

田原 博人（元宇都宮大学学長）

佐藤 博明（元静岡大学学長）

1. 今次改正法の背景

国立大学は、2004年4月の法人化後、3期・18年にわたる中期目標期間を経て、2022年度から第4期中期目標期間に入る。

法人化後、国立大学は、国・政府主導の矢継ぎ早の大学「改革」によって、基盤的経費たる運営費交付金のひき続く減額の上に、成果・効率優先の「選択と集中」により、組織的にも財政的にも大学間および分野間の格差の拡大と、大学総体として教育研究力の低下・疲弊を露わにした。

とくに近年、デジタル化の急速な進展と新型コロナウイルスの世界的大流の中で、緊急かつ長期的に対応・解決を迫られる社会・経済的諸課題を前に、それらの解決に資する科学的「知」の創出と集積拠点たる大学に対する期待が高まっている。

政府は、こうした時代状況の変化の中で、大学が期待される役割を果たすには、社会の新陳代謝を促し、社会変革の駆動力としてその機能をさらに拡張し、社会各層の期待に応えうる大学経営の新モデル（「真の経営体」）の構築を急がなければならないとした。2020年初め、文科省は「国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議」を立ち上げ、大学レジームの大転換に向けて検討を急ぎ、昨年末、同会議での11回にわたる審議の内容を「最終とりまとめ」（12月25日）として整理・集約した。今次改正法は、そこでの中核的論点を主要な改正点とし、法制化を図ったものである。すなわち、中期目標・計画の記載事項等と、学長選考会議の権限の追加等に関する改正である。

以下、今次改正法において法制化が図られる二つの論点について、そのもつ問題性と狙いを検討することとする。

2. 「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」について

〔付：「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」（素案）〕

もともと、国立大学法人法案が国会で審議された段階で、中間目標は「届け出制」にすべきとの意見がたびたび出されていた。その際、「届け出制」にできない理由として、政府は「法人の自己収入の目標を立てること並びに経費抑制の目標を立てること等」、国の責任に関する部分（国の関与）が含まれていることを主な根拠としていた。

私達は、中期目標に関して、著書『2040年 大学よ甦れ』の中で、文科省に

提出し、認可を受ける中期目標・計画は予算に関わるものに限るべきで、教育研究等に係るものは、実質として報告扱いでよいのではないかと提言した。

すなわち、国立大学法人法の第 30 条 2 項の、中期目標に掲げるべき事項の

- 一 教育研究の質の向上に関する事項
- 二 業務運営の改善及び効率化に関する事項

は、大学における教育研究の「自由」と、組織運営の「自治」に帰することから、届け出制にすべきであり、併せて年度計画は複数年度化すべきであるとも提言した。

今回の法案で、年度計画・評価が廃止されることになったのは一定の評価ができる。一方、中期目標に関しては、国立大学法人評価委員会が策定した「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〕（以下「中期目標大綱」—2020 年 2 月 21 日）では、記載項目が I 教育研究(20 項目)、II 業務運営(2 項目)、III 財務(1 項目)、IV 自己点検・評価(1 項目)、V その他(1 項目)の、合わせて 25 項目に大綱化され、その中から大学法人が自由に選べるとした上で、独自に 2 項目を追加できることとした。

しかし、大学が主体的にそれぞれの目標を掲げ、計画を立てる場合、「中期目標大綱」では、項目の記載に当たって、目標だけでなく、その達成に向けた手段まで書き込むことを求め、しかも I の「教育研究の質の向上に関する事項」のうち、その多くは目先の経済成長に資する教育や研究を指向したもので、20 年、50 年の先を目指し、大学でしか取り組めない課題への挑戦の余地は見当たらない。実際に、大学が目指す目標を書き込む場合、例示の 20 項目の中には適切な選択項目が無いとか、目標が複数項目にまたがっている場合もあり、与えられた選択肢とは一致しないことが予想される。それを避けるために、国が定めた 20 項目の中から項目を選び、それを大学の目標としたら、結局、大学の教育研究は国が求める方向や内容に従うだけになり、大学独自の多様性も主体性もない本末転倒の目標・計画になってしまう。

加えて、記載上の留意事項では、閣議決定や中教審答申、検討会議「最終とりまとめ」など、この間の、政府発信の大学「改革」に関する一連の文書を参照するようとした縛りをかけ、また中期目標・計画における記載事項について、期間終了後に行われる国立大学法人評価の結果は運営費交付金の配分に反映されるとクギを刺し、しかもそれぞれの記載事項が依然、認可制であることに変わりはない。

