

独立行政法人と国立大学

鈴木 眞 澄

一. はじめに

1. これまでの経過

国立大学の在り方をめぐり、現在独立行政法人化問題が議論されている。独立行政法人制度構想は、行政改革会議が1997年12月3日に出した「最終報告¹⁾」の中で打ち出されたものである。それによれば、国の行政を見直す基本的な視点は、「官から民へ」、「国から地方へ」にあり、そのために、「行政機能の減量（アウトソーシング）は、重要な課題となる。事務・事業の民営化、民間移譲を行うとともに、それが困難な事務・事業であっても、政策の企画立案機能と実施機能の分離という基本的な考え方に立って、実施機能については、外局（実施庁）制度及び独立行政法人制度を活用し、その自律的、効率的な運営を図る」（同報告IV1(2)）、「国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現する、という行政改革の基本理念を実現するため、政策の企画立案機能と実施機能とを分離し、事務・事業の垂直的減量を推進しつつ、効率性の向上、質の向上及び透明性の確保を図るため、独立の法人格を有する『独立行政法人』を設立する²⁾」（同報告IV2(2)①）、こととされた。ここでは、第一義的に行政の「減量化」の文脈で独立行政法人化構想が持ち出されている点に注目しなければならない（国家公務員は平成12年度から10年間で25%削減される。二. 1. (二). (1)）。「最終報告」は、1998年6月12日公布・施行の「中央省庁等改革基本法」（以下「中央省庁基本法」という）と

1) <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>参照。

して実定法化されたが、その36条から42条に独立行政法人の基本的な規定が置かれることとなった³⁾。

こうした一連の流れのうち、当初は、**国立大学**の独立行政法人化は、さほど問題視されなかった。すなわち、「最終報告」では、社会が大きく変化する中で、国立大学が積極的な改革に取り組むべきことが強調され、その具体的な方策として、自主的な改革の推進と情報公開、評価システムの充実、組織・運営体制の整備、大学組織の権限と責任の明確化、事務運営の見直しが指摘されはしたものの、**国立大学**の独立行政法人化は一つの選択肢の可能性にとどまり、早急に結論を出すべき問題ではなく、大学の自主性を尊重しつつ、研究・教育の質的向上を図るという長期的な視野に立った検討を行うべきである、とされていた（同報告IV2(2)③、IV2(3)①）。

ところが、中央省庁基本法によって設置された中央省庁等改革推進本部の本年（1999年）1月26日の「中央省庁等改革に係る大綱・推進本部決定⁴⁾」（以下、「大綱」という）において、**国立大学**の独立行政法人化については、大学の自主性を尊重しつつ、大学改革の一環として、平成15年までに結論を得ると、その時期が明記され（「大綱」VI第2.2.(2)）、4月27日の同本部決定「中央省庁等改革の推進に関する方針⁵⁾」（以下「方針」という）でも、同様の確認がなされた（「方針」I第2.2.(1)）。ここに至って、**国立大学**の独立行政法人化問題は俄然現実味を帯びることになり、次いで、行政改革会議の第二（行政法）部会の責任者である藤田宙靖・東北大学教授の論文「国立大学と独立

2) 「最終報告」は、独立行政法人の対象業務として、民間に委ねることが可能なものと、専ら強度の公権力の行使に当たるなど国の行政機関が直接実施すべきものとの、いずれにも該当しない事務・事業のうち、民間にゆだねた場合は当該事業が必ず実施される保証がなく、実施されないときは国民生活や社会経済の安定等に著しい支障をきたすものを、挙げ、また職員の身分は、国家公務員型と非国家公務員型の2類型とする（同IV2.(2)①）。具体例としては、試験研究、文教研修・医療厚生、検査検是等の業務を提唱している（同IV2.(2)③）。

3) 独立行政法人の定義、法令による規律、運営の基本、評価委員会、職員の身分等、労働関係への配慮、等、後述する「独立行政法人通則法」とほぼ同旨の規定が置かれている。

4) <http://www.kantei.go.jp/jp/9990126kettei/9901taikou-index.html>参照。

行政法人制度⁶⁾が公表されるに至り、この潮流は一気に加速されることとなった。そして、第145回国会において、「学校教育法等の一部改正法⁷⁾」(以下「学教法等改正法」という)、並びに「独立行政法人通則法」(以下「通則法」という)及び「独立行政法人通則法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」(以下「整備法」という)が成立し、前者は5月28日、後二者は7月16日、公布⁸⁾されるに及んでからというもの、マス・メディアが頻繁にこの問題を取り上げるようになったことは、周知の通りである。しかも、9月20日に文部省は「国立大学の独立行政法人化の検討の方向⁹⁾」(以下「検討の方向」という)を公表し、その中で文部省は、2000年度のできるだけ早い時期にまでには、特例措置等の具体的方向について結論を得たい、としているから、**国立大学関係者は今まさに独立行政法人化問題の渦中にある**といっても過言ではない。

本稿執筆時(1999年9月30日)において、**国立大学**の独立行政法人化問題は未だ不透明ではある。しかし、上記の「検討の方向」の他にも、例えば国立大学協会第1常置委員会も9月7日「国立大学と独立行政法人化問題について

5) <http://www.kantei.go.jp/jp/chuo-syochu/990427honbu/housin.html>参照。ここでは、平成13年4月に独立行政法人に移行する機関がリスト・アップされており、文部(科学)省関係では、国立科学博物館、国立国語研究所、大学入試センター等18機関が掲載されている。後述の「非国家公務員型」は、全省庁関係で、国立青年の家、国立少年自然の家、通商産業研究所、貿易保険の4機関のみである。「方針」I第2.1.

6) ジュリストNo.1156(6月1日号)109-122頁。

7) 詳細は後述するが、学校教育法を改正して「学部長」を法定し、国立学校設置法を改正して国立大学の「運営諮問会議」、「評議会」、「教授会」を法定し、教育公務員特例法を改正し従来暫定的に定められていた大学管理機関を評議会等と明記することとなった。施行は、2000年4月1日である。これらは国立大学の独立行政法人化への布石ではないか、との疑問もある。

8) 尚、**通則法**は、「内閣法の一部を改正する法律」(平成十一年法律第八十八号)の施行の日から施行される(同法附則§1)が、「内閣法の一部を改正する法律」は、別に法律で定める日から施行する(同法附則§1)、とされている。また、「文部科学省設置法」も7月16日に公布されているが、施行関係は通則法と同じである(同法附則§1)。本稿執筆時点では、未だ施行されていない。

9) <http://www.monbu.go.jp/news/00000368/>参照。但し、これは「大綱」や「方針」と異なり、単なる文部省の試案にすぎない。

(中間報告)』を公表している。したがって本稿の公刊時にはより明確な方向性が打ち出されているかもしれないが、いずれの形態に落ち着くとしても、今後の推移に対する評価ないし問題の所在の発見には、これまでの一連の流れや、**通則法体制と国立大学**に関する現行法制との比較及びそれに対する政府見解等を正確に理解しておくことが不可欠であろう。

2. 国立大学の独立行政法人化における基本的な問題点

(一) **国立大学**の独立行政法人化という動きに対しては、既に多くの批判が寄せられている¹⁰⁾。個別の問題点の指摘は後述するとして、これまでの批判を総括すると、次の二点に大別される。第一は、**国立大学**の独立行政法人化は、そもそも独立行政法人制度の趣旨に照らして「合理的な」措置といえるか、という点であり、第二に、仮に**国立大学**の独立行政法人化を行った場合、従来、**国立大学**及びその教員に憲法上保障されてきた「大学の自治」及び「学問の自由」が侵害されないか、という点である。

(二) 第一の点は、独立行政法人が範を求めたと言われるイギリスのエージェンシーとの差異を、まず確認しておく必要があるだろう。イギリスの保守党政権下で構想・発展されてきたエージェンシー制度の要諦は、従来の「行政 Public Administration」から「経営 Public Management」への転換を図り、公的サービスの効率性の改善を目指そうとするもので、「政策形成機能」は中央官庁（官僚）の手にゆだね、その具体的な「執行機能」をエージェンシー

10) 例えば、日本科学者会議「国立試験研究機関の独立行政法人化を中止し、基礎・応用・開発のバランスのとれた研究体制の抜本的強化を」(1999年5月10日)、同会議「国立大学の独立行政法人化に対する意見」(1999年8月10日)、東大改革東職特別委員会「国立大学の独立行政法人化に断固たる拒否を！—「ジュリスト」藤田論文批判—」『フォーラム東大改革』(No.18 1999年7月21日)、山本隆司「独立行政法人」ジュリストNo.1161, 127-135頁、岩崎稔「国立大学の『独立行政法人化』は自殺行為だ」『世界』1999年10月号, 118-125頁、小沢隆一「『大学改革』と大学の自治」『全大協』第122号(1999年8月10日)等。尚、国立大学協会第1常置委員会・中間報告も反対の立場と考えられる。

の責任と裁量に移行させる，というものである。これは飽くまで行政の「効率化」を主目的とし，一部に民間への移行もあるが，国家行政組織から独立して法人格を持つものではなく，構成員は原則として国家公務員である¹¹⁾。前掲・藤田論文は，イギリスのエージェンシーと独立行政法人との違いを次のように論じる。すなわち，イギリスのエージェンシーの目的は，行政の「組織内部」で実施部門の一部に権限行使の自由を与え，「業務の効率化」を図るところにあり，独立の法人格を有せず，公務員が当然であり，その対象業務も，許認可や検査検定のように大量な定型的業務であるのに対し，独立行政法人は，「組織上の独立性」を出発点とするから独立の法人格が不可欠であり，職員も非公務員でなければならず，業務形態も「本来民営の形でも行い得ないものではないもの」（「最終報告」にいう試験研究，文教研修等の事務）ということになり，イギリスのエージェンシーというよりは，我が国の「改良型の特殊法人」というべきであって，公務員型を認めたのは政治的妥協でしかない¹²⁾，とする。

しかし，既に見たように，実際に非公務員型を採用するのはわずかに4件しかなく，圧倒的な部分は公務員型の独立行政法人に移行するのである。このことが「組織上の独立性」，ひいては組織概念をあいまいにする原因の一つとなっている。その上，主務大臣の監督が広範に及び，最終的には主務大臣

11) 以上，榊原秀訓「イギリス—『行政(Public Administration)』から『経営(Public Management)』へ」法律時報70巻3号，25—28頁参照。イギリスのエージェンシー制度については，他に，梅川正美『イギリス政治の構造—伝統と変容—』成文堂(1998年)，233—311頁，行政改革会議OB会編『—行政改革会議活動記録—21世紀の日本の行政』(財)行政管理センター(1998年)，291—294頁，長谷部恭男「独立行政法人」ジュリストNo.1133，99—104頁，竹下讓「行政組織の改革—イギリスのシティズン・チャーターを事例に—」『季刊行政管理研究』No.75(1996.9.)，3—15頁，笠京子「行政活動の効率化—英国保守党政権の組織改革—」同上誌No.78(1997.6.)，14—22頁等参照。

