

翻弄される運営費交付金 —成果連動型評価の曖昧な成果—

藤 村 正 司

翻弄される運営費交付金

—成果連動型評価の曖昧な成果—

藤村正司*

1. はじめに

本稿のねらいは、法人化第三期中期目標期間で導入された成果連動型評価が運営費交付金に与える影響を検証することである。独立行政法人は、1999年の独立行政法人通則法の下で国立大学よりも先に各省庁所管から切り離されたが、切り離されたと同時に研究者の関心も弱くなったと言う（原田，2019）。その独立行政法人の検証は2015年の制度改革による一元化を機に始まったが（縣・原田・横田編，2022）、国立大学法人の検証は元学長らによって緒に就いた（田中・佐藤・田原，2018）。

国立大学の法人化をめぐる、1990年代後半期から今世紀にかけて、法律、会計制度、行政組織法、そして高等教育研究者から法人化の経緯や論点が示された（藤田，1999；Yamamoto，2004；江原・杉本編，2005；羽田，2005；世取山，2005；天野，2006；塩野，2006；田中，2009）。そこでは、法人化の背景として機会主義を嫌うNPMやPA論の視座、主務大臣による中期目標と個別法人による中期計画の関係、教育公務員特例法の改正と教員の身分の扱い、説明責任と自律性の隘路、経営資源の大学間格差、そして運営費交付金と業績評価の関連などである。

事実、法人化がプランから実施段階に移行するにつれて明らかになったことは、当初法人化のメリットとして遠山敦子国務大臣が力説した自主・自律性の向上とは全く異なる、財政逼迫化における政府の介入である。その後も集権化に向けた軌道修正がなされないままに、改革し続けることが国立大学の使命になっている。まさしく、ルーチンとしての改革である（Brunsson，2009）。新制大学発足時以来の大学改革と言われた法人化だが、運用面では常に財務省の統制下にあり、中期目標・計画のサイクルが進行するほどに説明責任ならぬ、結果責任に対する制裁が強まっている。そしてこの間、改革のターゲットとして常に厳しい目が注がれてきたのが、運営費交付金の配分とその収益である。

周知の通り、国立大学の法人化の契機は国立大学の改革ではなく、行政組織のダウンサイジング（垂直的減量）に文部省が応じたことであつた。政府は、行政の効率化を推進するために、国立大学（学長）に経営権を与える代わりに、NPMにしたがって成果を客観的に評価し、評価に基づいて交付金を再配分する「間接統治」を採用した。国立大学は「お金に見合う価値」（money for value）があるのか6年サイクルの法定評価を通じて次期契約が交わされる、いわば「主人・代理人」関係に従うようになった。「代理人問題」としての大学管理問題は新制大学発足以来の懸案事項で

* 徳島文理大学人間生活学部教授

あったが、法人化によってケリがついた。国立大学はお金を使う側（教授会）の裁量に従うのではなく、出す側の意図（納税者の信託）に沿うべきだ、という率直な考え方にシフトしたのである。

むろん、財政民主主義に従えば、法人に対する一定の国の関与は要請されよう。だが、行政改革会議が最終報告で規律し、法人法の衆参付帯決議で確認したように、国の関与は国立大学法人の自主性・自律性を損なわないよう必要最小限であるべきである（行政改革会議, 1997）。とりわけ、国が措置する運営費交付金は、国立大学の教育研究活動を担保する基盤的財源である。ところが、わが国ではその算出がインプットベースではなく、中期目標の達成度に基づく交付金への反映の他、第二期以降に導入された機能強化のための重点支援、そして第三期後半から急遽追加された共通指標に基づく客観的相対評価に従うようになっている。

このように三つの評価は錯綜し、運営費交付金収益は不安定になるのだが、具体的にどの評価指標が運営費交付金収益に対してどの程度反映するのか否かは、後述の田中（2022）を別にして、検証されたことがなかった。もとより、米国の州立大学で実施されているように、成果連動型評価が高校生の進学アクセスや学生の歩留まりに与える影響の検証は困難である（Li, 2021）。そこで本稿は、さしあたり公開データを用いて第三期に導入した重点支援の枠組みに基づく達成度評価（KPI）と客観・共通指標による相対評価が運営費交付金に与える効果を比較検証することを目的とする。

この検証については、田中（2022）が文科省への行政文書開示請求で得た非公開データを加えて業績連動型交付金の問題点について詳細な検討を加えている。「基幹経費」としての交付金それ自体が減少するなかで、交付金全体に対する成果連動型の割合が15～20%で諸外国の水準に達していること、にもかかわらず現存する大学間格差によって公正な競争が組織されず、ゼロサムゲームになっていること、そして三つの評価（中期目標計画終了後の法定評価、重点支援評価、客観・共通指標評価）の間に整合性がなく、指標相互の相関が弱いことなどが明らかにされている。

他方で、水田（2023）によれば、成果連動型交付金の影響は取り組みが始まって間もなく効果検証の解釈は慎重であるべきとしつつも、法人単位の質的比較分析から機能強化係数や客観・共通指標を用いた減額分を部局基盤経費の一律削減で対応できる大学は比較優位な総合大学であること、総じて法人内部の傾斜配分の幅が小さいため目立った効果は観察されていないことを指摘した。

いずれにせよ、「評価に基づく配分」によって期待された成果が見えないとすれば、政府（主人）の監視コストだけでなく、国立大学（代理人）も法定評価、重点支援、そして客観・共通指標評価を受審することで失われる機会費用（評価疲れ）は小さくない。機会費用を下げるために、国立大学協会が文部科学省の求めに応じてコストの「見える化」の検討を始めた（国立大学協会, 2021）。

本稿では法人化第三期で導入された三つの重点支援の枠組みのなかで、メリハリをつけた再配分が果たして運営費交付金収益に影響しているのか検討する。分析課題は、常勤教員数を一定としたときに、重点支援評価結果と客観・共通の成果指標に基づく相対評価が運営費交付金収益に影響を与えているのか否かである。田中（2022）が相関分析で明らかにした共通指標間の相関関係を、運営費交付金収益や教育・研究経費に対する効果として把握する。

なお、分析に先立って指摘しておくことは、重点分野別分析はサンプル数が少なくなるため偶然統計的に有意になる過剰適合の問題を抱えていることである。この難点を知りつつ、各大学が設定

