

■提起

「新しい行政経営」(NPM)と公立大学

―流動の横浜市立大学から―

藤山嘉夫

はじめに

横浜市立大学は、三五〇万人という日本で第二番目の人口を有する大都市にふさわしい大学として自らを発展させるべく、先人たちが連綿たる歴史的苦闘を不断に刻み込んできた。一九二八年の横浜市立商業専門学校(Y専)を起源と考え

ると本年で七五周年を迎える。現在、商学部、国際化学学部、理学部、医学部の四学部と経済学研究所、経営学研究所、総合学研究所、国際文化研究所、医学研究所というそれぞれ博士後期課程をもつ五つの大学院研究所、また、木原生物学研究所、経済研究所という二付属研究所、二附属病院、および、横浜市立大学看護短期大学部を有する中規模総合大学である。学部在學生は三七〇〇名、大学院生は六五〇名である。七五年の歴史の長さと共に、その中で文系・理系を問わずあらゆる優れた研究成果を蓄積し、また、有意な人材を社会に

対して現場から悲鳴が上げられている。市立港湾病院については、昨年九月の市会で公設民営化に向けた病院条例改正案が可決された。これに関する声明文を出した病院長が市当局の撤回要求に応じなかった問題で、横浜市は、病院長ら港湾病院幹部職員四人を処分した。市立保育園の問題では、四月から四園を廃止して民営化することを決定したが、これに対し、四園の保護者と園児ら六八人が廃止処分撤回を求める訴訟を横浜地裁に起こした。

中田氏は、ニュージニアンドの行政改革・民営化の手法をモデルとして重視している。なかでも、市立港湾病院、横浜市立大学については、外部委員を入れた「あり方懇談会」方式を採用し、これによって外堀を埋める手法をとってきた。これは、現場や関係者の意見を取り入れることなく、すでに結論ありきの「構想」のみを一人歩きさせることをその特徴のひとつとしている「新しい行政経営(NPM)」の手法である。

二〇〇二年九月三日に発足した市長の諮問機関「市立大学の今後のあり方懇談会」の討議経緯と答申内容、そして、その後の展開は、まさに、この手法に沿ったものであった。市の大の在り方を論ずるにも拘わらず、市大の関係者をその委員としてひとりも参加させていないこの懇談会は、市大事務局

送り出し続けてきた。

世紀末、横浜市立大学は、時代と社会の変化に対応し、市民ニーズの委容にも柔軟に答える大学として二世紀の新しい大学像を構築する過程を歩みつつあった。

1 中田市政の誕生と大学の市場化

二〇〇二年四月、横浜市選が行なわれ、三期十二年務めた現職で、共産党を除く全ての政党の支持を受けて立候補した高秀秀信氏が松下政経塾出身の新人中田宏氏に敗れた。中田氏は、無党派市民層に支持を訴える手法でひろく票を集め、大方の予想を覆す結果となった。

中田市長は、新自由主義の立場に立った徹底した民営化論者である。市立保育園、住宅供給、市立港湾病院、市立大学、学校給食などを次々にその対象として設定してきている。現場や関係者の声を取り入れることなくそれが進められること

が資料提供と資料説明を行なうことにより、事務局主導で展開されたのである。しかも、事務局が資料操作を施すなど、それは極めて公正さを欠くものであった。

二〇〇三年二月二七日の「あり方懇」の最終答申では「横浜市立大学の累積負債」は一四〇億円であるとして、それらの大部分が市立病院建設などの市債残高であるにもかかわらず、あたかも横浜市立大学自体が膨大な赤字を出しているかに描いた上で、「①大胆な改革で生まれ変わり、存続する、②有力私大に売却する、③私立立大学に転換する、④廃校とする・・・現状のまままで存続する道は、全く考えられない」とした。

