



都市／大学のガバナンスと若者支援：公立大学（ソウル市立大学）の学費半額化をめぐるって

進藤，兵

(Citation)

日韓シンポジウム, 第5回:1-23

(Issue Date)

2017-02-11

(Resource Type)

conference object

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006952>



都市／大学のガバナンスと若者支援 ー公立大学（ソウル市立大学）の学費半額化 をめぐって

2017年2月11日（土）13：00－17：00 フォーレスト本郷（東京）

司会：渡部昭男教授（神戸大学）

第1報告：パク・コヨン教授（祥明大学、大学教育研究所理事長）

第2報告：チョン・ビョンホ教授（ソウル市立大学）

指定討論：進藤 兵（都留文科大学、東京自治問題研究所理事長）

目次

• 自己紹介	3 ページ
• 日本での学費無償化に関連する新聞記事	1 0 ページ
• (参考) 首都大学東京について	1 7 ページ
• 学費半額化の経済・社会的背景	1 9 ページ
• 学費半額化の3つの入力	2 2 ページ
• 学費半額化の3つの行政的制度	2 3 ページ
• 学費半額化の2つの財政的制度	2 4 ページ
• 学費半額化の3つの出力	2 7 ページ
• 学費半額化の政治的力関係	2 8 ページ
• 討論	3 1 ページ

自己紹介1 進藤 兵 (しんどう・ひょう)

- 政治学専攻 Research interests :
- 国家理論
- 東京都政史 とくに1967－79年美濃部革新都政とその後の政治変動
- 日本地方自治
- 日本政治 とくに新自由主義時代における福祉国家再構築の可能性／
- 21世紀「新しい戦争の時代」における平和国家の可能性
- 比較都市政治 ギリシャSYRIZA政権／スペインPODEMOS／ロンドン労働党市政（2000－08、2015－）／
- ベルリン「赤赤緑」市政（2016－）など／ソウル・パク市政（2011－）
- 2016年9月に教員・学生でソウル市政調査
- ソウル市役所／ソウル市「青年ハブ」／ともに民主党議員／正義党本部・ソンミサン「民衆の家」／
- 韓国青年コミュニティユニオン／福祉国家協会
- →2017年もソウル市調査を予定

自己紹介 2

都留文科大学とは？

1953年に山梨県立臨時教員養成所として発足し、1955年に都留市立短期大学、1960年に4年制大学に。
都留市（山梨県、人口3万人超の地方小都市）が設置した公立大学だった。

学生の内訳は、都留市出身者は数%程度、山梨県内出身者が10-20%程度、その他は全国から。
文学部のみの単科大学。初等教育学科、国文学科、英文学科→1987年社会学科（現代社会専攻/環境コミュニ
ティ専攻、2007年から）→1993年比較文化学科→1995年大学院修士課程を順次、設置。

一学年約750名、学生総数が3千数百人、教員が80名ほど、一般職員が70名ほど（都留市派遣職員が35名ほど、
法人固有職員が数名、非常勤職員が30名ほど）。教授会自治が発達、学生院生自治会・職員組合も活発。

卒業生の30%は小・中・高校教員、10%は大学院などに進学、10%は公務員、50%は民間に就職。

2009年、公立大学法人に転換（Agencification） ←2003年国立大学法人法（2004年国立大学の法人への転換）
同年地方独立行政法人法 第7章（公立大学法人への転換）