こうした、中期目標に関する記載上の「実務的」な指示は、本来大学自らが目標とする方向で個性化や特色をうち出すため、項目を精選し限定するというより、国が定めた方向に大学を誘導するための〈選択〉の色合いが強い。これを避けるためには、大学の主体的な考えにそって、目標を自由に設定すること

ができるようにするか、項目の内容を柔軟に変えられるようにし、達成すべき目標や計画に自由度を持たせるよう、基本的な事項に限るべきである。

今回の第4期中期目標期間の目標や計画の作りは、依然として国が目指す国立大学の役割・機能の方向に誘導するスキームである。いまや各大学は自ら目標や計画を掲げる能力を失っているので、国が一定の方向を示して誘導しなければ、とでも考えているのだろうか。もしそうだとすれば、法人化後17年の中で、大学は自らのすべきミッションを自律的・主体的に掲げる意思も活力も失ったのかである。

また中期計画に関して、改正法案・第三十一条第2項では「第三号 前二号に掲げる措置の実施状況に関する指標」の記載が求められ、上記の国立大学法人評価委員会「大綱」・**留意事項**でも、各項目について、「6年間で達成を目指す水準や方策」とともに「評価指標」を掲げることを求めている。

私たちは先の著書の中で、中期目標・計画の評価にあたって、これらが達成されたかどうかの評価の基準になるとすれば、そこで掲げる指標も含めて、当然「達成される」と見込まれる事項を中心に記載されることになることになると指摘した。大学は、むしろ質の高い目標と計画を掲げ、それを「達成したい」と努力するのが本来の姿であろう。それを可能にするためには、評価は「達成したかどうか」ではなく、「達成に向けた努力」をこそ重視すべきである。

しかし、今回、計画に記載が求められている「指標」は、中期計画期間における達成状況の判断・評価の目安とされ、しかもそれに係る評価結果を運営費交付金の配分に連動させるとすれば、その改定は、改悪とさえいえる。「指標」はあくまで達成に向けた〈努力〉と位置づけるべきである。

3-①. 「学長選考会議の権限の追加等および監事体制の強化」について —(田原)

法人化前の国立大学の学長選考は、教員による直接選挙によっていた。ただ当時は、学長と言ってもさほどの権限はなく、「学長」を笠にきて権威主義的に振るうこともなかった(実際はあったが、それを活かす学長は少なかったか?)。ところが法人化によって、学長は経営の長と教学の長を一体にした地位に立つことで、強い権限を与えられ、学長選考も、従来とは異なる特権を持った学長を選ぶことになったのである。

法人化後の経過の中で、国はガバナンス強化の名で、学長裁量経費を増額し、学校教育法の改正を通じて教授会を無力化するなどで、学長の特権的地位の強化を図る一方、学長選考会議の構成や権限を強化する中で、意向投票を軽視もしくは無視するなど、学長選考に構成員・教職員の意思を反映させる道を閉ざしてきた。この間、肥大化した特権もつ学長の関与もあって、学長選考会議の強引な選考権の行使から、選考プロセスの不透明さや選考結果の不可解さが指

摘され、問題を引き起こしている。

事実、そうした歪な学長選考が繰り返される中で、近年、学長選考をめぐるトラブルやが頻発し、また就任した学長が、与えられた権限を笠にきて、威圧的言動や専断な振舞いを繰り返すことから、学内が深刻な混乱に陥り、学長の職務執行が長期間にわたってマヒするなど、ついには文科大臣の「解任」権の行使を許す事態が起こっている。それ自体、大学の自治を自ら掘り崩す深刻な事態である。このままでは、大学は国の偏狭な大学政策と学長の専断的な支配の下で、静穏な教育研究環境が損なわれ、教員たちは研究費の枯渇に苦しみ、目先の短期的な成果を追うことに汲々とし、教育に対する情熱を失った集団と化し、ついには大学人の矜持を失った〈知の廢墟〉となりかねない。今、中央政治を覆っている腐敗と機能不全の愚を大学世界で再現させてはならない。

近年、学長の強権的な振舞いから引き起こされる不祥事や混乱に対する批判の矛先が、大学にだけでなく、大本の国に向けられることをおそれ、それを避けるため国は一転して、学長選考会議と監事の牽制機能の強化を打ち出したかにみえる。そこに、今回の法改正の本音が透けて見える。

すなわち、改正法案では、現行の「学長選考会議」を「学長選考・監察会議」と改称し、学長の職務執行をチェックする機能を新たに付与した。また、これまでは「学長選考会議」の委員に学長を加えることができたが、今回の改正ではこれを禁じた。そもそも学長選考会議に学長を含めることができたのが間違いで、それが正されたのは当然である。

