

【司会：瀧澤】

皆さん、こんばんは。所定の時間になりましたので、早速始めさせていただきたいと思います。

今回は、私ども私学高等教育研究所の第45回の公開研究会でございます。

私は研究所の主幹を務めております瀧澤と申します。司会役でございますので、よろしくお願いいたします。

本日は、大変お忙しい中、多数ご参加いただきましてありがとうございます。

きょうは、「国立大学法人化の意味」をテーマにしております。

このテーマを選んだ趣旨でございますが、いま大学の設置者の形が大変多様化しているといえますか、非常に複雑になってまいりました。きょうのテーマであります国立大学法人化ですが、法人化したことによって学校法人の形に少し近づいたわけですが、これから国立大学がどのように変わっていくのか、変っていかうとしているのかということを考える、これは私学にとっても大変に関心のある問題であります。

もう一方では、株式会社立大学というものが出来ました。営利大学という形が、日本の社会でどのように根づいていくものかどうかということのも、非常に難しく関心のある問題であります。

このように多様化してまいりますと、学校法人というものがこういう形で今後安定していけるのかどうか、最近は大学の市場化と云われる変化もありまして、学校法人という形、これはご承知のように安定性・継続性ということを非常に大事にしている制度であります。その逆の面では経営の効率が非常に悪い、あるいは機動性がない、そういった批判もあるわけでありまして、私学のガバナンスという観点から、自主性と公共性のバランスをとっている制度としていままで来ているわけですが、そのあり方が今後どういうように変わるべきか、このままで安定していけるのかどうか、こういったことも考えていかなければいけません。

そういったことで、いま私どもの研究所のほうでも、学校法人のあり方を改めて

研究しようということでプロジェクトを始めております。日本私立大学協会でもそういう問題意識を持っておりまして、学校法人のあり方について特別委員会を設けて検討を開始したところでございます。

そういうことで、まずは、国立大学法人というのがこれからどのような性格のものになっていくのか、その辺を少し勉強したいという趣旨できょうはこの研究会を決めたわけでございます。

講師として、大崎仁先生をお願いいたしました。簡単にご紹介させていただきたいと思います。

現在は、IDE 大学協会の副会長をされ、また人間文化研究機構の機構長特別顧問ということでございます。ご承知の方も多いと思いますが、戦後の大学史に関しまして、今まで非常に熱心に研究を進めておられまして、ご略歴にありますように、私どもも大変に役立たせていただいています、立派なご著書を出されているということでもあります。

これまで、文部省関係においては、学術国際局長、あるいは高等教育局長、文化庁長官などをされ、その後は学術振興会の理事長、国立学校財務センターの所長等をご歴任になられているということで、国立大学の問題につきましては第一人者ということではないでしょうか。

きょうは、国立大学の法人化の意味ということで、1時間半ほどお話を伺うということにさせていただきました。

それでは早速ですが、大崎先生、よろしくお願いいたします。

【大崎氏】

ご紹介いただいた大崎でございます。実は瀧澤さんに私の関係しております IDE の雑誌に原稿をお願いいたしましたら、書いてやるからかわりに、研究会で何か話をしろと切り返えされまして、お引き受けすることになりました。

この席には、これまでご指導いただいた、あるいはいろいろなところでお世話をおかけした先生方がいらっしゃいますし、高等教育の研究や大学関係の問題に造詣の深い方が大勢いらっしゃいます。そういう先生方を前にお話をするというのは正直言ってちょっと気が重いわけでございますけれども、お引き受けいたしました以上、なんとか少しでもお役に立つようなお話ができればという気持ちでおります。

国立大学法人法が審議されているときに、ある地方国立大学の運営諮問会議に参りました時、会議前の雑談で地元の市長さんが「今度はこの大学も私学になるから大変ですね」というような話をされたことがあります。「いや、私学になるわけはありませんよ」と説明に努めた記憶が残っていますが、国立大学法人化と聞いたときに、国立大学が私学になるのではないかというような受けとめ方は、その頃珍しくなかったような気がします。

当時、国立大学の民営化、私学化の議論があったことも影響していると思いますが、やはり法人化というのが何を意味するかということが、一般の方々には非常に判りにくかったのではないかと思います。国立大学の法人化が一体どういう意味を持つのかということがよく判らないままに問題が進行していった。そのために、法人化の論議が深まらなかったという印象があります。

そんなことで、ここにいらっしゃる先生方にはイロハのような話で大変失礼かとは思いますが、どうも「法人化とは何か」ということから始めないと話の筋が立ちませんので、そこから始めることをお許しいただきたいと思っております。

○ 法人とは

法律学辞典なり法学の研究書で「法人とは何か」というと、「自然人以外で、法

律上権利義務の主体となる資格（法人格）を認められたもの」というようなことが書いてあります。

法律というのは大体人気のない分野で、見るのも嫌だという先生もいらっしゃるので、これだけではなかなかご理解いただけないのではないかと、どうわかりやすく説明したらいいかということを考えていましたら、ちょうどイギリスの大学の設置形態を調べたときに読んだイギリスの大学の法学入門の教科書に、法人のことをわかりやすく書いてあったのを思い出しました。それをご紹介しますと、法人のことは英語では「リーガル・パーソン」と言う。「パーソン」というのは、ラテン語の「ペルソナ」という言葉から来ました。「ペルソナ」というのはどういう意味かというと、「ペル」というのは英語の「スルー」、何々を通してという「スルー」という意味で、「ソナ」というのは「ソナーレ」で、音を出すことです。だから、「それを通して音を出すもの」というのがもともとの言葉の意味である。そんなことから、俳優がつけるマスクのことを「ペルソナ」といった。それが「パーソン」のもとだというわけです。