※2016年末現在、88公立大学のうち法人化されたもの72（都道府県47、市22など）、公営のまま16

自己紹介 2 - 2

- 都留文科大学の法人化後の変化――「大学らしさ」の喪失
- 1 理事長（市が任命）・学長・副学長（理事長が任命）への権限集中
- ⇔教授会自治・学科自治の縮小 ←2015年学校教育法改定
- 2 常勤教員の採用人事 従来の学科自治＝教授会投票を否定、学長裁量の増加、教育研究審議会（学長任命）が独占
- 例「地方自治論の論文がなくても地方自治論担当の教授」「シェイクスピア研究者でも英文学科講師を不採用」
- 3 市「中期目標」（5ヵ年）→大学「中期計画」「年度計画」→評価委員会による法人評価（毎年度／5年）
- 大学基準協会による教育研究評価（5年）
- >PDCAサイクルによる大学「経営」へ。学内では「規程」が激増し、上司による指揮命令系統の明確化が進む。
- 「教員評価制度」導入（ただし、教員格付けと給与を連動させていない）
- 4 収入総額30.6億円のうち 入学検定料+入学金+授業料収入 19.4億円 >私立大学に近い財政構造へ
- 市からの運営費交付金 6.0億円（うち施設整備費0、施設整備以外6億円）
- >旧来の地方交付税（大学分）（国→市→大学）が実質10%程度減額
- 受託研究等収入 ゼロ /その他 5.2億円（教室の貸出料金収入など）
- 資産収入：「大学の基金」が「市の基金」に変動（施設整備は市の同意なくしてできないことに）

自己紹介 2 - 3

- 都留文科大学の法人化後の変化－「大学らしさ」の喪失（つづき）
- 4 - 2 支出総額のうち 人件費 15.8億円
- > 役員△、教員▼（若手・非常勤増）、職員▼（非常勤増）
- 管理費 7.6億円、教育研究費6.9億円
- ※入学検定料（一般受験）18000円、（推薦受験）25000円
- 入学金（市内者）14万円、（市外者）28万円
- 授業料 半年で26万円（一年で52万円） →これでも全国で最も安い大学の一つ。
- 法人化後も値上げなし
- 5 「改革」による大学の目的の変質
- 「人文学の探求」から「教員養成系大学」へ ←文部科学省の大学差別化政策（国際研究／地域貢献など）
- 「国際」を強調 →2017年より「国際教育学科」開設（英語で授業できる教員の養成へ）、
- 2018年予定の「学校教育学科」（←文科省・県教育委員会との「連携」強化）
- 社会学科廃止構想（「社会科学」から「地域での実践」へ） ←安倍政権「地方創生」政策

自己紹介 3

- 東京自治問題研究所とは？
- 革新系・進歩派の地方自治シンクタンク（NGOの一種） 1983年結成
- 全国自治体問題研究所（1973-）とそのローカル研究所ネットワークの一つ（47都道府県に34研究所）
- 1957年 全日本自治団体労働組合の地方自治研究活動（自治労・自治研） 地方公務員中心
- 1960年代前半 反公害・福祉（反独占）の住民運動の活発化→連帯する自治体労働者・研究者の運動
- 1973年 住民運動（市民社会）＋自治体労働者＋研究者による「自治体問題研究所」結成
- 1979年 東京都知事選挙で革新系が敗北→革新都政の継承をめざす3者の運動
- 1983年 東京自治問題研究所を結成（「自治体」ではなく「自治」）
- 政策的には反新自由主義・「福祉と環境と平和」、政治的には革新系野党統一を重視。
- 石原慎太郎「右派」都政（1999-2012）へのオルタナティブを模索。
- 2011年 渡辺治・進藤兵『東京をどうするかー福祉と環境の都市構想』（岩波書店、2011年）

ソウル市立大学との比較のために―首都大学東京 1

- 1929年 東京府立高等学校（7年制）
- 府立の工業専門学校、理工専門学校、機械工業専門学校、
- 化学工業学校、女子専門学校
- （戦争中）1943年東京府が東京都に／
- （戦後）49年大学制度改革
- 1949年 東京都立大学（Tokyo Metropolitan University、教養部と人文学部・理学部・工学部）
- 53年大学院設置、57年法経学部
- 都立科学技術大学、都立保健科学大学、都立短期大学
- 1977年 都市研究センター（のち都市研究所）
- 1991年都内の郊外（多摩地方）に移転
- 2003年4月 東京都知事選挙で石原慎太郎が「新しい大学」を公約して、当選
- 知事側の4大学統合・再編をめざす「新大学構想」に対し、教授会・学生自治会が反対運動、教授辞職
- 都立大学つぶしに反対する市民運動「都立の大学を考える都民の会」発足
- 2004年9月 文部科学省が新大学設置を認可

