

第1章 行政改革と大学の在り方

佐藤 幸治

1. はじめに

私は大学人ですけれども、これまで大学行政にそれほど深く関わった経験はありません。学部長と総長特別補佐を少しやらせていただいた程度であります。また、行政の問題についても、私の専門は憲法なものですから、ある意味で素人であります。しかし、どういう因縁か、行政改革会議に連なることになりまして、1年余ばかりいろいろ勉強させていただきました。それで、今年（1998年）の2月だったでしょうか、大学審議会で行革会議と大学の関係で少し話して欲しいという要望がありまして、お話したことがあります。今日はそこでお話したようなことを中心に若干申し上げて、あるいは何かのご参考になればというように存じております。

2. 日本の社会の現状認識と行政改革の方向

(1) 21世紀を迎えようとする国際社会

行政改革会議では国立大学について何回か立ち入った議論もありまして、『最終報告』をご覧くださいますとお分かりのように、国立大学名指しで数か所で触れておるわけであります。行革会議での議論を通じて、大学はやはり日本の社会の縮図だということをつくづく思いました。中央省庁の問題と大学が抱えている問題とは、ある意味で非常に似ているというように思った次第です。その辺のことは少しこれからお話させていただきたいと思っております。

それで、日本の社会の現状認識と行政改革の方向という、やや大きな話ではありますが、これは、「なぜ行政改革なのか」という基本的な背景でもありますので、最初に少しその辺をお話させていただきたいと思います。今世紀の世界の特徴の一つは、主権国家、つまり18、19世紀を通じて成長してきた主権国家が、その極大化を図って挫折したということではないかと思えます。第一次世界大戦と第二次世界大戦はそれを象徴するものでした。その結果、国連を中心とする国際組織というものが第二次世界大戦後に誕生し、大きく発達してきました。もう一つの特徴は、人権観念の再生ということではないかと思えます。

人権という観念は、ご承知のように17、18世紀に生まれたものですが、19世紀に入りますと、実証主義的思潮の中で消え去ってしまいました。その人権観念が第二次大戦後に再生して、国際社会としても各国におけるその実現を注視しようということになってきました。特に最近、グローバル化ということがよく言われますけれども、モノだけでなく、人も、情報も、さらにカネも、国境を越えて、非常に気軽に移動する、瞬時に移動する、そういう状況になってきております。そのことは、主権国家がますます相対化してきていることを意味している。別の見方をすれば、国際社会における個人の存在が、だんだんクローズアップされてきているということだと思えます。先程申し上げた国際社会における人権という発想も、そういうコンテキストで理解できるところがあるのではないかと。個人の自律性といいますが、そういう個人がクローズアップされてきているところを指摘できるかと思えます。

それと同時に、やや逆説的なのですけども、機敏にして質の高い国家の統治能力がむしろ重要になってきていることを指摘しなければなりません。さる専門家の話ですけども、韓国の経済危機は、政府

あるいは国会のある種のもたつきが原因だということです。最終的には改革案が通ったようなのですけれども、世界が韓国には統治能力が欠如している、あるいは統治意思が薄弱だということに見て、一気にカネが動いて、韓国のおあいう状況が生まれたと言うのです。このように、機敏な国家の統治能力というものが、むしろ、かえって問われるようになってきているというところもあるようであります。そういうように考えていきますと、一面では、個人の自律性を育むような仕組みを考えていかないといけない、そして、他面では、日本の国家が世界的に発生するいろいろな問題について、機敏に対応できるような、そういう体制を作らないといけない、ということではないか思われるのです。

(2) 日本の社会の現状

それでは、日本の社会の現状はどうかということですが、一口で言いますと、“管理され過ぎる国家社会”になっていて相当深刻な問題状況にある、と思われれます。国家による意図的な、フォーマルな規制だけではなくて、従来のシステム下での人間の複雑な相互関係の中で生じた澱のようなものによって人間の行動が縛られ、伸び伸びとした人間の知性の働きとか行動とかに対して抑圧的に働いているところがあるのではないか。明治維新によって日本の社会のある種のエネルギーが開放され、そしてそれによって、ある種の成功を収めたといえると思いますけれども、それがいつの間にか規制国家に変わってしまいました。昭和20(1945)年8月28日の記者会見で、東久邇宮首相は、「敗戦を招いた一番の原因は何か」という点について、「余にも多くの規制、法令が発せられて、国民は縛られて何もできなくなったためだ」という趣旨のことを言っているのです。その敗戦によって、

日本の社会のある種のエネルギーが再び開放され、その結果、経済的繁栄を築いたわけですけれども、この半世紀を経て気がついてみると、また多くの規制 — フォーマル、インフォーマルな規制 — で身動きがとれないような社会になってしまった。そういう状況で、先程も言いましたグローバル化の進展する国際社会に臨むということになりますと、言ってみれば、国家も、個人も厚着をしたまま海へ飛び込むようなものではないか。そこで、そういう従来 of 体制をなんとか組み替える必要が出てきているのではないかということでもあります。行政改革会議の『最終報告』が「この国のかたち」の再構築を図ると言っているのも、そういう趣旨であります。自由で、公正な社会を築かなければならないということでもあります。

(3) 「国のかたち」の再構築：「自由で公正な社会」の構築

もう少し具体的に申しますと、自律的な個人を基礎とした自由な社会、自己責任の貫徹する社会を目指す必要があるのではないか。そして、第二に、そうした社会を築くためには、公正なルールによる支配、いわゆる「法の支配」を確立する必要がある。この「法の支配」は、昭和20年代によく言われたことですが、30年代に入りますと、いつの間にか「法治国家」というような言葉に変わっていきました。それがどういう意味を持っているかについてここで立ち入る余裕はありませんが、「法の支配」の原点に立ち返って、もう一遍、考える必要があるのではないかと思います。第三に、そうした社会は、個人の創造的な知的活動をエンカレッジする社会であるはずで、端的に言えば、学問、研究教育をもっと大事にする社会に変わっていかねばならないということでもあります。

