

機関番号：13801

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2010

課題番号：20600009

研究課題名（和文）国立大学改革への市場システム導入の影響分析

研究課題名（英文） Study on the Influence into National University Corporations by introducing market mechanism

研究代表者

佐藤 誠二 (SATO SEIJI)

静岡大学・人文学部・教授

研究者番号：10170755

研究成果の概要（和文）：平成16年度に発足した国立大学法人の6年間の状況を概観し、その設立の目的である市場メカニズムの導入による大学運営の効率化・能率化を基盤として、教育・研究、地域・社会貢献の活性化の達成状況および課題について検討している。本研究では、市場システム等の理論分析と、財務分析および地域貢献分析などの実証分析をおこない、計数管理手法の未構築、高校生のニーズの把握手法、さらに地域貢献に関する地域と大学のミスマッチなどの問題点があきらかとなった。

研究成果の概要（英文）：National University Corporations were incorporated in 2006, and a first medium-term plan was finished on March, 2011. For six years, National University Corporations faced several problems, that is, renewal of management system, education system, study and research system, etc.. This study reveals several subjects in a management system by means of theoretical and financial analysis for next six years.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	1,800,000	540,000	2,340,000
2009年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010年度	600,000	180,000	780,000
年度			
年度			
総計	3,500,000	1050,000	4,550,000

研究代表者の専門分野：会計学

科研費の分科・細目：大学改革・評価

キーワード：国立大学法人、市場化、大学財政、地域ニーズ、中期計画

1. 研究開始当初の背景

従来、国立大学を含む大学改革問題についての研究は、主として、教育学関連、とくに高等教育研究の領域でおこなわれてきており、また、それらの研究も人材育成、科学技術の発展との関連での教育行政の議論あるいは大学の教育研究に対する基盤経費その他各種補助金という国による財政支援の関連での研究が主体であったといえる。国立大学が法人化して以降、大学経営に主眼をおい

た、その現状についての調査が社団法人・国立大学協会、独立行政法人・国立大学財務経営センターなどによって若干、実施されてきてはいるものの、それらにしても、大学やその役員等の経営サイドを対象としたアンケートによる意識調査や国立大学法人の公表数値をマクロレベルで単純集計した大枠的なデータ分析であって、必ずしも、教育研究およびその事務の教学と経営の現場サイドまでに切り込んだ実態分析にまでは踏み込

んでいないのが現状である。また、法人制度発足から4年が経過したにすぎないところから、国立大学法人制度そのもののシステムないし構造への検証作業もなされてこなかったといえる。

そこで、本研究においては大学改革の問題に関して、平成16年から発足した国立大学法人制度を中心に経済学・経営学の専門領域から研究する。国立大学の法人化については、その制度の仕組みに市場メカニズムを導入し、それによる大学運営の効率化・能率化を基盤として、教育・研究、地域・社会貢献の活性化が企図されている。法人化においては、国の規制緩和と市場システムの導入によって、大学の学長・役員会（トップマネジメント）のガバナンスおよびリーダーシップ、「官の発想」から「民の発想」への移行を想定した民間的経営手法、PDCAに基づく評価システムの活用等を通じた、ひと・もの・かねの大学資源の効果的運用が期待されている。本研究はこれらを含めた諸課題を「市場システム」を共通の基軸概念として理論的、実証的にアプローチし分析する。法人制度発足から4年間の経過し、その後の2年間で、法人制度の仕組みの基幹をなす6年間の大学評価のサイクル（中期目標期間）が一循環する。本研究は、国立大学が初めて経験するこの6年間のサイクルを分析対象期間に据え、「国立大学改革への市場システム導入の影響分析」を行うものであり、先行研究のない未開拓の研究を実施する。

2. 研究の目的

国立大学法人は、先行の独立行政法人制度との対比から、独立行政法人通則法をそのまま適用するのではなく、独立行政法人通則法の枠組みを踏まえつつ国立大学の特性を加味した特別措置を講じるよう策定された「国立大学法人法」を根拠法として設置される法人（広義の独立行政法人に含まれる）であり、また、1980年代にイギリスやニュージーランド等の行政実務の現場において形成されたNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の思考を基礎にした法人である。そのため、この国立大学法人制度には、エイジェンシー化、PFI制度、「目標管理」等の民間的経営手法の導入・活用を前提として、公的部門に対し市場メカニズムないし競争原理を導入することが念頭に置かれている。

本研究の目的は、国立大学法人制度の特徴をなす1) 大学運営の自主・自律性、2) 民間的発想のマネジメントシステムの導入、3) 非公務員化による弾力的人事システム、4) 第三者評価と事後チェック、5) 運営費交付金等の財政支援制度などを中心に、経済学および経営学の立場から制度の実態と課題を分析・検証し、もって、公立、私立大学も含

