

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第 35 集 (2004年度) 2005年 3月発行 : 127-146

国立大学法人制度論

羽 田 貴 史

国立大学法人制度論

羽田 貴史*

はじめに

国立大学法人制度が発足し、国立大学改革が行政改革と同時進行しているがゆえに、国立大学法人制度がはらむことになった問題点を指摘する声がある。しかし、歴史はわが国においては、国家機構の再編成と不可分に国立大学の制度改革が行われてきたことを示し、行政改革なしには国立大学の法人化はなしえなかったことは厳然たる事実である。それゆえに国立大学法人制度の理解は、90年代末から進行してきた21世紀型行政システム改革の評価と切り離すわけには行かない。特に、法人制度への移行は、大学を権利義務の主体とし、行為能力を拡大すると喧伝されたが、高等教育が国家的システムとして学校監督行政のもとにある限り、法人格の有無のみが単純に大学の裁量性を拡大するわけではない。主務省としての文部科学省の権限をはじめ高等教育に関する政府レベルのガバナンスの構造との関係で本来は議論され、検討されるべきものであった。これらの視点を欠落させた法人制度論は、ことからの半分しか説明しておらず、これを法人化一般として国際的な動向の中に位置づけるのは学問的誠実さを欠く。たとえば、日本の法人化のケーススタディ報告(OECD 2004, p.29)は、間違いではないが、正しいともいえない。

国立大学法人制度の導入は、戦後行政システムを変更し、市場メカニズムの導入と分権化の促進とどういうかどうか、素描してみる。

1. 法人化のプロセス—独立行政法人化への転回

(1) 国立大学と関係なかった独立行政法人制度

もともと、独立行政法人制度は、96年1月発足の第1次橋本内閣において、首都機能移転に関連して、「中央官庁の政策立案部門と制度執行部門との間に適当な距離を設けることを基本とすべき」(自由民主党行政改革推進本部「橋本行革の基本方向について」1996.6.18)とされたのが端緒であり、大学制度と何の関係もなかった(並河信乃 2000)。

ほぼ同時期に、水野清(衆議院議員・後に行革会議事務局長)・柳沢伯夫(衆議院議員・当時行政改革推進本部事務局長)がヨーロッパ視察で、イギリスの行政改革の動向に接した時期からエージェンシーが関心を引き、10月の解散・総選挙で自由民主党「わが党の政策」に「エージェンシー(外庁)化」が掲げられたが、本質的に行政の効率化を目的とする制度改革であり(田中一昭・岡田彰

*広島大学高等教育研究開発センター教授

2000), やはり, 国立大学と結びつくものではなかった。

しかし, 行政改革会議(1996年11月7日)が発足すると, 第2回会議(12月19日)に, 国際的な水準を実現するために, 研究・教育公務員の業務規制の見直しが必要であるとする議論が行われるなど, 大学改革の手法として, エージェンシー(第15回から次第に「独立行政法人」の名称を使用)と結びつける動きが生まれ, これに対して国立大学協会は, 「国立大学の在り方と使命に関する特別委員会」(委員長阿部謹也)を設置(97年3月29日)するなど, 設置形態論争が水面下で繰り広げられることになった(加古 2000, 羽田 2002, 中井 2004)。

結局, 1997年12月の行政改革会議最終報告は, 独立行政法人化ないし民営化を選択しなかった。99年4月の「中央省庁等改革の推進に関する方針」でも, 「国立大学の独立行政法人化については, 大学の自主性を尊重しつつ, 大学改革の一環として検討し, 平成15年までに結論を得る」とあり, 国立大学の法人化は長期的な視点で検討されることになっていたのである。

(2) 選挙公約, 公務員定員削減と法人化

ところが, 国立大学の独立行政法人化の検討に向かわせた大きな契機は, 国家公務員の定員削減であったといわれる(田中・岡田 2000)。98年7月の参議院選挙で自民党は大敗し, 橋本内閣が総辞職して退陣した後, 小渕首相は所信表明演説で10年間の公務員定員10%減を掲げ, さらに99年4月の閣議決定で25%減まで拡大した(「国の行政組織等の減量, 効率化等に関する基本的計画」)。これは, 郵政省(公務員総数の36%)及び文部省(16%)定員の構造的再編なしには不可能であり, 1998年から1999年にかけては, 当時の有馬文部大臣と大田行政管理庁長官の間で, 国家公務員の定員削減対象計画の中に国立大学を含むかどうかという論点と絡めて激論が交わされ, 結局は, 国立大学の独立行政法人化に向けて検討開始になることが合意になった¹⁾。

それが, 広く大学に知られることになったのは, 99年6月の藤田宙靖論文「国立大学と独立行政法人制度」(藤田 1999a)が, 定員削減や行政改革との関連で, 法人化するかどうかの判断は, 2000年の前半までに行われなければならないと指摘し, 6月の国大協第104回総会で公然と議論になってからであった(藤田論文は, おそらく被引用率では日本の法律学論文の歴史に残るのではないだろうか。各種の会議では繰り返し繰り返しコピーされた)。それまでは, 国立大学長を含む多くの大学人は, 具体的なスケジュールに組み込まれていることに気づかなかったはずである。もっとも, 99年の春には, 旧帝国大学7大学の副学長会議が行われ, 法人化に関連する検討を行っていたのであった。また, 6月の国立大学協会総会には, 名古屋大学松尾稔総長を委員長とする「国立大学の独立行政法人化問題に関する検討結果のとりまとめ」(松尾レポート)が配付され, 実質法人化への道を歩み始めることは, 国立大学協会執行部において了解されていた。

(3) 環境の変化—臨教審での法人化論議との異同

法人化の圧力に文部省が抗弁し, 積極的な大学改革を約束して時間が繰り延べされる, というのは, 臨時教育審議会のパターンであった(羽田 1993)。今回の法人化論議も, 文部省の行動様式はそれと同じであったが, 結果は違った。違いをもたらした最大の理由は, 「中央省庁改革—地方分

権改革—規制緩和」という行政改革のステージにあった。臨時教育審議会の大学法人化論議以後、高等教育行政は、大学設置基準の大綱化、大学評価制度の導入、国立大学の管理機構の整備などを進めてきたが、政府は、この間、3次に亘り臨時行政改革推進審議会（1983～1993）を設置し、恒常的な行政改革を推進してきた。

その第3次臨時行政改革推進審議会最終答申（1993年10月）の提言を受けて、内閣総理大臣を中心とする行政改革推進本部が設置され（1994年1月21日）、首相の諮問を受けずに調査審議を行う監視機関として行政改革委員会が設置された（1994年11月9日）。

