

学問の自由と日本学術会議問題

小田 垣 孝 (科学教育総合研究所, 部性理論・社会物理学)

t.odagaki@kb4.so-net.ne.jp

政府の会員候補者任命拒否に始まった日本学術会議問題の本質は、組織の在り方ではなく、学問の自由と科学・科学者と社会との関わり方にある。この論考では、学問の自由と大学の自治の崩壊が、この問題の起こるはるか前から進んでいたことを明らかにする。

1. はじめに

2020年10月に、菅首相(当時)が日本学術会議から推薦された会員候補者の内6名を任命しなかったことが「学問の自由を踏みにじる行為だ」と大きな問題となっていた[1]。政府は任命拒否の理由は明かさずに学術会議の組織の問題にすり替え、さらにこの機会をとらえて政府の関与を強化する案を22年12月に提示した。この案に対する日本学術会議の反発は強く、政府が改めて内閣府に設置した有識者懇談会が1年ほどの議論を経て23年12月に中間報告をまとめた。中間報告では、政府とは独立した法人化が望ましいとしつつも、新たな組織統治の仕組みを通して独立性や自律性を脅かす内容になっており、この有識者会議が学問の自由の現在の危機的状況を十分認識していないと思わざるをえない。

人間のもつ固有の能力から生み出される科学の結果が、人類そのものを滅ぼしかねないことが20世紀までの世界的な戦乱や産業の過剰な発展を通して認識されてきており、その中で、科学研究は、いかなる権力とも独立に、人類の平和と福祉のためのみに行われるべきものであり、「学問の自由は保証されなければならない」という世界的な合意が生まれている。日本においても、憲法23条で「学問の自由は、これを保障する。」と定められている。ここで求められる「自由」とは、純粋に科学的視点に立った科学者の活動が何の制約も受けず、さらに権力に対して科学的見地に基づいた批判をしても、いかなる差別を受けないということである。学問の自由を保障するために、研究の自由、研究発表の自由、教授(教えること)の自由とともにそれらの営為の中心となる大学の自治が認められなければならないことは、最高裁判決[2]でも示されているところである。

しかし、学問の自由が踏みにじられてきたのは、20年の日本学術会議委員候補者の不承認に始まったことではなく、この数10年間に政府は様々な政策で実質的に大学の自治や研究の自由を損なってきたこと、日本学術会議の委員候補者の任命拒否はそれらの一連の施策の一つに過ぎない。

本稿では、この30年あまりの間に「大学の自治と学問の自由」がいかに損なわれてきたかを論じる。なお続編では、科学が本来果たすべき役割の観点から日本学術会議に期待すべき役割を論じる。

2. 大学の自治の減退

1991年の大学設置基準の改正(大綱化)、同年に始まった大学院重点化(教員の所属を大学院に移す大学院の部局化)、そして2003年の国立大学法人法の制定による国立大学の

法人化という一連の政策で、大学が大きく変容したことは先の論考[3]で示した。その後、23年12月に国立大学法人法が改定され、大規模（特定）大学では文部科学大臣の承認が必要な委員で構成される運営方針会議の設置が義務づけられた。管理運営、教育の観点から大学の自治が如何に損なわれてきたかを明らかにする。

2-1 管理運営組織の変化

国立大学の法人化に伴って、大学は外からの圧力を受けやすい形に変えられた。教育・研究と経営を分離し、それぞれの意思決定機関として教育研究評議会と経営協議会が設置され、経営協議会には大学外の委員が半数以上入ることになっている。

従来、多くの大学では、学長は教員の選挙によって選ばれていたが、法人化後は学長選考会議によって選ばれることになった。学長選考会議は、同数の経営協議会の学外委員と教育研究評議会の代表で構成され、理事を加えることができることになっている。さらに、学長選出に関わる意向投票に事務職員を参加させ、事務方の意見が強く反映する仕組みになっている大学もある。学長の意向で委嘱された経営協議会学外委員と現執行部が多数を占める学長選考会議は、意向投票を無視して、学長の再選あるいは新たに選出する場合は、学長のグループから選ぶことになるのは必然であろう。実際20年以後だけ見ても、東京大学(2020年)、筑波大学(2020年)、徳島大学(2021年)、岡山大学(2022年)、千葉大学(2024年)などの学長選考で、教員の意向を無視した学長が選ばれている。

