

フォーラム **東大改革**

東大改革 東職特別委員会

〒113-0033 東京都文京区本郷7-3-1 東京大学職員組合
TEL/FAX 03-3813-1565 E-mail アドレス: tousyoku@u.email.ne.jp

No.22 2001年1月29日

東大「国立大学制度研究会」 報告書を批判する

- 目 次 -

はじめに

1. 状況追従が基本姿勢
2. 「独立の法人格」を必要とする、現実的、原理的必然性を持たない法人化論議
3. 依拠するのは、結局「独立行政法人通則法」と独法制度
4. 「国立大学法人」の虚構性
5. 「抵抗する自治」から「貢献する自治」への昇華論の危うさ
6. 教職員の身分における非公務員化の指向
7. 財政及び会計制度
8. 研究会報告書が想定する「国立大学法人」像の概略

おわりに

はじめに

青山副学長を主査とする東京大学「国立大学制度研究会」(以下、研究会と略)は、2000年10月3日に「国立大学の法人化について」と題する報告書を発表した。これより先、7月10日に、研究会は「中間報告」を発表し、それに対する各部局長からの意見を取り入れて加筆・整理したものが、本報告書である。

7月10日の「中間報告」で、国大協の設置形態検討特別委員会や文部省の調査検討会議に対して、「1つの参考になればと念じた」(「中間報告」p2)と記し、更に、本報告書で「全国立大学を視野に入れて検討した」(p3)と述べていることから明らかなように、東大研究会報告書は、文部省や国大協が、独法化の制度設計の議論を開始している状況に対応して、これに影響を及ぼすことを意図したものである。事実、8月10日の第3回国大協特別委員会には、青山副学長自身が出席し、「中間報告」の説明を行っており、その後の国大協特別委員会、文部省調査検討会議でも、東大研究会の報告書の議論が取り上げられている。

報告書は、ただに東大のみならず、全国の大学の今後の独法化の動向に大きな影響を及ぼす重要な位置を占めるものと言わねばならない。

我々は、報告書が大学に自由を与える、国から独立した法人格が備えるべき要件の基本を提起し得ているか否かという観点から、批判的検討を行う。

1. 状況追隨が基本姿勢

先に、我々は、「フォーラム東大改革」No.21(2000年3月1日)で、同じ青山副学長を座長とする「東京大学の設置形態に関する検討会報告」(2000年1月7日、以下「検討会報告」とする)に対する批判を行った。本報告書のスタンスに関しても、それと同じ批判が当てはまる。

確かに、報告書は、「国立大学のあるべき理想との関連においてその法人制度は具体的にどのようなものであるべきか」(p2)の検討が研究会の任務だとし、「われわれが追求したのは、・・・大学という組織に適合しがたい独立行政法人通則法の制度に代わる新たな法人制度である」(p3)と、その「基本姿勢」を述べている。しかし、結論的に言えば、報告書は、「5.9 自民党提言」が出され、独法化への歩みを早めた政治状況に追隨し、通則法を前提とする「特例法」に基づく国立大学の法人化をその基本姿勢にしている。

報告書が出発点とした「検討会報告」は、今後の東京大学の対応の方向として三つの選択肢を挙げた。第1は、文部省の「検討の方向」(99年9月20日)を拒否し、国立大学であり続けることを主張すること、第2は、「検討の方向」を検討の俎上に乗せ、更に立ち入った検討をすること、第3は、「検討の方向」を拒否し、通則法とはまったく異なるスキームで国立大学が法人格を取得する方途、いわゆる「第三の道」を模索すること、である。

「第三の道」とは、「検討会報告」の「理想形態 WG 報告」の「まとめ」で述べる「法人格」の取得の道である。即ち、こうである。

「学術研究・高等教育を任務とする大学が憲法によって保障される自治のユニットとして、一般行政機構から独立し『自治体』となることは、少しも奇異なことではなく、自治体として大学が適切に形成されることを前提にすれば、むしろ本来的であるということができよう。」

「大学は、国家・社会の発展を担う立法、行政および司法の三つの公的機能に比肩すべき重要な公共的機能を果たすべき『自治体』として位置づけられなければならない。」(「理想形態 WG 報告」p53)

しかし、「検討会報告」は、「東京大学がとるべき対応は、現時点においては、第2であるべきだと考える」とした。この延長上に、本報告書があり、現時点では、99年9月20日の文部省の「検討の方向」よりも、2000年5月9日の「自民党提言」という政治的には一層強い力を持つ文書に対応した検討になっている。

「5.9 自民党提言」は、具体的に次の諸点を大学に要求している。

- (1) 「護送船団方式からの脱却」= 教育研究の業績評価を基礎に、より競争的環境の中で運営されるべきであり、その結果、選別と淘汰も避けられない。
- (2) 「責任ある運営体制の確立」= 学長のリーダーシップを発揮しうる権限と体制の確立
- (3) 「学長選考の見直し」= 全学選挙により適任者が選ばれない状況の改善、学長選考への学外の関係者の参加、「タックス・ペイヤー」たる者の参加
- (4) 「教授会運営の見直し」= 学部教授会中心の運営を抜本的に改める
- (5) 「社会に開かれた運営の実現」= 社会の意見を恒常的に運営に採り入れる
- (6) 「任期制の積極的な導入」= 導入が遅れている状況は極めて遺憾、世界的水準の教

育研究の展開を目指すような大学が、率先して大幅に導入する

報告書には、これに対する迎合が多く見て取れる。例えば、学長選挙への外部関与受け入れの論議がある。学内の批判を浴びて、本最終報告書では表現が弱められたが、「中間報告」では、「学長の選考方法の見直しについても検討する必要があるかもしれない」（「中間報告」p19）と述べていたのである。また、「学部自治」への攻撃に対しても、「5.9 自民党提言」に対して、「反論することはいとたやすい」「批判の片言隻句をあげつらうことではない」（p9）と言い、この文脈で「抵抗する自治」から「貢献する自治」への昇華論を展開する。任期制導入の要求については、「効果的に活用することには大きな意義がある」（p26）と一層積極的である。「護送船団方式からの脱却」についても随所で、述べ立てる（例えば、p8、p16、p37）。

このように、「5.9 自民党提言」の個々の要求に対応するだけでなく、より深刻なことは、「5.9 自民党提言」を基礎に、その政治状況への対応を強く意識して、法人格問題、独法問題に取り組んでいる点である。従って、導き出される結論は、国立大学を「独立の法人格」を持ち、財政的にも、教職員人事でも、組織編成でも自立させ、自由に大学の教育と研究を行いうる環境を作りだすものに作り変えることには到底至り着いていない。

2. 「独立の法人格」を必要とする、 現実的、原理的必然性を持たない法人化論議

報告書での「法人化」の議論は、一見すると、「国から独立した法人格をもつ」（p5）という言辞によって、あたかも「第三の道」の検討であるかに見えるが、子細に検討するとそうではない。それへの道筋に取り掛かる姿勢を欠いているからである。

