

島一則著

『国立大学システム：機能と財政』

(東信堂, 2022年, 296頁)

水田 健輔 (大学改革支援・学位授与機構)

本書は、書名の副題にあるとおり、国立大学が果たしている機能を詳細なデータをもとに描出し、そうした機能に対して国からの財政措置や学内での資金配分がどのような影響を及ぼしているかを明らかにしようとしたものである。まず、その内容について章を追ってまとめると以下のとおりとなる。

第1章では、研究の目的と分析の枠組みが説明されている。まず、目的については、「競争的資金配分」「評価に基づく資金配分」「選択と集中」といった「考え方」優先ではなく、「複雑」でも「丹念」な「現実理解」を政策立案の出発点とする重要性を明らかにすることに置かれている。そして、分析の枠組みとして、大学の機能を「研究機能（基礎・応用）」「教育機能（学部・大学院）」「大学開放機能（研究的・教育的・総合的）」（一般には「社会貢献」機能と呼ばれているケースが多い）という形でクリアに分類している。

第2章では、第1章で枠組みが示された各機能に対して、主にアウトプット・データを設定し、全国および都道府県別、ならびに専門分野別に国立大学のシェアを確認することにより、各機能における国立大学の重要性を検証している。ここでは、研究機能、大学院教育機能、研究的大学開放機能における国立大学のシェアの高さが確認され、また私立大学のシェアが大きい学部教育機能でも、教育・理学・工学・農学・保健といった分野では国立大学の貢献が大きいことが明らかにしている。

第3章では、国立大学を16類型に分類し、その上で各機能について大学類型別の貢献度を検証している。特に注目されるのは、総合・旧帝大（北海道大、東北大、東京大、名古屋大、京都大、大阪大、九州大）＋総合・旧官大〔文理〕（筑波大、神戸大、広島大）＋単科・旧官大（東京医科歯科大、東京工業大、一橋大）を「全国国立大学」、それ以外を「地方国立大学」と独自に定義している点である。結果として、地方国立大学のシェアが無視できない高さとなっており、研究機能、大学院教育機能、研究的大学開放機能における国立大学の重要性を下支えしていることを明らかにしている。こうした発見

から、著者は個々の国立大学を高等教育市場への参入者としてバラバラに認識するのではなく、複雑かつ多様性を持つエコシステムとして国立大学システム総体をとらえることが重要であると主張している。

第4章では、マクロデータから実情を把握することが難しい大学開放機能について、広島大学における「教員活動状況報告」「兼業依頼」「新聞報道」などを事例としてとりあげ、その実態を丹念に把握している。結果として、地域および全国に対して多様な機能が大量に提供されていることを明らかにしており、また個々の活動が小さく「毛細血管」のような見えにくいものとなっているが、こうした側面を含めれば、国立大学の重要性はより高く評価されるべきと指摘している。

第5章では、QS世界大学ランキングにおける国立大学のプレゼンスを検証しており、2010年のランキングにおいて、多くの地方国立大学が含まれており、日本の強みは「層の厚さ」にあると指摘している。ただし、第1・2期の中期目標・中期計画の前文を分析した結果、自大学を「世界的研究・教育拠点」として位置づける記述が減少し、国の「集中と選択」政策もあって、自大学を「非研究大学」として過小評価する大学が増えたため、そうした自己認識がランキング内の大学の減少につながっているという危惧が示されている。

第6章では、法人化以前の国立大学財政の推移を追っている。1960年度以降2003年度まで、国立大学財政はほぼ一貫して拡大しており、また大学分類別シェアの推移から1990年代初頭までは大学間格差が縮小してきたことを紹介している。ただし、それ以降は格差の縮小は反転し、2004年度の法人化に至っていることを明らかにしている。

第7章では、国立大学の運営費交付金に対して、第1期中期目標期間に適用された削減係数（効率化係数と経営改善係数）が第2期および第3期に継続された場合のシミュレーション結果を示している。大学類型間で多様な影響が確認されつつも、学問分野間における水平的な格差が拡大するという予測が示され、係数の廃止、もしくは大学の特性を考慮した調整の必要性を訴えている。

第8章では、国立大学法人化後の収入の変動について、2005～10年度のキャッシュ・フロー計算書のデータをもとに検証している。収入総額は一貫して伸びているものの、その内訳は附属病院収入の増加が大きく、受託研究・事業収入や競争的資金収入の伸びも影響している。ただし、増加した収入については、収入見合いの業務と支出の増加がともなっており、裁量的に使用できる収入が増

えたわけではないと指摘している。また、附属病院収入を除けば51.8%の大学で収入が減少しており、また総合・旧帝大が最大の増加を記録しているのに対して、複合・新制大[医なし]や教育系単科大学で減少しているなど、大学間格差や学問間格差が明らかになったとしている。

第9章では、旧・国立大学財務・経営センターが2005年度と2008年度に実施したアンケート調査結果にもとづいて、国立大学の学内資金配分について検証している。結果として、学内で競争的に配分する資金が増加し充足しているのに対し、施設関連経費や基盤的な教育・研究経費が減少し欠乏感が強いことが明らかになったとしている。また、基盤的な教育・研究経費を例にとれば、旧帝大において減少した大学が少ないのに対し、地方総合大学や教育系単科大学で減少した大学の比率が高くなっている。つまり、旧帝大は初期条件で優位性が定まっており、地方国立大学の最前線にいる教員の教育・研究活動が危機にさらされているとしている。

