

ISSN L2433-2631

オンラインジャーナル

# 言論の研究と教育

VOLUME 2 2019

---

(研究論文)

国立大学法人化と2014年改正学校教育法に見られる大学政策の論理矛盾  
.....野中善政 1

NONAKA Yoshimasa : Logical Contradiction of the University Policy with Both of the National  
University Corporation Law and the 2014 Revised School Education Law

(短 信)

「泣く子と地頭」が蔓延る日本・小役人文化(1) .....宗内敦 11

MUNEUCHI Atsushi : "Spoiled Children and Lords of the Manor": Fighting City Hall and the  
Spread of Petty Official Culture in Japan

---

## アジア・言論研究会

2019年5月17日発行

編集・発行 アジア・言論研究会

# 国立大学法人化と 2014 年改正学校教育法に見られる大学政策の論理矛盾

野中善政(宮崎大学名誉教授)

## Logical Contradiction of the University Policy with Both of the National University Corporation Law and the 2014 Revised School Education Law

NONAKA Yoshimasa

### 1 はじめに

2003 年国立大学法人法（以下「法人法」と言う。）が成立し、2004 年に国立大学は国立大学法人（以下「大学法人」と言う。）が設置する「大学」として再出発した。大学法人は「独立行政法人」の大学版であり、独立行政法人とは、第二次橋本内閣（1996 年～1997 年）による行政改革の下で、政府傘下の旧特殊法人がイギリスの行政組織を真似て再編成された非公務員型の行政組織である。大学法人は法律上、形式上「大学」自体ではなく、大学の設置者であり、私立学校法人が私立大学の設置者であることに倣って法制化されたものである。ここで「形式上」と断ったのは、大学法人の運営資金は、学生が納付する授業料を除いて、大部分、国家予算から支出される運営費交付金で賄われ、また大学法人の学長が最終的に政府により任命されるという事実から窺がえるように、実質の設置者が依然、政府であることを示唆するためである。

国立大学法人化の政府の狙いは他の独立行政法人と同様に第一に財政のコストパフォーマンスを上げることであり、そのため(1)教職員の身分を公務員から大学法人職員に移し、民間企業並みに「成果に応じた報酬」を給与体系に導入すること、(2)大学法人に配分する運営費交付金の見積もりと用途の費目を切り離し、大学法人の判断で交付金を自由に支出または“プールできる”ようにすること、(3) (1)・(2)と密接に絡むが、学長のリーダーシップの下で、政府が認可した大学法人の事業目標（中期目標）を大学法人が着実に達成するために学長の権限を強めること、言い換えれば「教授会の自治」を制限することにあつた。

しかし、法人化後 10 年が経過し、大学改革が期待通りに進まないのは、法人化前の旧規定に則った「教授会自治」の慣習によって学長らのリーダーシップが依然妨げられていることに原因があるとの政府内部の判断により、2014 年に学校教育法（以下「学教法」と言う。）が改正されるに至った。これによって国立大学の教授会の権限（審議事項）が法的に限定され、1947 年教育改革で保障され、大学の自治の中核を担った「教授会の自治」が実質撤廃され、学長や、学長が任命した学部長がトップダウン的に大学・学部を「つかさどる」体制が法的に完成した。

本論稿では国立大学法人の問題について、第一に、1947 年教育改革で保障された「教授会の自治」の撤廃が憲法 23 条や教育基本法（以下「教基法」と言う。）7 条 2 項と矛盾しな

いのかどうか、第二に、国立大学の法人化で謳われた表向きの意義（”護送船団方式からの脱却”、”自律性の下に競争的環境へ”等々）が果たして一般の国立大学の実態に適合し、有意義な改革に繋がるのかどうか、という観点から考察する。

## 2 国立大学法人法（2003年）と学校教育法改正（2014年）の背景

本節では、なぜ1947年の教育改革に基礎をもつ新制国立大学の体制をあえて改革すべきとの提言が上がったのか、また提言はどこから上がったのか、概略を再考する。

大学法人の設置目的について、法人法の第1条（目的）に、『この法律は、大学の教育研究に対する国民の要請にこたえとともに、我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図るため、国立大学を設置して教育研究を行う・・・』と記され、また「平成16年度文部科学白書」には、法人化（大学法人を大学の設置者とする）の意義について、より具体的に『国立大学を国の組織の枠組みから外すことにより、自主性・自律性を拡大し、国立大学がより競争的な環境のもとで、教育研究の高度化や個性豊かな魅力ある大学づくりに取り組み、国民や社会の期待にこたえてその役割を一層しっかりと果たすことを目的とするものです。』と記されている。

これらの文面から法人化の目的は、(1)大学の教育研究に対する国民の期待に応える、(2)教育研究の均衡ある発展を図る、(3)教育研究の高度化を図る、(4)個性豊かな魅力ある大学づくりを図る、(5)大学の自主性・自律性を拡大する、(6)大学間の競争的な環境を実現する、に要約される。一般論として目的(1)－(4)は国民にとって異論のないところであろう。しかし、そのために(5)、(6)を達成する必要がある、国立大学の法人化が必要であるとしている。国立大学法人化の動きが現れた理由について山口裕之は次のように分析する<sup>(8)</sup>。