報告書では、国立大学を法人化する目的として、「国立大学が高等教育機関としての本来の独立性、真の意味での自主性自律性を獲得すること」、「自主性自律性の獲得は、・・・そのことの真の狙いは、これによって国立大学に対する過剰な規制を排し」（p8）としている。その論拠として、大学改革の「現在の進行段階はどうかといえば、少なくとも東京大学に関する限り、それが文部省所轄の一機関であることによって改革の推進が大きく阻害されるという局面にまでは立ち至っていない」が、「様々な法令の縛りが教育研究の活性化・高度化を様々な形で妨げていることも事実」であり、「東京大学がさらなる改革を求めていけば、遠からず国家行政組織の内部にとどまっていることが改革の前途に阻害要因として立ちだかるであろう」（p8）と述べ、「法人格取得は大学改革にとっても必要な一つのステップ」（p8）との認識を示すのである。いかにも、切迫性のない、現実的根拠を欠いた論拠である。

「様々な法令の縛り」や「過剰な規制」の事例として挙げられるのは、「例えば、柔軟な定員管理と人事配置、能力にみあう給与等の待遇、効率化のための予算の弾力的運用、海外活動の機敏な展開、産学連携の実効的推進、等をきわめて困難にしている。」（p8）というものである。これらが「法人格の取得」と不可分に結びついた課題かどうかについても、報告書では何ら検討されておらず、またそれが大学の自由拡大にとって必須なものとは考えられないものすら挙げられている。

そもそも、「何故法人格の取得が必要なのか」に関しての原理的で、説得的な議論は、ほとんど見受けられない。事柄は、原理的には、憲法 23 条に基づく「学問の自由」に関わることであり、「大学の自治」に関わることである。それを更に敷衍し、拡張し、大学の社会的使命と位置づけを高める論議を行い、「学問の自由」と「大学の自治」を現代的に再定義し直す作業を必要としている。少なくとも、「検討会報告」の「理想形態 WG 報告」で提起

した、「三権に比肩する自治体」を肉付けする論理が必要である。このためには大学の現状の批判的分析と総括がなされるべきであるが、皮相な事実の羅列にとどまっている(p7~8)。確かに、「とくに大学の自治について考察を加えたのは、それが制度設計の根幹であることによる」(p5)と述べた上で、「大学自治」の新たな位置づけを試み、「抵抗する自治」から「貢献する自治」への昇華論(p9)を唱えている。しかし、これは、「自民党提言」が学部自治の抑圧や学長選挙への干渉を公然と謳っていることへの反撃ではなく、これへの屈服と迎合の言辞に過ぎない。

総じて、この報告書からは、国立大学が「国から独立した法人格」をもぎ取ろうとする強い意志は全く感じられない。むしろ、「ある種の法人化は不可避だ」とする現在の政治状況に追随し、迎合し、その中で「どういう戦術で対応するか」の小手先の立ち回りをやろうとしていると見える。

3. 依拠するのは、結局「独立行政法人通則法」と独法制度

従って、現在の政治状況に追随する立場からも、現実的にも、原理的にも「独立の法人格」の論拠を明確にし得ない研究会報告書が拠るのは「独立行政法人通則法」の枠組みである。その端的な吐露が、「(独立行政法人制度は)自主性自律性をもった国立大学の法人制度を設計する上で、参考になる引照基準(frame of reference)を提供してくれる」(p17)という言葉である。「ここで予め断っておきたいことがある。一つは、本報告書の各所で独立行政法人通則法の制度に言及している点についてである。それは、われわれが考える法人制度を独立行政法人との対比において明らかにするためであって、それ以上の意味はない。」(p3)と弁解するが、そのようなものではない。

それは次のような言明に明らかである。「従来はそれが単年度の概算要求であり、財務および会計についての事細かな事前規制であった。この年度毎の煩瑣な事前規制をやめ、各法人がより長い期間ごとにその目標と計画に従って自由に活動できるように運営費交付金の財源措置をし、行政の関与は事後評価にとどめる、というのが通則法のスキームの骨格である、とわれわれは考える。」(p14~15)「それは、その限りで国立大学法人にも応用できるものである。」(p15)「通則法のスキームが一切合切国立大学に当てはまらないとまでいっているのではない。東京大学の態度は、従来から通則法そのままの形で国立大学を法人化することに反対してきたのであって(検討会報告書)・・・通則法を修正する形でそのスキームの骨格部分を取り入れることを否定するものではない。」(p15)

「事前規制」から「事後評価」への転換が「通則法のスキームの骨格部分」(p15)とするのは、そもそも通則法の明らかな読み間違いである。通則法のシステムでは、事前の規制もあるし、事後の規制もある。通則法の根幹は、行政実務の実施に関する一定の自由度を与えることによって効率を上げることであり、業務の内容は強くコントロールされているのである。

また、「国立大学の運営の経費を負担するのは国であり、その原資は税金である以上、国が国立大学の活動と資金の使用につき経費負担者として一定の関与をすることは当然であり、これを国立大学の側から言えば、その活動と資金について透明性を高め、国民に対して説明責任を果たさなければならない。」(p14)という考えを基本にしているが、これがこの報告書の核心的な問題点である。これは、独法制度の制度設計の基底に流れる思考方法である。また、「5.9 自民党提言」が、「主として国費で運営される国立大学については、国が、その運営や組織編成の在り方について、相当の関わりを持つことは当然であり、とりわけ大学の存廃など中長期的な在り方に関しては、国がより大きな責任を負うべきであ

る」とした事への肯定なのである。ここには、学の独立、不羈独立の精神は微塵もない。

「国立大学の運営の経費を負担するのは国であり、・・・経費負担者として一定の関与をすることは当然」(p14)との考え方は、次節でも示すように、「財政の設置者負担+大学による管理」という現状の大学運営の実態に反している。こうした<<カネを出すから口も出す>>式の考え方は、憲法や教育基本法で認められている「大学の自治」の精神にも反する。このことは、「国からの自主性自律性と財源措置との間に一般には逆相関関係があり・・・」(p36-37)とする認識にも言えることである。この「逆相関関係」を認めるとすれば、より大きな国からの財政支出があれば、より強い国による統制が可能ということになるのであり、設置者負担主義と大学の自主的な管理という原則を正面から否定することになる。このように矛盾した論理が同一の報告書に含まれているのは、どうしたことであろうか。明らかなことは、報告書が、「大学の自主性自律性」に対する真剣な配慮を欠いている、ということである。

ともあれ問題は、報告書の構想がいかにして「通則法のスキーム」を取り込みつつ、通則法の難点(国、主務大臣による強い監督権限がポイントであろう)を回避しているか、という点にある。報告書は、通則法のスキームを利用しつつ、通則法を換骨奪胎することによって、大学の自主性・自律性を保障しうるような法人化が可能であるとしているのである。

結論的に言えば、報告書の構想は、通則法の難点をクリアーしきれていない。具体的に述べよう。報告書は、通則法の「中期目標」・「中期計画」・「評価」という独法制度の根幹のシステムを、基本サイクルは5年の「活動目標」・「活動計画」・「評価」のシステムに“換骨奪胎”する。まず、「活動目標」について、通則法のように主務大臣の指示によるのではなく、主務大臣との「協議」を経て、「双方の合意に基づいて目標が設定される」(p32)のだけという。この「協議」や「合意」の実際上の意味は、どのようなものになるのであろうか。大学の方針と大臣のそれとが対立した場合に、大学の自主性を貫くことは可能であろうか。大学は、大臣の意向に沿うような目標を掲げざるをえないであろうし、また「協議」において目標をそのように修正しなければならないのではないだろうか。主務大臣による「指示」との距離はそう大きなものではない、と言わざるをえない。報告書のこうした構想は、「国立大学法人が国により設立され維持される限りにおいて、活動目標の設定において国、具体的には主務大臣が関与しないことはありえない」(p32)という報告書の致命的な認識に基づいている。「大学の自治」とはそのようなものではない、というのが我々の考えである。

