

国立大学論 —— 格差構造と法人化

天 野 郁 夫

目 次

- 1．はじめに
- 2．国立大学政策の展開過程
- 3．国立大学の法人化問題
- 4．法人化と国立大学政策

国立大学論 —— 格差構造と法人化

天 野 郁 夫*

The Changing National Universities

Ikuo Amano

本稿は、本センターの第30回高等教育財政・財務研究会（2006年1月28日）における同タイトルの講演記録に、大幅に加筆修正したものである。講演記録をもとに論文として全面的に書き直し、投稿する予定であったが、定年退職前後の雑事に時間をとられ、それがかなわず、編集委員会のご好意によりこのような形で掲載していただくことになった。推敲の不十分な論稿になったことをお詫びしたい。

1. はじめに

教育社会学の研究者として、これまで大学・高等教育の研究に関心をもってきましたが、国立大学で教育を受け、また研究者生活の大半を国立大学で過ごしたものとして、国立大学の問題は常に、重要な研究上の関心事のひとつでした。この問題について最初に書いた「国立大学」（天野, 1968）という論文の具体的な中身は、国立大学という一つの大学集団の中に見られる格差の問題でした。一番最近の論文は「国立大学の法人化——現実と課題」というもので、名古屋大学の高等教育研究センターの紀要に書かせていただきました（天野, 2006）。この論文を書きながら、結局のところ、また戻ってきたのは国立大学の格差の問題だということに、気がつきました。30年たって、同じ格差の問題を考えているというのは、研究者としては進歩がないということですが、同時に国立大学にとって、格差の問題が、依然として解決されない問題としてあるということでもあります。法人化によって、格差の問題がますます重要な課題としてクローズアップされてきたと感じていますので、そういう話をさせていただこうと考えています。

1. 1 問題としての格差

最初に、国立大学の問題について1968年に書いた論文の話をさせていただきたいと思います。『日本の高等教育』という、当時東京大学教授で、私の指導教官でもあった清水義弘先生の編著の一章

* 国立大学財務・経営センター名誉教授

です。戦後20年たった国立大学はどのような状況に置かれているのか。一つの大学集団として捉えたときに、それはどのような構造を持ち機能を果たしているのかを、問題として設定し分析したものです。

当時、国立大学についてはいろいろな問題がありましたが、やはり格差の存在が最も重要な問題ではなかったかと思います。なぜ格差が問題になるかといえば、戦後の新制国立大学が、御承知のように、戦前期の制度的に多様に分化した官立の高等教育機関を再編・統合して発足をしたものであったからです。戦前期には、帝国大学・官立大学・高等学校・大学予科・専門学校・実業専門学校・高等師範学校・師範学校という、様々な学校があり、それぞれに異なる法規があり、設置基準も明示はされていませんが、それぞれ別でした。機能的にも完全に分かれていて、総合大学である帝国大学を除くと、すべて単科の高等教育機関、つまり単機能の高等教育機関であったわけです。

それが第二次大戦後、再編・統合されて単一の四年制の大学になりました。単機能の高等教育機関は、それぞれに新発足した大学の専門学部として引き継がれ、1949年に69校の国立大学一斉に発足します。当時は戦後の混乱期ですから、新しい資源の投入は、十分ではなかった、というより戦前期の前身校の資源、あるいは遺産が、ほぼそのまま引き継がれただけといって良いと思います。

物的な資源という点で言えば、建物やキャンパスはほとんどの大学が、前身校のものをそのまま引き継いだわけですし、人的な資源、教員も前身校の教員をそのまま引き継ぐ。資格審査は当然ありましたが、基本的には継承の形になりました。それから知的な資源といいますが、図書館の蔵書数とか、あるいは教育課程の主要部分、さらには高等教育機関としての研究の蓄積ですとか、知識創造や情報発信のノウハウなども、戦前期以来の大きな違いをはらんだまま発足をしたわけです。もう一つ言えば、社会的資源といいますが、歴史的な伝統も、社会的な評価、威信も違う。設置されている地域にも違いがある。そうした差異の継承ないしは温存の結果として、大学間、学部間に強い不平等感があったことは明らかです。とくに大学間の格差感には大きなものがありました。

こうした戦前期から引き継いだ格差については、しかも、それを自覚させると言いますが、意識させるようなさまざまな装置が用意されていました。例えば、「国立総合大学」は旧帝国大学系の大学だけに許された呼び方で、他の国立大学は「複合大学」と当時は呼ばれておりました。旧制大学、新制大学という呼び方もありました。入学試験についても、一期校・二期校の制度がありまして、御承知の方も多いと思いますが、旧帝大系をはじめ旧制大学の大部分は一期校、それ以外の大学は二期校になっていました。また、全国的な性格を持った大学、各地域ブロックの拠点的な大学と、各県一校のいわゆる地方国立大学という、期待された役割上の区別もありました。

1.2 差異化の装置 —— 講座制と学科目制

しかし、なんと言っても最大の差異化の装置は、講座制と学科目制という教育研究の基本的な組織の違いでした。これは大学の持つ教育と研究の機能に関わる大学内部の、とくに教員集団の組織原理ですが、その違いは単なる組織原理にとどまらない大きな役割を、大学の性格を規定する上で果たしてきたのです。

もともと講座制というのは教育だけでなく研究の機能をもつ旧制の大学、それも帝国大学に固有

の組織原理でした。それ以外の、研究機能を期待されない高等教育機関は、旧制の高等学校も専門学校も、すべて学科目制であったわけです。戦後になって、新しい大学制度を作ることになったとき、高等学校も専門学校、師範学校も、すべて新しい大学にいわば「昇格」し、教育と研究の2つの機能を期待されることになりましたから、この講座と学科目という組織原理の違いをどうするかが、大学基準協会等で議論されました。しかし結局、結論を出すに至らず今後の検討課題として、前身校の組織形態を残したまま新制大学が発足することになったのです。

その後、1954年、新制大学院が発足するのと時を同じくして、正式の組織としてどの大学に、といっても国立大学だけですが、講座を置くかを定めた省令が文部省から出されました。何故それが必要になったかと言えば、新制度の大学院を開設するにあたって、文部省が大学院の設置を戦前期にすでに大学院を置いていた、旧制の大学・学部だけに限定的に認めることとし、その設置の制度的基礎を講座制に求めたからです。これは、国立大学だけの話でしたが、さらに1956年になりますと、文部省は「大学設置基準」を省令として定め、そこに教員組織の基本的な形態として、講座制・学科目制の2つがあり、前者は教育と研究、後者は教育のための組織であるということを、はっきりと書き込んだのです。

その講座と学科目ですが、講座というのは御承知のように、それぞれがある学問の専門領域を表しています。そこに、原則的には教授1、助教授1、それから助手が実験系ですと2、臨床系では3、それ以外は1というように、教授・助教授・助手という3職階の教員が、ワンセットになって一つの講座を構成する。学科目制は教育に必要とされる主要教科目に応じて、教科目ごとに一人の教授ないし助教授が配置をされる、というものです。前者は教育と研究のための、後者は教育のための教員の組織原理であるという、性格の違いがはっきりと制度化されたわけです。

こうした講座制と学科目制の違いは、教員の配置だけでなく、各国立大学に文部省から配分される予算、特に教員あたりの積算校費の配分単価の違いや、学生定員の違いとも切り離せない関係を持っていました。また大学院研究科（博士課程）の設置が、講座制をとる大学・学部だけに認められたことも、すでに触れた通りです。それは別の言い方をすれば、研究機能、あるいは研究者養成機能が、講座制の大学だけに期待されていたことを意味しています。

具体的に言えば講座制は大学院、研究大学、旧制帝国大学を含む旧制大学・学部の基礎、学科目制の方は学部、教育大学、新制大学・学部の基礎ということで、地方国立大学のほとんどが、学科目制をとる大学・学部になりました。文部省は、戦前期から引き継いだすべての高等教育機関を、一斉に新しい四年制大学に再編し発足させましたが、実質的には戦前期以来の格差の構造を学科目制か講座制かという形で継承し、再生産することになったのです。

こうした格差の構造は、隠蔽されていたと見るべきか、潜在化していたと見るべきか、国立大学の関係者以外には、あまりはっきり見えない。先ほどもふれたように、一期校と二期校の違いとか、大学院の有無とか、さまざまな形でその一端が表面化してはいましたが、格差の実質がどのように作られ、拡大再生産されているのかまでは見えない。すべてが四年制大学として、同じ大学設置基準に準拠した、制度上同一の大学であり、しかもすべての国立大学が国立学校特別会計という大きな袋の中に入っていて、「親方日の丸」「護送船団方式」ということになっていました。さらに言え

ば、私立大学セクターが極めて大きいために、国立大学セクターはいつでもそれとの対比で、一括りにして考えられてきました。急速にマス化が進んでいく高等教育システムのもとで、国立大学は全体として、常に文部省の統制と庇護のもとに、エリート・セクターとしての性格を保証されてきたといっているかも知れません。

実際には大学院、とくに博士課程の設置は、学科目制をとる新制大学・学部には認められない、積算校費をベースにした予算の配分額にも、講座制と学科目制では4倍近い格差がつけられているといったことは、文部省や国立大学関係者の間での問題で、外部の人たちにはほとんど見えないし、理解してもらえない。そうした中で、文部省は国立大学についてさまざまな政策的な選択や決定をし、格差構造を維持し、さらには修正する努力をしてきたのです。一体、この格差構造にかかわって、文部省がどのような政策的な方向性を探り、政策的な選択をしてきたのか、それをこれからお話ししてみたいと思います。

2. 国立大学政策の展開過程

国立大学の問題を考える視点は、いろいろあり得ると思います。一つは、言うまでもなく、日本の高等教育システム全体の中に国立大学をどう位置づけるのか、常に巨大な私立大学セクターとの関係で問われなければならない、その問題があります。二つめは、機能や規模、持っている資源に著しい違いのある国立大学を、一つの大学集団としてどのように扱うのかという問題です。単純化して言えば、文部省が基本的にとろうとしてきたのは、「種別化」路線です。長期にわたってこの路線がとられてきましたが、ある時期からそれが「多様化」路線に転換されます。現在は「個性化」という言い方がされていますが、これが文部省が高等教育全体について、また国立大学セクターについてとってきた政策の、基本的な流れといっていよいでしょう。

2.1 戦前期の国立大学政策

そこで順次、年譜的に政策の流れを追っていききたいと思いますのですが、まず戦前期の国立大学政策というか、官立高等教育機関に対する政策です。これは先ほどもお話ししましたように、多様なタイプの、機能的に分化した高等教育機関を用意するというものでした。大学予科として高等学校を置く。専門学校を、専門学校と実業専門学校に分ける。実業専門学校をさらに、農・工・商などの専門分野に分ける。師範学校は1943年に高等教育機関になりますが、高等師範を設ける。大学は、総合大学としての帝国大学のほかに、医・工・商、それに文理の単科大学を設置するというように、多様な学校種の別を設けて、機能的な対応をしていくということでした。そこでは格差の問題は、基本的に存在しなかったといっていよいでしょう。

