

新自由主義と日本の大学

——2014年学校教育法改正をめぐって——

高 津 芳 則

は じ め に

2014年通常国会で、学校教育法（以下、学教法と略）第93条が改正された。

旧法

第93条 大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。

② 略

改正法

第93条 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、教授会の意見を聴くことが必要なものとして学長が定めるもの

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、意見を述べることができる。

④ 略

法律を解釈するためには、立法者意思、有権解釈（政府の解釈）、判例、そして法律が対象とするものの歴史や理念、実態などを考慮する必要がある。法の解釈は、法実践のひとつといわれる。改正学教法第93条の解釈そのものは、本稿の課題ではない。改正法案が提出されるまでの経緯を分析することが、本稿の課題である。つまり、立法者意思の一部もしくはその背景の検討ということになる。ところで、あまり難しく考えず、法律の条文を読んでみよう。

旧法、改正法とも、大学に教授会がおかれることになっている。教授会の設置を嫌う場合、学部ではなく学群・学系などとし「教員会議」という名称にしている場合もあるが、ここでは、これ以上深入りしない。

旧法は、教授会が「重要な事項を審議する」とされていた。改正法では何が変わったのであろうか。教授会を主語とする述語は、2つある。

- 1) 意見を述べるものとする
- 2) 審議し、意見を述べることができる

1) に属するものは3つある。それは「学生の入学、卒業及び課程の修了」「学位の授与」「教育研究に関する重要な事項で、教授会の意見を聴くことが必要なものとして学長が定めるもの」。これは、学長が決定を行う前に「意見を述べる」ことが義務となる。

2) では「学長等」がつかさどる教育研究に関する事項が対象となる。つまり「学長等」の職務である「教育研究に関する事項」は教授会の審議対象なのである。大学運営における教育研究に関わる事項は、大学にとって「重要な事項」であろう。つまり、教授会の審議事項は何ら変化していない。②で、教授会の意見を聞く事項について、「学長が定める」と書いているが、③をみるなら、どのようなものを「学長が定める」かは、教授会の審議事項であると読める。つまり、教授会の意見をふまえない、学長の独断的「定め」はゆるされない。私学の場合、学長は1号理事である。理事として学長は、大学経営に関することとも考えなければいけない。学長（1号理事）は、大学経営に関しても、教授会の意見を聞きたいと思えば、教授会の意見を求めることができる。一方教授会は、大学経営事項であっても、それが教育研究に関わると判断すれば、自らの判断で審議対象にすることができる。旧法と改正法、いったい何が変わったというのであろうか。

今回の法改正は、大学の自治を空洞化するものであり、大学における学問・教育のあり方を大きく変容させるとして、学会でも批判の対象になった。たとえば、日本教育法学会（1970年設立）は、翌年の第45回定期総会（2015年5月30日～31日。法政大学）の第1分科会（5月31日）のテーマを「大学法制の変容と大学の自治」とし、次の2つの報告が行われた。

報告（1）「学校教育法改正等と大学の自治」光本滋（北海道大学）

報告（2）「私立大学『改革』と経済界の大学構想」丹羽徹（龍谷大学）

光本報告は、学教法改正を大学の自治擁護の観点から批判的に、とりわけ国立大学法人の視点から分析するものである。丹羽報告は、学教法改正の背景となった経済界の大学構想を分析し、私学の立場から大学の自治擁護を語っている。

ところで、日本教育法学会の定期総会では、2つの研究総会報告が行われている。そのひとつが、渡辺治（一橋大学名誉教授）「安倍政権の教育改革の位置とねらい」である¹⁾。

渡辺は、安倍内閣の教育改革を正しく理解するためには、安倍首相のめざす「大国」の

1) 日本教育法学会定期総会の内容は、『戦後70年と教育法・日本教育法学会年報』第45号（有斐閣、2016年）で論文化されている（以下、『年報』2016年と略）。また、前年の『新教育基本法と教育再生実行戦略・日本教育法学会年報』第44号（有斐閣、2015年）（『年報』2015年と略）の【資料改題】新教育基本法法制研究特別委員会ワーキンググループ「教育再生実行改革および地方教育行政法・学校教育法・国立大学法人法改革について」で、学校教育法改正問題の経緯と論点が整理されている（執筆、光本滋（北海道大学）、石井拓児（名古屋大学））。本稿は、これらに学んでいる。

性格をまず理解する必要があるという。渡辺は、およそ以下のように説明する。

安倍のめざす大国とは、戦前の「大日本帝国」のような古典的帝国主義ではなく、90年代冷戦終焉後、自由市場の盟主アメリカに従属し世界秩序の維持にあたるグローバル競争大国である。そして、グローバル競争大国化のために、安倍政権は、3つの柱からなる政治を押し進めている。1つは、改憲、「戦争する国」づくりである。2014年7月1日の閣議決定、2015年通常国会の「戦争法案」がそれである。2つ目は、新自由主義改革の再起動、新たな段階へのバージョンアップである。「アベノミクス」改革がその一翼を担っている。3つ目が、教育改革である。この教育改革は、1と2の課題に関わっている。1との関わりで言えば、軍事大国化を支持する国民意識をつくりだすための教育改革である。2との関わりでは、グローバル企業の要請に応じた、より効率的教育態勢づくりがめざされる。

安倍新自由主義教育改革が最初にターゲットにしたのは、大学改革であったという。とくに改革のカナメの1つは、国立大学運営費交付金の傾斜配分である。渡辺は、次のようにのべる。

「大学改革の方針は、外見上はまず実行会議が2013年5月18日（ママ。28日の誤記。——高津）に出した第3次提言『これからの大学教育の在り方について』で打ち出され、6月14日の『骨太2013』さらに同日の『日本再興戦略』に書き込まれ、安倍新成長戦略に位置づけられたようにみえる。しかし、実際の政策策定の順番は逆である」（『年報』2016年、14～15頁）。

