

平成15年10月2日

公立大学法人化に関する公立大学協会見解

公立大学協会
会長 西澤 潤一

1 はじめに

去る7月2日、地方独立行政法人法（以下、地独法と略称）が成立し、公立大学を法人化することが可能となりました。7月9日には国立大学法人法が成立しました。わが国の国公立大学にとってきわめて大きな制度改革です。

公立大学協会（以下、公大協と略称）は公立大学が国立大学・私立大学と同等の制度的立場を確立する必要があると考え、平成11年以来、公立大学の法人化について検討を重ねてきました。平成13年11月の臨時総会においては「公立大学が法人格を有することを可能とする法律の整備が不可欠であると確認し、今後その実現に向けて各界に働きかけることを決議する」との意思確認を行いました。さらに、平成14年12月には、この決議に基づく一連の活動を集約し「公立大学法人化への取組み」をまとめ、意見を表明してまいりました。その後、関係各位の真摯な努力により地独法が成立しました。

公大協は、地独法の成立に当たり、わが国の公立大学が自主・自律と公正な競争を目指す新たな出発点に立ったことを痛切に自覚すると同時に、それぞれの公立大学の設置自治体と国に対し、公立大学法人化への適切な対応を要請するため、ここに見解を表明いたします。

2 21世紀に向けて公立大学が担うべき役割

公立大学は、1990年代に入って急速に増加し、現在76大学、約2万人の教職員、約11万人の学生を擁しています。設置自治体

数は、39都道府県、7政令指定都市を含む14市、4広域組合にわたります。公立大学は、分権化時代の多数の自治体にとって「標準的装備」になったと言えます。

公立大学には総合大学から単科大学までを含み、設置自治体の規模や住民・設置者の大学に対する期待も多種多様であり、それぞれの公立大学は個性的な活動の展開により、その期待に応えていくことが求められています。

すなわち、少子高齢化時代の福祉社会の高度化、生涯学習社会の全面的展開、情報の高度化・多面化・汎用化といった地域のかかえる今日的課題をつねに念頭に置き、産学公連携、自治体政策の研究、地域の教育活動との連携等に取り組み、地域の中核となる人材を養成していかなければなりません。

そのために公立大学は、国立・私立の大学と並んで、自主的・自律的な大学運営にふさわしい体制を構築し、その運営の効率性を高め、競争力を強めることで、真に学生のためとなる教育と国際水準の多様な研究を展開し、地域社会と国民に貢献する大学となることが強く求められています。

3 公立大学法人化に際しての設置自治体に対する要請

21世紀に向けて公立大学が担うべき役割を果たすためには、設置自治体は公立大学を自らの政策の中に主体的に位置づけ、公立大学は地域や設置自治体の要請を創造的に大学運営に生かしていくことが必要です。すなわち、それぞれの公立大学と設置自治体には、今日の情勢を共に踏まえた、新たな協力関係を築くことが求められています。それなくしては、公立大学が法人化を選択することも、公正な競争に挑戦することもできません。

設置自治体が法人化への途を選択した場合には、以下に述べるような、先例の全くない一連の具体的な取組みが不可欠となります。

(1)

周知のとおり、国立大学法人が現存のすべての国立大学を基礎として平成16年4月からいっせいに発足するのは異なり、公立大

学法人の発足には、法律制定後に次の過程を踏む必要があります。

公立大学法人に移行するか、旧来のままの設置形態（直営）を維持するかを選択を、設置自治体が各大学との協議をふまえた上で判断する。

法人となるためには、設置自治体が定款を作成し、議会の議決を経て、都道府県・政令市が設置する場合は総務大臣及び文部科学大臣、その他の場合は都道府県知事による認可を受け、登記する。

設置自治体は、地方独立行政法人評価委員会を設置し、中期目標の審査を行う体制を作る。

設置自治体は、公立大学法人の原案を踏まえて中期目標（1期6年）を定め、公立大学法人が作成した中期計画を認可する。

定款の作成に当たっては、公立大学法人に相応しい運営組織を定める。

同じく公立大学法人に相応しい人事制度を定める。

同じく公立大学法人に相応しい財務会計制度を定める。

公立大学の法人化を実施するためには、最低限これだけの具体的な取組が必要となります。これら一つ一つに関する検討と作業とはいわずれも容易ならざるものです。

公立大学法人に共通する基本事項、すなわち、人事や財務・会計などの制度について、さらには運営組織や定款、中期目標・計画などの具体的なあり方について、公大協は、3つの専門委員会及び法人化特別委員会を中心に鋭意作業を進めているところです。

