

論 説

グローバルゼーションと大学自治の構造転換

—— 米、豪との比較公法的検討 ——

中 富 公 一

はじめに

第一章 アメリカにおける大学の自治の構造

第二章 アメリカにおける大学の自治と学問の自由

第三章 オーストラリアにおける高等教育改革

第四章 オーストラリアにおける大学自治の構造転換

第五章 大学の社会化、大学の自主・自律、学長の役割、学問の自由

はじめに

2003年、国立大学法人法が制定され、翌年より国立大学は国立大学法人に移行した。また、2006年、教育基本法が改正され、第七条に大学に関する規定が新設された。大学の自治に関する従来の言説と比較すると、「社会の発展に寄与」「自主性、自律性」という言葉が目新しい。「大学の自主・自律」をキーワードにして、それ以前にも進められてきた大学制度の弾力化が、大学法人化以降、さらに急速に進みつつあるように思われる。

この動きが、世界におけるグローバルゼーションの動きのなかで起きているのは言うまでもないだろう。グローバルゼーションの意味を大学改革の視点からみると、それは、世界の文化、経済が密接につながっていくなかで、経済競争あるいは技術競争に生き残るために、各国で取り組まれ始めた研究・教育の国際競争であるように思われる。

大学システムを、経済分野と密接に関連づけ、「効率的で社会適合的なも

の」へと再編するモデルを築いたのはアメリカ合衆国であろう⁽¹⁾。それはどのような伝統の上に築かれたのであろうか。筆者は以前⁽²⁾、アメリカの大学を、「大学の社会化」、「大学の自主・自律」、「学長の役割」、そして「教授会自治」や「大学教員の自由」を軸にしてどのようなシステムを構成しているのかを検討したことがある。本稿でも、補足を加えながら再度そのシステムを確認しておく。次に、グローバリゼーションの中で、大胆に高等教育改革を推し進めたオーストラリアの取り組みと大学の自治のあり方を検討する。最後に、日本における国立大学法人の「大学の自治」の変容についても視野に入れながら日・米・豪の比較を行う。それを、「大学」(＝集団)と「大学教員」(＝個人)の緊張関係を基本において、「大学の自主・自律」と「学長の役割」、「大学の社会化と民主主義」と「学問の自由」との関係の変化を中心に、大学の自治がどのように再構築されようとしているかについて考察する。

第一章 アメリカにおける大学の自治の構造

アメリカで大学の自治と言えば、大学理事会の存在を抜きに語れない。アメリカの大学理事会は、一般に、社会又は公衆(the public)を代表すると言われるが、私立大学の理事会は、直接的には設置者(あるいは設立母体)の意思を代理もしくは代表するものであり、州立大学の理事会は、設置者たる州民の意思あるいは「公的意思」を代理もしくは代表すると言われる。こう

(1) カリフォルニア大学総長を務めたこともあるクラーク・カーは、イギリスの文部大臣の次のような言葉を記録している。「大西洋によって隔てられた国ではあるが、アメリカの高等教育が多様性と柔軟性をもっていることは明らかである。その方向性はこの大英帝国の人々、そして望むらくはヨーロッパ全土の人々が、進んで行きたいと願うだろう未来を象徴している」。クラーク・カー／小原芳明ほか訳『アメリカ高等教育の大変貌 1960～1980年』(玉川大学出版部・1996年)44頁。

そのなかでも、「東のハーバード」「西のスタンフォード」という題目のもとで、アメリカの私学が卓越性のモデルとして模倣されているとされる。S. Marginson & M. Considine, "THE ENTERPRISE UNIVERSITY", Cambridge University Press, 2000, p.5.

(2) 中富公一「国立大学法人化と大学自治の再構築―日米の比較法的検討を通して―」(立命館法学第333・334号, 2011年)1035頁以下。

したアメリカの大学の自治制度を理解するには、その理念を確認しておくことが必要である。というのもアメリカの大学の自治は、ヨーロッパのそれと起源、理念を異にするからである。

ヨーロッパの大学は、その最古のものはボローニャ大学⁽³⁾あるいはパリ大学⁽⁴⁾と言われるが、何世紀もの間、学生や教授団の自治という中世のギルド的伝統の中で発達した。中世の大学は、パリ大学がその典型であるが、かつて教会が外部の世俗権力の介入に十分に抵抗できた時代に設立されたキリス

(3) 11世紀後半から12世紀にかけて、ボローニャではペボやイルネリウスなどの著名な法学者が活動していた。彼らは、「自ら学びかつ教え」ていたが、その名声が高まるにつれて、ヨーロッパの各地から法学を学ぶ学生がボローニャに参集した。学生たちは、相互に交換した情報に基づいて、特定の法学者を選んで、教授・学習関係を結ぶ契約を取り交わした。教師の側は、学生に教授内容を含めて何を与えるかを明記し、それに対して学生の側はいくらの報酬を払うかを明言した。こうした学生と教師とがつくる関係がソキエタス（その構成員を「仲間 (socius)」と言った）であり、こうしたソキエタスがボローニャには幾つも生まれたとされる。その後、学生は国民団に組織化され、さらにその国民団はユニヴェルシタス（大学団）に統合されていき、ソキエタスは消滅した。そしてこのユニヴェルシタスが教師たちと教育契約を結ぶことになる。他方で教師たちは、自分の学問の質を維持しつつ学生に対抗するために団体（コレギウム）を結成するようになった。コレギウムは学位授与のための団体として結成された。学生たちに対して教師たちが対抗できる唯一の武器は、教授行為とその結果としての学業の認定だけであり、その学業認定が学位に他ならなかったと。（児玉善仁『イタリアの中世大学—その成立と変容』名古屋大学出版会・2007年、47～81頁参照）。

(4) パリにはすでに10世紀に司教座聖堂学校ないし修道院学校が出来ていた。その上、ヨーロッパ全土を遍歴する自由な学者が講義をしていた。ここにヨーロッパ各地から多くの学生がやってきたため建物と組織の革新が要求され、またこれら学生たちがパリ市民とさまざまに衝突した。このため教会側の尚書、司教、教皇、世俗の側の市民、官僚、皇帝、学校側の学生と教師の三すくみの長期にわたる議論の末、パリ大学の設立に至る。学生は、教皇の勅書によって、市民裁判からの広範な自由を得、皇帝の布告によって、パリの教皇直属の尚書の管轄下に置かれた（1200年）。数年後には、学生共同体（コムニタス・スコラリウム）が、さらにそののち教師の共同体（ユニヴェルシタス・マギストロールム）が法的に承認されたとされる。その特徴は、第一に、教皇の尚書の特別な地位のため、尚書—大学とも呼ばれたこと。第二に、教師の強力な地位であり、評議会で議決権を持ったのは教師だけであったこと。第三に、教授団がその補充を自力で行ったこと、第四に合議体の教授団が初期から存在したこと等が挙げられる。

総体的に言えば、パリ大学は、ボローニャ大学よりも、教会との結びつきが密接であり、その組織原理は、個々の点で、修道院や教団を模倣したものであり、その内容と生活様式は、キリスト教の教養の方向を取っていた。これに対し、ボローニャは、より強く協同組合的原理によって組織され、内容的にも法律学を志向していたとされる。（H＝W・プラール／山本元訳『大学制度の社会史』法政大学出版会・1988年、55～59頁）。

ト教会の機関であった。教会の独立という教会の原則と、協同体の自治というギルドの原則はともに、大学と社会全体に第一級の自治のモデルを提供した。すなわち、ヨーロッパにおいて大学は、国家権力に対してさえ特権を主張する教会をモデルに、特権的団体として形成されてきた⁽⁵⁾。大学の自治はこの伝統の上に築かれたのであった⁽⁶⁾。

こうして例えばイギリスにおいても、オックスフォードとケンブリッジ⁽⁷⁾は、自らの教授陣によって管理された。学者たちが自分たちの規則を定め、役員や職員を任命した。これに対して、国王や、カレッジ財産の寄贈者は、普通、大学管理への参与権を要求しなかった。学生寮から発達してきたカレッジは、選ばれたカレッジの学長と「評議員フェロー」によって管理された。カレッジならびに大学の当局が、自分たちの業務を処理し、財政を管理したのである⁽⁸⁾。

これに対しアメリカの大学は、素人学外者からなる理事会に管理されてきた。『学問の自由の歴史 I』を書いたホフスタッターは、アメリカの状況は少

(5) ボローニャ大学、パリ大学の二つの大学ともに、教皇と皇帝という二つの普遍権力間の、また都市と市民グループ間のライヴァル関係を巧みに利用して、一世紀もかけて、諸権利、諸特権を取り込んでいって、自分たちの広範な自主性を確保し、地方分権主義的志向の強い世界からも、普遍主義的志向の強い世界からも、同様に権威あるものと認められることとなる。両大学は中世の大学の模範となった。のちに出来た大学の趣意書には、たいていの場合、ボローニャとパリの特権がはっきりと引き合いに出されているとされる。(H=W・プラール・同上・59頁)。

(6) R・ホフスタッター／井門富二夫・藤田文子訳『学問の自由の歴史 I カレッジの時代』(東京大学出版会・1980年)168頁。なお彼は、教育と学問の自由が形式的に伝統的に承認されてさえいれば、どこ、どの大学でも、社会の圧力から完全に自由だと考えるのは、ナイーブだということを指摘する。『『自治をもっていた』といわれる中世の大学と教会の関係や、宗教改革が大学に及ぼした影響を検討してみれば、あるいはドイツの学問の自由(Lehrfreiheit)にみられる柔和なみかけを厳しく分析してみれば、ヨーロッパの学問の管理方法では、その実施において学問に対する圧力をほとんど取り除いていないことがわかる』(199頁)と。

(7) ボローニャとパリに大学が出来てのち、1200年から1500年までの300年間に、ヨーロッパには、その組織構造、内容、教授法がよく似た大学が、およそ75も設立された。その中で、両大学のほか、オックスフォードとケンブリッジが、中世で最も重要で、最も学生が多く集まる大学であったとされる。(H=W・プラール、前掲注(4)・64頁)。

(8) R・ホフスタッター、前掲注(6)、174頁。

なくとも三つの重要な点でユニークだったとし、第一の点について次のように述べている。

ヨーロッパの大学がカソリックの伝統の上に構築されたのに対して、アメリカの大学はプロテスタントの管理方式で管理された。

彼は言う。中世の大学は、かつて教会が外部の世俗権力の介入に十分に抵抗できた時代に設立されたキリスト教会の機関であった。この自治を大幅に制限したのが、プロテスタントの宗教改革である。さらに、教会組織が、外部の世俗権力の介入から自由でなければならないという原則は激しく非難された。大いに非難したのは、ピューリタンであるが、彼らについて特異なことは信徒が地域の教会の管理に、大きな役割を果たすようになったことであった。教会の管理に聖職者でない者を参加させるのだから、カレッジの管理に教師でない者を認めることも、それほど大胆な処理ではなかった。ちょうどギルドや教会の自治が、中世の大学組織のモデルとなった如く、非国教会派のプロテスタントの教会管理様式〔俗人の理事会が教会を管理する様式〕が、アメリカのカレッジに、新しく、従来とは異なったモデルを提供した。アメリカのプロテスタントは、高等教育のいかにも尊大な点、すなわち聖職者たちが主張する自律にもとづく自治を解体させ、共同社会に管理させたことを、文明に対する自分たちの貢献の一つと考えていた⁽⁹⁾、と。

こうした事情の上にアメリカ的な素人による理事会支配体制が成立する。アメリカとドイツ大学自治機構を研究した高木英明は、私立大学が理事会方式を採用するのはある程度当然であったとしても、州立大学までなぜ理事会管理方式をとり続けたかとの問を發し、それに答える三つの理由を挙げている。その第一は、すでに長い歴史を通して理事会管理方式が強固な地歩を築いていたこと、第二は、州立大学は州の財産として州民の代表が集団で管理するという民衆統制の考えが強かったこと、第三は、そのような理事会管理方式の枠内においても、学問の自由に基づく教授団自治はある程度可能であった

