

# 国立大学の法人化について

- 「国立大学制度研究会」(東京大学) 報告書 -

平成12年10月3日

## 目次

序章	はじめに	1
	(1) 国立大学の法人化に関する従来 of 検討	
	(2) 「国立大学制度研究会」の任務と検討の経緯	
	(3) 本報告書の基本姿勢とその構成	
	(4) 総長に対する提言	
第 I 章	国立大学の法人化の理念と基本問題	5
	(1) 大学の使命	
	(2) 国立大学の存在意義	
	(3) 国立大学における改革の必要性と法人化	
	(4) 法人化の目的と国立大学の責務	
	(5) 「大学の自治」の新たな位置づけ	
	(6) 国の財政的責務と国立大学の経営の効率性	
	(7) 長期的高等教育政策を論ずる場の設定	
第 II 章	法人制度設計の前提条件	12
	(1) 法人化の単位	
	(2) 法人格取得の意味	
	(3) 国立大学に法人格を付与する法律	
	(4) 国立大学法人の連合組織	
第 III 章	法人の名称、目的および組織	17
	(1) 法人の名称	
	(2) 目的	
	(3) 活動の範囲	
	(4) 組織	
	(5) 学長の選考	
第 IV 章	教職員の身分および事務機構	24

A 教職員の身分

- ( 1 ) 制度設計の前提
- ( 2 ) 公務員力非公務員力という選択肢
- ( 3 ) 教官の身分
- ( 4 ) 事務官等の身分

B 事務機構

- ( 1 ) 事務機構のあり方
- ( 2 ) 事務官の人事異動のあり方

第 V 章 活動とその評価の仕組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 0

- ( 1 ) 基本的な考え方
- ( 2 ) 活動目標
- ( 3 ) 活動計画
- ( 4 ) 評価

第 VI 章 財政および会計・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3 6

A 財政

- ( 1 ) 基本的な考え方
- ( 2 ) 共同財務処理の機閣
- ( 3 ) 国の財源措置等のあり方

B 会計

- ( 1 ) 基本的な考え方
- ( 2 ) 独立行政法人の会計基準
- ( 3 ) 国立大学法人の会計制度
- ( 4 ) その他の問題点と検討課題

C 経理裏務

終章 今後の検言討に向けて・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 4

開催日・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 6

名簿・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4 7

## 序章 はじめに

国立大学の法人格の取得の是非は、国立大学自身が日本の長期的な高等教育や学術研究の視点から判断し、主体的に決定すべき問題である。この問題力行財政改革の一環として浮上したのは事実であるが、その観点のみから法人格取得についての賛否を論ずることは、国家百年の計を誤ることになり力ねない。

本報告書は、そうした認識に基づき東京大学総長の下にその諮問機関として設けられた「国立大学制度研究会」の報告書である。本文に先立ち、ここでは、この問題をめぐる客観情勢の推移を含めた従来の経緯や、「国立大学制度研究会」の任務と本報告書の基本姿勢等について述べておきたい。

### (1) 国立大学の法人化に関する従来の検討

東京大学では、本「国立大学制度研究会」に先立ち、平成11年7月1日に総長の諮問機関として設置された「東京大学の設置形態に関する検討会」(以下「検討会」という。)においてまず、この問題を検討した。検討会は、その下に、「理想形態WG」と「比較検討WG」を設けて約半年間の討議を経て、本年1月7日に、総長に対して報告書(以下「検討会報告書」という。)を提出した。

その要旨は、柔軟な大学経営や教育研究の一居の推進のためには、東京大学力法人格をもつこと自体は望ましい、し力し、独立行政法人通則法そのままの形で国立大学を法人化することは不可能である、そして、通則法に優先する規定を含む「特例法」を設け、「独立行政法人」の名を冠しない法人を構想すべきである、東京大学が法人に移行する場合には、その自主性自律性が確保されること、教育研究の高度化活性化力図られること力必要条件である、というものであった。検討会報告書は、総長によって全学に公表され、総長の求めに応じて多くの部局長力らこれに対する意見が寄せられた。

検討会で討議が行われたこの半年間に、「独立行政法人通則法」(平成11年7月16日法律第103号。以下「通則法」という。)が制定され、これに基づく「個別法」によって約90の国の事務・事業力独立行政法人に移行することとなった(平成11年12月22日公布の一連の法律)。

国立大学協会第1常置委員会が「国立大学と独立行政法人化問題について(中間報告)」(以下「国大協中間報告」という。)をまとめ、設置形態のいかにかわらず大学に保障されるべき条件を明ら力にしたのは、平成11年9月7日であり、これを受ける形で、文部省は、同9月20日、国立大学長・大学共同利用機関長等会議を招集して、「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」(以下「検討の方向」という。)を提示した。

検討会報告書は、こうした情勢に対する東京大学としての一つの応答であった。この間、本学をはじめ全国の多くの大学関係者は、行財政改革や教育行政の観点のみからこの問題を扱うことの不当性を、様々な形で各方面に対して訴えてきた。

## (2) 「国立大学制度研究会」の任務と検討の経緯

本「国立大学制度研究会」(以下「研究会」という。)は、上記検討会のいわば延長として、一歩立ち入った検討をするため、本年3月21日に設置された。その任務は、東京大学が法人格をもつとすれば、国立大学のあるべき理想との関連においてその法人制度は具体的にどのようなものであるべきか、を検討することである。

本研究会の検討が進められている間にも、上記大学関係者の働きかけは、マスコミをはじめ各方面に徐々に浸透し、国立大学の法人化の問題は、行財政改革や教育行政のみではなく、長期的な高等教育政策の視点から考えるべきである、との雰囲気力ようやく醸成されてきた。こうした中で、自由民主党政務調査会文教部会・文教制度調査会は、本年5月9日、今後の高等教育政策を踏まえた国立大学の将来像に関し「提言これからの国立大学の在り方について」(以下「自民党提言」という。)を発表した。

文部省は、5月26日、再度、国立大学長・大学共同利用機関長等会議を招集して、文部大臣力ら、文部省としての現時点での考え方と今後の方針について説明(以下「文相説明」という。)を行い、検討の進め方として、「今後の国立大学の在り方に関する懇談会」(いわゆる賢人会議)の下に調査検討会議を設けて多面的多角的に問題点を検討するとの方針を発表した。この会議は、正式名称を「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」(以下「文部省調査検討会議」という。)として、7月19日に発足した。

他方、国立大学協会では、6月14日の総会において、各方面への政策提言を積極的に行うため協会内部に「設置形態検討特別委員会」(以下「国大協特別委員会」という。)を新たに設けること、文部省調査検討会議に国立大学協会として積極的に参加することが確認された。国大協特別委員会は、7月1日に発足した。また、すでに国立大学協会第1常置委員会は、国立大学の法人化の制度設計に向けて、国立大学の特性を考慮した財政設計につき、「財政問題に関する検討結果について(第1次報告)」(以下「国大協財政第1次報告」という。)をまとめて公表した(5月25日)。

本研究会は、このような情勢を踏まえつつ、今日まで約6ヶ月にわたって鋭意検討を進めてきた。その間、去る7月10日に中間報告を総長に提出するとともに、総長の指示によりそれを全部局長に送付して意見を求めた。意見を求めた項目は、本研究会の任務である国立大学法人の制度設計の具体的諸点、長期的展望に立った東京大学の理想的あり方、法人化を前提とした場合の今後の検討課題、その体制または手続、その他、についてである。これに対して、多くの部局長等力ら様々な貴重な意見力寄せられた。これらを踏まえてさらに検討を重ねてまとめたのが本報告書である。

その結果、中間報告の記述が変更された箇所は、字句の修正をも含め無数にある力、主要なものは、次の通りである。構成の点では、全体を章立てとし、第VI章に新たに「会計」と「経理事務」の部分を追加し、それに応じて章名を改めたこと、「活動の範囲」に関する部分を旧V力ら第III章に繰り上げたこと、である。内容的には、国立大学の存在意義を確認したこと(第I

章(2)) 学長の選考に関して、東京大学では従来方式で必ずしも不都合力なかったとの認識に基づく加除を行ったこと(第III章(5)) 教職員の身分に関しては、公務員と非公務員の違力について説明を加えるとともに、その選力の根拠と問題点を教官と事務官等とについてさらに掘り下げたこと(第IV章A)「活動とその評価の仕組み」については、第V章の章名をそのように改めるとともに、内容をより理解しやすく整理したこと、である。終章では、東京大学として今後取り組むべき検討課題を新たに具体的に掲げた。

### (3) 本報告書の基本姿勢とその構成

本報告書においてわれわれが追求したのは、東京大学を含む国立大学に相応しい、真に大学の自主性自律性を高める法人制度のあり方であり、とくに大学という組織に適合しがたい独立行政法人通則法の制度に代わる新たな法人制度である。

ここで予め断っておきたいことがある。一つは、本報告書の各所で独立行政法人通則法の制度に言及している点についてである。それは、われわれが考える法人制度を独立行政法人との対比において明ら力にするためであって、それ以上の意味はない。もう一つは、検討の対象についてである。元来、研究会は東京大学の総長の諮問機関である力ら、東京大学だけを対象にすればよい筈である。し力し、それでは普遍的な制度を考えることはできない。そこで、東京大学を中心としつつも、全国立大学を視野に入れて検討した。「国立大学制度研究会」という名称も、「国立大学の法人化について」という報告書の表題も、そのような事情に由来する。ただし、本報告書の中で、それ力とくに東京大学だけにに関する事情である場合には、そのことを明確にした。

繰り返しになる力、われわれの任務は、東京大学力法人格をもつとすればという仮定の下で、どのような法人制度力考えられる力を検討することである。東京大学が法人格をもつべき力否力それ自体の検討を委ねられたわけではない。それは、次に述べるように、評議会等の正式機関で検討し判断すべきことであろう。また、法人格をもつとした場合に、その制度の下で、東京大学力どのような理念に基づき、長期的にどのように教育研究の展開を目指す力具体像も、今後全学的な討議を経て形成されるべきであろう。研究会としては、東京大学が自指すべき理想の大学像の実現を容易にし、少なくともその障害とならない法人制度のあり方を提案しようと試みたつもりである。

本報告書の構成について一言する。序章に続く、第I章 国立大学の法人化の理念と基本問題、および、第II章 法人制度設計の前提条件、はいわば総論である。これに続く各論において、国立大学法人の制度設計にとってとくに重要な4つの事項について検討した。それが、第III章 法人の名称、目的および組織、第IV章 教職員の身分および事務機構、第V章 活動とその評価の仕組み、第VI章 財政および会計、である。これら本文の後に、終章 今後の検討に向けて、を置いた。

### (4) 総長に対する提言

前述の通り、この報告書は、東京大学総長の下に作られた諮問機関たる研究会の報告書であっ

て、東京大学全体の意見の集約ではない。中間報告に対して寄せられた部局長等からの意見を随所に取り入れたが、このことも、この報告書の性格を変えるものではない。また、本報告書には別の面の制約がある。インテンシブに作業を進めたとはいえ、6ヶ月という期間は、事柄の重要性に比べて十分でなかったことである。

研究会としては、本報告書を提出するにあたり、総長に対して、東京大学の法人化問題につき評議会の下に正式な審議機関を設け、全学の意見の集約を図ること、および、終章で指摘した諸課題を含め、東京大学の長期的な将来構想を十分な時間をかけて検討することを希望しておきたい。本報告書力そこでの審議においていささかなりとも参考になれば、研究会に参加したメンバー一同にとって幸いである。

本報告書で用いる略称は、次の通りである。

(法律)

- ・通則法 独立行政法人通則法(平成11年7月16日法律第103号)

(東京大学関係)

- ・東経懇 「東京大学の経営に間する懇談会」(平成10年工月17日設置)
- ・東経懇報告書 「東京大学の経営に関する懇談会」報告書(平成11年10月19日「学内広報」1172号)
- ・検討会 「東京大学の設置形態に間する検討会」(平成11年7月1日設置)
- ・検討会報告書 「東京大学の設置形態に関する検討会」報告書(平成12年1月7日)
- ・研究会 本「国立大学制度研究会」(平成12年3月21日設置)

(国立大学協会関係)

- 国大協中間報告 国立大学協会第1常置委員会「国立大学と独立行政法人化問題について(中間報告)」(平成11年9月7日)
- 国大協財政第1次報告 国立大学協会第1常置委員会「財政問題に閣する検討結果について(第1次報告)」(平成12年5月25日)
- 国大協特別委員会 国立大学協会「設置形態検討特別委員会」(平成12年7月1日発足)

(文部省関係)

- ・「検討の方向」 文部省「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」(平成11年9月20日)
- ・文相説明 国立大学長・大学共同利用機関長等会議における文部大臣説明(平成12年5月26日)
- ・文部省調査検討会議 文部省「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」(平成12年7月19日発足)

( 政党間係 )

- ・自民党提言 自由民主党政務調査会文教部会・文教制度調査会「提言これ力らの国立大学の在り方について」(平成12年5月9日)

## 第1章 国立大学の法人化の理念と基本問題

国立大学力国力ら独立した法人格をもつとしてその法人についての制度設計をするに当たっては、21世紀の大学の使命、国立大学の存在意義を確認し、それを達成できるような制度を構想しなければならない。また、そもそも法人化の目的は何力、それは大学改革との関係てはい力なる意味をもつ力、法人化に伴う国立大学の責務は何力、国は今後国立大学に対してい力なる責務を負う力、というような基本問題についての明確なビジョンを示すことなしには、い力なる制度設計も不可能である。そこで、本章ではこれらについて論ずる。なお、とくに大学の自治について考察を加えたのは、それが制度設計の根幹であることによる。

### (1) 大学の使命

21世紀の地球を人類にとって快適で住みよいものにするためには、各国力経済力や政治力、まして軍事力によって他を圧することを目指すのではなく、地球環境を維持し、資源を有効に活用し、紛争の発生を防止するために、人類の叡智と技術を結集しなければならない。各国に求められるのは、そのために知的創造力を発揮し、人的貢献を果たすことである。高等教育を担う大学の使命は、こうした求めに応じて人類や社会の発展のために、その研究と教育によって知的資産を創造し、次代を担う優秀な人材を育成することにある。

それだけではない。その成果が必ずしも直接的な応用や利益に結びつかない基礎的分野の諸科学を推進すること、科学技術のさらなる発達を促進するとともにそれを正しく用いる知恵と技術を産み出すこと、學術文化を継承しつつ新たにこれを創造し発展させること、これらもまた、主として大学が担うべき使命である。21世紀における大学の役割は、かつてなく重要である。

この大学の使命は、人類と社会から負託されたものであり、大学の存在理由は、教育研究を通じて、その使命を遂行するところにある。今日の大学は、社会から超越したかつての「象牙の塔」ではない。大学と社会との関係は、大学が知的資産の生産と必要な人材の輩出、その他上記大学の使命の遂行によって社会の要請に応え、その反面として、社会が大学を財政的に支援する連携関係である。その意味で、現代社会の発展は、否、その存立さえもが、大学なくしてありえないのである。

日本では、現在、大学の設置者別に、国が設置する「国立大学」、地方公共団体が設置する「公立大学」、学校法人が設置する「私立大学」、および、放送大学学園が設置する「放送大学」の4種類の大学が法律上認められ(学校教育法2条)、現実に、これらを合わせて600校を超える大学が存在する(正確には、国立大学99校、公立大学72校、私立大学478校、放送大学1校、合計650校。国公私立の割合では、15%、11%、74%である。文部省「学校基本調

