

〔 寄 稿 〕

## 大 学 の 設 置 形 態\*

— 日本の国立大学を中心に —

飯 島 宗 一\*\*

- I 設置形態としての国立大学とその問題点
- 1) 国立大学の組織とその運用ならびに形成
  - 2) 国立大学における人事権
  - 3) 国立大学における財政および財産管理
  - 4) 国立大学の管理機関
- II 大学行政・学術行政と大学の設置形態
- 1) 文部省および中央審議機関
  - 2) 大学の設置およびその承認
  - 3) 国家財政と大学財政
- III 大学の設置形態に関する諸提案
- 1) 東京大学改革準備調査会「大学委員会」案
  - 2) その他の大学法人案および公社案
  - 3) 教育制度検討委員会報告
- IV 総 括

ここに「大学の設置形態」というのは、社会のなかで大学が制度的にいかなる形で存在し、機能しているか、あるいは存在し、機能すべきかの基本にかかわる問題であり、具体的には、大学の法的・社会的性格、設立主体、財政の基盤、大学設置の基準および承認の手續などを主な内容とする事項である。これらの事項は一面において国の大学計画および大学行政のあり方と関連し、他面において大学の組織、人事、財政、財産管理および運営にふかく影響する諸要素をふくむものである。わが国の現状では大学はその設置の主体に応じて国立、公立、私立の

諸形態に分類され、それらに共通する設置形態的問題点と、国公立それぞれの設置形態のふくむ問題点とが指摘される。私立大学については別個の考察を要する故ここではふかく立入ることを省略し、まず、①国立大学に関する問題点を検討した後、②全大学に共通する設置形態的問題点を指摘し、さらに、③現行以外の設置形態に関する諸提案について所見を整理しておくこととしたい。

## I 設置形態としての国立大学とその問題点

戦前の大学法制が特別会計に関する若干の法律をのぞいて大部分議会の関与しない勅令によって定められていたの<sup>1)</sup>に対し、戦後においては憲法ならびに教育基本法の規定に基づいて法律により定められ、国立大学はその設置の基礎を国立学校設置法、同法施行令、同法施行規則においていることあらためてのべるまでもない。これにともない、大学行政の主管官庁としての文部省の大学に対するかかわりあいについても「法律に別段の定がある場合を除いては、行政上および運営上の監督をおこなわないもの」と<sup>2)</sup>され、その権力的作用についてきびしい制約が<sup>3)</sup>加えられているのである。それにもかかわらず、戦後の大学行政ならびに国立大学の管理運

\* この稿は筆者が日本学術会議大学改革問題特別委員会の委員として「大学の設置形態」の問題を分担し、報告草案用のメモとしてまとめたものに若干加筆したものである。この稿のまとめにあたって、広島大学大学教育研究センターの横尾、寺崎、関、喜多村、山崎、渡部などの諸氏からいろいろ討議していただき、また多大の教示をうけた。本来「大学論集」に価するものか否か筆者は疑問に思っているが、センター諸氏のおすすめに従ってここに記録しておくことにした。

\*\* 広島大学学長

## 〈注〉

- 1) 帝国大学特別会計法(明40,法19), 大学特別会計法(大正10,法11)
- 2) 教育令(明12,太政官布告40), 大学令(大7,勅令388), 帝国大学令(明19,勅令3), 学位令(明20,勅令13), 帝国大学官制(明26,勅令83), 私立学校令(明32,勅令359), 帝国大学及其ノ学部種類(大正8,勅令13), 東京帝国大学講座令(大正8,勅令14), 官立工業大学官制(昭4,勅令36)等
- 3) 文部省設置法第5条1項及2項

営の実態においては、大学行政が国民の広汎なコンセンサスに支えられてすすめられて来たという実感に乏しく、国立大学が十分にその自主的運営ならび発展を享受しえたといいがたく、行政府と国立大学とは相互の緊張状態をつねにまぬがれることはなかったといわなければならない。それには、種々の要因が数えられるが、設置者としての政府（文部省）と国立大学の間の行政的關係に、實際上少なからぬ問題点が存在することをまず注意しなければならぬと思われる。もともと、大学の自治というとき、その実体がいかなるものであるべきかについてはそれぞれの時代および社会に応じて必ずしも一定しているとはいいがたいが、近代的な意味での大学自治は、①大学教育の内容の決定と学位標準の維持、②大学発展の規模と度合の決定、③研究プロジェクトの選定とその成果の公表、④教職員の任命、⑤学生の選抜、⑥交付された経常費の使い方、⑦学内諸規定の制定などの諸項目にわたる大学自体の自由と自主性にあるといわれてよいであろう。イギリスのロビンズ報告は、大学の自由（academic freedom）が、国全体の必要にこたえ、公費を経済的に使用する義務からある程度制約されるべきことをみとめているが、教員の任免・昇進、教育課程、大学の学部・学科の拡充計画、教員の給与表などについて外部から不当な干渉を受けない自由が大学に保証されるべきことを明記している。このような水準から見ると、日本の国立大学の自治の実態および政府のそれに対する理解はきわめて不完全なものであり、それが政府と国立大学の間の行政的關係にさまざまに投影していることをみとめないわけにはゆかない。

### 1) 国立大学の組織とその運用ならびに形成<sup>3)</sup>

前述のように戦後の国立大学はその設置の基

- 1) ことに「大学の運営に関する臨時措置法」には多くの問題がある。
- 2) 「大学自治」の内容を以下のように考えるのはイギリス型の大学自治のとらえ方である。筆者はそれがもっともすんだ、かつ具体的な見方であると考えてここに採用した。
- 3) 東京大学改革準備調査会管理組織専門委員会報告書、1970年3月を参照せよ。なお「形成」という用語は適切でないかも知れぬが、組織をみずからつくることを意味し、「組織権」に対応する概念として理解されたい。

礎を法律においている点において戦前に比べあたらしい側面を賦与されているが、広義の国家行政組織として位置づけられていることに変りはない。むしろ組織権の所在という点に関しては、国立大学を通常の行政機関と同様におく仕組がかえって固定化された傾向もみとめられ、国立学校設置法においては、各国立大学の学部・研究所等の研究教育組織がそれぞれ具体的な名称を付して規定されているのみならず、学部以下の組織は通常行政組織法のあり方と同様文部省令にゆだねられて、講座・部門などの最小単位に至るまでそれぞれ名称を付して定められているのである。また事務組織に関していえば、国立学校設置法施行規則（文部省令）がその組織を定め、その内部機構は課の単位まで別に文部大臣が定めることとなっており、通常の行政機関に対する規制の仕方と全く異なるところがない。運用上も、財産管理、物品管理、職員人事、会計などについては一貫した行政系統が存在し、大学としての特殊性は制度面に現われておらないのである。教職員についても「行政機関の職員の定員に関する法律」<sup>1)</sup>の枠内にあり、定員の区分は毎年度文部次官通知がこれを定めているのであって、研究教育機関としての大学の特殊性はほとんど顧慮されていないといわなければならない。結果として国立大学はその内部組織の細部に至るまでも文部行政に依存せざるをえず、ことに事務機構においては、各大学そのものが組織上はむしろ文部省の分局の態をまぬがれていないのが実情である。

組織ことに教育研究組織の新設・拡充改組については大学に発議提案の自主性はあるが、実際上の手続としては、概算要求の形で予算上の措置として扱われる。しかも、各大学の概算要求は、文部省から大蔵省に対してなされる予算要求のいわば基礎資料ないし内部資料にすぎないといってよく、それはもっぱら文部省および大蔵省の事務的レベルで一般行政予算とほとんど異なるところのない形と手順で査定・取捨され

