

## ●特集● 学術研究体制の惨状と解決の展望

# 「国立大学改革プラン」にもとづく 大学再編計画

2013年に発足した教育再生実行会議は、「これからの大学教育等の在り方について」(第三次提言)をはじめ、経済のグローバル化に対応する人材、イノベーションを進める理工系人材育成など、教育=人材(財)育成とする政策をますます増長させている。「日本再興戦略」強行のため、11月末に「国立大学改革プラン」を発表し、産・官・学あわせて法改正を含む「大学改革」を強行しようとしている。



齋藤安史

## はじめに

首相直属の政府機関として発足させた教育再生実行会議の第1回（2013年1月24日）で、安倍総理は「第1次安倍内閣においては、約60年ぶりに教育基本法を改正し、教育の目標として、『豊かな情操と道徳心を培うこと』『伝統と文化を尊重し、我が国と郷土を愛する態度を養うこと』などを明確に規定をいたしました。……私は教育再生に取り組む決意を新たにして、……内閣を挙げて教育再生に取り組む体制を整えたところでございます」と挨拶した。

経済再生と並ぶ日本国最重要課題として「強い日本」を取り戻していくためには、日本の将来を担っていく子どもたちの教育を再生することは不可欠で、その最終的な大目標は、世界のトップレベルの学力と規範意識を身に付ける機会を保障していくことであると強調し、討議を推進している<sup>1)</sup>。

### ●さいとう・やすし●

1939年生まれ。大阪大学大学院理学研究科修士課程修了。専門：物理化学。著書：日本科学者会議大学問題委員会編『危機に直面している日本の大学』(分担執筆、合同出版、2013)

この「改正」教育基本法（平成十八年十二月二十二日法律第百二十号）において、大学の項を新設し、次のように明文化している。

「第七条 大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探求して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。」

大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない。」

大学は、自立的な運営の下に高度の教育研究を行い、独占的に学位を授与する機関（国際的通用性）として、教員の内在的な興味・関心に基づく研究と、その成果に基づく教育を実施することを本来的な使命としているが、さらにその成果を広く社会に提供する「第3の使命」を明文化し、経済再生のための「大学改革」が、教育再生実行会議の第3次提言において具体化されているといえる。

## 1 大学とその卒業生の現状

2013年の暮れ、文部科学省が発表した「平成25年度学校基本調査（確定値）について」<sup>2)</sup>

キーワード：日本再興戦略 (the Japan revitalization strategy),

教育再生実行会議 (Council for the Implementation of Education Rebuilding),

大学ガバナンス (university governance), 人材力強化 (enhancement of human capital)

表1 設置形態別大学数、学生数、教員数(平成25年度)

	合計	国立	公立	私立
大学数	782	86	90	606
学生数(人)	286万8872(男165万2860、女121万6012)			
設置形態別 学生数		61万4783	14万6160	210万7929
学生数の割合		21.4%	5.1%	73.5%
教員数(人)				
本務者	9万2958	3万9310	1万4710	13万8938
兼務者／本務者		0.62	0.88	1.36

出所：文献2)

によれば、学生数は286万8872人で前年度より7262人減少しているが、教員数は本務者17万8669人で1099人増加、そして兼務者は19万2958人で1650人増加している(表1)。

ちなみに、(私立大学の該当者数)／(国立大学の該当者数)をとれば、学生数で3.3と私立大学が圧倒的に多いが、教員数では、本務者1.6、兼務者3.5で、私立大学が圧倒的に多い学生を、国立大学に比べて半数弱の本務教員で教育しており、それを兼務者が補っている現状を露呈していて、学部構成の差を考慮しても、早急に解決しなければならないことである。

## 2 大学(学部)卒業者について

- ・進学率はゆるやかな上昇傾向にあったが、2010年度をピークに3年連続低下し、13.0%である。
- ・就職率は2010年度に急激に低下したが、その後3年連続で上昇し、67.3%である。
- ・「就職者」のうち「正規の職員等でない者」と「一時的な仕事に就いた者」と「進学も就職もしていない者」を合算すると、11.5万人となり、安定的な雇用に就いていない者の卒業者に占める割合は、20.7%を占めている。

