

大学経営政策研究

第15号 (2025年3月発行) : 249-265

大学政策における大学の「自治」から
「自主・自律」への転換
—大学政策文書の分析を通して—

高 見 英 樹

大学政策における大学の「自治」から 「自主・自律」への転換 —大学政策文書の分析を通して—

高見英樹*

1. 研究の背景・目的

大学の自治は、日本国憲法の学問の自由を担保する（芦部 2019: 173）大学にとって重要な概念であるが、2000年前後から大学政策に関する政府文書において、「自治」に代わって「自主・自律」が用いられることが多くなってきた。この現象は単なる用語の変化を意味するのだろうか。それとも「自治」や「自主・自律」の本質に関わる変化と捉えるべきなのだろうか。本稿の目的は、政府の審議会答申等の大学政策文書において、大学の「自治」と「自主・自律」が、どのように扱われ、変化してきたのか、またその変化が何を意味しているのかの一端を明らかにすることである。

2006年に改正・施行された教育基本法では「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」とされ、「自治」ではなく「自主性・自律性」を規定している。この変化に関しては、2002年の国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議（以下、「国立大学等調査検討会議」という。）の最終報告が「大学の自治」という言葉を避け続け、大学の自治に代わる語として「大学の自主性・自律性」を案出したとの指摘がある（蟻川 2002: 60）。近年は、「自律」が多用されるようになったのと対照的に「自治」も「学問の自由」も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もある（広田 2019: 245）。

このように、大学の「自治」に代わる言葉として、大学の「自主・自律」が用いられるようになったとされているが、果たして国立大学等調査検討会議の議論だけでそのような転換が図られてきたのかは判然とせず、大学の「自治」から「自主・自律」へと、いつ、どのように変化し、これらの言葉がどのような意味で扱われてきたのかは明らかになっていない。本研究を通じて、大学の「自治」と「自主・自律」のこれらの関係性を明らかにすることで、今後、大学の「自治」や「自主・自律」に関する議論が、関係者はもとより、社会全体においてより深まっていくことが期待される。

2. 先行研究

大学の自治に関する研究として大学自治の内容や範囲・限界を論じたものは多数あるが、「自治」と「自主・自律」の関係を扱ったものは限られる。例えば、上述の蟻川（2002）は、国立大学等調査検討会議の最終報告で、大学の「自治」が避けられ続け、代わる語として大学の「自主性・自律性」が案出されたとした上で、最終報告でどのように扱われてきたのかを整理している。

広田（2019: 236-9）は、「自治」から「自律」への考え方の変化として、中央教育審議会と大学

* 東京大学大学院教育学研究科 博士課程

審議会の答申において、「閉鎖的な自治意識」と「大学の自律的な改革」が対置して用いられてきたことを示しているが、それぞれの文脈で用いられる「自治」、「自律」の内容が明らかにされていない。

また、「自主性・自律性」が案出されたとする国立大学法人化の際には、中期目標や中期計画、評価委員会による評価などが組み込まれている独立行政法人制度と、大学の自治との関係について、藤田（1999）、立山（1999）、山本（1999）、鈴木（2000）、榊（2001）などが問題点を提起した。これらはいずれも「自治」について論じているが、当時政策文書に用いられていた「自主・自律」との関係については取り上げていない。

なお、教育基本法の規定の法解釈としては、佐々木（2009: 167-9）が、教育基本法第7条の「自主性・自律性」について、このような文言が使用されていることは大学の自治の伝統的な概念と区別する意図があったとした上で、その内容は大学の管理運営の自主性・自律性であるとしている。また、松田（2015: 33-4）も、大学の自治と同条の「自主性、自律性」が同じ意義であるかは慎重な検討が必要であるとした上で、その内容は、佐々木（2009）と異なり、教育研究を核としつつ、人事等の管理運営にも及ぶと論じている。一方、堀口（2021: 236-8）は、同条の「自主性、自律性」が「大学の自治を含意したものであることは、明らか」とした上で、その内容は、松田（2015）と同様に、主として教育研究と解すべきと論じている。このように、佐々木（2009）、松田（2015）、堀口（2021）のいずれも、「自治」や、「自主」、「自律」の解釈の違いについては述べてはいるものの、この両者の概念がいつ、どのように変化してきたのかについては言及していない。

このように、法令上これまで明記されていなかった大学の「自治」が、大学の「自主性・自律性」へと姿を変えて法律に規定されるという重要な変容が起きてきたにも関わらず、大学の「自治」と「自主・自律」の扱われ方と変化、その意味に着目して分析・考察した研究は管見の限りでは見当たらない。そこで本研究では、大学の「自治」と「自主・自律」が、どのように扱われ、変化してきたのか、またその変化が何を意味しているのかの一端を明らかにするための試みとして、審議会答申等の政策文書に着目した分析を行う。

3. 研究の方法

(1) 時期・対象

本稿においては、政府の審議会答申をはじめとする主要な大学政策文書において、大学の「自治」と「自主・自律」が、どのように扱われ、変化してきたのかを経年的に考察するとともに、その変化が何を意味しているのかについて論じる。

