

【優秀賞】

国立大学の法人化と岐阜大学

望月 翔平
岐阜大学地域科学部 1年

要旨

本レポートは、国立大学が法人化した経緯と岐阜大学がどのような変化を遂げたのかを考察したものである。大学改革の一環としてなされた国立大学の法人化の背後には、行政改革の流れや文部科学省との関係など、様々な要因が存在していたことが明らかになった。また、そのような状況の中で、当時の岐阜大学では何が起こっていたのかについても考察を深めていく。

キーワード：大学改革，国立大学法人化，教養部，岐阜大学

1. はじめに

現在、日本のすべての国立大学は、「国立大学法人法」によって定められた「国立大学法人」によって組織・運営されている。私は、一見すると複雑なこの「国立大学法人」とはどのようなものなのだろうか、なぜこのような名称が冠されているのか、法人化する以前と以後とでは、国立大学はどのように変化したのかを疑問に思った。本レポートでは、その法人化の経緯と仕組みを理解し、さらには、そのような状況下で我が岐阜大学はどのように歩んできたのかを調べていく。

2. 法人とは何か

国立大学の法人化について論じる上で、まず「法人」についての確認をしなければならない。『新明解国語辞典 第七版』によると、「法人」は以下のように定義されている。

自然人以外のもので、法律上権利・義務の主体たる資格が与えられたもの。その活動・運営は、定款・寄付行為と言われる根本規則により、社員総会や株主総会で意見が決定される。

「自然人」とは法律で権利・義務の主体である個人のこと^[1]であるため、「自然人以外のもの」には、個人以外のあらゆるものが該当する。このレポートでは、大学という施設について論じるので、「法人」を集団によって成り立っているものとして取り上げる。調べていくうちに、国立大学が法人化した後、その管理・運営は国家ではなく、大学内で割り当てられた執行部が担当していることが明らかになった。1998(平成10)年の時点では約12万人の教職員が在籍しており、それぞれの大学につき十数億円から数百億円の予算が充てられているほどに大規模な「国立大学」という施設の管理・運営の主体が変化したという意義は大きい。これほどの大きな改革はいかにして実現したのだろうか。3章では、当時の時代背景とともに考察を進めていく。

3. 独立行政法人とは何か

2004(平成16)年4月に行われた国立大学の法人化は、1980年代にイギリスで経済再生のために打ち出された「サッチャリズム」の影響を大きく受けている。「サッチャリズム」とは、当時のイギリスの首相であったマーガレット・サッチャーにちなんだ言葉であり、国家が運営する企業を民営化し、金融や証券などの経済活動に対する政府の規制を緩めることで、小さな政府を目指すという動きのことである。その政策の中で考案された「エージェンシー」を参考にして「独立行政法人」という機関が日本でつくられた。実は、国立大学は当初、この「独立行政法人」にされることが検討されていたのである。

では、「独立行政法人」とはどのような機関なのだろうか。『三省堂 スーパー大辞林 3.0』によると、「独立行政法人」は以下のように定義されている。

中央省庁から分離・独立した法人。政策の実施部門のうち一定の事務・事業を分離し、これを担当する機関に独立の法人格を与えた組織。独法。〔中央省庁改革に伴い、2001(平成13)年から設立が始まった〕

独立行政法人は「独立行政法人通則法」という法律に則って管理・運営されるわけであるが、国立大学が独立行政法人化することに対しては、当時の文部省をはじめ、国立大学協会や東京大学・京都大学両学長が直ちに反対を表明するなど大きな波紋が生じた。4章では、政府が強力に推し進める行政改革とそれに反対する国立大学との関係を軸に考察を進めていく。

