

# 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

### 【プログラム・目次】

司会：齋藤 安史・青山 政利(JSA 学術体制部)

#### <報告>

1. 学術研究体制を望ましいものに推し進めるのか、悲惨な事態へと追い込むのか  
—科学・技術政策策定の分水嶺— 兵藤 友博(JSA 科学・技術政策委員会)・・・2
2. 「国立大学改革プラン」にもとづく大学再編計画への批判  
齋藤 安史(JSA 大学問題委員会)・・・・・・10
3. 非常勤講師の現状と課題—大学教員のカースト社会における非常勤講師の  
アパルトヘイト化— 松村 比奈子(首都圏非常勤講師組合)・・・15
4. 大学院生の現状と課題 境 正俊(全国大学院生協議会)・・・・・・18
5. 新しい研究開発法人創設の動き  
小滝 豊美(JSA 国公立試験研究機関問題委員会)・・・21

#### <総合討論>

学術研究体制の惨状の解決のために国民とともにどうたたかうか

【資料編】・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・24



# 学術研究体制を望ましいものに推し進めるのか、悲惨な事態へと追い込むのか

## —科学・技術政策策定の分水嶺—

兵藤 友博（JSA 科学・技術政策委員会）

### 1. はじめに—学術研究体制をどう考えるか

学術とはおおよそ芸術分野を含む学問一般のことであるが、ここには押さえておかななくてはならない二つのポイントがある。

一つは、これまでも指摘されてきたことであるが、政府の科学・技術政策は、理・工・医・農の物質科学系か生命科学系の自然科学に限定され、社会科学、人文科学は除外されてきた。また、審議会等の審議対象の多くは自然科学系で社会科学、人文科学は同様の扱いを受けてきたといえよう。たとえば、現在の科学技術・学術審議会の所掌事務は、「文部科学大臣の諮問に応じて、科学技術の総合的振興に関する重要事項及び学術の振興に関する重要事項を調査審議し、又は文部科学大臣に意見を述べること」、ならびに海洋開発や測地、技術士法に関わる事項とされ、「科学技術の振興」が主たるものとなっている。しかも、2001年の中央省庁再編時、旧文部省は科学技術庁と統合し、文部科学省となったが、旧文部省の審議会の一つ、学術審議会はこれにもない科学技術・学術審議会となった。次の点にかかる論点でもあるが、このように組織呼称名でも学術は後方においやられてきた経緯がある。こうした日本の学術行政が内包する問題をどうとらえ、どう改善していくのか、重要な課題である。

二つは、研究体制をどのような構成で、どのように組織・運営するかという点である。安倍政権の「総合戦略」（後述参照）では、科学と技術とを一体化しているだけでなく、科学技術がさらにイノベーションと一体化させられ、出口のイノベーションとして、すなわち産業化としての成果が意識されたものになっている。要するに、科学と技術、イノベーションの相互の関係をどのように理解し、編成するかということがポイントになる。加えてこれを構成する主体はだれが担うのか、今日しばしば産官学連携などということが事につけて話題となるが、産業界、行政府、学術界などがどのように担い、連携していくか、この点に関わって望

ましい研究・開発のシステム、そしてその後の適正な産業化の問題を検討する必要がある。

### 2. 第4期科学技術基本計画から科学技術イノベーション総合戦略への展開について

#### アベノミクスへの一元化による産業化政策

さて、ご存知のようにアベノミクスは金融、財政、成長戦略の三つの政策で構成されるが、「科学技術イノベーション総合戦略」はこれらの経済産業政策を上位政策として統括される関係にある。たとえば、財政の基本戦略を示した「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(2013年6月)は、「再生10年」に向けたものであるが、その「第2章 強い日本、強い経済、豊かで安全・安心な生活の実現」には、「日本再興戦略」基本設計の第一として「生産性の向上を生む科学技術イノベーションなどの基盤強化（日本再興戦略プラン）」を図ると記されている。また、成長戦略の基本的考え方を記した「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」(2013年6月)には、三つのアクションプランの一番目の「日本産業再興プラン」の一つに「科学技術イノベーションの推進」が位置づけられ、もう二つのアクションプランの「戦略市場創造プラン」「国際展開戦略」には、健康・医療、クリーン・経済的エネルギー、次世代インフラ、地域資源で稼ぐ地域社会等の課題が掲げられている。これらのアクションプランはどれも「総合戦略」で掲げられている課題である。

#### 「イノベーション25」の継承と第4期基本計画

この「総合戦略」は、民主党政権下で閣議決定された科学技術基本計画との整合性を図りつつも、2030年を目途とした中長期計画の方式を取り、第一次安倍内閣時に閣議決定された「長期戦略方針『イノベーション25』」(2007年6月)を引き継いでいる。

実際、「総合戦略」策定プロセスにおいて「イノベーション25」のフォローアップ報告(2013年4月、科学技術政策担当大臣・総合科学技術会議有識者)が出ている。その

報告のポイントは、「イノベーション 25」の成果として「目指すべき社会像、社会的課題の解決を目指した長期戦略方針の導入」、「社会システム改革と科学技術の一体的推進の視点の導入」、および「官民、府省の枠を超えた総合的な推進体制、分野融合の必要性を指摘」したこと、加えて「戦略実現に向けた推進体制・取組の強化と、司令塔としての横串的・俯瞰的な総合調整機能の強化」などの点にあるが、要するに前述の民主党政権下で策定された「第4期科学技術基本計画」の策定方針の根幹はこの「イノベーション 25」にあったとし、科学技術イノベーション政策の基本は第一次安倍政権下に定まっていたと印象づけたいということなのだろう。

### 科学技術のイノベーション政策への一体化

第三の特徴は、冒頭で指摘したことでもあるが、「総合戦略」はそれぞれ固有の性格をもつ科学と技術とを一体的に表現した「科学技術」どころか、「科学技術」を社会経済的な成果としての「イノベーション」と一体化し、これを出口目標としている。

イノベーション政策が重要な政策キーワードとして導入されたのは、第3期科学技術基本計画（2006-10年度）である。そのことは「イノベーター日本」との表記に象徴されるが、「科学の発展と絶えざるイノベーションの創出」といった表現や「社会・国民に支持され、成果を還元する科学技術」というように、科学技術をイノベーションの実現を通じて産業競争力の優位性や社会的な課題解決への貢献に結びつけたものとなっている。そして、このイノベーション政策は先の第一次安倍内閣時の「イノベーション 25」に引き継がれ、第4期科学技術基本計画で経済界の政策誘導の下に、「科学技術イノベーション政策」となったのである。

（参考、拙著『科学技術イノベーション政策』の現段階—第4期科学技術基本計画を考える『日本の科学者』通巻 538号、50-56、2012年11月）

### 課題解決型の研究開発・イノベーションモデル

第4期基本計画は「イノベーション創出」までを視野に入れることで、第3期基本計画における重点分野別（ライフサイエンス、情報通信、環境、ナノテクノロジー・材料の四つの重点推進分野、エネルギー、ものづくり技術、社会基盤、フロンティアの四つの推進分野）の政策から、社会的な「課題の解決に資する『課題解決型』の政策」へ転換した。

なおまた「総合戦略」におけるこの点での基本的な考え方について触れておくと、それは「科学技術イノベーション政策」の全体像を反映した長期ビジョンと短期の行動プログラム、かつ「課題解決型志向の科学技術イノベーション政策の包括パッケージ」としての形をとり、国全体の戦略として研究者をはじめ企業、大学、研究機関、国民等が責任をもって、事業化・産業化において確かな社会的実績を生み出すことだとしている。

この「課題解決型」の研究開発モデルについて、経済産業省産業構造審議会の産業技術分科会基本問題小委員会の中間報告「イノベーション力を強化する産業技術政策の在り方—出口を見据えた競争と協調」（2009年8月）はより踏み込んだ理解を示している。

これは、新しい価値観が必要とされる社会転換期というのは、これまでの積み上げ式の技術改良型研究開発ではなく、出口を意識して実際的な産業経済的成果を求めるものである。すなわち《次の社会のコンセプトを捉え、技術の高度化とその組み合わせを図っていくコンセプトドリブン型の研究開発であること、またグローバル規模でのデジタル化・ネットワーク化にともない経済社会のニーズの側はもちろん、技術シーズの側も高度化・複雑化し、多岐にわたるために、その実現に向けて多様な専門技術領域を担う研究主体が「競争」と「協調」繰り返し転換していく研究開発競争モデル》を求めるものと説く。

こうした政策化の背景には、世界的なイノベーション政策の競争化に遅れまいとの意思の表われだともいえよう。実際、「総合戦略」の文脈の中には、こうした現状を反映して「海外諸国ではすでにイノベーションを国家戦略に位置付けて重点的に取り組んでいる。世界が今や「知」の大競争時代に入っている」のだとの認識を行い、取り組むことが必要であるとしている。

この点について付言するならば、「知識基盤型経済」なる言葉が使われ始めたのは1990年代後半からであるが、それまでは競争力といえば商品や企業、産業についての競争力評価であった。だが、21世紀に入ってから知の創造プロセスとしての科学・技術の研究開発が注目され、その国際的な競争優位性、またこれに携わる人材の育成・確保、それがさらに進んでイノベーションが注目とされ、今日に到っている。

### 産業界の研究開発概念の事例

こうした事情を反映しているのか、産業界の研究開発概念の基礎研究の領域は、研究開発の区分での応用研究分野までも取り込んだものになっている。産業競争力懇談会(大手民間企業32社と有力大学・研究機関5機関)の報告書「基礎研究についての産業界の期待と責務」(2009年3月)によれば、「基礎研究は、学術指向研究と、技術指向研究の内の「革新研究」を合わせたものとして定義」している。下記に示すのがそこでの研究分野の分類であるが、革新研究は目的基礎研究的なもの、また飛躍知の研究はいわゆる基礎研究ともいえるが、融合知や基盤知の研究は基礎研究領域をこえたところのものとなっている。

