

地方大学が潜在力を発揮できる政策を

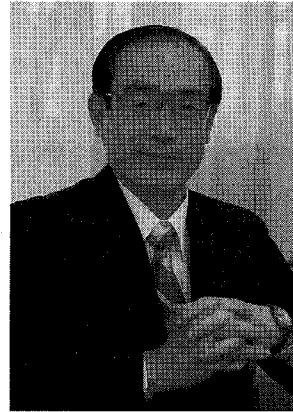
—目的としての競争原理から手段としての競争原理へ—

国立大学法人 三重大学長 豊田 長康

はじめに

わが国の政府諸機関の独立行政法人化は英国のサッチャー政権の新自由主義的改革を参考としているが、国立大学の改革についても、2001年に「大学(国立大学)の構造改革の方針」いわゆる「遠山プラン」が経済財政諮問会議の席上説明された。その骨子は、①国立大学の再編統合を大胆に進める→スクラップ・アンド・ビルドで活性化、②国立大学に民間的発想の経営手法を導入する→新しい「国立大学法人」に早期移行、③大学に第三者評価による競争原理を導入する→国公私「トップ30」を世界最高水準に育成、というものであった。この「遠山プラン」に述べられた方針に則り、2004年に国立大学が法人化され、すでに4年が経過した。

昨年(2007年)5月21日の財政制度等審議会の資料として、成果指標(科学研究費取得額等)に基づく国立大学への運営費交付金の配分試案が示され、それによると多くの地方大学や教員養成系大学での運営費交付金が半減するということであった。この試算をめぐって、私の所属する大学が立地する三重県をはじめ、多くの地方で反対の動きが起り、7月12日には全国知事会が「各国立大学法人が安定的な運営の下で地域において果たしている機能や役割を発揮でき



豊田長康 学長

るよう、十分考慮することを強く求める。」旨の国への要望事項を決議するに至った。この地方におけるムーブメントは、一部有力大学をさらに重点化し地方大学を切り捨てるという政府関係会議の大学改革の方針に一石を投じるものであったと思われる。しかし、その後11月に発表された財政制度等審議会の建議書にもみられるように、政府関係会議が当初の基本的な方針を変えたとはいえない。

現在、いよいよ国立大学法人評価が実施されるとともに、次期中期目標・計画期間の運営費交付金の算定ルールを検討する時期にさしかかっている。ここで政府関係会議が提言している大学改革の問題点を、特に研究機能についてのわが国全体の国際競争力および地域再生の観点から考察するとともに、地方大学がその潜在力を発揮できるようにす

る政策の大切さを強調しておきたい。

1 政府関係会議における 国立大学の改革に関する議論

昨年(2007年)、政府関係会議において、法人化された後の国立大学のあり方や財政支援のあり方についてさまざまな議論がなされたが、その中に、地方の国立大学の存在基盤を揺るがしかねない議論が含まれていた。

経済財政諮問会議の民間議員の議論の趣旨については、文部科学省高等教育局企画課の松坂浩史氏によれば、以下のようにまとめられている。「現在の国立大学のうち、旧帝大を中心とした一部の大学は国際的に立派な研究成果をあげて、わが国の経済に貢献しているので、そこに財政投資を集中すべきである。しかし、国の財政状況は厳しいので新たに予算を確保することは難しいから、国際的な研究成果をあげておらず、わが国経済に貢献していない地方国立大学とか教員養成系大学などへの予算を大幅に削減して、旧帝大などへの予算増の財源に充てるべきだ。その結果、地方国立大学などがつぶれてもやむを得ず、国立大学は大幅に削減すべし。」(松坂浩史:「骨太方針」と政府関係会議の提言、IDE現代の高等教育、pp55-63, No. 496, 2007. 12)

教育再生会議第二次報告の中には、大学・大学院改革実現のための3つの具体策として、「選択と集中による重点投資」「多様な財源の確保への努力」「評価に基づく効率的な資源配分」があげられ、「運営費交付金の配分については、①教育・研究面、②大学改革等への取組の視点に基づく評価に基づき、大幅な傾斜配分を実現する。」との記載がある。また、我が国が成長力を高め国際競争に