4. 法人化された経緯

先に述べた「サッチャリズム」に始まる新たな時代の潮流の中で、1990年代後半には国

内において行政改革が盛んに行われた。そもそも国立大学を法人化するという案は、1996(平成8)年11月、橋本龍太郎内閣の政策に端を発する。当時の政府の政策は、①自治体の地方分権、②民間の経済活動に対する規制緩和、③公務員制度改革、④中央省庁再編、⑤特殊法人改革と大きく5つにまとめることができる。国立大学の法人化は中央省庁再編の一環として考案されたものであった。ここで注目すべきことは、当初、国立大学は「独立行政法人化」されるはずであったということと、改革の対象となっていたのは国立大学だけではなかったということである。それ以外の施設としては、国立研究所・国立病院・国立博物館などが取り上げられた。では、なぜ国立大学の法人化に対して大学側は激しく反対の意を示したのだろうか。その概要⁴について調べることで大学側が抱いていた懸念を明らかにしていく。

独立行政法人は3つの特徴を有している。まず、「業務の効率性・質の向上」である。公務員の業務はしばしば効率の悪さが批判の的となっていたため、法人化がなされるにあたってその改善が求められた。その結果、それぞれの業務の特性に応じた目標を設定し、主管権限を持つ大臣(主務大臣)によって厳格な事後評価を受けることが必要になったのである。さらに、1998年に発足した小渕恵三内閣が打ち出した、「10年間で国家公務員を20%削減する(後に自民・自由両党の合意により25%にかさ上げされる)」の政策の影響があった。25%の削減は不可能であったため、当初、削減が予定されていた10%を除く分は独立行政法人化による削減で補うとされたのである。結果としては、国立大学の法人化に伴い、先ほども述べた約12万人もの国立大学の教職員は国家公務員という身分を失うことになるのだが、それは当時、大学側が激しく反対した理由の一つであった。そうすることで、企業的な経営手法によって業務や財務を運営し、役員の数が必要最小限に抑えて、徹底的に無駄を省くことが目標とされたのである。

次に、「自律的な業務運営の確保」である。具体的には、法人の長とその権限を明確にすることで責任ある行動を取らせること、運営費交付金について毎年一律削減することで自立を促すことなどが挙げられる。

さらに、「業務の透明性の確保」である。効率良く業務や財務の運営が行われているかについての広範な情報を公表することで、透明性のある機関が目指されたのである。

これらの特徴が大学の自治を弱め、学問の自由を脅かす存在となりうることが危惧された。また、国からの独立が謳われていたが、事後評価をする主務大臣の権限が介入することで、かえって統制が厳しくなるのではないかという懸念もあった。これらのいずれもが学術研究を進めるに当たって大きな支障となりうることを大学側は唱えたのである。これにより、国立研究所・国立病院・国立博物館などは独立行政法人化した一方で、国立大学はその対象とはならず長期的な視野で検討されることが決定した。

ところが、一旦終息していたと思われた国立大学の独立行政法人化は、1999(平成11)年1月に再び取り上げられることとなる。中央省庁等改革推進本部が、「中央省庁等の改革に係る大綱」を決定したことで、1996年から議論が続いていた大学改革に終止符を打つこと

を迫られた。

1999年9月20日に文部省は「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」を発表した後、国立大学を独立行政法人とは異なる「国立大学法人」として法人化する妥協案がまとめられ、実現することとなったのである。

以下にその後の国立大学の法人化の経緯⁴⁾をまとめる。

表1 1999(平成11)年以降の国立大学の法人化の経緯

平成 11 年 4 月	閣議決定 国立大学の独立行政法人化については大学の自主性を尊重しつつ大学改革の一環として検討し、平成 15 年までに結論を得る。
平成 12 年 7 月	国立大学関係者を含む有識者で構成された調査検討会議が検討開始
平成 14 年 3 月	調査検討会議が「新しい『国立大学法人』像について」(最終報告)をとりまとめ
平成 14 年 11 月	閣議決定 競争的環境の中で世界最高水準の大学を育成するため、「国立大学法人」化などの施策を通して大学の構造改革を進める。
平成 15 年 2 月	国立大学法人法案等関係 6 法案を国会に提出
平成 15 年 7 月	国立大学法人法等関係 6 法が成立(10 月施行)
平成 16 年 4 月	国立大学法人に移行

