

●特集● 学術研究体制の惨状と解決の展望

まえがきにかえて

——問われる，大学は誰のものか

2014年4月25日、「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律案」が閣議決定された。教授会を学長の諮問機関化し、学長の選考は学長選考会議が定める基準で行い、基準と選考結果の公表を義務づける。「学問の自由」を定めた憲法を踏みこむ暴挙と言うほかない。大学のガバナンス改革の一つの帰結であるが、その狙いと問題点を検討しながら、大学は誰のものかという視点から本特集の概要を紹介する。



細井克彦

1 大学のガバナンス改革とは何か

(1) 学長選挙と教授会がやり玉に

「自由な学風」を誇り、幾多のノーベル賞受賞者を輩出してきたあの京都大学で、総長選考をめぐる学外からの攻撃がかけられ、激しい攻防が行われた。国立大学協会会長でもある松本紘総長は、中央教育審議会会長安西祐一郎を総長選考会議議長に選出、安西の総長選挙廃止案を後押ししていた。

京大の総長は、学内の各部局から推薦された候補者の中から教職員の投票により選出してきた。これは法人化後も続けられた学内規則に基づく慣行である。これを廃止して、学内外から候補者の推薦を受け、総長選考会議が候補者を絞り込み、その候補者につき経営協議会、教育研究評議会のそれぞれから意見を求め、それを受けて総長選考会議が決定するという¹⁾。つまり、総長選考に教職員の投

票はいらないというのである。松本総長は、これを秘密裏に行おうとした。これが学内外の反対に合い、総長選挙は残ることになった。

大阪市立大学では、橋下徹大阪市長が「学長を選ぶのに何の権限もない教職員が一票を投じるなんてふざけたことを言ってきた。まかりならんと突き返した」と意向投票を攻撃、廃止させた²⁾。大阪市大も、かつては「自由な雰囲気」があり公立大学の「雄」とされたが、大阪府立大学との統合問題の渦中にある。

「自立の気風の強い」東京のある大手私立大学でも、2000年代に理事会が学長選挙廃止を打ち出して、大学ガバナンス問題がいち早く起こったが、この大学では、教職員を中心に広範な大学関係者による大学ガバナンスとは何かをめぐる大闘争が行われた。その結果、若干の手直しを経ながらも、学長選挙は存続することになっている。

一方、政府・財界の文書には、近年、大学のガバナンス改革という言葉が多用されており、急速に政策課題化されてきた。その中で、もう一つのターゲットが「教授会の自治」である。例えば、大学ガバナンス改革を唱道した先駆けともいえる経済同友会「私立大学に

●ほそい・かつひこ●

1944年生まれ。東京大学大学院教育学研究科単位取得退学。博士（教育学）。所属：宝塚医療大学保健医療学部。専門：教育学。著書：『新自由主義大学改革』（共編著，東信堂，2014）ほか。

キーワード：大学のガバナンス（governance of university）、法制度改革（legislative reform）、学問の自由・大学の自治（academic freedom and university autonomy）

における大学ガバナンス改革」³⁾では、教授会は労働組合と同じだという認識で「抵抗勢力」として攻撃している。

また、民主党政権下での文部科学省「大学改革実行プラン」⁴⁾を経て、中教審大学分科会での大学教育の質的転換に関する審議過程では、これまでの答申にもかかわらず学士課程教育プログラムが進まないのは教授会が妨害しているからだとの発言もあり、答申では「全学的な教学マネジメントの確立のためには、学長のリーダーシップによる全学的な合意形成が不可欠であり、それを可能とする実効性ある全学的なガバメントと財政基盤の確立が求められる」⁵⁾とした。これらは2012年段階のことだったが、第2次安倍政権の復活で大学のガバナンス改革が声高に叫ばれるようになった。

(2) 大学ガバナンス改革の狙い

安倍内閣は、自民党・教育再生実行本部と産業競争力会議、および教育再生実行会議等において、大学政策を国家戦略に組み込んで政策形成している。教育再生実行本部・グローバル人材育成部会が、「グローバル人材育成のための3本の矢」なる提言を出し、安倍の「経済再生」には、人材育成が不可欠とし、トップを伸ばす戦略的人材育成を位置づけた。

下村博文文部科学大臣は、これに先行して「人材力強化のための教育戦略」「人材力強化のための教育改革プラン」⁶⁾を産業競争力会議に提出し、その議論を踏まえて、国立大学改革やグローバル人材育成に関する政策対応を提示した。そして、「産業競争力強化」のための大学改革が掲げられた。

