

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第41集 (2009年度) 2010年3月発行: 1-13

大学自治とオートノミー

— 法人化以降の国立大学運営の課題 —

山 本 眞 一

大学自治とオートノミー

— 法人化以降の国立大学運営の課題 —

山本 眞 一*

1. はじめに

最近、大学改革に関連した国際会議に出て観察されるのは、大学の「オートノミー」が増している、という議論が盛んであることである¹⁾。政府からの競争的資金配分を受けたり、産業界との共同研究を行ったりするように、大学の資金獲得活動が盛んになるにつれ、大学にはその期待される任務を全うし、また、運営を円滑に進めるために、大学自らが迅速にかつ合理的に意思決定ができるよう、その自主・自律性がますます必要になってくるという理屈である。筆者が最近まで参加していたOECDの科学技術政策委員会のプロジェクトでも、オートノミーについてはいろいろ議論がなされ、報告書である「Governance of Public Research」においても、科学政策の重点化、競争的研究資金の増加、人材養成の革新などの変化に絡めて、諸所にこのことが言及されている²⁾。

このオートノミー (autonomy) とは、辞書的な意味で言えば「自治、自治権、自治国家、自治体、自主性、自律、自律性」(研究社リーダーズ英和辞典第2版) などと訳されているから、状況に応じて訳語を選べばよいが、長年にわたり日本的な文脈の中でこの言葉に慣れ親しんだ立場からは、オートノミーはただちに「大学の自治」を意味し、そしてこれは容易に「象牙の塔」的の大学を連想させる言葉として映ってしまう。その「象牙の塔」的の大学を改革し、知識基盤社会における諸々のニーズに積極的に向き合える高等教育システムを構築することが、今のわが国における大学改革の基本的方向である以上、「大学自治」を強化することはこのことと相反するような印象すら受ける。

しかし、オートノミーを「大学の自治」と訳すのと「大学の自主・自律」と訳すのとではそのニュアンスには大きな隔たりがある。そして、オートノミーを後者のように訳すと、違和感は直ちに解消に向かう。また、従来の大学の自治論は、主として学問分野を共有する大学内の学部など部局の自治を中心として展開されてきたが、これを大学と外部との関係として捉えなおすこと、すなわち全学自治の観点から考察することが求められている³⁾。

近年大学をめぐる諸環境の変化や大学の果たすべき役割・期待は、国内外を問わず大きく変わりつつある。経済のグローバル化、知識基盤社会の到来などは、大学の役割を増大させるとともに、政府の予算緊縮の流れの中で資源確保を巡る競争も激化させ、これにわが国では少子高齢化による学生獲得競争も加わり、いずれもが大学運営の在り方に大きな影響を与えている。大学の企業化を指摘する分析もあり、これらは大学全体としての自主・自律を求める要因にもなっている⁴⁾。本稿

*広島大学高等教育研究開発センター長／教授

では、「オートノミー」を「大学自治」から「大学の自主・自律」へと捉えなおすことを通じて、大学の置かれた立場や経営のあり方に新たな視点を与えるとともに、近年の大きな大学改革である国立大学の法人化とその法人化後の国立大学運営の課題を論じようとするものである。

2. わが国における大学自治

大学の自治というのは、寺崎昌男氏の定義によると「大学が、政治的な統制、行政的な干渉、社会的な圧力を排して、研究・教育にかかわる自律的な権限をもつこと」（平凡社世界大百科事典）とあり、わが国では大学が政府の強権に対抗し、自律を保つことを意味する言葉として使われてきている。その大学の自治は、帝国大学設立当初からの総長の対外的具状権と内部に設置された評議会・教授会の自治によりその基本的枠組みが構築された。ただし、その自治が実質を得るまでにはさまざまな試練を経なければならなかった⁵⁾。つまり実際には、東京帝国大学における「戸水事件」（1905年）、京都帝国大学における「沢柳事件」（1913年）の決着によって、原型が形成されたとされている⁶⁾。前者は、日露戦争当時に対ロシア強硬論を唱えた東京帝国大学法科大学の戸水寛人教授を、文部大臣が東京帝国大学総長の具状なしに休職処分にしたところ、全学の教授が学問の自由、大学の独立を侵すものとして抗議し、結局、戸水教授は復職、文部大臣、東京帝国大学総長の上いずれもが辞職した事件である。後者は、京都帝国大学の沢柳政太郎総長が、不適任を理由に7人の教授を分限免職にしたところ、教授の進退は教授会の同意を得て行うべきとの反発が学内に起こり、結局総長は辞任し、文部省も教官の任免について総長が教授会と協定することは差し支えなし、と同意したものである。いずれも教員の人事に関することであり、前者では文部省に対する大学の、後者では大学の内部管理における教授会の優位性が確立したものである。

