

大学経営政策研究

第13号 (2023年3月発行) : 183-198

戦後の国会法案審議における 大学の自治を巡る議論の変容

高見英樹

戦後の国会法案審議における 大学の自治を巡る議論の変容

高見英樹*

1. はじめに

本稿の目的は、戦後から現代までの国会での法案審議における大学の自治を巡る議論に関し、どのような問題意識の下で議論が行われ、その論点がどのように変化してきたのかについて実証的に分析を行うことである。

近年、様々な制度改正や予算措置を通じて大学改革を誘導する高等教育政策が展開されている。そうした動向の中で、改革が手段ではなく目的化し、改革に関する大学の自由裁量の余地がなくなっており、大学はそこから抜け出せない現実があるという指摘がある（吉田 2020）。また、大学改革が進められる中で、教育現場には萎縮感とともに疲労感や無力感が広がりつつあるという指摘もある（山本 2021）。大学改革に関する政策は自律性・専門性の尊重や中立性の確保から懸念が提起され、大学関係者からは改革要請に対して反対意見の表明がなされるものの、それが政策を押し留める有効打になることはほとんどなく、大学関係者以外から支持を得ることも困難（服部 2019）となっている現状もある。このように、様々な高等教育政策を通して大学の自主性・自律性に一定の変化をもたらされる中で、これら政策の展開に対して一種の諦念のようなものが大学関係者の間に広がっているように見受けられる。各種答申において大学の「自律」が多用されるようになったが、「自治」や「学問の自由」はこれからの大学を語る言葉として軽視されるようになってきているとの指摘（広田 2019）もある。

そもそも、日本国憲法第23条においては「学問の自由は、これを保障する」こととされており、学問の自由の内容として、学問研究の自由、研究成果発表の自由、教授の自由、大学の自治が挙げられることとされている（浦部 2016、佐藤 2020）。そして、大学の自治の内容としては、東大ポロ事件最高裁判決（昭和38年5月22日）において、「大学における学問の自由を保障するために、伝統的に大学の自治が認められている。この自治は、とくに大学の教授その他の研究者の人事に関して認められ、大学の学長、教授その他の研究者が大学の自主的判断に基づいて選任される。また、大学の施設と学生の管理についてもある程度で認められ、これらについてある程度で大学に自主的な秩序維持の権能が認められている」と判示されている。大学の自治の範囲としては、①教員・学長などの人事の自治、②施設管理の自治、③学生管理の自治がその範囲とされているが、近年はこれらに加え、④予算運営の自治、⑤研究教育の内容・方法に関する自治も含める説が有力であるとされている（渋谷 2017、佐藤 2020）。

* 東京大学大学院教育学研究科 博士課程

一方で、高等教育政策を巡る議論においては、大学の自治が、大学外部から大学への関与を指す場合だけでなく、学長から教授会への関与を指す場合もあるように、定まった捉え方があるわけではなく、その取り上げられ方が、時代背景やそれぞれの事象との関係において変化し、またそれを論じ、受け止める人の認識に違いがあるように見受けられる。例えば、大学の自治について、「大学の国に対する自律性の確保という側面（外部関係）」と「教授会（教員団）の学長（法人）に対する自律性の確保という側面（内部関係）」の二つの側面があるとの捉え方もある（渡辺他 2016）が、「かつての大学の自治は（略）大学＝教員団の国に対する自律性を確保しようとしていたことから外部関係のあり方が重要であった（略）しかし、国公立大学の法人化が進み（略）権限強化された学長と教員団との間に緊張関係が生じたことから、内部関係のあり方にも着目しなければならなくなった」（同上）とあるように、近年、大学の自治の捉え方が変化してきているとの指摘もある。

このような変化については、大学関係者を中心として、一定の共通認識があると考えられるものの、様々な高等教育政策が展開される中で、大学の自治との関係についてどのような点が問題視され、その論点がどのように変化してきたのかについて実証的に明らかにする研究はこれまで十分になされてこなかった。言い換えれば、実証的に示されたものがない中において、現在の大学関係者個々人においてある程度は共有されていると考えられる認識は、上記に掲げる一種の諦念のような状態が今後も継続していった場合には、世代交代が進むことによって従来の関係者がもっていた認識が薄れ、失われていくことも考えられる。

しかしながら、大学の自治は大学の根幹をなす概念であることから、そのような状況となることは決して望ましいことではない。これまで高等教育政策と大学の自治の関係が、どのように論じられ、その論点が変化してきたのかを実証的に明らかにし、その知見を蓄積していくことによって、世代間を超えて共通理解を構築し、継承していくことが必要であると考えられる。本稿では、これまで大学の自治を巡って様々な捉え方があった関与主体や関与の内容について、どのような視点から議論が行われ、その論点がどのように変化してきたのかを実証的に明らかにする。上述したように大学の自治について一種の諦念や軽視される風潮が見られる中では、こうした作業を通して、曖昧であった論点を構造化し、個々人の認識の範囲に留まっていたものから、世代間を超えた共通理解を構築し、継承しうるものへ進化させていくことが重要であると考えられる。

