

# 国立大学の一法人複数大学制度等について

平成31年1月31日

国立大学の一法人複数大学制度等に関する調査検討会議

## 国立大学の一法人複数大学制度等について

### はじめに

我が国の国立大学は、1877年の東京大学創設に始まり、1886年の帝国大学令、戦後1947年の学校教育法制定、1949年の新制国立大学という流れを経て、2004年法人化を迎えた。法人制度の検討に当たっては、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」の最終報告『新しい「国立大学法人」像について』（2002年3月26日）において、法人化を大学改革のために最大限活用すること、国立大学の使命や機能を従来以上に実現させること、大学の自主性・自律性を尊重するとともに運営上の裁量を拡大し国立大学の多様化に途を拓くことといった基本的考え方が示された。

これらを踏まえ、法人化以前から学長が意思決定を行うなど大学運営について組織的自律性が一定程度確保されており、学長を中心とした組織運営体制の確立が進みつつあったことや、経営と教学の一体的な運営・合意形成を可能とする仕組みが必要とされたことなどから、以来、国立大学法人においては、大学ごとに法人格を与えて一法人一大学とするとともに、法人の長と大学の長を共通のものとするすることで経営と教学の一体的な合意形成を可能とし、そのリーダーシップの下に大学運営を行うことを法の下で定めている。

以降、6年間の中期目標・中期計画の策定と国立大学法人評価委員会による評価という新たな仕組みの下、第一期の始動期を経て、法人化の長所を生かした改革を本格化させる第二期にはミッションの再定義を実施し、「大学改革実行プラン」において国際競争力ある人材育成や知的基盤の形成等のため「多様な大学間連携の制度的選択（一法人複数大学（アンブレラ方式）等）」について、例えば地域や機能別に、多様な制度的枠組みの整備を検討するとされてきたほか、2014年には、より戦略的な大学運営を可能とするガバナンス体制の構築のための法改正がなされている。

法人化から15年、第三期の折り返しに差し掛かり、国立大学法人は大きな環境変化の中で、法人の長としての意識を持った学長のリーダーシップの浸透によって、それぞれの法人の特色を生かした独自の構想やプロジェクトの立ち上げなどをはじめ、意思決定の迅速化、IRやURA等の専門人材の活用による経営機能の強化、業績評価の導入やテニユアトラック等弾力的人事制度の導入、外部資金の積極的確保など、これまで着実な進展を見せてきた。

一方で、グローバルな競争や人口減少期におけるイノベーション創出の必要性、さらには限られた国家財政状況における自律的運営等、国立大学に対する社会からの期待と経営機能の強化に向けた取組を求める声がかつてないほど高まる中において、国立大学法人制度も多様化するニーズや時代の進展に合わせた進化を遂げるべきであるとの主張が各種閣議決定文書や中央教育審議会の答申でもなされている。具体的には、「国立大学法人法を改正し、一法人の下で複数の大学を運営できる制度を導入する」（経済財政運営と改革の基本方針2018（平成30年6月15日閣議決定））、「経営基盤の強化と効率的な経営の推進のため、国立大学の一法人複数大学制の導入、経営と教学の機能分担等にかかる国立大学法人

法等の改正」(未来投資戦略 2018—「Society5.0」「データ駆動型社会」への変革—(同日閣議決定))等、教育研究機能と経営基盤の強化の観点から法人統合の必要性が言及されている。また、一部の国立大学において法人統合を模索する動きがなされている。

このような動向を背景に、本検討会議は、国立大学の一法人複数大学制度の設計等について必要な検討を行うべく 2018 年 9 月 19 日に設置され、計 7 回にわたり議論を行ってきた。その観点として、一法人複数大学制度とそれに連なる経営と教学の役割の分担は、現行制度を大きく転換し得るものであるが、国立大学の自主性・自律性のもとその運営の在り方について可能性を広げるという方向性においては、法人化当時の考え方と変わるところはないことから、現行制度における経営と教学の一体的な運営・合意形成を可能とするといった趣旨を担保しつつ、各大学が求める一法人複数大学制度をどのように制度化していくべきかを柱としてきた。

議論に当たっては、本制度の導入を検討している国立大学法人の協議体からヒアリングを実施し、大学統合との違いや法人統合によるメリット、具体的に目指される姿等も踏まえたほか、国立大学法人の運営がこれまでの成果を踏まえつつもさらにダイナミックなものとなることを可能とする、より現実的で効果的な制度とすべく検討を行ってきた。

