

国立大学の法人化

—現状と課題—

天 野 郁 夫

<要 旨>

2004年4月、87の国立大学法人が一斉に発足してから一年が過ぎた。各法人の財務諸表等が公表され、初年度の実績報告書に基づく国立大学法人評価委員会の評価結果も発表された。ようやく法人化の現実と同時に、今後取組の必要な課題が見えてきたところである。そのなかには、法人化前から予想されていたものもあるが、新たに見えてきた課題も少なくない。その課題は、大きくは国立大学法人と文部科学省の間、国立大学法人内部の役員会を中心とした執行部と各部局の間のそれぞれについて、新しい関係をどう構築するかにかかわっている。今回の法人化が国立大学の一世紀余の歴史のなかで、戦後の「新制」大学発足と並ぶ、あるいはそれを超える最大規模の改革であることを考えれば、当然のことだろうが、その新しい関係構築のための、模索と試行錯誤の過程はようやく始まったばかりである。本論文は、そうした法人化一年後の国立大学の現実と課題について、検討と分析を試みたものである。

3年余にわたる議論の末、2004年の春、87の国立大学法人が発足してから一年余が過ぎた。2005年の夏から秋にかけて、各法人の財務諸表が公表され、また6年の中期計画の初年度分の実績報告書に基づく、国立大学法人評価委員会の評価結果も発表された。ようやく法人化の現実と同時に、今後取組みの必要な様々な課題が見えてきたところである。そのなかには、法人化前から予想されたものもあるが、新たに見えてきた課題も少なくない。法人化の2年目に入った今の時点で、国立大学の法人化の現状はどのようなものであり、またどのような課題に直面しているのか、分析を試みてみたい。

国立大学財務・経営センター研究部長

1. 法人化への道

わが国の国立大学にとって法人化は、19世紀末の1886年、最初の近代大学である帝国大学が発足して以来の課題であった。創設まもない帝国大学の教授団は、国の行政機構から分離・独立することによって、財政面での自立性を強め、ひいては組織としての自律性（自治と教育・研究の自由）を獲得するため、法人格を得ることを強く望んだ。しかし、政府は戦前期を通じて、「国家の須要」に応ずることを設置目的の第1に掲げる帝国大学をはじめとする国立大学に、教育研究や人事面で一定の自律性は認めたものの、財政的な自立を可能にする法人格を認めることはなかった。

国立大学の法人化問題は、その後も、大学改革論議が高まるたびに、議論されてきた。1970年前後にはとくに、永井道雄による大学公社論の他、中央教育審議会のいわゆる「四六答申」、OECD教育調査団の報告書『日本の教育政策』など、法人化の必要性を指摘するさまざまな議論が展開された。しかし具体案が提示されるには至らず、議論の積極的な展開もないまま、新しい世紀を迎えることになった。

2000年になって、政府の行財政改革の一環として、国立大学の在り方の見直しを求められた文部科学省が調査検討会議を設置し、この検討会議を主要な舞台に、本格的な議論が展開された。国立大学の関係者を中心に、各界の有識者を集めたこの会議の報告書が出されたのが2002年、それを基礎に国会での審議を経て2003年7月には「国立大学法人法」が成立し、2004年4月に87校の国立大学すべてに法人格を付与された。

経緯から明らかなように、この2004年の法人化は、国立大学の側の主体的な要請によって実現したものではない。検討の過程で、大学側は全体として法人化に消極的な態度をとり続けた。それは、法人化が、それまで国立大学が享受してきたさまざまな特権を、揺るがし侵害する危険性をはらんでいると受け止められたからである。

わが国の国立大学制度は、第二次大戦後の学制改革の結果として、大きく変わった。旧制度のもとで、帝国大学をはじめとする国立大学の数は26校にすぎなかったが、1949年に発足した新制度のもとでは、従来の専門学校・師範学校・高等学校等の大学以外の高等教育機関が事実上すべて、再編・統合されて新制度の大学に移行したため、同年一斉に発足した「新制」国立大学の数は、72校に急増した。民主主義的な新しい政治体制

のもと、これら国立大学は、設置形態は変わらぬまま、戦前期とは比べものにならぬほど大幅な、教授会を中心とした自治の権限と、学問の自由を保障されることになった。また、国立大学は行政機構の一部として、これまで通り運営に必要な予算の全額を、教職員は国家公務員として身分と給与を、それぞれ保障されたのである。

その国立大学にとって、法人化は大学の財政的な自立を求めるものとして、むしろ経営基盤の弱体化を招き、さらには「国立」大学として享受してきたさまざまな特権の喪失につながりかねないと考えられた。国立大学関係者が、全体として法人化に消極的・否定的であり、強い抵抗を示してきた理由の大きなひとつは、そこにあったとってよいだろう。

法人化は、そうした大学側の抵抗を押し切る形で、1990年代以降、政府が推し進めてきた一連の規制緩和政策と行財政改革の一環として構想され、政府の主導権のもとに推進され、実現されたものである。規制緩和と行財政改革は、グローバル化の進展とともに日本の行政や経済、教育などの諸システムの総体が、「閉鎖系」から「開放系」へと転換を迫られるなかで、1980年代の末頃から登場してきた新しい政策課題である。それは「行政と法規」によって維持されてきた日本社会のさまざまな秩序を、「市場と競争」による新しい秩序へと変革し、再編することを目指すものであった。

国立大学は、そうした行財政改革の大きな動きのなかで、政府中心の「閉鎖系」システムの典型的な存在として、改革の主要な対象のひとつとされることになった。政府の目指す「小さな政府」の実現のためにも、国立大学の法人化による行政機構からの分離と財政的な自立性の強化、さらには教職員の非公務員化が、不可避の政策課題と見なされた。法人化は、国立大学を「市場と競争」をベースにした、新しい「開放系」の秩序に組み込み、運営の合理化・効率化を図り、国家による財政負担の軽減化をはかることを目的に、政府主導で推し進められてきたのである。

ただ、公平を期するためにも、法人化のすべてを、政府による一方的な強行とみるべきではないことを、指摘しておく必要があるだろう。なぜなら、国際的な先端科学技術競争が激化し、大学における基礎研究と応用研究、さらには科学技術者や各種の戦略的専門人材育成の重要性が増すなかで、教育研究の一層の活性化を求める声もまた、国立大学の内外で急激に高まっていたからである。「行政と法規」の支配から国立大学を解放する必要性は、広く社会的に、さらには激しい国際的な競争にさらされた、研

