

第1章 国立大学法人化への歩みと 法人化後の千葉大学 —国立大学法人化の過程と課題—

第1節 法人化をめぐる論議

第1項 法人化前史

千葉大学五十年史から七十五年史までの25年の間で、最大の問題であった国立大学の法人化の過程と現在の千葉大学において抱えている課題を認識するために、国立大学の法人化の経緯と問題点、そして千葉大学における対応についてふれたい。

(1) 国立大学の独立行政法人化

独立行政法人という形で国立大学の法人化が検討され始めたのは1999（平成11）年のことである。独立行政法人は1996年に橋本内閣の行政改革会議によって提起され、1999年の時は既に同年に成立した独立行政法人通則法のもとで国立教育研究所が独立行政法人になっており、文部科学省だけでなく、例えば当時の大蔵省（現財務省）の造幣局や貿易保険など、さまざまな機関が独立行政法人通則法のもとに置かれていた。この制度を国立大学に適用することができるかどうかで、当時の有馬文部大臣（東京大学理学部教授、理学部長から東京大学総長を経て、その後自民党参議院議員）が、「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」を打ち出した。

したがって1999年は、国立大学の独立行政法人化における転換点であって、しばらくの間は、調査検討会議のもと、独立行政法人という制度と大学の自治の間で折り合いをつけるべく、水面下で議論された。1999年段階では、千葉大学においてもさまざまな対応が教授会レベル等で行われたが、水面下に潜ってしまったことによって十分な議論がされなかったことも事実である。有馬文部大臣は、1）大学の特性への配慮、2）運営費交付金の確保、そして3）公務員型の特定独立行政法人、の3つを

挙げたが、1)については国立大学法人法という形で若干の特性への配慮が行われたものの、2)と3)についてはその後大きな問題を抱えることになった。

独立行政法人化の議論が水面下で行われている最中に、2001(平成13)年に小泉内閣のもとで国立大学の民営化と地方移譲(国立大学の公立大学化)が提起され、国立大学という枠組みを前提としていた議論が大きく転換することになる。

(2) 独立行政法人化の3つの源流

a. 行政改革

独立行政法人化については、橋本内閣の6大改革の中で中央省庁の再編を含む行政改革が提起され、① 中央省庁において民営化できるものは民営化する、② サッチャー政権のエージェンシーという枠組みを念頭に置いて独立行政法人化を検討する、③ 従来の行政機関を維持する、という3類型に分けて「行政改革」を実現することを意図していた。サッチャー政権の独立行政法人であるエージェンシーとは、「新しい公共経営」(NPM: New Public Management)の一環としてイギリスで提起されていたもので、もともと定型的で大量反復的業務を垂直的に減量(アウトソーシング)するというものであり、貿易保険、印刷局、郵政などの業務を行政機関の外に括り出すことが当初の考え方であった。このシステムが可能だと思われた最大の理由は、「中央省庁は企画立案を行い、独立行政法人は企画立案されたものを執行するという明確な指揮命令系統が存在する」という考え方である。文部科学省の機関でいえば、言わば文部科学省が頭であって独立行政法人は手足であり、頭と手足の関係になるというのがもともとのNPMの発想である。省庁においては、さまざまな機関を独立行政法人の対象にしており、文部省は既に国立大学法人より先に、国立研究機関や美術館、博物館を対象に独立行政法人化を進めた。

b. 財政改革

いま1つは財政改革という観点から要請された独立行政法人化である。これは中央省庁を再編して減量化するものであって、特に小泉政権の時に喧伝された小さな政府の一環として国家公務員数を25%削減することであった。25%は4人に1人であり、これが財政改革の一環であるとされた。当時から明らかになっていたことは、日本はもともと公務員が非常に少ない、国際的に見ても少ない国家だったということである。東京大学の政治学者である前田健太郎は、『市民を雇わない国家』(東京大学出版会、2014年)の中で、なぜ戦後の日本が公務員数の少ない国家になったのかを分析

