

◇ 論 説 ◇

新自由主義大学構造改革と大学の自治（1）

中 島 茂 樹*

目 次

はじめに

- I 新自由主義大学構造改革プロジェクト
 - 1) 知識基盤社会と新自由主義国家構造への転換
 - 2) 中央省庁改革と教育政策策定システムの再編
 - 3) 新自由主義大学構造改革政策の確立
- II 国立大学法人法と大学の自治
 - 1) 国立大学の独立行政法人化
 - 2) 独立行政法人制度と大学の自治
 - 3) 国立大学法人法と大学の自治 (以上、本号)
- III 改定教育基本法と教育振興基本計画
- IV 改定学校教育法・国立大学法人法と大学の自治
- V 新自由主義大学構造改革と大学の自治

はじめに

2014年冒頭、下村文部科学大臣は、ある雑誌のインタビューの中で、当面する高等教育政策の課題について次のように発言している¹⁾。

「日本が目指すべき方向は、新産業を創出し、科学技術イノベーションを図ることです。アベノミクスの三本目の矢です。それを支える人材は今までの教育では間に合わない。日本が高度な教育力をつけないと、

* なかじま・しげき 立命館大学法学部教授

1) 下村博文（文部科学大臣）「インタビュー 護送船団方式では世界に負ける」中央公論 2014年2月34～35頁。さらに、下村博文「高等教育の質・量を高め、大学のガバナンス改革を——下村文科相に聞く 大学政策の課題と展望」教育学術新聞2531号（2013年）をも参照。

必要な人材が供給できないということになりますね。」

「大学のガバナンス改革は、今まで言われたことは全てやる。大学の重要項目は教授会に諮らなければならないから、意欲的な総長や学長がいても何も変えられなかった、ということがないように。教授会の役割だけでなく、大学の内規、学則も変えて、優秀なトップマネジメントができる学長の下で、時代に合った改革ができるよう、法令や制度で担保する。それをするとところに財政的な支援をする。やらない大学は自己責任ですから、しょうがないですよ。」

こうした「科学技術イノベーション人材」の育成という国家戦略の下、2014年6月20日、「学長のリーダーシップのもとで戦略的に大学を運営できるガバナンス体制」を構築するための学校教育法および国立大学法人法の一部改正案が、衆議院文部科学委員会での7項目、参議院文教科学委員会での9項目の付帯決議とともに、可決・成立した。その法案の国会提出の際の概要説明において、下村文部科学大臣は、①「副学長が、学長の命を受けて校務をつかさどること」、②教授会は、「教育研究に関する重要な事項で学長が必要と認めるものについて学長が決定を行うに当たり意見を述べること」、また、「教育研究に関する事項について審議するとともに、学長等の求めに応じ意見を述べるができること」、③国立大学法人の学長選考につき、「学長選考会議が定める基準により行わなければならないこととするとともに」、「その基準及び選考結果等を公表しなければならないこと」、④「国立大学法人の経営協議会の学外委員を過半数とすること」、の4点を列挙した²⁾。一言でいえば、学長への権限集中と教授会の諮問機関化、学長選考会議設定基準の拘束力の強化、経営協議会の外部化の強化である。

ところで、国立大学改革をめぐっては、すでに2003年に「国立大学法人法」(平成15年7月16日法律第112号)(以下、「法人法」という)が制定され、これに伴い、従来は法人格をもたない国の営造物(施設等機関)で

2) 第186回国会衆議院文部科学委員会第20号2014(平成26)年5月23日会議録。

あった国立大学の設置形態が法人格を有するものへと改編されている。これは、文部科学省関係者の言葉を借りれば、「明治以来の我が国の大学史における一大転換点」³⁾と称されるごときのものであって、後に詳しく検討するが、国の大学管理を直接管理から目標設定による間接管理に移行し、その目標管理は、教学関係を含む大学運営全般にわたっている点で、他国にも例を見ないごときものとなっている⁴⁾。

ここで目標管理とは、それが、サッチャー政権によって始められ、メイジャー政権に受け継がれ、その後全世界に伝搬・拡散していったイギリスの行政改革における「新しい公共管理論」(New Public Management)、いわゆる NPM に基づくものであることは周知のところである⁵⁾。それは、政府活動は非効率であり、他方、民間企業が競争する市場は効率的であるという考え方を前提に、政府活動の「効率化」を目的価値として、それを最大化するために市場メカニズムを採用して競争を導入しようとする新自由主義の思考方法であり、その改革手法として挙げられるのは、① 民間部門の効率化を妨げている政府規制の緩和ないし廃止による競争の促進、② 非効率的な政府機関による公共サービスの民営化ないし民間委託、③ 民営化困難な政府活動については、政府機関が自ら行うものの、その

3) 合田哲夫＝神山弘「国立大学法人法について」ジュリスト1254号（2003年）136頁。

4) 大崎仁「大学のガバナンスとは」IDE 2012年11月号 8頁。なお、初等・中等教育における学校管理の法制上の問題点について、中島茂樹「新自由主義教育改革と学校管理——職員会議での挙手・採決禁止訴訟東京地裁判決を素材として」（室井力先生追悼論文集『行政法の原理と展開』〔法律文化社、2012年〕）360頁以下参照。

5) NPM 型目標管理システムにつき、NPM をわが国に定着させたと称される大住莊二郎『ニュー・パブリック・マネジメント』（日本評論社、1999年）1頁、3頁、同『NPM による行政革命——経営改革モデルの構築と実践』（日本評論社、2003年）20～25頁、大西有二「NPM と法・行政法——『成果志向』による行政統制手法の豊富化？」（北海学園大学法学部40周年記念論文集『変容する世界と法律・政治・文化〔上巻〕』〔ぎょうせい、2007年〕）223頁以下、青木栄一「評価制度と教育の NPM 型ガバナンス改革（続・完）」『評価クォーターリー 4号（2008年）1頁以下、5号（2008年）13頁以下、同「教育の評価制度と地方政府の変容——中央政府における制度化過程』（山谷清志編著『公共部門の評価と管理』〔見洋書房、2010年〕）62頁以下を参照。

運営への民間企業と同様の管理手法の導入、である⁶⁾。「国立大学に民間的発想の経営手法を導入する」ことを掲げて制定された国立大学の法人化を嚆矢とするわが国の大学構造改革は、こうした NPM 型の大学管理の企業化・擬似市場化をテコとして、グローバル企業の国際競争力確保のための「グローバル人材」・「イノベーション人材」の育成と教育資産の重点化による大学のスクラップ・アンド・ビルドを目指すものであって、現在もなお一層の深化に向けて事態は進行中と見てよいであろう⁷⁾。

もっとも、法人法それ自体についてみれば、その内部管理システムにつき従来型の「教授会自治」を前提としたボトムアップ型から学長を中心としたトップダウン型への転換を図るものであったとしても、それが規制対象としているのは、「国立大学を設置して教育研究を行う国立大学法人の組織及び運営」(1条)であって、大学そのもののシステムではないという特徴を有している。しかし、他方では、法人法は、法制上のこうした二元的取り扱いにもかかわらず、その現実的な運用の実体という観点から見れば、国立大学法人の長と国立大学の長とを一体的に扱うことによって

6) 森田朗「行政改革と行政学」季刊行政管理研究79号(1997)28～30頁。この点さらに、世取山洋介「新自由主義教育政策を基礎づける理論の展開とその全体像」(佐貫浩ほか編『新自由主義教育政策』[大月書店, 2008年])36頁以下参照。

7) この点、「研究開発やグローバル展開で我が国の産業界をリードする企業と博士・修士課程の教育の充実や留学生派遣・受入などグローバル化に取り組む大学」から選別された者によって構成される任意の会議体として経済産業省に設置された「産学協働人財育成円卓会議——日本復興・復活のために——の設立趣旨等について」(2011年7月27日)が、「産学のリーダーが結集し、オールジャパンの視点からの戦略的な産学協働により、グローバルな視点でイノベーションを創出し、新しい日本社会を牽引する博士、修士レベルのイノベティブな『人財』養成を強力に推し進め、日本社会の『人財』養成における大学教育の役割の認識の転換と再構築を図るとともに、『人財』養成の好循環サイクルを構築しなければならない」(http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/san_gaku_kyodo/shiryo2.pdf)としているのに典型的に見られるように、「グローバル人材」・「イノベーション人材」育成は現在進行中の大学構造改革のキーワードとなっている。ここで、「人財」とは、「人材」を財産として見る場合の表現形態とされ、そこには、教育政策を、教育基本法1条にいう「人格」の形成・発達という教育目的・理念とは無関係に、「人財」育成に特化する考え方が端的に示されている。

（11条）、実質的には、政府・文部科学省→法人の長・大学の長の形態での一元的管理システムを維持し、国立大学の管理運営に大きな影響を及ぼす余地を残すものとなっている⁸⁾。それゆえ、憲法23条の「大学の自治」を担う中核的機関と位置づけられてきた「教授会」をはじめとする学校教育法上の大学の管理運営システムは、学長を頂点とする法人法の内部管理システムとの間に深刻な「矛盾」⁹⁾が内包されており、この「矛盾」をどのように解決するのかということが大きな課題として残されていたといっただけでよい。かくして、この課題についての政府・文部科学省サイドの立場からする一定の「解決」形態の実現を見たのが、2006年12月15日の改定教育基本法における大学条項の新設（7条）、教育行政条項の改定（16条）ならびに教育振興基本計画条項の新設（17条）であり、その最終的決着を試みたのがこれに続く2014年の学校教育法および国立大学法人法の一部改正であった。

そこで、以下では、NPM型の大学の管理運営システムの改革という視角から、プロジェクトとしての新自由主義大学構造改革の展開過程を踏まえ、主として2003年の国立大学法人法から2006年の教育基本法改定を経て2014年の学校教育法および国立大学法人法の一部改正に至る大学の管理運営システム改革の憲法・行政法・教育法上の意味を検討し、もって、それらが憲法23条の「学問の自由」・「大学の自治」条項にとってどのような意義を有するについて、今後の展望をも含めて若干の検討を試みることにしたい。

