

報告 1

国立大学の独立行政法人化の問題を考える

岩橋 法雄

鹿児島大学

メモを準備しましたが25分しかないので、メモの内容全ては話せないで、あとの討論の中で展開するとして、簡単にここでは報告を行います。昨日のバーネットさんとの話とからませていると、私が考えていきたいと思うのは、一つは「グローバルイゼーション」という問題です。もう一つは、「学習社会」における大学の在り方です。この2本の柱がデアリング報告ではうまく取り上げられていなかったという鋭い御指摘がバーネットさんからありました。私もうまくいっていないと思うが、この二つを取り上げたいと思う。

バーネットさんによれば、この二つを関連させることはかなり困難であるといわれた。だが、経済における「グローバルイゼーション」という枠組みで大学を取り扱うということは日本でも問題であろうと思うわけです。これと「学習社会」とをどう考えるのかということは私自身も具体的にはまだ考えられていないのではありますが、昨日のバーネットさんのお話でこの二つは別の事柄であるといわれた捉え方と違って、これをなんとか統合できないかということ私を私は考えていきたいと思うのです。

今日の背景の確認

レジュメの一ページ目ですが、今日の背景の確認ということで、これは私の経験からのものです。が、どうしても考えていかなければならないのは、高等教育のエリート的段階からマスの段階にきた中で、大学の在り方をどう捉え直さなければいけないかということである。

時間がないので省略しなければならず、どこから話せばいいのかと考えると、やはり自らの経験からかなと思う。私はこの京都大学で教育行政学という講座でまさに教育行政学を学びました。京都に戻ってきますと悶々とした状況が思い起こされます。私の師匠はイギリス教育制度を研究していたので、私もそのあとを追いかけておりました。そういう大学教育を私は受け

てきました。ひとつ自分の経験からお話しますと、私達の時代の京都大学の授業、一つの典型と思われると語弊がありますが、論文指導のときに、発表者が発表を終わりますと、教授はこう指摘します。「なかなかよかったよ。しかしこの論文は大海の中に小島が二つ浮かんでいて、いっぱいお花が咲き乱れているよね。しかしこの二つの島をつなげる橋もかかっていないし、船も通っていないよね」。これだけなのです。3時間もかけて論文を発表してこのコメントなので、わたしたちは悶々として一体何をいわれたのかということを考えてところから始まりました。あとは何ヶ月もかかって、先輩の院生や助手とああたこうだと論じあって、悶々として過ごし、様々な解釈が飛び交い、最後にああいう意味だったのかなという自分なりの結論に到達するような状況であった。その後、まずは京都市内の非常勤から仕事をさせてもらい、大阪の方で非常勤をさせていただき、紆余曲折を経ながら、その中からある短期大学で奉職させていただき、より西へ行き、今は鹿兒島までいっております。今、申しましたように、高等教育の大衆化によって、知識人的・文化人的環境を家庭的背景に持っていなかった私のような者でも、大学の教師になっております。またそういうニーズです。私が受けた京都大学のああいう形でのゼミは、その後の高等教育や大学ではありえない。まったく放りっぱなしであった。逆に研究者を育てる方法であったのかもしれませんが、私達は学生たちの学習権をどういう風に考えているんだ、と息巻いておりました。理解できるように教えろ、と。今では、手取り足取りという状況であり、場合によっては、「知育」のやり方まで教えなければならない。挙げ句の果てには、私は医学部に今所属しております。これを学際的な象徴の側面と見るべきか、それとも大学における「知」の断片化かと見るべきか、いろいろ分かれるところでしょう。今の大学はやはり大きな問題を抱えているのではないかと思う。

またもうひとつ述べれば、私としてはこの道を歩んで、よかったなと思い始めています。まだ50ちょっとですから、先輩には叱られるでしょうが、総括をこのようにし始めているのです。京都大学で私が経験したようなスタイルで、大学を渡り歩いていたなら、それこそ大学教員としての教育的側面をすっかりなくすことになっていたのではないかと恐ろしく思える。この京都を離れてから20年たつが、大学で自分の専門である教育行政学を授業担当として教えたことは最近まで一度もありません。なにもかも、幼児教育論やこれまで保育原理や様々なことを勉強して、一生懸命、つまり教師としての資質を自己研鑽しながらやってまいりました。国立大学も現在はそういう風になりつつあるのではないのでしょうか。自分の専門であるいはそれに近いところで職を得られるというのは、本当に恵まれた一部の人たちだけではないのでしょうか。私立大学の先生方のほうがもっとこの辺のことはシビアに考えられてきたのではないのでしょうか。自分達の研究ということと、次世代の人たちを教育するという、研究と教育という二つの側面から考えれば、大学の教師はどこにアイデンティティを求めればいいのかということが深刻に問われていると思う。お前はどうかといわれれば、揺れ動いております。研究者だと言いたいとはいえ、自分の研究領域での研究を、学生とともに悩み、研究をすすめるというスタイルは、