打ち勝っていくためには、「競争力の基盤となる数多くの優れた人材の育成」「社会において指導的役割を果たすリーダーとなる人材の育成」「イノベーションを生み出す世界トップレベルの教育研究拠点としての大学・大学院」が必要であり、数値目標として例えば、「今後10年以内に、定評のある国際比較において、わが国の大学・大学院が世界の上位10校以内を含め上位30校に少なくとも5校は入ることを目指す。」ことがあげられている。

11月に出された財政制度等審議会の建議書には「また、現行の配分ルールのままでは、国立大学法人間でのダイナミックな資源配分のシフトを行い、世界で通用する大学を実現していくことには大きな制約がある。したがって、平成22年度以降の第2期中期目標・計画に向け、「6月建議」でも述べたとおり、国立大学法人運営費交付金の配分ルールについては、国立大学法人の教育・研究等の機能分化、再編・集約化に資するよう、大学の成果や実績、競争原理に基づく配分へと大胆に見直す必要があり、平成19年度中にこれらの見直しの方向性を示すべきである。」と書かれている。

以上から、政府関係会議の意図する大学改革とは、一部有力大学をさらに重点化することであると受け取れる。この方針は高等教育機関への予算が増額されるのであれば、まだ問題は少ないと思われるが、限られた財源のもとでは結果的に地方大学を切り捨てることにつながる。穿った見方をすれば「競争原理」「成果主義評価」「選択と集中」「傾斜配分」といった新自由主義的な政策のキーワードは、「地方大学を切り捨てる」という政策を正当化するために並べられているとさえ感じられるのである。

2 政府関係会議の 大学改革に関する提言の問題点

ここで筆者は、大学改革に新自由主義的政策(「競争原理」「成果主義評価」「選択と集中」「傾斜配分」など)を適用することに対して、肯定論者でもなければ、否定論者でもないことをお断りしておく。ただ、これらの政策は、一歩誤ると薬にもなり毒にもなる諸刃の剣であることを申し上げておきたいのである。

そして、これらの政策を「毒」にしないためには、政府関係会議の提言を少なくとも以下の原則に立ち返ってもう一度考察する必要があると考える。

- ①政策を導入する「目的」を明確にすること。
- ②「目的」の実現を適切に反映する「目標」を設定すること。
- ③「手段」の目的化(行政学上の用語で「目標の転移」)を防ぐこと。

これは、官民を問わず、政策遂行や経営の基本であり、いまさら筆者がここで述べるまでもないことであるが、以下に、政府関係会議における大学改革の政策提言について、この基本的な観点に立ち返って確認をさせていただきたい。

3 大学改革の本来の「目的」は何か？

政府関係会議の議論における大学改革の「目的」としては、専ら「国際競争力の向上」があげられている。「国際競争力の向上」を大学改革の目的とすることについては、筆者も異論はない。わが国の大学は、教育面でも研究面でも海外の先進的な大学に比較してかなり見劣りがするし、規模や陣容においても圧倒的な差があり、グローバル化が

ますます進む世界において日本が生き残るためには、わが国の大学の国際競争力を高めることは喫緊の課題である。

ただし、「国際競争力の向上」を大学改革の「目的」として掲げる場合に2つの点を明確にするべきであると考ええる。

第一の点は、政府関係会議が「わが国全体の国際競争力の向上」を目指しているのか、「一部有力大学の国際競争力の向上」を目指しているのかという点である。高等教育予算が増額される場合は、この両方を達成できる可能性があるが、現状では減額されつつあり、この状況で「一部有力大学の国際競争力の向上」政策が実施されれば、多くの地方大学の予算が削られて機能が低下し、その結果、以下に述べるように「わが国全体の国際競争力」が低下する危険性がある。

