

第1章 国立大学法人の組織運営

島 一則（広島大学）

1. 研究の背景と目的

平成16年度にすべての国立大学は法人化された。このことは組織運営の側面においても多大な変化をもたらしている（組織運営の変化をもたらすための法人化といっても誤りではないであろう）。しかしながら、これらの変化は果たして政策的に意図されたような形で国立大学内部での変化を生じさせているのであろうか。また、各種の法人化関連スキームは、大学にどのように受け止められているのだろうか。本研究では、法人化後2年がたとうとしていた平成18年1月に実施した全国立大学学長を対象とした質問紙調査の結果から、上記の点を明らかにするとともに、そこからえられる政策的・経営的含意について明らかにすることを本研究の目的とする。

2. 本論文の構成

本論文は大きく分けて二つの部分からなる。Ⅰ．大学の内部組織の変化、Ⅱ．法人化についての評価である。Ⅰについては、①法人化により新たに法的に設置が義務づけられている組織（役員会・経営協議会・教育研究評議会）と②学内的な措置により設置がなされている組織・役職（部局長会議・全学委員会・学長補佐・企画室などの実務組織・事務部門）、③学長選考会議、④上記の組織・役職が大学の主要な意志決定にどのように関わっているか、⑤意志決定・合意形成の変化について明らかにする。一方、Ⅱ．については、①中期目標・計画、②実績報告書の作成、③法人評価委員会、④運営費交付金制度、⑤授業料制度、⑥法人化についての評価（自大学・国立大学全体）について明らかにする。

3. 法人化前後の内部組織の変化

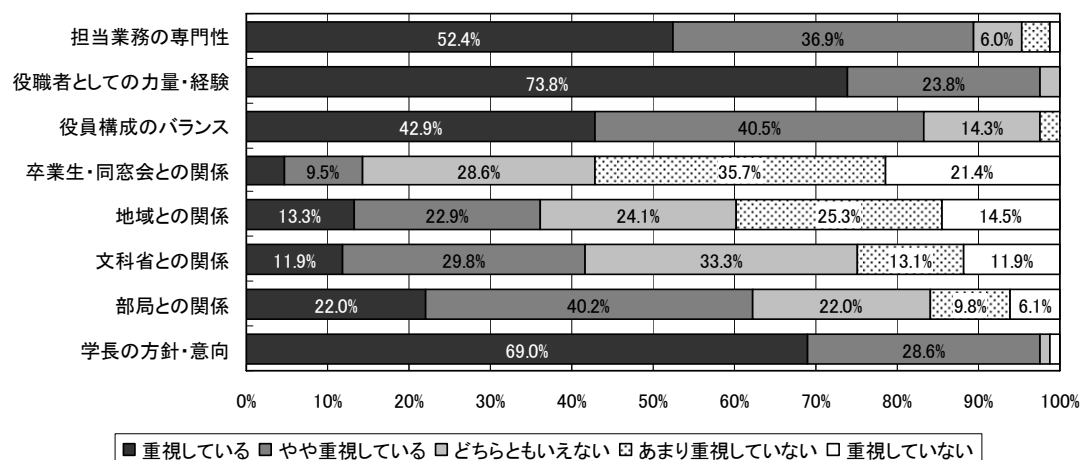
3-1 設置が義務づけられている組織・役職

3-1-1 役員会

(1) 理事の任命に際して重視している点

理事の任命に際してどのような点を重視しているかについてみていく。理事の任命に際して学長が重視しているのは、第一に「役職者としての力量・経験」(73.8%)、第二に「学長の方針・意向」(69.0%)、第三に「担当業務の専門性」(52.4%)となっている(図1-1)。一方で、「部局との関係」に関しては、「やや重視している」を含めると、6割強となっている。この結果からは、実力主義的な人事を学長の意向・方針の下で行いながらも、部局等への配慮を考慮しつつ理事が任命されているといった状況が読み取れる。

図 1-1 理事の任命の際に重視している点



(2) 役員会は審議機関として機能しているか

以上のような形で選出された理事からなる役員会の機能の状況についてであるが、役員会の審議機関としての機能については、「十分に機能している」とする大学が 69.0%に達している。また「ある程度機能している」(28.6%)を合わせると、97.6%に達しており、役員会はおおむね機能していると判断できる。

また大学類型別¹にみると、「文科大」(100%)、「理工大」(83.3%)で「十分に機能している」とする比率が特に高くなっている。

(3) 役員会を充実・強化するための組織を設置しているか

次に、以上の役員会の機能を充実・強化するための組織の設置についてであるが、役員会の機能を充実・強化するための組織を設置している大学は 82.1%に及び、その組織名と設置理由としては次のようなものがあげられている。

- ・ 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図るため。」
- ・ 学長室会議：「構成メンバー：学長、理事、常勤監事、学長補佐、学長特別補佐 目的：理事が所掌する運営上の課題について意見調整を行い、執行部の意思集約を図って、円滑な大学運営に資するため。」
- ・ 戦略会議：「構成メンバー：学長、各学部若手教授・助教授から 2 名ずつ 目的：本学の長期的な組織改革政策について所属学部や専門分野にとらわれず自由な議論を行い、学長へ答申して将来構想の取りまとめに資する。」
- ・ 役員打合せ：「「役員会」は最終的に機関決定を行う会議と位置付けられている。役員会にかける前に、すべての案件が「役員打合せ」にかけられ、そこで実質上の審議が行われる。「役員打合せ」で合意が得られた案件、あるいは評議会・経営協議会で合意が得られた案件が最後に「役員会」にかけられるので、役員会では実質上の審議をすることは少なく、機関決定

を最終的に承認するだけの形式的な会議となっている。つまり、「役員会」は機関決定をおこなうための会議としては十分機能しているが、実質的な審議を行う場としては機能していない。「役員打合せ」は役員が実質上の審議をする会議として十分に機能している。」

(4) 任命された理事の教育活動

理事（教員出身）の教育活動については、「授業の担当を認めている」（16.9%）、「大学院生の研究指導を認めている」（14.5%）、「授業と院生の研究指導の両方を認めている」（54.2%）、「どちらも認めていない」（14.5%）といった結果が得られている。ここからは、大半の理事が授業や院生の研究指導について、理事職と平行して負担しているといった姿が見えてくる。ただ、大学類型別にみると、教育大学では「どちらも認めていない」としている大学が41.7%と非常に高くなっているのが特徴的である。

以上からは、法人化して新たに設置された役員会は、その理事の任命に当たり実力主義的に学長の意向・方針を重視され、これらの理事からなる役員会は、その機能を充実・強化する組織を大部分設置しながら、多くの大学で「機能している」と理解されている。特にその傾向は、「文科大」「理工大」で高い傾向にある。

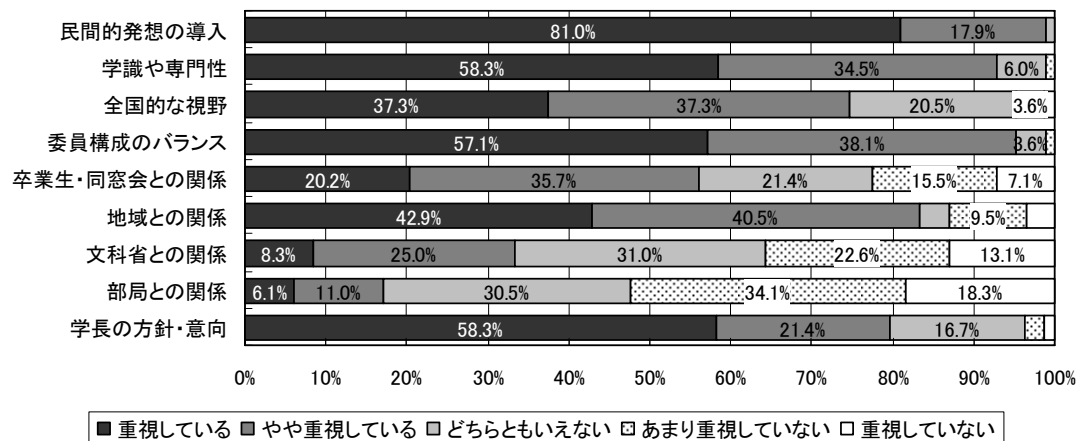
3-1-2 経営協議会

次に、法人化とともに新たに設置された経営協議会についてみていく。

(1) 経営協議会委員の任命に際してどのような点を重視しているか

経営協議会の外部委員を任命する際に、学長が重視しているのは、(1)「民間的発想の導入」（81.0%）、(2)「学長の方針・意向」、「学識や専門性」（ともに58.3%）となっている（図1-2）。ここからは、経営協議会についての制度設計を反映して「民間的発想の導入」の値が特に高くなっていることが確認される。また、先の理事の任命にもみられたように、実力主義的な観点から「学識や専門性」を重視しながら、「学長の方針・意向」のもとに経営協議会の委員が任命されている一方で、「部局との関係」は「重視している」「やや重視している」をあわせても2割弱にとどまり、理事の任命と比較して学長の意向がより強く反映されていることがわかる。

