

国立大学政策の今日的課題
学問の自由・大学の自治の発展のために

北海道高等教育研究所理事
光本 滋（北海道大学）

1. 国立大学政策の経緯（戦後改革から国立大学法人化まで）

戦後改革を経て、大学は、憲法・教育基本法の理念の下、国民の基本的人権を保障するとともに、教育を通じてその条件の形成や内容の進展をはかる責務を負う機関となった。

当然のことながら、国立大学も、私立大学や公立大学と並んでこれらを担わなければならないわけであるが、いくつかの無視し得ない阻害要因が存在した。

それは、大学全般に関して言えば、第一に、設置者の違いを超えた学術体制の確立、およびそれと結びついた自治の伸張がはかられていないことである。端的に言って、大学自治は、設置者別、大学別の個別的な自治にとどまっており、そのあり方は分断的である。第二に、大学の発展にとって必須の財政制度の弱さである。これは、戦後の物価のインフレに比べて、大学に対する公財政支出の伸びがはるかに低い水準にとどまったこと、さらに、高等教育の拡大に追いついていないこと、私立大学に対する公財政支出を恒常的に行う体制の確立が遅れたことなどさまざまな面があるが、上記の学術体制と結びついた大学全体の財政を律する立法、および制度の不在と括ることができる。

さらに、国立大学に固有の問題としては、次の諸点を挙げることができる。第一に、社会に立脚した教育・研究の体制を打ち立てるという課題が未解決のまま残されたこと、第二に、大学間の格差化を固定・拡大するような組織・財政制度上の措置がとられてきたことである。中央教育審議会が1963年、1971年の二度にわたってまとめた答申は、教員候補者の選考等、法律に明示的に定められた事項を除き、大学の組織運営に関する権限を評議会に集中、管理運営のトップダウンを確立するとともに、大学を種別化（類型化）すべきとの方向を示してきた。基本的にその対象は国立大学であり、実態として行なってきた国立大学に対する国家統制を正当化し、さらに固定化していくねらいであったと見てよいだろう。

ところで、大学関係者は、大学運営に対する統制や大学間の格差づけの政策に対して、手をこまねいていたわけではない。特に、1970年代に入ると、内部規則の改正による大学構成員の管理運営への参加の拡大、大学の学問を社会や国民が直面しているさまざまな課題へと開いていこうとする立場からの授業科目・カリキュラムの改革などが精力的にとりくまれた。また、学部・大学院組織の新設・拡大を通じて、教育・研究分野の拡大と大学間の格差の是正も進められた。

他方、こうした大学側の働きかけを容れることと引き換えに、あるいは、大学側の要望を装いながら、政府が自身の主導する改革を国立大学に対して押しつけてきたことも見逃すべきではない。特に臨教審以降の規制緩和の中で、文部省は、大学学士課程の授業科目・卒業要件等の基準の「大綱化」、独立大学院・研究科など新組織の設置を可能とする省令改

正を次々と行い、それに対応した改革案を大学につくらせ予算措置してきた。

1999年、大学の組織運営をトップダウン型にするとともに、外部からのコントロールを行いうる法令改正が行われた。こうした制度の改変をベースにして、続く国立大学法人化が強行されたのである。

2. 危機に立つ国立大学—法人法体制の12年—

(1) 問題の基本的構図

2004年に行われた国立大学法人化は、政府全体の行財政改革の一環であり、国家公務員数の削減の政治合意を推進力として実施された。独立行政法人通則法をベースとする国立大学法人法は、国立大学に対して政府の組織権と財政権を使った統制を行う際の枠組みを定めるものである。

法人化により学問の自由が侵害されるおそれがあることは多くの関係者の懸念するところとなり、広範な反対運動が展開された。その結果、憲法との関係から、国立大学法人法の立法の内容に修正が行われることになり、運用においてもいくつかの点で歯止めをかける必要があるとする政府見解が示された。

具体的には、①立法上の措置：「教育研究の特性」への配慮義務、中期目標の原案策定権、国立大学法人独自の評価制度、②運用上の措置：評価結果を受けとめての「検討」「所要の措置」は大学自身が行う、認可した中期目標に対する運営費交付金の確実な措置（国会における政府答弁）、③国会附帯決議：評価制度の適切な見直し、運営費交付金の確保などである。

しかしながら、国立大学法人第2期中期目標期間において、目標・評価制度に関する修正条項、および運用上の配慮により、法人化が学問の自由と大学の自治を侵すことにはならないという論理が完全に破綻していることが明らかになった。すなわち、修正条項に関しては、それを死文化する運用が横行し、運用上の配慮については、まったく徹底されていない。法人法の修正が行われた経緯に照らすならば、これは立憲主義の危機にほかならない。

(2) 第2期中期目標期間終了時の深刻な事態

第2期中期目標期間の最終年度にあたる2015年、国立大学のあり方をめぐって、深刻な事態が進展した。いわゆる「文系廃止」問題である。これは、6月8日付文部科学大臣「決定」が各大学へ通知されたことを発端として、学術会議声明や新聞報道などにより広く社会に知れ渡るようになった。

