

国立大学等の法人化に係る議論の経緯と背景



国立大学の法人化までの経緯

- 我が国の国立大学が、欧米諸国と同様に独立した法人格を持ち、真に自主性・自律性を持って運営されるようにすべきとの観点から、国立大学の法人化については、1971年の46答申をはじめとして、長年にわたり議論されてきた。

- 1949年 新制国立大学（官立機関の再編統合）
- 1971年 中央教育審議会（46答申）－ 国公立大学の法人化を提言
- 1984～87年 臨時教育審議会（政府全体で教育問題を議論）
 - － 国立大学の特殊法人化について、中長期的な検討課題として要請
- 1997年12月 行政改革会議「最終報告」
 - ・ 「（国立大学の法人化について）大学の自主性を尊重しつつ、研究・教育の質的向上を図るという長期的な視野に立った検討を行うべきである」
- 1998年 中央省庁等改革基本法成立（橋本行革）
- 1999年4月 閣議決定「国の行政組織等の減量、効率化等に関する基本的計画」
 - ・ 「国立大学の独立行政法人化については、大学の自主性を尊重しつつ大学改革の一環として検討し、平成15年までに結論を得る」
- 2001年6月 文部科学省「大学（国立大学）の構造改革の方針」（遠山プラン）
 - － 国立大学の再編統合、国立大学法人への早期移行等について記載
 - 閣議決定「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」
 - ・ 「国立大学については、法人化して、自主性を高めるとともに・・・民間的発想の経営手法を導入し国際競争力のある大学を目指す」
- 2002年3月 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議
 - － **新しい「国立大学法人」像について最終報告**
- 2002年6月 閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」
 - ・ 「国立大学の法人化と教員・事務職員等の非公務員化を平成16年度を目途に開始する」
- 2003年7月 国立大学法人法等関係 6 法成立（2004年4月国立大学法人成立）

- 人材育成と科学技術振興への投資が、経済再生を始め我が国の発展に真に結び付くよう、対象となる大学が創造的人材養成と研究開発の役割をしっかりと果たすため、新しい発想で構造改革を断行することが重要であるとして、平成13年6月の第10回経済財政諮問会議において「大学（国立大学）の構造改革の方針」を遠山文部科学大臣より発表。

大学(国立大学)の構造改革の方針

平成13年6月
文部科学省

—— 活力に富み国際競争力のある

国公立大学づくりの一環として ——

1. 国立大学の再編・統合を大胆に進める。

○各大学や分野ごとの状況を踏まえ再編・統合

- ・教員養成系など→規模の縮小・再編（地方移管等も検討）
- ・単科大（医科大など）→他大学との統合等（同上）
- ・県域を越えた大学・学部間の再編・統合 など

○国立大学の数の大幅な削減を目指す

スクラップ・アンド・ビルドで活性化

2. 国立大学に民間的発想の経営手法を導入する。

○大学役員や経営組織に外部の専門家を登用

○経営責任の明確化により機動的・戦略的に大学を運営

○能力主義・業績主義に立った新しい人事システムを導入

○国立大学の機能の一部を分離・独立（独立採算制を導入）

- ・附属学校、ビジネススクール等から対象を検討

新しい「国立大学法人」に早期移行

3. 大学に第三者評価による競争原理を導入する。

○専門家・民間人が参画する第三者評価システムを導入

- ・「大学評価・学位授与機構」等を活用

○評価結果を学生・企業・助成団体など国民、社会に全面公開

○評価結果に応じて資金を重点配分

○国公私を通じた競争的資金を拡充

国公私「トップ30」を世界最高水準に育成

大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン

ー大学が変わる、日本を変えるー

平成13年6月11日
文部科学省

大学を核とした3つの改革

改革の方向性

具体的プラン

I. 世界最高水準の大学作り

評価に基づく競争原理の徹底

- ・競争と評価を通じ国公立を問わず「トップ30」（全体の約5%）の大学を世界最高水準に引き上げる重点投資
- ・最先端の研究施設の重点的整備
- ・競争的研究資金を5年で倍増
- ・第三者機関による公正な評価を徹底
- ・社会のニーズへの一層主体的機動的対応を可能とする大学の組織編制の弾力化
- ・情報公開の徹底による外部への透明性の確保

