

高知大学賃下げ反対訴訟・意見書

— 政府からの賃下げ要請に言いなりの対応措置を行うことは大学の自治の形骸化を示すものである —

高知大学名誉教授
全国大学高専教職員組合 元中央執行副委員長

青木 宏治



専門は憲法および教育法。基本的人権の保障と司法救済のあり方、
公教育における権利のあり方などの研究。

高知大学では2012年5月から2014年4月まで、国家公務員と同様に平均7.8%の給与減額が行われました。開始時期こそ1ヵ月遅れたものの、基本的に文科省の要求に「満額回答」です。しかも他大学で実施されている減額幅の圧縮や、手当・有給の増加といった代償措置も皆無でした。最大の問題は、大学側が団体交渉において給与減額に関するシミュレーションを一切示さなかったこと、つまり予算を工夫して減額幅を圧縮する努力を行わなかったことです。

我々は現在訴訟中ですが、このたび青木宏治先生に憲法学からの意見書を願いました。その理由は、給与減額は労働問題であると同時に、憲法で保障された「大学の自治」の問題でもあると考えたからです。文科省の単なる「要請」で給与減額が実施されるなら、人事や研究内容といった事項まで文科省の言いなりになりかねないのではないのでしょうか。(高知大学 岡田健一郎)

1 日本国憲法における「学問の自由」と「大学の自治」

憲法23条学問の自由が守られるべき大学は、学問や科学の研究の伸展を図り、それらの成果に基づく意見、論理が尊重されるべき機構、場所、空間として維持されるべきである。政治的統治支配から独立し、組織的、人的、財政的に自立性、自律性が保障されることが大学の使命遂行に必要な不可欠であるという認識に基くことから、大学の自治の原理が世界の大学に適用されている。それは、世界各地の歴史の中での学問研究や教育への弾圧、異端排除、少数意見への差別等の反省を集約するものである。それぞれの経験の違いがあることから自治の内容に差異をもたらしている。

では、そこで日本国憲法23条学問の自由は、誰の、何からの自由が保障されるべきか、いかに大学に具体的なルールとして適用されるべきか、の意味の確認を行う。

ア 憲法23条学問の自由の歴史的由来

わが国の大学は、その起源において「富国強兵」「殖産興業」等の近代国家興隆に向けての官許の学問の育成を主要目的にしてきたことは明らかである。そして、大日本帝国憲法は、学問の自由を特に規定していなかった。この大日本帝国憲法下で表現の自由、具体的には言論、出版、集会等の自由は、反戦や社会主義の思想、皇国批判等に対する抑圧、弾圧の事例は多くあり、ずっと繰り返されてきた。大学の教員に関する言論弾圧事件は、京都大学法学部の滝川事件(1933(昭和8)年)や東大法学部美濃部達吉教授の天皇機関説事件(1935(昭和9)年)等は良く知られている。ここでは、大学教員の学問研究、その発表の自由、政府＝文部省、学長の役割、教授会、大学の自治等が具体的に問われた滝川事件からの教訓を概略する。

1932年に京都大学法学部刑法担当である滝川幸辰教授は、中央大学法学部で『復活』を通して見たるトルストイの刑法観」というテーマの講演を

行った。文部省と司法省は、犯罪は国家組織が悪いとする無政府主義を主張するものであるとして、京都大学に調べを求めた。京都大学法学部長は、そのように理解することはできないと釈明し、返答し、事は納まった。しかし、その翌年に裁判官や裁判所職員で共産党に同調するものがあると見做した「司法赤化事件」が起きた。右翼活動家や国会議員の一部は、「司法赤化事件」の背後には帝国大学法学部の「赤化教授」がいるからであり、司法試験委員であった滝川教授を指弾した。滝川幸辰著「刑法読本」等で触れている姦通罪が妻だけに適用されていることの批判を理由に、内務省はこの著書を発禁処分にした。併せて、文部大臣鳩山一郎は、京大総長に滝川教授を罷免するように求めた。それに対して京都大学法学部教授会と京大総長は、この罷免要求を拒否したが、文部省は、文官分限令を使って滝川教授を休職処分とすることを強行した。政府、文部省の教員人事処分の介入に対して、京大法学部の教員全員が辞表を提出するという抗議行動を取った。京大の他学部の教授会や当局は、法学部の立場に賛同しなかった。京大総長は、京大法学部の対応、文部省の処分強行等に辞職することになった。

この事件は、大学教員の学問研究その発表の自由への弾圧、介入事案であるとともに大学の自治のあり方が問われた。日本国憲法の制定にあたって学問の自由の条項が盛り込まれた歴史的教訓の例であることは忘れてはならない。

