

大学ガバナンスの変容とその構造的背景～ 学校教育法第93条改正問題

南 島 和 久

本稿は、大学のガバナンス改革に関する構造的問題性を摘出するものである。これを論じるためには高等教育政策全体に関する俯瞰的視座が必要である。本稿ではまず戦後を中心とした教育基本法および学校教育法の制定過程を確認した上で、同枠組の下における2014年の学校教育法の改正問題、すなわち法第93条改正たる教授会規定変更の歴史的意味を検証する。

1 戦後の学校教育の経緯

学校教育法（昭和22年法律第26号）は戦後占領統治のさなか、教育基本法とともに制定され、新憲法施行直前の1947年4月1日に施行された。戦後改革におけるひとつのポイントは、教育政策の勅令主義から法律主義への転換にあった。勅令主義の問題性は、文部省による裁量行政としての中央集権的官僚統制の問題性を孕むものであり、のちにみる学校教育法第93条問題は、戦後の法律主義のもとで顕在化するものである。

プラグマティックな意味での戦後の教育基本法・学校教育法の恩恵は、「複線型学校体系」とよばれていたものが「単線型学校体系」へと改められた点にあった。「単線型学校体系」とは「六三三四」制を基本とするものであり、この方式の導入によって高等教育に対する国民のアクセスは大幅に改善されることとなった。これはのちに「大学の大衆化」を惹起するものとなる。この点はまさに学校教育法第93条改正の構造的背景のひとつ

であるが、これについては本文において詳しく扱っていくこととしたい。

最初に、戦後の教育政策の改革に先鞭をつけた「対日米国教育使節団報告書」までの動きからみていこう。

1.1. 戦前の文教政策

現在に続く教育政策は、明治維新以降に取り組みられてきた営為の上に存在している。戦前についてはさしあたり以下の三点に触れるにとどめよう。

第一に、五ヶ条の誓文にもあるように、明治初期にはいったん「旧來ノ陋習ヲ破リ」「知識ヲ世界ニ求メ」という開明的な方向が目指された。しかし、やがて自由民権運動などへの反動が起き、儒教的な道德教育を重視する方向へと転換することとなる。「教学聖旨」(1880年)や「教育勅語」(1890年)はこれを象徴するものであり、1890年の小学校教則大綱では「德育」重視の方針が示された。それは藩閥政治の保守的側面が強調されたものでもあった。高等教育機関はこの小学校等の教員を養成する役割を担っていた。初等中等教育における「德育」と「自由」との相克とは、高等教育機関における「国家ノ須要」と「学問の自由」との間の関係と相似形をなすものであった。

第二に、明治～昭和初期はとくに小学校教育の確立・普及が国家的な課題であった。大日本帝国憲法の発布(1889年)に先立ち市制町村制が制定されたが、その際には小学校整備を目的として、「明治の大合併」が展開した。その後、小学校の施設等の管理は自治体に委ねられたが、教員および教育内容については国家的管理のもとにおかれることとなる。このねじれた関係のなかで日露戦争時には小学校の就学率は九割を超える。ここで重要なのは教育内容に関してあくまでも集権的な体制がとられていた点である。なお、地方分権が教育のハード面にとどまるという構造はこの頃からの伝統である。

第三に、先の指摘とも大きく重なるが、教育内容についての国家の干渉についてである。日露戦争の前後の時期に、小学校で使われる教科書は検

定制から国定制（国定教科書）へと変更された。この時期より軍国主義的教育が加速し、「風紀肅正」「健全なる思想」が求められるようになり、「戊申詔書」（1908年）では国民道徳の強化が明示されるに至る。さらに戦時期においては皇民教育が重視され、小学校は国民学校となり、中学校では戦時即応のため戦時生産への動員が行われ、高等教育においては戦時対応としての理科系教育の重視および戦争末期には学徒動員による機能不全などが生じることとなった。また、この時期には、『国体の本義』『臣民の道』『国史概説』などに象徴されるように、思想統制も強化されていった。

なお、戦時期の統制色の強さには、高等教育が媒介する思想問題がその背景にあった。主要な大学の設立は明治20年前後であったが、これは欧米の進んだ「知識」を吸収しようとして展開したものであった。しかし、とくに法律関係の知識の流入とともに「自由主義」「立憲主義」や「民主主義」「人権」といった外来思想が日本にもたらされ、これが明治後期から大正期になると、さらに「社会主義」「共産主義」も輸入されるようになる。これらは戦後民主主義の観点からいえばごく一般的な政治的主張に過ぎないものでしかなかったが、明治憲法体制下では、「超然主義」や「国体明徴運動」など政府・軍部の政治姿勢との間で先鋭化することとなった。この問題についてはさらに、思想弾圧や言論統制があったことを付記しておこう。

1.2. 戦後の教育の民主化

敗戦後の1945年9月14日、文部省は終戦を受け、占領教育政策の具体的な指令等が出される前の段階において、「新日本建設ノ教育方針」を示した¹。だが、それは「国体護持」の方針を基本とするものであったことから、連合国軍総司令官総司令部（GHQ/SCAP）の反発を受けることとなった。このことが本格的な戦後民主主義教育、すなわちGHQの教育に関する

¹ 参照、文部省『学制百年史』、帝国地方行政学会、1972年、680-681頁。

る四指令²の発出や、米国に対する教育使節団派遣要請、それに基づく教育基本法や学校教育法の制定へとつながっていくこととなる。

この占領期の教育政策のうち、本稿にとって重要な意味をもつのは「対日米国教育使節団」とその報告(勧告)である。1946年にはジョージ・D・ストッダード(George D. Stoddard)を団長とする対日米国教育使節団(教育専門家からなる団員27名)の来日が実現し、同使節団は提言を含む報告書がまとめられた³。

第一次対日米国教育使節団は日本の「中央集権的」「官僚主義的」「軍国主義的」な教育に対しては否定的な態度をとり、「地方分権的」「自由主義的」「民主主義的」な教育の基盤を築こうとした。この点は次の報告書の一節に明瞭にみてとれる。

「日本の教育の目的および内容 高度に中央集権化された教育制度は、かりにそれが極端な国家主義と軍国主義の網の中に捕えられていないにしても、強固な官僚政治にともなう害悪を受けるおそれがある。教師各自が画一化されることなく適当な指導の下に、それぞれの職務を自由に発展させるためには、地方分権化が必要である。かくするとき教師は初めて、自由な日本国民を作りあげる上に、その役割をはたしうるのであろう。この目的のためには、ただ一冊の認定教科書や参考書では得られぬ広い知識と、型通りの試験では試され得ぬ深い知識が、得られなくてはならない。カリキュラムは単に認容された一体の知識だけではなく、学習者の肉体的および精神的活動をも加えて構成されているものである。それには個々の生徒の異なる学習体験および能力の相違が考慮されるのである。それ故にそれは教師をふくめた協力活動によって作成され、生徒の経験を活用しその独創力を発揮させなくてはならないのである。」

「ウルトラ」(超)あるいは「エクストリーム」(極端な)と形容された

² 「日本教育制度の管理」「教員及び教育関係者の調査、除外、認可」「国家神道、神社神道に対する政府の保証、支援、保全、監督並びに弘布の廃止」「修身、日本歴史及び地理の停止」の4つである(同上、682-683頁)。

³ 同上、686-688頁。なお、対日米国教育使節団は戦後統治下では2回実施されている。招聘元および報告書の提出先は最高司令官であり、第1回目の報告書が出されたのは1946(昭和21)年3月31日、第2回目の報告書が出されたのは1950(昭和25)年9月22日である。教育基本法・学校教育法との関係ではこのうち第1回目の対日米国教育使節団報告が重要となる。

国家主義が日本を覆っていたという点は周知の丸山眞男の指摘でもあるが⁴、ここでは同報告が、戦前の日本が「極端な国家主義」「軍国主義」であるかどうかといったイデオロギー問題を脇に置き、その問題点の中核を「中央集権」および強固な「官僚政治」と喝破している点にこそ注目しておきたい。すなわち、ここで認識されているのは「自由な市民的精神活動」とこれを阻害する「中央集権的な官僚制原理」の相克に他ならないという点である。そして、この官僚制原理においては、教師の「自由」が奪われ、「ただ一冊の参考書」「型通りの試験」となりがちであって、それでは「自由な日本国民」をつくりだすことができないとの趣旨が述べられていた。保守的な言説においては、「軍国主義教育」が戦前体制の問題の本質であることを前提に、その否定が戦後占領教育政策であって、これこそが政治課題であると認識されることがすくなくない。これに対して同報告書で問題とされていたのは、これらイデオロギー問題などよりもはるかに、官僚主義的あるいは管理主義的な教育政策のあり方であった点に、ここでは注目しておきたい⁵。

さらに、本稿にとって最大の問題は同報告が高等教育のあり方についてどのように述べていたのかというくだりである。やや長くなるが、同報告書で述べられている高等教育関係の箇所を引用しておこう。

「日本の自由主義思潮は、第一次世界大戦に続く数年の間に、主として大学専門学校教育を受けた男女によって形成された。高等教育は今や再び自由思想の果敢な探究、および国民のための希望ある行動の、模範を示すべき機会に恵まれている。これらの諸目的を果すために、高等教育は少数者の特権ではなく、多数者のための機会とならなくてはならぬ。」