大学発の新産業創出の加速

- ・大学発の成果の産業化の目標
 - 特許取得 : 現在年間100件を10年後約1500件に
 - 特許の企業化 : 現在70件（TLO関連）を5年後約700件に
 - 大学発ベンチャー : 「日本版シリコンバレー」を今後10年で全国に10ヶ所以上創出
- ・上記目標の達成のための取組み
 - 大学の取組 : 全理工学部ビジネス講座を設置し、起業家人材を育成（企業人の教員への登用推進）
 - 企業人の積極的受け入れ、共同研究の推進等による研究における企業ニーズの反映
 - 学内施設の利用促進、共同研究センターの機能強化等による大学発起業の強力な支援
 - 企業に期待される取組 : 企業から大学への委託研究費を5年で1.0倍
 - 企業資金によるキャンパス内産学共同研究施設の整備促進
 - 「冠講座」、「冠奨学金」の大幅増加
 - 産学連携の環境作り
 - 企業との共同研究のためのマッチング機能の強化（目利き人材の養成、ファンド提供 等）
 - 発明補償金制度の上限撤廃等による研究者の産学連携へのインセンティブ強化
 - 「大学・産業人対話会議」の設立（産業界の要請の明確化と産業界による大学の育成支援促進）

国立大学を民の発想を活かした新しい経営システムへ転換

- ・民間的経営原理の導入による法人化 経営責任の明確化、外部人材の経営への参画、学部セクショナリズムの排除、学長リーダーシップの強化、新しい人事システム）
- ・任期付任用・公募制と業績評価による能力主義の徹底

II. 人材大国の創造

世界に通用するプロフェッショナルの育成

- ・大学院に企業人を早期に2万人受入れ 学位取得者の処遇改善）
- ・ロースクール、ビジネススクール等プロフェッショナル・スクールの重点的整備
- ・企業の能力を大学教育に大幅に活用（連携大学院・企業からの教員採用拡大）
- ・世界の最先端現場への派遣による若手人材育成
- ・大学教員の国際公募の推進
- ・理数教育の抜本的強化による創造力ある人材の育成

社会・雇用の変化に対応できる人材の育成

- ・大学の「社会人キャリアアップ100万人計画」の推進（e-ユニバーシティ、コミュニティカレッジ、サテライト・キャンパス、社会人向け短期集中プログラムの整備）
- ・キャリアアップを目指す人材へのインセンティブの付与、意欲ある人材への奨学金制度の充実
- ・IT社会を支える情報化教育の強化

III. 都市・地域の再生

都市・地域と一体となった大学への転換

- ・大学と都市機能を一体化した21世紀型産業・頭脳拠点都市の整備
- ・大学を核とする自治体主導の知的センターの全国展開（大学、企業、NPO等のニーズのマッチング）
- ・自治体から地域の大学への協力を可能に（新たな国・地方協力関係の樹立）

法人化の目的

- 国立大学は我が国の高等教育と学術研究の水準の向上と均衡ある発展に大きな役割を果たしている。
- 自律的な環境の下で国立大学を一層活性化し、優れた教育や特色ある研究に積極的に取り組む、より個性豊かな魅力ある国立大学を実現すること等を目的として、国立大学を法人化。

新しい「国立大学法人」像について

(平成14年3月26日)

- ①大学ごとに法人化し、自律的な運営を確保
- ②「民間的発想」のマネジメント手法を導入
 - 「役員会」制の導入によりトップマネジメントを実現
 - 全学的視点から資源を最大限に活用した戦略的な経営
- ③「学外者の参画」による運営システムを制度化
 - 「学外役員制度」を導入
 - 役員以外の運営組織にも学外者の参加を制度化
 - 学外者も参画する「学長選考委員会」が学長を選考
- ④「能力主義」人事を徹底 ⇒ 「非公務員型」へ
 - 能力・業績に応じた給与システムを各大学の責任で導入
 - 事務職を含め学長の任命権の下での全学的な人事を実現
- ⑤「第三者評価」の導入による事後チェック方式に移行