この教科書に書いてあることを私なりに要約しますと、社会生活を法律関係として見ると、役者が役を演じているようなものだ。その役を表しているのがマスクだ。法人というのは、法律関係の舞台の上で、法人というマスクをかけたもののことだということになります。

法律的に見ると人間関係というのは全部法律関係、つまり権利義務の関係だけにされてしまう。「何ができる」、「何をしたい」というのが権利だし、「何をしたいいけない」と「何をしなければならない」というのが義務ですが、それが法律によって定められたルールとしてある。法律の定めたルールで動くゲームのプレイヤーになれるかなれないかというのが、「リーガル・パーソン」であるかないか、「リーガル・パーソナリティ」を持つか持たないかということです。

近代国家では、自然人つまり生物的人間は、生まれながらにしてみんなプレイヤーになる資格、法人格を持っているわけです。しかし、昔はそうではなかった。奴

隷などそのマスクをかけられなかった人も多かったわけです。一方、そのマスクを人間以外のものにかけてやれば、自然人と同じように法律関係の中のプレーヤーになれる、マスクをかけた人間以外のもの、それが法人だというわけです。

これは能舞台に例えるといいと思うのですが、翁の面をかければ誰が演じていてもそれは翁ということになる。つまり、面をかけている人にかかわりなく、面が示す存在となる。法人も同じことで、法人というマスクをかけた途端に、自然人と同じような権利義務の主体になれるという話です。

そこで何に法人のマスクをかけるかが問題となります。マスクをかける対象、これが法人のエンティティです。法人化とか法人というのを英語でどう訳すべきかが問題となって、エンティティではないかという人がいましたけれども、エンティティというのは実体ですね。だから、マスクをかける実体を意味しているわけです。そこで、マスクをかける実体は何かという問題になってきます。

自然人以外でマスクをかける実体というのは、大雑把に分けるとこの3種類（社団、財団、行政組織）になります。社団というのは人の集まりですね。人の集まりにマスクをかければ、そのグループの中でメンバーどんどん変わろうとも、法律上は一人の人と同じように扱われる。

財団というのは財産にマスクをかける。一番わかりやすいのはお金です。お金持ちが奨学事業に使ってくれと言ってお金をぼんと出す。そうすると、そのお金で奨学事業を運営する人が必要になる。お金持ちが自分でやればいいじゃないかといっても、お金持ちが死んだ後は、誰がやるということになるから、そのお金にマスクをかけてやる。そうすると、そのお金・基金が人と同じように奨学事業をおこなうことができる。もちろん、実際に仕事をするのは自然人ですけど、その自然人はマスクをかけたお金の手足となって仕事をするわけで、その人が変わっても、マスクをかけたお金は法人として続いていくわけです。

法人の実体と言うのは、基本的には社団か財団ですけども、国立大学の法人化ということ考えた場合に、もう一つ付け加わるのが行政組織です。行政組織の一

部を切り離してこれにマスクをかけるということが、どこの国でも行われている。それが世に言う特殊法人というものです。同じ法人化といっても、マスクをかける実体が何であるかによって、法人化の意味が変わってくる。

○ 大学の法人化とは一私立大学の場合

大学の法人化と言っても、私立大学が法人化した意味と、国立大学が法人化する意味とは全く違うわけです。私立大学が法人化する最初の経緯を調べますと、慶應義塾が法人化したのが明治 40 年、創立 50 周年を期して財団法人になった。慶應義塾の 100 年史を見ますと、50 年記念の式典で福沢諭吉の次男の捨次郎さんが、その間の経緯を話しておられます。「慶應義塾の土地は確かに福沢諭吉が買ったものだけでも、これはもう慶應にあげると言っていたものだ。その後もいろいろ寄付金があって土地を買い足したが、それがみんな福沢諭吉の名義になってしまう。運動場などは鎌田さんというその時の塾長の名義になっている。これではややこしくてしょうがないので、この際、慶應義塾を財団法人にする」という意味のことを話しているわけです。一方、鎌田塾長は、「慶應は前から法人なのだ、慶應義塾を 40 年前につくった当時の規約には「会社を立てる」と書いてある（会社というのは結社のことです）。そのときから慶應はもう法人なのだ、ただ根拠となる法律がないから法人になっていないだけだ」というような意味のことを言っています。

根拠となる法律がないというのは、民法ができたのが明治 30 年代の初めで、施行されたのがその 3、4 年後ですから、それまでは法人という制度が日本に無かった。法人にしたいくてもできなかった。どうしていたかというと、私人がつくる。私立大学は私塾、個人の仕事として出発したわけです。

現に早稲田大学の前身である東京専門学校というものができたときも、大隈英麿さんという、大隈重信さんの養子になった方ですが、その人が学校の設立許可願いを出しています。法的には私塾としてできている。

しかし、慶應義塾がそれでは困るというので財団法人となり、財団法人にしない

と、法律の世界では権利義務関係というものを全部個人の関係に還元しなければいけないわけです。この土地は慶應のものだといっても、慶應のものだと登記簿には書けない。売買しようと思えば、個人の名前で契約しなければならない。組織が大きくなると、そういう権利義務の関係を個人に還元して処理することが難しくなってくる。私学の場合には、そこから法人化という話になってきます。

明治 36 年に専門学校令というのができまして、大学の前身である専門学校の制度が整いますけれども、そこでは「私人は専門学校を設置することを得」と書いてある。ただ、その時点では、民法の法人制度ができていますから、私人の中には自然人である個人と法人と両方が入ります。ところが、私立大学を初めて公認した大学令では、「私立大学は財団法人たることを要す」と書いて、私立大学は財団法人であることを義務づけました。

大学令は、臨時教育審議会という内閣直属の審議会の答申に基づいてできたわけですが、財団法人にした理由は、要すれば大学というものは財産の基礎がしっかりしていなければできない。財産が大事だから財団法人だということです。その財産の基礎を保障させるため、ご承知のように当時は基本財産の一部を供託金として供託させたわけです。

