

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	第 6 章 国立大学法人運営費交付金と EBPM—評価に基づく配分について—
他言語論題 Title in other language	Chapter 6, Funding National Universities and EBPM: Focusing on Performance-Based Distribution
著者 / 所属 Author(s)	中村 真也 (NAKAMURA Shinya) / 文教科学技術課
書名 Title of Book	EBPM (証拠に基づく政策形成) の取組と課題 総合調査報告書 (Evidence-Based Policymaking: Current Status and Issues)
シリーズ Series	調査資料 2019-3 (Research Materials 2019-3)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2020-03-17
ページ Pages	101-118
ISBN	978-4-87582-857-0
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
キーワード keywords	国立大学法人、運営費交付金、研究評価、EBPM
摘要 Abstract	平成 31・令和元年度から導入された、国立大学法人運営費交付金を共通指標の評価結果に基づいて配分する仕組みについて、EBPM の観点から検討し、英国の事例を踏まえて課題を整理する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰 (めいせき) 性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

## 第6章 国立大学法人運営費交付金とEBPM —評価に基づく配分について—

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
文教科学技術課 中村 真也

### 目 次

はじめに

- I 国立大学法人運営費交付金をめぐる経緯
  - 1 国立大学法人化と運営費交付金
  - 2 評価に基づく運営費交付金の配分
- II 「成果を中心とした実績状況に基づく配分」の検討
  - 1 「成果配分枠」の導入経緯と仕組み
  - 2 「成果配分枠」導入のロジックモデル
  - 3 評価指標の検討
  - 4 因果関係の検討
- III 英国の研究評価と資金配分
  - 1 英国（イングランド）における大学の運営資金の配分
  - 2 研究評価に基づく研究用ブロックグラントの配分
  - 3 研究評価制度の課題

おわりに

キーワード：国立大学法人、運営費交付金、研究評価、EBPM

## はじめに

我が国の国立大学は、平成16年の法人化以降、国から措置される国立大学法人運営費交付金（以下「運営費交付金」）を基盤的な財源として教育研究活動を行っている。各大学へ配分される運営費交付金の額の算定は、原則として、前年度の配分実績が基準とされるが、運営費交付金の一部については、各大学の業績の評価に基づいて配分される仕組みがある。

本稿では、運営費交付金の概要とこれまでに導入されてきた評価に基づく配分の主な仕組みについて概観した上で、平成31・令和元年度から新たに導入された「成果を中心とした実績状況に基づく配分」の仕組みについて、「証拠に基づく政策形成」(Evidence-Based Policymaking: EBPM)の観点から課題を検討する。検討に当たっては、特に、研究活動の側面に注目し、研究活動を定量的に評価する指標の課題等に焦点を当てる。また、英国において実施されている評価に基づく資金配分の仕組みを取り上げ、評価と資金配分を連動させることに伴う課題についても検討する。

## I 国立大学法人運営費交付金をめぐる経緯

### 1 国立大学法人化と運営費交付金

#### (1) 国立大学法人化

平成16年4月、それまで文部科学省の内部組織に位置付けられていた国立大学は、国立大学法人法（平成15年法律第112号）により、独立した法人格を有する「国立大学法人」として運営されることとなった。国立大学が法人化された背景には、平成8年頃から推進されていた行政改革及び国家公務員定員削減策があったとされ、その手段として導入された独立行政法人制度が国立大学法人制度の基本的な枠組みになっている<sup>(1)</sup>。

法人化後の国立大学は、6年間で1サイクル（中期目標期間）<sup>(2)</sup>として、「中期目標」及び「中期計画」に基づいて運営されている（国立大学法人法第30条、第31条）。中期目標は、各国立大学が6年間に達成すべき教育研究や業務運営に関する目標等を記載するもの<sup>(3)</sup>で、各国立大学が原案を作成し、それを基に文部科学大臣が定める。中期計画は、中期目標を達成するための計画として、中期目標の記載事項に対応した計画のほか、予算や収支等に関する計画を記載するもので、各国立大学が策定し、文部科学大臣の認可を得る<sup>(4)</sup>。また、各国立大学は、中期目標・中期計画の達成状況の評価のため、文部科学省に設置された国立大学法人評価委員会による「国立大学法人評価」を受けることが義務付けられている（同法第31条の2）。「国立大学法人評価」として実施されるのは、①毎年度の実績を評価する「年度評価」、②中期目標期間終

\* 本稿は令和元年12月27日までの情報を基にしている。インターネット情報への最終アクセス日も同日である。

(1) 田中弥生・林隆之「国立大学法人評価の設計と実際—大学改革と行政改革のはざままで—」『評価クォーター』12号, 2010.1, pp.2-3.

(2) 第1期：平成16～21年度、第2期：平成22～27年度、第3期：平成28～令和3年度。

(3) 記載事項は、「教育研究の質の向上に関する事項」、「業務運営の改善及び効率化に関する事項」、「財務内容の改善に関する事項」、「教育及び研究並びに組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項」、「その他業務運営に関する重要事項」の5つ（国立大学法人法第30条第2項）。

(4) 中期計画には、中期目標の記載事項に関する計画に加え、「予算（人件費の見積りを含む）、収支計画及び資金計画」、「短期借入金の限度額」、「重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画」、「剰余金の使途」、「その他文部科学省令で定める業務運営に関する事項」を記載する（国立大学法人法第31条第2項）。

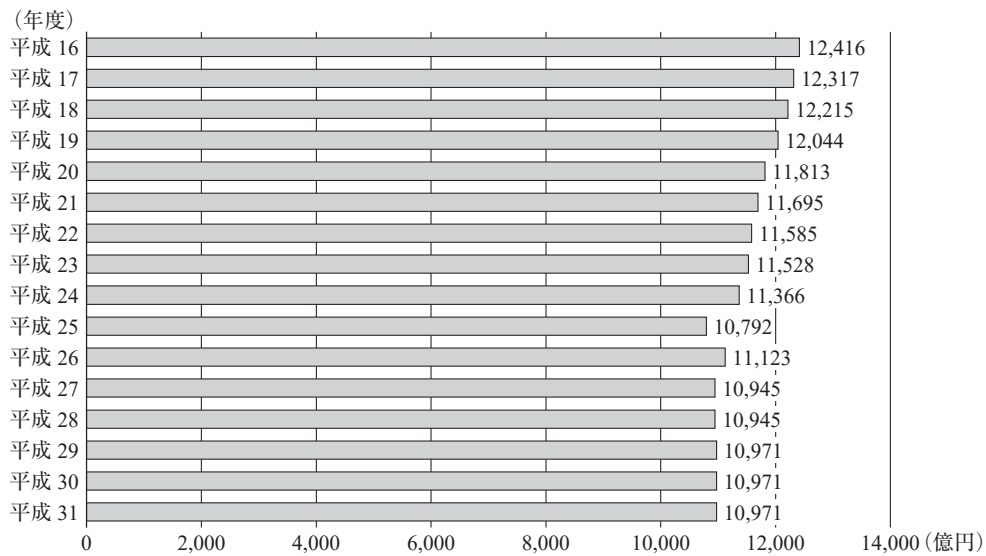
了時に見込まれる実績を評価する「4年目終了時評価」、③中期目標期間の実績を評価する「中期目標期間終了時評価」の3種類である<sup>(5)</sup>。

## (2) 運営費交付金

法人化前の国立大学の運営予算は、国の国立学校特別会計によって一元的に処理されていたが<sup>(6)</sup>、同会計は法人化に伴って廃止された。法人化後の国立大学には、用途の制限がない基盤的経費として、国から運営費交付金が措置されることとなり、各大学は、この運営費交付金と授業料や外部資金等の自己収入を合わせた予算の範囲内で運営されることとなった<sup>(7)</sup>。

運営費交付金の算定をめぐっては、平成15年に衆参両院の委員会において国立大学法人法案が可決された際、政府及び関係者に対し、法人化前の公費投入額を十分に確保し、必要な額の措置に努めるよう配慮を求める旨の附帯決議がなされた<sup>(8)</sup>。しかし、その後の文部科学省と財務省の折衝を経て定められた第1期中期目標期間（平成16～21年度）の算定ルールでは、法人化初年度の平成16年度は前年度以上の予算が確保されることとなったものの、平成17年度以降は、大学の経営改善を求める趣旨で、毎年度、各大学に一律の割合で減額が行われることとなった。こうした運営費交付金の削減は、仕組みを変えつつ第2期中期目標期間（平成22～

図1 運営費交付金の当初予算額の推移



(出典) 各年度の予算政府案(「予算」財務省ウェブサイト<[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/index.html](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/index.html)>)等を基に筆者作成。