そしてここでは、市大の現状についての分析を一切おこなわず、また、改革理念をまったく語ることなく、以下の様な事項を含んだ実に六〇項目にわたる具体的提案がなされている。①研究を行わない教育大学にし、「フライング」なり「ベテラルーツ」(?)を教育する。②まったくその理念を論ずることなしに既存三学部を機械的に統合する提案。③独立行政法人化。④教員身分は非公務員。⑤教員の新組織への移行は無条件ではなく再就職。⑥年俸契約を原則。⑦主任教授制を採用し、教員は主任教授が選考。⑧任期制八割制。⑨主任教授は任期なし。⑩市費による研究費負担は原則とし

て行かない(外部資金が得られれば研究をする)。(1)学費を値上げする、等々、独法化のさらにその先を行くような提案がなされているのである。

これらが、すべて実現されるとすれば、自由闊達を旨とするべき大学としての本質が、完全にいつて過言ではないほどに剥奪されることになる。大学において日々を生きる学生諸君と日常的に接触し、即座には成果の出にくい基礎研究を地道に積み上げることの必要な教育・研究の現場は、明らかに変質し、大学とは似て非なるものが創出される。これは、現場の声・関係者の声を取り入れないことの帰結であり、NPMの手法が、教育と研究という効率性になじまない領域においていかに否定的な帰結をもたらすかを如実に示している。

## 2 NPM型教育「改革」の基本特徴

このようなNPM手法による教育「改革」には、実は、先行事例が存在している。東京都の近年の公立学校改革は、「あり方懇」答申に盛り込まれた市大「改革」案の基本的な特徴と見事なまでに重なり合っている。

新藤兵氏は、東京都教育委員会がこの間行ってきた公立学校教育改革を以下の六点に整理している(『世界』2003

「つまり、できるかぎり行政直営ではなく民間企業・NPMに業務委託し、競争原理を導入するとともに、民間企業型の経営手法をとり入れて、行政を企画立案部門と事業部門とに分離し(「船をこぐより舵取りを」)、トップによる経営戦略の策定・成果志向(業績測定)・評価に基づく予算の重点配分というマネジメントサイクルを設定して、事業部門は独立採算制とし、コスト削減に努めさせる。事業部門を顧客重視にし、情報技術を駆使して組織を分権化・簡素化し、また市場志向に改組する、というものである。とくに、事業部門に独立の法人格をもたせる方式をエンジェンシ化(日本で「独立行政法人化」という)(前掲書)。

このようなNPMの手法に基づく東京都の公立学校改革の特徴が、以下に見る市大における「トップダウン」の特徴とあわせて、「あり方懇」答申を類型とする市大「改革」諸案の骨格とびつたりと符合するのである。とりわけ「企画立案部門」と「事業部門」を分離すること、つまり、「構想」部門と「実行」部門の厳格な分離は、「改革」案の内容そのものに反映されているのみならず、さらに、現場の声を徹底して排除した上で既成事実化した「構想」を頭ごなしに「実現」して来るというかたちで、市大改革案作成のプロセスにも意

年7月)。(1)都立高校の統廃合・夜間定時制の大幅廃止、六年一貫制学校の新設・進学重点指導校の指定など、「公共サ」ドビス・・・の全体としての縮小、(2)校長が「管理運営方針」を決定、職員会議は補助機関化、一般職員は単なる「実践層」と位置づけるなど「トップダウン」運営の強化、(3)学外者による「学校評価システム」の導入、これは、文科省による「学校評議員制度」の先取りであり、「外部評価の導入」である。(4)「目標による管理」と業績評価の導入。これを人事・給与に活用する。(5)都立高校の学区制度の廃止、すなわち、すなわち「公共サ」ドビス組織への民間型経営の導入である。進藤氏は、これら六点が、「九〇年代に合衆国・英国を席捲した行政改革である『新しい行政経営(New Public Management)』の特徴と、びつたりと符合する」と指摘している。「企業家的な政府」を目指すNPMを新藤氏は以下のように特徴付けている。大学のありようを模索するに当たり、今後、自治体ないし経営体これがを踏まえて方針を提出して、くる可能性が極めて強いと思われるので、多少長くなるが引用しておきたい。

「中田市長は、重要な施策を職員に周知する前にいきなり記者会見で発表するなど、戦略的方針をトップダウンで決定するというNPMの手法を実行しているが、学内においても学長と事務局が一体化して極端な秘密主義とトップダウンで作業を推進してきた。