めた今後の大学改革のありかたについて、学術的・専門的立場から政策形成に対して貢献することにある。

国立大学の法人化については、その制度の仕組みに市場メカニズムを導入し、それによる大学運営の効率化・能率化を基盤として、教育・研究、地域・社会貢献の活性化が企図されている。法人化においては、国の規制緩和と市場システムの導入によって、大学の学長・役員会（トップマネジメント）のガバナンスおよびリーダーシップ、民間的経営手法、PDCAに基づく評価システムの活用等を通じた大学資源の効果的運用が期待されている。本研究はこれらの諸課題を「市場システム」を共通の基軸概念として理論的、実証的にアプローチし分析する。平成22年には、法人制度の仕組みの基幹をなす6年間の大学評価のサイクル（中期目標期間）が一循環した。本研究は、国立大学が初めて経験するその6年間のサイクルを分析対象期間に据え、「国立大学改革への市場システム導入の影響分析」を行う。

3. 研究の方法

平成16年から施行された国立大学法人法および国立大学の組織、運営、財務、労務等の具体的制度の仕組みに関して、理論的位置づけや実態把握が十分でないのが現状であり、そのことが法人制度発足以降、各種の大学改革施策との関連性を不明確なものとしているといえる。本研究は、経済学、経営学、財政学等、専門科学の立場から、理論と実証の側面から研究を一層、発展させ、つぎの2つの点を明らかにする。

第1に、国立大学法人制度について、市場メカニズムの導入の観点から、経済学・経営学的な理論的位置づけを行い、制度の有する特徴と課題について明らかにする。

第2に、国立大学法人について、財務データを用いた分析、大学の地域社会へ貢献度分析（シミュレーション）、ヒヤリング・アンケートによる調査を実施して、より実態に照らした現状を明らかにし、今後の国立大学法人制度の在り方および大学改革の課題について、学術・専門的立場から政策形成への貢献を行う。

本研究は、研究目的の達成のため、研究分担を理論分析班（市場システム論分析、学術・財政政策分析）と、実証分析班（財務分析、地域社会貢献度分析）の2つに組織し、全体の取りまとめと総括を研究代表者が中心に実施する研究体制をとった。平成20年度は、理論分析班を主体に、国立大学法人制度の理論的整理を行うとともに、その整理に基づき実証分析班が国立大学教職員を対象としたアンケート分析、ヒヤリング調査および地域社会貢献度分析（シミュレーション分

析)を行うための基礎モデルの構築を行う。平成 21 年度は、実証分析班が主体に構築したモデルを活用して、具体的な調査・分析を行い、その中間結果を踏まえて、理論分析班が平成 20 年度に整理した理論構成の見直しを実施する。そして、最終年度の平成 22 年度には、理論分析班と実証分析班がより緊密な連携を取り合い、理論と実証の両面から研究成果の検証と取りまとめを行った。

4. 研究成果

(1) 理論分析の結果

【理論分析】

① 理論的課題

公的部門としての大学を本研究の基軸的概念である「市場システム」という観点からとらえる場合、「market solutions for university education」の検討が不可欠の課題となる。例えば、大学教育の「市場化」や大学の「民営化」などの原理的検討はこうした課題の核心部分を構成することになる。したがって、これら問題を分析する上で依拠すべき理論的枠組みの検討がまずなされる必要がある。

1970 年代に S. A. Ross によって展開され、その後経済学のさまざまな問題に適用されたエージェンシー理論 (economic theory of agency) は、上記の問題を検討する上で有力な分析ツールということが出来る。これまでの先行研究を踏まえてエージェンシー理論を要約的に述べると以下のようなになる。まず、プリンシパル (依頼人) とエージェント (代理人) との間に結ばれる契約は、情報の非対称性や不確実性の存在により不完全なものにならざるを得ないこと、その結果、エージェントの機会主義的行動が生まれモラル・ハザードなどの問題が発生すること、更に、こうした問題を回避するためにどのようなモニタリングやインセンティブの付与が有効となるか等を考察する理論モデルである。このようなエージェンシー理論はコーポレート・ガバナンスの問題 (株主と経営者とのエージェンシー関係)、議会制民主主義の問題 (選挙民と議員)、企業組織内の問題 (上司と部下) など幅広い分野の問題に適用され、それぞれの分野の分析レベルの向上に貢献してきた。

