

## 特集論文

# 国立大学の法人化と教育研究活動の活性化

丸山 文裕\*

\*国立大学財務・経営センター

## Effects of National University Reform on Education and Research Activities

Fumihito Maruyama \*

\* Center for National University Finance and Management

The reform of national university system was undertaken in 2004 in order to strengthen both education and research activities of national university. To find out its effects, Center for National University Finance and Management implemented a series of questionnaire surveys to university presidents, senior administrators on financial management, and faculty deans of all national universities across the country. The result shows that the reform has had positive impact on education activities as most presidents responded and a majority of deans tended to answer that faculty members have been spending their time more for teaching activities after the reform. However the result also depicts that faculty members were not satisfied with the amount of money and time for their research activities after the reform and senior administrators on finance expressed their preference toward increase of basic educational funds rather than competitive and project base funds which have gradually increased after 2004.

**Keywords :** National University Reform in 2004, questionnaire survey, university presidents, senior administrators, faculty deans, education activities, teaching

**キーワード :** 国立大学法人化、アンケート調査、学長、財務理事、学部長、教育活動、教授法

## 1. はじめに

2004年4月、国立大学の法人化が実施された。その目的は何よりも知識基盤社会を支える大学の教育研究の活性化である。また各大学が多様で特色ある教育研究を展開する大学の多様化、個性化も期待されている。

それらの目的を達成するため、国立大学は国の行政組織の一部から離れ、各大学に法人格が与えられ、それぞれ自主性と自己責任を持つ独立した経営体となった。財務の面では現金主義から発生主義に基づく企業会計手法の導入が図

---

\* 〒101-0003 東京都千代田区一ツ橋2-1-2 国立大学財務・経営センター

Correspondence concerning this article should be sent to: Fumihito Maruyama, Center for National University Finance and Management, 2-1-2 Hitotsubashi, Chiyoda-ku, Tokyo, 101-0003, JAPAN.

E-mail: maruyama@zam.go.jp

られ、これまでの国立学校特別会計は廃止され、ブロックグラントとしての運営費交付金が、毎年度、使途を指定されない渡しきりとして、配賦されることになった。法人化以前、授業料、病院収入等は国の会計に入れられていたが、その必要はなくなり大学の自己収入として大学に留保される。さらに校地、校舎は法人の資産となった。

経営面では、学長に大きな権限が与えられ、役員会、経営協議会、監事、等の設置で責任体制が明確化された。そして各国立大学は、中期目標に沿って、中期計画を設定し、学長の強いリーダーシップのもとで業務を遂行し、その業績の評価を受けなければならない。このように国立大学は組織や運営面で大きな変化を経験した。

法人化後、国立大学の教育研究の活性化、個性化という目標は達成されつつあるのか、管理運営面での効率化は高まったのか、国立大学の現場で何が起きているのか等、国立大学の法人化が、国立大学にどのようなインパクトを与えたかを探るべく、国立大学財務・経営センターでは、これまでさまざまな方法を用いて調査研究を行ってきた。

まず法人化前から全国の国立大学の学長や当時の事務局長に対してインタビュー調査を行い、国立大学の管理運営面での問題の把握に努めた。そこで得られた知見を踏まえて、法人化直前の 2004 年 2 月に全国国立大学の学長および事務局長を対象に、国立大学の財務管理の状況に関するアンケート調査を実施した。次に法人化が実施され、ほぼ 2 年経過した時点の 2006 年 1 月に学長、財務担当理事、人事担当理事、施設担当理事を対象に、法人化後の国立大学の財務・経営の状況について 2 度目のアンケート調査を行った。2 つの調査結果は、すでに国立大学財務・経営センターの出版物としてまとめられ、Web 上でも公開されている。そして法人化後ほぼ 5 年を経過した 2008 年 12 月から 2009 年 2 月にかけて、全 86 の国立大学の学長、財務担当理事および全学部長を対象に 3 度目のアンケート調査を行った。本調査は、2009 年度が第 1 期中期目標期間の最終年度であると同時に、次期の中期目標・中期計画の策定、検討作業が本格化する時期であり、各国立大学法人の参考に資するとともに、関係者に法人化のインパクトをなるべく客観的、体系的に示すことを目的としている。なお、本調査の速報版はすでに公開されている（国立大学財務・経営センター、2009 年）。

