

全国大学高専教職員組合 教文部長

岡田 健一郎



大学・高等教育の未来 — 加速する政府主導の 大学改革を超えて —

1. はじめに¹

み なさん、こんにちは。配布資料の中に全大教第29回教研集会の基調報告原稿（後掲）を入れてあります。順調に時間が押していますので（笑）、適宜かいつまんでお話しさせていただきます。

先ほどの基調講演で寺脇研さんがお話しされていた、政治の内部の動き、とりわけ大学政策がどのようにして決められていったのかという話については——寺脇さんと私どもで申し合わせたわけではないのですが、ほぼ重なっていますので——少し省略して話をしていきたいと思います。

前回、前々回の教研集会では格差社会や貧困化がテーマでしたが、今回は「大学・高等教育の未来～加速する政府主導の大学改革を超えて～」という、やや大きな話に焦点を当てたものになっています。それは普段、私たちの現場にいろいろな仕事が続々とやってきて、それに対応したり反対するだけで精

一杯になっていて、もう少しマクロ的な、あるいは歴史的な視点が必要ではないか²。今回はそういうことを考える場にしたいという思いを込めています。

今日のA分科会は課題別、明日・明後日のB分科会は職種別、そして今回たくさんご応募を頂いたC分科会は憲法問題や災害の問題など、いろいろな意欲的なテーマの分科会があります。ぜひ、そちらにも参加して活発な議論をして頂きたいと思います。

この基調報告では三つの柱を立てています。一つは、先ほど寺脇さんからもお話があった、大学・高等教育政策の決定プロセスがかなり変わってきて、私たちが思っているよりも変化してきている。特に内閣府や経産省の力がだいぶ強くなってきたという点。二つ目が、「選択と集中」というスローガンの下で、いろいろな現場で分断が起こっているのではないかということを確認したいという話。最後に、それではその上で私たちがどういうことに取り組んでいくべきかという話をしたいと思います。

2. 高等教育政策の変化——「緊縮財政」と「権力集中」

今 回は年表を作りました（後掲の当日配布原稿を参照）。私どもが大事だと思ったものをかいつまんで入れていただけなので、網羅的ではないし、大事なものが漏れているかもしれませんが、これを使いながら話をしていきたいと思います。

年表を作りながら、この間、本当にいろいろなことが起こってきたのだな……と改めて感じました。とにかく2000年以降、国立大の法人化以降にいろいろなことが起こっていて、しかもだんだんカタカナの政策（「イノベー

¹ 本稿は、全大教第29回教研集会における基調報告（2018年9月14日）のテープ起こしに加筆修正を加え、脚注を追加したものである。また、会場で当日配布した原稿も本誌に掲載しているのでご参照頂きたい（当日は時間の都合上、原稿をかなり省略して報告を行った）。

² この点については、金子元久「高等教育政策の動向～国立大学法人の経営統合など政府の大学政策と今後の高等教育」『全大教時報』42巻3号（2018年）を参照。

ション」だとか「スーパーグローバル」だとか)が多くなったり、アルファベットのSIP(戦略的イノベーション創造プログラム)とかImPACT(革新的研究開発推進プログラム)とかCOCなどのように、かなり怪しげなものがだんだん増えてきている。中身もかなり問題のあるものが増えてきているように思われます。

一方で、寺脇さんのお話でも橋本六大改革における中央省庁再編の話が出ましたが、現在の高等教育政策の状況はその場その場で出来てきたものではなく、かなり経済界、政治家、財務省、経産省などが長い時間をかけてコツコツとつくり上げてきた結果なのだというのを改めて感じます。そこには二つの背景があり、一つは緊縮財政というか、お金の問題。もう一つが権力の集中です。内閣府や経産省に政治の決定権がかなり握られてきていることを感じています。

(1) 緊縮財政

——「政府への従属」の加速と長期的ビジョンの喪失

まず「緊縮財政」の方から見ていくと、寺脇講演の中でも新自由主義という話がありましたが、90年代後半ぐらいから特に、「グローバル企業の競争力の回復のため、それを妨害する既存の政治制度の全面的改変をめざす運動と体制であり、市場優位の制度を導入するために強力な国家介入をいとわない」³ という意味での新自由主義(ネオリベリズム)が強まってきています。それは単に「小さな政府」とか、政府の予算を減らすということではなく、場合によってはむしろ国家が積極的に経済・社会に介入していく、そういう動きです。

その中で公務員の削減がテーマになり、国立大の法人化なども進んでいくわけですが、それに加え運営費交付金が効率化係数で毎年1%ずつ減って

いったことが大学に深刻なダメージを与えてきたことはみなさんご承知と思います。その中で起こってきたことは次のような事態です。すなわち素直に考えれば、大学は予算が減ればその金の出し手である政府から離れていく、言うことを聞かなくなるように思われます。しかし大学は税金、交付金以外にはなかなか財源を持ちにくいので、むしろその少ないパイ、お金を奪い合うために、今までに増して政府への従属を深めていくことが、この間起こってきたのだと思われます。そのために、COE、GP、COCなど、いろいろな競争的プログラムのようなものが出てきた際、これらは強制ではないのですが、各大学が競って手を挙げざるを得ない状況が生まれているわけです。

なおかつ同時に、法人化の中で「ガバナンス改革」ということで、特に学長や執行部に権力を集中することが起こってきました。その中で、学内にいろいろな抵抗があったとしても、それを押しつけ、政府の望む改革を貫徹していく仕組みがガッチリできてきた。まさにこの十数年は、学長や執行部が文科省・政府の忠実かつ強力な「下請け」機関化する過程だったのかなと思います。その中で大学は安定的・長期的なビジョンで研究教育を考えることはできなくなってきたのが現状ではないでしょうか。