ただし、これは帝国大学に限った特権であった。またこれらの特権と密接不離の形で理解されていた学問の自由は、その後、滝川事件（1933年）、天皇機関説事件（1935年）、矢内原事件（1937年）、河合事件（1939年）などを通じて、無力化の方向に進んだことは記憶にとどめておくべきことからである⁷⁾。

戦後、日本国憲法では帝国憲法になかったさまざまな基本的人権の保障規定がおかれたが、大学自治に関しては、思想・良心の自由（日本国憲法第19条）、集会・結社・表現の自由および検閲の禁止（同第21条）と並んで学問の自由（同第23条）の規定が重要である。また大学には、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学校教育法に規定され（同法第59条）、教授会が大学運営の中核的機関として位置づけられた⁸⁾。さらに教員の人事に関して、大学教員など教育公務員については、国家公務員法および地方公務員法の特例的規定として、「教育公務員特例法」が制定され、採用、昇任、不利益処分などの教員人事については、「大学管理機関」すなわちその多くは「学部教授会」の選考や審査なしには進められないことになった⁹⁾。このことによって、教員人事に関しては、強力な大学自治のシステムが完成されたのである。2004年の国立大学法人制度の発足に伴い、非公務員化された国立大学教員にはこの法律は非適用になったが、その精神と人事手続きは学内規定等に引き継がれている。なおこのような取扱いは、戦前は帝国大学における慣行

であったものが、戦後、それまでの歴史や性格の異なる多くの高等教育機関を集めて作られた新しい大学すなわちすべての国公立大学に適用され、その範囲が広がったことも重要である。

この人事を中心とした強固な大学自治は、当時の世の中の風潮に歩調を合わせるかのように、政府の施策に対する大学（学部や教授）の反対運動、あるいは大学執行部に対する学部の抵抗の制度的・精神的バックボーンとなった。まさに「教特法（教育公務員特例法）の規定こそが問題」と、大学運営の苦労話をする学長たちの態度は、大学自治の内実が学部教授会自治としていかに強力であったかを伺い知るに十分なものであった¹⁰⁾。このため大学改革論者の中には、全学としての自治はともかく、いかにして学部等の部局の自治の程度を弱めるか、ひいては学部教授会の権限を縮小するか、が無意識ではあったにせよその脳裏に刷り込まれたことは疑いがない¹¹⁾。そのような意味合いからすると、国際的には「オートノミー」の程度が増す中で、わが国では「大学の自治」の度合いを弱めようという風潮を感じていた筆者が、国際会議に出て違和感を持ったのも当然といえば当然である。

しかし当時の文部省は、限られた中ではあるが、大学の人事やその他の意思決定に重要な役割を果たす評議会や教授会の権限に実質的な制約を加えるべく、さまざまな方策を模索してきた。その一つは、学長人事が学内で法令に則った適正な手続きで行われているかどうかなど、人事手続きの厳格な運用を求めるものであり、いま一つは、評議会および教授会の権限そのものを明確化する中で審議事項を限定しようとするものであった。たとえば、審議事項の限定化は、大学審議会の答申にもとづく2000年の国立学校設置法改正によって、教授会は、学部等の教育課程編成、学生の入学・卒業・学位授与、その他学部等の教育又は研究に関する重要事項の審議をすること、また、教育公務員特例法により権限とされた事項を行うというように、教務事項を中心に審議事項の限定化が図られている。さらに教授会の議長は学部長等がつとめ、議長は教授会を主宰するなど、学部長等のリーダーシップに配慮した新規定も盛り込まれていた（改正後の国立学校設置法第7条の4）。