注、○学術指向研究：飛躍知の研究：全く新しい知の体系を切り開く研究／融合知の研究：既存学術領域を融合し、新たな知や技術の体系を構築する研究／基盤知の研究：既存の知や技術の体系を深化・拡充・継承する研究。

○技術指向研究：革新研究：将来の応用における重要課題を構想し、根源に遡って解決法を探索する研究／応用研究：特定の目標に対し、既存の知識、技術を適用して、その実現を図る研究／開発研究：新規材料・工程の導入や既存技術の改良により新たな製品・サービスを実現する研究。

こうした応用、実用化へのシフトは近年の拠点形成プログラムの性格の変化として表われてもいる。かつての2002～04年度の「21世紀COEプログラム」(182～367億円)や2007～11年度の「グローバルCOEプログラム」(158～342億円)は研究拠点形成を狙ったものであったが、2012～13年度の文部科学省による新たなイノベーション創出施策「革新的イノベーション創出プログラム」(COI STREAM、78～162億円)は、科学技術振興機構がつかさどる「産学官による実用化促進のための研究開発支援」すなわちイノベーションを出口成果としているものへと転じている。

なお、このCOIで留意すべき点は、研究組織が企業を代表として、それも参加企業には大企業の名が目につき、大学・研究機関をイノベーションのシーズを支援する側として位置づけていることである。つまり「日本経済の再興」に資する産業経済支援的な性格が強い。ちなみにそのビジョン研究課題は、1) 少子高齢化先進国としての持続性確保、2) 豊かな生活環境の構築(繁栄し、尊敬される国へ)、3) 活気ある持続可能な社会の構築で、これらのビジョナリーチームのリ

ーダーは大手企業の役職者で、各研究拠点のプロジェクトリーダーは基本的に企業側、リサーチリーダーが大学・研究機関側となっている。採択拠点数は合計12＋サテライト11、トライアル拠点14(サテライト5)、A-STEP型拠点2である。

### トップダウン的な科学技術システムの構築

ところで、これらの基本計画の策定でいつも問題となるのが、基本計画の推進体制、そのシステム改革である。そのキーポイントは総合科学技術会議の司令塔機能の強化である。この方策として第4期基本計画で「科学技術イノベーション戦略本部(仮称)」が示され、答申・意見・具申の政策策定だけでなく各省庁が確実に実施するよう実行性を高めることを意図した。とはいえ「総合戦略」は「戦略本部」には触れず、運営上の6原則すなわち戦略、包括的政策運営、川上から川下までの一気通貫の政策、産学官連携、様々な政策手段との連携、PDCA評価・見直しによる運営強化方策を示す。

この運営方策の組織統括に関わっていえば、日本経済再生本部や規制改革会議等のアベノミクスを進める他の司令塔機能と連携し、実行段階でのフォローを進めるという。また、縦割り行政を排除し各府省の目標、役割・権限・責任の明確化をおこない、その上で総合科学技術会議は産学官の連携を強化する一方、基礎研究から出口までを迅速につなぐように、自らが直接的に行動し、「世界で最もイノベーションに適した国」にするとしている。

この「イノベーションに適した国」についてコメントしておこう。視野を広くとれば、イノベーションの類型には、パーソナルなもの、コミュニティ的なもの、ギルド的なものもある。だが、ここで目指されているものはインダストリアルな産業革命を典型とするイノベーションも含むが、ナショナルな産学官連携のイノベーションの枠組みにあるものでもある。確かに、その狙いは効率的かつ柔軟性、しかも普遍性のあるシステムの構築をねらったものとしているが、経済団体が行政府と連携し、イノベーション政策に学术界を誘導する政策策定の枠組みから見ると、産官主導で学术界を取り込み、動員するものといえよう。

### アメリカ仕込みの進捗管理

それはともかくとして具体的な取組として提示され

ているものが、「革新的研究開発推進プログラム」(ImPACT)で(かつての「最先端研究開発支援プログラム(FIRST)」1000億円、30課題の後継施策)、研究力を新産業に結びつける「好循環実現のための経済対策」と位置づけ2013年度補正で550億円計上するものと、府省横断型の「戦略的イノベーション創造プログラム」(SIP)である。これらの進捗管理等を総合科学技術会議はおこなう実施責任体制を構築し推進する。

その具体的仕組みとしては、事務局スタッフの強化や調査分析機能の充実、民間シンクタンクとの連携協力をはじめ、強力なマネジメント権限を持って各省庁を牽引するPM(プログラスマネージャー)もしくはPD(プログラムディレクター)を置き統括するとともに、府省横断型のプログラムの進捗管理については各領域(企業関係者、研究者・技術者、行政責任者等)のエキスパートで構成されたガバナリングボードを設置して行うという。

ところで、このPMはアメリカのDARPA(国防高等研究計画局)の仕組みを参考に導入したのだと述べている。このDARPAは国防関係のハイリスク・ハイペイオフの研究開発を担うものとして知られているけれども、このPMは、アイデア探索からプログラムの企画・進捗管理、研究者や企業関係者との調整など、多岐にわたるプロセス管理の裁量権をもつ技術マネージャーである(参考、北場林「米国DARPAの概要」(科学技術振興機構研究開発戦略センターHPの『2013年海外動向報告』)。こうした性格をそなえたスタッフを置くことで、効率性や柔軟性が担保でき、研究開発を出口へとつなげる「一気通貫」の「総合戦略」の狙いが実現できるとしている。

このPMは総合科学技術会議が公募選考することのようであるが、これを担当しえる人材がいるのか、またPMによって戦略的重点化が具体的にどのように行われるか。研究領域分野は広く多様でかつ専門性は深く、数十人規模のスタッフではこれに卓越し見渡すことは至難の技といえよう。

また、科学技術関係予算の戦略的策定のための「科学技術関係予算戦略会議」を設置して「一気通貫の取組」を実現すべく、「重点化」をおこなう「仕組み」を様々こらして「科学技術イノベーション総合戦略」の工程表を作成して進めるとしている。この点で次年度予算につ

いて、各府省が予算要求の企画段階からその重点配分について総合科学技術会議が主導し、アクションプランの策定、ヒアリング等による検討・特定をおこなうとのことである。

科学技術政策担当大臣の弁では、「司令塔機能強化のための三本の矢」は、「予算戦略会議と科学技術重要施策アクションプラン」「SIP」「ImPACT」の三つであるとしているが、後者二つは「カンフル剤」的なものとの声もある。

しかしながら、この総合科学技術会議関連の予算戦略会議にしても、総合科学技術会議有識者議員常勤二名と非常勤議員四名、担当審議官二名、外部有識者を加えて、これらのメンバーを五つの施策特定体制(エネルギー、健康長寿、次世代インフラ、地域資源、復興再生)に編成し、また担当参事官とそのグループの支援を受けておこなうという。だが、こうした体制で多岐にわたる研究領域とその予算項目について適正な検討・特定ができればよいが、結局は「戦略的重点化」の名の下に、「総合戦略」が提起しているところの既に目鼻立ちついた研究課題は手当されるだろうが、そうでない未成熟な課題には行き届かない恐れがある。

なお、安倍政権になってから科学技術担当大臣と総合科学技術会議有識者議員で構成する調整会議(おおよそ毎週開催)や予算戦略会議の多くが「非公開」となっていることである。昨年末「特定秘密保護法」が国会で成立したが、こうした措置は保護法を先取りしたもので、なぜ「非公開」にしたのかの理由に「率直な意見交換の場とするため」としているが、国民的な重要な協議を秘密にし、オープンな論議によってより創意的な知見を生み出す機会を排除するものといえる。

#### 「日本版NIH構想」をめぐる

新規の独立行政法人を創設する「日本版NIH構想」(NIHとは米国の国立衛生研究所のこと)が話題となっている。確かにこのような予算のトップダウンの戦略的重点化は基礎研究や多様な研究が削られる恐れがある。場合によっては類似の研究を行う厚生労働、経済産業、文部科学の三省所管の独法は統廃合される可能性もあるだろう。こうした恐れに鑑みて多くの関連学協会が反対の意思を表明している。

日本の研究者の数は米国の約1/2といわれているが、

政府の健康・医療戦略推進本部（本部長・安倍首相、関係閣僚等）、ならびに推進会議は（議長・内閣官房長官、関係各省統括官・局長等）は、「日本再興戦略」の「革新的な医療技術の実用化を加速するため、医療分野の研究開発の司令塔機能「日本版 NIH」の創設（2015年）をめざすとしている。そこで当面、準備的な推進本部を設置し、1200億円程度の予算を関連省庁から移管する。とはいえ、この額は日本の生命科学関連予算の総額約3000億円の1/3程度に相当し、これでは関連学協会も懸念を表明せざるをえない。本家の米国 NIH の予算規模からすれば日本のそれは1/25程度で、研究資源の規模が異なり、これで「日本版 NIH」といえるのか。ここに示される問題の根源には研究開発資金のファンドの大きさの違いがある。

だが、こうした問題は「日本版 NIH」だけの問題ではない。アメリカの各研究機関への配分ランキングはトップの研究機関の配分金額の1割相当に値する研究機関は70位台であるが、日本のそれは10数位台で収束しており、ここに提供される研究資源の違いが見て取れる。こうした落差を改善すべく、どう政策化するのか、これには手を付けず、国際競争力の名のもとに一層の傾斜配分が行われている。望むべきは日本固有の課題に適したあり方を追求すべきである。

また、日本の競争的資金の配分方式は前述のような問題性を抱えており、その問題性はある意味ではアメリカ型配分方式を日本の研究資源の枠組みを考慮せず単に採用していることにもある。つまり、その功罪は競争的資金の半分程度がトップダウン的なものに充てられることで、前述で示した問題性を一層際立たせ、ランキング上位の大学・研究機関はこうしたトップダウン的な競争的資金を多く獲得していることにある。