しかし、よく考えると、大学というのは本当に財団法人でよいのか、つまりマスクをかける相手は財産でよいのか疑問です。歴史的に見れば、パリ大学が教員のギルドであり、ボローニャが学生のギルドであったように、教員や学生の集まりが大学の始まりです。

慶應も、規約に会社を立てるといい、構成員を「社中」と言っていました。慶應もまさに社团的なものとして運用されてきた。それなのに、どうして慶應は財団を選択したのか。

慶應が財団法人になった頃、後に大学となる専門学校が前後して法人化していますけれども、中には社団法人になったものもある。慶應など多くの専門学校が実体と矛盾しても財団法人になったのは、財産の帰属関係、経済的取引関係をはっきり

させる必要性が、法人化の最大の動機だったからかと思います。ただ慶應の場合には、財団法人になるために、いまで言えば寄付行為ですが、慶應義塾規約というものを改正しているわけですが、その規約を見ますと、評議員会の地位が非常に高い。塾員が選挙をして評議員を選ぶので、評議員会は一種の代議員会です。その評議員会が塾長を選ぶ。理事は評議員の互選で選ぶ。教職員の進退は評議員会が決議する。それから、予算その他、理事の業務の執行は評議員会の決議に基づかなければいけないと書いてある。ちょうど社団法人の総会の権限に相当するものを評議員会に持たせたわけです。ですから、慶應の場合には、財団法人の形態をとりながら、実質は社団法人というような工夫をしたと言えるわけです。

この社団法人と財団法人とどう違っているかということ、運営機構が違う。社団の場合には、人の集まりに法人のマスクをかけるわけですから、その集団の構成員、これを社員というのですけれども、社員全体が集まった会議、社員総会というのが最高の決定機関になります。社員総会の決定に基づいて理事が業務を執行する。例えば、株式会社というのは社団ですね。株主が社員で、株主総会で社長を首にしようと思えばできるという仕組みになっています。社団法人にすると、社員総会が一番重要な機関になる。

一方財団法人の場合には、特定の事業のために拠出した財産に法人のマスクをかけるわけですから、財産を拠出した人の意思に沿って財産を運用することになる。財産を提供した人の意思は、法人設立のための寄付行為で定められているわけですから、業務の運営は理事が寄付行為に基づいて執行すればいい。理事会中心の運営になる。正直言って財団法人のほうが運営はやりやすい。社団法人のほうは社員総会を開くという大仕事がありますから。

余談になりますけれども、これまでの民法に基づく公益法人制度の大改正ということがあります。これまでの社団法人・財団法人を、一般社団法人・一般財団法人と公益社団法人・公益財団法人に分ける。税制上の優遇措置は、公益性を認定された公益社団法人・公益財団法人に限定するというのが、改正の主眼です。もう一つ

大きな改正点は、財団法人に評議員会を置くことを義務付け、評議員会が理事を選任するなどその権限を強化したことです。従来は、評議員会は必置の機関ではなく、その権限も法人の寄付行為によってまちまちだった。さきほど申し上げたように、財団法人は拠出された財産の管理運用をしてくれる理事さえいればよかったわけです。それが、評議員会は必ず置いて、それが非常に重要な役割を果たすように改正された。なぜ変えたかという、理事が勝手なことをすることを防ごうということです。これは私立学校法で評議員会を学校法人の必置機関にしたことと共通した面があるわけです。

話を戻しますが、私立大学の設置を認めた大学令は「私立大学は財団法人たることを要す」と書いてあります。大学＝財団法人ということです。しかし、但し書きがあって、「学校の経営だけを目的とする財団法人が、事業として大学を設立することはこの限りではない」。学校の経営だけを目的とする財団法人が大学を設立することを、例外的に認めているわけです。

それが、戦後は学校教育法で大学令での例外が原則になって、設置者と大学が分けられて、設置者が大学を設置するという形になった。大学に直接法人のマスクをかけていたのを、大学は、設置者の事業ということになったわけです。

話が回りくどくなりましたが、要するに、私学の法人化というのは、慶應の例でも明らかなように、学校経営に伴う権利義務関係をすべて個人の関係とすることが、煩雑であり実体にそぐわないだけでなく、学校の継続性の保障という面からも問題であり、それを解決するための措置だったといえます。

○ 大学の法人化—国立大学の場合

そこで今度は国立大学の場合ですが、私学の場合とは全く事情が違います。国というのはそれ自体法人ですから、国を代表する政府が、財産の取得、処分などいろいろな取引もできる。

国立大学は、法的には国の機関ですから、権利義務関係は、国の権利義務関係と

して処理されますし、大学の継続性の保障という点でも問題はありません。その面から言えば、別に法人格を持つ必要はない。しかし、国の行政組織というのは、やはり基本的にはピラミッド組織で、命令・服従で動きます。命令・服従関係で動く組織原理というのは基本的に事業体の運営には適さない。特に、高度の教育・研究という特殊な性格を持つ事業を担う大学には、不向きであるということは、早くから問題とされてきました。日本で初めての本格的近代大学というのは、ご承知のように明治 18 年、森有礼がつくった帝国大学令による帝国大学ですが、帝国大学令をご覧になると、文部大臣—総長—分科大学長という系列の命令・服従関係というのが色濃く出ています。これはいくら何でも酷いというので、「大学独立論」というのが一時盛んに唱えられました。皇室の権威の下で帝国大学を法人にしようという案がかなり現実味を帯びて立案されたことがあります。それが国立大学の法人化論のはしりです。

実際には、法人化は実現しないで、教学面、特に教員人事の面で教授会、大学の自治を認めようという動きが進行しました。別に法令で明記するわけではない。慣行として教学面の大学自治を教員人事を中心に認めるということです。ただし、普通の業務面では一般の行政組織と同じようにやるという二元的な管理方式が、国立大学については戦前に成立したわけです。