『従来、日本国憲法第23条が保証する「学問の自由」の主体は、各学問分野の専門家である教員であり、専門家集団としての教授会であると考えられてきた。・・・ところがこうした組織ではある特定の学問分野（ないしは学部学科）を改編したり、予算を削ったり、教員や学生の定員を減らしたりすることが難しい。誰だって自分の専門分野は重要だと考えており、それが削減されるとなれば反対するからである。1990年代後半、日本経済の不調と政府の財政難のため、大学や学問研究についても「選択と集中」が叫ばれはじめたが、従来の教授会はそうした選択と集中に対する「抵抗勢力」と見なされたため、その権限を限定することが財界やその意向を受けた政府の意図するところとなったのである。・・・財界や政府は、こうした企業経営の発想で大学を運営することが、大学の「ガバナンス（統治）強化」であると主張している。そして大学が学長のもと一丸となって「大学間競争」に勝ち抜くことで、大学の研究教育が活性化されるというのである。国立大学の法人化の大きなポイントは、そうした財界的発想による「ガバナンス」や「競争主義」を大学運営に持ち込ませることであった。』

継いで、戦後第三の国立大学改革というべき2014年の学校教育法改正について山口裕之は次のように分析する<sup>(8)</sup>。

『しかし、いくら学長に権限を集中させても、学長ひとりが全ての学問分野の動向や全学生のニーズを把握して適切な指示を出せるわけがないので、実際の大学の運営はこれまでどおり、研究と教育を実際に担っている教授会に依存するほかなかった。要するに、財界や政府から見れば、国立大学を法人化しても思ったように「改革」が進まなかったということである。

そこで2014年6月には学校教育法が改正され<sup>(2)</sup>、教授会の権限を法的に限定することまで行われた。従来、大学にかかわる重要な事項全般について審議するものとされていた教授会は、学長や学部長の諮問機関とされ、その審議事項も教育と研究にかかわることに限定されたのである。そして同法改正で大学や学部を「つかさどる」のは学長や学部長であるとされた。学長や学部長は、「つかさどる者＝大学や学部の支配者」ということになったのである。

学校教育法は、国立大学だけでなく私立大学にも適用されるから、この法改正は行われた後、文科省はすべての大学に対して、法律が認める以上の権限を教授会に与えるよう内部規則を持っていないかどうかをチェックし、そうしたものがある場合には改正するように強く指導した。』

上述のように1990年代後半から顕著になった日本経済の不調と政府の財政難を理由として（この理由自体口実である可能性も否定できないが）、大学の教育研究に対しても「選択と集中」が叫ばれ、また大学を有為な人材や特許を生み出す企業のように捉え、その投資効率を上げるため、学長らのリーダーシップによる大学のガバナンス強化を図る、という意見が財界で優勢になり、こうした財界の提言が政府を動かして、1947年の教育改革による新制大学体制が2014年改正学教法によって学長らに全ての最終決定権が集中する大学法人体制に編成替えされるに至ったと解される。

### 3 憲法・教育基本法と国立大学法人法の矛盾

1947年の教育改革により、大学の自治、その中核としての教授会の自治が憲法、教基法、学教法、そして国公立大学においては教特法により保障され、少なくとも1970年代から1980年代に至るまで教授会中心の大学運営は当然のこととして教員に受けとめられていた。なぜ、教特法と学教法を以て教授会の自治が大学自治の中核たり得るのか改めて確認しよう。

大学運営における中心事項は教員人事であるが、教特法4条5項により、教員の採用・昇任は「・・・評議会の議に基づき学長の定める基準により、教授会の議に基づき学長が行う。」とされている。また懲戒については、教特法9条1項により、「学長、教員及び部局長は、学長及び教員にあっては評議会、部局長にあっては学長の審査の結果によるのでなければ、懲戒処分を受けることはない。」とされている。従って形式上は、教員人事は最終的には評議会の議決と学長決定により進められる。しかし教特法4条2項で、学長の選考は「・・・評議会（評議会を置かない大学にあっては、教授会。以下同じ。）の議に基づき学長の定める基準により、評議会が行う。」とされ、教授会代表から構成される評議会は実質、各学部

の調整機関であることから、実質的には教授会が学長を選考することになる。また学教法 59 条（1947 年制定）に、「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。教授会の組織には、助教授その地の職員を加えることができる。」と記され、教授会を評議会その他に優先する大学の必置組織と定めている。これらの条文により教授会の自治が大学自治の中核であることが保障されていると解釈される。

しかし、いかなる論理で、どのような経緯で、2014 年の学教法の改正を以て、憲法 23 条の「学問の自由」及び「大学の自治」の中核的役割を担ってきた「教授会の自治」が大学法人から剥奪されるに至ったのか、不思議と言えば不思議である。

法人法の第 1 条、あるいは「平成 16 年度文部科学白書<sup>(1)</sup>」を信じれば、法人化の意義は、むしろ国立大学の自主性、自律性の強化にあり、国立大学を憲法 23 条（学問の自由）、教基法 7 条 2 項（大学の自主・自律性）の適用対象から除外するとか、教授会の自治を剥奪することを真正面に掲げたものではない。学長の権限強化は論理的には「教授会の自治」の撤廃に直結しない。憲法 23 条、教基法 7 条 2 項に違反しない範囲での学長の権限強化は十分あり得る。以下のように考えれば、その根拠は明白であろう。

政府が実質の設置者である国立大学のほかに私立学校法により政府から一定独立した私立大学が存在する。私立大学においては私立学校法と学教法の競合関係があるが、鈴木眞澄は前者が一般法、後者が特別法であり、法競合の調整原理により、学教法が優先されるとしている<sup>(7)</sup>。ただし文科省は逆の解釈をしているとも述べている。

私立大学は国立大学の法人化、教特法の適用云々とは直接関係がない。憲法 23 条、教基法 7 条 2 項が国立・私立を問わず等しく適用されることは法治国家として曲げられない原則である。従って某国立大学が私立学校法に基づいて私立大学となった場合は「学問の自由」が担保されるが、法人法に基づいて法人化された場合は「学問の自由」が認められない、などということはある得ない。依って憲法 23 条、教基法 7 条 2 項が失効しない限り、国立・私立大学を問わず大学の自治と、その中核である教授会の自治は原則的に保障されねばならない。

