

タイトル	国立大学の法人化と大学の自治
著者	中村, 睦男
引用	北海学園大学法学研究, 43(3・4): 523-562
発行日	2008-03-00

国立大学の法人化と大学の自治

中
村
睦
男

目 次

- はじめに
- 一 大学の自治の憲法上の保障
 - 1 大学の自治の憲法上の根拠
 - 2 大学の自治の内容
 - 二 国立大学法人化の経緯とその概要
 - 1 国立大学法人化の経緯
 - 2 国立大学法人法の概要
 - 三 国立大学法人法の問題点
 - 1 学長および教員の人事
 - 2 学生の地位
 - 3 教育研究の内容および方法の自主決定権
 - 4 財政自治権
- おわりに

はじめに

二〇〇四年四月に始まる国立大学の法人化は、国立大学の設置形態をそれまでの国の行政機関から、法人格を有する国立大学法人に転換させる大きな変革である。「大学の自治」は、明治憲法の下で「人事の自治」の慣行として形成され、日本国憲法においては、明文の根拠をもつ「学問の自由」との関連で憲法上の保障の性格、そして、内容的には、一九七〇年代までは、大学と警察権との関係や大学の自治における学生の地位の問題が活発に論じられてきた。しかし、その後は大学の自治は新しいテーマとして取り上げられることが少なくなった。国立大学法人法に基づく国立大学法人制度は、大学の自治を多面的に論ずることが必要とされる新たな素材を提供するものである。

本稿は、国立大学の法人化から生じた憲法上の問題点を、大学の自治に焦点を合わせて検討するものである。まず、大学の自治の憲法上の保障について、学説と判例を扱い、その到達点を見る(一)。つぎに、国立大学法人法の制定の経緯を、文部科学省をはじめとする国に対する、国立大学が構成員になっている国立大学協会の対応に焦点をあてて跡づける(二)。さらに、国立大学法人法制から生ずる問題点を大学の自治の観点から検討するものである(三)。

一 大学の自治の憲法上の保障

1 大学の自治の憲法上の根拠

憲法二三条は、「学問の自由は、これを保障する」と規定して、学問の自由を明文で保障しているが、「大学の自治」

に関しては、これを直接規定していない。そこで、大学の自治が憲法上保障されているか否か、保障されているとするとどのようなように保障されているかが問題になる。

(1) 学説

学説は、憲法が施行された比較的初期の段階から、「学問の自由が行われるのは主として大学においてである」から、「大学の自治」が学問の自由と「密接不可分の関係」にあり、憲法二三条で学問の自由を保障したことは、「その一環として、若しくはその前提要件として、大学の自治を承認しているものと解することができる」として、憲法二三条を根拠に大学の自治を認めている。

今日の通説的見解においても、「大学の自治の観念は、ヨーロッパ中世以来の伝統に由来し、大学における研究教育の自由を十分に保障するために、大学の内部行政に関しては大学の自主的決定に任せ、大学内の問題に外部勢力が干渉することを排除しようとするもの」であり、「それは、学問の自由の保障の中に当然のコロラリーとして含まれており、いわゆる『制度的保障』の一つとすることもできる」として、大学の自治が学問の自由の当然のコロラリーで、「制度的保障」であると解している。制度的保障として大学の自治をとらえる意義は、①大学の自治は学問の自由から独立して存し得るものでなく、学問の自由を保障する目的の上で必要不可欠な制度としてのみ存していること、②大学の自治が制度として保障されていることから、大学の自治の具体的な内容は法律によって規律されることを妨げるものではないが、単なる法律により当該制度を廃止したり、その本質的内容に及ぶ制約を加えたりすることはできないことにある。このように憲法二三条を根拠に大学の自治を学問の自由の制度的保障と解する見解が学説では支配的である。

これに対して、大学の自治の憲法上の根拠を憲法二三条のみならず、憲法二六条にも求める見解も主張されている。その代表的な見解は、「憲法二六条によって保障される国民の教育を受ける権利は、大学教育を受ける権利を包含するのであって、大学は、その国民の教育を受ける権利を保障しなければならない「場」として、まず位置づけられ、そのような大学において、それぞれ学問研究と教育の自由ないし自律性が保障されなければならないものと考えられる必要がある」ことを理由に、「学問研究と教育の科学的・実践的な統一の「場」として大学の自治を位置づけている^⑤。他の論者は、「学問の自由は、研究教育機関に所属する個々の教員研究者が自由に研究教育活動を行えるばかりでなく、集団として当該機関の組織運営につき自主的な決定をなしえなければ完全に保障されない」のであり、「特に教育機関の場合、専門職としての教師集団が国民の教育を受ける権利の保障という責務を果たすうえで、集団的自治の仕組み^⑥」学校の自治は不可欠となる」ので、大学を含む学校の自治の憲法上の根拠は憲法二三条と二六条の両方になると解している^⑦。

憲法二三条のみならず、憲法二六条に大学の自治の根拠を求めるこれらの見解は、大学のみならず、初等中等教育の学校の自治を構想する点や大学の自治における学習の主体としての学生の地位をより明確に位置づける点において特色を有するものである。しかしながら、国家権力からの自由としての大学の自治の根幹をなすのは専門家集団である教員研究者の自治であることを考えると、大学の自治の憲法上の根拠としては憲法二三条に重点を置くのが妥当である^⑧。

(2) 判例

大学の自治に関するリーディング・ケースは、最高裁ポポロ事件判決（最高裁一九六三年〔昭和三八年〕五月二二

日大法院判決・刑集一七卷四号三七〇頁）である。この判決は、大学の自治の憲法上の根拠については、「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」と判示している。この判示部分からは、大学の自治が単に伝統的に認められてきたものにすぎないのか、それとも直接憲法上の根拠を有するものか必ずしも明確ではない。⁽⁸⁾しかし、前記の判示部分の後に、「大学学問の自由と自治は、大学が学術の中心として深く真理を探求し、専門の学芸を教授研究することを本質とすることに基づく」という判示部分があり、大学の自治が学問の自由と密接不可分の関係にあることが明らかにされているので、判例は憲法二三条を根拠にして大学の自治を認めていると解することができる。

この点に関して、ポポロ事件第一審東京地裁一九五四年（昭和二九年）五月一日判決（判例時報二六号三頁）は、元来、大学における研究および教育の自由が保障されるのは、外部の干渉を排除することによってのみ真理の探求が可能となるからであり、この場合、学生、教員の学問的活動一般が自由でなければならず、かかる自由を確保するための「制度的乃至情況的保障」が「大学の自治」であり、「大学の自治は、学問、思想、言論等の自由を実効的に確保するために過去幾多の試練に耐えて育成されて来た方法であって、わが国においては、既に確立された、制度的とすら言つてよい慣行として認められているものである」と判示して、大学の自治が学問の自由の「制度的保障」であることを明らかにしていた。

2 大学の自治の内容

大学が自主的に決定できる大学の自治の内容について、従来の通説的見解は、①学長・教授その他の研究者の人事、

②大学の施設の管理、③学生の管理をあげている。⁽⁹⁾

判例は、前記最高裁ポポロ事件判決において、大学の自治は、「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」と判示している。判例において大学の自治の内容として、①学長・教授その他の研究者の人事、②大学の施設の管理、③学生の管理をあげているのは、従来の学説の見解と同じであるが、②と③の大学の施設と学生の管理については、「ある程度」という限定がつけられており、人事の自治が最も重要とされている。⁽¹⁰⁾

近時の学説は、大学の自治の内容として前記の①③のほか、④研究教育の内容および方法の自主決定権、⑤財政自治権（予算管理における自治）をあげて、大学自治の内容をより広く解するようになっており、広く解するのが妥当である。⁽¹¹⁾

(1) 人事の自治

人事に関する大学の自治の慣行が確立するのは、一九一四年（大正三年）の沢柳事件である。⁽¹²⁾ 京都帝国大学総長沢柳政太郎が、一九一三年（大正二年）に総長に就任するや否や医、工、文、理の各分科大学の教授七名を「老若朽」として、関係教授会の意向を聞くことなしに罷免した。これに対して、法科大学の教授・助教授一同は、「教授ノ任免ハ教授会ノ同意ヲ得ベキモノトス」とする意見書を公表した。沢柳総長はこの主張を認めなかったため、法科大学の教授および助教授全員が総長に辞表を提出した。事態を憂慮した奥田義人文部大臣は、法科大学の教官一同を東京に呼んで話し合いを行ない、その席で、「教授ノ任免ニ付テハ総長ガ職権ノ運用上教授会ト協定スルハ差支ナク且ツ妥当

ナリ」と述べ、教授の人事における教授会の自治が、教授の任免制度の運用上の原則として確立した。しかし、人事における教授会自治の慣行は、文部大臣が教授会の同意なしに刑法学者滝川幸辰教授を休職処分にした一九三三年（昭和八年）の京都大学滝川事件により崩壊するのである。

このような歴史的背景もあって、日本では人事の自治は、大学の自治の中でも最も重要なものと位置づけられ、第二次大戦後の一九四九年（昭和二十四年）に制定された教育公務員特例法によって具体化された。国立大学法人化前の教育公務員特例法（二〇〇三年改正前）の規定をみると、学長・部局長の採用および教員の採用・昇任は、「選考による」とし（四条一項）、学長の選考は、評議会が行い（四条二項）、学部長の選考は、「当該学部の教授会の議に基づき」学長が行い（四条三項）、学部長以外の部局長の選考は、「評議会の議に基づき」学長が行い（四条四項）、教員の採用・昇任の選考は、「教授会の議に基づき」学長が行う（四条五項）ことになっていた。また、学長、教員および部局長の転任・降任および免職については、学長および教員にあつては評議会、部局長にあつては「学長の審査の結果」によるのでなければ、その意に反して行われることはなく（四条一項、五条一項）、これらの者の懲戒についても、学長および教員にあつては評議会、部局長にあつては「学長の審査の結果」によるのでなければ懲戒処分を受けることがない（九条）。このように教育公務員特例法は、公務員である学長、部局長および教員の人事が、大学の自主的な判断に基づいて行われなければならないこと、特に、学部長の選考および教員の採用と昇任の選考は「教授会の議に基づき」学長が行うことを規定して、教授会の自治を認めている。