アンケートの回答には、国立大学すべての学長と財務担当理事から、学部長からは 70%以上から協力を得た。学長への質問内容は、特に法人化後の大学の組織運営の状況および法人化制度の評価についてである。財務担当理事に対

しては、資金の獲得、学内予算配分、費用の節減、学生納付金などを中心に質問した。また同時に財務担当の職員にも回答してもらった。そして学部長には、学内予算、人事、教育、研究、社会貢献など学内運営について、学部長としての意見を聞いた。

本稿では、まず国立大学法人化後に大学の使命、目標、計画に学生の教育がどのように位置づけられているかを明らかにする。そして3つのアンケート調査結果に基づいて、国立大学の法人化が、教育研究活動にいかなる影響をもたらしたのかを検討する。

## 2. 中期目標と学生の教育

学生は大学在学中にさまざまな面で、自分自身の特性の変化または不変化を経験する。それらの特性のあるものは、大学や学生自身が意図的に成長や変化させようと試みるものである。またあるものは、無意図的な変化が起こる（起こらない）ものである。意図的な変化は大学の効果の一部であり、無意図的なそれは、大学の効果とそれとは別なものである。学生が在学中に経験する変化はさまざまにわたるが、それについて Astin は、図 1 のようにまとめている。この図式は 2 つの軸で成り立つ。1 つの軸は、学生的情绪面と認知面とで構成される。情绪面は、価値、趣向など感情や感性にかかわる側面である。また認知面は、推理、思考などにかかわる面である。もう 1 つの軸は、得られるデータの種類によって、学生の心理面と行動面で構成される。この 2 つの軸によって、図 1 のように、情緒的心理面、情緒的行動面、認知的心理面、認知的行動面の 4 つの分類が可能となる。さらに時間軸を 2 つとれば、図 2 のように、在学中での変化と卒業後の変化を区別してまとめられる。

2008 年にまとめられた中央教育審議会答申「学士課程教育の構築に向けて」には「学士力」について定義されている。そこでは学士課程共通に学士力を涵養することが必要としているが、その内容は、図 1 に示した Astin の図式と部分的に重なっている。すなわち、答申では、1)知識・理解、2)汎用的技能、3)態度・志向性、4)総合的な学習体験と創造的思考力、の 4 つを分類している。ここで 1)知識・理解については、認知的心理面に対応する。2)汎用的技能は、知的活動でも職業生活や社会生活でも必要な技能としているから、認知的行動面に近い。3)態度・志向性は、答申では自己管理能力、倫理観とあるから、情緒的心理面と情緒的行動面の双方にまたがる。4) 総合的な学習体験と創造的思考力は、Astin の図式では 4 つの面すべてを含む。またはこれは、図 2 に示されたように、卒業後に学生にあらわれる学生の変化といえるかもしれない。

これら大学の効果それぞれは、大学によっては強調され、ある効果はそれほど強調されないこともありうるだろう。それを見るために、大学の効果と大学の使命、目標、計画との関連を探った。2004年の国立大学法人発足時にすべての国立大学は、中期目標が文部科学省から提示され、それに基づいて計画を作成、公表することになった。それら目標計画には、教育研究等の質の向上や業務運営の改善についての項目が含まれている。ここでは全国立大学の教育に

	効果	
データ	情緒的	認知的
心理面	自己評価	知識
	価値	批判力
	態度	基礎学力
	信念	適性
	達成意欲	学業成績
行動面	習慣	キャリア開発
	趣味	学歴
	精神安定性	職業達成
	市民性	〔 責任感 所得
	人間関係	

source : Astin, A. *Four Critical Years*, 1977.