しかしながら、2014 年、大学法人学長の権限を大幅に拡大し、他方で教授会の審議事項を大幅に制限した改正学教法が国会を通過したのは事実であり、その限りでは大学法人において、旧学教法と教特法により明文化されていた「教授会の自治」が実質失われたと解釈せざる得ない事態になっている。

#### 4 学校教育法改正と大学の自治に関する文科省の解釈

政府・文部科学省（以下「文科省」と言う。）は 2014 年改正学教法によって大学の自治の保障がどのように変わったと説明しているのであろうか。学教法改正に関する文科省の「通知（2014 年）」<sup>(2)</sup>には次のように記されている。

##### 『(4) 大学の自治の尊重

「大学の自治」とは、大学が、学術の中心として深く真理を探究することを本質とすること

に鑑みて、大学における「学問の自由」（憲法第 23 条）を保障するため、教育研究に関する大学の自主的な決定を保障するものと理解されている。教育基本法（平成 18 年法律第 120 号）第 7 条第 2 項においても、大学の自主性・自律性を尊重することが規定されており、今回の法改正は「大学の自治」の考え方を変更するものではないこと。

（5）学長と理事会との関係私立大学においては、私立学校法（昭和 24 年法律第 270 号）第 36 条により、設置者である学校法人がその運営についての責任を負い、理事会が最終的な意思決定機関として位置付けられていること。なお、今回の改正は、学校教育法に基づく学長の権限と、私立学校法に基づく理事会の権限との関係に変更を加えるものではないこと。』（2014 年「通知」第三 3（4）・（5））

このように 2014 年時点の文科省の見解は、「大学の自治」と「教授会の自治」を殊更に切り離し、国立・私立を問わず、憲法・教育基本法に基づき「大学の自治」は尊重されるが、2014 年「通知」の中に一切言及がないことから「教授会の自治」はそもそも存在しないという立場に立ち、その根拠として、国立大学は、法人化によって教特法の適用外となり、私立大学については、学教法改正が理事会と学長の権限に何ら変更を加えるものでないこと、また、もとより教特法は私立大学には及ばない、とするものである。

しかし、もしそうならば、1947 年の教育改革の時点で、国立大学においては教特法により教授会の自治が保障されたが、私立大学においては、大学自治の中核である教授会自治が保障されていなかったことになる。すなわち私立大学の設置者である学校法人はともかく、私立大学自体は憲法 23 条の適用外とされたという解釈になり、やはり辻褄が合わないのである。

この点について、鈴木眞澄<sup>(7)</sup>は、『憲法 23 条による「学問の自由」の保障には「一般保障」と「特別保障」があり、そのうち特別保障は、保障を求める名宛人として一般公権力のみならず大学をはじめとする研究教育機関の設置管理者を含め、その双方の介入から当該機関の被用者として研究に従事する者等の学問の自由が守られるという意味に理解すべきものである。学校法人に認められる学問の自由とは、私立大学における特別保障としての学問の自由を前提とする。』（要約）と論じている。まとめれば、国立・私立を問わず、大学に対して憲法 23 条が保障する「学問の自由」とは、第一に教員の教育研究における自由であり、その前提の下で、大学設置者の「学問の自由」、すなわち大学創立の理念・目的の設定と管理運営に関わる自由が認められる、となる。

以上の観点では、法人化前の国立大学では、憲法 23 条の名宛人が公権力、政府であり、かつ教員は公務員であったため、憲法 23 条の理念が教特法、学教法に明文化されたと言える。法人化後の国立大学では、名宛人は政府並びに国立大学法人であり、教員側から見れば、憲法 23 条は、これらの名宛人による教員の教育研究への必要以上の干渉を禁じていると解釈してよいことになるのである。

しかし、もちろん、このような憲法 23 条の解釈は、憲法の他の条項との兼ね合いから、教育研究における教員の裁量権を無制限に認めるものではない。こうした憲法解釈の具体

化として、旧学教法 93 条 1 項に「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。」と記され、教授会が大学運営の中核的な機関であることが示唆されるとともに、学教法 92 条 3 項に「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する。」と記され、大学の最終決定権者が学長であることが明記されている。

法人化前の国立大学において学長は評議会の議を経て選出される教員代表の性格をより強くもっていたが、最終的には設置者（政府）によって任命されるのであり、従って設置者の意向に配慮しつつ、学長自身の見識に従って大学の運営方針を教職員に提示し、教授会との意見交換を通して、運営方針の貫徹に向かって「所属職員を統督する」立場にあったと言える。また逆のルート、すなわち教授会の意見を政府に具申し、大学政策に反映させるという役割もあった。このように法人化前の国立大学においても大学の最高責任者と教授会の緊張関係の中で、大学の自治、教授会の自治が保たれるという構造になっており、文科省は再三そのことのみを強調するが、教授会の自治が学長のリーダーシップの障害になり得るか否かという観点が、1947 年教育改革と 2014 年学教法改正との決定的な違いである。

中西又三<sup>(6)</sup>は、学教法改正の中心課題を、(1)教授会の決定に学長の決定を事実上左右するような効果を持たせないこと、(2)それとの関連で教授会の審議事項を法律によって限定すること、(3)学長の権限を強化したことに伴って副学長に校務執行権を与えること、と整理した上で、問題点を次のように説明する（要約）。