法人化前の国立大学と国立大学法人との比較

	国立大学	国立大学法人（法人化時）	（参考）法人化以降の制度改正等
組織の位置づけ	● 国家行政組織法上の施設等機関（文部科学省の内部組織）	● 法律により設立される独立した法人	● 組織の位置づけの変更は無いが、世界最高水準の研究力ある大学の実現に向けて、「指定国立大学法人」制度（H28）、国公私共通で「国際卓越研究大学」制度（R4）を創設
ガバナンス	● 学長は大学運営の包括的な責任者 ● 学外者による助言勧告機関である運営諮問会議、部局長を中心とした全学的審議機関である評議会を設置 ● 評議会が学長を選考	● 学長を、法人の長かつ大学の長であり、教学経営双方の最終責任者として位置づけ ● 学内者と学外者の原則同数の構成員により学長を選考（学長選考会議） ● 役員会、経営協議会（半数は学外委員）、教育研究評議会を設置 ● 理事・監事を設置、学外者の参画を義務化	● 学長のリーダーシップの強化と意思決定システムの透明化・明確化等を行うため、累次のガバナンス強化のための制度改正を実施 ・ 副学長・教授会等の職や組織の規定の見直し、学長選考の透明化（H26） ・ 1法人複数大学制度（R1） ・ 学長選考会議を「学長選考・監察会議」に名称変更し学長の職務執行状況の報告を求める権限を付与、監事の体制の強化（R3） ・ 運営方針会議を一定規模以上の大学に義務づけ（R5）
国の関与（目標・計画等）	● 日常的に主務大臣の包括的な指揮監督に服する ● 予算・組織上の要求等に際して、国側の事情を事実上反映	● 大臣の関与は、中期目標の策定、中期計画の認可等に限定 ● 中期目標の策定、中期計画の認可に際しては、大学側の意見に配慮 ● 国立大学法人評価委員会が年度評価及び中期目標期間評価を実施（教育研究面は大学改革支援・学位授与機構が評価）	● 第4期中期目標期間から年度評価を廃止（R4） ● その他、中期目標大綱の提示による国立大学法人に求める役割・機能等の明確化や、意欲的な評価指標の指定等を実施。

	国立大学	国立大学法人（法人化時）	法人化後の制度改正等
会計	● 組織、項、目等に区分され、流用等が制限されている。 ● 単年度主義の原則（支出予算の繰越は制限的）	● 運営費交付金は「渡しきり」、使途の内訳は特定されない ● 運営費交付金も翌年度に繰越可能 ● 自己努力による余剰金は、予め中期計画に記載した使途に充当可能 ● 大学運営基金の活用により中期目標期間を超えて長期に渡って資金運用することが可能	● 運営費交付金：中期目標期間ごとに配分ルールを設定 ● 会計基準：法改正や、企業・独立行政法人の会計基準の改訂に伴い改正（H26・28,R4・6）
人事	● 文部科学大臣の任命権の下、管理職たる事務職員人事は国が管理 ● 学長、学部長等には外国人の任用不可	● 弾力的で多様な人事制度を実現する観点から教職員は全て非公務員化 ● 学長の任命権の下、採用・承認等の決定も各大学の裁量 ● 外国人の学長等への任用も可能	● 人事給与マネジメントの促進に係る施策の実施
給与	● 法令で定められた給与体系	● 法人の裁量で弾力的な給与体系が可能（給与基準は届出、公表）	
服務	● 国家公務員としての諸規制（兼業の原則禁止、詳細な服務規定等）	● 各法人の裁量（独自に定める就業規則による）	
他法人への出資	● 不可	● TLOへの出資が可能	● 出資対象の拡大（VC・ファンド（H26）、コンサル・研修（H29）、成果活用促進事業者（R3）、教育研究施設管理等事業者（R4））

	国立大学	国立大学法人（法人化時）	法人化後の制度改正等
余裕金の運用	● 不可	● 元本割れしない安全資産（国債、地方債、銀行預金）による運用が可能	● 運用対象の拡大（財投機関債、金融債、社債、外債等）（H20） ● 文部科学大臣の認定を受けた国立大学法人、指定国立大学法人について、一定の範囲でより収益性の高い金融商品による運用を可能に（H29）
長期借入・債権発行	● 長期借入：附属病院は国立学校特別会計の借入金により整備、それ以外の借入は不可 ● 債権発行：不可	● 対象事業（附属病院、施設移転、宿舍、産学連携施設等に要する土地の取得等）について可能 ● 償還財源は当該土地等に係る収入 ● 償還期間は土地：最長15年間、施設：最長30年間、設備：最長10年間	● 対象事業の拡大（先端的な教育研究の用に供する土地の取得（H2）、知的基盤の開発又は整備等（R5）） ● 償還財源の追加（土地、施設又は設備を用いて行われる業務に係る収入、国立大学法人等の業務上の余裕金）（H2） ● 償還期間の延長（区分にかかわらず最長40年）（H2）
土地の貸付	● 不可	● 不可	● 教育研究活動に支障のない範囲で可能（H29） ● 貸付手続きの簡素化（R5）
授業料	● 国が授業料を設定	● 文部科学省令で国立大学の授業料等の「標準額」を規定 ● 各大学は「標準額」の110%を上限に、その範囲内で学則等においてそれぞれ授業料を設定	● 標準額の改訂（H17） ● 上限を110%から120%に引き上げ（H19）

