

国立大学法人のガバナンスと経営
—制度改革への組織対応—

Governance and Management for National University Corporations:
Organizational Responses to Institutional Reforms

山本 清
YAMAMOTO Kiyoshi

1. 問題認識	15
2. 大学の制度改革：外部圧力と組織論理	16
3. 国立大学法人の改革：ハイブリッド化と個別化	19
4. 第4期中期計画に見る大学の対応	22
4.1 自律的経営化	22
4.2 仮説の検証	23
4.3 考察と含意	24
5. 結論	25
ABSTRACT	28

国立大学法人のガバナンスと経営

—制度改革への組織対応—

山本 清*

要 旨

国は国立大学の改革として法人化以降、財政制約の下、重点支援による類型化、成果志向の運営費交付金配分や指定国立大学法人制度の導入、さらには複数の大学を擁する国立大学機構の創設などを実施してきた。これらの動きは、制度論では、政府論理、ビジネス論理及びアカデミック論理を国立大学法人の組織論理に適用するものと理解できる。特に、ビジネス論理が政府論理に支えられる形式で法人のガバナンスや経営に適用されるようになり、3つの組織原理が相互に補完・依存する関係になっておりハイブリッド化が進んでいる。大学ファンドによる国際卓越研究大学も国の財政負担を少なくして基金を創設して運用益を支援するものであり、ビジネス論理による政府論理の適用であり、アカデミックの活動を改善しようとする。しかしながら、3つの組織論理は競合するものであり、より個別化を推進する方策が成功するか検証することが必要である。

キーワード

国立大学法人, 大学ファンド, 制度論理, アイデアの政治学, NPM

1. 問題認識

我が国の大学の国際競争力が低下しているといわれて久しい。経済力では世界3位であるが、科学技術では論文数は世界第5位、1%論文数は世界第10位となっている(科学技術・学術政策研究所, 2022)。世界大学ランキング(タイムズ・ハイヤー・エデュケーション; THE)では東京大学と京都大学の2校が100位以内に入るとどまり、アジアのトップでなくなっている。近年大学には教育研究以外に産業や経済のエンジンの役割を期待する向きが大きい。確かに科学技術は国の競争力を規定するもので、論文数ではついに中国が米国を抜いて1位になるなど経済力の先行指標になりつつある。

人口減少社会に入っている我が国では、労働人口の減少に対応するためにも、労働生産性の向上、そのためのイノベーション推進を図ることが持続可能な経済社会のため不可欠である。そこで、大学政策も人への投資としての高等教育の充実、社会人等の

再教育・訓練の他、研究力を高めイノベーションに結び付けることが重点になっている。政府の「経済財政運営と改革の基本方針2022」でも「科学技術・イノベーションへの投資」において「イノベーション創出の拠点である大学の抜本強化を図る。世界と伍する研究大学の実現に向け、競争的な環境の下で大学ファンドから支援を受ける国際卓越研究大学の持続的なイノベーション創出と自律化に資するよう、専門人材の経営参画等のガバナンス体制を確立するとともに、必要な規制改革等の対応を早期に実行していく」(p7)としている。

低所得者層への高等教育の無償化など高等教育政策は前進している部分もみられるものの、研究投資額と研究成果は強い相関関係にある。研究力の強化には財政支援が必要であり、コロナ禍での大幅な財政赤字と累積債務を抱える財政状況の下、どのように実行するかが課題になる。また、人口減少下での地方振興も重要で地方国立大学の機能充実を図る必要がある。限られた財源の中で、研

* 鎌倉女子大学 教授

究力の強化と地方振興の両面を行うのが国立大学政策の重点目標となっていて、研究力には新たな財源確保、地方振興には大学の種別化を行うことで対応しようとしているように考えられる。国際卓越研究大学という新たな区分の創設は従来の運営費交付金や科研費等の競争的資金とは別の財源を生み出すことで可能になった一方、他の国立大学には若干のプロジェクト財源が交付される成果主義配分が付加されることになった。本稿は、こうした政策決定と軌を一にして第4期中期目標の期間に入った国立大学法人を対象に政府の政策との関係と対応について、制度論のアプローチから複数の制度的圧力を大学組織としてどのように対応しているかを分析するものである。

次節では大学に対する制度的外部圧力と組織論理をハイブリッド組織の観点から整理する。文献レビューと合わせて各国で共通する大学の組織論理としてアカデミック、ビジネス及び政府の制度論理が相互補完を強化してハイブリッド組織として一体的な構造を形成していることを示す。そして、第3節では我が国の国立大学の法人化以降の改革の推移をハイブリッド組織から考察し、成果主義と同時に種別化・個別化が進行していること、国際卓越研究大学は「アイデアの政治学」から生まれた個別化の到達点であることを示す。第4節では、政府と国立大学法人の関係を規定する第4期中期目標・計画を分析して、種別化が組織論理、特にビジネス論理にどのように影響しているかを探る。最後に結論と今後の課題を示す。

2. 大学の制度改革：外部圧力と組織論理

世界的に大学は市場化、国際化と企業化が進展し、元来の同僚制から大きな変化が政府との関係や組織構造・形態に生じている。多くの先進諸国では社会保障費の増、大学への進学率の上昇と財政悪化のため、高等教育への財政支援の実質的な減少や成果主義とアカウンタビリティの強化が実施されている。そして、大学は教育研究活動の成果の社会への開示と政府以外の外部資金の獲得を通じた財源の確保（自己財源の充実）を図ることが要請されている。

近年の大学改革は高等教育界への新公共管理

(New Public Management; NPM) から語られることが多い (Amaral et al., 2003) が、その背景に大学組織への外部圧力に注目する流れと制度圧力に応じて組織がどう対応するかに着目するものがある。いずれも制度に焦点を置くものであるが、前者の研究は、大学組織の外側の政策や環境の動きに、後者は組織内部に焦点を当てる。

Conrath-Hargreaves and Wüstemann (2019) は制度を社会レベルの制度論理 (Thornton and Ocasio, 1999; Thornton, 2004) と現場レベルの組織論理に区分し、ドイツの財団組織 (foundation) の大学においてアカデミック、政府及びビジネスの3つの論理が作用しているものの、現状ではビジネスの論理は象徴的な存在にとどまっているとしている。また、Grossi et al. (2020) は市場圧力が大学を含む公的組織をハイブリッド組織に移行させたとし、市場論理と専門職論理及び公共サービスの論理が外部圧力として作用するとする。これら3つの外部圧力自体が相反するものであり、大学組織はアカデミック論理とビジネス論理 (マネジリアリズム) という競合する条件で運営され、業績測定システムは両者を架橋するものとなっているとみなす。ここでは同僚評価による論文などの出版や授業評価に基づく業績測定が企業経営の業績 (利益) の代わりになり、アカウンタビリティを果たす装置となる。

