

国立大学法人化

01e149 草野宏美

《はじめに》

21 世紀は「知の時代」とも言われ、「知の創造と継承」を担う大学は、その活躍が期待されている。その期待に応えるためにも、国立大学は、それぞれの個性を生かしながら、教育研究を一層発展させていかなくてはならない。しかし、これまでの国立大学は文部科学省の内部組織であったため、新しい取り組みをしようとするときなどに、いろいろと不都合なところがあった。国際的に見ても、欧米諸国においては、国により様々だが、国立大学や州立大学でも法人格があって、日本の国立大学に比べて自由な運営ができるのが一般的である。

そこで、日本の国立大学についても優れた教育や特色ある研究に各大学が工夫を凝らせるようにして、より個性豊かな魅力のある大学になっていけるようにするため、国の組織から独立した「国立大学法人」にすることとなった。

国立学校制度を廃止する国立大学法人法等が、2003 年 7 月 9 日の参議院本会議で、投票数 232：賛成 131、反対 101 により可決され成立した。しかし、衆参両院とも審議が核心に至らないままの強行採決であった。

法律成立にいたるまでの 4 年間の検討過程では、政・官・産の意思は反映されたが、国民の意思も、教育研究の現場の意思も、真剣に問われたことはなく、多くのパブリックコメントは放置された。このように、国立学校制度の所有者である国民のインフォームドコンセントがないまま、国立学校制度を廃止し、全国立学校を政府の受託会社に格下げすることは、日本の将来にとって心配なことである。

本論では、第 1 章を国立大学法人化にいたるまでの経緯、概要、第 2 章を日本と諸外国の大学制度の比較とし、今回の法人化について明らかにしていきたいと思う。

～第 1 章 国立大学法人化にいたる経緯・概要～

第 1 節：法人化にいたる経緯

国立大学を独立行政法人化する方針が決まったのは、1999 年 4 月である。「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、2003 年までに結論を得る」と閣議決定された。独立行政法人制度は「小さい政府」を目指す

す行財政改革の中で、国家機関外部化の過渡形態として設計されたもので、3～5年ごとに各独立行政法人の存続・民営化・廃止を判断することになっている。定型業務を担う国家機関を想定して設計された独立行政法人制度を大学に適用することについては、関係者の多くが懸念をもち、旧文部省は2000年7月に調査検討会議を設け60名の「協力者」とともに大学向けに独立行政法人制度を修正することを検討し、同会議は2002年3月に国立大学法人制度設計の大枠を示す最終報告をまとめた。

これに対して、国立大学協会は2002年4月19日の臨時総会において了承し、それを受け文部科学省は2004年4月法人化を目指して準備を進め、2003年2月28日に国立大学法人法案が閣議決定された。その後、イラク派兵のための会期延長があり、7月9日に成立した。

国立大学法人化の経緯

1999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。

2000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



2002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



2002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。



2003年2月 ◎国立大学法人法案等関係6法案を国会に提出



2003年7月 国立大学法人法等関係6法が成立



第 2 節：国立大学法人化の概要

2004 年の 4 月から国立大学は国立大学法人へと移行した。しかし、産学のスムーズな連携を求め、時代の要請に従って大学の研究が臨機応変になることを期待する、産業界の強い意向に後押しされた推進派と、産業に直接役立たない基礎研究の壊滅的な被害を警戒する反対派の論争が続いている。そこで、第 2 節では、国立大学法人化の概要をみていく。

①国立大学法人法の概要

国立大学法人法の下で、国立大学は、従来の国の行政組織の一部という位置づけから、国から独立した法人格を有する存在となる。国立大学は、学長および理事を中心に、自主的・自立的に運営されることになる。この関係で、各国立大学法人には、経営に関する重要事項を審議する『経営協議会』と教育研究に関する重要事項を審議する『教育研究評議会』とが設置される。そして、大学の運営に社会の声を適切に反映し、社会に対する説明責任の履行に資するように、経営協議会の構成員の 2 分の 1 以上は学外者でなければならないものとされている。また、国立大学の職員の身分について、非公務員型が採用された。

