

国公立大学の法人化と、競争原理に基づく財政支援を導入する意義

山崎秀保氏 文部科学省高等教育局主任大学改革官・大学振興課大学改革推進室長

国立大学の法人化とともに、卓越した研究教育拠点や特色ある教育に対して重点配分する新しい支援制度がスタートして大学間の競争が促されている。それら大学改革のねらいについて、文部科学省高等教育局の主任大学改革官・山崎秀保氏にうかがった。

法人化の目的

志願者が全員、大学・短大に入る、いわゆる「全入時代」が予想より早まる、と大きく報道されました。少子化を前に、各大学は危機感を持って改革の努力をしているようです。高等教育の施策を講じるに当たって、少子化などの社会的な背景をどのようにとらえていますか。

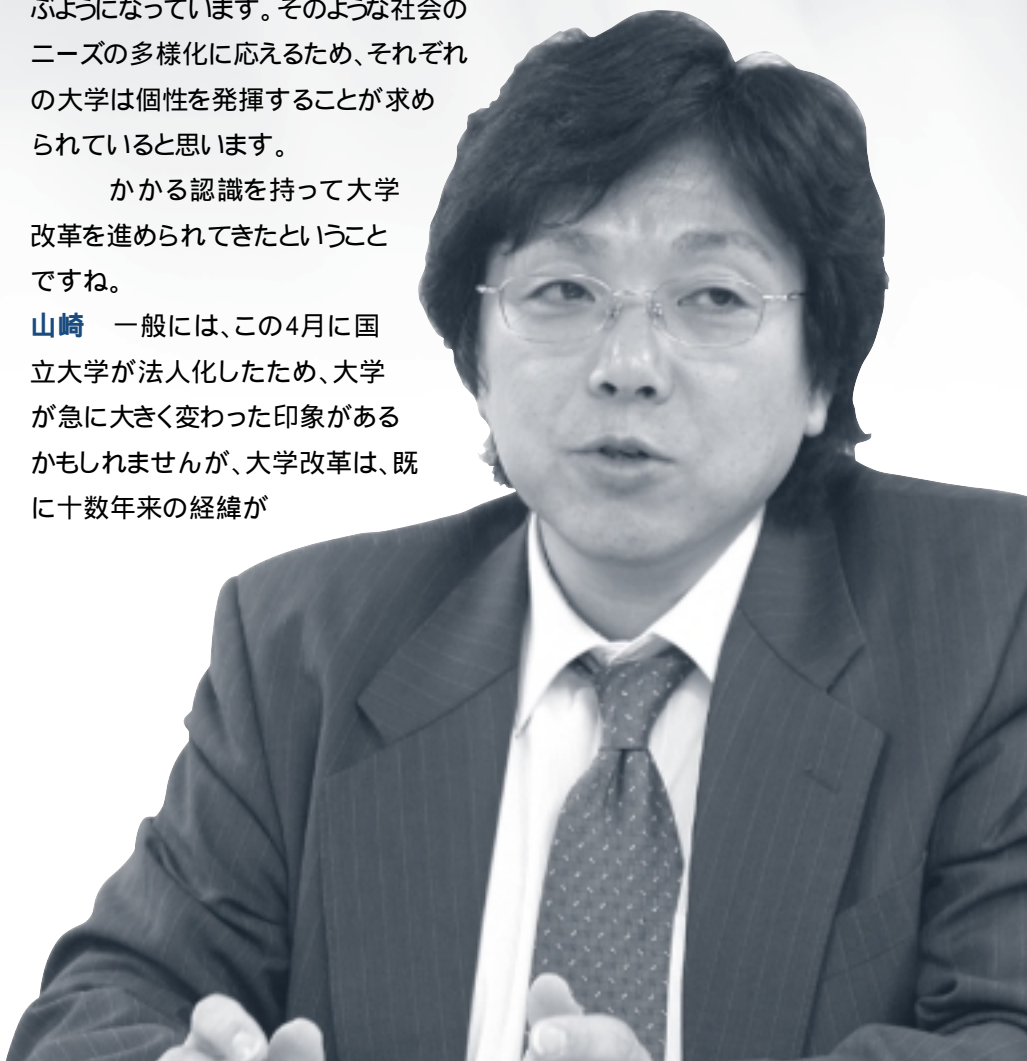
山崎 文部科学省が学校基本調査¹などのデータから、18歳人口や大学の志願率の推移と高等教育機関の入学定員数を踏まえ、「志願者と入学者総数が一致するのが、過去の試算より早く2007年度になる」との見通しを示したところ（7頁・資料1参照）、「大学全入時代2年前倒し」とメディアに大きく取り上げられました。また、中央教育審議会（以下、中教審）の大学分科会²で、わが国の高等教育の将来像をご審議いただいているところですが、9月上旬、中教審の総会で分科会長から審議の概要の報告があり、その中でも少子化の影響を踏まえての将来の高等教育のあり方について述べられています。さらに、少子化とともに

