

2021年4月15日

国立大学法人改正法案の問題点

光 本 滋

(北海道大学大学院教育学研究院 准教授)

現在、衆議院に提出されている国立大学法人法の一部を改正する法律案は、中期計画記載事項に「評価指標」を追加し、学長選考会議・監事らの権限を強化することにより学長に対する監視を強めるものとなっている。以下、本法案のねらい、成立した場合の影響について考察し、問題点を明らかにする。

1. 改正のねらい

政府は、改正法案の提出理由を次のように述べている。

理由

国立大学法人等の管理運営の改善並びに教育研究体制の整備及び充実等を図るため、学長選考会議に学長の職務執行の状況の報告を求める権限を付与し、その名称を学長選考・監察会議とすること、監事の体制を強化すること等の措置を講ずるとともに、小樽商科大学、帯広畜産大学及び北見工業大学を設置する各国立大学法人を統合する等の措置を講ずる必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

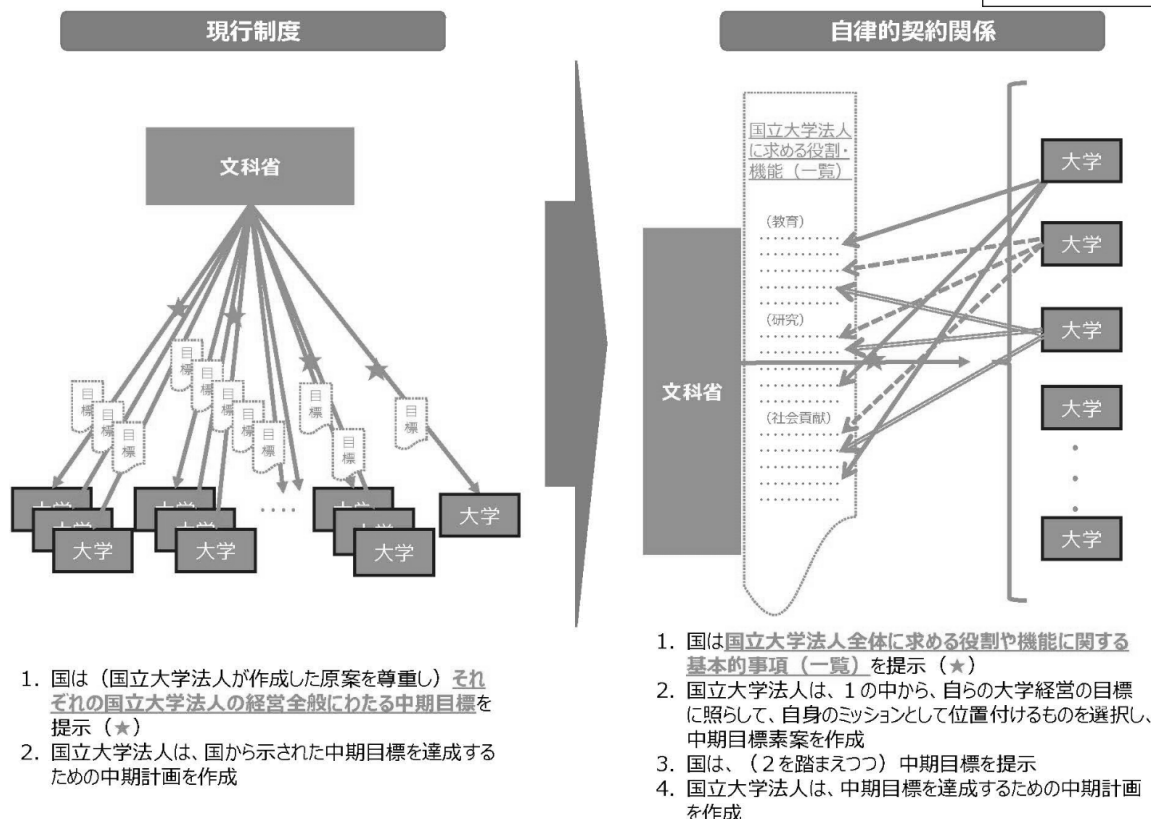
改正の目的は、「管理運営の改善並びに教育研究体制の整備及び充実等を図る」とされている。一般的・抽象的な表現にとどまっており、これまでの国立大学法人法のどこに問題があり、実際の管理運営と教育体制の問題にどのように結びついていたのか読み取ることができない。したがって、改正理由はまったく明らかでない。