ソウル市立大学との比較のために－首都大学東京 2

- 2005年4月 「首都大学東京」発足（東京都が設立した地方独立行政法人、全教員任期制）（都市教養・都市環境・システムデザイン・健康福祉学部、
- ロースクール、ビジネススクール） 2011年「東京都立大学」は閉鎖
- 2012年 石原知事が退任
- 2016年 教員組合・学生自治会の運動により、任期制を事実上廃止、学部編成も改善へ
- 学生数6910人（女性2621人）、大学院生2265人（667人）、留学生476人、教員683人
- （130人）、職員450人（256人）、4キャンパス・6施設、面積46万㎡、施設27万㎡
- 入学金 東京都民は14万、他は28万円／授業料年間52万円（ロースクールは66万円）
- 収入総額 279億円（運営費交付金184億円、学費56億円、外部資金21億円）
- 支出総額 266億円（教育研究経費154億円、管理費88億円など）

【参考】 大学数：国立（大学86、高等専門学校51）、公立125、私立969（78%）

学生数：国立（大学61万人、高専2万人）、公立15万人、私立223万人（74%）

- 1 高等教育のあり方
- エリート段階：エリート予備軍の特権としての学費免除（19世紀欧州）
- マス段階：高等教育の普及 = 高学歴化
- 国家財政の内での教育への権利の実現（学費減免）
- 階級間移動による国民統合と高学歴化 = 生産力向上
- ユニバーサル段階：高等教育の全国民への開放
- 人権（女性・マイノリティの国民統合）
- 知識基盤経済にとっての職業資格としての大学卒業

学費半額化の経済・社会的背景 2

- 2 経済・国家構造の4つの段階
 - 1 産業革命 = 自由主義国家段階 (19世紀西欧北米) 市民社会 (エリート段階の大学) と労働者世界の区別
 - 支配層のなかにある階層間平等への根源的嫌悪・恐怖 【有料論a】
 - 2 環大西洋フォード主義経済 = ケインズ主義的福祉国民国家 (北米西欧、1930年代 - 1970年代末)
 - 経済 = 財政余剰を使った、福祉 (国民統合 / 人権) としての学費無償化 【無償論a】
 - 環太平洋トヨタ主義経済 = リスト主義的就労国民国家 (日本、1957-1993)
 - 就労 (立身出世) のための個人投資 = 「受益者負担」論 【有料論b】
 - 産業基盤投資優先の国家財政 > 高等教育予算への制約 (私立大学の大幅拡大) 【有料論c】
 - 3 グローバル化する知識基盤経済 = シュムペーター主義的就労・脱国民的・脱国家化 (北米西欧、1980年代 - 00年代)
 - 現代科学技術の巨大化 = 巨額の大学・研究予算、グローバル型・知識産業型の新しい学位の必要
 - → 高騰する高等教育予算 → 就労重視 (個人投資論の登場) → 学費の高騰 (米英型) 【有料論d】
 - → 国民的競争力 = 生産力向上への国家投資としての学費免除 (北欧型) 【無償論b】
 - 混合型 (製造業 / 知識産業) 東アジア経済圏 = 新自由主義的脱国民的・脱国家化 (日韓、1990年代 -)
 - 新自由主義イデオロギー (減税・小さな政府) 【有料論e】

- 4 2008年以後の経済の金融化・経済危機＝危機管理の政治
大学の法人化（株主主導型経営モデルの導入）【有料論f】
若者世代全般の非正規労働力化 200年ぶりの貧困化
市民社会NGO・労働運動（階級的運動）の再発見
- →脱貧困運動（最低賃金15ドル・学費半減）【無償化c】
 - （基礎所得basic incomeの一種としての学費無償化）
（パク・ウォンスン市政、サンダース旋風とニューヨーク州、
日本の「派遣村」・最賃1500円運動などー西欧では「21世紀型左翼」「急進民主主義的な社会主義」と呼ばれる）

公立大学学費半額化の3つの入力 (input)

