

小泉内閣期における高等教育政策に関する政治力学の分析

－「聖域なき構造改革」に関する史的考察を中心に－

梅本 大介

1. 経済産業政策からの外圧としての高等教育制度改革

中央政府文部行政の一機関であった国立大学の「独立化」を、硬直化した中央官僚機構の改革として断行したのが、2001年に国民的支持を背景に誕生した小泉純一郎内閣総理大臣が率いる内閣であった。

「規制緩和」「構造改革」を施政方針の中心においた小泉は、2001年5月13日の参議院本会議で、教育行政においても「聖域なき構造改革」を断行する決意を表明した¹。小泉は、「国立大学でも民営化できるところは民営化する、地方に譲るべきものは地方に譲るといふ、こういう視点が大事だというように私は思っております」²と答弁するのである。民営化内閣と評価することができる内閣であるがゆえに、その座する政策思想の位相が明確になっている発言といえよう。

小泉内閣において、文部科学大臣として文部行政改革を担ったのが、遠山敦子である。また与党・自由民主党(以下、自民党)内で当該教育改革の下絵を描いたのが、麻生太郎衆議院議員であった。この両名の名前を冠して、小泉内閣期の高等教育改革を「遠山プラン」、自民党による国立大学の改革のあり方をまとめたレポートが「麻生レポート」と通称されている。

遠山は、文部省出身の官僚であった背景もあり、小泉が提唱した国立大学民営化論には当初、反対する姿勢を示していた。事実、先の参議院での小泉発言後、記者たちを前にして、小泉の発言に対して「国立大の独立行政法人の問題は検討会議で検討しているので、私としてはその結果を待ちたい」³と国立大学の民営化ではなく、独立行政法人化での改革で決着をつけようと方向性の修正を図ろうとしている。民営化改革に積極的な官邸に対して、文部科学省の官僚群の意見としては国立大学の民営化には消極的であったのだろう。だが、この閣内からの反抗に対し、小泉は官邸から圧力を加え、遠山に小泉が意図する方向性での改革を貫徹することを求めた。

遠山は、2003年に『教育の構造改革』というプランを発表する。遠山は、そのプランをもとに、1)国立大学の法人化によるシステム改革、2)大学の競争力の強化、3)大学の質の保証と向上のための制度改革、4)産官学連携や知的財産戦略の推進⁴を掲げた。その後の国立大学改革の結果から俯瞰しても、小泉の指導により、国立大学改革はそのスピードを急速化させたと評しても過ぎたことはないであろう。

しかしながら、国立大学の抜本的な改革は、規制改革を旗印に掲げた小泉内閣によって歴史的にはじめて登場した議論ではない。今日に至る大学改革の流れは、1984年の臨時教育審議会⁵の発足をそのはじめとしている。この審議会の提言により、戦後教育の総決算と大学改革のために、1987年に大学審議会が発足したことは、大学改革の新しい局面

であった⁶。また、行財政改革の一環として橋本龍太郎内閣においても、国立大学改革がはかられている。つまり、小泉が掲げた国立大学の独立化は、行政機構の再編成という観点からその線上に位置しているといえよう。

また、最終的には国立大学全体の民営化もしくは地方自治体への移管という改革には達しなかった。これは、小泉内閣の聖域なき構造改革がその政治力として高等教育改革にまで至らなかったと評価されるのではなく、むしろ、その国立大学組織の改革目的は、自立的経営を促し、運営交付金を減額削減することを目指していたのであるから、その目的は達したと評価してよいのであろう。

ところで、遠山プランの下地となったのが、自民党政務調査会文教部会・文教制度調査会内の教育改革実施本部高等教育研究グループによって作成されたレポート『これからの国立大学の在り方について』であったことに注目しなければならない。自民党は、2000年から国立大学の学長や大学制度の研究者などを招いて国立大学の独立行政法人化問題に取り組むが、これを最終的にまとめあげたのが、研究グループ主査である麻生であった。そのため、このレポートを『麻生レポート』と通称する。レポートのなかで、「高等教育、学術研究は、一国の国力の源泉である。国立大学の在り方は、わが国の高等教育、学術研究の将来像、ひいては、わが国の未来を左右しかねない重大な問題である」⁷とその高等教育政策に関する認識観を明言している。そのうえで、1)今後の高等教育政策の在り方、2)国立大学の運営の見直し、3)国立大学の組織編制の見直し、4)国立大学の独立行政法人化、5)高等教育・学術研究への公的投資の拡充、等のテーマ立てを行っている。国立大学の法人化問題を、あくまでも、国家の高等教育政策の大改革としての視点から見直さなければならないと決意が据えられている。長年の国立大学改革に対する考え方が修練されていった結果なのか、以後の国立大学法人そのものと評してよい政策レポートであった。