それで一応安定していたわけですが、戦後、新制大学に切り替わるときに、そのような大学管理のあり方について、米占領軍が強く反発し、大学法試案というのを文部省に出させた。国立大学の管理システムをアメリカの州立大学型にしようという案です。管理委員会を大学に置いて、それに大学管理の権限を与えるという案で、法人の形態はとりませんが、管理委員会が法人の理事会に酷似していたため、理事会法案と呼ばれたように、実質的な法人化案といえます。これに対しては大学人・学生を中心に強い反対運動が盛り上がり、占領軍も断念せざるをえなくなりました。それ以後、新制国立大学の管理システムをどう法制化するかということがずっと懸案になってきたわけです。しかしその一方、憲法で大学の自治を認め、学校教育法

で教授会を位置づけ、教育公務員特例法で戦前の教員人事の慣行を法制化するということで、戦前の大学自治の慣行が新制国立大学に受け継がれ、それなりに安定した運営が定着したわけです。以後、国立大学の管理のあり方が問題になった時、法人化が論じられたこともあります。国立大学の法人化論というのは、私学の法人化とは文脈が全く違います。つまり国立大学の法人化というのは、国立大学の管理システムをどうするかという観点から、問題になってきたと考えてよろしいかと思えます。

○ 海外大学法人の類型

次に、世界に目を転じまして、世界での大学の設置形態が大体どうなっているか見てみたいと思います。大きく分ければ、「英米型」と「ヨーロッパ型」に分かれる。イギリスもヨーロッパですので、「ヨーロッパ型」は、正確には「ヨーロッパ大陸型」と言ったほうが良いと思います。先ほどご紹介したイギリスでの法人格の与え方、やはり教科書に従ってご紹介しますと、イギリスでマスクをかける相手というのは人です。マスクは「コーポレーション」という法人マスクですが、それを一人の人か、グループにかける。グループのほうが「コーポレーション」の意味に即していると思いますが、一人の人が付く役職にかけることもある。コーポレーションというと、我々は、会社かと思いますが、イギリスの法律的な概念としては、法人というのはコーポレーションである。ですから、国立大学の法人化というのを英語でどう訳すかというのと、「インコーポレーション」というのが、少なくとも英米系の人には理解されやすいと思っています。

では、大学の場合、マスクをかけるグループは具体的に何かというとカウンシルです。日本でいえば、理事会になります。日本の旧制専門学校に相当するポリテクニクスから 1992 年以降に昇格した大学がたくさんありますけれども、それらの大学の場合にはカウンシルとは言わず、ボード・オブ・ガバナーズと言いますが、それに法人のマスクをかけるわけです。

ですから、法的には理事会が法人の実体であり、理事会が行う事業が大学だということになります。理事会が学長を選んで大学運営の権限を与え、学長は理事会に対して責任を負うという体制が英米型です。理事会中心大学ということができます。イギリスは国立か私立かという話がありますがけれども、極めて公共性の高い法人とも言うのが正解です。準国立と考えてよい。アメリカの大学もコーポレーション、つまり理事会中心です。これは州立であろうが私立であろうが、変わりはないわけです。ただ、理事の選び方が州立と私立とは違う。そこだけの違いで、法人の類型としては変わりがない。

日本の学校法人はやはり英米型だろうと思います。ただ、日本の私学の場合には、日本独特の大学自治の観念、つまり教授会自治をベースにした大学自治という観念がありますから、学校法人と大学との関係については、必ずしも明快な理論的解明はない。その意味では英米型と言い切れないところがありますけれども、基本的には、英米型ということになると思います。

片や、ヨーロッパでは、法人化以前の日本みたいに大学が国家の直営機関である国が、スウェーデンなど少数ありますけれども、大部分の国では大学は法人格を持っています。法人格は持っているけれども、実際の管理は国あるいは邦がやっている。ドイツやフランスもそうです。

大学の自由度を拡大しようという流れはありますけれども、基本的には国家機関という性格を持ったままで、それに法人のマスクはかけておくということです。だから大学は自分の名義で財産を持てるけれども、教員は公務員であり、その給与などは全て国が決めている。ヨーロッパ大陸型の大学は、法人ではあるけれども、実質的には国家機関です。実際の大学管理は教育省とかそういう中央省庁で行いますから、大学のほうは、学長と法人の代表者を分離する意味はない。ですから学長が法人の代表者でもあるということになっている。その点、日本の国立大学法人は、ヨーロッパ大陸型に近い。ただ、国立大学法人の方が、国家機関性はより薄い。これは後ほど見ていきます。

ただ、ヨーロッパ大学型でも、成り立ちから見ると、大学は本来、教員集団ではないかという問題があります。そこをはっきり出しているのはドイツです。ご承知のように大学をつくっているのは連邦ではなくて「ラント (Land)」です。ラントを「州」と訳す人もいますが、アメリカの州と違って、ラントは国家の事務をやるとドイツの基本法に書いてあります。ですから日本の地方自治体とも違って、各ラントが国の仕事として大学・高等教育の責任・権限を持つということです。ただし、連邦政府は基本法で幾つかの権限が認められていまして、その中で、連邦政府は大学の制度の大綱を決めていいということになっていて、高等教育大綱法・「ホッホシューレ・ラーメン・ゲゼッツ」という法律が定められていた。「ラーメン (Rahmen)」というのは「枠」です。連邦の法律で大学制度の枠組を定めて、各ラントはその枠の中で、大学関係の法令を作り、大学を設置運営するという仕組みです。その大綱法に、「大学は国家機関であると同時に公法上の社団である」と規定している。大学は、国家機関と社団の二つの性格を併せ持っているということを法律に明示したわけです。