二〇〇三年五月七日、市長は「市立大学改革について」を発表し、「あり方懇答申を踏まえ」ること、および、「独立行政法人を念頭に置くこと、この二点を前提にした改革案を大学側が作るべきことを強調し、学長は、市長に対してこれを確約した。市長サイドは、「報告を見て設置者としての改革方針を決定」するが、改革案の内容次第では「他の選抜肢を用意」すると述べた。つまり、それが市長の意に染まないものであれば、市が引き取るという宣言である。その期日が「〇月末日とされ、学長はこれを約した。このような市長の大学への要求の仕方、これはまさに、大学の自立性への行政

## 3 学長・事務局の秘密主義・トップダウン

「現代的な再生産という側面を有しているといっても良いであろう。それは、「構想からの実践的に導入されている手法である。それは、「構想からの実行の分離の原則」というライオン主義(ライオンズ)の

介入であり、教育は「不当な支配に服することなく」とする教育基本法第一〇条の精神に反するものである。同年五月一四日大学内に教員職員ほぼ同数からなる「プラン策定委員会」を発足させ、同時に、市の側には、副市長を本部長とする「市立大学改革推進本部」が設置された。「プラン策定委員会」に教員・職員七名ずつからなる「幹事会」を構成し、幹事には厳しい箱口令を敷き案の作成を開始した。一〇月二日の評議会において、多くの評議員の激しい反対意見の表明がなされたにもかかわらず、小川学長は、評議会採決なしに「改革」案を強行「通過」させた。一〇月二十九日、小川学長は、横浜市大学改革推進本部会議において「横浜市立大学の新たな大学像について(以下「大画像」)を提出した。「大画像」はその基本的な論点に関して、先に見た「あり方懇」答申を継承した内容となっている。本「大画像」はその伏線となってきた諸案(あり方懇答申、「大学改革案の大枠の整理について」「大枠(追加)」「横浜市立大学の新たな大学像について(案)」)に関して、本質的な論点に対して学内で激しい批判が相次いできた。各学部、教授会、臨時教授会、付置研究所の教授会、評議会、臨時評議会、プラン策定委員会などにおいてそれらに対する極めて激しい批判が続出した。学部教授会、大学院研究科委員会

想である。効率主義の徹底は、「構想」と「実行」を分離し(テラ・リー)、現場や関係者の声を無視する手法によって貫徹されていく。だがこの手法は、これを主導する行政・政治家にとつては、同時に自らのアキレス踵でもある。「関係者」とは、行政権力の担い手を選択する市民に他ならないからである。公立大学が市民との連携をいかに創出するか、このことが問われるべき深刻な課題となっている。さらに、この効率主義は生身の人間同士が相互作用的につくり成す生命体としての大学において最も深慮を要する要素なのである。

「これは私個人で描いていることなのだ、私たちの学園はこんなものならいнаяあと思うのだ。どんなのかというと、何かしらそこにいと楽しいという処なのである。わたくしが『楽しい』というのは、楽々とした気もちに成れるとか、のんびりした心もちに成れるとかいうのではない。そこでは努力もせねばならない、苦しみもせねばならない。だるうけれども、その雰囲気の中に居るのが好ましいという意味である。自分が何か問題をもつときは、すぐにそこに駆けつけたい。自分が自信を失うようなときは、すぐに出かけて行きたい。そこでは自分の意見を取り上げてくれ、普遍化してくれる。そこでは、自分の不信や自分の臆恥をとりあげて、その原因を究明してくれ、自分だけのものではないことを明らかにし、新しい希望をもたせてくれる。そういう時、相手になつてくれる人が先生の中にも居れば、学生の中にも居る。．．．そうだから、みんなが互いに触れる。批判もし合うし、議論もただかわす。批判力の弱いもの、議論に気後れがする落伍者がいれば、いたわって引きたてる。」(前川清治『三枝博士音と鎌倉アカデミア』中公新書)