ごく一部を除いて今日の大学の中ではもはやなくなっているのではないか。研究者としての「知のネットワーク」を大学の中でつくることも出来なくなっている。専門領域に関しては大学の枠を超えた「知のネットワーク」を作り上げなければならないような状態であると思われる。私自身は、教育について一生懸命やってきたつもりです。決して大学での教育方法としては上手くないかもしれないが、はっきり申し上げて、生活のためにはやっていかなければならず、研究では食べていかれませんでした。そういうところでは学生たちにどうすれば分かってもらえるか一生懸命努力してきたつもりですし、そうしなければならなかったのです。そういうことを踏まえた上で申し上げるのですが、高度専門職の競合的、ハイアラーキーの底辺と看做される大学自体がどんどん多くなってきているという状況の中で、今日の大学教育は研究と教育というものを大学そのものとして同時に作り上げていくことが困難になってきている。このことは賛否をとわず、現実のものとして認めざるを得なくなっている。こうした中で大学教師はどうあるべきなのか、どこにアイデンティティを求めていくのか、「知」の再生産の在り方について考えていくべき時代になった。

レジュメ全体について簡単に説明したい。今日どうしてもお伝えしたかった結論は、レジュメの最後を御覧下さい。資料として載せておきました。日本の情報を見ている本質がなかなかわからないという危機感を持っています。『サイエンス』という雑誌の中のコラムがあります。レジュメの3ページ目に紹介してあります。これは国立大学の独立行政法人化の問題についてのところです。ここからこういうことが言えるのではないのでしょうか。まずは自分達も自覚しなければならないと思うが、国立大学に在籍している先生方は、今ここで議論しているような大学再編といった事柄について、私立大学の教師と比べて、もっとのどかな、悪くいえば鈍感という感じがする。何もしなくてもやっていける。あと10年ちょっと。あと少し目をつぶっておれば、当面首はつながっているかもしれない。自分の生活には関係なく過ごせそうだというような論議をしている人が国立大学にはまだ多そうである。[補足：急速に事態は進み、独立行政法人化は決定され、大学教員も「改革」の荒波の中で必死に模索している]2001年、国立研究所の独立法人化は決定されている。これに引き続いてどうなっているか。少なくとも全国にある国立病院は民営化、独立法人化が決まっている。そして国立大学医学部付属病院も大学から切り離されることが決まっている。大学のほうも、かつての国立大学のままで行くことにはならないという事実が、着実に進んでいます。同じくサイエンスに載っていますが、天野郁夫氏の発言です。この大学の独立行政法人化は、大学が抱える問題をいかに解決するかという観点から始まったものではなく、政府支出の削減と国家公務員の削減ということから始まったのであると指摘している。この点を忘れてはならないと思う。私は有馬元東大総長の発言を取り上げたい。いずれにせよ私は国立大学の抱えている問題があることは承知しているが、国立大学の枠を即座にはずすというのではなく、国立大学の枠をはずさずその中で改革すべきではないか。枠をはずすと、折角ここまで維持してきた大学における「知」のスタイルというもの

まで壊してしまうのではないか、教師の権利保障というものを壊していくのではないかと思う。その限りで私立大学に対しても大きな影響が出るのではないかと思う。時間がきたのであれば質問の所で展開したいと思う。

資料1 <当日配付されたメモ>

話題提供

国立大学の独立行政法人化の問題から考える (メモ)

岩橋法雄1999.9.7

1. 背景的状况の確認

* 高等教育の戦後の基本的趨勢

エリート段階からマス段階への移行

高度専門職養成 (文・理を問わない) から高度専門職の多様化

高度専門職の競合的差異化とヒエラルキー化

ヒエラルキーの膨大化と底辺高等教育の拡大

大学の差異化=断片化の限りない進行と「ポスト中等教育」化傾向

* 教養 (共通の知的文化) の創造と提供の危機

概念操作能力の低下、直裁的知識・技能 (≠技術) の重視

統合力を失いつつある大学の知的文化

* 総合大学の意味喪失化と大学院重点化

個別専門優位主義と就職準備教育: employabilityの教育外的規定に左右

アウトプット偏重の組織再編

規制緩和のあれこれ

一般教育大綱基準の撤廃: 知的教養の偏重

学期の区分に従って学年途中でも学生の入学・卒業の許可について

既修得並びに他機関での学修の単位認定について

大学院の重点化: 研究と教育の機能分離

2. 独立行政法人化の問題: 藤田論文 (≠イギリスのエージェンシー)

