

全大教資料 No.05-5

2006年4月

国立大学法人の現状と今後の高等教育の課題 (報告)

2006年3月

全国大学高専教職員組合

法人プロジェクト・中央執行委員会教文部

目 次

はじめに.....	1
I 高等教育改革における法人制度.....	3
1 高等教育政策の今日の特徴.....	3
(1) 中教審答申における高等教育政策.....	3
(2) 科学技術政策と高等教育：総合科学技術会議における高等教育政策.....	4
(3) 高等教育改革の国際的動向.....	5
(補) 株式会社立大学について.....	6
2 国立大学法人制度の仕組みと特徴.....	7
(1) 国立大学法人化の経過と法人化のねらい.....	7
(2) 国立大学法人制度の仕組みとその特色.....	7
(3) 国立大学法人の「経営体化」.....	8
(4) 「知の共同体」の担い手としての権利の獲得と民主的参加 －「経営体化」への批判原理.....	8
II 現状分析と今後の政策的課題.....	9
《 総論 》.....	9
1 大学・高等教育総体の中での国公立大学・高専の存在意義の理論的検証.....	9
2 国立大学法人制度の下で大学の自治・自律的機能を強化するための課題と論点.....	14
(1) 法人制度の歪み.....	14
(2) 大学の自律性を保障する課題と論点.....	15
《 各論的政策課題 》.....	16
1 各大学の今後のあり方とその改善の課題.....	16
(1) 最近のアンケートに示された国立大学法人制度の評価と課題.....	16
(2) グランドデザインの必要性和個別大学の大学政策.....	18
(3) 中教審「我が国の高等教育の将来像（答申）」と個別大学の大学政策.....	19
2 運営費交付金等の拡充と法人財政に関する課題.....	21
(1) 進む運営費交付金の削減と競争的経費の拡大.....	21
(2) 人件費・研究費支出の抑制と物件費の不足、施設の老朽化.....	22
(3) 法人財政の課題.....	23
3 国立大学（法人）と大学評価.....	24
4 教職員の待遇改善・地位確立について.....	26
(1) 教員の地位、待遇について.....	27
(2) 事務職員養成のあり方.....	30
5 地域・産官学連携のあり方.....	32
(1) 地域連携.....	32
(2) 産官学連携.....	33
(3) 地域・産官学地域連携に関するまとめ.....	34
6 組合の在り方と役割.....	35
(1) 法人化以降の教職員組合運動の到達点.....	35
(2) 今後の課題.....	36
結び.....	37

国立大学法人の現状と今後の高等教育の課題

全国大学高専教職員組合

法人プロジェクト・中央執行委員会教文部

はじめに

2004年4月にスタートした国立大学法人法の主旨は、周知のように、各大学が競争的環境の中で自立し個性を発揮するということにある。その目的は、戦後半世紀以上を経て、この間いわゆる「護送船団方式」のもとに進められてきた国立大学の施策が、運営、予算執行、研究体制、人事などすべての面において硬直化し、時代に柔軟に対応しえなくなった状況を打破するところにある。加えて、2005年1月に提出された「我が国の高等教育の将来像（答申）」（以下、「将来像答申」と略記）もその延長上にあり、社会的情勢の変化に対応した高等教育のあり方について、「学術研究の高度化、学習需要の多様化、社会の価値観の変化、国際化・情報化の進展等の中で高等教育が今後ともその役割を十分に果たすためには、各高等教育機関が競争的環境の中でそれぞれの個性・特色を明確にし、全体として多様な発展を遂げていくことが必要である」と述べられる。国立大学の法人化の是非はともかく、わが国の高等教育機関が将来的に国民の負託に応える魅力あるものになるためには、方向としてここに掲げられた理念を実際に今後具体化しながら、「全体として多様」に発展していくことが求められるであろう。しかし、国立大学法人に目を向けたとき、いくらこのような目標や理念が掲げられようと、果たしてそれを実現する環境にあるのだろうか。

正直言って、この理念の実現はきわめて危うい。なぜなら、中曽根内閣時代の「臨調」以来これまで進められてきた一連の大学改革とは、決して大学からの自主的なプランにもとづくものではなく、おおむね政府と財界主導の行財政改革と規制緩和の立場から断行されたものだからである。そしてまた、建前はともかく、国立大学の法人化も、省庁のスリム化の一環としての公務員減らしであり、また産学連携のハードルを低くし産業界の即戦力となる人材の育成を促進するための、根本的に財界の圧力に屈する形で導入された政策に他ならない。大学は、確かに「学術の中心として深く真理を探究し、専門の学芸を教授研究することを本質とするものであり、その活動を十全に保証するため、伝統的に一定の自主性・自律性が承認されていることが基本的な特質である」（「将来像答申」）。しかし、法人化は明らかに大学のこの存立基盤を根底から揺るがす外からの不当な改革に他ならない。

このような認識に立てば、国立大学法人に働く者として、当然現時点でこの直面する危機を批判的に打開・克服し、自ら将来的に魅力溢れた高等教育像を構築しなければならない。ここに提出する「国立大学法人の現状と今後の高等教育の課題」は、まさにその課題に応えるために、全国大学高専教職員組合に設置された「法人プロジェクト」および中央執行委員会教文部委員がおよそ一年余りの討議を通じて最終的にまとめあげた報告書である。ここでは、現在必須の課題として抱える財政問題を含め、高等教育政策の今日の特徴、法人制度のしくみと特徴、法人制度下

の人事・労務など、有益な論点が最低限整理・分析・検討され、それを踏まえて、法人化が招いた事態の著しい歪みを正すための有効な方策が提示されている。詳細はそれぞれお読みいただくとして、まず本報告書をまとめる上での基本的立場を簡潔に説明しておく。

大学は現実にそれぞれ差別化を図る方策を次々に打ち出している。学長および役員会や経営評議会などに予算・運営管理の大幅の権限が委ねられ、そこから一方的にさまざまな施策が打ち出される。それは、法人化のスタートに当たって各大学が提出した「中期目標・中期計画」の数値目標を滞りなく達成しようとする意思表示であり、今一つは、毎年 1%の効率化係数及び附属病院では 2%の経営改善係数が適用されることによって減り続ける運営費交付金を補填するための対応策である。とりわけ決定している運営費交付金削減分をカバーするために、研究者に対しては研究費等の削減を進める一方、科研費、COE、GPなどの競争的資金の獲得を促し、地域・産学連携と密接に結びついた形で外部資金の獲得を訴える。また職員については、事務機構の大幅なスリム化や人減らしの本格的な検討が始まっている。学生納付金標準額の値上げや寒冷地手当の改悪、さらに給与構造見直し等の人事院勧告の導入案に対してほとんどの大学で独自の有効な手立てを打ち出すことはできず、通達・勧告通りに適用しようとする。

果たしてこの切羽詰った対応が法人化や「将来像答申」の理念、高等教育機関の未来のビジョンに合致しているのか？それを実現する正しい道を歩んでいるのか？関心の矛先は、むしろ目先の利益にしかないのではないのか？大学は、改めて強調するが、教育と研究を本来的な使命としている。しかるに、たとえば競争的資金の獲得のために実益・実学を狙った研究にひたすら走ると、学生教育にかける力や時間が削られる危険はないのか？それは技術偏重の「科学技術」の進歩の追究に陥らないか？それは確実に、「学術の中心として深く真理を探求」する有為の人材を育成するという大学の目標の実現にとってはなほだしい損失をもたらすことになる。もとより研究者が自らの研究レベルや質の向上・発展のために、競争的環境のもとに相互に切磋琢磨し研究を推進することを否定するものではない。問題は、現在の研究資金の獲得、事務機構のスリム化など、昨今の政策が真に競争的環境の中で自立し個性を発揮する大学の将来像と繋がっているのかどうかである。

各大学・高専の法人化がスタートしてすでに 2 年経過しようとしている。各国立大学法人においては、法人下における国立大学としての使命・役割をその将来をにらみ具体的政策を進めている。しかし、現実に法人化の方向がかなり歪みをもたらす形で進行している中で、ここで各大学は、それぞれの「中期目標・中期計画」をそれぞれ「将来像」の理念に則して批判的に検証し、その見直しを図ったり、改善すべき点、ならびに今後とも継承・発展させるべき点などを洗い出し、大学で働く教職員、現役学生およびこれから門をくぐろうとする若者にとって魅力的な大学の姿を自ら改めて具体的に打ち出すべきであろう。その際、文化創造の府としての国立大学像、およびその理念にしたがって真理を探究し、かくして進歩・発展する学問・科学技術という根本的な原理を徹底して守るという立場を見失ってはならない。「国立大学法人の現状と今後の高等教育の課題」は、まさにこの信念を徹底して貫いている。それゆえにこそ、本報告書が各国立大学法人の将来的構想を検討する上で少しでも役立つことを切に願うものである。

加えて、忘れずに強調しておこう。実際に国立大学法人に将来的に自立性や個性を発揮させるためには、何よりも財政基盤を安定させなければならない。国立大学、国立高専の法人化にあたり、参議院の付帯決議にて「国立大学の教育研究の特性に十分配慮する」こと、「基礎的な学問分

野の継承発展や国立大学が地域の教育、文化、産業等の基盤を支えている役割にも十分配慮すること」が謳われている。しかし、毎年それに一喜一憂し、その対策に追われるようでは、中・長期的視野のもとに魅力溢れる大学の展望を開くことはできないのである。

最後に、全大教に加盟する全国の教職員組合の課題に触れておく。「国立大学法人の現状と今後の高等教育の課題」は、全国大学高専教職員組合に結集する教職員の良識を伝えるものである。しかし、多くの組合で残念ながらいまだ過半数組合を実現していない。この報告がいかにかに意義あるものにせよ、それを実現させる力がなければ、その声を直接反映させることは難しい。ここでの施策等を現実に実行させるためにも、組織基盤の強化は必須の課題である。

I 高等教育改革における法人制度

1 高等教育政策の今日の特徴

(1) 中教審答申における高等教育政策

2005年1月中教審「我が国の高等教育の将来像」(以下、「将来像答申」)が発表され、同年9月には「新時代の大学院教育— 国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて—」(以下、「大学院答申」)が発表された。前者は「言わば『グランドデザイン』とも呼ぶべきもの」とされ、ここでは、大学改革が「社会・経済・文化の発展・振興や国際競争力の確保等の国家戦略」の一環として、国立大学等の法人化とともに議論された。これらの中教審答申と前後して、公立大学法人制度の創設、学校法人制度の改善、法科大学院等の専門職大学院制度の創設、設置認可の弾力化と第三者評価制度の導入、株式会社による大学設置を認める構造改革特区など、高等教育分野における「諸改革」が、国全体の行政改革・司法改革・規制改革等との関連もあって、相次いで実施されてきている。

「将来像答申」「大学院答申」では、21世紀を、新しい知識・情報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す、いわゆる「知識基盤社会」の時代であるにとらえる。それは知識が社会・経済の発展を駆動する基本的な要素となる社会を指すとされ、社会を支える高等教育の重要性が強調される。高等教育を現代社会の基盤と位置づけることで、「高等教育を受けた人材によって支えられる現在及び将来の社会もまた受益者」として、公財政支出の抜本的な拡充がとねえられており、とりわけ、欧米並みの公財政支出だけでなく、OECD平均である対GDP比の約1%を遙かに下回り、同加盟国中最低位に属していることなどを資料により提示していることは、大きな意義がある。ただし、財政支援の具体的内容としては、「政策的課題」に応じた支援、「国公私を通じた競争的・重点的支援」を挙げるが、競争的経費と外部資金獲得の傾向を強めることが、基礎・先端研究のバランス、教育と研究の結合にもたらす影響については必ずしも慎重に検討しているとは言い難い。

「将来像答申」は、「個性・特色ある大学の機能別分化」をとねえ、「各大学は、固定的な『種別化』ではなく、保有するいくつかの機能の間の比重の置き方の違い(=大学の判断に基づく個性・特色の表れ)に基づいて、緩やかに機能別に分化していくものと考えられる。」としている。各大学が機能の比重の違いにより、自身の将来像を形成していくとしていることは、各大学の自律性と多様な実態を見据えた現実的な展望であろう。

ただし、大学間にはすでに格差構造があり、旧帝大を頂点とする財政規模格差、都市・地方などの地理的社会的条件による格差が従来から実質上各大学を規定している。そうした条件から自由に、大学が自身の判断で個性を機能させる余地は低い。こうした大学間格差についても言及はなされており、「地方における高等教育機関は、教育サービスの提供の面だけでなく、地域社会の知識・文化の拠点としての役割をも担っていることに留意する必要がある。」とし、「地域社会のニーズに十分応えるべき分野（例えば医療・教育等）や、需要は少ないが学術・文化等の面から重要な学問分野については、国として全体的なバランスが図られるよう配慮していかねばならない」として、市場原理では解決できない高等教育の特性を訴えている点はとりわけ重要である。

「将来像答申」では、「事前評価としての行政による設置認可と事後評価としての評価機関による第三者評価をいわば両輪」とするとし、「高等教育の質の保証が課題となる」としている。しかし、国立大学等の場合には評価と資源配分機関が直結していること、評価機関の許認可権を政府が掌握していることなどから、国による大学の管理統制を強め、結果として学術研究の本質を歪める可能性への分析は十分ではない。なお、分野別評価に限定してではあるが、「学協会等関係団体の協力」を求め、「評価する側の適正さを担保するための仕組みを整えることがより重要となろう」と評価機関のあり方は検討課題とされている。

「大学院答申」では、「各大学院の目的と教育体制の関係が不明確な傾向」で、「人材養成の目的に沿った教育の組織的展開が弱く、急速な量的拡大に伴う諸課題に対応しきれていない」と現在の大学院教育課程の深刻な状況への認識が示されてはいる。大学院の量的拡大は、博士課程を中心とする都市大規模大学で2004年度に定職に就けない「ポストドクター」を約1万2000人輩出する事態を引き起こしている一方で、地方大学院のとりわけ修士課程においては定員割れの恒常化を引き起こしている現実があり、これに対して、「競争的環境を醸成することで知の生産力を伸ばす」という方針は必ずしも解決の展望を明らかにしてはいない。

(2) 科学技術政策と高等教育：総合科学技術会議における高等教育政策

科学技術政策の推進体制にも、注目すべき大きな変化があった。2001年1月には、政府全体の科学技術政策の司令塔としての役割を担う総合科学技術会議が新たに内閣府に設置され、文部省と科学技術庁の再編により文部科学省が発足し、2001年度以降、公的研究機関が次々と独立行政法人化している。総合科学技術会議は、第2期科学技術基本計画（2001年3月閣議決定、計画期間2001～2005年度）において、ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料を重点四分野とするなど科学技術の「戦略的重点化」を掲げ、さらに産学官連携、競争的研究資金制度、知的財産戦略、研究者育成と活用、科学技術関係予算編成などに多くの政策文書を提示した。