さらに、「活動計画」については、「基本的には国立大学法人の主体的判断が尊重されるべき」(p33)だとして、届出で足りるとしている。「活動目標」についても同様であるならば、届け出制で十分なはずであるが、それには触れない。また、「活動計画」の届け出制も単純ではなく、「著しく不合理である場合」(p33)には「主務大臣が是正を求める」「変更勧告をなしうる」(p33)としている。どのような場合がこうしたケースに当たるのか不明であるが、変更勧告は実際には変更の強制を意味することになるだろう。

以上のように、「活動目標」・「活動計画」という通則法のスキームを利用した仕組みは、實際上、通則法それ自体とそれほど大きくは異ならない仕組みとなっている。報告書は確かに、独立行政法人の「中期目標、中期計画、評価」というシステムをそのまま国立大学法人に導入することには反対しているが(p30)しかし、実際は、「活動の目標とその実現のための計画を定めて教育研究活動を展開し、一定の期間ごとに活動の結果について評価を受け、それに基づいて次の期間の活動の改善につなげる」というシステムは、国立大学法人制度においても有効である。」(p30)として実質的にはこのスキームを受容しているので

ある。「通則法に基づく法人化には反対」という東京大学と国大協の立場から見ても、報告書の構想には大きな問題があると言わなければならない。通則法に基づく独法制度自体への分析と批判を深化させようとしなない研究会の姿勢にこそ根本の問題がある。

評価制度についても同様である。重層的な、多元的評価など小手先の工夫は見られるものの、評価に基づいて財政配分を行なうという基本的な仕組みは貫徹している。「評価の結果は、国立大学法人の教育研究が改善されるように活用されるべきである。・・・(p34)国立大学法人の評価は決して公的財政資金の節減だけを目的として行われるものではない」(p34)とされてはいるが、「良い評価」は「基盤的な教育研究費の配分にとって重要な意味を有する」「資金配分の増加等のポジティブフィードバックがなされる」(p34)という仕組みは、評価に基づく財政の傾斜配分をもたらし、「5.9 自民党提言」の求める「国策的研究」の推進や国立大学の選別淘汰を結果する可能性が高いと言わなければならない。

事前規制としての「中期目標」と「中期計画」、事後規制としての「評価」とそれに基づく選別淘汰と資金投下というサイクル、制度がここにはある。

評価制度を含めて、こうした研究会の考え方は、「公財政支出によって支えられている国立大学においては、その運営における権限と責任を明確にし、大学の活動と資金につき透明性を高め、広く国民と社会に対して説明責任を尽くすべき」(p9)、「大学の活動と資金の使用については高度の透明性と説明責任の履行が要請される」(p30)などという、いわば「説明責任」論、「透明性」論とでも言うような、大学と国民・社会との関係についての狭い一面的な認識に基づいている。そこには「大学の自治」や「学問の自由」に関する基本的な認識が欠如していると言わなければならない。そうした認識が、通則法を「相当に換骨奪胎」するとしながらも「国立大学法人にも応用できる」(p15)という曖昧な態度を生み、通則法の持つ国家統制的な機能を大学に持ち込むことを許容する結果に至っているのである。

ところで、「活動目標」「活動計画」「評価」というシステムを導入するに当たって、研究会報告が提唱しているもう一つのことにも注目しなければならない。それは、「大学憲章」である。これは、独立行政法人通則法に規定する「目的」との関わりで論じられる。通則法では、法人の「目的」と「業務の範囲」を個別法で定めることになっている。これについて、報告書は反対の態度を表明する。「国立大学法人について独立行政法人のスキームのままで『業務』に関する規定を置くことは適切でない」(p18)。「目的」は学校教育法に規定する大学、大学院の目的で基本的によいとす。また、通則法で「業務の範囲」を個別法に定め、設立に当たって、「業務方法書」を提出し大臣の認可を得るというシステムは、「『業務』を法定したうえ、通則法の枠組みに従い業務方法書の認可等による監督を通じて国立大学法人の教育研究を細部まで規制することは、大学の教育研究の自主性自律性を拡充しようとする法人化の趣旨にも著しく反する。」(p19)と反対する。そしてこれについては、「通則法の枠組みによらず、法人化の趣旨および学校教育法等既存の法令との調和を図りながら独自の法制的枠組みを工夫すべき」(p19)としている。

このような、法人の「目的」と「業務」「業務範囲」をめぐる論議の中で、各大学がその「目的」を受けて、「各国立大学は、法人として発足するに当たり、そのアイデンティティを確立し、自己の特徴と存在意義を対社会的にアピールするために、それぞれの大学の基本的あり方を宣言した大学憲章を公表することを考慮すべき」(p30、同様な記述は p18 にもある)とする。そして、この「大学憲章」は、「活動目標、活動計画という仕組みは、大学憲章に表されるような各大学の長期的・基本的なあるべき姿・方向を実現するための一つの手段として位置づけられる」(p30、同様な記述は p18 にも)と、独法の根幹のシステムを「大学憲章」の中に位置づけることによってその受容を合理化しようとしている。姑

息な自己欺瞞行為である。

4. 「国立大学法人」の虚構性

このように、報告書は、通則法を基本にする「法人化」を追求する。しかし、「通則法には国立大学法人に適用しがたい部分が多々ある。自民党提言では、『基本組織、目標・計画、評価、学長人事、名称の5点については、・・・通則法との間で一定の調整を行う調整法（または特例法）といった形で、法律上明確に規定すべきである。』と述べる」(p15)から、「『国立大学基本法』ないし『国立大学法人法』と呼ぶべき法律を、通則法と別の法律として位置づけることがむしろ自然である。」(p15)として、「特例法」ないし「調整法」の制定を主張する。この「特例法」あるいは「調整法」は、報告書によると、独立行政法人通則法との関係では、「われわれが構想するこの法律は、もとより通則法第1条に言う『個別法』ではない。」(p14)とされるが、全大学に共通する個別法とでも言うべき性質のものである。

この「特例法」に基づき設立される「国立大学法人」とは一体どのような性格のものであるのか。

報告書は、現行の国立大学と「国立大学法人」との違いを以下のように定義してみせる。

国立大学 : 「国が設置し、管理し、その経費を国が負担する大学」

国立大学法人 : 「国が設置しその経費を国が負担するが、管理（経営）は、国によって法人格を付与された国立大学自身が行う大学」(p13)

しかし、報告書によれば、両者には実体的な差異があるわけではない。報告書の別の箇所では現在の国立大学について、「実際上は、・・・あたかも一つの機関として法人格をもっているのと同様に観念されてきた」(p12)とも述べており、現状でも国立大学は法人の如きもの、という認識に立っているからである。とすれば、「これまでも実質的には法主体であった国立大学が、今後形式的にも『法人の外皮』をかぶる」(p12)というような法形式的な差異は、どれほどの意味を持つことになるのか？