図 1 大学教育の効果

効果	データ	在学中	卒業後
情緒的	心理面	大学への満足度	職業満足
情緒的	行動面	自治会参加	政治参加
認知的	心理面	学業成績	
認知的	行動面	在学率	所得

. source : Astin, A. *Four Critical Years*, 1977

図 2 大学教育の効果 : 2 時点

ついでの中期目標計画に関する文章において、関連するキーワードの出現回数を計測するコンテンツ・アナリシスを行ってみた。キーワードの分類は、図1のAstinのそれを用いた。

たとえばある国立大学の中期目標・中期計画のなかで教育の基本目標として次のような文章が記されている。「広い視野を有しつつ高度の専門的知識と理解力・洞察力・実践力・想像力を兼ね備え、かつ、国際性と開拓者精神を持った、各分野の指導的人材の養成、すなわち、世界的な視野を持った知的指導者の養成を目指す。このため、学生の個性と学習する権利を尊重した、世界最高水準の教育を追及する。」この文章の中で、「専門的知識」、「理解力」「洞察力」などは、認知的心理面に属する。「実践力」「国際性」は情緒的行動面にあり、「開拓者精神」「世界的な視野」は情緒的心理面にカテゴライズされよう。このような作業を87国立大学（2004年中期目標・計画作成時）の中期目標・計画の教育に関する目標について行った。

結果は、情緒的・心理面のキーワードは 250、  
情緒的・行動面は 81、  
認知的・心理面は 1323、  
認知的・行動面は 1372

であった（この計測は国立大学財務・経営センターによる国立大学中期目標計画の分析プロジェクトの一環であり、ここでの数値結果はあくまで仮のものであり最終的なそれではない）。これによれば、日本の国立大学は、教育目標として認知的な側面に重きを置いており、情緒的とりわけ情緒的・行動面についてそれほど強調していない（もちろん公表された中期目標計画の上での話だが）、ことが明らかとなった。社会の必要とする人材養成、知識の生産と普及を使命とする国立大学にとって認知面の教育の重視は、当たり前といえ当たり前である。しかし2005年の中央教育審議会答申「我が国の高等教育の将来像」の中で「教養教育や専門教育等の総合的な充実」によって「21世紀型市民」の育成が目指されている。情緒面の発達は、教養教育にもたらされるところが大きいと思われる。国立大学の中期目標・計画に情緒面が強調されていないのは、同じ答申で危惧された「教養教育の後退」を表しているとも見られる。もちろん中期目標・計画に記載されていることが少なくとも、学生がこの情緒的面で大学から影響をそれほど受けていないと、結論付けることはできない。

### 3. 学長の法人化に対する評価

法人化後ほぼ5年を経過した時点で、国立大学法人の組織・運営の実態を明

らかにすべく、学長に対するアンケート調査を行った。その結果、学長は総合的に勘案して、法人化が自大学により結果をもたらしていると感じていることが明らかになった（そう思うと答えた比率は 67.5%、そうは思わない 20.5%）。しかし将来的には自大学により結果をもたらすと答えた比率は、45.8%に減少する。自大学に対する法人化の影響をさらに詳細に検討すると、図 3 に示すように、大いにプラス、ややプラスと回答した比率が高い項目は、大学の個性化に(91.7%)、管理運営の合理化・効率化に(88.2%)、社会貢献活動の拡充に(85.9%)、組織の活性化に(82.4%)、大学の自主性・自律性に(82.3%)、などである。学長は法人化による制度や組織改革が、大学に合理化・効率化、自主性・自立性をもたらし、それによって自大学にポジティブな効果をもたらしていると感じているといえる。

教員の意識改革に(81.2%)、職員の意識改革に(81.2%)、大いにプラス、ややプラスの効果があったと答えた比率も高い。法人化の一番の目標は、教育研究活動の活性化であるが、学長は教職員の意識面で、概ねポジティブに捉えていることが分かった。大学の組織面や意識面と比べると、比率はやや低いものの、教育活動の活性化に(70.5%)、研究活動の活性化に(63.6%)、学生支援の活性化に(68.3%)、大いにプラス、ややプラスと答えている。教育研究活動の活性化に対する法人化の評価は高いといえる。しかし、学生の意識改革に対しては、