究大学を中心とした一部の国立大学自身によっても、強く認識されるようになっていたことを、見落としてはならない。

たとえば、国立学校財務センターが1997年に実施した、国立大学教員約7000名を対象にした調査によれば、「国立大学は、現状の設置形態を維持すべきである」としたものは24.5%にすぎず、37.6%が「慎重な議論を続けるべきである」と答え、また「一部の国立大学は設置形態を変更すべきである」(27.1%)、「すべての国立大学は、設置形態を変更すべきである」(8.1%)とするものも、あわせて35.2%にのぼっていた。

2. 国立大学法人の発足

そこに至るこうした経緯はともかく、2004年の法人化が、国立大学の財政と経営の在り方を一変させるものであったことは、言うまでもない。ただ、そうした変化については、そのすべてが法人化と同時に生じたものではないこと、すなわち法人化への「助走期間」とでもいうべきものがあったことを、指摘しておくべきだろう。

「開放系」への移行を求める行財政改革の動きに押される形で、文部科学省は1990年代の中頃から、国立大学に対する従来からの厳しい統制を緩和し、経営上の自立と自律を促すための一連の改革を進めてきた。教養部の改廃と教育課程編成の自由化、副学長制の導入など学長を中心とした執行部体制の強化、積算校費制から基盤校費制への移行による予算配分方式の変更、科学研究費など競争的に配分される研究資金の大幅な増額など、それら一連の改革により、国立大学は次第に変わりはじめていた。

しかし、国立大学を政府の行政機構から切り離し、大幅な経営上の自律性を認めると同時に、財政的な自立を求めた2004年の法人化が、これまで政府の「統制と庇護」のもとにおかれ、さまざまな特権を享受してきた国立大学にとって、衝撃的な大変革であったことに変わりはない。法人化の実施によって、日本の国立大学はその130年余の歴史のなかで、最大の変革の時を迎えたのである。

法人化をめぐる議論のなかでは、国立大学を完全に「民営化」すべきだという、さらに踏み込んだ意見もあったが、最終的に国立大学は法人格を与えられ、行政機構から切り離されるものの、政府の間接的な管理下に置かれ、運営に必要な資金の主要部分を政府から供与されることになった。

国立大学法人法によれば国立大学法人は、政府・文部科学省が設置し監

督する法人であり、法人の長である学長は、大学に置かれた学長選考会議が選出し、大学側の申出に基づき文部科学大臣が任命することになっている。国立大学は「国立」大学法人であるという点で、同じく法人格（学校法人）を持つ私立大学と異なっている。国立大学が必要とされる運営経費の（平均して）5割弱を、政府によって保証された大学であるのに対して、私立大学に対する運営経費の政府からの補助金額が1割強にすぎないこと、また国立大学法人が文部科学省におかれた「国立大学法人評価委員会」の、定期的な評価を受けることを義務付けられていることなどは、そうした違いを端的に示すものである。

3. 法人間の差異と格差—物的な資源

法人化にあたって、文部科学省は、87校の国立大学のすべてを一律に、また同時に、法人化する方針を、早くから決めていた。法人化の具体的な方法の検討にあたっては、それ以外にも例えば、1) 法人化を、外部資金を獲得しやすい一部の大学に限定して実施する、2) 国立大学を特性によっていくつかの大学群に分け、群単位で法人化する、3) 大学の所在地による地域ブロック単位で法人化するなど、別の選択肢もありうることを、考慮する必要があったかもしれない。さきにみたように、国立大学の教員のなかにも、設置形態の変更は一部の大学に限るべきではないかという意見が、少なくなかった。しかし、一大学一法人で同時発足という文部科学省の方針は、早くに決まっており、法人化の他の選択肢の検討が行われることのないまま、87の法人が一斉に発足することになった。

法人化検討中の2001年には、当時の大臣の名前をとって「遠山プラン」と呼ばれた、「大学（国立大学）の構造改革方針」が文部科学省からだされ、それに基づいて、医学系を主とした一部単科大学の、他の大学との統合が進められ、国立大学の数が、99から87に減少したのが、関連してとられた事実上唯一の法人化関連の対応策であった。

こうした法人化の方針は、国立大学間にそれまで存在した、以下に見るようなさまざまな差異が見直され、再検討されることなく、そのまま新しい法人に引き継がれたことを意味している。新たに発足した各法人に対する、土地や建物などを主体とする国の出資財産の評価額に、法人によって著しい差異があることはよく知られている。しかし、それだけではない。

国立大学は一世紀余にわたって政府が、それぞれの時代状況のもと、特

定の政策課題に 대응することを目的に設置し、発展を図ってきたものである。国立大学という設置形態は同じでも、歴史的背景・伝統・期待される役割は、大学によって同じではない。なかには、学生数が3万人に近い巨大な大学もあれば、千人にも満たない小規模大学もある。大都市所在の大学も、地方の中小都市所在の大学もある。大規模な大学院と多数の付置研究所もつ、研究中心の大学もあれば、学部教育中心の大学もある。附属病院を持つ大学も、持たない大学もある。長い伝統を持つ大学もあれば、歴史の新しい大学もある。多数の専門学部を持つ総合大学がある一方で、一学部のみ単科大学も半数近くを占める。つまり国立大学法人の間には、その歴史的な伝統や果たしてきた役割、社会的な威信だけでなく、人的・物的な資源や、有形・無形の資産についても、大きな差異が存在している。出資財産の評価額は、そのひとつの総合的な指標に他ならない。

その伝統や役割の違いを考えれば、87の国立大学法人間にこうした差異が存在するのは、何ら不思議なことではなく、当然のことと見えるかも知れない。しかし重要なのはそうした差異が、一斉に自立と自律を求められて発足した87の国立大学の、法人化とともに重要性を増した財務・経営上の能力という点での、著しい差異を意味する点である。

法人化以前には、国立大学の運営に必要な資金はすべて、政府によって負担されていた。大学の教育研究活動や管理運営に必要な諸経費は、積算校費の形で、つまり、文部科学省が設定した一定の単価に基づいて計算し、積み上げた金額を各大学に交付するという形で、提供されてきた。建物等の施設や大型の実験設備等の整備の費用も全額、国の負担によってまかなわれてきた。教職員の給与も、大学の所在地域や大学院の有無などによって若干の違いはあるものの、基本的に、政府の定める国家公務員としての同一の基準により直接、個々人に支払われていた。

さらに言えば学生の支払う授業料や附属病院の診療報酬等の収入、さらには受託研究費・共同研究費などの外部資金も、大学の自己収入としてそのまま各大学に帰属するのではなく、すべて政府の収入として国庫に納付されることになっていた。そして文部科学省は、これらの収入に、政府の一般会計から繰り入れられる資金をあわせた額を財源とする、「国立学校特別会計制度」のもとで、各大学に資金を配分し、大学の管理運営の責任を担ってきたのである。

