

大学評価学会第14回プレ企画；「無償化教育の漸進的導入」と大学評価基準
（「漸進的無償化」科研 第5回公開研究会、2017年3月3日、龍谷大学深草学舎）

大学ガバナンスと社会的公共性の確立 —「無償化プログラム」の可能性—

重本直利

はじめに—「無償化プログラム」の射程—

「無償化プログラム」は、大学ガバナンス、大学経営手法のあり方と密接に関わっている。それは「大学と社会」の21世紀的なあり方の考察である。以下で考察するように、ソウル市立大学の「登録金半額化」は、単に授業料負担の軽減ということだけでなく、社会と大学のあり方、行政と大学のあり方、総長選挙をはじめとした役員選出のあり方、大学評議会・教授会のあり方、大学職員のあり方、学生・学生自治会のあり方が問われている。「登録金半額化」はこうした広がりの中で進められている。そこには解決されるべき様々な課題が山積している。「無償化プログラム」の可能性とは、こうした広がりのあるテーマである。

I. ソウル市立大学の事例の考察（「漸進的無償化」科研第2回日韓シンポジウム＜通算第5回＞の報告から、2017年2月11日、東京・本郷にて）

＜別紙パワーポイント参照＞

II. 日本の大学財政問題

＜高等教育の産業化＞

- ・日本の大学は、教員・職員の負担増、限度を超えた学費負担と親の収入低下等による学生の中途退学者の急増、ローン「奨学金」返還問題、また学生アルバイトの増大と困難な就職活動による勉学への障害等⇒「障害大学」
- ・21世紀の日本の大学を方向づけるものとして1998年10月に出された大学審議会答申のタイトルは、「競争的環境の中で個性が輝く大学」と明記されている。大学間競争をスクラップ・アンド・ビルド、教育を受ける側の受益者負担思想が高等教育政策の基本。
- ・一層の高等教育のサービス産業化。学生は顧客、教員・職員はこの「顧客ニーズ」に応える。
- ・教育合理性ではなく経済合理性が大学経営の根幹。私立大学医・歯学部での6年間の学費は平均3000万円～4000万円にもおおよび、薬学部でも2006年度から6年制となり6年間の学費は1500万円を超えるケースもある。この授業料に生活費等の費用を加えると異常な高負担。日本的システムの病理性の象徴的事例。国立大学法人、入学生の初年度納付金は83万円。学費値上げおおよび学部別学費の設定が予想される。

＜学費負担問題＞

- ・ソウル市立大学が2012年から実現した「授業料（登録金）半額化」の措置が求められる（シリーズ「大学評価を考える」編集委員会編[2013]）。今日の日本における教育と研究の質低下にみられる諸問題の解決にとって不可欠の前提条件。
- ・日本の高等教育政策は、「高等教育の無償化の漸進的な導入」(国際人権規約A規約＝社会権規約第13条2項(c)の具体化、高等教育の抜本的拡充の方向、さらに先進国

の高等教育への公的支援のレベルにおける大きな立ち遅れ。国の高等教育費支出のGDP比は、OECD各国平均の半分以下。

- この差を日本においては大学経営に市場原理を入れることによって進めてきた。1970年代後半以降、急激に進んだ学費の高騰化、学生・保護者の負担の限界点をすでに超えている（田中昌人[2005]参照）。
- かつて大蔵省(当時)担当主計官は、「私学助成の増額を求めることは行政介入の増大を意味し、それでは私学の自主性を損なうのではないか」（根強い「論理」）と語り私学の経営努力を言うのみであった。同様に、国立大学法人化が2004年4月1日に実施されたが、運営交付金の増額を求めることはさらなる行政介入を意味するのだろうか。日本の大学経営では国家の論理と市場の論理しかない。