している。問題は、独立行政法人化によって国家公務員の定員から外れること、つまり、運営費交付金は独立行政法人に対して支出されて給与の原資になるが形式的に国家公務員ではなくなるということである。

当時、国家公務員数を削減することができる大きな組織として、例えば25万人を抱える自衛隊や、後に民営化される特定郵便局を中心にした27万人の郵政があったが、自衛隊を独立行政法人化することは考えられない、それから郵政については自民党の非常に強固な支持基盤であったということもあって当初はこれに手をつけることは考えられないとされた。

これに対し国立大学は全体で13万5,000人（1999年時点）。これを国家公務員の定員から外せば中央省庁の削減を実現することができるということで、財政改革の要請から議論された。国立大学の独立行政法人化は、基本的には必ずしも大学改革や高等教育政策の観点から行われたわけではなかったのである。

c. 産官学総力戦

3つ目の原流は、産官学総力戦であってこれは経済産業省（旧通商産業省）を中心として使用された政府の用語である。もともとアメリカ合衆国において産官学連携を規定する法律として、民主党と共和党の議員の名前を取ったバイ＝ドール法が議員立法で制定された（1980年）。これによって特にシリコンバレーなどを中心にして産官学連携を通じてアメリカ合衆国経済の急速な発達が図られたこともあり、このバイ＝ドール法をモデルとした日本版バイドール制度の導入と、産業技術力強化を目的としたさまざまな立法が行われていくことになる。

これについてはトリプルヘリックス（Triple Helix）という産官学の三重螺旋を実現することが企図され、大学はそれまで官から受けていた研究費を産から受けとり、官は産業界が資金の肩代わりをしてくれることで身軽になり、学も官から失われた資金援助を産業界から受け取ることができ、逆に産業界はそれまで自前で持っていた教育力・研究力（企業内教育・企業内研究）を学である大学、高等教育に担わせることができる相互協力システムを実現することが目指された。

第2期の科学技術基本計画から重点4分野（ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料）が策定され、さらに重点推進4分野に名称が変えられ、他に推進4分野があり、このような言わば相対的に競争力の高い領域、特に知識経済やニューエコノミーと呼ばれる新しい経済政策に資する知識資本主義に転換していく産業分野を、大学の研究を通じて促進していくことが産官学総力戦の意図であった。

(3) 日本版バイ＝ドール制度の導入

1995（平成7）年の科学技術基本法から2008（平成20）年の研究開発力強化法までの動きからわかるように、TLO（Technology Licensing Organization）という大学の技術移転、特に企業への技術移転に係る大学等技術移転促進法（TLO法）、日本版バイ＝ドール条項を含む産業活力再生特別措置法、さらには産業技術力強化法が2000年までの間に導入され、その後、知的財産基本法という形で、知財そのものを重視する知識経済の方向への転換が進められていくことになる。国立大学法人法の

成立は2003年であるが、既に2001年段階で経済産業省の平沼プラン、それを受けた文部科学省の遠山プランが出され、この2つのプランとも経済財政諮問会議に提出されたことから、いずれも経済政策であることが明確である。

つまり、国立大学法人法による国立大学の法人化は、1990年代後半から本格化する日本版バイ＝ドール制度の一環として位置付けられているのである。

(4) 遠山プラン（2001年）の位置

2001（平成13）年、経済財政諮問会議に遠山プランが提出される。正式名称は「大学（国立大学）の構造改革の方針」であり、大学一般ではなくて国立大学に限定しているところに国策としての経済財政政策を国立大学に担わせる明確な意図が示されている。当時の遠山敦子文部科学大臣は「民営化を避けるため」にこの方針を出した、遠山プランと固有名詞をつけて言われることに関しては返上したいと後に述べている。いずれにせよ遠山プランの柱として議論されたのは、1つ目は「国立大学の再編・統合」であり、Scrap and Buildという言葉が使われて最大100校あった国立大学がさまざまな形で86に再編された。2つ目は「民間的発想の経営手法の導入」で、企業統治に近付けた組織に国立大学の経営を変えていくことが求められた。3つ

