

「条件なき大学」から「イノベーション 特化型企业マネジメント大学」へ ——新自由主義大学構造改革と大学の自治——

中 島 茂 樹*

目 次

はじめに

- I 財界の成長戦略とイノベーション・エコシステム、大学構造改革
 - 1) 「Society 5.0」とイノベーション・エコシステム
 - 2) 「知識産業としての大学」
 - II 国家戦略としてのイノベーション戦略
 - 1) 世界最高水準の「イノベーション国家創造」
 - 2) 「統合イノベーション戦略2019」
 - 3) 科学技術政策と科学技術基本法の改定
 - III イノベーション戦略としての大学構造改革
 - 1) 国立大学法人法制
 - 2) ミッションの再定義を通じての大学の機能分化・ランクづけ
——文科省「国立大学改革プラン」
 - 3) 学長のトップダウンシステムと教授会の諮問機関化
——学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律
 - IV 「条件なき大学」から「イノベーション特化型企业マネジメント大学」へ
 - 1) 中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」
 - 2) 文科省・内閣府・国大協「国立大学ガバナンス・コード」
- む す び
- 1) 大学構造改革プロジェクトの特徴
 - 2) 大学構造改革プロジェクトと大学の論理

* なかじま・しげき 立命館大学名誉教授

はじめに

知識基盤型経済のグローバル化により、国家は、知識の脱商品化と再商品化を管理し、知識革命と知識の習得と結びついた競争形態の変化がもたらす新しい政治的・社会的現象形態＝グローバル競争国家への対応を余儀なくされ、そのため世界各国の政府はおしなべて「知の集積体」としての大学に対して、① 人的資本としてのイノベーション人材の供給源と、② 先端的な科学技術の研究開発による知的財産権の創出と防衛、を目指すものへと国家関与を強化してきている。

こうした新自由主義的大学の構造改革は、わが国では、小渕内閣下、文部大臣の諮問機関である大学審議会の答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について——競争的環境の中で個性が輝く大学」(1998年10月26日)¹⁾を経て、2001年6月11日に小泉構造改革の司令塔としての経済財政諮問会議に「大学(国立大学)の構造改革の方針」(いわゆる「遠山プラン」)²⁾と「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」(いわゆる「構造改革プラン」)³⁾の2つの文科省のペーパーが提出され、これを承けて、2001年6月26日、小泉「構造改革」の「骨太の方針」として、「国際競争力のある大学づくりを目指し、民営化を含め、国立大学に民間の発想の経営手法を導入する」ことが閣議決定され⁴⁾、これが2004年の国立大学の法人化に繋がっていく。

その後、2012年の安倍政権再登場以降、「世界で一番企業が活躍しやすい国」・「世界で最もイノベーションに適した国」づくりに向けて(2013年2月28日、安倍首相施政方針演説⁵⁾)、2014年6月24日に閣議決定された「科

1) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_daigaku_index/toushin/1315932.htm

2) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331038.htm

3) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331039.htm

4) <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>

5) http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html

学技術イノベーション総合戦略2014⁶⁾」によって、イノベーション優先の科学技術政策・大学政策が推進されてきた。そして今日、安倍首相は、2018年6月14日の「統合イノベーション戦略の策定」を議題とした第39回総合科学技術・イノベーション会議において、「我が国が『世界で最もイノベーションに適した国』となるよう、新しいイノベーション・エコシステムをつくり上げなければならない」、「この戦略（統合イノベーション戦略——引用者）を内閣の成長戦略のど真ん中に位置付け」と述べ、さらに大学改革に照準を合わせ、「スピード感を持って経営改革に取り組む大学、民間資金の獲得に積極的な大学に対して、交付金を重点的に傾斜配分する、新しい仕組みを導入する。改革へのインセンティブを生み出すことで、イノベーションを生み出す拠点である『大学』の改革を力強く後押しする」と述べている⁷⁾。

第二次安倍政権以降推し進められてきたこうした大学構造改革は、「明治以来の大学改革」（2017年5月31日の日本経団連創立70周年記念パーティでの安倍首相スピーチ）⁸⁾としての意義をもつものであって、そこでの教育改革につき、「モノカルチャー型の高等教育では、斬新な発想は生まれません。だからこそ、私は、教育改革を進めています。学術研究を深めるのではなく、もっと社会のニーズを見据えた、もっと実践的な、職業教育を行う。そうした新たな枠組みを、高等教育に取り込みたいと考えています」

6) 「科学技術イノベーション総合戦略2014」は、「『世界で最もイノベーションに適した国』づくりに向けた努力を、ここで躊躇すれば、我が国の将来にわたる持続的発展はあり得ない。また、科学技術イノベーションが停滞すれば、国民生活の豊かさと安全・安心を下支えする基盤も浸食されかねない。つまり、科学技術イノベーションは、我が国の明るい未来に向けた‘頼みの綱’であり‘生命線’なのである。したがって、科学技術イノベーションに国家戦略として取り組む姿勢が必要であり」、「こうしたイノベーション創出に適した環境を構築すべく、国立大学改革や研究開発法人改革を始め、イノベーションシステムを大胆に改革していかねばならない」としている（<https://www8.cao.go.jp/cstp/sogenryaku/2014/honbun2014.pdf>）。

7) <https://www8.cao.go.jp/cstp/siryogiji/giji-si039.pdf>

8) https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/actions/201705/31keidanren.html

(2014年5月6日の OECD 閣僚理事会での安倍内閣総理大臣基調演説)⁹⁾と表明し、大学を「学術研究を深めるのではなく」、「実践的な職業教育」の場へと構造的に改変することを国際公約として高らかに宣言した。

以下では、「『条件なき大学』から『イノベーション特化型企業マネジメント大学』へ」というテーマの下、第二次安倍政権以降の大学構造改革の展開につき、政府の科学技術・イノベーション戦略をふまえながら、大学自治＝「教授会自治」ともいわれるごとき状況が確立していたわが国における大学自治法制・慣行がどのような展開をたどることになったのか、という視角から、若干の検討を加えることにしたい。なお、ここでいう「条件なき大学」とは、もちろん、ジャック・デリダ (Jacques Derrida) が提示した「条件なき大学」、すなわち、ポスト国民国家体制の未来において、「あらゆる類いの経済的合目的性や利害関心に奉仕するすべての研究機関から大学を厳密な意味で区別しておく」ために、大学のなかに備わっていないなければならない「無条件的で前提を欠いたその議論の場」・「何かを検討し再考するための正当な空間¹⁰⁾」という意味合いで使用している。

なおまた、本稿筆者は、すでに「新自由主義大学構造改革と大学の自治(1)」と題する論攷¹¹⁾を公表している。本稿は、いわば遅ればせながらのそ

9) https://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0506kichokoen.html

10) ジャック・デリダ (西山雄二訳)『条件なき大学』(月曜社, 2008年)15頁。この点について、吉見俊哉『大学とは何か』(岩波新書, 2011年)254頁参照。

11) 拙稿「新自由主義大学構造改革と大学の自治(1)」立命館法学355号(2014年)1～38頁。そこでは、「ガバナンス」という用語につき、それには権力的契機が希薄という側面はぬぐいがたいところから、「国家・大学間関係」とその下での「大学の自治」の有り様を問題にする観点から、文脈上必要のない限り、「ガバナンス」ではなく、国家公務員法や地方自治法上の法律用語である「管理運営」という言葉を用いることにしたい、としていた(5～6頁)。こうした視点とかかわっては、「ガバナンス」と新自由主義との密接な関係を論証するウェンディ・ブラウンの次の指摘はきわめて説得的であると思われる。すなわち、「ほとんどすべての学説や定義は、ガバナンスは階層的に組織化された命令と管理をつうじた統治——企業、国家、非営利団体も同様に——から、ネットワーク化され、統合され、協力的で、パートナー化され、散種され、少なくとも部分的には自己組織化される統治への変容を意味している、という考えに収束している。……それは「政府なき」

の続編としての性格をもつものである。

I 財界の成長戦略とイノベーション・エコシステム、 大学構造改革

1) 「Society 5.0」とイノベーション・エコシステム

財界、なかんずく日本経団連や経済同友会は、それらが提示するもろもろの政策文書において成長戦略に直接寄与するイノベーション万能の科学技術政策とそのための大学改革を提言し、その実現・具体化が日本経済の再生にとって喫緊の課題であるとしている¹²⁾。これらの一連の政策文書において、財界がキーワードとして援用しているのは、自らが提唱する「Society 5.0」なる言葉である。

ここで、「Society 5.0」とは、財界＝日本経団連によって持ち込まれ、第5期科学技術基本計画において初めて提唱されるにいたった言葉で、

「統治」であるとともに「国家の空洞化」から生まれた実践であり、ゆえに、部分的には他の目的やプロジェクトのために生まれたのだとしても、新自由主義的理性の実践的な散種にうまく適合しているのである」（ウェンディ・ブラウン〔中井亜佐子訳〕『いかにして民主主義は失われていくのか——新自由主義の見えざる攻撃』〔みすず書店、2017年〕137頁）と。そのためもあってか、今日では、「ガバナンス」という用語は、企業マネジメントの領域だけでなく、統治団体（国・地方公共団体）、公的機関、企業、NGO、非営利団体などにおいて、またそれらを研究する法律学、政治学、行政学、経済学、社会学などの社会科学の領域において、中心的な言葉として圧倒的な影響力を及ぼすに至っており、いわば新自由主義のプロジェクトに回収されているかのごとき状況を呈している。こうした状況の下では、「管理運営」という言葉では「ガバナンス」を援用するもろもろの論者の意図が正確には伝わらないという懸念があるところから、本稿では、特段の必要のない限り、「ガバナンス」という用語を用いることにした。

- 12) 以下の財界および政府のイノベーション戦略・科学技術政策についての論述は、野村康秀「成長戦略と知的財産政策——財界主導で求められる『Society 5.0』に対応する知財システム』日本の科学者53巻10号（2018年10月）4頁以下、同『「統合イノベーション戦略」元年の2019年度科学技術関係予算』日本の科学者54巻6号（2019年6月）49頁以下、同「科学技術政策の動向と科学技術基本計画——『イノベーションエコシステム』と『大学改革』に着目して」（2020年2月2日に開催された「大学フォーラム第2回研究会」での配付資料）から多くの示唆を得ている。

「狩猟社会 (Society 1.0), 農耕社会 (Society 2.0), 工業社会 (Society 3.0), 情報社会 (Society 4.0) に続く, 新たな社会 = 『超スマート社会』」を指し, そこでは, 「サイバー空間 (仮想空間) とフィジカル空間 (現実空間) を高度に融合させたシステムにより, 経済発展と社会的課題の解決を両立する, 人間中心の社会 (Society) が実現する」とされ, 超スマート社会とは, 「必要なもの・サービスを, 必要な人に, 必要な時に, 必要なだけ提供し, 社会の様々なニーズにきめ細かに対応でき, あらゆる人が質の高いサービスを受けられ, 年齢, 性別, 地域, 言語といった様々な違いを乗り越え, 生き活きと快適に暮らすことのできる社会」とされ, 「我が国が目指すべき未来社会の姿」として描かれている¹³⁾。

ここには, こうした「未来社会」 = 「Society 5.0」における日本企業の生き残りとリーダーシップ発揮 = 新たなイノベーション創出のために科学技術と大学を丸ごと動員しようとする財界 = 日本経団連の戦略がその根底にあるとあってよいであろう。このことをもっともわかりやすく端的に示しているのが, 日本経団連が「Society 5.0 の実現に向けたイノベーション・エコシステムの構築¹⁴⁾」(2018年2月20日)なる政策文書で示した科学技術政策・大学改革についての提言であろう。

そこでスキームとされているのは, 日本企業は「国際競争のなかで明らかに『周回遅れ』」→「Society 5.0 実現による日本再興」 = 「『Society 5.0』の深化による経済社会の革新」→「トップランナーに返り咲くため Society 5.0 を官民で連携して推進」 = 「Society 5.0 実現に必要なイノベーションを生み出すエコシステムが必要」→「大学改革等によるイノベーション・エコシステムの創出」, という論理構成であり, 「Society 5.0」の実現が「わが国産業界の最重要課題」 = 「日本再興」のキーワードとして位置づけられている。

そして, 大学改革については, 2004年の国立大学法人化以降, ① 国立

13) https://www8.cao.go.jp/cstp/society5_0/

14) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/portal/innovation/policy.html>