- 学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、教育研究の特性に配慮（衆・参）
- 学長等がそれぞれの役割・機能を果たすとともに相互に連携（衆・参）
- 役員等については教育研究や運営に高い知見を有する者を選任（衆・参）。政府や他法人からの役員の選任についてはその必要性を十分に勘案（参）
- 学長選考会議の構成は公正性・透明性を確保（参）
- 中期目標・計画の認可にあたって大学の自主性・自律性を尊重（衆）。中期目標の変更はやむをえない場合に限る（参）
- 法人評価にあたっては明確かつ透明性のある基準に従う（衆）。評価にあたっては学問分野の継承発展や大学が地域の教育等の基盤を支えている点にも配慮（参）。業績評価と資源配分を結びつけることについては大学の自主性・自律性を尊重する観点に立って慎重な運用に努める（衆・参）
- 評価委員会の委員は教育研究や運営に高い知見を有する者を選任（参）
- 独法通則法の準用には、独法との違いに十分配慮（参）
- 運営費交付金等の算定にあたっては公正かつ透明性を確保（衆・参）。法人化前の公費投入額の十分な確保（衆）。所要額の確保（参）。学生納付金を適正な金額とする（衆・参）
- 国公立全体を通じた財政支出の充実。地方の大学の整備・充実（衆・参）
- 職員の勤務条件等の整備は教育研究の特性に配意し、適切に実施（衆・参）。労働関係法規への対応（参）
- 認証評価制度の発展への資金確保と援助（参）
- 高等教育のグランドデザイン検討にあたっては広範な国民的議論を踏まえ行う（参）

法人化と平成18年以降の行政改革の考え方について

○経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006（平成18年7月7日閣議決定） （骨太の方針2006）

「財政健全化への取組」中の「各分野における歳出改革の具体的内容」において、公共事業関係費については名目対前年度比▲3%を継続するなど、各行政分野において厳しい歳出削減が求められる中、「国立大学運営費交付金については、効率化ルールを徹底し、各年度の予算額を名目値で対前年度比▲1%（年率）とする」とされた。

○簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律（平成18年法律第47号）

重点分野の一つである「総人件費改革」について、

- ・ 政府は、国家公務員の総数について、平成18年度以降の5年間で、平成17年度における人数からその100分の5に相当する額以上の純減とすることを目標として、必要な施策を講ずるものとする（第43条）とされるとともに、
- ・ 独立行政法人及び国立大学法人等は、その役員及び職員に係る人件費の総額について、平成18年度以降の5年間で、平成17年度における額からその100分の5に相当する額以上を減少させることを基本として、人件費の削減に取り組まなければならない（第53条）とされている。

※総人件費改革実行期間は、平成18年度～22年度までの5年間。

（参考）文部科学省「国立大学法人化後の現状と課題について（中間まとめ）」（平成22年7月15日）より抜粋

○ 国立大学の法人化は、…国立大学の使命をより確実に果たすべく、明治以来、国の内部機関として位置付けられてきた国立大学に、独立した法人格を付与して、自律的な環境下で裁量の大幅な拡大を図り、大学をより活性化し、優れた教育や特色ある研究へ向けた積極的な取組を促し、より個性豊かな魅力ある大学の実現を目指して行われたものである。

○ 現状の国立大学法人が抱えている課題は、主として、国立大学法人制度そのものに起因するものと、社会経済情勢の変化に起因するものとが考えられるが、ややもすると、これらが混同されている可能性もあることに留意が必要である。特に、いわゆる「骨太の方針2006」による国立大学法人運営費交付金の対前年度比1%の削減や、総人件費改革の一環としての人件費の削減等については、法人化以降の変化として、法人制度と同一に論じられることが多いが、両者は密接に関連するものの、本来次元が異なるものであり、峻別して考えるべきである。