報告書の言葉を借りれば、国立大学は現状でも「設置者管理主義」ではなく、「大学の自治」のもとに事実上、「設置者負担主義」+「大学による管理（大学の自治）」になっている。当然、法人格の有無に関わらず、こうした設置形態の考え方はこれからも維持されなければならない。

結局、研究会自身も、国立大学の現在について、「国が管理する大学」とは考えていない。そうであるとすれば、文部省(文部科学省)と国立大学との関係について、「指示監督関係」から「協議契約関係」に変化する(p13)というくだりには、ある種の詭弁が含まれている。報告書の全体の論旨からすれば、現在の両者の関係は決して「指示監督関係」といったものではないからである。単なる言葉の遊びに過ぎないものを、取り立てて論じる背後には、「法人化」によって大学の自主性が拡大するという幻想を掻き立てる効果が意図されている、と読むほかない。あるいは、ここには、「法人化」が実質的な変化をもたらさないという認識を示すことによって、「法人化」に対する有りうべき抵抗を回避しようとする意図が隠されている。

現状の「国立大学」を「国立大学法人」にする意味は存在しないことは明らかである。「国立大学法人」は法形式上の虚構の産物に過ぎない。「法人格」の取得を自己目的化した空論はやめるべきである。「法人化」を「独立行政法人化」に滑り込ませようというトリックをもてあそぶべきではない。大学に自由を与える「法人格」を言葉の遊びではなく、実

質によって実現する内容の検討をこそ課題にすべきである。

また、報告書の言う「国立大学法人」は、私立大学との関係において、その差異を言い立てる。何故そのようなことが問題になるのだろうか？本来「国立大学法人」なるものが、国立大学の自由を拡大するものであるのならば、そこで拡大される自由を大学共同利用機関や公立大学、私立大学にも広げることは考えられていい筈だ。しかし、研究会はそう考えない。

「国立大学法人は、その性質としては、公共的作用の主体として国の出資によって設立される一種の『公法人』である。」(p13)「これが公法人たる所以は、・・・、高等教育について国として果たすべき責任に基づいて設立するものであるからである。」(p13)「この点で、建学者と建学の精神に賛同する者の出資によって設立される『私法人』たる学校法人とは異なる。」(p13)「国立大学は、上述のように、法人化されても国が設置する大学であって、国が設立する法人が設置する大学ではない。この点でも、私人が設立した学校法人が設置する大学である私立大学とは明確に区別される」(p13)と執拗に私立大学との差異を述べ立てる。「検討会報告」でも、「第3の道」を拒否した理由として、「国立大学の法人と私立大学の学校法人の区別が曖昧にならざるをえないこと」(「検討会報告」p4)を挙げた。しかし、問題になっているのは、「国公立を含めた高等教育総体の大胆な変革が、今必要とされている」にもかかわらず、「そのための設計図は今だ描かれてさえ」いない(99年11月18日国大協会長談話)のではなかったか。

ここでも、研究会報告書が、問題を原理的な観点から思考することを怠っていることが露呈する。私立大学にも当然にも波及する問題を含まざるを得ない課題である以上、論理の赴くところに忠実であるべきである。

このような態度を研究会がとる背景には、国の財政措置の確保が念頭にある。あるいは、政治の世界における私大の影響力を考慮した政治判断もあるのかもしれない。国からの財政措置を、「国が設置する国立大学法人」だから、「国の財政的措置が当然である」との論拠に基づき主張するため、私大も同じ法人にすると、この論拠が成り立たなくなることを主要には恐れているものと考えられるが、大学の自治や学問の自由を考えるならば、あまりにも狭い思考と言わねばならない。

いまひとつ、国立研究機関や博物館、美術館との関係の問題も重要な論点を孕んでいる。報告書は、独法化される国立研究機関などと大学を区別して、独法化される機関に「多くの国立の研究所や研修機関が含まれていることから、国立大学も同じではないかと断ずる論もあるが、いわば国策として選ばれた特定領域の研究や特定分野の技術者・専門職業人の養成を目的とするこれらの機関と異なり、国立大学は、大学の自治に基づき、・・・両者を同日に論ずる誤りは明らかであろう。」(p15)と論ずる。しかし、これも学問の自由や研究の自由という視点からは、誤った議論である。研究機関や博物館、美術館の研究に関しても、同じく、学問の自由が保証される措置が求められていることは、自明ではないか。

このように、報告書の言う「国立大学法人」は、虚構の上の法形式に過ぎず、学問の自由や大学の自治の拡大を求めようとする立場に立ったものではないと言わねばならない。

5. 「抵抗する自治」から「貢献する自治」への昇華論の危うさ

報告書は第1章の冒頭で、「とくに大学の自治について考察を加えたのは、それが制度設計の根幹であることによる」(p5)と述べている。にも関わらず、報告書の提示する大学自

治論は、極めて問題が多い。

なるほど、報告書も大学自治を「『学問の自由』(憲法 23 条)の重要な内容」(p9)と位置づけている。中間報告では、「『学問の自由』(憲法 23 条)から派生する」(「中間報告」p7)としていたのに比すれば、その位置づけは高まってはいる。

しかし一方で、「現在、この教授会の自治は、全学の機動的な意思決定のあり方という角度から、厳しい批判を浴びている。」(p9)と「5.9 自民党提言」を紹介し、「東京大学としていえば、こうした批判に対して反論することはいとたやすい。・・・しかし、必要なことは、批判の片言隻句をあげつらうことではない。むしろ、いま必要なことは、社会に対して『大学の自治』と部局『教授会の自治』の関係について正しい理解を求めることである。」(p9)「われわれは大学の自治を、単なる『抵抗する自治』にとどめず、より広くそれを活用して積極的に社会に貢献し説明責任を果たす、いわば『貢献する自治』へと昇華させ、・・・」(p9)とするのである。

「自民党提言」には、更に学長選挙への干渉が存在する。

これらに対して、毅然とした態度を持し、表明し、反論することが、自治の内実であるはずである。これを予め放棄している点に、この報告書の姿勢の最大の問題がある。要するに自民党提言への無批判な迎合があるのである。

「大学の自治」と部局「教授会の自治」との関係などは、「大学の自治」の内実をどう制度化するかという副次的問題であり、あえてこの問題を取りあげて「トップマネジメントの権限の範囲」を論ずるのは、学長権限強化の要求を受けて、その強化に向かうだけの結果になる。そもそも、自治的な共同体であるべき大学について「トップマネジメント」というような言葉を用いること自体に違和感と疑念を感じざるをえない。

「抵抗する自治」と「貢献する自治」の定義、前者から後者への"昇華"(p9)にも不明な点が多い。報告書の言う「貢献する自治」論は、その定義も概念もあいまいだが、結果的には大学への国家的統制を許す方向に働きかねない。「大学の自治を、単なる『抵抗する自治』にとどめず、より広くそれを活用して積極的に社会に貢献し説明責任を果たす、いわば『貢献する自治』へと昇華させ」という言明は、「公的財政支出によって支えられている国立大学においては、・・・大学の活動と資金につき透明性を高め、広く国民と社会に対して説明責任を尽くすべき」(p9)という記述と照らし合わせると、その真意が理解できる。先にも述べた「説明責任」論である。しかし、この論理には、大学の本質にかかわる問題がある。

