

学校教育法改正を含む この間の大学改革の 動向について

北海道大学 大学院教育学研究院 准教授

光本 滋



専門は、高等教育論。大学政策・改革動向を批判的に分析するとともに、対抗的な大学づくりの可能性を探究している。
共編著『新自由主義大学改革』（2014年）等。

全大教高等教育政策部会・中央執行委員会合同研究会（2014年4月13日）講演より

はじめに

2014年4月13日の高等教育政策部会・中央執行委員会合同研究会において、表題のような報告を行いました。この段階では、法案の内容が明らかになっていませんでしたので、学校教育法改正の背景と、関連する大学改革の動向についてお話ししました。その後、法案が閣議決定され、現在は国会審議にかけられています。そのため、本稿では、法案についての分析を前半に加え、後半で研究会の報告内容を再構成することにしました。

1. 法案のポイント

4 月 25 日、学校教育法及び国立大学法人法改正法案が国会に提出されました。法案の柱は五つあります。

(1) 学長選考過程における大学構成員の意思の排除

第一は、学長選考過程において大学構成員の意思を排除していこうということです。法人法（国立大学法人法）12 条 7 項に文言を追加し、12 条 8 項を新設して、国立大学法人学長選考会議の選考基準制定・公表を義務化しています。この学長選考会議による「選考基準」制定は、法律上の権限であるため、これまで多くの大学で行われていた教職員の「意向投票」に対して優越することになります。意向投票の得票数が第一の候補者であっても、「選考基準」に照らして不適当という理由をつければ、選考会議は二位以下の候補を公然と選考することができるようになります。票の操作など不正に手を染めることもしなくて済むわけです。「選考基準」を定める動きのなかで、「意向投票」自体を廃止する動きが拡大する可能性もあります。

(2) 「新副学長」を使った学長のトップダウン強化

第二は、副学長を使った学長のトップダウンの強化です。学教法（学校教育法）92 条 4 項に文言を追加して、これまで学長を「助ける」とされていた副学長の職務に、学長の「命を受け校務をつかさどる」ことを加えました。この新しい職務を担うことになった副学長のことを、ここでは「新副学長」と呼ぶことにします。

同時に、法人法 21 条 3 項を新設して、「新副学長」を教育研究評議会評議員とすることを定めました。「新副学長」が 2 人以上いる場合は、学長の指名する者を評議員にすることになっています。学長は教育研究評議会の議長を務めることになっていますので、例えば、賛否同数の場合でなければ採決に加わらないなど制約を受けるケースが多いのではないかと思います。「新副学長」には、こうした学長の代弁者となる役割が期待されているのです。

(3) 経営協議会における学外委員の発言力拡大

第三は、経営協議会における学外委員の発言力拡大です。これはシンプルで、法人法 20 条 3 項で経営協議会の学外委員は「2 分の 1 以上」とされているのを、「過半数」に変更することになります。学長は経営協議会においても議長を務めますから、定数からいえば、採決をする際には、学外委員は常に過半数を占めることができるわけですが、実際には欠席者がいたりして、そうならないことが多いものと思われます。学外委員の数を増やすことで、経営協議会の審議を外部社会寄りの方向へ持っていこうとする意図をはっきりと示した改正内容です。

(4) 教授会の教員人事権・組織権の実質的剥奪

第四は、教授会の教員人事権や組織権を実質的に剥奪することです。こちらは複雑です。

現行の学教法は、93 条 1 項で「大学には、重要な事項を審議するために、教授会を置かなければならない」と定めています。戦前の大学において教員や学部長選考に関する自治の実態が先行し、戦後になってそれが法制化されたことや、大学により状況がさまざまであるなどの事情により、学校教育法は、重要事項が何であるかを一義的に定めていません。そのため、教授会の法律上の権限を理解するには、省令や他の法律を参照する必要があります。

