

国立大学法人法は、2003年に国会審議を経て可決成立し、2004（平成16）年4月から国立大学法人が発足した。制度の枠組みができたからといって制度の詳細が決まるわけではない。2004年以降のさまざまに噴出する問題をどのように解決していくのが法人化以後の大きな議論の対象でもあった。

## 第2節 法人化後の千葉大学

### 第1項 法人化直後の問題

#### (1) 運営費交付金の削減

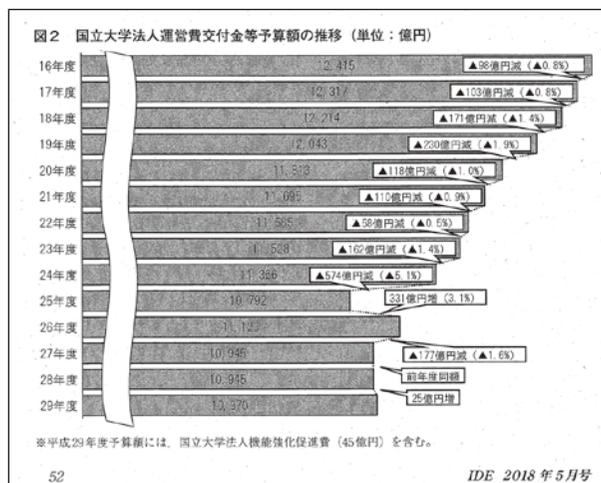
第1期（2004年度～2009年度）の2年目から、運営費交付金が一律に削減される仕組みは3つあったと考えられる。

第1の削減は2期11年にわたって継続したもので、効率化係数と呼ばれた。教育研究経費に1%の効率化係数がかかって毎年漸減していく仕組みである。同様のものは附属病院に対しては経営改善係数という形で行われ、これは2%であった。つまり大学の本体については毎年1%ずつ効率化することを前提としてその分の運営費交付金を減らし、附属病院についても毎年2%ずつ経営が改善していくことを前提として運営費交付金を減らしていくという仕組みである。名称は、第2期（2010年度～2015年度）には大学改革促進係数と変わり、こうして一律に運営費交付金が減額される仕組みが導入された。

第2の削減スキームは2005（平成17）年である。法人化後初めて授業料が値上げされることになった。国立大学で一律授業料

値上げされることになった。国立大学で一律授業料

図1-1-2-1 国立大学法人運営費交付金予算額の推移（単位：億）



が値上げされ、この授業料値上げ分が運営費交付金から削減された。授業料を値上げした分、収入が増えたのだから運営費交付金から削減してもよいという考え方である。換言すれば、国の財政負担は授業料値上げ分だけ減るということである。

図 1-1-2-2  
国立大学法人の運営費交付金収益／経常収益と自力収益／経常収益の推移（年度）



（専修ビジネス・レビュー（2021）Vol.16 No.1:23-39）

第3は、公務員型ではないにもかかわらず国家公務員の削減に準じて、2006年から5年間で5%以上の人件費削減が行われた。人件費の削減は当然人員の削減につながり、5年間で5%以上というのは大きな変化であった。千葉大学はこの削減を受け入れ、人員の削減が行われた。これが第3の削減スキームといわれるものであって、運営費交付金が削減される仕組みがこれによって導入されたのである。

法人化の翌年から運営費交付金は削減に次ぐ削減で、国立大学全体では、1兆2,400億円が2017年度には1兆900億円まで漸減し、延べで1,500億円が削減された。この運営費交付金削減が継続されることによって、国立大学は運営費交付金の収益、経常収益が次第に低下していく。これを補うために自力の収益を増やしていかざるを得ないことが、大学の財政構造に大きな影響を与えるだけでなく、大学の運営のあり方、あるいは目的、目標のあり方にも大きな変化をもたらすことになった。ここでの問題は企業経営とは違い、国立大学以来の単年度予算という考え方が国立大学法人にも適用されてきたということである。経常経費に見合った経営収益しかもたらされない、つまり資本の蓄積が行われないゼロ成長の組織であるということが前提になった運営が財政的には行われてきたということである。

## (2) 運営費交付金の競争的資金化

もともと運営費交付金は人件費（給与、退職金など）に多く遣われるものであって、大学によってその人件費比率はさまざまであるが、一般的に人件費及び水光熱費、運営費等に充当されている。法人化の時には、基本的には運営費交付金はある種の生活費であって、教員の研究費は科研費を始めとする外部資金によって賄われると

考えられるようになった。以前は当たり積算校費があり、その校費を継承する運営費交付金は、日々の教育や運営を支える最低限のものである。その最低限のものが毎年1%とか2%とかさまざまな形で削減されていくことも問題であるが、その削減傾向にある運営費交付金を生活費として義務的に支出するのではなく、生活費自身を競争的にしていこうという考え方が2007年頃から急速に打ち出されることになった。

経済財政諮問会議の民間委員が出した「成長力強化のための大学・大学院改革について」という2007（平成19）年2月の文書では、大学における選択と集中、それから大学のパフォーマンスを測定して、その成果に応じた配分を運営費交付金で行っていくことが打ち出された。言わば生活費の競争的資金化である。

もちろん、これに対して地方大学の学長声明や、あるいは近畿ブロックでは知事会自体がこれに反対するというようなアクションを行い、折衷的に解決されたが、しかし、その後財務省の財政制度審議会などにおいて、運営費交付金の配分ルールは「大学の成果や実績、競争原理に基づく配分」に変更していくことが求められた。ここでも運営費交付金はもはやかつての義務的経費ではなく政策的経費に変化し、成果主義的な配分を求める財界も財務省もそのような考え方に傾斜し、国立大学は大きな変化にさらされていくことになる。

