

論 文

文書から見た広島大学の政策過程

小 池 聖 一

はじめに

平成一三(二〇〇一)年四月一日に情報公開法が施行され〔「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」平成一一年五月一四日法律第四二号、以下、情報公開法と略記〕、広島大学でも大学情報室が開設され、情報公開係によるサービスとして情報公開が行われている。⁽¹⁾

この情報公開法の主たる対象となるのが公文書(「行政文書」)である。⁽²⁾このうち本稿が対象とするのは、広島大学事務局(以下、本部)所蔵の行政文書である。特に、広島大学の歴史と現状において重要な管理・運営部門における文書を対象とし、その機能と態様を、政策過程から分析することを目的とする。

なお、本稿は、情報公開法の解釈等を行うものではない。文書の実態と政策過程を照合することによって、広島大学の公文書の歴史的意義と、それから導かれるであろう、広島大学における政策的意思決定の実態を明らかにするものである。

その際、情報公開法の施行にともなう広島大学の取り組み、それ自

体が、広島大学における政策決定過程の実態を明らかにしている。

広島大学では、情報公開法が平成一一年五月に公布され、同法施行令、ガイドラインが平成一二年二月に決定され、実際に同法の施行に向けた準備として、本部内に「広島大学情報公開に関するワーキンググループ」を設置し(事務官のみ)、①行政文書の管理に関する定め

の制定、②行政文書ファイル管理簿の作成、③行政文書ファイル管理システムの導入、④公開基準の策定、⑤情報公開窓口の整備等を行った。その過程は、ワーキンググループが評議会情報部に示したタイムスケジュールが明らかにするように、情報公開法の対象となる公文書を「事務文書」と「教育・研究文書」とに分けて作業を行い、その実質的な公開基準は、本部内の同ワーキングが作成している。その具体的なスケジュールは、文書整理(平成一二年四月〜六月)↓文書管理簿等の作成(七月〜九月)↓公開基準の設定、公開窓口体制・情報管理体制の確立、文書ファイル管理システムの導入(一〇月〜十二月)↓総合調整(平成一三年一月〜三月)、の四期に分けられていた。もちろん、ワーキンググループが独自に企画・立案したのではない。情

報公開そのものに対する全体像については、国立大学協会第七常置委員会が策定した「国立大学における情報公開についての検討結果報告（案）」を基本的に踏襲³⁾。文書毎の保存期間等については、文部省官房総務課行政事務管理室からの事務連絡「国立学校等に共通する文書の保存期間」及び「文書の保存期間に関する人事院規則案」等について（送付）に基づき、策定されたのであった。⁴⁾ そのうえで平成一二年一二月二六日の評議会で評議会情報部会名で「広島大学における情報公開に関する考え方（答申）及び関連規程等の制定について」として議題化し、各部局に持ち帰り、検討のうえ、平成一三年二月二一日の評議会で原案通り、承認を得て、四月一日から施行されたのであった。この間、評議会内に設置された情報部会では、平成一一年一〇月七日から平成一二年一二月八日までの間に合計一四回の審議が行われ、評議会にも、平成一二年九月一日と一〇月二日、一二月二六日、平成一三年二月二一日と報告、審議がなされている。⁵⁾

以上のような、「広島大学における情報公開に関する考え方（答申）及び関連規程等の制定について」の制定過程は、広島大学の政策過程上、次の諸点を特徴としている。まず、第一は、本部で政策立案が行われていることである。第二は、それを教官組織である評議会情報部会で審議、評議会に議題とした後、各部局の教官組織（教授会）等で合意形成を行っている。すなわち、教官組織は、大学の管理・運営にあつたての立案主体ではなく、合意形成の「場」であるといえる。⁶⁾ 第三は、広島大学独自に政策立案したこととなっているが、その実態は、文部省あるいは国立大学協会等の事務組織にとつては上位機関の素案

を執行主体である広島大学の実情にあわせる、というものであった。⁷⁾ この三点の特徴から政策過程の実態にそつて、広島大学の公文書（行政文書）を分類すると、評議会議事録（要録）・教授会議事録等に代表される学内合意形成過程文書、事務局作成の政策文書、文部省との往復文書、という三つ文書群に再整理可能である。

その上で本稿では、広島大学所蔵文書の態様と、その機能面に着目し、政策をとりまく環境変化に焦点を合わせる教育社会学や、⁸⁾ および教育基本法にまでさかのぼる教育法学的な理念研究ではない、文部省を中心とした文教政策における大学政策研究への理路を有する政策研究の一環として分析を行う。⁹⁾ 同時に、結果として本稿は、大学管理・運営における事務局の存在を位置付けることともなる。¹⁰⁾

一、広島大学行政文書ファイルの態様

現在、本部で作成される行政文書は、決裁過程をへて、主管部課で分類の上、起案者が簿冊（ファイル、広島大学では行政文書ファイル、以下、行政文書ファイル）に綴り込み、実際、庶務係の事務官によって整理される。その際、行政文書ファイルの管理は、事務局各課および各部局事務局ごとに文書管理者（各課の課長、企画室は室長、各部局事務局では事務局長）及び文書管理担当者（庶務担当）を置きこれに担当させ、総括責任者を事務局長とするシステムをとっている。文書管理者は、情報公開に対応するため広島大学行政文書ファイル管理簿を作成するとともに、行政文書を保管期限を越えたものについては

「原則」廃棄する。保管期限は、30年、10年、5年、3年、1年、1年未満の六段階に分けられている。⁽¹⁾このようにして整理された行政ファイルは、それが現用記録（現在の執務に係属している簿冊）か、あるいは、半現用記録（現在の執務には関係していないものの、連関性を有する）に分けられ、現用記録は、現局のキャビネットおよび重要な行政文書ファイルについては、文書管理者である課長等の手許に保管される。一方、非現用記録については、各部毎に書庫を本部内に有しており、そこに配架される。そして、半現用記録から、保管期限の超過等により、非現用記録化した行政文書ファイルは、事務局地下のピットと呼ばれる倉庫にダンボール製の文書整理箱等に詰められ保管されることとなる。そして、現在、広島大学五十年史編纂作業の過程で、非現用記録中、広島大学行政文書管理規程の第八条第二項にいうところの「歴史的、学術的に貴重な文書」として、保管期限を超過した文書は広島大学五十年編纂室が保管している。⁽²⁾

上記のように、現在、広島大学の行政文書ファイルは、文書館等による一元的な管理化にはなく、実質的に現局が各々保管している状態にある。そのうえで、広島大学行政文書管理規程では、行政文書を次のように分類している。

管理運営関係文書、人事関係文書、研究助成関係文書、研究協力関係文書、会計関係文書、教務関係文書、施設関係文書、図書館関係文書、病院関係文書、教員関係文書、の以上、10分類がなされている。これは、夫々、管理運営関係文書から研究協力関係文書までが総務部所管、会計関係文書が経理部、教務関係文書が学生部、施設関係文書