総合大学としての帝国大学について、付け加えておけば、戦前期に文学部をきちんと持っていたのは、東大と京大の2校だけ。法文学部を置いたのが東北と九州。あとは、文系の学部がまったくない、医・理・工・農等の、自然科学系の学部だけの、名ばかりの総合大学ですから、格差があったといえば言えるかも知れません。ただ、戦後の学制改革の過程で、旧帝国大学7校とも、ほぼ同

じ学部構成を持つ講座制大学院大学として発足するのですから、大学としての同格性を保証されていたと見るべきでしょう。

2.2 新制国立大学の発足（1949年）—— 種別化構想の原型

いずれにせよ1949年に、こうした機能的に分化し、多元化した戦前期の官立高等教育システムをベースにして、新しい4年制の大学のみからなる単一の国立大学制度が発足します。発足に先立ち新しい国立大学について様々な構想がありましたが、どの構想も、新しい国立大学におよそ3つのタイプを想定していました。一つは「国立総合大学」です。これは、全国の各ブロックの文教の中心になる大学ということで、想定されていたのは旧帝国大学です。それから、「国立複合大学」と呼ぶタイプの大学を各県に一校ずつ作っていく。この大学では教養教育を行い、教員養成の学部を必置し、さらに地域の産業構造に見合った専門学部を置く。それから可能な限り医学部を置くという構想になっていました。実質的には旧制高等学校、それから実業専門学校、師範学校、それに医科大学があるところでは医科大学がこれに加わって、一県一大学を原則に、いわゆる地方国立大学が発足することになりました。この二つのタイプのどちらにも入らない単科大学は、例えば東京で言えば一橋大学、東京工業大学、東京外国語大学、あるいは北海道で言えば小樽商科大学、室蘭工業大学、北海道教育大学などは、単科大学として残る、という構想になっていました。

タイプといいましたが、制度上ははっきりそうした種別に分けるというのでなく、統合再編の基本原則を、ほぼそのようにするというので、たとえば東北大学のように旧帝国大学でありながら、県内の他の国立高等教育機関を、師範学校まで含めて統合して発足した大学もあります。裏返せば、46都道府県のうち、都・道・府及び愛知・福岡（それに特例としての奈良）を除いて、例外なく県内のすべての国立高等教育機関を統合して、新大学を発足させることが、占領軍の強い圧力の下に強行されたのです。

2.3 旧システムへの回帰 —— 政令改正諮問委員会答申（1951年）

こうして新制国立大学が一斉に発足したのが1949年。1951年には占領期が終わりますが、この年、政令改正諮問委員会という内閣直属の審議会から、占領が終わった後の日本の体制をどうするのかについて、教育改革の問題にも触れた答申が出されました。当時は「逆コース」などといわれましたが、占領下の改革に対する修正というか、再改革の動きが始まったのです。

この答申は広く教育の再改革の問題を取り上げていますが、大学については、それを2つに種別化するという、重要な提案をしています。一つは普通大学で、これは四年制。それから、もう一つは「専修大学」と呼ばれるもので、これは二年制ないし三年制にする。農・工・商・それから教員養成などの学部を持つ大学は、専修大学にするという構想です。

これは明らかに、戦前期の大学と専門学校・師範学校という、高等教育の二層的なシステムに戻そうという構想です。専修大学として、学科目制中心のいわゆる地方国立大学が想定されていることは、あらためて言うまでもないでしょう。答申にはまた、これ以上国立大学の新增設は認めないとか、新制大学院の設置は旧制大学に限るということも書かれていました。

2.4 隠された種別化 —— 大学設置基準の制定（1956年）

大学をこのように二つに種別化するという構想が、このとき初めて出てきたのですが、その戦前復歸的な改革が実現されることはありませんでした。しかし、先ほどお話ししたように、1956年に大学設置基準が制定されますと、そこで講座制と学科目制の違いという隠された形での種別化が始まります。大学設置基準の規定を見ますと、講座制は教育研究上必要な専攻分野を定めて、その教育研究に必要な教員を置く。それから学科目制は、教育上必要な学科目を定める云々となっているわけです。

こうして講座制と学科目制の大学が、実質的に区別されることになります。講座制は大学院研究科の設置基礎ですから、講座制・大学院重視の研究大学がひとつのカテゴリーになり、それ以外の大学は学科目制、学部中心の教育大学と言うことになります。こうした教員組織や機能の違いに応じて、積算校費と呼ばれる予算の単価も、教員の配置数等も違ってくる。中でも重要な積算校費は、教員当たりで講座制を1とすると、学科目制はほぼ0.3から0.4と定められて、額はともかくこの比率はほぼ固定的なものとして、推移していきます。

こうした組織原理の違いの下で、旧制帝国大学はすべて講座制の大学になる。単独で大学に移行した一橋大学・東京工業大学のような、旧制の単科大学も同様です。ただし、ここでも教養教育・一般教育課程の部分は、旧制高等学校を引き継いだ教育のみの組織ですから、その部分については学科目制の扱いになりました。

これに対して、例えば、神戸大学とか広島大学、熊本大学それに筑波大学の前身である東京教育大学といった旧制の官立単科大学に、またそれ以外の官立高等教育機関を統合して発足した複合大学では、旧制の単科大学を引き継いだ学部だけが講座制になり、それ以外の学部、つまり専門学校や師範学校を引き継いだ部分は学科目制、という扱いになりました。一つの大学の中に、講座制の学部と学科目制の学部が併存する形になったわけです。しかもその後長期にわたって、学科目制の大学・学部が講座制の大学・学部組織に組織変更されることはほとんどなく、その区分は極めて固定的に扱われてきました。例外は医学部で、六年制の医学部だけは新旧を問わず、どこの大学・学部でも講座制を採用することになっていましたが、他の大学・学部については、学科目制から講座制への移行は起きませんでした。その後、各大学に一般教育課程の担当組織として教養部が設置されますが、これもすべて学科目制の扱いでしたから、同じ旧制帝国大学系の研究大学の内部でも、教養部の地位が一段低く位置づけられ、やがて大きな問題になっていくわけです。こうして、隠された制度的な格差を含んだ、国立大学システムが形成されていくことになります。

国立大学にとって重要な変化のひとつは、1957年ごろからの理工系の拡張政策とのからみで起こりました。旧制大学系の理工系学部・大学院を拡充するだけでなく、理・工・農の学部を中心に学科目制の大学・学部の上にも、修士課程だけの大学院研究科を設置する動きが出てきたのです。修士課程だけといっても大学院ですから、講座制をとらなければならない。そこで学科目制の学部にも、大学院だけに限定的に修士講座が置かれるようになります。これは学科目制よりも積算校費の単価が高いのですが、博士講座と比べればかなり低い。いずれにせよ、これによって理工系を中心に、職業人養成を重視する修士課程の整備がだんだん進んでいきました。それだけでなく、地方国

立大学については、学部を新增設していく政策もとられましたから、従来の複合大学の中に次第に、学部の編成から言えば総合大学といってよい大学群が形成され、地方国立大学の間でも分化が進行し始めたことを、指摘しておく必要があるでしょう。

2.5 種別化構想の登場 —— 「大学教育の改善について」答申（1963年）

1963年になりまして中央教育審議会から、「大学教育の改善について」という、昭和38年に出ましたので「三八答申」と呼ばれる答申が出されました。

「大学教育の改善について」答申（1963年） 種別化構想の登場

大学院大学 総合大学が原則・高度の学術研究と専門職業教育・博士課程

大学 主として専門職業教育・必要に応じて修士課程

付置研究所 大学院大学のみ

文理学部の再編・教養部の設置・教員養成学部の目的学部化

国立学校特別会計制度の導入

大学院大学は総合大学を原則とするが、総合大学に近い構成を持ち、一部学部のみ講座制をとる大学については、「実態に即して適切な措置をとる」。文理学部・学芸学部・教育学部の改組再編・地方国立大学の総合大学化・理工系の修士課程の大幅新設。

種別化構想が、初めてはっきりした形で出てくるのは、この答申の中です。ここでは、先ず大学を2つのタイプに分ける。一つは「大学院大学」。これは総合大学が原則で、高度の学術研究と専門職業教育を行う場所とされています。博士課程はこの大学院大学だけに置く。二番目のタイプは「大学」で、主として専門職業教育の場であり、必要に応じて修士課程の大学院を置くとされています。この答申ではまた、ある意味で当然のことですが、付置研究所は大学院大学だけに置くということも、明記されています。それから重要なのは、旧制高等学校を引き継いで、地方国立大学に設置された文理学部を再編する。それから、一般教育課程を自律的な組織にするため、教養部を設置する。それと同時に、これまで一般教育も担当するところから、多くの地方国立大学で学芸学部と呼ばれていた教員養成学部を、「目的学部」化して教育学部に名称変更することも盛り込まれました。文理学部・学芸学部・一般教育課程と、戦後、一県一大学原則に基づいて設置された新制・地方国立大学が発足以来抱えてきた問題の処理方針が、この時点で明確に打ち出されたわけです。ついでに言えば、国立学校特別会計制度もこのときに、つくられたものです。

この「大学教育の改善について」という答申には、大学院大学は総合大学を原則とするが、総合大学に近い構成を持ち、一部学部のみ講座制を採る大学については、実態に即して適切な措置をとる。それから文理学部、学芸学部、教育学部の再編をする。地方国立大学は総合大学化を図っていく。理工系の修士課程の大幅な増設をするといったことも、書き込まれています。要は、「大学院大学」と「大学」という2つのカテゴリーに国立大学を分け、それぞれに異なる方向で機能の分化・充実強化を図っていくというのが、この答申の基本的な考え方でした。

これは初めに触れたことですが、中央教育審議会の答申から、大学審議会の答申、さらに現在の

中教審大学分科会の答申まで、審議会答申の高等教育の部分で、国立大学の問題だけを表立って取り上げたものはほとんどありません。国立大学だけに關する答申は、中教審以降、存在しないわけです。しかし、実際に答申を読んでもと、国立大学が隠された主役であることがわかる記述がたくさんあります。答申のほとんどは、国立大学の問題を想定ないし前提として行われている、と言っても言い過ぎではないような感じを受けますが、「三八答申」も、その例外ではありませんでした。

2.6 種別化構想の発展 —— 中教審の「四六答申」(1971年)

次の重要な答申は、1971(昭和46)年のいわゆる「四六答申」です。これは御承知の方も多いと思いますが、大学紛争の激しかった時期に審議が行われ、それがほぼ収束を見た71年に答申が出されました。種別化構想はこの答申の中に、さらに発展した形で登場してきます。高等教育機関として、高等専門学校や短期大学のことも書かれていますが、それを除くと3つのタイプの大学レベルの高等教育機関を構想しています。一つは「研究院」と呼ばれるもので、高度の学術研究を行い、博士学位を授与する機関です。次が「大学院」で、ここは特定専門分野の教育を行い、社会人の再教育等も行う。それから3番目が「大学」で、これにはほぼ3つの類型が想定されています。「総合領域型」、「専門体系型」、「目的専修型」の3タイプがそれです。

中教審の「四六答申」(1971年) —— 種別化構想の発展

研究院 高度の学術研究・博士学位の授与

大学院 特定専門分野の教育(2～3年)社会人の再教育

大学 3類型(総合領域・専門体系・目的専修型)