12) 藤田・前註6論文，112—113頁，111頁。尚，従来の行政法学上，公社・公団・事業団等の独立採算制の外郭的団体を「特殊行政組織」(ないし「特殊法人」，「独立行政法人」)と呼び，行政組織法論の対象とされることがあった。田中二郎『新版行政法中巻全訂第二版』弘文堂(1976年)，187頁以下。

による「所要の措置」まで用意されているのである。したがって、今回の独立行政法人化構想は、「形式上（みせかけ）の独立性」、「実質上の従属性」を本質とするものと、言わなければならない。にも関わらず、藤田論文は、イギリスのエージェンシーと独立行政法人との差異を強調した上で、**国立大学**の独立行政法人化に道を開くという、さらなる問題を生じさせている。すなわち、同論文によれば、「学問・教育の重要性」を理由として**国立大学**のみを独立行政法人化の対象としないのは政治的には説得力が乏しく、現行の教育公務員特例法が**国立大学**の教官人事に関し広範に大学の自治を認めているのは、憲法学的見地からは「学問の自由・大学の自治」を具体的に表現したものであるということになるが、行政法学的見地からは、「学問の研究及び教育という事業の遂行のためには、それを認めた方がより合理的である」という政策判断によるのだ、として、**国立大学**の独立行政法人化問題を、行政の「効率化」の問題へと、矮小化させる¹³⁾のである。

したがって、第一の問題点においては、イギリスのエージェンシーと独立行政法人の差異が決定的な意味を持つのではなく、このような本質をもつ独立行政法人制度が、「個性的な教育と自由闊達な研究を長期的視点から展開しようとする大学」、「永い伝統に支えられつつ、種々の改革を実施することにより、高等教育の普及・発展、学術研究における国際社会への貢献等においてその大きな役割を担ってきた」**国立大学**、「人文社会系及び自然系に関する科

13) 藤田・同上、115頁以下。

14) 以上、前註10・国立大学協会第1常置委員会・中間報告、1—2頁参照。また、六、3.を参照。

15) 尚、ニュージーランドにおける最近の国立大学改革のレポートがある。それによれば、数の少ない国立大学は政府から基本交付金と学生数に応じた授業料補助金を受けるが、この金額を2000年までに授業料の75パーセントまで減額する。国立大学は、差額分を、授業料の値上げ、費用効率、投資、事業報酬、商業製品販売を通じて、補填することになる。一連の改革で学生の大学へのアクセスを改善させたが、費用負担は政府から学生（その親）へと移行していった。Barry P. Roser, "A Sketch of New Zealand Universities and Recent Tertiary Education Reforms," in M.TAKEDA ed., *Intererational Higher Education Research* Vol.III, Hokkaido University, March 1999, pp.105-110.

学技術など、諸学の調和的発展のもとで果たしてきた教育研究におけるこれまでの役割が正しく認識され、これまで以上に自主的、自律的に活動できる制度や財政環境が整備されなければならない」国立大学¹⁴⁾にとって、ふさわしいものなのかどうか、という点こそが、重要なのである¹⁵⁾。

(三) 第二の問題点は、憲法上の「学問の自由」(憲法§23)が沿革的には大学の自由 (academic freedom) と同義のものとして、あるいは大学の自由を中心として、発展してきた¹⁶⁾こととの衝突である。今日学問の自由に、①学問研究の自由、②研究発表の自由が含まれることに争いはない。判例では、大学は学術の中心として深く真理を探求することを本質とするところから、憲法23条の学問の自由は、特に大学におけるこれらの自由を保障することを趣旨とし、この趣旨と学校教育法52条が「大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究」することを目的としていることに基づき、③大学において教授その他の研究者がその専門の研究の結果を教授する自由が保障されている¹⁷⁾、とされる。そして、同じく判例では、大学における学問の自由を保障するために、伝統的に「大学の自治」が認められており、この自治は、とくに大学の教授その他の研究者の人事に関して認められ、大学の学長、教授その他の研究者が大学の自主的判断に基づいて

16) 芦部信喜『憲法学Ⅲ人権各論(1)』, 有斐閣 (1998年), 220頁。

17) 「東大ポポロ座事件」最大判昭和35年5月22日刑集17巻4号370頁。但し、「旭川学テ判決」最大判昭和51年5月21日刑集30巻5号1178頁は、「憲法の保障する学問の自由は単に学問研究の自由ばかりでなく、その結果を教授する自由をも含むと解される」とする。

18) 以上、上掲「東大ポポロ座事件」判決。

19) 種谷春洋「学問の自由」芦部信喜編『憲法Ⅱ人権(1)』, 有斐閣 (1978年), 394-395頁等。この立場からは、大学の自治は客観的な制度自体の保障であり、その内容が実定法により規律されることを妨げない、として、大学設置基準の設定(学教法§3)、大学・学部等の設置廃止の許可(同法§4)、教員資格の法定 (§8)、学生の懲戒 (§11)、一定要件下での閉鎖命令 (§13)、設備・授業等の変更命令 (§14)、入学資格の法定 (§56, 67) 等によって、大学の自治は内容が限定される、とする。大学の自治の比較行政法的考察として、高柳信一『学問の自由』岩波書店 (1983年), 163-218頁。

選任され、また、大学の施設と学生の管理についてもある程度で認められ、これらについてある程度で大学に自主的な秩序維持の権能が認められている¹⁸⁾、とされている。これに対し、学説上は、大学の自治は、学問の自由を実質的に保障するための、「憲法上」の客観的な制度的保障である、とする通説¹⁹⁾と、権利主体としての大学が人権としての学問研究の自由を持つことを意味する、と解する立場²⁰⁾等がある。唯、いずれの立場でもその具体的な内容に大差はなく、①学部長・教授その他の研究者の人事権、②大学内の施設管理権、③学生管理権、④研究教育内容・方法の自主決定権、⑤財政自治権を挙げる。

このような「学問の自由」及び「大学の自由」を、とりわけ**国立大学**（及び公立大学）に対し、不十分ながらも実定法律のレベルで保障してきたのが、「教育公務員特例法」（以下「**教特法**」という）等の教育関連法規である。例えば、**教特法**は、国（公）立学校の「学長、教員及び部局長²¹⁾」を「教育公務員」として位置付け（同法§2 I）、その任免、分限、懲戒、服務及び研修について、一般の国家（地方）公務員とは異なる特別の規定に服させる（§1）。

したがって、第二の問題点は、**国立大学**を独立行政法人化し、「形式上の独立性」、「実質上の従属性」を本質とする**通則法**体制に編入させることによって、上記のような**国立大学**の「学問の自由」及び「大学の自治」が大きく侵害されるのではないか、ということである。**国立大学**の改革のイニシアチブは取りたい、しかし現場の**国立大学**側の意向も無視できない、という文部省の「**検討の方向**」が示す逡巡は、主にこの点に表れる。

20) 戸波江二「学問の自由と大学の自治」『憲法の争点 [第3版]』126頁。また、阪本昌成『憲法理論 III』、成文堂（1995年）、198頁は、研究者によって設立された学問上の結社（研究教育者集団）が主体となる主観的公権である、とする。『基本法コンメンタール [第4版] 憲法』（成島隆執筆）、147-148頁は、このほかに、大学の制度的自由・職能的自由・機能的自由の総合としての機能的自由説、大学を高等教育機関ととらえる（憲法）26条説を挙げる。

21) 「部局長」とは、「副学長、学部長その他政令で指定する学部の長」をいい（**教特法**§2 III）、「教員」とは、教授、助教授、講師をいう（§2 II）。したがって、事務職員は除かれ、専ら国家公務員法の規定に服する。

3. 本稿の目的

本稿は、以上の基本的な問題点を視座に据え、まず、今回の**通則法**の内容を、中央省庁等改革推進本部の「方針」等で補充しながら**現行の国立大学**に関する法制度と比較対照した上で、文部省の「検討の方向」が構想する**個別法**ないし別個の特別法の問題点を指摘し、その可否及び方向性を探り出そうとするものである。但し、**学教法等改正法**により、**国立学校設置法**、**学校教育法**、**教特法**に重要な改正が行われていることにも、注意を喚起しておきたい。

二. 独立行政法人の総則規定

1. 独立行政法人の通則規定

通則法第一章「総則」は、第一節「通則」、第二節「独立行政法人評価委員会」そして第三節「設立」からなる。まず、第一節「通則」規定から見てみよう。

(一) 通則法の意義

通則法とは、「独立行政法人の運営の基本その他の制度の基本となる共通の事項を定め、各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律（以下「**個別法**」という。）と相まって、独立行政法人制度の確立並びに独立行政法人が公共上の見地から行う事務及び事業の確実な実施を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする」（**通則法**§1 I）法律である。同時に制定・交付された「整備法」と相まって、独立行政法人の「基本的共通事項」を規定するものである。

しかし、「各独立行政法人の組織、運営及び管理については、個別法に定めるもののほか、この法律の定めるところによる」（同II）とされているところから、まずは**通則法**と今後予定される**個別法**との関係が問題となる。**国立大学**をめぐる法律関係は、後述するように、**国立大学**の「設置及び組織・運営」の側面と、**国立大学**の構成員の「人事関係」の側面とで異なってくるが、い

ずれの側面においても**通則法**及び**個別法**が基本規定を提供することになることには、かわりがない。

この点につき、一般法対特別法という理解と、**通則法**=**枠法**という理解が対立する。前者の立場では、特別法たる**個別法**によって一般法たる**通則法**の規定内容が破られることとなるから、これから制定される**個別法**は独自に個別の独立行政法人の内容を決定することができる（但し、**個別法**規定外の領域は**通則法**の規律に服する）。これに対し、後者の立場では、**通則法**の規定する枠に**個別法**が拘束されることとなるから、**個別法**は**通則法**の単なる具体化立法となる。この問題は今後の解釈に委ねられるところであるが、文部省が9月20日に公表した「**検討の方向**」では、**国立大学**の運営は、教育研究の特性に照らし、自主性・自律性と自己責任を基本として行われるべきであるから、**国立大学**を独立行政法人化する場合は、世界的水準の教育研究を目指し、その実現をはかるための諸条件の整備が必要である、とうたう²²⁾一方、行政の一端を担い、公財政支出に支えられることに伴う国としての必要最小限の関与は避けられないとして、①唯一の事前関与システムとしての、主務大臣による中期目標の指示・中期計画の認可、②事後チェックの中核的システムとしての、評価委員会による評価、③行政責任を負う主務大臣の事後チェックとしての、中期目標終了時における検討、等への留意を喚起するとともに、個別事項の随所に「原則として**通則法**・**方針**等による」との文言が見られる。したがって現時点の文部省には、現行の**教特法**等による「大学の自治」に対する配慮（詳細は後述する）をしつつも、**通則法**体制は維持しようという姿勢が見うけられるのであり、**通則法**体制の枠外で、これと無関係に制度を設ける特別立法（現状より独立性の強い国営大学）を構想しているとは思えな