扱う時期は、国立大学法人の形成過程に着目し、独立行政法人化に関する議論が始まった政府の行政改革会議の立ち上げから「自主性・自律性」が案出された（蟻川 2002: 60）とされる2002年3月の国立大学等調査検討会議の最終報告を終着点とし、国立大学法人制度形成期と位置付ける。その上で、戦後から同時期までの期間も国立大学法人制度形成期以前として扱い、それぞれどのような変化があったかについて分析する。

分析対象は2種類ある。第一の資料は、教育改革に関する主要審議会（教育事情研究会編 1992:

494) である教育刷新委員会、教育刷新審議会、政令改正諮問委員会、中央教育審議会、臨時教育審議会と大学審議会（以下、「教育関係審議会」という。）の建議・答申である¹。教育刷新委員会及び教育刷新審議会建議のうち、大学に関連するものは、1946年12月以降、1951年11月までで15本ある。また、政令改正諮問委員会では1本ある。さらに、中央教育審議会答申のうち、大学に関連するものは、1954年2月以降、1999年12月まで19本ある。加えて、1987年9月に創設された大学審議会では、2001年1月の省庁再編により中央教育審議会大学分科会に再編されるまでに28本の答申が出され、1984年8月に発足した臨時教育審議会では4本の答申が出されている。第二の資料は、国立大学等調査検討会議の最終報告および行政改革会議の報告や国立大学の法人化に際して政府が発出した文書である。なお、本研究では、大学の「自治」から「自主・自律」への変化やその意味等の一端を明らかにするため、政策文書として審議会等の建議・答申や最終報告等を対象としているが、紙幅の関係もあることから、審議会等での審議過程や国会審議等の政策立案過程全体までは扱っていない。これらについては今後の検討課題としたい。

(2) 研究の視点

政府文書において、大学の自治、自主、自律が、どのような主体のどのような内容を指して用いられており、それがどのような評価のもとに用いられてきたのかは、かなり幅があるのではないかと推測される。そこで本稿では、主体、内容、評価という三つの観点に沿って整理する。

例えば、自治等の主体については、対外的側面（国と大学の関係）と対内的側面（教授会（教員団）と学長（法人）の関係）の二つの側面がある（松田 2003: 113-25、常本 2006: 8-17、芦部 2019: 179）²とされてきた。つまり、主体が「大学全体」を指すのか、「学部または教授会」を指すのかで自治等の捉え方が異なる。また、自治等の言葉がどのような内容を含意しているのかについては、東大ボポロ事件最高裁判決で示された学長、教員の人事、施設管理の自治、学生管理の自治に加え、研究・教育を遂行する上での自治、予算管理の自治を含める場合がある（佐藤 2020: 274、川岸ほか 2016: 138）。端的に言えば、「管理運営」（人事、施設管理、学生管理、財務運営等）と「教育研究」で異なる。また、自治等の評価については、あくまで上述した政策文書の中で肯定的に扱っているのか、否定的に扱っているのかの違いが認められる。このように本稿では、大学の自治、自主、自律の用い方を①主体、②内容、③評価の三つの側面で整理し、その変化を追うこととする。

4. 国立大学法人制度形成期以前

国立大学法人制度形成期の議論に入る前に、戦後以降の教育関係審議会での大学の自治、自主、自律の扱いはどのようなものであったのかについて検討する。

(1) 戦後復興期における「自治」

1946年に設置された教育刷新委員会では、同年12月の第一回建議事項において「教育の自律性と学問の自由」の尊重が掲げられて以降、数次にわたって大学の自治について述べている³。1947年

12月の第九回建議事項では「大学の自由を尊重しその運営の自治を認めること」（文部省調査普及局 1952: 44）を示すとともに、1948年4月の第十六回建議事項は「大学の自由及び自治の確立」として、「学問の教授及び研究の中心機関である大学は、その使命を達成するためには、大学の自由と自治を確立する必要」があるとした上で、「政府の官僚的統制と圧迫を排すると同時に、学問に対する理解を欠く社会的勢力の干渉を防止」しなければならないことを掲げている。そして「もとより大学の自由が無責任に流れ、或は自治がその範囲を逸脱するが如きことはあつてはなら」ず、「その適正な運営を保障する方法を講ずる必要がある」とした上で、「国立大学における教育研究と主要な人事と、予算その他経営」について具体的な措置として、教育研究は教授会が審議すること、教授等の任免に関しては、教授会が選定した者について当該大学長の具状に基づき主管大臣が発令すること、予算の作成、施設などの管理運営は主管大臣が実施監督することが適当である旨が示されている。さらに、「国立大学の自治的経営をして有効ならしめるため」に学外者を含めた商議会を組織し、予算の作成や施設等の大学の運営に関する事項を審議することが適当であるとしている（同：53-4）。このように大学の「自治」の主体及び評価については、教授会を中心に大学全体のものとして肯定的な文脈で扱い、内容については管理運営と教育研究両面で捉えている。

なお、首相の私的諮問機関として1951年に設置された政令改正諮問委員会は、1951年7月に「教育制度の改革に関する答申」をとりまとめており、この中では「大学については、その自治を尊重すること。大学管理の具体的方式についても、各大学の自治を尊重すること」（宮原ほか 1974: 38）を掲げている。