査速報」(平成12年度版))。しかし、上述した大学の使命とその由って来たる淵源は、これらすべての大学に多かれ少なかれ共通するものである。

## (2) 国立大学の存在意義

放送大学は別として国立・公立・私立という3種類の大学の中で、国立大学の存在意義はどこにあるか。それがいま問われている。ここにいう国立大学とは、「国が設置主体であり、とくにその経費が主として国費によって賄われる大学」の意味である。かかる意味での国立大学の存在意義は、理念のレベル(国立大学として存在すべき必要性)と、現実のレベル(国立大学が現に存在している価値)の双方において問題となる。

### (ア) 国立大学の必要性

まず、理念のレベルで、国立大学はなぜ必要か。前述のように、大学の主たる使命は、知的資産を創造し、次代を担う有為な人材を育成することであり、それは人類と社会の要請に基づくものである。そうだとすれば、国自身が大学を設置して、国としてその要請に応えるべきことは、むしろ当然である。それが国立大学であり、憲法第26条の「教育を受ける権利」および教育基本法第3条の「教育の機会均等の保障」の、高等教育レベルにおける具体化にほかならない。また、特定の思想信条、特定の宗教や団体の利害を離れた中立的な大学という意味でも、国立大学の存在意義は否定しえない。

日本は、明治以来このような理念に基づき国立大学を設置し、日本の近代化およびその後の発展を推進してきた。このように国が国立大学を維持して高等教育に責任をもつべきことは、21世紀に入っても変わるものではない。もちろん地方公共団体のレベルでの公立大学、民間のレベルでの私立大学も、それぞれ人類や社会の要請に応えるものであるが、公立大学の設置の趣旨、私立大学の建学の精神は、国立大学の設置の目的とは自ずから異なるものであって、それらが存在することは、国立大学の必要性を減殺するものではない。

### (イ) 国立大学の特徴と機能

次に、現実のレベルで、国立大学は存在価値があるか。現存の国立大学 - 通常の国立大学99校のほか、国立のいわゆる大学院大学や短期大学もあるが(国立学校設置法3条、3条の3、3条の4参照)ここでは主として通常の国立大学を念頭に置く。-は、その沿革および地理的条件の違いを反映して、規模の点では、総合大学から文系中心大学・理系中心大学、さらに単科大学まで、重点の置き所からは、研究重点大学・教育重点大学、教養型大学・専門職養成大学、国際交流重視大学・地域連携重視大学、等その種別はきわめて多様であって、その特徴や機能を詳細に論ずることは容易でない。

統計的数字の示すところからいえば、公立や私立と比較した場合の国立大学の特徴は、教育面での貢献は当然のこととして、次代の研究者の養成の主力を担い、教員・医師の育成、留学生の受入れ等の政策的要請に率先して応えているところにある(文部省「学校基本調査」各年度版参

照)。また、国立大学は次のような公共的公益的機能を果たしている。市場経済に委ねておいたのでは成立しえない巨大プロジェクトや基礎分野を含む学術研究全般の水準を向上させ、とくに先端領域において世界最高水準の研究を行っていること、全国に偏りなく存在することによって、地域社会における学術科学の拠点として、地域の産業や文化の活性化に寄与していること、授業料が比較的低廉に抑えられてきたことから、全国的レベルでしかも分野の別なく高等教育の機会均等を保障し、これによる優秀な人材を育成していること、等である（検討会報告書）。要するに、国立大学は現在、数の上では全大学の15.2%を占めるにすぎないが、日本の高等教育の中核に位置している、といっても過言ではない。このことは、前述のように国立大学が人類や社会の要請に国のレベルで対応すべく位置づけられていることからして、けだし当然である。

ここで東京大学の現状について触れれば、東京大学は、文理に偏らず広い学問分野にわたって、世界の代表的な大学とインターラクティブな環境の下で未来を開く優れた研究を行い、その研究を基盤として学生を教育する「総合研究教育大学」であるところにその特徴があり、将来を担う優れた人材を数多く社会に輩出するとともに、研究者の交流はもとより、アジアをはじめとする世界各国との間で積極的に留学生の受入れ・学生交流を行うことによって、日本を代表する国立大学の一つとしての機能を営みつつ、いま21世紀を迎えようとしている。

国立大学、そして東京大学がその使命に答え、このような特徴と機能を発揮しえてきたのは、改めていうまでもなく、主としてこれまで国費が比較的安定的に投入されてきたことに由来する。

#### （ウ）国立大学の存在意義

以上を要するに、この問題に関する本研究会の基本的認識は、次の通りである。国立大学の必要性ないし根拠、および、国立大学が現に発揮している特徴や機能は、上述の通りである。確かに、現行の大学における国公私立の区分が、遠い将来にわたって固定的であるべきか否かについては、なお議論がありうるところである（このような問題を議論する場につき、後述（7）参照）。しかし、国立大学の使命・特徴・機能を引き継ぎうる新しい大学システムを直ちに考えることは不可能である。そうである以上、国立大学は、国が設置主体であり、その経費を主として国が負担する大学として、積極的にその存在意義が肯定されるべきである。また、もしその果たす機能が十分でないとすれば、むしろ今後それを強化する必要があるというべきである。

#### （3）国立大学における改革の必要性和法人化

国立大学の存在意義が肯定されるとしても、そのことは、しかし、国立大学が現在のままでよい、ということでは決してない。多くの国立大学では、いわゆる大学設置基準の大綱化（平成3年）を一つのきっかけとして、大学改革が進められてきたが、なお教育研究の面でも管理運営の面でも、大学の使命に照らし解決しなければならない多くの課題が先送りされ、問題を山積させたままで今日に至っているのが実情である。その改革は、外部からの指摘をまつまでもなく、大学人自らが自覚し、引き続き主体的に実行しなければならない事柄である。

このことを東京大学に即してやや具体的に述べてみよう。東京大学は、その長い歴史の中で、

大学自治における自由と責任の関係が曖昧になったこと、教育研究組織が肥大化の一途を辿ったこと、部局間の縦割り構造が学問研究の新たな展開を妨げてきたこと、現行法制上の制約が様々な教育研究上の閉塞性を招いていること、施設が老朽狭隘化し、研究費が慢性的に不足していること、等多くの課題を抱えている。また、より柔軟で社会に開かれた大学経営や、学生をしてもっと真剣に勉強させる教育改善の必要性も強く指摘されている（検討会報告書）。

このような認識と反省の上に立って、東京大学では、近年、急速な変貌を成し遂げてきた。教養学部をはじめとする学部教育におけるカリキュラムの大福な改革、全学における大学院の重点化と職業人教育の充実、文理融合の新領域を創成するための大学院の立ち上げおよび、情報に関する部局横断・流動型の新大学院組織の設置、全部局における自己点検・自己評価の徹底、海外研究拠点の設営や留学生の大幅受入れ、英語による授業の増加等による研究および教育のグローバル化の推進、等がこれである。しかし、未だ上述した課題や問題点を解決するには至っていない。

そこで、東京大学では、一昨年10月の大学審議会の答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について一競争的環境の中で個性が輝く大学一」をきっかけに評議会の下に「東京大学の経営に関する懇談会」（以下「東経懇」という。）を設置し（平成10年11月17日）、同懇談会は、昨年10月19日に、評議会に対して報告書を提出した。それは、総合研究教育大学としての東京大学は、柔軟な学術経営によってその研究と教育の機能の一層の充実を図り、社会との連携を強化して説明責任（アカウントビリティ）を果たすべきであるとの基本理念に基づいて、東京大学の教育面、研究面および経営面における中長期的ビジョンを描き出したものであった。東京大学では、現在これに基づく改革が進行中である。

それでは、こうした大学改革の視点から見て、国立大学の法人化はどうか。一方で、大学改革は設置形態のいかにかわらず推進することが必要であり、その現在の進行段階はどうかといえ、少なくとも東京大学に関する限り、それが文部省所轄の一機関であることによって改革の推進が大きく阻害されるという局面にまでは立ち至っていない。他方で、しかし、様々な法令の縛りが教育研究の活性化・高度化を様々な形で妨げていることも事実であり（例えば、柔軟な定員管理と人事配置、能力にみあう給与等の待遇、効率化のための予算の弾力的運用、海外活動の機敏な展開、産学連携の実効的推進、等をきわめて困難にしている。）東京大学がさらなる改革を求めていくなれば、遠からず国家行政組織の内部にとどまっていることが改革の前途に阻害要因として立ちはだかるであろう。その意味で、東京大学にとって、法人格取得は大学改革にとっても必要な一つのステップである、というのがわれわれの認識である。

#### （４）法人化の目的と国立大学の責務

国立大学による法人格取得の目的は何か。いうまでもなく、国立大学が高等教育機関としての本来の独立性、真の意味での自主性自律性を獲得することである。元来、教育は、不当な支配に服することなく、国民に対して直接に責任を負って行われるべきものである（教育基本法10条1項）。このことは、その主体が法人格を有するか否かにかかわらず妥当すべきものであるが、

法人格を取得することは、こうした教育の理念に沿うものである。自主性自律性の獲得は、しかし、それが自己目的ではない。そのことの真の狙いは、これによって国立大学に対する過剰な規制を排し、個々の大学の創意工夫による個性の伸長、教育研究の活性化、国際的先導性の強化、大学経営の弾力化、産業界・地域社会との連携の強化、社会に開かれた大学への脱皮等、いま国立大学が社会から求められている課題の実現を容易にするためにほかならない。

しかし、ここで注意すべきことは、法人化が即当然に自由の拡大につながるわけではないことである。制度設計いかんによっては、一層の規制の強化に終わってしまう可能性もなくはない。そういうことになってはならない。だからこそ、われわれはいかなる制度設計が望ましいかを、大学の側から積極的に発言すべき時期にきていると考えるものである。このように国立大学がより大きな自由、真の自主性自律性の獲得を目指すことは、その反面として、国立大学が文部省傘下のいわゆる護送船団方式から離れることを意味する。各大学は今後、透明なルールに基づくインターラクティブな環境の下で共に切磋琢磨し、それぞれの営みについて自己責任を引き受けなければならない。

とくに、公財政支出によって支えられている国立大学においては、その運営における権限と責任を明確にし、大学の活動と資金につき透明性を高め、広く国民と社会に対して説明責任を尽くすべきことは、当然の責務である。自己責任・説明責任の果たし方としては、自らが行う教育研究につき不断の改善を加えるとともに、その成果と実態を単に主務官庁に報告するだけでなく、自己点検、第三者評価、情報公開、さらには各種印刷物、インターネット等を通じて広く社会に明らかにし、それに対する社会からの意見や批判に耳を傾け、さらなる改善へとフィードバックさせることである。国立大学の運営に携わるすべての構成員には、そのことについての強い自覚と気概が求められる。

#### (5) 「大学の自治」の新たな位置づけ

国立大学の法人制度を構想するに当たっては、「学問の自由」(憲法23条)の重要な内容である「大学の自治」に対する特段の配慮が必要である。いうまでもなく、大学の自治は、学問の健全な発達に現に自ら教育研究に当たっている者の自主と自律においてのみ可能であるとの認識に裏打ちされて歴史的に認められてきた権利であり責任であって、その中核的内容は、教育研究の内容・方法における自治と、教官・部局長・学長の選考人事における自治である。そして、過去それぞれの時代の社会情勢の中で、これらの事項に対する外部権力の不当な介入から大学を守る手段として、それが重要な役割を果たしてきたことは、周知の通りである。その場合の大学の自治は、各部局の「教授会の自治」であり、いわば「低抗する自治」として現れた。

しかるに、現在、この「教授会の自治」は、全学の機動的な意思決定のあり方という角度から、厳しい批判を浴びている。自民党提言の、「学部の教授会が、『自治』という名の殻にこもって既得権の擁護に汲々とし、本来の権限を越えて全学的な課題にまで硬直的な対応に終始していることが、大学改革の前進に大きな障害になっている。」との見方が、その代表である。

東京大学としていえば、こうした批判に対して反論することはいとたやすい。現に前記改革(上

述(3)参照)は、教授会の自治との調和を保ちつつ達成されたものである。しかし、必要なことは、批判の片言隻句をあげつらうことではない。むしろ、いま重要なことは、社会に対して「大学の自治」と部局「教授会の自治」の関係について正しい理解を求めることである。そのためには、われわれ自身が、今後の大学の経営のために、研究、教育、教官・部局長の人事、学長人事、資源の配分、組織の再編、土地建物の管理等の事項ごとに、どこまでが各教官や部局の自治の範囲か、どこからが全学のトップマネジメントの権限の範囲か、両者が競合する場合の処理をどうするかについて、その組織原理を明確な形で示すことである(なお、後述第III章(4)(イ)参照)。そのことによってのみ、われわれは大学の自治を、単なる「抵抗する自治」にとどめず、より広くそれを活用して積極的に社会に貢献し説明責任を果たす、いわば「貢献する自治」へと昇華させ、新しい時代に相応しい形でその豊かな内容を創造していくことを可能にするであろう。

#### (6) 国の財政的責務と国立大学の経営の効率性

##### (ア) 国立大学の経営に対する国の財政的責務

法人化との関係で、ここで、国立大学の運営経費に対する国の財政的責務について確認しておきたい。「学校の設置者は、その学校の経費を負担する」のが原則である(設置者負担主義。学校教育法5条)。これは、学校教育が営利を目的としない公的なものであって、一旦学校を設置すると毎年経費が発生し続けることを前提として、その設置者を国、地方公共団体のほか、必要な資産を有することを要件として認可された学校法人のみに限った(教育基本法6条1項、学校教育法2条1項)ことの反面として、その設置者の経費負担の義務を明らかにしたものである。この原則は、国立大学の法人化後も維持されるべきであるが、そうである限り、国立大学の設置者は国であるから、国がその経費を負担するのは当然である。

しかし、それだけではない。国立大学の経費を国が負担すべき理由、それが正当化される実質的根拠は、端的に、知的資産の創造や人材の育成を目指す高等教育を公立や私立の大学に任せきりにしないで、国自身が責任をもつべきことにある(前述(2)参照)。文部省は、これまで法人化は独立採算制を前提としたものではない旨、繰り返し説明しているが、それは当然の事理である。

##### (イ) 国立大学の経営の効率性

このことは、しかし、国立大学の経営の改善の必要性を否定するものではない。国立大学の法人化との関係で、経営の効率性ということがよくいわれ、通則法でもそれが強く求められている(通則法2条1項・3条1項・20条1項2号・29条2項2号・30条2項1号等参照)。それが「冗費を排し、与えられた資源を最も有効に活用する」という意味での効率性である限り、国立大学とてこれを追求すべきことは当然である。ただ、大学の営む教育研究活動は、すでに独立行政法人化が決定された国の事務・事業と異なり、定量的評価に最もそぐわないものであることに注意する必要がある。例えば、自動車検査独立行政法人の場合には、車検1台にどれだけの時間とコストがかかるかは定量的に計ることかでき、したがってまた、事務の合理化等によっ

てどれだけ時間を短縮し費用を節減するかについても、定量的に計測することができる。これに対して、教育はゆっくりした時間と手間をかけてこそはじめて質の向上を望めるものであり、単に何人入学させて何人卒業させたか、というような定量的評価は、有害とまではいわないまでも、本質的なものではない。研究についても、その価値は長いタイムスパンでしか計りえないものであって、単に論文を何本発表したか、等という定量的評価は、学問の本質に照らし、評価として真に相応しいとはいえない。

したがって、公財政支出に支えられている国立大学が与えられた資源を最も有効に活用して教育研究の成果を挙げるべきことは当然としても、そのことの評価については、教育研究の特性を十分反映したものでなければならないであろう（詳細は、後述第Ⅴ章（４）参照）。

