

国立大学の機能強化を促進させる組織・ガバナンスと それに資する法・制度改正等の在り方（論点整理）

平成30年6月15日
一般社団法人 国立大学協会

はじめに

少子化が進行し、アジアの大学の台頭をはじめとする国際的な競争環境が更に激化する中で、我が国が高度知識基盤社会をリードする存在であり続けるためには、国立大学が高度で多様な教育研究を推進し、国立大学全体として、優れた人材を育成する場にふさわしい規模と体制を保持することが不可欠である。

とりわけ Society5.0、地域創生、グローバル化、人生100年時代などの社会変化の中で、イノベーションを創出し、我が国及び地域の発展に貢献するとともに、グローバル社会において活躍できる人材を、日本人のみならず海外の優れた人材を含めて育成していくことが急務である。

また、そのための財政基盤については、国による基盤的経費の安定的確保を得つつ、個々の国立大学が各方面の理解を得て多様な財源確保に努める必要がある。

国立大学がこのような使命を自覚し、強み・特色を一層生かして地域・国・世界に貢献するための、国立大学法人の組織・ガバナンス及びそれに資する法・制度改正等の在り方に係る論点を以下に示す。

1 連携・統合

限られた資源を有効活用して、全都道府県に少なくとも1つの国立大学（キャンパス）を維持しつつ、多様なニーズに応える教育研究機能を強化し、イノベーションの創出を促進するためには、国立大学間のみならず公私立大学との協働が必要であり、そのためには、以下のような観点を踏まえた連携の強化と統合の推進を図り得る制度の構築が極めて重要である。このとき、各大学が最大限の機能強化を実現するためには、その特性や地域性等に応じて、多様な連携・統合を可能とすることが不可欠である。

1-1 大学間の連携の強化

- 大学間連携、特に国公立大学間の連携については、現在、各地域において大学コンソーシアム等の取組が進んでいるものの、それぞれの財務制度等が大きく異なり、また、連携体制そのものに予算を付けられないこと、各法人の独自性が強いことなど、連携を強化するに当たって多くの課題がある。
- このことから、連携体としての事業モデルを有するような“強い連携”の構築を後押しする施策が必要である。特に、地域の大学間の連携においては、地域創生やイノベーションの強化の観点から、地方自治体や地域の産業界をはじめとする大学外の声を積極的に取り込むとともに、国や地域からの多様な財政支援を有効に組み合わせて活用できる仕組みが不可欠である。
- その施策として、例えば、独立した法人格を持ち、参加する大学等の機能の分担及び教育研究や事務の連携を推進することを目的とする「大学等連携推進法人」を創設することも効果的と考えられる。

1-2 国立大学等間の多様な枠組みによる連携・統合

- 各国立大学の特性や地域性等を踏まえた連携を進めるためには、後述する1法人複数大学制度以外にも、複数の大学が業務の一部を共同して行う一部事務組合の導入や一定の事務等を共同で処理するための株式会社への出資を可能にするなど、多様な枠組みが活用できるような制度を整備すべきである。
- また、国立大学間にとどまらず、高等専門学校、共同利用機関法人等との連携・統合も一つの形態として考えられる。