後者の研究は、内部での組織論理としてアカデミック論理とビジネス論理が共存するハイブリッドな大学とみなす。ただし、2つの論理は教員組織において対立するとするフィンランドの大学に対する Kallio et al. (2021) の実証研究がある。Kallio らは業績管理 (測定) システムにつき2010年と2015年に3大学、4部局を調査し、組織効率を高めるか否か、及び仕事を方向付けるか否かで4つのタイプに区分している。その結果、両方肯定の「業績管理型」(ビジネス論理) は増加しているものの約2割 (20%から22%) にすぎず、多くは両方否定の「フンボールドリアン」(専門職論理) が依然として最大 (58%から46%) で、次いで効率性を否定しつつ方向付けを肯定する「批判的適応者」(ハイブリッド論理) が増加 (17%から27%) していること¹を示している。一方で、

¹ 残りのタイプは効率性を肯定し方向付けを否定する混在型であり、2010年の5%から2015年には4%になっている。

Canhilar et al. (2016) は欧州の26大学（687人）を対象に管理部門と教員部門に区分し、管理部門はマネジリアリズム・NPMの影響を強く受けるものの教員部門ではアカデミックな同僚制の参加が維持されていることを明らかにしている。大学は課業のタイプに応じて差別的な対応を開発しており、アカデミック論理とマネジリアリズム・NPMの論理が同時に準拠できる方策を見出そうとしているとする。

また, Argento and van Helden (2021) は, 大学の統制がNPMの適用によりクラン・専門職統制から官僚的及び市場主義の統制に置き替わったとする。つまりアカデミック論理から政府論理及びビジネス論理のハイブリッドになったとする。統制の定義をどう見るかで意見は分かれると思われるが, 大学の管理部門のガバナンスとして考察すれば理解できる。しかし, 前述したように教員部門において同僚制や専門職論理がなくなったわけではないことに留意しておく必要がある。

さらに山本 (2021a) は, 国立大学法人会計について国立大学法人法の目的や理念と会計基準の間に制度的な「脱連結」が生じていて, アカウンタビリティ・情報開示の対象が財務会計目的から管理会計目的に置換されていることを示している。

これらの研究レビューから明らかなのは, 1990年代以降の大学改革の一部は行政改革の影響もあり, 大学の組織論理は伝統的な専門職のアカデミック論理を中心としたものから市場圧力を受けたビジネス論理及び国家の圧力からの政府論理という相互に異なる論理からなるハイブリッドに移行しているということである。もちろん, 大学の所在する国や設置形態により程度の差はあるものの, 基本的にはバートン・クラーク (Clark, 1983) の調整モデル (図1参照) の発展的な考え方といえる。クラークの国家, 市場, 寡頭制は

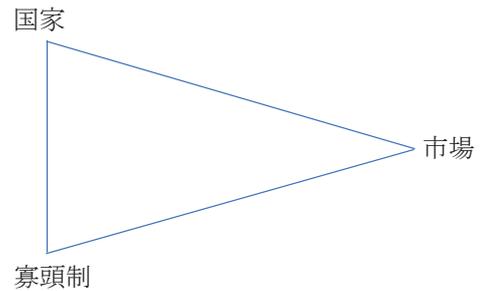


図1 大学の調整モデル

Thornton らの6つの制度論理のうち国家, 市場, 専門職 (同僚制) に対応するものであり, 大学はこの3つの論理に囲まれた空間に位置することになる。この調整モデルではNPMやビジネス論理の大学組織への適用は, 右側の市場への移行とみなせる。

クラークの提示したモデルは制度論理の議論を先取りしたものであるが, 高等教育システム (マクロ) の比較を目的としたものであり, 個々の大学組織を対象にしたものでなかった。本稿のように国立大学法人の政策や制度への対応を検討する場合には, ミクロとメゾレベルを扱う必要がある。Grossi らが説くように大学の組織論理は, 国家, 市場及び専門職の制度論理の外部圧力を受けて競合する複数の原理が共存する。彼らの事例研究はポーランドの私立大学の事例研究であるので, 組織論理として学術 (アカデミック) 論理とビジネス論理を示しているが, 国公立大学の場合には政府論理も考慮される必要がある。表1は組織論理としてこの3つをThornton (2004) の枠組みを用いて整理したものである。

このハイブリッド組織は, 確かに組織論理同士は競合するものであるが, 市場化・国際化・科学技術競争という大きな外部圧力の下で, 特に研究大学において相互補完関係を強めているのが特色である。図2はこの関係を示している。(研究)大

表1 大学の組織論理

項目	学術 (アカデミック)	政府	ビジネス
アイデンティティの源泉	学者のコミュニティ	政府との関係における大学	自律的な独立組織
正当性の源泉	学者としての名声	政府の政治的・経済的関心	国際的な位置
権威の源泉	専門・同僚原理	政府規制と政策	理事会, 規制と政策
使命の基礎	知識の産出	政府の目標の達成	収入の確保, 寄附金
関心の基礎	同僚の関心	政府の関心	理事会の関心
戦略の基礎	専門職の自律性付与	政府規制及び政策への準拠	自律性の拡大 代替財源

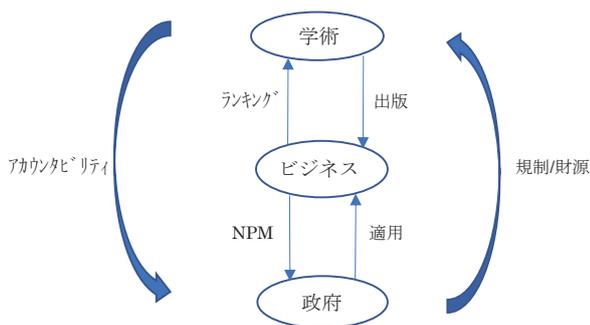


図2 3つの組織論理の相互関係

学の基本的使命は教育研究の学術活動であるが、企業の研究開発のように利益目的でなく、新しい知見や知識の創造を目的にしている。そのことは消費経済的な活動であり、自力の研究活動で資金を獲得するというより政府からの財源措置や寄付などに財源調達を依存することになる。もちろん、学問の自由・大学の自治は尊重されるが、大学は資金の使用につき規制を受けたり、アカウントビリティを負うことになる。