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

大学のミッション（世界で卓越した教育研究・社会実装を推進，強み・特色のある分野で世界・全国的な教育研究を推進，地域に貢献）に応じた運営費交付金の重点配分，②世界最高水準の教育研究活動が見込まれる大学を指定し，規制緩和等の特例を措置する「指定国立大学法人制度」，③改正国立大学法人法による学長のリーダーシップが発揮されやすい体制の整備といった近年の取り組みに加えて，さらに，「産学官連携を推進する体制の整備」（大学トップのリーダーシップの下で，企画・知財・法務・財務等の専門家や，部局を超えた優れた研究者を集め，億単位の大型プロジェクトを複数件数運営する「オープンイノベーション機構」）・「国立大学改革の一層の推進」（三分類された機能に応じた支援，評価に基づく資金配分の強化，総合科学技術・イノベーション会議と文科省の連携による評価の客観性の担保）などの提言が盛り込まれ，自身が提唱する Society 5.0 の実現に向けて総合科学技術・イノベーション会議を中心にした統合的なイノベーション戦略の策定と司令塔機能の強化によって「イノベーション・エコシステムの構築」を展望しようとするのである。

かくして，ここには，「Society 5.0（第4次産業革命，超スマート社会）」とオープンイノベーション，そのための「大学改革等によるイノベーション・エコシステムの創出」，つまりは，「イノベーションを生み出す大学改革と産学官連携」，「大学改革等による知的集約産業の創出」といった統合的なイノベーション戦略のもとで，「大学改革」が成長戦略のもっとも重要な中核の一つに位置づけられていることがみてとれよう。

2) 「知識産業としての大学」

2-1) イノベーション創出に向けた国立大学構造改革

財界の高等教育政策＝大学改革については，日本経団連や経済同友会が数多くの提言を公表している。そのなかでも，特に包括的かつ後に検討する2014年の学校教育法・国立大学法人法改正に連なるものとして注目されるのは，日本経団連の「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¹⁵⁾」(2013年12月17日)である。

同提言は、国立大学改革のねらいについて、2004年4月の国立大学の法人化は、当時の「橋本行革」や「小泉構造改革」による国家公務員定数削減の流れを受けてのものであって、「大学側は、十分な改革マインドもないまま法人化を受け入れ、政府の求める組織体制を形式的に整備した」にすぎない。それから約10年が経過したが、2004～2009年度の第1期中期目標期間とこれに続く2010～2015年度の第2期中期目標期間を通じて、「法人化の長所を活かした大胆な改革が行われた大学は限定的であった」。そこで、第2期中期目標期間の後半の2013～2015年度を「改革加速期間」と位置付けている安倍政権の「国立大学改革プラン」の実効ある推進に向け、日本経団連として具体的な方策について提言を行う、とされる。

まず、「国立大学改革の視点」としては、「イノベーション創出力強化に向け」、「大学の数や規模を見直し、再編・統合を伴う本格的な『機能分化』を行うこと」、具体的には、「研究重点型大学」・「教育重点型大学」・「地域貢献重点型大学」等への分化を進めるべきであるとし、そのためには、「従来の護送船団的な大学行政から脱却し、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」から政策・制度の転換をはかることが重要である、とする。

「競争原理の導入——新たな評価指標の導入」では、PDCA サイクルに基づいた資金配分が強調され、「財政基盤強化の方策」として、①運営費交付金の傾斜配分強化と評価軸の精緻化(メンバーの1/3程度を産業界等の幅広いステークホルダー)、②授業料収入の料金設定の自由度向上、③外部資金獲得のインセンティブ強化、④競争的資金の間接経費30%の学長裁量経費への充填が、「人事・給与制度改革」として、①年俸制への移行等の給与制度の見直し、②給与格差の出る能力主義・実績主義の徹底(授業内容のチェック・評価、教育プログラムやカリキュラムの点検)、③社会経験重

15) https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/112_honbun.pdf

視など多様な教員の確保（企業との人事交流）が提言される。

「組織力の強化——ガバナンス構造の改革」では、「国立大学では、法人化を機に学長のリーダーシップが発揮される組織に変革することが可能となったものの、多くの大学で依然として実質的な変化が見られない」という苛立ちから、①企業のガバナンスを参考とした運営体制の強化、②企業など外部組織との連携強化、③社会的ニーズへの機敏な対応、④自らの強みの分析に基づくコアコンピタンスの明確化などを通じ、経営組織体としての機能強化を要求している。

具体的には、まず、「学内運営機構の集権化」として、①ビジョン・見識ある学長の選出に向けた学長選考方法の見直し（学長選考委員会による決定、外部人材の学長登用）、②職務権限に基づく学長のリーダーシップの発揮（学長の職務権限の認識共有、学長サポート体制の強化、なかんずく、「経営協議会」を企業経営経験者の知見が大学経営に実質的に活かされる機関とすること）を要求している。

つぎに、「学内運営機構の適切な分権化」として、①教授会の役割の見直し（審議機関としての法的位置付けと審議範囲の明確化）、②大学経営を担うマネジメント人材の育成（大学経営に知見のある教職員確保、グローバル化や広報等の専門性重視の事務職員採用）を要求し、このうちとくに、「教授会については、権限の適正化が必要」とし、「教授会が『決定機関』でなく、学長判断が教授会の意見に拘束されないことを再確認した上、教授会で議論する『重要事項』の範囲を学校教育法第93条に限定的なかたちで明記することが求められる。その際、法人化を契機に教育研究の重要事項を審議する全学的審議機関が『教育研究評議会』となったことを踏まえるべきである」としている。

この提言には、国立大学法人法以降、財界が抱えるフラストレーションを背景に、自身が要求するイノベーション戦略下での大学構造改革の基本原則・枠組が提示されおり、後に見るように、「世界で一番企業が活躍しやすい国」・「世界で最もイノベーションに適した国」づくりを目指す安倍

政権のもとで、その具体化プロセスが進展していくことになる。

2-2) 「知識産業」としての大学のマネジメント

その後、2014年の改正学校教育法・国立大学法人法体制の確立により、国立大学のガバナンスにつき「法的整備はおおむね終了」と高らかに宣言しつつも、しかし、「問題は、それが実装され、当初の目的通り運用されているか否かである」という認識を示すのは、2018年6月19日の日本経団連「今後のわが国の大学改革のあり方に関する提言」¹⁶⁾である。そこで、同提言が問題とするのは、今後、ガバナンス改革の実装と運用が鍵になる学長権限の実質的な強化などのために「民間企業のマネジメントの手法も参考にして経営品質の向上を図ること」¹⁷⁾（三宅経団連教育問題委員会企画部会長。2018年7月11日の中教審大学分科会・将来構想部会の合同会議）、つまりは、「知識産業としての大学のマネジメント力向上や財務基盤の強化」が課題であるとされる。

ここには、日本経団連にとって「大学」とは、あくまでも「知識産業」として位置づけられるものであって、「真理探究の場」＝「条件なき大学」ではさらさらないことが明示的に表現されていることが注目される。そのような「知識産業としての大学」に「求められる大学改革」の柱は、提言によれば、①「大学教育の質の向上」（高大接続の円滑化、大学入試改革、文理融合等を通じた人文社会科学系教育の強化、グローバル化の推進など）、②「大学の教育・研究力を高めるための連携、再編・統合」、③「大学のマネジメント力・財務基盤の強化」、の三つである。

そうした「知識産業としての大学」の「ガバナンス改革・マネジメント力強化」については、「再編・統合に関するグランドデザインを策定する省庁横断の会議体を内閣に設置」、「再編・統合に向けた制度改正」（国立大学一大学一法人制度の見直し、「地域国立大学機構」の設立、教員の一大学専任

16) https://www.keidanren.or.jp/policy/2018/051_honbun.pdf

17) https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/1408778.html

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

制度の見直し、国公私を越えた運営法人の設立、経営悪化傾向にある私立大学の合併・早期撤退を促す仕組みの構築、私立大学の学部・学科単位での事業譲渡の容認、「世界大学」・「特色大学」・「地域大学」の「国立大学の機能分化の推進に向けた運営費交付金の配分」、「国立大学の『3類型に基づく重点分野評価』と『中期目標・中期計画に基づく評価』を一本化し、客観的評価を行う第三者機関を設置」、これに基づく重点支援枠の予算の拡充と競争的な配分、法的整備の終了した大学ガバナンスの実装と運用のための学長権限の強化と民間企業のマネジメントの手法の積極的導入など、が提言されている¹⁸⁾。

II 国家戦略としてのイノベーション戦略

1) 世界最高水準の「イノベーション国家創造」

上記に見たような、Society 5.0 とオープンイノベーション、そのための「大学改革等によるイノベーション・エコシステムの創出」という財界の要請するイノベーション戦略のスキームは、政府のさまざまな審議会や私的諮問機関に持ち込まれ、それがほぼそのまま閣議決定されるに至っている。

例えば、第4章に「大学改革」の項目を設け、「各大学の役割・機能の明確化」や「大学教育の質の向上」などを提言する「人生100年時代構想会議」（議長：安倍首相。2018年6月13日）がとりまとめた「人づくり革命基

18) なお、本提言については、三宅経団連教育問題委員会企画部会長が2018年7月11日の中教審大学分科会・将来構想部会の合同会議に持ち込んで説明し、そのなかで、「去る7月2日に、教育問題委員会の岡本毅委員長、東京ガス相談役と、渡邊光一郎委員長、第一生命ホールディングス会長が、林文部科学大臣を訪問し、提言を直接手交するとともに、提言内容の実現への協力」を要請し、「また、翌7月3日には、両委員長が自民党を訪問し、文部科学部会の赤池部会長や、教育再生実行本部の馳本部長、同本部高等教育改革部会の渡海主査などと意見交換をしたという（https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/1408778.htm）。

本構想¹⁹⁾、政府の成長戦略の司令塔である未来投資会議（議長：安倍首相）が「自律的なイノベーション・エコシステムの構築」→「大学改革等による知的集約産業の創出」というダイレクトなスキームの基本プラン²⁰⁾を策定した「未来投資戦略2018——『Society 5.0』『データ駆動型社会』への変革²¹⁾」（閣議決定、2018年6月15日。2016年までは、「日本再興戦略」）、「我が国は第4次産業革命への対応においてアメリカやドイツなどに遅れを取っている」との危機感から大学改革の徹底を提言する「第3期教育振興基本計画²²⁾」（閣議決定、2018年6月15日）が注目されるが、なかでも重要なのは、「世界最高水準の『イノベーション国家創造』の実現」を唱える「骨太方針2019」である。

成長戦略の司令塔機能である経済財政諮問会議（議長：安倍首相）が策定し、閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2019——『令和』新時代：『Society 5.0』への挑戦」（いわゆる「骨太方針2019²³⁾」）。2019年6月21日は、「科学技術・イノベーションの推進」の項目において、「Society 5.0の世界に先駆けた実現、イノベーション・エコシステムの構築に向けて、『世界で最もイノベーションに適した国』へと我が国を変革する。このため、科学技術・イノベーション関連の司令塔の機能強化・相互連携を図るとともに、官民を挙げて研究開発を推進する」とし、「特に、研究の人材・資金・環境の改革と大学改革を一体的に展開」するとしている。

そのための具体化策としての「文教・科学技術政策」では、イノベーション創出の中核としての国立大学法人について、「Society 5.0やイノベーション・エコシステムの構築等の実現を目指し、世界最高水準の『イノベーション国家創造』の実現につなげる」として、次のような大学改革

19) <https://www.kantei.go.jp/jp/content/000023186.pdf>

20) 第二次安倍政権下の成長戦略について、「これまでの成長戦略について」（<https://www.kantei.go.jp/singi/keizaisaisei/kettei.html>）が網羅的に掲載している。

21) http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/miraitousi2018_zentai.pdf

22) https://www.mext.go.jp/content/1406127_002.pdf

23) https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2019/2019_basicpolicies_ja.pdf

プランを列記している。

①「指定国立大学が先導して、世界の先進大学並みの独立した、個性のかつ戦略的大学の経営を可能とする大胆な改革を可及的速やかに断行する。」

②「国は国立大学との自律的契約関係を再定義し、真の自律的経営に相応しい法的枠組みの再検討を行う。その際、現行の『国立大学法人評価』、『認証評価』及び『重点支援評価』に関し、廃止を含め抜本的な簡素化を図り、教育・研究の成果について、中長期的努力の成果を含め厳正かつ客観的な評価に転換する。」

③「国は、各大学が……自らの裁量による経営を可能とするため、授業料、学生定員等の弾力化等、新たな自主財源確保を可能とするなどの各種制度整備を早急に行う。」

④各大学には、「グローバル人材を糾合できる世界標準の能力・業績評価制度とそれに基づく柔軟な報酬体系を早期に確立させる」とともに、「日常的な英語による教育研究の早期実現を目指す。」