このことはすべての国立大学が、さまざまな差異の存在にもかかわらず、政府の「庇護と統制」のもとに置かれ、大学として平等な扱いを受け、さ

さまざまな特権を享受してきたことを意味している。国立大学については、しばしば「親方日の丸」「護送船団方式」という、羨望と蔑視のない混ざった言葉が使われてきたが、それはそうした行政機構の一部としての国立大学の位置を指したものに他ならない。

こうして一定の基準により、標準的な資金をすべての大学に保証する一方で、文部科学省が、それとは別に大学の機能や伝統に配慮した、重点的な配分方法をあわせて取ってきたことを、指摘しておかなければならない。7校の帝国大学の後身である国立総合大学とそれ以外の大学、第二次大戦前に設置された旧制大学と戦後の新制大学、研究重視の大学と教育中心の大学、医学部・付属病院や付置研究所を持つ大学と持たない大学など、政府による資金の一部は、大学の性格や機能に応じて、重点的・傾斜的に配分されてきたのである。

長い間、そうした差別的な予算配分の基礎とされてきたのは、講座制と学科目制という、教員組織の編成上の違いであった。すなわち、教授1・助教授1・助手各1～3を基本に設置される講座は、教育と同時に研究や研究者養成、予算配分の単位でもあり、大学院の研究科、とくに博士課程研究科は、講座制をとる大学・学部のみ、その設置が認められてきた。これに対して学科目制は教育上の組織とされ、主要な授業科目毎に、つまり研究よりも教育上の必要に応じた、教員配置がなされてきた。この講座・学科目については、さらに実験系（主として理工系）・非実験系（主として人文・社会系）・臨床系（医歯系）の区別があり、これらの別に応じて設定された単価にもとづいて校費の積算が行われ、その額は、例えば実験系と非実験系ではほぼ4対1、非実験系の講座制と学科目制ではほぼ2対1というように、大きく違っていた。

言い換えれば、旧帝国大学を中心とした理系中心で研究重視の、いわゆる研究大学・重点化大学（その数は、数え方によるが10数校とみなされている）は、予算配分の上で、それ以外の大学に比べて著しく手厚い措置を受けてきたのである。それは資金面だけでなく、人的な資源の配分、つまり教職員の定員配置（ひいては人件費の配分）の面でも同様である。講座制の大学は、学生数に比して、より多くの教職員の定数配分にあずかってきたのである。

こうした年々の資金の配分額の差異は積み重なって、大学間の格差をますます拡大する方向に働き、大学間の格差構造を生み出してきた。その格差が、とりわけ戦前期以来の歴史を持つ（つまりは、長年にわたってよ

り多くの人的・物的な資源投入を受けてきた) 帝国大学に代表される旧制大学と、戦後の学制改革により専門学校や高等学校、師範学校を母胎に大学になった新制大学との間で、落差といえるほどに大きなものであったことは改めて言うまでもないだろう。

法人化は、こうした講座制・学科目制の別や、それに対応した積算校費制は言うまでもなく、それに代わるものとして導入された基盤校費制、国家公務員としての給与の別枠保障、さらには国立学校特別会計制度等の全面的な廃止を伴うものであり、それに代わって導入された予算配分制度は、まったく新しいものであった。新しい予算制度のもとで、授業料や付属病院の診療報酬は直接大学の自己収入とされ、人件費と物件費の区別もなくなり、それぞれの大学は、運営に必要であると文部科学省によって算定され、認定された金額から、授業料や付属病院の診療収入等の自己収入分を差し引いた額を、運営費交付金として一括交付されることになったのである。

しかしこの新しい予算配分方式も、これまで長い間、文部科学省がとり続けてきた、大学間での傾斜的・重点的な予算配分の構造を、根本的に変革するものではないことを指摘しておかなければならない。運営費交付金は各大学ごとに、標準運営費交付金・特定運営費交付金・付属病院運営費交付金という、大きく3つの部分に分けて算定され、交付される。このうち、付属病院運営費交付金は、当然のことながら付属病院を持つ大学のみには交付される。他の2種の交付金のうち主要部分を占めるのは、文部科学省の定める「大学設置基準」に基づく教職員数をベースに算定される、その意味で各大学に同一基準で、平等に配分される「標準」運営費交付金である。

法人間の格差構造と関連して重要なのは、別途算定され交付される「特定」運営費交付金と呼ばれる部分である。既に述べたように、一部、再編統合はあったものの、ほぼそのまま発足時の各法人に継承された旧国立大学の間には、伝統や機能による構造化された格差があり、それは具体的には、予算の配分額や教職員定数の差異となって現れていた。単純化して言えば、特定運営費交付金は、そうした格差構造に配慮して、というより格差構造に対応して、各国立大学が法人化前に受け取っていた予算の総額を下回ることはないよう、標準運営費交付金とそれとの差額を埋め合わせ形で算定され、交付されているのである。

新しい予算の算定・配分方式への移行によって、法人化前に比べて大幅

な配分額の増減、とくに減額が生ずれば、従来どおりの大学の運営が困難になる。標準的に計算された金額のほかに、特別に算定した金額を付加し、法人化前後での大きな変化を避けるというのは、移行期に特有の現実的な措置と見るべきなのだろう。しかし別の見方をすれば、それは法人化前にみられた大学間の格差構造がいわば是認され、事実上そのまま継承され、温存されたことを意味している。法人化に際して、出資財産についても、資金の配分についても、従来の格差を是正するべく、経営基盤の弱体な法人について特別な配慮がされることはなかったのである。

発足後の国立大学法人の予算については、行財政改革の趣旨に添って、運営費交付金の着実な減額をはかるため、「効率化係数」や付属病院の「経営改善係数」という名称で毎年それぞれ1%弱、2%の交付金減額が予定されているだけでなく、各法人は自己収入の増収や外部資金の獲得をはかるための自己努力を、強く求められている。しかし、入学金・授業料収入と付属病院からの診療収入をのぞいて、国立大学が経常的な費用をまかなうために依拠できる自己収入源は、現状ではごく限られている。しかも病院の診療収入は、多くの大学で実質的に赤字であり、授業料収入についても、その標準額や入学定員が文部科学省の強い規制下にある現状では、大幅な増収をはかることは事実上、望みがたい。

また、国立大法人が獲得しうる最も重要な外部資金は、文部科学省や他の省庁の科学研究費、それに企業の提供する共同研究費や奨学寄付金など、研究活動に関連した資金だが、それを獲得し使用するのもっぱら個々の教員であり、その使途も研究目的に限られている。このうち科学研究費については、直接大学の収入となる30%のオーバーヘッド（間接経費）が上乘せされるようになったが、それはまだ科学研究費のごく一部にとどまり、金額的にも限られている。しかも、競争的に配分されるこれら研究費の獲得について、理工系や医療系の学部・研究科を中心とした「研究大学」が、圧倒的に優位に立っていることは、よく知られている。