本報告が、我が国の高等教育と学術研究を支える国立大学の発展と飛躍を支えるべく、政府における制度化に向けたさらなる検討に資することを期待したい。

## 1. 一法人複数大学の意義・必要性

- 一法人複数大学制度においては、複数の大学の教育研究資源を確保することができるとともに、その教育研究資源を、各国立大学のミッションを踏まえ効果的・効率的に配分・利活用することが可能となる。
- そして、一法人複数大学制度を活用し、法人を統合することにより、社会に対する存在感・発信力の強化が期待できるとともに経営刷新や大学改革等の取組みを大きく進めることが期待される。
  - 一例として、法人内の教員組織や研究組織の再編・統廃合の弾力化・加速化、さらには既存の大学間の枠を超えた新たな教育研究部門の設置等が期待される。
  - また、それぞれの大学に所属する学生にとっても、より多様で魅力ある教育を享受できる可能性が高まる。
- このような効果は大学統合を伴う法人統合によっても期待されるものであるが、この場合、各大学が培ってきたブランドや特色の喪失、立地地域から大学が消失する可能性といった地域の不安、遠距離間の大学の統合による経営の非効率といった課題が考えられる。
  - しかしながら、一法人複数大学制度については、各国立大学が創設以降培ってきたブランド力や大学が置かれた地域との関係性、卒業生をはじめとする人脈、そして研究機関や企業等の連携・協働の維持を前提にしつつ、これらを活かしながら、法人統合による経営力の強化や教育研究の質の向上を図っていくことができるという意義を有する。
- 今日、18歳人口の減少、高等教育の国際展開や地域創生への貢献といった様々な課題・責務に直面する中、各国立大学法人には、それぞれのミッションに対応していくための最も効果的な組織形態や経営と教学の在り方を自らの判断で取捨選択していくことが求められる。その中で、迅速な意思決定が可能であるなど、一法人一大学の仕組みの意義は変わることがないため、一法人一大学の原則は維持しつつ、一法人複数大学制度を各国立大学法人の意思・判断に応じて活用できる仕組みとしていくことが必要である。
- ただし、各国立大学法人が一法人複数大学制度の利用を具体的に検討・構想するにあたっては、安易な法人の統合や単に屋上屋を重ねるような運用とならないよう、大学連携や大学統合との違いに留意しつつ、一法人複数大学制度の活用の目的や将来的なビジョンをしっかりと検討することが求められる。また、法人統合にかかるコストと統合により期待される効果について明らかにしていくことが求められる。

## 2. 一法人複数大学の基本設計の在り方

### (1) 法人の長と大学の長の役割分担

(法人の長と大学の長の役割を分担することについて)

- 現行の国立大学法人法は、法人の長と大学の長の一致を原則としているが、一法人複数大学制度においては、法人の判断により、法人の長と大学の長の役割の分担を可能とすべき。
- 法人の長と大学の長の役割を分担することについては、法人がその状況に応じて柔軟な選択を行えるようにすることが基本である。一法人複数大学の設立に際しては、まずは統合する法人間で、法人の長の人物像や役割も含めて議論がなされることになると考えられるが、統合後も法人の運営状況に応じて柔軟に選択できることが必要である。
- その際、法人の長と大学の長の役割を分担することの目的や期待される効果等について、法人経営の観点のみならず、教育研究の観点からも議論がなされる必要があり、分担するかどうかの選択に当たっては、現行の経営協議会、教育研究評議会又はそれら双方の委員から構成される学長選考会議を活用することが考えられる。  
この中で特に学長選考会議は、これまでも、当該法人の運営に当たってどのような資質が必要であるかという点から学長の選考を行ってきており、そのような知見を踏まえれば、今後の法人の運営体制を検討する組織としても適当と考えられる。
- また、その選択に当たっての検討においては、分担をした場合の法人の組織体制の在り方や意思決定プロセス等、具体的な構想も併せて検討される必要がある。
- なお、法人の長と大学の長の役割を分担するに当たっては、大学の自律性を担保しつつ、個々の国立大学法人が法律によって設置されていることを踏まえ、文部科学大臣の関与を定めることが必要である。

(法人の長の役割)

