

法人化の現実と課題

天 野 郁 夫

目 次

1. はじめに
2. 法人化の効果と評価
3. 文部科学省と国立大学法人
4. 組織運営の構造
5. 事務部門と事務職員
6. 財政と自己収入
7. 民間資金の獲得
8. 公的な外部資金
9. 財務 —— 人件費と施設整備費
10. 結び

法人化の現実と課題

天 野 郁 夫*

The Realities and Prospectives of National University Reform in 2004

Ikuo Amano

1. はじめに

国立大学法人の発足から3年が経過した。法人化により国立大学の経営体化がどのように進んだのか。その現状はどうか。そこから新たに、どのような課題が見えてきたのか。

それについて、これまでにさまざまな記事や論文が書かれ、またアンケート調査を含むさまざまな調査がなされてきた。そうしたなか、筆者を研究代表者に国立大学財務・経営センター研究部スタッフを中心とした研究グループが実施した調査は、最も包括的なものといってよい（その詳細については、『国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究』（平成15～18年度日本学術振興会科学研究費補助金〔基盤研究A 課題番号15203033〕最終報告書を参照）。この調査は、組織運営、財務、人材、施設の4つの側面について調査票を用意し、86国立大学法人の学長（ ）と担当理事（ 、 、 ）に送付して回答を求めた（筑波技術大学を除いている）。調査の時点は法人化2年目の終わりの2006年3月、結果的に84大学から回答を得ることができた（人材のみ83大学）。

調査は、あらかじめ用意した質問項目について、選択肢の中から該当するものを選択してもらうという、社会調査の一般的な方法をとったが、同時に、多くの自由記入欄を設けて、回答者である学長や担当理事に直接の、生の声を可能な限り記述してもらうことにした。事前に設定した質問項目だけで掘り上げるには、法人化に伴って生じた変化が大学によって多様であり、かつ個性的であるだろうことが、事前のヒアリングなどからわかっていたからである。

一般の社会調査の場合、この種の自由回答の記入数は、少数にとどまるのが通例である。ところが実際に調査票を回収してみると、予想以上に、というより驚くほどに多くの学長・理事が、この欄に、豊かな内容の回答を寄せていることがわかった。それは、生じつつある変化に対する学長や理事の関心がそれだけ強く、また危機感が深いことを示唆している。国立大学法人化の現実を、より学長や理事のより深い意識や問題認識の層まで掘り下げて、把握し理解するには、アンケート調査の結果の数量的な処理・分析と同時に、あるいはそれ以上に、そうした自由記入欄の多彩な、現実感にあふれた記述・意見の内容を別途、総合的に整理し、分析する作業が不可欠ではないのか。

* 国立大学財務・経営センター名誉教授

大学経営の第一線にあって苦闘している学長や理事たちの、切実な思いや意見だけを取り出して検討を加えることは、法人化の現実を認識し、その未来を考える上で、大きな価値を持っているはずである。

本論はそうした問題意識から、自由記入欄に示された学長・理事の意見や見解を中心に、いわば質的・定性的な法人化の現状分析を試みたものである。法人化の制度的な枠組みや、文部科学省の国立大学対象の諸施策について、学長や理事の明らかに事実誤認と思われる指摘やコメントもないわけではない。しかし、それもまた現状認識の一部に他ならないと考え、明らかな誤記・脱字などは別として、文中に代表的なもの、個性的なものを取り混ぜ、具体的な回答例をそのまま可能な限り引用、収録することにした。

2. 法人化の効果と評価

2. 法人化の効果 —— 総合的な評価

法人化の効果についての学長たちの認識を、総括的な一枚の表からはじめよう。表は、「法人化は総じて下記の点について、プラス・マイナスどちらの効果があったと思いますか」という問いに対する、アンケート調査の回答結果を整理したものである。「どちらともいえない」を中心に、「大いにプラス」から「大いにマイナス」まで、5段階でたずねている。回答者は84国立大学法人の学長、法人化2年目の終わる時点での調査であることを念頭において、結果を見ていくことにしよう。

表から明らかなように、法人化の効果に対する学長の評価は全体として、きわめて高い。「大いに」と「やや」を加えたプラス評価は、1項目を除くすべての項目で過半数を超えており、90%を超える項目も3項目を数える。例外的に低い1項目というのは「学生の意識改革」であるが、法人化が学生とのかかわりの小さい改革であったことからすれば、当然といえよう。

その効果に関する質問項目をいくつかのグループに括り、「大いにプラス」という積極的な評価の数値を見ていくと、効果の濃淡と法人化をめぐる問題の所在が浮かび上がってくる。

- (1) まず、法人化の効果がもっとも高く評価されているのは、大学の「個性化・自律化・競争力向上」にかかわる項目である。特に「個性化」と「自律化」については40%前後の学長が積極的に評価している。法人化の目的は、何よりも国立大学の「親方日の丸」的性格を変え、「護送船団方式」を廃止することにあったが、それはほぼ狙い通りに達成されたといってよいだろう。
- (2) 法人化の第2の狙いは、「管理運営の合理化・効率化」にあった。これについても評価は大きくプラスに傾いている。法人化は「組織の活性化」にも、効果があったと判断されている。ただ、「財務の健全性」については、学長の評価は厳しい。プラス評価は半数強にとどまり、「大いにプラス」と評価する学長は15%にすぎない。この項目についてはマイナス評価（表には示していないが）の学長が19%と最も多いことも、指摘しておくべきだろう。
- (3) 法人化のもたらした意識面での変化については、大学としての「一体感の形成」や「合意形成」面での効果を認める学長が、「大いにプラス」が7%前後、「ややプラス」を加えても60%前後と、他の項目に比べて著しく少ないのが注目される。法人化の第3の狙いは、学長を中心とした執行

部の権限強化にあったが、教授会中心のボトムアップ型の合意形成から、トップダウン型のそれへの移行が、必ずしもスムーズに進んでいないことを、学長自身が認める結果になっているといっている。

- (4) 法人化によって、教職員の意識改革がどこまで進んだかについても、学長の評価は高いとはいえない。教員に比べて、職員の意識改革が遅れ気味だという学長の評価も気になる。上に見た合意形成や一体感の形成に対する低い評価とあわせて、執行部と一般の教職員の間に、法人化に伴う改革の必要性や現実についての認識に、ギャップがあることをうかがわせる。
- (5) 法人化が大学の機能面に及ぼした効果については、「社会貢献の拡充」面での評価が際立って高く、法人化を契機に大学が急速に、産官学連携・地域貢献などを中心とした社会貢献を、活動の第3の柱として重視し始めたことを物語っている。教育・研究活動の活性化に対する効果は、それに比べて低く評価されており、研究活動については6%だが、マイナス評価の学長がいることも指摘しておくべきだろう。

表 法人化の効果について

	大いにプラス	大いに+ややプラス
大学の個性化	42.2	91.6
大学の自主性・自律性	38.6	83.2
大学の競争力向上	31.3	79.5
管理運営の合理化・効率化	36.1	95.1
組織の活性化	31.3	90.3
財務の健全性	14.8	53.1
全学的な合意形成	8.5	58.5
大学の一体感の形成	6.0	62.6
教員の意識改革	22.0	86.6
職員の意識改革	17.1	85.4
教育活動の活性化	22.0	74.4
研究活動の活性化	20.7	74.4
社会貢献の拡充	34.1	87.8
学生支援の活性化	19.5	76.8
学生の意識改革	1.2	18.3

学長たちの評価は、要約すれば次のようになるだろう。

法人化は、その狙い通り、これまで文部科学省の行政機構の一部だった国立大学を、経営体として自立させ、自律的にすることにほぼ成功した。国立大学法人はそれぞれに、自らの大学としての個性に自覚的になり、他大学との競争力の大小を意識するようになった。学長を中心とする執行部中心の管理運営体制が強化され、組織の活性化もはかられた。法人化は、教育・研究・社会貢献と

いう大学の3大機能のうち、教育・研究活動の活性化にも効果があったが、何よりも活性化されたのは社会貢献活動である。大学の社会に対する開放性は、著しく増したといっていよい。

しかし、大学経営の根幹である財務の健全性については、現状ではそれが保証されているとは、いいがたい。運営費交付金制度の下、自己収入の獲得努力や経費の節減努力が求められるようになった。その努力は惜しまないとしても、(あとで見るように)毎年1%の効率化係数と付属病院にかかる2%の経営改善係数、それに5年で5%という人件費の削減要求が、重くのしかかっているからである。また学長を中心に執行部の権限が強化されたことは確かだが、教職員、特に職員の意識改革は十分とは言えず、何よりも構成員の合意形成や一体感の形成という点で、問題があるといわざるを得ない。

2年目が終わったところで、全体としての法人化の功罪を云々することは難しいが、プラス・マイナス相半ばしているというのが、学長たちの現状認識ということになる。

2.2 法人化の功罪 —— 学長たちの声

上に見たのは、予め設定した調査項目に対する回答結果だが、調査票には、先に触れたように法人化に対する学長たちの生の声を聞く「自由回答」欄が設けられている。「法人化に関して感じることがありましたら自由に」記入を、というこの欄には、84大学中44大学と、ほぼ半数の学長が意見を寄せている。意見を寄せているのは主として単科の小規模大学や、いわゆる地方国立大学の学長であり、大規模・研究大学の学長はほとんどいない。法人化による影響をどのタイプの大学が、より強く受けているのかをうかがわせる結果である。

寄せられた意見の中には、法人化を歓迎する積極的な意見もあるが、深刻な問題を指摘するものが多数を占める。特に効率化係数、格差問題、制度の不安定性、中途半端な自由化、国の縛り、先行きの不透明感などを問題にする意見が一般的である。以下、自由回答欄から、代表的と思われる学長の意見のいくつかを記しておこう。

(なお各大学の分類ラベルは、国立大学財務・経営センターが、『国立大学の財務』(各年度、同センター)で、財務分析の際に用いているものを使用した。旧帝大(7校の旧制帝国大学)、医総大(付属病院を持つ総合大学)、医無総大(付属病院を持たない総合大学)、理工大(理工系大学)、文科大(文科系大学)、医科大(医科系大学)、教育大(教員養成系大学)、大学院大(大学院大学))

・「国立大学が自らの経営努力・判断により、積極的に取組みを進めていく環境が整えられつつある点は評価したい。しかし、法人化された国立大学の先行きがどうなるか、大学の中に不安感がある。第2期目の中期目標の期間にどのような変革があるのかが不透明である。効率化係数、病院経営改善係数の負担は、将来の大学に重大かつ深刻な影響を与える。また法人化によってショウ・アップされ難かった教育・研究部門の教員が日陰に入った感がある。さらに、競争的資金と基盤的経費と車の両輪として進めるという約束が必ずしも果たされていない。基盤的経費を現場の立場から常に吟味するシステムを早急に構築する必要がある」(医総大)。

・「法人化により大学の活性化が図られる一方、地方の小規模単科大学としては、効率化係数、人件

費の削減はきわめて厳しい。法人化の最大のメリットであった自主性、自律性の拡大が、現実として非常に困難になりつつある」(文科大)。

- ・「法人化そのものは、大学の裁量が大きくなり歓迎すべきことではあるが、行政改革の一環として法人化が行われており、そのために運営費交付金の削減や人件費の削減が求められ、苦しんでいる。法人化は教育研究の活性化につながるはずであるといわれても、一方で大幅な人員削減をせざるを得ず、スタートラインから余力の小さい地方大学にとっては、大学のトータルの教育研究活動の低下は避けられないものとする」(医総大)。
- ・「法人化は、国立大学の存在感をよりいっそう鮮明にする機会であると考えている。法人化は、大学のより自主・自立を促すものと解釈しているが、いまだ規制が多いこと、そしてさまざまな業務がこれまで以上に増えているように思う。そのため、逆に業務の効率化が進まなくなっている。より一層、競争状態を作り出すことと、競争のための条件の同一化をはかってほしい」(医無総大)。
- ・「地方国立大学が地域に果たしてきた役割を評価しようという姿勢が感じられず、すべての国立大学を同一の尺度で評価しようとしており、地方国立大学の存在意義を計画に位置づけるべきである。大学のあり方が「科学技術立国」や科学技術政策の立場ばかりから議論され、高等教育のあるべき姿からの議論がなく、地方国立大学の役割にも目を向けるべきである」(医総大)。
- ・「法人化のメリットを活かせるようになるためには、もう少し時間を要するであろう。政府は法人化の成果を急ぐあまり、大学の自主的変革に期待を寄せていないようであるが、あまりに性急になりすぎると、法人化は不消化に終わる可能性がある。ある程度時間をかけて、大学が確実にかつ主体的に変化する道をとることが、長い目で見ると成果を生むのではないだろうか」(医総大)。