さらに、推進本部と行政改革委員会による行政改革推進体制は、1996年11月に発足した第2次橋本内閣において拡大され、行政改革会議を設置した。ここに、内閣総理大臣の直属機関として行政改革会議が国家機能及び中央省庁の再編を、地方分権推進委員会が地方への権限委譲、財源、地方行政体制を、行政改革委員会が規制緩和や官民役割分担を、それぞれ検討し、内閣総理大臣を長とする政府行政改革推進本部が全閣僚を包括して行政改革を推進する国家機構の再編そのものの検討体制が生まれたのである（行政改革委員会OB会 1998）。

この三位一体の行政改革推進体制は、行政サービス実施の新たな機関である独立行政法人制度を生み出し、国立大学の法人化への道を掃き清めたのであった（羽田 2002）。

かつて臨時教育審議会でも国立大学の設置形態変更が論議になった際、臨教審が検討を付託した大学の組織・運営に関する研究会（座長、新野幸次郎神戸大学長）は、『大学の組織・運営に関する研究調査報告書』（1987年2月）で、「今のところ、行政法学や行政学の研究の現状から見る場合、特殊法人や第三セクター論の領域の研究はまだ始まったばかりであって、ただちに「大学」の受皿となる理論や概念は存在していないといわざるを得ない。今後の検討課題というべきであろう」と結んでいた。

その課題は、文部科学省や高等教育研究者ではなく、10数年かけて行政改革論者によって準備されてきたのである。それゆえに、国立大学の法人化が「国立大学の独立行政法人化」として具体化が始まったときに、独立行政法人制度によって法人化の条件が作られながら、いかに独立行政法人制度から脱却するかという苦渋の選択が始まった。

2. 独立行政法人制度から国立大学法人制度へ—構造転換はなされたか

(1) 法人化のプロセス

独立行政法人化から国立大学法人制度の成立までは、おおむね次のような段階を経た。

①検討への開始から合意まで（1999年6月～2000年7月）

- ・第104回国立大学協会総会における独立行政法人論議の開始（99年6月）
- ・中央省庁等改革関連法、独立行政法人通則法成立（99年7月）
- ・文部省「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」提示（99年9月）
- ・小渕首相の私的諮問機関・教育改革国民会議発足（00年3月27日）

- ・自民党政務調査会「提言 これからの国立大学の在り方について」（00年5月）
- ・国立大学学長研修会（37大学長）「国立大学の法人化に対する意見表明」（00年5月）
- ・文部大臣，国立大学長・大学共同利用機関長等会議で国立大学の独立行政法人化説明（00年5月26日）

②独立行政法人化の検討と国立大学法人制度の構想まで（2000年7月～2002年3月）

- ・国立大学協会「設置形態検討特別委員会・専門委員会」設置（00年7月）
- ・文部省「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」設置（00年7月）
- ・教育改革国民会議中間報告「教育を変える17の提案」（00年12月22日）
- ・「新しい『国立大学法人』像について」（中間報告）（01年9月）
- ・「新しい『国立大学法人』像について」（02年3月26日）

③国立大学法人制度の法制化と成立（2002年3月～2003年7月）

- ・国立大学法人法関係法案国会提出（03年2月）
- ・国立大学法人会計基準等検討会議『「国立大学法人会計基準」及び「国立大学法人会計基準注解」報告書』（03年3月）
- ・国立大学法人法関係法案審議開始（03年4月）
- ・国立大学法人法関係法案衆議院可決，参議院送付（03年5月22日）
- ・国立大学法人法関係法案参議院可決，成立（03年7月）

④国立大学法人への移行準備と移行（2003年7月～現在）

- ・国立大学法人評価委員会（03年11月）
- ・運営費交付金問題（03年11月）
- ・国立大学法人法関係施行令・施行規則制定（03年12月）
- ・中期目標・中期計画素案の修正（04年1月）
- ・法人法施行（04年4月）
- ・中期目標提示（04年5月）

独立行政法人及び国立大学法人制度そのものの仕組みについては、すでに各種の論考が検討しており、そのままでは大学にふさわしい組織になりえないことは共通の認識にあった。①の段階でもっとも早い国立大学協会の検討文書は、国立大学第1常置委員会「国立大学と独立行政法人化問題について（中間報告）」（以下第1常置委中間報告，00年9月7日）であり²⁾，そこで示された論点は次のようなものであった。

- (1) 企画機能と実施機能の分離：大学レベルの自主的な企画立案機能の確保
- (2) 法人の経営機能と大学の教学機能の一体性
- (3) 独自の立法形式：個別法は不十分，特例法か別個な法人法
- (4) 教育研究の長期性：大学の長期方針の樹立
- (5) 中期目標・中期計画における大学の主体性：

- (5)-1 主務大臣が法人に事前聴取し協議する義務，教育研究の自主性の尊重義務
- (5)-2 主務省評価委員会の評価に際しての第三者評価機関の評価結果尊重
- (6) 効率性重視による教育研究阻害の抑制
- (7) 法人化の単位：各大学ごとの法人
- (8) 運営および運営組織：
 - (8)-1 経営機能と教学機能の一体化
 - (8)-2 役員として学長，副学長，監事
 - (8)-3 最高審議機関としての評議会
 - (8)-4 学長補佐機関として企画立案・意見調整を行う運営会議
 - (8)-5 経営・教学についての助言・勧告機能を持つ運営諮問会議
 - (8)-6 部局の重要事項審議機関である教授会
 - (8)-10 大学の自律的主体性の保障 ((5))
- (9) 人事：
 - (9)-1 学長や役員を選出における教育公務員特例法の原則の維持
 - (9)-2 教員の人事における教育公務員特例法の原則の維持
 - (9)-3 職員は国家公務員型
- (10) 評価：
 - (10)-1 大学の自己点検評価，外部評価の重要性
 - (10)-2 主務省の評価は大学の自主性・自律性を尊重すべき
 - (10)-3 評価委員会の評価は中期目標の業務改善状況に限定
 - (10)-4 評価委員会による教育研究の直接の評価は不適當
- (11) 財政：
 - (11)-1 国立大学への財源措置を法律で明記
 - (11)-2 中期計画に基づく財政計画の柔軟性
 - (11)-3 長期目標・長期計画からの財政措置
 - (11)-4 剰余金に対する自主的な運用（別枠の積立金）
 - (11)-5 予算執行手続きの見直し
 - (11)-6 基金等の設立
 - (11)-7 独立行政法人会計基準の弾力化（企業会計原則，財務諸表）