この課題を明らかにするに当たっては、高等教育政策の展開にあたって重要な位置付けを占める国会での法律案の審議の変遷を分析することが有効であると考えられる。国会は、日常的に多様な市民と接し様々な声を聞きながら活動している国会議員が、現場で抱えている課題や関係者の問題意識を踏まえながら、法律案という具体的な対象に対して、最も活発に論戦を繰り広げる場である。そのため、国会審議は高等教育政策の実施プロセスにおいて重要な位置付けを占めるものと捉えることができ、また、国会会議録としてその審議内容が戦後以降現代に至るまで克明に記録されており、検証に適している。

そこで本稿では、戦後から現代までの国会での法律案の審議の中で、各高等教育政策と大学の自治との関係について、どのような問題意識の下で議論が行われ、その論点がどのように変化してきたのかについて実証的に分析を行うこととする。

2. 既往の研究

大学の自治について、戦後以降の事象を時代横断的に扱ったものとしては、伊ヶ崎（2001）のように戦前から戦後1960年代前半までの大学の自治に関係する事案について、事案ごとの整理を行ったもの、中島（2014）のように2003年の国立大学法人法から2006年の教育基本法改正を経て、2014年の学校教育法及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について憲法、行政法、教育法上の意味を検討し大学の自治にとってどのような意義を有するかについて論じたもの、山本（2021）のように戦後以降、特に1990年代以降の大学改革に着目しながら大学の自主自律との関係について論じたものなどがある。また、大学の自治については、教育学や法学の分野をはじめとして、その歴史や法的な視点から整理分析を行ったものが多数ある。特に個別の高等教育政策との関係を扱ったものとしては、2003年の国立大学法人法との関係では中村（2008）、君塚（2009）、吉田（2009）、中富（2010）や、2014年の学校教育法改正との関係では中西（2015）、鈴木（2015）が挙げられる。しかしながら、これまでの研究は、各高等教育政策や様々な事案を軸に据えながら、大学の自治が持つ意義そのものについて論じられてきた一方で、戦後から現代までを通じ時代横断的に、各高等教育政策と大学の自治の関係がどのように論じられ、相対的にみてどのようにその論点に変化してきたのかという観点から実証的に整理分析が行われたものはなく、こうした面での知見が蓄積されているとは言えない状況にある。

一方、国会会議録を分析の素材として活用している研究がある。国会会議録における発言の中から特定の語が用いられているものを抽出し、その語が用いられる文脈に着目して、時代横断的にその認識や捉え方を分析した丸山他（2009）や、国会において特定の語を発言した議員に着目し、時代横断的に分析したものとして、橋本（2007）、橋本（2013）がある。これらは、戦後以降現代に至る議論の記録が保存され、閲覧できる国会会議録の性質を活用しながら、時代横断的な比較分析を行っているものであり、大学の自治について直接分析した研究ではないものの、研究手法として参考になる。

これらも踏まえ、本稿では、高等教育政策と大学の自治の関係について、戦後から現代までを通じた国会での審議において、時代横断的にどのような問題意識の下で議論が行われ、その論点がどのように相対的に変化してきたのかについて実証的に明らかにすることとする。

3. 研究の枠組み

(1) 分析対象

対象とするデータは、国立国会図書館のホームページに掲載されている「国会会議録検索システム」を用い、対象期間は第1回国会が開かれた1947年5月20日から2020年3月31日までとする。

(2) 対象とする会議

対象とする会議は、衆・参両院の本会議、常任委員会、特別委員会等の全委員会とする。

国会審議では、法律案に関する審議や予算に関する審議、各委員会が所管する分野に関する質疑などが行われる。本稿ではこの中で、議題を明確に抽出できる法律案に関する審議を対象とする。

法律案の審議にかかる一般的な流れとしては、本会議での質疑を経て、常任委員会での質疑、参考人質疑、賛成・反対討論、採決、附帯決議、本会議での採決という流れになる。本稿では、国会会議録における発言に着目するため、議員以外の者が発言する参考人質疑と討論を対象として含める。なお、会議録検索を行うと附帯決議の文案を朗読する場面もカウントされるが、これは発言者本人の意見を示したのではなく、特定の発言者を示すことができないため対象として含めないこととした。

(3) 分析対象とする語句

分析対象とする語句は、「大学の自治」、「大学自治」、「大学における自治」、「大学の自主性」、「大学自主性」、「大学における自主性」、「大学の自律性」、「大学自律性」、「大学における自律性」（以下、単に「大学の自治」という。）と発言しているものとする。なお、発言者によっては大学の自治を想起しながら、異なる語句を使う場合もあるが、膨大な情報の中で、全てを取りあげることは物理的に困難であることから、本稿では、「大学の自治」と発言したもののみを取り扱うこととする。

