

学校教育法および国立大学法人法を改正する法案に 反対します

法案は、「大学の自治」を奪い、大学を安倍流成長戦略の道具に貶めるものです。
法案は、競争と権限集中を強化し、研究教育をさらなる腐敗に導くものです。

2014年5月7日（5月15日 一部追加）
国立大学法人法反対首都圏ネットワーク事務局

内容

1	大学の自治「剥奪」法案.....	1
	（1）法案の概要.....	1
	（2）法案の最大の問題点―「大学の自治」の中核である人事権の侵食―.....	1
2	法案の具体的内容.....	2
	（1）法案の5つの内容.....	2
	（2）教授会は学長と学部長の諮問機関に.....	2
	（3）意向投票制度を骨抜きにできる学長選考基準.....	4
2	「日本再興戦略」の一環としての大学のガバナンス改革.....	4
	（1）グローバル人材育成とイノベーション創出の道具としての大学.....	4
	（2）競争と権限集中の一層の強化は教育研究をさらに腐敗させる.....	5

学校教育法および国立大学法人法を改正する法案に反対します

法案は、「大学の自治」を奪い、大学を安倍流成長戦略の道具に貶めるものです。
法案は、競争と権限集中を強化し、研究教育をさらなる腐敗に導くものです。

2014年5月15日 国立大学法人法反対首都圏ネットワーク事務局

1 大学の自治「剥奪」法案

(1) 法案の概要

政府は、2014年4月25日、「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律案」（以下、法案）を閣議決定し、衆議院に提出しました。政府は今国会での成立を目指していると報道されています。

法案は、学校教育法（以下、学校法）が1947年に制定施行されて以来、いかなる政権も手を付けることができなかった教授会に関する規定（学校法93条）に手を付け、学長、学部長、教授会の関係を根本から変容させ、学長に権限を集中させています。学長は、教員人事権のみならず学部長人事権を掌握し、しかも、これまでは教授会と共同して行ってきた教学組織改革や教育課程編成に関する決定も学長が単独でできるようになっているのです。

また、法案は、これまでも議論のあった国立大学法人と学外者との関係をめぐって、学外者への大学の従属を一步推し進めるものとなっています。経営協議会委員の過半数を学外者委員とすべきこととし、さらには、半数が学外委員から構成されている学長選考会議が「学長選考基準」を設定できるようにしているのです。特に重大なのが、国立大学法人法（以下、法人法）の施行以降弱体化させられてきた学長選考における大学構成員の声がさらに弱体化させられ、現在の意向投票制度さえも、学長選考会議の決定する学長選考基準により無に帰す危険性があることです。

(2) 法案の最大の問題点—「大学の自治」の中核である人事権の侵食—

法案を全体として見た場合に最も大きな問題点として浮上するのが、大学の自治の中核に位置づく人事権を大きく侵食し、大学の自治を剥奪するのに等しい運用を可能にしていることです。

最高裁大法廷が1963年の東京大学ポロ座事件判決で指摘しているように、憲法23条に保障された学問の自由を保障するために「大学の自治」が認められています。「大学の自治」には、「とくに大学の教授その他の研究者の人事に関して認められ、大学の学長、教授その他の研究者が大学の自主的判断に基づいて選任されること」ことが含まれています。

このように最高裁大法廷も指摘している、人事に関わる大学の自治とは、「原理的には、個々の教員が人事権を平等に有する。」ことなのだとして理解されてきました。このような理解は、大学の民主的・自治的な運営の追求を通じて、大学人の確信になってきたとさえ言えるのです。国立大学法人化以前に実施されていた国立大学学長の構成員投票による選出はこのような確信抜きではありえないことでした。また、多くの国立大学において法人化以降も意向投票が行われてきたこと、そして、学長選考会議が意向投票を無視して学長選考をしたときに抗議の意思が広く示されてきたことは、先の確信が維持されていることを示しているのです。

また、現行学校法は、憲法 23 条の精神を具体化し、大学の教学組織の基本単位を学部とし（85 条）、大学に「重要な事項を審議する」教授会を置かなければならないとしています（93 条）。これらの規定に基づき、学部教授会が、各学部における個々の教員人事や学部長人事を決定してきたこともまた、先の確信があつてこそのことでした。

