

国立大学と独立行政法人化問題について

(中間報告)

平成 11 年 9 月 7 日

国 立 大 学 協 会
第 1 常 置 委 員 会

〈目 次〉

□ 検討の経緯	1
1. はじめに	2
2. 立法措置の態様の問題	2
2.1 設置形態のあり方	2
2.2 新たな制度の基本事項及び規定の形式	3
3. 大学の理念と役割	5
3.1 長期展望と中期目標	5
3.2 高等教育・学術研究と国の役割	6
4. 法人化の単位と連携のあり方	7
5. 組織	8
6. 運営に関する諸問題	10
6.1 自主・自律的な運営	10
6.2 役員，教職員等の人事	11
6.3 大学の企画立案機能と実施機能	11
7. 評価に関する諸問題	12
7.1 評価のあり方	12
7.2 大学の自己評価と主務省による評価	12
8. 財政の問題	14
8.1 財政措置の必要性	14
8.2 国立学校特別会計との関係	15
8.3 設置形態の多様化等と財源	15
8.4 独立行政法人化に伴う資産移譲等	15
8.5 中期計画と財政の関係	16
8.6 運営費交付金，施設費交付金等財源措置	17
8.7 基金等の設立	18
8.8 職員定員	18
8.9 短期借入金等	18
8.10 会計基準等	19
8.11 税制等	19
8.12 合併，解散，組織改廃等	19
第1常置委員会名簿	20

(検討の経緯)

平成9年11月13日、国立大学協会(国大協)は国立大学の独立行政法人化に反対の表明を行った。その骨子は次の通りである。「現在論議されている独立行政法人は、定型化された業務について、短期間で効率を評価しようとするもので、個性的な教育と、自由闊達な研究を長期的視点から展開しようとする大学には、ふさわしいものではない。」

国大協は、現時点においてもこの表明の撤回ないし変更を行ってはいない。少なくとも独立行政法人通則法のみを見る限りでは、撤回ないし変更する理由は見当たらないのである。

国大協は、平成11年1月26日の独立行政法人制度に関する大綱の決定などの最近の動きを踏まえ、会長の私的委員会を設置していわゆる独法化問題を検討し、その結果がいわゆる「松尾レポート」(非公開)としてまとめられた。平成11年6月15日の国大協総会では、大学共同利用機関の代表(オブザーバー出席)をも交えて意見交換を行うと共に、重大な事態に備え、独法化問題の検討を第1常置委員会に正式に付託した。

第1常置委員会はこれを受けて検討を開始し、小委員会(委員長 松尾 稔 名古屋大学長)を設置し、そこで精力的な作業を行い、その結果が9月7日の第1常置委員会に報告された。第1常置委員会は改めてこれを審議し、まとめ上げたのが今回の報告である。

もとよりこの報告をもって独法化問題の検討がすべて終了したわけではない。そのこともあって、中間報告とさせていただいた。また、検討を急いだのは、常置委員会レベルであるとはいえ、見解を早急に発信することに意義があると考えたからである。

8月20日開催の臨時理事会において、第1常置委員会の検討結果を直ちに全大学に送付することが要請された。今回の送付はこれに基づくものである。学長各位による、忌憚のないご意見とご助言をいただければ幸いである。

1. はじめに

・大学の教育研究によって生み出される成果は、個人や地域、国家及び時代の枠を越えて、広く人類によって共有され、社会全体によって享受される。この認識を社会全体が共有することが重要である。

・国立大学は、永い伝統に支えられつつ、種々の改革を実施することにより、高等教育の普及・発展、学術研究における国際社会への貢献等においてその大きな部分を担ってきた。

・わが国の大学が教育研究において将来とも一層の社会貢献をなしうるためには、現在の国立・公立・私立が相互の役割分担を明確にしたうえで、それぞれの役割を適切に遂行していくことが必要である。

・国立大学については、人文社会系及び自然系に関する科学技術など、諸学の調和的発展のもとで果たしてきた教育研究におけるこれまでの役割が正しく認識され、これまで以上に自主的、自律的に活動できる制度や財政環境が整備されなければならない。

・現在進められている独立行政法人制度については、独立行政法人通則法をそのままの形で国立大学に適用することはきわめて困難であり、多くの問題を生じることは火を見るより明らかである。

・国立大学協会として、教育研究改革と行政改革の双方を視野におさめつつ、設置形態の如何を問わず、大学に保障されるべき条件を明らかにしておくことが重要だと考える。

2. 立法措置の態様の問題

2.1 設置形態のあり方

・現行法上、大学での教育研究は、憲法による学問の自由の保障のもとで学校教育法の定める大学制度の枠組みに従って遂行されるが、そのうちのある一定部分を、国の施設である国立大学が担当するということは、これまでは当然とされてきた。

・国立大学は、法律上は国が設置するものとされる施設であり、その意味で国の施設（かつての術語では“国の営造物”、国家行政組織法の用語としては“施設等機関”）である。国の施設としての国立大学が担当する教育研究の業務は、国の責任のもとに運営される国の事務である。

・それに対し、このところ行政改革の一環として問題になっている国立大学の独立行政法人化とは、現在の国立大学を国の施設ではなく、独立行政法人通則

法（以下、単に「通則法」という）による独立行政法人にするというものである。

・独立行政法人は、私立学校法による私立大学の設置主体としての学校法人とは別個の制度であり、また一般理論上も、その名が示すように行政的な法人であって民間法人ではない（通則法第二条1項を参照）。

・したがって、独立行政法人化は民営化とは異なる。しかし、いずれにせよそれは、現行の国立大学の業務・組織について、それを国の事務ないし国の施設として位置づけるのをやめることを意味する。