これらの論点は、文部省による制度化の起点となった「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」（1999年9月20日）に盛り込まれた。立案過程は、最後までほぼこの論点に沿った作業が行われたことにも驚かされる。言い換えれば、当初から問題点は明らかであり、立案作業は技術的な性格が強かった。その最大の論点は立法形式であった。独立行政法人通則法の一般原則を離れた制度設計が可能か否かとする重要な条件であったからで、個別法では通則法の制約を免れず、「特例法」（例えば、藤田宙靖 1999a）か、別個な法人法（例えば、石井 2000）によるべきと考えられていた。この点は「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」が「特例措置」をとることとしており、自民党政務調査会も「調整法（又は特例法）」とする提言を行い（「提言 これからの国立大学の在り方について」00年5月）、文部省は法人化への検討を開始することとした。

検討作業は、文部省と国立大学協会でそれぞれ検討組織が置かれたが、事実上一体的であり、いわゆるグリーンブック『新しい「国立大学法人」像について』（02年3月26日）に結実したが、その基本構成は、第1常置委中間報告の論点整理に沿うものであった。つまり、国立大学法人制度は、国立大学内部において、法人化そのものへの懐疑から地方国立大学を中心とする抵抗はあったもの

の、文部省と国立大学協会との共同歩調によって基本構想が練られたのである³⁾。

ところで、結論として国立大学法人制度が独立行政法人制度からの脱却に成功したのか否かは微妙である。ノーベル賞受賞者小柴東大名誉教授が、法人化による商業化が基礎科学の衰退を招かないかと懸念し(2003年6月11日 共同通信インタビュー)、佐和隆光京都大学教授がソビエト的統制計画制度と述べたように(2003年5月27日『朝日新聞』)、法人制度の評価は相反する視点から真つ二つに分かれている。

その理由の第1は、国立大学法人法そのものが内包するあいまいさに由来する。大学の自己責任を拡大するように見えながら、一方では中期目標・計画に対する文部科学大臣の決定・認可権を明示し、かえって政府の関与を強化しているようにも見えることである。

第2の理由は、国立大学法人制度も一部に組み込む行政改革、とりわけ内閣府(総合科学技術会議、総合規制改革会議)を核とした首相リーダーシップによる政策決定の推進によって、従来、高等教育政策を一元的に所掌していた文部科学省の位置が揺らぎ、法人に対する文部科学省の「保護」が揺らいでいることである。さらには、以上の帰結として平成16年度予算編成に際し、運営費交付金額と削減手法をめぐる財務省と国立大学協会・文部科学省とが対立したことに見られるように⁴⁾、大学の自律性を確保する財源の規模と形態が不明確だからである。

3. 「国立大学の法人化」か「国立大学法人による国立大学の設置」か

(1) 設置者管理主義と国立大学法人

いうまでもなく、法人格の付与はただちに組織の独立性を保障することにはならない。学校制度を維持するための設置認可、学校制度基準の法定などの学校監督行政と、設置者による管理権を含めて実体は決定される。特に、学校監督行政が、設置形態を問わずすべての大学をカバーするのに対して、設置者管理主義は国立大学を直接掌握するものであり、国立大学の設置主体が国(文部科学省)から変更されるかどうか重要な論点であった。第1常置委中間報告は、独立行政法人が大学を設置するという理解のもとに、法人経営の機能と教学経営との一体性を強調し、大学(教学)の自立性に基づく運営を継続することを求めている。

しかし、00年8月以降の検討では、国立大学協会内部でも法人が大学を設置することは経営・教学の分離につながることで、法人が設置者となることで経費負担の責任も負うことになるが、経費負担は国の責任としながら管理は法人であることは、「虫が良すぎる話として世間の納得が得られるものか」などの意見が出た(00年10月25日 第一常置委員会拡大小委員会議事メモ)。経費負担が国でありながら管理責任は法人に属することこそが、独立行政法人制度のメリットだったはずだが、論理は揺らいでいるのである。

調査検討会議では、組織業務委員会「作業委員論点整理」(2001年1月30日)が、「見解A」(国を設置者)、「見解B」(国を国立大学法人の設置者とし、法人を大学の設置者)とを併記し、その後、5月31日「組織業務に関する考え方の方向(案)」は、「国を設置者とするを原則とする方向で検討する」ことを明記したのである。

この結論の背景には、民営化への懸念があった。01年5月11日の参議院本会議で、小泉首相は、民主党・新緑風会小林元議員の質問に対し、「国立大学でも民営化できるところは民営化する…というこういう視点が大事だ」（第151回国会参議院本会議会議録 第23号）と答弁し、調査検討会議でも紹介されている。

設置者＝国、国立大学＝法人とする構想は、グリーンブックにおいても採用されたが、法人法案は内閣法制局段階で修正を受け、最終的には、設置者である国立大学法人が学校である国立大学を設置することになった。その理由は、わが国の学校教育法制上、学校に法人格を与えていないことから加えられた修正といわれている。国立大学法人が国立大学の設置者であっても、国立大学法人自体が国の組織であることは明らかであって、国の財政責任は消失するものではない⁵⁾。しかし、国立大学法人に準用される独立行政法人通則法第46条は、「政府は、予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる」とし、国の財政責任を緩和し、国立大学法人の財政責任が強化されたことも明らかである。

反面、管理責任も明確になり、国立大学の自律性は強化されたともいえるが、一方では、政府の運営費交付金支出を、中期計画実施の財政的担保としてとらえ、一種の契約関係として説明する見解も示された。遠山国務大臣は、「国は当該中期計画の実施を確実なものにする必要があるわけですので。そのために、所要の運営費交付金等を措置することが求められております。このように、国立大学法人の策定する中期計画については国が一定の責務を負う、担うということになります。そのために、必要最小限度の関与として、文部科学大臣が認可することとしたものであります」（2003年4月16日、衆議院文部科学委員会）と述べていた。ここでは、いったん、法人の自律性が法的に確認されながら、政府の財政投入が新たなアカウントビリティを課するという、きわめてパラドックスに満ちた政府-大学関係が提示されたのである。

国立大学協会は、「国立大学法人と国立大学の一体的な運営が確保されており、また、国が国立大学に対して引き続き財政的責任を果たす趣旨が示されている。さらに、学校教育法の改正規定により、国立大学における教育研究は国と国立大学法人とが協力して推進することが明示されており、これらにより国立大学に対する国としての責任が明確に示されている」（平成15年7月14日）という見解を示したが、財政的責任の論理が異なっていることへの言及が不足している。