(5) ただし、4年目終了時評価及び中期目標期間終了時評価においては、独立行政法人大学改革支援・学位授与機構が実施した各大学の教育研究の状況についての評価結果を尊重することとされている(国立大学法人法第31条の3第1項)。このほか、主な大学評価の仕組みとして、「認証評価」、「自己点検・評価」があり、いずれも学校教育法(昭和22年法律第26号)に基づく。「認証評価」は、文部科学省から認証を受けた評価機関(認証評価機関)が、各大学の運営状況を評価するもので、国公立の全ての大学は7年以内に1回の評価を受けることが義務付けられている。「自己点検・評価」は、大学による自己点検による現状認識と、改善点及び優れた点の自己評価を行うもので、国公立の全ての大学について実施と結果の公開が義務付けられている。ただし評価時期の定めはない。田中弥生「国立大学改革—評価と運営費交付金から捉えた課題—」『評価クォーター』48号, 2019.1, pp.6-7。

(6) 国立大学の全ての収入が国立学校特別会計の歳入となり、一般会計からの繰入れを加えて各大学に改めて配分される仕組みがとられていた。

(7) 永山賀久「法人化とファンディング」『IDE』511号, 2009.6, pp.46-47。

(8) 第156回国会衆議院文部科学委員会議録第13号 平成15年5月16日 p.29; 第156回国会参議院文部科学委員会議録第22号 平成15年7月8日 p.26。

27年度)の終了まで続いた<sup>(9)</sup>。

法人化以降の運営費交付金の予算額の推移は図1のとおりである。なお、運営費交付金が削減される中、各国立大学は競争的資金<sup>(10)</sup>などの外部資金収入を増加させており、法人化以降、国立大学全体の収入規模は拡大している<sup>(11)</sup>。

## 2 評価に基づく運営費交付金の配分

各大学へ配分される運営費交付金の額は、原則として、前年度の配分実績を基準として算定され、学科等の新設や改組、入学定員の増減などがある場合には調整が行われるが<sup>(12)</sup>、運営費交付金の一部については、公的資金投入の説明責任を果たすことや、大学改革を促すことを目的として、評価に基づいて傾斜配分する仕組みも導入されている。ここでは、主な仕組みとして、「国立大学法人評価」に基づく配分及び「重点支援評価」に基づく配分について説明する。

### (1) 「国立大学法人評価」に基づく配分

中期目標期間の終了時に行われる「国立大学法人評価」の結果は、各大学への運営費交付金の配分額に反映される<sup>(13)</sup>。「国立大学法人評価」では、各大学の中期目標の達成状況(教育研究等3事項、業務運営等4事項)がそれぞれ5段階で評価されるが、それらを点数化し、総合点が一定以上となる大学に対し、「法人運営活性化支援分」として運営費交付金が上積みされて配分される。この仕組みによる配分の総額は毎年度30億円とされ、年間1兆円超の運営費交付金総額と比較するとその規模は大きくない<sup>(14)</sup>。また、この仕組みによる各大学への配分額は、次期の評価結果が確定するまでの6年間にわたって固定される<sup>(15)</sup>。

国立大学法人評価は、各大学別に策定された中期目標・中期計画の達成状況を評価するものであり、各大学の業績を相対的に評価する仕組みではない。こうした相対的ではない評価に基づいて運営費交付金の傾斜配分が行われていることは問題であるとする指摘もある<sup>(16)</sup>。

### (2) 「重点支援評価」に基づく配分

文部科学省は、平成25年11月に、第3期中期目標期間(平成28～令和3年度)における国

(9) 第1期中期目標期間においては、各大学の運営費交付金のうち、教育研究経費に相当する部分に一律1%の削減率(効率化係数)が適用された。第2期中期目標期間において効率化係数は大学改革促進係数と改められ、各大学の規模や附属病院の経営状況に応じて決まる削減率が適用される仕組みとなった。福島謙吉「国立大学法人運営費交付金制度の構造的特質と問題点について—国立大学法人化の経緯の分析を通して—」『大学アドミニストレーション研究』5号, 2015, pp.98-100; 国立大学法人法制研究会編著『国立大学法人法コンメンタール改訂版』ジヤース教育新社, 2017, pp.359-363。

(10) 政府などの資金配分主体が研究提案を公募し、当該研究分野の専門家を中心とする関係者の評価に基づいて大学等に配分する期限付きの研究費。日下田岳史「競争的資金」児玉善仁ほか編『大学事典』平凡社, 2018, pp.363-365。

(11) 国立大学の収入全体は、平成16年度(2兆4454億円)から平成29年度(3兆1401億円)にかけて、約3割増加している。文部科学省「国立大学法人等の事業年度決算等について」(各年度)を参照。

(12) 田中秀明「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, 2009.5, pp.7-10. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/09j008.pdf>>

(13) 運営費交付金の配分に「国立大学法人評価」の結果を反映させることは、国立大学法人化のための制度の検討を行った文部省(当時)の「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」による最終報告「新しい「国立大学法人」像について」において提言されている。国立大学法人法制研究会編著 前掲注(9), pp.274-277。

(14) 林隆之「研究評価の拡大と評価指標の多様化(特集 研究評価)」『情報の科学と技術』67(4), 2017, p.159. <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jkg/67/4/67\\_158/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jkg/67/4/67_158/_pdf/-char/ja)>

(15) 田中秀明「国立大学法人のガバナンス—法人評価と運営費交付金の配分に焦点を当てて—」『大学マネジメント』15(5), 2019.8, pp.40-41。

(16) 田中 前掲注(5), p.12。

立大学の改革の方向性をまとめた「国立大学改革プラン」を発表した。そこでは、第3期中期目標期間に目指す国立大学の在り方として「各大学の強み・特色を最大限に生かし、自ら改善・発展する仕組みを構築することにより、持続的な「競争力」を持ち、高い付加価値を生み出す国立大学」が掲げられた<sup>(17)</sup>。こうした方向性に沿って各国立大学への財政支援を行うため、第3期中期目標期間からは、予算上「3つの重点支援枠組み」と呼ばれる区分が設けられ、次のような仕組みにより、「重点支援評価」に基づく運営費交付金の傾斜配分が実施されることとなった<sup>(18)</sup>。

各国立大学は、「3つの重点支援枠組み」(①地域貢献、②特定分野、③世界水準)<sup>(19)</sup>からいずれか1つを選択し、それぞれの運営費交付金から選択した枠組み等に応じた割合の額<sup>(20)</sup>を配分の原資として一旦拠出する。さらに、各大学はそれぞれが選択した枠組みに応じた「ビジョン」、それを実現するための「戦略」、その達成状況を評価するための「評価指標」を設定する。評価は、設定された「戦略」ごとに、毎年度、文部科学省において有識者の意見を踏まえて行われ、「評価指標」の改善状況などが4段階で評価・点数化される。その結果を基に各大学の配分率が決定され<sup>(21)</sup>、これを各大学が拠出した金額に乗じて算出される額が各大学への配分額となる<sup>(22)</sup>。

この「重点支援評価」においても、評価される各大学の「戦略」や「評価指標」は各大学が独自に設定するものであり、それらの評価結果を大学間で比較することはできない。そのため、こうした評価によって順位付けを行い、資金を傾斜配分することは適当ではないとの指摘がある<sup>(23)</sup>。また、「評価指標」には、各大学の取組の成果を表すアウトカム指標ではなく、取組内容を表すインプット指標が設定されていることが多く、成果に着目した評価になっていないことも課題として指摘されている<sup>(24)</sup>。

(17) 文部科学省「国立大学改革プラン」2013.11, p.4. <[https://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/\\_icsFiles/afiefieldfile/2019/06/17/1418116\\_01.pdf](https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afiefieldfile/2019/06/17/1418116_01.pdf)>

(18) 旺文社教育情報センター「国立大「運営費交付金“等”」の仕組と狙い！」2017.5, pp.4-7. <<http://eic.obunsha.co.jp/resource/viewpoint-pdf/201705.pdf>>

(19) それぞれの枠組みの正式な表記は次のとおり。「【重点支援①】主として、人材育成や地域課題を解決する取組などを通じて地域に貢献する取組とともに、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で世界ないし全国的な教育研究を推進する取組等を第3期の機能強化の中核とする国立大学法人を重点的に支援する。【重点支援②】主として、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で地域というより世界ないし全国的な教育研究を推進する取組等を第3期の機能強化の中核とする国立大学法人を重点的に支援する。【重点支援③】主として、卓越した成果を創出している海外大学と伍して、全学的に世界で卓越した教育研究、社会実装を推進する取組を第3期の機能強化の中核とする国立大学法人を重点的に支援する」。「令和元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」文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/\\_icsFiles/afiefieldfile/2019/11/29/1417263\\_01\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afiefieldfile/2019/11/29/1417263_01_1.pdf)>

(20) 各大学の運営費交付金のうち、用途の指定がなく原則として前年度の配分実績を基準に算定される基幹経費に対し、選択した枠組みや人件費比率に応じて決まる0.8~1.6%の割合(機能強化促進係数)を乗じた額。

(21) 各年度の配分率の範囲はおおむね次のとおり。平成28年度:76~119%、平成29年度:78~113%、平成30年度:77~112%、平成31・令和元年度:95~105%。「令和元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」前掲注(19)の「(別紙3)「3つの重点支援の枠組み」による配分額の4か年の評価率」文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/content/1417263\\_04.pdf](https://www.mext.go.jp/content/1417263_04.pdf)>

(22) 例えば、ある大学の運営費交付金の基幹経費に相当する額が100億円で、機能強化促進係数が1.0%であるとすると、100億円の1.0%に当たる1.0億円を配分の原資として拠出することになる。そして、「重点支援評価」の結果、仮に配分率が110%と決定されたとすると、その大学は拠出した1.0億円の110%として1.1億円の配分を受けることになる。旺文社教育情報センター 前掲注(18), p.6.