・独立行政法人制度との関係における国立大学の設置形態のあり方に関しては、①以上のような独立行政法人化の可能性のほか、②形式的にも実質的にも通則法による独立行政法人ではなく、したがって同法の適用もないが、私立学校法による学校法人でもない特別の法人の制度を創設するという可能性（その場合も、制度設計に関しては行政改革の観点が求められよう）、及び、③いずれの意味でも法人化せず、国の施設たる国立大学のままとする可能性（その場合も、行政改革としての大学改革は求められよう）が存在する。以下ではもっぱら上述の意味における独立行政法人化の場合を問題とする。

2.2 新たな制度の基本事項及び規定の形式

・国立大学の独立行政法人化が、国立大学という社会的に重要な制度についての根本的な変革であることからすれば、新たな制度の基本となる事項は法律で明確に規定される必要がある。その際に、いかなる事項をいかなる形式で規定するかについては、以下のような点が問題となろう。

《企画立案機能と実施機能の分離の問題》

・独立行政法人制度は、行政における企画立案機能と実施機能とを分離し、主として本省が前者を、外局や独立行政法人が後者を担当することとして、それぞれの機能の高度化・効率化を図るところにその重要な狙いがあるが、そのような構想はもともと大学にはなじまないものである。

・大学の教育研究業務に関する企画立案の機能を考えるのであれば、主務省・内閣・政党等による国家的学術政策の企画立案（ここでは地方自治体の政策の問題には触れない）のほかに、個々の大学（または部局）のレベルでの自主的な企画立案の機能が十分に確保されなければならない。後者は、大学教員個人の教育研究活動における自発性によって支えられるべきものである。

・したがって、仮に独立行政法人制度を大学に適用する場合でも、大学の教育研究業務についてのこの特殊性が、制度に反映され、また、そのことが法律の規定上明らかにされる必要がある。

《大学独立行政法人特例法（仮称）と通則法との関係》

・仮に国立大学の独立行政法人化の立法措置を考える場合には、通則法に対する関係でそれにいかなる位置付けを与えるかが問題となる。

[1] 大学に関する現行の法令は、私立学校法の規定のうちの学校法人に関する部分などを別にすれば、その多くは、国・学校法人等によって設置されるものとしての大学（その組織、設備、管理運営機構、等々）に関する規定である。

・国立大学に関しても、大学一般を対象とする学校教育法及び附属法令の規定のほか、国立大学の教育研究組織（教員組織・教育課程）、管理運営機構、教員の身分取扱等々に関する規定が、国立学校設置法・教育公務員特例法等の諸法律とその附属法令に置かれており、それらは、国立大学についてその大学としての構造を定めるものということができる。

・したがって、仮に国立大学の独立行政法人化の立法を考える場合にも、大学の設置経営主体である法人としての独立行政法人についていかに規定すべきかという観点と、独立行政法人によって設置・経営される大学そのものについていかなる規定が必要かという観点とをあわせもつことが重要であり、この両者の関連を無視して前者の観点のみで立法がされることがあってはならない。とりわけ、法人経営の機能が大学としての教学の機能と一体をなすべきものであるとの原則を立法において堅持する必要がある。

[2] 次に、通則法に対する関係でどこまでの内容を盛り込むかという意味では、①独立行政法人制度に関する通則法の規定、とりわけ制度の基本設計にあたる部分（例えば、主務大臣による中期目標の指示、中期計画の作成と主務大臣の認可、主務省の評価委員会による業務実績評価、など）に対して必要な修正を盛り込んだ、いわば“通則法修正型”の立法と、②そのような修正を正面からは求めない“通則法調和型”の立法とが対比されうるが、それは前者でなければならない。

[3] 以上を踏まえつつ、立法の体系的な形を考えると、通則法に附従するものとしての個別法で大学独立行政法人についての個別規定を置くだけでは足りないことは明らかである。むしろ、大学の理念や特質に照らして通則法の特例を定める法律（“大学独立行政法人特例法”、仮称）を制定するか、あるいは、独立行政法人制度をそれとして規定する通則法とは別に、独立行政法人化の対象としての大学自身についてその理念や組織等を定める法律（“国立大学法”または“国立大学法人法”、仮称）を制定し、両者の規定相互間で調整を要する点に関しては通則法の原則に必要な修正を加えよとの、適切な立法措置がとられるべきである。

《規定されるべき事項》

・前述のように、新たな制度の基本となる事項は法律で明確に規定される必要がある。そのような事項としては、さしあたり、①独立行政法人が設置する大学の理念（財政原理を含む）及び任務、②大学（法人）ごとの教育研究の長期方針の策定と定期評価（自己評価・外部評価）、通則法にいう中期目標・中期計画・業務実績評価等の仕組みとの関係調整、方針や評価をめぐる大学と主務省等との対立調整の仕組み、③教育研究組織（教員組織・教育課程）の基本、④大学運営機構（法人経営と教学との関係を含む）及び教員人事制度、⑤事務職員人事制度、⑥大学間連携（各種業務に関する協議・協力・共同処理）などの項目が考えられる。

3. 大学の理念と役割

3.1 長期展望と中期目標

《長期展望の必要性》

・知の生産が継続的に成り立つのが大学であり、その条件を充たすのは大学において他には考えられない。大学は社会の動向を鋭敏に捉え、その求めるところに即応する努力を常に怠ってはならない。

・同じく社会貢献を目指す場合であっても、大学における教育研究活動は、私的企業における生産活動とは目的が大きく異なり、一般の企業理念の対極とも言うべき個性化、弾力化、多様化、持続性など独自の理念にもとづいて遂行されるべきであって、単なる効率性を目的とすればその弱体化・貧困化を招くことは必至である。