図 1-2 経営協議会委員の任命の際に重視している点



(2) 経営協議会は十分に機能しているか

それでは以上のような形で委員が任命されている経営協議会の機能状況はどのようになっているのかについてみていく。経営協議会は「十分に機能している」と答えた学長の比率は 42.9% となっている。また「ある程度機能している」(52.4%) を合わせると 95.3% になり、経営協議会もおおむね機能しているとはんだんできる。ただし、「十分に機能している」とする比率に注目すると、役員会と比較して、経営協議会は相対的に機能状況がよくないといった状況にあることが確認される。

また、大学類型別にみると、「文科大」(66.7%) 「理工大」「教育大」(ともに 58.3%) で「十分に機能している」とする比率が高く、「旧帝大」(14.3%) 「医総大」(25.8%) で低くなっている。

3-1-3 教育研究評議会

次に教育研究評議会を取り上げる。

(1) 教育研究評議会は十分に機能しているか

教育研究評議会の機能状況についてであるが、教育研究評議会は「十分に機能している」と答えた大学の比率は 58.3% となっている。また「ある程度機能している」(38.1%) を合わせると 96.4% に達しており、教育研究評議会はおおむね機能していると判断できる。ただし、「十分に機能している」に注目すると、やはり経営協議会と同様に役員会の機能状況と比較して相対的に低い値となっている。

また、大学類型別に「十分に機能している」との回答に注目すると、「文科大」(100%) 「教育大」(75.0%) 「医総大」(61.3%) 「理工大」(58.3%) で高く、「旧帝大」(14.3%) で特に低くなっている。

3-2 設置が義務づけられていない組織・役職

以下では、設置が義務づけられていない組織・役職（学内に設置されている（もしくは設置されていない場合もある組織・役職））についてみていく。

3-2-1 部局長会議

(1) 部局長の決定はどのように行われているのか

部局長の決定方式については、従来どおり部局の構成員による選挙を用いている大学が68.3%、一方学長による指名とする大学は9.8%となっている。また大学類型別にみると、「部局の構成員による選挙」とする比率は、「旧帝大」「医無総大」（ともに100%）、「医総大」（87.1%）で高くなっている。一方で、「学長による指名」とする比率が高いのは、「教育大」（27.3%）「理工大」（16.7%）となっている。

(2) 部局長会議に相当する組織を設置しているか

また、法人化前の部局長会議に相当する組織を設置している大学は78.0%となっている。これを大学類型別にみると、「旧帝大」「医無総大」（ともに100%）、「医総大」（93.5%）となっており、総合大学において設置の比率が高くなっていることが確認される。また設置の理由としては、以下のようなものがあげられている。

- ・ 部局長会議：「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との連絡調整や役員会等での決定事項等の周知のために設けている。」
- ・ 部局長会議：「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と考えている。」
- ・ 学長懇談会：「学長懇談会は、学部長・独立研究科長と学長とが、まさに自由に意見交換を行う場として設けている（規則を設けず、議事要録を残さない）。」

一方で、設置していない大学は22.0%で、その多くは単科大学である。これを大学類型別にみると、「文科大」（66.7%）、「教育大」（45.5%）でその比率が高くなっている。設置していない理由としては、次のようなものがあげられている。

- ・ 「部局の長は教育研究評議会の構成員であり、教育研究に関わる重要な案件・問題があれば、その都度ワーキンググループ等設置し、対応している。」
- ・ 「経営戦略会議に学部長が正式メンバーで参加し、月1回開催しており、それが機能している。」
- ・ 「18年度からより効率的な運営を行うため教育研究評議会に部局長連絡会の機能を統合させ、部局長連絡会を廃止する予定。」
- ・ 「必要性がなくなったため」

以上からは法人化を契機に部局長会議が一部の大学で廃止されている一方で、主として総合大学においては依然として重要な機能を果たしていることが明らかになった。

3-2-2 全学委員会

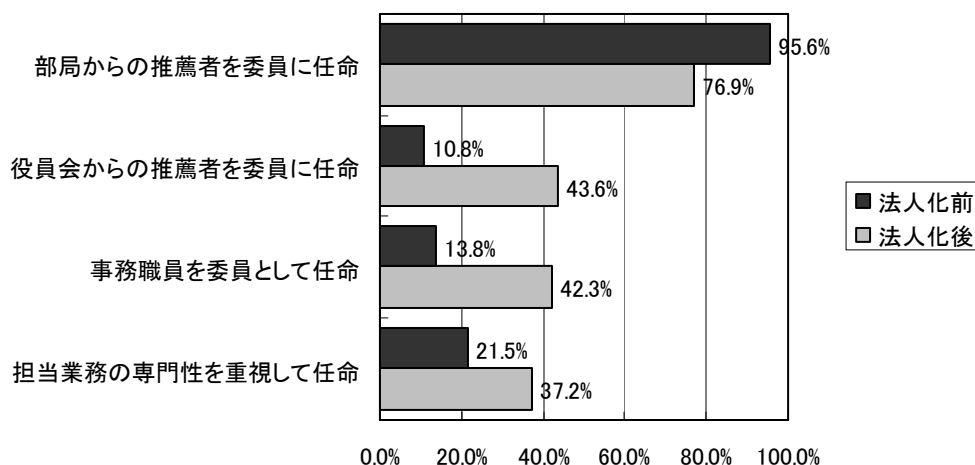
(1) 全学委員会の数は法人化を契機にどう変化したか

全学委員会の数については、「大幅に減らした」とする大学が 50.0%、「必置のもの以外全廃した」とする大学が 12.2%と、法人化を契機に委員会数の削減を進めた大学が過半数を超える。一方で、「若干数を減らした」(35.4%)、「従来通り」(2.4%) と委員会数について大きな変化がみられない大学も 4 割弱存在する。

(2) 全学委員会委員の選任方法は法人化前後でどう変化したか

法人化前の全学委員会委員の選任方法として、「部局からの推薦者を委員に任命している」と回答した大学は 95.6%に達していたが、法人化後については、76.9%に減少している(図 1-3)。一方で、法人化前について「役員会からの推薦者を委員に任命している」「事務職員を委員として任命している」「担当業務の専門性を重視して任命している」と回答した大学は、10.8%、13.8%、21.5%に過ぎなかったが、法人化後はそれぞれ 43.6%、42.3%、37.2%と大幅に上昇している。法人化により全学委員会委員の任命について、トップダウン的な任命方式をとる大学や、事務職員が大学経営に積極的参加する大学が 4 割前後に達しており、このことも法人化の制度設計にそった組織変化と理解できる²。

図 1-3 全学委員会委員の任命方法の変化



3-2-3 学長補佐等

(1) 学長補佐等の役職を設置しているか

学長や役員を補佐するための役職の設置について、設けていると回答した大学は 85.7%に達している。ただし、「設けていない」比率を大学類型別にみると、「医無総大」(40%)、「理工大」(25.0%)、「教育大」(16.7%) が設置しておらず、他と比較して高い値となっている。また、設置している役職名・設置の理由としては、以下のようなものがあげられている。

- ・ 学長補佐：「理事だけでは、ますます増大する執行業務に対応できないため。」
- ・ 総長補佐：「総長からの特命事項の処理を行い、総長の職務を補佐するため。」
- ・ 学長特任補佐：「法人化後の各種法規の解釈、運用の徹底及び人事労務の調整のため。」
- ・ 総長特別顧問：「将来構想に関することのうち特定の事項について、総長に助言するため（前理事・副学長）。職員の人事制度改革及び事務改革について、総長に助言するため（学外者）。」
- ・ 事務改革担当顧問：「事務改革、事務組織再編整備計画及び職員の人事制度改革について、担当の理事・職員に助言するため（学外者）。」

