

## 第9章 法人化に対する評価

阿曾沼 明裕（名古屋大学）

### 1. はじめに

本章では、国立大学の法人化に対してどのような評価がなされているのかを明らかにする。

本調査では、「組織運営」についての調査の問 16 で、さまざまな項目について法人化がどのようなことにマイナスあるいはプラスの効果があったのかを尋ねており、法人化に対する学長の総合的な評価を見ることができ、このほかにもいくつか特定の事項について法人化に対する意見を尋ねた質問がある。また、「組織運営」「財務」「人材」「施設」についての 4 調査のそれぞれで、法人化に対する感想を自由記述の形で答えてもらっている。「組織運営」の調査は学長が、「財務」「人材」「施設」についての調査は担当の理事が答えており、その意味ではここで扱う法人化に対する評価は、主に大学執行部による評価となる。

以下ではまず、第一に「組織運営」についての調査の問 16 から学長による評価の全体像を把握し、第二にその評価に大学による違いがあるのかを検討し、第三に自由記述（学長による）から法人化に対する評価のより実際の側面を見てみたい。さらに、第四に、「財務」「人材」「施設」の調査で各専門の理事がどのように法人化を評価しているのかを検討する。

### 2. 法人化の効果についての学長による評価

#### 2-1 全体的傾向

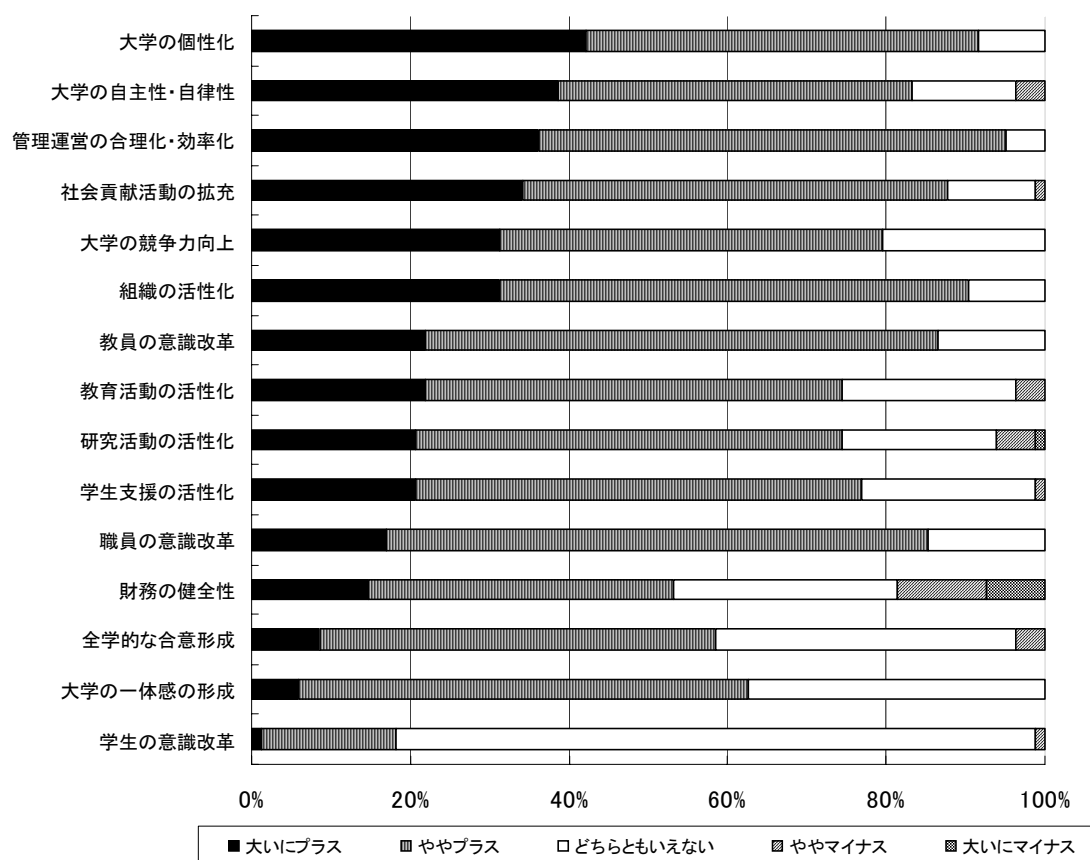
「組織運営」についての調査の問 16 では、学長に対して、自分の大学に法人化がどのようなプラスあるいはマイナスの効果があったのかを尋ねている。図 9-1 は、「大いにプラス」と答えた多い項目順に並べたものである。

「大いにプラス」と回答した大学が多い項目は、「大学の個性化」（42%）、「大学の自主性・自律性」（39%）、「管理運営の合理化・効率化」（36%）、「社会貢献活動の拡充」（34%）、「大学の競争力向上」（31%）、「組織の活性化」（31%）などであり、3 割以上の大学が「大いにプラス」と答えており、「ややプラス」も加えれば 8 割～9 割以上である。

これに対して、「教員の意識改革」「教育活動の活性化」「研究活動の活性化」「学生支援の活性化」などに対する評価はそれらより若干低く「大いにプラス」と答えたのは 21%～22%である。（ただし、「ややプラス」も加えれば、7、8 割が効果を認めている）。

さらに、「職員の意識改革」（17%）「財務の健全性」（15%）「全学的な合意形成」（9%）「大学の一体感の形成」（6%）「学生の意識改革」（1%）などについては、他の項目と比べて「大いにプラス」と答えた比率が低く、「ややプラス」を加えても 6 割前後（「職員の意識改革」は 8 割を超える）であり、「どちらとも言えない」と答えた割合も 3～4 割あるなど（他の項目は、1～2 割）、これらの項目に対する法人化の効果は、相対的に低いと認識されている。

