

大学の理念と公立大学

西田 雅弘

はじめに

第二次大戦後に限ってみても、大学の問題が、当事者である大学教員のみならず、広く社会一般の関心の的になるということは、けっしてまれなことではなかった。しかし、よく見てみると、そういう問題のほとんどが、実は国立大学や私立大学の問題であったことが分かるであろう。通常の「国公立大学」という言い回しは、公立大学があたかも国立大学と同類の、しかもその派生的存在であるかのような印象を与えている。公立大学は、国立大学や私立大学とは異なった成り立ちと性格を持ち、それにかかわる様々な問題も、国立大学や私立大学の問題とは別の特有な問題領域を形成しているにもかかわらず、そのことは、社会的には十分に気付かれないうままであった。公立大学の問題は、言わば国立大学の問題の陰に隠れてしまっているのである。

公立大学の使命達成に寄与することを目的として、公立大学協会が設立されたのは1949年である。これは、1948年の日本私立大学協会の設立、1950年の国立大学協会の設立とほとんど時を同じくしている。日本学術会議は、1960年代から私立大学の問題について審議し、政府に数次の勧告を行ってきた。1975年には私立学校振興助成法が制定され、経常経費の2分の1までを限度に、私立大学に対する国の補助が可能になった。これに対して、1970年以降、公立大学教職員組合協議会によって『公立大学・公立短期大学白書』が編集発行され、公立大学の実状が公にされたものの、日本学術会議が公立大学の問題を正式に取り上げるのは、1980年代になってからである。日本学術会議の学術体制委員会に公立大学問題分科会が発足したのは、1981年から始まる第12期であった。その際に出版された内田穰吉・佐野豊共編『公立大学—その現状と展望』（1983年）が、「わが国の公立大学の現状と問題点について、総合的にまとめられた最初の著作」⁽¹⁾である。「公立大学は国立大学と私立大学の谷間にある」⁽²⁾という公立大学協会設立以来の嘆きは、以上のような事態を明示的にもっとも適切に表現していると言えよう。

本稿の意図は、公立大学の問題について、たとえたとくに深刻な問題の1つは大学財政の問題であろうが、そういう問題について個々に具体的に論及するところにはない⁽³⁾。むしろ思考方向としては逆向きに、公立大学特有の問題が発生してくるその根源を、つまり公立大学の成り立ちの原理的な側面を明らかにするところにある。深刻な事態を眼前にしつつ、そもそも公立大学とは何かと問うことは、一見迂遠なやり方のように見える。しかし、根本問題に肉薄しないで対症療法をいくら繰り返してみても、そういうやり方だけでは、問題の核心を見極めることすらできないであろう。公立大学の成り立ちの根本に立ち帰って、いま一度問い直す作業が不可欠である。

問い直しの作業の基軸は2つある。公立大学も大学である以上は、大学としての共通の本質特性をそなえていなければならない。したがって、まず先行するのは、最も根本的な問い直し、つまり「大学とは何か」ということであろう。1つ目の基軸は「大学」である。これに続いて、学校教育法第2条が示すように、大学は、国の設置する国立、地方公共団体の設置する公立、学校法人の設置する私立、に区分される。地方公共団体の組織および運営に関する基本原則は何か。日本国憲法

第92条によれば、「地方自治の本旨」がそれである。したがって、先の問い直しに続く第2の根本的な問い直しは、「地方自治とは何か」ということであろう。2つ目の基軸は「地方自治」である。「大学」「地方自治」という2つの基軸の交差する点に、公立大学の理念的な姿が浮き彫りにされるであろう。本稿では、このような根本的な問い直しを踏まえた上で、公立大学の存在の意義と役割について考えてみることにしたい。

1. 大学とは何か

(1) 学校と大学

学校教育法第1条は、学校の範囲を次のように規定している。「この法律で、学校とは、小学校、中学校、高等学校、大学、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園とする。」この規定によれば、大学も学校のうちの1つである。しかし、大学の本質特性とその機能を明晰に提示してみせるためには、まず大学をそのほかの学校から厳密に区別することが重要である。知識のあり方において大学はそのほかの学校とは決定的に異なっているからである。