3-2-4 企画室等の実務組織

(1) 企画室等の組織を設置しているか

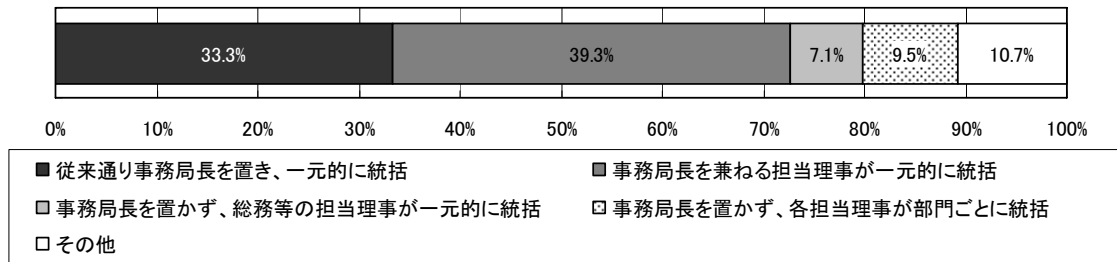
全体の 86.9%の大学が、企画室等の設置を行っている。

3-2-5 事務部門

(1) 従来の事務局長業務の統括をどのように行っているか

法人化前の事務局長の業務について、法人化後「事務局長を兼ねる担当理事が一元的に統括」と回答した大学が 39.3%、「従来どおり事務局長を置き、一元的に統括」が 33.3%で、事務局長ポストを法人化後もおいている大学が 7割強となっている。また事務局長をおいていない比率が「旧帝大」で 42.9%と特に高くなっている（図 1-4）。

図 1-4 従来の事務局長業務の統括方法



(2) 事務部門の運営上どのような問題点があるか

また事務部門の運営に関する問題点をあげた大学としては、以下のような点があげられている。

- ・ 「事務の業務運営上、理事と事務局長の指揮系統がはっきりしない場合がある。」
- ・ 「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。」
- ・ 「理事と部・課がラインを形づくっているため、部署によっては部長が不要になる。」
- ・ 「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。」
- ・ 「移動官職と学内職員との融和が不十分。」
- ・ 「①法人化して職員の間でも意識改革と意欲の高まりが見られる中で、生え抜き人材を登用するためのポストの確保についてまだ展望を見いだせていない。②業務の多様化と一方で進む

人員削減の中で、新しい事務組織の姿をなかなか描ききれない。」

3-3 学長選考会議

(1) 新しい学長選考規定による選挙はすでに行われたか

新しい学長選考規定による選挙は 64.2%の大学で行われ、その実施に伴う問題点としては、以下のような点があげられている。

- ・「構成員の関心が低下し、構成員による学長候補者の推薦が低調であった。」
- ・「学内構成員の意向投票に伴う投票者枠の拡大と投票数の公表の有無。」
- ・「意見調査のための全学投票は人気投票的であり、経営に適した人材の発掘には不適當。」
- ・「学内意向投票の結果と選考会議の結果が異なる場合の処置。」

(2) 学長・理事が学長選考会議へ追加的に参加しているか

国立大学法人法による「学長又は理事を学長選考会議の委員に加えることができる」とする規定にもとづいて、委員に加えている大学の比率は 59.0%となっている。大学類型別にみると、「文科大」で「加えている」とする回答が特に低くなっている（16.7%）。

(3) 学長選考会議の議長は学内・学外委員のどちらがつとめているか

学長選考会議の議長を学外の委員がつとめているケースが 63.4%と過半数を占めている。ただし、大学類型別にみると、「文科大」で学外とする比率は 20.0%と特に低くなっている。

以上からは、学長又は理事を学長選考会議の委員に加え、学外の委員が学長選考会議の委員を務めるといった形がマジョリティーであることがわかる。ただし「文科大」は特殊であり、学長・理事を加えず、議長を学内委員がつとめる形をとっている。

3-4 意思決定・合意形成の変化と学長の役割

3-4-1 意思決定における役割変化

(1) 年度計画作成における役割の変化と影響力の実態はどうなっているか

年度計画に関する意思決定において、果たす役割が「大きくなった」と学長が回答したのは、学長、理事（ともに 72.0%）、役員会（61.3%）の順となっている（図 1-5）。一方で、「小さくなった」とされるのは、部局教授会（11.5%）、部局長会議（11.1%）、全学委員会（10.1%）の順となっている。

また、年度計画に関する意思決定において、もっとも影響力が大きいとされるのは、学長（55.4%）、理事、役員会（ともに 16.9%）の順となっている。以上からは、年度計画の作成に関して、法人の制度設計にあたって企図されていたトップダウン型の意思決定が浸透してきていることがうかがえる（図 1-6）。

図 1-5 年度計画の作成における役割の変化

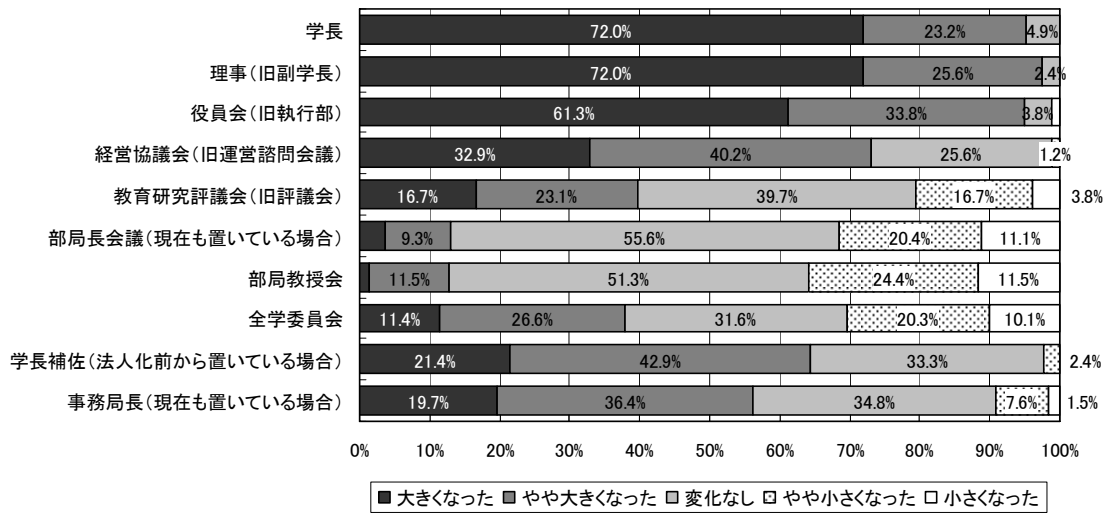
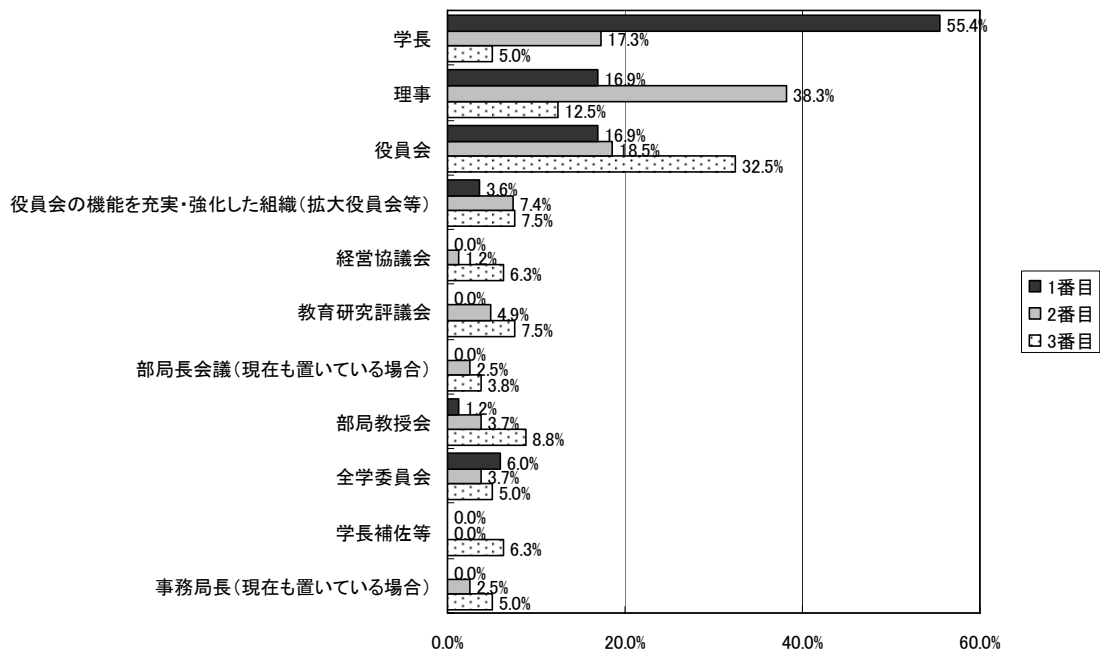
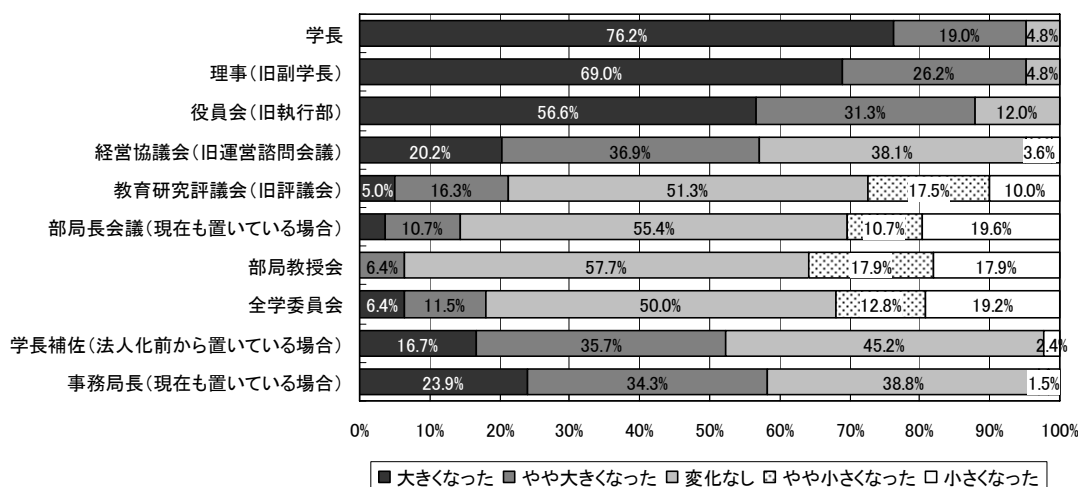