(9) R・ホフスタッター、前掲注(6)、168～170頁。

ことである⁽¹⁰⁾、と。なお、ここでいう理事会は、アメリカの各大学において基本的管理権限をもつ合議制の委員会（governing board）のことであるが、その実際上の名称は、Board of Trustees, Board of Regents, Board of Directors, The Council, State Board of Higher Education 等々様々であり、その組織構造も千差万別である。この大学（＝理事会）が有する自由について、スウィージー事件⁽¹¹⁾においてフランクファーター裁判官は補足意見において、大学の「四つの本質的な自由」は実定的な権利であると述べた。彼は、「熟考と実験と創造に最も資する雰囲気を提供することが大学の任務である」と述べた上で、大学には「誰が講義をし、何が講義され、どのように講義が行われ、かつ、誰が受講することを許可されるかをアカデミックな根拠に基づいて自らを決定する」、「四つの本質的自由」があると述べた⁽¹²⁾。

他方、この大学の自由論は、個々の教員の学問の自由の保障を妨げるという側面も有していた。なぜならそれを正面から認めることは、アメリカの制度的条件の下では素人理事会の法的統制権を追認することを意味したからである⁽¹³⁾。

この大学の自主・自律と個々の教員の学問の自由との対立⁽¹⁴⁾が、アメリカにおいてどのように調整されているかは後にみるとして、以下では、このような大学の自由論を背景に、大学理事会にどのような権限が与えられているかを見てみたい。

先に紹介した高木⁽¹⁵⁾によれば、このような理事会に全面的に付託される権限には次のようなものとされる。

(10) 高木英明『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合—』（多賀出版・1998年）161頁。

(11) *Sweezy v. Hampshire*, 354 U.S. 234. さらに、芦部信喜『憲法Ⅲ』（有斐閣・1998年）、214頁を参照せよ。

(12) V.C. Jackson & M. Tushnet, *Comparative Constitutional Law* 2th ed. 1204 (2006).

(13) 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』啓文堂・2003年）は、従来「大学の自治」と総称されていた内容は、「大学の自律」と「教授会の自治」との二側面で捉えられるべきこと、この両者は緊張関係に立ちうることを指摘する。

- (I) 大学管理に必要な規則 (bylaw, rules, regulations, etc.) の制定, 基本政策の樹立等
- (II) 人事……総長⁽¹⁶⁾の選任, 教職員 (professors, instructors, その他の officers) の任用等
- (III) 研究・教育に関すること……学事 (academic affairs) の管理, 学位・免状の授与等
- (IV) 財務……財産の維持・管理, 資金の調達, 予算の承認, 教職員の俸給の決定, 授業料の決定等
- (V) 渉外……契約の締結, 債券の発行, 公式報告書の発行, 訴訟の引受け等

これを見ると, 国立大学法人法によって大学の自主・自律の内容と確認されたもの, すなわち, (a)学長・教授その他の研究者の人事の自治, (b)施設および学生の管理の自治のみならず, (c)予算管理における自治 (財政自治権), (d)研究・教育の内容と方法等に関する自治は, アメリカ化を目指したと言わなければならない。

(V)は, 国立大学法人法第22条1項7号のいう, 「業務に附帯する業務」と言えようが, 訴訟の引き受けについては附則第19条が規定し, また債券の発行

(14) 「学問の自由および自治」と題する国連大学憲章第2条は, 「1. 国連大学は, 国際連合機構の枠内で自治を享有する。また, その目的達成に必要な学問の自由, とくに研究および研修の主題および方法を選定する自由, その任務に携わる個人および機関を選定する自由, ならびに表現の自由を享有する。国連大学はその機能行使のために供与された資金の使用について自由に決定するものとする。」と規定する。ここでは, 研究の主題・方法を選定する自由, 研究者を選定する自由, 財政自主権が挙げられる。研究の方法についても大学に自由があるとすれば, 学問の自由とにより強度の軋轢が予測される。ここでは一層, 大学の自由と個々の研究者の自由との調整がどのようになされるかが重要であろう。

(15) 高木英明, 前掲注(10), 167~180頁。

(16) アメリカの多くの州では, 州立大学がいくつかの独立したキャンパスの連合体という形を取っている。この場合, 州立大学機構全体を統括する総長と, 各キャンパスを代表する学長がそれぞれに任命される。例えば, カリフォルニア州では, 10校から成るカリフォルニア大学連合体の総長がチャンセラー (Chancellor) で, バークリー校やロサンゼルス校などの各キャンパスの学長がプレジデント (President) と呼ばれている。(谷聖美『アメリカの大学 ガヴァナンスから教育現場まで』ミネルヴァ書房・2006年, 36頁参照)。

については第33条によって認められるようになった。

違いは、アメリカの大学の自律性が絶対的であるのに対し、日本では後に述べるように相対的であること、そして、(a)(b)が教授会自治の対象とされてきたのに対し、アメリカでは大学の自由（＝自主・自律）の対象であったことであろう。

さて以上の権限を持つ理事会であるが、アメリカではどのような人間が理事に選任されるのであろうか。アメリカでは、二つの型のモデルが18世紀に誕生し影響を与えたとされる⁽¹⁷⁾。一つは、学内者を理事とするイエール大学⁽¹⁸⁾の流れであり⁽¹⁹⁾、他の一つは、学外者を理事とするプリンストン大学⁽²⁰⁾の流れである。この点、日本の多くの国立大学法人では学内者が理事の多数を占めている。これは、イエール大学型と言えよう。それは国立大学法人法

(17) R・ホフスタッター（前掲注(6), 182頁）によれば、アメリカの大学の「絶対かつ無条件の決定権を公式にもつ単一の管理機関」という様式を確立する上でもっとも強力なモデルとなり、影響力を及ぼす中心となったのは、認可状を三番目と四番目に得たイエールとプリンストンであるとされる。過渡的な形態と二重管理機関をもつハーバードとウィリアム・アンド・メアリーは、どちらもアメリカのカレッジ管理の典型的なモデルとはみなしがたいと。

(18) イエールはハーバートの出身者の産物である。しかしハーバートの管理体制が、創立以来70年以上も紛糾し、曖昧模糊としていたのに対し、イエールにおいて理事者は、「カレッジなみの学校を設立し、形成し、指示や命令を下し、確立し、改良し、そして将来とも常にあらゆる適当な方法を講じて支援する」権限を与えられた。彼らの権限の中には、自分たちの後任の人選、学長と教師の人選、学長、教師、その他雇用した者への俸給の支払い、すべての財産と財政の管理などがあった。法的にも、また実質的にも長い間、彼らの管理権は絶対的なものであったとされる。そしてこの理事会に学外者は含まれなかったが、それは「当時のコネティカットでは、…高等教育という理想のために、労力と犠牲を堪え忍ぶほどの者は学外者にはほとんどいなかったからである」とされる。なおこの流れは、北西部に広まったとされる。（R・ホフスタッター、前掲注(6), 182～185頁）。

(19) 但し、高木（前掲注(10), 170頁）によれば、「教授団の中から理事が選ばれることは原則としてない」とされている。

(20) プリンストンの発達には、アメリカの私学に特有な管理様式が見られるとされる。すなわち、学外に住み、学問に携わらない人たちが構成する単一理事会による管理、理事会では聖職者が信徒と同数もしくは優位を占めている事実、ある意味で大学は一定の宗派に属しているが他宗派の入学志願者も厚遇する事実、強力な学長がカレッジの管理・発達の中心となること、理事会には時には州の役員も入っているが原則的に州の管理・援助から独立していること、などがそれである。なお、この流れは南部と南西部に広まったとされる。（ホフスタッター、前掲注(6), 190頁～191頁）。

で、学長が理事を任命する（第13条）とされていることから可能となっている。

アメリカでは、この理事を誰が任命するのであろうか。アメリカの州立大学においては、ほとんどの理事が公的機関（知事、議会等）によって選任され、時には州民によって直接選挙される。州立大学の理事は、次のような選任方法によって任命される⁽²¹⁾と紹介されている。

①議会の同意を得て知事が任命するもの。②知事が単独で任命するもの。③州民が直接選挙するもの（その数は少なく、Colorado, Illinois, Michigan など州立大学にみられる）。④議会が選任するもの。⑤州教育委員会が知事の承認を得て任命するもの（Indiana 大学）。⑥理事会が自ら後任を選ぶもの（州議会の同意が必要、連邦議会の選挙区毎に理事を配分）。⑦同窓会が理事の一部を選出するもの。①②によるものが多数であるとされる。理事の罷免については、公式の手続きが示されていない場合が多く、実際には大多数が知事によって行われる。教職員（特に教授団＝faculty）は当事者たりえないとされる。

例えば、カリフォルニア大学バークリー校（UCB）やロサンゼルス校（UCLA）など10校をその傘下にもつカリフォルニア大学について、カリフォルニア州憲法は、9条9項(a)でその理事会（Board of Regents）について次のように規定する。「カリフォルニア大学は、公衆の信頼を構築しなければならず、組織と統治の全権をもった『カリフォルニア大学の理事たち』として知られる既存の法人によって管理され」る。そしてそのメンバーについて、「知事、副知事、下院議長、公共教育の教育長、大学の同窓会の会長および副会長、そして大学の現職の学長の7名の職権メンバーと、知事により指名され上院のメンバーの過半数の同意によって承認される18名の任命メンバーから構成される」と⁽²²⁾。

(21) 高木、前掲注(10)、169頁。

(22) http://www.leginfo.ca.gov/.const/.article_9 (2014年6月30日確認)

理事会の権限は大学管理のほとんど全てに及ぶが、理事会はこれら事務を委員会を設けて処理する。カリフォルニア大学内規（bylaws）によれば以下の常設委員会が置かれている。コンプライアンスと監査，教育政策，財政，グラントと建物，投資，エネルギー研究所部門の監督，保健サービス，報酬，ガバナンス，長期計画についての各委員会である⁽²³⁾。

第二章 アメリカにおける大学の自治と学問の自由

以上見た様に、アメリカの大学では、まず集団としての大学の自治（自主・自律）が確立した。その自治の担い手は、州立大学においては納税者もしくはその代表者が選任した理事会であった。この「設置者意思もしくは公的意思」を代表する大学理事会は、法的にはほとんどすべての管理権を有している⁽²⁴⁾とされる。ではこの理事会に対し、学長，教授会，ないし個々の教員はどのような権限または権利を有しているのであろうか。すなわちアメリカの大学において学問の自由はどのようにして保障されるのであろうか。

アメリカの大学では、公式には、理事者がほとんどすべての管理権を得ているわけだが、特にきわめてすぐれた私学では、管理権を、実質的には、理事会，執行部〔学長や管理職〕，教授団（faculty）の間に分散させ、その均衡をはかる制度が発達しているとされる。理事会はその管理権の大半を執行部なり教授団なりに委任し、主として予算決定権と、政策の大筋について意見をはさむ権利だけを保持している。教授団は、任命，昇進，カリキュラムに関して、非常に大きな発言権をもち、しばしばそれは事実上の決定となっている。またきわめて評判のよいカレッジや大学では、教授団が学問の管理の有力な機関となっているといわれる⁽²⁵⁾。

一般に、学長は、研究者としての経歴をもつが、学問上の業績や人望といっ

(23) <http://regents.universityofcalifornia.edu/governance/bylaws/bl14.html> (2014年6月30日確認)

(24) 高木は、理事会を「法形式上大学の最高全能的な管理機関」と呼ぶ。前掲注(10)，176頁。

(25) R・ホフスタッター，前掲注(6)，170～173頁。

た理由が主ではなく、大学経営上の手腕や見識、リーダーシップによって選ばれる。今日では学長の実質的役割は対外的なものに移っており、大学の顔として広報、対連邦・州政府関係、同窓会との関係、寄付金集めなどの面で中心的な役割を果たしているとされる。そのため、学長の権限は日常的には大部分プロヴォストに委任されている⁽²⁶⁾。プロヴォストは副学長と訳されることも多いが、教学面では事実上の最高責任者である。ミシガン大学の教員便覧によると、プロヴォスト兼学事担当執行副学長は「大学の研究教育事項と予算事項を統括する最高責任者」であり、「教育研究面における大学全体にわたる諸政策とそれらの間における優先順位を設定するとともに、それらの政策を遂行するための資金を部局等に割り当てる」とされる⁽²⁷⁾。