まず、学教法施行規則は、学生の就学や身分にかかわること、すなわち、入学、退学、転学、留学、休学及び卒業については、「教授会の議を経て、学長が定める」としています（144 条）。それから、教特法（教育公務員特例法）では、学部長の採用のための選考（3 条 3 項）、教員の採用及び昇任のための選考（3 条 5 項）について、それぞれ「教授会の議に基づき、学長が行う」こととしています。教授会が教員人事権を持つように定めていることは、大学自治の根幹ともいわれるほどの重要な意味を持っています。このことについては、後ほどあらためて触れることにします。

このほか、国立大学の法人化に伴い廃止されてしまいましたが、旧設置法

(国立学校設置法)は、学教法施行規則にある学生の入退学等のほかに、教育課程の編成を審議事項としていました。この規定は、1999年に、それまで省令で置くことを定めていた国立大学の評議会を、法律上の根拠を持つものとするために行われた設置法の改正によりつくられたものです。この改正の問題についても、後ほどあらためて触れたいと思います。

このほか、教特法や設置法は、単科大学のように評議会を置かない大学においては、法律上、評議会の権限とされていることがらを基本的に教授会の権限としています。それは、例えば、大学の基本計画、学則等の制定・改廃、予算の見積りの方針、学部・学科その他の重要な組織の設置・廃止・学生定員、教員人事の方針などです。

ところが、法案は、学教法の教授会規定を大きく改変することで、教授会の重要事項審議権を奪い、そのことにより、人事権や実質的な大学組織を形成する権限をも失わせるものになっています。

まず、学教法93条1項の「重要な事項を審議するために」の文言を削除しています。次に、学教法93条に2項を新設して、教授会の権限を、学長が「決定を行うに当たり意見を述べる」ことに限定します。教授会が「意見を述べることでできる」事項を、学生の入学・卒業・課程修了、学位授与、そのほか、学長が「意見を聴くことが必要」と認める「教育研究に関する重要事項」の三つに限定しています。旧設置法が定めていた教育課程編成は例示されていません。

法案はさらに、学教法93条に次のような3項を新設しています。

3 教授会は、前項に規定するもののほか、学長及び学部長その他の教授会が置かれる組織の長（以下この項において「学長等」という。）がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、及び学長等の求めに応じ、意見を述べるができる。

教授会はいつでも審議することができるように読めるような条文です。ところが、そうではなく、審議しても「学長等の求め」がなければ意見を述べることはできないのだと文部科学省は説明しているようです。審議もせずに意見を言うことは考えられませんので、それなら「審議」などと書く必要もない

だろうと思います。

この93条3項は、93条2項3号の「学長」を「学長等」にすれば済んでしまうように思われます。ほとんど意味のないこの条文をわざわざつくったのは、「学長等がつかさどる教育研究に関する事項」という、これまでにない概念をつくるのがねらいではないかとさえ思われます（現行法の規定では、学長・学部長がつかさどるのは、校務だけです。法案にもこの箇所の改正はありません）。

結局、これらの条文によって、教授会の権限は「審議」ではなく、「意見を述べること」ととどまります。しかも、つねに「意見を述べること」ができるのは、学生の入学・卒業・課程修了と学位授与だけです。あとは、学長が「認めた場合」とか、学長らの「求めに応じ」てです。このようにして、法案は、1949年の制定以来、一度も手をつけられることのなかった教授会の規定を改正し、その権限を決定的に制約するものになっています。

(5) 国立大学法人法大改正への布石

最後に、法案は附則にも重大なことを書いています。それは、今後さらに、「社会経済情勢の変化等」を勘案し、改正後の学長選考会議の構成はじめ、国立大学法人の組織及び運営に関する制度について「検討」を行い、「所要の措置」を講じるというものです。経済界の要請などに応じて、法人法を大改正することを予告しているのです。

2. 法案のめざすもの

これまで見てきたように、改正が行われれば、学長選考過程における構成員意思の排除、学長のトップダウン強化、経営協議会学外委員の発言力拡大、そして、教授会権限の剥奪が一体的に進行することになります。学長の独断専行を可能とする体制ができあがり、その学長を選考会議がこれ