さきほど、日本の大学は教学と業務と二元管理だったと言いましたが、ドイツの場合には、それがさらに徹底していて、少し前までは、文部省任命のカンツェラー（事務総長）が大学の財務その他の業務については権限と責任を持ち、学長は教学面の権限・責任を持つという二元的管理体制を取っておいた。カンツェラーが国家機関としての大学の責任者で、学長が教員等の集団・社団としての大学責任者ということかと思います。まさに二元的な管理体制です。

もっともこの二元的管理体制には問題があり、かなり以前に大綱法が改正されて、学長・副学長・事務総長で構成する「学長部」を、大学の代表機関としてもよいことになり、さらにほかの設置形態とってもいいということになりました。ほかの設置形態というのは、聞いてみると想定されているのは、財団法人形式です。財団法人形式で理事会を置いて、理事会中心の管理体制も可能にしたということです。大綱法は何年か前に、ラントの自主性を強めるという改革の一環として廃止されまし

たが、それまでの考え方が変わったわけではないと思います。

だから、徐々に修正はされていますが、原型から言えば国立大学法人というのはどこに位置づくかといえば、国家機関性をやや薄めたヨーロッパ大陸型だというふうにお考えいただいているのではないかと思います。

○ 国立大学法人の形成過程

それで、わが国の国立大学の問題に話を移したいと思います。大学が国の直営機関でいいかどうかは、早くから議論がされてきた問題です。国の行政組織の一部というのは、大学の組織運営のあり方として不自然ではないか、国があまり細かいことに口を出す必要はない、大学の自由な運営を保証すべきではないか、そういう観点からの議論がそれまでの大学法人化論の系譜です。今度の国立大学法人というのは、そのような従来の法人化論と全く別の文脈から出てきた制度です。このような特異な制度がどうしてできたか、調べた結果を「IDE 現代の高等教育」に掲載していますので、ご購入いただければ有難いと思いますが、ここでその要点を紹介させていただきます。

直接のきっかけは、橋本総理の中央省庁改革です。その中で行政組織の「エージェンシー化」ということが取り上げられた。「エージェンシー」というのはイギリスでパブリックサービスの効率化のために、サッチャーの効率化顧問のイブス卿が勧告した組織モデルです。パブリックサービスを担う国の行政組織を「エージェンシー」にして、そのトップとなる人を公募などで適任者を求め、そのトップに包括的な権限を与えて大臣は口を出さない。もちろん、権限を与えるときには、資金面など事業実施の条件について、大臣とトップの間で話し合い合意することが必要ですが、一種の準契約みたいな合意ができれば、あとは事業の実施はトップに任せる。勝手にやっつけていい。そのかわり結果については責任を問うぞという考え方です。エージェンシー第1号は車検業務部門です。エージェンシーになっても国の行政組織の外に出るわけではありません。国の行政組織の一部にエージェンシーという看板

をかけて、その運営をその組織の長に任せるということで、法人化とは関係ありませんし、もちろん大学とも全く関係のないことです。サッチャーの時に始まった制度ですが、サッチャー時代にはそれほど一般化しないで、メージャー政権のときに、公的部門に市場原理を導入するのに活用できるというので、広がっていった。いまは公務員の6割ぐらいがエージェンシーで働いているというような状況になっています。監獄もエージェンシーですし、軍の調達部門もエージェンシーになっている。

日本で中央省庁の改革が問題になったときに、柳沢伯夫先生など自民党の当時の行革関係の先生方がイギリスの状況を視察に行って、これを日本の行革に取り入れようということで、自民党の選挙公約に掲げました。橋本内閣の下で中央省庁の再編成案を作った行政改革会議では、事務局は最初からエージェンシー化を行革の目玉の一つにしようと、考えたわけです。

ところが、当時の担当官の話ですと、実際に日本に当てはめようとする、日本では国の行政組織のままで行政関係法令に縛られないで事業ができるようにすることは非常に難しい。国の行政組織から切り離さなければ自由にできないから法人にするということになってきた。エージェンシーは法人化とは何の関係もなかったわけですが、日本でそのモデルを取り入れようとする、法人化しなければならないという話になってきたわけです。

それからもう一つ、各省はみんな自分の組織の法人化を歓迎しませんから、公権力の行使に当るようなものは対象から外すというようなことで法人化の対象を狭める。例えば登記業務や社会保障の給付とかいうようなものを全部外してしまう。もともとエージェンシーというのは、車検とか年金の給付とか決まった仕事を効率的にコストを抑えながらやるのが本来の狙いだったわけです。それが、各省が理屈をつけてエージェンシー化の対象から次々と定型的業務を外していく。では何が残ったかという、研究施設とか文化施設、教育施設というような、複雑な業務が逆に中心になってしまって、エージェンシー・モデルにそれに適用しようというちょっとおかしい話になってきました。

それから、イギリスの場合には、どこをどのようにエージェンシー化するかは各省の判断に任されていて、それぞれ時間をかけながら、エージェンシーに移行していったわけですが、日本のカルチャーでは、何かやるときは一斉に同じパターンでやることになる。エージェンシー化を独立行政法人という形でやろうということで、独立行政法人通則法というものをつくって枠を決めてしまったわけです。結果としてはイギリスのエージェンシー・モデルとはかなりかけ離れた制度になり、エージェンシー化とは誰も言わなくなりました。

