

神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

大学の自治と大学改革(その1)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 1999-09-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 大島, 和夫, Oshima, Kazuo メールアドレス: 所属:
URL	https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/1613

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



大学の自治と大学改革（その1）

大 島 和 夫

はじめに

第1章 大学の法的地位と自治

第2章 アカデミズムの精神（以上、本号）

第3章 大学教育の質的変化

第4章 大学審議会の98年答申

第5章 全国大学高専教職員組合の批判

第6章 学校教育法など3法の改正

まとめ

は じ め に

80年代の中ごろから、大学における研究と教育のあり方に対する批判が、主に大学の外から唱えられるようになった。まず、84年から作業を始めた臨時教育制度審議会が87年8月に答申を出した。それまでに公表された中間報告の華々しさに比べると地味なものであったが、それでも国際化、多様化、個性の尊重などを主張しており、国のリーダーシップを強調してきた従来の中教審の答申と比べると明らかに異なった内容のものであった。

その後が続く、大学制度の自由化と大学評価の流れの背景には、大学・短大進学率が依然として伸び続け、高等教育がもはや一部の国民のものではなく、多くの国民が大学のあり方に強い関心をもつようになってきたことがある。しかし、同時に、少子化の進行にともなって子供の全体数が減少し、特に西暦2000年以降を考慮したときに、今のままの学生定数では供給過剰と

*1 例えば、1971年6月11日の中教審の答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策」は、大学を5種類に種別化し、それぞれのレベルに応じて編成し直すことを提起し、国による教育制度の改編を主張した。

なり、そのために大学自身が自らのあり方を見直さなければ、将来にわたって存続することが難しくなってきたこともあった。^{*2} 欧米の教育先進国においては、既にかなり以前から大学評価の試みを始めており、学生や市民が参加した大学評議会なども誕生していた。このような中で、「大学の自治」と「学問の自由」の名の下に、自らを反省し、規律する十分な機構を持たない（あるいは、あっても機能していない）日本の大学のあり方に外部から疑問が提起されたともいえる。

勿論、日本の大学制度は、日本の近代化と勤労者の教育において、めざましい成果をあげてきており、全面否定するのは間違っている。しかし、厳しい言い方かもしれないが、それは過去の話であって、現在の日本の大学が、日本の進路の明確化と勤労者の教育に熱意をもって取り組んでいるかといえれば、残念ながら、自信をもって肯定することはできない。その原因は、大学の内部だけにあるのではなく、教育研究条件が必ずしも十分でないこと、卒業生を採用する企業が学生に対し大学で何を勉強したかを余り重視しないこと、学生の中に大学時代を社会人になるまでのモラトリアムと考える者が少なくないこと、などである。しかし、だからといって、大学に勤める私たちが努力を怠って良いということにはならない。

学校教育法などの改正によって87年9月に設置された大学審議会は、その後、積極的に作業を行った。88年12月に答申「大学院制度の弾力化について」を提出して以降、96年10月の答申「大学教員の任期制について」までに、15本の答申を文部大臣に提出した。

これらの答申の内容をすべてまとめて紹介することはできないが、本稿との関係で言えば、これらの答申の目指す方向は、大学の設置基準や教育課程について自由化・弾力化を図ると同時に、大学がその運営や、個々の教員の研究・教育活動に対して、自ら点検し、その結果を外部に報告することを要

* 2 1998年10月26日に出された大学審議会答申（以下98答申という）では、2009年の18歳人口を120万人、大学短大進学率を55.1%と推定し、大学短大への入学者を最大で70万人と推計している。これは96年度の入学者数よりも約10万人ほど少ない。98答申24頁以下。

求するものである。特に、96年10月29日の任期制の答申は、教育・研究の活性化を図るため、すべての教員につき選択的任期制の導入を提案し、大きな反響を呼んだ。これらの流れを総括し、今後の大学制度の大幅な改革を提言したのが、1998年10月26日に出された大学審議会の答申「21世紀の大学像と今後の改革について」（98答申）であった。

私は、設置基準の弾力化、教育課程の自由化、専門教育と一般教育の区分の廃止、自己評価・自己点検など、これらの提案の中に基本的には正当な指摘が多く、傾聴に値するものが含まれていると考えている。ただし、自由化と言いながら、予算や許認可の面で指導・誘導が強められることになれば問題であるので、自由化が行政指導の自由化にならないように、大学自身が大学運営能力を高めるとともに、行き過ぎた指導に対しては反論する勇氣も必要となる。また国も、自由化を、教育研究条件の整備という財政上の義務を軽減する口実としてはならない。

一方、大学の側はどうか。選択的任期制など導入しなくても、大学の教員の研究・教育面における労働規律を、自分達でチェックできているであろうか。将来はそれが可能になると信じたいが、現状では十分に肯定することはできない。現状を肯定し、任期制に反対する論拠の中に、大学の自治を守り、学問の自由を確保するために、任期制は有害であるとする意見がある。そこで、日本における大学の自治とは何かを検討してみよう。