3. 行政改革の具体的内容

(1) 行政改革の要諦

行政改革の要諦は、『最終報告』の「はじめに」のところで示されています。「今回の行政改革の要諦は、肥大化・硬直化し、制度疲労のおびたしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現することにある」。そういう観点から、「具体的には、まず第一に、内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化を図り、かつ、中央省庁の行政目的別大括り再編成により、行政の総合性、戦略性、機動性を確保すること、第二に、行政情報の公開と国民への説明責任の徹底、政策評価機能の向上を図り、透明な行政を実現すること、第三に、官民分担の徹底による事業の抜本的な見直しや独立行政法人制度の創設等により、行政を簡素化・効率化すること、を目指す」、とあります。その大前提には、いわゆる規制緩和と地方分権がある、そういう認識であります。

さらに、少し大きな話をしますと、行政を、国が行うにふさわしいものに限定しながら、国民の手に取り戻す、ということではないかと思えます。従来、国民と国会を一体的に捉え、そして内閣と行政各部を一体に捉えるという傾向が強かったと思えます。内閣と行政各部は、正に法律の執行として一体的に捉えて「行政」と観念する傾向が一般的だったと思えます。しかし、『最終報告』は、そこを変えて、国民、国会、内閣を一体的に捉えて「政治」と観念し、その「政治」によって行政各部をコントロールしつつ、また行政各部の専門的能力やいろいろな蓄積を存分に活用する。そうした考え方に変える必要があるというのが、基本的な考え方であります。これは、従来 of 国の政治・行政の仕組みやスタイルと比較して、かなり根本的な発想の転換になる

のではないか。具体的には、内閣機能の強化、それから中央省庁の再編成、そして行政機能の減量・効率化というあたりのところに集約されてくるかと思えます。

(2) 内閣機能の強化

まず、内閣機能の強化についてですけれども、これは戦前からの課題なのです。内閣機能の強化の必要は今にはじまったことではなく、実は、明治憲法時代以来言われてきたことなのです。明治憲法では、ご承知のように、行政権者は天皇です。そして、国务各大臣が輔弼するという形になっておりました。つまり、一人一人の各担当大臣が、それぞれの立場で天皇を助けるということでありました。その結果、「分担管理原則」というものができたわけです。建て前上行政権者は天皇ですけれども、実際には行政各部がやるということです。内閣はありましたが、それは憲法上の制度ではありませんで、内閣官制によって設けられたものでした。総理大臣も、「同輩中の首席」という意味合いしかなかったわけであります。勿論、内閣は弱体でした。弱かった原因は、分担管理原則だけではありませんで、枢密院の存在、宮中と府中の区別、統帥権の独立等々によるものでした。けれども、その大きな原因の一つが、分担管理原則にあったということは否定し難いことです。内閣は弱い。内閣総理大臣の立場は非常に弱い。神戸大学の五百旗頭教授は、「明治憲法下の内閣総理大臣ほど哀れな存在は稀である」と言っておられますけれども、そういう状況でありました。それは、立憲君主制を追求した結果であるという一面を持っていただけですけれども、他面では政治権力の空洞化を帰結しました。国家が国家として機能するためには、総合戦略、総合調整機能が不可欠です。その機能は、当初は明治の元勳たちが果たしていました。しかし、そ

の元勳たちが去っていきますと、総合戦略、総合調整機能が著しく低下していきました。「分担管理原則」が進行するままに、政府はバラバラになっていきました。政治権力が局部局部に解体していったのです。こうして政治権力の空洞化したところに武力集団である軍部が乱入してきたのです。

そういう反省から、日本国憲法は内閣という合議機関を憲法上の制度として、そこに行政権を帰属させました。つまり、行政権者としての内閣の責任を明確化しました。しかし、憲法には「行政各部」とか「主任の大臣」といった言葉が出てきますが、そうした言葉も手掛りにしながら、日本国憲法になっても、行政各部中心の「分担管理原則」の体制は続いてきたわけです。実態は変わらなかったわけです。そこで、第一次臨調、第二次臨調の報告で内閣機能強化の必要が強調されることになります。そして、内閣官房の強化に向けて若干の手直しがなされました。しかし、変革というには程遠いものでした。高度経済成長中心の、国家目標が非常に単純な時には、それはそれでうまく機能したと言えるのかもしれませんが。しかし、先程言ったような内外の状況変化を見る時、それではもううまくいかないということは明白です。そこでなんとか、内閣機能の強化を図らなければならない。つまり、総合戦略、総合調整能力を高めないで、なんともならないのではないかということで、内閣機能の強化が行政改革の中心的な柱に据えられているということでもあります。

行政権といいますと、従来、一般に、法律の執行のことであると観念し、それを内閣と行政機関とが一体となって遂行するのだと理解してきたところがあります。法律の執行ということは確かに行政権の重要な面ですけれども、行政権は決してそれにつきているわけではない。総合戦略、総合調整という作用も、行政権の重要な一部なのです。日

本国憲法73条の1号に、内閣の職権の一つとして、「法律を誠実に執行」することと並んで「国務を総理すること」と書かれています。従来は、「国務を総理する」という意味を軽視し、不明確な規定だとか、何をいわんとしているのかよく分からない、などと酷評する傾向がありました。しかし、内閣の重要な機能の一つがむしろこの「国務を総理する」ということにあること、つまり、総合戦略、総合調整という作用をもっと正面から行政権の本質として捉える必要があるのではないかと思います。そういう考え方で、内閣機能の強化を謳っているわけです。

