

国民全体の利益に奉仕する 大学 – 学問の自由・大学自治の 意義を問い直す –

全国大学高専教職員組合 中央執行委員長
名古屋大学大学院教育発達科学研究科 教授

中嶋 哲彦



専門は、教育行政学と教育法学。地方分権的教育行政・自律的学校運営とその民主主義的規制に関する論理的・実践的研究を進めている。

はじめに – 本稿の課題 –

今年6月、学校教育法と国立大学法人法が改正された。これは政府及び設置者による大学・高等教育に対する支配介入をこれまで以上に強化し、あるいは「学問の自由」と「大学自治」を徹底的に換骨奪胎しようとするものだ。政府がこの法律改正に込めた政治的意図を実現させないことが、これからの課題だ。その意図が実現するようなことになれば、大学・高等教育の劣化と国策遂行手段化は言うまでもなく、大学・高等教育に従事する者の労働条件の劣悪化を防ぐことはさらに難しくなるし、教育者・研究者・医療従事者及びこれらの支援者としての良心に反する職務に従事させられかねない。

政府はこれを「大学のガバナンス改革」の一環と位置づけており、今後は中期目標・計画、運営費交付金、法人評価などの既存の制度や、「ミッションの再定義」に基づく組織改編の誘導と組み合わせることで、いわば国立大

学の国策大学化を推し進めようとしている。その狙いが、(1)「イノベーション」な産業創出のための研究開発と、(2)グローバル人材・競争力人材育成に、大学・高等教育を動員することにあることはすでに指摘してきた。しかし、今日の状況を踏まえれば、(3)「戦争する国」と「軍事技術・武器輸出で稼ぐ経済」を支える軍事研究の促進を加えなければならず、(4)後期中等教育改革に連動する大学再編（具体的には、大学の種別化、とりわけ非「研究大学」の職業訓練重点化＝非高等教育機関化）も遠くない将来の課題とされていると見るべきだろう。

このような高等教育をめぐる情勢分析や課題提起に対して、全大教は組合員の労働条件の改善に専念すべきであり、政治的問題を取りあげることは組合員拡大を阻害するものだと批判もある。しかし、大学職員の労働条件の維持改善やその前提となる職場としての国公立大学の現状は、上記の大学政策と不可分の関係にある。また、民間労働者の労働条件が総体として劣悪化している現状にあって、国公立大学の職員の労働条件が相対的には高水準にあることを踏まえれば、全大教運動は全勤労者の労働条件改善の取り組みと連帯するとともに、それぞれの職場で国民全体に奉仕する研究教育医療の発展に努め、それを阻害する政策にははっきりと反対していかなければならないだろう。そうすることではじめて、単組・全大教の要求に対する国民的支持を獲得し、相対的に高水準な労働条件に対する同意を得ることができるのではないだろうか。

小論では、学問の自由・大学自治を出発点にして、全大教運動の在り方をやや原理的な視点に立って考察する。

1. 学問の自由・大学自治は幻想にすぎないのか

「いや、大学関係者の中にも「学問の自由はすでに換骨奪胎されている」、「大学自治はもはや存在しない」と考える人びとは少なくないようだ。「教授会はまったく機能していない」とか、「大学自治の担い手だ」という意識

は誰ももっていない」といった声もしばしば耳にする。

こういった考えに立てば、学問の自由・大学自治を守り発展させようとする取り組みは無意味だと結論に達し、労働組合の任務は労働組合員の雇用確保と賃金引き上げにのみあるとする運動論が導かれることになるだろう。すなわち、学問の自由・大学自治はもはや存在しないのだから、それらを「守る」という課題は非現実的であり、大学構成員に自治主体性の自覚がない以上、学問の自由・大学自治の創造は絵空事にすぎない。さらに、学問の自由・大学自治はもはや存在しないのだから、今回の学校教育法・国立大学法人法改正は大学管理・運営に対して少しも影響を与えるものではなく、これら法改正の影響をあれこれ論じても得るところはないと考えることになるだろう。