『文科省は「大学の自治」は尊重されるとしている(2014 年「通知」第三 3 (4))。その上で文科省は、学長が最終決定権者であり、教授会は学長に意見を提出する機関に過ぎず、学長に従属するとの学教法の解釈を前提に、各大学に教授会内規の総点検を強制している。しかし、従来「教授会の議に基づく」として教授会審議を議決機関的に運用してきたことが、学教法等のもともとの法律の趣旨に違反するものであったか否かは「大学の自治」をどのように考えるかに懸っている。文科省の解釈は伝統的な大学の自治の解釈に適しない。学長の「所属職員を統督する」権限は包括的な高い立場から行われるものであり、個別の具体的な行為に対する指揮命令とは別のものであると解されてきた。それは大学における教員の行動が、自発性と任意性に基づいて行われるべきであり、上命下達の指揮命令関係に適しないことによるものである。』

また池内了は学教法改正の問題について参考人として国会で次のように証言した<sup>(4)</sup>。

『(1) 大学の教育研究と管理運営はすっきり分けられるものではない。学部人事、学部・学科の新設・廃止（中略）などは、官吏運営事項だが教育研究に深く関係し、学生や教員の実態をもっともよく把握している教授会での審議が不可欠である。

(2) 多様な意見があるのが大学であり、意見の相違があれば全学討論会などを積み重ねてきちんとした方向を打ち出し実行していくことこそ学長の「権限と責任」であり、それこそが真のガバナンスというべきである。教授会を説得できない学長に無条件に権限を与えるのは危険である。』(5 項目中の第 1 項・第 2 項)

私立大学においては、前述のように、私立学校法 36 条 2 項により、学校法人理事会が最

終的な意思決定機関とみなされる(2014年「通知」第三 3 (5))としても、憲法 23 条、学教法 92 条、93 条によって、学校法人の理事会は学長や教授会の意見を尊重することが法的に要請されてきたと解釈される。鈴木眞澄<sup>(7)</sup>は、前述のように、学教法が私立学校法に優先するとする考え方を、「学教法特別法説」あるいは「学教法適用優先説」と呼んでいる。

法人法の対象は国立大学であって私立大学ではない。2003 年の同法成立時の国会付帯決議は憲法 23 条に配慮して大学法人が運営されるよう求めているが、歴史的に「教授会の自治」が「大学の自治」の中核であったという観点が国会審議では完全に抜け落ちており、そうした国会審議の欠陥ゆえに私立大学の自治にも波及する 2014 年の学教法改正に至ったということであり、憲法 23 条(学問の自由)と大学の自治の問題が国会で正面から議論されたわけではない。

私立大学は改正されてしまった学教法にどのように対処すべきかについて、鈴木眞澄<sup>(7)</sup>は次のように述べている(要約)。

『2014 年改正学教法は憲法 23 条の趣旨、とりわけ教授会中心主義から逸脱しているの  
で、2014 年改正学教法に対して「合憲限定解釈」を施す必要がある。』

すなわち、2014 年「通知」(第三 3 (4)・(5))に、改正学教法はそれに基づく学長の権限と、私立学校法に基づく理事会の権限との関係に変更を迫るものではなく、また「大学の自治」を変更するものではないと記されているが、表向き「教授会の自治」への言及はない。また学教法 93 条第 2 項に教授会の審議事項が掲げられているが、第 3 項に「その他、学長の求めに応じて意見を述べることができる。」とあり、「意見を述べる」が「意見を尊重する」ことに繋がるかどうかはともかく、教授会の権限は学長の判断により決まるのである。

また、本来、私立大学教授会が政府に指図される謂れは全くない。従って 2014 年改正学教法を憲法 23 条に適合する部分に限定して解釈する余地は十分あるということである。

## 5 国立大学改革の内実

平成 16 年度(2004 年度)文部科学白書<sup>(1)</sup>(第 2 部、第 3 章、第 1 節)に国立大学法人化の意義が次のように記されている。

### 『(ア) 法人化の意義

これまでの国立大学は、基本的には行政組織の一部として位置付けられていました。このため、国の予算制度や国家公務員法制の下で、教育研究の柔軟な展開に制約がありました。

国立大学の法人化は、国立大学を国の組織の枠組みから外すことにより、自主性・自律性を拡大し、国立大学がより競争的な環境の下で、教育研究の高度化や個性豊かな魅力ある大学づくりに取り組み、国民や社会の期待にこたえてその役割を一層しっかりと果たすことを目的とするものです。』

「法人化の意義」の内実を理解する前提として、2019 年現在の国立大学(計 86 大学)<sup>(3)</sup>の構造を見ておく必要があるだろう。ほとんどの国民に周知されているように国立大学は伝統的に旧帝大(7 大学)、旧官立大(11 大学)、新制大学(2 学部以上のいわゆる総合大学 29

と女子大学・専門大学 39 の計 68 大学) の三層構造<sup>(8)</sup>になっており、戦後 72 年を経過してなお基本的には同一の構造が維持されている。もちろん、三層構造は長年の大学間の競争の結果、成立したものではなく、大学発足の歴史的経緯、また政府・文科省がこのような構造を長年に亘って維持するべく各大学を督励指導してきた結果であり(「護送船団方式」<sup>(1)</sup>と  
言う。)、2004 年に国立大学が法人化されるという一大変革があったにも係わらず政府文科省の大学政策に基本的変化がなかったことを物語る。

大学の三層構造は、各層の大学の学部・学科、教員、学生、付属研施設の数と規模に大きな較差があることを意味し、インドのカースト制の大学版と言い換えてもよい。各大学法人の運営費交付金は基本的に算定時の大学の規模、目標達成能力で見積もられるため、表向き大学間の競争とは言っても、既に競争のスタートラインで所属するカーストにより大きな較差があり、カーストの異なる大学間の競争は問題にならない。せいぜい同位のカーストに属する大学間の「競争」を意味するに過ぎない。