(2) 38答申における「自治」

1952年に設置された中央教育審議会において、大学の「自治」に関する記載が多くなされたのは1963年1月の中央教育審議会答申「大学教育の改善について」、いわゆる38答申である。本答申は、終戦後10年を超える中で、その間に行われた教育改革や、産業経済、科学技術の発展等を踏まえた改善を図ることを目的として審議が重ねられ、取りまとめられた。

この中では、大学の管理運営について、「大学の自治をぬきにして取扱うことはできないし、大学の自治は、また学問研究の自由を離れては考えられない」とした上で、「学問研究の自由と進歩を基軸とする大学の自治は、これを固定したものとして考えるべきではなく、その本質と伝統を保ちながら、急激に変化していく大学の内外の事情に即して、有効な弾力性のある生きた制度として現実的に発展させていくべき」（教育事情研究会編 1992: 113）として、大学の自治の概念は大学運営の根幹に位置すべきとしつつも可変的であることを示唆している。また、「大学の自治すなわち大学管理運営上の自主性とその慣行」とした上で、「抽象的、観念的なものではなく、具体的、実質的にこれを考えねばならない。それは教員人事、学内施設の管理および学生の指導、財政の面において実質的に現われる」とし、この中では、教員人事における自主性は、大学の自治の基本的な要素であること、学内施設の管理と学生の指導における自主性も大学の自治の重要な具体的な一面であると述べている（同：114）。そして、大学と国との関係として、文部大臣は大学の管理運営に関して権限を行使するに当たっては、「大学自治の尊重を基本として、じゅうぶん慎重を期さな

ければならない」(同:120) こととして大学の自治の重要性について論じている。

このように本答申では、「自治」の主体については、学部や教授会を明示せず大学全体のものとして扱いながら、評価については、肯定的な文脈で捉えている。また、内容としては人事、施設・学生管理、財政といった管理運営に関わる具体的観点から論じている⁴。

(3) 大学紛争の中での「自治」の扱いの変化

大学紛争が激化する中で、従来の学部自治や閉鎖的な自治の在り方を否定し、新たな「自治」のあり方を模索する動きが見え始める。それを象徴するのが、1969年4月の中央教育審議会答申「当面する大学教育の課題に対応するための方策について」である。本答申は、学生運動の激化を背景に、大学教育の正常な実施を保障するために当面取るべき制度上・運営上の方策を得るために審議が重ねられ、取りまとめられた。

この中では、「大学紛争を契機としてとくに顕著となった大学の自治能力の欠陥を是正し、積極的な大学の改革を進めるために必要な当面の改善方策」を取り上げることを示した上で、「学部自治を重視するこれまでの大学の管理体制では、大学紛争のような全学的な問題を処理することはきわめて困難」であり、「学長を中心とする全学的な管理機関が(略)指導的な役割を果たす必要がある」と述べている(同:168)。加えて、大学紛争において、大学が警察などの協力を求めることに消極的な態度をとってきたことについて、「教員の人事などについて政府と大学との間に紛争のあったことなどから生じた閉鎖的な大学自治の考え方に由来している」(同:175)として批判している。

また、大学問題の解決について関係者に期待するものとして、教員自身の自覚とともに、大学管理者の役割と責任として、必要な場合には「閉鎖的な自治の考えにとられることなく学外からの協力を求めるべき」とする一方、政府の任務としては、「大学の自治と自主性は尊重されなければならない」(同:167) こととしている。

このように、本答申では、「自治」の主体と評価については、従来の学部自治を閉鎖的な自治として批判的に捉える一方で、これからの学長を中心とする大学全体の「自治」については肯定的に扱っている。また、その内容としては、人事をはじめとした管理運営の観点から用いている。

なお、新しい大学の在り方と大学制度の基本的課題として、「研究の自由を確保しながら時代の変化に応ずる社会的要請を進んで取り入れ、自治に伴う責任を自ら負担して教育・研究活動の効率化を自律的に行なうことができるような大学の新しい形態を検討すること」(同:165)を掲げ、中央教育審議会答申において、初めて「自律」を用いている。

(4) 46答申での「自主・自律」の登場

「自主・自律」の概念が登場し、並列して用いられるようになったのは、1971年6月の中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」、いわゆる46答申が最初である。本答申は、新学制の発足20年を経た中で、長期的な展望のもとでの基本的施策の在り方について審議が重ねられ、取りまとめられた。

この中では、高等教育機関の管理運営について「自主的・自律的に運営できる体制を確立すべき」として、「教務・財務・人事・学生指導などの全学的な重要事項については、学長・副学長を中心とする中枢的な管理機関による計画・調整・評価の機能を重視するように改善を加える必要がある」（同：227）とし、「自主・自律」を並列して用いている。

また、「高等教育機関の自主性の確保とその閉鎖性の排除の必要性」として、「学術の教授と研究を重要な使命とする高等教育機関においては、その研究と教育の活動を自主的に行うための制度的な保障が必要であるが、同時に、その自主性を強調するあまり、社会から遊離してその社会的な使命をじゅうぶんに果たさなくなったり、閉鎖的な独善に陥る傾向がみられる」として、「大学の自主性を確立するために、（略）大学として明確な意思決定を行い、それを的確に執行できるような体制を整備する」ことが重要であるとしている（同：214-5）。このように、閉鎖性を排除した「自主性」の確立の必要性を述べている。

