

シンポジウム

国立大学の法人化により、日本の大学はどう変わるか

山本 眞一（筑波大学大学研究センター教授・センター長）

1. 改革の10年と大学

最近の10年間は、大学改革の10年と呼ばれるほどに大きな変化の時期であった。先頃刊行された日本高等教育学会研究紀要「高等教育研究」第6集は、特集として「高等教育、改革の10年」を掲げ、「この10年間の改革の中で、高等教育の各側面にさまざまな変化が現象として立ち現われているが、これらの現象が改革とどのような関係にあるのか、また、わが国の高等教育システムそのものの変容につながるものかは、十分に検証されていない」という問題認識を示している。私は、この研究紀要の編集委員長として編集作業に従事したが、その過程で、高等教育にはさまざまな変化が起きているものの、それは大学の自主自律を促すものであるとともに、場合によっては却って政府の規制を強める要因ともなるものがあることに気が付いた。グローバル時代の大学を語るとき、知識の創造の源としての大学が主体性を失ってよいはずはない。後ほど述べるように、国立大学の法人化、認証評価制度の導入、専門職大学院の新設、などさまざまな政策が、自由と競争の名の下で、真に大学の自主自律を促すものであればよいが、逆に政府の規制や関与を強めるものであったり、あるいは大学に、これまで以上に政府を頼る気持ちを起こさせたりするようであれば、それは決して望ましいものではない。

2. この一年の変化も顕著

この一年の間に、大学をめぐる情勢はさらに変化を遂げた。第一に、本年7月、国立大学法人法が成立し、2004年4月からの国立大学の法人化が正式に決まった。当面の中期目標・中期計画の決まり方は、これからの大学の自主的運営がどのようなものであるのかを占う試金石となるであろう。

第二に、昨年夏に出された中央教育審議会答申がある。それにもとづく所要の措置が昨年秋から今年春にかけて取られた。たとえば、昨年秋の学校教育法等の

改正により、認証評価制度が取り入れられることになった。すべての大学は、これによって、外部の第三者による評価の目にさらされることになる。また、専門職大学院が制度化された。これらについてはその意味や問題点について後述しよう。さらに、規制緩和の一環として、大学の設置認可の基準が大幅に弾力化されることになった。ただし、重要な問題として、私立大学に対する是正命令が学校教育法の規定に従って運用可能となった。これまでは私立学校法によって、文部科学大臣は、設置認可の権限のほかには、伝家の宝刀たる「学校閉鎖命令」しか発動することができなかったものが、今回の措置によって、きめ細かな指導が可能となったのである。

第三に、重点的資源配分としての21世紀COEプログラムがスタートした。その申請をめぐる各大学の狂態はさておいても、このように評価にもとづく資源配分がさらに重点化したという意味は大きい。続いて本年度からスタートする「特色ある大学教育支援プログラム」は、その目的が大学教育の改善など、21世紀COEプログラムとは異なるものであるにもかかわらず、大学関係者には「教育版COE」として受け止められ、大学の威信をかけた経営戦略の一環として応募準備が進められているようである。このプログラムの本来の目的が損なわれないようにと祈るばかりである。

第四に、私立大学の経営をめぐる環境は一層厳しさを増しつつある。ここ数年、定員割れを起こしている大学は急速に増えつつあり、また今年からは頼みとする18歳人口は150万人台の踊り場から120万人台に向けて、急速な下降局面に入る。大学が受験生を選ぶのではなく、受験生が大学を評価し選択するという機運が急激にみなぎる中で、大学経営は難しい舵取りが迫られている。私たちのグループは、本年5月、「私立大学経営に関する研究会中間報告」なる研究レポートを公表したが、その中でもこのような厳しい認識を示すとともに、「大学の存続か閉鎖かを判断し、適時適

切な措置をとる決断力が大学の経営者や政策担当者に求められる時代がすぐそこに来ている」として、関係者の意識改革を促した。

第五に、法科大学院（ロー・スクール）はいよいよ来年スタートを目指して、その設置認可の受付がこのほど終わった。来春開校を予定する法科大学院は72校、総入学定員は6千人に及ぶ。法科大学院設置の動きをきっかけに、大学院レベルでの高度職業人教育に対する関心は、一気に高まることが予想される。すでに、既存の専門大学院からの移行を含めて、ビジネス・スクール、ポリシー・スクールなどの領域で専門職大学院がスタートを切っており、今後さまざまな領域で専門職大学院の設立が進むことであろう。それと同時に、大学や大学院教育における職業教育的要素は、従来のアカデミックな教育研究とは別に、確固たる足場を築いていくに違いない。