政策策定の流れは、以下であると渡辺はいう。

まず大学改革推進の梃子に運営費の傾斜配分を使うという手法が登場したのは、産業競争力会議²⁾の第4回会議（2013年3月15日）である。この日の会議で、「人材力強化」が議題の1つになり、下村文科相は大学改革推進の梃子として人事給与システム改革と並んで「運営費交付金の配分の見直し」にふれたという。この時点で下村文科相＝文科省サイドは、運営費交付金配分の見直しを最重要課題とはみていなかった。ところが、下村発言

2) 産業競争力会議とは、日本経済再生本部のもとに設置された会議である。日本経済再生本部は、2012年12月26日の閣議決定で設置されたもので、「我が国経済の再生に向けて、経済財政諮問会議との連携の下、円高・デフレから脱却し強い経済を取り戻すため、政府一体となって、必要な経済対策を講じるとともに成長戦略を実現することを目的として、内閣に、これらの企画及び立案並びに総合調整を担う司令塔」である。構成員は、原則として、本部長・内閣総理大臣、本部長代理・副総理、副本部長・経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣官房長官、本部員は他のすべての国務大臣となっている。産業競争力会議は、日本経済再生本部の決定（2013年1月8日）により「日本経済再生本部の下、我が国産業の競争力強化や国際展開に向けた成長戦略の具現化と推進について調査審議」するため設置された。会議の構成員は、原則として、議長・内閣総理大臣、議長代理・副総理、副議長・経済再生担当大臣兼内閣府特命担当大臣（経済財政政策）、内閣官房長官、経済産業大臣、そしてその他の構成員は、内閣総理大臣が指名する国務大臣並びに産業競争力の強化及び国際展開戦略に関し優れた識見を有する者のうちから内閣総理大臣が指名する者、となっている。

に呼応し、のちに経団連会長に就任する榊原定征が運営費交付金問題にふれ、大学改革が進展しない原因として教員給与の年功序列と並んで交付金問題があると力説した。国立大学改革の具体化を迫られた下村文科相＝文科省は、第7回産業競争力会議（2013年4月23日）において、当面の重点改革を海外研究者の招聘，理工系分野の強化，年俸制の導入などとし，運営費交付金の抜本的見直しは第3期中期目標期間以降に行うと報告した。「それに対し榊原らは評価に基づく運営費交付金の傾斜配分をただちに行え，と叱咤激励し，また新自由主義急進派の竹中平蔵も『今の大学には自治あって経営なし』と大学改革の遅れを罵倒した。安倍首相もそれを受けて，同会議のまとめの発言で『今後3年間で改革加速期間にして徹底的な国立大学改革を行』えと念押ししたのである」（『年報』2016年，15頁）。

しかし，教育再生実行会議第3次提言『これからの大学教育の在り方について』（2013年5月28日）では，ただちに運営費交付金の「学内」配分の見直しを行うものの，その抜本的見直しは第3期以降に行うと書かれていた。これについて，渡辺は次のように分析する。

「さすがの文科省も，また再生実行会議の大学関係者も，運営費交付金が人件費をはじめとした大学運営に欠かせない文字通り基盤的経費であり，その削減は大学の教育・研究に取り返しのできない致命的な打撃を与えることを十分自覚していたからである。学内配分の見直しはともかく，大学間の配分見直しは簡単にできることではなかったからである」（『年報』2016年，16頁）。

ところが，産業競争力会議はそれを承認しなかったのである。同年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」で，「運営費交付金の戦略的・重点的配分の拡充に直ちに着手」とし，「今後3年間で大胆で先駆的な改革を後押しして改革を加速し，第3期中期目標期間（2016年度から）開始までに改革を完成させる具体的・包括的な改革プランを早急に取りまとめる」ことを義務付けた。その結果，文科省は教育再生実行会議の打ち出したスケジュールを大幅に前倒しすることを余儀なくされ「国立大学改革プラン」（2013年11月25日）につながる。

渡辺は，次のようにのべる。

「こうして大学の教育・研究の遂行に致命的な害悪を及ぼす運営費交付金の重点配分が大学の論理を無視して強行されることが決まったのである」（『年報』2016年，16～17頁）。

この同時期，教授会の役割を見直し，学長権限強化のための法改正問題が登場した。もちろん，学長のリーダーシップ強化による大学経営の効率化はそれ以前から中央教育審議会などでも議論になっていた。しかし，学教法改正による教授会権限の制限が直接問題になったのは新しいことであった。学長のリーダーシップ強化と学教法改正による教授会権限の制限は，質的に大きな差がある。学長のリーダーシップ問題は，確かに危うい面をもちつつも，まだ「学問の自由」「大学の自治」を前提として語る余地がある。しかし，教授会権限問題の場合そうはいかない。憲法23条「学問の自由」の具体的ありかたのひとつとして「大学の自治」が認められ，その担い手が「教授会」であることは，憲法学，教育

法学の通説だからである。もちろん学園紛争の時代に、「大学の自治」を「教授会自治」と同一視する考え方を発展的に批判する全構成員自治論などもあった。しかし、いろいろな議論があったとはいえ、最低限「大学の自治」については、「教授会自治」と同一視する考えを自明の前提として議論することは常識であった。つまり、教授会権限にふみこむ学教法改正は、憲法学・教育法学の通説あるいは大学関係者の常識に挑戦することに他ならないのである。

渡辺は、国立大学法人の運営費交付金重点配分が「大学の論理を無視して強行」された過程を明らかにしている。本稿では、教授会権限を制約する学教法改正が、文科省・大学の論理を無視して強行された過程を明らかにすることを課題とする。

1 財界の教授会論

(1) 関西経済同友会大学改革委員会提言（2009年）

丹羽報告（『年報』2016年）によると、財界から大学の「マネジメント『改革』を直接的に要求した最初のもの」は、関西経済同友会大学改革委員会による『提言 社会が求める大学の人材輩出戦略～まずは学部教授会の改革から～』（2009年7月27日記者発表）であるという。財界関係者が教授会をどうみているかがよくわかるので、ここに改めて紹介する³⁾。