大学院・研究院のみが教育・研究の両機能。教育・研究組織の分離

・新構想大学の設置

つまり、「三八答申」時の「大学院大学」をさらに2つに分け、研究機能をさらに強調する形になっていることがわかります。別の見方をすれば、「三八答申」のなかで大学について、必要に応じて修士課程を置くとしていた部分を、修士課程を拡充するにつれて専門職業人養成、つまり教育重視の修士課程「大学院」と、研究と研究者養成中心の博士課程「研究院」に分けることにしたのだと、考えることができるかも知れません。さらに言えば、この答申では、教育と研究の分離が強く言われていまして、それが「研究院」と「大学院」、「大学」の区分という形で表現されたと見ることもできるでしょう。

この答申が、具体的に実現されたもののひとつが、新構想の筑波大学の設置です。筑波大学は唯一新構想と呼ぶにふさわしい大学として設置されましたが、まさに「四六答申」のモデル的な大学として作られたわけで、そこでは答申の言う研究者養成のための「研究院」と、専門職業人養成の「大学院」が完全に分離されています。つまり、この大学で初めて、2年制の修士課程だけの大学院が、5年制の博士課程と別に開設されることになったのです。筑波大学については、その他にも、たとえば教育と研究の機能を分ける学群・学系制とか、管理運営機能の強化を図る副学長制、さらには参与会など、さまざまな新しい試みがされたことは、ご承知の通りです。現在の国立大学の法

人化は、こうした筑波大学での「実験」の連続線上にあるといってもいいでしょう。

新構想大学としては、このほかに、専門職業人養成の修士課程大学院大学が、教育系で3校、技術系で2校が新設されました。また部分的に、たとえば「研究院」に相当するものと思われませんが、博士課程の「独立研究科」が、いくつかの大学に開設されます。しかし、「四六答申」の内容に添って、既存の大学を種別化の方向で大幅に改革し、国立大学の内部で種別化を積極的に推し進めるということはありませんでした。

2. 7 格差構造の改善 —— 高等教育計画の開始（1975年）

答申が出てから2年後の1973年、わが国はいわゆる「オイルショック」にみまわれます。このオイルショックによる国家財政の窮乏化は、日本の高等教育行政にも、大きな衝撃を与えるものでした。中教審の「四六答申」が挫折した一つの大きな理由は、このオイルショックにあったと言えるかもしれません。そうした中で、オイルショック直後の1975年、これも答申の提言に基づいて、高等教育計画が策定され、第一次の計画が開始されます。

「四六答申」の頃、国立大学については規模の拡大が問題になっていました。私学セクター中心の高等教育のマス化が進行するなかで、国立大学の学生収容力の相対的な規模が、年々縮小していく。それを25%くらいのところまで引き戻そうという案も、計画の立案中にはありました。それがオイルショックに伴う財政困難から吹き飛んでしまい、国立大学については規模の大幅拡大よりも、大学としての計画的な整備、つまり質的な改善の方に力がかけられるようになったのです。

これは国立大学の間にあった、戦後の新制国立大学発足以来の格差構造の、一種の是正策と言ってもいいかもしれません。学部・学科構成が、とくに一県一大学を原則に発足した「地方国立大学」の場合、たまたまそこに立地していた官立の諸学校を統合して発足しましたから、「E-E大学」などといわれますが、教員養成学部と工学・経済学などの専門学部だけの2学部大学、まさに「複合大学」も少なくない。その一方では、旧帝国大学系の国立総合大学並みの学部編成を持つ大学もある。著しく不均衡になっていましたが、それを是正していく。特に、旧制高等学校を継承した人文・理学系の学部や文理学部を、いわば「原資」にして、それを改組し分離・分化させて、複数の新しい学部を作ることや、技術者の養成需要に応えるための、工学部の新增設が積極的に行われるようになりました。またこの時期は医師不足が問題化し、少なくとも各県一つの医学部を置くよう、国立大学を中心に医学部を大量に新增設する必要があるということで、国立の医学部や医科大学が一挙に増えました。

こうして地方国立大学は、旧文理学部が改組されて人文学部と理学部になり、人文学部から分かれて経済学部がつくられ、理学部が理工学部になり、更に工学部や医学部が加わって、複合大学が次第に総合大学化していくことになります。また、博士課程の大学院研究科も、これまでは旧制大学・学部の上に煙突型に乗っているものだけだったのが、独立研究科ということで、お茶の水女子大学と静岡大学が最初だったかと思いますが、新制大学・学部にも工学系・理学系の博士課程研究科が、多くは複数の学部修士課程研究科の上に小規模の博士課程研究科が、自然科学研究科や社会科学研究科などの形で設置されるようになっていきます。

2.8 研究大学育成策とエリート・セクター化

こうした形で、教育重視の地方国立大学と、旧帝大系を中心とした旧制大学系の研究大学との間で、前者にも小規模ながら、研究大学的な部分をつくり格差是正を図る動きが広がっていくのですが、実はそれとほぼ並行的に、伝統的な研究大学の研究機能をさらに強化するための動きが進められます。四六答申の「研究院」構想に見るように、研究機能強化も重要な国立大学政策のひとつであり、高等教育計画の開始と時を同じくして、研究費の重点的・競争的な配分を強化しようという動きが始まったのです。

この当時、オイルショック後の財政緊縮のために、シーリングが厳しくなってきた、特に国立大学については、最も基盤的な教育研究経費である積算校費の伸びを抑える動きが強くなりました。ゼロシーリングで、積算校費の単価が前年並みに抑えられ、まったく増えない時代がやってきたのです。そうした厳しい状況に対応するためと思われますが、文部省は特別教育研究経費という、国立大学のための新しい予算項目を立て、これが次第に膨らんでいくことになります。積算校費が抑制・削減される一方で、それに代わって特別教育研究経費の増額が図られる。この予算項目は研究活動の活性化・高度化にねらいがあり、高度化推進特別経費等、いくつかの名称の特別教育研究経費が重点的に配分されていくわけです。

こうして研究機能の強い大学をさらに強化しようという動きが、平行して進行していきますが、国立大学セクター全体としてみると、規模拡大の抑制・研究機能の強化ということで、1980年代になって、ますますエリート・セクター化の傾向を強めていくことになります。私立大学、私学セクターの方がマス化の担い手であることが、この時期にさらに鮮明になったというか、誰も疑うことのないような状況になってきて、国立大学は一体何のため、誰のためにあるのかという疑問も、公然と提起されるようになりました。そしてそのことが、国立大学の修士課程・博士課程の大学院を拡充し、専門職業人の養成機能や研究機能を強化して、エリート・セクターとしての性格を否応なく、さらに強めていかざるを得ない状況をつくっていく。大学院の比重を高め、研究機能を強化し、理工系を中心に高度専門職業人の養成を強化する。それから、社会や地域に対する貢献も、国立大学として果たすべきだということに、だんだんなっていきます。

2.9 大学院重点化政策の出現

次の大きな政策の転換は、1987年の臨時教育審議会の答申から始まりました。臨時教育審議会は、御承知のように、当時の中曽根内閣のもとで、1984年に設置された内閣直属の審議会です。その臨教審の最終答申は、国立大学についていろいろ言及しています。財政面での自主性の拡大と、経営努力を国立大学求めるべきだとして、設置形態の再検討にもふれていますが、これについては後で、法人化の問題との関連でお話することとして、国立大学は役割を明確にし、そこでの教育研究活動は基礎的、先端的なもの、特殊なものに重点を置くことが望ましいなどのべています。この臨教審答申自体は、政策的に直接大きな影響を生むことはありませんでしたが、その後の高等教育政策にじわじわと力を及ぼしていったことは、間違いありません。

なによりも臨教審答申を受けて、1987年に大学審議会が発足しました。それから後の展開は、御

承知のことが多いかと思いますが、その大学審の答申と関係のない、しかし重要な変化の一つ、1990年代初めに登場してきた国立大学の重点化政策について、まず触れておきたいと思います。その重点化政策は、東京大学の法学部が大学院部局化するという形で始まりました。大学院部局化とは何なのか。講座というのは（独立研究科は別として）基本的に学部におかれるものですがそれを東大法学部については、すべて大学院講座にする。講座は教員組織ですから、講座が大学院に移れば、これまで学部にも所属していた教員は大学院の教員ということになる。東京大学大学院教授という職名がこのときからできたわけです。

なぜこのような、明治以来の講座の性格を大きく変えるような政策を、しかも正式にどこかで検討することなしに始めたのか。これにはいろいろな説があるようですが、ポリシー・ステートメントとして明言されたことはなく、文部省が東京大学との協議のなかで内部的に決め、しかも法学部から他学部へ、また他大学へとなし崩し的に広げて行ったために、非常にわかりにくい。はっきりしているのは、予算の増額を求める大学側と、研究大学の大学院の抜本的な改革をはかりたい文部省との思惑が一致したところから、この動きが急進展したという点です。

どのような考え方でそうなるのか、よくわかりませんが、講座を学部から大学院に移せば、学部は大学院とは別組織になり、講座制の大学院の下に学部があるという形になります。そこで大学院講座の予算の他に、（おそらくは）学科目制の学部予算が付いてくる。その結果、大体1.5倍ほどに予算額が増えることになるのだと、その当時、関係者から聞いたことがあります。法学部はもともと非実験系の講座が多数で、積算校費の額が、文系学部の中でも少ない。それを増やしてもらうための便法だったともいわれていますが、ひきかえに講座を大講座化し、大学院に「高度の専門性を有する職業人」養成のための「専修コース」が新設されることになりました。これまで研究者養成に専念してきた東大法学部の大学院が、小規模ですが実務家養成の方向に舵を切ったのですから、極めて影響力の大きい取引であったと思います。

こうして、法学部が取引に成功しますと、大学院講座のほうが格上のように見えますし、東大の中でもいちばん大学院生が少ない法学部が大学院部局化したのですから、研究科の在学者数が、学部のそれを大幅に上回っている部局は、当然、大学院講座化を要求するようになりました。他学部からも同様の要求が次々出てきて、東京大学はあっという間にすべての学部が、大学院重点化・部局化しただけでなく、他の旧帝国大学系の大学にその動きが広がって行きます。結果的に文部省は、旧帝大系以外を含めて13大学でしょうか、重点化して、そこで打ち止めということになりました。まるで手品のような方法で、13の研究大学が、これまで以上に大きな予算を獲得することになったということです。ここでも再び、研究機能の強化に名を借りて、特定の大学に限り予算の増額をはかる、言い換えれば資金面での格差構造を強化する方向で、政策的な選択がなされたわけです。

2.10 種別化構想の転換 —— 大学審の「21世紀の大学像」答申（1998年）

さて、大学審議会の答申ですが、様々な答申の中で、国立大学の問題にいちばん関わりが深いと思われる1998年の「21世紀の大学像」答申に触れておきたいと思います。これは、大学審の諸答申の中でも最も包括的で、長文の答申です。