(2) 内閣府・経産省への権力集中

——産業競争力のための「選択と集中」

もう一つの論点である「権力の集中」は政府内部の問題です。寺脇さんが先ほどおっしゃっていたこととほぼかぶってくるのですが、私たちは「敵」というものをやや見誤っていたところがあるのかなという気がします。全大教は特に文科省と直接交渉・対峙することが多いので、文科省を「諸悪の根源」と見る傾向が結構あると思います。必ずしも文科省が「味方」というわけでもないと思うのですが、それ以上に、財務省、そして経産省や内閣府な

³ 渡辺治「日本の新自由主義——ハーヴェイ『新自由主義』に寄せて」デヴィッド・ハーヴェイ『新自由主義』(作品社、2007年)294頁。

⁴ 『毎日新聞』ウェブサイト(<https://mainichi.jp/ch180409438i/> 幻の科学技術立国)。なお、本稿の脚注に掲載したウェブサイトの閲覧日は全て2018年11月4日である。

どの影響力が実はかなり強くなっていることがこの間だいたい指摘されるようになってきたところだ。

最近(2018年4月～10月)、毎日新聞が「幻の科学技術立国」という連載⁴をしていましたが、その中でもかなり内閣府の「活躍」が報道されています⁵。その背景ですが、以前は首相を補佐する総理府という機関があったのですが、先ほどお話しした橋本改革の中央省庁再編の中で、それが強化されました。従来は他の省庁と同格だった総理府が、内閣府に再編されることで他の省庁より1段階上になったのです⁶。さらに、内閣府や内閣官房には様々な省庁から官僚が出向しているのですが、その中で経産省が力を持ち、内閣府などの中で影響力を拡大している様子が最近目につくようになってきています⁷。それまでも旧通産省などは大学にいろいろ口を出そうとしていたけれど⁸、なかなか上手くいかなかったのが、内閣府や内閣官房などを経

由することにより——すなわち、内閣府などの中に「未来投資会議」や「人生100時代構想会議」などといった(謎の)様々な会議が設置されるなどし⁹、会議の事務・運営を経産省から出向してきた官僚が担うことなどにより——その意向が高等教育政策を動かせるようになってきている可能性があります¹⁰。もちろん、文科省が全て正しいとは思いませんが、経産省・内閣府(もちろん財務省も¹¹)がどういう動きをしているかということも、気をつけて見ておかなければいけないと思います¹²。

もう一つは、これも寺脇さんがおっしゃっていた、文部省と科学技術庁が合併して文科省ができたことの意味も、もう少し真剣に考えておく必要があると思います。今回、日本の公的な科学技術予算、それ自体はそんなに減っておらずむしろ増えているとさえいわれることがありますが¹³、そこでSIP、ImPACTなどの競争的資金——どれもかなり問題含みのものですが¹⁴——

5 「第2部 源流を探る(4) アベノミクスで成長重視 官邸主導で内閣府機能強化 巨大大事業チェック不全」『毎日新聞』ウェブサイト(2018年8月16日付)。https://mainichi.jp/articles/20180816/ddm/016/040/007000c

6 佐々木憲昭「財界支配の研究(上)(下)」『経済』2018年8月号、9月号。近年では、内閣府や内閣官房に属する官僚は「官邸官僚」と呼ばれることがあり、その影響力の拡大が指摘されるようになっていく。例えば日本経済新聞の連載「政と官 ゆがむ統治」(2018年6月25～28日、7月4日付朝刊)、朝日新聞の連載「自民党総裁選2018 安倍政権と官僚」(2018年7月31日～8月4日付朝刊)など。これらの報道の問題意識はいわゆる「安倍一強」下における官邸・内閣人事局による官僚支配や、「森友事件」「加計学園事件」などを一つの契機としているように思われる。ただし「官邸官僚」という言葉は旧民主党政権下の2008年からすでに使われている。例えば「(山田厚史の特ダネ記者魂:7)国民の名が泣く国民会議 官邸官僚が運営する民主主義」『AERA』2008年2月18日号、「(山田厚史の特ダネ記者魂:27)福田首相も自民党をぶっ壊す人」『AERA』2008年7月7日号、「鳩山首相の「裏切り」 官邸という「監獄」の「裸の王様」」『週刊朝日』2010年6月11日号、「『官邸官僚』走る秋」『日本経済新聞』2011年10月20日付朝刊など。

7 「1強 第1部 平成の楼閣(2) 経産省で固めた側近」『朝日新聞』2017年2月28日付朝刊、特集「相場を動かすアベマフィア」『週刊ダイヤモンド』2017年7月26日号、「『官僚たちの残暑』座談会」『週刊朝日』2018年9月14日号など。

8 例えば、中井浩一『徹底検証 大学法人化』中公新書ラクレ、2004年。特に第8章「経産省 VS 文科省」という底流」では、国立大学法人化以前から通産省が高等教育政策に関心を持ち、介入を試みしてきたことが指摘されている。

9 科学技術政策に関し特に重要なものとして、総合科学技術会議・イノベーション会議(CSTI)や、統合イノベーション戦略推進会議などが挙げられる。「幻の科学技術立国 第2部 源流を探る(4) アベノミクスで成長重視」『毎日新聞』ウェブサイト(2018年8月16日付) https://mainichi.jp/articles/20180816/ddm/016/040/007000c。