なお、本稿のテーマとの関係では、「ガバナンス」という用語が問題となる。この用語は、わが国では、1990年代以降の世界経済のグローバル化

8) この点について、中嶋哲彦「国立大学法人における大学自治の復興」日本の科学者47巻11号（2012年）12頁によれば、「国立大学と国立大学法人とは観念的には区別されるものの、設置形態の転換はほぼ虚構に近い」とされる。

9) この点につき、大崎・前掲論文（註4）9頁は、「ガバナンスの見地からの最大の問題は、法人と大学を分けたことにより大学自治を担う学内管理組織の整備が白紙に戻ったことである」としている（9頁）。

とその下での企業不祥事の続発を背景に、企業経営の監視という私的な問題解決の仕組みとして「コーポレート・ガバナンス」(企業統治)¹⁰⁾の用語が導入されたのを契機に、これと同様のメカニズムを政府や公共部門にも拡大する議論として急速に浸透・普及してきたものである。それゆえ、「日本ではガバナンスの概念や考え方はまだまだなじんでいない」¹¹⁾とされるが、これをある有力な見解に依拠して、「ある組織において重要な意思決定や舵取りを行い、また、それらを監視する仕組みやメカニズム」¹²⁾と定義するにせよ、そこには権力的契機が希薄という側面はぬぐいがたいと思われる。したがって、ステーク・ホルダーを含む大学の内部システム一般を問題にするのではなく、「国家・大学間関係」とその下での「大学の自治」の有り様を問題にする本稿では、文脈上必要のない限り、「ガバナンス」ではなく、「管理運営」という言葉を用いることにしたい¹³⁾。

10) 日本経団連の提言「我が国におけるコーポレート・ガバナンス制度のあり方について」(2006年6月20日)によれば、「コーポレート・ガバナンス」は「企業の不正行為の防止ならびに競争力・収益力の向上という2つの視点を総合的に捉え、長期的な企業価値の増大に向けた企業経営の仕組み」と定義されている (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/040.htm>)。この点さらに、宮島英昭編『企業統治分析のフロンティア——早稲田大学21世紀CEO叢書 企業社会の変容と法創造(第8巻)』(日本評論社, 2008年)をも参照。ちなみに、大学改革との関連で「ガバナンス改革」の用語を最初に用いたのは、2012年3月26日の経済同友会の提言「私立大学におけるガバナンス改革——高等教育の質の向上を目指して」(http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2011/pdf/120326a_01.pdf)で、コーポレート・ガバナンスを大学にも適用すべきことが提案されている。

11) 大山耕輔『公共ガバナンス』(ミネルヴァ書房, 2010年)15頁。

12) 大山・前掲書(註11)15頁。そこで大山が依拠するとして援用した曾根泰教『日本ガバナンス——「改革」と「先送り」の政治と経済』(東信堂, 2008年)の定義では、「ガバナンスとは、意思決定やマネジメントに規律をもたらすことである」とされている(iii頁)。さらに、曾根泰教「ガバナンス論——新展開の方向性」(岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在——国家をめぐる公共性と民主主義』[勁草書房, 2011年])21頁をも参照。また、青木・前掲論文(註5 評価クォーター4号)8頁では、曾根のガバナンス概念に検討が加えられている。

13) 「管理運営」は、いうまでもなく、国家公務員法や地方自治法上の法律用語であるが、これについて、黒羽亮一『戦後大学政策の展開(新版)』(玉川大学出版部, 2001年)16頁

I 新自由主義大学構造改革プロジェクト

1) 知識基盤社会と新自由主義国家構造への転換

「未来の歴史家は、1978～80年を、世界の社会経済史における革命的な転換点とみなすかもしれない」¹⁴⁾。デヴィッド・ハーヴェイが、新自由主義の理論と実践の総体を歴史的に検討した『新自由主義——その歴史的展開と現在』のなかで、1978～80年を歴史的な転換点と位置づけるのは、この時期が、サッチャー政権やレーガン政権の政策を通じて、国家と社会のもろもろの領域において新自由主義の思考様式が支配的になる画期となったからである。すなわち、1970年代における金・ドル交換の停止、1973年の第一次オイルショックと1979年の第二次オイルショック、それに伴う高インフレ、高失業、世界的規模でのスタグフレーション等によって、これまでの高福祉・政府の経済介入というケインズ主義的福祉国家（「大きな政府」路線）は修正を余儀なくされ、これを契機に経済その他の社会領域への政府の介入を縮小する「小さな政府」路線への資本主義の構造転換と、この要求に照応する社会を再編成するための「政治的プロジェクト」（ピエール・ブルデュー）がそれである。そこでは、市場経済こそが生産手段の最良の利用と個人的自由の維持の条件であることを唱道しつつも、規制緩和、民営化、市場化、自由化などによるゲームの規則の変化と財政支出の削減を主要な政策理念として、グローバルに運動する資本にとって有利な競争的市場秩序を国家主導で創り出すための一連の「政治的プロジェクト」が追求される¹⁵⁾。

↘頁は、逆に、「戦前も戦後も、この言葉が教育研究の場で使われる場合には、ともすれば機関内の自主的運営が妨げられ、自由が損なわれるような結果になっていたという印象が強い」としている。

14) デヴィッド・ハーヴェイ（渡辺治監訳）『新自由主義——その歴史的展開と現在』（作品社、2007年）9頁。

15) こうしたポスト・ケインズ主義的福祉国家段階の先進資本主義国家の国家類型を「国

とりわけ、21世紀に入ってからの、新しい知識、情報、技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す、いわゆる「知識基盤社会」という資本主義の現局面においては、国家は、知識の脱商品化と再商品化を管理し、知識革命と知識の習得と結びついた競争形態の変化がもたらす新しい政治的・社会的現象形態への対応を余儀なくされ、そのため、「知の集積体」としての大学に対して、① 人的資本としてのイノベーション人材の供給源と、② 先端的な科学技術の研究開発による知的財産権の創出と防衛、を目指すものへと転換することが要請されてくる¹⁶⁾。かくして、国家の政治は、その他の諸国家と競合して、グローバルに、かつよりフレキシブルに行動する資本のために有利な価値増殖の条件を整えて国家間競争に打ち勝つという戦略的な目的の実現に向けて、国民社会のあらゆる潜在力を動員し、国家主導で国際経済競争に耐えうる教育システムを構築することは不可避的な課題となる。このようにして、「国際競争力の確保」という命題に他のあらゆる諸価値が従属させられ、従来は民営化や市場化にはなじまないと考えられてきた教育・医療・福祉・文化などの社会的諸領域にも新自由主義政策が及んでいく様は、国民全体があたかも一つの資本主義的企業となったかの様相を呈してくる¹⁷⁾。いわば、資本主義国家の存立様式についての「グローバル競争国家」化である。

ゝ民的競争国家」と特徴づけたのは、ヨアヒム・ヒルシュ（木原滋哉・中村健吾訳）『国民的競争国家』（ミネルヴァ書房、1998年）である。また、ヨアヒム・ヒルシュ（中谷義和訳）「グローバル化——自由民主政の終焉」（中谷義和編『グローバル化理論の視座——プロブレマティック&パースペクティブ』〔法律文化社、2007年〕）31頁以下も参照。

16) ポスト・フォーディズムと知識基盤型経済について、ボブ・ジェソップ（中谷義和監訳）『資本主義国家の未来』（お茶の水書房、2005年）135頁以下、とくに181頁以下参照。さらに、小沢弘明「知識資本主義と新自由主義大学」科学77巻5号（2007）468頁以下参照。また、1980年以降イギリスで追求されたポスト福祉国家像を「品質保証国家」と命名し、そこでの公教育の新しい供給メカニズムを分析した太田直子『現代イギリス「品質保証国家」の教育改革』（世織書房、2010年）をも参照。

17) ヒルシュ・前掲書（註15）112頁以下。

こうした国家と社会の諸領域全般にわたる新自由主義政策の展開は、しかし、資本主義的市場経済と自由・民主主義的政治体制とは親和的であるという巷間に流布している無邪気な観念とは反対に、完全雇用や福祉の公的な大量供給といった面では国家介入をさし控えるが、ハイテク部門の促進と技術者の育成、輸出の多様化、新たな情報通信網の整備、他国に市場解放を迫る圧力行使、そして資本主義的世界市場経済秩序の安定性を確保するための軍事干渉といった部面においては強力な国家介入を試みる、いわゆる「小さくて強い国家」¹⁸⁾への転換が求められることになる¹⁹⁾。わが国におけるこのようなものとしての新自由主義的国家構造への再編は、1980年代の中曽根内閣下に開始されるといわれているが、それが本格的な展開を見るのは、「官主導の資本主義国家」から「民主主導の資本主義国家」への国家体制の再編を目指すべく、第二次橋本内閣誕生とほぼ同時に首相直属の私的諮問機関として設置された行政改革会議（1996年11月21日～98年6月30日、以下、「行革会議」という）においてである²⁰⁾。

2) 中央省庁改革と教育政策策定システムの再編

行革会議「最終報告」は、周知のように、「制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを改め、自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換」して

18) いわゆる「小さくて強い国家」について、アンドリュウ・ギャンブル（小笠原欣幸訳）『自由経済と強い国家』（みすず書房、1990年）参照。この点、さらに、アンディ・グリーン（太田直子訳）『教育・グローバリゼーション・国民国家』（東京都立大学出版会、2000年）をも参照。

19) ヒルシュ・前掲書（註15）157頁以下。

20) 行革会議は、①「行政改革」、②「財政構造改革」、③「経済構造改革」、④「金融システム改革」、⑤「社会保障構造改革」、⑥「教育改革」、から構成されるいわゆる「橋本六大改革」の起点として位置づけられた。中島茂樹「グローバル化と統治構造の変容」（中島茂樹・中谷義和編『グローバル化と国家の変容』〔御茶の水書房、2009年〕）105頁。行政改革会議の設置・活動等の経緯については、行政改革会議事務局OB会編『21世紀の日本の行政』（行政管理研究センター、1998年）3頁以下を参照。