<大学統制・運営>

- 国立大学法人法では学外者で半分以上を構成する経営協議会で大学経営における基本的な重要事項を審議し学長および役員がそれを実施。
- 他方で教育研究評議会は教学権をもつが、予算執行を含めて大学経営の権限が経営協議会および役員会にある以上、この教学権への経営的・財政的支配（トップダウン的支配）が進む。大学経営が国主導のトップダウンでかつ経済的支配の論理で進められる。
- 国立大学法人化と同時に、2004年4月1日から、文部科学省認可の認証評価機関からの「第三者評価」が国公立大学・短期大学等を問わず法的義務化⇒国立大学法人に対しては、文部科学省の下に法人評価委員会が2003年10月からおかれ⇒その諮問を受けて認証評価機関が具体的な評価活動を行い⇒その結果を法人評価委員会に報告し⇒これに基づいて文部科学省は予算配分等の措置をとる。
- 「有効で効率的」な財政措置を発動。この評価結果⇒高等教育予算の重点配分。
- 一部改定学校教育法は、大学に対して一方で規制を緩和しつつ、他方で文部科学大臣が大学評価に基づいて当該組織・機関への改善勧告さらには廃止命令等を出す。
- 大学の自治への介入のみならず教育・研究内容への国家統制を可能とする法的な裏づけを与えた。この統制の内容は、グローバリゼーション、新自由主義、市場原理至上主義、規制緩和の流れの中で、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント＝新行政経営）の導入。国立大学法人での経営協議会はその役割を担う。「大学の知」の資本への組み込みが国家主導で現実的に進行。

<お金と高等教育>

- この「大学の知」の内実である教育・研究の営みそのものが⇒新自由主義、市場原理至上主義、規制緩和の流れの一部と化している。
- 「受益者負担原則」の下での大学経営の構造は、高学費を前提にし、「利子付奨学金（学資ローン）」が拡大し、市場競争に勝ち抜ける労働力の育成に大きく傾斜。
- 文部科学省等からの競争的資金の獲得に向けて大学間競争が激化し、サバイバルゲームの様相を呈している。
- 「大学の知」の資本への組み込みは、大学経営の構造と機能それ自体を変質させる中で行われている。
- それは外からの「大学の知」の組み込みとともに「大学の知」自らが進んで資本の組み込みへと突っ走っている（内からの「大学の危機」、「大学人の危機」）。
- 国際人権A規約（社会権規約）第13条2項(c)の「無償教育の漸進的導入」の視点から大学経営、特に大学財政の構造転換⇒「資本の大学」から「市民の大学」への展

望。

- ・「受益者負担原則」に基づいて、長年にわたって積み上げられてきた日本の大学財政の構造は、現在、象徴的には大手私立大学における巨額の内部留保と資産運用（主に債券運用）の実態にみられる⇒日本の大学における「資本の財政構造」から「人権の財政構造」を展望できるか。

<21世紀の視点>

- ・21世紀において、科学技術をはじめ大学における研究・教育のもつ社会的・政治的・経済的役割期待は、20世紀以前に比べて飛躍的に大きくなっている。
- ・大学政策の国際的動向と大学経営、そしてその評価システム（資源配分政策等の財政政策を含む）は、「学問の自由」と「大学の自治」という視点だけで捉え切れない広がりをもちつつある。
- ・大学経営論は、いわゆる「学生消費主義時代」、「淘汰現象」、「グローバリズムとローカリズム」と言われたりする捉え方から、さらに「高等教育市場」、「研究中心主義」、「顧客中心主義」、IT時代の「ユニバーサル型高等教育」への構造変化、大学をめぐる歴史的な潮流を論ずる必要がある⇒「学問の自由」、「大学の自治」を発展させる意味で、議論の枠組みを拡張し豊富化する必要がある⇒市民的大学経営への構造変化として積極的に捉え返す方法。
- ・市場原理を積極的に組み入れ「受益者負担原則」を一層強化した国家的大学経営⇒多元的価値の共生原理および社会権保障を組み入れた市民的大学経営への構造転換の議論。このためには大学財政の構造分析の議論は重要な位置を占める。

<学問の自由>

- ・「学問の自由」も「大学の自治」も市民的大学経営の中で開花⇒日本政府が、2012年9月11日に国連に通告した「高等教育の漸進的無償化」の留保撤回に基づいて、これを実現するために大学財政の構造転換⇒この課題は日本政府のみならず日本の各大学・大学人に求められている。
- ・「漸進的無償化原則」という公共性の視点に立って財政構造の転換⇒政府への補助金のさらなる増額要求、社会的理解へ。
- ・大企業の巨額の内部留保を問題とともに公益法人（学校法人）たる大手私立大学の巨額の「内部留保」および資産運用実態を自らの問題⇒債券運用によって何百億円もの損失を出した「大学の社会的責任」（USR）。