これに対して、法案は、大学構成員の意向を学長選考会議が実質的には無視することも可能とし、また、個々の教員人事と学部長人事における学部教授会の自主的判断の幅を学長がいかようにも狭められるようにしているのです。法案は、「大学の自治剥奪」法案と呼ぶのにふさわしいものとなっています。

2 法案の具体的内容

（1）法案の 5 つの内容

改正法案は次の 5 つのことをその具体的な内容としています。

- 第1. 教授会を審議決定機関から諮問機関に格下げすること（学校法 93 条関係）。
- 第2. 学長選考を「学長選考会議が定める基準」に基づいて行うものとする（国立大学法人法（以下、法人法）12 条関係）。
- 第3. 経営協議会の学外者委員の定数を委員の半数以上から過半数にすること（法人法 20 条関係）。
- 第4. 副学長の職務に、学長の「命を受けて、校務をつかさどる」ことを加え（学校法 92 条関係）、副学長の一人を研究教育評議会の評議員とすること（法人法 21 条関係）。
- 第5. 今後さらに、「社会経済情勢の変化」に応じて、学長選考会議の構成や国立大学法人の組織・業務に関する制度を検討、改変する予定であること（附則 2 項関係）

以下では、第 1 と第 2 の柱を詳しく見ていきます。

（2）教授会は学長と学部長の諮問機関に

現行学校法 93 条は、教授会を大学に必ず置くものとし、教授会に「重要な事項について審議する」権限を認めています。

法令用語としての「審議」は「物事を検討してその可否を論議すること。」¹ という意味があります。個々の法令における「審議」という文言が「物事の可否を決定する」という意味をも含むのかは関連法令も通曉しながら個々に判断する必要があります。

そして、現行学校法 93 条における「審議」が「物事の可否を決定する」という意味をも含んでいることは、このことを前提にして関連法令が次のように整備されてきたことから明白なのです。

①1947 年に学校法が制定された約 2 か月後に制定された学校教育法施行規則が、「学生の入学、退学、転学、休学及び卒業は、教授会の議を経て、学長が、これを定める。」（旧 67 条、現 144 条）との規定を置いていたこと。②1949 年に制定された教育公務員特例法（以下、教特法）は、個々の教員の採用人事、昇任人事（教特法 3 条 5 項）や学部長人事を、教授会の議に基づいて、学長が行うとの規定を置いていたこと（同 3 項）。さらに、③1949 年に制定された国立学校設置法（法人化に伴い廃止）が 1999 年に改正された際に、教授会が決定すべき事項として、「学部又は研究科の教育課程の編成に関する事項」「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

¹ 法令用語研究会『法律用語辞典 第 4 版』（有斐閣、2012 年）。

び学位の授与に関する事項」「その他…教育又は研究に関する重要事項」を列挙していたこと（7条の4）。

これに対して法案は、「審議」という文言を残しながらも、この言葉から「可否を決定する」という意味を排除し、教授会を審議決定機関から学長や学部長の諮問機関へと格下げしています。そして、教授会が学長や学部長に意見を述べることを以下のように整理しています²。

(ア) 学長が「学生の入学、卒業及び課程の修了」「学位の授与」について決定を行う場合には、教授会からの意見を聞かなくてはならない（法案 93 条 2 項 1 号、2 号）。

(イ) これらのこと以外の重要な事項を学長が決定する場合には、学長が必要と認める場合には、教授会の意見を聞かなければならない（法案 93 条 2 項 3 号）。

(ウ) 以上の重要な事項以外のことについて、教授会は「審議」することができるものの、学長や学部長等が求めた場合にのみ意見を述べるができる（法案 93 条 3 項）。

最も大きな影響を受けるのが、教授会の人事権です。法人法に基づいて 2004 年にすべての国立大学が法人化される以前は、教育公務員特例法（以下、教特法）が適用され、個々の教員の採用人事、昇任人事（教特法 3 条 5 項）、さらには、学部長人事も、教授会の議に基づいて、学長が行うこととされていました（同 3 項）。2004 年以降は教特法の適用はなくなりましたが、それでもなお、教特法の規定を受け継いだ学内規、あるいは、以前からの慣行に基づいて、教授会が個々の教員や学部長の人事権を行使するのが一般的となってきました。

しかしながら、今回の法案では、学長が必要と認めた場合にだけ法案 93 条 2 項 3 号が適用され、教授会からの意見聴取が必要となるにすぎません。しかも、どのように意見聴取をするかも学長の判断に委ねられています。このため、採用人事に関連して複数候補者を教授会からあげてもらうことにし、学長がそのなかから一人を選任することも可能となります。また、学長の判断により教授会からの意見聴取をしないこととし、教授会における選考をスキップすることもできます。例えば、学長の任命する委員から構成される人事委員会に人事を行わせることも可能となるのです。