「『この国のかたち』を再構成する」ためには、「基本的な政策の企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上などを目指して官邸・内閣機能の思い切った強化を図ること」が喫緊の課題であるとしていた。この方針に基づいて実施された2001年の中央省庁改革は、従来の1府22省庁体制から1府12省庁体制への統合・再編にとどまらず、「最終報告」自身が「明治維新、戦後改革に続くわが国第3の改革」と位置づけられているように、わが国の戦後の政治・行政においてきわめて重要な歴史的転換点を画するものとなっている²¹⁾。

そこでは、「内閣機能の強化」の具体的方策として、①内閣の機能強化、②内閣総理大臣の指導性の強化、③内閣・内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化が提言されたが、これらは、閣議における多数決制など一部を除いて、2001年中央省庁改革において実現され、教育行政の領域では文部省と科学技術庁は文部科学省へ再編され、新中央教育審議会に大学分科会が設置された。しかし、その際、留意しておく必要があるのは、「最終報告」が「内閣なかんずく内閣総理大臣の主導による国政運営が実現できるようにするとの観点から、抜本的変革を加え、その強化を図る」と提言していたように、そこでの「内閣機能の強化」は、「『内閣』の機能強化」よりも、「『内閣総理大臣』の指導性の強化」に重点が置かれていたということである。内閣総理大臣の強力なリーダーシップ発揮のために、いわば「目玉商品の一つ」として、かつ「経済財政問題について強力な指導性を発揮すること」²²⁾を期待して設置されたのが経済財政諮問会議であったことは周知のところである。

ここで、経済財政諮問会議が、その後の教育政策・法制度改革の展開に

21) 行政改革の内容、特徴、評価をめぐっては数多くの文献があるが、さしあたり、晴山一穂『行政法の変容と行政の公共性』（法律文化社、2004年）49頁以下をあげておく。また、中央省庁改革をめぐっては、とくに、晴山一穂『現代国家と行政法学の課題』（日本評論社、2012年）50頁以下を参照。

22) 佐藤幸治「内閣と『この国のかたち』——行政改革の目指すもの」学士会午餐会・夕食会講演特集号（1999年）121頁。

において果たした役割の重要性にかんがみて、その会議体の構造上の特徴を指摘するとすれば、次の点が指摘できよう²³⁾。

第1は、内閣総理大臣のリーダーシップ確保のため、内閣総理大臣自らを構成員とし（内閣府設置法21条）、内閣官房長官や経済財政担当大臣など内閣総理大臣の任命にかかる関係閣僚および内閣総理大臣が任命する者（民間議員）によって構成され（同22条）、メンバーの人選が内閣総理大臣の下に一元化されていることである。第2は、その所掌事務の範囲が「内閣の重要政策」全般にわたり（同19条1項）、しかも、従来の審議会の多くが省庁単位で設置され、その審議対象も省庁の所管事項に限られる傾向が強かったのに対して、総合的・戦略的な観点から省庁横断的に審議・提言できることである。第3は、国家行政組織法上のその他の審議会においてはその構成員から行政機関職員が排除されているのとは異なって、議長を内閣総理大臣とするいわゆる「自問方式」を採用していることである。第4は、議員構成上占める民間議員4名の比率の大きさと、その4議席中の2議席を財界の指定席とし、その議員構成において圧倒的に財界優位の構成をとっていることである。

その中でも、とりわけ第1の特徴とも関連する第3のいわゆる「自問方式」の問題点については、「重要政策に関する会議は、むしろ行政責任を明確にする観点から、行政の責任者を議長とし、構成員とするもの」と見る見解²⁴⁾を批判する文脈で、塩野宏が、「自問方式は会議の中で、諮問者の意見を開陳し審議に直接に影響力を行使することを制度的に確保することにあるのであるから、大臣以外の学識経験者も諮問者と基本的には政策を同じくするものから選ぶことになり」、その意味では、「自問方式の採用は行政責任の明確化という官僚制度を前提とした行政組織法レベルの問題ではなく、まさに、時の内閣の政策の遂行の便宜のために設立される内閣

23) 中島・前掲論文（註20）110頁以下参照。

24) 行政組織研究会「中央省庁等改革関連法律の理論的検討（2）」自治研究76巻10号（2000年）30頁。

補助機関であるといえる」ときびしく批判しているところである²⁵⁾。

このようなものとしての行政組織上の特徴から、経済財政諮問会議が、日本経団連や経済同友会などの財界団体が政策提言を行い、同会議の民間議員を通じて政治の場に持ち込まれ、それが閣議決定を経て法案化されるという政策決定のサイクルを通して²⁶⁾、「グローバリゼーション、市場原理、小さな政府」をキーワード²⁷⁾とした「構造改革の司令塔」としての機能を果たしてきたことは、周知のところである。後に検討する「大学(国立大学)の構造改革の方針(遠山プラン)」と「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン(構造改革プラン)」の2つのペーパーが経済財政諮問会議に提出され、そこで承認を求められたことは、重要な教育政策の企画・立案権限や教育予算の策定権限が文部科学省から内閣府＝経済財政諮問会議へ移動したことの証左であるといつてよいであろう²⁸⁾。

もっとも経済財政諮問会議そのものは、内閣府が国家行政組織法の適用を受けないところから、同法8条にいう「審議会等」には該当しないとしても、その設置根拠は、すでに見たように、内閣府設置法上の「重要政策に関する会議」に求められるものであった(18条)。しかし、行政の民主的コントロールの観点から見て、これに倍加して大きな問題を孕んでいるのが、設置につき法令に根拠をもたず、「閣議決定」や大臣等の「決済」のみで設置される「法定外」諮問機関、いわゆる私的諮問機関の多用・重用である。私的諮問機関は、メンバーの人選の主観性・恣意性、利用方法の一方性・恣意性などについての法的制約がないことを隠れ蓑にしながら

25) 塩野宏『行政法Ⅲ(第4版)』(有斐閣, 2012年)69頁。

26) 中島・前掲論文(註20)106頁。

27) 2001年2月27日の第4回経済財政諮問会議において、牛尾治朗議員は、「経済財政諮問会議で今後検討すべきポイント」と題するペーパーを提出し、「21世紀の我が国のあるべき姿を示す分かりやすいキーワードはグローバリズム、市場原理、小さな政府の三つ」としている。

28) 世取山洋介「内閣府・内閣による教育政策管理システムの方法」人間と教育55号(2007年)36頁以下参照。この点、さらに、後掲註33に挙げた文献も参照。

も²⁹⁾、「構成員の権威性、専門性により、審議会答申と同様の政治的、社会的効果を有するという実体」を伴いながら、わが国の重要政策にきわめて大きな影響を及ぼしている、ということについてはつとに指摘がある³⁰⁾。こうした私的諮問機関の教育行政の領域におけるその顕著な事例が、小渕内閣下における「教育改革国民会議」、福田内閣下における「教育再生懇談会」、第一次安倍内閣下における「教育再生会議」、第二次安倍内閣下における「教育再生実行会議」であることはいうまでもない³¹⁾。

ちなみに、2013年1月15日に閣議決定で設置され教育再生実行会議³²⁾について見れば、内閣総理大臣の直属の機関として、「会議は、内閣総理大臣、内閣官房長官及び文部科学大臣兼教育再生担当大臣並びに有識者により構成」され、その「会議の庶務」は、文部科学省その他の関係行政機関の協力を得て「内閣官房」において処理するものとされている。こうして、① 設置は法令に基づかず、② 人選も運用も内閣総理大臣の任意のまま、③ 国会への報告義務もなく、④ 諮問者たる内閣総理大臣の直接的な影響力を制度的に担保する「自問方式」を採用、の4点セットから成る諮問機関行政を通して、これまで官僚が握っていた教育政策や教育関係予算の実質的な立案権限が教育再生実行会議へと移動し、経済界の利益を国の政策全般により全面的かつストレートに貫徹する仕組みが構築される。上記の安倍内閣下における教育再生会議や教育再生実行会議は、まさしくこのようなものとして、教育再生会議・教育再生実行会議→中央教育審議会→閣議決定・法案化という政策決定のサイクルを通して、後に見るように、教育基本法や学校教育法をはじめとする教育関係法令の改定におい

29) 室井力「教育改革と諮問機関行政」(同『行政の民主的統制と行政法』〔日本評論社、1989年〕) 221頁。

30) 塩野・前掲書(註25) 88頁。さらに、西川明子「審議会・私的諮問機関の現状と論点」レファレンス2007年5月号59頁以下参照。

31) 教育改革国民会議について、中田康彦「教育改革国民会議報告の教育法的検討」日本教育法学会年報31号(2002年) 52頁以下、教育再生会議について、世取山・前掲論文(註28) 36頁以下参照。

32) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/kaisai.html>

て、決定的な役割を演じることになる³³⁾。

とまれ、行革会議「最終答申」に基づいて制定された1998年の中央省庁等改革基本法(平成10年6月12日法律第103号)が、「政府は、国立大学が教育研究の質的向上、大学の個性の伸長、産業界及び地域社会との有機的連携の確保、教育研究の国際競争力の向上その他の改革に積極的かつ自主的に取り組む」体制確立のため、「その組織及び運営体制の整備等必要な改革を推進するものとする」と定め(43条2項)、国立大学における大学構造改革の推進を法制上確認したことから、国立大学の構造改革をめぐる事態は大きく動き出すことになる。

3) 新自由主義大学構造改革政策の確立

小渕内閣下、文部大臣の諮問機関である大学審議会の答申「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」(1998年10月26日)³⁴⁾は、周知のように、日本企業の「国際的な経済競争力強化」とそのための規制緩和、大学そのものの「競争原理」・「市場原理」へ本格的投入、大学の「高度化」・「個性化」・「活性化」などをキーワードとして、「最先端の研究を志向する大学」、「専門的な職業能力の育成に重点を置く大学」、「総合的な教養教育を提供する大学」、「地域社会への生涯学習の提供に力をそそぐ大学」への大学のスクラップ・アンド・ビルドなどの方針を提示した。そこでは、大学の設置形態論についての答申は回避されたものの、「組織運営体制の整備」につき、学長を中心とする

