

公立大学の管理・運営問題



後藤 宗理

名古屋市立大学大学院人間文化研究科

□ はじめに

— 国立大学法人化が進むなかでの公立大学 —

国立大学法人法案の審議中に提出された地方独立行政法人法案が二〇〇三年七月二日に可決され、公立大学も独立法人化が可能になった。可能になったという表現は国立大学の場合といささか進め方が異なることを意味している。

独立行政法人という意味では国立大学と同じスタイルを考えているが、公立大学の場合、独立行政法人化は一つの選択肢であって、それぞれの設置主体が独法化を選ばなければ

ば現行どおり、地方自治体等の直営という形態も可能である。公立大学は元来設立主体が多様であり、地方自治体（地方公共団体）あるいは複数の自治体からなる事務組合、広域連合のいずれかが設置主体となっている。したがって、国立大学の法人化が国立大学法人法という一つの法律に基づいて進められるのに対して、公立大学の場合は、それぞれの大学を設置する自治体が条例に基づいて進めることになる。そのために、現時点では公立大学のゆくえは明確ではなく、大学の数だけバリエーションが考えられるのである。

国立大学法人化がマスコミをにぎわすようになってきた。法人化によってそれまで制約の多かった諸制度が緩やかになり、大学の管理運営の自由度が増すといわれてきた。そして、公立大学においても同様の規制緩和を歓迎する向きもあった。しかし、国立大学法人の全体像がはっきりしない現状では、地方独立行政法人法の枠組みの下での公立大学法人が唯一の選択肢なのか、慎重に検討しなければならぬ。

もちろん公立大学としても法人化に対して検討を重ねてきた。その結果が地方独立行政法人法に反映されている部分もある。そこで、以下では学長を代表者とし大学を会員



●ごとう・もとみち ●一九四八年、愛知県生まれ ●後藤宗理・大野木裕明編「フリーター その心理社会的意味」
「現代のエスプリ」四二七号、至文堂。
後藤宗理編「看護場面に学ぶ発達臨床心理学」樹村房。後藤宗理編「子どもに学ぶ発達心理学」樹村房 ●一九九三年、当時勤務していた名古屋市立保育短大と名古屋市立女子短大、名古屋市立大学教養部を中心とした改組統合作業に加わって以来、大学問題に深くかかわることになりました。さらに一九九九年から、名古屋市立大学生協の理事長を勤めており、これらの経験を本文中から感じ取っていただければ、幸いです。

とする公立大学協会の考え方を手がかりとして、今後の公立大学法人のあり方と問題点を検討することにした。

□ 公立大学と地方自治体

二〇〇二年現在、都道府県、政令指定都市、一般都市、事務組合、広域連合を設立団体とした公立大学は七十五大校ある。鎌田(二〇〇三)によれば、一九九二年の四十一校に比べると、十年間で三十四校(一・八倍)、入学者数も一万五千三百七十八人から二万四千二百七十六人(一・六倍)に増加している(鎌田積「データにみる日本の公立大学」IDE四五一号五四―六二頁)。特に看護系学部学科の増加が著しく、新設三十四校の半数以上(二十一校)で設置している。しかもその半数以上の十三大学が看護学部単一の公立大学である。

しかし、公立大学全体を眺めれば、大都市圏にある大規模総合大学、地方都市にあり歴史もある単科大学など内容は多様である。

ここでは、筆者の勤務する名古屋市立大学を例に公立大学と地方自治体との関係を見ておきたい。

名古屋市立大学は医学部、薬学部、経済学部、人文社会

学部、芸術工学部、看護学部、自然科学研究教育センターとそれぞれの大学院研究科からなる公立大学として全国有数の総合大学となっている。

学則第一条(目的)には「名古屋市立大学は、学術の中心として広く知識を授けるとともに、深く専門の学術を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させ、もつて社会文化の向上と人類福祉の増進に寄与することを目的とする」と書かれている。このことはわが国のほとんどの大学が目的としていることであろう。しかし公立大学においては、設置者である地方自治体、名古屋市立大学の場合には名古屋市当局及び市議会、そして名古屋市民との関係を視野に入れた、地域との連携、地域住民の生活や福祉への貢献などを第二の目的とせざるを得ない。