法案提出の理由を明確に述べている政府文書は、2020年12月の政府報告書（国立大学法人の戦略的経営実現をめざす検討会議「最終とりまとめ」2020年）である。ここでは、自ら資金を獲得しながら、イノベーションを先導する役割を果たす大学のあり方を「戦略的経営」と称して展開している。ここでは、大学が社会的責任を果たしているかは、社会が「投資対象」と見なすかによって測られるとされる。このような方向へ向けて大学を「改革」するために、国立大学法人と国（文部科学省）との関係を法人毎の中期目標・中期計画により結ばれる個別的な関係ではなく、国が「総体としての国立大学」に対して求める目標群の中から、各大学が個別的な目標を選び取っていく関係（「自律的契約関係」）に転換する必要がある。今回の改正法案はこのステップだとされる。

このような大学の「戦略的経営」論は批判すべき点が多い。が、そのことはさておき、大学が社会的信頼を得ていくことと、今回の法律改正の内容とは論理的に整合していない。その結果、以下に見るような問題のみを惹起する懸念がある。

国立大学法人制度見直しの方向性（イメージ）

参考資料4
国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議（第9回）
R2.10.23



国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議（第9回）2020年10月23日配付資料

2. 改正の概要

改正法案の内容は下記の通りである。

(1) 中期計画の記載事項の追加並びに年度計画及び年度評価の廃止

①中期計画記載事項に、「教育研究の質の向上」「業務運営の改善及び効率化」のためにとるべき措置の「実施状況に関する指標」（「評価指標」）を加える（31条2項3号）。

②年度計画、年度評価を廃止（2条7項、31条の2 1項）し、関連規定を削除。

(2) 学長選考会議の権限強化等、国立大学法人の組織体制の見直し

①学長（共同利用研究機関法人においては機構長。以下同じ）選考会議の名称を「学長選考・監察会議」とする（12条2項）。

②学長選考・監察会議は、監事の報告（後述⑤）を受けたとき、または学長の解任要件に該当するおそれがあると認めるときは、学長に職務の執行状況について報告を求めることができる（17条4項）。

③学長選考・監察会議の委員に学長を加えることができないようにする。理事は教育研究評議会において選出された場合に委員となることができる（12条3項の削除等）。

④監事のうち1名以上を常勤とする（10条2項）。

⑤監事は、学長に不正行為や法令違反等があると認めるときは、学長選考・監察会議に報告する（11条の2等）。これらのほか、指定国立大学法人の理事、複数大学を設置す

る国立大学法人に置く監事をそれぞれ増員する。

(3) 国立大学法人等による出資の範囲の拡大

①これまで、指定国立大学法人に限定していた研究成果活用事業者（コンサル、研修・講習に関する大学発ベンチャー）への出資を全ての国立大学法人等について解禁する（研究開発型の大学発ベンチャーを除く）（22条1項7号等）。

②同じく、全ての国立大学法人等に、教育研究等支援事業者（教育研究に係る施設、設備又は知的基盤の管理及び当該施設等の他の大学、研究機関その他の者の利用の促進に係る事業者）への出資を解禁する（22条1項6号等）。

③指定国立大学法人に、研究開発型の大学発ベンチャー（大学の研究成果を活用して商品等の開発・提供を行う事業者）への出資を可能とする（34条の5 1項）。

(4) 国立大学法人の統廃合

①国立大学法人小樽商科大学・国立大学法人北見工業大学を国立大学法人帯広畜産大学に統合。

②国立大学法人奈良教育大学を国立大学法人奈良教育大学に統合。

3. 改正の問題点

(1) 中期目標・中期計画に対する国の統制強化

改正法案の条文からは、改正が国立大学の組織運営にどのように作用し、いかなる問題をもたらすかをうかがうことは難しい。だが、文科省が国立大学法人評価委員会に提示した以下四つの文書（いずれも、国立大学法人評価委員会総会（第65回）2021年12月23日配布資料）を併せて見ることにより、改正後に生じる事態が鮮明に浮かび上がってくる。