33) 今村和男『『教育再生』をめぐる動向』立法と調査2013年10月号41頁。さらに、広田照幸・池田雅則「学校評価の制度化をめぐる政治過程」日本大学文理学部人文科学研究研究所研究紀要77号(2009年)39頁以下は、1990年代後半以降、政府における教育政策の企画・立案作用が、文科省や中央教育審議会から、教育改革国民会議、日本経団連、経済財政諮問会議などのアクターへ移行する傾向が強まったとしている。また、北村亘「三位一体改革と全国知事会」法学雑誌(大阪市立大学)54巻2号(2007年)335頁以下も、義務教育費国庫負担制度の廃止をめぐる官邸主導の政治プロセスの強化を認めている。

34) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/old_chukyo/old_daigaku_index/toushin/1315932.htm

大学執行部の確立，全学と学部の各機関の機能，執行機関と審議機関の分担と連携，審議機関の運営の基本等の明確化，社会からの意見聴取のための「大学運営協議会（仮称）」の設置など，学部教授会→評議会を基軸とした従来の大学の管理運営のあり方を大幅に改編する改革案がとりまとめられ，この点で，学長・学部長への権限集中と教授会の諮問機関化といったかねてよりの文部（科学省）の国立大学改革の懸案事項に一定の「決着」をつける試みとなっているといえよう³⁵⁾。

こうした内容の大学審答申を承けて，従来の「学部自治」の垣根を越えて，学長を中心としたトップダウンによる管理運営を可能にするための制度改変を行ったのが，国立学校設置法の規定改正（平成11年5月28日法律第55号）であった。すなわち，具体的には，「重要な事項を審議するため」に必置する意思決定機関としての教授会の権限を主に学部の教育研究についての審議に限定し（7条の4），大学運営に関する重要事項は，学長を議長として，学部長や学部から選出される教授または学長が指名する教員で構成する評議会に委ねることとし（7条の3），また，学長および学部長以外の「評議員」については「学長の申出に基づいて文部大臣が任命する」とし，さらに文部大臣が任命する大学職員以外の委員から成る「運営諮問会議」を設置し，「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」，「研究活動等の状況について」の評価，「その他大学の運営に関する重要事項」を学長に「助言又は勧告」を行う（7条の2），と規定されている。このような形で規定改正された国立学校設置法は，その後の国立大学の法人化＝法人法制定を先取りするものとして，学部自治や学部教授会を通じた管理運営システムに制限を加え，人事案件等をも包含した学部教授会の審議事項の抜本的見直しや，審議手続の管理主導型プロセスへ

35) 細井克彦『戦後日本高等教育行政研究』（風間書房，2003年）157頁は，「今後の改革の眼目がここ（組織運営の課題——引用者）にあるといってもよいほどであり，教授会の弱体化，学長・学部長への権限の集中・強化，大学教員の任期制の導入，自己点検・評価の実施などは積年の課題とされた事項であるが，これらが実施段階を迎えたという点で『画期的』』としている。

の改変などへ途を開く制度装置として機能していくことになる³⁶⁾。

その後、「真にイノベーティブな競争社会」への転換に向けて、客観的で強力な第三者評価機関の設立と評価に基づく資源配分、国立大学教員の非公務員化、兼業や産学共同研究の自由度の飛躍的拡大、硬直した国立大学の独立行政法人化、将来の民営化も視野に入れた段階的な制度改革の推進、などを提言した経済戦略会議答申「日本経済再生への戦略」（1999年2月26日）³⁷⁾ や、21世紀における「教育立国」と「科学技術創造立国」の実現に向けた国立大学改革のマスタープランとこれに基づく護送船団方式からの脱却（選別と淘汰）、学長選考や教授会運営の見直しを含む学長によるトップダウンによる大学運営などを提示した自民党政務調査会の提言「これからの国立大学の在り方について」（2000年5月11日）³⁸⁾ などとの摺り合わせを経て、2001年6月11日に小泉構造改革の司令塔としての経済財政諮問会議に提出されたのが、すでに触れた「大学（国立大学）の構造改革の方針」（いわゆる「遠山プラン」）³⁹⁾ と「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」（いわゆる「構造改革プラン」）⁴⁰⁾ の2つの文部科学省のペーパーである。

「遠山プラン」では、① 国立大学の再編・統合の大胆な推進（スクラップ・アンド・ビルド）、② 国立大学への民間的発想の経営手法の導入（「新しい『国立大学法人』への早期移行」）、③ 第三者評価による競争原理の導入（「評価結果に応じて資金を重点配分」）、「国公私を通じた競争的

36) 1999年5月改定の学校教育法、国立学校設置法等を含む大学法制に関わる立法動向を詳細に検討した早田幸政「高等教育改革と大学法制」日本教育法学会年報29号（2000年）48頁以下、とくに53頁。

37) <http://www.geocities.co.jp/NatureLand/9205/a20-column/2010-keizai/index.html>（原典は首相官邸ホームページから削除）なお、経済戦略会議の法的性格は私的諮問機関である。

38) <http://www.vm.a.u-tokyo.ac.jp/yakuri/kaizen/kaken/ref/asou-final.pdf>

39) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331038.htm
遠山プランについて、小沢弘明「『遠山プラン』と大学改革」経済74号（2001年）117頁以下参照。

40) http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/gijyutu/gijyutu8/toushin/attach/1331039.htm

資金を拡充」を通じて「国公私『トップ30』を世界最高水準に育成）」が、「構造改革プラン」では、①「世界最高水準の大学作り」（「評価に基づく競争原理の徹底」、「大学発の新産業創出の加速」、「国立大学を民の発想を生かした新しい経営システムへ転換」）、②「人材大国の創造」（「世界に通用するプロフェッショナルの育成」、「社会・雇用の変化に対応できる人材の育成」）、③「都市・地域の再生」（都市・地域と一体となった大学への転換）」がそれぞれを提起され、当日の第10回経済財政諮問会議の席上で、遠山文部科学大臣は、「来年度を国立大学にとって歴史の転換点とし」、「国立大学は、独立行政法人そのものとは違う民間的な経営手法を取り入れた新しい法人にする」、「要は世界で勝てる大学というのをつくっていくということ」、そのために、「来年度は、一つでも二つでも国立大学の再編に取り組みたい」と発言している⁴¹⁾。これを承けて、2001年6月26日、小泉「構造改革」の「骨太の方針」として、「国際競争力のある大学づくりを目指し、民営化を含め、国立大学に民間的発想の経営手法を導入する」ことが閣議決定された⁴²⁾。

こうした一連の経過を経て策定された遠山文部科学大臣「人間力戦略ビジョン：新しい時代を切り拓くたくましい日本人の育成——画一から自立と創造へ」（2002年8月30日）⁴³⁾では、「『人間力戦略』実現のための主要施策」として、道徳教育の充実や伝統文化の尊重などによる「倫理観、公共心と思いやりの心」といった復古的な国家主義イデオロギーとともに、「国民の教育水準は競争力の基盤」、「トップレベルの頭脳」、「世界をリードする人材」、「科学技術創国立国」の実現、「産学官連携の推進」、「『知識』の世紀をリードする大学改革」といった新自由主義イデオロギーの下で、国立大学の法人化、国立大学の再編統合、第三者評価による競争原理

41) <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2001/0611/shimon-s.pdf>

42) <http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf>

43) <http://kohoken.s5.pf-x.net/cgi-bin/folio.cgi?index=sch&query=/notice/20020830.txt> この点、さらに、見美川孝一郎「教基法『改正』と新自由主義・新国家主義」日本教育法学会年報33号（2004年）47頁以下参照。

の導入, 研究教育拠点形成等の重点的支援などの「大学の構造改革」推進のための「戦略ビジョン」という方向へ, 新自由主義大学構造改革プロジェクトが整備されるところとなっている。

II 国立大学法人法と大学の自治

1) 国立大学の独立行政法人化

法人格を持たない国の営造物(施設等機関)である国立大学の設置形態をめぐるのは, 戦前の明治憲法制定時1889年の「帝国大学法人化」をめぐる議論のほか, 戦後においてもつとに, 1962年の永井道雄の「大学公社」案における, 大学が文部省から離れて公社をつくり, その中で自主的に大学を運営していくとする提言⁴⁴⁾, 1971年の中教審答申(いわゆる46答申)における, 「一定額の公費の援助を受けて自主的に運営し, それに伴う責任を直接負担する公的な性格」をもつ「新しい形態の法人」の提言, 1987年の臨時教育審議会第3次答申における, 「自主・自立体制の確立」と「教育研究の特質に応じた柔軟・活発な運営」に向けた国立大学の新たな改革方向としての「特殊法人化」の検討, などが見受けられる⁴⁵⁾。その後, 政府サイドからの国立大学の設置形態をめぐる提案も出されているが, これらに対する文部省側の態度は, 「中長期的な検討課題と認識している」との対応に終始し, 大学人の側からの積極的な改革提案を欠いていたこともあって, それが現実の政治日程に具体化されることはなかったとされる⁴⁶⁾。

しかし, 国立大学の法人化が現実的な課題となってきたより直接的な契機は, 1997年の行革会議「最終報告」において, 中央省庁等再編・行政ス

44) 永井道雄『未完の大学改革』(中央公論新社, 2002年)180頁以下。

45) さしあたり, 高木英明『大学の法的地位と自治機構に関する研究』(多賀出版, 1998年)231頁以下, 黒羽・前掲書(註13)などを参照。

46) 草原克豪『日本の大学制度——歴史と展望』(弘文堂, 平成20年)198~199頁。

リム化ならびに国家公務員10%削減計画と関連して、「政策の企画立案機能と実施機能」の「組織的分離」を基本に新しい行政組織の編成を行い、政策の「実施部門のうち一定の事務・事業について、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」との提言がなされ、その中で「独立行政法人化は、大学改革方策の一つの選択肢となり得る可能性を有している」と指摘されたことに始まる⁴⁷⁾。ここで「垂直的減量」とは、行革会議でその制度設計を担当した藤田宙靖によれば、「民間でできるものは民間へ」というよりはむしろ、「官がどうしてもやらなければならないこと以外は、官はやらない」ということを意味し、それゆえ、独立行政法人は、今後共どうしても維持されなければならないサーヴィスであって、しかも、国がその維持については責任を負わなければならないものであることが確認されたものにつき、更にしかし国家行政の可能な限りでの減量を計る見地から、その「受け皿組織」として、新たに設けられるべきものであって⁴⁸⁾、その業務分野を「国の行政機構（国家行政組織）とは別組織に委ねることそれ自体」が何よりも重要と主張している⁴⁹⁾。