10 例えば、近年科学技術政策に関してメディアなどで積極的に発言している赤石浩一・内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)は経産省出身である。赤石浩一「異見交論53(上)」『国立大学よ、世界を見てくれ』『読売教育ネットワーク』(2018年8月17日付)

http://kyoiku.yomiuri.co.jp/torikumi/jitsuryoku/iken/contents/53.php、同「異見交論53(下)」『国立大学よ、世界を見てくれ』『読売教育ネットワーク』(2018年8月17日付)

http://kyoiku.yomiuri.co.jp/torikumi/jitsuryoku/iken/contents/53-1.php。また、政策研究大学院大学「平成30年度「大学トップマネジメント研修」第1回 国内プログラム 大学改革シンポジウム「研究大学の再々定義」」(http://ttm.grips.ac.jp/?p=709)における赤石氏の報告資料も参照。

11 基調報告では経産省や内閣府の影響力を強調したが、それらと同様に財務省の影響力にも注意が必要と思われる。例えば、神田真人(財務省主計局次長)「異見交論44(上) 国立大学は納税者への責務を果たせ」『読売教育ネットワーク』(2018年4月13日付)

http://kyoiku.yomiuri.co.jp/torikumi/jitsuryoku/iken/contents/44.php、同「異見交論44(下) 国立大学は納税者への責務を果たせ」『読売教育ネットワーク』(2018年4月13日付)

http://kyoiku.yomiuri.co.jp/torikumi/jitsuryoku/iken/contents/44-1.php。

また、政策研究大学院大学「平成30年度「大学トップマネジメント研修」第1回 国内プログラム 大学改革シンポジウム「研究大学の再々定義」」(http://ttm.grips.ac.jp/?p=709)における神田氏の報告資料や、2018年10月24日開催の財政等審議会財政制度分科会に提出された財務省作成の「文教・科学技術」資料も参照(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/subof_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia301024.html)。

12 ただし、近年では経産省自体も官邸の「下請け」化し、それほど自律的に動いてはいないという指摘もある。参照「自民党総裁選2018 安倍政権と官僚(2) 経産省「下請け」化」『朝日新聞』2018年8月1日付朝刊。高等教育・科学技術政策にどこまで経産省本省の意向が反映されているかについては、今後詳しい検証が必要と思われる。

13 例えば、「教えて日本の「科学力」(4) 研究費増えたイノベーション 現状は?」『朝日新聞』2018年9月29日付朝刊。なお、大学の「基礎的研究費」の増減については、特集「基礎的研究費は足りていない! 河野太郎議員ブログへの教職員からのアンサー」『全大教時報』41巻2号(2017年)を参照。

14 例えば、公募制のはずのSIPで候補者が事前に内定していたことが判明したり、ImPACTでは根拠が不十分な研究成果が公表され、実験をやり直すことになった。「幻の科学技術立国 第1部「改革」の果てに(6) トップダウンの大型研究」『毎日新聞』ウェブサイト(2018年5月10日付) https://mainichi.jp/articles/20180510/ddm/016/040/039000c。

がすくなく増えている。

一方で、基盤的な経費がどんどん削られていて、そのような競争的資金を取っていかざるを得ない。それを取るためには、内閣府などに従属をしていく。産業界に受けるような、言い換えれば「成長戦略」や「産業競争力」に直接結びつくようなものにシフトせざるを得ない状況に置かれているように思われます。そこには従来の科学技術庁的な政策が入っている可能性があり、文部省と科学技術庁が合併したことの意味・影響というものを、もう少し真剣に検討する必要があるのではないかと感じています。その中で、近年話題になった防衛装備庁の「安全保障技術研究推進制度」¹⁵のようなものが従来より受け入れられやすくなっているのではないかと感じています。お金がなければ研究できないので、そういうところに応募したくなる気持ちはわからなくありません。そういう状況が広がっているのかなという気がしています。

もう一つ、この歴史を整理して感じたのは、個人的な話で恐縮ですが、私は1980年生まれで、大学に1999年に入り、大学4年生のころに法人化されたわけですが、当時は何が起こっているのか全然わかりませんでした。いま大学教員になって初めて、法人化がどういうことだったのか少しずつ分かり始めてきた感じがします。恐らく各大学レベルでもいろいろなことが起こっていたし、全国レベルでもいろいろなことが起こっていたはずなので、それを若手の研究者の世代に記録を残して伝えていくことはとても大事ではないかとこの間感じています。

¹⁵ 参照、防衛装備庁ウェブサイト「安全保障技術研究推進制度」
<http://www.mod.go.jp/atla/funding.html>。

3. 高等教育における「分断」の発生・深刻化 ——「選択と集中」の帰結

こ のような「緊縮財政」プラス「選択と集中」という政策がとられてきた結果、いろいろな分断が起こっています。いろいろな分断が顕在化、あるいはますます大きくなってきています。

一つは、寺脇講演でもありましたが、国公立、それらの大学間の分断です。特に私立大学に対する補助金の少なさ、やはり深刻だと思います。国公立大学に入学しなかった学生は私立大に入学することになるわけですが、そこでは大きな学費負担がある。先ほども話がありましたが、この辺りの話で国立大、公立大、私立大がきちんと連帯できてきたかという、そこはまだ不十分ではないかと考えています。さらに一法人複数大学制度のような大学間連携の話がだんだん出てきています。国交私立を超えた「連携」「統合」などが上から打ち出されてくるときに、しっかりとした国公立間の共同の取り組みが必要になってくるのではないかと感じています。