(4) 分析の視点

大学の自治について議論が大きく扱われた法案審議として、質疑数が10件以上あったものを取り上げ、具体的に議員がどのような問題意識を持ち、どのような点に懸念あるいは期待を示しながら審議がなされたのかについて整理を行う。その際、渡辺他（2016）が示すような大学の自治を巡る外部関係と内部関係の議論がどのように変化してきたのかを明らかにするために、関与を行う者（国、学長、学外者など）及び関与を受ける者（大学、教授会など）、関与を受ける内容（人事、経営、教育研究）に着目し、属性ごとに時代に応じて分類することで、発言者の問題意識とその変化を明らかにする。なお、関与を受ける内容としては、上記に掲げた現在の大学の自治に関する学説（①教員・学長などの人事の自治、②施設管理の自治、③学生管理の自治、④予算運営の自治、⑤研究教育の内容・方法の自治）をもとに、人事、経営（施設管理・学生管理・予算）、教育研究の3つに区分することとした。

また、時代ごとの特徴をより明確にするため、時代ごとに分析を行う。時代の区分にあたっては、戦後から大学紛争が収束するまでの1947年から1970年までを第一期、大学紛争後の新構想大学などが議論されるようになる1971年から1995年までを第二期、国立大学法人化や大学評価等が議論され始める1996年から2020年までを第三期としてそれぞれ分析を行うこととする。

4. 分析

(1) 対象の法律案

10件以上の質疑があった法案は表1のとおりである。1981年の放送大学学園法案が最も多く、次いで筑波大学の設置等を定めた1973年の国立学校設置法等改正法案（国立学校設置法等の一部を改正する法律案）、2003年の国立大学法人法案が50件を超えている。

法律案の数自体は、第二期と第三期の間に大きな差異はない一方で、近年の大学ガバナンス法案

や高等教育無償化法案などに比べ、放送大学法案や筑波大学設置に関する法案での質疑数は多い。法案と大学の自治との関わり方によって、その扱いに違いがあることが想定されることから一律の比較はできないが、近年にかけて質疑数は相対的に減少しており、関心が希薄化していると思われることができるのではないだろうか。

(2) 時代ごとの議論の変容

①1947年～1970年（第一期）

はじめに、1947年から1970年までの大学の自治に関する質疑のあった法案のうち、特に大きな争点となったものとして、1969年の大学運営臨時措置法案（大学の運営に関する臨時措置法案）が挙げられる。本法案は、大学紛争中の大学における教育研究の正常な実施を図るため、大学による自主的な紛争收拾のための努力を助ける措置等、大学の運営に関し、緊急に講ずべき措置について規定を設けるものである。国会審議において、例えば、与党議員である自由民主党の河野洋平議員は「大学の自治や学問の自由を脅かすものは、学生運動における暴力活動であり、本法案によってこそ、大学自治の確立と学問研究の自由、独立を確保する道が開けるものとかたく信じる」とした上で「大学制度が抜本的に改革されるまでの間、最小限度の立法措置」¹として必要との立場を示した。一方で、野党議員では日本社会党の山中吾郎議員が「大学紛争の自主的收拾を主眼とすることを明示しておりながら（略）条項を追うに従い、文部大臣の大学に対する権力の介入の道を漸次広げ、（略）文部大臣の指揮権発動を許し、大学の研究、教育の停止措置、教職員に対する一括休職処分、学生の停学処分等々に及び、この法案は大学権力介入法案に変質」²していると強く批判している。他には、公明党の有島重武議員が「大学の自主的解決を助けるとうたいながら、（略）文部大臣の勧告権を強化し、その実施を強要し、（略）補佐機関、執行機関の設置にあたっては、文部大臣の拒否権ともいえる任命権を設定することなどは、第一条にいう自主的解決の促進との矛盾がはなはだしい」とした上で、「大学の人事権尊重の基本である教特法第十条よりも、本法案における文部大臣の任命権が優先するとしたことは、大学自治への明らかな権力介入であり、いまや大学自治は、本法案によって崩壊の道をたどり、次に予想される教特法改廃の策動と相まって終えんの危機にある」³として懸念を示した。以上のように、多くの議員によって文部大臣への報告要求や文部大臣による勧告、文部大臣への事前協議のもとで学内に補佐、執行機関を設けること、さらには、文部大臣が学部等における教育及び研究に関する機能を停止することができること、学職員を休職処分にする事等について、大学の自治を侵すものとして懸念する立場から審議が行われている。

表1 質疑数が10件以上の法律案

法律案	年	件数
放送大学学園法案	1981	108
国立学校設置法等改正法案	1973	81
国立大学法人法案	2003	69
大学運営臨時措置法案	1969	41
大学ガバナンス法案	2014	35
学校教育法等改正法案	1987	34
学校教育法等改正法案	1999	34
教育公務員特例法改正法案	1951	30
大学教員任期法案	1997	24
国立学校設置法等改正法案	1977	22
国立学校設置法改正法案	2000	21
国立学校設置法等改正法案	1978	17
地方独立行政法人法案	2003	16
法科大学院派遣法案	2003	16
学校教育法等改正法案	2019	16
国立学校設置法案	1949	15
国立学校設置法等改正法案	1992	14
学校教育法等改正法案	2002	14
大学管理法	1951	13
国立学校総長任命等特例法案	1963	13
国立学校設置法改正法案	1981	12
地方大学振興法案	2018	12
高等教育無償化法案	2019	12
教職免許法改正法案	1988	11
国立学校設置法改正法案	1988	11
学校教育法改正法案	1976	10