学校教育法によれば、小学校、中学校、高等学校の目的は「教育を施す」（第17条、第35条、第41条）ところにある。心身の発達に応じた差異はあるにしても、この点では共通している。教科等の教育内容についても「監督庁がこれを定める」（第20条、第38条、第43条）という点は共通である。つまり教育内容については、たとえば「学習指導要領」という形で一定の基準が前提されているのである。もちろん教師による個別の創意工夫を欠いて教育は成り立たないにしても、それぞれの段階で何を教育するかということは、教師の教育実践に先立って、すでにあらかじめ決められているわけである。

これに対して学校教育法第52条は、大学を「学術の中心」と位置づけた上で、その目的として次のことを挙げている。「広く知識を授ける」こと、「深く専門の学芸を教授研究」すること、そして「知的、道徳的及び応用的能力を展開させる」ことである。知的、道徳的、応用的能力の展開という目的は、広い意味で、学校の「教育を施す」という目的と重なり合うものであろうが、そのほかは大学固有の目的と見てよい。大学における知識には「広さ」と「深さ」が要求されている。このことは、大学における知識に関して、学校の場合のような一定の基準あるいはいは何かの枠が前提されないことを示唆しているだろう。「教授」だけでなく「研究」もまた大学の目的である。大学と学校を区別することは、単に言葉の上だけの問題ではないのである。

ベルリン大学の創設（1810年）の行政責任者であったフンボルト（W.v.Humboldt）は、その創設に際して「それを学校から潔癖に、頑固に切り離すこと」⁽⁴⁾を要求した。フンボルトによれば、学校は「既存既成の知識を教え学ぶ」ところであるが、大学は「学問をつねにまだ完全に解決されていない「問題」として、したがってたえず研究されつつあるものとして扱う」ところにその特色がある。したがって、大学における教師と学生との関係は、学校の場合とはまったく異なっている。学校の教師は生徒のためにそこにいるが、大学の教師は学生のためにそこにいるのではない。大学では、教師も学生も学問のためにそこにいるのである。第二次大戦後、荒廃したドイツの大学の再建に腐心したヤスパース（K.Jaspers）が、「大学（Universität）は、学校（Schule）

ではなくて大学 (Hochschule) である」⁽⁵⁾ と述べているのも、フンボルトの発想と軌を一にするものである。大学を学校から峻別する知識のあり方について、さらに踏み込んで論及することにしたい。

(2) 学問 (Wissenschaft) としての知識

ドイツ語の Wissenschaft には2つの意味がある。広い意味では、「一定の領域において、基礎づけられ、秩序づけられた、確実と見なされる知識」のことであり、たとえば、医学、数学、政治学など、一般に学問と呼ばれるもののことである。学問としての知識は、客観的認識として普遍的な妥当性をそなえているものと見なされ、個人的な介入によって左右される私見、確信、信念などの知識のあり方とは截然と区別される。他方、より厳密な狭い意味では、「その成果が、数学的な立証、精密な測定に基づいている学問 (=科学)」のことであり、近代の数学的自然科学、とりわけ物理学などがその典型と見なされる。諸学問の中でもとくにこの後者の成功は、技術の進歩と結び付いて、近代以降、人類の歴史に飛躍的な展開をもたらしつつあるが、その秘訣はどこにあったのだろうか。この点を明らかにすることは、広く学問そのものの本質およびその範囲を明らかにすることにもつながるであろう。

近代科学の成功の秘訣は、その方法的自覚にあったと見てよい。近代科学が科学であると言われるのは、それが単に知るだけでなく、自らの知り方を知っているからである。科学は、無批判にただ闇雲に知識を受容しているのではない。1つの結論に到達するその仕方について確固とした意識を持っている。この点で、そのような方法的自覚を持たないで、ただ無批判に受容するだけの迷信および信念とは一線を画している。科学の方法とはどのような方法か。それは、仮説を設定し経験によって吟味する、という方法である。対象はそのままの姿で受容されるのではなく、言わば仮説を通して尋問されるのである。設定された仮説は、経験によって証明あるいは反駁され、それがどれだけ発見的生産的な力を持っているかが試され、取捨選択される。無数の無駄な試みの中に、わずかではあるが驚くほど有効に的中する仮説が見出されることがあるわけである。

仮説の設定においては、数理化、数量化によってその精密さが高められ、他方、経験による吟味においては、観察、とくに測定精緻化によってその精密さが高められる。仮説の偏差を可能な限り信頼できるものにする、ということによって、科学的知識の確実性が追求されることになる。このようにして近代科学は、その確実性をそれまで考えられていた以上に、はるかに高度におしすすめることができたのである。