学校教育法五九条は、「重要な事項を審議するため」大学に教授会を置かなければならないことを規定している。いかなる事項が重要事項に当たるかは一概に規定できないが、通常、教授会の審議事項とされているのは、①学科課程に関する事、②学生の入学、試験、および卒業に関する事、③学位、称号に関する事、④教員の任免その他

事に関すること、⑤学部内の規制に関すること、⑥その他学長が諮問した事項が挙げられており、^⑭教員の任免その他人事に関して教授会の自治が認められている。なお、学校教育法は国公立大学を通じて適用されるので、私立大学の教授会に関しては、「人事について教育公務員法の適用はないものの、その権限は国・公立大学の場合とほぼ同様」であると解され、人事に関する教授会の自治が認められている。^⑮

(2) 大学の施設と学生の管理の自治

大学の施設と学生の管理に関しては、特に警察権との関係が重要である。既成の価値や認識を再検討して新しい価値を創造し、自然と社会の法則を発見していく人間の精神活動である学問研究活動は、警察権力の監視と統制とは本来的に相容れないものであるため、警察権力からの大学の自主性の確保は、特に重要な意味をもっているのである。^⑯

前記ポポロ事件第一審判決は、まず、「学問の自由を確保し、学問と教育の実をあげるためには、ここでも大学の自治が尊重せられ」、「大学内の秩序の維持は、緊急止むを得ない場合を除いて、第一次的には大学学長の責任において、その管理の下に処理され、その自律的措置に任せられなければならない」のであり、そして、「もしも大学当局の能力において処理し、措置することが困難乃至不可能な場合には、大学当局の要請により警察当局が出動しなければならぬ」と認むべきである」と判示して、警察力の出動を、緊急止むを得ない場合と大学当局の要請のある場合に限定している。ついで、「大学の研究、講義、演習、その他学生の自治活動等すべて、学問、教育並びに学習の場としての大学の本来の職責に本質的関連を有する事柄については、第一次的には大学の自治と責任において問題が処理されるべきであって、警備活動の名による警察権力の介入、干渉は許されない」と判示して、学生の自治活動を含めて、学問、教育並びに学習の場としての大学の本来の職責に本質的関連を有する事柄については、第一次的には大学の自

治と責任に委ねられ、警察権力の介入は許されなことを明らかにしている。大学の自治と警察権に関して、警察力の出動を、緊急止むを得ない場合と大学当局の要請のある場合に限定する第一審判決の考え方が、妥当である。⁽¹⁷⁾

これに対して、前記ポポロ事件最高裁判決は、学生の集会在、「真に学問的な研究と発表のためのものでなく、実社会の政治的社会的活動であり、かつ公開の集会またはこれに準じるもの」であつて、大学の学問の自由と自治の保障の対象にならないので、警察官の集会への立ち入りは、学問の自由と大学の自治に反しないと判断した。最高裁判決が、学問的活動と政治的社会的活動とを区別し、政治的社会的活動には学問の自由と大学の自治が及ばないとした点について、学問的活動と社会的活動とを区別すること自体は妥当であるが、両者の区別にあつて、特にある集会在、大学によつて承認された団体によつて、正規の手続きを経て、大学構内にある教室のように教育研究を達成する施設において行われた場合には、原則として大学の管理者の自律的判断を尊重すべきである。⁽¹⁸⁾

(3) 大学の自治と学生の地位

教授その他の研究者が大学の自治の担い手になるのは、当然である。問題は、教員以外の者、特に学生が大学の自治の主体になるかどうかということである。前記ポポロ事件最高裁判決は、「大学の学問の自由と自治は、大学が学術の中心として深く真理を探究し、専門の学芸を教授研究することを本質とすることに基づくから、直接には教授その他の研究者の研究、その結果の発表、研究結果の教授の自由とこれらを保障するための自治とを意味すると解され」、「大学の施設と学生は、これらの自由と自治の効果として、施設が大学当局によつて自治的に管理され、学生も学問の自由と施設の利用を認められるのである」と判示して、学生を大学の自治の主体ではなく、学生≡営造物利用者説をとっている。学生の地位を営造物の利用者としてとらえる見解に対しては、「営造物利用説の誤りは、大学を他の文化

的営造物、たとえば、美術館、博物館、図書館等と同視したことにあり」とし、「大学には、他の営造物と異なり、研究と教育の場としての特殊性が認められ」、学生は「教員から学ぶとともに教員に学問的示唆を供するという精神と精神の交渉過程こそ大学の特色である」という批判が妥当する。⁽¹⁹⁾

大学の特色は、教員と学生との精神と精神の交渉過程であることは、大学の自治の主体としての地位を学生に与えることを根拠づけるものである。他の論者は、「真理探究および教育は、ことからの性質上、当然かつ本来的に自由でなければならぬものである」が、大学は「政治・産業社会の資金に依存するため、大学の研究教育が真に自由であることはむしろかしく、大学の自由の確保には大学構成員全員の一致した協力と努力が必要」であり、そして「大学がその自由を損なわれ、その研究教育機能が歪められるときは、学生が真理を奪われるのであるから、学生も大学の自治を担う主体性を認められるべきである」として、学生が学問研究および学習の主体として固有の権利を有することを認めている。⁽²⁰⁾ 実定法上も、学校教育法五八条六項が、教授の職務規定として、「教授は、学生を教授し、その研究を指導し又は研究に従事する」と規定しているのは、学生の研究および学習主体としての地位を前提にしているものと解される。⁽²¹⁾

大学の自治における学生の役割をどうとらえるかが次に問題になる。大学の自治の主体としての学生の地位を認めることと、大学の管理運営へのいわゆる「学生参加」を認めることとは、必ずしも直線的に結びつかないからである。⁽²²⁾ 学生の位置づけについても、従来の学説は、「教授対象者・営造物権力服従者」説、「批判的学習者」説、「固有な大学構成員」説、「学問共同研究者」説、「教育要求者」説、「主体的学習者」説に分類されている。⁽²³⁾ そのうちの一つの有力な見解である「批判的学習者」説は、「学生参加」の制度化ではなく、「学生の自治」に基づく「抵抗権」の考え方を示している。⁽²⁴⁾

大学行政への学生の参加を批判する代表的な見解は、次の四点を挙げている。⁽²⁵⁾ すなわち、①学問研究および教育に必要なことがらを判断する経験、資格、能力は、教授や助教授にはあるが、教育を受ける学生にかかる経験、資格、能力を認めることはできないこと、②学問研究および教育に必要なことがらを判断決定する責任は、教授、助教授にはあるが、学生にはないこと、③学生の自治と大学の自治とは次元を異にし、学生の自治は、大学が教育的観点から学生の自治組織を認め、また学生自身のことからについて学生が自治的に処理することを認めたものであること、④現実論としても、学生運動の現状に照らして否定的見解をとらざるを得ないことである。

「学生参加」の意味を、大学管理機関の意思決定への何らかの形で学生の意見の反映というように広くとらえた場合には、学生参加を否定すべき理由はない。東北大学事件仙台高等裁判所一九七一年〔昭和四六年〕五月二八日判決（判例時報六四五号五五頁）が、「学生は、大学における不可欠の構成員として、学問を学び、教育を受けるものとして、その学園の環境や条件の保持およびその改変に重大な利害関係を有する以上、大学自治の運営について要望し、批判し、あるいは反対する当然の権利を有し、教員団においても、十分これに耳を傾けるべき責務を負うものと解せられる」と判示しているのは、⁽²⁶⁾ 妥当な見解であり、学説からも支持されている。

二 国立大学法人化の経緯とその概要

1 国立大学法人化の経緯

(1) 法人化の前史

国立大学は、国立大学設置法によって設立された「国の施設」（国家行政組織法八条の二）であり、国の行政機関の一種として位置づけられていたために、大学運営上の自主性や自律性には大きな限界があり、一九六〇年代の半ば、特に、当時の大学紛争を背景として、国立大学の設置形態を見直すいくつかの法人化論が提起されたが、中央教育審議会の昭和四六年答申をはじめ、いずれも問題提起にとどまった⁽²⁷⁾。一九八四年に設置された臨時教育審議会は、国立大学の改革の方向性を「自主・自律体制の確立」と「教育研究の特質に応じた柔軟・活発な運営」に求め、その手法の一つとして、国立大学の特殊法人化についても検討されたが、当面、現行の設置形態を維持しながら、「行財政的諸規制を大幅に緩和・弾力化する」という方針を示し、その方針の下で改革が進められた。

しかし、二〇〇〇年五月の国立大学長・大学共同利用機関長等会議における文部大臣説明によると、その後、一〇年以上にわたる行財政的諸規制の緩和のための取り組みにおいて、国の行政機関の一種という設置形態そのものに由来する改革の限界点も徐々に明らかになり、その限界点として例示されているのは、①予算の単年度主義や費目間流用の原則禁止の壁が厚いこと、②給料や服務など人事面の諸規制は、公正、中立を旨とする公務員制度の性格上規制緩和が非常に困難であること、③組織編成の面でも、国の機関である以上、組織の設置改廃や定員管理を担当官庁の審査対象から除外することは極めて困難であることである⁽²⁸⁾。また、国立大学からみれば、「それが、行政組織法上は国