日本国憲法23条学問の自由は、学問研究、科学的探究ではその過程で権力批判、少数意見の主張等が必須であること、それらが社会の進歩、多様性、民主主義の深化につながるものであるとして、基本的人権の一つに盛り込まれた。そして、学問研究、科学的探究を目的として設置されている大学とそこの担い手教員については、外部の政治勢力や権力からの支配介入を認めず、大学の自律的な人事決定、とりわけ大学教員の不利益な処分には、同僚審査を不可欠とするルールを制度化した。採用、昇任、懲戒、転任、退職等を「教授会の審議事項」であり、懲戒については「評議会」の議決が必要とされることになった。人事に関する「教授会自治」のルールである。これらは、評議会の設置に関する特例法、学校教育法にそれぞれ規定が置かれた。

大学の自治は、大学のガバンスの組織原理に組み込まれたものであり、学問や科学の研究の探求の場として、民主主義に基づく組織編成、意思形成・決定過程のルールとして定着したものである。大学の基礎単位を学部とし、その学部での民主主義として直接民主主義として学部教授会による審議、決定を尊重することにした。しかし、明治期の帝国大学の組織を継承する講座制の研究組織やそれをモデルとする地方国立大学等では、教授のみによる教授会が開かれ、人事については、こうした閉鎖的な「教授教授会」が1970年代の改革課題であった。

1980年代のいわゆる「大学改革」が唱導されるなかでは、大学の自治は、いわゆる大学の大量化の進む中で経済社会の求める「人材養成機能」の転換・強化による学部、学科の再編や高度専門職人養成という理工系大学院研究科の拡張等をトップ・ダウン（改革推進の中心は政府および学長を想定）で進めるという圧力がかけられてきた。このコーポレート・ガバナンスに倣った改革手法にとっては、「教授会の自治」、「評議会の承認による大学の決定」ということがじまな障壁となることから、これらへの批判、攻撃が繰り返された。政府・文科省の改革要求を推進しようとする学長等に反対をし、社会の変化、ニーズへの適応を阻害する守旧派集団として「教授会」を名指して非難する例も少なくない。しかし、国立大学の運営組織は研究教育組織として学部とその学科、コース、大学院の研究科、専修組織等基礎組織をもち、入試、教育課程、学生相談、就職支援、社会連携等さまざまな組織を機能目的に応じて編成して、その集約組織として「教授会」があると言える。それらは学部・学科・研究科の組織改編、入試改革、教育課程改革、学生支援等の論議を行い、「改革疲れ」、「会議疲れ」から解放して欲しいとの声は数十年、国立大学の教員の実感からの声である。1950年代の「教授会の自治」が前提とする大学の基礎組織としての「学部教授会の自治」という最終意思決定権をもった教授会の自治は、変容している。大学の改革企画、意思決定の中心をどこにするか、構成員の民主主義的意思を活かすにはどうすればよいか、はた多くの大学で多層的で分散的に行われている。それは組織の規模、研究領域の特性、学生の進路の変化等から、一律的な一元処理は

不向きであると言える。2015年に行われた学校教育法の改定による「教授会のアジェンダの制限」や「学長への一元化」は大学の理念を活かすことができず、長期的な展望を拓く組織とはいえ、学問研究、科学研究の探求を進める組織としては行き詰まることは間違いない。

イ 日本社会における大学制度は、高度経済成長期の中で高等教育への進学希望者の増加を受けて私立大学の新增設、短期大や学の新設を中心に拡張してきた。その中であって、国立大学は、それほど大幅な学生人数の増加をせず、どの地域でも、幅広い分野に相対的には低額の授業料で大学にアクセスできるという高等教育を受ける機会の保障がなされてきた。国立大学は、日本国憲法23条学問の自由の保障のある組織ではあるが、法制上は国の行政組織の一部ということで国立大学の組織編制や人的構成、財政、中心的活動である研究分野、教育課程等は「学問の自由」の保障にもかかわらず、国の許認可、監督の下に置かれる事項が多い。個々の国立大学は、一般行政との比較で「自治」と言われるものは、学長の選任、教員の採用・昇任・異動の本人の同意、学部長・学科長・研究科長の選任、学生の合否判定、成績判定、学内の予算配分等にとどまる。これらと対象的には、大学の学部、学科等の教員の数、定数というは、定数法で規定され、学部・学科・研究科等の編制については、設置基準（省令）で決められているし、財政については配分基準がある。教職員の給与は国家公務員の給与法によるものであった。そして、個々の国立大学が改革の構想を立て、それを実現するためには、学部や学科、研究科を変えるためには国の行政組織であることから、構成人数の変更、財政の変更等については、毎年度の概算要求として申出て、それぞれ許認可を受けなければならなかった。こうした国立大学が国の行政組織の一部に置かれることで、大学の政府からの「自立性」、大学構成員の「自律性」、学問研究、科学研究の探求、教育研究の工夫という「自主性」の「大学の自治」が著しく制約されていることであったので、いく度となく、国立大学の「独立法人化」の提案があった。