ただし、当時の国公立大学に、そもそも真の意味での自主・自律のシステムがあったのかは、大変に疑わしい。大学の自主・自律にとって必要な財政面での自主決定権は、当時の国立学校特別会計下においては、ほとんど持っていなかった。すなわちその理由として、①国立大学の資金の大部分は国から提供されていること、②その資金会計はすべて国会財政の一部として位置づけられていること、③国立大学の資金の配分・支出・管理は、国の財政権の下に包括され、制度上は、大学はそれについて独自の権限を殆どもっていなかったこと、などが挙げられる¹²⁾。したがって、財政上の裁量の余地は極めて乏しく、たとえば新たな予算はその積算を含めて、すべて文部省の了解のもとに、文部省を通じて財務当局に要求しなければ決めることができず、また予算の執行に当たっては、国の機関全体を通じて適用される会計ルールに則らなければならなかった。法人化以降に比べてわずかにメリットがあったのは、国全体を通じる予算のインクリメンタリズム（漸増主義）のおかげで、既定の人件費や積算校費について、その本質を突かれたり、減額に手を着けられたりすることがなかったことであろう。

また、教員人事については強固な自主権を有していた国立大学も、職員人事とりわけ幹部職員人事については、文部省の主導と管理のもとに全国人事が行われ、学長といえどもこれに手を出すこ

とができなかったことも特記すべきである。当時の文部省では、国家公務員上級職採用試験およびその後継であるI種採用試験合格者については、直接、文部本省に職員として採用していたが、国家公務員中級職採用試験等の合格者については、一旦国立大学で職員として採用した後、能力・適性に応じて文部本省に転任させ、その後40歳近くに達したところで全国の国立大学の課長として転出させ、その後は事務局長を最終・最高ポストとする全国人事を行うことにより、文部省全体としての人事の活性化を図ってきた¹³⁾。ただし、課長以上の幹部職員の多くをこのような「移動官職」が占める国立大学では、一般事務職員のキャリア・パスが殆どの場合、課長補佐・学部事務長レベルを最終とせざるを得ず、有能な職員の活用やモラル向上などに難点があり、また幹部職員が短期間で異動するために、大学の重要な意思決定が、その大学の観点よりも文部省の立場を重んじたものになりがちであった。極論すれば、国立大学の幹部事務職員は、江戸幕府で言えば付家老的機能をも果たしていたわけで、学長を中心に据えて独自の大学運営を行う上では相当の支障があった¹⁴⁾。しかし法人化後は、すべての職員人事は大学長の権限下に置かれることになった。すでに、大学の一般職員からの幹部職員登用も始まっており、今後の運用が注目される。

3. 大学自治から自主・自律へ

国立大学の運営は、法人化を契機に大きな制度設計変更が行われた。組織的には、政府の一部局から法人格のある団体へと変化を遂げ、また教職員は非公務員化され、人事やサービスに関する適用法令も基本的には公務員法体系から労働法体系へ移行するなど大幅に変更された。この法人化は、①大学ごとに法人化し、予算、組織等の規制は大幅に縮小するなど、自律的な運営を確保すること、②役員会や経営協議会の導入など「民間的発想」のマネジメント手法を導入すること、③学外役員制度の導入や経営協議会、学長選考会議への学外者の参画などによる運営システムを制度化すること、④能力・業績に応じた給与システムを各大学で導入するなど「非公務員型」による弾力的な人事システムに移行すること、⑤大学の教育研究実績を第三者機関により評価・チェックし、評価の結果を大学の資源配分に確実に反映するなど、これまでのような事前チェック中心から事後チェック方式に移行すること、などの特色をもつ¹⁵⁾。