レポートでも指摘されているように、それまで、国立大学改革の議論というものは、わが国の知のあり方という高等教育政策の根本的なかつ哲学的な議論を行うべき大学改革論よりも、行財政効率の追求や公会計改革という観点から要求される行政改革として議論されていた傾向が強かった。そのような議論の傾向のなかにあって、高等教育の発展こそが国力増進につながると政治権力側が指摘した点に、その特徴があった。

この麻生レポートを基礎に、遠山レポートが構想され、文部省内で具体的に検討作業がすすめられていく。国立大学法人化への具体的な施策を検討したのは、文部省内に設置された「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」である。この検討会議は、国立大学関係者だけでなく、国民各層から総勢 87 名の委員を擁した。会議は 4 つの課題別チームと統括チームで構成され、長尾眞⁸が全体指揮をとった。検討会議は多くの議論を経ながら、2002 年 3 月 26 日に遠山に最終報告書を提出した。検討会議がまとめた報告書を受けて、国立大学法人制度改革を実現するために文部科学省は数多くの法案の取りまとめに入る。これまでの国立大学制度を定めてきた国立学校設置法と国立学校特別会計法の廃止、教育公務員特例法の抜本的な改正、新しい根拠法としての国立大学法人法の立案など、関連する改革対象の法律は 53 本にのぼった。

天野郁夫は、この一連の法人化改革を、「戦後改革の総仕上げ的な政策転換」だと指摘する。天野が注目するのは、国立大学の再編・統合の部分である。21世紀フォーラムで、天野は「今回の国立大学の再編・統合は、戦後一貫して取られてきた、①基幹大学を研究大学として育成していくこと、②地方国立大学は総合化して、地域の拠点大学にしていくこと、③単科大学のなかで新構想のものはそれぞれ特色を持たせた大学として育てていくこと」という発想からすると、非常に大きな政策転換。特に地域拠点大学にとっては一大転換である」⁹とコメントしている。

しかし、その一方で、国立大学法人化に至る教育制度改革は、「外圧」によってなされた、と光本滋は批判する。光本は、「今日の大学改革の起点は（中略＝引用者）貿易摩擦の拡大にともなって出てきた（中略＝引用者）対日批判、いわゆる基礎研究“タダ乗り”論と知財戦略の策定だ」と指摘し、その流れから経済産業政策サイドより大学改革論を導き出させ、次段階の「中央省庁改革により経済財政諮問会議、総合科学技術会議の二つの府省庁横断組織が生まれ、経済産業・科学技術政策が国家的に推進される体制ができあがると、大学改革もそれら総合国策による改革の対象として位置づけられる」¹⁰ことになったと結論づけている。

事実、小泉による国立大学民営化発言後に、平沼赳夫経済産業大臣が遠山レポートに先行する形で、『新市場・雇用創出に向けた重点プラン』という経済産業省サイドからの大学改革案を発表している。「基礎研究力を持つ大学と産業・ベンチャー企業群の近接性こそが『国際競争力』に直結」¹¹するという理念のもと、大学発ベンチャーの創業促進を提言した構造改革プランであった。この「平沼プラン」と通称される経済産業政策としての大学改革案が下地となり、『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 大学が変わる、日本を変える』¹²というレポートを遠山がまとめ、産業構造改革・雇用対策本部に提出している。その内容は、1)大学の特許取得件数を10年間で10倍にすること、2)大学発ベンチャー企業を3年間で1000社立ち上げることを目指す、というものであった。そのレポートは、国立大学学長会議でも配布された。小泉による改革意志に加え、経済産業政策側から文部科学政策に対して外圧があったことが、麻生レポートのほかにも、遠山プランの実現を促した要因となったと指摘することができよう。