図 1-1-1-1 日本版バイ＝ドール制度の導入

年	事 項
1995	科学技術基本法
1996	科学技術基本計画（目標17兆円、実績17.6兆円）
1998	大学等技術移転促進法（TLO法）
1998	研究交流促進法の改正（産学共同研究に係る国有地の廉価使用）
1999	産業活力再生特別措置法（日本版バイ＝ドール条項）
2000	産業技術力強化法（TLOの国立大学施設無償使用）
2001	平沼プラン（「新市場・雇用創出に向けた重点プラン」）
2001	遠山プラン（「大学（国立大学）の構造改革の方針」）
2001	第2期科学技術基本計画（目標24兆円、実績21.1兆円）
2002	知的財産基本法公布
2003	知的財産戦略本部発足
2003	国立大学法人法の成立
2004	国立大学の法人化
2005	知的財産高等裁判所設立
2006	第3期科学技術基本計画（目標25兆円、実績21.7兆円）
2007	産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律案
2008	研究開発力強化法

目に「第三者評価による競争原理の導入」で「トップ30」の育成が謳われ、「21世紀COE」のような形に大学間の競争が促進された。いずれにせよ、国立大学法人法が独立行政法人通則法を下敷きにして出来上がっていったことがその後大きな問題を引き起こすことになった。

第2項 独立行政法人化の論点

(1) 執行機能の明確化

独立行政法人化の論点の1つは、ある種の企業経営に似せた執行機能の明確化である。学長を中心とするガバナンスによって、言わばトップダウンのガバナンスを大学の経営の中にビルトインさせていく。その際、役員会を法定して、この役員会がこの執行機能の中核を担うことになった。それまでの国立大学時代の評議会は教育研究評議会と名前を変えて教学と経営とを分離し、教育研究評議会は教学に限定して議論を行うことになった。評議会の経営の権限は経営協議会に移されることになった。経営協議会は学外者が半数以上とされ、特にこの学外者の経営参加が経営協議会を通じて実現されることになった。つまり、それまでは学部教授会自治が強固に存在していて、この学部教授会自治の連合体として大学が存在するという考え方から、法人の機関としての自治（機関自治）の考え方に変わっていき、その結果、さまざまな形で教授会の果たす役割が変化していくことになった。

(2) 非公務員化

2つ目の論点は非公務員化である。有馬文部大臣は「公務員型の特定独立行政法人なら」と述べていたが、実際には非公務員型が2001（平成13）年末から2002年3月にかけて急速に議論の中心に出てくることになった。なぜ公務員型ではなくて非公務員型にしなければならないのか。これは国家公務員法や教育公務員特例法で定められた身分保証を撤廃し、言わば人事の流動化を図っていくことが考えられた。既に法人化以前の1997年に導入されていた任期制を拡大したいという考え方があり、民間との人事交流や成果主義賃金等を導入していくという現在に至るさまざまな議論がここから出発している。最大の問題は、これによって国立大学の教員は教育公務員特例法の適用から除外されることになったことである。これを不安定化と考えるか、流動化と考えるかは立場によって異なるが、いずれにせよ非公務員化が実現されることになった。

(3) 労働法制への移行

3つ目の論点は、労働法制への移行である。それまでの人事院規則から就業規則に変わり、労働基本法が適用され、安全衛生管理も同様に人事院規則によるものから労働安全衛生法へ変わっていく。それまで労働組合と言われていたものは現実には職員団体であったが、これも労働組合法が適用されて明確に労働組合という形に変化していくことになった。

国立大学時代の国家公務員の給与法による規定から大学独自の給与規程に変わり、後には裁量労働制も導入された。しかしながら、刑法その他の罰則の適用については見なし公務員として国立大学法人法第19条に規定されているので、全体として見るならば民間の労働法制へ移行しつつ、しかし、その中核は見なし公務員という立場によって規定されていることになる。小畠典明著『国立大学法人と労働法』（ジアース教育新社、2014年）の中では、「国家公務員ではなくなるので、国立大学法人には教官というものは存在しないし、退官という考え方も存在しない」と記されている。