⁴ 丸山眞男「超国家主義の論理と心理」（『現代政治の思想と行動（新装版）』未来社、1964年、11頁）。ただし、それは叫喚的スローガンであり、実際のところ、あまり解明されていないというのが論文冒頭の丸山の指摘であった。

⁵ その他、同報告で否定されているのは、「国定教科書」「修身（道徳教育）」「学校における勅語の朗読・御真影の奉拝等」「教師の自由」「学校に対する内務省地方官吏の管理行政」「つめこみ主義、画一主義および忠孝のような上長への服従に重点を置く教授法」などであった。また、国語の改革については、漢字の制限、ひらがな・ローマ字の採用を勧告したことで知られる。

(下線筆者。以下同じ。)

「高等程度の学校における自由主義教育の機会を増大するためには、大学に進む予科学校(高等学校)や専門学校のカリキュラムを相当程度自由主義化し、以て一般的専門教育をもっと広範囲の人々が受けられるようにすることが望ましいであろう。このことは、あるいは大学における研究を、あるいはまた現在専門学校で与えられるような半職業的水準の専門的訓練を、彼等に受けさせることとなるが、しかしそれは、より広範囲の文化のおよび社会的重要性を持つ訓練によって一そう充実することとなるであろう。」

「専門学校の数を増加するほかに、適当な計画に基いて大学の増設が行われるようわれわれは提案する。高等教育機関の設置や先に規定した諸要件の維持に関する監督には政府機関に責任を持たせるべきである。開校を許可する前に、申請せる高等教育機関の資格審査、および上述の第一要件を満足させているか否かを確認する役目以外には、その政府機関は、高等教育機関に対する統制権を与えられるべきではない。その高等教育機関は、みずから最善と考える方法でその目的を追求するために、あらゆる点において安全な自由を保有しなくてはならない。」

「高等教育機関における教授の経済的および学問的自由の確立は、また極めて重要である。この目的達成のため、現在の文官制度の廃止が勧告される次第である。」

「学生にとって保証されるべき自由は、その才能に応じてあらゆる水準の高等な研究に進みうる自由である。有能な男女で学資の無いため研究を続けられぬ人々に、続いて研究ができるよう確実に保証してやるため、財政的援助が与えられなくてはならない。現在準備の出来ているすべての女子に対し、今ただちに高等教育への進学が与えられなくてはならない。同時に女子の初等中等教育改善の処置もまた講ぜられなくてはならぬ。」

上の文書の最初の段落は、「日本の自由主義思潮」について、戦前の高等教育がこれをもたらしたという認識を示すものである。しかしながらこの戦前の高等教育は「少数者」の「特権」でしかなかったとも指摘されている。同報告ではこの論点を摘出し、大学を「多数者のための機会」とする処方箋を提示していた。さらに、続く二つの段落では、「多数者のための機会」とするため、学制の改革およびその設置の自由化を謳い、また残余の二つの段落では、教育内容の自由主義化に触れられていた。こうした処方箋の方向性は近代市民政治理論に照らし、普遍的な方向性であったと評することができる。

対日米国教育使節団の報告に続いて、文部省より「新教育指針」(1946

年5月)が出された。これらはともに教育基本法と学校教育法、すなわち戦後教育政策の根幹をなす思想的基盤ともなった。なお、対日米国教育使節団が帰国した後は、これを日本側でサポートした委員会が改組され、教育刷新委員会が設置された。同委員会は日本の教育改革について文部大臣に建議を行い、また中央教育審議会の設置を勧告した⁶。新たなスタートを切った戦後憲法体制下の新たな教育政策は、こうして新憲法の理念たる「主権在民」の基礎とされるものとなった⁷。

⁶ 前掲書、689-670頁。

⁷ 大学の自治の保障に関する指摘として、日本弁護士連合会の「大学教授会の役割を教育研究の領域に限定する、学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律案に対する意見書」(2014年6月19日)から以下を抜粋しておきたい。「憲法23条は『学問の自由は、これを保障する。』と定める。その内容として一般に、(ア)学問研究の自由、(イ)学問研究結果の発表の自由、(ウ)大学における教授の自由、(エ)大学の自治があげられている。思想・良心の自由(憲法第19条)及び表現の自由(同21条)の保障の上にさらに明文で『学問の自由』を保障する趣旨は、学問研究が常に従来の考え方を批判して、新しいものを生み出そうとする努力であることから、それに対して特に強い程度の自由が要求されることによると解されている。」「特に大学は、歴史的に、時の権力・権威との衝突を繰り返し、往々にして弾圧の対象となった。日本においても戦前の滝川事件(1933年)、天皇機関説事件(1935年)などの大学に対する国家の介入の歴史がある。それゆえ、大学における教育及び研究は、大学が国家権力その他の権力や権威から独立し、組織体としての高度の自律性を保障されることによって初めて可能であると考えられ、ここに大学の自治が保障されるゆえんがある。」(中略)「かかる大学の自治は、学問の自由を保障するためのいわゆる制度的保障として捉えられることから、具体的な内容は法律によって定められることとなるが、制度そのものを廃止したり、制度の核となる本質的な内容に及ぶ制約を加えることは許されないと解されている。」「大学の自治の内容として、(ア)学長・教授その他研究者の人事の自治、(イ)施設及び学生の管理の自治、(ウ)予算管理における自治(財政自治権)、(エ)研究・教育の内容と方法等に関する自治の4項目を挙げている(通説)。なかでも中心となるのが(ア)の人事の自治である。」(中略)「大学の自治の主要な担い手は、自治の存在理由及び大学の目的が教育研究にある(学校教育法第83条1項)ことから、教授その他の研究者の組織であるべきであって、具体的には、教授会がその中心となる。学校教育法第93条の規定は、以上のような憲法、教育基本法及び学校教育法の趣旨に基づき、教授会に『重要な事項を審議する』役割が認められることを明らかにしたものであると解され、この意味で重要な事項を審議するための存在という教授会の役割に関する学校教育法第93条の規定は憲法による大学の自治の保障の制度的核心を構成するものである。」

2. 教育基本法と学校教育法

2.1. 教育基本法の制定

教育基本法と学校教育法は、1947年、新憲法制定直前に枢密顧問の諮詢および帝国議会の協賛を経て天皇が制定したものであった。手続面でこそ大日本帝国憲法下でのものであったが、その正当性は、新憲法の理念を含み、戦後民主主義を裏打ちしうるものであった。なお、当初は地方教育行政法も同時に審議されていたが、これが制定されるのは時期がやや外れて五五年体制成立後の1956年のこととなる。

教育基本法の国会における審議は1947年の2月から3月にかけて集中的に行われた。当時の文部大臣は高橋誠一郎であり、その説明するところによれば、教育基本法は「教育の憲法」であり、その制定の目的は、教育の目的を明らかにすること、教育の諸原則（機会均等、義務教育等）を表明するものであること、他の教育法規との関係関連を橋渡しするものであるということであった⁸。また、高橋大臣はその趣旨について、「要するに此の度の學制改革は、従來我が國の教育が、軍國主義乃至超國家的目的の爲に利用せられまして來た弊害を除いて、教育の目的を人格の完成と個性の健全なる發達とに置きまして、即ち獨立自存主義の教育原理を打ち樹てまして、教育制度全般に互つて民主的な方向へ改革を加へて行かうとするものであります。」⁹とも述べていた。さらに、同大臣は、教育基本法が「人格の完成をもつて教育本來の目的と定めておる」ものと述べ、「わが國におきまして最も缺けておりますことは、個人の覺醒がなかつたというにあつたと考えるのであります。この點が國を誤らしめたところのものではなかつたかと考えておるのであります。」との認識を披露していた¹⁰。

この教育基本法の審議過程で最大の争点となったのは「教育勅語」との

⁸ 1947年2月22日貴族院本会議。

⁹ 同上。

¹⁰ 1947年3月14日衆議院教育基本法案委員会。

関係であった。この論点はのちに「道徳」を標榜する教育基本法改正の際に再度、大きな争点となることとなる。この点について当時の高橋大臣は次のように答弁していた。

「私も教育勅語とこの教育基本法との間には、矛盾と稱すべきものはないのではないかと考えておるのであります。しかしながら徳教は時勢とともに變化するものでありますので、既に先ほども一言いたしましたように、明治二十三年に發布せられましたところの勅語が、今日におきましてはなおこれに補足しなければならぬ點もはなはだ多いでありましょうし、いろいろこれにつきまして國民の間に疑問の抱かれておる點もあるでございましょうし、先ほどもお話のありましたように、悪用せられ曲解せられたというような點もあると考えますわけで、これはわが國の教育上における、きわめて重要な意義のあつたところの勅語といたしまして、これを留めるといふことにいたしまして、諸學校においては捧讀いたさないことにいたす。こういう考えでおるのでありますが、決してこれに盛られておる思想が全然誤つており、これに代るに新しいものをもつてするといふ考えはもつておりません次第であります。」¹¹

この教育勅語と教育基本法にかかる問題は、結局のところ、衆参両院における「教育勅語」の排除および失効確認決議となつて結実する。それが行われたのは教育基本法および学校教育法が施行されたのちの、1948年6月19日のことであつた。これは天皇の「神格否定」および、のちの「道徳」問題と深く絡む論点でもあつた。もちろん、こうした動きには、GHQの方針がその背景にあつたことはいふまでもない。

