

論文内容の要旨

放送大学大学院文化科学研究科
文化科学専攻人間科学プログラム
2014年度入学

ふりがな しばた まさゆき
(氏名) 芝田 政之

1. 論文題目

国立大学法人化が国立大学の機能に与えた影響に関する考察

2. 論文要旨

大学の役割は教育・研究・社会貢献の3分野に大きくまとめることができる。国立大学は我が国の高等教育において大きな役割を果たしている。国立大学をめぐる諸政策、設置形態や財政政策は国立大学の機能を向上させるために最適なものでなければならない。

国立大学の法人化は明治期の帝国大学設置、終戦直後の新学制における国立大学の設置に続く第三の大改革と言われる大きなインパクトをもたらす政策である。

この政策が国立大学の教育研究機能にどのような影響をもたらしたかは、我が国の高度人材養成及び研究能力の帰趨を考える上で極めて重要な要素である。

そこで本研究は、2004年に施行された国立大学法人化が財政政策を媒介して国立大学の機能にどのような影響をもたらしたかデータを用いて分析した。

本論文で検証したのは国立大学の法人化及びそれに伴って実施されてきた財政政策は教育機能の強化に貢献しつつ、一方で研究機能を阻害する方向に働いてきたという仮説である。

国立大学の機能をできるだけ定量的に計測することが本研究の主目的であるが、それらの質量をいかに評価するかについて確立された方法はない。また、国

立大学の法人化及びそれをめぐる財政政策と機能の因果関係を明確に辿ることも極めて困難である。そこで、本研究では国立大学の機能に関連すると考えられる指標を分析した。本研究では国立大学の教育・研究及びそれらに基づく社会サービス活動を担う人的資源の規模・構成や実際の教員の職務活動時間が法人化後どのように変化したかに着目した。法人化後に人的資源の規模が縮小していれば総体としての国立大学の機能は弱体化していると考えられることができる。また、教員の教育・研究・社会サービス（社会貢献）・運営活動時間がどのように変化したかを見ることによって国立大学の機能にどのような影響が出ているか間接的に捉えることができる。人件費で見た人的資源の規模と構成（常勤と非常勤）及び教員の実際の活動別年間職務時間構成比を分析した。

本研究では、人的資源の規模・構成については国立大学の財務諸表中の人件費を用いて分析を行った。この人件費の変化を分析することによって国立大学の教育・研究・社会サービス（社会貢献）・運営活動を担う人的資源の規模や構成がどのように変化したかを把握することができる。また、実際の教員の職務活動時間がどのように変化したかを分析した。教員の主要活動である教育・研究・社会サービス・運営活動時間の構成比変化が法人化や財政政策の影響を受けるメカニズムについても検討した。

国立大学法人制度の中で短期的に大学の機能にもっとも影響を与えているのは中期目標・中期計画及びそれらに基づく評価制度と財政政策である。

それらは、二つのルートで国立大学の機能に影響を与えていると考えられる。

第一に、高等教育研究者の間で当初から指摘されてきた中期目標・中期計画及びそれらに基づく評価に対応するため国立大学教員が多忙化した可能性である。これは制度に伴う副作用というべき効果である。教員が多忙化しているという言説は高等教育関係者の中で広く流布しており、それが事実か、またどのような教員が「運営」を多く担っているのか検証した。

第二のルートは中期目標・中期計画及びそれらに基づく評価が財政政策の効

果をより強く浸透させている点である。この12年の間、国は基盤的かつ安定的財源である運営費交付金を削減し、競争的資金を教育研究の両面で拡大してきた。競争的資金の獲得、すなわち申請過程において各大学は野心的な取組や数値目標を掲げる。国はそれら取組や数値目標を中期目標・中期計画に掲載するよう求めることによって実行を迫るという手法が確立しつつある。このようなルートによって財政政策（競争的資金）の趣旨がより強く国立大学の機能に反映されるようになってきている。このような財政政策が10年以上に亘って続けられてきたことにより国立大学の人的資源の規模や構成、教員の活動別職務時間の構成比にどのような影響がでているのか検証した。