・教育研究の効果、とりわけ教育のそれは一般に後発的であるので、短期的に評価されるべきでない。

・大学が教育研究の長期的展望を欠くことになれば、真に知の創造の場であり続けることは不可能である。

・個々の大学は主体的に教育研究の長期方針を設定すべきである。

《中期目標・中期計画との関係》

・通則法にいうところの大学の中期目標・中期計画は、長期的な展望に立つアカデミックプランのなかに位置づけられるべきものであり、教育研究の長期方針を踏まえたものでなければならぬ。それなくしては、わが国の高等教育の方向性が見失われ、取り返しのつかない事態を招く恐れがある。

・中期目標・中期計画の策定にあたっては、大学の主体性が確保されなければ

ならない。

- ・主務大臣による中期目標の策定や中期計画の認可、中期計画の計画期間内における変更等は、大学の自主性を損なうものであったり、憲法に保障された学問の自由に抵触するものであってはならない。

- ・中期目標は、主務大臣が各法人に指示することになっているが、その際、各法人から事前に意見聴取して法人と協議する義務、教育研究の自主性の尊重義務など、大学の自主性を尊重するための特例的な措置等を設けるべきである。

- ・主務大臣は、中期目標の策定及び中期計画の認可にあたり、主務省に置かれた評価委員会の意見を聴取することになっているが、評価委員会は、教育研究に関わる事項については、法人内に置かれる評価機関（自己点検評価機関、独自の外部評価機関、運営諮問会議等）並びに設置が予定されている大学評価機関（仮称）などの第三者評価機関の評価結果を尊重して、意見を表明すべきである。

3.2 高等教育・学術研究と国の役割

《国際的視点の重視》

- ・国はその教育研究を質量ともに国際的な評価に耐えうる高い水準に維持するという責務を負う。

- ・大学は、21世紀が求める指導的人材の養成を通じて、豊かで活力ある成熟社会の実現に貢献すると共に、諸外国の高等教育研究機関との連携協力によって国際貢献を可能にしなければならない。

《国立大学の役割、財政基盤の拡充の必要性》

- ・国立大学は、国立大学共同利用機関と共に、人文社会系や自然系の科学技術など、幅広い分野にわたるバランスのとれた諸学の連携によって、わが国の高等教育の発展に基本的な役割を果たすとともに、世界の学術研究の発展に貢献してきた。

- ・国立大学は、国民にひとしく高等教育の機会を提供し、また全国各地域における高等教育の機会の保障、地域の学術・文化の発展などを通して、わが国及び地域の発展に貢献してきた。

- ・民間主体の発意には期待しがたい基礎的研究の継承、新領域の開拓をはじめ、世代を越え、地域や国の枠を越えて、人類に大きな影響を与える高等教育や学術研究は、長期的な展望にたって持続的・継続的に行われることによって、はじめて成果を挙げることができるが、それに果たした国立大学の貢献は圧倒的である。

- ・国立大学がこのような貢献をなしたのには、財政基盤が脆弱なわが国の大学

にあって、国の財政基盤によって支えられていたからである。

- ・欧米の主要大学の例にみられるように、大学は確固たる財政基盤によって支えられてはじめて、社会が期待する機能を果たしうる。国立大学に対する現在以上の財政基盤が保障されなくなれば、わが国の高等教育と学術研究は崩壊するであろう。

- ・公私立大学も、国立大学と共に、教育研究の機能を担ってきているので、それらの財政基盤をも強固にすることがあわせ求められている。

- ・わが国として高等教育に投入されている資金は、国家の経済規模と対比するとき、先進国のなかで著しく低い水準にあり、これを少なくとも先進諸国の水準にまで高めるべきである。

- ・わが国の大学が国際社会で果たしている教育研究の役割が正しく認識され、国家として大学に投入される資金の状況が抜本的に改善されるならば、わが国の大学の国際貢献は、教育と研究の両面において飛躍的に進展しうるであろう。

《大学運営の効率性》

- ・通則法の規定によれば独立行政法人は何よりも業務運営の効率化が求められる。「経済効率性」の追求というのは、一定の目標に照らし、投入された資源に対して最大の成果を挙げるべきであるということの意味し、私企業、大学、非営利団体等、いかなる組織においても求められることである。しかし、大学の教育研究業務に関し、目標設定における自主性を認めないで、単に効率性を求めることは、大学の本質に反する。

- ・大学に求められる効率性は、学問の自由を阻害するものであってはならない。

- ・定員削減や経費削減が最重点課題になると、教官の負担がさらに増大し、教育研究の質的低下を招くことは必至である。

- ・大学が長期的展望の下で必要とされる教職員の定員を確保するために、必要な措置が講じられるべきである。ただし、大学が教育研究の充実・発展をめざして、最大の成果を挙げよう努めるべきであることはいうまでもない。

- ・近年の大学院重点化や学部改組の実効を高め、国際的に高く評価される水準の知的生産力を維持・向上させるためには、教育研究支援体制の充実や職務従事者の処遇の改善、施設の早急な整備等が必要である。

4. 法人化の単位と連携のあり方

《法人化の単位》

- ・仮に国立大学の独立行政法人化を考えると、その単位をどうするかについては次のような選択肢がありうる（国立大学の一部が独立行政法人化し、他

の一部は現在のまま国立大学としてとどまるという想定もありうるが、ここでは、仮に、現在の国立大学の全部が法人化の対象となる場合を想定する）。

＊全部の国立大学をまとめて単一の法人のもとに置く。

＊数個の国立大学をまとめて一つのグループを作り、それについて法人化する。

＊現在の各大学ごとに法人化する。

＊大学の一部局について、または複数の部局をまとめて、法人化する。

・大学の自主的・自律的な経営のためには、今後も、原則として、附属病院・附置研究所等を含めた現在の各大学の単位で行うこととするのが、現実的であり、望ましい。

・したがって、法人と大学との間での組織上の複雑化を避けるためには、法人化の単位についても、上記選択肢のうち、現在の各大学ごとに法人化することを原則とすべきである。

