

大学フォーラム第3回シンポジウム 2019年11月2日(於:龍谷大学大宮キャンパス)

大学ガバナンス論の再考—行政学の立場から— 堀 雅晴(立命館大学法学部)

報告の目的: 行政学の立場から、大学問題の解決策＝大学自治の確立策を「大学ガバナンス論の再考」として行いたい。なぜなら周知のとおり今日の大学は、中央政府の矢継ぎ早の制度改革と実行プランの強要の前に、今まで大学人(学生・教職員・大学設置者)が当然視してきた「学問の自由」と「大学の自治」の理念(大学の《生命》)が一顧だにされず、政府の策定する「教育振興基本計画」(新教育基本法第17条)をもとに各種の行政施策や実行プランを予定期間内に実行するように競わせられる事業体(単なる「道具」)に、その地位が不当に格下げされているからである。ついには『大学事典』(平凡社2018年)の「大学自治」(齊藤泰雄 pp.11-13)の説明では、新教育基本法7条2項(「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。」下線は引用者)に「自治」という用語がないことをもって、「国立大学は、大学自治の存立基盤となる条件そのものを喪失したのである」(p.13)とされ、「もはや古い大学人のノスタルジーの中にのみ存在するものになりつつあるといえるかもしれない」(同上)とまで書かれる事態となっている。

果たしてそのように言っているのか。実はこの条文をよく読むと、自立性と自律性とは「教育及び研究の特性」のことであって、大学のあり方自体についてではなかった(松田浩2015:34)。そのため斎藤のいう心配は条文上では要らない。ただし問題は彼の説明では、あたかも条文上での「自治」の有無によって「自治」の存在が左右されるかのようで、そこに疑問を感じると同時に、大学人の間でのアイデンティティの動揺を読み取らざるをえない。

ここで思い起こすべきは1969年東京大学での「七学部代表団〔7学部、教養2学科、大学院5系;堀挿入、以後同様〕との確認書」であろう。50周年に当たる今年、今後の大学自治論の起点に、改めて「大学当局は、大学の自治が教授会の自治であるという従来の考え方が、現時点において誤りであることを認め、学生・院生・職員も〔教員同様に〕それぞれ固有の権利をもって大学の自治を形成していることを確認する」(最終的に経済学部(学生代表 町村信孝)と理学部が不署名)(加藤1969:67、下線は引用者)を据える必要がある。またこの理念実現の道筋には、当時それを解説した加藤一郎総長代行(法学者・署名者の一人)のいう「この理念が具体的にどのような形をとって現実化していくかは、個別的に今後検討していかなければならないし、実際には、慣習法として形成されていくしかないものであろう」(同:pp.68-69、下線は引用者)に、この後の報告でいうような今日的意義を見出していきたい。

もし見出すことができれば、大学自治は決して観念上の「ノスタルジーの中にのみ存在するもの」ではなく、実際には学生・院生・教職員の自覚的な大学自治形成者によって、日々の教育研究活動とそれを継続的に発展させる取り組みの中、慣習法へと自らを着実に具現

化し始めることになろう。振り返ってみれば、もともと大学自治は明治憲法体制下の帝国大学で慣習法として成立し、その基本的部分は日本国憲法 23 条（学問の自由、〔第 26 条教育権保障との一体性〕）と教育公務員特例法（教特法：任命権者は大臣であるが評議会では学長、学部教授会では教員が選考されて自治が保障される）で法認されたものであったが「なお慣習法にゆだねられる部分が残されている」（兼子 1978：37）状態にあった。

さて現在では、2003 年「国立大学法人・地方独立大学法人」発足によって学長・教員の選考権限が否定され、またその選考権限等が保障され、大学自治の中心的存在であった教授会も、私大と共に 2014 年改正学校教育法によって教学事項のみが諮問される受動的組織とされ、以上をもって外在的制約を被る事態を迎えていることもまた事実である。

報告の順序：1. 今日の大学問題の行政府サイドの問題点／2. 大学問題の解決策＝大学自治の確立策を求めて：先行研究の概観／3. 今次、政権の進める高等教育の再編問題（グランドデザイン答申を含む）／4. まず手始めは国立大！文科省「国立大学改革方針について」（2019 年 6 月 18 日）／5. 「選ばれなかった大学」は退場させればいい：安易な「自然」淘汰（公教育破壊）論／6. 大規模私大の「（受験生や保護者・企業団体等から）選ばれる大学づくり」論批判／7. 高柳信一氏の「大学自治論＝学問研究共同体論」型ガバナンス論／8. 渡辺洋三氏の「真の大学自治論＝民主主義的権威型ヒエラルキーの確立」型ガバメント論／9. おわりに：学問研究共同体論」型ガバナンス論に育まれる教育慣習法への注目！