が施設部等と、文書を実際に保管する現局との対応関係で分類されている。このうち、本稿で対象とする政策関係文書は、総務部所管の管理運営関係文書と経理部所管の会計関係文書である。

この両者には際立った相違が存在する。総務部所管の行政文書ファイル名は「〜に関するもの」と類型化されているものが殆どであるのに対して、会計関係文書は、その類型において「決裁文書」と明記されている。

総務部関係管理運営関係文書の場合、事案が評議会等の教官組織で審議対象となるため、部内での決裁文書ではなく、浄書した「写」を「案」として提示するためである。結果として総務部所管の管理運営部門関係文書から政策過程は判らない。これは、各種委員会および評議会等、複数の審議機関を経ているため、本部（総務部）内で決裁過程があるものの、「大学の自治」の建前から、基本的に決裁書を残さないこととしたといえよう。また、総務部所管管理運営関係文書は、行政文書のファイル名が「〜に関するもの」とあることでもわかるように、事件・問題ごとに、まとめられている。その意味で総務部関係管理運営文書は、一括書類としての性格を有している。

会計関係文書の場合は、国有財産関係等の財政事項が評議会審議事項ではないため、決裁文書を中心として行政文書ファイル化することとなったと思われる。また、予算は評議会での審議事項ではあるが（決算は評議会事項ではない）、その内容が国家予算と直結するため、責任関係を明らかにしなければならないこともあり、決裁書を有していると考えられる。

一方、管理運営関係文書に含まれる評議会議事録に代表される合意形成文書は、それが審議機関の文書として独自に保管されず、総務部で保管されることとなった点も重要である。それは評議会が、議会・代議員ではなく、あくまで審議機関であり、同時に部局間の調整機関であったことを意味しているといえよう。⁽³³⁾

また、総務部は、文部省（現在は、文部科学省）との来往関係文書を保管している。後述する事例に見られるように、大学政策の「場」は学内と対文部省等の外部と二つ存在している。基本的に学内での合意形成後は、文部省等との外部交渉が中心と成る。これに参加する教官は、学長の他、少数に限られ、交渉および来往の中心は、本部となる。結果、政策過程について、広島大学内部の合意形成過程をあらわす文書群と政策立案から決定・執行に至るまでの政策過程関係文書群は分類され、予算措置を伴う実質的な政策文書は、設置責任者・文部省との関係性を有する後者であるといえよう。

すなわち、本部は、文部省との交渉も含む一連の政策文書を保管する。これは、評議会が学内における合意形成に限られることに対する本部の優位性を表すものともいえよう。以上、大学の管理運営関係文書は、政策文書としては、学内合意形成文書、学内政策文書、文部省との来往文書、三つに類型化できる。

次章では、政策過程・意思決定過程から、三つの文書群をさらに、政策過程の上の類型化のうえに、事例をまじえて分類することとしたい。

二、政策過程のなかの文書

上記のように、本稿では、管理運営関係文書および会計関係文書を政策文書群として三つに分類した。そのうえで、以下では、(1)学内合意形成文書、および学内から対文部省を含む政策文書を、(2)長期的政策、(3)中期的政策、と分類して考察する。そして、次章で、具体的な行政文書の生成過程について分析する。これは、政策過程の態様による分類であり、同時に残存する資料の保存・保管形態にも由来している。

(一) 学内合意形成文書

学内合意形成文書とは、基本的に教官組織を通じての意思決定過程をあらわす文書である。基本的に、国立大学においては、学部等の部局における教授会文書⁽³⁴⁾、および学部内の各種委員会文書、そして、全学における評議会（協議会）と各種委員会文書が存在する。

ここでは、評議会文書Ⅱ評議会議事録をとりあげることとする。

評議会は、国立大学における審議機関であり、学長の諮問を中心に開催され、当初、下記の審議事項を審議することとされた。

一、教育公務員特例法にいう「評議会」及び「協議会」において審議しなければならない事項

二、学部、教養部及び研究所の設置及び廃止

三、学部、教養部及び研究所における学科講座の設置及び廃止

四、大学内部の規則の制定

- 五、施設計画及び経営に関する重要な事項
- 六、予算案の審議及び決算の承認に関する事項
- 七、その他文部大臣又は学長から諮問された事項⁽¹⁵⁾

その後、国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則（昭和二八年文部省令第一一号）第八条の規程に基づいて、広島大学評議会規程が昭和二八（一九五三）年一〇月一日付でさだめられている。本規程の第五条第二項で、「評議会の議事は出席評議員の過半数でこれを決し、可非同数のときは、議長の決するところによる。」とされている。⁽¹⁶⁾

このように広島大学の評議会は、実質的に審議機関というよりは最高意思決定機関的なものとして当初、導入され、実際、森戸辰男学長期には、議事録も完備され、評議会の多数による議決により、各種案件が処理されたのであった。しかし、大学紛争に伴い、評議会機能も混乱し、学生も含んだ全学的な「民主」化に対応する学長権限の強化とこれにともなう意思決定の一元化が強く志向されることとなった。この動きに対応するかのようには、評議会議事録は、昭和四二年一〇月一七日の第一七一回評議会より議事要録となっている。⁽¹⁷⁾

その後、平成一年三月九日の評議会決定で、評議会と部局長連絡会議の運営が変更されている。

これは、①学長補佐機関の強化、②部局長会議の規程化と調整能力強化、③評議会部会の整理、④評議会の少数精鋭化、⑤各種委員会に権限を委譲して審議を強化、⑥情報公開のスピードアップ、⑦副学長

職の業務明確化、が提案内容とされている。⁽¹⁸⁾ より具体的にいうならば、部局長連絡会議等の規程化されていない委員会が複数存在していたため、学長のリーダーシップが適切に発揮できなかつたためであり、評議会の過大な権限を縮小して部局長会議に権限と審議機能を移すことを意図したものであった。

結果的に、増大の一方であった評議員定数を削減するとともに、学長のスタッフ機能を強化。政策決定過程を簡素化し、意思決定速度を速めることとしている。これは、事務局各部と各種委員会との対応関係を明確化するものでもあり、一方で、部局長会議に権限を与えることで、代議員会化させ、合意形成を簡略化したともいえよう。