(4) 財政枠組の変化

次の問題は財政枠組の変化である。国立大学を規定していた国立学校特別会計が廃止されて運営費交付金制度への大幅な転換が行われることになった。しかもその際に、国立大学法人と国立大学を区別する考え方が導入され、大学が法人格を持つのではなくて、国立大学法人が法人格を持って、この法人が国立大学を設置するというのが現在の形式である。基本的には設置者が経費を負担する義務を負うというのが法人化の基本的な考え方であり、国立大学を設置するのが国立大学法人であるから、経費負担の義務を負うのは国ではなくて国立大学法人であるという論理構成になる。学校教育法上、国立大学の設置者であった国が経費を負担するという義務が不明確になることによって、運営費交付金それ自体が義務的経費ではなくなった。これは実に大きな変化であって、義務的経費ではなく毎年の方針判断によって決められる政策的経費となることによって不安定かつ政治状況の変化によっていろいろ変えることが可能となった。この義務的経費から政策的経費への転換がその後の国立大学の財政のあり方を規定していくことになる。さらに特別会計のもとで累積していた附属病院のおよそ1兆円にのぼる債務残高は、法人化によって附属病院を含む国立大学法人が返済する義務を負うことになった。

(5) 地方国立大学の位置

いま1つの大きな問題は、地方国立大学の位置がこの法人化によって大きく変化したことである。それまでも形式上、国立大学の種別化が存在していた。それは主として設置年次順に基づく国立大学の種別化であって、大きく分けると、旧帝国大学があり、その次に旧官立大学、千葉大学はこの旧官立大学の中の病院格付によって旧六官立大学の1つになるわけで、いまだに旧六という呼び方がなされている。そして、旧六の病院はいずれも1920年代に作られた旧官立の医科大学を源流にしているのに対し、戦後、医学部を持った総合大学、例えば信州大学、徳島大学、鹿児島大学などは新七大学と呼ばれていく。さらに部制大学があり、そしてさらにその他大学があるというように種別化されていた。

しかし、この法人化によってこの枠組みに一定の変化がもたらされた。その変化の1つは地方国立大学をどういう形で位置付けていくかということである。基本的に地方国立大学は国立大学という観点よりも、むしろ地方大学であるという観点を重視し、地域に貢献する大学と明確に位置付けられることになった。

既に法人化以前に経済産業省の産業クラスターという考え方や、文部省の知的クラスター創成事業というものがもたらされて、いずれも地域の産業と自治体と大学が集積し、特定の産業や地域連携に特化して地域のイノベーション人材を創出する拠点にしていくことが目指されていた。つまり、地方で人材も産業も創り出していく拠点としての地方国立大学という位置付けが中心に据えられていくことになった。

この国立大学の法人化は地方国立大学にとってみれば、地方に貢献する大学としての国立大学の再編成という性格をもっていたわけで、小泉政権の時の「地方に委ねるものは地方へ」という話とも相まって、地方国立大学にとっては非常に大きな変化であると受けとめられた。法人化前後の鹿児島大学学長であった田中弘允、静岡大学学長の佐藤博明、宇都宮大学学長の田原博人、この3人の元学長たちが80歳を超えて合宿を行いながらこの法人化前後の状況を改めてまとめ直したのが500ページに及ぶ『検証 国立大学法人化と大学の責任』（東信堂、2018年）である。ここにも明らかのように、地方国立大学の危機感は相当なものであって、これが旧帝国大学や旧官立大学のような大規模な総合大学とは立場を異にするものであり、国立大学協会という組織が一枚岩で事に当たることができない結果となった。こうしたことが、地方国立大学の役割転換に対して、旧帝国大学や、千葉大学を含む旧官立大学があまりその危機感を共有することがなかった大きな要因となったと言えよう。