政府は科学技術力が国の経済競争力の基盤となることから、国際比較可能な指標による管理やガバナンスを大学の管理部門に要求することになり、財源に見合う成果があがったかのモニタリングを実施する。これが高等教育セクターへのビジネス論理としてのNPMの適用である。管理するために教育研究活動の業績測定が大学に導入されるが、ビジネス論理では定量化できるものは限定され、かつ、短期的なものになるため、アカデミック論理と対立することになる。「測定できないものは管理できない」、「管理できないものは改善できない」というビジネス界での格言は誤用であるという説²もあるが、測定は管理やモニタリングを容易にすることは確かである。また、出版業界も定性的な要素を大学ランキングでは研究者に評判³を聞いたりして盛り込んだり、長期的な観点も引用度の工夫をすることで改善しようとしている。

しかしながら、教員組織は自らの活動発信を学術論文等の出版を通じて行っており、同僚評価に

よる質の確保を図っているものの、その出版活動を担っているのはビジネス論理の学術出版業界である。論文の質を示すとされる引用度やインパクトなどの指標の算定もこの業界が行っている。政府の国際比較や財源配分の成果指標にも採用されていて、アカデミック及び政府ともビジネス論理に依存している構造になっている。もちろん、出版業界も教員・研究者からの論文などの投稿があって成立するから、ビジネス論理とアカデミック論理は持ちつ持たれつの相互依存である。ただし、大学ランキングや情報分析サービスを担うようになった学術出版業は寡占状態であり、その優位な状況を利用して雑誌購読料等の値上げで成長⁴している。一部の研究者はこうした業界支配から脱却しようとしているが、高い評価を得ている雑誌の地位に替わることは困難である。NPMのコンサルタントの成長と同様に、市場化やビジネス論理による業績管理は学術出版情報サービスの発展をもたらしている。政府は公権力の行使により独自の業績測定システムを導入・適用することはできる。しかし、アカデミックな活動は国際的であり国内基準を採用することは比較可能性に劣り、既に優位な先行システムがある場合にはアカデミックの協力も得られにくい。

このように3つの組織原理は競合しているものの、学術とビジネスは出版と市場での評価（引用度やランキングなど）サービスを通じて補完している。同様に、ビジネスと政府は企業における業績管理やガバナンスを公的部門に導入するNPMとその適用を同僚制や内発的な動機付けを特色とする大学組織に求めることでつながっている。そして、政府とアカデミックも専門職の自律性付与を規制や財源付与に関するアカウントビリティを課すことで保障する仕組みで調整している。アカデミック、ビジネス、政府がそれぞれ単独で優位な地位を保有することはできず、別の組織論理に依存しないと自らの活動の正当性を確保できない構造になっている。大学が完全に自律的な経営体

² 測定と管理の関係について品質管理で有名なデミング博士は、「測定できないものは管理できない」は間違いであると明確に述べているが、ピーター・ドラッカーはそう述べたとされている。問題は測定できないものに対してどう管理するかである。デミング（1996）参照。

³ 大学ランキングの評価でも研究者に大学の評判を尋ねて定量的評価を補完している。

⁴ エルゼビア社の財務業績は2006年の売上高及び純利益が4509及び623（百万ポンド）であったものが2020年でそれぞれ7110及び1224（百万ポンド）と大幅に伸びている。

になれば政府論理からの脱却は可能になるかもしれないが、米国の有力私立大学も研究資金の多くを連邦政府からの補助金等で賄っていることから、企業のような外部の市場圧力とビジネス論理を中心として運営していくのは実際は難しいと思われる。

3. 国立大学法人の改革：ハイブリッド化と個別化

我が国の国立大学の法人化は、2004年4月になされた。公式には「独立した法人格を付与して、自律的な環境下で裁量の大幅な拡大を図り、大学をより活性化し、優れた教育や特色ある研究へ向けた積極的な取組を促し、より個性豊かな魅力ある大学の実現を目指し…そのため、法人として社会に対する責任を適切に果たすことができるよう適切な管理運営組織の整備、中期目標・計画の策定や第三者評価といった制度が導入」（文部科学省、2010）されたことになっている。大学改革の一環という表現をとっているが、実際は法人化の有識者会議の名称に「独立行政法人化」という用語が使用されたことから明らかなように行政改革の目的を兼ねている。「裁量」付与と同時に目標管理・評価制度が導入されたことは、いわゆる経営の自律性付与の代わりに成果へのアカウンタビリティを強化するというエージェンシー化やNPMの考え方そのものである。

国立大学の設置形態については、社会的な制度論理として戦前の旧帝国大学と官立大学は国家と専門職、戦後の新制大学は国家、専門職及び市場の論理が卓越したといえる。法人化は、この外部的な社会制度としての論理を組織論理として落とし込んだものと理解することができる。独立した法人格を持つということは組織としての管理運営なり経営が求められることになり、天野（2008）のいう国立・大学・法人の3つの要素からの構成論は、それぞれ政府、アカデミック及びビジネスの組織論理の合体としての高等教育機関という認識そのものである。まさにハイブリッドな組織であり、法人化時⁸⁷（現在86）あった大学も、3つのバランス及びそれぞれの組織論理の強度も異なっている。そのことは法人化前の国立大学の時

代にも重点化や予算的な扱いが違っていたこと⁵からも伺える。法人化は形式的には国立大学間を同一ラインにつけたような外観を与えた。しかし、外形的な基準で国の財政措置（運営費交付金）が決定されるとされていた⁶ことは、交付金を標準と特別に区分することで法人化前の財政支援状態を維持することになったように、スタートラインから違っていたのである。