・なお、このことは、ある国立大学が自主的に他の大学とともに新たな大学を形成し、そのうえで法人化するという可能性を排除するものではない。

・また、以上に述べたところとは別に、地域や分野やその他何らかの関連性を基礎として、複数の大学が法人としては一個の法人を構成するということの可能性についても、ただちに現実性をもつかどうかはともかく制度論的には検討の余地がある。

《連携のあり方》

・各大学ごとに法人化するとした場合、各大学の自主自律を基本としつつ必要な連携を確保するために、大学間の連合組織が必要となる。

・それは、現在の国大協に類する役割を担うほか、例えば事務職員人事の一元的運用等の業務を行う。

・連合組織の設置に関しては、①独立行政法人である大学の全部について一つだけ置くか、②地域（北海道・東北等々のブロック）ごとに置くか、あるいは、③地域以外の何らかの観点にもとづき大学のグループを設定して各グループごとに置くか、などの選択肢がありうる。

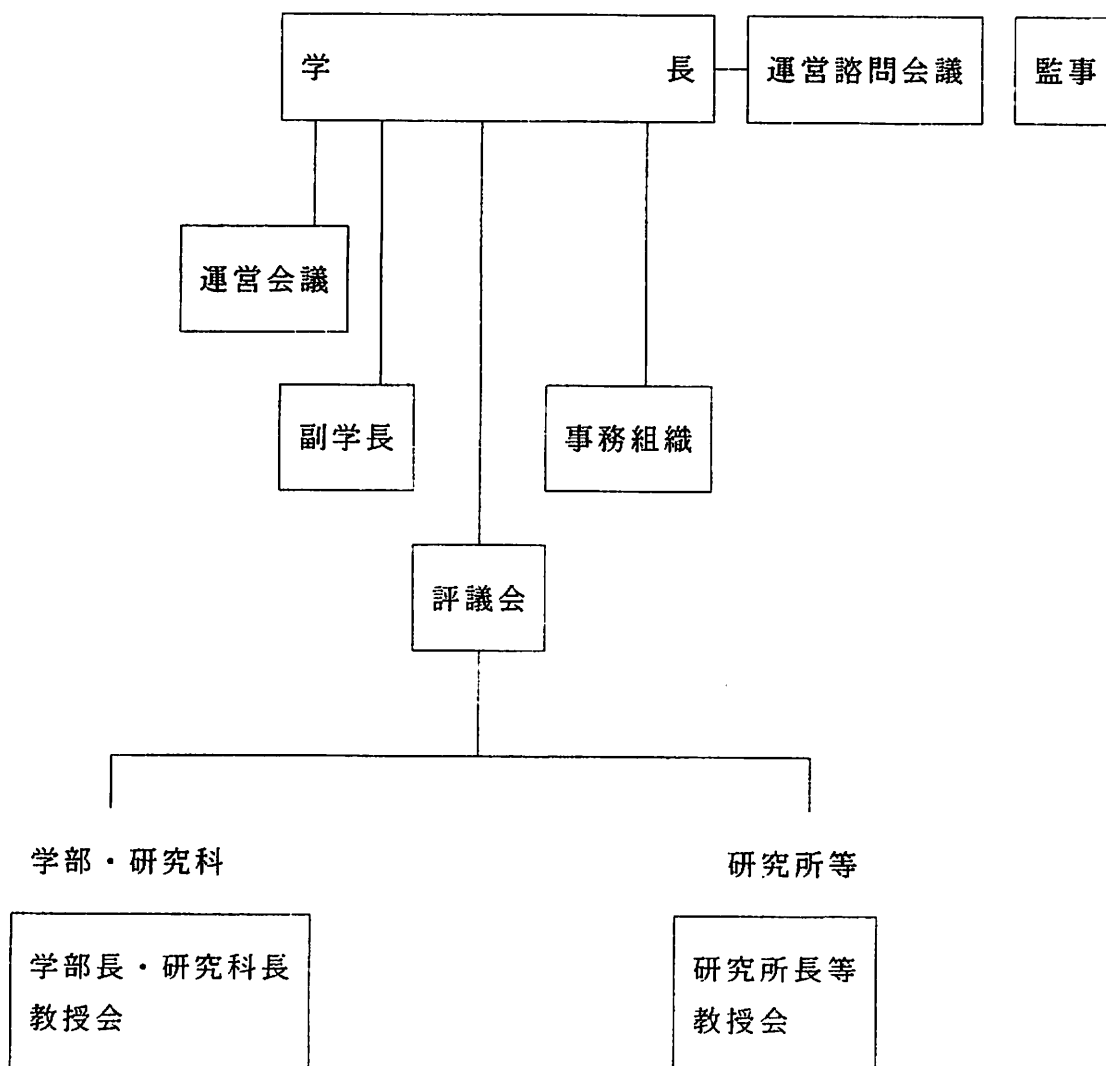
5. 組織

《国立大学法人の運営組織》

・国立大学法人においては、経営機能と教学機能を一体にする。

・法人の役員として、学長、副学長（複数人）及び監事を置き、学長を法人の長とする。

- ・ 法人が自主的に意思決定を行うために評議会を置く。
 - * 評議会は、国立大学法人の重要事項を審議する最高審議機関とする。
- ・ 学長は、重要事項について審議機関等の意見を聞きつつ、最終的には自らの判断と責任で運営にあたる。
 - ・ 法人の意思決定の機動性、責任性を高めるために、例えば学長の補佐機関として副学長、その他学長が指名する教職員若干名から成る運営会議を置く。
 - * 運営会議は、学長を補佐して、大学運営を責任をもって遂行する上で必要な企画立案や学内の意見調整等を行う。
 - ・ 運営諮問会議は、学長の求めに応じて経営・教学について助言・勧告を行う。
 - * 運営諮問会議は、大学が社会から意見を聴取する機関であるとともに、学術分野の専門家による教育研究内容や運営に関する評価機能をあわせ有する。