表2 大学の自治が争点となった主な法案（1947-1970年）

年	法案	件数	大学の自治を巡る主な論点	関与を行う者	関与を受ける者	関与を受ける内容
1949	国立学校設置法案	15	大学の位置や学部、講座、定員、人事管理の法令による規定	国	大学	全般
1951	教育公務員特例法改正法案	30	大学管理機関の行う事前審査	大学	教員	人事
1951	大学管理法	13	大学への商議会の設置	学外者	教授会	全般
1963	国立学校総長任命等特例法案	13	七国立大学の学長を認証官とすること	国	大学	人事
1969	大学運営臨時措置法案	41	文部大臣への報告要求、文部大臣による勸告、教育研究機能の停止、大学職員の休職措置	国	大学	全般

この時代において大学の自治が議論された主な法案をまとめたものが表2である。この期間の主な課題は、戦後の新たに設けられた新制大学について、大学の組織を法的に位置付け、構成していくことが中心であり、国と大学との関係が大きな論点となっている。上述のように文部大臣が大学に介入することについて強い批判のあった1969年の大学運営臨時措置法案のほかにも、1949年の国立学校設置法案、1963年の国立学校総長任命等特例法案（国立大学総長の任免、給与等の特例に関する法律案）において、関与を行う者として国、関与を受ける者として大学という点で共通点を見出すことができる。一方で、1951年の教育公務員特例法改正法案（教育公務員特例法の一部を改正する法律案）のように、関与を行う者として大学（大学管理機関）、関与を受ける者として教員といったように大学内部の関係性において大学の自治を審議している例もある。さらに、1951年の大学管理法（国立大学管理法及び公立大学管理法）のように、商議会という大学内部への機関設置が学外者の関与を強める一方で教授会の権限を制約するという観点から大学の自治を扱っている例も挙げられる。この形態は後の時代においても参与会等において同様の議論が繰り返されることとなる。

また、関与を受ける内容は、「人事・教育研究・経営」といった全般的なものに加え、「人事」を中心としたものとなっている。

②1971年～1995年（第二期）

次に、1971年から1995年までの大学の自治に関する質疑のうち主な法案審議の論点は以下の通りである。

1973年の国立学校設置法等改正法案は、筑波大学の新設等を規定するものであるが、国会審議においては、例えば自由民主党の塩崎潤議員は、「学群、学系を中心とする柔軟な研究体制（略）人事委員会等の全学的な審議機関と副学長制の導入（略）参与会の設置等は、いずれも色あせた学部中心の閉鎖的な大学から脱皮」するものであり、「古色蒼然たる大学自治の神話を単に伝承するにすぎないことは許されない」と述べ、「学内問題の円満な解決を期待し、あたたかく見守ることこそ、大学自治を尊重する良識ある態度というべき」⁴として法案に賛成の立場を示している。一方で、野党議員である公明党の高橋繁議員は「大学の自治の単位であった学部を解体して、従来、学部自治のもとで運営されてきた教育研究組織である学部教授会を廃止し、これにかわって学系と学群とに二分した体制をつくり、一方管理運営の強化をはかるため、学長のもとに新たに五人の副学長と

文部大臣任命の学外者で構成される参与会を置き、副学長と、評議会で選ばれた教員で構成される人事委員会を設置する⁵ことにより大学の自治が失われるという懸念を表明している。また、日本社会党の木島喜兵衛議員は「筑波大学は、新しい管理制度によって研究、教育を支配し、大学の自治と学問の自由を侵害するもの」であり、「学外者を含め得る副学長制や参与会あるいは人事委員会の新設は、大学の管理運営の集権化をはかり、効率化をねらう、いわば大学の合理化政策⁶であるとして強く批判している。このように、従来の学部にかわる学群・学系について、従来の教授会が持っていた教員人事、予算要求などの教育、研究の権限がほとんど与えられていないこと、副学長の配置により教育研究両面で介入が行われるおそれがあること、学外者からなる参与会が学長に助言し、さらには勧告する権限まで与えられているため、学外から大学運営に介入されるおそれがあること、従来の学部教授会にかわって教員の人事権を持つ人事委員会に教授の影響力が限られていることなどを掲げ、大学の自治が侵されるとして懸念を表明する立場から質疑が行われている。