* モデルとしたイギリスのエージェンシーよりも、もっと徹底した国立行政組織外組織

イギリスのエージェンシー化は、

従来の「行政」が「経営」に質的变化するなかで、

公的責任のあり方、公務員のエートス、効率などについて、結果として

変わってきた。⇒ “市民憲章とマーケット・テスト” 参照

	イギリス	日本
組織の地位	国家行政組織内	国家行政組織外
職員の身分	公務員	本来は非公務員
対象業務	限定的	幅広く設定

日本の「独立行政法人」はもともと国立行政組織外組織であり、職員も本来的には国家公務員の身分ではないことが銘記されなければならない。

リップサービスの「国家公務員の身分」に準ずるとの言もあるが、

このことの保障は民主主義のpowerpoliticsの問題以外の何物でもない。

「国家公務員」と「非国家公務員」の2類型

争議権の行使による業務停滞の影響（「国民生活・社会経済の安定に著しい支障」の有無）で区分。

給与：中期計画の範囲内で独立行政法人の長の裁量により決定。

*行政改革会議最終報告（97/12/03）に沿って、国立大学協議会で論議、説得：資料参照/サイエンス

<藤田論文：「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」97.8.18於行革会議>

「垂直的減量」：国が事務・事業を外部化によってスリムにすること。

独立行政法人：国家行政の可能な限りの減iを図るための「受け皿組織」として位置づけられている。⇒参照：藤田解説（引用）

「独立」とは何か？：管理運営の当局からの「自由」と引き替えに、国家行政組織外の存在保障のない競争主義的経営機関へ

<独立行政法人のシステム>

組織：長、監事（複数）、運営会議長と監事は主務大臣による任命

長候補者は公募による選任も可能

監事は必ず外部から起用

主務大臣：目標設定（サービス水準の向上、財務、合理化）／中期（3-5年）

独立行政法人の長：中期計画および各年度の業務計画の策定

財務：事業運営費算定基準に基づき国による交付

中期計画に規定された投資計画の国負担分は国による交付

剰余金：中期計画の進行年度中は内部留保が認められる。使途計画の範囲内での使用も可

予算・決算報告の主務大臣への提出

業務公開：業務の概要、財務諸表、決算報告、中期及び年度計画など。

3. 国立大学の現状に関連して

*組織上の問題：学長（および副学長）の意志決定集中体制

評議会の形骸化：

学長の裁量権拡大と諮問機関としての部局長会議の根回し機関化

外部評価機関の影響

外受けする研究プロジェクトの打ち上げ花火的遂行と、ブラックボックス的色彩の強い学長裁量経費枠の肥大化

教授会の非意志決定機関化=人事権などの独自性否定

⇒政策形成と分離された、業務執行（その限りでの効率化推進施策形成）の特化機関化。

*カリキュラムの結果的過密化

就職予備校化と多様な実務中心主義「補習」講座の店開き

レールの上での知的興味の貧困化、疲労。

*ファカルティの崩壊と多極化：業績主義とニヒリズムの深行

*その他

<サイエンス誌の指摘を参照して>

*2001年春発効：国立研究所の独立行政法人化

（ ⇒国立大学医学部付属（？）病院の独立法人化）

（ ⇒国立大学の諸学部の統廃合=国立外大学等との統廃合も視野

⇒ 独立行政法人化）

*大学人代表の視座

独立行政法人という地位： いかなるものであれ予算削減を伴うであろうことを、大学当局者は恐れた。

現在、よい点もあると評価の立場を揺らがせている。

*重要な視座

天野郁夫：この大学の独立行政法人化は、大学の抱える諸問題の改善を如何に図るかという観点からではなく、政府支出の削減と国家公務員の定数削減を如何に行うかという観点から志向されているところに、危惧を覚える。

有馬元東大総長：「国立大学の独立行政法人化への反論」（議事録概要別紙：1997,10.22）⇒

国立大学人は、現状の厳しくも相対的にぬるま傷的状况に個人的「解決」に逃げ込む

ことなく、一般的により過酷な研究・教育・労働環境にある私学の大学人の、そしてヒエラルキーのより下層に位置づけられている諸高等教育機関の代理人たる自覚と高等教育全体の民主的発展への努力を惜しんではならない。高等教育分野での教職員間に持ち込まれやすい分断に常に敏感でなくてはならない。