### (3) 選択と集中の帰結

選択と集中は、もともとはアメリカの経営の考え方（GEのジャック・ウェルチ）に基づくもので、その結果、1つは人員削減によって縮小再生産が生まれた。特に運営費交付金による人件費については、承継教員の縮小再生産が進み、それを補うためにそれまでには見られない規模で、大学内の非正規雇用を拡大していくプロセスが存在した。もちろん国立大学時代においても非正規雇用が大幅に増加していたということは指摘しておくべきである。非常勤職員はさまざまな形態で存在しており、日々雇用職員など不安定な形態の職員が増加したが、今度はこの人員削減が教員に対して行われることによって教員における非正規雇用が急速に拡大していった。この教員における非正規雇用の拡大が言わば大学における教育や研究を維持していく際に必須の要因、必然的な要因になっていったことは指摘しておくべきである。

このため、運営費交付金という形態ではなく、それ以外の方法で教育研究関連の経費を取得していくことになるわけで、研究自体もプロジェクト型研究にシフトしていくことになる。国立大学時代の校費を中心とする運営の仕方が大幅に変わり、それが削減されるだけでなく競争的資金化する中で、外部の研究資金を獲得するためには研

究自体を息の長いものから比較的短期間に成果が出る研究へとシフトせざるを得ないという変化がもたらされた。

このことは大学間格差の拡大をも同時にもたらすことになった。つまり運営費交付金削減の影響を最も被るのは日常的な教育と研究であり、別個にさまざまな研究教育の資金を獲得できる大規模大学はプロジェクト型研究によって補うことができる。しかし、そうでないところは、特に大学の規模が縮小していく中で科研費という外部資金の獲得がままならない状況が進んでいくことになる。また積算校費制の廃止は、講座制とそれを基盤とする学部教授会の自治を急速に衰退させることになった。

すでによく知られているように、大学の規模は運営費交付金の総額で明らかになっており、このうち人件費は、言わば承継教職員と非正規雇用の教職員の総和に影響する（非常勤職員には物件費で雇用される者も含まれる）。さらに教員総数は科研費の獲得額と正の相関関係にあると言われているので、大学の規模によって、格差はますます拡大していくことになる。

このようにさまざまな形態で運営費交付金が縮減され、競争的資金化される中で、これに対応するためにどの分野の研究を振興すべきか、あるいはどの分野でさまざまな資金を獲得すべきか、それによってその大学の方針が決まっていく。これがマクロなレベルでの「自主的改革」と言われるものであり、単純に削減することが目的となっているのではなく、削減をすることによって大学が自主的に内部の資源の再配分・集中を行わざるを得ない状況を作ることがこの間の政策的な目的であり目標であったと見ることができる。つまり、削減は大学が自ら改革を継続していくための始動スイッチの役割を果たしていたということであり、この変化は大学の教育目標についての考え方も変化させていくことになった。

#### (4) 教育目標の設定

法人化前後から国立大学には特に産業技術人材の育成と供給が財界から求められ、その大学の教育も研究も、特に教育についてはイノベーション人材をどのように育成するかということが注目されるようになる。パイ＝ドール法の項で述べたように、雇用制度が変わって年功序列賃金や終身雇用といったシステムが解体され、企業が独自に教育機能を持ち続けることができなくなる。その教育機能を大学に委ねることが大きな目標になっていた。大学教育に対する企業の期待が大きくなり、その内容はイノベーション人材の育成ということに帰着する。つまり、研究においても教育においてもイノベーションが問題とされる。

例えば関西経済団体連合会の2009（平成21）年の意見書の中では、大学のカリキュラムを産業界のニーズを反映したように変えていくべきだ、場合によっては産業界が教育カリキュラムの策定に乗り出してもいいということが言われている。もちろん広い意味では日本技術者教育認定機構（JABEE）のような仕組みがあり、主体は学会であるが背景には財界、経済界の考え方があるわけで、さまざまな分野において高等教育カリキュラムをイノベーション人材の育成に帰着するような形に変えたいという意見が出てくる。日本経団連の提言においても、大学に対する評価に産業界が参画していく。カリキュラムの策定だけでなく、評価にも「経済界からの評価」を入れたいという提言が行われているのは、大学改革が高等教育政策というよりはむしろ経済財政政策という観点から重視されるようになってきたという大きな変化が表現されていると思われる。

## 第2項 法人法体制のその後

### (1) 国立大学改革プラン

国立大学が高等教育政策の一環としてではなく経済財政政策の一環として扱われるようになると、日本経済活性化のための諸改革の一環として国立大学政策が位置付けられるため、政策的な方向性は変わるということはない。つまり、現実に日本経済が活性化されるまで大学改革は継続されることになる。事実、第2期（2010年度～2015年度）に入ると、2010（平成22）年の「国立大学法人化後の現状と課題」、それを基にした2012年の「大学改革実行プラン」、そして2013年の「国立大学改革プラン」は、国立大学を種別化する中で、それぞれの大学や学問分野が果たす役割を明確化することを目的としてきた。例えば「国立大学改革プラン」に基づいて「ミッションの再定義」が行われた。これは国立大学と文部科学省が話し合いを進めながら、研究水準や教育成果、そして産学連携の状況を踏まえて、それぞれの大学の強みや特色、それから果たすべき社会的役割を整理していく作業となった。

このミッションの再定義は研究分野別ということなので、多くの場合はその研究分野の中でそれぞれの学部がどういう位置にあるのかに関心を持つことが多く、しかもその内容を子細に検討してみると、実はその1つの大学の中でもそれぞれの学部に応じてミッションが異なる。例えば研究を重視することをミッションとされた部局がある一方で、研究はやらなくてもいい、教育に力を入れるべきだということを基軸とし

てミッションが定められた部局もある。全国レベルではなく地域社会への貢献を特記された部局もあった。学問分野の中での大学間の差異と同時に、1つの大学の中での部局ごとの差異化を進めていくことがこのミッションの再定義の中で進行した事態であるといえることができる。全国的に見れば、特に教員養成系の大学・学部で、ミッションの再定義の影響は大きいものがあった。