(23) 田中 前掲注(5), p.12.

(24) 同上, pp.15-17.

## Ⅱ 「成果を中心とした実績状況に基づく配分」の検討

平成 31・令和元年度予算から、評価に基づいて運営費交付金を配分する新たな仕組みとして、「成果を中心とした実績状況に基づく配分」（以下「成果配分枠」）の仕組みが導入された。これは、各大学に共通する指標によって毎年度評価を行い、その結果に基づいて運営費交付金の一部を傾斜配分するものである。

ここではまず、「成果配分枠」の導入経緯と仕組みを確認した上で、「成果配分枠」の導入によってどのような効果が生じると想定されているかについて、ロジックモデルを基に整理する。その上で、主に研究活動の側面に注目し、ロジックモデルに設定されている指標の妥当性について検討する。

### 1 「成果配分枠」の導入経緯と仕組み

#### (1) 導入の経緯

前述のとおり、これまでに導入されてきた「国立大学法人評価」に基づく配分や、「重点支援評価」に基づく配分は、基となる評価が相対的ではなく大学間の比較ができないことなどが課題として指摘されていた。こうした問題意識を背景に、平成 30 年 6 月 15 日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（骨太の方針 2018）では、「教育研究の質的改善に向けて、複数併存・重複する大学評価制度の関係の整理、効率化、客観的な指標に基づく、厳格な第三者による相対的かつメリハリのある評価への改善を図る。大学への財政支援について、改革の取組や教育成果に応じてメリハリ付けを強化し、頑張る大学の取組を後押しする。国立大学法人運営費交付金等について、PDCA の確立、学内配分や用途等の「見える化」、戦略的な配分割合の増加を進める」との方針が明記された<sup>(25)</sup>。その後、以下のような経緯を経て、平成 31・令和元年度予算において、「成果配分枠」の仕組みが導入されることになった<sup>(26)</sup>。

文部科学省は、平成 30 年 8 月に発表した平成 31 年度予算の概算要求において、既存の「重点支援評価」による配分枠を約 100 億円から約 400 億円へ拡大することと、「重点支援評価」の評価指標として、人事給与マネジメント改革や外部資金獲得などの経営改革に関する共通指標を導入することを盛り込んだ<sup>(27)</sup>。

平成 30 年 10 月 24 日に開催された財務省の財政制度等審議会財政制度分科会（以下「財政審分科会」）では、運営費交付金の配分の在り方が議題とされ、財務省は、各大学を共通の成果指標で毎年度評価することと、評価に基づいて配分する割合を運営費交付金全体の 10% 程度（約 1000 億円）にまで拡大することを検討の方向性として示した<sup>(28)</sup>。

同年 11 月 2 日、山極壽一国立大学協会会長（当時）は、財政審分科会が示した、共通指標

(25) 「経済財政運営と改革の基本方針 2018—少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現—」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）pp.66-67. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018\\_basicpolicies\\_ja.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf)>

(26) 経緯について詳しくは、小林信一「大学改革と数字の物語」『科学』89(10), 2019.10, pp.892-893 を参照。

(27) 文部科学省「2019 年度概算要求のポイント」p.8. <[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afiledfile/2018/08/30/1408721\\_01-1.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiledfile/2018/08/30/1408721_01-1.pdf)>

(28) 「文教・科学技術」（財政制度等審議会財政制度分科会（平成 30 年 10 月 24 日開催）資料 1），p.78. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiseia301024/01.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia301024/01.pdf)>

による評価に基づいて配分する割合を10%程度まで高めるとの方向性に対して、国立大学の経営基盤を一層不安定で脆弱にするものであるとして、強く反対する旨の声明を発表した。声明では、評価に基づいて資金配分を行うこと自体の重要性は認めつつ、毎年度ではなく、6年間の中期目標期間を基本とした安定的な資金配分の仕組みの確立を求めた<sup>(29)</sup>。

また、同月28日の衆議院文部科学委員会において、柴山昌彦文部科学大臣（当時）は、評価に基づいて配分する額の割合の拡大について、「仮に、国立大学の第3期中期目標期間、2016年度から2021年度の間である2019年度から毎年度、運営費交付金を余りに大きく変動させるといことになりますと、教育研究の安定性、継続性や、各大学が目指している自主的で計画的な改革の実施というものがどうなるのかということにいろいろと疑問が出てくる可能性があります。そういった観点から、よく議論をしてみたいと考えております」と述べた<sup>(30)</sup>。

こうした経緯を経て取りまとめられた平成31年度予算案は、運営費交付金のうち約700億円を「成果を中心とした実績状況に基づく配分」（「成果配分枠」）により配分し、約300億円を既存の「重点支援評価」の仕組みによって配分するものとなった<sup>(31)</sup>。平成31年3月27日、案のとおり予算が成立し、平成31・令和元年度はこれらを合わせた約1000億円が評価に基づいて配分されることとなった。

## (2) 「成果配分枠」の仕組み

平成31・令和元年度予算では、運営費交付金（1兆971億円）の内、用途の指定がなく原則として前年度と同額が配分される基幹経費（9315億円）の中に、約700億円の「成果配分枠」が設定された。各大学を相対的に評価するため、表1に示した共通指標が使用されることとなり、共通指標ごとに、表1の右列の配分額が割り当てられ、それらが評価結果に応じて各大学へ配分されることとなった。

評価は前述の「3つの重点支援枠組み」において同一の枠組みを選択した大学をグループとして、それぞれのグループ内で、共通指標ごとの点数の算出と順位付けが行われた。各大学にはその順位に応じた配分率（90～110%）<sup>(32)</sup>が割り当てられ、この配分率を、各大学への配分額の基準となる「配分基礎額」（各大学の前年度の基幹経費配分額の一定割合）に乗じて算出される額が各大学への「成果配分枠」による配分額とされた。なお、研究活動に関する評価指標である「運営費交付金等コスト当たりトップ10%論文数」<sup>(33)</sup>による評価は、「3つの重点支援枠組み」の③世界水準に該当する大学のみを対象として試行的に実施された<sup>(34)</sup>。

平成31年度の予算案では、令和2年度以降の「成果配分枠」について、対象額を700億円

(29) 「国立大学法人制度の本旨に則った運営費交付金の措置を！（声明）—国立大学が将来を見通した経営戦略の下に改革を実行していくために—」2018.11.2. 国立大学協会ウェブサイト <<https://www.janu.jp/news/files/20181102-wnew-seimei.pdf>>

(30) 第197回国会衆議院文部科学委員会議録第6号 平成30年11月28日 pp.32-33.