こうした現実、資金のストックとフローの双方について存在する格差を、各法人が自力で改善・解消することがきわめて困難であり、さらに言えば事実上不可能であることを示唆している。大学間の格差は、法人化によって縮小よりはむしろ拡大の方向にあると見るべきだろう。87の大学法人については、今後経営・財務面での体質強化を図るために、あらためてその再編・統合をはかるか、さらには機能や財政基盤の違いに応じて括られた大学群毎に、予算の配分面で政策的に差異的な取扱をするなど、対

応策を検討する必要があるだろう。

4. 法人間の差異と格差—人的な資源

国立大学の職員は、これまで全員が国家公務員であり、その人事権、とくに本部の管理職クラス（いわゆる「移動官職」）の人事権は、文部科学省が握っていた。また全体として職員にはもっぱら、用途を指定して配分される予算の忠実な執行を中心にした、定型的な事務の執行能力が求められ、新たな事業の立ち上げや経営の改善など、企画・立案の能力が期待されることはほとんどなかった。さらに言えば大学職員は、一方では管理運営面で強い統制権限を持つ「本省」に対して、他方では教授会中心の大学自治体制のもとでの管理運営や意志決定の担い手である教員に対して、それぞれ補助的・従属的な地位に置かれてきた。

国家公務員身分であったのは、教員も同様である。ただし、教員は教育・研究活動について大幅な自由を認められ、学長・学部長の選任から同僚の任用・昇進の決定、さらには大学全体の運営まで、大幅な自治の権限を認められてきた。教員のポストは講座・学科目の別に応じて定められた定員制によって、また国家公務員としての給与は、大学の運営経費とは別枠で、それぞれ国家によって保証されてきたことも重要である。毎年自動的に交付される一定額の予算の枠内で、国立大学は、地位と給与を保障された教員を中心に運営されてきたのである。

法人化前の国立大学の、こうした教員中心の運営体制のもとで、学長・副学長・部局長などの管理職ポストを占める人たちもまた、経営・管理の責任者として専門的な職能を持つ人たちではなかった。これら経営管理者の役割が、教授会構成員の直接選挙を経て、「同輩集団」のなかから選任された教員により、教育研究者としてのキャリアの一時期に限って担われてきたことは、周知の通りである。

法人化はこのように、政府の直接的な「庇護と統制」のもとに、自治を全面的に享受してきた国立大学に経営上の自立を求め、学長を中心に編成される執行部に全面的な経営責任を委ねるものであった。法人化に先立って教職員の定員制は廃止され、職員の人事権は（一部の移動官職をのぞいて）各大学に委ねられた。大学法人は、学長を中心に任命制の理事・副学長から構成される役員会を置き、政府から交付される運営費交付金のほか、授業料や付属病院の診療報酬などの自己収入、さらには競争的に配分され

る公的な研究費、受託研究・共同研究など民間からの研究費などの外部資金をもとに、持てる資源を最大限に効率的に活用して、自立的な大学経営に当たることを求められるようになったのである。

このことは、教職員という人的資源の規模や資質・能力が、あらためて大学経営の成否を左右する極めて重要な要因になったことを意味している。そして、その人的資源についても大学間の格差が、物的資源のそれに劣らず大きいことを指摘しておくべきだろう。法人としての発足の時点で、こうした人的資源の量と質もまた、それぞれの大学の経営能力を大きく左右する要因として働く可能性を持っている。

法人化した国立大学の学長は、経営の最高責任者として、きわめて大きな権限をあたえられている。役員会のメンバーである理事・役員、経営協議会の委員、それに教育研究評議会の一部の委員の任命権は学長にある。非国家公務員化された職員の人事権も、文部科学省から各大学法人の学長の手に移った。学内予算の配分をはじめとする財務面での権限も、最終的に学長が握っている。

その学長は法人化後、運営協議会と教育研究評議会から同数選ばれる委員からなる、学長選考会議によって選任されることになった。いいかえれば最高経営者としての学長は、「同輩集団」の直接選挙によらず、経営協議会委員という学外者を加えた学長選考会議が、大学の内外を問わず最適者を選任できる仕組みになったのである。

しかし現状では学長は、学長選考会議で選任されるとは言っても、ほとんどの場合、選考手続きの一環として行われる教職員の意向投票を参考に、しかも学内から選任されるケースが圧倒的に多い。また、理事等の役員についても、一部学外から財務・人事等の専門家を任用する例がないわけではないが、一般的には、学内の教授陣のなかから任期付きで選任される場合がほとんどである。つまり現状では、国立大学法人の経営管理層の供給基盤は、それぞれの大学の現有する人的資源の量と質によって、大きく規定されていることになる。

法人化によって、文部科学省の直接的な「統制と庇護」から解き放された、一般の事務職員の場合にも、法人職員としての意識変革だけでなく、新しい経営体制に対応した職務の遂行能力の形成や向上が、重要な課題のひとつとなっている。しかし現状では、法人化からまだ2年ということもあるだろうが、どの大学法人とも、研修等を含む職員の人事政策の本格的な検討や策定を進めているようにはみえない。新しい任用試験制度の導入

や、大学独自の方針による職員の新規採用、外部者の中途採用、地方自治体・企業等との交流人事も、一部の大学でようやく始まったばかりである。とくに、小規模の大学法人の場合、限られた数の職員を対象に、新しい試みを導入する余地はきわめて小さい。

大学の側からはしばしば厳しく批判されてきたことだが、これまでは、文部科学省の主導下に行われてきた本省と各大学、大学と大学間の事務系管理職や一般職員の人事交流が、そうした人的資源の大学間格差を是正する上で、大きな役割を果たしてきた。しかし人事権が各大学の学長の手に移ったいまでは、人事交流や研修を含む人材育成に、大学間の協力体制を組み、共同で努力しないかぎり、職員という人的資源の大学間格差は固定化され、さらには拡大するおそれすらある。とりわけ、小規模大学の場合、他大学との安定的で計画的な人事交流なしには、人事の停滞により組織の活力が失われる危険性が大きい。国立大学協会は任用試験制度の実施主体となり、また各種の研修セミナーを立ち上げるなど、一定の努力をしているし、ブロック単位で大学法人間の人事交流を進める動きもある。そうした協力や共同事業の輪をさらに広げていくことが重要だが、それと同時に、法人間の連携や再編の問題も、そうした視点からあらためて検討される必要があるだろう。

