

昭和48年3月15日

国立大学協会

筑波大学に関連する法的措置について（会長談話）

このたび筑波大学の新設に関連して、国立学校設置法、学校教育法および教育公務員特例法の改正法案が、国会に提出された。この法案は、大学の今後のあり方に大きな影響を与えるものであり、国立大学関係者としてこれに対して強い関心をもたざるをえない。

まず、大学の研究教育組織としては、これまで、研究と教育を統合する学部組織がすべての大学に置かれていたが、学校教育法の改正で、大学により「学部以外の教育研究上の基本となる組織」を例外的に置くことができるものとされている（同法53条）。その具体的形態は法案では明らかでなく、それが研究教育組織を各大学で自主的に改革する道を開くことになるかどうかは、その運用にまつほかはない。ただ、筑波大学では、この規定をもとにして、教育組織としての学群と研究組織としての学系をはっきり分離することとしているが（国立学校設置法7条の2）、このような組織のもとで研究と教育がそれぞれ十分な機能を発揮し、その責任を果たしうるかについては、制度的に疑問がないわけではない。

つぎに、大学の管理運営については、学校教育法の改正により、大学に副学長を置くことができるという一般的な規定を設けるものとされている（同法58条）。これは、学長の補佐機関を置いて大学の管理運営の効率化をはかろうとするものであるが、その権限など学内の位置づけとその機能については問題がありうる。ことに筑波大学では、5人の専任の副学長を置き、教員の人事権を教授会から5人の副学長の加わる人事委員会に移すことなど、大学の管理機構を学長を中心としていちじるしく強化しているが（国立学校設置法7条の3-

7条の5)、このことは、学外者による有力な参与会の設置とあいまって、大学の自治に大きな変化を与えるものであり、大学の研究教育の自由がそれによってそこなわれることがないかという疑念をいだかざるをえない。

大学改革は、もとより各大学の自主的な努力に基づいて多様な可能性を含みつつ推進されるべきものである。筑波大学も、その計画が関係者の協力によって進められるかぎりにおいて、その試みの一つと見るべきものである。われわれは、上記のような疑念をいだきつつも、このような試み自体に異議をさしはさむものではなく、これを見守っていくこととしたい。

しかし、今回の改正法案は、大学改革の多様な可能性への展望を開くというよりも、筑波大学に焦点を合わせたものとなっている。この改正が、予算措置等を通じて他大学を筑波大学方式へと誘導するものとなつてはならないし、これと異なる改革の試みに対して制度や予算・人員などのうえで、十分な配慮をすることの妨げになってはならない。われわれは、法案の審議においてこれらの点が明らかにされることを期待するものである。

(なお、当協会大学運営協議会「筑波大学に関連する法的措置についての問題点」参照)

昭和48年3月15日
国立大学協会
大学運営協議会

筑波大学に関連する法的措置についての問題点

いわゆる筑波新大学問題は、筑波大学の設立自体とそれに伴う一般法の改正という二つの側面をもっている。

筑波大学は、東京教育大学が筑波学園都市に移転しようとすることに端を発し、この移転を機会に独自の構想にもとづく新大学として設立されようとしているものである。ところが、このような新大学を国立大学として設立するためには、単に国立学校設置法だけでなく学校教育法、教育公務員特例法等の改正をも必要であるとして、その改正がもくろまれている。今国会に提出されている「国立学校設置法等の一部を改正する法律案」がそれである。

東京教育大学が新大学をつくるというだけならば、その構想された機構のなかに種々の問題がふくまれているにせよ、それは一大学における大学改革の問題だとみることができよう。しかし、そうした一大学の改革を実現するために、一般法の改正が行なわれることになると、それは他の大学に対しても直接間接に影響を及ぼす可能性がある。しかもこの一般法の改正では、諸大学で検討されている諸改革をももり込みうるような幅広い制度をつくるという見地にとぼしく、むしろ筑波大学が大学改革の将来の方向を示すものであるかのごとき考え方がもとになっているように思われる。われわれがこの改正法案を、筑波大学の機構自体にも立ち入りつつ問題とするのは、このような意味においてである。