第二の点は、大学改革の「目的」は、果たして「国際競争力の向上」“だけ”でよいのか、という点である。わが国の全地域に配置された地方大学においては、地域への優秀な人材供給や、地域の自治体や企業との産学官連携など「地域社会貢献」という大切な「目的」がある。もとより、地域の中小企業でさえも、今では世界を相手に競争をしなければならないことから、国際的に通用する人材の育成や、国際競争力ある研究シーズを数多く地域に提供しないことには、地方大学は地域に貢献できない状況となっている。この意味では、「国際競争力」の向上と、「地域社会貢献」とは、相反する目的ではなく、同じ目的であるという見方もできる。

筆者は「一部有力大学の国際競争力向上」は最終的な大学改革の目的ではなく、あくまで「わが国全体の国際競争力向上」という目的を達成するための「手段」であるべきであり、大学改革の「目的」としては、少なくとも

も「わが国全体の国際競争力の向上」と「地域社会貢献」の二つを明記するべきであると考える。

4 大学改革の本来の「目的」を 適切に反映する目標の設定

目的を明確にした次のステップは「目標」の設定である。いかに適切な目標を設定するかによって、目的の実現性は大きく左右される。

政府関係会議は「一部有力大学の国際競争力の向上」という目的を達成するための数値目標として、「わが国の大学・大学院が世界の上位10校以内を含め上位30校に少なくとも5校は入ることを目指す。」を例示している。一方「わが国全体の国際競争力の向上」を目的とする場合には、より多数の大学の国際ランキング向上や、「わが国全体の国際的に通用する学術論文数(あるいは被引用数)」などを数値目標とすることが考えられる。なお、「ランキング」や「被引用数」などの成果指標については問題点も数多く指摘

されており、限界があることを踏まえた上で、目標を絶対化しないことが肝要である。

ここで、限られた財源の中で一部有力大学の国際ランキングを高めるために、地方大学の研究予算を削る政策が実施されたと仮定する。実は、科学研究費あたりの国際的に通用する論文数(被引用数)を調べてみると、旧帝大よりも地方大学の方が高い値を示し、費用対効果という面では、地方大学の方が上回っている可能性がある(表1)。したがって、地方大学の研究予算を削り、それを財源として有力大学の研究予算を増やすという、傾斜配分のさらなる急峻化がなされると、わが国全体としては、国際的に通用する論文数が減少し、わが国全体の国際競争力が低下する危険性がある。

そもそも、わが国の公的研究費の大学間の傾斜配分は、アメリカ合衆国に比較して非常に急峻である(図1)。このすでに十二分につけられている傾斜を「成果主義評価」と「選択と集中」政策によりさらに急峻にすることによって、アメリカ合衆国に対するわが国の国際競争力が向上するとは、到底

表1 旧帝大系7大学と500位以内の地方総合大学の研究比較(黒木登志夫:地方国立大学から見た「骨太方針」、IDE現代の高等教育、pp15-22, No. 496, 2007. 12の表1を著者改変)

世界順位	大学	平均科研費 (千円)	平均論文数	平均被引用数	(論文数/科研費)×1000*
10-150	7旧帝大	3,346	13.8	9.17	4.1
200-500	11地方総合大学	1,342	8.0	8.15	6.0
	旧帝大/地方大比	2.5	1.7	1.1	0.68

(注) 7旧帝大:東大、京大、阪大、東北大、名大、九大、北大

11地方総合大学:筑波、広島、千葉、神戸、金沢、熊本、岡山、新潟、徳島、群馬、岐阜

(単科の東工大、東京医科歯科大を除く)

平均科研費:平成17年度教員1人当たり科研費(千円)