まず提言は、大学が社会の変化に対応できない最大の責任が、教授会自治にあるという。

「何故大学は情勢変化に適応できないのか？／大学が情勢の変化に適応できない最大の原因は、硬直化した教授会自治にある。権限はあるが責任は問われない教授会が、学長や理事長による大学の組織運営を阻害している。学生は学部の壁に囲まれ、自由な学習の機会を得られずにいる。／産業界の求める人材像や国の新しい指針と、大学の実態には大きな乖離がある。」

学長・理事長の現在のリーダーシップ体制が不十分と批判し、その最大の責任は、教授会自治にあるという。

「1 リーダーシップの不在と大学運営の稚拙さ／・大学が情勢変化に適応するためには、学長・理事長の強いリーダーシップが不可欠である。しかしながら次のような要因により、それが発揮されていない。／①学長は通常、理事会の任命ではなく、学内選挙で選出される。このため、産業界や社会のニーズに沿った改革を推進する意欲をもった人が選ばれることは稀である。(略)／②学長は教育・研究者から選ばれるため、大学の管理運営の専門性や経験をもった人は少ない。また、学長を支える大学職

3) 学長のリーダーシップなどに限定すれば、経済同友会「大衆化時代の新しい大学像を求めて」（1994年）などがある。しかし、学部教授会に対する批判を明確にした文書としては、この関西経済同友会提言が最初となるだろう。

員の専門性は、必ずしも高いとは言えない。(略)／2 最大の阻害要因は教授会自治／・学校教育法は、「教授会は重要な事項を審議する」ことを定めている。しかし、教授会は教員の人事権、カリキュラムや科目の編成権、学生の成績や身分などを決める大きな権限を有するが、大学全体の経営や運営に関する責任を問われないため、自ら所属する学部利益のみを優先する傾向が強い。このため、教授会自治の名のもとで、本来あるべき学長や理事長による適正な大学全体の経営や運営を阻害する最大の要因となっている。」

ここで「本来あるべき学長や理事長による適正な大学全体の経営や運営」という部分の、「本来あるべき」という表現に注目したい。これについては、後述する。
そして、提言は次のようになる。

「提言3 まずは学部教授会の見直しから！／「リーダーシップと責任の所在を明確にした組織に改革すべき」／上記の実現に向けて、大学は自らの統治能力を高め、急ぎ組織改革に取り組むべきである。そのためには、学部自治の見直しが最優先課題になる。「権限は有するが大学経営や運営への責任は問われない」学部教授会の存在が、本来あるべき学長のリーダーシップの最大の阻害要因になっている。」

(2) 経済同友会提言(2012年3月26日)

学教法改正による教授会権限縮小に言及した最初のものは、経済同友会の提言「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めざして——」(2012年3月26日)である⁴⁾。提言は、理事長・学長・学部長の権限強化問題に続き、学部教授会について、次のようにのべている。

「(3) 教授会の機能・役割の明確化／(略)／○ 教授会の本来の機能・役割とは、大学(学校)における教育・研究上の重要な事項に関して、学長、学部長が現場を担当する教授たちの意見を聴取する機会を提供することであり、また、理事会や学長、学部長会議等での決定事項を情報共有する場でもある。(略) 教授会は学長の諮問機関的な役割を担っているとも言える。／○ しかしながら、今の教授会は教育・研究に関する重要事項に留まらず、大学(学校)の運営に関する様々な事項や、さらには学校法人の経営に関する事項まで関与する傾向にあり、このような教授会の関与の拡大は、組織決定の迅速性を阻害するほか、組織決定の際に教授会の合意が前提となっている場合は、決定権限が実質的に教授会にあるということにもなりかねない。／○ さらに言えば、教授といえども、事務職員と同様に雇用契約をしている従業員としての側面も当然にあるので、校務、とりわけ

4) 学教法改正問題をていねいにフォローした先行研究として、土井誠『『大学の自治』を壊す安倍政権の『大学改革』——『学問の自由』を守るたたかいを今こそ』(『前衛』2014年5月)がある。本稿を書くにあたり、この論文に負うところが大きい。

組織運営においては、原則として学長や学部長の指揮命令系統下に置かれるべきである。」

さらに具体的に法改正にふみこむのである。

「＜検討すべき法改正等＞／④教授会の役割・機能の明確化／・学校教育法93条1項「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」を削除し、「大学には、教授会を置く。教授会は、教育・研究に関する学長の諮問機関とする。」に変更する。」

これが、教授会を法改正により諮問機関化すべきであると、財界が主張した最初の文書とされる。この上記文章中、「教員で構成される教授会が、大学の運営において本来的な役割を認識……」、「教授会の本来機能・役割とは、大学（学校）における教育・研究上の重要な事項に関して……」に注目する。

「本来（的）」という表現が、経済同友会提言では教授会に使用されているが、前掲の関西経済同友会提言では、学長・理事長のリーダーシップにかかる表現となっていた。「本来」とは、「はじめから」「元来」「あたりまえ」という認識で使用される。つまり、関西経済同友会の場合は、学長・理事長の強力なリーダーシップが大学として「あたりまえ」という認識であり、経済同友会にあっては、教授会の性格が諮問機関であることを「あたりまえ」というのである。

しかし、大学の歴史を少しでも学んだことのある人であれば、ここで「本来（的）」という表現は使えない。教授会自治は、学園紛争期に、狭い意味での「大学の自治」と批判されたものの、「大学の自治」の担い手としての教授会自治は、まずは「学問の自由」の最低限の制度的保障とみなされてきた。教授会の「本来的」性格が「諮問機関」とあるという学説は、寡聞にして、私は見たことがない。

