

□ 大学自治の憲法論・再論——国立大学の独立行政法人化と大学制度の変質

はじめに——問題設定とその視角：最近の大学をめぐる話題の中から

以前、報告者は、このたびの「大学改革」論議を、「90年代2度めの『改革の波』」と表現した（「大学自治の憲法論——その今日的課題解明のための一試論」『全大教時報』23-5(1999.5)）が、今回の「波」の特徴の一つは、前回以上に、大学・高等教育機関等の本質に内在しない外在的要因が、それをもたらしたことにある。その一つが、大学に在籍する「人材」と、その「人材育成能力」を、経済「再生」なるものに活用・動員しようという動因であり、いま一つが、財政危機を理由とする「行革」圧力である。

もちろん、長期化する経済不振の中、将来に対する漠然たる不安と、その中で続発する官僚の不祥事に対して、国民の（至極正当な）抗議の声が存在するのも事実であり、これらを憲法原理に即して直ちに改革すべきこと、論を待たないが、問題は、そうした「怒り」が、逆に「行革」圧力や「リーダーシップ」待望論として現象するところにある。その原因について説明することは本稿の課題ではないが、そうした「時代の気分」とでもいうべきものが、国立大学の独立行政法人化をめぐる一幕に影響していることは、「国立大学の独立行政法人化——その法的論点」（『法学セミナー』1999.12）で少しばかり述べた。

本稿の課題は、そうした流れの一断面である「国立大学の独立行政法人」問題の現段階について瞥見するとともに、それがもたらす大学制度の変質と、これに対抗する基軸をどこに求めるかを模索することにある。

1. 「改革」と独立行政法人化：再論

このたびの「改革の波」が、外因主導であることはいまでもないが、すでに前掲拙稿「大学自治の憲法論」で述べたように、これまで唱えられてきた「大学の自治」論の前提であった大学像ないし学術研究・高等教育像に、見逃しえない変容が生じ、それに対して大学の側がどう応えていくかも重要な課題である。ことに、前掲拙稿「国立大学の独立行政法人化」でふれたように、特定のマスコミを中心として、きわめて正当な改革要求を、いうところの新自由主義的な「小さな政府」論にむりやり収束させる傾向が顕著な現在、その内因に対して正確な認識をもつことの意味は、すぐれて実践的な課題でもありうる。内因の第一は、いわゆる大学の大量化である。ことに、近年の少子高齢化の進展は、分母の減少をもたらすがゆえに、見かけ上大学進学率の急激な増大をもたらす。もっとも、大学進学率の上昇そのものは、高等教育へのアクセシビリティの拡大とその達成を意味する。現に、ユネスコが1998年10月に採択した「21世紀に向けた高等教育に関する世界宣言：展望と活動」もまた、いささか困惑気味であるが、この大量化状況を否定的にのみ捉えているわけではない。とはいえ、かつて全構成員自治が唱えられた時代と、その担い手の構成が大きく変容した現在、そのエートスは継承すべきものとしても、同じ要求を繰り返すだけで必要にして十分か、かなり疑問ではある。

内在的要因の第二は、ビッグ・サイエンスやライフ・サイエンスに見られる科学の巨大化と先端化である。これら学術研究に要する経費は、どうかすると、一国の財政支出の枠をはるかに超える。ところが、ここで問題は二つに分岐する。

一つの問題は、これら巨大化・先端化した学術研究が、個々の研究者レベルでは著しく細分化し、その全貌を把握し、コントロールするのが必ずしも容易ではない、ということである。すなわち、自律的・自治的な秩序は、対象の全貌について、少なくともそのアウトラインを把握したうえで意思決定やコントロールに参加することによって成立するが、その前提が怪しくなるのである。ここにもまた、自治の前提を掘り崩しかねない要因が潜んでいる。

いま一つの問題性は、クローン羊や遺伝子診断・操作の問題がクローズ・アップしているように、学術研究自身が、人間存在の根源をゆさぶりかねないインパクトをもちつつあることにある。すでに述べたように、学術研究の巨大化自身、その財政支出の巨大化は、たとえば素粒子物理学の基礎的な実験施設建設が、国民経済の許容するスケールを超えることに、国民的な関心が寄せられる段階に達している。それに加えて、研究遂行それ自身が抱える、かようなインパクトは、社会的な関心と懸念の対象にならざるをえない。