第1章 大学の法的地位と自治

大学の自治とは何か。近代の大学は、1809年に設立されたベルリン大学の大きな影響の下にある。大学の自治という理念もベルリン大学に始まる。現在の日本では、それは教授会の自治である。大学は学校教育法59条1項において「重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」とされており、教授会は法律上、必要な機関である。その権限と責任は極めて重い。

以下では、日本とドイツとアメリカについて、大学の法的地位と大学の自治について概観する。その際、大学の自治の内容において特に重視するのは、教育・研究・人事について教授会の意思決定の優越が保障されているかということである。

教授会の権限は、教育公務員特例法において大学管理機関という名称の下に次のように規定されている。学長及び教員の採用と昇任の選考（4条）、学長及び教員の転任の審査（5条）、降任及び免職の審査（6条）、学長の任期及び教員の定年の決定（8条）、学長及び教員の懲戒の審査と処分（9条）、公立大学の学長及び教員の服務に関し必要な事項の決定（11条2項）、学長及び教員の勤務成績の評定と評定結果に応じた措置の実施（12条）である。

このように、日本の大学の教授会は、法律上も実際上も大学の管理運営の中心的な機関となっている。それはいったいどのようにして形成されてきたのであろうか。^{*3}

第1節 戦前の日本における大学自治

戦前の日本には、国民の基本的な人権を保障する憲法はなく、従って学問研究はおろか思想、良心の自由も保障されていなかった。大日本帝国憲法29条には、「言論著作印行集会及結社の自由」が書かれてあったが、それは天皇が法律の範囲内で臣民に認めたものであり、しかも戦時または国家事変の場合には天皇大権の施行を妨げてはならないという制約がついていた（31条）。つまり、基本的な人権とは考えられていなかった。そのような状況の下で、大学自治など有り得たのであろうか。

結論から言うと、1905年から33年までの29年間、存在した。それは最初から法制度として認められたものではなく、主として帝国大学の教官人事をめ

*3 大学自治の歴史的研究については、高柳信一「学問の自由」（1983年）岩波書店、高木英明「大学の法的地位と自治機構に関する研究」（1998年）多賀出版、がすぐれている。本稿では高木英明の著作をもとに検討する。

ぐる政府対教授団の紛争を通じて、慣行的に形成されてきたものである。^{*4}

帝国大学は1877年に創設されたが、当初はもちろん大学の自治という制度理念はなかった。1886年に帝国大学令が発せられ評議官が設けられたが文部大臣が任命することとされていた。帝国大学令は92年に改正されて評議官は互選されることになり、93年にも改正されて、総長に対する評議会の権限が強化されるとともに各分科大学に初めて教授会が設置された。この教授会は学科課程、学生、学位等に関する事項を審議することとされ、分科大学長はこれらの件について必ず教授会に諮らなければならないとされた。こうして、1892年には、大学内部における教授会自治の枠組みができあがった。しかし、政府に対する自治の獲得には、まだ時間が必要であった。

1905年、対露強行外交、日露即時開戦等を唱えて積極的に政治活動をしていた東京帝国大学・法科大学教授・戸水寛人が文官分限令によって休職処分に付された。いわゆる7博士事件である。この事件は最終的に大学側の勝利となり、大学の教官の人事については大学側の意向を第1に考慮すべきことが確認された。

1913年には京都帝国大学で澤柳事件が起こった。同年に転任してきた澤柳総長が独断で7人の教授に辞表を提出させたのである。法科大学の教授・助教授は全員が辞表を出して抗議し、文部大臣・奥田義人は教授の任免には教授会の同意が必要であるという原則を公認した。澤柳総長は辞任し、それ以後、総長は互選によって選出されることが確認され、それによって荒木寅三郎が最初の互選総長として選出された。こうして、「総長、教授及び助教授の任免、進退に関しては、予め教授会に諮り、その多数の同意を得て、これを決する」という人事に関する大学の自治権が慣習法的に確立した。^{*5}

しかし、その後、日本はファシズムが台頭し、学問の自由も大学の自治も攻撃を受けることになった。1920年に起こった森戸事件も、1928年の帝大教

* 4 以下は、高木前掲書231頁以下にもとづく。

* 5 高木前掲書233頁。

授治安維持法事件も、思想弾圧であったが、これらは、いずれも、教授会が休職処分をしたり、辞職勧告を出して、「大学の自治」の名の下に追放したものであった。ところが、1933年の滝川事件は違っていた。この事件は、文部省による滝川教授の休職処分に抗議して法学部教官全員が辞表を提出したものである。文部省は対決姿勢を緩めず、滝川教授の他に7名の教授が京都帝国大学を去った。この事件は、それまでの事件とは異なり本人または大学の意思に反して処分が強行されたものであり、慣習的に獲得された大学の自治権が明らかに否定されたものであった。その後は1935年の美濃部達吉の天皇機関説事件を始めとして、学問の自由に対する止めどない攻撃が繰り返される。矢内原忠雄の辞職、労農派グループの検挙、河合栄治郎の休職、津田左右吉の辞職、大内兵衛・有澤宏巳・脇村義太郎の罷免と、暗い思想弾圧の時代が続いた。

戦前の大学自治は、大学教授の権威と社会的地位の高さによって獲得されたが、一般の国民には思想・良心の自由が保障されてはいなかった。このような人権保障の不十分な状況にあつては、戦時体制に入るとともに大学自治が崩れていっても、それは当然の成りゆきであったと言える。