3. 成立した国立大学法人法

現時点で、国立大学をめぐる改革論議で一番大きな問題は、何とんでも「法人化」の問題であろう。これは国立大学にとって、少なくとも運営上の根本的な制度的変化をもたらすだけではなく、大学のあり方という観点からは、公私立大も深くかかわる問題であるからである。

参議院に入って審議が難航しているかに見えた国立大学法案であるが、7月9日に成立した。有馬文部大臣（当時）が法人化移行の方針を示してから約4年、ここに国立大学の法人化が正式に決まったことになる。今後は、法律の規定に基づき、来年4月の法人化をめざしてさらに具体的な準備が進むことになるだろう。国立大学の法人化も、そういう意味で新たな段階に入ったことになる。

成立した国立大学法人法による国立大学法人制度の特色は、すでにさまざまな機会に説明がなされていることとは思うが、重要なことであるので、今一度復習しておこう。それは、(1)大学ごとに法人化し、予算、組織等の規制は大幅に縮小するなど、自律的な運営を確保すること、(2)役員会や経営協議会の導入など「民間的発想」のマネジメント手法を導入すること、(3)学外役員制度の

導入や経営協議会、学長選考会議への学外者の参画などによる運営システムを制度化すること、(4)能力・業績に応じた給与システムを各大学で導入するなど「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、(5)大学の教育研究実績を第三者機関により評価・チェックし、また評価の結果を大学の資源配分に確実に反映するなど、これまでのような事前チェック中心から事後チェック方式に移行すること、の五点に集約される。

なお、国立大学法人は、文部科学省の説明によると、独立行政法人通則法に基づく法人とは異なり、学外役員制度など学外者の運営参画を制度化していること、客観的で信頼性の高い独自の評価システムを導入すること、学長選考や中期目標設定で大学の特性・自主性を考慮しているとされている。

4. 法人化に伴う具体的・現実的問題

ただし、法案審議の過程で、さまざまな疑問が出された。おそらくこの二、三ヶ月の間に、過去数年間の中でもっとも活発な意見が交わされたことであろう。世論の特性として、目の前に火が迫らないと物事を考えたいという宿命があるのかも知れない。振り返ってみると当初は、法人化によって国立大学の経営は大幅に自由度を増し、これによって教員の教育研究の諸条件にも飛躍的な改善が図られるという夢が大学人の間にあったことは事実である。ただ同時に、国立大学の現状を苦々しく思う世論や政策担当者は、国立大学が法人化によって、その教育研究や経営のアカウントビリティーが問われるようになり、より社会的制度として位置づけられた存在になることを期待していたはずである。つまり、同床異夢というきわめて幸せな時期がしばしの間は確かにあったのだ。

しかし、我々はその夢から覚めた。現実には厳しい。思うに、国立大学の法人化には、その法人化のそもそものきっかけがそうであったように「行政改革」という遺産が含まれている。もともと橋本行革の中で生まれたスキームである独立行政法人というものは、政府機能のスリム化が大きな

目的であり、それとともに、外出しされた機能の効率的実施が求められる。いわば、頭が政府に、手足が大学にという図式であり、図式どおりに実行された場合は、創造力を基本理念とする大学にはもっとも似つかないものである。このため、当初は文部省（当時）自身もこれに反対していたころのものが、行政改革の進展の中で回避不可能という判断もあって、法人化が決められたという経緯がある。

ただその後、法人化を進める理屈づけとしての「大学改革」の要素が多数取り込まれていることも事実である。その両方の働きが、理想を言えば一致すればよいのだが、実際にはかなり異なった方向性をもつことも確かであろう。たとえば中期計画ひとつとってみても、大学が自主自律の立場で考えた行動計画を政府に認めさせ、結果としてこれを国民に約束することであると見ると、政府が大学の行動に一定の枠をはめる、あるいは大学の社会的責任を果たさせるために、概算要求の査定作業のように細かに指示しながら作っていくプログラムである、と見るのとではずいぶん違った結果になってくるだろう。願わくは、その両者の乖離を最小限にして、我々の理想とする大学改革に少しでも近づくことである。

