

## 「国立」大学の在り方を考える—体験的設置者行政論—

川 村 恒 明（日本育英会理事長）

### 1. 国立大学設置者の意識の変遷

#### (1) これまでのいくつかの例

いきなりわたくしごとで恐縮だが、私は文部省の職員としてかなりの期間、高等教育と学術の行政を担当してきた。いわば設置者の立場から国立大学と長年付き合う機会に恵まれていたので、その経験を踏まえながら本日のテーマである「政府と大学」の関係について主として設置者のサイドからいくつかの問題点を整理してみたい。

本日のテーマ設定に当たって、かつては大学の自治の名の下に政府と大学は相互不干渉の立場にあったという趣旨のことが述べられている。たしかにそうやって差し支えない時期もあったかも知れないが、全体的にそうであったかといえばやや疑問を呈せざるを得ない。つまり国立大学（帝国大学）が設置されて以来、いつの時代にも政府はつねに設置者の立場から大学という存在を見つめ、その在り方を考えつつ運営に当たってきたことはまぎれもない事実であるし、大学もまた常に設置者の存在を意識しつつ行動してきたこともこれまた疑う余地のないところである。

ただ、時代により設置者が非常に大きな存在として大学の前面に現れていた時期と、比較的後ろのほうにさがっていた時期とのちがいはあろう。つまり、設置者あるいはその代表としての文部省が国立大学の在り方によりシャープな問題意識を持ち、或いは持たざるを得ない必然性があることで大学に接近し、深入りをする、そういった時期があり、その時期が過ぎるとやや相互に不干渉的な立場に立つようになる、そういう波の繰り返しがこれまで何度かあったと考えることができよう。

いま振り返ってみると、戦後だけに限ってもいくつかの大きなうねりがあったことはご承知の通りである。戦後最初のうねりは、いうまでもなく昭和23年の新制大学の発足時である。六三制の実施をはじめわが国の教育制度全体に抜本的改革が行われたこの時期、文部省は国立大学についても新制国立大学実施要綱、いわゆる国立大学設置11原則を打ち出し、新しい制度下における新しい国立大学づくりに積極的なリーダーシップを発揮した。既存の旧制諸高等教育機関のいわゆる1県1大学への思い切った統合をはじめ現在の国立大学制度の大枠がこの時期、極めて短期間のうちに設置者によって形づくられたことはまぎれもない事実である。

その騒ぎが一段落する間もなく、次に問題となったのはこれらの大学の運営方法、いわゆる大管法問題であった。昭和26～27年の国立大学管理法案及び昭和37年の国立大学運営法案がそれである。特に前者の管理法案を巡っては社会的にも大きな関心が寄せられた。当時の設置者の意識を付度すれば、多分、戦後の混乱期にいわば拙速のうちに設置された新制の国立大学について、これらの大学は本当に大学らしく育つのか、本当に大学らしく運営されるのだろうかという不安感があり、それを担保するものとして運営の仕組みをキチンと法律の形で整えようということではなかったかと推測される。そのような設置者側の不安感に対し、当の大学及び社会のサイドではこのような動きを既に成立している大学の自治への介入ととらえ、結局両法案とも成立を見ずに終わっている。

設置者のサイドから次に大きな問題意識を持つに至ったのは、昭和39年に成立を見た国立学校特別会計法制定の時期であろう。このいわゆる特会法については、通常は財政当局の主導によって成立を見たものといわれている。それまで国の一般会計に属していた国立学校の運営費について、新たに特別会計を設けて区分整理することにより一般会計予算の歳出の規模を見かけ上少なくすることを狙ったものという説がそれである。そのことの真偽は別としてこの法律の成立に大蔵省からの働きかけが大きな役割を果たしたことは事実であろう。しかし、同時に文部省側もこの法律制定にひたすら受け身に終始したわけではない。その当時、文部省は設置者として国立大学の運営に非常な危機感を持っていた。端的に言えば財源の大幅な不足と予算の硬直的運用の弊害である。