- 法人とは、法律上の権利義務の主体であり、財産の帰属主体である。このような法人の長は、法人全体に対して監督責任を負うのみならず、経営や法人の諸問題についての責任を負うこととなる。
- そのため、法人の長は、法人経営の責任者として、法人の人材・資源・予算を掌握し、そのリーダーシップのもと組織のガバナンスを維持し、法人の目標や業務の成果の最大化を任務とすることとなり、管理運営上、大学の長よりも上位に置かれるべきである。
- 法人の長が有する権限を法人内でどう委譲するかについては内部統治の問題であり、

法人により様々な形態や方法があり得るべきである。ただし、法人の長と大学の長の意見が分かれ法人内で対立が生じることのないような仕組みとすることが必要である。

- 法人の長には、経営に長けた者が就くことが望ましいが、国立大学法人の主たる業務は教育研究を行う国立大学の設置・運営であり、教育研究に関する理解も有する必要がある。
- 現行の国立大学法人法の「学長」の職務は「学校教育法第 92 条第 3 項に規定する職務を行うとともに、国立大学法人を代表し、その業務を総理する」と規定されており、一人の学長が、大学の長としての職務（学校教育法第 92 条第 3 項に規定する職務）と法人の長としての職務（国立大学法人を代表し、その業務を総理する）を併せ持つという考え方となっている。

一法人が複数の大学を設置する場合において、その全ての大学について、法人の長と大学の長の役割を分担し、法人の長とは別に大学の長の職務を行う者を置いた場合、当該法人の長は、大学の長としての職務を行わないこととなる。この場合については、国立大学法人法制度上、法人の長を現行法のとおり「学長」とすることは適切でないため、公立大学法人制度や独立行政法人制度も参考に「理事長（仮称）」とする必要がある。

また、このような整理の仕方とは別に、そもそも現行の「学長」の職務を国立大学法人を代表しその業務を総理する「理事長」と校務をつかさどり所属職員を統督する「大学の長」とに分けるといった意見や、一法人が複数の大学を設置する場合や法人の長と大学の長の役割を分担する場合に法人の長を一律に「理事長」として制度を再構築するといった意見もあり、今回の制度改正の運用状況等を踏まえ、今後必要に応じ実態に即した検討が行われることが適当である。

なお、実際の運用において混乱や誤解が生じないように、各法人において適切な通称を用いることも考えられる。

- 現行法同様、国立大学法人の役職員の任命権は法人の長が有することとなるが、大学の長を別に置くこととした場合、その設置する大学の教員等の具体的な任免等については、大学の自主性の確保や、大学の長が当該大学の職員を統督することに鑑み、大学の長が一定の関与を行うことができるような仕組みとすることが考えられる。

#### (大学の長の役割)

- 大学の長は、学校教育法第 92 条第 3 項に規定する職務を担い、法人全体の経営方針に従いつつ、大学運営の自主性や創意工夫が活かされるよう、教育研究に関する一定程度の裁量や権限を有すると同時に、法人の長に対して責任を負う仕組みとする必要がある。
- 大学の長は、法人組織における職位は「理事」であることが適当だが、他の理事と同格とするのではなく、その担務する国立大学の校務をつかさどり、その職員を統督するという職務に鑑み、他の理事とは異なる権限や役割を持たせることが考えられる。

## (2) 法人の長と大学の長の任命手続

### (法人の長の任命)

- 法人の経営責任を最終的に負う法人の長は、個々の国立大学法人が法律により設置されていることや国立大学を設置運営する使命を踏まえ、経営と教育研究の両方の観点から透明性をもって選考された者について、法人の申し出に基づいて文部科学大臣が任命するものとするのが適当である。

### (大学の長の任命)

- 大学の長の任命については、法人の長が法人運営に責任を有するという観点から、大学の長が「理事」として役員の一人名となることも踏まえ、法人の長が行うべきである。  
なお、法人の長と同様に文部科学大臣の任命とすべきとの意見もあるが、設置する国立大学の運営も含めた法人の責任の明確化や法人の長のリーダーシップの確保の観点からは、適切ではない。ただし、法律で設置される国立大学の運営に一定の責任を持つとの特性に鑑み、任命に当たっては文部科学大臣の関わりを設けることが必要である。
- 大学の長の任命権は法人の長が持つとしても、その選考は、一定程度の透明性が必要であり、例えば、学長選考会議や各大学から意見をを得る手続きをとることや、法人において予め選考方法を定めることなどが考えられる。ただし、法人の長の任命権を没却させることがないように留意すべきである。