山口裕之は、政府が進める「大学の三類型化」と伝統的「三層構造」の対応について次のように解説する<sup>(8)</sup>。

『そこで文科省が言うのは大学の「機能別分化」である。「大学改革実行プラン」の一年後に発表された「国立大学改革プラン」(2013 年 12 月)では「各大学の機能強化の方向性」として、「世界最高の教育研究の展開拠点」・「全国的な教育研究拠点」・「地域活性化の中核的拠点」の三つを示している。

仮に最初のを「グローバル型」、二つ目を「ナショナル型」、三つ目を「ローカル型」と呼ぶと、・・・

余談だが、「グローバルとローカル」という単純な二分法ではなく、こうした三類型になっているのは、いわゆる旧帝大・旧官立大(戦前から「大学」として存在していた 11 大学の後身。一橋大、東工大、千葉大など)・新制大学(戦後、おおむね各県に一つずつ設立された大学)という国立大学の設置経緯を反映した「三階層」に対応するものとして類型を構想したからなのかもしれない。・・・』

政府・文科省のランキングでの最下位カースト(ローカル型)に属する国立大学にとって「法人化の意義」に記されている「競争的な環境」はほとんど無意味なスローガンに響くのではないかと推測される。市場経済における企業の競争はある意味、明快であり、優れた製品の開発と市場での製品販売で競うことであり、成果は売上高と純益にただちに反映される。これに例えれば、大学にとっての市場での競争は入学志願者の獲得であろう。しかし、必ずしも政府・文科省が意図した結果ではないにしても、各大学は、民間の教育機関が長年のセンター・テストのデータに基づいて作成した偏差値ランキングにより一点刻みで序列化され<sup>(9)</sup>、デジタル化とインターネットを通し、大学の実態がやや誇張された形で序列化に拍車がかかっている。この状況は国立大学の三層構造を維持してきた長年の政府・文科省の政策の結果であり、一大学の一時の努力では動かし難いものになっている。

「地域活性化の中核拠点」に位置づけられるローカル型大学は、教育研究のスタッフ、予

算、設備が貧弱である上に、「地域活性化」といった評価が確定し難い分野での研究業績を売り物にせざるを得ず、研究のインセンティブ面での重いハンディを背負うことになる。またローカル型国立大学にとって競争的環境への最大の障壁は、当該大学が新学部・新学科を構想しても、地方私立大学との競合を避けるという文科省の配慮から、それが中期目標として認可される見込みがほとんどないことである。スクラップ・アンド・ビルドがせいぜいであり、学生定員は文科省によって厳密に管理され、入学者数が定員通りか否かは、大学評価の重要な基準になっている。このような状況に鑑みれば、ローカル型国立大学にとって、「競争的環境」は空虚なスローガンに過ぎないであろう。法人化の意義として、以上のような現実が考慮されず、「競争的環境」が一律に当てはまるかのように、「国立大学を国の組織の枠組みから外すことにより、自主性・自律性を拡大し・・・」<sup>(1),(3)</sup>と記されているが、政府・文科省が進める現実の改革のベクトルはそれと全く逆の方向に向いており、およそ軍隊的な流儀（自己評価）で益々規制が強められ、大学の階層化（三類型機能別分化）が進められている。そうした階層化の突出した現れが「指定国立大学法人」制度<sup>(4)</sup>であり、規制が極度に強められた中で、世界大学ランキングの上位入りを目指し、いくつかの有力大学をピックアップし、国際競争力を優先的に押し上げるために、指定国立大学法人に対し、(1)出資事業を拡大認可する、(2)補助金を積み増す、といった政策を採ろうとしている。しかし、このような官僚的発想に基づく政策が今後、国際的にどれだけの意味を持つのか、より広い視野で見極める必要があるだろう。

#### 引用・参考文献

- (1) 「平成 16 年度文部科学白書(第 2 部, 第 3 章)」, 2005-03.
- (2) 文部科学省高等教育局長, 「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）」, 2014-08-29.
- (3) 文部科学省高等教育局国立大学法人支援課, 「国立大学法人の現状について」, 2014-11-10.
- (4) 文部科学省 HP, 「指定国立大学法人を追加指定～世界のトップレベルの大学と肩を並べて人材育成や研究開発を進め、社会的課題の解決に率先して取り組んでいくことが期待される国立大学法人に規制緩和と支援～」, 2018-03-20.
- (5) 池内了, 「危機に瀕する大学 学校教育法の改正問題」, 現代思想 2014 年 10 月号, pp. 28-31, 2014.
- (6) 中西又三, 「学校教育法・国立大学法人法一部改正法（平成二六年法律八八号）の問題点」, 法学新報, 第 121 巻／第 9・10 号, pp. 381-440, 2015-03-10.
- (7) 鈴木眞澄, 「2014 年改正学校教育法の問題点―再論：学校教育法と私立学校法の関係―」, (龍法' 18) 50-3, 127(1141).

- (8) 山口裕之,「大学改革という病ー学問の自由・財政基盤・競争主義から検証するー」,明石書店,2017-07-25.
- (9) 小川洋,「地方大学再生」,朝日出版,2019-03-30.