また独断で選考し、経営協議会の外部委員らがコントロールするようになるのです。そして、教授会は「諮問機関」になり下がってしまいます。

ところで、大学経営の「合理化」をはかろうとする立場から、教授会の審議事項を制約していこうとする提言は、古くから中教審答申などにしばしば見られました。しかし、法改正により、国公私立大学を問わず、これほど徹底して教授会権限を奪おうとする動きは今回がはじめてです。なぜこのような事態になっているのでしょうか。

(1) 財務省・文部科学省合意からはじまった「ガバナンス改革」

今回の法案は、直接には、安倍政権になって以降の動きとして出てきていますが、流れとしては、民主党政権時代から続く大学改革の一環です。背景として大きいのは、やはり、研究開発拠点形成と人材育成を求める経済界の圧力です。大学を国際的な経済競争に動員していこうというのです。それから、行革の流れ、効率化の要請です。この二つの流れは1990年代、さかのぼれば80年代以降一貫しています。とはいえ、この20年ないし30年間の国内外の大学進学者の状況の変化もあって、改革の内容は変化してきました。特に、高等教育の種別化を求める動きは顕著です。

法人化の前は遠山プランとか、あるいはCOE、GPといった形で、一方で再編・統合を推進し、もう一方で財政誘導仕組みを使って改革を進めていくという流れが主でした。一部それは進みましたけれども、必ずしも展開していません。法人化後は、大学が自主的にやることでそれを進めていこうという目論見だったのですが、1期目は必ずしもうまくいっていない。2005年の中教審の「機能別分化」の答申は、大学が自主的に緩やかに進んでいくことを期待していたのですが、こういう示し方ではうまくいかないことが明らかになってきました。自主性、自律性と言っても進まないのも、もっとトップダウンで。政策サイドから改革を強制していくという流れが台頭してきたのが、2007年辺りからです。

経済財政諮問会議の中で運営費交付金の競争的資金化の議論がまず出てきて、そのあと財政制度等審議会が国立大学の大胆な統合が必要だと言う

ようになりました。運営費交付金は現在の3分の1にして、残りは全部改革資金に使えるという非常に乱暴な案が示されて、その反論に文部科学省が追われる状況になります。財務省の案がそのまま実現することはありませんでしたが、公的資金の使い方の効率性ということが強く言われるようになって、これに文部科学省も従わざるを得ないということになってきました。

そうした中で1期目の中期目標期間の終了時の評価が行われました。このとき、文部科学省は、それまで「中期目標に対する評価は各法人が受け止めて、それに基づいて自主的に2期目の中期目標を立てる」と言ってきたのを翻して、「組織・業務の見直しの方向」という、かなり強い縛りとなる文書を出して、教員養成系大学や法科大学院などは就職率などさまざまな指標を立てて、それに見合わないところは改廃の検討対象にするということを言いました。

国立大学法人の第2期の中期目標期間は、ちょうど民主党政権の発足と重なりました。事業仕分けの中で運営費交付金の抜本的な見直しということが言われた結果、2010年に政策コンテストが行われて、運営費交付金を全部プロジェクト型に組み替えていくような流れになったわけです。このときは文部科学省が学校関係者をパブリックコメントに動員したため、財務省が怒るという一幕もありましたけれども、それは続かずに、大学改革促進経費の名で、改革を実行することを条件に予算をつけるという形で、財務省が直接に手を下すような流れになったのが2011年からです。

2012年12月、政府予算案の作成過程において、財務・文部科学両省の間で、大学改革を計画化することが合意されました。これに基づいてつくられたのが、2012年6月5日の文部科学省「大学改革実行プラン」です。同プランは、「大学の機能の再構築」として、大学教育の「質的転換」と大学入試改革、グローバル化に対応した人材育成、「地域再生の核となる大学づくり」(Center of Community)、「研究力強化」(世界的な研究成果とイノベーションの創出)を挙げています。そして、これらを実現するための方策として、「大学のガバナンスの充実・強化」(当時はこう呼んでいました)を実施することを課題だとしました。