さらに、名古屋市立大学とおなじ名古屋都市圏にある国立の名古屋大学、名古屋工業大学、愛知教育大学との関係はもとより、同じ公立大学として愛知県立大学、同芸術大学、同看護大学の三大学の動向も気になるところである。

というのも、これらの大学はいずれも学部・研究科の専門分野が微妙に重なり合いながらこれまで競争と協力の関係にあったので、今後これらの大学とまったく無関係に将来構想を打ち出すことは不可能である。さらに当然のことな

がら、愛知県下にある数多くの私立大学との関係も無視できないだろう。

このような位置づけの中で、名古屋市立大学の将来を考えると、前出の学則第一条に掲げた目的を実現する使命がある。そして、その使命を具体化する視点として、(一)地域の学術、芸術、文化、健康増進活動の核となつて、地域社会に貢献すること、(二)国際化への対応、(三)教育・研究機能の強化、が考えられる。ともすれば、公立大学の地域貢献が地元出身学生の優遇や行政との連携に偏りがちであるが、これからの時代は、公立大学といえども、知名度を上げて全国から優れた受験生を集めて、卒業後地元に着させるといふ戦略をとることが重要である。それによつてはじめて、国立大学や他の公立大学との競争が可能となるのである。

とはいえ、現時点では国立大学の後を追いながら、どのような特徴を打ち出すかが重要な課題となる。これまで国立大学が地方自治体と一定の距離を保っていたこともあつて、地域社会との連携は公立大学の役割と思われていたが、最近では国立大学が地域との連携を強調する戦略をとり始めている。従来公立大学はこの点で有利な立場にあつたが、独立法人化に遅れをとつただけ国立大学よりも不利な状

況に置かれている。それだけに、新たな視点で地域との特色ある連携を打ち出すことを考えなければならない。

□ 公立大学と独立法人化

国立大学が文部科学省の方針によって独立法人化の検討を始めた頃、公立大学はいずれが身に及ぶとはいえずそれは数年先のこととのんびり構えていた節がある。東京都立大学、大阪市立大学、横浜市立大学など代表的公立大学はともかくほとんどの公立大学における取り組みはいささかテンポが遅いという印象があった。しかし、国立大学独立法人化が二〇〇四年四月に迫り、地方独立行政法人法案が可決された現時点では、公立大学も体制を整える必要がある。

ところで、同じ独立法人化とはいっても、国立大学が大学のための単独の法律(国立大学法人法)によっているのは異なり、公立大学は法律上、他の行政機関の独立法人化と同じレベルで扱われている。その結果、国立大学の場合とは細部において違いが見られ、それがいつそう公立大学の現場で混乱と躊躇を生む原因になっている。

ここで公立大学が独立法人化をどのように受け止めてい

たかを、公立大学協会のまとめ(二〇〇三)に基づいてみておきたい(公立大学協会『公立大学法人化への取組み(概要)』)。

まず、公立大学法人化の意義については、次の四点を挙げている。

(1) 公平な制度のもとで競争力のある大学をつくる

公立大学法人の制度化は、公立大学が、国立大学や私立大学と基本的に対等かつ共通の制度的前提を獲得し、フェアな大学間競争のスタートラインに立つために必要不可欠な条件整備である。

(2) 自律的な運営により大学の総合力を高める

これまでの自治体直営方式では、大学という組織の特性が十分に保障されない面が存在。法人化により、地方公共団体の一般行政組織の枠組みから独立し、人事・財務会計などの自主・自律性をもった経営体となることにより、大学としての高い機能を獲得し、効率的な運営を行うことが可能になる。