一方で、「大学の内部管理に関する法制はじゅうぶんには整備されず、多くは各大学の慣行に任されてきた。その結果、割拠的な学部自治の考え方が大学全体の管理運営の立場と衝突したり、学外に対する閉鎖的な自治意識が一般社会の意見を謙虚に受け入れることを妨げたりすることが多く、そのような多年の慣行が、今日でも大学の自律的な改革を困難にしている」（同：244）として、学部「自治」と対比する形で、「自律」を用いている。

このように、本答申では主体と評価については、1969年の答申と同様に、学部自治あるいは閉鎖的な自治として、学部単位、教授会単位の「自治」を否定的に捉えた上で、新たな概念として、大学全体において「自主・自律」が必要であるとして、明示的に区分しながら論じている。また、「自主・自律」の内容は、人事、学生管理、財務運営などの管理運営に加え、教務と明記されているように教育研究の観点からも用いている。

（5）「自治」及び「自主・自律」の議論の停滞

しかしながら、これらの扱いがその後も継続的に用いられ、定着したわけではない。46答申以降では、1987年4月の臨時教育審議会第三次答申において同様の記述⁵がなされたものの、後述する独立行政法人化の議論が持ちあがるまでの間、大学の「自治」や「自主・自律」は各種答申において大きく取り上げられておらず、「自主・自律」を併せて用いる例も見られない。これらに焦点が当たるのは、国立大学法人制度形成期まで待つこととなる。

例えば、1991年2月の大学審議会答申「大学教育の改善について」は、一般教育等の改善や大学評価の在り方等について審議が重ねられ、大学設置基準の大綱化などそれ以降の高等教育政策に大きな影響を与えた。しかしながら、この中では大学教育の改善について、「各大学が学則等において自主的に定め得るようになることが望ましい」、「できるだけ各大学の自主性に委ねる方向が望ましく」と示す（高等教育研究会編 2002: 223）とともに、自己評価について、「大学は学問の府として自律的な教育研究が保障」（同：239）など、「自主」、「自律」の主体と評価については、大学全体で肯定的に用いつつ、内容については教育研究面で用いているものの、限定的な記述に留まっており、「自主・自律」を併記してもいない。

また、1995年9月の答申「大学運営の円滑化について」は、大学における組織運営の活性化について審議が重ねられ、取りまとめられたものである。この中では「自治」について、「大学の組織や運営の在り方について（略）伝統的な大学の自治に閉じこもりがちである（略）などの批判が寄せられている」（同：374）とする一方で、「自主」については「大学設置基準が大綱化され、教育内容等の面は大幅に各大学の自主性にゆだねられた」、「各大学が大学という組織の特質を踏まえつつ、活発な教育研究を行うため、自主的に、かつ、責任を持って意思決定し、実行する体制を整えることが重要」（同：372-4）、「私立大学の組織運営について重要なことは、各大学の自主性を尊重する（略）こと」（同：387）とするとともに、学長人事について「各大学が自主的に定め得るもの」（同：377）とするなど、「自治」の主体を学部、内容を管理運営として否定的に扱う一方で、「自主」の主体を大学全体、内容を管理運営と教育研究として肯定的に扱っているが、ここでも限定的な記述に留まっており、「自律」も用いていない。

5. 国立大学法人制度形成期

(1) 行政改革における「自主・自律」

前述のように46答申において、「自主・自律」に関する議論が現れる一方で、1990年代後半から、大学とは別の文脈である政府の行政改革の流れの中で、「自主・自律」の議論が生じるようになる。

行政改革会議は、1996年11月に第一回の会議が始まって以降、21世紀における国家機能の在り方、それを踏まえた中央省庁再編の在り方、官邸機能強化のための具体的方策を主要な検討課題として審議を重ね、1997年12月に最終報告をとりまとめた⁶。

最終報告では、行政機能の減量、効率化等に関する基本的考え方として、「独立行政法人制度を活用し、その自律的、効率的な運営の徹底を図る」とともに、独立行政法人の創設に向けた基本的な考え方として、「組織運営上の裁量・自律性（インセンティブ制度）を可能な限り拡大する」、「憲法上の財政民主主義の観点等から、国の一定の関与は要請されるが、これについては、独立行政法人の自律性・自主性を損なわないよう、必要最小限のものとする必要がある」としている。さらに、具体的な制度設計として「各法人に対して極力自律性、自発性を与えるような制度設計とする」、「主務大臣の独立行政法人に対する（略）細部にわたる監督・関与は行わないものとし、法人の自主的・自律的な運営を可能とすることが必要」としている。このように大学とは別の、独立行政法人化の文脈の中で、「自主・自律」を用い始めている。

大学についても同様の文脈で取り上げている。教育科学技術省の機能・政策の在り方の見直しとして、「国立大学の自律的、主体的な組織・運営体制の整備、各大学の自己責任体制及び評価制度の確立」を掲げ、管理運営面から「自律」を用いている。さらに、施設等機関の見直しとして、国立大学については「高等教育行政と各大学の関係を見直し、各大学の自主性を高めるための方策として、外部資金の積極的導入、国費投入・配分基準の明確化・透明化、競争的資金の充実等についても早急に検討を行う必要がある」として、財務運営の観点から「自主」を用いている。また、「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が、これについては、大学の自主性を尊重しつつ、研究・教育の質的向上を図るという長期的な視野に立った検討を行う