2) 「統合イノベーション戦略2019」

「骨太方針2019」と同日に閣議決定された「統合イノベーション戦略2019²⁴⁾」(2019年6月21日)は、「関係府省庁や関連する司令塔部局と密に連携することにより、科学技術イノベーションに係る政策を『有機的・一体的に機動』させるための統合戦略」と位置づけられ、①特にスマートシティの実現を通じてSociety 5.0の社会実装、創業や政府事業・制度等におけるイノベーション化の推進、②基礎研究を中心とする研究力の強化、③国際連携の抜本的強化、④AI技術、バイオテクノロジー、量子技術などの最先端・重要分野の重点的戦略の構築、の4つの柱が掲げられ

24) https://www8.cao.go.jp/cstp/togo2019_honbun.pdf。「統合イノベーション戦略」の問題点は、野村・前掲論文(註12)のほか、日本科学者会議科学・技術政策委員会「『統合イノベーション戦略』の策定と日本の科学・技術、学術」(2018年7月22日)(<http://www.jsa.gr.jp/committee/2018/201807tougouinnovation.pdf>)、齊藤安史「『統合イノベーション戦略』と『大学改革』」日本の科学者53巻9号(2018年)45～46頁を参照。

ている。

その主要目標の一つに挙げられるのが「大学改革等によるイノベーション・エコシステム²⁵⁾の創出」であるが、そこでは、「経営環境の改善」(ガバナンス強化²⁶⁾、2023年度までに研究大学における外部理事を複数登用する法人数を2017年度の水準から倍増)、「人材流動性の向上・若手の活躍機会創出」(2023年度までに研究大学の40歳未満の本務教員割合を3割以上)、「研究生産性の向上」(2023年までに研究大学の教員一人当たりの論文数・総論文数を増やしつつ、総論文数に占めるTop10%補正論文数の割合を2%以上)、「ボーダレスな挑戦(国際化、大型産学連携)」(2023年度までにTop10%補正論文数における国際共著論文数の増加率を欧米程度とする)が列挙されている。

このようにして、大学が産学官を交えた知識集約型産業の中核となる「イノベーション・エコシステム」を全国各地に構築することが「目指すべき将来像」として位置づけられる理由は、「我が国がグローバル競争に打ち勝ち、イノベーションによる持続的成長を実現するためには、破壊的ともいえる画期的な科学技術イノベーションを生み出す場である大学に活力を与えることが必要」といい、「研究大学を中心として、経営環境・人事柔軟性・研究生産性・ボーダレスな挑戦等の『壁』を打ち破る抜本改革を断行し、イノベーション・エコシステムを構築することが不可避かつ喫緊の課題」だとされる。

25) 日本科学者会議科学・技術政策委員会・前掲論文(註24)4頁註5は、「エコシステム」は、元々は「生態系」を意味するが、「イノベーション・エコシステム」は、政府文書や経団連の提言等、ほとんどの場合、明確な定義なしで使用されているとし、例示的に、「多様な要素(企業、起業家、研究機関・大学、政府等)の相互作用(競争や協業、融合等)のなかでイノベーションが創出される仕組みを生態系になぞらえたもの。それぞれの地域や経済圏特有の強み・資源を活用しながら自律的に発展するものと考えられる」との説明(野村敦子「イノベーション・エコシステムの形成に向けて——EUのスマート・スペシャリゼーション戦略から得られる示唆」日本総研JRIレビュー2016年6巻36号〔<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/8847.pdf>〕)を列挙している。

26) 「ガバナンス強化」は、「大学改革を断行してイノベーション・エコシステムを構築するための「改革の要」とされている。

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

このようなものとしての「統合イノベーション戦略2019」は、総合科学技術・イノベーション会議（以下、CSTI と略称）の下に設けた「イノベーション戦略調整会議」（官房長官が議長、科学技術政策担当大臣が副議長、他に財務相、文科相、経産相、防衛相ら13名の大臣をメンバーとする）を通じて、官邸主導で、6月5日に「素案」の公表、ごく僅かの字句修正だけで10日後に閣議決定により策定され、その一方で、「CSTI 有識者議員、外部有識者、関係府省庁幹部等で構成される『政策討議』を設け、鍵となる分野で重点的な議論を行った」との説明がなされており、それゆえ、財界と一部の官僚組織（担当府省の局次長クラスをメンバーとする推進チームを組織）で詳細な詰めがなされたもので、きわめて密室性が際立つものであった、との指摘がある²⁷⁾。

また科学技術イノベーション関連の司令塔機能の強化については、すでに2018年7月25日に内閣総理大臣決済により、イノベーションに関連が深い総合科学技術・イノベーション会議、高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部、知的財産戦略本部、健康・医療戦略推進本部、宇宙開発戦略本部及び総合海洋政策本部並びに地理空間情報活用推進会議について、横断的かつ実質的な調整を図るとともに、同戦略を推進するため、内閣の下に「統合イノベーション戦略推進会議」が設置されていたところである²⁸⁾。「統合イノベーション戦略2019」は、これをさらに発展させ、内閣官房に「イノベーション総括官（仮称）」を設け、司令塔会議の更なる連携の強化を図るとともに、内閣官房・内閣府の業務の見直しを進め、イノベーションに関連が深い司令塔会議の事務局を統合する新たな事務局（内閣官房と内閣府）の一元化を提起している。

このようにして、統合イノベーション戦略は、世界最高水準の「イノベーション国家創造」、「Society 5.0 実現」を旗印に、日本の大企業の地球規模での競争力の回復と維持を目指して、基礎研究から社会実装までを

27) 野村・前掲大学フォーラム配布資料（註12）。

28) <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tougou-innovation/pdf/sechi.pdf>

「一気通貫の戦略」で動員しようとする戦略として位置づけられており、内閣官房長官を議長とする「統合イノベーション戦略推進会議」が設置されたことにより、本格的に始動する段階に至っている。

3) 科学技術政策と科学技術基本法の改定

科学技術基本計画は、1995年科学技術基本法に基づき、1996年から5年ごとに策定され、現在は、「第5期」(2016~20年度対象)が稼働中で、「第6期」の(2021~25年度対象)策定作業がなされている²⁹⁾。

3-1) 第5期科学技術基本計画(2016~2020)

2015年12月18日、CSTIに改組されて初めて策定された第5期科学技術基本計画は、「基盤的な力」の弱体化(論文の質・量双方の国際的地位低下、国際研究ネットワーク構築の遅れなど)、産学連携の本格的展開の立ち後れ、大学等の経営・人事システム改革の遅れや組織間などの「壁」の存在、政府研究開発投資の伸びの停滞などの要因により「世界における我が国の立ち位置は劣後傾向」にあるとの現状認識から、「世界で最もイノベーションに適した国」の実現に向けての好循環システムの構築が課題とされる。

具体的には、「未来に果敢に挑戦する研究開発と人材の強化」、「世界に先駆けた『超スマート社会』の実現(Society 5.0)」、「『超スマート社会』における競争力向上と基盤技術の戦略的強化」に向けた取り組みが強調され、科学技術イノベーションの主要な実行主体である大学及び国立研究開発法人(以下、国研と略称)の改革・機能強化と科学技術イノベーション政策の推進体制の強化を図るとされ、こうした基本計画実行のため、「大学の若手本務教員の1割増」、「総論文のうちトップ10%論文数割合の増加

29) 以下の科学技術政策・科学技術基本計画をめぐる問題については、前掲(註12)に列挙の野村論文のほか、小森田秋夫「科学技術基本法改正案をどう見るか——人文・社会科学の組み込みと『イノベーション創出の振興』をめぐる」(大学フォーラム No.5-200327)(<http://univforum.sakura.ne.jp/wordpress/wp-content/uploads/2020/03/opinion20200327komorida.pdf>)から多くの示唆を得ている。

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

(10%へ)、「官民合わせた研究開発投資を対 GDP 比4%以上」、このうち「政府研究開発投資について経済・財政再生計画との整合性を確保しつつ対 GDP 1%以上」という数値目標が設定されている。

3-2) 第6期科学技術基本計画の策定

第6期科学技術基本計画は、科学技術基本法9条3項に基づき、CSTIで検討がなされ、策定作業が進行中である。

基本的な問題意識は、CSTI 本会議の有識者議員が配布した2019年4月18日付けの資料「次期科学技術基本計画に向けて³⁰⁾」によれば、「2021年からの5年間は我が国の国家的な分水嶺となる。その政策的な舵取りを産学官でビジョンを共有しながら、スピード感と危機感を持ってやり遂げねばならない」、「2030年から50年のあるべき国家像からバックキャストして構想し、長期的に持続可能な社会の実現に向けた政策提言」、「Society 5.0という構想を引き継ぎ、STIによるSDGsの達成というビジョンを明示する必要」、「科学技術・イノベーション政策は成長戦略と一体である。『生産性の向上』というアベノミクスの眼目は、単に効率化を目指すことではない。データ駆動型のイノベーションによって高付加価値のモノとサービスの産業を作る」とし、アベノミクスと連動した成長戦略の一環に位置づけられている。

この点、上山隆大 CSTI 議員（常勤）が2019年8月6日の第1回基本計画専門調査会で公表した「第6期科学技術基本計画（案）骨子（私案）³¹⁾」によれば、「我が国の目指すべき社会・国家像」として、「科学技術イノベーションを駆使してピンチをチャンスに変えることにより、我が国こそが、世界に先駆け Society 5.0 を実現し、国際社会に『ジャパンモデル』の新たな社会像を提示、パックス・ブリタニカ、パックス・アメリカーナを超える自由とトラストによる世界秩序の展開を図る」ことを掲げ、「国

30) <https://www8.cao.go.jp/cstp/siryo/haihui043/siryo2-2.pdf>

31) <https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/kihon6/1kai/siryo7.pdf>

家戦略としての科学技術基本改革」,「科学技術の振興のための基本計画から, Society 5.0の実現を目指す計画へ」をスローガンに,「『知』の中核を担う大学・国研が中核に, 社会全体が一体となり, 知識データをベースに新たなコトづくり, 高付加価値の創出を実現する社会を実現する」としている。

ここでは, 大学・国研につき, 外部法人化の動きの具体化措置(外部組織の在り方は法人が自らの将来設計に合わせ自主的に判断, 複数の機関による共同出資も可能)が提示されている点で, 大学・国研をイノベーション・エコシステム構築の一環と位置づけてオープンイノベーションの場に強制的に引き込むシステムづくりが構想されている, と評されている³²⁾。

3-3) 科学技術基本法の改正

科学技術基本法改正問題については, 基本計画専門調査会制度課題WG(座長: 上山隆大 CSTI 議員)で検討し, 2019年11月に報告書「科学技術・イノベーション創出の総合的な振興に向けた科学技術基本法等の在り方について³³⁾」(2019年11月20日)が策定され, 2010年1月23日のCSTI本会議にも報告されている。そこで提起されている改正のねらいは, イノベーション創出や国際競争力強化の上で, 「我が国の産学官連携は, 諸外国と比べ規模が小さく, 産業界からは共同研究に係るスピード感が合わないといった指摘がなされている」ことへの対処方針を明確にすることである。科学技術基本法改正の方向性は次のようである³⁴⁾。

第1は, 法の目的規定(1条)に「イノベーションの創出」の導入と「人文科学のみに係る科学技術」を追加することである。

32) 野村・前掲大学フォーラム配布資料(註12)。

33) <https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/seidokadai/seidohokokul-1.pdf>

34) 科学技術基本法の改正をめぐる問題点については, 佐藤岩夫「科学技術基本法改正の意義と課題」法律時報92巻2号(2020年)1頁以下, 同「科学技術基本法改正について——経緯と論点」(2020年2月2日に開催された「大学フォーラム第2回研究会」での配付資料)のほか, 小森田・前掲論文(註29)参照。

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

現行科学技術基本法1条は、「この法律は、科学技術（人文科学のみに係るものを除く。以下同じ。）の振興に関する施策の基本となる事項を定め、科学技術の振興に関する施策を総合的かつ計画的に推進することにより、（以下略）」と定めているところ、この法の目的規定（1条）に「イノベーションの創出」を導入するのは「イノベーションを通じた新たな価値創造のため、科学技術・イノベーション政策の一体的展開が必要」であるからであり、「人文科学のみに係る科学技術」を追加するのは「イノベーション創出のため、プロセス全体（特に課題設定段階）にわたり、自然科学と人文科学の連携・協創が必要」というのが、法改正の提案理由である。