公大協は、設置自治体が今後の総合行政における公立大学の位置づけを明らかにするとともに、公立大学法人化をはじめとする基本問題の調査・研究を早急に開始することを要請します。

（2）

公立大学法人は、自主・自律的であると同時に自らその業務実施に対する責任を負う、すなわち自ら目標を立て、事後に成果を厳しく評価され、その「業務の公共性、透明性及び自主性」の確保を義務づけられた地方独立行政法人の一つです。

その上で地独法は、公立大学法人が他の地方独立行政法人と異な

る側面を、その第68条から第80条に至る第七章「公立大学法人に関する特例」において規定しています。このうち「教育研究の特性への配慮」と題された第69条には、「設立団体」が「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」と明示されています。公大協は、設置自治体がこの条項についてしっかりした認識を持つよう要請します。とりわけ以下の点が重要であると考えます。

公立大学法人は、原則として学長を兼務する理事長を中心として自主的・自律的に運営されます。

各公立大学法人には、経営に関する重要事項を審議する機関と並んで教育研究に関する重要事項を審議する機関が設置されます。

公立大学法人制度においては、地方独立行政法人の枠組みに沿い、中期目標・中期計画を設定し、目標・計画に基づく活動の成果を地方独立行政法人評価委員会が評価するシステムを採用しています。公立大学法人の教育・研究についての中期目標（1期6年）を定めるに際しては、設立団体の長が「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」とあります。

地独法によれば、公立大学法人の評価は、設置自治体ごとに置かれる地方独立行政法人評価委員会が行いますが、この評価委員会の中に大学の特性を考慮した専門分科会を設置するか、あるいはいくつかの自治体の地方独立行政法人評価委員会を連合して公立大学法人の評価組織を設置することも可能だと考えられています。

地方独立行政法人法には、公立大学法人の設置者である地方公共団体が、公立大学法人に対して、「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」ことが明示されています。「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」という配慮条項を踏まえるならば、設置者は、公立大学の法人化後も引き続き、大学の担うべき高度な教育研究の確実な実施に対する財政的責任を負っていることが法制度の基本的前提です。

(3)

「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」ことを定めた配慮条項は、設置自治体が法人化を選択し、それを実施に移す過程においても不可欠の前提となります。設置自治体が法人化を選択する場合、公立大学と十分な協議を行い、新たな協力関係を築いていくことを要請します。

設置自治体が法人化を選択した場合には、教育研究の特性及びこの特性のもっとも重要な要素である自主性に常に配慮しつつ、大学側と十分に協議しながら双方の協働作業として進めていくという姿勢が何よりも必要です。

4 公立大学法人への国の責任と公立大学協会の国に対する要望

本年7月14日の国立大学長・大学共同利用機関長会議において、遠山文部科学大臣は「制度運用4原則で新しいパートナーシップの確立を目指す」という挨拶を行い、「大学の自主的判断」「中長期的視点」「透明性」「柔軟性」の4つの原則を述べ、文部科学省の事務体制の見直しにも言及しています。

4つの原則は国立大学法人の制度運用の中核となる重要なものであり、国立大学法人の設置者たる文部科学大臣として適切な意見表明であると考えます。

一方、文部科学大臣は、文部科学行政の責任者として、公立大学と学校法人をも所轄する立場にありますので、公立大学法人及び直営形態を持続する公立大学についても同様の理解と支援を行うことを要請します。

また、公立大学法人の設置認可は、地独法によれば総務大臣及び文部科学大臣等が行います。公立大学法人の設置・運営をめぐるいくつかの事項について、公大協は総務省及び文部科学省に対し以下のように要請します。

(1)