図 1-6 年度計画の作成における影響力



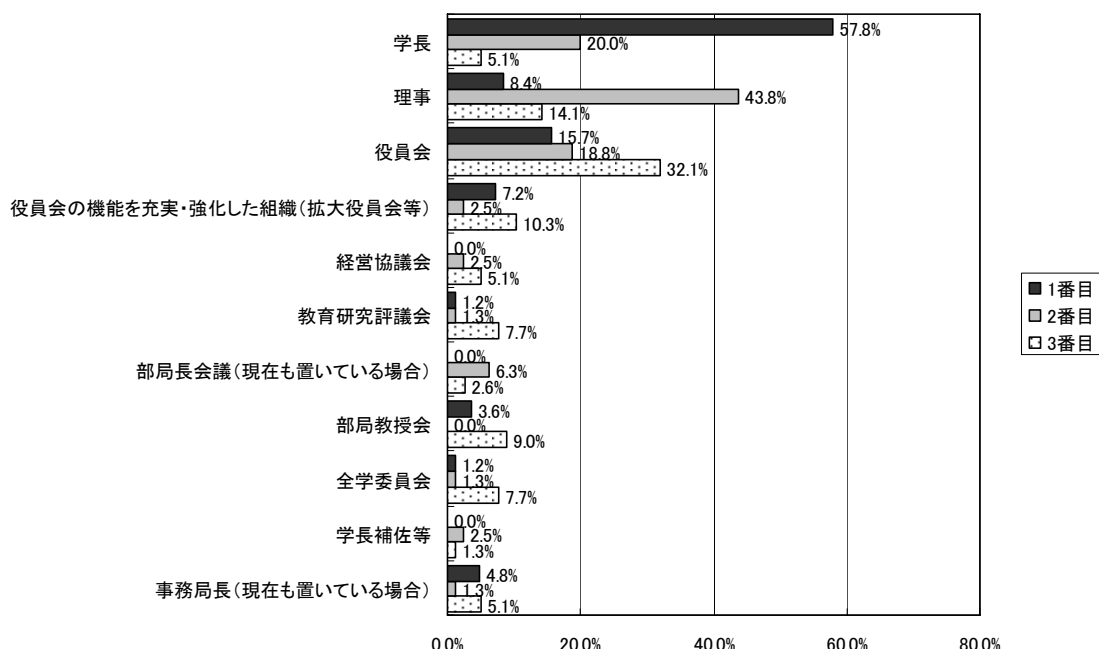
(2) 新規概算・特別教育研究経費要求案の作成における役割と影響力の実態はどうなっているか
 新規概算・特別教育研究経費要求案の作成に関する意思決定で、果たす役割が「大きくなった」と学長が回答したのは、学長 (76.2%)、理事 (69.0%)、役員会 (56.6%) の順となっている。一方で、「小さくなった」とされるのは、部局長会議 (19.6%)、全学委員会 (19.2%)、部局教授会 (17.9%) の順となっている (図 1-7)。

図 1-7 新規概算・特別教育研究経費要求案の作成における役割の変化



また、新規概算・特別教育研究経費要求案の作成に関する意思決定において、一番目に影響力が大きいとされるのは、学長（57.8%）、役員会（15.7%）、理事（8.4%）の順となっている（図 1-8）。ここからも、新規概算・特別教育研究経費要求案の作成についてもトップダウン的な意思決定が浸透していることが確認される。

図 1-8 新規概算・特別教育研究経費要求案の作成における影響力

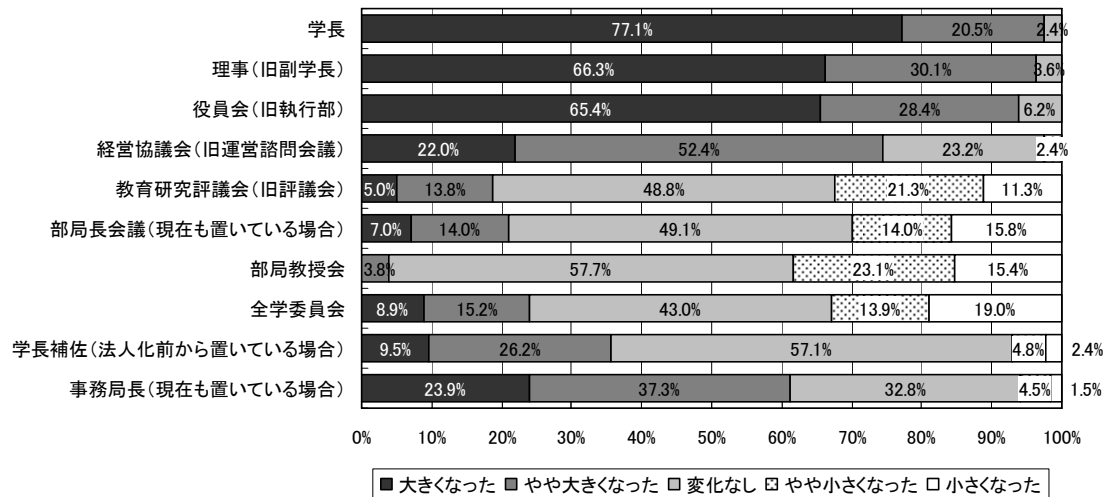


(3) 学内の予算配分方針の作成における役割と影響力の実態はどうなっているか

学内の予算配分方針の作成に関する意思決定において、果たす役割が「大きくなった」と学長が回答したのは、学長（77.1%）、理事（66.3%）、役員会（64.5%）の順となっている（図 1-9）。一