法人化は、しかし、大学改革のみを動機として行われたものではない。1990年代後半から高揚期に入った政府の行財政改革の一環としての、政府機関の独立行政法人化が大きな要因である。公務員数の縮減に努めていた政府にとって、当時、政府全体の職員数の約6分の1を占める文部省職員（その大多数は国立学校）の一部を独立法人へ移行させることは、行財政改革の成否を握るものとなっていた。また、このことによる政府本体の予算縮減にも大きな効果が期待されていた¹⁶⁾。このため、国立大学の法人化移行については政府部内からの圧力が増しつつあり、文部省はさまざまな方策で抵抗を重ねてきたが、ついに2002年11月、「競争的環境の中で世界最高水準の大学を育成するため、「国立大学法人」化などの施策を通して大学の構造改革を進める」旨の閣議決定が行われ、法人化への移行を決断せざるを得なくなった。

また、この法人化は国立大学の私学化ではない。逆に言うと学校法人が持っている自主・自立性

とは異なるさまざまな制約を前提としたものである。それは国立大学法人法という特別法に対する一般法的性格をもつ独立行政法人通則法が、この種の法人の任務として、公共上の見地から確実に実施することが必要な事業のうち、国が「直営で行う必要はない」が民間に任せておくと誰も引き受けないものを、独立行政法人に委ねて「効率的・効率的」に実施させる、という意味のことを述べていることから明らかである（独立行政法人通則法第2条第1項）。

国立大学法人は、一般的な独立行政法人ではなく、大学の特性に配慮するために特別の立法すなわち国立大学法人法によって生みだされた制度である。しかし、特別法の定めるところに拠るとはいえ、その基本的制度設計の多くは独立行政法人通則法の趣旨に沿ったものである。たとえば、運営費交付金の交付、中期計画の認可や事後評価は、通常の独立行政法人制度に比べて大幅に緩和されているとはいえ、政府が司令塔、国立大学が実施部隊というももとの独立行政法人制度の持つ遺伝子が、ここに確実に組み込まれていると見なければならぬ¹⁷⁾。

実際、法人化したとはいえ、経費の多くを国からの運営費交付金に依存している状況では、予算査定を通じての国の関与を避けることはほぼ不可能である。また、中期計画終了時の評価結果によっては、次期中期計画時の予算配分にも大きな影響が及ぶことが、各大学の経営方針にも影響を与える。しかも国の財政改革の一環として、国立大学運営費交付金は毎年1パーセントの節約減額がかけられ、各大学はこれを補うべく、文部科学省などが設定するさまざまな競争的資金の獲得に躍起にならざるを得ない。競争的資金の獲得には、何らかの応募条件が付与されていることから、直接・間接に国の意思から無関係に大学が動くことは、きわめて困難である¹⁸⁾。人事制度についても大きくは民間準拠になっているが、しかし大事なところは、みなし公務員制度の存置（国立大学法人法第19条）があり、また給与水準についても国への準拠が求められている。これらは、「国の一部局」であったときの国立大学と変わるものではない。つまりさまざまな面で、国の制度への準拠や国による管理・監督がある以上、ある学長がいみじくも発言したように、国立大学法人の経営にとって最大の不確定要因は政府であるという批判も受けかねないのである¹⁹⁾。そのような中で、国の一部局から外に出て、果たして国立大学は以前よりも自主・自律性が増したであろうか。また、そうだとするならば、それにはどのような条件が必要なのであろうか。

4. 自主・自律の現実

法人化して5年余が経過し、国立大学の姿および運営方式は確かに大きく変わった。学長と評議会による全学意思決定システムは、審議事項が法定化された経営協議会と教育研究評議会を審議機関としつつも、最終決定権限は理事および役員会の補佐を得つつ学長が掌握することとなった。学長のリーダーシップは、少なくとも法令上、相当程度確立されたものになったと言えよう。法人化3年を経過した2007年、国立大学法人の学長や理事に対する法人化の実態を調べた国立大学財務・経営センターの研究によると、学長らに対するアンケートからは、①これまで文部科学省の行政機構の一部だった国立大学を経営体として自立させたこと、②それぞれの大学は個性に自覚的になり、他大学との競争力の大小を意識するようになったこと、③学長を中心とする執行部中心の管理

