

特集 国立大学法人化

法人化で国立大学は どう変わったか、 変わるか

国立大学法人化から来年で10年になる。法人化によって、大学が多様化されると言われたが、学費などは相変わらず画一的で、入試については統一性に欠けるようになったという声もある。国立大学法人化による変化を報告する。

国立大学の法人化とは何だったのか

国立大学の法人化がスタートしたのは2004年だが、法人化の本格的な検討は、1996年の橋本内閣の行政改革会議で始まったと言われる。その主なねらいは、国立大学の再編・統合にあり、法人化はその一つの手段として検討された。国立大の再編・統合については、2001年に当時の遠山文科大臣が提唱した「国立大学の構造改革案」(遠山プラン)で公表され、その骨子は、

- ① 国立大学の再編・統合を大胆に進め、県境を越えて国立大学の数を減らす
- ② 国立大学に民間的発想の経営手法を導入し、外部の専門家を登用して経営の効率化を目指す
- ③ 第三者による外部評価を行い、それによって資金を重点配分し、競争を促す。

というものだ。中でも、文部科学省は①の国立大学の統廃合にねらいを定めた。

ていたが、各県に国立大学一つ以上という伝統があり、教員養成学部の統合については、地元教育委員会などが反発し、地元政治家も動いて、統廃合の動きの多くは頓挫した。そんな中、2004年に公務員削減を目指す行政改革の一環として、国立大学法人化がスタートした。結果的に、法人化による経営の効率化と外部評価による競争という遠山プランの②③が先に実現したといっている。

国立大学の法人化によって、法的にどう変わるのかについてまとめたのが、表1である。重要なのは、戦後60年間の学部自治をベースにしたボトムアップ型の大学運営から、学長を中心とした執行部が権限と責任を持つトップダウン型の経営組織に転換するという点である。

そのためには、国立大学全体が抜本的に改革しなければならぬが、多くの大学では経営政策や立案のノウハウに欠けていたため、9年後の今も、学内のさまざまな意見を集約する機能

が働かず、学長や執行部によるトップダウン型の弊害を指摘する声も多い。

自由化が生む 入試の複雑化と混乱

入試においても、当初は、各大学の自由裁量が増えるので、個性化・多様化が進むのではないかと期待されたが、最近ではむしろ受験生にとってマイナス面が目立ってきた。

法人化以前は、文部科学省傘下の国立大学協会(国大協)の決定を尊重する慣行があったが、法人化によって、建前上は入試方式や受験料、授業料まで、各大学が自由に決められることになり、国大協の縛りも弱まった。そのような中で、京大は、他の国立大や高校現場の声を無視して分離分割方式の後期日程を廃止し、東大も後期の募集人員を大幅に減らして、前期重視型

になった。

京大では、法人化を機に、負担になって後期日程をやめるため、国立大学入試の自由化を考えていたようだ。

ここでいう自由化とは、入試をそれまでのように前期・後期2回実施してもいいし、前期一本でも構わないというように、各大学の自由に任せるという案である。この案を、東大と共同で進めようと図った。当初は東大もこの案に賛成し、後期廃止の方向で検討を始めたが、他の旧帝大などが真っ向から反対し、最終的に後期廃止を撤回し、現在に至っていたのである。(ただ東大では、2016年から後期を廃止し、推薦入試を導入することに変わったことは記憶に新しい。)

この出来事をきっかけに、国大協内部での意思一致が難しくなり、各大学が各々の利害にしたがって入試科目を決める傾向が出てきた。

例えば、センター試験における地歴・公民の選択では、国大協が4単位科目の指定を決めた

にもかかわらず、それを受け入れたのは旧帝大系を中心とした一部の大学に留まった。

新課程の理科についても、以前であれば、国大協がもっとシンプルな選択方式を提示し、各大学もそれに従っていたと考えられる。

現実には、法人化による競争原理によって大学間の格差は広がり、統一的な入試改革はますます困難になりつつある。これからの断続的に入試の複雑化・混乱は続くと思われる。受験生にとっては、法人化は、入試においてはむしろ混乱を招いたと言えるだろう。

将来的に国立大学の 統廃合は避けられない

そこで、国立大学の法人化のこれまでの動向と今後の展開について、『大学入試の戦後史』(中公新書クラレ)の著書がある中井浩一鶏鳴学園学長に聞いた。

「国立大学の法人化より前に、急速に少子化が進み、国立大学も含め、大学の数が多いたという認識があり、統廃合すべきだと

表1 国立大学法人化の法的性格

① 自律的な運営を確保し、国の行政組織の一部から各大学に独立した法人格を与えられる。予算・組織などの規制は大幅に縮小し、大学の責任において決定する。
② 「役員会」制の導入により、トップマネジメントをすすめ、全学的観点から運営する「経営協議会」を置く。
③ 学外有識者・専門家を役員に招く学外役員制度を導入し、「経営協議会」や「学長選考会議」などにも学外者が参画する
④ 各大学の責任で能力・業績に応じた給与システムを導入し、兼職などの規制をなくして産学連携をしやすくする。また学長の任命権によって事務職を含め全学的な人事体制を確立する。
⑤ 大学の教育研究実績を第三者機関により評価し、その評価を大学内の資源配分に確実に反映し、またそれらを情報公開する。

