

法人化後の国立大学の現状

成嶋 隆

新潟大学大学院実務法学研究科教授

はじめに

2004年4月1日、前年に成立した国立大学法人法の施行により、全国89の国立大学が一斉に法人化された。それから約4年半、いま国立大学は研究・教育・医療の深刻な危機に直面し、なかには存亡の瀬戸際に立たされている大学さえある。法人化は大学にどのような変容をもたらしたのか、その問題点は何か。これらにつき若干の考察を行いたい。

1 国立大学法人化の背景

一 「構造改革」における位置づけ

1990年代以降、「構造改革」という名の国家・社会構造の全般的な改革が進行しているが、教育改革は、そのなかで基幹的な部分を占める。それは、

「構造改革」が標榜する国家・社会に適合的な《国民》を創出するうえで、公教育が最も重要な役割を果たすからである。その教育改革において、高等教育改革は初等・中等教育改革に先行してきた経緯がある。

たとえば、現在の教育改革の起点となった「臨教審」改革（1983～1987年の臨時教育審議会の諸答申に基づく教育改革）は、高等教育と学術の分野から着手されている。「臨教審」改革の第1号は、大学審議会の設置に向けた学校教育法等の改正（1987年）であったし、これにより設置された大学審議会は「研究の高度化・個性化・多様化」「組織運営の活性化」「社会との連携の促進」「国際化の推進」などの課題で精力的な審議を行い、2001年に中教審の1分科会に編入されるまでの間に、15本の答申を行った。それらは、学校教育法・国立学校設置法・大学設置基準などの法令の改正により、1990年代前半までに法制化された。注意すべきは、この「臨教審」改革においてすでに、後の国立大学法人化の下準備ともいえるような改革がなされていたことである。大学教員の任期制の導入、民間資金の導入による寄附講座の開設、「自己点検・自己評価」システムの導入などである。

教育改革における高等教育部門の相対的重点化は、2006年12月の教育基本法の全面改正の経緯のなかにも確認しうる。たとえば、同法改正のきっかけとなった2003年3月の中教審答申『新し

なるしま たかし

1948年生。一橋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。法学修士。専攻は憲法・教育法。一橋大学大学院を修了後、1978年、新潟大学法学部に赴任。現在、同大学大学院実務法学研究科教授。主要著書は『教科書裁判と憲法学』（共著・学陽書房）、『教育法学と子どもの人権』（共著・三省堂）、『なぜ変える？教育基本法』（共著・岩波書店）など。

い時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について』は、「21世紀を切り拓く心豊かでたくましい日本人の育成」という観点から必要とされる理念・原則として、「①信頼される学校教育の確立」の次に「②知の世紀をリードする大学改革の推進」を挙げている。その部分の解説はこうである。—「これからの知識社会における国境を越えた大競争の時代に、我が国が世界に伍して競争力を発揮するとともに、人類全体の発展に寄与していくためには、知の世紀をリードする創造性に富んだ多様な人材の育成が不可欠である。そのために大学・大学院は教育研究を通じて重要な役割を担うことが期待されており、その視点を明確にする。」

一読して明らかなように、この提言は、現在の教育改革（さらには構造改革全体）の《駆動因》ともいえる《メガ・コンペティション時代における国際競争力の強化》という命題に直結している。かかる国家戦略を遂行するうえで、公教育の最終部門である高等教育とそこにおける科学技術研究を、グローバルに展開する日本企業と、「国際社会において存在感を発揮」（答申第1章）しようとする日本国家が掌握・統制することが必須の課題となる。こうして、高等教育改革は国家戦略上極めて重要な意味を担うことになるのである。

今般の教育改革の背景には、「愛国心」「公共精神」「規範意識」などを強調する新国家主義（新保守主義）のイデオロギーと、新自由主義のイデオロギーとが介在している。後者は、表見的には公共部門からの国家の撤退（規制緩和）と市場原理の大幅な導入という特徴を有するが、評価システムを梃子とした新たな国家統制をもたらすという本質を併せ持っている。すなわち「新自由主義は、政府によるある特定の作用の供給およびそのための財政支出の義務付けに関わる民主的に設定された普遍的なルールを撤廃・緩和して、そのルールから政府を解放し、政府にそれが保有する貨幣の使用目的、配分量、配分方法および支給先の決定に関する自由裁量を与えること」と定義され、その本質は「政府の役