- 1 上からの入力 (自治体首長・議会主導の無償化)
 - 学費半額化を主張した都道府県知事・市長が当選し、公約を実行する。都道府・市議会で学費半額化を求める政党が過半数をしめ、条例あるいは予算で半額化を実現する。
 - (日本国憲法92条の地方自治 シビル・ミニマムによる大学無償化/ナショナル・ミニマム)
- 2 横からの入力 (市民社会の学費無償化運動)
 - 学費半額化を求める学生運動や市民運動の力が強く、知事・市長・議会がその要求にこたえて半額化を実現する。
 - (日本国憲法26条の国民の教育を受ける権利 = UN条約・UNESCO 人権としての高等教育)
- 3 内からの入力 (大学からの内発的無償化)
 - 教授会、学生院生自治会、職員組合から半額化運動がおこり、大学執行部が知事・市長・議会・世論に半額化を訴えて実現する。
 - (日本国憲法23条の学問の自由 教育内容への国家不介入/教育条件整備への国家関与)

公立大学半額化の3つの行政的制度

- 1 大学の学費そのものを半額化する
 - →学費についての制度設計＝理念の変更が必要
- 2 学費はそのまま、全ての（or対象となる）学生を半額免除とする（従来の生活困窮学生＝全額免除者はそのまま）
 - → 2 - 1 学費制度に脱貧困（post-poverty）理念を追加
 - → 2 - 2 大学の競争力向上（competitiveness）理念を追加
- 3 学費はそのまま、新たな奨学金制度（給付型＝返済不要、利子なし）を創設して、全（or対象）学生に支給する
 - → 3 - 1 学費制度に基礎所得（basic income）理念を追加
 - → 3 - 2 成績向上（workfare）理念を追加

公立大学学費半額化の2つの財政的制度 その1 (財源構成)

- 日本の大学の主な財源構成
- 1 大学の自主収入
 - 1 学費 (授業料、入学金、入学検定料)
 - 2 外部資金 (寄付、政府等・企業・財団などからの競争的資金、特許収入、など)
- 2 政府からの補助金
 - 国立：運営費交付金・私学助成金
 - 公立：(直営型) 地方交付税 (大学分)
 - (法人型) 運営費交付金
- 3 自治体の補助金
 - 公立：一般会計からの繰り出し
 - 私立：私学助成金など

公立大学学費半額化の2つの財政的制度 その2 (学費免除のしくみ)

- 学費免除制度
- 学費収入総額 = 学費A円 * 入学者総数B人 (←大学ごとの「学費・料金規程」によって決定)
- 授業料収入総額のC%を免除財源にあてる (←大学ごとの自主決定)
- 全額免除 (A円分)、半額免除 (1/2A円分)、支払い猶予
- 学費免除対象者数 $D = ABC/100A$ (最小) から $ABC/50A$ (最大)
- 大学ごとに、学期ごとに、大学事務局が全免・半免・猶予希望学生を公募
- 大学事務局が、生活保護基準 (←生活保護法による) その他 (成績等?) を参考に、「授業料免除規程」に基づき、希望学生について、生活困窮度を点数で表現した順位リストを作成
- 学内の学生生活委員会 (学長・教授会の下に置かれる) が、書類審査によって、順位リストの困窮度が高い学生から免除対象者を確定。教授会・学長によって承認。
※学生院生自治会の参加はない

公立大学学費半額化の2つの財政的制度 その3 (財源問題)

- 半額化の2つの方式
 - 1 機関補助 大学にたいして、学費収入総額の半分 ($AB/2$) の金額を自治体や国が補助する
 - 2 個人補助 個々の学生にたいして、学費の半分の金額を自治体や国が補助する ($A/2 * B$ 人)
- $AB/2$ の財源を誰がいかにして確保するか
 - 1 自治体の一般会計からの繰り出し →地域社会での政治的力関係に依存
 - 2 政府の交付金を拡大する →法律の制定・改正→国民社会での政治的力関係に依存
 - 3 大学の外部資金を拡大する
 - 1 寄付制度や財団化：富裕層に依存
 - 2 企業資金や特許収入：新自由主義に接近

公立大学学費半額化の2つの出力（OUTPUT）

- 1 全学生を対象とする一律半額化
 - ← 普遍的（universal）福祉にもとづく制度設計
- 2 制限付きの半額化
 - 2 - 1 所得制限付き（高所得層出身の学生は減額しない）
 - ← 選択的（selective）福祉にもとづく制度設計
 - 2 - 2 出身・在住地制限付き（地元の学生のみ半額化）
 - ← 地域主義（regionalist）にもとづく制度設計
 - 2 - 3 成績による制限付き（優秀な学生のみ半額化）
 - ← 勤勉主義的福祉（workfare）にもとづく制度設計
 - 2 - 4 その他