では、大学理事会あるいは大学執行部と各学部との関係はどうなっているのであろうか。

スクールやカレッジ（以後、学部と呼ぶ）はそれぞれが単科大学のような存在で、関連するひとまとまりの研究教育分野をまとめ、ある程度独自の統治機構を持っている。しかし、アメリカの大学は、どの部分においても分権的指向と集権的圧力のせめぎ合い、両者の均衡というダイナミズムのなかで運営されているといわれる。分権と集権、この二つの圧力の接点に位置するのが学部長・研究科長（Dean）である。学部長は理事会・学長によって作られる基本方針に沿って学部を運営し、大学としての一体性と共通利益の追求に貢献することが求められる。学部長は、自立性を要求する教員やデパートメントを大学経営陣の立場に立って統治しなければならないとされる。学部長は、学部という経営体の責任者として、学部の予算と管理運営に関する権限を有しており、学部事務職員も日本のように事務長ではなくこの学部長が任免・統括する⁽²⁸⁾。その意味で、学部長は、大学の統治・執行機関に属する役職で、直接的にはプロヴォストによって任命される。その際、大学によっ

⁽²⁶⁾ 谷，前掲注(16)，36～39頁。

⁽²⁷⁾ 同上，41頁。

⁽²⁸⁾ 同上，46頁。

ては、プロヴォストが学部構成員一人ひとりから意見を聞くところもある。学部長は、学長・プロヴォストに責任を負うとされる⁽²⁹⁾。

次に、教授会自治との関係を見てみよう。アメリカの大学における自治の単位、とりわけカリキュラムや教員人事における自治の単位は、ディシプリンを同じくするデパートメントである⁽³⁰⁾。この教授会の自治は、大学の法的支配権を握る理事会の解雇権、懲戒権に対して、教員の自由な研究、教育、学外での言論を保護することを狙いとして登場した。様々な歴史を経て今日、理事会は、大学管理の具体的な権限、特に人事や研究・教育に関する重要な事項を、実質上、主として教授会（faculty）に委任する⁽³¹⁾とされる。

デパートメント教授会の任務は、デパートメントがカヴァーする学問分野における研究と教育である。教員人事の決定権は教授会の権限のなかで最も重要なものである。教授会を率いるのは学科長である。学科長は、自治的な組織である教授会と階統的な大学・学部の執行機関とを結ぶ接点であり、また会議としての教授会を主宰する。学科長は、教授会における選挙、または学部長による任命、あるいは折衷的な方法で選ばれる場合もあるとされる⁽³²⁾。

かくして、一般的には、教授団は「理事会管理方式」の枠内にあっても、特に研究と教育及び人事に関しては、十分な自治権を与えられているということになる⁽³³⁾。これに対し、管理当局者である学長・プロヴォストは、大学全体を見渡して行う教員ポジションの配分権や、正当な手続を経て行う人事決定権をもっているが、あくまで各ファカルティの決定を受けて行われることとなっているとされる。なお、学長の人事について理事会は、「独断で学長を任命することはしない」が、教授団の意向で決められるわけでもないとされる。

では、この構造の中で、個々の教員の学問の自由はどのように位置づけら

(29) 同上、43～45頁。

(30) 同上、44頁。

(31) 高木、前掲注(10)、174頁。

(32) 谷、前掲注(16)、62～64頁。

(33) 高木、前掲注(10)、177頁。

れるのであろうか。宮沢は、『学問の自由』のコロライイとして、いわゆる『大学の自治』が出てくる」⁽³⁴⁾と述べていた。しかし以上の検討からすれば、ヨーロッパの大学についてはともかく、アメリカではむしろ『大学の自治』（＝大学の自主・自律）に抗して「学問の自由」が勝ち取られたことが確認できる。

ヨーロッパの大学の自治とアメリカの大学の自治を比較する場合に注意すべきことは、前者において大学は、教会・国家の庇護（とくに財政的庇護）を前提とし、その上で、「教会・国家からの干渉からの自由」として学問の自由・大学の自治が主張されたことである。そこにはエリートの特権的同業者協同体としての大学像がある⁽³⁵⁾。日本国憲法23条が保障する学問の自由の内容は、通説によれば、①学問研究の自由、②学問研究結果の発表の自由、③大学における教授の自由（①②③は教師の個人としての権利）、④大学の自治（④は集団としての権利）を構成要素とし、それらが並列で並べられているが、これはこうした庇護の関係を前提にすれば理解しやすい。

他方、アメリカにおいて大学は、一般市民が発議し、かつ市民のために設立された。アメリカでは当初から研究者のサービスの相手、そして交渉相手

(34) 宮沢俊義『日本国憲法 コンメンタール1』（日本評論社・1955年）255頁。

(35) 「『学問の自由』のコロライイとして、いわゆる『大学の自治』が出て」きたのは、ヨーロッパの大学であろう。大学と社会の関係は、大学の教会・国家権力からの自由を意味すると同時に、教会・国家の庇護（とくに財政的庇護）を前提としていた。というのも同業者協同体として独立していた大学の知識による協力なしには、国家も教会もその権威を主張することが不可能であり、他方で、大学も財政的にも法律上でも国家や教会の保護なしには存続し続けることは不可能であったからである。この関係のなかで、真理の内容について絶えず社会・国家・教会の干渉を被り、これに対し、「教会・国家からの干渉からの自由」として学問の自由・大学の自治が主張された。この関係は、教会・国家の庇護を前提とする甘さをもっており、タウン（一般社会）とガウンの対立はむしろ教会や国家によってガウンに有利なかたちで解決されたことも多かった。この伝統はドイツ近代大学の理念にも伝えられて、大学の多くがアンシュタルト（国家の营造物）の中に構築された協同体の形をとり、そのうえで教会・国家の権力からの「不干渉」をうたった。この理念の背景に一般庶民・市民の学習権や言論の自由など考えないエリート意識が存在するとされる。（井門富二夫「解説」、(W・P・メッガー／新川健三郎・岩野一郎訳『学問の自由の歴史 II ユニバーシティの時代』東京大学出版会・1980年所収）、706、722頁）。さらにドイツ・フンボルト型大学の理念と実態について、潮木守一『フンボルト理念の終焉？』（東信堂・2008年）を参照のこと。

は市民もしくは社会であり、それをどう説得するかが問題であった。すなわち学問の自由は、市民の声を代弁する大学に対して向けられた。そして市民は、言論の自由、良心の自由、そして結社の自由等を有する市民であった。彼ら＝大学に対して、このような自由でカヴァーされない「学問の自由」がなぜ主張され認められるようになったのであろうか。

R・ドゥオーキン³⁶⁾は、一般市民の自由と学問の自由との論理的違いについて、次のように述べている。「言論の自由の中核にあるのは、自分が何かを語ることを完全に妨げられてはならないという権利であり、自分の語る内容を誤りだとか望ましくないとか思っている人から、それを語っている間、支援や援助を受け続けるという権利ではないのである。この点において学問の自由は、…一定の団体に対して、人々が何を書き、述べ、あるいは教えようと、彼らに支援や援助を与えるよう要求している」⁽³⁶⁾と。

以上の意味での学問の自由がアメリカにおいて求められるようになった背景は専門職としての大学教師の登場であり、その原理の確立を容易にした文化的背景としてダーウィンの進化論やそれを核とする科学的世界観の受け入れが指摘される。そしてその原理としては、以下のものが挙げられる。

- (1) すべての学説に対し大学は寛容でなければならず、相互に成員はルールにのっとってその学説の内容を討論しあう権利を持たなければならない。
- (2) 大学を管理する者、すなわち社会の代表は、人類の将来を保障する学問へ尊敬をもち、大学内部に対する管理的関与においては、デュー・プロセスにしたがって行動をおこさねばならない。
- (3) 「学問の自由」は、学者のプロフェッションとしての自律を前提とする。

大学の成長と共に数的に増加した学者・教師は、市民の管理者に対抗する必要上、「学問の自由」をプロフェッションの自由として主張し、デパートメ

⁽³⁶⁾ R・ドゥオーキン／石山文彦訳『自由の法－米国憲法の道徳的解釈－』木鐸社・1999年（原著・1996年）、322頁。

ントにおける発議権，研究や教育の自由な実施にかかわる権利を主張し始めた。かくして学者のための自由（プロフェッションの自由）の概念が成立し，かつ制度化されるようになった。この確立に大きな役割を果たしたのがアメリカ大学教授連合 AAUP（The American Association of University Professors）である⁽³⁷⁾。

こうして確立した「学問の自由」の内容を一言で言えば，研究者というプロフェッションの究極的な権利であって，具象的には，「正規の手続きなしには，解雇などをふくむ研究の妨害，教師の教育方針への干渉などがあってはならない」こと，そして「一定の修業期間を経て終身在職権を与えられる」という二つの保障を意味したとされる⁽³⁸⁾。

「学問の自由」にかかわる原則として次のことが挙げられる⁽³⁹⁾。

- (1) 大学に不可欠な属性として学問の自由がある。
- (2) 大学の（意思決定にかかわる）独立性と，一般社会の意思（世論）との関係は，良識にもとづいて展開されるべきである。
- (3) 教師における中立性と適格性が，その学問の自由の条件となる。中立性とは，専門性の範囲においてのみ自由に発言をするという慎ましさを意味する。
- (4) 一市民としての教師の大学外での発言は，一般市民の言論の自由，良心の自由として扱われる。

(37) それは1915年1月に結成された専門職団体であり，その会則一条によればその目的は，「高等教育及び研究の利益を増進するために，大学，カレッジ，及び同レベルのプロフェッショナル・スクールの教員や研究者の一層効果的な協力を促進すること，また一般的にはこの職の水準，理想及び福祉を増大させること」とされた（高木，前掲注(10)，181頁）。AAUP とその意義については，高木・同・181頁以下，およびW・P・メッガー，前掲注(35)，641頁以下を参照せよ。

(38) 井門富二夫「訳者はしがき」，前掲注(6)，3頁。

(39) 井門，前掲注(35)，783頁。

第三章 オーストラリアにおける高等教育改革

戦後、ヨーロッパ型大学像からこのアメリカ型大学像への転換を劇的に行った国にオーストラリアがある。ここでは、このオーストラリアを例に取りながら、大学を含む高等教育政策改革について見てみたい。この問題については、杉本和宏の優れた研究⁽⁴⁰⁾があるので、本節では、特に最近の改革にかかわる部分を中心に簡単に紹介することにしたい。

オーストラリア初の大学（シドニー大学）は、特に「ユニバーシティ」が教育機能を担うという点で19世紀イギリスにおける最初の大学改革の成果を継承する一方、教育内容が教養教育中心であったという点ではイギリス大学の伝統的エトスを内面化して誕生した。それは一部の上流階級のためのものに留まり、1901年における大学在籍学生の対人口比はわずか0.07%にすぎなかった⁽⁴¹⁾。

第二次世界大戦直後の復興期を経て、1950年代から1960年代にかけて安定的な経済発展を達成していた先進各国においては、高等教育をはじめとする「教育」の爆発的な拡大が見られた。いわゆる「教育爆発の時代」である⁽⁴²⁾。

オーストラリアにおいても、政治経済的・文化的・精神的な対英依存体質を抜け出し、アジア太平洋国家の一員としての意識を高めるなか、白豪主義を排して多文化主義を重視する社会へと展開してきた。戦後オーストラリア社会は「大量移民計画」やベビーブームによる人口増加とそれに伴う経済発展を背景に、教育への関心が高まり量的にも拡大していくことになった。1955～75年の期間をみれば、わずか20年間で高等教育が約9倍もの増加を示している⁽⁴³⁾。