第2節 戦後の日本における大学自治

戦後は新憲法の下で大学の自治が保護されることとなった。憲法において明文で書かれているわけではないが、23条の学問の自由の保障から、当然に大学の自治は尊重されると解されている。また、19条の思想・良心の自由、21条の言論・表現の自由の各保障から、政府だけでなく、大学の管理機関であっても、大学教員のそれらの自由を侵すような不利益処分は許されなくなった。このような憲法の規定を受けて、戦前慣行的に形成されていた大学の自治的機構が学校教育法、教育公務員特例法に採用されたのである。

この中で、教育公務員特例法の規定は、アメリカ的な管理機関の形成を予想して暫定的なものとしてされていた。戦後の一連の学制改革において、633制

や新制大学などアメリカの制度が多く導入されたが、大学の管理制度だけについてはアメリカの制度が導入されなかった。そればかりか、管理制度についての理念的な議論はなされないまま、いくつかの大学管理の試みが提案されたが、ついに改革のないまま現在に至ったのである。

戦後の大学自治は憲法による学問の自由の保障もあって戦前とは比較にならないほど自治的体制を確立することができた。しかし、高木が鋭く指摘するように、大学の自治をめぐる紛争は戦後も続くのである。その原因は、戦後の大学の理念と制度が戦前の少数エリート教育からアメリカ的な大衆教育へと変化したにもかかわらず、大学の管理機構と大学教員の意識が依然として旧制度のままでありつづけたことにある。^{*6}

このような中で、1960年代の後半に大学紛争が起こった。この紛争はベトナム戦争やアメリカによる沖縄の占領といった政治的な問題がきっかけとなっていたが、同時に、大学の改革を求める学生達の強い要求も原動力となっていた。高木は学生達の要求を、自治についての民主化の要求、合理化の要求、効率化の要求の3つにまとめている。その上で、当時の紛争について次のように結論づけた。

大学紛争、学生達の改革要求運動によって、「教授会自治」は破綻したと言われ、紛争の過程を通して改革の行われた大学も少なくなかった。しかし、そのほとんどはささやかなものであったし、それらもその後の学生運動の退潮とともに1980年頃までには次第に消失し、その後の日本の大学の管理運営は再び旧来の「教授会自治」に戻ってしまった。日本の国立大学は、ドイツやアメリカの大学のように「公法上の社团」として法制度化されることもなく、部分的にわずかに実現された学生参加・職員参加もほとんど実質化することなく終わった。^{*7}

* 6 高木前掲書280頁。

* 7 高木前掲書288頁。

第3節 大学の法的地位と大学自治

国立大学の法人化については戦前から主張されていたし、戦後も繰り返し主張されて現在に至っている。ということは、国立大学は現在、法人ではない。では、国立大学や公立大学の法的地位はどのようなものであろうか。^{*8}

結論から先に言うと、法律による規定は存在しない。文部省も公式の見解を発表していない。ただし、多くの紛争の判決の中で一定の共通の理解が形成されている。勿論、判決の中には少数説に立つものもある。それでも一定の共通の理解は存在する。^{*9}

私立大学は私立学校法（1949年）に基づく学校法人によって設置される機関であり、大学そのものが法人格を持つわけではないが、理事会を含む「広義の大学」として高度の独立性を備えている。放送大学も放送大学学園法（1981年）に基づく放送大学学園によって設置された大学で高度の独立性を有している。

これらに対し、国公立大学には法人格が認められていない。国公立大学は、戦前、公の営造物として捉えられ、営造物の利用者である学生と営造物管理主体との間には特別権力関係が成立するとされた。学生は、この特別権力に服さなければならなかった。更に、形式的には教員も営造物職員として営造物管理主体（国または府県）の特別権力関係に服さなければならなかった。こうして、営造物管理主体による一方的な包括的支配が正当化されていた。

戦後の民主化の中でも、大学における教員、職員、学生の身分と大学の関係について明確な規定が設けられず、そのために裁判所の大勢は依然として特別権力関係という考え方を採り続けている。^{*10}しかし、率直に言って、戦後の大学教育を見れば、国公立大学と私立大学における教育の実態が、異質なものであるとはとても思えない。判例の中にも、古色蒼然とした特別権力関

*8 私自身の見解はすでに「大学教育の現状と課題」神戸外大論叢42巻7号（1991年）19頁以下において、述べてあるのでそれを参照してほしい。

*9 以下、高木前掲書297頁以下による。

*10 高木前掲書300頁以下。

係論に疑問を提起するものが現れてきた。

1971年3月10日の金沢地裁の判決は、大学が営造物であることは認めながらも、国立大学と私立大学の在学関係に本質的な差はないとして国立大学の在学関係を特別権力関係とみる合理的な理由はないとした。^{*11}他にも、これと、ほぼ同様の見解をとるものに、1980年3月14日の大阪地裁判決がある。^{*12}