方で、「小さくなった」とされるのは、全学委員会 (19.0%)、部局長会議 (15.8%) 部局教授会 (15.4%) の順となっている。

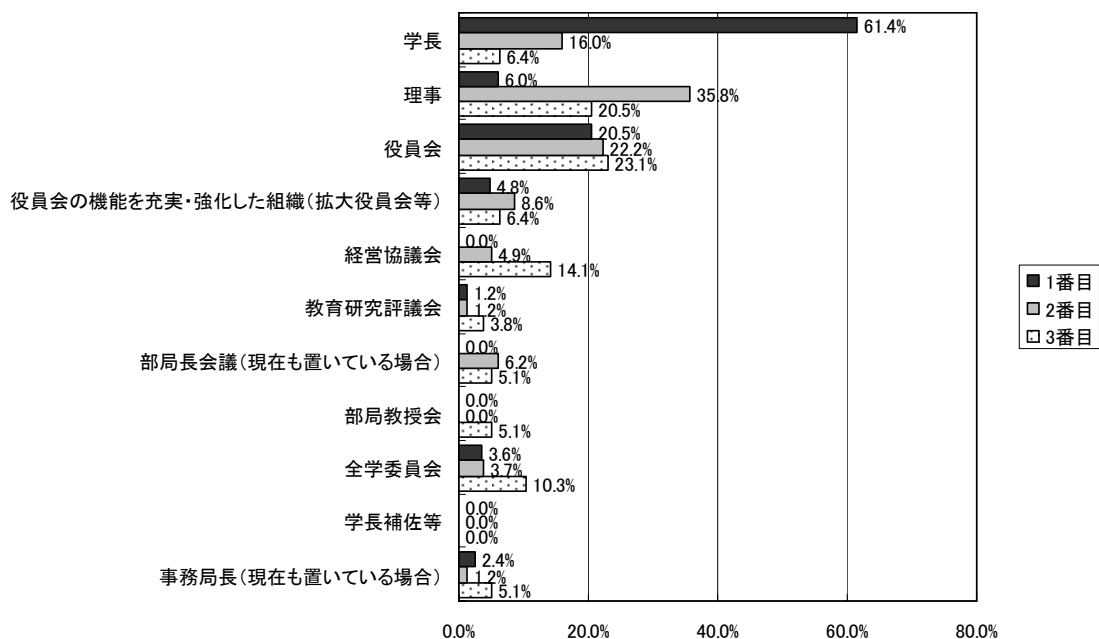
図 1-9 学内の予算配分方針の作成における役割の変化



また、学内の予算配分方針の作成に関する意思決定において、もっとも影響力が大きいとされるのは、学長 (61.4%)、役員会 (20.5%)、理事 (6.0%) の順となっている (図 1-10)。

以上からは、学内の予算配分方針の作成についてもトップダウン的な意思決定が確実に浸透している様子がここからもうかがえる。

図 1-10 学内の予算配分方針における影響力

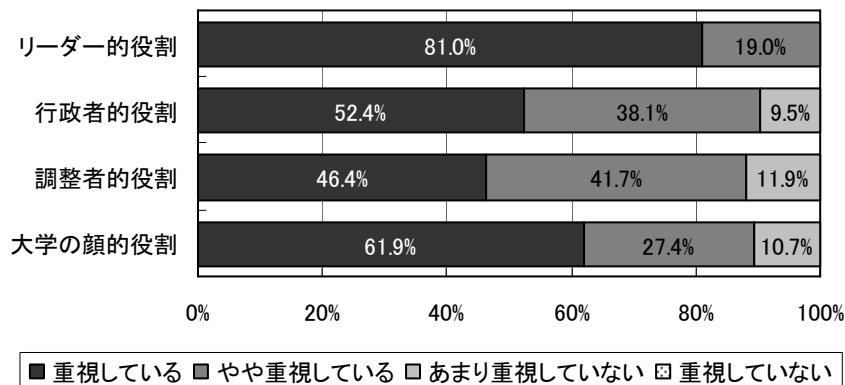


3-4-2 学長に期待される役割とはどのようなものか

学長が重視している役割として、「重視している」との回答比率がもっとも高いのが「リーダー的役割」(81.0%)、以下「大学の顔的役割」(61.9%)、「行政者的役割」(52.4%)、「調整者的役割」(46.4%)の順になっている(図 1-11)。

法人化前においては、もっとも重視されていた「調整者的役割」について、「重視している」とする大学の比率が最も低くなっており、学長が果たす役割が法人化前後で顕著に変化したことがうかがえる。また、「リーダー的役割」が最も高いという結果は、先に見た役割の変化や影響力の大きさについての分析結果とも、合致する結果となっている。

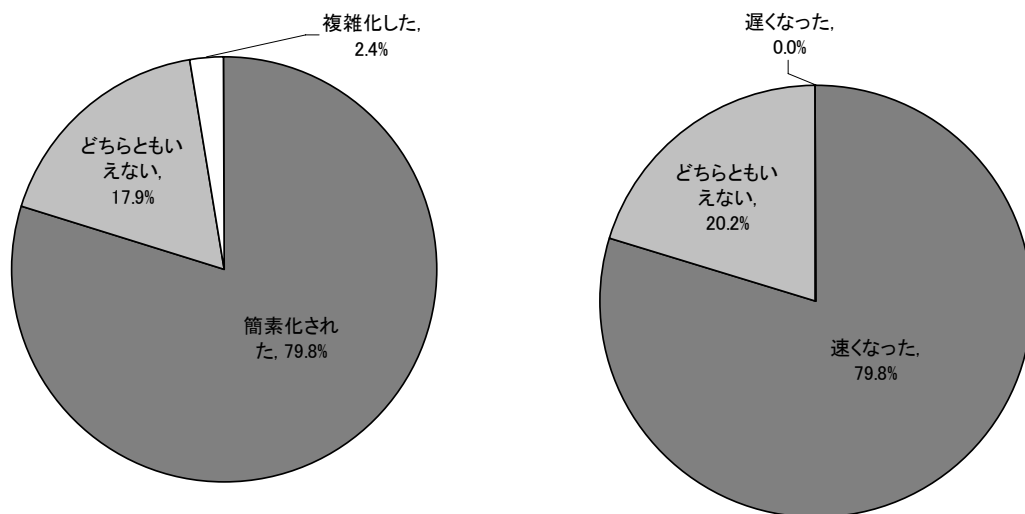
図 1-11 学長に期待される役割



3-4-3 意思決定と合意形成にはどのような変化がみられるか

全学的な重要事項に関する意思決定について、意思決定の手続きが簡素化されたとする大学は79.8%、意思決定の速度が速くなったとする大学は、同じく79.8%となっている（図1-12）。法人化に際し企図とされていた意思決定の迅速化が多くの大学で進んできている。ただし、これを大学類型別にみると、「理工大」「文科大」で意志決定の速度について「どちらともいえない」とする回答が3割強に達している。

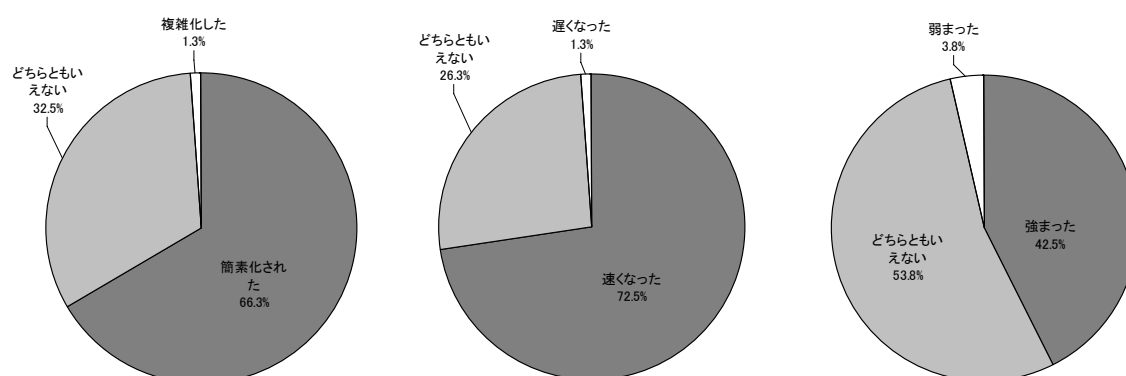
図1-12 意思決定の手続きと速度



合意形成の手続きについては、簡素化されたとする大学は66.3%、合意形成の速度について、速くなったとする大学は72.5%である。その一方で、合意の水準が強まったとする大学は42.5%にとどまっている（図1-13）。

以上の結果から、法人化に際し企図とされていた意思決定の迅速化が進むとともに、合意形成の迅速化も進んできていることも明らかになった。

図 1-13 合意形成の手続き・速度・水準



4. 法人化についての評価

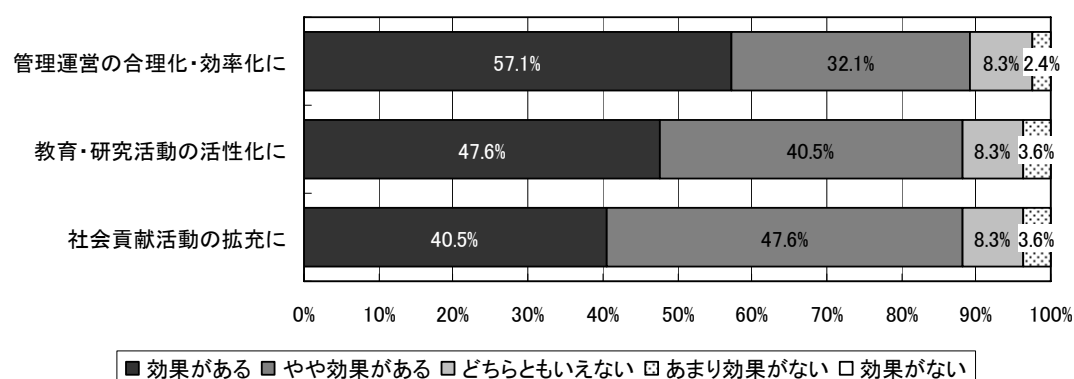
4-1 目標・計画と評価

(1) 中期目標・計画の作成は大学にとってどのような効果を持ったのか

「管理運営の合理化・効率化」に中期目標・計画の作成が「効果がある」と回答した大学は 57.1%、「教育・研究活動の活性化」(47.6%)、「社会貢献活動の拡充」(40.5%) となっている (図 1-14)。ただし、「やや効果がある」まで含めると、いずれも 8 割以上の大学がその効果を認めていることになる。