《教育研究組織》

- ・ 法人が業務を遂行するための基本的な組織として、学部、大学院研究科、附置研究所等を置く。
- ・ 部局が自主的に意思決定を行うために教授会を置く。
 - * 教授会は部局の重要事項を審議する。
- ・ 部局の設置、改廃は法令による。

6. 運営に関する諸問題

6.1 自主・自律的な運営

- ・ 国立大学は、戦後の歴史の中で、設置者かつ財政的支持者である国との関係において、自主・自律のスタンスを学び取ってきた。設置形態の如何を問わず、この関係を発展的に持続させなければならない。主務大臣の関与が、大学運営に関して実質的な統制・監督になりうる危険性を排除すべきである。
- ・ 民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施が期待できない基礎的研究の継承、新領域の開拓、国民に対する均等な高等教育機会の提供等、国立大学が教育研究において担ってきた役割を、将来においても実効あるものにするために、基本的には現行の経営と教学が一体となった運営体制を維持すべきである。
- ・ 大学には、自主かつ自律的な意思決定機能が保障されなければならない。大学の運営方針は、各大学の主体性において形成され、また見直されていくことが必要である。
- ・ 大学は、自らの意思にもとづいて教育研究を行い、初めてその成果を最大化できる。特に教育研究については、各大学の主体性、自律性が保障されるべきである。
- ・ 仮に独立行政法人として通則法の適用を受けることとなる場合には、各大学ごとに教育研究の長期方針を定め、主務大臣による中期目標の指示にあたってはそれを尊重すべき旨を、法律で規定するのが妥当である。
- ・ 大学の運営は、それぞれの大学がもつ教育研究の長期方針にもとづき、かつ、専門的、非専門的立場からの評価や批判に対して開かれた姿勢のもとに行われなければならない。そうすることで初めて“国民全体に対して直接に責任を負う”（教育基本法第十条1項）ことも可能になる。
- ・ 業務の範囲に関しては、大学の目的を達成する上で必要なものについては、各大学の判断によりできるだけ広範に実施できるよう配慮が必要である。また、大学による出資の範囲についても同様である。

6.2 役員、教職員等の人事

《役員等の人事》

- ・大学の運営責任を負う者（学長）が大学内部の意思にもとづいて選考されることが必要であり、現行の教育公務員特例法の原則が維持されるべきである。
- ・学長の採用のための選考は、設立時を含めて評議会の議にもとづいて大学が定める基準により行う。
- ・教員をもって充てる役員的人事は教育公務員特例法の例によることとする。
- ・法人に置く教員以外の役員（例えば外部から任用される監事）の人事についても、設立時を含めて大学が定める基準に従う。

《教職員等の人事》

- ・人事選考及び教育研究については、各大学の主体性・自律性が保障されるべきである。
- ・教育職員については、現行の教育公務員特例法によって保障されている身分及び教員各自の教育研究における職務遂行上の自由度が保障されなければならない。
- ・大学・学部の理念や目標、将来構想に応じた教員の任用ができるよう、人事の方針・基準等の設定において、学長・学部長が必要に応じて方向性を示すことができるようにする。
- ・独立行政法人の職員は人事の流動化や待遇の均等化などの観点から、国家公務員型であることが望ましい。

6.3 大学の企画立案機能と実施機能

- ・個々の大学法人は、執行機関としての学長を補佐するために、例えば運営会議等の機関を設け、大学運営の機動性と責任性を高めるとともに、学部を超えた全学的な企画立案機能を強化すべきである（前項(5)組織図参照）。
- ・部局長会を置く大学にあっては、それについて純然たる審議機関としての機能とともに、評議会に先立つ部局間協議、意見調整、評議会議題の整理等を通じて、評議会の機能を補完する組織として位置づけることができる。
- ・大学グループ（現在の全国立大学で構成される単一グループ、地域ごとのグループ等）の共有理念にもとづく共通政策の問題について、企画立案し、調整し、審議できる機能を有する機関が必要である。
- ・国家の学術政策への大学側からの関与について制度的に位置づける必要がある。

7. 評価に関する諸問題

7.1 評価のあり方

- ・国立大学法人は、教育研究等について大学の定めた長期目標の実現に向け、不断の努力を続けなければならない。
- ・大学における活動の成果は、自己点検や外部評価にもとづいて、厳正に評価され、公開されるべきである。
- ・大学の研究者による個別研究については、すでに当該分野の学界において評価が行われている場合が多いが、教育や研究の成果は多面的であり、時間を経て発現することが多いので、目標それ自体について評価することや中期目標を数値的に示すことについては多大の困難があり、評価が一面的で適正を欠くことにもなる。
- ・特に教育の成果については、短期的な評価は信頼性に欠け、好ましくない影響を及ぼすことに常に留意しなければならない。
- ・評価は、活動の結果だけでなく、過程も考慮に入れてなされるべきであり、評価の結果が、長期目標の達成に向けて、以後の活動の改善に資するものでなければならない。また、評価組織自体が改善・発展するシステムでなければならない。