1960年代は教育投資と経済成長の因果関係に対する信頼を背景に「教育拡大」が正当化されたという意味で、まさに「幸福な時代」であった。そこに

(40) 杉本和宏『戦後オーストラリアの高等教育改革研究』東信堂・2003年。

(41) 同上、48～52頁参照。

(42) 同上、98頁。

(43) 同上、64～66頁。

は、「マンパワー・アプローチ」と「社会需要アプローチ」という教育拡大を支えた二つの考え方を見ることができる。「マンパワー・アプローチ」は、「教育」を人間に対する「投資」と見なし、教育活動の結果生じる「人的資本」(知識技術)の質的なレベルアップが労働者の限界生産性を高め、所得増をもたらし、ひいては社会経済発展をもたらすとする考え方である。他方の「社会需要アプローチ」は、「教育」というパイをできる限り大きくし、これまでその恩恵に恵まれなかった階層に機会を拡大するという考え方であり、教養ある市民を育て民主主義社会を実現する上でも支持された⁽⁴⁴⁾。

ところが1970年代に入って固定相場制の崩壊、さらに二度のオイルショックによって先進諸国が低成長と財政危機の時代を迎えると、そうした前提は崩れ去った。すなわち、財政による需要創出と税制・社会保障政策による所得再分配を柱とする従来のケインズ主義的あるいは社会民主主義的政策から、ニュー・ライトへの転換である。

ニュー・ライト政策の影響は当然、教育分野にも大きな影響を及ぼした。ニュー・ライトに基づく教育改革は、教育分野における市場原理の導入を目指す新自由主義的な側面と、教育内容やその質に対する国家からの中央統制を要請する新保守主義的な側面とを併せ持ったものであった⁽⁴⁵⁾。

1980年代における政治経済上の政策転換は高等教育分野にも大きな影響を与え、オーストラリアをはじめ各国における高等教育政策の変化を促すことになった。高等教育改革の中心的課題は、大学システムを経済分野により密接に関連づけ、「効率的で社会適合的なもの」に再編することであった。高等教育には、国際社会において激しさを増す経済競争あるいは技術競争を勝ち抜く上で必要となる知や技能を効率的に提供することが求められた。そこで重視されたのは「市場」であった。

それにより「より少ない資源でより多くの結果を効率的に得る」ことが目指されたのである。「教育」に対する社会的要請が何であり、それに応える能

(44) 同上、93～95頁。

(45) 同上、179～181頁。

力がどのように形成されるのかを明確に定義できない時代において、「市場」は「社会的に望ましい形態」が長期的に選択されるためのメカニズムと見なされたのである。この結果、高等教育をコントロールする主体はそれまでの「国家」から「市場」へと比重を移し、高等教育分野における「市場化」が急速に進められることとなった。

しかしその一方で、それは政府が高等教育に対するコントロールを失ったということを意味しない。政府による中央からのコントロールが質の統制、業績評価、教育・研究内容に対する国家優先事項の設定、予算削減といった諸政策を通して強化されることにもなった⁽⁴⁶⁾。

1987年7月11日の第二期ホーク政権の誕生により（ホーク首相の在任期間は、1983年3月11日～1991年12月20日である）、それまで28あった省庁は17に削減され、いわゆる「大規模省庁」が誕生した。教育関連分野においても、これまでの教育省は、雇用産業関連省、及び科学省と統合され、「雇用教育訓練省（以下 DEET と略記）」へと再編された。この巨大な省の長に任命されたのが、前財務相、貿易相のジョン・ドーキンス（John Dawkins）であった（1987～1991年）。

この意味は以下の二点である。第一に、ホーク政権において経済合理主義者の一人であったドーキンスが教育行政のトップに就いたこと。第二に、教育省が新しく「雇用教育訓練省」に統合されたことである。この名前には、「雇用（＝労働市場からのニーズ）」と、「教育」及び「訓練」を関係づけようとする姿勢が明白に示されていた。

彼の就任二ヶ月後の大臣声明は次のように言っている。「オーストラリアにおける教育及び技能形成に対する従来の姿勢は、…自然資源に依存することのできた経済によって条件づけられてきた。こうした状況が劇的に変化したわけであるから、教育及び訓練における我々の態度や実践も変わらなければならない。」と。つまりこれまでは自然資源中心の経済であったため、産業界

(46) 同上、185～186頁。

は、大学教育に期待する必要はなかった。しかしこれからは違う、と。こうしてオーストラリア高等教育史上「最も迅速で急進的な変革期」が始まった⁽⁴⁷⁾。

ドーキンスは、連邦高等教育委員会（以下 CTEC と略記）を廃止し、それに代わる組織として国家雇用教育訓練局（以下 NBEET と略記）を創設した。

CTEC は、1977年創設以来、連邦政府に対して高等教育全領域にわたる助言を行ってきた法定機関であり、連邦政府から独立した自由な立場に置かれるとともに一定の権限を有しており、実際に、新たな施策の策定や実施に関して主導的な役割を担ってきた。また、大学や中等後教育機関に対する連邦助成はほぼすべてが CTEC を通して配分されており、その点でも CTEC が高等教育において行使していた影響力は大きかった。

これを廃止し NBEET を置いた訳であるが、ここで重要なのは、NBEET はあくまで雇用教育訓練大臣の諮問機関として機能することを目的としており、計画立案や財源配分といった行政上の主たる権限は DEET の管轄下に入ることになったことである。

高等教育政策に精通した委員を擁する CTEC が廃止されたことによって高等教育の政策課題に関する専門知識は失われ、結果的にオーストラリア高等教育が DEET さらには担当大臣の意向に左右される度合いが増した⁽⁴⁸⁾。

ではそのドーキンス改革の中身はどのようなものだったのだろうか。改革は高等教育分野に次の「三つの変化」を求めた。①国家のニーズに柔軟にそして積極的に対応できるような「姿勢」の変化、②限られた財源のなかで質の高い卒業生を輩出するための「過程」の変化、③変化や革新に対する障害を取り除くための「構造」の変化であった。

実際の改革の内容は、1987年12月「グリーン・ペーパー」（『高等教育（政策討議文書）』）と、翌年7月「ホワイト・ペーパー」（『高等教育（政策提言文書）』）の両文書に見ることができる。その骨子は、

①従来の「二元制」⁽⁴⁹⁾を廃止し、それに代わって「全国一元制」を導入す

(47) 同上、188～190頁。

(48) 同上、194～196頁。

る。

②「一元制」の下で高等教育機関の大規模な機関統合を進め、より大きな機関単位を創出する。

③入学定員の増加を図るとともに、入学後の進級率を改善し、卒業生の増加を図る。

④経済再建及び経済成長にとって重要領域である応用化学・科学技術・コンピュータ科学・ビジネスへの重点を増す。

⑤研究助成に対してより選別的なアプローチを採用し、国家優先領域に重点を置くとともに、研究助成の増加を図る。

⑥企業の役員会を参考に管理運営組織の構成に変更を加え、最高責任者に権限を持たせて大学運営を強化する。

⑦スタッフの採用・配置を大規模に改革することで、機関の柔軟性の増大、スタッフの業績向上、優先領域におけるスタッフ採用の競争を実現する。

⑧教育活動における単位費用の削減、単位互換制度の活性化、学外学習の合理化等の改革を実施し、高等教育システムの効率性及び有効性を向上させる。

⑨高等教育の財政負担の一部を個人や私的セクターに移行し、機関自ら収入源を改革するよう促す⁽⁴⁹⁾。

そうした改革の結果、高等教育機関は現在、「プロセス・コントロール」を獲得・維持しつつも「プロダクト・コントロール」は失いつつあるとされる。すなわち、高等教育機関は「成果（プロダクト）」を生み出す「過程（プロセス）」に対しては自らの意志決定に基づいてコントロールすることが可能であるが、「成果」そのものに対しては政府のコントロール下に置かれるようになっている。言い換えれば、政府は高等教育機関の財源・管理運営・資金の

(49) 1957年当時オーストラリアの大学数は全部で9校と小規模なものであった。しかし60年代以降、高等教育への需要が高まる中、彼らをすべて従来型の大学に吸収することは、様々な理由から無理だと考えられた。そこで大学と並行して、高等教育カレッジが設けられ、高等教育の二元制が確立した。

(50) 同上、198～199頁。

機関内配分に対する介入を弱める一方で、新たな助成メカニズムを確立したり業績指標を構築したりすることによって、高等教育機関がいかなる「人材」や「研究成果」を産出するのかについては影響力を強めつつあるとすることができる。

したがって、「政府」と「大学」の関係は、「政府によるリモートコントロール」が機能するなかで、機関（大学）のアカウンタビリティが求められる「自己規制システム」として捉えられる。政府の設定した枠組みのなかであれば、大学は自らの活動を自由に裁量し決定することが可能になった⁽⁵¹⁾。

カーメルはドーキンス改革の始まった1987年以降の政府による大学統制の変化について強化と緩和の側面をそれぞれ4点ずつ指摘している。すなわち、規制強化の側面として、①緩衝機関（CTEC）が廃止されたこと、②大学に対して国家優先事項に従わせる圧力が増大したこと、③政府による学生数に対する管理が強化されたこと、④政府の助成方式が資金の機関内配分方式に影響したこと。他方、規制緩和の側面は、⑤大学が提供する教育サービスの選択自由度が増したこと、⑥大学の物理的環境整備について認可が必要でなくなったこと、⑦留学生やオーストリア人学生から授業料を徴収できるようになったこと、⑧企業の活動が奨励されるようになったことである。カーメルは、こうした状況分析を踏まえて、1987年以前とそれ以降とで「自治」が増加したとか低下したとか一概に決めつけることができないと述べている。しかしこうした諸変化の指摘は、図らずもオーストラリア高等教育に「準市場」が成立したことを示唆している⁽⁵²⁾。

第四章 オーストラリアの大学における自治の構造転換

学長への権力の集中

このドーキンスによる改革はドーキンス革命⁽⁵³⁾とさえ言われた。こうした

(51) 同上、227頁。

(52) 同上、228頁。

変革は、当然、大学内の権力構造を大きく変更することになった。それを一言で言えば、学長への権力集中と同僚制文化の比重低下であろう。

その雰囲気を、J. ケインとJ. ヘウィット (J. Cain & J. Hewitt) がメルボルン大学で行ったインタビューで知ることができる。メルボルン大学は、オーストラリア屈指の大学で、ビクトリア州の州立大学である。

彼らの著作“Off Course”が紹介する声の幾つかを紹介しよう。

- ・メルボルンの教授および上級研究者は、執行部が、彼らと適切な協議なしに政策と方向性を決定すると考えており、彼らは、主に「サークルの外に」と感じている⁽⁵⁴⁾。
- ・学部長は、学長が任命し、もはや学部によって選出されていない (D. ペニングトン (David Penington) 学長の在任中 (1988~1995) に行われた)。学部長や学校長が任命制になり、彼らは、…学部へ責任を負っていない。
- ・1980年代から、ディーンの仕事は事実上のフルタイムになった⁽⁵⁵⁾。
- ・我々は、共通の部屋で朝のティーブレイクやアフタヌーンティーブレイクを共にし、非常に重要な論点を話し合ったがもはやそれはない。教授らは自分の地位やその種のことをかさにきる傾向もあったが、一方で、…教授達は、正式な会議では必ずしもそうではなく、会話的な委員会プロセスを設定し、人々は包摂された傾向があったが、今日では、すべて上からのリーダーシップを向いている。
- ・当時行われた方法は、「扱いにくい」が、「民主的」だった、そして彼はいま、起こっていることから「より遠くなっている」と感じている⁽⁵⁶⁾。
- ・学長 (CEO) のパワーの台頭と上昇が…、疑問なしで採用されている⁽⁵⁷⁾。
- ・「新しい経営陣が取る一つの形態は、少年クラブのようなものである。つま

⁽⁵³⁾ S. Marginson & M. Considine, “THE ENTERPRISE UNIVERSITY”, Cambridge University Press, 2000, p.27.