(31) 文部科学省「2019年度予算（案）主要事項」2019.1, 別紙. <[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afldfile/2019/01/18/1412042\\_02.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afldfile/2019/01/18/1412042_02.pdf)>

(32) 評価結果が上位10%の大学は110%、10～30%の大学は105%、30～50%の大学は100%、50～70%の大学は95%、下位30%の大学は90%とされた。

(33) トップ10%論文数とは、論文の被引用回数が各年各分野の上位10%に入る論文数を指す。分野ごとに算出されるのは、研究分野により引用のされ方が異なるためである。文部科学省科学技術・学術政策研究所「科学技術指標2019」（調査資料 283）2019, p.138. <[https://nistep.repo.nii.ac.jp/?action=repository\\_uri&item\\_id=6652&file\\_id=13&file\\_no=3](https://nistep.repo.nii.ac.jp/?action=repository_uri&item_id=6652&file_id=13&file_no=3)>

(34) 「令和元年度国立大学法人運営費交付金における新しい評価・資源配分の仕組みについて（成果を中心とした実績状況に基づく配分の仕組みの創設）」2019.8. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/\\_icsFiles/afldfile/2019/08/09/1417264\\_001.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afldfile/2019/08/09/1417264_001.pdf)>



表1 平成31・令和元年度の「成果配分枠」において設定された共通指標

指標	配分額
<b>会計マネジメント改革の推進状況（注1）</b> (1) 学内の見える化と戦略的な資金配分（学内の可視化による資源配分の最適化） (2) 学外への見える化（経営情報の社会との共有） (3) 産学連携の推進のための環境整備	100億円
<b>教員一人当たり外部資金獲得実績（平成29年度時点）</b> (1) 研究教育資金獲得実績 共同研究、受託研究、受託事業の用途を特定された資金の教員一人当たり獲得実績 (2) 経営資金獲得実績 寄附金、雑収入の用途の特定のない資金の教員一人当たり獲得実績	230億円
<b>若手研究者比率</b> (1) 平成30年5月1日現在の常勤教員数（承継教員及びその他教員の数。任期付き教員を含む。）のうち、40歳未満の若手教員比率	150億円
<b>運営費交付金等コスト当たりトップ10%論文数（重点支援③大学のみ）</b> (1) 第3期中期目標期間の期首である平成28年から平成30年11月現在までの、大学別の被引用数の高い論文を示すTop10%論文数（分数カウント）を、平成28年度から平成29年度の運営費交付金等（特殊要因経費を除き、機能強化促進費（補助金）を含む。）及び科研費等（科学研究費補助金など研究者個人を対象とする競争的研究費）の合計額の平均で除した数値	100億円
<b>人事給与マネジメント改革の推進状況（注2）</b> (1) 業績評価の処遇への反映状況 月給制適用者の昇給（降給）への反映、賞与への反映、任期・雇用更新等への反映、研究費等予算配分への反映、本人へのフィードバック (2) 特記事項 若手教員増加率（上位10%）、外国人教員比率（上位10%）、女性教員比率（上位10%）、年俸制教員比率（上位10%）、クロスアポイントメント制度適用人数（上位10%）、人事計画の策定状況、在職期間の長期化が有利にならない仕組み	120億円
<b>施設マネジメント改革の推進状況（注3）</b> (1) 施設マネジメントの推進のための仕組みの構築 (2) 施設の有効活用 (3) 適切な維持管理 (4) サステイナブルキャンパスの形成	
計	700億円

(注1) 平成30年12月に各大学に対して行われた会計マネジメントの取組状況に関する照会への回答内容を基に、各項目の実施状況に応じて加点し、合計点により順位付けを行う。

(注2) 平成30年10月に各大学に対して行われた人事給与マネジメント改革の実施状況に関する照会への回答内容を基に、各項目について、制度を整備している大学へ加点又は上位10%の大学へ加点し、合計点により順位付けを行う。

(注3) 平成30年5月に各大学に対して行われた施設マネジメントの取組状況に関する照会への回答内容を基に、各項目について、取組の有無及び特に優れた取組の有無により点数化し、合計点により順位付けを行う。

(出典) 「令和元年度国立大学法人運営費交付金における新しい評価・資源配分の仕組みについて（成果を中心とした実績状況に基づく配分の仕組みの創設）」2019.8, 別紙2. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/koutou/houjin/\\_icsFiles/afieldfile/2019/10/29/1417264\\_003.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afieldfile/2019/10/29/1417264_003.pdf)>; 文部科学省「2019年度予算（案）主要事項」2019.1, 別紙. <[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2019/01/18/1412042\\_02.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2019/01/18/1412042_02.pdf)>等を基に筆者作成。

から拡大し、配分率の変動幅も拡大するとの方針が示されていた<sup>(35)</sup>。令和元年12月20日に閣議決定された令和2年度の予算案では、「成果配分枠」は700億円から850億円に拡大し、一方、「重点支援評価」による配分枠が300億円から250億円へ縮小した。また、「成果配分枠」の配分率の変動幅も90～110%から85～115%へと拡大している。共通指標については、「卒業・修了者の就職・進学等の状況」等が新たに教育の成果に係る指標として導入されている<sup>(36)</sup>。

## 2 「成果配分枠」導入のロジックモデル

以下では、「成果配分枠」の導入について、ロジックモデルに沿って検討を行う。ロジックモデルとは、一般に、政策のための投入資源（インプット）から、投入資源による具体的な活動（アクティビティ）、活動に基づく産出物（アウトプット）、活動に基づく成果（アウトカム）に至るまでの各要素間の関係の流れ図や表の形で視覚的に表現したものである<sup>(37)</sup>。ロジックモデルを描き、各要素に対応する評価指標を設定することで、政策の最終目的までの過程を明確にし、評価指標の妥当性を明らかにすることができる<sup>(38)</sup>。

表2は、経済財政諮問会議が取りまとめた「新経済・財政再生計画 改革工程表2019」<sup>(39)</sup>を基に、「成果配分枠」の導入をロジックモデルの形に整理したものである<sup>(40)</sup>。

このロジックモデルは、「成果配分枠」の約700億円（インプット）を客観的評価に基づいて配分する仕組みを導入し（アクティビティ）、配分の対象額や割合を増加させること等（アウトプット）により、我が国の大学の研究生産性の向上などの効果等（アウトカム）が発生し、「予算の効率化」や「教育の質の向上」といった政策目的が実現するという流れになっている<sup>(41)</sup>。

## 3 評価指標の検討

ロジックモデルにおいて設定される評価指標には、十分な妥当性（validity）がある指標を設定することが求められる。妥当性とは、「測定すべきものを測定していること」<sup>(42)</sup>であり、例えば、評価対象である政策以外の要因から大きな影響を受けるような指標や、政策の限られた

(35) 文部科学省 前掲注(31), 別紙。

(36) 「令和2年度文教・科学技術予算のポイント」2019.12, p.4. 財務省ウェブサイト <[https://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2020/seifuan2019/13.pdf](https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2020/seifuan2019/13.pdf)>

(37) ロジックモデルについては本報告書の小池拓自・落美都里「我が国におけるEBPMの取組」Ⅲ-1を参照。

(38) 小野達也「ロジックモデルを用いた評価指標の設定—業績測定の実効性の向上に向けて—」『評価クォーター』46号, 2018.7, pp.52-57.

(39) 「経済財政運営と改革の基本方針2018」前掲注(25)において、財政健全化目標（国、地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を2025年度に実現）を達成するための政策群が「新経済・財政再生計画」として掲げられており、国立大学法人運営費交付金の「成果配分枠」の導入もその中の1つとして含まれている。これらの政策の評価等を行うための指標が「新経済・財政再生計画改革工程表2018」として取りまとめられており、その策定から1年後の進捗状況を反映させたものが「新経済・財政再生計画改革工程表2019」である。

(40) 経済財政諮問会議「新経済・財政再生計画 改革工程表2019」2019.12.19, (6. 文教・科学技術) p.3. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report\\_011219\\_1.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_011219_1.pdf)> なお、国立大学法人運営費交付金については、事務事業「国立大学法人の運営に必要な経費」として行政事業レビューが実施されている。ただし、当該レビューは、運営費交付金全体について評価を行っており、「成果配分枠」の導入に焦点を当てた評価を行っているものではない。同レビューにおいては、アウトカム指標として設定されている「自ら定めた中期目標の前文に掲げる「法人の基本的な目標」に即して、計画的に取り組んでいると認められる法人数」について、外部有識者から、「成果を適切に測るため一層の工夫が必要」との指摘がなされている。また、同指標の目標を90法人中90法人としていることについても、「水準の妥当性について判断できないため、検証する必要がある」と指摘されている。（「平成31年度行政事業レビューシート（文部科学省）国立大学法人の運営に必要な経費」文部科学省ウェブサイト <[https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/other/detail/\\_icsFiles/afie/ldfile/2019/09/03/1419411\\_11.xlsx](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/other/detail/_icsFiles/afie/ldfile/2019/09/03/1419411_11.xlsx)>）。

(41) 「新経済・財政再生計画 改革工程表2019」においては、「成果配分枠」の導入のほかにも、教育に関する複数の取組が共通の政策目的の下に置かれている。

表2 「成果配分枠」導入のロジックモデル

政策目的	インプット	アクティビティ	アウトプット	アウトカム	
				初期	最終
少子化の進展を踏まえた予算の効率化と教育の質の向上	運営費交付金予算額(約1兆1000億円)のうち「成果配分枠」(約700億円)の設定( )内数値は平成31・令和元年度のもの)	各国立大学の成果に係る客観・共通指標により実績状況を相対的に把握し、それに基づいて運営費交付金を配分する仕組みの導入	◆運営費交付金のうち、成果に係る客観・共通指標による相対評価に基づく配分対象額・割合の増加  ほか2指標(評価実施の負担及び大学内の予算管理状況に関するもの)	◆我が国の大学の研究生産性(インプットに対する論文数等)の向上 【目標】運営費交付金等コスト当たりトップ10%論文数について、重点支援枠組み③世界水準の16大学の加重平均が前年度より増加  ◆国立大学法人における寄附金受入額の増加 【目標】2014年度:約729億円→2020年度:2014年度比1.3倍  ◆若手研究者比率の増加 【目標】40歳未満の大学本務教員割合を3割以上	◆(インプットに対する)被引用回数トップ10%論文数の増加  ◆企業等からの大学・公的研究機関への投資額の増加  ◆教育の質の向上(大学卒業者の就職・進学等率など3指標の向上)