財政政策が人的資源の規模・構成に与えた影響については各大学に対する個別アンケート形式で収集したデータを基に2005年度と2008年度の人件費、部局教育研究経費及び重点・戦略経費の推移を分析した先行研究がある。その結果、各大学に共通の傾向として本部人件費に削減傾向があること及び国立大学の人的資源の弱体化の可能性を指摘している。本研究ではその研究を踏まえ、期間を拡張して、国立大学財務・経営センターが公表している2004年度と2013年度の財務諸表データを用いて人的資源の弱体化につながる状況が起きているかどうかを分析した。

現在では国立大学関係者は基盤的運営費交付金の削減と競争的資金の拡大傾向は今後も継続していくとの想定の下で財務運営を行うようになってきている。国の財政政策が一定方向に定着した段階で国立大学の財務面での対応を確認し、それが教育研究活動の源泉である人的資源にどのような変化をもたらしているかを検証した。具体的には、競争的資金などによる非常勤職員が十分補てん的に確保できず、大学の競争力の源泉である『人的資源』の弱体化が起こっているのではないかと考えられる。この点を検証した。

その際、①大規模な旧帝国大学、②競争的資金を確保しやすい理工系に比重がある総合大学、③理工系大学、④文科系に比重のある総合大学、⑤文科系大

学，⑥教育系大学の類型で違うパターンを呈している可能性がある。このような観点から運営費交付金削減と人件費の変化について分析した。

本研究では，さらに大学類型別に人的資源の規模と常勤・非常勤の構成を検討し，それらと教員の職務活動時間の関連について分析を行った。特に人的資源の規模・構成と教員の職務時間構成の関連を分析・検討した先行研究はなく，本研究により新たな知見を加えることを企図した。その結果，多くの国立大学は運営費交付金の削減に伴い外部資金を財源として非常勤（任期付き）教員を増員しており，これら非常勤教員は主に研究活動に従事していることをデータによって明らかにした。すなわち，外部資金を獲得しやすい大学においては研究の担い手として非常勤教員の比重が大きくなってきていることが明らかになった。

法人化の影響については，(独)国立大学財務・経営センターが学長・理事や学部長等を対象にアンケート調査を行い一連の報告書を刊行している。その中で，法人制度に伴う学内事務（管理運営業務）に対応するため教員の多忙化が進んでいることが指摘されている。

しかし，これまでの研究で教員の職務活動時間を直接に分析したものは文部科学省科学技術・学術政策研究所の報告を除いてない。それによると全国立大学教員にみられる傾向として2002年から2008年・2013年にかけての教育活動時間構成比と診療活動を含む「社会サービス」活動構成比が増加していることが明らかになっている。また，研究活動時間構成比と運営活動時間の構成比は減少している。特に研究活動時間の構成比は大幅な減少を示している。また，教員を人文・社会科学，自然科学，その他に分類した分析においても，全国立大学教員で見られたと同じ傾向があることが明らかにされている。

本論文では同研究所の分析結果を先行調査として参照し，同調査の個票データを基に大学教員の職務活動時間の変化等を明らかにすることを目的として再分析を行った。

本研究の分析では、まず文部科学省科学技術・学術政策研究所の報告における運営活動時間の構成比が全国立大学及び分野別でも微減傾向にある点に着目した。高等教育研究者の間で広く流布している言説、すなわち法人化後、中期目標・中期計画の策定やそれらに基づく評価に多くの時間を割くようになり多忙化が進んでいるという指摘の背景にはどのような事情があるのか分析を行った。具体的にはどのような教員が特に多忙化しているのかデータに基づく検討を行った。このような分析はこれまでになかったものであり、教員の多忙化という言説がすべての教員に当てはまるものかあるいは一部の教員に特有の現象なのか明らかにした。この分析により法人化に固有の運営事務を多く担う教員グループとそうでないグループへの分極化が進んでいることが明らかになった。

次に文部科学省科学技術・学術政策研究所の報告では上記のように人文・社会科学、自然科学、その他分野に共通して教員の研究活動時間の構成比が大きく減少していること、社会関連活動時間及び教育活動時間構成比が増加していること、運営活動時間がわずかに減少していることが指摘されている。そこで本研究ではこのような教員の活動別職務時間構成比の変化が教育機能を強化する一方で研究機能を阻害する方向に働いているのかどうか検討するため大学類型別や教員の職名別に分析を行った。理工系に重点を置く大学類型・文科系に重点を置く大学類型、あるいは比較的研究に重点を置きやすい助教・教育研究の両方に傾注しなければならない教授・准教授などに区分して職務活動時間の変化を見ることによって、国立大学の教育研究機能がどのように変化したのか検討した。その後この12年間の財政政策、具体的には基盤的資金である運営費交付金が削減され競争的資金が拡充されてきたことが国立大学法人化に伴う制度と相俟って教員の職務活動時間の構成比に影響を与えたメカニズムについて考察した。