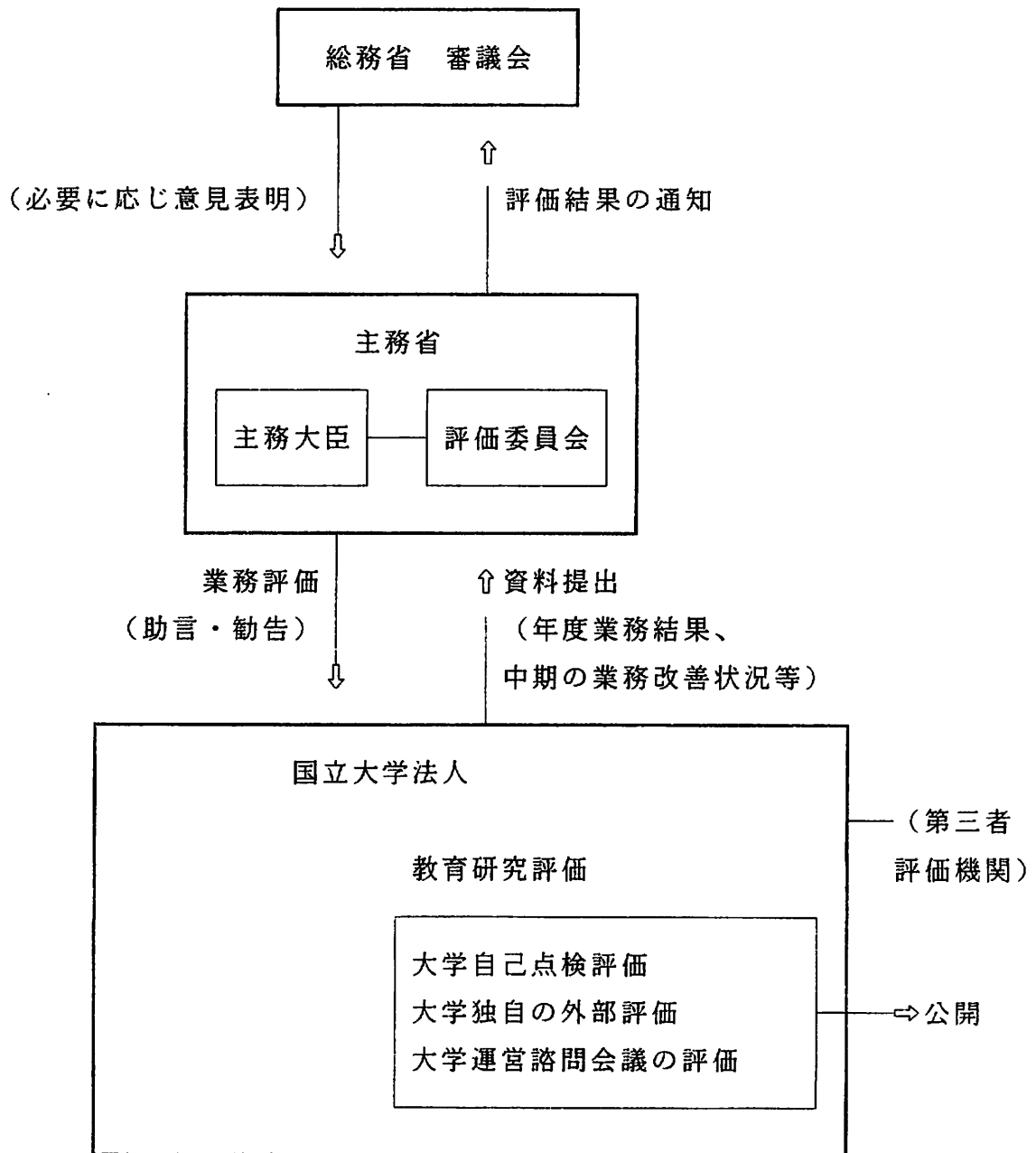
7.2 大学の自己評価と主務省による評価

《大学の自己点検評価、外部評価》

- ・大学は、自身の活動の成果を大学で実施される自己点検評価、大学独自の外部評価、運営諮問会議等による外部評価において厳正に評価し、公開すべきである。
- ・大学自身による評価が、単なる形式や自己満足に陥ることがあってはならない。大学による評価は、外部に対して説得力を持ち、権威あるものとして迎えらるるものでなければならない。

《主務省の評価委員会との関係》

- ・主務省の評価委員会は、毎事業年度及び中期目標期間の終了時に、法人の業務の実績について評価を行うことになっている。



- ・個々の大学は、年度業務結果と中期計画の実施状況等について、主務省評価委員会に報告。
- ・主務省評価委員会は、教育研究評価については大学による評価を尊重。
- ・主務省評価委員会といわゆる第三者評価機関の関係についてはさらなる検討を要す。

・しかし、主務省の大学評価によって主務省による監督や規制が強化され、大学の自主性、自律性が制限されるようなことがあってはならない。主務省に置かれる評価委員会の審議は、各大学の自主性、自律性を尊重してなされるべきである。

- ・主務省による評価が、評価の大学への押しつけになったり、単なる自己目的

的な行政手続きに墮すことがあってはならない。

- ・仮に国立大学の独立行政法人化を考える場合、設置が予定されている大学評価機関（仮称）などのいわゆる第三者評価機関に積極的に協力し、同時にその運営やあり方について常に監視を行うことが、主務省による大学評価を健全なものにするために重要である。

- ・大学の教育研究業務に対する適切な評価は、各事業年度の業務実績評価や、3年～5年の中期目標・中期計画に照らしての業務実績評価だけでは、到底不可能であり、通則法にいう評価委員会の評価は、基本的には、中期目標に掲げられた事項についての業務改善の状況を評価するにとどまる。それは、本来の意味での教育研究の評価の問題とは区別されるべきものである。

- ・以上を踏まえ、主務省評価委員会と設置が予定されている大学評価機関（仮称）などいわゆる第三者評価機関との関係については、詳細な検討が必要である。その際、主務省評価委員会が直接大学の教育研究を評価することは、大学の教育研究の自主性・自律性の観点から不相当であることを踏まえて、検討を行う必要がある。

8. 財政の問題

8.1 財政措置の必要性

《国立大学への財政措置の根拠の明確化》

- ・教育研究活動の質的水準の維持向上を国際的な視野から進めるため、国立、公私立を問わず国際的に低い水準にとどまっている高等教育全体に対する財政配分を高める必要がある。