平成18年度からの5ヵ年を対象とする第三期科学技術基本計画に向けての論議（総合科学技術会議『科学技術に関する基本政策について』に対する答申）においては、「多様な知と革新をもたらす基礎研究については、一定の資源を確保して着実に進める。」と人文・社会科学を含む基礎的研究の推進がうたわれており、同時に「大学・公的研究機関等の施設・設備の整備促進が不可欠であり、公共的施設の中でも高い優先順位により実施される必要がある。」と大学・高等教育機関の役割の重要性と、老朽化対応を含む整備充実の必要性が指摘されている。ただし、国立大学の運営費交付金の活用にも「競争的環境の醸成等の観点に立つこと」を求めるなど、しばしば基盤的経費と競争的経費とのバランスを欠いた過度の強調が見られる。

(3) 高等教育改革の国際的動向

近年の「国際化」の進展を背景として、アジア地域を含め多くの国においても、我が国と同様に高等教育改革が共通した傾向として認められる。ここでは欧米の動向について簡単にふれる。

大学生数の8割がほぼ州立に属するアメリカでは、クリントン政権下「高等教育の最初の2年間までの14年間を全国民にとって標準的な教育に」するとして、高等教育進学者に対する減税措置がとられ、ブッシュ政権下においても継続・拡大されている。これにより、何らかの形で連邦の奨学金を受けている学生は50%を超える。また、アメリカでは地域や規模別の基準協会による認定評価が社会的に認知される条件となっている。これら認証評価機関は連邦政府からの直接的コントロールや補助金は一切受けておらず、高等教育界全体によって担われている。ただそこではディグリー・ミル、ディプロマ・ミルと呼ばれる偽学位販売業者が存在するなどの問題も指摘されている。

政治・経済的統合の進むEUでは、域内留学促進のための奨学金や、3カ国以上の高等教育機関による教育課程や単位の共同開発等に資金援助が行われている。他方で、1999年のボローニャ宣言以降、域内に比較可能な学位システムを導入すること、欧州大学間単位互換制度（ECTS）を確立すること、国際的通用性を確保する質の保証などを目指した取り組みが進められている。

イギリスでは、2010年までに青年層の5割に高等教育の機会を保障するとして、現在約四割の学生がうける授業料免除制度は継続しながら、授業料の卒業後払い制（所得による累進制）の導入を計画している。また、公的財政については、高等教育および研究のいずれにおいても対GDP比の数値目標を挙げて、増額を明確に掲げている。他方で、卓越した教育拠点の指定や研究資金を研究型大学に集中させるなどの重点的な財政配分も企図している。

州立大学が高等教育機関の約7割を占めるドイツでは、全国規模では特定の大学を別格扱いすることはこれまでしてこなかった。しかし、今年から連邦教育研究省が推進する、いわゆるトップ大学育成プログラムが開始した。2006年から2011年までに、総額19億ユーロ（約2,565億円）、毎年最高3億8千万ユーロ（513億円）の助成を、最大10の大学、40の卒業課程、30のエクセレンス・クラスターに競争的資金として配分することが計画されている。

フランスでは、1998年に、高等教育進学率が50%を超えつつある状況を前提に、エリート養成ではなく、社会のニーズに応じた教育の提供や生涯学習の理念に沿った市民の資質向上をすすめること、また、EU域内で比較可能な学位システムのモデルをフランスが主導権をとって提示することをめざした大学改革を行うことを明らかにしている。これにより、学士・修士・博士の修学期間の設定が検討され、従来政財界のエリート養成機関であったグランゼコールと大学との相互接続が留意されることになっている。同時にまた、給与奨学金の受給者数と奨学金増加などの「学生福祉計画」が取り組まれている。

社会的歴史的な背景に差異がある一方で、各国・地域の高等教育政策には、以下のような改革の動きが見られる点は共通している。まず、高等教育への進学率の高まりを背景として、エリート養成のみではない役割が配慮され、奨学金や授業料などにおいて公的財政支援の拡大が企図されている。また、グローバル化の進展にも伴って、教育機関としての質の保障や、重点的な資源配分が課題とされているが、多くの国では、それら制度組織は少なくとも国家自体が管理運営しておらず、高等教育コミュニティが全体として運営に与っている。わが国と同様な国際環境におかれた先進工業諸国とはいえ、これら諸国と比較して、高等教育への公的財政支出の低さ、資源

配分機関と評価機関の不分離と行政との結合という点はこれら国々とわが国との大きな差異となっている。

(補)株式会社立大学について

経済改革特区制度によって、株式会社の学校経営が特例として認められ、文部科学省の認可の下、すでに複数の大学（大学院を含む）が開設されている。

そもそも構造改革特別区域法に基づく構造改革特区とは、地域が主体となり、全国的な規制改革を進める上での突破口となる制度として位置づけられており、弊害を証明する十分な判断材料を「規制所管省庁」（本件の場合、「規制所管省庁」は、文部科学省）が提示し得ない限り、これを全国規模で展開することを積極推進する制度である。報道等によれば、政府の規制改革・民間開放推進会議において、株式会社立学校に反対の委員が解任されたり、株式会社立大学にも私学助成の道を開く必要性が声高に主張されているとのことである。こうした状況を垣間見る限り、構造改革特別区域推進本部が、早々に、株式会社立大学全国展開の結論に向かうことは、容易に推測出来るところである。

株式会社が大学を設置する場合、いくつかの問題点が上げられる。それは、

- ①株式会社である以上、利益の追求と株主への配当が中心となり、教育研究への還元が二の次になる可能性があること、
- ②出資者の意向により教育方針等が安易に変更される可能性や、資格試験対策など目先の利益に走った教育が行われる可能性があること、
- ③業績悪化による大学の差押や廃止となる可能性があること、
- ④教員の労働条件が会社の経営状態に左右され、教育・研究に専念する環境が整備されるか、などである。

実際、株式会社立大学の一部について、試験合格占有率や学生の教育条件に関する誤解を招くような広報、専任教員の勤務条件・勤務実態に関し数々の問題点が指摘されている。株式会社立大学のモデルケースとなるべき先行例がこうした問題を起こし、さらには労働基準法違反ともとられかねない労働条件を強いているということは、株式会社参入をめぐる様々な懸念を強めるものとならざるを得ない。

にもかかわらず、アメリカにおける営利法人立大学の成功例を引き合いに出して、株式会社立大学の跋扈を擁護する論者も散見される。しかしながら、全米最大の営利法人立大学「フェニックス大学」は、連邦政府公認の認証評価機関により、教育研究に対する十全な質保証がなされている点に留意が必要である。

わが国の場合、ほぼ全ての株式会社立大学に対し、教育の質や教員の勤務条件に対し、懸念すべき事態が顕在化しつつある。そうした中で、株式会社立大学の提供にかかる教育プログラムが全国規模で広がることになれば、株式会社立大学にとどまらずそれ以外の大学についても、大学教育の質及び教員の職責に対する社会的信頼の低下や、教員の地位・身分の不安定化に一層の拍車がかかるとともに、あるべき「大学像」の再構築に向けた営みに対する価値原理が軽視されることへの懸念が増大するであろう。

2 国立大学法人制度の仕組みと特徴

(1) 国立大学法人化の経過と法人化のねらい

2004年4月から国立大学法人制度が新たに発足した。このような国立大学の法人化という設置形態の大転換を含む大学改革が現実の課題として検討の俎上に挙げられたのは、1997年の行政改革会議の最終報告に始まる。その後、中央省庁等改革基本法（1998年）に基づき設置された政府の中央省庁等改革推進本部の検討、文科省「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」（2000年7月）が設置され、同会議は2002年3月、最終報告をまとめた。その最終局面において、決定的方向付けを与えたのが、2001年6月に文科省が示した「大学の構造改革の方針」（いわゆる遠山プラン）であった。

それは、第一に、国立大学の再編・統合を進め、スクラップ・アンド・ビルドで大学を活性化し、第二に、民間的発想の経営手法を導入する、第三に、評価結果に応じた資金の重点配分により、選別した大学を世界最高水準の大学に育成する、というものであった。

小泉構造改革のなかに位置づけられた「大学の構造改革」は、国家資源の配分を「市場の競争」に委ねることが最も効率的で良い成果が上がるという市場至上主義的改革思想をベースにしており、その主な方途は、競争の原理の導入、規制緩和、事前規制から事後統制への転換、ニュー・パブリック・マネジメントなどである。その国立大学法人制度の特色は、次の5点にあると言われる。

- ①大学ごとに法人化し、自律的な運営を確保すること
 - ・国の行政組織の一部から各大学に独立した法人格の付与
 - ・予算、組織等の国の規則は大幅に縮小し、大学の責任で決定
- ②「民間的発想」のマネジメント手法を導入すること
 - ・「役員会」制の導入によりトップマネジメントを実現
 - ・「経営協議会」を置き、全学的観点から資源を最大限活用した経営
- ③「学外者の参画」による運営システムを制度化すること
 - ・「学外役員制度」（学外有識者・専門家を役員に招聘）を導入
 - ・「経営協議会」「学長選考会議」に学外者の参画
- ④「非公務員型」による弾力的な人事システムに移行すること
 - ・能力・業績に応じた給与システムを各大学の責任で導入
 - ・兼職等の規制を撤廃し、能力・成果を産学連携等を通じて社会に還元
- ⑤「第三者評価」の導入による事後チェック方式に移行すること
 - ・大学の教育研究実績を第三者機関により評価・チェック
 - ・第三者評価の結果を大学の資源配分に反映
 - ・評価結果、財務内容、教育研究等の情報を広く公表

(2) 国立大学法人制度の仕組みとその特色

1) 国立大学法人と国との関係

国立大学法人法において、文部科学大臣には以下のような権限が授権されており、それらの権限のあり様が国と国立大学法人の関係を示すものとなる。

- ①文部科学大臣は、学長、監事の任免権を有する（国立大学法人法12条、17条）。
- ②国立大学法人は、中期目標・中期計画を策定し、文部科学大臣の認可を受け（国立大学法人

法 31 条)、文部科学大臣は、6 年間に於いて国立大学法人が達成すべき業務運営に関する目標を中期目標として定め、これを公表しなければならない(国立大学法人法 30 条)。

③国立大学法人の収入源としては、運営交付金、施設整備費補助金等の国からの財源措置、学生納付金、外部資金等の自己収入がある。国立大学法人の財務会計制度は、法人会計制度を導入し財務諸表、監査制度などが新たに設けられた。

2) 「目標による評価」方式の導入

「目標による評価」の方式とは、Plan (計画) — Do (実施) — See (評価) のマネジメントサイクルのことであり、それは近年の行政改革をリードしている N P M (New Public Management) の理論に基礎を置くものである。「目標による評価」方式の導入は、大学運営に民間的経営手法を持ち込むものである。(評価システムは後で詳述する。)

(3) 国立大学法人の「経営体化」

各国立大学は、権限の強化された学長を最高責任者として、役員会中心にトップダウン型の意思決定および業務執行体制になった。

国立大学法人は具体的には以下のような組織を新たに置いている。学長は国立大学法人の代表として、法人の業務を総理すると同時に、学校教育法 58 条 3 項に規定する職務をも行い(国立大学法人法 11 条 1 項)、役員会を構成する理事を任命する。その役員会は、大学運営の教学および経営に関する重要事項についての議決機関である(国立大学法人法 11 条 2 項)。業務を監査するために新たに監事が置かれる(国立大学法人法 11 条 4 項・5 項、12 条 8 項)。「経営に関する重要事項」を審議する機関として、経営協議会が置かれる(国立大学法人法 20 条)。「教育研究に関する重要事項を審議する」機関として、教育研究評議会が置かれる(国立大学法人法 21 条)。

学長の任免は国立大学法人の申出に基づいて行うことになっており、各大学からの申出は、各大学法人に置かれる学長選考会議が行う(国立大学法人法 12 条)。

上記のように法人大学の運営が改変されているが、学校教育法 59 条は、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」と定めている。国立大学法人法には教授会に関する規定はないが、位置付けの再確認が求められる。

(4) 「知の共同体」の担い手としての権利の獲得と民主的参加—「経営体化」への批判原理

国立大学法人化の制度設計には市場至上主義の考えがあちこちに現れている。一般的に制度はそれ自体で動くものではなく、具体的な人が作動させるものである。したがって人の意思が働くことによって制度の実体はつくりだされる。そうであれば国立大学法人制度の実態は、制度への批判運動を自覚的に行なうことと合わせて、作動させている人の考えを検証し、批判的要求を求めていくことが必要である。具体的には以下のような基本的な観点を提起する。

①学校教育法 52 条「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。」、国立大学法人法 3 条「国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない。」と定める。また、参議院の文教科学委員会附帯決議は、「…憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮するとともに、その活性化が図られるように、自主的・自律的な運営を確保すること」と述べている。これらを具体的に定義するとともに、それに基づく制度の設計が求められる。

②国立大学の法人化により、国立大学においては、学長のトップダウン方式の経営体化と競争的原理の積極的導入が図られているが、それらの運営方式・手法が、「憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮」したものになっているかが厳しく問われている。良いモデルとして唱導されているトップダウン方式にしる民間的手法にしても独裁となり失敗、破綻をしている例を数多く見ていることを忘れてならない。(そごう、ダイエー、西武など)。その轍を踏まないためにこそ高等教育、大学の定義、ヴィジョンの明確化が求められている。大学の自治は、対内的には、自律性と民主性をその内容とする。大学構成員である教員、職員、学生のそれぞれの特性を踏まえた、大学運営への民主的参加システムを構築することが「知の共同体」としての大学に求められている。教育研究に関する重要事項についての審議機関と位置づけられている教育研究評議会および教授会がその本来の役割を發揮できるような大学運営が求められる。

③大学の自治は、対外的には、財界、産業界などからの自立、国家から自由・自立を意味するが、その自由は精神的自由である教育研究の自由である。その教育研究の固有の発展を保障する財政的保障の責任は国にある。国と高等教育機関、大学との関係は財政的保障の面と同時に、人事の面での解決しなければならない課題が大きい。文部大臣選任の監事、各法人に多数をしめる文部科学省任用の幹部職員は、個々の大学の自律性、特性を生かし、育てる役割、責務を果たすべきであり、よもや、文部科学省の地方事業所の現場執行者となってしまうことがないようにしなければならない。

II 現状分析と今後の政策的課題

《 総論 》

1 大学・高等教育総体の中での国公立大学・高専の存在意義の理論的検証

1949年に新制大学が発足し、戦後教育改革の一環としての新たな高等教育が展開するようになってから、やがて60年になろうとしている。

1950年代から70年代の高度経済成長期には、国公立大学の拡充は、前身の旧制大学・専門学校を改組した既存学部を前提として、1県1工学部、1県1医学部、1県1教育学部の形をとって進んだ。また工学部の拡充と並行して、技術者の養成を主な目的とする新たな高等教育機関として高等専門学校(国立が主)が発足した。また、私立大学は、一部の総合大学を除いて、文系各学部の膨張、女子短期大学の叢生として進行した。