の行政機関、すなわち、文科省の付属施設（施設等機関）でしかないので、形式的には文科省の広範な指揮監督権のもとでの文科省の政策運用による自主性・自立性の確保は、憲法上の大学の自治の保障にもかかわらず、はっきりしないままであった」とされている。⁽²⁹⁾

(2) 独立行政法人通則法の制定

国立大学の独立行政法人化に関する議論は、一九九六年一月に設置された行政改革会議によって始まる。一九九七年一二月に提出された最終報告は、独立行政法人制度の創設を提唱するとともに、国立大学については、対象業務に入れることなく、「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」と述べるにとどまっていた。⁽³⁰⁾ ついで、一九九九年四月の閣議決定で、「国立大学の独立行政法人化については、大学の自主性を尊重しつつ、大学改革の一環として検討し、平成一五年までに結論を得る」ことが決められ、法人化が具体的な検討課題になった。⁽³¹⁾ そして、一九九九年七月には、独立行政法人通則法が制定されている。

国立大学側の反応として、国立大学協会は、一九九七年一〇月二二日の常務理事会で、「定型化された業務について効率性を短期的に評価する独立行政法人は、現在、多様な教育・研究を行っている大学に全く相応しくないもの」であるという反対を決議し、これを公表した。⁽³²⁾ ついで、同年一月一二日、一三日に開かれた国立大学協会総会では、「現在論議されている独立行政法人は、定型化された業務について、短期間で効率を評価しようとするもので、个性的な教育と、自由闊達な研究を長期的な視点から展開しようとする大学には、ふさわしいものではない」という決議を全会一致で行っている。⁽³³⁾

(3) 文部省による法人化の方針決定

文部省が、特例措置を講ずることを前提に、法人化の方針を明らかにしたのが、一九九九年九月二〇日に開催された国立大学長・大学共同利用機関長等会議においてである。有馬朗人文部大臣は挨拶の中で、大学に必要な相当な特例措置を講ずる必要性について、「大学における教育研究活動は、教育研究者の自由な発想の下、長期的な展望に立つて、大学自らが企画立案し、実施することにより、はじめて真に実りある展開と発展が見られるもの」で、「教育研究を含む国立大学の運営については、自主性・自律性と自己責任を基本として行われるもの」であるという基本的な考え方から、通則法による独立行政法人制度は、「大学自らが教育研究の制度設計をし、これを実現するという大学の特性を踏まえたものではなく、そのままでは国立大学にふさわしいものと言いうことはできない」と述べている⁽³⁴⁾。しかしながら、特例措置を講ずることを前提にすれば、国立大学の独立行政法人化には、法人格の取得、自主性・自律性の拡大、大学の個性化の進展という意義が認められることを明らかにしている。同時に、文部省から特例措置の「検討の方向」が論点ごとに提出された⁽³⁵⁾。その後、各地区で学長会議が開催され、文部省担当官から「検討の方向」について説明があり、意見交換が行われた。

一九九九年一月一七、一八日に開催された国立大学協会総会では、「日本の高等教育の将来像について」をテーマに活発な討論を行い、独立行政法人化問題に関する「会長談話」を出すとともに、独立行政法人化問題で外せない基本的要件の抽出を第一常置委員会に付託した⁽³⁶⁾。会長談話の中では、「『検討の方向』」に対しての意見の表明をさしあたり避けているのは、こうした独立行政法人化が、現状では、実現さるべき高等教育の改革にとって必ずしも有効な手段とはなりがたいと考えているからだ」という表現がみられる。

二〇〇〇年五月二六日に開催された国立大学長・大学共同利用機関長等会議において、中曽根弘文文部大臣から、

国立大学の法人化に関する文部省の考え方と今後の方針が説明された⁽³⁷⁾。その中で、①独立行政法人制度は、国立大学の特性や役割、機能に照らし、国立大学にも十分適合する制度であり、また、日常的な国の規制が緩和されることにより、透明性の高い手続きの下で、国立大学の自主性、自律性を大幅に拡大し、教育研究の柔軟、活発な進展を図ることが期待できる制度であること、②今後、独立行政法人制度の下で、大学の特性に配慮しつつ、国立大学を独立行政法人化する方向で、法令面での措置や運用面での対応などの具体的検討に速やかに着手すること、③国立大学の関係者や公立大学、経済界、言論界などの分野からの有識者による調査検討会議を設け、平成一三年度中にはとりまとめを行うことが示された。特に、法令面については、主務大臣による長の任免、教員人事、中期目標、中期計画、評価、組織運営などについて、調整法あるいは特例法による対応を含め、通則法に直接定められていない事項を整備するなど、大学の教育研究の特性を踏まえた幅広い検討が必要であることが明らかにされた。

二〇〇〇年六月一三日、一四日に開催された国立大学協会総会では、国立大学の独立行政法人化の問題が活発に議論され、次の四点が全会一致で確認された⁽³⁸⁾。すなわち、①独立行政法人通則法を国立大学にそのままの形で適用することに強く反対すること、②国立大学協会の内部に新たに「設置形態検討特別委員会」を設置し、この委員会を中心に、文部省をはじめ、内外の各方面への政策提言を積極的に行うこと、③国立大学協会として、文部省に設置される予定の「国立大学の独立行政法人化に関する調査検討会議」に積極的に参加し、そこでの討論の方向に、国立大学協会の意向を強く反映させるための努力を行うこと、④科学技術基本計画に対応する学術文化基本計画の策定を課題とする議論の場の設定を強く訴えることである。

(4) 「調査検討会議」の最終報告と国立大学協会による法人化の受入れ

「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、「調査検討会議」という）は、二〇〇〇年七月三十一日に発足し、二〇〇一年九月二七日に『新しい「国立大学法人」像について』の中間報告を公表した。中間報告に対して、国立大学協会は、ただちに会長談話を発表し、中間報告においては、「国立大学法人法ないし国立大学法を制定して、独立行政法人通則法の下における『独立行政法人』とは異なる『国立大学法人』という枠組と、行政改革の視点を越えた二一世紀における国立大学の改革と発展を目指した様々な新しい仕組みが提示され、一定の評価が出来るものとする」と考える⁽³⁹⁾が、しかし、中間報告の内容には、「学問の自由に由来する『大学の自治』を基礎に教育研究を進展させる」という観点、あるいは国立大学がもつべき自主性・自律性という観点から更に検討を要する点がある⁽⁴⁰⁾ことを指摘している。さらに、同年一〇月二十九日に開催された臨時総会で論議したのち、同日付で中間報告に対する国立大学協会の意見を文部科学省に提出した⁽⁴⁰⁾。

調査検討会議の最終報告は、二〇〇二年三月二六日に提出された。この最終報告は、新しく制定される国立大学法人法の基本的なスキームになるものである。国立大学協会の設置形態検討特別委員会は、最終報告に対する検討結果を同年四月一日に提出した⁽⁴¹⁾。それによると、最終報告の法人像は、「全体として、国立大学法人法による法人化、国を設置者・経費負担者とする⁽⁴¹⁾こと、大学と法人一体の組織、教学経営の双方に配慮した運営組織、大学業務の特性を尊重した中期目標・中期計画、外部意見を入れた学長選考制度、さらには柔軟な人事制度等において、基本的に国の経費で教育研究等を行う開かれた自主・自律の責任組織となっており、国立大学におおむね適格的な法人像になっている」という評価が与えられている。

最終報告に対する国立大学協会の見解は、会長談話を臨時総会で審議して提出することになった。会長談話は、中

間報告からかなりの改善があった点の例として、①中期目標は、文部科学大臣が定めるとはいえ、大学側がその基本的な目標に基づいて提出した原案を十分尊重して定めるための制度的な担保が加えられていること、②法人の責任者である学長も、学内の選考機関における選考を経た者について文部科学大臣が任命するなど、大学の意向を尊重することとしていること、③組織業務、人事制度においては、多くの重要な部分は実質的に各大学の規則レベルに委ねられることになったことをあげて、これらは、「法人化が大学の自主性・自律性の発揮をねらいとしている主旨からして、妥当なもの」としている⁽⁴²⁾。国立大学職員の身分が「非公務員型」とされた点については、「これによつて教員の活動についての自由度が高まるほか、能力・実績に応じた職員の処遇など、多様な可能性が開かれ」、また、「非公務員型」とはいえ、「退職手当の期間通算や医療保険、年金、宿舍などについて、国家公務員と同じ扱いにするなどの点も評価できるとしている。そして、最終報告の法人像は、「全体として見るとき、二一世紀の国際的な競争環境下における国立大学の進むべき方向としておおむね同意できる」ので、国立大学協会は、「この最終報告の制度設計に沿って、法人化の準備に入ることとしたい」という基本的な姿勢を明らかにするものである。

この会長談話は、二〇〇二年四月一九日に開催された国立大学協会の臨時総会で審議され、反対意見が提出されたため、最終的には、挙手による採決が行われ、賛成が大多数であったため、これを国立大学協会の基本姿勢とする⁽⁴³⁾ことになったのである。

(5) 国立大学法人法の制定

法人化の準備に向けて、国立大学協会は、設置形態特別委員会を解消し、新たに国立大学法人化特別委員会(以下、「法人化特委」と言う)を設置して、国との対応にあたった。この委員会は、法人化に向けた準備の過程における諸問

題について、「法制化」、「人事制度」、「財務会計」の対応グループを作り、国立大学協会の立場から文部科学省等の各方面と協力してよりよい制度となるように調査と検討を行うことを任務とするものであった。二〇〇四年三月に旧来の国立大学協会が解散するまで、親委員会のみでも二〇回の会合を持っている⁽⁴⁴⁾。