1-3 国立大学の1法人複数大学制度

- 国立大学法人における1法人複数大学制度の導入の一義的な目的は教育研究機能の強化にある。すなわち、各大学がその特性や地域性等を踏まえ、経営統合によって教育研究機能の強化を実現することができる場合には、それを可能とする制度とすべきである。
 - ・ 具体的には、統合した法人内での専門分野の再編による教育研究機能の強化や特色の明確化、あるいは分野を越えた連携方策等をより戦略的に実行することが可能となり、法人全体の教育研究の高度化やシナジー効果を生み出し、イノベーション創出の促進と国際競争力の強化につながることを期待できる。また、様々な面においてスケールメリットを生かすことが可能になると考えられる。
 - ・ さらに、各大学（キャンパス）が地理的にある程度離れている場合であっても、ICTの活用や各種事務手続き・システムの共通化・共同化を図ることにより、資源の有効活用、コスト削減、業務の効率化・合理化等を通じた経営基盤強化が可能になると考えられる。
- その制度設計においては、各大学の個性を生かすこと、組織の肥大化や意思決定手続きの複雑化を招かないようにすること、法人と大学の関係を適切に整理し、法人全体としての戦略に基づく経営を可能にするとともに各大学のガバナンス機能を維持することなどに留意すべきである。
- また、具体的な形態は各大学の特性・規模や地域性等に応じて多様であることから、法制上はその在り方について一定の方向性を示しつつも、多様性を最大限許容できる柔軟な設計とすることが重要である。
- 例えば、役員をはじめとする役職者や役員会等の会議体については、法制上必置とするものは最小限に留め、組織の肥大化や意思決定手続きの複雑化を招いたり、各法人の特性・規模等にに応じた体制の構築や将来における経営体制の改革を阻害したりすることのないようにすべきである。
 - ・ 「法人の長」と複数の「学長」の基本的な関係・役割を明確にするとともに、「法人の長」については、各法人の設置する選考会議の議を経て選考された者を文部科学大臣が任命することとすべきである。また、「学長」については、法人及び各大学のビジョン・戦略を踏まえ、法人が選考会議を設置して選考・任命することとなると考えるが、学校法人や公立大学法人と同様に、「法人の長」と「学長」の兼務を認めるかどうかについては各法人の判断に委ねるべきである。
 - ・ 「理事」及び「役員会」は法人に置き、その構成については、設置する複数の大学の学長を含め、法人全体としての戦略を検討することができるように留意すべきである。
 - ・ 「経営協議会」は法人に置き、関係する地方自治体や産業界等との調整・協議を含む幅広い議論を行い得るものとすべきである。また、「教育研究評議会」は各大学に必置とした上で、各法人の判断により、法人全体としての教学の基本方針を議論する機関を法人に置くことや、学外の意見を取り入れる機関を各大学に置くことなども可能とすべきである。
 - ・ 法人の「中期目標・中期計画」の策定やそれに基づく「評価」においては、法人としてのビジョン・戦略や一体性ととともに、各大学の個性・主体性が重視されるような仕組みとすべきである。
- 具体的な法人の統合については、各法人の長期的な戦略に基づき、それぞれがメリットを生かすことができるよう、法人間で十分な調整・協議を行うことはもちろん、関係する地方自治体や地域の産業界をはじめとする学外のステークホルダーの意見を聞いてその理解を得ることが不可欠である。

1-4 連携・統合の展開

- 連携・統合の枠組みは、グローバル化への対応や産業界と連携した大学院レベルの高度なリカレント教育の推進等にも活用することが期待できる。例えば、大学が共同して外国人留学生のリクルート（広報、学生募集、選抜等）や日本語教育等を実施することなどが考えられる。また、各大学

の海外オフィス、JASSO、JSPS、JST、国際交流基金の海外オフィスの連携による機能強化の検討も望まれる。さらに、ICTやデータサイエンスなどの特定分野において、複数の大学が関連する産業団体と連携して、高度なリカレント教育を行う大学院の共同教育課程を提供することも考えられる。

II ガバナンス

上述した連携・統合の推進をはじめ、多様な人的資源を活用した多様な教育研究を実現していくためには、大学のガバナンス体制の強化による教学ガバナンス及び経営力の強化が極めて重要である。

II-1 役員等の在り方

(1) 学長

- 教学ガバナンス及び経営力を強化する観点から、各国立大学法人が規模や特性に応じたガバナンス体制を敷けるよう、以下のように国立大学法人法の改正を検討すべきである。
 - ・ 各法人の判断により、必要に応じて、学長の他に、一定事項については専ら権限と責任を有する新たな役員を置くことを可能とする。その権限等の具体的な範囲については各法人で定めることとする。
 - ・ 各法人の判断により、必要に応じて、「法人の長」と「学長」をそれぞれ置くことを可能とする。このとき、法制上はそれぞれの基本的な役割及び「法人の長」の選任の在り方（各法人の設置する選考会議の議を経て選考された者を文部科学大臣が任命する）を示し、「学長」の選任の在り方は各法人の判断に委ねることとする。

(2) 理事

- 教学ガバナンス及び経営力の強化を図るためには、高等教育を取り巻く国内外の現状や動向を理解した上で、諸課題の解決に向けた戦略・マネジメントの在り方を構想し実行していくことのできる優れた人材を広く求め、理事等の経営層に登用していくことが不可欠である。
- そのためには、まず学内の人材について、大学の経営に参画する経験を積ませたり、研修の機会を提供したりするなどして、組織的に人材育成を行うよう努めるべきである。
- また、大学において社会のニーズに応える多様な教育研究活動を推進し、かつ、新たな視点や知見を大学経営に生かしていくためには、学外からも各方面の多様な人材に登用し、学内外の優れた人材による経営層の厚みとダイバーシティを確保することが必要である。
- このため、国立大学協会においては、大学経営で求められる能力の養成や国内外の人的ネットワークの構築を目的とした研修プログラムを充実させ、各大学のニーズに応じて、現職理事やそれを目指す教職員等の資質・能力の向上とそのネットワークの拡大に努める。将来的には、この研修プログラムに大学経営に参画する意欲がある企業人等も参加できるようにすることも検討する。
- 一方、現行の国立大学法人法では、大学の規模等に応じて理事数が2～8名の範囲で大学ごとに定められている。各国立大学法人の理事に課せられる責任と業務内容は規模の大小を問わずますます多様かつ重大になっており、この規定は、すべての国立大学、とりわけ小規模大学にとって経営層の厚みとダイバーシティの確保による経営力の強化を図る上での障害となっている。したがって、国立大学法人法について、理事数の規定の撤廃あるいは大幅に緩和するような改正を検討すべきである。
- なお、国立大学法人においては、産業界等の学外において長年にわたる豊富な経験を有する人材を、教授やURA等の教職員として採用することも広く行われており、このように学内外の状況を知悉するとともに経営面の識見も備えた優れた人材を理事として登用している事例もある。外部人材の理事への登用については、こうしたことも含めて考えるべきである。