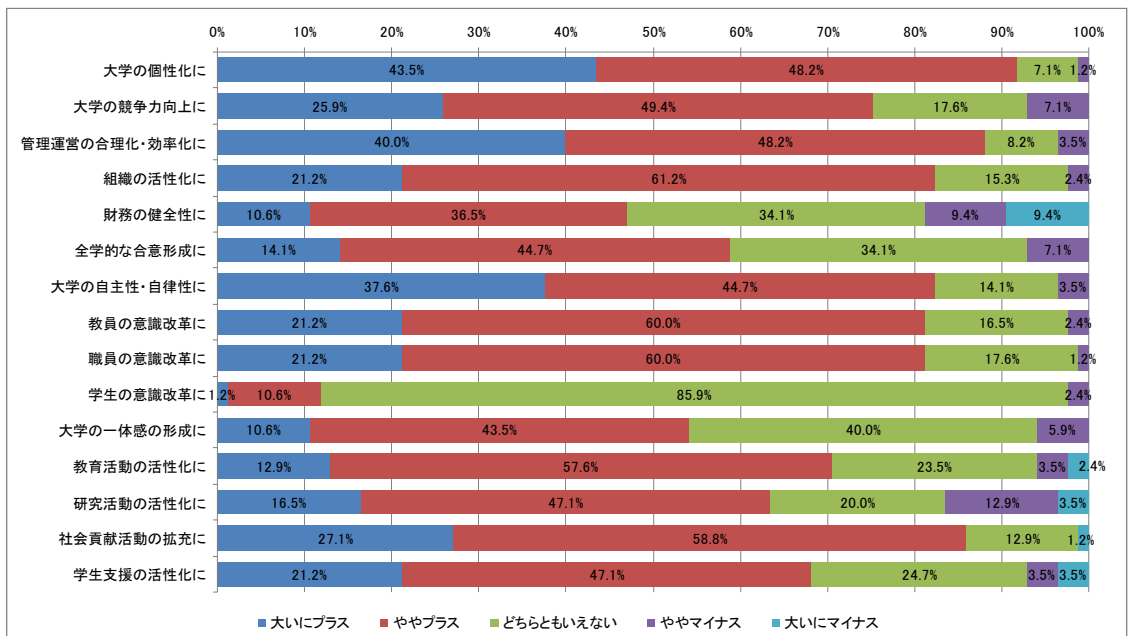


図3 学長の法人化の評価

11.8%のみがプラスの効果ありと答え、学生に対してはまだ法人化の効果が、浸透していないと判断しているようである。

国立大学財務・経営センターでは法人化後2年を経過して2006年1月に、図3に示された全く同じ項目について学長にアンケート調査を行っている。その結果と図3とを比較すると、全体としては2006年と2009年とでは回答傾向は同じである(国立大学財務・経営センター、2007年)。強いて違いを探せば、2006年のほうが、法人化の効果により好意的に回答しているといえる。それは法人化直後、それへの強い期待を反映していたと見ることもできる。例えば、教育活動の活性化について、大いにプラス、ややプラスとの回答は、2006年74.4%が2009年70.5%に下がり、研究活動の活性化について、2006年74.4%から63.6%に下がっている。

法人化後、国立学校特別会計は廃止され、新たに運営費交付金制度が導入された。アンケートでは、学長がそれについても、概ねポジティブに評価していることが判明した。運営費交付金制度が、管理運営の合理化・効率化に、効果がある、やや効果があると回答した比率は、83.5%である。交付金制度が教育・研究の活性化に、効果がある、やや効果があると回答したのは、76.5%である。社会貢献活動の拡充に、同じように効果があると回答したのは、65.9%である。運営費交付金のメリットとして自由記述で挙げられていたのは、裁量が大きい、繰越可能などである。法人化前の予算執行になされていたような使途の制限がある制度ではなく、予算使用の自由度が大きいことが、教育研究活動の活性化に貢献していると感じているようである。