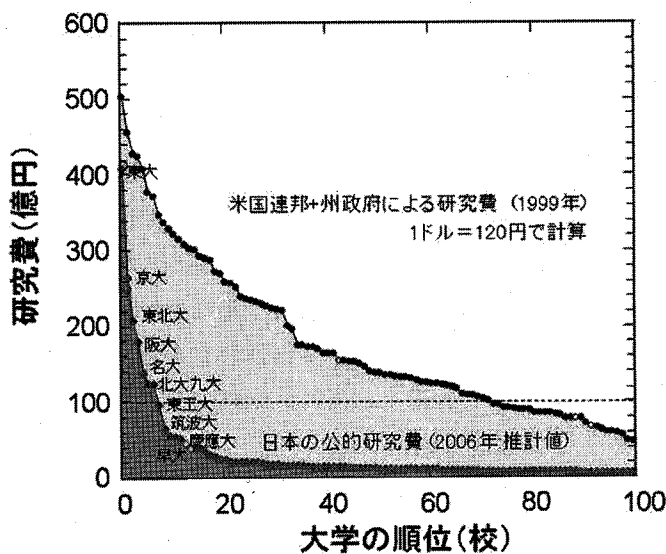
平均論文数:1995-2004年10年間の教員1人当たり論文数

平均被引用数:1995-2004年10年間の1論文当たり被引用数

資料:21世紀日本と国立大学の役割、国立大学協会2005

*:著者追加

図1 日米の大学別の公的研究費の比較(竹内淳:大学の公的研究費の日米構造比較, 科学、岩波書店2003年2月号 p. 137)



日本の公的研究費は、東大と京大の財務諸表中の「科研費+受託研究等収益(国及び地方公共団体)(○中○)」と、「2006年科研費交付額」の比から推計した。米国データは、NSF Science and Engineering Indicators 2002による。

思えないのである。

政府関係会議においては、一部有力大学のランキング上昇という数値目標を提示するのであれば、それと同時に、わが国全体の国際競争力向上を反映する適切な数値目標を提示するべきであると考え。同様に、「地域社会貢献」という目的についても、それを反映する適切な目標を提示することが考えられる。例えば、アメリカ合衆国では、医学校のランキングとして、「研究」と「プライマリーケア(第一線の医療)」という二つの評価軸でランキングが公表されている。

5 「競争原理」「成果主義評価」「選択と集中」「傾斜配分」の落とし穴

わが国では1990年代からの長期不況下において、多くの企業が成果主義評価制度を採用したが、先進的に取り入れた企業において、企業全体としての成果がむしろ低下

するという事態が生じ、2000年ころから成果主義評価が見直されるようになった。成果主義評価については利点と欠点が指摘されており、わが国の企業では、大多数の構成員のやる気を高め、その結果、組織全体の活性化を図るという目的のためというよりも、人件費削減の手段として導入されたことが問題を生じせた一因とされる。

高等教育予算の総額が削減されつつある状況で、国立大学への運営費交付金の傾斜配分を行うために成果主義評価を導入することは、わが国の企業が成果主義評価を導入した時の状況に酷似している。組織評価と個人評価という違いがあるとはいえ、大多数の大学のやる気を喚起してわが国の大学全体を活性化する目的で導入されるのであればまだしも、限られた財源の中で地方大学を切り捨てるために導入されるのであれば、わが国の企業が失敗した同じ轍を大学が踏むことになる。

大学の成果指標については、例えば「教員1人当たりの論文数(被引用数)」は、地方大学にとって不利な指標になる(表1)。昨年の財政制度等審議会での運営費交付金の配分試算のような、地方大学の交付金を大幅に削減するという結果は、このような成果指標を採用すれば容易に導き出すことができる。学部教育の負担が大きく、論文産生に有利に働く大学院生も少なく、附置研究所もなく、研究費や運営費交付金も少なく、設備も劣っている地方大学の教員がいくらがんばっても、旧帝大の教員よりも研究成果をあげることができないのは当然である。このような不利な環境条件を差し引いた上での成果が比較されないと、わが国で成果主義評価を先進的に導入した企業と同様に、モラルハザードを生じさせ、わが国全体の成果が低下する危険性がある。実は、そのような不利な環境条件を考慮に入れると、旧帝大と地方大学の研究のパフォーマンスにはそれほど大きな違いはないし、論文の質においてもそれほど大きな違いはないと推測される(表2)。科学研究費あたりの学術論文産生の費用対効果が高いことからすれば、むしろ地方大学は不利な環境条件の中でがんばってきた大学なのである。