法人化後各大学は、策定した中期目標と中期計画の文部科学大臣による承認を受けなければならなくなった。さらに、その中期計画の終了時の自己評価と、外部評価が求められ、提出されたそれらの評価に基づいて、文部科学省に置かれた国立大学教育研究評価委員会の評価を受けることが義務づけられている。

その後の経緯を見ていると、学長が予算の配分権と全教員の人事権を握っている大学ほど高い評価を受けるようになっている。さらにその評価によって、予算が傾斜配分（評価によって、予算の配分額が変えられる）され、大学執行部が文部科学省の方針に反すれば、配分される運営交付金が減額されることになる。

23年12月13日に国立大学法人法の改定案が成立した。改定の最も大きな点は、規模の大きな大学を政令で指定して「特定国立大学法人」とし[4]、この大学法人には「運営方針会議」を設置することを義務付けることである。この組織は、今後選定されることになっている国際卓越研究大学（以下卓越大学）に義務付けられるものであるが、予算をつけずに大規模大学にこの運営組織の導入を義務付けるものである。他の大学でも、申請することができ、文部科学省が認めれば「準特定国立大学法人」として、特定国立大学法人と同じ取り扱いを受けることになる。今後多くの小規模国立大学も準特定国立大学法人を目指すことになる。

新たな運営方針会議は、①運営方針事項を決定する、②運営をチェックし、改善要求ができる、③学長選考・監察会議に意見を述べる、権限がある。運営方針会議は、学長及び学外有識者を含む3人以上の運営方針委員で構成され、委員の任命には文部科学大臣の承

認が必要である。学外委員を通して、運営方針事項（中期目標・中期計画及び予算・決算に関する事項）に対する文部科学省の影響が強まることになる。すでに24年3月に、卓越大学では、運営方針会議の議決には学外委員の賛成が必要である、つまり学外委員に拒否権をもたせるという方針が文部科学省から示された。今後特定国立大学法人、準特定国立大学法人でも同様のことが求められることになる。

将来大学においても日本学術会議問題と同じ構造の問題が起こり、大学の自治が消滅することが危惧される。

2-2 大学教育の変容

1991年の大学設置基準等の改正（大綱化）に始まり、様々な施策が導入されたが、大学の教育改革は一向に進まなかった。遅々として進まない教育の改革にしびれを切らしたのか、大学関係予算の一部が傾斜配分されるようになった。大学教育・学生支援推進事業、現代的教育ニーズ取組支援プログラム、大学院教育改革支援プログラムなど数多くのプログラムが次々と導入され、各大学は教育改革への取り組みについて予算を申請し、全国の大学から集まった申請書が審査されて、その一部に予算が配分される。

これらの予算の申請書は、文部科学省が示す多くの課題に対する達成度で評価され、上位になった大学に補助金が配分される仕組みである。例として図1に、令和5年度私立大学等改革総合支援事業で募集された四つのタイプの内タイプ1「『Society5.0』の実現等に向けた特色ある教育の展開」（97点満点）の配点区分表の一部を示す。

配点区分表

タイプ1「『Society5.0』の実現等に向けた特色ある教育の展開」				
	設問	回答		
		実施	一部実施	未実施
1 教育の質向上	1 全学的な教学マネジメント体制の構築	2点	1点	0点
	2 IR機能の強化	3点	～	0点
	3 卒業時アンケート調査の実施・公表	3点	1点	0点
	4 アクティブ・ラーニング型の科目の開講	3点	～	0点
	5 情報リテラシー科目の開講	2点	1点	0点
	6 ICTを活用した教育の計画、体制整備及び双方向型授業や自主学習支援などの実施	2点	1点	0点
	7 GPA制度の導入及び活用	3点	～	0点
	8 CAP制の設定	1点	—	0点
	9 ティーチング・ポートフォリオの導入・活用	2点	1点	0点
	10 大学の教育活動への学生の参画促進	1点	—	0点
	11 学修成果等の可視化	3点	1点	0点
	12 学修成果の企業等との意見交換の実施	2点	1点	0点
	13 学修歴証明のデジタル化	2点	1点	0点
小計		29点		