1. 今日の大学問題の行政府の問題点：学校種別〔選別〕化型大規模ダウンサイジングへ

今日の大学問題の根源には、行政府が憲法で保障されているはずの「学問の自由」や「大学の自治」の理念をまったく踏まえずに公教育の学校種別〔選別〕化型大規模ダウンサイジングを画策し、当事者である大学人の「自主的・自律的な運営の確保」に資する「見解や慣習・慣行」を考慮せず、これらを制度保障していた教育基本法・学校教育法・教育公務員特例法・私立学校法等の「改正」、公的教育機関への不適切な大学法人法の適用、財務省主導の減量・「効率」化策が存在する。

当時法人化を迫られた国立大学学長らによれば、「〔自主性・自律性というフレーズは〕字義通りにいえば、国立大学は法人化によって、行政機関の一部ではなくなったことで、国のさまざまな規制から解き放され、組織体としての《自立度》が増し、業務運営における《自主性・自律性》はより拡大するはずである。確かに、国立大学当時、大学の自主的・自律的な組織運営の前に立ちはだかったのは、国の規制や法であった。しかし法人化後は、それらに代わって、文科省が、法人制度に組み込まれた、目標管理システムを基軸とした、新たな統治システムを駆使して、大学の自主性・自律性を事実上形骸化せしめた。この、一見ソフトパワーの仕組みは、その点運営費交付金の配分や許認可権と結びついて、大学にとっては、あたかも＜万力＞のごとく働く装置として振る舞うことになる」（田中・佐藤・田原 2018：421-422）。

衆議院文部科学委員会附帯決議「国立大学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に配慮するとともに、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〔行政府は！〕努めること」（2003年5月16日衆議院文部科学委員会「国立大学法人法案、独立行政法人国立高等専門学校機構法案、独立行政法人大学評価・学位授与機構法案、独立行政法人国立大学財務・経営センター法案、独立行政法人メディア教育開発センター法案及び国立大学法人法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議」の第1項目）

2. 大学問題の解決策＝大学自治の確立策を求めて：最近の先行研究の概観

○田中弘充・佐藤博明・田原博人『2040年大学よ甦れ：カギは自律的改革と創造的連携にある』東信堂 2019年10月

「第2章 四 大学再生への道」〔佐藤〕(pp.58-59)では、「教育研究の『基礎的な力』を支える人的・財政的資源の安定的確保の上に、大学自らの主体的な判断と構成員の合意に基づく自律的な改革を可能にする道を手にすること」(p.59)。

「第6章 三 教授会の活性化」〔田原〕(pp.154-55)では、「〔2014年の学教法等の改正で教授会の〕権限が限られたと言っても、教育研究に関する責任がなくなるわけではない。(中略)教授会の無力化を嘆くことではなく、教育研究のあるべき姿を省察し、しっかり論じてほしい。危惧すべきは、法令上の教授会権限の抑制ではなく、大学人自らの「内なる抑制」・自己規制マインドである」(p.155)。

「第6章 四 国大協の新たな役割：大学と連携した国大協へ」〔田原〕(pp.160-70)では、「問題は、こうした将来にわたる大学のあり方や連携・協働に係る提言〔「国立大学の目指すべき方向：自主行動の指針」2008/03〕が、国立大学全体の力になれなかったことである。その意味で、個々の大学の役割を大学に委ねるだけでなく、国大協として組織的に国に働きかけていたら、事態は現在と変わっていたかもしれない。(中略)結局は文科省の政策提示に受け身で歩調を合わせ」(pp.162-63)・・・国大協自体の自主性は後退するばかりである。文科省と対峙/反論/対案/意思疎通/知恵の出しあい、そして国大協の論理/提言を国民に届ける。田原氏「国大協活性化の提言（4つのポイント）」(p.164)の紹介＝後述の大学集合ガバナンスへの萌芽をそこにみたい *今後、三作目としての期待は文部科学省改革案である。