- ・独立行政法人化の議論が公務員定員削減等、国家行政の減量からの視点を強くしていることに鑑み、国立大学への財政措置の必要性を、納税者へのアカウントビリティの観点から法律において明確化する措置を講じる必要がある。

《効率性との関係》

- ・「一円の税金でも有効に活用すべき」とするVFM（Value For Money）の理念は、国立大学においても尊重されるべきである。

- ・しかし、配分された資源を有効に活用することと、定量的な効率性や市場原理を第一義的な評価軸として高等教育への財政配分自体を行うこととは別の問題である。政策全体の中で国立大学の教育研究業務に対する財政配分が、定性的、長期的視野から根拠づけられ、安定した財源が確保される必要がある。

8.2 国立学校特別会計との関係

《国立学校特別会計制度の維持》

・高等教育の質を維持・向上させ、また授業料・受験料等による負担を抑制して国民の教育を受ける権利を保障していくためには、少なくとも現行の国立大学への財政的投入の実質は安定的に確保されることが必要である。そのため、現在の国立学校特別会計制度は維持されるべきである。

・国立学校特別会計への一般会計からの繰入額は、歳入規模の約57%（平成11年度当初予算）に達しており、国立大学の独立行政法人化の検討でも、国立学校特別会計制度を存続させるかどうかについての議論は避けて通れない。国立学校特別会計の存続意義を再度確認する必要がある。

《独立行政法人化と特別会計制度の関係》

・仮に国立大学の独立行政法人化とともに国立学校特別会計制度について見直しを行う場合、現在の国立大学が基礎的研究や新領域の開拓、高等教育の機会の保障等、民間主体に任せていたのでは十分な成果が期待しがたい分野において基本的な役割を担っていることに鑑み、外部資金の導入が容易に期待されない場合においても、学問分野の継承発展や大学の運営に支障を来すことがないよう財政措置を確保するため、特別会計的機能は維持することが不可欠である。

・仮に国立大学の独立行政法人化とともに国立学校特別会計制度の見直しを行う場合、現在同会計が抱えている債務を、独立行政法人が実質的に引き継ぐことがないよう措置する必要がある。

8.3 設置形態の多様化等と財源

・仮に国立大学の独立行政法人化を考える場合、個別大学ごとの法人化を基本形態とするが、その場合には、個別大学ごとに財政資金と外部資金を組み合わせることになる。また、将来において複数の大学が地域単位あるいは分野単位等で連携し一つの法人になるという場合については、例えば共同の基金を設立して地方自治体や民間部門等からの外部資金を取り入れ、共同で財務運営を行うことなども考えられ、設置形態に応じて財政措置を考える必要がある。

・職員の福利厚生事業や学術出版等の収益法人に対する出資が可能な措置を講じる。

8.4 独立行政法人化に伴う資産移譲等

・国立大学が使用している国有財産等を独立行政法人に対し現物出資等で移譲する場合、現行の資産維持を前提として行われるべきである。また、資産の譲

渡にあたっては、将来必要となる維持更新等の費用を予め考慮する財政措置、予算制度を組み込むことが不可欠であり、国立大学の建物の老朽化、狭隘化の問題は、これを引きずったまま法人化を固定することがないよう配慮すべきである。

- ・資産の全部あるいは一部について、国からの無償貸与や有償貸与方式を考える場合については、定性的、長期的な教育研究機能の安定性を損わないよう配慮する必要がある。

- ・現金以外の資産移譲で現物出資方式が採用される場合、移譲される資産の価値は取得原価で評価することを基本とし、資産を過大に評価し資産の移譲後における大学の財務運営等を圧迫することがないよう十分に配慮すべきである。

- ・施設費等に関連して、現在の「公債発行対象経費」の枠組みを維持すると同時に、試験研究などソフト面も公債発行対象経費として繰り入れる必要がある。

- ・出資された現物・現金資産について、機動的・弾力的な運用が可能となるように措置する。

8.5 中期計画と財政の関係

《財政の弾力的運用と中期計画》

- ・中期計画にもとづく予算、収支計画及び資金計画の策定（通則法第三十条２項）については、国立大学の業務が長期的、定性的性格を有する側面が強いことに充分配慮し、中期的、定量的な形式的ルール化に陥らない配慮が必要となる。

- ・中期計画にもとづく予算配分において、教育研究活動に不可欠な固定的必要費用は確実に確保できるよう、運営費交付金の算定にあたっては別枠等を設定すべきである。

- ・教育研究の成果の長期的性格を重視し、近視眼的、現実対応的な教育研究活動に陥らないよう中期目標にもとづく中期計画ごとの予算配分の根底を律する長期目標、長期計画の視点からの財政措置も不可欠である。

- ・中期計画期間中において長期的視野からの追加投資あるいは資産処分等が必要となった場合、中期計画の見直し、変更を敏速に行い、新たな財源措置や出資などの措置が機動的に図れる制度とすることが必要である。

- ・中期計画の変更（通則法第三十条４項）にあたっては、その機動性を確保すると同時に、必要に応じ中期計画の変更を行わずに一定割合の歳出を拡大できる弾力的措置の設定等を検討すべきである。

- ・財務運営面においても、主務大臣の中期目標の設定、中期計画に対する認可が実質的に大学の自主性を制約する要因とならないよう充分配慮すべきである。

- ・中期目標、中期計画に対して独立行政法人の意思が充分には反映されず、その結果、大学の意思決定能力、行為能力が失われるなかで財務運営の責任が実態上問われることがあってはならない。
- ・附属病院等財政投融资資金による長期的計画にもとづく整備に支障が生じないよう配慮する。