こうした特徴を持った大学・高等教育の展開過程は、生産と消費の拡大、雇用労働者数の拡大、国内市場の拡大という高度経済成長期における社会経済的な変化に適合的な面をもっていた。大都市を擁しない地方の各県にも国公立大学が設置されたことを推進力として、全国各都道府県に国公立大学が配置されるようになった。しかしながら、国策等に規定されて、その整備拡充の度合に格差が生じ、受験生の学力の面でも、大学における学部・学科の構成の面でも、卒業後の就職先の面でも大学間の序列・階層構造が形成された。他方では、国公立大学の間では、理科系各学部の比重が高く、また多くが総合大学や文系・理系双方を備えた複合的大学であったために、大規模総合大学を模範とした強い均等化の力が働き、すべての国立大学が同じ枠組で同じ内容の

研究と教育を推進すべきであるという考え方が定着した。

1980年代以降、日本は社会経済構造面でも国際環境の面でも、それ以前とは質的に異なる段階、グローバル段階に入った。経済のグローバル化だけではなく、環境と開発の問題、戦争と平和の問題、民族問題、宗教問題など、いずれも一国的な対応では済まない状況が生まれており、これに対して学問的にどう対応するかが要請されるようになってきており、従来の学問的蓄積や体制・制度の利点を活かしつつ、新たな状況に的確に対応できる大学・学問の枠組の創出が求められている。

さらに大学も性的役割分担思考の根深い影響を受けてきた。高等教育教員に占める女性の割合が極度に低率という問題は特別の積極的格差是正措置を必要とする。男女共同参画基本法で自治体等に計画策定が求められており、国大協も女性教員の採用率の向上計画の策定を各大学に求めている。大学・高等教育教職員の女性採用・登用をさらに進めることが求められている。

1990年代には大学・高等教育機関への進学率が向上して、「ユニバーサル段階」（18歳人口の50%以上が高等教育機関に進学）に入り、この段階に適合した大学教育・高等教育を構築する必要性が生じてきている。また、1980年代以降、大学院が膨張し、しかも従来の研究者養成というよりは、応用研究や技術教育にシフトした方向での拡充が進んでいる。1990年代に大規模総合大学において大学院重点化が行われ、当該大学院の定員が大幅に増加したことは、他の大学にも影響を及ぼし、大学院生定員を充足できない大学が増える一方、大学院生の質の低下を嘆く声も大きくなるに至った。2000年代に入って、法科大学院を含む専門職大学院が登場し、大学院の種別化が進行している。大学院をどう位置づけ、どのように展開していくのかは、個別大学だけでなく、大学全体にとっても大きな政策的課題となりつつある。

さらに、財政危機の顕在化の下で、小さな政府論が力を得て、そのなかで大学財政の劣化が進んでいる。財務構造において、基盤的基礎的経費が圧迫され、「競争的資金」の比重がしだいに高まりつつあることに対し、大学の教育・研究の発展を長期的に保障する資金配分はいかにあるべきかについて、中長期的な展望とともに、現実的に有効な対応の方途を探求しなければならない。

このように新たな段階に対応して、大学・高等と教育機関はその自律性をどのように確保し、教育・研究をどのように発展させていくかが問われている。そのことを考える際、重要な点は、次の三つである。

第一に、学術研究の内発的論理に基づく発展とそれをふまえた高水準の高等教育の実現に不可欠な教育・研究の自律性を確保しつつ、市民社会の側が、真理性の基準を示す場としてだけでなく、グローバル段階における新たな問題に対応できるような新しい知識を創造し、新しい人的能力を引き上げていく場として機能することを大学に求めていることに、どのように応えていくかを考え、取り組んでいくことである。

第二に、大学が新しい研究成果を出し、新しい人材を社会に送り出す知的フローの場であるだけでなく、知識・文化を継承・蓄積し、またその担い手を養成する知的ストックの場であるので、研究者・教育者が一定量恒常的に存在し、学生や院生がいて、それが協働的組織として運営されていることが、大学としての健全性であることを明確にすることである。

第三に、大学の自律性を確保する構成主体は誰であるか、またどのようにして主体となりうるかを、教育・研究の自律性、知的フローと知的ストックの維持がどのようになされるべきかを前提

として考えていくことである。

以上の論点は、大学、広くは高等教育機関全体に関わることであって、大学人・高等教育関係者が自主的自律的に大学教育・高等教育の現状を精確に分析し、大学教育・高等教育の改革課題の所在を明確にし、学術研究の論理をふまえて学生・大学院生に充実した教育を行ない、もって学術・教育・文化の水準を確保し向上させていくために、協同して系統的組織的に改革に取り組んでいくことが緊要となっている。私たちは大学の改革をしなければならない。ただし、その方向と担い手を見誤ってはならないのである。

そのことをふまえながらも、今後の大学・高等教育総体のなかにおける国立大学、公立大学、高等専門学校が存在意義、役割を問うならば、それは次のような点に見出されるべきであろう。

第一に、国立大学が総体として、従来の学問的蓄積を活かしつつ、グローバル段階の新たな問題にも対応して、学術研究の発展を実現していくために大きな役割を担うことである。

環境と開発の問題、戦争と平和の問題、民族問題、宗教問題、国際間の紛争解決の問題など、一国的な対応では済まないグローバルな問題の解決のために、学問の諸分野が協同しあって、理論的と実践的、基礎的と応用的とを問わずに、総合的に研究を進めていくことが強く求められている。そのような研究を精力的・効果的に進めて行くためには、各大学において、世界と社会の将来を見据えて、どのような研究分野・研究課題に重点をおいて展開していくのかを自覚的自立的に定めるとともに、その展望に沿って研究組織の改編を適切に行うことも必要となっている。

他方、大学においてこれまで長期にわたって形成されてきた学問諸分野の蓄積をふまえ、それらを活かすことを抜きに、新たな研究分野を切り拓いていくことは不可能である。個別学問分野でこれまでに蓄積されてきた高度の知識や練磨されてきた研究方法論を基礎とせず、まったく新たな形で総合的な革新的な研究方法を創出し、問題解決に直結する知識を創造することができると考えるのは、あまりにも空想的なことである。また、学問は、社会的にはまったく有用性がないとされるような研究もふくめて、諸研究・諸学問の間の連鎖・連携を通じて、その総体として社会に貢献し、大きな役割を果たしうる知的な営みである。さらに、現在の世界や社会の提起する問題に直接に対応するだけでなく、現在の問題を過去における人類の諸活動の所産と関連づけて、長期的に広い視野に立って省察し、もって人類の社会と文化の将来展望について、学問的方法に則って指し示すべく、たゆまず努めることも、大学における学術研究が担うべき大きな役割である。

大学は、その総体として学術研究の多くの分野が連携しあって発展する場であり、そのことは大学が「知の共同体」たる所以の一つである。今日の大学においては、グローバル段階の新たな問題のために寄与しうる研究の創造を図るとともに、長期の不断の努力を通じて形成されてきた個別学問分野の研究をもさらに発展させていくことを、並行して追求していかななければならない。従来、自然科学・人文科学・社会科学の全分野にわたっての「つりあいのとれた発展」が希求されてきたが、今日においては、新たな問題への挑戦と従来からの蓄積の継承・発展とのつりあいの面も含めて、学術研究の均衡ある発展の方策が探究されなければならない。それは「科学技術基本計画」に示されるような産業の国際競争力強化に直結するような先端科学技術の振興に偏重した形で大学が動員される方向ではなく、学術研究に内在する発展の論理を尊重する方向である。国立大学はこの方向を揺るぎなく追求すべきである。

第二に、前述したような学術研究のつりあいのとれた発展をめざすことを前提・基礎として、

21 世紀の新時代にふさわしい教養教育と高度の専門教育から構成される良質の高等教育を実施することによって、学術の普及と文化の振興に大きく寄与することである。

グローバル段階の新たな問題を含めて現在の世界と社会が提起する問題の解決をめざすとともに、人類の社会と文化の発展を実現するためには、政治・経済・文化などさまざまな分野の活動に、多くの人々が能動的に参加することが必要である。このため、大学においては、学生・院生が、平和で民主主義的な世界・社会の形成者としての自覚を持ち、社会の中において合理的で自律的に思考し行動する人間として成長できるように、研究・調査能力の基礎を培い、世界・社会・歴史・文化・行動規範などに関して長期的で広い視野に立って判断することのできるための知識と教養とを育むことが、いよいよ重要になってきている。国立大学は、従来の教育改善の努力をふまえつつ、この課題に応えるべく、連携と協力を強めて、教育のいっそうの改善充実を探求する必要がある。

第三に、各国立大学が教育・研究の両面において高い水準を確保しつつ特色ある発展をめざすことが、国立大学総体としての発展に結びつくことになるような計画・政策を確立する。そして、国立大学が協同して学術研究の発展と高等教育の質的向上のために引き続き多大な役割を果たしうるとなるような組織的系統的な努力を重ね、その努力を保障・支援する体制を創り出していくことである。この計画・政策の中には女性教職員の採用・登用における格差是正の目標等を含めるべきである。

このような体制を創出するためには、次のような点に留意しなければならない。

①国立大学が全都道府県に設置されていることをふまえて、高等教育機会の均等の保障、地域の知的文化的水準の向上に、引き続き貢献する役割を自覚的に追究する必要がある。1 県 1 国立大学の原則は維持されなければならない。地方国立大学の現在の学部・学科構成、教員配置の維持を前提としても、予算・施設・設備等に格差がある現状をふまえて、これらの教育研究条件を改善して格差の縮小・解消をはかる必要がある。

②各国立大学の間には、その歴史的形成の事情によって、大規模総合大学、中規模総合大学、2～5 学部程度の複合的大学、単科大学まで規模、学部・学科構成、研究所付置の有無、大学院整備の度合、教員配置などの点で大きな序列・格差構造がある。この序列・格差構造を打破する方途として、すべての国立大学が大規模総合大学と同じような学部・学科・大学院構成を持つことは、理論的な選択肢の一つとしてはありうる。しかし、財政事情、研究者・大学教員養成の現状、私立大学との関係等を考えると、仮に計画しても長期の期間と多大の経費を要するものであり、社会から広範な支持を急速に得るとは考えがたい。当面、1 県 1 国立大学を原則するとともに、国立大学総体の規模を大きく拡張しないことを前提として、各国立大学の質的充実と特色ある発展をめざすことになるであろう。その際、各大学がそれぞれの規模、学部・学科の構成、教員配置等をふまえて、大学の内部構成をどうするのが最善・最適の方途であるのかを検討・立案し、着実に改革を進めていく必要がある。

③各国立大学の間には前述した序列・格差構造がある反面、共通した教育・研究、大学運営の枠組が存在し、緩やかであっても連携・協力して発展してきた経緯がある。このことをふまえて、各国立大学の主体的自律的な営みを前提としつつも、国立大学が総体として協同して発展するための計画・政策が立案・推進されなければならない。その際、例えば、少数の特定大学だけが規模を拡張し、質的にも充実する反面、弱体化の道をたどる大学が出るような事態は回

避しなければならない。例えば、学部・学科・大学院の構成などで、各国立大学が機能・役割を分担しつつ、それぞれが質的に充実し、特色ある発展ができるよう、相互の連携・協力を強めていく必要がある。そのための具体的な計画・方策を立案・実施するためには、国立大学間の組織的連携を強化する必要があり、国立大学協会の役割・機能はこの面においても強化することが求められる。

④運営費交付金の漸減、「総人件費改革」によるいっそうの歳入減は、とくに地方国立大学の財政を厳しく圧迫し、まさに存立自体が脅かされかねない局面に立ち至っている。また、大学の教育・研究活動の現況について社会に広くアピールし、地域社会において重要な役割を果たす人材の養成、共同研究・委託研究、公開講座などさまざまな形態による地域との連携を強化し、そのことによって、地域社会の各層からの期待と支持を挙げ、寄付金などによる財政的支援が着実かつ継続的に得られるよう図ることも求められる。

第四に、大学・高等教育全体の発展のために、公私立大学等を含めて、公的財政の支援を拡大することを主張することである。そして、国立大学が学術研究と高等教育の発展のために果たしてきた役割を維持強化するために、国家財政からの支援、基盤的基礎的経費を大幅に増やすことを求め、実現していくことである。

近年、「競争的資金」の比重がしだいに高まりつつあることに対して、大学の中長期的な発展のためには、基盤的基礎的経費の拡充こそ決定的に重要であることを強く主張するとともに、「競争的資金」の配分のあり方を改善する取組みも粘り強く追求しなければならない。その際、必要な点は次のことである。

①当該の「競争的資金」による重点配分がなにゆえに必要とされるのか、どの程度必要なのかという根本問題について論ずる場と仕組みが確保されなければならない。

②公募の期間がきわめて限定されていること、膨大な書類を作成することは、それ自体が応募をためらう障壁となっている。期間も書類の内容も適切性を確保するよう求めていかなければならない。

③審査は当然にピア・レビューによるべきであるが、採否の理由は当該応募機関等に詳細に開示されるようにすべきである。

④膨大な資金を交付されればされるほど、その研究成果の公開は一研究であるので、研究成果が十分に挙げられない場合があることは是認されるにせよ一徹底的になされるべきである。これは重点的配分を受けたものの最低限の責務であり、このことは具体的に明確にされなければならない。

⑤「資金」の書類によっては、学内での絞り込みなどのような「自己規制」措置も取られる場合があるが、透明性とアカウントビリティーの確保と責任の所在の明確化を求めなければならない。

国立大学の存在意義・役割の第一、第二は、公立大学にも共通することである。公立大学には、この他に、設置者である地方公共団体に対して、教育・研究の条理を行政や議会が侵してはならないこと、大学には高度の自律性が必要であることを主張しつつ、他方で地域に根ざした大学として、地域の知的文化的水準向上への貢献を追究する役割がある。

高専においては、教育の質的向上と研究の発展のために、各校の自主性・自律性を確保し、教職員による自治を確立するための取組みを引き続き強めなければならない。

2 国立大学法人制度の下で大学の自治・自律的機能を強化するための課題と論点

(1) 法人制度の歪み

国立大学法人法第1条は、国立大学法人化の目的を、「大学の教育研究に対する国民の要請にこたえとともに、我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図るため」、国立大学法人・国立大学の組織及び運営について定めるとしている。そして、法人化の手法として、中期目標・中期計画・年度計画、国立大学法人評価委員会、役員制度、学長選考会議と経営協議会（学外者の参加）、法人の事業として「技術に関する研究の成果の活用を促進する事業」への出資などを新たに導入した。

問題は、「国民の要請」の内実である。例えば、2004年5月11日の国立大学法人評価委員会第5回総会において御手洗委員（キャノン社長、次期経団連会長）は、国立大学法人化の目的には競争原理の導入、「産学官」連携を通しての日本の国際競争力の復活の実現が含まれており、そのために大学の研究成果が競争力あるビジネスの形で結実する必要があると、発言している。国民の一部の狭隘な利害のために大学を従属させ、動員しようとする志向が、財界人の間に強く存在している。