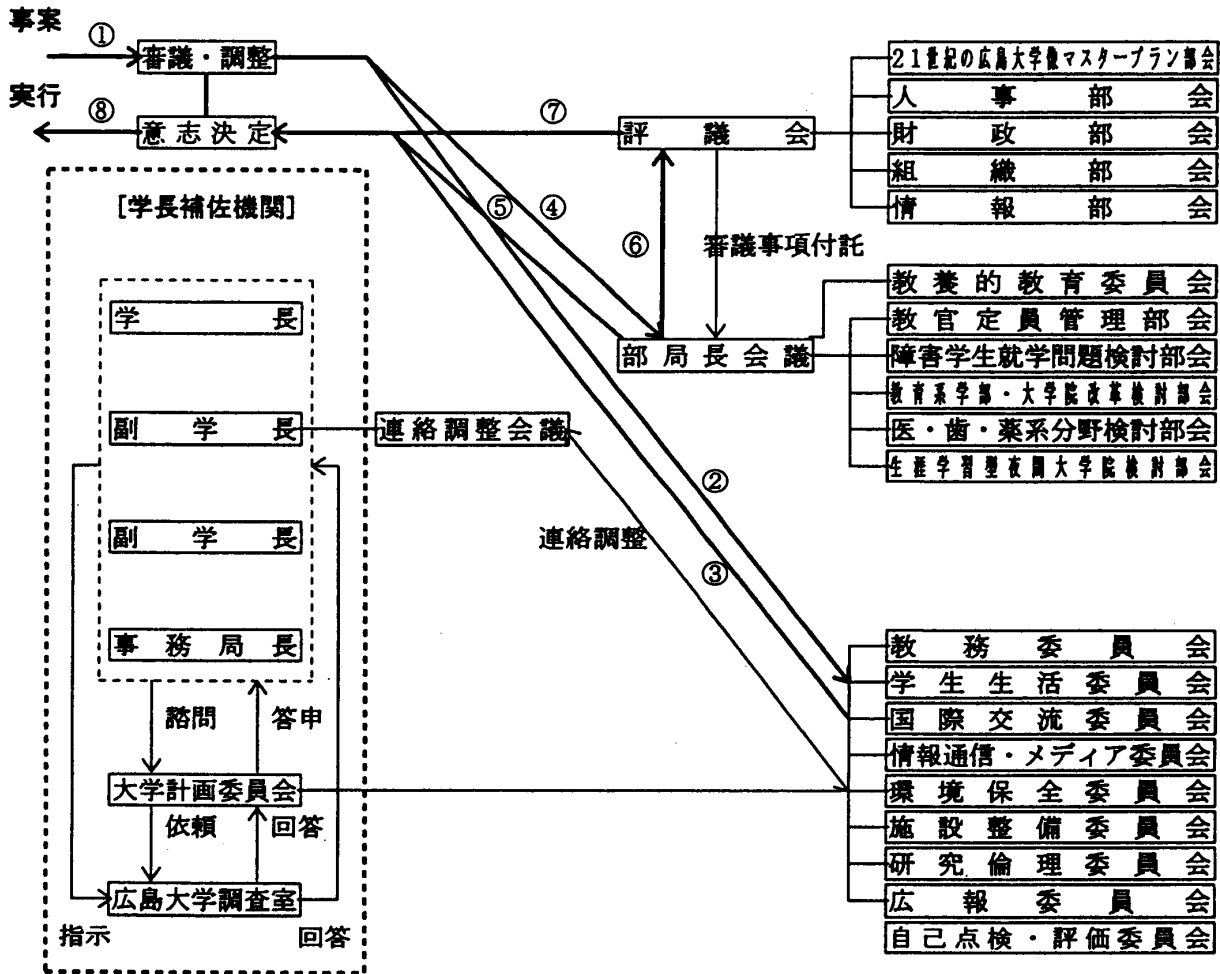
この結果、教官組織における意思決定は（図1）「審議事項等の流れ図」のように四つのケースに整理されることとなった。

この合意形成過程は、下記のように整理できる。

学長↓諮問↓各種委員会↓部局長会議↓各部局教授会・教官会↓評議会
 評議会↓部会↓評議会↓各部局教授会・教官会

この過程で、各種委員会および、部局長会議、教授会、評議会で文書案が提示され、議事録等に掲載され保存される。そして、文書案に対する審議を通じて合意形成がなされ、これが積み上げられることで部局から大学全体の合意として既成事実化していくこととなる。⁽¹⁹⁾

なお、評議会議事録は、基本的に事務局の作成によるもので、報告



注) 具体的な流れの説明

1. ケース1 (①→⑧)
 事案を補佐機関で審議の上、決定・実行
2. ケース2 (①→②→③→⑧)
 事案を補佐機関で審議の上、各種委員会へ諮問し、委員会からの答申を受け、それに基づき決定・実行
3. ケース3 (①→②→③→④→⑤→⑧)
 事案を補佐機関で審議の上、各種委員会へ諮問し、委員会からの答申を受け、それを部局長会議に付議し、その審議結果を受け、それに基づき決定・実行 (評議会からの付託事項)
 * 事案によっては、各種委員会に諮問せず、部局長会議或いはその部会で審議
4. ケース4 (①→②→③→④→⑤→⑥→⑦→⑧)
 事案を補佐機関で審議の上、各種委員会へ諮問し、委員会からの答申を受け、それを部局長会議で調整の後評議会に付議し、その審議の結果を受け、それに基づき決定・実行
 * 事案によっては、各種委員会に諮問せず、評議会或いはその部会で審議

図1 審議事項等の流れ図

(第520回評議会議事要録)

と議題、そして議事内容から構成される。当初、森戸学長期までは、評議会に列席する事務局長が作成していたが、それ以降、庶務課長等が要録を作成するようになっていた。この点でも評議会の政策過程における位置変化が伺えるだろう。

(二) 政策過程文書と大学改革を中心に

広島大学の場合、広島大学封鎖と昭和四四年八月七日の「大学の運営に関する臨時措置法」公布以前の昭和四四年四月から大学改革を開始したのであった。その結果が、教養部にかわる総合科学部の創設であり、広島市東千田地区から東広島市西条への統合移転であった。しかし、昭和四四年四月、大学問題検討委員会準備委員会を組織し、同年五月に「広島大学大学改革委員会」を発足させ、大学改革の構想立案に入ってから、統合移転が完了する平成七年一月まで、二六年間もの時間を費やしたのであった。

その際、当初より、「大学改革を実現するためには、政府ことに文部省の理解が不可欠であることを考慮し、時の文部大臣坂田道太氏と学長とがしばしば懇談し、学長から大臣の配慮を要望した」のであった。²⁰⁾ すなわち、当初より、学内合意形成とは別に、設置責任者である文部省との関係性を重視し、具体的な事項については文部官僚である木田宏、井内慶次郎、安養寺重夫の各氏と連絡協議してすすめる方向性を重視したのであった。

この間、学内では、「大学改革委員会」が約四年間かけて報告、建議をまとめるとともに、昭和四五年一二月、評議会にも「将来計画特

別委員会」を設置し、文部省意見を受けて①一般教育の改善と教養部の改組、②教育系学部の改革・整備、③大学院ならびに研究体制の改革・整備、およびキャンパス問題の調査検討の四項目につき、それぞれ小委員会を設置し、検討立案を行った。