第2は、「研究開発法人・大学等」や「民間事業者」の「責務」規定の導入である。

「研究開発法人・大学等」の「責務」としては、「人材養成並びに研究開発及びその成果の普及に自主的かつ計画的に務めることなど」、 「民間事業者」の「責務」としては、「研究開発法人・大学等と積極的に連携して科学技術・イノベーション創出の振興に務めること」が考えられるとしている。

2014年の改正内閣府設置法での内閣府の所掌事務は「研究開発の成果の実用化によるイノベーションの創出」の促進に関するものに「限定」されているが、これを「イノベーションの創出」一般に「拡張」し、かつ「大学等」への「責務」を義務づけることは、「Society 5.0」の看板を掲げ、オープンイノベーション推進をめざす財界主導の成長戦略に対応するものとして、科学技術の発展を「イノベーション創出」に従属させるとともに、これへの全面的奉仕に向けて大学等を動員することになりかねないという問題点を含んでいると思われる。

科学技術基本法の改正問題は2020年度の通常国会に上程・審議の過程にあったが、6月24日、①法律名を「科学技術・イノベーション基本法」に変更、②法の対象に「人文科学のみに係る科学技術」、「イノベーションの創出」を追加（「科学技術の水準の向上」と「イノベーションの創出の促進」

を並列する目的として位置付け) (1条), ③「イノベーションの創出」の定義規定(「科学的な発見又は発明, 新商品又は新役務の開発その他の創造的活動を通じて新たな価値を生み出し, これを普及することにより, 経済社会の大きな変化を創出することをいう)を新設(2条1項), ④「研究開発法人・大学等」, 「民間事業者」の責務規定(努力義務)を追加(6条, 7条), などを内容とする「科学技術基本法等の一部を改正する法律」(令和2年法律第63号)が可決・成立した。「科学技術基本法」は「イノベーション創出・推進基本法」とでもいうべき内容のものへと, その性質が大きく変質したと考えられる。

Ⅲ イノベーション戦略としての大学構造改革

1) 国立大学法人法制

2003年7月に衆議院では10項目, 参議院では23項目の付帯決議を付して成立した「国立大学法人法」については, かつて, 上記の拙稿「新自由主義大学構造改革と大学の自治(1)」において, 「国立大学の独立行政法人化」, 「独立行政法人制度と大学の自治」, 「国立大学法人法と大学の自治」という柱立てで詳しく検討したことがある。行論の必要上, 国立大学法人法制の特徴につき簡潔に記述すれば以下のものである。

1-1) エージェンシーモデル

「国立大学法人法」は, ①個性豊かな大学づくりと国際競争力ある教育研究の展開, ②国民や社会への説明責任の重視と競争原理の導入, ③経営責任の明確化による機動的・戦略的な大学運営の実現, を大学改革の基本的コンセプトとし, 大学ガバナンスにおいて, 「『民間的発想』のマネジメント手法」=NPM型管理運営システム, なかんずくその支柱をなすエージェンシーモデル(=「主人・代理人論」[Principal-Agent theory])の導入をその眼目とするものであった。エージェンシーモデルとは, サッ

チャー政権下イギリスの行政改革において始められ、その後全世界に伝搬・拡散していった理論モデルで、「国の行政組織内の公共サービス部門の運営を、一定の枠内で部門の長に一任し、事業運営の結果の評価により、その長の処遇と事業の在り方を決めていく」というものである。

国立大学法人法制にあっては、①法人化による大学の自主裁量権の拡大、②学長を法人の長とする学長への権限集中、③大学の管理運営への学外者の関与、④法人教職員の非公務員化＝就業規則や労使協定による労働者、⑤文科大臣による中期目標の提示（P）→大学法人によるその遂行（D）→第三者機関による評価（C）→その結果による資源の再配分（A）というPDCAサイクルを導入、という形で具体化されている。エージェンシーモデルに対しては、株式会社や政府のサービス執行機関には合致するとしても、教育・研究分野への適用については、個々の教員や学科の意思決定を尊重する「同僚制（collegium）」の組織文化が存在することや成果の測定が容易ではないことなどから、国内外ともに学術的には否定的な見解が多いとされているが³⁵⁾、これを国立大学法人化の理論的基盤としたのは、いうまでもなく政府・財界による国立大学への国家関与を強化するためである。

1-2) 目標管理システム

国立大学の設置者が国から国立大学法人に移行され、国は設置者負担主義の原則から解放され（学校教育法1条）、新たに「業務の財源に充てるために必要な金額の全部または一部に相当する金額」を国立大学法人に「交付」（通則法46条準用）する。交付金の支給・受給は、文科大臣による「中期目標」の決定（30条）、およびそれに基づいて大学によって作成される「中期計画」の文科大臣による認可を通して行なわれる。

中期目標期間（6年）終了時においては、「業務の実績」についての国

35) 田中秀明「国立大学法人の評価と運営費交付金——業績連動型交付金は機能しているのか」季刊行政管理研究168号（2019年）42頁註7。

立大学法人評価委員会による「評価」(通則法34条準用)、この評価に基づく文科大臣による「業務を存続させる必要性、組織のあり方その他の組織及び業務全般にわたる検討」(通則法35条1項準用)、および、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会による文科大臣に対する「事業の改廃」に関する「勧告」(通則法35条3項準用)という多重的な評価の仕組みが設定されている。

1-3) ガバナンスシステム

1-3-1) 学長への権限集中

学長は、「経営に関する重要事項」(20条1項)の審議機関である経営協議会および、「教育研究に関する重要事項」(21条1項)の審議機関である研究教育評議会の双方を「主宰」し(20条6項、21条5項)——それゆえこれらの機関は議決機関とは想定されていない——、かつ、役員会の「議を経」て、予算作成・執行・決算に関する事柄等を「決定」する(11条)。

この場合、教育研究評議会と経営協議会が法定のものであるが、議長は学長、構成メンバーは基本的に学長により選任された者であり、そこでの決定は学長を拘束する力を持たない。他方、学長は重要事項の決定に当たって役員会の議を経なければならないとされているが、役員会のメンバーは全員学長が任命した者であり、学長が役員会の決定に法的に拘束されるわけでもない。

1-3-2) 経営協議会への学外者の参画

法人法20条は、経営協議会を置き、その2分の1以上を学外委員とするとしている。経営協議会役員を学内・学外者の同数とするか、学外者を2分の1以上とするかは、個別大学法人の規定による。

1-3-3) 学長選考会議

法人法では、学長が任命した学外委員と教育研究協議会が選出した学内委員の各同数の委員で構成される学長選考会議が学長の選考を行う。学長選考に関して、「意向聴取」(大学構成員による投票)も可能とされたが、こ

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

れを単なる“世論調査”とみなすか，“構成員の意思”として尊重するかは、学長選考会議の姿勢如何による。

1-3-4) 教授会

学校教育法上の機関である教授会には手がつけられていない。後に検討するように、2014年の学校教育法改正において、主としてこの教授会の位置づけがターゲットとされることになる。

2) ミッションの再定義を通じての大学の機能分化・ランクづけ

——文科省「国立大学改革プラン」

「世界で一番企業が活躍しやすい国」・「世界で最もイノベーションに適した国」（2013年2月28日、安倍首相施政方針演説）づくりを目指す2012年12月の第二次安倍政権の発足によって、イノベーション優先の科学技術政策・大学政策が加速化してきたことについては、すでに指摘した。

すなわち、文科省「大学改革実行プラン——社会の変革のエンジンとなる大学づくり³⁶⁾」（2012年6月）、教育再生実行会議「これからの高等教育等の在り方について（第三次提言³⁷⁾」（2013年5月28日）、文科省「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方³⁸⁾」（2013年6月、2014年7月改定）、閣議決定「日本再興戦略——JAPAN is BACK³⁹⁾」（2013年6月14日）、閣議決定「第二期教育振興基本計画⁴⁰⁾」（同日）、文科省「国立大学改革プラン⁴¹⁾」（2013年11月）などの一連の大学政策・大学構造改革が矢継ぎ早に提

36) https://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/06/_icsFiles/afiedfile/2012/06/05/1312798_01_3.pdf

37) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaiei/pdf/dai3_1.pdf

38) https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu4/034/shiryu/_icsFiles/afiedfile/2014/09/11/1350774_04.pdf

39) https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaiei/pdf/saikou_jpn.pdf

40) https://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afiedfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf

41) https://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/_icsFiles/afiedfile/2019/06/17/1418116_01.pdf

起されている（そのほか、上記で見たように、イノベーションや産業競争力強化の観点から、産業競争力会議、未来投資会議、総合科学技術・イノベーション会議などの会議体）。なかでも、文科省「国立大学改革プラン」（2013年11月）は、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⁴²⁾。

その「国立大学改革プラン」では、国立大学について、「産業競争力強化の観点から、グローバル化による世界トップレベルの教育の実現、産学連携、イノベーション人材育成、若手・外国人研究者の活用拡大等を目指す」とし、世界と競う「スーパーグローバル大学（仮称）」の創設、「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に我が国の大学が10校以上のランキング入り」、が提言され、ミッションの再定義を通じての「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」への大学の機能分化・ランクづけが方針化された。

2-1) 「ミッションの再定義」

「ミッションの再定義」とは、「第3期中期目標期間において各大学等が目指す姿を展望し、機能強化に取り組むための出発点として位置づけられるもの」であって、各大学等は、「ミッションの再定義」を通じて把握されるそれぞれの役割を学長のリーダーシップの下に取り組むことが求められる。「文部科学省は、このような取組を含む先駆的な改革を進める各大学等を、国立大学法人運営費交付金等により重点支援する」というものである。

具体的には、①「各大学と文部科学省が意見交換を行い、研究水準、教育成果、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（ミッション）を本年中（2013）に整理・公表」、②「ミッションを

42) 「国立大学改革プラン」については、齋藤安史「『国立大学改革プラン』にもとづく大学再編計画」日本の科学者49巻7号（2014年）17頁以下参照。

踏まえ、学部・研究科等を越えた学内資源配分（予算、人材や施設・スペース等）の最適化、改革加速期間中に改革を実施する大学に対する財政的重点支援」、③「改革加速期間中に各大学の改革の取組への配分及びその影響を受ける国立大学法人運営費交付金の額を3～4割に」、④「各大学が中期計画を見直し、国立大学法人評価委員会において改革の進捗状況を毎年度評価。その際、産業界等大学関係者以外からの委員を増やすなどの国立大学法人評価委員会の体制の強化」、⑤「第3期の中期目標・中期計画の検討に当たっては、各大学のミッションを踏まえ、計画的に教育研究組織の再編成、学内資源再配分を最適化」に基づく教育研究組織づくりを意味し、「第3期には、教育研究組織や学内資源配分について恒常的に見直しを行う環境を生み出す」とされる。

「ミッションの再定義」とは、つまりは、「政府・文科省がミッションを提示→各大学が自らの改革方針・政策として表明→これを産業界等の委員から構成される国立大学法人評価委員会によって評価→国立大学法人運営費交付金等により財政的にコントロール」というスキームにより、国立大学を包括的かつ全面的に政官財のコントロール下におこうとするもので、エージェンシーモデルに基づく新自由主義の典型的なプロジェクトにほかならないといえよう。

2-2) 「ガバナンス機能の強化」

「ガバナンス機能の強化」策については、文科省は、「中央教育審議会大学分科会組織運営部会の審議結果等を踏まえて所要の制度改正や支援等を実施予定」としている。その骨子として、①各大学での本部・部局全体のガバナンス体制の総点検・見直し、責任の所在の再確認、権限の重複排除、審議手続の簡素化、学長までの意思決定過程の確立、および②学長のリーダーシップの確立と教職員の意識改革のための国による制度改正とメリハリある支援が挙げられている。その内容の検討は、項を改めて検討することにしたい。

2-3) 人事・給与システムの弾力化

運営費交付金につき必要額を確保した上で退職手当にかかる配分方法の見直し、競争的資金制度において間接経費30%を確保しこれを活用、改革の取組への重点支援に際しての年俸制の導入と適切な業績評価体制の整備などとともに、改革加速期間中に1万人規模で年俸制・混合給与を導入や優秀な若手・外国人のための1,500人分の常勤ポストの確保といった数値目標が提起されている。

かくして、「ミッションの再定義」とは、「ガバナンス機能の強化」と「人事・給与システムの弾力化」と相俟って、大学をイノベーション戦略の中に組み込み、産業競争力強化の観点だけに立った「大学改革」に向けて、官邸・政府（財務省）→文科省高等教育局→国大協→各国立大学のルートで提示された各国立大学の「機能強化の方向性」＝国立大学の事実上のランクづけを、各国立大学自らの方針として表明させることを企図した取り組みにほかならないものであるといえよう⁴³⁾。