Ⅲ. 大学ガバナンスと社会的公共性の確立—学問の自由と大学の自治の21世紀的あり方—

- ・大学ガバナンス（統治、管理）⇒民主主義、法の支配をはじめ⇒公正性、合理性、責任の明確化、公開性などが求められる。
- ・大学ガバナンスは、一方で行政、企業とも共通する内容をもちつつも、他方でその質において根本的な相違が存在。
- ・大学ガバナンスにとって総長・学長選挙のあり方はその根幹に位置づく。特に、「学問の自由」と「大学の自治」の21世紀的あり方の展望において。

4つの機能不全

- ・ 統治能力の機能不全—総長・学長の決定権限—
- ・ 民主主義能力の機能不全—「意向投票」の廃止—
- ・ 教育研究能力の機能不全—機能と責任なき権限—
- ・ 自己管理能力の機能不全—管理手法の一律適応—

1) 統治能力の機能不全—総長・学長の決定権限—

- ・ 学長の決定権限とはいったい何に基礎づけられるのか。
- ・ 学長に大学経営、特に教育研究機能に関する決定権限がそもそもあるか。
- ・ 通常、議案を審議し決定するのは、民主的に選出された、評議員による大学評議会。
- ・ 憲法第23条に「学問の自由は、これを保障する」に反して⇒学長とその周辺のごく一部の大学人が大学の全権を掌握⇒教育研究の機能を担う大学人の学問の不自由。
- ・ 教育研究機能の遂行にとって重要な教員採用人事、その人事計画も含め、それを担当する委員を学長が任命する⇒採用の実質的権限（最終決定権、拒否権など）が学長にある⇒23条の否認。
- ・ 23条は大学人の学問の自由だけを定めたものではなく、広く「市民の学問の自由」を定めたもの。23条は憲法の第3章「国民の権利及び義務」の中にある条文。この国民（市民）の中に大学人がいる。また、「国民の権利及び義務」である「学問の自由」にとって、国民（市民）は大学と無関係な存在でない。「学問の自由」は国民（市民）一人一人にとっての「権利及び義務」。

2) 民主主義能力の機能不全—「意向投票」の廃止—

- ・ 国立大学の総長・学長選考と関わって「意向投票」。「意向投票」は、「教職員あるいは学生も加わった全構成員による選挙」と「一部トップマネジメント層による選考」（文部科学省と経済界の意向）との間での「妥協」の産物。なお、文部科学省の「意向」では「意向投票」ではなく「意向調査」。
- ・ これすらも廃止し、「一部トップマネジメント層による選考」という「意向」。
- ・ 国立大学法人、学校法人（私立大学）が選挙によって総長・学長、学部長、理事を選出するのは民主主義の基本の一つである。
- ・ 株式会社法人である企業では、取締役は株主総会の場において、株主議決権、持ち株数に基礎づけられる票数で選任。トップマネジメント層による選考で社長が選任。社長が独裁者のごとき存在として会社を牛耳っているわけではない。
- ・ 株主総会でいつでも社長を含むトップマネジメント層は解任されうる。株主総会での選任は「意向投票」でも「人気投票」でもない。役員は株主総会による専任事項である。
- ・ 大学法人のガバナンスは、当然、企業のガバナンスとは明確に異なる。株式会社法人と同様に、国立大学法人も学校法人も、それぞれの法人にふさわしい明確なガバナンス手続きが求められている。

経済同友会の大学ガバナンスに関する提言

「現状多くの大学では、理事会や学長よりも教授会の方が強い権限を有しています。これは、端的に言えば、教員による選挙で学長や学部長が選任されているからです。このため、大学のトップである学長や、学校法人の最高意思決定機関である理事会の権限があまり強くないという状況が生まれています。