さらに、この考えによれば、今回の学校教育法・国立大学法人法改正は本来必要のないものであり、学問の自由・大学自治の亡霊に怯える政府・与党の偏執的行為だったと理解することになるのかもしれない。したがって、学問の自由・大学自治をめぐる対峙する者同士が、ありもしない学問の自由・大学自治という共同幻想にとらわれているということになるのだろう。

しかし、このような考えにはいささか同意しがたい。学問の自由・大学自治はもはや存在しないという趣旨の言説を聞くと、国立大学の法人化が政治的アジェンダになった2000年前後の状況と、そのなかで感じた苦痛がフラッシュバックしてしまう。

その頃、私は12年間勤務した私立大学から名古屋大学に移ったばかりで、着任と同時に名大職組に加入したものの、全大教の活動にはまだコミットしていなかった。ところが、1999年に国立大学法人化問題が独立行政法人化問題として登場すると、東海高等教育研究所から、国立大学法人化の問題点を分析し、機関誌『大学と教育』に寄稿するよう依頼された。教育行政学・教育法学を専門としているためだ。

当時は独立行政法人制度に関する研究はほとんどなく四苦八苦したが、大雑把に言えば、国立大学の独立行政法人化は学問の自由・大学自治を否定するものだという趣旨の論文を寄稿した（「国立大学独立行政法人化の問題」『大

学と教育』第27号(2000年4月)4～17頁、<http://www.geocities.co.jp/CollegeLife-Cafe/3141/dgh/004-nakajima.html>。これは国立大学法人制度構想が登場する前の、独立行政法人化の問題点を検討したもので、独法化を「行政改革としての大学改革」及び「科学技術創造立国路線の推進装置」化と把握しつつ、業務範囲の法定、中期目標・中期計画、運営費交付金、法人評価を通じて、国立大学における学問の自由・大学自治が阻害されかねないことを指摘した。

周知のとおり、国立大学の独立行政法人化には文部省(当時)も消極的で、これは一旦頓挫した。しかし、2003年には、独立行政法人制度の枠組みを利用しつつ、国立大学の業務(教育研究)の特殊性に配慮するとの触れ込みで、国立大学法人制度の構想が登場した。文部科学省はこの実現には積極的だった。独立行政法人化とは違って、大学の特殊性が配慮され「自主性・自律性」が保証されるし、政府による予算管理・定員管理を免れるうえ、職員の公務員としての身分も安堵されると説明された。このためか、国立大学法人化に反対する声は独法化反対ほどには広がらなかった。

私に苦痛を与えたのは、そしてここで重要なことは、日本の国立大学にはもともと大学自治は存在していなかったといった言説が大学関係者からも主張されるようになったことだ。

国立大学は概算要求を通じて予算も定員も政府・文部省に管理されてきたという認識に立てば、大学自治の主張は絵に描いた餅にすぎないという言説は、国立大学で働く者には受け入れやすいものだったのかもしれない。

しかし、近代憲法に国民の権利自由の保障を定めたのは、それが現実に充足されているからではなく、むしろ国民の幸福追求が阻害され人間的尊厳が蹂躪されているという現実に直面していたからである。あることが侵害されているからこそ権利自由が自覚されるのであって、侵害が存在しないところには権利自由の主張は生まれえない。つまり、学問の自由・大学の自治を否定しようとする動きがあるからこそ、学問の自由・大学の自治を守り創造することが課題として認識されるのだ。