### 「日本再興戦略」という国家競争力強化政策の視点からの大学・研究開発法人改革

なお、安倍政権下における大学や研究開発法人の競争政策の視点からの改編政策が展開されており、この点について触れておこう。

これまで見てきたように、競争政策を基本とする科学・技術政策、イノベーション政策が目下展開されているが、新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会「成長戦略のための新たな研究開発法人制度について」（2013年11月）によれば、これまでの独法

化による縦割り研究開発を顧みて、研究開発成果の最大化、個別ミッションの明確化・選択と集中、課題解決型、主務大臣と法人の一体化による国家戦略の徹底などが説かれている。しかしながら、端的に言えば、これらは軌道修正の域を越えるものではない。例えば、同文書の「オープン・クローズ戦略」との言葉に示されるように、根本は競争政策が基本となっている。すなわち、オープンには努めるが結局のところクローズであるわけで、産学連携の強化により、学术界は企業側の意向を受けて研究成果の秘密化に協調せざるをえない場面に立たせられかねない。

また、先頃出された総合科学技術会議議員8名連名の文書『世界で最もイノベーションに適した国』づくりに向けて～絶え間ないイノベーションの連鎖を生み出す』（2013年12月）には、「イノベーションエコシステム」なるキーワードが提示され、その構築にあたって「オールジャパンの視点での全体最適」「時間軸を意識した政策展開」「国際競争と国際協調のバランス」の三つの視点を上げている。その上で、「課題先進国」の強みによる日本の「知の結節点」としての拠点形成を提起している。このエコシステムとは、言うならば産・学・官の高い相互連携によるコミュニティの形成を狙ったものであるが、イノベーション生起のプロセスにおいては、同時にパートナー間の相互依存性が強められることになる。つまり、そのプロセスは出口成果としての「絶え間ないイノベーションの連鎖」の生起という大義名分の下、学术界は産・官に協調せざるをえず、本来のスタンスを保持できるか、疑問符が付く。

世界的に見れば、国家間のハードルを引き下げた連携も見られるが、「共育ち」の観点を据える必要があろう。というのも、學術の発展は国際性をその本性としており、今日の學術世界は資源的にもネットワーク的にもその国際性の性格を強めているが、周知のように學術研究は基本的に自由な社会環境の中で育つものだというところに留意しなくてはならない。

ここまでイノベーション政策へとシフトしてきた経緯について批判的分析をおこなってきたが、概して言えば、科学技術基本法法制化以降の政策策定の焦点は研究インフラの整備への注目から知（科学・技術）の創造、そして科学・技術系人材の育成、そしてイノベーションへと目標設定を移り変えてきた。しかしなが

ら、ここに到って、これまでもこうした視点での政策化（例えば、2005年1月の中教審答申『我が国の高等教育の将来像』にが大学の使命として「教育」と「研究」のほかに「社会貢献」が提起された）はあったが、大学・研究機関の組織体制問題がとみに政策の焦眉の課題として浮上しているところに今日の容易ならざる事態がある。というのも、前述で触れた COI プログラムはその典型事例といえるが、知と人材を育む大学・研究機関を産業経済に資するイノベーションに奉仕させるべく動員しようと（もちろんそこには政府と経済界の日本経済復興が思うようには進んではいない焦りも見受けられるが）、その組織改変に乗り出してきているからである。なお言えば、この組織改変は場合によって学術研究と教育を本来の使命とする大学・研究機関の根幹を揺るがしかねないものであるからである。

中世ヨーロッパにおける大学の成立事情を見ればわかるように、確かに中世都市の社会的課題との関係が必要とされてきたことはその通りであるが、大学（*univesitas*）は、学生と教師のギルド（組合）的なものを基盤として成立したことに留意する必要がある。また、しばしば指摘されるベルリン大学の創設者フンボルトの思想に見られるように、国家からの「学問の自由」の下に学生と教師が自主的に学問に取り組むことで知識を習得し真理を究めるといふ、大学の理念と組織原理を確立してきた経緯に留意する必要がある。

ただ産業経済を利するために大学や研究機関を手段化することは、経済的な利益を追求するものへと転化させ、本来は実用性とは相対的に自立した形で、すなわち「学問の自由」の下に真理を究めるといふ大学・研究機関の役割をそこなうものといわざるをえない。なぜ大学は、企業とは異なって非営利組織として社会的自立性をそなえているのかということをおさえてかかる必要がある。

（補）ここで報告者が所属している大学（私学）に関わって、この間の経緯の特徴について触れておく。

端的に言えば、この間の経緯は現状の高等教育の大勢の例外ではなく、外部資金の獲得を優先した、特徴的には COI（かつては COE）などの獲得を目途とした学内学術助成制度が推進されている。しかも、非常

に多様なカテゴリーの、いずれも競争的な助成制度が設定され、場合によっては研究資源の偏りが生じざるをえないものにもなっている。そして一方の非競争的な研究助成制度は少なくともこの 20 年まったく変わってはならず、その助成額も低いままである。

とはいえ、こうした制度の 10 年を有に超える進行は研究インフラの格差を生み出し、研究基盤の脆弱化が指摘されるに到っている。そこで、近年その問題点を多少改善する、競争的ではあるものの助成策がとられ、研究所ごとに特別推進プログラムが設けられ、人文科学・社会科学・自然科学の各ディシプリンの学術構成面でバランスがとられるようになった。

また、教育条件について言えば、これも講義科目も小集団科目もその履修規模は一切変わってはならず、学びの質を高めるような、抜本的な ST 比の改善を図る構造的な改革は施されていない。なぜ改善されないのかといえば、大学改革は依然として多様な学部・学科の新設、また新キャンパスの設置に学内の資源が振り向けられ、全体を底上げする方策には振り向けられていないからである。しかも、少子化の中で入学定員増は当然予想される場所であるものの、そうした事態の中で注視しなくてはならないのは、前述の新設学部・学科の定員枠は既存の学部・学科の定員を減ずることで確保するがために収入増はありえず、かえって多様なカリキュラムが学部・学科ごとに設定されるために、科目数の増加を招き、そうした事態に対応するための新たな教員採用、講義室・研究室の増設に財政は振り向けられ、財政的危機を招かざるをえないような事態を迎えていることである。

そしてなお、大学のガバナンス問題について言えば、望ましき方向に進めようとの動きも粘り強く取り組まれてもいるが、最近の中教審の動向を先取りするような、教授会の意見・決議を無視した、理事会の専断的な運営が強まってもいる。

### 3. 「総合戦略」に引き継がれた「イノベーション 25」のもう一つの方向性

ところで、「総合戦略」には「イノベーション 25」の 2025 年の日本の姿が書き込まれてもいるが、この「イノベーション 25」の文脈には、科学イノベーション政策とは異なった方向性を持つ文脈が見て取れる。とい



うのは、その第一章の「基本的な考え方—イノベーションでつくる日本の未来—」によれば、「基盤となる人の能力が最大限に発揮できる環境づくりが最も大切であるといっても過言ではない。そして、政府のみならず、民間部門の取組、さらには国民一人ひとりの価値観の大転換が必要となる。したがって、イノベーションの創出・促進に関する政策は、従来の政府主導による「個別産業育成型」「政府牽引型」から、国民一人ひとりの自由な発想と意欲的・挑戦的な取組を支援する「環境整備型」へと大きく転換していかねばならない。」と述べられ、曲がりなりにも「国民の合意」ないしは「生活者の視点」の重要性が触れられている。

このような視点は、これを策定したメンバー（座長：黒川清は当時内閣特別顧問、前日本学術会議会長）7名のうち4名が学識有識者であったことにあるが、こうした観点を据えるにあたって、同文書は、日本学術会議の声明などを参考にしている。

#### 日本学術会議の対応

実に、これらの声明や報告書には科学者コミュニティの議論の正当性が述べられているが、例えば、同会議の声明「日本の科学技術政策の要諦」（2005年4月）は、第3期基本計画策定時にあたって、その留意すべき考え方・理念を示し「環境と経済の両立」の具現化の意見を提示している。また同会議の報告書「科学者コミュニティが描く未来の社会」（2007年1月）は、「イノベーション推進検討分科会」を設置して取りまとめ、「学術研究は単に知の創造のみを目的とするのではなく、それを社会の変化というイノベーションにつなげることも目的とするべきである」との政府サイドの意も示すが、一方で「ユネスコと国際科学会議（ICSU）の共催で開催された世界科学会議（ブダペスト会議）で採択された「科学と科学的知識の利用に関する世界宣言」（1999年7月）の「社会における科学、社会のための科学」は重要な責務の一つであると記している。

#### ブダペスト宣言の理念と科学技術基本計画

このブダペスト宣言には、他に「知識のための科学：進歩のための知識」「平和のための科学」「開発のための科学」などの科学の社会的機能を表したものもあるが、この「社会における科学、社会のための科学」の意味合いの一端は、宣言の次の文脈に見て取れる。

「科学研究の遂行と、その研究によって生じる知識の

利用は、貧困の軽減などの人類の福祉を常に目的とし、人間の尊厳と諸権利、そして世界環境を尊重するものであり、しかも今日の世代と未来の世代に対する責任を十分に考慮するものでなければならない。」

実は、このフレーズの趣旨は科学技術基本計画にも取り込まれている。第2期基本計画では、科学技術の両面性を踏まえて「社会のための、社会の中の科学技術」という観点に立つことが必要であるとして、「科学技術と社会とのコミュニケーションを確立するとともに、科学技術に携わる者は、社会と人類に対する責任を自覚し、高い倫理観をもたなければならない」と。ちなみに有本建男は、科学技術白書の中に「社会のための科学」との文言を提案したところ、「社会」と「科学」をむすびつけるこの文言に保守系国会議員から抵抗があったと語っている。なお、このフレーズは第3期基本計画では「社会・国民に支持され、成果を還元する科学技術」と表現された。