具体的には、「内閣総理大臣の指導性の強化」と「内閣及び内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化」を図る必要があげられます。まず、内閣総理大臣が閣議の主宰者であるという意味をもっと重大に受けとめる必要があります。それとの関連で、閣議における合意形成のプロセスとして多数決制の採用も考慮すべきであることを『最終報告』は述べています。従来、閣議は全員一致でやってきたわけです。明治憲法の際は、先程申しましたように、国務各大臣が輔弼するようになっていましたから、全員一致制は憲法上、必然的だったといつてよいわけがあります。しかし、日本国憲法の下では、その必然性はないのです。けれども、この場合も明治憲法以来のやり方を踏襲して、全員一致制がとられてきました。その結果、よく言われることですけれども、事務次官会議で全員の一致がないと閣議にも議題が上がらない、というような状況になりました。それでは、問題を先送りするだけになるのではないか。総理大臣が今日は多数決で決めようというように考えれば、それはそれでいいのではないかということで、合意形成のプロセスとして多数決制の採用も有り得ると提言しました。それから、各省庁の幹部人事の内閣承認、内閣総理大臣の基本方針・政策の発議権の

内閣法上の明確化、総合戦略の場としての内閣官房の強化、内閣官房を助ける「知恵の場」としての内閣府の創設というようなことを具体的な内容として謳っているのであります。

内閣機能の強化が、なぜ内閣総理大臣の指導性の強化になるのかということについては、議論の余地があると思います。第一次臨調、第二次臨調の答申を見ますと、内閣機能の強化は行われておりますけれども、総理大臣の指導性の強化はあまりクローズアップされていない。しかし、今回の『最終報告』は、総理大臣の指導性の強化ということを非常に強調しています。内閣機能の強化・内閣総理大臣の指導性の強化については、政治家がしっかりすれば、こんなふうに制度をいじらなくてもいいのではないかと、いじってもあまり意味がないのではないかとというようなことも言われるのですけれども、政治家にしっかりやってもらうための舞台装置はやはり工夫する必要があると思います。しかも憲法上かくあるべきものだということになれば、まず制度的な手立てをきちっとする必要があります。

(3) 中央省庁の再編

次に、中央省庁の再編です。マスコミなどでは、中央省庁の再編こそが行政改革の中心で、それでうまくいかないから、もう行政改革は失敗だ、というようなコメントが多いようです。中には、省庁の再編は羊羹の切り分けみたいなものになっているという酷評もあります。行革会議のメンバーによって、その辺の認識はちょっと違ったものになっているかもしれませんが、私自身は、中央省庁の再編は、内閣機能の強化に比べれば、より手段的なものだと思ってきました。極端に言えば、内閣機能がしっかりさえしていれば、省庁が12であろうと20であろうとかまわないのです。ただ、長年に亘って行政システムに付

着してきた錆のようなものがあるので、その錆を削り取る必要がある。あるいは、部品を取り替えたり、合体したりすることも必要であろう。そういうことは、行政機関の有効機能に裨益するところがあるのではないかと、同時に思ってきました。省庁を目的別に大括り編成する。政策立案機能を機軸として編成する。それから、従来ですと、個別的権限がどちらの省庁にあるのかに血眼になって、権限が俺のところにあるとなると、あとはあまりやる気がなくなるとか、そういうこともよくあるというような話を聞いていますけれども、そういう権限争いに血眼になるのではなくて、目的別に政策を競い合う。重複してもいいわけです。それをみんな表に出して、国民の目に見えるように議論してもらおう。そして、最終的な調整は強力な内閣によって担保する。そういう仕組みを作ることは、それなりに非常に意味のあることではないか、と思ってきましたところであります。

(4) 行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化

続いて、行政機能の減量、アウトソーシングと効率化の話を少しさせていただきます。まず何といたっても、「官から民へ」、「国から地方へ」というのが基本的な前提ではありますが、それを前提にして事務・事業の民営化、民間移譲というようなことを考える必要があるということで、職域病院だとか、水産大学校だとか、いろいろなものが候補として挙げてあります。『最終報告』の95ページに別表1、別表2がありますが、別表2の方に、特に「廃止、民営化、地方移管等を検討した上で、なおこれらになじまない場合に、独立行政法人化の検討対象とする」ということで、そこにそういうものが候補として挙げてあります。「外局（実施庁）制度及び独立行政法人制度〔の〕活用」ということも重要な点です。事務・事業の民営化、民間移譲が困難な