2.2. 学校教育法の制定

学校教育法の審議は1947年3月17日本会議より開始された。この時の高橋大臣の法案趣旨説明では、教育刷新委員会の改革案を骨子とし、対日米教育使節団の勧告に沿つた内容として学校教育法を提案するものであること、学制を新たに「六三三四」制に整理したものであることなどが説明

¹¹ 1947年3月22日衆議院教育基本法案委員会。

されていた。法案趣旨説明においてはこのほか、普通教育の普及、男女の差別撤廃、大学の数の増加、従来の教育における極端なる国家主義の色彩の拂拭、画一的形式主義の弊害の改善、地方分権の方向の明確化、大学への「能う限りの自治」の保障、教員に対する裁量の監督から設置基準・教員免許制度の確立等の措置による間接監督への転換などについても説明されていた。

さらに、大臣の法案趣旨説明では、大学について次のように触れていた。

「大學に於きましては、大學は學問の殿堂として廣く一般的の知識を授けますと共に、深く専門の學藝を教授研究して、人格陶冶を目指すことを目的としたのであります。大學の修業年限は四年を原則としますが、特別の専門事項を教授研究する場合、又は夜間大學に於ては四年を超えることが出來ます。大學に専攻科及別科を置き得ることも高等學校と同様であります。大學には重要事項を審議する爲、教授會を置かなければならないことを明確に致しました。大學は直接文部大臣が所轄致しますが、其の設置の認可に當つては別に定める大學設置委員會に諮問して其の適正を期することに致しました。大學には學術の深奥を究め、學術文化の進展に寄與する爲、大學院を設けることが出來ることに致しました。尚學位授與に關しましては、大學院を置く大學のみが授與することが出來ることに致しました。其の他に關しましては從來と大差ありませんが、大學の長は通稱は差支ありませんが、職名としては學長で統一致しました。」¹²

「大学の教授会」については法案審議の過程で様々な論点が提起された。そのうち本稿が注目しておくべきところは、法第59条に規定された「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」に関する質疑である。貴族院教育基本法案特別委員会における劍木亨弘政府委員における答弁がそれを説明している¹³。一部分だけを抜粋しておこう。

①「大學全般の綜合大學としての運営に付きまして、根本的な機關を私立學校等に於きまして新たな形態で御作りになると云ふことは自由であると考へるのでございますが、唯

¹² 1947年3月23日貴族院教育基本法案特別委員会。

¹³ 1947年3月26日の貴族院教育基本法案特別委員会。

大學の自治と云つたやうな面から申しまして、少くとも教授會は設置する必要があるのぢやないかと考へまして、さう云ふ風な譯で教授會だけの規定を、一應置いた譯でございます。」

- ②「御説のやうに、只今大學に付ては或は職員組合、或は學生運動等が起りまして、甚しきは學生が大學の行政にまで參加すると云ふやうなこと迄も言ひ出して居るやうな趨勢であります。そこで矢張り原則と致しましては、大學の自治の爲には教授會が當ると云ふことを、積極的にさう云ふ意味を以ちまして、此處に法律上規定した方が宜いぢやないかと云ふ氣持もあつた譯であります。」

上記①の文章は、「大学の自治」を担保する最低限の共通の機関として教授會が規定されたことを説明するものであり、上記②の文章は、「大学の自治」が學生や教職員組合ではなく、「教授會」が当たるものであることを規定したことを意味している。さらに、答弁等を詳細に見ていくと、「重要な事項を審議する」ことは教授會の最低限の任務であり、そのほか学長等の諮問を受けたり、執行的機能が期待されたりしていたことがうかがえる。となれば、「重要な事項を審議するため」に置かれた「教授會」の規定とは、法的な意味においては、「ナショナルミニマム」（国としてのミニマムリクエスト）を規定したものということになる。それが当初の立法趣旨であったとってよいだろう。この点は、2014年に学校教育法が改正されるまで変更されることはなかった。

結果として文部省は、「一府県一大学」を中心とする諸原則を定め、これに基き1949年に単科大学を含めた70校が新制大学として発足し、これに加えて公立大学17校、私立大学81校が同年に発足することとなった¹⁴。

2.3. 戦後逆コース

1947年には日本国憲法および教育基本法・学校教育法の成立をみることとなった。新憲法では、学問の自由が保障され（憲法第23条）、国民の教育を受ける権利が明示されるとともに（憲法第26条第1項）、義務教育の

¹⁴ 前掲書、699頁。

無償化の方針が示された(憲法第26条第2項)。また、先にも触れたように、教育基本法は新たな教育方針に準拠するものであったが、その制定過程において教育勅語の取り扱いが問題となり、最終的には衆参両院で教育勅語の排除および失効確認が決議されることとなった。教育行政の地方分権、民主化、自主性確保を理念とした都道府県および市町村の教育委員会が発足したのは1948年のことである。

ところが、サンフランシスコ平和条約による日本の主権回復の前後には「戦後逆コース」が顕在化し、このなかで教育委員会制度も見直されることとなった。先に触れた1956年の地方教育行政法(地教行法)はこの文脈のなかで制定されたものである。なお、戦後逆コースは教育の中央集権化をもたらしたとされるが、そのなかに含まれるのは、「あたらしい憲法のはなし」の発行停止(1952年)、教科書検定権限の文部大臣への一元化(1953年)、教育二法(教育公務員特例法の一部を改正する法律および義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法)の制定(1954年)、地方教育行政法制定および教育委員の任命制への転換(1956年)、教職員への勤務評定の全国実施方針(1957年)、学習指導要領における道徳教育の明記(1958年)などである。

戦後逆コースとは何であったのか。これを一言で説明するのは難しい。無理を押しつけて約言すれば、それは独立講和期から1960年までの期間に亘って継続した、戦後民主主義に対する政治的反動であったといえるだろう。その中には憲法改正論議も含まれていたし、教育制度の改革も含まれていた。ただここで指摘しておきたいことは、戦後逆コースの本質は、ある種の政治イデオロギーであったという点である。

3. 教育基本法と学校教育法の改正

3.1. 大衆化と大学危機

大学は高度経済成長のなか、「大衆化」の季節を迎えた。大学の「大衆化」は大学進学率の変化とともに学生像の「エリート段階」から「マス段階」

への急速な移行をも意味していた¹⁵。1952年段階において、国公私立の四年制大学出身者は約40万人であったが、1972年段階においては、150万人を超える規模となった。天野郁夫はデータを分析しつつ、「量的拡大の重要な担い手となったのは、旧法学系私学を中心とする既成私学に他ならなかった。」と指摘している¹⁶。

大学の大量化と同時期、すなわち1960年代後半から70年安保闘争の時期は「大学危機」の季節でもあった。教育社会学の知見によれば、急速な大学の大量化に対応するシステムとして大学は十分に成熟していなかったといわれている。この時期に学生は大学、とくに「教授会自治」のあり方を社会問題として告発し、国民的関心をあつめた。当初、この点に関する国側の動きは低調であったが、大学側はこれに対して自主改革の姿勢で応じた¹⁷。なお、この際学校教育法の教授会の規定には手がつけられることはなかったが、大学の自主改革に関連し、大学自身のガバナンス面での変化はみられた。喜多村和之は次のように指摘している。

「しかしながら、この激動の五年間において、大学内部には少なくとも制度面に表われたかぎりでも、ゆるやかな変化が生じつつあった。四年制国立大学の場合にかぎってみても、一九六七年一月～七一年六月までの期間に、九割にあたる六八校で管理運営面や教育課程の分野になんらかの変化が起こっている。まず管理運営面の変化のうち、学長選考手続の場合をみると、この期間に変更を行った大学は三〇校であり、そのうち二四校で助手の学長選考過程への参加を拡大している。また教授会の改組の場合には、三一校で改変が行われ、うち二校で助手の教授会メンバーへの参加が、一九校で助教授、専任講師の教授会参加が実施されている。すなわち従来正教授を主たる教授会構成員としてきているが、少なくとも助手を構成メンバーに加えていなかった相当数の国立大学では、一九六〇年代後半から、しだいに助手をも含めた若手教官の参加を拡大する傾向にある、ということができる。また教育面の変化についてみれば、一般教育課程の改変は、履修単位の代換、履修年次の変更、自由選択制の拡大など、全般的に学生の自主的学修方法を尊重し、カリキュ

¹⁵ 天野郁夫「大量化の過程と構造」（清水義弘編著『高等教育の大量化』、第一法規、1975年）104-105頁。

¹⁶ 同上、126頁。

¹⁷ 喜多村和之「大学—自己変革の可能性と限界」（同上書）153-155頁。

ラムの自由化の方向に向かっている。この傾向に呼応して、新科目やゼミの増・開設、総合科目の新設が目立っており、この二つの傾向は専門教育課程の場合にもほぼ同様に認められる。』¹⁸

その後、学生運動の「正常化」とともに改革ブームは終息を迎える。他方でその反動として、いくつかの政府側の動きが顕在化する。

3.2. 新構想大学の「実験」

上のような文脈の中で最初に登場したのは「新構想大学」であった。これは具体的には東京教育大学を改組した筑波大学の問題として浮上した。

1963年に閣議決定された筑波研究学園都市の建設を前に、東京教育大学の大学評議会は移転を進めようとしたが、これに反発した学生らは1967年から1969年まで断続的に反対闘争を展開した。この間、入試の中止、大学内への警察の導入も図られ、逮捕者も出た。大学側が最終的に筑波への移転を決定したのは1969年夏のことであり、これにあわせ国側は、1969年より筑波大学創設の動きを強め、1973年、田中角栄政権下においていわゆる「筑波大学法案」(国立大学設置法等の一部を改正する法律案)が可決された。

