を並べたって大学人自身が説得されませんよ。藤田先生が幾ら言ったってだめですよ。

藤田 いやいや、羽田先生はそう言われるけれども、この間、中堅の研究者までその作業に駆り出されて、大学によってはこんなところでもうこれ以上研究生活を続けられないと思う人は本当にふえていますよ。だから、僕は羽田さんより年上だから本当はそういう意味では研究は引退してもいいんだと思うけれども、でも全体に時間の劣化。単に研究面だけではないですよ。

もう1つ、山本さんも言われて、先ほどからの議論の中でも、僕はエバリュエーションというコンセプト自体は包括的な概念だと思うんです。アクレディテーションのためのエバリュエーションもあるわけで、ですからアクレディテーションとか競争的資源をどう配分するかという、そのためのエバリュエーションももちろんあるし、ただ、その点で田中さんが指摘されたように、この制度設計の中でどういうふうに評価を位置づけられてきたのかというのはクリティカルだと思います。しかしそれで山本さんが言われたようにいろいろなファンクションなり文脈の違いの中でいろんな機能を含み込んで評価が展開しているというところに問題があるから、その辺のところを少し交通整理をして、どういう目的やファンクションのもとでどういう評価が必要なのかということと、あるいは重ねるとすればどういうふうにそれが重なり得るのかということを考える必要があります。

もう一方でそういう評価がどんどん作業は緻密化していったり、簡略化されるといっても標準化されていくから、もしルーチンワークに乗っていくようなものであれば、研究者だってそれでいいんですよ。

**羽田** いや、まだはっきりしていないんですよ。ライトタッチにいくのだったら数量化するしかない。

**藤田** そうなんですよ。数量化して弊害の少ない部分というのは明らかにある。要するにやらなくたってマーケットが数量化している部分だってあるわけだから、そういう部分で事が済むなら、先ほど財務省がこれで納得するかとか、これをやっておけばこれ以上のものは要求されないというね。

**田中** そこはよくわかります。

**藤田** 僕も文科省をずっと見ていて、答申で言えば46答申あたりまでは研究の理念に基づいた答申でした。それで80年代、財政縮減の方向にシフトするまでずっと一貫して拡大路線でしたからそれは問題なかったわけけれども、その後も文科省の基本的スタンスは、高等教育に関する限りは予算面も拡充していく。必要だと言われるものは、文科省としてもそれは重要だからとにかく金を確保する。財務省や大蔵省をいかに説得するかという理屈をつくっていくという話が、関心はその辺にありました。評価だとか法人化もみんなそうですけども、行政改革は全く違う文脈から来ているから、文科省も適応を強いられているわけですよ。我々も適応を強いられているので、財務省や世の中の大きな流れやそういうものに対抗できるだけの提言をしていくことが重要です。その辺を含めてぜひここで知恵を皆さん出していただいて考えていただければと思います。それでは、時間も少なくなりましたけれども、何か確認したいこと、質問とかはないですか。

## ■ 政策評価法による評価と目標管理型評価

**田中** さっきから総務省の話が出ていましたけれども、山本先生は総務省の評価委員でいらっしゃるので何かございましたらどうぞ。

**山本** 僕は法人評価は利害関係者だからノータッチです。ただ黒田先生は堂々と評価していましたけれどもね。

**絹笠** 政権交代後は、総務省も静かですよ。

**山本** でも、あれはかなり意識して教育研究内容に踏み込んだことは一切していないし、現地調査にも行っていません。

**田中** ただ、法曹政策ということにして、法科大学院だけは現地調査に行っちゃったんです。

**山本** あれは何回もそういう監察的なことはやっています。

**羽田** 政策評価法による評価とうまくつながっていくと、文科省型の概算要求による評価というのはあれとリンクするかなと思って、必ずしも政策評価法による評価のコンセプトというのは業績評価だけではないことは、当然理解しているのですが。

**山本** 文科省は文科省でその単位を持っておられる。ただ、あの政策単位と国立大学法人評価の単位とは全然違うと思うんです。

**絹笠** 評価というときに、何か目的とかやりたいことがあって、そのために評価を使うという話にどうしてもなるので、文科省の政策評価だってみんなそれぞれ思うところがあって。

**羽田** でも目標管理型の評価ですよ。

**田中** それは法人評価。ただ、認証はそうとは限らない。

**羽田** ところが、独法のあれは目標管理型ではなくて、むしろ業績評価なわけですよ。

**絹笠** そうですね、独法は。

**羽田** なので、目標管理型の評価を法人評価に持ってきているのは、財務省から見るとおかしいと見えるので、なるべく目標管理型でありながら業績評価に見えるような仕掛けをしていってということになるのでしょう。

**田中** 羽田先生、少し教えていただきたいんですけども、業績評価というのは英語で言うとパフォーマンス・メジャーメントですが、それは基本的に目標があって、目標に沿ってインジケーターがあって達成度をはかっていると私は思ったんですけども、それと先生がおっしゃった目標管理型は違うんですか。

**羽田** 目標管理型は要するに「自己目標」という名前の方が本当はいいのかもしれませんが。パフォーマンスで測定するのが難しいときには、自分で立てた目標に対してどこまで頑張ったかというのでやる教育的な評価と言うのですが、目標なり業績というのが一義的に決定できないと、目標管理型でやるという話になるんじゃないですかね。だからイギリスの場合でも、ある意味で目標管理型の評価みたいなことをやっている。

**絹笠** イギリスのあの評価というのは、今でもうまく機能しているのですか。すごく評判が悪かったと思うんですけども。

**田中** 今年大きく変わったと聞いています。

**羽田** RAEのほう、教育評価のほう？

絹笠 はい。教育評価はやめた……。

羽田 やめたように聞きましたね。

絹笠 研究評価はまだやっているのですか。

羽田 研究評価はまだやっているのでしょうか。

田中 前回、RAEの説明があつて。

羽田 だからどんどん軽くするんだけど、どんどん重くなるよね。いろんなものがパッチワークでくっついてくるから。

絹笠 やっぱりお金が増えるときにはちゃんと評価しますと言わないと、なかなか国民に対して説明できないからですかね。

羽田 日本も改善方向だけでも、もっと運用しやすくなる外部の周りの制度設計の変更とか、あとライトタッチでどこまで行くかという問題なんですよ。もっとライトタッチの話は出るべきだと。僕も別に死にたくないからね。

広田 この間、第1グループのほうで話を聞いてよくわかったのは、必ずしいほうへ改善しているわけではないということです。こうやってみたらいろいろ不満が出てきて問題も出てきて、それでこっちへ移ったらまただめで、というふうに、ジクザグに動いているだけだと。

山本 それは財務省での会議に時にも話が出ていましたが、ますます国から出す金が少なくなるに従って評価はどんどんきつくなってくる。それはお金が少なくなるほど費す効果が高いからだと言っていました。しかしその現象は先進国すべてにわたって起こっているわけですね。それは藤田先生の問題提起と同じですから、そこをどうやって突破していくかというのは、非常に知恵を絞らなければいけない。

絹笠 私が聞くのも変ですけども、ライトタッチで数量化したときに、人文社会系というのはうまく評価できるのですか。研究論文数とか学会数とかというのは割とやりいんですけども。

広田 できないと思います。イギリスだって指標をつくってやろうと言っていて、やってみたら余りにも現実と合わないから、ではピアレビューへ戻しましょうとかといって、結局そっちへ振れて、それはそれでまた負担が多いからといってまた指標をつくって……。

羽田 これは測定論になってしまうんだけど、もともとそういうものを厳密な放射能のレベルとかそういう測定と同じような議論をされると、これは基本的にはどんぶり勘定で、最後は納得できる研究者世界での合意のところでの評価と言わざるを得ないですよ。どんなものやっても、ある意味で言うと必ず不満が出るということを前提にして、どうやったらコンセンサスが成立するかという議論だと思うんですね、そのライトタッチの意味は。

絹笠 そのときに分野の先生方によってかなり評価に対する印象が違って、医学系の先生とかは国際的にも自分たちはやっているんだということで、評価は平気だという感

じです。理工系も大体いけるんですけども、人文社会系、社会学はまだ結構乗ってきそうなんです、人文系は非常に反発感が。

田中 どうなんですか。

広田 やっぱりできないんじゃないですか。

絹笠 同じ研究でも同じ基準でやるのは非常に難しそうな感じがあったので。

羽田 基本的には学会レフリー論文とかね。

絹笠 学会誌自体がないような人文系の分野も結構あつたりして。学会誌というのは、その大学の季報しかありませんと言われたときに。

羽田 そういう議論をすともうだめなんですよ。数があつたって、レフリー論文だって質が違ふとかね。やっぱりここまではできる、ここはできないというところを、ではここをどうやってやるかというレベルでだんだん具体化していかない限り、数量化するやり方というのは不可能ですよ。

絹笠 人文の先生などは、自分がやっている研究はほかにだれもやっていないから意義があるので、比べるなど。

羽田 基本的には余人の評価をしたくない、できない。相互交流がないところから必ずできない、無理という話になってくるんですよ。日本だけですよ、例えば教育史だったら教育史だけずっとやっているとかね。いろんな分野をやっているからほかのこともわかつて、どこまでできるかできないかというのがあつたでしょう。それがあつないから、ここだけ特殊でおれのところはできないという話になる。

絹笠 役人的にはそういう現状で評価しなければいけない。

羽田 真剣に議論してみたら、あるところまではできると思ふます。

広田 だから研究については、評価がいかに難しいかということを理解した上で、致命的にならないような、仮に評価をするにしても、そんなにウエートが大きいようなものにはしないと、そういうふうなことは考えられる。要するに、どうやってもだめだということをお前提にした制度をつくる。

羽田 それと効果です。

藤田 研究で最適な配分をしているものというのはあつたのですか。運営費交付金は研究に対してつけているわけではあつないでしょう。

絹笠 そうですね。

藤田 だから文科省の科研費は別ですよ。科研費はピアレビューでやっているわけだから別に問題ないでしょう。何があつたんですかね。それがなければ何もそんな序列をつけるような客観的な指標は必要ないでしょう。世間が納得する情報なら、各大学いろんな研究業績なり何なりの公表の仕方は幾らでもあつたから。

## ■ 誰のための評価なのか

羽田 運営費交付金の配分にしたって、別に研究の業績において配分するだけではなくて、例えば地域貢献とか、あるいは地域の学生をどれだけきちんとやっているかとか、あるいはジェンダー問題の配慮とか障害のある学生に対しての手当てとか、そういうところでの評価のものがあるわけで、イギリスのHESAだっていろんな指標を出しているけれども、別にパフォーマンスという意味は業績を上げただけではなくて、いろんな業績があるわけですよ。そこをまずきちんと広い議論をした上で、研究についてはこのぐらいとやらないと、今、細部の話というのはすぐそこが本当に評価できるかという話だけに行ってしまうけれども、大学の機関としての評価なんですよ。

藤田 それも総合指標をつくる必要があるのかどうかということなんですよ。つまり、だれに対して研究評価をしているのかなんですよ。お金が来るというのなら、それは総合指標化して簡単なものをつくる必要があるかもしれないけれども、税金を払っている市民一般、社会に対してだったら、研究評価についてそんな総合指標をつくる必要は何もない。

羽田 だからランキングみたいな数値化への合成には、反対もあるのです。

田中 ただ、インパクトファクターみたいにある種の国際的なデファクトスタンダードができてしまったところで、日本はどういう……。

羽田 いや、インパクトファクターはデファクトになっていませんよ。あれを業績に使うのは誤用もいいところですよ。

藤田 あれはそれをやりたい、あるいはそういうことがもう既に広まっている学問分野は、それはそれでいいですよ。人文社会系でそれを。心理学が今一生懸命やっているけれどもね。

羽田 学術会議の数理統計学分会というのは、インパクトファクターを業績指標にするのは間違いだという論文を出していますし、僕もあれは誤用だと思いますね。だからいろんな分野においてもインパクトファクターを使わないところもあるから、そういう評価の基本的なツールや物についてはまだ十分蓄積がないので、どこまでできるか、何がいいかということは、これから本気で議論しなければいけないですね。

山本 ただ、余り評価論のテクニカルなことに入らないほうがいいんじゃないですかね。

藤田 そう思います。

羽田 ここはね。

北原 今の議論で僕もちょっと感じる場所があって、広田さんがおっしゃっていた研究に関しては研究者のコミュニティーというのがあるわけですね。ですから機関の評価の仕方に、そこで業績が出ないようなところがあったときに、なぜ出ないのかというむしろ制度的な問題を考えることもひょっとしたら重要ではないか。つまり、なぜそこにいる先生方が学会、コミュニティーから孤立しなければいけないかとか、それを研究できる条件がなぜないのか、そういう形の評価もあり得るわけですよ。

