

大学の運営に関する臨時措置法案に対する見解

第54回総会

1. 序 論

現在国会に上程されている「大学の運営に関する臨時措置法案」（以下法案という）は、わが国の学術および高等教育の中心的機関である大学にとって、きわめて重要な意味をもつものであり、もしそれが国会を通過するならば、国公立を問わず、広く日本の大学に対して深刻な影響を与えることが予想される。日本学術会議は、本法案のこのような重要性に鑑み、法案の内容について厳密な検討を加え、そこに含まれる問題点の所在を明らかにすることが必要であると判断し、大学問題特別委員会を中心に本法案についての分析を行なった。この見解は、同委員会の分析の結果明らかにされた法案の問題点を整理し、まとめたものである。

法案の提出理由および目的規定（第1条）によれば、本法案は、「大学紛争が生じている大学によるその自主的收拾のための努力をたすけることを主眼として」大学の運営に関し緊急に講ずべき措置を定めもって大学における教育研究の正常な実施を図ることを目的としている。ここにくわえられている目的が、第2条以下の法案の具体的内容に生かされているならば、問題はないであろう。したがって、それが生かされているか否かが、法案分析の基本的課題である。以下において、重要な条文につき、逐条ごとに考察する。

2. 「大学紛争」の定義

法案は、まず、第2条において「大学紛争」の定義を行なっている。「大学紛争」が生じた国立大学は、紛争大学（第5条）として本法の適用を受け、最終的には学部等の閉止措置にまで至る法の強い規制を受けることになるのであり、したがって「大学紛争」をいかに定義するかは、本法の適用を受ける紛争大学の範囲をいかに定めるかということとむすびついて重要な意味をもつ。

法案の「大学紛争」の定義規定は、学生の行為の態様とそれによってもたらされる阻害の態様との二つの部分から成り立っている。そのいずれについても法案の定義規定には二つの特色がある。

第1に、「大学紛争」の範囲は、きわめて広い。学生の行為については、「占拠又は封鎖」のみならず「授業放棄」が加えられさらにその他の「正常でない行為」一般が含まれている。また阻害の態様については、教育研究の阻害のみならず、「その他の運営」一般までが含まれている。また阻害の程度も問題にされていないからたとえば教育研究と直接関係ない一部の事務機能の若干程度の阻害までが「大学紛争」に含まれるおそれがある。

第2に、右の規定にも明らかなとおり、法案の定義規定は、抽象的包括的言語によって表明されており、その具体的意味内容はきわめてあいまいであって、学生の「正常でない行為」とは何か「その他の運営」とは何か「阻害」とは何か等について、解釈者により、どのようにも（狭くも広くも）解釈しうる余地を残している。解釈者の恣意的認定を許容するようなこの種の抽象的表現は、立法技術として拙劣であるばかりでなく、解釈権が文部大臣の手中に握られている法案の全体的構造との関連でみれば、文部大臣が「大学紛争」の存在を恣意的に認定して、一方的に

大学を、学部等の廃止にまで至る本法の適用下に置くことを法技術的に可能ならしめるという危険性を含んでいる。

かくて法案の定義規定は、単なる技術的規定ではなく、「紛争」概念を拡大することによって、本法の適用下に入る「紛争大学」の範囲を可能な限り広げると共に、その具体的解釈権を文部大臣の手に留保することによって文部省の大学操作をも可能ならしめるという意味をもつ。

3. 報告義務

法案は、第4条において、学長に紛争状況報告義務を課し、又文部大臣に「報告を求める」権限を与えている。

現行法制の下において、文部省は一般的に大学に対し「報告書資料等の提出を求めること」ができる（文部省設置法第5条第1項第31号）。しかし、文部省設置法のこの規定は、大学の報告義務を前提としていない。これに反し、本法案は、大学の報告義務を前提としている点において、文部省設置法の右の原則に対する特例としての意味を持つ。本条の報告義務違反には直接何らの法的制裁も加えられないが、義務規定を法律で定めることは、行政措置の上で文部大臣の「報告を求める権限」を強化する趣旨と見られる。大学に報告義務が存在しない現行法制の下においても文部省は、しばしば大学に一定事項の報告を求め、大学が報告を出さないと制裁を加える（北大教育学部長及び九大学長事務取扱いの発令問題等）という行政運営を現に行なっている。このような行政の現実の在り方を念頭に入れるならば、報告要求という形の行政措置をつうじる文部省の大学自治への介入は、新たに明文をもって大学に報告義務を課した本法の下ではいっそう強化されると予測される。