22) 具体的には、①教育研究、その意思決定と実行の仕組み、人事・財務等における大学の自主性・自律性の確保、拡充、②長期的展望に立った教育研究の展開、③教員の自発性、主体性の十分な担保、④教育研究の自主性・自律性を保障するための、国ではなく、大学関係者等による専門的見地からの教育研究に対する評価、⑤世界的水準の教育研究が可能な条件整備、等が十分かつ適切に確保される必要がある、とする。

いのである。唯、本稿は基本的に**国立大学**の独立行政法人化は無理と考えるが、とりあえず理論上のすべての可能性を視野に入れて検討する。

(二) 独立行政法人の定義と種類

(1) 通則法の規定によれば、独立行政法人とは、「国民生活及び社会生活の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれのあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを、効率的かつ効果的に行わせることを目的として、この法律及び個別法の定めるところにより設立される法人をいう²³⁾」(同法§2)。そして「独立行政法人は、法人とする」(同法§6)ところに、今回の独立行政法人制度導入における主たる理由の一つがある。つまり、従来であれば、国家機関として一元的な体制内に取りこまれていたものを、国家行政組織から独立させて固有の法人格を付与し、より自由な「実施機能」を保証するところに、独立行政法人制度導入の少なくとも形式上の趣旨が認められるのである(藤田論文にいう「改良型の特殊法人」)。この点につき、「方針」は、「独立行政法人の制度を導入するに当たっては、事前関与・統制を極力排し、事後チェックへの重点の移行を図るため、主務大臣の監督、関与その他の国の関与を必要最小限のものとする」としている(「方針」III1.)。しかし、これから述べるように、その本質は「形式上の独立性」、「実質上の従属性」である。

(2) その上で通則法は、二種類の独立行政法人を規定する。「特定独立行政法人」(以下「特定型」という)と「特定独立行政法人以外の独立行政法人」(以下「非特定型」という)がそれである。通則法の規定振り及び藤田構想からすれば、非特定型が原則であるはずだが、現実に非特定型に移行するの

23) ここまでの定義は、概ね「最終報告」及び「中央省庁基本法」§36の定義と同一である。

は、国立青年の家、国立少年自然の家、通商産業研究所、貿易保険の4機関にすぎない（「方針」I第2.1.）。これが今回の独立行政法人化の一つの特徴をなす。

国立大学がもし独立行政法人化される場合は、「検討の方向」も示すとおり、**特定型**である。**特定型**とは、「独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるものとして個別法で定めるもの²⁴⁾」である。決定的な差異は、**非特定型**の構成員は非公務員、**特定型**の構成員は国家公務員の身分を有することである（同法§51に個別に規定）が、その他の区別は不明確であり、その点が第一の基本的な問題点と深く関わっている。但し、「方針」によれば、**特定型**の定員は、「行政機関の職員の定員に関する法律」等の法定定員制度の対象外とされ（「方針」III26.）、行政組織の**特定型化**は、役員・職員に国家公務員の地位を認めつつ、数字の上で定員削減を実現する機能をもつ（「方針」I第4）、と言われる²⁵⁾。因みに、「方針」によれば、国家公務員は、平成12年度採用分から新規採用を減らし、10年間で25パーセント削減される（同上）。

（三）現行の国立大学の法制度と通則法体制との法律関係

（1）国立大学が独立行政法人に移行するということは、国立大学の設置形態が現行の法制度から**通則法—個別法体制**に根本的に転換することを意味する。然も、構成員の単なる横すべりなのではなく、全く新たな法人組織の設立なのであるから、同一の身分保障が継続するという保証が当然にある訳ではないことに注意しなければならない。現行の国立大学に関する法制度は、

24) 「最終報告」IV2(2)①が既に二種類の型を提していたことは、前註2) 参照。「中央省庁基本法」§40の定義と同じであり、そこでいう「法令により」を具体化したのが、通則法の当該部分である。

25) 山本隆司・前註10) 論文、133頁参照。

その「設置及び組織・運営」に関する側面と、その構成員の「人事関係」に関する側面とがある。**通則法**との対応関係を大まかに示せば、前者の側面は、「第一章 総則」「第三章 業務運営」,「第四章 財務及び会計」と対応し、後者の側面は、「第二章 役員及び職員」,「第五章 人事管理」と対応する（「第六章 雑則」,「第七章 罰則」は双方に関わる）。**通則法**体制への移行においては、後者の側面は後述(4)のように、国家公務員法及び**教特法**の継続的適用が予想されるのに対し、前者の側面はより根本的に転換することになると予想されるが、「**検討の方向**」は明確な方向性を示していない。まず、**現行の国立大学**の「設置及び組織・運営」に関する側面の通則的な法制度は、次のように規律されている。そもそも大学とは、「公の性質をもつ」「法律の定める学校」（教育基本法§6）のうちの「大学」（学校教育法§1）をいい、その設置者は、国、地方公共団体及び私立学校法第3条に規定する学校法人に限られる（学校教育法§2 I。それぞれ「国立学校」,「公立学校」,「私立学校」といわれる。同条II）。したがって法定の大学は、**国立大学**, 公立大学, 私立大学の3種類ということになる。大学の設置基準は学校教育法第52条以下及び文部省令「**大学設置基準**」等に規定されており、例えば、大学の目的は、「学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させること」（学校教育法§52）とされている。あえて言えば、これが大学の「業務」ということになるが、「**検討の方向**」は後述のように各大学ごとの業務の法令化を企図している。

国立大学は、国家行政組織法上は、国の行政機関である文部省のもとに法律でおかれる試験研究機関ないし文教施設（同法§8の2）であるが、従来の行政法学では、その利用関係は営造物法論として、その人的関係は公務員法論（その例外としての**教特法**）として、論じられてきた。そのうち、**国立学校設置法**がその名称及び位置といった基本事項を定めてきたのであるが、**学教法等改正法**による改正後の**国立学校設置法**（施行日は2000年4月1日）は、これまでの中立的な規定を大きくはみ出す規定を置くことになった。それによれば、第一に、**国立大学**は、教育研究上の目的を達成するため、学部その

他の組織の一体的な運営により、その機能を総合的に発揮するようにしなければならない(同法新§7の7)、また、**国立大学**は、文部省令の定めるところにより、教育・研究、組織・運営の状況を公表しなければならない(新§7の8)。尚、後者の点は、本年成立した情報公開法§2 I (3)の「行政機関」の問題に関わる。

その上で、改正後の**国立学校設置法**は、第二に、それまで関係法令等に個別に規定されていた内部組織を一括して法定する。まず、**国立大学**に「運営諮問委員会」が設置される。この委員会は、大学に関し広くかつ高い識見を有するもののうちから、学長の申出を受けて文部大臣が任命する若干人の委員で組織し、大学の教育研究上の目的を達成するための基本的な計画や評価に関する「重要事項」、その他大学の運営に関する「重要事項」について、学長の諮問に応じて審議し、また学長に対して助言・勧告を行う(同法新§7の2)。次に、学長、学部長、大学院研究科長等の評議員で構成される「評議会」が設置される。評議会は、大学の教育研究上の目的を達成するための基本的な計画に関する事項、学則の制定・改廃、大学の予算の見積もりの方針、学部の廃止・学生定員、教員人事の方針、教育課程、学生の在籍に関する方針及び学位授与に関する方針、教育研究活動の評価、等に関する事項、その他大学の運営に関する「重要事項」について審議し、また**教特法**上の権限事項(後述「三. 2. (一)人事管理」参照)を行う(新§7の3)。運営諮問委員会と審議事項が競合するが、後述のように、**教特法**上、評議会が法的な決定機関である。さらに、学部、大学院研究科等に「教授会」が設置される。教授会は、学部・研究科の教育課程に関する事項、学生の在籍に関する事項、学位授与に関する事項その他教育研究に関する重要事項を審議し、また**教特法**上の権

26) 他方、**現行の国立大学**における「財産的基礎」として重要な土地・建物は、国有財産である。したがって、その処分権は国にあり、処分収入は国庫に帰属する。「方針」は、土地・建物を法人に現物出資できる、とする(「方針」III5.)。「検討の方向」も同様に、現在各**国立大学**が教育研究の用に供している土地・建物は、原則として、各大学に現物出資する方向で検討する、としている。後述(四)。(2)参照。

限事項を行う(新§7の4)。²⁶⁾また、**学教法等改正法**により学教法も改正され、「学部長」が明記され、「学部に関する校務をつかさどる」職責が付与された(同法§新58)。

(2) 以上が、現行及び2000年4月1日以降における**国立大学**の「設置及び組織運営」に関する通則的な法制度である。通則法上の通則的規定及び「方針」については、後述(四)。(1)・(2)に述べる。これに対して文部省試案の「検討の方向」では、まず、①「法人の単位」に関しては、各大学の教育研究の実績を踏まえつつ、大学の個性化を促進する観点から、附置研究所、附属病院等を含め各大学に法人格を付与するとともに、**国立大学**の運営の実施を踏まえ、経営と教学を一体のものとする事；②「業務」に関しては、法律で全大学に共通の業務を規定し、法令で各大学ごとの業務をある程度具体的に規定すること、業務範囲は、大学としての目的の達成に必要な業務についてできる限り広範囲に展開できるよう配慮すること(後述(3)、(四)。(1)・(2)、四. 1., 四. 4. (-), 六. 3. 参照)、各大学による外部との連携、研究成果の普及等のためのTLO等への出資等について検討すること、教育条件の担保等の観点から、学生定員の変更は中期計画の記載事項とする方向で検討すること；③「組織」に関しては、**国立大学**の運営の実体、経営への対応等を考慮し、役員として、学長(=法人の長)、副学長(教育研究担当、学生担当、経営担当、附属病院担当、情報管理担当など複数人)、監事(複数人)を置く(但し、役員の定数は、法人の規模等を考慮する)こと、学部・研究科・附置研究所等は、各大学の業務実施上の基本組織として法令に規定すること、その設置・改廃は、各大学の判断を前提とする中期計画・年度計画によること、学科・専攻・部門等は各大学が決定すること、評議会、教授会、運営諮問会議は、**国立大学**の自主的・自律的な意見集約、意思決定に不可欠な組織として、法令に規定すること、運営諮問会議の構成員は、各大学の判断により、経営的な観点からその充実を図ること、学長の権限と責任が重くなるため、学長を補佐する機関として、副学長、学長指名教員、事務局長等から構成される