出典：文部科学省ウェブサイト「国立大学の法人化の経緯」

5. 教養部の廃止

ここで注目すべきところは、当時の文部省(2001(平成13)年に科学技術庁と統合され文部科学省となる)の方針の転換である。日本の教育を司っていた文部省は、政府が強力に推進する国立大学の独立行政法人化に対して「教育研究水準の低下を招く」として長い間、反対の姿勢を崩さなかった。ところが、最終的には国立大学の改革に対して追い討ちをかけてきたのである。そこには、行政改革と同時に経済再生を進めるべく設置された「経済戦略会議」の存在があった。その機関が「日本経済再生への戦略」を発表し、国立大学の独立行政法人化や、さらには将来の民営化までも検討した制度改革を掲げたのである。文部省がこれほど急な方針の転換を決めたことについては、「経済戦略会議」が首相直属の機関であったことも大いに関係しているだろう。

この経緯を読み解く上で、重要な手掛かりとなるものが岐阜大学の構内に残されていた。岐阜大学の地域科学部 A 棟前にある「地域科学部」と書かれた石碑から数メートル西に「教養部」と書かれた石碑が置かれている。今回のテーマを調べていくうちに、現在は廃止され

てしまった「教養部」こそが、大学改革と文部省に深く関係していたことが明らかになった。一体、この「教養部」とはどのような存在であったのだろうか。

教養部とは、大学の各学部の1, 2年次に配置される教養課程(一般教育)を担当する学内組織を指す。かつては全国の国立大学98大学中、岐阜大学を含む31大学が教養部を擁していた。ところが、1990年代以降、「自由競争による大学の重点化・拠点化」を目指し、文部省高等局大学課により改革が推進されていったことが、教養部に大きな影響を及ぼすことになる。その背景には、当時の大学が抱えていた問題が潜んでいた。1980年代後半のバブル経済期に学生数が増加した大学という施設において、新たなる大学や学部が設置されたことを受け、大学での研究条件の悪化が進んでいたのである。バブル崩壊後は、財政の逼迫や国家予算における教育費の抑制によって事態はさらに深刻化した。このような状況が文部省に大学改革を推し進めさせたのである。

具体的な施策としては、1991(平成3)年7月に発表された「大学設置基準等の大綱化」^[4]が挙げられる。この施策によって政府は大学の主体性を重んじ、大きく6つの規定を廃止・変更したのである。例えば、それまで大学に義務づけられていた授業科目の科目区分の廃止、卒業に必要な最低修得単位数の科目ごとの規定から総単位数のみの規定への変更などがあった。

これにより、かつては国立大学31大学が擁していた教養部は、1997年までに29大学でその廃止がなされてしまったのである(残されたのは、東京大学教養学部と東京医科歯科大学教養部のみ)。したがって、多くの国立大学で教養教育の責任部局がなくなったことで、結果として教養教育は縮小されてしまった。大学の重点化・拠点化を目指し、各大学の有する特色を引き出そうとするはずの施策が、反対に国立大学の自立性や主体性を失わせ、大学どうしの横並びを進めてしまったことは何とも皮肉なことである。

6. 大学改革と教養部

この章では、1996年まで岐阜大学に存在した教養部に在籍していらっしゃった、岐阜大学副学長、林正子教授に伺った話を中心にまとめていく。そして、国立大学の法人化を含む大学改革が進められていく中で、大学におけるかつての教養部というものがどのように変化したのかについて考察を深めていきたい。

もともと大学という施設では、学生に教養を身につけさせることが重視されており、その意味では教養部の役割はとても大きかったと言える。しかし、先ほども述べた通り、新たなる大学や学部の設置が大学生の増加を招いた結果、ひとつの授業を受ける大学生の数が増え、大学の授業内容が高等学校のその延長であるかのように言われるまでにもなった。岐阜大学教養部の授業には、250人や400人を定員とする授業もあったそうである。

1991年に「大学設置基準等の大綱化」を受けて教養部は解体され、「全学出動体制」がとられることとなった。これは京都大学が開発した、新たな教養教育の方法である「全学出動