となると、では研究というのは何だという視点が必要で、研究というのは文化だし、そ

れは国民的な文化なので、必ずしも文化をつくり出すという作業は一大学に限定されるべきではないのです。コミュニティーというのがあるだろうというような視点も評価の中に入れるべきなのではないでしょうか。

さっき例の附置研のことがありましたね。附置研に対して各大学の概算要求とかに出てこないという問題があったときに、ちょうど僕は物理学研究連絡委員会の委員長をやっていました。そのときにそれを大きく取り上げて、あれは学術機関課かなんかに行ってかなり議論をして、結局、運営費交付金の特別研究経費の中にそういう特別枠をたしか入れるような形をとってもらって、ですからやっぱり学会、コミュニティーも、各大学に縛られてはいるけれども、その枠をこえて手をつなぐ努力を本当はしなくてはいけないんだと思うんですね。

**絹笠** 別な枠組みをつくらないと、今の改善策でフォローされることはかなりの進歩だと思っただけけれども、根本的には難しいと思います。

**北原** そうですね。根本的には学問のあり方としてそういう研究機関であるいはそれ以外の国家全体あるいは国際的な連携の中であるというね。

**絹笠** 大学を共同利用機関化してしまうか、その下に属する形にするか何かしないと、国立大学の枠の中にいる限り……。

**北原** むしろそこですね。

**絹笠** 法人の中にあること自体がちょっと……。

**北原** 問題だから。それは大きな学問のあり方、あるいは大学、高等教育研究機関のあり方の問題としてきちんと議論をしてつくる。

**絹笠** 学問の中心が徐々にずれてきたときに、ちゃんと改組できるのかというのが不安ですよ。

**北原** そういうことをここでまた議論できればいいと思うんですが。

**田中** やっぱり記録は一度目を通していただいたほうがいいかもしれないですね。

**田中** ありがとうございます。今日機構の話が出てくるかなと予想はしていたんですけども、これほど出るとは思わなかったのですが、これは大学評価・学位授与機構で絶対に議論できなかったことでした。実は川口先生ともちょっと話をしていたんですけども、この場だからできるんだと。今日は本当にありがとうございました。

**藤田** それでは、今日は本当にありがとうございました。非常に勉強になりましたし、今後の検討に貴重な情報と視点を提供していただきましたので、またいろいろお世話になると思いますけれども、よろしく願いいたします。

**絹笠** よろしく願いいたします。

**藤田** きょうはどうもありがとうございました。

**田中** 次回なのですが、8月5日の1時から3時で、森田朗先生にお願いしています。

## 第2部会第2回検討会の議論

「国立大学の法人化と大学評価」

森田朗 先生（東京大学政策ビジョン研究センター）

日時：8月5日（金）13：00～15：00

場所：東京理科大学 神楽坂校舎 森戸記念館3階第4会議室

### ■ 冒頭あいさつ・自己紹介

**藤田** お忙しいところお集まりいただきましてありがとうございます。今日は森田先生にお越しいただきまして、「国立大学の法人化と大学評価」という内容についてご講義いただきます。著明な方ですから森田先生の紹介はよろしいですね。法人化の時は実質的にも随分関わられたということで貴重なお話を伺えると思います。よろしくをお願いします。

**田中** 森田先生は現在、法学政治学研究科公共政策大学院の教授で、公共政策大学院の第1期のときの院長でいらっしゃいました。

**森田** 資料の1枚目に自己紹介はしてあるので、ご覧ください。

**田中** わかりました。では、詳しいことは先生から直接伺いましょう。

**藤田** 皆さんの紹介を名前と所属だけでもお願いします。

**広田** 日本大学の広田です。教育学をやっています。よろしくをお願いします。

**岡崎** 文部科学省大学振興課の岡崎と申します。よろしくお願ひいたします。

**田中** この第2グループのメンバーではないのですがけれども、第1グループから今の広田先生、岡本先生、そして第1グループの時の最初のゲストでいらっしゃった林先生にもお越しいただいています。

**森田** 森田でございます。今日はこういう機会を与えていただきましてありがとうございます。私がここで話をするようになったきっかけからお話しします。某所で開催された政策評価の委員会で田中先生とご一緒しまして、そこで新しいメンバーの方からいろいろな問題点やご意見が出て、それについての議論がありました。私自身、今の政策評価の仕組みについては幾つかの問題があると思っていますが、つい口が滑って、ついでに大学評価も同じか、もっと問題があるのではないかと言ったところ、田中さんに、何が問題であるかと怒られました。その後、具体的に大学評価の問題点について聞きたいということでお話しした時に、是非その話を別なところでしましょう、ということになり、本日のような機会を設けていただきましたので参加した次第です。必ずしもこの分野を研究しているわけではありませんので、いろいろと怒られるのではないかなと心配しているところです。大住先生、田邊先生、山本先生というご専門の方がいらっしゃるの、私があえて行政学の観点からお話しする必要もないのかもしれませんが、今回そういうご依頼を受けまして

考えてみますと、結構この問題に関わってきたなと思い、それについてお話をさせていただくことにした次第です。

自己紹介ということで簡単に申し上げておきます。私自身の専門は行政学、公共政策です。東京大学に公共政策大学院を田邊先生と一緒に作ってきたという経験があります。

最初にこういう問題に関わりましたのは、今の勤務先ではなく、前に地方国立大学に勤めておりました時です。後でも触れますが、ちょうど90年代の大学設置基準の大綱化ということが行われまして、そこで教養部を解体し組織を再編するという時に、大学本部の偉い人から手伝えと言われたことがきっかけです。その仕事の中でそれなりにいい改革プランを作ったつもりだったのですが、大学の風土に合わなかったのか、厳しく叩かれて、大学というのはそういうところかと改めて学びました。

その後、95年に始まりました地方分権改革もお手伝いし、そこでは大学ではなくて初等・中等教育の改革に関わりましたが、藤田先生と会議の反対側に座って色々と議論させていただきました。

その途中で橋本行政改革の時に、尊敬していた方が行政改革委員会のメンバーでおられ、プランをつくる時に、あまり行政学関係の専門家がないので手伝ってほしいと言われてまして、お手伝いいたしました。その関係で、中央省庁再編等基本法案の準備委員会にも参与として直接関わりました。

その後、東京大学の総長補佐を務めていた時に、この国立大学の法人化の話が出まして、当時の蓮實総長から、国大協の関連する委員会の委員となるよう指示を受けました。その後、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」が文部科学省に設けられまして、その委員になりました。そこでは主として人事制度を担当いたしました。

他方、90年代の途中から始まりました各省における政策評価については、その評価そのものは田邊先生や、前の公共政策大学院院長の金本先生などご専門の方がいらしたので、私はやらなかったのですが、それでも各省の政策評価の委員会などに関わり、幾つかの省の評価の仕組み作りのお手伝いをいたしました。

そして最後は、2004年、東京大学の公共政策大学院設立の際、新しいタイプの大学院の制度設計から設置審査への対応、そして設立後の立ち上げをしました。ちょうど法人化の時期と重なり、正直申し上げて、あのとき以来あまり政策評価については研究をしておりません。

現在は、東京大学で小宮山前総長がつくりました学内のシンクタンクとも言うべき政策ビジョン研究センターというところも兼務しております。

いろんなことをやっておりますが、現在の主たる仕事、関心事は、医療政策です。現在は、中央社会保険医療協議会（中医協）という診療報酬を決める審議会の会長を努めております。実は昨日まで東北地方の被災地の医療状況の視察に行きまして、頭の中はまだ瓦礫の山でこの問題とは離れておりますけれども、大学に所属している以上、大学改革や評価とはなかなか縁は切れないと思っております。

## ■国立大学に問われた課題と法人化の背景

大学について、私自身の認識を申し上げておきます。これは非常に粗いものでして、ご専門の方から見て違うところもあるかと思いますが、それは後でご訂正下さい。

昭和24年（1949年）新制大学制度が作られ、今の国立大学の仕組みができました。これは国の機関として設置され、基本的に国の行政機構の一部の中に位置付けられていました。教員の人事、そして教育研究に関しては自治が認められていましたが、位置付けは国の機関ということでした。

そうした形で新制の大学は出発し、当時は人口のうちのほんの数%が大学進学をするという状態でした。しかし、その後、高度成長期に入ってから、学位に対する需要が高まり、高等教育に対するニーズが増加しました。これは当然のことで世界的なトレンドですが、経済的に豊かになり、そうした教育を身につけることがさらに経済的に収入を拡大するチャンスに結びつくという理由からです。

それに対して、国側は大学をニーズの増加に合わせてどんどん作っていったと思います。ただ国立大学の場合にはそう簡単には増やせないという事情もあり、そこで私立大学が多数作られたと思っております。私が入学したのは1970年ですが、国立大学の場合、72年までは授業料は毎月1000円でした。1年間1万2000円の授業料で、今からみれば大した額ではありませんでした。在学中にそれを3倍にするという政府の方針があつて、それに対して反対のストライキもやりました。いい経験だったのですけれども、それはともかく、そうした形で国立大学も私立大学もつくられてきました。

国立大学の場合には主としてお金のかかる理科系が中心、学歴ニーズに応じる形で比較的安上がりで作ることができたのは、法学系、経済学系、経営学系という文科系の私立の大学だったわけです。これ自体は、マーケットが拡大するわけですから、言うなれば儲かるビジネスだったわけで、参入がかなり多くなり、そのために非常に厳格な設置審査が行われたと思っています。

そうした形で大学は増え続け、現在でも減ることはないようですが、ただ、入学する18歳の人口にはピークが見えてきました。90年代を挟む数年の間に第2次ベビーブームの山を通り越し、それ以上は増えないことが予想されたわけです。もちろんこれは進学率という係数がもう1つかかりますから、必ずしも18歳人口がそのまま大学に対する需要とリンクするわけではありませんけれども、進学率も急速にどんどん上がっていくわけではありません。

そこで1990年ぐらいに、当時の文部省は設置基準を緩和して、部局の設置であるとか、そうしたものについてはかなり大学の裁量を認めるようになりました。その時、定員増を認めて予算の拡充を図ったわけですが、ただし、その後、学生数が減るのは間違いないわけですから、臨時増という形にしました。臨時増の形で配分した予算については、内部の

大学改革をした場合にはそのまま増加分を認める。改革しない場合には、臨時増分の減少になりますから予算の削減をする。そういう措置をとりました。これは明らかに改革を促すドライブになったわけです。

本当に削減するつもりであったか、削減されたところがあるかどうかは知りませんが、設置基準の大綱化で、多くのところは色々と問題を抱えていた教養部をどのような形で再編していくか苦心したわけです。どの専門学部に入れるか、多くの大学では大変な問題であり、複数の専門学部を持っているような学部の場合には、さらに面倒なことだったと思います。再編は、教養部の名前を変えただけのところ、分散してほかに吸収したところと、いろんな形で行われました。

なお、旧帝国大学系の幾つかの大学におきましては、東京大学が先鞭を切ったわけですが、臨時増の時のファンドをベースにして、大学院重点化という形で大学の質の拡充を図っていくという政策がとられました。いわゆる学部の上に大学院を乗せるのではなく、大学院の下に学部をぶら下げるということで、学生1人当たりの単価も、教員の充実も図っていかうとしました。講座制から大講座制という形に変え、教授ポストを増やし、研究を拡大して、大学院教育を充実させるというのが、大学院重点化の名目だったわけです。

ただ実質的な財政全体の規模は拡大しませんでしたから、頭が重いトップヘビーな形で教員組織がつくられてきて、それと同時に大学院重点化で大学院の定員をふやすということになりました。先のことを言いますと、これがポストク問題に繋がっていきます。

その後も18歳人口は減り続けていくわけですし、少なくとも進学率が相当上がらない限りは、大学教育に関しては供給過剰な状態がこれからも生じますし、90年代の途中からそれは当然予想されたということになります。

そこで、それ以後の大学政策は、量的な拡大からいかに質的な向上へ向けていくかになったように見受けられます。これは進学率という係数が途中に入ってこない初等・中等教育でも同じだと思いますが、学生1人当たりの経費をふやすことによって、いかに教育の質を高めていくか、その仕組みをつくることが行われました。

それでも、次第に18歳人口が減ってきますと、大学そのものの供給過剰による入学定員割れという状態は避けられないということで、90年代の後半の行政改革のころから大学の統合再編という話は出てきました。しかしながら、国立大学に限ってもそうですけれども、これはなかなか難しい。後でもお話ししますが、大学という組織の性質からもなかなか難しいわけですし、経営上の理由だけから民間企業のような形での合併をするというわけにもいかない。そのために非常に苦勞をしてきたということです。