(2019年5月7日改稿受理)

(短信)

「泣く子と地頭」が蔓延る日本・小役人文化(1)

宗内 敦

(都留文科大学名誉教授)

"Spoiled Children and Lords of the Manor": Fighting City Hall and the Spread of Petty Official Culture in Japan

Atsushi MUNEUCHI

いわゆる「日産事件」で会長職を解かれたゴーン氏の保釈問題に因んで、国の内外から日本の司法制度のあり方は人権侵害的ではないかとの疑問が投げかけられ、年初しばらく、話題が昂じた……が、それはそれとして、我々の人権を守るべき役割を持つ警察・司法関係者からの許しがたき“非道行為”を体験し、大いなる怒りを覚えている方々もけっして少なくはないだろう。そして、私もその一人だが、今、何かよい潮時を得た気分となり、ふと、彼らの不法・無法行為をいくつか摘まみ出し、それを気儘勝手に論<sup>あげつら</sup>ってみたくなった。ご高覧ください。

(1) 半世紀近く前のこと。筆者が、権力や力関係を悪用する“小役人”根性を心底から忌み嫌う原点となった出来事である。

大学を出て東京家庭裁判所調査官補となった翌年(昭和38年)、新任研修の一環で警視庁交通係のパトカーに同乗、都内をぐるぐると巡回していた。目的は、家裁における交通違反少年の面接調査をより治療的に行うべく、目と心で少年交通違反の実態をしっかりと捉えることにあった。だが、その日は生憎、検挙するほどの速度違反者にはなかなか遭遇しない。やがて、予定時間が過ぎて苛立ったのか、前部運転席の二人の警官が突然、異口同音に呟いた。「仕方が無い。あれをやろう」……。パトカーはあつという間にサイレンを鳴らしてスピードを上げ、パトカーの横をゆるゆると通り抜けて先行していた原付自転車に追いつき、若い学生服姿の運転者を止まらせた。驚愕した。法定速度を越えたとしても、せいぜい1~2キロ程度の、普段ならけっして挙げられることなどはない“違反”だったが、彼は、家裁研修生に“交通違反”検挙現場を見せるための生け贄として捕まえられた。パトカーに戻ってから二人の警察官は、「ちょっと可哀想だったかな」と顔を見合わせたが、互いに微笑したまま、“成し遂げた”とも読める様相だった。

(2) いかなる縁<sup>ゆかり</sup>があったのか、平成9年4月に当時中野にあった警察大学校から要請され、一期半年の教育心理学を2年間講じた。住居地の八王子から中野へは電車で通うのが常だったが、ある日やむを得ぬ事情で、車で出かけることになった。その折、初めての道を通って中央高速道路に向かう途中、何の疑念もなく前車に後続して大きな右折道路を曲がったとき、知らぬ間に標識を見落としていた。ピピーっと笛が吹かれて前車もろとも

一時停止違反で捕まった。違反切符を手渡ししながら、熟年の警察官が矢継ぎ早に問うてくる。「一時停止の標識は見えなかったか。どこに行くのか、行き先は、用件は?」。答えずにいるとまた迫ってくる。「警察大学まで行く」と言うと、目をむいた。「何しに…?」。財布のポケットに、以前頂戴した教務課長の名刺があることを思い出し、それを差し示して「これから授業に行く」と話すと、たちまち彼の対応が豹変した。「すいません。もう切符は切ってしまっています。あちらにお着きになったら、すぐ課長さんにこのことを知らせてください。きちんと処理（違反はなかったことに）させていただきます」。

警察という権力組織の体質が瞬時に垣間見えた貴重な体験だった。

(3) ところで、上記①②で示唆されたような不当行為は、誰にも格別驚くような話ではない。警察とはそんなものだという認識が世間一般にあるからである。が、こうした権力行為が神聖な裁決義務を持つ司法の裁判官によっても行われていると聞けば、誰もが訝る。まさに、訴訟を起こして実体験してみなければ判らない事象なのである。

新生銀行で10数年持ち続けた投資信託証券(グロソブ)を他の金融機関(SBI証券)に移管(振替)しようとしたところ、振替許諾は銀行側の随意と解釈できる違法な約款を楯に「当行はこれまで顧客の証券振替をしたことはない」と拒絶された。何度依頼しても同じ。そこで提訴を前提の最後通達をしたが、無応答。やむなく東京地裁に振替請求事件を起こし(原告:筆者、被告:新生銀行)、結果として証券振替と訴訟費用被告負担を行わせる全面勝利で終了したが、そこに至るまでの間、被告側の無法な応訴ぶりと、原告に対する担当裁判官のあるまじき言動によって大いなる苦痛に見舞われた。本項ではとりわけ、その折の裁判官の言動について取り上げる。

<第1回公判> 提訴前、相談した各位は、専門家を含めてすべて、相手方に反論の余地はなく、応訴はできないだろう、という見解だった。そこで、筆者(原告)は代理人(弁護士)無しでの提訴に及んだ。これに対して、被告は驚くべきまさかの答弁書を出して応訴してきた。要約すれば、「当初拒否していた振替申請をその後承諾することにしたが、振替先機関(SBI証券)から“原告保有の証券が振替を不可とする内部規定に抵触するため振替申請を受理できない”の回答があり、よって、被告が証券振替措置を執る必要は無い」。

驚愕した。原告に何らの通知もせずSBI証券に振替を行おうとしたというのも全く筋が通らないが、SBI証券が具体的内容を明かして回答したというのはさらに論外である。原告からの振替申請書も出されないままにこれらの行為が実際に行われたとしたら、それは両金融機関とも重大な違法行為を犯したことになる。SBI証券に対して問い合わせたところ、被告とSBI証券との間には何らのやりとりもなく、答弁書は証拠偽装して作成されたことが判明。その確信的な内容から、答弁書はSBI証券内の情報内通者から“がせ種”を得て作成されたものと推察され、原告は被告代理人に対し、被告側とSBI証券の誰と誰が連絡し合ったのかを問うたが、回答を拒否された。

<第2回公判> 原告は、被告側には反論の余地はないとの見通しで、被告が拠ってきた約款の違法性と証拠偽装を明かした陳述書を提出し、次なる口頭弁論に臨んだ。ところが裁判官は、この陳述書には何らの評価もせず以下のように発言した。「本件には約款の違法性云々は関係ない。重要なのは、振込先機関による証券受入れが可能かどうか、その状況確認だ。もし違法性をもって争うのなら、まずは違法性について別件申し立てをする

