

変わる国と大学との関係

「国立大学法人の戦略的経営」論の意味するもの（増補版）

0. 報告の課題

大学の自治と学問の自由が直面している深刻な事態とのかかわりから、経済界・政府の大学改革論の一環として登場した「国立大学法人の戦略的経営」論（国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議）の影響、問題点を検討する

1. 基本的問題

(1) 高等教育の課題と展望

社会権、学習権保障の一環としての高等教育

あらゆる修学の障壁の除去

経済的障壁の除去

教育歴による差別の撤廃

高等教育へ接続する教育の保障

継続教育の保障

高等教育による平和、持続的発展の追求

世界人権宣言、国際人権規約（とりわけ社会権規約13条）

ユネスコ「21世紀に向けての高等教育世界宣言—展望と行動」（1998）

高等教育の使命と役割：教育・養成（訓練）・研究、倫理性・自治・責任・社会貢献

高等教育の展望：機会均等、参加拡大、多様化

(2) 現代的課題：高等教育の計画化の要請

高等教育の機会の保障：分野・地域的配置

個別的な研究組織（最小単位は研究者個人）の自由の保障、個別大学の経営的自律性のみでは高等教育計画に代替できない

高等教育の教育課程、内容・方法の開発

大学の自治のメリットを生かしながら、高等教育計画を策定していくことが課題

→学術的ガバナンスに基づく横断的ガバナンス（堀 2019）

(3) 争点：大学自治の問い直し

大学自治が教員の学問の自由の保障を主眼として追求されてきた経緯の必然性と意義

教育と研究の一体性

個別の学問分野の維持

高等教育の権利保障の必要条件であるが、十分条件とはいえない

1960年代末以降の大学改革論は伝統的な大学自治への批判を含んで展開

高等教育の権利保障を“別立て”ではなく、大学の自治と学問の自由の発展形態として追求することが課題

国立大学の存在意義・役割もこのような中で考える必要がある

2. 「国立大学法人の戦略的経営」論の検討

(1)経緯

- 「骨太 2019」に書き込まれたことから否応なく検討開始

「経済財政運営と改革の基本方針 2019～「令和」新時代：「Society 5.0」への挑戦～」2019年6月21日

文教・科学技術

(基本的考え方)

イノベーション創出の中核としての国立大学法人については、指定国立大学が先導して、世界の先進大学並みの独立した、个性的かつ戦略的大学経営を可能とする大胆な改革を可及的速やかに断行する。そのため、より高い教育・研究に向けた自由かつ公正な競争を担保するため、国は国立大学との自律的契約関係を再定義し、真の自律的経営に相応しい法的枠組みの再検討を行う。その際、現行の「国立大学法人評価」、「認証評価」及び「重点支援評価」に関し、廃止を含め抜本的な簡素化を図り、教育・研究の成果について、中長期的努力の成果を含め厳正かつ客観的な評価に転換する。また国は、各大学が学長、学部長等を必要な資質能力に関する客観基準により、法律に則り意向投票によることなく選考の上、自らの裁量による経営を可能とするため、授業料、学生定員等の弾力化等、新たな自主財源確保を可能とするなどの各種制度整備を早急に行う。また各大学は、グローバル人材を糾合できる世界標準の能力・業績評価制度とそれに基づく柔軟な報酬体系を早期に確立させる。あわせて、現代の世界において英語が共通言語化されている状況を踏まえ、真に世界に伍していける大学実現に向け、日常的な英語による教育研究の早期実現を目指す。(69-70頁)

これは2019年6月11日の原案の段階ではなかった記述が21日の閣議決定において詳細に追加されたもの。「前回の経済財政諮問会議での議論や与党での審議を踏まえた主な変更点……69ページ、国立大学法人改革についての記述を加えた」(「令和元年第4回経済財政諮問会議・第29回未来投資会議」2019年6月21日)

「戦略的大学経営」の内容は政府・与党が示す枠組みに従属

「国立大学法人改革チーム」(塩崎恭久 座長、渡海紀三朗 顧問。自民党 行政改革推進本部(本部長・塩崎恭久)における5つのチーム(2018年11月1日)

- 異様に詳しい「要項」(検討事項が多数かつ詳細)

(1) 国立大学法人と国との自律的契約関係について

— 「世界の先進大学並みの独立した、个性的かつ戦略的大学経営を可能とする大胆な改革を可及的速やかに断行する」ための出発点であることを念頭に置く。

— 「より高い教育・研究に向けた自由かつ公正な競争を担保するため」の契約である

① 「自律的契約関係」の再定義

② 文部科学省職員現役出向等の今後の在り方

(2) 戦略的な大学経営について

① 財務運営の中長期的な安定性の在り方(期をまたいだ運営費交付金の繰り越し、基金の創設等)