この「大学のガバナンスの充実・強化」の中に、今回の法案につながる「国立大学のガバナンス強化」が含まれていました。このほか、その後国立大学関係者を苦しめることになる「ミッションの再定義」、各種の評価、人事・会計・給与制度等の改革、設置認可・認証評価・是正措置等が列挙されています。「大学のガバナンスの充実・強化」とは、国家の主導の大学再編をめざす、統制にほかならないのです。ただし、文部科学省のプランでは、「ガバナンス改革」の主な対象は国立大学でした。

(2) 私立大学改革への拡大

それから、高等教育自体が構造的に変容していつているという問題があります。1995年のピーク時は204万人いた18歳人口が、2008年以降は120万人程度と4割も減っているわけです。ところが高等教育の進学者、学生数はそれほど変わっていない。したがって大学進学率は非常に高くなってきて、それが最近の「学力低下」やいろいろな教育改革を進めろという議論の背景になっています。また国民も、大学が必ずしも学生のニーズと合っていないという不満をもっている。もちろん、経済や学生の動向に短絡的に応えることが大学の使命ではありません。しかし、現実に大学を卒業しても正規の職に就けない状況が広がり、学生が将来展望を描きにくくなっているなかで、何をすべきかを考えていくことは、今日の大学が避けて通ることのできない問題です。

ところが、そうした問題を日々学生と接している現場の議論やとりくみからでなく、経済界の求める人材養成に適合させることで解決していこうとする動きが顕著です。多くの受験生を集める力を持つ大手の大学でも、人件費その他の資源を国際化対応などに集中するために、人気のない学科の改廃をすすめたり、地方に立地している系列の大学・短期大学を閉鎖するなどの動きが起きています。

こうした改革をスムーズに行うために、私立大学に関しても、文字通り「ガバナンス改革」を求める動きが起こりました。2012年3月26日、経済同友会教育問題委員会が「私立大学におけるガバナンス改革」という文書をまと

め、公表しました。彼らはこの中で、次のように述べています。「組織における権限・責任の体制が構築され、それを監視・チェックする体制が有効に機能していることであり、この観点では、企業であれ学校法人・大学（学校）であれ、何ら変わることはない」。驚くべき文章です。コーポレート・ガバナンスと言われるものを、全面的に学校にも大学にも適用せよという話です。コーポレート・ガバナンスにもいろいろあるはずですが、彼らは特定の型のもののしか念頭に置いていません。

その上で、同友会提言は、「私立学校ガバナンス改革」を目的とする法改正が必要だと述べています。「検討すべき法改正」の内容として挙げられているのは、次のようなことがらです。①学長の選任方法の改革：私学法に理事会が学長を選考・任命することを明記、②外部理事比率の増加：私学法（私立学校法）38条5項の外部理事比率を高める（1/3以上と明記など）、③理事の選任要件の変更：私学法38条から学長を理事とする規定を削除する、④評議員会の構成の変更：私学法44条を改訂し、2号評議員（同窓生）・3号評議員（その他）から教職員を排除、評議員の2/3は学外者とする、そして、⑤教授会の役割の限定：学教法93条1項を改訂し、教授会を「教育研究に関する学長の諮問機関」とする、などです。

私立大学の「ガバナンス改革」ですので、多くは私学法の改正ですが、大学・学校法人の意思決定過程から教職員を排除しようという方向は、国立大学の「ガバナンス改革」と同じです。また、学教法を改正して教授会を審議機関化する方向を明確に打ち出した点で、同友会提言は画期的でした。