また大学類型別にみると、「旧帝大」で「効果がある」とする比率が特に低くなっている (具体的には、「管理運営」「教育・研究活動」「社会貢献活動」のいずれも 14.3%にとどまる)。

図 1-14 中期目標・計画の作成が有する効果



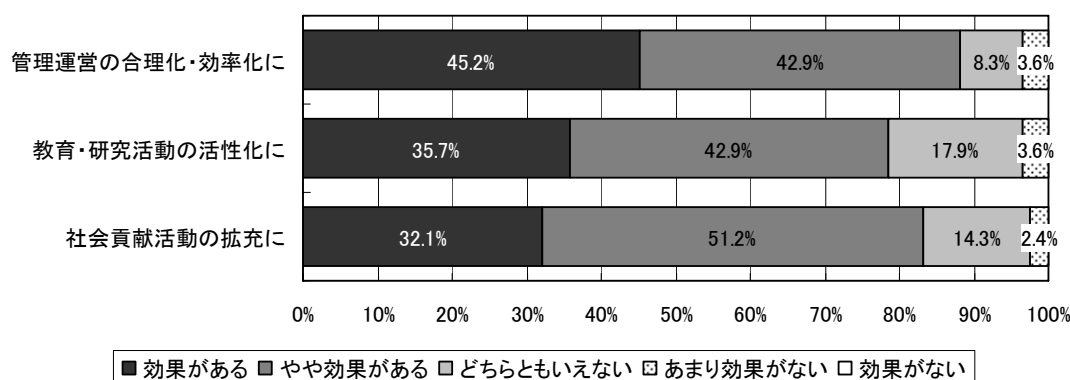
(2) 実績報告書の作成は大学にとってどのような効果を持ったのか

「管理運営の合理化・効率化」に実績報告書の作成が「効果がある」と回答した大学は 45.2%、「教育・研究活動の活性化」(35.7%)、「社会貢献活動の拡充」(32.1%) となっている (図 1-15)。ただし、「やや効果がある」まで含めると、いずれも 8 割弱～9 割弱の大学がその効果を認めて

いることになる。なお「効果がある」に注目すると、中期目標・計画の作成に比較して、実績報告書の作成についての評価は相対的に低くなっている。

また大学類型別にみると、こちらも「旧帝大」で「効果がある」とする比率が特に低くなっている（具体的には、「管理運営」「教育・研究活動」「社会貢献活動」のいずれも14.3%にとどまる）。

図 1-15 実績報告書の作成が有する効果

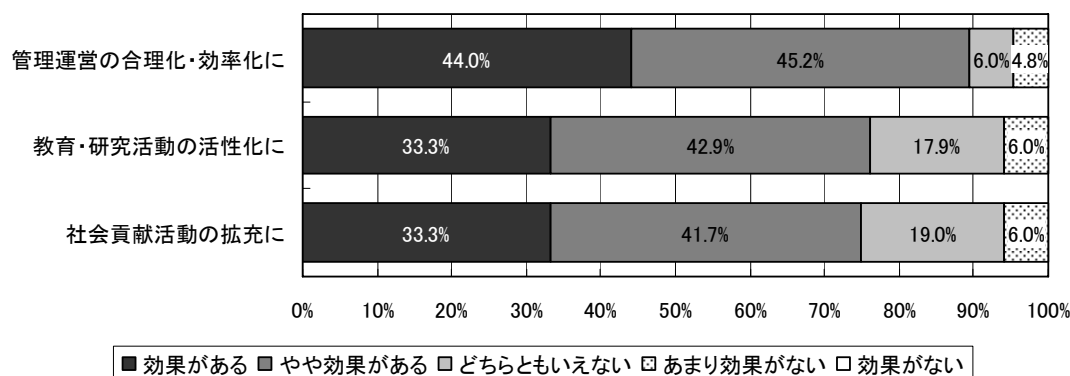


(3) 法人評価委員会による評価は大学にとってどのような効果を持ったのか

「管理運営の合理化・効率化」に法人評価委員会による評価が「効果がある」と回答した大学は44.0%、「教育・研究活動の活性化」(33.3%)、「社会貢献活動の拡充」(33.3%)となっている(図1-16)。ただし、「やや効果がある」まで含めると、いずれも8割弱～9割弱の大学がその効果を認めていることになる。なお、中期目標・計画の作成に比較して、法人評価委員会による評価が有する効果についての学長の評価は、相対的に低くなっている。

また大学類型別にみると、こちらも「旧帝大」で「効果がある」とする比率が特に低くなっている（具体的には、「管理運営」「教育・研究活動」「社会貢献活動」のいずれも14.3%にとどまる）。

図 1-16 法人評価委員会による評価が有する効果



(4) 目標・計画・評価の導入によるメリット・デメリットとはどのようなものか

それでは、目標・計画・評価の導入による具体的なメリット・デメリットとはどのようなものであるのかについて、以下にまとめることとする。

● メリット

- ・「①これまで、中・長期的な大学の目標を明確に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。②実績報告書を作成することにより、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。③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。」
- ・「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サイクル等が大学運営に入り込み、ぬるま湯的環境から抜け出す機会になっている。」
- ・「目標・計画に向けての施策を実行することから、全学的な合意が得やすくなった。」
- ・「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。」
- ・「大学全体の業務及び進捗状況を学内外に知らしめることができ、大学のアピールにもなる。」

● デメリット

- ・「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、法人にとって一番重要である教育・研究の活性化の阻害要因として機能することとなる。」
- ・「設定目標がややもすれば低くなる、新しい展開をはかるためには手続等が煩瑣である。」
- ・「継続事業に毎年新規施策を上乗せする負担が大きくなりつつある。」
- ・「成果が現れるのに時間を要する教育・基礎的学術分野の研究活動の実施は、中期計画で扱うことは必ずしも合わない。」
- ・「評価が必ずしも公平と言えない。例えば、優れた点が、評価グループによって左右され、一律に行われていない。」

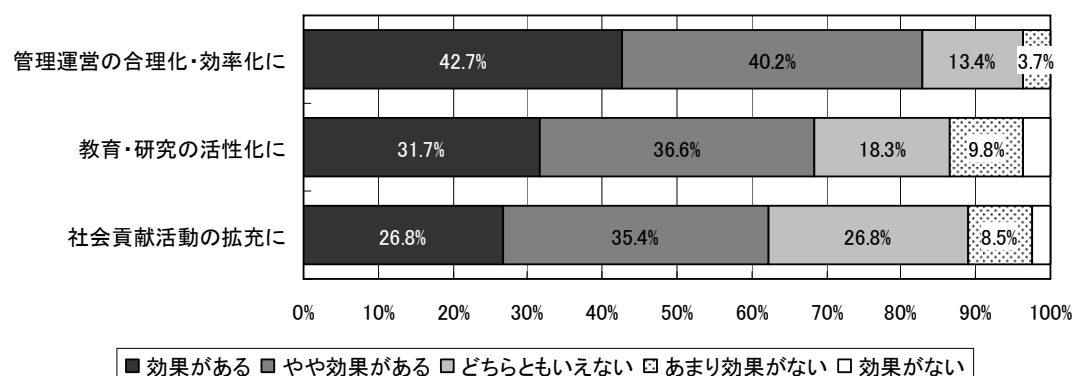
4-2 運営費交付金制度と授業料

(1) 運営費交付金制度は大学にとってどのような効果を持ったのか

「管理運営の合理化・効率化」に運営費交付金制度の導入が「効果がある」と回答した大学は42.7%、「教育・研究活動の活性化」は31.7%、「社会貢献活動の拡充」は26.8%となっている(図1-17)。ただし、「やや効果がある」まで含めると、いずれも6割強~8割強の大学がその効果を認めていることになる。ただ、前問の中期目標・計画の作成が有する効果と比較して、運営費交付金制度が有する効果は相対的に低くなっている。