割の表見的な縮小にもかかわらず、貨幣保有の事実をバックとする政府のパワーの拡大に存在する」（世取山洋介「国立大学法人法（制）と『学問の自由』」日本教育法学会年報34号100-101頁）のである。以下にみるように、国立大学法人制度は、貨幣保有者である政府による巧妙な大学統制のシステムであるという点で、新自由主義教育改革の典型を示している。大学は公教育の最終段階に位置するから、その変容は公教育全体に波及することになる。

2 国立大学法人化の問題点

法人化の問題点は、①設置主体・費用負担に係る「間接主義」の導入、②「中期目標—中期計画」スキームによる大学統制、③トップダウン型の大学運営、④「教学」に対する「経営」の優位、⑤学外者の大幅な関与、⑥大学経営の《企業化》、⑦学長選考制度の非民主性、⑧教職員の身分の不安定化、⑨大学法制の《空洞化》《液状化》など多岐にわたる（成嶋隆「総論：国立大学法人法の全体的特徴とその解釈・運用・立法政策上の課題」平成19年度科学研究費補助金研究成果報告『大学法制の構造的変容の比較法的、法制史的、立法過程のおよび解釈論的研究』2008年3月2頁以下）。ここでは紙幅の制約上、上記②⑥および⑦について、現状等をも踏まえつつ考察したい。

（1）「中期目標—中期計画」スキームによる大学統制

国立大学法人法では、各大学における業務の「中期目標」を文科相が決定し、これに基づいて大学が策定する「中期計画」を文科相が認可することになっている。これら「中期目標」「中期計画」については、その達成度に関して以下のような評価が行われる。—まず、国立大学法人評価委員会が、独立行政法人大学評価・学位授与機構による業務実績評価結果を尊重しつつ各大学の業務実績の評価を行う。この評価結果は、総務省の政策評価・独

立行政法人評価委員会に通知され同時に公表もされる。「中期目標」期間の終了後、文科相は、当該法人の組織・業務の全般にわたる検討を行い、必要な措置を講ずる。そのなかには、運営費交付金の配分の変更や「組織・業務の改廃」なども含まれる。

以上のような「中期目標—中期計画」スキームは、国立大学における教育・研究活動の企画・立案機能が大きく文科省にシフトし、その分、大学の教育研究に関する自治権が縮減するという問題点を持つ。また、上述の業務実績評価がもたら「行革」の観点（たとえば「業務運営の効率化」「人件費の削減」など）からなされており、教育研究機関である大学の特性に配慮していない点や、「中期目標」期間が6年であるにもかかわらず、実際には4年間で業務実績評価が行われており、大学の特性に見合う中長期的な評価がなされていないという点も問題である。

（2）大学経営の《企業化》

国立大学法人の財務運営は、「企業会計原則」を採用することとされ、毎年度の利益・損失を翌年度に繰り越して整理すること、「中期目標」期間の終了時に積立金の残余があるときは、文科相の承認を得た限度で次期の業務に使用することができるとされている。国立大学の経常的支出に充てられる運営費交付金の配分基準は不透明であり、しかも先行独立行政法人同様、運営費交付金の年1%ずつの削減（「効率化係数」）がかかることになっているので、各国立大学法人は財務上の《自助努力》を迫られる。一方、独立行政法人通則法では原則として認められていない長期借入と債券発行が、国立大学法人には認められている。債券発行事務を銀行・信託会社に委託することもできるので、こうした債券管理会社の大学経営に対する介入も可能となる。問題は、こうした方法による資金調達には「専門的なノウハウ」や「国立大学法人の経営体としてのパフォーマンスの良好さ」が求められ、また償還のために長期にわたって収益を上げ続ける必要から「国立大学の経営は文字通りのビジネス」（田端博邦『国

立大学法人法案』批判』世界713号226頁）になるという点である。法人化後、国立大学の授業料が相次いで値上げされているという事情は、大学の《企業化》傾向と無縁ではない。

上述の運営費交付金に関する最近の動きとして看過できない問題がある。今年7月の閣議で、2009年度予算の枠組みとなる概算要求基準（シーリング）において、医師不足や環境対策、技術開発等の「重点化枠」に約3300億円を充てるため、国立大学・高専運営費交付金、私学助成費について、「骨太方針2006」で決定されたシーリング・マイナス1%枠（対前年度予算1%減額）をさらに拡大し、マイナス3%とすることが決定されたことである。この決定は重大な問題をはらむ。第1に、この閣議決定では運営費交付金が「政策的経費」として3%削減の対象とされているが、実質的には光熱水料費・事務費・人件費など大学の日常運営を支える「義務的経費」であり、これを削減することは大学運営の基盤を脆弱にする。第2に、3%削減により運営費交付金が大幅に減額されれば、単科大学や地方大学の存立そのものが脅かされる。法人化後、すでに合計602億円が減額されているが、この額は、一橋大学10校分に相当すると試算されている。第3に、運営費交付金の削減に伴い、各国立大学は科研費などの「競争的研究資金」や外部資金の調達により運営資金を確保しなければならない。すでに現場では、これらの資金を獲得するために研究テーマを変更したり、書類作成等の申請事務に忙殺されて日常業務に支障をきたすといった実態がみられる。ちなみに今年7月の経済財政諮問会議で、運営費交付金も競争的資金の獲得率に比例して配分すべきだという意見が出された。これに呼応するかのようように、各大学では科研費の申請率や採択率を教員の採用・昇進の条件とするといった方向も打ち出されている。