○細井克彦「第7章 自主的・自律的・創造的な大学改革実践の創出」『岐路に立つ日本の大学：新自由主義大学改革とその超克の方向』合同出版 2018年～「第四に、トップダウン体制から『全構成員自治』に向けたガバナンスの改革を行う。文科省的『大学ガバナンス改革』を相対化し、大学・構成員の自主性・自律性を生かす新しい大学のガバナンスを形成することである。学長・理事長権限の見直し、学長選考・部局長選任の制度的見直しが必要であり、全学・部局を通じた民主化の徹底、構成員の「対話と合意」による自律体を創り上げる。(後略)」(p.245、下線は引用者)。

◆公権力「介入」への危惧と大学自治「保障」の意義を十分には理解しない場合（例示）

○両角亜希子「日本の大学ガバナンスの課題：高等教育政策の変容と大学の自律性」東京大学教育学部教育ガバナンス研究会編『グローバル化時代の教育改革：教育の質保証とガバナンス』東京大学出版会 2019 年 8 月～「学長を中心として、それぞれの大学の将来像を具体的に模索していくことがより重要になっているように思う。法人化で目指された自律性を持った大学を育てていくことが遠回りのようで不可欠なのである。学長のリーダーシップには、ビジョンや改革構想を示す垂直方向の側面と、学内の意見を傾聴し調整する水平方向の側面がある。いずれも重要であるが、〔学長のリーダーシップを考える上で：引用者〕本質的により重要なのは、前者である」（p.184）。

○大森不二雄「第 11 章 大学ガバナンス /3 二項対立を超えて」東京大学大学経営・政策コース編『大学経営・政策入門』東信堂 2018 年～「大学ガバナンスというテーマは、ややもすると上（政府、大学管理機関・学長）からの改革に抵抗する現場（学部・研究科等、教員）という構図でばかり語られがちであるが、それで果たして大学の使命をより良く果たし、社会や国民に対する責任を果たすことができるのか。政府、大学関係者及びステークホルダーの英知の結集が必要とされる。」（p.228）。このように述べながら、その後に続くパラグラフでいろいろ述べても、一体何が「二項対立を超え」たところにある大学自治の姿なのかを結局のところ明示できていない。

3. 今次、政権の進める高等教育の再編問題（「グランドデザイン答申」を含む）

いわゆる「2018 年〔以降の〕問題」を目前にして、一方で国立大学法人評価委員会の進める「第 3 期中期計画（2016～2021）」策定に向けた「組織及び業務全般の見直し」（人文系スクラップへ）（室井尚 2015）と、他方で（日本私立学校振興・共済事業団による個別学校法人への経営指導を通じて）私立大学に対する本格的なダウンサイジングの取り組みという、再編構図の全体像の輪郭がはっきりとしてきている。最終的に、これを全面展開した中教審「グランドデザイン答申」が 2018 年 11 月に公表されている（後述）。

○野田恒雄（2016）によれば、大学・短大を経営する学校法人「全体」の帰属収支差額は毎年度「プラス」であるのに、2014 年度には 3 分の 1 の法人で「マイナス」となっている。その背景には学生生徒数を 1 万人以上を擁する 70 程の学校法人がある一方で、三千人未満が 275 法人あり、全体の 51%を占める（500 人未満も 30 法人ある。野田 2016：76-77）。

○人権として の高等教育を実現するためには、大学は現代社会における多様な高等教育要求を受け止めることができなければならない。（大学評価学会共同代表理事・同副理事「無償教育の漸進的導入」原則に反する現政権による「高等教育無償化」策に関する声明」（2018/10/17）～国際人権 A 規約第 13 条 1 項は、教育に関する権利を精神的自由の保障の一環ととらえ、内容の妥当性を考慮すべきとしている。また、このような教育にアクセスする権利を無差別に保障すべきとしている。ところが、政府の「高等教育無償化」は、

対象となる「高等教育」にいくつかの条件をつけ、当政策の対象となる学生の学習内容を限定・制限している。「無償化」の方法も、ごく一部の者の授業料の「減免」である。国際人権法がめざす、人権としての高等教育を普遍的に保障していこうとするものとは異質だと言わなければならない。

○丹羽徹氏（当「大学フォーラム」世話人）：いま、大学の定員は18歳人口を下まわっている。高校については高校全入ということが考えられているが、大学も全入を考えればよい。そのさい、大学教育とはどういうものであるかということのをわれわれとしても議論しておく必要がある。入学した時よりも卒業したときにどれだけ伸びているか、どういう成長したかということを見てもらう。そういうところを議論していきたい（「大学フォーラムつうしん」No.1, 2019/02/21）