その一方で、大学類型別にみると「旧帝大」は3項目にわたって4割強が「効果がある」として

図 1-17 運営費交付金制度が有する効果



(2) 運営費交付金制度のメリット・デメリットとはどのようなものか

それでは、運営費交付金制度の具体的なメリット・デメリットとはどのようなものであるのかについて、自由回答からいくつかを紹介する。

- メリット

- 「人件費、物件費の区別がなく弾力的な使用が可能なこと。」
- 「学内予算編成方針について裁量枠が拡大できる。」
- 「自由度が増したことにより、特定事業に集中した配分が出来る点や、事業毎のバランスを考慮した配分が出来る点。」
- 「戦略的な資源配分と効果的、効率的な資源の活用ができるようになった。」

- 「渡し切り経費であり、年度内で経営努力を行った場合に、剰余金として次年度へ繰越が可能となったこと」

- デメリット

- 「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。」
- 「効率化や成績化により、基盤経費が減額されることで学問、研究の基礎的な部分の保証が危惧されること。」
- 「算定ルールにより、毎年一定率の減額が課せられるため、各大学の各年度の特殊事情が反映されにくい。」
- 「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内でさえ、交付金の枠組みの変更があり、計画を建て難い点は不安材料である。」
- 「中期計画期間中にも関わらず様々な社会的要因から実質的に運営交付金の削減が図られ、運営費交付金制度の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。」

(3) 現行の授業料設定方式についてどのように感じているか

「現行の設定方式でよい」とする大学は 61.5%、「大学による裁量の余地を広げるべきだ」とす

る大学は 29.5%、「大学による裁量の余地を狭めるべきだ」と回答した大学は 9.0%となっている。これを大学類型別にみると、「大学による裁量の余地を広げるべきだ」とする大学は、「文科大」（40.0%）「旧帝大」（33.3%）に多く、「大学による裁量の余地を狭めるべきだ」とする大学は、「医総大」（21.4%）「医無総大」（10.0%）で相対的に多くなっている。

(4) 現行の授業料設定方式のメリット・デメリットとはどのようなものか

また、現行の授業料設定方式のメリット・デメリットについて、自由回答からいくつかを紹介する。

• メリット

- ・「国の高等教育における「機会均等」の確保という役割を果たすことにつながっている。」
- ・「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。」
- ・「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。」
- ・「標準額をきめておく方が大学としても決めやすい。」
- ・「受験者の増加が大きな目標となる地方大学では、授業料を安くして学生を集めるのも方法の一つと考える。」

• デメリット

- ・「国立大学間で授業料に格差があるのは良くない。」
- ・「それぞれの大学の意思決定とは別の次元で、授業料設定について極めて重い意味を持つ運営費交付金等の財源についての議論がなされ、財政的な決定がなされた後、各大学に個々の判断を求める仕組みは、「大学の裁量」という以前に問題があるのではないか。」
- ・「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。」
- ・「授業料増額を念頭においた運営費交付金の削減等。」
- ・「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（制度的には授業料額を各大学毎に一定範囲内で決定することが可能となっているが、実質的には裁量の余地がないとの趣旨）」
- ・「授業料設定の大学の自由度の幅をもう少し拡大する。教育に要する費用に応じた授業料設定を可能にする。大学の多様化を可能とする授業料設定。」
- ・「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）。」

4-3 法人化についての評価

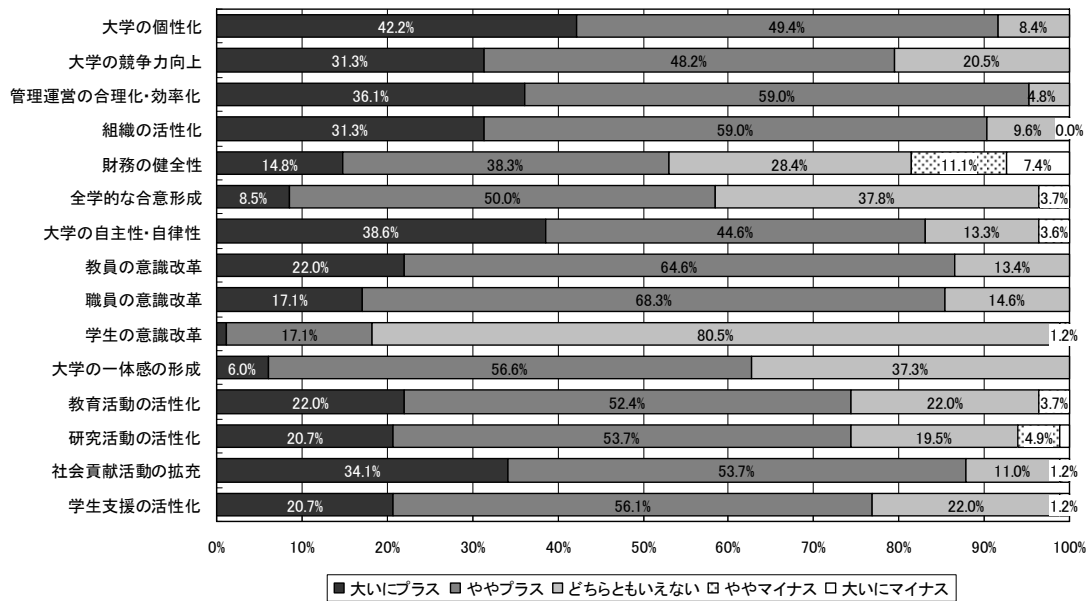
(1) 各大学にとって法人化はどのような効果を有しているか

各大学において、法人化の効果について尋ねた質問において、「大いにプラス」と回答した大学が多いのは、「大学の個性化」（42.2%）、「大学の自主性・自立性」（38.6%）、「管理運営の合理化・効率化」（36.1%）、「社会貢献活動の拡充」（34.1%）、「大学の競争力向上」（31.3%）などの順となっている（図 1-18）。一方で、「大いにプラス」と回答した大学が少ないのは、「学生の意識改革」

(1.2%)、「大学の一体感の形成」(6.0%)、「全学的な合意形成」(8.5%)、「財務の健全性」(14.8%)などの順となっている。

また、「ややプラス」まで合わせると、ほとんどの項目で7割強が「プラス」と回答していることが確認される。その一方で、「学生の意識改革」「全学的な合意形成」「財務の健全性」については、6割未満となっている。

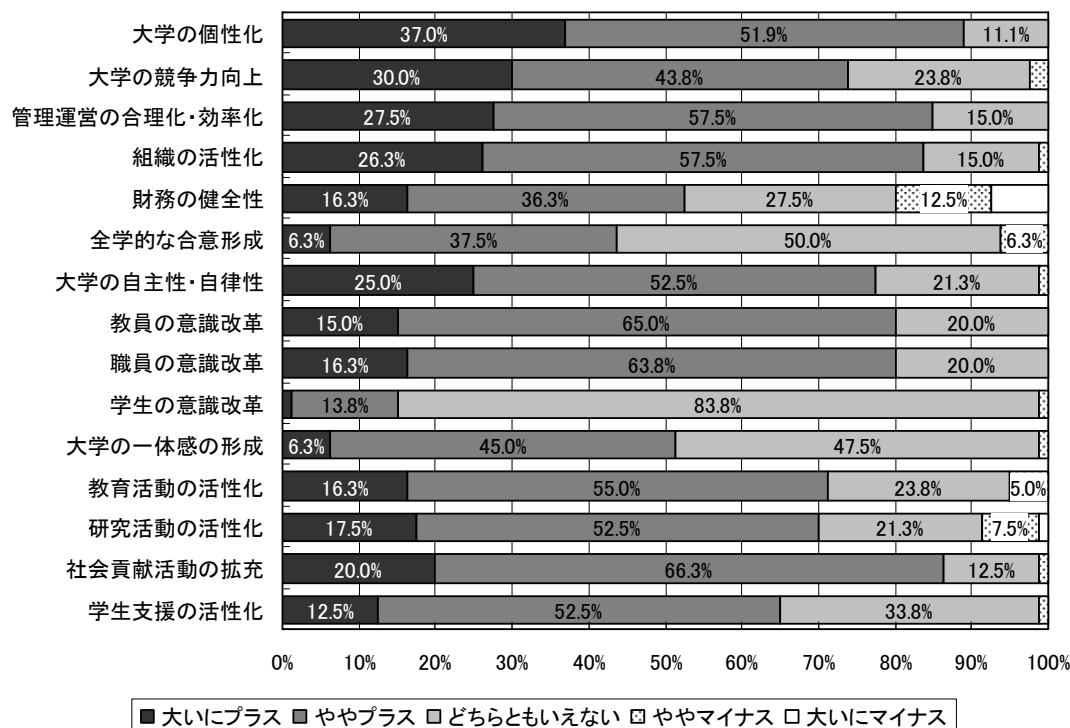
図 1-18 各大学にとっての法人化の効果



(2) 国立大学全体にとって法人化はどのような効果を有しているか

「大いにプラス」と回答した大学が多いのは、「大学の個性化」(37.0%)、「大学の競争力向上」(30.0%)、「管理運営の合理化・効率化」(27.5%)、「組織の活性化」(26.3%)などの順となっている(図 1-19)。一方で、「大いにプラス」と回答した大学が少ないのは、「学生の意識改革」(1.3%)、「大学の一体感の形成」(6.3%)、「全学的な合意形成」(6.3%)、「学生支援の活性化」(12.5%)、「教員の意識改革」(15.0%)などの順となっている。ただし、「ややプラス」まで合わせると、ほとんどの項目で7割強が「プラス」と回答していることが確認される。その一方で、「学生の意識改革」「全学的な合意形成」「財務の健全性」「大学の一体感の形成」については、6割未満となっている。