3) 学長のトップダウンシステムと教授会の諮問機関化

——学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律

3-1) 財界の大学ガバナンス論と教授会

財界主導の大学構造改革において、そのガバナンス論として注目されるのは、経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革——高等教育の質の向上をめざして」（2012年3月26日）⁴⁴⁾、および日本経団連「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年12月17日）⁴⁵⁾である。い

43) この点、齋藤・前掲論文（註42）23頁によれば、2013年11月5日開催された国立大学協会平成25年度第2回通常総会において、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）」を行ったという。

44) https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2011/pdf/120326a_01.pdf

45) https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/112_honbun.pdf

ずれの提言もほぼ同種の主張内容で大学のガバナンス論を詳しく論じており、2014年の法改正に連なる性格をもつものとして重要な内容を含んでいる⁴⁶⁾。

安倍政権が進めようとしている『国立大学改革プラン』で示された方向性は評価できるが、産業界から見て、踏み込み不足の面も多々存在する」との認識から、実効性のある大学改革実現のための方策として「企業のガバナンスを参考とした運営体制の強化」を提言するのは日本経団連であるが、経済同友会も同旨に、「教育・研究機関としての大学の重要性は高まっているが、我が国の大学がその役割を十分に果たしているとは言えない」とし、大学のガバナンスのあり方について、次の4点を指摘する。

①「一般に、ガバナンスとは、組織における権限・責任の体制が構築され、それを監視・チェックする体制が有効に機能していることであり、この観点では、企業であれ学校法人・大学（学校）であれ、何ら変わることはない。」

②「コーポレート・ガバナンスにおいては、業務執行部門を取締役会が統制・監督し、取締役会を監査役ならびに株主総会が監視するという仕組みになっている。この仕組みを学校法人・大学（学校）に置き換えてみると、教育・研究の執行部門である大学（学校）を理事会が統制・監督し、理事会を監事と評議員会が監視するということになる。」

③「企業の業務執行部門においては、社長をトップとした指揮命令系統が権限規定等により明確になっている。これを大学ガバナンスに置き換えると、教育・研究の執行部門である大学（学校）においては、学長をトップとした指揮命令系統が権限規定等によって明確化されているべきである。教員や教授会の合意が組織決定の前提になるという慣行は好ましくない。」

④「大学ガバナンス改革では、教授会に大きく依存している現状のガバ

46) 財界の大学ガバナンス論について、丹羽徹「私立大学改革と経済界の大学構想」日本教育法学会年報44号（2015年）45頁以下参照。

ナンス構造を見直し、最高意思決定機関である理事会の経営・監督機能の強化、ならびに執行部門のトップである学長の権限強化が鍵となる。」

このように、経済同友会は、大学を企業と同列に論じ、コーポレート・ガバナンスの考え方を大学に移植して、いわば学長＝社長とみなしたうえで、学長をトップとするトップダウンの指揮命令系統の確立を要求するものであるといえよう。そうした認識から、「組織運営および意思決定プロセスに関する提言」として、①理事会の権限及び経営機能の強化、②学長・学部長の権限の強化、③教授会の機能・役割の変更、④評議員会の役割の明確化、⑤監事の機能の強化、⑥ガバナンスの透明性・健全性を担保する情報公開の充実、を列挙している。そのうえで、教授会については、本来的に「学長の諮問機関的な役割を担っている」とし、教授会の役割・機能の明確化に向けた次のような法改正を提言している。

① 学校教育法93条1項「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」を削除し、「大学には、教授会を置く。教授会は、教育・研究に関する学長の諮問機関とする。」に変更する⁴⁷⁾。

② 学校教育法施行規則144条「学生の入学、退学、転学、留学、休学及び卒業は、教授会の議を経て、学長が定める。」を削除し、「学生の入学、退学、転学、留学、休学及び卒業は、学長が定める。教授会に諮問することができる。」に変更する。

こうした教授会の諮問機関化の提言の根拠とされているのは、経済同友会によれば、一つは、「学問の自由は、憲法(23条)に保障された権利」であるところ、「教授会の自治は、大学の自治から派生し、大学を構成する教員集団による自治が当然に認められるべきとする考え方が、大学の

47) この点、日本経団連の提言は、「国立大学のガバナンスの問題のもう1つの鍵となるのが教授会である……教授会については、権限の適正化が必要である。教授会が『決定機関』でなく、学長判断が教授会の意見に拘束されないことを再確認した上、教授会で議論する『重要事項』の範囲を学校教育法第93条に限定的なかたちで明記することが求められる。その際、法人化を契機に教育研究の重要事項を審議する全学的審議機関が「教育研究評議会」となったことを踏まえるべきである」という。

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

自治に関しては、私立学校法、国立大学法人法に各ガバナンス組織の役割・機能が明記されており、その中では教授会は大学のガバナンス組織とは考えられていない」こと、もう一つは、学校教育法93条1項にいう教授会の審議権限としての「重要な事項」とは「教育・研究に関する事項と解される」ことである。いいかえれば、ここでは、学問の自由は憲法上の権利であるのに対して、大学の自治はあくまでも法律上の制度であって、現行私立学校法、国立大学法人法上「教授会は大学のガバナンス組織とは考えられていない」こと、および大学における「経営」と「教学」の完全分離を前提に教授会の役割を「教学」事項に限定しようとするものである。

とまれ、経済同友会にとって「教授会」とは、「学部・学科の改変、カリキュラムの変更、評価制度や年俸制の導入など」の大学改革に対する「抵抗勢力」であり、非公式の「教員組合的、労働組合的組織」の代替機関として認識されており（コラム）、「あたかも原始共産制のような形で教授会が運営されてきた」ことが「そもそもの間違い⁴⁸⁾」（有村睦弘 東京大学監事、元㈱東芝常務、東芝顧問〔当時〕）であったという。

3-2) 中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革について （審議まとめ）」

3-2-1) 閣議決定「日本再興戦略2013」

第二次安倍内閣は、「異次元の金融緩和」、「財政出動」とならぶいわゆるアベノミクスの3本の矢の本丸を形成する「成長戦略」を定めた「日本再興戦略2013」（2013年6月14日）において、「大学改革」の項を起こし、「大学改革全般に関する「教育再生実行会議」の提言を踏まえつつ、国立大学について、産業競争力強化の観点から、グローバル化による世界トップレベルの教育の実現、産学連携、イノベーション人材育成、若手・外国

48) この点は、中教審大学分科会（第116回、2013年12月24日）での発言である。https://warpp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11293659/www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/1344991.htm

人研究者の活用拡大等を目指す。」そのために、「世界と肩を並べるための努力をした大学を重点的に支援する方向に国の関与の在り方を転換し、大学の潜在力を最大限に引き出す。」ことをターゲットとした。

その具体化方針として、第一に、「教授会の役割を明確化するとともに、部局長の職務や理事会・役員会の機能の見直し、監事の業務監査機能強化等について、学校教育法等の法令改正の検討や学内規定の見直しも含め、抜本的なガバナンス改革を行うこととし、所要の法案を次期通常国会に提出する。」こと、第二に、「運営費交付金の戦略的・重点的配分の拡充に直ちに着手する。今後3年間で大胆で先駆的な改革を後押しして改革を加速し、第3期中期目標期間(2016年度から)開始までに改革を完成させる具体的・包括的な改革プランを早急に取りまとめる。」ことを閣議決定した。

こうして、第二次安倍内閣の成長戦略の「主要施策例」として位置づけられた「国立大学改革」は、上記で検討した国立大学改革プラン(2013年11月)において、「中央教育審議会大学分科会組織運営部会の審議結果等を踏まえて所要の制度改正や支援等を実施予定」とされた。これを受けて、中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革について(審議まとめ)⁴⁹⁾」(2014年2月12日)がとりまとめられることになるが、ここで重要なことは、教授会の位置づけをめぐる学校教育法等の法令改正は、中教審答申が出される前に、というよりもむしろより正確には、そこでの組織運営部会第1回会議で議論が開始される2013年6月26日より以前の6月14日にすでに、2014年度の通常国会に提出することが既定方針として閣議決定されていた、ということである。

49) https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/icsFiles/afiedfile/2014/02/18/1344349_1_1.pdf

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

3-2-2) 中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革について（審議まとめ）」

中央教育審議会大学分科会組織運営部会では、教育再生実行本部「第二次提言」（2013年5月23日）、教育再生実行会議（閣議決定により設置）「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」（2013年5月28日）、閣議決定「骨太方針」（2013年6月14日）、閣議決定「日本再興戦略——JAPAN is BACK」（2013年6月14日）、閣議決定「教育振興基本計画」（2013年6月14日）が事前の配付資料として委員全員に配られ、かつ、財界関係委員が経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革——高等教育の質の向上をめざして」（2012年3月26日）を持ち込んで説明するところから議論が開始された。議論は、終始財界関係委員の主導で行われ、とくに教授会の位置づけのないし権限縮小をめぐるのは大学関係委員との間で激しい議論が展開された⁵⁰⁾。

そこで財界関係委員が一貫してこだわったのは、法改正による教授会の諮問機関化で、例えば、北城恪太郎（臨時委員・日本 IBM 相談役〔当時〕）は、「教授会の役割を明確に、例えば学校教育法の93条に『大学には学長、学部長の諮問機関として教授会を置く』と書くぐらいが必要で」、「審議は決議ではないということを明確にするために、教授会は諮問機関とするというように、明確に法律を変えていただいた方が大きな価値観の変更ができる」（第6回議事録）と主張していた。これに対して、金子元久（臨時委員・筑波大学大学研究センター教授〔当時〕）は、「企業とのアナロジーで大学のガバナンスを論ずることに対しては非常に大きな抵抗を持ちます。大学の特徴は、個々の教員ないしは研究者が非常に異なった質の活動を行っていることでありまして、それを一括したハイエラルカルな管理体制で捕捉できないというのが大学の基本的な、最も特質のあるところだと思いま

50) 高津芳則「新自由主義と日本の大学——2014年学校教育法改正をめぐる」大阪経済大学論集67巻4号（2016年）173頁以下は、中央教育審議会大学分科会組織運営部会での議論を丹念に追っている。この点さらに、土井誠「『大学の自治』を壊す安倍政権の『大学改革』」前衛2014年5月号163頁以下をも参照。

す。「国際的に見ても、教授会の権限、学長の権限を事細かに条例で書いてある国などというのは先進国では全くありません。そういう枠内で大学が自分で決めていくというのが基本的な大学の在り方だ」と反論していた(金子 大学分科会第116回・2013年12月24日)。

とまれ、「審議のまとめ」では、「教授会は、学長あるいは学部長の諮問機関とする」といったごときとりまとめは行われなかったが、「制度改革についての提言」として、つぎの2点が書き込まれた。

①「国の法令は、各大学の内部規則に優先するものであることから、法令に適合しない内部規則は、当然、見直しを行う必要がある。各大学において、国の制度改革を受け、どの機関が決定に責任を持つのかを再確認し、権限の重複の排除や審議手続の簡素化、学長までの意思決定過程の確立を早急に図る必要がある。」

②「教授会については、学校教育法第93条において審議することが求められる『重要な事項』として、専門的知見を持った教員から構成される合議制の審議機関としての教授会の趣旨に照らして、①学位授与、②学生の身分に関する審査、③教育課程の編成、④教員の教育研究業績等の審査等が、その具体的な内容であることを明確化するとともに、これらの事項については教授会の審議を十分に考慮した上で、学長が最終決定を行うことについて、所要の法令改正を行うべきである。」

①は学校教育法の改正を見通した記述であり、②は全体として議論の主導権を財界関係委員が握っていたことを考慮すれば、大学関係委員に一定の配慮をした記述といえなくもないであろう。

とはいえ、「審議のまとめ」それ自体は、大学ガバナンスにコーポレート・ガバナンスの考え方を「積極的に取り入れることが望ましい」として、①学長のリーダーシップの確立(学長補佐体制の強化、人事・予算・組織再編等)、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)、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)について、大学が早急に改革すること、②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、効果的な制度改正とメリハリのある支援を実施すること、③とりわけ国立大学法人に対しては、国立大学法人化の成果が生かされていないとして、グローバル化やイノベーションの創出という視点から、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、年俸制等の導入など、を求め、④その上で、ガバナンスの見直しにつき、「大学評価を含めた恒常的なPDCAサイクルの中に位置付けて、不断の見直しを行っていくこと」を要求するものであって、閣議決定で既定方針として粛々と進められていた法改正への道に、「お墨付きを得た」という意味での正統性の根拠を提供するとき性格のものであるといえよう。まことに、大学と企業は「本質的に異なる点も多いことに留意する必要がある」が、コーポレート・ガバナンスの考え方を「積極的に取り入れることが望ましい」というのが、中教審の基本的な立ち位置を示しているといえよう。