中教審「グランドデザイン答申」

本審議会においては、新たに2040年の高等教育機関への進学率を推計した。この推計は、過去4年間（平成26（2014）～平成29（2017）年度）の都道府県別・男女別の進学率の伸び率等を条件において、機械的に計算したものである。この推計によれば、2040年の高等教育機関の進学率は83.6%となり、平成29（2017）年と比較すると3ポイント増加する。特に、大学進学率は57.4%となり、平成29（2017）年と比較すると4.8ポイント増加することとなった。一方で、今後18歳人口が再び減少局面に突入することを反映し、高等教育機関への進学者数は2040年には約74万人となり、平成29（2017）年と比較すると約23万人減少することとなる。そのうち、大学進学者数は約51万人となり、平成29（2017）年と比較すると約12万人減少する。高等教育機関としても、大学としても現在の約80%の規模となる（中略）各高等教育機関は、「18歳中心主義」を維持したままでは現在の規模を確保することができないということを認識した上で、いかに学生の可能性を伸ばすことができるかという教育改革を進め、その観点からの規模の適正化について検討する必要〔＝実行のこと！〕がある。/その際、教育の質を保証することができない機関については、社会からの厳しい評価を受けることとなり、その結果として撤退する事態に至ることがあり得ることを覚悟しなければならない。（pp.35-36、下線は引用者）。

○答申前文には「将来の進学同行の推計について具体的な形で可視化することが重要」だと書いてあるが、審議では永田部会長が中心になって「規模感」という用語でざっくりと論じてきただけで、決して先の「人権としての高等教育」観等で論じているわけではない。

○永田部会長は、従来通りの「偏差値もとづく学力観」で22年後を「構想」している：ある正規分布を描いたときに、横軸に成績や能力、あるいはコンピテンシーを置いて、縦軸に人口を置いたときに、18歳人口が減少すると、正規分布の山が3分の2くらい低くなります。そうになると、現在と定員が同じならば、現在よりも能力の低い人を必ず入学させないといけないわけです（議事録（第11回）2017年12月26日）。

■委員からの批判～小林雅之委員：学力の低い学生たちがこれから入ってくることになるということは、全体としてはそうだと思うんですけども、一方で、学力が高いけれども、まだ進学できていない層がかなりあるわけです（「大学進学率は年収 400 万円以下の世帯では 27.8%である一方、年収 1050 万円以上の世帯では 62.9%と算出されている」**人生 100 年時代構想会議中間報告（2017/12、6 ページ）**。呉書雅[WU, Shuya]「経済的理由で進学が困難な潜在的進学者・高等教育機関進学者数の男女別推計」「東北大学大学院教育学研究科研究年報」第 66 集第 2 号 2018 年：「高卒者保護者調査 2016」によって経済的な理由で進学が困難な潜在的進学者数を推計し、経済的支援の充実によって高等教育機関進学者数がどのようになるか男女別に推計。その結果は大学・短大・専門学校への男子潜在的進学者数 19,822 人、女子 31,601 人、計 51,423 がその意思があっても進学できていない。■この数字は、いわゆる定員割れを解消できる規模ではないか！？

■有信睦弘委員：人数が減れば、ある意味で手厚い教育ができるということについて、かつて PISA で日本の中学生が惨憺たる結果になった後、文部科学省でてこ入れをした結果として、たしか成果があった／高等教育が初等・中等教育をきちんと引き上げるような手厚い教育をやって、全体のレベルが上がるような形になっているかという議論をどこかでやりたいのです。／トップクラスのリーダーとかイノベーターを養成するにはどうすべきかという議論が主流になるのですが、社会が要求しているのはそのような人ばかりではなくて、中堅としてきちんと社会を支えるような人材も要求しているわけで、こういう人たちを養成するような教育を本当に高等教育の中できちんとできているか、というようなことも含めて議論していかないといけない。確かに正規分布は正しいのかもしれませんが、それを前提に議論するのは、少し心配があ〔る〕。