この筑波大学だが、いわゆる新構想大学のひとつとして、教育上の組織と研究上の組織の区別、学長の職務を助ける副学長職の設置、学外の有識者の意見を反映するための参与会や参与の設置などを特徴として設置された。これを先取りしていたのが1969年の中教審答申、「当面する大学教育の課題に対応するための方策について」(第21回答申、「四四答申」)および1971年の「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」(第22回答申、「四六答申」)である。

四四答申では、「学生運動」を大きな問題とし、その解決を「大学の運営」に求めた。同答申が「解決すべき課題」として掲げたのは「教育課程

¹⁸ 同上、155-156頁。

の充実とその効果的な実施について」「大学における意思決定とその執行について」「学園における学生の地位について」「収拾困難な学園紛争の終結に関する措置について」の四点であった。

同答申は、次の三点のような当面の課題を「この答申の課題」として示していた。

- (1) 大学の組織の複雑化と巨大化に対して管理運営の機能の改善が著しく遅れているため、大学紛争が生じたとき収拾困難に陥りやすいこと。
- (2) 学生の地位と役割について大学側の検討がこれまでふじゅうぶんであったため、学生自治会や学生の政治的活動に対する指導方針が確立されず大学の秩序維持が困難になったり、学生参加の要求に対処する考え方が定まらなかったりすること。
- (3) 紛争がいつまでも継続して収拾困難に陥った場合にも、大学や政府の責任においてとるべき特別な措置について明確な方針が定まっていないこと。

これらの問題に対する処方箋としてまず四四答申は「大学教員のあり方」に触れた。さらに、処方箋は大学運営に及び、同答申は「大学の中枢的な管理機関における指導性の確立」を論点として摘出した。そこで提起されたのが校務を分担する「副学長職」である。これに加え同答申は、「大学管理機関の機能的な役割分担の徹底」としてさらに以下の2点を指摘していた。

- (1) 学長、学部長などの執行機関は、合議制の審議機関の承認した基本方針の範囲内で、個別的な事案の処理については大幅な自由裁量と専決が認められるべきである。これらの機関には行政上の識見のある者が選ばれ、相当な期間その仕事に専念できるようにする必要がある。また、それらの機関に必要な補佐機関や事務組織も整備されるべきである。
- (2) 評議会、教授会などの合議制の審議機関は、もっぱら基本方針を定めて執行機関に方向づけを与える役割を担当し、執行上の細目の判断には関与すべきでない。その代わりに、執行の結果に重大な問題が生じたときには執行機関の責任をただすこととする。なお、有効な協議を行なうためには、構成員数に限度があることを考え、代議制、委員会制などを活用すべきである。

この内容はさらに四六答申において発展せしめられ、現在まで続く大学改革の雛型ともなった。四六答申は戦後の新学制発足から20年が経過したことを踏まえ、就学前教育から高等教育全般にわたって制度的・内容的に長期的展望に立った検討を加えたものであった。また高等教育機関について同答申は、学生運動に対して未解決の課題が残されていることを表明していた。

四六答申が問題としていたのは、大学の大量化に対する大学自身の対応のあり方として、とくに私学が「学校経営上の必要だけから巨大化した」点であった。これが大学紛争の温床ともなったことは先に触れたとおりである。他方で、大学は高度の学術の研究と教育の推進とが必要であるが、「それ自体が完結した研究機関になろうとすること」にも危惧を表明していた。これもまた大学紛争の要因のひとつであったからである。そしてこれらに対する抜本的な解決策として提示されていたのが、「教務・財務・人事・学生指導などの全学的な重要事項については、学長・副学長を中心とする中枢的な管理機関による計画・調整・評価の機能を重視するように改善」を図ることであった。この点について四六答申は以下のように説明していた。

「これまでの大学の管理運営の体制では、全学的な立場から、教育・研究の進歩改善のために調査企画する機能、運営の実績を自己評価する機能、全学的な意思として決定されたことの実現を保障する機能などがとくに欠如しがちであった。このような事情のため各部署の割拠がいちじるしく、全学的なまとまりを維持する力が弱まったため、組織的な破壊活動に対する抵抗力を失うとともに、積極的な改革に向かって立ち上がる力も生まれにくいという結果になりやすい。」

「このような状態を改めるためには、昭和44年4月の答申で指摘したように、大学の中枢的な管理機関における指導性の確立、学長・学部長などの執行機関と評議会・教授会などの合議制の審議機関との機能的な役割分担の徹底、意思決定手続きの合理化、全学的な協調の確保などについて具体的な改善方策を実施する必要がある。とくにそれらのうち、学長を中心とする中枢的な管理機関にじゅうぶんな指導性を発揮させることが重要である。その場合、とくに財務・人事・監査などに関する機関に学外の有識者を加えることが、大

学の内部的な衰退を防止するためにも必要である。同時に、教務・学生指導・企画・広報などの領域の問題については、教育を受ける立場にある学生の声を積極的に取り入れることがたいせつである。」

これを具体的に担保するために同答申は、教員人事や処遇改善のために、教員の選考や業績評価について学外の専門家の参与を求め、広く学外との人物交流を容易にすることを謳った。また、「国・公立大学の設置形態に関する問題の解決の方向」として以下の2点を掲げた。

- (1) 現行の設置形態を改め、一定額の公費の援助を受けて自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格をもつ新しい形態の法人とする。
- (2) 大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に抜本的な改善を加える。

上記の(1)が筑波大学等新構想大学の「実験」を経て、国立大学法人・公立大学法人へと展開を遂げていったものである。また、上記(2)が2014年の学校教育法改正による大学ガバナンスの改革に連結していったことは今日的な視点からみれば鮮明である。なお、1963年には中教審において「大学教育の改善について」が答申されていたが、そのなかで「大学の管理運営」についてはすでに触れられており、「現在の学内管理体制は、必ずしも分明でない。」として、「大学の学内管理機関の基本体系としては、全学の総合的な責任者を学長、学部の責任者を学部長とし、評議会は全学の、教授会は学部の重要事項をそれぞれ審議する機関とし、それらの職務権限について学長、学部長との関係を明らかにすべきである。さらに必要に応じて学長の補佐機関を設けうることとすべきである。」とされていたのである。大学紛争を踏まえ、このことの切実性のトーンが上がっていたのは言うまでもない。

四六答申において、とくに問題と目されていたのは教員人事と大学運営が「教授会」を中心として回っていた点であった。この点について、最大

の問題として同答申が指摘していたのは、「責任のとり方が不明確」である点であった。この「責任」を明確化させるために提案されていたのが「新しい形態の法人」と学外の有識者を参加させる「新しい管理機関」の設置であった。

先出の天野郁夫によれば、それらの課題は「実験大学」たる筑波大学において展開することとなった。天野はそれを知ることが、「文部省・中教審の理想とする大学像がどのようなものであるのかを知る手掛かりとなると指摘している。すなわち、学部学科制も講座制もない教員組織と研究組織を完全に分離した「学群・学系制」という新しい組織原理の採用、部局別の教授会ではなく学長の下に五人の副学長と主要な組織単位の長からなる任命制の執行部による集権的な管理運営システム、である。それは、学生のマス化に対応した「アメリカ・モデルの新しい大学像」を模倣していたものであることを天野はあわせて指摘している¹⁹。すなわち、大学の大衆化に対して描かれた処方箋が、大学紛争・筑波大学の設置を契機として「実験」の形をとって表面化したというのである。

3.3. 臨教審と大学審議会

さらに、これら「実験」の成果を踏まえつつ、1984年には「戦後教育の見直し」を目指した中曽根康弘政権において、臨時教育審議会（臨教審）が設置された。臨教審は第二次臨時行政調査会からの行政改革、すなわち自由主義化・規制緩和路線を踏襲するものとして、戦後の教育改革史のなかでも特異な位置にある。と同時に、その後の高等教育のあり方を決定づけた転換点に位置するものでもあった。

臨教審では「二十一世紀を展望した教育のあり方」「社会の諸機能の活性化」「初等中等教育の改革」「高等教育の改革」の四つの部会が置かれ、四次にわたる答申が出された。最後の第4次答申においては、いわゆる自

¹⁹ 同上、22-23頁。

由主義的教育観がまとめられるが、その内容は「個性重視」「生涯学習体系への移行」「国際化・情報化など時代の変化への対応」の三点に集約される。その一環として登場したのが「ゆとり教育」であった。また、改革提言の中には後年の問題となる教育基本法改正も浮上していた。ただし、結果としていえば、このときにそれが実現することはなかった。