大きな影響を及ぼしているのが高等教育の大衆化です。一昔前、大学への進学率が低く、一部のエリート層だけが入学していた頃と異なり、今日のように進学率が50%近くなれば、学生も同質ではなくなり、また、年齢だけをとっても、高校を卒業して18歳で入学する人だけでなく、社会人などさまざまな年代の人が学ぶようになっていきます。そのような社会のニーズの多様化に応えるため、それぞれの大学は個性を発揮することが求められていると思います。

かかる認識を持って大学改革を進められてきたということですね。

山崎 一般には、この4月に国立大学が法人化したため、大学が急に大きく変わった印象があるかもしれませんが、大学改革は、既に十数年来の経緯が

あります（右頁・資料参照）。1987年以降、大学審議会で「高等教育の個性化」、「教育研究の高度化」などについてご審議いただき、その答申を踏まえ、大学設置基準を大綱化、弾力化し、大学卒業に必要な124単位のうち、一般教養科目や外国語科目など内訳を細かく定めていた区分を取り払ったり、大学に自



己点検・評価制度を導入するなど、さまざまな改革を行ってきました。教育内容等の改革状況についての調査を見ても、ここ数十年で、全大学がカリキュラム改革を行っていますし、シラバスをつくっている大学も増えるなど、大学改革は着実に進展してきており、今回の国立大学の法人化もその一連の動きの中に位置付けられます。

一連の大学改革の中でも、やはり今回の国立大学の法人化の影響が大きいようです。

山崎 この4月に、短大を含め89の国立大学法人が誕生しています。移行に当たって、各大学ではご苦労されたことと思いますが、長い目で見れば、大学の自主・自律性の面でよい影響が出てくるものと期待しています。

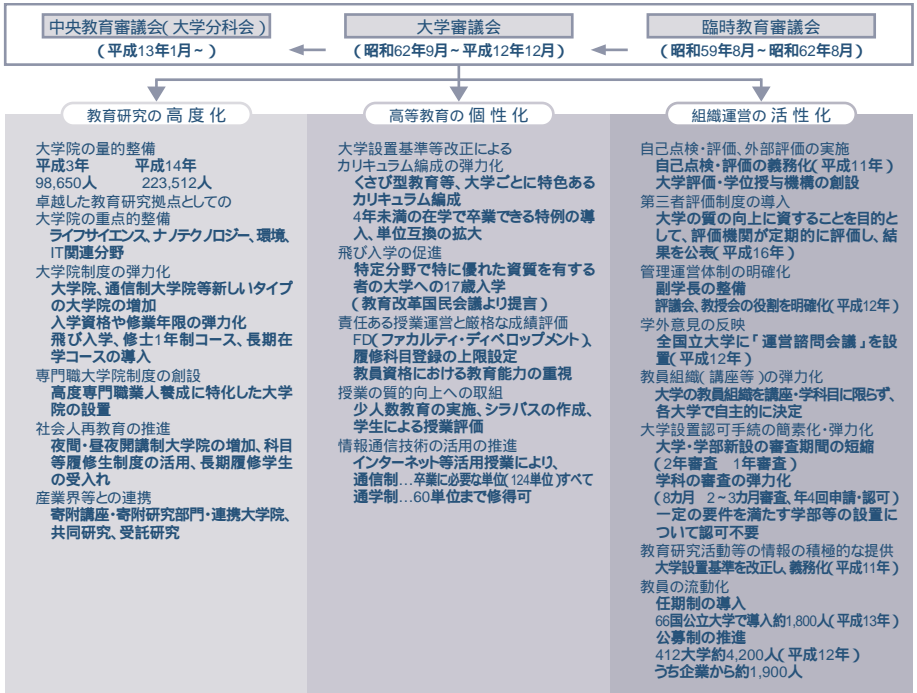
国立大学の側に「独立行政法人化」への抵抗があったようです。

山崎 われわれは「独立行政法人ではなく新たな形態の法人」と説明しています。独立行政法人は独立行政法人通則法³⁾(以下、通則法)に基づくものですが、大学については、憲法上、「学問の自由」や「大学の自治」というものがありますから、その特性に配慮した法人のあり方が求められるということで国立大学法人法⁴⁾という法律をつくり、通則法の枠組みを借りつつも、新たな形態の法人として制度設計をしました。