◆ この表は、独立行政法人の検討対象とならうる業務として行政改革会議の論議で取り上げられたものを整理したものである。

別表1

独立行政法人化等の検討対象とならうる業務

<p>●試験研究</p> <p>【*は、工業技術院研究部門】</p> <p>開土工本研究所 航空宇宙技術研究所 金属材料技術研究所 放射線医学総合研究所 防衛科学技術研究所 無機材料研究所 国立環機研究所 国立科学博物館 国立国史研究所 国立文化研究所 国立健康・栄養研究所 農業生物資源研究所 農業試験場 畜産試験場 草創試験場 果樹試験場 野菜・茶葉試験場 農業試験場 豊永・民由農業技術研究所 家畜衛生試験場 食品総合研究所 森林総合研究所 水産研究所 農業研究所 水産工学研究所</p>	<p>●試験研究</p> <p>【*は、工業技術院研究部門】</p> <p>産業技術融合・福祉研究所* 計量研究所* 機械技術研究所* 物質工学工業技術研究所* 大塚工業技術研究所* 名古屋工業技術研究所* 生命工学工業技術研究所* 地質調査所* 電子技術総合研究所* 資源環境技術総合研究所* 北海道工業技術研究所* 九州工業技術研究所* 四国工業技術研究所* 東北工業技術研究所* 中国工業技術研究所* 船舶技術研究所 電子軌道研究所 港湾技術研究所 交通安全公署研究所 通信総合研究所 産業安全研究所 産業医学総合研究所 工本研究所 建築研究所 消防研究所</p>	<p>●文教研修・医療厚生</p> <p>国立公文書館 国立オリーブ記念青少年総合センター 国立法人教育会館 国立博物館 国立近代美術館 国立西洋美術館 国立国際美術館 国立病院・療養所 工業所有権総合情報館</p>	<p>●検査検定</p> <p>肥料検査所 産業検査所 農林水産消費技術センター 動物医薬品検査所 食糧事務(食糧検査は民営化) 製品評価技術センター 船舶検査 自動車検査 航空機検査 無線等検査</p>
<p>繊維研究所(民営化) 回立青年の家(民営化又は地方移管) 回立少年自然の家(民営化又は地方移管) 農業者大学校(民営化) 水産大学校(民営化)</p>	<p>海洋大学校(民営化) 航海訓練所(民営化) 漁業大学校(民営化) 航空大学校(民営化)</p>	<p>建設関係研究所(民営化又は廃止) 種苗センター(民営化) 家畜改良センター(民営化) 林木管理センター(民営化) さけ・ます資源管理センター(民間移管)</p>	<p>●作業施設その他</p> <p>本獲事務のつら倉庫検査(民営化) 真珠検査所(廃止)</p>

別表2

●下記については、廃止、民営化、地方移管等を検討した上で、なおこれらになじまない場合に、独立行政法人化の検討対象とする。

<p>●試験研究</p> <p>【*は、工業技術院研究部門】</p> <p>開土工本研究所 航空宇宙技術研究所 金属材料技術研究所 放射線医学総合研究所 防衛科学技術研究所 無機材料研究所 国立環機研究所 国立科学博物館 国立国史研究所 国立文化研究所 国立健康・栄養研究所 農業生物資源研究所 農業試験場 畜産試験場 草創試験場 果樹試験場 野菜・茶葉試験場 農業試験場 豊永・民由農業技術研究所 家畜衛生試験場 食品総合研究所 森林総合研究所 水産研究所 農業研究所 水産工学研究所</p>	<p>●試験研究</p> <p>【*は、工業技術院研究部門】</p> <p>産業技術融合・福祉研究所* 計量研究所* 機械技術研究所* 物質工学工業技術研究所* 大塚工業技術研究所* 名古屋工業技術研究所* 生命工学工業技術研究所* 地質調査所* 電子技術総合研究所* 資源環境技術総合研究所* 北海道工業技術研究所* 九州工業技術研究所* 四国工業技術研究所* 東北工業技術研究所* 中国工業技術研究所* 船舶技術研究所 電子軌道研究所 港湾技術研究所 交通安全公署研究所 通信総合研究所 産業安全研究所 産業医学総合研究所 工本研究所 建築研究所 消防研究所</p>	<p>●文教研修・医療厚生</p> <p>国立公文書館 国立オリーブ記念青少年総合センター 国立法人教育会館 国立博物館 国立近代美術館 国立西洋美術館 国立国際美術館 国立病院・療養所 工業所有権総合情報館</p>	<p>●検査検定</p> <p>肥料検査所 産業検査所 農林水産消費技術センター 動物医薬品検査所 食糧事務(食糧検査は民営化) 製品評価技術センター 船舶検査 自動車検査 航空機検査 無線等検査</p>
<p>繊維研究所(民営化) 回立青年の家(民営化又は地方移管) 回立少年自然の家(民営化又は地方移管) 農業者大学校(民営化) 水産大学校(民営化)</p>	<p>海洋大学校(民営化) 航海訓練所(民営化) 漁業大学校(民営化) 航空大学校(民営化)</p>	<p>建設関係研究所(民営化又は廃止) 種苗センター(民営化) 家畜改良センター(民営化) 林木管理センター(民営化) さけ・ます資源管理センター(民間移管)</p>	<p>●作業施設その他</p> <p>本獲事務のつら倉庫検査(民営化) 真珠検査所(廃止)</p>

場合でも、政策の企画立案機能と実施機能の分離という基本的な考え方に立って、実施機能については、外局（実施庁）制度、さらに独立行政法人の制度を活用するという考え方を打ち出しております。

4. 行政改革と大学の在り方

(1) 行政改革会議の国立大学の捉え方

学問・研究教育の重要性

次に、行政改革と大学の在り方に話を移らせていただきます。経済至上主義からの転換の必要は明らかでありまして、21世紀の日本を展望した場合に、日本がより重点を置くべきなのは知の領域というように言ってもよいと思います。そのことは、行政改革の目標理念として、「かかる21世紀日本を展望するとき、われわれは、新たな叡智の広がり、すなわち学問や研究教育、さらにはわが国独自の文化の継承・醸成そして発信といった価値の重要性にあらためて思いを致さざるを得ない」（p.7）と言っております。学問、研究、教育に相当重点を置いて臨まなければならない、という考えを明らかにしております。このことは当然に、大学の在り方への関心を増大させることになるかと思えます。国立大学であろうと、私立大学であろうとです。ただ、行政改革会議の実際の議論は、21世紀の日本において「大学はいかにあるべきか」というような観点からの議論というよりも、次に申し上げるように、「減量という観点から国立大学をどうするか」というように捉えたところに特徴があるといえます。大学はいかにあるべきかはまた別のところで議論するということもありまして、行革会議では、大学はいかにあるべきかという問題を正面から議論することにはなりません。後でもちょっと触れますが、独立行政法人のところ、国立大学も独立行政法人化すべきであるという議論があり、結局は、