一般の事務職だけでなく、理事等の経営管理層を含めて、法人化された大学の経営や運営に専門的な力量を持った、また流動性に富んだ人材をどのように育成していくのか。それは個別の大学のみでは対処し得ない、重要な課題として残されている。

5. 意思決定の構造変化

法人化された国立大学の執行部は、学長と学長の任命する（大学の規模により異なる数の）理事から構成される、役員会を中心に編成されている。理事の3分の2は自大学の教員、約15%が文部科学省の出身者である。民間企業などから登用された理事も2割程度を占めるが、そのほとんどは、非常勤理事である。つまり国立大学は法人化後も、各大学の教員のなかから選任された理事・役員を中心に運営されていることになる。

法人には、経営面での諮問機関として、外部委員（主として企業経営者、県知事、市長、マスコミ関係者、大学OBなど）が半数を占める経営協議会が設置されている。これら委員は学長の任命制である。教育研究面での

諮問機関としては、これも一部学長任命の委員を含む教育研究評議会がおかれている。このように、法人後の国立大学では法人経営について、学長に集中的で強大な権限が与えられている。つまり国立大学法人は、「トップダウン」型の意志決定を想定した組織構造をもつことになったのである。これに対して法人化前の国立大学は、「ボトムアップ」型の意志決定メカニズムを特徴としており、学部・大学院・研究所といった部局の自治権限が強く、人事・予算の権限は実質的に各部局の教授会に握られていた（教授会自治）。

その国立大学にも、法人化の数年前から副学長制が導入され、学長を中心にした執行部体制の制度化がはかられるようになっていた。しかし学長や執行部、さらには各部局の長の権限は小さく、学長は部局長会議の議長、部局長は教授会の議長としての役割を果たし、全学や全部局の合意に基づいて大学運営を行うというのが、その実態であった。全学的な最高意志決定機関として、評議会がおかれていたが、その評議会も各部局選出の委員のみによって占められており、学長に任命権はなかった。国立大学財務・経営センターが、法人化前の国立大学長を対象に行った調査の結果によれば、自分の果たしているのが「調整者」としての役割だと答えた学長（48%）が、「リーダー」としてのそれだとする学長（42%）を大きく上回っていた。それは、大学運営の最高責任者としての学長の現実を、裏付けるものといえよう。

同じ調査の結果によれば、国立大学の学長の大多数が、法人化後の自らの役割は、「リーダー」としてのそれであればならない（84%）と答えている。しかし、日本の国立大学は、一世紀余にわたって部局・教授会中心の、ボトムアップ型の意志決定システムのもとで運営されてきた。法人化によって法規上、学長の強いリーダーシップによる、執行部中心のトップダウン型のシステムが導入されたからといって、簡単にその長い歴史を持つ、また様々な組織内の慣行と結びついた従来のシステムを無視し、一挙に廃止することは容易ではない。法人化から1年が経ったいま、各国立大学法人の内部で現実に進行しているのは、トップダウン型とボトムアップ型の、新・旧2つの意志決定システムの妥協、あるいは折衷の様々な試みであるといっただろう。

その典型的な例は、多くの大学に設けられた、一般に部局長会議とよばれる各部局の長の集まりと、全学委員会の存在である。部局長は各部局の教授会により（選挙を経て）選出され、全学委員会の委員は各部局の代表

から構成される。この2つの審議機関は、法人化前、事実上全ての国立大学におかれ、大学運営に重要な役割を果たしてきた。執行部中心の新しい意思決定システムが導入されるなかで、こうしたボトムアップ型の審議機関については役割の縮小、さらには廃止までもが予想されていた。しかし、現実にはほとんどの国立大学で、この2つの機関は法人化後も存続し、大学の意思決定や運営に、これまでと同様に、あるいはこれまで以上に重要な役割を果たしている。非公式に設置されるこの種の審議機関なしには、円滑な大学運営が不可能と考えられているからである。

わが国の大学の管理運営は、さきにも指摘したように一世紀余の長期にわたって、構成員、とくに教員間での情報の共有と合意を前提に行われてきた。学長も、部局長も、教授会構成員によって選任される同輩集団の代表者として、調整者的な役割を期待され、実際に果たしてきた。これに対して法人化後は、学長が強いリーダーシップを発揮できるよう、選任制度が変わり、また学長の任命する役員を中心とした強力な執行体制の構築がはかれることになった。それはトップダウン型の大学経営をという法人化のねらいからすれば、当然のこととあってよい。

しかし、その新しい、トップダウン型の大学経営の理念を実現するためにも、実際の教育研究活動の担い手である各部局との関係が、きわめ重要であることに変わりはない。ほとんどの大学法人が、法的には設置義務のない部局長会議を置いているのは、そうした現実的な判断によるものだろう。ところが部局長が代表するその部局では、法人化後も構成員全員の参加による教授会自治が一般的であり、部局長も構成員の直接選挙にもとづいて選任されている。つまり、部局長は大学執行部の一員である以前に、各部局の同輩集団の代表なのである。

法人のトップダウン型の経営は実質的に、こうしたボトムアップ型の意志決定の方式を残した各部局の、具体的にはその代表者である部局長の理解と合意なしには成り立たない。部局長会議や全学委員会は全学的な、意志決定とは言わぬまでも合意の形成と、それに必要な情報の伝達と共有の場として、不可欠のものと見なされているのである。

こうした現実の大学法人の運営の在り方は、学長や理事を始めとする大学法人の執行部が、既に見たように、もっぱら自大学の教職員（主として教員という同輩集団）の中から選任されている現実とも、深くかかわっている。学長は別として、理事等の教員出身の執行部スタッフのほとんどは、任期（通常2年）が終われば再び出身の部局に戻り、教育研究活動に専念

する。それは法人化後も、国立大学の執行部が実質的に、経営や財務の専門家ではなく、一時的に教育研究活動を離れた、いわば素人の教員によって構成されていることを意味している。学長のリーダーシップや執行部の機能が強化されたとはいえ、国立大学は法人化後も依然として、同輩集団による大学経営の現実から大きく抜け出してはいないのである。

もちろんそれは過渡的な状況であり、やがては学外者の登用を含めて、大学経営の専門家の育成が進み、経営層と教員層とが職能的に分離していくことは十分考えられるし、またそうあらねばならないだろう。しかしそれには、長年にわたってボトムアップ型の大学運営に慣れてきた教員集団の、抜本的な意識変革が必要とされる。それは困難な、長い時間と努力を必要とする道程といわねばなるまい。

情報の共有を前提にしてきた、ボトムアップ型の運営システムになれてきた、部局の一般教員からすれば、執行部の権限強化によるトップダウン型の大学経営は、情報の流れの変化や遮断を意味する。役員会と部局教授会の間で、いわば中間管理職的な立場に置かれることになった部局長の位置は、きわめて微妙である。どちらを向いて情報を発信し、その職責を果たしていくのか、上意下達と下意上達の狭間で、部局長の地位や役割が確定していくまでには、さらに多くの時間が必要とされるだろう。