した「望ましきの基準」としての重点支援指標（KPI）や客観・共通指標は運営費交付金収益に反映しないこと、他方KPIを改善した客観・共通指標のなかで「競争的外部資金」が重点支援の枠組みを超えて研究経費に影響を与えていること、法人単位のパネルデータ（2005-2021）から支出面で教育経費と教員人件費の間にトレードオフの関係が観察できる財務環境が逼迫しているのは重点支援①の地方国立大学であること、にもかかわらず一律に研究に偏った評価が適用されていることの矛盾を指摘する。分析に先立って、次節で運営費交付金の変貌を概観しておく。

2. 翻弄される運営費交付金：ゼロサム競争による「生活費」の取り崩し

2-1. 第一期中期目標計画：2004-2009

運営費交付金収益は、周知の通り、運営費交付金対象事業から自己収益（授業料と病院収益）を差し引いた額のことである。一般に、独立行政法人は独立採算を前提としていないために、使途に物件費と人件費の区分のない「渡し切り」として措置される（通則法第46条）。

しかし、施設補助金は言うまでもなく、自律的な運営を行うための渡し切り予算であった運営費交付金の運用は大学側ではなく、財産所有者である行政サイドの裁量に委ねられた。事実、効率化の定着のため法人化2年目から人件費相当を除く基盤校費に対して、定率1%（病院2%）削減の効率化（経営改善）係数が全面適用された。

なるほど、インプットを減じてアウトプットを最大化するのが効率化である。だが、特別会計時代に一兆円規模の負債を抱えていた付属病院に効率化を課すのであればともかく、大学の規模や歴史を問わない全面適用によって国立大学法人は出端から安全の保証がない航行を強いられた。しかも、2005年12月の閣議決定「行政改革の重要方針」総人件費改革（2006～2010）によって国立大学法人の運営に更なる効率化の徹底がなされた。効率化係数や総人件費改革に過剰反応した地方国立大学は、第一期中期末で積立余剰金を計上した。基盤的物件費や人件費を切り詰め、外部資金獲得に向けて構成員を規律したからである（藤村，2005）。

効率化係数の深刻な影響をシミュレートした推計を見れば、個別大学のパフォーマンスに応じた定率削減を講じてもよかったはずである（島，2022）。効率化係数の深刻な影響がとりわけ地方国立大学に及ぶのは、運営費交付金が新たなルールを策定せずに、法人化後も旧特別会計時代の積算校費制や大学政策に基づく政府支出を引き継いだことによる（天野，2006；田中，2009；羽田，2009）。例えば、旧帝国大学では学生数等客観的な指標に基づく標準運営費交付金に加えて、附置研究所など客観的な指標によることが困難な特定の事業等に対する所要額として特別運営費交付金が措置されるため、単純に教員一人当たりの研究費は多くなる。

実際、損益計算書から外形的に法人化第一期期首から第三期期末の18年間の「常勤教員一人当たりの平均研究費」を求めると、旧帝大が605万円、工学系単科372万円、医学系単科328万円、総合医有220万円、総合医無164万円、文系単科128万円、そして教育系単科90万円となる。教育系単科12大学の院生を含む「学生一人当たり教育費」の18年間の平均値は、兵庫教育大学65万円、上越教育大学55万円、鳴門教育大学54万円であるときに、最も少ない福岡教育大学が28万円となってい

る。このように法人化は階層構造の強いわが国の国立大学に疑似市場を導入したから、公正な競争は成立せず、財務面での縮小均衡と格差拡大が同時進行するのは当然である（藤村，2022）。

とは言え、例えば平成13年度の国立学校特別会計（平成15年廃止）の最大歳出費目が「国立学校管理に必要な経費」で全体の72%（1兆1,445円）を占め、その99%が人件費である（鳥，2003，263頁）。第3節の分析で、運営費交付金に及ぼす成果連動型評価の効果を計測するために、人件費相当分の常勤教員数を統制変数としてモデルに投入するのはそのためである。

2-2. 第二期中期目標計画：2010-2015

民主党政権下の第二期中期目標・中期計画で、効率化係数は廃止された。しかし、財務省は「大学改革促進係数」や「機能強化促進係数」と名称を変えつつ、引き続き教育研究の基盤経費を支える運営費交付金収益の取り崩しにかかった。運営費交付金に上述の係数を掛けて財源を捻出し、競争的資金に付け替えて大学改革に積極的に取り組んだ大学に再配分する仕組みである。国立大学改革強化推進補助金や国立大学基盤強化促進費などがそれである。競争的資金の多くは間接経費が付かない政策意図の強いプロジェクト型の補助金である。事業仕分けで間接経費がカットされた。そのため、競争的外部資金を獲得するほど、基盤経費と教員の裁量の時間が痩せ細る事態が生まれた。政府は第一期の定率削減で基礎体力が弱まった患者にカンフル剤を飲ませ続けたのである。

実際、「財務諸表」を用いて集計すると、第一期を通じた運営費交付金6兆3千億円は第二期全体で5兆8千億円に減じるときに、補助金は1,622億円から5,466億円まで3.4倍も増加した。第二期の交付金と補助金の合計は、第一期の運営費交付金と同額である。文科省や独立行政法人が繰り出す公募申請型補助金を運営費交付金の減額分に充当したことになる。補助金、科研間接経費、寄付金、受託研究費を含めた外部資金総額は、第一期の1兆3千億円から第二期の2兆1千億円まで増加した。

第2次安倍政権下の産業競争力会議は、国立大学をビッグデータやAI、IoTなど融合分野での人材育成や政経済成長のためのイノベーション創出の中核として位置づけ、『ミッションの再定義』と称して各大学の特色と強みを認識させた。法人化第二期期末に出された『経済財政運営と改革の基本方針2015』（内閣府）では、法人化第三期中期計画に向けて運営費交付金を重点配分するためにインセンティブ経費に組み替える方針が打ち出された。運営費交付金と評価を一体として改革するツールとして導入されたのが、次節で検証する「成果連動型傾斜配分」である。ただし、成果はボーナス（上乘せ）ではなく、ゼロサムである。