昭和四八年二月、上記の両委員会を統合改組して、「広島大学統合移転・改革に関する基本計画委員会」を設置。昭和四八年七月「広島大学統合移転と改革についての基本構想」、同年八月「広島大学統合キャンパスにおける施設環境計画」、翌四九年一月「広島大学統合移転土地用図」、同年五月「広島大学統合移転改革についての中期将来計画」等をまとめたのであった。

しかし、当初の「大学改革委員会」こそ、各種政策が教官から提出されたものの、それ以降の委員会を含め、中心となる業務は、理念形成と学内の合意形成であった。²¹⁾ 大学改革の重点も、学内における教育・研究環境の整備から、より高次の統合移転に重点を移すに至ったのも、文部省との交渉過程でのことであった。²²⁾ これらの委員会は、文部省の意向に配慮した立案であり、その主体も理念形成を主とする教官委員より、学長のリーダーシップおよび実務担当の本部事務官に移行することとなった。統合移転の具体的進展も、昭和四七年度より「広島大学改革総合調査費」が計上されてからのことである。そして、統合移転それ自体、昭和四七年一月二四日、評議会が統合移転の意思決定をし、用地決定を学長に一任する以前の十一月一日、国立大学統合整備事務連絡会が文部省ですでに開催されていたのであった。

この結果、大学改革関係文書は、具体的に

- ① 「大学改革委員会資料」第一次
- ② 「大学改革委員会資料」第二次
- ③ 「大学改革委員会資料」第三次
- ④ 「大学改革委員会資料」第四次
- ⑤ 「基本計画委員会幹事会議事録」
- ⑥ 「基本計画委員会ニュース」
- ⑦ 「統合移転実施計画委員会ニュース」
- ⑧ 賀茂学園都市整備計画等
- ⑨ 「広大跡地関係資料」

という構成となっているが、改革が実態化するのには、昭和四八年三月の「統合整備準備室」（室長事務局長）の学内措置での発足から、翌四九年四月「庶務部企画調査課」の正式制度化にもなうものであった。

この間、本部における管理運営の中心である庶務課（平成九年三月から総務課）の職掌も変化している。特に、昭和三六年一月一七日、昭和二五年九月一九日制定の「広島大学処務規程」が全面改正されている。⁽²⁾

このなかで特徴的なのは、事務分掌で庶務課の職掌が大きく改正されていることである。これまでの儀式・諸行事および評議会、協議会等の会議に関する他の、第一三条(1)で、「大学の事務に関し、総括および連絡調整すること」で事務の総合調整の役割が付与されるとともに、「(2)機密に関すること」が加えられ、あたかも中央官庁における大臣官房的役割を強化している。さらに、昭和三九年四月一日

には、庶務部を新設、これまでの庶務機能を庶務課とし、昭和四九年四月一日、新たに企画調査課を設けた。この企画調整課は下記の事務を所管したのであった。

- ① 統合整備・大学改革にかかる事務に監視、総括し、及び連絡調整すること。
- ② 統合整備・大学改革についての企画、立案の事務に関すること。
- ③ 統合整備・大学改革にかかる委員会に関すること。
- ④ 統合整備・大学改革についての資料の収集整理及び記録に関すること。
- ⑤ 統合整備に伴う渉外に関すること。
- ⑥ 統合整備に伴うキャンパス用地の利用計画に関すること。
- ⑦ 統合整備に伴う生活環境の整備計画に関すること。
- ⑧ 統合整備に伴う跡地計画に関すること。

すなわち、学園紛争後の大学改革と、広島大学統合移転の政策過程全てを統括する部局として設立されたのである。

企画調査課は統合移転の進展とともに、昭和五三年四月一日の広島大学処務規程の一部改正によって事務の情報処理を統括するとともに、統合整備に伴う資金計画と施設計画も所管することとなる。そして、統合移転の終了と共に、平成九年三月三十一日、事務局と学生部の一元化に伴い、庶務部は総務部となり、庶務課は総務課に、そして、企画調査課は企画室に再編されて今日にいたっている。

組織としての整備とともに、「広島大学処務規程」⁽²⁾に加え、昭和四〇年六月二二日付で、「広島大学事務局文書処理規程」を制定して

いる。この制定のポイントは、決裁事項へ重点を移したことがあげられる。特に、学長決裁事項と事務局長決裁事項(第一条)、専決事項(第二二条)と代理決裁(第二三条)が決められている。この結果、本部は、専決事項を確定することによって事務労力を軽減するとともに、本部への教官側からの関与を限定し、最終決裁者を学長としながらも代理決裁者としての事務局長の立場を確保した(代理決裁)。これにより、本部・事務局長による財政権を含む立場は確固たるものとなった。

また、事務局内部の分掌細則についても、昭和六十二年四月三〇日の広島大学処務規程の一部改正で、「第八条 事務局・学生部及び各学部等における事務分掌細則は、あらかじめ学長の承認を受けてそれぞれ事務局長又は当該学部等の長が定める。」こととなり、学長の決裁事項から承認事項へと移行し、本部の独立性が高めたのであった。

結果、政策過程は、概略下記のように成っている。

合意形成過程

学長の諮問↓評議会・教官組織代表により構成される各委員会↓要望・答申↓学長・本部による政策立案↓評議会・各種委員会での審議↓学長・本部による執行

政策過程

企画調査課・立案↓学長・本部(決裁)↓文部省・広島県等との交渉↓決定・施行

そして、この上に、予算問題であるがゆえに文部省・大蔵省交渉、そして、その施行過程での、中国財務局と本部経理部との交渉、本部・企画調査課と広島県・広島市・東広島市、地域振興整備公団等との交渉という過程が施行段階で存在し、実施に移される。

政策過程その2

学長・本部⇄文部省(大学学術局)
学長・本部⇄広島県・地域振興整備公団

陳情

学長・本部↓大蔵省、大蔵大臣
学長・本部↓国会議員
学長・本部↓経済企画庁

上記の過程で、本統合移転が長期化したのは、学内合意形成過程で審議機関が消極化し、合意形成過程と政策過程での結節点にある学長のリーダーシップが低下、各部署間との調整能力が減退したことが第一の原因である。さらに、実施・執行過程で、文部省および広島県等との交渉過程で齟齬が生まれたことも一因であるが、それは、統合移転用地の面積および跡地処分についてであった。

結果、教官組織による各種委員会・評議会は、審議機関から合意形成機関ないし承認機関としての性格を強めるにいたり、実質的な立案機能を喪失していった。

これは、本問題が長期化するなかで組織的な継承性をもたず、人的にも継承性が保障されなかったためであり、同時に、教官組織の関心が、研究・教育環境の整備に限定され、政策的な志向と展開力をもとに持たなかったためである。この点、本部は、人的な交代があらうとも、引継ぎによって政策的な一貫性が保持され、組織的な安定度と、政策的な蓄積を有するため、学長を最終決裁者としながらも、実質的な政策過程における広島大学の代表として行動しえたといえよう。