法人法第1条には「学術研究の水準の向上と均衡ある発展」とあり、第3条には「教育研究の特性に常に配慮しなければならない」とあり、国会の附帯決議には「憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮するとともに、その活性化を図られるよう、自主的・自律的な運営を確保すること」（衆参両院ともに第1項）と掲げられている。これらのことは、法人制度の下で自治を構築していく上での足がかりを提供する意味・役割を持っている。

国立大学法人制度の抱えている歪みとそれを克服する営みについて検討するには、以上の点が一般的な前提となるが、次に法人制度の歪みについて、具体的に指摘しよう。

第一に、中期目標・計画の制度である。6年間の中期目標とこれに基づく中期計画を策定し、その業績の達成度が評価されるということは、従来の国立大学にはなかったことである。文部科学大臣が中期目標を定め、中期計画を認可することは、原案は国立大学法人側が作成するとしても、文部科学省の関与・統制を強め、大学の自主性・自律性を損なう危険性の高いものである。また、国立大学法人が原案を作成する際に、「教育研究の特性に十分配慮する」内容と手続きがどれだけ確保されるかという問題がある。

第二に、評価制度である。国立大学法人評価委員会による評価は、2005年に2004年度年次計画の評価が行われることで開始された。6ヵ年の中期目標・中期計画の達成度を評価する手続・プロセスは未定である。とくに大学評価・学位授与機構による教育研究活動の評価は、その細目次第では、認証評価と相まって、各大学の教育研究活動の方向を規定する役割を果たしうることが予測されるが、具体的な細目は未定である。これら評価の手続・内容に関して、大学側の意見がどれだけ反映されるのかが問題である。また、評価結果を資源配分に直結させることは、場合と程度によっては大学の基本的機能を低下させることになりかねない。

第三に、財政問題、財務・会計・監査制度である。運営費交付金の仕組みの問題点である。毎年効率化係数等を掛けることによって、国立大学への予算支出を削減することは、大学の自主性・自律性の重要な基礎となる財政基盤を損なうものである。また、昇給・昇格等の当然必要な義務

的経費が保障されず、2003年度末定員で人件費が固定化されていることも法人運営の重大な支障となっている。こうした運営費交付金の仕組みは、結果的に競争的経費、外部資金獲得に誘導し、教育研究の内発的契機を歪めるといった危険性を有している。

財務・会計・監査制度に関して、会計関係法規等を根拠として一律な拘束が加えられていることも、大学の自主性・自律性を損なうものである。

第四に、国立大学法人評価委員会が強大な権限を持っていることである。その権限行使のいかんによっては、大学における教育研究の特性が配慮されず、自主性・自律性が損なわれる危険性がある。

第五に、大学の組織・運営上の諸制度である。学長と役員会には大きな権限が付与されているが、学内構成員の意向を聴取・反映させる手続きが学内制度として整備されなければ、執行部独裁の弊が生じ、学長のリーダーシップが適切に発揮されているとは言えない状態が発生する。学長選考会議の半数を学外委員が占めており、学外委員の動き方如何によっては、学内構成員の意向聴取手続を無視ないし形骸化させようとする方向が露わになる危険性が現実存在している。経営・予算等に関する審議事項は、学外委員が半数を占める経営協議会に帰属し、教育研究評議会にはこれにあずかることはできない。教育研究をサポートする経営ではなく、経営優位の状態を招来しかねない。

第六に、人事制度である。文部科学省派遣人事がなお広く残存しており、地元職員からの幹部職員への登用の道が十分に開かれているといえず、大学の自主性・自律性を保障するという点で問題である。

(2)大学の自律性を保障する課題と論点

以上に述べた法人制度の歪みを正し、自治・自律的機能の強化をはかるための課題には、次のような点がある。

- ①中期目標・計画の制度に関して：この制度の問題点を再確認しつつ、よりましな中期目標・計画を策定するための提言、取り組みを行なう。大学憲章、教育・研究憲章など、長期的な視野に立った目標・将来像を自覚的・自律的に定め、これに照らして中期目標・計画を策定していくように転換することが重要である。
- ②評価制度に関して：とくに教育研究活動の評価が、どの程度、公正に実施されるかが問題である。ピア・レビューが行なわれ、大学側の異議申立権が確保されるよう求める。評価結果を次期中期目標期間における資源配分に直結させないよう求める。
- ③財政、財務・会計：調査研究を進め、大学の自主性・自律性を高める制度へ改善することを追求する。
- ④国立大学法人評価委員会：構成・権限行使についての監視・批判・提言を行なう。
- ⑤大学の組織・運営上の問題：役員会が重要事項については教育研究評議会・教授会の審議に付すとともに、学内構成員の意見聴取を行なうよう求める。経営協議会の学外委員に対して大学の特性・目的・役割、大学の自律的運営の不可欠なことについて基本的な認識・理解を得るよう働きかけ、教育研究を経営に従属させるのではなく、教育研究をサポートするのが経営であることを基本的なあり方とするよう追求する。学長選考制度については、学内構成員の意向を反映させる制度を確保するとともに、学外委員に対して、大学は営利企業と異なるのであり、大学の自律的運営と教育・研究の発展にとって、学内構成員の意向をふまえた学長の選出の重

要・不可欠であることを認識・理解するよう、働きかける。教育研究評議会の権限を、狭義の教育研究に関わる事項だけではなく、予算等の事項に関しても審議権を持つように拡大する。資金配分における極度の重点主義への批判を行なう。

⑥人事制度：大学運営を担う教職員を自律的系統的に養成する制度を構築する。各大学に継続勤務し、事務に精通した職員の幹部職員への昇進を図る。

⑦学生・院生の位置づけ：学生・院生を、教育・学生支援サービスの享受者としてのみ位置づけるのではなく、自治の主体として大学の教育改革に能動的に参加する仕組みを作ることが重要である。もちろん、学生・院生の自治能力の向上はその自己啓発に待つべきものであるが、教職員はその方向を援助・奨励すべきである。

《 各論的政策課題 》

1 各大学の今後のあり方とその改善の課題

国立大学法人制度の現状についての総体としての評価、問題点は、前述したところであるが、法人制度化の下で「各大学の今後のあり方」として問われていることは何か、個々の大学における、これからの大学づくりの構想の条件は何か、どこが、誰がどのような原則、ルールに基づいて大学の制度設計をしなければならないのか。法人制度に向き合って、あるときはそれを突き破って学問の自由、大学の自治に基づく「新しい大学」を造っていく課題を提起する必要が出てきている。国立大学法人制度化に際してその特徴として挙げられた「学長のリーダーシップ」「民間的手法の導入」「評価に基づく競争」といったことが個々の大学でどのように受け止められ、評価をされているのか、課題は何か、等を3つのアンケートから考察し、制度設計の考えとの乖離を確認してみる。

(1)最近のアンケートに示された国立大学法人制度の評価と課題

①国立大学法人制度が発足して1年を経過したのを期に責任ある当事者である学長に問うアンケートを朝日新聞が実施した。それによると、総合研究大学院などを含む国立大学の学長89名から「法人化への評価」に関する回答を得て、以下のような数になったという(朝日新聞2005年3月25日付)。

「評価できる」	36校
「評価できない」	3校
「どちらともいえない」	48校
「未記入・無回答」	2校

アンケートへの回答付記として、財政的理由から「どちらともいえない」としたとの意見が少なくなかった、また、「評価できない」という意見の中にも財政面の不安を理由とするものがあったと、この記事はコメントしている。

アンケートが実施された時期には、ちょうど標準授業料の1万5千円の値上げでそれに見合う運営交付金減額という問題が起きていた。学長たちからすれば、法人化導入の時に国会で時の遠山文部科学大臣が明確に授業料等の負担について法人化を機に増やすことはない約束していたこともあって、1年で法人化の財政保証の条件が反故にされたとの思いがあっただろう。また、各大学では従来(2003年度の意味)と同額を運営交付金として渡されているのに、個々の教員は教育研究費が大幅に削減せざるを得ない実態はどうしてなのか、という疑問の声が各

地で広く出されていた。それを受けて教育研究の基盤をも壊しかねない状況であるという認識をもった学長もいたし、他方では国家財政の危機から考えてやむを得ないと言い、これからも削減も我慢して、成果を出すのだとまで言う学長もあった。

こうした状況下で、36校の学長が法人化を「評価できる」と回答しているのは、何を根拠にしているのだろうか。学長は、自ら「評価できる」とした理由を説明し、それらを大学づくりに適正に活用できているのだろうか。このアンケート集計記事には個々の大学名入りでそれぞれの回答が記載されているが、学長と教職員とでは相当の乖離がある大学が少なくないと思われる。

②中教審における資料説明により、「大学全入時代」の到来が2年前倒しになることが明らかになり、2007年に到来の見通しが発表されたことを受けて、日本経済新聞は全国の国公私立大学を対象に「全学長アンケート」を2004年12月に実施し、486大学（全体の69%）の学長から回答があった。

国立大学の法人化を「成功」（「そう思う」、「ややそう思う」の合計）と評価したのは35%である。76.4%の学長が「10年以内に抜本的な制度見直し論議が起こる」と予想している。また、大学運営上での深刻な問題として挙げられている3大項目は、「国の高等教育費支出減」「教職員の意識改革の遅れ」「財政基盤のぜい弱さ」である（18項目のうち3項目を、優先順位をつけて選ぶ）。これらのデータから見ると、国立大学法人制度化は、それほど大学関係者から納得と支持を得ているとは言えず、過渡的な大学制度と受け止められていることが明らかである。なぜ、このように短命と予想される短期の制度設計になってしまったのであろうか。グローバル化や大学の長い歴史をふまえて、「持続可能な大学」の本質を把握することを怠り、大学の価値を歪めたことがその根底にあるのではないだろうか。

法人化間もなくにその法人化の目玉改革として導入された「経営協議会」の「学外委員制度」がある。学外委員として大学経営に参加することになった企業経営者、自治体首長、有識者などに日本経済新聞が多項目のアンケートを実施している。その中で「国立大学は民間の経営手法をもっと採り入れるべき」の質問に対して、「そう思う」「どちらかというと思う」が80%を越えるが、その一方で「法人化後も大学の自治は従来通り尊重すべき」に対しても「そう思う」「どちらかというと思う」が80%弱の支持がある。これはどのように理解できるだろうか。一般的には、これまでの大学の自治は、大学の改革を阻害し、遅れた意識ないし既得権を守る考えとして非難され、その改革のために民間的手法を入れるのだ、ということが喧伝されていると思われるが、大学の経営に新たに加わった人々は、歴史的に試され、積み上げられてきた大学制度の基本に何がなくてはならないか、をある程度は理解しているのではないか、と思われる部分がある。

③全大教が2005年3月に実施したアンケート「法人移行後の教職員職場実態調査」（中間報告）（2005年7月20日）は、49国立大、共同利用研究機関、国立高専から2392人からの回答があった。同アンケート調査における「法人化により全般的な教育研究環境や労働条件はどうなりましたか？」の質問に対する回答は、「悪くなった」55.2%、「どちらともいえない」41.2%、「従来より良くなった」2.3%、「無回答」1.3%であった。「良くなった」という理由にサービス残業が減り、安全への配慮が公務員法制下よりなされるようになった、などが挙げられていた。「悪くなった」という理由では教育研究費の減少と事務の多忙化が指摘されている。

「大学運営自治・自律性について」の回答では、「変わらない」40.4%、「低まった」39.9%、「高まった」11.9%、「無回答」7.8%であった。「低まった」の理由は、トップダウンで決められることが多く、教授会の形骸化と実質的な合意、意思決定が不明になってきているとするものであった。アンケートの質問が異なるので一概には言えないが、一般教職員においては、法人化によって各自の大学が良くなった、教育研究環境、職場環境が良い方向に進んでいるという回答は少ない。しかしながら、「法人化で良くなっているか」という質問への否定的な回答には、注意が必要である。従来国立大学との単純な比較で、それに戻れば良いとの直感的な反応も含まれていると思われるが、そうした反応、評価は疑問である。今の時点では、国立大学法人制度を壊し、元の文部科学省直轄大学に戻せという要求をすることの愚は避けなければならない。国立大学法人制度と向き合い、学問の自由（アカデミック・フリーダム）—教育研究の自由をその原理として、社会からの負託を受けて、それに応える大学の制度設計と大学づくりに向けて取り組むべきである。

(2) グランドデザインの必要性と個別大学の大学政策

国立大学法人法が審議される中で、国立大学の法人化が国立大学の教育研究条件の低下、悪化にならないのか、の危惧に対して、国立大学の発展を展望し、活性化を目指しているのであることを示すために、将来のあり方を大きな視野で検討するものであるとして「高等教育のグランドデザイン」を検討することが提起された。それは、参院の附帯決議の第23項「高等教育のグランドデザインの検討に当たっては、生涯学習社会の形成の観点から、専門学校を含む高等教育全体について、関係府省、地方公共団体等とも連携しつつ、広範な国民的論議を踏まえておこなうこと。」（2003年7月8日参院・文教科学委員会）として示された。これらを受けて文部科学省は、中教審に高等教育のグランドデザインの諮問を行った。

天野郁夫氏は、高等教育政策としてグランドデザインが求められる理由を3点指摘している（「グランドデザインと大学の未来像」『IDE』2004年8月号）。

- ① 高等教育の世界の新しい秩序が求められているが、それぞれの大学の選択と決定の与件としてのガイドラインが不可欠である。具体的には大学の本質の定義、質の保証の全体像などから個々の大学のあり方、努力の仕方の指針とする。
- ② 高等教育システムの新しい制度的構造が求められている。5つのタイプがあり、新たに専門職大学院などがタイプとの整合性をどのようになるか、が問われる。
- ③ 公的資金の配分システムの理念、政策判断の内容を示し、それぞれの大学の選択と決定の前提として求められている。こうしたグランドデザインは、文部科学省が規制緩和と自由化から政策上の責任として問われていることが直接的な動因ではあるが、それ以上に大学の本質がこうした情勢の中で再度問われている。

こうしたグランドデザインは、世界的にも高等教育が量的に拡大し、質的転換もある部分で必要とされる状況で、大学の自由ないしアカデミック・フリーダムの再構築を目指す取り組みとして、また、わが国でも大学のあり方が問われる中で、その発展の基盤とするために求められた。中教審・大学分科会の審議経過を見ると、こうしたグランドデザインの必要性から審議が始められたが、大学の自由を促進し、個性を育てる仕組みを用意するとの意識は徐々に変化して、大学の類型的目標を機能的種別として示し、その実現のための項目と技術的な手法を列挙することになった。以下、中教審「我が国の高等教育の将来像（答申）」（以下、「将来像答申」）