1. 大学制度一般の改正に関する問題

筑波大学の創設と関連する学校教育法及び教育公務員特例法の主要な改正点と、それに関する問題は、次のとおりである。

- (1) 学部以外の「教育研究上の基本となる組織」を置くことができることとしたこと（学校教育法53条但書）。

この規定は、筑波大学に設けられる学群・学系について一般制度上の根拠を与える意味をもつとともに、他方で、一般的には大学制度の「弾力化」のために、従来の学部とは異なった組織を大学に設けうる途を一般的にひらく意味をもつものである。このような制度の弾力化自体は、大学制度の画一性を緩和し、大学改革をより容易にする点において、もとより不当ということとはできないけれども、具体的には次のような問題が存する。

(ア) 「研究教育上の基本となる組織」の法律上の意義が、現在において必ずしも明確であるとはいえない。その基準は、大学設置基準で定めるところとなるようであるが、具体的基準を客観的に定めることはかなりむずかしいと思われる。筑波大学の学群・学系に類する組織であれば、これが先例になるけれども、これと全く異なるような組織を学部にかえて採用しようとする場合には、問題を生ずることになる。

(イ) 学群・学系を学部とは異なる基本組織として観念していることが、「学部」の法律上の意味に影響を及ぼすことにならないかという問題がある。たとえば、現在の学部に大幅な改革を加えようという場合に、なおそれが「学部」という名をもちうるのか、あるいはもはや学部とはいえないのか、という解釈問題を生じよう。すなわち、なお「常例」の範囲に収まるのか、あるいは「当該大学の教育研究上の目的を達成するため有益かつ適切である場合」でなければ認められない別の基本組織であるのか、という問題が生じうる。これは、いちおうは観念的な問題であるが、いずれにしても、他大学の自主的改革の支障にならないように運用されなければならない。

(ウ) 要するに、この改正規定は、一面では大学制度を弾力的ならしめ、その意味において大学改革に資するという利点がありえよう。しかし、他方で、大学の基本組織についての理解を多義的にし、大学組織を不安定

にする面のあることも否定できないであろう。

(2) 副学長を置きうることとしたこと(学校教育法58条2項3項)。

(ア) 副学長は、必置の職ではなく、当面は筑波大学だけの問題であるが、一般に副学長制度の是非について各大学において種々論議のある現在、たとえ必置としなくても、これを一般制度上に法定すること自体が問題である。また、副学長の地位・任免について、部局長と同じ扱いを一般的に定めること(教育公務員特例法2条3項)も、副学長制度の具体的な内容が一般的には定まっていない現在においては、少なくとも尚早の感を免れないであろう。

(イ) 一般に学長の補佐機関の必要性については、必ずしもこれを否定しえないし、またすでにこの種の組織を実際に設けている大学もあるが、いわゆる副学長とは別の補佐機関を制度的に実現しようとする場合に、今回の副学長制度の法定によって、その途を狭められることがないようにしなければならない。

(3) 協議会を廃止し、その権限を評議会にひきついだこと(教育公務員特例法25条)。

このこと自体については、特段の問題はない。ただ、その際に評議会の構成を画一的に定めることのないようにする必要がある。

(4) 以上の一般制度上の改正は、法的には筑波大学の創設に必要不可欠なことではなく、必要な限度で筑波大学についての特例を定めることで足りるのである。また、大学改革の問題は、必ずしも以上の諸点につきるものではない。したがって、学校教育法や教育公務員特例法の一般的規定の改正についてはなお慎重を期し、他大学の改革の期の熟するのをまってより広い見地から検討すべきではないかという問題がある。

2. 研究教育組織上の問題

筑波大学は、これまでの大学の組織が固定化しすぎた面を柔軟にし、研究

・教育をいっそう自由な形で展開しようと意図しているようであり、研究と教育の組織及び機能の分離とそれに伴う講座・学科目制の廃止を打ち出している。これに対しては大学の本質である研究と教育の密接な結びつきが見失われはしないかという疑問が生じうる。この点について以下にその問題点を指摘することとしたい。