1) いわゆる総定員法

るのである。<sup>1)</sup> 政府予算原案にまで組みこまればそれは国会の審議の対象となるが、そこに姿を現わさない多くの大学の自主的計画はその取扱いが基本的には行政の裁量の手の中にあるのであり、また組織の新設・整備改組などにかかわる法的措置の過程では大学設置審議会の実質審査がおこなわれるが、これも予算上の取扱いがまず進歩した上でいわば二次的に付随するといつて差支えないものである。すなわち、日本の国立大学の自主的組織権はきわめて受身的なものに止まり、実質的には政府の財政権に細目に至るまでとりこまれ、ごく消極的な意味において作用するに止まるのである。

## 2) 国立大学における人事権

国立大学の教職員は一般職国家公務員であり、その形式的任命権はすべて文部大臣が有している。しかし教官人事については慣行上大学の自主性が尊重されており、また教官は教育公務員特例法にもとづく身分の保障が与えられている。これに対し、職員人事については、課長補佐以上のいわゆる上級職員の任命権は形式的にも実質的にも文部大臣に保留されており、学長や部局長への事前の了承はほとんど儀礼の域を出ない。上記以外の職員の人事は形式上学長に委任されているが、実質的には事務局長、庶務部長などにゆだねられているのが通例で、いわゆる大学管理機関の所掌外の事項であるといつてよい。このように職員人事についての国立大学の自主性はきわめて制約されたものである。また職員の職種、待遇などについて大学の本来の機能のもつ特異性に対する配慮ははなはだ乏しいのが現状である。<sup>2)</sup>

- 1) 毎年度まず文部省から次年度概算要求の方針が国立大学事務局長会議で示され、各大学がこの方針にそう事が要望される。大学内の概算要求のまとめ方はそれぞれの大学の慣習により差があるが、形式上各大学概算要求は毎年7月ごろ文部省において説明聴取をおこなう、この際の大学側の説明者は事務局長、経理部長等である。それに学長が加わる大学もある。さらに経理部長以下それぞれの段階で説明聴取がおこなわれる。
- 2) 研究補助員、技術者、図書館司書、学生部関係職員、その他の構成及び人員は諸外国の大学に比べるとおどろくべく貧弱である。

学長、学部長などの管理職の任命については大学の自主的な決定がおおむね尊重されているということが出来る。しかし選考手続の妥当性等を理由として文部大臣が発令に難色を示し、あるいは発令を保留するという技術的な手法を用いて實際上大学の自主的選考に干渉を加える事例がことに大学紛争以降増加しつつあることは黙視するわけにはゆかない。<sup>1)</sup> また、それらの事例の多くが実質的には大学の管理運営制度に関する自主的改革に対する制動的役割をもつものであることに注意する必要がある。

## 3) 国立大学における財政および財産管理

大学財政についてはそれを扱うことがこの稿の目的ではないからここにはくわしくはふれない。ただ設置形態との関連において国立学校特別会計制度、国立大学における予算執行および国有財産管理の問題に簡単にふれておきたい。

現行の国立学校特別会計は昭和39年度から発足したものであるが、戦前の帝国大学特別会計と異なり、大学の財政的自立を保障するものであるとはいえない。<sup>2)</sup> むしろ国家財政上の都合による制度というべきものであり、「この会計を所管する文部省の大蔵省に対する自主性のある程度高めたにとどまり、文部省に対する大学の自主性の拡充にはほとんどならなかった<sup>3)</sup>」といふべきであろう。国立大学特別会計の運用の基本問題について国立大学協会と文部省の間で協議がおこなわれる建前にはなっているが、その実質的意義は乏しいとしなければならない。<sup>4)</sup>

国立大学の予算執行の現実もまた一般財政と異なるところ少ないものである。大学予算費目中教官当積算校費および学生当積算校費の主要部分については各大学で比較的自由に配分・支出することがみとめられている点にわずかに大学財政の特色を見ることが出来るけれども、一面国立大学の予算執行は根本的には文部省とし

- 1) 教育公務員特例法第10条の解釈について、文部省・内閣法制局統一見解、昭37.11.15.
- 2) 島恭彦：国立大学の財政問題，法律時報，1970年1月号，臨時増刊36ページ
- 3) 東京大学大学改革準備調査会管理組織専門委員会報告書，1970，27ページ
- 4) 「特別会計制度協議会」，国立大学協会規則集，76～86ページ参照

ての予算執行の分担たるに止まり、会計法規上の執行責任体系と大学管理機関の間での責任および権限的關係は本質的に双頂的であることをまぬがれていない。

この事情は大学財産の管理権に関してもほぼ同様であって、国立大学に固有の財産は存在せず、不動産に関しては「国有財産法」、動産に関しては「物品管理法」の適用下にあるのである。<sup>1)</sup>すなわち大学の財産管理機能は、教官人事をふくむ研究教育機能とは別個の組織系列として文部大臣を頂点とする行政組織系統によって担われているのであり、大学の管理能力を論ずる以前にこのような管理システムの分裂の現実を「大学」そのものに即してどのように評価し、解決するかが問題であると思われる。

#### 4) 国立大学の管理機関

前項までに指摘したように「国立大学」は基本的に一種の国家行政機関として位置づけられており、大学自治の実態には多くの問題がある。大学としての自治的機能の制度的表現は大学管理機関の構成と機能の規定に見出されるべきものであるが、周知のように戦後新制大学発足以来ほぼ四半世紀を経過するにかかわらず、それが未だ暫定措置を脱せず、最近の傾向としてはむしろなしくずし的に大学自治を制約する方向で処理されようとしている状況にあるといえることができる。それらの傾向は、大学の本質に関する十分な洞察によるというよりも、多分に対策的・行政管理的発想に由来するものであり、一面では従来の日本の国立大学の管理運営上の矛盾と弊害をいっそう助長するおそれをも内蔵するように思われる。

もともと昭和23年教育刷新委員会第16回建議（いわゆる大学商議會案）以来、国立大学の管理機関に関する立法のうごきには数次のころみがあったといえることができる。その第一は上記刷新委員会建議に出發し、大学法試案要綱（昭和23年7月文部省）、教育刷新委員会第26回建議（いわゆる教育刷新委員会案）をへて昭和26年国立大学管理法案（いわゆる我妻委員会

案）として第10国会に提出された構想である。<sup>1)</sup>これらは占領行政の動向の推移をも反映してそれぞれ細部に相違があるが、①中央に国立大学に関する審議会を設けること（我妻案では国立大学長が互選した者6人、日本学術会議がその会員のうちから推薦した者4人、学識経験者から衆参両議院の同意を得た者10人、合計20人から成る）、②各大学に教授会、評議会のほか学外者（我妻案では学長、当該大学の教授のうちから評議会が選定した者、学識経験者のうちから評議会が選定した者、合計30人以内）をふくむ商議會をおくことの2点に特色がある。我妻栄氏を委員長とする大学管理法案起草協議会は、昭和23年の文部省大学法試案に関連し、日本学術会議その他から政府に申入れて設置を見たもので、教育刷新審議会、<sup>2)</sup>日本学術会議、大学設置審議会および国立大学協会が推薦したそれぞれ2名の委員、日本教職員組合、全国大学教授連合、大学基準協会および日本私学団体総連合からそれぞれ推薦された計5名の委員、民間学識経験者7名、合計20名から構成された。昭和26年国立大学管理法案は結局成立せず、大学立法のうごきはしばらく停頓したが、昭和37年中央教育審議会は中教審答申原案として「大学の管理運営について」を公表し、ついで昭和38年文部省は「国立大学運営法案」および「国立大学運営法の施行に伴う教育公務員特例法等の一部を改正する法律案」を策定した。昭和37年中教審答申原案は、①学長および学部長の権限の強化、②教授会権限の制約、③副学長の設置等を主な内容とするもので、商議會は削除され、また中央審議機関に言及しているが、その構成・権限については慎重を要するとして具体案を提示していない。国立大学協会はこれに反撥し、昭和37年「大学の管理運営に関する中間報告」を総会で採択した。その要旨は、法令による画一的な大学管理運営制度の規制に反対し、大学の自治を強調したもので、各大学が参考すべき基準として国大協案というべき具体的見解をかかげている。昭和38年の「国立大学運営法案」は中教審答申の趣旨にそいながら表現を緩和してより現状確認的色彩

