

国立大学法人化と教職員の身分保障

大場 淳（広島大学高等教育研究開発センター）

はじめに

平成 14 年 3 月 26 日、文部科学省の国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議（平成 12 年 7 月 19 日設置、以下「調査検討会議」と言う）は、国立大学の法人化を内容とする「新しい「国立大学法人」像について」報告書（以下「最終報告書」と言う）を提出した。最終報告書は、平成 13 年 9 月 27 日の調査検討会議「新しい「国立大学法人」像について（中間報告）」報告書（以下「中間報告書」と言う）では継続検討事項とされた教職員¹⁾の身分について、法人化のメリットを最大限に活かし弾力的で多様な人事制度を実現する観点から「非公務員型」を選択することとしたところである。そして、最終報告書を受けて更に検討が進められた結果、国立大学法人法が平成 15 年 7 月 9 日に国会で可決され、平成 16 年 4 月 1 日からの国立大学の法人化が決定した。

本稿では、教職員の身分保障に関する歴史的な背景も踏まえつつ、調査検討会議や国立大学協会での審議経過を追いながら、国立大学の法人化後の教職員、就中教員の身分保障の在り方について考えていくこととしたい。なお、教職員の身分保障に関しては、一般労働者としての身分保障の問題があるが、本稿は主として大学自治・学問の自由保障の観点から考察を行う。

1 国立大学教職員の身分保障の歴史

現在の国立大学を含む国立学校は、国の行政組織の一部（文部科学省の施設等機関）であり、そこに勤務する全ての教職員に国家公務員法が適用されている。教職員は国家公務員として、公務能率の維持及び公務の適正な運営の確保の見地から、法定の事由に該当しない限り、その意に反して免職、休職等の処分を受けることがないよう身分が保障されている²⁾（人事院 2002）。しかしながら、国立（官立）の大学の教員が、当初から官吏（公務員）の身分を持ち合わせていた訳ではなかった。以下に、大学教員の身分がどのように考えられ、大学の自治・学問の自由との関係において教員の身分保障がどのように発展してきたかについて見てみたい。

（1）明治期における学問の自由と教員の身分保障の発展

明治当初、文部省直轄官立学校教員は委任官又は判任官をもって接することとされていたが³⁾、明治 8 年、太政官布告（第 84 号）により教員は官職待遇を離れて嘱任者となり、何ら官吏としての待遇を受けないものとなった（東京大学 1984、334～335 頁）。この身分制度は我が国最初の大学である東京大学が設立された明治 10 年 4 月以降も維持され、更に同年 8 月、教員の等級や給与を定めた文部省直轄官立学校教員等次表も廃止され、官立諸学校教員は委嘱制度となって一層徹底して官吏とは区別されるようになった。その改革の基本にあったのは、教員は官吏とは本来異なるものであり「独立の思想」や「自身

の良心」をもって職務に専念すべしという考えがあったと言われる（東京大学 1984、421 頁）。

この制度は、東京大学の総合化⁴⁾を目指した明治 14 年の改革（職制改正）まで続いた。当該改革は、全学の管理職としての総理職及び学部⁵⁾長職の設置、事務機構の整備、総長の諮詢を受ける諮詢会⁶⁾の設置を含むものであったが、教員の身分について、これを最終的に官僚化することとなった⁷⁾。その当時、官吏の任免権は天皇の大権に属しており、その人事権は政府が掌握するものとされていたが、東京大学総理は上級の教職員（奏任官及び一部の判任官）の人事について文部卿に具状することが認められた。ここに、人事に関しての政府に対する大学自治の萌芽が見られる。更に明治 26 年帝国大学令が改正され、評議会の審議事項拡大等が図られる⁸⁾とともに、学部の前身である各分科大学に教授会が設けられることとなった⁹⁾。政府に対しては総長の具状権、大学内においては評議会・教授会の審議権という大学自治の基本的制度は他の帝国大学にも引き継がれ、明治憲法時代の国立大学に関する成文法上の自治権として最後まで存続した（家永 1962、23 頁）。

この一方で、大学が優れた学術研究を行うことができるよう、大学自治を確立し教員の身分を保障しようとした大学人の動きがあった。例えば、明治 22 年に公表された外山正一、菊池大麓ら 6 人の帝国大学教授による「帝国大学独立案私考」（早稲田大学社会科学研究所所蔵大隈文書）は、帝国大学は天皇の特別保護下で法人格を有することとし、総裁は皇族から迎えるものの副総裁を大学で公選し、教授の任命は教授会の同意を必要とし、また、教授の免職は刑法の宣告あるいは懲戒処分による外は禁止するなどといった提案を行っている¹⁰⁾。また、明治 35 年の高根義人による「大学制度管見」は、総長・分科大学長の選挙制、教授を終身官としその身分保障を図ることなどを提言している。

しかしながら、明治の中期から後期にかけての大学自治は、大学人が主体的に発展させてきたというよりは、むしろ政府側において欧米の大学自治制度を理解しつつ、制度を確立してきたという要素が強く見られる¹¹⁾。寺崎(1998、193 頁)は、森有礼や井上毅などの発言や業績等を引用しつつ、「日本の近代における大学の自治は、大学内の意向、教員たちの意向によって先導されたというよりは、むしろ、啓蒙的開明官僚によってリードされて出来上がったというのが歴史の真実」であると述べている。したがって、法令には忠実である官僚によるものであった以上、この時期の大学自治・学問の自由の発展は限定的なものであった。

（２）慣行としての大学自治の確立と教員の身分保障

このような限定的大学自治の下で、大学人による自治拡大を求める動きがあった。その最大の理由は学問の自由が保障されず、大学人が思想や研究内容を理由として大学を追われることが重ねてあったためである。

明治 25 年、帝国大学教授久米邦武は、「神道八祭天ノ古俗」という論文が神道家たちの反感と攻撃を受け、大学教授を免官となった。このときには、大学の自治、学問の自由を擁護するための抵抗が行われたことは伝えられていない（家永 1962、39 頁）。しかし、明治 38 年、日露戦争継続・講話反対を唱えた東京帝国大学教授戸水寛人^{とみず ひろんど}が休職処分に処せられた際、大学自治・学問の自由を求めて全学を挙げた反対運動が起こり、文部大臣及び東京帝国大学総長が辞任するに至った（戸水事件）。

他方、学内において教授会自治が確立するきっかけとなったのは、大正 2 年の京都帝国大学における総長沢柳政太郎による法科大学等教授 7 名の辞表提出要求である。これに対して法科大学教授団を中心として抗議運動が起こり、学術誌等を舞台として激しい論争となった。結局、法科大学教授助教授全員の辞表提出まで発展した結果、翌大正 3 年、文部大臣が「教授ノ任免ニ付テハ総長ガ職権ノ運用上教授会ト協定スルハ差支ナク且ツ妥当ナリ」と表明し、教員の任免に教授会の同意を必要とする慣行が成立することとなった（沢柳事件）。なお、この論争において、教授団側が欧州各国の大学における教員の身分保障の在り方を援用しつつ、教授会自治の必要性を説いていることが興味深い（家永 1962、43～46 頁）。

沢柳事件の後、大正 4 年、京都帝国大学では学内意向を踏まえた総長選任が実現し、大正 7 年には東京帝国大学で総長が選挙によって選任され、この制度は他の帝国大学・単科大学へと広がっていき、総長の学内選出は慣行として成立することとなった。ただし、全ての場合について大学の意向が反映されたのではなく、家永（1962、48 頁）は、「昭和 10 年代には、大学の選出した学長候補を文部省が拒否し、天降り学長を任命した令もあったようであって、大学の人事権といっても、いわば力関係により、かろうじて維持されていたというのが本当のところだったのだろう」と述べている。しかし、少なくとも帝国大学に関する限りは、学長を大学において選考する慣行は成立したとみなされている。

しかしながら、大正デモクラシー期に成立した教授会自治、学長学内選出といった慣行は、その後の状況変化の中で後退を余儀なくされていく。既に大正 9 年、東京帝国大学助教授森戸辰男が「クロボトキンの社会思想の研究」を理由として休職処分となり（森戸事件）、その後、共産主義弾圧の過程においてマルクス主義をとる教授の追放が続いた。これらの事件は、余儀なくされたとは言え、形式的には全て大学側（総長、教授会）の了解が取り付けられた上でのことであつたが、学説が不当であるとの理由で昭和 8 年に行われた京都帝国大学法学部教授^{たきがわゆきとき}滝川幸辰の休職処分は、総長並びに法学部教授会の同意を経ないで実施されたものであり、大学自治・学問の自由の侵害の典型的なものであつた。この措置への反発は激しく、法学部全教官は処分は学問の自由と大学自治を侵すものとして辞表を提出し、抗議活動は他大学にも拡大した。しかし、結局、佐々木惣一ら 6 教授が免官となり、これに抗議して他の 14 教官も辞職して全教官の三分の二が京都帝国大学法学部を去った（滝川事件）。この後文部省はかかる強権を発動することはなかったが、思想や研究内容を理由とした教官の大学からの追放は終戦に至るまで続き、大学自治・学問の自由は失われていった¹²⁾。