地位や役割の確定の問題は、職員の場合にも同様である。人事権を文部科学省が握っていた法人化前の時代には、たとえば経理、財務、企画、労務など、自立的な大学経営に欠かせぬ高い専門性を持った職員を育成する努力は、政府によっても大学によっても、ほとんどなされてこなかった。もちろん、職員の間にも専門的な分化がまったく見られないとするのは、言い過ぎだろう。職員の大学内での職歴には、経理系・教務系・総務系・施設系といった、大まかな系統があることが見て取れる。しかし、大学事務職員の世界は、上級の管理的な職務になるほど、スペシャリストよりもジェネラリストの世界である。そして現実には、「行政と法規」による支配の下にあった、つまり自立的な経営努力の必要とされなかった時代の国立大学では、そうしたスペシャリスト養成のための積極的な努力は不要視されていたのである。

それだけではない。教授会自治中心の大学運営のもとで、職員は教員に対してつねに従属的・補助的な位置に置かれ、自発的な活動や企画立案的な仕事を、ほとんど期待されてこなかった。法人化後は多くの大学で、職員の出身者が（といっても、事務局長のポストにあった文部科学省の移動

官職がほとんどだが)、理事として役員会に加わり、また全学委員会にも職員が正規の委員として参加するようになった。新設された企画室・評価室・監査室等のスタッフ的な役割をはたす組織では、教員と職員の双方が室員として共同で業務を担っている場合も少なくない。それは、法人化がもたらした大きな変化であり、一步の前進であることは間違いない。

ただ、それが職員の能力開発や地位向上にどこまで役立つのかは、微妙な問題である。なぜなら、依然として大学経営の主導権を握っているのは、教員集団のなかから（多くは一時期に限って）選任された役員や室長などだからである。教学と経営のあいまいな分化は、私立大学にも見られるわが国大学の主要な特徴のひとつだが、国立大学法人の場合にも、職員の能力開発と専門性の向上のための方策をあわせてとらない限り、法人化は、教育研究を本来の職務とする教員の、実務スタッフ化をもたすだけに終わるかも知れない。職員の専門性や企画立案能力が低いまま放置すれば、具体的な大学経営の過程で教員の果たす役割が肥大せざるを得ず、教育研究活動の活性化にマイナスに働くだけでなく、それによって再び職員の能力開発が妨げられるという、負の循環を結果することになりかねないのである。

国立大学の経営は、法人化によって、文部科学省の統制と教授会自治の双方からの、大幅な自由を手に入れるはずであった。しかし現実には、依然として「国立」大学法人であるが故の、文部科学省の間接化したとはいえ強い規制が働く一方で、一世紀余にわたる教授会自治の伝統とそれに由来する、意志決定にかかわるさまざまな慣行を無視することができないという意味で、経営体としての自立性を十分に活かすことができない状況におかれている。

大学が「知の共同体」であることからする、ボトムアップ型の伝統的な教員中心の運営体制から、大学の「知の経営体」への転換とともに避けがたいものになった、学長を中心とする執行部によるトップダウン型の経営体制に、どう転換させていくのか。「大学」と「法人」との、いいかえれば「知の共同体」と「知の経営体」との間の、しばしば葛藤と矛盾を伴う関係をどう調整し、「大学法人」にふさわしい経営の在り方を確立していくのか。新しい大学経営の在り方を構築していく上で不可欠の前提である、役員をはじめとする管理職や一般の職員の職務遂行能力や専門性を、どう開発し高めていくのか。教育研究活動の活性化のためにも必要と思われる、伝統的な教員依存の運営体制からの脱皮、教学と経営の分離や専門的な職

能の分化を、どう進めていくのか。発足から2年目をむかえた国立大学法人が直面しているのは、そうした困難な課題である。

6. 大学内部の資源配分

大学の内部で、本部と各部局の間、さらには部局と部局の間で、人的・物的な資源をどのような基準と方法で配分していくのかは、国立大学法人が直面しているもうひとつの大きな問題である。

法人化以前の国立大学では予算は、文部科学省が定めた基準にもとづいて計算され、各大学に配分されてきた。その計算は、教員の組織形態（講座制・学科目制）、教員の職階（教授・助教授・助手）、学生の所属（学部・大学院、文系・理系）、学問分野（実験系・非実験系・臨床系）、使用目的（教育研究費・管理費・旅費）などの違いにより、細かく定められた単価をもとになされてきた。配分される予算の大部分をしめたのは、こうした教育研究活動上の必要に基づいて計算された経費であり、大学全体や各部局の運営に必要な「一般管理費」と呼ばれる経費については、小額の予算しか組まれてこなかった。本部や各部局の運営に必要な一般管理費や共通経費は、教育研究費のなかから必要額、あるいは一定比率を掛けて算出された額の資金を吸い上げる形でまかなうというのが、法人化前の大学運営の一般的な方式であった。文部科学省が設定した単価に基づいて積算された、予算の基本的な配分の単位は、講座・学科目に代表される教員組織と、その集合である学部等の部局であり、大学・部局の執行部は配分された予算を自由に再配分し、あるいは定められた用途以外に使用する権限を、事実上認められていなかったのである。

法人化によって、文部科学省によるこうした、いわばボトムアップ型の予算配分方式が、大きく変わったことは既に見たとおりである。細分化された基準単価による予算の「積み上げ」方式は廃止され、大学は、運営に必要と文部科学省がみなした経費のうちから、授業料・診療収入などの自己収入を差し引いた額を、「運営費交付金」として受け取ることになった。また、この運営費交付金に自己収入をあわせた資金について、それを大学内でどのように配分し、どのような目的で使用するかについて、各大学法人は大幅な自由を認められることになった。また、これまで文部科学省が大学毎、正確に言えば講座や学科、さらには学部などの部局毎に定め、保障してきた教職員の定数制も廃止されたため、教職員の数、さらには給与

水準も、大学が自由に決められることになった。言いかえれば法人化とともに、大学の執行部は、経営上の最も重要な資源である人員と資金の配分について、トップダウン型の決定権限を手に入れたのである。