ウ 1984年に臨時教育審議会は、国立大学の改革の方向として「自主・自立体制の確立」と「教育研究の特質に応じた柔軟・活発な運営」を可能とする特殊法人の構想を提案した。しかし、その後この構想は活かされず、現行の国立大学法人の根拠法である国立大学法人法は、1997年に行政改革会議の最終報告で提案された国の行政組織・サービスの減量化、事務事業の効率化のための独立行政法人法の原則の上に乗るものとなった。独立行政法人とは、「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のないもののうち、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もの又は一つの主体に独占しておこなわせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせる」ことを目的とするものである。ここで国立大学法人は、その目的から大学の「自主性・自立性」および「教育研究の特質」と活かした柔軟・活発な運営という理念と行政改革としての減量化（アウトソーシング）と社会経済のニーズに適合する効率化という矛盾する理念が拮抗する形である。

内田樹氏と杉野剛氏—文部科学省の中で高等教育関係担当が長い役人との対談がこの本に所収されている。その中で大学改革の病理を内田氏が指摘している。内田樹『ウチダ式教育再生 街場の大学論』角川文庫、2010年

内田 大学組織が巨大化すると、中枢で舵をとれるのは結局ビジネスマンしかいないんです。経営能力のある人に人事権も予算配分権も情報も集中する。でも、教育の現場を知らない、教壇に立ったことがない人が全体をコントロールするようになると、大学はダメになる。毎週教壇にたつて授業して、学生たちとときどき居酒屋で酒飲んでいるみたいな人が組織の中枢から排除されてしまうと、経営と現場がどんどん乖離してゆく。学生の顔が見えなくなると、学生たちはただの「授業料支払者」になってしまう。年間何十万円かの授業料を払うクライアントとしか見られなくなる。でも、顔と顔を突き合わせて授業してたら、学生はクライアントなんかじゃないということは骨

身に沁みるはずです。「何人入学させると、いくら納付金が入ってくるか」を
考える人間では、考えていることが違うんです。結局のところ、これまで何
度も言ってきましたが、規模の問題なんですよ。規模がでかくなると、ビ
ジネスマンにしか組織をコントロールできない。学者が巨大組織の経営なん
かできるはずがない。そんな訓練受けてないんですから。だから、「学者で
もできる小商い」でいくしかないんでしょうとってるんです。

杉野 前回、対談したときもダウンサイジングが議論になりましたが、一
つ一つの単位を小さくしていくという方法もあるかもしれません。それをゆる
やかに統合する。

内田 そうです。文科省の人がそういってくると嬉しいですね。一つ一
つの単位を適正なサイズにして、自立性を持たせていってゆるやかに統合す
る。アカデミアはどんなことがあっても中枢的に管理されるべきではありま
せん。たとえば、いつでも誰でも入れる図書館と、カードキーがなければ入
れず、利用できるのは9時から5時までという図書館と2つの図書館があっ
たとして、20年後の両方の利用者の知的達成を比較してみたら、たぶん天
と地ほどの差が出てくると思います。「管理がゆるい」というのは高等教育機
関の必須条件なんです。学問の府というのは原理的には「万人の訪問に開か
れている」べきなんです。

杉野 良い話ですね。僕はそういう大学に憧れて、大学政策に取り組ん
できたのですが、いま、いたる所にゲートが作られていますね。」(328～
329頁)

2 国立大学法人制度における大学の自治

国立大学法人法に基づく国立大学の自立性・自律性・自主性は、どれほど
維持されているか。換言すれば、国立大学法人制度において大学の自治はど
のように保障されているか、を問うことである。

ア 国立大学法人法が国会で制定される時に、衆院、参院ともに異例とも言
える数の付帯決議が付けられた。それらは、行政組織の改革としてなされた
独立行政法人通則法による「独立行政法人」の原則では、学問・科学の研究、教
育を遂行する大学を適正に運営できないのではないかと、という危惧の表明で
あった。国立大学法人法は、その名称から「行政法人」とは別のような外見
をとっているが、政府・文部省との関係、財政運営、中期計
画・点検評価の許可等を通しての基本的制度において相当の基幹部分が行政
法人的性格を帯有していると言えよう。