（3）戦後の教育改革と成文法による大学自治・学問の自由の保障

戦後、米国占領下において教育制度の全面的な改革が行われた。昭和 21 年春、総司令部の要請に基づき米国より教育使節団が来日し、我が国の教育の在り方全般に関する勧告を行った（米国教育使節団報告書）。同報告書は、教員に関して、その思想、言論及び行動の自由が保障されるべきこと、適正なる俸給及び退職に関する諸規定の制定されるべきこと、教員の在職中の教育訓練の必要性との方策等について指摘した。就中高等教育教員に関しては、「教授個人の立場は、高等教育改善に対する如何なる提案の中でも主要なる要因である。彼の影響は社会の二つの賜物、学問の自由と経済的保証とに依存する。学問

の自由を保持する一つの確実な方法は、事学問に関しては教授団自身に権威を付与することとである」と述べているところである（教育法令研究会 1949、34 頁）。

昭和 21 年 11 月 3 日に公布された日本国憲法において、思想及び良心の自由（第 19 条）表現の自由（第 21 条）学問の自由（第 23 条）が明示的に保障されるようになり、憲法において大学における学問の自由が保障されることとなった。更に、教育刷新委員会¹³⁾の建議に基づいて、昭和 22 年の教育基本法（昭和 22 年 3 月 31 日法律第 25 号）が制定され、同法は「学問の自由を尊重」（第 2 条）を求めるとともに、教員の身分保障について、「法律に定める学校の教員は、全体の奉仕者であつて、自己の使命を自覚し、その職責の遂行に努めなければならない。このためには、教員の身分は、尊重され、その待遇の適正が、期せられなければならない」（第 6 条第 2 項）と規定した。そして、教育行政に関しては、「教育は、不当な支配に服することなく、国民全体に対し直接に責任を負つて行われるべきものである」（第 10 条第 1 項）としたのである。また、同じ日に公布された学校教育法では、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ことが定められ（第 59 条）教授会自治が成文法で保障されることとなった。なお、憲法や教育基本法、学校教育法には大学自治が明示されていないが、それは憲法上の要請となったと解釈された¹⁴⁾。

上記の趣旨を徹底して、国公立大学について大学自治の保障を規定したのは教育公務員特例法（昭和 24 年 1 月 12 日法律第 1 号、以下「教特法」と言う）である。国家公務員法（昭和 22 年 10 月 21 日法律第 120 号）は当初から特例を予定しており、附則第 13 条において「一般職に属する職員に関し、その職務と責任の特殊性に基いて、この法律の特例を要する場合においては、別に法律又は人事院規則（人事院の所掌する事項以外の事項については、政令）を以て、これを規定することができる。但し、その特例は、この法律第一条の精神に反するものであつてはならない」と規定している。同法が国会で議決されるに際して、「地方団体の公務員法、教員の身分に関する法律、現業官庁公務員に関する法律等の本法に必要な諸法制を速やかに制定すること」との附帯決議を行われており、教員に関しては当初から特例が予定されていた。教育刷新委員会では、教育基本法第 6 条の規定を受けて、教員の身分保障の具体化に関する審議が進められており、昭和 22 年 4 月、「教員の特殊な使命に鑑み、教員の身分を保障し待遇の適性をはかり、以て教員をして、その職責の遂行を完かしめるため、政府は速に教員身分法（仮称）を立案すること」と決議し、併せてその中において考慮すべき主なる事項を示した。この建議は、教員身分法の目的は、「教員の特殊な身分を考え、官公私立学校を通じてその他の待遇等について一般公務員に対する特則を設けること」にあつて、この法律は私立学校の教員をも含めてすべてこの学校の教員に適用することとし、しかも教員の身分は「官公私立の学校を通じて教員はすべて特殊の公務員としての身分を有するものとする」とした（教育法令研究会 1949、36 頁）。しかしながら、最終的には私立学校の教員は対象から除かれて¹⁵⁾、昭和 23 年 12 月に教特法案が国会に提出されたのである。

（４）教育公務員特例法の制定

教特法は、戦後の新教育の成否の鍵を握るのは教育者であり、教育者をして所期の目的を達成させるためには、専心その職務を遂行することができるように、地位を確立し、保

障することが第一条件であり且つ喫緊の要務であるとの認識の下、教育公務員の職務と責任の特殊性に鑑み、一般公務員に対する特例としての任免、分限、懲戒、服務、研修等について規定したものである。同法の要点は、第一は国立学校の教育公務員は国家公務員、公立学校の教育公務員及び教育長等は地方公務員である旨宣言したこと、第二は教育公務員の任用については適正な選考の方法に依ること、第三は教育公務員の職責に鑑み研修に関する積極的な規定を設けたこと、そして第四に学問の自由の保障と関連して大学の自治尊重の建前から人事に関する大学自治的運営について明示したことである（教育法令研究会 1949、序）。この第四点について、教特法の国会における提案理由において、「大学の教員の人事に関しましては、従来、慣例上、大学自治の原則が認められていたのであります。従いまして、今後も大学の自治運営にまつことを本体とし、その任免分限等については、大学の自治機関の定める基準により、各大学で自主的に行うのが適当と考えるのであります。従いまして、その採用及び昇任の方法の外に、分限、懲戒、服務等について相当の特例を設けました」と述べられており、戦前慣例で認められていた教員人事に関する大学自治を更に拡大して法律で規定し、教員の身分保障を図ったものと言うことができる。表1に国立大学の教員の身分に関係するものを示した。

表1 教育公務員特例法（制定時）における教員の身分保障

項目	内容	関係条文
採用・昇任	・教授会の議に基き学長による選考による。	第4条第1項、 第25条第1号
採用・昇任 選考の基準	・評議会（一個の学部を置く大学にあっては、教授会）の議に基づき、学長が定める。	第4条第2項、 第25条第3号
転任・降任 ・免職	・評議会の審査の結果によるのでなければ、意に反して転任・降任・免職されない。	第5条第1項、 第6条第1項、 第25条第4号
転任・降任 ・免職の手 続き	・被審査者へ審査の事由を記載した説明書の交付。 ・上記説明書受領後、被審査者から30日以内に請求がある場合、口頭審理を行う。被審査者からの請求がある場合は、公開して行う。 ・被審査者は全ての口頭審理に出席し、弁護人を選任し、証人を出席させ、あらゆる適切な事実・資料を提出すること等ができる。 ・その他の者は評議会にあらゆる事実及び資料を提出することができる。	第5条第2～5 項、第6条第2 項、第25条第4 号
懲戒	・評議会の審査の結果によるのでなければ懲戒処分を受けない。	第9条第1項、 第25条第4号
懲戒の手続 き	（転任・降任・免職の手続きに同じ）	第9条第2項
任命権者	・教員の任用、免職、休職、復職、退職及び懲戒処分は、学長の申し出に基づいて任命権者が行う。	第10条、第25 条第6号

勤務	・ 国家公務員法第 96 条第 1 項の根本基準の実施に関し必要な事項は、同法第 97 条から第 105 条までに定めるものを除いては、協議会の議に基き学長が定める。	第 11 条、第 25 条第 2 号
勤務成績の 評価	・ 勤務成績の評価及び評価の結果に応じた措置は、教授会の議に基き学長が行う。	第 12 条第 1 項、第 25 条第 7 号
勤務成績の 評価の基準	・ 勤務成績の評価は、協議会の議に基き学長が定める基準により、行わなければならない。	第 12 条第 2 項、第 25 条第 2 号
研修	・ 文部大臣は、研修に要する施設、研修を奨励するための方途その他研修に関する計画を樹立し、その実施に努めなければならない。	第 19 条第 2 項、第 25 条第 8 号
研修の機会	・ 研修を受ける機会が与えられなければならない。 ・ 授業に支障のない限り、本属長の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる。 ・ 所轄庁の定めるところにより、現職のままで、長期にわたる研修を受けることができる。	第 20 条

関係条文中、第 25 条の各号は、大学管理機関の読替規定である。

教特法の制定によって、教員の任用の実質的決定権が教授会にあること、大学管理機関の意に反した不利益処分が行えないこと、大学管理機関による不利益処分審査に当事者が口頭審理を請求できること等が規定され、教員の身分が戦前に比べて格段に保障されることとなった。

(5) 大学の一体的運営重視の中での身分保障～新たな方向性の模索

教特法は制定後数次の改正が行われ、その中には、不利益処分に際しての口頭審理手続き等の廃止（昭和 26 年）¹⁶⁾、副学長人事の取扱いや協議会の廃止（昭和 48 年）、学校教育法・国立大学設置法における組織運営関係規定整備に伴う大学管理機関の明確化（平成 11 年）等が含まれる。その間、臨時教育審議会答申に基づいて昭和 62 年に設置された大学審議会が「教員採用の改善について」（平成 6 年）、「大学運営の円滑化について」（平成 7 年）の答申を出し、平成 9 年には大学の教員等の任期に関する法律（平成 9 年 6 月 13 日法律第 82 号）が制定され、各大学の判断で教員の任期制を採用することが可能になった。

平成 11 年の国立学校設置法改正は、平成 10 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 競争的環境の中で個性が輝く大学」を受けてなされたもので、学外者の大学運営への参加（運営諮問会議の設置）、学長を中心とした組織運営体制の整備、大学組織の一体的運営等を内容とするものであり、教特法に関しては、教授会が教員の選考を行うに際して学部長等が当該大学の教員人事の方針を踏まえて意見を述べる事ができることとしたところである。