こうした意見の中でも指摘されている、個別の具体的な法人化の課題や問題点について、以下に順次、学長や担当理事の生の声を中心に、見ていくことにしよう。

3. 文部科学省と国立大学法人

3.1 目標・計画・評価 ― 文部科学省との関係(1)

国立大学法人にとって、大学運営の与件として最も重要なのは、文部科学省との関係である。それは何よりも、中期目標・計画の策定と、その文部科学省による認可、各年度及び計画期間終了時の実績報告書の作成と提出、それに基づく国立大学法人評価委員会による評価、それを踏まえた次期の目標・計画の策定と評価結果に応じた予算措置という、PDCA(プラン・ドウ・チェック・アクション)のサイクルの形で、制度化されている。

計画終了時の評価とそれに基づく予算措置がどうなるかは、まだ数年先の問題ということもあって、これまでのところ、この制度について学長たちの意見はおおむね肯定的である。目標・計画の策定、実績報告書の作成は「管理運営の合理化・効率化」に役立っていることを、大方の学長が認めている。「教育・研究活動の活性化」についても(数値は低くなるが)同様である。法人評価委員会が行う各年度の実績評価についても、合理化や活性化に効果があると認める学長が多い。このシ

システムのメリット、デメリットについて意見をたずねる自由回答欄を用意したが、そこにメリットを記入した学長は56人にのぼっている。

- ・「具体的な目標を立て、期限を切って着実に遂行していくという目標と管理やP D C Aサイクル等が大学経営に入り込み、ぬるま湯的環境から抜け出す機会になっている」(医無総大)。
- ・「中長期的な視点を踏まえて、教育研究活動の進展や社会のニーズに機動的に対応した、総長のリーダーシップによる法人の自律的かつ計画的な運営を行うことができる」(旧帝大)。
- ・「これまで、中・長期的な大学の目標を設定していなかった大学にとっては、目標を設定することにより大学全体のモチベーションが上がった。実績報告書を作成することにより、計画した事業の計画した事業の進捗状況や改善すべき点がより明確になった。法人評価委員会による評価により、第三者評価や社会への説明責任の意識が高まった」(医総大)。
- ・「それぞれの資料作成の過程において、各事業の進捗状況が確認できる。法人評価委員会の評価により、他大学との位置付けが明らかになるなど、学内への啓蒙に役立つ」(医総大)。

しかし、学長たちはこのシステムを、無条件に肯定しているわけではない。デメリットを挙げる学長も、55人とほぼ同数いるからである。そのデメリットとして多くの学長(38人)が挙げているのは、事務量、作業量、書類作成時間等の増大である。

- ・「目標計画の作成、評価への対応に対する事務量の著しい増大」(文科大)。
- ・「目標や計画の策定、自己点検評価が大学の業務運営活動のうち大きなウエイトを占めるようになっており、特に教員については、本務である教育研究活動の時間を割かなければならないことも生じている」(医総大)。
- ・「年度計画と実績報告の作成に、多くの労力と時間をかけざるを得ない状況にあり、そのたの業務や教員の教育・研究等への影響が懸念される」(医総大)。

制度そのものに対する疑問や批判もある。

- ・「成果が現れるのに時間を要する教育・基礎的学術分野の実施は、中期計画で扱うことは必ずしも合わない」(旧帝大)。
- ・「短期的な成果を追求する傾向が強くなっていることは、長期的展望にたった活動を弱めている」(医総大)。
- ・「「合理化・効率化」や「活性化」に効果があるとしても、それは教職員(とりわけ優秀な教員)の多大の犠牲の上になりたっている。抜本的な改善策が必要である」(文科大)。
- ・「計画・評価が自己目的化し、法人にとってその作業に関する負担が過重になると、法人にとっていちばん重要である教育・研究の活性化の阻害要因として機能することになる」(旧帝大)。

法人化から3年、各年度の実績報告だけでなく、中期目標・計画の全体的な実績評価と、それを踏まえた次の中期目標・計画の策定期が近づいている。文部科学省と国立大学法人評価委員会、それに大学評価・学位授与機構は、教育研究活動を含む総体的な評価について、具体的な枠組み・方法の原案作りを急いでいるが、それは、教職員に対する書類作成のための負荷の、さらなる増大を意味している。教育研究の活性化のために導入された、経営体としてのPDCAサイクルが、教職員、「とりわけ優秀な教員」の事務量を増やし、時間を奪いつつある。適切な評価のために、何が、どこまで必要とされる情報なのか。評価する側は、評価される側の学長たちのこうした現場からの声に、耳を傾ける必要があるだろう。

3.2 運営費交付金制度 —— 文部科学省との関係(2)

文部科学省と国立大学法人をつなぐものとして、もうひとつ重要なのは「運営費交付金」制度である。この制度についても、学長たちの評価は高い。管理運営の合理化にも、教育・研究活動の活性化にも、その効果を認める学長が8割を超えている。しかし同時にこの場合にも、学長たちが手放しでこの制度を歓迎しているわけではないことが、自由回答欄の記述から読み取れる。回答を寄せた学長は、メリット・デメリット同数の51人である。

まずメリットだが、回答に多く見られるのは、自由度・自律性・裁量・弾力性などの言葉である。

- ・「自由度がましたことにより、特定事業に集中した配分ができる点や、事業毎のバランスを考慮した配分ができる点」(医総大)
- ・「大学が自律的に運用できること。年度繰越ができるようになり、効率的な運用が可能になった」(医総大)
- ・「従来、国の予算会計制度の制約が課され、予算は費目別に管理されて自由な配分ができなかったが、法人化により、予算の配分が法人の裁量によって可能となり、法人の戦略や状況に応じた柔軟かつ迅速な物的・人的資源の配分ができるようになった」(旧帝大)
- ・「運営費交付金がルールに従って削減されることから、合理化・効率化はせざるを得なくなる。また外部資金等を獲得する必要から、産官学連携を含めた社会貢献活動に力を入れざるを得なくなる」(医総大)

これに対して、デメリットの場合には、不安定性・減額・効率化係数・制限・格差などの言葉が多く出てくる。

- ・「授業料標準額の値上げ、人事院勧告準拠など、中期計画期間中でさえ交付金の枠組みの変更があり、計画を立てがたい点は不安材料である」(旧帝大)
- ・「効率化係数、付属病院経営改善等の削減要素があること、及び法人制度設計を超えた国の施策により、長期的な見通しが立たないこと」(医総大)
- ・「全体が少なく、自由度にあまりにも制限が加わり、裁量する余地が少ない。競争的資金の配分比

率が多すぎる」(医総大)。

- ・「中期計画期間中にもかかわらずさまざまな社会的要因から、実質的に運営費交付金の減額が図られ、学内での使途が自由であるメリットを行使することの余地がなくなっているのが実態」(旧帝大)。
- ・「制度そのものの前に、運営費交付金総額の少なさがある。これは初めから大学間格差があって、それが解消されていないからである」(医総大)。
- ・「大学の努力が交付額に影響する、インセンティブの利き方が低い」(医総大)。
- ・「経営的な経費のみカバーし、施設整備等投資的経費を無視している。人勤実施の財源は国責任であるべき」(文科大)。

「国立」大学法人という制度設計上、やむをえないこととはいえ、国の会計制度をはじめとする行財政制度の枠が、法人としての大学経営にさまざまな制約として働き、折角手にした「自由」の行使を限定的なものにしていることへの、学長たちの苛立ちがうかがわれる。

国立大学法人の、最大の資金源である運営費交付金制度のあり方については、財務担当理事対象の調査結果(自由回答欄)にも、実務担当者としてのより具体的に厳しい意見が示されている。とくに単科大学の理事からは、悲鳴に近い声があがっている。

- ・「運営費交付金の導入によって、特別会計時代のように予算の項目に厳格に拘束されることがなくなり、柔軟な財政支出・運用が可能になったこと、また、剰余金を目的積立金とすることにより、年度をまたがって計画的な資金運用が行えるようになったメリットは大きい。しかしながら、文科系中心大学である本学は、経常経費に占める人件費や義務的経費の割合が極めて高いが、人件費の大幅な削減は教育サービスの低下をきたすため限界があり、また、義務的経費である建物等の維持管理費や光熱水費等の削減にも限界が見え始め、柔軟に運用できる経費の増加には期待がもてず、活力ある大学運営は次第に困難になることが予想される」(文科大)。
- ・「法人化に伴い、会計制度が弾力的になると想定していたが、現在あまり従来と変わらずに、大学に自由度が限られている現状である。効率化係数及び経営改善係数による運営費交付金の減少が、大学運営にじわじわと負の影響を与えている」(医総大)。
- ・「法人化は個々の大学の自由度を増し、自主的運営の部分が拡大するなどの鳴り物入りであったが、けっしてそのようなことはなく、限られた予算と毎年の効率化係数による予算削減のため、運営は年毎に厳しくなり、基準定員を大幅に下回る教員しか雇用できない状況にある。また政府の方針に振り回される部分が少なくなく、長期的な財政計画が立てられない(立ててもすぐ変更)状況にある。また、建物や施設の老朽化など、地震への備えは不十分で、地震災害時に大きな被害が出るのではないかと、本当に恐れている・・・自己収入の道がほとんどない〔文系の〕単科大学は、人件費を含む財政面での硬直化からの脱却が最大の課題であるが、なかなかいい解を見つけがたく、苦慮しているのが現状である」(教育大)。
- ・「国立大学の法人化スキームは、大学の裁量権の拡大というキャッチフレーズであったが、その後

の各種の制約、とくに財政面での縮減により、実施困難に直面している。さらに、人件費削減による沈滞ムードが学内に広がっており、大学の危機ととらえている。大学は社会の将来を決する知的基盤、人材養成の場であり、単純にサービス部門等の他のセンター同様の扱いではないと考えている」(旧帝大)。

- ・「国立大学法人の予算は、国立大学当時の教育職員や事務職員をベースに算出されており、学生数にくらべて教職員数が少ない本学にとっては、財政的に厳しい状況にある。とくに、教育的配慮から現状でも少ない教員数を削減することは困難であり、また教育環境の充実に必要な教育経費がきわめて不足した状態にある。一方では、自己収入の増額には学内資産の活用が不可欠であるが、その活用手段が限定されており、地域の特色を生かした自己収入増加を実施する手段が少ない」(理工大)。

法人化の議論の過程でも問題視されたことだが、6年の中期計画と政府予算の単年度主義との矛盾が、毎年の運営費交付金の配分額や配分方法の(大学の側から見れば恣意的な)変更となってあらわれ、長期的な展望にたった大学経営を困難にしている。学長の法人化評価で「財務の健全性」についてのそれが際立って低いことは、すでに見たとおりだが、その基底には、運営費交付金制度が抱えるこうした問題点や制約、限界があることを指摘しておくべきだろう。

4. 組織運営の構造

4.1 意思決定の仕組み

前掲の表に見たように、学長の95%が、法人化による「管理運営の合理化・効率化」をプラス評価していたが、その「合理化・効率化」はなによりも、ボトムアップからトップダウンへの意思決定方式の変化として、学長たちに認識されていると見てよい。

法人化以前の国立大学では、学長を中心とした執行部が制度的に存在せず、教学と経営の両面にわたる重要事項は、教授会での審議を経て、最終的には評議会で決定されることになっていた。大学によっては、学部長会議や部局長会議が「擬似」役員会的な役割を果たし、学長の補佐職として副学長を置く大学もあったが、そこに最終的な決定権限があったわけではない。法人化前に行った調査の結果によれば、自分に期待される役割をリーダーとしてのそれ(41%)よりも、調整者的な役割にあると認識する学長が多数(48%)を占めていたことは、それを裏書している。これに対して今回の調査結果では、学長の8割(81%)までが、期待されているのはリーダー的役割だと答えている。法人化によって学長の認識は、そして、実際の役割も、大きく変わったのである。

国立大学法人においては、経営の中枢を担う役員会の構成員(理事)の任命権は、学長にある。「理事の任命に当たって、何をどの程度重視しているのか」をたずねた質問で、学長が、「役職者の力量・経験」(74%)に次いで、また「担当業務の専門性」(52%)以上に、重視しているとしたのは、学長自身の「方針・意向」(69%)であった。「部局との関係」(22%)が軽視とはいわぬまでも、重視されなくなったのは大きな変化である。経営にかかわる、もうひとつの重要組織である経営協