国立大学法人法3条は、「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。」と規定している。先の付帯決議には、大学の自治、大学の研究・教育の
特性を配慮することを指摘する項目は多い。国立大学協会も大学の特性とし
て「自立性、自律性」が不可欠であることを強調している。しかし、国立大
学法人制度は、法制上からしても運営上からしても、憲法の学問の自由、大
学の自治のルールを踏まえたものになっているか、と言え、反対ないし対
立するものになっていると言える。すなわち、行政組織としての法人ルール
と公企業のコーポレート・ガバナンス（企業統治）の管理運営手法の組み合
わせによる新たな行政管理統治によって、大学の自治は窒息させられてい
ると言える。新しい行政管理統治は、New Public Management（NPM）というも
のであり、目標・評価・成果達成を指標管理する手法であり、多くの場合に
Plan-Do-Check-ActionというPDCAサイクルといわれる。国立大学法人では
6年をサイクルとしている。

国立大学法人制度の案が提案され、制度設計を論議している時に、多くの学長が国の行政組織の一部を構成する国立大学の不自由さから免れ、法人格を持って自律的に大学運営をできるように、と言って賛成を説いた。政府・文科省の監督下での「大学の自治」から規制緩和で国立大学の自主性・自律性が生まれ、その自由に基づいての大学のビジョンを創れるという淡い望みを語った学長は少なくない。

イ 国立大学は、目標・計画・評価により、政府・文科省の介入支配を受けている。国立大学法人化は、国の行政組織としての直轄の許認可監督と概算要求の制約から「規制緩和」がなされ、自立の目標・計画をもち、専門的知見をもつ第三者の評価を受けることになり、自立性の拡充となると説明された。独立行政法人一般では、中期目標・中期計画・評価を行政法人を設置する所管官庁が監督官庁の立場で目標・計画を制定し、評価を実施する。それに対して、国立大学法人の場合には、文科大臣が6カ年の達成すべき業務運営の中期目標を定めて公表し、各国立大学法人がその目標の達成方法の計画を文科大臣に認可を受けることになっており、その際に、文科大臣は、各大学の意見を聴取し、国立大学評価委員会の意見を聴かなければならない（国立大学法人法9条、30条3項、31条3項）。

この目標の作成、計画の策定、第三者の評価委員会の評価という仕組みは、どこまで国立大の自立性を維持するものになっているか。個々の国立大学は、法人制度が行政組織の減量化（アウトソーシング）とコーポレート・ガバナンスという即時的な効率的成果を求める力と学問、科学研究の伸展をはかるための自立性の確保との競合、拮抗の立場に置かれ、国立大学は、後者の原則を優先するべきであることは繰り返し大学人から主張されている。

実際の中期目標、中期計画は、どのような内容で国立大学の自立性は、どのように確保されているか、あるいは、文部科学大臣の介入支配はどのようなものか、を制度運用から見てもみよう。

中期目標について、法人法30条で文科大臣は国立大学法人の6年間の達成すべき業務運営の中期目標を定め、それぞれの国立大学法人に示し、公表することを規定している。その中期目標の項目は以下のものとされている。

- 一 教育研究の質の向上に関する事項
- 二 業務運営の改善及び効率化に関する事項
- 三 財務内容の改善に関する事項
- 四 教育及び研究並びに組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価並びに当該状況に係る情報の提供に関する事項
- 五 その他業務運営に関する重要事項

中期計画について、法人法31条で国立大学法人は、前述の文科大臣の定めた中期目標を達成するための計画を作成して、文科大臣の認可を受けることを定めている。この中期計画の内容は次のような事項について定めることになる。

- 一 教育研究の質の向上に関する目標を達成するためとすべき措置
- 二 業務運営の改善及び効率化に関する目標を達成するためとすべき措置
- 三 予算（人件費の見積りを含む。）、収支計画及び資金計画
- 四 短期借入金の限度額
- 五 重要な財産を譲渡し、又は担保に供しようとするときは、その計画
- 六 剰余金の使途
- 七 その他文部科学省令で定める業務運営に関する事項

現在では、中期目標がA4用紙で10頁前後で作成され、中期計画については20頁から30頁ほどで定められている。項目は、一見すると抽象的で概括的であるようであるが、実体と積み上げの変化を見ていくと極めて詳細なものである。そして、国立大学の全体あるいは個々の国立大学のそれらを

みると規模、学部構成等での特徴はあるが、自立性をもった個性は極めて少ないと言える。こうした制度から見ると、国立法人制度は、基本的には「行政法人」組織の原則により傾斜したものであり、小枝ほどのところで大学の自立性が添えられていると言える。