戦後できたいわゆるタコ足大学解消のためのキャンパスの移転統合、戦前からの老朽危険建物の解消に加えて第一次ベビーブームの到来を目前に控え、さらによくやくビッグサイエンスへの積極的取り組みが大きな政策的課題として登場してきたこの時期、通常の一般会計の枠に縛られたやり方ではこれらの課題に的確に対応できないという強烈な危機感を関係者が抱いていたことは想像に難くない。これらの課題解決の有力な手段のひとつとして特会法制定に設置者が積極的に取り組み、この法律の制定によってそれなりに大きな成果が得られたと私は評価している。

この法律には国立大学の特性に応じた様々な仕組みが盛り込まれている。従来からの委任経理金制度のほかに新たに財投資金を原資とする長期借入金が付属病院整備や用地取得のために認められるようになり、また、国庫債務負担行為による文教施設整備が可能になったのもその一例である。そのほかにもいくつかの実務に即した弾力的な運用の仕組みが整備され、国立大学の運営に寄与することとなった。ひとこと余計なことを付け加えれば、この問題が提起されたとき国立大学側は、区分整理会計という仕組みは容易に区分独立会計、つまり独立採算制に傾くおそれがあるとして消極的な対応に終始し、最後にそのことを目的にするものではないという趣旨の確認書を得て矛を収めたことが印象に残っている。

次に大きな課題として登場したのは、昭和48年のいわゆる筑波大学法（学校教育法等の一部改正法）であろう。単に学群、学系という新しい組織によって構成される筑波大学を創設するという事に止まらず、学校教育法の改正によりそれまでは学部のみが大学の基本組織とされていたことを改め、教育研究上有益かつ適切な場合には学部以外の組織（例えば学群、学系のような）

をもって大学の基本組織とすることができるとされた。このような大学運営の基本に係わる改正を行った設置者の意識がどこにあるのかといえば、それはいうまでもなく当時大学紛争を通じて厳しく問われるに至った大学の在り方について如何に改革を進めるか、そのいわゆる先導的試行のひとつとして、国立である筑波大学に大きく期待し、また、そのような新しい試みが普遍化するための条件整備であったことは明白であろう。

## (2) 今、設置者は国立大学になにを求めているのか

以上いくつかの古い例を取り上げたが、さきに述べたとうり戦後50年に限っても、設置者と大学の間にはあるときには火山の噴火期の如き厳しい緊張の時期があり、またその間には噴火の沈静期もあったという繰り返し、うねりがあったといえることができる。それでは、現在はどのようになっているのかといえば、今日ここで「政府と大学」をテーマにシンポジウムが開かれること自体に象徴されているように、火山の噴火期、新しい緊張期に入っているということは明らかであろう。社会のサイドからの国立大学に対する様々な期待と批判をバックに設置者は大学により多くの、あるいはこれまでとは異なる対応を求め、大学サイドからさまざまな形でのリアクションが提出されている。

国立大学への期待の第一は、科学技術振興の中核としての存在ということであろう。科学技術立国が叫ばれ科学技術振興基本法が制定されたいま、大学においても競争的な研究環境の整備（任期制の導入による研究者の流動性の促進、競争的な研究資金の導入等）や大学院を中心とする高度の人材養成が求められており、特に国文大学に対する社会的な期待は大きい。

同時に、設置者の立場から国立大学に求めている大きな課題は、大学改革推進の担い手としての国立大学ということではあるまいか。臨時教育審議会の答申をうけ大学審議会が設置されて丁度10年、大学における教育研究、管理運営の在り方の全般にわたって精力的な審議が進められ、カリキュラム改革から組織運営の改編、生涯学習への対応まで数多くの答申が取りまとめられている。これらの答申の対象はなにも国立大学に限定されるものではなく、現に多くの私立大学でも改革への自主的な取り組みが積極的に進められているが、やはり国立大学における対応に大きな関心、期待が寄せられ、いわば改革の第一線の担い手としての国立大学というイメージが求められていることはこれまた自然な成り行きであろう。

第三の、そして当面最大の課題は行財政改革の一環としての国立大学の設置あるいは運営形態そのものの見直しということであろう。この問題については既に臨時教育審議会以来大学運営の一層の活性化を図る観点からさまざまな議論、検討が重ねられてきた。その視点に加え、現在問題とされているのは「国立大学の民営化」ということばに象徴されているように財政支出の削減というところから進んで国としての役割の見直し・限定の一環としての「国立」という在り方の可否にまで及んでいるように思われる。設置形態あるいは運営形態というある意味で表現の差の問題はともかく、いかなる目的でなにをどこまで改めるべきと考えるべきなのか、いまして冷静な分析が必要と思われるが、ともかく社会のサイドから活発な意見や期待が提出されていることはまぎれもない事実である。