本来、ガバナンスとは、組織における権限・責任体制が構築され、それらを監視する体制が有効に機能するシステムでなければなりません。それは企業であれ大学であれ、普遍のものです。大学であれば、理事会が決定する基本方針の下、執行部門のトップである学長や学部長が指揮命令を行うことが望ましい姿のはずです。しかし、事実上、教授会がさまざまな決定権限を有しているので、大胆な改革は進まないのです。企業でいえば、一般社員が役員や社長を選んでいるようなものです」（『経済同友 NO.744』2012年4月号、19ページ）。

- ・理事会によるトップダウンを基本とした組織原理への転換、大学の組織構造のパラダイム転換（180度の転換）が企図。国立大学法人および学校法人は株式会社法人での株主総会のようなガバナンス構造と機能をもたない。
- ・現在、多くの教授会は、すでに審議事項を卒業認定などの教務事項と法定事項に限定。教授会の審議時間は著しく短時間。意思決定は、学長および学長の下に設置された副学長が委員長となる諸委員会で決められ、その報告・追認が教授会等で行われるのみ。
- ・日本の大学は、「教授会自治」すらなくし、完全に独裁者的なガバナンス手続きとなってきた。それを明記すると、かつてのナチスのように「学長に全権委任し、憲法第23条は停止する」となる。

3) 教育研究能力の機能不全—機能と責任なき権限—

- ・権限は機能に基礎づけられる。権限は地位に基礎づけられない。また権限には責任を伴う。
- ・学長に決定権限があれば、学長機能とはいったい何か。
- ・大学には、さまざまな教養・専門内容をふまえた教育またさまざまな研究の取り組みがある。これらは「学問の自由」に基礎づけられている。憲法第23条に「学問の自由」は規定されているが、学長一個人が、この23条に基礎づけられた教育研究の機能、権限、責任を担うのか。
- ・機能上からみれば明らかに無理。この無理を無理やり通すところが、現在の大学ガバナンスの初歩的な誤り⇒「無理が通れば道理が引っ込む」。大学全構成員が「全権委任」した独裁者として学長を登場させる。
- ・一講義の機能（教育）を教員が担う。あるテーマの研究の機能を教員が担う。この責任を学長一個人が取れるか。
- ・すべての機能の権限をもつことはすべての機能の結果責任をもつこと。企業の社長が社員全ての機能と責任をもつことができるか。社員の不祥事で社員が懲戒解雇になれば、その都度、社長は責任をとって辞任するか。
- ・個々の社員も、個々の教員・職員もそれぞれの機能、権限、責任において、仕事、

教育研究等に携わっている。学長一個人およびその周辺の一部のトップマネジメントが、その教育研究の機能を担い、その権限と責任をすべて担うことはあり得ない。あり得ないにもかかわらず、その学長がすべての決定権限をもつというのはどういうことか。

- 例えば、この学長権限の行使の結果によって、大学に損害を与えた場合、その責任を学長がとる。企業の場合であれば、例えば株主代表訴訟によって、社長を含む取締役がその損害を私財でもって弁済しなければならない。
- 文部科学省と経済界（巨大企業中心）は、学長への「全権委任」を求め、それを実現させながら、その責任は文部科学省と経済界は全くとらない。彼らは、機能できないにもかかわらず、ただ全権限を所有しそれを行行使する学長職を設置したい。
- 大学・学術コミュニティの長であった学長は存在しえなくなりつつある。企業組織、軍隊組織、官僚組織の原理が大学の組織原理となりつつある。学長は、会社の社長として、軍の司令官として、行政の設置権者として振る舞わなければならない。まさに学長受難の時代である。「学長の終焉」である。

4) 自己管理能力の機能不全—管理手法の一律適応—

- 学長に「全権委任」しつつ、形だけの大学評議会など様々な会議体が存在する。この会議体のメンバーは学長指名・任命で進む。学長の意にそぐわない人、批判的な人は、その会議体のメンバーに入れない。