(注) 出典資料において「KPI第1階層」とされている指標をアウトプット、「KPI第2階層」とされている指標をアウトカム(初期)、「政策目標」とされている指標をアウトカム(最終)として整理した。なお、アウトカム指標中の「インプット」は、必ずしも運営費交付金額又は「成果配分枠」の配分額に限定されない。

(出典) 経済財政諮問会議「新経済・財政再生計画改革工程表2019」2019.12.19, (6. 文教・科学技術) pp.3, 11. 内閣府ウェブサイト <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report\\_011219\\_1.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_011219_1.pdf)>; 「新経済・財政再生計画 改革工程表2018—経済・財政一体改革の海図—」(2018年12月20日経済財政諮問会議決定) pp.19-20. 同 <[https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report\\_310325.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/report_310325.pdf)> を基に筆者作成。

側面にしか関わらないような指標は、妥当性が十分ではないとされる<sup>(43)</sup>。

このような妥当性の観点から、表2のロジックモデルに設定されている指標のうち、アウトカム指標の1つである「(インプットに対する)被引用回数トップ10%論文数の増加」(表2「アウトカム」欄参照)に注目し、検討を加える。

(1) ビブリオメトリクス指標による研究評価の課題

「被引用回数トップ10%論文数」とは、論文の被引用回数が各年各研究分野の上位10%以内に入る論文の数<sup>(44)</sup>であり、国や大学等が質の高い論文をどれだけ生み出しているかを表す指標として用いられる。このような、論文数や被引用回数といった文献情報を用いた定量指標は「ビブリオメトリクス指標」と呼ばれる。ビブリオメトリクス指標は、明確で分かりやすく、分析のための論文データベースが発展しているという事情もあって利用が加速しているが、ビブリオメトリクス指標による研究活動の評価をめぐるのは、以下に述べるような課題が指摘されている<sup>(45)</sup>。

(42) 妥当ではない測定について次のような例え話がある。「ある月のない夜、男が街灯の下で何かを必死で探していた。通りがかった人が、どうしたのか尋ねると、その男が少し離れた真っ暗な通りの方を指して言うには「コンタクトレンズを落としたんです、あの辺りに」。「なぜあっちを探さないんですか?」と再び尋ねると、その男曰く「あそこは暗くて何も見えない。見えるのはここだけですから」。小野 前掲注(38), pp.51-52.

(43) 同上, pp.48-51.

(44) 前掲注(33)を参照。

(45) 研究評価においてビブリオメトリクス指標を利用する際の一般的な原則として、科学計量学の研究者らが示した「研究計量に関するライデン声明」がある。小野寺夏生・伊神正貫「研究計量に関するライデン声明について」『STI Horizon』2(4), 2016. 冬, pp.35-39. <<https://www.nistep.go.jp/wp/wp-content/uploads/NISTEP-STIH2-4-00050.pdf>>

### (i) ビブリオメトリクス指標の算出方法に起因する課題

論文数や被引用回数は、研究評価において用いられる基本的なビブリオメトリクス指標であるが、これらの指標の算出方法に起因する課題として、次のことが指摘されている。

まず、論文数については、論文数の算出に使用される論文データベースの収録対象の大半が、英文の雑誌論文であるため、英語以外で発表されることが多い分野の研究や、雑誌論文以外の形態で研究成果が発表されることが多い分野の研究は、正当に評価されないおそれがあることが挙げられる<sup>(46)</sup>。特に人文・社会科学分野については、研究成果の発表媒体や言語が多様であり、指標の算出の基となる論文データベースに含まれない成果が他の分野と比較して多いため、ビブリオメトリクス指標による評価は難しいと指摘されている<sup>(47)</sup>。例えば、第2期中期目標期間の「国立大学法人評価」において、各国立大学から提出された研究業績（論文以外も含む3万2000件）のうち、論文データベース<sup>(48)</sup>に収録されていた業績は、全分野平均で69%であったのに対し、人文学では5%、社会科学では22%と低い割合であった<sup>(49)</sup>。

また、共著による論文数のカウント方法としては、共著者それぞれについて1編とカウントする「整数カウント」と、著者数に応じて案分してカウントする「分数カウント」のいずれかが用いられているが、整数カウントでは、研究成果の水増しを助長するおそれがあり、分数カウントでは、案分の決定方法が自明でないなど、それぞれの方法に課題があるとされている<sup>(50)</sup>。

次に、被引用回数については、上で挙げた課題に加え、研究が発表されてから引用されるまでのタイムラグがあること、研究分野によって引用慣行が異なること、自己引用など、研究の質とは無関係な被引用回数の増加があり得ることなどの課題が指摘されている<sup>(51)</sup>。

一方、研究論文のオープンアクセス化<sup>(52)</sup>の進展により、オープンアクセス誌に高い投稿料を支払って論文を掲載できる研究者が有利になっていることや、投稿料さえ受領すれば、査読を適切に行わずに論文を掲載するいわゆる「ハゲタカ出版」の横行などにより、ビブリオメトリクス指標自体の意義が変化しているとされ、ビブリオメトリクス指標を評価や分析に利用する際には、こうした点にも留意が必要であるとの指摘もある<sup>(53)</sup>。

### (ii) 論文数と被引用回数だけによる評価の一面性

ビブリオメトリクス指標による研究活動の評価においては、論文数は研究成果の「量」の指標として、被引用回数トップ10%論文数は研究成果の「質」の指標として使用されていると

(46) 政府の大規模研究開発プロジェクトの資金などの外部資金を多く得ている研究チームは、論文以外の研究成果を出す傾向が高くなるとの調査もある。村上昭義「論文を生み出すような研究活動の活発度とその変動要因—NISTEP 定点調査2017の深掘調査からの示唆—」『STI Horizon』4(3), 2018. 秋, pp.48-53. <<https://www.nistep.go.jp/wp/wp-content/uploads/NISTEP-STIH4-3-00146.pdf>>

(47) 林隆之「大学評価の現場における人文・社会科学の研究評価の現状」『学術の動向』23(10), 2018.10, pp.16-17. <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/tits/23/10/23\\_10\\_16/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/tits/23/10/23_10_16/_pdf-char/ja)> 人文・社会科学分野の研究評価の課題について詳しくは、標葉隆馬「人文・社会科学を巡る研究評価の現在と課題」『年報科学・技術・社会』26号, 2017, pp.1-39を参照。

(48) エルゼビア社の論文データベース「Scopus」。

(49) 林 前掲注(47), p.16.

(50) 孫媛「研究評価のための指標—その現状と展望—(特集 研究評価)」『情報の科学と技術』67(4), 2017, pp.179-180. <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jkg/67/4/67\\_179/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jkg/67/4/67_179/_pdf-char/ja)>

(51) 同上, pp.179-180.

(52) 学術論文等をウェブ上に無料で公開することにより、誰もが障壁なくアクセスできるようにする仕組み。オープンアクセス誌では、出版コストは研究者が負担する投稿料によって賄われることが多い。尾城孝一・市古みどり「オープンアクセスの現在地とその先にあるもの」『大学図書館研究』109号, 2018.8, pp.1-3. <[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jcul/109/0/109\\_2014/\\_pdf-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jcul/109/0/109_2014/_pdf-char/ja)>

(53) 小林信一「日本の科学技術の失われた20年」『科学』87(8), 2017.8, pp.737-738.