2-3. 第三期中期目標計画：2016-2021

第三期では、政府は学長の経営権（リーダーシップ）をオーソライズするため運営費交付金支出額の一律5%程度を「学長裁量経費」に配分する仕組みを新設し、運営費交付金対象事業費から自己収益（授業料と病院収益等）と特殊要因運営費交付金を除いた額を「基幹運営費交付金」とした。次いで、「基幹運営費交付金」は、支出として各大学の規模を踏まえて配分される「基幹経費分」と独自に設定したKPIによる「重点支援評価」に基づいて配分される「機能強化経費分」に区分した。「渡し切り」の前者が期間進行基準で大学の裁量により安定的・継続的に経費化できる

のに対し、後者は3-1で説明するように特定の目的に使用する業務達成基準で収益化される経費である。

ところが、「機能強化係数」に従って「基幹経費」を「機能強化経費」に付け替えると、「基幹経費」は毎年度約100億円減少する（文部科学省，2018）。そこで、第三期進行中の令和元年に、運営費交付金に成果連動方式を導入した。3つの重点支援ごとに決められた「機能強化係数」による金額を「機能強化経費」として運営費交付金から一端控除し、有識者検討会の採点に基づく「重点支援評価」と客観・共通指標に基づく相対評価により、優れた取組に対して基幹経費化する仕組みである。

この客観・共通指標を用いたあからさまな成果連動方式は、国大協の反対を押し切って財政制度分科会の意向を反映したものである（竹内，2019）。なるほど、重点支援で用いる評価指標（KPI）は、中期目標のビジョンを踏まえて各大学の取組状況を評価する指標であって、アウトカム指標とは言えない（財政制度等審議会，2021）。そこで、大学間比較が可能になるように相対評価を組み入れた。実際、令和元年から令和3年まで成果連動型の配分は「重点支援」が300億円から200億円に減額し、「共通指標」は700億円から1,000億円に増額した。代理人としての国立大学に毎年機能強化のためのプロジェクトを策定させ、「機能強化経費」を「基幹経費」に差し戻す新たな間接統治（ゼロサム競争）が作動し始めたのである。

そこで、政府はゼロサム競争の枠組みとして、各大学に機能強化の方向性に対応しての3つの重点支援の枠組み（①地域貢献55，②特定分野15，③世界と伍する16）を選択させた。大学の自己選択とは言え、社会的には「制度的同型化」の装置として大学固有の活動を制約するものであり（DiMaggio & Powell, 1983），共通指標の設定にも問題がある¹⁾。表1に、分析で用いる重点支援の枠組みと過去3年間（2019～2021年度）の常勤教員一人当たりの平均科研費（万円）を示した。

表1 重点支援の枠組と常勤教員一人当たり平均科研費（2019～2021年度）

重点支援①			重点支援②			重点支援③					
熊本大学	203.2	山口大学	85.2	茨城大学	65.4	和歌山大学	34.3	(総合研究大学院大)	762.7	東京大学	362.5
豊橋技科大	166.6	鹿児島大学	85.1	佐賀大学	65.3	愛知教育大	32.8	奈良先端科学技術大	369.3	東京工業大学	350.3
横浜国立大学	157.0	滋賀医科大	84.8	秋田大学	64.8	兵庫教育大	32.2	東京医科歯科大	186.8	名古屋大学	345.1
名古屋工業大	155.4	群馬大学	82.8	室蘭工業大	64.7	宮城教育大	30.7	北陸先端科学技術大	178.4	東北大学	293.0
長岡技科大	145.5	山形大学	82.7	岩手大学	64.6	奈良教育大	27.8	電気通信大学	176.4	京都大学	286.0
徳島大学	128.4	福井大学	81.1	琉球大学	60.3	上越教育大	24.7	東京外国語大学	152.9	九州大学	269.9
新潟大学	124.9	富山大学	80.7	高知大学	59.5	北海道教育大	23.0	政策研究大学院大	129.8	北海道大学	241.4
浜松医科大	106.9	岐阜大学	76.5	島根大学	59.0	鳴門教育大	20.0	九州工業大学	123.6	大阪大学	226.9
帯広畜産大学	104.9	北見工業大	76.1	小樽商科大	49.2	福岡教育大	16.8	東京海洋大	108.7	東京農工大学	225.1
京都工芸繊維大	103.4	宮崎大学	75.0	大分大学	49.1			筑波技術大	69.0	千葉大学	170.0
埼玉大学	102.6	山梨大学	74.3	香川大学	44.7			東京学芸大学	67.7	一橋大学	165.0
長崎大学	97.3	鳥取大学	68.9	福島大学	42.3			お茶の水女子大学	64.1	筑波大学	153.4
静岡大学	95.3	旭川医科大学	68.0	京都教育大	39.9			鹿屋体育大	58.3	神戸大学	147.2
信州大学	88.7	三重大学	66.2	大阪教育大	39.3			奈良女子大学	54.7	金沢大学	140.1
愛媛大学	85.4	弘前大学	65.6	滋賀大学	37.6			東京芸術大学	38.9	広島大学	127.7
										岡山大学	127.5

注：右欄は3年間（2019～2021年度）の常勤教員一人当たり科学研究費平均獲得額（万円）

こうして重点支援評価は国立大学法人が個別に描いた望ましき、つまり中期目標・中期計画の進

捗状況を手段合理的に測る法人評価とは別に、機能強化の観点から単年度ごとに教育研究「組織」改革を促す仕組みである。政府は運営費交付金を配分する基準として、長期達成度評価と短期相対評価のダブルスタンダードを課したのである。

しかし、成果連動型再配分が教育研究の有効性を高めたと言えるかについては、先に触れたように取り組みが始まって間もないことから検証は慎重であるべきである（水田，2023）。にもかかわらず、財政制度等審議会は検証を経ないまま、メリハリを強化した。共通の成果指標に基づく相対評価の配分が基幹経費に対する影響の $\pm 0.5\%$ に留まっているため、運営費交付金全体に与えるインパクトが小さいと判断した（財政制度等審議会，2021）。令和3年の特殊要因を除いた運営費交付金は、9,908億円。この内、共通政策課題分335億円、機能強化促進分302億円、そして共通指標に基づく相対評価1,000億円の占める割合が16.5%に達しているにもかかわらず、である。それだけに、改めて成果連動型再配分の実質的効果を検証しておく必要がある（江原，2021，220頁）。