また国立大学の中でも分断が起こっていて、典型的には世界的研究タイプ、高度な専門的人材養成タイプ、地域貢献タイプの三つに分けられて評価などが行われている。この辺りに関しては国大協できちんと連帯・対応していくことができていないように思われます。ここにも注意、取り組みが必要ではないかと思われます。

さらに大学内部の分断では、学長・執行部と各部局間の分断が大きくなってきています。学長などに権力が集中することにより、様々な部局の専門的な見地からの声が通らなくなってきている感じがします。あるいは、教員養成系学部や人文社会系に対する圧力があり、その一方で理系や医学系が安泰かという、そういうことは全くなく、部局間でのいろいろな悩み、問題がある中、それが共有できていないような状況があるのではないかと推察されます。

そして労働者、すなわち教員と職員の間で分断が起こり、さらに職員の間でも常勤職員と非常勤職員などの間で分断が起きてきています（教員でも、専任教員、任期付教員、非常勤講師の間で分断があります）。無期転換問題は

まさにその象徴ではないでしょうか。このように労働者間の格差が大きい状況下ではハラスメントなどが生じやすくなっているのです、この辺もちゃんと見なくてはならないと思います。

最後に、大学と学生の分断というか、私たちがちゃんと学生のことを見えているかという問題で、寺脇講演では学生のアルバイトの話がありましたが、この間、教育などをしていても、学費が払えないという学生が増えてきているように思います。その中で政府は学費無償化などを言い始め、外部理事や実務家教員を入れようというような話を打ち出していて——無論そこは的外れなので反対すべきだと思いますが——、一方でちゃんとした給付型奨学金や大学無償化のようなものを、こちらからしっかりと打ち出していくことが大事ではないかと考えます。東工大は学費を年間10万円増額するという話が昨日出てきて、この辺もすごく深刻だと思います。

それでは私たちは何ができるか、何をすべきかという話です。その答えがあるわけではなく、まさにこの3日間の集会の中で活発な議論をして頂きたいのですが、三つほど漠然とした方向性を提案させて頂きたいと思います。

第一に、高等教育の味方を増やす努力が必要ではないかと思っています。もちろん、選挙で政府が交代すれば話は早いかもしれませんが、そこまでいかないとしても、地域の住民や労働組合、市民運動のようなものが、大学が変わっていく、減らされていくことに対して反対の声を上げてくれば、政府による一方的な大学再編は難しいと思うのです。その意味で、高等教育を「自分たちのもの」だ、大学を「社会全体のシンクタンク」のようなものだと感じてくれるような市民を増やし、高等教育の政治的、社会的な意味での「パトロン」や「サポーター」を獲得していくことが大事ではないかと考えます¹⁶。

第二に、メディアの問題ですが、高等教育をもっとよく知り、理解してくれるメディアを増やすことが大事かと思っています。先に述べた毎日新聞の連載

「幻の科学技術立国」は優れていると思いますし、話題となった『週刊東洋経済』の特集「大学が壊れる」¹⁷などが出てきている¹⁸一方で、まだまだ大学の実情は市民に知られていないと感じます。読売新聞がこの間ネット上で財務省、内閣府、経済界などの関係者インタビューを載せていますが¹⁹、率直にいった外れな意見がしばしば見られます。大学のことを私たちがきちんと発信して、良いところも悪いところもメディアに伝え、それを市民に知ってもらうことが大事かと思っています。

第三に、これが最も重要だと思っていますが、自分の職場の他の人々の話をちゃんと聞くことを提案したいと思います。私の個人的な経験ですが、他の部局の方や事務職員の方はどういう働き方をしているのかとか、どういう問題を抱えているのか、ということを自分は全然わかっていなかったと最近痛感しています。それは実は「自分たちの大学のことを、自分たちはよく知らない」ということだと思います。その意味で、情報を発信するだけではなく、組合に入っている人も入っていない人も、どういうことを考えているかを聞く、知ることが大事かと思っています。

いろいろ話をしてきました。分断を乗り越え、ちゃんとしたビジョンを持ち、政府や財界主導の大学改革に対抗していく。自分たちの大学改革というものをやっていくためには、ここからスタートして、何回でもここに立ち戻っていくことが大事ではないかという提案をさせて頂きたいと思います。

これから3日間、活発な討論、議論を期待しています。私からの報告は以上です。ご清聴ありがとうございました。

¹⁷特集「大学が壊れる」『週刊東洋経済』2018年2月10日号。

¹⁸その他には、朝日新聞の連載「教えて!日本の[科学力](1)~(8)」2018年9月26~29日、10月3~6日付朝刊などが注目される。また、日本経済新聞の連載「論文はだれのものか(上)(中)(下)」2018年10月1、8、15日付朝刊では電子ジャーナルの高騰問題を取り上げている。このような記事を掲載したメディアや記者に対して激励や感想を伝え、なお一層の報道を促すことも大切と思われる。

¹⁹「異見交論 大学の實力」『読売教育ネットワーク』
(<http://kyoiku.yomiuri.co.jp/torikumi/jitsuryoku/iken/>)。

¹⁶また、国立大学協会(国大協)、大学改革支援・学位授与機構、文科省の国立教育政策研究所(NIER)、科学技術・学術政策研究所(NISTEP)などの情報交換や連携を試みることも重要と思われる。

基調報告 (冊子配布)