法人化の議論の経緯およびその目的についてご説明ください。

山崎 直接のきっかけは、文部科学省が2001年6月に出した「大学(国立大学)の構造改革の方針」です。当時の大臣の名前をとって「遠山プラン」と呼ばれるものですが、その中には三つの大きな柱がありました。「国立大学の再編・統合」、「第三者評価による競争原理の導入」、そして「国立大学の法人化」です。法人化の目的のひとつはマネジメント改

資料 大学改革のこれまでの取り組み



社会の要請に的確にこたえ、国際的にも評価される特色ある大学づくり
 出所：文部科学省ホームページ <http://www.wpi.go.jp/hakusyo/image/hpab200301/fb1020101.gif>

革で、大学の組織改革のため、いわば民間的な発想を取り入れ、学長にリーダーシップを発揮していただくというものです。財政面で言えば、それまでの国立学校特別会計⁵⁾の下での財政措置を運営費交付金⁶⁾というかたちに切り替え、大学の自主性、自律性が発揮されやすい仕組みにしました。人事面については、従来すべての教職員は文部科学大臣の任命権の下にあったのを、法人の長たる学長の任命は法人の申出に基づいて大臣が行うこととしましたが、それ以外の教職員については、法人の長たる学長に任命権を移すことでリーダーシップを発揮しやすい仕組みにしました。

公立大学にも法人制度が導入されました。

山崎 公立大学の場合、大学の自治のみならず、地方自治の観点もあり、公立大学を法人化するか否かは、設置者たる地方公共団体のご判断に委ねられています。地方独立行政法人の一類型として、公立大学法人という制度が創設さ

れましたが、これは国立大学法人に倣って制度設計をしています。

私立大学の改革は。

山崎 私立学校法を改正して、学校法人の管理運営制度の改善や財務情報の公開の推進を図ったほか、大学の設置認可を規制緩和して、これまでは文部科学大臣の認可が必要だったものについて、内容によっては届出だけでよいことにするなど、行政全般の事前規制から事後チェックへという流れに沿ったかたちで改革を進めています。このように国公私、それぞれ改革を進めているわけです。その根底には、国際化が進む中、世界的な研究教育拠点の形成や特色ある教育研究を推進していくため、より競争的な環境の下で切磋琢磨していただくというねらいがあります。

コンペ方式の支援

教育研究を高度化するためには財政措置が不可欠ですが、国の財政

1 学校基本調査：統計法に基づく指定統計第13号として、昭和23年以来毎年文部科学省所管の下に実施している学校に関する調査。小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、盲学校、聾学校、養護学校、幼稚園を対象に、学校調査(学校名、種類及び所在地、学級数、学科数、在学者数、教員数、職員数等)と卒業

後の状況調査(卒業者数、卒業者の進学及び就職等の状況)を行っている。
 2 大学分科会：文部科学大臣の諮問機関である中央教育審議会に置かれている分科会のひとつで、主に大学および高等専門学校における教育の振興に関する重要事項について調査審議する。

状況を考えれば、効率的なかたちで行う必要があると思われます。大学への財政支援のあり方についてどのようにお考えですか。

山崎 国立大学については今回、支援制度を大きく変えました。今まで授業料収入や付属病院収入は、いったん歳入として文部科学省所管の国立学校特別会計に入れて予算を組んでいましたが、今後、収入は各法人に直接入るようになったほか、国からは運営費交付金というかたちで措置することとし、各大学が自らの判断と責任で予算を執行できるようになりました。このように制度は変えましたが、額については国会の付帯決議もあり、法人化前の予算と比べて遜色ないように措置します。

大学への財政支援では新たにコンペ方式を導入されましたが、その趣旨は、

山崎 これまでの大学に対する国の財政措置は設置者単位で行っていました。つまり、国立大学は国立学校特別会計による措置であり、私立大学は私学助成、公立大学は地方交付税の中から経費を措置していました。しかし、これからは、それらの機関補助に加えて、国公立を通じた競争的環境の下で重点的な支援を行っていくことも大切と考え、新しいタイプの補助制度を創設しました。事業には数種類ありますが、共通する特徴は、第一に、国公立共通の補助金であること、第二に、競争原理に基づいて配分すること、第三に、プロジェクト単位で支援することです。

具体的な事業の概要をご説明ください。

山崎 まず、後期博士課程における主として研究面のポテンシャルを評価する事業として、平成14年度から実施している「21世紀COEプログラム(以下、COE)」があります。遠山プランの柱のひとつ