(6) 国立大学法人法の制定

国立大学法人法についてはさまざまな書物・研究もあり、また『国立大学法人法コンメンタール 改訂版』（ジアース教育新社、2017年）も存在している。先に述べた経緯もあって独立行政法人通則法そのままではなく、国立大学法人法という独自の法を制定し、いくつかの論点では独立行政法人通則法を準用するという形でこの法体系が存在している。

2003年の国会審議については多くの対立的な論点が存在していたが、その論点については、衆議院で10項目、参議院で23項目に及んだ附帯決議に、国会審議の過程で明らかになった論点や問題点が示されている。この附帯決議は、例えば参議院では参議院の事務局メンバーが審議を委員会レベルからずっと聞き、与野党の対立点がいろいろと明らかになっていく中で附帯決議の案文を作成していた。附帯決議が多くなればなるほど、その対立点が明らかになるという意味では、衆議院より参議院の方でより与野党の対立点が明確でさまざまな議論が行われたということを示している。

図 1-1-1-2 国立大学法人法の国会附帯決議（抜粋）

2003年の国会審議：衆議院10項目、参議院23項目の附帯決議	
■	「教授会の役割についても十分配慮すること」（衆2）、「教授会の役割の重要性に十分配慮すること」（参2）
■	「評価に係る業務が国立大学の教職員の過度の負担とならないよう努めること」（衆5）、「評価に係る業務が教職員の過度の負担とならないよう、特段の措置を講ずること」（衆6）
■	「法人化前の公費投入額を十分に確保し、必要な運営費交付金を措置するよう努めること」（衆6）、「法人化前の公費投入額を踏まえ、従来以上に各国立大学における教育研究が確実に実施されるように必要な所要額を確保するよう努めること」（参12）
■	「地方の大学の整備・充実に努めること」（衆8）、「地方の大学の整備・充実に努めること」（参19）

1つは教授会の役割である。両院とも、「教授会の役割についても十分配慮すること」（衆議院）「教授会の役割の重要性に十分配慮すること」（参議院）となっているが、野党の側が十分配慮せよと主張しても、法律の基本的な考え方は教授会の権限縮小の考え方であって、この附帯決議は法に入れられることはなかった。評価については、「負担とならないよう」とされたが、この国立大学法人法の枠組みの中で、現在第4期（2022年～）の中期計画・中期目標期間になって年次評価はなくなったが、これまで18年にわたってどれだけの評価にさらされてきたのかを考えてみる必要がある。いま1つは、運営費交付金の措置である。附帯決議とは異なり、「十分に確保」されないことが明らかとなった。また、「地方の大学の整備・充実に努めること」については、この法人化が地方大学の役割の再定義に大きく関わってこれも結果として実現しなかった、少なくとも現状においては実現しなかったと言っても過言ではない。

国立大学法人法は、2003年に国会審議を経て可決成立し、2004（平成16）年4月から国立大学法人が発足した。制度の枠組みができたからといって制度の詳細が決まるわけではない。2004年以降のさまざまに噴出する問題をどのように解決していくのが法人化以後の大きな議論の対象でもあった。

第2節 法人化後の千葉大学

第1項 法人化直後の問題

(1) 運営費交付金の削減

第1期（2004年度～2009年度）の2年目から、運営費交付金が一律に削減される仕組みは3つあったと考えられる。

第1の削減は2期11年にわたって継続したもので、効率化係数と呼ばれた。教育研究経費に1%の効率化係数がかかって毎年漸減していく仕組みである。同様のものは附属病院に対しては経営改善係数という形で行われ、これは2%であった。つまり大学の本体については毎年1%ずつ効率化することを前提としてその分の運営費交付金を減らし、附属病院についても毎年2%ずつ経営が改善していくことを前提として運営費交付金を減らしていくという仕組みである。名称は、第2期（2010年度～2015年度）には大学改革促進係数と変わり、こうして一律に運営費交付金が減額される仕組みが導入された。

第2の削減スキームは2005（平成17）年である。法人化後初めて授業料が値上げされることになった。国立大学で一律授業料

値上げされることになった。国立大学で一律授業料

図1-1-2-1 国立大学法人運営費交付金予算額の推移（単位：億）