エージェンシー理論を「大学 (教育) の市場化」という問題に適用する場合、プリンシパルとしての政府 (ないし文部科学省) とエージェントとしての大学 (ないし国立大学法人) という関係が容易に想定される。それでは、この両者間での情報の非対称性としてどのようなものが想定できるであろうか。この点を考える上でポイントとなるのは、大学教育というサービスの特殊性と情報の非対称性との関連をどこに求めるかということ

であろう。本研究の分担者として、この点については、「提供される大学教育サービスの内容について両者の間に情報の偏在 (ないし格差) が存在する」と想定した。そして、このような観点からみた場合、プリンシパルによる大学評価システムが情報の非対称性を緩和し、エージェントに対するモニタリングを有効ならしめる装置として位置付けることができる否かについて検討を進めた。

② 財政的課題

本研究においては、国立大学が法人化される前後の財政に焦点を当て、法人化・市場化が高等教育や研究に及ぼす影響を明らかにすることも課題とした。小泉内閣の下では、経済財政諮問会議「骨太の方針 2001」の中で「『民間でできることは、できるだけ民間に委ねる』という原則」を打ち出し、国際競争力のある大学づくりを目指して、民営化を含め、国立大学に民間的発想の経営手法を導入することが明記された。規制を極力撤廃し、自由な経済活動を拡大することが目標とされた。こうした議論を背景に、2004 年 4 月に国立大学は「国立大学法人」へと移行した。「骨太の方針 2007」では、さらなる独立行政法人の「整理合理化計画」が打ち出されていたのである。その過程は、総務省の下で地方交付税を用いた財政誘導装置によって市町村再編が促された過程と酷似している。

そもそも国立大学の法人化論が始まるのは、高等教育における「アメリカモデル」の導入論からである。すでに、1997 年には、経済企画庁において学生の基礎学力の低下を背景に「アメリカモデル」の部分的導入が検討された。それは、グローバル・スタンダードに沿った形での教育改革の提起であり、「市場万能」「効率万能」主義にもとづくものでもあった。こうした「アメリカモデル」論を背景に、細部にわたる旧文部省 (文部科学省) の規制を温存させて形での「独立行政法人化」が検討されていたのである。いわば、政官財主導の大学改革であり、国立大学については「国立大学法人」とする方針が固められていった。それは、「官治的自治」という日本的形態ともいえるもので、官主導の集権的分散システムによる大学間競争の促進を推し進めようとするものでもあった。

いま求められているのは、運営費交付金のあり方をめぐって、配分方式の民主化するなか、官主導の配分方式から、民主主義的な意思決定システムへと改めることである。大学の自治、学問の自由をいかに保障するか、公教育をいかに保障するのかといった観点からの教育予算拡充が必要である。法人化後に、人文系の基盤研究や萌芽的研究は停滞し、旧帝大等の有力校に資金が集中する一方、地方国立大学の予算が相対的に縮小し、地域間・大学間格差が拡大するといった事態が引き

起こされている。いま改めて高等教育の重要性を再認識するとともに、GDP に対する公教育予算や高等教育予算を OECD 諸国平均並みの水準にまで拡充していく方向性も打ち出されるべきことを指摘した。

③ 制度設計の課題

国立大学の法人化は、行財政改革（財政難、定員削減等）を背景にしているが、その原型ともいえる制度設計が、いわゆる中央教育審議会「46 答申」に明記されている。昭和 46 年 6 月 11 日に中央教育審議会から答申された「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策について（答申）」の 3 章「高等教育改革に関する基本構想」は、第 1 に高等教育改革の中心的な課題を、第 2 に高等教育改革の基本構想を示している。第 2 の中で、「9. 国・公立大学の設置形態に関する問題の解決方向」「10. 国の財政援助方式と受益者負担および奨学制度の改善」の項目がある。高等教育の大衆化、高等教育機関を種別化、教育の目的・性格に応じて教育課程の類型を設けるなどが提案されている。

(2) 実証分析の結果

① 財務実態の分析

第 1 中期目標期間を通じて、国立大学法人の財務状況を概括すると、1) 国立大学全体で見ると、運営費交付金は毎年、減少し、6 年間で約 720 億円を減らしている一方、業務量は拡大している。業務量の拡大に伴う業務費の増加を増収・節約の経営努力によって補填するだけでなく、会計上の利益も生み出している。他方、総利益は 6 年間累計で 4,861 億円（年平均 810 億円）、処分不能な積立金を除く目的積立金（繰越承認額）では、累計 2,519 億円（年平均 420 億円）が生じている。2) これは全体像であり、それぞれの国立大学法人の台所事情をみると、実態はグループ、個別大学において差がある。教育研究経費については、競争的・裁量的経費部分は若干増えた反面、実質的な基盤的教育経費、研究経費は減少の傾向にあるとするアンケート結果がある。一方で、総人件費改革への対応は積極的に行われ、平成 18 年度からの 4 年間で 10.3% 人件費削減（5 年間で 5% の削減目標）を実現している。常勤教職員の人件費は絶えず減少傾向（ただし、総人件費は増加）にあり、教職員の負担が増加している状況も見て取れる。