ところが、当時、国立大学に大学自治は存在しないという言説は、国立大

学は行政機関であるがために上級機関である文部省の管理から逃れられないという誤った制度認識によって強化された(「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」2000年5月26日)。しかも、これは中央省庁等改革法による国立学校設置法(旧法)改正に引きずられた制度認識だった。行政機関と教育機関との区別や、学校設置者と学校との関係などの、教育法制の基本を理解していない一部の憲法学者・行政法学者がこれを安易に受け入れ、その流布に協力してしまった。そして、国立大学の法人化は、行政機関であった国立大学に国から独立した法人格を得させるものとして、国立大学法人の自主的・自律的運営を保証する国立大学法人制度こそ政治介入・官僚支配からの自由への道だという自己欺瞞の展望を切り開いてしまった(この点について、詳細は拙稿「国立大学法人における大学自治の復興」『日本の科学者』第47巻第11号(2012年11月)654～659頁)。

今日、大学自治を主張する人びとの間にも、大学自治と国立大学法人の自主的・自律的運営とを混同した議論が多く見られる背景には、上記の事情が関係していると考えられる。国立大学法人の自主的・自律的運営は、制度的には国立大学の設置者である国立大学法人の政府から中期目標達成を目的とする法人経営の自主性・自律性を意味するものにすぎないし、現実には自主・自律の実質をまったく欠いていることはもはや論を俟つまでもないだろう。自主性・自律性といっても、経営目標も経営手法も国家管理されていることを見落としてはならない。他方、国立大学は本来、その設置主体である国立大学法人と、国立大学法人の設置者である国に対して、日本国憲法第23条に基づき大学自治を主張しうる立場にある。ところが、国立大学法人制度は国立大学法人とその設置する国立大学を一体のものとして運営する体制になっているため、大学自治と法人運営の自主性・自律性との区別が曖昧にされ、本来存在すべき大学運営における教学と経営の緊張関係が表面化せず、大学自治をめぐる問題が不可視化されているのである。

2. 国民一般の学問の自由と、大学教員の学問の自由

日 本国憲法第23条には「学問の自由は、これを保障する。」と定めている。学問の自由は、学問研究のプロセスに即して分節化して言えば、研究テーマ選択の自由、研究実施の自由（これはさらに資料収集の自由、実験の自由、調査活動の自由、研究に関する議論の自由などに分節化できる）、研究成果公表の自由などによって構成されている。これを憲法で基本的人権として保障する意義は、国民は学問研究の遂行を国家権力によって妨害されることはなく、また学問研究の結果を理由に国家権力による迫害を受けることはないということにある。

重ねて言おう。ここで強調したいのは、学問の遂行主体は国民一般であり、憲法上学問の自由の名宛て人は国民一般であるということだ。学問の自由は、歴史的には学者の特権的な自由を意味した時期もあったが、日本国憲法第23条は「学問の自由は、これを保障する。」と定めるのみで、この権利の主体を大学教員・研究者に限定する根拠はどこにも存在しない。

これには次のような反論がありうるだろう。すなわち、学問というものは高度に知的な営みであり、主として大学教授をはじめとする学者によって担われている。第23条が権利の名宛て人を明示的に特定していなくても、学問研究を現実に担っているのは大学教授なのだから、学問の自由は大学教授の自由を意味すると理解すべきだ、と。しかし、この見解が前提とする学問観は、あらゆる人びとがそれぞれの仕方で学問に自由にアクセスし、学問の形成に参加し、学問を主体的に活用することを拒否し、学問を知的エリートの特権または秘技として独占しつづけようとするものではないのか。民主主義社会においてはそのような学問観は国民一般に対して説得力をもちえないだけでなく、情報化社会（これ自体が情報の存在形態を歪めていることは一旦おくとして）においては学問の秘伝性・秘技性はその現実的根拠を失いつつある。

さらに、この学問観は「単位と卒業証書を求めて大学に入学する学生には、学問の神髄は理解できまい」という独善的高等教育観を生み出してしまふ。

この高等教育観は学生たちの不出来を学生の能力や努力の不足に帰するものだから、大学教授にはたいへん都合の良いものだ。そして、学問の自由はそれを担い上げる知的エリートである大学教授の特権的自由であるとの観念は、これによりますます強化されることになる。ところが、ここで大学教授が気づかなければならないのには、自分が大学教授でいられること自体、大学の大衆化状況に依存しているということだ。つまり、学問から排除したはずの国民一般の学問への参加がなければ、自分自身が大学教授として学問に従事する現実的・物質的基盤が崩れてしまうのだ。

