

特別講演 行政改革と学術研究 独立行政法人化と人文科学の研究環境

国際日本文化研究センター

石井 紫郎

I 独立行政法人の本質と仕組み

独立行政法人（以下、「独法」と略称する。）の本質については、藤田宙靖教授（この制度の設計に参画した人物）による「改良型の特殊法人」（「国立大学と独立行政法人制度」・『ジュリスト』1156号所収）という性格規定が最も正鵠を得ている。「エージェンシー」という呼び名がしばしば用いられているが、これが国家行政機関たる性格を維持するものであるのに対して、独法は行政のスリム化のためのいわゆるアウト・ソーシングを目指すものであるから、文字通り「法人」として国家機関の外に作られるものである。そして、制度設計の基本には現行の「特殊法人」の枠組みが据えられた。しかし、現存の諸特殊法人については不透明性やミスの多さが指摘されている状況に鑑みて、行政の指示・監督・評価機能を格段に強化する仕組みが現行の特殊法人制度に付け加えられた。これが「改良型」といわれる所以である。その仕組みとは

主務大臣は3～5年の期間で独法が「達成すべき業務運営に関する目標」（「中期目標」）を定めて、独法に指示する。それには「業務運営の効率化」「サービスその他の質の向上」「財務内容の改善」に関する事項を定めるものとされている。

この「指示」を受けた独法は、「当該中期目標」を達成するための「中期計画」を作成し、大臣の「認可」を受けるとされる。内容はもちろん、効率化やサービス向上について「指示」された目標達成のためにとるべき措置と予算、収支計画等である。

この「中期目標」・「中期計画」の期間終了の時点では、独法は「事業報告書」を大臣に提出し、「業務の実績」について「評価」を受けるが、それは各省に一つ設けられる「独立行政法人評価委員会」によってなされる。その際「目標の達成状況」が主たるクライテリアになることはいうまでもない。

そして大臣はその時点で、当該独法の「業務を継続させる必要性」「組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所用の措置を講ずるものとする。」

その反面、上述のような枠内であれば、独法は（当局者の説くところによれば）従来より裁量の範囲が広くなり、組織変更などについても自前の工夫が可能になる。

しかし、それとても「業務の実績」の一環として評価に曝され、大臣の「所用の措置」の対象になるわけで、どこまでいっても「結果責任」を追求されるのである。しかも、独法の「役員の職務の執行が適当でないため…業務の実績が悪化した」という場合には、彼は「解任」されることがある。

II 大学と独立行政法人制度

こんな制度が大学に適用されるなんて……という、何ともいぬ違和感を抱くのは私だけであるまい。それは、大学とは全く異なった性格をもつものについて設計された枠組みだからである。行政組織は一般的に「企画立案部門」（人体でいえば頭の部分）と「実施部門」（手足の部分）から成り立っているが、独法制度は「手足の部分」の業務運営の「効率化」・「サービス向上」・「財務内容の改善」（コストダウン）のために考案されたものである。

郵便事業を例にとればわかりやすい。确实迅速な集配業務のコストダウンについて「目標」が大臣から「指示」

され、現場側でそれを達成するための「計画」を立てて合理化の努力をする。期間終了とともに大臣によって、「組織の在り方」はもちろん、業務継続すべきか否か(民営化も含めて……ちなみに独法は「行政法人」であって、民営組織ではない)検討され、「所要の措置」がとられる。特に業績の悪い局長は解任される。

大学にこれが適用されたとしたらどうなるか。まず研究教育の「中期目標」が大臣から「指示」され、それに合わせて「中期計画」を立てて、大臣の「認可」を受けるといふ仕組みが大学に全くそぐわないものであることは言うまでもない。「評価」なるものも、この「目標」・「計画」の達成度という、大学の評価とは異なった尺度によるものであり、何よりも評価者は各省一つしかない「独立行政法人評価委員会」なのだから、学術機関の評価能力を期待するのは無理である。しかも、その評価のあとの「所用の措置」、「役員解任」!