こうした財務状況は、国立大学法人制度、とくに財務会計制度の特殊性にも影響されている。その特殊性としては、次の 3 点が指摘できる。すなわち、

1) 「損益均衡」の原理によって、国立大学法人の公共性、非独立採算性を根拠に、国立大学法人が通常の業務運営を行う場合、損益が均衡することを標準に制度設計が構築さ

れていること。そこでは、中期目標・中期計画の遵守を想定して、国立大学の財源の計画的・効率的支出を求めていること。

2) 法人独自の意思では完結しない、つまり、国の政策意思に制約される財源の調達と使途については、損益に反映されない会計処理が要求される。運営費交付金、授業料、使途の特定された寄附金、また、運営費交付金や施設費を財源とする特定償却資産の減価償却、等の会計処理については、損益中立的な法人固有の会計処理が求められていること。

3) 企業会計原則方式を導入したとはいえ、官庁会計の有していた予算執行の統制機能（支出統制的機能）が依然として会計制度に組み込まれていること、である。

本研究では、こうした制度的特殊性を考慮に入れながら、国立大学法人の 6 年間、1 サイクルの中期計画期間の財務分析を実施した結果を踏まえ、財務・計数管理の課題として経営資源の効果的利用に係る 4 つ視点を提示した。

1) 人件費の適切な管理

国立学校特別会計当時、平成 15 年度の歳出予算のうち、1 兆 4,742 億円（52.6%）が人件費を占め、歳入のうち自己収入を補填する一般会計繰入額 1 兆 5,256 億円がそれにほぼ見合っている。国立学校特別会計と単純な比較はできないものの、平成 16 年度国立大学法人等予算のうちの運営費交付金額 1 兆 3,174 億円は、全国国立大学法人等の人件費総額に相応する。この人件費は法人化により、定員管理から総額管理の方式となっており、国立大学は、単に定員管理的な削減計画ではなく、適切な雇用計画に基づく人件費の確保と、かつ教育研究活動を損ねることのないよう物件費部分も確保するという調和のとれたトータルな費用計画・管理を実施していくことが必要である。

2) 教育研究の基盤的経費の確保

基盤的経費の圧迫要因として、運営費交付金の縮減傾向、運営費交付金における競争的経費割合の増加、学内予算配分における重点配分（競争的経費化）、学長裁量経費の増加（トップダウンの強化）、人件費削減計画による圧迫、施設整備・維持費、その他共通経費の不足等が考えられるが、教育研究経費を予算の調整弁とせず、基本的経費として確保する予算制度の構築が必要である。

3) 施設整備・維持費用の拡大に見合う管理

資本剰余金（国立大学の財産的基礎を形成し、移行時の承継や施設費・目的積立金により土地や特定の固定資産を取得した場合に計上する剰余金）、損益外減価償却累計額（減価に対応する収益の獲得が予定されない特定の償却固定資産の減価償却相当額の累計）が 6 年間で 5 倍に膨張しており、経年 25 年以上の老朽施設が約 58%、そのうち未改修施

設が約3割ある国立大学法人にとって、国の施設整備補助が見込まれない中で、各大学法人が有する施設規模の適切さとその整備・維持の見通しを持つことが必要である。

4) 財務情報を有効に活用した経営の確立

第二期中期計画における会計的課題として、1)大学の機能別分化と資源配分の選択と集中の加速化、2)運営費交付金の積算方式の改訂の可能性、3)総人件費(公務員制度)改革の継続的実施、4)大学間および地域との連携(財源の共有化・多元化)等の予想される経営環境の変化に適応できるように、平成22年度は再び、国立大学法人化の元年という意識にたつて、現状延長的な計数管理の方法から脱却しつつ、明示的な経営戦略目標をもって新しい計数管理方法を構築することが必要となる。

② 市場ニーズの調査

研究に課せられたひとつの研究課題は、主に地方の国立大学法人における市場ニーズを調査することであった。これは国立大学法人制度の特徴をなす1)学運営の自主・自律性、2)民間的発想のマネジメントシステムの導入に関連して、本研究の主要な課題であった「国立大学改革への市場システム導入の影響分析」の一つとして位置付けられる。