方式」を参考にしている。全学共通科目として各学部の代表から成る委員会で教養科目を担当するというものであったが、この変化は大きな波紋を呼んだ。教養部がなくなるということは教養教育を専任とする教員がいなくなるということを意味しており、責任をとる母体が消えてしまうことでその衰退を懸念する声が多かったのである。その後、岐阜大学には「教養教育推進センター」が設置され、全学共通教育も年数を重ねて実績を伴ってきたこともあり、教養教育は充実化が図られている。教養とは、単なる知識の寄せ集めではなく、人間が社会と関わり合っていく中で必要となる常識である。そして、「知の体系」を学ぶ機会を学生に与えることこそが大学の重要な機能なのである。

7章では、国立大学法人化を学長という地位をもって迎えた第10代岐阜大学学長、黒木登志夫を中心に考察を進めていく。

7. 国立大学の再編・統合と岐阜大学の変容

先ほども述べたように、文部省は2001(平成13)年1月に科学技術庁と統合され文部科学省として生まれ変わった。さらにその3か月後には、経済再生に向けて「構造改革」を掲げた小泉純一郎内閣が誕生する。この新内閣発足をきっかけに、これまで大学側に立っていた文部科学省は全国の国立大学に対して「大学(国立大学)の構造改革の方針」⁵⁾を提示した。この方針は当時の文部科学大臣、遠山敦子の名前から「遠山プラン」と呼ばれた。

以下にその中心となる3本柱の概要をまとめる。まず、増加してしまった国立大学の再編・統合を進め、その数を大幅に削減することで、ひとつひとつの大学を活性化させようという考えである。主な対象としては教員養成系の大学や単科大学(医科大学など)が取り上げられた。前者の再編・統合は難航したが、後者のそれは大きく進んだ。とりわけ全国に12あった単科医科大学のうち7校が地元国立総合大学との統合を実現した。

次に、国立大学の経営手法に民間的発想を導入するという考えである。これは学内の役員や組織に外部の専門家を起用することなどがあったが、言わば新たな「国立大学法人」に早期に移行するための準備であった。さらに、世界最高水準の大学を目指すための「トップ30」を育成するという考えである。具体的には、第三者評価システムを設けることで大学界に競争原理を導入する。それをもとに分野ごとに上位30校を選んで研究資金を重点的に配分することを計画したのである。

突然の文部科学省の方針の転換によって、日本の大学は窮地に追い込まれた。このような状況下で岐阜大学はどのように動いたのであろうか。

2001(平成13)年6月1日、黒木登志夫が第10代岐阜大学学長に着任する。それは「遠山プラン」が発表されるわずか2週間前であった。全国の国立大学が周囲の大学と統合に向けて動き出したが、黒木学長は「岐阜大学は統合しない」という結論を出した。その理由は統合して利点のある国立大学が周囲になかったからだと言われている。彼は、もし名古屋大学と統合してしまえば岐阜大学はその分校的存在になってしまうと考えたようである。そ

れと同時に、理系が全学生の約 85%を占めるという特徴を利用して、農学部・医学部・工学部(生命工学科)に薬学部・獣医学部を加えることで、周囲の国立大学にはない「生命科学の大学」を目指した。

黒木学長が務めた 7 年間で岐阜大学は大きく変わった。まず、岐阜薬科大学の校舎を岐阜大学医学部校内に移し、全国初となる国立大学と公立大学の連合大学院がつけられた。また、農学部を応用生物科学部に改組し、獣医学科の教員を 10 人増員した。さらに、大学内に 4 つの研究センターを設置したことで、複合領域の研究の充実を図ることにも成功したのである。まさに、岐阜大学は文部科学省が推し進めた大学の構造改革を利用しながら、地方を代表する国立大学の奮闘を見せたと言えるのではないだろうか。