べきである」として、教育研究の観点からも「自主」を用いている。このように、「自主・自律」の主体と評価としては、大学全体について肯定的に用いている。また、内容としては、「自主」は管理運営と教育研究の両面を示すとともに、「自律」については管理運営の観点から用いている。

なお、行政改革会議の最終報告を踏まえ、1998年6月に「中央省庁等改革基本法」が公布・施行されたが、同法第36条には独立行政法人について「政府は、国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要はないが、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるか、又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものについて、これを効率的かつ効果的に行わせるにふさわしい自律性、自発性及び透明性を備えた法人（以下「独立行政法人」という。）の制度を設けるものとする」と規定し、独立行政法人の性格として「自律」を用いている。

(2) 大学審議会答申における「自主・自律」の再登場

教育関係審議会答申において、「自主・自律」が再び登場し、その位置付けが明確になってくるのは、1998年10月の大学審議会答申「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－」以降である。

本答申は、大学等の多様化・個性化の推進、国際的な通用性の向上などの視点を踏まえつつ、大学等の自主性・自律性を高めるシステムの柔構造化等の一層の推進と、そのための基礎となる基本的枠組み等についての法令上の明確化を含めた整備を図ることを基本として審議が重ねられ、取りまとめられた。この中では、大学等の「自主・自律」がキーワードとなり、諮問文にも初めて用いている。

答申では、「自治」について、「組織運営については（略）学部自治の名の下に学問の進歩や社会の変化に対応した改革の推進に支障が生じている」（高等教育研究会編：43）、「大学運営の現状については（略）学部自治の名の下に新たな学問分野や社会的需要に対する取組が遅れがちであるとの指摘」、「これまでの学部中心の自治は、個々の専門分野ごとの意思決定を重視するものであり、大学を外部の関与から守るための仕組みとして機能してきた」（同：87）として、学部単位での管理運営の観点から否定的に用いている。

一方で、「自主・自律」について、「大学の組織運営については、大学の主体性と責任を基本としつつ（略）開放的で積極的な新しい自主・自律体制を構築することが重要」（同：86）、「既成概念にとらわれずに真理探究を行うことを目的とする機関であればこそ、自らの組織運営についても、旧来の慣行にとらわれない新しい自主・自律体制を構築していくことが求められる」（同：88）として、大学の組織運営を開放的かつ積極的な新たな概念として位置付け、「自主・自律」を行うための体制構築が必要であると述べている。ここでは、旧来の「自治」との対比として、自ら規範をもって運営を行うという観点から、「自律」を用いている。本答申では、これ以外にも「自主・自律」を多用している。例えば、「自主」については、「大学の組織運営については（略）公共的な機関として、活動の成果を社会に発信し、自主性に伴う責任を社会に対して明らかにしていく必要がある」（同：88）、「単位数の上限をどのように定めるかなどの取扱いの詳細については、各大学がそれぞ

れの状況を踏まえて自主的に判断することとするのが適当」(同: 65)、「今後は、教員の資格審査の対象を専任教員のみとし、兼担、兼任教員の採用を各大学の自主的判断・責任で行えるようにする」(同: 84)としている。また、「自律」については、「教育研究システムの柔構造化による大学の自律性の確保」(同: 52)、「大学が、教育研究上の要請、あるいは社会的な要請にこたえて、自律的かつ機動的に運営されるためには、大学の教育研究組織の柔軟な設計、行財政の弾力性の向上などを進め」(同: 81)、「大学は、教育研究活動を進め、その水準の向上を目指す自律的な機関である」(同: 88)としている。

このように本答申では、「自治」の主体と評価については、学部自治が改革を妨げているものとして否定的に扱う一方で、「自主・自律」の主体と評価については、大学全体のものとして肯定的に示している。また、「自主・自律」の内容としては、管理運営と教育研究の観点で用いている。

(3) 文部省文書における「自主・自律」の浸透

この頃から、独立行政法人化に関係する文部省の文書においても、大学の「自主・自律」が頻繁に用いられるようになる。

1999年9月の国立大学長・大学共同利用機関長等会議においては、有馬文部大臣が、独立行政法人化の問題の検討の視点、独立行政法人化の意義について表明するとともに、「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」(以下、「有馬文部大臣見解」という)が示された。この中では、「国立大学の運営は、教育研究の特性に照らし、自主性・自律性と自己責任を基本として行われるべきもの」、「教育研究の自主性・自律性を保障するため、教育研究による評価が、国によるのではなく、大学関係者等によって専門的見地から行われること」、「学長人事における大学の自主性・自律性を担保」、「教員人事について、大学の自主性・自律性を担保」等(国立大学協会事務局編 2007: 124-8)として、「自主・自律」の主体と評価としては、大学全体について肯定的に扱うとともに、内容としては、管理運営と教育研究の観点からその必要性を述べている。