文部科学省は、二〇〇三年一月三十一日に「国立大学法人法案の概要」を法人化特委で説明した。これを受けて法人化特委は、各大学の意見を早急に求め、法人化特委としての見解を取りまとめ、理事会に報告することにした。法人化特委は、「法案概要」が、二〇〇二年三月に文部科学省の調査検討会議がまとめた「最終報告」が描いた国立大学法人像に沿って立案されているかどうかという観点から検討を行った。二〇〇三年二月二〇日に提出された法人化特委の見解は、今回示された「法案概要」は、「最終報告」から変動した点もいくつか見受けられるが、基本的な枠組みについては、実質的には「最終報告」の趣旨を踏まえそれを体したものとなっていると認められるという、まとめの下で、「重要論点」の論点ごとに見解が述べられている⁽⁴⁵⁾。国立大学協会理事会は、法人化特委の見解を受けて、「国立大学法人法の概要」に対する見解を同年二月二四日に発表し、「理事会としては、法案の基本的な枠組みは最終報告を尊重して立案されているとの法人化特委の見解を全体として了承し、政府に対し、今後この見解に沿って法制化を進められるよう、強く要望する」と述べている⁽⁴⁶⁾。なお、この「法案概要」に対する見解に関し総会が開かれなかったが、そのことに対して、同年五月に理事会で問題になり、何人かの理事からは、臨時総会を開いて議論すべきであったという意見が出された⁽⁴⁷⁾。

「国立大学法人法案等関連六法案」は、二〇〇三年二月二八日に閣議決定され、国会に提出された。同法案は、四月三日衆議院本会議での趣旨説明を経て、文部科学委員会に付託された。国立大学法人法案に対する法人化特委の法制化対応グループは四月二七日に見解を発表した⁽⁴⁸⁾。その見解によると、「法案概要」と「法案」との違いは、「法案概要」

では、「学部・研究科・附置研究所・附属学校（各法人の業務の基本的な範囲）は省令で規定する」となっていたのに対して、成案となった「法案」では、「学校教育法の体系上国立学校と位置付けるために法令上の設置根拠を要する附属学校は別として、学部、研究科及び附置研究所については特段の法令上の定めを置かない」とされているのが、唯一の相違点であることを指摘してから、「法案」は実質的に「最終報告」を踏まえていると判断してよいと考え、「法案」化に当たって特別な問題は生じていないという評価を与えた。

法案は、衆議院文部科学委員会で六回の委員会審査を経て、五月一六日に一〇項目の附帯決議付で可決され、ついで、五月二二日の衆議院本会議で可決された。参議院では、法案が五月二三日に本会議趣旨説明を経て文教科学委員会に付託され、七月八日に八回の委員会審査を経て、二三項目の附帯決議付で可決され、翌七月九日本会議で可決され、国立大学法人法は成立した。

国立大学法人法の成立に伴って、国立大学協会は七月一四日に臨時総会を開催して、「国立大学法人化についての国立大学協会見解」および「国立大学法人制度運用等に関する国に対する要請事項等」を決議し、これを公表するとともに政府に要請した。⁽⁴⁹⁾ この国立大学協会見解のおわりには、「今後、国立大学は、新たな国立大学法人制度の下で、学問の自由や大学自治の理念を踏まえながら、各国立大学法人の自己責任において、国民や社会の期待に応える国立大学として発展するため、誠心誠意取り組んでいく所存である」という決意が述べられている。⁽⁵⁰⁾

2 国立大学法人法の概要

国立大学法人法の概要を、(1)自律的な運営組織、(2)学外者の参画、(3)中期目標・中期計画と評価の三点にまとめて

説明したい。⁽⁵¹⁾ 国立大学法人法の制定にあたって、国立大学協会から要求された学問の自由と大学の自治、国立大学の自主性・自律性の尊重については、法人法の中では、国は、この法律の運用に当たっては、国立大学における「教育研究の特性に常に配慮しなければならない」（法人法三条）と規定されている。

なお、衆議院文部科学委員会附帯決議の第一項は、「国立大学の法人化に当たっては、憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念を踏まえ、国立大学の教育研究の特性に十分配慮するとともに、その活性化が図られるよう、自主的・自律的な運営の確保に努めること」ことを明らかにしており、また、参議院文部科学委員会附帯決議の第一項は、衆議院附帯決議が最後の部分で「自主的・自律的な運営の確保に努めること」とする表現が、「自主的・自律的な運営を確保すること」と強められているほかは、同じ表現になっている。附帯決議は、法的拘束力を有するものではないが、「法律の執行に対する意見、要望、勧告、警告等の意思を表明するもの」⁽⁵²⁾であるので、国立大学の法人化が憲法で保障されている学問の自由や大学の自治の理念に基づいて、国立大学の教育研究の特性に十分配慮して、自主的・自律的な運営を確保することを、立法者の意思として明らかにしていることは重要である。

(1) 自律的な運営組織

国立大学は、国家行政組織法上の行政機関としての位置づけ（八条の二の施設等機関）から、国立大学法人法の下で、法人格を有する（法人法六条）存在になった。組織的には、大学の意思決定にかかわる主要な機関を法律で定められている。すなわち、学長は、学校教育法上の学長として位置づけるとともに、国立大学法人を代表し、その業務を総理する（法人法二一条一項）。役員会は、学長および理事により構成され、経営および教育研究の重要事項を決定する（法人法二一条二項）。審議機関として、経営に関する重要事項を審議する経営協議会（法人法二〇条）、教育研究に関

する重要事項を審議する教育研究評議会（法人法二二条）が置かれる。学長は、国立大学法人の申出に基づいて、文部科学大臣によって任命されることになっており、国立大学法人の申出は、各国立大学法人に置かれる学長選考会議の選考によってなされる（法人法一二条）。理事は、学長によって任命される（法人法一三条一項）。

(2) 学外者の参画

国立大学法人法は、国立大学法人の運営に学外者を参画させるところに特色の一つがある。⁽⁵³⁾ 理事および監事については、それぞれ任命に当たって、「その任命の際現に当該国立大学法人の役員又は職員でない者が含まれるようにしなければならぬ」という規定（法人法一四条）によって、学外者の存在を義務づけている。経営協議会については、「当該国立大学法人の役員又は職員以外の者で大学に関し広くかつ高い識見を有するもののうちから」学長が任命した委員が、「経営協議会の委員の総数の二分の一以上でなければならぬ」という規定（法人法二〇条二項三号、三項）によって、経営協議会委員の半数以上が学外者となっている。また、学長選考会議の委員には、教育研究評議会から選出される委員とこれと同数の経営協議会の学外委員によって構成され、さらに総数の三分の一を超えない学長または理事を加えることができることになっている（法人法一二条二項、三項）。

(3) 中期目標・中期計画と評価

六年間の中期目標は、文部科学大臣が定めるが、文部科学大臣は、中期目標を定め、またはこれを変更するとき、「国立大学法人等の意見を聴き、当該意見に配慮する」ことになっている（法人法三〇条）。六年間の中期計画は、国立大学法人が作成し、文部科学大臣の認可を受けなければならない（法人法三二条一項）。

評価について、国立大学法人法は、文部科学省に、「国立大学法人評価委員会」を置く（法人法九条）と規定したほか、独立行政法人通則法三一条から三五条までの規定を読み替えて国立大学法人に準用している（法人法三五条）。評価には、各事業年度に係る業務実績評価（年度評価）と中期目標に係る業務実績評価（中期目標期間評価）がある⁵⁴。年度評価は、国立大学が各事業年度の開始前に中期計画に基づいて年度計画を定め、これを文部科学大臣に届け出るとともに、公表すること（通則法三一条一項・法人法三五条）を前提にして、各事業年度における業務の実績について、国立大学法人評価委員会の評価を受け、評価の結果は総務省に置かれ、総務省組織令で定められる「政策評価・独立行政法人評価委員会」に通知される（通則法三二条三項）。国立大学法人評価委員会は、必要があると認めるときは、国立大学法人に対して、業務運営の改善その他の勧告をすることができる。

中期目標期間評価は、より重要な意味をもっている。中期目標の達成状況のうち、教育研究の状況の評価については、評価に関する専門的知見と経験を有する「大学評価・学位授与機構」に評価の実施を要請し、その結果を尊重して評価を行うことになっている（通則法三四条二項・法人法三五条）。文部科学大臣は、中期目標の期間の終了時において、国立大学法人評価委員会の意見を聴いて、国立大学法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織および業務の全般にわたる検討を行い、その結果について所要の措置を講ずるものとしている（通則法三五条一項、二項）。総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会は、国立大学法人の主要な事務および事業の改廃に関し、文部科学大臣に勧告することができる（通則法三五条三項）。

国立大学法人法および独立行政法人通則法では、具体的に評価結果をどのように財源配分に反映させていくかについては明らかになっていない⁵⁵。調査検討会議の最終報告「新しい「国立大学法人」像について」では、「評価結果は、次期以降の中期目標期間における運営費交付金等の算定に反映させる」、「運営費交付金には、競争的環境の醸成及び

各大学の個性ある発展を促進する観点から、中期計画終了後の各大学に対する第三者評価の結果等を適切に反映させるものとし、その具体的方法や手続についてさらに検討する」ことが記述されている。⁵⁶⁾