問題はこの場合にもそれと、従来からのボトムアップ型の資源配分方式との関係である。法人化以前の国立大学では、講座・学科・学部という教員の組織形態に対応して、一定数の教員と一定額の予算が「行政と法規」によって保証され、それが教授会自治の最重要の基盤となってきた。一定数の人員と一定額の予算は、それぞれの講座や部局にとっていわば長い間の既得権益である。学長を中心とした新しい執行部が、権限を行使してその既得権益を侵し、奪うということになれば、教授会自治が根底から揺らぐことになりかねない。各部局や一般の教員が、新しい予算配分方式の導入に強い抵抗感を持ったとしても不思議はないだろう。実際に法人化2年目の今の時点で、積極的に新しい権限を行使し、人員と資金の大幅な再配分に着手した大学は、ごく少ない数にとどまっている。

その半面で、法人化に伴って、大学経営の中核である本部の必要経費が、配分方法の変更と関係なくどこの大学でも増え、その必要額を確保するために各部局、ひいては教員個人への配分額は削減される傾向にある。それだけでなく、法人化と同時に文部科学省に提出した6年間の中期計画との絡みで、本部が新しい事業やプロジェクトを立ち上げるため、各部局への配分額を削減して本部予算の増額をはかり、さらには部局別の教員定員の一部（5%程度）を本部の所管分とするなど、執行部が自由に活用しうる資源を確保しようとする努力は、事実上すべての大学で始まっている。つまり、法人化後も積算校費制時代の予算配分方式を、そのまま踏襲している場合でも、否応なく大学法人内部での資金の再配分が、進行しはじめているのである。

それぞれの大学が個性化を図り、特色ある大学づくりを目標に掲げて積極的な経営戦略を構想しようとするれば、それに応じて戦略上、重要と考える部局や新規事業等に重点的に配分・投入しうる、大学本部・執行部が自由に配分可能な物的・人的資源の確保が必要になる。それだけでなく、毎年かかってくる1%の効率化係数や、政府予算全体にかかるシーリングによる予算の減額に、どう対応していくのか、年々の昇給の原資をどう捻出していくのかという、部局の利害を超えた問題もある。

一般の教員にとって、そうした変化、はこれまで保障されてきた教育研究費の減額となって現れる。自己収入や外部資金を含む大学全体としての

収入源が限られ、政府の緊縮財政のもとで運営費交付金も増額よりは削減の方向にあるなかで、執行部が、教育研究の活性化と水準向上を目指して、意欲的で戦略的な大学経営を展開しようとすればするほど、一般の教員の教育研究活動に使える資金の減少は避けられないというディレンマが、そこには存在する。

教育研究活動の活性化という、法人化本来の目標を損なうことなく、新しいトップダウン型の予算配分方式をどのように導入し、定着をはかっていくのか。大学本部が長期的な経営戦略の遂行に必要な予算を、どのように捻出し確保していくのか。各部局や個々の教員に対する資金配分をどのような基準にもとづき、どのような方法で行うのか。その新しい基準や方法について、部局や教員の理解と合意をどのように取り付けていくのか。国立大学法人にとって、それは今後数年間の、経営政策上の最大の課題といってよいだろう。

7. 文部科学省との新しい関係

法人化から一年、新しい大学経営や資源配分方式への移行は、ようやく始まったばかりである。政府の強い統制と手厚い庇護のもとに、日本の国立大学は一世紀余の歴史と伝統を持ち、自治と教育研究の自由にかかわる様々な慣行を育て、「知の共同体」としての地位を享受してきた。法人化は、そうした「知の共同体」としての国立大学に、自立した「知の経営体」への移行を否応なく求めるものであった。その移行が簡単というにはほど遠く、困難に満ちたものであることは、これまで見てきたところからも明らかだろう。

とくに大学法人の内部では、トップダウン型の大学経営を迫られ、目指さなければならない学長・役員会を中心とした執行部と、ボトムアップ型の大学運営に慣れ親しんできた各部局の教授会やそれを構成する教員との間に、今後さまざまな利害の対立や葛藤が予想される。しかし、法人化により、少なくとも政府の強力な官僚制的な支配から解き放された国立大学が、自立的な経営に必要な、大幅な自由を手に入れたことは事実である。対立や軋轢は改革の過程で避けがたいものであり、そうした葛藤を経験することを通して、国立大学は着実に変革をとげ、学長の選任や執行部の編成に見られるような、同輩集団を基盤とした「知の共同体」としての性格を維持しつつ、「知の経営体」としての道を探りあてて行かねばならない。

その試行錯誤の過程で、大学内部での対立や葛藤の問題もさることながら、さらに重要なもうひとつの問題は、国立大学法人と政府・文部科学省との間の、これも葛藤をはらんだ関係である。

法人化して自立と自律を期待されるようになったとはいえ、国立大学法人は、依然として文部科学省の管轄下に置かれ、文部科学省を通じて運営費交付金の配分に預かる「国立」大学法人である。法人格を持つ点では私立大学と類似していても、政府から運営経費の50%弱を受け取る、「国立」大学法人であることによって、私立大学とは異なる役割を期待され、また実際に果たさなければならない。その役割としては、国際水準の基礎・応用研究の推進、各種の高度専門人材の育成、高等教育機会の平等化、企業・地域社会との連携・交流などがあげられる。

2005年のはじめに出された中央教育審議会の答申「わが国の高等教育の将来像」も、国立大学が、「国からの公的支援に支えられ」た大学として、「国の高等教育政策をより直接的に体现するという側面を持つ」ことを指摘した後、次のように述べている——「国立大学には、例えば、世界最高水準の研究・教育の実施、計画的な人材の養成等への対応、大規模基礎研究や先導的・実験的な教育・研究の実施、社会・経済的な観点からの需要は必ずしも多くはないが重要な学問分野の継承・発展、全国的な高等教育の機会均等の確保について政策的に重要な役割を担うことが求められる」。

実際に大学数全体の1割強を占めるにすぎない国立大学が、こうした役割期待に積極的に応えてきたことはよく知られているが、行財政改革の一環として進められてきた法人化は、そうした役割の遂行に対する政府の期待がさらに強調され、またその成果に対する評価がさらに厳しさを増すことを意味する。つまり国立大学法人は、一方では「法人」であることによって、経費の節減や自己収入の増額を含む経営の合理化・効率化を求められ、他方では「国立」であることによって、間接的ではあるが弱いとはいえない政府の統制と、厳しい実績評価を免れることができないのである。

国立大学法人が政府から強く、経営の合理化・効率化の努力を求められていることは、周知の通りである。実際に、政府からの運営費交付金については、「効率化係数」の名で毎年1%程度の削減（すなわち実質的な減額）が予定される一方で、（国公私立を通じて）競争的に配分される研究費を主体とした政府資金の大幅な増額がはかられている。「市場と競争」への移行が、資金の配分面でも進められているのである。