## 2. 現行の設置形態に対する問題意識

### (1) 設置者の意識

それでは以上のようなさまざまな問題提起に対し、設置者特に文部省はどのような基本的スタンスをもっているのか。ひとりのOBとして外部からの観察による推量の域を出ないが、少なくとも次の2点は明確と思われる。

その第一は、およそ大学という存在は社会の公共財であるという点において存在意義を有するという認識であり、国公立を問わず大学は人材養成、学術研究そして人類の文化発展に寄与する機能を果たすべく歴史的に形成されてきた人類の英知の結晶とでもいうべきものという考え方である。ことばを変えていえば、大学こそは歴史的に形成されたアカデミズムの担い手であり、それ故にこそいつの時代にあってもその社会の最も基礎的な公共財のひとつに数えられるべきものという意識である。

もちろん時代、社会により、また大学自体の現実の運営の在り方により常に100%の公共財というのかという問題はあり、現にレジャーランドなどと揶揄されている場合もあるが、少なくとも基本的な性格において大学は社会の公共財であり、大学の存在によってもたらされる利益は個別の利用者のみが享受するのではなく、常に社会全体が何らかの形で大きな利益を与えられているという意味において社会の基礎的公共財のひとつという位置づけは揺るがないというとらえかたである。

このことと関連し、第二はいうまでもなく国立大学こそがそれらの公共財としての大学のなかでもまさに中核的存在であるべきということである。「中核」ということにはいろいろの理解の仕方があろうが、少なくとも公共財としての大学が本来担うべき役割を最も明確かつ効率的なかたちで実現することが期待されており、従ってその目的実現のために国費を重点的に投入することが当然と理解されている存在ということであろう。国立大学はそのようなものとして存在し、目前の収益性にとらわれず、かつ自律的な運営を通じて社会が大学に求めているさまざまな理念を実現する中心的な担い手として運営されているという理解である。もちろんこのような考え方を直截に述べることはいささか刺激的に過ぎ、いろいろな点で誤解を招く部分もあると思われるが、国立大学がなぜ必要かという問いに対して正面から議論してゆけば、このような整理の仕方は避けて通れないと思われる。

### (2) 国立大学という設置形態に対する批判

国立大学が理念として以上のような役割を社会から期待されているとしても、同時にその現実の在り方において社会のサイドからさまざまな批判が寄せられていることもこれまた事実である。その第一はいうまでもなく国費の投入ないし配分における私立大学との大きな格差の存在である。大学が設置者の如何を越えて社会の公共財としての基本的な性格を持つと規定する以上、現実に見られる私学との間の著しい格差をどのように説明するのか。上記のいわゆる国立大学中核的存

在論だけでは説明しきれない程の大きな格差が現実には存在しているのではないか。国立大学民営化論はある意味で国公立間の国費投入格差の合理的説明を求める議論であり、全ての大学を一旦同じスタートラインに置きなおしたうえで、それぞれの大学が現実に果たしている機能、役割に応じてその在り方を再吟味しようとする説ではないかと私は理解している。

次に指摘されていることはその旧態依然たる硬直的な運営システムである。最近は多少改善されてきたとはいえ意思決定に至までのさまざまなレベルでの会議を伴う煩雑でスロウなプロセスは国立大学独特のものであり、一方予算執行に当たっての硬直的で煩瑣を極める事務処理は国の機関に共通する課題である。私が今日ここでほんの1時間ほどお話をするためだけで筑波大学事務局の経理関係の書類を中心に約10個の私の印鑑を捺く必要があるということは、民間では想像しえないことであろう。

以上のような社会のサイドからの批判のほかに、他ならぬ国立大学自身からもいろいろな不満を聞くことが多い。その最たるものは設置者、特に文部省が大学運営の細部にわたって関与することが多いということであろう。さきに述べた火山の噴火期と沈静期とは異なるが、現在のように噴火期に差しかかると設置者側も非常にナーバスになることはある意味では当然のことであるが、ともあれ全体的に見れば設置者の関与の度合いは年々強くなってきているように思われる。文部省だけを取り上げてみても主たる関係部局として大臣官房、高等教育局、学術国際局と分かれ、審議機関として中央教育審議会のほか大学審議会、学術審議会、教員養成審議会等が設けられている。