2-4. 第四期中期目標計画：2022-2027

政府は、第三期途中に導入した毎年度「客観・共通指標」による傾斜配分の対象を第四期中期目標計画で拡大させた。大学固有の機能強化部分だけではなく、学生数などで客観的に算定できる部分も含めるといふ。初年度（令和4）は、令和元年の実績等の配分率 $\pm 20\%$ （80%~120%）を $\pm 25\%$ （75%~125%）に拡大するとともに（指定国立大学 $\pm 30\%$ ）、3つの重点支援を5つのグループに見直した。令和5年度では、各大学の改革努力を適切に評価するために、機関別研究指標を「実績」と「伸び率」を1対1の同比率にした（文部科学省，2023）。第三期で導入した運営費交付金と評価を一体として改革する成果連動型評価が、いっそう「生活費」に食い込んできたのである。

こうして運営費交付金は、積算校費制を継承しつつも、制度改革や度重なる運用の変更により翻弄されてきた。法定評価それ自体、基盤の経費としての運営費交付金を不安定にさせるが、第一期で一律に効率化係数を掛けられ、第二期で廃止されたはずの効率化係数は「促進係数」として蘇り、第三期で米国テネシー州が1979年に最初に導入して以来、40年の歴史をもつ成果連動型再配分が適用された（Banta et al., 1996）。第四期で、大学特有のミッションの遂行のために評価対象経費、配分率、共通指標が見直される。「象牙の塔」に閉じ込められていた国立大学に対して、ステークホルダーに説明責任を果たさせ、あるいはパフォーマンスに応じて結果責任を取らせるため、財務省は資金提供者として権限を最大限に使って「生活費」の取り崩しに向かった。減額の穴埋めは、学長裁量経費や基盤経費の一律削減で手当されるが（水田・竹中・佐藤，2023）、そうした財務環境の流動性が運営費交付金をいっそう不安定にさせているのである。

では、なぜ基盤経費であるはずの運営費交付金は不安定になるのか。塩野（2006）が指摘したように、急ごしらえで成立させた国立大学法人法の規律密度の薄さに起因する。国立大学法人法には、財政措置に関する条文を置いていないため（通則法の準用）、学校教育法第5条が規律する設置者負担原則が曖昧になった。結果として、法人法の規律密度の薄さを運用面で濃く染め上げるべく行政によるマイクロ・マネジメントが強まった。行政の介入に歯止めが効かなくなり、必要以上に「客観的・定量的指標」を用いた相対評価に国立大学が晒される事態が生まれた（ミュラー，

2019)。「客観的・定量的指標」に基づく成果連動型配分方式が第四期も継続・加速化されることから、成果連動型評価が運営費交付金にどの程度まで食い込むのか否か検討の余地がある。

3. 成果連動型評価の曖昧な成果

3-1. データと用いる変数

本節で用いるデータは、従属変数として国立86大学の『財務諸表』（損益計算書）から得られる運営費交付金収益（対数）の他、教育経費（対数）、研究経費（対数）を用いる。説明変数は『事業報告書』から得られる常勤教員数（対数）をインプットベースとして統制した上で重点支援評価率と成果連動型指標を投入する。いずれも、文部科学省が直近で公開した令和3年度データである。

まず、重点支援評価率は『令和3年度国立大学法人運営費交付金の重点支援の評価結果について』（別紙3）の「評価を反映した再配分の率」から平成28～令和3年度分が得られる（文部科学省、2021b）。重点支援評価は、上述したように中期目標計画の進捗状況を総合的に評価するような法人評価ではない。各大学から運営費交付金の一部を機能強化促進係数によって抛出・再配分し（200億円）、各大学の強みを生かした取組に重点支援する、いわばGPを内部化したような制度である。令和3年度の国立大学86法人から提案のあった296の取組とその達成状況を判断する943の評価指標（KPI）の評価結果が公開されている（文部科学省、2021b）。それを見れば、重点支援評価率の算出方法は、以下のものである。各大学が作成した戦略調書を有識者12名が目標の進捗状況、及び進捗していない場合の改善方策を総合的に得点化する（評点a～d：10点～0点）。

次いで、指標ごとに求めた個別戦略の平均値を戦略数で除して、大学単位の平均得点を求める。大学への再配分は、機能強化促進係数により一律に抛出した200億円に、三つの重点支援別に各大学の平均点に基づいて5段階に割り振った配分率（95%～105%）を乗じた額である。報奨と制裁による再配分は大学の規模と配分率によって異なるが、どう見ても「ドングリの背比べ」である。有識者検討会が新型コロナ禍の影響を配慮したためか、a～dの4段階評価で「b 評点」を受けたKPIは全体の74%を占める（「a 評点」は20%）（文部科学省、2023、5頁）。進捗状況を図る「伸び率」（実測値÷目標値）は達成度を評価するメリトクラティックな指標だが、数値目標の初期設定如何でいかようにも操作可能な数値である。財政制度等審議会が相対評価可能なアウトカム指標に改善を求めたのも無理からぬことである。

そこで新たな達成度指標として利用されたのが、定量的に評価可能な客観・共通指標である。成果連動型指標は、国立大学法人運営費交付金「成果を中心とする実績状況に基づく配分」から得られる。指標の詳細な定義は文部科学省（2021a、2023）と田中（2022）に譲るが、【教育】（120億）・研究（455億円）・経営（425億円）の3領域13指標から構成され、各指標は過去3年の平均値である。【教育】指標は「卒業・修了者の就職、進学などの状況」、「博士号授与の状況」、そして「カリキュラム編成上の工夫の状況」。【研究・経営】指標が、「若手研究者比率」である。【研究】指標が、重点支援③のみ「運営費交付金コスト当たりのTop10%論文数」、「常勤教員当たりの研究業績数」、「常勤教員当たり科研費獲得額・採択件数」。【経営・研究】指標が、「常勤教員当たり受託・

共同研究受入額」。そして【経営】指標が、「人事給与マネジメント改革状況」、「ダイバーシティ環境醸成」、「会計マネジメント改革状況」、「教員当たり経営資金獲得額」、「施設マネジメント改革状況」である。