1) なお「文部省所管国有財産取扱規程の一部を改正する訓令」文部省訓令、第10号、昭44.4、参照

1) 同時に「公立大学管理法案」も第10国会に提出された。

2) 教育刷新委員会が改称されたもの

をつよめた印象の内容である。この法案も実現を見ることなくして終わった。

昭和46年6月中央教育審議会は「教育改革のための基本的施策」と題する答申をおこない、その中で国公立大学の管理運営の制度的な改革に言及した。すなわちその「高等教育改革の基本構想」のなかで①学長・副学長を中心とする中枢的な管理機能の重視、②適当な機関に学外者を加えること、③人事の閉鎖性を打破し、教員の選考や評価に学外の専門家の参与を求め、あるいは任期制を採用することなどを提案したのち、国・公立大学の設置形態にふれて、①現行の設置形態を改め、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とするか、あるいは②大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に根本的な改善を加えるかいずれかの方策が必要であるとしている<sup>1)</sup>。この答申の趣旨を部分的ではあるが、筑波大学など旧来の大学以外のいわゆる新大学で実現しようとする傾向がある<sup>2)</sup>。

以上のべて来たように戦後の日本の国立大学の管理形態は数次にわたる試みにかかわらず法律として成文化されるには至っていない<sup>3)</sup>。そのことが重大な欠陥であるとする立場から種々の構想が提案されたが、いずれも「管理」に主眼があって「自治」の実体化に乏しいことは注意に価する事柄である。ことに昭和37年中教審答申案以降は国立大学がむしろその管理運営面において行政的に政府からつよい指揮監督ないし制約を蒙っている一面にほとんど眼をむけるところがない。昭和46年中教審答申は「大学を一種の行政機関として人事、会計などに関する一般官公庁の準則を適用することは、教育・研究の能率的な運営を妨げる」という見方がある事にふれてはいるが、それは「かえってその制度的な保障に安住して、自主的に運営する意欲

とそれに伴う責任感を稀薄ならしめる」弊を国立大学にもたらしているという逆転した俗論的論理につらなっているのである。

## II 大学行政・学術行政と大学の設置形態

### 1) 文部省および中央審議機関

大学のあり方を規定するのは一面において個々の大学の法的性格およびその管理機構のあり方であるが、他面においては国としての大学に対する行政的あり方の問題である。前項にのべたように昭和26年国立大学管理法案が中央に国立大学に関する審議会を設けることを提案しているのは少くともその認識に立っていたことを示すものである。これに対し、昭和38年国立大学運営法案は中央大学行政に関する規定を欠如し、昭和46年中教審答申もまた明らかな構想を示してはいない。後者はその「高等教育改革の基本構想」の第11項に「高等教育の整備充実に関する国の計画的な調整」の必要をあげ、「その実現を推進する公的な新しい体制を確立し、この基本構想による高等教育の改革と整備充実をはかる必要がある」としているが、この「公的な新しい体制」の内容としては「広く国民的な利益を代表する人々の参加を得て強力な指導性を発揮できるもの」とのべているに止まる。現状では、大学行政に関する正式な審議組織は後にのべる大学設置審議会を別にすれば、中央教育審議会が存在するのみであり、それも文部大臣の諮問機関であるにすぎない。もともと戦後の、高等教育をふくむ教育上の基本方針ならびに施策の立案は、昭和21年内閣に設けられた教育刷新委員会によっておこなわれた<sup>1)</sup>。教育刷新委員会は教育の各分野の代表者より構成され<sup>2)</sup>、官僚的要素を含まず、自主的審議を建前とした点で占領下という特異な条件下にあったとはいうものの重要な機能を発揮しえたのであった<sup>4)</sup>。これに対比すると現行の中央教育審

- 1) この点についてはⅢの項においてさらにふれる予定である。
- 2) この傾向に対し日本学術会議は筑波大学関係の見解その他で反対意見を公表した。
- 3) 「国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則」文部省令第11号、昭28.4.22.

- 1) 昭和21年8月「教育刷新委員会官制」。
- 2) 委員総数およそ50名。
- 3) 学制八十年史,502ページ。
- 4) 昭和21年9月より26年11月までに142回の総会をひらき、21の特別委員会を設け審議を重ねた。

議会はその国民的基盤においても、その対行政機能においてもいちじるしく制約され、結局官僚行政の具に陥っていることを否定し得ない。

大学が高等教育の場であると同時に、学術研究の重要な担当者であることを考えると、高等教育行政のみならず、学術行政の中央的あり方もまた大学にふかい影響を与えるものである。この点についてこの稿ではくわしくふれるゆとりがないが、戦後「日本学術会議」が中核的学術行政審議ならびに建議機関として組織された当時の理想は、その後の年月の推移のなかで見失われ、実態上日本学術会議は無力化し、学術行政審議の場が分散しつつあることを否定しえない。その状況は相対的に学術行政における政治ならびに官僚の作用の比重を大ならしめているのである。「科学技術会議」の設置<sup>1)</sup>、学術審議会の設置<sup>2)</sup>、日本学術振興会の特殊法人への改組<sup>3)</sup>ならびにその事業内容の拡張などはその傾向の具体的な展開の一面であると見ることができる。

文部省は、昭和24年以来国家行政組織法の定めるところに従って「文部省設置法」により改組され、すでにのべたように、大学に対しても法律に別段の定めがある場合をのぞいては、行政上および運営上の監督をおこなわない建前とされているけれども、すでにその「設置法」上、大学に対し運営上の指導と助言<sup>4)</sup>を与えることが定められており、また「学校教育法」および「私立学校法」上大学行政の監督庁として広汎かつ細目にわたる権限をもつ。公立大学については、「地方教育行政の組織および運営に関する法律」において指導助言、措置要求、調査等につき定めがなされている。さらに国立大学に対しては設置者として作用し、「国立学校設置法」上国立大学の組織権、国家公務員法上教職員の任命権、財政関係法上国の一般行政機関

におけると同様の権限をそれぞれ有するのである。<sup>1)</sup>このような文部省の対大学関係、ことに対国立大学関係は、たとえば米国、英国、西独あるいはフランス等の諸国に比べるときわめて独特かつ広汎なものであって、大学設置形態の近代的通念上決して理想とすべき状態とはいえない。加えるに、前項で指摘したように国立大学の組織上の新設、整備、改組等は予算編成権を通じてほぼ完全に文部省が掌握しているのであり、また国立大学の施設は細部の設計施工の実務に至るまで文部省の担当するところとなっているのである。<sup>2)</sup>

このように広汎かつ細部にまでわたる文部省の大学行政上の権限および責任に対応して果して文部省の現状が、組織上、機能上十分な能力をもつか否かも検討を要する課題である。それには差し当り三点に問題があると思われる。ひとつは、組織上の問題で、規制監督的官庁行政的側面と、大学設置者ないし教育・学術行政担当者としてのいわば現業的・事業的側面とが、本来規制監督的官庁としての根本的体質を根幹としてほとんど無秩序に交錯し、ことに後者が機能的たり得ていないということである。その状況のなかで、大学行政は一応大学学術局を主部局としながら、大臣官房会計課、人事課、管理局、体育局、社会教育局に至るまで分散し<sup>3)</sup>、また国立大学は「直轄学校」として位置づけられる旧習をまぬがれていない。日本において大学自治が定着しがたい事由のひとつには、この行政組織上の問題が介在しているのである。第二に、教育・学術行政の実務的側面においては、戦後行政のあり方として審議会、研究調査会等を組織し、それらへの諮問を通じて諸方策