(2) 国立大学法人法の整合性

ところで、最終段階で加えられた修正の結果、国立大学法人法には、大きな矛盾が生じた。法第22条は、国立大学法人の業務の範囲を規定し、「1. 国立大学を設置し、これを運営すること」、「2. 学生に対し、修学、進路選択及び心身の健康等に関する相談その他の援助を行うこと」、「3. 当該国立大学法人以外の者から委託を受け、又はこれと共同して行う研究の実施その他の当該国立大学以外の者との連携による教育研究活動を行うこと」など7項目を掲げたが、この中に、国立大学における恒常的な教育研究活動が含まれているとはいえない。第1号は、教育研究機関としての大学の設置と運営を定めているのであり、運営とは、教育研究活動そのものではなく、「団体、

機関その他の組織又は機構がその機能を発揮するようにそれを活動させて働かせていくこと」(高辻ほか1996)である。第3号も、委託研究と当該国立大学以外の組織や個人との連携による教育研究活動を定めており、通常の教育課程に基づく教育活動や、教員が国立大学の財源によって行う基礎的研究活動を業務として規定しているのではない。

従って、第30条に定める「教育研究の質の向上に関する事項」などについての中期目標及び計画は、教育研究が国立大学の業務であって法人の業務でない以上、大学の教育研究活動全体を対象にしているとは直ちにいえぬ。

そもそも国立大学法人法は、「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」(第1条)を定める法律であって、教育研究組織としての国立大学の組織を定める法律ではないのである。同法で定めている業務も、法人の業務であって、教育研究組織である国立大学の活動を直接定めるものではない。私立大学の場合、私立学校法は、学校法人についての組織・運営を定めている法律であって、教育研究組織である大学は、学校教育法など関係法令に基づき、各法人が学則によって定め、設置認可を受けることによって制度化される。同じように、国立大学法人においても、設置者としての国立大学法人と教育研究組織としての国立大学とが分離されている以上、法人法の枠組みが規定するのは、あくまでも法人の運営(経営)についてである。

もし、国立大学が直接法人格を持ったなら、国立大学法人の業務は教育研究活動として規定されたであろう。しかし、現行法制の枠組みに適合するように、法人(経営)と学校(教学)が分離されたので、法人業務と教育研究活動との関係には乖離が生じたのである。

民主党桜井充議員の質問主意書(平成15年10月7日)と、それへの回答(内閣参質157第8号 平成15年11月14日)は、国立大学の位置について興味深い内容を提示している。質問は、国立大学の設置者としての国立大学法人と国立大学を区別した上で、国が、中期目標・中期計画において国立大学の教育研究活動に関する目標と計画を求めたことについて、「文部科学省は国立大学法人を介さずに直接国立大学の業務を指示することにならないのか。また、国立大学と国立大学法人とを別にするにより国立大学が政府から直接管理されることを防止できる、という制度設計の意義が失われるのではないか」というもので、これに対する回答は、次のとおり。

現在の各国立大学において行われている教育研究活動は、国立大学法人の成立後は、各国立大学法人の設置する国立大学において行われることとなるが、各国立大学で行われる教育研究活動の業務主体は、国立大学法人の成立前はその設置者である国であり、国立大学法人の成立後においては、その設置者である国立大学法人となる。

このような趣旨で、国立大学法人法〔略〕第22条第1項第1号において「国立大学を設置し、これを運営すること」を国立大学法人の業務として規定しており、国立大学において行われる教育研究活動は、当該国立大学を設置する国立大学法人の業務に含まれることとなる。〔略〕

この趣旨は、教育研究活動は国立大学法人の設置する国立大学で行われるから、国立大学法人の業務に含まれるという組織の包摂関係で説明している。だが、こうした説明が可能なら、国立大学

法人が教育研究活動を行うと直接に定めるか、国立大学そのものを法人化できたはずである（しかし、教育活動を行えるのは学校のみである）。組織体として教育研究活動の主体は何かという問題に答えるものではない。

同時に、この答弁は、国立大学法人が教育研究活動の業務主体であると述べたことで、教育研究に関する国立大学法人の権限と、実際に教育研究を行う教員の職務（学校教育法第58条）との関係、とりわけ、学問の自由の保障との関係を説明する必要性が生じたことになる。

(3) 法人と学校の区分について

学校に法人格を認めないことが、大学の自律性にとってプラスかマイナスかは即断できない（省庁所管学校で独立行政法人となった水産大学校などは学校＝法人）。経営と教学が区分されているがゆえの意味もあるからである。学校が法人格を持たないのは、学校教育法第2条第1項が、設置者として国、地方公共団体、学校法人を規定していることによると思われるが、それは、大学令（1918年）において、臨時教育会議の答申にもとづいて、①官立大学②私立大学③公立大学が規定されたパターンをほぼ採用したものである。

では、なぜ大学令がこの3区分を採用したかという明確な資料に欠けるが、臨時教育会議の議論が参考になる。会議で官立大学の法的地位に議論が及んだ際、江木千之は、ヨーロッパの大学は「公法人トシテ成立シテ殆ド国家ト云フ公法人ト対立スルガ如キ傾キガアル」と述べ、「官立ノ大学ハ政府ノ一部局ニ過ギナイノデ或ル性質カラ申シマスレバ私立ノ如キモ初メヨリ政府ノ監督ノ下ニ成立シテ来テ居ルノデアリマスカラ、欧羅巴ノ大学ニ比ベルト其ノ点ハ余程性質ガ違フテ居ルノデ」（大正7年5月3日、第16回総会）と述べ、会議は、行政機関である官立・公立大学の法的地位に関する論議を行わなかった。当時の国家法人説のもとで、官立大学に法人格を与えることを好まなかったのである。

ただし、大学令は、私立大学＝財団法人を原則とし、これに加えて財団法人が大学を設置するケースも認めていたから、大学の法的性格には、非法人と法人との2種類がありえた（大学令第6条「私立大学ハ財団法人タルコトヲ要ス 但シ特別ノ必要ニ因リ学校経営ノミヲ目的トスル財団法人カ其ノ事業トシテ之ヲ設置スル場合ハ此ノ限ニ在ラス」）。