3-3) 学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律

上記で見てきたとき「科学技術イノベーション人材」の育成という国家戦略の下、2014年6月20日、「学長のリーダーシップのもとで戦略的に大学を運営できるガバナンス体制」を構築するための学校教育法および国立大学法人法（以下、学校法・法人法と略称）の一部改正案が、衆議院文部科学委員会での7項目、参議院文教科学委員会での9項目の付帯決議とともに、可決・成立した⁵¹⁾。

51) 学校教育法および国立大学法人法改正について、光本滋「学校教育法改正と大学の自治」日本教育法学会年報45号（2016年）36頁以下、新教育基本法法制研究特別委員会ワーキング・グループ「〔資料解題〕教育再生実行改革および地方教育行政法・学校教育法・国立大学法人法改正について」日本教育法学会年報44号（2015年）180頁以下（光本滋執筆）、松田浩「大学の『自治』と『決定』——学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律」法学教室413号（2015年2月）49頁以下、大場淳「学校教育法・国立大学法人法の改正と国立大学のガバナンス」大学評価研究14号（2015年）25頁以下、南島和

その法案の国会への提案理由説明において、下村文科大臣は、「大学は国力の源泉であり、各大学が、人材育成、イノベーションの拠点として、教育研究機能を最大限に発揮していくためには、学長のリーダーシップのもとで、戦略的に大学を運営できるガバナンス体制の構築が不可欠であり、学長を補佐する体制の強化、大学運営における権限と責任の一致、学長選考の透明化等の改革を行っていくことが重要であります。」と述べ、その際の概要説明において、①「副学長が、学長の命を受けて校務をつかさどること」(法人法21条関係)、②教授会は、「教育研究に関する重要な事項で学長が必要と認めるものについて学長が決定を行うに当たり意見を述べること」、また、「教育研究に関する事項について審議するとともに、学長等の求めに応じ意見を述べるができること」(学校法93条関係)、③国立大学法人の学長選考につき、「学長選考会議が定める基準により行わなければならないこととする」とともに、「その基準及び選考結果等を公表しなければならないこと」(法人法12条関係)、④「国立大学法人の経営協議会の学外委員を過半数とすること」(法人法20条関係)、の4点を列挙した(2014年5月22日の本会議)。一言でいえば、それぞれ、①学長への権限集中の強化、②教授会の諮問機関化、③学長選考会議設定基準の拘束力の強化、④経営協議会の外部化の強化である⁵²⁾。

ㄨ久「大学ガバナンスの変容とその構造的背景——学校教育法第93条改正問題」長崎県立大学経済学部論集48巻4号(2015年)15頁以下、中富公一「学問の自由と大学の自治の原点と現点」憲法問題(全国憲法研究会)30号(2019年)23頁以下、文科省当局者のものとして、塩見みず枝「大学のガバナンス改革に関する学校教育法等の改正について」大学評価研究14号(2015年)17頁以下、さらに、渡辺治「安倍政権の教育改革の位置とねらい」日本教育法学会年報45号(2016年)5頁以下、などを参照。

52) 国立大学法人法と2014年の学校法・法人法改正との関係について、かつて拙稿(註11)は次のように位置づけていた。

法人法それ自体についてみれば、その内部管理システムにつき従来型の「教授会自治」を前提としたボトムアップ型から学長を中心としたトップダウン型への転換を図るものであったとしても、それが規制対象としているのは、「国立大学を設置して教育研究を行う国立大学法人の組織及び運営」(1条)であって、大学そのもののシステムではないという特徴を有している。しかし、他方では、法人法は、法制上のこうした二元的取り扱い

今次改正法をどのように評価するかにつき、憲法23条における学問の自由・大学の自治の保障との関係でとくに問題となるのは、改正前の学校法93条の「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」とする規定との関係である。この改正法において、「教授会」とは「重要な事項」についての法律上の「審議機関」とされているが、それはいかなる法的性格を有するものなのか。

国家行政組織法上、一般に、行政組織の中で、とくに上級機関の判断の形成のため情報を与えまた提言を行う権限・責務を有する合議制の機関を審議会等の諮問機関（広義）⁵³⁾というが、この意味での行政官庁の審議会には、諮問に対する政策提言型のもの、不服審査型のもの、事案処理型のものがあり、その種類も様々である。これらのうち、国家行政組織法8条の定める「重要事項に関する調査審議、不服審査その他学識経験を有する者等の合議により処理することが適当な事務をつかさどらせるための合議制の機関」として、法律又は政令により設置されるものは、一般に「審議会」と総称され、これ以外にも、法律や政令上直接の根拠は持たないが、大臣を始めとする様々な行政機関により設置されるいわゆる「私的諮問機関」（正確には、「法定外諮問機関」⁵⁴⁾）とよばれるものもある。

ㇿにもかかわらず、その現実的な運用の実体という観点から見れば、国立大学法人の長と国立大学の長とを一体的に扱うことによって（11条）、実質的には、政府・文部科学省→法人の長→大学の長の形態での一元的管理システムを維持し、国立大学の管理運営に大きな影響を及ぼす余地を残すものとなっている。それゆえ、憲法23条の「大学の自治」を担う中核的機関と位置づけられてきた「教授会」をはじめとする学校教育法上の大学の管理運営システムは、学長を頂点とする法人法の内部管理システムとの間に深刻な「矛盾」が内包されており、この「矛盾」をどのように解決するのかということが大きな課題として残されていたといつてよい。かくして、この課題についての政府・文部科学省サイドの立場からする一定の「解決」形態の実現を見たのが、2014年の学校教育法および国立大学法人法改正する法律（2014年6月20日）であった。

53) 国家行政組織法上の審議会等の諮問機関（広義）について、佐藤功『行政組織法〔新版〕』（有斐閣、1979年）251頁以下、塩野宏『行政法Ⅲ〔第4版〕』（有斐閣、2012年）82頁以下、藤田宙靖『行政組織法』（有斐閣、2005年）90頁以下などを参照。

54) 室井力「教育改革と諮問機関行政」（同『行政の民主的統制と行政法』〔日本評論社、↗

これに対して、改正前の学校法上の「教授会」にあっては、憲法23条における学問の自由を大学において実効あらしめるために、①1949年制定の教育公務員特例法（以下、教特法と略称）が、教員の採用・昇任人事（3条5項）や学部長人事を、教授会の「議に基づき」学長が行う（同3項）との規定を置いて教授会の議決権を承認し、②1949年制定の国立学校設置法（法人化に伴い廃止）が1999年に改正された際に、教授会の議決事項として、「学部又は研究科の教育課程の編成に関する事項」、「学生の入学」・「卒業又は課程の修了その他その在籍に関する事項及び学位の授与に関する事項」、「その他……教育又は研究に関する重要事項」を列挙しており（7条の4）、これらはポポロ事件や大学管理法など政府による大学への統制強化への大学人の反対運動などを通して大学自治の慣行として確立してきたものである。この点で、主として上級機関の諮問に答えて各種の提言等を行ういわゆる「諮問機関」とは明らかにその性格を異にし、「教授会」は、教員の採用・昇任人事や教育課程編成事項などの事項について「議決機関」としての性格を有し、そのようなものとして憲法上保障された大学の自治の慣行として運営されていたことは周知のところである。

この点、ポポロ事件最高裁判決（最大判1963年5月22日刑集17巻4号370頁）は、大学の自治の意義について次のように述べていた。「大学における学問の自由を保障するために、伝統的に大学の自治が認められている。この自治は、とくに大学の教授その他の研究者の人事に関して認められ、大学の学長、教授その他の研究者が大学の自主的判断に基づいて選任される。また、大学の施設と学生の管理についてもある程度で認められ、これらについてある程度で大学に自主的な秩序維持の権能が認められている。」

このようにして、ポポロ事件最高裁判決は、なおも一般論としての次元においてであるにせよ、大学の自治がたんなる法律上の制度としてではなく、憲法的次元での保障を受けるものであることを承認していたといつて

↘1989年) 215頁以下。

よい。ところが、今次の学校法改正では、「重要な事項を審議するため」の文言が削除され（93条1項）、新たに教授会は、学生の入学、卒業及び課程の修了、学位の授与その他教育研究に関する重要な事項で教授会の意見を聴くことが必要であると学長が定めるものについて、「学長が決定を行うにあたり意見を述べること」（同2項、新設）、「学長……がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、及び学長等の求めに応じ、意見を述べるができること」（同3項、新設）が定められ、さらに、国会での付帯決議で、「学長が教授会の意見を聴くことが必要な事項を定める際には、教授会の意見を聴いて参酌するよう努めること」（衆議院文教委員会）が定められた。

こうした法改正から読み取れる一つの結論は、法文上、教育課程編成権などの「教育研究に関する重要な事項」の決定権の所在はあくまでも「学長」にあり、教授会は、「学長」のそのような決定に際して「参酌」する機関、つまりは財界関係筋が主張するとき「諮問機関」へと改変されたということであろう⁵⁵⁾。

なお、この点で、改正法案の国会提案者である下村大臣の2014年5月23日の衆議院文部科学委員会での発言は、当該改正条項の法的性格を考える上で重要な内容を含んでいる。すなわち、「現行法でも学長の権限や教授会の役割等について規定されていることを踏まえ、曖昧な点は省令で明らかにすることを一つの選択として当初考えて」いたところ、中教審の「メインではない一部の議員から、省令改正では実際に各大学に対する徹底ができない」との「意見（上記の北城委員の教授会の諮問機関化を求める意

55) ただし、光本・前掲論文（註51）42頁は、「法改正は、教授会の審議事項と学長の決定との関係をはじめ、内部規則および慣行によりつくられている各大学の組織運営の実態をただちに改変するものとはなり得ていない。言い換えるならば、法改正のみでは、改正のねらいを実現することは困難である。そのため、政府は、法改正後ただちに行政指導に乗り出すことになる。法改正の真のねらいは、この指導を徹底することだったと考えられる」と評価している。また、光本の同旨の指摘として、新教育基本法法制研究特別委員会ワーキング・グループ・前掲資料解題（註51）183頁を参照。

見をさすと思われる——引用者)を伺う中で、これは法律そのものを改正して、誤解のないように明確化することが最も重要である」との「認識に至りまして、今国会、提出をさせていただいた」という。この発言から推論できることは、上記で検討してきた文科省「国立大学改革プラン」や「日本再興戦略」その他の閣議決定された「大学改革」方針、なかんずく学長権限の強化や教授会権限の諮問機関化などは、国会の承認事項である法律制定とは無関係に、省令制定とそれに基づく行政指導により粛々と実施・具体化することが予定されていた、ということである。ここには、国会が「国権の最高機関」で「国の唯一の立法機関」である(憲法41条)こと、行政権を行使する内閣は国会によるコントロールに服すること(同66条3項)、総じて議会制民主主義の遵守といった憲法原理を尊重し擁護すべき国務大臣の義務(同98条)は、終始一貫存在していないかのごとくである。

とまれ、このようなものとしての学校法および法人法の趣旨を徹底すべく発出されたのが、文科省高等教育局長・文科省研究振興局長「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律及び学校教育法施行規則及び国立大学法人法施行規則の一部を改正する省令について(通知)」⁵⁶⁾(26文科高第441号平成26年8月29日)である。そこでは、学校法93条関係につき、①教授会が法律上の必置機関であること、②教授会の審議と学長の決定の関係につき「学長は、教授会の意見に拘束されるものではない」こと、③教育課程の編成、教員の教育研究業績の審査等の「教育に関する重要な事項」「その他学長が教授会の意見を聴くことが必要である事項を定める際には、教授会の意見を聴いて定めること。その際、教授会の意見を参酌するよう努めること」、この場合、「参酌とは、様々な事情、条件等を考慮に入れて参照し、判断することである」こと、④「教授会の決定が直ちに大学としての最終的な意思決定とされる内部規則」は、「学長が最終決定を行うことが明らかとなるような見直しが必要である」こと、ま

56) https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/_icsFiles/afieldfile/2014/09/10/1351814_7.pdf 「通知」につき、光本・前掲論文(註51)38頁以下参照。

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

た、「学長が教育研究に関する判断を行うに当たって、その判断の一部を教授会に委任することは、学長に最終的な決定権が担保されている限り、法律上禁止されるものではない」ことを定め、学長と教授会の関係が同僚性の原則にもとづく水平的な関係ではなく、上下関係にあることを強調している。