平成 10 年の大学審議会答申は、これまでの学部中心の大学自治について次のように評

している。すなわち、「個々の専門分野ごとの意思決定を重視するものであって大学を外部の関与から守るための仕組みとして機能してきた」ものの、「現在ではこの仕組みはむしろ大学自身が内に閉じこもる方向に作用し、知の拠点としての大学が未知の領域へと展開し飛躍する芽を摘んでしまっている状況をもたらし」、また、「学問の進展や社会状況の変化・複雑化が進むに連れて機動的な意思決定が困難とな」っていることから、「大学の組織目標を明確化した上で、学内の各機関の機能分担と連携協力により、大学としての合理的で責任ある意思決定の体制を作る」必要性を指摘した。このような提言はこれまでも幾度となくなされてきたが¹⁷⁾、戦後学部の自治を強化することによって教員の身分保障を図ってきた方向から、大学全体としての機動的・一体的な運営を重視する中で、教員の身分保障について新たな方向性が模索されなければならなくなったことが決定付けられたと言えよう。当該答申は、大学執行部と学部教授会との役割分担について述べるだけでなく、教学組織と事務組織について、学長、学部長等の行う大学運営業務についての事務組織による支援体制を整備することや国際交流や大学入試等の専門業務については一定の専門化された機能を事務組織に委ねること等を提言しており、一部ではあるものの大学運営の専門職化も視野に入れつつ、教員による自治組織としての大学の限界をも示唆したものと受け止められる¹⁸⁾。

2 国立大学法人の検討作業における教職員身分保障の取扱い

国立大学を政府から独立させて法人格を持たせるということは、前述の明治期における帝国大学の独立論の中で見られたように、古くから議論されていることである。戦後においても、昭和 30 年代末頃から様々な法人化論があり¹⁹⁾、また、昭和 46 年の中央教育審議会においても法人化が提言されているところである。今般の国立大学法人化は、そうした流れを受け継ぎつつも、直接的には臨時教育審議会、それを受けて設置された大学審議会で議論された大学改革の一環であり、また、国全体の行財政改革の中で出てきた独立行政法人化の動きと相俟って、検討することが最終的に決定されたものである。

以下に、国立大学の教職員の身分保障が法人化後にどのようなものになるか、「公務員型」、「非公務員型」の採用の議論を中心に、政府や国立大学協会等における議論の展開の中で見ていくこととしたい。

(1) 「公務員型」と「非公務員型」

調査検討会議は、既に発足していた独立行政法人制度を参考にしつつ、国立大学の法人化の在り方について検討を行った。調査検討会議の事務局を務めた文部科学省は、教職員の身分等について、独立行政法人制度に制度を前提にしつつ、「公務員型」及び「非公務員型」のそれぞれについて次のようにまとめている(表2)。

表2 「公務員型」と「非公務員型」教職員の比較

	公務員型	非公務員型
身分保障	国家公務員法上の身分保障	雇用契約に基づく身分保障
労働基本権	争議行為は禁止	付与
採用(教員)	選考採用	各法人の定める採用基準・方法

採用（職員）	試験採用	により採用
給与や勤務時間等	就業規則あるいは労働協約により決定	
兼職・兼業、政治的行為の制限等のサービス	原則として国家公務員法上の制約	必要に応じ、法人の就業規則等で規定
刑事法上の取り扱い	収賄罪等が適用	「見なし公務員」として収賄罪等が適用
外国人の任用	管理職への登用不可	管理職への登用可
教員への教特法適用	適用	不適用
国立大学間の人事交流（職員）	職員の同意は必要なし（異動は国家公務員法の転任）	原則として職員の同意が必要（異動は現大学を退職し、別の大学での新たに採用）
定年（教員）	教育公務員特例法適用	各法人が就業規則で定める
定年（職員）	国家公務員法適用	
医療保険・年金	国家公務員共済組合法適用	
退職手当	国家公務員退職手当法適用	各法人が支給基準を決める
災害補償	国家公務員災害補償法適用	労働者災害補償保険法適用
宿舎	国家公務員宿舎法適用	
定員管理	中期計画において人員に関する計画を定める（常勤職員数の国会への報告義務あり）	中期計画において人員に関する計画を定める（常勤職員数の国会への報告義務なし）

（出典）調査検討会議への文部科学省提出資料に基づいて作成

調査検討会議は、最終報告書において教職員の身分に非公務員型を採用することとしたが、その際非公務員型には以下のようなメリットがあるとしている。

国家公務員法体系にとらわれない、より柔軟で弾力的な雇用形態及び給与体系、勤務時間体系

優れた教育研究能力等を有する外国人の学長、学部長等の管理職への登用、外国教員任用法の枠にとらわれない多様な雇用形態

営利企業の役員等を含む兼職・兼業について、法人の方針に基づく弾力的な運用

教員以外の職員について、国家公務員法上の試験採用の原則によらず、各法人の人事戦略に基づく専門的知識・技能等を重視した採用

これらの事項はいずれも、「予算、組織、人事など様々な面で規制が大幅に緩和され、大学の裁量が拡大するといった法人化のメリットを大学改革のために最大限に活用」（最終報告書）という、法人化の趣旨に添ったメリットであると考えられる。すなわち、国家公務員法等に基づく教職員の人事に関する諸規制が、自律性が拡大される「国立大学法人」には不適切であると考えられた結果であろう。

しかしながら、最終報告書は非公務員型のメリットについてのみ記述し、デメリットについては言及していない。この点、中間報告書では、「審議においては、法人への円滑な移行を図るとともに、教員以外の職員を含め、大学間の交流を促進するため、職員の身分は公務員型としつつ、一般公務員に比してより柔軟な人事制度の実現を図るべきという

意見、採用その他におけるさらに柔軟な人事制度を実現するために非公務員型とすべきという意見、大学の特色等に応じて公務員型の大学と非公務員型の大学を決める仕組みの可能性を検討してはどうかとの意見、などがある」と記されていることから、公務員型を支持する意見があったことが窺える。

それでは、公務員型を採用するメリット（非公務員型のデメリット）についてはどのように考えられ、どのような議論を経て最終的に非公務員型を採用することが決まったのであろうか。それについて知るためには、国立大学法人化の検討が始まるに際しての文部省（当時）や国立大学協会（以下「国大協」と言う）の問題意識、調査検討会議並びに調査検討会議に先立って組織された国立大学協会設置形態検討特別委員会（平成12年7月3日設置、以下「国大協特委」と言う）の審議の展開、その他関係する諸意見を調べるのが適当であろう。

（２）教職員の身分に関する議論の展開

平成11年4月の国立大学法人化にかかる閣議決定を受けて、文部省並びに国大協では対応の検討が進められた。国大協は引き続き独立行政法人通則法に基づく国立大学の法人化には反対したものの、法人化についての検討を進め、同年9月7日、総会からの付託を受けた第一常置委員会が、独立行政法人通則法を国立大学にそのまま適用することは困難とする「国立大学と独立行政法人化問題について（中間報告）」をまとめた。他方、同年9月20日、文部省は国立大学長・大学共同利用機関長等会議において国立大学法人化を検討する際の基本的な方向を示し（文部省1999）、国立大学の法人化についての検討を開始する意向を表明した。なお、国大協特委は調査検討会議に先立って設立され、国大協特委内に調査検討会議の委員会構成に合わせた専門委員会が設置され、当該専門委員会の委員全員が調査検討会議の対応する委員会の構成員となることによって、国大協の意向が調査検討会議で反映されるような仕組みが採られた。

教職員の身分等について、上記閣議決定から調査検討会議の最終報告書に至までの経緯における議論の展開について見てみることにしたい。

ア 調査検討会議及び国大協特委設置前の文部省及び国大協における検討

上記閣議決定は、法人化後の国立大学教職員の身分については何も述べていないが、文部省及び国大協の検討においては、当初から、教職員の身分には公務員型を採用する意向が表明されていた。平成11年9月7日の上記国大協中間報告は、「独立行政法人の職員は人事の流動化や待遇の均等化などの観点から、国家公務員型であることが望ましい」と述べ、また、9月20日の文部省資料「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」（文部省1999）においても、「長期的観点に立った自主的・自律的な教育研究を可能としつつ、かつ、教育研究の活性化の観点から法人間の異動を促進するため、国家公務員とする」と述べられているところである。

すなわち、法人化の検討当初においては公務員型を採用することが前提とされ、その主たる理由としては、教員が安定した身分で長期的な研究を進めることを可能にすること、国立大学間で人事異動を容易にし流動性を阻害しないこと、待遇の均等化などが挙げられている。しかしながら、「待遇の均等化」などその論拠の一部は、例えば法人化の目的と

される「教育研究や教職員配置等大学全般にわたり、より自由な制度設計を可能」(平成11年9月20日国立大学長・大学共同利用機関長等会議文部大臣挨拶)にするという点とは相容れない面があり、この段階における検討の方向は既に矛盾を孕んでいたことは否めない²⁰⁾。むしろ、少なくとも文部省においては、公務員型を採用するとされた最大の理由は、「教員人事は、原則として教育公務員特例法の適用を前提とする」(平成11年9月20日国立大学長・大学共同利用機関長等会議文部大臣挨拶)とされたことに見るように教特法が学問の自由を保障していることへ配慮したことや、公務員型の方が現行制度との差が少なく国立大学当局や職員にとって受け入れやすいと考えたこと、私立大学との差別化を維持したいと考えたことなどが主たる理由であったのではないだろうか。また、先に独立行政法人化が準備されていた国の機関の大半が公務員型を採用することとしていたことも少なからず影響していたことも考えられる²¹⁾。