(1) 学群・学系について

筑波大学においては、大学の研究機能と教育機能をそれぞれ担う組織として、学系と学群をおくという二本立ての方法がとられることになっている。しかし、研究と教育の統一をどの段階でどのように実現するかについては、なお多くの疑点が残されている。

これまで大学の組織の構成要素は「学部」とされてきた。学部は長い慣行の上に築かれてきたものであり、大学における研究と教育の統一の基礎をなすものであった。学部は複数の講座または学科目から成るが、講座はこれまで当該専攻分野における研究教育の責任を担うものと考えられてきた。

しかし、他方において、学問と社会の変化に伴い、現行学部の運営に研究と教育の機能を果たすのに必ずしもふさわしくない面が現われてきている。すなわち、教育の面では、一般教育や共通講義、新しい境界領域に属する教育計画の作成など、研究の面では、大規模の研究設備やセンターの役割、学部間の共同研究などが、ますます重要となり、そのためには学部組織をより柔軟なものとする必要が認められることもまた事実である。このことから、たとえば学群・学系のような形で教育研究の機能を果たすことにもその意義が認められよう。

しかし、その場合にも、研究と教育が本質において不可分であることを象徴する意味での「学部」の精神は、新しい組織にも当然受けつがれるべきであり、この点について十分な考慮がなされなければならない。これは、一般的には設置基準の問題として検討される必要がある。

これを具体的に見れば、大学における教育には研究が不可欠であり、学生が研究的ふんい気の中で学習し、かつ教育の内容が研究の側面からたえず新しい目で見直されることが必要である。教育組織と研究組織が分離した場合にこのような形で研究と教育との密接な関連を保つことは、必ずしも容易ではないと思われる。

また、筑波大学では教育審議会や研究審議会が調整機関としての役割を果たすことになるであろうが、教育計画が学群・学類から、また研究計画が学系から、それぞれ独立に提出され、それにもとづく両審議会の結論がくい違ふような場合に、それをどう調整するかは問題であろう。

さらに、教員が研究組織としての学系にいわば本籍をおき、教育組織としての学群・学類に出向くという形をとった場合に、教員が教育と学生の指導に十分の責任を負うことができるかについても、問題があるであろう。

(2) 大学院について

国立大学に対する当協会の意見調査の結果からみても、大学院の修士課程の目的として、高度の職業人の養成と研究者養成の一段階としての教育との2つがあげられている。しかし、筑波大学におけるように、この両側面が相容れないものであるとして、修士課程と博士課程を併列して設け、両課程間の有機的関係を断つことにはなお問題がある。筑波大学の事例が今後の新しい構想の大学の範例となるかのような印象を与えることは適当でないと思われるので、この点についても慎重な配慮が必要である。

3. 管理運営機構に関する問題

筑波大学の管理運営制度の主要な特色としては、管理運営の中心が学長、副学長、評議会、各種の委員会等の全学的機関に置かれ、その反面として、各部局ないし教授会の地位・役割がきわめて軽いものになり、全体として中央集権的色彩が濃いことである。そこに、この新しい方式の功罪がともに存するといえよう。

(1) 学 長

学長の地位・権限は、形式上は従来と変わるところはない。しかし、後述するように、学長の職務を助ける副学長5人を置き、事務部局も集中され、また評議会の審議事項が抽象化されていることなどにより、實際上大学の管理運営における学長の地位は従来よりはるかに重くなるといえよう。

(2) 副 学 長

副学長は、次のように大学の管理運営においてきわめて重要な地位を占めている。

(ア) 副学長の職務は「学長の職務を助ける」(学校教育法58条3項)とされているが、筑波大学の副学長は、評議員であり(国立学校設置法7条の4第2項2号)、人事委員会の構成員であり(同法7条の5第2項。おそらく委員長も副学長がなると思われる)、また財務委員会にも加わることとされ、各種の審議会も、関係副学長が議長になることが予定されている。さらに、制度上の機関ではないが、おそらく副学長会議が、従来の学部長会議・部局長会議に代わって全学的な学長補佐の機能を果たすことになるのではないかと思われる。このように副学長は、全体の集権的管理体制のかなめともいふべき地位を占めており、ラインの任務をもちつつ、学長のスタッフとしての機能も果たすことになるであろう。筑波大学の管理運営の成否は、一つには、この副学長制度がうまく動くか、さらにはその人を得ることができるかということにかかっているとみえる。