第一は、認証評価機関についてです。

平成14年10月の学校教育法改正で認証評価機関による国公私

立の全大学の評価が義務化され、また地独法の公立大学法人に関する特例では、認証評価機関による大学の教育研究評価を尊重することが規定されました。

自主的に目標を立案させ、事後の成果に対する評価を厳しくするという、こうした新しい制度を定着させるには、評価の質をいかに高め、評価に対する信頼性をいかに確保するかが最大の課題です。

しかしながら現段階では、評価機関ごとに評価の定義や評価基準もまちまちで、認証のための基本方針が未確立です。国公立の全大学に教育研究評価を義務づけた以上、大学評価・学位授与機構だけではなく、それ以外の認証評価機関の設置を促進し、これらの複数の機関が評価の質を向上させ、十分な信頼性を得るために、各認証評価機関の独立性の確立とそのことを公的に保障する財政的支援とを強く求めるものです。

(2)

第二は、財政的安定についてです。

公立大学法人は地方独立行政法人の一つです。周知のように、地方独立行政法人制度は独立採算制をめざすものではなく、公共性を見地から当該地域社会にとって必要な業務であり、民間に委ねた場合には実施されない恐れのあるものについて、設置自治体の責任においてそれを担う組織に自主性を付与し、効率的運営を行わせることを目的としています。公立大学法人の自主性・自律性は、一方では大学の教育研究の特性に基づくものですが、他方ではこうした地方独立行政法人としての性格に由来しており、それ故、運営に当り、透明性と効率性が求められることは当然です。しかしながら、公立大学法人はまさに地方独立行政法人であるが故に、設置自治体による財政上の保障が不可欠です。

このような立場から公大協は、公立大学法人の財政について、設置自治体が公立大学法人に対して運営費交付金（用途を特定しない渡しきりの交付金）を交付し、土地建物の整備費用は設置自治体が全面的に負担し、償還財源がある場合には地方公共団体が資金を償還ベースで負担する道を確認することが必要であると考えています。

そのためにも、国から設置自治体への地方交付税交付金の交付は、

公立大学法人を設置する地方自治体にとっては不可欠であり、将来にわたり現行の公立大学への算定基準に基づく国の交付措置と同程度の水準が確保されることが重要だと考えています。

(3)

第三は、公立大学法人と国立大学法人との異同についてです。大別して、役員会、学長選考機関の構成、公立大学法人の最初の学長任命、の3つの問題があり、いずれも国による適切な点検が求められます。

の役員会に関する問題については、地方独立行政法人の一般規定にも、公立大学法人の特例にも記述がありません。しかしながら、国立大学法人の例を参照すれば、役員会が作られるケースが大半になると予測されます。役員会に関する定款を定める際に、役員会の構成も記載されることとなりますが、この場合も大学における教育研究の特性への配慮が必要です。

の学長選考機関の構成の問題については、国立大学法人の場合には、教育研究を審議する教学側の機関と経営を審議する機関とから同数を出すとなっていますが、公立大学法人の場合には、地独法の中に関連する条項はなく、定款で規定することが必要です。

の公立大学法人設立後の最初の学長の任命問題については、定款の定めるところにより、首長ないし理事長が任命してよいという規定になっています。しかし、これは大学側の意向を斟酌せず、一方的な人事が許されるという趣旨ではありません。既存の大学が法人に移行する場合には、その大学と理事者側が十分に議論して定款を決めることとなります。換言すれば「大学の特性」への配慮規程を前提にして定款を作成し、最初の学長の任命に際しても、大学の意向が尊重されなければなりません。

5 おわりに

今後、公立大学は、新たな法人制度の下で、学問の自由や大学自治の理念を踏まえ、各公立大学法人の自己責任において、地域住民・国民・社会の期待に応える地域の大学として発展するため、誠心誠

意改革に取り組んでいく所存であります。その前提として、一人一人の教員、職員の意識改革が不可欠であることは言うまでもありません。

公立大学の全国組織である公大協自体も、公立大学の法人化に合わせて、法人格をもつ新たな組織へと発展させ、公立大学の教育・研究および社会貢献に関する研究・開発等を進めて、その成果を提供し、より良い条件を創出しなければならないと考えています。

公立大学に対する地域住民と国民からの期待はますます大きくなりつつあります。このことを踏まえ、新たな飛躍を期す公立大学に対して、設置自治体及び国の一層の協力と支援を要望します。