みることができる。しかし、このような「量」と「質」の指標の測定のみでは、大学の研究力の一面のみがクローズアップされる可能性があるとの指摘がある<sup>(54)</sup>。

例として、A大学とB大学の同じ研究領域の業績を評価するケースを考える。各大学の論文の被引用回数を((論文1の被引用回数),(論文2の被引用回数),...)と表記することとし、A大学の研究業績が論文数9本で、その引用回数が(50, 2, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1)、B大学の研究業績が論文数7本で、その引用回数が(9, 8, 8, 8, 7, 6, 1)であると仮定する。このときA大学は、論文数においても、突出した被引用回数を持つ論文(ここでは被引用回数50回以上をトップ10%論文と想定)の数においてもB大学を上回っている。一方、B大学は、トップ10%論文こそ存在しないものの、ある程度の被引用回数を持つ論文を複数生み出している。このような場合、B大学は、研究力の「厚み」という面においては、A大学よりも優れていると考えることもできる。このように、論文数やトップ10%論文数のような単純な指標だけでは捉えることができない研究力の側面があることが指摘されている<sup>(55)</sup>。

## (2) 論文生産性指標の課題

論文生産性指標とは、研究者数や研究資金などのインプット指標を分母に、論文数(総論文数、被引用回数トップ10%論文数等)などの研究成果の指標を分子に置いて算出される指標である<sup>(56)</sup>。ロジックモデルの評価指標として用いられている「インプットに対する論文数」や、「成果配分率」の共通指標の1つである「運営費交付金等コスト当たりトップ10%論文数」も、それぞれ論文生産性指標の1つである。研究活動へ公的資金を投入することの説明責任が問われる中、国や大学がいかに効率的に研究成果を生み出しているかという観点から、論文生産性指標を用いた分析が行われることがあるが<sup>(57)</sup>、論文生産性指標による分析には、上で述べたビブリオメトリクス指標が抱える課題に加え、インプット(分母)と研究成果(分子)の関係に起因する課題の存在が指摘されている。

例えば、論文生産性指標の分子に「国立大学の自然科学系の論文数」を置いて分析する際、分母を「国立大学の自然科学系の研究開発費」とするか、「国立大学の全分野の研究開発費」とするかによって、算出される論文生産性の数値は大きく異なる。この例の場合では、分母としては、前者を設定する方が、分子の部門との整合性が高く、より精緻な情報を得ることができる。しかし、精緻な分析を行おうとすると、研究部門ごとに細かく区分されたデータが必要になるなど、データの利用可能性などの面で困難が生じることが指摘されている<sup>(58)</sup>。

また、論文生産性指標は、研究資金等のインプット(分母)から論文数等の研究成果(分子)へ至るプロセスに対する理解がないままに使用されることも多いとされる。論文生産性を向上

(54) 小泉周・調麻佐志「大学の研究力をどのように測るか?」『一橋ビジネスレビュー』65(1), 2017. 夏, pp.58-64.

(55) 小泉・調は、研究力の「厚み」を測るための指標として、「論文の集積度」を提案している。これは、被引用回数の降順に論文をグラフの横軸に並べて、縦軸にそれぞれの論文の被引用回数をプロットした際、原点を通る45度の直線を通る点の座標を指標とするものである。これによって例に挙げた2大学を比較すると、A大学が2、B大学が6となり、後者のほうが「厚み」があるということになる。同上, pp.61-62.

(56) 小林 前掲注(26), p.894.

(57) 「文教・科学技術」(財政制度等審議会財政制度分科会(平成30年4月17日開催)資料3), pp.68-72. 財務省ウェブページ <[https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiseia300417/03.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia300417/03.pdf)>; Department for Business, Energy & Industrial Strategy, *International comparative performance of the UK research base 2016*, 2017, pp.18-19. <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/660855/uk-research-base-international-comparison-2016.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/660855/uk-research-base-international-comparison-2016.pdf)> など。

(58) 伊神正貫「論文の生産性分析を考える—分析者・利用者が確認すべきことと、分析を実施する上での課題—」『STI Horizon』4(4), 2018. 冬, pp.35-37. <<https://www.nistep.go.jp/wp/wp-content/uploads/NISTEP-STIH4-4-00156.pdf>>

させる上でどのような方策が有効であるかを見出すには、インプットがどのようなプロセスを経て研究成果へつながっているかについての理解が必要であるという指摘もある<sup>(59)</sup>。

#### 4 因果関係の検討

EBPMの観点から検討すべき、評価指標以外の事項としては、政策の実施とアウトカム指標の間の因果関係が存在するか否かが重要になる。国立大学法人運営費交付金であれば、「成果配分枠」を導入し、相対評価に基づく配分を増やすことで、「(インプットに対する)被引用回数トップ10%論文数」などのアウトカム指標が向上するという、政策の有効性を示すエビデンスの有無が問われる<sup>(60)</sup>。このようなエビデンスの有無が「成果配分枠」の導入の際に検討されたとの事実は、各府省の資料等からは確認できない。

今後、政策の有効性を確認するためには、「成果配分枠」の実施状況を継続的に把握し、分析する必要がある。また、その分析においては、「成果配分枠」導入の純粋な効果を評価するため、他の要因を除外して分析を行うことが求められる<sup>(61)</sup>。

なお、諸外国の状況を見ると、評価に基づく資金配分の仕組みは、これまでに世界の様々な国で導入されており、その導入による論文数や被引用回数等の指標への影響について、幾つかの分析が行われている。しかし、それらの指標の変化を、評価に基づく資金配分の仕組みに起因するものと、それ以外の要因に起因するものとに区別することは困難であるとされ、評価に基づいて資金配分を行うことの効果について確立した知見は得られていないとの指摘がある<sup>(62)</sup>。

### Ⅲ 英国の研究評価と資金配分

Ⅱでは、我が国の「成果配分枠」について、ロジックモデルのアウトカム指標に課題があることと、政策の有効性を示すエビデンスについて検討が行われた形跡がないことを指摘した。ここからは、比較的古くから評価に基づく資金配分を行っている英国の例に注目して、評価と資金配分を連動させる仕組みの導入により、研究活動にどのような影響が生じ得るかについて検討する。英国では、国立大学への補助金は教育用と研究用に区分されており、評価に基づく配分は、研究用の補助金に限って実施されている。なお、配分のための評価は、ピアレビュー<sup>(63)</sup>によって行われる。

#### 1 英国（イングランド）における大学の運営資金の配分

英国においては、日本の運営費交付金に相当する用途の制限がない国立大学への交付金はブロックグラント（包括的補助金）と呼ばれる。ただし、英国のブロックグラントは教育用と研究用に明確に区分されており、この点が、日本の運営費交付金との特徴的な差異となっている<sup>(64)</sup>。以下では、イングランドにおける教育用及び研究用のブロックグラントの概要を述べる。

(59) 同上, p.37.

(60) エビデンスの考え方については小池・落 前掲注(37), III-2を参照。

(61) 同上, III-2.

(62) Daniele Checchi et al., "Do performance-based research funding systems affect research production and impact?" *Higher Education Quarterly*, 73(1), 2019.1, pp.45-46. <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/hequ.12185>>

(63) 同じ分野の専門家による評価。

(64) 大崎仁「大学運営のメカニズム（第6回）大学運営資金の確保」『IDE』582号, 2016.7, pp.70-71.

### (1) 教育用ブロックグラント

教育用のブロックグラントは、イングランドにおける高等教育の規制等を担っている学生局（Office for Students: OfS）が、各大学の学生数や専攻分野などの外形的な基準に基づいて配分しており、その総額は約13億ポンド（約1833億円）（2019～20年度）である<sup>(65)</sup>。各大学の教育の質を評価する取組として、教育卓越性・学習成果評価枠組み（Teaching Excellence and Student Outcomes Framework: TEF）<sup>(66)</sup>が実施されているが、その結果はブロックグラントの配分額には反映されない。ただし、各大学はTEFの評価結果<sup>(67)</sup>に応じて、定められた上限を超える授業料を設定することができるとされている<sup>(68)</sup>。なお、英国では1998年以降、授業料の導入及びその引上げにより、国立大学の経常収益に占める授業料収入の割合が拡大しており、近年は、授業料収入が国からの補助金収入や外部からの収入を上回り、最も大きな割合を占めるようになってきている<sup>(69)</sup>。

### (2) 研究用ブロックグラント

イングランドの大学の研究支援は、基盤的経費と競争的資金の併用によるデュアルサポートシステムによって行われている。基盤的経費に相当するのが研究用ブロックグラントであり、英国リサーチ・イノベーション機構（UK Research and Innovation: UKRI）<sup>(70)</sup>の中に設けられたリサーチ・イングランド（Research England）が配分を担う。一方、競争的資金については、UKRIの中に置かれている研究評議会（Research Councils）が審査し、各大学へ配分する。

研究用ブロックグラントの規模は約17億ポンド（約2397億円）（2017～18年度）であり、競争的資金の約27億ポンド（約3807億円）（同）と比較して規模は小さいが<sup>(71)</sup>、競争的資金とは異なり用途の制限がないことや、英国の大学は米国の大学などと比べて企業など外部からの研究資金の収入が少ないことから、ブロックグラントを獲得することの重要度は高いとされる<sup>(72)</sup>。