伝統的な「大学の自治」の考え方によれば、大学が国家的・社会的権力から不当な介入を受けないという意味での「学問の自由」・「大学の自治」を有すること、そうした自治的な大学が自由かつ科学的な研究と教育を行なうことが、広く人類社会に貢献する仕方である、と考えられてきた。こうした「大学の自治」の考え方は今日でも有効である。伝統的な大学の自治を単なる「抵抗する自治」と規定する報告書の見方は、問題を著しく矮小化している。

大学の社会に対する第一次的な貢献は、自治的になされる研究教育活動それ自体によってなされるのであり、かつそれを担保するのが「大学の自治」にほかならない。大学は、その研究教育活動が社会とのつながりをもっているかぎり、社会から閉じられた組織であることはありえないが、その活動の遂行状態について社会や国から「監視・統制」されるような意味での「説明責任」を負うわけではない。大学は、社会に対して必要な情報は提供すべきであるし、また社会からの批判に謙虚に耳を傾けなければならない。しかし、学問研究や教育の遂行と大学の管理運営に関しては最終的に自治的に決定する「学問の自由」と「大学の自治」を有していなければならないのである。報告書の言う「抵抗する自治」があつてこそ、大学は社会に貢献するのである。それを「抵抗する自治」と「貢献する自

治」に二分し、前者を「昇華」させてしまうのでは、この社会に果たすべき貢献をなしえなくなる。

先にも触れたが、このことは、学長選考に対する「自民党提言」での干渉に関してもあてはまる。ここでも、報告書は、「国立大学の改革を求める意見の多くは、国立大学の管理運営体制、なかでも現在の学長の選考方法を批判し、その見直しを強く求めている。例えば、自民党提言は、・・・」(p22)と「自民党提言」を紹介する。そしてこれへの対応でジグザグしながら、「東京大学に関しては、これまで総長の選考において批判されるような問題は存在しておらず、・・・、基本的に現行の全学選挙という方式を改める必要性はない」(p22)としつつも、「これまでの大学の自治に基づいた選考方法に、外部社会へのアカウントビリティを確保するための仕組みを附加する余地を設けること」を検討し、「現行通りの全学選挙、評議会が直接選考する、学外者を加えた選考委員会が選考する等、多様な方法が考えられないわけではない」(p22)と譲歩の姿勢を見せるのである。

「学部教授会自治」に対する攻撃も、その本質は、個々人の自由な発想に基づく教育と研究が、如何なる外部勢力の制約も受けずに自由に行われること自体への攻撃である。これへの反論を真っ正面からすることなくして、如何なる大学の自由があると言うのか。

かつて、戦争の真っ最中の1938年に「荒木改革」と称される事件があった。荒木陸軍大将が文部大臣に就任し、それまで行われてきた総長、学部長、教授、助教授の選挙による選任の中止を求めた事件である。これを東大など大学側は連携してはね返した史実を想起してみるべきである。

現実にも求められているのは、今の事態に対する東京大学の自治能力である。これを発揮することなくして、「貢献する自治」に昇華するとすれば、それは、大学を国家財政の投下に見合う国策遂行機関に変えることを意味している。

法人格取得の目的は、「国から独立した」大学の自由を意味する筈である。しかし報告書では、法人格取得によってその独立性を確保する「制度設計の根幹」であるはずの大学自治を、さらに拡充していくという視点を欠いている。「国から独立した法人格」は、憲法23条の「学問の自由」・「大学の自治」の発展形態として必要とされているのである。

6 . 教職員の身分における非公務員化の指向

教職員の身分、地位、労働条件などに関しても、大きな問題点が存在する。報告書は、これを「第4章 教職員の身分及び事務機構」(p24～29)で論じているが、何よりも目につくのは、教職員の身分の非公務員化を指向している点である。

報告書の論述は、明確な断定をしてはいないが、非公務員化を指向している。「中間報告」では、「教職員を・・・国家公務員とする選択肢をとることは必ずしも必然的ではない」(「中間報告」p21)としていた。最終報告書では、「(大学の公共性・公益性の)面だけから見れば、国立大学法人の教職員を国家公務員とすることは十分可能な選択肢であると考えられる。しかし、教職員を国家公務員とするかどうかについて、公共性・公益性といった一般的な観点からのみ決定するのは短絡的に過ぎる。」「国立大学法人の教職員の特性に応じた身分に関する制度設計がなされるべきである。」(p25)「法人化された場合にも、教官が国家公務員とされるか否かにかかわらず・・・」(p25)「教官の任免及び昇進については、教官を国家公務員とするか否かに関わらず・・・」(p26)などと述べ、公務員として身分を確定することを避けている。更に、教官とは別に職員だけについても論じ、「事務官等については、教官の身分と切り離して、国家公務員とするか否かの選択をすることも十分考えられるところである。」「もっとも、事務官等についても国家公務員とするには相応

の合理的な理由を求められることになる。教育研究、とりわけ教育という国立大学の固有の任務に高度の公共性が認められること、および事務官等の職務の遂行が安定的に実施されることの教育研究にとっての重要性などに照らせば事務官等を国家公務員とすることも一つの選択肢ではあろうが、それだけでは十分な理由たりうるかはなお問題がある。」(p28)「事務官等の国家公務員としての身分を今後とも維持することが社会的に納得されるには、・・・いかにして効率化を図るか、・・・事務官等のあり方について具体的に検討し、それを実現するための採用・昇進・処遇のシステムを構築していくことが不可欠である。」(p28)と論じているのである。これらから読み取れることは、研究会は、教職員を公務員とするよりは、非公務員とすることを指向していることである。国家公務員とする選択肢も可能であるが、それには様々な条件をクリアする必要がある、それよりは非公務員の方がいいとの認識を持っている。しかも、教官の方は非公務員となり、職員とは別々の身分になるとの議論も想定し、「事務官等を国家公務員としつつ、教官を国家公務員としない場合には、一法人内において異なる身分を有する職員が混在するという新たな制度となることに留意する必要がある。既存の行政・労働関係の法制度の根幹にある考えを変えない限りは、このような混在型の制度を構築することは容易ではない。」(p28)と、その実現の困難性を指摘する。どちらかにするほかない、というわけである、それでは、どちらを選択しようとしているのか。教官に合わせて職員も非公務員にすると見てよい。

ここでも状況への戦術的対処が存在する、一つは、行革推進本部がそもそも独法制度の制度設計の趣旨と行財改革推進の立場から、非公務員化を主張していると見られるからである。これへの妥協を研究会は考えているのである。もう一つは、報告書は兼業・兼職の規制緩和を求めているが、これは民間企業への大学研究者の動員を容易にするための方策として、財界などから強く要求されていることであり、これを容易にするには、非公務員の方が望ましいからである。また、実際、このことへの要求が大学内部にも企業と一緒に研究したり、経営したいという要求として一部に存在するのであろう。

こうして、教員に引きずられて、職員も非公務員身分を指向することになると見られる。つまり、実質的には、非特定独立行政法人制度を指向している。

非公務員化を指向し、兼業・兼職を拡大し、産と学を融合させ、新産業創出を目指して、国策研究(新しい科学技術基本計画では、生命科学、情報、環境、ナノテクノロジー・材料の4分野とされる)を効率的に展開できるシステムに大学を変えて行こうとする方向が窺われるのである。民間企業との垣根は一層低くなり、私立大学との区別は一層きわどいものとなり、民営化への傾斜も避けられない。