第3期（2016年度～2021年度）では、国立大学経営力戦略によって運営費交付金を重点配分することになった。ここでは、3つの重点支援の枠組みが定められ、大学群ごとに機能分化が一層進められることになった。大学群とは、1)「地域活性化の中核的拠点」、2)「全国的な教育研究拠点」、そして3)「世界最高の教育研究の展開拠点」であり、千葉大学はこの第3群に属した。この形での再編成は、かつての旧六と言われた大学の中でも、「地域活性化の中核的拠点」という方向をとらざるを得ない大学がある一方で、千葉大学を含むいくつかの旧六の大学は「世界最高の教育研究の展開拠点」という形に位置付けられるという方向性の違いが表われてきた。しかし、このような機能分化は、逆に言えば常に競争を通じて再編成していくことが目的になるため安定的なものではなかった。例えば第3群は、この第3期中期目標、中期計画期間に限定されており、その後は指定国立大学法人制度が創設されることを通じて、さらなる機能分化を余儀なくされることになっていく。

## (2) 評価制度の導入

国立大学法人に対する評価の観点から考えると、幾重にもこの評価の枠組みが設定された。既に国立大学法人法の制定過程において、2003（平成15）年の国会審議の中で評価が過大な負担にならないように謳われていたが、結果として繰り返し行われる評価に対して国立大学が対応せざるを得ないという状況が作られた。

例えば法人評価という観点から言うと、国立大学法人評価委員会が毎事業年度終了時の単年度評価、それから中期目標期間6年のうちの4年目終了時、さらに中期目標期間終了時というように幾重にも評価が行われる。さらに認証評価という形で認証評価機関が学校教育法に基づき評価を行う機関別認証評価が7年以内毎に行われる、そして専門職大学院については5年以内とより短いサイクルで認証評価が行われることになる。

この機関別認証評価は資源配分に反映されることはないが、しかし、この認証評価によって大学の教育体制のあり方については大きく変更せざるを得ないという状況が繰り返されてきた。前者の法人評価については資源配分に反映することが謳われ、こ

うした3通りの評価にそれぞれ対応していくことが求められてきた。2022（令和4）年4月の国立大学法人法改正によって、年度計画、年度評価は廃止された。しかし、この廃止は、年度計画を立案しなくて良い、年度評価を行わなくて良いということではなく、法定の年度計画、年度評価が廃止されただけであって、自主的に年度計画を立て自己評価という形で年度評価を行うことが求められていく。その意味では複数の層における評価が繰り返されるという国立大学法人の「評価」の仕組みは実質的に大きく変化していないとみることができる。

### （3）運営費交付金の変貌

運営費交付金については、第3期の期間中、運営費交付金の一律5%を学長裁量経費とする。さらに機能強化促進係数という形で一定割合を控除し、一旦これを各大学から吸い上げてKPI（Key Performance Indicator）に応じて再配分する形になった。基幹経費と機能強化経費に大きく二分して、特に2019（令和元）年からはKPIの評価指標によって700億円分を再配分する。さらに自己評価枠の機能強化促進費300億円と合わせて、運営費交付金全体のおよそ10%にあたる1,000億円を評価によって再配分する。これらを±10%の範囲内で動かす形となった。2021年度からは再配分額が1,000億円となって、これを±20%の範囲で動かす形に変化した。つまり、評価による再配分が運営費交付金を浸食して、10%分はそういう形で競争的に動く形になったのである。

これはKPIの指標によって相対評価され、改革を行うことを契約として計上し、その契約を着実に履行することによって再配分を受けるという形になる。つまり、運営費交付金は当初国立大学法人が成立するときに議論されていた「渡し切り」の運営費交付金ではなく、改革を前提とする自己管理費になる。もはや「生活費」でもないということであって、運営費交付金自体が、いまだ一部とはいえ競争的資金化している。その再配分額は増加しつつあり、これによって大学運営において影響を受ける範囲も拡大してきている。この傾向は今後も続くと思われる。再配分のパーセンテージにいつそうメリハリをつけて、変動額が大きくなる方向に進むと考えられる。

### （4）教授会の地位

国立大学法人法が成立して10年の間に、実質的に教授会の地位と権能は縮減されてきた。2015（平成27）年4月に施行された学校教育法改正、そして国立大学法人法改正によって、教授会の役割はより明確にこれまでの審議機関から諮問機関へと変

化した。つまり「教授会は重要な事項を審議する」のではなく、現在では「教授会は学長の求めに応じ、意見を述べるができる」という規定に変化してきている。国立大学法人法成立時の附帯決議の中では教授会の役割を重視することが謳われていたが、これらの法改正は明確にその附帯決議とは異なって、教授会を完全に諮問機関に変更するものであった。現在の国立大学における教授会の役割はこういう形で固定されていることを理解する必要がある。

#### (5) 国立大学と地域経済団体の連携協定等

国立大学が特に経済政策の一環として扱われるようになってきたことの表れとして、2000年代の終わりごろから2010年代にかけて、さまざまな経済団体と国立大学との連携協定が結ばれてきた。実は連携協定だけでなく、例えば神戸大学は関西経済連合会に加盟し、九州大学も九州経済連合会に加盟している。名古屋大学、名古屋工業大学、信州大学等も中部経済連合会に加盟している。大学自体が経済団体の1つという位置付けに変わってきている。

これに加えて、地域の経済同友会とそれぞれの地方の国立大学が連携協定を次々と結んでいる。言わばそれぞれの地域における経済諸団体と大学との連合が成立してきているのであって、これも国立大学法人法ができた時に地方国立大学の役割というのが再編成されてクラスター政策の一環として位置付けられるようになってきたことを明確に示すものだと言えよう。