図1 令和5年度私立大学等改革総合支援事業タイプ1配点区分表の一部。
設問は全部で34個ある。

左の列にあるような全部で34ある設問に、応募大学は根拠を示して自己評価し、その総合点（このタイプでは97点満点）をもとに判定され、予算の範囲内で、上位から採択される。設問は大学が本来自主的にやるべきことも多いが、大学を従わせる巧妙は政策になっている。238の大学（複数のタイプで採択されている大学も多い）がこの支援事業により、総額112億円の支援を得ている。

補助金を得ることも大学にとっては大切だが、それ以上に大学が期待するのは、そのような予算が認定されたことを一種のステータスシンボルとして宣伝できことであり、大学はこぞって、その努力目標を達成する取り組みを行うようになっている。当初は、教育改革を後押しするために考えられた仕組みであるが、最近国立大学法人の運営交付金の一部も傾斜配分され、私学助成においても、多くの事業や一般的補助金に対して傾斜配分が導入され、文部科学省の意向を推し進める手段になっており、大学の自治は見る影もなくなっている。

3. 研究の自由の逡減

国立大学法人化以前、国立大学教員にはある程度の予算が配分され、それによって自由な発想による研究ができた。そのような研究がノーベル賞につながったものもある。法人化後は、研究費はほぼ全てが競争的資金となり、自由な発想に基づく研究ではなく、予算を取れる研究が行われるようになっている。教員の任期制と博士研究員の導入、予算の選択と集中および国際卓越研究大学制度の導入に焦点を当て、研究の自由が実質的に損なわれている現状を論じる。

3-1 教員の任期制と博士研究員

1997年に制定された「平成九年法律第八十二号 大学の教員等の任期に関する法律」により国立大学の教員に任期を設けることが可能となった。その制定の目的は、要約すると、「大学等において多様な知識又は経験を有する教員等相互の学問的交流が不断に行われる状況を創出することが大学等における教育研究の活性化にとって重要」であり、「大学等への多様な人材の受入れを図り、もって大学等における教育研究の進展に寄与すること」である。主に助教を対象とする任期制（テニュアトラック制）だが、次の職を得るためには従順な研究者にならざるを得ないのが現状である。テニュアトラック制度を導入すると補助金が出るので、取り入れた大学が多いが、若手研究者に予算を付けて研究に専念させ、教育者ではなく研究者を育成する仕組みとしている大学が多い。この仕組みは、若手研究者に結果の出やすいテーマのみを選ばせることになり、若手研究者の研究の自由を損な井、短期的なテーマに埋没させる圧力になっている。

博士の学位取得後の就職浪人の救済策として、1996年度から5年間博士研究員（ポストドック）1万人計画が導入された。「博士就職浪人」問題は、博士課程の定員を1970年頃から増加させ、大学院重点化でさらに増加させたのに、その主な就職先である大学教員の数、以前は定員削減、法人化後は大学内の人件費削減により、大きく減らしたこと、および博士課程修了者を採用する企業が少ないことから生じる必然の結果である。

また、労働契約法改正により 2013 年に導入された「無期転換ルール」（大学等及び研究開発法人の研究者、教員等については、無期転換申込権発生までの期間を 10 年とする）は、博士研究員の身分を守るという目的とは逆に、10 年雇用で雇い止めされるという問題が生じている[5]。

若手研究者には、その身分にかかわらず自由に研究のできる環境が必要だが、大型予算によって雇われる博士研究員は、業務専念義務を課されることが多く、自立した研究はほぼ不可能であり、さらに数年間の博士研究員後のキャリアパスが全く見通せない。若手研究者は、政府の進める大型予算のついでに研究テーマをやることになり、やるべき課題に自由に取り組めるという広い意味での研究の自由が阻害されていると言わざるを得ない。