運営会議（仮称）を各大学の判断により設置すること、事務組織等その他の組織は各大学が決定すること、としている。

（3）ここでは、まず、学校教育法§52の「目的」並びに第一の基本的な問題点で述べたような「目的」を自治的に追及すべき**国立大学**に対し、各大学ごとに「業務」を具体的に法令化することの問題性が指摘される。そして次に、資格規定がなく経営的な観点から選任される運営諮問会議及び運営会議等を通じた学長権限の強化、教授会・評議会という大学に不可欠な組織における権限事項の法定等が、それ自体で問題となろう。唯、専門的判断及び民主主義の尊重に基づく教授会中心主義（学教法§59参照）からすると、評議会重視も問題となる。さらに注意すべきは、以上の各条文に定めるもののほか、運営諮問会議、評議会及び教授会の議事手続、その他これらの組織に関し必要な事項は、文部省令で定める（改正**国立学校設置法**新§7の6）、とされていることである。「議事手続、その他これらの組織に関し必要な事項」とはまさに「大学の自治」の五つの側面すべてに関わる事項であるから、その領域に対する文部省の介入の余地を残す当該規定は、行政立法の範囲を逸脱する重大な問題性を含むものと言わなければならない。このように考えると、以上の改正規定によって、既に**国立大学**の独立行政法人化への布石が着々と打たれているのではないか、という疑問が生じる。

そうだとすると、**国立大学**の「設置及び組織・運営」の側面に関して、設置形態を根本的に転換しようとする**個別法**（或いは別個の特別法）の規定がこれらの点をどのように規律するのか、さらにその場合、この側面における現行の通則的な法制度をすべて廃止することになるのか、が問題となる。特に後者の点は、「**検討の方向**」では一切明らかにされていないことに注意しなければならない。後述(四)。(1)～(3)参照。

（4）ところで、先に見たように、**通則法**の**非特定型**と**特定型**の差異は、具体的には52条以下の「人事管理」の諸規定となって表れる。詳細は後述三。

2. に譲るが、その場合、**特定型**の長その他の「役員」は、特別職の国家公務員となるから、専ら**通則法**及び**個別法**の規律を受けることになる。これに対して、**特定型**の教員及び事務職員は、一般職の国家公務員であるから、第一義的には、特別法として**通則法**及び**個別法**（両者の関係はさておき）が、その余の分野では、一般法として国家公務員法が、それぞれ適用されることになる。但し、これらは独立行政法人に採用された場合のことであり、現在の**国立大学**の教職員が継続して身分保障を受けるということではない点に注意しなければならない。

そこで次に、**現行の国立大学**の「人事関係」の側面における通則的な法制度を概観しておこう。**現行の国立大学**の学長及び教員は、現時点では共に一般職の国家公務員であるから、一般法として国家公務員法の規律に服しているが、これらの者には、憲法上、「大学の自治」及び「学問の自由」が保障され、それを具体化するための特別法として**教特法**（**学教法等改正法**による**教特法**の改正は、後述三. 2. (一). (3))が適用されている。しかも、**国立大学**が**特定型**の独立行政法人になったとしても、**教特法**の適用は排除されない²⁷⁾。国家公務員という身分、国による出資、強い監督等を総合的に考慮すれば、学校教育法上の「国が設置する学校としての大学」（**教特法**§2）には変わりがないと言ふべきだからである。

このように、**現行の教特法**、国家公務員法が継続して適用される点が、「設置及び組織・運営」の側面と異なる。そこで、今後の**個別法**（場合によっては、これらと別個の特別法）の制定の在り方及び既存の法律との適用関係が問題となる。まず、**個別法**以前の実定法規相互の適用関係を整理してみると、**特定型**の役員の場合は、①特別法としての**教特法**、②その一般法としての**通則法**、という適用順位になるべきであり、**特定型**の教員の場合は、①特別法としての**教特法**、②その一般法としての**通則法**、③それらの一般法としての国家公務員法、という適用順位になるべきである。他方、**特定型**の事務職員

27) 藤田・前註6) 論文, 118頁は、「教官人事」についてこのような説明をする。

は、**教特法**の適用がないから、①特別法としての**通則法**、②一般法としての**国家公務員法**、という適用関係となる。

したがって、**国立大学**の「人事関係」に関する**個別法**（或いは別個の特別法）は、これらの適用関係を踏まえて制定される必要がある。その場合の焦点は、**結局通則法**と**個別法**の関係であろう。

（四）業務・組織・財産的基礎に関する通則規定

（1）**通則法**第一章「総則」第一節「通則」は、上記の基本法制をさらに敷衍する規定を置いている。これらの規定は、**特定型**、**非特定型**を問わず、共通して適用される。

まず、「独立行政法人は、その行う事務及び事業が国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要なものであることにかんがみ、適性かつ効率的にその業務を運営するよう努めなければならない」

（同法§3 I）として、独立行政法人の業務運営における「公共性」と「効率性」を規定する。さらに、「独立行政法人は、この法律の定めるところにより、その業務の内容を公表すること等を通じて、その組織及び運営の状況を国民に明らかにするよう努めなければならない」（同条II）として、組織・運営の「透明性」を規定する。その一方で、「この法律及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない」として、独立行政法人は業務運営における「自主性」が保障されている²⁸⁾。またその財政的基礎は、「その業務を確実に実施するために必要な資本金その他の財政的基礎を有しなければならない」（同法§8 I）が、そのために「政府は、その業務を確実に実施させるために必要があると認めるときは、**個別法**の定めるところにより、各独立行政法人に出資することができる」（同条II）。個々の独立行政法人の名称、目的、主たる事務所の所在地等は、すべて**個別法**による（同法§4, 5, 7）。

28) 「中央省庁基本法」§36は、「主体性」の代わりに「自律性」「自発性」と規定する。

つまり、**非特定型**を含めて、独立行政法人は、業務運営上の「透明性」を確保しつつ「公共性」と「効率性」を同時に追求することが要求される一方で、業務運営における「自主性」が尊重される「法人」であり、そのための財政的基盤は多くの部分を政府からの公的な出資によって賄われる（出資を受けないものもあるが）ものなのである。

(2) 「方針」によれば、①個別の独立行政法人の「目的・業務等」に関しては、独立行政法人の業務等は国民のニーズと無関係に自己増殖するのを防止するため、**個別法令**に定める本来的業務及び附带的業務に限られ、また独立行政法人が出資する場合もその範囲及び**個別法**の規定に限られること、名称は、「国立」の使用を含め、法人の事業内容、従来の名称等を総合的に勘案すること（前述(三)、(1)・(3)、後述四. 1., 四. 4. (-), 六. 3.）；②「内部組織」に関しては、独立行政法人の役員以外の内部組織は、個別法令の業務の範囲で独立行政法人の長が裁量により決定、変更、改廃し、主務大臣に通知すること、これらの措置は従来型の組織管理手法の対象外とすること（前述(三)、(2)参照）；③「財産的基礎」に関しては、政府が出資する場合は、第37条等に定める会計処理の方法に従い資本金として整理すること（出資を受けない独立行政法人は資本金を持たないことになる）、**個別法令**に資本金額、出資額等の規定を置くこと、政府は個別法令の規定により土地・建物等の現物出資を行うことができ、その評価は原則として時価とすること、**個別法令**により国有財産の無償使用ができること（前註26参照）、等が確認されている（「方針」III3-5.）。

(3) ここでは、社会経済的見地からの効率性、業務の公表、政府による出資の任意性等が問題となろう。「検討の方向」の問題性については、前述(三)、(2)・(3)参照。

2. 独立行政法人評価委員会

(一) 通則法第一章「総則」第二節は「独立行政法人評価委員会」(以下、「評価委員会」という)に関する規定である。これも、**非特定型**、**特定型**に共通して適用される。

「評価委員会」とは、「独立行政法人の主務省(当該独立行政法人を所管する内閣府又は各省をいう。)に、その所管に係る独立行政法人に関する事務を処理させるため」設置される(通則法§12 I)。評価委員会の管轄事務は、①独立行政法人の業務の「実績」に関する評価に関すること、②その他**通則法**又は**個別法**によりその権限に属させられた事項の処理に関すること、である(同条II)。評価委員会の組織、所掌事務及び委員その他必要事項は、政令で定める(同条III)。**通則法**の他の規定によりその権限とされる事項は、主務大臣が独立行政法人に対して行う認可・承認に対する事前の意見表明 (§28III, §29III, §30III, §35 II, §38III, §44IV, §45IV, §48 II), 独立行政法人の各事業年度及び「中期目標」期間中の「実績」(努力の過程ではなく)に対する評価 (§32 I, §34 I) である。「中央省庁基本法」では、独立行政法人の実績評価が専門性及び実践的な知見を踏まえ、客観的かつ中立公正に行われるようにするために「府省」に委員会を置き、さらに、その委員会の評価に関する意見表明、独立行政法人の主要な事務・事業の改廃の勧告等を行うための委員会を「総務省」に置くことになっていた(同法§39)。後述**四. 3. (-)**参照。

「方針」では、評価委員会は、主務省ごとに設置される合議制の機関であり、その委員は外部有識者のうちから主務大臣が任命する、としている(「方針」III7)。

(二) ここでは、前述したように、文部省の「検討の方向」は、評価委員会の評価が事後チェックの中核的システムであると確認しているところからも、文部省内に置かれ、然も任命資格が政令事項にすぎない評価委員(会)による実績(=結果)評価という構造が問題となる。後に「**四. 業務運営**」及び「**五. 財務及び会計**」に関連して詳述する。尚、かつてイギリスで大蔵大臣

(文部大臣ではない)の所轄下の独立した大学人で構成される大学補助金委員会(UGC)を法制化しようとした際、大蔵省が、大学の政策を国家が統制すべきということはいかなる政府も政策としなかったこと、学問的水準を制定法上定義することは不可能なことを理由に、拒否したという逸話は、示唆的である(高柳・前註19)、196頁参照)。

3. 独立行政法人の設立

(一) 通則法第一章「総則」第三節は「設立」を規定する。これも、**非特定型、特定型**共通規定である。独立行政法人の設立手続も基本的に**各個別法**による (§13)。まず、主務大臣は、設立委員を任命して設立事務を処理させる (§15 I)。設立委員は、設立準備を完了し次第、主務大臣に届け出て、主務大臣が指名した独立行政法人の長(以下「法人の長」という)となるべき者 (§14 I。あわせて監事となるべき者も指名する)に、その事務を引き継ぐ (§15 II)。引き継いだ法人の長となるべき者は、遅滞なく設立登記を行い (§16。設立登記によって独立行政法人が成立する。§17)、独立行政法人の成立時に法人の長に任命されたものとする (§14 II。監事も同様)。