とりあえず、教授会の権限を法改正によって制限する文脈で、「本来」という表現が使われていることを、ここで確認しておこう。この表現は、後につながっていく。

2 中央教育審議会における議論（第6期中教審大学分科会・組織運営部会）

文科省管轄分野の法改正であれば、中央教育審議会（中教審）の分科会、部会の議論が手続きとして必要となる。2013年6月から学教法の学長・教授会に関する規定改正を議論することになるのは、第7期中教審大学分科会・組織運営部会（2013年2月発足）である。ところで、第7期の前の、第6期中教審大学分科会（安西祐一郎・分科会長）の最後の審議（2013年1月18日）で、学部教授会とガバナンス問題について、結論を出すよう強く求める意見が出た。

【北城委員】（略）大学運営そのもののガバナンスをどうするかということについては、平成10年から問題提起されていて、今は平成25年です。もう15年もたってまだこの議論をしているということです。大学分科会でこの根本的な問題について議論する必要があるの

ではないかと私は思います」

この発言者は、財界人の北城恪太郎（日本アイ・ビー・エム株式会社相談役、公益社団法人経済同友会終身幹事、学校法人国際基督教大学理事長）である。北城はその後、学教法改正を中教審内部で主張する中心となる。この日の審議で、安西文科会長は「ガバナンスの在り方、再々ですが、むしろ最も大事な問題だと思いますので、是非今後詰めた議論をお願いしたいと思います」としめくくっている。

北城の言う1998（平成10）年の答申とは「21世紀の大学像と今後の改革方策について——競争的環境の中で個性が輝く大学——（答申）」（1998年10月26日大学審議会）をさす。この答申は、教授会について次のように問題提起していた。

「（ア）学部教授会／教授会については、学校教育法において、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。」と定められている。／学部教授会については、国公立大学の教員等の人事に関する規定を除けば法令の規定が簡潔であるために、実際の審議事項が多くなりすぎたり、本来執行機関が行うべき大学運営に関する事項や執行の細目にわたる事項についても、学部教授会の審議や了解を得なければならないといったような運用が行われている場合が見受けられる。」

北城は、1998年大学審議会答申が「学部教授会」のあり方について問題提起したにも関わらず、15年たっても未だに結論が出ていないといらだちをみせたのである。

3 教育再生実行会議第3次答申と閣議決定

（1）教育再生実行会議第3次答申

2013年5月28日、教育再生実行会議は第3次答申「これからの大学教育等の在り方について」を提出する。この答申で、教授会問題が取り上げられたのである。

実行会議は、第6回4月15日、第7回5月8日、第8回5月22日の3回、会議を開催し、答申をまとめている。

第6回の会議では、座長鎌田薫（早稲田大学総長）が、「大学にかかる論点」というペーパーを提出した（A4裏表1枚）。そこでは論点が、6つあげられている。

- 1 これからの我が国社会における大学の役割
- 2 大学のグローバル化・グローバル教育強化のための方策
- 3 大学のイノベーション力・イノベーション教育力強化のための方策
- 4 大学において学生を鍛え上げ社会に送り出す機能の強化
- 5 大学における社会人の学び直し機能の強化
- 6 教育・研究の基盤となる大学の機能強化

上記6の、2つの柱のひとつが、大学ガバナンス問題だった。

「○ 機能強化を促進するための大学のガバナンス強化」

ペーパーには、シンプルに上記が書かれていただけています。おそらく事務サイド（文科省）作成であろうこの座長ペーパーを見る限り、確かに学長等のリーダーシップを改革の方向として考えているものの、教授会にかかわる学教法改正までを視野に入れているものとは考えにくい。この時点で文科省事務サイドは、学教法改正にまでふみこむつもりはなかったと思われる。この第6回（4月15日）の会議では、具体的に教授会に関わる議論はない。

第7回（5月8日）では、改革の障害として「教授会」が抵抗するだろうから、バックアップが必要だという文脈でのみ「教授会」が言及されているが、それ以上の議論はない。

第8回（5月22日）の議事録を見ると、会議前に第3次提言素案（ここでは「事前素案」版とする）がメンバーに配布されていたようである。この「事前素案」版は、ネット上には存在しない。会議当日は、「事前素案」版をバージョンアップした「第3次提言素案」（これはネットで入手可能）が配布され、議論が行われた。ここでひとつ言えることは、教授会権限にかかわる議論がないままに、すでに素案が作成されていたことになる。第8回会議において、最初に教授会問題について発言したのは、副座長・佃和夫（三菱工業会長）である。

「○佃副座長（略）ガバナンス改革について、「全学的意思決定に専門性からの知的価値を付加するという教授会の役割を明確化する」という表現がありますが、私などから見ると、どういう日本語なのかよくわからない。曾野先生、いかがですか。日本語として成り立つのかなという気がするのですが、もう少しわかりやすく、こんな回りくどい言い方ではなく、例えば教授会は諮問機関に徹するとか、議決権は持たないとか、そこまで踏み込めて書けるかどうか御検討願いたいと思います。以上でございます。」

これに対して、座長・鎌田薫（早稲田大学総長）は、次のように応えている。

「○鎌田座長（略）本日配付の版では、冒頭のよくわからないと御指摘があった部分を削除しまして、「教授会の本来の役割を明確化する」という簡潔な表現に改めさせていただきました。大臣からも、わかりにくいという御指摘を受けましたので。」

佃は「事前に配付頂いていたバージョンで見えていましたので、すみませんでした」と応えた。上記の議事録からうかがえることは、次の点である。

- ①教育再生実行会議で議論にもなっていない教授会権限問題が「事前素案」版に書かれていた。
- ②事前配布の「事前素案」版には「全学的意思決定に専門性からの知的価値を付加するという教授会の役割を明確化する」と書かれていた。
- ③「事前素案」版の上記記述に対し、事前に下村文部科学大臣がわかりにくいと批判をしていて、事務サイドが修正を行った。
- ④下村文科相の指摘を受け、修正された会議当日配布の「第三次提言素案」は「教授会の本来の役割を明確化するとともに〔略〕、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」となった。