- 「第4期中期目標期間における国立大学法人中期目標大綱（仮称）（素案）」（「大綱素案」）【資料1】

https://www.mext.go.jp/content/20210105-mxt_hojinka-000012016_30.pdf

「大綱」の「素案」として、中期目標に盛り込むべき項目を25項目示し、それぞれの内容・方法を文章で例示している。

内訳は、「Ⅰ 教育研究の質の向上」20項目、「Ⅱ 業務運営の改善及び効率化」3項目、「Ⅲ 財務内容の改善」1項目、「Ⅳ 点検・評価、情報の提供」1項目、「Ⅴ その他業務運営に関する重要事項」1項目。「教育研究の質の向上」の中に「社会との共創」3項目が位置づけられていることが特徴。

- 「国立大学法人の第4期中期目標・中期計画の項目等について（案）」（「項目等について」）【資料2】

https://www.mext.go.jp/content/20210105-mxt_hojinka-000012016_31.pdf

中期目標・中期計画の様式。中期計画の項目を「大綱」からピックアップすること、中期計画に「指標」を記入することなどを指示している。

「留意事項」と称し、中期目標・中期計画「素案」（「原案のドラフト」）の書き方を詳細に指示している。各法人が「大綱」から選ぶ項目数は、「Ⅰ」から10項目程度、「Ⅱ」～「Ⅴ」は全て、など。このほか、「評価指標」を法令化することや、別途「計画」や「調書」を出させる予定であると述べている。

- 「国立大学法人の組織及び業務全般の見直しに関する視点（案）」（「視点」）【資料 3】
https://www.mext.go.jp/content/20210105-mxt_hojinka-000012016_24.pdf

文科大臣が法人法 31 条の 4 1 項に基づき行う「検討」のドラフト。

- 「第 4 期中期目標・中期計画の作成に向けた今後の予定」。【資料 4】

https://www.mext.go.jp/content/20210105-mxt_hojinka-000012016_32.pdf

文科省は 2020 年 6 月に「大綱」を確定、7 月に文科大臣の「検討」の結果を確定するとともに、各法人に中期目標・中期計画の「素案」を提出させ、これを手直しさせて、2021 年 1 月以降の「原案」提出につなげていくとしている。これらのスケジュールを示すもの。

これらが示す問題は、以下三点である。

- ①文科省が、国立大学法人が行う中期目標の「原案」作成を事前に規制していること
- ②規制は、「大綱」により、ほとんど選択の余地のないものとして、詳細に行われていること
- ③法律に定めのない事項を中期目標に書き込ませたり、同じく法律に定めのない「計画」や「調書」まで提出させようとしていること

国立大学法人法は、文科大臣が中期目標を策定（変更）するときは「あらかじめ、国立大学法人等の意見を聴き、当該意見に配慮する」としている。これは、国が国立大学法人の中期目標を定める際、大学における学問の自由の侵害につながることをないようにするために置かれた規定である。手続きとしては、国立大学法人が「原案」を策定し、文科大臣は財政上の理由など「真にやむを得ない場合を除いて」、「原案」を尊重して中期目標を定めるとすることが国立大学法人法制定時の大臣答弁により約束されている。

しかしながら、実際には、法人化以降の各期において、文科省は中期目標の「原案」策定に事前の規制、介入を行ってきた。すなわち、大学が中期目標の「原案」を作成するのに先立ち、文科省があらかじめ示した方針に従って「素案」をつくらせ、それを点検した後に「原案」を作成させてきたのである。

今回の「大綱」は、大学が作成する中期目標の「原案」に対する事前の規制という点で同様の役割を果たすものである。同時に、その内容はこれまでのものよりも詳細になり、国立大学法人の「原案」作成権をより強く規制するものとなっている。

改正により中期計画記載事項に加えられる「評価指標」は、中期目標期間の業務実績に関する評価において、中期目標を達成したと見なしうるかを明確にする、いわば白黒はつきりさせる役割を果たす。

「評価指標」に関して、文科省は、「第三者が検証可能な指標を設定」することや「妥当性について説明できるもの」とすることを求めている。国立大学法人の中期目標「原案」作成権が保障されており、財政措置を伴い、かつ中期目標期間終了時の組織及び業務の改廃の検討を国立大学法人が独自に行うことができるのであれば問題はない。しかし、これらの条件を欠く中では、「評価指標」は、財政権・行政権を用いた組織の改廃に利用され、大学の種別化などの政策を推進する役割を果たすものとなるほかない。