法人化以降の国立大学改革は図2の枠組みが日本にも適用されるようになったといえる。同時に政府がビジネス論理を強化することに加え、国立大学法人をいくつかに類型化して管理している。具体的に整理したのが表2であり、国際的な大学改革の流れと同様に国家、市場及び専門職の3つの外部圧力（制度論理）が大学組織に影響している。国家の圧力は政府の役割の見直しを求め、いわゆる直接統制のガバメントからガバナンスの主体としての地位に変化している。直営によるサービス供給から枠組みの設定と事後的な評価を通じて政府サービスの業務を管理する方式である。国立大学では国の機関から独立した法人格を持った法人に移行し、法人法の規制の下、政府は中期目標・計画で法人を統制し、事後的な法人評価を通じて国民に対するアカウンタビリティを確保しようとする。市場の圧力は法人運営の基本として企業経営を参考にビジネス論理を適用させる。直接的には国立大学法人内部での競争、間接的には国際的な競争環境（大学ランキング）に個々の国立大学法人をおき、企業会計に準じた会計や監査及び業績測定制度を導入させ、PDCAサイクルといった企業における品質管理モデルが奨励される。もっとも、国家の圧力から、国家公務員でなくなった教職員の人件費について人事院勧告に準じ

表2 日本における国立大学改革の制度論理

制度論理	国家	市場	専門職
組織論理	政府	ビジネス	アカデミック
制度装置	規制	競争	権威
統制原理	中期目標・計画	ランキング	名声・評判
管理用具	評価・アカウンタビリティ	業績測定	同僚評価
組織管理	種別化	国立大学セクター	国立大学協会

⁵ 旧帝大などに対する大学院重点化による校費（教育研究の経常的経費）の増額があげられる。

⁶ つまり標準運営費交付金のみで経常的な財政措置額が算定されるのが基本である。

た削減措置が一時的に適用されるなどビジネス論理の自律性は制約を受けることになる。同様の制約は、法人の活動基盤である施設整備の財源は国が意思決定主体として経常的な運営費交付金とは区分して管理され、会計上は損益計算から除外される（この詳細は山本，2021a 参照）。

また、専門職の論理はアカデミックの組織論理として法人化後も尊重され、法人評価の教育研究活動は大学改革支援・学位授与機構の評価に基づいて実施されている。もっとも、学長などのリーダーシップの強化で教授会の権限は縮小し、教員人事についても役員会の権限になっている法人も増えている。運営費交付金の配分の際に成果連動部分の割合が増加し、この部分は政府論理及びビジネス論理の影響を強く受けている。令和3年度の運営費交付金では全体の約1割に相当する1000億円が成果実績に基づく配分額であり、次の教育、研究、経営の13指標（うち⑤は重点支援の「卓越した教育研究」大学のみ）が適用されている（文部科学省，2021b）。

- ① 卒業・修了者の就職・進学
- ② 博士号授与
- ③ カリキュラム編成上の工夫
- ④ 若手研究者比率
- ⑤ 運営交付金等コスト当たり TOP10%論文数
- ⑥ 常勤教員当たり研究業績数
- ⑦ 常勤教員当たり科研費獲得額・件数
- ⑧ 常勤教員当たり受託・共同研究等受入額
- ⑨ 人事給与マネジメント改革
- ⑩ ダイバーシテイ環境醸成
- ⑪ 会計マネジメント改革
- ⑫ 寄附金等の経営資金獲得実績
- ⑬ 施設マネジメント改革

いずれの教育研究及び管理の成果を反映した指標である点でビジネス論理の業績測定や成果連動の財源措置とみなせる側面と政府の推進しようとしている経営改革への進捗度に応じた配分を通じて政策誘導をめざしている。⑤のTOP10%論文数は、ビジネス論理を使用するには市場論理に依拠するほかないことを示している。（株）エルゼビ

ア・ジャパンのデータを活用すると明記されており、政府論理とビジネス論理及びアカデミック論理の相互依存・補完を象徴している。

この成果連動の配分は令和元年度（2019年度）からなされたものであるが、大学の類型化による配分は「重点支援に基づく配分」として第三期の中期目標期間の最初の2016年度から開始されている。重点支援というのは国立大学法人を「地方貢献」型（55大学）、「専門」型（15大学）及び「世界・卓越」型（16大学）の3種類（大学名は付表1参照）に分類して、各類型に応じた主要業績指標（KPI）を設定して評価・配分するものである。

この流れは法的には「国立大学法人法の一部を改正する法律」（平成28年法律第38号）により新たに「指定国立大学法人」制度が設けられ、2017年から指定が開始された⁷ことで加速化する。これは、世界最高水準の教育研究活動の展開が相当程度見込まれる国立大学法人として文部科学大臣が指定するものであり、研究成果を活用する事業者への出資、余裕金の運用の認定の特例及び役員の報酬・給与等の特例が設けられている。一般の国立大学法人よりも規制を緩和して教育研究活動の展開を容易にしようとする。このため、法人評価でも指定国立大学法人評価部会が別途設置されている。

しかしながら、指定国立大学法人制度は自律性が付与されるものの国からの財政措置として明示的なものはないため、海外の有力大学に伍していくには財務面・資金面で何らかの工夫が必要である。そのことは文部科学省も内閣府も認識しており、とりわけ米国の有力私立大学（アイビーリーグ）の基金造成と運用が着目された。投資運用で基金を増やし、その運用益の一部を教育研究に振り向けることで教育研究活動を充実させ、高い成果を得ているという解釈である。そこでは米国の有力私学をモデルに、基金の造成→財源の拡大→教育研究経費の増額→教育研究成果の向上→外部資金（含む寄附金）の増加→ランキングの上昇という因果的推論が想定されている。そしてハーバード大学やスタンフォード大学は大学ランキングでもトップを争う位置にあることから、日本の大学が世界ランキングで低下傾向にあることを改

⁷ 2022年8月末で東北、筑波、東京、東京医科歯科、東京工業、一橋、名古屋、京都、大阪及び九州の10法人が指定されている。

善する方策（アイデア）として基金に焦点をおいたと考えられる。ただし、基金造成から運用による基金の増額及び運用益の使用という循環に入るには、米国でも時間と株価の上昇期（運用利回り）及び寄附税制の相乗作用が必要であったことを認識しておかねばならない（福井，2018）。