③ 地域貢献分析

経済・社会が高度化・グローバル化する中、地域の発展を図る上で、「知の拠点」としての大学による地域貢献に大きな期待が寄せられている。2006年12月の教育基本法の改正及びこれを踏まえた2007年6月の学校教育法の改正において、大学が果たすべき役割として、従来の学術研究、人材育成に加え、教育研究の成果を広く社会へ提供することが新たに位置付けられ、「地域貢献」が大学の重要な柱の一つとされるようになった。こうした傾向は日本にとどまらず、一足先に大学の市場化が進められた英国においても2001年ごろから資金配分の際に、大学の二つの大きな活動である教育と研究のみならず、第三の活動(Third streaming activity)として、コミュニティ(=地域貢献や社会貢献)も考慮に入れるべきとの議論がなされてきた。このような背景から市場化にともなう大学の「評価」にあたって、地域貢献をどのように客観的に指標化すべきかが問題となる。日本ではメジャーな指標として2006年から毎年、日本経済新聞社産業地域研究所が「大学の地域貢献度ランキング」調査を実施し、「日経グローバル」誌上などで公表している。そこで用いられる指標は、1)地域貢献の体制の充実度(地域貢献を担当する部署の設置状況、大学発ベンチャーの有無と件数、大学発ベンチャーの雇用数、ボランティアセンターなどの拠点の有無、地域貢献を組み込んだ教育カリキュラムの有無)、2)学生の地

域内就職やインターンシップ実績(卒業生の地元就職割合、インターンシップ制度の有無と派遣人数、社会人学生の割合、履修証明制度の有無)、3)企業や行政との連携度合い(共同・受託研究の地元・地元外の件数、地域貢献に関する協定締結件数、大学発の開発商品の有無、地域貢献を目的にした人事交流の有無と出向・受け入れ人数)、4)市民・地域へのサービス度(住民向け地域貢献事業などの開催状況、住民・企業などに開放している付帯施設の状況、留学生の協力で実施する地域国際交流活動の有無)となっている。このランキングは、総じて地方公立大学や単科大学が高い評価を受けやすい傾向があることが指摘されており、そのことは同時に、大学にとって「地域」あるいは「貢献」とは何を指すのか、地域貢献と社会貢献の違いは何か、また、多様化している大学を共通の指標で評価しうるのか、といった問いを投げかけている。大学と地域がどのような関係を構築すべきかについては、個々の地域、大学に固有のものがあり、また、2004年の文部科学省調査に見られるように、地域社会と大学の連携や貢献に関する考え方についてミスマッチが発生している。これらのことから、本研究では地域社会貢献度の基礎モデル構築にあたって大学の状況別にいくつかのパターンで類型化すべきことを提案した。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計4件)

- ① 佐藤誠二、大学・高等教育財政と財務の基礎知識、全大協時報、査読なし、第32巻2号、2008、24-50
- ② 佐藤誠二、国立大学の決算書から何が読みとれるのか、静岡大学経済研究センター研究叢書、査読なし、第6号、2008、67-89
- ③ 佐藤誠二、大学法人等の財政・財務の基礎知識と応用編、全大協時報、査読なし、2009、16-40
- ④ 佐藤誠二、国立大学法人の財政問題を考える、全大協時報、査読なし、33巻5号、2009、2-40

〔図書〕(計3件)

- ① 佐藤誠二、大学と学校のガバナンス改革(共著)、教育開発研究所、2009、132-145
- ② 佐藤誠二、国立大学法人の財務(資料集)、科学研究費報告書、2010、104
- ③ 川瀬憲子、「分権改革」と地方財政(自治体研究社)、2011、299

6. 研究組織

(1) 研究代表者

佐藤誠二 (SATO SEIJI)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：10170755

(2) 研究分担者

野方宏 (NOGATA HIROSHI)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：70094521
布川日佐史 (FUKAWA HISASHI)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：70208924
佐藤龍子 (SATO RYUUKO)
静岡大学・大学教育センター・教授
研究者番号：50377727
寺村泰 (TERAMURA TAI)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：20197809
川瀬憲子 (KAWASE NORIKO)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：40224779
大橋慶士 (OHASHI KEIJI)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：20223919
永田守男 (NAGATA MORIO)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：80247569
上藤一郎 (UWAFUJU ITIRO)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：00281494
伊東暁人 (ITO AKITO)
静岡大学・人文学部・教授
研究者番号：40242755
石川文子 (ISHIKAWA AYAKO)
静岡大学・人文学部・准教授
研究者番号：00402230

(3) 連携研究者

()

研究者番号：