1. はじめに

前回の教研集会のテーマは「深刻化・固定化する階層格差」、前々回は「広がる格差・進む貧困化の中での高等教育の展望」でした。これらは社会の貧困・格差問題を踏まえて高等教育に何ができるかを考えようとするものでした。それに対して今回のテーマには、高等教育政策そのものに焦点を当てたいという意図を込めています。近年の高等教育政策において次々と大きな変化が起こっています。そのため私たちは目の前の課題に対応することで精一杯になり、マクロ的な視点や歴史的な視点から物事を考えることが難しくなっているのではないのでしょうか。よって、今回の教研集会が高等教育政策の現状や今後の方向性についてじっくり考える場になれば幸いです。

今日・明日の A 分科会は主に課題別、明日・明後日の B 分科会は主に職種別、また明日の C 分科会は各組合員や単組からご提案のあった特別テーマ別で議論を行います。

この基調報告では全体テーマを踏まえ、各分科会で議論を行って頂く際の一つの補助線となるようなお話をさせて頂きたいと思います。

第一に、近年の日本の高等教育政策の決定プロセスにおいて、そこに登場するプレイヤーの力関係に変化が起こっているのではないかという問題です。具体的にいえば、高等教育政策の決定において、従来は文科省や中教審が主導権を握っていたと思われませんが、そこに内閣府や経産省が介入し、急激に影響力を増しつつあるのではないかということをお話しします。

第二に、「選択と集中」のスローガンの下で高等教育政策が進められた結果、高等教育の現場において、様々な「分断」が生じ、深刻化しているのではないか、という問題です。

最後に、私たちがこれからどのようなことに取り組んでいくべきか、ということを考えてみたいと思います。

※ 本稿は、全大教第 29 回教研集会で当日配布された原稿に、誤字の訂正および最小限の修正を加えたものである。

2. 高等教育政策の変化——「緊縮財政」と「権力集中」

まず、近年の高等教育政策に関する主な出来事を取り上げた年表をつくってみました。あまり網羅的になっておらず、重要な出来事が多々抜け落ちていたかと思いますが、ご容赦下さい。

<日本の高等教育「改革」年表>

- 1959 年 総理府に科学技術会議が発足
- 1991 年 大学審議会「大学教育の改善について」(設置基準の大綱化・自由化、教養部の解体へ)。東大が大学院重点化を開始し、2000 年までに 12 校が実施。
- 1995 年 科学技術振興法
- 1996 年 行政改革会議が発足し、国立大の独法化の議論開始。第 1 期科学技術基本計画(～2000 年) (「ポストドクター等一万人支援計画」(～2000 年)を含む)。大学審議会、大学教員の任期制について答申(1997 年に大学教員等の任期に関する法律が成立)
- 1997 年 橋本政権が 6 大改革(行政、財政、社会保障、経済、金融システム、教育)を提唱
- 1999 年 日本育英会「きぼう 21 プラン」で有利子奨学金を拡大
- 2001 年 小泉政権が発足(～2006 年)。中央省庁再編で内閣府、文科省、総合科学技術会議が発足。経済財政諮問会議に「遠山プラン」提出。第 2 期科学技術基本計画(～2005 年)。21 世紀 COE プログラム(～2009 年)
- 2002 年 国立大の法人化を盛り込んだ「骨太の方針 2002」閣議決定
- 2003 年 国立大の運営費交付金の削減案が財務省から示される。GP (Good Practice) 事業開始
- 2004 年 国立大学法人、独立行政法人国立高等専門学校機構、大学共同利用機関法人が発足。第 1 期国立大学中期目標(～2009 年)。
- 2005 年 中教審「我が国の高等教育の将来像」。運営費交付金の効率化係数(～2016 年)

2007年 グローバルCOEプログラム（～2014年）

2008年 中教審大学分科会「学士課程教育の構築に向けて」（「学士の質保証」 「学士力」、GPA、選抜・教育・学位授与ポリシーの設定など）

2009年 民主党政権。FIRST（最先端研究開発支援プログラム。総額1,000億円）（～2013年）（総合科学技術会議が選定し、日本学術振興会が資金を拠出）

2010年 第2期国立大学中期目標（～2015年）。日本学生支援機構が奨学金滞納情報を金融機関に通知開始。「高校無償化」開始

2012年 文科省「大学改革実行プラン」。ミッションの再定義（～2013年）。労働契約法の改正（有期労働者の無期転換）。第2次安倍政権発足、アベノミクス「3本の矢」公表

2013年 産業競争力会議が発足。文科省「国立大学改革プラン」（大学の3類型化や年俸制導入など）。大学COC（「地（知）の拠点整備事業」）。

2014年 総合科学技術会議が総合科学技術会議・イノベーション会議（CSTI）へ。内閣府設置法改正。第1期SIP（戦略的イノベーション創造プログラム。総額1,580億円。～2018年）とImPACT（革新的研究開発推進プログラム。総額550億円。～2018年）が開始（CSTIが予算配分と評価を実施）。「STAP細胞」問題。学校教育法・国立大学法人法が改正され、教授会の権限が縮小へ。スーパーグローバル大学を指定（～2024年）。文科省「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」。大学教育再生加速プログラム（AP）

2015年 大学COC+（「地（知）の拠点大学による地方創生推進事業」）。文科省「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直しについて」（ゼロ免課程の廃止、教員養成系の縮小、人文・社会科学系の「廃止」騒動）。防衛装備庁「安全保障技術研究推進制度」開始。アベノミクス「新・3本の矢」。「国立大学経営力戦略」

2016年 第3期国立大学中期目標（～2021年）。第5期科学技術基本計画で「Society 5.0」が提唱。国立大学法人法改正（指定国立大学法人制度の導入）

2017年 文科省「大学入学共通テスト実施方針」（2020年度からの実施を予定）

2018年 総合イノベーション戦略推進会議が発足し、「統合イノベーション戦略」を公表。PRISM（官民研究開発投資拡大プログラム）が開始（～2022年）。第2期SIP（～2022年）が開始したが、事前に候補を内定していたことが判明。改正労働契約法に基づく有期労働者の無期転換の開始。安倍政権が「大学無償化」を提唱（2020年～）