ところで、近代科学の世界は、たとえば古代ギリシアの「閉じられたコスモス」のような、全体としていつも出来上がった完結的な世界ではなくて、あらゆる側面へ開放された世界である。近代科学は、いつも新たに先へ先へと先駆的に建設をすすめる試みによって、無限の空間の中へ発見的に入って行こうとする。つまり存在する一切のものを科学的に研究しようという心積もりを、科学はいつも持っているのである。この知識の拡張性は、その確実性ととも、方法的自覚を持つ近代科学の特質であると言ってよい。

近代科学は、当初、きわめて有効な仮説について、それを対象そのものに妥当する絶対的な真理であると主張しようとした。しかし、方法的意識が鮮明になるとともに、それが対象そのもの

にではなく、単に対象の現象の一面にだけ妥当するものであることを認めざるを得なくなった。近代科学は、方法的自覚によって自らの知識のその都度の限界や限定された意味、自らの立場をあわせて知ることになった。つまり、自らの相対性を自覚するに至ったのである。しかし、相対性を自覚することは、近代科学にとってマイナスであったのではなく、そのことによって、かえって普遍的妥当性という堅固な地盤を獲得することになったのである。このような近代の数学的自然科学のあり方をモデルにして、やがて人間社会を対象にする社会科学が成立することになる。社会科学の方法論については、たとえば客観性にかかわる問題など、厄介な問題がないわけではないが、数量化による確実性、先駆的発見的な拡張性という基本的な性格は、自然科学と軌を一にしていると見てよい。

近代科学は、方法的自覚によって、その固有の範囲を明確にしたが、そのことは同時に、科学的思考の外に、科学的思考とは異質な思考の領域が存在することを改めて明らかにする結果となった。たとえば、科学はどのような意味を持つかという問いに、科学自身は答えることができるであろうか。また、価値の選択や主体性の問題について科学は答えることができるであろうか。むしろ価値判断から分離されることによってこそ、科学における客観性が確保されていると見るべきである。現象の認識としての科学は存在そのものの認識ではないし、科学的思考は価値を樹立するものではない。科学的思考の範囲の外に、たとえば哲学や倫理学のような、合理的思考にだけ基づく学問の領域が存在することが示されるのである。

以上のような学問のあり方を踏まえたと、大学における知識のあり方、大学の機能に論及することにしたい。

(3) 大学の機能

ヤスパースによれば、大学の課題は学問である⁽⁶⁾。そして大学には3つの機能が要求される。(a)特殊な職業のための専門教育、(b)教養教育、(c)学問研究である。これらの3つの機能は、全体を構成する不可分の契機であり、1つを取り出して孤立化させることは、大学の死滅を意味する。専門教育だけに特化された職業専門学校や、研究のみを目的とする研究所は、もはや大学ではない。教育と研究の結合、これが大学の第1の原則であり、それらと教養の結合、これが大学の第2の原則である。

①**教育と研究** 学生は、大学において、ある職業を念頭に置いて学問を学び、職業への準備をする。たとえば医師、教師、行政官、司法官、聖職者などは、歴史的にも、大学の専門教育を必要とする職業の典型である。高度な産業社会にあつては、経済現象に関する専門性を身に付けた産業人、いわゆるサラリーマンの養成も大学の重要な務めの1つであろう。大学の専門教育において、専門的な知識の習得が不可欠であることは言うまでもないが、さらに重要なことは、自分の創意によって必要な知識を創造できる能力、つまり方法の能力の修練である。完結した知識を習得していることや、学習内容を暗記していることよりも、むしろ学問的な思考の仕方、問いの方法の修練こそが、大学の専門教育の眼目である。大学はあくまでも職業遂行の方法的基礎を与えるだけであつて、その仕上げは本人が実地に行うべき課題である。

ところで、方法の能力を修練するためには、生きた研究との接触が不可欠である。自ら研究す

る者だけが、学生を認識作用の本来の過程に、つまり生きた学問に触れさせることができるからである。学生は、創造的な研究者である大学の教師との接触において、学問の活動的な様相を直観する。この意味において、大学の教師は、公的にまとめられた教材の体系を再生する学校の教師とは、根本的に異質な存在である。