国立大学の場合を見ますと、橋本行政改革の時の独立行政法人というスキームができて、それを活用することもあり、大学そのものの質的な向上を図るために、大学に自由度を与えるということと、もう1つは統合再編という形での集約化を図るということが考えられました。そうしたメカニズムの1つとして国立大学法人という制度が検討されてい

たと私は認識しております。

## ■独立行政法人制度と国立大学の法人化

独立行政法人の仕組みにつきましても、大住先生、田邊先生、山本先生といらっしゃるところでこういう話をするのは非常に恥ずかしいのですが、独立行政法人と大学法人化の話に入りたいと思います。独立行政法人は、これまでの予算とルールでがんじがらめになっていた行政組織の一部に独立性を持たせ、自律性を持たせ、そしてその成果目標というものを設定して、その目標を達成するための手段についてはその組織にゆだねるものです。特に本来のイギリス型のエグゼクティブエージェンシーの場合ですと、トップに広範な裁量権を与えるという形で、運営費交付金という用途を特定しない資金を渡し、効率化を図るという仕組みを作ります。ただし、当然のことですけれども、目標に対してどの程度それを達成したかということの評価していきます。評価結果に応じて、成功報酬を誰に払うかというのはいろいろ議論があるところですが、いずれにしても法人の幹部に強いインセンティブを与えることによって、効率化を図っていくというメカニズムである、言えると思います。

我が国でも橋本行政改革の時にこの仕組みを取り入れましたし、イギリスの仕組みについては、私もヒアリングを受けました。田邊先生が『ジュリスト』に書いた論文がかなり読まれていたと認識しております。そうしたものがベースになっていますが、日本の場合、本来の趣旨に従って独立行政法人制度が作られたかという、必ずしもそうではないと私自身は疑問に思っています。それはご専門の方がいらっしゃるので教えていただきたいところです。

新しい組織の形態について、1つは組織の独立性を非常に重視するというので、特殊法人のスキームというものがかなりベースになっていると思います。特殊法人の場合には、必ずしも一貫した理論なり仕組みに基づかず、法律ごとにいろいろな仕組みが取り入れられていました。それを独立行政法人というエージェンシーのスキームで整備をしたというのがこの独立行政法人制度であるし、それが通則法の中にあらわれていると思っております。

私は、この制度そのものは、それなりに1つの筋の通った理論に基づいてつくられているような気がいたしますけれども、ただ、それを現実に当てはめる場合に、我が国の場合には本来のあり方から変わってしまったことが、今の問題に結びついていると思っております。

その1つは、ルーチンワークをやるような行政組織の場合で、1件当たりの経費をどれくらい削減するかということが主要な目標になっており、非常にわかりやすく成果指標は示されますし、その評価もできるということでした。これはイギリスなどですと、許認可関係のルーチンをやっている機関がエージェンシーになっている場合に多いケースです。

ところが日本の場合にはいろいろな博物館であるとか国立の施設であるとか、さらに言いますと研究機関がその対象になりました。特に研究組織の場合は、成果指標の本来の目的によるアウトプットをどう評価するかについて、非常に難しいわけです。一方では経費はそれなりに削減率がかかるという仕組みになり、今から思えば当然ですが、評価がそううまくいくはずがないと予測できたと思います。

このように評価測定が非常に難しいこともあり、客観的な評価結果をその後の成功報酬として、例えば予算なり何なりに反映させるということは非常に難しいですし、現実に必ずしもそれがされていないとっております。そのことが評価制度そのものの行き詰まりを生み出しているような気がします。各省の評価もそうですけれども、膨大なペーパーワークをして作り出した資料がどのように評価されて、そしてそれがどのような形で次の年度の活動に結びついてくるのか、それは評価を担当されている人が必ずしも認識できないところだと思っております。評価そのものの必要性は否定する人は少ないのだと思いますけれども、その過程に何となくむなしさを感じるところです。実際問題として目標を指標として明確に立てられるところはいいのですが、そうでないところはかなり問題があるのではないのでしょうか。私は5年、10年、法律ができてからやってきて、あまり効果がないところはもうやめたら、ということを書いて、あちこちで怒られているのですけれども、少し見直すべき時だと思っております。

ただ、この独立行政法人制度を入れたもう1つの狙いとしましては、とにかく日本の場合には公務員の数が多過ぎる。多いこと自体が無駄の象徴だという神話があるわけですし、それを見かけの上で減らすために国家公務員の定員を削減して、その部分を国の行政組織の外に出す。外に出しても運営費交付金で人件費を払っている以上、実質的にどれぐらい変わるかわかりませんが、そのために国立学校特別会計の13万人の部分だけ公務員の見かけの数を減らすことができるというのが、隠れた狙いになっていたと思っております。

私自身が関わったものは、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」となっておりまして、会議の名称は明確に「独立行政法人化」ということをうたっております。大学そのものを独立行政法人にすべきだということで、当時の次官もそのことを非常に強調しました。それがいつの間にか国立大学法人になったというのはちょっと変な気もするのですが、その部分がある意味で、大学の特殊性を反映していると思いますし、また、それなりに筋の通った仕組みであった独立行政法人からも、さらに外れた仕組みになってしまったと思っております。

## ■大学の独立行政法人化に関する5つの論点

調査検討会議での細かい議論はいろいろありましたが、大学の特殊性から、独立行政法人ではうまくいかないのではないかという議論の論点を5項目ほど挙げておきました。1

つ目は法人の組織形態です。通常の場合、私立の大学をモデルにした場合に、経営の中心になる理事会と、教育、研究の中心になる教授会、評議会とを同じ組織にするかどうかが議論になりました。国立大学の場合には、もともと経営については大学自体の独自性があまり無く、そのための仕組みというものはむしろ評議会の中に一体として組み込まれていたわけですが、これを独立行政法人にする以上は分離すべきだということになりました。

2つ目は統合再編についてです。他の独立行政法人で言いますと、例えば国立病院機構の場合には、1つの病院機構という組織の下に施設としての国立病院がたくさんあります。これはそれぞれの施設としての国立病院間の資源の配分を、中央で最も合理的な形にできます。大学のほうも、統合再編であるとか研究の重点化というのは、もっと大きな組織のほうがりやすいのではないかという議論が出ました。ここがネックになったわけですが、各国立大学はそれぞれが独立した組織であって、そういう仕組みはなじまないということで、学長と理事長の分離について、国大協を初めとして強力な反対意見が出ました。その結果、法人の組織と施設としての大学というものが一対一の関係になりました。

これは今でも続いているわけですし、今現在、国立大学法人が82ありますけれども、それぞれ国立大学法人法の別表に掲げることになりまして、統合再編というのは非常にやりにくいことになりました。やりやすいほうがいいのかどうかはわからない。やりにくいようにつくったのですからそうなったわけですが、これ自体がある意味で問題になっております。

ただ、後から作られました地方独立行政法人法に基づく地方公立大学の場合には、理事会と評議会、学長と理事長を別に置いているところがあります。法人のガバナンスの形としてどちらがいいのかよくわかりませんが、経営の理論とか組織の理論からした場合には分離をしたほうがいいのかもかもしれません。

これは3つ目の項目に関わることですけれども、同じ組織にした場合にトップをどうやって選ぶのか、誰が選ぶのかということです。大学関係者の方と学長の先生もいらっしゃるところで言いにくいのですが、研究専門の方がマネジメントとしての能力が必ずあるという保証はないという議論も出ました。それよりも、経営管理の専門家が理事長になって、その人のもとで教育研究という仕組みを別に動かしたほうが望ましいのではないかということで、この辺は随分議論がありました。

4つ目は給与体系の問題です。独立行政法人の仕組みの場合には、役員、経営者になる人は、別に法人の給与というものが評価委員会等で決められ、一般職員、従業員の場合には、経営者たちが給料を決めるという仕組みになっています。大学の場合では教授の中から管理職、役員が選ばれることになるわけですが、一般のこれまで大学の自治を担ってきた教授会のメンバーというものは、経営者なのか被備者なのかというのはよくわからなくなってくる。この辺はどうするかということで、私の入っていた検討会でも、財界の人が出てきて、従業員が自分の給料を決める人を選挙で選ぶというのは社会主義の世界だ、そんなのがあり得るのかという議論がありました。反論できなかったのですが、押し

切ってしまったというところがあります。この辺は、今どれぐらいこういう記録が残っているか知りませんが、非常にシビアな議論が行われたところだと思います。

ただ、正直申し上げまして、財界関係の人は大学の組織がどういうものかあまりご存じなく、また国大協というか大学関係の人は、経営組織がどういう仕組みで動いているかというところはあまりご存じなかった。話が通じないところでこういう議論をしていたという気がいたします。

問題になりました学長の選出方法ですけれども、それまでは行政組織ですから、形式的には当時の文部大臣に学長の任命権がありました。しかし、今で言う意向調査、意向選挙のような形で、教員の選挙によって選ばれることが慣習上認められてきました。慣習上選ばれた学長候補を文部大臣が任命を拒否したケースというのは、多分私の知っている限り1つしかないと思います。財政面も含めた経営管理をする人がこのような方法で選ばれることに対して、外部からの不信感は非常に強いものがありました。

そのため、外部の人間を入れた選考委員会で候補を選び、大臣が任命するというような仕組みがつけられたわけです。他方におきましては意向投票の仕組みが残されていて、意向投票の第1位の人が学長でなかったケースが、私の知っている限り3つか4つあると思います。訴訟になったケースが2つぐらい。判決まで出たケースはないと思いますが、いろいろありますけれども、意思決定の制度は、必ずしも理論的に筋の通った形で作られていないと思います。

5つ目は中期目標の問題です。独立行政法人の場合には大臣が中期目標を指示して、それに従って法人が中期計画を立てるというスキームになっているわけですが、国立大学の法人化の時に、目標の設定を大臣が、大学がどういう研究をするか、教育をするかについて指示をすることについて非常に強い反発がありました。そのため、現在の法律の場合には、たしかそれぞれの大学の意見を聞いてとか尊重してとか、計画というのは自分たちで立てるという形になっていると思います。

これに対しては、大学のあり方に批判的な人から、自分たちで目標を設定して、自分たちでその目標を達成したかどうかというのを評価するのか、いわゆるお手盛りの目標だと、幾ら評価をしても評価の意味がないのではないかという議論が出ました。

しかし、具体的に外部の人がそれぞれの研究にどういう形で目標を設定するのか。それ自体がはっきりしないのではないかと。勝手にこういう研究をしろとか、5年以内にノーベル賞を取れとか、そんな目標を設定されても困ると。これは確かにそうだと思います。これはそもそも独立行政法人のときの仕組みとして研究機関等を対象にしてしまったために、同じような問題が生じていたと思いました。私などは、余計なことは言わなくていいから経費を5年間で10%削減するという、それだけでいいのではないかと。そういう目標のほうがわかりやすく、達成度もはっきりするのではないかと。言ったのですけれども、賛成してくれた人はほとんどいませんでした。そういう意味で言いますと、評価に先立つ目標も自分たちで決めることができ、非常にあいまいであるということになりました。

こういう中で、どうやって評価をするかという時に、ここから先は具体的なことは申し上げるまでもないと思いますが、大変な苦勞をすることになります。それぞれの研究教育の成果をどうはかるかということも大変ですし、本来のこの仕組みで運営費等の配分をどのように傾斜をつけるかということについても、この評価に基づいた結果が客観的な根拠に基づいて説明できない以上、評価される側に対して説得力を持たないわけです。その結果、よくわからない状態が続いている。むしろ運営費交付金の一般のところについては1%、附属病院に関しては2%の削減というのがじわじわと効いてきていると思います。したがって、努力しても減らされるし、しなくても減らされるという状態が続いているのではないのでしょうか。

大学側から出てくるのは、とにかく運営費交付金を減らすことはやめて欲しいということです。これも財界の人の話で言いますと、1年間1%ぐらいで何を言っているのか、我々の経営努力とか苦しいときには1年間10%——今の円高だとそれぐらいになるかもしれませんが、それぐらいの努力を強いられている時に大学はいかに甘いのか、という事をぶつぶつ言っている人がいました。

#### ■政策評価への疑問と大学評価の目的

それはともかくとしまして、政策評価制度に入ります。評価制度そのものは、これまでの事前の予算と使い道についてルールで細かく縛るという仕組みから、むしろ事後評価に変えることによって資源利用の効率化と、適正化を図ろうというものです。これは民間の方法を取り入れ、柔軟、弾力的な有効な資源利用をしようということです。イギリスのサッチャー改革のときにもいろいろ議論があったところですが、民間の場合には収益性という客観的な指標で評価することが可能ですけれども、政策評価についてはそれがありません。指標がうまく見つければ評価の仕組みはうまく動くかもしれませんが、現実にはそうはいっていないので、これは各省大変だと思います。ある省では、評価委員をやっておりますと、段ボールに1箱ぐらいの評価資料が送られてきて、それで評価をしているというのが現実です。作る方も読む方も大変ですし、そういう現実があるわけで、これは直視して見直したほうが日本のためではないのかと思っております。