三、行政文書の実際

(一) 広島大学文書の生成過程

では実際の本部および各部署の事務局で作成され、收受される広島大学行政文書を含む広島大学の公文書は、(1)通知、(2)通達、(3)協議、(4)照会、(5)依頼、(6)回答、(7)報告、(8)上申、(9)進達、(10)申請、(11)送付・提出、(12)証明、(13)契約の一二種類である。

これは、次のように三つに分類できる。まず、第一が、官僚組織における稟議制にもなう文書であり、上級機関からの(1)通知、(2)通達の政策実施・執行過程にある文書と、下級機関からの稟議・稟申に相当する(7)報告、(8)上申、(9)進達、(10)申請、がある。このうち、(1)通知とは、特定の相手に一定の事実、処分、意思等を伝達する文書。人事異動通知書も含む。(2)通達は、上級機関から下級機関に対する法令の解釈、運用の方法、職務執行上の細目的事項等を指示する文書。通達は、通知に比べ訓令的な意味を有する。また、下級機関からの(7)報

告は、一定の事実、状況、経過を報告するもので、(8)上申は人事関係、(9)進達は下級機関が受けつけた書類を伝達するもの、(10)申請が、上級機関に許認可、承認等を願ひ出るものである。

第二が、他機関との関係に関する文書で、(3)協議、(4)照会(問い合わせ)、(5)依頼、の各文書があり、これへの返事に相当するのが(6)回答である。第三が、(11)送付・提出、(12)証明、(13)契約のその他の文書である。(11)送付・提出は、書類・資料等の提出に添付する文書であり、(12)証明が事実の存否等の証明文書、(13)契約は会計法規等に関する文書である。

本論が対象とする広島大学の管理運営関係文書という点でいえば、第一の稟議制に基づく文書が中心であり、(1)合意形成文書および(2)学内政策過程文書が広島大学内での決裁過程に存在し、(3)対文部省関係文書は、広島大学からの「(10)申請」に伴う文書である。そして、第二の他機関との関係に関する文書は、(1)から(3)までを補充するものと言える。^図

このうち、第一の分類は、広島大学の立場からすれば、(政策要請)通知・通達、收受・配布↓(政策立案および決定)報告・上申・進達・申請等の決裁過程、起案・回議・決裁↓(政策実施・執行)浄書・公印の押印後の送付、浄書・発送↓(文書管理)

とすることができ、文書の流れの全体像は、(図2)のようなものである。文部省(文部科学省)の下級行政機関である広島大学事務局の場合、重要な政策文書の多くは、本省(文部省・文部科学省)か

らの通知、通達に対する回答・報告、および概算要求等や新規機関の設置等に関する申請という形態で文書が作成される。その結果として広島大学に所蔵される管理運営文書として重要なものは、政策立案・決定過程に相当する文書であり、中心となる過程は、起案から決裁（回議）および他部課との合意（合議）をへる過程である。その結果がわかるのが、稟議文書（広島大学では原議書、以下、原議書）である。この稟議書は、単線としては、

（政策立案）担当官・起案・案文↓（政策決定）決裁過程（課長・部長・事務局長（学長）、広島大学では回覧）・最終決定権者による決裁↓浄書・公印の押印↓（政策実施・執行）

との過程を経るものである。

その際、起案にあたって「広島大学文書処理規程」では、次のように定めている。⁴⁰⁾

（前略）

第10条 文書の起案は次の各号による。

一、文書の起案は所定の起案用紙（様式第七号）を用いる。

二、一文書一件とし件名を明記する。

三、文体は口語を用い、簡明に、字体は原則として楷書で明瞭に記載し、始終の経緯をあらわす一件書類はなるべく一括つづり込まなければならない。

四、漢字は当用漢字、かなは平かな現代かなづかいを用いる。

但し、外国語の固有名詞は片かなを用いる。

第11条 起案文書は発送前に決裁をうけなければならない。

第12条 他の課、係に関係する文書は回議の上決裁をうけなければならない。回議の結果起案の趣旨に変更があつたときは、回議先にこれを回示しなければならない。

第13条 発送文書について学長、事務局長の決裁を受けるときは文書係長に提出し庶務課長を経なければならない。

二、決裁を了した文書はすべて文書係長を経て当該部局に送付する。

第14条 特に急を要する起案書には赤色付箋を貼付しその標識としなければならない。

（中略）

第16条 学長に供関する順序は次による。

一、当該部局の供関を了した後文書係より庶務課長事務局長を経て供関する。

二、急を要する供関文書は文書係長より庶務課長、事務局長を経て供関する。この場合供関をおえた文書は文書係長から関係部課長に回覧し所管部局に返付する。

第24条 完結文書は、各課において各係毎に完結順に類別編さんの上索引を附し、保存期間を明示して文書処理簿に記載した後保存しなければならない。前項の保存期間については別に定めるところによる。⁴¹⁾