さらに文部大臣は「必要に応じ」いつでも報告を求めることができ、しかもその求める報告の内容は、紛争状況一般から大学の運営改善のための措置（これから講じようとする措置までを含む）にまでわたる広範な内容のものである。このように報告の形で文部大臣が大学内部の全般的状況を把握すること自体、大学の自治の視点から問題であり、また「紛争状況」の中に紛争に対する教職員、学生の動向、考え方等も含まれるとすれば、文部大臣は、思想調査をも合法的にしうることになる。文部省が、井上前九大学長事務取扱いの言論調査を要求した事実を照らして考えるとき、本法成立の下で、言論調査報告を要求する可能性はいっそう大きい。

そもそも、法案第1条に規定するように本法の目的が、大学による自主的收拾をたすけるためのものであるとするならば、大学に報告義務を課する必要もなく、またかりにその必要があるとしても、自主的收拾さえもが開始されない紛争発生段階で「直ちに」義務を課する必要はない。しかも「大学紛争」の定義があいまいであるため、紛争が発生したか否かについて大学の判断と文部大臣の判断とが異なり、大学が報告の必要なしと判断したのに対し文部大臣が報告を求める場合も予想される。要するに本条の規定は、常識的には当然の規定であるかのようにみえて、実は、紛争発生当初から大学の自主性を尊重せず、報告要求という形における文部大臣の大学への介入を合法化するためのものであり、大学の自主性をたすけるという第1条の目的に適合しないばかりでなく、かえってその自主性をそこなうものである。

4. 文部大臣の勧告権

法案は第5条において、文部大臣の勧告権と大学の尊重義務とを規定している。

現行法制において、文部省は大学の運営に対し指導助言権を有するのみで勧告権を有していない(文部省設置法第5条第1項第18号)。本条は、現行法にない新たな勧告権を文部大臣に与えることにより、「紛争大学」に対する文部省の行政指導をいっそう強力にするためのものである。もとより勧告もまた、指導監督と異なって法的拘束力を有しないという意味では、専門的立場からの助言と法律的には同じ性質のものである。しかし現行法でもなしうる助言行為ならば、あえて本条を設ける必要はないのであるから、本条により新しく勧告権を与えたことの意味は、法的拘束力はなくとも行政措置としては一段と強力な文部省の介入を許す趣旨にほかならない。

本条の勧告は、次の点で、現行法の単なる助言と異なる。

第1に、勧告は具体的措置にかかわるものであり、それだけに単なる抽象的指示よりも具体的拘束を受ける。第2に、本条の勧告にはことさらに大学の尊重義務が規定され、普通の場合より強い拘束力が期待されている。

第3に、本条の勧告は、その背後に教育の停止命令(第7条第2項)という強制権限を伴っており、いわばそれに至る一連の文部省の介入行為の起点となる勧告であるから、そのような背景を有しない一般の勧告より、事実上の拘束力ははるかに強い。第4に文部大臣が大学に対してなす勧告は、たとえば学術会議が文部省に対してなす勧告と異なり、勧告を受け入れない大学に行政運営の上で制裁を加えうるという事実上の強制力によって支えられている。

本条の勧告は、以上のべた諸点において、法的拘束力を有しないが事実上の拘束力はきわめて強いものであり、事実上、指揮監督とほとんど異なるところのない文部省の介入を招くであろうと予測される。第2項には、本条の勧告が自主的な紛争收拾の努力をたすけるものでなければならない旨規定されているが、もともと大学の考える自主的措置と文部省の勧告する措置とが一致している場合には、本条の規定は不要であり、第三項の尊重義務が意味をもつのは、大学の自主的措置と一致しない措置が勧告によって示される場合であるから、右の規定の表面上の文言とは全く逆に、勧告は、自主的紛争收拾へのみちを閉ざすものである。なお大学が文部大臣の勧告を尊重し、勧告されたとおりの措置を実施したにもかかわらず紛争が解決しない場合には、その責任は、もっぱら、かかる勧告を出した文部大臣にあるはずであるが、文部大臣の責任は追求されず、学部等の廃止にまで至り、大学の教職員・学生が重大な不利益を負わされるのは問題である。