国立大学法人法は、広義の独立行政法人制度の枠組みに沿って、中期目標・中期計画と評価委員会による評価のシステムを採用している。文部科学大臣が中期目標を示し、これに基づいて国立大学法人が中期計画を作成し、文部科学大臣の認可を受ける。この、文部科学大臣が示す中期目標については、各国立大学法人の意見を聴いて、これに配慮するものとなっている。また、この期間終了にあたり、その間の運営実績について国立大学法人評価委員会等の評価を受けることとなる。

②国立大学法人制度と独立行政法人制度の違い

独立行政法人制度は、公共上必要な業務について、国が財政措置をしながらも、実際の運営は独立した法人に任せて、いろいろと工夫をしながらサービスの質をさらに良くし、なおかつ効率よく業務を行おうとする制度である。

国立大学法人制度についても、国が責任を持つべき高等教育や学術研究について、国が必要な財政措置を行いながら、法人化した各大学に実際の運営を任せることで、大学の活性化を図ろうとしている点では、独立行政法人制度と同じ枠組みといえる。

しかし、国立大学法人制度では、大学の自主性・自律性に配慮する必要がある。このた

め、通常の独立行政法人制度では、法人の長の任命や中期目標は担当の大臣が自由に決める仕組みとなっているが、国立大学法人制度では、学長の任命や中期目標の作成に、大学の意見が十分反映される仕組みを導入している。また、評価についても、大学の教育研究の評価を行う専門機関である「大学評価・学位授与機構」や、独立行政法人評価委員会とは別に置かれる「国立大学法人評価委員会」で行う。さらに、法律の運用にあたって、大学における教育研究の特性に配慮しなければならないことを国に義務付けている。

このように、国立大学法人制度は、独立行政法人制度の枠組みを利用しながらも、大学にふさわしい独自の制度となっている。

③法人化による学生側の利点

法人化すると、組織・予算面での自由度が大きくなるため、各大学の判断で、学生や社会のニーズを踏まえながら弾力的に学科を編成したり、様々な履修コースの工夫などができるようになったりする。また、法人化後は定期的に評価を受けることになり、その中で、学生による授業評価は重要になってくるだろう。各大学は、学生による授業評価等を踏まえながら、今以上に授業内容を充実させたり、授業のやり方を工夫したりしていくだろう。

さらに、進路選択の相談などの学生サービスについて、今回の国立大学法人法の中に国立大学の行うべき業務であると書かれている。このため、法人化を機に、各大学が学生サービスの重要性を改めて認識して、これまで以上に学生の視点にたった運営を行うようになると思われる。

④法人化後の授業料について

学生の経済状況に左右されない進学機会を提供するという国立大学の役割は、法人化後も変わらず重要だ。一方で、法人化の目的の一つは、大学が独自にいろいろと決めることができるようにするというものなので、例えば、大学が特別の教育サービスの提供などを行えるようにすることも大切である。

このため、国が平成 15 年度の授業料の額を基準となる額（標準額：52 万 800 円）として定めた上で、上下 10%の枠内で、各大学で授業料を定めることができるようになった。

ただ、不況が長引いていることから、「急激な値上げは国民の理解が得られない」として、当面、標準額への上乗せの上限は 5%以内とするように求める考えだ。

また、入学金も現行の 28 万 2000 円を標準額とする。

⑤教職員の非公務員化について

①で述べたように、国立大学法人法で、国立大学の教職員の身分について、非公務員型

が採用された。非公務員化によって、雇用や身分の不安定化を招き、教授会による教員選考などの人事権や評議会による学長選考などを定めている教育公務員特例法の規定をなくすことは、重大である。この規定は、「学問の自由」を保障するために国立大学に適用されているものである。これによって形成される「大学自治」が、教職員の安定した身分と相まって、自由な教育・研究環境を保障し、多くの優れた研究成果と人材をうみだしている。非公務員化は、この法律上の保障を一挙に取り払うものだ。

しかも、非公務員化は、公務員として「教育を通じて国民全体に奉仕する」という大学職員の立場を弱め、営利企業の兼職などによって、大企業の利潤追求に奉仕することにもなりかねない。