②**教育・研究と教養** いつの時代であれ、どんな社会であれ、人間のあり方について何らの理想も持たない時代や社会はない。古代ギリシア人たちは「善美 (kalokagathia)」を求めて議論を交わし、音楽や体育に励んだし、古代ローマでは「端正と正直 (decorum et honestum)」を、ルネサンス期には言語的、文学的な素養を身に付けることが重視され、期待された。それぞれの時代にはそれぞれの時代に特有な人間形成の理想があり、それにしたがって成型 (prägen) され、それを第二の天性として身に付けている状態が、教養 (Bildung) があると呼ばれるのである。教養のある状態に至る過程に力点が置かれる場合には、Bildungは「陶冶」とも訳される。現代のわれわれは、どのような人間形成の理想を持っているのだろうか。簡単に一言で片付けることはできないが、民主主義の社会においては、少なくとも自己責任で意志決定ができること、つまり「自律 Autonomie」が大前提となろう⁷⁾。

人文科学的な知識は、人間の可能性の幅広さと過去の受容によって、学生の内面の充実を促し、陶冶に貢献するであろう。また、自然科学的な知識は、内容そのものよりもその方法によって、知識の固定化、教義化による教養の低下を防ぐことに貢献するであろう。ところで、ヤスパースによれば、大学における教育は「ソクラテス的教育」⁸⁾である。教師と学生は平等の水準に立ち、両者は共に自由である。そこには、学校の場合のような公的で完結した固定的体系は存在せず、ただ「無知の自覚」に基づく徹底的な問いが存在するだけである。大学の教師は、学生の内に潜在する能力が生まれ出るように助力はするが、外から強制することはせず、その教育は、言わば「助産的 mäeutisch」である。場合によっては、学生を自分から突き放し、教師への従属的寄り掛かりを排除しようとさえする。学生は子供ではなくて大人であり、成熟した十分な自己責任を持つものとして扱われるからである。大学の自由には、墮落する自由や、どこまで教師について行くかの選択の自由も含まれる。自分の責任において決断させることが大学における教育の特徴であり、これが大学における陶冶機能の根本である。

2. 地方自治とは何か

(1) 「地方自治の本旨」

1946年に公布された日本国憲法は、地方自治について一章を設けて、次のように規定している。

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。

第93条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

② 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第94条 地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第95条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

近代日本の地方自治制度は、旧憲法公布の前年、1888年に公布された市制町村制に始まる。全国の市町村を自治体として認め、制限選挙ではあるが、直接公選制による市会町村会を設け、市町村長は議会の推薦により政府が裁可することになった。1890年には府県制郡制が公布され、地方自治体は三段階の構成になった。府県会議員は間接選挙であり、府県知事は政府任命の官吏で議会に対して優越した権能を持ち、また市町村行政に対しても包括的な監督権を持っていた。この時期の地方自治制度は、「政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ……政府ノ繁雜ヲ省」（「市制町村制理由」）くところにそのねらいがあり、自治の外見とは裏腹に自治の権能はきわめて狭く、中央集権的で官僚統制的色彩の濃い限定的な自治制度であった。大正期には民主化の動向もあったが、やがて戦時体制下になると、再び市町村に対する政府の統制が強化され、市長は市会の推薦による内務大臣の任命に、町村長は町村会の推薦による府県知事の認可になるなど、議会の権限の縮小と首長の権限の拡大が図られた。その結果、市町村は国策遂行の末端機構に変質し、地方自治は実質的に終息してしまった⁹⁾。

このような近代日本の地方自治の成り立ちと経過を振り返るとき、現憲法の地方自治の規定は、画期的であるばかりか衝撃的ですからあると言ってよい。そこには、(a)「地方自治の本旨」に基づく地方自治の尊重、(b)議会の議員、首長の直接公選制、(c)自治立法権、自治行政権、自治財産権の保障、(d)特別法についての住民投票制、が規定されているからである。現憲法において地方自治の根本精神と見なされ、また、現憲法と同時に施行された地方自治法においてもその拠り所とされる「地方自治の本旨」とは何を意味しているのであろうか。

上で見たように、憲法第92条は、地方公共団体の組織と運営を「地方自治の本旨」に基づいて法律で定めるように規定している。この条文には、「地方自治の本旨」が法律よりも先行することが明示されている。旧憲法には地方自治の規定がなく、したがってどのような地方制度を採用するかはその都度の立法政策上の問題であり、その結果、戦時体制下では地方自治そのものがまったく機能しなくなったのである。しかし、現憲法では、地方自治を否定するような法律が制定されるとすれば、それは「地方自治の本旨」に反した違憲な措置ということになるのである。このような論理によって現憲法は地方自治を保障していると見ることができる。