この内、【教育・研究】指標は易々と改善できるアウトカムではない。他方、経営関連の「カリキュラム編成上の工夫」（シラバス入力100%）、「人事給与マネジメント」（新教員評価制度の導入）、そして「会計・施設マネジメント」（教室稼働率100%）などは、重点支援の枠組に関わりなく、比較的容易に達成できる取組である。反面で、このような評価がらみの膨大なペーパーワークは、非協力に対する制裁を伴って容赦なく下達されるから、教員の裁量時間を大きく損なう。今や大学もグレーバー（2020）の言う「ブルシット・ジョブ」として認識されるのである。そこで、以下の分析では財政制度等審議会（2021）の方針に沿って人事給与・会計・施設マネジメント改革状況はモデルから外す。これらはアウトカム指標というよりも取組指標であり、いずれも国立86大学法人の平均値が100に近く、差がつかないことによる。

3-2. 分析結果と考察

本項で、国立86大学の横断的データを用いて重回帰分析によって令和3年度の成果連動型指標が運営費交付金収益（病院運営費交付金を除外）と教育・研究経費に及ぼす効果を検討する。モデルには全ての共通指標を投入しないで、因子分析により縮約した変数を用いる。

表2に、客観・共通指標9つを投入した因子分析の結果を示す（プロマックス法回転、4因子の累積寄与度は全体の63.7%。因子負荷量0.4以上は太字）。各因子の名称は、第1因子は「常勤教員当たり研究実績」、第2因子は「博士号授与状況」、第3因子は「カリキュラム編成」、第4因子は「若手研究者比率」と命名する。回帰モデルに投入する第1因子と第2因子は、因子負荷量0.4以上の変数の平均値を用いる²⁾。表2を見れば、田中（2022）が相関分析で示した通り、寄与率の26%は第1因子の「常勤教員当たり研究実績」で説明される。分析には用いないが、重点支援③のみで適用される「Top10%論文数」を加えると5つが研究関連指標である。国立大学の望ましさの基準として、研究活動状況に偏った客観・共通指標が適切であると言えるかは問題があろう。

表2 客観・共通指標（配分率）の因子分析と記述統計

	常勤教員当たり研究実績	博士号授与の状況	カリキュラム編成の工夫	若手研究者	平均値	S. D.
常勤教員当たり科研費獲得額	0.786	-0.028	-0.022	-0.090	99.0	12.4
常勤教員当たり受託・共同研究受入額	0.744	-0.043	-0.010	0.226	99.0	12.4
常勤教員当たり経営資金獲得額	0.716	0.099	-0.244	0.218	99.0	12.4
常勤教員当たり研究業績数	0.695	-0.033	0.340	-0.225	99.0	12.4
博士号授与の状況	0.013	0.805	0.133	-0.156	98.9	11.7
卒業・就職率	0.034	-0.757	0.076	-0.127	99.0	12.4
カリキュラム編成工夫	0.010	0.046	0.906	0.156	101.6	14.5
ダイバーシティ配分率	0.357	0.019	-0.373	-0.176	98.8	12.5
若手研究者比率	0.061	-0.022	0.193	0.928	99.0	12.4
寄与率 (%)	26.363	13.853	11.939	11.533		

因子抽出法：主成分分析

回転：プロマックス法

実際、表1の「常勤教員当たり科研費（万円）」（過去3年平均値）を見ると、重点支援③ではトップの東京大学363万円から最下位の岡山大学128万円まで約2.9倍、重点支援①では熊本大学（203万円）と福岡教育大（17万円）で約12倍の開きがある（表1参照）。法人化第三期で導入された交付金の成果連動型再配分は、3つの重点支援内部でもなお大学間に大きな格差があり、客観・共通指標はそれを「見える化」したにすぎない。第四期で、重点支援③を指定国立大学10法人とそれ以外に見直したことは公正の原理に適っている。では、成果連動型評価は運営費交付金収益に影響を与えているのか。

表3に、重回帰分析の結果を示す。3つの重点支援について、インプットベースとして人件費相当の常勤教員数（対数）が、予想通り有意な係数をもつ。常勤教員数が1%増加すると、運営費交付金収益（対数）は重点支援①0.82%、重点支援②0.57%、そして指定国立大学を含む重点支援③で0.8%増加する。しかし、KPIに基づく重点支援評価は、恣意性が大きいのかあるいは配分率が小さいためか三つの枠組いずれも統計的に有意な係数を持たない。にもかかわらず、大学改革支援・学位授与機構の調査によれば、重点支援評価のために運営費交付金から減額した機能強化係数分（0.8%～1.6%）は、部局の基幹経費に及んでいる（独立行政法人大学改革支援・学位授与機構，2023，23頁）。

表3 成果連動型評価指標が運営費交付金収益（対数）に及ぼす影響

	重点支援① 地域貢献型		重点支援② 特定分野型		重点支援③ 世界に伍する	
	b	s. e.	b	s. e.	b	s. e.
常勤教員数(対数)	0.824 ***	0.057	0.567 ***	0.091	0.802 ***	0.107
旧帝大ダミー	—		—		0.043	0.142
新構想教育大学ダミー	0.601 **	0.173	—		—	
重点支援評価率：KPIの進捗状況 <客観・共通指標に基づく配分率>	-0.017	0.013	-0.017	0.041	-0.045	0.032
常勤教員当たり研究実績	0.005	0.004	0.005	0.010	0.001	0.006
博士号授与状況	0.004	0.006	0.004	0.010	0.019 +	0.005
カリキュラム編成	-0.002	0.004	-0.002	0.014	-0.006	0.003
若手研究者比率	-0.002	0.003	-0.023	0.008	0.007	0.004
定数	19.063 ***	1.601	23.581 ***	3.984	22.461 **	4.214
Adj. R2	0.801		0.779		0.951	
N	55		15		16	