分析に用いたデータセットは文部科学省に二次利用申請を行って得られたものであり、国立大学教員に平均的な日の職務活動時間を聞いたアンケート調査

を集計したものである.

Abstract

**The School of Graduate Studies,
The Open University of Japan
Masayuki SHIBATA**

A study of changes in the education and research functionality of the national universities since their reorganisation

The functions of universities fall into three categories: education, research and activities that directly benefit society. Japan's national universities have played an important role in all three areas. They have a higher concentration of graduate students than Japanese private universities, making their contribution in fostering highly educated and talented professionals especially crucial. Moreover, many of them are supporting local and regional economies through collaborative research with small to medium-sized companies in their geographic area. Policies regarding national universities should be carefully examined and adjusted to maximise their effectiveness in sustaining today's knowledge-based society and economy.

Twelve years have passed since the national universities were reorganised as corporations. This policy change has been as influential as the establishment of imperial national universities in the Meiji era and the introduction of the new university system after World War II.

Using all known available data sources, this paper discusses the impact of the reorganisation on the functions of national universities—an impact that has been amplified through the Japanese government's financial

policies. The paper's main hypothesis is that the reorganisation and associated government financial policies have strengthened national universities' education capabilities but have undermined their research function.

Although it would be ideal to measure national universities' performance quantitatively, there has not been any established way to do so. Instead, indicators that represent the work of national universities indirectly are analysed in this study. For example, the total amount and composition of human resources and the time allocation of faculty members at national universities are studied. The analysis of time allocation focusses on changes in the portion of time devoted to education, research, social contributions and administration and management since the reorganisation. This method thus highlights process-related aspects of university activities rather than their outcomes, which are embodied in research papers and educated graduates.

If the total amount of human resources of national universities has shrunk since the reorganisation that would imply a decline in overall capacity. Meanwhile, any change in the proportion of time invested in the four functional areas (education, research, social contributions and administration and management) would reflect a shift in emphasis. Each national university is required to compile and disclose a financial statement, and the data extracted from this statement are used here to analyse the total amount and composition of human resources, with particular reference to tenured versus part-time faculty members. Data on the time allocation of faculty members in 2002, 2008 and 2013 surveys have been made available by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology

(MEXT), which collects the information so that it can report to OECD the number of full-time equivalents of researchers in Japan. The Education Ministry uses data from the time allocation survey to calculate the actual amount of time invested in research.

Various management mechanisms were introduced in the reorganisation. Over the relatively short term, the most influential system among them is the system of medium-term goal setting, planning and evaluation. Other mechanisms, such as the centralisation of administrative power in the university president and the participation of external experts on advisory boards, may have significant effects in the longer term.

Researchers on higher education have contended that, due to the new medium-term goal-setting and planning requirements, university faculty members must undertake increased administrative and managerial responsibilities and are thus busier than ever. This study scrutinises this argument and examines which faculty members primarily bear the administrative and managerial burdens.

The medium-term administrative obligations amplify the effects of the Japanese government's financial policies. In the past 12 years, the government has continuously cut back on basic block grants to national universities while gradually increasing competition-based funding. National universities have been forced to apply for these competitive grants to make up for the reduction in basic funding. In so doing, they make ambitious proposals with impressive target figures such as numbers of foreign students and faculty members. The Education Ministry then urges national universities to incorporate these numbers into their medium-term goals and plans, thereby

forcing the universities to commit themselves to the stated targets. In this way, the purpose of the competition-based funding programmes to accelerate reforms is fully integrated within the education and research activities of national universities.

Previous literature, based on a study of financial data between 2005 and 2008 (during the initial years after the reorganisation), suggested that many universities, in response to the decline in basic block grant funds, had substituted part-time faculty members for tenured faculty. As this paper shows, that trend in the composition of university human resources has a detrimental effect on the recruitment of young researchers, as the prospects for a rewarding career in research have narrowed. It has also resulted in a dramatically decreased number of students enrolled in doctoral courses.