さらに、「効率性」を尺度に、政府が定める目標の下で教育研究が進められ、大企業など学外者が大学経営に参加するなど、政府・財界の意向で大学の教学も経営も左右される仕組みを強めることになる。このような大学になれば、「学術の中心」としての自由な雰囲気は失われ、政府・財界が求める目先の経済的目的にそわない地道な研究や、大学が担っている広い学問分野の教育は成り立たなくなるのではないだろうか。

～第2章 日本と諸外国の大学制度の比較～

欧米諸国では、国により大学制度はさまざまだが、国立大学や州立大学でも法人格があり、日本の国立大学に比べて自由な運営ができる形態になっているのが一般的だ。

第2章では、大学の設置形態や法的地位、財政について、日本と先進4国（アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス）とを比較していく。

第1節：日本の国立大学と先進国の国立大学との設置形態の違い

日本の国立大学と、先進国（アメリカ・イギリス・ドイツ・フランス）の公的大学との設置形態の違いをみていく。

欧米各国とも、大学の設置、運営は、基本的に国家（州）の責任である。国（州）立大学が法人格を持っているため、民営と誤解しやすいが、イギリスのほかは、国公立機関であることは、関係法律に明示されている。

私立大学は、イギリス、フランス、ドイツでは極めて例外的な存在であり、アメリカで

もその比重は減少している。アメリカは歴史的には私立大学が中心であった。しかし、第二次大戦後、州立大学の発展が目覚しく、1995 年現在で私立大学は、学校数では、なお、55%（4 年制 73%、2 年制 28%）を占めているが、学生数では、22%（4 年生 30%、2 年制 4%）を占めるに過ぎない。ヨーロッパ諸国では、私立大学は極めて例外的な存在であり、フランスでは、学位授与権のある私学はない。イギリスでは、バッキンガム大学 1 校のみである。ドイツでは少数の教会立等の大学はあるが、学生数の 2%を占めるに過ぎない。日本のように、公的大学の学生数が 20%しかいないというのは、先進 4 国にはないのだ。

また、日本のように大学が国公立の機関そのものというのは、アメリカの州立大学のごく一部に見られるだけだ。アメリカ・イギリス・ドイツ・フランスの公的大学はほとんどが法人格を持っている。これは、大学の自治的運営を保障強化するための措置であり、国公立機関であることは、関係法律に明示されている。ただし、イギリスの大学については、歴史的経緯から独立性が強くかつ制度が複雑なため、国立機関とまでは言いがたいが、その国家的性格は明らかである。

第 2 節：法的地位の違い

先進 4 国とも、大学（私立を除く）の設立と法人格の付与は、大学の特性に即して、大学に関する基本的法律または州憲法で定められており、「独立行政法人」のような法人類型を大学に適用している例はない。

アメリカの一部州立大学を除き、大学はすべて法人である。アメリカでは、州立大学については、州憲法または州法により大学が設置され、その管理を行う理事会に法人格が与えられる。一つの理事会が複数の大学を管理する場合が少なくない。州憲法による大学と法人の設立は、州議会、州政府に対する大学の独立性を強化するための措置である。私立大学は、私法人として認可される。

ドイツ、フランス、イギリスでは、次に示すように、高等教育に関する基本的法律で大学の法人格を定めている。

ドイツ：「高等教育機関は、通常、公法上の法人であり、同時に国の機関である。高等教育機関は、他の法的形態においても設置することができる。高等教育機関は、法律の範囲内で自治権を有する。」（高等教育大綱法第 58 条）

フランス：「高等教育及び研究を行う国家機関は、学術的・文化的・専門的性格を有する公施設であり、法人格並びに教育・学術面及び行財政面における自治権を享受する。」

イギリス：1992 年にポリテクニク（専門学校）等から昇格した新大学（1992 年継続教育・高等教育法第 76、77 条）は、1988 年教育改革法による「高等教育法人」の地位を継

続している（同法 71 条）。ただし、それ以前に設置された大学は、国王の勅許状による勅許法人である。

アメリカ、イギリスでは大学の管理機関に法人格が付与される。したがって、法人の代表機関は法人格を付与された理事会等の管理機関であり、学長は管理機関の主要メンバーである。