ところで、同友会に関して、もう一つ見逃すべきでない動きがあります。提言をまとめた教育問題委員会の委員長である北山禎介氏（三井住友銀行取締役会長）が、続いて、2013年4月に中教審大学分科会組織運営部会の臨時委員でありながら、副部長に発令されたことです。同部会は、後に「大学のガバナンス改革について」審議を行っていくことになりますが、その中心人物の1人が、同友会提言をまとめた北山氏だったのです。ついでながら、北山氏は、2012年3月から、国立大学協会評価委員会委員長も務めています。

(3) 安倍政権における展開

さて、2012年暮れにふたたび自民党が政権に返り咲きました。「大学のガバナンス改革」の動き自体はすでにありましたが、法案が自民党政権下でつくられたことは、内容に大きな影響を与えたのではないかと思います。

教育改革については、自民党教育再生実行本部の議論を受けながら、教育再生実行会議が教育改革に関する提言を次つぎとまとめ、政策に反映させてきたことはご承知の通りです。大学に関するものとしては、2013年5月28日に「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」が公表されました。この提言のまとめの過程で、北山氏が、5月8日（第7回会議）において、先ほどの同友会提言の概要を配付・説明しています。

このようにしてつくられた教育再生実行会議の第三次提言は、「大学のガバナンス改革」について、次のように述べています。「提言の実現は、各大学が学内で意思決定し、改革に踏み出すかどうかにかかっています。意欲ある学長がリーダーシップを発揮して果敢に改革を進められるよう、大学のガバナンス改革を進めるとともに、改革を進める大学には官民が財政面の支援をしっかりと行うことにより、経営基盤を強化する必要があります」。どうも、政府や経済界が金の力を使って改革をすすめさせるということのようです。

実行会議提言はさらに、「学長・大学本部の独自の予算の確保、学長を補佐する執行部・本部の役職員の強化など、学長が全学的なリーダーシップをとれる体制の整備を進める。学長の選考方法等の在り方も検討する。また、教授会の役割を明確化するとともに、部局長の職務や理事会・役員会の機能の見直し、監事の業務監査機能の強化等について、学校教育法等の法令改正の検討や学内規定の見直しも含め、抜本的なガバナンス改革を行う」とも述べています。北山氏ら、経済同友会が提言した法改正による「ガバナンス改革」が、首相の諮問機関の提言に移されたのです。

なお、ここで言われている「監事の業務監査機能の強化」は、独立行政法人通則法改正により実施されようとしています。この法案もすでに国会に提出されています。

「大学のガバナンス改革」を含む実行会議の提言は、さっそく、2013年6

月14日の閣議決定「日本再興戦略－Japan is BACK－」に反映されました。閣議決定は、「所要の法案を次期通常国会に提出する」と一歩踏み込み、法改正の時期も明確にしています。この閣議決定により、中教審大学分科会組織運営部会がさっそく「大学のガバナンス改革について」の審議をはじめることになるのです。

ここで、ちょっと不思議なのは、先の同友会の提言を読むと、国立は法人化によってガバナンス改革を行ったのに私学は進んでいないという書き方になっているのです。ところが、そう言っていた人たちが中教審にもやってきて、「国立ももっとやれ」と言っている。本当は国立の改革も進んでいないと彼らは思っているのです。しかし、彼らは国立のことにも関心はくはないでしょうけれども、どちらかと言うと私学のほうに関心がある。だから、国立で「ガバナンス改革」が進んでくれると私学も進めやすくなるのでやってもらいたいようです。

一部の新聞も、大学は「ガバナンス改革」を積極的にすすめるべきだという経済人の発言を積極的に取り上げました。経済同友会代表幹事の北城恪太郎という方です。また、追手門学院大学が教授会を学長諮問機関にしたというニュースを記事にしたりしました。あからさまな世論誘導です。それから、国大協の「国立大学法人トップセミナー」というのが8月22、23日に行われまして、この中で北城氏が講演にきています。ここで国立大学のガバナンス改革の必要性ということを講演しているわけですが、基本的な内容は、私学サイドで作られたガバナンス改革案を国立もやれというような話でした。