（後略）

文書の流れ（事務局）

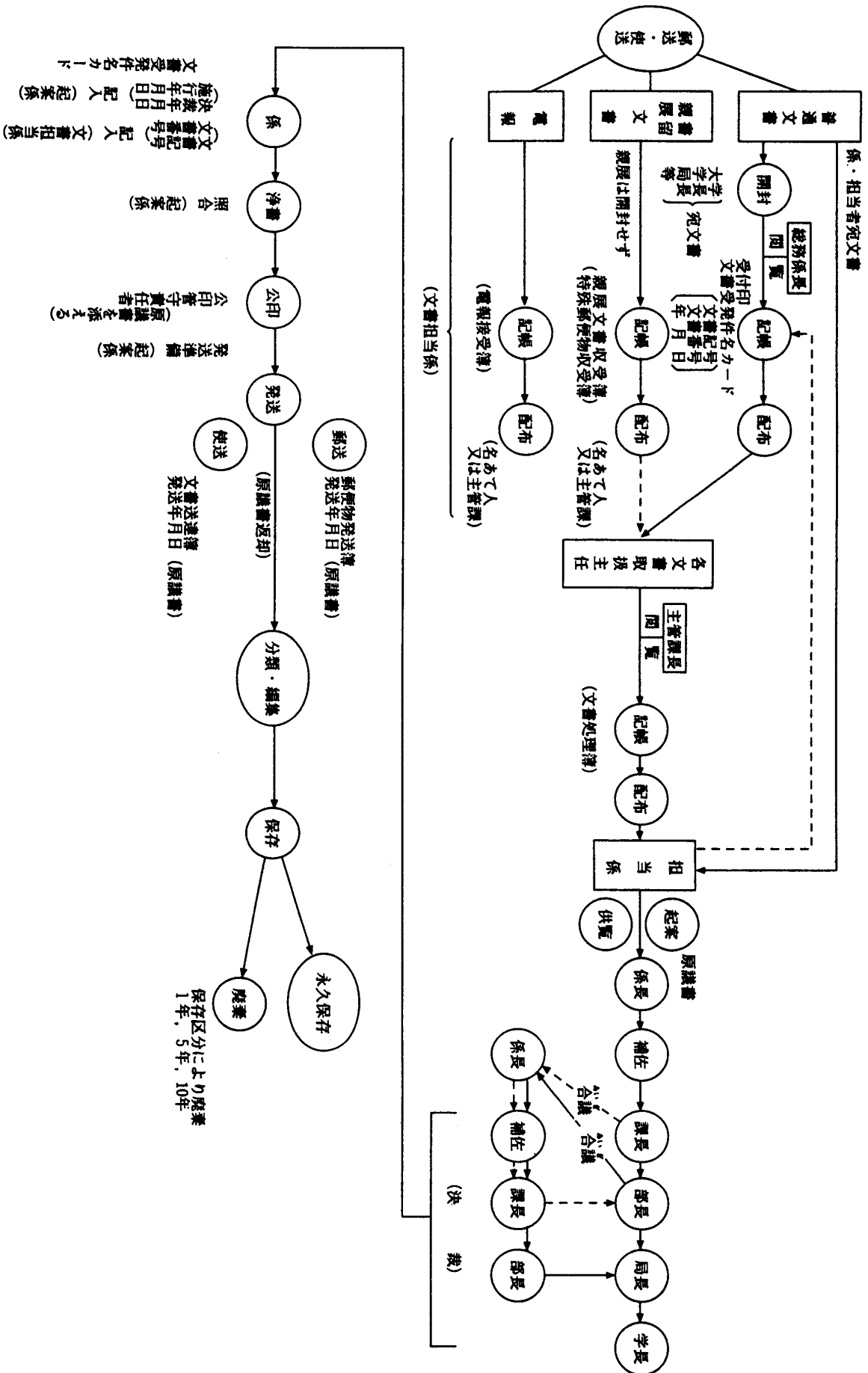


図2 広島大学総務部編「執務の手引」平成13年度 64頁

また、昭和三十九年二月九日学長決裁の「広島大学文書処理通則」は、主に稟議制に基づく決裁過程を中心に構成されている。この決裁過程で作成された文書は、広島大学の政策的意思決定を明かにする文書であるが、重要なことは、その文書の最終決裁者が誰であるか、ということである。広島大学では学長が最終決裁者であるが、学長が全てを決裁するわけではなく、広く専決（事務処理上の決裁権を内部的に下位の者にゆだねること）が行われている。広島大学でも専決事項が決まっており、総務部長（庶務課長・部長）および経理部長から事務局長に至るラインが主に専決を司っている。このうち、特に重要なのは、文部省・文部科学省の下級行政機関として、「次官通知その他関係官庁からの通知のうち、重要なものの学内への通知」および国有財産関係について、事務局長が専決としての決裁権をもっていることだろう。また、学長不在による最終決裁権者の代行機能が、副学長設置後も変わらず、事務局長であることも重要である。

このように広島大学文書の稟議書生成過程からみて事務局の教官組織に対する優位性が理解できよう。そして、事務局のみならず広島大学そのものが、下位機関であることは予算措置を伴う場合、文部省・文部科学省の合意が必要なことで明らかである。以下では、いわゆる「井内メモ」の作成過程を通じて分析することとしたい。

（二）「井内メモ」の作成過程

統合移転に伴う大学改革の一端として、大学院改革と整備が行われた。後に広島大学独自の学部にならずしも基盤を置かない五領域構

想とされる大学院の構想である。これが定置されたのは、大蔵省との整備計画の過程で作成された文部省、井内慶次郎（当該期、大学局長、後に官房長、文部次官）が作成したとされる「井内メモ」による。

本節では、管理運営文書の生成過程の事例として、基本政策としての大学院整備・五領域構想を取り上げる。

五領域構想とは、広島大学の大学院整備を五つの領域でまとめたもので、広島大学内で素案を作成し、飯島宗一学長が文部省に持参し、説明を行った。その際の文書「広島大学大学院改革・整備の構想」（以下、「飯島メモ」と略記）では、「広島大学改革の基本方針である教育・研究体制の充実、学内格差の解消、真の総合化の観点から改組・整備をすすめる」とされた。その際、（イ）各分野に博士課程を設け、（ロ）修士課程組織の弾力的運用、（ハ）「博士過程を中心とする大学院およびその基盤となる研究体制は全学的視野で構成し、専門の研究をふかめると同時に総合を重視し、必ずしも学部の構成との対応関係にこだわらない」、（ニ）新たな学問分野の創造を積極的に行う、（ホ）研究施設を大学院の構想のなかで適切に位置付ける、との五点が原則とされた。大学院は、①自然科学系、②人文社会科学系、③医学系、④教育科学系、⑤総合科学系、の五系に再編されることとした。⁽³⁰⁾ 文部省では対大蔵省折衝のため、昭和四十九年七月二十七日、大崎仁大学課長、佐藤禎一課長補佐両氏（当時）が起案されたとされる「広島大学の総合移転に伴う改革整備計画について（試案）」（以下、「試案」と略記）が作成された。⁽³¹⁾ これは、前述の「飯島メモ」が理念と方針であったのに対して、それを具体化させるものであった。例えば、「一、大学院」

(3)として「総合研究科は、学際的領域等新しい学問領域について高度の研究教育を推進するための組織として博士課程の後期の課程を主体として構成するものとし、大学院に専念する基幹となる講座の整備とともに学内のみならず、学外さらには海外の優れた研究者を招いて充実した教育研究体制を編成する。なお、この課程の修了者については「学術博士」の学位を授与するものとする」とされ、また、「二、学部」の(1)で各学部における四年ないし六年の一貫教育の実施等一般教育の改善を図るとともに、学際的教育研究を推進するため、昭和四九年度に総合科学部を創設したが、今後さらに整備をすすめる趣旨の実現を図る、(2)では学校教育学部の創設、(3)政経学部の法学部・経済学部への分離、(4)工学部の充実、(5)水畜産学部の改組、(6)薬学研究体制の充実、(7)体育学部の創設等、と、これに附属する研究施設の創設、管理運営組織の改善が盛り込まれ、中期整備計画は昭和六〇年を目的に実施するものとされたのであった。⁽³²⁾そして、この「試案」を基に広島大学と文部省間で協議され、中間案である「広島大学の統合移転に伴う改革整備計画について」では、総合研究科の「学術博士の学位を授与する」が「授与することを検討する」に変更している。また、「二、学部」の(3)では「試案」で「第二部を発展解消し、勤労学生をの便宜を図るため昼夜開講制の導入を考慮する」とされていたものが、「昼夜開講制の導入による発展的解消などの抜本的改善案についても検討を加える」に、(4)の工学部の充実にあたっては、「類」の導入と、大講座制の導入が記入され、(5)水畜産学部の改組では、水畜産学部から食品工業化学科を工学部に移行することが「試案」に記載さ