#### （ウ）国立大学附属病院に対する財政的責務と病院経営の改善

これとの関係で国立大学附属病院の経費と経営の改善の問題について述べる。やや特殊な問題であるが、ここで取り上げるのは、附属病院をもつ国立大学に共通する大問題であることによる。

国立大学附属病院は、単にわが国の医療水準の維持向上を図るのみではなく、変化する医療に対応してわが国の医療の規範を作成し、高度先進医療をはじめとする新たな医療と医学の創造を行い、その成果を広く国民に還元することを重要な使命としている。同時に研修医や専門医等の将来の医療人の教育研修も、その重要な責務である。国立大学附属病院の担うこれらの使命のために人件費や設備費が増大し、その結果、経費が診療収入を上回る状況が現出しているが、これを本来収支相償うべきであるかのような前提に立って「赤字」というのは適切でない。病院経費を設置者である国が負担する仕組みは、国立大学が法人格を取得した場合においても、当然に維持されなければならない。

しかしながら、公的支出によって整備された病院を有効に活用し、適正な収入を確保することも国立大学附属病院の当然の責務であり、そのためには人事や組織等の見直しにより、より効率的なシステムを構築することが必要である。

#### （７）長期的高等教育政策を論ずる場の設定

本研究会の任務は、前述のように、東京大学が法人格をもつとすれば、国立大学のあるべき理想との関連において、その法人制度は具体的にどのようなものであるべきか、を検討することである。

しかし、本報告書は「国立大学のあるべき理想」について十分に論じているとは必ずしもいえない。その理由は、第１に、その種の議論を、東京大学としてはこれまで何度か行ってきており（例えば、東経懇報告書、検討会とくに「理想形態WG」報告書）それとの繰り返しを避けたこと、第２に、時間的制約から、本研究会としては主として当面の設置形態の変更に係る部分を中心に議論をせざるを得なかったこと、第３に、より長期的視野から理想的な大学像を考えるには、例えば公立・私立大学関係者も参加したより広い議論の場が相応しいのではないかと考えたこと、による。

先の文相説明では、「我が国の高等教育や学術研究の在るべき姿を長期的な視点から展望し、……国全体の視野から議論しうるような場」を設けることが提案され、6月14日の国大協総会でも、「科学技術基本法に対応する学術文化基本計画の策定を課題とする議論の場」を求めることが確認され、これらを受けて、この程、文部大臣の諮問機関として「21世紀の大学を考える懇談会」が発足した（9月7日）。そこで、本研究会としては、本報告書が十分に論じえなかった長期的な高等教育政策について、国立大学協会をはじめとして、そのような場で十分な検討が行われることを強く希望しておきたい。

## 第II章 法人制度設計の前提条件

本章では、具体的な法人の制度設計の検討に入る前に、その前提となるいくつかの論点を検討しておく。

### （1）法人化の単位

国立大学の法人化の単位を論ずる前に、現在ある国立大学がすべて法人に移行するのか、一部は現行の設置形態のまま残ることがありうるか、という問題がある。同じ国立大学でありながら、法人格をもつ大学ともたない大学を恒久的に併存させる合理的理由を積極的に見いだすことは、かなり困難である。したがって、時期の差はあっても、すべての国立大学が法人に移行することを前提として考える。

国立大学がすべて法人格をもつとすれば、まず問題となるのは、法人化の単位が、一大学一法人なのか、国立大学全体として一つの法人なのかである（これ以外にも理論的選択肢としては、数大学一法人、一大学数法人、もありうる）。

これについては、すでに国大協中間報告や文部省の「検討の方向」が提唱しているように、各大学が有するそれぞれの特色を維持伸長する観点から、一大学一法人の構想が望ましくかつ現実的である。ただし、このことは、将来的に法人が合併や分割をする可能性を否定するものではない。

なお、一大学一法人の考え方をとった場合には、これとは別に国立大学全体について何らかの連合組織を構想しておく必要がある（これについては、後述（4）参照）。

### （2）法人格取得の意味

次に問題となるのは、国立大学が法人格をもった場合に、その国立大学と法人との関係、それと国との関係、法人格をもつ国立大学と私立大学との違いである。これについても明確なイメージがなければ、制度設計は不可能である。

#### （ア）「国立大学」と「法人」との関係

国立大学は、現在、法律上は国立学校設置法に基づき文部省に置かれた国の施設（文部省設置法8条。国家行政組織法8条の2のいわゆる施設等機関）であるが、実際上は、しばいませぞ

れの国立大学自体があたかも一つの機関として法人格をもっているのと同様に観念されてきた。今後は、国立大学が形式的にも法人格をもつことになる。その場合に、「国立大学」と「法人」との関係はどうか。

理論的には、私立大学と学校法人との関係のように大学組織と法人組織を分けることも可能であるが、一大学一法人を前提とする限り、これまでも実質的には法主体であった国立大学が、今後形式的にも「法人の外皮」をかぶることになる、すなわち、国立大学イコール法人、両者はぴったり重なり合う、と考えるのが素直である。したがって、国立大学の制度設計としては、大学組織と法人組織を分離せず、いわゆる教学と経営を一致させることが必要である。

その理由は、第1に、経緯からみて、学校法人にあっては、まず法人の設立が先行し、それが種類の異なるいくつかの私立学校を設置しうるように制度設計されているのに対して、国立大学にあっては、すでに存在する大学にそれぞれ一つの法人格を付与するにすぎないことである。第2に、実質から考えても、大学の教育研究に精通した者が運営に当たることが望ましいからである。もつとも、そのことによる教官の負担の加重の問題は、別途その軽減を考えるべきである。

教学と経営の一致は、すでに「検討の方向」でも示されているところである。

#### (イ) 国立大学と国との関係

国立大学とは、これまで「国が設置し、管理し、その経費を国が負担する大学」(教育基本法6条、学校教育法2条2項・5条)であった。つまり、設置者、管理者、費用負担者が三位一体として国であった(設置者管理主義、設置者負担主義と呼ばれている)。この概念は、国立大学が法人格をもち、主体的に運営を行うようになることによって、変わらざるをえない。

新しい概念によれば、国立大学とは、「国が設置しその経費を国が負担するが、管理(経営)は、国によって法人格を付与された国立大学自身が行う大学」ということになる。すなわち、国は国立大学の設置者であるとともに、国立大学法人の設立者である。そして、設置者負担主義は従来と変わらないが、設置者管理主義については、直接的な管理(経営)主体が、法人格を付与された国立大学そのものになるのである。

そこで、以下、法人格取得後の国立大学に言及するときは、このようなものとしての国立大学を指し、その法人の種類の名目として「国立大学法人」(仮称)という用語を用いることにしたい(詳しくは、後述第III章(1)参照)。

あらゆる法人はいずれかの省庁の所管に属する。国立大学法人については、その任務が教育研究である以上、文部省(文部科学省)が主務官庁となろう。もっとも国立大学が法人格をもつ以上、文部省と国立大学との関係は、従来のような国の内部での行政庁とその下に置かれた機関たる関係(いわば指示監督関係)から、国の行政庁と国から独立した法主体との関係(いわば協議契約関係)に変わるべきものである。

#### (ウ) 国立大学法人の性質—私立大学との違い—

国立大学法人は、その性質としては、公共的作用の主体として国の出資によって設立される—

種の「公法人」である(法人税法上の扱いとしては2条5号の「公共法人」とされるべきである。第VI章A(3)(ウ)参照)。これが公法人たる所以は、すでに述べたように(第I章(2)参照) 高等教育について国として果たすべき責任に基づいて設立するものであるからである。この点で、建学者と建学の精神に賛同する者の出資によって設立される「私法人」たる学校法人(私立学校法に基づく特別の公益法人。法人税法2条6号の「公益法人等」に当たる。)とは異なる。また、国立大学は、上述のように、法人化されても「国が設置する大学」であって、「国が設立する法人が設置する大学」ではない。この点でも「私人が設立した学校法人が設置する大学」である私立大学(学校教育法2条2項、私立学校法2条3項)とは明確に区別されることになる。さらに、私法人たる学校法人にあっては、一定の範囲で収益事業を営むことも認められているが(私立学校法26条)、公法人が本来の業務を離れて収益事業を営むことは考えられず、この点は、国立大学法人も、教育や研究に附帯する事業は別として、基本的には同じであろう(後述第III章(3)参照)。

公法人と私法人の区別を用いて法律学上の諸問題を論ずる必要性については、今日疑義が述べられているが、若干の事項についてこの区別はなお有効である。例えば、法人の破産能力の問題である。すなわち、学校法人については破産能力が認められているが(私立学校法50条1項5号) 国立大学法人については、それが上記のような公法人であることから、これを否定すべきである。すでに独立行政法人に移行することに決まった機関についても、破産能力は否定されている。

### (3) 国立大学に法人格を付与する法律

国立大学への法人格の付与は法律によって行われる。この法律がいかなるものであるべきかは、主として立法技術にわたる問題であるが、ここでは現段階での基本的な考え方について言及しておく。

#### (ア) 法律の規定内容

一大学一法人の考え方によれば国立大学の数だけ法人ができることになるが、法人ごとに個別の法律を作ることは現実的ではない。したがって、すべての国立大学の法人化を単一の法律によって実現すべきであろう。

法律に規定すべき内容としては、すべての国立大学をそれぞれ法人とすると規定するとともに、法人たる国立大学に共通する名称、目的、組織、学長および教職員の人事、活動(事業)とその評価の仕組み、財政および会計等に関する大綱的な規定を置くものとするべきである。その意味で、この法律は国立大学の通則法ともいふべき性格をもつものである。それぞれの大学が今後個性化、多様化を図るために規定が必要な事項は、個別の法令で規定することも考えられないではないが、原則として各法人の内部規則に委ねるべきである。

#### (イ) 法律の名称

国立大学に法人格を付与する法律の名称は、上記のようにすべての国立大学に共通する基本的事項を規定するその内容からして「国立大学基本法」(仮称)とするか、または国大協中間報告や自民党提言がすでに挙げている「国立大学法人法」(仮称)とするのが、簡明であり望ましい。これに対して、「大学独立行政法人特例法」等、法律の名称や法人の名称に「独立行政法人」を冠することは、大学の目的である教育研究の本質からみて、不適切である(検討会報告書)。

#### (ウ) 独立行政法人通則法との関係

問題は独立行政法人通則法との関係である。われわれが構想するこの法律は、もとより通則法第1条にいう「個別法」ではない。検討会報告書では、それを「通則法に優先する規定を含む特例法」と表現したが(序章(1)参照)「特例法」という用語はきわめて幅があり、その後一人歩きしてきた感を否めない。そこで、改めてその点についてわれわれのイメージをやや詳しく述べておきたい。

国立大学の運営の経費を負担するのは国であり、その原資は税金である以上、国が国立大学の活動と資金の使用につき経費負担者として一定の関与をすることは当然であり、これを国立大学の側からいえば、その活動と資金について透明性を高め、国民に対して説明責任を果たさなければならない(前述第I章(4)参照)。従来はそれが単年度の概算要求であり、財務および会計についての事細かな事前規制であった。この年度ごとの煩瑣な事前規制をやめ、各法人がより長い期間ごとにその目標と計画に従って自由に活動できるように運営費交付金の財源措置をし、行政の関与は事後評価にとどめる、というのが通則法のスキームの骨格部分である、とわれわれは考える。それは、その限りで国立大学法人にも応用できるものである。これに対して、通則法には国立大学法人に適用しがたい部分が多々ある。自民党提言では、「基本組織、目標・計画、評価、学長人事、名称の5点については、・・・通則法との間で一定の調整を行う調整法(又は特例法)」といった形で、法律上明確に規定すべきである。」と述べるが、通則法の修正の必要はこの5点にとどまらない(例えば、業務方法書や財務会計)。

要するに、通則法は、本省が行う企画立案から分離された実施部門がその事務・事業を効率的に推進するためのスキームを定めるものとして参照しうが、相当に換骨奪胎しなければ国立大学には適用しがたいことも明らかである。

その理由としては、第1に、国立大学の営む教育研究は、大学自身が企画立案し、かつ、それに基づいて実施するものであって、本省の企画立案から切り離して実施部門を担う法人として位置づけられる独立行政法人とは根本的に区別される。このことは、これまで同法の下で独立行政法人化が決定した機関の業務を見てみれば明らかである。

なお、その機関のなかに多くの国立の研究所や研修機関が含まれていることから、国立大学も同じではないかと断ずる論もあるが、いわば国策として選ばれた特定領域の研究や特定分野の技術者・専門職業人の養成を目的とするこれらの機関と異なり、国立大学は、大学の自治に基づき、あらゆる学問分野にわたって、しかも研究と学生に対する教育とを一体として行っているのであり、この一事をとってみても、両者を同日に論ずる誤りは明らかであろう。

第2に、この法律の下で法人格を付与されるであろう大学やその職員の数は、すでに独立行政法人に移行することになった国の機関やその職員の数（約90機関、およそ7万2000人〔1998年度末の推定数〕）よりはるかに多く、これだけまとまった規制対象に対して通則法とは別の法律を用意することは十分に理由のあることである。

第3に、国立大学については、教育基本法、学校教育法、国立学校設置法、教育公務員特例法、国立学校特別会計法等の法体系がすでに厳として存在し、それとの調整を図りつつ立法しなければならぬことも、通則法の予想しなかった事柄である。

これらのことからいえば、「国立大学基本法」ないし「国立大学法人法」と呼ぶべき法律を、通則法と別の法律として位置づけることかむしろ自然である。もっとも、このことは、通則法のスキームが一切適切国立大学に当てはまらないとまでいっているのではない。東京大学の態度は、従来から通則法そのままの形で国立大学を法人化することに反対してきたのであって（検討会報告書）、前述のように、通則法を修正する形でそのスキームの骨格部分を取り入れることまで否定するものではない。しかし、その場合にもこの法律が国民にとって分かりやすいものであるためには、他の法律の大幅な引用（適用や準用）を避けた、自己完結性の高いものであることが是非とも必要である。

以上のような法律を称して俗に通則法の「特例法」と呼ぶか、「調整法」というかは、いわば言葉の問題である。

#### （4）国立大学法人の連合組織

これまで国立大学が当面してきた問題のうち、国立大学全体に共通する問題は、文部省および国立大学協会が主として事に当たってきた。今後国立大学が法人格をもつことになれば、文部省の関与の程度は低くなり、個々の国立大学法人が前面に出て解決すべき局面が増えるであろう。しかし、国立大学全体として共通に対処すべき問題がまったくなくなるわけではない。

そこで、この共通の問題に対処するために国立大学法人がどう連携を図るかが問題になろう。連絡調整を主眼とする現在の国立大学協会のままでよいのか、より強い権限をもつものとするか、国立大学の連合組織として一つの法人格をもつものとするか、そのような組織を地域ごとにあるいは大学の種別ごとに複数設けるか、等については、事務職員の人事のあり方（これについては、第IV章B（2）参照）や、国立学校特別会計に代わる基金ないし機構の設置（これについては、第IV章A（2）参照）とも関連して、さらに検討する必要がある。検討の場としては国立大学協会が適当であろう。その場合に心すべきことは、こうした連合組織を作ることによって、各大学が独立の法主体性をもつようになったことの趣旨を損ない、再び護送船団と批判されることがあってはならないということである。