1981年の放送大学学園法案は、特殊法人放送大学学園の目的、組織、業務等を定めたものであるが、国会審議では、例えば、日本社会党の嶋崎譲議員は「大学を設置する特殊法人であるという特質を全く配慮することなく、その理事長、監事及び運営審議会委員の任命権を無条件で文部大臣にゆだねており（略）理事会を法定することなく、理事長への権限の集中を図っており（略）文部大臣の支配管理も可能」となるとともに、「少数の評議員中心の大学運営を予定しており（略）教員全体の意見が大学運営に反映する保障はなく、学問の自由・大学の自治が脅かされる⁷という指摘を行っている。また、日本共産党の佐藤昭夫議員が「学園の理事長が放送番組の編集権、理事と大学教員の任命権を初めとする管理運営権を一手に握るという理事長専行体制がつくられる」ようになっており「理事長の任免、理事の人事についての認可、学長の任命、運営審議会委員と監事の任命は文部大臣の権限に属するなど、文部省直轄型の仕組みとなっていること、さらに教員人事の選考権が教授会になく、学長、副学長及び理事長任命の少数の教授によって構成される評議会にゆだねられるなど、教授会の自治権が形骸化されていること」から「大学の生命ともいふべき大学の自治、学問の自由が根底から脅かされる危険性をはらんでいる⁸として懸念の立場を表明している。このように、理事長や監事、運営審議会の委員が文部大臣の任命によること等について、政府の統制を強めるのではないかとといった観点から質疑が行われている。加えて、日本社会党の勝又武一議員は「放送法四十四条三項では、放送事業者に対して、政治的公平や論点の多角的な取り上げなどを、番組内容への制約事項として規定」しており「これと大学における講義の自由とをどのように両立させるかは、きわめて重要かつ困難な課題」であることから、「大学に学問の自由、大学の自治が保障され、学園に国からの独立が担保されることによって、両者が不当な批判や圧力に対して、毅然とした態度をとり得るという前提が必要⁹と指摘している。このように、放送法において、NHKに対して、政治的に公平であること、意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすることを求めていることについて、放送大学に準用することで、研究発表の自由が拘束され、大学の自治が侵されるのではないかとした立場から懸念が示されている。

この時代において大学の自治が議論された主な法案まとめたものが表3である。これらの法律案については、第一期と同様に、国と大学との関係が論点となったものとして、上述の1981年の放送大学学園法案のほかにも、1977年の国立学校設置法等改正法案（国立学校設置法及び国立養護教諭養成所設置法の一部を改正する法律案）、1987年の学校教育法等改正法案（学校教育法及び私立学校法の一部を改正する法律案）、1988年の教職免許法改正法案（教育職員免許法の一部を改正する法律案）、同年の国立学校設置法改正法案（国立学校設置法の一部を改正する法律案）、1992年の国立学校設置法等改正法案が挙げられる。また、学外者による教授会への関与が論点となったものとしては、上述の1973年の国立学校設置法等改正法案において大きく取り上げられているほか、1978年の国立学校設置法等改正法案（国立学校設置法及び国立養護教諭養成所設置法の一部を改正する法律案）、1981年の国立学校設置法改正法案（国立学校設置法の一部を改正する法律案）、1988年の国立学校設置法改正法案があり、このような視点の議論が前の時代に比較して増えてきていることがわかる。さらに、外部からの関与として、1978年の国立学校設置法等改正法案、1981年の国立学校設置法改正法案においては、県教育委員会による大学への関与という視点から議論がなされている点もこれまでの時代にはない観点であり、その関与の形態に関する議論が多様化していることを読み取ることができる。

表3 大学の自治が争点となった主な法案（1971-1995年）

年	法案	件数	大学の自治を巡る主な論点	関与を行う者	関与を受ける者	関与を受ける内容
1973	国立学校設置法等改正法案	81	筑波大学の新設に伴う学群・学系の設置	大学	教授会	全般
			筑波大学の新設に伴う副学長の配置	副学長	教授会	教育研究
			筑波大学の新設に伴う参与会の設置	学外者	教授会	全般
			筑波大学の新設に伴う人事委員会の設置	人事委員会	教授会	人事
1976	学校教育法改正法案	10	独立大学院制度の創設等	国	大学	全般
1977	国立学校設置法等改正法案	22	大学入試センターの設置	国	大学	教育研究
1978	国立学校設置法等改正法案	17	上越・兵庫教育大学の運営に関する学外者からの意見聴取	学外者	教授会	全般
			上越・兵庫教育大学入試での教育委員会の同意書添付	教育委員会	大学	教育研究
1981	放送大学学園法案	108	放送大学の理事長、監事、運営審議会委員の文部大臣による任命	国	大学	人事
			教育の調査、統計に関する文部大臣への報告の提出	国	大学	経営・教育研究
			放送法の準用	国	大学	教育研究
1981	国立学校設置法改正法案	12	鳴門教育大学入試での教育委員会の同意書添付	教育委員会	大学	経営・教育研究
			鳴門教育大学の運営に関する学外者からの意見聴取	学外者	教授会	全般
1987	学校教育法等改正法案	34	大学審議会の設置	国	大学	全般
1988	教職免許法改正法案	11	普通免許状の修得単位数の引き上げ	国	大学	教育研究
1988	国立学校設置法改正法案	11	総合研究大学院大学における運営審議会の設置	学外者	教授会	全般
			入試センターの私学参加	国	大学	経営・教育研究
1992	国立学校設置法等改正法案	14	国立学校財務センターの設置	国	大学	経営