今直ちにというのは時期早尚であり、国立大学の在り方を広い視野から検討して結論を出すべきことだということになりました。

減量（アウトソーシング）

減量（アウトソーシング）の在り方、これは国立大学だけではなくて、行政一般についての減量の在り方です。減量の問題とはどういうことなのか、基本的な考え方が75ページに記してあります。「官から民へ」、「国から地方へ」を基本的視点として、事務・事業の民営化、民間移譲等々と、先程も触れたようなことが、そこに謳われております。そして、具体的には77ページ以下のところでありますが、まず、「現業の改革」が言及されています。この関係で特に、郵政三事業が大きな議論になったということをご承知のとおりであります。それから、減量の在り方の二番目として、「独立行政法人の創設」があります。「基本的な考え方」が81ページ以下に、そして、「具体的な制度設計」が84ページ以下に記されています。各法人の目的・任務を明確化する一方、各法人に対して極力自律性、自発性を与えるような制度設計をする、という趣旨のことが指摘されています。いわゆる特殊法人などはバラバラに出来ていたわけですが、独立行政法人はまず共通法を作って、その共通法の下で個別的に、法令で設置していこうという発想をとっているところに特徴があります。一面では監督をやらないといけないのですけれども、他面では監督をあまりきちきちやりますと、自律性、自発性が損なわれ、そもそも何のために独立行政法人を作るのかわからなくなりますので、自律性、自発性を重んじるような、そういう仕組みにする必要がある。両者を両立させるのはなかなか難しいところもあると思いますけれども、そういう考え方です。事前にきちきち監督するよりも、事後評価、評価の

システムをきちっとやるということの中で、両立させよう、そういう発想をとっております。評価体制が非常に重要だということでもあります。

独立行政法人

それでは、具体的に何を独立行政法人にするのか。いろいろ議論がありましたけれども、結局、行革会議ではこれを決定することにはなりませんでした。当然行政法人になるのではないかと考えていた業務もありますが、幾つかだけピックアップして、それだけ言及するというのもいかなものかということで、先程も言いました95ページの別表に、「検討対象となりうる候補業務」としていろいろ掲げているわけでありまして。ここには、お分かりのように、国立大学は入っておりません。入ってはいないわけですが、独立行政法人化論が消えたかといいますと、私は消えたとは思っていないのです。いずれまた、出てくる可能性があります。先程も申しましたように、研究教育というのは、思いつきでは具合が悪いので、長期的に考えて結論を出そうということになりました。けれども、国立大学は独立行政法人化しない、永久に外れたのだ、ということではないと私は認識しております。国立大学に対する関心には、非常に強いものがありまして、消えたわけではないと思えます。ただ、大学が、ここでいう独立行政法人の概念規定にぴったりと適合するかどうか、その点についての議論は残っていると思えます。独立行政法人の運営は、中期的目標・業務計画を立てて云々、とありますが、これは大学には単純にはあてはまりにくいのではないかと考えられます。その辺は大いに議論が有り得るところだと思いますが、端的に独立法人化することが難しいということになれば、独立行政法人以外の法人というようなことも有り得るかもしれません。その辺は、今後の話ということになります。

『最終報告』では、独立行政法人の対象となる具体的業務として、試験研究、文教研修、医療厚生、作業施設というようなものを挙げています。その中で、「文教研修」の（注）のところに、「国立大学については、人事・会計面での弾力性の確保など種々改善する必要がある、現行の文部省の高等教育行政の在り方についても改善が必要。しかし、大学改革は長期的に検討すべき問題であり、独立行政法人化してもその際の改革方策の一つの選択肢となり得る可能性はあるが、現時点で早急に結論を出すべき問題ではない」（p. 93）という記述があります。長期的に考えましょうということで、一応外れたわけであり

施設等機関の見直し

減量の在り方として、「現業の改革」，「独立行政法人の創設」と話してきましたけれども、もう一つ、「施設等機関の見直し」があります。『最終報告』の97ページ以下ですが、具体的なものとして、国立大学が出てくるわけであります。そして、「中央省庁等改革基本法」43条は「施設等機関等」に定めていまして、まず1項において、「政府は、施設等機関について、国として必要なもの以外のものについては、民間若しくは地方公共団体への移譲又は廃止を推進するほか、その必要性が認められるものについても、府省の編成に併せてその統合を推進するとともに、各施設等機関の性格に応じて独立行政法人への移行を検討するものとする」と規定し、2項において、「政府は、国立大学が教育研究の質的向上、大学の個性の伸長、産業界及び地域社会との有機的連携の確保、教育研究の国際競争力の向上その他の改革に積極的かつ自主的に取り組むことが必要とされることにかんがみ、その教育研究についての適正な評価体制及び大学ごとの情報の公開の

充実を推進するとともに、外部との交流の促進その他人事、会計及び財務の柔軟性の向上、大学の運営における権限及び責任の明確化並びに事務組織の簡素化、合理化及び専門化を図る等の観点から、その組織及び運営体制の整備等必要な改革を推進するものとする」と規定しています。

雑談になりますけれども、行政改革会議の初めの頃、平成9(1997)年の1月頃だったと思いますが、国立大学の民営化論が行革会議のメンバーによって主張されました。減量的な視点の端的な表現とってよいかと思います。しかし、それには余りにも問題・課題が多いのではないかということで、民営化論そのものは早い段階で消えました。それに代わって、先程触れました独立法人化論が出てきたということでもあります。

減量という観点からのみ、国立大学を捉えることが適当なのかどうかということは、大いに議論の余地のあることだろうと思います。21世紀の日本としてあるべき姿を考えたときに、そういう観点からだけで、果たしていかなるものかと思います。私の専門外のことでありますが、言われているところによりますと、公共事業は、欧米先進国では、だんだんと減ってきているのに、日本だけは、依然として高水準にあるようです。公共事業は従来そのままにして、大学を減量のターゲットにするというのはおかしいではないかという思いを強くします。ただ、国立大学を念頭に置いて減量が執拗に言われる背景も考える必要があるように思います。99の国立大学が従来そのまま、納税者の期待に十分応えるようなものになっているのか、国際競争力との関係でどうなのかという考え方が、国会などで相当根強くあるのではないかという感じがするわけです。今後、国費を投ずるとしても、大学はそれに応え得るものになっているのかという厳しい視点があるので