2. 藤田論文にみる国立大学法人化理論

国立大学を中央政府の行政機関とは別に一個独立した法人にするという考えは、明治期からすでに形成されていた。1989年に、東京帝国大学の菊池大麓、穂積陳重が、東京帝国大学の立法府からの独立を目的として、「帝国大学独立案私考」を発表している。また、戦後の1962年にも、永井道夫が『世界』誌上において、大学自治の基礎となる財政的確立と責任ある研究、能率的運営の追及を目的として、「大学公社案」を提唱している。1971年には、中央教育審議会が、大学を「公的な性格を持つ新しい形態の法人」に移行し、自主・自立性をもたせるべきである、と答申している。

国立大学改革の帰着点として、国立大学の法人化つまり独立行政法人化の理論構築を

行ったのは、藤田宙靖である。行政法学者である藤田は、『ジュリスト』（1999年6月1日号）にて、『国立大学と独立行政法人制度』¹³を発表した。藤田論文の登場は、国立大学の法人化に懐疑的、批判的であった意見に対して、明確にその法人化理論を批判する根拠を与えた。それまでの法人化の議論では、その対象の選定など極めて抽象的であったが、藤田論文によって具体的な批判点を見出すことができたからである。

本来、独立行政法人化は定型的でありかつ大量的な行政事務の執行部門におけるその効率性を、財政的観点や組織学的見地から改善の余地がないかを追及するための制度改革である。藤田論文は「財政的なコストに見合う（定量的な）成果という意味での効率性」¹⁴のみが大学改革においては重要なのではないと指摘しているが、国立大学の法人化に対して懐疑的であった識者には、では経済的効率性以外にどのような効率性があるのか、という反論を与えたのである¹⁵。国立大学の経営の自主性を認めるといながら、中央行政の政策に関する企画性を補完・完結するためのコストパフォーマンスを追及したに過ぎない、という批判を結果的には導き出したのである。

1983年の臨時行政調査会の答申によって、中央政府の事務機構統合政策として「新行政改革大綱」が閣議決定され、1995年の総務庁勧告『国立大学の事務組織の簡素合理化』につながっていく。1999年には、小淵恵三内閣が、行政改革の一環策として「10年間で国家公務員の25%削減」¹⁶を公約に掲げるゆえに、それら行政改革の動きは、国立大学の支援組織を弱体化させるという批判・憂慮をうんだ。国立大学当局者の一部に根強い批判が存在したのは、この国立大学改革が、研究教育の達成という本来の大学の使命に関して議論が全く無視されており¹⁷、そもそも行政改革論からの視点・観点のみによって議論がスタートしているからでもあった。

では、藤田論文の内容を具体的にどのような特徴を有していたのか、整理してみたい。

行政とは本来、当該政策に関する企画・立案機能と実施機能を有している作用ないし過程そのものであるが、これら機能を厳密に分離することは理論的にも現実的にも不可能である。そのため、藤田論文は、現実の制度設計において、その分離は傾向的なものとして機能しなければならない被拘束性を要求されるが、同時に独立性も追及しなければならない、と指摘している。これが、第一の特徴である。藤田は、特殊法人制度の失敗を率直に認め、国立大学の法人化においては、会計制度における「民の原理」の徹底と、評価制度における「官の原理」の不徹底とを、貫徹しなければならない、と主張した。

第二の特徴は、国立大学が中央政府の行政機関として存在しなければならないという理論は成立しない、とする主張である。藤田は、以下のように指摘する。

第一に、行政の各分野には、それぞれの存在理由についての十分な理屈があるのであって、現下の行政改革の下で、学問・教育のみが特権を有することを説得するのは、決して容易なことではない。また第二に、私立大学の存在は、学問・教育は「官」でなければならない、ということの、反証として働く¹⁸。

よって、現在の国立大学は相当「自由な裁量」が認められているものの、「当該事業の目的をより合理的に達成し得るシステムを導入する」「学問の研究・教育という事業を効率的に行うことができる制度のあり方は何か」¹⁹という観点から、効率性を追求する制度設計をしなければならないと、藤田は理論立てる。そして、突出した国立大学の職員数をもって、これを独立化させることは、中央政府の行政機関の「減量」になるのだとも結論づけるのである。

そもそも独立行政法人制度の概念をうちだした田中二郎は、独立行政法人を、「特殊の法律の根拠に基づき、行政主体としての国又は地方公共団体から独立し、国から特殊の存立目的を与えられた特殊の行政主体として、国の特別の監督のもとに、その存立目的たる特定の公共事務を行う法人の組織」²⁰と定義した。藤田はこの田中の定義を参考にしながらも²¹、これでは統治論・立法論・解釈論の観点から不十分だと指摘する。結果、社会における特定の需要に応じて、公共的な組織の効率化を図ることが求められるとき、その対象の選定は慎重を期さねばならない以上、国立大学は独立行政法人化させるのではなく、結果的に「国立大学法人化」させるという結論を政治的に導くことになるのである。