だが、実際に設置された私立大学はすべて財団法人が私立大学を設置する方法であった。例えば、早稲田大学の場合、「財団法人早稲田大学ニ於テ大学令ニ依リ早稲田大学ヲ設立スルノ件 申請有之審査スル処規模設備大学トシテ適当ナリト認ム依テ之ヲ認可セントス茲ニ謹テ 宸裁ヲ仰ク」と申請している⁶⁾。おそらく、それに先立つ私立学校令（明治32年8月3日、勅令第359号）が中学校・専門学校設立の場合に、「民法ニ依リ財団法人ヲ設立スヘシ」（第2条ノ2、明治44年7月追加）とされており、この規定で専門学校を持っていた財団法人が大学申請を行ったことによると思われる。また、専門学校令（明治36年3月、勅令第61号）第3条、中等学校令（昭和18年1月21日、勅令第36号）第5条は、私人の学校設立を認めており、いずれも設置者と学校は区別されていた。私学の経営上も、法人が複数の学校を所有するほうが有利であり、実態としては、法人と大学の区分が定着していったと思われる。

戦後の学制改革で、学校教育法第2条の設置主体が3つに限られ、大学令にもあった学校＝法人を採用しなかった理由は、そう深いものではなく、国立学校・公立学校に私立学校を対応させた結果という（安嶋彌氏書簡による）。そうだとすると、戦前からの国立大学＝附属機関という法的性格が、学校法人と学校の区別を固定化し、国立大学の法人化は、その構造を前提としたために、国立大学法人による国立大学設置という形態でなされたことになる。

4. 目標・計画・評価

(1) 企画立案機能と中期目標・計画における主体性

形式上は、独立行政法人制度の事前統制が存在するとしても、実質大学の自律性を保障する要点は、中期目標・中期計画の作成・認可手続きの設定にあった。『新しい「国立大学法人」像について』は、国の高等教育・学術研究に係るグランドデザイン等に基づいて、各大学が教育研究の基本理念と長期目標・計画を策定すること、それを具体化する中期目標は、文部科学大臣が各大学の原案を「尊重」し（p.46）、「大学の教育研究の特性に配慮して定める」（同）こと、中期目標に基づいて各大学は中期計画を作成し、文部科学大臣が認可するが、中期目標及び中期計画の策定と認可には、国立大学評価委員会の意見を聴取することで、文部科学大臣をコントロールしようとしていた。これらの点は、中期目標についての大学の意見聴取と「配慮」（国立大学法人法第30条）に修正、トーンダウンして規定された。

その点では、国立大学側の意見はほぼ採り入れられ、国立大学法人評価委員会においても、「各大学の自主性・自律性の尊重、教育研究の特性への配慮」が前面に掲げられ（「国立大学法人の中期目標・中期計画（素案）についての意見」2004年1月28日）、目標・計画への文部科学大臣の意見は、法律改正など文部科学大臣の責任において実行できないことなどに限定され、実際の中期目標の設定と計画認可も、大学との摩擦なく行われた模様である⁷⁾。

ところで、今後顕在化する問題は、国としての高等教育グランドデザインとの関係である。個々の大学の目標と計画の適否を判定するデザインがないのだから、平成16年の時点では判断しようがなかったとも言える。高等教育のグランドデザインは、中教審・科学技術・学術審議会を横断して設置された大学改革連絡会において、2001年秋から話題にのぼり、2002年9月17日の中央教育審議会第11回大学分科会で議論が開始され、2004年9月9日に「我が国の高等教育の将来像（審議の概要）」が公表された。それは、高等教育の機能分化と大学における機能分化と個性化を提唱しており、そのオーソライズの仕方によっては、次期計画立案過程において国立大学の目標設定・計画認可を通じた種別化が促進されるかもしれない。

また、重要なことのひとつは、国立大学法人の企画立案機能は、国の企画立案機能を前提として制度化されたことである。国立大学協会第1常置委員会中間報告においても、「国家的学術政策の企画立案のほかに個々の大学レベルの自主的な企画立案機能が確保されなければならない」と指摘し、国の企画立案機能を前提としていた。中央省庁改革は、政策調整機能、政策評価機能の強化を目指し、文部科学省高等教育局の各課（高等教育企画課、大学課、専門教育課、医学教育課、私学

行政課)の事務には企画業務が明記され、文部科学省の政策立案機能と企画機能が強化され(大木2000)、これに対応して国立大学が実施組織としての役割を帯びることになったのである。以前にも、科学技術基本法に基づく科学技術基本計画はあったが、これらは科学技術など特定の分野に限定され、大学の教育研究活動全体を規定するものではなかったし、大学審議会答申は、文部省の教育政策形成に位置付くもので、国立大学に対して拘束性を持つものではなかった。文部科学省の企画立案機能の明確化と、国立大学法人の企画機能及び実施機能の役割は、グランドデザインの確定とともに問われることになる。

(2) 評価—効率性と教育研究

目標・計画は評価のあり方と一体のものである。独立行政法人制度は、主務省と総務省による二重の評価によって、業務実績の評価に基づく組織の改廃・改善を含む措置を制度化しているが、国立大学法人は、このスキームをほぼ組み込み、①国立大学法人評価委員会の業務実績評価(法9条、教育研究については大学評価・学位授与機構〔以下NIAD〕の評価)、②総務省政策評価・独立行政法人評価委員会の評価(法35条により通則法32条の準用)を制度化した。その具体的内容は、国立大学法人評価委員会、大学評価・学位授与機構国立大学教育研究評価委員会によって検討中であり、まだ定まっていない。このほか、③自己点検・評価(学校教育法69条の3①)、④認証評価(同条②)、⑤専門職大学院の認証評価(同条③)は、国公立大学を問わず、義務化されている評価制度である。

なお、総務省政策評価・独立行政法人評価委員会は、業務評価の方法等について意見を公表するとともに(「平成13年度における独立行政法人の業務の実績に関する評価の結果についての第2次意見—独立行政法人評価の厳格性・信頼性の向上のために—」2002年12月26日)、評価委員会の役割として、法人の事務・事業の改廃勧告を行うことを改めて確認している(政策評価・独立行政法人委員会決定、2003年7月1日)。この方針は、当然国立大学法人に及ぶものであり、他の独立行政法人と同じ評価の枠組みが実際に適用されるかどうか、課題である。

ここで問題のひとつは、教育研究にかかわる評価がNIADの評価によることとされている点である。教育研究の評価は、専門分野の識見とピア・レビューに基づく以上当然ともいえるが、日本の高等教育行政で使用されている「評価」という用語は、歴史的には多様な起源を持つ概念の区別を明確にせず使用される傾向がある。