(4) 国立大学等調査検討会議報告における「自主・自律」の明確化

政府文書で用いられるようになった「自主・自律」は、さらに国立大学等調査検討会議によって具体的な内容が明確に位置付けられるようになる。

2000年7月に、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法人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とされ、国立大学等調査検討会議が設けられた。同会議の最終報告として2002年3月に「新しい「国立大学法人像」について」が取りまとめられた。本報告では、「自治」について、「憲法上保障されている学問の自由に由来する「大学の自治」の基本は、学長や教員の人事を大学自身が自主的・自律的に行うことである」(国立大学等調査検討会議: 29)として、大学の「自治」をこれまでのような否定的な捉え方ではなく、「自主・自律」という視点に明示的に転換して述べている。

その上で、「自主・自律」について、管理運営の観点からは、「学問の府としての特性を踏まえた大学の自主性・自律性を尊重するとともに、各大学における運営上の裁量を拡大していくことが必

要」(同: 5)、「これからの国立大学は、法人化により経営面での権限が大幅に拡大するなど、大学運営における自主性・自律性が拡大する」(同: 8)、「法人の単位については、大学の運営の自主性・自律性を高め、自己責任を強める上で自然な形であり(略)各大学ごとに法人格を付与することを原則とする」(同: 12)としている。

また、管理運営の一要素である教員人事の観点からは、上記に記載の通り「学長や教員の人事を大学自身が自主的・自律的に行う」(同: 29)とともに、「大学運営の自主性・自律性を高める観点から、教員以外の職員の人事システムについても(略)各大学が決定」(同: 35)することとしている。さらに、管理運営のもう一つの要素である財務運営の観点からは、「大学運営の自主性・自律性の拡大を踏まえ、各大学における財務運営等を含めた自己規律、自己責任の確立が求められる」(同: 19)、「運営費交付金等の算定に用いる評価項目については(略)各大学の自主性・自律性が結果として大きく制約されることのないよう配慮する」(同: 51)、「各大学に対する運営費交付金は、(略)各大学の自主性・自律性の向上の観点(略)から」、「運営費交付金の算定に用いる第三者評価の項目については(略)各大学の自主性・自律性が結果として大きく制約されることのないよう配慮する」(同: 55-6)として、運営費交付金を大学に配分する際の考え方として財務運営面での大学の「自主・自律」の重要性を述べている。

一方、教育研究の観点からは、「中期目標については、大学の教育研究の自主性・自律性を尊重する観点」(同: 46)といった形で用いられている。また、評価の観点から、「評価制度は、大学運営の自主性・自律性や教育研究の専門性を尊重」(同: 48)といった形で用いている。

このように、国立大学等調査検討会議の最終報告では、「自主・自律」の主体及び評価として、大学全体について肯定的に用いている。また、内容として、管理運営を構成する人事に加え、財務運営が明確に位置付けるようになるとともに、教育研究の面においてもその重要性を述べるようになる。そして、以上に掲げたプロセスを経て、46答申で示された「自主・自律」が、約30年の歳月を経て、「大学の自主性、自律性」として明確化されることになった。

6. まとめ

本研究では、国立大学法人制度形成期以前と以後において、大学の「自治」と「自主・自律」が、どのような意味で扱われ、変化してきたのかを分析してきた。

この中では、従前、蟻川(2002)が、文部省の国立大学等調査検討会議において「大学の自主性・自律性」が案出されたと指摘しているが、それ以前から、教育関係審議会の答申において「自主・自律」が用いられてきたことを明らかにした。

図1は、前章までに扱った大学政策文書ごとに主体・評価・内容の変化を総括的に整理したものである。この図からも分かるように、主体と評価については、大学紛争が激化する中で、当時の中央教育審議会答申では「自治」を否定的に扱い、1969年答申においては、大学全体を主体とした「自治」として肯定的に用いていた。その後、46答申において、大学全体に対して「自治」を用いず、代わる語として「自主・自律」を用いるようになった。しかしながら、独立行政法人化の議論が生じるまで十分に定着せず、1997年の行政改革会議の最終報告において独立行政法人の文脈で「自

	学部教授会	大学全体	
	自治	自治	自主・自律
教育刷新委員会第16回建議 (1948.4)	○ (管理運営・教育研究)		-
中央教育審議会38答申 (1963.1)	-	○ (管理運営)	-
中央教育審議会答申 (1969.4)	×	○ (管理運営)	-
中央教育審議会46答申 (1971.6)	×	-	○ (管理運営・教育研究)
大学審議会答申 (1991.2)	-	-	-
大学審議会答申 (1995.9)	×	-	-
行政改革会議最終報告 (1997.12)	-	-	※独立行政法人の文脈で活用
大学審議会21世紀答申 (1998.10)	×	-	○ (管理運営・教育研究)
有馬文部大臣見解 (1999.9)	-	-	○ (管理運営・教育研究)
国立大学等調査検討会議最終報告 (2002.3)	-	○ (管理運営)	○ (管理運営・教育研究)

○：肯定的、×：否定的、-：言及なし

図1 「自治」から「自主・自律」への主体・評価・内容の変化

「自主・自律」が明示的に示された後、1998年の大学審議会答申やその後の有馬文部大臣見解などを経て、2002年の国立大学等調査検討会議の最終報告において、大学の「自主性・自律性」として定着した。そして、この最終報告の段階では「自治」は、これまでのような「自主・自律」に対抗する概念として用いるのではなく、「自主・自律」を「自治」に置き換わる概念として用いるようになった。