大学審「21世紀の大学像」答申（1998年） 多様化・個性化宣言

・大学は、それぞれの理念・目標に基づき

総合的な教養教育の提供を重視する大学

専門的な職業能力の育成に力点を置く大学

地域社会への生涯学習機会の提供に力を注ぐ大学

最先端の研究を志向する大学

学部中心の大学

大学院中心の大学

など、それぞれの目指す方向のなかで多様化・個性化を図りつつ発展していくことが重要。

・国立大学の役割宣言

計画的な人材養成の実施など国の政策目標の実現

社会的な需要は少ないが、学術・文化等の面から重要な学問分野の継承

社会の変化や学術研究の進展に応じた先導的・実験的な教育研究の実施

地域特有の課題に応じた教育研究の実施

全国的に均衡のとれた大学配置による教育の機会均等の確保への貢献

学生が経済状況に左右されず高等教育を受ける機会の確保への貢献

・大学院中心政策への転換

「国立大学については、今後大学院の規模の拡大に重点を置く必要」

「関連して状況に応じて学部段階の規模縮小も検討していくことが必要」

そこには、国立大学についても、いろいろなことが書かれていますが、もっとも重要なのは大学が「それぞれの理念・目標に基づいて」、「総合的な教養教育の提供を重視する大学」、「専門的な職業能力の育成に力点を置く大学」、「学部中心の大学」・・・「大学院中心の大学」等に、「多様化・個性化」していくことが重要だと言っている部分です。これは、大学の「高度化・個性化・多様化」という大学審の掲げるキャッチコピーに見合うものですが、その重要性はここで種別化構想が放棄されている点にあります。あらかじめ文部省が制度の枠を設け、大学をカテゴライズするのでなく、それぞれの大学が選択的に、多様化・個性化の方向に分化していくのが望ましいという考え方に転換したわけです。

これは大学一般についての言及ですが、答申は、さらに国立大学の役割についても、上の表のような6つの役割を果たすことが必要だとしています。この時期には、あとでお話ししますが、法人化問題がすでに浮上していました。その法人化は、国立大学の民営化論をベースに持った、行財政改革がらみの極めて政治的な主張であり、文部省としては対応するために、国立大学の役割は何かをはっきり言わざるを得なくなったのです。そこで計画的な人材養成であるとか、学問的な継承、先導的・実験的な教育研究、地域貢献といった期待される役割を並べています。

もう一つ、この答申で重要なのは、国立大学については今後、大学院の規模拡大に重点を置くとしている点です。状況によっては、学部段階の規模縮小も検討するということまで踏み込んでい

まして、エリート・セクターとしての国立大学を全体として大学院重視の方向に、大きく振る答申になっています。

2.11 遠山プランの登場 —— 「大学（国立大学）の構造改革の方針」（2001年）

これで、21世紀に向けての大学改革の基本方針は確定したかに見えたのですが、答申が出てから、わずか3年後の2001年に「大学（国立大学）の構造改革の方針」、いわゆる遠山プランが文部科学省から、大学審の審議や答申には関係なく、極めて唐突に出てきました。

遠山プラン 「大学（国立大学）の構造改革の方針」（2001年）

・三つの方針

国立大学の再編統合を大胆に進める スクラップ・アンド・ビルドで活性化
国立大学に民間的経営の手法を導入する 新しい『国立大学法人』に早期移行
大学に第三者評価による競争原理を導入する 国公立「トップ30」を世界最高水準に育成

・具体策

国立大学数の大幅な削減を図る
その場合、単科大学は総合の主要な対象となる
スクラップ・アンド・ビルド、つまり閉校・廃校もあり得る
地方移管、つまり国立大学の公立大学化もあり得る
行政単位としての府県はもはや、国立大学・学部設置の基本単位ではない。
教員養成系の大学・学部を、再編・統合の主要な対象とする

御承知のようにこの「プラン」は、国立大学の再編・統合を大胆に進める、国立大学に民間的経営の手法を導入する、それから大学に第三者評価による競争原理を導入するという、3つの柱からなっています。それぞれが、どういう形で具体化されたかも御承知の通りです。このプランには、中身をよく読んでみると、次のような具体策を書きこまれています。まず国立大学の数を大幅に削減する。その際、単科大学は統合の主要な対象になる。スクラップ・アンド・ビルド、つまり閉校や廃校もありうる。国立大学の地方移管もあり得る。行政単位としての府県は、もはや国立大学の設置の基本単位ではない。教員養成系の大学・学部を再編・統合の主要な対象とする。こうした思い切った政策が打ち出され、そのある部分が実施に移されて、99校あった国立大学が87校になったことは、周知の通りです。

地方移管とか、スクラップ・アンド・ビルドはまだ具体化していませんし、教員養成系の大学・学部の再編・統合も進んでいません。しかし、戦後の新制国立大学発足以来もっともドラスチックな改革構想が、行財政改革の動きを先取りする形で、文部科学省自身によって打ち出されたことは、今後の国立大学のゆくえを考える上で、記憶にとどめておかなくてはならない点だと思います。2番目の柱にあたる民間的経営手法の導入は、次の年、2002年に「新しい『国立大学法人像』について」という検討会議の答申が出され、それに基づく国立大学法人法の成立となって、実現するわけですが、それはご存知の通りですので、ここでは省略をさせていただきます。

2.12 選択的多様化・個性化へ —— 「高等教育の将来像」答申

国立大学のあり方に触れた最新の審議会答申は、2005年の中教審大学分科会の「高等教育の将来像」答申です。ここでも、98年の「21世紀の大学像」答申と似た内容の提言がされていますが、大学の機能分化ということで、大学について下の表に挙げたような、7つの機能を想定する。各大学は、そのどれかに特化するか、さまざまな組み合わせを選ぶ。大学自身による、選択的な多様化や個性化の推進が必要だということを強調しています。

中教審 「高等教育の将来像」答申（2005年）—— 選択的多様化・個性化の推進

- ・大学の機能分化
 - 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）
- ・国立大学の役割
 - たとえば
 - 世界最高水準の研究・教育の実施
 - 計画的な人材養成等への対応
 - 大規模基礎研究や先導的・実験的な教育・研究の実施
 - 社会・経済的に需要は多くないが重要な学問分野の継承・発展
 - 全国的な高等教育の機会均等の確保

この答申はあまり大きな反響を呼びませんでした。よく読んでみると、文部科学省の重要な政策転換をはっきりと宣言していることがわかります。たとえば、選択的な多様化・個性化を進めるのは政策誘導による。つまり財政的な措置により、それを促進する。「きめ細やかなファンディング・システム」という言い方もされていますが、その典型例がCOEやGPということで、この申請と評価に基づく競争的な資金配分の種類と額が年々増えています。また、国立大学の役割についても、98年の「21世紀の大学像」答申とほぼ同じようなことが、繰り返し言われています。

3. 国立大学の法人化問題

だいぶ駆け足になりましたが、以上が、戦後の国立大学政策の大きな流れです。その大きな流れの中で、これまでふれなかったもう一つの重要な、国立大学にかかわる問題は、言うまでもなく法人化問題です。これについても、あらためておさらいをしておきたいと思います。

3.1 戦前・戦後の法人化論

法人化の議論は、その歴史をたどってみますと、戦前期の1880年代、つまり明治の20年代に既にあったことがわかります。帝国大学（東京大学）が発足するのが1886（明治19）年ですが、明治20年代の前半には、さまざまな法人化の議論がなされています。なぜこの時期に、そういう議論があったかといえば、それは帝国議会が開設されることになり、帝国大学の予算も議会で審議される、審議の対象とされることで、帝国大学の財政的な自立性が保たれなくなれば、大学としての様々な特権、とりわけ学問の自由や大学の自治が侵されるのではないかという危惧の念を、大学の側が持ち始めたからです。

当時の世論も、大方は法人化を支持する方向にありまして、大きく分けると3つの案が出されていました。一つは「基本財産案」で、国が一定の基本財産を提供して、その利子収入で大学を運営する。これは、北海道大学の前身である札幌農学校がつくられた時、国有地の交付を受けて各州に設置されていたアメリカの州立大学がモデルにされましたが、基本財産を付与してそれで札幌農学校を維持しようという構想が、すでにその頃ありました。帝国大学にも、そうした基本財産を持たせたらどうかということです。2つ目は「法人案」でありまして、これは法人格を認めたうえで政府予算から一定額の経常経費を保障し、議会の議論によって左右されないようにするという考え方です。3つ目が「帝室費案」というもので、「インペリアル・ユニバーシティ」なのだから、皇室の財産を使って、帝国大学の経費を負担してはどうかという考え方です。2番目の案は、現在の国立大学法人法による国立大学の運営方式に近い考え方といってよいでしょう。

これらの案はどれも、実現しませんでした。基本財産とは言わないまでも、自己収入による「基金」の積み立てがみとめられ、この時期から始まって戦後の新制大学の切り替えの時まで続きました。国立大学、官立高等教育機関全体の予算の4、5%にあたる基金が積み立てられていたことが知られています。

このように、帝国大学の発足期こそいろいろな議論がありましたが、その後法人化の問題はほとんど議論されることがないままに、戦後を迎えます。戦後も、法人化の議論はあまりされなかったのですが、この問題に最初に火を付けたのは永井道雄さんで、1962年に「大学公社論」という形で具体的な問題提起をされました。その後本にもなっていますが、『大学の可能性——実験大学公社案』1969年、中央公論社）永井さんは世界的な視野から、日本の大学改革が遅れていることを危惧して、教育・研究の活性化を図るためには、国立大学が真の自治を確立しなければならない。そのためには文部省という行政機構から分離・独立して、管理運営の自立性を獲得する必要がある。それを永井さんは大学公社という形で実現しようとしたのです。すべての国立大学を公社化しようというのではなく、従来の国立大学とは別に、言わば「新幹線」大学を創り、それと古いタイプの管理運営機構を持った大学と競い合わせようという案でした。ただ、この永井先生の構想では、財政的な基盤については、国が全面的に面倒を見ることが大前提になっていまして、戦前期のように、財政的な自立がベースになった案では、必ずしもありませんでした。

3.2 「四六答申」と設置形態の改革論

大学紛争の時期に審議を開始し、それが収まった1971年に出された中央教育審議会の「四六答申」は、中教審答申としては初めて、国立大学の設置形態の問題に触れています。

四六答申（1971年）—— 自己変革へのエネルギー

・設置形態について

「現行の設置形態を改め、一定額の公費の援助を受けて自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格をもつ新しい形態の法人とする」

「「新しい形態の法人」とは、通常の特種法人とは異なり、国の財政援助は・・・標準教育費による定額補助の方式によるものとし、事業計画・給与水準・収入金については相当大幅な弾力性が認められ、自主的な運営努力によって独自の特色を発揮できるようにしようとするものである。」

「大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に抜本的な改善を加える」

「「新しい管理機関」の提案は、設置者から大幅な権限の委任をうけて責任をもって管理運営にあたる理事機関を大学の中に創設し、事務配分の合理化によって、大学と設置者との間の管理上の責任と権限の所在について、疑義が生じないようにしようとするものである。」

OECD調査団との討議

「国・公立大学を自主的な法人格にしようと言うのは、自主的な組織だけがその内部から自己改革のエネルギーを生み出せると信ずるからである・・・このようなシステムの方が、国立大学が準政府機関になっている現状より望ましい。法人化された大学は、その管理運営、財政について実質的な自主性を与えられることになる。政府は予算の監査を定期的に行うが、予算の見積額を大学に与え、それをどう使うかで細かい指示はしない。法人化移行への最終案はまだできあがっていないが、中央教育審議会は・・・来年提案するはずで、この際法人化以降の方法や、大学と政府の関係が詳細になる」