- 1) 昭和32年衆議院科学技術特別委員会「科学技術振興要綱」に基き「科学技術会議設置法」として昭和33年衆議院で修正通過、昭和34年2月参議院通過。
- 2) 昭和42文部大臣の諮問機関として設置。
- 3) 昭和42年、財団法人から特殊法人へ改組。
- 4) 指導と助言は実質上しばしば命令にちかい作用をもちうる。

- 1) 前述の通り、この立場では国立大学長はこれら権限の被委任者たるに止る。
- 2) 管理局教育施設部、なお各地方ブロック毎に文部省工事事務所がおかれている。
- 3) 最近文部省設置法を改正し、大学学術局を大学局と学術国際局に分割する案が提出されている。また大学行政を「大学庁」のような外局にまとめ、一本化する構想も考えられたことがある。「大学庁」案では、大学行政の分散は整理しうるが、大学行政の中央機関についての根本的な性格の再検討はふくまれておらず、むしろ官僚行政強化につらなるおそれなしとしない。

を樹立する方法が採用されており、文部省の場合もその例外ではない。これら諸種の審議会、調査会等は法律に定めのあるもののほか、予算費目上調査費あるいは準備費が計上されそれによってまかなわれているもの、各部課の経常的調査費目によって支えられているものなどさまざまであり、さらに部外に調査研究が委託されているものもある。その数は今や著しく多く、それによってより多くの大学関係者や市民各層の意見が行政に反映するといえるが、一部を除いて人選が文部省自体の選定にかかわり、また委員はほとんど非常勤で、審議会自体固有の調査機能を欠き、事務処理は文部省の部課が担当するなどの事情から必ずしも所期の<sup>1)</sup>実効はない。むしろ多くの弊害を再検討すべき事態である。これら審議会の機能の不全状態に関連して、第三に文部省、すなわち大学行政を担当する中央行政組織に、十分な調査研究能力がなく、また「科学官」など若干の特例はあるが、<sup>2)</sup>大学ないし学術関係の専門家を欠き、大学関係者ことに教官・研究者との人事交流<sup>3)</sup>にきわめて乏しいことも現状での一大欠陥であるとしなければならない。要するに大学行政に関して文部省を見ると、それは著しく強大であり、その権限と責任は徒らに過大であるが、組織的にも機能的にも明治政府的中央官庁の色彩を脱し切れず、近代的な意味の大学中央行政機関としての機能においては極めて欠けるところが多いとしなければならないのである。

国立大学が行政機能的に位置づけられている事情から、大学・学術行政上の諸措置はことに財政的手順を通じて文部省のみならず行政管理庁および大蔵省のつよい行政的発言のもとにおかれるのは当然の成行である。この場面では文部省はむしろ大学側の代弁者の立場に立つ形となるが、大蔵省、行政管理庁などを含めた行政

府全体の立場で大学行政にかかわる審議組織・(かつての教育刷新委員会あるいは教育刷新審議会は内閣に対応する審議組織であった)はすでにのべたように存在しない。国立学校特別会計制度はわずかに大学行政の枠を保護するが本質的な作用を欠き、またこれも上述のように国立大学協会と文部省との間の協議制度はきわめて形骸的なものである。それゆえ、このレベルでは大学自体の意志を反映すべき制度上の保障は殆ど欠如しているといわなければならない。

## 2 大学の設置およびその承認

大学の開設は学校教育法の定めるところにより大学設置審議会に諮問の上認可されることになっている。大学の設置認可の申請等に関しては文部省令による規則<sup>1)</sup>があり、また認可の基準は大学設置基準に拠る。これらの制度も戦後大学の連合組織に基盤をおく大学の自治的機能として位置づけるべく試みられた経緯<sup>2)</sup>があり、この試みの具体化として昭和23年大学設置委員会(昭和25年大学設置審議会と改称)が政令によって設置された。しかしながら昭和31年大学設置基準が文部省令によって定められ、設置審議会の位置づけにも変遷があつて、その機能は文部省の行政事務として定着することとなった。大学設置基準はその後昭和38年の中央教育審議会答申「大学教育の改善について」を受けて、大学基準等研究協議会(昭和38年9月発足、大学教員を主たる委員とし、総会のほか16の特別部会、専門部会をもつた。)において検討され、かなり大幅な改訂が施された。その後は大学設置審議会自体に基準分科会が置かれることとなり、大学設置審議会は設置分科会、基準分科会、短大・高専分科会を以て構成し、大学の教員、学術経験者、関係行政機関から95名以内の委員が選任されることとなっている。大学の教員にかかわる委員は大学基準協会、国立大学協会等から推薦される者をふくむ慣例である。私立大学については別に私立学校法の定めるところにより私立大学審議会が私立大学の学部等の設置・廃止の審議に当り、私立大

- 1) 文部省関係諸審議会の報告あるいは諸文書を通覧するならば、その内容が多くはかなり不十分であることがよみとれる。ここには一々の事例は省略する。
- 2) 科学官、視学官などいわば専門職は行政実務上は発言権、権限において著しく乏しい。
- 3) 戦後の一時期には大学学術局長、科学局長などのポストに大学関係者が任用されたことがある。これはその後杜絶した。

1) 昭和47.6.17.文部省令第36

2) 大学基準協会十年史、昭和32年参照のこと。

学審議会は私立大学長、学識経験者等から私立大学関係団体の推薦を得てその委員が任命されることになっている。これらの委員推薦の手続にはわずかに大学の自治機能の反映の余地をのこしているといえるが、大学教員はむしろそれぞれの学問分野の専門家として個人的立場で審議会に関与すると見るのが実態に近いと思われる。

以上のように大学設置の基準ならびに認可の制度は一応整備され、定着しつつあるということが出来るが、社会における大学のあり方ならびに全大学自治の観点から若干の根本的問題を残しているといわざるを得ない。そのひとつは、大学の基準の概念のなかにふくまれる <sup>1)</sup>chartering と accreditation のふたつの要素が明確に整理されていないということである。この問題は戦後新制大学発足当時大学設立基準<sup>2)</sup>に関して組織された大学設立基準設定連合協議会における論点であり、其後形の上では chartering (大学設立認可) は文部省ならびに大学設置審議会の所管に、accreditation (高等教育機関の資格認定) は大学基準協会の所管という形で一応分坦されたと思われるが、真の意味の accreditation の機能は結局わが国には定着せず、大学基準協会の存在は卒直にいつてはなはだしくあいまいなものたらざるを得なくなった。すなわち、大学基準協会の「大学基準」は本来 accreditation の基準として大学の質的改善の指標たるべきものであるにかかわらず「大学設置基準」と実質的に径庭がなく、また大学基準協会による accreditation は、それぞれの大学に対し、必ずしも実質的な効果を及ぼすことはなかった。一方、国立大学に関していえばそれぞれの大学の組織上、財政上の水準はむしろ大学院設置の有無、博士課程・修士課程の別などの要件によって実質的に規制されることとなり、