藤田は、第一に「国の行政作用には社会における特定の需要・ニーズを充足させるために、財やサービスを給付することを目的とするものがある」ことを認識したうえで、第二に「私人の行為を規制または誘導することを目的とする行政作用については、原則として、社会の諸利益から距離をとることを合理性基準・行動基準とする組織が、最後まで担当すべきであり、事業者性組織を独立させるべきではない」と指摘する。ここで藤田は、行政組織と私的組織の社会における協働性を見出すが、文化や学問のような多様性を要請される領域では私的組織だけではその活動成果を創造・保存することはできないために、最後にこのように結論づける。

国家が文化・知識を創造・蓄積する機能を持つ作用を行う場合には、文化・学問の領域における多様性の創造・保存が要請されることから、個々の組織・作用毎にはなく、全体として、社会における特定の需要・利益から距離をとることに配慮する必要がある。（中略＝引用者）こうした機能の担い手としては（中略＝引用者）私的組織も、挙げることはできる。しかし、これらの組織だけで、文化・学問の領域における多様性を創造・保存することは通常は困難であり、したがって多くの場合、社会における特定の需要・利益から距離をとって、現在・将来の国民一般のために文化・知識を創造・蓄積する責務を負う行政組織（国立大学等）を運営することが、要請されられると思われる。

この結論にみるように、藤田自身が国立大学の行政組織としての正統性に疑問を抱きながらも、最終的には国立大学の特殊な行政機関としての法人化に正統性を与えている。

とにかく、多くの批判にさらされながらも、2000年に文部省は国立大学を法人化するという政策方針を明らかにした。この時点では、国立大学の法人化とは、まだ独立行政法

人化を指していたが、中曽根弘文文部大臣によって、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」が新設され、藤田論文が示す国立大学の法人化への方向が整理されていくことになる。会議では、1)組織業務、2)目標・評価、3)人事制度、4)財務会計の4つの部会が設けられ、2001年9月27日に中間報告書『新しい「国立大学法人像」について』²²を公にした。この報告書で、はじめて国立大学を独立行政法人化させるのではなく、国立大学法人化させるという方針を文部行政側から打ち出してきたことは、その後の遠山プランを実現させるという政策形成過程を通して、様々な外圧が収斂に向けて作用したという観点を重視すれば、わが国の高等教育政策史上におけるその意味は、明治政府による近代化以来、文部行政そのものが主体的な改革力をやはり有することは少ない、という特質をやはり証明したものであっただろう。

3. 終わりに

郵政民営化を果たすなど、劇的な政治的判断を数多く繰り返してきた小泉内閣は、郵政民営化時の解散が示すように **one phrase politics** の大衆性を顕著にあからさまにした特徴的な政権であったと評価しても過言ではないかもしれない。また、その政策的設計思想は、新自由主義的な経済観が基底に据えられ、規制緩和によって行財政改革を果たすというものであった。この行財政改革の流れそのものは、莫大な政府債務を抱えるわが国が中長期的な財政健全化を目指そうとしてきた歴代政権と同様の政治課題上にあったから、政策の選択肢としては決して特殊なものでもなかっただろう。だが、しかし、やはりその政治的演出と官邸と与党間ないし与党内の政策決定のそれまでの調整型メカニズムを壊し、「小泉的」と呼ばれるその総理総裁のもとにおける政策決定の近代化は、わが国の現代政治において重要な分岐点となる政権であったと考える。

しかし、一方、国立大学の改革を事例として文部科学省の政策決定における主体性を評価すれば、文部科学省が官邸や他省をリードして所掌事務・主管行政である教育政策・教育改革を形成するには力及んでいないということが、本稿で明らかにすることができた。

2節で明らかにしたように、遠山プランの形成を促した要因には、①麻生レポートと②平沼プランの両存在があった。麻生レポートは 1)高等教育改革の理念を形成し、2)与党が文部科学省をリードする与党優位を証明し、平沼プランは 3)高等教育政策は経済産業政策を補完する位置にあることを確立した。では、それは小泉内閣期ゆえの特徴であったのかといえば、そのようには評価することはできないだろう。結局、敗戦前には「内務省文部局」、そして高度経済成長期には「自民党のカーボンコピー」と揶揄されたその文部省の特徴は、官僚が政治家を政治権力闘争の外にあって政治家をロボットのように操作するというのではなく、小泉内閣期においても未だ他政治権力から政治的力学からしてその圧迫下に服していたと評価することかできよう。