IV 「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業 マネジメント大学」へ

1) 中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」

日本企業は「国際競争のなかで明らかに『周回遅れ』」→「Society 5.0 実現による日本再興」=『Society 5.0』の深化による経済社会の革新」が「わが国産業界の最重要課題」→「トップランナーに返り咲くため Society 5.0 を官民で連携して推進」=「Society 5.0 実現に必要なイノベーションを生み出すエコシステムが必要」→「大学改革等によるイノベーション・エコシステムの創出」、というスキームの下で、世界最高水準の「イノベーション国家創造」のため、「科学技術・イノベーション関連の司令塔の機能強化・相互連携を図るとともに、官民を挙げて研究開発を推進する」とし、「特に、研究の人材・資金・環境の改革と大学改革を一体的に展開」する（骨太方針 2019）のがわが国の国家戦略であり、「大学改革」は、このようなものとしての成長戦略の枠組の中で、そしてこれを唯一無二の至上目的として進められてきた、ということについてはすでに指摘した。

こうした国家戦略としての「イノベーション・エコシステムの創出」に向けた大学構造改革の完遂に向けて策定されたのが、中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン⁵⁷⁾」（2018年11月26日）である。

高等教育のグランドデザインそのものについては、国立大学法人の制度

57) https://www.mext.go.jp/content/20200312-mxt_koutou01-100006282_1.pdf

設計がなされた当時、「中期目標・中期計画の策定と評価の仕組みは、国としての高等教育・学術研究のグランドデザイン」に即した改革サイクルによるものと位置づけられていた。しかし、国のグランドデザインは、結果として示されないまま、中期目標・中期計画に基づく全面的・包括的な目標管理が行われてきたことについては、すでに指摘した。

今次の「グランドデザイン」は、2040年にめざすべき社会の方向として、国連の「SDGsが目指す社会」・「Society 5.0, 第4次産業革命が目指す社会」・「人生100年時代を迎える社会」・「グローバル化が進んだ社会」・「地方創生が目指す社会」を明示した上で、本答申でとりまとめられた内容は、「これからの高等教育改革の指針として位置付けられるべきもの」とされる。

その基本方向は、人材養成につき、「グローバル人材」・「イノベーション人材」の養成を国家戦略として位置づけてきた従来の閣議決定上の既定路線から、①世界を牽引する人材を養成（卓越した専門分野の研究に基づき、俯瞰力や独創力を備えた我が国と世界を牽引する人材）、②高度な教養と専門性を備えた先導的な人材を養成（各専門分野において高い価値の創出を先導する人材）、③具体的職業やスキルを意識した教育を行い、高い実務能力を備えた人材を養成（立地している地域の産業活性化や個別のニーズにきめ細やかに対応できる高い実務能力を備えた人材）、の3点を例示し、これらの三つの観点も踏まえつつ、各大学の役割・機能の明確化・特色化を加速する改革を加速する、とする。

そして、これに対応して、2005年の中教審「我が国の高等教育の将来像（答申）⁵⁸⁾」で提示した機能別分化の方向性、すなわち、①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門的分野（芸術、体育等）の教育・研究、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流等）を維

58) https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013101.htm

持するとともに、人材養成につき、①世界を牽引する人材を養成（卓越した専門分野の研究に基づき、俯瞰力や独創力を備えた我が国と世界を牽引する人材）、②高度な教養と専門性を備えた先導的な人材を養成（各専門分野において高い価値の創出を先導する人材）、③具体の職業やスキルを意識した教育を行い、高い実務能力を備えた人材を養成（立地している地域の産業活性化や個別のニーズにきめ細やかに対応できる高い実務能力を備えた人材）、の三つの観点を例示し、これらの三つの観点も踏まえつつ、各大学の役割・機能の明確化・特色化を加速する改革を促す、としている。

こうした改革の基本方向を実効的に担保するガバナンス改革については、上記で見てきたとき「大学運営における学長のリーダーシップの確立等のガバナンス改革を促進するため、教授会の役割の明確化、副学長の職務の変更や監事の権限強化等の制度改正」の方向を確認し、「今後は、各大学で制度改正の趣旨を踏まえ、学内で実質化していくことが求められている」とし、具体的措置として、「多様性を受け止める柔軟なガバナンス等」の項目を列挙して、マネジメント機能や経営力の強化、複数の大学等の人的・物的リソースの効果的共有、一法人一大学となっている国立大学の在り方の見直し、私立大学における学部単位等での事業譲渡の円滑化、国公私立の枠組みを越えて大学等の連携や機能分担を促進する制度の創設など、大学等の連携・統合を円滑に進めることなどを挙げている。

以上のような、「グランドデザイン」で提示された改革の基本方向は、2019年の通常国会で成立した国立大学法人法の改正により、①国立大学法人の経営（法人の長）と教学（大学の長）の機能分担の可能化、②一法人複数国立大学経営の可能化、③外部理事の複数設置を義務化（法定の理事の員数が3人以下の国立大学法人を除く）、④非常勤の外部理事を置く際に員数の上限緩和について、その法制化が行われるところとなっている。そして、同時にまた、国立大学法人に対する財政的コントロールの側面では、2019年度国立大学法人運営費交付金において、①若手教員比率、②人事給与マネジメント改革状況（年俸制導入、女性・外国人の登用等）、③会計マ

ネジメント改革状況、④ 外部資金獲得実績 ⑤ 運営費交付金等コスト当たり質の高い論文数等を評価し、運営費交付金の配分に反映するとともに、民間資金の獲得状況に応じたインセンティブづけを行う国立大学イノベーション創出環境強化事業の予算が計上されるところとなっている⁵⁹⁾。

2) 文科省・内閣府・国大協「国立大学ガバナンス・コード」

「大学ガバナンス・コード」の策定については、「統合イノベーション戦略2019」において、「内閣府(科技)及び文部科学省は、国立大学等の関係者が『大学ガバナンス・コード』を2019年度中に策定するよう協力を行う。これには、外部のステークホルダーとの関係での経営の可視化、戦略的な経営資源の配分を可能とする組織への変革方策、部局ごとの教育研究の費用及び成果の把握と可視化、外部資金獲得のためのマネジメント(産業界等からの資金や寄附金の受入れ、間接経費の用途の明確化、大学資産の有効活用等)に関する項目を含めることを検討する」とされていた。

これに対して、2020年3月30日公表の文科省・内閣府・国立大学協会「国立大学法人ガバナンス・コード⁶⁰⁾」では、「国立大学協会は、大学は自主的・自律的に教育研究を行う機関であるという特性に鑑み、国立大学法人自身が自らガバナンスの在り方を律するべきとの考えから、主体的に外部の意見を取り入れつつ原案の策定を行ってきた」とし、「文部科学省、内閣府、国立大学協会の三者から成る「三者協議会」を設置・審議し、「国立大学協会が、一義的な策定責任者として原案を策定した上で」、「文部科学省、内閣府が責任をもって策定に関与し、三者による合意の上、公表」したとする。

三者協議会の構成員は、「文部科学省高等教育局長、内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)及び一般社団法人国立大学協会副会長」とされ、この協議会に関する庶務は「文部科学省高等教育局国立大学法人支

59) 「統合イノベーション戦略2019」参照。

60) <https://www8.cao.go.jp/cstp/daigaku/governancecode.pdf>

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

援課」が行い、策定協力者会議構成員（6名⁶¹⁾には、総合科学技術・イノベーション会議の有力議員、公認会計士、弁護士、国立大学法人の監事などの名が挙がっているが、教学部門に繋がる大学関係者は一人も含まれていない。

「ガバナンス・コード策定の目的・意義」について、「国立大学法人は、法人化以来、種々の法令や評価制度の枠組みの下で、自ら目標を定め、その達成に向けて努力し、一定のPDCAサイクルを実行し、法人経営の改善において成果を上げてきた」とし、このような蓄積を踏まえつつ、国立大学法人「自らの経営を律しつつ、その機能をさらなる高みへと進めるべく、基本原則となる規範をガバナンス・コードとして策定する」と定めている。そして、本ガバナンス・コードは、国立大学法人が果たすべき責務を幾つかの原則ごとに提示するとし、「基本原則1. 国立大学法人のミッションを踏まえたビジョン、目標・戦略の策定とその実現のための体制の構築」、「基本原則2. 法人の長の責務等」、「基本原則3. 経営協議会、教育研究評議会、学長選考会議及び監事の責務と体制整備」、「基本原則4. 社会との連携・協働と情報の公表」の項目を挙げ、それぞれにつき、「考え方」、「原則」、「補充原則」が付されている。そのマニュアル内容は詳細を究め、各国立大学法人が、「自治」というに及ばず、「自主的・自律的」に判断する余地はないかのごとくである。

そこで、問題となる法的性質については、「本ガバナンス・コードは法的拘束力を有するものではない」とされてはいる。しかし、「本ガバナンス・コードの各基本原則、原則、補充原則について、各国立大学法人の特性に鑑み実施していない場合は、『実施していない理由』を十分に説明

61) 『国立大学法人ガバナンス・コード』策定に向けた協議会策定協力者会議構成員」として名前が挙がっているのは、上山隆大（総合科学技術・イノベーション会議議員）、江戸川泰路（江戸川公認会計士事務所代表パートナー、公認会計士）、里見進（独立行政法人日本学術振興会理事長）、武井一浩（西村あさひ法律事務所パートナー、弁護士）野々村英彦（国立大学法人大阪大学監事、元パナホーム株式会社代表取締役専務執行役員）、増江亜佐緒（奥野総合法律事務所、弁護士、国立大学法人室蘭工業大学監事）、の6氏である。

することが求められ]、「各国立大学法人は、この考え方に則り、本ガバナンス・コードへの適合状況について自ら定期的に点検を行い、公表する」ことが義務づけられている。この点から見て、「本ガバナンス・コード」の法的性質は、その実体において、すでに確立を見たイノベーション戦略下での国立大学法人法制の厳格な執行・具体化に向けた行政指導の指針とすべきものであろう。

ここには財界主導で推進されてきた「統合イノベーション戦略2019」下の「大学ガバナンス像」の理想型が示されており、ここにおいて、「条件なき大学」から構造転換を果たした「イノベーション特化型企業マネジメント大学」は、ほぼその完成形体を見ることになるであろう。

む す び

1) 大学構造改革プロジェクトの特徴

以上、「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へというテーマの下に、財界・政府のイノベーション戦略をふまえながら、大学ガバナンス、なかんずく教授会の諮問機関化を基軸に据えて新自由主義大学構造改革プロジェクトについて検討してきた。そこから導かれる安倍政権下での大学構造改革プロジェクトの特徴を列記すれば、以下のようなものである。

(1) 背景要因

冷戦終焉後の経済グローバル化の加速化と世界的な規模での競争の拡大＝グローバル競争国家化を背景として、知識基盤経済（社会）、高等教育における大衆化・商品化、国家の財政収支バランスの悪化とこれに伴う高等教育財政政策の変化、日本資本主義の構造的危機⁶²⁾。

62) なおこの関連で、アベノミクス批判につき数多くの著書・論文が公刊されているが、ここでは、金子勝『平成経済 衰退の本質』（岩波新書、2019年）、とくに第4章、山家悠ノ

例えば、「日本が2度目の敗北に直面している」と深刻な危機意識を表明する経済同友会小林喜光代表幹事が、2019年1月30日付朝日新聞のインタビューで、半導体、太陽電池、光ディスク、リチウムイオンバッテリー、次世代規格の5Gなどで決定的な敗北をしたとし、金融の異次元緩和は本来は時間を稼ぐための手段でそれ自体が成長戦略ではなかったにもかかわらず、「この6年間の時間稼ぎのうちに、なにか独創的な技術や産業を生み出すことが目的だったのに顕著な結果が出ていない。ここに本質的な問題があります」、「5Gや半導体、量子コンピューターなど、次世代が利用する技術の研究開発費は欧米や中国に出遅れている」としているのは、象徴的。

(2) 危機打開の戦略的課題

「世界で一番企業が活躍しやすい国」・「世界で最もイノベーションに適した国」づくりに向けた新しいイノベーション・エコシステムの構築、大学構造改革。グローバル人材（人財）・イノベーション人材（人財）の育成。

日本企業は「国際競争のなかで明らかに『周回遅れ』」→「Society 5.0 実現による日本再興」＝「『Society 5.0』の深化による経済社会の革新」→「トップランナーに返り咲くため Society 5.0 を官民で連携して推進」＝「Society 5.0 実現に必要なイノベーションを生み出すエコシステムが必要」→「大学改革等によるイノベーション・エコシステムの創出」、というスキームによる世界最高水準の「イノベーション国家創造」。