② 学長選考会議と経営協議会の関係や学外委員の比率

③ 学長・学部長等の選考方法の在り方

④ 世界標準の教育研究実現に向けた教育研究評議会の在り方

- ⑤ 世界標準の能力・業績評価・報酬体系の確立
- ⑥ 現行の「国立大学法人評価」、「認証評価」及び「重点支援評価」の廃止も含めた抜本的簡素化

(3) 経営基盤を強化するための規制緩和について

- ① 授業料の自由化の是非
- ② 学生定員の自由化の是非
- ③ 長期借入・大学債発行の要件の在り方
- ④ その他自主財源確保策

(4) 世界最高水準の教育研究環境の実現方策

- ① 日常的な英語による教育研究の早期実現
- ② その他

- 「国立大学法人改革チーム」が並行して検討（2020年2月19日初会合。ここでは文科省が「大学ガバナンスコード」について説明）
- 速い審議ペース：毎月開催、1回1テーマに絞り、事務局（文部科学省高等教育局国立大学法人支援課）が「論点」提示（「問題提起」）。「問題提起」は、ほぼ「まとめ」の内容をすることを見越したもの。年内とりまとめを目途、できるものから速やかに制度改正（「第1回会合（2020年2月20日）文科省説明」）。パブリックコメントなども行わない模様。当初予定では、2019年9月中に委員を選定し、2019年秋頃第1回開催、2020年中審議まとめであった（「国立大学法人等を巡る最近の動向について」2019年12月3日）

審議経過

- 第1回（2/20）検討会議の議事運営等／国立大学改革の変遷と現行制度／意見聴取及び自由討議
- 第2回（3/19）国と国立大学法人との契約関係／自主財源確保に向けた方策
- 第3回（4/24）諸外国の大学制度／国立大学法人に期待される役割
- 第4回（5/22）地方国立大学の機能強化／国立大学の学生定員管理の柔軟化
- 第5回（6/19）戦略的な国立大学法人経営に求められるガバナンス／ニューノーマル社会における国立大学の国際化
- 第6回（7/28）内閣府における大学改革の議論／ニューノーマル社会における自律的契約関係の在り方
- 第7回（8/31）これまでの審議概要（骨子）（案）
- 第8回（9/25）中間とりまとめ（案）／今後の検討事項について
- 第9回（10/23）国立大学法人のエンゲージメントの在り方／学生視点からの国立大学の収容定員総数の在り方
- 第10回（11/27）戦略的な経営実現に向けたガバナンスの在り方／経営体の人事給与マネジメントの在り方
- 第11回（12/23）最終とりまとめ（案）について／今後に向けて

(2)議論の枠組み（「中間とりまとめ案」9月25日、「最終とりまとめ案」12月23日）

- 「戦略的大学経営」

「中期目標管理型」であったこれまでの国立大学法人との政府との関係を、「自律的契約関係」に組み替え。その内実は、

- ①国が示す「総体としての国立大学法人」の役割・機能（「国立大学法人中期目標大綱（仮称）」等から各国立大学法人が「ミッション」として位置づけるものを選択、
- ②多様なステークホルダーとのエンゲージメント、ステークホルダーに対する情報発信を通じて経営体としての責任を果たし事業を拡大していく、
- ③各国立大学法人は改革課題を果たす、というもの

- これらを実現するために、以下の制度改革を行う
 - ①目標評価制度の改革
 - ・中期目標・中期計画の「簡素化」
 - ・年度評価の廃止
 - ・大臣権限の「実質化」
 - ②財務会計制度の改革
 - ・会計基準の改革
 - ・内部留保のしくみ
 - ・目的積立金の見直し
 - ・長期借入・債券発行の対象拡大、手続きの簡素化
 - ・出資事業の対象拡大
 - ・大学ファンドを創設し、条件を満たす国立大学法人に対して適用
 - ③定員管理の改革
 - ・学部・学科の再編、定員変更手続きの簡素化
 - ・留学生の「定員外」化
 - ・収容定員の増加（人材育成など条件を検討）
- その下で、個別国立大学法人の改革を進める。

改革課題とされるのは、

 - ①経営体制の強化
 - ・学長選考会議のフリーハンドの確保、経営監視と執行との責任分担
 - ・経営人材のプール、育成システム、高度専門人材の確保
 - ②研究・教育体制の改革
 - ・外部資金による若手研究者の雇用、給与のスクラップアンドビルド
 - ・国家公務員に準拠した給与制度の見直し

（教育研究評議会のあり方、英語による授業、業績評価などは踏み込んだ記述なし）

(3)大学改革論としての問題

①根本的問題

一面的な社会像に適合する高等教育

国立大学が貢献すべきとされる社会的課題も一面的
人権は埒外

教育を受ける権利との関係

学問の自由の保障との関係

幸福追求権、平和的生存権との関係

- ②国立大学の役割を論点としているが、大学・高等教育全体の方向に関する検討がない
第1回における山極委員指摘→第3回「国立大学法人に期待される役割」の検討→国立大学の連携・機能別分化、特定分野・地域における収容定員の増加に収斂
- ③国立大学の改革課題を政府の（トップダウン、表向きの）視点のみから検討
導出される国立大学法人の改革課題はいずれも“結論ありき”
国立大学法人制度に内在する矛盾と動態に関する認識を欠く