教官の身分に関しては、教特法の基本原則の維持が謳われ(p24など)兼業・兼職などの規制緩和、勤務時間の柔軟な裁量勤務制を導入(p27)の主張などがなされる。兼業・兼職の規制緩和の内容は、「国内外の諸機関における官職との兼任や人事交流を拡充すること、非営利的で公益的な性格を持つ事業活動、大学においてだけでは実施が困難な研究や大学における研究成果の活用などを目的とした民間企業あるいは地方公共団体等における兼業を大幅に自由化すること、大学外で自由に研究するための一時休職等の制度を拡充すること」(p27)などが挙げられる。

法人化によって最も大きな影響を受けると思われるものの一つに、教職員の地位と労働条件がある。たとえ、公務員型をとった場合でも、賃金や労働時間は法人が決定する事項となるからである。しかし、報告書は法人化によって生じる変化について必ずしも明確に論じてはいない。例えば、「非常勤の事務職員が多数に上っている」(p28)といった事態に対してどのような方策をとるのか、といった点は全く論じられていないのである。

それでも、明確な見通しが出されているいくつかの問題がある。それは、大学のあるべ

き姿からすれば、大いに問題のあるものなのである。

報告書で強調されているのは、教官の給与体系の能力主義化であり、任期制の採用である。後者については、労働市場の整備が必要だとされてはいるが、「教官の身分ごとに適切な任期制のあり方を検討することが有益である」(p26)とされている。いずれも、評価とそれに対応する報酬を媒介とした競争を組織することによって、研究・教育の効率が向上するという発想に立脚している。しかし、こうした発想は大学における研究教育の業務には根本的になじまない。研究者の研究上のインセンティブは、金銭的な報酬にあるのではなく、研究それ自体の内在的な論理に根ざしているのである。そうした研究内在的なインセンティブがないかぎり、研究活動の意欲は生じない、とも言える。研究会のこうした発想は、研究・教育活動の本質的な性質を見誤っており、大学改革の提言としてはまったくふさわしくないものである。「能力・成果に応じた給与体系」(p26)というとき、そうした「能力」や「成果」は、だれが、どのように計ることができるであろうか。企業目的への貢献というような単一の尺度がある企業と異なる学問研究の世界において、こうした給与体系を導入することは、いたずらに混乱を引き起こすことにしかならないであろう。

事務職員と事務組織については、先に触れたように、「事務官等の国家公務員としての身分を今後とも維持することが社会的に納得されるには、人事・組織の面で効率化できることはいかにして効率化を図るか、・・・事務官等のあり方について具体的に検討し、それを実現するための採用・昇進・処遇のシステムを構築していくことが不可欠」(p28)として、「効率化」とそれを実現するための「採用・昇進・処遇のシステムを構築していくこと」(p28)が提案されている。その具体的な内容は明らかでないが、「法人化」が定員削減を止めるものでも、労働強化を緩和するものでもないことは明らかである。事務組織の効率化は、強く主張されている。評価に際しても、「事務コストの節減など独立行政法人において用いられている効率性を重視した評価の手法が基本的応用できる。」(p34)「事務機構の効率化を活動目標として提示する場合には、そのための事務機構の改組の内容、経費節減のためにとるべき措置、目指すべき経費節減の目標額などが活動計画において提示されることになる。」(p32)などと述べているように、ここでは、まさに、通則法的な合理化・効率化の論理が横行する可能性がある。

事務機構については、現状を「教官の支援組織としての性格が強いこと、強固な部局自治を背景として本部事務局の他に部局事務部が置かれていること、度重なる定員削減の結果定員内職員以外の非常勤の事務職員が多数に上っていること、所轄庁である文部省との関係が強いことなどの特徴」を持ち、「必ずしも機能的、効率的とはいえない組織が形作られてきた」(p28)とした上で、機能的で、効率的な事務機構への改組が提起される。企画立案機能と管理執行機能の分離、本部事務局と部局事務部の二元的体制の改組を指向している(p28~29)。学長権限強化、学部教授会の抑制を主調とする観点からこれがなされるとすると、本部事務局機能の強化、部局自治の一環としての部局事務部の解体の方向が目指されることになろう。また、職員の採用、養成、賃金などの処遇などの向上を可能にする措置については、現状分析も解決の具体策も検討されているとは見えない。現状での文部省の職員人事権の掌握、広域異動についても、その有効性の検証をせず、「法人の長に任命権が帰属することになったとしても、事務官の異動がその任免権の範囲内でのみ行われることとすることが必ずしも望ましい結果をもたらすとは考え難い。」「法人間で協議の上、事務官の人事交流を行う仕組みが必要である。」(p29)と現状維持の姿勢しかない。今日の大学の職場における具体的な問題を解決するという姿勢は見られないのである。

事務職員以外の大学の職員については、図書職員についても、技術職員・技能職員・医療系技術職員・教務職員・海事職員などについても、医療系事務官なども、具体的な検討は行われておらず、「職務内容等に大きな相違があり、それぞれの身分に関する具体的な制度設計においては職務内容等の特色が十分反映される必要がある。」(p28)と述べるにとど

まっている。

総じて、能力主義や競争、効率化など、時流におもねた論調に終始しており、大学の研究・教育の職場をどのように望ましい姿に作りあげていくかという主体的な姿勢が欠如していると言わなければならない。

7．財政及び会計制度

この問題は、「第6章 財政および会計」(p36～43)に詳述されている。

第1に、国立大学に対する財源措置について論じている。

その基本的考え方は、情勢の厳しさの強調である。「その影響力という点でとくに留意すべき」「5.9 自民党提言」を引用し、「主として国費で運営される国立大学には国の行政関与・責任が当然伴うこと、法人化する国立大学への財源措置については財源保障よりも競争的資金配分と運営・財務の効率化が強調されていることなど、財政・財務面でみる限り、国立大学にとってはかなり厳しい内容となっている。」(p36)とした上で、「中長期的にもとくに財政面からの制約が一層厳しくなることを認識しておく必要がある。そもそも、国からの自主性自律性と財源措置との間に一般には逆相関関係があり、しかも、財政の破局を回避するために、今後長期にわたり財政再建に向けた『聖域なき』歳出削減が本格化することを踏まえないからである。」(p36～37)と述べるのである。ここで言われる「逆相関関係」の認識については、先に触れた。これをそのまま受け入れては、国立大学の大学の自治は成り立たない。自治を維持するためには、国からの財政負担をゼロにするほかなくなる。しかし、その場合でもどこからか財政負担がなされるから、今度はそのことの関係で同じ問題が生じることになる。つまり、大学の自治はどこにも存在し得なくなる。国が財政的に負担しつつも、大学が「自治」を保持する論理をもって反論すべきである。

また、今後の国立大学への国の財源措置確保のためには、「国の財政全体の内部予算配分および文教科学振興費の内部予算配分における高等教育および学術研究への優先度の高さ、国立大学への財源措置における機関補助の個人補助への優位性、教育研究への高度化活性化への誘因を高める機関補助の仕組みなどを国立大学自ら国民に説明しなければならない。」(p37)と述べるが、例えば、高等教育予算のGDP1%への引き上げ要求などが既に論議されているのであるから、これに則した具体的検討をなすべきである。そのためには、現在の国の財政状況と今後の見通しを含めた検討や財政政策の転換を求めることも必要であり、国家財政の中での高等教育・学術研究への優先度の根拠を示すとともに、先に述べた「逆相関関係」論を打破する論理を提出しなければならない。ここにこそ、現在の問題の核心的課題が存在している。