(3) 意識改革を促し、地域ニーズにこたえることのできる大学をつくりだす

大学の法人化は、単に設置制度の改変にとどまらない。

それは、各公立大学の設置理念の確認や見直し、大学運営

表1 公立大学協会の基本的考え方

1	<p>法人化の選択</p> <p>①公立大学が法人化することを可能とする法律の整備が不可欠。<u>立法形態としては「公立大学法人法」の制定が最善。</u></p> <p>②大学の特性に応じ、地方独立行政法人通則に対する特例等を法律に明記。</p> <p>③公立大学の法人化は、各設置者と大学による自治的選択。</p>
2	<p>法人化の意義・目的</p> <p>①国立大学や私立大学と対等かつ共通の制度的前提条件が必要。</p> <p>②大学にふさわしい自主・自律的、かつ効率的運営が可能。</p>
3	<p>法人制度の法形式</p> <p>①運営費交付金など財政的安定に関する事項、教員人事の扱い、中期目標・中期計画・評価システムなど、大学における教育研究活動の自主性の根幹に関わる事項は、共通の基本ルールを法律で規定。</p> <p>②その他は、原則として条例・規則及び大学法人規則で規定。</p>
4	<p>設置形態</p> <p>①各大学が法人格を取得する。</p> <p>②1設置者に複数大学がある場合、そのまま「1設置者・複数大学法人」になるか、再編統合により「1設置者・1大学法人」になることが原則。</p>
5	<p>運営組織</p> <p>公立大学法人の内部の運営組織としては、国立大学法人と同様の仕組みとすることなど、基本的事項を法律に規定。</p>
6	<p>公立大学法人の長</p> <p>教育研究組織としての大学の長である学長が法人の長を兼務することが原則。特例として学長と法人の長を分離するタイプの場合は、両者の間に合理的なバランスが確保されるよう法律で規定。</p>
7	<p>役員を選考</p> <p>大学法人の運営責任者となる学長の選考は、<u>教員集団による投票を基礎としつつも</u>、適切に学外者の意見を反映する手続を踏むことが必要。</p>
8	<p>教員人事</p> <p>教員の人事を大学自身が自主的自律的に行うことは、憲法上保障された「学問の自由」の基本。このため教員人事の具体的な基準や手続を、各自治体の条例や大学法人規則に定める場合にも、この根本趣旨を尊重すべきことを一般原則として法律に規定。</p>
9	<p>教職員の身分</p> <p>①教員については、その勤務の特性に適合した制度とするために、非公務員型の採択を前提に、必要にして十分な規律を制度化。</p> <p>②事務職員のうち、設置自治体からの派遣職員については、法人職員の間は非公務員型とし、公務員身分との往還を可能にする体制を準備。</p>
10	<p>中期目標・中期計画</p> <p>①中期目標は大学の教育研究の自主性・自律性を尊重する観点から、<u>各公立大学法人が原案を作成し、設置者がこの原案を尊重しつつ、大学の教育研究等の特性に配慮して定める。</u></p> <p>②中期計画は、各大学が最終的に確定した中期目標に基づき作成し、設置者が認可。</p>
11	<p>評価体制</p> <p>①教育・研究に対する専門的評価を行う第三者評価機関については、文部科学省が評価機関として認定した公的・準公的組織の中から設置者が選択。</p> <p>②設置者の行う総合評価については、専門的・中立的立場に立ち、<u>大学法人に対する総合的評価能力をもった公立大学評価委員会(仮称)を設置自治体ごとに必ず設置。</u></p>
12	<p>財務会計</p> <p>①新制度における第一期中期計画開始年次の段階では、地方交付税交付金制度に基づく「基準財政需要額」と各自治体の一般財源から追加負担している額との合計からなる<u>現行の経常経費総額を保証。</u></p> <p>②学生納付金等については、条例により一定の枠組みを示し、その範囲内で各大学が自主的に決定。</p> <p>③法人の長期借入を可能とする制度を確立、また長期借入金債務の処理と施設整備の仕組みを作る。</p>

(注)表中下線部分は、地方独立行政法人法で実現しなかった部分である。

の効率化のための学内システム改革、地域ニーズの反映責任や説明責任の自覚、目標・計画・評価システムの確立など、大学の活性化に不可欠な制度改革や意識改革を呼び起こす。