47) 国立大学法人化の経緯をめぐっては、あまたの文献があるが、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、1999年）、大崎仁『国立大学法人の形成』（東信堂、2011年）のほか、さしあたり、岡田知弘＝二宮厚美「独立法人化で大学の自立性は高まるのか——国立大学財政の実態と財政自治権の視点から」経済2000年11月号109頁以下、榊達雄「国立大学独立行政法人化と大学の自治」日本教育法学会年報30号（2001年）166頁以下、山口和孝「教育支配の原理を大転換させた大学構造改革」人間と教育43号（2004年）20頁以下、光本滋「国立大学の独立行政法人化と高等教育政策の変容」日本教育政策学会年報11号（2004年）43頁以下、三輪定宣「国立大学法人化の教育法制論的検討」日本教育法学会年報33号（2004年）132頁以下など参照。

48) 藤田宙靖によって1997年8月18日の行革会議に提出されたペーパー「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」。http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/shuchu-bessi/5.html

49) 藤田宙靖「国立大学と独立行政法人制度」ジュリスト1156号（1999年）110～111頁。この藤田論文に対する批判として、田端博邦「藤田氏の三つの立場と三つのトリック——

その後、小渕内閣下で国家公務員の削減計画は25%に引き上げられ、1999年1月26日の「中央省庁等改革推進大綱」（中央省庁等改革推進本部決定、実質は閣議決定）のなかで、政策の立案・企画部門と実施部門とを切り離し、実施部門を独立行政法人化するための独立行政法人通則法の作成作業を進めるとともに、「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検討し、平成15年度までに結論を得る」ものとされた。こうした経過を踏まえて、藤田は、25%という国家公務員削減目標との関連で、国立大学の独立行政法人化も視野に入れた早急な検討が避けられないことを表明し⁵⁰⁾、これを契機にして、国立大学の独立行政法人化に向けた機運が一挙に高まり、文部省も当初の反対の姿勢を転換して、1999年9月20日の国立大学長会議で、独立行政法人通則法の「特例措置」を設けることで国立大学の独立行政法人化を受け入れる旨の文部省見解「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」⁵¹⁾を公表した。

その後、自民党政務調査会提言「これからの国立大学の在り方について」（2000年5月11日）とこれを踏まえての経済財政諮問会議での遠山文部科学大臣提出にかかる「大学（国立大学）の構造改革の方針」（いわゆる遠山プラン）と「大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン」（いわゆる構造改革プラン）の審議を経て、2001年6月、「国際競争

↘藤田論文批判」（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、1999年〕）226頁以下参照。

50) 藤田・前掲論文（註49）109頁。藤田の議論は、国立大学の法人化につき、理論的には、① 制度の内容自体について「通則法」のそれをそのまま適用し、個別法人の業務内容や名称のみを別に定める「個別独立行政法人設置法」（個別法）、② 制度の内容そのものについても「通則法」の内容を修正する「個別独立行政法人特例法」（特例法）、③ 独立行政法人の制度設計とは全く関係なく大学に独自の制度設計を行う「大学法人法」、④ 独立採算制を採用する「民営化」、の4つのパターンを提示し（1999年11月29日に行われた「国立大学独立行政法人化問題の現状」と題する公立大学学長研修会における講演。<http://www.law.tohoku.ac.jp/~fujita/kouritsu-19991129.html>）、定数削減を所与の前提にして、独法化が不可避と主張するものである。

51) <http://www.kantei.go.jp/jp/komon/dai15append/siryou5-2.html>

力のある大学づくりを目指し、民営化を含め、国立大学に民間的発想の経営手法を導入する」ことが閣議決定された、ということについてはすでに言及した。

この間、2000年7月には、「独立行政法人制度の下で、大学の特性に配慮しつつ、国立大学及び大学共同利用機関を法人化する場合の制度の具体的な内容について調査検討を行うことを目的」として、国立大学協会（以下、「国大協」という）を含む大学関係者等により構成される「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」が文部省に設置され、「独立行政法人通則法をそのままの形で国立大学に適用することに強く反対」としながらも調査検討会議のテーブルにつくことを決定した（2000年6月の総会）国大協側とも摺り合わせを行いながら、2001年9月に中間報告⁵²⁾、2002年3月26日に最終報告「新しい『国立大学法人』像について」（以下、「調査検討会議最終報告」という）⁵³⁾が提出された。これを受けて、2002年6月に「文部科学省は、国立大学の法人化と教員・事務職員等の非公務員化を平成16年を目途に開始する」との閣議決定を経て、2003年2月に国立大学法人法案等関係6法案が内閣提出法案として国会に提出され、衆議院文部科学委員会での10項目、参議院文教科学委員会での23項目の付帯決議とともに、7月9日に可決・成立した。

こうして、国立大学改革は、国家公務員の定数削減の「受け皿組織」としての独立行政法人化をめぐる推移するところとなり、天野郁夫によれば、「行財政改革とのからみで突如登場」し⁵⁴⁾、「いわば行財政改革の目玉」⁵⁵⁾として推進され、また、中井浩一によれば、「長期展望に基づく教育政策の裏付けなしに行政改革推進の数あわせに使われた」⁵⁶⁾と評されるところとなっている。しかし、国立大学の法人化につきこれをたんなる

52) http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/t20010927001/t20010927001.html

53) <http://www.obihiro.ac.jp/houjin/houjinzou.htm>

54) 天野郁夫『大学改革の社会学』（玉川大学出版部、2006年）103頁。

55) 天野・前掲書（註54）8頁。

56) 中井浩一『徹底検証 大学法人化』（中央公論新社、2004年）49頁。

行財政改革の文脈だけで把握するのはきわめて皮相であって、すでに上記で検討したように、「グローバル人材」・「イノベーション人材」の育成や「科学技術創造立国」の構築を通じての「国際競争力のある大学づくり」という「グローバル競争国家」の実現に向けた新自由主義大学構造改革プロジェクトがその導因となっている点に留意されなければならないであろう。

2) 独立行政法人制度と大学の自治

独立行政法人の運営の基本等については、1999年に、制度の基本となる共通の事項を定める独立行政法人通則法（平成11年7月16日法律第103号）（以下、「通則法」という）が制定された⁵⁷⁾。独立行政法人の業務運営は、「中期目標」（3年から5年の期間に達成すべき業務運営の効率化に関する目標）を主務大臣が決定するものとされ（同29条）、それを達成するための「中期計画」を独立行政法人が策定・実施し（同30条）、「中期目標」の終了時には、各省に置かれる評価委員会が、独立行政法人が作成する「事業報告書」（同33条）にもとづき、「中期目標」の達成度合いなどを総合的に評価し（同34条）、当該独立行政法人の主要な事務及び事業の改廃を含む「所用の措置」を講ずる（同35条）仕組みになっている。また、この主務官庁の評価とは別に、総務省に置かれる評価委員会も評価を行い、「事

57) 国立大学の法人化をめぐることは、長谷部恭男「独立行政法人」ジュリスト1133号（1998年）99頁以下、山本隆司「独立行政法人」ジュリスト1161号（1999年）127頁以下、福家俊朗「独立行政法人の虚像と実像」法律時報72巻5号（2000年）1頁以下、市橋克哉「独立行政法人、その何が問題か——国立大学の独法化問題を中心に」調査時報445号（2000年）4頁以下、和田肇「国立大学の法人化と問題点」法の科学32号（2002年）153頁以下、蟻川恒正「国立大学法人論」ジュリスト1222号（2002年）60頁以下、君塚正臣「独立行政法人の憲法学」横浜国際社会科学研究所12巻4-5号（2003年）1頁以下、成嶋隆「『大学改革』——教育基本法の《葬送》」世界713号（2003年）228頁以下、光本滋「国立大学の独立行政法人化——大学の新自由主義改革」（佐貴浩ほか編『新自由主義教育改革』〔大月書店、2008年〕）157頁以下参照。

務及び事業の改廃」に関する勧告を行えるものとされている⁵⁸⁾。

さらに、独立行政法人の会計は、原則として企業会計原則によるものとされ（同37条）、毎事業年度において貸借対照表、損益計算書、利益の処分・損失の処理その他の書類と附属明細書を作成し、事業年度終了後3か月以内に主務大臣へ提出し、承認を受けることとされている（同38条）。財源措置については、いわゆる独立採算制をとらず国は運営費の交付その他の所要の措置を行うものとされているが（中央省庁等改革基本法38条4号）、しかし、「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」にすぎないものとされている（通則法46条）。

このようにして、通則法は、法人の長の任命についての主務大臣の権限、中期目標の指示・中期計画の認可等の手段による主務大臣の監督、主務省及び総務省における評価委員会による評価システム等、主務大臣が一方的に決定する「中期目標」を起点に、「業務の改廃」を含む運営「見直し」を主眼においた主務官庁・総務省での評価を終点とした典型的なNPM型の管理運営システムが採用されている。そこで、問題となるのは、こうした「長の任命権」・「中期目標・中期計画」・「事後評価」を三点セットとする通則法の制度設計＝NPM型の管理運営システムが学問的真理の探究を基本とした教育・研究を担う大学という「知の集積体」と整合性をもちうるのか、という点である。

この点、文部省は当初（1997年10月）、国立大学の独立行政法人化に対

58) なお、1991年1月26日の「中央省庁等改革に係る大綱・推進本部決定」（<http://www.kantei.go.jp/jp/990126kettei/9901taikou-index.html>）は、独立行政法人にかかる所管大臣の関与権限として、① 独立行政法人の業務及び組織運営の基本事項の認可、② 中期目標の設定、③ 中期計画の認可等、④ 年度計画の受領等、⑤ 決算報告書及び財務諸表の承認、⑥ 限度あるいは年度を超える短期借入金、中期計画外の重要財産処分等についての認可、⑦ 独立行政法人の長及び監事の任免、⑧ 中期計画の終了の際の独立行政法人の業務の見直しに基づく所要の措置、⑨ 独立行政法人の給与の基準等に関する届出の受理等）、を列挙していた。