また、関与を受ける内容としては、「人事・経営・教育研究」といった全般的なものや、「人事」単独のものに加え、「経営」「教育研究」単独のものや「経営・教育研究」といったものも見られるようになっている。

③1996年～2020年（第三期）

次に、1996年から2020年までの大学の自治に関する質疑のうち主な法案審議の論点は以下の通りである。

2003年の国立大学法人法案は、国立大学の法人化等に関する規定を定めたものであるが、国会審議においては、例えば、自由民主党の橋本聖子議員は「法人化で文部科学省の介入が強まるとの危惧がある」ことを引き合いにしつつ、「六年間にわたる中期目標は、大学自治の観点から大学の意見を聴取し、その意思を尊重した上で文部科学大臣が定め、中期計画を認可する仕組み」であり「文部科学省の関与は、国立大学法人の運営が国民の税金に依存しているということから、必要最小限の関与」¹⁰としてその必要性を認めている。また、公明党の斉藤鉄夫議員は「教育研究という特性への配慮義務、学長の任免は各大学の学長選考会議の申し出によること、それから、中期目標の策定に当たってはあらかじめ大学の意見を聞きそれに配慮することなどの規定を置くことによって、大学の自主性、自律性を十分担保する内容」¹¹として肯定的な見解を示している。一方で、民主党の山根隆治議員は「中期目標について、文部科学大臣が、しかも財務大臣と事前協議の上でこれを定めるなどとしたことは言語道断であり（略）中期目標において定める事項として教育研究の質の向上に関する事項が掲げられており、これは教育研究の中身に国が関与することを意味し、学問の自由、大学の自治の観点からも断固容認することはでき」¹²ないとして、強く批判している。また、日本共産党の林紀子議員は「本来、各大学が自主的に定めるべき大学の目標を文部科学大臣が定めるなど大学の自主性、自律性を損な」うとしつつ、「文部省に置かれる評価委員会と総務省に置かれる評価委員会の評価によって中期目標・計画の達成度が毎年評価をされ、その結果が予算配分に直結するだけでなく、文部科学大臣が中期目標期間終了時には廃止を含めた所要の措置を講ずるなど大学の生殺与奪を文部科学省が握る」とし、さらには、「学内構成員の大学運営への参加を極めて限定的なものにする一方で、大学運営の中心に学外者の登用を義務付け、学長のみが教学、経営両面を一手に主宰することで大学の自治を形骸化」¹³させるのではないかといった指摘を行っている。本法案の審議では、このような論点をはじめとして、文部科学大臣が国立大学法人に対して中期目標を示して、国立大学法人が中期計画を立て、予算配分にも活用すること、文部科学省内に設置された国立大学評価委員会での評価に加えて、総務省内に設置された政策評価・独立行政法人評価委員会の評価を受けなければならないこと、非公務員化により、教授会自治を認めていた教育公務員特例法の規定が外れること、学内構成員の大学運営への参加を極めて限定的なものにする一方で、学外者の登用を義務付け、学長に権限が集中することなどについて大学の自治との関係で懸念する立場から質疑が行われている。

2014年の大学ガバナンス法案（学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律案）は、教授会の役割や国立大学における基準を定めた学長選考等を規定するものであるが、例えば、日本共

産党の宮本岳志議員が「教授会が審議できる事項を、学生の入学、卒業及び課程の修了と学位の授与に限定し、教授会の審議権を大きく制約」されることで「大学自治の組織上の保障」がなくなるとともに「学長独裁ともいべき上意下達の運営がまかり通り、大学から自由と民主主義」¹⁴が失われると指摘し、社会民主党の吉川元議員も「教授会による大学運営への関与を制約することは、憲法二十三条が定める学問の自由を保障する大学の自治を脅かす」¹⁵として懸念を示している。このように、従来、運用上も広範な役割があった教授会について、意見を述べるができるのは、学生の入学、卒業及び課程の修了、学位の授与に限定されることが大学の自治を侵害するのではないかといった懸念が示されるとともに、国立大学の学長選考にあたり、学長選考会議が定める基準の設定を通じて国の関与が強まるのではないかという視点から質疑が行われている。