⁽⁵⁴⁾ J. Cain & J. Hewitt, “Off Course - from public place to marketplace at Melbourne University”, Melbourne, 2004, p.55.

⁽⁵⁵⁾ Ibid., p.58

⁽⁵⁶⁾ Ibid., p.74.

⁽⁵⁷⁾ Ibid., p.75.

り、学長が住む現実の世界から彼を繭で包むのを助ける気心の知れたグループである。彼を良い気分にする世界の報告を提供し、彼らは学長たちの間での理解を妨げる誤報の主な情報源になる。彼らは欠陥がある、時には正道を外れた導管である。」⁽⁵⁸⁾

以上、挙げていけばキリがないが、メルボルン大学における教授達の雰囲気伝えていられると思われる。幾つかのものは、今日の日本でもすでにあるいは早晚、語られるようになる台詞であるように思われる。

ドーキンス革命

もちろんドーキンス革命に抵抗がなかったわけではなかった。

ドーキンスは、高等教育に、新たな規制緩和を持ち込み、ニュー・パブリック・マネジメントの導入し、高等教育への「公的関心」を主張する新しい経済基準を出現させた。「雇用教育訓練省 (DEET)」の創設は、大学に明確なシグナルを送った。プログラムは明確に経済的方向性をもった学部に向けられるべきであることを。また、彼が教育と訓練における生産性を改善する方法を求めるだろうことを。彼らは、高等教育内部における、ユーザの支払いやその他の擬似市場メカニズムのより一層の活用を支持した。彼らはまた「教育産業」に、アジアにその製品を輸出するための絶好の機会を見いだした。政府の心を大きく占めていたのは現下の経常赤字改善を支援することだった。

誰もがしかし、納得していたわけではなかった。連邦高等教育委員会 (CTEC) は、手数料と機関間の競争が「希少資源の使用効率を上げる」可能性は低く、疑わしいイニシアティブと見た。リベラル的傾向をもつ、伝統があり格付けの高い大学へのドーキンスのアプローチは、内政干渉主義者であり、不作法であり、システム全体のトーンを下げる可能性があると考えられていた。メルボルン大学のD. ペニングトンは彼自身の利益のために、そして他のエリートの機関を代表して闘った。彼らは、ミッションや研究プログ

⁽⁵⁸⁾ Ibid., p.68.

ラム、内部構造の変化を求めるグリーン・ペーパーを、あまりにも狂信的だとみていた。

すると大臣は CTEC を廃止した。その後、政府の政策に関して批判を結集することのはるかに少ないグループの間で、その機能を分けた。そして、これが、大学の現在のグループ創設につながった制度変更の背景だった。これ以上に、それはまたセクター全体のガバナンスの新しいロジックの起源だった。それは、そのサイレンの呼び出しによって引き出された今日の、官僚一人一人そして大学の指導者の精神に深く刻み込まれた⁽⁵⁹⁾、とされる。

ドーキンス革命は、学内のガバナンス改革を要請した。

ドーキンスによる1988年のホワイト・ペーパーは、大学の統治機関であり、大学に対する完全な管理権と絶対的な独立性を有する⁽⁶⁰⁾とされるカウンスル（アメリカの大学の理事会に当たる）を小型化し役割を変更することを勧告し、他方、制度的経営及び執行部のリーダーシップが強化された。カウンスルは、政府が想定する、より筋肉質の最高経営責任者（CEO）を監督しチェックする、株式会社の取締役会の大学のバージョンと特徴づけられた。言い換えれば、カウンスルは、会社の利益遂行に経営責任をとることを求め続ける株主の所有者利益を模倣すべきとされた。実際に株主が存在しない取締役会を作り出す試みは、株主のボトムラインまたは配当のための有効な他の代替物がないまま、利潤を追求し、企業／機関それ自体の利益を正当化するための手段として登場したかのようであったと評される⁽⁶¹⁾。

ドーキンス改革によって創り出された新しいシステムは、また、それによって複雑なポリシーと報告の枠組みをもたらし、大学に企業の財務責任の委譲を可能にした。運営組織は今なお、政府に対する、大学財政の増大する説明責任と、資本支出における自らの拡大する自治権に適応しつつづけている⁽⁶²⁾、

(59) S. Marginson & M. Considine, p.22-31.

(60) メルボルン大学法 5 条 1 項。Melbourne University Act 1958, Act No. 6405/1958, Version incorporating amendments as at 31 August 2005.

(61) S. Marginson & M. Considine, p.99.

(62) Ibid., p.99.

とされる。

ニューサウスウェールズ大学 (UNSW) は、ドーキンスの勧告に沿って、そのカウンシルの数字を減した最初の大学だった。1988年にはメンバーは40名から21名まで縮減され、執行部経営陣とカウンシル委員会との交流を公式化した。これはナショナルな措置によって作られた小規模なカウンシルであった⁽⁶³⁾。

メルボルン大学の自治の構造

この流れをメルボルン大学に即して見てみよう。

カウンシルのメンバーは、1970年代には39名居たとされる。1995年には、ビクトリア政府は、メルボルン大学法を改正し、21名に縮減した⁽⁶⁴⁾。

2009年改正されたメルボルン大学法⁽⁶⁵⁾11条によると、そのメンバーは14名から21名の間 (2014年時点では21名で構成) とされ、以下のメンバーからなる。

(a) 公式のメンバー 3 名、すなわち名誉総裁 (Chancellorは、オーストラリアでは名誉職なので名誉総裁と訳した)、学長、アカデミック・ボードの議長 (しかし指名された者) またはそれに相当するもの。

(b) 任命された少なくとも 4 名

(i) 少なくとも 2 名は財政の専門家または相応する資格を持つ者または財政経営の経験者

(ii) 1 名は、幹部レベルの商業的専門家でなければならない。

そして、少なくとも 3 名は、12条に基づきカウンシルの長によって任命され、1 名は12条に基づき大臣によって任命される。

(c) 少なくとも 4 名はカウンシルによって任命された者であり、13条に基づ

⁽⁶³⁾ Ibid., p.101.

⁽⁶⁴⁾ J. Cain & J. Hewitt, p.70.

⁽⁶⁵⁾ University of Melbourne Act 2009, No. 78 of 2009. [http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/pubstatbook.nsf/edfb620cf7503d1aca256da4001b08af/489fcd5278f3602ca25767f00102b11/\\$file/09-078a.pdf](http://www.legislation.vic.gov.au/domino/web_notes/ldms/pubstatbook.nsf/edfb620cf7503d1aca256da4001b08af/489fcd5278f3602ca25767f00102b11/$file/09-078a.pdf) (2014年 6 月30日確認)

き任命される。

なお、(b)のメンバー数と(c)のメンバー数は同数でなければならないとされる。

(d)少なくとも選挙された3名。

そのうち、少なくとも2名（3名を超えない）は、学則に従い大学のスタッフによってスタッフから選挙され任命される。

また、少なくとも1名（2名を超えない）は、学則に従って学生によって学生から選挙され任命される。

カウンスルの権限は、2005年法5条1項では、「カウンスルは大学の統治機関であり、大学に対する完全な管理権と絶対的な独立性を有する。」と規定されていたのに対し、2009年法8条2項では、カウンスルは、(a)大学の運営組織である、(b)大学の一般的な指揮と監督権を有する、(c)この法律、大学の法令、規制に従うことを条件として、大学のすべての権限、機能と義務を行使することができる、と規定されている。

そして3項に、カウンスルの主要な責任が列挙される。

- (a)大学の最高執行責任者として学長（Vice-Chancellor）を任命し、その執行を監視すること。
- (b)大学の使命と戦略的方向性およびその年間予算及び事業計画を承認すること。
- (c)大学の経営とその業績を監督し見直すこと。
- (d)法的条件やコミュニティの期待に即して大学が働くための政策と手続きの原則を確立すること。
- (e)大学の統制や説明責任のシステムを承認し、監視すること、それは1994年監査法の3条の意味の範囲で、大学が統制している法人の一般的監督の維持を要請するものを含む。
- (f)大学の商業活動を含み、大学全体でのリスクの評価と管理を監督し、監視すること。
- (g)大学の学術活動を監督し監視すること。

(h)重大な大学の商業活動を承認すること。

そして、そのための権限と作用が9条1項で規定される。そして2項では、学生に授与される卒業証書や証明書を指定できるとして、学事についての権限も規定されている。

この規定から、ドーキンス革命により大学が商業活動を行うようになったこと、カウンスルは相変わらず大学の主権者の地位にあること、そのメンバーが縮減されたことを読むことができる。他方、カウンスルの役割の変更は、規定から直接には読むことはできない。しかしながら、2009年法11条(b)の(i)(ii)が新たに追加されたように、カウンスルのメンバー資格に経済的知識や経験が重視されているのを読むこともできる。

かくして、大学が経営責任を有することによって、カウンスルの実質的権限は縮小した、あるいは形骸化したとも言われる。先に紹介したJ. ケインとJ. ヘウィットは、現在のカウンスルについて次の様に述べている。

「大学法は、大学カウンスルは、大学の事務について『完全な管理と監督をもつべきである』と述べている。しかし私達のインタビューの過程で、長年にわたってこの権威が低下していることが明らかになった。かつてはカウンスルが方針を決定し、それが行われるのを監視していたにもかかわらず、今日、それは、学長と3,000人の中央行政官僚の支配的オフィス用のゴム印となっている。」⁽⁶⁶⁾ と。そして次のような声を紹介する。

- ・現在のカウンスルのモデルは災害である。学生とスタッフの代表者からのメンバーは別として、学術メンバーだけが、大学の役員や学長代理であるが、彼らは最善を尽くしているが、彼らは実際には議論する立場にない。カウンスルのメンバーは「自分のベストを尽くす」一方で、彼らは独立した知識と理解を持っていないので、本当の意味で、執行部の役員のアドバイスや希望について議論を闘わせることができない⁽⁶⁷⁾。

⁽⁶⁶⁾ J. Cain & J. Hewitt, p.54.

⁽⁶⁷⁾ Ibid., p.71.

同僚合議制文化から市場文化へ⁽⁶⁸⁾

どうしてこのようなことが起きるのであろうか。S. マージンソン (S. Marginson) と M. コンシディン (M. Considine) は、これをエンタープライズ・ユニバーシティという概念で読み解こうとする。その概念は後で紹介するとして、二人が編んだ同名の書物のなかで、各大学のケーススタディを行った R. ボストン (R. Boston) はこの間の変化を次のように記述する。

かつて大学は急激な変化の影響を和らげ、その圧力の多くをそらすことができた。大学は自らを、古代からの伝統に導かれ、法令で具体化された同僚合議的政策決定のセンターと理解していた。ポリシーからガバナンスへの移行は、大学の同僚合議意思決定構造の変化を一要求されていなくても一可能にした。この最も明白な理由は、大学がますます商業圧力にさらされているということである⁽⁶⁹⁾。

大学運営の経営は、カウンスルから一般的に大学の執行部、特に、学長の事務所に転送されている。教育への一人当たりの公共支出の減少時代には、明確な戦略の指令および市場性のある企業イメージは、大学内部の政治的一貫性を維持するのに重要な機能を果たす。

学部長やそれ以下の管理職は、情報や説明責任を重視する予算編成やセミフォーマルの協議の過程を経て、自発的にはないが、新たな戦略に引き込まれている。

(68) J. Cain & J. Hewitt の “Off Couse” は、副題を、‘from public place to marketplace (公共の広場から市場へ) at Melbourne University’ としている。しかし「公共の広場から市場へ」とした場合、「公共」とは何か、これまでの大学は公共性を持っていたのか、市場は公共性を有しないのか等、検討すべき問題が残る。ここでは、R. ボストンの用語法を参照し、‘collegial decision-making structures of universities’ に込められた意味を、同僚合議制と表現した。なお常本照樹「大学の自治と学問の自由の現代的課題」(公法研究68号・2006年、4頁)は、マクネイのモデルを参考に、大学の組織文化を、同僚制、官僚制、法人制、企業制の4つに分類している。

(69) R. Boston, College and corporation : Institutional power in the Enterprise University, in S. Marginson & M. Considine, “THE ENTERPRISE UNIVERSITY”, Cambridge University Press, p.96.