つまり、法人化は大学改革の一手段に過ぎないのだ。大学改革は法人化の有無に関わらず進めなければならないことがらである。法人化は、それに対して推進力となることもあるが、場合によっては妨げになることだってあるのだ。それは、法人化というものの中に、行政改革と大学改革という、ある意味で相容れない側面をもつ二つの要素が含まれていることによる。問題は、法人化の持つ行政改革的要素を適正にコントロールしつつ、大学改革的要素をどのように伸ばしていくかであろう。それが 21 世紀知識社会にふさわしい社会的基盤（インフラ）としての大学の存在意義である。ものごとはまさに始まったばかりである。改革途上であると言わざるをえない。

5. 法人化を活かすのは大学の姿勢

朝日新聞社が、今年 4 月から 6 月にかけて全国

の大学長に対して行ったアンケート調査の結果（平成 15 年 6 月 29 日付け朝日新聞）によると、回答した国立大学長の 47 パーセントが、「法人化などの大学改革で日本の大学が良くなっていくか」との問いに対してわからないと答え、「はい」の 44 パーセントを上回ったそうである。また、法人化後の心配事について、五つの選択肢を挙げて聞いたところ、「予算をどこまで維持できるか」（55 パーセント）、「大学教職員の非公務員化に伴う労使対策」（14 パーセント）、「経営協議会の委員などに、優れた学外者をスカウトできるか」（10 パーセント）などが回答として寄せられたとのことである。これから見る限り、多くの国立大学長は、この法人化が大学にとってプラスになるかどうか懸念を抱きつつ、当面の心配事としての予算確保を挙げている。もっともなことと思うが、どうも私の印象では、それはあまりにも受身の立場のようにも思える。もっとも、「多くの大学人の心配事・関心事は、自分たちの身の回りの安定と発展であるから、そのような意見の集約としての意識が学長レベルの大学トップに表れても不思議ではないであろう。

但し私に言わせれば、一番の問題は、知識の創造にとって必要不可欠である大学の自主性が守れるかどうかであろう。とくに冒頭のべたように、行政機関が何もかもを差配するようなシステムでは、別に行政があればこれと算段することなく、大学の方から行政に擦り寄ってくるのが実情ではないのか。なぜ大学が擦り寄るか。それは資源供給元がどこにあるのかと関係が深い。

当面問題になるのは、中期目標・中期計画に係る大学の姿勢と政府の関与である。中期目標の設定と中期計画の認可は、法人化の目的が、政府機能の外出しである以上、法人化というスキームの上からは、政府として譲ることのできないものであるかも知れない。しかし、現在すでに中期計画をめぐって各大学で行われている議論を見るにつけ、各大学は自らの方針を自主自律の立場で打ち出すよりは、文科省や国大協あるいは他大学の様子を気にしているから、思い切った方針で大学改革に臨みがたい状況にあるのではないかという感

が強い。法人化という仕掛けと大学本来の目的が、ここにおいても衝突するのではないかと思われる。それを避ける方法は、唯一、中期目標・中期計画ともども思い切って簡略化する中で解決するしかないだろう。これが予算と絡まるということで、大学側にも詳細な記載をして政府にコミットさせようという期待が大きいこととは思うが、大学の自主自律を重視するならば、ここは大学の裁量・判断の余地を残しておくのが得策だと考える。政府に対する予算要求や国民に対するアカウントビリティは、別途の方法で果たすように考えればよい。

6. 法人化後の国立大学が進むシナリオ

東大教授の金子元久氏は、神戸大学で今年5月に開催された日本高等教育学会の研究発表の場で、国立大学の法人化の進むべき方向として三つの「シナリオ」を提示した。第一は「国立大学法人の制度的定着」であり、国立大学法人の構想がほぼそのままに具体化し、制度として定着するというものである。この場合には、一方で学長にきわめて大きな権限が集中し、他方で大学の組織全体が包括的に評価されて、それが政府補助金や、やがては大学の存在自体を決定する、という国際的にみても極めて特異な新しいタイプの大学の設置形態が出現することになるとする。第二は「国家施設型の変形」であり、所期の構想にも関わらず、具体化の過程において、実施的には従来の国立大学の管理運営形態（国家施設型）の枠内に止まるものの、いくつかの変更が加わり、大学に対する包括的な評価が恒常的に行われ、それが政府によって裁量的に予算措置その他に用いられることによって政府の統制が強まるとするものである。第三は「私学化」であり、法人化を契機として、さらに長期的には私学の設置形態の方向に変化するということである。

同氏は、この三つのシナリオを決めるのは、第一に中期目標とその評価の方法、その結果の反映のメカニズム、第二に政府財政補助の全体としての水準とその配分方式、の二つの制度的な不確定要因の帰結であるとしている。私は、これが発