「第三次提言素案」は、A4版9頁の分量で、図や表もなく文字だけの文書である。多忙

な下村文科相が事務局作成の事前配布素案を、個人的に一字一句ていねいに検討するだろうか。ここは推測になるのでこれ以上言及はしないが、下村文科相は、文科省事務局の意向と関わりなく、すでにこの時点で教授会権限に関わる学教法改正を具体的視野に入れていた（5月22日会議最後の発言——後述）。

この日の教育再生実行会議は、総理官邸4階大会議室で、午後3時から4時20分まで開催された。同じ日の午後5時20分から7時まで、同会議室で「第9回産業競争力会議」が開催されている。その会議の場で、下村文科相は「学長がリーダーシップをとれる体制の整備を図るため、教授会の本来の役割の明確化、法令改正も含め抜本的なガバナンス改革を行いたい」と報告している。それは、教育再生実行会議第3次答申「これからの大学教育等の在り方について」（5月28日）をへて、6月14日閣議決定の『日本再興戦略——JAPAN is BACK——』につながる（後述）。

第3次答申素案を議論した第8回教育再生実行会議（5月22日）で、もう1つ重要な議論がおこなわれている。これまで、大学ガバナンス問題で、財界提言や審議会答申でしばしば使われてきた「本来」という、大学人から見れば「奇異な」表現が、ここで姿を消すことになる。発言者は、山内昌幸（東大名誉教授・明治大学特任教授）である。

「○山内委員（略）先ほどの教授会の役割、本来の役割を明確にすると出てございますけれども、ここは不明瞭なのです。ここは大学、文学の世界では教授会に本来ある役割を我々は今担っている。ですから、教授会の自治と教授会の権限によってやっているのとられる、それを確認する、追認するということになりかねないのです。本来の役割を明確化するということが非常にあいまいなのです。したがって、おっしゃりたいことは、我々が議論していることは教授会の役割を明確に定義するとともに、あるいは教授会の役割を限定するということをし意思決定との関係で目指しているのだろうと思うのです。したがって、「本来の」というのは取り除いて、教授会の役割を明確に定義する。強ければ限定する、そういうような表現、いずれかを御検討いただいたほうがよろしいのではないかと思います。」

これに対して、鎌田座長は「検討させていただきます」とだけ応えた。

山内は、大学人として、教授会の「本来の」役割、あり方について知識がある。それゆえ「教授会の本来の役割を明確化する」という表現では、「大学の自治」における「教授会」権限のさらなる維持強化につながってしまう危険を「正直」に指摘したのである。つまり答申の趣旨が、教授会権限の縮小あるいは制限である以上、文案から「本来」を削除すべきだという。さすがに東大名誉教授である。

第8回会議の最後、下村文科相は次のようにしめくくった。

「○下村大臣（略）この後、産業競争力会議が開催されます。そこで成長戦略の取りまとめについて審議が行われる中で、いろんな会議から報告、提案があるのですが、私は第三次提言の素案について報告する予定になっております。（略）先ほどの教授会を含めて法律改正をきちっとしていく必要があると思います。」

つまり下村文科相は、すでに教授会にかかわる法律改正にふみこんで決断していたとい

えよう。ただしどの程度にまでか、それはわからない。

以上の経緯から、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（第三次提言）」（2013年5月28日）は、次のようにまとめられた。

「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、抜本的ガバナンス改革を行う」

（2）教育再生実行本部

教育再生実行本部は、自民党総裁選挙（2012年9月26日）で安倍晋三元首相が選出されると、翌10月に直属機関として発足した。11月16日衆院が解散すると「教育再生実行本部」（本部長＝下村博文元官房副長官）は、自民党の教育分野に関する公約案を安倍に提出する。それは11月21日、自民党として正式決定される。内容は、教育委員会の教育長を責任者とし首長が任命する常勤にする、教科書検定の「近隣諸国条項」見直しなど、その後の教育改革の方向を指し示すものとなっていた。自民党が政権奪還後、教育再生実行本部は、本部長を遠藤利明とし、①平成の学制大改革、②大学入試の抜本的改革、③新入材確保法の制定、④学力向上、の4つを検討対象にして活動を始める。議事録がネット上公開されていないため、どういう議論が行われているかわからない。そのため、分析は提言の文言チェックに限定される。

教育再生実行会議が第3次提言素案について議論した翌日の日付で、教育再生実行本部は第2次提言（2013年5月23日）を公にしている。大学・教授会問題は、この提言で以下のように言及された。

3 大学等への支援強化、専修学校の認定制度と補助制度の創設

＜主要施策＞

- 1 私立大学等への公財政支援……（略）
- 2 5年間で社会人受講者の倍増……（略）
- 3 質の高い専門学校……（略）
- 4 教授会の本来の使命である「審議機関」としての側面を明確にするための学校教育法等の見直し

ここでも「本来の」という表現が使われている。この提言のベースに、経済同友会提言があったと推測できる。

実行本部は、教授会を「審議機関」にする方針を打ち出した。この「審議機関」というのは、国家行政組織法の使用例にもとづくものと思われる。国家行政組織法の用語法では、審議会と委員会は異なる。「委員会」は、国の意思を決定し、外部に向かってこれを表示する権限をもつ行政機関、つまり、一般に行政委員会が該当する。「審議会」等は、国の意思を自ら決定したり、または外部に向かって表示したりする権限をもたず、各種の行政

機関の諮問に答えて、あるいは自発的に、一定事項を調査審議したり、審査したりする権能をもついわゆる諮問機関、参与機関的なものをさす。ただしこれは、国家行政組織法の使用例から言われるものであって、「国の行政組織の上でも、国家行政組織法の適用を受けない行政機関については、必ずしもそうではなく（人事院、会計検査院等の場合）、また、立法機関、司法機関に置かれるものについても、この原則は、必ずしも適用されていない」という（林修三『法令用語の常識』日本評論社1975年（第3版）33～34頁）。

つまり、教育再生実行本部が教授会を「審議機関」という側面を明確にするというのは、教授会が決定権をもたない諮問機関、参与機関であることを法律上明確にするという意味であろう。