教育再生実行会議は、第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」を公表し、グローバル化とイノベーション創出のための人材育成に向けて、大学のガバナンス改革を政策課題とした。新成長戦略「日本再興戦略」

において、「日本産業再興プラン」の「雇用制度改革・人材力の強化」の中に「大学改革」を位置づけた。

ここでは「世界と競うスーパーグローバル大学を創設」、上位30大学に年間100億円を継続投入して、今後10年間で世界大学ランキングトップ100に日本の大学が10校以上入るなどの政策目標を掲げ、その実現のために法令改定を含む抜本的なガバナンス改革を行うとした。

国家産業戦略を実行するために、文科省は、「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」および「国立大学改革プラン」を提示し、ミッションの再定義とともに大学のガバナンス改革を格別に重視している。その具体化に向けて中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」(2014年2月)が提起、公表されたのである。

「審議まとめ」の要諦は、「学問の自由」「大学の自治」という憲法的原理・制度に代えて、「学長のリーダーシップの下で、戦略的に大学をマネジメントできるガバナンス体制の構築が不可欠」つまり、大学を企業経営体化するところにある。この場合の「学長のリーダーシップ」とは、国家戦略を推進することに向けられており、「抵抗勢力」としての教授会が邪魔というわけである。学長選考で大学構成員の意向を排除し、教授会を敵視するのは、このような体制を構築するためといえる。

(3) 転倒したガバナンス改革

日本国憲法は、侵略戦争への痛苦の反省と学問研究の追従に対する批判と反省のもとに「学問の自由」の条項を設け、その制度的保障として「大学の自治」を確認し、その具体化のために教授会を法認した。「学問の自由」「大学の自治」は、大学が大学であるためのユネスコも認める国際的な基準なのである。大学発祥の地であるヨーロッパにおいては、学問

の専門家集団（教授会等）が、自治の根幹として重要事項につき合意形成し意思決定するのは当たり前のことである。そこに大学の国際的通用性があることは「審議まとめ」も認めている。ところがこの「審議まとめ」はその認識を強引にひっくり返したのである。

ポイントは大きく分けて二つある。一つは、学長を中心とした経営管理体制の確立・強化であり、もう一つは、教授会の役割の限定、改廃である。その手法は、法制的に「教学面」（学校教育法等）と「経営面」（国立大学法人法、地方独立行政法人通則法、私立学校法等）が別体系であり混同されているとし、後者により前者を組み替えるために、学校教育法等の改定、大学の内部規則の総点検・見直しが必要として、教職員の意識改革を強力に要請する。経営の論理により教学の論理を律するという転倒がなされている。

「審議まとめ」は、学長のリーダーシップの確立のために、アメリカの大学に倣って総括副学長や高度専門職の創設などにより、学長補佐体制を強化する、また、教学に深く関わる教職員の人事・給与、予算の編成・配分、学部・学科等の組織再編を経営事項とし、学長・理事長がそれらの権限を占有して、教授会（構成員）には口出しさせない。そうした学長の選考は、選考組織（学長選考会議等）が主体性をもって（つまり構成員の意向などは付度せずに）決定すべしというのである。

他方、教授会は、教育課程編成、学生の身分、学位授与、教員の教育研究業績審査等の審議に限定し、また、学部教授会にこだわることなく設置単位を見直せばよいとする。そこでは大学運営への構成員の参加・意思決定どころか、その合意形成すらも排除することが目指されており、教職員は統治・支配（「ガバナンス」）の対象になっている。大学の自治とは真逆の関係構造であることは明らかで

ある。これでは大学の組織原理としてふさわしくないので、国際的に通用するものではない。

2 大学が国家戦略に傾斜——その行き先？

(1) 法人化後 10 年は何をもたらしたか

大学の「自主性・自律性」を高めるとして発足した国公立大学の法人化後、10年が経過した。法人化により大学ガバナンスの変更が行われた。

第一に、大学に目標管理制度が導入され、定着した。国が各国立大学の中期目標・中期計画を設定、認可し、これを大学が実行し、その達成度を国の評価機関が評価して、次期中期目標の設定や資源配分等に活用する仕組みである。大学は長期的展望が持てず、目先の政策課題と評価に翻弄されるようになった。

第二に、国立学校特別会計制度による国立大学の教育研究費と人件費等の経常的経費の確保から、運営費交付金という国の補助金の一種に変わった。しかも、運営費交付金は、毎年、一定割合で削減されるようになり、2004年から10年間で1000億円以上が削減された。反面、運営費交付金のうち政策的経費の割合や数十に及ぶ競争的資金が拡充され、基盤的経費がやせ細り、増え続ける競争的資金による財政・政策誘導により大学間競争が熾烈になった。国立大学では、もともとあった財政格差がいつそう拡大し、二極化・三極化する傾向が顕著であり、人為的に作られた「機能分化」が当然視されている。