イ 調査検討会議及び国大協特委における議論の展開～中間報告書まで

両者は並行して議論を進めたが、教職員の身分等に関しては、主としてそれぞれ調査検討会議では人事制度委員会(一部組織業務委員会)、国大協特委では専門委員会C(人事システム)において検討が行われた。以下、両委員会での議論を中心に見ていきたい。

両委員会においては、文部省及び国大協が示した方向性を受けて、非公務員型については検討の視野から除外まではしないものの、教職員の身分には公務員型を採用することを前提として検討が始められた。そのことは、専門委員会Cの検討項目において、「公務員と「公務員型」との相違、非公務員型の可能性」が挙げられていることから推察できる(国大協特委平成12年7月19日資料)²²⁾。

当然に公務員型が採用されると考える者が多かった中で、この流れを変えるきっかけとなったのは、平成12年7月10日に出された東京大学国立大学制度研究会(座長:青山善充副学長)の中間報告であった。中間報告は、教職員の身分について「国家公務員にすることは必ずしも必然的ではない」とし、教官について、能力・成果に応じた給与体系に近付けること、任期制の活用など、大学の特性を踏まえた身分設計が必要であることを述べている。ただし、職員については、職務が安定的に実施されることの重要性から国家公務員とする合理的理由があるとしている。そして、当該報告書についての学内からの意見聴取を経て、同研究会は10月3日に最終的な報告書「国立大学の法人化について」をまとめた。

この報告書は調査検討会議、国大協特委の審議に多大な影響を与え、後者においては、7月13日の専門委員会Cで議論されるとともに、平成12年8月10日の第3回会合では座長の青山副学長が中間報告の説明を行った。そして、その後の審議において、非公務員型の採用も含めた議論が進められることとなった²³⁾。他方、調査検討会議においては、同年10月11日の第2回人事制度委員会において、事務局の文部省から同報告書が紹介され、委員の間で、公務員型又は非公務員型のいずれを採用すべきかという議論も含めて、教職員の身分制度の在り方について様々な議論が展開された。

このような議論の展開に対して既に公務員型を当然視していた一部の国大協会員からは反発²⁴⁾が見られるなど、国大協特委での議論は依然として公務員型への支持が支配的であったものの²⁵⁾、調査検討会議での議論は、全体としては公務員型又は非公務員型のい

ずれを採用するかはほぼ白紙状態になった観がある。この後、現行の国家公務員・教育公務員、公務員型、非公務員型の各制度間の相違を踏まえつつ、より詳細に服務や給与、採用等といった論点が個別に議論が続けられた。特に、人事制度委員会においては、教育公務員特例法による身分保障についても、大学の経営の責任を学長が負う以上見直すべきとの意見も出され²⁶⁾、幅広く議論が展開されたことが認められる。また、この議論の過程においては教員ばかりではなく、事務職員や技術職員についても少なからず言及されており、幹部事務職員の任命権を文部大臣が有していることへの不満や、幹部外職員の採用に際して公務員試験合格者から選抜しなければならないことによる問題点が頻繁に指摘されるようになってきている（例えば、調査検討会議第 6 回組織業務委員会）。特に後者については、公務員型が採用された場合は原則として現状と変わらず、大学経営や教育研究支援に必要な専門性を有する人材の確保という点で大きな制約となるのではないかと²⁷⁾という懸念が次第に強くなっていった。

ウ 中間報告書～両論併記

平成 13 年春頃から調査検討会議は中間報告に向けた議論の取りまとめ作業に入り、各委員会では先に選出された作業委員が作成した資料（検討の方向案を含む）に基づいて議論が進められた。平成 13 年 4 月 19 日に人事制度委員会（第 8 回）に提出された資料「各委員からの意見（論点整理）」においては、検討方向（案）として、職員の身分については、「現時点においては、職員の身分は公務員とすることが妥当」としているが、それに対して、「公務員型をとったとき何処まで自由裁量の余地を追い求めることができるのか、非公務員型と比較しながらもう少し議論が必要」、「国の規制下にある国家公務員の身分が無い方がより柔軟な運営が可能になる。しかし当面は国の行政委託機関としての職員の身分は、公務員とする方がよい」、「公務員型とするかどうかは、制度の弾力化の可能性を見極めて決定するほうがよい」等の意見があることが記載されている。また、教特法による身分保障については、その精神、考え方を取り入れた制度とするとしつつ、独立行政法人では各法人の内部規則として人事制度が決められることから、どこまでを法律に規定し、どこまでを大学の自主的な決定に委ねるかを検討することとした。また、教員以外の職員人事については、任命権は各大学に属するとしつつ、高度の専門性が必要とされる職域が広がっていることに鑑み、専門性に基づく職種・待遇を可能とする人事制度を示している。

このような考え方は平成 13 年 6 月 1 日の人事制度委員会（第 10 回）に提出された中間報告書の原案とも言うべき「人事制度の考え方の方向（案）」にも引き継がれており、身分については、非公務員型を支持する意見があり議論を続けることとしつつも「現時点においては、職員の身分は公務員とすることが妥当と考える」とし、また、教員人事について「教育公務員特例法の精神、考え方を取り入れた制度とすべきである」とした。このように人事制度委員会においては、教員の身分保障について公務員型を採りつつ、教特法が保障する内容を維持する考えが優勢であった。しかしながら、こうした考えは、同時に審議が進められていた組織業務委員会の議論とは矛盾するものとなっていたことは否めない。組織業務委員会においては、競争的な環境の中で各国立大学が個性を發揮し、優れた教育研究を進めることを目的として、学長等を中心とする機動的な運営体制の構築、

社会に開かれた運営、 創意工夫が活かせる柔軟な組織編成等などが検討されていた。その結果、平成 13 年 5 月 31 日の組織業務委員会（第 11 回）に提出された「組織業務に関する考え方の方向（案）」では、上記 に関して、「学長は、経営・教学双方の包括的責任者として、学内コンセンサスに留意しつつ、強いリーダーシップと経営手腕を発揮」、「事務組織は、教員と連携協力して企画立案に参画し、学長以下の役員を直接支える専門職能集団としての機能を発揮」、「教授会の審議事項を精選し、学部長を中心にダイナミックで機動的な学部運営を実現」、 に関して、役員や役員以外の運営スタッフへ学外からの専門家等の積極的登用、 に関して、「各大学の自主的な判断で柔軟かつ機動的に教育研究組織を編成し、得意分野等にスタッフを重点的に投入」、「教職員の構成も、教員、事務職員等の画一的な区分を越えて各大学の実情に即した多様な職種を自由に設定」などが提言されていたところである。教員の身分保障については組織業務委員会でも議論され、6 月 27 日の第 12 回会合において、教特法適用を維持するかなどについて賛否双方の議論が展開された。

調査検討会議の各委員会審議の結果を踏まえ、平成 13 年 6 月末に作成された「中間報告のとりまとめの方向（案）」では、教職員の身分については「法人化の理念を具現化する「あるべき大学教職員の人事制度」を検討するためには、公務員型、非公務員型については、ア・プリアリに選択するのではなく、個別の制度設計を積み上げた最終結果として考えることが適当である」とし、最終的には国家公務員制度改革の動向等を踏まえて判断することとされた。他方、教員の身分保障については、「教育公務員特例法の精神、考え方を、新しい大学の運営体制の下で適切に取り入れた基準、手続により行う」、「現行の教育公務員特例法の考え方は、具体的には各大学における教員人事において反映されるものであるが、法人化後は、教員人事に関する基準・手続きは、法律で規定される事項を除き、大学内部の規則として定められることになる。このため、法人化後の学長、役員、教員の任免等の人事制度については、どこまでを法律に規定し、どこまでを大学の自主的な決定 = 内部規則に委ねるべきか検討が必要である」とされたところである。

この後、議論は各委員会の主査・副主査から構成される連絡調整委員会に舞台を移して続けられた。教職員の身分の取扱い（公務員型又は非公務員型）については従前の案が 9 月 26 日の中間報告書までほぼ維持されたが、教員の身分保障については議論が分かれ²⁸⁾、「教育公務員特例法の精神を踏まえつつ」とされていたものが、中間報告書では「教員人事の自主性・自律性を確保しつつ」と置き換えられる等の変更がなされた。なお、ここに至る議論の中で、事務局（文部科学省）から、非公務員型を選択した場合は教特法の適用はないこと、文部大臣の任命権に対して大学の自立性を守るため教特法があること（したがって、任命権者が学長となる以上法律は不要になること）、非公務員型となった場合に新たな法律を作ることは困難である見解が示され、最終的に教特法（の考え方）が適用されるかについては、公務員型を選択するか非公務員型を選択するかにかかることが明らかとなった²⁹⁾。

エ 最終報告書～非公務員型の選択

公務員型を採用するか非公務員型を採用するか中間報告書では決着できなかった教職員の身分であるが、経済財政諮問会議や総合規制改革会議、総合科学技術会議等の政府委員

会、自由民主党や民主党、あるいは新聞社説においても非公務員型を支持する意見が、平成 13 年 9 月の中間報告書発表以前から相次いで出されていた。中間報告書は、他の論点とともに、教職員の身分やその保障について大学関係者を中心として様々な議論を惹起したが、その時点において議論の趨勢は次第に非公務員型へと向かいつつあった。