(4) 直営形態の選択肢を残し、法人化への議論を通じ改革への契機とする

法人化は、設置者と大学の協議に基づく自治的決定に委ねられ、法人化を不要と考える大学がその意に反して法人化を迫られることはない。

現在の直営形態を維持した場合でも、個別の公立大学が法人化するか、直営のままにとどまるかを議論し選択するなかで、制度改革、意識改革の契機を作り出すことができる。

さらに、公立大学法人のあり方に関連して、公立大学協会は表1のような事項について基本的主張としてまとめたのである。

以下の項では、これらの基本的考え方が地方独立行政法人法にどのように反映されたか、あるいは実現しなかったか、また問題点は何かを検討することになる。

ところで、この原稿を執筆している時点では、国立大学

法人の姿がはっきりしておらず、したがって公立大学法人の将来像も描きにくい。たとえば、運営費交付金は現在の年間予算に比べてどの程度の割合で設定されるのか。一〇〇%保障されるのか、減額の方向になるのか。教員は非公務員型といわれているが、職員はどうなるのか。何よりも国立大学が数年前から準備した上で二〇〇四年四月に独立法人になるのに対して、公立大学の場合、二〇〇五年四月に独立法人化に踏み切るとすれば、残された時間は二年を切っている。準備には時間だけでなく、経費も必要になる。その経費を予算化するためには実施前年度に経費を予算化する必要がある、そのタイムリミットは目前に迫っている。仮に必要な経費は大学内部でのやりくりで、ということになったとして、事務局サイドの準備すらまったく手付かずの状態、どのような準備作業が必要なか誰も分かっていないのではないだろうか。

□ 地方自治体と地方独立行政法人化

地方独立行政法人法通則第二条では、「地方独立行政法人とは、住民の生活並びに地域社会及び地域経済の安定等の公共上の見地からその地域において確実に実施されるこ

とが必要な事務及び事業であつて、地方公共団体が自ら主体となつて直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものと地方公共団体が認めるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律の定めるところにより地方公共団体が設置する法人をいう」としている。

この場合、地方独立行政法人法による地方公共団体と地方独立行政法人との関係は、表2の財産的基礎から窺い知ることができるとすなわち、出資者は地方公共団体に限定される。また、設立に当たつては、議会の議決が必要であり、定款を定めることになる。つまり、この法人は行政当局独自の判断で設立されるものではなく、議会の議決を求めている。したがつて、法人の作成した定款の内容が行政当局や議会の意向と一致しない場合には調整が必要になるだけでなく、問題を生じる可能性もある。

□ 地方公共団体と公立大学法人

つぎに、公立大学との関係をみると、地方独立行政法人の業務については、第二十一条で業務の範囲を定めているが、特に「大学の設置及び管理を行うこと」に関しては、

表2 地方独立行政法人法のポイント(その1)

事項	内容
法人格	5条 地方独立行政法人は、法人とする。
財産的基礎	6条 法人は、その業務を確実に実施するために必要な資本金その他の財産的基礎を有しなければならない。
	2 地方公共団体でなければ、地方独立行政法人に出資することができない。
	3 設立団体(地方独立行政法人を設立する地方公共団体をいう。以下同じ。)は、法人の資本金の額の二分の一以上に相当する資金その他の財産を出資しなければならない。
	4 法人に出資する場合において、金銭以外の財産をその目的とするときは、当該財産の価額は、出資の日現在における時価を基準として評価した価額とする。
設立	7条 地方公共団体は、法人を設立しようとするときは、その議会の議決を経て定款を定め、(以下略)
定款	8条 法人の定款には、次に掲げる事項を規定しなければならない。 1 目的 / 2 名称 / 3 設立団体 / 4 事務所の所在地 5 特定地方独立行政法人又は特定地方独立行政法人以外の地方独立行政法人の別 6 役員の数、任期その他の役員に関する事項 7 業務の範囲及びその執行に関する事項 8 (略) / 9 資本金、出資及び資産に関する事項 / 10 公告の方法 11 解散に伴う残余財産の帰属に関する事項

教育公務員特例法などとの関係から「公立大学法人に関する特例」を設けている。そして、名称についても、地方独立行政法人ではなく「公立大学法人」という名称を使用する(第六十八条)。さらに、第六十九条では、「設立団体は、公立大学法人に係るこの法律の規定に基づく事務を行うに当たっては、地方独立行政法人が設置する大学における教育研究の特性に常に配慮しなければならない」として大学の特性に配慮することを求めている。しかし実際のところ、教育公務員特例法によって守られてきた大学教員の身分は独立法人化とともに変化することは否定できない。