○吉見俊哉～**入学可能者は 40 年間マスのみにて一定割合だ**：私は、大学の質が全体として維持されるべきだと思っています。それからもう一つは、マスで見たときには、高校生の質は〔大学入学の可能な質を持った生徒の割合が〕そうは変わらないと思います。長い時間、20 年、30 年、40 年見てもですね。そうだとすると、（略）当然ながら、質を維持しようとすれば、日本人の 18 歳人口を相手にする限りにおいては、この規模の縮小に応じて、大学は縮小されざるを得ないという結論に当然たどり着きます。（略）現在の人口との対比で比例して、大体 4 分の 3 に人口が減るわけですから、大学も 800 校が 600 校ぐらいに減る。あと 200 校以上が減るという結論に、どうしてもたどり着きます。（議事録（第 2 回）2017 年 6 月 28 日）

■有信睦弘委員の、永田氏への忠告：例えば偏差値というのを考えると、偏差値というのは全体の集団の中でどれぐらいずれていますかというこれだけの話なんですよ。したがって、偏差値が例えば同じ 60 でも絶対的にそれが各国とも同じ 60 のレベルにあるのかというと、必ずしもそうではない。これは多分初等中等教育からの影響をきちんと見た上で、実際に例えば偏差値 60 の子の割合が、全体として人数が減るからといって、もともとそれだけのポテンシャルを持った子の人数が減っているわけではないという認識をやはりきちんと

と持たなければいけないような気がします。何となく偏差値の呪縛にみんな囚われています。(議事録(第17回) 2018年5月11日)

4. まず手始めは国立大！文科省「国立大学改革方針について」(2019年6月18日)

「国立大学改革方針は、令和4〔2022〕年度から始まる第4期中期目標期間に向け、中央教育審議会答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」において示されている今後の高等教育が目指すべき姿を踏まえつつ、今後の改革の方向性と論点を提示するものです。／本方針は、第3期中期目標期間後半の取組の加速と第4期中期目標・中期計画の策定に向けた議論のキックオフとして位置づけられるものであり、本方針にてお示しする改革の方向性を文部科学省及び国立大学の間で共有し、今後、徹底した対話〔圧迫面接?〕を通じて、国立大学の改革を推進します。」(下線は引用者)

http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1418126.htm

7. 国立大学の適正な規模(新たな国立大学の役割に応じた規模の設定)

(前略)各大学が自立した経営体として、それぞれ求められる役割を果たすために必要となる教員集団や学生集団の在り方、各大学の規模の在り方等について、徹底して議論し、適正な規模を設定する(下線は引用者)。

・国大協(会長 永田筑波大学学長、19年6月に会長就任)6/26:改革方針の方向性について、基本的には認識を共有するものと理解を示した。永田氏は先のグランドデザイン答申の際の中教審副会長で大学分科会長、実際に本答申の審議をした将来構想部会長である。

5. 「選ばれなかった大学」は退場させればいい：安易な「自然」淘汰(公教育破壊)論

この再編構図の下で「選ばれなかった大学」を退場させればいいという、安易な「自然」淘汰論(吉見俊哉のいう「1990年代以降に増えた約270校は過剰だった」〔吉見2016:117〕)に与せず、これと正面から対峙する立場があるとすれば、やはりそれは(同族経営等による私物化の排除を当然の大前提としたうえで)大学コミュニティの連携強化(=後述する集合ガバナンスの起点となる)を基礎に、自主的なコンソーシアム等の相互支援組織の力も得ながら、大学の持続的発展を可能にする展望を切り開いていくほかはないであろう。この立場の核を担う考え方を、ここでは後述する学問研究共同型ガバナンス論を基盤にもつガバナンス型大同団結論と呼びたい。ちなみにこの大学コンソーシアム作りは、ここ京都の大学教職員組合が重要な役割を果たした「大学コンソーシアム京都」^{*}の発足を嚆矢に、現在、全国大学コンソーシアム協議会には、36都道府県に47団体(2015年9月現在)が加盟するまでに広がっている。^{*}1993年に任意団体「京都・大学センター」の結成、1998年に文部省認可・財団法人として設立され、現在に至る。ちなみに設立総会には貢献のあった大学教職員組合は呼ばれなかったが、定款上で設けられている特別会員の地位を与えることは文言上はなんら差支えない。