《剰余金の取扱い》

- ・独立行政法人の財務運営において生じた剰余金は、独立行政法人の自主的な運用を可能にすることが必要である。中期計画策定及び終了時の評価（通則法第三十条2項等）において、特にこの点に配慮する必要がある。次期計画策定に対して剰余金の存在が運営費交付金等の削減に結びつくことがないよう配慮すべきである。
- ・剰余金等については、独立行政法人の効率化等の努力を積極的に位置づけ、通則法第四十四条1項が定める積立金に対して、中期計画期間を越えかつ中期計画の枠組みとは別の積立等が可能な制度とする必要がある。個別法で定める積立金の処分に関しては以上の点に配慮すべきである（通則法第四十四条5項）。
- ・剰余金の取扱いにおいては、各法人の自助努力を十分に尊重し、改革のインセンティブが働く制度にすべきである。

8.6 運営費交付金、施設費交付金等財源措置

- ・運営費交付金が渡しきり交付金となる結果、予算の単年度主義等の制約が緩和され研究活動の機動性が確保されやすくなる可能性や、縦割り予算等による使途の制約が緩和され、予算活用の柔軟性が高まる可能性がある。
- ・そうした可能性を最大限引き出すため、予算執行手続きの見直しが不可欠である。年度内においても支払時期の適時適切な判断が独立行政法人に可能となるよう「支払計画」等予算執行手続きの柔軟化が求められる。
- ・業務方法書等の内容（通則法第二十八条）が、独立行政法人の財務運営の自由度を実質的に制約しないように配慮すべきである。
- ・独立行政法人化した場合、運営費交付金等の予算措置に対して「補助金等に係る予算執行の適正化に関する法律」が適用され、使途制限を受ける可能性がある。大学運営の自主性、自律性に影響を与えないよう、柔軟に対応できる弾力的な措置を講じるべきである。
- ・減価償却引当てや退職給与引当てに当たっては、実質的なキャッシュフロー

を確保するため着実な予算措置による繰入れ等が実施される必要がある。

8.7 基金等の設立

- ・独立行政法人化に際し、長期的な教育研究の財政基盤を確保するため、一つまたは複数にまとめた法人（組合法人、連合組織等の形態が考えられる）を単位として、国からの現金出資等による基金制度を創出することなどが不可欠である。

- ・寄付金等の外部資金は、国による財政措置や管理とは切り離して、独立行政法人が自由に管理・使用できる制度とする。

- ・共同研究経費、受託研究経費については、科目の廃止を行い、大学の自主的な運用を可能にする。奨学寄付金については、現行どおり大学の管理下で自主的な運用を確保する。

- ・地方財政再建促進特別措置法等の適用を除外し、地方自治体の独立行政法人に対する寄付等も可能にする。

8.8 職員定員

- ・独立行政法人化が行われた場合、職員定員は予算定員制度の枠外となるため予算要求において実員（現員）を基本とする制度に移行することになる。

- ・その際、教員については、大学における教育研究の長期的性格等を配慮し、人事計画において一定の欠員を認めるなど、定員未充足部分等に対する特別の配慮が必要となる。

8.9 短期借入金等

- ・短期借入金の借入れ（通則法第四十五条）については、「明示の政府保証」を法令で明確化する。

- ・災害等の不測の事態等による借入れについては、それが借換えによって根雪化（短期債務の実質長期債務化）し、大学の運営に支障を来すということがないように、元利返済に対する特別の措置がとられるべきである。

- ・短期借入等において独立行政法人の信用力格差等が生じる可能性があることに鑑み、連合組織体のほか共同借入手法等の検討も視野に入れる必要がある。

8.10 会計基準等

・企業会計原則に基づく独立行政法人の会計基準設定（通則法第三十七条）においては、大学の業務の特殊性・多様性、さらには大学ごとの運営形態や業務内容の違いを認識の上、柔軟かつ弾力的な取扱いができるよう多くの処理の選択肢を設定すべきである。

・また、法人ごとに個別に会計に関する規定を設定する場合（通則法第四十九条）、高等教育の性格を尊重し企業会計原則による処理に適さない部分の明確化等に努力すべきである。

・独立行政法人が作成する財務諸表（通則法第三十八条）については、営利企業の財務諸表にとらわれず、高等教育の特殊性・多様性が明確となる形態を別途検討する必要がある。

8.11 税制等

・独立行政法人に対する地方税等の取扱いは、原則非課税とする。

・共同研究経費、受託研究経費、奨学寄付金等に係わる税制上の優遇措置を維持拡充する。

・登記等の費用について配慮する必要がある。

8.12 合併、解散、組織改廃等

・合併、解散（通則法第六十六条）について如何なるルール化が実施されるべきか整理する必要がある。合併、解散時の国家公務員型における身分保障の取扱い、剰余金の取扱い等についても検討する必要がある。

・中期計画の範囲内であれば、組織の改編・改廃を必ずしも概算要求の対象としない仕組みとするのか検討が必要である。

第1 常置委員会名簿

平成11年9月7日現在

委員長	阿部博之	東北大学長
委員	久保良彦	旭川医科大学長
〃	北原保雄	筑波大学長
〃	貴志浩三	宇都宮大学長
〃	赤岩英夫	群馬大学長
〃	町田篤彦	埼玉大学教授
〃	吉村融	政策研究大学院大学長
〃	松尾稔	名古屋大学長
〃	示村悦二郎	北陸先端科学技術大学院大学長
〃	田中成明	京都大学教授
〃	岸本忠三	大阪大学長
〃	中谷彪	大阪教育大学長
〃	廣中平祐	山口大学長
〃	立川涼	高知大学長
〃	森満保	宮崎医科大学長
〃	田中弘允	鹿児島大学長
専門委員	宮脇淳	北海道大学教授
〃	小早川光郎	東京大学教授
〃	奥野信宏	名古屋大学教授
〃	伊藤博之	東北大学事務局長
〃	板橋一太	東京大学事務局長