必要がある。但し、費用は高額になる」。そして被告代理人に対し、裁判所に向けて「振込先への振替の可否を確かめる調査囑託」を申し立てるよう促した。被告が証拠偽装まで行って存在させようとした「振替を不可とする状況」を、今度はいわば裁判所が(合法的に)代行して明かそうとする一。何ゆえ？ SBI証券からの回答は当然のこと、内部規定に抵触することは無く「振替は可」であったが、以降も、裁判官の不審な言動が続く。

＜第3回公判＞ 「振替が出来ることが分かったから、原告は訴えを取り下げたらどうか」。SBI証券からの「振替可」の回答があった後の公判冒頭時の裁判官発言。和解に向けて誘導していると斟酌し、念のため原告が「訴訟費用はどうか」と問うと、「それは被告が訴訟費用を持つか持たないか、それだけの問題」と被告の肩を持つかのように、突き放してくる。其かあらぬか、後日被告代理人から「前回法廷内話し合いで決まった通り振替は行方が訴訟費用は印紙代のみ」、と言わば証拠偽装とでも言うべき和解案が平然と送られてきた。

＜第4回公判＞ 「代理人(弁護士)をつけたらどうか」。

被告側の相変わらずの無法ぶりに、原告は和解拒否を決意。公判冒頭、被告代理人を<sup>たしな</sup>窘め、「和解はしない。もし原告敗訴の場合は控訴も辞さない」と述べたところ、裁判官は「原告は感情的」とコメントした上で、上記発言を行った。意図不明。しかし、控訴も見越して、次回から代理人(弁護士)を伴うことにした。

＜第5回公判＞ 「原告は、なんで金(訴訟費用)をほしがらんだ、なんて因業なんだ。」

被告に加担する裁判官、凶に乗って横暴な被告。その構図を壊すために、冒頭、請求通りの裁決が得られない場合には「控訴する」と原告(代理人)が陳述。その直後、思わず洩らしたのか、裁判官が発した言葉がこれだった。原告側は、聞き流した。

＜第6回公判＞ 被告が豹変、原告の請求を全面的に受け容れるという。高齢(81歳)と持病(心臓病)が不測の事態(死)をもたらす懸念もあり、原告はこれ以上(裁決)を求めず、和解をもって訴訟を終了することにした。

以上、思えば、愚かなる事件の発生とその訴訟経緯。ここから「正義」に就いて何を学びまた何を読み取るかは人それぞれ。筆者は、警察・検察の取調べの可視化と同様、裁判過程にも「見える化」(録音・ビデオ撮影……)が極めて重要な課題だとひとしと実感した。

なお、公判詳細は「降りかかる火の粉は払わねばならぬ一泣く子と地頭は諸悪の根源一(人か、組織か<3> 拝啓、新生銀行殿)」

<http://shoshisaikou.blog10.fc2.com/blog-entry-82.html>

(4) そしてもう一つ、外せない出来事がある。それは、上記(3)の事件で提訴寸前、様々な対策・準備に追われて心身疲労も並ならぬ最中、妻が運転する車で持病(心臓病)の定期検診・治療を受けるために通う病院からの帰宅途中で起きた。朝9時、朝食抜きで家を出発、10～11時に血液検査・心電図検査。診療開始が12時半。高齢の身が誰にも隠せない萎れ顔での帰路である。所は国道20号から町田街道へ右折する交差点。対向車・後続車は1台もなく、車はゆっくり右折専用道に移ってそれから右折。まさにその必要が無いほどの徐行運転、これから加速という時、20号沿いの右方道路際に<sup>ひとり</sup>単独立っていた若い細身の警官が助手席の私を何か確かめるが如き視線で見ながら、ピピーッと笛を吹いて駆けてきた。何かとすぐ先で車を止めて待つと、妻に向かって何故か微苦笑を浮かべ「安全

運転でよい運転でした」と気を引くように声かけしてから、「でも、右折違反だったから切符を切ります。免許証見せて…」と、俄に権柄ずくな態度に変わる。当該交差点は、周知の道。妻がいくら違反を否定しても、警官は違反があったの一点張り。見かねて筆者が「交差点内に防犯カメラは無いのか。それを見ればすぐ分かるはず」と口を挟むと、「カメラはない」と言い、揚げ句に、彼は車線変更違反だと、いかにもらしく紙に書いて示してきた(図1)。ここまで来て、筆者はようやく、彼が疲れて裏れて力なげな高齢者夫婦を責めればすぐ落ちる“恰好の獲物”として捕らえたのだと思いついた。さらにしばらく押し問答を続けた後、彼は無念そうに、しかし威圧的に、反則金納付書を妻に無理矢理手渡ししながら「払わなければ裁判になりますよ」と言い残して立ち去った。思いもやらずやりとりの時間は30～40分。その間筆者は幾度かめまいに襲われ、目を閉じては耐えていたが、命に関わる重大な発作が生じはしないかと怯え続けた一時でもあった。翌日、体調を戻してから高尾警察に電話してみた。意外なことに彼は交通課ではなく、地域課の巡査だった。上司を呼び出して前日の状況を伝えて抗議したが、相手方は聞く耳持たず、前日の巡査と全く同様、「否認すると裁判になる」と述べるに至った。この文言、まさしく脅しを込めた罪悪感なき安易な決まり文句だった……。