議会の外部委員の任命についても、「学長の意向・方針」(58%)が重視されており、監事は文部科学大臣の任命だが、学長が事実上の推薦権を持っている。それだけではない。学長・役員会のいわばブレインとして、ほとんどの大学(86%)が学長補佐制度を設けているが、その任命について、最も重視されているのは「学長の方針・意向」(86%)であり、「部局からの推薦」(4%)を重視する大学はほとんどない。法人化によって、学長がいかに大きな権力を握るようになった(ことを実感している)かがわかる。

具体的な意思決定過程で、誰がいちばん大きな影響力を持っているのか、学長自身の認識をたずねた調査項目によれば、「年度計画の作成」(1位学長55%、2位役員会17%、以下同じ)従来の新規概算要求にあたる「特別教育研究経費等の要求」(58%、16%)「学内の予算配分方針」(61%、21%)と、いずれも学長の影響力が最も強いとされている。それに比べて、かつての評議会の後身である教育研究評議会や部局教授会と言うまでもなく、理事や経営協議会、それに大多数の大学(78%)が法人化後も置いている部局長会議などの影響力は、著しく低い評価になっている。学長が握った大きな権力は(学長自身の認識や評価であることを考慮に入れたとしても)実際に行使されていると見てよいだろう。

トップダウン型の意思決定の機構が整備され、学長及び役員会の権限が制度的に保障された結果として、「意思決定の際の手続き」は著しく簡素化され(80%)「意思決定の速度」も速くなった(80%)と、学長たちは考えている。それは「合意形成の手続き」の簡素化(66%)や「合意形成の速度」の迅速化(73%)をも、意味している。しかし、ボトムアップからトップダウンへの、意思決定過程のこの急激な転換に、学長が問題や不安を感じていないかといえ、どうやらそうではない。合意形成の速度は速くなったが、「合意の水準」が強まったと考える学長が半数に満たない(43%)のは、そのひとつの表れと見るべきだろう。

それだけでなく、権限の著しい強化にもかかわらず、学長・役員会、それに経営協議会と教育研究評議会という公的な意思決定機構のほかに、(意思決定に間接的ではあるが関与、ないし関係する)さまざまな非公式の組織を、ほとんどの大学が設けている。たとえば、法人化に伴って姿を消すのでは、と考えられていた部局長会議やそれに相当する組織(連絡会議、運営会議、懇談会など)が大部分の大学(78%)で存続しており、連絡調整や意見・情報の交換、円滑な大学運営などに、その主要な目的があるとされている。

- ・「本部と部局の自由な意見交換や情報交換の場を設けることにより、相互の密接な連携と円滑な意思疎通を担保するため」(医総大)
- ・「役員会の下に役員及び部局長を構成員とする大学運営会議を設置し、学長の迅速な意思決定と円滑な業務の執行を確保することを目的とする」(医総大)
- ・「円滑な大学運営に資するため、教育研究等に関する重要事項の全学的意見集約や役員会と部局の連絡調整や委員会等での決定事項の周知のために設けている」(旧帝大)
- ・「大学の方針と、教育・研究の現場である部局との情報交換や意見交換は必須である。大学のような教育・研究組織においてはトップダウンとボトムアップが健全に機能することが重要である」

（医無総大）。

- ・「部局長は、法人化後の執行部と学部教授会の間で情報伝達の重要な役割を担っており、部局長の正しい理解がないと、全学の運営にも支障をきたす。執行部と部局長の共通認識のために、運営会議の重要性は高い」（医総大）。
- ・「大学運営の具体的事項及び学内共同教育研究施設に関する重要事項について審議するとともに、各部局間の連絡調整を図り、法人の一体的運営に資するため」（医総大）。

部局長会議のメンバーの大多数は、教授会によって選出される部局長から構成される。この基本的にボトムアップ型の組織の存続は、トップダウン型への意思決定方式の移行に伴う、本部・部局間の緊張・葛藤関係の緩和措置的な役割を期待されてのことだろう。しかし、それだけではない。学長中心の本部・執行部の権限がいかに強化されても、教育研究の現場の長である部局長の了解と合意なしには、実質的な大学運営は成り立たない。単科大学は別として、複数の部局を持つ大学にとって部局長会議は、非公式とはいえ依然として、円滑で一体的な大学運営に不可欠の組織なのである。

ただ、そうはいても、従来のボトムアップ型の意思決定に中心的な役割を果たしてきた諸組織の役割の変化、意思決定過程での地位の低下は、明らかである。先に見た大学経営の中核的な問題である、「年度計画」（21%、32%、36%）、「新規概算要求案」（28%、30%、36%）、「学内予算配分案」（33%、30%、40%）のいずれの作成過程についても、法人化前にくらべて教育研究評議会（旧評議会）部局長会議、部局教授会の3組織の役割がそろって大幅に縮小されたことが、今回の調査結果から知られる（括弧内の数字は「役割が小さくなった」と答えた学長の比率。教育研究評議会、部局長会議、部局教授会の順）。このうち部局長会議について、法人化後の変化をたずねた質問の結果によれば、全学的な重要性はこれまでより増したとされるものの、会議の開催回数が増えたわけではなく、会議の時間は短くなり、審議事項も減っている。その位置付けは明らかに変化し、低下したと見なければなるまい。

このように、ボトムアップ型のその弱体化とひきかえに強化された、トップダウン型の意思決定機構だが、それを具体的にどのように構築するのかについて、各大学ともまだ模索の状態が続いていることが、調査結果からうかがわれる。

法人の制度設計によれば、役員会（学長・理事）経営協議会、教育研究評議会が公的な組織だが、経営・教学のどちらについても、それだけでは大学運営が円滑に行われたいことを、すべての国立大学法人が認識している。とりわけ大学運営の中核となるべき役員会について、大多数の大学（69%）が、経営上の重要事項についての実質的な審議の場として、「十分に機能している」とする一方で、その機能を「充実・強化するための組織」を別に設置している大学が、8割を超えている。拡大役員会・役員懇談会・役員連絡会・役員打合せ・理事懇談会・大学運営会議・部局長連絡会議・企画運営会議・経営戦略会議・企画戦略会議、といったその名称からは、大学運営の現実と法人制度とのすり合わせのための、各大学の工夫のあとがうかがわれる。

- ・「役員懇談会：役員会の審議事項をはじめとする諸問題について、率直な意見交換を行い、円滑な運営を行う」(旧帝大)
- ・「役員連絡会：役員間の連絡調整、種々の問題の整理を目的とし、週一回のペースで開催している。また、学長と学部長との懇談会を開催し、役員会の機能の円滑化を図っている」(医無総大)
- ・「企画戦略会議：機動的・戦略的な法人運営を実現し、個性豊かな大学づくりを推進するため、その方策を企画・検討することを目的とする」(医総大)
- ・「運営会議：役員会が審議すべき事項を厳選・重点化し、役員会の効率的運営と審議の実質化をはかる」(医総大)
- ・「拡大役員会：理事数が少ないため、学長補佐数名を任命して、理事とともに大学運営の業務を分担してもらっている。大学運営会議：資源の調達、配分について、提案、審議に参画してもらっている」(文科大)

学長・役員会の権限が強化されたといっても、部局教授会中心の従来型の意味決定メカニズムを、短期間に、また全面的に変更することは難しい。また権限の行使には、その前提として、合理的で説得的な大学運営の方針策定と、それに対する学内の了解や合意が必要とされる。上に見た多様な名称の非公式の組織は、いずれもそうした現実を踏まえて、新しい意思決定・執行体制の構築をめざすなかで生まれたものであり、企画立案のためのブレイン的機能の強化、学内意見の集約と調整、執行部方針の了解と合意など、さまざまな狙いの下に、役員会の外延の拡大をはかるものになっている。

4.2 教育研究評議会と経営協議会

国立大学法人の制度設計では、経営協議会と教育研究評議会の2つが、役員会と並ぶ必置の組織になっている。経営協議会の前身は、学長諮問会議だが、法人化とともに学長を議長に、学長が指名する理事及び職員、学長の任命するそれ以外の有識者(外部委員)からなる「法人の経営に関する重要事項を審議する」組織と位置づけられ、中期目標・計画や予算、自己点検評価など、経営にかかわる主要事項は、この経営協議会での審議が必要になった。権限は著しく強化されたことになる。その経営協議会の委員は、原則半数を外部委員にあてることになっている。任命に当たって何を重視したかについて、学長が「民間的発想の導入」(81%)、「学識や専門性」(58%)、「地域との関係」(43%)などをあげていることから知られるように、学外委員の多くは民間有識者であり、地方の大学の場合には地元出身者が多数を占めている。運営諮問会議時代に比べて、全学的重要性が増し(92%)、開催回数(92%)、審議事項(83%)ともに増え、委員の審議へのコミットメントが強まった(81%)というのが、大方の学長の意見である。

これに対して、かつては全学の最高意思決定機関であった教育研究評議会の位置は大きく低下した。学長を議長に、学長の指名する理事と職員、及び評議会が定める部局の長から構成されるこの組織は、経営協議会の役割とされた経営関連の審議事項以外の、教育研究に直接かかわる重要事項の審議機関とされている。かつては、大学運営のすべての事項についての審議・決定機関であった

のだから、役員会と経営協議会に経営上の問題に関する審議・決定権限を委譲したいま、その地位は大きく低下したといわねばなるまい。

ただ、学長の意見から見る限り、地位の低下はむしろ役割の活性化につながっているという評価のほうが支配的である。すなわち、評議員の数は減り（40%）、審議事項も減った（33%）と答えた学長が、それが増えたとする学長（それぞれ24%、17%）を大きく上回っている一方で、全学的な重要性が増したと答えた学長は半数近く（44%）、審議へのコミットメントが強まったとする学長も3分の1強（35%）ある。かつての評議会と比べどう変わったかについての自由回答欄には、60人の学長が回答を寄せているが、そこからはこの教員代表を中心にした審議機関の性格の、積極的な方向での変化の実態がうかがわれる。

- ・「個々の案件について法人化前にくらべて、審議か報告か判断に迷うことが増えた。予算については、審議から報告にしたいが、それでは、予算について全学的立場で関与する機会がまったくなくなってしまおうと反発する声は、今もって強い」（医無総大）。
- ・「法人化前の評議会は、部局長会議で合意が得られた案件がそのままあげられ、最終的に機関決定がなされる場であり、実質上の審議が少なかったと思われる。法人化後は、審議機関として、必ずしも部局長の合意をあらかじめ得ていない協議事項を出すことも多く、実質的に審議がなされる機会が増えた。なお、予算の配分は評議会の協議事項としてはあげず、報告事項としてあげている。部局の利害に関係することは、評議会に適さず、大学全体の大所高所からの審議事項が評議会に適していると判断しているからである」（医総大）。
- ・「審議事項が教育研究関連事項に集中してきた。意見がまとまらずに継続審議となる回数が激減した。学長の取りまとめ発言の重みが増した。事前の運営会議であらかじめ審議することで、評議会の決定手順の簡素化がはかられた」（医総大）。
- ・「学長からの諮問に対する審議機関としての位置付けを明確にすることとし、学内予算配分など財務関係は議題とせず、定例化を廃止し、法人化以前の評議会と位置付けが変わったことを示している」（医総大）。
- ・「予算配分など経営上の事項は報告事項になったが、教学、経営を通じて情報共有と意見交換により議論が深まった」（医総大）。
- ・「部局長会議と教育研究評議会において審議事項の重複を避け、主に提案を部局長会議で行い審議決定を教育研究評議会で行うこととした。一部の規定、細則等については審議事項から報告事項に変わった」（旧帝大）。
- ・「法人化前と同様の観点で重視しているので、基本的には同様の運営をしている。会議内容を精査し、会議の回数を減らし、審議事項の次に報告事項という順で運営している」（医無総大）。

審議事項はたしかに減り、報告事項が増えたが、決定機関としての重責から逃れて、部局の個別の利害を超えた自由な議論をする余地がそれだけ増えたというのが、多くの学長の意見である。これはあくまでも学長の見解であり、権限を委譲した部局長や部局教授会の側からすれば、別の評価

があるのかも知れない。また、評議会時代の運営方式を基本的に踏襲しているがゆえに、軋轢を免れている大学もあるだろう。しかし全体として、現状では教育研究評議会は、その性格変化にもかかわらず、あるいは変化のゆえに、ほぼ順調に運営されていると見てよい。