財源措置に関しては、更に二点を提起している。一つは、国立大学が法人化すれば、必然的に現行の国立学校特別会計制度の存続根拠がなくなり消失することへの対応である。これに代わる措置として、共同財務処理機関設置が提起される。長期低利資金の調達（または債券発行）長期債務の返済、大規模な施設整備（キャンパス施設移転を含む）を全国の大学として一括で処理するためである。二つ目は、財源措置としては、独法制度を前提に、運営費交付金と施設費とし、その改善点を模索する。すなわち、「運営費交付金については、・・・用途が特定されず（いわゆる『渡しきり』）、翌年度への繰り越しができ、しかも、補助金等適正化法の適用を受けない『交付金』であるとされている。これは、現行の会計制度における財務統制に比較しても、さらに大幅な緩和・弾力化が図られているので

ある。」「したがって、国の財源措置の検討に関する限り、国立大学法人の場合も、独立行政法人制度を前提とし、大学に相応しい改善点を模索するという方法をとるべきである。」(p38)とする。改善点の主要な点は、その算定方式にあり、「現在、国の財源措置について全く検討されていない重要な論点は運営費交付金の算定方式である」(p38)と指摘し、「地方交付税交付金」の算定方式を参照している。具体的には、「算定方式」などに関して8項目、「基本財産」について5項目、「施設整備費」について2項目の改善点を挙げる(p38~39)。大学経費の安定的な確保や大学自身の裁量権の拡大に主眼がある。

第2は、会計制度である。

「法人化される国立大学の会計基準は、基本的には国立大学に対する財源措置の枠組みに依存する。その枠組みが明確にならなければ、会計制度のあり方を具体的に設計するのは困難である。」(p40)と最初に確認する。枠組み未定では、制度設計は不可能というわけである。

その上で、独立行政法人に適用されることになっている「企業会計の原則」と総務庁研究会が定めた「独立行政法人会計基準」(以下「基準」とする)を大学に適用した時の弊害を問題とする。これらを大学の会計制度としては適用し難いことが強調されている。その中心にあるのは「利益」指標の無意味さである。企業会計の基準で重要な指標である「利益」は、大学の活動の評価やその社会への貢献とは全く関係ないものだから当然である。これを大学の財務会計に持ち込むこと自体が無謀というべきなのである。報告書が指摘するごとく、「年度間での国庫金繰越しを広く認めるのであれば、その実態に合った会計制度を整備するのは当然である。しかし、それに必要なのは収支を期間配分する仕組みであり、損益計算書や貸借対照表はそのために企業会計から借用した道具にほかならない。」(p41)ということであろう。

報告書は「利益」指標の大学への適用の無意味さを次のように述べる。

「定められた業務を効率的に実施することを期待されている独立行政法人にとっても、利益の指標が果たすべき役割はごく限られたものでしかない。まして国立大学に求められるのは、あらかじめ決められた定型的な行政サービスではない。学術の発展を担う大学のような機関では、コストの許す範囲で少しでも教育研究の質を改善するのが使命である。そこでは、利益に基づく業績の評価はおろか、サービスの水準をあらかじめ所与としたコストの管理も意味をなさないのである。」(p40)

「企業会計を独立行政法人に適用しようとした『基準』と比べても、なお国立大学の会計制度では、利益のもつ意味が限られている。」(p41)

「大学のような機関にとって、利益は大きいからよいわけでも、小さいから悪いわけでもない。国立大学に企業会計の方式を導入する狙いは利益の計算にあるのではなく、従来は年度ごとに求められてきた収支均衡の制約を、教育研究活動の実態に合わせて複数年度にならず点にある。そうした収支予算の合理化を離れて、利益を基準に大学の運営効率等を評価したのでは、コストを伴う主体的なサービスの改善を阻害することにもなりかねない。」(p41)

このように論じた上で、「企業会計の原則はもとより、『基準』の考え方も、国立大学への適用に当たっては慎重な検討が望まれる。外部の独立監査人による会計監査についても同様である。」(p41)と結論づけるのである。

更に、私立学校に適用される「学校法人会計基準」の参照を提起している。

「同じ大学でも、私立学校には従来から文部省令である『学校法人会計基準』が適用さ

れてきた。そこに定められた計算書類には損益計算書はなく、代わりに消費収支計算書で消費収支差額、すなわち消費収入（法人の負債とされない帰属収入から基本金組入額を引いたもの）と消費支出の正味、を計算することになっている。企業会計における損益に対応する指標であるが、ここでは利益を高めることではなく、消費収支の均衡により投下資金を維持する予算管理が意図されている。」(p41)と紹介し、「国立大学法人の会計制度を設計する際には、この私立学校法人の会計基準との関係をも考慮しつつ国立大学に相応しい会計制度のあり方を検討する必要がある。」(p41)とするのである。

続いて、独立行政法人の会計基準を適用するとした場合の検討課題として3点を挙げている。

ひとつは、個別大学の留保資金の自主的運用、不足資金の借入を可能にすることである。「個別大学における財政的な自律性を伴った会計制度の設計」(p42)の内容の一つとしてこれを挙げている。

また、「収入・支出の年度間配分に使われる貸借対照表の、より積極的な役割」「本来の役割を求めるには、個々の法人が、例えば減価償却等による留保資金を自主的に運用したり、一定の条件のもとで不足資金を借り入れたりする権限を持ち、政府等の計画的な支出と合わせて長期的な視点からの設備投資を計画できる体制が必要ではないか。・・・資金の調達にも運用にも権限のない法人では、貸借対照表を作成しても収支の管理に使われるだけである。」(p42)と述べる。

二つ目は、「基準」の求めるセグメント情報開示への批判がある。これが大学の本質である総合性を損なうこと、学部別授業料や付属病院の完全独立採算制への移行などを引き起こす恐れがあることを懸念し、それを牽制している。

「大学の資源や活動成果は、企業などの場合に比べても、それぞれのセグメントに割り当てるのが難しい。そこでは、各部局が併存して互いの活動を補強するだけでなく、教育研究などの個々の機能も、たえず総合的な観点から体系化が図られている。大学全体に共通する活動成果を安易に各セグメントへ配分する管理の方法は、大学の本質ともいふべき総合性を損なう方向に働くおそれもある。しばしば話題になる学部別の授業料とか付属病院の完全独立採算制などを含め、個別部局の採算を総合性に優先させるような動向には、十分な慎重さをもって対処する必要がある。」(p42)

そして三つ目に、独法会計基準の費用対効果を指摘し、それが「費用をかけても、便益がそれを超えない」と批判する。「独立行政法人会計基準を導入すること自体の費用と便益を十分に考慮する必要がある。大学における教育研究活動は、個々の部局や教室・研究室ごとにきわめて多様な形で進められており、以下のCで述べるように、経理の実務も企業会計のように発生ベースで統一するのは容易でない。その費用に比べて、一般企業や独立行政法人に準じた会計情報を作成する便益は、前節でみた通り、ごく限られたものでしかない。費用をかけても、便益がそれを超えないというのでは意味がない。」(p42)