□ 公立大学法人における定款

それぞれの公立大学が特色を出すためには、定款に何を盛り込むかが重要である。地方独立行政法人の定款の一般形は表2のようなものである。

さらに、「公立大学法人に関する特例」に含まれる第六十八条から第八十条までの条文の中には、「定款に定めるところにより」という表現が随所に見られる(表3)。

つまり、第八条で規定している事項を、大学に関しては、かなり詳しく別に定めることになる。

表3 地方独立行政法人法のポイント(その2)一定款に含まれる事項の例一

理事長の任命の特例等	71条	公立大学法人の理事長は、当該公立大学法人が設置する大学の学長となるものとする。ただし、定款の定めるところにより、当該公立大学法人が設置する大学の全部又は一部について、学長を理事長と別に任命することができる。
	2	(略)
	3	(前略)、選考機関(この項又は第五項の規定により学長となる理事長又は同項に規定する学長を別に任命する大学の学長を選考するために、定款の定めるところにより公立大学法人に当該公立大学法人が設置する大学ごとに設置されている機関をいう。以下この章において同じ。)の選考に基づき行う。この場合において、(中略)定款の定めるところにより、これらの選考機関の代表者で構成する会議の選考に基づき行う。
審議機関	(4)	以下略)
	72条	学長となる理事長の公立大学法人の成立後の最初の任命については、前条第2項及び第3項の規定にかかわらず、定款の定めるところにより、設立団体の長が任命するものとする。
	2	学長を別に任命する大学の学長の公立大学法人の成立後の最初の任命については、前条第5項の規定にかかわらず、定款の定めるところにより、理事長が任命するものとする。
審議機関	3	(略)
	77条	公立大学法人は、定款の定めるところにより、当該公立大学法人の経営に関する重要事項を審議する機関(次項において「経営審議機関」という。)を置くものとする。
	2	経営審議機関は、理事長、副理事長その他の者により構成するものとする。
	3	公立大学法人は、定款の定めるところにより、当該公立大学法人が設置する大学ごとに当該大学の教育研究に関する重要事項を審議する機関(次項において「教育研究審議機関」という。)を置くものとする。
4	教育研究審議機関は、学長、学部長その他の者により構成するものとする。	

しかし、法人化に伴う最大の問題は定款の目的に何を掲げるか、業務の範囲をどうするかということである。

ここが、従来学則に掲げていた目的と地域との連携という観点から見た公立大学の役割のポイントである。しかも、国立大学がそれまであまり地域との連携を意識してこなかったが、法人化に伴って地域との連携を前面に打ち出してきており、特に大都市における公立大学と複数存在する国立大学との競争関係をどのように勝ち抜くかはこれからの重要な課題となる。

一方、先に見たように、定款については議会の議決が必要であるとなれば、設立団体や議会との調整を最小限に押さえることが可能な定款にしておくことも一つの方法であろう。

□ 公立大学法人における管理運営

公立大学法人の特例という地方独立行政法人法第六十八条以下において国立大学に準じた独立行政法人のための法的根拠が整理された。しかし、国立大学の場合と完全に一致しているわけではない。地方公共団体のほかの独立行政法人に合わせた形になっているためか、肝心のところで期

待通りにはなっていない。

これは、国立大学が文部科学省という所管省との関係において法人化しているのに対して、公立大学は地方自治体との関係、そしてその背後にある総務省や文部科学省との関係のなかで法人化を目指しているところの違いだと思われる。つまり、文部科学省という国家の教育科学行政との関係の中で国立大学法人が論じられるのに比べると、公立大学法人では地方自治体の長の意向が大きく反映されるという問題点を含んでいることになる。

すでに、東京都立大学や横浜市立大学における独立法人化の動きおよびそれらの大学と自治体首長との緊張関係は多くの人の知るところとなっている。

このような状況を意識しながら、管理運営の問題を考えると、理事長、役員会などの管理機関のあり方は大きな問題点を含んでいることが分かる。国立大学では、理事長と学長は同じ人物になるが、公立大学では、理事長と学長は別の人物でもよいことになっている。また、別になった場合は学長が副理事長になるとしている。理事長と学長が一致している場合と一致していない場合のメリット・デメリットは、必ずしも明確ではない。