「方針」は、独立行政法人の新設・改廃の審査手続・審査資料は必要最小限にする、というのみである。「**検討の方向**」には何の方向性も示されていない。

(二) しかし、独立行政法人の設立手続こそ、根幹をなす問題である。前述二. 1. (三). (1)のとおり、**国立大学**の独立行政法人化は、設置形態の根本的な転換を意味する。そうだとすると、設立委員、法人の長及び監事となるべき者の資格要件及び設立に関する事務が挙げて**個別法**の規定にまつことになる点は、大きな問題点となろう。

三. 独立行政法人の役員及び職員と人事管理

1. 役員及び職員

(一) 通則法第二章「役員及び職員」と第五章「人事管理」は、国家公務員法で言えば、「第三章 官職の基準」に該当する部分であるが、通則法は、まず、**非特定型**、**特定型**に共通する「役員及び職員」の規定を置き、次に見る「人事管理」において**非特定型**と**特定型**を区別して規定する。いずれも**国立大学**の「人事関係」に関する側面の法制度と対応する。

(二) まず、第二章「役員及び職員」は、独立行政法人の役員及び職員の選任及び職務権限について規定する。各独立行政法人には、**個別法**の規定に従い、「役員」として法人の長一人及び監事を置き (§18 I)、またその他の役員を置くことができる(同条II)。役員の名目、定数等も**個別法**で定める(同条III)。法人の長は、独立行政法人を代表し、その業務を総理し (§19 I)、監事は、独立行政法人の業務を監査する(同条IV)。法人の長は、①当該独立行政法人の事務・事業に関して高度の知識及び経験を有する者、②その他、当該独立行政法人の事務・事業を適性かつ効率的に運営できる者、のうちから、主務大臣が任命する (§20 I)。監事も、主務大臣が任命する(同条II)。その他の役員は、上記①、②の者のうちから、法人の長が任命する(同条III)。役員任期は、個別法で定め (§21 I)、再任もできる(同条II)。政府又は地方公共団体の常勤職員は、役員となれず (§22)、これに該当すれば、任命権者たる主務大臣または法人の長は、解任しなければならない (§23 I)。また役員が、①心身の故障により職務遂行に堪えられないとき、②職務上の義務違反があるとき、③その他役員たるに適しないと認めるとき (以上、§23II)、④役員職務執行が不適当で独立行政法人の業務の実績が悪化した場合でその役員に職務を継続させることが不適当と認めるとき (同条III) は、任命権者たる主務大臣又は法人の長は、当該役員を解任することができる。

「方針」によれば、法人の長及びその他の役員に関する上記の選任要件①、

②は、経営に高い見識を有する者を含み、また公募も前提とする一方、監事は複数置き、1名以上は外部者を起用する、とする。また役員の欠格条項は個別法で付加・軽減の余地がある、としている（「方針」III9.）。

（三）これに対して、「職員」に関し**通則法**は、「独立行政法人の職員は、法人の長が任命する」（§26）と規定するのみである。しかも「方針」は、**特定型**の「職員」の採用に関してであるが、職員の採用に関しては、公正・中立性の確保に留意しつつ、従来の取り扱いと比較して独立行政法人の長の判断により採用を行える範囲を拡大する、としている（「方針」III25.（1））。注意すべきは、**通則法**上は「役員」の他には「職員」というカテゴリーしかないことである。したがって、**国立大学**が独立行政法人に移行する場合、教員と事務職員はともに「職員」として規律され得ることになる。そうだとすると、教員は、法人の長たる学長の任命行為のみによって採用されることになる。**通則法**=一般法という理解ならば、特別法としての**個別法**がこの点の区別を可能とするだろうが、**通則法**=**枠法**という理解であれば、この区別は無理であろう。

（四）以上に対して、**現行の国立大学**における学長・部局長及び教員の選任・権限等は、**教特法**により規定されてきた（前述のとおり、事務職員は除かれる）。しかし、**学教法等改正法**により**教特法**は重要な改正を受けることとなった（但し、施行は2000年4月1日から）。それによると、まず、**国立学校設置法**に新規導入された「評議会」を**教特法**上の機関としても導入した（新§2III）が、その権限が強化されている（前述二. 1. (三). (1)）。さらに「当分の間」として読み替え使用されてきた「大学管理機関」が削除され、具体的な機関名で表記されるようになった。その他の規定内容には実質的な変更はない。まず、学長及び部局長の「採用」、教員の「採用」・「昇任」は、「選考」による（**教特法**新§4 I）²⁹⁾。学長の採用のための選考は、人格が高潔で、学識がすぐれ、且つ、教育行政に関し識見を有する者について、評議会の議に基づき

学長が定める基準により、評議会が行う(新§4II)。学部長の採用選考は、当該学部の教授会の議に基づき学長が行う(新同条III)。学部長以外の部局長の採用選考は、評議会の議に基づき学長が定める基準により、学長が行う(新同条IV)。教員の採用及び昇任の選考は、評議会の議に基づき学長が定める基準により、教授会の議に基づき学長が行う(新同条V)。「採用」以降の「人事管理」は次項参照。

(五) このように、**教特法**では、学長、教員、部局長の「採用」が、**国立大学**側の自治によって行われる。唯、運営諮問会議に見られるように、外部者の導入を梃子とする学長の権限強化の方向性が露見される点は、従来の教授会中心の大学の自治が大きな岐路にさしかかっていることを意味しよう。この点につき、文部省の「**検討の方向**」にも、問題なしとしない。確かに、「**検討の方向**」は、学長人事における大学の自主性・自律性を担保するため、学長の任免は、大学からの申出に基き、文部科学大臣が行うこととし、そのための特例措置を法令に規定すること、現行の**教特法**の規定に則り、評議会により実質的な学長選考が行われるよう、学長の選考方法を検討すること、「**教員**」人事について、大学の自主性・自律性を担保するため、原則として**教特法**を前提に、適用すべき範囲を検討すること、を提言してはいる。しかし、他方では、独立行政法人等々の「**教員**」の流動性を促進するための方途について

29) 国家公務員法上、「任用」とは、職員を特定の官職につけることいい、原則として成績主義により (§33 I)、採用、昇任、降任、転任がある(同法§35)。「採用」とは、現に官職についていない者を新たに官職に任命することをいい、競争試験によるのを原則とし、例外的に競争試験以外の能力の実証に基く試験、すなわち「選考」による (§36 I)。「任命」とは、人を行政機関におけるある地位又は職につける行為をいう。上記の§33 I は、任免の根本基準として、「すべて職員の任用は…」と規定し、同法三章三節四款は「任用」となっている一方で、上記の§35は、「官職に欠員が生じた場合においては、その任命権者は…採用、昇任、降任、又は転任のいずれか一の方法により、職員を任命することができる」と規定するところからすると、「任命」とは職員を「任用」する場合の行為自体を指していると解される。園部逸夫他編『新行政法辞典』ぎょうせい、416、881-882頁参照。

は（別途）検討する，として，**国立大学**の教員の学外との交流を促そうとしている。ところが，次に見るように，現行の**教特法**では，教員は，評議会の審査の結果によらなければ，その意に反して「転任」されることはなく，その場合の審査も厳格な手続の下で行われる（同法新§5）。したがってこの点で，「**検討の方向**」では教員の人事を梃子に「大学の自治」への介入の道が用意されていると言わなければならない。

なお，「**検討の方向**」は，「事務職員」についても，その人事の活性化のため，法人間等の交流を可能とする方途について検討することが提言されている。

2. 独立行政法人の人事管理

（一）特定型

通則法第五章は，「人事管理」に関する規定である。前述したように，この部分が**非特定型**と**特定型**で差異が生ずるところである。本章は，第一節で**特定型**について多くの規定を設け，第二節の**非特定型**はわずかに3カ条にすぎない。**国立大学**は**特定型**が想定されていることは，繰り返し述べた通りである。

（1）**特定型**の役員及び職員は，その定義からして国家公務員とされる（**通則法**§51）のは当然であるが，**特定型**の「役員」は，特別職の国家公務員とされる（「整備法」§1）。したがって，「役員」には国家公務員法の適用はなく，専ら**通則法**及び**個別法令**によって規律されることになる（適用関係は，二．1．(三)．(4)）。まず，役員の報酬等は，役員の業績が考慮されなければならない，法人は，国家公務員や民間企業役員の報酬等，法人の実績，「中期計画」に盛り込まれた人件費の見積もり等を考慮して支給基準を定め，主務大臣に届け出て，公表する（§52）。主務大臣が支給基準を評価委員会に通知すると，評価委員会は意見を申出ることができる（§53）。役員の服務については，守秘義務（§54 I），政治団体の役員就任又は積極的な政治運動の禁止（同条II），在任中の営利活動の禁止（同条III），離職前五年間の職務と密接な関係にある営利企

業への離職後二年間の就職禁止（同条IV）が規定されている。尚、役員には労働者災害保障保険法の適用がない（§56）。

（2）他方、**特定型**の「職員」は、一般職の国家公務員たる身分を与えられるから、一般法としては国家公務員法の適用がある。**通則法**はその特別法となる（適用関係は、二．1．(三)．(4)）。まず、**特定型**の「職員」の給与は、職務の内容と責任に対応し、かつ、発揮した能力が考慮されなければならない、法人は、一般職国家公務員や民間企業従業員の給与、法人の実績、中期計画中の人件費の見積もり等を考慮して支給基準を定め、主務大臣に届け出て、公表する（§57）。役員の報酬等と異なり、評価委員会の関与はない。法人は、また、一般職国家公務員の勤務条件等を考慮して職員の勤務時間、休憩、休日及び休暇の規程を定め、主務大臣に届け出て、公表する（§58）。職員には、現行の国家公務員関連の諸規定の適用除外及び読み替えが数多くある（§59）。適用除外では、例えば、労働者災害補償保険法の規定、国家公務員法中の職階制・給与・人事院による勤務条件その他の服務事項の制定に関する規定、一般職職員の給与に関する法律、勤務時間・休暇等に関する法律、国家公務員の職階制に関する法律、等が適用されない（§59 I）。読み替えでは、所轄の長の権限を特定型の長の権限に読み替える規定が中心となる（同条II）³⁰⁾。