## 2 研究評価に基づく研究用ブロックグラントの配分

1986年、全英の大学を対象とする第三者的な研究評価が初めて実施された。その背景には、

(65) Office for Students, “Guide to funding 2019-20,” 2019.5.9, pp.4-7. <[https://www.officeforstudents.org.uk/media/784a1671-6e18-45e5-8fa8-8a676f2c9530/ofs2019\\_18.pdf](https://www.officeforstudents.org.uk/media/784a1671-6e18-45e5-8fa8-8a676f2c9530/ofs2019_18.pdf)>; 山田直「学生局と英国リサーチ・イノベーション機構の新設」『レポート—英国大学事情—』2017.7.3. 科学技術振興機構サイエンスポータル <[https://scienceportal.jst.go.jp/reports/britain/20170701\\_01.html](https://scienceportal.jst.go.jp/reports/britain/20170701_01.html)> 報告省令レート（令和2年1月分）を基に、1ポンド＝141円として計算。

(66) 2017年に教育卓越性枠組み（Teaching Excellence Framework: TEF）から改称された。

(67) 進学率や就職率等のデータ及び専門家による評価に基づき、金・銀・銅の3段階の称号又は条件付きの称号が授与される。Office for Students, “The Teaching Excellence and Student Outcomes Framework (TEF): A short guide to the awards,” 2019.6. <[https://www.officeforstudents.org.uk/media/0c6bd23e-57b8-4f22-a236-fb27346cde6e/tef\\_short\\_guide\\_-\\_june\\_2019\\_final.pdf](https://www.officeforstudents.org.uk/media/0c6bd23e-57b8-4f22-a236-fb27346cde6e/tef_short_guide_-_june_2019_final.pdf)>

(68) 2019年入学者の授業料については、上限9,000ポンド（約127万円）のところ、9,250ポンド（約130万円）まで設定可能とされている。 *ibid.*

(69) 2017～18年度の英国の大学（全ての国立大学及び私立のバッキンガム大学）の総収入に占める授業料の割合は約47%に及ぶ。Universities UK, “HIGHER EDUCATION IN FACTS AND FIGURES 2019”, 2019.10, p.23. <<https://www.universitiesuk.ac.uk/facts-and-stats/data-and-analysis/Documents/higher-education-facts-and-figures-2019.pdf>>

(70) 2018年4月1日、英国の7つの研究評議会（Research Councils）、イノベートUK（Innovate UK）、リサーチ・イングランド（Research England）が統合され発足した。UK Research and Innovation, “Annual Report and Accounts 2018–2019,” 2019, p.6. <<https://www.ukri.org/files/about/ukri-annual-report-and-accounts-2018-2019-pdf/>>; 山田 前掲注(65)

(71) Department for Business Innovation & Skills, “THE ALLOCATION OF SCIENCE AND RESEARCH FUNDING 2016/17 TO 2019/20,” 2016.3, pp.10, 12. <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/505308/bis-16-160-allocation-science-research-funding-2016-17-2019-20.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/505308/bis-16-160-allocation-science-research-funding-2016-17-2019-20.pdf)>

(72) 佐藤郁哉編著『50年目の「大学解体」20年後の大学再生—高等教育政策をめぐる知の貧困を越えて—』京都大学学術出版会, 2018, pp.235-236.

マーガレット・サッチャー (Margaret Thatcher) 政権下において、学術研究に公的資金を支出することの説明責任が問われるようになり、根拠に基づく選択的な研究資金配分が求められるようになったことがあるとされる。以降、研究評価は不定期に実施されており、これまでに計7回 (1986年、1989年、1992年、1996年、2001年、2008年、2014年) 実施された<sup>(73)</sup>。2019～20年度のイングランドにおける配分額を見ると、リサーチ・イングランドが配分する研究用ブロックグラント約17億ポンド (約2397億円) のうち、約11億ポンド (約1551億円) が研究評価に基づいて配分されることとなっている<sup>(74)</sup>。

直近に実施された2014年の研究評価 (REF2014) を例に、研究評価が資金配分に反映される仕組みの概要を紹介する。REF2014は、英国を構成する4地域それぞれにおいて研究資金の配分を行う4つの財政審議会によって実施された。研究評価のために、研究分野に応じて36の評価パネル (当該分野を専門とする研究者などからなる委員会) が設けられ、各大学はそれぞれの分野ごとに、研究成果、研究が社会・経済・文化等に与えたインパクトの事例、博士号取得者数、研究費獲得状況などに関する資料を提出する。このうち、研究成果については、各大学が指名した研究従事者 (research active staff) 1人につき4点まで提出することができることとされ、学術論文や書籍だけでなく、デザインや上演、展示なども成果として認められる。提出された資料は、評価パネルによるピアレビューによって、研究成果の質、研究のインパクト、研究環境 (研究資源や研究基盤) の3側面について5段階の評価がなされ、さらに、それらが重み付け<sup>(75)</sup>されて総合点が算出される<sup>(76)</sup>。

評価パネルによる研究評価の結果は、研究用ブロックグラントの配分機関に提供され、研究分野ごとに研究者の数や研究のコスト規模に応じた調整がなされた上で各大学に配分される<sup>(77)</sup>。この研究評価の結果は、次の研究評価が実施されるまで、毎年度のブロックグラントの配分に利用されるが、配分額の算出の仕組みは年度によって変わることがある<sup>(78)</sup>。

### 3 研究評価制度の課題

研究評価制度の先進事例として参照されることの多い英国の研究評価であるが、その意義については、肯定・否定両面から様々な見解が示されている。

研究評価に肯定的な見解としては、大学の学術研究に公的資金を投入することの説明責任が果たされる、組織としての研究戦略が明確化される、実績主義・成果主義により研究の質が向上する<sup>(79)</sup>といったものがある。一方、否定的な見解としては、ピアレビューの実施に莫大なコストがかかる<sup>(80)</sup>、研究者が自分の業績に直結しない仕事を避ける傾向が生まれる、研究内容

(73) 同上, p.229. 第1回と第2回はRSE (Research Selectivity Exercise)、第3回から第6回はRAE (Research Assessment Exercise)、第7回はREF (Research Excellence Framework) の名称で実施された。次回は2021年に実施される予定である。

(74) “How we fund research.” Research England website <<https://re.ukri.org/research/how-we-fund-research/>>

(75) REF2014では研究成果の質65%、インパクト20%、研究環境15%の重み付けとされた。Higher Education Funding Council for England et al., “Research Excellence Framework 2014: The results,” 2014. 12, p. 3. REF website <<https://www.ref.ac.uk/2014/media/ref/content/pub/REF%2001%202014%20-%20full%20document.pdf>>

(76) *ibid.*, p.3.

(77) 佐藤編著 前掲注(72), pp.233-235; Research England, “Research England: how we fund higher education institutions,” pp.13-15. <<https://re.ukri.org/documents/2019/how-we-fund-heis-pdf/>>

(78) 例えば、5段階で表される研究評価の結果について、2011～12年度までは上から3段階目までの評価であればブロックグラントが配分されたが、2012～13年度以降は上から2段階目までの評価でなければ配分されなくなった。さらに、2015～16年度からは、1段階目の評価と2段階目の評価の配分割合が、3:1から4:1に変更された。すなわち、高い評価を得た大学により多くの資金が配分される仕組みになった。佐藤編著 同上, pp.255-266.



や手法が均質化されるといった指摘がある<sup>(81)</sup>。このように対立する見解はあるものの、佐藤郁哉同志社大学教授によれば、研究活動に関連する次の3点の課題、すなわち、「研究活動における大学間の序列の固定化」、「研究をめぐる競争の激化」、「研究評価をめぐる戦略的対応（ゲーミング）の横行」については、肯定派・否定派を含む論者の間で見解がほぼ一致しているという<sup>(82)</sup>。以下、その要点を述べる。

### (1) 研究活動における大学間の序列の固定化

英国の研究評価は、各大学の研究資源の規模に応じて公平な条件で評価を行うものではない。各大学の組織や設備などの研究資源にはそれぞれ差があり、他よりも充実した研究資源を有する大学は優れた業績を生み出しやすく、評価においては有利となる。このような大学が高く評価されて多くの資金配分を獲得すると、より充実した研究資源を得ることになり、評価が行われるたびにその影響は累積していく効果を持つ<sup>(83)</sup>。研究評価を資源配分と連動させる仕組みは、こうした効果によって、大学間の序列の固定化や格差の拡大を招いているとされる<sup>(84)</sup>。

### (2) 研究をめぐる競争の激化

評価制度の中で各大学は、資金獲得や大学のブランド価値向上を目的として、より高い評価結果を目指して活動することになる。限られた研究資金を相対評価によって各大学へ配分する仕組みの中では、他の大学がより高い評価を目指して活動する限り、過去のある時点と同じ評価を得るためにも、それまでに費やした以上の努力とコストが必要となる<sup>(85)</sup>。このような競争の激化が、研究の質の向上をめぐるのではなく、評価制度への順応競争や、戦略的対応（後述）によって起こっているとすれば、評価が適切に機能しているとは言い難く、また、研究評価による大学間競争の激化は、評価の枠組みの中でより高く評価される研究業績の刊行を優先させる圧力となり、個々の研究者の研究活動やキャリア構築にも影響を及ぼす可能性がある<sup>(86)</sup>。