4.3 国立・大学・法人

法人化された国立大学の、経営体としての現状をみる場合、それが「国立」・「大学」・「法人」という3つの部分からなっていると考えると理解しやすい。

法人化以前の国立大学はまさに「国立」・「大学」であり、文部科学省という行政機構の一部に組み込まれ、教職員は全員が国家公務員であった。国立大学の教員は「文部教官」であり、職員は文部科学省の官僚だったのである。「大学」として、自治と学問の自由を憲法により保障されているから、教員の人事権が大学にあったことはいうまでもない。しかし、職員の人事権は文部科学省、すなわち国家の手にあり、事務局は大学の一部である以前に、文部科学省の出先機関であった。また、「大学」としての教育研究の自由が保障される一方で、行政機構の一部であることから、どのような学部・学科・講座・学科目を置くかという大学の組織構造から、教職員の定数、毎年の予算額、さらには予算の使途にいたるまで、すべては文部科学省により決定されていた。もちろん大学側から、組織の変更、定員増、予算増などを要求することは可能だが、それを認めるかどうかは、文部科学省の判断に委ねられていた。国立大学を特徴付ける「親方日の丸」「護送船団方式」という言葉は、そうした現実から生まれたものに他ならない。

法人化によって、その国立大学が文部科学省、すなわち国家の統制から解き放され、大学経営について大幅な自由を認められたことは、周知のとおりである。しかしそれは「国立・大学」が、完全に「大学・法人」に移行したことを意味するわけではない。中期目標・計画の策定・承認と、その実績評価、さらには運営費交付金等の制度によって、国立大学法人が依然として、間接化したとはいえ国家の統制下に置かれていることは、先に見たとおりである。それだけでなく、国立大学法人の施設整備は、依然として国家の役割とされており、大学が独自に建物を建て、減価償却をすることは基本的に認められていない。教職員の退職金の積立と支給も国家の責任とされている。

さらにいえば、職員の人事権は各大学に移譲されたとはいうものの、幹部職員の主要部分については、「移動官職」の形で、文部科学省が事実上、人事権を握っている。ちなみに、今回の調査結果によれば、84大学の財務担当理事のうち、学内の教員出身は31人、民間人が3人となっており、多数派は文部科学省出身で占められている。国立大学法人は、大学経営に必要な資金の大部分を運営費交付金の形で、国家から受けてとっているだけでなく、その点でも依然として「国立」大学法人なのである。

「大学」と「法人」の関係については、何よりも理事を含めて、執行部の大部分が、教育研究の場としての「大学」から「法人」への、いわば「出向者」で占められていることを指摘しておかなければならない。改めていうまでもないことだが、国立大学法人では制度設計上、学長が役員会の長、事実上の理事長を兼ねており、理事も、少数の民間人からの登用（と移動官職）を除いて、学内の教員出身者で占められている。言い換えれば私立の大学法人と違って、教学と経営が制度上、

分離されていない。

学長は、教育研究評議会選出の委員に経営協議会の外部委員を加えた、学長選考会議によって選任されることになっているが、実際には、選考過程に教員（及び一部職員）による意向投票を組み込み、最終的な選任を左右するような、強い影響力を認めている大学がほとんどである。学長が任命権を持つ理事は原則として専任職だが、任期終了後には再び出身部局に戻って教育研究の職に就くものが多数を占めている。さらにいえば、今回の調査結果によると、教員出身の理事については在職中でも、授業や大学院生の研究指導のいずれか、あるいは双方を認めている大学が8割を超えている。国立大学法人の役員は、言ってみれば「大学」から「法人」への出向者に他ならないのである。

「大学」から「法人」への出向者は、役員だけではない。経営の中核である「法人」本部自体が、企画立案から日常的な業務の執行に至るまで、「大学」から出向してくる多数の教員によって担われている。スタッフ的な役割を担う学長補佐職は、ほとんどの大学（86%）に置かれているが、その大多数は教員である。その数が10名を超える大学も、2割に近い。また、大学運営の円滑化を図るために、企画室、財務室、評価分析室などの実務的な組織を置き、そこに職員だけでなく教員を（室長等として）配置している大学も9割近くに上る。これに先に述べたような、さまざまな会議や全学委員会を加えれば、「大学」から「法人」に出向あるいは動員され、大学経営の一端を担う教員の数は、さらに大きなものになるとみてよい。

「国立・大学・法人」の3者関係にかかわる象徴的な事例として、最後に、新しい財務会計制度の問題をあげておこう。法人化後の会計制度が、企業会計原則に従って、現金主義から発生主義に変更され、財務諸表の作成・提出・公開が義務づけられたことは、周知のとおりである。この新しい会計制度については、公認会計士等の専門家を含む監事の間にも、複雑で難解だとする声があるが、財務担当理事を対象とした調査結果によれば、制度を教職員が「十分に理解している」と答えた理事はゼロ、「ある程度理解している」とするものが29%、「あまり理解していない」64%、「ほとんど理解していない」7%という、悲惨な結果になっている。制度の切り替えからまだ2年ということもあるだろうが、事務量ばかりが増え（97%）、あまり活用もされていない（37%）という理事たちの意見は、この制度に改善の必要があることを示唆している。私立大学法人の会計制度についても問題のあることが、しばしば指摘されてきたが、国立大学法人の場合、「国立」・「法人」であることの葛藤や矛盾をはらんだ関係が、会計制度に最も先鋭な形で現れているのではないか。

・「国時代の現金主義会計から国立大学法人会計基準による発生主義会計に変更になったことにより、予算管理において混乱をきたしている。具体的には、国立大学法人会計基準では発生ベースでの財務諸表による決算報告を行うことになっており、一方、国からは、一部未収金や未払金などの発生ベースでの考えを採り入れた、旧来の現金ベースでの決算報告が求められることとなっており、よって、予算管理の上ではさまざまな考えが混在し、複雑化することで混乱が生じがちである。目的積立金の認定にあたっては、現金ベースの決算による現金の裏づけが必要であり、また国民への説明責任を果たす観点からも、これについては、もっと分かり易い明確な基準を設ける

必要があるように思われる」(旧帝大)。

といった現場の声に、もっと耳を傾ける必要があるだろう。

5. 事務部門と事務職員

5.1 事務部門の問題

上にふれた教員頼みの大学運営は、事務機構の整備や職員の能力開発の遅れと深くかかわっている。

これまでの教授会自治を基盤にした、教員中心の運営方式のもとでは、事務局に求められたのは、定められた諸規則にもとづくルーティン化した事務処理が大部分であり、職員に大学運営に直接かわる企画立案等の能力や責任が求められることは、ほとんどなかった。文部科学省の厳しい官僚主義的な統制が、それをさらに強化する役割を果たしてきたことはいうまでもない。また、具体的な個別の業務にかかわる能力についても、ゼネラリスト重視の官僚の世界を反映して、総務・人事・会計・施設・教務といった大まかな領域設定はあっても、それぞれの職員の専門性が重視され、系統的な人材の育成や能力開発が図られることはなかった。それだけでなく、法人化前の国立大学では、事務局の指揮命令権限は、人事を含めて文部科学省から移動官職としてやってくる、事務局長をはじめとする幹部職員にあり、学長には何の権限も認められていなかった。

法人化後、事務局の編成から人事まで、権限は文部科学省から大学・学長に全面的に移譲されることになった。その結果、事務局長を置くか置かないかを含めて、各大学とも、事務局の再編や人事についてさまざまな工夫を凝らすようになったことを、調査の結果から知ることができる。

たとえば事務局長制についてみれば、従来どおり事務局長を置き事務の一元統括を行っている大学が3分の1(33%)、事務局長を兼ねる担当理事による一元統括に変えた大学が約4割(39%)ある一方で、事務局長をおかず、総務等の担当理事が一元統括する大学(7%)や、各担当理事が部門ごとに統括する大学(11%)など、多様化が進んでいる。また、担当理事制が一般的になるなか、財務担当理事のうち31人が文部科学省の移動官職でなく、教員出身者で占められていることはすでに述べたが、人事担当の理事についても34人が教員出身者となっている。文部科学省からの移動官職が、依然として財務・人事・総務等の主要ポストをしめているものの、役員会、ひいては学長と教員出身の理事主導の大学運営が、事務部門にも及びつつあることがうかがわれる。

ただ、法人化から2年が終わった段階で、事務部門の再編はある程度進んだものの、これまで完全に別組織であった事務部門と教学部門を、法人のもとにどのように有機的な関連付け、「イコール・パートナー」として位置づけていくかについて、多くの大学が手探り状態にあることが、「事務部門の運営上の問題点」についての学長たちの自由回答結果からうかがわれる。

・「法人化後、直面した新たな課題に対応していくためには、事務部門の縦割り構造や、これまでの業務のやり方に拘泥するような意識では対応していくことが困難。管理職からの意識改革が必要」

（旧帝大）

- ・「6名の理事と事務の部門は直結しているため、この縦割り制が部門間の連携を阻害している。総務担当理事の一元的統括は、人事等に限らざるを得ない」（医総大）
- ・「事務局長所管の事務部門と担当理事所管の部門間の調整が十分とはいえない。そのため。事務局長を理事とし、事務組織の統括と全体調整に責任ある立場から当たることができるようにする予定」（医総大）
- ・「指揮系統の明確化をはかるとともに、部課毎のセクショナリズムの軽減をはかる必要がある」（理工大）
- ・「移動官職と学内職員との融和が不十分」（医総大）
- ・「各理事の職掌の下で事務が進行するため、横の連絡が十分に取れなくなっている。大学運営を戦略的に進めていくなかで、その総括的否組織が整備されていないため体系的な取組みが不十分」（医総大）
- ・「教員出身の理事と事務部門の連携が円滑に動いていない場合がある」（医総大）

学長の多くが、法人化により「管理運営の合理化・効率化」が進んだと考えていることは、最初に見たとおりである。しかし、その過程で執行体制、とりわけ実働部隊である事務部門の抱えるさまざまな問題が見えてきたというのが、法人化から2年後の現実といってよいだろう。教員出身の学長や理事にとって、また役員会にとって、事務部門の指揮命令も、経理や人事等の実務も、すべてが新しい経験である。真に合理的で効率的な管理運営のあり方を求めて、手探り状態が続いているのである。

5.2 職員の能力開発

事務部門の問題は、組織の問題である以上に職員の能力開発の問題である。これまで、事務局の運営も、職員の採用から研修、移動、昇進にいたる人事も、すべては文部科学省と各大学の事務局長の責任であり、教授会は言うまでもなく、学長や評議会もそれに直接かわることはなかった。事務部門の管理運営の権限が、人事権を含めて全面的に学長と役員会の手に移ったのは、法人化がもたらした、まさに革命的な変化のひとつなのである。そして、初めてその実態に触れた学長たちの、事務部門と職員に向けられた目には厳しいものがある。

- ・「法人化に伴い、事務部門の専門性が強く求められるようになった。しかし従来はゼネラリスト指向の人事政策であったため、対応しきれていないのが現状である。今後できるだけ早い時期に、大学運営のプロを育成することが求められている」（医総大）
- ・「法人化後、直面した新たな課題に対応していくためには、事務部門の縦割り構造や、これまでの業務のやり方に拘泥するような意識では対応していくことが困難。管理職からの意識改革が必要」（旧帝大）
- ・「事務職員の専門職能化、資質向上があまり進んでいない」（医無総大）

- ・「法人化前後で、あまり意識の変化、業務内容の変化がない」(医総大)
- ・「公務員体質がなお持続している」(医科大)
- ・「企画・実施能力及び迅速さは、課題と感じている」(医総大)
- ・「一部職員の公務員意識の残存、交流人事の弊害、情報の非共有」(大学院)
- ・「法人化後も意識改革ができず、相変わらず前例主義・事なかれ主義・指示待ち型の、一部の事務系管理職員をどう教育するのかが、目下の大きな悩みでありテーマ」(医総大)

しかし同時にその厳しい目が、職員の資質能力を高め、事務部門の強化を図り、職員をイコール・パートナーとしていくことなしに、効率的で円滑な大学経営は望みがたいという、学長たちの認識の反映でもあることを見落としてはなるまい。

人事担当の理事の現状認識は、さらに厳しい。担当理事を対象にした調査の結果によれば、法律・法規関係(65%)、組織・管理関係(57%)、人事・労務関係(55%)、財務・会計関係(50%)、施設・設備関係(37%)と、施設・設備関係をのぞくすべての業務分野で、職員の「能力不足」が指摘されている(括弧内の数字は「能力が不足している」と答えた理事の比率)。とくに法律・法規関係で不足を指摘する理事は、3分の2に近い。施設・設備関係は別として、それ以外のどの業務分野についても、「能力・人数ともに十分」とこたえた理事は2割に満たず、法律・法規関係ではわずかに5%にすぎない。