山谷清志(1997, 2002)は、公共政策に導入されている評価活動は、会計学や会計検査(auditing)、財務監査(financial auditing)に起源を持つ業績検査(performance audit)と、政策の影響を調査する評価研究(evaluation research)とがあり、両者の機能・役割の違いを指摘する。元来Auditingは、法令や手続きの遵守を通じて確保されるアカウントビリティ(説明責任)を担うものであったが、アカウントビリティ概念が行政活動の経済性や能率性を対象にすることで、目標の達成状況をも視野に入れた活動を行うことになってきた。1980年代には、アメリカ・イギリスで、事業(プログラム)の結果を測定し、アカウントビリティを問う方策が制度化された。サッチャー政権によるエージェンシーに対する業績測定、クリントン政権によるGPRA(Government Performance and Result Act, 1993)制定は代表的なものである。

この場合、政策や事業の達成状況を把握するために行われる方法が業績指標（performance indicators）であり、有効性の評価が論争をはらむため、効率性に重点を置く傾向がある。国立大学法人制度の業務実績評価、総務省の評価、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」による評価は、この系列に属する。

これに対して、評価研究は、政府の活動・プログラムが、社会環境にどのような影響を持つかを調査し、その評価結果に基づいてプログラムの改善を図るものである。この場合は、プログラムに関係のある専門家が知見に基づいてプログラムの是非を論じることが第1の目標で、指標は必要なく、その結果を政策にフィードバックすることが期待される。日本で90年代にはじめられた大学の自己点検・評価は、この系列に属すると考えられる。

また、認証評価は、主にアメリカで発達してきたア kreditation が典型であり、機関やその教育プログラムの水準を審査し、学位発行権などを与えることで高等教育の質の維持・向上を図るものである。認証評価で重要なのは、基準に対する適合性であり、業績評価は必ずしも必要ではない。

評価機関としてのNIADの機能・目的は、少なくとも大学の自己点検・評価に対する支援機能を中核とし、その後、認証評価の機能を付与するものとしての選択が行われてきた。しかし、第三者評価機関の創設を提言した大学審議会答申（1998）が、資源配分機関の資源配分が評価情報に基づくべきこと、第三者機関の評価が参考資料の一部として活用されることとし、加えて国立大学法人評価の機能も付与されたため、資源配分に活用しやすい業績検査への接近をもたらし、場合によっては、改善努力を促進する評価機能への逆規定関係が生じかねない⁸⁾。

評価に類似する機能として、監事による業務監査（法11条）がある。「監査」は、公益法人における財産状況監査（民法59条）、地方自治法における監査請求制度（地方自治法75条）、企業における監査役（商法273条以下）など組織に固有のものであり、「事務若しくは業務の執行又は財産の状況を検査し、その正否を調べること」（『法令用語辞典』第7次改訂版）をさす。

また、学校法人には役員として監事が置かれ、①学校法人の財産の状況の監査、②理事の業務執行の状況の監査、③監査結果に基づく不整を発見した時に所轄庁又は評議員会に報告、④報告のために必要あるときは、理事長に対し評議員会の招集を請求、⑤財産の状況又は業務執行の状況について理事に意見を述べること（私立学校法第37条）を職務としている。「不整」とは、民法にいう「不正」より広義で、「不正」を含むと同時に、財産状況又は業務執行に調整すべき点が発見されたときに指摘し、報告する義務があるということである（福田繁・安嶋弥『私立学校法詳説』1950年）。

国立大学法人の業務は、教育研究そのものではなく、国立大学における教育研究活動が、適切に実行されるための経営作用であり、グリーンブックも、監事が行う監査対象は「基本的には各教員による教育研究の個々の内容は直接の対象としないことが適当である」（p.13）としており、教育研究活動は監査対象ではない。また、国会での説明では、「これは、法人の適正な業務運営を確保するために、財務内容等を含む業務の監査を行うことをその職務としているわけでございます。そして、その業務の中で実際に大学の運営ということがあるわけでございますから、運営全般についてのことも当然入ってくるわけでございます」（2003年7月8日参議院文部科学委員会、玉井日出

夫総括審議官)と説明され、財務状況の監査も対象に含まれている。

教育研究活動(いわゆる内的事項)が、監事の監査対象外であるといっても、国立大学の運営が国立大学法人の業務である以上、教員数の配分、予算配分など教育活動を進める物的人的計画は、国立大学法人の業務として監事の監査対象になり(いわゆる外的事項)、両者の中間に属する事項もあろう。この点は、教育に関する諸権限のうち、どの事項が法人に属し、どの事項が部局に属するか、あるいは両者の調整事項となるかを煮詰めていく必要がある。

5. 人事及び財政

(1) 教職員の身分および人事自治権

職員の身分が「公務員型」か「非公務員型」かは、給与・採用・昇進・異動のルールや労働三権の適用に係わる大きな論点であった。一般的に言えば、教育研究活動にふさわしい身分として公務員が妥当というわけではなく、身分保障や採用等の原則をいかに法令で規定するかによる。

国立大学協会第1常置委員会中間報告は、公務員型を望ましいとし、『新しい「国立大学法人」像について(中間報告)』(01年9月27日)は、非公務員型・公務員型双方を併記していた。しかし、「非公務員型」は、再編された新しい政府組織の中で公然たる合意になっていた。同時期、産業構造改革・雇用対策本部「中間とりまとめ」(01年6月26日)、総合科学技術会議「平成14年度の科学技術に関する予算、人材等の資源配分の方針」、経済財政諮問会議「改革工程表」(9月26日)、経済団体連合会「国際競争力強化に向けたわが国の産学官連携の推進～産学官連携に向けた課題と推進策～」(10月19日)、第1回産学官連携サミット共同宣言(11月19日)、総合科学技術会議科学技術システム改革専門調査会産学官連携プロジェクト「中間まとめ」(同日)、総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第1次答申」(12月11日)、科学技術・学術審議会技術・研究基盤部会産学官連携推進委員会「国立大学法人(仮称)における産学官連携の在り方について」(同日)などは、いずれも非公務員型を提言しており、公務員型はほとんど支持されていなかった。独立行政法人化が、もともと国立大学教員の兼職・兼業規制を緩和・廃止する議論が切り口であったことを考えるなら、こうした文脈で非公務員型が採用されるのは当然であったかもしれない。