### 第 章 法人化の名称、目的および組織

国立大学の法人化を想定して、その制度設計を行う場合に、組織編成のあり方、意思決定の仕組

みを含むその管理運営の方法、とりわけ執行部門の構成と選任の方法は、検討すべき主要な要素である。これらの要素のあり方は、法人の設置目的や組織活動の性質をどのように考えるかによって異なってくる。

国立大学は、これまで国の行政機関に置かれた施設の一つとして、その組織および活動について厳格な統制を受けてきた。法人化は、国立大学が自己の決定と責任において自主的自律的かつ弾力的な運営を行うことのできる余地を拡大する。

独立行政法人制度は、これまでの国の行政機関を国から独立した法人とし、従来の予算・行動を統制する仕組みに代えて、一定期間後の成果の評価による管理を行うことによって、組織運営の弾力化と効率化を目指す仕組みである。同制度は、繰り返し述べてきたように、そのままでは法人としての国立大学に相応しいとはいえないが、自主性自律性をもった国立大学の法人制度を設計する上で、参考になる引照基準（frame of reference）を提供してくれる。

本章では、このような観点から、教学と経営の一致を前提として、法人組織の管理運営における主要な要素である法人の目的と活動の範囲、組織編成、意思決定の制度、そして学長の選任方法について検討する。なお、法人制度の本質および特徴は、その制度の名称に現れる。そこで、まず名称から検討することにする。

#### （１）法人の名称

法人は、例えば財団法人、株式会社等、その法人形態を表す文字を冠する名称をもつことによって、いかなるタイプの組織であるかが示される。まさに名は体を表し、その名称によって組織の使命・性格等が明らかになるといってよい。

独立行政法人については、通則法の委任を受けた個別法において、「独立行政法人」という法人形態を表す文字を冠した、「独立行政法人〇〇〇〇」というような法人の名称が法定されている。国立大学を法人化する場合に、独立行政法人のこのような名称のあり方をそのまま適用することは、大学という組織の形態・性質からして、明らかに不適切である（検討会報告書）。自民党提言においても、『独立行政法人』という名称も、教育研究を行う大学にふさわしくない。」と述べられており、法人化される国立大学に相応しい名称を付すこととすべきである。国立大学法人が独立行政法人とは異質な性格をもつことを名称の上でも明らかにすることの必要性、従来から大学の形態を表すために「国立大学」の呼称が一般的に用いられてきた経緯、および、国が設置する大学であることは法人化によっても変わらないという前述の立場から、法人の種類を表す文字としては「国立大学法人」を用いるべきであり（前述第 章（２）（イ）参照）したがって各法人は「国立大学法人〇〇大学」という名称とすべきである。

#### （２）目的

組織は、一定の目的をもち、その実現を目指して活動を行う。国立大学が法人に移行する場合には、国立大学法人に共通する目的を、法人格を付与する法律の中で明確に定めておく必要がある。通則法では、各独立行政法人の目的は、通則法第 2 条第 1 項の目的の範囲内で個別法により定めるものとしている（通則法 5 条）。現在までに制定された個別法においては、業務に関する規定

と連動する形で目的に関する規定が置かれるのが、概ね共通のスタイルになっている。もしこれにならうとすれば、国立大学法人の目的についても、業務に関する規定と連動して考えることになるが、後述((3))のように、国立大学法人について独立行政法人のスキームのままで「業務」に関する規定を置くことは適切でない。したがって、国立大学法人の目的については、固有の規定の仕方を検討する必要がある。

広く高等教育および学術研究を行うことによって、社会に人材を供給し、知的資産を生産することが大学の目的であり、このことは大学の設置形態によって異なるものではない。現行の学校教育法は、大学の目的として「学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させること」(学校教育法52条) また、大学院の目的として「学術の理論及び応用を教授研究し、その蘊奥をきわめて、文化の進展に寄与すること」(同法65条)を掲げるが、これは国立大学が法人化した場合にも、その目的となりうるものである。また、このような目的の規定の仕方は、多様かつ絶えず発展・変化していく教育研究の支障とならないという意味で合理性がある。

他方で、国立大学法人に負託された使命(前述第I章(2))に基づく固有の側面として、国内外の諸機関等との共同研究を含む大規模な研究プロジェクトの実施、地域に根ざした研究や人材の育成等、国の財政資金に支えられる国立大学法人でなければ実施できないような、あるいは国立大学法人として実施することが望ましいと考えられる事項を目的として規定することも検討されるべきであろう。

このような考え方にに基づき法律に規定される国立大学法人共通の目的を受けて、各国立大学は法人化に際して、それぞれの「大学の基本的あり方」を定めて広く公表すべきである。それは、各国立大学が自らの大学の沿革や地理的条件を踏まえて遠い未来を見通したその大学のあるべき姿、その目指す教育研究の基本方針、それを実現していくための具体的方策、大学の個性や特徴を輝かせてその生命を次の世紀につなげていくための長期的目標、等を含むべきである。法律の規定や主務大臣の監督により強制されるものではなく、あくまでも各国立大学が自主的に制定する、このような大学の基本的あり方を宣言した文章を、仮に「大学憲章」と呼ぶとすれば、各国立大学が大学憲章を制定して公表することは、各大学の社会に対する説明責任のためばかりではない。大学が立てるべき中期的な活動目標や活動計画も、このような大学憲章に含まれる長期的目標の実現に向けた営為として位置づけられるのである(これについては、後述第V章参照)。

### (3) 活動の範囲

現在の国立大学は、学校教育法、国立学校設置法、同施行令等の規定に基づいて、学部、大学院研究科、附置研究所その他の施設を置いて、教育研究を行っている。法人化に伴いこれらの法令の見直しがなされることは当然であるが、国立大学が法人化され関連する法令の見直しが行われたとしても、教育研究を行うことには変わりはない。

通則法では、各独立行政法人の業務の範囲は、個別法で定めるものとされ(通則法27条)、各個別法では、具体的な業務を列挙するという規定の仕方がとられている。「検討の方向」では、

これを受けて、「法律で全大学に共通の業務を規定し、法令で各大学ごとの業務をある程度具体的に規定する。」としている。このことの意味は必ずしも明確ではないが、国立大学法人の活動について、通則法の独立行政法人の業務に関する枠組みに依存することには問題がある。

第1に、そもそも教育研究を独立行政法人と同じく「業務」と呼ぶことには教育基本法および学校教育法の精神に照らし、きわめて強い違和感がある（強いていえば、「事業」とでもいうべきであろう）。

第2に、国立大学法人は、その大学であるという本質から学校教育法に基づいて教育研究を行うことは自明のことであり、法人化するための法律を制定する以上、法人がいかなる行為をなすものかを規定することは必要であるとしても、学校教育法上の大学として教育研究をすることを明らかにすれば足り、ことさらに「業務」について規定することは不要である（なお、私立学校法、放送大学学園法でも法人の設置する大学の教育研究自体を「業務」として規定してはいない）

第3に、「業務」を法定したうえ、通則法の枠組みに従い業務方法書の認可等による監督を通じて国立大学法人の教育研究を細部まで規制することは、大学の教育研究の自主性自律性を拡充しようとする法人化の趣旨にも著しく反する。大学として行う活動に対する法制的枠組みはすでに学校教育法等により法定されているのであり、その枠組みの下での教育研究活動については各国立大学法人の自主的な判断に委ねることが必要である。

したがって、国立大学法人の行う教育研究活動の範囲の設定の仕方については通則法の枠組みによらず、法人化の趣旨および学校教育法等既存の法令との調和を図りながら独自の法制的枠組みを工夫すべきである。

なお、国立大学法人についても、「附帯する事業」を行うことを可能とすべきことは当然である。もっとも、国立大学法人が公法人である以上、収益事業を無制限に営むことを認めることは困難であろうが、少なくとも国立大学法人が教職員の知的資源の活用や教育研究の充実を目的とした出版、講演会、公開セミナー、特許権等の使用許諾、官民諸機関への技術支援をはじめとする様々な附帯の事業をすること、およびこれらの事業に関しては販売や受講料、特許権使用料、技術支援料の徴収等をし、それによる収益を諸経費の支出に充てることを可能とする必要がある。

#### （４）組織

##### （ア）執行体制

現在、複数部局を有する多くの国立大学では、教授会の自治に基づく部局ごとの管理運営が原則とされており、全学的な管理運営は、学長主導の下に、それらの部局から選出された部局長の合議体を中心となって行っている。また、大学の管理運営のための情報・人員・事務体制等もその多くは部局に集積されている。

通則法では、独立行政法人には役員として主務大臣が任命する長と監事（複数名）が置かれるほかに、法人の長は、個別法で定めるところにより他の役員を置くことができるとされている（通則法18条）。独立行政法人の事業を適正かつ効率的に運営できる能力を有するこれらの者に権限を集中させ、広範な裁量を認めることによって、弾力的な運営による効率化と事業の質の向上を図ることか期待されている。

「検討の方向」では、このような通則法の仕組みを国立大学法人にも適用して、学長 1 人、副学長複数人、監事複数人を置くことを提言している。これは、学長を中心とする国立大学法人の執行部門の権限を強化し、学長の強いリーダーシップの下で、大学の機動的な運営と適正な管理を達成することを目指したものである。

しかし、このような執行体制は、現行の大学の自治、就中、部局の自治を基礎として形成されている執行体制とかなり距離があり、制度設計を行う場合には、この点についての慎重な検討と工夫が必要である。とくに、東京大学をはじめ複数の部局を有する規模の大きな大学では、現状のまま管理運営機能を学長とその指揮下にある大学本部に集中させることは現実的ではなく、またそうしたとしても、効率的な大学運営は期待できない。自律的な部局の存在を前提としたうえで、全学的に迅速かつ効率的な管理運営が可能となる仕組みが構築されなければならない。

なお、法人の運営については、外部の人材の登用が求められている。外部の人材の登用は、とかく閉鎖的となりがちな大学運営を開かれたものにするために必要であるが、それも、大学の自主的自律的運営に資する形で行われなければならない。

#### (イ) 意思決定

国立大学では、現在、限定された範囲内とはいえ、評議会が実質的な最高意思決定機関と位置づけられており、さらに、前述のように、学長から相当の自律性をもった部局教授会の「自治」に属している事項も多い。そして、このような自律的な部局が、専門分野に応じた研究の推進、および人材の育成を機動的に担う単位として、これまでは有効に機能してきた。また、そのような自律的な単位間の交流から、新たな学問領域の発展もみられた。

しかし、このような部局自治の構造は、ともすれば大学全体としての統一的な意思決定を困難にし、環境変化への柔軟な対応を困難にするとともに、とくに財源、定員等の利用可能な資源の配分量が減少してくると、全体として組織の硬直化をもたらす傾向を有しているという批判には、謙虚に耳を傾けるべきであろう。

他方、独立行政法人のスキームでは、その長が大きな権限と責任を有し、長が任命する役員と一体となって執行部門を形成し、それが法人の管理運営に当たる仕組みが想定されている。

「検討の方向」では、権限と責任の重くなった学長を補佐するための機関として、副学長、学長指名の教員、事務局長からなる「運営会議」(仮称)を各大学の判断により設置するものとしている。また、自民党提言では、「責任ある運営体制の確立」のために、「意思決定機関を確立し、評議会の意向を踏まえつつも、執行の最終責任者たる学長が、様々な場面でリーダーシを發揮しうる権限と体制を確立すべきである。」と述べている。

大学の現状を踏まえたうえで、大学が法人化を検討する場合、部局のもつ特性、柔軟性を活かしつつ、大学全体としての機動性を高めていく仕組みを採用することが必要である。その具体的なあり方は、大学の規模や伝統、個性等を勘案して、各大学が決定すべき事項ではあるが、部局の果たすべき役割を明確にする一方で、各部局を越える対外的、全学的な事項は学長の権限と責任の下に置き、部局長も参加する運営機関を大学の管理運営の中核に据える制度等の創設が検討さ

れるべきである。

東京大学では、これまでも東経懇等において、総長のリーダーシップと部局間の調整機能の強化の必要とその方策についての検討を行ってきた（第一章（３）参照）。従来の提言が、現行の制度の下でのものであったとするならば、今後は、部局の自主性自律性を前提として、部局相互の連携を深め、限られた資源をさらに有効に用いる仕組みを構築していく必要があるといえよう。

#### （ウ）内部組織

現行制度の下では、国立大学の学部、大学院研究科、附置研究所その他の内部組織のあり方は、学校教育法、国立学校設置法等の法令で詳細に規定されている。

独立行政法人のスキームでは、内部組織の決定は法人の長に委ねられ、従来型の組織管理手法の対象外とされる。「検討の方向」では、学部、研究科、附置研究所等の基本組織は法令に規定し、その設置・改廃は中期計画・年度計画によるものとし、学科・専攻・部門等は、各大学が決定する、としている。

国立大学を法人化するメリットが、従来型の組織管理を受けず法人自身の判断によってその目的達成や環境変化への適応のため合理的な組織を柔軟に編成できるようにすることにある以上、組織編成は各大学の裁量に委ねられるべきである。

ただし、大学の自治、すなわち自律的な管理運営の基本的な仕組みを確立するためには、国立大学法人制度の下では、法令で、評議会、教授会、運営諮問会議といった大学の管理運営の基本組織を明確に位置づけるべきである。その場合には、あくまでも基本的な枠組みだけを法令に規定し、具体的な組織編成のあり方は各大学の決定に委ねることになる。

東京大学に関しては、これまでに確立されてきた部局の自治を尊重しつつも、社会環境の変化や研究状況の進展に応じて、新たな組織を創設し、既存の組織を拡充・再編成する場合の原則を確立するとともに、定期的に組織のあり方を見直す機関の設置等が検討されてしかるべきであろう。

#### （５）学長の選考

##### （ア）選考方法をめぐる問題点

現在の国立大学の学長は、制度上は、教育公務員特例法に基づき、評議会が選考した学長候補者を、任命権者である文部大臣が任命することになっている。しかし、実際の選考方法は、各大学によって若干異なるものの、全学の一般教官の投票によって学長候補者を選出し、その者を評議会が正式に学長候補者として指名する方法を採用しているところが多い。この方法は、大学の自治の理念に基づいて、構成員による大学の民主的な運営を図るとともに、教育研究の推進という使命を有する大学を統括する人物は、現に自ら教育研究の任に当たっている者が選ぶことが相応しいことから採用されているということができ、これまでのわが国の学術研究と高等教育の自主性自律性を支えてきた重要な要素である。

独立行政法人制度のスキームは、法人の長に広範な裁量権を与え、主務大臣が、その長を通して、法人の適正な管理運営および業務遂行の効率化を図る仕組みである。したがって、管理運営能力のある人材を長に任命するとともに、不適格であることが明らかになったときには解任できる権限を主務大臣に与えており、この長の任免権は、この制度の中核的要素ともいうことができる。

このように、法人の長の選出に関しては、独立行政法人と現行の国立大学の制度の間に大きな隔たりがあり、これが独立行政法人制度を国立大学に適用することか不相当であるという最も大きな理由の一つである。しかし、国立大学の改革を求める意見の多くは、国立大学の管理運営体制、なかでも現在の学長の選考方法を批判し、その見直しを強く求めている。

例えば、自民党提言は、「責任ある運営体制の確立」のために、「執行の最終責任者たる学長が、様々な場面でリーダーシップを発揮しうる権限と体制を確立すべきである。」と述べたあとで、「より大きなリーダーシップが期待される学長に、真に大学運営に見識を有する適任者が選ばれるよう、選任の在り方を見直す必要がある。」と断じ、「学長選考は、制度上評議会が行うこととされているが、実際には慣行的に全学選挙によって選考が行われる結果、必ずしも適任者が学長に選ばれないような状況は、速やかに改善されるべきである。」と厳しく現行の学長選考のあり方を批判している。