国立学校特別会計の予算積算もかつてのように教官当積算校費と学生当積算校費を中心にごくお括りに纏めていた時代と異なり、例えば大学改革関係の積算をみても教育研究活性化経費、教員流動化促進経費、若手教員研究経費、教育改善経費、大学改革推進等経費等と非常に細分化されている。大学改革という大きな課題推進のために技術的にも細かくなっていくことはある意味で止むを得ないことであろうが、トータルとしての政策決定が複雑になり、かつ個別の大学運営への関与も多くなり、結果として大学における真の自主的改革への意欲を却って削ぐことになっているのではないかという思いも生じてくることになる。

### 3. これからの設置（運営）形態は如何にあるべきか

#### (1) 国立大学のもつ公共性の再確認

これらの批判に応じていくためにも、国立大学のもつ公共性、つまり大学という基礎的な公共財のなかでも中核的な存在という意義を再確認し、関係者のみならず国民にひろく理解を求めていくことがなによりも大切であろう。そのことを踏まえたくて国費の重点的投入を行うに当たっての留意点をまず明らかにする必要がある。

その第一はいうまでもなく健全なアカデミズムが確保されるということである。自主・自律的な運営のもとで独創性豊かな発想に基づく自由な教育研究が伸び伸びと行われ、また社会の木鐸としての機能を存分に発揮することこそが社会の基礎的、かつ中核的な公共財としての国立大学

の最も重要な存在意義であることはいうまでもない。もうひとつは貴重な国費を重点的に投入する以上、タックスペイヤーがその透明で、かつ効率的な活用を望むことはこれまた当然である。不断の自己点検・評価と外部からの客観的な評価の必要性が繰り返し説かれるゆえんである。

## (2) 新しい設置（運営）形態の基本的ポイント

以上のような諸事情を踏まえるならば、今こそ改めて国立大学の新しい設置ないし運営の在り方の検討に積極的に取り組むべきときではあるまいか。かつて臨時教育審議会の際にもこの問題が取り上げられ、そのための作業部会も設けられたと記憶している。ただ、この場合には改革の方向として主として現行の特殊法人方式の可否が大きく議論され、否定的な結論になったと記憶している。確かに現行の特殊法人の運営方式には国による厳格な予算積算・執行方式の適用をはじめ運営側の当事者能力を実質的に制約する実に様々の問題点があり、これをベースに検討するかぎり否定的な結論に到達することは止むを得まい。これからの新しい方向を模索するためには、国立大学の現状と将来のビジョンを踏まえつつ新しい観点からの取り組みが不可欠である。

その第一は現在のような国による直接の設置者行政方式を改め、国立大学全体又はいくつかの大学ごとの連合体による自律的な運営組織を設け、それぞれに独立の法人格を付与することである。場合によっては一つの大学のみで法人格を持つこともあり得ようが、基本的にはいくつかの大学ごとの連合体方式がいろいろの点で望ましい。

そのうえで先ずなすべきことはこれらの独立法人の運営に要する経費の立案・執行及び資産管理に関する特別法を制定し、現行の国の予算・管財制度にとらわれない自律的かつ柔軟な運営を可能にすることであろう。勿論基本的には今後とも国民の貴重な税金が主たる運営費の財源であることは変わらないであろうから、タックスペイヤーの理解が得られる透明で公正な経理が確保されなければならないことはいうまでもない。それにしても現行のような単年度ごとの硬直的で、しかもトータルとしての資産管理の概念が欠落した方式は大学のような常に柔軟性が求められる組織にはなじまない。少なくとも現行の公益法人経理の原則に準じた程度の財務諸表（貸借対照表、財産目録等）を作成し、中長期的な見通しに基づいた正確で、かつ弾力的な財務会計管理を可能にすべきであろう。