は、個別大学の政策課題としてどのように受け止められるべきか、課題は何か、を検討する。

(3)中教審「我が国の高等教育の将来像(答申)」と個別大学の大学政策

1) 目標管理による競争—個別国立大学の統制強化への道

「将来像答申」は、個別大学がその将来のあり方を考えるときにどのようなことを考慮すればよいか、いくつかの視点を目標のあり方の条件を、次のように提起している。

A 高等教育の多様な機能と個性・特色の明確化

世界的研究・教育拠点

高度専門職業人養成

幅広い職業人養成

総合的教養教育

特定の専門的分野（芸術、体育等）の教育・研究

地域の生涯学習機会の拠点

社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流等）

B 地域配置について

C 「人材養成の分野的構成」について

さらに、各大学はどのような根拠、条件のもとで、それぞれの大学像を見出すか、の観点として、次の三点を指摘している。

A 社会からの要請

B 公共性

C 地域とのつながり

それらを具体的に実施する方策として一二項目を提起している。答申第5章「将来像」に向けて取り組むべき施策の「2 将来像に向けて具体的に取り組むべき施策」として「国は、これらの提言を踏まえて施策の具体化を図るべきである。また、各高等教育機関においても、これらの提言の趣旨を踏まえた努力が求められる。」として「早急に取り組むべき重点施策（「12の提言」）」を以下のようにしている。

- ① （人材養成に関する社会のニーズへの対応）
- ② （各高等教育機関の経営改善）
- ③ （入学者選抜・教育課程の改善、「出口管理」の強化）
- ④ （留学生交流の促進・充実）
- ⑤ （大学等の設置認可や認証評価等における審査内容や視点の明確化）
- ⑥ （教養教育や専門教育等の総合的な充実）
- ⑦ （大学院教育の実質化）
- ⑧ （世界トップクラスの大学院の形成）
- ⑨ （助教授・助手の位置付けを含めて教員組織の活性化）
- ⑩ （高等教育への支援の拡充）
- ⑪ （多元的できめ細やかなファンディング・システムの構築）
- ⑫ （学生支援の充実・体系化）

こうした目標が提示され、その技術的方策項目が提起されると、各大学では、こうした目標の中からいくつかを選択して、その実現に努め、そのことで評価を受けるという思考に陥ってい

て、自らの大学の本質、目標を持つ姿勢が弱まる場合が生じる。目標管理の達成度を競うという極めて官僚的な思考となり、教育研究の自由を失った大学のリーダーシップが横行する大学も生まれてしまっている。各大学の「個性」・独自性と何か、どのような教育研究目標を設定し、教育研究の自由を確保するとともに、その活性化を図っていくのか、こうした大学の再生の方途を教職員がどのように担っていくのか、それを保障する仕組みをどのように構築していくのか、の問いこそ大学人の問われている喫緊の課題ではないだろうか。

2) 中期目標、計画等の策定とその問題点

国立大学法人制度の設計において各大学は、中期目標・計画を策定し、それに基づいて事業活動を行い、幾層もの評価を受けて、次の目標・計画を立てることになっている。さらに、中期目標・計画に加えて年次計画の作成、報告も求められてきている。いわゆる **Plan-Do-See-Check** の実施である。この制度設計は、大学の教育研究活動の本質に適合するものであるか、の基本的な疑問が当初より提起されていたのであるが、法人発足後すでに2年を経過して、具体的に表出していると言える。そのことがどのように表面化しているかを検討してみよう。

中期目標・計画は、前述したように文部科学省の高等教育デザイン、政策目標に追随するか、それを目標として策定されることになると、デザインや政策目標は最大値となり、それを目指すことにならざるを得ない。とりわけ、現在のように財政制約があり、スクラップアンドビルドレス (less) あるいは良くてゼロサムゲームが前提とされると、基盤的条件で低い水準にある大学では、縮小再生産プログラムを強いられることになりかねない。

また、**Plan-Do** が成果=実績評価されることとなり、それも長くて5年(6年目で評価するには5年目までの実績となる)で実施されるとなると、畢竟、各大学は、過少目標を掲げることになるし、達成度を評価されるのであれば、実行可能なものに限定し、低く評価されることを避けるために可視的な実績を示せる項目、内容をその目標、計画に盛ることが生じかねない。

さらに、こうした縮小再生産となる **Plan** が先の政策目標に迎合していくことになると、教育研究の多様性、多元性等は損なわれ、一元的な目標管理システムに収斂していく危険性がある。そうなれば、教育研究の自由は相当に制約され、知を基盤とする社会の中心に座るような大学であることが困難となるであろう。

3) 個別大学のガバナンスの原理としての学問の自由—大学の教育研究の自由の衰退の危機

法人化以前の国立大学の教育研究の質的保障は、それほど豊かであったわけではないが、文部科学省を中心とする財政的支出、教職員定数管理、学部・学科組織等の許認可などによって確保されるという仕組みであった。財政の面では、外部資金を増やすこと、競争的資金の獲得が大学の教育研究の質の確保を左右する事態となってきた。国立大学ではその資金調達力にはもともと大きな格差が存在し、また、分野によっては外部資金調達がもともと困難である場合がある。

大学によっては、こうした外部資金を獲得できる分野の育成のためにあるいは競争的資金の獲得に向けて誘導するような形での新しい予算配分システムを本流にしようという運営が進められている。例えば、学長裁量経費を大幅に増額し、その配分基準も「裁量」という名の独断専行で、基準も明らかにされず、結果も説明されないシステムとなり、規律を欠く放漫、ワンマン経営に陥っている大学が見られる。

教職員の人的組織、構成に関しても、いくつかの大学では、「トップのリーダーシップ」による大学経営を錦の御旗として、「学長の裁量」による人事—根拠無き学長留保ポストの増大、採用・

昇任等の民主的手続の蹂躪、形骸化を図る動きがある。これまでの大学の教員の定数は職種と併せてきっちりと決められてきたが、法人制度の下で学部、学科等の教員、職種・ポスト別の定数はだれがどのようにして決めるのか、学校教育法 59 条の教授会の規定、国立大学法人法 21 条の教育研究評議会の規定、附帯決議の教育研究の特性に配慮した大学運営などをどのように実体化するかが、問われている。

法人制度の下ではその基本組織は、学長、役員会、教育研究評議会、経営協議会を置いている。これらはそれぞれあるいは連携して大学の本質を理解して、その充実、発展を描く仕組みを想定している。さらに、従来からの大学の自治の仕組みとして学部およびその教授会が大学の意思形成、決定の中心の組織であるとの規定はそのままである。ただし、文部科学省と大学との関係、大学法人内の組織構成の再編では、その職務内容、手続きなどの変更がある。学長、役員会が意思決定では専断的に振る舞っている大学もあり、従来どおり教育研究評議会と教授会が中心となっている大学もある。学長、役員会が何でも出来ると過信して、教育改革を提案してもそれはまず、役員にそうした教育課程の編成を出来るはずもなく、理解も得られず、混乱をもたらすことは明白である。学長がリーダーシップを、その能力を超えて行使しようとする、教育・研究や大学運営を混乱させる危険なワンマン体制に陥ることは間違いない。

こうした大学のガバナンスの法人化は、事務組織の再編を伴っており、そのあり方が問われている。「学長のリーダーシップ」をお題目にした組織いじりが先行し、行政官僚的発想の残滓が、多かれ少なかれ見受けられる。さきに指摘したように大学の本質を見つけないまま、目前の目標に誘導されて学長のリーダーシップの支持機構を作り出している大学や、大学がどこに向かっていくかの具体的な課題が内容的に示されることもなく、官僚的な役職や手当だけが増殖していく大学も見られる。

大学の自治の発展を支える教育研究の自由を基軸にし、それらを支援する大学のグランドデザインの構築を展望するとともに、教育研究の自由、大学の自由を下から支え、確固とした基盤を形成することが各大学に求められていると言える。中期目標・計画を超えて、新しい大学の未来像のために憲章に取り組んだところもある。それらをさらに具体的な像として創り上げていくことが求められているといえよう。

2 運営費交付金等の拡充と法人財政に関する課題

(1) 進む運営費交付金の削減と競争的経費の拡大

2005 年度国立大学法人の運営費交付金は 1 兆 2,317 億円で前年よりも 98 億円削減された。2006 年度は概算要求でわずか 53 億円増の 1 兆 2,371 億円が計上されているだけであり、概算要求段階で 2004 年度予算よりもすでに 44 億円減となる。また施設整備関連でも概算要求自体が 2004 年度予算よりも 109 億円も少なく計上されており、運営費交付金の減額と、自己収入等への依存傾向が見て取れる。

2005 年度の個々の大学における運営費交付金は、効率化係数による前年比 1%削減、経営改善係数 2%削減が行われ、授業料収入値上げ見込み分も削減されており、さらに施設整備費も総額で 150 億円削減されている。

運営費交付金削減の背景には近年政府による進められている競争的経費の拡大と基盤的経費の削減がある。政府の総合科学技術会議は競争的資金としての科学研究費補助金の拡充について述

べる中で、「科学研究費補助金などの競争的な資金と、運営費交付金などの基盤的な資金の適切なバランス」について検討を行うとしながら、「国立大学法人への運営費交付金などの経費と一体として研究環境の競争化を図る」として運営費交付金の競争経費化の方向性を示唆している。

一方で、国公私の大学への競争的資金の投入額は年々増加し、法人化した 2004 年には 3,606 億円（2000 年は 2,968 億円）に達している。主に科研費 1,830 億円（2000 年は 1,419 億円）を中心とする文部科学省からの競争的資金である。近年の特徴としては厚生労働省科研費や経済産業省からの公的資金など他省庁からの資金も増加し、782 億円（2000 年は 565 億円）となっている。国立大学関連予算においては、すでに 1999 年に競争的研究資金（1,497 億円）が逆転して教育研究基盤校費（1,340 億円）を上回っている。これ以降格差は拡大の傾向にあり、ここ数年は 300 億円ほどの格差に拡大している（総合科学技術会議基本政策専門調査会「第三期基本計画における科学技術システム改革の検討」14 頁）。

高等教育予算でも、「イコール・フッティング」論にもとづく「国公立大学の対等な競争を促そう」という意図が明確である。研究拠点作りの COE にくわえて、「グッドプラクティス」GP として大学教育分野を主とする費目の新設や増額が行われている。これら経費の採択にあたっては、有識者・専門家会議の審査が前提とされているという点の一つの特徴である。たとえば、「特色 GP」は大学基準協会を中心とする委員会が審査を行い、「現代 GP」も有識者・学識経験者の委員会が審査する。有識者会議による審査という特徴は、国立大学だけにあてはまる運営費交付金増額の概算要求である「特別教育研究経費」にも当てはまる。

こうした状況の下で、国立大学の側でも外部資金獲得への傾斜を強めている。2004 年度の共同研究では、件数で前年度比 17%（1355 件）増で、過去最高の 9378 件、金額でも 25%増の 219 億円であり、寄付金収入では合計 631 億円で前年度比 1.14 倍となっており、外部資金受入額は 1,710 億円で私立 316 億円の 5 倍に達している（科学新聞 2005 年 7 月 1 日付）。このうち旧 7 帝大だけで 815 億円、全国立大の総額の 54%を占めるのに対して、文系地方国立大や単科大など 15 校は外部資金の獲得が 1 億円未満、収入の 7 割以上を運営費交付金に依存している。

中期計画では、外部資金の獲得総額が「国内総生産の平均伸び率に相当する水準」に達するよう努める（北大）、「中期目標期間中に、平成 15 年度比で 25%増加させる」（熊本大学）、「毎年 5%の増額を目指す」（山形大学）、「6 年間で 10%程度増加させる」（室蘭工業大学）「科学研究費補助金等競争的研究資金の採択額を 50%、受託研究費等の外部資金獲得額 10%の増額を図る」（琉球大学）など具体的に増額目標を設定している大学も多い。

(2) 人件費・研究費支出の抑制と物件費の不足、施設の老朽化

国立大学法人は、10 次に及んだ国家公務員の定員削減という負の遺産を引き継いでスタートした。これに加えて、多くの国立大学で、年 1%の効率化係数による運営費交付金削減に対応した全学的計画が提起されている。さらに、2005 年末に出された国家公務員の 5%削減の閣議決定「行政改革の重要方針」が各国立大学に中期計画の変更を迫り、事態を深刻にしている。これら人員削減の圧力は、同時に、この状況を口実ないし背景とした学長裁量ポストなどの人員の集中的管理あるいは再配置の進展とも密接に重なる。これらの要因により、欠員講座・ポストが、充足されないままになるなどの結果が生じており、学部・研究科などの研究教育体制に大きな打撃を与えている。

多くの大学で、教材費・印刷費の減少、学生図書、雑誌購入の制限、卒業研究・修論・博論指

導の経費や教室・実験室の設備機器類を維持・更新する経費の不足など深刻な教育研究費不足の声が上がっている。一方で、増大する中央経費へ疑問が提起されており、5,000万円の会計管理システム、「豪華トイレ」への支出や、学長裁量として中央に留め置かれる予算増に疑問が投げかけられている。「予算メ切直前に追加予算がつく」などの実情を無視した予算執行も指摘されている（全大教アンケート「法人移行後の教職員職場実体調査」）。こうした物件費不足は、大学・学部によりかなり大きな相違があり、その原因がどの程度共通するか十分に明らかではないが、以下のような点が考えられる。

一つには、安全衛生や損害賠償保険料などの恒常的な法人化対応経費である。第二には、法人化に際して、教育費（旧学生当校費）、研究費（教官当校費）単価が変更され、新たに切り下げられていることである。第三には、平成13年の校費単価改定への対応の差異もある。平成13年に大学分を別にせずに、従来と同様に、学生当校費、教官当校費として配分していた大学には、法人化によって一気に大幅な単価切り下げが行われることになったと考えられる。最後に、人件費における学長裁量ポスト問題と同様に、学長裁量経費などの重点的経費の増額による、基盤的経費の削減が学部・研究科などの研究教育体制に大きな打撃を与えている。

国立大学の施設については、2005年度までの「国立大学等施設緊急整備5ヵ年計画」にもかかわらず、重点的整備対象の一つとされた老朽改善整備が五割程度の達成に留まっている。計画策定後の経年等による老朽改善需要を含め、さらに老朽改善整備が今後の大きな課題となっている（「知の拠点—今後の国立大学等施設整備の在り方について～世界一流の人材を養成する教育研究環境への再生（仮称）～中間まとめ」平成17年7月今後の国立大学等施設の整備充実に関する調査研究協力者会議）。

(3) 法人財政の課題

2004年度の国立大学の経常利益は臨時利益（270億円）を含め1,100億円が最終利益であるという。一大学あたり約12億円もの「利益」はいったいどのような実態から生じたのだろうか。

各大学の教育研究現場における財政実態をふまえるならば、先の各大学10億円以上の黒字という数字の陰にある現実が見えてくる。第一には、効率化係数等への対応のために「過剰に支出を抑制したこと」（金子元久東大教授「日本経済新聞」2005年8月20日）である。各大学が将来計画も含めて財政運営の将来見通しをどれほど立案できているか、あるいはそれを可能とする自律的管理能力を有しているかが、問われている。

第二に、純利益の大きい大学のほとんどが医学部をもつか医科大であることとこの問題は関連していることが考えられ、医薬品在庫など移行時限りの要因のなくなる「2年目以降の決算では財務の事態がより正確に表れてくる」（同上）であろう。