臨教審の重要な成果として登場したのが「大学審議会」であった。のちに中教審に合流することとなるこの大学審議会では、臨教審路線を具体化する役割を担うものとなった。大学審議会は1987年に設置され、2001年に中央省庁等再編のなかで中教審の大学分科会に統合されるまでの13年間にわたって活動を続けた。その間、政府部内では自由化・規制緩和論が台頭し、高等教育政策のあり方にも影響を与え続けた。大学審議会は「基本構想部会」「組織運営部会」「大学院部会」「大学教育部会」「マルチメディア教育部会」「基本問題検討部会」の六部会に分かれて審議を展開させた。このうち、1991年の答申（「大学教育の改善について」）では、「大学設置基準などの諸基準の大綱化・簡素化」および「高等教育への自己評価システムの導入」が提起されたことで知られる。いわゆる「大学設置基準の大綱化」である。

「大学設置基準の大綱化」は1991年の学校教育法、大学設置基準等の関連法令の大幅改正によって具現化する。これによって大学の基準等の詳細な規定が削除される一方、教育研究の「質保証」が努力義務として大学自身に求められるようになった。大綱化の顕著な改革点は、専門教育と一般教育、専門学部と一般学部との間の垣根の引き下げであった。それは部局自治を中核とする「教授会自治」と緊張関係にある議論でもあった。他方で、大綱化を契機としてアメリカ・モデルの教育方法等の流入が起きた。飛び入学、セメスター制度、専門職・社会人大学院、産学連携、FD活動、学生による授業評価、教員の公募制・任期制の導入などはそれを実現する改革提案であった。もちろん、これらはあくまで大学の選択可能性を広げるものとして提案されたものであった。しかし、これを推進していくため

には、結局のところ、大学側の管理運営体制がネックであると認識されていた。この点は、1997年の大学審議会答申「高等教育の一層の改善について」の「高等教育全体の中での、各大学の理念・目標の明確化」および1998年の大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」の「責任ある意思決定と実行－組織運営体制の整備」などにおいて強調されることとなった点でもある。

こうした改革論の底流にあったのは、「大学の大衆化」である。それにもっとも最適化しているのはアメリカの州立大学であると考えられており、その意味での自由化は、産業資本との連結を視野に入れた、まさに天野のいう大学の「知の経営体」「知の企業体」化であった²⁰。

さて、戦後からここまでの教育改革の潮流をそもそもどのように理解しておけばよいのだろうか。いささか複雑となってしまっているが、この段階でひとまずの整理を付しておきたい。基本論点を整理すれば以下の三点にまとめられるだろう。

第一に、起点となったのは1990年代までの大学進学率の上昇に伴う、「大学の大衆化」である。すべての大学改革の大枠は、天野郁夫の見立ての通り、この「大学の大衆化」に集約することができるかとみてよいだろう。またこれが、既存の欧州型の大学モデルとの間で激しい不適合を経験した。それは日本ばかりではなく、全世界的な高等教育機関で起きた普遍的な現象でもあった。

第二に、この改革の契機となったのは「大学紛争」である。これは改革の反動性を呼び覚まさずにはおかなかった。戦後憲法で保障された「学問の自由」「大学の自治」は、その「自由」さゆえ反体制的なイデオロギーを時として帯びるものでもあった。中曽根政権でみられた「戦後教育の見直し」に道德教育が含まれていた点はそのひとつの応答と見なすことができるだろう。そしてその「イデオロギー」対「カウンター・イデオロギー」

²⁰ 同上、27頁。

の対立構図は、戦前・戦後を通じた改革史のなかに幾度も見いだすことができるものである。

第三に、しかしながらそのオルタナティブはもともと明確なビジョンを持っていたものではなかった。そこに登場したのが「自由化」路線である。ただし、ここでいう「自由」とは、従来の「学問の自由」「大学の自治」とは異なる文脈のそれであった。それは文部省の「管理」から、それを大学体制の内部の「管理」へと内在化させていくことと、大きな大綱的方向性としての「大衆化」路線たるアメリカ・モデル＝職業人育成モデルへのキャッチアップとして再定式化された。それはすでに単なるイデオロギカルな伝統的「政治保守路線」にはとどまるものではなかった。新たなモデルとして登場したのは、国策としての経済成長路線に資する新自由主義的な「経済保守路線」であった。

4. 大学のガバナンスの変容

4.1. 輻輳する改革

1980年代に登場した臨教審とそれに続く大学設置基準の大綱化によってもなお、教育基本法についてはいまだ改正を経ないままであった。また、大学のガバナンスの中核たる教授会自治についても、戦後改革以来、手をつけられたことはなかった。

しかし、第一次安倍政権では教育基本法が抜本的に改正され、第二次安倍政権では学校教育法のうち、大学のガバナンスにかかる領域、すなわち教授会の規定が大きく改正されることとなる。とくに後者の学校教育法の改正では、大学のガバナンス構造についての変化を含む改革が展開した。本稿の最後に、この問題に接近しよう。

第一次安倍晋三政権が成立したのは2006年9月26日であった。小泉純一郎の自民党総裁の任期満了を引き継ぐ形で登場した安倍内閣は、「美しい国」を掲げ、「戦後レジームからの脱却」を掲げていた。ただしこの第一

次安倍政権は2007年9月26日までの短命に終わっており、改革についても道半ばであった。その後、2012年12月26日に発足した第二次安倍政権では、「アベノミクス」のもと経済再生に取り組むとともに、集団的自衛権行使容認をはじめとする安全保障問題や憲法改正、そして、教育改革にも着手した。2013年6月14日に公表された政府の「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」（閣議決定）では、成長戦略の「全員参加・世界で勝てる人材を育てる」と題する項目のなかで、「大学の潜在力を最大限に引き出す（国立大学改革等）」として、「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上を入れる」ことを目標として掲げた上で、さらにそのなかで「学校教育法等の法令改正を含め、抜本的なガバナンス改革を行うこととし、所要の法案を次期通常国会に提出する。」が明記された。また、「大学改革」の「大学を支える基盤強化」においては、「教授会の役割を明確化するとともに、部局長の職務や理事会・役員会の機能の見直し、監事の業務監査機能強化等について、学校教育法等の法令改正の検討や学内規定の見直しも含め、抜本的なガバナンス改革を行うこととし、所要の法案を次期通常国会に提出する。」と明記されていた。

⑥大学改革（抄）

○大学改革を支える基盤強化

- ・国立大学法人評価委員会等の体制を強化し、大学改革の進捗状況をきめ細かくフォローする。
- ・教授会の役割を明確化するとともに、部局長の職務や理事会・役員会の機能の見直し、監事の業務監査機能強化等について、学校教育法等の法令改正の検討や学内規定の見直しも含め、抜本的なガバナンス改革を行うこととし、所要の法案を次期通常国会に提出する。
- ・教員ポスト・予算等の大学内の資源配分の可視化、運営費交付金の戦略的・重点的配分の拡大に直ちに取り組む。さらに、2016年度から新たな評価指標を確立し、運営費交付金の在り方を抜本的に見直す。

この時期の大学改革には大きく少子化社会への対応、効率化のための行

政改革、産業界からの要請、政治的イデオロギーといった諸要素が複雑に絡み合っていた。他方で、新自由主義的な改革として展開してきた中央省庁等改革およびその流れを継承しつつ経済合理性を追求した小泉構造改革において、すでに国立大学、公立大学においては、それぞれ国立大学法人化、公立大学法人化が展開し、実質的な教授会権限については剥奪された格好となっていた。

ここで、国立大学等の法人化にかかるガバナンス構造について触れたい。中央省庁等改革の目玉として、政策の企画立案と実施の分離のうち、分離した政策実施機能を透明化するツールとして登場したのが「独立行政法人制度」であったが、これを試験研究機関と同列で国立大学に対して適用しようとしたところ、各所から異論が出され、別途、国立大学法人法が制定されることとなった。ただし、国立大学法人においても基本的な制度構造は独立行政法人と同様であって、中期目標期間やそれをブレイクダウンした年度実績が問われる法人形態とされた。

国立大学法人化の当初の最大の論点は、公務員の身分を残すのか、それとも剥奪するのかにあった。この点は教育公務員特例法（教特法）のあり方が絡み、憲法の保障する学問の自由とその中核である教員人事との関係での議論となっていた。同法の制定は2003年7月16日、教員の身分は非公務員とされ、これにあわせて教特法の規定も基本的に適用関係から外されることとなった²¹。

あわせて展開したのは経営協議会の導入と教育研究評議会と教授会の関係の整理であった。前者の経営協議会は、「中期目標についての意見に関する事項のうち、国立大学法人の経営に関するもの」「中期計画及び年度計画に関する事項のうち、国立大学法人の経営に関するもの」「学則（国立大学法人の経営に関する部分に限る。）、会計規程、役員に対する報酬及

²¹ 教特法の規定では、3条3項および5項において、学部長選任規定、教員採用・昇任規定が置かれており、「教授会の議に基づき」「学長が行う」とこととされていた。これは学部内の人事権については、教授会の判断を優先するものであった。

び退職手当の支給の基準、職員の給与及び退職手当の支給の基準その他の経営に係る重要な規則の制定又は改廃に関する事項」「予算の作成及び執行並びに決算に関する事項」「組織及び運営の状況について自ら行う点検及び評価に関する事項」「その他国立大学法人の経営に関する重要事項」を審議するものとされた(国立大学法人法第20条第4項)。また、教育研究評議会は、「中期目標についての意見に関する事項」「中期計画及び年度計画に関する事項」「学則(国立大学法人の経営に関する部分を除く。)その他の教育研究に係る重要な規則の制定又は改廃に関する事項」「教員人事に関する事項」「教育課程の編成に関する方針に係る事項」「学生の円滑な修学等を支援するために必要な助言、指導その他の援助に関する事項」「学生の入学、卒業又は課程の修了その他学生の在籍に関する方針及び学位の授与に関する方針に係る事項」「教育及び研究の状況について自ら行う点検及び評価に関する事項」「その他国立大学の教育研究に関する重要事項」について審議するものとされた(同第21条第3項)。