第10章では、文部科学省が提供する「イニシアティブファンド」(研究大学を重点的に支援する資金配分制度)を含めた政策誘導のための「キャロット&スティックファンディング」が国立大学の機能別分化を進め、個々の大学も自己認識として内面化している可能性を示唆している。そして、地方国立大学が自身を「非研究大学」としてラベリングすることにより、自由でチャレンジングであるべきアカデミックなカルチャーを失いつつあるのではないかという危惧が示されている。

最後の第11章では、第1～10章の要点がまとめられ、全体をとおした政策的含意が示されている。特に「複雑」でも「丹念」な「現実理解」にもとづけば、地方国立大学の層の厚みが日本の強みであり、競争重視の「単純」な「考え方」にもとづく政策的方向性がそうした強みを棄損する危険性を示し、警鐘を鳴らしている。

以上のような本書の内容は、主に著者の過去の研究業績の集成としてまとめられている。以下では、今後の研究の発展性を視野に入れながら評者の意見を述べてみたい。

まず、第2～4章で扱われた国立大学の機能についてのマクロのアウトプット・データ分析および事例研究による「現実理解」は、政策立案のバックデータとしても非常に重要であり、本書の白眉といって良いと思う。できるなら、本書で扱われた2006年度の状況がその後どのように変遷し、国立大学の機能的役割にいかなる変化が見られるかについて追跡調査が行われると研究に時間軸が加わり、さらに重要性が高まるように思われる。また、

こうしたアウトプットが国や地域にどのような社会・経済的インパクトを与えたかという軸が加われれば、第4期中期目標期間におけるインパクト評価にも資する知見が得られるのではないかと期待できる。

第5章で扱われた2010年の世界大学ランキングにおける地方国立大学の層の厚さとその後の凋落については、地方国立大学が「非研究大学」としてラベリングされることによる負の帰結という著者の解釈も可能性としてあると思われる。しかし、より大きな要因は他国の大学の急速な成長に日本の国立大学が追いついていない相対的地位の低下に求められるのではないだろうか。また、日本の大学による論文生産が「量」に主眼を置いた国内競争となっていたため、質の悪い論文が大量に生産され、世界大学ランキングで質を加味した全体平均をとると順位が落ちてしまうことも明らかになっている(例えば、2023年のTHE世界大学ランキングで日本の主要大学の順位が上がったのは、論文等の質を加味した全体平均の要素の比重が下がったためとされている)。世界大学ランキングを使用した分析には、こうした視点も加味した形で研究の発展が図られると望ましいと思われる。

なお、第5章の後半で、地方国立大学の中期目標・中期計画の前文の記述が「世界レベル」を目指すものから後退している点について、視野狭窄や自己認識の固定化を結論として導いている。しかし、中期目標・中期計画は、目標の達否による法人評価を意識して策定されているため、表現を抑制して評価に悪影響を及ぼさないように大学が配慮していると考えられる。よって、記述内容にそうしたバイアスがかかっていることを考慮した分析が必要ではないかと思われる。

第3期中期目標期間以降、運営費交付金総額の減少は止まっており、係数の意味合いも変わっている。よって、第7章で扱われた削減係数の分析には、リニューアルが必要であろう。第3期の機能強化促進係数で抛出した交付金は機能強化経費として、第4期のミッション実現加速化係数で抛出した交付金はミッション実現加速化経費として国立大学に再配分されている。しかし、収益化は業務達成基準で行われるため、大学がフルに裁量的に使用できる経費とはなっていない。つまり、「総量」はある程度保証されたが、(いい方は悪いが)使い勝手が悪くなったといえる。もし、係数に関する研究を発展的に実施するのであれば、こうした「使い勝手の悪さ」が大学の財務状況や学内資源配分、さらには教育・研究活動に及ぼしている影響を探るような方向性が考えられるであろう。

最後に、著者が本書で最も主張したかったことは第11章の「含意」に示されている。具体的には、国による競争的かつ集中的な資金配分により、国立大学の諸機能を下支えしてきた地方国立大学の自己認識が「非研究大学」に傾き、大事な「層」が棄損してくことに対する危惧である。この点について、著者はすでに各種のファンディング・スキームと大学の自己認識等の関係に関する実証研究を別途進めており、今後の発展を楽しみに待ちたいと思う。

なお、こうした動きに関して、著者は第10章で文部科学省と大学の関係で捉えている。しかし、評者の認識では、著者が問題視している側面は財政制度等審議会の建議などで法人化当初から財務省が圧力をかけていた側面であり、文部科学省は財務省と大学の板挟みとなりながら、激変を避けるような「落としどころ」を中期目標期間の都度、制度化してきた感がある。本書の研究から派生した発展形としては、こうした財務省－文部科学省間（近年は内閣府も含む）の駆け引きを視野に入れた研究が考えられる。