5. 大学運営の特則

法案第6条は、紛争大学における大学の管理運営について、きわめて重大な特例を設けるものであり、本法案の最重要規定の一つである。

学長は、紛争の收拾及び大学の運営の改善に関する措置を決定執行するために「必要がある」と認めるときは、評議会にはかって、次の二つの特別措置をとることができる。

その第1の措置は、特別な新機関を設置することである(第1項第1号)。この機関には、執行機関(イまたはハの機関)と審議機関(ロの機関)とがあるが、このうち執行機関には、文部省の重大な介入が見られる。すなわちこれらの機関を設置するには文部大臣との事前の協議が必要であり、またその構成員は、学長の申出に基づき文部大臣が任命することになる。(第3項)。この文部大臣の任命規定は、教員公務員特別法第10条と同じ任命規定であり、文部大臣の任命権は単なる形式的任命権にとどまると解される。しかし最近文部大臣は、この教特法の規定につ

いても文部大臣が拒否権を有するかのごとき解釈を行っており、このような文部省の解釈を前提とすれば、本条の執行機関の構成員についても文部大臣が実質的任命権を有すると解釈されるおそれがある。またそうでなくとも、協議の内容は限定されていないから事前協議の段階で具体的な人選まで協議の内容に含まれる可能性もあり、いずれにせよ、この新設の執行機関に対する文部大臣の介入は、きわめて強いものと判断される。大学の自治を保障している憲法の下で、このような文部省の強い介入を認めうるか否かは問題であろう。

特別措置の第2は、学長およびこれら新設機関への権限の集中である。すなわち、現行法制で定められている正規の大学管理機関すなわち協議会、評議会、教授会の職務と権限を必要な限度で一時停止させてそれに代えて次の三つの措置をとることができる。その一つは、これら正規の機関が決定権を有するものについては学長が自ら決定権をもって行なうことができることとする。第二は、もともと学長が決定権を有し、それを行なうには右の正規の機関の議を経なければならないものについては、その議を経なくてもよいこととする。第三は、学長は正規の機関の職務及び権限を他の機関に行なわせ、又は右の新設の機関に行なわせることができることとする。

要するに、正規の管理機関の権限は縮小され、それに代って学長と新設機関とが強力な権限を行使しうることになる。これは、現在の大学管理体制の根本的改変を志向するものである。たとえば評議会の審議事項とされている学則その他重要な規則の改廃、学生処分、学部間の連絡調整事項等（国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則）について、特別措置がとられれば爾後学長は専決処分として自由にこれをなしうることになる。また教育の懲戒等不利益処分について、現行法では評議会の審査を経ることになっている（教特法第9条）が、本法の特別措置がとられた場合、学長は評議会の審査を経ないで非協力教員の懲戒処分を文部大臣に申請しうるのであるか。教員の身分保障の重要性に鑑み、本条の特別措置をもってしても評議会の審査権限を剝奪しえないと解すべきもののように思われるが、本条の規定のしかたはいまいであり、評議会の「職務及び権限」という表現の中には、不利益処分についての審査権限をも含みうるとの解釈も成り立つ余地を多分に残している。そうであるとすれば、これはきわめて重要な問題であり、教員身分保障規定の根拠となる憲法論にまでさかのぼって、その適否が問題とならざるをえない。

ところで本条の特別措置は、法の形式の上では、強制的なものでなく、任意規定であり、学長および評議会は、この措置をとるか否かを自由に定めうる。それゆえ、この特別措置に前述のごとき重要な問題点が含まれているとしても、その措置自体は、大学が自主的にこれを決定したものであるとすれば、そこから生ずる事態について大学は責任をまぬがれないということになる。このように法案は、表面的に観察すれば、大学の自主性を尊重するかのごとき体裁を整えている。しかし、本当に大学が自主的に判断し、構成員の多数の意思が学長の権限強化をのぞましいと考えるならば、現行法制自体が各種機関の権限を明確に規定しているわけでないから、本条の規定を待つまでもなく、かなりな程度の措置はとれるはずである（これが準用される私立大学においては、とくにそうである）。それゆえ真に大学の自主性に任せるならば、本条の規定は不要である。本条の規定は、大学の管理体制を大学の自主性に任せることなく、文部省が、この規定にあるような大学管理体制をつくらせる方向で行政指導しようとする場合、あるいは大学内部に意見の対立があるとき反対者を迎えて学長が権限を強化しようとする場合に、その根拠規定として役

に立つ。

かくて、本条の特別措置の規定もまた、第1条の目的規定にかかわらず、大学の自主的な管理運営の改革をたすけるものでなく、多数の大学構成員の意に反して、文部省の行政指導（この点で第5条の勧告権は重要な意味をもつ）ないし学長の発意により、法に定める方向での管理運営の改革を大学に強制するという点に存在理由があるとみるべきである。