さてそこで、独立行政法人の対象に国立大学を入れるかどうかの問題となります。国立大学のあり方に対する批判、運営が非常に硬直化しているとか、独善的ではないかという批判が以前から根強くありましたから、この際、国立大学法人も独立行政法人にしたらという意見もありましたが、行政改革会議では特にそれを取り上げることはなかった。行政改革会議の最終報告では、国立大学改革の一つの選択肢として中長期的に考えたらいいということで、独立行政法人化は見送られたわけです。ところが、その後、詳しく話す時間がありませんが、政治的ないろいろな動きがありまして、それが逆転して、国立大学にも独立行政法人制度を適用しようということになってきた。しかし、大臣が国立大学の学長に適任者を自由に選んで、大学の目標を指示して大学を運営させるというようなことは、自由・自治を重んじる大学には到底受け入れられない。通則法をそのまま適用することはできない。独立行政法人制度を修正して適用するという話になってきた。あまり直さなくていいという意見とうんと直せという意見との綱引きの結果として、国立大学法人制度が出来上がった。だから、非常にわかりにくい法人なのです。皆さんが国立大学法人法という法律の条文を見ても、重要なところはわからないのです。なぜわからないかというと、独立行政法人通則法の規定の準用がとても多い。準用するときの読み替えも表にしてたくさん書いてある。重要なところは独立行政法人通則法を見なければ判らない形になっているわけです。しかし、独立行政法人とは違う。文科省関係者は、当初は「国立大学法人というのは広い意味では独立行政法人です」という言い方を

していたのだけでも、国会審議で議論があったものですから、国会審議後は「独立行政法人と国立大学法人は別法人です、別種類です」ということをはっきり言うようになりました。私も、そういうべきだと思います。

○ 国立大学法人制度の特徴—運営の自由化

それでは、国立大学法人の制度の特徴というのはどこにあるか。私見ですけれども3つあると思います。まず法人にするというのは、さっき言ったように権利義務の主体になる資格を与えるわけですから、やはり運営の自主性・自律性・裁量というのが広がるわけで、それがなければ意味がない。それがいずれにせよ国立大学を法人にする最大の意味です。

そこに異論はないのですが、次の2つが、世界に類例がないと言っていい特色だろうと思います。それは何かというと、学長への権限集中、これが非常に際立っているということと、それから目標管理、これも後ほど説明をいたします。私はこの3つが制度の柱だと思うのですけれども、文科省は、学外有識者の経営参加ということを重視していますから、それが、この3つと並ぶほどではないけれどもそれをプラスしたものがこの制度の特徴だと言っていいと思います。

どこまで運営の自由化がされたかといいますと、大学の運営・経営の最大の問題は財務です。従来の国の直営機関であったときには、項目ごとに積み上げ計算で予算が組まれ、その使途が細かく決められた予算になっていた。それが一括交付金で、何に使うかは大学が考えていいよという運営交付金という形になった。それが一番の目玉であろうかと思えます。

それから2番目に、人事につきましては非公務員化です。有馬大臣は、法人化しても職員は公務員でいいということだったので承諾したということですが、その肝心のところが途中で非公務員ということになってしまった。非公務員化というのは二つの意味がありまして、一つは、公務員制度に伴ういろいろな形式的な束縛からは解放されるという自由化の意味があります。一方、教育公務員特例法とい

うのが、教員人事の大学自治の法制的な保障だったわけですが、公務員でなくなってしまうとそれが自動的になくなりますから、教員人事に関する自治の法律上の裏付けがなくなってしまった。

それから、非公務員化の裏には人件費の自由化ということがある。自由化という聞こえがいいですが、逆に言うと、国は人件費の保障を制度的にはしませんよということになるわけです。ですから、国の財源の裏付けの保障の弱体化ということが、非公務員化の裏にはあるわけです。

これは運営費交付金全体についても同じような問題があります。予算を積み上げ計算していれば、予算をカットするときはどこをカットするということを財務省は言わなければいけないため、そこで折衝になるわけですが、一括交付金になると、理屈抜きでカットしてあとはこの範囲内でやってくれということが、理論的には可能になってくるわけです。ですから、財務にしても人事にしても、自由化と国の保障の弱体化というのがちょうどトレード・オフみたいな形になるので、自由化に伴う国の保障の弱体化というのがある。

さらに、より根本的には、先ほど申し上げたように、大学＝法人という形態が崩れて、国立大学法人が大学を設置するという形になったために、管理者が経費を負担するという学校教育法の規定による国の設置者としての責任が、直接には働かなくなってきた。国立大学に対する運営費交付金というのは国にとって義務的経費かどうかというところが問題になる。財務省に言わせれば義務的経費ではないだろう、政策判断で決められる話だろうということになります。しかし、文科省は、国立大学法人が設置するかたちでも、学校教育法では国立に入れているのだから、実質的には義務的経費だと主張している。そういう違いはありますが、財務省流に言えば、予算カットがしやすいシステムになったことは否定できない。

次に、組織の自由化ですが、学科レベル以下の組織は自由化されますが、学部や研究科とかそういう基本的な組織は中期目標に書かれる。それから、学生の収容定員というのは中期計画で書かれている。それらを変更しようとする、文科省に目

標を変えてもらう、あるいは中期計画の変更を認可してもらわなければならない。

基本的な組織については国がしっかり抑えているところは変わっていないわけです。

このように、全体的に運営の自由化が進んだことはもちろんですし、大学関係者もそこは評価している。それが大学の活性化につながっているのは事実ですが、一方、学校法人に比べれば遥かに手かせ足かせをはめられているわけです。いま申し上げたように、新しい組織を創るとか新しい事業をやろうとすると、目標・計画に書かなければならない。新しいことをやりますよと言っても、これは文科省が財務省と協議しなければならない。これは6年間にわたる話ですから、財務省が将来の約束をするようなことにOKが出るわけがないという話になる。つまり、この中期目標・計画による目標管理という仕組みは、新しい発展というものが非常にしにくい構造になっているのです。大臣が目標を大学に勝手に示すというようなシステムは大学にふさわしくないということで、目標は大学の意見を聞いて定めるということに法律でなっていて、実際、大学の原案というものが尊重されることにはなっているわけですが、お金のかかる新しいことは非常にやりにくい構造になっています。