後述のようにそれは文部省の行政的作用の影響下におかれる形となっている。私学については上述のように私学審議会が学部の新設等に関する事項の審査に当たっているがそれも結局行政優位の状況を形成しているのである。これらはいずれもわが国で大学の accreditation が発展せず大学基準協会の存在と機能が漠然たるものに墮した諸条件であるが、より根本的には国、公、私立をとわずわが国の大学が本質的にその構成、教育内容、研究体制を自ら決定し、かつ実現しうる自由と自治を有せず、質的問題が学部数・学生数・大学院の有無などのいわば量的問題に固定的に相即し、おきかえられていることの必然的結果であるといわねばならない。その意味では「大学設置基準」も過度に細目にわたる形式規制にあふれ、大学が大学自体の力で発展することへの信頼を欠き、行政的規制のみが大学の水準を維持するための唯一の保障であるとす<sup>1)</sup>る官僚主義をまねがれていない。しばしば指摘されるころのわが国の大学の画一性も、その淵源のひとつはここに出発しているのである。また、大学の自由な発展の保障を欠き、実質的な accreditation が作用しないことと相俟って、この形式主義的設置審査はかえって実質的に大学の名に値しない大学を発生せしめる、逆説的な状況をも招来しているといえることができる。

国立大学の場合には、大学の設置、学部の設置、大学院の設置あるいはそれらの改廃など、おしなべて大学の chartering および accreditation にかかわる事項は、まず概算要求および予算編成という行政の枠の問題として扱われること既にのべた通りである。そこに大学自治の立場からすでに問題があること上述の如くであるが、この手順は基準審査の観点から見ても疑問がある。この場合、大学設置審議会は、大学設置者(したがって設置申請者でもある)文部省と、設置認可者である文部省(法律上文部大臣)の間隙に位し、しかも文部大臣の諮問機関として文部省に内在しているのである。その

1) このふたつの事柄は国によって多少取扱い方がことなる。たとえばイギリスの chartering には accreditation の第一段階がふくまれていると解される。しかし、概念の問題として両者はそれぞれ別のものであるといふべきであろう。

2) 大学の連合体による大学設立基準の設定運用を予想して昭和22年5月旧制大学46校の代表者が集って組織した協議会。

1) しかし、「大学」に何事か問題があると、「文部省」の責任を追求する意見がたちまち現われるのも現実である。

機能はしたがって、個別的事例の基準適合への判断というきわめて限局された、技術的範囲においてのみ、しかも行政追従的に発揮されるに止まる。基準分科会は存在しても、それは諮問に応じて発動し、法の原案を用意するにすぎないのであって基本的に自主的審議の余地はないのである。もとより現行の大学設置審議会は全大学の自治を代表するものとはいえないが、かりにそうであっても、今のような位置づけである限り、その機能はきわめて限定されたものたらざるをえない。最近の防衛医科大学の事例のように、それすら無視されて、各種学校の枠で事実上医科大学を設置するような行政の専制が横行する事態は、大学行政の通念をすら破壊するものといわねばならない。

### 3) 国家財政と大学財政

すでに指摘したように、国立大学にとっては財政の自主性の問題があり、また私立大学にとっては財政の貧困ならびに公費補助に関する切実な課題と要望がある。のみならず、日本の大学教育および学術研究の財政的基盤が欧米先進国の水準に比べて貧弱であること、その配分運用に多くの問題があること、さらには高等教育拡充の社会的要求を正しく充足してゆくためには多大の財源の必要が見込まれることなど、いわば大学財政は山積する問題に当面しているといわなければならない。大学財政そのものについて論ずるのはこの稿の目的ではなく、大学の設置形態のふくむ諸問題は、大学の財政的基盤の問題と根本において密接する。その限りにおいて若干の考察を国家財政と大学財政の関連に割かざるを得ないのである。

もともと大学の設置形態上の区別として、国公立大学と私立大学とが存在すべき理由は、大学の本質論からは現代すでに存在しない。Ronald P. Dore は OECD の報告書のなかでこの問題について「国・公・私立にわたる現行の大学制度は、たまたま歴史の一コマが生んだ落し子にすぎない<sup>1)</sup>。さらに政府が最近私立大

学に対する補助制度を確立しはじめたことから明らかなように、国家財政の側におけるなんらかの合理的原則に依拠するものでもない。以上のことを認めるとすれば、大学を区分する現行の制度を維持する妥当な理由は消えてしまう。結局この制度を維持させているのは、ただすべての大学に国立大学と同程度の補助をあたえることが財政的に不可能であること、あるいは逆に国立大学自身の財政規模を縮小することは不可能であり、また当然望ましくもないということである」とのべている。この所説には註記のように歴史的認識に不十分な点があるが、しかし、国公立の別を廃する方向で、全大学の財政基盤を改善充実してゆく事は今後の重要な課題であるというべきであろう。その方向の実現に当っては、①大学財政の公費（ことに中央政府を通じての財政措置）増大にともなう大学の自主性の制約への防御と、大学の財政的自主性の確立、②国家財政のなかでの財源の調達と社会経済体制のなかでのその妥当性、③財政資金を大学に支出・配分するための方法ならびに組織の合理的な開発、④それらにともなう大学のあたらしい法的・社会的位置づけの可能性、などの諸問題がある。

昭和46年6月の中央教育審議会の答申には、参考資料として「総合的な拡充整備のための資源の見積もり」が添布されている。それは昭和46年度以降55年度までの10年間における基準推計値、課題別推計値および政策変動値、それらの加算結果としての教育投資総額を見積もったものである。このようにして算出される昭和55年度教育投資総額は131,230億円で、そのうち高等教育の占める比率は28.3%、また教育投資総額の国民所得に対して占める比率は6.28%（昭和55年度名目国民所得見込209.1兆円）である。このうち、高等教育の受益者負担の水準を、国民1人あたり個人消費支出に対して国立で20%、私立で40%とし、高等学校と幼稚園については、公立の受益者負担の水準が、国民1人当たり個人消費支出と同率でのびると仮定し、55年度で公立と私立の受益者負担の水準が同額になるとすると、131,230億円のうち、受益者負担は国・公立について2,350億円、私立につ

1) 寺崎によるとこのドーアの認識には誤りがある。明治以来、大学は官立のものであるというプロイセン流の考え方が根づく日本に定着しており、それが改められた（制度上）のは戦後である。それゆえ、歴史の一コマが生んだ落し子といういい方は正しいとはいえない。

いて10,950億円、差し引き公費負担117,900億円となる。奨学金についてはその規模を4,680億円と見込み、これを公費負担に加えると122,580億円に達する。この推計には種々の問題があるが、大学入学者<sup>1)</sup>31.9%、短期大学入学者15.3%、大学院については、修士(答申のいわゆる大学院)<sup>2)</sup>12%、博士(全上研究院)3.2%の拡充を仮定し、私学の教員数・単位教育費における国立大学との格差を現状の $\frac{1}{2}$ に縮小することが織込まれていることに留意すると、この資料にまつまでもなく、高等教育経費が増大せざるを得ない点是否定すべくもないであろう。この資料ではしかしながら、その調達および国民経済のなかでの位置づけについては、国民所得との比率を示すのみで、何等具体的な言及がない。また、国民所得の伸び率の推定は、新経済社会発展計画による昭和44年から50年までの年平均伸び率を準用しているのであるから、もとより根本的再検討を要するものである。

同答申はまた公費の高等教育への支出ならびに配分の組織については、すでにのべたように明確な構想を示さず、「このような財政援助については、あくまで国の主体的立場が保持され、その援助の効果についてつねに厳正な評価が行われることを条件にすべきである」、あるいは「私立学校がしだいに大幅な公費の援助を受けるにしたがって、その公共性を高めるため必要ななんらかの措置をあわせ考える必要がある」とのべるのみである。日本学術会議大学問題特別委員会「中教審基本構想試案に対する見解」<sup>3)</sup>(1970.2.26)が指摘する通り、これは大学自治に対する危険な考え方をふくむものといわなければならない。