また、期待される能力を持った職員がどれほどいるかをたずねた結果でも、「能力・人数とも十分」と答えた理事は数パーセントにとどまり、能力の不足を指摘する理事が、外国語処理能力(74%)、企画立案能力(71%)、対外折衝能力(70%)、情報処理能力(62%)と、どの能力についても7割前後に達している。さらにいえば能力だけでなく、「能力・人数ともに不足」とする理事も、各分野とも5割前後に上っており、法人化後の国立大学法人がいかに、事務部門の専門人材の不足をかこち、理事たちが危機感を抱いているかをうかがわせる。

その強い危機感からか、どのような分野の専門家・スペシャリストを養成したいと思うかをたずねた、自由記述方式の質問に対して72大学の理事が回答を寄せている。大多数の理事が複数以上の業務分野を挙げており、その内容は企画・法規・法務・人事・労務管理・会計・財務・広報・国際交流・知財管理・資産管理・危機管理・安全衛生・就職・市場調査など、驚くほど多岐に渡っている。

しかし、法人化2年後の現状では、実際の職員の採用や研修のシステムが、そうした危機感を適切に反映したものになっているとは、いいがたい。法人化前にくらべて、たとえば職員採用の方針が変わったと答えた理事は半数強(57%)に過ぎず、専門能力を重視して採用していると答えた理事も2割にとどまっている。採用方針の変化があった大学で、その変更の具体的な内容として最も多くあげられているのは「専門性」の重視だが、それが現実には最重要の採用方針とされるようになるのは、まだ先の話と見なければなるまい。

現在いる職員の研修についても、8割近い大学が職員の研修計画を持ち、そのほとんどが、中期計画等の経営戦略の中に、その研修計画を位置づけていると答えている。しかし、具体的な能力開

発への取組みの内容を見れば、現在実施されているのはもっぱら「自己啓発の奨励・支援」「学内研修の強化」「諸機関のセミナー等の利用」などであり、「通信教育等の利用」を除いて、大学・大学院・専門学校等、学外の教育機関の体系的な教育プログラムを活用しようという動きはまだ、きわめて弱い。

しかし同時に、職員の能力開発に強い意欲を示す大学が現れ始めたことも、指摘しておくべきだろう。職員の意識改革が、教員に比べて遅れているというのが、大方の学長の評価だったが、人事担当理事の目から見ても、法人化を機に職員の仕事への意欲が「高くなった」と答えた理事はわずかに4%、「やや高くなった」を加えても4割にすぎない。こうした現実に対する強い危機感から、一層の意欲向上策をとっている大学が51%、これからとる予定の大学が34%あるが、その向上策の具体的内容を見ていくと、22の大学で研修の強化が挙げられていることがわかる。

- ・「自己啓発の研修のための職務専念義務の免除制度の開始。職員調書に将来のキャリアプランを記述」(旧帝大)
- ・「自己啓発への情報提供、経費援助、勤務時間の配慮などを検討」(旧帝大)
- ・「自発的な計画に基づき海外の機関へ派遣し、調査活動を行う研修を実施」(理工大)
- ・「職務に関連した自主研修(大学、大学院、通信教育等)に係る支援(授業料の一部負担)、職務に関連した資格取得に対する支援(受験料、受講料の負担)」(理工大)
- ・専門性の高い職員を養成するため、仕事に関連する授業を無料で受講できるようにした(医総大)

ただ、こうした職員の能力開発の積極的な試みを進めている大学数はまだ限られているだけでなく、人的資源の相対的に豊かな大規模・研究大学や、理工系の単科大学に集中している。多数を占めるそれ以外の大学の場合には、必要性はわかっている、実施するための資源、ゆとりにとばしいというのが現実なのだろう。

- ・「法人化後、新たに必要とされた業務(中期目標・計画、年度計画の作成、評価、財務管理、労務管理等)については、大学規模の大小を問わず、一定程度の作業量が発生するものであるが、中小規模の大学では十分な人員配置ができない。大規模大学との間で逆ハンディキャップレ・スとなっており、全体的な対処が必要ではないか」(医無総大)
- ・「長い間の直轄国立大学の歴史のなかで、主要ポストの自主配分管理もできず、ゼネラリストの美名の下で専門性の欠如した「事務員」的職員を多く抱えてきた。法人となって相当部分を自己裁量で人事できることになったが、一個の独立した「法人」の運営・経営を行うために協働すべきスタッフ——とくに中堅スタッフ——が充実していない。日々口にしてのことであるが、10数年前にはなんらの考えもなく、政策的育成も行わず、大学を「運営」してきたそのツケである。今日なんとか進められているのは個人として能力のある職員のおかげであるが、近未来的には大きな不安を抱かせる状況となろう。総人件費削減のもと、また手厚い労働者保護政策のもとでは、少数の例外者を除き、現にいる中堅、若手をいかに育成していくかしか解決策はない。近

隣大学にくらべると実質的な、かなり厳しい考課を実施しているが、開き直られたらそれまでである。どのようにして意欲・志気を向上して「もらうか？」が次の課題である」(理工大)

こうした声にどう対応していくのか。個別の国立大学法人の努力を超えて、文部科学省だけでなく、国立大学協会や、ブロックごとの連合組織などが、真剣に取り組むべき重要な課題といえよう。

6. 財政と自己収入

6.1 資金の獲得努力

法人化された国立大学は、経営体としての自立を目指して、より多くの自己資金や外部資金の獲得に努力することを求められている。

法人化以前の国立大学は、国立学校特別会計制度のもと、運営に必要な資金の全額を国により保証されてきた。授業料等の学生納付金や付属病院の診療収入も直接、各大学の自己収入とされることはなく、特別会計全体の収入として財源化されてきた。ただ研究費については、積算校費などの形で配分される基盤的な部分の抑制ないし削減が進められる一方で、年々、科学研究費に代表される、国公私を含めて競争的に配分される研究費の増額がはかられてきた。また各大学とも、そうした公的な研究費のほか、奨学寄附金の名称で一括される、共同研究や受託研究など、企業等からの外部資金・研究費の獲得に努力してきたが、それらの外部資金もいったん国庫収入として特別会計に繰り入れられた後、配分される形をとってきた。

その特別会計制度は、国立大学の法人化とともに廃止され、各国立大学法人は、文部科学省が一定の基準に基づいて算定した、人件費をはじめとする大学運営に必要な諸経費から、授業料および診療報酬等を中心とした各大学の自己収入を差し引いた額を、運営費交付金として政府・文部科学省から与えられ、自己収入と合わせた資金を使って、自律的に大学経営にあたる自由を認められることになった。

この運営費交付金制度のメリット、デメリットについての、学長たちの意見はすでに見たとおりである。各大学に自己収入の増額や外部資金の獲得の努力を求め、また資金の自由な使用を認める一方で、行財政改革の一環として進められてきた国立大学の法人化が、政府負担の運営費交付金の減額を目的とするものであることに、疑問の余地はない。制度設計の中に初めから組み込まれた効率化係数や経営改善係数、それに最近になって浮上してきた人件費節減要求などは、そうした行財政改革の一環としての法人化の基本的な性格を、裏書きするものといってよい。各大学は、大学としての運営や諸活動の一層の活性化は言うまでもなく、従来どおりの活動水準を保っていくためにも、より多くの自己収入や外部資金を獲得すべく努力することを、厳しく求められているのである。

しかし、そうした運営費交付金の減額への対応を含む、収入増のための各大学の自己努力が、現状ではいかに困難に満ちているかは、たとえば「効率化係数等への対応」、つまり運営費交付金の減額に対応するために、「収入増」と「経費節減」のどちらの方針を重視しているかという、財務担当理事を対象とした質問に対して、「収入増」と答えた理事がわずかに1%に過ぎず、半数近く(44%)

の理事が「経費節減」の方を重視するとしていることからもうかがわれる。とはいえ、経費の節減には限度があり、それだけでは経営の自立化は望みがたい。自己収入についても外部資金についても、大学として最大限の獲得努力を怠るわけには行かない。財務担当理事対象の調査結果からは、その切実な問題に対する苦しい努力の現実がうかがわれる。

6.2 自己収入 — 学生納付金

国立大学法人の最大の自己収入源は学生納付金、すなわち学生の納入する授業料・入学金、及び受験者が支払う受験料である。このうち入学金・受験料は、文部科学省により全大学一律の額が定められているが、授業料については標準額を定め、上限10%の幅の中で増減する自由が、各大学に認められている。しかし、標準授業料以外の額を設定している大学は学部についてはわずかに2校（いずれも減額）しかもうち1校は標準額に戻す予定としている。また今後、設定予定の大学は1校もなく、この仕組みは事実上、機能していないことがわかる。ただし、しばしば定員割れとなり、それが運営費交付金減額の理由とされる恐れのある大学院研究科については、学生確保のために授業料を低く設定している大学が、1割近くあることを指摘しておくべきだろう。いずれにせよ、授業料の引き上げで、増収をはかろうと考える大学はほとんどないことを確認しておきたい。

現行の標準授業料制度については、学長たちの意見を尋ねた質問項目がある。それによれば、学長の6割（62%）が現行方式を支持している一方で、「大学による裁量の余地を広げるべきだ」と答えている学長が3割（30%）、「裁量の余地を狭めるべきだ」とする学長も、約1割（9%）ある。現行方式のメリット、デメリットをたずねた自由回答方式の質問結果もあるが、それによれば、メリットを挙げる学長は16大学と限られており、その主要なものは機会の平等化にかかわるメリットであることがわかる。

- ・「ほぼ一定的な範囲にあるため、現時点において価格競争せずに、教育・研究等を考えることができる」（医総大）
- ・「裁量の余地の拡大は地域間及び学部間の差に結びつき、国立大学の放棄につながる」（医総大）
- ・「大学による負担の差が出にくいことは、機会均等化の保障につながる」（医総大）
- ・「国立大学としての使命を果たすためにも、国の姿勢として現行の方式で行くべきである」（理工大）

これに対して、デメリットを挙げる学長は30大学にのぼり、多くの学長が授業料収入と運営費交付金とのトレード・オフ関係を組み込んだ現行制度に、厳しい批判の目を向けていることが知られる。なお少数だが、標準額の設定の廃止を求める意見もあることを、指摘しておこう。

- ・「授業料をアップしても大学の実質的な収入増にはならないこと」（旧帝大）
- ・「とにかく高すぎる。制度が可能でも実質的に設定が不可能」（旧帝大）
- ・「運営費交付金の算定に連動しているので独自の設定が事実上できない」（医総大）

- ・「現在の授業料制度の最大の問題点は、私大の授業料との格差縮小に焦点をあてて、一年おきに値上げをし、その分運営費交付金を削減する点にある。この点を放棄して、一定の範囲内で授業料の設定を可能にしてみても、ほとんど意味がない」(文科大)。
- ・「標準額アップによる値上げが、法人の自主的値上げもしくは法人独自の財源確保と誤解される」(医無総大)。
- ・「標準授業料の設定が運営費に直接反映することは、大学による裁量の余地をせばめている」(理工大)。
- ・「基本料は国がきめ、そのプラス・マイナス10%の範囲内での裁量なので、高くすると全体の運営費交付金に反映されるので、右ならえざるを得ない」(医総大)。
- ・「大学の自主的な経営を保護するという点においては、問題がある。学部ごとに授業料の差があってもよいのではないか。(ただし、奨学金制度を充実させる必要あり)」(医総大)。
- ・「理系・文系の違いなどに起因する特殊な要因を考慮するような、裁量の余地がないこと」(理工大)。
- ・「大学に裁量を認めないと、地方大学は学生確保に影響が出てくる」(医総大)。

いずれにせよ、標準授業料制度は授業料の増収をはかるインセンティブとして、適切に機能していないというのが、大方の学長の意見といってよいだろう。

授業料・入学金の増収をはかるためには、このほかに入学者数の増加策をはかることが考えられる。しかし18歳人口が急減し、大学・短大の総収容力を下回る状況が生まれているいま、国立大学法人は、これまで以上に入学定員の枠を守ることを厳しく求められているだけでなく、(留年や休学を含めて)すでに総収容定員比で10%前後の学生を余分に抱えていることが知られている。入学者数の増を期待することは望みがたいことといわねばなるまい。実際に授業料・入学金の増収策については、ほぼ半数の大学(46%)が取り組んでいると答えているが、その具体的な内容を見ると、納入促進・未納防止・教育ローンの導入・休退学者の削減・学生支援体制の整備など、増収をはかるというより減収を防ぐ、消極策が中心になっていることがわかる。