一方、中教審部会の方は議論をすすめていきまして、大学団体のヒアリングやパブリックコメントなどを経て「審議まとめ」を策定するのは12月のことです。この間、文部科学省は、2012年の「大学改革実行プラン」の具体化である「国立大学改革プラン」を11月に公表します。ここには、教育再生実行会議が1万人規模で外国人教員を採用するよう提言したことなどを受けて、「教育研究組織・学内資源配分の恒常的改革」「外国人教員等の人事・給与システム」が盛り込まれることになります。「大学のガバナンス改革」は、これら自民党の大学政策をすすめていくための施策の位置づけを与えられて

いくようになったのです。

ところで、意外に思われるかも知れませんが、12月24日に大学分科会組織運営部会のものでまとめられた「大学のガバナンス改革について（審議まとめ）」は、教育課程編成を教授会権限と認め、「教授会の審議を十分に考慮」すべきと述べていました。その箇所を引用します。「教授会については、学校教育法第93条において審議することが求められる『重要な事項』として、専門的知見を持った教員から構成される合議制の審議機関としての教授会の趣旨に照らして、①学位授与、②学生の身分に関する審査、③教育課程の編成、④教員の教育研究業績等の審査等が、その具体的な内容であることを明確化するとともに、これらの事項については教授会の審議を十分に考慮した上で、学長が最終決定を行うことについて、所要の法令改正を行うべきである」。

つまり、「教授会の審議事項の明確化」という言葉は使われていますが、「諮問機関化」という言葉は使われていないのです。他の箇所にも「諮問機関化」という言葉は出てきません。中教審の中でも、同友会の北山さんはしきりに「諮問機関化が必要だ」と言い続けるのですが、「諮問機関」という言い方はまずいと筑波大教授の金子委員が批判したり、大阪府立大学の奥野学長が、諮問機関化してしまうと、学部のコンセンサスを得られなくなる可能性があるので、学長としてかえってやりにくいといった発言をしたりして、結局、「審議まとめ」には入りませんでした。

しかし、ここに横槍が入ることになりました。経済団体連合会の「イノベーション創出に向けた国立大学の改革について」という提言が、2013年12月17日にまとめられます。この経団連提言は、法案の下書きと言えるような内容となっています。以下、引用です。「国立大学のガバナンスの問題のもう1つの鍵となるのが教授会である……教授会については、権限の適正化が必要である。教授会が『決定機関』でなく、学長判断が教授会の意見に拘束されないことを再確認した上、教授会で議論する『重要事項』の範囲を学校教育法第93条に限定的なかたちで明記することが求められる。その際、法人化を契機に教育研究の重要事項を審議する全学的審議機関が『教育研究

評議会』となったことを踏まえるべきである」。

作成のプロセスは詳らかではありませんが、法案は、中教審「審議まとめ」よりも教授会の権限をより制約するものとなっています。教授会の審議が学長を拘束することのないようにするなど求めた経団連提言は、中教審の議論をさらにすすめる役割を果たしたのだらうと思われます。

3. 「ガバナンス改革」の問題と課題

(1) 中教審が描く「ガバナンス改革」

先ほどは、中教審の「審議まとめ」が経団連提言よりもマシだというような言い方をしましたが、「諮問機関化」という言葉を使っていないだけで、内容は相当ひどいものです。

すでに述べてきた法改正のほか、学長のスタッフとなる職員を育成するために、SD（スタッフ・ディベロップメント）の義務化を大学設置基準の改訂によりやることを考えているようです。それから、学長と学部長の関係がやや重なっている。学校教育法の規定ではそのようになっております。「学長は校務をつかさどり」と言っているのですが、学部長も、学部に関してですが「校務をつかさどる」となっていて、ダブっている。これが学部自治の一つの法律の根拠とされているのではないかという問題意識から、そこを整理すべきだということが書いてあります。「諮問機関化」と言っていないだけで、中教審も学部自治を根絶したいようです。