8. おわりに

当時、大学を取り巻いていた環境などを調べていくと、「国立大学法人化」というのはイギリスを中心に世界に広がりつつあった大きな行政改革の流れの中で起きた出来事であったことがわかった。1970 年代、先進国において景気が後退しているにもかかわらず物価が上昇し続ける状況(スタグフレーション)が起こっていた。そのため、福祉国家路線の政策が批判されるようになり、代わりに新自由主義的なそれがとられるようになったのである。1980 年代にイギリスのサッチャー首相は国営企業の民営化や重厚長大な産業の解体を進めていき、その流れが日本にも波及した。したがって、「国立大学法人化」はあるひとつの改革ではなく、大きな時代の流れの一環でなされたことであり、その良し悪しを論ずる際にも、そのことを理解した上で広い視点で捉えることが必要である。

国立大学の改革がなされる過程で、特別な理由もなく廃止されてしまった教養部が残っていたならば、国立大学は現在よりもっと多くの豊かな教養ある人材を輩出できたのではないかと考えると、私は残念に思う。しかし、大学にとっての大きな変革を迎えた時期の岐阜大学の動きには、目を見張るものがあったことも確かである。国家の発展という観点では、私たちは往々にして都市に目を向けがちであるが、日本を支える地方を代表する理想的な大学の姿を築き、全国に発信した岐阜大学のかつての黒木学長を私は誇りに思う。岐阜大学の学生として、また地域科学部の学生として、地域とのつながりを大切にしつつ学生生活を送っていききたい。

【参考文献】

- ・岩崎稔・小沢弘明(1999)『激震！ 国立大学 独立行政法人化のゆくえ』, 未来社。
- ・中井浩一(2002)『「勝ち組」大学ランキング どうなる東大一人勝ち』, 中央公論新社。
- ・中井浩一(2004)『徹底検証 大学法人化』, 中央公論新社。
- ・草原克豪(2008)『日本の大学制度 —歴史と展望—』, 弘文堂。

- ・中井浩一(2008)『大学「法人化」以後 競争激化と格差の拡大』, 中央公論新社。
- ・黒木登志夫(2009)『落下傘学長奮闘記 大学法人化の現場から』, 中央公論新社。
- ・山上浩二郎(2013)『検証 大学改革 混迷の先を診る』, 岩波書店。
- ・天野郁夫(2013)『大学改革を問い直す』, 慶應義塾大学出版会。
- ・新明解国語辞典 第七版「法人」, 三省堂。
- ・ブリタニカ国際大百科事典「サッチャリズム」, ブリタニカ百科事典。
- ・スーパー大辞林 3.0「独立行政法人」, 三省堂。

[1]新明解国語辞典 第七版「自然人」, 三省堂。

[2]「電子政府の総合窓口 e-Gov 国立大学法人法」

(<https://elaws.e>

[gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawld=415AC00](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawld=415AC00)

00000112#685)

[3]総務省(2015)「独立行政法人制度について 総務省行政管理局(独立行政法人制度総括)平成 27 年 9 月」

(<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&url=https://report.nat.gov.tw/R>

[reportFront/PageSystem/reportFileDownload/C10404829/004&ved=2ahUKEwjPjfvJ9](https://report.nat.gov.tw/R)

[7PmAhXGF4gKHSKIAPEQFjAKegQIARAB&usg=AOvVaw0pUU3m_vrcZI1CLvPR](https://report.nat.gov.tw/R)

[elF&cshid=1576285628479](https://report.nat.gov.tw/R) , 2019 年 12 月 14 日最終閲覧)。

[4]「文部科学省 国立大学の法人化の経緯」

(http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/03052701.htm , 2019 年 11 月 24 日

最終閲覧)。

[5]「文部科学省 第 II 部 文教施策の動向と展開 第 4 章 高等教育の改善・充実 第 2 節 高等教育改革の推進 1 大学設置基準等の大綱化と自己評価」

(https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpad199101/hpad199101_2_150.html

2019 年 12 月 14 日最終閲覧)。

[6]「文部科学省 大学(国立大学)の構造改革の方針」

(https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331038.htm

2019 年 12 月 16 日最終閲覧)。

【謝辞】

本レポートを書くにあたって、教養部についての話や資料提供を快く引き受けて下さった岐阜大学副学長、林正子教授に感謝いたします。