#### (6) イノベーション政策

大学、高等教育がイノベーションの一環として位置付けられることは、日本にとどまらず、世界的な状況と軌を一にしている。2004（平成16）年のInnovate America、別名パルミサーノ・レポートでは、大学はイノベーションを進めるための機関であると謳われている。

日本では文部科学省が大学政策の担い手になっているが、世界的に見ると高等教育あるいは科学研究は、いわゆる文部省の所管ではない。それぞれの地域の文部省は初等、中等教育を査配するものの、高等教育については例えば2000年代のイギリスのように、イノベーション・大学・職業技能省という、イノベーション、大学、職業技能を並べる省庁になってきている。イギリスでは同省はのちにビジネス・イノベーション・職業技能省というように名称変更され、大学が対象であることが名称から消えてしまうという事態も生まれている。

省庁の名称という観点では、デンマークも同様に、研究・イノベーション・高等教育省である。ニュージーランドも大学政策はビジネス・イノベーション・雇用省が担う。同じように、バルバドス、カーボベルデ、ナミビアなど南の世界の国家においても、高等教育・科学・イノベーション省という形で大学政策、高等教育政策がイノベーション創出の一環として位置付けられてきているのである。

国の政策の観点から見ても、例えば中国は世界の工場と言われるが、もはや中国自体は世界の工場を志向していない。中国は工業生産ではなく、むしろ科学技術が第一の生産力だと述べ自主创新型国家（イノベーションを中国語では「創新」という）に転換することを目指している。中国は、一带一路政策等を通じて世界の工場を西へ移転していく。とりわけアフリカを念頭に置いて、次の世界の工場はアフリカだという明確な方向性を持っている。韓国においては、経済産業省に類する省庁を2010年代に知識経済部と呼んでいた。これは極めて明確に経済産業の進展の中心は「知識経済 Knowledge Economy」であり、その中核をなすのは大学と研究機関であるとする認識に基づくものであった。

日本でも2000年代に入って知的財産の創出と防衛を中心とした知財立国という考え方が生み出され、2011（平成23）年には経済財政白書において「無形資産経済」という言い方がされている。つまり、インタングブルエコノミーを中核とする無形資産大国に日本はなっていくべきだと述べている。さらに、かつての総合科学技術会議は2014年に総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）と改称する形で、イノベーションに重点をシフトした政策立案に移行していると見ることができる。

中東の産油国でも石油経済から知識経済へ転換することを目指しており、例えばアラブ首長国連邦UAEの将来計画の中でも、From Oil to Knowledge「石油から知識へ」を志向している。ここで言う知識とは高等教育であり、イノベーションでもあるという考え方に基いて知識経済の振興策を立案している。

### (7) 知財立国論のその後

こうして世界を挙げてのイノベーションの方向の中で、2010年代以降の日本においても「知財立国」論が生み出され、例えば2010（平成22）年に知的財産推進計画が制定され、以後毎年これが策定されていく。2013年には科学技術イノベーション総合戦略が導入され、これも以後毎年策定され、これを背景として前述の総合科学技術・イノベーション会議への改組が行われていく。こうした大きな変化が、基本的に日本のイノベーション政策の推進の中にあるわけで、例えば政権交代はあれど、安

倍政権の「未来投資会議」（2016）、菅政権の「成長戦略会議」（2020）、あるいは岸田政権の「新しい資本主義実現会議」（2021）の中で大学政策が位置付けられ、議論されるようになってきている。CSTIの提言にもとづき2022（令和4）年に導入された「10兆円大学ファンド」も、こうしたイノベーションの創出を起すための投資戦略として位置付けられていると見ることができる。

図 1-1-2-3 知財立国論のその後

年	事 項
2010	知的財産推進計画2010（知的財産戦略本部）（以後、毎年策定）
2011	第4期科学技術基本計画（25兆円）
2013	知的財産政策に関する基本方針（閣議決定）
2013	知的財産政策ビジョン（知的財産戦略本部）
2013	新たな成長戦略～「日本再興戦略－JAPAN is BACK－」
2013	科学技術イノベーション総合戦略（以後、毎年策定）
2014	研究開発力強化法改正
2014	産業競争力強化法制定
2014	総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）への改組
2016	未来投資会議設置
2016	第5期科学技術基本計画（26兆円）
2017	未来投資戦略2017－Society5.0の実現に向けた改革－（閣議決定）
2020	成長戦略会議
2021	新しい資本主義実現会議
2021	第6期科学技術・イノベーション基本計画（5年・30兆円）
2022	10兆円大学ファンド

#### (8) 文教政策の現在とその主体

法人化後も文教政策はさまざまな形で変化し、運営費交付金をどのようなものとして位置付けていくのかについての議論が現在なされている。そもそも運営費交付金の総額をどのようなものとして考えていくのか。公的支援の総額は現状維持で推移しているが、これを減らすのか、増やすのか。運営費交付金自体が競争的資金化する中で、大学間でこれをどのように配分すべきかが議論されてきている。大学内では、学内の予算配分についてもKPIに基づく競争的な配分が求められている。各国立大学が大学内のさまざまな機関・基礎組織を相対評価しながら予算を決定する状況が進行している。つまり、大学自体がどの分野を成長分野と考え、どの分野を手厚く財政的に支援し、イノベーションの創出につながるような研究分野の発展を促していくか、という戦略の決定が求められているものと言えよう。

それは共通の成果指標に基づいて、即ち、アウトカムの指標、客観的・定量的指標、それから、大学独自の質的な変化を指標として選ぶのではなく、大学間を比較するための相互に比較可能な共通指標で大学のパフォーマンス、あるいは部局のパフォーマンスを計っていく、こういう方向が現在目指されている。既に大学設置基準の見直しが進んできていて、どういう形で人的資源の流動化と集中的な再配置を行っていくことができるのかということが議論の対象になってきている。