ドイツ、フランスでは、大学自体が法人である。したがって、法人の代表機関は学長（総長）である。ドイツの場合には、学長（総長）、副学長（副総長）、事務総長で構成する学長（総長）部が代表機関となる場合がある。

第 3 節：大学の財政について

国（州）立大学の経費の大半は、国（州・邦）が負担する。学生の授業料は無償かあるいは低額に抑えられている。

アメリカの私立大学については、連邦、州からの大学に対する直接補助は例外的であり、授業料収入への依存度は大きい。連邦政府からの間接経費を含む研究資金と学生に対する奨学金が大きな支えとなっている。

○アメリカ

アメリカの大学の財源構成は大学の性格、州の方針等により多様であるが、全大学の総計についてみると次のとおりである。

州立大学の経費の 51%程度を州・連邦が負担している（州・地方 40%、連邦 11%）。授業料等の学生負担の収入は 19%程度である。

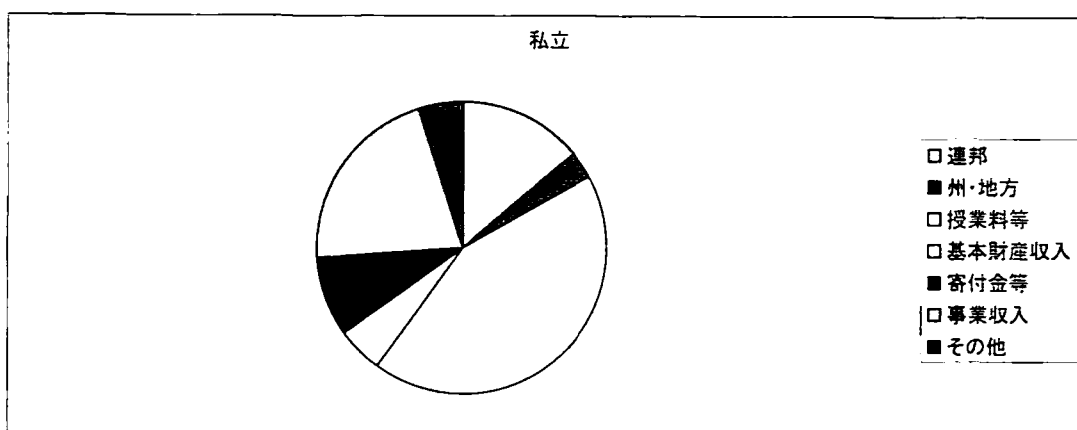
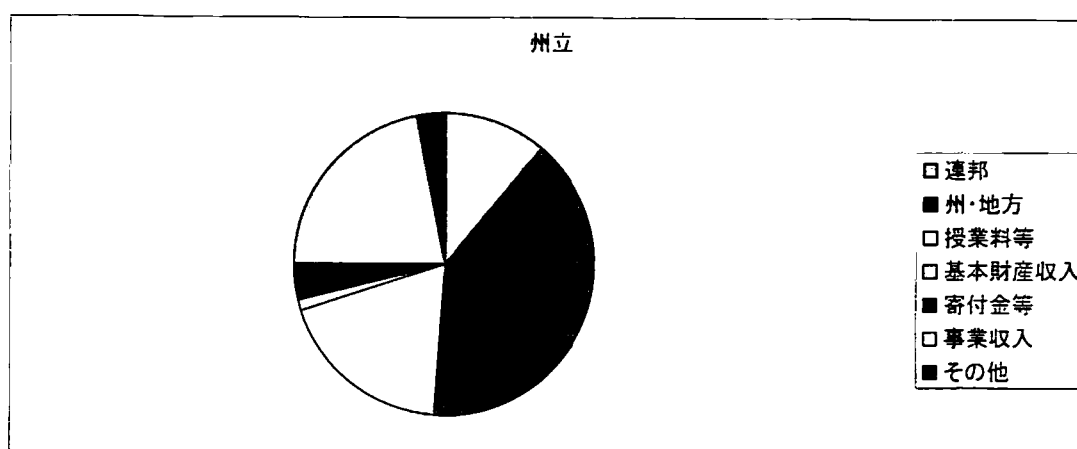
学部段階での授業料は低額（平均約 35 万円）に抑えられており（私学の 4 分の 1 程度）、通常、専門分野による差を設けていない。