公共的経費が大学に投入されるに当って、経費のもつ公共性と大学の自主性とをいかに調和せしめるかについては、基本的な数個の方式が可能である。ひとつは、イギリスの大学財政委員会(University Grants Committee)のように、政府に対して高度の独立性をもち、大学の

意向を反映しうる組織を媒介とする方式であり、上掲第8期日本学術会議大学問題特別委員会中間報告はこの方式を検討することを提案している。U.G.C.についてはここにくわしく解説することを省略するが、重要と思われることは、それが、大学からも、国民からも、また政府からも信頼される組織でなければならないということのほか、①U.G.C.の場合予算および配分が5年間の周期でまとめられるのであって単年度ではないということ、②大学にその経費を自由に使用する保障が与えられていること、③大学の所要経費はU.G.C.を通じての配分以外に大学それぞれに調達の余地があることなどである。イギリスの場合総大学経費の約70%が国費の支出によると見られるが、もちろん一般論として自己経費の割合が多ければ多い程大学の自由度は大きい。国家支出の増大傾向にもな<sup>2)</sup>ってイギリスにおいても下院は会計特別委員会<sup>3)</sup>の指揮下にある会計検査長官<sup>4)</sup>の助けを得て大学会計検査を行うことを要求するようになり、1968年以来それが実現した<sup>5)</sup>。これは、大学が公開検査をうけるということ自体に問題があるのではなく、教育科学省の常置秘書官という形で公務会計官が任命され、それが会計検査長官に対して大学会計の責任を負う形となるため、教育科学者の各大学に対する監督的権限の強化を生む可能性がある点で注目されているのである。わが国でU.G.C.方式を検討する場合にも充分留意を要する点である。

第二の方式は、一定の基本的資産を大学に賦与し、または一定の財源を大学の使用に充てることによって、いわば自動的に一定の大学経費を確保する方法である。学田制度、国有地交付大学制度<sup>6)</sup>、日本における戦前の帝国大学特別会計制度などはある点でこの方式の一型と見ることができ<sup>6)</sup>る。OECD教育調査団の「日本の教

1) 同年令層に対する大学入学者の比率  
2) 学部学生数に対する比率  
3) 同報告128ページ「中央教育審議会第26特別委員会の高等教育の改革に関する基本構想試案に対する見解」

1) 同報告24ページ・114ページ  
2) House of Commons  
3) Select Committee on Public Account  
4) Controller and Auditor General  
5) 日本でも国会の決算委員会などにおいては、大学関係の経理について、かなり細目にわたるまで論議の対象となっている実情である。  
6) Land-Grants Colleges

育政策」に関する報告書の中で、Ronald P. Donr<sup>1)</sup> (英国サセックス大学教授)はこの方式のひとつの変形として、国富の一部(約3%)を一定期間の間に大学に譲渡し、それを大学の財源にあてることを提案している。それによると、10年間で限度に高等教育特別税として0.3%の固定資産税および現行の利子所得税率に4.3%を上積みすることによって、現在の国富額の約3%を大学に譲渡し、それを年率7%で運用できるようにしようというのである。それによって1980年までに総予算のほぼ20%がこの財源によってまかなわれる計算になる。この方式にはなお多くの変型が可能であろう。

第三の方式は学生に対する奨学金および学費貸与を大幅に増額し、政府資金が直接大学に入るのではなく、いわば学生を媒介として大学に導入される方式である。米国では、U.G.C.方式も結局はU.G.C.が一種の政府機関化される可能性を警戒し、むしろこの方式を推賞する意見がある<sup>2)</sup>。しかし、日本の国情からは直ちにそれが全面的に妥当するか否かは問題であろうと思われる。唯、大学への入学者はいかにその比率が増大してもおのづから限度があり、一般には経済的ならびに時間的ゆとりのある者に大学入学の機会がより大であるというべきであり、したがって、国民経済の立場から見ると、大学へ公共的経費を大幅に投入すればする程、この面では一種の不公平が助長されることになる点に注意しなければならない。受益者負担の思想はそこから発生するが、教育の機会均等の立場からはむしろ受益者負担の考え方へ後退せず、不公平を積極的に是正することを考えるべきである。奨学金はこの点で重要な作用をもつのであり、大学教育の機会均等を保証するひとつの手段である。

以上国家財政と大学財政に関し若干の問題点を指摘したが、財源の出所により大学がこうむる規制をできる限り排除し、一面において投資効率を減少しないためのひとつの原則として考慮を要するのは、大学への資金導入を可及的多

面化することである。もし発言権が投資額に比例する傾向をまぬがれないとすれば、ひとつの系統からの投資額は過大でない方がよい。したがって上記の諸方式は実態に応じて種々に組合わせ、それに対応して大学自体の自主的な財政運営能力を増大せしめることも配慮されるべきであろう。

### Ⅲ 大学の設置形態に関する諸提案

前項までに指摘したように、日本の大学の設置形態については少なからぬ問題があるが、最近までに現われた大学改革論のなかで、広義の設置形態ならびにそれにかかわる諸事項を充分に論じ、その改善・改革の提案に及んだものは必ずしも多くない。これに反し、個々の大学の管理運営については国立大学の場合にも多数の論考ならびに改革提案がある。個々の大学の管理運営の問題は大学自治の立場からもちろんきわめて重要であるが、しかし、いかなる形であるにせよそれが作用しうるための前提は、大学が国家あるいは社会に対し制度的・財政的にどのように位置づけられ、また国家のレベルで大学行政がどのように組織され、機能しているかの問題、すなわち広義の設置形態の問題であるといわなければならない。その意味で、大学の管理運営の改革、それを通じての大学自治の確立という課題は、必然的に大学の設置形態ならびに中央大学行政の改革の問題に当面せざるを得ないのである。

以下この問題にかかわる諸提案の主要のものを紹介する。

#### 1) 東京大学改革準備調査会「大学委員会」案

東京大学改革準備調査会管理組織専門委員会は、1970年1月、その報告書を公表した。それは、「東京大学と国および社会の関係」という副題をもち、詳細に国立大学(東京大学)の自治の実態と限界を検討したものである。その結果、①差し当たっての改善案と、②根本的改革の方向をとりまとめ、差し当たっての改善案のなかでは、①国立大学の組織および国立学校特別会計に関する長期的・短期的な計画の策定および年度毎の実施にあたる審議会を設置すること

1) OECD「日本の教育政策」212~215ページ

2) たとえば前カリフォルニア大学総長クラーク・カー

(当面文部省におき、大学関係者を中心に各界からの委員も加える。国立学校予算につき、現在国会、裁判所、会計検査院、人事院が予算編成に際して有するとほとんど同様の自主性をこの審議会に持たせる)、②全国の国立大学が協力して、国立大学の組織と財政の計画をたてるための新しい機関を設けること、③個々の大学の予算編成および予算執行上の自主性をつよめることなどを、また根本的改革として、大学行政を所管する「大学委員会」の設置を提案した。ここにいう「大学委員会」は単なる審議会ではなく、国家機関としての行政委員会であり、内閣をふくむ行政機関に対し独立性を有し、しかも合議制を基本とする組織である。これまで文部省に属した大学に対する管理・指導・助言の権限、大学関係予算の配分権、大学関係法令の立案制定など大学にかかわる諸権限は、あたらしい構想のもとに抱括して大学委員会に委譲され、大学委員会は自らの事務局をもって大学行政に関する諸般の事項を決定・実施する。しかも、その基本性格は、指揮命令の権限で裏づけられた監督官庁ではなく、大学が必要とする支援、助言、サービスを提供する機関であるという。大学委員会の構成は委員20人以内とし、国公立大学関係者のほか、一般教育界、言論界、産業界、労働界からも委員を推薦せしめ、また日本学術会議、国立大学協会、公立大学協会、私立大学協会とも協力関係をもつ。