そこで出てきたのが大学ファンドによる財源調達である。我が国の財政状況は厳しいので、このファンドの元金をどうやって調達するかが課題であり、アイデアが要求されることになる。合田（2022）は、この経緯を政治家、研究者、行政官の「アイデアの政治学」（Goldstein, 1993）で参与観察の要素を含め説明している。そこでのポイントは、基金の造成を個々の大学の努力にすると時間がかかるため、国の資金と信用により短期間で「世界に伍する規模のファンド」を創設し、そこから特定の大学を支援することとし、原資は財政融資資金を活用し順次償還するというものである。10兆円程度の基金を造成できれば年間3000億円程度の運用益（3%）が得られ、6大学ならば500億円程度の財政支援ができるという想定である。上記の因果的推論に政策的要素が洗練されて導入された処方箋といえる。資金としては特定の大学にファンドから支援するものの、国の財政負担を増やさないため将来償還される財政融資資金を活用し、実際は科学技術振興機構のほうに基金が造成されファンドの運用を行うこととしている。将来の償還をどうするか大学側の返済負担は生じるのか不透明な部分⁸もあるが、数大学につき年間数百億円という額が支援されることになり、その額は運営費交付金の半額から同額になる規模である。このアイデア自体が絶対的に正しいかは議論があるところであり、英国のオックスフォード大学とケンブリッジ大学は基金の造成額は米国の有力大学より劣るものの大学ランキングでは首位を争っている。近年、オックスブリッジも基金を増やしているが、そのランキングを支えている教育研究経費の財源は、出版や不動産などの事業収入が寄付や基金運用に並ぶ主要なものとなっている。附帯事業や関連事業を含めた経営体として活動し、教育研究を支えていることまた公的な資金やチャ

リティ関連の資金も両大学では増えていることも注目される（山本，2021b 参照）。

本制度は「国際卓越研究大学の研究及び研究成果の活用のための体制の強化に関する法律」（令和4年法律第51号）にもとづき実施され、国際卓越研究大学は国公立を問わない範囲から選定されるものの多くは指定国立大学法人から認定されると見込まれる。その認定の条件としては、次の3つが規定されている。

- ① 国際的に卓越した研究成果の創出（研究力）
- ② 実効性高く意欲的な事業・財務戦略（基金の運用益と同程度の3%成長）
- ③ 自律と責任あるガバナンス体制（合議体）

したがって、国際卓越研究大学は、大学と政府の関係、つまり政府論理が従来の関係（国公立大学への政府の統制・規制）に新たな規制と支援を加えると同時に、大学組織をよりビジネス論理にしたがい資金の自己調達・成長をアカデミック活動を通じて実現するものである（図3参照）。法人の長が合議体で選考されるガバナンスを条件にすることから、特に私立の学校法人にとっては大学の統治構造を見直すことになりハードルは高いかもしれない。いずれにせよ、重点的支援から成果実績に基づく配分の追加、指定国立大学法人そして国際卓越研究大学への展開は、国立大学法人の一律から層別管理そして個別化への政策の変化だといえる。もちろん、この法人化後20年間をかけて順次進展した個別化・差別化の政策は、全体として高等教育機関の研究力を向上させるのではなく少数の高等教育機関を世界に伍する大学にすることが財政的にも可能で世論の支持を得られやす

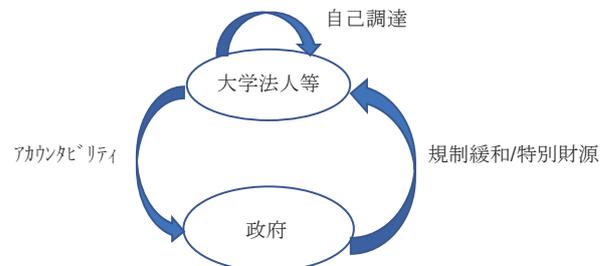


図3 研究力強化政策

⁸ 基金の拠出財源の多くは一般会計からの繰り入れでなく財政融資資金であり、返済の必要なものである。基金運用によって運用益が出るにしても、どのように返済していくか、果たして国際卓越研究大学側に実質的な返済負担が生じないかなど現段階では不透明な部分が少なくない。

いという判断が働いたのかもしれない。年度別の国立大学法人評価は第4期から廃止されることになったが、業績測定とアカウンタビリティは制度が国立大学法人に共通のものと個別化に応じて増えるため、どのように政府、ビジネス及びアカデミックの組織論理間で調和化するかが問題になる。

4. 第4期中期計画に見る大学の対応

4.1 自律的経営化

国立大学法人の組織論理として政府・ビジネス・アカデミックの3つの考え方がハイブリッドで適用されていることを述べてきた。第4期(2022年度から2027年度)においては文部科学省(2021a)が示すようにこれまでに比してより経営体としての管理を求めている。つまり、政府の中期目標という統制の枠組みを利用して、より組織管理としてビジネス論理を適用しようという方針である。そのことは、教育研究の質の向上以外の業務運営、財務、自己点検評価の教育研究以外の経営に関する事項に反映されている。中期目標の項目の設定自体が従来は国立大学法人間ではばらつきがあったが、第4期は「中期目標大綱」を各法人とも忠実に踏まえた項目設定になっていることがまず確認できる。

そして、第4期の中期目標を教育研究の質の向上を除き具体的にみると、「業務運営の改善及び効率化に関する事項」では、「(1) 内部統制機能を実質化させるための措置や外部の知見を法人経営に生かすための仕組みの構築。学内外の専門的知見を有する者の法人経営への参画の推進等により、学長のリーダーシップのもとで強靱なガバナンス体制を構築する。(2) 大学の機能を最大限発揮するための基盤となる施設及び設備について、保有資産を最大限活用するとともに、全学的なマネジメントによる戦略的な整備・共用を進め、地域・社会・世界に一層貢献していくための機能強化を図る」(下線は筆者追加、以下同じ)としている。従来は「組織運営」と称したものが「法人経営」に、また「管理」が「マネジメント」に置きかわっている。

次の「財務内容の改善に関する事項」では「(1) 公的資金のほか、寄附金や産業界からの資金等も受入れを進めるとともに、適切なりスク管理のもとでの効率的な資産運用や、保有資産の積極的な

活用、研究成果の利用促進のための出資等を通じて、財源の多元化を進め、安定的な財務基盤の確立を目指す。併せて、目指す機能強化の方向性を見据え、その機能を最大限発揮するため、学内の資源配分の最適化を進める」としている。実質的な内容に大きな変化はないが、学内の資源配分の見える化を財務諸表のセグメント報告(部局別)で進める会計マネジメント改革との連動性を図っている。