ところで、「地方自治の本旨」の中身は何であろうか。通説では、「住民自治と団体自治を充実強化し、この2つの意味において地方自治を実現すること」（『行政法辞典』ぎょうせい）と見られている。地方自治の「本旨」は「住民自治」と「団体自治」にあると見てよい。地方自治法は、普通地方公共団体として都道府県と市町村を挙げている。都道府県が広域自治体であるのに対して、市町村は住民の日常生活に最も密着した基礎自治体であり、言わば地方自治の土台である。住民自治とは、これらの自治体の政治行政が直接住民の意志に基づいていることであり、地方自

治の内部的なあり方にかかわる原理である。これに対して、団体自治とは、自治体が、国に対して、その独立性と自治権を保障されていることであり、地方自治を確立させる外枠にかかわる原理である。

①**住民自治** 国政の場合と同様に、住民が議会の議員を選挙する議会制間接民主主義は、住民自治を実現する仕組みの1つである。しかし、地方自治の場合に特筆すべきは、住民の意志が議会を bypass せずに直接行政に反映されるもう1つの仕組みであろう。すでに見たように、憲法第93条第2項は自治体の首長の直接公選制を規定している。首長が住民によって直接選挙されるということは、間違いなく住民による行政方針の直接選択という意味を持っている。さらに地方自治法は、(a)条例請求、(b)首長等の解職請求、(c)議会の解散請求、(d)事務の監査請求、の4つを「直接請求」として規定している。これは、有権者住民が公式な署名運動を通じて自治体に請求し、事柄によっては住民投票で決定できる、という直接民主主義の仕組みである。18世紀、すでにルソー(J.J.Rousseau)は、イギリス流の議会制間接民主主義を手厳しく批判していた。というのも、「彼ら[イギリス人民]が自由なのも、議会の構成員を選挙する期間中だけのことで、選挙が終わってしまえばたちまち奴隷の身となり、なきに等しい存在となる」⁽⁹⁰⁾からであった。地方自治における直接民主主義の仕組みは、このような議会制間接民主主義の弱点を補いつつ住民自治を実現する制度と言えよう。

②**団体自治** 自治体が、国に対して独立性を保ち、自治を行っているかどうかは、自治体の仕事の中身に顕在化していると見てよい。地方自治法は、普通地方公共団体の事務の内容について、(a)公共事務、(b)行政事務、(c)団体委回事務、の3つを規定している。公共事務とは、公共施設、助成金給付など、住民の生活助成にかかわる非権力的サービスのことであり、学校や大学の設置および管理はこれに含まれる。行政事務とは、衛生検査、建築規制、自然保護など、住民の生活を守るための、罰則を伴う権力行政のことである。これは、国の法律によらず、条例の規定によって自治体が行うことができるものであり、現憲法下で初めて認められた。団体委回事務とは、本来地方自治には入らないが、法律によって国から自治体に任された事務であり、失業対策事業や国民健康保険事業の実施などが該当する。これらの3つの事務は「地方自治事務」とも呼ばれる。自治体の仕事が住民自治の下に遂行されること、このことが地方自治の「本旨」であり、憲法の基本原理の1つ、「国民主権」の実質的内実であると見るべきである⁽⁹¹⁾。

ところで、自治体には、地方自治事務のほかに、法律上は国の事務であるが自治体が管理、執行しなければならない仕事がある。「機関委回事務」と呼ばれるものがそれであるが、これについては節を改めて論及することにした。

(2) 地方自治の現状

すでに見たように、旧憲法下の府県は、国の地方出先機関として中央の指示に従って国の行政を行うものであった。これに対して現憲法下では、都道府県も自治体として位置づけられることになった。しかし、地方自治法は、自治体の長について、当該自治体の事務のほかに、「法律又はこれに基づく政令によりその権限に属する国の事務」(第148条)を管理、執行することを規定している。つまり、知事と市町村長を自治体とは独立の機関と見なし、それに国の行政を担当さ