一方、学長選考機関、経営協議機関、研究教育協議機関

のこれら執行機関は学内からは学長だけが規定されており、それ以外の構成員の規定は明確でない。規定されていないからといって学外の者が半数以上を占める事態は、現状に比べてあまりにも状況が大きく変わることになる。これまでの説明では、このようなトップダウン式の形態をとることでこれまで大学運営について指摘されてきた硬直化を改善することが期待できるという。しかし、学部・研究科教授会との緊張関係は増大すると思われる。

□ 中期目標と評価

中期目標については、国立大学においても教育研究機関としてなじまないものとして批判されている。公立大学法人においても、地方独立行政法人では中期目標の期間を「三年から五年」としているところを、「六年」とした以外は、求めるところは同じであり、この中期目標をどう明確化するかは今後の課題となろう。

さらに、中期目標に基づいて中期計画を立て、その計画に盛り込まれた各年度の業務計画に関して評価委員会の評価を受けることになる。この点は、国立大学の場合と変わらないと思われるが、評価委員会の構成や権限について大

学の意向と矛盾する場合の取り扱いについては、検討が必要である。

ところでいわゆる第三者評価である認証評価機関による評価が今でも多くの大学で行われている。

この点に関して、問題点を指摘するならば、二つの問題点がある。一つは、大学に関する専門的評価機関の評価結果を設置団体の評価委員会がどのように評価するのかということである。とくに、教育研究に関する事項は、中期計画でその成果を評価できるものとはかりはいえない。むしろ、大学における教育研究活動が短期的評価になじまないという多くの識者の指摘は、大学人共通の認識であろう。二つめは、これまでも大学基準協会、大学学位授与機構などの機関による大学評価を受けているが、評価を受けるまでの作業、特に資料整備状況は不満の多いものであった。今後整備作業を進めるに当たって、専門的な資料整備体制が作られなければ、評価を受けるための作業に忙殺される部署が出てきて、本来の趣旨である教育及び研究の充実に結び付かないことになりかねない。名古屋市立大学の現状を考えると、評価に必要なデータを蓄積する文化が大学に育っていないことも大きな問題である。

表4 地方独立行政法人法のポイント(その3)

中期目標等の 特例	<p>78条 (略)</p> <p>2 公立大学法人に係る中期目標においては、前項の規定により読み替えられた第25条第2項各号に掲げる事項のほか、教育及び研究並びに組織運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項について定めるものとする。</p> <p>3 設立団体の長は、公立大学法人に係る中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、当該公立大学法人の意見を聴き、当該意見に配慮しなければならない。</p> <p>4 (略)</p>
認証評価機関 の評価の活用	<p>79条 評価委員会が公立大学法人について第30条第1項の評価を行うに当たっては、学校教育法(昭和22年法律第26号)第67条の3第2項に規定する認証評価機関の教育及び研究の状況についての評価を踏まえることとする。</p>
中期計画	<p>26条 (前略)中期目標に基づき、設立団体の規則で定めるところにより、当該中期目標を達成するための計画(以下「中期計画」という。)を作成し、設立団体の長の認可を受けなければならない。これを変更しようとするときも、同様とする。</p> <p>2 中期計画においては、次に掲げる事項を定めるものとする。</p> <p>1 住民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためとるべき措置</p> <p>2 業務運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためとるべき措置</p> <p>3 予算(人件費の見積りを含む)、収支計画及び資金計画</p> <p>4 短期借入金の限度額</p> <p>5 重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画</p> <p>6 剰余金の使途</p> <p>7 その他設立団体の規則で定める業務運営に関する事項</p> <p>3 (以下 略)</p>
企業会計原則	<p>33条 法人の会計は、総務省令で定めるところにより、原則として企業会計原則による。</p>
財務諸表等	<p>34条 法人は、毎事業年度、貸借対照表、損益計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類その他設立団体の規則で定める書類及びこれらの附属明細書(以下「財務諸表」という。)を作成し、当該事業年度の終了後3月以内に設立団体の長に提出し、その承認を受けなければならない。</p> <p>2 (以下略)</p>
借入金等	<p>41条 法人は、認可中期計画の第26条第2項第4号の短期借入金の限度額の範囲内で、短期借入金をすることができる。ただし、やむを得ない事由があるものとして設立団体の長の認可を受けた場合は、当該限度額を超えて短期借入金をすることができる。</p> <p>2 前項の規定による短期借入金は、当該事業年度内に償還しなければならない。ただし、資金の不足のため償還することができないときは、その償還することができない金額に限り、設立団体の長の認可を受けて、これを借り換えることができる。</p> <p>3 (略) / 4 (略)</p> <p>5 地方独立行政法人は、長期借入金及び債券発行をすることができない。ただし、設立団体からの長期借入金については、この限りでない。</p>
財源措置	<p>42条 設立団体は、法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる。</p>