すべての学者が変更にも不満を持っているわけではないし、中間管理者は多くの場合、強力な支持者である。しばしば、R. ボストンたちは、過去の独裁的経営、古い非効率的で働かないシステム、以前の「神の教授」と特権の時代のもとにあったよりも、それらははるかに優れているという安堵感を発見した、という⁽⁷⁰⁾。

1986年以前の大学が展開してきた標準的なカウンシルは、学術および一般職員の代表者、学生、国会議員、大学の同窓会、経営管理者、およびビジネス、法律、社会と芸術から数人ずつ選ばれたメンバーが含まれていた。1990年代には、この標準的カウンシルは、一貫した圧力のもとで、その新しい自己イメージの投影、改革の（熱狂的でさえある）プロジェクトに、より影響を受けるようになった⁽⁷¹⁾。

それでも、様々な大学のカウンシルの間の多くの相違にもかかわらず、それらのすべては、学長の任命に責任を共有し、大学が事業を行うための財政的、法的な責任を保持している。カウンシルは、内部的には大学内でのアピールの場として、対外的には全体の成功または失敗の責任機関として機能する。いくつかのカウンシルは、企業の交渉を監督して明示的に、産業の問題に巻き込まれている。潜在的に、そして実際にもある程度は、カウンシルは、多くのアカデミック・ボード⁽⁷²⁾とは対照的に、大学の重要な部分のままである⁽⁷³⁾と。

しかしR. ボストンらが行ったケーススタディでは、どの大学でもカウンシルに明らかにとって代わる執行権が見つかったとされる。いくつかの機関は、高い権力をもった、しばしば非公式の幹部グループを持ち、それは企画を指導し、投資し、キャピタル・ファンドを維持管理する。学長は、ほとん

(70) Ibid., p. 97.

(71) Ibid., p. 98.

(72) メルボルン大学のアカデミック・ボードについては、Quick Guide to the Academic board at The University of Melbourne を参照されたい。

http://about.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/771690/AB-2013_-Quick-Guide-V3.pdf (2014年6月30日確認)。

(73) R. Boston, p. 102.

どの場合、これらの委員会のメンバーである。

起業家的活動に従事し、競合他社との関係での「先発」利点のため、エグゼクティブマネージャーは迅速に移動し、商業秘密主義的に行動し、大学所有のビジネス企業の範囲を開発する。これらの企業は年次報告メカニズムにもかかわらず、大部分はカウンスルのコントロールの範囲外にある。あるエグゼクティブマネージャーは、R. ポストンらのインタビューに、市場機会に迅速に対応し「香港に事務所を設置」し国際市場でリスクを取る能力を指摘した。

1960年代以降の大学は、特に研究で生成された知的財産の活用に関連して、会社の構造に関わってきた。しかし、1980年代後半から独立した大学所有の会社の形成は、大学の活動の新たな分野を確立、または再構築しながら、既に確立された分野を拡大するための機構となっている。研究に関連する企業構造の著しい成長、キャピタル・ファンドの投資、情報技術サービス、企業部門への教育サービスの提供、言語教育、国際教育、国内の有料授業料市場、それらは特にビジネススクールを通して行なわれる⁽⁷⁴⁾。

これらの企業では、企業、大学の執行部、大学統治構造との間の3ウェイの関係が変化しうる。多くの場合、企業の担当者と大学の上級幹部グループとが著しく重複する。学長は、取締役となる。副学長も経営監督者と見られるが、ほとんどの場合、外部の背景を持つ専門経営者を任命することが好まれ、実践的な企業経営者の役割を果たすことはない⁽⁷⁵⁾。

カウンスルに「情報伝達」しておくことは、戦略的操作に組み込まれた最低限の要件である。内部で作成されたフレームワーク、計画文書は、大学の活動をカウンスルが評価し監督するための基礎として使用される。しかしそれが存在するにもかかわらず、カウンスルが経営を制御するのはあまり一般的ではない⁽⁷⁶⁾、とされる。

(74) Ibid., p.102-103.

(75) Ibid., p.104.

(76) Ibid., p.105-106.

エンタープライズ・ユニバーシティ

以上、ドーキンス革命以来、オーストラリアの大学で生じた大学の自治の構造転換を見てきた。その影響力の大きさもさることながら、日本の大学でも今後生じうる問題として、あるいは現在生じている問題として、検討に値する対象であると言える。この変化を捉える概念として、先にも紹介した S. マージンソンと M. コンシディンの二人は、エンタープライズ・ユニバーシティという概念を提唱している。ここではこの概念を紹介してこの章を閉じることにしたい。

彼らは現在の大学の変化を次のように性格づける。

大学の変化は、学術単位よりも管理体制や制度のシステムで、学部教育よりも研究においてより明白である。しかし明らかに経営の次元が、極めて急速に全体の制度的配置を通して、そのやり方を作動させている⁽⁷⁷⁾、と。

そしてその像を捉まえる概念としてエンタープライズというタイトルを選ぶという。

執行部コントロールの強くますます独立した形態に対し、彼らは、エンタープライズ大学というタイトルを選択し⁽⁷⁸⁾、緊急機関のタイプの象徴としている。ちなみにエンタープライズ号は、テレビドラマ、スタートレックに出てくる宇宙船の名前でもあり、それは、艦長の的確な指揮のもとに乗組員の信頼に基づくチームワークにより緊急事態を乗り切っていく。

そして、エンタープライズ・ユニバーシティは次のような特徴を持つとされる⁽⁷⁹⁾。

- ・大学の目的は、いまや強力な執行部のコントロール形式によって定義される。
- ・大学のミッションと統治体は、明確に企業的性格（ビジネスそのものから

(77) Ibid., p.2.

(78) Ibid., p.4.

(79) Ibid., p.4.

ではなく、公共部門の改革でモデル化された「理想形」としての会社から描かれる）を取り始め、マーケティングは、外の世界との関係の多くを媒介し、パフォーマンスターゲットは学術的敬意の上に置かれる。

- ・セネートやカウンスル、アカデミック・ボード、学部などの同僚合議制ルールを含む確立されたアカデミズムの制度は、学長の諮問委員会と私的な‘影の’大学の構造によって補完される（時には取って替わられている）。
- ・学術研究の基本的なフレームは、この「二重構造」の対象である。それは学部と、専門性争っている研究所を伴ったスペース、共同研究センター（CRC）と一時的な「ソフトマネー」基金による様々な事業体。
- ・これらの変革を駆動するのは再定義された内部経済であり、そこでは、資金不足が「疑似市場」を駆動し、手数料収入、特別な目的のためのソフトな予算配分、そして新規入学者数や研究助成金という競争の収益を求める。
- ・この「市場」のいくつかの要素、とりわけ留学生の教育は、率直に言って、商業および企業家精神で駆動され、それは今や主要なエンタープライズ文化のキーとなる要素（決して支配的というわけではないけれど）である。
- ・品質の定義と説明責任の道筋は、伝統的な公共セクターと政治文化からというよりは、私的セクターや経済的な消費文化から導かれ、大学と学生との関係、大学と産業との関係、そして大学と政府との関係のいずれかを通して表現される。
- ・外部資金や競争へのこの新しい開放性のパラドックスは、多様な歴史を持つ大学が、それを通して商業オプションと戦略のますます限定されたメニューから選択する、「異種同型閉鎖」のプロセスをなす。

そして、彼らは、このような現象を記述するために、「アカデミック資本主義」、「企業家大学」や「企業内大学」などの選択肢よりも、「エンタープライズ・ユニバーシティ」という言葉を選ぶ、という。というのも、これらの他の用語のすべては、単に営利、完全にビジネスの形に還元された組織文化によって支配された機関のような、一つの次元の機関だけを示唆するからである。しかし、新しい大学の一部は純粋な企業だが、全体としての大学はそれ

よりも複雑である。「エンタープライズ」という概念は、経済、学術の両方の次元を捉え、研究や学問が生き残り、しかし、競争と明確な成果の新しいシステムにいまや従属する方法を捉えうる⁽⁸⁰⁾、と。

第五章 大学の社会化, 大学の自主・自律, 学長の役割, 学問の自由

アメリカの大学を、「大学の社会化」、「大学の自主・自律」、「学長の役割」そして「大学教員の自由」という四つの概念で整理すると次のことが言える。

アメリカの大学が前提としてきた「大学の社会化」とは、民主主義と市場の両側面から見るができる。この場合、民主主義の担い手として想定されていたのは、大学の教員ではなく、納税者あるいは州民であった。それがヨーロッパの大学、あるいはその考え方を継受した日本の大学との違いである。市場とは、社会あるいは学生の教育要請に応えることであり、社会に必要な研究に貢献することであった。民主的に選ばれた政府は、社会が要求する講座、研究に予算を配分した⁽⁸¹⁾。

大学の自主・自律は、社会又は公衆を代表すると言われる理事会によって担われた。

この理事会は、(I)大学管理に必要な規則の制定、基本政策の樹立、(II)学長の選任や教職員の任用等の人事、(III)研究・教育に関すること、(IV)財務、(V)渉

(80) Ibid., p.4-5.

(81) 日本の大学改革に含まれる大学予算配分方式について、例えば戸波江二「学問・科学技術と憲法」(樋口陽一編『講座・憲法学 第4巻 権利の保障(2)』(日本評論社・1994年)85～86頁)は、民主主義の観点から次のように述べている。「研究費の配分にあたって、たとえばガン研究やエイズ研究のように社会的に克服すべき緊急の課題の研究に対して国が優先的に研究費を配分することは、国による研究の選別であり、研究への間接的な干渉であって、許されないと考えるべきであろうか。…国が研究を助成する場合、つまり、学問の自由を保護・奨励するための研究助成に際して研究に序列をつける場合には、研究内容の評価づけは不可避であり、それに基づく選定は基本的に学問の自由の侵害とはならないと解される。すなわち、研究助成の場合には…研究費の究極の提供者である国民一般との関係で許容されるし、場合によっては必要なことでもある。そこで、研究費の配分に際しては、そこで、本来あってはならない国による研究内容の評価、研究のランクづけが許されることになる」と。

外を管理した。

「大学の自主・自律」とは、「誰が講義をし、何が講義され、いかに講義が行われ、かつ、誰が受講することを許可されるかをアカデミックな根拠に基づいて自らを決定する」という、大学の「四つの本質的な自由」を意味した。この「大学の自主・自律」は、国家の威圧に対して、教師と教育機関を保護する役割を担った。

ここで重要な役割を担ったのは学長である。学外者である理事者は不在管理者で、理事会に任命された学長が、強いカレッジをつくり、究極的には強い教師陣を育成した。学長は理事会によって任命される。理事会は、「独断で学長を任命することはしない」が、教授団の意向で決められるわけでもないとされる。多くの優れた学長は、思想の自由を守るために戦っただけでなく、政策決定権を教師陣に引き渡すためにも多大の貢献をした。

教育研究組織としてカレッジやスクール、インスティテュートの長である学部長（Dean）は、学長・プロヴォストによって任命され、彼らに責任を負い、理事会・学長によって作られる基本方針に沿って学部を運営し、大学としての一体性と共通利益の追求に貢献することが求められる。

アメリカの大学における自治の単位、とりわけカリキュラムや教員人事における自治の単位は、ディシプリンを同じくするデパートメントである。大学の成長と共に数的に増加した学者・教師は、市民の管理者に対抗する必要上、「学問の自由」をプロフェッションの自由として主張し、デパートメントにおける発議権、研究や教育の自由な実施にかかわる権利を主張し始めた⁽⁸²⁾。学者のための自由（学問の自由）は、学問への尊敬の念に基づき、学者のプロフェッションとしての自律を前提とする。