しては次のような理由で反対の立場を表明していた⁵⁹⁾。すなわち、

- (1) 大学の教育研究は長期的視点にたつて多様性をもつことを本質とするものであり、独立行政法人はこのような大学の教育研究になじまない。
- (2) 独立行政法人のねらいは、効果的な業務の実施にあるが、文部大臣が3～5年の目標を提示し大学がこれに基づき教育研究計画を作成、実施する仕組み、および計画終了後に業務継続の必要性・設置形態の在り方の見直しが制度化される仕組みは、大学の自主的な教育研究を阻害し、教育研究水準の大幅な低下を招き、大学の活性化とは結びつくものではない。また、効率性の観点から一律に大学を評価することは、各大学の特色を失わせ、現在進められている大学の個性化に逆行する。
- (3) 現下の厳しい財政状況の下で独立行政法人化する場合、安定的な研究費、人件費等の確保の保障がなく、その結果、独自の資金を有しないわが国の大学においては学術研究水準が低下し、科学技術立国を目指すわが国の発展は望めない。

しかし、こうした大学の教育研究についてのそれ自体正当な認識から、「科学技術立国」の創造に向けた「国際競争力のある大学づくり」に協力することで独法化圧力を回避しようとした文部省⁶⁰⁾は、すでに言及した1999年9月20日の「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」(文部省大学課)で早々と方針転換し、「① 主務大臣による中期目標の指示、中期計画の認可は、唯一の事前関与のシステムであること、② 主務大臣による中期計画の認可は、予算の弾力的な運用が認められること的前提条件と解されること、③ 主務省におかれる評価委員会による評価は、事後チェックの中核的なシステムであること、④ 中期目標期間終了時における主務

59) 本資料の出所は確認できず、引用は、福家俊朗・晴山一穂・浜川清編『独立行政法人——その概要と問題点』(日本評論社、1999年)67頁(晴山執筆)に依った。

60) 中嶋哲彦「国立大学独立行政法人化の問題」大学と教育27号(2000年)9～10頁。

大臣による検討は、行政責任を負う主務大臣としての事後チェックであること」を根拠に、「通則法」の制度枠組みを前提としながら、大学の特性に配慮して通則法の「特例措置」を設けることで、国立大学の独立行政法人（国家公務員型の特定独立行政法人）化を受け入れる旨の見解を表明した。その際、独立行政法人通則法の特例措置として示された主要なものは、以下のようである。

① 国立大学の経営への対応等を考慮して学長（＝法人の長）、副学長（複数人）、監事（複数人）を置く、② 大学法人の長たる学長の任免を主務大臣の任命ではなく大学からの申し出に基づくものとする、③ 評議会、教授会、運営諮問会議は、国立大学における自主的・自律的な意見集約、意思決定に不可欠の組織として法令に規定する、④ 大学の中期目標期間を6年とし、文部科学大臣が中期目標を定める際に各大学から事前に意見を聴取する、⑤ 文部科学省に設置されることになる「評価委員会」が大学の業績を評価する際、大学審査申の具体化の一環として設置予定の第三者評価機関「大学評価・学位授与機構」（仮称）の評価を踏まえる、⑥ 中期目標の内容等につき、大学の教育研究が非定量的な性格を有し、経済的な効率性に必ずしも馴染まない点を考慮する、等となっている。

この方針に基づいて、2000年7月、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」が文部省に設置され、2001年9月に中間報告、2002年3月26日に最終報告「新しい『国立大学法人』像について」が提出された、ということについてはすでに指摘した。この最終報告に対する国大協側の見解は、2002年4月19日の会長談話⁶¹⁾において、①「中期目標は、文部科学大臣が定めるとはいえ、大学側がその基本的な目標に基づいて提出した原案を十分尊重して定めるための制度的な担保が加えられている」、②「法人の責任者である学長も、学内の選考機関における選考を経た者について文部科学大臣が任命するなど、大学の意向を尊重するとしている」、③「組織業務、人事制度においては、多くの重要な部分は実質的に各大学

61) http://www.janu.jp/active/txt5/h14_4_19.html

の規則レベルに委ねられることになった」ことをもって、これらは、「法人化が大学の自主性・自律性の発揮をねらいとしている主旨からして、妥当なもの」と評価され、結論的に、最終報告の法人像は、「全体として見るとき、21世紀の国際的な競争環境下における国立大学の進むべき方向としておおむね同意できる」ので、国大協は、「この最終報告の制度設計に沿って、法人化の準備に入ることとしたい」という態度表明がなされている。ここにおいて、国立大学の法人化は、通則法の制度設計=NPM 型の管理運営システムを一部修正した「個別独立行政法人特例法」(藤田宙靖)という枠組みで処理されることが事実上決定し、これを受けて、すでに指摘したように、2003年7月9日に、国立大学法人法が衆議院文部科学委員会での10項目、参議院文教科学委員会での23項目に及ぶ付帯決議⁶²⁾とともに可決・成立した。

しかし、それにもかかわらず、その国会での付帯決議の中で、国立大学の法人化がわが国の高等教育のあり方に与える影響の大きさにかんがみての「特段の配慮」事項として、① 国立大学の法人化に当たっては、憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮するとともに、その活性化が図られるよう、「自主的・自律的な運営を確保」すること、② 国立大学法人の運営に当たっては、学長、役員会、経営協議会、教育研究評議会等がそれぞれの役割・機能を十分に果たすとともに、全学的な検討事項については、「各組織での議論を踏まえた合意形成」に努め、「教授会の役割の重要性」に十分配慮すること、③ 中期目標の実際上の作成主体が法人であることにかんがみ、文部科学大臣が中期目標・中期計画の原案を変更した場合の理由及び国立大学法人評価委員会の意見の公表等を通じて、「決定過程の透明性の確保」を図るとともに、「原案の変更は、財政上の理由など真にやむを得ない場合に限る」こと、などが列挙されていたことは、その後の新自由主義大学構造改革の展開との関連において、十分に記憶されておく必要があ

62) <http://www.titech.ac.jp/about/disclosure/evaluation/pdf/futaiketugi.pdf>

るであろう。

3) 国立大学法人法と大学の自治

大学改革の基本的コンセプトとして、① 個性豊かな大学づくりと国際競争力ある教育研究の展開、② 国民や社会への説明責任の重視と競争原理の導入、③ 経営責任の明確化による機動的・戦略的な大学運営の実現、を列挙する上記調査検討会議「最終報告」を承けて法条化された「国立大学法人法」（2003）（平成15年7月16日法律第112号）は、大学の管理運営において、何よりも『『民間的発想』のマネジメント手法』=NPM 型管理運営システムの導入をその眼目とするものであった。そのため、法人法にあっては、国立大学法人と独立行政法人とは法体系的には別のカテゴリーに属するものとして、本法本体に運営組織・学長任免手続・中期目標策定手続・評価方式・運用配慮の諸制度を置きながらも⁶³⁾、「長の任命権」・「中期目標・中期計画」・「事後評価」を三点セットとする通則法の制度設計を基本的に堅持し、さらに、法人法35条により、業務の公共性・透明性・自主性、長の職員任命権、財務会計、職員給与準則など「準用通則法」の諸規定（3条のほか、全体で30ヶ条）が文字どおり「準用」され、しかも、通則法の第4章「財務および会計」（36～50条）にいたっては全面的に法人法を準用するものとされている。しかし、この点については、つとに「通則法の主要な部分が組織の法的性格に適合しないために適用できないにもかかわらず、通則法を適用した上で個別法等において質的に異なる特則を置く形式をとることは、法形式の明白な濫用である」⁶⁴⁾ とする厳しい批判が投げかけられていたところである。

63) 具体的には、① 法人の申出に基づく長の任命と学長選考会議の設置（法人法12条）、② 学外者を役員（理事・幹事）にすることの義務化（14条）、③ 法人運営組織の構成に関する定め（20、21条）④ 大臣の中期目標の作成過程における法人の意見聴取と配慮（31条）、⑤ 認可による長期借入・債券発行（33条）、⑥ 専門評価組織としての国立大学法人評価委員会の設置（9条）。

64) 山本・前掲論文（註57）133頁。

とまれ、こうした NPM 型管理運営システムの導入により、国立大学は、国の行政組織から分離され、「学問の自由」（憲法23条）という憲法上の要請から主務大臣の指揮命令権が排除されるという「独特の形態」を随伴していた従前の国の直接管理から目標設定による間接管理、しかも、教学関係を含む大学運営全般にわたる目標管理に移行するものとなった、ということについてはすでに指摘した⁶⁵⁾。国立大学法人法における NPM 型管理運営システムの構造上の特徴は、以下の点に示されているといってい⁶⁶⁾。

3-1) 国立大学の設置主体の国から国立大学法人への移行

国立大学は、従前、国の行政機関の一つとして（国家行政組織法 8 条の 2）、国が設置し、管理し、その経費を国が負担する大学であった（教育基本法 6 条、学校教育法 2 条 2 項、5 条）が、法人法によれば、国立大学は、法人法が設立する国立大学法人が設置するものとされ（2 条 1 項、4 条 2 項）、法人格を有する（6 条）ことになった。ここから以下の問題点が明らかになる。

第 1 は、法人の行政主体性をめぐる問題、つまり、国と国立大学法人との関係は行政組織法上の内部関係か否か、という問題である。

法人法が、国（文部科学省）と国立大学法人を組織的に峻別し、法人格

65) ちなみに、国立大学法人法には、憲法23条の「学問の自由」や改正前の教育基本法 2 条の「学問の自由」、10条の教育への「不当な支配」の禁止についての言及はいっさい見られない。

66) 国立大学法人法について、あまたの文献があるが、和田肇・進藤兵「国立大学への民間的経営手法の導入」季刊教育法137号（2003年）28頁以下、世取山洋介「国立大学法人法（制）と『学問の自由』」日本教育法学会年報34号（2005年）100頁以下、大浜啓吉「学問の自由と大学の自治」（同編『公共政策と法』〔早稲田大学出版部、2005年〕37頁以下、市橋克哉「国立大学の法人化」公法研究68号（2006年）160頁以下、中村睦男「国立大学の法人化と大学の自治」北海道大学法学研究43巻3=4号（2008年）523頁以下、中富公一「国立大学法人化と大学の自治の再構築——日米の比較法的検討を通して」立命館法学 333=334号（2010年）1035頁以下などを参照。