なお最後に、経理事務の効率化についての提起を、授業料などの収納方式として現金自動収納機、金融機関振込みの利用など、具体的に8つの項目にわたって提起している。

報告書は、財政措置に関しては、現状の厳しさを強調し、今後更に「聖域なき」歳出削減を予測する。そうだとすれば、今後は一層、大学の自主性自律性と国の財源措置の間に「一般には逆相関関係」にあるとの論を打破する論理を提起する必要がある。

そうでなければ、国の財政全体での、あるいは文教科学振興費の中での大学予算の拡充の優位性の主張はなし得なくなってしまう。増えれば増えるほど大学は自律性を失うことになるからである。

そして、また大学予算の拡充の論理を国家財政全体の分析を踏まえて提出するのも、研

研究会報告書の任務であった筈である。

会計制度の在り方を設計するには、財源措置の枠組みが明らかでなければならないとするのなら、その枠組みを提出することが必要であったのではないか。

報告書は、確かに独法制度で制定した「企業会計の原則」も、総務庁研究会が定めた「独立行政法人会計基準」も大学に適用しがたいことを明らかにしている。それならば、そもそも独法制度を大学に適用しようとする事自体の無謀性を明確に指摘すべきである。

むしろ、提起している「学校法人会計基準」に準拠した会計制度の内容を、大学財政の自律性の拡大の観点から制度設計してみるべきではなからうか。数年度にわたる財務運営が可能なシステムを、独立行政法人制度以外において作り出すことを考えてみるべきではないか。独法制度の財源措置のシステム以外に、大学に自由と自律性を与える財源措置も検討してみるべきではないか。

独立行政法人制度とそれを推進する政治的、行政的状况を先行させては、大学に財政的自律性と自由を与えることにはならない。

8. 研究会報告書が想定する「国立大学法人」像の概略

以上、主要な論点にわたって見てきたが、これから推定できる「国立大学法人」像は、概略次のようなものとしてよいであろう。

1) 規定する法律

基本法：	独立行政法人通則法
「特例法」 (あるいは調整法)：	「国立大学基本法」あるいは「国立大学法人法」 ここで規定するのは、「5・9 自民党提言」の言う「基本組織、目標・計画、評価、学長人事、名称の5点」に加えて、業務方法書や財務会計の7点。通則法第1条に言う「個別法」ではないとされる

2) 「特例法」(あるいは「調整法」)で修正する内容

(1) 目的、業務方法書

目的：	学校教育法が定める大学、大学院の目的を基本にする(これに基づき各大学の「大学憲章」制定 法律外の行為)
業務方法書：	「業務の範囲」を定め、「業務方法書の認可を得る」という規制方法には反対 通則法の枠組みによらず、独自の法制的枠組みを工夫(この内容はまだ不明)

(2) 目標・計画

期間5年の「活動目標」と「活動計画」

「活動目標」：	文部科学大臣と協議し、双方の合意に基づき設定
「活動計画」：	文部科学大臣に届け出る、大臣は是正を求めることができる、変更勧告もできる

(3) 評価：通則法とは別の評価システム、一元的でない、重層的、多元的評価システム、資金配分と連動

(4) 学長人事と解任

学長人事：	構成員による選挙方式は維持、学外者を加えた選考委員会の選考、評議会での選考など
学長の解任：	リコールを含め、学長の解任制度については、慎重に検討 仮に解任制度を設けるとしても、厳格な要件を規定、最終的な決定は大学自身の判断によるもの (p23)

(5) 教員人事：教特法の基本原則の維持

(6) 教職員の身分：非公務員化を指向

(7) 財務会計

財政措置	自主性自律性との逆相関関係 「聖域」なき財政再建不可避 財政における大学への財源措置の優位性の説明が必要 運営費交付金と施設費...算定方式などの改善 国立学校特別会計の機能を引き継ぐ共同財務処理機関の創設
会計制度	財源措置の枠組みが明確にならなければ設計できない「企業会計の原則」も「独立行政法人会計基準」の適用も無意味 私立大学の「学校法人会計基準」を参照した会計制度

(8) 組織

管理運営組織：	評議会、教授会、運営諮問会議の法令での位置づけ、全学的な運営における効率的な運営、学長権限の強化、部局自治の機能の今までの有効性は認める
学部、学科などの内部組織の編成：	各大学の裁量に委ねる
事務機構：	機能的、効率的組織への改組 企画立案と管理執行機能の分離、本部事務局と部局事務部の二元性の見直し、広域人事異動のシステムの維持

(9) 名称：「国立大学法人 大学」

これらをまとめれば次のようになる。

基本は独法制度にあり、非特定独立行政法人を指向する。現在の国立大学よりはるかに強い統制の下に大学は置かれ、「目標」「計画」「評価」による統制が加わる

財源措置は一層厳しい状況に置かれるため、予算統制、評価統制が正当化される。

事務組織への文部省権限は維持される。

緩和されるのは、年度を越える財務運営、内部組織編成に限られる。

教員人事においては教特法（または同等のもの）が維持されるが、学長人事は力関係によって左右される。そして、職員組織には効率化の嵐が吹く。

おわりに

「国立大学の法人格の取得の是非は、国立大学自身が日本の長期的な高等教育や学術研究の視点から判断し、主体的に決定すべき問題である。この問題が行財政改革の一環として浮上したのは事実であるが、その観点のみから法人格取得についての賛否を論ずることは、国家百年の計を誤ることになりかねない。」(p1、序章 はじめに)

研究会は報告書の冒頭でこう述べる。その通りである。我々が立っているのは、「国家百年の計を誤る」か否かの瀬戸際である。

大学が置かれている状況は、かつてなく厳しい。それは、自民党が「5.9 提言」を出し、文部省が調査検討会議を発足させ、独法化の制度設計を開始しているという状況があるからには違いない。しかし、それだけではない。それに立ち向かうべき大学側に一層困難な状況が存在する。現状を所与の条件として受け入れ、それに適合した、上手な立ち回りをなそうとする姿勢が大学の中にも存在するからである。

「理想の法人制度の構築」が研究会の任務であったのならば、研究会はその姿勢に徹するべきであった。そもそもの前提として独立行政法人通則法を「引照基準」とすべきではなかった。通則法を念頭に置いた制度設計をする限り、どのような修飾を加えても、その法人制度が現在よりも文部省・主務大臣の統制・干渉を減らし、大学の自由を拡大することはない。

2000年10月17日、評議会は、総長を座長とする「東京大学21世紀学術経営戦略会議(UT21会議)」を設置し、「大学憲章」制定や「国立大学法人法案大綱」作成を本年3月を目指して開始した。研究会報告書が、これらの検討のベースになるならば、「百年の計の誤り」に導く。

真理への背信を懐くものから、理想が生まれることは決してあり得ない。真理への確信と理想への希求が求められている。この意思を学内外から一点に凝集させる活動こそが必要である。

この「フォーラム東大改革」No.22(2001.1.29)は東職ホームページにも掲載しています。ご覧下さい。

東職ホームページ URL=<http://www.ne.jp/asahi/tousyoku/hp/>

ご意見・投稿は

〒113-0033 東京都文京区本郷7-3-1

東京大学職員組合

TEL/FAX 03-3813-1565 E-MAIL: tousyoku@u.email.ne.jp