学術研究・高等教育は研究者・研究組織の自発性を基礎に展開されるという意味で、ボトムアップの性質を持っている。行政でいえば「頭」に相当する。独法を大学に適用するのは、「頭」が別の「頭」にコントロールされることを意味する。「学問の自由」との関係という根源的なところから、われわれは独法問題を考える必要がある(山本隆司「独立行政法人」・『ジュリスト』1161号所収参照)。

大学も国民の税金で賄われている以上、アカウントビリティ・透明性が要求される、と独法導入論はいう。そのことは正しい。私も大学はきちんと評価されるべきだと考えている。問題は、その評価の仕組みと主体である。「頭」、しかも行政の企画立案とは違った性質のものを考える「頭」にふさわしい仕組みと主体によって評価されるのでなければならない。

さらに問題は、しばしば独法化のメリットとして説かれる(大学人のなかにもこの見解をもつ人はあるが)上述の裁量範囲の拡大である。今のところ、学部・研究科レベルの組織までは個別法で法定されるが、学科・専攻以下は法人の裁量によって改編できるような形の法律になるといわれている。もちろん、これは「硬直化」を防ぐ意味で、悪いことではない。ただ、「評価」や予算要求といった行政との接点において、合理化のための改編が出てくる可能性が全くないと言い切れるか、心配される場所である。

むしろ古典学関係のポストや組織のスリム化が、名指しで行政から「示唆」されるなどということはありません。しかし、大学や学部・研究科全体について(暗に)それが求められるということは覚悟しておいた方がよからう。すでに来年度の概算要求について「積算」

基準が変わり、実験講座も非実験並みに押し下げられた。もちろん、この押し下げによって生じる差額は、別の形で大学へ配分されるであろう。しかし、いずれにせよ、どこかに蹴寄せが来る。それを補うべく、研究者は競争的研究資金(たとえば科研費)へ殺到するに違いない。

だがこれも、黙っていれば「科学技術立国」に有益な分野の方へシフトされていく。むしろわれわれの方へ「民間資金」がまわってくるはずもない。大学や学術研究に「役に立つ」ことを求める風潮と独立行政法人化が、大学や学問のどの部分に、より深刻なダメージを与えるかは、考えておかねばならない。

Ⅲ 古典学研究所の提案

そこで、さしあたり私が思いついたものを提案したい。それは古典学の大学共同利用機関の設置である。

大学共同利用機関なるものは、一般にあまり馴染みがないように思われるので、簡単に紹介すると:

文科系では、私の勤務する国際日本文化研究センターのほか、国立国文学研究資料館、国立民族学博物館、国立歴史民俗博物館等、理科系では、宇宙科学研究所、国立天文台、国立遺伝学研究所等、全部で14機関・17研究所(複数の研究所から成る「機構」が2機関あるので、こういう数字になる)がそれとして、国立学校設置法施行令に定められている。

それらが学術研究機関であることはもちろんだが、「大学共同利用機関」とされる所以は、貴重な資料・データや大型実験・観測設備等の集中的整備や共同研究の場としての機能を通じて、内外の研究者の研究活動に資する目的で設置された点にある。

大学共同利用機関について重要なのは、これが「中核的研究拠点」(COE)として扱われ、少なくともこれまで、人員、予算、研究支援スタッフなど、資源配分について格段に優遇されている、ということである。限られた資源を「有効」に配分すべきだ、という考え方は、おそらく強まる一方であろう。絶対額が今後維持されるか否かはともかく、大学共同利用機関や特定の大学(群)が相対的に優遇される(「集中投資」)のは、今後増大することはあっても、減ることはないであろう。

一言でいうと、ある分野が大学共同利用機関を持つことは、当該分野にとって恒常的に「特定領域」に指定されているようなものである。古典学は、関係者の努力でこの科研費を獲得し、今までにない盛り上がりを見せている。これを数年で途切れさせる手はない。否、途切れさせてはならない。その一つの道として大学共同利用機関設置運動を提唱する次第である。

「役に立たない」ことにかけては、古典学に勝ること

はあっても劣ることはない物理学をわれわれは見習うべきではないか。宇宙科学研究所、天文台、高エネルギー物理学研究機構などは、まさにこの分野の研究機関であり、数百億円以上の「大型プロジェクト」(「すばる望遠鏡」、種々の宇宙探査機、巨大加速器、等々)が目白押しである。大学の附置研究所でさえ、ニュートリノ観測で有名な東大の宇宙線研究所の「スーパーカミオカンデ」という百億単位の巨大設備を持っている。

