

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 17 日現在

機関番号：21201

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25870082

研究課題名(和文) 教育の質保証時代における公立大学法人運営の研究

研究課題名(英文) A Study of Municipal/Prefectural University Corporations in the Age of Quality Assurance in Japanese Higher Education

研究代表者

渡部 芳栄 (Watanabe, Yoshiei)

岩手県立大学・その他部局等・准教授

研究者番号：60508076

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、公立大学法人の現状と課題について明らかにすることを目的としたものである。分析の視点としては1)法人化の目的はどのようなものだったが、2)法人化後の運営状況はどう変化したか、3)教育の質の保証についての現状はどうかを設定し、法人資料分析、既存統計分析、聞き取り調査、アンケート調査の4つを行った。公立大学法人がより地域志向になっていること、運営費交付金が削減されている(自主財源による経営が求められている)こと、教育の質保証の検証は難しいことなどの他、法人化前後の運営における法人・大学間の多様性などが明らかになった。また、大学間比較のためのWEBサイトも開設した。

研究成果の概要(英文)：The aim of this study is to clarify conditions and problems of Municipal / Prefectural University Corporations. This study concentrates on 1) the purpose of incorporation, 2) the changes of management condition after incorporation, and 3) whether to assure the quality of education using materials analysis, data analysis, field survey and questionnaire survey. Whereas Municipal / Prefectural University Corporations tend to be more community-oriented, many local governments actually reduce Management Expenses Grant. It is difficult to verify the improvement in educational quality immediately after incorporation, so we requires further continuous examination.

研究分野：教育社会学

キーワード：公立大学法人 公立大学 財務 組織運営 質保証 地域 IR ベンチマーキング

## 1. 研究開始当初の背景

1990年代以降、大学は改革を続けてきており、その評価の方法として自己評価、認証評価、内部質保証などが相次いで求められてきた。これは当然ながら国公立を問わずの課題であるが、この間大学の設置者については大きな変革 株式会社立大学の参入、国公立大学の法人化 があった。国立大学の法人化の経緯やその後の実態については先行研究があるものの、公立大学の法人化の経緯や実態は、個別大学の問題点を指摘するにとどまっていた。

「大学」であると同時に「公立」である公立大学は、大学として自律的な運営が必要である一方で、地方行政の影響を直接受けるという経営上の難しさを持っており、教育の質保証において国公立の中で最も強くその在り方が問われる。法人化前の公立大学を分析した先行研究においては、「組織上あるいは財政制度の2つの点において、設置者の大学にたいする権限が強く、大学の自律性の保証は必ずしも強力ではない」(天野智水、1999、「日本における公立大学の管理運営に関する研究」『高等教育研究』2、pp.157-175)ことを指摘していた。公立大学の法人化は大学の自律性を保証する組織上・財政上の改革と見ることもできるが、一部の大学の法人化の際に見られた混乱を見れば必ずしもそうであるとは限らない。自律的運営及び教育の質を保証する、公立大学法人運営の在り方を検討することが急務なのである。

公立大学法人制度導入直後には、学長と理事長の別、理事会の規定の有無、理事の構成員、教育研究審議機関の構成員、法人傘下の大学数などについて分析した研究もあった(光本滋、2005、「公立大学法人化問題」『日本の科学者』40(6)、pp.296-301)。しかし、2011年度現在 81 大学中 58 大学(71.6%)が公立大学法人によって設置・運営され、既に多数派になっていたにも関わら

ず、それ以降公立大学法人の運営の実態の研究は止まっている状況である。

## 2. 研究の目的

自律的運営及び教育の質を保証する公立大学法人運営の在り方を検討する本研究において、以下の3点を明らかにすることが具体的な課題である。

### 1)法人化の目的

法人化は大学の自律性を保障する方策の1つとなりえる一方、地方財政上の効率性の追求のための方策ともなりうる。その他の目的も含め、法人化の目的はその後の公立大学法人運営に大きな影響を与えることは想像に難くない。研究課題の第1は、法人化の目的を明らかにし、整理することである。なぜ法人化したのか、法人化する必要があったのかを明らかにすることは、下記の2点を検討する際にも重要な情報となる。

### 2)運営状況の変化

研究課題の第2は、法人化の前後で当該大学(法人)運営にどのような組織上、財務上の変化があったのかを明らかにすることである。特に、1法人1大学経営か否かや、法人の設立母体である地方公共団体との関係の変化 組織面では職員の出向状況の変化、財務面では運営費交付金の金額の変化、法人独自財源の変化など に着目する。

### 3)教育の質保証

大学の最終的な目的は「学生の教育」である(橋寛人、2009、『20世紀の公立大学』日本図書センター、p.12)。たとえ財政上の効率性が向上し、財務状況が好転しても、教育の質が担保されなければ本末転倒である。研究課題の第3は、大学教育の本来の目的である教育の質保証の状況を明らかにすることである。