「競争原理」はやる気の喚起や効率化に有効な手段であるが、それが機能するためには、少なくとも公平な環境や機会が均等に与えられなければならない。しかし、大学間競争は最初から格差のある状態での競争で

あり、結果は最初から見えている。「成果主義評価」によって「選択と集中」や「傾斜配分」が正当化され、大学間格差がさらに拡大すれば、地方大学の機能の低下につながり、先に述べた費用対効果の面からも、わが国全体としての国際競争力の低下と地域再生にマイナスの影響を与える危険性がある。「競争原理」は、あくまで「わが国全体の国際競争力の向上」と「地域社会貢献」という大学の「目的」を実現するための「手段」として使われなければならない。

6 地方大学が潜在力を発揮できる政策を

「競争原理」「成果主義評価」「選択と集中」「傾斜配分」といった政策手段は、その本来の目的が忘れられ、それ自体があたかも目的であるかのように位置づけられると「毒」となり、わが国全体の国際競争力を向上させるところか、むしろ低下させる危険性があることを述べてきたが、では、どうすればわが国全体の国際競争力を高めることができるのだろうか？

基本的には、高等教育予算全体の増額がなければ、「競争原理」「成果主義評価」「選択と集中」「傾斜配分」などの政策手段を導入しても、わが国全体の国際競争力の向上はそれほど期待できず、使い方によってはむしろ低下する危険性がある。したがって、本気でわが国の大学の国際競争力の向上を目

表2 東京大学と三重大学の研究関連指標(2006)の比較(著者調べ)

	教員・研究者数(概数)	学部学生/教員・研究者	大学院生/教員・研究者	論文数/教員・研究者	論文数/教員・研究者・大学院生	附置研究所数	運営費交付金(千円)/教員・研究者	教育費相当分(1.0と仮定)を除いた運営費交付金(千円)/教員・研究者
東大	4,800	3.0	3.0	12.9	3.2	11	2.0	1.0(仮の数)
三重大	750	8.3	1.6	6.4	2.5	0	1.6	0.6(仮の数)

指すのであれば、まず、高等教育予算の思い切った増額が欠かせないを考える。わが国の高等教育予算は、対GDP比でアメリカを初めとする先進諸国に比べて圧倒的に少なく、また、今後、中国やインドといった新興国の大学の国際競争力が急速に高まることを考えると、全体予算の削減の中で「選択と集中」や「傾斜配分」を行っても、10本の短い竹槍を多少長めの5本の竹槍にするかどうかの議論であり、大砲には到底打ち勝てないのである。

高等教育予算の増額が困難であるということであれば、わが国全体の国際競争力の目に見える向上は期待できないことになるが、その限界を踏まえつつ限られた財源をできるだけ有効に配分する努力をせざるを得ないことになる。この際、これまで述べてきたように、本来の「目的」を忘れた「成果主義評価」や「選択と集中」を行うことによって、わが国全体の国際競争力の低下を招くことだけは避けなければならない。

「選択と集中」の元来の意味は「自社の得意とする事業分野に経営資源を集中的に投下する戦略」とされ、80年代にGE社のCEOであったジャック・ウェルチ氏が、ナンバー1ないし2の事業に注力する一方、弱小事業は廃止し、業績を飛躍的に向上させたことで有名になった。しかし、「選択と集中」をしさえすれば必ず成功するというものではなく、誤った「選択と集中」をして経営が傾いた企業は数多く存在する。この際「選択と集中」の適用範囲が成否を決めるとも言われている。例えば、あまりにもピンポイントの事柄に「選択と集中」をするのはリスクが大きすぎるし、また、範囲が広すぎても「選択と集中」をしたことにならない。さらに、今最適であることが次の時代の衰退につなが