「一時的な仕事に就いた者」および「進学も就職もしていない者」の比率は、人文・社会系が多く、教育・家政系が続いている。

修士課程修了者は、

- ・就職率は3年連続で上昇し、73.7%。

- ・一時的な仕事に就いた者および進学も就職もしていない者の率は、14.1%と横ばい。
- ・進学率は10.1%と若干低下傾向。博士課程修了者は、
- ・就職率は65.8%と前年度より低下。
- ・一時的な仕事に就いた者および進学も就職もしていない者の率は4分の1を占め、人文系、社会系、農学系で高い。

## 学生生活費

日本学生支援機構が2014年2月に実施した「平成24年度学生生活調査」<sup>3)</sup>によって、学生の生活費を見ておこう。

○学生生活費(学費と生活費の合計)を(2010年度と比較すると)、大学学部(昼間部)で5.0万円増加の188万円、大学院修士課程で0.4万円増加の174万円、大学院博士課程で0.8万円増加の212万円となっている。

○設置者別に比較した場合、課程のいずれも私立が国立より高くなっている。学部で、国立が156万円、私立が198万円、学費は授業料、その他の学校納付金の差等によって私立が国立より65万円高く、生活費は食費、住居・光熱費の差等により、逆に国立が私立より23万円高くなっているが、これは自宅以外の学生の割合が高いためと考えられる。

○大学学部の収入構成をみると、大学学部で200万円、大学院修士課程で191万円となっており、収入総額に占める家庭からの給付額60.8%、奨学金20.5%，アルバイト収入16.2%となっている。

このように、多くが家庭からの給付にたよって年間200万円ほどの費用がかかり、就職率の低迷、就いたにしても一時的な仕事に過ぎない場合が多い現状は、人材育成を強調しながらも前途を保証しておらず、若者の意欲を萎えさせるものであり、抜本的な改革が図られねばならない。

### 3 人材育成機能強化、人材のグローバル化

2013年3月15日、下村文部科学大臣が産業競争力会議に提出した資料「人材力強化のための教育戦略～日本人としてのアイデンティティを持ちつつ、高付加価値を創造し、国内外で活躍・貢献できる人材の育成に向けて～」では、「るべき成長戦略と大学の役割」は、「個人の可能性が最大限発揮されるよう、ひとりひとりの人材力を強化」「日本の経済再生や活力維持のため、経済活動や研究開発を様々な側面から支える人材を強化」するとしている。

4月23日提出の「人材力強化のための教育改革プラン～国立大学改革、グローバル人材育成、学び直しを中心として」では、「産業競争力強化のための大学改革」を冒頭に配して、「大胆なグローバル化、システム改革等を通じて、国内外の優秀な人材を結集」して「国立大学の潜在力を最大限引き出し、産業競争力強化を実現」するとしている。

5月28日、教育再生実行会議第三次提言「これからの大學生育成等の在り方について」では、

1. グローバル化に対応した教育環境づくりを進める。
2. 社会を牽引するイノベーション創出のための教育・研究環境づくりを進める。
3. 学生を鍛え上げ社会に送り出す教育機能を強化する。
4. 大学等における社会人の学び直し機能を強化する。
5. 大学のガバナンス改革、財政基盤の確立により経営基盤を強化する。

の5項目を挙げ、とくに2.では、「イノベーションの創出には、高い技術力とともに発想力・経営力などの複合的な力を備え、新たな付加価値を生み出していく人材の育成が必要で、イノベーション創出人材の効果的な育成の観点から、10～20年後を見据えて必要となる理工系人材の分野や構成、求められる能力等について、大

学等、産業界、行政が共有し、それぞれの責任と役割を踏まえた戦略的な育成をはかるための「理工系人材育成戦略」(仮称)を策定する」としている。

このことは、この英(仮)訳版の表題が、「University Education and Global Human Resource Development for the Future (Third Proposal)」と、グローバル人材育成をあからさまに表していることと符合している。