図 9-1 各大学にとっての法人化の効果



このように評価の項目間には一様ではない関係があるが、法人化の効果に対しては、総じて高い評価が行われていることは大きな特徴である。上で述べたように、「大いにプラス」に「ややプラス」と答えた大学を加えるとその比率は、「財務の健全性」「全学的な合意形成」「大学の一体感の形成」「学生の意識改革」を除けば、どの項目でも8割前後であり、肯定的な評価が大勢をしめる。試みに「大いにプラス」=5、「ややプラス」=4、「どちらでもない」=3、「ややマイナス」=2、「大いにマイナス」=1と点数化して、その合計点の分布を見ると、最小44、最大75で、平均と中央値は59、標準偏差は約6である。59点を項目数15で割ると約4だから、平均的な評価は「ややプラス」に近い。合計点は最低でも44であり、項目数で割ると平均約3だから「どちらでもない」に近い。

## 2-2 評価の認識構造

### (1) 評価項目の分類

全体として肯定的な評価の中で、項目によって効果があったかどうかにはいくらか違いがあるようだが、その違いをより明確にするために因子分析を行った。上で考たように問16の回答を点数化し、4因子（組織因子、意識因子、活動因子、整合因子）を抽出した<sup>1</sup>。なお、全体的に

高得点だが天井効果はない。

まず、「組織因子」は、法人化によって直接に変化しつつある組織変化にプラスがあったかどうかを評価する因子と考えられる<sup>2</sup>。「組織の活性化」「管理運営の合理化・効率化」が、大学内部の組織の変化への効果についての項目であるとする、「大学の個性化」「大学の競争力向上」「大学の自主性・自律性」は、主に大学という機関レベルのより大きな組織的变化への効果についての質問項目であると考えられる<sup>3</sup>。

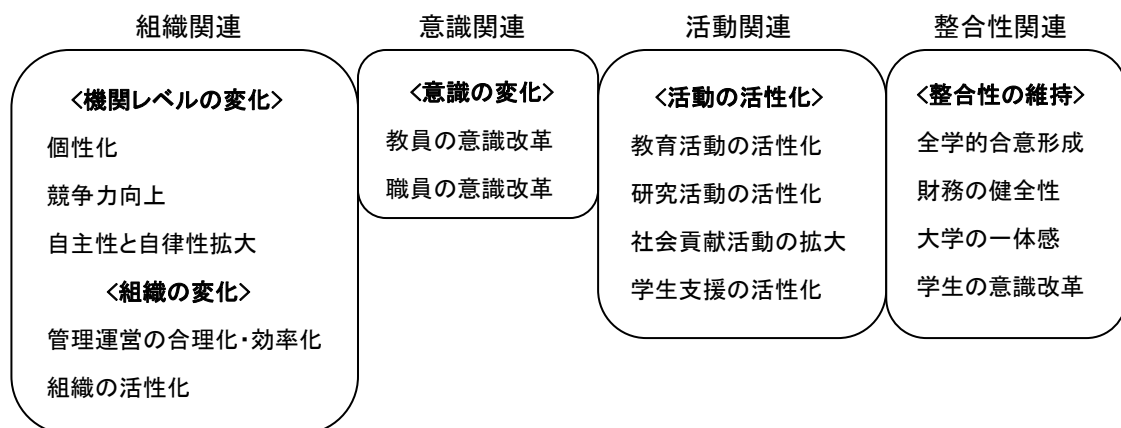
「意識因子」は、「職員の意識改革」「教員の意識改革」に顕著な因子で、法人化による直接的な変化ではなく、それに伴う教職員の意識改革への効果を評価する因子である。

「活動因子」は、「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」に顕著な因子で、法人化による直接的な変化ではなく、それによる成果である教育、研究、社会貢献の諸活動の活性化への効果を評価する因子である。

「整合性因子」は、「財務の健全性」「学生の意識改革」「全学的な合意形成」「大学の一体化の形成」に顕著な因子で、法人化による大きな変化がいくらか懸念される側面があり、それを含めて整合性が維持されているかという点に効果があったかを評価する因子であると言えよう。

これらの4因子のそれぞれに応じて、質問項目を、組織関連、意識関連、活動関連、整合性関連の大きく4つの群に括った(図9-2)。

図9-2 評価項目の分類



以上をまとめてしまえば、法人化の効果についての認識は、第一に法人化が組織変化に効果があったのか、第二に法人化が教職員の意識改革に効果があったのか、第三に法人が教育・研究・社会貢献といった諸活動の活性化に効果があったのか、第四に法人化は整合性の維持に効果があったのか、といった幾つかの観点からなされている。

そして、再度図9-1を見れば、法人化は組織的な側面には効果があったと考える学長が多く、それについて意識改革、活動の活性化に効果があったと考える学長が多いが、整合性にかかわる側面への効果は、必ずしも肯定的な学長が多いわけではない、と解釈することができよう。

## (2)評価項目間の関係

上で括った評価項目群は、同じ群内の項目の相関は比較的高い。組織関連の項目である「組織の活性化」と「管理運営の合理化・効率化」との相関係数は、0.622である。同じく組織関連の項目である「大学の個性化」「大学の競争力向上」「大学の自主性・自律性」については、相関係数は、個性化と競争力向上とで0.594、競争力と自主性で0.520、個性化と自主性で0.483である。意識関連の項目である「職員の意識改革」「教員の意識改革」の相関係数は0.767である。活動関連の項目である「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」については、相関係数は、教育と研究で0.697、教育と社会貢献で0.551、教育と学生支援で0.460、研究と社会貢献で0.457である。整合性関連の項目である「財務の健全性」「学生の意識改革」「全学的な合意形成」「大学の一体化の形成」については相互の相関係数は0.2~0.4程度で他の項目群内の項目間の相関ほど高くない。

他方で、同じ群内の項目同志の相関ほどではないが、異なる項目群間の項目の間にも相関がある。例えば、「教員の意識改革」は、ほとんどの項目と弱い相関を持ち、とくに「組織の活性化」とかなりの相関がある(0.427)。これは、組織運営には教員が中心に関わってきたが、その組織の活性化には教員の意識改革が密接に関わっていると認識されているということであろう。