6. 大規模私大の「(受験生や保護者・企業団体等から) 選ばれる大学づくり」論

こうした動き自体を阻む大きな勢力が、実は、大学コミュニティの中に存在している。それは大規模私大である。彼らを目先の自分勝手な行動に走らせている考え方(国民の大学進学願いに反し、国民が長年にわたって築き上げてきた公的財産を無駄にしてもかまわない?)とは自校生き残り策の、いわゆる「(受験生や保護者・企業団体等から) 選ばれる大学づくり」論である。その考え方とは、①国公立大学と私立大学上位校の入学定員は約 20 万人であり、②2031 年に 18 歳人口が 99 万人にまで減少しようとも、進学率が現在の 52% であれば、約 51 万人の入学者が想定できる。そうだとすれば③上位の大学群の間では定員割れ自体は生じることはないけれども、そのなかで「選ばれる大学」になっていなければ、入学者の学力分布が低下する心配がある、との内容である。

◆さて設置形態や規模の違いを問わずに、このガバナンス型大同団結論を理論的に支える今日的な大学自治論の一般論に検討するならば、試論的ではあるが、ビジョンとして高柳信一氏の「学問研究共同体論型ガバナンス論」を基軸にすえた日常的な研究教育活動を基礎単位で旺盛に進めながら、上からの統制に対しては渡辺洋三氏の「民主主義的権威型ヒエラルキーのガバメント論」を対置する両面論が有効ではないかと思われる。なぜこのようなことをいうのかといえば、これから説明する教育慣習法への視点を欠いたままで、後者のみを念頭に置いていた報告者自身の反省からである。

7. 高柳信一氏の「大学自治論＝学問研究共同体論」型ガバナンス論

○報告者によれば、真理探究的民主型ヘテラーキー(＝共通のルールの下に平等な主体たちが相互作用する秩序形態のこと)を自律原理とするガバナンスに基づく大学自治論(高柳 1983: 94)。そもそも「学問研究共同体論」は現象的にみると慣行による内部秩序の形成であり、本質的にみると「共通の準縄 (common standards)」と「成員の共有する経験 (shared experience)」(同上)を基礎にして、政策形成への部分参加、研究教育と人事への実質的で自治的な決定権をもつ能動的構成員として、教員研究者を考えている。

また「学問の自由の原理的根拠」(高柳 1983: 135)に依拠し、一方で「合意の動力 (dynamic of consensus)」(高柳 1983: 94)に基づく大学共同体の組織的統合と、他方で「相互的尊敬 (shared respect)」(同上)に基づき、「権限が(中略)大学の諸構成要素の間に平等に配分・分有」(同上)される状態、すなわち「権力の分有 (shared power)」(同上)にまでも想定するものとなっている。ちなみに同様の見解にあるとおもわれる文献には、これまでもう一点ある：日本学術会議大学問題特別委員会「大学問題について(中間報告草案)」(1969 年)～「教育＝教育する者と教育を受ける者との間の精神的相互作用」(日本学術会議 1969: 91)⇒「学生＝教員と同様に教育の担い手」(日本学術会議 1969: 92)⇒「学生＝学問の自由の主体&教育を受ける権利の主体＝憲法 26 条」(同)と考えている。

8. 渡辺洋三氏の「真の大学自治論＝民主主義的権威型ヒエラルキーの確立」型ガバメント論

まず「大学自治の成り立つ根源」（渡辺 1971：14）には、階級社会の必然として、学内での「イデオロギーの対立」や「学問研究上での問題意識・課題設定・方法論の対立等」が生じる「事実」があり、次に「政府、財界、労働者、農民、地域住民等、さまざまな異なる立場」から「大学へ要請」と「期待」があるなかで、大学の教員や学生が「そのどれにこたえることが社会的責任を果たしたことになるか」を「みずからの自由意志にもとづいて決断し、選択しなければならない」し、またそのため大学自治がこうした社会的要請の多様化と自由意志による決断とを「媒介し成り立たせ」（同上）ているところの「大学における『自由』（同上）をその基盤として確保される。