三 国立大学法人法制の問題点

1 学長および教員の人事

(1) 学長の人事

国立大学法人法によると、学長の任命は、国立大学法人の申出に基づいて、文部科学大臣が行う（法人法一二条一項）が、国立大学法人の申出は学長選考会議の選考によって行うもの（法人法一二条二項）となっている。この手続きの具体的あり方に関して、国立大学法人法は、学長選考会議の構成および学長の資格（法人法一二条二項七項）を定めるにとどまっておらず、制定法レベルでの学長任命手続きの規律密度はかなり希薄であることが指摘されている。⁵⁷⁾制定法の規律密度が希薄であるということは、それだけ運用に委ねられていることにもなる。従来の国立大学の学長選考手続きにあっても、法律の定めは、評議会の議に基づき学長の定める基準により、評議会が行うと規定するにとどまり（二〇〇三年改正前の教育公務員特例法四条二項）、法律の規律密度の点では現行法とは大差がなかったが、実際上は、大学自治の基本原則からして、学長の選考は教官の投票によるという理解によって、学長選挙制度が採られていたのである。⁵⁸⁾

学長の選考については、国立大学法人法の基礎となった文部科学省の調査検討会議の最終報告はかなり詳しく言及

している⁽⁵⁹⁾。すなわち、まず、学長・教員の人事について、「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」として、「大学の自治」の原則を掲げている。ついで、国立大学の国家や社会に対する説明責任や学長の経営面での責任の付加などを理由に、「各大学における学長の選考基準、選考手続の策定に際し、また、具体の学長選考過程において、学内のほか社会（学外）の意見を反映させる仕組みとすべきである」として、学長の選考基準、手続の策定や具体の選考過程に学外者の意見を反映させる仕組みとすることを述べている。さらに、「なお、具体の選考過程において学内者の意向聴取手続（投票など）を行うことも考えられるが、その場合であっても、例えば、学長選考委員会（仮称）（又はその下に置かれる学外の有識者を含む調査委員会）が広く学内外から候補者を調査し、候補者を絞った上で意向聴取手続を行うことや、意向聴取対象者の範囲を、大学・法人運営の最高責任者を選ぶ上で適切なものとなるよう、教育研究や大学運営に相当の経験と責任を有する者に限定することなどが重要である」として、学内者の意向聴取手続（投票など）を行う場合も考えられることと、その場合意向聴取対象者の範囲を限定することが述べられている。

学長を教員による選挙で選ぶことは、日本の大学の自治の伝統であったが、調査検討会議の最終報告では学内者の投票手続は、必要的ではなく、任意的なものとして⁽⁶⁰⁾されている。實際上、学内意向聴取手続を採用している大学が多くみられるが、学内者の投票に当たって、候補者の最終投票まで行うのか、候補者の順位を決めるにとどめるのか種々の方式があり、また、投票の結果が学長選考会議によって尊重されるかどうかとも異なっており、学長選考会議による学長の選考が各国立大学法人でどのように運用されていくのか定かではない。しかしながら、日本の大学の自治の伝統から見ても、教学の長でもある学長の選考にあたって教員の意向がより反映されることが望ましいもの⁽⁶¹⁾と考える。

(2) 教員の人事

教員の人事については、国立大学法人法によって、国立大学の教員が公務員でなくなったため、教育公務員特例法は適用されなくなったが、非公務員化の方針が決められた際にも、教育公務員特例法の精神は、各大学の就業規則で生かされるべきであると考えられていた。調査検討会議の最終報告では、「具体の教員選考に際しては、専門性を有する学部等の考えが尊重されるとともに、大学全体の人事方針が適切に反映されることが重要であり、新しい大学の運営体制の下で、大学・学部等の運営の責任者たる学長及び学部長等がより大きな役割を果たすべきである」と記述されている。⁽⁶²⁾ この報告で言われていることは、具体の教員選考については、「専門性を有する学部等の考えが尊重されるが、大学全体の人事方針については、学長が大きな役割を果たすべきであるということである。

ここで問題になる大学の自治は、国に対する大学の自治ではなく、国立大学の内部における学長に対する学部等の教授会の自治である。教員の人事に関する教授会の自治は、日本の大学の自治の歴史において、前述のように、一四年の沢柳事件で認められ、確立してきたものである。今日でも、「学問的専門能力と知的誠実性を正しく評価できる同僚たる教員研究者自身（教授会）が教員人事権を確保することが、大学の自治確立の中心課題となる」というように、教員の人事における同僚専門家集団である教授会の自治は大学の自治に中心に据えられている。⁽⁶⁴⁾

制定法のレベルでも、国立大学に対して、教育公務員特例法の適用はなくなったが、「重要な事項を審議するため」の教授会を大学に置く旨規定する学校教育法五九条が適用される。国立大学法人法と学校教育法との関係は、国立大学法人法は「学校教育法を前提とした上で国立大学法人に特有な定めを置いたもの」であるが、ただ、国立大学法人法の「組織原理に基づき、学校教育法の下で培われてきた教授会、学部長会議等の役割に変更が生ずることは当然ありうる」ということである。⁽⁶⁵⁾ 国立大学法人法は、その第三条で、法律の運用に当たって、国立大学における「教育研

究の特性に常に配慮しなければならない」ことを規定しているのであるから、大学の自治の中で中心的役割を果たしてきた、学校教育法上大学の必置機関である教授会の教員人事に関する役割を変更するものではないと考えられる⁽⁶⁶⁾。調査検討会議の最終報告の前記の記述も、具体の人事については、学部等の教授会の自治が尊重されることを前提にして、大学全体の人事方針に関する学長の役割を述べていると解すべきである。

2 学生の地位

国立大学法人法において学生という観念は全く登場することなく、少なくとも、制定法上は学生は個人であれ、集団であれ、法人の組織に組み込まれていないのである⁽⁶⁷⁾。国立大学法人法の基礎となった前記文部科学省調査検討会議の最終報告『新しい「国立大学法人」像について』においても、「大学の運営に当たって、教育研究の『サプライ・サイド』からの発想だけではなく、常に、学生、産業界、地域社会などの『デマンド・サイド』からの発想を重視する姿勢が重要であり、とりわけ教育の受け手である学生の立場に立った教育機能の強化が、強く求められる⁽⁶⁸⁾』という言及があるだけである。このような学生の位置づけは、「いわゆる参加問題は全く論議の対象とならないままに、学生は完全に大学という教育施設、古い概念でいえば建造物の利用者になって」おり、「いわば、注文の多い消費者という位置づけが適しているように思われる」と評されている⁽⁶⁹⁾とおりである。前述のように、一九六三年の最高裁ポポロ事件判決の学生Ⅱ建造物利用者論は、学説から批判の多い判例理論であった。

文部科学省においても「学生参加」の問題に無関心であったわけではない。二〇〇〇年六月に公表された文部省高等教育局「大学における学生生活の充実に関する調査研究会」（座長・廣中平祐山口大学長）の『大学における学生生

活の充実方策について』と題する報告は、大学における学生生活の充実について検討を加えた貴重な文書である。⁽⁷⁰⁾

この報告では、今後の大学のあり方として、「教員中心の大学」から「学生中心の大学」への視点の転換について、「これまで、大学の教員の関心は、主として自らの研究に向けられ、学生の教育に対する責任を十分に意識していないということがしばしば指摘されてきたが、今後は、総体として教員の研究に重点を置く『教員中心の大学』から、多様な学生に対するきめ細かな教育・指導に重点を置く『学生中心の大学』へと、視点の転換を図ることが重要である」と指摘している。⁽⁷¹⁾「学生中心の大学」への転換を図るといふ観点から、学生の意見反映の意義について、「大学教育においては、大学で教育を受ける学生の希望や意見を、適切に大学の運営に反映させることが重要で」あり、また、「学生が積極的に大学運営に関わることを通じて主体的に大学生活を送ることは、学生の社会的な成長を促すことを期待できるものである」としている。⁽⁷²⁾ 学生の意見を反映させる具体的な方法として挙げられているのは、①大学として学生からのアンケート調査を行ったり、学生の実態調査を行うことにより、その希望や意見を聴取する方法、②学生の代表と大学の運営責任者等との懇談会等を実施し、その希望や意見を聴取する方法、③学生の代表を大学の諸機関に参加させる方法である。①や②の方法は、現在でも多くの大学で実際に行われていると思われる。

「学生が積極的に大学運営にかかわることを通じて主体的に大学生活を送ることは、学生の社会的な成長を促すことを期待できるもの」といふ観点からは、③学生の代表を大学の諸機関に参加させる方法が最も重要である。しかし、本報告は、「欧米諸国においては、伝統的に、学生の代表が大学の管理運営組織の正式なメンバーとされ、広範に大学運営への学生参加が認められている」としながら、「しかし、このような制度を現時点において、我が国の大学に取り入れることは、これまでの経緯や、現在の大学の意思決定システムとの整合性に配慮する必要がある、慎重に検討すべきものと考えられる」として、今後の検討課題としている。ヨーロッパにおいては、多くの国で学生が大学運営に

様々な形で関与することが法令等で定められており、また、大学内だけではなく、政府の高等教育政策決定の過程に学生参加が認められている国も少なくないことが指摘されている。⁽⁷³⁾特に、ドイツでは、国立大学の構成員について、制定法上、明確に規律を置いており、大学の構成員資格を有するのは、大学に常勤的に勤務する者（教員・職員）と学生（博士課程を含む）であり（大学基準法三六条）、そして、これら大学の構成員資格を有する者が、大学の自治の担い手として、大学の意思決定に参加する（同法三七条）のであり、これがドイツ大学法制の大きな特色となっている。⁽⁷⁴⁾

大学にとって不可欠の構成員である学生が主体的に学生生活を送り、学生が一個の社会人として成長することを促すために、学生が大学の運営にさまざまな形で参加することを、国のレベルでも、各大学のレベルでも今後検討しなければならぬ。