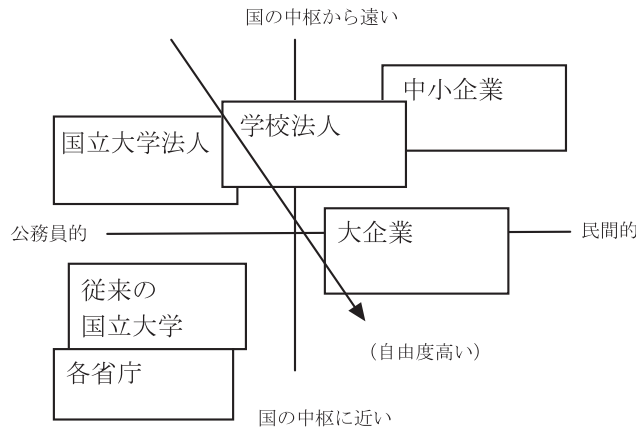
運営体制が強化され、組織の活性化が図られたこと、④教育・研究活動の活性化とともに、社会貢献活動の活性化にとくに効果があったこと、などが見てとられ、他方で⑤大学経営の根幹である財務の健全性については、運営費交付金の毎年度削減などによって、それが保証されているとはいいがたいこと、⑥教職員とくに職員の意識改革は十分とはいえず、構成員の合意形成や一体感の形成に問題があることが分かるという²⁰⁾。

筆者も、法人化は当初の目的を達成しつつある部分とそうでない部分があるとみているが、それとともに公的機関および公務員体質を残したままの法人化には、政府からの独立性の点で、別の意味で問題があると考え。それは以下のような話からも窺い知ることができる²¹⁾。それはある公立大学が法人化されたとき、その法人のナンバー・ツーである事務局長が、法人化以前は大学を設置する自治体の局長クラスと同格であったものが、法人化後はその自治体の担当課が所管する「民間事業者」の事務方のようなステイタスになってしまい、行政の内部事情を知ろうにも、情報源から遠のいてしまい、従来に比べてはるかに難しくなって大いに当惑したという話であった。

確かに、欧米とは異なり、わが国のように官民の力関係が「官」の方に偏っている中では、官民が対等の立場で交渉し合うというよりも、「官」との距離そのものが重要である。つまり「官」の中核に近ければ近いだけ、自由度が増すというものである。よく、制度の細かい運用について、省庁の幹部は物分かりがよいが、末端の事務官は固い解釈をしがちであると言われるのも、このことと無関係ではない。ただし、組織自体が公務員のか民間のかでも、その自由度の高低は大いに異なる。

図表は、このような関係を表示したものである。ここではさまざまな組織が、官すなわち国からの距離の大小と、その組織が公務員のか民間のかで場合分けしてある。従来の国立大学はその意味で、国に近くかつ教職員が公務員であったことから分かるように極めて公務員的な組織であった。法人化によって国からの距離が遠くなり、かつ公務員的な性格が中途半端なまま存在しているようなときに、これが改まらない限り、ある意味での不自由さは避けようもなさそうである。

この先、国立大学法人が制度の枠組みの中で、できるだけ自由度を増して、責任ある自律的な組織として立ちゆくためには、何と言ってもこの公務員的な性格を薄め、民間的発想にもとづく経営を強めていくしかないであろう。例えば、運営費交付金の増額のためには、単なる陳情の域を超えたさまざまな工夫や仕掛けを国立大学の側で考えねばならないだろうが、そのような知恵と覚悟は国立大学に果たしてあるであろうか。しかし、その場合でも大本である「官」からの距離が問題になるような社会をわが国が維持し続ける限り、その改善は容易ではない。今回、官僚主導主義からの脱却を目指す民主党を中心とする連立政権が充足した機会に、広く社会システム全般の設計の見直し、つまり官と民との関係見直しまで含めた幅広い視点から、国立大学法人の在り方を考えるべきではないだろうか。それが、「国の一部局」のままの方が自由であったと皮肉を言われたいための、最良の対応である。