ところが現実の大学組織体は「研究教育組織としての原理」（渡辺 1971：181）と「官僚行政組織としての原理」（同上）の下にあって、「全く異質な原理」（同上）どうしのために「対立」し合い、前者が後者によって（人事・予算・財政等で）「制約」される関係にある（同上）。そこで渡辺は、「大学がその自由な研究教育の場として自己を貫徹しようとする以上、徹底して研究教育組織としての組織原理をつらぬくことが必要となる」（渡辺 1971：182）ことから、後者の原理を「できるだけ排除していくことがのぞまれる」（同上）とする。そして両者の対立関係は、「大学を徹底して真理追究の研究教育の場にふさわしい組織体として確保するために官僚行政組織の原理をできるだけ押さえて大学の自治の範囲を拡大する方向をとるか、それとも逆に大学を官僚行政組織のなかに組み入れてその組織原理を大学のなかにも貫徹させるために大学の自治の範囲を縮小する方向をとるか」（同上、下線は引用者）である。彼自身の大学自治論はこの下線部を指し、これは「民主主義的権威型ヒエラルキーの確立」として理解できる。

以上を踏まえると、両者の考える大学改革論の特徴は、①議論の射程が異なっていて、高柳の議論は本質論に根ざし、渡辺のそれは現実の課題を焦点化するものであること、②大学の自己統治のあり方では高柳の議論は本質論からみてガバナンスであり、渡辺のそれは現実の課題からのガバメント型民主的改革論であるといえる。

9. おわりに：学問研究共同体論」型ガバナンス論に育まれる教育慣習法への注目！

結局のところ、冒頭で触れた、加藤一郎のいう「理念が具体的にどのような形をとって現実化していくかは、個別的に今後検討していかなければならないし、実際には、慣習法として形成されていくしかないもの」とは、先の民主主義的権威型ヒエラルキー型ガバメント論を包摂したところの、学問研究共同体論型大学ガバナンス論の中で育まれていくものではないか。

かつて教育慣習法（「教育の担い手の法的確信にささえられて形成する自律的自治的法規範としての慣習・慣行のこと」（高野 1993：121））を解説した高野桂一によれば、「成文法時代の今日において、この不文法としての教育慣習法が重視されるのは、何よりも教育の営

みが内面的、創造的、人間形成作用であり、ほかの社会機能に比してより自律的自治的な規範形成に馴染み深く、幅広い余地を残しているからである」(高野 1993 : 122) とする。

そうだとすると例えば、先に触れた佐藤博明氏の「大学自らの主体的な判断と構成員の合意に基づく自律的な改革を可能にする道を手にすること」や、田原博人氏のいう「〔2014 年の学教法等の改正で教授会の〕権限が限られたと言っても、教育研究に関する責任がなくなるわけではない」という話のなかには、単なる期待面や精神面にとどまらない、大学人自身が生み出す慣習法の契機がそこに見出し得るであろう。同様のヒントは、伊藤谷生「東大闘争後五〇年、大学の変貌過程と再生の課題」大窪ほか『歴史のなかの東大闘争：得たもの、残されたこと』(本の泉社 2019 年) から得ることができて貴重である。要は、たとえ強力な権力的統制をもってしても、そのような自生的な研究教育の営みを完全に掌握できるものではない。

なぜなら元々慣習法はその生成において、(ストライキ権をはじめ労働法の成立にみられたとおり)「当初は形式的に見て“法規違反”の状態が人々の規範意識に支えられつつ進行」(兼子 1978 : 38) し、つぎに「制度の建前と実態とのずれ」や「監督当局による違反の不追及ないし黙認」(同上) の段階を経て、「ついに慣習的しくみのほうが現行法上の合法性を得る」(同上) からである。もちろんその際には「慣習・慣行」だからといって、その当否の検討が回避されることがあってはならないことはいうまでもない(山崎 1967=1970 : 50-51)。

最後に、以上の課題のもつ、大学界に留まらない今日的意義についても是非とも指摘しておきたい。それは A. グラムシの指摘する、大学こそ市民社会での有力な「知的モラル的ヘゲモニー (装置)」であって、大学人には「有機的」知識人としての役割、すなわち「専門家」や「大衆・信頼・社会全体の夫々の組織者」としての役割、またそうした「担い手を選抜する能力」が期待されているとの強調である(松田 2013 : pp.140-144)。

【用語説明】

○大学ガバナンス論～2つのレベルとその内容

大学単位のカバナンス：各大学の管理運営や教学運営について公式非公式の制度実態を論ずること。

大学集合のカバナンス：大学全体の教育研究活動や社会的役割、それを支える財務活動等の発展を保障するための、公式非公式的環境(教育内容の質保証・情報開示・相互援助のメカニズム等)の制度実態について論ずること。