（3）産業競争力会議と閣議決定

既述したように、第9回産業競争力会議（2013年5月22日17：20～19：00）で、下村文科相は「学長がリーダーシップをとれる体制の整備を図るため、教授会の本来の役割の明確化、法令改正も含め抜本的なガバナンス改革」をおこなうと明言した。これは『日本再興戦略——Japan is BACK——』（2013年6月14日閣議決定）につながり、以下の記述となる。

「・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を含め、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」

この『日本再興戦略』には、2013年度から当面3年間（2015年度まで）と2016年度以降の詳細な施策実施スケジュールを整理した「中短期工程表」が付属している。そこでは、「大学のガバナンス改革のための法案の準備・提出」が、2013年度から2014年度通常国会までと明記されている。2013年6月14日、学教法改正は、2014年度通常国会でおこなうことがスケジュール化されたのである。これは、中教審大学分科会組織運営部会による議論のはじまる前のことであった。

なお、同日閣議決定された「骨太方針」でも、大学改革について「ガバナンスの強化による大学改革とその教育研究基盤の確立を通じた教育研究の活性化」とふれている。

4 中教審大学分科会・組織運営部会における議論

（1）審議過程の整理

わかりやすいように、まず年表風に整理する。

第1回組織運営部会	2013年6月26日
第2回組織運営部会	8月6日
第3回組織運営部会	9月9日
第4回組織運営部会	10月2日
第5回組織運営部会	10月29日

第6回組織運営部会 11月19日

「大学のガバナンス改革の進展について（素案）」（「素案」と略）

第7回組織運営部会 12月5日

「大学のガバナンス改革の推進について（審議のまとめ）（案）」

（「まとめA」と略）

中教審大学分科会

第116回 12月24日

「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」（「まとめB」と略）

第117回 2014年2月12日

「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」 確定

（2）第1回組織運営部会と文科省

第1回組織運営部会が2013年6月26日開催され、第7回部会（2013年12月5日）で「審議のまとめ（案）」が審議され、一応、文章修正を部会長一任という条件での確定となる。スケジュールとしては、2013年12月24日開催の大学分科会（第116回）で報告を承認し、その後法案化に取りかかり、2014年度通常国会に提出するということになっていたようである。しかし、組織運営部会メンバーの対立が、第7回部会以後もさらに水面下で続いていたようで、12月24日開催の大学分科会では組織運営部会の「大学ガバナンス改革の推進について」（審議のまとめ）が、承認事項ではなく審議対象の報告となり、大学分科会にも所属する組織運営部会メンバーによる対立が、ここで再燃する。大学分科会が「大学ガバナンス改革の推進について」（審議のまとめ）を了承するのは、2014年2月12日になる。

大学分科会組織運営部会メンバーは、以下である（第1回部会開始時）。

部会長・河田悌一（日本私立学校振興・共済事業団理事長）／副部会長・北山禎介（三井住友銀行取締役会長、公益社団法人経済同友会副代表幹事・教育改革委員長）／帯野久美子（株式会社インターアクト・ジャパン代表取締役）／北城恪太郎（日本IBM相談役）／奥野武俊（大阪府立大学長）／樫谷隆夫（公認会計士・税理士）／金子元久（筑波大学大学研究センター教授）／清家篤（慶應義塾長）／赤松洋子（弁護士）／有川節夫（九州大学総長）／石原多賀子（金沢大学監事）／上山隆大（慶應義塾大学総合政策学部教授）／黒田壽二（金沢工業大学学園長・総長）／小林雅之（東京大学大学総合教育研究センター教授）／田中愛治（早稲田大学理事、政治経済学術院教授）／森脇道子（自由が丘産能短期大学長）以上、計16名。

第1回組織運営部会（2013年6月26日）では、次の文書が資料として配付された。

<大学のガバナンスに関する閣議決定・提言等>

○教育再生実行本部「第二次提言」（2013年5月23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（第三次提言）」（2013年5月28日）

○【骨太方針】（2013年6月14日閣議決定）

○【日本再興戦略——Japan is BACK——】（2013年6月14日閣議決定）

○【教育振興基本計画】（2013年6月14日閣議決定）

「教育振興基本計画」では、「学長や理事長のリーダーシップの確立に向けた環境整備や、評価に基づく資源の再配分等の大学・学校法人のガバナンス機能の強化に向けた必要な支援を実施する」と書かれていた程度で、従来の文科省路線の延長と理解できる。「骨太方針」もそれほど強く大学のガバナンスに言及しているものではない。しかし、それ以外の文書は、学教法改正にもとづく教授会の権限制限を、閣議決定という権威づけを含み、ロードマップを提示して要求するものとなっている。つまり組織運営部会のメンバーは、結論を会議冒頭から示され「さあご議論をお願いします」と脅迫されているに等しい状況だった。しかし学教法改正に批判的なメンバーには、支えとなる味方がいた。それは事務方の文科省だった。

第1回組織運営部会の冒頭、大学のガバナンス改革で、財界人は経済同友会提言（2012年）を最初からベースに置き、議論をリードしようとした。

「【北山副部会長】（略）早稲田大学の鎌田先生が座長をされている教育再生実行会議から5月28日に提言が出ておりますが、それに先立って、そこにいらっしゃる上山委員と私が、東京工業大学で、教育再生実行会議の委員の方々と主としてガバナンスについて意見を交換いたしました。そのときに、本日の机上資料にあります、経済同友会の提言をベースに御説明し、その後、意見交換になりました。一昨年のガバナンスに関する提言に加えて、もう一つ昨年度の認証評価と情報公開に関する提言を出しており、経済界としては割とマニアックな部分にスポットライトを当てた提言を2年続けたわけです。」