平成 13 年 11 月、第一回産学官連携サミット共同宣言において「国立大学の非公務員型法人に移行することを目指すなど、改革を進めることにより、産学官連携に関して国公私を通じた大学の自主的、自律的かつ柔軟な運営を展開する」と明記され、以後流れは非公務員型の法人化へと傾いたとされる（牟田、2003）。そして、その流れは、翌年 1 月 25 日の閣議決定「構造改革と経済財政の中期展望について」において、「国立大学を早期に法人化して自主性を高めるとともに民営化及び非公務員化を含め民間的発想の経営手法を導入することを目指す」ことが盛り込まれ、教職員身分の非公務員型採用はほぼ決定的となった。

このような背景下においても、調査検討会議（連絡調整委員会）では引き続き教職員の身分の在り方等について検討が行われた。平成 14 年 1 月 25 日の会合（第 5 回）においては、事務局から国家公務員制度改革の検討結果（公務員制度改革大綱）が報告されたが、国大協が期待していた柔軟性を伴った改革とならなかったことが明らかとなった³⁰⁾。国大協は既に中間報告書の段階で最終的には公務員型には拘らない方針を持っていたと思われる、中間報告書への意見においても、教職員の身分について「総じて、現行法のままでは非公務員型も考慮に値するが、検討中の国家公務員制度が、柔軟性のある制度に改められるのであれば、公務員型でも、教員の兼業兼職や専門職員の選考採用の余地を大きくすることにより、人事制度の十分な柔軟性を確保することが可能である」としていた。したがって、国家公務員制度改革が期待通りにならなかった以上、国大協としても残された選択肢は非公務員型しかなかったと思われる。国大協は 2 月 6 日の第 6 回会合を前にして、非公務員型を採用する場合に「教員人事に関する最小限の基本的事項は、各法人の就業規則等内部規則に委ねるのではなく、実質的な設置者たる国民全体の意思の表現として、法律の形で規定されるべき」との意見（平成 14 年 2 月 4 日付補足説明）を文部科学省に提出している。これに対して、文部科学省から「教員等の人事については、教学事項についての審議機関が適切な形で人事についても関与するというシステムが確保されるのであれば、全体として国大協の意見にあるようなことは、確保できる」としつつ、国の人事権の及ばない者の人事について法律で規定することは困難である旨の従前からの説明が繰り返され、その後国大協側の反論もなく、本意見は取り上げられなかった。

最後に残った課題は教員以外の職員についてであった。国立大学関係者には、職員の志気、人事交流、公務員としての身分保障、組合対策等の問題から公務員型を支持する意見が多かったが、教員について非公務員型を採用する中で同一法人内で異なった身分を持つ職員を置くことが法制度上困難であること、また、職員についても公務員試験によらずに様々な採用形態に基づく多様な職員が確保できることなどの理由から、最終的に教職員ともに非公務員型が適当との結論で合意を見た。

こうした結論に至った背景としては、国立大学長の大多数が教育研究の活性化等のためには非公務員型の方が適当と考えたこと、職員についても様々な制約から解放されるメリットが認められたこと、学長の選考においては大学側の意向が反映される制度ができたこ

と、産学連携を進める教員を中心として非公務員型への強い要請があったこと、非公務員型を求める政界・財界の動きがあったこと、更には首相から民営化を示唆されたことなど様々な要因があり、公務員型と比較しながら最終的に非公務員型を選択することとなったと思われる。なお、国大協が最後に条件として提示した教員人事に関する最小限の基本的事項を法律で規定することについては、大学の自主性・自立性を求める国大協として規制となることからである本件について強く主張することができず、必要性に関する理論構成もできなかったことから、ある意味で自己矛盾に陥ったものと言えよう³¹⁾。他方、文部科学省においても、大学の自治をできる限り広くという方針の中で、政府との関係においては必要な法令の整備を行うものの、大学内部のことについては大学の自立性に委ねる方針を貫いたと考えられる³²⁾。また、数多く寄せられた非公務員型を選択することへの反対論のほとんどは、調査検討会議の議論・検討された範囲を超えることはなく、最終的には汲み取られることはなかった。

最終報告書では、教職員の服務等に関して新たに「各大学の就業規則等において、休職、解雇、退職、定年その他について適切な定めが必要である」と盛り込まれ、また、中間報告書では法律で規定するか内部規則で規定するか更に検討するとされた教員人事については、「憲法上保障されている学問の自由に由来する「大学の自治」の基本は、学長や教員の人事を大学自身が自主的・自律的に行うことである。法人化後の教員の任免、分限、服務等に関しては、このような考え方を新しい大学の運営体制の下でも適切に取り入れる。具体的には、教員の人事に関する方針及び基準・手続きは、主に教学面に関する重要事項や方針を審議する機関である評議会（仮称）の審議を経て、大学内部の規則として定め、当該方針及び基準・手続きに基づいて個別の人事を行う」とされたところである。最終的には各大学の学則等に委ねられることとなったとは言え、各大学において教学に関する学内代表で構成される評議会（仮称）が教員人事の方針及び基準・手続き策定において中心的役割を果たすことが盛り込まれたことは、一部なりとも教特法の趣旨が反映されたものと言えよう。

3 国立大学法人における教職員の身分保障

教職員の身分について非公務員型が選択されたことから、今後の教員の身分保障については各大学における内部規則³³⁾に委ねられることとなった。内部規則を策定するにあたっては労働基準法等の適用を受けることとなるが、本節では学問の自由等から由来する身分保障について述べることにしたい。

(1) 法人化後の教職員の待遇

文部科学省の国立大学法人法案説明資料（文部科学省 2003）は、非公務員型の特徴を次のようにまとめている。

「非公務員型」による弾力的な人事システムへの移行

- ・ 能力・業績に応じた給与システムを各大学の責任で導入
- ・ 兼職等の規制を撤廃し、能力・成果を産学連携等を通じて社会に還元
- ・ 事務職を含め学長の任命権の下での全学的な人事を実現

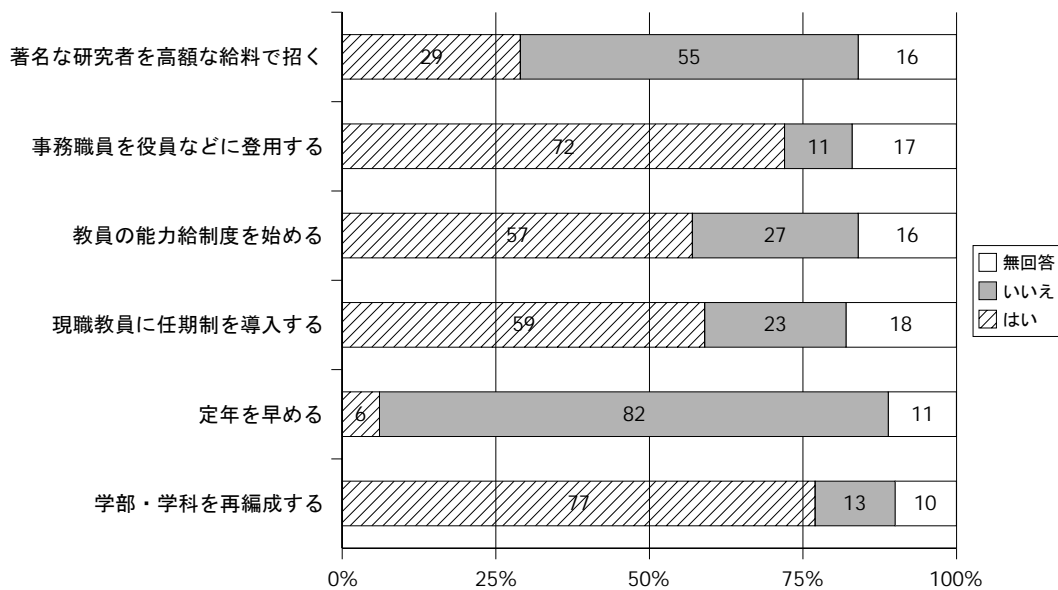
この特徴は最終報告書で示されたものであるが、この制度によって各大学の裁量が拡大

し、具体的には柔軟な勤務形態や給与体系の構築（様々なインセンティブの付与）、兼職や兼業の弾力的な運用、外国人の管理職（学長を含む）への登用、公務員試験以外による専門的知識を有する者の職員採用などが可能となるのである。

半面、これまで国家公務員法や教特法などによって保証されてきた教職員の身分については、新たに各大学における内部規則の中で規定されることとなる。国立大学が法人化されるにあたって、各大学において様々な人事制度の検討がなされているが、どのような制度が構築されるかは、各大学での教育研究にかかるインセンティブについての考え方、教職員管理における経営上の判断、職員団体との関係等によって決まるものと考えられ、これまでほぼ一律であった教職員の待遇が大学によって異なってくることは避けられない見通しである。

教職員人事に関して、学長のアンケート結果によれば、学部・学科の再編成、事務職員の役員等への登用に次いで、教員への能力給制度や任期制度の導入を考えている学長が多いことが分かる。このうち最も比率の高い「学部・学科を再編成する」については、これまで主として学問領域によって編成されてきた大学内部の教育研究組織が大幅に変革を余儀なくされ、そこに従事する教員への影響は甚大なるものと予想される。

図1 学長が国立大学法人化後に考えていること



出典：平成15年7月6日付朝日新聞

(2) 法人化後の教職員の身分保障

非公務員型が採用され教特法が適用されなくなるからと言って、各大学が学則等で自由に人事制度を決めることができるようになる訳ではない。教特法は憲法が規定する学問の自由や教育基本法や学校教育法といった他の法律が規定する教授会自治等を具体化したものであって、憲法や他の法律が規定する限りにおいて、法人化後の国立大学へも教特法で規定されている教授会自治等の在り方は引き続き適用されるからである。その点は、上に見たように、学問の自由に基づく教員人事が最終報告書に盛り込まれたことによって確認