非公務員型の採用にともなって生じる最大の問題は、教育公務員特例法に根拠を持つ教員人事自主権の継続である。いうまでもなく教授会による身分保障は、教育公務員特例法によって創設されたというより、憲法上に根拠を置くものであり、私立大学教員にも及ぶものである(前橋地裁昭和63年3月11日判決など)。グリーンブックは、教員について教育公務員特例法下での教授会による自主権をほぼ継続する内容となっている。但し、法令に定める基本原則と各大学で定める自主立法の部分及び実際の運用部分とが混在し、何が法令で規定されるか明確ではなかった。法人法でも学長の任命を「国立大学法人の申出に基づいて」(法12条①)行うとしたほかは、特段の明文化はなく、各大学における内部規程や就業規則の制定に委ねられており、その実態把握は重要な課題であろう。

(2) 財源確保と財務制度

法人化をめぐる最大のイシューは、運営費交付金を中核とする政府財源の形態と規模であったといつてよい。国際的にわが国の高等教育費への公費支出の低さはよく知られており、国立大学協会・文部科学省・自民党は、法人化にあたって高等教育財政への支出拡大を求め、国会の附帯決議は、「法人化以前の公費投入額を十分に確保し、必要な運営費交付金等を措置するよう務めること」（衆議院）、「国公私立大学全体を通じた高等教育に対する財政支出の充実に努めること」（参議院）を求めたが、法人法に明記されなかった。

むしろ注視すべきは、90年代末からの高等教育に関する財政当局のシビアな認識である。財務省は、民間を含めた研究費支出は、すでに国際的な水準に達しており、政府負担額についても、科学技術基本法に基づく財政支出によって国防費を除くと諸外国に肩を並べる水準との認識をとっており（財政制度審議会「制度改革・歳出合理化の方策に関する報告」1998年12月18日）、2003年には、「我が国の極めて厳しい財政事情に鑑みれば、科学技術といえども聖域扱いされるべきものではなく、むしろ量的拡大から一層の質的向上へと軸足を移すべき」（財政制度審議会「平成16年度予算編成の基本的考え方について」2003年6月9日）と述べている。

さらに、高等教育財政に対する政府支出の低さについても、「教育費を公的部門が負担するか、家計が負担するかは、政府の大きさや受益者負担の問題とも関連し、各国国民が選択するもの」との意見を示した（財政制度等審議会 財政制度分科会歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会配布資料、財務省「我が国財政の現状と問題」平成16年9月）。

総合科学技術会議は、文部科学省などが所管する7つの競争的資金を、評価体制の整備を含めて2005年度には総額6000億円に増額（2003年度は3490億円）する方向を打ち出している（「競争的資金改革について」2003年4月21日）。しかし、政府財政の厳しさもあって、第2期基本計画のフォローアップを通じて競争的資金の財源を確保できないことから、運営費交付金の削減を財源とすることも議論となった（2004年7月23日、第38回総合科学技術会議）。法人移行の直前、11月に財務省は、赤字財政と膨大な政府負債を理由として、2004年度の予算を削減しようとし、文部科学省や国立大学と争い、2003年度と同水準の予算配分が行われたが、経費節約目標として毎年1%減がかけられることになり、国会決議すら空洞化した。こうした動向のもとで、運営費交付金の配分と業績評価のリンクとその内容が今後大きな問題となる。

むすび—法人化の歴史的意味

公財政の投入を前提とした上で、法人化による組織体としての自律性を確保し、グローバルな経済競争のもとでの大学へのニーズに対応する制度的枠組みの形成、アカウントビリティとオートノミの調整原理の形成こそ、国立大学法人化の目指すべきものであった。ヨーロッパ・アメリカのように、国民国家による教育制度化の以前に大学が存続し、社会的公共性が、国家による制度化に依存しない国々では、大学の自律性を前提にしながら政府による財政投入を行う上での幅広い社会的合意が作られてきた。

しかし、日本のように、大学が政府によって創設され、教育そのものが政府の独占事業であり、私立大学は国家の特許を受けてのみ可能となる制度原理を採用してきた国では、国からの自律性確保は、同時に公費投入の財源的根拠を失うというジレンマを抱えている。学校教育法第5条の設置者負担・管理主義と憲法第89条の公財政の支出禁止規定（アメリカ的レッセフェール）は、双方あいまって、一方には政府の保護・統制と手厚い財政援助を享受する公的高等教育セクターと、一方には、「自由」を享受しつつ、各種の統制を含めた財政援助が制度化される私立高等教育セクターという構造を形作ってきた。国立大学法人制度は、この基本構造に手をつけずに制度設計を行ったために、このジレンマを克服することはできなかった。法人制度が物語るのは、日本の行財政システムに埋め込まれたこの分厚い構造の制約性である。『行政改革会議最終報告』は、冒頭で「国に依存しない新しい公共性の空間」を作り出すことの重要性を強調した。それは佐藤幸治委員から提唱があったとされるが（坂野2000）、行政改革全体を貫く理念として当初から追求されたわけではなかったし、最後に語られるにしてはあまりに重く、切ないロマンティズムである。

【注】

- 1) 公務員定員削減という外圧を避けるために、独立行政法人制度の検討に入らざるを得なかったというのはひとつの説明であるが、これほど大規模な定員削減が、単なる行政経費削減の手法として立案されること自体が疑わしい。国立大学の設置形態変更と郵政民営化の政治的圧力として、定員削減計画が立案されたという可能性もある。
- 2) 委員長は阿部博之東北大学長ほか20名で、うち9名が文部省の調査検討会議メンバーとなり、法人の制度設計に関わった。
- 3) ②の段階での検討作業に関し、文部省と国立大学協会に設置された2つの組織構成は同じで、調査検討会議は、大学関係者を加えると過半数を大学人が占めていた。

国立大学協会「設置形態検討特別委員会」	文部省「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」
専門委員会A（法人の基本）阿部博之東北大学長	組織業務委員会 主査 阿部東北大学長（5/16, その他7人国立大関係者；12/23）
専門委員会B（目標・計画・評価）松尾実名古屋大学長	目標評価委員会 主査 松尾名古屋大学長（5/16, その他9人国立大関係者；14/25）
専門委員会C（人事システム）梶井功東京農工大学長	人事制度委員会 主査 梶井東京農工大学長（5/16, その他8人国立大関係者；13/24）
専門委員会D（財務会計）鈴木章夫東京医科歯科大学長	財務会計制度委員会 主査 鈴木東京医科歯科大学長（5/16, その他9人国立大関係者；14/25）

- 4) 国立大学協会の意見として、「国立大学関係の予算の充実について」（2003年11月12日総会）、「運営費交付金の取り扱いについての要望」（2003年12月12日理事会）がある。
- 5) 国の組織における独立行政法人の位置について、田中二郎（1955, p.187）による検討がある。現代国家の行政機能の拡大によって、国の行政機関以外による行政活動は普遍的現象であり、