富山大学事件における1977年3月15日の最高裁判決は、学生が大学に単位の授与を求めて提起した裁判において、大学と学生の法的関係について特別権力関係という用語の使用を避け、一般市民社会とは別個な自律的な法規範を有する特殊な部分社会であるとした。しかし、その関係が授業を目的とする契約であるとは述べていない。^{*13}高木英明は、この判決について、営造物という用語は避けているものの、包括的な特別の権力が作用することを認めていると評価するが、私は、そうは考えない。包括的な特別の権力を認めたというよりも、部分社会内部の自治を認めたものであって、裁判所が外部から介入することを制限しようとするものとして積極的に評価したい。

学生に対する関係において、私立大学と国公立大学が本質的に同じであるとする、両者の関係は教育契約ということになる。そうなると、契約の主体としての国公立大学の法的性格が、当然に問題となる。

1969年8月30日の京都地裁判決は、大学の入学試験実施業務の妨害事件において、国立大学における入学試験実施業務は非権力的公務であるとするとともに、国立大学の教育に関する事業は公企業的性格を帯びているとした。更に1971年6月29日の東京地裁判決は、大学は教官、職員のほか学生をもって構成される共同体であり、学生は一般社会における市民的自由以上に、学内において広範な自治活動をなしうる自由を享有しているとした。^{*14}

1967年6月15日の甲府地裁判決は、学生の退学処分的事件において、学長

*11 判時622号23頁。

*12 高木前掲書312頁注23。

*13 判時843号22頁。この判決については、前出拙稿「大学教育の現状と課題」21頁以下参照。

*14 判時663号、34頁。

による懲戒権の発動について、自律的規範をもつ団体の内部規律の問題であると見た。

このように、戦後の国公立大学の法的地位の理解をめぐっては、营造物理論や特別権力関係論に大きな疑問が沸き上がってきているにもかかわらず、それらに代わる新たな理論付けが確立していない。このような中で、今再び、独立行政法人へという主張が出てきたのである（詳しくは、注22の藤田論文参照）。

第4節 ドイツとアメリカの大学の法的地位

1 ドイツでは60年代後半の大学紛争の後で、大学において大きな改革が行われた。これについても高木英明の優れた研究がある。以下、高木の研究を要約する。

紛争による法制度的、機構的变化は6つにまとめられる。多くの州(Land)で大学法が改正または制定されたこと、その際に多くの州で大学が「公法上の社団」と規定されたこと、若手教員層の大学管理機関への代表参加が法的に認められたこと、学生団の代表参加も一般化したこと、大学自治の基本組織として専門部(Fachbereich)が設けられたこと、1976年に連邦法である大学大綱法(Hochschulrahmengesetz)が制定され、85年に第3次改正が行われたことである。^{*15}

85年の第3次改正後の大学大綱法は、大学を公法上の社団であると規定し、その所属職員及び学生も構成員として認めた。^{*16}同法58条は「大学は、公法上の社団であり、同時に国の機関(Einrichtung)である。大学は、法律の範囲内で自治権を有する」と規定した。このように、大学大綱法は伝統的な营造物(Anstalt)という表現を避けたのである。その上で、37条1項において、大学の構成員資格を持つ者は全て、大学の自治への参加資格を有し、自

*15 高木前掲書79頁以下。

*16 ここで取りあげている大学は、ドイツの大学の中心をなす国立の総合大学で、1995年現在で88校である。

治のための協働の権利を持つと同時に義務を負うと規定した。

この法は、全構成員自治に基づく集団代表制を採用しながらも、研究、芸術上の発展計画、教育、または教授の招聘に関わる事項等について教授優先の原則を採用している。この点については、集団管理大学を定めたニーダーザクセン州の大学暫定措置法をボン基本法5条3項（学問の自由）及び3条1項（法の下での平等）違反とした、1973年5月29日の連邦憲法裁判所の判決が、大きな影響を与えたとされている。^{*17}

大学が国の機関であると同時に公法上の社団であるということは、どのような法的効果をもたらすのであろうか。まず、第1に、法人格を有し、国家から独立して存在することになる。次に、大学の構成員である教員、職員、学生は営造物の利用者ではなく、社団の構成員であるとされる。自治の機構としては集団代表制の原理と、専門代表制の原理を組み合わせたものを採用している。大学は定款を制定する権限を持つ。教授は、大学の申し出に基づき、州の定める機関（通常は州の文部大臣）によって任命される。大学は、財産権の主体となりうる。

では、完全に国から独立しているかというところではない。まず、国及び州の定める法令によって設置、組織される。そして、設置者が国または州であることから、教授を除く人事行政と予算の配分は州が握っている。

最後に、大学の財政や全体計画等の国家的事務に関しては、大学の閉鎖性を打破し、外部に公開する意味をこめて、合議制の大学管理協議会（Kuratorium）が設けられている。そこには、大学構成員の他に、議員、経営者団体、労働組合、環境保護団体等の代表者も加わっている。

以上の簡単な概観からも、ドイツの大学が、紛争以降、積極的な改革を行い、法的な独立を強めながらも、全構成員自治や外部者の参加の努力を積み重ねてきたことが分かる。

2 アメリカの場合には、大学の設立主体は多様である。歴史的伝統にお

*17 高木前掲書84頁以下。

いて主流をなすのは、私立大学であり、州の法人法（incorporation laws）の下に認可された私法人（private corporations）である。この他に、州立、カウンティ立、都市立などもある。