図 1-19 国立大学全体にとっての法人化の効果



(3) 法人化に関する自由回答

最後に学長による自由回答のうちいくつかを紹介する。

- ・「確かに国立大学法人化は、明治以来の大制度改革であり、国立大学に与えた影響は大きく、大変厳しい状況になったと感じている。最近では、効率化係数（△1%）の適用に加え、国家公務員に準じた人件費削減（5年間に5%以上の純減）が求められるなど、更に厳しさを増している。しかし、本学では国立大学法人化当初から、この変革（CHANGE）をよく認識し、これを大学改革の絶好の好機（CHANCE）と捉え、果敢に挑戦（CHALLENGE）し、21世紀の日本に欠くことのできない大学を創造（CREATE）しようと、機会あるごとに学内外に訴えている。嘆くことは容易だが“地域の大学”、“オンリーワンの大学”を目指し、諸改革を進めていく所存。」
- ・「法人化のメリットを活かせるようになるには、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。ある程度時間を掛けて、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。」
- ・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、人件費の削減は極めて厳しい。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。」

- ・「①今は全くの過渡期であり、法人化が求められる改革の方向と従来の大学運営の慣行を守ろうとする動きのせめぎ合いの中で少しずつ改革を進めているというのが現状であり、もう少し、時間がかかると感じている。②法人化は特に労使関係で多くの課題を投げかけており、大学間の競争によってというよりも労使の力関係で大学間の差が出てくる感じがしている。つまり、国立大学をいきなり労基法の中に放り込むのは相当に無理があり、その点で各大学はかなりの無理を強いられているというのが現状である。③法人化に当たって効率化1%をかけられていることだけでも相当な負担なのに、今回の人件費削減は厳しすぎる負担である。法人化は財務問題だといわれているが、不安が早くも現実のものになりつつある。」
- ・「法人化そのものは、大学の裁量が大きくなり歓迎するべきことであるが、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。法人化は教育研究活動の活性化につながるはずであると言われても、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考えられる。」
- ・「大学の競争力向上のために、各教職員にはそれぞれに過重負担がかかっているため、このような状態で今後も推移していくとすれば教職員の業務管理上において、問題が発生することも考えられる。」
- ・「法人化は、国立大学の存在感をより一層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、未だ規制が多いこと、そして様々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、競争状況を作り出すことと、競争の為の条件の同一化を図ってほしい。」

5. 知見の整理と政策的・経営的含意

はじめに以上のうち主要な知見を整理すると、以下の7点となる。①法人化に伴い設置が義務付けられた役員会、経営協議会、教育研究評議会はおおむねその機能を果たしているといえる。②また、法人化にともない企図されていたトップダウン的な意思決定もおおむね達成されている。その結果、③意思決定・合意形成ともにそのプロセスが簡素化され、結果として迅速化が進んでいることが確認された。以上のような内部組織の変化とともに、各種の法人化スキーム（ア．中期目標・計画 イ．実績報告書の作成 ウ．国立大学法人評価委員会による評価など）が「管理運営の合理化・効率化」や「教育・研究活動の活性化」などにプラスの効果をもっていることも明らかになった。そのうえで、④国立大学の法人化が「大学の個性化」「大学の競争力向上」「管理運営の合理化・効率化」「組織の活性化」「財務の健全性」「全学的な合意形成」「大学の自主性・自律性」「教員の意識改革」「職員の意識改革」「学生の意識改革」「大学の一体感の形成」「教育活動の活性化」「研究活動の活性化」「社会貢献活動の拡充」「学生支援の活性化」の以上15項目のうち、11項目で70%以上の大学が「プラスの効果がある」と回答している。⑤以上から言えることは、法人化が全体として（厳密には「法人化」による変化でないものも含めて）、各国立大学に様々な形でプラスの影響を及ぼしていることは、実証的なデータに基づいて（すくなくと

も学長認識に基づく限りにおいては)明らかになった。⑥ただし、以上の評価の陰にある3つの問題点には十分な注意がはらわれなければならない。(ア)財務の健全性でマイナスの影響を指摘する大学が2割弱存在する。(イ)全学的合意形成といった点についてのプラス評価が相対的に低くなっており(7割未満)、1割に満たないがマイナス影響を指摘する大学が存在すること。

(ウ)大学の主要なアウトプットである教育・研究活動に関わる部分でのプラス評価が相対的に低く(8割未満)、1割に満たないがマイナス影響を指摘する大学が存在することがあげられる。

⑦また、学長の自由回答を見ると、全体的に法人化にかかわるマイナス面についての指摘が多くなっている。

以上からいえる政策的含意としては、まず何より各大学の財務の健全性を確保するための、国立大学財政のあり方を至急検討しなければならないということであろう。このことは、内部組織の変容に見られるように、法人化を契機として必死に進められている大学改革を、財務的に破綻させないためにも必要不可欠なことである。一方で、経営的含意としては、管理運営の合理化・効率化など相対的に進んでいる改革を、学内での合意形成などに配慮しつつ、大学の最終的なアウトプットである教育・研究活動の活性化につなげていくための仕組み作りに歩を進めていくことが求められている。

<注>

1 ここで用いられている大学類型は国立大学財務・経営センター「国立大学の財務」(平成17年度)に基づくものである。なお、大学類型別の分析には回答校数の関係で「医科大」「大学院大」は除いてある。

①旧帝大(北海道、東北、東京、名古屋、京都、大阪、九州)、②医総大(弘前、秋田、山形、筑波、群馬、千葉、新潟、金沢、福井、山梨、信州、岐阜、三重、神戸、鳥取、島根、岡山、広島、山口、徳島、香川、愛媛、高知、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、琉球)、③医無総大(岩手、福島、茨城、宇都宮、埼玉、お茶の水、横浜国立、富山、静岡、奈良女子、和歌山)、④理工大(室蘭工業、帯広畜産、北見工業、東京農工、東京工業、東洋海洋、電気通信、長岡技術科学、名古屋工業、豊橋技術科学、東京工芸繊維、九州工業)、⑤文科大(小樽商科、東京外国語、東京芸術、一橋、滋賀、大阪外国語)、⑥医科大(旭川医科、東京医科歯科、富山医科薬科、浜松医科、滋賀医科)、⑦教育大(北海道教育、宮城教育、東京学芸、上越教育、愛知教育、京都教育、大阪教育、兵庫教育、奈良教育、鳴門教育、福岡教育、鹿屋体育)、⑧大学院大(政策研究大学院、北陸先端科学技術大学院、奈良先端科学技術大学院、総合研究大学院)

2 ただし、以上の統計結果については、回答の仕方に関して統一性が確保されていない部分もあり、あくまで参考として報告するにとどめることとする。

<参考文献>

天野郁夫 2005「国立大学の財政と財務—法人化前夜—」『大学財務経営研究』第2号 pp.3-25

天野郁夫 2006「国立大学論—格差構造と法人化—」『大学財務経営研究』第3号 pp.193-223

国立大学財務・経営センター 2005『国立大学における資金の獲得・配分・利用状況に関する総合的研究』

国立大学財務・経営センター 2006『国立大学法人の財務・経営の実態に関する全国調査(中間報告書・別冊:自由回答の抜粋)』

国立大学財務・経営センター 2007『国立大学の財務』

矢野眞和 2005『大学改革の海図』玉川大学出版