それから、収益事業というのは、これは禁止と明文では書いていませんけれども、制度設計の議論のときに、国が運営交付金で面倒を見るのだから、収益事業は認めるべきではないということになってしまっていて、学校法人と違って収益事業はやってはいけないことになっている。

それから、借入金や重要財産処分というのも、文科大臣が財務大臣と協議をした上で認めなければできない。特に土地・建物を処分すると、処分収入の半分はその大学に残らない。召し上げられてほかの大学に配られる構造になっています。ですから、実際問題としては財産の運用で収入を得ることもできにくい。

さらに、中期計画に書かれる学生の収容定員の増加は、財政負担が増えない場合でも文科省が異常なほど厳しく抑制しています。私学への配慮といわれていますが、遠慮しているのかなという気がしますけれども、地方大学で10人、20人学生定員

が増えても、私学経営への影響はないし、私学の先生方が心配するというものもないだろうと思いますが、とにかく非常にナーバスに抑制している。それから、授業料等の学費は標準額を示して、それより2割までは増やしていいということになっている。

「民間的経営手法」の導入といわれますが、大学経営というのは、これは釈迦に説法ですけれども、要するに学生の数と授業料の額とで決まるので、学生数と授業料に手かせ足かせをはめられて経営を考えろといっても、それは基本的には無理な話です。それから学生収容定員の増加を抑制するということは、国がどの分野の人材がどれだけ必要というようなことを計画的に決める能力はないので、マーケットに任せようという市場原理的発想に反する。学生数の増減が大学の判断でできなければ、マーケット・メカニズムは働かない。ですから、国立大学法人は、英米型に比べれば国家機関性というものが、色濃く残っていることがお分かりいただけると思います。

○ 国立大学制度の特徴—学長への権限集中

その次が、学長への権限集中です。お配りした資料に管理機構の図がありますが、法人の長でもある学長の下に書いてある会議体のほとんど全員の人事権は学長にあります。また、学長の権限の行使を、法律的に抑制できる機関というのはどこにもない。役員会というのは、学長と理事の集まりですけれども、最近文科省がまとめた資料に「役員会が議決機関である」と書いてある。実際、議決機関のように運営している大学は非常に多いし、そのほうが望ましいとは思いますが、法律上には議決機関ではありません。法的には、学長は、重要な事項を決めるときには事前に役員会の意見を聞かなければならない。つまり、意見を聞くことを義務づけられているだけで、その意見に法的に拘束されるということはない。さらにいえば、役員会という機関が法律で設置されたわけでもない。法律では役員会議を便宜上「役員会」と略称しているだけです。学校法人の理事会のような法人の正式な意思

決定機関とは全く違う。しかも、役員会の構成メンバーである学長以外の理事というのは、学長が全部任命した人ですから、要するに自分が任命した幹部を集めて協議する幹部会のようなものです。学校法人の理事が、いろいろな母体から選ばれているのとは基本的に構成が違うわけです。

経営協議会と教育研究評議会という審議機関が法定されていますが、どちらも学長が主宰者になっている。もちろん大事な審議機関ではあるけれども、その決定が学長の決定を法的に拘束することはない。特定事項については議決権を持てる学校法人の評議員会より、弱い権限しかない。学内で学長に拘束されない機関は監事と学長選考会議だけです。監事は文科大臣から任命されています。学長選考会議は、教育研究評議会、これは学部長その他学内の組織の長を中心とした組織ですが、それが選出したメンバーと、経営協議会、これは学内、学外メンバーが半半の組織ですが、その学外者から選出したメンバーで構成される。この選考会議が学長を選出する。また学長の解任権も持っています。形式的には学長の任命、解任は文科大臣が行いますが、文科大臣は学長選考会議の決定どおり任命・解任を行うよう法律で義務付けられている。あとは、学長が、いい意味でも悪い意味でも、法律的には、独裁的運営をやろうと思えばやれる仕組みになっています。このような強い権限を持つ学長というのは、世界のどこの大学にもない。学校法人の場合にも、学長と理事長を兼ねる場合がありますが、制度的には学長は理事の一人であり、理事長は理事の互選で決まる。法人の意思決定は理事長が単独でやるわけではなく、理事会が決定機関ですから、国立大学の学長権限とは大きな違いがあります。

国立大学法人の学長権限がこんなに強いのは、やはり、独立行政法人の DNA、エージェンシーの DNA が国立大学法人にも残っているからです。つまり、トップに権限を与えて自由に手腕をふるわせる。目標管理との関連でいえば、目標を達成させるには責任者が強い力を持つ必要がある。ですから、目標管理の責任者の権限を強めるということが、ちょうど運営の自主性・自律性の強化と裏表で、目標管理の必要な要素になっているということです。実際の関係者の思いというのは、私み

たいなドライな見方ではないと思いますけれども、制度の狙いはそうではないかと思えます。

○ 国立大学法人制度の特徴—目標管理

そこで、目標管理というのは何だということになります。これは要するに、中期目標という6年間の目標を決めましょう、これは大臣が大学の原案を尊重して決める。次に、大学は、その目標をどうやって達成するかという中期計画をつくって、文科大臣の認可をもらう。これだけではなくて、大学は、その中期計画を達成するために、今年はどうするかという年度計画を作る。年度計画の実績を、文科省に置かれている国立大学法人評価委員会がチェックをして、必要があれば大学に勧告する。目標期間の最後に中期目標を達成したかどうかをこの評価委員会が評価して、その評価結果に基づいて、文科大臣が必要な措置を講じる。これが目標管理のサイクルになっているわけです。

そこで問題なのは、目標・計画に何を書くかということですが、様式が決まっていて、項目ごとに書かなければならない。その項目が非常に網羅的に細分化されている。大学運営の頭のとっぺんから足のつま先まで、目標・計画を立てるということになっている。ただ、この点は文科省も第2期に入って反省しまして、今度大分改善されると思いますが、第1期は、結果として細部にわたる目標管理が行われた。どういう項目を設定するかということ自体が、実質的には規制の効果を持つわけです。だから、認証評価とは大分趣きが違う。