次に運用です。まず、「公権力の介入という、教特法が想定していた事態はなくなった」ということが書かれていますが、これはとんでもない話です。大学の研究・教育に公権力が介入してならないのは、国公立立問わない話です。教特法は設置者の行政組織と同じ規則が教員人事に適用されることを防ぐためのもののはずです。わかっていないのでなければ、中教審は意図的に話を混同しています。

ガバナンスですから、全部法律ではないわけです。大学の中での教学ある

いは経営の分担や相互のチェックの実質を変えていくという話です。ですから、例えば予算措置や評価を使って変えていく。主に競争的資金等の間接経費を本部へ集中、拡大することによって、本部の権限を増したり、あるいは直接プロジェクト型予算をさらに本部につける。いずれも本部機能の強化ということで、これを行っていかうということが書かれていることの一つです。

それから、「ガバナンス改革を含む教育研究活動への財政措置」ということで、何かプロジェクト型の経費が来る時も「ガバナンス改革」が前提とされる。「補助金事業等の要件化」と言っています。申請段階で、こういった「ガバナンス改革」とリンクしているのかを書かせたり、或いはそれを実施していることを担保に補助金を付けるということだと思います。札束を使ってガバナンス改革を進めようという姿勢が明瞭です。

また、国立大学の場合は、中期目標へ記載させるということも述べています。これはおそらく第3期の中期目標の中で、「ガバナンス改革」はもうこの段階では検討段階を過ぎ、実施する段階ということになるのでしょうけれども記載させる。それから教授会議事の公開促進ということが、この審議の中では言われています。どういうことかと言いますと、教授会の議事が本当に限定されているかどうかをチェックするということです。教授会で教員人事をやっていたらクレームをつけることもできるわけです。このように、情報公開を使って監視していくようなことも書かれています。

(2) 教育の国家統制の一環としての「ガバナンス」改革

中教審が描く「ガバナンス改革」は、「大学改革実行プラン」やその国立大学版である「国立大学改革プラン」を現実化させるためにあると言っても過言ではないでしょう。「国立大学改革プラン」には、年俸制とかシニア、若手・外国人研究者のポスト確保などということも書き込まれているわけです。これを今年度、来年度に集中的に実施するためには、学部等に審議などさせているわけにはいかないから「ガバナンス改革」を行うというわけです。

たまたま前の安倍政権のときでしたが、教育基本法改正がありまして、その結果、教育振興基本計画が作られることになりました。これ以降、行政が

計画により教育を統制することにお墨付きが与えられてしまっているようです。

大学改革も教育振興基本計画を根拠に文科省がやっていくという流れになっています。教育振興基本計画がつくられると、文科省は早速その大学版である「中長期的な大学教育の在り方に関する報告」を、2009年から4次にわたって出しています。その基本的な内容は、「質保障システム」をつくりましょうということです。国際的にもそういった流れがトレンドだという言い方をしながら、教育の内容や方法の枠組みを国家主導で作らせるといふものです。

例えば単位制度の実質化や分野別参照基準を学術会議を通して作らせています。それに合わせてカリキュラムを作らせて、それで到達度を評価をする。外部評価というやり方です。このように、大学の教育課程全般を統制できるような枠組みが、この間着々と整えられています。その基本的な考え方を示すものが、2007年から審議が始まった中教審の「学士課程答申」です。これも、実質は大学版の教育振興基本計画のようなものと言ってよいと思います。

2008年には「学士課程答申」が出ると、その直後に、今度は調査研究公募という形で「高大接続テスト」の検討がはじまりました。学士課程を変えることに対応して、高校と大学の接続関係も変わらなければいけないということです。この議論は、現在は「到達度テスト」の議論として続いています。いずれにしても戦後一貫して続いてきた高校と大学の関係が、ここに来て大きく転換されるという局面を迎えています。