なお、大学は一般の行政機関や会社と著しく異なった組織であるため、本条に規定するような管理体制の中央集権化をめざすことによって、紛争収拾に役立つと考えるのは早計であるとおもわれる。

最後に、本条においては、学生等の意見を反映させるための協議会を設けることができる（第2項）とし、またこの協議会には学外者や学生代表権を有する者の参加（一定の問題について）を認めてもよい（第4項）としている。これは、日本学術会議をはじめ学生参加の必要性を説く世論が強いのに鑑み、これを部分的に取り入れたものとみられるが、協議会は、現行法制の枠内でも可能であり、また現にこの種の会議をすでに設けている大学も少なくないのであり、このような事項を、法律の条文として規定する意味は存在しない。

6. 教育研究の休止及び停止

法案第7条に規定する教育研究の休止及び停止命令は、本法案の要ともいえるべき中心的規定である。

まず、法案は第1項において、学長に、学部等の教育研究を6月以内の期間（やむを得ない事情があるときは3月以内の延長）休止する権限を与えている。この休止命令の手続き及び効果については、何らの規定もなく、学部等が休止命令に反した場合の制裁も直接的には存在しない。しかし学長が休止命令と共に当該学部等の施設を閉鎖して立入りを禁止すれば、実際問題として教育研究は不可能となるであろう。今日の多くの大学において、教育研究に責任を負っているのは学部等である。ところが本条の規定は、学長が、責任ある学部等の教授会の意見を聞くこともなく、また学部等において紛争解決に努力している教職員及び学生の意に反して、一方的に休止命令を出しうることを定めた点に問題がある。学部等の教職員や学生の意思を反映させる手続きは全然考慮されていない。しかも、いかなる場合に休止命令を出しうるかについて学長を拘束する具体的限定は何ら設けられておらず、学長は「必要があると認めるときは」いつでも命令しうる。何が必要な場合に該当するかは具体的な認定は、もっぱら学長の一方的判断にかかわることであり、このような規定のしかたは、ほとんど恣意的ともいえるべき広範な裁量の余地を学長に与えたにひとしい。教育研究の休止という、学部等にとって致命的な事項を、かくも広範な学長の裁量に委ねることは、第6条の権限強化とあいまって、学長の独裁ともいえるべき管理体制の確立をもたらすことになるだろう。

次に法案は第2項においては、文部大臣に、学部等の教育研究を停止する権限を与えている。この措置は、紛争が生じた後9月以上を経過した場合になされるが、第1項の学長休止命令を前提としていない。それゆえ、紛争発生後9月以上を経過すれば、文部大臣は、学長の休止命令の有無にかかわらず、一方的に教育研究の停止を命じうる。その手続きとして、学長の意見を聞くことと臨時大学問題審議会の議に基づくことが前提となっているが、前者は文字どおり学長の意

見を聞くだけのことであって、文部大臣は、これに拘束されることはない。しかし、審議会の議には拘束されるからこの審議会の役割りは重要である。その統制が有効な働きを示しえないであろうことは後述する。またいかなる場合に停止命令を出しうるかの基準については、「紛争の收拾が困難であると認められるとき」と、これまた、きわめて抽象的包括的に規定されるのみで、その具体的認定は、あけて文部大臣の広範な裁量にゆだねられている。

文部大臣の停止命令は、学長の休止命令と異なって、きわめて重要な法的効果を伴う（第8条）。停止命令を受けた学部等の教職員は、紛争收拾に当る者や管理職に就いている者等一部の者を除き、他は全員休職にさせられ（第1号）。俸給等は寒冷地手当を除き70パーセント以内とされ、勤勉手当は支給されない（第2号）。法案は、最高70パーセントを規定するのみで、最低額を保障していないから、休職者に対する俸給等の支給は、零でなければ何パーセントでもよいということになる。この具体的基準は、人事院規制に委任されている（第6号）。賃金に関するこの種の重要な基準を法定せずに規則に委任するのは問題である。

文部大臣の「紛争の收拾が困難である」との一方的事実認定と解釈に基づいて、教職員は、教育研究を強制的に停止させられ、意に反して休職とさせられ、そのうえ減俸（それもどれくらい減俸されるか法律では明らかでない）の処分を受けるのであり、その意味で本条の規定は、行政処分による生存権の侵害という側面をもあわせもっている。とくに教授会構成員以外の助手、事務職員等は、今日の多くの大学において管理運営上の責任ある地位なく何らの権限をも有していないのかかわらず、教授会構成員と全く同様に休職減俸等の不利益処分を受けなければならない。責任ない職員が意に反して休職にさせられ、働く機会と賃金を失うことは、勤労の権利を保障し、賃金に関する基準を法律事項とし（憲法第27条）、さらに最低生活の権利を規定している。（同第25条）憲法の生存権保障の理念に合致しうるや否や問題である。