よくもこんな高額な予算を付けたものだ、と文部省の幹部に言うと、ニヤニヤしながら「ロマンがありますからね」と答える。しかし彼らとて、最初から物理学に対して、これほど「理解」があったわけではない。物理学者たちが何十年も「理解」を求める働きかけをしてきた、その成果がようやく実ってきたのである。裏からいえば、ビッグサイエンスは竹槍ではダメだからこそ、彼らは日本の物理学の存立を賭けて、文教、財政当局の「理解」を獲得すべく努力してきた成果なのである。その制度的表現が大学共同利用機関という集中投資形態であるといっただけよい。東大附置の宇宙航空研究所が大学から独立して宇宙科学研究所に改組転換する決断をしたのは、その時点では私自身も不明であったが、後から考えると、日本のビッグサイエンスの今日(むろん、これで十分とはいえないにしても)をあらしめたターニングポイントであったように思えるのである。

そして何よりも大事なことには、物理学者たちは、このビッグな「道具」を使って世界的業績を上げてきたし、国際協力事業の推進の面での実績をも示した。「ロマンがある」という官僚たちの言葉は、物理学の属性というよりは、その実績の然らしめたものと理解した方がよい。

古典学に「ロマン」がないわけではない。そしてこれからの古典学が「竹槍」でやっていけるわけでもない。世界的に日本の古典学の業績やレベルは高く評価されるようになってきているのではないかと。さらにこの「特定領域」で、実績を誇示できるはずである。物理学と同じ様な条件は揃ってきているのではないかと。

それだけではない。物理学のコンセプトは万国共通だが、古典学は必ずしもそうではない。西洋の古典学はわれわれの考える古典学の一部でしかない。世界に新しい古典学のコンセプトを提示できるのは、もしかするとわれわれだけかも知れない。日本は、私の素人考えだが、(訓詁の学とは区別された)「人文学」の伝統を、前近代において既に自前で生み出した、唯一の非西欧国なのだから。

もちろん、これからの時代、今までと同じ形の大学共同利用機関が簡単につくれるとは思えない。そこで私の提案は「ネットワーク型」ないし「分散型」という形の

ものである。先例は全くないからイメージを伝えるに難しく、私自身詰めて考えているわけでもないで、理解されにくいと思うが、(a)比較的小規模の中心部と、(b)いくつかの主要な大学の関係部分とがネットワークの形で一つの大学共同利用機関を構成する、というものである。

(a)は教官(教授・助教授・助手)定員20程度。(b)としていくつの拠点を考えるか問題であるが、10程度であろうか。教官は原則として併任(大学が本務)。主たる業務は、共同研究の組織、文献・資料の整備、データベース構築、国際協力、国際的なジャーナル発行その他の情報発信、等々、既存の大学共同利用機関と基本的に変わるものではあるまいが、古典学に固有の必要業務があれば、当然それも含まれるであろう。

大学共同利用機関はこのような積極的な意味・機能をもつものとして期待されるわけであるが、私は密かにもう一つ、防衛の機能というべきものを期待している。それは、大学が独立行政法人化し、「効率化」の要請から組織のスリム化を余儀なくされたとき、大学共同利用機関の一分枝としての性格を併せもつ部分 = 上述(b)の部分は、比較的に安定性をもちうるのではないかと、という慮りに他ならない。

むろん、大学共同利用機関自身についてもスリム化がありえないことではない。しかし(b)の部分は本来大学のものであるから、それについては一存で決められない。「両属性」は「抵抗力」を増すという点では十分考慮に値すると私は考えている。もちろんこの「両属性」は、大学共同利用機関側にも大学側にも複雑な問題を惹起する恐れがないではないであろう。しかし実際、現行の大学共同利用機関のほとんどが(国立)総合研究大学院大学の「専攻」を構成し、教官は併任となっているが、システムとして面倒な問題は起きていない。フランスのCNRSも大学との相互乗り入れの構造を持っているし、ドイツのマックス・プランク研究所にも大学と密接な関係にあるものが少なくない。

日本でも、最近の法令改正によって「両属性」を前提とする改革が構想可能になり、現にいくつかの大学がそれに取り組んでいるように見受けられる。各研究者が一つの組織に抱え込まれる時代ではない。学問の発展のために、智慧を出し合おうではないかと。