出典：筆者による作図。

図表 「官」(国の中枢)からの距離と組織の自由度

5. 大学の地位と役割の今後

1990年代の初頭以来20年間、この間急速に進んだ大学改革の中で、大学の置かれた位置とりわけ政府や社会との関係は大きく変化を遂げた。かつての大学は、「象牙の塔」という言葉が代表するように、政府や社会からは一定の距離を置く存在であり、そのことは大学教員だけではなく社会の人々も容認していたが、近年の大学は、政府や世論の動向を気にしながら経営をしなければならないような事態にまで立ち至った。その中で、昔のように教条主義的な大学自治論を振り回す者は、いまや少数派であり、大部分の教員は自分たちの身の回りの教育研究環境の維持向上が第一の関心事であることから、学生確保や予算獲得を含め利害得失を考えた行動をとるなど、大学と政府、あるいは大学と社会との関係について、極めて現実的かつ柔軟な考え方に変化した。

しかし、政府や社会と大学との関係は、常にバランスをとることが大事であり、今の大学が置かれている位置が、大学というものの役割・機能に照らして、果たして適切なものであるのかどうかについては、いつもチェックをしておかなければならない。ちょうど政権交代が起こった今はその大きな契機であり、単に民主党のマニフェストに書かれているかどうか、あるいは予算削減がどのようになるのかなど各論レベルの課題の動きを心配するだけではなく、普段あまり認識して来なかったような奥深い問題について、今一度整理をし、そして新たな政治環境の中での対処を考えることも必要である²²⁾。

大学は、高度な知識・技術の創造(研究)や伝達(教育)そして活用(社会貢献)を目的とするものであり、その担い手である教員・研究者には極めて高い知識や能力が要求される。しかも単に知識や能力の高さだけではなく、研究や教育を活性化させ、かつ最適な結果を得るためには、その活動について、誰よりもまず専門家である教員・研究者や、彼らが構成する専門職団体の判断にゆ

だねることが必要だとされている。つまり、専門職や専門職集団の自主・自律は大学全体の自主・自律の基本なのである。同様な考え方は、医師や法律家、芸術家など他の専門職についても多かれ少なかれ当てはまることである。つまりは、これは「同僚制」と呼ばれる組織原理であって、制度優位・上意下達を旨とする「官僚制」や市場の動向に敏感に反応する「企業制」とは相異なるものである²³⁾。

但し、今日の大学は政府や社会とさまざまな意味でつながっている。第一に、大学は究極的にはその研究・教育・社会貢献という機能を十全に発揮することによって、社会に意味ある存在であることを示さなければならない。第二に、大学は教育・研究活動や経営のために必要な資源を政府や社会から入手し、また利用者である学生や企業等のニーズにも応えなければならない。そのためには、彼らの要求に適切に対応することが求められる。第三に、大学が独善を避けるためには、同僚制とは異なる組織原理に学ぶことも必要である。とくに近年のように社会環境が大きく変化を遂げている中ではこのことは重要である²⁴⁾。

わが国の高等教育や個々の大学は、そのそれぞれがステークホルダーとどのような位置関係に立つかを判断し、それを教育・研究や経営のための重要情報として利用することが重要である。例えば競争的資金は、確かにある程度、大学の教育・研究を活性化することに役立つであろうが、その比重が増し、かつ供給元の政府の立場が強くなり過ぎることは、かえって大学の教育・研究の基盤を損なってしまう恐れがある。法令遵守に名を借りた過度の法的規制・政策誘導も同様である。また、大学が市場に近づき過ぎること、つまり大学経営をあまりにも民間企業に似せて考えすぎることは、大学経営の効率化を実現する前に教育・研究活動の質をかえって損なってしまうであろう。受験市場の動向に過度に反応して、入試方法を変えて入学試験を容易化することは、長期的には学生の質の低下を招き、その大学にも、また社会全体としても損失となるだろう。