「第三者評価による競争原理の導入」を具体化するもので、当初は「トップ30³」ということで、誤解を受けた面があり、国が大学を選別、序列化し、上位30大学だけしか財政支援しないのではないかと、という懸念の声もあったのですが、決してそうではありません。我が国の大学にも分野ごとに世界に伍していけるCOE(Center Of Excellence)、つまり世界トップレベルの卓越した研究教育拠点を育てようという趣旨です。それを事業化したのがCOEで、学問分野を10に分け、分野別に各大学から大学院の専攻単位で申請していただき、審査の上、採択したものについては、5年間継続して財政支援するという事業です。

また、「COEのような事業を学部における教育の面に導入できないか」という要望があり、それを受けて、平成15年度から始めているのが「特色ある大学教育支援プログラム」です。教育面での特色ある取り組み(Good Practice)を選定して、他の大学の参考にしていただくという趣旨で、「特色GP」という通称が定着しつつあります。さらに今年度から「現代的教育ニーズ取組支援プログラム」、通称「現代GP」をスタートしました。社会的要請の強い政策課題に対応したテーマ、今年で言えば、「地域活性化への貢献」、「知的財産関連教育の推進」など六つのテーマを設定して、コンペを行うという事業です。

それら競争原理に基づく財政支援の予算規模はどのくらいなのでしょう。

山崎 今年度の予算は、総額で450億円です。機関補助である国立大学向けの運営費交付金は約1兆2,000億円、私立大学向けの私学助成は約3,000億円ありますが、それらに比べれば、額としてはまだ少ないかもしれません。しかしながら、例えば、COEに採択されると、「世

界に通用する研究教育拠点である」との評価を得るとともに、年間数億円の規模の財政支援を5年間受けることとなりますから、経営面にもそれなりによい影響があるでしょう。また、申請の結果、残念ながら選定に至らなかった場合も、決して無駄にはならないと思います。特色GPは1大学1件に絞って申請していただきますが、大学関係者から、「申請を絞るための学内の議論が組織の活性化に役立った」とか、「教育より研究に重点が置かれがちだったが、特色GPの申請の過程で教員の目が教育に向いた」といった声を頂戴しています。COEのほか、特色GP、現代GPとも多くの申請がありました。これらの事業は、大学改革を進めるインセンティブを与えることをねらいとしていますが、申請すること自体に意義があると思います。450億円の予算で、国内のほとんどの大学に関心を持っていただいたわけで、費用対効果からしても効率的な事業だと思います。

今後、大学への財政支援のうち、競争原理に基づくものの比重を高めていくお考えでしょうか。

山崎 経済財政諮問会議の審議を踏まえて閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」、いわゆる「骨太の方針」と言われているのですが、そこで「高等教育の質的向上を図るため、機関に対する既存の支援策の在り方を見直し、国立大学法人間、国公立を通じた競争原理に基づく支援へのシフトを促進する」とされています。われわれとしても、その方向でこの種の予算を増やしていきたいと思っています。ただ、大学が教育研究を行っていく上で不可欠な基盤的な経費というものがありますから、従来の機関補助も引き続き充実させていく必要があり、国公立を通じた競争的プロジェクト支援はそれらと併せて、更に日本の高等教

3 独立行政法人通則法：平成11年7月16日公布、平成13年1月6日施行。独立行政法人の運営の基本、その他の制度の基本となる共通の事項を定める法律。

4 国立大学法人法：平成15年7月16日公布、同年10月1日施行。国立大学法人の組織および運営等について定めた法律。従来まで「国立学校設置法」に基づいて

設置されていた国立大学および大学共同利用機関は、同法により2004年4月から国立大学法人(89法人)および大学共同利用機関法人(4法人)へと移行した。

5 国立学校特別会計：法人化される前の国立大学等について、国の一般会計と区分して経理するために設置された特別会計。

育を発展させていくための支援策として位置付けています。

その他、修士レベルでは、法科大学院などの専門職大学院への支援がありますね。

山崎 大学院には研究者養成と高度専門職業人養成という二つの目的がありますが、後者に特化するものとして、2003年4月に専門職学位課程の制度を創設しました。専門職学位課程を置く大学院を専門職大学院と言いますが、その一類型である法科大学院が本年4月に68校開校しました。制度発足間もないため、その形成を支援する「法科大学院等専門職大学院形成支援プログラム」を用意しました。