(4)想定される事態

①与党の圧力

- 学長・役員等の人事：移動官僚（文科省出身者）の禁止 ⇔ 経営層の「プール」、学長選考会議のフリーハンド確保
- 学生定員：「自由化」⇔「定員外」は留学生に限定、一部学部等の収容定員増加
- 授業料：「自由化」⇔ 留学生を例外とする

②政府の財政権、行政組織権を通じた統制の残存・強化

- 行政組織権を通じた統制

「国立大学法人中期目標大綱（仮称）」は、文科省がこれまで行ってきた国立大学法人法の運用の内容を法定化するもの。国の是正・勧告、所要の措置の「実効性をもった運用」は、政府がこれまで行ってきた政策と連動した研究・教育組織の再編を、より強力に行わせるための方策となる（光本 2011、2015）

- 運営費交付金を通じた統制

すみずみまで政府の財政権が及ぶ運営費交付金の制度をあらためない限り、大学が社会と自律的な関係を結ぶことを支える資金の蓄積は困難

（運営費交付金は、「渡切りの交付金」として措置するものと説明されてきたが、予算全体の性格は政府の裁量的経費であり、「大学の自由度」は運用による配慮を通じて実現しているに過ぎない。）

③新たな統制

- 「ステークホルダー ガバナンス」「ファンド」を通じた統制の懸念

「戦略的大学経営論」が描く国立大学と政府の関係は「目標管理型」のバージョンアップ（「新たな政府の目標管理」大崎 2020）

- 「科学技術・イノベーション基本法」体制・政策への国立大学法人の動員
- 「戦略的大学経営」の私立大学・公立大学への波及

3. 展望と課題

①法令改正

- 独立行政法人通則法、国立大学法人法の規定の改正（削除）

財政的統制の除去：独立行政法人通則法 36 条（財務大臣との協議）の準用の解除

国立大学法人の組織・業務の改廃手続きの適正化：国立大学法人法 31 条の 4（中期目標期間終了時の検討）の改正

国立大学を分断する制度の廃止：国立大学法人法 34 条の 4（指定国立大学法人の指定）の削除

- 大学設置基準の改正

経営体としての大学（のみ）を利する基準ではなく、人びとの高等教育の権利を擁護・実現するものとして役割を果たしているかという観点から内容を再検討する必要（兼子 1978）

ここに高等教育の評価に関する研究成果を反映すべき

- 中長期的対応

大学・高等教育の横断的ガバナンスの形成

高等教育行政の独立

公財政による高等教育財政制度の確立

(東京大学 1970、渡辺 1971、国立大学協会 1973、細井 2018)

● 以上を推進する体制（態勢）の構築

COVID-19 パンデミックの中で顕在化した学生の要求は、現実に無償性高等教育が支持しするものであり、学生が大学の意思決定・高等教育政策の決定へ集団的に参加する必要があることを示しているのではないか

参考文献

大窪一志ほか、『歴史のなかの東大闘争』、本の泉社、2019年

大崎仁、「大学のガバナンス・コードとは」、『IDE 現代の高等教育』、2020年12月号

大崎仁、『国立大学法人法の形成』、東信堂、2011年

兼子仁、『教育法〔新版〕』、有斐閣、1978年

国立大学協会大学運営協議会、『大学改革に関する調査研究報告書』、1973年

国立大学法法制研究会、『国立大学法人法コンメンタール』、ジアース教育新社、2012年・改訂版 2017年

小森田秋夫、「科学技術基本法改正案をどう見るか？ 一人文・社会科学の組み込みと「イノベーション創出の振興」をめぐって」(大学フォーラム「論評」)、2020年

佐々木毅、『知識基盤社会と大学の挑戦』、東京大学出版会、2006年

田中弘允・佐藤博明・田原博人、『2040年 大学よ甦れ—カギは自律的改革創造的連携にある—』、東信堂、2019年

田中弘允・佐藤博明・田原博人、『検証 国立大学法人化と大学の責任 その制定過程と大学自立への構想』、東信堂、2018年

東京大学、『大学改革改革準備調査会報告書』、1969年

東京大学大学改革改革準備調査会、『研究教育組織専門委員会報告書—新しい総合大学を求めて—』、1970年

東京大学大学改革改革準備調査会、『管理組織専門委員会報告書』、1970年

広渡清吾、「大学はどのように論じられるべきか」、『IDE 現代の高等教育』、2020年12月号

細井克彦、『岐路に立つ日本の大学 新自由主義大学改革とその超克の方向』、合同出版、2018年

堀雅晴、「大学ガバナンス論の再考—行政学の立場から—」(大学フォーラム「論評」)、2019年

光本滋、『危機に立つ国立大学』、クロスカルチャー出版、2015年

光本滋、「運用の実態に表われた国立大学法人評価の問題」、(大学評価学会) シリーズ「大学評価を考える」第3巻編集委員会編、『大学改革・評価の国際的動向』、晃洋書房、2011年

渡辺洋三、『大学改革と大学の自治』、日本評論社、1971年