ところが、「学士課程答申」が必ずしも現場に浸透していないということで、2012年にほぼ同じような内容を持つ「質的転換答申」を中教審が出しました。学士課程答申につけ加わった内容として重要なことは、学長や部局長が教学マネジメントを行う方向を示したことです。この答申では、教授会とか学科ではなくて、管理部門が教学のマネジメントを行う。マネジメントという言い方をしていますが、権限を持つべきだということを述べています。教育に対する権限を集中させていくという、「大学のガバナンス改革」にもつながるような考え方を示しているのです。

(3)「大学のガバナンス改革」を阻止するために

法案がつくりだす「ガバナンス改革」は、大学の機能別分化、研究・教育組織の再編・淘汰、教育の国家統制をすすめ、経済界の要求に従属する大学づくりをすすめることにあります。これを阻止するためにポイントになると考えられることを思いつくままに挙げます。

第一は、教授会の教員人事権を奪おうとする論理を崩すことです。これまで、文部科学省は教特法の適用除外となったことをしきりに宣伝してきました。しかし、大元となる原理が変わった、あるいはなくなったと述べたことは一度もありません。さすがにそう言うことはできないのです。教特法のポイントは、行政組織上の任免権者が持っている人事権を形式化するということです。それは「学問の自由」を保障するために、大学設置者と教員の〈雇用主―被用者〉一般の関係を修正するということですから、法人化された国立大学にも、その原理は適用されるべきということになります。

第二は、法人化の前後で教授会権限には変化がないことは文部科学省も認めているということです。文部科学省の注釈書(国立大学法人法制研究会『国立大学法人法コンメンタール』2012年3月)は、教特法の適用除外により、教授会は同法に基づく教員人事権を失うと述べているものの、教育課程編成に関する審議権は依然として保持していると述べています。すなわち、「教授会の権限については……①学部又は研究科等の教育編成に関する事項、②学生の入学、卒業又は課程の修了その他その在籍に関する事項及び学位の授与に関する事項、③その他学部又は研究科等の教育研究に関する重要事項を審議する機関であるとの位置付けは、法人化後も変わるものではない。教育研究評議会においては、こうした教授会の役割にも配慮しつつ、大学としての一体的な運営が確保されるよう、全学的な見地から審議を行うこととなる」というのです。上のように理解するならば、法案は、教授会権限の「明確化」ではなく、「縮小」であることは明らかです。

第三に、学長選考過程から教職員の意思を排除しようとする今回の法人法改正は、国に対して「つねに教育研究の特性に配慮すること」を求めた同じく法人法の3条に違反する疑いがあるということです。法律の趣旨に背く改

正が認められてよいはずはありません。

関連して、法律上の根拠をもたない「ミッションの再定義」をはじめとして、法人法の運用には問題が多すぎます。さかのぼると、中期目標の原案策定権とか、あるいは評価の適正化、組織・業務改廃権の形式化などが必要だと言われてきたのですが、もうこれは1期目ですべてくつがえされています。ですから本当は法改正をしないとイケないのですが、どうもこの辺りが国立大学法人法の運用の重大な問題点なのだということがあまり共通認識になっていません。今回も、中期目標の中に「ガバナンス改革」について書かせるとか、規程の見直しを書かせるとか、そもそもそんな権限は大臣にはないのです。やるとすれば、大学の自主的な判断でやらなければなりません。改めて国立大学法人法が何をしてはならない法律なのかということを、きちんと関係者が理解していかなければいけません。そうしたことをあらためて確認していく必要があります。

おわりに

今回の法案は、国公立大学に共通にかかわります。国立大学の場合は「国立大学改革プラン」の推進ですが、私学も「ガバナンス改革」の名前を借りながら、一部経営者が国立大学と市場や公的資金を奪い合うような競争への参入を画策しているということですので、こういった動きを全体として批判し、克服するような大学関係者の連帯を作り出すことが肝心です。難しい課題なのは間違いありません。しかし、これこそが本来目指すべき「大学のガバナンス改革」であるはずで