私立大学は法令の範囲内において完全な自治を有しているが、その主体は理事会（governing board）であって教授団（faculty）ではない。理事会は一般に学外者によって構成され、教授団の代表者は加わらないのが原則とされる。このため、私立大学において学問の自由に関する紛争が生じるのは、しばしば理事会と教授団の間でということになる。ただし、通常は教授団の代表としての学長のリーダーシップが尊重されることは言うまでもない。

1819年に Dartmouth College 事件のニューハンプシャー州最高裁判決が出された。このカレッジは、イギリス国王の認可状によって植民地時代末期に設立された私立のカレッジであったが、1816年にニューハンプシャー州議会が、その認可状を廃止して、新しい州立のカレッジに変更しようとした。これに対して理事会が異議を唱え提訴した。州最高裁は、認可状は憲法がその履行を保障している契約であって、法律によっても侵すことはできないとし、私立として認可されたものはあくまでも私立であって、州立にはなり得ないと判示した。^{*18}

この判決によって、既存の私立カレッジに依拠して州立大学を作ることができなくなった各州は、高まる高等教育への要求に対処するために、以後自前の州立大学を作ることになった。1994-95年度の高等教育機関数でみると、公立が605、私立が1,610であり、1984-85年度の総合大学数でみると、公立が94、私立が62で、学生数は、公立が215.5万人、私立が73.4万人である。このように、現在、高等教育機関全体に占める公立の割合は、機関数では私立に劣るものの、学生数では私立をはるかに上回るようになった（高木、127頁、注15）。

これらの州立大学の法的な設置形態は大きく3つに別れている。第1は、

*18 以上、高木前掲書115頁以下。165頁注26。

州政府の機関としての大学で、法人格はなく比較的少数である。第2は、公法人（public corporation）としての大学で、州法によって法人格を与えられ、州から独立している。このタイプの州立大学が最も多い。ただし、州議会によってその本来的な権限を左右されることが多い。第3は、憲法上独立した法人としての州立大学である。法人の地位が州の憲法によって保障されている点で第2の型と異なる。この型の大学は有する権限について州議会や裁判所の干渉までも排除でき、きわめて特権的な地位にある。これに属するのが、カリフォルニア、コロラド、ジョージア、ミシガン、ミシガン・ステート、ミネソタ、オクラホマなどの州立大学である。

州立大学が憲法上の独立した法的地位を初めて獲得したのは、1850年のミシガン大学であった。以後、多くの大学が憲法上の独立した法的地位を目指して運動する。この法的地位の具体的な内容は、既存の権限に対して州議会や裁判所の恣意的な介入を防ぐことができるとともに、大学が自らの資金を独占的に管理する権限をもつこと、大学の行った決定に対する州の行財政委員会の調査に従う必要がなく、その承認を要しないことである。

ところが、これらの州立大学はいずれも理事会方式を採用している。従って、州立大学においても、大学の自治は理事会の自治であって、教授団の自治ではない。しかも、オクラホマとジョージアを例にあげると、理事は州知事によって任命される。カリフォルニアでも、州知事が16名の理事を任命するうえに、知事自身と、副知事、教育長、州議会議長も理事となる。つまり、理事会自体は州の公権力から独立しているわけではなく、むしろ、極めて近い存在である。

アメリカの大学を特徴づけるものは、間違いなく、理事会管理方式（Governing board system）である。これは、アメリカの大学が形成されてきた歴史によるものであるが、それが現在でも広く支持されている。ハーバードに代表される植民地時代の大学は、宗教団体や地域社会の集団意思を形成し、具体化するための、教育中心の機関であった。従って、当初から集

団管理方式であったし、それに対抗する大学教員の集団は存在していなかった。そのような状態が240年続く。そこに大きな変化が起こったのは、1876年の Johns Hopkins 大学の設立である。大学院教育を中心としたアメリカで最初のドイツ的な意味における大学である、この大学では、ドイツの大学と同じように学問の自由が大いに強調された。ジョンズ・ホプキンス大学の登場はアメリカの大学のあり方に大きなインパクトを与え、以後、スタンフォード、クラーク、シカゴなどが次々と設立され、既存のハーバード、コロンビア、イエール、プリンストンも大学院教育の充実に向かった。

19世紀の後半、これだけ強くドイツの影響を受けながらも、理事会管理方式は維持され続けた。高木は次のように指摘する。理事会管理方式は長い歴史を通じて強固な地歩を築いていた。州立大学は州の財産として州民の代表が集団で管理するという民衆統制の考えが強かった。^{*19} こうして、アメリカにおける教授団は、理事会管理方式の枠内において、自由と自治を要求することになった。

19世紀以降、理事会の主たる構成員は聖職者から実業家に移る。また教授たちの数も増加し、ドイツの教授会自治や学問の自由の影響を受けて、自治を求める動きも強まってきた。1915年にはアメリカ大学教授連合（AAUP）も結成された。^{*20} こうして、理事会の権限の行使は、より形式的なもの、あるいは大綱的なものへと変化した。学長は理事会に雇われた存在であるにもかかわらず、理事会に対して強力な指導性を発揮し、卓越した権限を行使するようになった。