もう少し現行評価制度の問題点として私自身が気になっているところを申し上げます。評価法においては、いわゆる政策、どういう制度をつくるかというフレームと、その制度に基づいて実際の行政活動をやったという組織のパフォーマンスとが、評価対象として必ずしも分離されておられません。従って、各省の評価委員会に入った時には、特にジャーナリストの人が多いのですけれど、各省の課の仕事のものと制度自体がおかしいという声が随分出てきます。言われた方も困るし、どうしようもないのですけれども、彼らは与えられたミッションをいかによくやったかということだけを評価してほしい、しかしミッションそのものがおかしいと言われる、そういう議論がずっと続いているような気がいた

します。

さらに言いますと、各省間、省内で矛盾のある事項が、評価の対象になっているという問題もあります。各省が内部で作っている政策のイノベーションを図るためのメカニズムとしては、それなりに有効だと私は思いますが、評価に対する過剰期待があって、いろんな意味でいろんなことを評価しろと言われてるのが問題であると思います。

一例を挙げますと、総務省自治財政局ではできるだけ地方財政を充実させるために地方交付税を増額することが政策目標になっております。たくさん取れば成果が上がって評価されるわけですが、他方、財務省の主計局ではいかに地方交付税を少なくするかということが目標になっていて、国全体として何を目指しているのかがよくわかりません。

厚生労働省においても同じことがあって、保育所の不足に対して保育所を充足するというのが目標になっていますけれども、隣かすぐ近くの課では、いわゆる父親の育児休暇をたくさん取らせようというのが目標になっています。当たり前の話ですが、保育所が充実すれば、父親は育児休暇を取らなくていいわけです。そういうことをそれぞれ評価指標に掲げてやっていて我々は達成したというものおかしな話です。国土交通省、農水省の施設関係になりますと、成果が達成できない最大の要因は予算が少ないということですから、何をすればいいのかという気がします。

結果として言いたいのは、大学もそうなのですけれども、評価をすることでどんな良いことがあるのかわからない。確かに評価をされることによって身が引き締まるという意味での効果があると思いますけれども、いかに身を引き締めたとしても、どんな良いことがあるのかが全く見えてこない。これをどういう形で見えるようにするか難しいところがあります。これは評価軸が多様で基準が不明確であると先ほどお話ししました。

その結果、10年続けてきましたけれども、政策評価というのが一体どういう効果を生んだかについて、やっている当事者は疑問に思っている。あまり事情を知らない人は、いいことだからもっとやれと言っているわけですが、そこで皆さん困っているのではないのでしょうか。政策評価自体、あまり成果が出ないことがあって、民主党政権になって、いわゆる事業仕分けのような形で、かなり乱暴な形での評価まがいのことが行われました。私自身も仕分け人を1回だけですが、やったのであまり大きなことは言えないのですが、かなり乱暴なやり方で、あそこでとにかく削ることだけが目的になってしまっているような気がしました。1回目の事業仕分けでは、ほとんどのものが保留とか切られるものが多かったのですが、唯一拡充となったのが、なぜかこの政策評価という事業であって、これ以上申しませんが、非常に矛盾を感じた次第です。

続いて大学の評価ですけれども、これは今の繰り返しになるかもしれませんが、何を評価するのか、何のために評価するのかというのが、する側もされる側もよくわかっていないのではないかという気がします。少なくとも優秀な学生を集めるとか、あるいは研究費を取ってくるということに結びついているのかどうかという点と難しい。ロースクールなどの場合ですと、多分学生さんは司法試験の合格率というのは大学を選択する際の非常に重

要なバロメーターになりますけれども、それを基準にしてはいけないという別な評価があるわけですし、このスライドは書き過ぎかもしれませんが、改善向上へのインセンティブがなかなか出てこないし、それが見えない割には、評価にかけているコストが多いのではないかという気がします。

それと2番目の点は、先ほど言ったことの繰り返しで、これはかなり重要なところだと思いますけれども、研究教育が本当にきちっと行われているかということと、経営というものが連動していないとは言いませんけれども、何となく一緒に評価が行われているような気がしないでもありません。むしろ質は質として評価しながら、高い質のものをいかに効率的にやるかというのがポイントになるかと思います。お金がかかる、非効率なところの教育の質が高くて、効率的なところの教育の質が低いとなると、どのように最終的に評価するのかというのがわからなくなると思います。

ベンチマーク方式は書き過ぎかもしれませんが、1つの方法として評価を生かすとすれば、その評価の違いとして競争の原理を入れる。いい評価を受けるということで競争するようなメカニズムが入ってくると、それがどういうものであるか。必ずしも私の頭の中にあるわけではありませんが、少し変わるのかなと思います。

それともう1つは、冒頭に述べましたように、日本の場合には大学という産業自体のマーケットがだんだんシュリンクしてきているわけですから、評価が、それに応じる形で、大学の淘汰、統合再編に結びつくような形での材料になっていないのではないかと思います。広く薄く資源をまくことは、教育においても研究においても、必ずしもいい結果を生みません。その意味で言いますと、重点化を図るべきではないか。そのためにどういう形でうまく競争原理を入れるか。別に旧帝大に集中させろと言っているわけではありませんけれども、本当に国際的に競争力を持つ研究ができ、教育ができるところをこれから育てていかないと、日本の場合には非常に問題があります。

そういう意味で言いますと、今までお話ししてきたところは、国立大学法人制度とその評価の制度の問題ですけれども、制度そのものの問題もあるのですが、制度を生かし切れていない要因として、私自身は大学の中にもかなり問題点があると思います。これは問題点という言い方をしているのか、改善すべきなのか、よき伝統なのかはそれこそ評価が分かれるところだと思いますが、ただ両者が矛盾していると、いい結果は生まないだろうということです。

## ■法人の自治と教授会の自治、教員の自治

大学の管理体制と教員の意識についてお話しします。まず「大学の自治」についてです。国立大学の法人化の場合もそうですし、外からいろんなことを言われるのに対して、大学がその大学の自治を守るということは非常に重要であるということが言われます。

国立大学の法人化の検討会では、そもそも法人化には絶対反対である、どうしてかとい

うと、国のもとにあってこそ初めて学問の自治は守られるのであって、外に出たら守られなくなる。そばにいた私立大学の先生がえらく怒って反論されました。

そのときに議論に出てきたのは、大学の自治というのは、いろいろな形があるだろうということです。大学の組織という場合に、いわゆる法人格を持った1つの組織が外から干渉を受けなくて自律できる。ジリツのリツは2つの字がありますけれどもね。「律」と「立」です。「立」のほうはなかなか難しいのかもしれませんが、「法人組織としての自治」があるとしますと、自治組織として自分たちの自己決定でもって法人の活動を続けていく以上は外から干渉されるべきではない。それから内部に関して言えば、きっちりとしたマネジメントをやっていくというのが法人の自治です。

それに対しまして法人化のときもそうですし、とかく批判の対象になりますのは、部局の自治、わかりやすく言いますと「教授会の自治」です。これは大学の組織において物事を決定する、現在では非常に重要な単位ですけれども、どちらかというと大学の改革を求める財界とか政府側の場合には、教授会を目のかたきにしてきたところがあって、教授会の自治権が改革を阻んでいるという認識があったようです。

また、少なくとも教育に関して言いますと、カリキュラムの編成は教授会の責任になりますが、各教員がどのような研究をするかということについては、自分自身の決定に基づくものであって、だれからも指示を受けない。これが「教員の自治」。これらを原則だとしますと、3つの自治があるんですけども、これが必ずしも常に3つ鼎立するわけではなくて、矛盾する場合があります。

特に国立大学の法人化の場合には、明確に法人の自治を目指しているわけであって、そのときに当然のことながら抵触してくるのは教授会の自治と教員の自治です。マネジメントを強化し法人としての自律性を高めるということは、当然のことながら部局の自律性はある程度制限せざるを得ませんし、まして教員については人事権というものはどこに所属するかというところで、自治そのものが後で制約を受けるのは間違いないだろうと思います。

ところが、伝統的に、特に国立大学の場合にそうですけれども、法人化以前には部局の自治、教員の自治というものは非常に高く位置づけられてきました。その結果、法人が1つの自治権を持たなければならなくなったとき、一体性の確保というのは非常に難しいという組織の性質を持っているわけです。

当たり前の話かもしれませんが、行政組織の場合は明白ですし、企業組織でもそうですけれども、組織としてその組織に所属する人間は、何らかの形で調和がとれた形で活動しなければならない。その組織の一体性を確保するため、各人を統制するためのツールとして当然あるのは人事権なわけですね。大学の場合には人事権は教授会に所属しておりますから、大学の本部が少なくとも人事権をてこにして大学の組織、所属するメンバーを動かす、コントロールするというはしにくい仕組みになっている。したほうがいいのか悪いのかはここでは申し上げませんが、少なくとも組織としてのガバナンスと

いうことを考えた場合には、そのツールが余り使えないということは、組織的な適応、改革というものを難しくしているというところがあります。

予算につきましても、国立大学は、大きなところは特にそうですけれども、基本的に部局ごとに配付されております。法人化される前の国立大学の多くは、東京大学もそうですけれども、部局ごとに概算要求をして、本部のほうはチェックをしてホチキスでとめて文部科学省へ持っていくというのが仕事だったわけでした、その予算を使って学内の組織を統制するというような発想もなければ、仕組みにもなっていなかった。

さらにいろんなことを言いますと、組織についても新分野について新しい組織編成をしようとする場合、東京大学の場合もあえて言いますと、ある時期から新しい研究科が作られるようになりました。数理科学もそうですし、情報理工のような仕組みもそうですし、新領域という研究科、学部を持たないような組織がつくられることが多くなりました。しかし、これも組織リソースに余剰がある場合に、スクラップ・アンド・ビルドではなしに、単純なるビルドだけでつけ加えてきたものです。本来ならば学部が創設されたのかもしれませんが、重点化以降、学部の創設が難しくなってくると研究科を創設するということになる。しかも研究科も難しくなってくるとどうなるかということ、公共政策大学院がそうですけれども、研究科でない大学の教育研究組織という単位をつくらなければならなくなってきた、その制度設計も難しいですし、運営も難しいということになります。そういう意味で、組織をどう作るかということも実際には難しい。それが新しい研究分野に対して適用していくということが、スクラップができなければ難しいということになりますと、どうしても環境変化への適応がおくれる。それもスクラップをするぞというのがトップの決定でできれば話は早いのもかもしれませんけれども、それを部局ごとの下からの積み上げ方式でいくというやり方ですと、どうしてもそれが難しくなります。

## ■大学のガバナンスをいかに強化するか

大学組織が「中枢神経なき巨大生物」だというのは、東京大学の某元理事の名言です。末梢神経は非常に過敏で優秀なのだけでも、中枢神経がない。それぞれ手足がばらばらに動いているという動物に近いのではないかと。その結果、組織全体としての意思決定のコスト、特に時間的なコストが非常に多くかかり、常に合意で積み上げるため、どうしても資源配分が非効率的で、最終的に何か問題が起こった時の責任の所在が不明確になる、そういう組織だと。

今みたいな言い方をしますと、大学の組織というのは非常に悪い組織、問題があると聞こえるかと思いますが、逆に言いますと、これまではそれぞれの教員なり部局の自発性に基づいていろんな研究、教育をする。抹消神経の優秀さというものが研究教育を支えてきたところがあるわけです。しかし、このご時世になって、その仕組みだけではやはり大学という組織が国際的な競争の中でなかなか勝ち残っていけないのではないかと

ことです。したがって、教員が自由に研究テーマを選ぶこと自体は重要ですが、それを原則にして実際の大学の運営に参加をする、という意識そのものが大学の経営を非常に非効率にしているところがあると思います。タコつぼの専門家という言葉があって、これはたしか法人化の検討会議でだれかが言ったことです。

したがって、これから要請されるのは、組織として、法人としての大学のガバナンスをいかに強化していくか。その中で、最も効率的な形で資源配分をどうやって決定し、どうやってそれを迅速に実施に移していくのかということです。どのような形で、どの方向が望ましいかという具体的なアイデアはありませんが、予算とどのような形で連動させていくのが重要です。したがって、これに関しては、例の競争的研究経費の配分と運営費交付金という経常経費の配分の問題がいつでも出てきますが、ある意味で思い切った競争的経費への比重配分をしていくということも必要なかもしれません。