こうした政府により競争的に配分される研究費についても、企業の提供する研究費についても、国立大学法人がその大きな部分を獲得していることは、さまざまな統計資料の示している通りである。しかしこれら研究費のほとんどは、個人ベースの科学研究費や企業からの委託研究・共同研究などの資金は言うまでもなく、組織ベースのCOEやGPの場合にも、その用途は指定ないし限定されており、大学全体のために自由に使用できるものではない。最近では直接大学の収入となる、いわゆるオーバーヘッド（間接経費）の付いた研究費も増えてはいるが、その額はまだ限られており、大学の日常的・基盤的な教育研究活動に充てることのできるものは、ごく少額にとどまっている。しかも、これら競争的な研究費の獲得能力には大学間、さらには学問分野間で著しい違いがある。それは、例えば理工系や医療系の、とくに博士課程研究科の有無や規模に代表される、努力以前の潜在的な獲得能力の差異と、不可分に結びついているのである。

国立大学法人にとって、もっとも重要な自己収入源である授業料についても、その額の決定権限は基本的に政府の手にある。標準額の上下10%の範囲内で、授業料の額を増減する自由は認められているとはいうものの、資金面で苦しい小規模・文系の、中小都市所在の大学法人ほど、標準額を上回る額の設定は難しく、逆に自己収入の潤沢な大規模・研究大学の場合には、授業料を引き上げようというインセンティブは働きにくい。また授業料収入に直接関係する入学定員についても、その総枠をそれぞれの大学が独自に増減することは認められていない。実際問題として、18歳人口が減少の一途をたどり、大学生の4分の3を収容する私立大学の3分の1が、定員割れの状態にあるとされる現状で、国立大学の学部レベルの入学定員増は、望みがたいものになっている。

このように、国立大学法人の自己収入獲得面での経営努力は、「国立」であることによる強い制約のもとに置かれている。そうしたなかで「法人」としての経営努力は、収入の増よりは、より大きく支出の減に向けられざるをえない。しかも国立大学の場合、平均して経常費のほぼ7割を教職員の人件費が占めており、なかにはそれが85%を超える大学もある。経費の節減は、人件費の問題抜きには、考えることができないというのが現状である。

学生一教員比で見た国立大学の教育条件が、私立大学に比べて著しく恵まれていることはよく知られている。しかし学生数の増が厳しく規制されているなかで人件費の削減を図ろうとすれば、教職員数、とくに教員数の

削減を図る他はない。実際に国立大学法人の多くは、転・退職した教職員のポストを不補充にする等の方法で、人件費の削減に努力しはじめている。こうした努力をすればするほど、その教育研究活動に及ぼすマイナスの影響が、もともと人的資源の総量に乏しい小規模大学により厳しく及んでいくことは、あらためて言うまでもないだろう。

こうした法人化の現状は、運営費交付金の減額と引き替えに、競争的な研究費という形での外部資金、とくに公的な資金の増額が図られれば図られるほど、大学間の資金面での格差が拡大し、基礎的な教育研究活動、とりわけ教育活動の水準の相対的な低下を招き、とくに中小規模の国立大学法人の経営基盤を弱体化させる危険性が増していくことを示唆している。法人化によって、「護送船団方式」と呼ばれてきた文部科学省の、直接的な「統制と庇護」の役割が失われたいま、依然として多額の公的資金の投入を受け、国家が必要とし期待する役割の遂行を求められる国立大学法人集団の、それに代わる新しい「方向付けと調整」の役割をどう果たしていくのか。文部科学省もまた、新しい役割に向けて、国立大学行政の再検討と変革を求められているとあってよいだろう。

行政の新しいあり方といえば、各国立大学法人は、自らの大学としての属性や個性に応じて、期間6年の中期目標を設定し、中期計画を策定して文部科学省の承認を得ることを求められている。この中期目標・計画については、各大学法人はその達成状況を6年後に、文部科学省に設置された国立大学法人評価委員会、および総務省に置かれた独立行政法人評価委員会に報告し、評価を受けることを義務付けられている。また、各年度についても年度計画を作成し、年度毎の実績を法人評価委員会に提出して、経営状態や計画の進捗状況の評価を受けなければならない。こうした評価の結果はすべて、公表されることになっており、また評価の結果によっては、文部科学省から改善勧告が出され、運営費交付金の配分額にも配慮を加えることが想定されている。

法人化が、国立大学の「知の経営体」化をめざすものであり、また多額の国家資金が投入されていることを考えれば、こうした評価システムの導入は、当然のことといえよう。国立大学法人自体、一個の経営体として、「プラン→ドウ→チェック→アクション」という経営のサイクルを積極的に導入し、自己点検・評価と外部評価という「チェック」の部分、そのなかにきちんと位置付けることを必要としている。経営上の自由を認められると同時に、国家の期待する役割の遂行を求められる国立大学法人は、

そうした大学内外の評価システムが十分に機能することによってはじめ、適切に運営されることになるだろう。

ただ、大学が自らの経営改善努力の一環として行う自己点検・評価と違って、政府が国立大学法人に対して行う「外部評価」としての法人評価委員会による評価は、間接的であるとはいえ、強い統制的な機能を持っていることを忘れてはならない。大学の多様な活動の何を、どのような方法と指標によって評価するのか。それを、運営費交付金の交付額の決定に象徴される国立大学政策とどのように、どこまで関連付けていくのか。さらには、属性も個性も異なる87の大学法人を、どこまで共通の指標によって評価し、どこからそれぞれの独自性に応じた差異的な評価をしていくのか。それによって評価は、教育研究活動や社会貢献活動を活性化させ、各大学のさらなる個性化や発展に大きく資するものにも、逆に政府による間接的な統制の手段として、せつかく認められた経営上の自由を強く制約し、教育研究活動に枠をはめるものにもなる可能性や危険性を持っている。

評価のシステムの構築は、大学の内外でようやく始まったばかりの段階である。評価する側もされる側も、まだ手探りの、試行錯誤の段階にあるというのが、正直なところであろう。評価のシステムを媒介として、政府・文部科学省と国立大学法人との新しい、望ましい関係を、どのように築き上げていくのか。それもまた、今後に残された重要な課題のひとつである。

このように法人化から一年が経過したいまも、今後の対応と解決を必要とする問題が、国立大学法人の内外に山積している。国立大学の一世紀余の歴史のなかでも、最大級の改革であることを考えれば、それは当然のことと受け止めるべきだろう。

繰り返しになるが、問われているのは、国立大学法人についてはなによりも、認められた経営上の自由を、厳しい財政状況のもとでどう行使し、教育研究の活性化と水準の向上に努めていくのか、また政府・文部省については、「市場と競争」の秩序の中に投げ入れた国立大学法人との新しい関係をどう構築していくのか、である。模索と試行錯誤の過程は、ようやく始まったばかりなのである。