こうした変化を促しているのは、現在では文部科学省や財務省という個々の省庁ではなく、むしろ官邸主導で文教政策の立案が行われている。つまり、内閣官房や内閣府を見ていかなければ、高等教育政策や大学政策を理解することはできない。

一般に国家全体をイノベーション創出の政策主体と考える見方をNational Innovation System (NIS) というが、このNISの主体は個々の省庁ではなく、まさに国家そのもの、つまり、日本では内閣官房や内閣府が主体になっている。教育政策についても2013（平成25）年に発足した教育再生実行会議や2021（令和3）年からの教育未来創造会議は、いずれも内閣府を中心として設置・運営されており、ここが初等中等教育も高等教育も含めた教育全体の戦略の立案を行う形になっている。つまり、現在の文教政策やイノベーション政策の主体となっているのは官邸であり、内閣官房や内閣府であることを理解する必要がある。

### 第3項 千葉大学の対応

#### (1) 法人化への各教授会等の対応

国立大学が独立行政法人化されることによって生じるさまざまな問題については、1999（平成11）年にこれが議論の俎上にのぼった段階から、千葉大学ではいくつかの教授会声明や学長メッセージという形で、この独立行政法人化がはらむ問題点に対する多様な懸念が示されていた。これらの声明等が1999年から2000年に集中していることからわかるように、2003年から2004年にかけて、つまり2003年の国立大学法人法の審議から2004年に実際に国立大学法人が発足する状況のもとで、千葉大学は内部から意見表明することはほとんどなくなったと言ってよい。むしろこの段階では、法人法の体制に対してどのように適応していくかが大きな問題となって、全体の枠組みの問題を考える機会は多くなかったと見ることができる。当面の事態に対する対応を余儀なくされたのは、運営費交付金のさまざまな形での減少、即ち、前述の「削減についての3つのスキーム」への対応が大きな課題であったからだと言うこともできる。

図 1-1-2-4 法人化への各教授会等の対応

- 国立大学の独立行政法人化に反対する（千葉大学文学部教授会声明、1997年7月22日）
- 学長メッセージ「独立行政法人化に関する千葉大学の対応」（1999年9月）
- 独法化問題への理学部の対応（1999年10月12日）
- 危うし！日本の基礎科学－国立大学の独立行政法人化の行方を憂う－（全国理学会議声明、1999年11月10日付）
- 国立大学の「独立行政法人化」について（千葉大学園芸学部教授会、1999年11月25日）
- 千葉大学文学部教授会意見書（2000年6月8日、国大協会会長宛）

#### (2) 承継教員の減少

独立行政法人化の議論が始まった1999年には、教員の総数は1,253名で承継教員は

そのまま1,253名であったが、2006年頃から前述の「5年間で5%の人員削減」（「第1項（1）」参照）という状況があったり承継教員数が減少していく。さらにその後1%の効率化係数をはじめ、さまざまな運営費交付金の削減策の下で、承継教員数は減少の一途を辿っていく。

2022（令和4）年についていえば、教員総数はほぼ変化していないか、あるいは若干増加

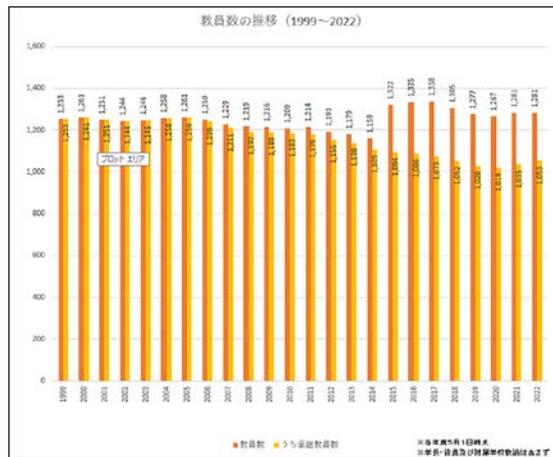
しているが、承継教員数では、1,281人のうち1,053人が承継教員で228人のギャップがある。逆に承継教員だけを見ていくと1999年の1,253人と比較して、ちょうど200人、20%近く減っていることになる。このギャップを埋めているのが、特任教員というさまざまな非正規雇用の中にある教員である。つまり、千葉大学はさまざまな形で減少の一途を辿っている承継教員を特任教員で埋めて大学の規模を維持していると見ることができる。こうした状況は千葉大学に限定されるものではなく、それぞれの国立大学が多かれ少なかれこのような体制のもとで教育研究に従事していると見ることができる。

### （3）運営基盤の強化

法人化によって、大学そのものの理念がより明確に求められるようになった。法人化以前の国立大学は、言わば国の行政機関の1つとして位置付けられていて、大学独自の方向性を大学が主体的に考える必要はそれほどなかった。私立大学であれば大学ごとに建学の理念、建学の精神が存在していて、それに応じて教育研究体制が整備されていくことになる。国立大学は、その点の検討に欠けるきらいがあった。このため、法人化以後、千葉大学は、2005（平成17）年に千葉大学憲章、さらには千葉大学行動規範を制定して、大学の目指すべき方向を明示することになった。

運営基盤を整備する為の方法の1つは、教教分離という形で教員組織と教育組織を分けることであった。これは承継教員の減少に対応して教員が複数部局の教育を担うことを可能とし、同時に教教分離を行うことによって教育組織から見ても流動的な人員の再配置が可能になっていく。あるいは教育組織の改組を行っても、それに教員組