財政面での国立大学法人の窮状は、日本の高等教育政策の貧困を象徴する。最近、日本の教育機関に対する公財政支出の対GDP比が2004年から

0.1ポイント低下して3.4%となり、平均5.0%であるOECD加盟国中最下位であることが報じられた。高等教育についてみると、その公的支出は対GDP比0.5%と、これもOECD諸国のなかで最低水準となっている。

(3) 学長選考制度の非民主性

法人化以前、国立大学の学長選考は教(職)員の投票などにより行われていた。これに対して法人化後は、法人の経営協議会(構成員の過半数が学外者)および教育研究評議会より選出される同数の委員からなる「学長選考会議」が選考を行うこととなった。かつての教員による全学投票などの制度は一切排除されている。この仕組みは、学長選考に関して学外者の関与が強まり、反面、学長の地位が構成員の意思に基づく《民主的正統性》を獲得しえないことを意味する。学長は、大学という知的共同体における《同僚中の首席》であり、その選考は、一般の教員人事が教授団(faculty)構成員によるピア・レビューにより行われるのと同じ理由により、大学の全構成員の実質的な関与のもとに行われねばならない。法人化後の学長選考システムは、上記の理念に背馳するものといわねばならない。

ところで、法人化後の国立大学における学長選考をめぐるのは、各大学で法人職員の意思を学長選考の参考に供するという趣旨で設けられた参考投票ないし意向投票をめぐるトラブルの発生が報じられている。筆者の勤務する新潟大学を皮切りに、その後、滋賀医科大学、山形大学、高知大学などにも波及したのは、意向投票の投票結果が学長選考会議において無視されるという事態である。かかる事態は、大学の自治(とくに教員人事の自治)を内部から瓦解させる危険性を有する。最初に問題化した新潟大学では、このことが司法の場で争われることとなった。

この訴訟は、新潟大学の学長選考に関して2005年12月になされた、同大学学長選考会議の次期学長候補者の決定が意向投票の結果を無視した違法

なものであるとして、同大学の教員7名がその無効確認を求めて新潟地方裁判所に提訴したものである。本件訴訟に対する裁判所の対応は、1審・新潟地裁も2審・東京高裁も、学長選考会議のメンバーでも学長候補適任者でもない原告らには無効確認を求める資格(原告適格)がないとして、いわば訴えを《門前払い》するものであった。(原告らは上告に及んだが、2008年1月にこれを取り下げている。)

この訴訟で注目したいのは、被告・大学側の主張で、原告らが「従業員」であることを理由にその原告適格を否認している点である。いわく「原告ら大学教育職員は被告とは雇用関係にある従業員であり、国立大学法人法においては、学長選考会議の構成員ではなく学長候補者を直接に決定する権限、実体法上の権利を有せず、原告らには本件訴訟の原告適格は認められない。」

この論法は、大学という組織の特殊性やそれに基づく学問の自由・大学の自治についての理解を欠くものである。現代社会において研究教育者は他人の設置した研究教育機関において、まさにその被用者(従業員)としての地位において研究教育に従事している。その研究教育が専門的・自律的に行われるためには、研究教育機関の管理者が有する使用者としての権限(業務命令権・懲戒権・解雇権)から研究教育者を解放する必要が生ずる。大学などの研究教育機関において学問の自由とそれを支える大学の自治が保障されねばならないのはこのためである。そして、大学の自治の重要な一環として、学長を含む教員人事の自治権がある。まさに、国立大学法人の「従業員」であることこそ、彼ら/彼女らが大学の自治の担い手であること、したがってこれに反する事態に異議申立てを行うことのできる根拠となるのである。

なお、教育再生会議の昨年12月の第3次報告は、国立大学法人の学長選考における意向投票の廃止を提言した。また、東北大学はすでにこの制度を廃止している。大学の自治の崩壊は着実に進行しているといわねばならない。■