大学委員会の下にある「国立大学」はそれぞれ法人格を与えられ、大学法人として性格づけられる。この国立大学法人は民法上の公益法人とは異なる、既存の法概念に組み入れることのできない法人格で、部分的には財团的、部分的には社团的性格をもつ(学校法人である私立大学との関係については将来検討するとしている)。「大学法人」は原則として固有の財産を保有しないこととするが、それは「大学が法人格を得て独立の財政を行なうことになれば、大学財政の特殊性を重んじるというよりは、合理化のための合理化の要求がつよまる危険が多分にあり、欧米と異なりこの面の伝統の浅いわが国では、大学法人はかえって実質的な自治を失

なう可能性がある<sup>1)</sup>」からだという。

この東大案と内容的にきわめて類似した構想は日本社会党の提案である。同党は昭和44年11月の「七十年代の教育改革政策(日本社会党政政策審議会文化政策委員会)」において、①文部省を廃止して「中央教育委員会」「大学委員会」において文教行政を所管させる、②大学委員会は大学の代表、日本学術会議、中央教育委員会の三者で構成する、③大学委員会は大学と法律で定める研究機関の予算編成権をもち、予算総額を内閣との協議のもとで決定し、その運営を管理する、④大学委員会は研究、教育にかかわる体制の整備等の立法措置について内閣と協議し、決定する、⑤大学委員会は個々の大学、研究機関の人事については関与しない、などをのべている。

## 2) その他の大学法人案および公社案

すでにのべたように昭和46年中央教育審議会答申も大学法人案にふれている。すなわちその第1編「学校教育の改革に関する基本構想」第3章第2「高等教育改革の基本構想」9「国・公立大学の設置形態に関する問題の解決の方向」のなかで「高等教育機関のうち、とくに国・公立大学は、現在の制度では広義の行政機関としての性格をもつものとされながら、その運営に特別の配慮が必要なため、その設置者である国または地方公共団体の管理権との関係において問題を生じやすい状態にある。また、そのような設置形態のためにかえって大学が制度上の保障の上に安住し、自律性と自己責任をもって管理運営されるようになる事が妨げられているともみられる。そこで今後は、それらの大学が設置者との関係を明らかにするとともに、真に自律性と自己責任をもって運営されるものとなるためには、次にかかげる二つの方法があり、それぞれの大学の目的・性格にふさわしい方向に改革することが望ましい。(1)現行の設置形態を改め、一定額の公費の援助を受けて自主

1) この論点はやや奇妙というほかはない。国立大学としての東京大学の特権的地位の反映があるとすら思われる。この論法からすれば私立大学には自治がないという事になるであろう。

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とする。(2)大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に抜本的な改善を加える<sup>1)</sup>とある。また、第2編「今後における基本的施策のあり方」第1章「総合的な拡充整備のための基本的施策」5「国・公立大学の管理運営に関する制度的な改革」の項で、「政府は、これまで国・公立大学の管理運営には幾多の欠陥があることが指摘されており、その根底には、現行の設置形態がかえって真に大学の自律性と自己責任による運営の発展を妨げている面もあることに留意し、前項による高等教育の改革を推進する過程において、学内管理の合理化と新しい理事機関の設置または大学の法人化のため必要な法制の整備を促進すべきである」とのべている。この「新しい形態の法人」「新しい管理機関」が具体的にいかなるものであるかについては「今後くわしく検討する必要がある」というのみで明確な構成を示していない。以上かなり長文にわたって答申を引用したのは、中央教育審議会答申がどのような理由で「法人」案を提案しているかを、その原文によって示したかった為である。その焦点は、公平によれば明らかな通り、要するに大学の管理強化につきるのである。

同様な傾向の法人化案は諸方面から提案されているが、自民党の「新構想大学に関する大綱」(昭和44年8月、新構想大学懇談会、座長橋本登美三郎)においては、「新大学は特別法に基づく特殊法人とする」とし、その管理運営は理事会(教授、大学行政経験者、社会的有識者を以て構成、半数以上を学外者とする)、学長室(複数の副学長)および教授会によって行われるとしている。経済同友会はその「高次福祉社会のための高等教育制度<sup>2)</sup>」のなかで、①大学をすべ

て法人とし、理事会制度を導入して責任体制を確立する、②将来は大学の国・公・私立の区別を廃止して、大学に対する民間、公共資金の導入を平準化する、③このような制度に移行する過渡的措置として国立大学については「大学設備信托公社<sup>3)</sup>」を設置し、当面はこれに大学財産を寄托し、一定期間の後に学校法人に移管するなどの方法を考える必要がある、④教育の基本方向、基本政策、財政計画等を明確化するため各界有識者の英知を結集して「国家教育計画会議」を設ける、などを提案した。同友会にはこのほかにもいくつか大学問題での発言がある。

いわゆる大学公社案は永井道雄氏の提唱するところで、文部省にふくまれる大学関係の事務機構をすべて独立の「公社」に移し、公社の予算の大半は国費によるが、特別会計として自主的に管理する。「公社」には中央の機関をおき、各大学はこれに所属する。公社を運営する最高機関は20名をこえる「大学審議会」であり、大学の代表者のほか大学外の学識経験者によって組織され、学術教育の長期計画、予算配分の決定、大学基準の決定と実施、各大学に対する助言、指導などを行なう。各大学の教職員は公社員としての身分をもつものである。公社案は、①現行の大学自治よりはるかに強い実質的基礎をもつ自治の権威を確立するため、②責任ある研究・教育計画の実施、能率的運営、独善化の排除などのため、もっとも適した形態として構想されたものであるという。永井氏のこの提案は大学の設置形態の変革について論じたものとしては一種の先導的意義をもつものであるが、同氏はその後一部の大学を公社化し、現行の制度と並列させる方式に修正した。現実の政治組織の中で「現業採算的」色彩のつよい「公社」という形態が、大学行政と適合しうるか否かがこの構想のもっとも重大な問題点であろう。

### 3) 教育制度検討委員会報告

この章の最後に項を改めて日教組教育制度検

- 1) このふたつの提案はそれぞれ全く矛盾する要素をふくむものである。むしろ(2)が中教審の主な関心であると考えられ、(1)はこの報告を通じて出沒するモダニズムのポーズのひとつといふべきであろう。
- 2) なお自民党には同党文教制度調査会編「国民のための大学」昭44.がある。
- 3) 昭和44年度公表

- 1) 永井道雄「大学の可能性」昭和44年9月20日  
中央公論社

1) 討委員会の第三次報告にふれるのは、設置形態に関連してその中に大学の「地域化」と「総合化」の問題がとりあげられているからである。今までのところ本稿では公立大学についてとりたててふれることがなく、また「地域社会」と大学の関係について論ずる場もなかったが、本来大学ことに地方大学にとって「地域」の問題は省略すべからざる重要な課題である。その意味で、教育制度検討委員会報告のなかから、次の文章を抜き書きしておくこととする。「戦後、大学と地域との関係が強調されたのは、政治、行政、財政の地方分権化が新しい民主主義の基盤であると考えられ、その基盤のもとに、地域に個性的な文化を創造することが求められたからである。大学を中央集権的な統制から解放して大学の自治を回復することと表裏をなして、そこにおける研究と教育が地域との正しい関係のもとにおかれるべきことが強調され、各府県に少なくとも一校の国立総合大学を設置するという（国立大学設置の原則）が立てられたことも不十分ながらそのような認識とみることができる」「しかし、政府および自治体の側にも、また大学の内部でも、このような結合を探究する姿勢は弱かった」「地方国立大学はその設置場所について地元の強い誘致運動があったにもかかわらず、旧帝国大学の制度的パターンに追随するかたちで発展させられ、そのため具体的研究活動、教育活動において、行政、医療、福祉、教育など地域住民の福祉と民主主義の確立に意欲的にとりくむ姿勢は不十分であった。私たちは、このような事態は、将来にわたって、慎重な配慮のもとに改革されなければならないと考える。」「かつて占領下に、官立大学の地方移譲が占領軍によって唱えられたことがあった。そのさいは、地域民主主義の未成熟、府県財政の貧困のもとで、地域と大学をこのような方法で早急に結合することは、大学の自由と自治への脅威になるという配慮から、この構想は拒否され、中央教育行政機構を民主化して大学自治を確立することに優先権があたえられた。」「今日もなお、大学を設置経営しう