これらをまとめ、公立大学法人の運営における現状と課題を明らかにすることが本研究の最終的な目標である。

### 3. 研究の方法

国立大学が国によって設置・運営されているのに対し、公立大学はほぼ大学の数だけ設置者が存在している。マクロ的アプローチによる分析は公立大学の多様性を見え難くするものであり、ミクロ的アプローチによる分析は、公立大学・公立大学法人の全体像が見え難くするものである。そこで本研究では、マクロ的アプローチ・ミクロ的アプローチの双方を採用し、多種多様な公立大学運営の全体像と個別事情をより明確に捉えられる工夫を採る。本研究で採用した具体的な研究方法は、法人資料分析、既存統計分析、聞き取り調査、アンケート調査分析の4つである。

### 4. 研究成果

#### 法人資料分析

対象を平成25年度時点で設立されていた63公立大学法人のうち、短大のみを設置する1法人除く62法人の公立大学法人の定款及び中期目標を収集・データベース化し、記載内容の分析を行った。定款に記載されている(法人の)「目的」の分析の結果、9割以上の法人で「地域」というキーワードが登場し、定款の目的中に登場する「地域」というキーワードとともに登場する言葉は「人材」「研究」「社会」「寄与」「発展」などであり、教育や研究によって地域の発展に寄与する姿が浮かび上がった。また、中期目標の分析の結果、第1期中期目標よりも第2期中期目標のほうで、より上位の概念として「地域」が登場し、中期目標中「地域」という言葉とともに登場する言葉は、第1期中期目標より第2期中期目標で「還元」が少なくなり、「育成」「強化」「担う」「取組」「学習」など

が増え、上からではなく、地域と共に歩む姿勢へ変化している様子がうかがえた。

また、平成26年度時点で設立されていた65法人のうち入手可能であった中期計画をデータベース化し(第1期・第2期合わせて延べ98法人)中期計画内に登場する運営費交付金の記載に関する分析を行った。分析の結果、中期計画の中に運営費交付金の算定方法を数式(もしくは数式で表現できる文章)で示していたのは、98法人中59法人であった。ただし、残りの39法人についても、運営費交付金の算定に関する考え方を一定程度具体的に言明していた法人はいくつか存在していた。59法人のうち35法人については、その算定式の中でいくつかの支出項目に係数がかかっており、年々支出減の努力を強いられていることが分かった。また数は少ないながら、収入項目にも係数(収入増加を促す係数)がかかっている例も見られた。

係数については、運営費交付金自体にかかっている場合もあった。項目に関係なく削減を求められていると見ることができ、そうした法人は6つ確認された。支出項目にかかっている係数は、多くの場合1%に設定されているが、最大20%となっている項目もあるなど多様であった。中期計画に示されている運営費交付金比率は6~7割程度とされているところが多いが、最小5%から最大81%まで幅広く算定されていた。第1期中期計画の運営費交付金比率に着目すると、法人化した年度によって一定の違いが確認された。

第2期中期目標期間に入っている法人の運営費交付金比率の変化については、ほとんどの法人でマイナスとなっており、法人化にあたって「効率化」を重視する大学が、特に初期において多く存在した、などの事実が明らかになった。

#### 既存統計分析

国立大学のアンブレラ方式の導入の議論

に関連し、公益財団法人文教協会『全国大学一覧』（平成25年度）を用いて、公立大学法人のアンブレラ方式の現状とその要因等について探った。63の公立大学法人全体で76の機関が設置されているが、2法人（大分県立芸術文化短期大学・山形県立米沢女子短期大学）は四大を設置していなかった。また、公立大学法人が設置する76機関のうち64が四大で、短大9、高専2、大学院大学1と、四大以外の教育機関は多くはなかった。

個々の法人ごとに見てみると、3つの教育機関を設置しているのが2法人（公立大学法人岩手県立大学・公立大学法人首都大学東京）、2つの教育機関を設置しているのが9法人で、63法人中52法人（82.5%）が1つの機関しか設置していないのが分かる。制度的に可能になっている1法人複数大学（アンブレラ方式）は、実際にはほとんど取り入れられていないことを意味する。さらには、複数の教育機関を設置している11法人に着目してみても、実際にはタイプの異なる教育機関を持っているケースが多く、同じタイプの教育機関を傘下に持っている法人は公立大学法人岩手県立大学（短大2校）、愛知県公立大学法人（四大2校）、京都府公立大学法人（四大2校）、石川県公立大学法人（四大2校）のみであった。