□ 財務および会計

先に財産的基礎の項でみたように第六条で地方独立行政法人に出資できるのは地方公共団体に限るとしている。また、中期計画の中で資金計画などを定めなければならないことを規定している(表4)。

これらの条文から明らかのように、財源は設立団体からの運営費交付金が充てられるが、交付金は必要な金額の全部又は一部ということから必ずしも全部が交付されるわけではない。また、中期計画に人件費の見積りを含む予算と収支計画及び資金計画を明記することになっている。これまでの単年度予算方式とは異なる財務計画による運営を求められている点は、国立大学法人と同じである。

名古屋市立大学では交付金の算定基準もはっきりしない段階で、法人化に伴って三億五千万円の経費増が必要ということが話題となった。おそらくこれらの経費も含めて全体の経費を圧縮するような予算を設置団体は計画するだろう。

一方、資金計画に関しては、増収策に知恵を絞ることになる。一般には研究費を中心に外部資金の導入、特許収入、

受託研究、寄附講座、債券の発行、広告収入、施設使用料などが考えられる。地方独立行政法人法では法人独自で債券発行ができない。この点は長期的には問題となるだろう。設立団体が大学をコントロールするための手段として資金計画を利用する恐れが全くないとはいえないのである。

□ 教員から見た独立法人化

教育研究の特性に配慮しなければならないという第六十条九条の趣旨は遵守されるだろうが、一般独立行政法人の職員はいわゆる非公務員型となる点で従来と比べれば、大きな変化といわざるを得ない。その上で、教員としてどのような身分上の変化が生じるのかを考えなければならないだろう。

すでに、第七十七条(審議機関)について触れたように、従来と同じ教授会自治は保証できない。特に教育研究審議機関の構成員として学長、学部長その他の者とあるのは、必ずしも教授会構成員を想定していない。この構成員の身をどうするのか、定款の書き方は重要である。

また、中期計画でも触れたように、人件費を含めた予算の計画を設立団体によって認可されなければならない。し

たがって、教員の待遇についても全体の資金計画あるいは予算との関係で変わるケースもありうる。さらに教員にとって最大の関心事である研究費も状況が悪化するおそれがある。

現時点では全体として、教育条件、給与体系、勤務条件などについてどのようになるのかは明確ではない。しかし財政危機とともに始まった独立法人化である。研究費などの削減につぐ削減の中で進められ、いわば底値で独立法人となるのである。

今ひとつ明確でないのは、教員の勤務条件である。大学の教員の勤務条件には緩やかな部分と制約の厳しい部分がある。特に名古屋市立大学を例にとれば、国立大学や県立大学よりも勤務条件が厳しい。それが独立法人化によって緩やかになるのか、それとも新たに制定される服務規程によっていつそう窮屈になるのかは現段階では不明である。一部の私立大学ではかなり厳しい制約を設けているところもあり、どのような例に倣うかによって直営型の方がよかったということになりかねない状況にある。

□ 職員から見た独立法人化

現在公立大学に勤務する正規の職員は、地方公務員として採用され、大学に配属されている。したがって、独立法人化される時点で法人職員になるのは偶然に過ぎない。この点を設置団体は十分に理解し、設置団体と法人との間を往還できるようにしておかなければならない。ほとんどの職員にとつて、大学という配属先は長い職員生活の一コマに過ぎない。そのことが国立大学に比べて、大学の管理運営に関する専門的知識を蓄えた職員が少ないという公立大学の弱点を表している。

また、今後は設置団体からの出向職員と大学が法人職員として採用する職員とが混在して勤務することになる。その場合の勤務条件や待遇に関しての調整が必要になると思われる。

なお、職員といっても名古屋市立大学のように医学部があり、付属病院を持っている大学では、職員の大多数を占める病院職員の待遇について考慮せざるを得ない。この点についてどの程度検討されているのか、公立大学七十五大学のうちの十大学ではあるが、該当職員数から考えて無視できない問題である。