3 教育研究の内容および方法の自主決定権

主務大臣が定め、法人に指示する中期目標と、法人が作成し、主務大臣が認可する中期計画という独立行政法人通則法のスキームそのものが、教育研究の自主性を損ない、大学の自治に違反しないかということが、当初から大きな問題として論議されてきた。⁽⁷⁵⁾文部科学省の調査検討会議の最終報告では、文部科学大臣が中期目標を定めるにあたって、「大学の教育研究の自主性・自律性を尊重する観点から、あらかじめ各大学が文部科学大臣に原案を提出するとともに、文部科学大臣が、この原案を十分に尊重し、また、大学の教育研究等の特性に配慮して定める」となっており、大学の自治との調和が図られている。⁽⁷⁶⁾国立大学法人法では、文部科学大臣は、「中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、国立大学法人等の意見を聴き、当該意見に配慮するとともに、評価委員会の意見を聴

かなければならない」(三〇条三項)と規定され、最終報告の「あらかじめ各大学が文部科学大臣に原案を提出するとともに、文部科学大臣が、この原案を十分尊重し」という記述に比べると、表現上大学の自主性が後退している。この点について、国立大学法人法は、「国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない」(三条)という総則の章に置かれた規定と合わせて解釈すると、最終報告と実質的には違いがないと解される。⁽⁷⁷⁾

評価には、教育研究など諸活動の改善に資する目的と社会的な説明責任を果たす目的の二つがあるが、さらに、評価結果を財源配分に利用するという問題がある。⁽⁷⁸⁾ 評価が、教育研究の内容および方法の自主決定権に反しないかという問題については、この自主決定が大学自治の本質的内容であることから、教育研究の内容の評価は、少なくともピア・レビューによらなければならないといえよう。⁽⁷⁹⁾ 実際に、法制上も、文部科学省の国立大学法人評価委員会は、評価に当たって、大学評価・学位授与機構に対して、国立大学の教育研究の状況についての評価の実施を要請し、当該評価の結果を尊重して行わなければならないことになっている(独立行政法人通則法三四条二項・国立大学法人法三五条)。大学評価・学位授与機構は、国立大学法人の教育研究の状況を適切に評価するため、国立大学法人の教員および国立大学法人の教育研究活動に関し、「卓越した見識を有する方々によるピア・レビューを中心とした評価」を行うことを明らかにしている。⁽⁸⁰⁾

4 財政自治権

法人化のメリットとして強調された点の一つが、運営費交付金は使途の内訳が国によって特定されないために、費

目等による予算執行上の制約が解消され、教育研究活動の実態に応じた弾力的な予算執行が可能になることである。また、予算の繰越も容易になる。この点で大学の財政自治権が強められていることは確かである。しかし他方、運営費交付金の算出方法や配分方式、予算に反映されることになっている評価制度の運用の実際によつては、大学の財政自治権が制約される危険性がある。法人化の第一期に運営費交付金に課されている一般管理費と教育研究費への1%の効率化係数、大学附属病院への2%の経営改善係数は、教育研究活動や病院の診療活動への影響が危惧されているところである。

おわりに

大学の自治の憲法上の要請からいえば、国立大学の存立にかかわる法律の制定に国立大学の意見が反映される必要がある。国立大学法人化の具体的論議は、一九九九年九月に文部科学省から国立大学長・大学共同利用機関長等会議で独立行政法人化の「検討の方向」が示されたことに始まり、約四年後の二〇〇三年七月に国会で国立大学法人法が制定された。文部科学省は、法案の作成に先立ち、「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」を設置して、新しい国立大学法人像に関する検討と報告書（中間報告・最終報告）の作成を行ったが、国立大学協会は、そこに積極的に参加し、国立大学協会の意向を反映させることに努めた。国立大学協会は、二〇〇一年九月二七日に出された中間報告に対する「会長談話」に見られるように、独立行政法人通則法の下での「独立行政法人」とは異なる「国立大学法人」の枠組みを設置すること、学問の自由に由来する「大学の自治」を基礎に教育研究を発展させるといふ観点、国立大学がもつべき自主性・自律性という観点から具体的制度を検討することを主張し、文部科学省をはじめと

する国に要求してきた。二〇〇二年三月に提出された前記調査検討会議の最終報告に対しておおむね同意し、法人化の準備に入る旨を明らかにした「会長談話」は、同年四月の国立大学協会の臨時総会で採決に付され、大多数の賛成で了承された。法人化の準備に向けての国に対する国立大学協会の対応は、新たに設置された国立大学法人化特別委員会（法人化特委）によって行われた。「国立大学法人法の概要」を文部科学省から説明を受けた法人化特委は、「法案概要」が調査検討会議の最終報告の趣旨を踏まえたものであるという見解を出し、これを受けて国立大学協会は、二〇〇三年二月二四日に政府に対して、法制化を進めることを要望した。法案が閣議決定されたのは、同年二月二八日である。このように法案が国会に提出されるまでの経緯を見ると、法人化の当事者である国立大学の意見は国立大学協会を通して相当程度に反映されたものと言える。

国立大学法人法の特色は、その内容が抽象的、概括的であり、法律による規律密度が薄いところであり、この規律密度の薄さは、「行政の裁量ではなく、大学の裁量という角度から捉えることの要素を含んでいる」という指摘⁽¹⁾は、国立大学法人法の運用にとって重要である。国立大学法人法の運用が大学の自治の憲法原則に沿っているかどうかは、各国立大学法人が自らの裁量で行う運用の実際に委ねられることになるからである。また、制度的保障としての大学の自治は、教員人事の自治が明治憲法下の慣行によって形成されてきたように歴史的、伝統的に作られていくものであるから、大学の自主性・自律性を高め、大学の自治をより大きなものとして獲得していくためには、各国立大学法人の運用の実際や慣行が大きな意味をもつてくると言えよう。

注

(1) 法学協会『註解日本国憲法上巻』有斐閣（一九五三年）四六二頁。本書の旧版である法学協会『註解日本国憲法上巻』有斐閣（一

九四八年)二二七〜二二八頁では、「大学の自治」ではなく、「大学の自由」という用語を使用しているが、「学問の自由の制度的な裏打ちとして文化行政、特に学校行政はできるだけ研究機関(特に高等な研究機関)の自主性を尊重し、後見的な役割に甘んずべきである。又同じ趣旨から教師、研究者に対しては或る程度一般官吏以上の身分の保障が認められることが望ましい」として、大学の自治の内容が実質的に認められていた。

(2) 芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法(第4版)』岩波書店(二〇〇七年)一六二頁。

(3) 種谷春洋「学問の自由」芦部信喜編『憲法II人権(1)』有斐閣(一九七八年)三九四〜三九五頁。なお、制度的保障とは、「憲法が個人の権利、とくに自由権そのものとは異なる一定の制度に対して、立法によってもその核心ないし本質的内容を侵害することができない特別の保護を与え、当該制度それ自体を客観的に保障していると解される場合」を一般にいう(芦部信喜『憲法学II人権総論』有斐閣(一九九四年)八七頁)。

(4) 芦部信喜『憲法学III人権各論(1)〈増補版〉』有斐閣(二〇〇〇年)二二三頁。なお、阪本昌成『憲法理論III』成文堂(一九九五年)一九七〜一九八頁は、制度的保障説に対して、第一に、学問の自由から大学の自治が派生するという場合、それが歴史的な派生であるのか、それとも理論的な派生であるのか、後者であるとすれば、その展開は明らかにされていない点、第二に、大学の自治は、客観的制度そのものの保障であって、主観的公権の保障ではない」と説明する場合、教育研究機関に保障される利益として何があるのか、大学の自治の眼目は、組織体の自律的判断(意思的作用)を尊重せんとするところにあるのではないかという点で、疑問を提示して、「大学の自治」とは、「高等教育機関という研究上の結社のもつ内部運営の自由」であって、「研究者によって設立された学問上の結社(研究者団)が主体となる主観的公権である」と主張している。

(5) 永井憲一「大学の自治」芦部信喜ほか編『演習憲法』青林書院(一九八四年)二八一〜二八二頁。

(6) 成嶋隆「学問の自由」小林孝輔・芹沢斉編『基本法コンメンタール憲法(第5版)』日本評論社(二〇〇六年)一八一頁。

(7) 中村睦男「学問の自由」樋口陽一ほか『注解法律学全集2 憲法II』青林書院(一九九七年)一二七頁。

(8) 川添万夫「調査官解説」法曹時報一五巻七号(一九六三年)一〇二八頁は、このような判示によれば、「大学の自治は、憲法二三条によって直接保障されているものではなく、ただ大学における学問の自由を保障するために伝統的に認められているもの」としている。また、我妻栄ほか座談会「ポポロ事件最高裁判決をめぐって」ジュリスト二七七号(一九六三年)一六頁以下では、「学問の自由」という憲法の規定を設けた以上は、やはり大学の自由と大学の自治ということは当然に含まれていると解釈すべきではないでしょうか(宮沢俊義)、「私などもだいたいそういう考え方をしてきたのですが、ここでの表現はちょっと違っているような感じがするので