ところで、今回、学長に対する牽制機能の強化を名分に「監察」権限を加えたことに、どのような意味があるのだろうか。

現行制度でも、各大学の学長選考会議規程では、審議事項の一つに「学長の業務執行状況の確認」が盛り込まれている。また、「国立大学法人ガバナンス・コード」の原則3-3-3に、「法人の長の業務執行に関する厳格な評価」として、「学長選考会議は、法人の長の選任の後も、法人の長の業務が適切に執行されているか厳格な評価を行うべきである。これにより、法人の長の選考の適正性を担保するとともに、その業務執行能力が著しく劣ると認める場合には解任の申出を検討するなど、学長選考会議による法人の長の選考を一過性のものにする事なく、その結果に責任を持つべきである。」とあり、現行制度でも、学長に対する牽制機能を果たすことができるとなっている。にもかかわらず敢えて、「学長選考会議」を「学長選考・監察会議」と改称した上で、これに「監察」機能を与えたのは、単に規定上みせかけの権限強化ではなく、むしろ学長に対する牽制を通じて、大学に対する国の統制・支配の強化を図ろうとしたものとみななければならない。「学長選考会議」の権限強化の意味を、今後の運用の中で注意深く見極めていかななければならない。

本当に牽制機能を強化するのであれば、学長の独裁を許すかの、トップダウン式の学長のリーダーシップ強化と、学長選考会議委員の半数が、学長が任命した経営協議会の外部委員から選出されることこそ問題である。そうした構成の学長選考会議が、十分な牽制機能を発揮することができるか、疑問である。さらに問題は、学長選考にあたって、学長選考会議に学長の専決的選考権限が与えられている中で、例えば、学長選考会議の議長が、委員の何人かと結託し、選考を進めようとしたとき、一般の教職員や確たる情報を持たない学外委員が見識と自主的な判断力を持って、どこまで抵抗することができるだろうか。そうした場合、学長は形式上、選考会議の判断と責任で選ばれたとしても、実質的には限られた数人の意向で決められることになりかねない。事実、それに類した事例は、いくつかの大学で現に起こっている。こうしたリスクを避けるには、構成員の意思を反映した意向投票によるに如くはない。

いま必要なのは、学長の業務執行状況を適時にチェックし、異議申し立てができる権限と責任をもち、実質的な牽制機能を発揮できる、学内者を構成員とする独自の仕組みをつくることである。それは、教授会機能の正常化とともに、「知の創出・集積拠点」に相応しい、大学の民主的運営の基本である。

3-②. 「学長選考会議の権限の追加等および監事体制の強化」について —(佐藤)

(1) 改正法案の内容

改正法案では、まず現行の学長選考会議の名称を「学長選考・監察会議」（以下、同会議）と改めるとした上で（第 11 条二の関係）、監事は学長等が不正行為もしくは法令違反等の事実があると認めるときは、その旨を遅滞なく同会議に報告しなければならないとしている（第 12 条の関係）。そして、同会議は、監事から上記の報告を受けたとき又は学長の解任要件に該当するおそれがあると認められた時は、学長に対して、職務の執行状況について報告を求めることができるとした（第 17 条 4 項関係）。また、学長選考会議の委員に学長を加えることができるとある現行規定（第 12 条 3 項）に対して、改正法案ではこれを不可とし、理事は教育研究評議会において選出された場合にのみ、同会議の委員に加えることができるとした（第 12 条 2 項関係）。

他方、監事の機能および体制強化では、上記の学長に不正の行為もしくは法令違反等があるときの、「学長選考・監察会議」への報告義務に加えて、複数の大学を設置する国立大学法人に置く監事の員数を、設置する大学の数に応じて増員し、そのうち少なくとも一人は常勤としなければならないとしている（第 10 条 1,2 項関係）。

このように、改正法案では、従来の学長選考会議を「学長選考・監察会議」と改称した上で、監事の体制強化および監査機能の拡充と連動させて、学長の

職務執行に対するチェック権限を強化したとしている。

(2)改正法案の問題性とねらい

①「学長選考・監察会議」の権限強化について

現行法では、学長選考会議の職務は学長を選考し(第12条7項)、任命権者・文部科学大臣にこれを申し出ること(第12条2項)だが、改正法では会議の名称を「学長選考・監察会議」と変えた上で、同会議に新たに学長の職務執行を「監察」する権限を付加することとした。