また、「職員の意識改革」もほとんどの項目と弱い相関があり、とくに「教育活動の活性化」とかなり相関がある(0.412)。これは、教育活動の活性化は、教員だけでなく職員の関わりが重要であり、教員の意識改革以上に、職員の意識改革に関わっていると認識されているということであろう。

また、「研究活動の活性化」はほとんどの項目と弱い相関があり、とくに「大学の競争力向上」とかなり相関がある(0.411)。「教育活動の活性化」についてもほとんどの項目と弱い相関があるが、とくに「大学の競争力向上」とかなり相関がある(0.440)。これらは大学の競争力の向上には研究活動と教育活動の活性化が必要であるという認識があることを反映しているといえるだろう。また、「社会貢献活動の拡充」も、ほとんどの項目と弱い相関があり、とくに「大学の個性化」「大学の競争力向上」とかなり相関があり(0.436、0.457)、社会貢献活動が大学の個性化や競争力向上に重要な要素であると考えられていることを反映していると思われる。

### 2-3 法人化の効果に対する評価の背景

法人化の効果に対する評価の背景や、具体的にはどのようなことを評価しているのかを、他の問の回答をも含めて見ておこう。

ところで、そもそも法人化とは何かといえば、政府と大学の関係の変化、管理運営システムの変化、運営費交付金など財務システムの変化、中期計画・目標と評価システムの変化、の大きく四つであるということもできよう。法人化の効果についての評価は、これらの変化と、それらもたらす間接的な変化をめぐってなされていると考えられる。こう考えると、組織的側面の評価は法人化の直接的な変化の評価であり、意識的な側面、活動の側面、整合性の側面の評価は法人化によって間接的にもたらされる変化に対する評価というべきかもしれない。

なお、さまざまな項目に対する法人化の効果についての認識の背景には、多様な背景や要因があり、大学の特性による違いも考えられるが、次節で見るように、大学のタイプの違いによる評価の違いはあまりなく、とくに組織関連、意識関連、活動関連の項目では特にそうである。ここではそこには立ち入らずに、主に組織関連、意識関連、活動関連の高い評価の背景を考える。

### (1)組織関連(大学の個性化、大学の競争力の向上、大学の自主性・自律性)

大部分の学長がこれらの項目に対して法人化の効果があったという判断をしているが、それは個性化、競争力向上、自主性・自律性の拡大といった方向に進む組織運営の体制へと変化したという認識によるものと思われる。そのように考えると、政府との関係、管理運営システム、財務システム、評価システムの変化といった、法人化そのものが、そういう組織運営の体制を目指したものであり、いくらか問題はあるにせよ、少なくともそういう要素を持っている以上、プラスの評価が多くなるのは不思議ではないだろう。具体的には、学長のリーダーシップ強化や中期計画の設定、競争的な外部資金の拡大や運営費交付金の学内配分における裁量の拡大などを以って、大学の個性化、競争力の向上、自主性・自律性を認識している可能性が高いが、これら法人化による直接的な変化は他のいくつかの章で明らかにされる通り、法人化を経て一定程度着実に進展しており、高い評価に繋がっていると考えられる。

### (2) 組織関連(管理運営の合理化・効率化、組織の活性化)

これらについても大部分の学長が法人化の効果を受けているが、どのような点で管理運営の合理化や効率化、組織の活性化への効果の評価しているのだろうか。意志決定や合意形成について尋ねた問12の結果を見ると、法人化前と比較して意思決定の手続きが簡素化されたという意見が79.7%、意思決定の速度が速くなったという意見が79.7%、本部と部局との間の合意形成の手続きが簡素化されたという意見が68%、合意形成の速度が速くなったという意見が72%を占めており、こうした意志決定や合意形成の変化も具体例の一つとして念頭にあるであろう。

こうした管理運営の変化は、管理運営組織の変化だけでなく、中期目標・計画の設定やそれに基づく法人評価、運営費交付金制度が貢献していると見られているようだ。問13、問14の回答によれば、中期目標・計画の作成、実績報告書の作成、法人評価委員会による評価、運営費交付金制度が、管理運営の合理化・効率化に効果があったとする意見が、それぞれ88.6%、87.3%、88.6%、83.2%（「効果がある」と「やや効果がある」を合わせた比率）となっている。問13で、法人化による目標・計画管理のメリットを尋ねているところ（記述式）では、例えば、「計画を立て、実行し、報告書を作成し評価を受ける（PDCAサイクルの実行）ことは、業務運営の合理化・効率化を図っていく点では、効果が生まれる可能性がある」といった意見や、問14で運営費交付金のメリットを尋ねているところ（記述式）では「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」といった意見や「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」といった意見があった。

### (3)意識関連(教員の意識改革、職員の意識改革)

直接に教職員の意識改革に関連して尋ねている問いは他にはないが、意識改革は少なくとも法人評価システムを通じて進んでいると考えられているようだ。問13での、法人化による目標・

計画管理についてのメリット・デメリットを尋ねたところ（記述式）では、「大学の役割及び現況についての教職員の自己認識が深まり、改革意欲が高まること」といった意見や「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」「全国レベルで評価されていると認識することで取り組みが強化される」といった意見が多く見られる。ただし、「教職員間に法人化の意義の理解程度で二極分化がおきる」といった意見や「教職員の評価疲れが危惧される」という意見も若干あり、若干のマイナス面も指摘されている。