3 本件賃下げの検討

それでは、憲法上保障される「大学の自治」の観点から、本件で問題となっている高知大学の賃下げはどのように評価されるだろうか。

そもそも本件の発端となったのは政府・文部科学省からの賃下げ要請であるが、これは何ら法的拘束力を持たない「お願い」に過ぎない。なぜなら運営費交付金は「渡しきり」の性格を持つものであって、大学がそれをどのように学内で配分するかにつき、原則として政府は指示することができないためである。憲法学説でも「予算管理の自治（財政自治権）をも自治の内容として重視する説が有力」とされている（芦部信喜『憲法（第6版）』岩波書店、2015年、171頁）。仮に政府の要請に反して運営費交付金等を学内で配分する大学があったとしても、政府は制裁を加えたり、次年度以降の予算配分等で不利益を与えたりすることは許されない。

したがって、大学は運営費交付金をはじめとする資金をどのように配分するかにつき、「大学の自治」というルールに沿って決定することが求められる。ちなみに、国立大学法人制度のメリットとして公務員給与法制ではなく民間給与決定方式にすることで硬直的な人事・勤務条件の縛りから外れ、大学の自主的・自律的に弾力的な給与等の制度設計を導入できることが強調された。その際、人件費・賃金の決定については労働契約法をはじめとする労働法の諸原則が当然遵守されなければならない。だが、本件における実際の賃金決定過程は、公務員給与を減額するのだからそれと横並びで賃金をさげなさいという「お願い」に自主性を捨て、教職員の自律的決定に背くものであり、国立大学法人の賃金決定の法原則を逸脱するものであった。

本件賃金に関する高知大学教職員組合との団体交渉において、大学側は「可能な限り政府の要請に沿った賃金の値下げありき」という方針に固執し、減額幅の緩和や代替措置等を真剣に検討する姿勢に欠けていた。そのことは大学の管理運営の原則を侵害し、また、大学の管理運営の責任者が負う教職員の勤務条件を守るべき誠実さを欠くものと言える。政府の要請に反する方針をとった場合、後々予算等の面で報復を受けることを恐れた可能性や、そもそも予算を工夫して賃下げを緩和する意思や能力が大学側に欠けていた可能性等が考えられる。これこそが大学管理運営の原則である自主性・自立性を没却した悪しき「忖度」か、従属姿勢の表れと言わざるを得ない。

いずれにしても、高知大学が政府・文科省の賃下げ要請にはば「満額回答」で応えたことは、「大学の自治」の観点から大きな禍根を残すといわざるを得ない。なぜなら、賃金は研究・教育にとって基礎的条件であり、賃金の決定は「大学の自治」の中核の一つに位置づけられるべき事項である。それが、形式的には「大学自身の決定」という体裁をとりながら、実質的には政府・文科省の要請によって決定されることが許されるのならば、研究内容や研究者の人事といったその他の事項にさえ政府・文科省が実質的に介入できることになるからである。したがって、本件においてそもそも政府・文科省の「要請」それ自体が「大学の自治」の観点から許容できないと同時に、大学はこのような「要請」を考慮してはならなかった。よって本件賃下げは「大学の自治」の観点から見て許容されないといわざるを得ない（労働法の観点から見ても本件賃下げに問題があると考えるが、本意見書では触れない）。

4 おわりに

前述したように、国立大学法人制度において国立大学は、政府・文科省に介入支配で浸食されている。国立大学は、学問や科学の研究を追究することを任務とする組織として存続するためには、政府やさまざまな外部の集団から自立性を維持し、それを損壊する力に対峙し、学問や研究の担い手たちの自律を維持することがその伸展を左右する。

本件訴えの教職員の給与減額措置は教職員の給与という不当な経済的損害という側面と併せて、政府・文科省と国立大学の関係でいかに自立性が浸食され、国立大学に勤務し、その職務に励むものにとって大学の保持すべき矜持、精神的原則を失わさせていると言える。政府・文科省による賃金の減額「要請」は、大学の財政の多くが国の財政で運営されている国立大学なのだからコンプライアンス上から言っても当然だと説かれることがあるが、それは権力への従順さを示すものに過ぎない。国立大学がその特性、原則からすれば、国立大学の法令コンプライアンスは、国立大学の自立性を命とするべきである。それは裁判において最高裁判所の先例、上級審の判例にコピー判決を下すことではなく、人権と正義、良心にしたがって判断し、判決すること、これが司法の独立であり、司法権における自立性の意義であろう。大学の指導役員、リーダーたる者が政府や外部の力に「従属の心」による妥協することは、学問や科学の研究を追究する人々の精神を蚕食するものである。

以上