はないかということであります。先程も申し上げたことですが、
独立行政法人化を直ちにやるといことはしないと決めましたが、
も、いま申したような厳しい視点は存続しているのです。独立行政法
人化はもうなくなったというように国立大学が受け止めるとすると、
それは少し認識が甘いと思います。

(2) 国立大学改革の基本的方向と具体的方策

そこで、国立大学改革の基本的方向と具体的方策は何かということ
になります。その辺は『最終報告』の98ページから99ページにかけて
記しているところであります。基本的な方向としては、教育研究の質
的向上や組織・運営体制の整備、各大学の個性の伸長、産業界、地域
社会との有機的連携、教育研究の国際競争力の向上等に積極的に取り
組むこと、と抽象的にいえばそういうことだろうと思いますが、具体
的な方策としては、一つは、国立大学の自主的改革の推進と情報公開、
評価システムの充実、二番目に、組織・運営体制の整備、それから三
番目に、大学組織の権限と責任の明確化、事務組織の見直し、という
ことであります。この大学組織の権限と責任の明確化については、ま
た後で少し立ち入ってお話をしますが、「学長、学部長などの執行機
関の管理運営機能の強化を図るとともに、評議会や教授会などの審議
機関についての在り方を見直し、執行機関との間の権限と責任の明確
化、意思決定手続の明確化を早急に行う必要がある。また、事務組織
の簡素・合理化、専門についても、早急に整備する必要がある」とい
うように記してあります。これも抽象的にいえば、もっともなところ
だと思います。そのためには、大学自治の在り方についての従来のお
われわれの意識をいささか変える必要があるのではないか、と思われ
るのです。

5. 大学の自治の新たな展開

(1) 伝統的な大学の自治の概念とその内実の衰弱

そこで、大学の自治の新たな展開に話を移らせていただきます。大学の自治の、明治期から現在に至る流れについては、大崎さんがIDEの『現代の高等教育』No. 394での論文で、非常に簡潔かつ的確に描写されております。これからお話することも、多くはこの論文に負っております。

日本の大学における自治の原型は、申すまでもなく、明治憲法期に、東京帝国大学及び京都帝国大学での出来事を背景に確立されました。つまり、学部教授会中心の自治が出来上がったということでもあります。中央省庁の問題を議論していると、ふと、大学を思い浮べます。大学は学部中心で、全学で何かやろうとしてもなかなか動きにくいところがあります。中央省庁の在り方を考える時、大学の在り方の問題とオーバーラップしてくるんですね。

戦後、連合軍総司令部の民間情報教育局が従来の大学の在り方では全くだめだということで、「大学法試案要綱」というものを文部省に発表させたことがあります。日本の大学の自治、帝国大学で培われた大学の自治を、塹壕を廻らしたビューロクラシーだというように占領軍は捉えていたようでもありますけれども、そういう考え方に基づいて「大学法試案要綱」を文部省に発表させた。その構想の中核は「管理委員会」でありました。この委員会は、文部省任命の3名、知事任命の3名、同窓会選出の3名、教授会選出の3名及び学長、そういうものによって構成するというものでありました。しかし、各層からの猛反発で実現しなかった。その後、文部省は、関係機関、国体の意見を集約して、国立大学・公立大学の管理法案を作成して、国会に提出したのですけれども — 学外者の参加する学長の諮問機関として商議会

を設けることなどがもりこまれていました — これも廃案になったというわけでありませぬ。結局、そういう抜本的な改革はできず、学部教授会中心の大学自治の慣行が一般化するという形で進んできたということでありませぬ。私ども学生の頃、いかに大学の自治を守るために苦勞したか、という話をいろいろ聞かされました。そういう先人の苦勞によって日本の大学の自治が確立され、それが戦後の大学に引き継がれてきたということかと思ひませぬ。

しかし、この大学の自治も、大学紛争でだいぶ揺らぐことになりました。私どもは否応なく実感させられたところだ。1971（昭和46）年に、中央教育審議会が答申を出してあります。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、その機関に学外有識者を加える、といったところに特徴があります。また、この答申は、国立大学の法人化構想というようなものも打ち出しています。そういう答申が出ましたけれども、それは実現するに至りませんでした。その間、大学の自治の内実はだんだん衰弱化してきたように思われます。

1991（平成3）年、大学設置基準の大綱化が図られました。制度的枠組みは非常に柔軟にして、大学の自主性を尊重しようということなのですけれども、各大学の対応を見ていますと、画一的で、これで大学の自治なのだろうかと思えるところがありました。何故そうなったのかということだ。一つは、大崎さんも言っておられることだ。大学紛争以来、大学の権威、社会的な権威というものが、だんだん低下してきたということがあると思ひませぬ。大学紛争の頃、警察官を導入するかどうかで大学は大きくもめました。大学の自治の根幹にかかわると皆思ったわけだ。しかし、大学が一旦警察官を導入すると決めますと、それがだんだん当たり前化して、かつて何故あんなにもめ