表2 大学の機能分化による種別化の方向

大学のタイプ	主な機能	入学の方法	割合	どのような大学が想定されるか	特色
研究大学	学術研究	独自入試による競争選抜	約15%	旧帝大系クラス、早慶クラス	大学院大学なども含む
教育大学	リベラルアーツ	全国型資格試験結果により進学	5割強	地方国公立大、中堅私大	研究より人材育成に主眼
市民大学	職能教育や生涯教育	希望者は全員入学	約3割	ほとんどの定員割れの私大が中心	社会人としての知識習得やスキルを磨く

ず、センター試験や高大接続テストの成績で選抜する。これで全大学が独自の入試を展開する大きな社会的口を減らせるだろう。高大接続テストはかなり以前から検討されてきたが、2014年度末には一定の結論が出る予定だ。もちろん教育大学や市民大学に組み入れられた大学の教員には心理的抵抗があるだろう。大学当事者だけでなく、研究大学に入学できる受験生の層は別として、教育大学や市民大学を受験する受験生や保護者にも、抵抗があるだろう。教育大学では研究大学に入れなかつ

たというコンプレックスが生じたり、まして市民大学では大卒という誇りを持ってないという学生も生まれるかもしれない。しかし、種別化によって、教育大学では人材養成のノウハウが蓄積され、それによって研究者でなく、高度な職業人としてスキルや知識を身につけることができる。ほとんどの学生にとってはプラスになる。市民大学で社会人なども含めて多彩な生涯教育を展開すれば、地域社会において、十分社会的役割を果たすことができるであろう。また、入学後に市民大学から教育大学へ、さらに研究大学に移動できる流動性の高い転学システムをつくれれば、問題は基本的に解決する。学歴はあまり意味をなさなくなるであろう。アメリカでは、市民大学にあたるコミュニティカレッジの上位数%は上位の大学に進学できている。

このように、入学後に本人の努力次第で大学をレベルアップしていくことができれば、どの進学率が50%近くに上昇するにつれて、大学の大衆化が始まり、大学はエリート養成機関ではなくなつた。それまでの研究大学としての機能から、企業人や専門職を養成する機能がほとんどの大学に求められるようになった。さらに現在は大学進学率が50%を超え、大学全入時代に突入している。高望みしなければ、だれもが大学に行けるユニバーサル段階になっており、ほとんどの受験生が以前のような目的意識を持って入学する時代ではなくなりつつある。中井氏は、「その現実を目をつぶり、すべての大学がエリート時代と同様な能力(学力)選抜に固執しているのはおかしい」と指摘する。現状を見据えて、大学はそれぞれの機能と役割を担って分化すべきと主張する。その大学の種別化が表2である。アメリカもすでにこのように分化しており、それぞれが自己の役割を認識している。教育大学は独自の入試を行わ

※

(取材・執筆/木村誠)

いう意見はありました。それと国立大学が文部省の役人に支配されていいのかという思いも、前から底流としてあったと思います。その流れが、公務員改革の環境としての公務員削減の動きとドッキングして、国立大学法人化が実現したわけです。性急な決め方に対しては反対意見もありましたが、それまでは国立大学の当事者に国民に財政負担をかけているという自覚と責任感が薄く、国民に十分に説明してこなかったために、マスコミや国民は無関心で、法人化がすんなり決まってしまうました。2005年以降の運営費交付金(法人への国からの補助)が年に1%ずつ減らされたのも、もともとは財政・行政改革から出た話ですから当然予測されたことです」

2012年6月に文部科学省が公表した「大学改革実行プラン」では、国立大学についても、さまざまな改革を打ち出している。その1つは、1つの法人に複数の大学が分岐するイメージから「アンブレラ方式」と呼ばれる計画である。このような考えの背景には、厳しい国の財政事情がある。東海地方の国立大学の元学長は、「現在の国立大学の財政状態からは、将来は大幅な学費値上げか、国立大学の統合は避けられない」という見解を述べている。これは財務省や文部科学省の本音とも言えるであろう。国立大学の統合について中井氏は、「私は、法人化のときに、『1法人1大学運営』にこだわらず、アンブレラ方式を導入すべきだったと思います。これからは少子化がどんどん進み、国立大学でも定員割れが起きてくるでしょう。今でも学生の質を担保する競争率2倍ラインを切っている国立大学の学部学科が多いのが現状です。運営費交付金も減らされていく中で、競争原理のもと財政的にも立ち行かなくなる大学が出てきます。その前に大学が自発的に自らの存在意義を示すべきです。示せなければ消えるしか

ありません」と話す。経営効率という点ではメリットがあるアンブレラ方式であるが、批判も多い。統合した後の学部配置において、それぞれの学部がどちらか一つの県にだけ置かれるため、その学部の地元志望者にとつてはデメリットになる可能性もあるし、学部の移動によるキャンパス整備などインフラにもコストがかかる。何よりも、地元に着したきめ細かな地域貢献が難しくなる。たとえ、このようなアンブレラ方式や統廃合をしても当面の延命策にすぎず、現在の大学全入時代において、十分に大学の社会的役割を果たす上で、もっと根本的な大学改革が迫られてくる、というのが、中井氏の見方なのである。

出口重視の大学の機能分化へ

大学進学率が15%くらいのは大学の数も少なく、受験生の学力も高かった。いわゆるエリートを対象にしている、すべての大学で独自に行う能力選抜が入試の主流であった。