されているところである。

このことは、私立大学の例を見れば一層明かである。憲法や教育基本法、学校教育法の要請である以上、私立大学の場合にも教授会自治等が保障されなければならないことは言うまでもないが、経営組織と教学組織が分かれている私立大学では両者の対立の中で教授会自治等が争われることがしばしばあり、最近では、鹿児島国際大学（学校法人津曲学園）で3教授が解雇された事件が係争中である。

経営（法人）と教学（大学）が分かれている私立大学と異なって、法人化後の国立大学では法人と大学の長が同一であることから、私立大学と同じ文脈で大学自治が問題になることは考えにくい。しかし、教授会自治や教員の身分保障に関しては、私立大学と同じ問題が法人化後の国立大学で想定され得る。こうした争いについては私立大学における係争の中で判例が積み重ねられて来ており、学問の自由や大学自治に関する判例はほぼ固まりつつあると言われたが（青木外 1984、305 頁）最近の判決では教授会自治の範囲を狭く解釈するものが見られるところである。以下、幾つか判例を見ていくこととしたい。

昭和 34 年、名城大学（学校法人名同じ）で理事会によって教授（学長）が解雇された件（名城大学教授解雇事件）において、名古屋地方裁判所（昭和 34 年 11 月 30 日判決）は、名城大学において学則で教員の進退について教授会の審議決定事項としていることについて、「右の如き学則の規定の設けられる所以のものは憲法及び教育基本法に規定する「学問の自由」に由来する大学の自治の原理に基く」とし、「解雇に当つて申請人所属学部教授会の審議を経ていないこと被申請人の認めて争わないところであるから、右解雇はその解雇決定手続において学則違反ありというべく、その違反は究極的には学問の自由に対する侵害にもなるのであるから該解雇は無効である」と判示した³⁴⁾。

昭和 54 年、八代学院大学（現神戸国際大学、学校法人八代学院）で教授会の決議に基づいて教授が解雇された件（八代学院大学教授解雇事件）において、神戸地方裁判所（昭和 54 年 12 月 25 日決定）は、「大学教員の高度の学問的能力や知的誠実性を正しく評価し、その適格性をよく判断できるのは、同僚たる教員自身であって設置者（...）ではなく、また、大学教員の研究、教育の自由の保障は、雇用者たる大学設置者の一方的判断によっては、その地位は奪われないという身分保障によってはじめて確立しうる」とし、「教員の採用、罷免等の人事については、学校教育法第五十九条一項の「重要な事項」に該当し、教授会（...）の審議が必要な手続要件であり、また、この教授会の審議権は単なる諮問機関としてのそれではなく、より実質的なものであって、これを奪うことは許されない」と示している。なお、本決定に続く同地裁昭和 56 年 12 月 18 日判決では、教特法に関して、「国立大学については、教育公務員特例法により教員の任免について明文の規定（...）が存在するが、それは前記の点から右の法律をまつまでもなく当然あるべき手続を明文化したにすぎないのであり、したがって、私立大学にもまた同様に妥当するものである」と判示している。

以上に見るように、教員の任免に関しては、学校教育法で言う教授会が審議すべき重要事項に含まれることは明らかにされている。そして、教特法の身分保障規定の内容は私立大学にも適用されると判断されており、この考え方は、法人化後の国立大学をも当然に拘束するものである。しかしながら、教特法の考え方が全面的に適用される訳ではなく、例えば、懲戒権に関して教特法は評議会の審査によることとしているが（第 9 条）私立大

学では必ずしも教授会にかからせる必要はないという判断が示されている。

平成 3 年、甲南大学（学校法人甲南学園）で懲戒処分によって教授が解雇された件（甲南大学懲戒解雇事件）において、神戸地方裁判所（平成 10 年 3 月 27 日判決）は、教員の採用・昇任・身分変更に関しては教授会で審議決定されるべきところ、懲戒に関して教授会決議が必要と学則で定められてなく、また、所属教授会への意見聴取に対しても教授会から回答がなかったことを理由に、教授会決議なくしてなされた懲戒解雇処分は正当であると判断した。その際、学校教育法第 59 条について、「同法において、何を「重要な事項」として、教授会の決議事項とするかについては何らの定めもないことからすれば、私立大学の場合、それは学校法人が自主的に定めるものと解するほかな」と判断している。この判決は、控訴審の大阪高等裁判所（平成 10 年 11 月 26 日判決）でも維持されている。同高裁判決は、学則で「教員の解任は、任命の手續に準じて行う旨定められているから、右任命手續と同様に、教授会は教員の解任（懲戒解雇を含む）について意見を具申する権限を有する」としつつも、「教員任免には教授会の決定を要件とする旨の規程がない本件の場合、教員の任免過程における経営学部教授会の審議決定は、学長からの（任意的）諮問に対する部局長会議及び大学会議の答申と同様に意見具申としての意味を有するにすぎず、教員を任免するための要件ではない」と教授会決議の羈束性については否定している。

名城大学教授解雇事件判決や八代学院大学教授解雇事件判決において教特法の規定が私立大学へも適用される旨判断をしていたのに対して、甲南大学懲戒解雇事件判決においては、教特法で国立大学における懲戒処分を無条件で評議会の審査にかからしめているにもかかわらず、これを学校法人の判断に委ねてしまっており、憲法等の要請する学問の自由を限定的に解釈したものと言える。特に、甲南大学懲戒解雇事件判決（地裁・高裁）が教授会の審議事項は「学校法人が自主的に定めるものと解するほかな」と判断していることは、「教員の採用、罷免等の人事については、学校教育法第五十九条一項の「重要な事項」に該当」と判断した八代学院大学教授解雇事件判決や、教員の進退について教授会の審議決定事項としていることについて「右の如き学則の規定の設けられる所以のものは憲法及び教育基本法に規定する「学問の自由」に由来する大学の自治の原理に基く」と判断した名城大学教授解雇事件判決とは根本的な見解の違いが見られる。思うに、甲南大学懲戒解雇事件判決（地裁・高裁）は、結論の適否は別にしても、この点に関しては余りにも学問の自由への理解がないことへの謗りは免れないのではないだろうか。

しかしながら、甲南大学懲戒解雇事件高裁判決の後に出された大垣女子短期大学における助教授整理解雇（大垣女子短期大学助教授解雇事件）に関する岐阜地裁判決（平成 13 年 8 月 14 日）は、同高裁判決とは全く異なった判断を示している。すなわち、教授会に関する学則では明示的に教員の解雇を審議事項としていないが、「学問の自由を定めた憲法 23 条の趣旨からすると、私立大学の場合であっても、教員の解雇は学校教育法 59 条 1 項にいう重要事項と解すべきであり、被告においても本件整理解雇について教授会の審議を経るべきもの」と判断し、「本件整理解雇は、教授会の審議を経ていない点において、無効」と判示した。

以上のように判決の見解には相違が見られ、青木外（前述）が言うように固まりつつあるとは言い難い状況である³⁵⁾。仮に、教授会自治の範囲を限定的に捉える甲南大学懲戒

解雇事件判決の判断に従うとすれば、国立大学が法人化された以降、教員の任用や昇任、懲戒等の人事・服務については、学部教授会や教育研究評議会に諮るか否かについては、各大学の内部規則に委ねられることになる。ただし、同判決でも学内での懲戒委員会の在り方や教授会への意見聴取を懲戒処分の適正性の根拠としており、学内規則でいかなる手続きをも採り得ると判断されている訳ではない。同僚（ピア）が有する専門的知識の必要性の有無が、教授会の決議にかからせるか否かの判断の分かれ目であるように思われる。もちろん、教特法が規定する内容を学内規則に盛り込むことは差し支えないことは言うまでもない。

（３）教職員の身分保障に関する今後の課題

平成 16 年 4 月の法人化に向けて、承継職員の取扱い等具体的な教職員の取扱いについては引き続き検討されており、また、平成 16 年 4 月以降の移行期間中は劇的な変化は起こらないものと思われる。以下に、調査検討会議の審議等から、教職員の身分保障について重要と思われる課題について述べることにしたい。

第一は、非公務員型が選択され教特法が適用されなくなることについて、国立大学法人法では監事を除く役員のうち学長のみを文部科学大臣が任命することとしたことと関連して、学長任命は国立大学法人の申し出で行うなど大学自治を尊重した規定を設けた（第 12 条）。その他については学長の任命にかからせ、教職員の人事については内部規則に依ることとしたところである。これは政府による関与をなるべく少なくし大学自治を最大限に尊重する趣旨であると思われるが、半面、憲法が保障する学問の自由を全く大学へ委ねてしまっていることに疑問なしとしない。大正初期に京都大学の沢柳事件で慣行として確立した教授会自治が、戦前期に度々侵されたことへの反省も含めて教特法が制定された訳であるが、その保護を大学の内部規則に委ねてしまうことは、単に学長の独善等が危惧されるだけでなく、法人化されても国の関与を免れない国立大学にとっては重要ではないかとの議論は、調査検討会議における議論や非公務員型への反対論にも数多く見られた見解である。また、そもそも大学の自治と学問の自由は密接不可分のものであり（青木外、304 頁）、その片方のみを法律で規定して足りるのかという疑問もあり得よう。文部科学省は人事権が及ばない教員人事について法律で規定することには否定的であったが、私法上の労働契約についても労働関係法において様々な制約が加えられていることに鑑みれば、学生保護の観点等から大学教員の人事を取り上げて法律で規定することも理論的には検討し得るのではないかと思われる³⁶⁾。