Another conclusion demonstrated in this paper is that one particular type of national university has failed to secure competition-based funding and has thus suffered a decline in their total amount of human resources.

In this paper, the period of study is extended to cover 10 years since the 2004 reorganisation, to examine whether the earlier findings about human resources of national universities have remained accurate. This study also looks closely at what types of national universities are suffering most severely from funding shortages. In this respect, national universities are categorised into six types: former imperial universities, science- and engineering-oriented universities with and without a medical school, humanities- and social science-oriented universities with and without a medical school, and universities for teachers.

This study demonstrates that many national universities are losing a

substantial number of tenured academic staff and substituting part-time faculty members for them. These part-time staffs tend to place more emphasis on research activities in their time allocation, as they are paid primarily from research project funds. The clear documentation of this pattern is one of the paper's important contributions. The paper also shows that humanities- and social science-oriented universities without a medical school are failing to secure competition-based funding, thus causing an overall reduction in their amount of human resources. These universities are mainly located in regional areas and are expected to play an important role in sustaining the knowledge-based economy in their localities. The weakening of these universities' functions thus has significant political implications.

In addition, the humanities and social science universities that have no medical school are suffering from a shortage of administrative staff members, as they lack sufficient funds to employ part-time substitutes while the number of regular administrative workers decreases. This finding is supported by the 2013 MEXT survey, which asked researchers how they could best enhance their amount of time available for research activities. The significantly higher percentage of researchers at this type of university who cited the shortage of administrative staff members as a key concern points to the severity of the problem.

As for the time allocation of faculty members among the four primary university functions, there exists only one earlier study, conducted by the National Institute of Science and Technology Policy (NISTEP). That study found that (a) the percentage of time allocated for education and social contribution increased between the 2002 and 2013 surveys, (b) the time

allocated for research declined dramatically, and (c) the time devoted to administration and management was reduced slightly.

This paper pays particular attention to interpreting those results. The reduced percentage of time spent on administration and management would seem to contradict the argument, advocated previously by higher education researchers, that the new medium-term goal-setting, planning and evaluation system had increased the administrative and managerial demands on faculty. The present study found that faculty members who are granted larger amounts of research funding spend substantially more hours than other faculty on administrative and managerial duties while also devoting a greater portion of their time to research.

Another conclusion of the NISTEP survey was that the time allocated to education has increased while the amount devoted to research has decreased. This is a common phenomenon among clusters of national universities when grouped by type. A similar variation in time allocation is found when one distinguishes groups of faculty members by title (i.e. professor, associate professor, lecturer and assistant professor). These findings are another original contribution of the present paper's data analysis. Even categorising groups of faculty members by their specialties, such as humanities, social science and natural science, confirms the findings from the earlier NISTEP report.

These findings suggest that education reform projects within the universities have broadly affected faculty members, whereas the impact of research projects has been narrower since such projects can be formulated and carried out by individuals or a small group of researchers. As the

government has introduced various programmes to induce universities to take on certain types of education and research projects, the time allocation of internal human resources has probably reflected a disproportionate investment in the education reforms, even within research universities.

This trend is occurring despite government financial policies, which show that available funds for research projects nearly doubled over 10 years, from around 200 billion yen in 2003 to 400 billion in 2013, whereas the financial allocation for education projects was only one-tenth of that available for research in 2014.

Finally, this paper discusses the mechanism to explain the impact of competition-based government funding in inducing universities to adopt education and research projects. Education projects such as the introduction of courses taught in English, a quarterly academic year system and better descriptive syllabi require university-wide engagement involving a broad range of faculty members, regardless of their fields or titles. The impact of such projects is also long-lasting, as education reforms require faculty members to remain engaged in the newly introduced systems without interruption. In other words, it is necessary for a wider range of faculty members to commit to these projects.

In contrast, as noted above, research projects can easily be guided by one or a small group of researchers who employ scientists and assistants on a temporary basis. These projects are also easily dismantled when the fund comes to an end and have no lasting effects on the activities of faculty members.