日本学術会議・日本の展望委員会は、第4期科学技術基本計画への提言（2009年11月）において、「ブダペスト宣言の趣旨に深く共鳴し、その実現を目指すものである。「第4期科学技術基本計画」への日本学術会議の提言と実施における役割もこれを基本とし、さらに人文・社会科学の役割を加えて、日本の学術の総合的・長期的な発展と社会への寄与の拡大に邁進する所存である。」としている。

この日本学術会議の提言が功を奏したのか、第4期基本計画の「基本認識」の中に「基本計画の理念」の項がある。その中で「目指すべき国の姿」に続いて「(2)今後の科学技術政策の基本方針」として、①「科学技術イノベーション政策」の一体的展開、②「人材とそれを支える組織の役割」の一層の重視、③「社会とともに創り進める政策」の実現の三つが上げられている。

その③項には、ブダペスト宣言の「社会における科学と社会のための科学」という考え方が示された。それから既に10年余、科学技術と社会の関係はますます緊密なものとなり、科学技術イノベーションに対する国民の期待も高まっている。一方、東日本大震災を受けて、科学技術の可能性と潜在的リスクに関する情報共有の在り方など、科学技術と社会との関わりについて再構築していくことが社会的に要請されている。国としては、..（中略）..「社会とともに創り進める政策」

の実現に向けて、社会と科学技術イノベーションとの関わりを深めるための取組を進めるとともに、政策の実施主体、達成目標、成果などをより明確にし、国民との対話や情報提供を更に進めることにより、国民の理解と信頼と支持を得るよう努める。」と記している。

#### 「社会における科学と社会のための科学」について

このような流れが科学技術基本計画に取り込まれているが、基本計画の科学・技術政策は「社会における科学」を除外して、科学の社会的貢献としての「社会のための科学」にのみ認容する、すなわち「科学技術」を「イノベーション」へと転化する社会貢献の部面だけを捉えるという、日本の科学・技術政策と共通する基本問題が見て取れる。問題は「社会における科学」とは何を意図しているのかということであるが、筆者はブダペスト宣言の文面からすると社会におけるあるべき科学のあり方、すなわち倫理的態度や科学へのアクセスの平等性、国際協調と協力などのことを指していると考えられる。従って、「社会における」と「社会のための」の両者をセットで、しかも他の提起「知識のための科学」「進歩のための知識」「平和のための科学」「開発のための科学」を受けとめることが欠かせない。ことに興味深い点は「平和のための科学」に説かれている「科学的思考の本質は、常に批判的な分析に晒されながら、諸問題を異なった視点で考察し、自然や社会の諸現象を究明しようとする能力にある」という点である。

科学の二重性の観点からとらえれば、科学は自然や技術の本質を明らかにする一方で、その成果を物質的生産経済などに活かすということもあるが、科学が人間の社会的諸関係を発展させる力をそなえていることに注視すべきである。そうした点からすれば、自然科学はもちろんのことであろうが、人文科学と社会科学の存在、その機能が重要となってくる。日本の科学・技術政策は自然科学に偏しているが、総合的な学術の発展としての政策の策定、支援をしないでは、科学・技術は望ましいあり方には行き着かないであろう。

#### 4. おわりに—科学技術政策かイノベーション政策か

しかしながら、現状の政策の大枠、実効性からみると、経済界の意向を色濃く反映したものになっている。4期基本計画策定段階での「科学技術イノベーション政策」推進はその典型的な誘導であり、経団連の昨年1

月の「科学技術イノベーション政策の推進体制の抜本的強化を求める」との提言もその一つである。そこには総合科学技術会議の司令塔機能を強化した上で、日本経済再生本部等との連動性を確保し、イノベーションを創出することは国家の重要な戦略であるとして産業競争力強化を求めている。

産学共同の推進そのものに意見もあろうが、企業の内部留保は今や300兆円有余とも言われているにもかかわらず、日本の民間企業が大学に提供する研究費は企業がまかなう全研究費の0.3%、また大学が使用する研究費の企業提供比率は欧米の半分程度といわれる。雑駁な整理をすれば、実用化研究は民間企業が、リスクの多い基礎研究は大学が主として担うことになろうが、企業はイノベーション創出の実用化研究でもリスクを排除しようと、資金は政府に、人材とシーズは大学・研究機関に一層求めている。こうした資源配分のあり方を正していくべきだろう。

課題解決型は確かに社会的創出で、先に紹介したブダペスト宣言の精神と似ているようにも見えるが、ブダペスト宣言は科学の社会的あり方、その貢献を広く人類社会の視野からとらえており、産業経済的利益を見出そうとする課題解決型とはかなり距離がある。1995年に制定された科学技術基本法の9条からは隔たりがあり、イノベーション政策は経済産業政策として展開し、科学・技術政策はせめて科学技術基本法が示すところに基本を置き、政策化する必要がある。

注、「1 研究開発の推進に関する総合的な方針」「2 研究施設及び研究設備の整備、研究開発に係る情報化の促進その他の研究開発の推進のための環境の整備に関し、政府が総合的かつ計画的に講ずべき施策」「3 その他の科学技術の振興に関し必要な事項」

## 「国立大学改革プラン」にもとづく大学再編計画への批判

齋藤 安史 (JSA 大学問題委員会)

第2次安倍内閣で2013年初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)(5月28日)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)育成とする近年の政策をますます増長させている。

今世紀初頭、小泉政権時代「大学改革」を主導したのが、自民党文教部会と経済財政諮問会議であったのに倣って、今回も自民党教育再生本部と産業競争力会議が産業競争力強化のための人材力強化の検討、教育再生実行会議における大学教育等の在り方の検討などに対応して6月20日 文部科学省は「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」を決定し、第三次提言のうち国立大学の改革の進め方を提起している。

「日本再興戦略」(6月14日閣議決定)強行のため、国立大学法人第2期中期目標期間(2019年度までの後半3年間を「大学改革実行プラン」(2012年6月)の「ミッションの再定義」の提出を軸とした「改革」を加速し、11月末に「国立大学改革プラン」を発表、これを基にした法改正を含む「大学改革」を強行しようとしている。「平成29年までの5年間を「大学改革実行集中期間」に！」して、「大学の教育・研究機能を質・量ともに充実」するとしているが、この改革がそのまま進められるようだと、我が国の大学は救いようのない泥沼に落ちかねない。

### 1. 大学とその卒業生の現状

昨年暮、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>1)</sup>によれば

- ・大学数は782校(国立86校,公立90校,私立606校。通信教育のみを行う学校(私立7校)を除く。
- ・学生数は, 2,868,872人(男子1,652,860人,女子

1,216,012人)で, 前年度より7,262人減少。

国立614,783人(学生数の21.4%),公立146,160人(同5.1%),私立2,107,929人(同73.5%)である。

・教員数は, 本務者が178,669人(国立63,218人,公立12,871人,私立102,580人)で前年度より1,099人増加。

・兼務者は192,958人(国立39,310人,公立14,710人,私立138,938人)で, 前年度より1,650人増加。

大学(学部)卒業生について

・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%

・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%

・大卒者の「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」, 「進学も就職もしていない者」を合算すると, 11万5千人となり, 安定的な雇用に就いていない者の卒業生に占める割合は, 20.7%を占めている。

・分野別にみると, 進学者は, 理, 工, 農学部で高く, 「一時的な仕事に就いた者」及び「進学も就職もしていない者」の比率は, 人文系, 社会系が多く, 教育, 家政系が継いでいる。

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及び進学も就職もしていない者の率は14.1%とほとんど横ばい

・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及び進学も就職もしていない者の率は1/4を占め, 人文系, 社会系, 農学系で高い

このような学部, 修士課程, 博士課程のそれぞれの段階における就職率の低迷, 就いたにしても一時的な仕事に過ぎない現状は, 人材育成を強調し

ながらも前途を保証せず、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。

## 2. 人材育成機能強化、人材のグローバル化推進

産業競争力会議に2013年3月15日下村文部科学大臣が提出した資料「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、「と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「これからの大学教育等の在り方について」<sup>2)</sup>では、「徹底した国際化を断行し、世界に伍して競う大学の教育研究環境をつくる。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。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。」ことが強調されている。

「日本再興戦略」<sup>3)</sup>においては、「第Ⅱ．3つのアクションプラン 一．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。

## 3. 財政誘導による「大学改革」の強要

まとまった財政的支援の要求書には必ず、各大学での大学の組織・運営等の改革の取り組みの併記が次の例でも不可避というより前提条件的である。

1) 8月6日、「近年、我が国の論文数等の国際的シェアは相対的に低下傾向にあり、大学等における研究体制・研究環境の全学的・継続的な改善や、研究マネジメント改革などによる国際競争力の向上が課題となっています。このような状況を踏まえ、世界水準の優れた研究活動を行う大学群を増強し、我が国全体の研究力の強化を図るため、大学等による、研究マネジメント人材群の確保や集中的な研究環境改革等の研究力強化の取組を支援」研究大学強化促進事業～世界水準の研究大学群の増強～(26年度概算要求)<sup>4)</sup>の支援対象機関として「研究に関する総合力の高い」と評価された22機関に年間2～4億円が10年間にわたり配分されることになった。26年度には「研究に関して特定の面で突出した力のある機関」を12程度選定が予定され、これに選ばれるための激しい競争が行われている。

2) 「「大学力」の向上のため、大学教育の質的転換や、特色を発揮して地域の発展を重層的に支える大学づくり、産業界や国内外の大学等と連携した教育研究など、私立大学等が組織的・体系的に取り組む大学改革の基盤充実に図るため、経常費・施設費・設備費を一体として重点的に支援する」私立学等改革総合支援事業<sup>5)</sup>に「教育の質的転換」(350校)「地域発展」(150校)「産業界・他大学との連携」(50校)「グローバル化」(150校)というタイプごとの選定がなされた。