したがって、独善的で高踏的・特権的な学問観を払拭し、大学における学問と教育研究の新しい姿を創造することが課題として自覚されなければならないのだ。

英語の study は、場合に応じて「研究する」または「学習・勉強する」と訳し分ける。I study English in this junior high school. を「私はこの中学校で英語を研究している」と和訳したら、おそらく「勉強している」と訂正される。この背景には、学習と勉強はほぼ同義である一方、研究と学習・勉強は本質的に異なるものであるとの観念が存在している。学問は創造的な営みであると信じられる一方、創造性は学習・勉強に非効率性をもたらすと考えられがちだ。そして、学習・勉強の世界では正解はひとつしかなく、そのひとつの正解を効率的に提出できるようなことが学習・勉強の目標とされる。そして、その苦行に耐え抜いた者だけに、創造性に輝く学問の扉を開くことが許される。しかし、扉にたどり着くころには、何度も創造性の若芽をむしり取られた枝はもう堅く萎縮しまい、新緑を芽吹かせることは容易でない。

そもそも、学問という知的・創造的活動への参加は、長く苦しい苦行を乗り越えた者だけに許される特権なのか。多くの基礎的な知識を土台にしなければ、知的・創造的活動の領域に足を踏み入れることはできないものなのか。これは学問の世界では常識かもしれないが、この常識に挑む創造性が自らに欠如している可能性を問うべきではないのか。教授たちはただ、学生の基礎的学力の不足を指摘し「彼らには学問は無理だ」と嘆きつつ、ネットから答案用紙へのコピー&ペーストを禁じる一方、教科書から脳細胞へ、脳細胞か

ら答案用紙へのコピー＆ペーストを要求しているのではないか。ここから抜け出さないかぎり、学びはいつまでたっても苦行でしかなく、学問研究の意義が国民によって承認されることも、政府の大学・高等教育政策を乗り越えるための国民的連帯を構築することも、望むべくもないのかもしれない。

大学の大衆化は、歴史上、現在の世代がはじめて体験する事態だ。学問と高等教育の在り方が問われている。基礎的であって同時に創造的な学びを保障する大学・学問の在り方を探求することが、我々の世代に課せられた学問的課題ではないのか。

安倍政権の大学・高等教育改革は、これほど多くの国民に大学で高等教育を受けさせる必要はないという考えに立って、高等教育をスリム化・特権化しつつ、圧倒的に多くの若者を後期中等教育と連結させた中等後教育における職業教育・訓練に流し込もうとするものだ。安倍政権は学問と高等教育を再び特権的・高踏的なものに引き戻し、学問・大学から大衆を排除しつつ、学問研究の成果を一部の者の利益のために独占しようとしている。だからこそ、大学が多すぎると主張させ、国立大学の機能別分化と淘汰が政策課題として重視されるのだ。この意味で、安倍政権の選別主義的大学政策と高踏的・特権的学問観はきわめて親和的な関係にある。しかしながら、安倍政権の選別主義的大学政策は、高踏的・特権的学問観に寄り掛かって成り立っている大学の大半を廃棄しようとするものでもある。

3. 大学における学問の自由と、内包する国民への責務

これまで、国民一般の学問の自由と大学教授の学問の自由との同質性に着目して、学問と高等教育の新しい在り方を創造することが、現世代に課せられた学問的課題であることを指摘した。これは大学と国民の連帯を、ほかならぬ学問を基盤に築こうとするものだ。