この間、〈ガバナンス強化〉の名で、国は「学長裁量経費」の増額を図る一方、2014年の学校教育法の改正で、教授会はそれまで持っていた大学の重要事項について審議・議決する権限を奪われ、反対に、学長に経営資源(人事ポストや予算)の配分など、トップダウン型の意味決定と執行が許された結果、学長による威圧的言動や専断行為が頻発し、長期にわたって学長の機能不全や業務の停滞など、大学に混乱を招く事例の発生が相次いだ。改正法での「学長選考会議」の権限強化は、こうした事態を牽制・チェックして、大学の正常な業務運営を図る上では、一見、有効な措置であるかに見える。

しかし、こうした事態が起こる一因は、学長のリーダーシップ強化の名で、副学長・学長補佐や理事などの役員人事をはじめ、学部長・大学院研究科長など、学内の主要機関・組織の重要人事を牛耳る実権を学長に与え、そこから、学内組織の改編や新設など、大学の重要事項の決定で影響力を発揮できる力を学長に与えたことにある。理事や部局の長に対する人事権の行使を通じた、学内組織や機関に対する関与の強化であり、施設・組織の改編や設置、人事に関する意思決定や組織運営に対するタテ支配の構図である。そこでは、組織・機関の日常業務を担う構成員の意思決定への参加・合意形成が疎外され、そこから教育研究現場の当事者・教職員の間は無力感やシラケが広がり、大学運営に対する無関心が常態化している。大学自治の崩壊につながる、内在的要因であり、危機的な事態という外はない。

問題はそれだけではない。改称された「学長選考・監察会議」に新たに付加された、学長の業務執行に対する〈監察〉権限から容易に予想されるのは、学長の任命権を通じた、大学の教学・教育研究に対する国の統制・支配の強化である。とくに、いま現に進められている、法人と教学の分離を原則とする「一法人・複数大学制」の下では、文科省が任免権をもつ法人の長・理事長を通じて法人経営の牽制・チェックが可能とされ、さらにそこから、法人の下に置かれる複数の大学の長・学長に対する統制を通じて、教学・教育研究に対する国の関与・統制と支配が容易となる。

こうした人事権の行使を通じた、組織運営と業務執行に対する強権的支配に

は既視感がある。人事権をテコにした組織支配の構図は、官僚人事や日本学術会議の新会員の任命拒否にみられる、昨今のおぞましい事態である。

② 監事体制の強化と監査機能の拡充について

現行法では、国立大学法人に監事二人を置く(第10条1項)とした上で、監事は役員に不正の行為又は法令違反の事実等があると認めるときは、その旨を直ちに学長と文部科学大臣に報告することとされている(第12条の二)。それが、改正法案では、当事者が学長である場合、既述のように、その旨の報告を「学長選考・監察会議」に対して行うこととしている。

ここでは、元来の大学業務に関する監事のチェック・監査機能を、学長(「一法人・複数大学制」では理事長)の職務執行にまで広げることで、新たに付加された「学長選考・監察会議」のチェック・監察権限と一体となって、学長に対する牽制機能の強化を補完する役割を担うことになる。それと、一法人の下に、複数の大学を置く国立大学法人の場合、設置する大学の数に監事一を加えるとともに、従来通り、監事二名を置く大学も、うち一人を常勤とすることで、監査体制全体の強化を図ろうとしたものと思われる。

ただ、大学規模のいかに拘わらず、常勤の監事を置くとした場合、組織的にも財政的にも脆弱な中小もしくは単科大学に、大大学と同様に常勤をおくことが現実に可能であり、意義があるのであろうか。つまり、監事が常勤として勤務するとなると、監査業務に必要な資料の収集や調査・分析などのため、一定の要員を配置した、相応の体制を整えなければならなくなる。それに要する経費や人件費は、とくに小規模大学にとっては組織的にも財政的に大きな負担になるはずである。いずれにせよ、監事に「人」を得ることだが、かつて非常勤監事を経験した立場からいえば、非常勤であっても、十分な役割を果たせたと考えている。ここは一律に常勤監事を置くのではなく、大学の実情に合わせ、最適な対応ができるよう、その判断は大学の自主性に任せるべきである。

改正法に示されたスキームからは、「学長選考・監察会議」の権限拡充も監事体制の強化も、外形上は、学長に対する牽制・監視機能の強化を通じて、近年、頻発している学長の不祥事や強権的な言動による学内の混乱や業務の停滞を防ぐためのように見えるが、そこに込められた真の狙いは、この両機関を使って、大学、とりわけ教学・教育研究に対する国の一元的支配・統制を強化することにあると見なければならない。

「学長選考・監察会議」の権限強化と対で拡充された、学長・教学の長(もしくは法人の長・理事長)に対する監事のチェック機能が、現実に、どのような事例で、どう発揮され働くのか、あるいは、それらを通して大学に対する国の関与がどう強化されるのか、その運用にしっかりと目を凝らさなければならない。