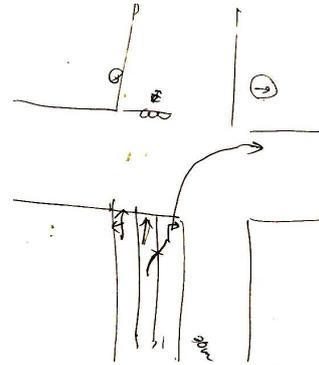


図1 警官が書いた図

それはそれ、この事件、極めて遺憾ながら、最終的には妻が反則金を支払って自ら決着させた。理由は唯一、筆者を慮ってのことである。もし裁判に移行した場合、新生銀行との争いの中で、筆者の怒りと心労が膨張して持病が最悪の事態を招きかねないとの懸念。因みに言えば、争いの経緯は上述の通り憤怒連綿、忍耐一筋。妻が万一本件裁判に臨んでいたら、筆者は今、こうして世間にむけての告発文を書くどころか、心身苦痛の果てに今世から消え果てていたかもしれぬ。嗚呼、それ故に思う。世に“冤罪被害者”少なからず。とりわけ、とことん追い詰められ弱らせられて“自白”以外に逃れる途を<sup>みち</sup>失い、果ては刑務所、否否、時に絞首台にまで立ち至らせられた方々の心境、唯々悲痛である。

いわゆる「日産事件」におけるゴーン氏の保釈問題に因んで、日本の司法制度のあり方は人権侵害的ではないかとの声が上がった。それを検討するのも一興、筆者は己が体験した卑近な例をいくつか挙げて、都度に得た教訓や感想を反芻し、さらにゴーン氏に対する逮捕—保釈—逮捕—保釈の連鎖を併せ見ると、それは制度のあり方というより、個々の権能者たち（警官・検察官・裁判官）が一体となってひたすら容疑者の心身を疲弊させ無力化しようとする有り様、体質に根源があると思われた。

世はまさに、いじめ・パワハラ時代である。親によって、教師によって、指導者によって、上司によって……、そして警察・司法関係者によって、平然と行われる。それらはすべて、関係の優位性を楯に、何事か目的の達成あるいは何事かコンプレックスの解消を目論み、相手を無理遣り屈従させる無法行為であるが、就中罪深いものは、もちろん、国家権力を利用し、時には冤罪者をも作り出す警察・司法関係者によるものである。それは、国家権力に基づくパワハラ行為即ち国家権力に基づく人権無視が、すべてのいじめ・パワハラ行為の源となり、さらに民主主義社会の動向に重大な影響を与えているからである。

その点を論って、本稿の締めとしたい。

① それは、人が普遍的に持つ上下意識や攻撃性を刺激し、一つには単純な力関係による各種各様のパワハラ行為を生み出し支える文化的基盤となり、二つには絶対弱者に対する原始的衝動によるパワハラ行為を誘発する基となる。後者の例としては、2016年7月の神奈川県相模原市障害者施設における元従業員による入所者大量殺傷事件、本年2月の千葉県野田市における小4女児虐待死事件がある。

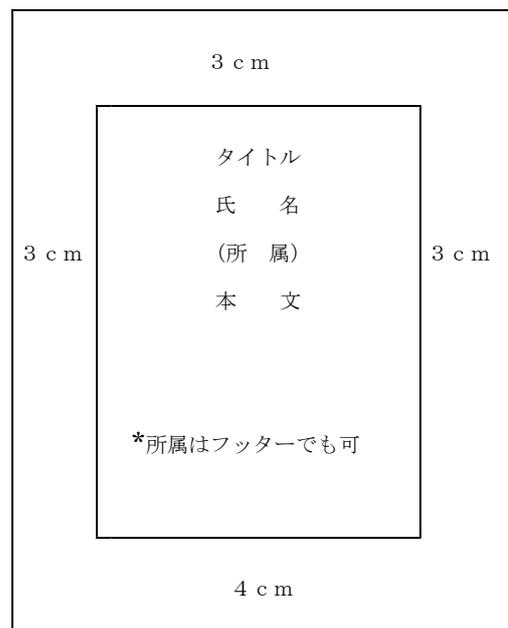
② それは、広く行き渡ることにより、弱者に強く強者に弱い権威主義を広めることになり、民主主義の根底を破壊することに繋がる。過日、許されざる暴言を吐いて市長を退任した兵庫県・明石市長が圧倒的支持を受けて再選、さらに再々選挙では対立候補も無いまま再々選された。長い物に巻かれて安定する人たちが各地各所で見られるようになった証左の一つである。

\* 本稿の表題は、日本の将来を杞憂して『「泣く子と地頭」が蔓延る日本・小役人文化(1)』とした。上記2点、いずれ稿を改めて考察してみたい。

(2019年5月6日受理)

## 『言論の研究と教育』投稿規定

1. 本誌は、年一回～二回の発行を基本とする。
2. 投稿は原則として会員に限る。
3. 原稿の内容は、言論研究（会則参照）と関連があるものに限る。
4. 原稿の採否は編集委員が審査し、決定する。また、審査段階で修正を依頼することがある。
5. 使用言語は日本語または英語とし、横書きとする。
6. 原稿は完全原稿とし、未発表論文（口頭発表を除く）に限る。
7. 原稿の長さは図・表を含めA4判サイズで20枚を越えないことを基本とする。
8. 原稿の左右・上下の余白は以下に示した例に従うこととする。日本語の原稿は40字×40行を基本とする。英語の原稿はダブルスペース、または1.5スペースで40行を基本とする。原稿の1ページ目は、タイトル、氏名、所属をこの順に記し、それに本文を続けることとする。頁ナンバーは、原稿の裏に鉛筆で記すこと。ワードによる電子媒体で投稿する場合は頁ナンバーの記載は不要。



原稿は随時受け付けるが、次号（Vol.3）の締め切りは2020年3月末日とする。  
送付先（送信先）はアジア・言論研究会事務局まで。