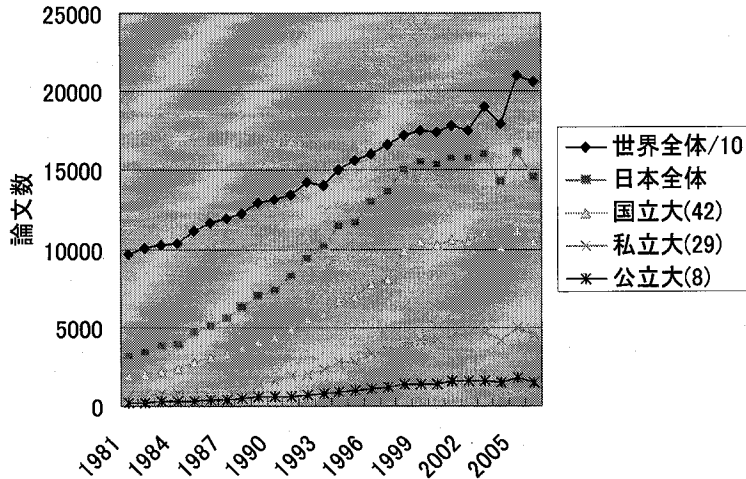
ることも多いので、常に新しい「選択と集中」の対象を探ることが必要である。「選択と集中」戦略が成功した企業の代表とされるシャープでさえ、液晶以外にも複数の事業を平行して行っている。

最近話題になった山中伸弥教授のiPS細胞の研究に関して、文部科学省は複数の大学の研究者がオールジャパンの形で参画する形のプロジェクトに研究費を重点的に投入することを決めたが、このような範囲の「選択と集中」であれば、おそらく妥当ではないかと思われられる。しかし、「選択と集中」をする研究テーマの「数」が少なすぎるとは世界と戦えないし、地域社会にも有効な研究シーズを十分には提供できないし、次の時代の新しいイノベーションが生まれる確率も低くなる。実は、山中氏の研究以外にも、世界に勝ちうる研究の芽は、地方大学にいくつも転がっているのである。適切な範囲の「選択と集中」により、一部の有力大学ばかりではなく地方大学においても世界に勝ちうる研究拠点の「数」をもっと増やして、地方大学がその潜在力を最大限に発揮できるようにすることが、わが国全体の国際競争力向上と地域再生の両面で、費用対効果からも適切な戦略ではないか考える。

7 なぜ、わが国の医学・医療研究の国際競争力が低下したのか？

さて、ここで、わが国の臨床医学研究の国際競争力がどのように変化しているかを見よう。トムソン・サイエンティフィックのUniversity Indicators Japan (1981-2006)をもとに国立大学協会が分析したデータ(図2)によると、わが国の臨床医学分野の国際的な学術論文数は、法人化後ピーク時に比較

図2 臨床医学論文数の推移(全体)(University Science Indicators Japan 1981-2006(トムソン・サイエンティフィック提供)をもとに、国立大学協会が分析)

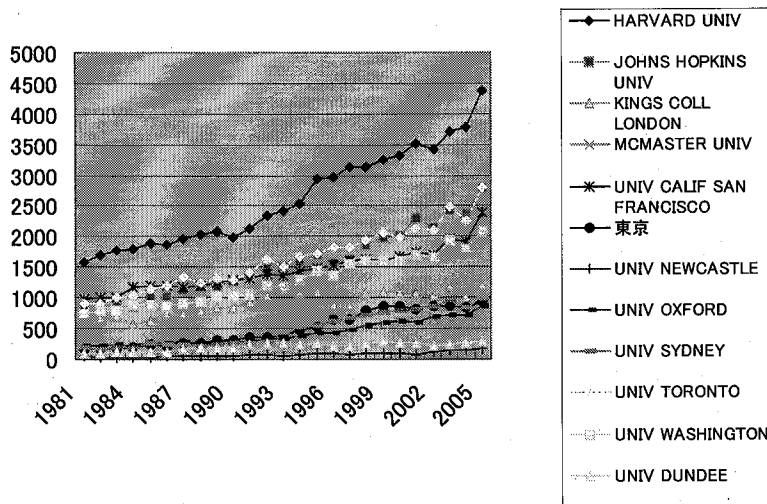


して約10%低下していることがわかる。世界全体では約7%増加しており、単純に計算すれば、わが国の臨床医学分野の国際競争力は17%低下したとも考えられる。最近の国際的な臨床医学論文数の低下傾向は、国公立大学を問わず同様に起こっている。