今年表をつくってみて感じたことは、現在の高等教育政策の変化は、政府や経済界が実に長い時間と労力をかけて積み重ねてきた政策の結果である、ということです。したがって、今後の高等教育政策のあり方を考えるには、少し長いスパンで歴史的に物事を見るのが大事だと思われまます。ここでは近年の高等教育政策に大きな影響を与えた2つの政治状況として、「緊縮財政」と政府における「権力集中」を挙げたいと思います。

(1) 緊縮財政——「政府への従属」の加速と長期的ビジョンの喪失

まず「緊縮財政」についていうと、財界からの圧力などにより1990年代後半から新自由主義的な構造改革の流れが強まりました（ここでは新自由主義を「グローバル企業の競争力の回復のため、それを妨害する既存の政治制度の全面的改変をめざす運動と体制であり、市場優位の制度を導入するために強力な国家介入をいとわぬ」ものと定義する〔渡辺治「日本の新自由主義」デヴィッド・ハーヴェイ『新自由主義』作品社、294頁〕）。国立大学、高専、共同利用機関の法人化、および教職員の非公務員化はその目玉の一つとなったのです。当時は「法人化によって大学の自由度が高まる」という主張もありました。しかしその後、財務省などからの圧力により、運営費交付金は効率化係数によって（2009年度まで）毎年1%ずつ削減されていき、大学は安定的な基盤的経費を失っていきました。その結果、近年では教員の採用・昇任の停止などの深刻な事態が起り、それが全国的に広がっています。他方、喧伝されていた民間企業や市民からの寄附などは削減分を穴埋めするには至っていません。そうして起こったのは「限られた財源を獲得するため

に、大学が政府（特に文科省）にますます従属していく」という事態だったと思われまふ。一例を挙げると、各大学は少しでも予算を獲得すべく、COE、GP、COC、スーパーグローバル大学、AP、指定国立大学・・・などといった競争的プログラムや新しい制度へ競って手を挙げていきました。あるいは年俸制の導入や「法人統合」などについても同様です。形式上、これらは文科省の強制によるものではありませんが、基盤的経費が厳しい中で各大学がこれらを無視することは実質上困難です。各部局や個人で疑問の声が上がっても、いわゆる「ガバナンス改革」によって学長や執行部へ急激に権限が集中していった結果、政府・文科省による政策誘導は着実に進んでいきました。しかしながら、そこで獲得できる資金は短期的なものに限られるため、安定的な雇用や、教育研究・地域貢献等の持続的な取組にはつながりにくくなっていますし、また、競争的プログラムへの応募のために教職員が疲弊する結果となっています。こうして大学は長期的な視点でビジョンを描くことが難しくなり、短期的・場当たりの対応に終始しているのが現状と思われまふ。

(2)内閣府・経産省への権力集中 -- 産業競争力のための「選択と集中」

続いて「権力集中」についてです。こちらも1990年代後半以降の構造改革、とりわけ「橋本6大改革」の中の行政改革（中央省庁再編）により日本の政府構造は大きな変化を遂げました。すなわち「日本では各省庁が業界団体などと結びついて『既得権益』を守っている。今後は首相に強いリーダーシップを与えて『タテ割り行政』を打破し、迅速に改革を進めていかなくてはならない」というわけです。当時、一般には各省庁の合併などが注目されましたが、見逃してはならないのが内閣府の誕生です。従来の総理府から人員や権限を大幅に拡大した内閣府は、小泉首相などの強いリーダーシップの実行役として、経済財政諮問会議といった省庁横断的な会議を企画し、強い影響力を獲得するに至りました。また、内閣府には各省庁から官僚が出向していますが、第2次安倍政権においては経済産業省出身者が活躍しているとされ、「産業競争力」を重視するような圧力が高等教育政策に加わりやすく

なっているように思われまふ。そして第2次安倍政権では経済財政諮問会議だけでなく、「産業競争力会議」、「未来投資会議」、「人生100時代構想会議」などといった多数の有識者会議が乱立し、そこで次々に高等教育政策に関して、一貫して産業競争力を重視し競争的環境を創出する方向性を維持しつつ、しかし個々の政策は非常に場当たりの・近視眼的な提言が打ち出されています。このような圧力に対しては、従来であれば文科省や中教審で一定の抵抗ができたと思われまふが、政府部内での権力構造が変化し、また財政誘導などで高等教育の基盤が揺らぎ、分断がもたらされている現状ではそれも難しく、以前よりもダイレクトに高等教育政策が影響を受ける傾向があります。残念ながら、国大協や日本学術会議などがこれらの介入に対し必要かつ有効な反論と対抗策を展開できているようには思えまふ（参照、金子元久「高等教育政策の動向～国立大学法人の経営統合など政府の大学政策と今後の高等教育」『全大教時報』42巻3号、2018年）。