学長によって選任され、学長を補佐する部長（dean）の職はすでに19世紀の始めころに現れたが、19世紀の後半には多くの大学に普及した。さらに部長の他に各種の管理職が発達して、学長以下（administration）という管理層を形成した。

* 19 高木前掲書161頁。

* 20 高木前掲書181頁以下参照。

これに対し、教授層は19世紀後半になると実力をたくわえ、学問の自由と教授団自治を求めて、理事会による独占的管理に挑戦し、教育政策の樹立と大学の管理運営に対する発言権を要求するようになった。こうして、教授団は徐々に大学内における発言権を高め、研究・教育面における権限を獲得していった。ただし、現在にいたるまで、学外者による集団意思を通して大学を経営管理していくという理事会管理方式は引き継がれている。^{*21}

第5節 まとめ

歴史的にみると、民主主義の形成されなかった日本とドイツにおいて教授団の自治が形成され、民主主義の発達したアメリカにおいて学外者による集団意思を通しての大学管理が形成された。ただし、ドイツは60年代後半の大学紛争の後に、学外者の声を反映させる大幅な改革を行った。そのうえ、アメリカもドイツも、大学の法的地位を明確にする努力を行ってきた。

日本では、紛争の後もアメリカやドイツと違って、大学の法的地位が真剣には議論されなかった。その理由は、おそらく、多くの大学人が、大学の法的独立性を強めることが国からの財政上の保障を弱めることになるのではないか、と恐れたことにある。

政府は、1964年に国立大学特別会計法を公布して以来、一貫して国立大学への財政支出を削減しようと工夫してきた。そのことは、講座制の下で、積算校費の伸びが一貫して物価の伸びよりも低いことから分かる。このような中で、国立大学の独立性を強化すれば、国の財政上の支出が大きく減少することは火を見ることよりも明かである。

法的な厳密性にこだわらない日本の風土においては、なにも法的地位を明確にしなくても、現状のままでも不都合はなかった。ただし、国のパターンリステックな保護と介入が大学にとって具合が悪くなってくると、そうはいかなくなった。上でみたように、ドイツでは大学を公法上の社団としながら

*21 理事会管理方式の歴史的な分析については、高木前掲書143頁以下。

も、大学の評価と運営を社会的に開放するなかで、教授団の優越を確保しつつ、州の財政上の保障を確立している。アメリカでも、多くの州立大学が、憲法上独立した法人という地位を得ながら、理事会による財政上の保障を獲得している。また、イギリスの伝統的な大学の多くのカレッジが、それぞれの固有財産を所有し、それらを運用することによって経営資金の一部を調達していることは有名である。日本の私立大学も、国からのわずかばかりの補助を除けば、自律的な経営を行っている。しかし、日本の国公立大学は、法的には社団としての独立性を明確にしていない。勿論、直ちに独立採算に近づくような経営を求めることは無理である。そうすると、目指す方向は二つしかない。第1は、法的独立を徹底的に拒否して、国や自治体の全面的な財政上の義務を強く要求し続けることである。第2は、法的独立を図りながら、国や自治体からの一定の財政の保障を確立することである。^{*22}

私は、第2の方向が良いと考える。ただし、国や自治体から安定的な財政支出を求めるためには、従来の設置形態の差にこだわらない形での、大学教育の公共性について、国民的な合意を取り付けることが必要である。その意味で、大学の社会的評価は不可避の流れなのである。

あとでも述べるように、大学教員の中には特権の意識を持つ者がいまだにいるし、大学教育の公共性に対する国民的同意も欧米ほどには強くないと思われる。このことは、一般政府支出に対する高等教育への公財政支出が極めて低いことにも現れている。OECD加盟のどの国を見ても、大学に対して国が大規模な支出を行っている。大学審議会の1998年10月26日の答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」には、参考資料がつけられており、その173頁には、OECD各国の国内総生産及び一般政府支出に対する高等教育への公財政支出の割合が掲載されているが、日本よりも低い国はイタリアだけであり、しかもGDP比ではイタリアの方が高いのである。

*22 藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」ジュリスト1156号109頁以下は、現在提案されている独立行政法人について、私と類似の視点から説明している。

現在進められている法改正は明らかに従来の教授会自治のあり方を変更するものであり、日本の大学の進む道が第2の道だとすると、見過ごすことのできない事態と言えよう。

主要な変更は、政策的な企画と立案については、その権限を教授会から運営諮問会議に移すこと、及び、複数の学部を有する大学については実質的な審議を評議会で行うこと、教授会は審議会としてその権限を縮小し、審議の対象も教育課程の編成や学生に関することなどに限定すること、最後に執行機関としての学長の権限を強化することである。このような提案が出てきたことには、それなりの理由がある。

第1に、現状では、自治を担うべき人々に、必ずしも十分な自覚が持たれているとは言えないという事情がある。無断で教授会を欠席したり、審議事項の事前準備や執行において機械的な対応に陥ったり、教育内容が曖昧であったり、単位認定にお手盛りが見られるなど、少なくない大学で問題を抱えている。しかし、このことが社会問題とならないのは、このような義務の履行の曖昧さが、大学だけでなく、日本の様々な職場に共通するからであろう。