東京大学に関しては、これまで総長の選考において批判されるような問題は存在しておらず、むしろ細部については見直すべき点はあるにせよ、基本的に現行の全学選挙という方式を改める必要性はないと考える。

現在、国立大学に向けられている批判は、公的資金によって運営されている国立大学に対して、納税者に対するアカウンタビリティを強く求める主張と理解することもできよう。したがって、もし仮に学長選考のあり方を見直すとするならば、これまでの大学の自治に基づいた選考方法に、外部社会へのアカウンタビリティを確保するための仕組みを付加する余地を設けること等が検討されるべきであろう。

#### (イ) 学長の選考方法

このような観点に立って、学長の選考方法について検討するならば、主務大臣による一方的な任命制は論外としても、それ以外に、現行通りの全学選挙による方法を含め、可能性としては、評議会が直接選考を行う方法、学外者を加えた選考委員会等が候補を選考する方法、さらにそれらを組み合わせた方法等、多様な方法が考えられないわけではない。

自民党提言をはじめ、批判の多くは、学長選考の方法が、「大学運営に見識を有する適任者」を選ぶことのできるものであることを求めている。しかし、「適任者」であることが考慮されるとしても、国立大学がこれからも活力ある教育研究の場として発展していくためには、確立された制度ともいべき大学人による自主的自律的運営という本質的要素は確保されなくてはならず、大学構成員による選挙という方式は基本的に維持されるべきである。

少なくとも、わが国の国立大学では、大学構成員の信任を欠いては、いかに外部からみて「適任者」であっても、学長としての確な管理運営を行うことは不可能であり、信任を欠いた学長の下では、柔軟で機動的な教育研究の推進や効率的な大学運営という、そもそもの法人化の目的自体が達成できないことを忘れてはならない。

なお、この学長の選考方法に関する問題は、学長と部局との関係、評議会や部局長会議の役割等、各国立大学によって異なる執行体制のあり方と密接に関連しており、それらの関連性を無視して、学長の選考方法だけを切り離して論じることは賢明ではない。大学の執行体制のあり方と一体と

して論じられるべきである。

#### (ウ) 学長の解任

リコールを含め、学長の解任制度については、選考制度とは別に慎重に検討すべきである。仮に解任制度を設けるとしても、厳格な要件を規定するとともに、その最終的な決定は大学自身の判断によるものであることが不可欠である。

### 第 章 教職員の身分および事務機構

本章では、国立大学を法人化する場合の教職員の身分および事務機構について検討する。ここで、教職員とは、教授、助教授、講師および助手からなる教官と、事務官・技官等の職員（以下「事務官等」という。）の総体を意味する。なお、教官が学長、部局長等の大学の運営管理にかかわる立場に立つ場合の問題については、前章において扱われているので、本章の検討では対象外である。

#### A 教職員の身分

##### (1) 制度設計の前提

上記の意味での教官と事務官等は、現在の国立大学制度では、大学組織の必須の構成主体であるが、いずれも国家公務員としての身分を有し、国家公務員法をはじめとする国家公務員に関する法令の適用の下に置かれている。しかし、教官については、教育公務員特例法（以下「教特法」という。）に基づき、その身分（任免、分限、懲戒、服務）に関して国家公務員法に対する特則が置かれている（教特法4条～12条）。

このような教官の身分に関する教特法の特則は、学問の自由および大学の自治に根拠を有するものであり、大学がこれらの教官の任免等の側面については自治的に決定するという現行制度の基本原則は、国立大学法人を創設するとしても維持されるべきことが制度設計の大前提となる。

##### (2) 公務員か非公務員かという選択肢

これまでの国立大学の法人化に関する議論においても、教職員を国家公務員とするか否かが論じられている。

参考までに独立行政法人の場合にも職員を国家公務員とするかどうかの選択肢がある。もっとも、独立行政法人では、国家公務員とされる場合でも、現在の国家公務員のうち現業公務員の身分に近く、給与は法人が決定するなど、現在の各省庁やその施設の職員である国家公務員の身分とは相当違ったものになるが、そのこととは別に、国家公務員とされるか否かで身分上の相違点もなお少なくない。主たる相違点は、国家公務員法等の法令の適用関係の相違に由来するものであるが、具体的には、争議権の有無（国家公務員の場合には争議権を有しないが、国家公務員でない場合には争議権を有する）、分限・懲戒・身分保障の内容（国家公務員の場合には国家公務員法の規定にしたがい、また不利益処分不服がある者は、人事院に対して不服申立てを行うのに対して、国家公務員でない場合にはそれらの制度の適用がない）、服務規範の性質・内容（国家公務員の場合には国家公務員法の適用があるが、国家公務員でない場合には法人の就業規則の定めるところによる）、退職手当の決定方法（国家公務員の場合には国家公務員退職手当法の

適用があるが、国家公務員でない場合には法人が基準を定めて主務大臣に届け出る などである。このような相違点を前提として、独立行政法人については、職員を国家公務員とすることができるのは、「その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して」その職員に国家公務員の身分を与えることが「必要と認められるもの」に限られる（中央省庁等改革基本法40条1項、通則法2条2項）。これは、職員を国家公務員とするには法人の業務について高い公共性・公益性が認められることが必要であるという思想に基づくものであるが、国の高等教育政策に基づいて教育研究を行う国立大学法人について考えれば、そのような公共性・公益性を肯定することは可能であろう。したがって、この面だけからみれば、国立大学法人の教職員を国家公務員とすることは十分可能な選択肢であると考えられる。

しかし、教職員を国家公務員とするかどうかについて、公共性・公益性といった一般的な観点からのみ決定するのは短絡的に過ぎる。法人化される国立大学は個々の大学の創意工夫による個性の伸長、教育の活性化、国際的先導性の強化、大学経営の弾力化、産業界・地域社会との連携の強化、社会に開かれた大学への脱皮等の課題（前述第I章（4）参照）を解決しなければならぬ。そのためには、国立大学法人を構成しその任務の遂行を分担する教職員の身分にかかわる様々な具体的な事項（任免、給与、労働関係、勤務条件、服務規範等）の制度設計がきわめて大きな意味をもつことは明らかである。教職員の身分に関する制度設計で問われているのは、まさにその点である。いうまでもなく、国家公務員とするか否かの選択さえすればすべての課題が解決する、ということになるものではない。また、選択をすればあとは独立行政法人における職員の身分に関する規律をそのまま当てはめればよい、というような発想もとるべきではなく、国立大学法人の教職員の特性に応じた身分に関する制度設計がなされるべきである。

以下では、このような観点から職務の性格が異なる教官と事務官等についてそれぞれ別個に問題点を検討する。

### （3） 教官の身分

教官は、学問の自由および大学の自治の最終的な担い手であり、このことから、現在でも上記のように国家公務員ではあるが教特法に基づく身分上の特例が認められており、法人化された場合にも、教官が国家公務員とされるか否かにかかわらず、実質的にこの特例は維持されるべきである。このようないわば特権的な身分の付与を受けた教官は、その職務である教育研究を通じて大学がその使命を達成することに貢献する責任を負っている。このために教官は、個々人のレベルにおいても、大学という組織の一員として常に厳しい自己規律・自己点検を怠ってはならない。このことは、いま教官に対して、学生の質の変化や社会環境の激変に伴い、教育への取組みについて抜本的な改革が求められていること、および研究に関しても競争的な環境の下で最大限の能力を発揮し、その成果を社会に還元すべきことが要請されていることに鑑みると、いくら強調しても強調しすぎることはない。国立大学法人制度の下で教官がどのような身分を有すべきかを考えるに際しても、教官が負うべきこれらの責務に相応しい制度を、既存の国家公務員制度や独立行政法人の職員制度にとらわれずに、検討することが必要である。

また、教育研究の具体的な実施の方策は、各国立大学法人の創意工夫が生かされるべきであり、そのためにも教官の身分にかかわる細目は、各国立大学法人の自主性が極力反映された制度とする必要がある。

#### (ア) 教官の職務

教育および研究に従事するという教官の職務（学校教育法 58 条参照）は、国立大学法人においても維持されることになる。教官の教育と研究という職務について、大学においては両者は一体の関係にあり、高度の研究に裏打ちされない高等教育というものはありえないし、両者について教官の自律性が尊重されなければならないことはいうまでもない。また、教育に関して山積している課題については、法人化と並行して各国立大学において一層の改善のための努力が必要である。以下において、教官の身分について諸規制を緩和することを提言しているが、そのような提言が社会に受け入れられるためには、教官が教育に関する責任を確実に果たしていくことが前提となる。

#### (イ) 教官の任免

教官の任免および昇進については、教官を国家公務員とするか否かにかかわらず、現行の教特法の基本原則が維持されるべきである。このことは、教官の任免を、現在の国立大学制度におけると同様に、実質的には各国立大学法人の部局ごとの自治に委ねることを意味する。

このような自治を享受するためには、部局における教官人事が、教育研究の質を維持改善すべく、きわめて高度の自己規律の精神に基づいて運用されなければならないことはいうまでもないことである。しかし、教官の教育研究の質を維持改善していくためには、精神面のみでなく、教官のモラルおよびインセンティブを高めるための制度的な改善も図られるべきであり、能力・成果を反映するような給与体系の可能性を検討することなど、多様な方策が検討されるべきである。教官の任期制もそのような制度的な工夫の一つであり、教育研究分野の特性等に基づいて各国立大学法人の判断により効果的に活用することには大きな意義がある。任期制の具体的な内容は、各国立大学法人ないし各部局ごとに適切なものが工夫されるべきであり、教授、助教授、講師、助手といった教官の身分ごとに適切な任期制のあり方を検討することが有益である。

ただ、任期制により人材の流動性を高めていくための前提となるべき労働市場と社会保障制度等が未整備なわが国の現状においては、任期制の適用範囲の性急な拡大は、一面では、国立大学法人が有為な人材を確保する妨げともなりうるものであることに留意する必要がある。教育研究者の労働市場や社会保障制度の整備が緊喫の課題とされるべきである。(ウ) 給与等

法人化された場合には、教官を国家公務員とするか否かにかかわらず、給与はほうじんににおいて定めることになる。現行の教官の給与体系は、基本的なところでは当面維持されることになると思われるが、教官の教育、研究等の職務との関連でいかなる体系が望ましいのかを、職務遂行の評価方法とも関連させながら検討し、能力・成果に応じた給与体系に近づけていくことが課題となろう。

なお、法人化した場合でも、異なる国立大学法人間での教官の流動性を高めることは有益であり、退職手当や年金等については異動により不利益が生じないような仕組みをとるべきである。

#### (エ) 勤務条件・服務規範

教官も大学という組織の職員である以上、勤務時間をはじめとする勤務条件に関する規律および職務遂行上の様々な義務にかかる服務規範に服することは当然のことである。しかし、教官の教育研究、とりわけ研究という職務の性質を考えると、通常の勤労者のような勤務時間の設定がなじみにくいこと、また、教育研究を展開していく過程では必然的に社会との様々なかかわりが生じること、等の基本的な特徴がある。このことから、現在でも、国立大学の教官は、国家公務員であるにもかかわらず、勤務条件と兼職・兼業等を含む服務規範については、かなりの点で教特法等による特別の制度下に置かれている。

このように勤務条件および服務規範を教官の職務の特質に応じて設定することの必要性は、高度な研究の遂行のためには社会との相互的な交流が不可欠であること、教育においても教官が社会との交流で得られた知見を活用することか求められること、大学における研究成果が社会に広く還元されることが強く求められていることなどを考えると、現在ではより一層高まっているといえる。勤務時間についての規律や兼業の規制という面から厳しい制約を加えるよりは、教官の自律性ないしは活動の自由度をより一層高めることで質・量の両面から研究のレベルアップを促進し、その成果を教育に生かすとともに、広く社会に還元させることが国立大学法人の教官という人的資源の有効な社会的活用に資することになる。とくに教官を国家公務員とする場合において、現行の国家公務員法等の服務規範を機械的に適用することとすれば問題が大きい。以上の観点に立ち、具体的な制度改善について述べると、まず、勤務時間については、とくに高度の自律性により支えられるべき研究という職務に照らして、柔軟な裁量勤務制を導入する必要がある。

兼業・兼職の制限については、様々な面で規制緩和を図って行くべきであり、国内外の諸機関における官職との兼任や人事交流を拡充すること、非営利的で公益的な性格をもつ事業活動、大学においてだけでは実施が困難な研究や大学における研究成果の活用などを目的とした民間企業あるいは地方公共団体等における兼業を大幅に自由化すること、大学外で自由に研究するための一時休職等の制度を拡充することなどが必要である。さらに進んで、社会の様々な分野でも活動しながら大学でも教育研究するパートタイマー的な教官というような制度の導入も将来的には検討する価値があろう。

これらの点について、教官を国家公務員とする場合には、教特法またはそれに代わり教官の身分について規定する法令において大幅な特例を設ける方向で検討すべきであろう。民間企業等における兼業については、教官は国立大学法人の職員であるという立場を踏まえつつ、いわゆる TLO 役員や社外監査役の兼業の制度を参考としながら、法令で兼業が認められる類型や兼業を認めるための基本的条件等を定め、具体的な兼業の承認の基準は各国立大学法人の判断に委ねるべきである。

#### (4) 事務官等の身分

事務官等は、教官と異なり、教育研究に直接従事するものではなく、事務組織等を通じて教育研究の円滑な推進の基盤を形成するための職務を遂行するものであるから、事務官等については、

教官の身分と切り離して、国家公務員とするか否かの選択をすることも十分考えられるところである。

もっとも、事務官等についても国家公務員とするには相応の合理的な理由を求められることになろう。教育研究、とりわけ教育という国立大学の固有の任務に高度の公共性が認められること、および事務官等の職務の遂行が安定的に実施されることの教育研究にとっての重要性などに照らせば事務官等を国家公務員とすることも一つの選択肢ではあるが、それだけで十分な理由たりうるかはなお問題がある。また、事務官等の国家公務員としての身分を今後とも維持することが社会的に納得されるには、人事・組織の面で効率化できることはいかにして効率化を図るか、および既存の国家公務員制度を所与の前提とすることなく高度の教育研究を目的とする大学において求められる人材としての事務官等のあり方について具体的に検討し、それを実現するための採用・昇進・処遇のシステムを構築していくことが不可欠である。そのような課題は、事務官等を国家公務員としない選択肢をとる場合においても変わりはないともいうことができる。

なお、事務官等を国家公務員としつつ、教官を国家公務員としない場合には、一法人内において異なる身分を有する職員が混在するという新たな制度となることに留意する必要がある。既存の行政・労働関係の法制度の根幹にある考え方を変えない限りは、このような混在型の制度を構築することは容易なことではない。

また、教官を国家公務員とするか否かにかかわらず、次に述べるように、異なる法人間における異動の可否という問題がある。

さらに、事務官等のうちでも通常事務官と医療系事務官や各種の技官（技術職員・技能職員・医療系技術職員・教務職員・海事職員等）とでは職務内容等に大きな相違があり、それぞれの身分に関する具体的な制度設計においては職務内容等の特色が十分反映される必要がある。

## B 事務機構

### （１） 事務機構のあり方

現在の東京大学を含む国立大学の事務機構は、その使命である教育研究を円滑に推進することを基本として組織が形作られ、教官組織の支援組織としての性格が強いこと、強固な部局自治を背景として本部事務局のほかに部局事務部が置かれていること、度重なる定員削減の結果定員内職員以外の非常勤の事務職員が多数に上っていること、所轄庁である文部省との関係が強いことなどの特徴をもっている。