そこで、次に、大学教授の学問の自由は、国民一般のそれとは異なって、その行使に当たって国民に対する責務を伴うものであることも指摘しなけれ

ばならない。

国民一般の学問の自由は、近代憲法に保障する市民的自由つまり「国家からの自由」の一つに数えられる。国民は学問を理由に政府による迫害を受けることもなければ、逆に特別の保護が与えられることもないという原理だ。学問は、表現・思想良心・職業選択などとともに、政府が不法に立ち入ることのできない自由の領域を構成するものであり、その領域内では国民の自由な学問活動が保障されている。政府は国民の自由の領域に迫害者として立ち入らないだけでなく、社会権保障の必要がない限り原則として特定の国民に対する庇護者としてもこの領域に足を踏み入れてはならない。ある国民を特別に庇護することは、他の国民を相対的に迫害することを意味するからだ。同じことは、信教の自由を保障するための政教分離という形で典型的に現れている。つまり、国民一般の学問の自由は政府がこれに関与しないことによって成り立つのだ。(ただし、図書館・博物館などの環境整備は国民一般の学問研究を成り立たせるために必要なインフラであり、これらの条件整備義務を政府が負わないということの意味するものではない。)

ところが、大学における学問研究はこれとは異なる側面を有する。政府は、法人化前の国立大学に対しては設置者であり、したがって大学管理者・財政負担者として関与し、法人化後においてもその設置管理に関与しつづけている。国立大学法人制度は、それを構成する中期目標・中期計画、運営費交付金、法人評価といった仕組みを通じて、国立大学を縛り続けている。公立大学も、主語が地方公共団体に変わるものの、権力機関が管理者・財政負担者として関与する点は変わらない。

このように、公権力（政府・地方公共団体）による管理と財政負担を受ける国公立大学における大学教授の学問の自由は、国民一般のそれとは異なる構造の下に置かれている。そして、政府はこれを国公立大学における教育研究に制限を加える論拠にしてきた。新しいものとしては、教育再生実行会議の「これからの大学教育等の在り方について」（2013年5月28日）は、ステークホルダー論を屈折させて、国立大学法人に対する時の政権による国立大学法人の統制を正統化しようと試みている。

国立大学法人のステークホルダーは「広い範囲に及び、その意思を、法人運営に直接反映させることは難しくなる」が、「国立大学法人の場合には、国民の代表である所管省庁の大臣が、法人の中期目標を示すとともに、当該目標を達成するための中期計画について、認可を行うこと、また、国の評価委員会による評価を行うことで、ステークホルダーである国民の意思が法人運営に反映される仕組みになっている」。

要するに、国民一般の学問の自由は国家を排除することによって成り立つが、国公立大学における大学教授の学問の自由は、国公立大学の設置者であり大学管理者・財政負担者でもある公権力からの自由が担保されなければならないのだ。ここに大学自治の現代的意義がある。国公立大学においては、この意味での大学自治が確立しないかぎり、大学教授の学問の自由を確保することは難しい。教育研究のために必要な資金を国家財政から支出させつつ、学問の自由、教育研究の自由を担保する論理を構築することが必要なのだ。

戦後日本の国立大学はこれを追求してきた。たとえば、日本学術会議、国立大学協会、国立学校特別会計は言うまでもなく、そして大学審議会の設置にもその意図があった。公立大学の場合、設置者である地方公共団体からの自治が確保されなければ、公立大学における学問の自由は地方公共団体の首長や議会による侵害にさらされかねない。私立大学も、設置者である学校法人・理事会に対する大学自治が確保されなければならない。

では、政府や設置者からの学問の自由・大学自治を主張しうる論拠はどこに求められるのか。国立大学は政府から教育研究費を受けているのだから、国民一般の学問の自由をもって国家からの自由を主張することは難しい。政府に対抗するためには、国民一般の学問の自由とは異なるロジックを介在させなければならない。

国立大学では高度な教育研究を行っているのだから、当該学問に精通しない政府や官僚がこれに介入することは許されないという主張もある。大学が主体的に取り組もうとする教育研究の意味や意義を理解しえない文部官僚に