れていたが削除されている。また、研究施設については、「当面」との文字が挿入されている。これが、そのまま、昭和五〇年度概算として、昭和四九年九月一〇日、評議会で示された「広島大学の統合移転に伴う改革整備計画」(井内メモ)となったのであった。

この「井内メモ」の生成課程は、大学の中期整備計画に関して理念・方針を記した広島大学側案「飯島メモ」が、文部省で概算請求のための文書として具体化し、「井内メモ」となったことが理解できる。その後、大学院の五領域構想は、各学部間の対立があり、幾度もの変遷をたどることと成った。その際、上記の作成過程で理解できることは、文部省側の予算化にあたっての積極的な対応であり、それは全面的な協力といっても良いものであった。⁽³³⁾しかし、統合移転が完了したのは、平成七年三月三十一日のことであり、大学院問題は社会科学研究所・生物圏科学研究科でいまだ再編が必要とされている現状にある。この原因は、学部間の利害関係を表面に押し出し、大学院を私有化したような論争にあった。このような現状を、井内慶次郎氏は、文部次官退官後の昭和五六年、「広島大学と文部省との間には深い溝が生じた事は否めない事実である。文部省としては、なんとも言えぬ不快感に覆われ、今日まで全面的に協力した自分が嫌になつた様な気持ちが全員にみなぎっている」と述べ、「各学部間の批判は、お互にやめ反省しつつ、融和の精神を持ち生きた大学を目指し」てほしいと希望している。⁽³⁴⁾

おわりに

文書から見た広島大学の政策決定システムは、教官組織と事務組織という二元的な組織を通じて行なわれ、稟議制に基づく後者にその中心が移動して行ったことが理解できる。⁶⁶⁾ その理由は、政策的かつ人的に一貫性のない教官組織では継続性のある政策が立案できないからであり、また、予算措置を伴う場合、交渉の場が文部省本省で行われるため、行政機関として文部省本省―大学事務局というラインが中心とならざるを得ないからである。そして、教官組織が「大学の自治」の名のもとに、合意形成を、学部教授会、部局長連絡会議、評議会と多重的に持ち、また、評議会より下位組織である教授会に法的根拠があるとして、合意形成を阻害することもあったためである。このため、学内の合意形成は、困難かつ決定まで多くの時間を必要とするため、教官組織による合意形成が形骸化し、事務組織による政策過程に一元化されていくこととなったと考えられる。⁶⁷⁾ このような現状の二元的システムが国立大学法人化のなかで、学長と補佐機関によるトップ・ダウン型の意思決定機構を導入するべきだ、との認識につながったと理解できよう。⁶⁸⁾

広島大学でも、事務組織に対応するため、教官組織の整理を行い、学長機能の強化が、平成一一年に図られている。しかし、不十分であり、システムというより、学長の経営能力に大きく依存するものであった。学長の意思決定能力が低ければ、ワーキング・グループに代表される合意形成のための非公式委員会を作り、参加的意思決定が再び垂

直的・下方に拡散し、意思決定の所在と責任が分散することとなる。反面、垂直的な拡散をもって「民主主義」ととらえ、その一方で、参加する教職員を専門性から限定するという「民主集中制」的な組織形態への変革をめざす意見も存在するが、⁶⁹⁾ システムだけでなく、人事権と講座主体の学内行政から「自治」を学んだ教官自体にその能力があるかが問題である。

国際競争力が問題となり、意思決定スピードが求められ今日、大学も例外でなく、明確な意思決定主体を確立し、それが責任を持ち、同時に情報公開をすることでチェックを受ける必要がある(アカウンタビリティ)。以上の考察は、森戸辰男、飯島宗一、原田康夫という指導力豊かな学長のもとで改革が進展した事実とあわせるとき、これまで、擬似的なトップダウンによる政策決定が行われてきており、それが学長の能力に依存して一定の成功を収めていることが理解できる。しかし、システムとしては定着していない。その意味で国立大学法人化は、文科省の指導行政が貫徹されるなか、国立大学法人の自立性が維持できるかが問題であるならば、事務局組織のあり方をめぐって議論がなされるべきではないだろうか。

注

(1) 同時に、学術情報や共同研究の総合相談窓口として大学情報サービス室が設置されている。

(2) 行政文書とは、情報公開法第二条第二項において、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電

子的方式、磁気的方式その他の他人の知覚によつては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と規定される。その際、例外として、「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」と「政令で定める公文書館その他の機関において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」が例外とされている。

(3) 平成一二年一〇月一日付国立大学協会第七常置委員会「国立大学における情報公開についての検討結果報告(案)」。なお、その際、旧帝大系の諸大学では、史料館、文書室等を設置し、文書の公開から保存まで一貫した体制を作っている(東北大学史料館(平成一二年、昭和三八年設置の記念資料室を改組発展)、東京大学史料室(昭和六二年設置)、九州大学大学史料室(平成四年設置)、名古屋大学大学史資料室(平成一三年、平成八年設置の名古屋大学史資料室を改組)、京都大学大学文書館(平成一二年設置))。特に、京都大学では、情報公開法の施行を前提に、「京都大学における行政文書の管理に関する規程」を京都大学百年史編集委員会の提言で実現しており(平成一二年一月七日付達示第一二号京都大学総長「京都大学における行政文書の管理に関する規程」、行政文書のライフサイクル(現用記録から非現用記録化・歴史文書化)を念頭においた廃棄文書の移管規程を制定している。この点、広島大学では、情

報公開法の施行にあつて他大学への照会を行わず、国立大学協会の原案と文部省の事務連絡のみを参考に立案している。

(4) 平成一二年六月九日付文部省大臣官房総務課行政事務管理室より国立大学事務局長他宛事務連絡「国立学校等に共通する文書の保存期間」及び「文書の保存期間に関する人事院規則案」等について(送付)。

(5) 「評議会議事要録」。

(6) その証左に、各学部から本規程に対する意見が提出され、広島大学五十年史編集専門委員会および筆者からも意見と修正点および修正案も含めて提出したものの、基本的に規程に反映されたものはなかつた事実が挙げられよう。

(7) 広島大学事務局本部は、文部科学省執行機関の一つであることに他ならない。

(8) 天野郁夫「日本の高等教育研究―回顧と展望―」「高等教育研究の地平」高等教育研究第一集、平成一〇年。

(9) 大崎仁「高等教育研究の視点」「高等教育研究の地平」高等教育研究第一集、平成一〇年。

(10) 山本真一「大学の管理運営と事務職員―管理運営論への新たな視点―」「高等教育研究の地平」高等教育研究第一集、平成一〇年。

(11) 「広島大学行政文書管理規程」平成一三年二月二日。なお、これ以前の保管期限は、永久保存、20年保存、10年保存、2年保存の四段階であつた(昭和四六年六月二日学長決裁「広島大学事務局・学生部文書処理規程」)。このうち、永久保存と20年保存の国有財産