る財政的条件をもつ府県や市は限られており、地方自治体の意思が大学行政に介入して大学の自治権が脅威にさらされる例は少なくない。」「しかし、このことは日本の大学が国民の生活から遊離して機能している実態に対して、これを改めなくてよいということにはならない」

以上の表現はきわめて慎重であるが、大学行政における過度の中央集権は再検討されるべきであり、それは教育のみでなく、政治、経済などの基本的分野における体制と平行して研究されなくてはならない課題であると思われる。

#### Ⅳ 総 括

この稿の表題の脚註においてのべたように、本稿はもともと日本学術会議大学改革特別委員会の報告草案のためのメモとして早急の間にまとめたものであり、問題点の見方とその指摘に主意がある。したがって筆者自身この膨大複雑な課題に対する一定の回答と提案をすでに用意しているわけではない。むしろ、大学改革論議のなかで、従来ややもすれば閑却されていた根本問題を多くの人が再認識し、討議と検討の場にそれを正しく位置づけて下さることこそこの稿の眼目である。しかしながら、以上指摘した諸問題のうち重要な部分について若干の総括をこころみ、指摘の基本的立場を補足しておくことは、おそらく筆者としてのまぬがれるべからざる義務であろう。

1) 何にもまして、「大学の自治」の具体的内容を明らかに認識し、そのあるべき姿に対比して、日本の大学ことに国立大学の自治機能を制度的にも財政的にも裏づけることが先決問題であると思われる。具体的には、組織権、財政権、人事権を大巾に個々の大学に移譲し、大学の自主的能力を増大すべきである。そのためには、国立大学を一種の行政機関として位置づけ、「直轄学校」として扱う体制の改革が必要であり、財政法、総定員法、国家公務員法など関係法規の改正ないし特例の制定を検討すべきであり、最終的には特別な「独立した社会的組織」としての「大学」のあり方の研究を要する

1) 続日本の教育をどう改めるべきか、教育制度検討委員会梅根悟編、勁草書房、昭和48年

であろう。<sup>1)</sup>

2) 世上一般に「大学の自治能力」を疑う意見がある。中教審答申もまたそのひとつであること上述の通りである。日本学術会議大学問題特別委員会<sup>2)</sup>が指摘するように、従来のいわゆる大学自治が「ややもすればその形式に安住し、学術研究の閉鎖性と停滞をもたらし、学生の不信に加えて社会的にも不信を招く」一面をもつことをもとより大学ことに大学教員は猛省すべきであるが、大学自治がとくに国立大学において育成されにくい根本の理由は、研究と教育をその基盤である組織、財政、施設から切りはなし、教員と事務系職員を別系統化し、大学の自由と自主性を制度的に限定して来たことにあるといわねばならない。その側面を見落して、大学ことに国立大学の自治能力を論ずるのは本末を誤まるものである。

3) 個々の国立大学の自己行政的範囲を拡大することは、必然的に中央的大学行政機関の権限の縮小を要求するものである。と同時に、それは、たんなる権限的縮小に止まるものではなくて、行政の質の変換を必要とすると考えられる。すなわち、文部省を存続するにせよ、「大学委員会」を創設するにせよ、①監督的・規制的行政とサービスの・事業的行政の分離および後者の強調（公社案は見方によれば後者の強調である）、②大学行政の政府および政治的諸勢力からの相対的独立の確保と大学行政への大学関係者ならびに市民各界の意見の反映、および③長期的大学ならびに学術行政方策確立のための調査研究機能の増大などの諸点の実現がともなわなくてはならない。

4) 根本問題のひとつは国家的ないし社会的視野での大学財政の問題である。この点については、Ⅱの3)の項でやや具体的にふれたのでくりかえすことをさけるが、今日卒直にいて

この問題に関する責任ある行政的・経済的ないし政治的見通しは皆無とってよかろう。要するに場当たり主義である。「支持して統制せず」ということがいわれるが、大学人の勝手な空論程度にしかこの事柄の意味は一般に理解されていない。しかし、国家財政のあたらしい方向は、教育、学術、福祉、環境整備などへの公共経費支出の位置づけの抜本的な転換を必然としているのであり、より体系的な洞察と研究が必要であると思われる。

以上の諸問題は、結局は大学とは何かという命題に立ちかえるものである。その一般的・概念的規定はさておき、その「大学」を根底において支えるものは何であるかといえ、それは結局国民の生活感ならびにそこに基底をおく文化意識であり、またその歴史であろう。その点へ信頼に腰をすえる以外、大学行政の本筋はないようにわれわれには感じられる。

1) ここで「法人」の用語をあえてさけるのは、全く別の立場から大学の「法人化」が論じられており、それとの混同をさける為である。なお西独における大学の「法人」としての位置づけ方について検討し、参照する必要があると思われる。

2) 同委員会「大学問題についての中間報告」  
1970.4.22. 17ページ。

## Form of Institutional Establishment in Japanese Higher Education

Soichi Iijima\*

### Preface

#### I National Universities as a Form of Institutional Establishment and its Problems

- 1) Administrative & Academic Systems and Management
- 2) Faculty-Appointment Power
- 3) Financing and Property Management
- 4) Governing Bodies

#### II Academic Administration at the National Level and the Forms of the Institutional Establishment of Universities

- 1) The Ministry of Education and Central Advisory Bodies
- 2) Establishment and Chartering of New Universities
- 3) National Resources and Academic Finance

#### III Proposals concerning Forms of Institutional Establishment of Universities

- 1) The "University Committee" plan (A proposal by the Reform Commission at the University of Tokyo)
- 2) "University Corporation" plans
- 3) A proposal by the Committee for the Reform of the Educational system in Japan (Japan Teacher's Union)

#### IV Conclusion

This Article concerns the problems and reform of Institutional Establishments in Japanese higher education, with special emphasis on national universities and colleges. "The Form of Institutional Establishment" relates to the fundamental questions; in what forms are institutions of higher education established and what

kind of functions are (should be) accomplished. In more concrete terms, it relates to the judicial aspects, social roles, establishers, financial sources, and procedures of chartering and accreditation of institutions of higher education. It also relates to the policy-making of academic planning and administration at national level, and involves various elements, which has severe influence on administrative systems, faculty appointment systems, and financing and management of university property within the institutions of higher education.

In Japan colleges and universities are classified into three types of institution (national, public, and private) according to the forms of institutional establishment. Although there should be some common problems which are applicable to each of the forms, however, some specific problems arising from the peculiar nature of these forms should also be pointed out. In this article, we begin to examine

(1) the specific problems concerning national universities, and then turn to (2) the common problems concerning the form of institutional establishment in national, public and private colleges and universities, and finally review (3) the various reform proposals published in recent years concerning this problem. In conclusion, the author's ideas and proposals are suggested.

---

\*President, Hiroshima University