また、公的競争的資金や外部資金の獲得状況に各大学の体力差が現れ始めており、危惧はいよいよ現実のものとなりつつある。すなわち、国公私をまたがる競争的・重点的経費の新設・拡大により、従来の国立大学間格差はそのままに、設置形態の違いを超えた格差拡大の危惧である。それぞれの設置形態内部にある格差構造をそのままにして、国公私を一つにまとめても、既にある格差解消どころか、むしろ国公私を巻き込んで、財政基盤の弱い大学の切捨てに拡大していくことになる。

これに対してはまず運営費交付金増額を強く求めねばならない。私大助成などを含め、設置形態の違いを超えた公的支援における基盤的経費の拡充が必要である。日本の高等教育に対する財

政支出割合は、OECD 加盟国中で下から 2 番目である。「高等教育無償化」の国連人権規約条項の実施留保は 25 年余にわたり放置されたままであり（ルワンダ、マダガスカル以外の 148 カ国が留保なしに批准）、留保をただちに解除させることも課題となる。同時に、昨年末の閣議決定「行政改革の重要方針」のように、中期目標・中期計画の「自主的な変更」を大学に強いることがないよう、法人法附帯国会決議を政府全体に守らせることが必要である。

こうした財政的圧力のもとで、各大学は競争的経費、また外部資金獲得へむけ、目標や手だての具体化を計画している。しかし、いくつかの国立大学法人中期計画に挙げられる外部資金獲得数値目標は実現性に乏しい。数値目標の設定や教職員へのインセンティブ付与などが、各構成員間の共同と協力を前提とする国立大学において、どこまでが許される範囲なのか。大学内部における丁寧な検討を踏まえて、具体的立案を行う必要がある。

支出の点では法人としての自立した財政の計画と執行・評価が問われる。いたずらに文科省の政策に準拠したり、書類作りなどで業務量が増大したりということがあってはならず、国立大学のおかれた財政状況にふさわしい財政運営を確立していかなければならない。これを実現できるような体制・組織作りを踏まえた上で、特に以下の点の検討が必要である。

効率化係数や国家公務員の定数削減への対応を根拠として人員削減を進めるような経営は、高等教育機関としてはもちろん、事業の継続を前提とする法人としても選択肢となりえないことを個々の法人が明確にするべきである。同様に、民間手法を取り入れるとして、学長裁量経費などで、学内外の合意や将来展望のない資源配分は厳に戒められねばならない。

基盤的経費が十分には措置されていない現状を踏まえた上で、教養教育や基礎研究などの基盤的な教育研究、老朽化対策などの施設設備費などの財源をどのように確保するか。競争的資金・外部資金に対する間接経費の設定や、それらを含めた資源配分における全学的な計画・評価体制の整備が必要である。

3 国立大学(法人)と大学評価

大学が、「学問の自由」を基礎に、高等教育機関としての役割並びに学術研究機関としての役割を担っている以上、大学評価システムは各大学による自己評価を基本に構築されるべきである。

それぞれの大学は、自身の掲げる理念・目的、教育目標に照らしながら、その組織と活動の点検を行っていくことが必要である。とりわけ、自身のキャリアアップのための経済的投資を惜しまないという覚悟さえあれば、とりあえず何れかの高等教育機関の提供する教育にアクセスできるという今日的状況の中で、大学は、学生の学習需要を十二分に考慮しながら、学生を含む学内の出来るだけ多くの構成員の参加を得て教育内容・方法の改善に邁進すべきであり、そうした体制で行われる FD を自己評価プロセスに組み込むことが、自己評価活動全体の有為性を確保する上で重要である。

一方、第三者評価機関の役割は、評価を通じ、「大学」に求められるミニマムな要件の充足状況の確認を行うことは当然として、当該大学自身の掲げる理念・目的、教育目標を達成していく上で有益と考えられる助言の提供、現状を把握・分析し改善・向上計画を策定・実践していくという改善に向けたサイクルの構築とその円滑運用にかかる提言等にその主眼が置かれるべきである。管理運営や財務に対する評価も、経済効率性の視点からではなく、あくまでも当該大学の教育研究の質の向上を側面的に支援するという視点から進められるべきである。

第三者評価の積極推進を主張する大きな論拠の一つに、それが、大学と「消費者」の間に存在する「情報の非対称性」の解消につながる、ということが挙げられる。すなわち、大学情報が極めて乏しいことが原因で、消費者が各大学の教育の質を見定めることが困難となり、消費者選択において市場メカニズムがほとんど機能しない旨を主張する一部の論者は、この情報の非対称性の打開策として、第三者評価機関の機能強化を図り、第三者評価に伴う結果公表を広範に行わせることの必要性を強調する。しかしこの点についても、大学及びその質にかかる情報をどの程度公開すべきかの第一次判断権は各大学に委ね、第三者評価機関は、各大学が教育研究に関わる自己評価の結果をいかなる手段でどの程度公開したのかをメタ評価することを通じ、各大学に対し情報公開を間接的に促すことが、大学の多様な発展を促進させ、第三者評価のプロセス上の開放性を担保していく上で有効である。

ところで、2005年1月公表の中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像（答申）」（以下、「将来像答申」）は、第三者評価に関しては、設置基準の性格を設置後の評価活動とも連携させたものとして捉え直していくこと、認証評価制度の社会的定着を早期に図るべきこと、機関別評価と専門職大学院評価のほか「分野別評価についても積極的に採り入れられることが期待」されること、等の指摘がなされた。また、認証評価制度をはじめとする評価の仕組みが定着し活用されることに伴い、評価の質の向上を図るべく、評価方法・評価基準などの不断の見直しと改善、評価する側の質の高さや適正さを担保するための仕組みを整える必要性にも言及した。

さらに「将来像答申」は、大学院教育の質向上のための課題として、「実効性ある大学院評価の確立」の必要性を訴えるとともに、その早期確立に向け、大学院の課程の目的・役割の明確化に関わる制度改正（大学院設置基準に、目的・役割の明確化にかかる関係規定を新設）を行いこれを「大学院評価の基準（ベンチマーク）」として機能させることを含め、さらに実効性ある大学院評価のあり方についての検討を進めることとした。とりわけ専門職大学院については、国内外での専門職学位の質を確保すべく、社会におけるプロフェッションの発展を視野に入れながら、「大学に関し深い見識を持つ関係者が、関連する職能団体を含めた社会の意見を充分に取り入れられる形で大学の専門的評価を組織的に発展」させるべき旨が力説された。

2005年9月、大学院教育の改革方向を提示した中央教育審議会「新時代の大学院教育 — 国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて —」（以下、「大学院答申」と略記）が公表された。この「大学院答申」は、上記「将来像答申」の大学院評価にかかる提言に対し、それを大きく軌道修正するような内容を含むものであった。すなわち、分野別評価と認証評価制度との関係につき、「将来像答申」が両者の関係を明示していなかったのに対し、「大学院答申」は、大学院評価のレベルにおいて、「認証評価について大学全体を組織体として評価する「機関別評価」に加え、大学院教育の専門性に沿った「専門分野別評価」を導入していくことが適当」とし、機関別評価と専門分野別評価の二本建てで認証評価制度を運用していく方向性を提示した。併せて、「大学院答申」が、専門分野別自己点検・評価を専攻単位で促進することの必要性を強調したことから、大学院を対象とする認証評価についても、専攻単位で受審する制度の構想が展望されていることがここから読み取れる。

第三者評価の今後のあり方にかかる両答申の提言は、認証評価の枠組みの中に、とりわけ大学院評価のレベルにおいて新たな「分野別評価」にかかるシステム構築を企図していること、評価機関を「評価」するシステム構築も指向していること、などに特徴が見出される。とは言え、前

者の提言に限っていえば、学士課程レベルの分野別評価を認証評価制度の中でどう位置づけるのか、新たな分野別評価と既存の専門職大学院評価の関係を今後どう整理していこうとするのか、などの点につき、二つの答申を読む限りにおいて必ずしも明確ではなく、その実現の見通しについては不透明である。

わが国大学、とりわけ国立大学（法人）においては、認証評価（機関別評価と専門職大学院評価）とともに、中期目標期間評価と年度評価で構成される国立大学法人評価が義務として課されている現状の中で、分野別評価という新たな評価の仕組みの構築は、各大学に対し過重な評価負担に押し付けることを意味し、結果として評価疲れのみが惹起され、教育の質保証という当初の意図が果たされないことが危惧される（各分野の教育研究の評価は、大学評価機関の現下の活動に照らし鑑みても、大学機関別評価の枠組みの中で充分対応可能であると考え）。のみならず、学校教育法に根拠をもつわが国認証評価制度では、同一分野・領域において複数の認証評価機関の存在を認めるという建前がとられ、統一的な評価及び評価結果の水準・有効期間を国内外に対し十分に提示し得ないという制度的欠陥を抱える中で、新たな「分野別評価」というシステム構築を行うことにどれほどの意味があるのか、疑問がある。評価機関が行う評価の有効性を担保するため、評価機関を「評価」するシステム構築の提言についても、その実施主体、評価基準の定立主体がどのようなものとなるかにより、第三者評価が各大学の自主性を尊重しその特色ある発展を支援できるよう機能できるか否かということに重大な影響を及ぼすことになる。この点に関連して、大学評価・学位授与機構は、その設置形態が独立行政法人であることから、その組織・活動に対し、総務省による第二次的評価が行われる体制がとられている。評価機関を「評価」する仕組みの構築に向け具体的論議が展開される過程において、そうした仕組みと総務省による評価との関係をいかに整合させるか、という点の検討も必須不可欠である。

両答申は、さらに、「実効性ある大学院評価」の確立の必要性を強調したが、その趣旨は、大学院課程の目的・役割の差異に対応させ、それぞれ異なる評価手法を確立しこれを適用すること、にある。それは、大学院の種別化を積極的に推進していこうとする高等教育政策の方向性を暗示するもの（この点については、目次ですでに言及されている）で、「大学院課程の目的・役割」の差異に対応させた評価のシステム化は、そうした施策を具体的に牽引する装置として機能させることを目指すものといえる。

4 教職員の地位確立と待遇改善について

国立大学法人の設立する国立大学および国立高等専門学校教職員の法的身分としては非公務員に移行し、その身分、労働条件などの待遇についてはそれぞれの設置法である国立大学法人法や独立行政法人国立高等専門学校機構法、関係労働諸法および労使の取り決めに基づくことになった。ただし、憲法、教育基本法、学校教育法等は当然に適用され、また、退職金、医療、年金等の共済については国家公務員関係法が適（準）用とされている。

これらの教職員の労働条件等は、公務員の「勤務条件の法定主義」に代わって「労使自治」によって決めることが基本となった。大学等の裁量が増えることで自治、自立性が増し、教育研究条件の改善が目指すことが主旨であると言われたが、他方、当初から独立行政法人制度自身が財政の効率化と行政のスリム化を目的とするというものであったことから、どこまで自治、自立性があるのか、予算削減を目的とする行政効率を迫るという矛盾を内包するものであった。その点

では教職員の身分、地位、待遇等において公務員であったことでのメリット、良さが法人制度の中で誰によって、どのように損なわれ、歪められているか、を検証し、「労使自治」でどのように要求し、獲得するかが大きな課題となっている。

以下、教員と職員とをそれぞれの課題について提言を交えて指摘する。

(1)教員の地位、待遇について

1) 地位の確立

公務員職としての教員は、法人化以前は憲法の学問の自由（23条）、教育基本法の2条（学問の自由に基づく教育）、6条（教員の待遇）、10条（教育の自立性）等から教育公務員特例法によって教員の採用、昇格と昇任、懲戒処分、勤務評定、研修などを一般公務員とは別の定めがなされていた。今回の国立大学法人法は、これらの公務員法制上の教員の地位、待遇についてはこれらを継承するものであることを明らかにしてきた。その趣旨を同法第3条「国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない。」と盛り込んでいる。しかし、実際は同一の内容ではない例も多い。

公務員職としての教員の地位、待遇についての法的保障は、教育公務員特例法第4条、12条で教員の採用、昇任の選考について学長が行うについては当該学部の教授会の議に基づくこと、教員および学部長の勤務成績の評定および評定の結果の措置を学長が行うときには教授会の議に基づくべきことを定め、併せてこれを実質化する規則としてほとんどの大学では学校教育法59条の教授会の権限規定に関連して、学則、教授会規則等で「採用、昇任などの件」「懲戒の件」などを「重要な事項」として列挙していた。併せて評議会規則において「人事に関する件」「教員の懲戒処分の件」など手続きを規定する例も多かった。これらについて国立学校法人法は、学校教育法59条の教授会の設置の規定はなんら改定されなかったが、学長の権限強化、トップダウン方式を強調して、意思決定の過程においてとりわけ教員の地位、待遇の異動における教授会の役割は縮減されてきているところが多く見られる。さらに、教授会での具体的な規定を欠くことをよいことに教育研究評議会による形式的了承で済ませる例も出てきている。教員の地位確立、待遇の改善についての教授会の役割を具体化、明確化することがまず、求められる。

最近では設置基準の弾力化、学位制度の多様化、大学機能の多面化などもあり、教育研究組織の移動、再編、それに伴って個々の教員の所属学科、コースなどが変更されることが頻繁になされる。それ自体が直ちに特定の教員への不利益措置であったり、差別的処分となるものではないが、大学としての自主性、自立性の問題でもあるが、ここの教員の教育、研究の自由というものも尊重されなければならない。この面で教員が他のコースや学内センターへの異動を強制されたり、一方的に授業科目の変更、廃止などへの歯止めの学内手続きの整備が求められる。

教員の地位・役割に関連して看過できない重要な問題が公立大学の独立行政法人化や統廃合・再編で起きている。既存の公立大学の独立行政法人化における教員地位の強制的な任期制への変更、学部、学科、コースの変更などへの参加手続き、教員採用等の人事権が奪われることはこれこそアカデミック・フリーダムの侵害であるといえる。これまでの学問の自由を根拠とする「大学の自治」を個々の教員の身分保障を教授会での同僚審査、本人の了解なしの地位変更に限定せず、学部、学科などの教育研究組織の再編等への参加することは権利であり、義務であることを含むことが求められてこよう。独立行政法人化した公立大学にあってもこれまでの教育公務員特例法で規定されている諸規定は確実に確保されるべきである。それは学則、就業規則等に実定化

させることや、慣習として確認し、さらに充実することが求められている。

2) 労働条件を含む待遇

教員の待遇については、教育、研究環境の改善、充実をめざして取り組まれることが大前提である。そして、法人制度の下では「労使自治」に基づいてその内容を決められることが基本である。待遇の項目としては、

- ①給与・諸手当、
- ②労働時間、
- ③研修（サバティカルリープ制を含む）
- ④身分保障（定年制、任期制など）、
- ⑤教育、研究の評価問題、
- ⑥職務専念、兼業