表された学会の席上、それぞれのシナリオの実現可能性について質問したところ、確かな答えはなかった。ただ私としては、そのうち、第一のシナリオの可能性は30パーセント、第二の可能性は50パーセント、第三の可能性は20パーセント程度ではないだろうかと考えている。もちろん、法人化というものは、自然現象とは異なり人の関与する仕掛けであるから、このとおりに進むかどうかはわからない。しかし、少なくとも、関係者がこの数字を認識して、次なる行動を取ってほしいというのが私の希望である。

7. 新時代の大学

さて、このような状況の中、大学には要求や期待が非常に大きくなってきている。そのことに大学はどのように応えればよいのであろうか。21世紀知識社会の中で、大学の役割はどのようなのであろうか。このような問題を考えるためには、大学と社会のあり方の基本形について、今一度考えてみる必要があるだろう。まずその背景から見よう。

第一に、わが国の企業における終身雇用制は急速に崩壊しつつある。もっとも、終身雇用は戦後経済成長期の大企業における特殊事情であって、それが戦前期を含むわが国に本来あった流動的な雇用慣行に戻るだけだといえばそれまでである。知識社会の中で、市場メカニズムを重視し、その中で競争的環境を作っていくということは、大学や企業などの組織の立場からだけでなく、労働者・被雇用者の立場から見ても同じような事情にある。そのような状況下、若い学生は、大学教育の実態を冷静に眺めているはずである。医学や薬学、そして法科大学院でフィーバーしている法学の分野に学生が集まるのも、また、その他の分野でも実学的な教育内容に人気が集まる傾向があるのも、大学教育の有用性を、専門職業教育に見つけようとしているからではないか。

第二に、科学技術と経済との関係の緊密化に伴い、基礎研究の場である大学を再評価しようという動きがある。これは冷戦構造の崩壊とも関係があるのだが、90年代に至って、各国とも「科学技

術は経済発展のエンジン」と考えはじめ、必要な措置取り始めている。私は、この10年ほど、OECDの科学技術政策委員会関係の論議に関与してきたが、各国の「科学システム」改革の動きは急である。このほど、「科学システムの運営」(Governing the Science System)と題する報告書が取りまとめられ、間もなく公表されることになっている。

わが国では、80年代後半に大学の研究環境があまりにも荒廃したことの反省から、一時的に、純粋基礎研究のインフラが大切との世論があったが、90年代後半に至って、やはり他の国々と歩調をあわせるかのように、研究活動と産業・経済との関係重視に方向転換が図られ、96年には第一次の科学技術基本計画が、そして2001年からは第二次の科学技術基本計画が策定されて実施に移されている。また、科学技術会議は総合科学技術会議にリニューアルされ、格段にその権限が強化されていることは周知のことである。

第三に、高度専門職重視の雰囲気の中で、大学院教育が社会人の職業生活の中でのリセット機能を果たすよう、その期待が高まっている。私が勤める筑波大学においても、夜間大学院には、能力向上、キャリアアップをめざす社会人学生で溢れ返っている。本書の第5章でも取り上げているが、生涯学習と大学教育との結びつきは、今後ますます強まっていくであろう。

さて、そのような背景を考えると、われわれは、従来の大学教育の飛躍的改善に手を付けなければならないことが分かる。それは小手先の改革では駄目である。昨今はやりのファカルティー・ディベロップメント(FD)も、単なる教え方の論議ではなく、何を教えるかにまで視野を広げて検討する必要があるだろう。昨今の大学改革論議の中では、とかく経営や管理・運営面に注目が集まりがちであるが、本当のところは、経営や管理・運営は、充実した教育・研究活動のための手段であるはずである。それを逆転させるような議論をしてはならない。また、教育や研究活動のためのマネジメントについても、今後早急に考えていく必要がある。

18歳人口の減少による学生確保の困難、法人化

に伴う政府関与の強化に対する懸念、大学評価の進展に伴う教員スタッフと経営陣の不断の緊張など、さまざまな不安要因はあるものの、21世紀知識社会を展望するとき、大学や高等教育システムには、明るく強い光が差し込んでこなければならぬ。また、大学を指導する立場にある人々そして政策担当者はそのチャンスの芽を逃してならないのである。

(山本 眞一著「大学の構造転換と戦略 パートII」、ジアース教育新社、2003年刊の第一章から筆者が編集)