#### **(4)活動関連(教育活動の活性化、研究活動の活性化、社会貢献活動の拡大、学生支援の活性化)**

これらに対する法人化の効果は大部分の大学が肯定的に捉えている。その中で教育活動の活性化、研究活動の活性化、社会貢献活動の活性化への効果の認識に影響していると思われるのは、中期目標・計画と評価、そして運営費交付金であるようだ。問 13、問 14 によれば、中期目標・計画の作成、実績報告書の作成、法人評価委員会による評価が、教育・研究活動の活性化に「効果がある」と答えた学長（「やや効果がある」を含む）は、それぞれ 87.4%、77.2%、74.7%にのぼり、社会貢献活動に効果があると答えた学長は、それぞれ 88.6%、82.2%、73.4%にのぼる。中期目標・計画と評価が、上記の教職員の意識改革を通じてこうした活動の活性化に効果があると認識されているようだ。また、運営費交付金制度の効果については、教育・研究活動の活性化に効果があると考える学長は 68.9%、社会貢献活動の拡充に効果があると考える学長は 63.7%であり、中期目標・計画と評価ほどではないが、運営費交付金制度の果たす効果も高いと認識されている。運営費交付金制度については、その効果について（記述式）は学内予算配分での裁量性が増したことや、使途の制約がなくなったことによるメリットを指摘する声が多いが、運営費交付金削減による基盤的経費の削減に対処するに当たって研究資金獲得のための研究活動を活性化せねばならないし、「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」という背景もあるようである。

なお、管理運営組織の変化が教育研究の活性化に与えた効果については前章で検討されている。

#### **(5)整合性関連(全学的合意形成、財務の健全性、大学の一体感、学生の意識改革)**

全学的な合意形成に効果があったかどうかは、41.6%の学長がどちらでもない、あるいは効果はマイナスであると答えている。他方で、問 16 以外に、問 12 で全学的な合意形成の変化をたずねており、手続きが簡素化された、早くなったと答えた学長はそれぞれ 68.0%、72.0%で、合意形成が簡素化されて早くなったと認識している学長が多いが、合意の水準が強まったか弱まったかについては 56%の学長がどちらともいえないと答え、全学的な合意形成の内容について必ずしも評価が高いわけではない。学長や役員会の権限の強化、全学委員会や学部教授会に対する相対的な強化などが合意形成の効率化には効果があったが、合意の強さには必ずしも効果があったとは考えない学長が多いということである。このことは、問 16 の全学的な合意形成に対する効果の評価に戸惑いがあることと符合している。

財務の健全性に対する効果についても、48.7%の学長が、どちらでもない、あるいは効果はマイナスと答えており、法人化の効果の評価は高くない。これは後で議論する自由記述に明らかで

あり、財務システムの変化の中で、運営費交付金の恒常的な減額、人件費削減、病院経営問題、施設整備費の縮減などの問題が評価の低さに反映されているといえよう。大学の一体感への効果の評価は全学な合意形成と同様な背景があると思われる。学生の意識改革については今のところ手がかりがないのでなんともいえないが、法人化と最も距離のある項目であり、それゆえどちらでもないと答えた学長が8割以上となったと思われる。

### 3. 大学のタイプによる違い

#### 3-1 大学類型による違いはあまりない

問16の法人化の効果に対する回答の傾向は、大学類型（帝大、教育大、理工大、文科大、医科大、医総大、医無総大）によって違いがあるのであろうか。分散分析を行うと、15項目の事項に対する法人化の効果についての認識の分散のうち、大学類型で説明できる分散は殆どの項目が10%以下であり、つまり大学類型の違いで説明できる部分は少ない。

法人化の効果に対する評価が、大学類型だけでなく、総合大学か否か、医学部を含むか否かといった違いによるかどうかを、やはり分散分析してみても、そうした違いの説明力は低い。

このように法人化の効果に対する評価が大学のタイプによってあまり変わらないというのは、問17の結果を見てもよくわかる。問16が回答者の大学についての効果を尋ねたものであるのに対して、問17は国立大学全体についての法人化の効果を尋ねたものであるが、その回答の傾向に差がほとんどない。つまり、学長は自分の大学についても、国立大学全体についても、法人化の効果を同じように回答しているのである。これは、学長が、自分の大学における法人化の効果を、国立大学一般における効果とかなり似たものとして認識しているということであり、学長の答え方には大学の特性による影響があまりないということを示しているのかもしれない。

しかし、まったく同じでないことは、若干ではあるが大学の特性が効果の評価の違いに反映されていると見ることもできよう。以下では、その違いを抽出して、大学の特性による若干の違いを検討してみよう。

#### 3-2 マイナス評価に着目して

肯定的な評価の割合の高い項目では大学による違いは見えにくいので、問16の回答で「ややマイナス」「大いにマイナス」と答えた大学がどのような大学であるかを見た（図9-3）。大学類型の後にAやB等が付してあるのは、複数の項目への法人化の効果がマイナスと答えた大学である。

第一に、「財務の健全性」への効果に「マイナス」と答えた大学は、医学部をもつ総合大学である帝大、医総大が多い（逆に医科大はない）。また単科大学で財務の健全性への効果がマイナスと答えた大学で目立つのは教育大である。

第二に、教育系の単科大学で数項目に「マイナス」と答える大学（教育大Aは3項目にマイナス、教育大Bは4項目にマイナス）があり、教育大で法人化の効果が最も低く認識されているとも見えるが、他の教育大で法人化の効果を高く評価する大学もいくつかあり、特定の大学の固有

の事情かもしれない。

第三に、その他複数の項目（2項目）にマイナスと回答しているのは、医総大A、医無総大Aのみで、その他の大学は1項目のみマイナスと答えているが、特定の大学の事情があるかもしれないが、そこから大学のタイプによる違いはいえそうにない。

図 9-3 効果をマイナスと答えた大学

項目	大学名	項目	大学名
財務の健全性	旧帝大	研究活動の活性化	医総大A
	旧帝大		医無総大A
	医総大		教育大A
	医総大		教育大B
	医総大		医科大
	医総大	教育活動の活性化	医総大
	医総大		医無総大A
	医総大A		教育大A
	医総大	全学の合意形成	医総大
	医無総大		教育大B
理工大	大学の自主性・自律性	教育大	
教育大B		医総大	
教育大		医無総大	
理工大	学生の意識改革	教育大B	
教育大	学生支援の活性化	医総大	
	社会貢献活動の拡充	医無総大A	
		教育大A	