などが、公務員職からの離脱するプロセスの中で重要な課題として生じてきている。全大教ではこれらの事項について中央執行委員会の運動方針、労働問題検討会、当教文・法人プロジェクトの研究などで一定、明らかにしてきた。それらを前提に、ここでは①②③④について法人化の下で課題となっていることを取りあげて、若干の提起をする。

①給与・手当

給与、手当については公務員給与の決め方であった人事院勧告制度から「労使自治」決定方式に移行した。これは私たちの教員にとってもまた、大学法人にとってもきわめて重大な変更である。私たちにとってはまさに、労働者の権利としての賃金、手当を要求をしっかりとしていくことが出発である。その意味では教職員組合運動は、労働者の権利要求運動に依拠するものである。

2005年8月に人事院が提出したいわゆる人勧に則って多数の大学法人が2005年度の給与改定および2006年度の給与表の大幅な改変を含む給与構造見直し案をそのまま押し付けてきていることの無責任さは批判されるべきである。

手当については、現状では入試業務は相当の負担を課しており、とりわけセンター試験については相当の手当収入がありながらそれを手当として配分せず、勤務日の振替という姑息なやり方で実施している大学もある。入試業務に関しては手当として措置される必要がある。

裁量労働制をとり、相当の無定量労働になっており、また、教育研究費の私費負担を強いられていることを補填する意味で教育研究調整手当などを要求することを考えるべきである。

②労働時間

法人国立大学における教員の労働時間は、旧国大協の要請を受けて「専門業務型裁量労働制」の対象業務として「大学における授業研究の業務」が加えられた（厚生労働省告示第354号2003年10月22日）。しかし、大学教員の教育研究という業務が特定の場所での特定の決められた時間で行えばよいというものではなく、かつ、指示命令されたことを業務として行えばよいという性格ではない業務を少なからず含む。そのことを踏まえれば大学教員の教育研究の特性を生かしたないし配慮した労働時間管理の方法を検討し、つくることが求められている。

多くの大学で裁量労働制を導入しているが、この制度は過重労働や超過勤務手当の不払いに利用される側面があるのであり、この見做される労働時間の範囲を一定明確にしていく作業が求められる。そして、この教員の教育研究に関連ではなく、大学の業務として命ぜられて拘束され

る業務には手当、超勤手当を要求することで裁量労働制の範囲を限定するべきである。

教育研究職にある教員の労働時間で言えば、こうした外形的な時間管理以上に実質的な教育に要する時間、研究に要する時間、入試、運営等の時間等の内容を検討し、教育研究職の使命、役割を果たせるようにルールを改善していく必要がある。

③研修（サバティカルリープを含む）

従前の公務員法制下では公務員法上の研修とは違ったものが教育公務員特例法で定められていた。それは教育公務員には「絶えず研究と修養に努めなければならない」し、そのために「勤務場所を離れての研修」「長期の研修」（同法 19 条、20 条）を保障することを定めていた。多くの国立大学法人の就業規則にこれを引き継いでいる例が多い。日常業務では費用手当があるものを「出張」といい、そうでない場合を「研修」といったりしているが、法規上はいずれも「研修」と言うべきである。先の労働時間管理との関係では、教員の勤務時間、勤務場所は、自宅で研究する場合も含めて自宅研修を認めるという慣例、大学以外での勤務を研修場所として認めるといった慣例の下で労働時間、勤務場所をゆるく解してきたのである。わざわざ新たに裁量労働制で外形的な整合性をもたせるよりは、従前の教育研究職の労働の特質に適合する慣習的ルールを造っていくことも労使自治として重要なことである。

研修の一形態としてサバティカル・リープ（sabbatical leave）の要求がある。アメリカの大学でのサバティカル・リープは雇用契約条項として盛られる例が多い。就業規則上で規定している場合もある。もっとも一般的なのは、在職 10 年か 12 年で本人が申請すれば、一定額の給与を受給し、授業負担も業務の義務を免除されて研究に専念することや大学に在在し授業負担の軽減、業務義務の免除をされるというものである。また、別な例では半年無給とし、他大学での客員教授（visiting professor）で給与を得るといった例もある。日本では多くの場合には先の研修を利用しているケースが多く、それは全額保障の有給で長期に勤務場所を離れることが可能な制度である。したがって、待遇の面では日本の研修の方が相対的に良いと言えるが、サバティカル・リープを求めるということは 10 年ないし 12 年で休暇を権利として得ることができるということが主と思われる。運動として要求する場合には研修権の機会の保障の獲得を明確にすることになるのではないかと考える。（種類で短期研修—3 ヶ月以内、長期研修—6 ヶ月以上 1 年、国内の同業種または異業種、外国の大学、研究施設等）。いずれにしろ、サバティカル・リープの具体的な制度の検討をすることが必要であろう。

④身分保障（定年制、任期制など）

国立大学教員は法人化以前に評議会で定年を定め、それを継続して多くは 65 歳としてきたが、若干、63 歳のところもある。本年 4 月施行の改正高齢者雇用安定法は、年金支給の開始年齢の引き上げとの関連もあり、65 歳までの雇用継続を基本に以下のいずれかの措置をとることを求めている。その方式は、65 歳まで定年年齢を引き上げる、継続雇用とする、定年を廃止する、とするものである。国際的には ILO などの考え方では年齢差別を禁止する方向で条約の提案もあるが、わが国における高齢者雇用は、年金手当支給開始年齢の引き上げによる生活維持の観点、高齢者の能力活用、意欲の継続の観点などである。これまでの実態からすれば教員についてはまず、65 歳の定年年齢とすることにはそれほど困難は無い。その上で意欲および能力の活用ということから再雇用や客員教授・特任教授制度などを導入するべきであろう。現在の客員教授、特任教授はあまりにもその職務、責任と見合うものではない。65 歳定年制を前提にして、本人のライフス

タイトル、教育研究意欲などを勘案して早期退職制度や選択的定年制などの制度も工夫するべきである。退職金等で割増をするなどをして年金等の支給年齢との継続で欠けるところがないようにするべきである。

「大学の教員等の任期に関する法律」（以下「教員任期法」とする。）が施行されるまでは公務員の終身雇用として身分は保障されてきた。「教員任期法」はその目的等から任期付採用の教員は3類型に限定することが定められた。その意味は、「教員任期法」は有期雇用契約を定める労働基準法に対する特別法として解さなければならないのである。法律の適用の基本では「特別法は一般法に優先する」ものであるから、教員の任期制の適用は、この「教員任期法」に基づくものでなければならない。一部で導入されている教授会で全教員を一律に本人の意思に反してまでの任期制は違法であると言える。任期制で設定されている期間は多くは3年から5年であり、そうした期間で学術成果を生むことを迫るといことはどのような歪み、反作用を生み出しているか、最近の研究の傾向などではっきりしてきたのではないか。それと研究面だけではなく、大学の基幹的役割である教育においても学部で4年、大学院修士2年、博士3年（早期卒業などがあるが）で教育責任を果たすことが出来る期間よりも短いところで評価し、奪うということは何ほどの損失であろうか。それは欧米のテニュアトラック制、永年在職権などが学問研究の自由、アカデミックフリーダムの根幹として獲得されてきた歴史から学ぶべきであろう

(2) 事務職員養成のありかた

国立大学は今日大きな環境の変化に遭遇している。最大の変化として組織が国立大学法人となったことである。このような急激な変化は、事務職員の役割にも大きな変化をもたらそうとしている。従来、大学職員ではあるが国家公務員として指揮命令系統の中で従属的な立場で業務を遂行してきたが、大学経営の面から事務職員は大学の主人公の一人となりうる可能性がある。これは、事務職員には従来では考えられなかった活躍の場が広がったことを意味している。

今後、教育研究を支え大学経営を担う専門職集団として養成するシステム（自治機構への参画、大学・高等教育にふさわしい採用、研修、人事等のありかたの検討・具体化、専門職としての裁量権の拡大等）を確立させるための政策提起が求められており、今回は養成のあり方を以下のようにとまとめた。

1) 採用について

養成を行う第一歩として採用試験のみでなく、いろいろな方法での採用を行うことが必要であり、それには次のような採用方法を用いることを提案する。

① 試験採用

従来のように筆記試験や面接等を行って採用を決定する。（職種によって試験による採用を考慮する。従来事務職員等）

② 選考採用

どうしても必要な業務にあった職員（専門的な能力）を公募し、面接や時に応じて何らかの試験を課す。（産学連携等のコーディネータ、海外との連携担当者、語学関係等）

③ 非常勤採用

ある一定期間期限をつけて非常勤職員等で採用し、その期間終了時点で勤務状態等を見て正規職員としての採用を決定する。（3～5年間の業務の実績を評価したうえで採用する。）

2) 研修について

系統的な研修制度の確立が不可欠である。そのためには、次のような研修制度を確立していくことが必要であろうが、各大学の実情に応じた制度を工夫していくことが重要であるとする。

A 長期的な研修計画の確立

① 初任者研修

- 基本的な教育関連の規則等について学ばせること
- 教員組織による教育・研究の課題の講義
- 大学の仕組みと組織の講義と現場（研究室、各部局事務室等訪問）
- 学生、患者、一般市民等大学を利用する人たちへのサービスに対する取組み

② 職歴年次に基づく研修

- 学則研修
- 大学関連法規、財務関係法規、学生関係法規等
- 業務マニュアルの作成（目標をいかに掲げるかの能力開発）
- 他大学及び外国の大学への長期研修
- 時系列で必要な研修を考案する必要

③ 専門研修

- 業務に応じた専門分野別研修を学内で開催するとともに学外での研修にも積極的に参加させる。なるべく独創的な内容を選択する必要がある。（庶務、会計、厚生補導、入試、教務、図書、施設、研究室、医事等）
- 外国語、情報処理、法規、大学の諸制度等
- 特に国際交流（留学生等も含む）担当者を中心に諸外国の大学へ派遣をする。

④ 他の職場を知るための研修（職員の意識改革のため）

国公私の各大学や大学とは関係のない他業種等に一定期間派遣する。

ただし、公私立大学や大学と関係ない他業種への研修は、公私立大学が組織形態、予算、経営者等が国立と異なること、民間企業の目的等が大学と異なること等 そのことの持っている意味を明確化して行う必要がある。

⑤ 監督者、管理者研修

- 大学が自ら管理者等を育てることが重要であり、経営的リーダーとして教員を動かし大学を引っ張っていく人材を養成する。
- リーダーとしての意識養成、組織を動かすことへの能力啓発研修を作成する。
- 職歴年次研修とは別に経営的判断や大局的判断能力を養うための研修に学内外を問わず参加させる。
- 管理者の地位に応じた研修の工夫が必要である。

B 個人別研修計画の確立

長期的な研修計画に基づく個人毎の計画を立案し実施する。

C 自己研鑽による研修の保障

事務職員が自己研鑽を積極的に行えるように勤務時間の保障や財政援助を行う制度を確立していくことは、是非とも必要である。

- 大学の内外への多種多様な研修のサポート（語学研修、簿記研修等）
- 大学院への進学（高度専門職業人養成コース等）

- 事務に関する研究活動（行政分野に関する学会活動等への参加）

D 研修制度の評価システムの確立

- なんのための研修であったかを明確にして、その結果について研修を受けた事務職員が納得し、かつ夢と希望を持てる評価が行えるようなシステムの確立が必要である。

3) 人事異動について

- ①採用直後は各部局に配属し、多種多様な業務に従事させ、3年程度で他部局や異なる業務に異動させる。ただし、病院の医事課等については、新人の配置は行わず一定経験を積んだ後に行うことが望ましい。
- ②30歳前後に、本人の希望を加味した上で、その職員にあった業務に従事させる。ただし、途中で問題等があれば他業務等への転換を図る。
- ③専門的な業務に従事させる職員については、採用直後からその業務に従事させるが、大学についての知識を習得させることを別途考慮する必要がある。
- ④一定の業務について経験を積んだ後に、他大学との交流も行う。ただし、本人の家庭環境も考慮し、異動先を決める。
- ⑤異動については、全員を対象者とするが本人の健康状態や家庭の事情等を考慮の上行う。
- ⑥人事異動を行う上で、文部科学省との関係を必ずしも重視し、ないとともに、事務局と部局の異動を同列にあつかう。

4) 昇任について

法人化された国立大学においては、今後自ら経営戦略等を含めた大学の運営を行う必要となり、それを具体的に進めるためには所属する事務職員の仕事に対する熱意等を掘り起こす昇任に対する施策が必要である。そのためにも、次のような視点で昇任を具体的に進めることが重要である。

- ①大学の意志決定を行うことのできる理事への事務職員の登用を可能とする。
- ②試験又は評価基準に基づく昇任を行う。試験については、役職者への昇任の候補者としての資格試験が望ましく、その候補者の中から仕事での評価（一定の基準に基づいた）を行い決定する。
- ③課又は部のような組織になじまない専門的な仕事については、権限と給与での待遇において昇任したものと同等のあつかいになるようする。
- ④昇任した場合において、仕事上の重大なミスやサボタージュ等によっては降格を行うことも明確にする。

5 地域・産官学連携のあり方

(1) 地域連携

大学は社会的な主体であり、社会のさまざまな階層と関係をもっている。国立大学は、その設置形態、設置経緯などから、元来、国家との結びつきが強い。しかし、戦後、各都道府県に一つずつ設立された新制総合国立大学のほとんどと一部公立大学は、戦前の各種専門学校、師範学校および高等学校などを元にして作られた経緯があり、これらの大学ならびに教員と地域の市民や地域産業界との間には密接な関係が継続的に存在していたともいえる。その後の、経済成長がつづいた時期には、大学は社会に人材を送り出し、その人材をとおした関係で地域や産業界と結びついていた。

現在、全国の国立大学のサイトを検索すると、地域の市民を対象とした、情報公開や、公開授業などの事業がおこなわれていることがわかる。例えば、研究者データベース（教員個人の研究題目や業績）、授業開放（ゼミや実験を除くすべての授業）、有料公開講座、テレビ公開放送、無料出張講義（教員のボランティアで出張授業）、オープンキャンパス、などである。2004年の法人化後は公開講座や出張講義の開講数が減少する傾向が見られ、法人化後の多忙な状況を反映している。

地域連携という言葉は、市民にたいする社会教育、地域社会（NPO や地域、自治体など）にとってのシンクタンク機能の提供、地方財界、産業界をふくむ産官学連携といった、広い意味合いをもつ。産官学連携については次節で触れる。ここでは、その他の機能についての問題点をあげておく。

現在、市民にたいする公開講座等は、大学側の「サービス」という観点が非常に強く打ち出されている。それは、大学のあらたな機能として性急に評価の対象とされるようになり、それにたいする対応を急いだ結果であるといえる。本来、地域連携としての市民との関係は、市民と大学（組織として、あるいはその構成員として）が、相互に啓発しあえるものであるべきであり、その本来の姿を取り戻せるよう、量ではなく質に力点を置いた取り組みが求められるべきだろう。また、大学が提供できるシンクタンク機能は、とくに地方大学において重要である。それは、地方においてそうした機能を提供できる組織が少ないことばかりでなく、地域の独自の社会構造、文化に即したアイデアを提供しうるのは、営利を目的とする専門の会社組織ではなく、多様な知性を包含する大学であるからである。この意味からも、大学は効率性を前面に打ち出すのではなく、地域とのコミュニケーションを大切にしながらその要請に応じていく姿勢を第一に大切にしなければならない。