さらに見逃せないのが、科学技術政策の変化です。2014年に内閣府の下で総合科学技術会議が総合科学技術会議・イノベーション会議（CSTI）に改編され、そこで戦略的イノベーション創造プログラム（SIP）や革新的研究開発推進プログラム（ImPACT）などといった数百億円規模の大型競争的資金が次々スタートしていきます。ここにも内閣府や経産省の意向が強く反映され、高等教育機関をアベノミクスの成長戦略や産業競争力強化のための手段として活用することが目指されており、なおかつここでは「選択と集中」の原理が支配しています。実は近年の日本で公的な科学技術予算自体が大きく減っているわけではありません。しかしその中でこれらの競争的資金の比重が高くなっており、長期的・安定的な研究教育を実施することが難しくなっているのです。このような状況ゆえに防衛装備庁の「安全保障技術研究推進制度」のような仕組みが高等教育機関へ浸透していく危険性があります（また、自民党の杉田水脈議員らによる科研費批判に対しても警戒が必要と思われまふ）。

このように緊縮財政によって高等教育の財政基盤が弱くなっていたところへ、内閣府や経産省が産業競争力強化のための手段として高等教育に目を付

けて様々な介入を行い、高等教育機関がそれに翻弄されているのが現状と思われれます。すなわち、高等教育政策において統一的な司令塔が失われ、経済政策の中に組み込まれる構造が強まり、中教審が存在感を低下させていく中で、従来の文科省や財務省に加え、内閣府や経産省などが場当たりの政策を打ち出し、それが実施されていると考えるのが現状と考えられます。

3. 高等教育における「分断」の発生・深刻化

-- 「選択と集中」の帰結

それでは、このような高等教育政策の変化が現場にどのような影響を与えているのでしょうか。この点に関しては教研集会参加者のみなさんが様々な経験をされていると思います。それらはぜひ分科会で積極的に議論して頂きたいと思いますが、この基調報告では高等教育政策における「選択と集中」が生み出した「分断」をキーワードに整理としてみたいと思います。とりわけここでは国公立の大学間、国立大学の間、学長・執行部と各部局の間、教員と職員の間、教員の間、職員の間、大学と学生の間、それぞれにおける「分断」について考えてみたいと思います。すなわち、これまでお話ししてきたことが原因で高等教育の現場に新たな分断が生まれたり、これまでも存在してきた分断が顕在化ないし深刻化して、高等教育に悪影響を与えているのではないかということをお話ししたいと思います。

まず国公立の大学間について見ると、ここでは従来から財政基盤に関する著しい不平等が存在してきました。海外と比べた日本の高等教育の特徴の一つは、私立大学の多さであり、日本の高等教育の大部分は私立大学によって支えられてきました。しかし私立大学への公的補助は極めて少なく、結果として学生と保護者が高額な学費を支払うことでその不足分が穴埋めされてきました。日本の高等教育への公的支出が少ないことの影響がここにあらわれています。地方の私立大学の公立大学化（多くは公立大学法人化）が進んでいます。これは、公的補助の格差は埋まらず、少子化などもあって、これらの大学で経営が悪化していることが要因となっています。また、国公立大に入学しなかった学生は私立大に入学することになりますが、そこで学生に

大きな学費負担を強いることは経済的・社会的な格差の拡大へつながりかねません。しかしこの点で（政府から押し付けられようとしているアンブレラ方式や大学等連携推進法人（仮称）とは違う形で）国公立大と私立大が連携・共闘し、政府や社会に対して現状を訴え、事態を打開することができていないのが現状です。

続いて国立大学間の分断です。ご承知の通り、文科省によって国立大学は「世界的研究タイプ」「高度な専門人材養成タイプ」「地域貢献タイプ」という3類型に選別され、それに沿った取り組みが求められ、評価が行われ始めています。従来から大学間格差は存在してきましたが、3類型化によってその格差は正当化・固定化されようとしています。地方大学は財政的に疲弊していますが、このような状況下で各大学は自立的な形で連携できず、国大協もなかなか統一した対抗ビジョンを打ち出せずにいるようです。経営的側面から制度改革が予定され実施が見込まれている「アンブレラ方式」を既定のものとするのではなく、国立大学間で力を合わせ何をすべきかを考え直さねばなりません。

また2014年の学校教育法・国立大学法人法の改正に代表される法制度の改変等により、いわゆる「ガバナンス改革」の一環で大学内部では学長や執行部への権限集中が進んでいきました。教授会の権限は縮小され、学長選考においても意向投票の形骸化や廃止が全国的に進んでいます。これは大学でトップダウン的な改革を実行できるようにという政府の意向に沿ったものです。こうした制度改革と、財政誘導によって学長は政府・文科省の指示を従来にも増して忠実に実行する「下請け機関」化したり、一部の大学では学長や執行部が暴走しても周囲がそれを止められないというガバナンスの劣化をもたらしています。

また、部局間でも分断が進んでいるように思われます。教員養成系学部は強烈的な改編圧力を受けていますし、人文社会科学系も廃止・縮小の方針が打ち出されました。実際に、全学的な組織再編の中で人文社会科学系の学科等の縮小が行われ、残された教育課程等も従来の学問領域にもとづくものから「実践的」「地域貢献」の色合いを強く打ち出すものへの改編が進められた例

があります。他方、自然科学系なども様々な困難に晒されていますが、部局間でそのような情報はあまり共有されず、結果として学長・執行部の意思が一方的に貫徹されてしまっているのではないのでしょうか。

また、近年明らかになってきたのは、教員・研究者と職員の間、さらに常勤教職員と非常勤・任期付き教職員の間でも分断が発生・悪化してきたという事実です。恐らく従来から教職員の間での分断は存在してきたと思います。しかし人員削減や業務量の増加などにより、教職員間のコミュニケーションが減り、お互いが抱える困難などが一層見えなくなっているのではないのでしょうか。また財政難に伴い、雇用形態が多様化・不安定化しています。この間問題となっている有期雇用職員の無期転換・雇止め問題はその典型例でしょう。大学教員への任期制は1997年に導入され、その後任期付き教員は若手を中心に拡大しています。このような将来の見通しの不安から研究者への道を断念する人は少なくありません。また、非常勤講師の雇止めや待遇の悪化も深刻です。さらには、こうした職場環境の悪化はハラスメントの温床となっています。このような教職員間の分断は教育研究に悪影響をもたらしますが、残念ながら全大教や各単組は効果的に対応できていないと思われま