これを新制度と整合的に解釈するとすれば、戦後文部（科学）省は大学自治を戦前に見られたような形で侵害したことはなく、また、国立大学を法人化するに際しては大学を信頼して権限を委ねるべきであり、仮に不適切なことがある場合は評価で対応するという、事前規制から事後規制へという規制改革の流れに沿ったもの、ということになるだろうか。そうであれば、法人化後に予定される評価は単に教育研究や社会貢献の度合いを測るだけでなく、教員の身分保障を含む大学における学問の自由の尊重も評価の対象に加える必要があるであろう。

第二は、第一とも関係するが、学内規則で学問の自由にかかわることがらを定めた場合、実際に学問の自由が尊重されるかという問題である。この点は調査検討会議でほとんど言

及されず、むしろ中間報告書発表後に非公務員型への反対者から寄せられた意見の中に多く見られた。私立大学で教員人事に関する紛争が絶えないことに鑑みれば、法人化後の国立大学でもかかる争いは皆無と予想するのは余りにも楽観的に過ぎるだろう。これまでの国立大学では教特法で規定していたことから手続きが明確であったが、今後は各大学に委ねられることから争いが起こることも十分に予想される。特に、法人化後は、「教授会における審議事項を真に学部等の教育研究に関する重要事項に精選する」(最終報告書)ことが求められており、評議会は教育研究評議会となり権限が縮小され、他方学外者が半数以上を占める経営協議会が併せて設置され、権限が学長・役員会に集中される中で、教員の身分保障の問題は様々な角度で争点となることは免れないのではないだろうか。その点、国大協が調査検討会議で最後に教員人事に関し最低限の事項を法律で定めることを要望したことは、こうした争いを予想したからかもしれない。結論として各大学に委ねることが決まった以上、適正な手続きを踏みながら、それぞれの大学で合意形成をしていくことが肝要であることは言うまでもない。

第三は、学問の自由による身分保障の対象となる者の範囲の問題である。教特法は適用対象となる教育公務員の範囲を定め(学長、副学長・学部長等の部局長、教授、助教授、講師)更に、準用規定を以て助手にも適用することとしている。しかし、法人化後はどの範囲まで教特法の考え方等を適用するかは、憲法や教育基本法・学校教育法等に反しない限りにおいて大学に委ねられることになる。どのような職制を採るかは大学に委ねられ、「職員の構成も、教員、事務職員等の従来の画一的な区分にとらわれることなく各大学の実情に即した多様な職種を自由に設定」(最終報告書)することが期待されている中で、学問の自由に基づく身分保障制度の対象の範囲を定め、かつ、その内容を決めることは容易な作業ではない。現状でも、教務職員や技術職員の中には助手に近い業務を行っている者や助手ポストが少ないことからこれらの身分になっている者があると言われ、こうした者の取扱いは大きな問題となるものと思われる。また、非公務員型が選択されたことによって試験採用に依らない採用が可能になったことから、経営上の必要性や教育研究の高度化による必要性から各種専門的知識を有した者の雇用が増えることが予想され、こうした者の身分保障をどのようにするかも問題になろう。

この最後に点については、これまでの国立大学は、原則として公務員試験による職員採用しかなかったため、既に教員の身分で多くの専門家を雇用している事実が認められる。その多くは、教育にはほとんどあるいは全く従事せず、大学の様々な専門的な業務(入試、就職支援、情報管理、経営など)に従事している。私立大学では、こうした業務に従事する者の多くは教員ではなく職員であり、法人化後は様々な職種の設定が可能となることから、国立大学においても職員としての採用が進み、上記のような教育に従事しない教員についての身分の曖昧さが浮き彫りになる可能性がある。蓋し、教員と職員の身分の全般的な見直しに至る可能性も否定できないのではないだろうか。

第四は、大学そのものの変化に伴う学問の自由との関係である。トロウの言う「ユニバーサル・アクセス段階」³⁷⁾にほぼ達した日本の高等教育において、大学は変容を余儀なくされている。既に多くの大学で補習教育や教員の教授能力開発(FD)、学問領域ではなく就職を目標としたカリキュラム作成などが取り組まれ、大学は「学校化」、すなわち初等中等教育学校と同じようなものになったとも言われるようになっている。そうした中で、

最高学府たるゆえ認められる自治・学問の自由が今後とも大学に与え続けられるかどうかは、ひとえに大学の教育研究の在り方にかかっているであろう。前述の甲南大学懲戒解雇事件判決は、大学の「学校化」という文脈の中で解釈すれば、将来的には全ての大学に当然のこととして学問の自由に基づく自治が認められなくなる可能性を示唆したのかもしれない。

4 結語

国立大学の法人化は日本の大学史上画期的な出来事であり、ある意味では明治期からの大学人の悲願の達成でもある。この制度がどのように運用されていくかは未知の部分が多いが、この制度が成功するかどうかの鍵は、教特法が制定された当時と変わりなく、大学の教育研究に直接に従事する者に握られていると言えよう。それ故、その身分保障は第一の条件であり、各大学は、任期制の活用や外国人の登用といった教育研究高度化に不可欠な制度の導入との均衡を図りながら、学内のあらゆる構成者の参加を得つつ、適切な身分保障制度の構築に真剣に取り組まなければならないであろう。

〔参考文献〕

- 青木宗也外編 1984 『戦後日本教育判例大系第三巻』労働旬報社
- 家永三郎 1962 『大学の自由の歴史』塙書房
- 教育法令研究会 1949 『教育公務員特例法 解説と資料』時事通信社
- 国立大学協会第一常置委員会「国立大学と独立行政法人化問題について（中間報告）」平成 11 年 9 月 7 日国立大学協会
- 人事院 2002 「公務員白書平成 14 年度年版」財務省印刷局
- 寺崎昌男 1992 『プロムナード東京大学史』東京大学出版会
- 寺崎昌男 1998 『大学の自己変革とオートノミー』東信堂
- 東京大学 1984 『東京大学百年史通史一』東京大学出版会
- 東京大学国立大学制度研究会 2000 「国立大学の法人化について」平成 12 年 10 月 3 日（最終報告書）
- 東京帝国大学 1932 『東京帝国大学五十年史上冊』
- 牟田泰三 2003 「ムタ・メールマガジン」No. 50、平成 15 年 9 月 18 日
<http://onlinehp.hiroshima-u.ac.jp/mmz/>
- 文部科学省 2003 「「国立大学法人法案」関係 6 法案の概要」平成 15 年 2 月 28 日記者発表資料
- 文部省 1999 「国立大学の独立行政法人化の検討の方向」平成 11 年 9 月 20 日国立大学長・大学共同利用機関長等会議資料

1) 学校教育法上の大学の職員には、学長以下全ての教員、事務職員その他の職員全てが含まれる（第 58 条）が、本稿では、教員以外の職員を「職員」と表記し、教員を含む

(学校教育法上の)職員全体については「教職員」と記す。ただし、引用等についてはこの限りではない。

2) 国家公務員法は、分限、懲戒及び保障の根本基準として、「すべて職員の分限、懲戒及び保障については、公正でなければならない」(第74条第1項)と定めるとともに、「職員は、法律又は人事院規則に定める事由による場合でなければ、その意に反して、降任され、休職され、又は免職されることはない」(第75条第1項)と定めている。

3) 明治8年以前の歴史としては、明治4年太政官布告第369号によって官立学校教員は一般行政官と同じ官吏とされ、明治6年太政官布告第290号によって、教員等表が改められて官立学校教員は官吏待遇者となっていた(教育法令研究会1949、13～14頁)。

4) 「明治十年に東京大学を設けられたりと雖も、東京開成学校と東京医学校を綜合して、完全なる統一体制を具へしめたるものにあらずして、恰も独立の二校を合して表面上強ひて之を統一せんとしたるものゝ如し。」(東京帝国大学1932、506頁)

5) 「学部」という組織は東京大学の創設(明治10年)から9年間用いられ、帝国大学の再編(明治19年)から32年間は「分科大学」となり、大学令の制定(大正7年)の翌年からは再び「学部」となり現在に至っている。学部の歴史については、寺崎(1992、32～51頁)が詳しい。

6) 総理を会長とし、学部長、予備門長、各学部教授若干名からなる。明治19年に東京大学が帝国大学に改組された際に、評議会となった。

7) この点について、教育法令研究会(1949、14～15頁)は、公教育は国の事務であるとの建前をとる以上その任に当たる教員が国の官吏としての地位を有するのは当然と述べている。

8) 「便宜に従い文部省において開設する規定と総長がその議事の顛末を報告する規定とを廃止したので、評議会が大学の自治機関でありながら、同時に文部大臣が大学の管理に介入するための機関でもあった二重性格は完全に清算され、総長の独裁を制限するための自治機関としての性格が明瞭にされることとなったのである。」(家永1962、22頁)

9) ただし、審議事項は、分科大学の課程、学生試験、学位授与資格審査、その他文部大臣又は総長より諮詢の件であって、人事は含まれていなかった。

10) 帝国大学独立案私考は、皇族を総裁に迎えることなど、国王の勅許(royal charter)で設立され名誉職の総長(chancellor)を置く英国の大学にモデルがあるように思われる。