これからの大学のあり方に関わってくるということで、私自身思うところがあって、実は今年（2011年）の1月から3月までシンガポールに在外研究に出させてもらいました。シンガポール国立大学、ナショナル・ユニバーシティ・オブ・シンガポールのリー・クアンユー・スクール・オブ・パブリック・ポリシーでひたすら大学とあちらの世界を見ていました。変な話なのですが、2カ月しかいないビジティングスカラーのような人も教授会に出ていいというので教授会に出席し、議論を聞いておりましたら、あちらの評価というのは相当厳しい。研究内容については国際的なレビュー委員会のようなものをつくって、あの人は研究していないとかいろいろなことを含めて評価がなされますし、経営面においてはここで育てようとしている学生が国際的なマーケットでどれぐらい需要があるのか、競争相手はどれぐらいいて、競争力はどれぐらいあるのか、そういうことを評価している。さらに、これから大学院を運営していくならば、どういう方向で何を強化するかということについて具体的な提案を求められるというのを見ておまして、日本の大学にいてよかったなと思いました。それはともかく、大学のランキングも話題になっており、トップレベルの大学の場合には国際的な人材マーケットと研究の状況を見た場合に、そういう観点の評価にたえられるような大学でないと、これからは国際的には生き残っていけないという気がしています。

そのために、我が国の場合にはやはり財政的な問題と、18歳人口が減ってきていることもありますが、もう少し重点的にそういうところを育てていかないとだめではないか。そのためにはどうしていくか。大学間の競争をどういう仕組みで入れるのか、当然ですけれども、マーケット・メカニズムを入れた場合には、撤退するということを認めざるを得ないわけですし、それをどういう形で認めていくのか。統廃合もそうですけれども、そうした動きが出てきているようですが、その辺について国立大学も含めてですが、そろそろきちんとした議論をしていく必要があるのではないかと考えております。短い間ですけれども、私のおりましたリー・クアンユー・スクールもそうですけれども、ビジネススクールの方はもっとそうだと思いますが、アジアならアジアでどこの国でも高給でオファーがか

かるようなそうした人材を育成するというのを、目標に掲げております。

日本の場合もそういう声は聞かれますけれども、実質的にそれだけのカリキュラムと教育体制を持っているようなところがどれくらいあるのか。文科省もそちらのほうに少し力を入れようということになってはいますが、かなりの日本の大学をそういう仕組みにしていこうというのはまず無理だと思います。その中でどういう形で選択と集中というものを行うことができるのか。次の研究費の配分のルールと配分期間を、もう少しそういう観点から見直す必要があるのではないかと感じているところですし、そうしたインセンティブを生み出すような制度面の改革をするということも重要ですが、そのために大学のマネジメントのあり方についての見直し、反省というものをきちんとする必要があるのではないかと考えております。今回の先導的の大学改革推進委託事業というのはそういう研究をするところではないかと考えて、きょうはお話をさせていただいたというわけです。

ちょうど2時になりましたので、これぐらいで終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

(以下、質疑応答です)

**藤田** 時間もきっちりとおさめていただき、どうもありがとうございます。いろいろ確認したいこと、あるいはご質問、ご意見等あると思いますが、まず内容の確認からいたしましょう。

**森田** 本当はこういうメンバーの方ですと、もうちょっときちっと資料を調べて、正確にお話しなくてはいけないと思うのですが、一昨日まで東北の被災地を走り回っておいりましたので、お許しいただきたいと思います。

**北原** まさにこの委託研究は、そういう今の問題をいろいろ明らかにし、評価とはどうあるべきか、1つの提案をしたいと考えております。

1つ質問してよろしいでしょうか。法人化することによって統廃合などがしにくくなったとおっしゃいましたが、どういうことですか？

**森田** 今の国立大学法人法の場合には、それぞれの大学が法律の別表に定められておりますので、法律を改正しなければ統廃合ができないわけですね。そういう仕組みにしましたが、それはある意味で、法人と施設としての大学が一体であるという原則を定めていることにほかならず、それとは異なり法人組織だけ書いておいて施設としての大学がある、とするならば、大学自体の組織とか学部間の統廃合、異動とかというものが、もう少しやりやすくなったはずと思うわけです。

**山本** 実際は阪大と大阪外大とかやっていますけれどもね。

**高橋** でも、あれだけだと思います。

**山本** いや、あと高岡短大と富山大学とか。だから、できないわけではないわけですよ。

**高橋** できないわけではないですけども、なかなかハードルは高いと思います。

**羽田** 私は、私立大学の統合のことも科研費の共同でやっているのですが、ご存じのように私立大学は一法人複数機関を持てるわけですね。幾つかのケースを調べると、一法人複数大学のほうが組織的統合というのは非常にやりやすいです。なぜかという、大学の統合というのは組織編成全体を一挙に行って、旧課程の1年生から4年生まで残るのと新組織のものが併存するので、学校組織の統合自体は非常に時間がかかって難しいのですが、法人自体は一遍統合すると経営上の統合はすごく簡単なのですね。その上で時間をかけて組織編成をやっていくという点で言うと、一法人複数機関を持つほうが柔軟な長期的な組織戦略ができるというのは確かです。

逆に言えば地方独立行政法人法の場合も複数の県立、公立大学だったのを統合するというので、大阪とか東京は典型ですけれども、そのために一法人複数大学にしたところもある。1つの選択肢として、柔軟な運営戦略という時にはそういう選択もあり得るのではないかという発言をすると、国立大学の方には非常に厳しい批判をされるので、統合にとっては非常にポイントになっている部分ではないかと思います。

法の問題は形式の問題なのですが、実態として機関間の統合は距離が離れていると非常にやりにくいんですね。時間がかかる。

## ■大学評価の目的

**広田** 2つ質問します。1つは前半で、国立大学法人化のプロセスの中で問題点として、大学というのは評価が困難な組織であるということをお話しになって、もう1つは、これからの話ではむしろ客観的な目標を設定して予算と連動しようと。ここをどう考えたらいいのかというのをもう少しお話しただければと思います。

**森田** 今の評価制度だと評価は難しいと言っているわけです。今の仕組みですとね。だから別な形で評価のやり方というのはあり得るとは思いますが。

**広田** 例えば東大だとグローバルにやっていくような研究領域と、ドメスティックなものとかいろいろあると思うのですね。そうすると、簡単に何らかの目標を組織全体で共有できるのか、それで評価できるのか、教育研究で常につきまとっているのだと思うのですが。

**森田** 大学全体で何をするかというのは、まさに大学のガバナンスの話だと思います。ある分野については非常に強く押して世界のトップに位置しますよと。しかし、そうでない分野についてはどうしますかという話になります。その辺、メリハリをつける形で評価の基準、対象をどうするか、それはそれぞれの大学の問題だと思うのです。今の法人法だと全部含めて教育研究というので、私も中期計画の一部を書かされましたけれども、ああいう形で本当に評価ができるかという、私はかなり疑問に思います。

**広田** その場合の予算との連動というのは、目標の達成度という話になるのですか。

**森田** ある意味でそうですね。場合によっては競争的研究費の話になるわけで、それを

どういう形で評価して、どこにたくさんつけてどうするか、そこをきちっとできるかどうかだと思います。

**羽田** ちょっとお聞きしたいのは、国立大学の法人化というのは日本だけではなくて、アジアで特にこの20年進められてきた政策ですよ。つまり資源が減ったり、あるいは学生が増加して対応できないという時に、ヨーロッパ、アメリカの国々はもともと法人なので、競争的環境、市場的行動はとりやすいけれども、基本的に東アジアは国立セクターなので、中国もまず真っ先に法人化して日本を追ってきましたね。つまり法人化というのは単体ではなくて、周りの競争的環境を整備し資源を投入するというシステム全体の中で起きている。なので、法人制度が生きるかどうかのポイントは、無理に擬似市場を作り、そこに政府資金を投入して奪い合う状況を作ること、そういった意味で言うと、実は法人の制度設計ではない問題があるはずなのです。

例えばアメリカの場合、学生数確保で動くとか、いろんな仕組みがある時に、日本の法人制度は基本的には機能的分化論に基づく各種のG Pの獲得のようなものが法人制度の評価とはまた別に機能していて、これで割とうまくいった部分が恐らく事実上ある。

ところが、これが昨今の状況で動かなくなってくる時に、果たして法人制度のほうだけに評価を全部入れ込んでしまって、大学の一種の保守性、経常性などの長期的視野というところとうまく対応するのかどうか。これがまだ見えないところで、広田さんが言われているように全部評価を業績評価として、法人制度に入れ込むと各種の弊害が当然起きてくるわけで、恐らく世界でそういう時に丸ごとやるのは、まさに社会主義国家だったのではないかと思うのですけれども。

外回りのものとして、どういう制度が考えられるか。つまり法人の持っているメリットを活かして、活性化と持続性をどうしていくか。政策評価などは結構それにリンクするかなと思ったら、先生は参加されていたということなのですが、余り動かないですよ。だけど、あれも本当は確か4年間で政策評価は見直しをするはずで、麻生政権の最後には、かなり評価制度の見直しをしたはずなのですが、ほとんど生きてこない。これはそういう意味でのメタ評価を通じて法人制度を含む評価制度全体のブラッシュアップというのは当然出てくるはずなのですが、それが動かないのはなぜなのかという話は数年前からの疑問です。

**森田** それは私よりも田邊先生、山本先生のほうが専門ですね。

**山本** 一度法律で作ったものは、そんなに簡単に無くならないですよ。

**羽田** システムはそうだけれども、いろんな指標とか評価方法というのは、どこの国でも絶えず変えていますよね。ところが、なぜか立ち上がったのに、変えずに自然死しちゃった。

**山本** 羽田先生は、ひよっとすると国立大学の評価制度はもっと研究に特化して、そこだけ評価をして、それと予算と連動するならまだ国際的なコンペティションに少し役立つことは可能だ、と受け取っておられるような感じがしますが、そうでもないのですか。

**羽田** これは結局、財源配分の形態に直結してしまいます。全部業績評価でやるのは無理な話なので、業績評価で活性化する分と経常性とをどう組み合わせるかという時に、法人制度そのものだけではなかなかシステムを組めないのではないかと。そのときに政策評価のような仕組みというのは、法人制度そのもののメタ評価を通じて新しい評価の仕組みをつくるとかいうふうに生きるのかなと思っていたら、ほとんど生きないのは何故なのかという感じです。

**山本** でもそれは、独法の枠組みを持ってきて、国立大学法人評価制度はもうそれで外堀を埋められているわけですから、文科省の検討会自身が「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」という名前であることに明確にあらわれているわけですね。

**羽田** そうなのですが、国立大学の法人評価は独立行政法人評価委員会のメタチェックを受けているので、そこが動かないのは何故なのかと。切り離す方向で制度設計しているからかもしれないけれども、本当はもう少し大所高所からリンクして動いていったほうが制度の改善につながるのではないかと思うのです。

**広田** もともとこの研究会は、今の制度を前提にして何が問題かを話すのではなく、この先を考えていくとすると、どういうポイントを押さえないといけないか話す場なので、そうすると今、羽田先生が言われた大所高所みたいなところをきちんと議論したほうがいいと思う。

**羽田** 逆にどんな制度を持ってきても動かなくなる日本の組織文化の構造があれば議論しても無駄です。現に作ったものがあまり動いていないのは何故なのかというのは、行政学の先生のお立場からすると、いろいろあるのではないかと思うのですが。

**森田** それにお答えするだけのものを持っていません。今の評価制度を入れて何をしようとしているのかというのがよくわからないのです。

**羽田** 政策評価のほうですか？それとも法人評価？

**森田** 大学評価もそうですけれども。悪くならないようするのは当然の努力であって、それによって一体何をしようとしているのか。明らかに高い評価を受けることによって、より研究できるとか、いい学生が集まるというようなインセンティブがあれば、それはそれでいいわけですが、そういうシグナルにはなっていないのではないかと。

**羽田** おっしゃる通りですね。

**森田** そうすると、評価のための評価をやっているだけ、という気がしてきて、そこを何とかしてくださいよということになります。大学の先生はまじめなのかもしれませんが、言われたとおり一生懸命、膨大なペーパーを書いて研究時間を割いているわけで、それはいくらなんでも本来の趣旨からずれていますよね。

法人制度はいろいろ制度の問題もありますけれども、1) 法人の評価、2) 個別的な研究教育の評価、3) 中の部局の例えば大学院、公共政策の専門職学位課程の評価があるわけですね。その評価基準もはっきりしないので、何をやっているかよくわからない、最初は仕方がないと思いますけれどもね。