このように学長アンケートからは、学長が法人化の自大学に対する効果に、概して好意的な評価をしているといえる。この背景には、この学長アンケートの別な質問に対する回答にも示されたように、年度計画の作成、新規概算・特別教育研究経費要求案の作成、学内の予算配分方針の作成に学長の役割が大きくなり、教育研究の活性化、業務運営の効率化に学長自らが、積極的に関与できるようになったこともあろう。

しかし、同時に自由記述には、法人化の問題点も指摘されている。ここでは教育研究にかかわる意見だけを挙げておく。

- ・法人評価・認証評価に対する教員の作業量が多く、教育研究に支障をきたす。
- ・大規模大学に有利で、地方大学、単科大学には不利なシステムである。
- ・競争的でない基盤経費の減少が、教育活動を悪化させる。

後に指摘するように、教育研究現場により近い学部長は法人化後、標準的な教員の労働時間が増えたにもかかわらず、研究時間が減少したと回答する傾向

がある。それについて学長も十分憂慮しているといえる。

#### 4. 教員の教育重視傾向

1990年代初頭から始まった一連の大学改革の過程で、自己点検・自己評価、シラバス作成、学生の授業評価、ファカルティ・ディベロップメント、厳格な成績評価などの新たな取り組みの導入によって、大学の教育力の向上が強調されてきた。また特色 GP、現代 GP などによる資金面での大学教育改善に対するインセンティブも図られてきた。日本における大学改革と資金配分は、学生の教育を重視する傾向にあるといえる。

学部長に対するアンケート調査結果を検討すると、確かに法人化後、国立大学の各学部では教育重視傾向にあることが判明した。学部長に自学部の標準的な教員を念頭に回答してもらった。図4に示すように、教育全体に割く時間・労力、教育成果について学生満足度等の指標、講義・演習の準備時間は、いずれも増加した、やや増加したと答えた合計の比率は、50%を超えている。その半面、講義・演習以外に学生に接する時間が、減少した、やや減少したという回答(32.4%)が、増加した、やや増加したという回答(37.2%)の比率を上回っている。つまり公式的な教育活動は、増加しているが、学生とのインフォーマルな接触は減少しているといえる。学生は授業時に専ら認知面の発達を経験し、教員とのインフォーマルな接触で価値、信念、人間関係の学習機会を得よう。これは先に示した Astin の分類に従えば、学生に対して認知面での活動が強化されているが、情緒面での活動が減少しているといえる。中期目標・計画には、認知面が情緒面より強調されていることを先に確認した。教員はそれに沿って、忠実に行動しているのか、法人化後の雑務に忙しく、学生とのインフォーマルな接触に手が回らないのか、解釈が難しいところである。