行政機構である文部省の一部であるという現行の設置形態を改めて、「一定額の公費の援助を受けて自主的に運営され、それに伴う責任を直接負担する公的な性格を持つ新しい形態の法人に国立大学をする」という構想は、現在の国立大学法人を先取りするものといってよいでしょう。「国の財政援助は、標準教育費による定額補助の方式によるものとし、事業計画・給与水準・収入金については相当大幅な弾力性」を認める。「自主的な運営努力により独自の特色を発揮できるようにする」という答申の提言は、現行の国立大学法人の設計とほとんど同じです。管理運営に当たる理事機関を、大学の中に設置するということも言っております。法人化の具体的な構想は、この時期から始まっていることがわかります。

単にそう言っていただけでなく、かなりの具体化を、当時の文部省が考えていたことが、その頃

やってきたOECD教育調査団との討議の中での発言でわかります。1970年に、OECDが日本の教育の現状調査のために、著名な日本研究者であるロナルド・ドーアを含むチームを派遣し、その報告書が1971年に出されました。『日本の教育政策』というタイトルで翻訳も出ています（深代惇郎訳、1972年、朝日新聞社）。この報告書の中に、文部省側と調査団メンバーとの間で持たれたコンフロンテーション・ミーティングの記録が載っていますが、それを読むと、そのことがわかります。

「自己改革のエネルギー」は、自主的な組織の中からしか生まれない。「管理運営・財政について、実質的な自主性を与え」ることにしたい。「政府は予算の監査を定期的に行うが、予算の見積額を大学に与え、それをどう使うかで細かい指示はしない。法人化移行への最終案はまだできあがっていないが、中央教育審議会は・・・来年提案するはずで、この際法人化移行の方法や、大学と政府の関係が詳細になる」とまで言っていて、かなり詰めた議論がこの時期されていたと思われます。

しかし、この改革構想は、とくに大学関係者には不評で具体化されることはなく、新構想の筑波大学でその一部が実現されたことは、ご承知の通りです。そして1984年に内閣直属の臨時教育審議会が発足しますと、この議論がまた再燃するわけです。

3.3 法人化論の再登場 —— 臨時教育審議会答申（1987年）

その臨教審の基本的な考え方も、大学の抜本的な改革のためにはやはり、「国立大学に公的な法人格を与え、特殊法人として位置づける」必要があるというものでした。

臨時教育審議会（1987年）—— 自主・自立のために

「国立大学については、その組織・運営に改革・改善すべきところが少なくなく、ことに各大学の自主・自律性の確立、社会に開かれた活動の展開の必要が以前から指摘され、現行の国立大学という設置形態を改めるべきであるとの提案が各方面から行われている・・・これらの提案を受け止め、国立大学に公的な法人格を与え、特殊法人として位置づける可能性について具体的検討を重ねてきたが、国の関与のあり方、管理・運営の制度、教職員の身分、処遇上の取り扱い、現行の設置形態からの移行など、諸般にわたって理論・実際の両面にわたり考慮すべき事項が多く、その解決のためには、さらに幅広く、本格的な調査研究を必要とするという結論に到達せざるを得なかった・・・国及び大学関係者がこの課題に積極的に取り組むことを要請する」

ただ、その可能性について具体的に検討を重ねてきたが、「理論・実際の両面にわたり考慮すべき事項が多く」、「さらに幅広く、本格的な調査研究を必要とするという結論に到達せざるを得なかった。国および大学関係者はこの課題について、積極的に取り組んで欲しいということで、具体的にどうすべきだと提言するには到らないまま、答申を締めくくっています。

3.4 管理運営の弾力化 —— 「21世紀の大学像」答申（1998年）

それからさらに11年たって、1998年に「21世紀の大学像」答申が出ますが、この中でも、法人化

の問題が扱われています。次でもお話ししますが、独立行政法人化の話が浮上してきたのが、1997年。その頃にはすでに大学審議会の審議が進んでいて、98年の始めに答申が出るのですが、そこには「独立行政法人化を初めとする国立大学の設置形態のあり方については、今後さらに長期的な視野に立って検討することが適当である」と書かれています。同時に答申には、国立大学の管理運営の仕組みの改革についても、具体的な提言があちこちに散りばめられています。

「21世紀の大学像」答申（1998年） 管理運営の弾力化

- ・「独立行政法人化を初めとする国立大学の設置形態のあり方については、これらの改革の進捗状況を見極めつつ、今後さらに長期的な視野に立って検討することが適当である」

「教育研究組織の柔軟な設計」 講座・学科目の編成の柔軟化

「人事・会計・財務の柔軟性の向上」

「教育研究活動をより柔軟で機動的に行うことができるよう、国立学校特別会計において教育研究費の使途や繰越の取り扱い、大学教員の給与決定や兼職兼業の取り扱い等について柔軟性の向上を図る方向で検討」

評議会の性格の明確化

大学運営協議会の設置

第三者評価機関の設置

「国立大学の予算配分に際して第三者評価機関による評価が参考資料の一部として活用されることが考えられる」

- ・管理運営の弾力化（部分的自由化）による法人化の回避、あるいは先送り

国立大学の独立行政法人化を求める政治的な圧力が強くなるなかで、文部省としても国立大学の改革に積極的に取り組んでいるのだということを示しておかないと、危ない。政治的圧力への対応という形で、答申は国立大学の問題に触れているわけです。例えば、教育研究組織の柔軟な設計ということで、講座・学科目の編成を柔軟化する必要がある。人事・会計・財務についても、国立学校特別会計の規定を改め、「教育研究経費の使途や繰り越しの取り扱い、大学教員の給与決定や兼職兼業の取り扱い等について柔軟性の向上を図る方向で検討」すべきだ。評議会は大学の最高意思決定機関とされているが、その性格を明確化し、外部の有識者を加えた大学運営協議会を設置する必要がある。それから第三者評価機関を設置して、評価結果を予算配分に反映させることも検討する、とも書いています。この他に、副学長制度の問題であるとか、管理運営の強化の問題にも触れています。

このように、「21世紀の大学像」答申は、国立大学の組織構造の柔軟化や管理運営の弾力化を図り、部分的に自由化・自律化を進めることによって法人化を避けようという意図が伺える答申になっていました。しかし現実の事態は、そうした大学審の答申が勧告する慎重な動きとは違って急激な進展を見せ、法人化の実現に至ったことはご承知の通りです。行財政改革の圧力が、法人化への要求としてまともに国立大学に及び、教育研究の活性化というよりも行財政面での効率化の視点から法人化が議論され、具体化に向けて動き出したわけです。

3.5 行財政改革と法人化論

行財政改革の視点からする、いわば「外圧」としての法人化論ですが、まず、1996年11月に行政改革会議で、国立大学の民営化を検討すべきだという議論が出てきました。97年3月には財政構造改革会議でも、国立大学のあり方の見直し論が出ています。おなじ97年の10月には、行政改革会議で具体的に、東京大学と京都大学を独立行政法人化したらどうかという話が出るまでになりました。97年には、行政機関の一部のいわゆる「エージェンシー」化、あらたに独立行政法人制度を設けるべきだという議論が進んでいまして、それを国立大学にも及ぼすかどうかの問題になりつつあったのです。

行財政改革と法人化論 —— 財政的な効率化

1996. 11 行政改革会議（内閣直属） 民営化の検討を求める

1997. 3 財政構造改革会議 国立大学のあり方見直し論

1997. 10 行政改革会議 東大・京大の独立法人化論

1997. 12 行政改革会議最終報告

「国立大学の独立行政法人化は、大学改革方策の一つの選択肢となり得る可能性・・・大学の自主性を尊重しつつ、教育・研究の質的向上を図るという長期的視野に立った検討を行うべき」

1998. 12 中央省庁等改革推進本部（5年を目途に国立大学の独法化検討で文部省有馬大臣と合意）

1999. 7 文部省・大学にふさわしい独法化のあり方検討（高等教育教育局長）

2000. 5 自民党文教部会・麻生リポート「これからの国立大学のあり方について」（法人通則法のそのままの適用は不適切）

2000. 7 「法人化に関する調査検討会議」発足（組織業務・人事制度・目標評価・財務会計制度の4部会）

2002. 3 「新しい『国立大学法人』像について」

その年の12月には、行政改革会議の最終報告が出されますが、そこには「国立大学の独立行政法人化は、大学改革方策の一つの選択肢となり得る可能性」を持っている、「大学の自主性を尊重しつつ、教育研究の質的向上を図るという長期的な視野に立って検討を行うべき」と書かれています。そのすぐ後には大学審の「21世紀の大学像」答申もあり、これで法人化問題はひとまず先送りになったかと思われたのですが、1年後の98年12月に、今度は「中央省庁等改革推進本部」の中で、国立大学の独立行政法人化要求が再度出てきました。結局、当時の文部大臣であった有馬朗人元東大総長との間で、5年を目標に法人化を検討するという合意がなされて、翌99年の夏には文部省自身が、高等教育局長の発言として、「文部省・大学にふさわしい独法化のあり方を検討する」と明言するに至りました。自民党の文教部会もこの問題の検討を進め、2000年5月に「これからの国立大学のあり方について」というリポート（通称麻生リポート）で、法人通則法そのままの適用は不適切であり、通則法に準拠はするが、それとは別に「国立大学法人法」を作って法人化を具体化するこ

とを宣言します。

こうして2000年7月には文部省に4部会からなる「法人化に関する調査検討会議」が設置され、2002年3月に報告書「新しい『国立大学法人』像について」が出され、国会での審議を経て「国立大学法人法」が成立、2004年の春には一斉に87の国立大学法人が発足するという、ご承知の通りの経緯をたどるわけです。

3.6 若干のコメント

以上、国立大学の法人化にいたる経緯をざっと見てきましたが、法人化の問題が文部省にとって、歴史的に見て長年の政策課題、一種の宿題だったことがわかります。行財政改革が外圧として及んできた結果の法人化だと申しましたが、それは実現の一つの契機に過ぎなかったといってもいいのかもしれない。国立大学が「国立」の、つまり公費によって運営される大学である以上、問題は設置形態うんぬん以上に、財政・財務にありました。法人格を与えられれば、直ちに財政基盤が問題になる。ところがどうもこの問題が、最重要の問題として検討会議等で議論されたようには見えないのです。

法人化論の始まりは明治初期のことですが、それはなによりも財政的基盤の問題として、政治からの自立、自治の基盤としての財政的自立の問題として提起されたわけです。ところが戦後の法人化論議は文部科学省との関係、管理運営の問題に大きくウエイトがかけられてきました。戦後民主主義のおかげで、大学自治が憲法によって認められたということもあるでしょうが、額の大小はともかく、運営に必要な経費の財政的基盤が、国立学校特別会計という形で政府によって全面的に保証されてきたためといってよいでしょう。