- ・「授業料について、口座振替・コンビニ収納等の未納防止策を整備し、また金融機関との連携による低金利教育ローンを提供している」(文科大)。
- ・「授業料納入遅延納者に対して納入の依頼を強化するとともに、納入の猶予を1学期までに短縮し、助言教員の助言等もふくめて速やかな納入促進への取り組みを行っている」(理工大)。
- ・「退学・休学者を防ぐため、各学部において、成績不良者及び不登校に対する指導体制を充実させている。収納率を上げるため、原則すべての学生に対して銀行引落としを実施している」(医総大)。
- ・「休学者数の減少を図るため、休学承認に当たり各学部、研究科ごとに「指導計画表」を作成するとともに、保健管理センターを中心としたメンタルヘルス面での施策を実施」(医総大)。
- ・「退学者や休学者を減少させるため、生活や学習に対するケア体制を強化するとともに、指導教員によるきめ細やかな指導を実施している」(理工大)。

- ・「学部別入学者目標の設定と、それに対するインセンティブ付与、未納者を減らすための督促措置の督促」(医無総大)

もうひとつの学生納付金である受験料については、その増収に取り組んでいる大学が半数を超えるが(56%)。具体策としては受験生数をいかに増やすかが課題とされている。それは私立大学が早くから取り組んできた増収策であり、広報に力を入れ、高校を訪問し、オープンキャンパスの日を設け、進学説明会の開催地を増やし、試験会場も増設するなど、国立大学でもさまざまな試みがされるようになったことが、自由回答の内容からわかる。なかには受験料収入を、部局の予算配分に関連付けている大学もある。こうした努力については、中小規模の地方大学が積極的であることは、改めて言うまでもないだろう。

- ・「部局別受験料収入に対する経費の傾斜配分の実施」(医総大)
- ・「県内高等学校との意見交換、入試広報の充実、高等学校との連携、入学選抜方法の検討、予備校の先生方との意見交換、高校生・中学生を対象とした数学理科コンクールの実施、在学生による出身高校訪問の実施」(医総大)
- ・「学部ごとに目標志願倍率を設定」(理工大)
- ・「入学相談会、大学ガイダンス、講演会の実施等の広報活動。高大連携の促進(高大連携連絡協議会の充実)、オープンキャンパス、大学見学会の促進。受験産業webサイトへの掲出」(無医総大)
- ・「入学生確保のための周辺各県の学外説明会や高校生に対する模擬授業や、ヴァーチャル入試体験の実施など」(医総大)
- ・「入学試験成績優秀者への奨学金制度(エクセレント・スチューデント・スカラーシップの実施)」(医総大)

7. 民間資金の獲得

7.1 民間資金 — 寄付金

研究費以外の収入源として、寄付金に着目する大学も半数(51%)に上っている。とくに、今後それを収入源として重視する大学(19%)は、科学研究費(35%)、各種GPプログラム(24%)に次いで多く、受託研究(7%)や共同研究(5%)を上げる大学を、大きく上回っている。実際に、以下に見るように、寄付金受け入れの制度をつくり、担当課を設け、基金を開設するなどの努力を始めている大学が少なくない。しかし残念ながら個人についても、企業などの組織についても、フィランソロピーの伝統に乏しく、税制面も不備なわが国では、それを主要財源のひとつとして期待できる大学は、ほとんどないと見てよい。たとえばアメリカの大学で、貴重な財源のひとつとされている卒業生・同窓生からの寄付金も、全学的な同窓会を持つ大学が数えるほどしかなく、また卒業生とのつながりの弱い国立大学には、今後の課題であるにせよ、多くは望みがたい。

- ・「後援会組織の設置を計画している」(医総大)
- ・「外部資金・寄附課を設置し常時寄付金を受け入れる仕組みをつくった。多額寄付者(100万円以上)の名誉学友制度をつくった」(医無総大)
- ・「不特定多数からも寄付金を募れるように、大学のホームページトップに事項を掲載するとともに、受け入れ事務の簡素化をはかる」(医無総大)
- ・「大学のサポーターを募り継続的な寄付の確保を図っている」(文科大)
- ・「教育研究基金を創設し寄付を受け入れている」(文科大)
- ・「同窓会組織を拡大強化する形で校友会を設立し、基金を設ける予定」(医総大)

国立大学法人が、自己収入を上げるために、その他どのような「独自の取組」をしているのか、自由記入を求めた欄には、過半数の47大学が回答を寄せている。余裕資金の運用、施設利用料や証明書等の発行手数料の徴収、セミナーや開放口座の有料化、研究用機器の有料の学外開放、さらには自動販売機の販売手数料徴収など、多額の収入の到底望めそうにない、しかし涙ぐましいほどの努力のあとがうかがわれる。

- ・「共同研究等を実施する民間機関等に、学内施設を積極的貸し出し。所有機器類の学外機関への有料使用を検討」(理工大)
- ・「卒業生に対する各種証明所発行手数料の徴収、大学が業者と直接契約して自動販売機を設置することによる手数料の徴収」(文科大)
- ・「運営費交付金余裕分の短期的運用及び寄付金・余裕金の中長期的運用を効果的に行い、財務収入の増収をはかっている」(旧帝大)
- ・「教室、体育館、プール、サテライトの貸付条件を大幅に緩和し、料金の見直しにより、利用拡大を図る。またビジネススクールにおいて、MBAセミナーを開催し高修了収入の増加を図っている」(文科大)

国立大学法人は、「国立」であることによって、無償、あるいは廉価なサービスの提供や社会貢献を期待され、また、たとえばアメリカの大学と違って基金の蓄積や運用についても、さまざまな制約を課せられている。独自の教育サービス事業を展開する自由も認めておらず、その一方で財政的な自立への政府からの期待ばかりが高いという、きわめて厳しい状況に置かれているのである。

7.2 民間資金 ― 共同研究費・受託研究費

企業等との共同研究・受託研究による研究費は、法人化以前から各大学が獲得に積極的に努力しまた成功してきた、最重要の外部資金のひとつである。全学的に重視している外部資金の中で、科学研究費(94%)、各種GP(60%)、COE(36%)などの公的な資金が上位を占めるのは当然として、民間資金としての共同研究費については3分の1(33%)、受託研究費では4分の1(24%)の大学が、重視していると答えている。完全なプロジェクト型の資金であり、研究契約の当事者である教

員に帰属するが、最近では一定比率で間接経費を徴収する大学も増えており、後で見る科学研究費の間接経費と合わせて、大学が研究以外の活動にあてることの可能な、一般的な財源としての重要性も増しつつある。

いわゆる「産官学連携」の中核的な活動から得られる資金であり、長い歴史を持つだけに、法人化前から各大学ともさまざまな努力を展開してきた。財務担当理事対象の調査結果によれば、全学レベルで特別な取組みをしている大学（76%）は4分の3を超えており、産学連携本部の開設、コーディネーター職の設置、シーズ集の作成、研究者情報の公開、説明会・交流会の開催、さらには資金獲得教員に対する褒賞システムなどは、すでに多くの大学で実施されるようになっている。

財務担当理事の自由回答から、そうした努力のいくつかをあげておこう。

- ・「リエゾンオフィスを設置し、企業等の問い合わせに対しワンストップサービスの体制を整備した。銀行と業務提携を締結し、銀行に来る地域企業等からの技術相談等に対処し、受託研究等の締結に結び付けている。「産官学連携のしおり」を作製し、各種イベントで企業等に配布している。本学教員の研究シーズのCD-ROMを作成し、各種イベントで企業等に配布している。間接経費の獲得額が多い教員に対して、インセンティブとして「研究奨励費」を付与している」（医総大）
- ・「大学及び外部人材（産学連携コーディネーター、客員教授、知財マネージャー等）で構成するリエゾンチームにより、研究室訪問を実施し、外部資金獲得につなげる活動を行っている」（医無総大）
- ・「法人化とともに産学連携活動の学外及び学内に対する一元的窓口として、産学連携推進本部を新たに設置し受託研究、共同研究について以下の取組みを行っている。産学連携本部の教員、産学連携コーディネーター及び（財）理工学振興会から派遣の産学連携コーディネーターの活動により、企業ニーズを把握し、シーズ・ニーズのマッチングに勤め、共同研究等の獲得を図っている。産学連携推進本部のホームページに協働研究、受託研究の手続き等を掲載し周知に努めている」（理工大）
- ・「受託研究や共同研究の獲得者に研究費のインセンティブをつける」（医無総大）
- ・「共同研究については、平成17年度より10%の間接経費を計上することとした。受託研究費・協働研究費の間接経費のうち50%は部局へ還元し、また残りの50%は学長裁量経費の財源の一部として、全学の産学連携の整備等に充当している」（旧帝大）
- ・「学内の研究成果としてのシーズをわかりやすい表現でデータベース化し、HPに掲載するとともに、民間等ニーズとのマッチングの場として、産官学連携フェア、セミナーの実施」（医総大）

これらの資金は、すでに述べたように研究目的の、研究者に帰属する資金である。間接経費の徴収が進んでいるとはいえ、経費率が合理的なコスト計算に基づいて設定されているわけではなく、その金額も限られている。大学経営の一般的な資金源として期待することは、きわめて難しいというのが現状と見なければなるまい。

8. 公的な外部資金

8.1 公的な外部資金 —— 特別教育研究経費・新規組織設備

運営費交付金以外に国立大学法人の獲得可能な、公募・申請・審査形式のプロジェクト型予算の主要なものとしては、特別教育研究経費・新規組織整備、21世紀COEプログラム、各種GPプログラムなどがある。

このうち、特別教育研究経費・新規組織整備は、国立大学法人だけを対象とした資金であり、法人化前の「新規概算要求」に相当する。「新規組織整備」は、たとえば専門職大学院や学科・学部など、新しい組織の立ち上げに関連した予算要求であり、「特別教育研究経費」は、文部科学省の側がテーマ別に大枠を設定し、各大学の応募・申請をベースに審査し、配分するプロジェクト型の予算である。これら予算要求の査定・配分決定に、文部科学省の側が決定権限を持っているのは法人化前と同じだが、申請から配分決定に至るプロセスの透明性が増した点で、大きく異なっている。こうした変化は各大学が、これら予算要求の学内での優先順位をきめるにあたって、何を重視するのかを、財務担当理事に尋ねた結果に端的に示されている。すなわち、とくに「重視した」とされるのが、「大学にとっての要求事項の重要性」(92%)、「中期目標・計画等との整合性」(83%)であるのは当然として、次にくるのは「高等教育政策・学術政策の一般的動向」(63%)であり、従来重視されていた「文部科学省との事前協議の結果」(43%)をあげる大学は、それを大きく下回っているからである。

こうした新規予算要求の方式の変化は、学内での優先順位の決定方式についても、透明性を高め、大学としての戦略性を重視する方向で、それを一変させる効果をもたらしたことが、理事対象の調査結果からわかる。それによれば、これら競争的・戦略的な予算の獲得に向けて全学的な取り組みをしている大学は、特別教育研究経費については8割近く(79%)、新規組織整備についても7割(70%)に達している。その取り組みの具体的な内容だが、より競争的・戦略的性格の強い「特別教育研究経費」については、学術推進企画室・教育研究等戦略会議等の「室」や「会議」の設置、ヒアリングの実施、実績作りなど、さまざまな事例があげられている。

- ・「財政企画室会議を中心に学内会議を開催し、獲得に向けた戦略の立案から申請内容の改善までを全学レベルで検討する」(文科大)
- ・「経営政策室に企画戦略チーム(教育・研究)を設け、獲得に取り組んでいる」(医総大)
- ・「学長・理事によるヒアリングの実施。事項に応じて理事が室長となっている関係室等(総合計画室、教育・情報室、研究推進室、国際交流本部)で検討している」(旧帝大)
- ・「部局から提出されて概算要求事項について、全額の教官約40名で組織する委員会でヒアリングを行ったうえ、全学的な見地から評価を行なっている」(旧帝大)
- ・「本学が重点的に支援する教育・研究プロジェクトを公募し、教育戦略経費や研究戦略経費等の学内競争資金の重点措置や、人材支援を実施し、特別教育研究経費のプランを策定している」(理工大)