以上のことは個別の教員人事だけでなく、学部長の選任にも当てはまります。学長の判断により、教授会に学部長候補を複数名挙げてもらい、その中から一人を選任することも、あるいは、「〇〇学部長選考会議」を設置し、学長が任命する委員に学部長を選ばせることもできるのです。

なお、法案は教授会を学部長の諮問機関としているので、学部長が求めた場合にだけ教授会の意見を取りまとめることになり、また、取りまとめられた意見をどのように取り扱うのかは学部長の判断次第ということになります。

² 法案 93 条は以下の通りです。

- ① 大学に、教授会を置く。
- ② 教授会は、学長が次に掲げる事項について決定を行うに当たり意見を述べるものとする。
 - 一 学生の入学、卒業及び課程の修了
 - 二 学位の授与
 - 三 前二号に掲げるもののほか、教育研究に関する重要な事項で、学長が教授会の意見を聴くことが必要であると認めるもの。
- 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。
- ④ 教授会の組織には、准教授その他の職員を加えることができる。

(3) 意向投票制度を骨抜きにできる学長選考基準

学長選考会議に選考基準を決定する権限が与えられるようになるため、学長選考のあり方が一変します。

国立大学法人化以降は、学長選考会議に選考権があるため、大学構成員による投票が行われても「意向投票」に止められることになり、学長選考に当たっての大学構成員の声が弱められてきました。それでもなお、学長選考会議が、投票結果を無視して、第1位の候補者ではなく第2位の候補者を学長に選考するという事態が起きれば、学長選考会議が投票結果をどのように考慮したのかを問い、その恣意的な判断を糾すことができました。

これに対して、この法案で提案されている学長選考会議による学長選考基準の設定により、学長選考会議の判断の恣意性も批判できないようになります。例えば、「グローバル人材育成とイノベーション創出のためのガバナンスに関する優れた実務経験をもつ者」という基準だけを設定してしまえば、科学技術行政に精通している元官僚だけしか実質的には学長になれないようにすることもできるからです。学長選考基準を盾にすれば、意向投票を無視するものとして非難されてきた第2位以下の候補者を学長に選考することも非難される筋合いにはないということになります。

2 「日本再興戦略」の一環としての大学のガバナンス改革

(1) グローバル人材育成とイノベーション創出の道具としての大学

昨年5月以来、内閣、財界、そして文科省は、大学を「人材育成」と「イノベーション創出」のための道具にすべく、「大学のガバナンスの大改革」との旗印の下、大学の自治を大学から剥奪する動きを展開してきました（一覧表参照）。

大学のガバナンス改革のために学校法等の関係法令を改正すべきとの提案は、2013年5月28日の教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について」（第3次提言）に始まります³。今回の法案の国会提出に至るまで大学のガバナンス改革を謳った文書が、内閣、文科省、そして財界によって公にされてきました。それらを俯瞰すると、今回の法案の狙いが、グローバル人材育成とイノベーションの創出という経済成長戦略の道具に大学を貶めることにあることがはっきりとします。

国家戦略全体の中での大学のガバナンス改革の位置を最もはっきりと示しているのは、2013年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」です。日本の経済成長戦略を包括的に描いたこの文書は「3つのアクションプラン」の第1番目に「日本産業再興プラン」を設定し（残り2つは「戦略市場創造プラン」「国際展開戦略」）、次にこのプランに6つの柱を立て、2番目の柱に「雇用制度改革・人材力の強化」を持ってきています。そして、この柱の中の「⑥」として「大学改革」を位置づけているのです。

「大学改革」では、世界大学ランキングトップ100に日本の大学を10校以上入れるという成果目標に加えて、大学を経済成長の道具とするために、資源の配分先を選択し、資源を集中的に投資し、さらには、資源獲得をめぐる大学間、学部間、そして研究者間の競争を組織すべきと提案して