法人化をどのように進めるかについても、たとえば東大・京大の法人化論にあったように、いくつかの選択肢がありえたでしょうが、戦略が慎重に検討されることはなく、早い時期からすべての国立大学を一斉に、同時に法人化することが決まっていました。せつかくの法人化の議論が、「独立行政法人通則法」の枠からどのように逃れ、国立大学の独自性を主張するかということばかりにエネルギーを使い果たしてしまったのではないか、と思えてなりません。

4. 法人化と国立大学政策

4.1 格差構造の顕在化

ここまでは歴史的な話ですが、国立大学政策と法人化というこれまで見てきた2つの問題が、2004年の国立大学法人の成立によって合体し、一つの問題として提起されるようになりました。そこから顕在化してきたというか、可視化されるようになった格差構造をめぐる新しい問題は何かを、これから見て行きたいと思います。

戦後の新制国立大学の発足と同じように、87の国立大学法人の発足も、従来からの格差構造を継承する形でスタートしました。今になってみると、2001年の「遠山プラン」は、単科大学の一部に統合の動きを生じ、法人発足時までに国立大学は99大学から87大学に減ったという意味で、法人化

直前の再編・統合政策的な役割を果たしたように見えます。法人化後の単科大学の経営基盤の問題を考えての統合であったのかどうかはわかりませんが、特に医科系の単科大学が、一県一大学原則による国立（複合）大学と一緒にになりました。格差構造の是正策の一つと見えるというのは、そうした意味合いですが、明確な政策的な意図があったのかどうかは疑問です。

いずれにしても、既存の大学の統合を含めて、法人化を機に新たな資源の投入があったわけではなく、それまでの格差構造は、新法人にそのまま引き継がれることになりました。何が引き継がれたのか。もちろん、これまで見てきたように、新制大学の発足から半世紀余の間に、前期からの遺産としての格差がある程度是正されたことは間違いありません。タコ足大学だ、駅弁大学だといわれてきた地方国立大学の中にも、統合移転をしてキャンパスの整備が進み、学部の数も大幅に増えて形態上で総合大学化したものが少なくありません。大学院の博士課程研究科を持つ地方国立大学も増え、また少数ですが付置研究所や研究センターを持つ大学も出てきました。しかし戦前期からの、前身校の制度上の位置を引き継いだ遺産としての格差構造は、基本的に形を変えることのないまま依然として残り、引き継がれていると言っていると思います。

その基礎にあったのは、これまで見てきたように、なによりも講座制と学科目制という大学・学部間での差別的な取り扱いの蓄積です。それが国立大学間・学部間の人員や予算の格差となって、引き継がれてきました。それはまた、とくに国立大学にとって重要な、研究や研究者養成面での機能の格差にもつながっています。しかも、一時は積極的な格差是正策が採られたこともありましたが、70年代の後半になると、基盤校費の伸びが抑えられるのと引き換えに、特別教育研究経費や競争的な研究経費、とくに科学研究費の増額がはかられ、さらにはこれももっぱら研究費中心の外部資金の導入が奨励されるということで、研究機能の面での格差はさらに開いてきました。

その上に、2004年に法人化が実施されたわけですが、それと同時に国立学校特別会計制度も廃止されました。これまでは国立学校特別会計という大きな袋の中に、全国立大学の予算が一括されていて、一般の大学関係者はいうまでもなく研究者でも、具体的に見ることができる大学別の数字は、わずかに文部省年報に載っている決算の額だけでした。それぞれの大学にいくら配分されたのか、それがどのような基準に基づいて算出されているのか、各大学でどのように使われているのかは、これまではほとんど見えていなかったのです。

ところが法人化と同時に、国立大学の予算は法人毎に個別に計算され、配分されることになり、大学別の予算・決算額がデータとしてはじめて、表に出てきました。どの程度の物的資産を持っているのか、教職員の数や予算額はどうか、授業料収入や付属病院の診療収入等の自己収入、さらには受託研究費等の外部資金の額はどうかといった、個別大学法人毎の数字が目に見える形で示されることになったのです。これまでは診療報酬も授業料収入も直接、各大学に帰属するのでなく、いったん国立学校特別会計に入り、一般会計からの繰入金を加えた総額を、文部省が各大学毎に一定の積算基準にもとづいて算出し、配分する形になっていました。教職員は国家公務員ですから、その人件費は別途計算されて一般会計からの繰入金の主要部分を占めていました。それが法人化とともに、予算の所要額が各大学毎に計算され、そこから自己収入や外部資金の額を差し引いた金額が、運営費交付金として渡され、あとは人件費を含めてそれをどう使って大学経営をしていくか、自由

ということになったのはご承知の通りです。

4.2 経営資源の格差

それは、国立大学が法人格を持つ組織体として、一つの経営体として、個別にその姿をあらわしたということを意味しています。その結果、さまざまなことが見えてきました。最も鮮明に見えてきたのは、格差構造ではないかというのが、強調しておきたい点です。しかも、それはこれまでの制度上の差異に根ざした格差ではなく、それを基盤にしたより広がり大きな、経営資源の格差ではないかと思うのです。

何よりもこれまで指摘してきたような、たとえば教員・職員数、学部や大学院研究科の開設状況、付置研究所やセンターの数、施設設備等に示された、いわば顕在的な経営資源の格差だけでなく、隠された資源の格差が様々にあるわけです。もっとも象徴的なのは、「特定運営費交付金」と呼ばれるものです。運営費交付金が、「標準」と「特定」の二つの部分からなっていることは御承知の通りです。大学法人はそれぞれに、自分のところが標準運営費交付金と特定運営費交付金を、どれだけの額、文部科学省から受け取っているかを知っていると思いますが、その数字は、予算・決算書や財務諸表には出てこない数字です。

その特定運営費交付金は、標準運営費交付金ではカバーされない必要経費とされています。標準運営費交付金は、大学設置基準をベースにした教員・学生比をもとに計算されています。しかし、それだけでは法人化以前に受け取っていた予算額をカバーできない大学が、たくさん出てきます。たとえば、かつて500億の予算を受け取っていたある大学が、標準的な計算では自己収入を含めても400億にしかならない。残りの100億を、別の形で措置しなければ、大幅な予算の減額が起こって経営が成り立たなくなってしまう。その足りない100億をカバーするのが特定運営費交付金ということに、単純化して言えばなるわけです。

それでは、どのような大学で特定運営費交付金が多いかといえば、それは研究機能が強い大学です。「特定」分の中には付置研究所の予算も入っていますが、それ以上に、これまで講座制・学科目制の違いを基礎に積み上げられてきた大学別の予算額の違いが、特定運営費交付金の額の違いになって現れてきているのです。研究機能が強い大学は、大学院重視ですから当然といってしまうまでもありますが、これまで付けられてきた教員や職員の定数、したがって人件費や管理経費の額も大きい。特定運営費交付金は、言ってみれば講座制と学科目制の遺産に対応するものとして、設定された予算に他なりません。

法人化前の国立大学は、旧帝大・旧官大・新官大など、様々な呼び方があるようですが、戦前期以来の歴史を引きずったそれぞれの属性に応じて、文部省の庇護・統制のもとに一定の安定的な秩序の中に組み込まれていました。国立大学政策はその秩序、言い換えれば格差構造を維持し、再生産する形で進められてきたといってもいい。国立大学は、それぞれにその秩序の中での自大学の位置、所属している大学群を意識し、例えば「あの大学にこの予算が付いたから、2、3年のうちに自分のところにも付くだろう」、「あの大学が、部局の重点化に成功したのだから、うちの大学も重点化されるはずだ」ということで、その格差構造の再生産に力を貸してきたわけです。

それが突然、法人化で「親方日の丸・護送船団方式」の時代は終わり、これからそれぞれの大学が、自立した経営体として自由に競争しながら発展の方向を探るべきだ、ということになりました。いわばハンディが違う法人間での自由な競争という状態が生じたわけです。そうすると、あらためて一つの経営体として、経営に必要なさまざまな資源をどの程度持っているかが重要な問題になります。

その経営資源を、ヒト・モノ・カネにわけてみますと、「ヒト」という資源で第一に重要なのは、教員や職員の数です。これは旧制の大学と、専門学校・高等学校・師範学校の違いがベースになり、学科目制と講座制の違いとして引き継がれてきたもので、人的な資源のストックが違う。モノで言えば、キャンパスや施設・設備が中心になりますが、旧制度からの継承資産の違いは公表された評価額でみても、大学間で驚くほどの差がある。モノで見ても、たとえば建物の老朽化度などをみますと、やはり旧制の研究大学の方で更新が進んでいることがわかります。施設整備の5か年計画などが、繰り返しくられてきましたが、研究機能が強いところに優先的に新規予算が付きやすい。施設整備の予算は限られており、補正予算などで戦略的なメリハリを付けようとすればするほど、特定の大学や特定の学部に限ることが避けがたくなる。いずれにしても、キャンパスにせよ施設・設備にせよ、物的資産の格差をそのまま引き継いで、それぞれの法人は発足したわけです。

カネについては、予算規模がまず大きく違っているだけでなく、そこに占める人件費の比率が違っている。それは裏返せば物件費として、あるいは教育研究経費として使うことのできるカネの額に大小がある、ということになります。そうした中で、人件費相当の部分以外の基盤校費については、毎年1%の効率化係数がかけられることになっています。最近は聖域視されてきた人件費についても、国家公務員の定員削減とのからみで、一定比率の削減を求める話が出ています。その一方で、外部資金や競争的研究費、それについて来るオーバーヘッドの獲得努力が求められていますが、これについては大学間で獲得額に著しく大きな違いがあることが知られています。国立大学全体として、一律に削減とシーリングがかかってきているわけですが、小規模で研究機能の弱い大学ほど厳しい状況になることは避けがたいと言わねばなりません。

カネについてはもう一つ、付属病院の問題があります。付属病院は、国立大学法人の経営にとってどういう位置を占めるのか。自己収入を産む金の卵なのか、それともコストがかかり、経営を圧迫するお荷物なのか。各大学とも判断しかねているところかと思います。その病院には、毎年2%の経営改善係数がかけられていますので、収支とも金額が大きいだけに読みを間違えると、大変な財政上のマイナス点になるという問題も抱えています。付属病院を持つ大学と持たない大学、それも経営的な資源の差の重要な一部ということになります。

4.3 人的資源の量と質

そうした、法人として継承した経営資源の差異として、とりわけ重要なのは、人的な資源、しかも教員以上に職員、しかも職員の数と同時に質の問題であり、これが経営体になることによってクローズアップされてきた最大の問題といってもよいかと思います。職員の質の問題だと言っても、最小規模の国立大学法人は奈良教育大学ですが、事務職員が約40人、最大規模の東京大学には1,600

入います。事務職員が50人前後の大学はいくつもありますから、数も確かに問題です。しかしそうした事務職員の数の少なさは、質の問題の重要性をさらに際立たせるものといえてよいでしょう。法人化により、ルーティン化された定型的な業務だけをやっていればよいという時代は終わり、専門的な職務能力とか、企画立案能力が、事務職員にも要求される時代がやってきました。それは国立大学が経営体化したことの必然的な結果であり、職員という人的資源の質が大学の経営を左右する大きな要因になってきたことを意味しています。