30) この中で、本人の意に反する降任及び免職に関する規定（国公法§78(4)）中の「官制若しくは定員の改廃又は予算の減少により廃職又は過員を生じた場合」の「官制」を「組織」と読み替えることに注意されたい。国家公務員は、法律又は人事院規則によらなければ、その意に反して、降任、休職、免職されない（国公法§75 I）が、国公法上、懲戒処分（同法§82）以外にその意に反して免職される場合として分限処分があり（§78）、「官制の改廃による廃職又は過員」がその一つの事由である。官制とは、行政組織、つまり内閣法、国家行政組織法の体系による組織をいう（園部逸夫監修・栗田久喜他編『注解法律学全集5 国家公務員法・地方公務員法』青林書院（1997）、187頁）。そこで「組織」の意味が問題となろうが、後述するように、独立行政法人の「中期目標」期間終了時の主務大臣による「所要の措置」（**通則法**§35）が当該法人の廃止まで含むとすれば、「職員」は分限免職の可能性がある。但し、**教特法**上、**国立大学**の「教員」は評議会（§25 I ③）の審査結果によらなければ、その意に反して免職されない、とされており（**教特法**§6）、分限免職の例外とされている（上掲書、188頁）。

また、法人は、政令に規定により、毎事業年度、常勤職員の数を主務大臣に報告しなければならない、又政府は毎年、国会に対しその数を報告しなければならない (§60)。また、職員の労働三権は、団結権、労働協約締結権を含む団交権まで保障される (整備法§24により、「国営企業等労働関係法」は今後「国営企業等及び特定独立行政法人労働関係法」となる)。

「方針」によれば、**特定型**の職員の勤務評定は法人の長が行い、結果に応じた措置を講じる必要があるが、勤務評定の内容、手続等は、長が定める(「方針」III.25(3))。また職員の定員は、法定定員制度の対象外で(同III.26(1))、役員以外の内部組織は、法人の長が裁量により決定・変更・改廃し、主務大臣に通知する(同III.4)。

(3) 以上に対して、**現行の国立大学は、学教法等改正法による改正後の教特法**により、次のように規定されることになった(施行日は2000年4月1日)。実質的には現行**教特法**と変わらないが、権限の強化された「評議会」の導入、「大学管理機関」の削除が重要である(前述三. 1. (四))。すなわち、学長及び教員のその意に反する転任・免職・降任は評議会の厳格な審査の結果でなければ行ってはならず、また、部局長のそれは学長の同様な審査の結果でなければ行ってはならない(新§5, 6)。学長・教員・部局長の休職の期間、学長・部局長の任期、教員の停年は、評議会の議に基づき学長が定める(新§7, 8)。学長及び教員の懲戒処分は評議会の、また部局長のそれは学長の、それぞれ厳格な審査の結果によらなければ受けることはない(新§9)。また、学長・教員・部局長の任用・免職・休職・復職・退職・懲戒処分は、学長の申出に基づいて任命権者が行う(新§10)。学長・教員・部局長の服務基準は、評議会の議に基づき学長が定める(新§11 I)。さらに、勤務成績の評定及びその結果に応じた措置については、学長の場合は評議会が、教員・学部長の場合は教授会の議に基づき学長が、学部長以外の部局長の場合は学長が、それぞれ評議会の議に基づき学長が定める基準により行う(新§12)。

ところで、**特定型**の教員と役員以外の部局長とは、一般職の国家公務員で

あるから、以上の規定以外の分野では国家公務員法の規律に服することになる。注意すべきは、その服務基準を評議会の議に基づき学長が定めるとする規定（**教特法新**§11 I）が、国家公務員法§97—§105の規定を除外していることである。したがって、**特定型**の教員及び役員以外の部局長には（事務職員同様）、服務の宣誓（国公法§97）、法令・上司の命令に従う義務及び争議行為等の禁止（§98）、信用失墜行為の禁止（同§99）、守秘義務（§100）、職務専念義務（§101）、政治的行為の制限（§102）、私企業からの隔離³¹⁾（§103）等の適用が今後もあることになる。

これに対して、文部省の「**検討の方向**」は、給与、勤務時間、労働三権、定員に関しては、原則として**通則法・方針等**による、とする。

（4）したがってここでは、給与、勤務時間、定員が法律事項から法人及び法人の長の権限へ移行する点が問題となる。

（二）非特定型

これに対して、非特定型の規定は簡潔である。**通則法**第五章「人事管理」第二節は「特定独立行政法人以外の独立行政法人」（すなわち非特定型）という表題の下で、三か条を規定するのみである。**通則法**上は**非特定型**が原則であるはずだが、実際構想されているのは、わずかに四機関に止まることは前述の通りである。

非特定型の役員は、在任中、任命権者の承認がなければ、営利目的団体の役員となれず、また自ら営利事業に従事できないこと（**通則法**§61）、役員の報酬等に関する**特定型**の業績考慮原則（§52, 53）を準用すること（§62）、職員の給与は勤務成績が考慮され、**非特定型**法人は、法人の業績を考慮し且つ社会情勢に適合した給与等の支給基準を定め、主務大臣に届け出、公表する

31) したがって、国立大学が独立行政法人化しても、教員が営利企業の役員等を兼業できるわけではない。ただし、現在関係省庁による検討会議等で検討中である。「**検討の方向**」参照。

こと (§63) である。

四. 独立行政法人の業務運営

1. 業務

通則法第三章は独立行政法人の「業務運営」に関して規律する。これは**特定型**、**非特定型**に共通する規定である。この業務運営に関する**通則法**の規定が、独立行政法人の「企画立案機能」と「実施機能」の分離、そして「形式上の独立性」、「実質上の従属性」を直截に規定する分野である。

第一節「業務」では、まず、各独立行政法人の業務範囲は**個別法**が規定する (§27)。業務の法定化の問題性は前述二. 1. (三). (3)のとおりである。次に、独立行政法人は、業務開始の際、記載事項を主務省令で定める「業務方法書」を作成し、主務大臣の認可を受けなければならない (§28 I, II)。主務大臣は認可の前、評価委員会の意見を聴かなければならない(IV)。認可があれば独立行政法人は業務方法書を公表しなければならない (V)。

2. 中期目標, 中期計画, 年度計画

(一) 第三章第二節「中期目標等」は、「企画立案機能」と「実施機能」の分離という独立行政法人制度の中核を占める部分であり、「形式上の独立性」、「実質上の従属性」が端的に表される部分である。

まず、主務大臣は、三年以上五年以下の期間において独立行政法人が達成すべき業務運営に関する目標（以下「中期目標」という）を定め、独立行政法人に指示するとともに公表しなければならない (§29 I。変更も同じ)。定める際は、財務大臣と協議しなければならず (§69(1))、また事前に評価委員会の意見を聴かなければならない (§29III)。中期目標には、中期目標の期間、業務運営の効率化に関する事項、業務の質の向上に関する事項、その他業務運営に関する重要事項が定められる (§29II)。

「方針」によれば、中期目標は可能な限り数値による等、その達成状況が判

断しやすいように定めることとし、変更は独立行政法人の自律性・自主性を損なわないように、特段の必要がある場合に限る、としている（「方針」III.11.）。

（二）次に、中期目標の指示を受けた独立行政法人は、主務省令の定めにより、当該中期目標を達成するための計画（以下「中期計画」という）を作成し、主務大臣の認可を受けなければならない（§30 I。変更も同じ）。中期計画には、業務運営の効率化目標の達成措置、業務の質の向上の達成措置、予算（人件費の見積もりを含む）・収支計画・資金計画、短期借入金の限度額、重要財産の譲渡・担保提供の計画、剰余金の使途、その他主務省令で定める業務運営に関する重要事項を、定める（§30 II）。主務大臣の認可には、財務大臣との協議（§67(2)）と、事前の評価委員会の意見聴取が必要である（§30 III）。主務大臣は、中期目標に掲げた（期間以外の）事項を適正・確実に実施する上で、中期計画が不相当となったと認めるときは、中期計画の変更を命じることができる（IV）。独立行政法人は、認可された中期計画を公表しなければならない（V）。

「方針」によれば、中期計画の「予算」に含まれる人件費の見積りは、あらかじめ一定のルールにより見積る方法か、計画期間中の人件費総額を見積る方法のいずれかによること、中期計画には人事計画（人員、人件費の効率化目標を含む）等、業務の個別的な性格に応じた計画も含むこと、「剰余金の使途」は専門家を交えて検討すること、主務大臣の変更命令は特段の必要がある場合に限ること、等が確認されている（「方針」III.12）。

（三）さらに、独立行政法人は、毎事業年度の開始前に、認可された中期計画に基づき、主務省令の定めに従い、その事業年度の業務運営に関する計画（以下「年度計画」という）を定め、主務大臣に届出て、公表する（§31。変更も同じ）。

3. 評価

(一) その上で、独立行政法人は、主務省令の定めに従い、各事業年度における業務の実績について、評価委員会の評価を受けなければならない (§32 I)。評価は、当該事業年度の業務実績の全体について総合的な評定でなければならない (II)。評価委員会は、評価後遅滞なく当該独立行政法人及び政令で定める審議会 (以下「審議会」という) に、評価結果を通知しなければならない (III。その際、法人に業務改善等を勧告できる)、また通知事項を公表しなければならない (IV)。審議会は評価委員会に意見を述べることができる (V)。

「方針」によれば、評価委員会の実績評価は、同委員会が設定する客観的な基準により、また評価次第では任期途中の法人の長の交代もあり得る (「方針」III.14)。また、審議会としては、政策評価・独立行政法人評価委員会 (仮称) を総務省に置き、委員は外部有識者から総務大臣が任命すること、委員会は主務大臣、法人の長、その他の者に対して協力要請できること、委員会の意見・勧告を主務大臣及び法人は尊重すること、等が予定されている (同16)。

(二) こうして中期目標期間を終了した独立行政法人は、終了後三月以内に、事業報告書を主務大臣に提出し、公表しなければならない (通則法 §33)、また期間における業務実績について評価委員会の評価を受けなければならない (§34 I)。この評価には審議会が上記と同様の関与をする (III)。そして、主務大臣は、当該独立行政法人の業務の継続の必要性、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、「所要の措置」を講ずる (§35 I)。その際、評価委員会の意見を聴かななければならない (II)。また審議会は主務大臣に勧告できる (III)。

「方針」によれば、主務大臣の検討結果は、業務の継続 (民営化、業務の改廃等を含む。傍点は筆者)、業務運営の方法 (中期目標の設定、中期計画の認可等)、組織の在り方、長等の人事等に反映させるよう「所要の措置」を講ずる、とされる (「方針」III.15.)。業務の継続 (民営化、業務の改廃等を含む)

が予定されている点は、極めて重要である。なお独立行政法人の解散は、個別法事項である（**通則法**§66）。

4. 現行の国立大学の業務運営及び評価方法と「検討の方向」

（一）**現行の国立大学**は、現行法令上は学校教育法の大学の目的のほか、「業務範囲」を定める規定はない。唯、前述のように、**学教法等改正法**による**国立学校設置法**の改正では、**国立大学**は、教育研究上の目的を達成するため、学部その他の組織の一体的な運営により、その機能を総合的に発揮するようにならなければならない（同法新§7の7）、また、教育及び研究並びに組織及び運営の状況を公表しなければならない（新§7の8）、とされた。