### (解任)

- 法人の長及び大学の長のいずれの解任についても、その任命権者が行うことができるようにすべきである。また、解任にあたっては、それぞれの任命と同様に透明性を確保することが必要である。

### (任期)

- 法人の長の任期は、現行法において規定されている学長の任期（2年以上6年を超えない範囲内において、学長選考会議の議を経て、各国立大学法人の規則で定める。）と同じとすべきである。一方、大学の長の任期については、その任命権者である法人の長の任期や理事の任期を踏まえたものとすべきである。

## (3) 法人における意思決定システム（役員会、経営協議会、教育研究評議会等）

### (役員会等)

- 法人の長が最終的な意思決定を行い、その責任を負うべきであり、法人の長以外の者に拒否権を持たせることは経営上の問題を引き起こすことにつながるため、避けることが適当である。

- 役員会は、中期目標の策定や、予算の作成及び執行、国立大学、学部、学科その他の重要な組織の設置又は廃止等について、法人の長が決定をしようとするときに議を経るべき機関である。

このため、一法人複数大学制度において、大学をまたがる法人全体の教育研究の方向性や組織改革等の方針を決定していく際には、当然に役員会の議を経ることとなる。

- このような方針を決定していくにあたっては、経営と教育研究は完全に分離できるものではなく、法人経営と大学の教育研究の方向性が同じものとなるよう経営と教学の一体性が確保されることが必要であり、大学の長も理事として当然に役員会に参画させるべきである。

#### (経営協議会及び教育研究評議会)

- 経営協議会及び教育研究評議会は、審議機関として引き続き法人に置くこととすることが適当である。特に一法人複数大学制度では、法人全体としての目標や計画を念頭に置きながらその運営方針を定めることとなる一方、各大学が有しているブランド力や強み、個性を生かしていくことが想定されるため、経営と教学の一体性の確保の観点からも、法人の長及び各大学の長の双方を経営協議会及び教育研究評議会それぞれに参画させることが必要である。

- 経営協議会は、その審議事項である経営は法人の人材・資源・予算に係る方針に大きく影響を与えるものであり、法人に置き、法人の長が主宰することが適当である。

一方、その運営に当たっては、学外者の意向を経営に反映していくことができるよう、審議事項・方法を工夫していくこと等が望まれる。

なお、各大学に予算権など一定の権限を委任する場合も想定されるため、各法人の判断により、各大学の経営事項を審議する場を別に設けることも許容すべきである。

- 教育研究評議会は、法人に置かれるものの、その審議事項が学則、教員人事、教育課程の編成に関する方針、学生の入学・卒業、学位授与に係る方針等であり、また、各大学には教育研究面について一定の独立性や多様性を持たせるべきであることから、大学の長を主宰者とし、大学ごとにその内容について議論が行われるようにすべきである。

また、法人の長が、教育研究評議会において評議員に対し説明責任を果たすことや、評議員の意見や議論を直接交わすことで、法人経営の方向性を共有し、経営と教学の一体性が十分に確保することができるようにするため、法人の長も参画させることが必要である。

こうした経営と教学の一体性の確保を基本としつつ、一方で、法人の長に期待される職責や業務に鑑みれば、法人運営の機動性や効率性が損なわれないようにする必要もあり、これらを踏まえた会議の柔軟な運用や審議方法の工夫が望まれる。

具体的には例えば法人全体の教育研究について審議するために、各法人の判断で、各大学の教育研究内容にとどまらない法人全体の教育研究の方向性を審議する場を設けることなども許容すべきである。

#### (監事)

- 監事は、国立大学法人の規模にかかわらず法人に2名置くこととされている。一法人複数大学制度にあっても同様に、2名の監事が法人の業務を監査することとなるが、複数の大学を設置する法人の監査業務を行うこととなるため、監事はその期待される役割をしっかりと果たすことのできるよう、監事を支える体制が整えられることが望ましい。

#### (その他)

- 役員会、経営協議会、教育研究評議会等を通じて、法人全体のことを考え、法人運営に参画することができる人材を計画的に養成していくことが各国立大学法人には期待される。