ただし、評価は、大学の先生方が中心になっている評価委員会が評価しますし、教育研究活動の評価は、大学評価・学位授与機構という独立行政法人が、大学人が中心になって評価をするということで、文科省が直接評価に関わらないような仕組みになっているわけです。

ただ、評価結果を資金配分を反映するという考えが最初からあるのですが、目標管理のシステムを考えると、非常に無理な話です。つまり A 大学はこの目標でや

りますよ、B 大学はこの目標でやりますよと各大学で目標が違う。選挙の獲得議席の目標を低く設定したほうが目標達成が楽なのと同じことで、客観的に同程度の成果を上げて、高い目標を掲げた大学は達成度が低くなるから悪い点しかもらえない。目標が低ければいい点がもらえるという構造になってくる。そのような評価結果で運営交付金の配分を変えるというのは、非常に不合理です。

そこで、その不合理の修正ということもありますが、法律上の制度である目標の達成度評価というもののほかに、部局単位の「教育研究水準評価」、「質の向上度の評価」を大学評価・学位授与機構の行う評価に追加したわけです。これは目標達成度評価の参考という意味もありますが、教育研究水準の評価というのは、本来共通基準による絶対評価の性格を持ちますから、大学間の比較を可能にするという意义があります。質の向上度というのは、一体そんなものは測定できるのかという疑問がありますが、質の向上の実例を挙げてもらえばいいというようなことで評価が行われました。法人制度上予定していなかったこれらの評価結果が、実際には、評価結果を2期の運営交付金の配分に反映させる際の大きな要素になったようです。

第1期のこのような目標管理が、本当に国にとっても有効な管理のあり方かというのはかなり疑問だと思います。国が目標管理をやるのであれば、国として国立大学に是非達成してもらいたい政策目標を提示しなければ意味がない。個々の大学はそれを意識して目標・計画を立てる。目標がシャープに出なければ、本当の意味での目標管理にはならない。それが、大学運営の全部に網をかけるような目標設定では、大学運営の「画一化」、「優等生化」、「個性化」というキャッチフレーズに反する結果を生むことになりかねない。国にとって一体何のための評価かということです。細分化した項目別評価になった一つの原因は、目標管理の中に情報公開、説明責任の役割を持ち込んだということもあります。情報公開をする説明責任を果たすというのは、年報の発行などそれに適した方法があるわけで、それを目標管理の機能の一つと考えたことに問題があったのではという気がします。つまり、国の政策目標や重要事項で目標管理をやることは意義がありますが、それがマイクロコントロ

ールの道具になったらおしまいだということです。ただ、第2期では、文科省でもその点の改善に積極的に取り組んでおられるようですので、大いに期待したいと思っております。

○ 終わりに

そろそろ与えられた時間がまいりましたが、要するに、国立大学法人は運営が自由になったといっても、いろいろ手足を縛られていて、学校法人とは随分違うわけです。仮に私学に、学校法人制度と国立大学法人制度のどちらを選んでもいいといっても、国立大学法人制度を選ぶ大学はあまりないような気がします。国立大学法人の手足の縛り方が今のままでいいかどうかは問題ですが、国立大学の運営が私学なみに自由になることはない。それは、法律という国民の意思で設置された国立大学の公共的責任が、私学よりも重いということだと思えます。もちろん教育基本法でいうとおり、国・公・私いずれの大学も公の性質を持っていますが、公共的責任の強さというのは、それぞれ違うのではないかと。それが、国から受ける制約と利益の違いに表われているということではないかと思えます。国立と私立のイコール・フットイング論というのがありますが、それは基本的に市場原理主義者の考え方だと思えます。経産省の経済研究所が出した「エコノミストの教育改革」という本にその考え方がよく表われている。それは、要約すれば、高等教育を受けるのは、食事をしたり、部屋を借りたりするのと同じで、受ける人が金を払うのは当たり前、国が余計なことをしなくても、自由にさせておけば、大学に限らず高等教育の提供者が競争していいサービスをする。国がすべきことは、銀行から学資を借りられない人に金を貸すことと、研究に密着した大学院に金を出すことだけだ、ということです。

自由競争万能論ですから、そこからイコール・フットイングの競争という考え方が出てくる。はじめに瀧澤さんが設置者の話で株式会社立のことに触れましたけれども、株式会社立の学校を認めるというのはどう考えても教育基本法違反です。学

学校教育法の特例を定めればいいというようなものではない。教育基本法が、法律で定める学校は公の性質を有するから設置者を限定するという事に反している。株式会社は株主の利益を最優先するものですから、株式会社立学校を認めるというのは、学校の公の性質さらには公教育というものを否定しているわけで、市場原理主義者の競争万能論は、国立・私立のイコール・フットィングにとどまらず、大学教育・高等教育は株式会社でもなんでもいいというイコール・フットィング論ですから、それを受け入れれば、日本の大学、高等教育がめちゃくちゃになるのは明らかです。市場原理でいう競争ですべてがよくなるという楽観論が如何に非現実的かは、冷静に考えればすぐ判ることです。国立大学と私立大学がどう共存していくかは、日本の大学政策の最大の問題だと思います。

大学教育の機会を国民に提供するのは国の責務です。それを前提がなくなってしまうたらおしまいです。その責務を国がどう果たすか。国が直接提供する道と私学を支援して提供する道があるが、そのバランスをどうとるかというのが問題の核心だと思います。そう考えると、私はやはり役割分担論というものをもっと詰めていく必要があるのではないかとこのことを強く感じています。瀧澤さんの研究プロジェクトに取り上げていただき、この問題を掘り下げいただくことを大いに期待しまして、話を終わらせていただきます。

どうもありがとうございました。