図5のように、教育活動は増加傾向にあるが、研究に割く時間・労力は、減った、やや減ったと答えた比率は、79.0%である。また外部資金の獲得に割く時

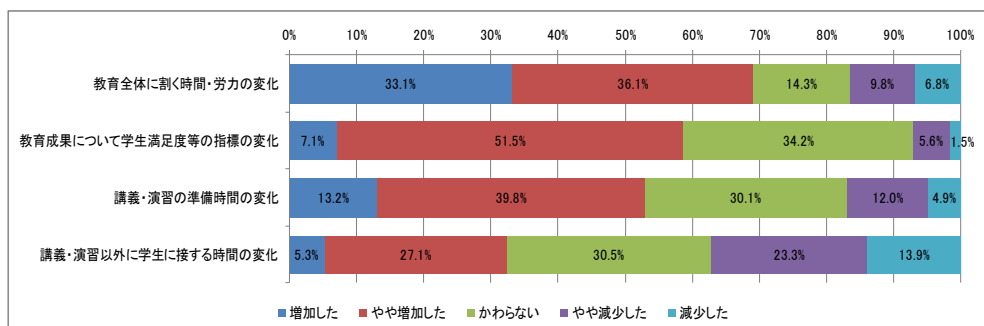


図4 教育活動の変化



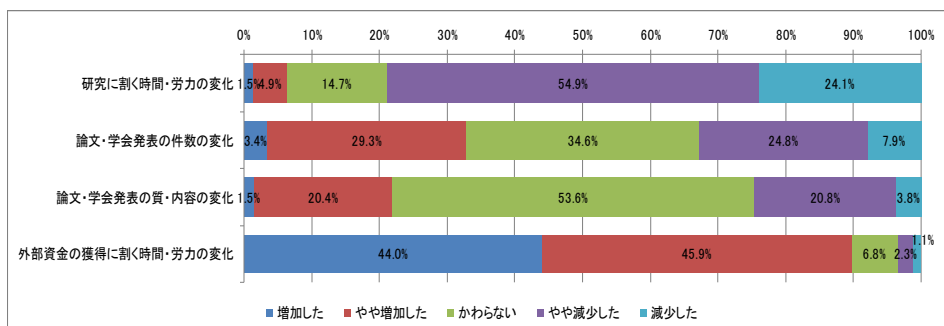


図5 研究活動の変化

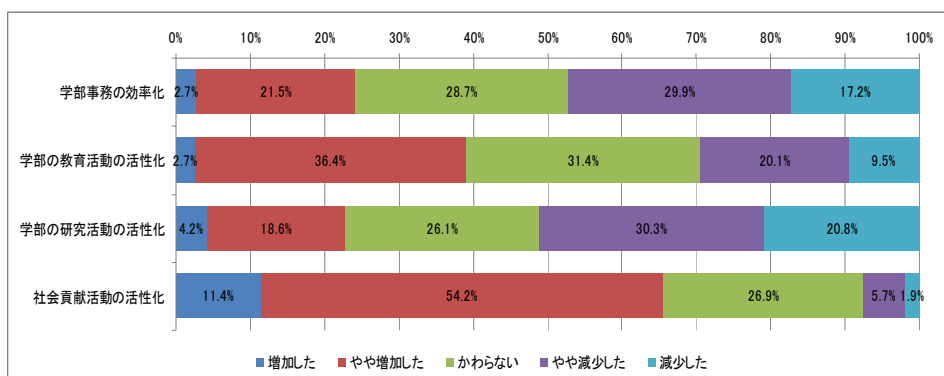


図6 学部長の法人化評価

間・労力は、増加した、やや増加したとの回答比率は、89.9%である。これらの結果は、個々の教員の研究環境や状況が著しく悪化していると見てよい。しかし、このような状況の中で、研究成果について論文・学会発表の件数や研究成果について論文・学会発表の質・内容は、法人化前と変化がないと答える比率が高い。研究環境が悪化する中、研究についてはなんとか成果を上げているといえるが、この状況がいつまで継続するか疑問は残る。教員の社会貢献について、割く時間・労力、その質、範囲・種類は、いずれも増加ないし向上したという回答傾向がある。

図6のように、学部長の法人化制度への評価は、学長のそれと著しい対照をなしている。法人化が教育活動の活性化に与える影響について、プラス、ややプラスと回答しているのは、39.1%であり、学長は同じ質問に、70.5%がポジティブに回答している。教員が教育活動に対して、自らの時間とエネルギーをかけているにもかかわらず、法人化の教育活動の活性化についてそれほど評価していないのは、後に見るように法人化後、教育の資金面や人材面での減少が影

響していると思われる。同じく研究活動の活性化に対しては、わずか 22.8% がプラス、ややプラスと回答しているに過ぎない。これについて学長は、同じく、63.6%がポジティブに回答している。法人化が社会貢献活動の活性化に与えた効果については、学部長と学長の評価は、ともにポジティブである。学部長の 65.6%がプラス、ややプラスと答えている。先に見たように学長は、さらに高く 85.9%がプラス、ややプラスと回答している。