- さらに、各国立大学法人においては、理事のみならず、監事及び経営協議会の委員として外部人材が大きな役割を果たしており、後述するようにその機能の一層の強化に努める必要がある。
- また、国立大学法人の理事等が、民間企業等に対して様々な立場で専門的見地から助言を行うことは、大学の社会貢献や連携の観点からも有意義であり、その責任や利益相反等の想定される課題を整理し、積極的に後押しするよう検討すべきである。

(3) 監事

- 監事については、より効果的・明示的に牽制機能を果たす方策を検討すべきである。例えば、文部科学省が主導して監事としての資質・能力を持つ人材の確保と情報提供を行うことなどが考えられる。
- また、監事間の連携を強化する仕組みとして、例えば、監事協議会を活用することなどの検討が望まれる。

II-2 経営協議会の機能強化の方向性

- 経営協議会は、経営に関する重要事項を審議する機関として各国立大学法人に設置され、現在も学外委員等からの意見を取り入れて経営力強化につなげる重要な役割を果たしている。各法人においては、これを一層活性化させ、社会のニーズに応える経営改革の在り方について議論するなど、大学経営に学外の意見を生かす取組を更に進めるべきである。
- 国立大学協会においては、経営協議会の役割や機能を一層発揮させる観点から、各法人におけるその構成や運営上の工夫について情報を収集し、参考となる取組の共有を進める。

II-3 教育研究評議会等の在り方

- 教育研究評議会は、各部局の長などの大学の教員組織の代表をはじめ、学内の教育研究に携わる専門家集団の意見を教学面の方針に反映するための重要な機関であるが、その規模の適正化や部局長会議等の他の会議体との役割分担等により、その機能を一層活性化させるよう努めるべきである。
- また、社会のニーズに応える多様な教育研究の在り方を検討する観点から、教育研究評議会において学外の有識者等との意見交換の機会を設けたり、教育研究評議会とは別にステークホルダーから教学面の方針についての意見を聞く場を設置したりすることも考えられる。

III 財務制度改革の方向性

III-1 多様な財源確保

- 国立大学は、法人化以降10年以上にわたる運営費交付金の削減や施設整備費補助金の減少、さらには消費税率引き上げや光熱水料・電子ジャーナル等の諸経費の高騰による厳しい財政状況の下で、若手教員の減少や施設設備の老朽化が進み、教育研究の基盤維持にも困難な状況に直面している。国立大学が教育研究機能の強化を推し進めるには、上述のようなガバナンスの強化や長期的な見通しに基づく戦略的・安定的な大学経営が基盤として極めて重要であり、大学の裁量で用途を決定できる運営費交付金及び安全・安心な環境を確保する施設整備費補助金の増額がその土台として、そして我が国の持続的発展のための投資として不可欠である。
- その上で、新たな社会的ニーズに応え、国立大学における教育研究を更に多様化し発展させていくためには、運営費交付金の安定的確保はもとより、次に述べるような外部資金、自己収入等の拡充や資産の活用・運用等により、財源の多様化を実現することも必要である。

(1) 長期借入金・債券発行

- 長期借入金の借入れ及び国立大学法人債券の発行については、病院や寄宿舍の整備等に加え、スポーツアリーナ等にも対象を拡大するとともに、当該事業による収入のみを償還原資に充てる場合以外の借り入れも可能とするなどの要件緩和を検討すべきである。

- 国立大学法人債券については、その発行・管理には多大なコストが掛かるなどの問題があることから、例えば、大学改革支援・学位授与機構債券を拡充し、それを活用するような方向性も考えられる。