### 3-3 僅かな違い

大学類型による分散分析のイータ 2 乗（全体の分散を大学類型の違いで説明できる割合）をみると、大学の競争力向上 (0.025)、管理運営の合理化・効率化 (0.038)、組織の活性化 (0.025)、全学的な合意形成 (0.037)、大学の自主性・自律性 (0.041)、教員の意識改革 (0.048)、職員の意識改革 (0.021)、教育活動の活性化 (0.043)、社会貢献活動の拡充 (0.025) であり、これらの項目における分散で、大学類型によって説明している部分は極めて小さい。他方で、財務の健全性 (0.064)、学生の意識改革 (0.072)、研究活動の活性化 (0.075)、学生支援の活性化 (0.117) といった項目では、相対的にではあるが、大学類型の違いで説明できる部分が若干大きい。

問 16 の項目別の評価の得点を、大学類型別の平均として見たのが図 9-4 である。

組織関連の項目である「大学の個性化」「大学の競争力向上」「大学の自主性・自律性」「管理運営の合理化・効率化」「組織の活性化」には、大学特性による違いはあまり見られない。活動関連の項目である「社会貢献活動の拡充」にも、大学特性による違いは見られない。

意識関連の項目である「教員の意識改革」「職員の意識改革」にも、大学特性による違いはあまり見られないが、大学院大学で「教員の意識改革」「職員の意識改革」に対する効果が他のタイプの大学と比較して低めに認識されている。

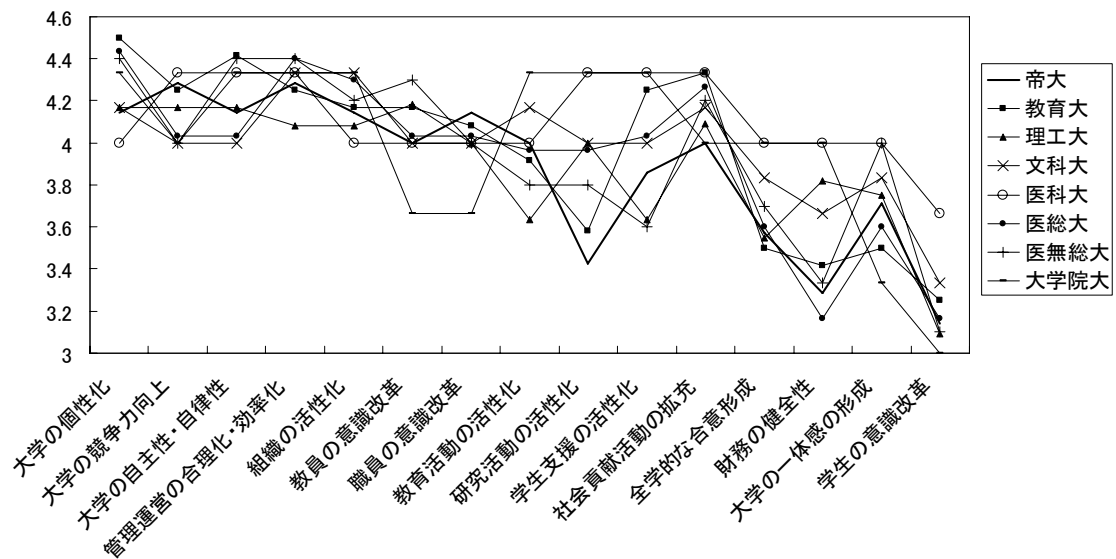
活動関連の項目では、前述したように「社会貢献活動の拡充」には大学特性に大きな差はないが、「研究活動の活性化」への効果については、帝大、教育大では比較的強く認識され、医科大、大学院大学で効果が強く認識されている。大学院大学は、教育も研究も学生支援も法人化の効果が比較的高く認識されているが、理工大では教育と学生支援への効果は低く認識されている。

整合性関連の項目では、「全学的な合意形成」は必ずしも違いが大きくなり、しいて言えば医



科大、大学院大学は比較的效果は高く、その他の大学類型では効果が低く認識されている。「大学の一体感形成」は、大学院大学を除けば「全学的な合意形成」と同様の傾向である。「財務の健全性」への効果については、医科大、大学院大学、理工大よりも、帝大、医総大、医無総大、教育大、などで低く認識されている。これは、総合大学における病院の問題や、教育大の固有の問題のためかもしれない。「学生の意識改革」への効果については、医科大以外は総じて低く認識されている。

図9-4 項目別に見た、大学類型別ごとの平均点



以上から、相対的に見て、帝大は研究活動の活性化と財務の健全性に対する法人化の効果を低く認識し、教育大も似た傾向を示し、理工大は教育活動の活性化への効果を低く認識し、文科大はとくに特徴はなく、医科大は活動関連の項目と整合性関連の項目に対する法人化の効果を高めに評価し、医総大と医無総大は全学的な合意形成や財務の健全性への効果を低く認識し、大学院大学は教職員と学生の意識改革への効果を低く認識しているが、諸活動の活性化、財務の健全性、全学的な合意形成への効果は高く評価している。

#### 4. 自由記述に見る学長の評価

「組織運営」についての調査では「法人化について感じている」ことを自由に記述してもらっている。前述したように、「組織運営について」の調査の問16では、総じて法人化の効果をプラスと考える傾向が強いが、それが自由記述ではどのように現れているのだろうか。この自由記述では、84大学のうち39大学の学長が自由記述欄に意見を寄せており、そのうち35大学の学長がかなり批判的な意見を寄せている。4割程度の学長が何らかの問題を感じている、ということになる。自由記述に見られる批判的意見の幾つかのパターンは下記のとおりである。

##### ●制度的な制約が大学の自主性・自律性を妨げている

- ・「法令・規則がそのままなので、自律性・自主性の発揮にさまたげとなっている。交付金が減額されているので、個性を発揮する活動の原資がない。」(医科大)
- ・「法律上自由化された(各法人の決定に委ねられる)はずの事も、実質上、国が定めて各大学法人はそれを受け入れるだけという点もあり、十分な再検討が必要である。」(教育大)
- ・「法人化して、独立性を高めたとは言っても、給与改定などで国家公務員に準ずることを要求されるなど、肝心のところで独立な決定が出来にくい仕組みになっている。事務職員の交流の必要性も、独立法人としての決定を困難にしている。不完全なシステム設計である。要するに予算、その他で見せかけの自由度が多い。内政的には出来るだけ合理的運営に近づけようとしているので、以前よりは状況が改善された。しかしまだ中央集権的コントロールが強すぎる。日本特有の「行政指導」は事実上強制に近い。」(大学院大)