「日本再興戦略」においては、「第II. 3つのアクションプラン 1. 日本産業再興プラン、2. 雇用制度改革・人材力の強化」のなかで「⑥大学改革」がとりあげられており、科学技術イノベーションの推進・IT社会の実現のための人材(財)育成が強調されていることを再確認しておきたい<sup>1)</sup>。

### 4 ミッションの再定義と

#### 国立大学改革プラン

2013年6月20日、「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」(文部科学省)では、「日本再興戦略」(6月14日閣議決定)強行のため、「第2期教育振興基本計画」——教育全体の改定の一環として、第2期中期目標期間(2019年度まで)の後半3年間を「改革加速期間」と設定し、「ミッションの再定義」を明確化し、国立大学の有する「世界水準の教育研究の展開拠点」「全国的な教育研究拠点」「地域活性化の中核的拠点」などの機能の強化を図ると「改革」の加速を強要している。

各国立大学と文部科学省が意見交換を行い、研究水準、研究成果、産学連携等の客観的データに基づき、各大学の強み・特色・社会的役割を整理し、それぞれの大学の強みや特色を伸ばし、その社会的役割をいつそう果たしていくためミッション再定義の提出を通じての国立大学の機能強化を求めている。

11月26日に公表された「国立大学改革プラン」<sup>4)</sup>は、「日本再興戦略」(6月14日閣議決定),

「教育振興基本計画」（同日閣議決定）、「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」（5月28日教育再生実行会議）等を踏まえ、今後の国立大学改革の方針や方策、実施方針をまとめて策定したとしており、その参考資料には、分野ごとのまとめと関連分野の学部を持つ大学ごとの結果が掲載されている。

法人化の長所を生かした改革を本格化している国立大学法人第2期中期目標期間（2010～2015年度）の後半を改革加速期間として、グローバル化、イノベーション機能強化、人事・給与システムの弾力化を強化し、ミッションの再定義を実現する「国立大学改革プラン」では、第3期中期目標期間（2016年度～）には、各大学の強み・特色を最大限に生かし、自ら改善・発展する仕組みを構築することにより、持続的な「競争力」を持ち、高い付加価値を生み出す国立大学に変換することをうたう。

各大学が、教育研究組織や学内資源配分を恒常に見直す環境を、国立大学法人運営費交付金の配分方法等において生み出す仕組みを構築することを強いている。今でも教職員を多忙化させ、学内議論を形骸化している「改革論議」を〈自主的・自律的な改善・発展を促す仕組みの構築〉という名目で、大学に強要するといつても過言ではない。

各大学の「世界最高の教育研究の展開拠点」「全国的な教育研究拠点」「地域活性化の中核的拠点」の機能強化を擧げるが、これにより大学の格差付け、機能別分化が強行されることは明らかだろう。

学長のリーダーシップにより、強み・特色を盛り込んだ中期目標・中期計画に基づき、組織再編、資源配分を最適化するとして、組織・資源・人事・人財育成を通じて、政権の施策遂行にいちだんと協力する大学づくりと言える。