□ 学生から見た独立法人化

学生、特に受験生から見た独立法人化問題の最大の関心事は授業料の値上げであろう。その地域に競合する分野がなければ、多くの受験生は選択肢が限られるので授業料が選択の決め手になるウエイトは低くなるが、大都市圏にある公立大学の場合、類似の学部学科が多数存在しているなかで選択の決め手が授業料の低さである場合が多い。それが、運営上値上げされるとなれば、国立大学や特に私立大学との違いが何なのかを明確にしなければ、受験生をひきつけることは難しいだろう。

公立大学は、全国調査によれば、一大学あたりの学生数が少ないいわゆる少人数教育に適した環境にある。それが公立大学のメリットである。仮に今後、授業料問題をきっかけとして私立大学と同じような規模の拡大や大教室における多人数教育を強いられるならば、公立大学を選択する意味は半減するだろう。これまで公立大学が努力して築いてきた教育環境を維持することが、学生にとって魅力ある大学作りの原点になると思われる。

ここで、学生生活に欠かせない福利厚生例として大学

生協について触れておきたい。多くの大学生協が福利厚生施設の一つとして、これまで大学から便宜を図られていることが多い。しかし、今後大学が資金計画の中で増収策の一つとして大学生協に水道光熱費の負担増、施設使用料の負担増を要求してきた場合には、大学生協の経営を直撃するだけでなく、学生生活にも大きな影響を及ぼすだろう。今後の大学経営のポイントは、どれだけ学生にとって魅力ある学習・生活環境を作ることができるか、ということである。この点を忘れた将来構想は考えられないのである。

□ 名古屋市立大学の抱える問題

最後に名古屋市立大学が現時点で抱える問題点を指摘しておきたい。

公立大学は地方自治体が設立しているという点で、全国レベルでの位置づけを忘れがちである。特に行政当局や議会の発想は、特色ある大学作りがわが市にとってどういう意味があるのかという視点から検討する。したがって、全国レベルでの必要性という視点から検討されることは稀である。しかし、先にも述べたように、国立大学が地域との連携を打ち出すようになって、公立大学だけが地域の大学

表5 大学改革組織の比較—名古屋市立大学・名古屋大学—

名古屋市立大学	名古屋大学
大学制度検討委員会	組織改革検討委員会
学部教育(教養教育を含む)検討小委員会	目標・計画・評価小委員会(第一) 専門WG
大学院検討小委員会	組織・運営小委員会(第二) 組織に関するWG
学外交流検討小委員会	総長選考方法等に関するWG
組織人事検討小委員会	人事・労務小委員会(第三) 労務関連作業部会 人事制度作業部会
評価検討小委員会	財務・会計小委員会(第四) 予算編成・配分に関するWG 会計規程・資金管理に関するWG
	附属病院小委員会(第五) 小委員会WG
	法人制度検討小委員会(第六) 法人制度に関するWG
	新組織創設等構想小委員会(第七) 法人化後の附置研・共同教育研究施設等検討WG

ではなくなりつつある。このような状況の中で名古屋市立大学でも将来構想を明確にし、大学内外に示すことが必要である。

名古屋市立大学の場合、将来構想を検討する組織として将来構想委員会が全学レベル及び学部レベルにあるが、現在ではむしろ、大学制度検討委員会での検討が主になっている。この組織は表5に示すような下部委員会を持っているが、独立法人化についての意志決定を求められる現段階では、組織の役割分担が不十分である。これを、数年前から独立法人化に向けて準備してきた名古屋市立大学の組織(奥野信宏 二〇〇三 「名古屋市立大学の法人化準備について」 IDE四五二号、四五―四八頁)と比較してみれば、緊急を要する作業が何であるかは明白である。

奥野が紹介しているように、東海・北陸地区の国立大学が法人化準備室を発足させた。それに比べると公立大学では、特に一設置者一大学の場合には、独力で作業を進めなければならない。したがって独立法人化への移行が理論的には二〇〇四年四月から可能になった今、準備不足は否めない。これまでみてきたように、国立大学法人の姿がはっきりしない現時点では、拙速を避け、独立法人化後のメリット・デメリットについて十分検討することが必要である。