わが国に官立大学が設立されて以来の教官支援組織としての性格をもつ事務機構は、その後の大学の社会的役割の拡大という変化にもかかわらず当初からの性格を色濃く残し、その間における新たな部局の設置による事務組織の分散化や、教官の事務官に対する意識の問題、事務官の中における指示待ち指向のような意識の問題とも相まって、現状のような必ずしも機能的、効率的とはいえない難しい組織が形作られてきたと考えられる。

国立大学が法人格を取得することになれば、国立大学がこれまで以上に自らの責任の下に活動す

ることを求められ、そのことは大学内において事務機構が担っている職務についても同様である。大学における教育研究とともに経営の強化が必要となるが、事務機構もそれに対応することが必要である。したがって、国立大学は、法人格の取得を契機として、機能的で効率的な事務機構を再構築する必要がある。とりわけ東京大学のような大規模な総合大学では、第1に、大学の教育研究および経営について必要に応じて調査を行い法制度や予算等の観点から企画立案し提案する企画立案機能と、大学として決められた方針に従ってできるだけ効率的に事務を処理する管理執行機能とを、事務機構上、ある程度分離すること、第2に、本部事務局と部局事務局という現在の二元的な体制を検証し、第1に述べた機能分担が効果的に発揮できる体制に改めることの二点を機軸として、各部局における教育研究、さらには附属病院、附属図書館等の業務的な活動への支援が有効に行われるよう、現在の組織の大幅な見直しを行うことが急務である。

また、このような組織の見直しに当たっては、併せて、効率的な事務処理を行うためにできるだけ統一されたハードウェア・ソフトウェアを用いる事務処理の大幅な情報化を図るとともに、事務組織の機能に応じて事務官の職務遂行上の構想力や効率的な職務遂行のための能力を育成・向上するための研修の拡充を行う必要がある。

## (2) 事務官の人事異動のあり方

現在の国立大学は、文部大臣の所轄に属し、所属教職員の任命権者は文部大臣とされているが、国立大学の教職員が多数に上ることもあり、その任命手続を円滑に行うとの趣旨から教授以下の教官および課長補佐以下の事務官等の任命については各国立大学の学長に委任されている。

そのため、課長以上の職にある事務官については、文部大臣が職員の任命権を有するものとされる機関の間で異動が行われている。他方、課長補佐以下の職にある者については、原則として当該国立大学内の異動となるが、当人の希望および任命権者間の同意により、人事交流として任命権者の異なる機関に異動する道が開かれている。

法人格をもつ機関における所属職員の任命権は、特殊法人、独立行政法人等におけると同様に、役員の任命権以外は、当該法人の長に属するとされるのが一般的である。そこで、国立大学に法人格が付与された場合の所属教職員の任命権者は、当該法人の長となることになり、事務官についても、現在とは異なり、すべての職について当該法人の長が採用、昇任等の権限をもつことになると考えられる。

したがって、法人化の後、これまでとは一変して、法人独自の人事政策のもとに、事務官の異動が行われることになる。しかし、これまで長い間、国立大学においては、事務官の異動が限られた範囲の異動にとどまる場合にはその職務能力や士気に必ずしも好ましい結果をもたらさないことなどから、広域的な異動のシステムが確立されてきた。このことを考えた場合、法人の長に任命権が帰属することになったとしても、事務官の異動がその任命権の範囲内でのみ行われるとすることが必ずしも望ましい結果をもたらすとは考え難い。

そこで、国立大学が法人格を取得することになった場合には、長期的に大学の事務官に優れた人材を確保するためにも、法人間で協議の上、事務官の人事交流を行う仕組みが必要である。

## 第Ⅴ章 活動とその評価の仕組み

本章では、国立大学法人が行う活動(事業)の目標、計画および評価の仕組みについて検討する。いうまでもなく、国立大学法人の教育研究活動のあり方は、決して法律上の制度それ自体によってではなく、それぞれの国立大学法人が掲げる理念や目指すべき方向についての考え方により決められるべきものである。したがって、法律上の制度とは離れて、各国立大学は、法人として発足するに当たり、そのアイデンティティを確立し、自己の特徴と存在意義を対社会的にアピールするために、それぞれの大学の基本的あり方を宣言した大学憲章(前述第Ⅱ章(2))を公表することを考慮すべきである。しかし同時に、各国立大学法人が大学憲章において宣言した基本的なあり方を具体的に実現していくための制度的な仕組みの整備も不可欠である。本章において述べられる活動目標、活動計画という仕組みは、大学憲章に表されるような各大学の長期的・基本的なあり姿・方向を実現するための一つの手段として位置づけられるものである。

### (1) 基本的な考え方

国立大学法人が教育研究を行うための資金の大部分が公財政支出によるものであり、また、従来の国立大学制度の下におけるよりは格段に高められた自由度を与えられ、広い裁量に基づいて教育研究活動を展開することになる以上、大学の活動と資金の使用については高度の透明性と説明責任の履行が要請されることはいうまでもない。このような観点に立つと、活動の目標とその実現のための計画を定めて教育研究活動を展開し、一定の期間ごとに活動の結果について評価を受け、それに基づいて次の期間の活動の改善につなげるというシステムは、国立大学法人制度においても有効である。

独立行政法人にあっては、通則法は、中期目標と中期計画の設定および事後的な評価というシステムを設けている。しかし、以下に示す理由から、この独立行政法人の「中期目標、中期計画、評価」というシステムをそのまま国立大学法人制度に導入することは避けるべきである。

第1に、このシステムは、主として実施機能を担うものとされる独立行政法人の業務運営の効率化を念頭において構築されたものである。したがって、教育研究について自ら企画立案した上これを実施する機能を有し、また効率化は目標の一部にすぎず教育研究の質を高めることをはるかに高次の目標としなければならない国立大学法人には、明らかに相応しくない。単に与えられた業務をいかに安上がりにも実施するかというようなことだけを目標とすることは、教育研究の場をきわめて矮小化するものであり、ひいては日本の高等教育および学術研究の自滅をもたらすものである。

第2に、すでに独立行政法人に移行することが決定された機関の業務と比較して、教育研究がいかに多様さ、柔軟さを必要とするかを考慮するならば、効率化の目標を設定しその達成度で評価を行うという単純な図式をもってしては、高等教育や学術研究の真の活性化を期待することはできない。

そこで、以下では、大学の自主性自律性に配慮した、独立行政法人のシステムとは異なる「活動目標」および「活動計画」のシステムを提案する。同時に、「評価」についても独立行政法人の評価と本質的な相違があることを踏まえて国立大学法人独自の評価のシステムを確立する必要がある。

## (2) 活動目標

### (ア) 活動目標の内容

各国立大学法人は、教育研究という共通した活動を行うわけであるが、各法人の大学としての設立の経緯、地域性や社会的要請などによって、各々が独自の使命と役割を果たすことが期待されている。当然のことながら、各国立大学法人の長期にわたる教育研究活動の展望と目標は多様かつ個別的である。また、国立大学法人について、一定の期間内における活動の目標を置くとすれば、それは、各法人の前述した大学憲章で示されるような長期的な教育研究目標に矛盾なく包含され、教育研究の連続性を妨げることはないような内容とすべきである。

このような基本的前提に立った上で、国立大学法人は、後述のような期間にかかる活動目標を設定するものとする。活動目標は、当該国立大学法人が一定の期間内における教育、研究、経営に関する基本的な方針を明らかにするものとして設定される。この活動目標は、そもそも目標として設定することの意義が、効率化の推進を主目的とする独立行政法人とはまったく異なるのであるから、多様な内容を含むものとなるし、教育研究の質を高めるための方針であるから主として定性的な目標となる。また、活動目標は、当然のことながら、各国立大学法人の個性を反映することになり、すべての国立大学法人について画一的な活動目標が設定されるということはない。

### (イ) 活動目標の期間

独立行政法人では、目標は中期目標とされこの中期目標期間は3年以上5年以下とされている(通則法 29 条 1 項・2 項 1 号)。これに対して、「検討の方向」では、中期目標という性質は維持し、ただ中期目標期間を5年とし、また、中期目標が各大学の教育研究の長期的な展望の下に設定されるよう配慮するものとしている。

効率化を主目標とする独立行政法人の場合と異なり、大学の活動をあまりに短い期間で評価することは不適切である。しかし、あまりに長期の活動目標期間を置いた場合には、従来の1年単位の概算要求方式に代わり複数年単位の予算要求方式となることとの関係で、国立大学法人の説明責任が十分果たせなくなるおそれがあることも考慮する必要がある。このような観点からは、具体的な活動目標期間としては、5年というのは一案であろう。しかし、学長の任期や、大学の活動の具体的なあり方とも関連があることであり、5年という期間には必ずしもこだわらず、適切な期間の設定について今後検討すべきである。

このようにして活動目標期間を置く場合においても、その趣旨はその期間のみを視野において活動目標を設定するということを意味するものではない。国立大学法人においては、大学として当然に有すべき長期的な目標・方針の下に活動を展開しているはずであり、そのことを踏まえて活

動目標期間内にどこまでのことを実現しようとするかを明らかにするのであるから、活動目標においては、長期的な目標・方針も自ずから明らかにされることになる。

#### (ウ) 活動目標の設定等

前項にあげた活動目標の性格から、独立行政法人のシステムのように、目標を主務大臣が設定し、これを独立行政法人に指示するものとするのは、国立大学法人には明らかに不相当である。他律的に目標を設定されるというシステムは、法人としての大学が備えていなければならない企画立案機能を基本的には主務大臣に委譲するものであり、大学の本質を損なうものである。「検討の方向」では、この点に関して、主務大臣である文部科学大臣は中期目標を定める際、各大学から事前に意見を聴取する義務を負うこと等、一定の配慮を示しているが、中期目標を文部科学大臣が設定し指示するという通則法の基本原則は変更していないという点では、事柄の本質に対する理解が欠如しているといわざるをえない。

活動目標の設定は、あくまでも企画立案機能を有する各国立大学法人の行為として位置づけられる必要がある。もとより国立大学法人が国により設立され維持される限りにおいて、活動目標の設定において国、具体的には主務大臣が関与しないことはありえない。しかし、関与の仕方としては、各国立大学法人に一方的に目標を指示するというのではなく、国立大学法人の設定しようとする目標について大学の設置者として要請すべきところは要請するという点であり、そのために国立大学法人は目標の設定については主務大臣との協議を経なければならず、双方の合意に基づいて目標が設定されることになるという仕組みをとるべきである。

### (3) 活動計画

#### (ア) 活動計画の内容および活動目標との関係

活動目標においては教育、研究、経営の基本方針が提示されるのに対して、活動計画においてはその実現のための具体的な方策を提示するものとする。その意味で、活動目標と活動計画とが相まって、一定の期間内に国立大学法人がなすべき活動の目指すべきところが公に提示されることになる。

例えば、活動目標として基礎教養教育の充実を提示する場合には、活動計画において活動計画期間内にカリキュラムの改善をはじめとする具体的な改善のために実施しようとする措置を数値的な指標も含めて提示することになる。また、事務機構の効率化を活動目標として提示する場合には、そのための事務機構の改組の内容、経費節減のためにとるべき措置、目指すべき経費節減の目標額などが活動計画において提示されることになる。

活動計画は、機能的には、予算作成の基礎として利用される側面をもつものであるから、その構成要素としては、以上のような活動目標の実現のための方策のほか、当該国立大学法人が活動計画期間内に行おうとする教育研究活動の基本的内容（教官・事務官等の数や各学部や大学院の学生定員など予算算出の基礎となる事項を含む。）も明らかにされることとなる。

ただし、活動計画は国立大学法人が行う活動についてその計画の妥当性を示すとともに説明、責任と透明性を確保するために必要十分な範囲について設定されれば足り、教育研究活動の多様性

と柔軟性に鑑みて、法人の活動のすべてが計画化されることは非現実的であることにも留意すべきである。

#### (イ) 活動計画の期間

活動計画は活動目標と連動する関係にあることから活動計画期間も活動目標期間と同じ期間とすることになる。

#### (ウ) 活動計画の設定等

前述のように活動目標の設定自体が国立大学法人の主体的な決定に委ねられるべきであれば、活動計画の作成についても基本的には国立大学法人の主体的判断が尊重されるべきであり、国立大学法人はその作成した活動計画を主務大臣に届け出るものとし、主務大臣は、届出のあった活動計画が活動目標との整合性を欠くなど、著しく不合理である場合に是正を求めることができるものとする仕組みが適切である。

また、活動計画が確定した場合には、国立大学法人はこれに基づいて教育研究を実施していくことになるが、いったん確定した活動計画は、例えば5年なら5年という活動目標・活動計画期間内であっても、教育研究の活性化をもたらす、活動目標の達成のためにより一層貢献するような積極的な意義をもつものである限り、環境の変化等に応じて柔軟に見直すことができるようにしておくことが不可欠である。手続としても、活動計画の変更について、活動計画の作成と同様に、主務大臣への届出を要するにとどめるものとするべきである。

なお、独立行政法人については、主務大臣が一定の場合に中期計画の変更を命じることができる（通則法30条4項）仮に活動計画を見直すことが必要と考えられる場合であっても、活動計画の作成自体を大学が主体的に行うものとするとの関係上、主務大臣の一方的な変更命令によることは明らかに不相当であり、主務大臣は、活動計画の変更を勧告することができるものとするのとどめるべきである。

以上のように、活動計画の設定においては、国立大学法人の主体性が確保されるとともに、活動計画の柔軟性が認められることが必要である。国立大学法人制度においては事後に活動実績に対する厳格な評価が行われ、その結果を次の期間の活動のあり方に反映させていくシステムがとられるのであり、事前に設定される活動計画に必要な以上の主務大臣の関与を認めたり、活動計画の内容を硬直的なものとするようなシステムは適当とはいえないのである。

#### (4) 評価

独立行政法人制度では、中期目標期間における業務の実績を当初に掲げた中期目標と照らし合わせて、主務省に置かれた評価委員会において事後評価が行われる（通則法34条）。「検討の方向」では、大学評価・学位授与機構の評価の結果を踏まえること、各大学が実施する自己点検・評価を活用することなど、大学の自主性自律性、多様性および教育研究という活動の長期性等に、配慮が見られるが、基本的には通則法の評価の仕組みに依拠するものとしている。

しかし、独立行政法人のように限定された業務を行う法人について、しかも業務運営の効率性という比較的単純な基準により評価をする場合と、国立大学法人のように多様な教育研究活動を行い、教育研究の質の向上といったそもそも数値化が困難な事柄について評価する場合とでは、評

価といってもその意味合いは全く異なるものである。独立行政法人のように、評価委員会という機関による一元的な評価が可能なのは評価基準が単純かつ一元化されているからであって、この評価のシステムを国立大学法人の評価に当てはめるのは不適當であり、通則法とは別の評価のシステムを構築することが必要である。そのような固有の評価のシステムについては、以下のような諸条件が充たされる必要があると考える。

第1に、評価は活動目標および活動計画の内容に基づいて重層的なものとされるべきである。すなわち、上述のように、活動計画においてはまず各国立大学法人が活動計画期間内に行う教育研究の基本的内容が記載されることから、評価においても当該国立大学法人がその基本的内容を確実に実施したかどうかが考慮されることになる。この面の評価は基盤的な教育研究の配分にとって重要な意味を有することになる。その上で、活動目標および活動計画において目指すこととされた教育研究の改善がどの程度実現されたかの評価が行われることになる。