たのだろうと不思議に思われるようなところがある。二つめには、民間の会社とか、研究所のようなものが多く出来てきて、大学の相対的な地位の低下ということが歴然としてきたということがあります。それと三つめに、なんといっても大きなのは、財政状況の劣化ということです。文部省は大学に対し細かなことをいろいろ言うてくるわけですが、何も文部省だけが悪いのではなくて、その背景には大蔵省がある。大蔵省は、財政逼迫の中で、もうなんとかしないとイケないということですから、だんだん細かな話になってきている。そして、国立大学は全面的に国の財政に依存しているものですから、結局は、そういう中央の役所からのコントロールを跳ね返すだけの力がなくなってきている。国立大学協会の発言力もだんだんと低下してきているように思われます。学生運動が強い時には、大学当局に対するある種の遠慮ないし配慮があったと思いますけれども、それもなくなってくると、そうした遠慮・配慮も消滅してきているように見えるのです。「大学の自治の枠組みは変わらなくても、伝統的大学の自治は、すでに崩壊過程に入ったとさえ思われる」という大崎さんの言葉が、実感を伴って迫ってきます。

(2) 現代に必要な大学の自治の観念

ともあれ、ひと昔前に比べると、大学も大学を取り巻く環境も相当に変わってしまった。そこで、現代に必要な大学の自治の在り方をどう考えるか、考えるべきか、ということについて少しお話ししたいと思います。専門家を前にして、私のごときが申し上げるようなことではないのですが、日頃感じてきたことを敢えて申し上げたいと思います。従来大学の自治は、言ってみれば、非常にディフェンシブな自治だったように思います。国家権力や外の勢力がなにか余計なこ

とを言ってくる時に、それに対してノーという、そういうところに力点があったように思います。積極的自治、消極的自治という言い方をするなら、従来の大学の自治は、消極的自治に力点があったように思われるのです。しかし、今日では、そういう守りの自治だけではだめで、もっと経営的、戦略的な発想と対応が必要になってきているのではないか。積極的自治と言いますか、そういう発想へと切り換えて行かなければならないのではないか、というように思うのです。

そのためには、財政的自律性が不可欠です。けれども、これがなかなか厄介であります。大枠として予算単年度主義というものが憲法上の原則としてあるわけです。この原則がある中で、国立大学の財政的自律性はどうやって達成できるか。この原則の枠の中であれ、いろいろな工夫の余地はあるかもしれません。実際、これまでも、繰越明許費や継続費などの工夫がなされてきました。こういう工夫もこらしながら大学の財政的自律性を高めるには、信頼に足る大学の組織運営の仕組み、しっかりした評価制度を確立する必要があると思います。こうした努力を積極的に積み重ねないと、納税者もなかなか納得してくれないだろう、という気がしてなりません。

(3) 積極自治のための意思決定機構

学長の指導性の強化

そこで、積極的自治のための意思決定機構をどうするかということになります。これが差しあたりの、一番重要な事柄ではないかと思えます。先程、内閣のところ、内閣機能の強化、とりわけ総理大臣の指導性の強化の必要性を申しましたが、大学の場合も具体的に同様だと思えます。学長の指導性の強化、そのための仕組みの構築ということをやらないと、積極的自治というものは出てこないのではないか。

それでは、どうするかということですが、今の総長・学長は、いわば、ぼつんと一人いるだけということではないでしょうか。事務のトップである事務局長は、一年ぐらいで交代していくわけです。そういう中で総長はリーダーシップを発揮せよ、と言っても、そんなことは本当に出来るわけではないと思います。大学として、学長を一人ぼつんと置いておくのではなくて、それをバックアップするシステムを是非とも作る必要がある。それで、次のようなことを大学審議会で申し上げました。もっとも、これは、私自身のオリジナルな発想ではなくて、いろいろな人の考えを聞き、私自身の経験を加味しながら考えたことなのですけれども。

大学運営会議＝大学の官房

仮称ですが、運営会議、大学運営会議といったようなものを作ってどうか。内閣機能及び内閣総理大臣の指導性の強化を現実化するためには、先程、内閣官房の強化、内閣府の創設が必要だと申しましたが、言ってみれば、大学の官房を作って充実するということが必要ではないか、不可欠なのではないか、ということです。その大学の会議は、学長、副学長、事務局長、それから若干名の教授で構成する。人数が多くなると、また動かないものですから、少人数の教授も入れて、5、6人ぐらいの会議を作る。そして、そこで大学の運営方針、基本方針・政策というようなものを絶えず検討し、練り上げる。そして、従来の評議会は、審議機関として、最終的なチェック機能を果たす。そういう存在として評議会は引き続き重要な任務を担う。評議会は、非常に多人数で出来ていますから、そこで絶えず大学の運営の在り方を実質的に議論し検討する場としてはやや難しいように思われます。東京大学とか京都大学とか、大きな大学では部局長会議というものが

あります。この部局長会議は非公式なものですが、部局間の意思疎通を図り、大学の実質的な意思決定の場として重要な役割を果たしてきました。評議会の在り方いかんによっては、こうした部局長会議は要らないという考え方もあるかもしれません。その辺は、今後、検討する必要があるかと思いますが、部局長会議をいきなり廃止してしまうのはややリスクな感じもします。とはいえ、部局長会議は部局の長の集まりです。それはそれとして、大学運営会議みたいなものを作って官房的な機能を強化しないとなんともならないのではないかと考えております。現在、その辺のことは大学審議会で議論されているようでありまして、その答申を受けて、法律を作るという時には、大学の管理運営の骨格はきちんと定めないといけないと思います。ただ、具体的なやり方については、各大学の規模だとか学風だとかに応じて弾力的に動かせるようにしてほしいと思います。細かいところまできちきちと法律で決めるのはいかなものかと考えています。

6. 大学と社会

(1) 大学改革と社会システム改革との連動の必要

最後に、大学と社会について、少しだけお話させていただきたいと思います。まず、強調したいのは、大学改革と社会システム改革との連動が必要だということです。大学だけいじりましても、全体的な社会のシステムが変わりませんと、結局うまく行かないということでもあります。このことは、学部長として大学院重点化政策を推進した時、強く感じたことです。大学院を重点化することは大いに必要なのですが、大学院を終えた人を社会がどういうように受け入れてくれるかということが大問題なのです。私どもの法学の領域でいいますと、司法試験とか法曹養成の在り方との連結がないままに大学だけをいじ