### (4) 中期目標・中期計画、評価

- 法人の中期目標・中期計画には、その設置する各大学の目標・計画が含まれるべきであり、法人全体としての目標・計画と、その設置する各大学の目標・計画について整合性がとられる必要がある。
- 中期計画の策定は、法人経営の責任者である法人の長が、その責任と権限をもって行う最も重要な責務の一つであり、その策定のみならず計画の達成に向け、法人の長のリーダーシップのもと、大学の長と連携をとっていくことが重要である。
- 一法人複数大学制度を活用する法人の評価については、その設置する各大学の評価にとどまらず、法人全体の実績を評価することとなるが、経営を担う法人と教育研究を担う大学それぞれについて、どのように評価していくのか、中期目標・中期計画の在り方も踏まえ、国立大学法人評価委員会において検討することが必要である。

### (5) 指定国立大学法人が統合する場合の扱い

- 指定国立大学法人とそうでない国立大学法人が一法人複数大学制度を活用して統合する場合、当該法人が設置する大学の全てが当然に指定されたとみなすことは適切でない。  
このため、一法人複数大学制度をとる国立大学法人については、現行制度の法人全体として指定する仕組みだけでなく、特例的に、その設置する一部の大学のみを指定する仕組みを設け、法人の判断でいずれかの指定を申請することができるような柔軟な仕組みが必要である。

- 指定国立大学法人に適用される役職員の報酬・給与等の特例等、余裕金の運用の特例等については、その特例の性質に応じ、一法人複数大学制度をとる国立大学法人のうち、その設置する一部の指定された大学のみ適用するもの、法人全体に適用するものを明確にすべきである。その運用にあたっては、大学ごとのセグメント管理の徹底や、法人としての財務状況の確認を行うこととともに、法人として指定国立大学のメリットが最大限生かされるよう留意することが必要である。
- 国立大学法人評価に際しても、指定国立大学とそうでない国立大学を設置する法人について、大学ごとの評価や法人全体としての評価をどう行うかは、指定国立大学の評価の在り方の検討を進めつつ、国立大学法人評価委員会において検討が必要である。

## (6) その他

- 法人の内部組織の在り方については、法人やその設置する施設の多様性に鑑み、法令の範囲内で各法人において検討・判断すべきこととすべきである。
- 一法人複数大学化については、安易な統合・離散がおきないように、統合を検討する法人間でしっかりと議論を尽くし、各法人が所在する地域や経済界、学生等のステークホルダーをはじめ、社会に対ししっかりと説明責任を果たしていくことが必要である。また、統合後の成果についても、しっかりと検証していくことが求められる。

### 3. 一法人複数大学制度の一法人一大学への応用

- 現行の国立大学法人法の学長の職務は「学校教育法第 92 条第 3 項に規定する職務を行うとともに、国立大学法人を代表し、その業務を総理する」と規定されており、教学の責任者としての長と法人経営の責任者としての長を、学長という一つの職により一人の者が担う制度となっている。

これまで、一法人複数大学制度をとる場合を想定した議論を行ってきたが、この一法人複数大学制度の議論を契機に、一法人一大学の場合も含め、法人の長と大学の長の役割分担について必要に応じた見直しが考えられてもよい。

- 現行制度は、法人の長と大学の長を一致させることで迅速な意思決定を可能とするなど、そのメリットを活かしながら国立大学法人運営が行われてきているところであり、このようなメリット以上に、経営力の強化や教学ガバナンスの強化という点で更なるメリットがある場合には、各国立大学法人が法人の長と大学の長の役割を分担することを選択できるようにすることが望ましい。

- このような判断を行うにあたっては、今後の法人の在り方やその法人の長に求められる人物像も視野に、しっかりと議論を行い、分担をする場合の法人の特別の事情や目的を明らかにしていくべきである。また、国立大学法人における経営と教学の一体性の確保が担保されていることが必要である。

- なお、大学の長の役割の分担については、現行の法制度の下で既に一部の法人において導入されている、いわゆるプロボストが想起される。

プロボストについては現時点では日本において確立した概念ではなく、プロボストに求められる役割・権限については別途議論がなされるべきものであるが、このようなプロボストの例については、本検討会で議論を行ってきた大学の長の役割と必ずしも一致するものではないものの、法人の長と大学の長の役割分担に将来的につながり得る取組例であると考えられる。