This explains how the time allocation of faculty members has shifted

from research towards education between the 2002 and 2013 surveys. This is one of the consequences of the reliance on competition-based funding to induce education reforms, a strategy that has demonstrated powerful influence even though the amount of money available is relatively small in comparison with research project funding. As a result, national universities are strengthening their education functionality while undermining their research capability.

博士論文審査及び試験の結果の要旨

学位申請者

放送大学大学院 文化科学研究科 文化科学専攻
人間科学プログラム
氏名 芝田 政之

論文題目

「国立大学法人化が国立大学の機能に与えた影響に関する考察」

審査委員氏名

- ・主査（放送大学教授 博士（学術）） 岩永 雅也
- ・副査（放送大学教授 教育学博士） 小川 正人
- ・副査（放送大学教授 教育学修士） 苑 復傑
- ・副査（広島大学特任教授 Ph. D.） 丸山 文裕

論文審査及び試験の結果

芝田政之氏の博士学位請求論文は、2004年4月の国立大学法人化が全国の国立大学の運営、研究、教育の各機能にどのような影響を与えたかを体系的に論じたものである。とりわけ、公的で確実な主体によってなされた調査のデータの第二次分析に基づいて、資金配分と職務時間の変化等から教育機能の優越と研究機能の停滞を実証的に明らかにした章は、本論文のオリジナリティを顕著に示す議論が展開されているものと高く評価できる。（論文要旨は別紙のとおり。）

本論文の基礎となった原著論文および口頭試問により、語学等の能力も十分に高いものと評価した。

以上の結果、芝田政之氏への本学大学院博士学位の授与を審査委員全員一致で決するものである。

<別紙>

国立大学の法人化は明治期の帝国大学設置、終戦直後の新学制における国立大学の設置に続く第三の大改革と言われる大きなインパクトをもたらす政策であった。この政策が国立大学の教育研究機能にどのような影響をもたらしたかは、我が国の高度人材養成及び研究能力の帰趨を考える上で極めて重要な要素である。芝田氏の研究は、2004年に施行された国立大学法人化が財政政策を媒介して国立大学の機能にどのような影響をもたらしたかについてデータを用いて実証的に分析したものである。論文では、国立大学の法人化及びそれに伴って実施されてきた財政政策が、教育機能の強化に貢献しつつ、一方で研究機能を阻害する方向に働いてきたという仮説が検証される。

芝田論文では、国立大学の機能に関連すると考えられる諸指標が分析の対象とされる。国立大学の教育・研究及びそれらに基づく社会サービス活動を担う人的資源の規模・構成や実際の教員の職務活動時間が法人化後どのように変化したかに着目し、法人化後に人的資源の規模が縮小していれば総体としての国立大学の機能は弱体化していると考えることができ、教員の教育・研究・社会サービス（社会貢献）・運営活動の各時間の変化を見ることによって国立大学の機能にどのような影響が出ているか間接的に捉えることができる。そのため、人件費で見た人的資源の規模と構成（常勤と非常勤）及び教員の実際の活動別年間職務時間構成比を分析している。

まず、人的資源の規模・構成については国立大学の財務諸表中の人件費を用いて分析を行っている。人件費の変化を分析することによって、国立大学の教育・研究・社会サービス（社会貢献）・運営活動を担う人的資源の規模や構成がどのように変化したかを把握することができる。また、実際の教員の職務活動時間がどのように変化したかについても分析している。教員の主要活動である教育・研究・社会サービス・運営活動時間の構成比変化が法人化や財政政策の影響を受けるメカニズムについても検討している。

国立大学法人制度の中で短期的に大学の機能にもっとも影響を与えているのは、中期目標・中期計画及びそれらに基づく評価制度と財政政策である。それらは、二つのルートで国立大学の機能に影響を与えていると考えられる。第一に、高等教育研究者の間で当初から指摘されてきた中期目標・中期計画及びそれらに基づく評価に対応するため国立大学教員が多忙化した可能性である。これは制度に伴う副作用というべき効果である。教員が多忙化しているという言