注：有意水準：+ $p<10\%$ ，** $p<1\%$ ，*** $p<0.1\%$

新構想教育大学ダミー：上越教育大，兵庫教育大，鳴門教育大

同様に、客観・共通指標も良くも悪くも有意な係数を持たない。「良くも」と言うのは、代理人（国立大学法人）から見て基盤の経費としての運営費交付金が安易な成果連動型評価にかかわらず担保されていること、「悪くも」と言うのは財布の紐を握る主人（政府）から見て成果連動型評価が「レトリック」として認識されかねないことである。なお、重点支援①で新構想教育大学ダミーが他の変数を統制してもなお、有意な係数を持つ。新構想大学政策による充実した教員配置が法人化後も継承されているからである。

このように成果連動型評価は、先に財政制度審議会が指摘したように運営費交付金収益に有意な係数を持たない。では、経費ではどうであろうか。表4に、教育・研究経費（対数）に対する成果

連動型評価指標の係数を示す。インプット変数を学生数（対数）に差し替えて推計すると、予想されるように学生数が3つの重点支援すべてに統計的に有意な係数をもつ。学生数を統制してもなお、統計的に有意な係数を持つ成果連動型指標は、重点支援②と③における博士授与数のみである。大学院のウエイトの大きい重点支援②と③では博士授与数は、教育経費に反映されていると言える。

一方、研究経費では常勤教員を一定とすると、重点支援評価率は有意な係数は持たないが、客観・共通指標の「常勤教員当たり研究実績」が重点支援①と②で、「若手研究者比率」が重点支援②で統計的に有意な係数を持つ。科研費（間接経費）や受託・共同研究費の受け入れが、研究経費として運用されているからであろう。しかし、そうであるにせよ、なぜ地域貢献型として重点支援①にグルーピングした55大学を評価するのに、研究に偏った固定化しやすい客観・共通指標で一律に評価する必要があるのか理解に苦しむ。

表4 成果連動型評価指標が教育・研究経費（対数）に及ぼす影響

	重点支援① 地域貢献型		重点支援② 特定分野型		重点支援③ 世界に伍する	
	b	s. e.	b	s. e.	b	s. e.
(1) 教育経費(対数)						
学生数(対数)	0.742 ***	0.012	0.592 ***	0.088	0.722 *	0.294
旧帝大ダミー	—		—		0.013	0.211
新構想教育大学ダミー	0.611 **	0.166	—		—	
重点支援評価率：KPIの進捗状況	-0.007	0.012	-0.011	0.037	0.036	0.049
<客観・共通指標に基づく配分率>						
常勤教員当たり研究実績	0.004	0.004	-0.005	0.009	-0.011	.009+
博士号授与状況	0.001	0.005	0.044 **	0.013	0.033 *	0.015
カリキュラム編成上の工夫	0.002	0.004	-0.022	0.008	0.001	0.005
若手研究者比率	-0.003	0.003	-0.002	0.008	0.008	0.007
定数	15.115 ***	1.362	19.826 ***	3.691	12.555	6.817
Adj. R2	0.811		0.828		0.773	
N	55		15		16	
(2) 研究経費(対数)						
常勤教員数(対数)	1.092 ***	0.125	0.715 ***	0.102	0.879 ***	0.151
旧帝大ダミー	—		—		0.266	0.199
新構想教育大学ダミー	-0.787 *	0.381	—		—	
重点支援評価率：KPIの進捗状況	-0.005	0.029	-0.097	0.045	0.036	0.045
<客観・共通指標に基づく配分率>						
常勤教員当たり研究実績	0.036 **	0.011	0.043 **	0.011	0.012	0.008
博士号授与状況	0.005	0.013	-0.017	0.013	0.023	0.013
カリキュラム編成上の工夫	-0.015	0.009	-0.007	0.009	-0.006	0.008
若手研究者比率	0.009	0.007	0.031 *	0.009	0.012	0.006
定数	11.495 **	3.202	19.451 ***	4.493	10.511 +	5.252
Adj. R2	0.729		0.879		0.972	
N	55		15		16	

注：有意水準：+ $p<10\%$ ，* $p<5\%$ ，** $p<1\%$ ，*** $p<0.1\%$

新構想教育ダミー：上越教育大，兵庫教育大，鳴門教育大

むしろ、表4は2021年度（令和3）の横断的分析であるから、逆の因果関係も想定できる。研究に多くの経費を支出できる大学ほど、「常勤教員当たり研究実績」や「若手研究者比率」が多くなる、

と。しかし、逆因果関係は客観・共通指標がラグ変数（2017年～2019年の平均値）を投入したことでさしあたり回避できようが、逆因果の難点を克服するにはデータの蓄積が必要である。なお、新構想教育大学が教育経費にプラス、研究経費でマイナスの有意な係数を持つ。先に触れたように、新構想教育大学では他大学に比して教育費（研究費）により多く（少なく）配分されていることを示す結果である³⁾。

最後に、運営費交付金の意義を確認する上で、三つの重点支援グループの財務状況の一端を明らかにしておく。表5に、大学院大学を除く82大学法人の損益計算書から作成したパネルデータ（2005年～2021年）を用いて、支出で最もコストのかかる常勤教員人件費（対数）と学生一人当たり教育経費（対数）の関連を、個体固定効果に時間固定効果（年次ダミー）を追加した二次元固定効果モデルの推計結果を示す⁴⁾。時間固定効果を追加したのは、東日本大震災後の臨時給与特例法や中期目標・計画期末年度の駆け込み消化など、教員人件費と教育経費の関係に影響を及ぼす何らかのマクロショックに対応するためである⁵⁾。

表5から、常勤教員人件費がマイナスの符号件で教育経費に対して統計的に有意な係数をもつのは、重点支援①のグループである。両者がトレードオフの関係になるのは、重点支援①では教員人件費が運営費交付金収益の8割を占めること、法人化後の効率化係数や機能強化促進係数で失った運営費交付金減が見かけ以上に人件費や物件費を逼迫したためではないか。そうした財政逼迫状況の中で、競争的外部資金など研究実績に偏ったゼロサム競争を仕掛けると、重点支援①型に属する大学の収益が運営費交付金に大きく依存するだけに教育研究の現場に与えるダメージが大きいということである。むろん、成果連動型評価による再配分を検証するには、大学内部の予算配分ルールを知る必要がある（大学支援・学位授与機構，2023；水田，2023）。