法人化後、資金については厳しい状況が回答されている。本部から配賦される学生当たり教育経費が、減少した、やや減少したという回答は、65.2%に上る。この学生当たり教育経費の充足度を別の質問で評価してもらったところ、不十分である、どちらかといえば不十分との回答が 87.6%となる。また本部から配賦される教員当たり研究経費は、85.9%が減少した、やや減少したと答えている。これについても充足度を評価してもらったところ、91.3%が不十分、どちらかといえば不十分と充足度はさらに低下する。学部共通経費は、減少した、やや減少したとの回答は、56.4%である。しかし、学部長裁量経費だけが、増加傾向にあるとの回答が寄せられている。この学部長裁量経費は、教育経費や研究経費の不足分を補うのに使用されることは、インタビューによってしばしば聞かれることである。

教育研究を支えるスタッフについて学部長に尋ねた。学部または研究科所属常勤教員の定員枠、職員の定員枠、学部の非常勤教員の数が、いずれも減少した、やや減少したと回答する学長の比率が高い。増加したと回答するのは、学部の任期付き教員の数、学部の非常勤職員の数、学部の任期付き職員の数である。これらの回答は、いずれも教育研究状況が厳しいものになりつつあると解釈できよう。実際学部長は、学部学術スタッフや学部事務支援スタッフの充足度が低下したと回答する傾向が見られる。

以上検討したように、学長アンケート調査結果と比較して、学部長は、法人化の教育研究活動の活性化に対して、低い評価をしているといえる。教育研究に必要な資金の充足度が低く、また教育研究をささえる人材の充足度も低い。そのなかで、教員個人が学生の教育に費やす時間とエネルギーは、法人化後増加していることが回答された。しかし、同時に研究に割く時間や労力が減少しており、教員が研究や社会貢献での時間やエネルギーを教育に振り向けている姿が見えてくる。

## 5. 教育研究経費の不足

財務担当理事に対するアンケート調査では、大学の予算の獲得や配分、費用

の節減についての状況を質問した。ここでは、教育と研究について関連する部分だけを報告する。アンケート結果から、現在国立大学は学生の教育に対して、より重点的に予算を配分しているように思われる。すなわち財務担当理事によれば、大学は予算配分に関して、管理的経費より教育研究経費をより重視している(5.8%vs.70.9%)と回答している。また研究経費より教育経費をより重視していると回答し(1.2%vs.44.7%)、そしてこの傾向は現在だけでなく今後も続くと回答している。

図7は、各経費の充足度を回答してもらった結果である。これによると、どの経費の不足感も大きいことが分かる。各教員の基盤的な教育費(61.2%)、各教員の基盤的な研究費(61.2%)の不足感も大きい(不十分、やや不十分と答えた比率)。ここでとりわけ大きいと思われるのは、全学的な施設整備費、全学的な施設の維持・保全費、部局における施設整備費、部局における施設の維持・保全費である。これらの施設関係費は教育研究活動を支え、それらの活動に密接に関連し影響を及ぼすものと思われるので、長期的には憂慮すべきことである。

2006年の国立大学財務・経営センターでは、財務担当理事に対して同じ質問を行った。その結果と比較すると、当時においても不足感が大きいのは、全学的小および部局の施設整備費や施設の維持保全費であった。各教員の基盤的な教育費の回答傾向はほぼ同じで、各教員の基盤的な研究費は若干不足感が減少している(2007年70.3%、2009年61.2%)。国からの財源措置について、現