(イ) 副学長は、教育公務員特例法上は、部局長とされ、学長がこれを選考するが(教育公務員特例法4条、25条1項1号2号)、実際には評議会の意見を聞いて選考することになるようである。副学長は、専任の指定職とすることが予定されており、待遇のうえでは優遇されているが、管理業務に専念する者がこれだけ必要か、事務局長等との関係はどうなるかなどの問題がある。副学長は、通常は概ね教授のうちから選考され

ることになるであろうが、制度上はその保障はなく、学外者から選ぶことも可能である。

(3) 評議会

評議会の構成及び地位・権限については、従来のそれとかなり異なっている。

(ア) 構成については、学部にかえて学群（及び学類）・学系の組織を設けたため、従来の評議会の構成とは当然異なり、学長、部局長（5人の副学長、6人の学群長等）、26の学系及び10の学類からそれぞれ選出される教授、学長の指名する教授によって構成され、50名を越える規模のものとなる。学群長は、「部局長」とすることが予定されているが、学系長・学類長は当然に評議員となるというわけではない。

(イ) 従来の評議会は、「国立大学の評議会に関する暫定規則」によれば、学長の諮問機関のように定められているが、諸大学の慣行では全学的問題に関する審議決定機関として扱われ、当協会の見解もこれを支持してきた。これに対して、筑波大学の評議会は、「大学の運営に関する重要事項について審議」するものとされているが（国立学校設置法7条の4第5項）、その性格は明らかでない。現行の「暫定規則」のように学長の諮問の規定がないから、学長の諮問機関ではないが、また大学意思の決定機関でもないようである。いずれにしても、大学の管理運営の重要部分が学長・副学長、全学的な委員会・審議会の方へ移行している関係上、評議会の地位・機能が相対的に低下するであろうことは否定できない。そのことが大学自治の実質にどのような影響を及ぼすかが問題となるろう。

(4) 委員会・審議会

全学的な委員会及び審議会を体系的に設けて、管理運営に寄与しようということが、筑波大学組織の一つの特色である。これらのうち、法定されているのは人事委員会だけである（国立学校設置法7条の5）が、ほか

に予算の立案・配分方針等重要な財務事項を審議するために財務委員会を設けることになっており、それが大学の財務運営において重要な機能を果たすことが期待されている。さらに教育・研究・厚生補導・施設環境計画について、それぞれ審議会が設けられることが予定されている。これらがあいまって、全学的な集中管理運営の機能を果たすことになるであろう。

(5) 教授会

教授会は、法律上はこの名で設けられることになる（学校教育法59条）が、「教員会議」という通称が暗示するように、従来の教授会とはいちじるしく性格を異にするものになることが予想される。すなわち、前述のような全学的機関に管理運営の重点が置かれ、また人事に関する従来の学部教授会の権限が法律上人事委員会に移されるため、教授会を基底とする大学自治の観念は、少なくとも制度上はその姿を消しているといつてよい。もとより従来の教授会自治の体制にも種々の問題があったことは否定しえない点があるから、これを改めること自体は必ずしも一概に不当であるとはいえないであろう。しかし、従来の体制がそれなりに大学の自治ないしは学問の自由を実質的に保障する役割を果たしてきたことも否定できない。そうであるとする、筑波大学では、これに代わって大学の自治・学問の自由を保障する機構を構想する必要があると思われるが、これを新制度のどこに求めるべきかが、基本的な問題として残されるであろう。