行政活動を行う各種の法人について、長谷部恭男（1998）、山本隆司（1999、2001）参照。

- 6) 『公文類聚』第44編巻24, 学事門.
- 7) ここで指摘しておくべきは、各国立大学法人が作成した中期計画の様式・項目が、文部科学省の示した文書によっておこなわれたことである。中期計画の記載事項は、法人法第31条4項と施行規則第3条によって定められているが、記載事項の低位項目を含めた計画そのものの内容を定めるものではない。計画作成そのものは法第31条第1項によって各法人が行うものであるにもかかわらず、法人としての自律性が、みずから手で個性的な大学づくりのためにふさわしく貫かれていないのは残念なことである。
- 8) なお、地方独立行政法人法が、第30条①の業務実績評価について、公立大学法人の場合は、認証評価機関の評価を踏まえると定めているのは（第79条）、認証評価に業績評価足るべきプレッシャーを与えるもので、認証評価制度の理解を疑問視させるものである。

【参考文献】

- ・ 蟻川恒正（2002）「国立大学法人論」『ジュリスト』No.1222.
- ・ 石井紫郎（2000）「学術公法人私案—「独立行政法人」の対案」『ジュリスト』No.1178.
- ・ 宇賀克也（2000）「特殊法人と独立行政法人—日米比較—」『公法研究』62.
- ・ 大木高仁（2000）「文部科学省の組織編成について①」～「⑬」『文部科学通信』No.15～27.
- ・ 岡村周一（1999）「行政改革の理念と現実；イギリスにおける行政改革の理念と実像」『ジュリスト』No.1161.
- ・ 岡本全勝（2001）『省庁改革の現場から なぜ再編は進んだか』ぎょうせい.
- ・ 岡本義朗・梶川幹夫・橋本孝司（2001）『独立行政法人会計』東洋経済新報社.
- ・ 岡本義朗（2001）「独立行政法人の業務運営及び財務会計制度に関する理論的考察」.
- ・ 加古陽治「「国立大学」が消える日」『東京新聞』2000年2月11日～17日.
- ・ 行政改革委員会OB（1998）『行政改革委員会 総理への全提言』行政管理研究センター.
- ・ 坂野泰治（2000）「北大立法過程研究会資料 今次行革の特徴と評価—官僚の体験的視点から—」『北大法学論集』50-6.
- ・ 高辻正巳ほか（1996）『法令用語辞典』（学陽書房）.
- ・ 多賀谷一照（1998）「独立行政法人論と行政制度」『季刊 行政管理研究』No.82.
- ・ 竹下譲（1997）「行政組織の改革—イギリスのシティズン・チャーターを事例に—」『季刊 行政管理研究』No.75.
- ・ 田中一昭・岡田彰（2000）『中央省庁改革 橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社.
- ・ 田中二郎（1955）『新版 行政法』中巻.
- ・ 中井浩一（2004）『徹底検証 大学法人化』中央公論新社.
- ・ 並河信乃（2000）〔土光会長秘書、芦田連合会長のアドバーザーグループの一人〕「外野席から見た中央官庁改革」『北大法学論集』50-6.

- ・日本科学者会議（1999）『国立大学がなくなるって、本当?!』。
- ・長谷部恭男（1998）「独立行政法人」『ジュリスト』No.1133.
- ・羽田貴史（1993）「自由化論と公教育論の課題」『教育社会学研究』第52集.
- ・羽田貴史（2002）「国立大学の設置形態と法人化」『21世紀型行政システム下における法人型大学財務の開発研究（中間報告書）』（代表茂里一紘）。
- ・福家俊朗・浜川清・晴山一穂（1999）『独立行政法人 その概要と問題点』。
- ・藤田宙晴（1999a）「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』No.1156.
- ・藤田宙晴（1999b）「国立大学の独立行政法人制度」（1999年9月6日，東北大学工学部講演記録）。
- ・藤田宙晴（1999c）「国立大学の独立行政法人化問題について」（1999年10月25日，九州大学との懇談会講演記録）。
- ・三輪定宣・盛誠吾・日永龍彦（2004）「大学自治と国立大学法人化問題」『日本教育法学会年報』第33号.
- ・山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開』。
- ・山谷清志（2002）「政策評価の視点から見た『教育評価』」（政策調査研究会，『教育行政における評価手法の在り方に関する調査研究』）。
- ・山本隆司（1999）「行政改革の今後の展望；独立行政法人」『ジュリスト』No.1161.
- ・山本隆司（2001）「行政組織における法人」（小早川光郎・宇賀克也『行政法の発展と変革』上）。
- ・OECD（2004）*On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education.*

Problems of National University Corporations in Japan

Takashi HATA*

My aim in this paper is to examine the structure and character of the new National University Corporation system in Japan, which was established in 2004 as a part of higher education reform.

There are numerous discussions on this topic. However, opinions differ considerably as to the true character and function of the National University Corporations. Modern critics have taken essentially three different views in response to this question. Thus, Dr. Koshihara, professor emeritus of University of Tokyo, expressed doubts about a possible decline of basic science due to the incorporation; while Professor Sawa from University of Kyoto criticized the former Soviet rigidly-controlled planned system; and, the Government including the MEXT (Ministry of Education) has explained that the national universities will become more autonomous in their management and so can improve the efficiency of management, upgrade education and research.

On the basis of my review of the process and articles of the laws for corporation, I disagree with this official opinion.

The process leading to the creation of the law establishing the National University Corporations in 1990's is considered initially from a historical viewpoint. In particular, it is clear that the basic policy document, "A New Image of National University Corporations" produced by an expert group for MEXT was seen as a part of the process of creating dynamic universities. Although this document exceeded the perspective of so-called administrative reform, the main purpose of the Japanese government's introduction legislation for the National University Corporations was for a reduction in the national budget.

Subsequently, I consider the legal status and the relation between a national university and a national university corporation. There is a fundamental principle in Japanese law that schools have no corporate rights. In other words, National University Corporations are organizations for management. They can establish and manage National Universities but they cannot teach and research. Although teaching and research are functions belonging to National Universities, the Minister of Education retains control of the National Universities through the Corporations.

Finally consideration is given to some sub-systems composing the corporate system, its goals and evaluation, personnel systems, and financial systems.

From these considerations I draw the tentative conclusion that the National University Corporation system fails to secure autonomy for the National Universities as independent bodies.

* Professor, R.I.H.E., Hiroshima University