- ・「学長裁量経費等の重点配分による実績づくり。各種GP獲得のため、教育戦略企画チームによるプログラム選定と学内GPプログラムの実施」(医総大)
- ・「概算要求になりうる事項については、学長裁量経費により予算措置し、事前準備として調査研究を行っている」(理工大)
- ・「特別教育研究経費の要求に向けて、プロジェクト研究経費及び研究支援経費等の学内重点配分を行い、特色ある研究の推進を行っている。また、教育研究設備及び機器の整備状況を定期的に点検し、施設等の有効利用を促進するとともに、今後整備が必要な設備を洗い出し、更新の必要性等を検証した上で全学レベルで設備の整備事業計画を策定し、教育研究基盤の整備を計画的に行っていくうえで学内予算では対応できない設備について教育研究経費の要求を行っている」(医総大)

全学的な、公開性・透明性の大きい予算要求方式の導入は、「新規組織整備」の場合も同様である。企画会議等での検討のほか、ワーキンググループ・プロジェクトチームの設置、ヒアリングの実施など、ここでもさまざまな工夫が始まっていることがわかる。

- ・「役員連絡会で検討案件について特別委員会を組織し、審議・検討し、必要により全学集会を開催するなどの取組みを実施している」(医無総大)
- ・「当該組織整備のための全学的委員会・WGなどを設置し獲得に取り組んでいる」(旧帝大)
- ・「概算要求事項にかかわる検討委員会及びワーキンググループ等を設置している」(医無総大)
- ・「教員と職員の融合組織である室を設置し、各担当理事・副学長を中心として事業計画の検討を行っている。さらに具体化した案件については見当委員会を設置」(理工大)
- ・「役員会の下の研究活性化WG、学長の下の企画調査会議で常に大学の中期目標に基づいた新組織整備を検討している」(理工大)

このように、文部科学省に対する新規予算要求の方式変更は、各大学内部での検討や決定の方式についても、大幅な改革をもたらした。それは教職員、とりわけ教員の意識変革に重要な役割を果たしつつあると見てよいだろう。一般の教職員の目から隠されていた、新規事業の策定や予算請求の過程が明るみに出され、大学としての経営戦略の必要性と重要性に対する認識が深まり始めたと、考えられるからである。ただ、新規予算の総額削減が続くなかで、特別教育研究経費、新規組織整備のいずれについても、予算の獲得がこれまでにくらべて、「困難になった」(29%、23%)とする大学が、「容易になった」(それぞれ7%、16%)とする大学を上回っていることも、指摘しておかなければなるまい。順番待ちをしていれば、いつかは新規予算がついてきた「護送船団方式」の時代が終わり、戦略性に立ち十分に練り上げられた要求でなければ、採択されにくい、評価と競争の時代への移行が始まったのである。

8.2 公的な外部資金 —— COE・GP

法人化に前後して始まった「21世紀COE」と「GP」は、文部科学省所管の公的な外部資金として、あとで見る「科学研究費」とともに、国立大学法人のもっとも重視している資金源である。財務担当理事対象の調査結果によれば、「現在」重視している資金源としては、1位科学研究費、2位各種GP、3位COEと、公的資金が上位を占めており、また「今後」重視したい資金源でも、1位科学研究費（35%）、2位各種GP（24%）、3位寄付金（19%）と、公的な外部資金への期待が強いことがわかる。COEにくらべてGPが上位に来るのは、COEが研究重視の、研究と研究者養成の活性化を目的とした、博士課程を持つ大学・研究科対象の競争的資金であるのに対して、GPは教育重視の、すべての大学に応募可能な競争的資金であるという、性格の違いによるものだろう。

このように、科学研究費に準ずる重要性を持った公的資金であり、しかも申請・応募が個人ベースの科学研究費に対して、組織ベースであるだけに、COE・GPについては9割近い（88%）大学が、その獲得に向けて全学的な積極的取組みを展開している。

- ・「研究戦略を企画立案・実施するため、「研究戦略企画チーム会議」を設置している。GPの獲得に向けた実績づくりとして「学内版GP」を行い、重点配分を行っている」（医総大）。
- ・「GP等に発展する研究プロジェクトへの予算措置。学内公募—ヒアリングを経て採択—申請取組みに係る学内プレゼンテーション等の行程を経て文部科学省に申請、GP支援室を設置し情報提供等の支援」（教育大）。
- ・「COEに関しては、WGやプロジェクトチームを設置している。GPに関しては「大学GP等審査選考委員会」を設置し、各種GPの申請に際して、プログラム内容を精査の上選考するとともに、プログラム内容のブラッシュアップ等を行い、競争的資金の獲得に努めている」（旧帝大）。
- ・「COEでは学長の下にWGを設置して申請拠点を決定した。学長裁量経費に研究開発支援経費を設け、予算の重点配分を行い拠点形成等を促進している。経営政策室に機構戦略チームを設け、GP、予算等の獲得に向けて取り組んでいる」（医総大）。
- ・「COEについては、学長戦略経費のなかから、学内で卓越した研究への重点配分を行っている。GPについては、教育企画会議において担当し、申請プログラム担当部長には別枠の予算配分をしている」（医総大）。
- ・「大学において重点的に推進したい研究活動及び教育活動について学内COE、学内GPとして公募し、予算配分を行っている」（医総大）。

具体的な内容を見ると、直接COE、GPの獲得に向けた取組みだけでなく、その基盤や基礎となる日常的な教育研究活動の活性化に向けた取組みとの、有機的な関係の構築が図られるようになり、そのために、たとえば学長裁量経費の重点的な配分策などが、とられていることがわかる。これら2つの組織対象の競争的な公的外部資金は、その意味で各大学に、文部科学省の発信する政策意図への鋭敏な反応を求めるだけでなく、教育研究活動の総合的な戦略計画の必要性を認識させる上で、大きな役割を果たしていることになる。

8.3 公的な外部資金 —— 科学研究費

研究者個人を対象にした、公募型の競争的資金である文部科学省（日本学術振興会）の科学研究費は、すでに長い歴史を持ち、その額も年々増えて2,000億円弱に達している。数年前から部分的だが、直接大学の収入となる30%の間接経費がつくようになり、各大学法人にとって、その資金源としての重要性が著しく高まっている。間接経費は別としても、教員が獲得した科学研究費は、設備や備品の購入、非常勤職員の雇用など、さまざまな形で、大学の教育研究活動一般に裨益するところが多い。運営費交付金の削減が避けられず、従って一般的な教育研究活動経費についても減額を免れない国立大学法人にとって、より多くの科学研究費の獲得は、経営戦略上の最重要の課題になっているといつてよい。

実際に事実上すべての大学（94%）が、科学研究費を「現在」重視している外部資金の筆頭に上げており、「今後」もそれが変わることはないとしている。科研費獲得のための取組みも、早くから積極的に展開されており、「学長・部局長等による教員に対する科研費申請の要請」（92%）、「募集案内のメール等による全教員への通知」（86%）、「募集案内のホームページへの掲載」（80%）は、すでに9割前後の大学で実施されている。また、ほとんどの大学（94%）が「事務局による申請書の不備等のチェック」をしている。

「採択実績を持つ学内教員」や「学内の科研費審査委員経験者」による説明会を開催している大学（それぞれ64%、60%）も、6割を超える。

さらに踏み込んで、学長・部局長等による「申請書の内容チェックと指導」（23%）や、「非申請者に対する（非申請理由の）ヒアリング」（12%）を実施している大学も、少数だが出はじめただけでなく、申請者に対して「（研究費の上乗せなど）インセンティブ制度の導入」（42）をはかった大学が、4割を超えている。

このほかにも

- ・「部局別の申請・採択状況の公表」（旧帝大）
- ・「科研費非申請者に対する研究費の減額調整」（医総大）
- ・「希望者に対して専門分野の近い教員による事前審査の実施」（理工大）
- ・「採択された申請書の学内閲覧」（医無総大）
- ・「費申請者に対するペナルティ」（医総大）
- ・「各教員の科研費獲得状況のデータベースの構築」（医無総大）

など、あの手この手の獲得戦術が展開されている。法人化とともに、科学研究費の獲得競争は個人レベルにとどまらず、大学間競争へと進展しつつあることがわかる。

9. 財務 —— 人件費と施設整備費

9. 1 人件費の問題

収入だけでなく、支出面での問題も見ておこう。

文部科学省を通じて各国立大学法人に配分される運営費交付金、ひいては各法人の経常支出の主要部分を占めるのは人件費である。経常支出に占める人件費比率が80%を超える大学も少なくない。教職員が国家公務員であった時代には、人件費は職種・職階別に人事院によって定められた給与表に基づき算定された額が、各教職員に支払われていた。その教職員の職種・職階別の数も、たとえば教授何人、助教授何人というように定員法により、各大学・部局毎に定められていたから、大学にとって人件費それ自体が大学運営上の重要問題とされることはなかった。ただ、新しい教育研究活動を始めようとするれば、そのつど人員、つまり新しい定員要求をしなければならず、それが新規概算要求の最重要の目標とされてきたことは周知のとおりである。その一方で行財政改革の一環として（とくに職員）定員の計画的削減が早い時期から進められており、法人化すれば定員削減を回避することが可能になる（はず）というのが、法人化に反対する国立大学側への説得材料とされた時期もあった。

こうした人件費のあり方は、法人化によって一変した。いまや人件費は、どの国立大学法人にとっても、経営上の最重要課題になったといっても言い過ぎではない。何よりも、教職員が国家公務員身分を失うとともに定員法は廃止され、従来支払われてきた人件費の各大学分の総額が、運営費交付金の主要部分として配分されることになった。その額は、標準的な学生・教員比率をもとに文部科学省が定める算式によって計算されることになっているが、実際にはその総額は、法人化された2004年時点の各大学の実態にほぼ沿った額になるよう配慮がされた上で、算定された。各大学はこの法人化初年度の算定・配分額を出発点に、それぞれ独自に給与水準を設定し、教職員数をきめる「自由」を獲得したのである。

ただ、この人件費については、人事院の定める国家公務員の給与水準が算定のベースとなっているから、国立大学法人の教職員は非公務員化したといっても、その枠からまったく「自由」ではありえない、というより、実質的にそれに強く拘束されている。その上、法人化当初は効率化係数の対象外とされていた人件費にも、中期計画期間中に5%の削減が求められるようになり、各大学ともそれを前提に、人件費の削減に向けたシミュレーションの実施や計画の策定を、文部科学省から強く求められている。「全学的な経費節減策を持っているか」という質問に対して、「人件費全般」の節減策を持っていると答えた大学（財務担当理事）が86%と、「一般管理費全般」のそれ（77%）を上回っているのは、そうした厳しい現実の表れと見てよいだろう。

ただ、その節減策がどこまで「長期的な予測や推計」に立ったものになっているのかとなると、法人化2年目ということもあり、各大学の立ち遅れた現状が見えてくる。すでに長期的な予測・推計を行っている大学は約3割（31%）にとどまり、残りの7割（67%）は、ようやく検討を始めたところだからである。対応策を立てているとはいっても、退職者のあとのポストの不補充や採用凍結、欠員補充の留保などが中心であり、長期的な展望の立った人件費対策を実施しているのは、ま

だ一握りの大学に過ぎないのである。以下には「先進的」と思われる取組みの事例を挙げておこう。

- ・「中期計画期間中における人件費シミュレーション(効率化影響額、給与制度改革による所要額等)と定員削減計画を実施している」(旧帝大)。
- ・「効率化係数1%の人件費への割り当て、非常勤講師、非常勤職員の人件費見直し計画を法人化第1期において立てている。効率化係数による人件費削減分はすでに年度計画を立てて実行に移している」(理工大)。
- ・「法人化以前の設定員削減計画と同様に人件費削減計画を策定している」(文科大)。
- ・「法人化に伴い、部局ごとに教職員の採用可能数を定めているが、平成18年度からその採用可能数に毎年1%の効率化係数(削減率)をかけることとしている」(旧帝大)。
- ・「常勤職員の人件費については、中期計画期間中の人件費所用見込額の推計を行った結果、平成18年度以降の運営費交付金の人件費積算額を超えることが明らかのため、定年退職者の一部不補充及び採用を遅らせる措置を講じる」(医総大)。
- ・「教員を定数管理から部局別持ちポイント制は。肥大化した組織の見直し。各種手当の見直しによる縮減。常勤職員の業務見直しによるパート化」(医総大)。
- ・「新しい勤務評価制度に基づく賃金制度の再構築を行う予定」(理工大)。
- ・「各部局の定員及び削減すべき定員数を確定。削減方法(評価の反映)についても決定」(医無総大)。