(2)産官学連携

バブル経済の崩壊、経済のグローバル化、中国の市場経済への参入などを背景として、1995年に科学技術基本法が成立した。国の財政は破綻に近くなり、「行政改革」が重点政策としてとられるようになった。このような経済情勢と法整備という環境の中で、企業は日本国内の大学の「知的財産」の活用を重視するようになった。国立大学においては、予算が1999年を頂点にして減少し、一方で大学院生が急増したことにより、基盤的教育研究費不足が顕著になってきた、これらに加え、学内予算の中での競争的資金のシェア拡大への圧力が増大し、このことが新たに教員間の研究費格差を生む原因となってきた。法人化後は、運営費交付金に効率化係数が掛けられることなどによって基盤的経費がますます不足する状況になっている。このように政策的に誘導された基盤的経費の減少を補うために、大学は企業からの寄附金（奨学寄附金と呼ばれている）や受託研究費（共同研究を進める際に企業から大学へ納める研究費）の受け入れに力を入れるようになってきている。また、文部科学省が国立大学教員の個人による特許等について緩和措置を取ってきたことにひきつづき、知的財産権の取得件数の促進策を進めていることから、特許申請を巡って教員個人と企業との関係がより一層強まって来ている。

また、国の科学技術基本計画により、科学研究費補助金は増額され、それは国家戦略に対応した4部門（ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料）に重点的に配分された。このような大型競争的資金は全省庁で26の制度があり、文部科学省関係が最多の7つの制度（科学研究補助金21世紀COEプログラム、戦略的創造研究推進事業、科学技術振興調整費、

独創的革新技術開発研究提案公募制度、大学発ベンチャー創出支援制度、大学発ベンチャー創出推進事業、未来開拓学術研究費補助金)を有し、その多くが産官学連携を推進することを重要な課題として位置づけている。毎年、21世紀COEプログラム予算の約6割を大規模大学が占め、他の大型競争的資金についても同様なことがいえるので、大学間格差が拡大する結果となっている。国立大学法人化により新たに発足した国立大学協会は、こうした規模のちがう大学間の利害の調整という機能を発揮できずにいる。

地方大学が産官学連携に過度に力を注ぐことによって起こる問題点をしめす事例を紹介する。ここで例として取り上げる大学では、地域共同センターが1994年、技術相談室が2000年、産官学連携支援施設が2001年、TLOとVBLが2003年にそれぞれ認可された。この過程で前述した文部科学省関連の21世紀COEプログラムや知的クラスター事業という年間1億円を超える大型競争的資金が認められた。その題目は、特許化と事業化の推進を含むものであり、この採択は上述した組織の認可や設立の趣旨と密接に関連していることがわかる。これら一連の動きによって、多くの設備の購入や施設の建設が進んだ。しかし、これらを利用することができるメンバーは限られ、また、維持管理のための人員の配置がないため稼働できない状況が生まれている。さらに、基礎的な分野に従事し、外部資金を受けにくい教員との間の格差が広がっている。産官学連携支援施設、TLO、VBLなどの組織の認可や知的クラスター事業の認可に伴い、特許取得が可能な研究への圧力が強まっている。企業との共同研究契約には、特許出願が研究発表に優先する規定が盛り込まれることがほとんどであるため、成果の発表そのものや、学生の修了にも影響が出ている。これらの組織の運営や競争的資金による研究を遂行するなかで、教員のポストは増加せず、加えて事務的な仕事量が膨大に増え、それにもかかわらず事務職員の削減が続き、本来の教育・研究との両立が極めて困難となっている。

(3) 地域・産官学連携に関するまとめ

国立大学の法人化後も、その存在の意義は基本的にかわらない。国立大学はその価値を学内のみに再確認しつつ、社会に向けて積極的にアピールしていく必要がある。この基本的視点と現在の状況をふまえたとき、地域・産官学連携を実りあるものにするためにはなにが必要であろうか。

まずは、学生、院生にたいする教育をさらに充実させることこそが、大学ができるもっとも基本的な社会貢献であることを再確認したい。また、研究活動については、長期展望にたった研究が軽視されない、テーマ選択の自由を確保、研究内容の公開、研究者間の討論の自由の保障が重要である。そのための、資金面、人員面の充実や、私学をふくめた高等教育全体への支援、格差是正などの施策が何よりも必要である。教員にとって現場でなにが問題になっているかを知るとは研究課題を設定していく上で重要であり、ここに地域および産官学連携の意義のひとつがある。しかし過度な産官学連携への傾斜は、上述してきたような影響、問題点を生み出している。少ない資源で効率的な産官学連携をおこなうためには、国立試験研究機関、地方自治体の試験研究機関との役割分担と連携や、連携に関わる両者を支援するリエゾン機能を配置することも必要である。また、外部資金による研究や共同研究については、間接経費(オーバーヘッド)の徴収とその割合、水光熱費負担等について学内の合意作りが必要である。

大学における研究成果は、元来、非常に高い公共性を有し、かつ、非競争的な社会的な資源であった。つまり、成果は広く公開され、それは社会全体の利益に供された。研究成果の公開は、伝統的には学問の自由の一部をなす重要な権利であり、学者が積極的にそれを否定することはな

かった。しかし、今般の産（官）学連携への要請は、これを否定する側面を本質的に包含している。生み出された知は、公開される前に一部企業に利用される。すなわち、それは競争的に扱われることになる。こうした変化は、社会の側の変化に対応したものであるのだが、大学がこの間、それを半ば主体的に選びとってきたことに、重大な問題が潜んでいる。社会の中での大学の役割についての再確認を主体的になしてこなかったこと、大学の中にある多様な知性の間の相互チェックが働かなくなりつつあることこそが、現在の大学のもつ根本的な問題点を示している。

知的所有権の問題ひとつをとっても、社会の動向は多様である。たとえば、特許権、著作権などによって知的財産権をエンクローズする従来のやり方が横行している一方で、コンピュータソフトウェア開発では、ソースコードを完全にディスクローズしながら、市民的参加によって共同開発を進める動きが大きな成果を挙げている。そして、このやり方がイノベーションを加速し、また、経済活動とも矛盾しないことが示されだしてもいる。

大学のアカウンタビリティの所在はどこか、それは、文部科学省、総務省の評価委員会にむけたものなのか、それとも市民社会に開かれたものなのか。大学がこの困難な状況に現実的に立ち向かうために、いくつかの提案をしておきたい。

- ・ 大学が産業界と共同で事業を行う際には、その公正性、公平性を明らかにし、それを担保するために、情報公開のルールを確立しておくこと、コンソシアム形式など多対多のひらかれた組織で取り組むこと、を原則とする。
- ・ 大学の中の多様性を保つことを自律的に義務化すること。評価は必ず多面的な基準について行い、産官学共同を評価する一方、そうでない分野も正当に評価されるシステムを構築しておく。
- ・ 社会の中での大学の基本的かつ代替不可能な機能について、近代を通して培ってきた位置づけとの連続性を考慮しながら新しい像を描いていく。これは市民社会との共同作業として行う

6 組合の在り方と役割

(1) 法人化以降の教職員組合運動の到達点

国立大学等の法人化により、教職員組合は職員団体から労働基本権を有する労働組合に転化した。そのことはどのような変化を生み出したであろうか。

第一に、法人移行前後の就業規則の改善運動や労働協約、労使協定の締結等で組合は重要な役割を果たした。また、最近の人事院勧告準拠反対・独自賃金をめざす取り組みで、組合は学内世論を背景とした労使交渉を重視した取り組みをすすめ、一定の重要な要求の成果を得た。

第二に、大学・高等教育の教育・研究の充実と自治・自律性を高めるため、全大教として日本私大教連と共同して、高等教育予算への政府支出 GDP 比 1% 達成、国際人権規約の高等教育無償化条項の留保撤回を求める運動、単組と連携した運営費交付金充実の取り組みをすすめてきた。また、教育公務員特例法が適用外とされる中で、学長選考や大学運営について、自治の枠組みを守り、発展させる取り組みを重視してきた。

しかし、運営費交付金に毎年効率化係数等が加えられ、一方、人件費等の義務的経費が固定される等により、運営費交付金が減少し、自己収入増に誘導される問題など現在の法人制度の歪みは益々顕在化しており、制度の見直しは急務である。

第三に、教職員の過半数の組織をめざす組合づくりを重視し、法人移行前後の3年間で、約4000名が新たに加入、「過半数組合」は数単組から10を超し、組合員拡大をめざす機運は広がりつつ

ある。

問題は、単組間の組合員拡大への取り組みに大きな差があり、総体として組合員純増のペースに達していないことである。

(2) 今後の課題

1) 組合のあり方の見直し

大学・高等教育の特性と法人制度による労働関係の質的变化に対応し、当事者能力を有した労働組合となるべく、これまでの組合のあり方の見直し・改善について検討・具体化をすすめることが求められている。また、自らの大学等を「自治の共同体」へと築きあげていくため、労働条件は勿論、大学・高等教育の教育研究、管理運営・経営事項等について政策提言・対案の提起と労使協定、労使協議制等を通じて、積極的な参加・意見反映と学内合意へのリーダーシップを発揮しうる「職場の過半数を組織する組合づくり」を目指すべきである。さらに、多様な職種と多様な価値観が存在する大学等の特性をふまえ、「個」を大切にし、民主主義と構成員の基本的人権を擁護する組合運営と学内運営にその視点を貫かせる取り組みも重要であろう。

2) 労働条件の保障、待遇改善運動の担い手としての過半数組合

法人移行後 2 年を経過しようとしている現在、労働条件に関しては労働三法、労働安全衛生法などが適用され、労使交渉によって賃金、待遇が決定される労働者となったことの意味を我々は再認識する必要がある。効率化係数、経営改善係数による交付金削減により、早晚、財政は行き詰まり、教職員の待遇にまで手が付けられる危険がある。また、地域給などの「給与構造の見直し」などの人事院勧告および財政難を理由にした人件費削減が我々の労働条件・給与等へ影響することも必至である。労働条件の保障、待遇改善運動の担い手としての組合の真価が問われるのはこれからである。身分、賃金、労働条件のいずれもが労使交渉によって決定される法人化制度下において、要求実現の為には不可欠ともいえるべき過半数組合の実現を是非とも追求する必要がある。全大教加盟の多くの単組の組織率は、現在平均約 2 割に過ぎない。これは有力私大組合の高い組織率と比較してきわめて低い。もちろん、過半数組合は一朝一夕に実現するものではない。団体交渉へ向けて構成員の多様な要求を掘り起こし、交渉の過程では情報公開を求め、情宣活動を通じて未組合員にも組合の意義を訴えながら、ねばり強く組合員拡大を図っていく必要がある。

3) 「自治の共同体」としての大学の健全な発展をめざす上での組合の役割

大学等の健全な発展への責任を果たすためには、組合は高度成長当時の利益分配要求型の運動に留まってはならない。各法人の限られた予算をいかに割り振るか、いかに無駄をなくし物件費・人件費のバランスをとるか、賃金体系をどう設定するか等の問題に関して、要求整理・政策立案をし、当局と交渉する能力を持つことが求められる。さらに、法人内の教職員のみならず広く国民にも合意と共感が得られるよう努力する必要がある。我が国の高等教育政策の今日の特徴は、国家発展のための「人材育成」、「出口の見える基礎研究」という表現からも明らかのように、経済発展の萌芽となる研究への効率的投資の重視である。その手段としての競争的資金への傾斜、中期計画の評価システムは、大学を過度の競争に走らせ、教育の本来の目的である「学生の人格形成」や「長期的視点で人類に役立つ研究」を軽視し、研究者にモラルハザードを引き起こす可能性すらある。大学は多様な価値観が緊張関係を持って存在する「自治の共同体」であることに意義がある。トップダウン的の大学運営が強められた法人制度下において、大学の真の存在意義を守ることは組合の重要な使命である。

結び

私たちは、中央教育審議会答申の「大学・高等教育の将来像」や総合科学技術会議の「報告」等の政府による高等教育政策を見据えつつ、法人移行後の問題点と課題、その改善の方向性を探ることを基本的観点にすえて政策的な問題整理を行うことに努めた。

第一に、国立大学等の法人移行後の大学・高等教育の現状分析を進めること

第二に、大学・高等教育の外在的内在的な環境の変動要因について深めること

第三に、上述したことをふまえ、政府の高等教育政策について、善か悪かという二元論をとるのではなく、法人移行後の大学・高等教育の実証的分析をふまえ、今後の国立大学を中心とした高等教育総体の在り方について総論的問題整理と各論として、教育研究、運営組織、目標・評価、高等教育財政、教職員の労働条件と養成システム、地域・産官学連携のあり方等について検討を深めるという立場で議論を進めてきた。

その検討成果としてここに「報告」として提起するものである。各単組でのより良い大学・高等教育づくりに向けた取り組みの一助となることを期待したい。

なお、私たちがめざす大学・高等教育象からみれば残された課題も少なくない。

その一例として、今後の教育研究者像や職員像がある。法人移行後、専門職大学院の創設や教育研究組織の「自由化」、産業界との連携強化の流れ等の中で、様々な形態の教育研究職が生まれつつある。また、限られた財政の下での競争と評価により、教員間の連帯の希薄化と教育研究環境、労働条件の悪化が進行している。職員についても法人移行により、教育、研究、経営を支える専門職として単なる支援職員ではなく教員と共同して高等教育を担う主役としての役割が求められている。これらについての一層の検討をすすめるものである。

また、今後、大学・高等教育にとって忘れてはならないのは 2009 年問題である。中期目標・計画の終了期間であり、政府、文科省による評価と資源配分が行われ、大学・高等教育の大きなターニング・ポイントとなる可能性を秘めている。大学間格差の一層の拡大・再編・統合・淘汰の大波が予測される。そのため、大学として守るべきものと変革すべきことをより鮮明にした大学・高等教育の反転攻勢に向けた戦略的な政策・運動が求められている。

私たちは、国立大学等への国の財政責任を果たさせる運動はまた、個々の大学および国公立大学の範囲のみの取り組みに限定されない。設置形態の違いを超えた高等教育コミュニティ全体に運動と視野を広げていくことが必要である。その立場から国・公・私教職員組合の全国大産別組織を視野に入れた取り組みをすすめるものである。

また、地域社会、国会、行政府等に高等教育に対する理解者が少ない現状を率直にみておく必要がある。私たちは、国立大学等のおかれた現状と存在意義について社会各層に働きかけを強め、理解と支持を広め、高等教育への社会的応援団形成を図っていくことが求められている。

これらの課題に全力で取り組むと同時に、その土台となる「過半数組合」実現など組織力量強化のために不可欠である組合組織が必須であることを改めて強調したい。