関係等が保管期限30年となるなど基本的に保管期限が短縮されている。

- (12) 現在、広島大学五十年史編集事業が進んでいる関係上、各部課から排出される廃棄文書は、事務局との関係から、廃棄文書名が通知され、そのうち「歴史的」「学術的」文書が五十年史編集室に移管されている。その根拠は、上記、京都大学のように廃棄規程を、広島大学行政文書管理規程は明確に有していないため、判断を「学長」に委ねることとなっている(第八条第二項)。本来ならば、学内有識者と事務官(文書管理者)等にて構成される文書管理委員会を構成すべきであろう。

- (13) 評議会は、学長の諮問機関と規定されているにすぎない。穿った見方をすれば、本来、決裁書を保存すべき総務部が、学内政策文書については、最終的な責任を教官組織である評議会に負わせながら、起案における責任と自負を保持しているようにも見えよう。

- (14) 広島大学には、通常の教授会の他に、第一教授会とされる教授職のみによる人事・財政権を掌握する人事教授会が存在する。

- (15) 昭和二四年九月一七日「広島大学評議会規程」第二条、「広島大学二十五史」通史編、九四二頁～五頁。

- (16) しかし、同第三項で「前二項の規定は、別段の定めがある事項の審議には適用しない」ともされている。

- (17) なお、一七〇回までは『評議会議事録』とは別に『評議会決議録』を作成している。しかし、現存の資料では、変更理由を明らかに出来ない。この変化は、評議会参加者で、事務局長が交代し、当該期、勤評闘争の影響もあり、文部省からの指導が強化されたことに起因

するものと考えられる(元文部次官木田宏氏インタビュー、平成一三年一月一日)。なお、評議会議事録は、「学長の諮問に依じて審議を行なうため進められ評議会付議事項の採否に至つて集結するものである。」「その間の議事進行の経緯は、合議体の構成員各員の自由な討議を保証するため公開に親しまないものと解すべきである」とされ、「大学の機密や身分上の秘密事項が含まれること、評議会の議事録は、秘密の取扱いをうける公文書の性格を有する」ため、大学紛争時、非公開とされた(昭和四四年五月二日付「評議会議事録の公文書としての性格と取扱い」「教養部記録別巻 大学紛争関係書類」総合科学部所蔵)。このような経過も、議事録を議事要録としたものと考えられる。

- (18) 平成一一年二月一六日、評議会議事録、「議事五 評議会及び部局長会議の運営に関する提案について」生和評議会等運営検討部会座長説明。

- (19) なお、この過程での合意は、構成員一人一人の意思を確認するものでなく(議決をへない)、異議がないことを確認する作業である。その意味で、議決によらない全員一致の合意システムといえる。

- (20) 「広島大学統合移転に関する経緯概要」企画調査課「用地取得関係経緯」昭和五六年一〇月。

- (21) 「第四次大学改革委員会」などは、議事内容でさえ不明確な委員会になりつつあった。このような委員会に政策立案は不可能であったと考えられる。

- (22) 評議会内に大学改革委員会と二元的となる将来構想委員会を設置

したのも、後者で統合キャンパス問題を念頭に入れた将来計画を必要とするとの文部省側の意図からである。

(23) 昭和三六年二月、『広島大学学報』第三〇四号。

(24) 昭和二五年九月一九日制定「広島大学処務規程」。

(25) 同前注(20)。

(26) なお、広島大学文書を秘密性で分類した場合、「秘密文書」と「普通文書」の二種類であり、前者は、「秘」と「部外秘」に区分されている。「秘」「部外秘」は、対外的・対内的影響力としては、低いものであり、中央官庁では、これより秘密性の高い、「極秘」「機密」等の分類を有している。

(27) 「広島大学文書処理規程」昭和二六年三月三十一日 「広島大学学報」号外。

(28) 昭和二七年七月一日付で、文書係が廃止されたことに伴い、文書係長を庶務係長に、文書係を庶務係に変更されている（『広島大学学報』昭和二七年七月二一日）。

(29) なお、学部については、昭和四八年八月一日付「広島大学の統合移転に伴う将来構想（第一次試案）」が原案であり、総合科学部の創設とともに、言語教育部の設置も提案されている。

(30) このうち、総合科学系については、さしあたり、①人間科学、②生命科学、③環境科学の三専攻系が構想されていた。この五領域の他に体育系大学院が想定されている。

(31) 平成一三年一月二七日、井内慶次郎氏。

(32) 「広島大学中期将来計画」。

(33) その後、この「井内メモ」は広島大学中期基本計画に基づいて、広島大学改革整備の将来構想と統合移転の年次計画が策定され、文部省大学局との間で打ち合わせも行われている（昭和五一年四月一七日）。

(34) 統合移転の最終年次は、当初、昭和五四年度であった。広島大学側からの遅延理由は、跡地処分の遅れ等による用地購入の遅延、下水道整備事業の遅れを指摘しているが、昭和五九年末の段階でも未購入部分は、「自然教育研究用地として現状保存を予定している位置にあるので差し当って移転事業の支障にはなっていない」と認識されていた（昭和五九年一月三日付経理部管財課作成「跡地利用研究協議会（59・12・8想定質問）」）。

(35) 「井内元事務次官との対談内容」「体育学部関係文書」。また、この五領域構想について、平成一三年五月九日、総合科学部教授会において、その継承についての筆者の質問に対して、原田康夫学長（当時）は、歴史的な使命を終えた過去の文書であると述べている。

(36) 広島大学の改革において管理運営機関の再編が問題となったものの、成果をあげることができなかった。理由は、事務局・学制部事務系役員一同が反対したからであり、事務局との協調が改革の前提であったといえる（事務局・学制部事務系役員一同「全学討議資料に対する意見」「大学改革委員会資料」第二次、昭和四五年六月三〇日）。

(37) この点、寺崎昌男は、「日本の「大学」は百数十年の歴史しか持たない。その中で「自治」を考えるには、やはり正確な認識と、静

かな考察と、そして柔軟な先見性が求められる。歴史に学ぶことがこれほど大切なテーマはない」としているが同意である(寺崎昌男著『大学の自己変革とオートノミー』東信堂、平成一〇年、二二〇頁)。その際、重要なのは、大学紛争期に対する正確な認識ではないだろうか。

(38) 金子元久「国立大学法人」のすがた『IDE 現代の高等教育』四三四号、平成一三年一二月号。

(39) 森田和哉(全国大学高専教職員組合書記長)「自主性・自律性はどこに」『IDE 現代の高等教育』四三四号、平成一三年一二月号。

(こいけ せいいち・広島大学総合科学部助教授)