3-2 科学研究予算の選択と集中

「研究の自由」は、「学問の自由」を保障する重要な柱の一つである。従来、国立大学の予算は教員 1 人あたりの額が算定され、そのかなりの部分が教員に配分されており、それなりに自由に研究を行うことができた。しかし、公害問題で、加害者側から資金を得ていた研究者が、加害者側の意見を言うことがあり、また現在も社会の抱える様々な問題に対して政府に付度した意見を述べる研究者も多く、学問の自由が損なわれるという批判が強い。

法人化後、運営費交付金が減額されるとともに傾斜配分され、さらに学長が独占的に使用する予算の割合が増加して、教員に配分される研究費は年間 10 万円程度になっている国立大学が多い。そのため、研究をしようとする教員は、競争的研究資金を得なければならなくなっている。自発的研究を支援するために、競争的資金である科学研究費助成事業が行われている。この事業では、2023 年度は、8 万 5101 件の新規応募のうち 2 万 3,156 件を採択（新規採択率は 27.2%）され、継続分と合わせて 7 万 9,505 件に対して約 2,167 億円（直接経費・間接経費の合計）が配分されている[6]。

政府は、1995 年に「科学技術基本法」を制定し、「科学技術基本計画」（以下基本計画という。）により政府の考える科学技術政策を進め、現在は第 6 期（2021～2025）の科学技術・イノベーション基本計画が実施されている。基本計画の策定と実行は、総合科学技術・イノベーション会議によって行われ、「選択と集中」の掛け声の下、特定の分野や個人に配分される研究費の総額は科学研究費補助金を遙かに超えている。実際、2023 年度当初予算案の科学技術関係予算は 4 兆 3 3 1 8 億円で、科学研究費はその 5%(1/20)ほどでしかない。図 2 に、2014 年度から 2022 年度までの科学技術関係予算、国立大学法人運営費交付金、科学研究費補助金の推移を示す。科学研究費補助金は微増、科学技術関係予算は揺らぎはあるが増加傾向、国立大学法人運営費交付金は減少傾向（毎年 1%減額）にあり、科学研究費の科学技術関係予算に占める割合は 4～6%の間で推移し、平均は 4.9%である。科学研究費補助金は研究者が自由に研究できる補助金であるが、研究目的を絞った競争的研究資金として、厚生労働科学研究費補助金、環境省の廃棄物処理等科学研究費補助金、防衛省の安全保障技術研究推進制度が提供されている。つまり大部分の研究は、国

の基本計画に沿ったものになっており、自由な研究は5%しかないといっても過言ではないだろう。



図2 2004年～2022年の科学研究費補助金、科学技術関係予算、国立大学法人運営費交付金の推移。

3-3 国際卓越研究大学制度

1990年代からの一連の施策の最後を飾るがごとき大型の事業が「国際卓越研究大学」(卓越大学)認定制度[7]であり、23年9月にその最初の候補大学として東北大学が選定された。政府出資金約1.1兆円、財政融資資金からの借入金約8.9兆円の合計10兆円のファンドの運用益(年間3000億円以上を想定)を、数校の大学に配分するという計画である。選定された大学は、最大25年の間毎年数100億円程度の資金を得て、世界トップレベルの研究水準を目指すことが求められる。すでに述べたように、参画大学は学外者の合意が必要となる運営方針会議によるガバナンスが求められているが、そのような協議によってよい研究が生まれるとは思えない。

この20年余りの間に行われたさまざまな取り組みにもかかわらず、大学院博士課程への進学者数は減り続けており、日本の研究力の凋落は甚だしい。その根本原因は、博士課程を出た若手研究者が安定した身分で、自由に研究できる環境が損なわれてきたからに他ならず、「研究の自由」を守るためには、自由な発想に基づく研究への十分な支援が必要である。

5. まとめ

この論考で見てきたように、日本学術会議委員候補者任命拒否は、長年にわたって政府が学問の自由や大学の自治を制限してきた一連の政策の一つに過ぎない。

1984年に学術会議の改組が検討されていたときに、法案の原案では、「推薦された者を任命する」と「推薦に基づいて任命する」という二つの案が存在し、「同じ意味を持たせる」という説明により後者になったということである。法律は「常に文面通り理解し『基