第2に、活動目標の設定に関して前述したように、評価は各国立大学法人がそれぞれ設定した活動目標を一定の期間内にどの程度達成したかという達成度の評価であるべきである。この達成度の評価は、活動目標に基づき具体的に活動計画において提示された教育研究の基本的内容と改善の方策がどのように実現されたかに即して行われることになる。活動目標そのものが各国立大学法人ごとに画一的なものではありえないから、評価についても画一的な基準でなされるべきものではなく、それぞれの提示した目標の達成度が評価されなければならないのである。

第3に、国立大学法人の活動の教育、研究、管理運営の各側面ごとに評価の座標軸を異なるものとすべきである。

すなわち、管理運営の側面については、事務コストの節減など独立行政法人において用いられている効率性を重視した評価の手法が基本的には応用できる。ただし、管理運営の側面と教育、研究の側面の切り分けには十分配慮する必要があり、例えば、事務の効率化が学生に対するサービスの低下につながり教育に支障が生ずるようなことは、絶対に回避されなければならない。

これに対して、教育および研究という活動については、当然のことながら効率性という評価軸での評価には馴染まず、入学者・卒業者の数や公表論文数など量の面を部分的に取り込みつつも、質の面から各大学がどのような成果を上げたかの評価軸を設定する必要がある。また、教育については、現在そもそも評価軸の設定や評価の方式が十分確立されているとはいい難く、法人化の問題と並行して検討する必要がある。

第4に、教育研究の評価については、多元的な評価のシステムを構築する必要がある。「検討の方向」は、教育研究の評価について大学評価・学位授与機構の専門的な評価を重視するものとしており、このように主務省におかれた評価委員会の評価のみによらず、大学評価・学位授与機構の専門的な判断を尊重しようとすることは妥当であるが、単一の評価機関による評価・点検を受け続けることは、評価軸・評価方法の固定化・形骸化を意味し、多元的な評価に基づく各国立大学法人の個性化・多様化の促進を阻害するおそれがある。

したがって、国立大学法人の総合的な教育研究評価には、本来複数の評価機関による評価結果が反映されるべきであり、大学評価・学位授与機構とは独立した国内外の様々な評価も参照するよ

うなシステム構築することが必要である。またとくに研究に関しては、競争的研究経費の資金源を現在以上に多様化する必要があるが、その配分における多面的な評価を大学の研究の、評価において活用することが有益である。

第5に、評価の結果は、国立大学法人の教育研究が改善されるように活用されるべきである。まずは評価に先立ち、国立大学法人が教育研究活動を行うに当たってそれを十分に支援するだけの財政措置が行われていることが前提であることはいうまでもないが、さらに独立行政法人におけると異なり、国立大学法人の評価は決して公財政資金の節減だけを目的として行われるものではないことが強調されるべきである。

例えば、良い評価が与えられ、教育研究活動上の必要性が認められた場合には、資金配分の増加等のポジティブフィードバックがなされるなど、評価はさらなる教育研究の充実を促すインセンティブとなるように活用されるべきである。逆に評価が必ずしも芳しくなかった場合にも、単に資金配分を減額するというのではなく、評価が芳しくないことの原因を明らかにし、改善するためにはいかなる努力が必要かということを当該国立大学法人に検討させる契機として利用されるべきである。

## 第 章 財政および会計

国立大学を法人化する場合に財政および会計のあり方は重要な問題であるが、これらの問題については、すでに国大協財政第1次報告のかなり詳しい検討報告が公表されているところであり、本章においては、財政および会計に関して基本的な論点や方向性を述べるにとどめる。なお、以下の叙述でも、国が国立大学の設置者としてその経費を負担すべきことを当然の前提としている。

### A 財政

#### (1) 基本的な考え方

法人化される国立大学の財政制度を設計する目的は、大学における教育研究および管理運営の自主性自律性を高めつつ、設置者たる国から大学の運営および施設設備に要する安定的かつ十分な財源措置を確保することにある。

この国立大学法人の財政（国からの財源措置）のあり方については、「中央省庁等改革に係る大綱」（平成11年1月26日）や独立行政法人通則法案の公表後、大学や国大協以外の場でも検討されてきたが、その影響力という点でとくに留意すべき文部省と自民党における現時点での検討結果は、概ね以下のものである。

文部省「検討の方向」では、土地建物の各大学への現物出資、大学自己収入の各大学への直接計上などの方向性は示されているが、運営費交付金については教育研究活動水準の維持・向上という観点から、その積算方法や中期計画での予算記載方法が、施設整備費や長期借入金については抽象的な方向性が、それぞれ検討課題として指摘されるにとどまっている。逆にいえば、財政制

度については今後の検討の余地が大きいだけに、大学側からの建設的な提言や問題提起が重要な意味をもつと考えるべきである。

他方、自民党提言では、借入金の返済や長期的な施設整備を円滑に進める仕組みの必要性、運営費交付金の十分な確保などには言及されているが、主として国費で運営される国立大学には国の行政関与・責任が当然伴うこと、法人化する国立大学への財源措置については財源保障よりも競争的資金配分と運営・財務の効率化が強調されていることなど、財政、財務面でみる限り、国立大学にとってはかなり厳しい内容となっている。

こうした厳しい論調の中で、国の十分な財源措置を確保するには、教育研究の活性化および運営・財務の自律性・効率性を高める国立大学の主体的な努力が不可欠である。このためには、国立大学固有の使命・責務の明確化および教育研究のさらなる充実・高度化要請を前提に、国立大学への国の財源措置の抜本的拡充を求めつつ、教育研究および運営・財務の自主性自律性および効率性を高める財源措置の仕組みを構想する必要がある。そして、法人化される国立大学がこうした方向性を追求する以上、教育研究面とともに、運営・財務に関する大学自らの厳しい内部評価と、国民への情報公開と説明責任を基礎とした外部評価が国立大学に求められるのはいうまでもない。

加えて、十分かつ安定的な国の財源措置を確保する上で、中長期的にもとくに財政面からの制約が一層厳しくなることを認識しておく必要がある。そもそも、国からの自主性自律性と財源措置との間に一般には逆相関関係があり、しかも、財政の破局を回避するため、今後長期にわたり財政再建に向けた「聖域なき」歳出削減が本格化することを踏まえなければならないからである。

そうした厳しい制約条件の下で、今後、国立大学への国のさらなる財源措置を確保するには、国の財政全体の内部予算配分および文教科学振興費の内部予算配分における高等教育および学術研究の優先度の高さ、国立大学への財源措置における機関補助の個人補助への優位性、教育研究への高度化活性化への誘因を高める機関補助の仕組みなどを国立大学自ら国民に説明しなければならない。厳しい財政状況の下では、とりわけ、大学の経営・財務責任と財務情報の公開義務が重要性をもつことになる。

## (2) 共同財務処理の機関

昭和 39 年度以来、国立大学の財政・財務は「国立学校特別会計」において管理運営されている。この特別会計制度については、国立大学全体として予算の編成および確保、そして、国立大学の教育研究および附属病院の医療活動にある程度配慮した財務統制の一部緩和（例えば、財政法の例外規定である、委任経理金の受入れ、長期借入金、弾力条項等）という点で評価される反面、大学審議会答申「21 世紀の大学像と今後の改革方策について 競争的環境の中で個性が輝く大学」（平成 10 年 10 月）にみられるように、国の特別会計制度の下で全国画一的になりやすい国立大学の管理運営や財務統制緩和の限界に大学内外から批判が強まっていた。

国立大学の法人化構想が行政改革の一環であるとしても、各国立大学の特色（例えば、沿革、立地、規模、部局構成等の違い）を最大限活かした個性的創造的な教育と管理運営、それを可能に

する財務統制の大幅な緩和、すなわち、国立学校特別会計制度の抜本的な見直しが国立大学から強く要請されていたのも事実である。したがって、国立大学が大学単位で法人化され、法人への財務統制の大幅な緩和がなされれば、基本的には、国立学校特別会計制度が存続すべき根拠が失われる。

しかしながら、国立大学の法人化後も、次のような業務のためには、国立学校特別会計の機能の一部を引き継ぐ何らかの機関が必要と考えられる。それは、個々の国立大学法人では効率的な実施の難しい、長期低利資金の調達（または債券発行）、長期債務の返済、大規模な施設整備（キャンパス施設移転を含む）などの業務であり、これらは国立大学法人の共同財務処理として一括実施するほうが管理運営コストおよび財政コストの両面でより効率的だからである。ただし、こうした共同財務処理機関がいかなる組織形態や管理運営方法をとるにせよ、それが、護送船団型の大学運営・行政の手段にならないよう、すなわち、法人化による大学運営・財務の自律化・多様化・弾力化、そして、経営責任・財務責任・説明責任の明確化を阻害しないよう、共同財務処理機関の制度設計に当たっては、その業務および機能の限定、各国立大学法人との責任関係の明確化等に留意する必要がある。そうでなければ、かかる公的機関の設置は、国立大学法人化の理念のみならず、行政機構の整理合理化という行政改革方針にも逆行するものとして容認されないであろう。

### （３） 国の財源措置等のあり方

#### （ア）財源措置の基本性格と算定方式

法人化といっても、そもそも独立採算制を前提としない国立大学の場合、その通常の運営や施設設備に要する経費の負担が設置者である国の責務であることはいうまでもない（第Ⅰ章（６）参照）。そして、すでに決定された独立行政法人制度の財源措置によれば、国の財源措置は経常的運営費である運営費交付金（公債発行対象経費とはならない投資的経費を含む）と投資的経費である施設費（公債発行対象経費）に大別され、前者の運営費交付金については、「事前関与・統制を極力排し、事後チェックへの重点移行を図るため」として、用途が特定されず（いわゆる「渡し切り」）、翌年度への繰越しができ、しかも、補助金等適正化法の適用を受けない「交付金」であるとされている。これは、現行の特別会計制度における財務統制に比較しても、さらに大幅な緩和・弾力化が図られているのである。したがって、国の財源措置の検討に関する限り、国立大学法人の場合も、独立行政法人制度を前提とし、大学に相応しい改善点を模索するという方法をとるべきである。

以下の（イ）（ウ）で、運営費交付金、施設費等の望ましい条件を具体的に述べるが、現在の国の財源措置について全く検討されていない重要な論点は運営費交付金の算定方式である。この算定方式の参考とすべき具体例として有力視されているのは、同様に用途の特定されない「地方交付税交付金」の方式といわれており、ここでも、大学の「標準的経常経費額」から「標準的経常収入額」を差し引いた差額を「運営費交付金」とする算定方式を念頭におく。他の算定方式がとられる場合にしても、算定方式は客観性と透明性の高いルールとして法定されること、算定に大学の個性・特性が反映されること、大学独自の財源獲得努力を阻害しない仕組みとすることなど

が肝要である。

#### (イ) 運営費交付金のあり方

交付金算定の客観性、普遍性および公平性を確保するため、算定の際の基準収入要素には、各大学に共通し、大学自らの獲得努力を原則として必要としない収入のみ計上する。

研究の高度化と財務の充実に向けた大学の自主的な資金確保努力を損なわないよう、大学外部から調達する研究資金（産学連携等研究収入、用途指定寄付金収入等）は交付金算定におやいて収入要素から除外する。

経営・財務の責任・自立性を明確にするため、大学の自己収入（学生納付金、受託研究収入、寄付金収入等）は各大学の収入に直入（直接計上）する。

経営・財務の自立性・弾力性を高めるため、運営費交付金の使途および年度繰越しに大学の裁量性を認める。

教育研究の中長期的な計画性に合致するよう、交付金措置の少なくとも中期的な確実性・安定性を大学に保障する（計画期間の交付金総額を予め決定する方式が望ましい）

経営、財務の自律性と効率化努力を促すため、経営効率化の成果として発生する剰余金および積立金の処分（使途）に大学の裁量性を認める。

基盤的な教育研究経費に充当される交付金部分の算定においては、学生数、教官数、施設面積等を基礎とし、その安定性と持続性を重視する。

大学自ら教育研究の高度化・活性化を促すため、高度先端的な教育研究経費に充当される交付金部分の算定配分には、大学内部での学術研究評価を基礎とする。

#### (エ) その他の財源措置のあり方

まず、基本財産については、次のような条件整備が望まれる。

国立大学の教育研究活動に現在用いられている土地建物、当該国立大学に国が現物出資をする。現物出資が困難な場合は、国有財産を大学が無償使用できる。

国立学校特別会計が抱えている債務を個別の法人に継承させることがないようにする必要がある。

重要な財産の処分には主務大臣の認可を要するとしても、可能な限り大学運営の自主性と計画性を尊重する。

大学に対する寄付金について、従来通りの税制上の扱いが受けられるよう、国立大学法人は税法上の公共法人（法人税法2条5号）とすべきである。

地方公共団体による国立大学への自主的な寄付行為を可能とするよう、関係法令を改正する。次に、施設整備費についても、次のような条件整備を望みたい。

大学の施設整備中長期計画および既存施設の減価償却状況を踏まえ、運営費交付金とは別に、国が施設整備に要する費用を大学に交付する。

財政事情による国の施設整備費の不足、大学による計画的な施設整備の重要性などを考慮し、施設整備における大学の自律性と計画性を確保するため、共同財務処理機関だけでなく、国立大学法人において国の債務保証の下に長期借入金および債券発行が行えるようにする。

## B 会計

### ( 1 ) 基本的な考え方

これまで個別大学における予算の会計処理は、基本的には国の予算の執行の一部として、予算・決算令をはじめとする政府の会計処理原則と同様の統制をうけてきた。もちろん A で述べたように、国立大学の予算決算を集合的に処理する国立学校特別会計制度の下で、集合的なレベルでは年度間の流用、施設整備のための借入金などが認められるなど、一定の柔軟性を保障する措置があったことも事実である。また個別大学においても、とくに「校費」として配分される額の使途については、他の政府部局には認められない裁量を与えられてきた。しかし予算の統制の原則は政府予算と基本的に同様であった。

しかし他方で、大学の教育研究は、本来きわめて多様な側面をもっているものであり、こうした統制のあり方に対して国立大学の内部で大きな不満が生じていたことは周知の通りである。またそれが予算の執行の効率性という面から見ても一定の問題を生じさせていた。それが輻輳して、国立大学において国費が真に有効に使われていないのではないかという疑念を生じさせ、日本の研究教育のための資源配分が国際的にみても低位にあるにもかかわらず、国の国立大学への予算配分を増加させるうえで、一つの障害となってきたことも事実である。

国立大学の法人化が目指されるとすれば、その大きな目的の一つは、まさにこうした問題点を克服することでなければならない。こうした観点から、新しい大学法人における会計処理には、国立大学における自主的な教育研究を保障すること、またそれを効率的に行うこと、そしてそれを国民に広く公開することが必須の条件となる。それを通じてこそ国民の信託に応える、という意味でアカウンタビリティを保障することができる。( 2 ) 独立行政法人の会計基準

法人化される国立大学の会計制度は、基本的には国立大学に対する財源措置の枠組みに依存する。その枠組みが明確にならなければ、会計制度のあり方を具体的に設計するのは困難である。しかし、独立行政法人に「企業会計原則」(企業会計の原則というべきか)を導入することはすでに既定方針となっており、その方針に沿って平成 12 年 2 月には、総務庁の主催による研究会から「独立行政法人会計基準」(以下「基準」という。)が公表されている。