表4 大学の自治が争点となった主な法案（1996-2020年）

年	法案	件数	大学の自治を巡る主な論点	関与を行う者	関与を受ける者	関与を受ける内容
1997	大学教員任期法案	24	任期制の導入	国	大学	人事
1999	学校教育法等改正法案	34	運営諮問会議の設置	学外者	教授会	教育研究
			評議会、教授会の所掌事務の明確化	学長	教授会	全般
2000	国立学校設置法改正法案	21	第三者評価	評価機関	大学	経営・教育研究
2002	学校教育法等改正法案	14	適格認定、違法状態の大学への是正措置	国	大学	経営・教育研究
			認証評価	評価機関	大学	経営・教育研究
2003	法科大学院派遣法案	16	国の職員の派遣	国	大学	人事・教育研究
2003	国立大学法人法案	69	中期目標、独法評価	国	大学	経営・教育研究
			教育公務員特例法の適用除外	学長	教授会	人事
			学外者の登用による学長の権限強化	学長・学外者	教授会	経営
2003	地方独立行政法人法案	16	地方公共団体による定款の策定や国による認可	国・地方自治体	大学	経営
			地方公共団体による中期目標の策定	地方自治体	大学	経営・教育研究
2014	大学ガバナンス法案	35	教授会の役割の見直し	学長	教授会	全般
			国立大学における基準を定めた学長選考	国	大学	全般
2018	地方大学振興法案	12	国による定員の抑制	国	大学	経営
2019	高等教育無償化法案	12	無償化要件における学外者登用の要件化	国・学外者	大学	経営・教育研究
2019	学校教育法等改正法案	16	適格認定、不適合大学への報告・資料提出の義務付け	国	大学	経営・教育研究
			学校法人から大学への関与強化	学校法人	大学	経営・教育研究

この時代において大学の自治が議論された主な法案が表4である。これまでの時代と同様に国と大学との関係が論点となったものとして、上述の2003年の国立大学法人法案や2014年の大学ガバナンス法案に加え、1997年の大学教員任期法案（大学の教員等の任期に関する法律案）、2002年の学校教育法改正案（学校教育法の一部を改正する法律案）、2003年の法科大学院派遣法案（法科大学院への裁判官及び検察官その他の一般職の国家公務員の派遣に関する法律案）、同年の地方独立行政法人法案、2018年の地方大学振興法案（地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律案）、2019年の高等教育無償化法案（大学等における修学の支援に関する法律案）、同年の学校教育法等改正法案（学校教育法等の一部を改正する法律案）が挙げられる。また、上述したように2003年の国立大学法人法案、2014年の大学ガバナンス

法案、さらには1999年の学校教育法等改正法案では、学長による教授会への関与が大きくクローズアップされた。さらに、2000年の国立学校設置法改正法案（国立学校設置法の一部を改正する法律案）、2002年の学校教育法改正法案では評価機関による大学への関与、2003年の地方独立行政法人法案では地方自治体による大学への関与、2019年の学校教育法等改正法案では学校法人による大学への関与が新たな論点として現れた。

特に、この時代で大きく取り上げられるようになった学長による教授会への関与や、新たに論点として現れた学校法人による大学への関与といった視点は、これまでのように学外者からの大学への関与という視点ではなく、大学内部での関係性において大学の自治への影響について議論されているものであり、外部的な関与から内部的な関与へと争点が変わっていつていると捉えることができる。さらに、大学外からの関与主体として、評価機関や地方自治体といった主体も現れており、関与の主体が国以外のものに広がってきていることも明らかとなった。

また、関与を受ける内容としては、「人事・教育研究・経営」を対象とするもののほか、「人事」に関するものの割合が、それまでの時代に比べて減少する一方で、「教育研究・経営」に関するものが多く見られるようになっている。

5. まとめ

以上のように、本稿では戦後から現代までの国会での法案審議において大学の自治がどのように論じられてきたのかについて整理してきた。

第一に、関与を行う者と関与を受ける者の関係については、3つの時代を通じて、「国→大学」という外部から大学への関与が主な論点として挙げられる。一方で、第一期では「学外者（商議会）→教授会」といったように、大学の内部機関に外部者が参入するという形で、学外者の関与が論点となったものが萌芽として生じ始め、第二期においては、論点として多く取り上げられるようになった。また、第三期は「学長→教授会」や「学校法人→大学」といったように、大学内部の機関による関与が論点として多く扱われるようになっていった。さらに、外部から大学への関与についても、第一期においては、「国→大学」という形態のみであったものが、第二期においては「教育委員会→大学」といった形態も論点として加わり、第三期においては「評価機関→大学」や「地方自治体→大学」と関与主体が多様化していった。

このように関与が論じられる観点が、国から大学への関与（外部的関与）から、大学内部での関与（内部的関与）へと移り、また、外部的関与で論じられる観点も多様化が進むなど、関与を行う者と関与を受ける者の関係について、論じられる視点が広がっていることが本稿の分析を通じて明らかとなった。冒頭で紹介したように大学の自治が、外部機関と大学との外部関係だけでなく、内部関係にも論点が変わっている実態を実証的に示した。

第二に、関与を受ける内容については、全ての時代を通じて、人事・経営・教育研究を包括的に扱う「全般」に該当するものがある一方で、戦後から現代にかけて「人事」から「経営」「教育研究」に移行する流れを読み取ることもできる。戦前にあった大学の自治を巡る様々な事案は人事への介入が大きな論点であり、戦後以降、これらに対する問題意識が強く持たれていた一方で、近年は、

大学に求められる役割として、教育研究機能の強化や予算管理を中心とした経営へと関心が移っていく中で、大学の自治を巡る論点も、教育研究又は経営へとシフトしていていることを明らかにした。