「**検討の方向**」では、1998年10月26日の大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」に基づき、2000年4月に、現行の「学位授与機構」（**国立学校設置法**§9の4）を改組し、大学共同利用機関（同法§9の2）と同様の位置付けの機関として、「大学評価・学位授与機構」（仮称）を設置する予定であり、**国立大学**を独立行政法人化する場合は、同機構の業務・組織等について改めて検討が必要、とされている。

また、「**検討の方向**」は、「中期目標」については、①5年とし、各大学の教育研究の長期的な展望の下に設定されるよう配慮する；②大学の教育研究の自主性・自律性を担保するため、評価委員会は、教育研究に係る事項については、「大学評価・学位授与機構」（仮称）の専門的な判断を踏まえて主務大臣に意見を表明することとし、そのための特例措置について検討する；③大学の教育研究が非定量的な性格を有し、また、経済的な効率性に必ずしも馴染まない点を考慮し、中期目標の内容等を検討する、としている。また、「中期計画」については、①原則として**通則法**・「方針」等によるが、各大学の教育研究の長期的展望の下に策定されるよう配慮する；②大学の教育研究が非定量的な性格を有し、また、経済的な効率性に必ずしも馴染まない点を考慮し、中期計画の内容等を検討する；③大学の教育研究の自主性・自律性を担保するため、評価委員会は、教育研究に係る事項については、「大学・学位授与機

構」(仮称)の専門的な判断を踏まえて主務大臣に意見を表明することとし、そのための特例措置について検討する；④変更命令はあらかじめ各大学から意見聴取するなど、各大学の自主性・自律性に特に配慮する；としている。さらに「年度計画」については、原則として、**通則法・「方針」**等による、とする。

(二) 一方、**現行の国立大学**の「評価」は、前述したように、構成員個人に対する自治的評価が主体である。すなわち、学長、教員、部局長の勤務成績の評定、及び評定結果に応じた措置は、学長にあっては評議会が、教員及び学部長にあっては教授会の議に基づき学長が、学部長以外の部局長にあっては学長が、それぞれ行うのであり、その勤務成績の評定は、評議会の議に基づき学長が定める基準により、行わなければならない(学教法等改正法による**教特法新§12**)。大学全体に対する評価は、教育研究活動等の状況に対する自己点検及び評価として行われている(大学設置基準§2)。

「**検討の方向**」は、「評価」につき、①大学の教育研究の自主性・自律性を担保するため、評価委員会は、教育研究に係る事項については、「**大学・学位授与機構**」(仮称)が独自に行う評価の結果を踏まえて評価を行うこととし、そのための特例措置を法令に規定する；②評価の際、各大学の個性や、大学の教育研究活動の多様性・長期性に配慮するため、各大学が実施する自己点検・評価を活用するなど、教育研究に相応しい評価基準、評価方法について検討する；としている。中期目標終了時の「**検討**」については、大学の教育研究の自主性・自律性を担保するため、評価委員会は、教育研究に係る事項については、「**大学・学位授与機構**」(仮称)の専門的な判断を踏まえて主務大臣に意見を表明することとし、そのための特例措置について検討する、としている。

(三) 以上に見るように、**国立大学**の独立行政法人化における一つの核心をなす、業務運営とその評価について、「**検討の方向**」は一定の配慮を示しては

いる。しかし、基本的に**通則法**や「**方針**」の規定を前提にした検討であるから、「**業務方法書**」の認可、「**中期目標**」の指示、「**中期計画**」の認可、「**年度計画**」の届出、評価委員会の評価、主務大臣による「**所要の措置**」（然も民営化、業務の改廃等を含む）という、現行制度には全く見られない、主務大臣主導の体制は温存される。したがって、大学側の主体性は実質上期待されないこととなる。とりわけ、主務大臣による「**中期目標**」の指示に対する大学自身の主体性が法的に担保されていない点は、強く批判されなければならない。独立行政法人の「**実質上の従属性**」という本質が顕著に読みとれる規定振りである。

五. 独立行政法人の財務及び会計

1. 事業年度、企業会計原則、財務諸表等、会計監査人

最後に残された、しかも実質的に最も困難な問題は、財務及び会計の問題である。「**財政自治権**」に関わる部分である。**通則法**第四章「**財務及び会計**」の規定は、**特定型**、**非特定型**を問わず適用される。

(一) まず、独立行政法人は、業務開始の際、会計関係事項の規程を定め、主務大臣に届出る (§49. 変更も同じ)。独立行政法人の事業年度は、毎年四月一日から一年間である (**通則法** §36 I)。独立行政法人の会計は、主務省令で定めるところにより、原則として企業会計原則による (§37)。但し、「**方針**」は、独立行政法人の会計は、適切に情報開示を行うため発生主義を導入する；独立行政法人が公共的性格を有し、利益の獲得を目的とせず、独立採算性を前提としない等の特殊性を考慮して企業会計原則に必要な修正を加える；等とする («**方針**」III17.)。

(二) また、毎事業年度、貸借対照表、損益計算書、利益処分又は損失処理に関する書類等及び附属明細書 (以下「**財務諸表**」という) を作成し、事業

年度終了後三月以内に主務大臣に提出し、承認を受けなければならない、主務大臣はあらかじめ評価委員会の意見聴取を行い、財務諸表は官報に公告し、決算報告書及び監事の意見書等とともに事務所に備え付け一般の閲覧に供する（**通則法**§38）。財務諸表等は監事の監査のほか会計監査人の監査を受ける（§39）。会計監査人は、株式会社の監査等に関する法律§4（大規模株式会社の会計監査人を公認会計士又は監査法人に限定する規定）の準用を受け、主務大臣が任命する（§40, 41）。その他任期（§42）、解任（§43）の規定がある。

「方針」は、会計監査人の監査を義務付ける独立行政法人の規模については、資本金、運営交付金の額等を勘案する、等とする（「方針」III18.）。

（三）これに対し、**現行の国立大学**は、**会計法・国立学校特別会計法**等の会計制度に基づいている。「**検討の方向**」は、**国立大学**の教育研究の特性を踏まえ、**企業会計原則**の適用の範囲について検討する、としている。

2. 「財源措置」及び借入金等

（一）最も注目されるべき「財源措置」について、**通則法**では、政府は、予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる（**通則法**§46）。政府交付金以外の業務の財源として、独立行政法人は、中期計画の限度内で「短期借入金」をすることができる（**通則法**§45 I）。ただし、事前に評価委員会に意見聴取（IV）し財務大臣と協議（§67(2)）した主務大臣の認可を受けたときは、限度額を超えて借入金ができる（§45 I 但書）。短期借入金は、当該事業年度内に償還しなければならない、借り換えは主務大臣の同様の認可が必要である（II）。「長期借入金」及び「債券発行」は、**個別法**に規定がなければできない（V）。

（二）独立行政法人の「財源措置」につき、「方針」は次のように述べる。①独立行政法人は、一般的に独立採算制を前提にせず、独立行政法人に移行後

は、国の予算において所要の財源措置を行う；②予算措置は主務大臣が予算要求を行い、中期計画に従って運営費交付金及び施設費等を毎年度の予算編成の中で確実に手当てすることとし、中期計画期間中に予算措置の総額を定めて国庫債務負担行為として計上するか、計画期間中の予算額算定のルールや投資計画を定める方式のいずれかによる；③事業運営のため「渡し切りの交付金」として運営費交付金を交付し、国の予算としては一項一目を立て、使途の内訳は特定せず、それを財源とする支出予算の執行は、国の事前関与を受けることなく予定の使途以外に充当でき、使い残しを翌年に繰り越すことができる；④施設費等のうち公債発行対象経費については運営交付金とは別に措置し、投資的経費でも公債発行対象経費でない経費は、運営費交付金の中で措置し、措置された施設費等は、中期計画の範囲内で弾力的に執行する；⑤人件費等の予算措置は、運営交付金の中で手当てし、あらかじめ一定のルールを定めることができる；⑥独立行政法人に対する寄付金、受託収入、手数料収入、入場料収入等は、独立行政法人の収入に直接計上し、国の歳入・歳出外で扱う；とする（「方針」Ⅲ.21.）。また、「借入金等」に関して「方針」は、「長期借入金」及び「債券発行」に関する個別法令に長期借入金及び債券発行の認可手続、償還手続等を規定し、政府が債務保証するときも、個別法に定める、とする（「方針」Ⅲ.20.）。

（三）これに対し、**現行の国立大学**における「財源措置」は、次のように規律されている。①各大学の要望を踏まえ、毎年度文部省が予算要求し、国会審議を経て各大学に配分され、予算は費目等により区分され、用途を特定し（但し、大蔵大臣の承認等により流用等が可能）、単年度ごとの執行が原則である（但し、施設費など一部繰り越しの特例あり）；②寄付金、授業料、受託収入等はすべて国の歳入歳出に計上し、授業料額は法令で一律に規定する。また、「借入金等」に関しては、財政投融资からの長期借入金を活用しつつ、文部省の責任で、**国立大学**全体の計画的な施設整備を行っている；国立学校の特別会計の特例として、①一定目的の長期借入金、②年度内の一時借入金、

③剰余金の積み立て取り崩し、④収入増に応じた弾力的な支出増、⑤教官当校費など包括的な経費の措置、⑥委任経理制度による寄附金の自主管理、⑦土地処分収入を原資とする国立学校全体の施設整備のための基金の保有、が認められている。（「検討の方向」による要約参照）。

これに対し、「検討の方向」によれば、「財源措置」に関しては、①運営費交付金の積算方法については、大学の教育研究活動の水準を維持・向上させる観点から検討し、中期計画における予算に関する記載方法について検討する；②「寄附金等」は、原則として**通則法**・「方針」によるが、授業料は各法人の収入に直接計上し、運営費交付金との関係、額の設定方法などは、独立行政法人制度の趣旨、**国立大学**の果たすべき役割等を考慮し、検討する、としている。また、「借入金等」に関しては、「施設整備」について、各大学が長期的な施設整備計画を策定し、中期計画に記載するが、施設設備の整備に当たっては、長期借入金等の活用も視野に入れて検討する、としている。

3. 利益及び損失の処理

(一) 独立行政法人は、毎事業年度、「利益」を生じたときは、まず、前年度の繰越損失をうめ、なお残余があればその額を「積立金」として整理しなければならない（**通則法**§44 I）。ただし、事前に評価委員会に意見聴取（IV）し財務大臣と協議（§67（3））した主務大臣の承認を受けて、その額の全部又は一部を認可された中期計画の「剰余金の使途」に充てることのできる（§44 III, IV）。「損失」がでたときは、「積立金」を減額して整理し、なお不足があれば「繰越欠損金」として整理しなければならない（II）。「積立金」の処分は個別法で定める（V）。