これに対して、大学関係者が次のように軽く問題点を指摘した。

「【金子委員】（略）基礎的な概念はまだ整理すべきところがあるのではないかなと思います。一般的にガバナンスが重要だと言われますけれども、ガバナンスを構成するものは何かということについては必ずしも同意があるわけではありません。基本的には、監督権を持っている理事会といいますか、法人全体の存続に責任を持つ理事会、それからその機能を発揮することに責任を持つ学長及びその学長の指揮下にある組織、及び教員団、三つの組織があるわけでありまして、この間の関係は実はかなり曖昧なところもあるわけでありまして、ガバナンスの強化というのは、私は、強化するかどうかというのは問題だと思うのですが、もともとガバナンスというのは一種のルールのことですから、問題は、三つの主体がそれぞれどのような役割を持って、互いにどのような影響を与えると言うことができるのかということだと思います。」

「【奥野委員】教授会ですが、私は教授会は大切だと思っていますし、ボトムアップを全部潰したら大学は潰れます。」

「【清家委員】大学のガバナンスについては、二面性がある。一つは、学長などのリーダーシップを発揮するためのガバナンス（略）。もう一つ大切なのは、学長などの行動を監視・

規制する、あるいは抑制するガバナンス」

初回は、このように軽いジャブの応酬程度で議論は終わる。対立がヒートアップしていくのは、第5回（10月29日）に「審議のまとめ骨子案」が提出されて以降になる。ここでは、第5回以降の議論を紹介する前に、事務方（文科省）の会議冒頭発言を引用しよう。学教法改正に批判的な文科省担当官の考えがよくわかる。

○組織運営部会（第3回）2013年9月9日（月曜日）10時～12時

【白井大学振興課課長補佐】教授会の役割について御説明申し上げます。／学校教育法の93条第1項、「大学には重要な事項を審議するため教授会を置かなければならない」という非常にシンプルな規定が置かれている状況でございます。また2項では、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としております。ここで1項の重要な事項ということがしばしば問題になるわけでございますけれども、基本的にはこちらは、各大学の判断に委ねられている状況でございます。また、「審議するため」と法律に明記してございますので、教授会が決定権を当然に認められている議決機関ではない、あくまで審議機関であるということは、法律上は明らかにされているところでございます。（略）

○組織運営部会（第4回）2013年10月2日（水曜日）9時30分～12時

【白井大学振興課課長補佐】／（略）学長の権限でございますが、学校教育法92条、「学長は校務をつかさどり、所属職員を統督する」とございます。校務に関して学長が最終的に判断を行う権限を有するとともに、所属職員に対して指揮命令を行うことができる権限は、ここで明定されてございます。なので、仮に学部教授会、教職員が反対する場合であっても、学長の判断が優先する仕組みは法律上でございます。（略）／3点目が教授会です。学校教育法93条で教授会は、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」とされており、教授会は明確に審議機関として位置付けられておりまして、法律上、議決権というのが与えられてございません。したがって、学長が教授会の判断に拘束されることは法律上はございません。／重要な事項について審議されるとございますけれども、この重要な事項については、基本的には各大学の判断に委ねられているという状況でございます。」

文科省担当官は、法律上、教授会が議決機関と明示的に規定されているわけではないこと、人事権を規定した教育公務員特例法は国立大学の法人化で適用がなくなっていること、現在ほとんどの教授会は学長のリーダーシップを阻害するものとなっていないことなどを理由に、学教法改正に対し暗に批判的なロジックを展開している。憲法や「学問の自由」「大学の自治」への言及も、その文脈の延長とみることができる。教授会が、法律上、議決機関ではないというのは、財界人への譲歩的表現であろう。事実上、多くの大学で、教授会が議決機関として機能していることを文科省担当官が知らないはずはないからである。つまり、法律上の明示的根拠はないが、憲法解釈から導かれる「大学の自治」のひとつの形として、文科省は関知しないが議決機関としての教授会自治があるかもしれない、という、公には語らない理屈を背景にした表現とみることができる。

(3) 第5回組織運営部会(2013年10月29日)

第5回組織運営部会から、対立が明確になっていく。この日提出された「審議のまとめ(骨子案)」について、大学関係者と財界人双方から批判が出る。骨子案は、次のように書かれていた。

5. 教授会の役割の明確化

- ・教授会は学校教育法に基づいて設置される機関であり、その仕組み上、所掌業務は当然に教育研究に関することとなる。
- ・法律上、教授会は審議機関として位置付けられており、議決機関ではない。(人事の一定事項に関しては、教特法で議決機関と位置付けられているが、法人化された大学には適用されない。)
- ・教育研究に関することのうち、教授会による審議が特に必要と考えられるのは、①教育課程の編成、②学生の身分に関する審査、③学位授与、④教員の研究業績等の審査。
- ・「シェアド・ガバナンス(Shared Governance, 共同統治)」の考え方もあるが、教授会にどのような権限を持たせるかはそれに伴う責任との関係で慎重に検討すべき。

この部分について、次のような意見が出た。

【金子委員】それから、(略)教授会の役割の明確化ですけれども、この2番目のパラグラフで、「法律上、教授会は審議機関として位置付けられており、議決機関ではない」とありますが、学校教育法については、議決機関という言葉は使われていないので、その議決機関ではないということはどういう意味なのかということは、私は問題になるべきところだと思います。／一般的には教授会の力は強過ぎるという意見が強いことは承知しておりますけれども、しかし、少なくともここに例示されているような、特に学位の授与に関しては、これは教授会が審議するというよりは決定すべき点でありまして、議決がないということは言い切れないのではないかと。ここはかなり微妙なところで、ある意味では歴史的な問題なのかもしれないので、かなり慎重に議論することは必要なのではないかと思えます。」

金子は、教授会に対する批判を念頭に置きつつも、教授会が決定権をもつことがらもあるだろうと批判するのである。これに対して財界人は、教授会の決定権を一切認めない立場から明確な法改正を要求する。

【北城委員】教授会の権限の明確化に関して、ここでは「審議機関として位置付けられており、議決機関ではない」と書いてあるのですが、実態上は多くの大学では議決機関になっていますし、学長がリーダーシップを発揮するときにも教授会の説得に非常に時間がかかるということからすると、教授会が議決機関ではないということを明確にするために、やはり学校教育法の93条を変えていただきたい。(略)】