さて、第一の内因に対して、これを積極的に捉え返して対応するのであれば、公教育の一環としての高等教育が、中等教育との接続を実践し、能動的な市民として社会を支える能力を、生涯を通じていかに発展させるかという側面から考察する必要がある。公教育とは、科学的な教育理論と方法論に支えられていることを前提として、個人の精神的能力の全面的発達をもたらすものであること、自ら人生を切りひらくための各種のスキルを提供すること（当然、そこには職業教育も含まれる）、さらには、主権者として社会の発展にも寄与しうる人間像の形成に応える教育と理解されるが、特にその主権者教育の実践の場として、大学自治は機能しうるのではないかと考えられる。

むしろ、より深刻な問題は第二の内因にかかわる。上記の事例以外にも、各種の実験研究施設の建設にかかわって、さまざまな社会的波紋を巻き起こす事例は少なくない。にもかかわらず、「専門職能の従事する業務は、答えがすでに出ている仕事を型通りに実行するタイプのそれではなく、むしろ、正しい答えはなんであるか、或いは、業務の受け手にとって最善の解決は何であるかということ、専門的知識・創造力を駆使して追究し発見することを目的」とし、「かれらに特定の答えをおしつけ、その具体化を強制するなどというようなことがあってはならない……かれらは、長期の修練によって習得し、たえずさらに発達せしめようと努めている専門的知識に忠実でなければならない、外的な干渉に拘束されないという意味で、自由でなければならない」（高柳信一『学問の自由』71-2頁）がゆえに、広汎な自治が認められるべきものとされてきた。そして、それは現在もまた、社会的存在としての大学等の適正な運営にとって、必要条件であることを確認しておきたい。

その一方、こうした言説が、高等教育・学術研究機関と、それを構成する研究者・教育者の独善を正当化するものでないとするれば、それ以外の国民との間には、予定調和的な同一性と信頼関係が前提されていたと考えるほかはない。そして、その基礎は、まさにプロフェッ

ションのもつ、それら特質に対する信頼であったし、あえていえば、専門家の権威や威信によるところが大きかった。

問題は、それら機関の社会的なありようのみならず、研究遂行それ自身についても、上述するような大規模な変容が進行する現在、その構成員による自治的な制度に基づくコントロール・メカニズムが、大学等の適正な運営の必要条件であることは疑いないとしても、はたして十分条件たりうるか、というところにある。それは、現在、情報公開やインフォームド・コンセント等で指摘されている問題とよく似た性質をもつ。すなわち、各種の専門家集団が遂行する業務に対しても、何らかの外部的なコントロール・メカニズムが必要ではないか、という問題意識である。それは、前述した信頼関係の基礎が、専門家の権威や威信に依存するものから、情報の公開と共有をベースとした理性的討論に基づくものへ移行しつつあることと並行している。すなわち、必要条件としての構成員の自治メカニズムに、十分条件としての社会的参加のメカニズムを付加することをも、現代の大学自治論は視野に収めるべきではないか、という問題意識である。

もつとも、そのような「開かれた自治」のシステムや社会的参加のメカニズムを具体的に制度化するとき、いうところの議会制民主主義論や財政民主主義論によって代位されるならば、それは政治的介入にほかならない。一方、学生を大学教育なる「サービス」の消費者とみなし、その学資提供者たる親を「利害関係者」と位置づけて、その「選択」をもって大学教育のコントロール・メカニズムにあてる方向性は、市場原理の徹底的な貫徹にほかならない。そこには、学習する権利や発達する権利、あるいは社会のあるべき発展の方向性といった哲学的な視角を完全に欠いている。

「改革の波」の現段階は、この両者が、いわば同盟を結んで、大学に「改革圧力」を加えている状況と見ることができる。これに対する批判はもちろんのこととして、社会的参加のメカニズムを、従来からの自治的なメカニズムといかに相互補完させるか、あえていえば、市民の能動的・積極的な参加を構成要素とするオープンなメカニズムを、学術研究と公教育の一環としての高等教育がもつ公共性にふさわしい形でいかに構築するかが、現代の大学自治論にとって、必須の視角であると考えられる。

2. 独立行政法人通則法の国立大学への「適用」：文部省「検討の方向」を素材として

独立行政法人通則法の問題性については、前掲拙稿「国立大学の独立行政法人化」において、いわゆる特殊法人のあり方に対する改革の方策として適切といえるかどうか、それを大学に対して適用することがいかなる意味をもつか、の二つの側面から述べたことがある。第一の側面からみると、人事・財政・業務手続のいずれの面においても、政府の監督が貫徹し、議会の民主的なコントロールが弱いこと、世論の正当な批判にさらされた「天下り」等について、適切な防壁が作られていないこと、コスト削減・人減らしを自己目的化する「効率性・業績主義」が貫徹するために『鉄の三角形』に手をふれないまま、国民の福祉の観点から考えて、採算性を度外視しても『公』の責任において実施されなければならない行政サー