「文系廃止」をめぐっては、さまざまな論説が発表されているが、そこでの論点は、政府が大学に対して指示した内容に集中しており、内容がつけられるプロセスや指示の法的性質については顧みられていない。そこで、本稿では、後ろの二つに絞って、問題点を検討する。

第一に、文部科学大臣「決定」は、国立大学法人法に基づく「措置」だと言いながら、法的に必要とされる手続きを踏んでいない。法人法は、文部科学大臣が国立大学の中期目標期間終了時に行う組織・業務の在り方に関する「検討」および「措置」は、中期目標期間の終了時の業務実績に関する評価に基づくこととしている。しかしながら、実際には、

第二期中期目標期間においては、中期目標期間の終了時の業務実績に関する評価は完了していない。前提条件が存在していない「決定」は法的に無効だといわなければならない。

第二に、大学評価を行う際の基準とされる中期目標（大学が原案を策定する）を無視して、何ら法的根拠を持たない「ミッションの再定義」（2012年4月の「大学改革実行プラン」に伴うもの）を踏まえた組織再編を求めていることである。国が大学の組織のあり方に直接的に介入するという、不当・違法であることはもちろん、違憲性すら疑わせる重大なやり方である。

文科省はさらに、中期目標原案と中期計画案に盛り込むべき内容を「所要の措置」と称して各国立大学法人に対して指示した（2015年12月1日）。法人法制定時の政府答弁を公然と反故にする措置である。また、中期目標・中期計画とは別に「戦略性が高く、意欲的な目標・計画」なるカテゴリーをつくり、大学側に提出を求めている。政府は国立大学に対して、超法規的措置による統制を際限なく進行させている。

(3) 大学制度の改革と大学改革

政府はさらに、国立大学法人制度の改革、および大学・高等教育制度の再編を行う構えである。

2016年通常国会に提出された国立大学法人法改正法案は、一部国立大学法人を、大学の申請により文科大臣が「指定国立大学法人」として指定、文科大臣の認可により研究成果を活用する事業者へ出資することができる、「世界最高水準の教育研究活動を行う外国の大学の業務運営の状況を踏まえ」た中期目標、「業務上の余裕金」（寄附金を原資として省令で定めるもの）を運用することができる、役職員の報酬・給与水準の特例などを定める。また、「指定国立大学法人」以外の国立大学法人にも、文科大臣の認可により、土地等の貸付けや「業務上の余裕金」運用の道を開く。要するに、国立大学法人の間に制度的な格差づけを行うとともに、全体が資産運用益などによる「自己収入」増加＝公財政支出の削減をめざすというものである。

このほか、文科省が選定する「審査事業者」が選考する一部研究者を、ポスト提供を申し出た全国の大学や研究機関に配置するという「卓越研究員」制度、「卓越研究員」制度を活用して産学官連携の「文理融合型」研究組織の形成をめざす「卓越大学院」制度などが具体化されつつある。「卓越研究員」は、国による研究者の選別ともいえるべき問題をはらんでいる。卓越大学院制度は運営・責任体制が不明確となり、将来に禍根を残すことが懸念される。

3. 事態打開の方向と実践・研究上の課題

現在の大学政策の基本は、投資効率の極大化という観点から教育制度全体をリストラクチャリングするというもので、職業教育と非職業教育の分断、研究と教育の分離、大学の再編・種別化など、長年の政策課題を一挙にやり遂げるとともに、公財政支出の削減をも目論むものとなっている。国立大学もこの中におかれることにより、中期目標の自主的設定や専門的見地からの評価など、法人法制下でも学問の自由を何とか保持するために必須とされてきた制度や措置が次々と破壊されているのが実態である。

法人化以後12年の国立大学政策の実態からは、国家統制の排除に加えて、コンプライアンスと研究・教育のガバナンス（自治）の確立の重要性が浮き彫りになっている。地域

の大学の発展、地域課題に応える大学づくりの観点からも、これらは課題だろう。

これらに向けて、北海道内においても学問分野の壁を超えた対話と共同をさまざまなレベルで進めるとともに、情報・経験の共有と研究をすすめていくことが求められる。

蓄積すべき情報を思いつくままに挙げるならば、大学自治の観点からは、内部規則、コンプライアンス、教職員の権利保障などに関するもの、社会的責任・地域的役割の観点からは、雇用・労働環境、教育機会の保障、継続教育・地域のエンパワーメントなどに関するものである。これらをまとめ、個別ないし地域単位の「大学レポート」を作成し、追加で必要な情報の明確化や比較分析手法の開発、近年の法改正および大学政策が地域の大学のあり方に及ぼした影響の解明、さらには問題の隠蔽と政策推進の具に陥っている現在の大学評価制度に代わる実質的な大学評価の推進などにつなげていくことが望まれる。これらは実質的な大学自治の強化へとつながるものだろう。

※本報告は、2016年4月16日に開催された北海道高等教育研究所研究大会（北星学園大学）における報告内容を整理したものである。研究大会では、戦前の大学の体制と自治の問題、運営費交付金と国立大学法人財政制度の問題に関する検討も行ったが、紙幅の都合により割愛した。