を有する国立大学法人が国立大学を設置するとしたことについては、すでに上述した。これに伴い、国（文部科学大臣）と教育研究機関としての国立大学との直接的関係はなくなり、文部科学大臣と直接的に対峙するのは国立大学法人として位置づけられることになる。

しかし、他方で、国（文部科学大臣）と教育研究機関としての国立大学との関係については、法人法の制定に伴い改正された学校教育法によれば、国立大学法人を含む国が国立大学の設置主体とされ、国立大学法人を含む国が国立大学の経費を負担するものとされている（学校教育法2条1項、2条2項、5条）。さらに、法人法37条によれば、国立大学法人法施行令（平成15年12月3日政令第478号）22条に列挙する教育基本法をはじめとする64本の法令の規定については、「国立大学法人等を国とみなして、これらの規定を準用する」と定められている。

国立大学がその法人化により法人格を付与され、一定の自立的活動の余地が保障されたとはいえ、法人法、学校教育法および法人法施行令に見られるこのような国と国立大学法人との関係を前提として、かつ後述するとき「長の任命権」・「中期目標・中期計画」・「事後評価」の三点セットにかかる強力な権力的関与のシステムを踏まえて考えると、国と国立大学法人との関係は、行政組織法がいういわゆる内部関係、すなわち、国立大学法人は文部科学大臣の下級行政機関として行政主体性を有しないものと見る余地が含まれているといつてよい⁶⁷⁾⁶⁸⁾。この点、法人法が、国立大学法人の長と国立大学の長とを一体的に扱うことによって（11条）、実質的には、政府・文部科学省→法人の長・大学の長の形態での一元的管理シス

67) 市橋・前掲論文（註66）168頁。

68) また、行政事件訴訟法3条にいう法律上の争訟性とかかわって、塩野宏「国立大学法人について」日本学士院紀要60巻2号（2005年）71頁は、国立大学法人に独立の法人格が付与されたことはその自立的活動の余地を認めたことを意味するところから、その行政主体性を肯定し、市橋・前掲論文（註66）168～169頁も、「国の関与が憲法上保障された大学の自治権の侵害に当たる場合には、法律上の争訟性を充たす」としている。なお、独立行政法人についてであるが、その出訴可能性を肯定する見解として、山本・前掲論文（註57）129頁、長谷部・前掲論文（註57）103頁。

テムを貫徹する行政組織法上の根拠が付与されている，ということについてはすでに「はじめに」で指摘した⁶⁹⁾。

第 2 は，国立大学に対する国の間接管理に伴う国の経費負担責任をめぐる問題である。

従前，国立大学の維持・運営に必要な一定額の経費は，設置者管理主義・設置者負担主義の原則に基づいて文部科学省予算の国立学校特別会計から支出されていた。ところが，国立大学の法人化に伴う国立大学の設置者の国立大学法人への変更に伴い，国立大学法人それ自体では財源措置につき「独自の判断では意思決定が完結し得ない」ところから，政府が財源措置を講ずるものとされたが，この点については準用規定である通則法46条によって，「政府は，予算の範囲内において，……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」にすぎないものとして，国が直接的な経費負担の責任を負わない仕組みに変更された⁷⁰⁾。

69) この点，中川義朗「国立大学法人に関する若干の考察——独立行政法人としての特性と教育研究の『自由』との狭間のなかで」（日本財政法学会編『財政の適正管理と政策実現』〔勁草書房，2005年〕270頁によれば，「国立大学法人は，実質的に『国と同一体』の関係を形成するので，文部科学大臣の下級行政機関と位置づけ，その『監督手段』として『認可』などの権力的『関与』が法定されていると解釈すれば，教育研究機関として，国家権力からの『自由』を意味する『自主性・自律性』という，国立大学の『教育研究の特性』への配慮義務（法人法3条）を没却せしめることになる。組織法的には，国立大学法人を安直に『国と同一体』と看做すべきではなく，『自主性』を備えた法人として，学校法人・私人と同様の地位にある，という構成も十分可能である」とされる。

70) この点，大浜・前掲論文（註66）62頁註111によれば，「従来，国立大学は行政組織（文部科学省）の一部であったことを思えば，間接方式は各大学の自立性確保の一つの必要条件といえるかもしれないが，必ずしも十分条件とはいえない。むしろ狙いは別のところにあるのではないか。間接方式の方が法人の経営主体の意義を明確にすることができるし，また財政責任についても一法35条が独立行政法法人通則法を準用しているので，国は独立行政法法人46条により財源措置をとることになるが一国は間接的な責任しかないことをより明確にできるという利点に着目したのではないかと思われる」と論じられている。また，和田＝進藤・前掲論文（註66）31頁は，さらに明確に，「必要な財源为国が100%は保障しないので（そのため文科省のさじ加減＝財政面からの統制強化の可能性はある），企業会計原則を採用させられた大学（通則法37条の準用による）が，文科省統制のもとで

かくして、国立大学の法人化以降、大学の運営に必要な経費は運営交付金という名称の補助金という形で国から交付されることに改変され、国立大学法人に対する財政措置については、「中期計画において期間中の予算額算定のためのルールを定めまして、各年度の予算編成におきましては、このルールの具体的な適用を図る」⁷¹⁾ものとされた。この算定ルールにより、運営交付金の額は、2005年度以降5年間、一律に対前年度予算比マイナス1%の効率化係数が課されて毎年確実に削減され、また、2010年以降の第二期中期目標期間における各国立大学法人への運営交付金の算定にあたっては、国立大学法人評価の結果を反映するものとされている⁷²⁾。

第3は、国立大学法人法上の管理運営システムと国立大学の管理運営システムとの関係をめぐる問題である。

法人法がその規制対象としているのは、「国立大学を設置して教育研究を行う国立大学法人」（1条）の管理運営システムであって、国立大学のそれではない。したがって、「教授会」をはじめとする学校教育法上の大学の管理運営システムと、学長を頂点とする法人法の内部管理システムとの間に深刻な「矛盾」が内包されており、この「矛盾」解決のために最終的決着を試みたのが2014年6月の学校教育法および国立大学法人法の一部改正であった、ということについては、すでに「はじめに」で指摘した。そして、このこととの関連で、後述3-4)をも参照。

↘自主事業や自己資金調達に熱心にならざるをえなくなるという構図が浮かんでくる」と評している。

71) 衆議院文部科学委員会（2003年5月16日）での杉本和行財務省主計局次長の答弁。国立大学法人法制研究会『国立大学法人法コンメンタール』（ジース教育新社、2012年）312頁。

72) 小沢弘明「国立大学の『選択と集中』——運営交付金削減の現在」現代思想36巻12号（2008年）155頁。さらに、福井秀夫「予算削減 教育の危機——人材空洞化……学術分野、消滅も」日本経済新聞2010年11月29日、佐藤誠二「国立大学法人化の財政問題」日本の科学者47巻11号（2012年）16頁以下を参照。

3-2) 中期目標・中期計画に基づく大学運営全般にわたる目標管理

国による国立大学法人に対する目標管理は、文部科学大臣による「中期目標」の設定(30条1項)→これに基づく当該国立大学法人による「中期計画」の作成とこれに対する文部科学大臣の認可(31条1項)、→中期目標期間(6年)終了時における「業務の実績」についての国立大学法人評価委員会による「評価」(通則法34条準用)、といういわゆる「Plan Do Check Action」の仕組みによって行われる。

その際、国による目標管理の対象は、中期目標の具体的内容につき、①教育研究の質の向上、②業務運営の改善および効率化、③財務内容の改善、④教育研究および組織運営の状況についての自己点検評価および情報の提供、ならびに⑤その他業務運営に関する重要事項、が列挙され(30条2項)、また、中期計画の策定事項としては、前記①および②の目標を達成するために採るべき措置のほか、人件費の見積りを含む予算、収支計画、資金計画、短期借入金の限度額、重要な財産の譲渡又は担保計画、剰余金の使途、およびその他文部科学省令で定める業務運営に関する事項(31条2項)、が挙げられ、国による目標管理の対象は、教学事項＝「教育研究の質の向上」を含む大学運営全般にわたるものとなっている。

こうした教学事項＝「教育研究の質の向上」を含む大学運営全般にわたる国の権力的関与の法定は、当然のことながら憲法上の「学問の自由」・「大学の自治」の保障(23条)との関係で疑念が生ずるところとなる。この点、文部科学省筋の見解によれば、文部科学大臣の、①法運用に際しての「教育研究の特性」への「配慮」義務(3条)、②中期目標の設定に際しての国立大学法人からの意見の「聴取」と③これへの「配慮」義務(30条3項)、および④中期計画の認可に際しての国立大学法人評価委員会からの意見「聴取」義務(31条3項)をもって、「憲法23条に由来する大学の自治を踏まえ、大学の自主性・自律性を尊重するための」規定と位置づけ、その上でさらに2003年5月14日の衆議院文部科学委員会での遠山文部科学大臣の答弁を引用して、中期目標は制度上文部科学大臣が定め、

国立大学法人に示すものであるが、「中期目標の実際上の作成主体というのは国立大学法人とも解せられ」、むしろ「高等教育全体のあり方あるいは財政上の観点などから（文部科学）大臣も関与して、ともに中期目標を形成していく」ものである、とされている⁷³⁾。

ところで、中期目標・中期計画策定プロセスにおける文部科学大臣の「配慮」義務について言えば、調査検討会議「最終報告」においては大学の原案を十分「尊重」して定めるとされていたものが、法案作成段階で十分な議論もないまま「配慮」するだけのものに一方的に変更されたものである。ここで、「尊重」とは、協議の結果を重んじなければならないが、その結果に従わなければならないというものではなく、それ自体に法的拘束力が含まれているわけではないとされている⁷⁴⁾。ましてや、「配慮」にいたっては、「想定されるいろいろな場合に対する対処の方法を考えて何かをすること」、狭義では、「心くばり」・「心づかい」・「思いやり」程度の意味でしかなく、たんなるリップサービスの水準以上のものではないことは明らかである⁷⁵⁾。