ところが国立大学には法人化されて、「人事権は学長にあります。職員の採用も配置も自由にどうぞ」と言われても、自力で人事をした経験がほとんどありません。しかも法人としての規模には著しい違いがある。ということは、法人によって人材のストックがまったく違うということです。個別大学ごとに人事が細分化され、固定化されると、特に小規模大学の場合、人事が停滞して経営上問題を生じる危険性が当然、予想されます。これまでは中級以上の管理職ポスト（移動官職）については文部科学省が人事権を持ち、またそれ以外の一般の職員についても、おなじ国家公務員ということで、大学間の人事交流がありました。それが大学ごとの人事になり、採用や研修も、異動や昇格もすべて自前でしなければならないとなれば、対応できる大学とできない大学が出てくる。ことの善し悪しは別にして、文部科学省がこれまで果たしてきた、人材配分のバランスとしての役割が大幅に縮小したときに一体どうするのか。

採用から能力開発、昇進等を含めて人事について、国立大学の側が全国的な、あるいはブロック単位の何らかの共同・協力体制を新たに構築しなければ、職員の質の大学間格差は、今後急速に開いていくことになるでしょう。

この問題は教員の問題とも、深くかかわっています。職員の専門性が低い、企画立案能力に乏しい、能力開発の努力も十分ではないということになれば、もうひとつの人的資源である教員への依存が強まらざるを得ません。もともとわが国の大学は、教授会自治ということで、教員中心の大学運営がなされてきました。教員が教育・研究だけでなく、管理運営に直接携わることが、当然視されてきたわけです。法人化し、経営の機能の確立が求められるようになったいまも、そうした教員の意識はあまり変わっていません。どの大学にも経営の責任主体として、学長の任命による役員会が設けられたことはご承知の通りですが、実際には役員会のほかに、拡大役員会とか戦略本部、部局長会議、学長補佐といったさまざまなポスト、会議や委員会を設け、役員以外の教員の参加を求めることで、大学を動かしている。執行部の規模が実質的に、それだけ膨らんでいるわけです。

本来、教員は教育研究の専門的職業人として、大学に雇用されているわけですが、明治以来の大学自治の伝統のもとで、管理運営も教員が担うのが当然視されてきたために、執行部から依頼されれば断れない、あるいは断らないで経営の一端を担い、しばしば本来ならば事務職員が果たすべき役割や仕事を肩代わりすることが起こってくる。法人化とともに教員の実務スタッフ化、あるいは教員の職員化と言ってもいい現象が生じ、教員の忙しさが倍加しているのが現状ではないかと思えます。

国立大学の場合、経営協議会はあくまでも「協議会」で、私立大学の理事会とは違います。それにあたる役員会の理事は、実質的に学長の任命する教授主体の学内者からなっています。私立大学法

人と違って、経営と教学がいわば一体化しているわけです。経営と教学が未分化だという言い方もできるかも知れません。最近、私は国立大学法人というのは、「国立」「大学」「法人」という、それぞれが相対的に異なる3つの部分から構成されているのではないかと感じています。「国立」の部分というのは言うまでもなく、文部科学省所管の法人であるという部分です。予算は言うまでもなく人事の一部も、依然として文部科学省に握られている。それに「法人」の部分が学長を中心とする執行部・本部という形で新たに加わったというか、独立し、教学と経営は分離する形になりました。しかしその「法人」の執行部の役員や、さまざまな委員会の委員や、室長、学長補佐など、様々な名目で加わっている教員は、言ってみれば教学・学問の府である「大学」から「法人」への出向者です。一般の教員は言うまでもなく、専任職である理事・役員も2年の任期が終われば、それで定年退職を迎える人は別にして、また元の教授職に、所属の部局に戻らなければなりません。つまり法人の運営は、経営の専門家ではなく、いわば素人の教員が「大学」から「法人」に出向するという形で、担われているのです。今はまだ過渡期だからやむをえないことで、やがては経営と教学、法人と大学が分離していくのでしょうか、教員中心の大学経営の長い伝統と職員の能力開発の遅れを考えると、ドラスティックな変化はなかなか起こらないのではないか、と思われます。

またここで教員にせよ職員にせよ、人的資源の規模が大きな意味を持てきます。わずか50～60人しか職員がいらない、教員も100前後という小規模単科大学で、法人の経営に必要な人材をどの程度確保できるのか、育成できるのかという問題があらためて問われることになります。教員が積極的に法人の経営に関わればかかわるほど、教員の教育研究の時間は失われ、同時に事務職員の能力開発が遅れるという悪循環が起きかねないわけで、経営の機能的な分化と強化が、これからの国立大学法人の最重要の課題になっていくでしょう。

4.4 制度的な経営資源

これまで見てきたような格差と直接の関係はありませんが、そうした格差を固定化させ、強化するものとして、制度的な経営資源とでも呼ぶべきものの制約もあります。

例えば、国立大学の施設整備の予算は、全面的に文部科学省に依存しています。大学がそれぞれに減価償却をし、資金を積み立てて自ら対応することはできない仕組みになっています。自分で新しい建物を作るかどうかの決定権限は、国立大学法人の場合にはない、ということです。教職員の給与も今では非国家公務員ですから、各大学が自由に決めてよいことになっています。しかし非公務員であっても、運営費交付金が国から来ており、そのうちの人件費相当額が公務員の給与水準を参考に計算されてくる限りは、人事院の諸規定や毎年的人事院勧告等を無視することはできません。給与水準の決定についての自由度は高くないという問題も見えてきています。

それから学生定員や学生納付金も、10%の幅で上下させてもよいことになっていますが、これはなかなか難しく、私立のように自由に決めることはできない。文部科学省との協議が必要ですし、授業料を引き上げて自己収入を増やしたいと考える大学ほど、他大学との競争力が弱い場合が多いのですから、なかなか踏み切れない。学生定員を増やして授業料収入を増やしたいと考えても、18歳人口の急減した現状では、私学との競合の問題もあり不可能に近い。大学院の定員は学部との見

合いで、増員を図ることが可能なようですが、例えば経済学部などで、いまの教員数ならもっと学生数を増やしても、教育条件を切り下げることなく十分やっていけることが分かっている、それができないという問題もあります。予算の単年度主義とからんだシーリングの問題もあり、1%の効率化係数や2%の経営改善係数が毎年かかって来るというだけでなく、国家予算全体の削減をめぐって議論が戦わされる中で、聖域無しということで、人件費相当分の5%カットというような話が浮上してくる。長期にわたって安定的な資金、運営費交付金の保証を期待するのは難しい状況があるわけです。

法人としての利益に当たる剰余金の問題についても、それをどのような扱いで、6年の中期計画期間中蓄えて使えるのか、まだ不透明な部分が残されています。ほんとうに剰余金なのかということについても、会計の上でも難しい問題があるようです。退職金も政府依存で、年度ごとに計算されて引当額が配分されてきますが、法人が独自に任用した教職員については、自前で支給しなければならない。退職金積み立てをどうするのかという問題もあるわけです。

こうした制度的な経営資源の制約がいろいろある。法人になったといっても、私立大学法人とは全く違っています。国立大学も経営の自由を与えられたと言いますが、制約条件が非常に多い中で大学の経営になっている。裏返せば、競争的な環境といっても、大学それぞれの独自の経営努力で格差構造を打破し、全体の中での自大学の位置を変えていくことが難しい状況があるということです。国立大学法人の今後を考える場合に、その点を忘れてはならないでしょう。

4.5 制度的多様化から選択的個性化へ

世界の大学はとりわけこの10数年、急速にこれまでの「知の共同体」から「知の経営体」へと、その性格を変えてきましたが、国立大学もまた、そうした変革の大波の中で、経営体としての性格を強めざるを得なくなってきていました。副学長の制度化や運営諮問会議の設置など、法人化に先立って進められてきた管理運営システムの改革の動きは、その表れと見てよいでしょう。そして2004年の法人化により、役員会が置かれ、経営協議会が置かれることによって、国立大学は明確に「経営体」化されました。それはこれまでのように、教職員のポストと予算を国によって保障され、ポストに空きが出来れば自動的にそれを埋め、配分された予算を年度末までにきちんと使い切るという大学運営の仕方ができなくなったことを意味しています。そしてそれとともに、経営資源や経営能力の格差が鮮明に、可視化された形で浮上してくるようになりました。

この格差は、財務諸表にもっとも明示的な形で示されています。法人化されて最初の2004年度の財務諸表は、国立大学財務・経営センターで山本清教授を中心に分析が進められましたが、その分析も文部科学省の財務分析も、国立大学を8つのグループにわけています。財務・経営センターと文部科学省とで、グループの分け方は若干違うようですが、センターの分類によれば 旧帝大、医総大（医学部・付属病院を持つ総合大学）、医無総大（医学部・付属病院を持たない総合大学）、

理工大（理工系学部のみ）、文科大（文科系学部のみ）、医科大（医学部・付属病院のみ）、教育大（教員養成系学部のみ）、大学院大（大学院のみ）の8グループに分けています。旧帝大が別格で、あとは学部編成の違い、とくに医学部・付属病院の有

無が分類の主要な基準になっていますが、財務の分析という視点からすれば、妥当な基準といつてよいかと思ひます

このように国立大学法人を、いくつかの指標によりグループ分けして財務諸表を分析すると、この8つのグループの大学間で、財務諸表の様々な指標に著しい違いがあることがわかってきます。もちろん、それぞれのグループ内でも大学間の違いは大きいのですが、現状では各大学がどれほど努力をしても、そうした指標について、グループ内での上下はともかく、グループの枠を越えることは不可能に近いことがわかります。たとえば、人件費比率を見ると、それが5割を切っている大学もあれば、85%になっている大学もある。そしてそうした差異の底には、学部構成の違いだけでなく先ほどお話しした標準と特定の額の違いが隠されている。いくつか数字がわかっていてる大学を見ても、ある大学は標準運営費交付金100に対して、特定は20程度ですが、別の大学は160もある。もちろん、付置研究所等の分も入っていますから、この数字だけで何かをいうことはできませんが、講座制・学科目制以来の大きな格差構造がその背後に潜んでいることは、別格扱いされている旧帝大系の大学群を見れば明らかでしょう。また、自己収入の比率についても、それを高めるための努力の大小と関係なく、付属病院を持つ大学と持たない大学、文系の大学と理系の大学とで大きな差があることはあらためて言うまでもありません。

引き継いだ経営資源の違いによって、そうした違いが財務諸表に現れてくるわけですが、その差違にどう対応していくのか。文部科学省がこの数年打ち出している、予算配分面でのプロジェクト主義はその問題と大きく関わっています。先程もふれた2005年の大学分科会「高等教育の将来像」答申は、この点で重要なことを言っています。例えば、高等教育について、「計画と各種規制の時代」は終わった、これからは「将来像の提示と政策誘導の時代」だと言っていますが、政策誘導とは具体的には財政的な措置、財政的な支援です。しかも何よりも大学の改革を促すための財政的支援ですから、それがプロジェクト主義の予算となって現れてくる。実際に文部科学省の最近の予算項目を見ますと、大学改革のための云々という謳い文句で、いわゆるCOE予算と、様々なGP予算が一括して掲げられています。