ビスを切り捨てる効果をもつ可能性はきわめて高い」（「国立大学の独立行政法人化」）と指摘した。

そのような制度が大学に適用されたとき、はたしていかなる効果をもつのか。「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」（1999年9月20日・文部省：以下、「検討の方向」と略）にちりばめられた、いくつかのキーワードに即して検討してみたい。

まずは、「法人格の附与」である。一部の論者がこれを高く評価したため、過度に強調されているきらいがあるが、法律学的に見るならば、問題はすぐれて技術的な次元に属するのは自明である。たとえば、第三セクターなどに見られるように、あるときは（＝黒字経営時は）独立、あるときは（＝経営破綻すると）一方の投資主体である地方自治体と一体不可分を強調するような現実もあるから、これだけで独立性担保の手法ではない。したがって、大学自治のサブ・カテゴリーである、1) 人事の自主決定権、2) 教育研究の内容・方法・対象の自主決定権、3) 施設管理の自主決定権、4) 財政自主権の諸原則の諸点について、具体的に検証しなければならない。もっとも、現行の国立大学のように、広汎な指揮命令権に服する余地の大きい「国家行政組織の一端」という設置形態が、大学に適合的といえるかどうかは、別途問題になりうる。

それを念頭に置きつつ「検討の方向」を見ると、「自主性・自律性」「自己責任」の文言が多用されていることには、かつての「管理・統制」一本槍の状況を知る者の眼からすれば、「隔世の感」を感じないではない。たしかに、教育研究活動（内的事項）についていえば、これを本質とすべきこと論をまたない。ただし、これが、内的事項の条件整備たる外的事項にかかわってきたとき、一般に「独立採算」の同義語と理解される傾向が強いことには注意を要する。

現代における「学問の自由」の前提は、「人類の知識のフロンティアを押し広げる知的生活の前哨であるにかかわらず、政治産業社会の提供する資金に依存せざるをえず、その結果、大学の機能がその設置者〔資金提供者〕によって歪められる恐れがあるので、大学を外的勢力（公権力、設置者の権能等）の制約・拘束から解放し、大学がその本体的機能（研究教育）を自主的自律的に決定遂行しうるようにしようとするものである」（有倉ほか（編）『基本法コメンタール・憲法』101頁以下、高柳信一・大浜啓吉執筆）。もっとも、これは大学だけの「特殊性」でもない。いかなる個人といえども、自生的・自己完結的にその生をまっとうすることが不可能となったため、「公」の提供する財貨・サービスに支えられることを前提とした自由ないしは自治が、その現代的な特色である。事あるごとに「受益者負担」や「自己責任」を唱える財界こそ、各種助成措置や租税優遇措置における最大の「受益者」であることもまた、その典型的な一例といえよう。

ただ、「検討の方向」においては、「大学の自治」のコロラリーとされる「財政自治権」に関連して、「予算管理・財務管理の柔軟化・柔構造化」が用意されていることに注意する必要がある。それに加えて、「行政の一端を担い、公財政支出に支えられることから、各法人に対する国としての必要最小限の関与」が必要であり、それゆえに「中期目標の指示や中期計画の

認可」「国による事後チェックとして、評価委員会による評価や主務大臣による検討」が求められていることは、日本国憲法第 89 条〔公の財産の支出利用の制限〕との関連で、私学助成の合憲性にかかる議論と似た問題がある。

「公財政支出に支えられている」ことをもって納税者に対する説明責任を導き出すまではよいとしても、それを達成する手段として、企業会計原則を強要するがごとき議論は論外である。また、憲法第 89 条をもって私学助成を憲法違反と決めつけ、改憲を迫るがごときも謬見というほかないが、何をもって、「公の支配」と把握するかについては、なお説明の必要がある。おそらくそこでは、「学問の自由」および「公教育の一環としての高等教育」という「内的事項」が、その本質にふさわしい形で遂行されていることをもって、「公の支配」と理解する論理構成が必要となろう。