●財政的な制約が大学の自主性・自律性を妨げている

- ・「大学の裁量が生かせるようにするためには財政的な裏付けが必要であり、運営費交付金、施設整備費補助金の安定的な交付が是非とも必要である。」(医総大)
- ・「法人化はそもそも国から独立して最大限の活動を行うように設計されたはずである。にもかかわらず、総人件費抑制の枠内に入れられるということが起こった。法人化の思想に反するものである。」(理工大)
- ・「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。」(文科大)

●予算減・人員削減が大学運営や教育研究に悪影響

- ・「①質問項目の中に、財務(予算)において、法人化前・後にどのような変化があったかの問いがほしかった。予算的に厳しくなったと感じているのかどうかを問うてほしかった。これが一番大きな問題である。」(理工大)
- ・「財政状況が毎年厳しくなり、大学の運営が困難になることは必至と感じている。想定外の出費に対応できる財政的余力がなくなったという危機感が強い。教育研究特別経費の総額(約380億円)は余りにも少なく、新たな試みを進める余地がますます小さくなっていく。」(医総大)
- ・「予算は暫減で、そのしわ寄せは教育研究費を直撃し、手近な成果の出る重点化された予算領域に研究が流れ、長期的には国力の衰退を予感させる。」(大学院大)

●地域・規模・分野による大学間格差への懸念と大学の固有性への配慮のなさ

- ・「大学間格差を有したままの一斉スタートで大学間格差は広がるばかり。・運営費交付金自体に格差がある。・自主自立といっても、その大学の存立する地域の産業基盤、財政基盤の弱いところは外部資金は中央に比べれば極めて少ない。・大学附属病院の経営は、地方の大学では大変困難。・給与格差は、人材の流出を招いている。」(医総大)
- ・「法人化は大学の活性化に有効に作用しているが、効率化係数が課されたことにより中小規模の法人大学の運営の自由度を欠くばかりでなく、将来展望をも葬ろうとしている。」(医無

総大)

- ・「1) 競争的資金の配分は、それらを申請するための各大学の規模の大小（人的、物的、施設、設備など）への配慮がない。そのために地方、弱小大学は、一時的な花火は打ち上げられる大学はあっても、持続性という意味で極めて弱い立場にある。このことへの配慮が足りない。
- 2) 法人は国家公務員の給与に準じる立場にあることを考えると、民間の賃金ベースでの、東京に「+18%」を上乗せし、大部分の地方は「0%」とする給与水準の決め方は、地方と中央の人事交流をほとんど不可能にし、地方大学疲弊に拍車をかけることになる。」（医総大）

●教職員の過剰業務が、教育研究水準を低下させる

- ・「法人化により経営その他の活動に、役員はいうまでもないが、多くの教員の時間と活力を動員している現状を、どこまで続けていかざるを得ないのか、先行きが見えない。この事実は大学の本来の目的である教育と研究の水準を著しく低下させている。」（医無総大）
- ・「とにかく忙しくなり、教員も腰が落着かなくなった。」（大学院大）

●長期的視野の欠如

- ・「運営費交付金のシステムも毎年変わる。せめて中期目標の期間中くらい、もっと落ち着いて腰の据わった改革の取り組みができる時間を与えてほしい。」（文科大）
- ・「今後相当の間、このシステムと基本方針を堅持して欲しい。せっかく定着に努力しても基本がぐらつくと構成員に動揺が広がる。」（教育大）

以上から、問 16 との比較も含めてまとめれば、第一に、制度的・財政的な制約が大学の自主性・自律性を妨げている、という意見が最も多く、11 大学の学長がこの種の意見を述べている。制約については法律や文科省による規制などの制度的制約について言及したものが多いが、財政的な制約についての意見も 6 大学からあった。いずれにしても自由記述で最も多くの学長が問題としている部分が自主性・自律性の問題であることは興味深い。大学の自主性や自律性への懸念は、他の問いでも、例えば問 14 で「運営費交付金制度のデメリット」について尋ねているところでも、支出の自由度は増したが、「依然として会計基準の縛りが強い」「全体が少なく、自由度にあまりにも制限が加わり、裁量する余地がない」「大学が自由に目的積立金制度を利用できない」「全体の枠組として単年度に近い制度であり」「渡しきりといいながら、収益化の方法、余剰金の承認等色々な制限が課せられている」と言った意見が 10 大学余りから寄せられている。

第二に、予算減・人員削減の問題を指摘する意見が多く、11 大学の学長が指摘している。財源の不足は上に述べたような大学の自主性や自律性を妨げるだけでなく、人員削減も手伝って、運営そのものや教育研究活動にも支障を来す可能性があるという意見である。大学の規模や地域による格差の問題として捉える意見も含めれば 15 大学以上になる。これは先の間 16 で「財務の健全性」への効果をマイナスあるいはややマイナスと答えた学長が 15 名いたこととも矛盾しない。ただし、問 16 では医総大の学長のマイナス評価が多く、それは経営の難しい付属病院の問題が大きいようにも思えたが、自由記述からは、付属病院も問題も指摘されてはいるが、小規模地方大学の問題、効率化係数や人件費削減などの全体的な財政問題が指摘されている。

第三に、地域・規模・分野による大学間格差、大学の固有性への配慮のなさに対する懸念が7大学の学長か寄せられており、問16からは分からなかった点である。

第四に、教職員への過剰負担に対する懸念の声も4大学から寄せられている。なお、問13の「法人化による目標・計画管理のデメリット」を尋ねたところでも、法人化による目標・計画管理は目標の共有や構成員の意識改革、評価による効率化や活性化などのメリットが有りつつも、このための作業に膨大な手間と時間が費やされているという指摘が36もの大学から出ている。