学長に「全権委任」することを求める事態は明らかに「大学ファシズム」である。1933年にナチスが政権を掌握した時に「全権委任法」があった。1919年に制定されたドイツ共和国憲法＝ヴァイマル憲法は民主主義憲法の典型とされているが、1933年にナチスが政権を掌握した時に「全権委任法」が通り、ヴァイマル憲法は停止状態となった。現在、日本の大学は、憲法第23条「学問の自由」が存在しつつも、2014年の学校教育法「改正」によって、学長が学内のすべての事項に関する決定権限を有することが定められた。このことは、一方で憲法が保障する「学問の自由」がありつつも、他方で教育研究に関するすべての決定権限が学長一個人に有することは、「学問の自由」が学長に「全権委任」されたことが法的に明文化されたことを意味する。認証評価、大学評価も、このことと連動している

- 2008年、大学基準協会および中央教育審議会は、PDCAサイクルを大学評価の前提条件とし、すべての大学でこのサイクルを「稼働」させることを事実上義務化。PDCAサイクルというものづくりの手法はすでに全大学で機能させるのに成功している。
- ナチスの最大の「功績」は、当時のドイツの各地方を含め様々な（分権的な）「規格」を全国規模で統一させ、その一律化に成功したこと。
- 統治様式（ガバナンス）は具体的なレベルでの管理様式（マネジメント）を必要不可欠なものとする。文部科学省はすでに大学管理手法であるPDCAサイクルの全大学への導入に成功。後は、このサイクルを産業競争力の強化等のためにどのように大学の教育研究において機能させ実質化するのみ。

おわりに―「無償化プログラム」の可能性―

総長・学長による決定権限（全権）の掌握は大学自治の統治能力の機能不全を決定づける。「意向投票」の廃止は、大学内での民主主義能力の機能不全を決定づけ、市民社会の民主主義の終焉を意味する。機能なき権限と責任なき権限は教育研究能力の機能不全を促進し決定づける。管理手法の一律適応は大学の自己管理能力の機能不全を決定づける。

これらの機能不全は、受益者負担思想とそれに基づく政策と深く関係している。学費の高騰化は経済政策と教育政策の帰結である。「無償化プログラム」の可能性は、これらの諸問題と深く関係しており、これらの諸問題の解決と密接不可分である。

参考文献・資料

- ・市民科学研究所[2016]「特集；大学人の危機」（『市民の科学』第9号）市民科学研究所、晃洋書房。
- ・市民科学研究所[2010]「特集；大学の病理」（『市民の科学』第2号）市民科学研究所。
- ・パク・ゴヨン [2017] ヤン・スギョン訳「ソウル市立大学の『半額登録金』はどのように可能になったのか」（「漸進的無償化」科研第2回日韓シンポジウム〈通算第5回〉の報告から）2017年2月11日、東京・本郷にて。
- ・チョン・ビョンホ[2017] ヤン・スギョン訳「ソウル市立大学の運営体制と半額登録金」（同上シンポジウム）。
- ・シリーズ「大学評価を考える」編集委員会編[2013]『高等教育における「無償教育の漸進的導入」―授業料半額化への日韓の動向と連帯―』晃洋書房。
- ・田中昌人[2005]『日本の高学費をどうするか』新日本出版社。
- ・重本直利訳[1999]「ユネスコ；21世紀の高等教育に関する世界宣言―展望と行動―」、『高等教育政策検討委員会年次報告―1998年度―』国庫助成に関する全国私立大学教授会連合高等教育政策検討委員会。
- ・吉岡直人[2009]『さらば、公立大学法人横浜市立大学―「改革」という名の大学破壊―』下田出版。
- ・シリーズ「大学評価を考える」編集委員会編[2011]『PDCA サイクル3つの誤読―サイクル過程でないコミュニケーション過程による評価活動の提案に向けて―』晃洋書房。
- ・重本直利[2009]『大学経営学序説』晃洋書房。
- ・細川孝[2012]『日本の大学評価―歴史・現状・評価文化―』晃洋書房。
- ・シリーズ「大学評価を考える」第5巻編集委員会編[2011]『大学評価基本用語100』晃洋書房。
- ・日本科学者会議・東京高等教育研究所編[2002]『大学改革論の国際的展開―ユネスコ高等教育勧告宣言集―』青木書店。