その証左のひとつが、第3節で整理したように、藤田論文で示された国立大学に関する法人化の理論であった。結局のところ、国立大学の法人化は、政府全体で公務員数削減・行政機関の縮減という改革目標のために、職員数などその数字が他の公共機関よりも

突出していた国立大学群がその改革対象として選択されたのであり、国立大学が有する教育・研究の独立性、またその特殊性を評価して、法人化を止める、ということにはなかった。

つまり、小泉内閣の特徴として評価される「聖域なき構造改革」という言葉の下にあって、国立大学をはじめとする公的教育機関や教育政策は「聖域」ではないのであり、教育が一個独立した存在であるという「教育権の独立」は、総合行政の前にあって肯定されている理論ではない、ということ、本稿では明らかにしたように考える。

注

- 1 小林元参議院議員（民主党）は、小泉に対して「現在、政府は国立大学を独立行政法人化する方向で検討しているようだが、思い切って民営化すべきではないか」と質問をしている。
- 2 2001年5月01日開会参議院本会議。開会三日目、議事日程第二十三号「第一 国務大臣の演説に関する件」。また小泉は、「産業競争力の強化に資する大学教育についてですが、我が国の国際競争力を高めるためにも大学の役割は極めて重要であります。このため、評価に基づく重点的 予算配分など、各大学間の競争的環境を醸成するとともに、地域社会や産業界との連携、交流等を促進し、積極的に経済社会に貢献できる大学づくりを進めていきたいと思えます」と続けて答弁している。
- 3 共同通信ニュース速報。2001年5月18日10時41分。
- 4 遠山敦子『こう変わる学校 こう変わる大学』講談社、1992年、145-147頁。
- 5 中曽根康弘内閣。内閣総理大臣の諮問機関として成立。第三次答申において、「将来に向かって、国・公立大学の設置形態そのものについても抜本的な検討を加え、あるべき大学の在り方、それにかかわる国の関与の仕組みを創造することが望まれる」として諮問にこたえた。
- 6 遠山『前掲書』157頁。
- 7 2011年5月11日、自民党政調審議会です承された提言文書「提言 これからの国立大学の在り方について」。文教部会・文教制度調査会合同会議、行政改革推進本部での議論を経て、まとめあげられている。
- 8 京都大学総長。国立大学協会会長。
- 9 天野郁夫「国立大学の構造改革」国立学校財務経営センター『21世紀フォーラム』81号、2002年、3頁。
- 10 光本滋「国公立大学の統治改革の検討」日本教育学会『教育学研究』74巻4号、2007年、31頁。
- 11 2001年5月25日に経済産業省が発表した『新市場・雇用創出に向けた重点プラン』のなかで、「新産業創出に向けたイノベーションシステムの構築・ベンチャー育成」という政策課題内に、大学改革を促す内容が提言されている。
- 12 2011年6月11日に文部科学省が発表。
- 13 藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」有斐閣『ジュリスト』no.1156,1999年、109-122頁。
- 14 藤田『同上論文』,114頁。
- 15 藤田は法人化は国家行政組織に属する以上課される制約から解放されることこそがなよりの効率化である、と指摘している。その一方で、国家公務員の定数削減が政治改革から議論されていたことから、もっともその改革成果の数字として、「見える」ものが、国立大学の法人化にすぎなかったという批判もある。
- 16 中央省庁等改革との関係において独法化が小淵内閣で議論されていたことは、中央省庁等改革推進本部顧問会議の議事内容からも理解できる。
- 17 しかし、藤田も当該論文において、「大学に、研究・教育の独立性が保障されなければならないことは、いうまでもないことであって、現行法上もそのような配慮がなされてい

る」（藤田『前傾論文』119頁）と認識している。

18 藤田『前掲論文』117頁。

19 岩崎稔、小沢弘明編『激震！国立大学 — 独立行政法人化のゆくえ』未来社，1999年，202頁。

20 田中二郎『新版 行政法』中巻，弘文堂，1990年，187頁。

21 藤田は田中に師事していた。

22 2001年9月27日に、文部科学省高等教育局大学課から、中間報告書がまとめられた。