³「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。」

います。すなわち、

産業競争力強化の観点から、グローバル化による世界トップレベルの教育の実現、産学連携、イノベーション人材育成、若手・外国人研究者の活用拡大等を目指す。このため、大学評価システムの構築、大学や学部の枠を越えた教員ポスト・予算等の資源再配分及び組織再編、大学内の資源配分の可視化、外国人研究者の大量採用、年俸制の本格導入、企業等の外部からの資金を活用した混合給与などの人事給与システムの改革、運営費交付金の戦略的・重点的配分の拡充に直ちに着手する。

そして、このような競争を支える「基盤」とすべく、大学のガバナンス改革を法改正により行うべきとしているのです。すなわち、

・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こととし、所要の法案を次期通常国会に提出する。

大学の自治剥奪法案閣議決定に至るまでの主要な文書				
		内閣	財界	文科省
2012年	3月26日		経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革—高等教育の質の向上を目指して」	
2013年	5月28日	教育再生実行会議「これからの大学教育等の在り方について」(第3次提言)		
	6月14日	閣議決定「日本再興戦略」		
	6月14日	閣議決定「教育振興基本計画」		
	11月26日			国立大学改革プラン
	12月17日		日本経済団体連合会「イノベーション創出に向けた国立大学の改革について」	
	12月24日			中教審組織運営部会「大学のガバナンス改革の推進について」(審議まとめ)
2014年	2月12日			中教審大学分科会「大学のガバナンス改革の推進について」(審議まとめ)
	4月15日		日本経済団体連合会「次代を担う人材育成に向けて求められる教育改革」	
	4月25日	大学の自治剥奪法案閣議決定		

(2) 競争と権限集中の一層の強化は教育研究をさらに腐敗させる

今回の法案は「大学のガバナンス改革」に絞られたものです。しかし、この法案の後に大学を襲ってくるのは、基盤的教育研究経費の削減と競争的資金の増加、そして、大学間、学部間、および教員間における資金獲得に向けての一層熾烈な競争・淘汰なのです。具体的な内容こそ示していませんが、法案の附則は、今後「社会経済情勢の変化等」を勘案し、「学長選考会議の構成その他国立大学法人の組織及び運営に関する制度」について検討し、所要の措置を講ずると述べています。これは、「社会」から経済成長に貢献しないという烙印を押された大学組織を統廃合も含めて大再編するとの、政府の意図を予告したものと見てよいでしょう。

「組織間と個人間の競争と組織における権限の集中」。これは、2000年12月に出された「教育改革国民会議報告—教育を変える17の提案—」以来、高等教育だけでなく、日本の教育政策全体を支配してきた考え方です。安倍第2次政権による「教育再生実行」とは、この考え方に基づく改革をさらに推し進めるということにほかなりません。

改革の最大の問題点は、競争と権限集中によって大学の研究教育が発展することが論証されていないばかりか、逆に、競争と権限集中が研究教育を腐敗させていることを示す事件が続出している

にもかかわらず、それを大学に強要しようとしていることなのです。

STAP 細胞問題は記憶に新しいところです。同問題の全容はまだ明らかにされていませんが、世界最高水準の研究を目指す「特定国立研究開発法人」（仮称）に理化学研究所を指定してもらうために、目玉となる研究業績を充分精査しないまま公表したのではないかという指摘が多く、研究者からなされています。また、業績競争を強いられる若手研究者が、十分なトレーニングを受けないまま、盗作と言われても仕方がないコピー&ペーストを学术论文で行ったとされている点についても、近年における研究教育態勢の危機として深刻に受けとめる必要があります。

そもそも短期間で研究教育の成果を上げることは困難なのです。研究教育の成果を評価するには数十年という単位の時間が必要になることもままあります。にもかかわらず短期間で成果をあげることを大学に強要し、その評価に基づいて資源配分するシステムが、真理探究を使命とする大学に取り返しのつかない打撃を与え、腐敗へと導くことを私たちは直視しなければなりません。

教育研究をさらなる腐敗へと導く「競争と権限集中」システムを法制度として強化することを狙いとする法案には、断固反対するものです。

私たちは、法案に反対します。その理由は、法案が「大学の自治」を大学から奪うからだけではありません。法案が成立すればその背後に控えている政策が次から次へと大学に襲い掛かり、一層強化される競争と権限集中のもと、一部で現実となっている大学における教育研究の腐敗が拡大することが必至だからでもあります。

私たちは、真理探究の場であり、豊かな文化創造の場でもある大学を、経済界、政界、官界の支配から守るべく、法案反対運動に立ち上がるよう、大学人のみならずひろく国民のみなさんに呼びかけるものです。