海外のいくつかの大学の臨床医学論文数を調べてみると、ほとんどの大学の論文数が

増加している。わが国のような臨床医学論文数が低下しつつある現象は、世界的にみても異例であることがわかる(図3)。最近、再生医学研究がマスコミをにぎわしているものの、わが国における臨床医学研究の地盤沈下は、資源が乏しく、科学技術創造立国でしか生きる道のないわが国としては、深刻に憂慮すべき問題である。山中氏のような類

図3 臨床医学論文数の推移(University Science Indicators 1981-2005 各国版、トムソン・サイエンティフィックより参考提供)



まれな能力をもった研究者がたまたま出現しても、あつという間に海外に追い抜かれてしまう研究基盤しかないのである。

臨床医学研究のアクティビティーは、一人の教員(医師)が教育・研究ばかりではなく、同時に診療や地域医療貢献を行っていることから、さまざまな社会的要因や政策の影響を受けやすい。例えば、2004年から開始された新医師臨床研修制度により大学(病院)の若手医師数が減少したことや、国立大学法人化の算定ルールによって大学病院セグメントに対する交付金が大幅に削減されたために、各大学病院とも増収を余儀なくされて研究時間が減少したことなどが、臨床医学研究にマイナスの影響を与えたと考えられる。

また、国立大学の中で一部有力大学と地方大学とを分けて調べてみると、一部有力大学においても論文数は頭打ちになっているが、特に地方国立大学の論文数の低下が著しく

(ピーク時の12%の低下)、わが国全体の国際競争力低下の大きな要素となっている(図4)。地方大学では、一部有力大学に比較して若手医師の減少が大きいことが一因であると考えられるが、地方大学の論文数減少は、法人化よりもやや早く2000年ころから始まっている。この原因は正確にはわからないが、この頃になされた政策として、一部有力大学の大学院重点化という大学間格差拡大政策が影響していることは否めないであろう。論文数の経年変化を見ると、それまで旧帝大に追いつけとばかりに、旧帝大よりも急峻な速度で国際的な論文数を増やしてきた地方大学の努力が、大学間格差拡大政策によって水を差された状況が想起される。

現在のわが国の医学・医療分野の状態は、(国立)大学病院に対するさまざまな政策や環境変化の結果、地域医療の崩壊と国際競争力の低下が同時に進行している状態である(図5)。今後の高等教育予算削減政策(特

図4 臨床医学論文数の推移(1981-2006)(University Science Indicators Japan 1981-2006(トムソン・サイエンティフィック提供)をもとに、国立大学協会が分析)