国家公務員としてのポストと給与が、安定的に保証された「親方日の丸」の時代は終わったいま、長期的な展望にたった、人件費の合理化政策が差し迫って必要とされていることはいうまでもない。しかし同時に大学は労働集約的、しかも人材の質が決定的な重要性を持つ、プロフェッションとしての教員・研究者主体の経営体である。その大学の経営合理化のしわ寄せが、人件費に最も強く及び、収支のバランスが人件費を「浮かせる」ことで保たれるというのは、どう見ても望ましい状況とはいえない。

- ・「運営費交付金に占める人件費の割合が75%とかなり大きい。経営の視点からはかなり厳しい数字であると思われる。しかし、高等教育機関における人は「コスト」ではなく「リソース」である。大学の競争力はどれだけ優秀な教員(研究力と教育力に秀でた各分野のトップランナー)と、専門性の高い事務職員を集められるかにかかっているのである。運営費交付金の減額分のダメージをできる限り押さえるためには、一般管理費の節約と外部資金・競争資金の獲得により一層、励むことが課題であると認識している」(医無総大、財務担当理事)。

そうした「正論」が、大学経営に貫かれるためにも、運営費交付金制度の中核部分である人件費の、政府による一方的かつ長期的な削減策は、再検討される必要があるだろう。

9.2 施設整備費の問題

国立大学法人は、人件費だけでなく物的な、資本的支出の面でも深刻な現実に直面している。それは、全面的に政府 - 文部科学省に依存せざるを得ない施設整備費の決定的な不足である。

国立大学の施設整備、すなわち建物の新築・改築等は、法人化されたいまも基本的に、政府 - 文部科学省の予算と計画に基づいて進められることになっている。各国立大学法人が独自に資金を手当てし建物を立てることも、減価償却をして、将来の建替えに備えることも原則として認められていない。しかも、その施設整備関係の予算は、厳しい財政事情のもと、少なくとも年間1,500億円程度とされる必要額を大幅に下回っているのが現状である。財務担当理事対象の調査の結果でも、不十分な経費項目の第1位に挙げられているのは「全学的な施設整備費の不足」(47%)であり、第2位の「全学的な維持・保全費の不足」(15%)とあわせると、全国立大学法人の3分の2が、強い不足感を訴えている。

- ・「施設の健全な維持管理は、大学にとって教育・研究を安心して安全に実施するために不可欠である。しかし、国立大学法人の施設の状況は、諸外国に比べてあまりにも貧弱であるといわざるをえない。本学では、施設の維持及び改修等の経費を60年スパンで推算し、施設マネジメントに関する長期計画を立案した。しかし、現状の財務体質では、施設を健全な状況を保つために必要な経費は実質的には半分程度しか確保できず、大規模な改修に必要な経費は学内資金では全く実施できないことが判明した。このような状況が継続すれば、大学の施設は縮減するしか方策がなく、教育と研究にとって大きな障害となる。一方では、衰弱した地方経済や自治体の財政状況では、地域からの大きな支援は期待できない。また学内資産の活用手段が限定されているため、大胆な手法で現状施設の改修等を実施することが困難な状況にある」(理工大)。
- ・「どの国立大学もそうだろうが(一部の移転した大学を除き)不足感と老朽化感はおおいにある。法人となり建前上は自助努力であろうが、有効な策はない。また本学は遊休とでも呼ぶスペースもなく、建て替えを認められなければ、資金を得たとしても新設できない。2専門学校が2学部になって大学とされた57年前からの歴史をごく最近まで引きずり、「○○学部のモノ」といった感覚で推移してきたのを、法人化前の中央集中管理でようやく薄めてきたところである。圏内各私学大手の華麗で大胆な施設充実政策に囲まれ、今後どのようにすればよいのか、全くの五里霧中である」(理工大)。
- ・「法人化後の施設整備の制度設計の重要課題として位置づけられている、施設の基準的水準の確保において、現有施設の状況は厳しいものであり、特に老朽・狭隘・安全性においては緊急な対応を迫られている。老朽・狭隘・安全性については、時間とともに進行するものであり、法人化後大学は、施設マネジメントや工事費のコスト削減にも真剣に取り組んでいる。また、法人化のメリットを活用した新たな整備手法についても、さまざまな検討を行っているが、施設面で大きな問題点を背負って出発している。国には、このような状況を理解した上で、必要な支援をお願いしたい」(医総大)。
- ・「施設の老朽化、狭隘性が大きな問題であり、共用スペースをつくり、学部間の利用調整をしなが

らマネジメントしているが、それには自から限度がある。国庫資金を先端科学に優先配分するだけではなく、わが国の科学研究と行為等教育の裾野を広げるようにすべきと考えられる。そうしないと中長期的には国際競争力を高めることが難しいのではないか」(医総大)。

- ・「施設老朽化が進む一方で、国の公共事業予算の伸びが期待できないなか、各大学における自助的な施設整備予算確保が重要となってくるが、資産を持てる大学と持たざる大学の格差が広がる恐れがあること(授業料を同一とする哲学も重要であるが、他方で、同じ授業料を払いながら施設設備整備状況が大きく異なることは、学生への説明関人情も問題となろう) 仮に現有資産を十分保有していても、それをベースとした整備が困難であること、などから、抜本的な今後の施設整備の方向性について国において検討していただきたい」(医無総大)

国立大学の施設整備については、これまでも何度か計画が立てられ、実施されてきた。しかし、実際の予算額は常に計画の目標値を大幅に下回る状況が続いてきた。景気振興を目的とした補正予算が組まれた時代には、それによって一定部分が補填されてきたが、それもなくなったこの数年は、新規建築や建替え等と言うまでもなく、老朽化や耐震化対策の予算すら不足した状態が続いている。

施設担当理事の回答結果を見ても、「現状に不満・やや不満」と答えた理事は、新設の状況・改修の状況・維持保全・スペース・アメニティ・機能のいずれについても半数を大きく上回っており、とくに「改修の状況」(82%)では8割、「新設の状況」(64%)でも3分の2を超えている。財務担当理事に、法人化前と比べた学内予算の増減をたずねた質問でも、「全学的な施設整備費」が減った(39%)とする大学が、「増えた」(26%)大学を大きく上回っている。「全学的な施設の維持・保全費」についても同様である(減った33%、増えた22%)。しかも、上に見た自由回答の内容からすれば、法人化後に予算が増えたのは主として研究中心の大学院大学であり、地方の小規模大学ほど、マイナスの影響を強く受けていることが、容易に推察される。

現有のスペースが「不十分・やや不十分」と答えた大学は、研究関係のスペースについては62%、教育関係でも52%、福利厚生関係になると75%にも上る。国立大学法人はそれぞれに、利用実態の調査を行い、施設マネジメント計画を立て、共用のスペースを増やし、さらにはスペースチャージを課すなど、さまざまな工夫を凝らしている。まだごく少数だが、PFI方式を導入して、小規模の施設の建設に乗り出した大学もある。しかしこれらは、文部科学省の施設整備関係予算の絶対的な不足を、補いうるものではない。上に挙げた施設担当理事の痛切な声は、額面どおりに受け止められて然るべきものであろう。

10. 結び

法人化から2年、6年という中期目標・計画の期間の3分の1を経過した時点での、国立大学の現実は、以上のようなものである。制度の移行期に特有の混乱や錯誤はあるものの、法人化前の厳しい批判からすれば意外なほど、(直接法人の経営に当たる学長・理事に限ってのことだが)法人化に対する評価は好意的である。しかしその一方で、国立大学の経営的な自立が進むとともに、法人

化をもたらしたさまざまな、しばしば深刻な問題点や課題が見えてきたことも事実である。そのあるものは、大学がそれぞれに主体的に取り組み、解決すべきものであるだろう。だがそれ以上に、現行の法人制度に内在的な、抜本的な検討の必要な問題や、政府・文部科学省と法人との関係で再調整の必要な問題が少なくない、というより多数を占めており、深刻さの度合いも大きい。そして、それらの問題は、大学の本来の目的である教育研究活動の活性化よりも、弱体化をもたらす危険性が大きいことを見落としてはなるまい。

国立大学の法人化は、さかのぼれば明治以来の課題であり、第2次大戦後も何度か検討されてきた。その狙いは、戦前期には何よりも大学の自治・学問の自由の確立に、戦後は教育研究の活性化にあったと見てよいだろう。ところが、21世紀に入ってようやく実現された、その積年の課題である法人化の強い推進力となったのは、そのいずれでもなく、行財政改革の強い圧力であった。それは、今回の法人化が、教育研究の活性化を謳いながら、実際には、管理運営の合理化・効率化を最優先の目的に実現されたものであることを示唆している。冒頭に掲げた「法人化の効果」についての学長たちの意見は、そのことを裏書するものといってよいだろう。つまり、今の時点で法人化がもたらした「効果」は、何よりも大学の経営、組織運営にかかわる部分で大きく、それが教育研究の自由化や活性化にどのように結びつくのかは、まだほとんど見えていないのである。

科学技術立国のための大学改革の必要性を強調する一方で、政府は厳しい財政事情を理由に、物的にも人的にも新たに資源を投入することなしに、国立大学の法人化を推進してきた。これまで行政機関の一部であり、「親方日の丸」で文部科学省の全面的な管理下にあった国立大学を独立させ、自律的な経営体にすれば、さまざまな新しい費用が発生する。政府はその費用について、それぞれの大学が自力で捻出し、負担することを求めてきた。

新たにコストが発生するのは、何よりも「国立・大学」が「大学・法人」化した、その「法人」にかかわる部分においてである。財務担当理事対象の調査結果によれば、法人化前と比較して、増加した経費は1位が「全学的な重点・競争的配分経費」(71%)、2位「学長等による裁量的経費」(51%)、3位「全学共通経費」(46%)の順であるのに対して、減少した経費では「各教員の基盤的な研究費」(76%)、「各教員の基盤的な教育費」(50%)が、他を大きく引き離して1位、2位を占めている。つまり法人化のしわ寄せは、教育研究の基盤的な部分に最も強く及んでいるのである。

法人化に伴って激増した、たとえば経営戦略・計画の策定、自己点検評価の実施、実績報告書の作成、財務諸表の作成や分析といった、管理運営関連の業務が、職員だけでなく教員の時間を奪い、「法人」への出向者を増やしていることも、すでに指摘したとおりである。教育研究活動の活性化に向けられるべき資源は、その点でも奪われているといわねばなるまい。

ここでの分析の基礎となっている調査は、初めに断ったように、あくまでも学長・理事という、経営体化した国立大学の最高経営層を対象としたものである。現場の教職員、とりわけ教育研究活動(さらには新たに加わった社会貢献活動)の直接の担い手である一般の教職員が、法人化の現実をどう見ているのかは、当然のことながら、この調査結果からは明らかではない。ただ、学長の「法人化の効果」に関する意見に見られた、「教員の意識改革」に対する、相対的に低いプラス評価の数値は、経営層と教員層、「法人」と「大学」の間に、法人化の現実についての認識と評価について、

大きなズレがあることを予想させる。一般の教員が法人化された大学をどのように見ているのか、別種の調査が必要とされるだろう。

いずれにせよ、2002年に法人化が決定されてからの、嵐のような4年間のあと、いま国立大学法人に必要とされているのは、さらなる変動ではなく安定であろう。中期目標・計画の策定は、6年間の自律的な大学経営を保障する、政府と国立大学法人との「契約」だったはずである。にもかかわらず毎年、予算編成のたびに人件費をはじめとする運営費交付金の減額や、自己収入の中核を占める授業料の増額が取りざたされ、実際にもそれが起こる現状では、長期的な展望にたった大学経営は難しい。何よりも、教育研究活動のあり方を、じっくり考える時間と資源を持つことは不可能である。

運営費交付金の相次ぐカットで、経営の強制的な合理化に成功しても、教育研究活動の衰退を招いたのでは、科学技術立国の基盤づくりが目標だったはずの、法人化の意義は失われる。安定的な、教育研究活動の活性化を可能にする大学経営の確立のために、いま何をすべきなのか。これまで見てきたような現実と課題を踏まえて、大学以前に政府・文部科学省自身が、立ち止まってじっくり考えてみるべきときが来ているのではないだろうか。

この論文は、科学研究費補助金 基盤研究(A) (課題番号15203033) 最終報告書『国立大学法人の財務・経営に関する総合的研究』(平成19年3月)に発表した同名の論文を加筆訂正したものである。