表5 教員人件費が学生当たり教育経費に及ぼす二次元固定効果：2005～2021年

	対数教員 人件費	robust s.e	robust 定数	robust s.e	Adj. R2	Within R2	N
国立82大学	-0.144	0.191	15.765 ***	4.297	0.902	0.004	1,394
重点支援①	-0.376 *	0.163	20.901 ***	3.661	0.899	0.025	935
重点支援②	0.238	0.416	7.514	9.113	0.912	0.010	187
重点支援③	-0.106	0.255	14.954 *	6.058	0.893	0.001	272

有意水準：* $p < 5\%$, *** $p < 0.1\%$. コマンドはStataの`reghde`を用いた。

\ln 教育費 $ijt = \alpha + \beta \ln$ 教員人件費 $ijt + \lambda t + U_i + e_{ij}$ (λt : 時間固定効果、 U_i : 個体固定効果)

4. おわりに

本稿は、法人化第三期に導入された成果連動型評価指標の実質的な効果を検討した。先行研究が指標間の相関関係を示すに留めていたのに対し、本稿では運営費交付金収益と教育・研究経費に対する効果を可視化することを目的とした。具体的には、三つの重点支援のグルーピングに基づく達成度評価と「横串」となる客観・共通指標に基づく相対評価が、運営費交付金収益や事業経費に与える影響を検証した。重点支援②と③はサンプル数が少なく、財務データに偏った単年度の横断的

な重回帰分析ではあるが、明らかになったことは以下の3点である。

第一は、現行の複雑な評価制度の下、一貫して運営費交付金収益に反映するのは、常勤教員数（承継定員）である。目標達成型の重点支援も「望ましきの基準」として設定した成果連動型指標も機能しておらず、ゼロサム競争を促すレトリックに過ぎない。にもかかわらず、代理人としての国立大学は曖昧な評価結果に釈然としないまま、自ら設定した数値目標の達成に向けてエネルギーを注がねばならない。ゼロサムゲームの下で、「勝ち組」の増額分は「負け組」のペナルティとして大学の基盤経費減で結果責任を取らされるルールになっているからである。

第二は、インプットとしての学生数や常勤教員数を統制すると、なるほど教育経費に対して重点支援②と③で博士授与数が、研究経費に対しては「常勤教員当たり研究実績」が重点支援①と②で有意な係数を持つことである。そうすると、地域貢献など公共的ミッションを担う重点支援①に属する大半の国立大学が、意図に反して研究実績など一元的評価指標に収斂していることである。

第三は、法人化後のパネルデータ分析から重点支援①で教員人件費と教育経費がトレードオフの関係になっていることである。運営費交付金減の圧力下で、教育経費を捻出するために教員人件費を節減してきたことがわかる。重点支援①型に属する国立大学の収益は運営費交付金に依存する割合が大きいだけに、第四期でさらに拡充される成果連動型評価が運営費交付金に及ぼす影響を引き続き注視する必要がある。いずれにせよ、以上の分析結果は成果連動型評価の実施それ自体の再考を促すものである。なお、令和4事業年度の国立大学法人会計基準の改正に伴い、部局単位の詳細なセグメント情報が得られる。蓄積されたセグメント情報にパネル分析を適用すれば、部局内のコストの時系列変化の「見える化」に資する有益な分析ツールになるであろう。

【謝辞】

本研究は、JSPS 科研費23K02212の助成を受けている。

【注】

- 1) 例えば、「卒業・修了者の就職・進学などの状況」は、財政制度等審議会（2021，資料Ⅱ -3-22）が英国を引き合いに挙げた指標であるが、英国では授業料徴収方法が所得連動制を採用しているため、各大学が卒業生の追跡調査や納税データを収集するのは当然である。この指標は経済環境の影響を受けやすく、大学の立地する地域の経済環境で統制すべきである（田中，2022）。論文数や若手教員比率は実務家教員の多い大学は不利になるが、一方で修学支援新制度（給付制奨学金）の機関要件に一定以上の実務家教員の配置を大学に求めているのは矛盾である。
- 2) 重点指標評価率（KPI）と共通指標の4変数の相関係数は、常勤当研究実績金0.020，博士号授与数 -0.247，カリキュラム編成上の工夫 -0.139，若手研究者比率 -0.170となる。
- 3) 教育経費（対数）と研究経費（対数）の相関係数は0.765であるが、常勤教員数（対数）で統制した偏相関係数を求めると0.126となり、両者の相関は低くなる。

- 4) 東海国立大学機構は2020年に名古屋大学と岐阜大学を設置したが、2020年と2021年の名古屋大学と岐阜大学の財務データは「開示すべきセグメント情報」で公開されている。2004年（平成16）に統合した富山医科薬科大学と富山大学、同年設置された筑波技術大学の財務諸表は2005年（平成17）年から財務諸表に反映されるため、データセットは2005年～2021年から構成される。
- 5) 参照までに、個体固定効果のみの結果を示す。教員人件費の係数は、重点支援① -0.631 ($p < 5\%$) と係数効果が大きくなり、重点支援③の係数 1.67 ($p < 0.1\%$) が有意に転じる。

【参考文献】

- 縣公一郎・原田久矣・横田信孝編（2022）『検証 独立行政法人』勁草書房。
- 天野郁夫（2006）「国立大学論—格差構造と法人化」『大学財務経営研究』第3号，193-223頁。
- 江原武一・杉本均編（2005）『大学の管理運営改革』東信堂。
- 江原武一（2021）『日本の大学改革の方向』東信堂。
- 行政改革会議（1997）『最終報告』（<https://www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/index.html>）
<2023年8月6日アクセス>。
- グレーバー，D.（酒井隆史・芳賀達彦・森田和樹訳）（2020）『ブルシット・ジョブ』岩波書店。
- 国立大学協会（2021）『国立大学法人におけるコストの「見える化」検討について（最終まとめ）』（https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2021/03/202103_summary_of_visualization_costs.pdf）
<2023年6月23日アクセス>。
- 財政制度等審議会（2021）「財政健全化に向けた建議」2021年5月21日，資料Ⅱ -3-25。（https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/report/zaiseia20210521/05.pdf）
<2023年7月26日アクセス>。
- 塩野宏（2006）「国立大学法人について」『日本學士院紀要』60（2），67-85頁。
- 島一則（2003）「国立大学間の資金配分方式—法人化による変容とシュミレーション」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』国立学校財務センター研究報告，第8号，260-282頁。
- 島一則（2022）『国立大学システム—機能と財政』東信堂。
- 竹内健太（2019）「国立大学法人運営費交付金の行方—「評価」に基づく配分」をめぐって—」『立法と調査』No.413，67-76頁。
- 田中秀明（2009）「高等教育における評価と資源配分—業績連動型交付金の可能性と課題」『RIETI Discussion Paper Series 09-J-008』（<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/09j008.pdf>）<2023年7月6日アクセス>。
- 田中秀明（2022）『国立大学法人の業績連動型交付金の現状と課題』（RIHE Advancement of Higher Education Research Series, No.4. (<https://rihe.hiroshima-u.ac.jp/wp/wp-content/uploads/2022/03/8935a07fee61bbfb91b70846e47fae1d-1.pdf>) <2023年7月6日アクセス>。
- 田中弘光・佐藤博明・田原博人（2018）『検証 国立大学法人化と大学の責任』東信堂。