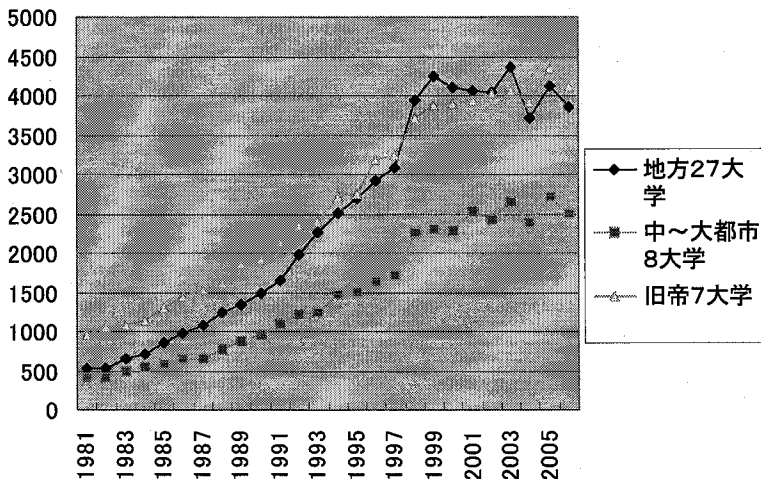
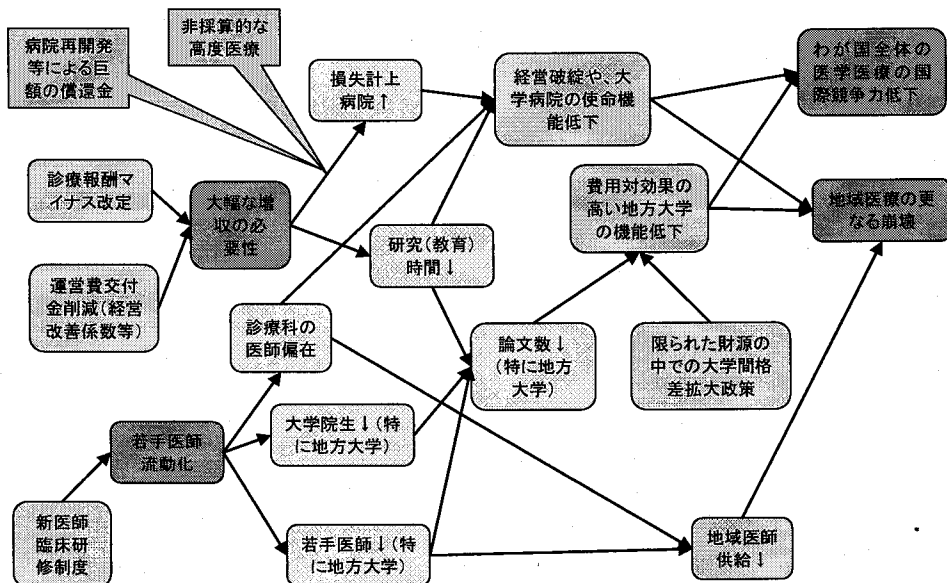


図5 わが国の国立大学病院を取り巻く状況と要因の連関



に病院セグメントにおいては経営改善係数等)、大学間格差拡大政策、医療費抑制政策が、この状況をさらに悪化させるものと考えられる。

おわりに

以上、大学改革の目的としては「わが国全体の国際競争力向上」と「地域社会貢献」の少なくとも二つがあると考え、「目的」を忘れた「競争原理」「成果主義評価」「選択と集中」「傾斜配分」などによる大学間格差拡大政策が、費用対効果の面では優れている可能性のある地方大学の機能を低下させ、わが国全体の国際競争力を低下させると同時に、地域再生にマイナスの影響を及ぼす危険性を述べてきた。医学・医療分野においては、大学病院が診療行為を介して社会と直結していることから、さまざまな政策の影響が鋭敏に反映される面をもってあり、特に地方大学の機能低下により、すでに

わが国全体の国際競争力の低下と地域医療の崩壊の二つが同時に進行している。その他の科学技術分野においても、高等教育予算削減政策や大学間格差拡大政策が続くならば、程度や時期の差はあれ、同様の現象が起こりうると考える。地方大学は、不利な研究環境や条件を除けば、有力大学と遜色のない潜在力をもっており、一面的な評価指標によって大学間格差を拡大する政策ではなく、むしろ、地方大学がその潜在力を発揮できるようにする政策の方が、わが国全体の国際競争力と地域再生の両面から、適切な戦略であると考えられる。

e

著者紹介:

◆豊田 長康(TOYODA, Nagayasu)

昭和25年6月生まれ。51年大阪大学医学部卒業、同附属病院医員(研修医)採用。53年三重大学医学部附属病院産科婦人科助手。アメリカ合衆国留学(バンダービルト大学医学部分子生理学)等を経て、平成3年より三重大学医学部教授。14年学長補佐、16年国立大学法人三重大学学長就任、現在に至る。専門分野は産科婦人科学、妊娠糖尿病。