- す」「学問の自由という中に、当然に大学の自治というものも含んでいるんだということを言っていないところをちよつとももの足りなさを感ずるのですが、そういう点はどうでしょうか」（田中二郎）など、最高裁判決に対する批判的な発言がみられる。
- (9) 法学協会・前掲（注1）四六二頁、宮沢俊義『憲法II〈新版〉』有斐閣（一九七一年）三九七頁。
- (10) 川添・前掲（注8）一〇二八頁は、最高裁判決では、大学の自治は「大学の管理運営上の自主性をさすものであるが、大学の教授その他の研究者の人事がその最も重要な内容をなしていることが理解される」としている。
- (11) 高柳信一・大浜啓吉「学問の自由」有倉遼吉・小林孝輔編『基本法コンメンタール憲法〈第3版〉』日本評論社（一九八六年）一〇一〜一〇三頁、種谷・前掲（注3）三九七頁、芦部・前掲（注4）二二五頁、佐藤功『憲法（上）〈新版〉』有斐閣（一九八三年）四〇四頁、佐藤幸治『憲法〈第3版〉』青林書院（一九九五年）五一頁、伊藤正己『憲法〈第3版〉』弘文堂（一九九五年）二九〇頁、吉田善明『日本国憲法〈第3版〉』三省堂（二〇〇三年）三五五頁、松井茂記『日本国憲法〈第2版〉』有斐閣（二〇〇〇年）四七八頁、松井幸夫「学問の自由と大学の自治」ジュリスト一〇八九号（一九九六年）二二〇頁など。
- (12) 畑博行「学問の自由」ジュリスト六三八号『日本国憲法—30年の軌跡と展望』（一九七七年）二九〇頁、家永三郎『大学の自由の歴史』塙書房（一九六二年）四三頁以下、片山等『学問の自由』、『大学の自治』と大学内部の法関係(2) 比較法制研究（国土館大学）二八号（二〇〇五年）八頁以下参照。
- (13) なお、比較憲法的にみると、人事の自治が必ずしも憲法上強く保障されているわけではない。例えば、松元忠士「大学の自治」芦部信喜編『憲法の基本問題』（別冊法学教室）有斐閣（一九八八年）一三七頁は、「教員の人事、教員の採用、昇格、転任、降格と免職等の不利益処分等の選考や審査」といった「人事事項が憲法上の自治の内容となるか、厳密に考えれば異論がないわけでもない」ことを指摘し、「わが国の身分保障制度は、諸外国の場合と異なり、伝統的に学問の自由の保護機能として考えられてきており、その具体的内容は教育公務員特例法に定められている」と述べている。また、高柳・大浜・前掲（注11）一〇二頁は、「学問の自由および大学の自治の理念の母国であるドイツにおいては、やや意外なことに、大学の教員人事自主権はそれほど強くない」とし、「州文教大臣による大学教員の任命は、通常、大学側が推薦した三名の候補者のリストにもとづいて行われ」、「任命は、大部分の場合は、第一順位の候補者について行われるが、推薦順位に拘束されない場合もある」ことを指摘している。さらに、山本悦夫「大学改革と大学の自治—オーストリアの大学改革を中心に—」樋口陽一・上村貞美・戸波江二編『日独憲法学の創造力上巻—栗城壽夫先生古稀記念—』信山社（二〇〇三年）五九四頁以下によると、オーストリアにおいて、大学の自治が憲法上保障されているか否かの問題について見解が分かれており、憲法上の制度的保障として大学の自治を認める見解にあつては、「大学の自律的な事項として、学長など大学

の機関の選挙、教授の後継者の選出、学位の付与、大学での教育・試験など」を含めているが、一九七七年の憲法裁判所教務委員会判決は、大学の自治が制度的保障として憲法上保障されていることを否定している（六〇七〜六〇八頁）。

- (14) 有倉遼吉・天城勲『教育関係法Ⅰ』日本評論新社（一九五八年）二二四頁（天城執筆）。有倉遼吉編『基本法コンメンタール 新版教育法』日本評論社（一九七七年）一六七頁（山崎真秀執筆）は、これまでの歴史的沿革および「大学の自治」の条理にてらすとき少なくとも、本文①〜⑥の事項が含まれると解している。

- (15) 有倉・天城・同右書二一五頁。その他私立大学においても人事に関する教授会の自治を認める見解として、芦部・前掲（注4）二二七頁は、私立大学も「公の性質」をもち、国公立大学と同様に、「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（学校教育法五九条）ので、「人事に関する大学の自治が保障されていることは、言うまでもない」が、ただ、「私立の場合には、それぞれ独自の教育方針をもつことができるので、教員の人事について国公立と異なる特別の規律を設けることも、合理的であるかぎり、許される場合はありえよう」と解しており、また、長尾一紘『日本国憲法（第3版）』世界思想社（一九九七年）二二二頁は、「当然のことながら、私立大学においても、教員人事の自治は、たとえば設置者（学校法人）との関係で保障され」、「教員人事の決定権は、教授会にある（参照、学校教育法五九条一項）」としている。なお、私立大学の教員ないし学長の任免に関して教授会の審議を経なければならぬか否かについて、下級審裁判例の判断は分かれている（松元忠士「大学教員の採用人事と教授会自治」永井憲一・中村睦男編『大学と法』大学基準協会（二〇〇四年）一九一頁以下、千葉卓「医科大学学長解任事件」同右書一九八頁以下参照）。

- (16) 野上修市「大学の自治と外部権力」奥平康弘・杉原泰雄編『憲法学2』有斐閣（一九七六年）一四二頁。
- (17) 小林直樹「学問の自由と大学の自治」我妻栄編集代表『憲法判例百選』有斐閣（一九六三年）五二頁。

- (18) 種谷・前掲（注3）四三九〜四四一頁、佐藤（幸）・前掲（注11）五一三頁。

- (19) 有倉遼吉『憲法秩序の保障』日本評論社（一九六九年）一六六頁。

- (20) 高柳・大浜・前掲（注11）一〇三頁。同じく、高柳信一『学問の自由』岩波書店（一九八三年）二七九頁参照。

- (21) 永井・前掲（注5）二八九〜二九〇頁、山崎真秀「大学の自治」清宮四郎ほか編『新版憲法演習2（改訂版）』有斐閣（一九八九年）三五頁。

- (22) 森田明「大学の自治の内部問題」奥平・杉原編・前掲（注16）一三二頁。

- (23) 兼子仁「大学における学生の地位」日本法社会学会編『大学問題の法社会学的研究』有斐閣（一九七〇年）四〜一五頁。大学の自治と学生の地位についての資料として、伊ヶ崎曉生・永井憲一編『大学の自治と学生の地位ⅠⅡ』成文堂（一九七〇年）、田畑茂二郎

- ほか編『大学の学生自治と参加権』（大学問題総資料集V）有信堂（一九七二年）がある。
- (24) 村上淳一・石井紫郎・三谷太一郎『「学生参加」と「学生自治」』朝日ジャーナル一九六八年二月二二日号一〇九頁以下。同じく石井紫郎「変容する『大学の自治』』ジュリスト四二〇号（一九六九年）二二頁以下参照。また、長尾・前掲（注15）二二四頁は、「学生は、学習権（二六条）、学問の自由（二三条）、表現の自由（二一条）、人格権（一三条）などを根拠に一定の自治権をもつ（自治会運営権など）」が、この学生の自治権は、「大学の自治の内容をなすものではなく、これと対抗関係にあるもの」と位置づけている。
- (25) 橋本公巨「大学の自治」公法研究二九号（一九六七年）六一〜六二頁。
- (26) 芦部・前掲（注4）二二八頁、佐藤（幸）・前掲（注11）五一頁、種谷・前掲（注3）四二八〜四二九頁。
- (27) 市橋克哉「国立大学の法人化」公法研究六八号（二〇〇六年）一六二頁。
- (28) 「国立大学長・大学共同利用機関長等会議における文部大臣説明」（平成二二年五月二六日）国立大学協会事務局編『国立大学法人化の経緯と国立大学の対応 資料集第一部』国立大学協会（二〇〇七年）一七四頁。
- (29) 市橋・前掲（注27）一六三頁。
- (30) 国立大学協会事務局編・前掲（注28）六三〜六四頁。
- (31) 同右書七二頁。
- (32) 同右書五二頁。
- (33) 同右書六一頁。
- (34) 同右書一一九頁以下。
- (35) 同右書一二四頁以下。
- (36) 同右書一四二頁以下。
- (37) 同右書一七一頁以下。
- (38) 同右書一八九、一九一頁。
- (39) 同右書二三五頁。
- (40) 同右書二四〇頁以下。
- (41) 同右書二五九頁以下。
- (42) 同右書二七〇頁。

- (43) 同右書二六九頁。
- (44) 法人化特委の会議の議事要旨と主要な配布資料は、国立大学協会事務局編『国立大学法人化の経緯と国立大学協会の対応 資料集 第二部』国立大学協会（二〇〇七年）に収録されている。
- (45) 国立大学協会事務局編・前掲（注28）三〇六頁以下。
- (46) 同右書三一六頁。
- (47) 同右書三一九～三二〇頁。
- (48) 同右書三一八頁。
- (49) 同右書三二二頁以下。
- (50) 同右書三二五頁。
- (51) 国立大学法人法の概要については、合田哲雄・神山弘「国立大学法人法について」ジュリスト一二五四号（二〇〇三年）一三〇頁以下参照。また、国立大学法人の組織構成の特徴として、塩野宏「国立大学法人について」日本学士院紀要六〇巻二号（二〇〇六年）七六頁は、①経営協議会と教育研究評議会の二元体制、②学長と法人代表の一体化、③学長への権限集中、④外部性の導入へ経営協議会、学長選考会議を挙げている。
- (52) 大森政輔・鎌田薫編『立法学講義』商事法務（二〇〇六年）一九〇頁〔榊正剛執筆〕。
- (53) 杉野剛「国立大学法人のマネジメントの課題」IDE現代の高等教育四五二号（二〇〇三年）三二～三二頁は、「学外者の参画」は、「国立大学が国民の税金で運営される以上、国民や社会の幅広い意見が大学運営に適切に反映され、活かされるべきである、との考え方によるものであり、そうした国民や社会の意見の主務大臣の関与を通じた反映に限界がある以上、直接、各大学に外部者を参画させる仕組みが必要になったものである」と述べている。
- (54) 国立大学法人の評価については、金子元久「国立大学法人の評価―何が課題か」IDE現代の高等教育四九〇号（二〇〇七年）四頁、小松親次郎「国立大学法人評価の制度的構図を考える」同右誌一二頁、河野由香「中期目標期間の業務実績評価―評価実施要領の概要」同右誌五五頁。
- (55) 財源配分の仕組みと評価、財源配分を評価に利用する場合の問題点については、日永龍彦「大学の評価と財政問題」日本教育法学会年報三三号（二〇〇四年）一五二頁以下、特に、一五八～一六一頁参照。
- (56) 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議「新しい「国立大学法人」像について」（平成一四年三月二六日）五一、五七頁。