せているわけである。これが「機関委任事務」と呼ばれる仕事である。その際、「都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける」（第150条）ことが規定されている。団体委任事務が条例によって自治的に執行できるのに対して、この機関委任事務では、自治体の長は中央の指示の下にある国の地方出先機関として位置づけられているのである。地方自治法は、「別表第三」と「別表第四」において、国民年金、美容院等の免許、保育園の入所措置、外国人登録などをはじめ、驚くほど多くの機関委任事務の内容を列挙している。自治体の全体の仕事に占めるその割合は、都道府県において約8割、市町村において約4割とも言われている。このように多くの機関委任事務は、相対的に地方自治を圧縮し、団体自治の実現を妨げていると見なければならぬ⁽¹²⁾。

地方自治の現状における問題は、この機関委任事務だけではない。自治体が行政を行うためには経費が必要であるが、そのための財源となる地方税は、国税が租税総額の6割台であるのに対して3割台であるにすぎない。また、自治体の歳入合計に対する地方税の割合も3割台である。これらのことから、日本の地方自治の現状について「三割自治」と言われることがある。しかし、機関委任事務が8割を占めることから見れば、三割ではなくて「二割自治」⁽¹³⁾、さらに、補助金による中央からの財政操作、通達や研修による中央の独占的な法令解釈、中央のキャリア行政官を都道府県に派遣するいわゆる「天下り」、などのことも考え合わせれば、むしろ「ゼロ割自治」⁽¹⁴⁾という見方もある。このような現状は、「地方自治の本旨」を実現しているとは言えず、自治立法権、自治行政権、自治財産権を保障する憲法の規定に背いていると見なければならぬ。どうしてこのような事態になってしまったのか。

現憲法下における地方自治法の制定は、画期的な制度改革であったはずである。しかし、それが旧憲法下の官僚機構そのものの体質転換と直接結び付かなかったところに地方自治の現状の元凶があったと見ることができよう⁽¹⁵⁾。占領軍の統治は間接統治であり、第二次大戦後の改革を実質的に主導し遂行したのは官僚たちであった。中央各省の強力な要求によって、地方自治法自体が機関委任事務の仕組みを規定することになった。憲法は変わったが、政治行政の中央集権的官治体質はそのまま温存されたのである。そもそも日本側の各種の憲法草案には地方自治の規定はなかった。GHQ（General Headquarters）の草案に明記された後に日本政府の改正案に地方自治の一章が盛り込まれた、という経緯すらあった。現憲法の制定時、日本国民は地方自治の原体験を持たず、被治者心理を払拭できないでいたのである。

ところで、1970年代以降の住民運動の台頭は、地方自治の現状に新たな展開をもたらしつつある。批判と参画による住民参加のまちづくりが盛んになり、住民こそ地方自治の主権者、まちづくりや問題解決の主体であるとする考え方が、中央集権的で官治的な旧来の発想を凌駕しつつあると見ることができる。その背景には、余暇と教養の社会的チャンスの増大によって、「自律」の精神を獲得した住民の成熟があると見てよい。1995年に成立した地方分権推進法は、政府が「地方分権推進計画」を策定することを規定しているが、そのような政策に先立って、住民のみならず自治体そのものの自治意識の成熟こそが地方自治の根本であることは言うまでもなからう。

3. 公立大学の特質と問題点

本稿では、公立大学の成り立ちの原理的な側面を明らかにしようとして、「大学」「地方自治」という2つの基軸を設定し、それぞれについて根本的な問い直しを試みてきた。これらの基軸の交差する点に、公立大学の理念的な姿が浮き彫りにされると考えたからである。これまでの論及から次のことが明らかになったであろう。すなわち、公立大学における知識は、同じ地方自治体が設置するとはいえ、小学校、中学校、高等学校など、学校における既存既成の知識とは異質の、たえず研究されつつあるものとして、つねに未解決の知識である、ということ、さらに、大学における教育、とりわけ教養教育は、自己責任による意志決定という意味での「自律」によって基礎づけられる、ということである。他方、公立大学の成り立ちの基盤には、住民自治、団体自治、地方自治などの概念があり、このことが国立大学や私立大学とは異なる公立大学の独自の点であり、その根本には住民や自治体の「自治」意識の成熟、高揚がある、ということである⁽¹⁶⁾。公立大学の成り立ちの原理的な側面を明らかにしようとする試みは、このようにして「自律」と「自治」の概念に逢着する。