(2) 民間からの資金受入れ

- 全国的な産学官プラットフォームの構築による産学共同研究の推進
 - ・ 大学が民間企業の研究開発投資を積極的に受け入れ、本格的な産学共同研究によるオープンイノベーションを推進するために、全国的な産学官によるプラットフォームを構築し、選定されたテーマの研究を長期的に個人、組織又はそれらのグループに対して支援する基金（いわば産学連携・応用研究版の科研費）を産学官の協力により創設することを検討すべきである。
 - ・ 地域レベルのイノベーション創出についても、同様に、大学、公設試験研究機関、地元企業及び地方自治体を有機的に結び付けた産学公プラットフォームを構築し、民間資金の受入れを促進しつつ教育研究両面の連携を推進すべきである。
- 共同研究における費用負担の適正化
 - ・ 「組織」対「組織」の本格的な共同研究を推進するために、現在は平均10%台となっている間接経費について、産業界にその必要性についての理解を求め、少なくとも30%以上を確保するよう努めるべきである。
 - ・ さらに、共同研究に大学院学生やポスドクを大学が雇用する形態で積極的に参画させ、その雇用経費を企業が産学連携推進経費として負担する制度の導入を促進すべきである。
- PFIの活用促進
- 戦略的・安定的な経営基盤構築に向けた知財収入や間接経費収入等の産学連携活動による収入の積立や基金の制度化

(3) 寄附の促進

- 個人寄附に係る税額控除の対象の拡大（修学支援のみならず教育・研究活動全般に）

(4) 収益事業・資産活用

- 施設（土地・建物）の第三者貸付の推進（ガイドラインの策定や実際の活用事例の情報共有）
- キャンパスへの企業の研究所誘致による産学連携の推進
 - ・ キャンパス内において企業の設置する研究用施設・設備に対する税制上の特例措置（固定資産税の優遇等）の創設
- 収益事業の範囲及び出資対象の拡大
 - ・ 大学の教育研究成果に基づく専門知識・ノウハウを活用したコンサルティングや派遣事業や当該業務を実施する子会社の設立等

III-2 資産運用

- 余裕金の運用については、個々の大学が行うにはリスクとコストが高く収益も上がりにくいことから、例えば、資産を管理・運用する専門性を持った法人と複数大学がまとまって委託契約を締結するような仕組み、あるいは大学の資産管理運用機関（日本版コモンファンド）を設置するような方向性も考えられる。

III-3 耐用年数の長い資産のメンテナンス、更新（廃棄・再取得）等を可能とする財源確保と財務システム

- メンテナンス・更新等のための積立や基金の制度化

III-4 授業料の在り方

- 学士課程においては、標準額から20%までは各国立大学法人の判断により増加させることができる制度の活用の在り方を検討すべきである。
- 大学院の教育プログラムは、研究者養成から高度専門職業人養成まで、極めて多様であり、大学院の授業料については、各国立大学法人の判断により、各教育プログラムの目的・対象・内容・コストに合った授業料設定が柔軟にできるようにすることを検討すべきである。
- 留学生の授業料については、各国立大学法人の判断により、標準額の20%を超えて設定することも可能とすることを検討すべきである。
- いずれの場合においても、授業料の増収に伴って運営費交付金が削減されることがあってはならないことはもちろんであり、運営費交付金の安定的・確実な措置が議論の前提として不可欠である。また、各国立大学法人は、増収分により教育内容・環境の充実を図るとともに、経済的に困難な学生や成績優秀者に対する授業料減免等を充実することにも留意すべきである。

IV まとめ（要望事項）

上述の事項を実行に移すために、以下のことを要望する。

IV-1 1 法人複数大学制度等の導入に関する要望

- 1法人複数大学や一部事務組合等の設置を可能とする自由度の高い法改正と、それを活用した多様な取組を実現するための推進経費の措置

IV-2 ガバナンス改革に関する要望

- 法人の長、学長等の在り方を検討の上、役員配置、職務・権限、選任に関する法改正
- 理事の員数の制限を撤廃する法改正
- 大学経営人材育成のための研修プログラムの策定及び実施のための経費の措置

IV-3 財務制度改革に関する要望

- 長期借入金の借入れ及び国立大学法人債券の発行が可能な事業の要件緩和の検討
- 大学改革支援・学位授与機構債券の発行要件等の拡充の検討
- 全国・地域における産学官（公）プラットフォームの構築と基金の創設による共同研究等の推進
- 国立大学法人が行うことができる収益事業の範囲及び出資対象の拡大の検討
- 資産運用を複数の大学が共同して行うことができるような仕組みの検討
- メンテナンス・更新等のための積立や基金の制度化等、国立大学の財務制度改革に資する国立大学法人会計基準の見直しの検討
- 運営費交付金の安定的・確実な措置を前提とした授業料設定の柔軟化の可能性の検討