介人であり、教育は「不当な支配に服することなく」とする教育基本法第一〇条の精神に反するものである。同年五月一四日大学内に教員職員ほぼ同数からなる「プラン策定委員会」を発足させ、同時に、市の側には、副市長を本部長とする「市立大学改革推進本部」が設置された。「プラン策定委員会」に教員・職員七名ずつからなる「幹事会」を構成し、幹事には厳しい箱口令を敷き案の作成を開始した。一〇月二日の評議会において、多くの評議員の激しい反対意見の表明がなされたにもかかわらず、小川学長は、評議会採決なしに「改革」案を強行「通過」させた。一〇月二十九日、小川学長は、横浜市大学改革推進本部会議において「横浜市立大学の新たな大学像について(以下「大画像」)を提出した。「大画像」はその基本的な論点に関して、先に見た「あり方懇」答申を継承した内容となっている。本「大画像」はその伏線となってきた諸案(あり方懇答申、「大学改革案の大枠の整理について」「大枠(追加)」「横浜市立大学の新たな大学像について(案)」)に関して、本質的な論点に対して学内で激しい批判が相次いできた。各学部、教授会、臨時教授会、付置研究所の教授会、評議会、臨時評議会、プラン策定委員会などにおいてそれらに対する極め

#### 4 生命体としての大学

「これは私個人で描いていることなのだ、私たちの学園はこんなものならいнаяあと思うのだ。どんなのかというと、何かしらそこにいと楽しいという処なのである。わたくしが『楽しい』というのは、楽々とした気もちに成れるとか、のんびりした心もちに成れるとかいうのではない。そこでは努力もせねばならない、苦しみもせねばならない。だるうけれども、その雰囲気の中に居るのが好ましいという意味である。自分が何か問題をもつときは、すぐにそこに駆けつけたい。自分が自信を失うようなときは、すぐに出かけて行きたい。そこでは自分の意見を取り上げてくれ、普遍化してくれる。そこでは、自分の不信や自分の臆恥をとりあげて、その原因を究明してくれ、自分だけのものではないことを明らかにし、新しい希望をもたせてくれる。そういう時、相手になつてくれる人が先生の中にも居れば、学生の中にも居る。．．．そうだから、みんなが互いに触れる。批判もし合うし、議論もただかわす。批判力の弱いもの、議論に気後れがする落伍者がいれば、いたわって引きたてる。」(前川清治『三枝博士音と鎌倉アカデミア』中公新書)

三校にあっては、「学園」が有機的なひとつの生命体として息づいている。ここには生命体としての大学の息づきがいちがわってくるような三校の理想と意気込みがよく現れている(教育の生命的な関係性については、拙稿「生活と〈関係性〉の編み換え」『都市・文化・社会―市民文化形成支援研究序説』2004.3 参照)。

「あり方懇」答申を祖型とする横浜市立大学の「改革」諸案は、大学からその生命体として息づかいを拘束し、窒息させかねない問題点を多く含んでいる。徹底的な秘密主義で行われ、学生、教職員の総意を反映しない作成過程そのものが生命体としての息吹を削ぎとる過程でもあった。

だがしかし、大学は、それがいかような形をとるにせよ、それが物づくりの工場に徹することは不可能であろう。大学における教育と研究は、日々、生命活動を営む生身の学生、現場職員、教員によって担われている。大学という場において、生命的な関係性を完全に消滅させること、「構想」と「実行」を完全に分離させることはその本性上不可能である。まさにそこに、「新しい行政経営」の消し去り難い自己矛盾が潜在しているのである。

三校博言は、ローマの詩人哲学者ルクレティウスが述べた

「光は闇の中で見える」という言葉を最も好んだという。志半ばにして逝った三校の好んだこの箴言は、時を経て、われわれに標準として威儀を正すものである。

(2004年3月31日脱稿。拙稿「公立大学と自治体―横浜市の場合―」『東京 TOKIO』2004.3 東京自治体研究所 より一部を改稿・再録)

『社会文化研究』第7号 社会文化学会  
 晃洋書房 2004年9月10日刊