## 4. ミッションの再定義と国立大学改革プラン

2012年6月、民主党政権下において、少子高齢化の進行や地域コミュニティの衰退、グローバル化によるボーダレス化、新興国の台頭による競争激化、といった急激な社会の変化や、東日本大震災・原発災害など直面する課題や将来想定される状況をもとに、目指すべき社会、求められる人材像・目指すべき新しい大学像を念頭におきながら、大学改革の方向性を「大学改革実行プラン」としてとりまとめた。

「激しく変化する社会における大学の機能の再構築」「大学のガバナンスの充実・強化」を2つの

柱としおり、政権が代わって教育再生実行会議の第3、4次提言に形を変えて引き継がれ、具体的施策は中央教育審議会のそれぞれの分科会等であわただしく議論されている。

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、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、その社会的役割を一層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、国立大学改革プラン参考資料には3分野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。

11月26日公表された「国立大学改革プラン」<sup>6)</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、実施方針をまとめ策定したとしている。

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、「今後の国立大学の機能強化に向けての考え方」（2013年6月）で示したように）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への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的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めているが、今でも教職員を多忙化し、学内議論を形骸化している「改革論議」を<自主的・自律的な中以前・発展を促す仕組みの構築>という名目で強要するといっても過言ではない。

各大学の機能強化の方向性として

◆世界最高の教育研究の展開拠点— 優秀な教員が競い合い人材育成を行う世界トップレベルの教育研究拠点の形成、大学を拠点とした最先端の研究成果の実用化によるイノベーションの創出

◆全国的な教育研究拠点— 大学や学部の枠を越えた連携による日本トップの研究拠点の形成、世界に開かれた教育拠点の形成、アジアをリードする技術者養成

◆地域活性化の中核的拠点— 地域のニーズに応じた人材育成拠点の形成、地域社会のシンクタンクとして様々な課題を解決する地域活性化機関

を挙げるが、これにより大学の格差付、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当面の目標として

◆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

◆第3期には、国内外の優秀な人材の活用により教育研究の活性化につながる人事・給与システムに

◆学長がリーダーシップを発揮し、各大学の特色を一層伸長するガバナンスを構築

◆2020年までに、日本人海外留学者数、外国人留学生の受入数を倍増

◆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10校以上を目指す

◆今後10年で20以上の大学発新産業を創出

を列挙するが、組織・資源・人事・人材育成を通じて時の政権の施策を遂行に一段と協力する大学づくりと言えよう。

## 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、

国や大学は、各大学の経営上の特色を踏まえ、学長・大学本部の独自の予算の確保、学長を補佐する執行部・本部の役職員の強化など、学長が全学的なリーダーシップをとれる体制の整備を進める。学長の選考方法等の在り方も検討する。また、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の強化等について、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。

としていた。

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、概ね毎月一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>8)</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—、学長の先行・業績評価、学部長等の先行・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—に大学が早急に改革することを求めている。

国は国公立大学共通に、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ある支援を実施すること、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—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き明記する

ことなどさらなる制度（法）改正することを求めているが、国立大学法人化後なし崩し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. 国立大学協会、日本経団連の動向

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決議：「日本再興」に貢献する国立大学!!（決議）がなされ、

政府は、デフレからの早期脱却と経済再生を最優先課題とし、いわゆる「三本の矢」を強力に推進している。そのための「日本再興戦略」で、人材力の強化や科学技術イノベーションの推進の一環として国立大学改革が位置付けられたことは、我々国立大学に対する国民や社会の強い期待の表れであり、身の引き締まる思いである。この期待に応えるべく国立大学は一丸となって「日本再興」に貢献する。（中略）

我々国立大学は、社会の強い期待に応え、改革を着実に実行し、「日本再興」に更に貢献していく決意である。このためにも概算要求において明示された運営費交付金の拡充をはじめ、国立大学の機能強化を支援するための関係予算の確保・充実を要請する」

とし、参考資料として「国立大学の機能強化を推進する取り組み事例・改革構想」を併置して政府の政策を全面的に貢献していく体制としての「大学改革」を進めていることを公表し、それを実行するための財政支援強化の要請を決議している。

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）」において

国立大学協会では、本年5月に「『国立大学改革』の基本的考え方について—国立大学の自主的・自律的な機能強化を目指して—」を公表し、国民の皆様へ国立大学全体としての改革の方向性をお示したところです。

我々国立大学は、この期待に応え、それぞれの強み・特色・社会的役割（ミッション）を踏まえた機能強化を一層推進し、グローバル化、イノベーションの創出、人材養

成機能の強化等を着実に実行していく決意であります。各方面の皆様には、国立大学のこうした改革の取組についてのご理解をいただきますとともに、それらを支える財政面を含む基盤の確保について今後ともご支援を賜りますようお願いいたします。

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

既にほとんどの国立大学においては、学長のリーダーシップに基づく意思決定過程を明確化し、全学的にガバナンス改革を進めている。（中略）

国立大学については、「日本再興」の原動力として政府、産業界をはじめ各方面からますます大きな期待が寄せられている一方で、その基盤的経費である運営費交付金は毎年減額されている。もちろん競争的資金等による重点的支援も重要であるが、前述したように大学運営には中長期的視点が不可欠であり、多様で優れた人材を安定的に確保することが極めて重要であって、ガバナンスをはじめとする各種の改革を推進するためにも、一定の安定した財政的基盤を確保することが必要である。このことについては、これまでも様々な場において、国際比較をまじえながら述べてきたところであるが、この機会に改めて要請するものである。

と、引き続き財政的窮乏のもとで、貧すれば鈍する姿を露呈している。

この1年余、直接には大学問題に言及しなかった日本経団連は、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」<sup>10)</sup>を発表しイノベーション創出に向け、各国では大学の競争力強化を積極的に推進、安倍政権の「国立大学改革プラン」の実効ある推進に向け、具体的方策に関し提言した。大学の数・規模を見直し、再編・統合を伴う形で「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。

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、共同の戦いを始めることがまず必要である。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ことを強調しておきたい。

#### 引用文献：

- 1) 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）
- 2) 中央教育審議会 大学分科会 大学院部会（第65回）：教育再生実行会議の概要 これからの大学教育等の在り方について（教育再生実行会議第3次提言）2013.7.3
- 3) 日本再興戦略（閣議決定）2013.6.14
- 4) 文部科学省：研究大学強化促進事業～世界水準の研究大学群の増強～（26年度概算要求）平成25年度「研究大学強化促進事業」の支援対象機関の決定について2013.08.06
- 5) 私立大学等改革総合支援事業委員会（第2回）：私立大学等改革総合支援事業について 2013.10.30
- 6) 文部科学省：国立大学改革について2013.12.17
- 7) 中央教育審議会（第88回）大学のガバナンス改革の推進について 2013.12.13
- 8) 国立大学協会：「日本再興」に貢献する国立大学！！（決議）2013.11.07
- 9) 国立大学協会：「国立大学改革プラン」の公表を受けて（声明）2013.11.26  
同：『『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
- 10) 日本経団連：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 2013.12.13

## 非常勤講師の現状と課題

### —大学教員のカースト社会における非常勤講師のアパルトヘイト化—

松村 比奈子（拓殖大学非常勤講師・首都圏大学非常勤講師組合委員長）

#### 1. はじめに

非常勤講師と一口で言っても、その内情は様々です。ここでは、人文科学系の大学を中心に、主に「非常勤講師」によって生計を立てている人々について、組合として行ってきた交渉や相談の中から、昨今の現状を報告します。

長年、非常勤講師は「あってはならない存在」として扱われ、高等教育機関においてその位置づけは不明確でした。しかし近年の新自由主義政策の推進により、大学経営の観点から、開設講座の多くは非常勤講師が担当するようになり、もはや文系大学や語学の講義は非常勤講師無しで維持することは不可能です。また、同じく位置づけの不明確なまま増設された文系大学院の就職難により、長期にわたって非常勤講師を続ける者が増え、有期雇用でありながらその実態は無期雇用でした。

#### 2. 労働契約法の改正

ところで一昨年の労働契約法の改正は、安定した雇用環境を推進するために、全ての有期雇用労働者を一定の条件により無期雇用に転換するという大きな目標を打ち出しました。具体的には、5年を超えて継続更新される全ての有期労働者が本人の申し出により無期雇用に転換されるという「5年ルール」を新たに導入しました。その目的は、「有期労働契約の反復更新の下で生じる雇止めに対する不安を解消し、働く方が安心して働き続けることができるようにするため（厚労省 HP）」とされています。

また契約更新を繰り返すことによって、労働者には次年度もその仕事を期待する権利が発生すること（期待権）を明確に認め、さらに有期であることのみを理由とする不合理な格差を使用者に対して禁止する条文も盛り込み、結果として、かなり

革新的な内容を伴う法改正が行われたといえます。

しかしながらそもそも有期雇用労働者の急速な拡大は、より安く簡便に労働者を使い回したいという経営者の意向に沿って政府が政策を推進した結果であり、改正契約法が発効した4月以降、企業はもとより大学においても、労働契約法の趣旨とは逆に、むしろ非常勤講師を初めとする大学の有期雇用労働者をあからさまに使い捨てしようとする動きが見られます。具体的には、契約更新年限を5年までとする新たなルールを就業規則等に導入し、結果として有期雇用教職員の意欲や経験を否定する方針を明確に打ち出す大学が現れました。またそこまで露骨ではありませんが、水面下で非常勤講師たちにクーリング期間を打診するなど、無期雇用転換を避ける対策が広がっています。

#### 3. 改正に伴う大学の動き

ところが大阪大学・神戸大学・早稲田大学は今年4月、非正規職員・非常勤講師の更新年限を5年までとする新しい就業規則を設け、一方的に通告しました。首都圏・関西圏各大学非常勤講師組合の委員長はそれぞれ、大阪大学・早稲田大学に対して就業規則制定過程の違法性を検察庁に告発・告訴し、一方で規則内容の改善を組合団交で追及しています。