「安定的な研究費、人件費等の保障はない」

「独立行政法人に対し、国立以上に国の財政支援がなされるとは到底考えられない」

「人事・会計面での自由といっても、それは全体の規模が漸次縮小される中での」自由である。

効率性専一からではなく大学の改善に寄与する点があるとするならば、「国立大学のままで、人事・会計面の自由度、弾力性を高めることが当然で（ある）」

などなどなど・・・

[資料2]

藤田宙靖：「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」（行政改革会議8月18-21日の集中審議機関における別紙5）から引用。

「垂直的減量」すなわちいわゆる（日本型の）「エージェンシー（独立行政法人）」制度の導入または「民営化」が何故必要なのか、については、それが国民の利益と在るから、との答えしか存在し得ない。しかし、そこでいう「国民の利益になる」とは、どのようないみにおいてか、を更に問うならば、そこには二通りの回答があり得る。1) 国家行政機能が、国が本来担わなければならぬ範囲を越えて膨れ上がることによって、膨大な財政赤字を残すことになり、将来の国家機能を停滞たし麻痺せしめまた子孫に大きな負担を残すため、このような結果を避けるためには、国家行政機能を全体としてスリムなものにしなければならない。従ってここでは、そもそも減量それ自体が（長い目で見て）国民の利益になる、ということなのであって、そのためには、目先の個別的な行政サービスがある程度減少したとしても、それはやむを得ないことであり、（将来のために）国民が耐えなければならないことなのだ、との理解が前提とされなければならない。垂直的減量の問題を、こういった次元の問題として捉えるならば、減量のあり方を検討する際の着眼点としては、「民間でできるものは民間へ」というよりはむしろ、「官がどうしてもやらなければならないこと以外は、官はやらない」ということが重要である。すなわち一の場合、理論的に言って、「官」が撤退した分野を「民」が引き受けるか否かは、副次的な問題なのである。（以下略）

行政改革会議における垂直的減量論の出発点は、「官がどうしてもやらなければならないサービス以外のサービスからは、官は撤退する」というところにあることを、まず確認する必要がある。これはすなわち、垂直的減量が、常にサービスの効率化をもたらすというわけではなく、場合によっては、目先のサービスに後退が生じることもあり得る、ということ、を、覚悟し、率直に認めることである。

独立行政法人は、今後共どうしても維持されなければならないサービスであって、しかも、国がその維持については責任を負わなければならないものであることが確認されたものにつき、更にしかし国家行政の可能な限りでの減量を計る見地から、その受け皿組織として、新たに設けられるべきものである。

[資料 3]

SCIENCE VOL.285, 13 AUGUST 1999, P.997

JAPAN

Panel Examines National Universities

TOKYO— A move to shrink the size and scope of the government is spreading to the country's national universities. This week a blue-ribbon panel assembled by Japan's education ministry began debating ways to loosen the government's grip on the 98 national universities. But the promise of greater independence is mixed with fears that the government's desire to cut costs may be stronger than its commitment to high-quality university education and research.

The idea for "denationalizing" the universities grew out of a December 1997 report to the government on streamlining the entire federal bureaucracy. The Ministry of Education, Science, Sports, and Culture (Monbusho) initially paid little attention to the proposal, but in June the government indicated it was serious about pursuing reform when it pushed through a law to turn 54 national research institutes affiliated with ministries other than Monbusho into so-called "independent administrative institutions." To study what a similar move might mean for universities and university-affiliated institutes, Monbusho assembled an advisory panel, which includes Leo Esaki, a Nobel laureate in physics who is currently president of the University of Tsukuba, and Hiroyuki Yoshikawa, an engineer and former president of the University of Tokyo. The panel held its first meeting on 10 August.

The plan to transform the national research institutes is modeled after the Institute of Physical and Chemical Research (RIKEN) outside Tokyo, which has had similar quasi-independent status for over 40 years. RIKEN has great leeway in managing its day-to-day affairs and uses an international review board to assess its accomplishments. The new institutes law, which goes into effect in spring 2001, envisions similar deals for the 54 national institutes.

But no such model exists for universities. Yoshikawa says that most academic administrators initially feared that any new status would be followed by budget cuts. "But now there is a recognition that there could be some good aspects [to the plan]," he adds. Greater independence, for example, could free the universities from government-wide restrictions on staffing that make nearly impossible to hire lab technicians. It would also give administrators more discretion over how they spend appropriated funds.

But Ikuo Amano, a professor emeritus of education at the University of Tokyo and a member of the University Council, a Monbusho advisory body, worried about the movement's motives: "This discussion started not from the standpoint of how to improve the universities but from the standpoint of how to reduce government expenditure and slim government payrolls." Claims of benefits to university operations, he notes, are "not based on any evidence."

—DENNIS NORMILE