以上のように、問16の全体的なプラス評価では見えにくい面が自由記述から明らかとなった。

## 5. 自由記述に見る各担当理事の評価

本調査では、財務担当理事、人材関連の担当理事、施設関連の担当理事に、「法人化について感じていること」を自由記述して貰っている。専門の領域の担当をする理事は法人化をどのように捉えているのか、それは学長の見解と異なるのかを検討する。

### 5-1 財務担当理事

29大学から自由記述の回答があり、19大学の理事が法人化について比較的批判的な内容の記述をしている。その内容は当然財務担当なのでほとんど財務関係の内容だが、批判的意見のパターンは下記のとおりである。

#### ●制度的な制約が大学の自主性・自律性を妨げている

- ・「1. 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、大学での自由度が限られている現状である。」(医総大)
- ・「国立大学法人への移行にともない、文部科学省から 民間的発想にたって法人運営をするよう求められているが、国立大学法人法第22条において業務の範囲が定められており、教育研究活動に附帯する業務を行うことしかできないこととなっている。このため収入を増やす知恵を出すのに苦労している。・大学院等で社会的要請を受けて学生増をする場合でも、授業料等収入の増分だけ運営費交付金が減額される。新規事業に取り組むことにインセンティブを与えるためにも、授業料等収入の増が何らかの形で当該大学に還元出来ることを考えるべきではないか。」(教育大)

#### ●財政的な制約が大学の自主性・自律性を妨げている

- ・「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、特に財政面の縮減により、実施困難に直面している。」(帝大)
- ・「法人化は、個々の大学の自由度を増し、自主的経営の部分が拡大するなどの鳴り物入りであったが、決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)状況がある。」(教育大)

#### ●予算減・人員削減が大学運営や教育研究に悪影響

- ・「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

を与えている現状である。」(医総大)

- ・「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等をベースに算出されており、学生数に比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。特に、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極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策を実施する手段が少ない。」(文科大)

#### ●大学間格差への懸念と大学の固有性への配慮のなさ

- ・「法人化への移行時点における所与の条件（設置の趣旨、地理的条件、物的・人的・知的資産の質量等）の違いがその差を拡大する方向に作用する可能性が高いと感じている。」(教育大)
- ・「基盤的経費に効率化係数が課され、国公私の競争的資金に傾斜配分されることはやむを得ないものの、国立大学から承継された資産等の大学間格差に鑑み、特別教育研究経費、施設整備費補助金の配分に地方大学への優先配分が必要。少なくとも、特定の大学に集中への抑制方策として特定大学にCAP制を設けることが必要。教育研究活性化資金についても、地方大学については現状の方法で算定したうえで一定額保障制を設ける必要がある。」(医無総大)

#### ●長期的視野の欠如

- ・「運営費交付金が今後どのように変動するか非常に不安である。」(文科大)
- ・「本省の方針の変更などを含め、変化が激しいので大学はついていくのが大変ではないか。」(医総大)

以上のように、財務担当の理事の見解は、学長のパターンとよく似ている。つまり制度的・財政的な制約から大学の自主性や自律性が妨げられている、大学間格差があるままに出発しており不公平、予算減が大学運営のネックになっている、といった意見が述べられている。

### 5-2 人事担当理事

39 大学から自由記述の回答があり、19 大学の理事が法人化について比較的批判的な内容の記述をしている。その内容は、やはり人材担当の理事であるためか多くが人材に関わる観点から法人化についての見解を示している。典型的なパターンは、法人化に伴って業務の内容や負担が増え、人材の再配置や人材育成がきわめて重要となっているが、制度的な制約や人件費削減等によって十分な人材配置、自由な人事管理や人材確保が難しい、と言うである。

#### ●制度的制約が自由度を妨げている

- ・「法人化に伴い、職員の人事・給与制度については、かなりの改革の可能性を期待したが、退職金が国家公務員並みで個人ごとに清算される仕組みの下では、給与表自体国家公務員並みとせざるを得ず、自由度は高くない。」(帝大)
- ・「職員の給与に関し、自由に決定できることが法人化前に周知されていたが、退職手当の予算の関係上、どうしても自由な決定までは至っていないのが現状である。」(文科大)

- ・「法人化後、大学における定員管理の枠はなくなったが、人件費という概念は依然として存在し、大学の自助努力によるとは言え、旧態依然の管理数に縛られているのが現状であり、大きく変化を期待することは難しい情勢である。」(医総大)

●財政的制約が大学運営の改善を妨げている

- ・「法人化に伴う新規業務が増えた。(評価, 財務会計, e t c) しか、従来業務の合理化, 軽減が進まず, 職員の業務量が増大している一方, 人件費削減が必要であるため, きびしい状況にある。新たな職員の専門能力も必要とされているが, 専門的人材の育成もままならず, 問題は大きい。」(医総大)
- ・「職員の能力向上のための取組を推進したいと思っているが, 特に財政上の理由から思い切った対応が困難である。」(医総大)

このほか、5大学から、職員の意識改革が進まないという意見があり、その他に、人件費抑制で職員の年齢バランスが崩れる、法人化で大学経営が必要になったがそれに見合った人材が不足している、といった意見も寄せられている。

興味深いのは、人材の問題を中心にではあるが、先の学長の自由記述と同様に、大学の自主性の問題を指摘する理事が多くいることである。

**5-3 施設担当理事**

40大学から自由記述の回答があり、34大学の理事が施設整備を中心に法人化の問題点を指摘している。その中で29大学の理事が、法人化を契機として施設整備その他の予算の削減が極めて厳しいと指摘している。典型的なパターンは以下の通りである。

●施設整備予算の削減が問題

- ・「運営費交付金のやりくりや法人独自の資金での施設整備は可能となっているが、実際にはかなり困難であり、さらなる国の支援が期待される。」(医無総大)
- ・「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、諸外国に比べて余りにも貧弱であると言わざるを得ない。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、施設を健全な状況に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無く、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。したがって、地域の特性に応じた制限の緩和策をお願いしたいと考えています。」(理工大)