いろいろなモノサシ

競争的支援の評価では、言うまでもなく、公正性・中立性・妥当性が求められますが、どのような仕組みでそれを担保されていますか。

山崎 COEについては、独立行政法人日本学術振興会を中心に運営されるプログラム委員会(委員長・江崎玲於奈芝浦工業大学長)があり、さらに分野ごとに評価部会をつくって審査していただいています。その際、公平・公正を期すため、ペーパーレフェリーによる、いわば覆面審査を行うといった工夫がなされています。特色GPについては、財団法人大学基準協会に委員会(委員長・絹川正吉前国際基督教大学長)をつくっていただいております。また、現代GPは文部科学省に置かれる選定委員会(委員長・荻上紘一大学評価・学位授与機構教授)で選定していますが、同じように外部の有識者の方々に選定委員になっていただくとともに、ペーパーレフェリーによる審査を実施しています。これらの選定のための委員会で厳正な審査をしてい

ただいています。

人材を受け入れる側、財界などの意見を反映することも必要とされますが。

山崎 審査を行う委員については、テーマごとの部会の委員やペーパーレフェリーも含め、企業の方に何名か入っていただいています。

「象牙の塔」といった旧来の大学に対する批判がありますが、コンペは即戦力のための実学の充実といった社会的要請が反映されるものになっているのでしょうか。

山崎 従来、大学が学生を選んでいましたが、少子化の進展で、逆に選ばれる立場になっていくこともあり、大学の意識は大きく変わっているようです。特色GPや現代GPの申請内容を拝見しても、実学関係の取り組みも目立ちますし、いかに社会のニーズに応えるか、そこに意を尽くされている印象を受けます。

競争を徹底すれば、淘汰される大学が出てくることも考えられます。市場から退出する際の仕組みづくりも重要な政策課題になるのでは。

山崎 それは大切なところでしょう。倒れた大学が出れば、困るのは在席している学生です。学生の就学を保障する手立てが必要です。

それとは裏腹に、そのような事態を避けるため、各大学が必死に努力することによってよい効果が望めるのが競争的環境ということでもあるわけですね。

山崎 事前規制から事後評価へという流れの中、大学の設置審査をするに当たっては、学校教育法や大学設置基準の定める要件に合致すれば大学の設置を認めることになっています。その後、教育研究の質を担保していくのは、まさにそれぞれの大学の日々の努力にかかっています。文部科学省では、それを支援すべく、COEや特色GPなどの施策を推

進しているわけで、各大学においては、それらを活用して一層個性や特色が豊かな大学へと発展していただきたいと思っています。個性豊かな大学が高等教育の活性化につながり、そこで生まれた研究成果や、そこから育った人材が日本の将来を支えていくことになります。

大切なのは多様化であり、個性化であるということですね。

山崎 先ほどの「我が国の高等教育の将来像(審議の概要)」でも触れていますが、今後、大学は機能別に分化していくことが考えられます。大学院大学のように研究重視の大学がある一方で、教育に重点を置く大学がある。教育の中身にもいろいろな切り口があり、高度専門職業人の養成に特化した大学や総合的な教養教育型の大学、生涯学習や地域貢献、あるいは特定の専門分野の教育研究に力を入れる大学など、多様な個性豊かな大学が出てくるはずで、大学に対する多様な支援のメニューを用意したのも、大学をひとつのモノサシで測るのではなく、いろいろな角度から光を当てて、多面的な評価を実現し、オンリーワンがたくさんあるような高等教育の発展を目指しているからです。

文部科学省高等教育局主任大学改革官・
大学振興課大学改革推進室長

山崎 秀保(やまざき ひでやす)

1960年東京都生まれ。1985年上智大学法学部卒業。1986年文部省入省。1988年参議院法制局。1990年文部省高等教育局医学教育課企画係長。1991年文部省高等教育局企画課大学審議会室長。1992年滋賀県教育委員会文化振興課長。1994年文部省大臣官房政策課課長補佐・地域政策専門官。1996年文化庁文化財保護部記念物課課長補佐。1997年農林水産省畜産局自給飼料課課長補佐。1999年文部省生涯学習局家庭教育支援室長心得。2000年岐阜県教育委員会参事。2002年文部科学省スポーツ・青少年局学校健康教育課健康教育企画室長。2003年文部科学省高等教育局大学課大学企画調整室長・大学改革官。2004年文部科学省高等教育局大学振興課大学改革推進室長・主任大学改革官。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

6 トップ30：遠山プランのひとつである「世界最高水準の大学の育成」は、第三者評価による競争原理の導入により、世界のトップレベルの研究教育拠点を形成しようとするもので、我が国の大学の30程度は世界最高水準の大学に育ってほしいと願いを込めて、当初「トップ30」と呼ばれた。

7 六つのテーマ： 地域活性化への貢献、知的財産関連教育の推進、仕事で英語が使える日本人の育成、他大学との統合・連携による教育機能の強化、人材交流による産学連携教育、ITを活用した実践的遠隔教育(e-Learning)