また、内容については、「自治」が東大ポロ事件最高裁判決で示されている人事、施設管理、学生管理といった管理運営を念頭に置いていたのに対して、「自主・自律」を用いる中で、明示的

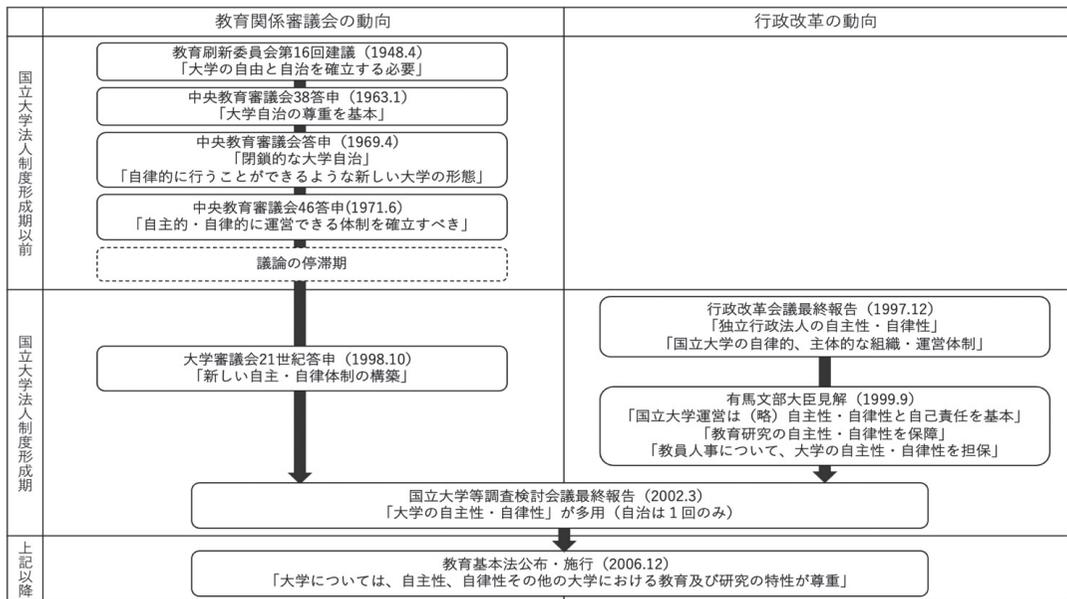


図2 「自治」「自主・自律」をめぐる教育関係審議会と行政改革の動向

に教育研究について示すようになった。また、国立大学等調査検討会議の最終報告では、財務運営面での「自主・自律」をより明示的に位置付けた。

そして、このような、大学の「自治」から「自主・自律」への変化は、図2に掲げる通り、行政改革という政府全体の大きな流れの中で生じる以前から、教育関係審議会という教育の文脈において既に存在していたものが、行政改革という大学にとって大きなインパクトが生じる中で、再度持ち出されたものであると言える。

すなわち、中央教育審議会においては、大学紛争という社会的にインパクトの大きな事象が背景にある中で、旧来の学部中心の「自治」を否定する形で「自主・自律」という語を案出した。しかしながら、その後、大学の設置基準の大綱化など大学政策にとって重要な改革はあったものの、社会的インパクトのある大きな事象は行政改革までなく、大学政策上、「自治」や「自主・自律」を巡る議論は十分に進まず停滞の時期を迎えることとなった。一方で、政府機関の独立行政法人化という社会的インパクトの大きな文脈において、大学の存在意義が問われるようになる中、旧来のイメージがつきまとっていた「自治」に代えて、「自主・自律」の概念を持ち出すことで、大学に対して抱かれるイメージの転換を図ろうとした。そのような背景の中、1998年の大学審議会答申において「自主・自律」を多用するようになり、その後も独立行政法人化を巡って文部省が示した見解等において大学の「自主・自律」を取り上げるようになり、結果として、国立大学等調査検討会議の最終報告において「大学の自主性・自律性」として明確化した。この中では、「自主・自律」の内容として、46答申で触れていた人事、財務運営などの管理運営と教育研究の両面を明示するようになり、この考え方が明確化するようになった。また、「自治」は「自主・自律」の対抗軸としてではなく、「自治」から「自主・自律」へと置き換える形で用いている。このことは、国立大学法人化という大学関係者にとって大きなインパクトのある事象の中で、「[大学の自治]の基本は、学長や教員の人事を大学自身が自主的・自律的に行うこと」(国立大学等調査検討会議: 29)として、「自治」を否定的に扱わず、「自主・自律」と同義的な意味を持った言葉として肯定的に扱うことで、大学関係者の無用な批判を避けようとする配慮があったのではないかと思料する。

そして、このような大きな変化を踏まえながら、2006年に成立した教育基本法においては、「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」とする規定に結実するようになったのである。