早稲田大学では6月下旬、法学部においてクーリングの強要を伴うアンケートを実施しましたが、首都圏大学非常勤講師組合の指摘によって大学理事会は結局はそれが労働契約法の趣旨に反する不適切な行為であったことを認め、撤回しました。

しかし9月に入り、今度は商学部でカリキュラム変更による非常勤講師の担当授業の減少を通告してきました。その具体的な変更内容とは、英語の必修授業を非常勤講師から取り上げ、外部の請



負会社に委託するものです。

授業の外部委託は学校教育法に違反し、学校教育法に準拠すれば偽装請負になります。首都圏大学非常勤講師組合は昨年10月下旬、労働局に対し偽装請負の疑いが濃厚として調査の申し立てを行いました。

#### 4. 5年上限・クーリングの背景

大学は非常勤講師を必要としており、しかも可能な限り長く働いてもらわなければ困るという事情があります。一方で、いつでも辞めてもらえるよう、有期雇用のままにしておきたい。そのため早稲田大学は当初、非常勤講師の無期転換を回避するために違法な手続きで就業規則を作り、更新5年上限をかけようとしたのですが、刑事告発・刑事告訴されました。しかし4000人の非常勤講師に対して、5年上限を実行するのは非現実的です。2018年までに4000人を総入れ替えして大学の質の保証が維持されるとも思えません。また非常勤講師の多くは、すでに何年も契約更新を重ねており、一方的に更新上限を通知しても、労契法19条にある期待権が否定されるわけではありません。そのため、5年上限以外の方策で無期転換を回避する必要が生じました。それが、クーリングの強要です。

#### 5. 私立大学全体の動向

全国のおよそ500大学が加盟する全国私立大学団体連合会は6月26日、『労働契約法の一部を改正する法律』に関する要望について」を文部科学大臣宛に提出し、「わが国の教育研究の発展と継続性及び若手研究者の人材育成等の観点から、私立大学における有期契約労働者については、無期労働契約への転換ルールの適用から除外するなど、弾力的な運用が可能となるよう強く要望」しています。日本私立大学団体連合会は6/26、文部科学大臣に対し大学の特殊性を訴え、私立大学の「有期契約労働者」の労契法からの適用除外を要望しました。5年上限・クーリングの強要ができなければ、残るのは法の適用除外です。

#### 6. 有期雇用研究者をとりまく労働環境の変化

昨年10月3日、日本学術会議・若手アカデミー委員会・若手研究者ネットワーク検討分科会は、「【緊急アンケート】改正労働契約法に関する若手研究者アンケート 集計結果報告」を公表しました。およそ1800件の報告が寄せられたようですが、そのうち80%近くの回答者が改正法により大きな影響があったと感じています。ただしアンケート回答者のうち非常勤講師は8%にすぎず、また法改正の内容や趣旨を把握していない意見も集計対象でした。

10月4日、朝日新聞の報道によれば『『国家戦略特区』の検討を進める有識者ワーキンググループ(WG)の八田達夫座長(阪大招聘(しょうへい)教授)が4日記者会見し、特区で解雇などの規制緩和をする対象を『弁護士らの専門職と院卒者』に限ることを明らかにした』としています。そのWGの会見の根拠であろう8月1日会議の議事録は未だ公開されませんが、6月の議事録において「…それから、『研究者等への労働契約法をめぐる課題に関する検討』について。四月からは、有期雇用は5年間で期限を切って、それ以上は終身雇用を希望する人達の希望に沿えないならやめていただくという制度になった。しかし、この制度は研究者にとっては非常に困る。それで、有期雇用を何度でも繰り返してできるような方向に変えていきたいということで議論してきた。…」とあります。

#### 7. 研究開発力強化法の異常な改正

昨年10月19日、読売新聞に「有期雇用の研究者の雇用期間を5年から10年に延長する」研究開発力強化法改正案を、「議員立法で今国会に提出する方針を固めた」という記事が出ました。11月27日、研究開発力強化法改正案が国会に提出されました。この法案は公開されてから12月5日の成立までにたった9日の猶予しかなく、世論形成どころか、議員の質疑さえ満足にない法改正でした。元々強化法の趣旨は、企業の商品開発を国や大学等が支援するものであり、責務は組織にしかあり

ませんが、法改正の問題点は①労契法の特例を挿入して個人の権利を制限し、②労契法の特例だけ人文科学のみの研究者にも適用させ、③この法律の効力を事実上遡及させていることでした。また最大の謎は、労契法の特例が「誰に適用されるのか」が具体的に分からないことでした。11月29日の文部科学委員会で、対象者を問う質疑に対し法案提出議員は、非常勤講師が含まれると答えています。しかし研究開発に全く無関係の非常勤講師がなぜ含まれるのか、具体的にどういう講師が含まれるのかについては不明のままでした。

## 8. 研究と人間の尊厳

国連教育科学文化機関（ユネスコ）の「科学研究者の地位に関する勧告(1974年)」のII-9-(a)では、「国の科学及び技術関係要員の不断の十分な再生産を維持するため、高度の才能を有する若い人々が科学研究者としての職業に十分な魅力を感じ、かつ、科学研究及び実験的開発が適度の将来性とかなりの安定性のある職業であるという十分な確信を得ることを確保すること。」としています。

1997年の「高等教育教員の地位に関する勧告」でも、教員の学問の自由のために、民主的な手続きや雇用の安定が強調されています。

また昨年の社会権規約委員会第3回勧告においても改正労働契約法が注目されており、「委員会は、有期契約労働者の契約が不公正に更新されないことを防止するため、労働契約法の執行を強化しつつ監視するよう、締約国に対して求める。」としています。

## 9. 非常勤講師の今後に向けて

人間を手段としてのみ扱わず目的として扱うこと、それが人間の尊厳です。人間が平等であるからこそ、話し合いと合意が必要であり、その繰り返しが民主主義です。

しかしながら、昨今の非常勤講師をとりまく労働環境は、むしろ当事者の意思を否定し、大学・研究機関の一方的な判断により、意のままに扱おうとする状況が露骨になってきました。これは、

教育研究を担う非常勤講師のアパルトヘイト化と言って良いでしょう。それが昨年より急速に進行しています。

現在、研究開発力強化法の改正により、非常勤講師の契約更新に5年上限をつける必要はなくなったとみることもできますが、一方でクーリングの具体化が進められています。

例えば非常勤講師の契約期間を、従来の4月1日～3月31日を3月10日に変更したり、また半期に分割して4月1日～9月10日、9月21日～3月10日とする事例です。労契法のクーリング期間は契約期間の半分以上でなければならず、そのため契約期間を短くし更新期間をリセットする方策が考えられています。四期制も導入されるようになりました。また複数の大学では、担当コマ数の上限が新たに設定されました。

しかし経験と意欲が不可欠の教育現場において、このような対応のメリットはどこにあるのでしょうか。つまり、非常勤講師をアパルトヘイト化することによって、利益を受けるのは誰かということです。

問答無用で本人の意欲や熟練を否定する雇用のあり方は、研究者の育成に有用でしょうか。そのために大学・研究機関における全ての有期雇用教員を10年も有期雇用のままにする必然性はあるのでしょうか。それが研究開発の向上につながるのでしょうか。

今年1月には、大学改革として教授会を法で制限し学長の権限を強化する政策が公表されました。多様な立場や意見を排除せず、人間の尊厳を否定しない大学を目指し、大学・研究機関の当事者らが真摯に交流する場が早急に必要ではないかと思えます。

# 大学院生の現状と課題

境 正俊（東京大学・全国大学院生協議会事務局）

## 1. はじめに

全国大学院生協議会（以下、全院協）は、大学院生の研究・生活諸条件の向上および大学院生の地位と権利の確立を求めて活動している組織であり、全国の国公立大学大学院の院生協議会・院生自治会によって構成されている。

現在、全院協の行っている主な活動は大きく分けて2つある。1つ目は、大学院生の置かれた実態を把握するために、「大学院生の経済実態に関するアンケート調査」（以下アンケート）を各大学で実施すること、2つ目は、アンケートを通して明らかになった実態を基に要求を練り上げ、中央省庁、各政党、学生支援機構へ要請を行うこと、社会に向けて院生の研究環境の実態を訴え、改善を求めることである。

本稿では、中央省庁（文部科学省）要請の際に掲げた全院協の基本要求と、それらの要求の背景となっている大学院生の経済実態を紹介する。要請の際に掲げた基本要求は、大きく分けて①学費負担の軽減、②奨学金制度の充実、③就職状況の改善、④高等教育予算の抜本的拡充の4点である。以下、順に見ていく。

## 2. 大学院生の経済実態

我が国の大学の学費は非常に高い。国立大学の初年度納付金標準額は81万7800円、私立大学の初年度納付金平均は131万5882円（平成24年、文科省調べ）である。2012年に留保撤回された国際人権A規約第13条C項に見られるように、今や高等教育の無償化は国際的な流れとすら言える中、日本の学費の高さは国際的にも指摘されている[1]。

このような高い学費を払う必要があり、かつ安定した収入の存在しない大学生・大学院生については、その多くが学生支援機構の奨学金を利用し

ている。しかし、現在国営の奨学金制度は貸与制しか無く、その7割以上が有利子となっており、大学院生を経済的に支えるには非常に不十分と言える。「アンケート」では、奨学金を利用している院生の2.9%が、1000万円以上もの借金を抱えており、特に博士課程の院生の負担は際立って大きい。