大学は、もはやかつてのように純粋の同僚制組織原理には戻れないかも知れないが、その良さを生かしつつ、かつ政府や市場とも適切な位置関係のある大学を維持して行かななければならない。大学に対する予算増額や学生の経済支援は重要であろうが、大学の組織原理と社会での実際的な位置関係を考えておくことは、大学が社会にとって必要な存在であり、かつ社会的責任を果たせるものであるよう、大学に関するあらゆる政策や経営にとって非常に大事なことであることを再確認する必要があるのである。新たな意味での「大学の自主・自律」は、このような文脈で捉えなおすことが求められている。

【注】

- 1) 筆者は、1990年代初頭から約10年間、OECD科学技術政策委員会（CSTP）の下部組織である Group of Science System および Ad Hoc Working Group on Steering and Funding of Research Institutions に日本側委員として、また同グループ会合の副議長として、年に2～3回のペースで大学を含む学術政策の議論に参画していた。
- 2) OECD (2002), pp.7, 9, 35 など各所で、変化の手段あるいは結果として論じられている。

- 3) 新構想大学である筑波大学においては、設立当初から全学自治の発想で意思決定システムが構築され、例えば教員人事についても、部局から持ち上げられた案件を全学の人事委員会で審査の上、最終承認するような仕組みが取られていた。
- 4) 羽田（2004）では集権的分権化という概念を用いて、企業的大学経営の性質を分析している。
- 5) 高木（1998）231-232頁。
- 6) 大崎（1999）147-149頁，高木（1998）232-233頁。
- 7) 滝川事件は、京都帝国大学法学部の滝川幸辰教授の著書「刑法読本」等が危険思想として内務省により発禁処分に付され、同時に滝川教授が休職処分になった事件である。その他の事件についても、戦時下における大学教授の思想信条が当局によって問題視され、これに対して大学側が適切な抵抗を行い得なかった点にさまざまな問題がある。
- 8) 大学教員の多くは、教授会が決定機関であると理解するか、あるいはそのような前提で大学運営を考えているが、学校教育法はあくまで「審議する」機関として位置付けているに過ぎない。しかし、決定機関と誤解されてきたのは、それなりに理由のあることである。
- 9) 一般法である国家公務員法等においては、任命権者が直接に人事の判断をすることになっており、大学管理機関のようなものを介在させる教育公務員特例法は、これと対照的な設計になっている。
- 10) 筆者がかつて1970年代後半、ある国立大学の統合移転問題に関して、当該国立大学長からの聞き取った内容等に基づくもの。
- 11) 新構想大学である筑波大学では、評議会と並んで、人事や財務など全学委員会方式により事を決することとされ、いわゆる全学自治がその構想の特色の一つになっていた。
- 12) 国立大学協会第6常置委員会（1978）5頁。
- 13) 山本眞一（2002）103-104頁。
- 14) もちろん、文部省を代表するような立場で幹部職員がふるまうのは、彼らの機能のごく一部であって、彼らの役割の多くは、事務局の幹部、学長の補佐役、大学の幹部の三つの役割に集約されると見る立場もある（久賀，2001）。
- 15) 山本眞一（2006），98-102頁。
- 16) 藤田宙靖（1999）116頁。
- 17) 筆者は、2000年から2年間の間、この国立大学法人化に関する調査検討会議に専門委員として加わった経験があるが、会議の席で「私立大学が自宅だとすれば、国立大学は借家に住まうようなものではないでしょうか」という趣旨の発言をした。つまり、最も重要な事項（たとえば家屋の改造など）を自ら決めることはできず、何でも大家の了解をとらなければならないことを遠まわしに言ったつもりであった。
- 18) 例えば、2008年度に開始された文部科学省「質の高い大学教育支援プログラム」（教育GP）では、申請書に大学設置基準の近年の改正に的確に対応しているかどうかの記入が求められ、これが教育取組の本体と並んで評価の対象とされている。政府の大学改革方針に無関係に外部資金を申請することの難しさを例示するものといえよう。