以上を踏まえると、「自治」から「自主・自律」への変化は、単なる用語の変化に留まらず、主体、内容、評価のいずれにおいてもその位置付けが変容する本質的な変化を伴うものであった。そして、その変化の意味とは、政府の立場として、旧来の「自治」を否定する一方で、大学紛争や行政改革という社会的に大きなインパクトのある動きの中で、「自主・自律」を前面に出すことによって、社会に対して、財政措置への理解を含め、新たな大学としての存在意義を示すとともに、大学関係者に対して「自治」について配慮していることを示すことにあったのではないかと考えられる。

なお、本研究では、政府の審議会答申等の大学政策文書において、大学の「自治」と「自主・自律」が、どのように扱われ、変化してきたのか、またその変化が何を意味しているのかの一端を明らかにしてきたが、これらの文書の成立に至るまでの審議経過や、国会での審議などより広い文脈

で捉え直すことが今後の課題である。

注

- 1 2000年12月の教育改革国民会議報告では、大学に特化したものはない。
- 2 従前は外部関係のあり方が重要であった一方で、国立大学法人化により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（渡辺ほか 2023: 209-10）とする指摘もある。
- 3 教育刷新審議会建議（第三十～三十五回）において、大学の自治の記載はない。
- 4 この後の大学の自治をめぐる動きとして、1963年5月の東大ボポロ事件最高裁判決では、大学の自治は教員等の人事、施設・学生管理について認められるとしており、1963年答申で列挙されたものの一つである財政については明示的に含まれていない。
- 5 この中では、「大学の自主・自律の確立」を掲げた上で、「大学は学問を中心とする自主的な知的組織であるが、社会から超越・遊離して存在する組織ではなく」として、自治という言葉を用いずに、閉鎖的な自治を暗に否定する一方で、「大学は自主的・自律的に自己を運営して誤らない義務を負う」として、「自主・自律」を大学のこれからを扱う語として対比的に扱っている。また、「自主・自律的な運営に努めることが重要」とであるとした上で、学長を中心とした執行部の指導性の確立など、大学内部での運営のあり方も述べている。
- 6 <https://www.gyokaku.go.jp/siryousouron/report-final/index.html>（2025年2月11日最終確認）

参考文献

- 芦部信喜（高橋和之補訂），2019、『憲法（第7版）』岩波書店。
- 蟻川恒正，2002，「国立大学法人論」『ジュリスト』（1222）：60-7。
- 藤田宙靖，1999，「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』（1156）：109-22。
- 広田照幸，2019，『大学論を組み替える：新たな議論のために』名古屋大学出版会。
- 堀口悟郎，2021，「第7条第2項（大学の自主性・自律性）」日本教育法学会編『コンメンタール教育基本法』：233-4。
- 川岸令和ほか，2016，『憲法（第4版）』青林書院。
- 国立大学協会事務局編，2007，『国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応：資料集 第一部』国立大学協会事務局。
- 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議，2002，『新しい「国立大学法人」像について』文部省。
- 高等教育研究会編，2002，『大学審議会全28答申・報告集：大学審議会14年間の活動の軌跡と大学改革』ぎょうせい。

- 教育事情研究会編, 1992, 『中央教育審議会答申総覧』 ぎょうせい.
- 教育政策研究会編, 1987, 『臨教審総覧』 第一法規出版.
- 松田浩, 2003, 「「大学の自律」と「教授会の自治」」 憲法理論研究会編『憲法と自治』 敬文堂.
- 松田浩, 2015, 「大学（第7条）」 荒牧重人ほか編『教育関係法』 日本評論社.
- 宮原誠一ほか, 1974, 『資料 日本現代教育史 2』 三省堂.
- 文部省調査普及局, 1952, 『教育刷新審議会要覧』 文部省.
- 榊達雄, 2001, 「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) : 166-75.
- 佐々木幸寿, 2009, 『改正教育基本法：制定過程と政府解釈の論点』 日本文教出版.
- 佐藤幸治, 2020, 『日本国憲法論（第2版）』 成文堂.
- 鈴木眞澄, 2000, 「独法化問題 国立大学と独立行政法人化問題-「国民のための」大学とは何か」『法学セミナー』 45(6) : 67-71.
- 立山紘毅, 1999, 「大学の自治/国立大学の独立行政法人化」『法学セミナー』 44(12) : 69-72.
- 常本照樹, 2006, 「大学の自治と学問の自由の現代的課題」『公法研究』 (68) : 1-19.
- 渡辺康行ほか, 2023, 『基本権（第2版）』 日本評論社.
- 山本隆司, 1999, 「独立行政法人」『ジュリスト』 (1161) : 127-35.

The Changing Term ‘University Autonomy’ in University Policy: Analysis of University Policy Documents

Hideki TAKAMI

Abstract

This study clarifies how the term used to refer to “university autonomy” in Japanese has been handled and changed in government council reports and other university policy documents, and what these changes mean.

Reports from government councils on education from 1945 and university policy documents on the incorporation of independent administrative agencies from 1997 are analyzed from three perspectives: (1) subject, (2) content, and (3) evaluation.

The results reveal that when socially impactful events such as university disputes and the incorporation of government agencies as independent corporations occurred, university policy documents attempted to change the image of university autonomy by treating faculty autonomy negatively and switching from the word “jiti” to “Jishu/Jiritsu.”