第2に、大学自体の社会的な役割に日本的な特質があり、大学の教育のあり方が真剣に議論されてこなかったことがある。大学卒業資格は重視されるが、そこで何を勉強したかはあまり問われない社会においては、真剣な教育が「片意地を張っている」と評価されたり、安易に過ごしたい学生にとってはむしろ迷惑になる可能性がある。このことは、企業におけるOJTとも対応しており、企業が卒の人材に求めるものは、大学で何を勉強したかではなく、どの大学に入学できる能力を有していたかなのである。その能力さえ確かめられれば、具体的な職業能力については企業内で十分に形成され、しかも、そのことによって従業員の企業一体意識が高められるのである。

さて、現状において教授会自治が十分に機能していないとしても、そのことが教授会自治不要という結論に直結するわけではない。むしろ、理念としては、大学における教育と研究が、様々な外部からの影響を直接に被らない

ためにも、教授会自治は強化されなければならない。では、なぜ、大学が外部からの直接的な影響から保護されなければならないのか。むしろ、社会や政治に対して敏感になり、市民社会の各層の声に率直に耳を傾けるべきではないのか。その答は、いわゆるアカデミズムという原理の理解の仕方によって異なってくる。

第2章 アカデミズムの精神

アカデミズムという言葉は、BC.387年ころにプラトンによって設立された哲学教育の場所に由来するが、ここでは、職業として教育研究に携わる者が有すべき行動倫理の意味で用いる。教育や研究は個人的な営みとしても可能であるが、現実には大きな役割を担っているのは、制度化された教育と研究であり、中でも大学の占める比重は大きい。アカデミズムとは、制度化された学問と研究者の倫理である。それは、教育、研究に携わる者が、外部からの直接的な影響を受けることなく仕事を行うことが保障されるべきであるという理念を意味する。学問の基本的な態度として「あらゆる権威に対する疑問と批判」が重視される。外部からの影響の遮断によって、教育と研究はいかなる強力な対象に対しても批判的に接することが可能となる。つまり、アカデミズムというのは、外部の様々な権威に対して、大学における教育、研究に携わる人々の思想と行動の自由を保障する理念なのである。しかし、そのことは、「既成の道徳や職業倫理から自由である」ことと同旨ではない。

現実には、大学教員の中に、制度化された学問の中で業績をあげ評価されることに邁進し、評価されないものにはあまり関心を持たない人々が少なくない。

第1節 大学教員の労働倫理

大学審議会は教員組織のあり方等を検討するために、91年10月に組織運営

部会を設置した。この部会は、95年9月18日に「審議の概要」を公表し、その中で「大学教員の任期制の導入」を提案した。導入することが必要である理由として、いくつか掲げられていたが、最大の理由は「人事の流動化による教育研究の活性化」にあった。多くの大学の教員組織や教員組合から、「早急な導入」に反対する声があげられたが、「大学の教員等の任期に関する法律」として成立し、97年6月13日に公布、その後施行された。この法律によると、国立または公立の大学管理機関は、当該大学の教員について任期を定めた任用を行う必要があると認めるときは、教員の任期に関する規則を定めなければならない、その規則に記載すべき事項及び規則の公表の方法については文部省令で定めるとされた（同法3条）。これが、いわゆる「選択的任期制」である。

これに引き続いて、98年10月26日に大学審議会の答申が出された。その中には、大学に対する外部評価や教育研究状況の公表等が含まれていた。これらの動きを総合してみると、「大学の内部における自己点検だけでは不十分であって、外部からの評価とその反映が必要である」という考え方が明確となる。

そのような考え方の根底には、98年6月30日に大学審議会から出された中間報告「21世紀の大学像と今後の改革方策について」の中で述べられていた次のような判断がある。

「学部段階の教育については、一般に、大学教員は研究重視の意識が強すぎて教育活動に対する責任意識が低い、授業では教員から学生への一方通行型の講義が行われている、授業時間外の学習指導を行っていない、学期末の試験のみで成績評価が行われている、成績評価が甘く安易な進級・卒業認定が行われている、教養教育が軽視されている、視野の狭い専門教育が行われていることが多いなど、教育内容と教育方法の両面にわたり厳しい問題点が数多く指摘されている。」（中間報告書5頁）

「現在、多くの大学において、教授等が学内の各種会議に大変多くの時間

をとられ、本務である教育研究活動の遂行に大きな支障を生じているとの指摘が数多くある…専門的業務や事務執行を事務組織に任せることによって教員の教育研究に当てる時間を確保し、教育研究に専念できる体制を作ることも重要である」(中間報告書82頁)

以上のような問題点を一体誰が指摘しているのかという疑問は後に回して、中間報告の考え方をまとめれば、「教員は大学行政は事務に回し、教育にはもっと熱心になれ」ということになる。そして、その方向を実現するために外部評価を導入しようというわけである。私は、そのような方向には反対で、「教員は大学行政を事務に任せきりにせず熱心に取り組み、教育にももっと熱心になるべき」と考える。