図1-1-2-5 承継教員の減少



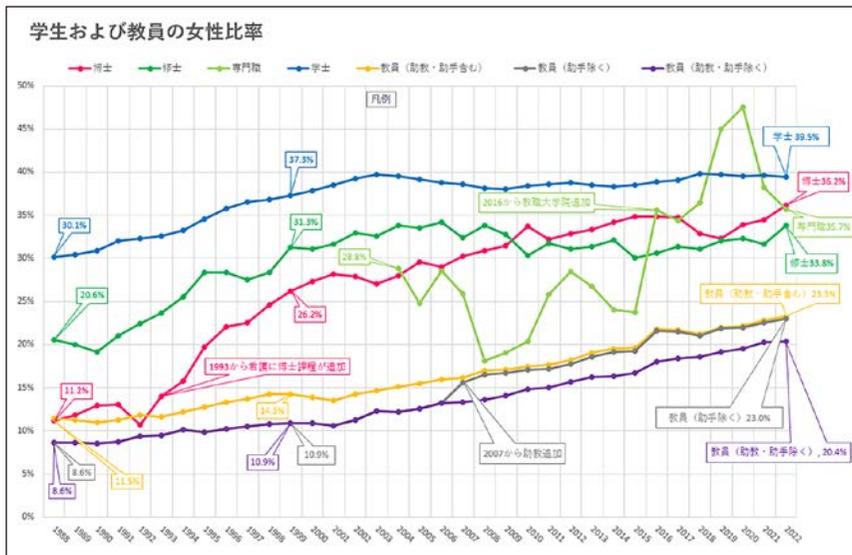
織が引きずられる必要がないという考え方に立脚していた。教員組織としての研究院と教育組織としての学部・学府という組み合わせは、法人化前の2001年の医学研究院にはじまり、現在は、若干の部局を除いて千葉大学において基本的に教員は研究院に所属するという形態に変化してきている。

海外キャンパスの整備はスーパーグローバル大学創成支援事業と並行して進められ、カリフォルニア大学サンディエゴ校、ベルリンのシャリテ医科大学、タイのマヒドン大学（のちキングモンクット工科大学トンプリ校）の3つが拠点となった。これと同時に、国内では、2021年にサテライトキャンパスを墨田区と提携して設置するという形で大学の運営基盤が強化された。この間、それまで国立大学は特定の企業と提携をすることは行わず、国立大学の果たすべき役割はある種の国際公共財となることと考えられていたが、法人化後はさまざまな民間企業と包括提携をしていくということになった。千葉大学は特に法人化以後包括連携を活発化させ、さまざまな千葉内外の企業や自治体などと包括提携、連携協定を結びながら現在に至っている（「第1部第2章第11節」参照）。

#### (4) 千葉大学における女性比率の推移

千葉大学は、もともと国立大学の中では女子学生の比率が相対的に高いことが特徴であった。1988（昭和63）年段階で既に30%に到達し、現在ではこれがほぼ40%と

図 1-1-2-6 千葉大学における女性比率の推移



いうことで着実に女子学生の比率は高くなっている。大学院生という観点から見ても、修士課程（博士前期課程）に加え、劇的に増加しているのが博士課程（博士後期課程）に占める女性の割合である。当初の指標の11.2%から2022年の36.2%まで3倍以上に増加していると見ることができる。

しかしながら、これが教員になるとこうした比率がそのまま反映されるわけではない。助手、助教を含んだ割合は増加して着実に右肩上がりでも推移しているが、講師以上の上位職の女性教員の割合という観点から見ると、かつての8%台という状況から2022年はようやく20%という形に変わってきている。大学全体として25%が当面の目標であるが、これを少なくとも30%、40%に増大させていく、つまり、学士課程や博士課程の女性比率に可能な限り近づけていくことが求められている。

また、千葉大学において学生における女性比率が相対的に高いのは、部局ごとの特徴が存在するからであって、部局ごとの偏差を見ていく必要がある。女性教員の比率は、特にいくつかの部局においては著しく低いというところがあって、これをどう改善していくかが大きな課題である。

日本全体で言うと、OECD諸国の中では最低に近い割合である。2022年のOECDの調査では、バルト3国では55%（ラトビア）、59%（リトアニア）という割合で女性比率の方が高い。アメリカ（51%）、イギリス（46%）、あるいはOECDの平均（45%）という観点から見ても、ほぼパリティ原則が実現している。これに比べると日本（30%）はまだダイバーシティの実現というものが達成されていない。これを改めて、明確に政策目標を掲げて、それに向かって進んでいくことが必要である。

例えば日本学術会議は、かつては女性の学術会議の正会員はほとんどいなかったが、その後女性会員比率を30%にするという目標を掲げ、この目標はすでに達成されている。その学術会議の女性比率と比べてみても千葉大学における教員の女性比率の割合は大変低いと言わざるを得ない。

こういう形で大学の教員や職員、学生の分析を行うことは今後の大学政策を立案していく際には大変重要な課題であり、各部署に分散して保存されている数値を統一的に扱う仕組みを確立することが求められている。同時に法人化以後進行していた問題は、ダイバーシティという観点だけではなく、例えば准教授の職階がどのように変化してきているのかを検討する必要がある。いくつかの国立大学で議論されているのは准教授の高齢化である。千葉大学ではまだ准教授の年齢の割合の変化を分析することはできていない。若手教員を中長期的に増やしていくという観点からも、職階の固定化や教授昇任の相対的遅れという現状があるかどうかも重要な調査課題である。

## (5) 研究大学としての機能強化

国立大学の種別化の中で、千葉大学が研究大学としてその機能を強化していく場合には、大学院の改革や大学院重視のさまざまな施策を実行していくが必要になる。もともと1991（平成3）年に東京大学法学部から始まったいわゆる大学院の重点化・部局化とその流れは、当時の校費でいうと25%増を実現していくということで、旧帝国大学を始め、いくつかの大学で大学院重点化政策を大きく進めることになった。