(79) REF2014の実施主体によると、前回の研究評価と比較して高評価とされる研究成果の割合が増えており、研究の質が改善しているとされる（“REF2014 Key facts,” 2014.12. REF website <<https://www.ref.ac.uk/2014/media/ref/content/pub/REF%20Brief%20Guide%202014.pdf>>）が、その増加の程度がそのまま研究の質の向上の程度を示すわけではない。例えば、ライフサイエンス分野では、2008年の研究評価（RAE2008）と2014年の研究評価（REF2014）との比較において、5段階中の最高評価を得た研究成果の割合が103%増加したとされているが、計量書誌学的分析によれば、それだけの増加を示す根拠は得られておらず、最高評価を与える被引用回数値の低下が生じている可能性が示唆されているとの指摘がある。佐藤編著 前掲注(72), pp.248-249; Steven Wooding et al., “UK Doubles Its “World-Leading” Research in Life Sciences and Medicine in Six Years: Testing the Claim?” *PLoS ONE*, 10(7), 2015.7.23. <<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0132990>>

(80) REF2014の実施にかかった人件費等のコストは2億4600万ポンド（約347億円）に及ぶと試算されており、その9割以上を各大学が負担したとされる。Technopolis Group, “REF Accountability Review: Costs, benefits and burden,” 2015.7, p.6. <[https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2015/11/REF\\_costs\\_review\\_July\\_2015.pdf](https://www.technopolis-group.com/wp-content/uploads/2015/11/REF_costs_review_July_2015.pdf)>

(81) 佐藤編著 前掲注(72), pp.241-250. これらの見解は、必ずしも実証的な根拠に基づいて主張されているものではないとされる。

(82) 同上, pp.249-250. また、教育に関しては、「研究偏重による教育の軽視」が課題であることも、論者の中で意見はほぼ一致しているとされる。

(83) このような累積の効果は「マタイ効果」と呼ばれる。Robert K. Merton, “The Matthew Effect in Science,” *Science*, Vol.159 No.3810, 1968.1.5, p.62.

(84) 佐藤編著 前掲注(72), pp.245-246, 251-258.

(85) この様子は、ルイス・キャロル『鏡の国のアリス』の登場人物にちなんで、「赤の女王効果」（Red Queen effect）と呼ばれる。Aldo Geuna and Ben R. Martin, “University Research Evaluation and Funding: An International Comparison,” *Minerva*, 41(4), 2003.12, pp.300-304.

(86) 佐藤編著 前掲注(72), pp.258-266; 小林信一「研究開発におけるファンディングと評価—総論—」『国による研究開発の推進—大学・公的研究機関を中心に— [本編]』（調査資料 2011-2）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012, p.156. <[https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_3487162\\_po\\_20110214.pdf?contentNo=1](https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3487162_po_20110214.pdf?contentNo=1)>

### (3) 研究評価をめぐる戦略的対応（ゲーミング）の横行

実質的な研究の質の向上を伴わずに、見せかけの評点を高めることを目的として取られる戦略的対応は「ゲーミング」などと呼ばれ、研究評価の信頼性を損なうものとして問題視されている。

優秀な研究者の引き抜きや名義借りはその一例である。前述のREF2014では、申請時の在籍研究者の業績がその大学の業績として扱われる仕組みとなっていたため、申請時期を狙って優秀な研究者の引き抜きを行ったり、実際には教育や研究にほとんど関与しない外国の研究者と契約を結んで在籍扱いにしたりするような行為があったとされる<sup>(87)</sup>。

戦略的対応の別の例として、研究従事者の絞り込みが挙げられる。研究評価においては、申請する大学が指定した研究従事者の業績を対象に評価が行われるが、戦略的対応をとる大学は、研究従事者を指定する際、高い評価が見込めそうな研究者に絞り込んで指定することがあるとされる。このような行為は、評価の正確性を損なうものであり、また、研究従事者として指定されなかった研究者の意欲を減退させ得るものとして懸念されている<sup>(88)</sup>。

英国では、研究評価が実施されるたびに、このような戦略的対応を阻止するためのルールが策定されるが、その裏をかく戦略が即座に生み出されるという「いたちごっこ」の状況にあるとされる<sup>(89)</sup>。

## おわりに

英国における評価と研究資金配分を連動させる仕組みが抱える課題は、我が国における評価に基づく配分制度を検討する上でも参考になると考えられる。ただし、その際、両国の資金配分方法や評価制度などの相違から留意が必要な点もある。

例えば、英国においては、ブロックグラントは研究用と教育用に区分されており、業績評価に基づいて配分されるのは研究用のブロックグラントに限られている。一方、日本の国立大学の運営費交付金は、研究用や教育用といった用途の区別がなされていない。そのため、研究評価の結果による配分額の増減が、教育など研究以外の活動に影響を及ぼす可能性がある。これを避けるため、研究評価による傾斜配分の対象となる交付金には用途の区別を設け、研究用に限定することが必要であるという指摘がある<sup>(90)</sup>。

また、英国の研究評価はピアレビューによって行われるが、日本の「成果配分枠」における評価は定量指標によって行われていることも重要な相違点である。定量指標による評価は、ピアレビューによる評価に比べ、財政的・人的負担が少ないことや、評価の客観性・透明性が高いことが利点として挙げられるが<sup>(91)</sup>、その一方で、本稿のⅡ-3(1)でもビブリオメトリクス指標を例として取り上げたように、様々な課題の存在が指摘されている。なお、英国では、

(87) Nicholas Stern, "Building on Success and Learning from Experience: An Independent Review of the Research Excellence Framework," 2016.7, p.12. GOV.UK website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/541338/ind-16-9-ref-stern-review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/541338/ind-16-9-ref-stern-review.pdf)>

(88) *ibid.*, p.13.

(89) 佐藤編著 前掲注(72), pp.277-278.

(90) 小林 前掲注(26), p.895.

(91) Thomas Zacharewicz et al., "Performance-based research funding in EU Member States: a comparative assessment," *Science and Public Policy*, 46(1), February 2019, pp.111-112. <<https://academic.oup.com/spp/article-pdf/46/1/105/27775768/scy041.pdf>>

2014年から2015年にかけて当時のブロックグラントの配分機関である英国高等教育助成会議（Higher Education Funding Council: HEFCE）が、研究評価における定量指標の役割に関する調査を実施しており、その結果をまとめた報告書は、ピアレビューが現時点で最も過誤の少ない評価手法であり、定量指標はピアレビューの役割を代替できるものではないと結論付けている<sup>(92)</sup>。

現在、我が国では、内閣府を中心として、「エビデンスシステム」と呼ばれるデータベースの構築が進められている。これは、研究活動のインプット（資金、人材）、アウトプット（論文、特許等）及びアウトカム（経済・社会的効果）に関する情報が各府省庁や大学等に分散しており、分析に用いることができないという現状認識のもと、これらの情報を相互に連携させ、標準化されたデータとして整備するものである<sup>(93)</sup>。こうしたデータベースの構築により、投入される研究費の種類と研究成果の関係の分析などが可能になるとされ、国立大学法人運営費交付金の配分制度についても、EBPMの取組が前進することが期待されている<sup>(94)</sup>。その際、本稿のⅡで紹介したような、指標が抱える課題・限界や、Ⅲの英国の例で説明したような、制度の導入に伴う弊害などの可能性も考慮に入れた上で、資金配分制度の検証や改善が行われることが求められる。

（なかむら しんや）

92) 「研究評価における評価指標の役割—HEFCEの報告書より—」『カレントアウェアネス-E』No.294, 2015.12.10. <<https://current.ndl.go.jp/e1745>>; James Wilsdon et al., *The Metric Tide: Report of the Independent Review of the Role of Metrics in Research Assessment and Management*, Higher Education Funding Council for England, 2015.7, pp.136-140. UK Government Web Archive website <[https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160702150018/http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE,2014/Content/Pubs/Independentresearch/2015/The,Metric,Tide/2015\\_metric\\_tide.pdf](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160702150018/http://www.hefce.ac.uk/media/HEFCE,2014/Content/Pubs/Independentresearch/2015/The,Metric,Tide/2015_metric_tide.pdf)>

93) 内閣府政策統括官（科学技術・イノベーション担当）「研究力の分析に資するデータ標準化の推進に関するガイドライン」2019.4.5, p.3. <[https://www8.cao.go.jp/cstp/evidence/guideline\\_honbun.pdf](https://www8.cao.go.jp/cstp/evidence/guideline_honbun.pdf)>

94) 「「エビデンスシステム構築めざす」平井科学技術担当相」『科学新聞』2019.4.12.