注1：単位と集合の各レベルを論じる際にはガバメント活動に根拠を置く<公式 official の制度>と、それを下支えする<非公式 unofficial の実態>の両レベルからの把握が必要であり、その意味からガバメントを内包する新たな概念として、それをガバナンスとして名付けて使用する。

注2：ガバナンスには政府文書や一部の論考でいう、経営学・会社法を学問的背景とする

コーポレート・ガバナンスの系譜があること、そして高等教育の関係論文でもその影響下にある場合はその論じ方が大学単位のマネジメントと呼ぶ方がはっきりとする、「ガバナンス」のみを論じ、大学集合のそれを見逃す特徴がある。

注3：管見のなかでは、次の文献がガバナンスの使用例ではもっとも早い。J.J. Corson, *Governance of Colleges and Universities*, McGraw-Hill book, 1960. ガバナンスの使用目的が、「カレッジや大学で共に結合する associated 研究者・学生・教師・管理者・理事者が、紛争の最小化、関係者の連携促進、必須である個人の自由保護を図っていくルール・規則の確立と実行を行う際のプロセスと手腕 (art) を検討するところにある。」という (pp.12-13)。

○日本の行政学

来歴：1921 (T10) 年に東京と京都の帝国大学で、蠟山政道 (元、国際政治専攻) と田村徳治 (元、行政法専攻) によって研究教育が始められた。新設理由は既存の行政法もその各論となると法体系だけでは論じきれない様々な問題があることが担当者間で痛感され、その不備を補う役割が期待。また蠟山自身は関東大震災の復興支援で来日したビアード博士から行政 (官) の法律偏重とドイツ観念論のドグマ批判、および実地調査に裏付けられた学問構築の重要性を学んだという。現在、行政学は政治学の一部門として位置づけられる。ちなみに母国として理解する米国行政学とは、管理学を欠落させている点で大きく異なっている。(堀 2017：第1章)

標準テキストでの定義：行政学とは「公的な官僚制組織の集団行動に焦点を当て、これについて政治学的に考察する学」問と述べる (西尾 2001：47)。とくに「公的な官僚制組織」の特殊性への注目、たとえば大規模組織、多種多様な業務、私企業の収益を上回る多様な価値の追求、業務と地域での独占的性格、活動ルールの規律化と最終的意思としての国民の総意が挙げられている (同上：48)。

参考文献

- 加藤一郎 (1969) 『東大問題資料1 「七学部代表団との確認書」の解説』東京大学出版会。
- 兼子仁 (1978) 『教育法〔新版〕』有斐閣。
- 高野桂一 (1993) 「教育慣習法」日本教育法学会編『教育法学事典』学陽書房。
- 高柳信一 (1983) 「学問の自由：原理」『学問の自由』岩波書店 (初出：高柳信一「学問の自由と大学の自治」東京大学社会科学研究所編『基本的人権 第4巻』東京大学出版会 1968年)。
- 田中弘充・佐藤博明・田原博人 (2018) 『検証 国立大学法人化と大学の責任：その制定過程と大学自立への構想』東信堂。
- 日本学術会議大学問題特別委員会 (1969) 「大学問題について (中間報告草案)」大学問題資料調査会 (編集代表 田畑茂二郎ほか) 編『大学問題総資料集Ⅱ』有信堂、1970年。
- 野田恒雄 (2016) 『日本の大学、崩壊か大再編か：財務の視点から見えてくる大学の実態と将来像』明石書店。

- 西尾勝（2001）『新版 行政学』有斐閣。
- 堀雅晴（2006）「リサーチ行政学・地方自治論」大塚編『日本の政治学』法律文化社。
- （2017）「第5章 大学界のガバナンス研究」『現代行政学とガバナンス研究』東信堂。
- 松田博（2013）『知識人とヘゲモニー 「知識人ノート」 注解：イタリア知識人史・文化史 についての覚書』明石書店。
- 松田浩（2015）「(大学) 第7条」荒牧ほか編『別冊法学セミナーno.237 新基本法コンメンタール 教育関係法』日本評論社。
- 山崎真秀（1967=1970）「『学問の自由』と文部行政権：特に委任命令（省令）と『大学自治』との関係について」公法研究第29号（伊ヶ崎・永井編『大学の自治と学生の地位1：諸大学の改革案・資料と解説』成文堂 1970年所収）。
- 吉見俊哉（2016）『「文系学部廃止」の衝撃』集英社新書。
- 渡辺洋三（1971）『大学改革と大学の自治』日本評論社。