多くの大学院生が、以上のような「借金」を背負うことに対し大きな不安を抱えている。「アンケート」では、8割以上の院生が奨学金の返済に不安を覚えると回答した。

院生の経済的な困窮は、研究を行う上で大きな支障となっている。「アンケート」では、62.1%がアルバイトに従事しており、その目的として94.8%が「生活費あるいは学費（研究費）を賄うため」と回答している。また、全体の60.4%が「研究時間を確保できていない」と回答しており、その理由として29.0%がアルバイトを理由として挙げた。「学会・研究会」や「調査にいけない」、「研究の資料・書籍を購入できない」という声も大きく、（Fig. 1）研究を本分とする大学院生が、大学に在籍するためのアルバイトによって貴重な研究時間が削られるという、本末転倒な事態が起こっている。

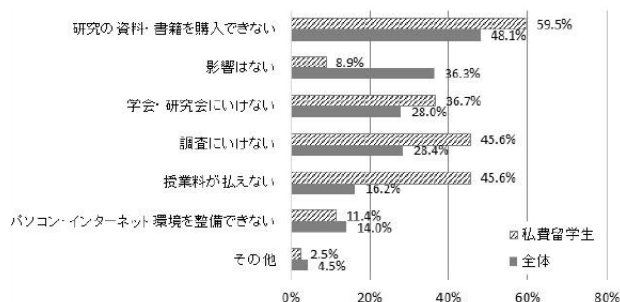


Fig. 1. 収入不足による研究への影響（複数回答可）

### 3. 学費負担の軽減および経済支援の拡充

第一に、政府は責任をもって、授業料の値下げに踏み出すべきである。大学の授業料はこれまで国立私立問わず、段階的に値上げされてきた。この背景には、高等教育に自己責任や受益者負担の原則を追求することが挙げられる。すなわち、高等教育の受益者は院生個人であり、それにかかる費用は基本的に受益者が負担するべきであるという議論である。

しかし私たちは、大学院生は研究という重要な社会的役割の担い手であり、院生個人を受益者と捕えるべきではないと考える。大学の学費を値下げすることは、院生に十分な研究の機会と時間を保証するという意味、そして教育の機会均等を保証するという意味において重要である。政府は財政的な責任を院生に求めるのではなく、政府自身の責任のもと、根本的に高すぎる学費を値下げすることを求めたい。

第二に、経済支援策の抜本的な拡充が必要である。近年各大学で授業料減免の拡充が進んだり、文科省予算における授業料減免の規模が拡大されたりといった傾向はみられる。しかし「アンケート」において、授業料免除申請をした院生の2割が「減免を受けられなかった」と回答したことからも見られる通り、授業料減免制度にはまだ拡大の余地が大きく残されている。

また授業料減免や奨学金などは、成績基準や業績基準によって判断されるような制度となっており、休学や留年をした際にこれらがすべて切られてしまうという問題もはらんでいる。

第三に、特に私費留学生の危機的な状況を改善することである。これまで、1983年の「留学生受け入れ10万人計画」、2008年の「留学生30万人計画」、そして2013年の「日本再興戦略」などにおいて、留学生の受入推進は国策として進められてきた。2012年5月現在、我が国の大学院には39641名の留学生が在籍しており、大学院生の総数の14.5%を占めるに至っている。

しかしこれらの政策は、責務であるはずの十分な生活・研究条件の確保を欠いたままに進められ

てきた。大学院における留学生は7割以上が経済的支援の乏しい私費留学生である。

「アンケート」では、私費留学生の厳しい経済状態が研究に大きく影響している実態が明らかになった。研究に支障を与えている要因としてアルバイトを挙げたのは、国費留学生の27.8%に対し、私費留学生は56.4%である。多くの私費留学生が経済的支援の乏しい中、アルバイトによって学費や生活費をまかなわなくてはならないのだ。私費留学生のうち奨学金を受給しているのは36%にとどまり、奨学金を利用しない理由としては62.7%が「申請したが採用されなかった」ためと回答した。収入不足による研究への影響についても、私費留学生からは全体と比べて「授業料を払えない」「調査に行けない」といった声の大きいことが明らかになった。(Fig.1)

現在、「国立大学改革実行プラン」(2013年)などにおいて、外国人留学生の増加は国策として挙げられているが、依然として経済的支援については乏しいままである。経済的責任を留学生個人に押し付けるような制度設計とならないよう、経済的支援を抜本的に拡充する必要がある。

### 4. 奨学金の拡充

前述のとおり、日本の奨学金制度は院生の経済的困窮を解決するものたり得ていない。私たちは、給付型奨学金を創設し、無利子奨学金を抜本的に拡充することを求めている。

しかし、これまで奨学金制度は改悪すら見られてきた。特に、学生支援機構による個人情報情報機関の利用が開始されたことを始めとする、奨学金回収の大幅な強化は際立っている。すなわち、奨学金を3ヵ月返済延滞した者を「ブラックリスト」に載せるという個人情報情報機関への通報を行うことによって対処し始めているのだ。

全院協のアンケートでは、ブラックリスト化の影響で「貸与を諦めた」者が15名、「進学を諦めた」者が2名おり、今後さらにこうした状況が広がっていくことが懸念される。

## 5. 就職状況の改善

大学院生の厳しい経済状況に追い打ちをかけるのが、就職問題である。

大学院重点化政策が開始された 1990 年代はじめから大学院における在学者数は増加を続け、2012 年現在、博士課程の在籍者総数は 74,316 名と、1990 年の 2.6 倍となっている。大学院生が急増した一方でその受け皿となる就職先は用意されなかったため、研究の継続を望む院生の多くは就職先が見つからず、任期付きや非常勤講師等の不安定な就業形態に置かれることを余儀なくされた。学校基本調査によれば、博士課程修了後の進路状況は、安定な職についていない者（死亡・不詳の者を含む）が 47.8%に上っている。そうした就職難の傾向は文系ではさらに顕著となる。

これらの背景として、大学の人件費の乏しさが挙げられる。わが国の大学教員数は学生 100 人あたり 6.2 人と、イギリス 7.6 人、ドイツ 9.0 人と比較しても決して多くはない。さらに、大学教員構成を年齢別にみると、40 歳未満の者が占める割合は人文科学で 15%、教育で 16%と低い数値に留まっている（学校教員統計調査、平成 19 年度）。退職後教員の不補充や常勤枠の非正規雇用化により、若手研究者が安定した専任大学教員のポストに就けなくなっていることは明らかである。

全院協のアンケートでは、将来の就職状況を不安材料に挙げる大学院生が 58.3%にものぼった。さらに博士課程への進学を検討している修士課程在学者の 8 割近くが、進学の際の懸念材料として将来の就職状況を挙げている。

前述の留学生の問題とも共通する課題として、経済的支援、就職の支援などを鑑みないままに定員を無計画に増員していったという点がある。当然、多すぎるから無作為に減らせば良いという問題に帰結されるものでもありえない。抜本的な改善策が求められるのではないだろうか。

## 6. 高等教育予算の抜本的拡充

国立大学法人の収入の大部分を占める運営費交付金は、2004 年の法人化以降、一兆円以上もの削

減を余儀なくされてきた。また、私立大学等の経常費に対する補助についても、国庫補助の連続削減によって、経常費に占める補助の割合は 1/2（1975 年国会決議）どころか 10%にまで低下している。政府は大学のもつ教育・研究機能維持のために必要不可欠な予算を確保し、運営費交付金をはじめとする基盤的経費を拡充するとともに、その継続的・安定的確保への努力をすべきである。

これら高等教育予算の拡充なくして、そもそも学費の値下げや奨学金の拡充などはありえない。また高等教育予算が乏しい中、経済的負担は院生にもしわ寄せが生じている。学会への参加費、交通費などを院生が負担することは少なくなく、「フィールドワークをして、一週間の滞在で 10 万円かかった。」などの声が寄せられている。これらの諸費用を院生個人が負担することは容易ではなく、かといって研究成果が出ないまま卒業ができず留年などという事態になった際は、授業料減免や奨学金を打ち切られる、という理不尽な板挟みにされている。

日本の高等教育予算は国際的に見ても非常に乏しく、対 GDP 比では OECD 加盟国中最下位である[1]。大学院生の経済的負担の軽減、研究環境の改善のため、抜本的に高等教育予算を増額することが必要である。

## 7. 引用文献

[1]OECD インディケータ 2012 カントリーノート

## 新しい研究開発法人創設の動き

小滝 豊美（JSA 国公立試験研究機関問題委員会）

### 1. はじめに

国立試験研究機関の多くは、国立博物館等とともに、2001年から独立行政法人（独法）化された。以来ほぼ恒常的に、組織のあり方や運営は「見直し」や「改革」の槍玉に挙げられてきた。そしてまた、復活した自公連立政権によって新たな「改革」が行われようとしている。これまで「改革」が法律として実体化したことはなかったが、改革論議に振り回されてきたというのが偽らざる実感である。しかも残念ながら、これらの改革は括弧付きの「改革」としかいえない。「改革」といいながら実状は、予算と人員の削減しか念頭になかったのである。

本稿では、2009年の民主党への政権交代以降の「改革」の動きをたどるとともに、第2次安倍政権下で動き出した新たな「独法改革」を概観する。また、研究機関の現状と課題の一端を紹介し、課題解決へ道を探りたい。

### 2. 民主党政権下での「独法改革」

2009年の総選挙結果をうけて成立した民主党政権は、それまでの福田内閣が閣議決定した独法の「整理合理化計画」を凍結し、行政刷新会議において、独法の事務・事業の見直し、いわゆる事業仕分けを実施した。この事業仕分けは、十分な吟味を経ないまま、「仕分け人」のいわば好みで事業継続の可否を一方向的に判断する、稚拙この上ない手法であった。つづいて、民主党政権は、独法の制度・組織の見直しに着手し、102ある独法を廃止や統合によって65に減らす等の方針を決めた。そしてその方針に従って、2012年5月180回通常国会に独法通則法改正案を提出した。改正案では、現在の独法を事務・事業の特性に基づき、「中期目標法人」と「行政執行法人」に分類し、