千葉大学はこの意味では大学院重点化の対象にはならなかった。旧来的な帝国大学の大学院はいわゆる煙突型と呼ばれる学部から修士課程、博士課程を一本として立てていくという形式であって、重点化した大学においては煙突型の大学院が実現していくが、千葉大学ではそのような形の大学院というものは発展させられなかったという歴史がある。

逆に千葉大学では、融合型のさまざまな大学院が作られて、2001年の医学薬学府から始まって、現在では人文公共学府や融合理工学府といった融合型の大学院が発展してきた。この従来型の煙突型大学院が千葉大学で実現しなかったことは、逆に言うと融合型大学院の可能性を開くものと考えられる。すでに、2019（令和元）年に中央教育審議会大学分科会は、「2040年を見据えた大学院教育のあるべき姿」という審議まとめの中で、旧来型の煙突型大学院について批判的なコメントを寄せている。千葉大学のような融合型の大学院は、逆に現代的な課題を解決していく大学院の姿として望ましい方向性でもある。千葉大学ではこうした融合型大学院の特徴を活かす形で研究機能の強化が図られていくことが必要と言えよう。

研究を振興する全学組織としては2016年のグローバルプロミネント研究基幹の創設、さらに2022年の国際高等研究基幹への改組を通じて、大学全体として重視すべき研究分野を選択し、それに一定の資金援助を行うことが実現するようになった。一方では、言わば研究の面での目利きが求められると同時に、他方では、選択と集中が研究分野について過度に進行しないかを見極める必要がある。

## (6) 産学連携の推進

法人化以後、知的財産（Intellectual Property）の創出と防衛ということが日本の国策になっていることはすでに述べた。千葉大学においても、2004（平成16）年の知的財産本部の設立、2005年のVBL（Venture Business Laboratory）の設置、2006年の知的財産本部から産学連携・知的財産機構への改組、2015年の学術研究推

進機構（産業連携研究推進ステーション）へのさらなる改組を経て、2020（令和2）年には現在の学術研究・イノベーション推進機構（IMO）へと発展してきている。

こうした産学連携の推進は、アメリカのバイ＝ドールシステムという観点から見れば、大学の運営資金をも生み出す展開を見せることが展望されていたが、現在のところ千葉大学における産学連携の推進はある程度の外部資金の獲得、間接経費の獲得につながってきているとは言え、それが例えば科研費を凌駕する規模にまで発展していく展望を当面持つことはできない。技術、発明の特許化も進んでいるが、これが大きく大学全体の財政状態の改善に資するという形にはなかなかない状況である。こうした研究と経営の接合は、今後の千葉大学の研究だけではなく、運営基盤の強化という観点からも重視される論点である。

### （7）教育機能の強化

教育関連では、教育系の3センターがさまざまな改組を経て、普遍教育センター、言語教育センター、国際教育センターとして運営されたのに続いて、2011（平成23）年には図書館と連携する形でアカデミック・リンク・センターが設置され、これは千葉大学における正課外の学修支援の新しい姿、特にアクティブラーニングを振興するパイロット的な役割を果たし全国的にも高い評価を受けた。各部署で行う教育に全学的に横串をさし、先端的な教育を企画・立案していく組織として、高等教育研究機構（2013）、ついで国際未来教育基幹（2016）という組織が設立された。

また、2016年に、千葉大学としては看護学部以来41年ぶりの新学部として国際教養学部が設置され、大学全体のグローバル教育を牽引する役割を果たした。また2020年には、日本初の研究科等関係課程という学位プログラムとして、大学院総合国際学位プログラムが設置された。これらは、千葉大学全体の教育改革をリードするさまざまな施策、例えば2016年の6ターム制の導入、2020年のENGINEプランといった教育改革と並行して進められた。

特に運営費交付金が削減されていく中で、研究は外部資金を獲得して行うことができるものの、教育改革を実現するための原資に欠けるという状況があった。しかし、授業料の20%引き上げを通じて教育機能を強化する際の財政的裏付けを可能とすることを目指し、2020年にENGINEプランが開始され、授業料収入の増加分を教育改革として学生に還元するために、全員留学、英語教育改革、スマートラーニングの3つの柱が据えられた。このENGINEプランは発足直後にCOVID-19の世界的流行に見舞われたが、オンライン教育やメディア授業を駆使して、教育活動の停滞が最低限

に抑えられたということができる。

### (8) グローバル化の推進

この間の千葉大学の大きな特徴のひとつは、グローバル化の推進である。海外協定校は、データを採り始めた1996（平成8）年では、大学間協定はわずか18校、部局間協定が23あるに過ぎなかった。これが2021（令和3）年の段階では、全学の協定が270、部局間も200ほどになっており、大学全体として海外協定校を劇的に増やしてきたことは特筆すべき特徴である。

留学生数という観点からも、コロナ禍の影響を払拭することはできていないが、それでも派遣、受入れの双方とも少しずつ増えてきている。オンライン留学やCOIL（オンライン国際協働学修）のような仮想的な学生交流（Virtual Exchange）に加えて、実渡航を含む交流とミックスしたBM（Blended Mobility）という形態が、今後の国際交流の柱となると思われる。千葉大学は、大学の世界展開力強化事業や大学の国際化推進フォーラム、さらにはJV-Campusなど全国的なグローバル化教育において中心的な役割を担っており、ENGINEプランを次の段階にどのように発展させていくかが問われている。

### (9) 科学研究費補助金の獲得

科研費の獲得件数と獲得額の推移については、1996（平成8）年の年間394件から始まって、現在は1,000件を超えるところまで大幅に増加してきている。これに対して金額という観点からは、次第に頭打ちになる傾向を見て取ることができる。千葉大学における研究者数、その教員総数はほぼ変化してきていない中で、科研費の獲得件数が増えてきていることは、多くの教員の研究アクティビティが高くなって外部資金の獲得につながっていることの証左である。しかし、逆に言うと、それがほぼ飽和状態に