- 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構研究開発部編（2023）『国立大学法人における学内資源配分に関する調査研究報告書（続）』独立行政法人大学改革支援・学位授与機構。
- 羽田貴史（2005）「国立大学法人制度論」『大学論集』第35集，127-146頁。
- 羽田貴史（2009）「再論・国立大学法人制度」『東北大学高等教育開発推進センター紀要』4，1-12頁。
- 原田久（2019）「特集号「独立行政法人制度を巡る論点」によせて」『会計検査研究』59，11-17頁。
- 藤田宙靖（1999）「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』1156，109-122頁。
- 藤村正司（2005）「教授の見た法人化一年 曖昧な基盤的経費と裁量的経費の区分」『IDE 現代の高等教育』No.475，31-34頁。
- 藤村正司（2022）「財務諸表から見た国立大学法人の経営行動」『大学論集』第54集，71-86頁。
- 水田健輔・竹中亨・佐藤亨（2023）「国立大学における内部資源配分の現状と考察」『第26回日本高等教育学会』配布資料。
- 水田健輔（2023）「国立総合大学における内部資源配分の現状と考察」『大学論集』第55集，93-109頁。
- ミュラー，J.（松本裕訳）（2019）『測りすぎ』みすず書房。
- 文部科学省（2018）「一般管理経費化の仕組みについて」（https://www.mext.go.jp/b_menu/shingichousa/koutou/090/gijiroku/_icsFiles/afldfile/2018/08/13/1407870_02_1.pdf）<2023年7月23日アクセス>。
- 文部科学省（2021a）「令和3年度国立大学法人運営費交付金「成果を中心とする実績状況に基づく配分」（https://www.mext.go.jp/content/20210924-mxt_hojinka-000017234_1.pdf）<2023年8月4日アクセス>。
- 文部科学省（2021b）「令和3年度国立大学法人運営費交付金の重点支援の評価結果について」（https://www.mext.go.jp/content/20210806-mxt_hojinka-000017262_4.pdf）（別紙3）（評価を反映した再配分の率）<2023年8月5日アクセス>。
- 文部科学省（2021c）「第4期中期目標期間における国立大学法人運営費交付金のあり方について（資料編）」（https://www.mext.go.jp/content/20210624_mxt_hojinka_000016041_3.pdf）<2023年8月5日アクセス>。
- 文部科学省（2023）「令和5年度国立大学法人運営費交付金「成果を中心とする実績状況に基づく配分について」（https://www.mext.go.jp/content/20230329-mxt_hojinka-100014170.pdf）<2023年7月24日アクセス>。
- 世取山洋介（2005）「国立大学法人法制と『学問の自由』」『日本教育法学会年報』34,100-110頁。
- Banta, T, Rudolph, L. Dyke, V, & Fisher, H. (1996). Performance funding comes of age in Tennessee, *The Journal of Higher Education*, 67(1), 23-45.
- Brunsson, N. (2009). *Reform as Routine: Organizational Change and Stability in the Modern World*, Oxford University Press.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited, *American Sociological Review*, 48, 147-160.

- Li, A. (2021). Four Decades of Performance Founding and Counting, Perna, L. (Ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, 36, 465-548.
- Yamamoto, K. (2004). Corporatization of National Universities in Japan : Revolution for Governance or Rhetoric for Downsizing? , *Financial Accountability & Management*, 20(2), 153-181.

Surrendered Operating Grants and Subsidy : Ambiguous Performance of Performance Funding

Masashi FUJIMURA *

The purpose of this paper is to evaluate the impacts of performance-based funding evaluation (PFE), which was introduced after the incorporation of national universities in Japan, on the delivery of operating grants and expenses for education and research. To this end, we examined the impact of the two different types of PFE. The first is an achievement evaluation based on key performance indicators (KPIs) and the second is the relative evaluation based on objective and common indicators introduced suddenly in the middle of the 2021 fiscal year. The major findings are as follows.

First, under the current complicated evaluation system, after controlling for the input indicator (faculty number), both the priority support (KPI) and objective/common indicators do not influence the operating grants. Nevertheless, under the zero-sum game of the PFE system, winners of the game can reallocate grants to president's discretionary expenses, but losers have no other way to reduce departmental basic expenses. It is no wonder that the local national universities are shrinking in size under the ambiguous PFE system.

Secondly, the objective/common indicators, such as numbers of PhDs awarded and competitive funding, are more sensitive to the research expenses than other expenses beyond the type of university grouping. If that is the case, then reallocation by PFE based on research-oriented indexes may damage regional national universities, in particular. However, this finding is suspected of reverse causality because it is obtained by cross-sectional data. So, universities with higher research spending are more likely to obtain PhDs and secure competitive funding despite their location.

Thirdly, to overcome this reverse causality and to confirm the fact that the finances of regional national universities are particularly tight, we performed time-fixed data analysis (2005-2021) for three priority support groups (regional, special and research) to reduce any macro shocks that affect the relationship between teacher personnel expenses and educational expenditure per student. The result shows that in regional national universities there is a trade-off relationship between teacher personnel expenses and educational expenditure per student. This paper concludes with considerations for future research on the performance funding and visualization of the cost of national universities.

* Professor, Faculty of Human Life Sciences, Tokushima Bunri University