(3) 集権的教育政策策定システム

内閣総理大臣（内閣官房・内閣府）の機能強化、文科省から官邸への教育政策決定権限の移動を前提に、内閣総理大臣を議長とし、財界の意向を直接的に政策化する各種のスーパー諮問機関（もっとも代表的な経済財政諮問

↘ 紀夫『日本経済30年史——バブルからアベノミクスまで』（岩波新書、2019年）、とくに第8章を挙げておく。

会議のほか、行政改革推進会議、産業競争力会議、働き方改革実現会議、未来投資会議など、教育行政の領域では教育再生会議（第一次安倍政権）・教育再生実行会議〔第二次安倍政権〕→閣議決定→中央教育審議会→法案化という政策決定の集権的システム。

ここで、スーパー諮問機関とは、その命名権者は元文部事務次官の前川喜平⁶³⁾によるものであるが、それは、①内閣総理大臣のリーダーシップ確保のため、内閣総理大臣自らを構成員としていること、②その所掌事務の範囲が「内閣の重要政策」全般にわたり、しかも、総合的・戦略的な観点から省庁横断的に審議・提言できるものとされていること、③国家行政組織法上のその他の審議会においてはその構成員から行政機関職員が排除されているのとは異なって、議長を内閣総理大臣とするいわゆる「自問方式」を採用していること、④その構成員比率において圧倒的に財界優位の構成がとられていること、という構造上の特徴を有している⁶⁴⁾。

とくに、教育行政の領域における集権化については、前川は、「教育再生会議・教育再生実行会議の委員の人選は、極めて政治的に行われ、政権にとって好ましい考え方を持つ人物ばかりが任命されたので、そこから打ち出される改革案も当然政権寄りのものばかりになった」とし、それらは、「首相直属の会議であるがゆえに文部科学省に置かれた中央教育審議会（中教審）よりも上位の機関として位置づけられているので、中教審はこれらの会議で打ち出された改革案の具体化方策を検討する下請け機関のようになってしまった、と指摘している⁶⁵⁾。この点、さらに、自民党の党組織においても、自民党総裁直属の機関として教育再生実行本部が設置され、それが教育政策の意思形成過程の集権化に大きな役割を演じていた、ということについてはもろもろの論者による指摘がある⁶⁶⁾。

63) 前川喜平『面従腹背』（毎日新聞出版、2018年）132頁。ただし、前川は「スーパー審議会」と表現している。

64) 拙稿・前掲論文（註11）12～14頁参照。

65) 前川・前掲書（註63）132頁。

66) この点について、寺脇研『文部科学省——「三流官庁」の知られざるすがお』（中央メ

(4) 構造改革プロジェクトの方法

「新しい公共管理論」(New Public Management) に準拠した目的管理。内閣総理大臣（内閣官房・内閣府）主導のスーパー諮問機関による政策決定とこれに基づく文科大臣による中期目標の提示（P）→大学法人によるその遂行（D）→第三者機関（企業人）による評価（C）→その結果による資源の再配分（A）という PDCA サイクルの形で制度化。

そこでの国による目標管理の対象は、教学事項＝「教育研究の質の向上」を含む大学運営全般にわたっており、国による国立大学への関与は他国にも例を見ない強力なものとなっている。上記で見た北山禎介によれば、「PDCA サイクル」とは、「目指すべきゴールと現実の間をつなぐプロセス」であって、「大学改革の成否は、改革サイクル（PDCA）をいかに有効に機能させることができるかにかかっています」という⁶⁷⁾。

ここで、「PDCA サイクル」とは、第二次大戦後アメリカの統計学者であるウォルター・シューハート（Walter Shewhart）とエドワーズ・デミング（Edwards Deming）が発案・確立した企業における品質管理・経営管理・生産管理のシステムとしてひろく普及したとされ、今日では、政府によって実施される「国の約5000のすべての事業について、Plan（計画の立案）－Do（事業の実施）－Check（事業の効果の点検）－Action（改善）のサイクル（「PDCA サイクル」）が機能するよう、各府省が点検・見直しを行う」行政事業レビューが、いわば「行政事業の総点検」という形で毎年実施・公表されるにいたっている（行政改革推進本部事務局）⁶⁸⁾。

このようなものとしての「PDCA サイクル」を文科省の文教政策を含む政策評価全般に導入することに対しては、当然のことながら、それが、

↘ 公論新社、2013年）156～158頁、牧原出『「安倍一強」の謎』（朝日新書、2016年）58～59頁、河合晃一「文部科学省と官邸権力」（青木栄一編著『文部科学省の解剖』（東信堂、2019年））126～127頁参照。

67) 北山禎介『『まったなし』の大学改革——PDCA サイクルを回すために』文部科学教育通信331号（2014年）10頁。

68) <https://www.gyokaku.go.jp/review/review.html>

① 人格形成にかかわる「人間の教育」と数値で管理する「モノの生産」とを同一視するものであること、② 国が到達目標をミッションとして提起し、学校・大学にはその目標達成が義務づけられるトップダウン型の管理手法であること、などの批判がつとに指摘されているところである⁶⁹⁾。古川雄嗣は、これらの批判をふまえたうえで、PDCA サイクルがはらむ本質的な問題として、① 人間の個性性と差異の排除、② 目標と結果との差異(ずれ)の排除、③ 全体の目標がトップダウンで付与されることによる部分(個人、部門)の自律的な目標管理の排除を列挙し、「PDCA サイクルは、目的合理性、すなわち特定の目的を達成するための必然的な手段だけを、排他的に追求することによって、そこからこぼれ落ちるいっさいの偶然性を、徹底的に排除する構造をもっている」と結論づけている⁷⁰⁾。

2) 大学構造改革プロジェクトと大学の論理

以上のごとき特徴を有する安倍政権下での大学構造改革プロジェクト

69) 重本直利『「PDCA サイクル」導入政策と教育・研究の退化』大学評価学会年報7号(2012年)40頁以下、由井浩『PDCA サイクル：真意不在の波及と誤用——大学評価とも関わって』経営学論集52巻2・3号(2012年)37頁以下、中嶋哲彦『教育基本法『改正』後の新自由主義教育——PDCA サイクルに包摂される教育現場』教育2007年8月号、佐貫浩『日本の教育改革の全体像と特質——現代把握と新自由主義教育政策の本質把握を巡って』日本教育政策学会年報25号(2018年)90頁、古川雄嗣『「大学改革」におけるPDCA サイクルの批判的考察(1)、(2)(続)、(3)(完)』北海道教育大学紀要(教育科学編)67巻2号(2017年)、68巻1号(2017年)、69巻2号(2019年)、佐藤郁哉『大学教育の『PDCA 化』をめぐる創造的誤解と破滅的誤解(第1部)(第2部)』同志社商学70巻1号(2018年)27頁以下、70巻2号(2018年)31頁以下。

70) 古川・前掲論文(註69 北海道教育大学紀要〔教育科学編〕68巻1号)49頁、同『PDCA サイクルと偶然性の問題』IDE 2018年8～9月号15頁。なおこの点で、日本経団連「Society 5.0の実現に向けた「戦略」と「創発」への転換——政府研究開発投資に関する提言」(2019年4月16日)(<https://www.keidanren.or.jp/policy/2019/034.html>)が、従来の「選択と集中」につき、① 政策レベルで認識される重要領域は、すでに国際競争が激化しており、単なる重点化では、諸外国に資金量で競り負ける可能性が高いという点、② 破壊的イノベーションは、想定外の研究から生み出されることが多く、政策的に意図した研究開発から生じる可能性がきわめて低いという点で、失敗だったとし、「戦略と創発」への転換を要求していることが注目される。

は、「はじめに」で指摘したデリダのいう「条件なき大学」との関係でどのように評価されることになるのか。最後にこの問題について、大学の論理と学問という観点から若干の指摘をしておきたい。

この点、大学の法的定義については、学校教育法がその83条で「①大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。②大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、そ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」と定めている。ここには、① 真理の探究＝特定の価値・利害に左右されない公共的価値を追求すること、② 国家や企業その他の経済団体ではなく、社会の発展に寄与すること、が大学の果たすべき社会的責任として示されている。こうした議論の基本にある前提が、いかなる知識領域においても究極的真理はいまだ発見されておらず、制約を受けない自由な立場でもろもろの考えが熟議・議論しあうことによつてのみ新しい真理が見出されるという考え方である、ということはいうまでもない⁷¹⁾。この点、デリダの『条件なき大学』を援用すれば、次のように指摘されることになる⁷²⁾。

「近代の大学は条件なきものでなければならぬでしょう。『近代の大学』という表現ですが、大学のヨーロッパ・モデルが豊かで複雑な中世の歴史を経た後、民主主義の形態をとる国家においてここ二世紀に渡って支配的となった、すなわち『古典的』となった、そんな大学のことを指すためにこの表現を用いることにします。こうした類の大学は学問の自由と呼ばれるもののほかに、問題を提起したり、命題を提示したりするための無条件の自由を、さらに言えば、研究、知、真理についての思考が必要とする〈すべてを公的に言う権利〉を要請しますし、それらが原則的に承認されるようにしなければなりません。」(傍点原文)

71) ヨアヒム・ブアマイスター（拙訳）「学問の自由と責任」立命館法学258号（1998年）73頁以下参照。

72) デリダ・前掲書（註10）9頁。

ところが、内閣総理大臣を議長とし、財界の意向を直接的に政策化する各種のスーパー諮問機関を基軸に展開されてきた一連の大学構造改革は、大学とそこでの学問研究につき、「目的、価値そのものを創出する価値創造的な有用性の知」を切り捨て、「目的に対して有用な手段を提供する手段的な有用性の知⁷³⁾」へと矮小化するもの⁷⁴⁾、具体的には、野村康秀が正当にも指摘しているように、「『破壊的イノベーション』出現に怯えつつ、大学を産学官連携に取り込み、世界規模で利潤極大化を目指す大企業を後押しするイノベーション政策を政府財界総掛かりで統合的に推進する実行計画の一環をなすもの」であったといえよう⁷⁵⁾。2014年の学校法・法人法改正による教授会の諮問機関化とその後の行政指導を通じての大学の自治破壊はこうした「実行計画」の到達点を示すものであって、これについては財界関係筋からも「法的整備は概ね終了」と評されていることについてはすでに見てきた⁷⁶⁾。

しかし、このように崩壊の危機に瀕したデリダのいう意味での「条件な

73) 「手段的な有用性の知」と「価値創造的な有用性の知」について、吉見俊哉「文理の二刀流が未来をつくる」Voice 2019年1月号75頁参照。

74) この点で大きな衝撃を与えたのは、特定分野を名指しして、国立大学に対して組織の廃止・転換を求めた下村博文文科大臣名の「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直しについて（通知）」(2015年6月8日)であり、そこでは、「特に教員養成系学部・大学院、人文社会科学系学部・大学院については、18歳人口の減少や人材需要、教育研究水準の確保、国立大学等としての役割を踏まえた組織見直し計画を策定し、組織の廃止や社会的要請の高い分野への転換に積極的に取り組むように努めることとする」としていた。この問題につき、吉見俊哉『「文系学部廃止」の衝撃』（集英社新書、2016年）参照。

75) 野村・掲掲論文（註12 日本の科学者54巻6号）56頁。

76) しかし、その結果として、豊田長康『科学立国の危機』（東洋経済新報社、2019年）は、「大学の研究教育力を反映する論文数とGDPの成長に相関関係がある」という視点から、経済協力開発機構（OECD）や日本の各種のデータベースを対象に統計的手法を駆使して、研究従事者数（ETE）、政府支出大学研究資金、論文数（人口あたり）、博士課程学生数などで先進国で最低レベルであり、それらが法人化以降の国立大学運営費交付金の毎年1%削減などの「選択と集中」政策と密接に関係していることをデータで示し、日本の大学が危機的状況にあることを明らかにしている。この点、さらに、土井誠「大学を壊す安倍流『改革』とのたたかい」前衛2018年10月号129頁以下参照。

「条件なき大学」から「イノベーション特化型企業マネジメント大学」へ（中島）

き大学」は、今日の知識基盤経済（社会）やグローバル競争国家化の状況の下で、その再構築に向けた展望をどこに見いだすことができるのか。大学コミュニティの構成員一人一人が専門・専攻研究の殻に引きこもるのではなく、真理探究＝公共的価値の追求とそれに対する大学の社会的責任を改めて再認識・再検討することが、その出発点となることだけは確かであろう。

* 本稿は、日本学術振興会科学研究費補助金（課題番号16K03309, 研究課題：イノベーション政策下における国家・大学間関係に関する公法学的比較研究）による研究成果の一部である。