ところが、私の主張には強い抵抗がある。「身体はひとつしかないのに、研究も教育も大学行政もというのは無理である」という反論が出される。確かに、現実には個々人の中で順位を決めて、「可能な範囲」で実行している教員が少なくない。しかし、その「可能な範囲」には実に多様な幅がある。大学審議会の答申は、そこに狙いをつけた。

現状では、教員の多くは自己の研究を第1順位においている。これは、大学審議会が何も働きかける必要はない。第2順位は人によって異なる。そこで、大学審議会は教員に対してインセンティブを与える。教育実績については運営諮問会議や外部評価によってそれなりの見返りを与え、教育に不熱心な教員については任期制などによるリスクを覚悟してもらう。一方、大学行政については肩の荷を降ろしてよろしいというかけ声をかける。即ち、教員がなにをなすべきかということについて、外部から規律するのである。

既に述べたように私は反対である。研究、教育、大学行政の3つは個人によって順位の差はあれ、教員であるからには、すべて必要な義務(3つの義務と呼ぶ)であり、各個人がその3つの義務をどのように担っていくかは、教員一人一人の自己規律にまかされるべきと考える。

では、外部からではなく、内部における自己規律は果たして可能か。難しい問題である。人間は、出来る限り少ない努力で、できる限り多い収益を追求する。そのようなインセンティブは不当ではない。このような競争社会において効率化が達成される。効率だけが社会の目的ではなく、公平ということも重要である。しかし、競争がないと停滞社会になることは、20世紀の社会主義においてある程度判明した。そして実は、大学こそ今の日本に存在する数少ない「ソ連型社会」の一つなのである。

人間は決して常に聖人ではない。時には仕事から逃避したくなる。それでも、怠けたくなる自己と戦いつつ、仕事に励むというのが職業倫理の基本であろう。理由も届けずに「自由に」授業を休んだり、会議に欠席したりすること、教授会に届けも出さずにアルバイトやレクリエーションをすることは本来は許されない。勿論、教員の労働の形態は特殊であり、他人が監視したり、時間で測定したりすることは適切でない。しかし、だからといって、全くの「自由」でもない。そこには自ずと守るべき職業倫理が存在する。

崩壊前の20世紀の社会主義は、体制の崩壊の前に自分達の力で、自らを立て直すこと（経済の停滞や労働倫理の低下の克服）ができなかった。大学の場合はどうか。大学は権力とも既得権とも無縁である。謙虚に現状を見つめ直すことにより、自分達の手で立て直すことができるはずである。

第2節 自分の行動の正当化は研究内容に影響を与えないか

優れた研究者は必ずしも教育に向かないという主張がある。その意味は必ずしも明確ではないが、(1) そのような研究者は大学教員としては採用に適さないということか、それとも (2) 教育に熱心な教員は研究者としては優れていない、ということを含意するのであろう。もしそうだとすると、(1) の場合には、大学教員を辞職するというのが筋の通った結論であり、そのまま教員を続けるということは自己欺瞞ということになる。(2) の場合には、より屈折しており、教育に不熱心な自己を正当化する論理となる。

いずれにせよ、このような主張を、私は「傲慢なアカデミズム」と呼ぶ。自己に甘く他人に厳しい主張である。例えば、ある大学で「1年間に30回、講義をする」というカリキュラムをたてたとする。30回という回数には深い意味はないが、一旦決めた以上は、30回に対応する量と質の講義をすることが求められる。この要求に対し、「私の学問は、時間や回数では計れない」という主張を聞いたことがある。時間で計れないとすれば、では、何で計るのか。そもそも計れない性質の仕事なのか。

大学の教育が回数や時間で計れないとすると、給料はどうやって計算すれば良いのか。計測不能の仕事に対して給料を支払うということになると、はじめに3つの義務を果たしている人と、そうでない人が同じ額の給料を貰ったり、あるいは3つの義務を果たしている教員のかたわらでレクリエーションに精を出す教員、いわゆるフリーライダーの発生の危険が生じる。今の社会が「労働に応じて分配する」社会である以上、各人がどれだけの仕事をしたかは計測する必要があるのである。

ただし、私が言いたいのは、お互いが監視し合えというのではなく、共同の倫理、規律をどうやって形成していくか、共に考えようというものである。上下関係に基づいて上の者が下の者を勤務評価するというのではなく、理想論かもしれないが、職業倫理の中間的な点検の方向をさぐりたい。ある人が私の考え方を「田舎の青年団」のようだと評価したが、これこそが最も適切な表現であろう。

次に、学問内容と労働倫理は切り離すことができないのではないだろうか。特に、社会科学や人文科学においては、フリーライダー的生活が、その人の学問内容にも影響を与え「フリーライダー型社会科学」を構築する恐れがある。同時に、存在と学問が全く切断され、人格が分裂した研究者の生み出される可能性も出てくる。この点については、今後機会を改めて深く研究したい。^{*23}

*23 ハーバーマスは、行為の合理性とそれに対する批判を分析する中で、体系的な自己欺瞞を解明するのに役立つ議論の形式として治療的批判をあげている。フーブリヒト他訳「コミュニケーション的行為の理論・上」(1985年)未来社46頁以下。