しかし、そのような遂行形態について「柔構造化」が求められることは、どのように理解すべきだろうか。国立大学に対する批判のうちには、かなりの部分、誤解と戯画化されたプロパガンダに引き回された結果ではあるが、その官僚主義に対する批判がある。しかし、論者によっては、現状の「教授会自治」を「硬直化・官僚主義化」と捉えたうえで、それを骨抜きにして、学長のリーダーシップによる管理運営に委ねることをもって「柔構造化」と論ずる向きもあるが、これは「大学の自治」の解体にはほかならない。おそらくここでは、「誰の」「どんな要求に」対して、「どのような」「柔構造化」をもたらすのかについて分析しないかぎり、問題性を正確に捉えることは不可能であろう。？

さらに問題となるのは、「評価」、特に「多元的な評価システム」の問題性である。しかもこれは、いわゆる「資源配分問題」、すなわち、教育研究条件の整備にかかる予算・人員の配分に関連する大問題であり、これもまた財政自主権をどう理解するかという議論に直結する。「検討の方向」にいう「多元的な評価システム」においては、「評価システム」自身が多元的なのか、それとも「評価基準」が多元的なか明らかではない。特に、前者についていえば、通則法の「評価システム」が多元的・多層的であることからして、外部評価、第三者評価に加えて、主務官庁と総務省による「評価」が予定される点、通則法適用と適格的ではないか、という懸念を生む。それにかぎらず、教育研究活動が、「多元的・多層的」に存在する「評価者」の意向に右顧左眄する形で行われるとき、教育研究の内容・方法・対象の自主決定権は致命的な打撃を被る。これに対して、「評価基準」の多元性ならば、「鉄の三角形」の意向が「多元性」の美名の下に増幅されて反映される可能性も小さくないが、現代社会を支える価値の多元性を考えるとき、それはそれとして積極的に理解できないでもない。しかしながら、「大学」ないし「高等教育機関」としての「エッセンス」または「エートス」ともいうべき要素（＝「大学の一様性」）にどう配慮するのかは、なお問題となりうる。すなわち、「市場原理」や「国策」なるものに無原則に追随し、科学や教育の本質とかけ離れた形態で大学・高等教育機関・研究機関が組織・運営されていくことについて、どのような姿勢で臨むべきか。ここでもまた、教育・研究・文化のどのような形態と遂行をもって「公」的な価値と把握し、憲法上の整合性を認めていくかが必要となろう。

おわりに——国公立大学の現代的理念、大学制度の現代的理念

この問題にかぎらず、近年唱えられる「改革」においては、制度相互間の整合性や法体系および社会システムの安定性についての熟慮を欠いたまま、あたかもゴルディアスの結び目を一刀両断で断ち切ることをもって「解決」と強弁するかのような議論が少なくない。それが、「改革」の対象に向けられるときには、「抜本的な改革」（「革命」という文言が誤用されることも少なくないが）、主体に向けられるときには「リーダーシップ」を求める形で立ち現われる。その背景に、長引く経済不振・失政に対する不安やいら立ちが隠されているのは事実であるが、少なくとも現象的には、社会全体に反知性主義が弥漫していることも無視すべきではないし、それが内田博文のいう「市民的治安主義」の格好の温床ともなっているように思われる。

そのような現状において、この問題の本質は、「国立大学の存亡」にあるのではなく、「知的なるもの」「金銭に置き換えることのできないもの」をどう考えるのか、つまり、われわれの社会の品格をどう考えるのか、にある。したがって、大学・高等教育・学術研究、さらには文化といったものが、いかなる現代的理念をもち、それをどのように憲法秩序の中に位置づけるかが課題たらざるをえない。しかも、現状に対する有効な対抗軸を形成するためには、それらを理念として掲げるのみならず、制度として結晶させる努力が必要でもあろう。さらにそれは、かつて「全構成員自治」を理念とした時代におけるような、（いささか比喩的にいえば）「大学の敷地を境界線として」自治の枠組を構成することに加えて、学術研究・教育・文化の本質に則った社会的参加のメカニズムを組み込んだ「開かれた自治」でなければならぬように思われる。そして、そこにおける自治の主体としての大学構成員の姿をいかに描き出すか——おそらく、そこにおいては、普遍的な人権保障の枠組に加えて、具体的な生活条件を念頭に置いた具体的人権保障の枠組に支えられた人間像の自由のあり方、端的にいえば、大学という場に位置するプロフェッションのエートスと自由とが求められるようにも思われる。

(立山紘毅・山口大学経済学部教授／憲法・情報法)