「方針」によれば、「剰余金の使途」に充てることのできる額は独立行政法人の経営努力により生じた額とする；**個別法**では、中期目標期間が終了する事業年度における積立金の処理につき、例えば国庫納付、内部留保を半々にする等、個別の独立行政法人ごとに判断する（「方針」III19.）。

(二) 現行の国立大学では、国立学校特別会計により、会計全体として剰余金を積み立て、決算上の不足が生じた際の補足財源及び国立大学等の施設整備の財源に充当できる（「検討の方向」による要約参照）。

「検討の方向」では、中期目標終了年度における積立金の処理は、教育研究の安定的な遂行に配慮し、できるだけ内部留保する方向で検討する、としている。

4. 余裕金の処理及び財産の処分等の制限

独立行政法人は、業務上の「余裕金」を運用してはならないが、例外として、国債、地方債、政府保証債その他財務大臣と協議（通則法§67(4)）した主務大臣が指定する有価証券の取得、並びに銀行その他財務大臣と協議（§67(4)）した主務大臣が指定する金融機関への預金又は郵便貯金、信託業務を営む銀行又は信託会社への金銭信託に対する運用ができる (§47)。

独立行政法人は、主務省令で定める「重要な財産」を譲渡し又は担保に供しようとするときは、原則として、事前に評価委員会に意見聴取し財務大臣と協議した主務大臣の認可が必要である (§48)。「方針」は、認可の際、処分の相手先、処分時期、処分理由を認可の内容とせず、処分価格も下限価格を認可するなど、可能な限り独立行政法人の自主性を尊重する；重要な財産の範囲は、業務運営における重要性及び当該処分の財産基盤への影響度を勘案して定める；重要な財産を業務目的のために第三者に使用させることができる、とする（「方針」III22.）。

5. その他

通則法及びこれに基づく政令に規定するもののほか、独立行政法人の財務及び会計に関し必要事項は、主務省令で定める（通則法§50）。

6. 財務会計の詳細な検討は筆者の能力を超える。唯、現状でもGDP比では欧米諸国と比較して高等教育予算が著しく低く、国立大学の「財政自治権」

は極めて貧困である。**通則法**体制では、最大の急務である運営費交付金等の公財政支出の確保が不透明である上に、借入金に対する監督も厳重に行われる。国立でも私立でもなく、また独立採算制を採る従来の特殊法人とも異なる財務・会計は、大学の「財政自治権」と厳しい緊張関係に立つであろう。今後、経常的な予算配分が減り、競争的予算配分が「自主性」の名のもとに増大していくことが予想されるが、そのことにより、短期的・結果重視的な研究が増え、長期的・基礎的研究が衰退することが強く懸念される。更に授業料の値上げは必至と見られるところから、地域に密着しながら低額な授業料で公教育の最終場面を保障してきた**国立大学**の役割も問われよう。

六. 結びにかえて

1. これまで、今回の通則法の内容を、「方針」等、**現行の国立大学**に関する法制度、「検討の方向」等と関連付けながら、かなり詳細に検討してきた。はじめに気がつくのは、今回の**国立大学**をめぐる改革構想は、戦後の学制改革に匹敵する内容を持っていることである。それだけにそれが抱える問題性は深刻だと言わなければならない。ここでは、その問題性を列挙しながら指摘検討することとする。

2. まず前提として、**国立大学**の独立行政法人化構想の本質的な特徴は、その構想が教育研究という大学の本質的な使命に内在的な要求から発生してきたのではなく、国家行政の「減量化・効率化」という、政治的・行政的な力学から派生的に生じた、という点である。**国立大学**の目的や使命が、他の行政分野と同じ平面で「業務」と位置付けられ、教育研究だけが重要なのではない、という言説がまことしやかに流布していることが、事の本質を直截に表している。藤田論文が、行政機関の職員の定員一覧表を掲げ、文部省職員がわずかに3千人余りなのに対し、国立学校教職員が13万人もいるのでは政治的な風当たりが強まるのは目に見えている、として、「学問・教育の重要性」

を理由として「制度の現状維持」の必要性を主張するのは、政治的に甚だ説得力が乏しい、と結論付け、その理由として、①行政の各分野には、それぞれの存在理由があるのであって、学問・教育だけが特権を有するではないこと、②私立大学の存在は、学問・教育は「官」でなければできないことの反証となること、を挙げる³²⁾。ここに、**国立大学**の独立行政法人化における政治的な「必要性」とその「問題性」が端的に表現されていると言える。

3. 冒頭に述べた基本的な問題点の第一は、**国立大学**の独立行政法人化は、そもそも独立行政法人の制度趣旨に照らして「合理的な」措置と言えるか、ということであった。独立行政法人は、藤田論文が認めるように、独立性を出発点にする限り、**非特定型**＝非公務員型をこそ原則とすべきであったにも関わらず、実際には圧倒的に**特定型**＝公務員型を採用することとなったことは、繰り返し述べたとおりであり、この点が独立行政法人構想の分かりづらさの一つを形成している。つまり、イギリスのエージェンシーとは発想も対象も異なる制度で行政の減量化・効率化を図ろうとしたのに、結果的には公務員型に落ち着いてしまい、形の上ではイギリスのエージェンシーと類似してしまったことになる。しかも、詳細に見たように、独立行政法人に対する国の介入は随所に強力に用意されている。問題点を概括的に列挙してみよう。まず、大学ごとの「業務」を具体的に法令化するという矛盾、設立委員・手続の不透明性、業務方法書—中期目標—中期計画—年度計画—評価委員会評価—主務大臣の検討と所要の措置という一貫した拘束性、運営基盤の不安定性、経済効率優先の予算配分による研究内容への影響性、授業料高騰が招く困難性、資格要件の不透明な運営諮問会議・運営会議を梃子にした学長権限の強化、教授会・評議会の審議事項の法定化、教授会の地盤沈下、教育勤務条件の流動性・不安定性等々である。このような政治的妥協の産物を**国立大学**に導入できるものだろうか。冒頭にも記したように、「個性的な教育と自由

32) 藤田・前註6) 論文, 115—117頁。

闊達な研究を長期的視点から展開しようとする大学」, 「永い伝統に支えられつつ, 種々の改革を実施することにより, 高等教育の普及・発展, 学術研究における国際社会への貢献等においてその大きな役割を担ってきた」**国立大学**, 「人文社会系及び自然系に関する科学技術など, 諸学の調和的発展のもとで果たしてきた教育研究におけるこれまでの役割が正しく認識され, これまで以上に自主的, 自律的に活動できる制度や財政環境が整備されなければならない」**国立大学**, さらに, 地域社会との密着性に基づく, 社会の福祉・平和に貢献しうる人材の養成, 私立大学に比較して低額な高等教育の提供という役割も求められる**国立大学**にとって, あまりにも混乱した制度と言わなければならない。この点は, 第二の問題点とも関わるが, 個性的・自発的な行為・コミュニケーションを内容とする学問の自由を実際に実現するには, 組織(特に国家)による支えが必要であり, こうした自由と組織を相乗的ないし相補的に機能させる目的の制度である「大学の自治」に, 大学という組織が基づいている以上, そもそも**国立大学**と文部大臣の関係や, 大学の内部組織は, 通常の行政組織のようにヒエラルヒッシュに観念し構築すべきではない³³⁾, との批判も妥当しよう。

4. **国立大学の独立行政法人化**における基本的な問題点の第二は, 「学問の自由」ないし「大学の自治」に対する脅威である。近時の学説は, ①学部長・教授その他の研究者の人事権, ②大学内の施設管理権, ③学生管理権, ④研究教育内容・方法の自主決定権, ⑤財政自治権を挙げていることは, 冒頭に述べたとおりである。これらの点については, 文部省の「**検討の方向**」でも一定の配慮が見られない訳ではないが, 上述した問題点はすべて①から⑤のいずれにも, あるいはいずれかに抵触するものばかりである。

その上で第二の問題点が第一の問題点と密接に関わることに注意しなければならない。強調されるべきは, **国立大学**における教育研究を, 通常の行政

33) 山本・前註10) 論文, 132頁参照。

「業務」と並列的に論じてはならないということである。国立大学には、「学問の自由」と「大学の自治」という、憲法上の保障が及んでいるからである。一般の行政組織に憲法上の自治ないし独立性はない。郵政省の自治とか国税庁の自治といったものは憲法上認められていない。憲法上保障されているのは、行政権全体の独立性のみである。それにも関わらず、行政一般の「減量化・効率化」の名目で国立大学に独立行政法人制度を導入しようとするのは、そもそも前提において無理なのである。国立大学が時代的・社会的な要請に応えるべく内部努力を継続しなければならないこと³⁴⁾は、当然である。しかし、それは「学問の自由」並びに「大学の自治」の主体である教員並びに国立大学自身の自主的・自律的な発意のもとで行わなければならない。まさに「現行法制の…あり方は、憲法学的な見地から言えば、『学問の自由・大学の自治』を表現したものの、ということになるのである³⁵⁾」る。通則法下の国立大学は、中央省庁の支配する、トップダウン的企業体へと転換し、今在る、原理的には、教育と研究における教員個々人の平等性に基づくアカデミック・コミュニティは解体され、アカデミック・ビジネスへと変質する³⁶⁾ことになろう。こうして、国立大学における「学問の自由」「大学の自治」の低下は、早晩公立大学や私立大学へも影響し、引いては我が国全体の「学問の自由」「大学の自治」の低下を招来するであろうことは、容易に想像できるのである。そのことによってもたらされるものは、知の脆弱化と文化の一元化のみである。長期的視野に立った大学改革の途が模索されなければならない。

※脱稿後、「緊急特集＝国立大学・研究所の独立法人化」『科学』1999VOL.69NO. 11, 869-901頁, が公刊された。とりわけ、イギリスの大学改革が莫大な教育予算・研究補助金配分権があつてはじめて可能となったこと (875頁), また国立

34) 前註10)・国立大学第1常置委員会「国立大学と独立行政法人化問題について(中間報告)」はその一例であろうか。

35) 藤田・前註6)論文, 117頁。

36) 前註10)・『フォーラム東大改革〈No.18 1999年7月21日〉』参照。

研究所の大半はエージェンシー化していないこと(887頁)等が興味深い。また、藤田教授は、10月25日九州大学との懇談会で補充講演を行っている。**通則法**と**個別法**の関係につき、独立行政法人という制度設計の基本的な枠組の中で修正する「特例法」(本稿でいう「一般法に対する特別法」)が相応しいが、「法人の長の任命権」「中期目標・中期計画」「主務省及び総務省に置かれる評価委員会による評価」が問題とする。<http://seri2.law.tohoku.ac.jp/~fujita/kondan-19991025.html>参照。岩崎稔・小沢弘明編『激震!国立大学——独立行政法人化のゆくえ』未来社、も必見である。