以上のように、大学の自治の論じられ方は、関与を行う者、関与を受ける者、関与を受ける内容が、その法案に掲げられた事象によって異なっており、時代の変化とともに、その主体や内容が変容していることが明らかとなった。加えて、このような変容は高等教育政策の構造が、大学外部から内部、あるいは多様な外部機関からの改革を誘導する形に変化するとともに、その方法も従来の人事による直接的な関与ではなく、経営あるいは教育研究に間接的に関与するものになってきたと捉えることもできる。そしてこの変化は、従来と異なり論点が分散することによって、大学の自治の捉え方自体も焦点がぼやけて曖昧になり、結果として、大学の自治に対する関心の希薄化や一種の諦念のようなものを生み出しているとも考えられる。今後の高等教育政策と大学の自治を巡る議論に際しては、このような視点も踏まえながら、より本質的かつ深い議論が行われることが望まれる。

なお、本稿では、国会での議論について扱ってきたが、大学の自治が論じられる場面は、新聞や雑誌、各種団体の提言等様々なものが考えられる。今後は、これらの論じられ方についても、同様の傾向が見られるのか、あるいは異なる傾向があるのかということについて幅を広げた分析を行うことが課題である。

注

- 1 第61回国会 衆議院 本会議 第69号 昭和44年7月29日
- 2 同上
- 3 同上
- 4 第71回国会 衆議院 本会議 第48号 昭和48年6月29日
- 5 第71回国会 衆議院 文教委員会 第26号 昭和48年6月28日
- 6 第71回国会 衆議院 本会議 第48号 昭和48年6月29日
- 7 第94回国会 衆議院 文教委員会 第18号 昭和56年5月29日
- 8 第94回国会 参議院 文教委員会 第14号 昭和56年5月28日
- 9 同上
- 10 第156回国会 参議院 文教科学委員会 第22号 平成15年7月8日
- 11 第156回国会 衆議院 本会議 第33号 平成15年5月22日
- 12 第156回国会 参議院 文教科学委員会 第22号 平成15年7月8日
- 13 同上
- 14 第186回国会 衆議院 文部科学委員会 第22号 平成26年6月6日
- 15 同上

参考文献

- 橋本鉦市 2007 「戦後高等教育政策におけるイシューとアクター 国会・文教委員会会議録の計量テキスト分析」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第56集・第1号、71-87頁。
- 橋本鉦市 2013 「戦後日本における高等教育関連議員の構造分析」『広島大学高等教育研究開発センター大学論集』第44集、163-78頁。
- 服部憲児 2019 「政治主導による高等教育制度改革－大学は社会とどう向き合うのか？」『教育制度学研究』2019巻26号、20-35頁。
- 広田照幸 2019 『大学論を組み替える』、名古屋大学出版会。
- 伊ヶ崎暁生 2001 『学問の自由と大学の自治』三省堂。
- 君塚正臣 2009 「国立大学法人と「大学の自治」」『横浜国際経済法学』第17巻第3号、193-214頁。
- 丸山和昭・山崎尚也・橋本鉦市 2009 「国会会議録における「専門職」概念の分布と構造」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第57集第2号、49-63頁。
- 中島茂樹 2014 「新自由主義大学構造改革と大学の自治（1）」『立命館法学』355巻、711-48頁。
- 中村睦男 2008 「国立大学の法人化と大学の自治」『北海学園大学法学研究』第43巻第3・4号、523-62頁。
- 中西又三 2015 「学校教育法・国立大学法人法一部改正法（平成26年法律第88号）の問題点」『法学新報』第121巻9・10号、381-440頁。
- 中富公一 2010 「国立大学法人化と大学自治の再構築－日米の比較法的検討を通して」『立命館法学』333/334巻、1035-63頁。
- 佐藤幸治 2020 『日本国憲法論（第二版）』成文堂。
- 渋谷秀樹 2017 『憲法（第3版）』有斐閣。
- 鈴木眞澄 2019 「私立大学における学問の自由と大学の自治」『龍谷法学』第48巻1号、61-99頁。
- 浦部法穂 2016 『憲法学教室（第3版）』日本評論社。
- 渡辺康行・宍戸常寿・松本和彦・工藤達朗 2016 『憲法I 基本権』日本評論社。
- 山本眞一 2021 「大学と大学組織の未来－自主自律は守れるのか－」『高等教育研究』第24集、131-51頁。
- 吉田文 2020 「大学「教育」は改善したのか－30年間の軌跡－」『教育学研究』第87巻第2号、179-89頁。
- 吉田義明 2009 「大学法人（国立大学、私立大学）の展開と大学の自治」『法律論叢』第81巻第2・3合併号、431-65頁。

Transformation of Discussions on University Autonomy in Legislative Debates in the Postwar Diet

Hideki TAKAMI

Abstract

This study aims to analyze the transformation of discussions over university autonomy during legislative debates in the Diet from the postwar period to the present, with a focus on what issues were discussed and how these issues have changed over time.

This study revealed that the subject of debate has shifted from government interference in universities (external interference) to interference within universities (internal interference). It also shows that external organizations' interference has become diverse, and that the content of discussions on university autonomy has shifted from personnel intervention by the government to internal management and education research.