- 「改革プラン」の問題点を整理すると<sup>5)</sup>、
- ・「ミッション再定義」による各国立大学の強引な特徴付け「機能強化の方向性」として、

国立大学を事実上ランク付けする

- ・種々の財政誘導策による、政官財が考える方向への「改革」—大学を産業政策の中に組み込み、産業競争力強化の観点だけに立った「大学改革」—を強要する。
- ・グローバル化の国家戦略に偏向、成熟社会の中での国民の福祉の視点は欠落している。
- ・「国際化」「理工系の充実」ばかり重視し、他を切り捨てる姿勢は、学生・国民のニーズにも背いている。
- ・国が国際競争の中で勝ち抜いていくための「人材（財）」を、大学がどう効率的に養成するかという観点のみであり、学生が学び成長し社会に貢献するという人生設計に対し、大学がどう役に立つかという観点が欠落している。
- ・国立大学法人法の中期目標という制度とは無関係に、財・官・政が国会と大学を無視して、国民の監視の届かないところで計画を立案・実行しようとしている。
- ・法人化以降、国立大学は運営費交付金削減（財政難）と制度の不備による苦痛、活力低下をもたらし、産出できる論文数は減少し、学生へのていねいな教育、長期的展望の研究も困難に直面している。
- ・国立大学を三つの方向性で種別化し、それぞれの大学の中にある分野の多様性を失わせ、国全体の学術の活力低減を招く。
- ・「人事・給与システムの弾力化」の名目で、法人の教職員の人事の仕組みに「政・官」が介入し、教職員の中に過度の格差が拡大して、今後、大学で教育と研究に真剣に携わっている若手の将来に不安を与えている。

## 5 大学のガバナンス改革の推進

教育再生実行会議第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」では、大学のガバナンス改革を重視していた。

この提言を受けて、中央教育審議会大学分科会に組織運営部会（部会長：河田悌一、日本私立学校振興・共済事業団理事長）を設置し、6月より議論を開始して、概ね毎月1回のペースで集中的に審議を行い、12月13日に「審議まとめ」<sup>6)</sup>の形でとりまとめた。今後、これを踏まえて、所要の制度改革等を行うことになる。

社会環境の急激な変化を理由に、内部規則・慣習の見直しと、教員の意識改革が必要として、大学の自主的・自律的なガバナンス改革を、国が制度改革、予算等で後押しすることを明言している。

学長のリーダーシップの確立－人事・予算・組織再編等一、学長の選考・業績評価、学部長等の選考・業績評価－学長のビジョンを共有できる任命、監事の役割の強化－ガバナンスの監査、教授会の役割の明確化－教育研究の審議機関一について、大学が早急に改革することを求めている。

国は、国公私立大学とも共通に、学長のリーダーシップの確立、教授会の審議事項の明確化、高度専門職の創設等と教職員の意識改革のため、効果的な制度改革とメリハリのある支援を実施することを求めている。

とりわけ国立大学法人へは、国立大学改革プランの確実な実施－ミッション再定義、改革構想（組織再編、資源再配分）への重点支援、年俸制等の導入等一を強制し、第3期中期目標・中期計画において、監事機能の強化などガバナンスについて明記することなど、さらなる制度（法）改正をすることを求めている。

これらは、国立大学法人化後、なし崩し的に改悪された諸制度を（財政的支援を含めて）法改正することと言えよう。

## 6 「大学改革」の具体的様相－群馬大学で

さまざま形の「大学改革」の具体的様相を『群馬大学学長室だより（2014新春号）』<sup>7)</sup>などをもとに述べる。

平成26年度概算要求の付属資料「国立大学の機能強化を推進する改革構想例」の「①世界水準の研究活動の飛躍的充実」の12例のうちで「群馬大学：全学教員ポストを学長のリーダーシップで再配置可能な組織としたうえで、重粒子線治療の強みを活かした総合腫瘍学等に関する教育研究拠点を海外研究機関から研究者を組織して形成」するとしている（下線は原文のまま）。

### （1）ミッションの再定義と群馬大学

群馬大学の場合、2012年の大学改革実行プランでの「ミッションを再定義」作業の先行グループの教員養成・医学・工学の3分野は、教育学部、医学部医学科と生体調節研究所、理工学部が対象とされた。

各大学の強み・弱みなどを明らかにし、将来を展望した学部・大学院ミッションを策定する作業が、大学側（学長、理事、学部長、評議員他）と文部科学省の担当相者との間で、文書のやり取りやディスカッションを通じて行われ、「国立大学改革プラン」の参考資料として再定義された結果の概要が記せられている。

医学分野では、「最先端の研究・開発機能の強化（基礎研究・臨床研究を進め、革新的な医薬品・医療機器開発等による我が国発のイノベーション創出を強化）」のグループの中で、「重粒子線治療をはじめとする先進医療・がん治療技術の研究開発」が取り上げられた。