公立大学学費半額化の政治的力関係 1

- 個々の公立大学の学費決定のメカニズム
- 0 国立大学の場合：法人化後は法律・政令等による上限・下限設定はなくなったので、
 - 個々の大学の理事会・理事長が自主的に決定できる。だが、
- 0 – 1 内閣・文部科学省による「中期目標」→大学ごとの「中期計画」の策定過程への実質的な政府による誘導
- 0 – 2 国立大学協会での「横並び」の慣行
- 1 公立大学の場合
 - – 1 直営の場合は自治体の条例によって、地方議会で議決される
 - – 2 法人の場合は、個々の大学の理事会・理事長が自主的に決定できる。だが、
 - – 2 – 1 国立大学の学費に準拠する慣行
 - – 2 – 2 自治体による「中期目標」→大学ごとの「中期計画」の策定過程への実質的な自治体（知事・市長、自治体官僚制、地方議会）による介入
 - – 2 – 3 公立大学協会での「横並び」の慣行

公立大学学費半額化の政治的力関係 2

- 2 大学内での決定メカニズム 「学費・料金規程」で定めている
- 大学事務局の「規程」案→学長による教授会への提案★→（3者協議★）→
- 教育研究審議会での審議★→経営協議会での審議→理事会での審議→理事長による
- 「規程」決定
- ただし★があるのは民主的な大学の場合のみ。★の過程で学生院生自治会、教職員組合、学内有志の運動が関与できる可能性もある
- 3 （1－2－2→）自治体による「中期目標」の決定メカニズム
- －1 自治体の財政状況
- －2 自治体官僚制による予算案の作成
- －3 知事・市長による予算案の確定 知事・市長の政治的立場
- －4 地方議会での議決 大学予算をめぐる政治的力関係（賛成派・反対派）
- －5 地域社会の学生運動、市民運動、世論などの社会的力関係

- 学費半額化を可能にする政治的力関係
- 1 革新系（進歩派）知事・市長と革新多数派の地方議会
 - →知事・市長・地方議会選挙という形態の民主的活用
 - 自治体財政の制約があっても自治体官僚制を中立化させる
 - →自治体の政策・予算形成過程への市民社会の参加
- 2 市民社会（地域社会）の進歩派のヘゲモニー
 - →世論の支持を得るためには社会的力関係を変革する必要がある
- 3 大学内部の進歩派連合のヘゲモニー（教授会・学生自治会・職員組合→学長を半額化に踏み切らせる）
 - →大学内部の運営形態の民主化
- 大学協会の中立化
- ⇒政府・文部科学省からのありうる違憲・違法論への優越

討論 1

- 第1報告（チョン教授）に：
 - 1 韓国での諸大学では、半額登録金の導入がどのような制度設計＝理念に基づいているといえるか？
 - 2 新自由主義を批判する進歩派支持・市長と、学内の教授会・学生・職員（大学の統治構造）の間に、ずれはないのか？
 - 3 半額登録金導入の結果、ソウル市立大学で学生一人当たり教育費がむしろ低下し、学生の「学力水準」も大きくは向上していないのは残念だが、その原因はソウル市当局による大学むけ財政投資が半額登録金に偏重しすぎ、他の教育環境整備に回らなくなっていることによるのか？ 若者支援を充実する方向へとこの隘路を打開するには、大学・自治体（・政府）間の関係をどう再編したらよいか？

討論 2

- 第2報告（パク教授）に：
 - 1 1989年以來の韓国政府の新自由主義的の大学政策が2000年代に入って反転し、半額登録金構想が保守政党からも登場するようになった、経済・社会・政治・文化背景は何か？
 - 2 韓国での半額登録金を求めるさまざまな論拠（ソウル市立大学の場合は「社会貢献」論）と、半額登録金に反対する側のさまざまな論拠と比較して、どちらの側に説得力があるか？
 - 3 半額登録金のほかに、若者支援にはどのような政策（自治体・政府それぞれ）が必要か？ また韓国の大学を若者支援の方向へと進めるためには大学の統治構造をどのように再編したらよいか？