さらに本条の停止命令の効果として学生に関する部分をみれば、停止措置の期間、学生は休学扱いとされ（第8号）、授業料を免除される（第9号）と共に、日本育英会の学資貸与を停止せしめられる（第10号）。これらの身分的経済的不利益は、職員の休職、減俸に照応したものであるが、職員にとってこれらの措置が生存権侵害になるのと同様、学生にとってこれらの措置は、教育を受ける機会を強制的に奪われることを意味する。多くの学生がすすんで授業放棄している場合はやむをえないとしても、「紛争」の定義が前述のごとくいちじるしく広範な本法の下において、多数の学生の意思に反する一部の学生の行動によって「紛争」が解決せず、その結果教育の停止措置がとられることもありうるのであり、この場合には、多くの学生が、教育を受ける機会を一方的に奪われることになる。それが、行政権による「教育を受ける権利」（憲法第26条）の侵害を構成しないかどうかとも検討に値する問題である。

以上指摘したように、法案第7条、第8条には、憲法論を含めて多くの重要な問題が存在する。教育研究は、いうまでもなく大学の中核的機能であり、各学部等において責任を以て自主的にこれを決定している。その意味で、教育研究事項に関する学部等の自主性は人事の自主性と並んで、大学自治の中核的内容を構成している。ところが本条の規定は、その教育研究事項についての自主性を全く無視し外から権力をもって一方的に教育研究を停止しうることを定めている。このような規定が大学の自治を侵害しないという説明はいかにして可能であるか。またこの規定と大学

の自主的收拾をたずけるという第1条の目的規定とを、いかに矛盾なく説明しうるか。

そもそも本条の規定は、大学がすでに自治能力を失なったという前提に立っている。それ故にこそ、かかる強力な文部省の介入といえども大学の自治を侵害するものでないという説明が可能なのであろう。しかし、本条の規定は、学部等が自主的に教育研究を持続しながら、紛争を解決したいと望んでいる場合に、文部大臣や学長が当該学部等の判断を拒否し、それと別個な判断にもとづいて、教育研究を強制的に停止させるという点に意味があるのであり、この規定の存在自体がすでに学部等の自主的解決とあい容れないものである。大学の自治能力の喪失を、だれがいかなる手続きで認定するかがまさに問題なのであり、法案におけるごとく、外部の行政庁がきわめて不十分な手続きにより自治能力の喪失を一方的に宣言しうるとするならば、大学の自治は根底からおびやかされることになる。

また本条の規定は、ごく一部の者にのみ紛争の解決を委ね、大部分の者を休職として学校から遠ざけるしくみであり、このしくみの下では、紛争の解決がいっそう困難であることも広く指摘されている。

紛争の解決には、すべての教職員と学生との努力が必要であることを第2条で規定しておきながら、本条で、逆にほとんどの者を大学から遠ざけているのは法案自体の矛盾でもある。要するに本条の規定も威嚇的意味をもつものでこそあれ、紛争の自主的解決に役立つものではない。

7. 国立学校設置法の改正等の措置

法案オ9は、紛争大学ないし学部等の改廃措置等を準備するための規定であり、オ7条と並ぶ本法の中核的規定である。本条は形式的に考察すれば紛争收拾に関する規定ではないが、実質的には、廃校（廃学部）という強力な措置を準備することによって、教職員、学生の紛争收拾への努力をいっそう積極的たらしめることを目的とした規定である。

現行法制の下において、国立大学およびその学部、研究所の組織は、国立学校設置法によって定められているから、大学や学部を改廃するためには同法の改正をしなければならない。本条は、文部大臣にその改正措置をとることを義務づけたものである（条文は「講ぜられなければならない」と規定する）。終局的には、大学や学部を改廃するか否かは国会の権限に属することであって、文部大臣の権限に属しない。もともと、本法の成立を待たずしても、国会は国立学校設置法を改正して、現存の大学ないし学部を改廃しうるはずである。それにもかかわらず、あえて本条の規定を設けた趣旨は、文部大臣に国立学校設置法改正の提案を義務づけることによって、大学（学部）の改廃に対する国家意志を鮮明にし、一方では前述のごとく紛争收拾を間接的に促進する効果を期待し、他方では国会及び世論との関係において、大学（学部）の改廃を正当化し、国会審議を容易ならしめる効果を期待したものと考えられる。その意味で、現実的政治的には、本条の規定もきわめて重要である。