第三に、大学内部では経営・管理層と教職員の間の分化と、支配・被支配関係が進んでいる。それを決定的にしようとするのがガバナンス改革である。学長・理事長に圧倒的な権限を集中し、教職員は人事、予算、組織編制には口出しできない組織というのは、もはや自律体としての大学ではなく、企業経営体と化すことになる。大学は、教育研究機関で

あるから、利潤を第一に追求する企業と同じ組織形態を取るとは結局、本来の特性を失わせることになり、学問研究と高等教育を高度に発展させることに失敗する。これが、法人化後10年の帰結であり、教訓ではないか。

(2) 国家戦略への迎合は自殺行為

法人化後の「大学改革」政策は、とくに2006年の教育基本法「改正」の前後から、行政権力による財政・政策誘導がいつそう顕著になり、大学教育の仕組みや方法まで方向づけようとしている。そのもとで、大学の物的・財政的基盤、および人的基盤を衰弱させ、大学の存立基盤自体を危うくしている。

これに対して、大学側も、恒常的な研究費不足から抵抗することが難しい状況もないわけではない。しかし、一部の大学や大学関係者は国家戦略に迎合し、あるいは積極的に推進することをもって、大学の役割と見なす傾向もある。とくに、国立大学協会の「国立大学改革プラン」に賛同する声明には、憂慮すべきものがある。大学が国策に追随することの結果は、戦前の歴史的教訓を持ち出すまでもなく、致命的な負債を抱え込むことになる。

3 問われる、大学は誰のものか

大学のガバナンスとは、大学運営のあり方をどうするかの問題であり、誰のための大学かを問うことでもある。いま、大学の自治を根幹から掘り崩す法制度改革が強引に進められている。学問の自由・大学の自治を守り、発展させることは、喫緊の国民的課題になっている。日本の大学・学術研究体制の現状がどうなっているかを、大学は誰のものかという視点から、特集論文により紹介する。

兵藤論文は、経済産業政策としての安倍政権の「科学技術イノベーション総合戦略」を分析している。科学・技術研究をイノベーション政策に収斂させ、総合科学技術会議の「司

令塔機能」を強化して推進するという戦略は、基礎研究と学術研究体制に惨憺たる事態をもたらすであろう。ブダペスト宣言の趣旨を生かした総合的な学術政策が必要である。

齋藤論文は、文科省「国立大学改革プラン」による再編計画を検討する。グローバル人材とイノベーション人材の育成のために、「ミッションの再定義」と大学の「機能分化」を軸とする政策展開は、格差構造を拡大・固定化することになる。それに拍車をかけるのがガバナンス改革である。これを地方大学の改革動向から紹介し、国策への傾斜に警鐘をならす。

栗野論文は、「アベノミクス成長戦略」のもとで生じる一地方国立大学での自治破壊について報告している。この大学では、かつて学長選考会議が教職員の「意向聴取」で2位の候補（文部官僚）を選出した。今度は、学長選考で「意向聴取」を廃止、学部長選挙で学長介入疑惑が生じるなど、自治侵害が起こっている。

小滝論文では、安倍政権の独法改革において新しい「国立研究開発法人」の創設について検討する。成長戦略としてイノベーション創出をになう組織として期待されるが、他の独法研究機関との関係や資金配分から独法改革の決め手にならないだろう。

日本の大学・学術体制はいま分岐点にあり、学問の自由・大学の自治が試されている。

注および引用文献

- 1) 4.20 シンポジウム『いま、大学の自治を問う』—京大での総長選廃止の動きと大学改革 (2014年4月20日)。
- 2) 大阪府立大学と大阪市立大学の統合問題を考える懇談会「橋下市長の大学自治介入と府大・市大の拙速な統合を憂慮する」(2013年10月15日)、なお統合は延期。
- 3) 「大学ガバナンス改革・10の提言」を提案。
- 4) 「II大学の機能の再構築のための大学ガバナンスの充実・強化」が一つの柱。
- 5) 中教審「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて(答申)」(2012年8月28日)。
- 6) それぞれの文書には、「日本人としてのアイデンティティを持ちつつ、高付加価値を創造し、国内外で活躍・貢献できる人材の育成に向けてから」「国立大学改革、グローバル人材育成、学び直しを中心として」が付く。