また、複数のキャンパスを持つ大学は決して多くはなく、地方公共団体レベルでキャンパス数をカウントしても平均で2未満であることが分かった。また、キャンパス間の距離を測定したところ、公立大学法人が設置する大学のキャンパス間の距離は10km未満のケースが最も多く、20km未満で半数を超えていた。地方公共団体レベルでのキャンパス間の距離を測定すると、平均で10~20km離れているケースが最も増加を見せるとともに、30km以上離れているケースも多くなった。このことから、10km程度以上キャンパスが離れてしまうと、1法人複数方式ではなく複

数法人設置、あるいは（地方公共団体直営を含め）複数大学設置を選択する傾向が示唆された。

その他、収集したデータをもとに、公立大学ベンチマーキングサイト（各大学・法人間比較のためのウェブサイト）を開設した。

#### 聞き取り調査

公立大学法人兵庫県立大学理事長（平成26年1月20日）、公立大学法人広島市立大学前理事長（平成26年1月20日）、公立大学法人名古屋市立大学及び三重県立看護大学法人評価委員長（平成26年11月25日）（肩書はいずれも当時）に訪問調査を実施した。法人化の目的・経緯、法人化後の組織上・財務上の変化、法人化後の教育の質保証の状況や、公立大学法人評価の現状等を伺った。伺った内容をもとにアンケート調査の質問項目を検討したが、法人化が教育の質保証・向上に役立ったかどうかは、間接的には関連性が予測されるにしても、すぐには判断ができないものであることが分かった。

#### アンケート調査分析

平成27年7月1日付で、「公立大学法人化の現状・成果・課題に関する調査について」と題するアンケート調査を実施した。本調査は、公立大学法人によって設置されている70大学のうち「他に同一法人によって設置されている大学がある」「開学時は既に法人化されていた」の両方に該当する1大学を除く69大学を対象に行い、43大学から回答を得た（回収率62.3%）。調査結果は以下のようなものであった。結果の概要は以下の通り。

半数弱の法人が法人化の検討から3年以内で法人化していた。法人化の目的は、特に「地方自治体の行財政改革」「教育力の強化」「地域貢献機能の強化」などが多く、法人化の要請主体は「設立団体」「大学」「首長」の順で多かった。法人化以降、設立団体からの自主

性・自律性が向上したと答えた大学は7割以上あり、テキスト分析の結果、理事(長)・学長がリーダーシップを発揮し、それにより意思決定できるようになったこと、中期目標・中期計画等に基づく運営と評価が取り入れられたこと、弾力的で柔軟な予算試行が可能になったこと、事務職員の設立団体から自立した採用計画が立てられるようになったことが、そうした回答を支えるものであった。また、大学と設立団体との対話の機会は変わらなかったと答えた大学が最多であったが、増えたと答えた大学も4割弱、減った・わからないと答えた大学も2割以上あり、大学によって異なっていた。一方、設立団体の行政課題の解決について大学の教職員がかかわることが増えたと答える大学は5割ほどあり、教職員レベルでは密接に大学と地域が関わり合いを深めていた。また、効率化係数を用いた交付金の算定ルールによって交付金は削減されてきていて、法人の財政状況は厳しく、経営努力をしているけれども、今後は算定ルールの見直しが必要であると考えている法人が多いことが示唆された。

なお、アンケートの結果は集計結果及び自大学の結果を合わせて示した概要を、回答に協力頂いたすべての大学にメールにて送付した。

#### 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計3件)

渡部芳栄、2016、「高卒後の進学・就職に伴う地域移動と就職機会 全国の傾向と岩手県の特徴」岩手県立大学高等教育推進センター『リベラルアーツ』10、pp.55-70(査読あり)

渡部芳栄、2015、「地方公共団体による公立大学法人運営の方針」広島大学高等教育研究開発センター編『大学論集』47、

pp.153-168(査読あり)

渡部芳栄、2014、「公立大学法人の制度的課題」国立大学協会編『国立大学の多様な大学間連携に関する調査研究』、pp.83-99(査読なし)

[学会発表](計1件)

渡部芳栄、2015、「法人化後の公立大学運営どのように地域に向き合っているか」日本教育社会学会第67回大会。

[図書](計1件)

渡部芳栄、編集中、「公立大学の財政・財務」『大学辞典』(平凡社)

[産業財産権]

出願状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

出願年月日:

国内外の別:

取得状況(計0件)

名称:

発明者:

権利者:

種類:

番号:

取得年月日:

国内外の別:

[その他]

ホームページ等

公立大学ベンチマーキングサイト

<http://ywata.net/benchmarkpu.html>

6 . 研究組織

(1)研究代表者

渡部芳栄 ( Watanabe, Yoshiei )

岩手県立大学高等教育推進センター・特任准  
教授

研究者番号：60508076

(2)研究分担者

(        )

研究者番号：

(3)連携研究者

(        )

研究者番号：