前者をさらに研究開発型を含む複数の類型に類別するとした。しかしこの法案は、審議されないまま11月の国会解散とともに廃案になった。

これとは別に、国立試験研究機関の機能強化を検討する流れがあった。2008年に施行された「研究開発力強化法」の付則に、施行後3年で「研究開発法人の在り方の検討を踏まえた法の見直し」が規定されていることに対応する流れである。そのために文科省を事務局とする「研究開発を担う法人の機能強化検討チーム」が設置され、「国立試験研究機関（仮称）制度」創設に向けた法案の準備が行われた。ここでの問題意識は、試験研究という業務が独法という制度にはなじまないで、新たな研究開発法人制度を作るということにあった。しかし、この問題意識は民主党政権内で共有されるには至らず、研究開発強化法の見直し期限を過ぎても改正法案を提出することはできなかった。そして結局この検討も行政刷新会議での独法見直しに包含されてしまい、見直しはきわめて不十分のまま、独法通則法改正案が国会に提出されたのである。

### 3. 第2次安倍内閣による「独法改革」

2012年末の解散総選挙の結果、第2次安倍内閣が成立すると、民主党政権が決定した独法改革案は、凍結・再検討とされ、改めて自公政権による独法改革が検討された。2013年6月に内閣官房が設置した「独立行政法人改革に関する有識者懇談会」が中間とりまとめを発表した。また、2013年9月に科学技術政策担当大臣および文部科学大臣の下に、「新たな研究開発法人制度創設に関する有識者懇談会」が設置され、研究開発法人についての検討が開始された。11月には懇談会としてのとりまとめ（第1ステージ）を報告し、それを基に、

総合科学技術会議において検討（第2ステージ）が進められた。これらの検討を踏まえて、2013年12月24日「独法改革基本方針」が閣議決定された。そのなかには、独法を業務内容に応じて「中期目標管理型の法人（非公務員）」、「研究開発型の法人（非公務員）」、「単年度管理型の法人（国家公務員）」の3つに分類することや、法人分類に応じた評価手続き、ガバナンスの強化、予算執行の弾力化等が盛りこまれた。

#### 4. 国立研究開発法人（仮称）の創設

独法試験研究機関の多くは、基本方針で研究開発型の法人と分類され、下記のような「講ずべき措置」が方針として記載されている。

研究開発型の法人は「国立研究開発法人（仮称）」と称し、その設置目的は「研究開発成果の最大化」とする。その目的のための、主務大臣が業務目標の設定および業績評価を行う。その際には、総合科学技術会議策定の指針を踏まえ総務大臣が定めた目標設定および業績評価に関する指針に基づいて、（主務大臣が）実施する。中期目標期間は最大7年とし、期間終了時の業務・組織の見直しには、主務大臣が設置する「研究開発に関する審議会」の助言を得る。研究開発成果の最大化のため、柔軟な報酬・給与制度の導入等運用の改善を行う。

政府は昨年4月に産業競争力会議に「日本版NIH」創設に関する文書を提出した。その中に、日本版NIHは「医療分野の研究開発の司令塔機能」であり、中核機関として「戦略的に行うべき実用化のための研究を基礎段階から一貫して管理し、実務レベルの中核機能を果たす」独法をスクラップアンドビルドにより設置するという方針が示されている。「独法改革基本方針」では、日本医療研究開発機構（仮称）を設立し、それに伴う法人数1の増は国立健康・栄養研究所と医薬基盤研究所との統合による法人数1の減をもって充てると記載された。また新設される法人に、その他のいくつかの独法が有する医療分野の研究開発に係るファンディング機能を移管する方針が盛り込まれた。2014年度要求額で1,382億円の予算規模

である。

「独法改革基本方針」は、独法通則法改正案に反映されて今国会に提出され、2015年4月以降の早い時期の実施を目指して今後審議が進められると見られる。日本版NIHを設置する法案は、健康・医療戦略推進法案および日本医療研究開発機構法案として提出される見通しである。

「独法改革基本方針」にはさらに、「国家戦略に基づき、国際競争の中で、科学技術イノベーションの基盤となる世界トップレベルの成果を生み出すことが期待される法人」を「特定研究開発法人」として設置する方針が盛りこまれた。特定研究開発法人と位置づける法人は、総合科学技術会議・主務大臣の強い関与や業務運営上の特別な措置等を別法によって適用するとし、極力少数に限定するとされている。特定研究開発法人設置法も今国会に提出される見込みである。

#### 5. 独法の惨状

政権交代、再交代という要因もあり、独法化以来組織や制度見直しの論議が繰り返し取り沙汰されてきた。この間の議論の最大の特徴は、こうした「改革」が現場の研究者・職員の意見に一切耳を貸さず、きわめて政治的に決定されていることである。このことが、研究者・職員の当事者意識を奪い、モチベーションを大きく損なっている。しかも中期目標期間終了時には、組織を含めた、大きな見直しが予定されているので、長期的な展望を持つことができず、近視眼的なテーマ設定をせざるを得ない。また、組織としては、次の中期目標期間に組織を存続させることが最大の関心事になってしまう。

一層問題なのは、中期目標で機械的な経費削減を義務づけられたことで、組織の「じり貧」が運命付けられていることである。当初より運営費交付金は年1~3%の削減を前提として算定されている一方、特許収入をはじめとする自己収入が増加した場合むしろ交付金が減額されるしくみであった。この思想は民主党政権においても引き継がれて、「改革」さえすれば効率よく研究開発が進むと

期待し、より高度の「改革」を追い求めていた。

独法制度に組み込まれた予算の削減に対応するため、各独法とも人員と経費の削減が進み、新規採用を厳しく抑制せざるを得ない。その一方、研究開発力強化法は、任期付き研究員の人件費に対しては、独法に義務づけられた毎年の人件費削減から除外すると定めている。その結果、新たに採用される若手研究者の多くは任期付きの身分であり、任期終了後のポストは必ずしも保証されず、雇い止め、使い捨てにつながっている。

厳しい人件費削減の結果、各研究機関では高齢化と多忙化が進んだ。また、従来の経常研究費に当たる交付金研究費が以前に比べ大きく減少した。本来中期目標を達成するため必要な経費は運営費交付金で賄われなければならないはずだが、実際には必要な研究費を確保することができず、分析機器の更新さえも滞っている。外部資金、科研費のような競争的資金の獲得をこれまで以上に迫られるようになった。しかし、各府省が公募・選考の上配分する競争的研究資金も削減されている。運営予算の減少にリンクするように、論文数など研究機関の実績を示す指標が悪化し始めた。所管省庁からの一定の「独立」が確保されるのが、「独立行政法人」の本来の趣旨であったはずだが、予算で縛られた独法の実態は独立とはほど遠い。

今後の独法改革によってこうした状態は改善されるのだろうか。改革の議論の中で、運営費交付金の一律削減の見直しの必要性は指摘されている。しかし、削減前の水準に戻るとは考えにくい。独法改革の中で、人材を引きつけるため、事務次官より高い水準の報酬・国家公務員より高い水準の給与を認めるとしている。しかし、限られた人件費でこのような運用を行えば、給与を引き下げられる研究者も出るはずである。それが、全体としてモチベーションを上げ、結果として「世界トップレベルの成果を生み出すこと」につながるのか、疑わしい。

日本版 NIH は、第 2 次安倍内閣の成長戦略の一部として登場した。この構想に対しては、大学や生物系学協会等から、基礎研究費への配分減少を

懸念する声明が出されている。特定研究開発法人も「国家戦略に基づき・・・世界トップレベルの成果を生み出すことが期待される法人」と謳われていることから、成長戦略とは不可分であり、これに偏重した研究投資は他の研究開発法人への配分減を招く懸念がある。従って、今度の「独法改革」が研究機関の救世主になるとは思えない。

独法職員の多くは、公務員宿舎に住んでいる。「立地のよい宿舎に低料金で高給取りの公務員が暮らすのは許せない」というバッシングへの対応の一つとして、民主党政権は宿舎削減を決めた。このことが、震災復興のための給与の特例減額とともに、独法の職員を苦しめている。また、もともと税金である独法運営費を無駄遣いしては行かないと、ますます厳密な会計処理や費目毎の仕分けが要求されて、事務処理に手間と時間がかかるようになった。職場の福利厚生も大きく劣化し安心して働ける条件が損なわれている。このようにあらゆる「改革」が、研究機関本来の役割を果たす妨げになっている。

## 6. 「改革」信仰からの解放

近年は都道府県立の大学や病院、試験研究機関、果てには市町村立の組織なども次々と地方独法行政法人に移行している。大阪では地域住民の健康と生活安全に係わる府立と市立の衛生関係研究所が統合され、非公務員化されようとしている。近年の地方自治体の財政状況を反映して、同じような「改革」の圧力は地方の研究機関にもものしかかっている。

「改革」すればよくなるという物言いは信仰ないし幻想にすぎない。肝心なのは、その内容であり、まず研究現場の声を反映させた改革を進めるべきである。また、現場の研究者も研究機関の活動や役割とともに、「改革」の内容や現状を丁寧に伝え、国民あるいは地域住民の理解を深めることが必要だろう。その理解のもとに括弧のつかない改革を進めることができれば、研究機関の将来展望が開けてくるだろう。



## 【資料編】

1. 国立大学改革プラン〔2013年11月 文部科学省〕……………26
2. 大学のガバナンス改革の推進について(審議まとめ)  
〔2013年12月24日 中央教育審議会大学分科会組織運営部会〕……39
3. 「国立大学改革プラン」の公表を受けて(声明)  
〔2013年11月26日 国立大学協会〕……43
4. (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年12月23日 全国大学高専教職員組合中央執行委員会〕……44
5. 群馬大学「学長室だより」2014 新春号より……………46
6. 京都大学職員組合「職員組合ニュース」2013年度12月号外……………51
7. 「琉球大学 教授職員会ニュース」第151号……………52
8. 島根大学職員組合「くみあいニュース」2013年12月速報……………54