もうひとつの課題は教育研究の実情に柔軟に対応しうるフレキシブルな雇用形態を確保することであろう。特に流動性が高く、しかも研究の第一線で活躍する若手研究者に活躍の機会をより広く提供するうえで現行の安定的ではあるが硬直した公務員制度はふさわしくない。一方で教官の任期制度のより幅広い運用及び固定的な専任職概念の弾力化を図るとともに、独立の法人として正常な労使関係の構築を可能にすべきである。労働三権の保障とともに経営主体への完全な当事者能力の付与をあわせて行い、大学にふさわしい教育研究活動への貢献度の客観的な評価に基づく人事運営の体制を確立する必要がある。

このような体制をとる以上不可欠なことは、いうまでもなく独立の法人としての経営主体を明確にすることである。大学としての性格上教育研究の現場を熟知した教育研究関係者が中心となるべきことはいうまでもないが、同時に独立の経営体として社会に幅広く活動を展開する以上大

学外部の多様な人材を起用することも不可欠であろう。そうした多様なメンバーからなる経営委員会の設置によってはじめて独立経営体としての経営責任の所在を明確にすることが可能となる。

このことと併せて完全な第三者機関としてすべての国立大学（連合体）を対象とする経営評価委員会を設けるべきことも不可欠である。同委員会による公正・客観的な運営評価に基づいて主要財源である国費の配分が行われることにより、大学に対するタックスペイヤーとしての国民の理解と信頼はより確かなものとなるであろう。

### (3) 設置（運営）形態についての積極的議論を

以上に述べたことは極く基本的な、いわばあらずじのものに過ぎない。それぞれの項目についてより具体的で実証的な議論を積み上げていく必要があることは当然であり、そもそもこのようなあらずじの組み立て自体に疑問を持たれるむきも少なくないであろう。

しかし、一方において現在の国立大学という運営の仕組みがそこで行われている教育研究の実態にマッチしたのではなく、それぞれのサイド、レベルで実に多くの不満や改善意見が山積していることもこれまた厳然たる事実である。

そのように考えれば、例えきっかけが大学の外側からのいわゆる民営化論やエージェンシー化論であったにしても、これらの問題提起に対しひたすら拒絶反応のみを示すのではなく、むしろこれをチャンスに自らの望む方向を積極的に外部に対して提起すべきではなからうか。その意味で、例えば昭和39年の国立学校特別会計法制定当時の関係者の意気込みをもう一度振り返ってみることも必要ではあるまいか。

さきに触れたようにこの法律の制定の最初のイニシャチブはあるいは財政当局にあったかも知れない。しかしその問題が提起されたとき、主として文部省側の関係者がこのことをむしろ奇貨としてそれまで悩んでいたさまざまな財政運営上の課題を少しでも解決すべく努力を重ね、そのいくつかがこの法律に盛り込まれ、活路を見いだしたことはさきに述べたとうりである。いかなる組織もそうであろうが、特に大学の運営にあたっての最大の問題はいうまでもなく、運営主体の明確化とともに資金と人事であろう。この根幹となる三つの仕組みについて教育研究の実態に即した弾力化がどれだけ可能なのか、現行の仕組みではどこまでが限界であるのかを客観的、かつ冷静に見極めることが必要である。

そのうえで新しい発想に基づく新しい制度の構築にこの際積極的に取り組むべきときにきていると思われる。法律や制度を改正することに躊躇しなければ地平線は格段にひろがりを見せることであろう。その意味で任期制の導入はその一步として高く評価すべきことであるが、トータルとしての大学運営の改革という観点からはようやくその一步を踏み出したところというべきであろうか。

最後にひとこと付け加えれば、この問題への取り組みはいうまでもなく文部省を中心とする設置者の努力にまつところが大きいですが、このたびは同時にというよりもむしろその前提として大学の現場に身を置く教職員自身の積極的な発意と意識改革こそがその成否を握ることになる。社会の隅々まで意識や価値観が多様化し、なによりも財政を始め大学をめぐる諸情勢がこれまでで

上に厳しさが増すことが予想される新しい世紀にそれぞれの大学が生き残り、社会において国立大学としての存在感をより加えていくためには現在の構成員の思い切った改革への取り組みこそが最大の鍵となっている。本日のテーマに即していえば、政府主導ではなくまさに大学主導の改革こそがいま求められているのである。