このように見てくれば、第1に、文部科学大臣による国立大学法人に対する目標管理の対象事項が「教育研究の質の向上」というまさに「学問の自由」・「大学の自治」の中核部分にまで及んでいること、第2に、文部科学大臣による単独での国立大学法人の「中期目標」の設定（30条1項）、中期計画に対する「認可」（31条1項）・「変更命令権」（31条4項）、積立金の処分および長期借入金・債券の発行の「認可」（32・33条）などの強力な権力的関与を内在させていること、第3に、国立大学法人評価委員会

73) 国立大学法人法制研究会・前掲コメンタール（註71）225～226頁。

74) 法令用語研究会編『法律用語辞典（第4版）』（有斐閣，2012年）参照。

75) 田端博邦「国立大学法案批判——解体される大学の自治」世界2003年5月号223頁。これに対して、中村・前掲論文（註66）551頁は、調査検討会議最終報告における「尊重」が法人法上の「配慮」規定（30条3項）へ変更された点について、法人法が、「『国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない』（3条）という総則の章に置かれた規定と合わせて解釈すると、最終報告と実質的には違いがない」と解している。

による「評価」に基づく文部科学大臣による「業務を存続させる必要性、組織のあり方その他の組織及び業務全般にわたる検討」（通則法35条1項準用）や総務省政策評価・独立行政法人評価委員会による文部科学大臣に対する「事業の改廃」に関する「勧告」（通則法35条3項準用）などの多重的な評価権力行使の仕組みを備えていること、第四に、文部科学大臣は、評価結果を次期中期目標の内容と次年度の運営費交付金の算定に反映すること、といった点で、憲法違反との評価を免れることは困難であろう⁷⁶⁾。

3-3) 「経営」と「教学」の分離

従前、国立大学では、伝統的な教授会自治に基づく部局ごとの管理運営が行われ、全学的な管理運営も、学長、各部局の学部長および部局選出の評議員からなる評議会が行っていた。1999年の国立学校設置法の改正において、「重要な事項を審議するため」に必置する意思決定機関としての教授会の権限を主に学部の教育研究についての審議に限定し（7条の4）、

76) 山本・前掲論文（註57）133頁。また、塩野・前掲論文（註68）78～79頁は、通則法においてすでに採用されていた中期目標、中期計画への国の関与が、「たとえ、若干の修正がなされたとしても、果たして、かかる手法が、学問の自由が保障されている大学にふさわしいものであるかどうかは、問題の存するところであって、これが大学法人への国庫金の支出と関連するということで、かろうじて説明することができるように思われる」と注意を促している。さらに、大浜・前掲論文（註66）45頁は、「評価の基準の設定や評価そのものの本質的困難性に思いを致せば、外部評価自体が学問自体を内外から腐らせ、危害を加える機能をもたないとも言いきれない。しかも、目標そのものを個々の研究者の創意や内在的論理ではなく、法人内執行部の行政的判断で設定される仕組みの下では、その不当性は倍加される恐れなしとしない」としている。さらに、和田＝進藤・前掲論文（註66）32頁は、「教育基本法10条（改定前——引用者）は、教育行政は教育内容に介入してはならず（同1項）、必要な諸条件の整備確立に限定する（同2項）としているが、この目標・計画の仕組みがこの原則を破っているのは明らかであり、文科省による大学の研究教育への統制に使われる危惧は払拭できない」としている。また、中川・前掲論文（註69）284頁でも「文部科学大臣による中期目標の設定、中期計画の認可・変更命令権、および教員の人事権に関して憲法や教育基本法上の疑義が解消されず、違憲性の疑いが濃厚である」とされている。

大学の運営に関する重要事項についての審議機関として経営的観点から学外委員のみで構成される運営諮問会議が新設されるとともに（7条の2）、評議会が審議事項を限定された上で法定の機関とされたことによって（7条の3）、学長権限の大幅な強化が図られ、その意味で、国立大学法人法の実質的な先取りともいえる法改定がなされていた⁷⁷⁾。

法人法は、これを承けた新たな管理運営システムとして、「より戦略的でダイナミックな経営を実現していくために」⁷⁸⁾、「経営」と「教学」を分離して、それぞれ経営評議会および教育研究評議会を設けている。経営協議会は、国立大学法人の経営に関する重要事項を審議する機関と位置づけられ（20条1項）、学長と学長の指名する理事・職員のほか、その国立大学法人の役員又は職員以外で、教育研究評議会の意見を聴いて学長が任命する者から構成されるが（同2項）、学外からの委員は経営協議会の委員の半数以上が必要とされる（同3項）。これに対して、教育研究評議会は、国立大学の教育研究に関する重要事項を審議する機関であり、学長と学長の指名する理事・職員のほか、学部、研究科など教育研究上の重要な組織の長のうち、教育研究評議会が定める者から構成される（21条）。

ここで問題となる「経営」と「教学」の関係について、2003年7月8日の衆議院文教科学委員会での河村建夫文部科学副大臣によれば、「経営協議会は大学全体の経営について行う」が、経営と教学を「峻別するとなりますと、当然教育面の部分も経営の全体の中に入ってきますから完全に切り離して考えられません」との答弁がなされている。実際、教育研究機関としての大学の管理運営において、経営と教学は完全に分断できるものではなく、その違いが傾向的なものでしかないことは事柄の性質からして明らかであるといつてよい。法人法において特徴的なことは、経営と教学が分断され、経営に関する事項については、それへの教員の意見表明のルー

77) 福家・前掲論文（註57）3頁、人見剛「公立大学と独立行政法人」自治総研26巻1号（2000年）5～6頁。

78) 国立大学法人法制研究会・前掲コンメンタール（註71）156頁。

トを排除した上でもっぱら経営協議会サイドに留保しつつ、法人の最終的意思決定と執行の権限が、「経営的側面であれ教育研究的側面であれ、法人の長でもある学長にこれを一元化」⁷⁹⁾するものとされている、ということである。

3-4) 学長を基点とする一元的管理システム

学長は、「校務をつかさどり、所属職員を統督」(学校教育法92条3項)し、「国立大学法人を代表し、その業務を総理する」(法人法11条1項)。法人の役員として、学長のほか、監事2人、(法定された少数の)理事が置かれ(10条1項, 2項)、学長と監事は文部科学大臣が任命し(12条1項, 8項)、理事は学長が任命する(13条)。

文部科学大臣による学長の任命および解任は、「経営に関する重要事項」(20条1項)の審議機関である経営協議会および、「教育研究に関する重要事項」(21条1項)の審議機関である研究教育評議会から選出された同数の委員をもって構成される学長選考会議の申出によって行われるが(12条2項, 17条4項)、このうち、経営協議会選出委員は学外者に限定されることから(12条2項1号)、その構成員は学外者と学内者につき同数の委員によって構成され、また、学長選考会議の委員の総数の3分の1を超えない範囲で学長または学長が任命する理事を委員に加えることができるものとされている(12条3項)。

学長は、法人の長として、経営協議会の委員の任命(20条2項)と主宰(同6項)、研究教育評議会の一部委員の指名(21条2項)と主宰(同5項)する権限を有するとともに、審議機関である役員会の「議を経」て、中期計画の策定、予算の作成・執行ならびに決算に関する事柄、当該国立大学・学部・学科など重要組織の設置・廃止、その他役員会が定める重要事項を「決定」する(11条2項)。

このように、従前、国立大学では、1999年の国立学校設置法の改正によ

79) 塩野・前掲論文(註68)77頁。

り評議会が法定の機関とされるとともに審議機関と位置づけられたが、事実上、管理運営に関する重要事項は、従来どおり部局教授会→評議会の議を経て学長が決定するというボトムアップ型の運営体制が執られていたのとは対蹠的に、法人法が制度設計する管理運営システムは、学長が、「経営・教学双方の最終責任者として、学内のコンセンサスに留意しつつ、強いリーダーシップと経営手腕を発揮すること」⁸⁰⁾を狙いとしたオールマイティーな権限が与えられ、ここにおいて文部科学大臣→学長（理事・副学長・学長補佐）→学部長→教員、という学長を基点とする上位下連型の一元的管理システムが構築されているといつてよい。

この点、法人法の管理運営システムは、私立学校法が「理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する」（37条1項）という形で法人法とほぼ同様の定めを置きながらも、理事5人以上で組織される理事会を法人の意思決定機関と位置づけ（35条、36条2項）、学長は理事の一人として（38条1項）大学を管理運営し、理事会に対して責任を負うものと制度設計し、この点で英米系の大学に共通する構造をもっているのに対比してみても、他に例を見ない特異な構造をもつものといえよう⁸¹⁾。

なお、すでに「はじめに」で指摘したように、法人法の定める管理運営システムが大学のシステムではなく、国立大学法人のそれでないこともあって、法人法は、教授会に関する定めを一切含んでいない。大学の管理運営と関わって、国立大学法人法の制定と同時に国立学校設置法は廃止され、これに伴って国立大学の最高機関とされてきた「評議会」や教授会の権限規定も消滅することとなった。しかし、「教授会」は、学校教育法上の機関として存立しており、その権限規定の位置づけが問題となるが、この点は、「学長選考制度」にかかる問題とともに、2014年6月に成立した

80) 国立大学法人法制研究会・前掲コメンタール（註71）127頁。

81) 大崎・前掲論文（註4）9頁。私立大学の管理運営システムについて、堀雅晴「私立大学における大学ガバナンスと私学法制——2004年改正私学法の総合的理解のために」立命館法学316号（2008年）220頁以下、林直嗣「私学法改正と大学の経営・ガバナンス（上）（下）」経営志林46巻1号（2009年）1頁以下、46巻2号（2009年）1頁以下参照。

改定学校教育法および国立大学法人法との関連で後に項を改めて詳述することにした。

また、これまで憲法第23条の学問の自由を人事面で具体化した教育公務員特例法の諸規定が、国立大学法人の職員について非公務員型を採用したことに伴い適用排除されている。

(未完)