●施設整備と大学の自主性

- ・「国立大学は法人化されて自立的な自主決定権を有したことになったが、労基法, 安衛法, 環

境配慮促進法（特定事業者の指定）等、法人格を得たがために課せられた業務にも多大なものがある。新たな規制によって、逆にこれまでにないしばりを受けた側面も多い。借入金額も法人化後に明確になった。国補助金で運営される法人であるが故に仕方のない面もあるが、国立大学法人（とりわけ中規模以下の地方大学）にとって、もっと自立的実効性のある活動を行えるような規制緩和を行って欲しい。」（医総大）

- ・「施設整備面の補助金制度が法人化の自由度を制約している。」（医総大）

#### ●大学間格差の問題

- ・「法人化後、各大学の個別事情を考慮した施設整備費の配分がなくなり、老朽施設の少ない地方小規模大学が、抜本的な施設の改善・充実・革新を行う機会がほぼ無くなってしまった。特に地方都市においては、地価の下落は止まらず、大学財産を活用した民間との共同の施設整備など夢のまた夢である。大都市圏大学とは異なる特例的な制度の創出を希望する」（理工大）。

単に施設整備の抜本的な拡充を求めるだけでなく、6大学の理事が施設整備において大学の自主性・自律性が制限されていると指摘している。施設整備予算は運営費交付金と異なり、大学の裁量性を増すには限界があるが、それでも施設整備における大学の自主性を求める声は少なくない。さらに、このほか、3大学の理事が施設整備における大学間格差の問題を指摘している。このように、施設整備についてはあるが、先の学長の自由記述と同じようなパターンが見受けられるのは興味深い。

## 6. 法人化の評価—大学の自主性・自律性への期待

「組織運営」についての調査の問16からわかったことは、組織変化への効果、教職員の意識改革への効果、教育・研究・社会貢献といった諸活動の活性化への効果、整合性の維持への効果、という観点から評価が考えられているとすれば、法人化は組織的な側面には効果があったと考える学長が多いこと、それについて意識改革、活動の活性化に効果があったと考える学長が多いこと、だが整合性にかかわる側面への効果は必ずしも肯定的な学長が多いわけではないことである。だが、総じて法人化はプラスの効果があったと学長は考える傾向がある。

全体的に評価は高いが、いくつかの項目では低い評価もある。それぞれに異なる構造や状況を有する大学の違いによるものではあると思われるが、大学類型による違いはあまり見られない。ただし、わずかに大学類型による違いはいくつか見られた。例えば財務の健全性については、医学部のある総合大学や教育大で評価が低い傾向にある。

他方で自由記述から分かったことは（特に批判的意見の検討を中心にする）、第一に、人件費や基盤的経費である運営費交付金や施設整備費の削減等、財政的制約による大学運営上の困難さ、教育研究活動への悪影響についての指摘が多いことである。第二に、それと関連して、特に小規模大学や地方大学で財政的な制約が厳しく、大学間格差の問題や大学の固有性への配慮を訴える意見が多く見られた。業務の増大による教職員の負担増も指摘されている。しかし第三に、これらの問題以上に顕著であったのは、大学の自主性・自律性についての懸念があることである。

財政問題の指摘は予想されたことだが、大学の自主性・自律性の観点から財政問題を考える学長が少なくないことは興味深い。財政的な制約にとどまらず、制度的制約からも大学の自主性・自律性が妨げられているという意見も多く、それらを含めると結構な数になる。

このことは、先の間 16 での、大学の自主性・自律性への法人化の効果に対する評価の高さと矛盾するようでもあるが、法人化は自主性・自律性に効果はありつつも未だ充分ではないと認識されているものと思われる。この傾向は、学長だけでなく、財務担当の理事の自由記述も同様であるし、人事担当の理事の自由記述でも、人材管理の自由度という観点で問題を指摘する声が目立つし、施設担当の理事の自由記述でも、施設運営や施設整備計画などでの大学の自主性への妨げを懸念する声もあった。このように法人化の評価においては、大学の自主性・自律性の拡大は重要なベースの一つとなっている。

### <注>

1 因子分析の結果は以下の通りである。

図 9-3 問 16 の項目の因子分析

	組織因子	意識因子	活動因子	整合因子
大学の個性化	0.876	-0.184	0.006	-0.084
大学の競争力向上	0.707	0.047	0.103	-0.019
大学の自主性・自律性	0.596	-0.142	-0.004	0.171
組織の活性化	0.541	0.263	-0.122	0.110
管理運営の合理化・効率化	0.510	0.152	-0.050	0.132
職員の意識改革	-0.147	1.019	0.143	-0.166
教員の意識改革	0.030	0.815	-0.120	0.057
教育活動の活性化	-0.106	-0.042	1.029	0.069
研究活動の活性化	0.040	0.015	0.573	0.254
社会貢献活動の拡充	0.447	0.078	0.458	-0.273
学生支援の活性化	0.055	0.209	0.263	0.136
財務の健全性	-0.009	-0.120	0.018	0.636
学生の意識改革	0.032	0.252	-0.067	0.543
全学的な合意形成	0.012	-0.099	0.145	0.430
大学の一体感の形成	0.124	0.083	0.183	0.315

因子抽出法: 主因子法 回転法: Kaiser の正規化を伴うプロマックス法  
5 回の反復で回転が収束しました。

- 2 この問 16 は「組織運営について」の調査にあるので、第一因子が組織因子であっても不思議ではない。
- 3 例えば「大学の競争力向上」についての回答の仕方は、法人化の結果、大学の教育研究活動が活発になって、その結果論文数や志願者数が増して、大学のランクが上がり、そうしたことを判断した上で競争力が増したと考えた、というよりもむしろ、法人化によって組織としての大学の競争力を増す方向へのプラスの効果があったかどうかを答えていると思われる。同様に、大学の個性化や自律性についても、それが増す可能性がある方向への組織変化であったかどうか評価されていると見るべきであろう。