なお、改正により、年度計画・年度評価は廃止される。このことより「計画・評価の負

担が減る」と歓迎する向きがあるとすれば、楽観的すぎるといわなければならない。年度計画・評価の廃止は、負担を経験するためではなく、新たな手法による統制が可能になったためである。負担が軽減されるという点に関しても、そうした保証は一切ない。

(2) 学長選考会議・監事による国立大学法人の支配

文科省は、2014年の学校教育法・国立大学法人法「改正」の際の施行通知（文部科学省高等教育局長・研究振興局長「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律及び学校教育法施行規則及び国立大学法人法施行規則の一部を改正する省令について（通知）」2014年8月29日）において、学長選考会議・監事らが学長の業務執行を「恒常的に確認」すべきと述べている。また、大学のガバナンス改革の推進方策に関する検討会議「学長のリーダーシップ強化に伴う監事等による学長の業務執行のチェック機能の確保について」（2016年3月31日）は、監事に関する課題の一つとして、常勤化を提言している。

さらに、文部科学省・内閣府・国立大学協会「国立大学法人ガバナンス・コード」（2020年3月30日）は、次のような「原則」を掲げている。

【原則3-4-1】監事が十分かつ適切に監査業務を遂行し、より効果的・明示的に牽制機能を果たすことができるようにするための体制を整備すべき

【原則3-4-2】監事の役割や求められる人材像等を明確化した上で、適切なプロセスによって選考を行うべき

【原則3-4-3】監事は……教育研究や社会貢献の状況や法人の長（大学総括理事を含む）の選考方法、法人内部の意思決定システムをはじめとした法人の経営が適切かつ効果的・効率的に機能しているかについて監査する必要がある。国立大学法人は、監事がそれらを適切にチェックできる監査体制を工夫すべきである。

これら一連の政策文書の中で強調されてきた、学長選考会議・監事による「牽制機能」を「可視化し、実効性のあるもの」にすることが、本改正の趣旨である。

改正による学長選考会議・監事らの権限強化は、「牽制機能」がもたらすメリットよりも弊害を拡大することが懸念される。特に、「評価指標」が中期計画記載事項として「法令化」されること、および監事は学長に「法令違反等の疑いがあるときは学長選考・監察会議に報告義務を課されることにより、中期計画の実施の遅れを理由にした監事の報告が行われ、解任に相当するかを学長選考会議が審議する事案が生じることも考えられる。解任に至らなくても、学長は常に監事から常時プレッシャーを受けることになる。学長選考会議―監事のラインが法人の実質的な支配者になるといっても過言ではない。

また、常勤化される監事の業務の中心は、学長ら執行部の組織運営が法令に抵触しないかを確認する作業となることから、改正が行われれば、膨大な法令を読みこなすことができ、組織運営に関する情報収集に長けていることが常勤監事に求められる資質となるように思われる。そうなったとき、文科省と大学事務局を往来している官僚群が常勤監事の職を独占する事態も想定される。

この間、いくつかの大学で学長の不祥事、専制的な組織運営が行われていることが明るみになっている。こうした状況に対処するために、学長選考会議・監事の「牽制機能」に

期待を寄せる向きもあるかも知れない。

しかし、この間、学長選考会議会議による恣意的な規定の改正や不透明なプロセスによる選考が相次いでおり、そうした選考の結果選ばれた学長が不祥事を起こしている事例があることを忘れてはならない。監事についても、問題ある学長の組織運営にお墨付きを与えてしまっているケースもある。学長選考会議・監事の権限を強化するのでは、彼らが起こす問題に対処できず、より深刻な事態を招くことになりかねない。

この問題に、学長選考会議・監事を監視する機関を置くという対策もあるかも知れないが、常設のものでは屋上屋を重ねることになる。また、大学の組織運営の問題を外部から監視することには自ずと限界がある。大学の研究・教育を担うのは研究・教育組織であることに鑑みれば、学長に対して日常的な「牽制機能」を持つ者は、教職員・学生ら大学構成員であるべきだろう。