- (57) 塩野宏「国立大学法人の学長選考制度」IDE現代の高等教育四七五号(二〇〇五年)一九頁。
- (58) 同右論文一九頁。
- (59) 前掲(注56)二九〜三二頁。
- (60) 塩野・前掲(注57)二二頁は、「従来大学の自治の根幹の一つと考えられてきた、学内者の投票手続は、必要なものではなく任意的なものとされた」ことを指摘し、また、国立大学法人法の下で想定される学長選考制度の具体的パターンとして、①選考会議中心主義、②教員団重点主義、③教員・職員段階主義、④教員・職員平等主義の四つの型を挙げている。
- (61) 常本照樹「大学の自治と学問の自由の現代的課題」公法研究六八号(二〇〇六年)一頁以下は、大学の組織モデルを、「同僚制」、「官僚制」、「法人制」および「企業制」の四つのモデルに分け、同僚制は、「方針決定も、その方針の実施も寛容・あいまいである組織文化を指す」もので、「何よりも自由を尊重し、政府を中心とする外部からの統制に対する自律性を重視するところに特徴がある」と定義づけ(三頁)、「同僚制の組織文化の基本を維持するためにも、同輩中の首席でもある学長の選考過程に教員が関与する道は確保されるべきであるように思われる」(二四頁)と述べている。また、田端博邦「国立大学法人法案」批判」世界七一三号(二〇〇三年)二二三頁は、そもそも学長選考会議に学外者が参加する点について、「『大学の自治』のひとつの象徴ともいべき学長選挙制は学外者の参加する委員会による『選考』にシステムを変えることになる」と批判している。なお、中富公一「大学の自治の再構築」と学長選考制度」岡山大学法学会雑誌五六卷三・四号(二〇〇七年)九九頁以下は、学長選考に当たって、学内意向投票を行いつつ、学長選考会議が学内意向投票の結果を尊重することなく、その権限を実質的に行使した大学である岡山大学と新潟大学の事例を素材にして、学問の自由のコロラリである狭義の大学の自治と区別される、広義の大学の自治と大学の自律の観点から学長選考制度を論ずるものとして注目される。
- (62) 前掲(注56)三四頁。
- (63) 高柳・大浜・前掲(注11)一〇一頁。同じく、山元一「大学の自治」小山剛・駒村圭吾編『論点探究憲法』弘文堂(二〇〇五年)一八五頁。
- (64) 松田浩「『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』(憲法理論叢書⑪)敬文堂(二〇〇三年)一一三頁以下は、従来日本では「大学の自治」の下で一体なものとなってきた「大学の自律」と「教員団の自律」を区別し、「教員団の自律」が優先的な原理で、「大学の自律」を二次的なものとし、「教員団の自律」の退廃や過誤の危険性については自己規律に委ねられるべきものとしている。また、常本・前掲(注61)一六頁は、「部局教授会の人事及び教育研究事項に関する自律性は、同僚制の組織文化

の核心として尊重されるべき」とし、大学全体の利益の考慮は部局教授会の自律に委ねられるべきであるとしている。

(65) 塩野宏『行政法Ⅲ（第3版）』有斐閣（二〇〇六年）九五頁。

(66) 大浜啓吉「学問の自由と大学の自治」同編『公共政策と法』早稲田大学出版会（二〇〇五年）五二頁は、国立大学法人法上の教育研究評議会の審議事項と学校教育法上の教授会との審議事項の競合について、国立大学法人法は、教育研究評議会の権限を「審議する」と規定して、「決定する」とは書いていないので、憲法上「大学の自治」の内容をなす「教員人事」や「研究教育内容」の自主的決定権限は、教授会にあると解釈されるべきであろうとしている。

(67) 塩野・前掲（注51）七五頁。

(68) 前掲（注56）七頁。

(69) 塩野・前掲（注51）七六頁。

(70) 中村睦男「大学と学生」IDE現代の高等教育四八七号（二〇〇七年）一七頁以下。

(71) 大学における学生生活の充実に関する調査研究会『大学における学生生活の充実方策について』（平成一二年六月一四日）三〇四頁。同右書一六〇一七頁。

(72) 大場淳「欧州における学生の大学運営参加」大学行政管理学会誌九号（二〇〇六年）三九頁。

(73) 塩野・前掲（注51）七四頁。

(74) 山本隆司「独立行政法人」ジュリスト一一六一号（一九九九年）一三三頁は、「通則法に従って、文部大臣が国立大学の研究に關し、中期目標を指示し、国立大学の中期計画を認可するとすれば、憲法違反になるおそれがある」ことを指摘していた。同じく、榊達雄「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三〇号（二〇〇一年）一七五頁。また、塩野・前掲（注51）七九頁は、中期目標、中期計画に国が関与する手法が、「学問の自由が保障されている大学にふさわしいものであるかどうかは、問題の存するところであって、これが大学法人への国庫金の支出と関連するということ、かろうじて説明することができるように思われる」として、国の関与が国の財政支出との関連でかろうじて正当化できることを指摘している。さらに、合田隆史「国立大学法人の課題」IDE現代の高等教育四五二号（二〇〇三年）一四、一六〇一七頁（注6）の次のような見解が注目される。目標・計画・評価という枠組みは、予算措置に関する考え方によるもので、各国立大学の事業が国として確保する必要があるものであることの確認手続きのために、「国立大学法人法では、各大学の中期目標を文部科学大臣が示し、これに基づいて各大学が策定する中期計画を国が認可する、その成果が期待どおりのものであるかどうかは、文部科学省の評価委員会が評価する」という構成をとっている。各大学の事業

が国として期待するものであることと、教育研究内容について大学の自主性を尊重することが最も適切であることを同時に満たすための制度的枠組みが、「目標の設定に際しては大学が原案をつくり、評価委員会の意見を聞いたうえで国が示す、評価委員会は、教育研究面の評価については大学評価・学位授与機構の評価を尊重する、という仕組み」であつて、「この仕組みが、学問の自由・大学の自治をふまえたものになるかどうかは、その運用にかかっている」のであり、国立大学法人法第三条の規定を置いているのはそのためである。

(76) 二〇〇二年四月一九日に開催された国立大学協会臨時総会で、調査検討会議の最終報告を受け入れるにあつての会長談話の中に、最終報告で改善された例の一つとして、「中期目標は、文部科学大臣が定めるとはいえ、大学側がその基本的な目標に基づいて提出した原案を十分尊重して定めるための制度的な担保が加えられている」ことを挙げている（国立大学協会事務局編・前掲（注28）二七〇頁）。これに対して、会長談話に反対する意見の一つは、「最終報告には、中期目標を大臣が定めること等、大学の自主性・自律性に反する内容が含まれており、大学の自治が読みとれないなど承認できない」と述べている（同右書二六八頁）

(77) 日永・前掲（注55）一五四頁は、「今期については、現在各国立大学が中期目標と中期計画の原案を作成しているが、将来的にも、『意見を聴取する』プロセスが実際に『原案を提出する』ことにならないと、単なる『意見聴取義務』は容易に形骸化し、目標設定における自主性や主体性は保障されなくなることが予想される」ことを指摘している。また、大浜・前掲（注66）四二頁は、「尊重」とされていたものが「配慮」に変わった点をとらえて、「尊重」と「配慮」ではかなり意味が違い、「もはや大学が、自ら自治的に決定する権能は奪われたに等しいというべきであろう」としている。田端・前掲（注61）二二三頁は、「最終報告が大学の原案を『十分尊重して』定めるとした中期目標の作成手続きは、法案では、『意見』に『配慮』するだけのものに矮小化し」、「中期目標の策定権限は本則として文科大臣が有し（法案三〇条一項）、国立大学法人の意見は拘束力をもたない『配慮』の対象となるにすぎなくなつたといえる」ので、「『企画立案』機能が大きく文科省にシフトし、それだけ研究教育にかかわる大学の自治が縮減することを、これは意味する」という批判を加えている。

(78) 川口昭彦『大学評価文化の展開』ぎょうせい（二〇〇六年）一四頁。

(79) 常本・前掲（注61）一五頁。石井紫郎「大学共同利用機関の『独立行政法人』化問題」岩崎稔・小沢弘明編『激震！国立大学』未來社（一九九九年）一五二〜一五三頁は、つとに、「百歩譲つて大学・大学共同利用機関の独立行政法人化が避けられなかった場合、『憲法的原理』を踏まえた上での、アカウンタビリティ・透明性の確保の具体的方法として今のところ唯一考えうるのは、目下設立準備作業が進められている大学評価機関Ⅱ『大学評価・学位授与機構』（仮称）による評価システムに、教育研究の内容に関わる事項

の評価を全面的に委ねる方法である」ことを指摘していた。

(80) 川口昭彦「評価のデザイン——評価機関の立場から——」IDE現代の高等教育四九〇号(二〇〇七年)二三頁。

(81) 塩野・前掲(注51)七九頁。また、市橋・前掲(注27)一七七頁は、法人化による実際のさまざまな制度の設計、その運用が、法人化前の仕組みとの関係においても、行政改革への対応においても、そして、大学の改革の独自の創意工夫においても、「走りながら考える」、「トライアル・アンド・エラー」、「模索の段階」にあるのが、法人化後の国立大学の姿であるとしている。