よる予算配分の配分や大学改組の引き回しに辟易とする大学関係者には、この主張は受け入れやすいかもしれない。しかし、これは政府の介入を排除するロジックであるとともに、国民をも排除するロジックでもあるから、大学教授の特権要求あるいは独りよがりとの誹りは免れえないだろう。

むしろ、国民全体の幸福実現に奉仕するかぎりにおいて、大学教授には相対的に手厚い身分保証と必要な教育研究経費が与えられるものであり、大学教授の学問の自由は国民全体の利益に奉仕する教育研究を遂行すべき責務が内包されていると考えるべきだろう。つまり、日本国憲法第23条が国民一般に保障する学問の自由にはこういった制約は存在しないが、公的資源を用いて学問研究を遂行しうる地位にある大学教授には、全体の奉仕者として国民全体の利益に奉仕することが要請されると考えるべきだろう。この意味で、大学教授の学問の自由は特権であるどころか、むしろ国民全体への責務を内包したものと捉えなければならない。

しかし、ここで国民全体の利益への奉仕とは一体どういうことを意味するのか。どういう教育研究が国民全体の利益にかなうのか。また、それは誰がどう判断するのかといったことが直ちに問題となる。政府はここにステークホルダー論を介在させることで、国立大学を経済界・産業界の利益に奉仕させようとした。また、先に紹介したように、大学が応答すべきステークホルダーの多様性を指摘して、国民を代表する立場にある政府に従うことが国民全体の利益にかなうことだとの主張も見られる。政府はこれまでつねに自らが唯一、「公」の利益を代表する立場にあると主張してきたし、たとえ新自由主義が「小さな政府」を志向するとしても、政府が自らその地位を手放すことはないだろう。

とすれば、大学における学問の自由を保証する制度原理である大学自治を軸に、大学管理の原理と制度を構造的に転換させることが課題となる。今日の情勢にあっては、学長の専制的大学運営に対抗するために、各部局における教授会自治を強調する必要があるのだが、「大学自治＝教授会自治」の問題点はすでに1970年代に指摘されている。「大学自治＝教授会自治」を超克するため、多くの大学で全構成員自治を志向する制度が誕生し、その一部は今

日も継承されている。また、平和と民主主義、公害・環境汚染、地域経済の活性化などの国民的・地域的課題に、多くの大学が国民・地域住民とともに取り組んできた。つまり、日本の大学は、国民全体に奉仕する大学づくりとそれを支える大学自治を創造する取り組みを、これまでも数多く蓄積してきたことを今一度思い起こす必要があるのではないだろうか。

これらは大学と国民・地域住民が自らの力で国民全体に奉仕する大学を創造しようとする取り組みであり、その意味で国民自ら公共性の内実を確定し、その実現の担い手となろうとする取り組みであった。自らを唯一絶対の公共性の担い手であると僭称する国家が最も恐れるのは、国民が自ら公共性を樹立し、その公共性を実現する組織（この場合は大学）を国民自ら運営し始めることだろう。2014年6月の学校教育法・国立大学法人法改正によって、政府が大学自治を徹底的に根絶やしにしようとする背景には、大学が国民自身による公共性樹立の拠点となりうるからにほかならない。

おわりに

生協の書籍コーナーで、大学院生と思われる青年たちが、「何だ、この本。いまさら学問の自由でもないだろう。」「大学自治なんて幻想だよ。」と呟き合うのを聞いた。しかし、学問の自由は国民の知的活動の自由を国家権力による侵害から擁護する原理であり、大学自治はその権利自由を擁護するための知の砦を築き上げるための制度原理である。これらを国民自ら手放し、国家権力が国民の知的活動の自由を蹂躪することを許す法はない。

国民全体の利益に奉仕する大学づくりのために、学問の自由・大学自治をもう一度掲げ直すことが求められているのではないか。筆者の考察には欠けるところが少なくないと思うが、この課題を提起すべくあえて小論を上梓する。