私立大学については、連邦・州の負担は 17% 程度であり、授業料等が 43%を占める。

連邦等の奨学金は授業料補助の性格を持ち、授業料収入の中には、実質的に相当額の連邦奨学金が含まれていることを考慮すると、連邦政府の負担はさらに増加する。奨学金の額は、授業料の額も考慮して定められるので、連邦政府の奨学金は私立大学に対する実質的な支援として、大きな意味を持っている。実際に 7 割近くの学生が、何らかの支給を受けているようだ。

アメリカ大学経常費財源別比率(95 年度)

	州立	私立
連邦	11%	14%
地方	40%	3%
授業料等	19%	43%
基本財産収入	1%	43%
寄付金等	4%	9%
事業収入	22%	21%
その他	3%	5%



○イギリス

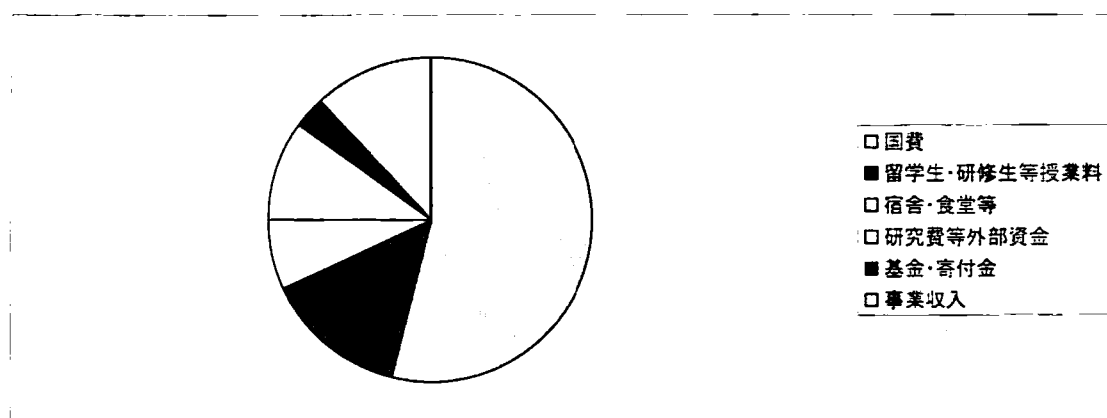
大学の経費の 55%程度が国の負担である。授業料は、一般学生は原則実質無償（政府が相当分を負担）であるが、留学生・研修生からの授業料収入が 14%程度ある。

98 年度以降の入学者から原則として、平均的教育経費の 4 分の 1 程度の授業料（専門分野による差はない）を徴収することになった。しかし、日本と比べるとはるかに定額で、

日本円にして、16 万程度である。しかも、家計の状況により大幅な減免が認められていて、約 4 割の学生は全く授業料を納めなくてよいという状況だ。

イギリスの大学の収入財源別比率(97 年度)