R・ドゥオーキンが次のように述べるのは、「大学の社会化と民主主義」、「大学の自主・自律」、「学長の役割」、「大学教員の自由」の関係について彼なりの整理であると思われる。

(82) 井門富二夫「解説」, 前掲注(85), 713～719頁。

「学問の自由は、二つのレベルにおける隔離を課している。それは第一に、大学、短期大学、その他の高等教育機関を、議会や裁判所など政治的機関および大企業などの経済権力から隔離する。州議会には、どの州立大学を設立するのか…について決定する権利がある。しかし政治部門の当局者は、いったん自分たちがそのような大学を設立し、その大学としての性格や予算を確定し、担当者を任命したならば、自分たちが任命した者がその大学の性格についていかなる解釈をすべきかとか、誰が、何を、どのように教えるべきかとかについては、指図してはならないのである。学問の自由は第二に、学者たちを自分の大学の管理者から隔離する。大学当局者は、教員を任命したり、予算を各学科に配分したりできるし、また、いかなる教科を提供するかについての決定にも、これらを通して一定程度関与することができる。しかし彼らは、自らが任命した者に対して、提供すると決まった教科をどのように教えるかについて、指図することはできないのである」⁽⁸³⁾ と。

オーストラリアの州立大学と日本の国立大学改革を、同様の概念で整理して比較してみよう。なお日本は、2014年の通常国会で、教授会の権限を限定し学長の権限を強化するための、学校教育法と大学法人法の改正が可決され、2015年4月から施行されることとなった。つまり、日本では、国立大学法人化とこの改正が大学運営に関する画期をなすことになる。

まずは、大学の自主・自律の構造から見ていこう。そのためには、大学の管理権を有するのは誰かを見ていく必要がある。アメリカは、公衆を代表する理事会であった。例えば、カリフォルニア大学を例にとれば、州憲法9条9項(a)は、「カリフォルニア大学は、公衆の信頼を構築しなければならず、組織と統治の全権をもった『カリフォルニア大学の理事たち』として知られる既存の法人によって管理され」と規定していた。オーストラリアは、カウンシルである。例えば、ビクトリア州法であるメルボルン大学法(2005年法)は、5条1項で、「カウンシルは大学の統治機関であり、大学に対する完全な

(83) R・ドゥオーキン、前掲注36、321頁。

管理権と絶対的な独立性を有する。」と規定していた。では日本では誰か。

日本では大学の管理権ないしガバナンスという言葉自体が目新しい。

大学の自治と大学のガバナンスの違いについては、すでに別稿⁽⁸⁴⁾で考察したことがあるので、ここでは簡単に結論のみを記すことにする。憲法23条の保障する学問の自由の内容は、通説によれば、①学問研究の自由、②学問研究の発表の自由、③大学における教授の自由、④大学の自治とされる。このうち、①②③は個人の自由の問題であり、④は集団の自由が問題となっている。つまり①②③は個人の学問の自由の問題であり、大学のガバナンスと同じレベルなのは④ということになる。

ところで、東大ポポロ事件において最高裁は大学の自治の内容として、(a)学長・教授その他研究者の人事の自治、(b)施設および学生の管理の自治を挙げていた。これは大学のガバナンスでも学問の自由と密接な関係にある事項といえる。他方で、その後、学説上有力とされたのがこれに、(c)予算管理における自治(財政自治権)、(d)研究・教育の内容と方法等に関する自治を加える考え方であった。これは大学のガバナンスという考え方を取り入れた考え方であったと言えよう。なお、アメリカの理事会の所掌事項、あるいはオーストラリアのカウンシルの所掌事項をみると、これよりもっと包括的な権限を有していることが確認できた。

では大学のガバナンスにおいて包括的権限を有していたのは誰か。大学の自治の内容として(a)(b)を中心に考える考え方は、法令および国の予算の枠組みの中で、文部省(当時)の広範な監督権を前提としながら、学問の自由の保障のために、これだけは大学自らが権限を有することを強調したものともみることができる。ということは、包括的権限を有していたのは文部省ということになる。

これが大きく変わるのが、国立大学法人法による国立大学の法人化である。これにより大学には、「自主・自律」が付与されることになる。

(84) 中富公一、前掲注(2)、1035頁以下。

この時の法案作成者たちの認識を、遠山文部科学大臣の挨拶（2003年2月10日、国立大学長・大学共同利用機関長等会議）に見ることができる。

大臣挨拶は、これまでの大学について次のような問題点を指摘した。「社会的存在としての国立大学の位置づけ」が意識されず、「大学自治、部局自治の名の下に、社会から閉ざされた、あるいは社会から隔離された存在となりがちな面」があり、「部局の利害が優先され、ともすれば大学全体としての大胆な改革や速やかな意思決定」ができなかったと。

しかし仮に、当時の大学にそうした問題点が指摘できたとしても、今日から見ると、そもそもそうした期待に応えるための自由は大学に与えられていなかったと思われる。したがって、その責任の少なくとも一半は文科省にあるにもかかわらず、大学だけが悪者にされた感は否めない。それはともかく、では今日、日本の大学にどれほどの「自主・自律」権があるのか。メルボルン大学と比較してみよう。メルボルン大学の権限および責任は以下のようであった。

- (a)大学の最高執行責任者として学長（Vice-Chancellor）を任命し、その執行を監視すること。
- (b)大学の使命と戦略的方向性およびその年間予算及び事業計画を承認すること。
- (c)大学の経営とその業績を監督し見直すこと。
- (d)法的条件やコミュニティの期待に即して大学が働くための政策と手続きの原則を確立すること。
- (e)大学の統制や説明責任のシステムを承認し、監視すること、それは1994年監査法の3条の意味の範囲で、大学が統制している法人の一般的監督の維持を要請するものを含む。
- (f)大学の商業活動を含み、大学全体でのリスクの評価と管理を監督し、監視すること。
- (g)大学の学術活動を監督し監視すること。
- (h)重大な大学の商業活動を承認すること。

これらの権限は果たして日本の大学にあるのだろうか？大学が商業活動を行い利潤を追求することが、未だに認められていないことからすれば、(f)(h)はもちろん(e)の後半の権限は有していない。そしてそもそも、(b)の「大学の使命と戦略的方向性」を自主的に決定できるのかという問題が存在する。

先に指摘した2014年の法改正で、国立大学法人法は、第12条第7項中「うちから」の下に「学長選考会議が定める基準により、」を加え、「第二項に規定する学長の選考は、人格が高潔で、学識が優れ、かつ、大学における教育研究活動を適切かつ効果的に運営することができる能力を有する者のうちから、学長選考会議が定める基準により、行わなければならない。」と改正された。この「学長選考会議が定める基準により」を加えた改正の意図を巡る質疑のなかで、政府参考人として答弁した吉田大輔文部科学省高等教育局長は次のように述べている。

「私どもとしては、国立大学につきまして、世界最高水準の教育研究の展開拠点、それから全国的な教育研究拠点、地域活性化の中核的拠点の形成など、それぞれの大学が有する機能の強化を図る改革にスピード感を持って取り組んでいく必要があるものと考えております。こうした背景を踏まえまして、各国立大学について、専門分野ごとにその強み、特色、社会的な役割を明らかにするミッションの再定義を進めているところでございます。」⁽⁸⁵⁾と。

つまり「大学の使命と戦略的方向性」は文科省が決めると言っているに等しい。

これを学長の権限の視点から見てみよう。学長は、学校教育法上次のように位置づけられている「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する。」(92条3項)。そして、国立大学法人法では次のように規定された。

第11条 学長は、学校教育法（昭和22年法律第26号）第92条第3項に規定する職務を行うとともに、国立大学法人を代表し、その業務を総理する。

2 学長は、次の事項について決定をしようとするときは、学長及び理事

(85) 衆議院文部科学委員会2014（平成26）年6月4日会議録。

で構成する会議（第5号において「役員会」という。）の議を経なければならない。

一 中期目標についての意見（国立大学法人等が第30条第3項の規定により文部科学大臣に対し述べる意見をいう。以下同じ。）及び年度計画に関する事項

二 この法律により文部科学大臣の認可又は承認を受けなければならない事項

三 予算の作成及び執行並びに決算に関する事項

四 当該国立大学、学部、学科その他の重要な組織の設置又は廃止に関する事項

五 その他役員会が定める重要事項

つまり、学長は、役員会の承認を得られれば、大学法人法11条2項の権限を有するとされた。しかし、「大学の使命と戦略的方向性」は文科省が決めるという構造は、2項1号、2号に組み込まれているとも言える⁽⁸⁶⁾。またメルボルン大学法⁽⁸⁾の定める責任も、役員会の法的義務とはされていない。さらに17条2項3号を見ると、国立大学法人の業務が悪化した場合、文部科学大臣は、その役員を解任できるとされている。

とすれば、アメリカの大学の理事会、オーストラリアの大学のカウンシルに当たるのは、日本では、その権限から見るとむしろいまだに文部科学省であるといえるように思われる。

とはいえ、大学の裁量が拡大したのも確かである。

国立大学法人法制定当時の文部科学省の担当官は、法の性格を次のようにまとめている。「①それぞれの国立大学法人の原案（意見）に配慮して文部科学大臣が6年間にわたる大学の全学として目標を「中期目標」として示した上で、②予算や組織、人事に関する大学の裁量を大幅に拡大するとともに、

⁽⁸⁶⁾ 但し、というか、だからこそ、国立大学法人法の制定に当たっては、衆議院においても参議院においても付帯決議が附された。衆議院付帯決議四は、「文部科学大臣は、中期目標の作成及び中期計画の認可に当たっては、大学の自主性・自律性を尊重する観点に立って適切に行うこと。」とされている。

③「役員会」,「経営協議会」,「教育研究評議会」など拡大する裁量を責任をもって活用することができる意思決定システムを確立し,④それぞれの大学の取組は,国立大学法人評価委員会が評価(教育研究に関しては大学評価・学位授与機構の教育研究評価の結果を尊重)するという仕組みとなっている」⁽⁸⁷⁾と。

ここで学長の地位について見ておこう。メルボルン大学法は,(a)大学の最高執行責任者として学長,と規定し,「最高執行責任者」との用語を使っていた。

日本ではどうなっているのでしょうか。法人化に伴う学長選の在り方をめぐる議論の中で,「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」⁽⁸⁸⁾という意見があったように,法人化以前は,学長といえども「同輩中の首席」に過ぎなかった。そこで学長が果たしうる役割は,基本的には,各学部間の調整であり,外に対しては,文部省(当時)との予算やポストの折衝であったように思われる。

法人化によって大学の自主・自律が進み,学長にかなりの権限が集中したように思われる。しかし,ある学長によれば,財政基盤の脆弱さ,評価システムの不備,大学の自主性への信頼のなさが,大学の自主・自律の足かせとなっているとの指摘もなされていた⁽⁸⁹⁾。

にもかかわらず,文科省および安倍政権は大学の市場化が進まないのは⁽⁹⁰⁾,教授会自治が強く学長の権限が弱いのが原因とみたのか,先に述べた2014年の改正を行い,教授会審議事項を縮減し,学長への権限集中を図っている。しかしこのような構造の中で,学長への権力集中を進めたとしても,それは文部科学省の定めた路線に沿う決定を行い(行わされ),それで学内をまとめ

(87) 合田哲雄／神山 弘「特集・第156回国会主要成立法律(4)国立大学法人法について」ジュリスト1254号(2003年)131頁。

(88) 常本照樹・前掲注67論文,14頁。

(89) 千葉喬三「『国立大学法人』一陰と光一」人権21調査と研究 No.209(2010年12月号)4頁以下。

る責任を負わされるにすぎないように思われる。そしてその責任を、学長選考会議が問うとされるのだと思われる。

但し、先の吉田大輔文部科学省高等教育局長の答弁に対し、それは、文部科学省が、各大学の格付けを行い、それを学長選考会議の基準に反映させ、学長に実施させる体制を作るという趣旨なのかという質問に対して下村文部科学大臣は、次のように答えている。