す。最後に大学と学生の分断です。分断という表現は適切ではないかもしれませんが、ここで話したいのは、教職員は学生が抱える困難を理解できているのか、という問題です。近年、高等教育ではより丁寧な学生対応が政府から要請されており、学生相談室やカウンセリング、学生面談などが実施されていると思われま

す。その一方、特に学生の経済的な困難さは深刻化しているように思われま

す。奨学金を借りて進学する学生は多いですが、その多くは貸与制のため、返済が大きな負担になっています。保護者の失業などが原因で退学する学生や、そもそも進学を断念する学生は少なくありません。このような中、政府が大学無償化を打ち出しています。その条件として挙げられている外部理事や実務家教員の採用などは無意味かつ非合理であり、拒否すべきと思われま

す。しかし、給付制奨学金の拡大や大学無償化それ自体は、大学からもっと大きな声で主張されるべきテーマではないのでしょうか。

4. 私たちに何ができるか——いくつかの方向性の提案

ここまで日本の高等教育の現状や問題点について見てきました。これらの問題に関して、私たち教職員組合にはまだまだやれること、やるべきことがたくさんあると思います。国大協などが十分に機能できていない現在、組合運動の重要性はかつてなく高まっているといえるでしょう。他方、ここで組合がきちんとした取り組みを残せなければ、高等教育も組合運動も、その見通しは暗いと思われま

す。それでは今後私たちはどのような取り組みを行っていくべきでしょうか。残念ながらこの問題に関してもクリアな解決策があるわけではありません。むしろ、ぜひこの教研集会において、みなさんで情報を交換し、議論して頂きたいと思われま

す。ただ、基調報告を締めくくりにあたり、最後にいくつかの漠然とした方向性を提案させて頂きたいと思われま

す。第一に、高等教育への「味方」を増やす努力が必要ではないのでしょうか。国立大学、高専、共同利用機関は基本的に公費によって支えられています。民間企業などからの資金などは今後もあまり期待できないでしょう。従来、高等教育機関は予算獲得のため、基本的には文科省との関係を重視してきたと思われま

す。しかし近年、文科省は地位や影響力を低下させ、財務省や内閣府、経産省、そしてその背後にいる経済界の影響力が強まっています。これらの圧力に対抗するためには、従来よりも広い対象に働きかけを行う必要があるのではないのでしょうか。具体的には、大学周辺の地域の市民、労働運動、市民運動、そして学生などが対象として考えられます。もちろん予算配分権を握っているのは政府ですが、いざというときに大学周辺の人々が声を上げてくれるならば、政府も一方的に高等教育へ介入することは難しいと思われま

す。いわば高等教育機関を「自分たちのもの」だと感じてくれる市民を増やし、「高等教育の応援団」、ないし政治的・社会的な意味での「パトロン」を獲得することは重要ではないのでしょうか。

例えば近年、海外の労働運動では「コミュニティ・オーガナイズング」という手法が注目されています。これは狭い意味での労働問題だけでなく、地域

の問題に関しても労働組合が関与することによって、労働運動を活性化する取り組みです。むしろこのような取り組みは容易ではありませんが、選択肢の一つとして考慮されてよいと思われます。また、従来の文科省や財務省に対する働きかけに加え、内閣府、経産省、各種有識者会議などに対する行動も必要かもしれません。

第一の課題とも関連しますが、第二に、高等教育をよく知るメディアを増やすことが大切だと思います。近年ようやく大学の切実な状況に関する報道が増えてきました。近年では毎日新聞の連載「幻の科学技術立国」(2018年)や週刊東洋経済の特集「大学が壊れる」(2018年2月10日号)などが注目されます。しかし一般的には質的にも量的にもまだまだ不十分だと思います。また、一部のメディアでは高等教育の現場を無視した新自由主義的な報道が依然まかり通っています。このような状況を改善するためにも、高等教育の現状と課題をしっかりと報道してくれるジャーナリストを増やしていくことが重要ではないでしょうか。そのためには、私たちもメディアに対し高等教育の良い面も悪い面も積極的に発信していくことが必要と思われます。

第三に提案したいのは、単純ですが、他の人々の話をきちんと「聞く」ことです。この間組合で非常勤職員の無期転換問題などに取り組む中で痛感するのは「自分は他の部署で働く人々のことを全然知らなかったし、そもそも知ろうとしてこなかった」ということではないでしょうか。これは言い換えれば、実は「自分たちは自分たちのことをよく知らない」ということなのだと思います。日々の業務に忙しいあまり、お互いが無関心になって大学内で深い分断が生まれていないでしょうか。先ほどは課題として情報発信を提案しましたが、しかしそれと同時に、あるいはそれ以上に、まずは同僚や他の部署の人々に関心を持ち、その人たちが何を考え、悩みながら働いているのか、聞こうと努力することが大事なのではないかと思われます。そして、このような取り組みを通じて「自分たちを知る」努力を続けていきましょう。分断を乗り越え、明確なビジョンを持って新自由主義的な「大学改革」に対抗するためにも、まずはここからスタートし、何度でもここに立ち返ることが必要ではないでしょうか。