最後の「自己点検評価・情報提供に関する事項」では「外部の意見を取り入れつつ、客観的なデータに基づいて、自己点検・評価の結果を可視化するとともに、それをういたエビデンスベースの法人経営を実現する。併せて、経営方針や計画、その進捗状況、自己点検・評価の結果等に留まらず、教育研究の成果と社会発展への貢献等を含めて、ステークホルダーに積極的に情報発信を行うとともに、双方向の対話を通じて法人経営に対する理解・支持を獲得する」とする。ここでも「法人経営」が出てくるが、より注目される点は「ステークホルダー」型経営を行い、国立大学法人の「理解・支持」を得るとしている点である。情報提供のアカウンタビリティ目的を発展させて、理解者・支持者を増やすという戦略は企業のマーケティング(戦略広報)の手法でもあり、その意味で戦略的な経営を目指している。

国立大学法人は中期目標・計画に基づき評価され、運営費交付金の配分にその結果が反映されることになっている。また、成果や業績反映による割合が基盤的な運営費交付金の中で高まっている。しかしながら、他方、類型化・個別化の政策の展開から、運営費交付金以外に外部資金や大学ファンドあるいは自主運用により財源を獲得する法人もある。そして、基盤的財源以外の財源を拡大する法人にとっては、中期目標・計画の大綱にしたがい詳細な計画や多数のKPIを策定する利点はそれほど大きくないと考えられる。むしろ年間数百億円の大学ファンドからの額を得たり、自律的な経営体を目指すことに力を注ぐと想定される。逆に外部資金の獲得が厳しい法人にとって中期目標・計画の策定は極めて重要なことであり、可能な限り大綱にしたがい指標の客観化に努めると考えられる。ただし、附属病院を有する大学も含まれるため分散も大きくなると推定される。なお、

専門分野の優れた教育研究を行う「専門」型については、大学ごとに特徴がある。このため大学ファンドからの資金は得にくいものの個性的な活動による資源獲得は可能なものも存在するため、大学群として共通の指標選択行動をとるとは考えられない。

したがって、大学の類型化・特性（付表1を参照）による違いから以下のような仮説が設定できる。

- H1：収入のうち運営費交付金の依存が高いほど、指標の数も定量的な指標も多くなる。
 H2a：世界卓越型の大学では指標の数（含む定量指標）は少なく、分散は小さい。
 H2b：専門型の大学では指標の数（含む定量指標）は少ないとも多いともいえず、分散は中程度である。
 H2c：地域貢献型の大学では指標の数（含む定量指標）が多く、分散も大きい。

4.2 仮説の検証

第4期中期目標を策定している法人のうち3法人はいずれも異なる類型に属する大学を擁する国立大学機構となっており、大学単位の目標でないため86国立大学から3大学機構（7大学）を除いた79国立大学法人を対象に分析する。具体的には各法人の第4期中期計画の本文及び評価指標をⅡ業務運営、Ⅲ財務、Ⅳ自己点検評価について整理し、項目数及び指標数をカウントするとともに、交付金依存度は分析時点で最も新しい令和2年度決算の数値（財務諸表）を使用して算定した。

まず仮説1については、交付金依存度と業務運営・財務・自己点検評価の項目数及び定量指標数との相関係数を計算すると、いずれの関係も絶対値で0.3未満であり関係があるとはいえない（付表2参照）。交付金依存度が高くなるにしたがい項目数や定量指標が増える傾向にはないことがわかる。よってH1は棄却される。

次に仮説2については、表3aから表3bに示すようになり、項目数及び指標数に関しては類型（重点支援）について平均値に有意な差が認められない。したがって、世界・卓越型だからといって項目数や指標数が専門または地域貢献型に比して少ないとはいえない。むしろ、類型ごとに差がな

表3a 類型化別の業務運営の項目及び指標の数

類型	平均 (項目)	平均 (定量指標)	SD (項目)	SD (定量指標)
世界・卓越	6.733	3.133	3.058	2.031*
専門	6.786	3.214	4.282*	3.725*
地域貢献	6.920	3.740	2.762*	2.440*

*は $p < 0.05$ で類型間に分散の有意な差があることを示す。

表3b 類型化別の財務の項目及び指標の数

類型	平均 (項目)	平均 (定量指標)	SD (項目)	SD (定量指標)
世界・卓越	3.467	2.533	1.959	1.302
専門	3.429	2.286	2.623*	1.541
地域貢献	3.600	2.900	1.552*	1.418

表3c 類型化別の自己点検評価の項目及び指標の数

類型	平均 (項目)	平均 (定量指標)	SD (項目)	SD (定量指標)
世界・卓越	3.333	1.333	1.915	1.175
専門	4.071	1.143	2.129	1.292
地域貢献	3.780	1.560	1.556	1.312

いということは、文部科学省の中期目標の大綱に即した中期計画の策定なり指標化がなされたことを示している。

他方、標準偏差については、業務運営の項目数について専門型と地域貢献型で4.282と2.762と有意な差が認められる。また、業務運営の定量指標数については世界・卓越、専門及び地域貢献の各類型におうじて2.031、3.725、2.440となり、いずれの間においても有意な差がある。項目数及び定量指標数とも専門型で標準偏差が大きいというのは、専門型の特徴を反映した活動の違いを反映しているのかもしれない。さらに、財務の項目数については、専門型と地域貢献型で2.623と1.552と業務運営と同様の関係が得られ、専門型の方が地域貢献型よりも標準偏差が大きいといえる。他の項目及び指標においては有意な関係は認められなかった。したがって、仮説2は概ね支持されない結果となる。また、専門型については相対的に世界・卓越及び地域貢献よりも標準偏差が大きい傾向を示している点が特徴である。単科大学から総合大学までを含む地域貢献型が項目数について標準偏差が小さい傾向にあるのは、運営交付金に対してリスクを取って項目を設定するというよりも評価で減点を避ける安全策をとる志向が共通し

てみられた結果かもしれない。

4.3 考察と含意

国立大学の制度改革は、法人化を含め政府論理によるビジネス論理を大学経営に適用しアカデミック論理に作用させようとするものと理解できる。運営費交付金の重点支援、成果連動の配分、指定国立大学法人及び国際卓越研究大学への展開は、財政支援に制限があるなかで大学の国際競争力を高める政策と方法を探ってきた軌跡でもある。第4期中期目標・計画の策定は組織論理においてよりビジネス論理を徹底し、財源措置においても新たなスキーム（借金により基金を造成して運用益を産み出し、それを特定大学に配分し、事後的に償還する）を国際卓越研究大学に適用するものである。それゆえ、各国立大学法人の取組は重点支援の区分（世界・卓越、専門及び地域貢献型）に応じて、異なるものと想定されたが、基本的には類型別の差は認められなかった。この結果は、政府と法人の間の枠組み文書としては政府の方針に準拠する戦略を法人側が採用したものと考えられる。