なお、教授会に関する規定は、教特法の適用がなくなった後も法律上の規定は設けられなかった。国立学校設置法にも教授会の規定が置かれていたが、これも国立大学法人法の施行とともに廃止され、残ったのは学校教育法の規定のみ、すなわち私立大学と同様の形式に改められることとなったのである。

これらが意味していたのは、先に登場した新構想大学の組織形態である。いわば国立大学法人のガバナンス構造は、国立大学法人化とともに、新構想大学と同じ形式におかれたのである。

なお、国立大学の独立行政法人化が検討されていた2002年3月、国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議連絡調整委員会は「新しい『国立大学法人像』について」という文書を出していた。ここでは「学長・学部長を中心とするダイナミックで機動的な運営体制の確立」「学外者の参画による社会に開かれた運営システムの実現」「各大学の個性や工夫を活かせる柔軟な組織編制と多彩な活動の展開」がその方針として示されてい

た。そのいずれもが新構想大学と同じ方向を向くものであった。

3.2. 第一次安倍政権

2006年12月22日に公布・施行された教育基本法は旧法の全部を改正したものであった。教育基本法の改正については小泉純一郎政権の時代にも言及がなされており、文部科学省においてその改正についての議論が開始されていた。教育基本法改正に関する中央教育審議会への諮問は2001年に行われており、2003年にはその答申が示されている。諮問の背景には各種の社会環境の変化、とくにゆとり教育への批判、学力低下問題、いじめ問題などがあることが説明されていた。

この2003年3月20日に提出された中教審答申「新しい時代にふさわしい教育基本法と教育振興基本計画の在り方について」は、教育基本法改正を提言した重要文書であった。このなかでは、教育基本法が「施行以来一度も改正されないまま半世紀を経て」いること、この間に「社会は大きく変化し、また教育全般に様々な課題が生じ」たことを踏まえ、以下の2点およびそれに続く各点に基づいて教育基本法を改正する必要があるとされていた。

- ①今の教育基本法に謳われている「個人の尊厳」「人格の形成」「平和的な国家及び社会の形成者」などの理念は、憲法に則った普遍的なものとして今後とも大切にしながら、
- ②これからの教育の目標を実現するため、今日極めて重要と考えられる次のような重要な理念や原則を明確にする。
 - (1) 信頼される学校教育の確立
 - (2) 「知」の世紀をリードする大学改革の推進
 - (3) 家庭の教育力の回復、学校・家庭・地域社会の連携・協力の推進
 - (4) 「公共」に主体的に参画する意識や態度の涵養
 - (5) 日本の伝統・文化の尊重、郷土や国を愛する心と国際社会の一員としての意識の涵養
 - (6) 生涯学習の実現
 - (7) 教育振興計画の策定

なお、当時の中山成彬文部科学大臣は、制定当初は教育基本法とともに教育勅語があったこと、GHQの指令によって教育勅語が廃止されてしまったこと、その結果として「片肺飛行」となっており、「いわゆる道徳だとか、公の心だとか、日本人としてどういう日本人を育てるんだという観点が抜けたそういう教育が戦後ずっと行われてきた」ことへの懸念があることなどを主張していた²²。しかし、小泉政権において教育基本法改正案は上程されず、この課題は第一次安倍政権に引き継がれることとなる。

2006年9月に発足した第一次安倍政権では、早速、教育基本法の改正案が国会に提出された。政権発足の2日後の9月28日には教育基本法案を審査するため、衆議院に「教育基本法案に関する特別委員会」(森山真弓委員長)が設置され、翌29日には安倍首相は衆議院本会議において、教育基本法の早期制定を期すことが述べられていた。

ところで、この教育基本法改正議論が行われているさなか、文部科学省主催のタウンミーティングにおいて、いわゆる「やらせ質問」が顕在化した。また、改正案文中の「我が国と郷土を愛する」(第2条第1項第5号)について野党の質問が集中するということもみられた。最終的に教育基本法が改正されたのは、2006年12月15日のことであった。

改正教育基本法について、2007年の安倍首相の施政方針演説では次のように説明している。

「教育再生は内閣の最重要課題です。現在、いじめや子供の自殺を初めとして、子供たちのモラルや学ぶ意欲の低下、家庭や地域の教育力の低下といった問題が指摘されています。公共の精神や自律の精神、自分たちが生まれ育った地域や国に対する愛着愛情、道徳心、そういった価値観を今までおろそかにしてきたのではないのでしょうか。こうした価値観をしっかりと子供たちに教えていくことこそ、日本の将来にとって極めて重要であると考えます。教育再生会議における議論を深め、社会総がかりで、教育の基本にさかのぼった改革を推進し、教育新時代を開いてまいります。教育改革を実効あるものとするため、六十年ぶりに改正された教育基本法を踏まえ、関係法律の改正案を今国会に提出するとともに、

²² 2005年10月19日衆議院文部科学委員会。

新たに教育振興基本計画を早期に策定します。すべての子供に必要な学力を身につける機会を保障するため、ゆとり教育を見直し、必要な授業時間を確保するとともに、学習指導要領を改訂し、国語力の育成、理数教育、道徳教育の充実など、公教育の再生に取り組みます。いじめについては、どの学校でも、どの子にも起こり得るという認識を持ち、教育現場においていじめ問題に正面から立ち向かうことを徹底します。いじめの早期発見、早期対応に努めるとともに、夜間、休日でも子供の悩みや不安を受けとめることのできる電話相談を全国で実施します。放課後に子供たちが自由に学び、遊んだり、地域の人たちとも触れ合うことができるよう、放課後子どもプランを全国で展開します。教員の質が教育再生のかぎを握っています。教員免許の更新制を導入し、適正な評価を行います。豊かな経験を持つ社会人の採用をふやすとともに、頑張っている教員に報いるよう支援します。教育委員会については、期待されている機能を十分に果たしているとは言えません。教育に対する責任の所在を明確にし、子供たちの未来のために、国民の皆様から信頼される教育行政の体制を構築すべく、断固として取り組んでまいります。²³

この施政方針演説のなかに、改正された教育基本法のエッセンスは要約されている。ただし、この施政方針演説のなかには大学に直接関係する言葉は含まれていない。とはいいいながら、改正された教育基本法には、新たに大学に関する条文も設けられていた。全11条であった旧法は、新法において全18条にまで拡大され、うち第七条と第八条において、「大学」そのものと、私立大学を包摂する「私立学校」の二カ所の規定が置かれた。また、第九条には「教員」の規定も置かれた。なお、新法の「大学」において、新たに追加されているのは、「これらの成果を広く社会に提供する」の部分である。この点は、「社会貢献」と読み替える部分であり、改正の大きな特徴のひとつであった。ただしこれを教育基本法で規定した点については、各界より異論等もみられた²⁴。

²³ 2007年1月26日衆議院本会議内閣総理大臣施政方針演説。

²⁴ 市川昭午「教育基本法の改正で教育はよくなるか」(市川昭午編『教育改革の論争点』教育開発研究所、2004年)33-34頁。市川昭午は、この教育基本法の改正について、「見直し必要論」を次の5つに整理している。いずれも旧法に対する問題点の指摘として興味深い。第1の「押しつけ論」は、日本の主権が制限された占領下に立法されたため、純粋に日本人による立法ではないというものである。それゆえ日本人の立場から自主的に見直すべきであるという主張が登場するのだという。第2の「規範欠如論」は、教育荒廃がひどくなったのは教育勅語のような徳目が現行法に欠如していることが原因だとするものである。それゆえそうした徳目や規範

改正教育基本法(抄)

(大学)

第七条 大学は、学術の中心として、高い教養と専門的能力を培うとともに、深く真理を探究して新たな知見を創造し、これらの成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。

2 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。

(私立学校)

第八条 私立学校の有する公の性質及び学校教育において果たす重要な役割にかんがみ、国及び地方公共団体は、その自主性を尊重しつつ、助成その他の適当な方法によって私立学校教育の振興に努めなければならない。

同時期、首相の諮問機関である教育再生会議は、2007年1月24日に『社会総がかりで教育再生を～公教育再生への第一歩～』と題した報告書を公表し、「教育界」の「悪平等」「形式主義」「閉鎖性・隠蔽体質」「説明責任のなさ」「危機管理体制の欠如」を批判し、「教育内容の改革」「教員の質の向上」「教育システム改革」「『社会総がかり』での全国民的な参画」「改