このプロジェクト主義予算は、国公私を問わず、特定のテーマについて各大学から申請を求め、その内容を評価して競争的に資金を配分するという考え方に立っています。国立にせよ私立にせよ、教育研究の基盤的な部分の国費負担分は、これからは膨らめない。その代わりに、競争的に配分されるプロジェクト型の予算を増やしていく。ここでプロジェクト予算と呼んでいるものが、例えば平成16年度で530億円あります。そのうちの380億円はCOE予算ですが、このほかに「特色GP」と呼ばれるものが63億円、「現代GP」が54億円、それから専門職大学院の強化のための予算31億円などが主なものです。このうち、COE予算は研究教育予算ということになっていますが、実質的には研究中心の予算といつてよい。とすれば、プロジェクト予算といつてもその7割が研究関連のもの、それ以外が教育に関わる部分ということになります。科学研究費に代表されるそれ以外の外部資金も、ほとんどが研究関連ですから、プロジェクト型の予算は著しく研究重視の予算になっているといつてよいでしょう。

そうしたなかで、それぞれの大学が選択的な個性化を図るということになれば、研究重視の方向

に行くか、それとも新分野の、したがってプロジェクト型予算のつきやすい、大学院レベルの専門職業人養成重視の方向に行くしかありません。高等教育政策全体が研究重視、大学院重視の方向に動いているのですから、当然といえば当然ですが、格差構造の視点からすれば、それは経営資源の格差とも関係して、格差構造を固定化し、さらに拡大する方向に行く可能性が極めて高いところに問題があります。プロジェクトの形をとって出てくる高等教育政策、国立大学政策に対する適応能力には、大学間に大きな差異があるからです。たとえばCOE予算は、大学院博士課程研究科を持っていなければ申請資格がない。法科大学院ですら優秀な学生集めに苦労しているのに、ビジネス系の専門職大学院をといっても、地方の国立大学で十分な数の学生を集められる大学は限られている。それらを含めて、格差がこれまで以上に広がっていく可能性が大きい。とくに教育中心の地方国立大学では、基盤校費が年々削られ、プロジェクト型の競争的配分が増えていけば、教育力の低下は避けることが出来ないでしょう。

4.6 研究費に見る格差の拡大

これまで具体的な数値を示すことなしに格差の話をしてきました。具体的な裏付けとなる数字がないわけではありませんが、法人化2年目でまだここで示せるほど、十分に整理ができていません。ただ一つだけ、表を作ってみましたので、それを御覧いただきたいと思います。これは、いわゆる外部資金についての表です。

1) COE関係

件数 204 (30大学 183件 90%)

28~12 東京28 京都23 大阪15 名古屋14 東北13 北海道12 東京工業12
(7大学 117件 57%)

8~4 九州8 神戸7 広島5 筑波4 一橋4 千葉4

2 群馬 横浜国立 金沢 岐阜 鳥取 岡山 徳島 長崎 熊本 東京医歯
東京外語 東京農工 お茶ノ水 長岡技科 北陸先端 豊橋技科 奈良先端

金額 264億円 (13大学 194億円 73%)

東京43 京都32 大阪23 東北19 名古屋17 東京工業17 北海道15
九州12 (8大学 178億円 67%)
神戸8 筑波4 東京医歯4 一橋4 広島4 奈良先端4 千葉4

2) 科研費等 1,596億円

東京309 京都175 大阪137 東北122 九州85 名古屋83 北海道83
東京工業60 (8大学 1,054億円 66%)

筑波35 広島33 神戸32 東京医歯26 千葉24 岡山22 金沢16
徳島15 長崎15 熊本15 奈良先端15 新潟13 群馬12 愛媛12
岐阜11 横国10

3) 受託・共同研究費(億円)

東京232	京都90	大阪89	東北74	九州47	北海道41	東京工業32
名古屋30	広島19	筑波17	神戸16	岡山16	東京農工14	
奈良先端14	山口13	熊本12	徳島11	千葉11	静岡10	北陸先端10

4) 研究経費(億円)

東京253	東北158	大阪158	京都134	北海道76	名古屋70
九州69	東京工業66	筑波64	広島45	神戸31	千葉31
岡山26	新潟25	熊本24	東京医歯21	金沢21	長崎21

1) ~ 3) + 4) 外部資金 自己資金

東京大学	584億円 +	253億円 =	837億円
名古屋大学	130億円 +	70億円 =	200億円
広島大学	56億円 +	45億円 =	101億円
熊本大学	28億円 +	24億円 =	52億円

まずCOE予算ですが、これは2件以上もらっている主要大学を、件数の多い順から並べてあります。金額は総額が264億円になりますが、国立大学だけに限っているためです。13大学で73%を占めていることがわかります。さらに言えば、8大学だけで67%を占めています。4億円以上、COE予算を獲得している大学も挙げておきました。大学間に大きな格差があるのは見たとおりです。

2番目は科研費等です。これには文部科学省・日本学術振興会のものだけでなく、他省庁からの受給分も入っています。総合科学技術会議が作った資料に示された数字ですが、それによれば国立大学全体で1,596億円。8大学だけで66%になります。10億円以上科研費等を受け取っている大学はそこにあるような大学です。

3番目に受託・共同研究費というものもあります。これは各大学が企業等から受け取る研究費ですが、総額は計算できていません。10億円以上の大学はそこにあるような大学です。4番目の研究経費というのは、各大学の財務諸表の中にてでくる、研究に使ったと申告されている経費の額です。これは20億円以上の大学を挙げておきました。

これらは、ほとんどが研究に関わる外部資金ですから、一見してお分かりのように、研究機能の強い大学、研究大学に集中しています。大学は教育と研究の二つを主要な機能としていますが、教育面での格差は数値的にそれほどはっきり見えるわけではありません。研究活動の面で格差が現れてくるわけで、それが研究費の獲得額や支出額の違いとして明瞭に示されているということです。

これら外部資金獲得額で上位の大学の間にも、いつも上位にあがっている常連的な大学と、たまさか名前が出てくる大学とがあり、常連的な大学が研究費をほぼ独占していることも、ここから見えてきます。COEから受託・共同研究費までの3つの金額を足し合わせたものを外部資金とし、研究経費を自己資金としていくつかの大学、(特別の意図があるわけではありませんが)旧帝大の中でトップの東京大学と最後の名古屋大学、それから文系旧官大の中の広島大学、医科系の旧官大と

して熊本大学をとってみますと、一見して驚くほどの研究費の格差があることがわかります。その格差は、外部資金導入の努力を支える経営資源の違いを残したまま、COE予算や科研費をはじめとする競争的な資金の増額が続けば、ますます傾斜を強めていくことになるでしょう。研究費には、直接大学の収入となる間接経費（オーバーヘッド）を別途上積みする方向にありますし、研究費の一部は個別の研究者の、たとえば大学院での研究教育活動等を通じて教育経費や管理経費に回っていくでしょうから、研究費の獲得額の多い大学の教育研究条件はますます良くなっていくと見てよいでしょう。

そうした格差構造の拡大が、意図されたものなのかどうか、またわが国の高等教育や国立大学法人の未来にとって、望ましいものなのかどうか、改めて検討を要する問題になりつつあるのではないかという思いが、強くします。

4.7 法人化時代の国立大学政策

最後に、このこととも関わって、法人化時代に対応する国立大学政策の必要性について触れておきたいと思います。行政機構の一部であった時代と違って、法人化された国立大学については、文部科学省の政策がきわめて重要な意味を持てきます。国立大学の多様性や個性に応じた適切な対応をするのかしないのか。文部科学省自身が、グループ分けをして財務諸表の分析をしていることはすでに見たとおりですが、その分析は、たとえば運営費交付金の額の算定、基盤的な校費の保証といった政策と、どのように関係づけられるのか。中期目標・計画の達成度を評価する場合に、これまで見てきたような経営資源の差異をどう考慮していくのか。単一の、共通の視点で評価をすることが妥当なのか、また可能性なのか。

国立大学法人を、グループ分けせざるを得ないとして、グループの境界を設定する枠には、それぞれの大学の努力だけでは超えられない枠があります。特に重要なのは、研究機能面で設定されている枠です。具体的には、たとえば旧制帝国大学系の研究大学と、それに準ずる地位を占めている、旧官大や旧高専系から力を付けてきた筑波や広島、神戸といった大学の問題です。日本という国家が、国際水準の研究大学をいくつ育成し、持とうというのか。トップ30という話もありますが、傾斜のかかった研究資金の競争的な配分だけでは、国公私を通じて30校の研究大学を持つことは難しい。基盤的な教育研究投資を戦略的に進めなければ、外部資金にだけ頼っても本格的な研究大学の育成は無理でしょう。ストックの格差を放置したまま、フローだけで研究機能の強化を図るのは、不可能というべきだと思います。

東京大学は世界一の大学を目指しているようですが、東大だけが世界一になっても、大学間の国際競争に国家として勝つことは出来ません。世界で50位以内、100位内にランクされるような大学をいくつ、どのように育成していくのかという視点が、政策的に重要ではないかと思うのです。研究者養成の基盤になる大学院博士課程の編成自体、文部科学省がこれまでとってきた政策の蓄積です。研究者養成の拠点的な大学を、国公私を通じていくつ、どのように育成していくのか。文部科学省はこれまで以上に、明確な政策的な理念なり目標を持っていく必要があるでしょう。また、高い頂点を持った高等教育システムを作り上げ、維持するためには、それを支えるがっちりした基盤、広

い裾野が必要だということも忘れられてはならないでしょう。旧7帝大を中心とした研究大学だけでなく、旧官大や新官大をはじめとする地方国立大学群の中に、それに準ずる研究大学群を育成していかなければ、旧帝大系の研究大学自身のレベルアップは、望みがたいのではないか。

87の国立大学を含めて750近い大学を持つ、巨大な高等教育システムのもとで、大学の個性化・多様化は当然のことです。研究機能が、ひと握りの研究大学に集中していくのも避けがたいことといわねばなりません。しかし、それは歴史的に形成されてきた格差構造の固定化と、格差の一層の拡大を容認することと同じではありません。評価と競争に基づく、教育・研究の活性化、大学の個性化を促進し、国際的な競争に耐えうる大学と高等教育システムを作り上げようというのなら、文部科学省は、格差構造の変革を進め、流動的で弾力的な高等教育システムを構築しなくてはならないと思います。

文部科学省の中教審大学分科会は、すでに見たように「将来像答申」の中で、「きめ細やかなファンディング・システム」の必要性を強調していますが、その象徴ともいべき各種のプロジェクト予算にしても、またこれまでの新規概算要求に代わる教育研究特別経費にしても、体系的で計画的な政策を組み立てて配分していかなければ、国立大学間だけでなく、国公私の大学間格差も広がり、結局は全体として高等教育システムの国際的な競争力の低下を招きかねないでしょう。法人化によって、そうした国立大学の格差構造の新しい問題が見えてきた、格差問題が新しい局面を迎えたということを指摘して、私の話を終わりにさせて頂きたいと思います。

参考文献

天野郁夫 1968, 「国立大学」『日本の高等教育』(清水義弘編著) 第一法規出版

- 2006, 「国立大学の法人化 - 現状と課題」『名古屋高等教育研究』第6号, 147-169頁