(6) 事務機構

事務機構の具体的な姿は、法案では明らかにされていないが、おそらく、事務の管理は全学的に集中され、各部局の事務部は本部によって統括されることになるものと思われる。

(7) 参与会

参与会については、学外者の参与の問題として後に述べる。

4. 教員人事に関する問題

(1) 筑波大学では、従来教授会の有していた人事に関する権限を人事委員会に移し、人事委員会が人事の方針のみならず、個別案件についても権限を有することとされており、制度的には従来の人事方式を一変させているといっている。この制度は、運用宜しきを得れば、従来の教授会人事に伴う弊害として指摘されてきた閉鎖的人事や人事の停滞を打破するうえに、効果があるであろう。しかしその反面、従来の教授会人事が、人事の実質的権限を教員みずからの手に留保することによって、大学の自治ないしは学問の自由を守る究極の保障としての機能を果たしていたことを考えると、この面での教授会に代わる役割を人事委員会が果たしうるか、もしそうでないとすると、これをどこに求めるかという問題が、基本的に存するといえよう。

(2) 教員の選考は、人事委員会の議にもとづき学長が行なう。個別の具体的な案件については、専門委員会が設けられ、関係の学系・学類の教員の互選によって選出された教員で構成されることにより、専門的見地から人事を判断するとともに、教員会議の意向を反映するものとされている。当該人事に係る学群・学類・学系の教員会議の意向に反して個別人事を行なうことはもとより妥当ではないが、専門委員会がこれを調整すべき組織として適当であるかには、なお問題がある。この点は人事委員会の実際の運用にかかる事柄であるが、十分留意する必要がある。

(3) 教員の不利益処分の審査機関は、従来どおり評議会である。しかし、従来の評議会審査の制度は、教授会人事の制度を前提とし、それとの関係で設けられているものである。したがって、その前提が失われるとすると、教員の身分保障制度としての意義に変化を来すことになり、この制度だけで足りるかという問題がある。

(4) 人事委員会は、副学長5人を含めて15人程度で構成されるようである。教育及び研究担当以外の副学長も加わることになっているのは、おそらく

学長のスタッフとして人事に参画する趣旨に出ているものと思われるが、このような構成が人事機関として妥当かどうかは問題であろう。

5. 学外者の参与に関する問題

大学は学問の研究・教育を通して社会に奉仕すべき社会的責任を負っており、閉鎖的・独善的であってはならないことはいうまでもない。したがって、大学を社会に対して開き、社会の声を聞くためのなんらかのコミュニケーション・チャンネルを設けることも必要であって、筑波大学に参与会が設けられるのも、この趣旨によるものといつてよいであろう。しかしながら、筑波大学の参与会の構想については、次の諸点で問題がある。

(1) 第1は、参与会の人選の仕方についてである。参与会を構成する参与は「筑波大学の職員以外の者で大学に関し広くかつ高い識見を有するものうちから、学長の申出を受けて、文部大臣が任命する」（国立学校設置法7条の3第2項）ということになっている。この場合にまず問題なのは、学長が候補者を選ぶ場合に、学内的にそれを規制するための制度的な保障がなんら規定されてないことである。また、学長の申出を「受けて」という軽い表現になっているため、文部大臣自身の裁量が強くなり、学長の申し出た候補者が拒否される可能性もないとはいえない。したがって、学長および文部大臣の好ましくない者は、たとえ学内の多数が推薦しても、参与として選ばれる可能性がないという問題がある。

(2) 第2は、参与会の権限についてである。参与会は、大学の運営に関する重要事項について学長の諮問に応じて審議するばかりでなく、自らの発議で「学長に対して助言又は勧告を行なう」（同7条の3第3項）権限を認められている。勧告は、助言よりも強い意味をもっているといえる。このように、参与会が研究・教育を含む大学の運営に関する重要事項について、自らの発議により勧告などを行なう強い権限を認められている場合に、それを通じて学外者による大学への介入が行なわれる危険性がありはしない

かが問題となる。

なお、参与会の審議事項は、評議会と同じく大学の運営に関する重要事項となっているが、参与会の構成人員（約10名）と評議会の構成人員（50名以上）が違ふこと、および参与会は学長によって選考された者のみによって構成されるのに対し、評議会は部局長その他さまざまな評議員で構成されることなどにより、参与会は事実上評議会よりも効率的に運営され、学長に対する影響力が実質的により大きくなる可能性がないとはいえないであろう。