っても、長期的に見るとうまくいかないことは明らかです。幸い、今回の行政改革会議の『最終報告』は、「内閣機能強化に当たっての留意事項」として、地方分権、国会改革に続いて、「法の支配」の拡充発展の必要ということを強調しております。これは、司法改革を念頭に置いているわけです。司法試験の合格者は、やっと今年（1998年）で800人、来年は1,000人になるという状況ですけど、とてもそんな数では済む話ではないと思います。毎年数千人の合格者は必要ではないかと思えます。司法改革によるシステムの変動と大学の変革とを結び付けるようにして考えていかないと、やはりうまくいかないだろうという気がしています。これは、法学の領域についての話でありますけれども、他の分野についても多かれ少なかれ同様のことが妥当するのではないかと考えております。

『最終報告』との関連で申しますと、内閣府における「総合科学技術会議」創設の意義も、今いったような観点からお受け取りいただければよいのではないかと考えております。内閣府におかれる合議体として幾つかありますが、その一つとして、総合科学技術会議を設置するという事になっております。従来科学技術会議は自然科学だけですけれども、この総合科学技術会議はまさに総合でありまして、人文、社会、自然科学のすべてを包摂するように構想されています。従来のものよりも一層権威のあるものとして、この内閣府に設置して、活躍してもらおうというように考えられているわけでありまして。「中央省庁等改革基本法」では、その趣旨を受けて、別表第1に、その総合科学技術会議の任務、構成員が示されています。構成員は、内閣総理大臣、担当大臣、その他関係する国務大臣、関係機関の長、それから学識経験者ということですが、任務として、次のことが謳われております。「1、人文科学、社会科学及び自然科学を総合した科学技術

の総合的かつ計画的な推進に関する政策の基本，科学技術に関する予算，人材等の資源の配分の基本方針その他政府全体として取り組むべき科学技術政策に関する重要な事項について審議すること。2，科学技術に関する国家的に重要なプロジェクト等について，政府全体の視点から評価を行うこと」，と。まさに政治の中心の場で，研究教育の在り方の根本について考えていただこう，ということでもあります。それから，人材の流動性ということも是非とも考える必要があるということでありまして，例えば，内閣官房の機能強化に関連して，内閣官房は内閣総理大臣によって直接選ばれたスタッフ，いわゆるポリティカル・アポインティーによって基本的に運営されるべきものとしております。スタッフは，基本的には内閣と運命を共にすることになります。そこに優秀な人材に行ってもらうためには，任務が終わったら，例えば大学に戻れるというような仕組みを考えないとうまくいかないということでもあります。会議で，話題として，しゅっちゅう社会のリーダーの流動性の必要が言及されました。流動性を高めるには，大学だけではなくて，民間に立派なシンクタンクが多く誕生する必要があるかと思えますけれども，ともかく人材の交流を図るようなシステムを考える必要があるということでもあります。

(2) 情報公開制度の意義

終わりに，情報公開制度の意義について一言しておきたいと思えます。「情報公開法」も今国会に掛かっております。この法律によりますと，施設等機関，大学も実施機関になります。ですから，公文書の請求があつて，開示できない，拒否するということになりますと，各国立大学が直接その地域の裁判所に訴えられることになります。大学人と話していると，「情報公開，結構だ，積極的に情報を提供してい

きましょう」と言われるのですが、それは大事なのですけれども、そう生易しい話ではないことを認識していただきたいと思っています。最後は裁判所に訴えられるわけです。公開するかしないかの判断は、従来の学部自治との関係で、各学部が判断するというようなことを言う先生もおられますけれども、とてもそんなことで動くはずはないと思います。やはり、大学が一体となって、公開するかしないかを判断する必要があります。ですから、大学の中心的機関で判断する必要があり、リーガル・アドバイザーみたいなものも置く必要が出てくるのではないかと思います。情報公開の請求者は、学生であったり、事務職員であったりするわけです。内情をよく知っている人が、分かっているけれども、公開の請求をし、その情報を公にすることでも十分あり得ます。

しかし、見方を変えれば、こういうことによって、大学が社会に開かれ、社会からも大学に関心を持ってもらえる機会となる。大学が積極的に何かをやっていく基盤の一つとして機能し得るとも思えるわけです。大学人である私が言うのも何ですけれども、大学人はやはり自分の研究が一番大事でありまして、大学全体の仕組みをいじろうとか何とかいうことになると、どうしてもディフェンシブになりがちです。情報公開は、そういうディフェンシブな姿勢ではもはややってはいけないのだということを理解してもらう一つの大きな契機になるのではないかと考えている次第です。

最後に、これは大学審議会で話しました時にも申し上げたのですが、けれども、教育公務員の勤務形態の特殊性ということ、この機会にきちっとしておく必要があると思います。私どもは皆、出勤簿に判を押すことになっております。審議会などで東京に出ますと、その時は出張にしていますけれども、大阪や近くの場所での審議会や研究会等に

出席することが少なくありません。自宅で講義の準備や原稿書きをすることもあります。教官の勤務形態は特殊なんですね。それなのに、いちいち出勤簿に判を押しているというのは、どう見てもおかしい話なのでして、その不整合性を正面から制度的に突かれると、非常にしんどい話になるのではないかと恐れます。教官の勤務形態の特殊性は実態に即して制度的にもきちんとしていただく必要があると思っています。各教官の研究教育の実績は、評価システムの確立によって外部的にも明らかにされるはずです。

<参考文献>

行政改革会議『最終報告』平成9年12月3日。