を盛り込む必要があるのだと主張するという。第3の「時代対応論」は、時代の進展や社会の変化に伴って新しい教育課題が生じて起きており、それに対応できるような内容にかえるべきだということである。市川によれば中央教育審議会も基本的にはこの立場であるという。第4の「原理の見直し論」は、制定以来半世紀以上の歳月を経た今日、新しい時代や社会に照らして現行法をその基本原理から抜本的に見直す必要があるとするものである。市川は、「時代対応論」と似ているとしつつも、原理面に遡って見直しを主張しているところが異なるとしている。第5に「規定不備論」は、現行法の法文の表現が必ずしも適切でないために誤解されやすく、教育界に不要な混乱を招いた部分があるとするものである。それゆえこの際紛らわしい表現を改める必要があるのだという。これに対して市川はさらに、改正の必要を認めない「見直し不要論」についても以下の2つの言説を示している。第1に「徹底擁護論」であり、第2に「当面不要論」である。第1の「徹底擁護論」は、教育基本法が理想にちかいものであり、それゆえに見直しは必要ないとするものである。必要なのは教育基本法の本質の徹底であると主張するのがこの言説である。第2の「当面不要論」は、必要に応じた改正についてはやぶさかではないが、現在、見直しが緊急不可欠であるという根拠はとほしいとするものである。それよりも当面山積する教育問題を地道に改善していくのが優先すると主張するのである。市川はさらに議論を続け、結局これは戦後日本において、教育基本法が「偉大な役割を果たしてきた」とみるのか、「健全な発展にとって障害となってきた」とみるのか、「実際活動にそれほど影響がなかった」とみるのかという認識の問題であるとしている。なお、この点のレビューとして、広田照幸「＜愛国心＞のゆくえ－教育基本法改正という問題」(世織書房、2005年)を参照。

革の具体的実践の重視」を謳いあげた。その中でポイントとされた部分は、施政方針演説と基本的な齟齬はみられなかった。また、同答申では教育基本法改正を踏まえた緊急対応として、「教員免許法の改正」「地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正」「学校教育法の改正」が提言されており、これに連動する形で中教審も「教育基本法の改正を受けて緊急に必要なとされる教育制度の改正について（答申）」（2007年3月10日）をまとめた。いわゆる「教育三法」の改正である²⁵。なお、大学についての改革は「履修証明制度」の導入にとどまった。大学のガバナンス構造の改革は、次の第二次安倍政権における学校教育法の改正に持ち越されることとなったのである。

3.3. 第二次安倍政権

以上のような蓄積の上に立ち、学校教育法が改正されたのは第二次安倍政権においてであった。旧来型のイデオロギー論争が垣間見えた教育基本法改正問題とは異なり、学校教育法の改正では、新自由主義的な改革トーンが前面に出てくるものとなった。

最初に表面化したのは中教審の大学分科会での議論であった。2014年2月12日に公表された「大学のガバナンス改革の推進について」（審議まとめ）では、コーポレート・ガバナンスと大学ガバナンスの比較が行われ、学長・大学本部のリーダーシップが発揮できるような形での制度改正が提起されていた。

大学分科会のもとになった提案は二つあった。第一に2013年の教育再生実行会議第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」である。同提言では、①グローバル化に対応した教育環境づくりを進めること、②社会を牽けん引するイノベーション創出のための教育・研究環境づくりを進めること、③学生を鍛え上げ社会に送り出す教育機能を強化すること、

²⁵ 2007年6月20日可決成立、同月27日公布。

- ④大学等における社会人の学び直し機能を強化すること、などとともに、
⑤大学のガバナンス改革、財政基盤の確立により経営基盤を強化すること
について提言がなされていた。このうち大学のガバナンス改革については
次のように述べられていた。

「国や大学は、各大学の経営上の特質を踏まえ、学長・大学本部の独自の予算の確保、学長を補佐する執行部・本部の役職員の強化など、学長が全学的なリーダーシップをとれる体制の整備を進める。学長の選考方法等の在り方も検討する。また教授会の役割を明確化するとともに、部局長の職務や理事会・役員会の機能の見直し、監事の業務監査機能の強化等について、学校教育法等の法令改正の検討や学内規定の見直しも含め、抜本的なガバナンス改革を行う。」²⁶

もうひとつは、経済界の意見等である。同改革に先立ち、経済同友会は、「私立大学におけるガバナンス改革—高等教育の質の向上を目指して—」という意見書を2012年3月26日に公表していた。この意見書のなかでは、「大学のガバナンスの現状」と題し、私立大学の理事会、学長・学部長、学部教授会、評議員会、監事のそれぞれについてレビューが行われていた。また、日本経済団体連合会は、「イノベーション創出に向けた国立大学の改革について」という意見書を2013年12月17日に公表していた。ここでは「組織力の強化～ガバナンス構造の改革」として「組織経営体としての大学のあり方」「学内運営機構の集権化」「学内運営機構の適切な分権化」（このなかに「教授会の役割の見直し」を含む）が論じられていた。経済団体が、学生の就職活動の被用者側として、あるいは産業界として大学との連携をはかる存在してステークホルダーの位置にあることはいうまでもない。と同時に、教育サービスの受益者の立場から、こうした提言を政治的な意見として提起している点を看過することはできない。

このうち興味深いのは経済同友会の報告書において、学部教授会につい

²⁶ 教育再生実行会議『これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）』（2013年5月28日）8頁。

て触れられた箇所である。そこでは「コラム」として「教授会の抵抗の理由」について次のように書かれていた²⁷。

大学の教員の中には、学校教育法93条1項「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」を根拠に、大学の様々な意思決定に際して、教授会の了解が必要と思っている教員は少なくない。

とりわけ、教員自身の地位・身分等へ影響を及ぼす可能性のある学部・学科の改変、カリキュラムの変更、評価制度や年俸制の導入などが行われる場合、教授会が抵抗勢力となる場合がある。例えば、学部・学科の改変により、教員の負担が増加する場合や、専攻学問分野の位置付けが低下する場合、さらには専攻学問分野が不要となる場合などは、激しく抵抗する可能性がある。過去には、きわめて経営的な事項である大学の移転についても教授会の反対で実現しなかった例もある。

これは、教授会は本来、教育・研究に関する審議機関であるものの、教員の集まりであることから、教員組合的、労働組合的組織を代替する可能性があるからである。教授会が非公式に労働組合的機能を持っているがゆえに、労働運動が少なくて助かっているという意見もあるが、それは本末転倒であろう。

上記の下線部は国会審議においても同様の指摘が繰り返された部分であり、同様の認識は改革推進側において意外と共有されていたとみてよい部分である。もちろん公文書においてこうした認識が政府として公式に示されることはなかったが、だからといって踏まえておかなくてもよい議論ということも、その後の経緯を踏まえればまたできないだろう。

以上を踏まえ、最後に学校教育法の改正について概観しておこう。

3.4. 学校教育法改正

学校教育法の改正は2014年6月27日であったが、ここでは教授会の規定についての変更が行われた。

改正内容に入る前に、以下の三つの議論を紹介しておこう。

²⁷ 経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革—高等教育の質の向上を目指して—」（2012年3月26日）5頁。

第一に2014年2月21日の衆議院厚生労働委員会での審議である。以下の引用は次世代の党の宮沢委員と西川副大臣との掛け合いであるが、その議論のなかで北城恪太郎氏の名前があがっていた。北城氏は日本IBM在籍、のち経済同友会代表幹事（終身幹事）となり、この議論の時点ではICUの理事長であり、かつ、中央教育審議会の委員でもあった。

○宮沢隆仁委員 よろしくお願ひします。

実は、けさ八時からだったんですが、うちの党でちょっとレクチャーがあったんですね。そのときに、多分御存じだろうと思うんですが、国際基督教大学理事長の北城恪太郎先生がレクチャーしてくださったんですが、まさに学長の権限をぜひ強くしてほしいとか、教授会の権限が強過ぎてガバナンスがきかないとか、非常にいいことをおっしゃっていらしたんですね。

その中で、では北城先生が一番やってほしいことは何かといいますと、学校教育法第九十三条第一項に、ちょっと今から言いますね、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」という文章があるらしいんです。この審議というのは、いわゆる採決とか教授会に決めてほしいというようなことを言っているわけじゃないらしいんですけども、今、歴史的に教授会そのものが何でも決めちゃうみたいになっちゃっているのが、結局、日本の大学が伸びない理由じゃないかということですね。

それで、北城先生は、教授会の権限を縮小して、学校長、学長の権限を強化するためには、この文言を、教授会は学長の諮問機関とする、このワンセンテンスで日本の大学のレベルはぐっと上がるとおっしゃっている。非常にすぐれた学長を選別すれば、それでどんどん自動的に全てがうまくいくということだったんですね。

これは質問通告していませんので特にお伺いはしませんけれども、私は、これはぜひ政府の方でどんどん法案の変更をやっていただけると。お答えいただけますか。では、お願ひします。

○西川京子副大臣 北城先生のお話、まさに意識は共有しております。今の大学の改革、制度の中で、今の法案のところの条文を改正の方向に向けて法制局と詰めている最中でございますので、いい方向に向かうと思います。今回の法案提出に向けて、今、法制整備をしているところでございます。

もちろんこの意見がそのまま法案に反映されたものであったのかは不明であるが、国会審議に残るひとつのエピソードとして興味深い、と

おきたい。

第二に、下村博文文部科学大臣による法案の提案理由説明である。これが行われたのは2014年5月22日の本会議においてであった。

○下村博文君

学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律案について、その趣旨を御説明申し上げます。

大学は国力の源泉であり、各大学が、人材育成、イノベーションの拠点として、教育研究機能を最大限に発揮していくためには、学長のリーダーシップのもとで、戦略的に大学を運営できるガバナンス体制の構築が不可欠であり、学長を補佐する体制の強化、大学運営における権限と責任の一致、学長選考の透明化等の改革を行っていくことが重要であります。