だから、この評価は「どういう評価情報を何のためのシグナルとして作るのか」ということを、もうちょっと明確化していただかないと、評価をするといってもなかなか力が入らないというのが正直な気持ちなのです。

羽田 私がつくったわけではないのですけれど。参考までなのですが。

森田 もちろん。

羽田 ただ、これは基本的には独法制度を持ってきているからそうなっているのだと思うのです。独法の通則法をね。だから仕方がない。

山本 そうです。評価項目もほとんどその並びになっていて、それについて評価をやめるということは、がらがらぼんで国立大学法人の評価制度を一からつくり直すという方策があります。しかし、問題は独法の中にも理化学研究所のような似たようなところもあるので。

羽田 だからだんだん自然死していくほうがむしろ自然で、やはりきちんと別な枠組みで活動を評価してやるようなところですよ。

広田 自然死というのはどういうことですか？

羽田 形式化するほうがむしろ望ましいのではないかと。

藤田 単純化して形式化して。

羽田 単純化して形式化して、初期の議論というのはかなり乱暴な議論をして、例えば遠山文部科学大臣なども国会の説明の中では、運営費交付金を出すのは大学と文科省が中期目標計画で契約するからだと言いました。政府からお金が出る担保として計画を作るのだと言われていました。そこまで言われてしまうと、これはまじめに書かざるを得ませんよね。だけど、本当はそういう性格のものでもないはずなので、そこら辺の考え方が、独法のスキームを前提から。十分にうまく組みかえられていないというところが、うまく機能していない1つの理由の気がしますね。

ただ行く方向が、業績評価で数値化するととても困るので、国大協も国立大学も手をつけたくないのです。今のようにあいまいな関係のほうが一番いいというのが現実的かなと。前回の絹笠さんも多分そういう見解だと思うのですけれども。

## ■ 何のための法人化なのか

田中 今のお話は、これからのこの研究会のスケジュールと論点にも関係してくるので、私の意見と、今後の対応方法を申し上げます。

今、森田先生から「どんな評価をやるのでも目的をはっきりしたほうが良い」というお話があり、そして羽田先生は、「独法という仕組みの評価制度を入れたこと自体が違うのではないかとおっしゃっているのですが、独法という仕組みは目標を達成するための手段の話ですから、目標は目標ではっきりする。そこがはっきりしないと、多分独法にかわるものを持ってきてもうまく機能しないだろうという気がいたします。

その上で、実は次の回はエージェンシーに基づく独法の仕組みを国立大学法人に持ってきたことの意味はどうか、エージェンシーの仕組みそのものから、議論をしたいと思っています。

**藤田** そういう予定なのですけれども、今の議論では、独法化なり法人化ということはもう既に走っているわけだから、それは前提として、森田先生から「そもそも何のために評価しているのか」と問題提起されました。それは同時に評価と法人化なり独法化ということは何のためだったのか、ということです。その辺は議論の過程で目標に掲げられ、設定されたものと、独法化にすることになった背景と、両方重なっているのだらうと思いますが、違う面もあると思うのです。そうすると、明らかに財政難があったということが1つでしょうし、もう一方では説明責任が問われたことも1つでしょうし、それに合わせて国際的な競争力を高める、それから質の向上、そういったものがそれぞれ評価の中に入ってきたのだと思うのです。

そうすると、評価して限られた予算を有効配分する。その一方で、国際的な競争力を高める必要があるから、法人化の際に特にかつてのような東大や京大を初めとして、もともと予算の規模がほかの国立大学とは圧倒的に格差のある、その格差をそのままどうやって維持するのか。つまり国際的な競争力を担う機関をどうやって維持していくのか、そういう関心が、これを僕は、文科省の上のほうの人から随分聞いたのですけれどもね。そういう関心を法人化制度の中なり、あるいは評価制度の中に組み込もうとしても組み込めなかったわけでしょう。質保証のほうはね。

トップクラスの国際競争力で勝負すべき機関は、中国を初めとしてみんな重点化政策をやっているわけじゃないですか。それに対して評価制度は、一律に全部網をかけて同じスキームでやるという性質のものでしょうか。これは教員免許更新にしても同じだったのですが、議論の過程で政財界からの議論、あるいはジャーナリズムの議論は問題教師の排除なのです。ところが、システムは膨大なお金と時間と労力をかけて全教員を審査する。問題教師の排除は、適格性を欠く教員の研修評価制度として、もう既に都道府県で全部走っているわけですね。だから、その目的に対応した制度設計とかスキームとかになっていなくて、全部一緒くたにして独法化制度、それからそれにセットになった評価制度とか、あるいは認証評価もそうでしょう。その辺はいかがですか？

**羽田** だから私が言いたいのは、単体としての大学の設計というのは、法人制度の制度設計だけにとられるのではなくて、競争的資金や21世紀COEという全体の枠組みの中で生きるということでまず考えなければいけない、ということです。

法人制度の中に逆に強力な大学をつくるための要素を入れ込んでいくと、今度は指標自体がゆがんできます。さっき森田先生のおっしゃるとおり、私も評価できちんとやったほうがいいと思うけれども、その場合の評価は大学の役割に対応しているので、公共的なものが必ず入るのですね。論文の数だけではない。イギリスでも経営の評価のインジケターというのはHESA (Higher Education Statistics Agency) という組織、あそこでや

っていますけれども非常にシンプルです。例えばマイノリティーの学生をどれだけ入れているかとか、それも含めた大学の役割評価なのです。それできちんと評価しているわけで、評価をしようとしても、国際性とか一部分だけに特化してできない。

だけでも機能を強くするのだったら、さっき言った資金配分の形態で大きなものをつくるか、そっちのほうのシステムでやったほうがいいですね。トータルシステムでいろいろ考えて、その中で機能する法人制度というふうに考えないと、全部これを盛り込んでいくととてもゆがんで、逆に重くて使えないですね。

私がさっき聞いたのは、外回りのシステムが今余りうまく機能していないのではないかとこのところ、それをどういうふうにイメージするかということです。

**藤田** COEの最初するとき、私はそれに関わったのですが、あれは拠点をつくるという発想でスタートしたはずなのに、実は審査の過程になっていったら大型科研費と同じような審査方式になっていったのですよね。もともと拠点形成という名目で作ったものなら、その分野で研究能力を備えたトップクラスのところに行かなければいけないわけでしょう。だけど、それは公平性に欠けるとかいう話になる。

**羽田** 差別化に反対するので科研費的になったという、ある意味では正しいような気もしないでもない。

**高橋** COEの話のときは、財源は運営費交付金とか私学助成の一般助成とかそういう中から持ってきたので、自分達の取り分を減らされた分、公平性を担保しろという議論があったと思われるのです。私もその当初は高等教育局にいませんから、今から見て思う部分ではありますけれど。全般的に先ほど藤田先生がおっしゃっていたことは、今回の森田先生の発表の中にいろいろキーワードが入っています。「質の向上」という流れの中で、何をやっているかということ、最低限の底上げの話として、基盤経費を確保しましょうということになります。我々制度屋、システム屋からするとそれしかできないのです。先ほど羽田先生がおっしゃっているような、トップクラスとか重点化という話は、基盤経費は確保した上で、別のお金を持ってきてこれでやりますという説明をしないといけない。平成16年ぐらいからの予算の仕組みとかいろんなところの質保証の話とかというのは、そういう構造でできています。制度の方でも飛び入学や早期卒業という優秀層を引き上げる試みというのは、全部個人に対してやっている。全体のシステムではなくて、優秀であればこうやっていいというブレークスルーをつくっているけれども、全体のシステムとしては4年で124単位取らなければだめよというので動かしている。

今回の国大評価の話というのはそのどちらに適用すべき話なのかということ、今の流れを聞いていて思いました。

## ■大学の重点化と競争力強化に向けた取り組み

**羽田** あと法人制度で議論をしている中で非常に大きいのは、非公務員型なのですよ

ね。これは評価だけの問題ではなくて、公務員の身分にあること、それから国の規制にあることで国立大学が動けないという点についての意見が非常に強い。実際、法人制度の最初の間接まとめは、非公務員と公務員併記なのですけど、出た後の政府関係各団体は、産学官連携推進会議とか総合規制改革会議とか全部非公務員型の採用なのですね。産学連携が次のステップの大学のあり方だというときに、それを位置づけるのが公務員型の中では非常に難しいということ、もともと法人化について持ち込んできたのは東大医学部の人たちで、これは大分処分されたようですけども、あの人たちも最初は非公務員型の採用で、もっと企業との連携をやりやすくしたかったのですね。これは非常に強い線としてあるので、システムとして大学のこの仕組みをどうつくるかという以外に、身分を変更して、国の各省の規制から離れて単独で行動できる、大学法人として法人格を持つので、契約主体になって安定的に関係性を作れる、ここら辺が実はシステムとして非常に大きな部分だったと思いますね。これも含めて、その良さを生かしながら、なおかつ安定性、継続性なり公平性なりをつくるのは何か、そこら辺のところが多分次のステップの法人制度に入っていくのではないのでしょうか。

私が思うのは、さっきなぜ目標と計画を作ったのかと言われたけれども、1つの大きな意味は、大学の中で作ることで、部局を超えて「大学というのは何をするか」ということを初めて議論できたと思うのです。これは対外的に契約で計画をつくるということだけではなくて、第1期については大学自身として組織体としての共通項をつくる大きなプロセスになった。それは間違いなく労力をかけた分のことはあると。

では第2期も同じでいいかという、そんなことは全然ないので、第1期のスキームをそのまま維持して2期に持っているところが多分一番大きな問題だと思います。

**森田** 幾つか今議論になっているところがありまして、1つは公務員型、非公務員型というのは随分議論したのですけれども、だんだんやっていると、何が違うのか、と。運営費交付金でやっている以上、みなし公務員になるところはかなり多いわけで、何かもらえば収賄罪になりますし、そうすると何が違うのかというのはよくわからない。ただ、公務員という身分が社会的に望ましいとあって、最後はサラ金で借りるときに有利だとかそんな話まで出てきて、随分議論したのですけれども、最後は政治的にエイヤツで非公務員になってしまったのですね。

そのプロセスを私は知りませんし、私自身は最初から非公務員で法人化推進と言っていたものですから、途中から来なくていいと言われたぐらいなのですけども、実質的にどうあるべきかという議論よりも、そういう観念的な議論がありました。もう1つは橋本行革から小泉内閣に入ってきた頃、特に橋本行革でやっている時、基本的に大学が多過ぎるから減らせと。それによって集約化して力をつけなければ、日本はだめだという考え方が非常に強い人たちがいました。法人化によって競争してだんだん淘汰していく考え方が文科省等から出てきたわけですけども、それに対してこんなのはとんでもないと言い出した政治家もいたのですね。彼がガーンと言って、こんなことをやっている時じゃないだろ

う、国が政策でもって統合をやれみたいな話になって、それならば、と出てきたのが遠山プランの30だったと思います。いまだに30、30と、その根拠はよくわかりませんが、そうした形の主張があって、それくらいに特に国際的に競争力を持つような大学は絞り込まないと、そしてそこに資源を投入しないとだめだろうと。

そこからさらに出てきたのが——出てきたというか、違う文脈かもしれませんが、同時に出てきたのが、研究大学と教育大学と分けてはどうかと。場合によっては大学院だけに特化した大学と、教育、アンダーグラデュエイトだけの大学に分けてはどうかと。これはいずれも国立大学系は猛反対したわけですが、韓国の場合にはロースクールはもうそういう選択をとっているようですね。ロースクールを持っているところは法学部を持たさないとかね。これは世界的にそういうものはほかにかいろん議論があって、私はよく知りませんが、日本の場合のあり方としては、研究費の配分にしてもそうですし、教育に関してもその辺の傾斜をつけてはどうなのかと。

運営費交付金と財務状況を見ると、私も古いデータしか知りませんが、頭の中にあるけれども、例えば東京大学ですと、大体年間2000億円で動いていますが、学生納付金が160億円くらいしかないわけですし、運営費交付金が900億円弱なわけですね。病院があと300数十億ありますけれども、病院を除きますと、ほとんどは共同研究や寄附等です。それに対して一部の教育系の教員養成の単科大学になりますと、運営費交付金と学生納付金だけでやっているわけです。そういうところで運営費交付金を切るというのはかなり厳しい話だし、そこで研究というよりも、そもそも教育を重点的にやっている以上、同じレベルで運営費交付金とか評価というのはできるのか、その議論も随分ありました。

ただ、どこで線を引くかというのと、各大学がこっちのカテゴリーに入りたいとかいろい議論が出てくるというので、一律になっていますけれどもね。そここのところは競争的研究資金への配分を多くするか、運営費交付金の配分を多くするかという議論も含めて、それぞれの置かれているところでみんな利害が違いますから、その辺を整理して制度的にきっちりやって評価の仕方を変えるというのは1つのあり方だと思います。完全に大学院の研究重視の大学にしてしまうのがいいかどうかは、また別の問題はありますけれどもね。