工学分野では、「個別の分野に高い研究実績や特色を有する」グループとされ、とくに「医理工融合／低酸素材料・エネルギー／元素科学」が取り上げられた。

教員養成分野は、一般的に「国立大学の教員養成大学・学部については、今後の人口動態・教員採用需要等を踏まえ量的縮小を図りつつ、初等中等教育を担う教員の質の向上のための機能強化を図る」とされている。

大学院については「教員の資質能力向上に係る当面の改善方策の実施に向けた協力者会議」

報告書「大学院段階の脅威に要請の改革と充実等について」(2013年10月)の従来の修士課程原則廃止・教職大学院への移行という基本原則から外れて、教科教育修士課程における教員養成の実績を基に、引き続き修士課程を存置することにしている。教科教育も含むバランスのとれた教育が必要だとする、地方大学の修士課程モデルー「群馬モデル」として発展できるかが問われている。

### (2) 教員組織の一元化、運営体制の見直し

大学力の最大化に、その持つ人的リソースが有効に活用されるために、教員組織の一元化を強行する。すべての教員は、分野等の別なく、単一の組織である学術研究院に所属し、この学術研究院から学部、大学院、研究所、機構、センター等の大学内のさまざまな組織に出かけていって教育、研究、社会貢献などの大学業務を行うこととする。

このような仕組みは、学部・大学院等の組織に定員が固定的に張り付いていないことが大きな特徴で、柔軟な人的配置が可能となり、学術研究院創設は組織としては大きな変革であるが、学部や大学院をはじめとする現在の教育研究体制自体がただちに大きく変わるわけではなく、定員等にとらわれることなく、優れた成果を出す組織には人を増やすことが可能となり、大学機能の強化につなげていくとしている。

教授、准教授、講師などの教員ポストの配分は、従来どおり役員会で行い、具体的な採用は、学部や大学院の教授会等で選考を行った後、(大学運営会議の機能を拡充・強化した)執行役員会議一学長、理事に学部長、研究科長等を執行役員として加えた組織一で最終的に決め、学長が発令することになる。企画戦略会議一役員、副学長、学長特別補佐で構成一で、大学全体の改革などについての分析と企画を学長のもとで行う体制が作られた。

### (3) 未来先端研究イニシアティブの立上げ

群馬大学の強みをさらに発展させる組織とし

て未来先端研究イニシアティブを立ち上げ、重粒子線プロジェクトを核とした統合腫瘍学と、生体調節研究所を核とした内分泌代謝学の二つの柱を先行させる。海外から研究者を招いた研究室も立ち上げて、真にグローバルな環境下での研究推進を図り、この試みから世界中で注目されるような成果が出て、真の世界レベルの拠点として認められ、ミニWPI(世界トップレベル研究拠点プログラム)と言えるような組織へと発展していくことが期待されている。

### (4) テニュアトラック制度と任期制の導入

テニュア職とは、安定した職位(任期の定めのない職位)を指し、国立大学では定員として採用されている常勤教員がほぼこれに相当する。世界の大学では、大学のコアとなる教員(テニュア教員)の採用に当たっては、まず、このテニュア教員へ進むコースに乗った教員(テニュアトラック教員)として任期付きで採用し、任期中にそのパフォーマンスを見て、テニュアを与えることが一般的に行われている。

群馬大でも、基本的にはこの考え方を取り入れて、新規の教員採用に当たっては、原則として5年間の任期付きで採用し、その間の評価でテニュアを得て、任期の定めのない教員となる制度を導入し、国際標準ともいえる任用制度が整ったとしている。

2013年11月26日に「国立大学改革プラン」が公表された後、各国立大学において現在、どのように大学改革に取り組んでいるか、今後どう取り組んでいくのか、各学長の“決意”「学長メッセージ」(国立大学協会HP)の中で、高田学長は、「教員組織を一元化し、学長のリーダーシップのもとに時代の要請に迅速に対応できる柔軟な組織編成や人事を行う体制を確立します。地域の基盤としての大学機能を発展させつつ、本学の強みである重粒子線を核としたがん治療や内分泌代謝研究を遂行する組織であるイニシアティブを立ち上げ、世界レベルの成果を目指します」と、その決意を披露している。