- 19) 佐々木毅「国立大学の法人化から1年」2005年4月25日付け日本経済新聞教育欄記事。
- 20) 天野郁夫（2008）155-157頁。
- 21) 以下、本項の記述は、山本眞一（2009）の加筆修正によるものである。
- 22) 改正後の教育基本法第7条第2項には「大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない。」とある。しかし法案に反対の立場から当時対案を提出した民主党案には、無償教育の漸進的な導入及び奨学制度の充実等が述べられてはいるものの、自主・自律に関する規定がない。大学をその教育研究の供給者の立場よりも、利用者の立場を重視する姿勢が、より強く窺える。
- 23) 山本眞一ほか（2008）。
- 24) 大学事務職員の能力向上も、このような文脈の中で理解されるべきことがらである。

【参考文献】

- 天野郁夫（2006）「優勝劣敗の大学改革」『論座』2006年6月号，朝日新聞出版，50-57頁。
- 天野郁夫（2008）『国立大学・法人化の行方～自立と格差のはざままで』東信堂。
- 大崎 仁（1999）『大学改革1945-1999』有斐閣。
- 久賀重雄（2001）「国立大学の現状と将来への期待」『大学研究』22号，111-129頁（講演録）。
- 国立大学協会第6常置委員会（1978）『国立大学の財政の現状と問題点』国立大学協会。
- 国立大学協会財政基盤調査研究委員会（1992）『国立大学財政基盤の現状と改善』国立大学協会。
- 高木英明（1998）『大学の法的地位と自治機構に関する研究』多賀出版。
- 高柳信一（1968）「学問の自由と大学の自治」東京大学社会科学研究所編『基本的人権4』東京大学出版会，369-456頁。
- 寺崎昌男（1979）『日本における大学自治制度の成立』評論社。
- マーチン・トロウ（天野郁夫・喜多村和之訳）（1976）『高学歴社会の大学』東京大学出版会。
- 羽田貴史（2004）「企業的大学経営と集権的分権化」『大学論集』第34集，23-38頁。
- 藤田宙靖（1999）「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』No.1156，1999年6月1日号，109-122頁。
- 山本眞一（2002）「大学の組織・経営とそれを支える人材」『高等教育研究』第5集，87-108頁。
- 山本眞一（2006）『知識社会と大学経営』ジアース教育新社。
- 山本眞一（2009）「国の一部局」『文部科学教育通信』215号，38-39頁。
- 山本眞一・田中義郎（2008）『大学のマネジメント』放送大学教育振興会。
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System*. Berkeley: University of California Press.
- OECD (2002). *Governance of public research: toward better practices*. OECD publication.

University Autonomy in Transition: managerial problems of national universities after incorporation

Shinichi YAMAMOTO*

The term of “university autonomy” had been used in Japan for a long time until the early 1990s in the sense of “resisting government policies” so that universities might not be directed by the government in respect of their educational and research activities. That was because they had bitter experience of losing freedom of education and research before the end of World War II. Recently, however, this term has been much more used in the sense that universities should be responsible for their management in the emerging competitive environment; this implies that they should not be too dependent on the government for their educational and research resources.

The incorporation of the national universities in Japan provides an important example for us to think more deeply about university autonomy. The National University Corporation Law gives national universities greater independence so that they can manage their more effectively. However, the government does not grant full autonomy because they remain dependent on government in terms of many resources and also they must be evaluated every six years for their performance and effectiveness in respect of attainment of the goals given them by government.

Although we are seeing university autonomy from a new aspect in the new economic and social environment, we must recognize the important roles of universities, *i.e.*, teaching, research and services and universities must be independent so that they can perform these roles not only effectively but also publicly.

* Director and Professor, R.I.H.E., Hiroshima University