ところで、住民や自治体の自治意識の高揚をもたらすものは何であろうか。それは「自律」の成熟にはかならない。では、この自律を促すものは何であろうか。「教養」の充実である。教養の充実の場は何か。言うまでもなく、それこそ「大学」にはかならない。近代以降の「自治」という日本語は、英語のself governmentあるいはドイツ語のSelbstverwaltungの訳語として用いられ始めたが⁽¹⁷⁾、「自律」を意味するAutonomieにはSelbstverwaltungの意味もある。Autonomieという言葉がこの2つの意味を合わせ持っているのは偶然ではない。「大学」「地方自治」という本稿の2つの基軸は、Autonomie（自律、自治）の概念において交差し、この交差点に公立大学の理念が成り立っている、と見ることができよう。このような成り立ちの構造が、公立大学の根本的な特質を規定し、その存在の積極的意義、さらには問題点をも左右しているのである。

さて、もし本稿における2つの根本的な問い直しが、大学教員に「大学」を問い、地方行政担当者に「地方自治」を問うものであるとすれば、そのような試みは、言わずもがなの陳腐な問い直しにとどまることになろう。そうではなくて、むしろ地方行政担当者に「大学」を問い、大学教員に「地方自治」を問うことこそが、公立大学にとっては重要で、しかも不可欠であると見なければならぬ。大学教員と地方行政担当者の間では、公立大学のあり方をめぐって相互理解が必ずしも十分ではなく、このことが様々な問題の解決をいっそう困難なものにしていると思われるからである。

公立大学の設置者である地方自治体は、文部省や私立大学の理事会のように、大学の育成充実を第一義的課題として扱うことが困難である。多くの地方自治体は、文部省や私立大学の理事会に比較すると、大学行政についての経験の蓄積が致命的に乏しい。たとえば事務職員の配置について、国立大学の事務職員は、文部省事務官として他の国立大学あるいは文部省関連機関との人事交流の下にあり、大学ないし教育の専門職として大学教育行政一般に精通している。これに対して公立大学の事務職員は、一般行政職との人事交流の下にあって、しかも大学における勤務年数が短く、大学教育行政一般に関する専門的知識が貧弱である。そのため、大学における学問としての知識のあり方の特異性を理解することにすら、その都度多大な時間と無益な葛藤が必要となるのである。一

般に「自治体行政の中で公立大学にどの程度の比重を置いているかは、首長や議会の学術に対する理解の深浅を示唆する」⁽¹⁸⁾と見てよからう。

地方自治法第2条第5項は、地方自治体に対して総合的かつ計画的な行政の運営を図るために「基本構想」を定めるよう規定している。10～20年単位のこの将来像、施策大綱は、5～10年単位の「基本計画」によって課題別に具体化され、さらにこれを受けて「実施計画」が策定されて様々な事業が展開される。これらの諸計画のうち大学がどのように位置づけられているかということは、公立大学にとって決定的に重要である。しかし、このことを個々の大学教員はどれだけ意識しているであろうか。大学教員側に地方自治の仕組みに対する無自覚がありはしないか。

第二次大戦後の教育改革の中で、C I E (Civil Information and Education Section) が帝国大学を地方自治体へ移管することを勧告したことがあった。知識の中央集権としての帝国大学を解体し公立大学化することによって、教育の民主化と地方文化の振興を図ろうというアイデアであったが、結果的には、各県に1校ずつ国立大学を設置するところに落ち着いた。当時の大学教員の中には、地方自治の精神やその教育理念に共鳴し、大学のイメージを意識的に転回させようと、あえて公立大学に職を求めものもあった。しかし、オイルショック後、地方自治体の財政が逼迫し、研究条件等の格差が歴然となる中で、旧帝国大学や国立大学への俗流の憧憬にとらわれ、公立大学の発展の意義をとくに意識しない大学教員世代への推移が見られるようになった。共通一次試験の導入以降、公立大学は「国公立大学」として一括され、公立大学教員にすら、公立大学は「国立に準ずる」という認識が定着するようになった。いまやどれだけの大学教員が、国立大学や私立大学とは異なる公立大学独自の存在意義を自覚しているであろうか。設置者の無理解と無自覚を嘆く前に、公立大学教員として自らを省みることも必要であろう。