## 7 国立大学協会、日本経団連の動向

2013年11月5日開催された国立大学協会平成25年度第2回通常総会では、国立大学が社会の強い期待に応え、「日本再興」に貢献していくことができるよう、国立大学の機能強化のための予算を最大限確保することを政府に強く要請する「『日本再興』に貢献する国立大学!!(決議)」をはじめ、(文科省が報道発表した)11月26日「『国立大学改革プラン』の公表を受けて(声明)」、11月29日の「『大学のガバナンス改革の推進について(素案)』に対する意見」では、引き続く財政的窮乏のもとで、全面的協力をするからお金をくださいと、“貧すれば鈍する”姿を露呈している<sup>8)</sup>。

6月13日「グローバル人材の育成に向けたフォローアップ提言」でイノベーションを起こし、国際社会で活躍できる人材を育成するために必要な事業や教育改革を提言していた日本経団連は、12月13日「提言：イノベーション創出に向けた国立大学の改革について」を発表した。大学の数・規模を見直し、再編・統合とともになう形で「研究重点型」「教育重点型」「地域貢献重点型」等へ「機能分化」をせまり、そのためには①「競争原理の導入」②「組織力の強化」③「透明性の確保」の3つの視点が重要であると強調して、産業界のそもそもの動機と意気込みを顕にしている。

さらに、2014年2月18日には「理工系人材育成戦略の策定に向けて」と、より具体化していく<sup>9)</sup>。

### おわりに

このような「改革」がそのまま進められるようだと、国公私立を問わずわが国の大学、ひいてはその将来は救いようのない泥沼に落ちかねない。産業界の直接・間接の意向を具現化するための現在進行中の動きの中で、経済再生本部・産業競争力会議の産業強化政策を遂行するため

の教育再生実行会議の政策の実行施策プラン作りに、総合科学技術会議・文科省は狂奔し、主要な大学―国立大学協会としても一が挙げてその先頭に立とうとしていることも見過ごせない。

「大学改革」が、これまでにない様相で展開されようとしている現在、まず大学関係者が、設置形態の違いを超えて、その状況について早急に討議を深め、協同の戦いを始めが必要である。現在の教育再生政策が高等教育だけでなく、すべての教育体系を抜本的に改定する中心課題として提言されていることを考えると、国民の期待に応えうる大学高等教育を大学関係者だけでなく、国民的共同での運動を形成しなければならない。

### 注および引用文献

- 1) 斎藤安史「科学・技術政策と高等教育『改革』」(日本科学者会議大学問題委員会編『危機に直面している日本の大学』合同出版2013.12所収)。
- 2) 文部科学省「平成25年度学校基本調査(確定値)について」(2013.12.20)。
- 3) 日本学生支援機構「平成24年度学生生活調査について」(2014.2)。
- 4) 文部科学省「国立大学改革プランについて」(2013.12.17)。
- 5) 全国大学高専教職員組合:(声明)「文部科学省の『国立大学改革プラン』の撤回を求める」(2013.12.23)を参照。
- 6) 中央教育審議会:「大学のガバナンス改革の推進について」(2013.12.13)。
- 7) 群馬大学長・高田邦昭「学長室だより」2014新春号。
- 8) 国立大学協会「『日本再興』に貢献する国立大学!!」(決議)(2013.11.6)、「『国立大学改革プラン』の公表を受けて」(2013.1.26)、「大学のガバナンス改革の推進について(素案)に対する意見」(2013.11.29)。
- 9) 日本経団連「グローバル人材の育成に向けたフォローアップ提言」(2013.6.13)、「イノベーション創出に向けた国立大学の改革について」(2013.1, 2.13)、「理工系人材育成戦略の策定に向けて」(2014.2.18)。

本稿は、JSA大学問題シンポジウム「学術研究体制の惨状と解決の展望」(2014.2.22)への予稿・報告を基に加筆補強した。