11) 次項で述べる戸水事件(明治38年)は大学人による大学自治擁護運動であるが、家永(1962)は、「この事件で、大学自治、学問の自由の要求が貫徹した結果、大学の勝利に帰したとはただちに断言しがたい。むしろ高級官僚の集団としての帝国大学のプレステージと、強硬外交論に共鳴する世間の俗論の支持との威力の前に、政府が屈服の余儀なきにいたった、というのが真相なのではなからうか」と述べている。

12) 「たとい教授会の人事権が形式的に維持せられていても、それによって学問の自由を守りぬくことのできるような客観的条件はもはや存在しなかったことが知られるのであって、大学の自治はすでに失われていたと考えるのが真相に近いであろう。」(家永1962、75頁)

13) 昭和21年に設置された教育の重要事項に関する内閣総理大臣の諮問機関。前述の米国教育使節団に協力するために内閣に設けられた「日本教育家の委員会」を発展的に解消

し設立された。

14) 家永 (1962、107 ~ 108 頁) は、法学協会『註解日本国憲法』を引用しつつ、「大学の自治に関しては直接憲法その他法律の明文で規定されてはいないが、これを認めること」が今や「憲法上の要請」となるにいたったのである。この憲法の要請する「大学の自治は、第一段に大学における研究と教授の自由を意味する」が、「更に第二段として、それに止まらず、人事・施設・学生管理についても自治が認められることが要請される」のであって、大学教授が「学問研究については上級官庁の直接の指揮監督を受けず、裁判官に類似する職務の独立が認められる」ことや、「その人事について、自治が認められるべきであるとし、就職後もある程度の身分の保障が認められるべきである」ことなど、戦前以来原則として「慣行的に認められていた所」のものが、今や「憲法上の保障を得た」のであった」と述べている。

15) その理由について、教育法令研究会 (1949、43 頁) は、「私立学校については、私立学校の独自性を生かし、その特色を発揮させるためにも、その教員については一応国立、公立の学校の教員とは別個な人事取扱をすることが諸般の事情に鑑みても妥当であると考えられるに至った」と述べている。

16) 不利益処分にかかる審査について、本人の請求のあった場合に、口頭審理ではなく口頭又は書面で陳述する機会を与え、大学管理機関が必要と認めるときにのみ参考人の出頭を求め又はその意見を徴することができることとした。

17) 例えば、「学部自治を重視するこれまでの大学の管理体制では、大学紛争のような全学的な問題を処理することはきわめて困難であり、まして、全学の意思を結集して大学の改革を進めることは期待できない。」(昭和 44 年 4 月 30 日中央教育審議会答申「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」)

18) 本件は、M. トロウの高等教育発展段階に関する理論や大学の「知の企業体」化の議論と関係が深い問題である。ここで触れる余裕はないが、大場淳「大学を巡る環境の変化とこれからの大学」(平成 15 年 RIHE 高等教育公開セミナー資料)の「知の企業体」化する大学」の項参照 (http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/docs/rihe_seminar2003.pdf で入手可能)。

19) 例えば、永井道雄の「大学公社」案 (昭和 37 年) など。

20) 文部省が基本的方向を示す前に開催された「今後の国立大学等の在り方に関する懇談会」においても、公務員型、非公務員型についての直接の言及はないが、非公務員型を前提とする発言が散見される (同懇談会議事概要)。

21) 平成 13 年 4 月に独立行政法人に移行した 57 機関のうち、非公務員型を採用したのは 5 機関のみである。しかし、平成 15 年 10 月に独立行政法人移行が予定されている 30 機関は全て非公務員型を採用することとしており、その後の状況変化が見て取れる。

22) 人事制度委員会の検討項目には「公務員型」、「非公務員型」のいずれの記述も見られないが、第 2 回会議で検討項目については両委員会の項目は実質的には同じである旨了解されている。

23) 平成 12 年 10 月 11 日の国大協特委では、公務員型と非公務員型について次のような議論があったとまとめている (議事概要より)。

公務員型を前提に議論すべきである。文部省の「検討の方向」も第 1 常置委員会の

『国立大学と独立行政法人化問題について（中間報告）』も公務員型を示しており、当初から公務員型が前提になっていると思われる。また、公務員型は身分保障がある等、現行制度からの変化が少ないので、受け入れ易い。非公務員型では将来、私学との区別がなくなり、病院等を国立から切り離す議論になる恐れもある。

非公務員型も検討すべきである。教育研究の活性化のために必要な服務条件の弾力化等、公務員型より利点があり、通則法を素直に読めば、国立大学は非公務員型であろう。

順序としては、まず大学に相応しい条件を検討し、その上で、その実現のためには公務員型がよいのか、非公務員型がよいのか、選択のための議論をすればよい。

24) 例えば、国大協第4常置委員会に「本専門委員会で公務員型、非公務員型の是非を審議をしている点について報告したところ、ただちに公務員型を前提に出発しているので、そのような議論すること自体が問題であるとの反発があった」との記述がある（専門委員会C議事概要）。

25) 例えば、2月に国大協から各大学に送られた「国立大学法人の枠組みについての試案」では、「大学教職員の身分等については、国家公務員型とし、教員の身分等については、現在の教育公務員特例法の精神を生かし、勤務条件等の弾力化をはかる」こととしている。

26) 例えば、「私立大学の場合だと、兼業の許可は理事長が出すというように、理事長が教員一人一人を管理している。そのように考えると、法人の長が教員組織全体を見渡せないとだめではないか。そうでないと、学校の管理というのはできない。そういう意味で、教育公務員特例法で教員を過度に保護することは避けるべきであり、今後見直すべきで課題の一つになるのではないか。」（第3回議事要旨）

27) 例えば、人事制度委員会（第4回）で、「私立大学からは非常に積極的なヘッドハンティングがあっても、国公立大学がヘッドハンティングを行おうとしても、一定の範囲内の高等専門学校、国立大学、行政関係機関からのパターン的な交流に限られており、思い切ったことはできない」、専門委員会C（第4回）で（大学共同利用機関について）「特殊技能者や専門家を急にプロジェクト研究のため必要な時に試験採用では間に合わない」との発言がある。

28) 教特法（の考え方）の適用に反対する議論としては、例えば、「滝川事件が起こったそういう時代ならともかく、現在の日本の社会、あるいはこれからの21世紀のグローバル化の進む国際社会というのは、全くその時代と違うわけである。したがって、戦時中の国家権力が横暴を極めた時代、そういう教訓の中で国立大学の教員があまりにも過保護である。そのためにほとんど良い意味での競争原理が働かなくなってしまう。…学問の自由や自律性、大学の自治を隠れ蓑にして、いわば全部国につけをまわして勝手なことができるのが今の国立大学のシステムであり、そういう国立大学を変えようというのが今回の目的であったのではないか。…この法律自体を護持したまま、国立大学を動かそうとしても大学が活性化するとは思わない。」（連絡調整委員会（第3回）議事要旨）

29) 組織業務委員会（第6回）で、事務局は「仮に非公務員型ということをもし選択するとすれば、そもそも教育公務員特例法という法律は、公務員法の特例としての法律であり、仮に公務員ではなく、非公務員ということであれば、教育公務員特例法の規定の適用云々ということはおそらくおこってこないと思う。公務員型を選択した場合については、

教育公務員特例法の適用の問題が多分出てくるということである」と述べている。この後の各委員会でも非公務員型を選択した上で教特法の内容を別途法律で規定することについて度々言及されているが、事務局はその可能性を一貫して否定している。

30) 本件については、当日の議事要旨には記されていないが、第 6 回会合議事要旨において、事務局が「昨年末までの国家公務員制度の大改革の方向について期待していたものが、なかなか大学関係については言えばあまり変わらない」と議論を総括している。

31) 「国家権力から独立すべきだということをいいながら、公務員の中において、おまけ的に教育公務員特例法の世界の中で自分を守るということは、自己矛盾以外の何者でもないわけであり、それであれば民営化すればよいと思う。あるいは私立大学は学問の自由が文部科学省から侵されているのかということを検証してからやるべき問題であり、それは設置形態とは全く関係のないことであると思う。」(連絡調整委員会(第 2 回))

32) この考え方は、例えば連絡調整委員会(第 6 回)の事務局発言「文部科学大臣の任命権が及ばない教員の部分の人事について、法律でそのプロセスを規定することは、学長なり学内の自主性を侵害する」に窺える。

33) ここで言う「内部規則」は雇用契約や学則、各種基準等あらゆる形態の規範となるものを含む。

34) 本件は、併せて学長罷免についても争われており、教特法第 6 条の身分保障に関して、「此の理は独り国公立大学の学長に限らるべきものではなく、私立大学の学長にも普遍するものであることは論を待たない。私立大学の学長の免職について私立学校法人法には右の如き規定は存在しないが、私立大学の学長の任免につき理事会等の任命権者の恣意を抑制することは法的要請である」と述べ、教特法の身分保障の内容は私立大学においても適用されることをも判示した。

35) もっとも同書が出版されたのは甲南大学懲戒解雇事件判決前の昭和 59 年であるから、当時から状況が変わったとも言えるかもしれない。

36) その点、最終的には放棄されたものの、戦後間もなく教員身分法が私立大学教員も含めて検討されたことは(前述)、その可能性が全くない訳ではないことを示していると考えられる。

37) 高等教育進学率が 50 %を超えた段階。トロウはこの段階では、高等教育進学は義務になると言う。マーチン・トロウ(天野郁夫・喜多村和之訳)1976『高学歴社会の大学』東京大学出版会参照。