**山本** ただ、全体の高等教育予算がもう限られていますから、結局、教育系大学を守ろうとすると研究特化型とか国際的競争力に金を回すことができないし、そこはどちらもできないのですね。

**森田** ゼロサムですから、こっちを減らしてこっちをふやす。

**山本** それは文科省も言えないし、自分で自分の首を絞めることはしないのではないのでしょうか。

**森田** ただ、今のままですと、かなり優秀な研究者の人たちが外部資金を獲得するために、貴重な研究時間の随分多くを無駄にしているわけですよ。それで本当に競争できますかという話ですし、ちょっと無理をして資金導入をしますと、いろいろと難しい問題も出てくるという可能性があって、それで本当にいい研究教育ができるのですかと、私など

は申し上げたいところです。そこをきちっとしない限りは、幾ら掛け声で科学技術何とかと言っても難しくなってくるのではないのでしょうか。

**広田** 今のことに関連して伺いたいのは、例えば地方国立大学が持っている多様な役割とかというのをどう考えるのかで、1つは若手研究者が中核の大学だけでは育たない。研究のキャリアを考えると、いろんなところを回って育ってくるという側面がある。それからもう1つは、国全体の知的水準の底上げみたいなことを考えると、トップのごく一部の人たちだけが財政負担の知識を持っている社会が強いのか、それとも地方でもいろんなことをちゃんと理解できる文化の底上げがきいているほうがいいのか、そこら辺を考えないといけません。どういう統廃合が望ましいのかと、どういう集中が望ましいのかというのは違うと思うのですが。

### ■大学の法人化はエンカレッジする仕組みか

**森田** その議論は必ず出てくるわけで、重点化しろという旧帝大系のところに資源を集中しろという話になりかねませんが、ただ考え方を言うとそうではなくて、東北なら東北で言いますと、今は東北大学があって、各県にいろんな大学がありますよね。それぞれが独立した形での大学になろうとしていて、言うなれば小さな百貨店をいっぱいつくろうみたいな形になるわけです。あれを例えばアメリカのカリフォルニアでもほかの州でもそうですけれども、1つのシステムみたいにして、社会科学は岩手の盛岡のところに集中するとか、工学系はどこに集中するとか、そういう形での研究者の配置を変えて、それによってそれぞれのところの研究の強化をして効率化を図るということも可能なのではないのでしょうか。

そのためには、施設としての大学と、組織としての法人というものをもう一度見直すという余地もあるのではないかという気がします。例えば私も田邊さんも政治学とか行政学とかをやっていますけれども、旧帝大系だったら、例えば東大だったら法学部だけでも政治系が教員で20人ぐらいいる。それぞれ専門をもっているわけですね。だからラテンアメリカの政治だけを深く掘り下げている人もいます。けれども、地方国立大学の場合だったら政治学の先生が2人とか3人で全部カバーしなくてははいけないわけです。そうしたら、多分その人の研究というのなかなか進まないと思いますし、教育も不十分でしょう。それならば、ある地域の政治系の先生方を全部1カ所に集めて10人とか15人にすれば、そちらのほうが研究の質も高まるし教育の質も高まるではないですか。あとキャンパスをどう配置するかというのは、これはまた別な話になると思います。

地方国立大学を統合するといったら、地元は置いておいてくれという話になります。ようやく少し動き出したのが、財政的にもたなくなった地方公立と国立の合併の話です。これはむしろそこから先は大学の中の話であって、教員組織を中心とする大学側が、合併について非常に強い抵抗をするというところがあります。そこをどうやって払拭していくか

というのは難しい問題ですが、そういう意味でいくと、まだまだいろんなアイデアというのは出てくると思います。こう言うのはなんですけれども、東京大学、東北大学、京都大学とか、そういうところへもっともっとカネを投入するというのは、必ずしもいいやり方かどうかはわかりません。ただ、ほかの方法でももう少しそういう意味での統合再編なりシステムの組みかえ方というのは、制度を少しいじることによって可能なのではないかと考えます。

**羽田** 私は東北大学なのですが、理学部などと話しても困るのは、優秀な研究者を出したがるんですよね。私は複数の大学を経験しないと人間的にも成長しないし、だけど余りにも今、研究格差があるので異動させられないという部分もある。

ですから、先生がおっしゃるように私もむしろ地方国立大学のパワーを上げていって、一遍出てからまた戻るとかそういう仕組みをつくらないと、本当にインブリーディングで人間自体がやせ細っていく。そうすると地方の有限資源をどこかで再編統合して、地方国立大学のところを旧一高ぐらいのところまで引き上げていくとかいうのが必要ですよ。

ただ、今の状況の中で各地方国立大学は全部地方の利害にインクルードされているから、そう簡単に統合までできないので、そうすると一法人複数大学の中で緩やかに連携しながら差異化を図って、個々の大学の力を上げていくという選択肢しかないとは思わないけれども、それは1つの方法だだと思います。だから法人制度の中でいくと一法人一大学である必要はないというのがありますね。

**森田** 私などはそういうのを育てる1つの仕組みとしてCOEがあるんだと最初はずっと信じていたんです。あれは既存のところを拠点化するために資源投資をして、一定の期間で研究成果を評価して、成果があるならば恒久化することによって拠点にする。要するに優秀な研究者が集まっていて情報が集まりディスカッションし、そこから知的なものがふえていくわけですからね。

ところが、あれは会計上の問題もあって既存の組織に組み入れてはいかんという話になっていて、別枠でやって、そしてまた制度が変わってしまいましたから、後に残ったのはだれも読まない印刷物の山とむなししい思い出だけ。さらに残った問題が失業問題みたいになってくる。そういう意味でいくと、基本的に方針としてどういう形でこれからの高等教育とか研究を考えていくか、そのための仕組みとそれをきちんとそっちへ誘導するような目標に基づく評価というのが必要なのではないかと。そこから先が必ずしも具体的ではないのですが。

**北原** それぞれの大学の法人化ということは、そういう大学間の連携というか人の動きをエンカレッジしているのか阻む方向に行っているのか、どちらですか？

**森田** むしろ阻む方向に行っているという気がしますね。だから法人の枠のつくり方も1つですし、もう1つは法人の内部のガバナンスです。内部的に学部の統合だとか研究科だとか内部の資源配分をもっと流動化できるような形での大学本部のガバナンスが期待されていたところだと思いますけれども、実際には必ずしもそうではありませんでした。あ

えてバイアスがかかった言い方をしますと、最初の理事長、学長を一緒にして選挙で選ぶという仕組みでは、内部の資源配分だと既得利益がどうしても強く出てくるのはやむを得ないでしょう。そのこのところの仕組みは変えるべきではないかという意見があったにもかかわらず変わらなかったというところも含めてですね。

私などは余りリジッドに制度で縛るよりも、ワンマン学長がいてバーンとやってみるといふところがあったら特区でやらせてみてはと思います。

**山本** 1期で結構やったところがあったのですけれども、負けたのです。

**森田** 次の選挙で負けちゃうのです。

**山本** 結構頑張られた学長さんはおられて、学長裁量経費をかなり取ったところもあるのですが。

**森田** 私も知っていますけれどもね。やっぱり負けてしまうとどうしても保守化するわけです。対立候補は、必ずもとに戻して皆さんに均等に配りますと言って勝ってしまうものだから。

**羽田** ただ、ディシプリンというのは非常に強いので、それをはがしたり、くっつけたりという形で組織編成というのは非常にやりにくいのですよね。東北大学の場合で言うと、各種の間接経費等から入ってくるし、総長裁量経費が40数億円あるのです。そのお金を使って、むしろ既存の組織の再編をしないで、全部年限がつきますが別にモデル的なものを作るといふやり方で進めながら、そのシステムを既存の組織に還流して組織再編をすれば、変わっていくと思います。ただ問題は、学長の任期が短過ぎる。8年ぐらいいないといけないですよね。今だと大体長くて6年でしょう。そこがせめて10年近くあればね。

**森田** おっしゃるとおりだと思いますね。基本的にゼロサムですから、裁量経費をぼんとつけてといっても、全体としてどこかを減らしているわけで、まさに次の選挙のときには、自分たちが削られた分を裁量経費で戻せと、そういうメカニズムが働いてしまうわけです。

## ■大学評価は組織編成のツールになり得るか

**羽田** だから法人の今のシステムというのはイノベーションしにくい構造です。組織単体としてはいいけれども、今のやり方だと内部イノベーションは非常に起きにくいですね。

**森田** 韓国などは日本を見ているから、ある意味かなり強権で政策的にやっているようですね。

**高橋** 彼らはドラスティックにやらないとだめだということをわかってやっていますよね。

**森田** 大学の編成で、教員が何を言おうとストをやろうと暴れようと、国の政策としてそうするのが高等教育と科学技術のために必要だと、そちらのほうへ傾斜してきているように聞いていますけれどもね。それが大学の自治、学問の自治にとっては大変なダメージ

になるとすれば、中からどうやって変えていくかという知恵を出していかない。

**広田** そのときに人事とかマネジメント体制みたいなレベルで何か工夫を考えるのか、大学評価をてこにしてやっていくのか、そこをもうちょっと聞きたいんですけども、大学評価は組織編成のツールになり得ますか？

**森田** 私は、はっきり言って、今の大学評価はあまりきかないと思います。マネジメント体制で言えば、簡単に言ってしまうと、専門のマネジメント部門の先生と研究教育に徹する先生とある程度分けていかざるを得ないのではないかと思います。

**広田** 戦略は執行部側で立てると。

**森田** 東京大学もそうですけれども、総長補佐をやっているときに私が提案したのは、大学経営学研究科をつくれと。そこの教授、助教授は経営に専念して、毎年博士課程が5名ぐらいいて、彼らは次の世代の経営担当者になる。実際私が経験したところでも、アメリカの大学の場合にはチェアマンとかディーンというのは別枠で採用していますよね。個々の先生方はできるだけ自分に多くの研究費と研究時間を与えてくれる人がいいマネジャーだと。マネジャーのほうは、本部からはできるだけ金を取ってくる。逆に学部の中では先生方にできるだけ少ない年俸でもっていい成果を出してもらおう。それをやるのがマネジャーであると役割分担がかなりはっきりしていたと思うのです。

日本の場合には皆さん経営者で、皆さん参加して合議でもって決めるという前提になっていますから、なかなかそういうメカニズムが働きにくい。

**広田** 大学の中の体質もありますけれども、大学評価自体が研究や教育の質を外に見せることになってしまう。そうすると全員が関わらざるを得ないようなもので、こんなもので何の役に立つんだという作業をいっぱいさせられてしまう。

**森田** だから、評価をうまく使うとすれば、できるだけ多くの研究能力を持っている人にできるだけ多くの研究時間と研究資金を割いたところがいい成果が出ますよ、と示し、そういうものだとわかってくれば、その評価によってそういうメカニズムが動いてくると思います。

ただ日本の場合に外国と決定的に違うのは、教員の年俸というのが研究成果に必ずしもリンクしていないことです。

**羽田** だから先生のおっしゃる強権的というのもいいのですが、そんなに給料は高くないのに強権的にやられても困るなど。

**森田** おっしゃるとおりです。もう研究能力のなくなった私などは楽でいいのですが、これから本当に優秀な人というのは多分海外にどんどん行ってしまう可能性があると思いますね。それは避けて、むしろ海外からも優秀な人を日本のしかるべきところが引き込んでくるというために、どういう仕組みをつくるかという発想でいかないと、中だけの話ではないと思いますけれどもね。

**田中** 今評価のところでは議論があったので、お聞きします。藤田先生がさっき違う目的なのに同じ基準で一律に網をかけるから結局何の効果もないのだとおっしゃいましたが、

今の重点配分的なものとは照らし合わせて言えば、ターゲットだとか目的に応じて評価の基準だとか仕組みを変えて使い分けろということですかね。

**森田** そうでしょうね。それぞれの組織の性質とか目的に応じてカテゴリーを分けて、それぞれに違う評価というのは仕方がない。最初にそれをどう設計するかというのは、まさにこういう調査研究会でやっていただきたいと思います。

**藤田** 先ほどちらっと出ていた東北地方の今回の大震災で、東北のあちこちの大学が地元企業とかなり太いパイプを持っている事例が多いように我々には映りました。東北の工学部は、特に秋田、山形はもともと鉱山学部でしょう。材料工学とか強いところがそれぞれあって、地元企業とのタイアップも進んでいたのではないかとも思うのです。割と理工系だったら、森田さんが言われたような東北地方の大学にカリフォルニア州立大学何々分校のような仕組みがもしできれば、それぞれのところに理工学部が全部あっても、それぞれ分野ごとに重点化しているのはどこかというようなことは可能だと思うのです。ところが、大学院レベルというか研究レベルはそう出来ても、何々大学は何々学部だけと集まってしまったのでは、学部教育に関しては適切でないでしょう。そうすると、それぞれの地域に今の国立大学に相当する法人はあったほうが良いということになりますよね。