国費	54%
留学生・研修生等授業料	14%
宿舎・食堂等	7%
研究費等外部資金	10%
基金・寄付金	3%
事業収入	12%



○ドイツ

経常経費は各邦が負担し、建築物・大規模設備費は、邦と連邦が 50%ずつ負担する。授業料は原則として課さないが、一部の邦で、限定的な学生負担を求めている。

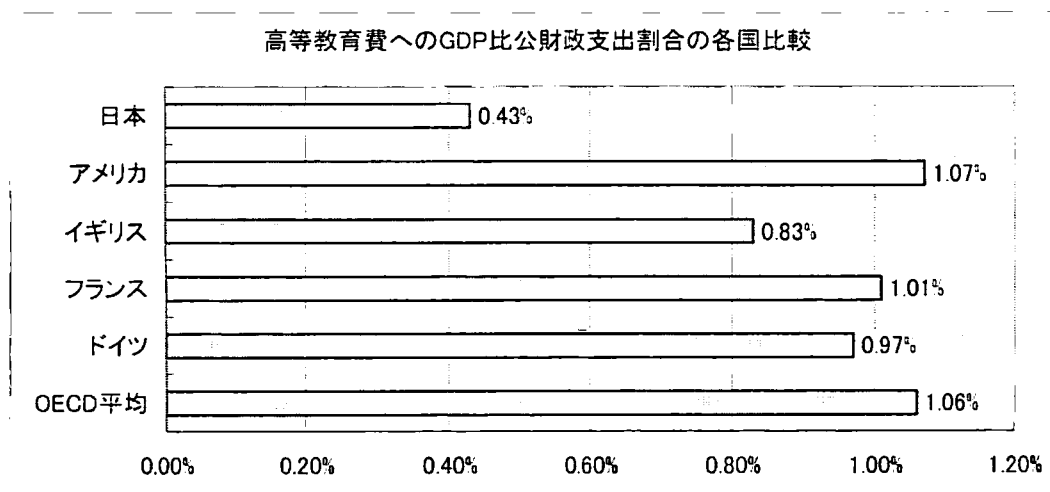
○フランス

大学の経費は原則として国が負担する。授業料は課さないが、入学時に学生登録料（年 2～3 万程度）を徴収している。

これらの先進 4 カ国に対し、日本はどうかというと、日本の高等教育に対する公的支出の少なさは広く認識されている。

OECD の統計を見ると、1997 年において、GDP 比では、ルクセンブルグを除くと、日本は韓国と並んで OECD 諸国中最下位の 0.5%である。OECD 加盟国 29 カ国の平均が 1%なので、その半分しかない。また、公的支出全体の中で高等教育に対する支出が占める割

合がどうかというと、各国平均 3.2%に対して、日本は 1.3%と大きく下回って最下位である。



日本の大学について、学生の負担をこれ以上増やすということは国際的に見て考えられない。法人化を民営化へのステップと考えて、学費負担強化への動きがあれば、それは国際的常識からはかけ離れたものであると思われる。

《おわりに》

実際に 2004 年 4 月から、国立大学は国立大学法人となったわけだが、今なお不透明な点は多いように思われる。かつての推進派からも、国立大学法案に明記されている「国立大学は、中期目標に基づき、中期計画を作成し、文部科学大臣の認可を受けなければならない」という点に、これでは大学の自由が増し、産学の連携を推進するどころか、文部科学省の大学への干渉が増すとの指摘があがっているようだ。

また、第 2 章の日本と欧米諸国との比較からわかったように、日本の高等教育の現状は、決して十分なものではない。本来、国や社会全体が負担すべき高等教育コストの多くの部分が、私学設置者や学生等に負わされる形で、いわば外部化されているのが、日本の現状である。こうした現状を改善し、高等教育に対する公的支出を、現在の対 GDP 比 0.5% から欧米主要国並みの対 GDP 比 1% 程度にまで拡充することが、緊急に求められるだろう。そうではなく、国立大学の法人化が、国家財政ないし行政改革の観点から、高等教育および学術研究コストをさらに外部化するための方策として進められるようになれば、それは国家の低下、国の衰退をもたらすものになると考えられる。

国立大学法人化には、確かに疑問も多くみられる。しかし、法人化推進派も反対派も、

自らの立場を主張するばかりの印象を受ける。国立学校制度の所有者である学生や市民、そしてマスコミもこの問題に関心であり、議論が盛り上がっていない。私も国立大学に通う学生だが、「いつの間にか法人化していた・・・」といった感じだった。もっと、当事者の私たちが、地域社会において大学はどうあるべきかなどについて積極的に議論していくことが必要だと考える。

【参考文献】

- ・『国立大学独立行政法人化の諸問題』

<http://www.ac-net.org/dgh/blog/archives/000005.html>

- ・『国立大学法人化についての国立大学協会見解』

<http://www.ne.jp/asahi/tousvouku/hp/web030714kokudaikyou-1...>

- ・『国立大学法人化への国際的視点』

<http://www.geocities.co.jp/CollegeLife-Cafe/3141/d...>

- ・『大学改革は今』

<http://www.shiga-med.ac.jp/~satomi/houjinka.html>

- ・大学の設置形態と管理・財務に関する国際比較研究

<http://pegasus.phys.saga-u.ac.jp/UniversityIssues/za...>