そのため、ここでは「基準」の考え方を前提としながらも、それを国立大学に適用したときに予想される弊害をあらかじめ検討し、大学の役割に適合する会計制度ないしはその運用方式を設計するうえで、とくに注意が必要な最小限の問題点を提示しておくこととする。もっぱら公共的な行政サービスを提供する独立行政法人と営利企業の違いは「基準」においても考慮されているが、大学が提供するサービスの特性が十分に考慮されているとはいえないからである。

独立行政法人に企業会計の方式を適用するということは、年度ごとの収支計算に代えて、収支の年度間配分とストックの繰越しを認めるということである。各年度の活動成果にかかわる収入・支出だけを選んで集めれば、年度ごとの余剰が利益または損失として計算され、それ以外の収支はストックとして繰り越されたうえで、例えば設備の減価償却のように将来の損益に算入される

か、あるいは債務の弁済のように損益と関係なくその後の収支で相殺されていく。営利企業では、この利益が業績の評価や予測に使われて、役員の報酬や企業の発行する証券の価格などに影響する。

しかし「基準」にも指摘されている通り、独立行政法人の支出は、国の公共的な事務および事業を確実に実施するためのものであり、より多くの収入をあげるためのものではない。収益性の低い法人を淘汰して、収益性の高い法人に国が投資をしようというわけでもない。収入・支出の期間配分によって利益が計算されとしても、その利益が表すのは独立行政法人による事業の実績ではなく、定められた業務を遂行するうえでの資源の利用効率か、そうでなければ国による財源措置の適否である。

## (2) 国立大学法人の会計制度

このように、定められた業務を効率的に実施することを期待されている独立行政法人にとっても、利益の指標が果たすべき役割はごく限られたものでしかない。まして国立大学に求められるのは、あらかじめ決められた定型的な行政サービスではない。学術の発展を担う大学のような機関では、コストの許す範囲で少しでも教育研究の質を改善するのが使命である。そこでは、利益に基づく業績の評価はおろか、サービスの水準をあらかじめ所与としたコストの管理も意味をなさないの

である。独立行政法人の利益計算は、基本的には中期計画に盛り込まれた業務を達成するのに応じて、財源である運営費交付金等を取り崩して収益に変え、業務の実施に伴う費用と対応させる仕組みになっている。しかし、学術研究のフロンティアを開拓し、その成果を学生や広く社会一般に伝える役割は、どれほどアカデミック・プランがすぐれていても、あらかじめ計画して達成できるわけではない。予算に制約されながらの試行錯誤から、新たな知見が得られることも多い。歴史上、そうした営みが科学・技術を支えてきた事実は過小に評価されるべきでない。上述した利益の指標は、その貢献と直接には関係がない。

大学のような機関にとって、利益は大きいからよいわけでも、小さいから悪いわけでもない。国立大学に企業会計の方式を導入する狙いは利益の計算にあるのではなく、従来は年度ごとに求められてきた収支均衡の制約を、教育研究活動の実態に合わせて複数年度にならす点にある。そうした収支予算の合理化を離れて、利益を基準に大学の運営効率等を評価したのでは、コストを伴う主体的なサービスの改善を阻害することにもなりかねない。サービスの質を下げた収益性を高めたり、損失の補填を期待して効率性を軽視したりするインセンティブが働くからである。

国立大学の業績は、教育研究や社会貢献など、それらが提供したサービスの実質的な評価に基づいて判断されるほかはない。利益指標を利用できるとすれば、大学への運営費交付金の配分に当たって、そうしたサービスの品質評価を補完するくらいであろう。同じ分野の専門家にその品質を高く評価されながら利益を出せない大学にはより多くの資金を交付し、また利益を出せる大学にはそれを留保して自由に利用させる一方で、品質評価が低いのに利益が高い大学には、その原因を調査したうえで交付金を押さえる工夫があってよいのかもしれない。

以上のように、企業会計を独立行政法人に適用しようとした「基準」と比べても、なお国立大学

の会計制度では、利益のもつ意味が限られている。もちろん、年度間での国庫金繰越しを広く認めるのであれば、その実態に合った会計制度を整備するのは当然である。しかし、それに必要なのは収支を期間配分する仕組みであり、損益計算書や貸借対照表はそのために企業会計から借用した道具にほかならない。二つの計算書をつないでいる利益は、その仕組みの副産物として上記のような補助的な役割を期待されるだけである。企業会計の原則はもとより、「基準」の考え方も、国立大学への適用に当たっては慎重な検討が望まれる。外部の独立監査人による会計監査についても同様である。

なお、同じ大学でも、私立学校には従来から文部省令である「学校法人会計基準」が適用されてきた。そこに定められた計算書類に損益計算書はなく、代わりに消費収支計算書で消費収支差額、すなわち消費収入（法人の負債とされない帰属収入から基本金組入額を引いたもの）と消費支出の正味、を計算することになっている。企業会計における損益に対応する指標であるが、そこでは利益を高めることではなく、消費収支の均衡により投下資金を維持する予算管理が意図されている。国立大学法人の会計制度を設計する際には、この私立学校法人の会計基準との関係をも考慮しつつ国立大学に相応しい会計制度のあり方を検討する必要がある。

#### （４）その他の問題点と検討課題

国立大学法人に独立行政法人の会計基準を適用するとすれば、そのほかにも検討されるべき問題点は少なくない。以下では、とくに注意しておくべき点を補足する。

まず第１は、収入・支出の年度間配分に使われる貸借対照表の、より積極的な役割である。それは、年度を跨いで繰り越された収支の残高であると同時に、保有するストックの一覧表として、資金の調達源泉である負債や資本と、資金の運用形態である資産とを対照表示する。運営費交付金等の受入れによる債務とか、政府等の出資や利益の積立てによる資本とかが、固定的な資産や運転資金等に充てられている状況を開示して、法人の実態を明らかにする役割を担っているのである。

この貸借対照表に本来の役割を求めるには、個々の法人が、例えば減価償却等による留保資金を自主的に運用したり、一定の条件のもとで不足資金を借り入れたりする権限をもち、政府等の計画的な支出と合わせて長期的な視点からの設備投資を計画できる体制が必要ではないか。利益による評価になじまない法人に、どこまで財政面の自律性を与えるかは重要な論点だが、資金の調達にも運用にも権限のない法人では、貸借対照表を作成しても収支の管理に用いられるだけである。とくに国立大学では、学生・院生の増加や教育研究水準の高度化にみあう新規設備の整備が遅れる一方、老朽化した既存設備の更新やメンテナンスにも計画性が乏しく、資金の有効な活用という点で従来から大きな問題を抱えてきた。大学に企業会計の方式を適用する背景には、そうした問題を解決しようという狙いがあったはずであろう。Aで述べた国立大学共通の財務調整機関の創設とともに、個別大学における財政的な自律性を伴った会計制度の設計が望まれるところである。

第２は、いわゆるセグメント情報の開示にかかわる点である。独立行政法人会計基準は、法人の業務が多岐にわたる場合には業務セグメントごとの財務情報を開示するよう求めている。確かに

国立大学は、一般に多くの部局を擁するとともに、教育・研究・社会サービスなどの多様な機能を果たしている。したがって、企業会計にならったセグメント別の情報開示が、大学の実態に対する社会の理解を深め、アカウンタビリティの保障という局面で重要な意味をもつ可能性は否定できない。

しかし、大学の資源や活動成果は、企業などの場合にくらべても、それぞれのセグメントに割り当てるのが難しい。そこでは、各部局が並存して互いの活動を補強するだけでなく、教育研究などの個々の機能も、たえず総合的な観点から体系化が図られている。大学全体に共通する活動成果を安易に各セグメントへ配分する管理の方法は、大学の本質ともいべき総合性を損なう方向に働くおそれもある。しばしば話題になる学部別の授業料とか附属病院の完全独立採算制などを含め、個別部局の採算を総合性に優先させるような動向には、十分な慎重さをもって対処する必要がある。社会への情報開示と大学運営の合理性とを両立させるセグメント管理が望まれる。第3に、独立行政法人会計基準を導入すること自体の費用と便益を十分に考慮する必要がある。大学における教育研究活動は、個々の部局や教室・研究室ごとにきわめて多様な形で進められており、以下のCで述べるように、経理の実務も企業会計のように発生ベースで統一するのは容易でない。その費用にくらべて、一般企業や独立行政法人に準じた会計情報を作成する便益は、前節でみた通り、ごく限られたものでしかない。費用をかけても、便益がそれを超えないというのでは意味がない。

### C 経理事務

現在の国立大学における経理事務は、会計法をはじめとする国の財政に関する法令の定めにしたがい行われており、予算の適正な執行という観点から経理事務について厳しい制約が加えられている。国立大学が法人化される場合には、大学における経理事務については会計法等の国の財政に関する法令が直接適用されることはなくなるが、大学が会計規程等を定め、これにしたがい事務処理をしていくことについて別途適正化のための規制が加えられることになる。このことは、法人化された大学が公財政資金により支えられる以上、当然のことである。しかし、これまでの国立大学においても、経理事務を合理化する余地があるにもかかわらず、法令等の制約により実現が不可能であったことがきわめて多い。法人化を機に、財務諸表等の開示・会計監査などにより透明性を高めつつ、経理事務の効率化を進めるべきであり、経理事務に関する規制は極力弾力的なものとする必要がある。

以下では、国立大学の経理実務の立場から、法人化された場合の経理事務について効率化の観点から必要と考えられることの例を挙げることにする。

#### (ア) 収入関係

授業料や諸料金の収納方法として、現金自動収納機の導入や、金融機関（郵便局を含む。）の振込み、プリペイドカード、クレジット方式、デビット方式など多様な収納方法の利用を可能とする必要がある。

#### (イ) 契約関係

電気、ガス、水道、電話のほかにも、電子計算機や複写機等の貸借・保守の契約等、長期継続契約として締結することができる契約の範囲を拡大する必要がある。また、契約書の作成が必要となる契約の金額を法人の規模に応じて自主的に設定するなど、契約事務の簡素化を進める必要がある。

#### (ウ) 旅費関係

出張の手続を簡素化するとともに、民間旅行者への交通・宿泊機関等の手配等の業務の委託や支払決済方法の合理化などを通じて事務を簡素化する必要がある。

#### (エ) 支出関係

1契約毎に1支払伝票を作成するような事務処理とせず、一定期間分をとりまとめて1支払伝票を作成することも可能とすることなど、事務処理を簡素化する必要がある。

#### (オ) 給与関係

給与の支払は職員全員について口座振込みによることができることとし、また保険料等の控除を可能とする必要がある。

#### (カ) 物品関係

物品については取得・管理・報告等の手続を極力簡素化し、とくに少額の物品については適用対象外とすることも認める必要がある。

また、他の国立大学法人その他の機関との間における教官の流動に伴う物品の移管を無償で行うなど、流動化人事を活性化するための措置をとる必要がある。

#### (キ) 財産の使用関係

法人が所有する土地・建物等については、有効活用できるように法人が自主的な方針および基準にしたがい使用許可等を行うことができるようにする必要がある。

#### (ク) 計算証明関係

主務官庁等への報告を極力簡素化するとともに、報告の様式については会計検査院への各種報告書の様式と合わせることが必要である。

### 終章 今後の検討に向けて

本報告書で扱った問題をも含めて、東京大学として今後検討が必要であると考えられる主要課題を、ここで述べておく。

まず、東京大学が法人化に向けて何らかの方向性を決定した場合には、国立大学法人としての東京大学のさらに具体的で詳細な制度設計が必要である。本報告書は、もし東京大学が法人格をもつとすればという前提の下に、全国の国立大学を念頭において、しかも基本的事項だけを、総長の諮問機関として研究したものである。そこで今後は、東京大学として本学のもつ様々な特性に十分な考慮を払いつつ、法律、政省令または学内規則によって規定すべき東京大学の法人制度について、より立ち入った検討が必要となろう。とりわけ

東京大学の執行体制と意思決定システム、とくに部局自治との関係

総長の選考方法

東京大学の教職員の身分および人員管理

東京大学と主務官庁との関係、とくに協議契約関係の具体像

東京大学の活動目標・活動計画の詳細

東京大学の活動に対する評価の仕組み

国立大学法人の連合組織ができるとすれば、それとの関係

国立学校特別会計に代わる共同財務処理機関の仕組み

運営費交付金等の財源措置の詳細

国立大学法人に相応しい会計基準のあり方

東京大学が法人化を決定した場合には、その具体的な移行プロセス

等々、検討すべき事柄はきわめて多い。

すでに国大協特別委員会や文部省調査検討会議においても、国立大学に相応しい制度設計の検討が進められているが（序章（２）参照）東京大学としても、これらの機関との連携を保ちつつ検討を深めて、事態の進展に適時適切に対応すべきである。

次に、このような法律的な制度の問題を念頭に置きつつ、21世紀における東京大学のあり方に関する長期構想を検討することも必要である。東京大学では、東経懇および検討会の理想形態WGにおいてこの種の問題を検討してきた（東経懇につき第Ⅰ章（３）、理想形態WGにつき序章（１）参照）。しかし、いずれにも制約があった。前者は、評議会の下に置かれた懇談会であるが、東京大学の法人化を視野に入れたものではなく（東経懇報告書「はじめに」参照。学内広報1172号4頁）、後者は、法人化問題を睨みつつ東京大学の理想的なあり方を自由に論じたものであるが、総長の諮問機関たる検討会のWGにすぎなかった。

そこで、法人化を視野に入れつつ、21世紀中葉の世界戦略を見据えた上での東京大学のあるべき姿を、全学的に検討することが必要である。具体的な課題としては、

一国際的国内的展望を背景とした東京大学の使命

一長期展望に基づく東京大学の経営方針

一それらを受け取る形での東京大学憲章の内容の提言

東京大学の内部組織の点検および拡充・再編成の仕組み

一事務機構の再構築

一東京大学における資源配分の方法

一東京大学における教育研究の高度化活性化の方策

一活動の透明性・効率性を確保する措置

一東京大学の財政基盤の確立方策

等々が挙げられる。ちなみに、文部大臣の諮問機関として「21世紀の大学を考える懇談会」が発足したことは、すでに述べた通りである（第Ⅰ章（７）参照）。

これらの課題の検討は、これまでに東京大学が行ってきた様々なレベルでの検討の結果を最大限

に活用するにしても、なお莫大な時間とエネルギーを要する大作業である。また、相互に密接な関連をもつものであり、検討の仕方においてもそれなりの工夫が必要であろう。いずれにせよ、東京大学の未来は、現在着手している改革を一層強力に推進するとともに、新たにこのような課題について全学を挙げての検討なくしては開けないことだけは確かである。このことを付言して報告を終えたい。

#### 国立大学制度研究会名簿

座長 法学政治学研究科	副学長	青山善充
農学生命科学研究科	副学長	小林正彦
法学政治学研究科	教授	森田 朗
法学政治学研究科	教授	山下友信
法学政治学研究科	助教授	山本隆司
医学系研究科	教授	永井良三
理学系研究科	助教授	真行寺千佳子
経済学研究科	教授	斎藤静樹 (H12.8.1~)
経済学研究科	教授	宮島 洋
経済学研究科	助教授	大日方隆 (H12.3.21~7.31)
総合文化研究科	教授	永田 敬
東洋文化研究所	教授	羽田 正
社会科学研究所	所長	廣渡清吾
生産技術研究所	教授	西尾茂文
大学総合教育研究センター	センター長	金子元久
事務局	企画調整官	及川雅勝
事務局	人事課長	山下 馨 (H12.3.21~3.31)
事務局	人事課長	日向野隆司 (H12.4.1.~)
事務局	主計課長	田添美樹夫 (H12.3.21~3.31)
事務局	主計課長	箱田規雄 (H12.4.1~)