「学長選考会議委員のうち学外者については大学が自主的に選任するものであり、また、具体的な基準については、学長選考会議が各大学の特性やミッションをみずから検討、勘案しつつ主体的に定めるものであり、文部科学省が定めるものでは当然ないわけであります。このため、大学の自主的判断がゆがめられるのではないかという御指摘は当たらないと考えます。」⁽⁹¹⁾と。

大臣がそうではないと答えているのは重要な言質であるが、この文部科学省と文部科学大臣の二枚舌が、大学を混迷に陥れているようにも思われる。その構造を、先の学長は、「手足を縛っておいて自由に泳げといわれているようなものだ」と表現している。

このような大学の置かれた地位の違いを背景に、「大学の社会化」は、オーストラリアでは、政府と市場からの発信に対し大学の責任でそれに応えることであるとされたのに対し、日本では、相変わらず「大学の社会化」は文部科学省の要請に応えることだと認識されている。つまり「大学の自主・自律性」が社会の要請を捉えそれに応えうという信頼を得ていないと言えよう。したがってそこにおいて大学は、市場の要請に対して独立したプレイヤーとして活動する自由はそれほど与えられていない。さらに財政基盤の脆弱さがますます文科省へと依存する体質を作っている。では文科省の要請に従って

(90) 安倍首相は、OECD 閣僚理事会（2014年5月6日）の理事会において次のような講演を行っている。「私は、教育改革を進めています。学術研究を深めるのではなく、もっと社会のニーズを見据えた、もっと実践的な、職業教育を行う。そうした新たな枠組みを、高等教育に取り込みたいと考えています。」と。http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0506kichokoen.html（2014年6月30日確認）

(91) 衆議院文部科学委員会2014（平成26）年6月6日会議録。

いれば「社会の要請」に応えうるのか。これには、文科省がどこまで民主主義や社会に開かれているのか、そもそも大学行政は民主主義（＝政治）になじむのか、彼らが有している大学の評価システムは信頼に足りるのか、国家財政危機が財務省によるコントロールを一層強めている事態をどうみるか等が問われなければならないであろう。

他方、オーストラリアでは、「教育」に対する社会的要請が何であり、それに応える能力がどのように形成されるのかを明確に定義できない時代において、「市場」は「社会的に望ましい形態」が長期的に選択されるためのメカニズムと見なされた。この結果、高等教育をコントロールする主体はそれまでの「同僚合議制」から「市場」へと比重を移し、高等教育分野における「市場化」が急速に進められることとなったことは既に指摘した。

次には、「民主主義」と「大学の自主・自律」との関係を見てみよう。

アメリカにおいて「大学の自主・自律」は、社会又は公衆を代表すると言われる理事会によって担われていた。例えば、カリフォルニア大学の理事会は、「知事、副知事、下院議長、公共教育の教育長、大学の同窓会の会長および副会長、そして大学の現職の学長の7名の職権メンバーと、知事により指名され上院のメンバーの過半数の同意によって承認される18名の任命メンバーから構成され」ていた。そこには、「大学の自主・自律」は、州民による民主的コントロールに服すべきだという理念を見ることができる。学長はこの理事会が任命する。

オーストラリア・ビクトリア州メルボルン大学法（1995年）は、カウンシルのメンバーを次のように規定していた。

(a)名誉総裁、(b)学長、(c)研究教育評議会の議長、(d)学則によって規定される大学のスタッフによって、そしてスタッフから選出された3名、(e)学則によって規定される大学に登録された学生によって、そして学生から選出された2名、(f)諮問機関に諮って政府が任命する6名、(g)大臣によって任命される1名、(h)カウンシルによって任命された6名である⁽⁹²⁾。

ここではカウンシルのメンバーを選ぶのは、(c)をアカデミック・メンバー

が選ぶ他は、大学スタッフ、学生、政府、大臣、カウンスルとなっている。2009年法になると、任命権者から政府がはずされ、代わってカウンスルの長が、カウンスルと並んで任命権者となっている。

1995年法によれば、民主主義の主体は、政府や大臣に代表される州民、大学スタッフ、学生、限定的ではあるがアカデミック・メンバーと理解されていることが分かる。ヨーロッパ型とアメリカ型の折衷と言えよう。これに対し、2009年法では、大臣、大学スタッフや学生を除けば、カウンスル自体がカウンスル・メンバーを任命するという方向転換があったようにも思われる。カウンスルは、政府が想定する、より筋肉質の最高経営責任者（CEO）を監督しチェックする、株式会社の取締役会の大学のバージョンと特徴づけられたことは既に指摘した。そして学長は、このカウンスルが任命する。

では、日本の大学では、民主主義がどのような内容でどのように位置づけられているのであろうか。日本の国立大学法人に、アメリカの大学の理事会、オーストラリアの大学のカウンスルが存在しないことは既にみた。かろうじて学内でそれを探せば、学長および役員会である。但し理事は学長が任命する。したがって、学長の任命権者を検討すれば、日本の国立大学法人にみる民主主義理解を知ることができると思われる。

国立大学が法人化される以前は、学長は同輩中の首席との理解のもとに、アカデミック・メンバー（教授、助教授）による意向投票で選出された。ここでは、民主主義の主体はアカデミック・メンバーであった。これを本稿では同僚制文化と呼んだ。国立大学法人法は学長に大きな権限を与えた。したがって、学長には、「人格が高潔で、学識が優れ」ているのみならず、「大学における教育研究活動を適切かつ効果的に運営することができる能力」が求められるようになった。

この学長を選考する（任命権者は文部科学大臣）のが、同法12条の規定する学長選考会議である。しかし多くの大学では、学内意向投票の結果を尊重

92) 拙稿「大学の自治の再構築と学長選考制度－岡山大学と新潟大学の事例検討を通して－」岡山大学法学会雑誌第56巻第3・4号2007年、120頁。

してきた⁹³⁾。そこでは、学内幹部スタッフも投票権者としつつも、同様の民主主義観を見ることが出来る。しかし2014年法改正においては、学長選考会議のメンバーに学外者を増やすとともに、意向投票はあくまで参考にしつつ、学長選考会議独自の基準による選考が求められるとされた。これがどのような民主主義観、あるいはその他の組織原理に基づくかは今後の検討課題としたい。

以上のような組織原理に基づいて選出される学長に求められる資質については以下のように整理できた。

アメリカの大学においては、一般に、学長は、研究者としての経歴をもつが、学問上の業績や人望といった理由が主ではなく、大学経営上の手腕や見識、リーダーシップによって選ばれる。今日では学長の実質的役割は対外的なものに移っており、大学の顔として広報、対連邦・州政府関係、同窓会との関係、寄付金集めなどの面で中心的な役割を果たしているとされる。

他方、オーストラリアの大学において求められる学長像は、私企業に見られる筋肉質の CEO であった。あるいはエンタープライズ・ユニバーシティの艦長という意見もあった。「エンタープライズ」という概念は、経済、学術の両方の次元を捉え、研究や学問が生き残り、しかし、競争と明確な成果の新しいシステムにいまや従属する方法を捉えうる概念とされた。

日本の学長像は明確ではない。法は、学長に経営能力を求めているが、実際に選ばれる学長の実態は、同輩中の首席としての学者であるように思われる。にもかかわらず彼又は彼女が大きな権力を手中にしつつある。そこでは文部科学省による指導が重要な役割を果たしている。

最後に、「大学の自主・自律」、「学長の役割」、「民主主義」と「学問の自由」との関係について見てみよう。

アメリカの大学のこれら関係について R・ドゥオーキンが適切にまとめている。再度確認しておこう。

93) 国立大学法人法の定める学長選考制度の運用とその問題点については、同上論文を参照のこと。

「州議会には、どの州立大学を設立するのか…について決定する権利がある。しかし政治部門の当局者は、いったん自分たちがそのような大学を設立し、その大学としての性格や予算を確定し、担当者を任命したならば、自分たちが任命した者がその大学の性格についていかなる解釈をすべきかとか、誰が、何を、どのように教えるべきかとかについては、指図してはならないのである。学問の自由は第二に、学者たちを自分の大学の管理者から隔離する。大学当局者は、教員を任命したり、予算を各学科に配分したりできるし、また、いかなる教科を提供するかについての決定にも、これらを通して一定程度関与することができる。しかし彼らは、自らが任命した者に対して、提供すると決まった教科をどのように教えるかについて、指図することはできないのである」⁽⁹⁴⁾と。

オーストラリアのエンタープライズ・ユニバーシティにおいて学問の自由は存在しうるのは。それは、学問の自由を直接に攻撃することはないが、違った次元（市場的視点）から大きな影響を及ぼすようにも思われる。しかし R. ボストンは、次のように述べる。

古いアカデミック・ボードの合意決定は、国際的な学術の大学の枠組みの中で、学術ネットワークを合法化し、学術的専門性を保護した。（それに対し、エンタープライズ・ユニバーシティにおける執行部とシニア研究者との間の）コミュニケーションと協議の新しい方法は、執行部の経営やその決定の正当性を保護するために展開されている。それらは、学術的専門性や同僚合議体に権威を譲ることはないが、確かに学術プロジェクトを保証する⁽⁹⁵⁾、と。

しかし研究や学問が生き残るとしても、それらに競争と明確な成果が求められるのがエンタープライズ・ユニバーシティであった。

R. ボストンによれば、全体的なパターンは成長格差のそれであるとされる。すなわち一方では、幹部による経営、他方では、シニア研究者間の合意に基づく伝統的同僚合議制による政策決定。このギャップの埋め方が今後の

⁽⁹⁴⁾ R・ドゥオーキン、前掲注(35)、321頁。

⁽⁹⁵⁾ S. Marginson & M. Considine, p.131.

エンタープライズ・ユニバーシティの行く末を左右するというのである⁽⁹⁶⁾。

日本における学問の自由を再度確認すれば、憲法23条の保障する学問の自由の内容は、通説によれば、①学問研究の自由、②学問研究の発表の自由、③大学における教授の自由、④大学の自治とされる。そして東大ポポロ事件において最高裁は大学の自治の内容として、(a)学長・教授その他研究者の人事の自治、(b)施設および学生の管理の自治を挙げていた。このうち、①②③は個人の自由の問題であり、④は集団の自由が問題となっていて次元が異なる。しかし④の主体を教授会自治とみなすならば、これは「大学の自主・自律」のなかで、学問の自由を守る仕組みと理解できる。④は同僚制文化を保障するが故に、学問の自由の保護者たりえたのである。

なお④の内容のうち、学長人事、施設の管理をはじめとして、それは、「大学の自主・自律」すなわち「大学の管理」の領域へ取り込まれ始めている。①②③の擁護者は、大学の自治から「ディシプリンを同じくするデパートメント」へ、あるいは裁判所へと移っていくように思われる。このように考えるならば、③の問題の一部である「提供すると決まった教科をどのように教えるか」という問題は、個人の問題であると同時に、④集団の問題でもあり、ディシプリンを同じくする教授会がそれを決めるのが、学問の自由の要請であらう。

最後に、学問の自由から大学の自主・自律を見た場合、学問の自由の保障がしっかりしているならば、大学（＝学長）権力が強いことは、チェック機構がしっかりしている限り、大学の発展にとって悪いことではない。アメリカの大学はその例であらう。オーストラリアの展開は今後とも注視が必要である。日本における今回の法改正は、学長の権力を強くすることを主眼としているが、各大学において、本当に自主・自律を獲得しうるのか、さらには如何に立憲主義を構築していくのが課題とならう。

本研究は、科学研究費・基盤研究(c)(2)・2008～2010年度・研究課題番号20600011「大学

⁽⁹⁶⁾ Ibid., p.130.

組織編成に関する米・豪・独の比較法的公法学的研究」(研究代表者・中富公一)の研究
成果の一部でもある。記して謝意を表したい。本稿はすでに2年前に別企画のために準備
していたものであるが、結局その企画がなくなったところ、2014年の法改正の議論が始ま
ったのに触発され、改めて米、豪、日の比較検討を行ったものである。