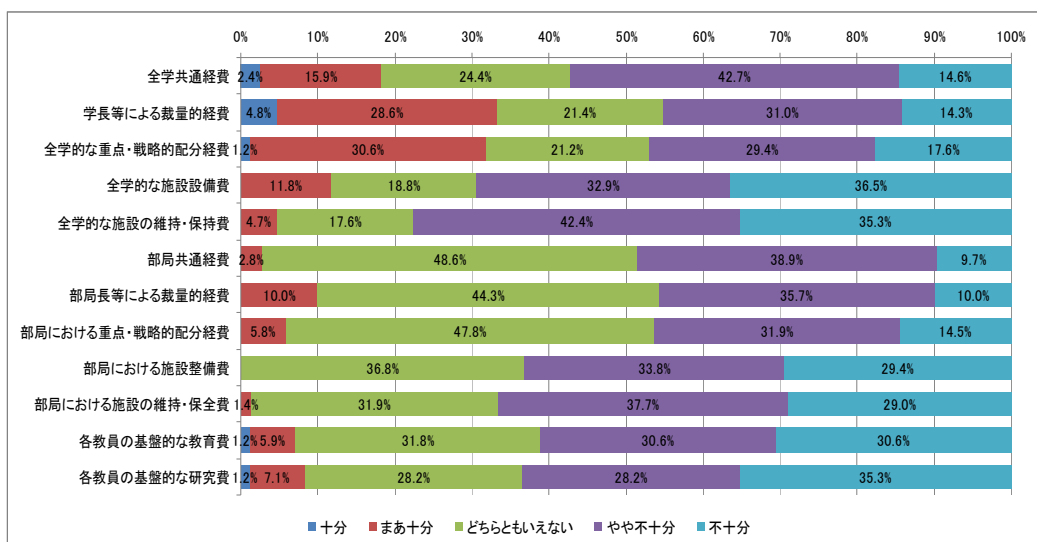


図7 予算の充足度

在運営費交付金という基盤的資金が削減される中、科学研究費補助金などの競争的資金が増額される傾向にある。文部科学省の資料によれば、2001年に基盤的資金と競争的資金の割合は、86.0%と14.0%であったが、2009年には71.0%と29.0%になり、競争的資金の割合が年々大きくなっている。競争的資金は主に研究に用いられ、教育資金に直接使用されることが少ないので、これは教育資金の減少を意味する。これに対して財務担当理事の89.2%は、むしろ競争的資金よりも、基盤的資金を拡充すべきであるとしている。

財務担当理事には授業料減免・大学独自奨学金など学生支援の状況を尋ねた。法人化後2年目の2007年以降、授業料減免に関する方針を変更した大学はいくつかあり、それらの大学では減免の総額と減免の人数を増やす方針に変更している。これらの傾向は、学部および大学院の双方で言える。

現在国立大学の74.4%が、大学または学部・大学院による独自の奨学金制度を有している。そのうちの約4割が今後、給付の総額および給付の人数を増やす方針である。この傾向は学部および大学院でも同様である。約6割は今後も従来どおりと答えている。

以上のように、財務担当理事に対するアンケート調査から、国から配賦される基盤的経費が縮小する中、それを補う形で各国立大学は法人化後、予算配分について教育経費を重視しており、また授業料減免や独自奨学金による学生支援に力を入れていることが明らかとなった。しかし、同時に教育研究を支える財政基盤、とりわけ基盤的教育研究経費の不足が指摘されている。

### 参考文献

国立大学財務・経営センター『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究』国立大学財務・経営センター研究報告第10号 2007年12月。

国立大学財務・経営センター『国立大学法人の経営財務の実態に関する全国調査：学長、財務担当理事、学部長に対するアンケート調査結果』中間報告書 2009年6月。

Astin, Alexander W., *Four Critical Years: Effects of College on Beliefs, Attitudes, and Knowledge*, Jossey-Bass Publishers 1977.

\*本稿で分析した国立大学学長、財務担当理事、学部長へのアンケート調査は国立大学財務・経営センター研究部が実施したが、本稿での結果の解釈および見解については、個人のそれであって、組織のものではない。

\*\*本稿は、平成19～22年度科学研究費補助金基盤研究(A)(研究代表者：丸山文裕 国立大学財務・経営センター 課題番号19203035)の研究成果の一部である。