図 1-1-2-7 科学研究費補助金採択状況の推移



近くなっていて、これ以上増やしていくためには、例えば教員数を増やすといった何らかの大きな変化がない限り、科研費を抜本的に増やしていくことはなかなか難しい状況にあるかも知れない。

## (10) 外部資金・補助金の導入

運営費交付金が削減されていく中で、研究を維持し、且つさまざまな形で教育も展開していくと、研究の高度化だけでなく、教育の高度化、運営の高度化も進めていくことが求められる。その観点から見ると、外部資金の積極的な導入は千葉大学の大きな特徴である。

特に法人化以降、さまざまな形で外部資金を取得していて、比較的大規模の外部資金を獲得してきた。グローバル化に関わるものとしては、グローバル人材の育成推進事業から、スーパーグローバル大学の創生支援事業につながる一連の動きがあり、現在でも複数の事業を並行して展開している大学の世界展開力強化事業があり、この獲得の継続は特筆

すべき状況にある。地方創生との観点から見れば、COCとCOC+を連続して獲得したことも日本の国立大学の中では極めて稀な状況であると評価することができる。また、それぞれの分野、例えば医療分野、園芸の分野、植物工場の分野といったところで多くの外部資金を獲得できたということも特徴的である。

こうした動きは大学全体の教育や研究のパフォーマンスの向上という側面を持ちつつも、それは運営費交付金の減少を補うためでもあり、こうした外部資金と補助金の獲得によって研究も教育も活性化されて、特任教員の雇用が進むことによって承継教員の減少を補っていると見ることができる。

こうした千葉大学のアクティビティの増大は、長期的に考えてみると、国立大学の

図 1-1-2-8 外部資金・補助金の導入

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 21世紀COEプログラム 3件 (2003)、1件 (2004)</li> <li>■ 大学院教育GP 5件 (2007)</li> <li>■ グローバルCOEプログラム 2件 (2008)</li> <li>■ 先進的マルチキャリア博士人材養成プログラム (2009)</li> <li>■ 国産農畜産物競争力強化対策整備費補助金 (2010)</li> <li>■ がんプロフェッショナル養成基盤推進プラン (2012)</li> <li>■ 博士課程教育リーディングプログラム 2件 (2012)</li> <li>■ 免疫システム調節治療学リーダー養成プログラム (2012)</li> <li>■ グローバル人材育成推進事業：P-SQUARE (2010)、CODE (2011)、TWICLE (2012)、PULI (2015)、CAPE (2016)、FARM (2017)、COIL-JUSU (2018)、SDI-A (2021)、GRIP (2022)</li> <li>■ 地(知)の拠点整備事業：COC (2013)、地(知)の拠点大学による地方創生推進事業：COC+ (2015)</li> <li>■ 先進的医療イノベーション人材養成事業 (2013)</li> <li>■ 亥鼻キャンパス高機能化構想 (2013)</li> <li>■ スーパーグローバル大学創成支援事業 (2014)</li> <li>■ 先端技術実証・評価設備整備費等補助金 (2014)</li> <li>■ 地域産業官連携科学技術振興事業費補助金 (CIRIC、2018)</li> <li>■ 新治療法開発のための医薬品・医療機器・再生医療等製品創造と科学の双翼プロジェクト (2018)</li> <li>■ 卓越大学院 2件 (2019)</li> <li>■ 国立大学イノベーション創成環境強化事業交付金 (2020)</li> <li>■ 知識集約型社会を支える人材育成事業 (2021)</li> <li>■ 全方位イノベーション創成博士人材養成プロジェクト (2022)</li> <li>■ ワクチン開発のための世界トップレベル研究開発拠点の形成事業 (2022)</li> </ul>
---

法人化に伴って起きた変化に対して、大学全体としてその影響を最小化しようと取り組んできた成果でもある。しかし、この枠組み自体をこのまま所与の前提としたままでいいのかという問題は依然としてある。千葉大学が国立大学の重要な一角を構成しつつ、例えば国立大学協会を通じて、あるいはさまざまな地方国立大学のあり方に対してもある種の責任を負うような役割を今後果たしていくことができるのか、そういう大きな役割を果たすという観点が今後求められているのではないだろうか。

### 第3節 教職員数の推移と法人化問題

#### 第1項 国立大学法人化と教職員の身分

法人化された国立大学に勤務する教職員の身分については、国家公務員としての身分を維持する「公務員型」と、公務員ではなく民間企業と同様に労働契約により雇用される労働者とする「非公務員型」の2つの方針があり、そのいずれを選択するかについて、法人化の過程で様々な提言や検討が重ねられ、最終的に後者の「非公務員型」とすることで決着をみた。「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」の最終報告（2002年3月26日）は、法人化にあたっての人事制度を検討する視点として「教員の多彩な活動を可能とする人事システムの弾力化」を挙げ、「法人化のメリットを最大限に活かし弾力的で多様な人事制度を実現する観点」から職員の身分につき「非公務員型」を選択したとしている。

「非公務員型」が選択されたことにより、2004（平成16）年4月1日の法人化以降、教職員の身分は「非公務員化」され、その勤務に関する法律関係は根本的に変化する事となった。法人化以前の時期には、国立大学の教職員は国家公務員として国に任用される関係にあり、教職員の勤務条件は、いわゆる勤務条件法定主義のもと、国家公務員法、一般職の職員の給与に関する法律、一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律、国家公務員退職手当法等の法律と、これらの法律に基づき定められた人事院規則によって規律されていた。また、国立大学の教員の任用、免職、退職、懲戒処分等については教育公務員特例法（教特法）の適用があった。

これに対し、法人化以降の教職員は、それぞれの国立大学法人を使用者として労働契約を締結することで成立する雇用関係に移行し、民間の企業等と同様に、労働関係法令が全面的に適用される事となった。このことにより、国立大学法人と教職員と