だから、どこからもなくすことはないのだろうけれども、重点化のさせ方のデザインとして、大学院レベルとか、あるいは理工系の場合に分野ごとの拠点方式。だけど人文社会系だと、拠点方式、同じ学部にいるんな先生が10人、20人いるほうが研究の活力が高まるのか、あちこちに散らばっていても連携できるような研究プロジェクトが動いて、お金がついていけばレベルが上がるのかというのは、これまた違いがあるでしょうから。

**羽田** ただ範囲の経済という考えがありますよね。範囲の経済から言うと、一人二人いても教育の質は担保されないんで、教養教育という点ではあらゆる分野の教員がどの大学にもいるべきだと思うのです。少なくとも研究を通じて教育を行い、大学院まで含めて再生産する仕組みを持つと思うたら、ある程度の集中化がないと、とてもじゃないけれども無理で、実際、幾つかの教員を見てもほとんど研究業績は出ませんね。専門学校以下になっているところがあるので、やはり何か手を打たない限りは、ただ人がいるだけで過剰な教育負担でもって動きがとれないようになっている気がします。

**広田** 教員養成系のところにはスタッフは集中しているのではないですか。

**羽田** いやいや、集中していませんよ。集中しているといったって、教員養成はいろんな科目数が多いので、120~130人いないと、もともと機能しないのがもう90人ぐらいの学部が相当多いんですね。これは教職大学院を作るターゲットにもなり得ます。

**藤田** では、あと残り時間が少なくなったのですが、田邊先生とか大住先生。田邊先生、一言どうぞ。

## ■評価情報を利用する仕方を考える

**田邊** まず私自身は評価が直に資源配分に役に立つなどと考えているのは間違いだと思っています。ただ、だから評価はだめだということは、必ずしもありません。ある一定の自己活動の見直しであるとか、例えば認証評価だと基本的にレギュレーションとして守っていないのはいけないものがありますので、そういうものを見直しとかには役に立つところはあるだろうと思っています。

ただ、評価で全体のパイをどう分捕るかというところを一対一対応するというのは、どう考えたって不可能であって、あり得るのは運営費交付金の——あまり私は改革派ではないので、そういうことを含めて言いますと、結局大きく一発で変えるということは不可能ですから、基本的にはプラスアルファ、もしくはマイナスアルファのところをどうすべきかで、あとはインクリメンタルで現状維持なところを少しずつ行う形になると思います。

そのプラスアルファ、もしくはマイナスアルファの部分においてどういう形でつけるかというところぐらいで、例えば1、2、3、4、5評価をやって、一番上のところに20%増とか、一番下のところに全体としてマイナス20%とかやるという発想はどう考えたってあり得ない。そんなことを考えて、私は思いっきり評価には手を抜きました。こんなのはどうせ使うわけではないのだからと、私一人で数日だけで書いて、やはりその通りに。

**森田** よく聞いておいてくれる（笑）。

**高橋** しかと（笑）。

**田邊** あと全然違いますけれども、研究の評価というのは別に研究評価をやらなくたってできているのですよ。研究者で、あいつはおれよりできるな、あいつはおれより下とかいうレピュテーションでもできていますから、それを紙で書くというのは余り意味がないといえば意味がないですね。

あともう1つは、大学もそうなのですが、ブランド力なのですね。逆に言うと、ブランド力の評価をやらないうために客観的という名の評価をやりたがるのですが、それはどうかな、というところがあります。のれんの力というものは一番持続性がありますから、そいつを個別の足し算の評価みたいので全部変えられるかというところ、どうもそうでもないところがあります。本当に個別の教育でいいことをやっている、これはいいなと思っているのも幾つかありますので、そういうところを救っていくという仕掛けで、それをプラスアルファのところか、もしくはあそこは全然やっていないなというところのマイナスアルファのところを少しずつ重ねていって、10年たつと変わっているなという形にするというのが基本的に現実的ではないのかなと。それ以上のことはあまり評価という枠組みに期待するのは間違っている、あまり期待してはいけないというのが私の基本的なスタンスです。

逆に言うと、余り過剰な機能というのを評価の中にのせてきますとそもそも動かない。評価というフレームの中で出てくる情報を適切なものとして使える利用の仕方というのを考える、これが一番現実的だと思いますけれどもね。

**藤田** 本当におっしゃるとおりだと思います。そうしてほしいと思うのですが。大住先生。

大住 きょうの森田先生のお話で、私の頭の中は非常に整理された感じがしましてありがとうございます。効率化の効果が不明であるので、ベンチマーク方式を導入すべきということで、もちろんベンチマーキングをすることによって効率化のインセンティブないしは情報整備に伴うインセンティブが働きやすいというところだと思うのですが、実はこのベンチマーキングという発想自体が評価の仕組みと裏腹になっているだろうと私は思っています。最初の話に戻ってしまいますが、実は国立大学法人のマネジメントの課題を整理しようと、私の頭の中で整理をしたときに、何階層かのレベルの問題がありそうで、一番難しいのが国立大学法人ではないかなと思ったんですね。

1番一般的なもので言いますと、企業も含めたマネジメント上の問題が多分あるのだろうと思います。これは日本固有の問題ではなくて、アジアでも、あるいは欧米でもある。2番目は、日本的組織であるがゆえの問題があるのではないかと。1番目は多分次回にご報告する順番が回ってくると思いますので、その時に触れたいと思いますが、2番目の日本的組織というのは、たまたま昨日、三菱重工業と日立の経営統合の話題が取り上げられたわけですが、日立の中西社長は朝自宅を出るときに、夕方には記者発表ができる、こういうお話だったんですが、協議を進めるうちにまともになくなってしまった。例えば韓国のサムスンなどの主要なメーカーと比べますと、日本企業というのは総花的な事業部やあるいは製品の構成を持っている。要するにメリハリがない。総合力はあるかもしれないけれども、強みが見えない。

きょうのお話で強みが見えないとか強みをどうつくるかというお話が絶えず出ていたと思うのですが、これは別に大学だけではなくて、企業組織一般に日本企業はそういう組織になっていますので、日本的な組織のマネジメントにかかわるような問題があるかもしれない。仮にそうだとすると、幾ら制度をいじったところで同じものができると思うんですね。

3番目は、独法などと言ったほうが良いと思いますけれども、公共的な組織一般に起きる問題です。例えば民間企業的な組織マネジメントを公共的な組織に入れようとするとうまくいかないのは当たり前で、市場財ではありませんので、市場メカニズムを機能させようとしても無理があるのは当たり前ですね。ですから、そういう面での問題。さらには独法一般の問題がある。

4番目に、恐らく国立大学法人としての問題がある。こんな感じで私はともかく整理されたなという印象がありました。

そうなってくると、多分1番目も確かに大事な問題。要するにマネジメント一般の話も大事な問題ではあるわけですが、2番目以降もそれなりに整理をした上で、国立大学法人の今後の設計に生かしていく必要があるのかなと思いました。

評価の話に少し戻しますと、よくプラン・ドゥ・シーだとか、あるいはプラン・ドゥ・チェック・アクション、PDCAサイクルという議論があるわけですが、評価というのはPDCAであればチェックであるということなのですが、実はチェックだけを頑張

ったところで何も始まらないわけですね。これは別に国立大学だけではなくて、自治体を含め、行政組織一般で言われています。そうなるプランが大事であるということになりますし、ひょっとするとPDCAサイクル全体を見た上でドゥが大事かもしれないということかもしれません。

私が自治体で多少かかわっている例をご紹介しますと、自治体ですと政策評価という言葉ではなくて、行政評価ということをしていっていますので、行政評価の設計を実施してもうまくいきません。うまくいかないのは何故だ、意思決定の仕組みがそもそも変わっていないからだ。では意思決定の仕組みを変えるための方法論を学んでもらおうということで、プランをどうつくるか。要するに戦略的なプランを部局でまずつくろうではないか。あるいは総合計画、マスタープランをつくる時ですと、総合計画をつくるプロセスをきちっと方法論に基づいてやってもらう、こんなことを10年ぐらい前にやっていた。

実はそんな形で計画をつくっても実行されないケースがままあるわけですね。ドゥが大事であるということがだんだん見えてきて、実はPDCAサイクル全体を見ていくと、プランとドゥが非常に大事である。シーというのはおまけではないかということすら感じます。仮にPDのところをきちっと回るなら、Pに基づく緩やかな資源配分、予算配分というものもある意味で可能になると思いますし、仮にそれができないとすると、そもそもの目的は何か根本的な話があったのですが、そんなところに戻ってしまうのかなと思います。

きょうの森田先生のお話の中でもそもそも制度設計の目的、目標は何なのかという根本的な問題提起をいただいたかなと思ったのですが、これはひょっとすると、制度を入れれば変わるという幻想を抱いているからかもしれないですね。市場原理主義がいいとは思わないのですが、市場原理主義の立場に立てば、規制を取り払って市場メカニズムを機能するようにすれば効率化は図れるし、よくなるんだ、こういう幻想があるわけです。仮にそうだとすると、この独法もいい仕組みである、非常にいい仕組みができたので、これを可能な限り広い法的な組織に適用すればよくなるはずだ、そういう幻想でひょっとすると制度設計が進んでしまったのかもしれない、そんな感じもします。

そもそも目的を考えないで制度を入れてしまうのは日本的組織の特徴かもしれませんし、先ほどの4階層の部分で言いますと2番目かもしれません。目的に応じた制度設計は当然あるはずなのでということかもしれません。

**藤田** ありがとうございます。いずれまたご報告をいただきますので、残り時間も少なくなりましたが、どうしても発言をとという方は、よろしいですか。

森田先生、では最後に一言お願いします。

## ■資源の流動性を高める大学制度に

**森田** 私も離れてから、嫌な思い出も含めていろいろ思い出しました。今の太住先生のお話を聞いていて、先ほど言いましたように中枢神経なき巨大生物みたいなところが日本の特徴的な部分という気がしますけれども、抹消神経は非常に元気で能力が高いわけですから、それをどう統合していくかという話だと思います。

田邊先生がおっしゃいましたように、評価に対する過剰期待というのはよくないというのは私もずっと言っているのですが、ただ、では何でもって変えていくかというのが問題であって、今までどおりのインクリメンタルなだけで変えていくのではうまくいかなくなってきているのが現状ではないかという気がします。

1つ申し上げますと、法人化のときに某政治家の発言でもありましたが、国の政策でもって統廃合をやれよと。彼などは、大学というのは特許を生むところだと思っているところがあって、教育するところだと思っていたかどうかはあまりわからないのですが、そういう観点から言うと、それに力を入れろみたいな発想がありました。それは幾ら何でも乱暴だろうと。今おっしゃったように競争メカニズムみたいなものを考えるときには、1つ日本の場合には競争における敗者がどういう形で処遇されるか。護送船団で最後に一番遅い船まで必ず助けるといった仕組みがある以上、競争メカニズムは働かないわけですよ。

大学の場合に、ではそれでできるかという、これは私立大学でも簡単に倒産もできないような仕組みに今なっているわけですが、そのところをうまく誘導する仕組みというので、資源の流動性を高めるような制度は次に考えられるのかなという気がします。

ただ、評価そのものが過剰期待かどうかはともかくとして、少なくともコストパフォーマンスから見ますと、コストの割にそれによって得られるものは少ないと思いますので、そこは何とかしてもらいたいなという気がします。

もう1つ、田邊先生が非常に重要な点でこだわったのはブランドなのですが、私は正直言ってブランドというのは中身がなくなっても20年ぐらいもつかなという気がします。しかし、価値がなくなってから、これを復活するのは50年以上かかると思いますので、そこはなかなか大変で、ブランドの評価というのは難しいところでしょうね。ただ、あるうちに上手にどうやって使うかという話で、そこはもう少し柔軟に考えていく。その考えられるようなマネジメントの発想というのは、今一番大学に欲しいところだと思います。

**藤田** どうもありがとうございます。せっかくの機会ですからまだいろいろお聞きしたいこと、あるいは議論したいこともあろうかと思いますが、予定の時間を終わりましたので。

**田中** 次回は9月5日になります。

**藤田** 9月5日ですのでよろしく願いいたします。

本日は、森田先生、お忙しいところ本当にありがとうございました。

**森田** よい研究成果を期待しています。