又部大臣が本条の措置をとる要件は「大学初争の收拾が著しく困難であり、当該大学又はその学部等の設置の目的を達成することができないと認められるに至ったとき」と、これまた他の条文同様、いちじるしく抽象的包括的に定められており、この要件事実の認定は、もっぱら文部大臣の一方的判断にかかっている。とくに大学又は学部の設置目的の達成が可能か否かを文部大臣の認定に委ねていることは重要である。なぜならば、大学の設置目的は何かという問題は、大学とは何かという根本的問題に関連し、今日、全国民的規模で論議されている問題であり、それ

だけに容易に結論の出ない問題である。このような段階で、文部大臣が一方的に大学の設置目的を認定し、その基準にもとづいて達成が可能か否かを判断するのは問題であろう。

本条において文部大臣が講じる「その他必要な措置」とは、いかなる措置であろうか。具体的には、次の二つの措置が考えられる。その一つは、国立学校設置法を改正しなくとも為しうる措置である。大学の組織のうち、その大綱は法律で定められている（国家行政組織法才8条才1項）が、細目は政令、省令で定められている。たとえば大学院研究科の組織は政令で定められている。（国立学校設置法才3条の2才2項）から、大学院研究科の廃止は法律改正でなく政令改正でなしうる。これも本条でいう「その他必要な措置」である。

「必要な措置」の他の一つは、国立学校設置法の改正により大学（学部等）を改廃した場合に、それに伴って生じる必要な措置である。たとえば廃止された大学（学部等）の施設の管理処分、当該大学（学部等）の教職員、学生の身分の取扱いや処遇等がそれである。この後者の問題は、大学構成員にとってはおそらく最も切実な問題であろうが、法案では何らふれられていない。特別の措置がとられない場合、学生の扱いについては現行法上規定がなく、当然には他の大学への編入を請求しうる権利を有しない。また教職員については、公務員法上の分限免職（国家公務員法才78条才4号、地方公務員法才28条才1項才4号）の規定が適用され「過員」となるので、意に反して免職される。

しかし、一般に行政機関が廃止された場合、組み替え措置によって職員の身分喪失が生じないよう配慮されるのが普通であるから、本条の廃止の場合にも何らかの措置がとられるものと考えられる。廃止した大学（学部等）の代りに新しい大学を設置する場合には、その新大学に教職員・学生を編入させ、完全廃止の場合には、他の大学に編入、配置転換を認める等の措置が予想される（公立大学が一つしかない場合には不可能）。しかし、この場合には次のような問題がある。才一に、新設大学の場合、設置者ないし任命権者の裁量によって教職員及び学生を選別して入学、採用を認めうる（紛争を起した学生や非協力職員を排除しうる。）才二に、他大学に編入ないし組み替えの場合、その当の他大学の自治との関連で、その他大学が自主的に判断しうる（たとえば学生については定員増大を拒否する。）とくに教員については、他大学の教授会の議を経なければならない。才三に、とくに教職員については、総定員法との関連で、政府の定員操作が従来より自由になったから、この面からの規制がありうる。以上の諸点を考慮するならば、廃止された大学の教職員・学生の地位は、結局のところ、不安定なものたらざるをえず、その身分が維持されるという保障は存在しない。また身分が奪われた場合の求済措置も存在しない。法案は、このような非常措置を規定することによって、まさに紛争収拾への威嚇的效果を期待するものである。

8. 臨時大学問題審議会

法案は、中教審答申のいわゆる才三者機関に相当するものとして臨時大学問題審議会（以下審議会という）を設置し、これに重要な役割を与えている（才13条）。

審議会の権限は、次のとおりである。(イ) 文部大臣の勧告権行使にさいし審議会にはかること（才五条才1項）。(ロ) 文部大臣の教育研究停止命令にさいし審議会の議に基づくこと（才7条才2項）。(ハ) 廃校等の措置の場合審議会の議を経ること（才9条才2項）。(ニ) 学部等間の紛争をあっせんすること（才10条）。(ホ) 紛争の収拾及び大学の運営の改善に関する重要事項

について文部大臣に建議すること（オ13条オ3項）。

以上のごとく、審議會は、諮問機関、参与機関、執行機関として多面的な活動することが期待されている重要な機関である。それが重要であればあるほど、審議會が果して公正なオ三者機関として、文部大臣の権限の行使を有効に制御しうるか否かが重要な問題となる。ところが、この機関には、オ三者性もなく、中立性ないし独立性も保障されていない。それは次の諸点から明らかである。