この法律案は、このような観点から、大学の組織及び運営体制を整備するため、副学長の職務内容を改めるとともに、教授会の役割を明確化するほか、国立大学法人の学長の選考に係る規定の整備を行うなどの必要な措置を講ずるものであります。

次に、この法律案の内容の概要について御説明申し上げます。

第一に、副学長が学長の命を受けて校務をつかさどることとしております。

第二に、教授会は、学生の入学や学位の授与等のほか、教育研究に関する重要な事項で学長が必要と認めるものについて、学長が決定を行うに当たり意見を述べること、また、教育研究に関する事項について審議するとともに、学長等の求めに応じ、意見を述べることができることとしております。

第三に、国立大学法人の学長選考について、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こととするとともに、国立大学法人は、その基準及び選考結果等を公表しなければならないこととしております。

第四に、国立大学法人の経営協議会の学外委員を過半数とすることとしております。

このほか、所要の規定の整備を行うこととしております。

以上が、この法律案の趣旨でございます。(拍手)

第三に、教授会の役割について、これが省令レベルではなく法律レベルでの改正になった経緯の説明についてである。同じく下村大臣の衆議院文部科学委員会、5月23日の発言である。

○下村国務大臣 現行法でも学長の権限や教授会の役割等について規定されていることを踏まえ、曖昧な点は省令で明らかにすることを一つの選択として当初考えておりました。

ただ、この中教審の取りまとめのときに、私が出席をしたときに、これはメーンではなくて一部の議員からということでありましたが、省令改正では実際に各大学に対する徹底ができないのではないかという意見をいただきまして、その後、いろいろな関係者の方々にお会いをすると、省令も法律ではあっても、それが一般国民やあるいは大学関係者、十分な徹底にいかないということになってしまう場合がやはり多いのではないかということで、その後改めて、中央教育審議会の審議、それから大学関係者、また与党等からさまざまな意見を伺う中で、これは法律そのものを改正して、誤解のないように明確化することが最も重要である、そういう認識に至りまして、今国会、提出をさせていただいたという経緯がございます。

学校教育法の改正は提案理由説明から可決成立までは概ね一ヵ月程度であった。このうち教授会について国会審議において触れられていたのは20回程度である。結果として学校教育法については以下の二点の改正がなされることとなった。

第一に副学長の職務についてである。旧規定では「副学長は、学長の職務を助ける。」とされていたが、これが改正され、「副学長は、学長を助け、命を受けて校務をつかさどる。」とされた（第92条第4項）。

第二に教授会の役割についてである。旧規定は、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」とされていたが、これが以下のような条文に改められることとなった。

第九十三条 大学に、教授会を置く。

②教授会は、学長が次に掲げる事項について決定を行うに当たり意見を述べるものとする。

一 学生の入学、卒業及び課程の修了

二 学位の授与

三 前二号に掲げるもののほか、教育研究に関する重要な事項で、教授会の意見を聴くことが必要なものとして学長が定めるもの

③教授会は、前項に規定するもののほか、学長及び学部長その他の教授会が置かれる組織の長(以下この項において「学長等」という。)がつかさどる教育研究に関する事項につ

いて審議し、及び学長等の求めに応じ、意見を述べることができる。

同条文の改正は、大学ガバナンス構造の大きな転換点となるものであったといつてよい。その焦点は各大学が法第93条第2項第3号の「学長が定めるもの」をどのように規定するのかという点に移ることとなった。それは法改正により、大学が内部規則において大学のガバナンスのあり方をどう構築するかという問題となったことを意味している。すなわちこれは、社会問題として「教授会自治」を議論する余地がなくなってしまったことを意味するものであるという意味での「転換点」であった。

なお、国会付帯決議ではその取り扱いの慎重を期して、以下のような付帯決議が付された。「教授会自治」は、学長が「教授会の意見を聴いて参酌する」形へと矮小化されたこととなった。その帰結がどのようなものとなるのか、それは、今後の展開をまつしかない。

学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律案に対する付帯決議

政府及び関係者は、本法の施行に当たり、次の事項について特段の配慮をすべきである。

- 一 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、国立大学法人については、学長のリーダーシップにより全学的な取組ができるよう、学長選考会議、経営協議会、教育研究評議会等をそれぞれ適切に機能させることによって、大学の自主的・自律的な運営の確保に努めること。
- 二 私立大学の自主性・自律性・多様性、学問分野や経営規模など各大学の実態に即した改革がなされるよう配慮すること。
- 三 学校教育法第九十三条第二項第三号の規定により、学長が教授会の意見を聴くことが必要な事項を定める際には、教授会の意見を聴いて参酌するよう努めること。
- 四 国立大学法人の経営協議会の委員の選任や会議の運営に当たっては、学内外の委員の多様な意見を適切に反映し、学長による大学運営の適正性を確保する役割を十分に果たすことができるよう、万全を期すこと。
- 五 学長の業務執行状況のチェック機能を確保すること。
- 六 教育の機会均等を保障するため、国立大学の配置は全国的に均衡のとれた配置を維持すること。
- 七 国のGDPに比した高等教育への公的財政支出は、OECD諸国中最低水準であるこ

とに配慮し、高等教育に係る全体の予算拡充に努めること。

おわりに

戦後、憲法、教育基本法とともに学校教育法が制定されて以来、「学問の自由」「大学の自治」の中核であった「教授会自治」は、大学ガバナンスの改革の名の下で大きな転換点を迎えた。その帰結は未知数であるが、歴史的経験を踏まえ、以下の三点を述べつつむすびにかえることとしたい。

第一に、冒頭に触れた「官僚制原理」と「学問の自由」の相克の問題である。部局自治の原理に基づく「教授会自治」は、何より専門家集団とその再生産過程たる研究教育においてその意義を有している。そして、その専門家集団たる教授団は、学問という文化を継承するという意味での「保守性」を帯びた存在である。それでは、この「教授会自治」を否定しないまでも、その強固さを奪おうとする社会的な意味は何か。この点はこれだけの議論を積み上げてはなお判然としない。その組織原理に対する無理解こそが、大学改革が繰り返してきた失敗の原因であるという点には注意を喚起しておきたい²⁸。

第二に、新構想大学については賛否両論あったが、その中心的な原理であった複合領域の組織原理についてはやはり専門性の問題が付随していた。専門家同士のピア・レビューが可能となる条件は、その学問領域が近いことが重要である。藤垣裕子は²⁹、「妥当性境界」「ジャーナル共同体」という概念を用いてこれを説明する。すなわち、科学コミュニティは共有されたジャーナルとその査読を通じて専門主義を維持するというものである。それこそが知的再生産、すなわち学生の教育訓練（discipline）に意味を

²⁸ この点については拙稿「NPM・行財政改革と大学評価」（広田照幸・吉田文・小林傳司・上山隆大・浜中淳子編『組織としての大学－役割や機能をどうみるか』、岩波書店、2013年）もあわせて参照されたい。

²⁹ 藤垣裕子『専門知と公共性』、東京大学出版会、2003年。

もつという観点からいえば、複合領域はある特定の分野間には妥当し成立しえたとしても、決して文系理系を通じて大学社会全体のなかで普遍的に一般化できるものではない。問題は、そうした組織編成原理を失った場合の組織とその秩序の維持方法の方にある。「教授会自治」の弱体化はこの意味で危険性を孕む。

第三に、新構想大学の組織原理、すなわち、学長・大学当局への集権化が、国立大学法人、公立大学法人の改革を経て私立大学にまで普遍化された点についてである。その中心核は制約下にあるリソースの効率的分配にあることはいうまでもないが、その成否および責任を判定・追求する手法、すなわちリーダーシップの責任を追及する牽制手段を、文部科学省がいうように構築しうるのだろうかという点には疑問が残る。なお、これはすなわち学長・副学長のリコールや業績評価としてすでに提案されているところである。³⁰

他方、中長期的には、このリソースの配分が大学をよき意味で成長・発展させるものであったかが問われるが、そのとき、「人格の完成」「平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成」を最大の目標として掲げた上位規範たる教育基本法の理念に照らし、あるいは同法のなかで掲げられた「高い教養と専門的能力を培う」ことや「深く真理を探究して新たな知見を創造」することに対し、これらよりも「これらの成果を広く社会に提供する」（社会貢献）を急いだその判断が、いったいいかなる帰結であったのが不問に付されることがなければよいのだが、と指摘しておきたい。それは戦後日本で問われ続けた、「教育研究」の「責任」を「誰が」とるのかという問題と表裏をなしている。そしてそれは、大学という組織の本務から離れたところ、あるいはその周辺において突き進む改革によっては、必ずしも成し遂げられる種

³⁰ 文部科学省高等教育局長及び研究振興局長連名通知「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律及び学校教育法施行規則及び国立大学法人法施行規則の一部を改正する省令について（通知）」（2014年8月29日）。

類のものではない。

（2015年2月20日）

謝辞 このたび、木村務先生のご退職の論文集へ寄稿させていただきましたことに、心より感謝を申し上げます。この論文は、はじめてお目にかかった時にお話させていただいた研究テーマの一部です。また、このたび特段の御配慮をいただきましたみなさまに厚く御礼申し上げます。お忙しいなかで丁寧にご対応くださいました伊東めぐみさんに感謝申し上げます。