結 び

「地方自治は民主政治の最良の学校である」(ブライス J.Bryce)と言われるように、民主主義社会を実現するためには地方自治の実現が不可欠であろう。この文脈において、地方自治体が自分の力で大学を持つということには少なからぬ意義がある。そこには、地方自治における精神的文化的契機の自覚だけでなく、人間形成の一翼を担って民主的文化国家の構築に自主的主体的に参加しようという意気込みがある。また、それらの背景には地域住民の自治意識の高揚があるはずである。「人口百万余を擁する政令都市が自らの手で公立大学を設置していないようでは、自治体として文化的精神的な中心を欠き、風格を持つ自治への統合を実現しがたい」⁽¹⁹⁾とまで言われる所以である。しかしながら、日本の地方自治の現状は「地方自治の本旨」からはほど遠い状況にあることも見てきた通りである。公立大学における様々な問題は、直接的には、地方自治の財政的窮状に結び付いていると見なければならない。しかし、われわれとしては、これに甘んじるのではなく、むしろ公立大学こそが地方自治の実現の拠点である、と発想を転換することが必要ではなかろうか。

注

- (1) 内田譲吉・佐野豊共著『公立大学—その現状と展望』日本評論社、1983年、iページ。これ以降、公立大学について学術的に取り扱ったものとしては、わずかに、村田鈴子編著『公立大学に関する研究—地域社会志向とユニバーサリズム—』多賀出版、1994年、を挙げることができるのみである。
- (2) 『公立大学協会十五年の歩み』公立大学協会事務局、1966年、5ページ。
- (3) 具体的個別的アプローチの例として、『公立大学の地域に及ぼす経済効果に関する調査報告』日本リサーチ総合研究所、1981年、および『地方都市における大学づくりの実際』地域科学研究所、1981年、などを挙げることができる。
- (4) フンボルト『ベルリン高等学問施設の内的ならびに外的組織の理念』世界教育学選書53『大学の理念と構想』所収、明治図書出版、1970年、211ページ。
- (5) ヤスパース『大学の理念』理想社、1955年、93ページ。
- (6) ヤスパース同書、81ページ。
- (7) 大学における「教養」と「自律」については、拙稿「「教養」の倫理学的基礎」下関市立大学論集第40巻第1・2合併号、1996年、259-275ページを参照していただきたい。
- (8) ヤスパース同書、103ページ。
- (9) 近代日本の地方自治制度については、南博方ほか編『行政法(3) 地方自治法』有斐閣双書、1976年、10ページ以降。
- (10) ルソー『社会契約論』世界の名著36、中央公論社、1978年、312ページ。
- (11) 松下圭一『市民自治の憲法理論』岩波新書、1975年、93ページ。
- (12) 機関委任事務の弊害をなくすために、機関委任事務を全廃し、そのすべてを地方公共団体に移譲して、自治体の責任で自主的に処理させるべきであるという議論もあるが、行政の効率と経済性の見地、および画一性を維持すべき事務、国と地方が協調して執行すべき事務も少なくないところから、近年では、「機関委任という事務処理方式が、地方自治の保障に反し、全面的に違憲であるといい切れるかどうかは、疑わしい」という見方もある。原田尚彦『地方自治の法としくみ』全訂二版、学陽書房、1995年、75-76 ページ。
- (13) 兼子仁『地方自治法』岩波新書、1984年、133ページ。
- (14) 松下同書、56ページ。
- (15) 松下同書、11-12ページ。
- (16) 本稿では個別の事例には言及しなかったが、市立の大学を実現するために、自治体の請願によって大学令を改正させた大阪市立大学の事例（1928年に高等商学校から商科大学に昇格）などは、公立大学設立の真骨頂と言えよう。大阪市立大学百年史編集委員会編『大阪市立大学百年史』全学編上巻、1987年、91ページ以降。
- (17) 石田雄『自治』三省堂、1998年、6ページ。
- (18) 沼田稲次郎「公立大学とは何か」前掲内田・佐野『公立大学』所収、32ページ。
- (19) 沼田同論文、28ページ。

なお、本稿の執筆に際しては、上記のほかに次の文献も参考にした。

- ・西村貞二『フンボルト』有斐閣、1959年。
- ・永井道雄『日本の大学』中公新書、1965年。
- ・海後宗臣・寺崎昌男『大学教育—戦後日本の教育改革9』東京大学出版会、1969年。
- ・東京都立大学・短期大学教職員組合編『地方自治と大学』労働旬報社、1978年。
- ・ペリカン『大学とは何か』法政大学出版局、1996年。