オ一に、審議會は、たとえ日本学術会議や各種の行政委員会におけるごとく、一般行政官庁から「独立して」職権を行なう機関としての地位を法政上保障されていない。むしろ、その性格は、中教審のような単なる政府の諮問機関にすぎない一般の審議會と同種の機関である。「審議會制度は、わが国では、行政庁の『かくれみの』的存在となる傾向が甚だ強く、審議會の独立の意思形成を期待することは困難であるという事情が、この大学問題審議會についても予測されることに注意しなければならない」（東大評議会における討議メモ）。

オ二に、審議會の委員は、手続き的には、文部大臣が内閣の承認を経て任命する。したがって、文部大臣と内閣との両方の意にかなう人間でなければ委員となることができない。このことは、審議會が、政府、与党によって人事を左右され、行政庁の「かくれみの」的機関におわる可能性をいっそう強くさせるものである。法案は、この種のオ三者機関に從來から唱えられていた「国会の承認」という手続きさえ排除している。

オ三に、審議會の委員の具体的構成について、法案は、オ一号において大学関係者を限定し、オ二号において「その他大学問題に関し広い識見を有する者」と抽象的に規定するのみである。オ一号の大学関係者について、国立大学協会、私立大学協会等の大学関係者の現在の組織を無視し、政府が都合良い人物を個別的に任命しうる点が問題である。またオ2号委員は学外者を予定しているが、オ1号委員とオ2号委員との定数の割りふりも法案には規定がなく、学外者の方が多数を占めることもありうる。

オ四に、とくに日本学術会議としては、本会議の存在が全く無視されているという点を指摘しておく必要がある。この種のオ三者機関設置の構想において、これまでの考え方では、日本学術会議会員から推せんされた者が加わっているのが例であった。しかるに、今度の法案においては、学術会議の代表を加えるという考え方は、全く見られない。

以上のべた諸点において審議會は、その独立性、中立性、オ三者性がきわめて不十分な機関であり、文部大臣によって統制される機関でこそあれ、文部大臣の権限行使を統制する機関とは到底なりえない。この審議會の設置が、文部省の大学統制という法案の本質をいささかも変えるものでないことは明らかである。

9. 公立、又は、私立大学への準用

法案はオ12条において、若干の例外を除き法案の多くの重要な条文を公立又は私立の大学に準用している。準用の内容を概観すると、公立大学はほとんど全部の条文について国立大学と同じ扱いを受け、「文部大臣」とあるところが「公立大学の設置者」と読み替えられる。また私立大学については、文部大臣の勸告、新設機関の設置にあたっての文部大臣との協議、停止命令の効果、国立学校設置法の改正措置、入学者の選抜、卒業に関する文部大臣との協議を除く規定が

準用される（但し停止命令の場合、学生の休学と育英会学資の貸与停止の規定のみ準用）。次に、私立大学の問題に限定して、若干の論点を指摘する。

オ一に、オ6条の準用により、私立大学の学長もまた国立大学の学長と同様の権限強化により中央集権的管理体制を施くことができる。但し私立大学の管理運営組織は、もともと大学が任意に定めうるものであるから、大学がのぞむならば、本条の準用を待つまでもなく同様の措置をとりうる。したがって、オ6条の私立大学への準用は、法律的には何ら特別の効果を生ずるものではない。それにもかかわらず、あえて本条の準用を規定する趣旨は、法的効果を考慮したものでなく、もっぱら私立大学の学長に権限強化の措置をとりやすくさせるという政治的効果を期待したものであると理解する以外にない。

オ二に、オ7条の準用により、私立大学の学長は教育研究の休止命令を出しうるし、私立大学の設置者は停止命令を出しうる。しかし、この点も、本法の成立を待たずして大学で任意になしうることであり、政治的効果を期待したものである。なお、停止命令の効果は準用されないから職員の休職や減俸措置は各大学で自由になしうるが、国立大学の例にならう場合が多く出てくることは当然に予想される。学生は準用により休学となり育英会学資の貸与を停止される。

授業料を免除するか否かの問題のみは、当該大学で自主的に定めうる。

オ三に、オ9条の規定が私立大学について準用されないのはオ9条の規定の性質上当然である。しかし、このことは、私立大学の廃止措置がないということの意味しない。もともと私立大学については、私立学校法により、学校法人の解散（オ50条）所轄庁の閉鎖命令（オ5条オ1項オ2号）、所轄庁の解散命令（オ62条）等の規定があり、これらの規定にもとづく大学の廃止が可能なくみとなっている。本法案が成立した場合には、その趣旨が、現行私立学校法の右の諸規定の運用、解釈にも重要な影響を及ぼすことが考えられる。