説は高等教育関係者の中で広く流布しているが、それは事実であるのか、またどのような教員が「運営」を多く担っているのかについても検証している。

第二のルートは中期目標・中期計画及びそれらに基づく評価が財政政策の効果をより強く浸透させている点である。法人化後、国は基盤的かつ安定的財源である運営費交付金を削減し、競争的資金を教育研究の両面で拡大してきた。競争的資金の獲得、すなわち申請過程において各大学は野心的な取組や数値目標を掲げる。国はそれら取組や数値目標を中期目標・中期計画に掲載するよう求めることによって実行を迫るという手法を確立しつつある。このようなルートによって財政政策（競争的資金）の趣旨がより強く国立大学の機能に反映されるようになってきている。このような財政政策が10年以上に亘って続けられてきたことにより、国立大学の人的資源の規模や構成、教員の活動別職務時間の構成比には大きな影響があった。各大学に対する個別アンケート形式で収集したデータを基に2005年度と2008年度の人件費、部局教育研究経費及び重点・戦略経費の推移を分析した先行研究は、各大学に共通の傾向として、本部人件費に削減傾向があること及び国立大学の人的資源の弱体化の可能性を指摘している。芝田論文では、その研究を踏まえ、国立大学財務・経営センターが公表している2004年度と2013年度の財務諸表データを用い、人的資源の弱体化につながる状況が起きているか否かを分析している。

現在、国立大学関係者は基盤的運営費交付金の削減と競争的資金の拡大傾向は今後も継続していくとの想定の下で財務運営を行うようになってきている。本論文は、国の財政政策が一定方向に定着した段階で国立大学の財務面での対応を確認し、それが教育研究活動の源泉である人的資源にどのような変化をもたらしているかを検討している。具体的には、競争的資金などによる非常勤職員の補てんが十分に行われず、大学の競争力の源泉である『人的資源』の弱体化が起こっていること、また、①大規模な旧帝国大学、②競争的資金を確保しやすい理工系に比重がある総合大学、③理工系大学、④文科系に比重のある総合大学、⑤文科系大学、⑥教育系大学、といった類型でそれぞれ違うパターンによる人的資源の弱体化が進んでいることが知見として得られた。

芝田氏の研究では、さらに大学類型別に人的資源の規模と常勤・非常勤の構成を検討し、それらと教員の職務活動時間の関連について分析を行っている。その結果、多くの国立大学は運営費交付金の削減に伴い外部資金を財源として非常勤（任期付き）教員を増員しており、これら非常勤教員は主に研究活動に

従事していることがデータによって明らかにされた。

法人化の影響については、とりわけ教員の多忙化の進展が指摘されているが、芝田論文では、(独)国立大学財務・経営センターが学長・理事や学部長等を対象に行った数次のアンケート調査の個票データを基に、法人化以降の大学教員の職務活動時間の変化等の再分析を行っている。まず、運営活動時間の構成比が全国立大学及び分野別でも微減傾向にある点に着目し、高等教育研究者の間で広く流布している言説、すなわち法人化後、中期目標・中期計画の策定やそれらに基づく評価に多くの時間を割くようになったために教員の多忙化が進んでいるという指摘の背景を分析している。具体的には、データに基づきどのような教員が特に多忙化しているのかの検討を行って、教員の多忙化という言葉がすべての教員に当てはまるものかあるいは一部の教員に特有の現象なのかを明らかにした。この分析により、法人化に固有の運営事務を多く担う教員グループとそうでないグループへの分極化が進んでいることが明らかになった。

最後に、各学問分野に共通して教員の研究活動時間の構成比は大きく減少し、社会関連活動時間及び教育活動時間構成比は増加し、運営活動時間はわずかに減少しているといった教員の活動別職務時間構成比の変化が、教育機能を強化する一方で研究機能を阻害する方向に働いていることについて、大学類型別や教員の職名別に分析を行っている。理工系に重点を置く大学類型・文科系に重点を置く大学類型、あるいは比較的研究に重点を置きやすい助教層と、教育研究の両方に力を傾注しなければならない教授・准教授などに区分して職務活動時間の変化を見ることによって、国立大学の教育研究機能がどのように変化したのかを検討している。芝田論文は、結論として、国立大学法人化以降の財政政策の変化、具体的には基盤的資金である運営費交付金が削減され競争的資金が拡充されてきたことにより、国立大学の法人化及びそれに伴って実施されてきた財政政策が教育機能の強化に貢献する一方で、研究機能を阻害する方向に働いてきたという仮説を検証することに成功している。