他方で、現実の法人側の対応は成果連動の運営交付金の配分により、世界・卓越型にはトップ10%論文の指標が導入されるように異なっており、指定国立大学法人や国際卓越研究大学の創設で財源措置のスキームも違ったものになっている。そのため、政府論理とビジネス論理の組み合わせのパターンとアカデミックに与える影響も法人ごとに異なってきている⁹。

従来のスキームとは別のものとして、国際卓越研究大学以外の地方中核大学などについても総合振興パッケージとして年間5億円程度の支援をすることが計画されているものの規模が異なる。確かに大学ランキングで数大学のランキングを上げるには、研究資金を特定大学に重点投資することが有効であるかもしれない。大学ランキングの評点が高いのは研究の評判と論文の被引用度である

からである。タイムズ・ハイヤー・エデュケーション (THE) では、教育30%、研究30%、被引用論文30%、国際性7.5%、産業界からの収入2.5%、計100%となっていて論文の割合が高いから、コスト当たり論文数が多い大学への研究資金の追加配分（年間約数百億円）は評点を高める効果はあろう。ただし、教育のうち半分の15%、研究の6割の18%は評判であり、対象標本や回答者の属性及び既往結果に大きく影響¹⁰を受け簡単に変わるとは思えない。

国全体の研究力なり国際競争力を向上させるには特別な重点配分でなく基盤的な財源措置を強化する方策も有力である。この方策が採用されなくなっている背景は、研究力や人材のランキングは全体的に低下傾向にあるものの、大学部門の研究者数は世界第3位、研究開発費は第4位、論文数は第5位（科学技術・学術政策研究所、2022）となっていることである。この資源に対して特にインパクトの大きい1%論文等の質の高い研究成果の落ち込みが目立っていることが学術・研究関係者には大きな危機感になっている。

しかし、一般国民からみると、これは良い傾向ではないものの、より問題があると見えるのは大学単位でのランキングが国単位のランキングよりもはるかに低い点であろう。政府が別の体系の研究強化策として、なぜ「世界に伍する研究大学」に焦点をおいたのかは、基金による財源確保を高等教育セクター全体に及ぼしても国別ランキングは少し改善するかもしれないが、大学ランキングはあまり変化が期待できない。ただし、特定大学への追加の重点支援ならば大学別のランキングの改善効果が高く世論の支持が得られやすいと考えたのではないかと思われる。2022年ランキング (THE) で東京大学が35位、京都大学の61位と百位までに2校がランクインしているのみで、アジアの首位も同ランク16位の北京大学及び精華大学に奪われているからである。ここではアイデアの政治学の因果推論の対象が国全体の研究力から個

⁹ 世界・卓越型に区分された16大学においても旧帝大の北海道大学は指定国立大学法人に指定されなかった一方で、専門型に区分された東京医科歯科大学は指定国立大学法人に指定され、報道によると東京工業大学との統合により国際卓越研究大学の認定を目指しているという。

¹⁰ 筆者も過去数年にわたり大学ランキングの2社から調査の依頼を受けたが、どのような基準で選定され、また、回答率がいくらかは不明である。なお、この調査は回答者が教育研究分野（全体と専門分野）において優れている大学名を世界から抽出するものであり、回答者による恣意性が入りやすい。国際的に著名な大学が有利なことは確かである。また、特定の国がランキングを上げようとして自国の大学を高く評価する可能性も否定できない。

別大学の研究力へと転換していることがみられる。「世界に伍する研究大学」が象徴的な表現である。

もちろん、この大学政策が成功するかは依拠するビジネスモデルにある大学ファンドが計画通り10兆円規模になるか、3%の運用ができるか、また、国際卓越研究大学においても3%の事業収入の成長ができるか、将来どのように償還するかななどの課題も残されている。何よりも、認定された大学の大学ランキングが継続的に上昇するか（少なくとも個々の大学の研究力の伸びが世界水準に追いつくか）はエビデンスで検証されねばならない。

5. 結論

国立大学に対する政策が法人化以降にどのように変化・展開しているかを探求した。そして制度論の観点から国立大学法人は政府論理、ビジネス論理及びアカデミック論理という3つの組織論理によって運営されているハイブリッド組織化が進展していることを示した。この傾向は他の先進国でも見られ、政府の財政制約の下、NPM的な成果志向・業績測定及びアカウンタビリティの強化が進められ、アカデミックの領域においてもガバナンスに関してビジネス論理が浸透してきている。業績測定はNPMの成果主義及び民間の学術情報サービスの発展により相互補完の関係を強め、政府論理はビジネス論理のツールを利用し依存する構造になっていて、アカデミックな活動においても教育研究資金の確保の点で影響を受けるようになっていくことを明らかにした。

我が国の国立大学法人では、政府の重点支援の方向性による3つの類型化に加え成果実績に基づく運営費交付金の配分、法人制度内で新たな指定国立大学法人の新設、さらには法人化とは別の体系として研究力強化策として国際卓越研究大学が制度化されている。これら一連の動きは、法人制度では財政資金の制約を前提にしたビジネス論理の強化、高等教育政策としてはアイデアの政治による運営費交付金等とは別の大学ファンドによる特定大学への財政支援として展開している。

かかる一連の制度改革及び新制度の創設は、確

かに財政制約下でいかに大学セクターへの公財政支援を増やすかというアイデアにおいてヒットしたといえる。また、第4期中期目標・計画を分析した限りでは政府論理は法人のタイプにかかわらず確実に浸透していることが確認できた。

問題は、そのことが我が国の教育研究力の低下という国民が直接肌で感じにくい「危機」への政策対応¹¹として適切かどうか、また、国立大学側の対応は国立セクターとして国の差別化・種別化に対して法人個別の組織行動としての最適化でよいのかである。アカデミックの活動もビジネス論理の強化で業績測定や成果志向に流れることが大学の活性化になるのかどうか、特に米国や中国の財源措置や研究評価制度は成果主義が強くそれが科学技術力の統計にも示されているという見方も可能である一方、短期志向を助長したり研究職の労働市場との不整合性などを批判する見方もある。とりわけ、絶対的な資金の伸びが我が国より研究力が上位の国では大きいいため、どのような財源措置の総額が必要か、基盤的経費と競争的経費の比重をどうするか、大学への重点的配分はどうすべきか等の財政・財務面への政策と大学組織の戦略につき検討しなければならない。米国では市場を通じたビジネス原理の応用による基金収入と連邦政府の資金、中国では圧倒的な政府資金の増加と産学連携による豊富な資金が、研究力の発展を支えている。この両者とは異なる第3の道があるかの検討を含め、上記事項については稿を改めて分析することにしたい。