オ四に、私立大学にも文部大臣に対する報告義務が生じ、また設置者が教育研究の停止命令をする場合には文部大臣と事前協議しなければならない等、私立大学に対する文部省の介入が一段と強化されている。

以上をつうじて指摘しうることは、法案が公立又は私立大学に対しても、可能なかぎり国立大学と同じ紛争処理方式を採用することを求めているということである。このことはまた、大学の管理運営の在り方自体を国公立を問わず文部省の統制下に置いて、これを同一の方向で規制しようとする国家の政策が基底に横たわっていることをも意味している。その点からみるならば法形式的に準用がどこまで及ぶかという技術的問題のわくをこえて、本法の成立はそれ自体が私立大学に対しても深刻な影響を及ぼすであろう。また法案の示すこのような画一的方向が、多様性と独自性を特に必要とする私立大学の組織と、紛争の自主的解決とに有害であることも明らかである。

10. む す び

法案は、以上検討した諸点のほかにも、学部間の紛争解決のためのあっせん（オ10条）、入学者の選抜等の協議（オ11条）、付則の経過措置等、重要な問題点を含んでいるが省略する。

全体として法案の内容が、オ1条の目的規定でうたうところとは全く逆に、大学による紛争の自主的解決ではなく、権力の介入による強圧的收拾をめざすものであることは、上述の検討から

明らかである。このような権力的介入が、紛争の真の解決に役立ちえないであろうことは、ほとんどすべての科学者が認めるところであり、また現に紛争当事者である大学においても一致して認めるところである。

この周知の事実を無視し、またほとんどすべての大学の反対にかかわらず、なお且つ本法案を提案した真の理由はどこにあるか、法案の真の狙いは、紛争の解決にあるのではなく、別のところにある、と理解する以外にない。それは、基本的に次の二つの点にある。

オ一に法案の狙いは、紛争収拾に名を借りて、実は、将来の大学制度及び管理運営体制の改革へ向けてのオ一步を実現するという点にある。このことは、オ9条の大学の廃止措置が紛争の終結という形をとりながら、結果としては大学の解体ないし再編をみちびきだすものとなっているということの中に端的にあらわれている。またオ6条の大学の管理運営の特別規定についても、ここには予想される政府の大学運営についても将来の構想がすでに具体化されているとみることができ。かくて法案は、今後中教審の答申を待って政府の側から展開されるであろう大学制度及び管理運営の改革構造を本格的に実現するための布石としての意味をもっている。

オ二に、法案の他の一つの狙いは、紛争収拾の名において大学に対する文部省の権限を格段に強化することである。その具体的内容はすでに見たとおりであるが、このような文部省の権限強化を正当づけるものは大学の自治能力の喪失ということである。その根底には、国民を代表し、国民に責任を負う政府が、国民の世論にこたえて、自治能力を喪失した大学の正常化をはかるのは当然であるという考え方が横たわっている。しかし、日本国憲法および教育基本法の下において、教育は、国民全体に対し直接に責任を負って行なわれるべきものとされているのである（教育基本法オ10条）。大学教育についても、大学が国民に対し直接に責任を負う立場にあり、それゆえ政府は国民に対して法的に責任を負う立場になく、また負うべきものでもない。本法案の前述のごとき考え方を認めることは憲法を頂点とするこのような現行教育法の基本理念を否認するにひとしい。大学紛争についても、大学が国民全体に対し直接に責任を負う以外にないことは、憲法および教育基本法の原理的要請である。このことをあらためて確認して法案分析の結語とする。

8-12

庶発第915号 昭和44年7月9日

内閣総理大臣 佐藤栄作 殿

日本学術会議会長 江上不二夫

（写送付先：科学技術庁長官、文部大臣）

大学の運営に関する臨時措置法案について（申入れ）

標記のことについて、本会議第54回総会（臨時総会）の議に基づき下記のとおり申し入れます。

記

政府が本会議の勧告および声明にもかかわらず「大学の運営に関する臨時措置法案」を国会に上程するにいたったことはきわめて遺憾である。

本会議は、問題の重要性にかんがみ、特に臨時総会を開き慎重に審議した結果、この法案の内容が、大学の自主的、民主的改革をはばみ、大学の自治と学問思想の自由を破壊し、大学の存立を危