づいて任命する』は推薦者全員を任命しなくても良いと解釈するものだ」という日本学術会議問題を取り上げた国会での政府答弁を聞くと、候補者不承認の問題は、40年前に仕込まれていたと思わざるを得ない。

「学問の自由」は、研究の自由と教授（教えること）の自由、そしてそれらを支える大学の自治によって保障されるものである。科学者の集団として行政に対する監視機能をもつ日本学術会議は、大学の運営組織とも離れた立場で提言できる、学問の自由を守る砦とすることができ、現状のように行政組織の中に置かれていても、その独立性は侵してはならないものである。しかし、ここで見てきたように、この数10年の間に研究の自由、教授の自由や大学の自治が大きく損なわれてきている。その外堀が埋められた中での日本学術会議委員の任命拒否事件であり、とうとう最後の砦への攻撃が始まったというのが率直な感想である。さらに、国立大学、公立大学、私立大学を予算のために競わせ、序列化することが強化されており、この政策が続けば学問の自由・大学の自治が近い将来完全に崩壊することが危惧される。

様々な競争的資金は、主に従来からの運営費交付金を毎年減額して手当されており、競争的資金を獲得できなかった大学の運営は大変厳しくなっている。国民は、その能力に応じて等しく教育を受ける権利があるが、教育費の競争的資金化は平等な教育を受ける権利を損なっている。すなわち、どの大学に入っても、入学する学生は同じ教育を受ける権利が保障されなければならないが、学生に何の落ち度がなくとも入学した大学によって受けられる教育に差があるのは平等の精神に反する。

今考えるべきことは、大学を自立して運営される組織にすることである。2002年に改正された学校教育法により、高等教育機関は文部科学大臣の認証を受けた認証評価機関により7年以内の周期で評価を受けることが義務づけられている。認証評価機関にはいくつか存在するが、その一つ大学基準協会（公益財団法人）には、420の大学・短期大学が会員・賛助会員として参加し、相互に評価を行っている。この相互評価制度を充実させ、大学の自己改革を促すことが重要である。一方、教育に関して行われている予算の傾斜配分は即刻止めるべきであろう。また、税金でまかなわれている教育・研究予算が、学長や理事の恣意的な事業に注がれて、教育・研究の現場に届かないような仕組みは改められるべきである。

有識者会議は、大学や研究所の現状を直視し、損なわれてきた学問の自由・大学の自治の問題を掘り下げて検討し、それを回復させることを第1義として日本学術会議問題を論じて頂きたい。

謝 辞

原稿を読み、貴重な意見を頂いた清水勇、北畠征二両氏に感謝いたします。

文 献

[1] 日本学術会議の任命拒否問題の詳細については、他の論評を参照。例えば、常盤 有

未、「学術会議の「任命拒否問題」に潜む次の問題点」東洋経済 ONLINE2020/10/07 6:00

<https://toyokeizai.net/articles/-/379932?page=2>

- [2] 東大ポロ事件判例（最大判昭 38. 5. 22）
- [3] 小田垣孝, 「40 年目の大学解体」, 世界 12 月号（岩波書店） 257-264（2010）
- [4] 文部科学省ホームページ：国立大学法人法の一部を改正する法律の概要
<https://www.mext.go.jp/kaigisiryo/content/000266198.pdf>
- [5] 打刻ファースト、「【学校の働き方改革】 2023 年度以降、「10 年特例」対象の大学教員等に無期転換申込権が発生します」
<https://www.ieyasu.co/media/10-year-special-exception/>
- [6] 文部科学省ホームページ：令和 5 年度科学研究費助成事業の配分について
https://www.mext.go.jp/a_menu/shinkou/hojyo/1422129_00005.htm
- [7] 文部科学省ホームページ：国際卓越研究大学制度の概要
https://www.mext.go.jp/content/20221223-mxt_gakkikan_000017961_1.pdf