*本稿は科研費(22H01028)による研究成果の一部である。

参考文献

- 天野郁夫(2008).『国立大学・法人化の行方：自立と格差のはざままで』東信堂.
- Amaral, A., V. L. Meek and I. M. Larsen (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?*. Springer.
- Argento, D. and J. van Helden (2021). *New development: University Mangers Balancing*

¹¹ 国民生活に直接影響するか差し迫った危機と認識される場合には政策 이슈になり財政出動もされやすい。今回のロシアのウクライナ侵攻に伴う物価高騰や安全保障に対する政府の物価対策や防衛費の議論が典型であるし、コロナ関係予算が巨額になったのも同じ理由である。

- between Sense and Sensibility, *Public Money & Management*, 41 (6): 487-490.
- Canhilar, S. K., B. Lepori and M. Seeber (2016). Decision Making Power and Institutional Logic in Higher Education Institutions A Comparative Analysis of European Universities Toward A Comparative Institutionalism: Forms, Dynamics and Logics Across the Organizational Fields of Health Care and Higher Education, *Research in the Sociology of Organizations*, 45: 169-194.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.
- Conrath-Hargreaves, A. and S. Wüstemann (2019). Multiple Institutional Logics and their Impact on Accounting in Higher Education: The Case of a German Foundation University. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(3): 782-810.
- デミング, W. エドワーズ (1996). 『デミング博士の新経営システム論—産業・行政・教育のために』(NTT データ通信品質管理研究会訳) NTT 出版.
- 福井文威 (2018). 『米国高等教育の拡大する個人寄付』東信堂.
- 合田哲雄 (2022). 「「橋本行革からデジタル臨調」と大学政策：強い官邸が賢い選択をするために」『大学マネジメント』17(12): 33-51.
- Goldstein, J. (1993). *Ideas, Interests, and American Trade Policy*. Cornell University Press.
- Grossi, G., D. Dobija and W. Strzelczyk (2020). The impact of Computing Institutional Pressures and Logics on the Use of Performance Measurement in Hybrid Universities., *Public Performance & Management Review*, 43(4): 818-844.
- 科学技術・学術政策研究所 (2022). 『科学技術指標2022』.
- Kallio, K. M., T. J. Kallio, G. Grossi and J. Engblom (2021). Institutional logic and scholars' reactions to performance measurement in universities, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(9): 104-130.
- 文部科学省 (2010). 「国立大学法人化後の現状と課題について (中間まとめ)」.
- (2021a). 「第4期中期目標期間における国立大学法人中期目標大綱」.
- (2021b). 「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」について」.
- Thornton, P. H. (2004). *Market From Culture: Institutional Logics and Organizational Decisions in Higher Education Publishing*, Stanford University Press.
- Thornton, P. H. and W. Ocasio (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990, *American Journal of Sociology*, 105(3): 801-843.
- 山本清 (2021a). 「会計における情報ニーズと経営責任への対応：国立大学法人会計基準の改訂を例にして」日本会計研究学会第80回大会報告 (未定稿).
- (2021b). 「英国の有力大学の財務—オックスブリッジの強さの背景—」大学経営協会講演資料 (未公開).

(受稿日 令和4年8月24日)

(受理日 令和4年9月30日)

付表1 重点支援の種類

類型（重点支援）	国立大学法人名
世界・卓越	北海道，東北，筑波，千葉，東京，東京農工，東京工業，一橋，金沢，名古屋，京都，大阪，神戸，岡山，広島，九州の16大学
専門	筑波技術，東京医科歯科，東京外国語，東京学芸，東京芸術，東京海洋，お茶の水女子，電気通信，奈良女子，九州工業，鹿屋体育，政策研究大学院，総合研究大学院，北陸先端科学技術大学院，奈良先端科学技術大学院の15大学
地域貢献	小樽商科，北海道教育，室蘭工業，旭川医科，帯広畜産，北見工業，弘前，岩手，宮城教育，秋田，山形，福島，茨城，宇都宮，群馬，埼玉，横浜国立，新潟，長岡技術科学，上越教育，富山，福井，山梨，信州，静岡，浜松医科，愛知教育，名古屋工業，豊橋技術科学，岐阜，三重，滋賀，滋賀医科，京都教育，京都工芸繊維，大阪教育，兵庫教育，和歌山，奈良教育，鳥取，鳥根，山口，徳島，鳴門教育，香川，愛媛，高知，福岡教育，佐賀，長崎，熊本，大分，宮崎，鹿児島，琉球の55大学

注：2022年4月現在，小樽商科大学，帯広畜産大学及び北見工業大学は北海道国立大学機構，名古屋大学と岐阜大学は東海国立大学機構，奈良女子大学と奈良教育大学は奈良国立大学機構にそれぞれ統合されている。なお，2022年度から始まる第4期中期目標期間における運営費交付金の配分に当たっては，上記と異なるグループ分け（指定国立大学法人や附属病院の有無など）や実績状況に基づいて配分される方法に変更が予定されている。

付表2 交付金依存度と項目数及び定量指標数の相関係数

変数	相関係数
業務運営（項目）	0.0003
業務運営（定量指標）	-0.0649
財務（項目）	-0.1051
財務（定量指標）	-0.1964
自己点検評価（項目）	-0.0566
自己点検評価（定量指標）	-0.1967

[ABSTRACT]

Governance and Management for National University Corporations:
Organizational Responses to Institutional Reforms

YAMAMOTO Kiyoshi*

The Japanese government has promoted reforms for national universities since their corporatization: classification by focused activities, allocation of operating grants based on performance, introducing designated national university corporation system, and a system holding national universities. The movement is from an institutional perspective, considered an adoption of government, business, and academic logics into national university corporations. Business logic is used in governance and management through government logic functioning with less money. In the hybrid organization, the three logics complement and strengthen each other. Also, an “internationally excellent research university system” is caused by business logic whereby income from a fiscal loan fund will be distributed to the system. It is uncertain however whether the reform will result in successful outcomes due to the competing logics of universities.

* Professor, Kamakura Women's University