【北山委員】(略)今の法律にはガバナンスのあるべき姿が既にしっかりと書いてありま

す。それを生かしていかないのは大学なのです。／そうになると、法律をもっとはっきり書いたらどうかという発想が出るわけです。(略) 法律を改正せず、学内の内部規則だけに規定し、それを点検するという仕組みですと、またループホールが生じて、問題が出てくるのではないかと思うので、この際、明示的に法令の改正も含めて、ガバナンスが機能していない大学の意識改革を促すための仕掛けを、いろいろ提示すべきであろうと思います。そうしないと五、六年たっても、また同じ結果になる(略)。」

(4) 第6回組織運営部会(2013年年11月19日)

第6回組織運営部会では、A4版45頁の「大学のガバナンス改革の進展について(素案)」(以下、「素案」)が出され、より具体的な議論になる。この「素案」では、教授会に関わり、次のように書かれていた(一部だけ抜き書き)。

Ⅱ 大学ガバナンスの現状について 略

○ 特に教授会は、大学制度の形成過程に照らしても、学術コミュニティの将来的な構成員としての学生の身分に関することや、その学生に教授する内容としての教育課程の編成、学位の授与、同僚(peer)となる教員の学問的・専門的な資格審査についての基本的な運営単位として位置付けられており、これらの点については、学長からのトップダウンではなく、教授会を中心としたボトムアップで意思決定が行われるのが基本と考えられる。

Ⅲ 大学ガバナンス改革の推進について 略

○ 問題は、本来学長や理事会に最終決定権がある事項について、直接責任を負う立場にない教授会の議決によって、学長や理事会の意思決定が事実上否定できるような、権限と責任の不一致が生じる場合である。そのような場合には、ガバナンス体制が不明確になっていると言わざるを得ないが、内部規則等において教授会に決定権が認められている大学も多いとの指摘もある。学長や理事会が最終的な経営責任を負うこととされている現行制度の趣旨を踏まえ、各大学において、教授会の役割に関する内部規則について、総点検・見直しを行うことが必要である。

○ 教授会については、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であることを踏まえると、学校教育法に規定する、教授会が審議すべき「重要な事項」の具体的内容として、①教育課程の編成、②学生の身分に関する審査、③学位授与、④教員の研究業績等の審査等については、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が望ましいと考えられる。

Ⅳ 国による大学ガバナンス改革の支援について

略

○ 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組織によ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教育課程の編成、②学生の身分に関する審査、③学位授与、④教員の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、学長はこれらの事項については教授会の審議を考慮しつつ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。

Ⅱの現状で、学長のトップダウンではなく教授会からのボトムアップを強調し、Ⅲの改革推進では、権限と責任の不一致を指摘しつつも教授会の役割に関する「内部」規則の見直しに言及する。Ⅳの国の支援で「所要の法令改正」にふれるが、教授会の審議事項の明示程度の法改正を示唆するものとなっている。会議の冒頭、白井大学振興課課長補佐は、次のように説明した。

【白井大学振興課課長補佐】大学のガバナンスにつきましては基本的に構成員自治に基づく自律的な運営を基礎としている。また、大学として学問の多様性や継続性を維持しなければいけないという社会的な使命もございます。そういう意味では、コーポレート・ガバナンスは、本質的に異なる部分も多いということには留意が必要かと存じます。／また、学長からのトップダウンではなくて、基本的には教授会を中心としたボトムアップによる意思決定というのが基本になってこようと思いますし、また、そのようなやり方が国際的にも認知された大学運営の在り方であろうかと存じます。」

これについて、財界人はすぐに反応した。

【北城委員】(略)「特に教授会は」との書き出しで、「教授会を中心としたボトムアップで意思決定が行われるのが基本と考えられる」とある一つ目の○ですが、これは28ページの三つ目の○にも似た文章があって、こちらでは「学長が最終決定を行うことが望ましいと考えられる」と書いてあります。12ページの方で「ボトムアップで意思決定が行われるのが基本」と最初に規定しようと、「だから教授会が決めるべき」というように受け取られてしまいます。(略)私はここでは教授会がボトムアップで決めることが基本だと書くべきではないと思います(略)。それから、教授会の役割を明確化する観点で学校教育法の93条に関してですが、(略)過去10年間かかっても、教授会がずっと決議機関として機能している実態は変わりません。これから、教授会は決議機関ではないということを文部科学省から国立大学に指示していくことになると思うのですが、私立大学ですぐにその指示が行く届くわけではないと思いますし、国立大学の中でも、それが徹底するまでに時間がかかると思います。今求められているのは早い改革ですので、私は、ここで教授会の役割を明確に、例えば学校教育法の93条に「大学には学長、学部長の諮問機関として教授会を置く」と書くぐらいが必要ではないかと思います。(略)」

これに対して、大学人は反論する。

「【金子委員】(略) 基本的に日本国憲法の下では、学術の自由は保障されています。大学に対して法制的な規定があるのは、大学は基本的な機能を日本の学術制度上、学校制度上の認められている大学としての機能を果たすことを保障するというのが基本的には法律の立場でありまして、いかに効率的にするとか、社会的な要求をいかに達成するかという、そのものについて法律上で規定することはあり得ないと私は思うのです。(略)」

「【田中委員】(略) 学長のリーダーシップを強くすると大学が必ずよくなるという保証はないと思っております。(略) これ以上権限を強めるような法令改正をすることは非常に危険性を招く可能性もある。(略)」

「【小林委員】私も、(略) やはり大学と企業は違うという大前提に置かないといけないということはあると思います。(略)」

そして金子委員は、次のようにしめくくろうとした。

「【金子委員】(略) このまとめについては、これ以上踏み込むと、やはりそのようなバランスを逸する可能性があるのではないかと思います。」

「素案」は、財界人を納得させつつ、大学人・文科省の意向が微妙に貫徹するよう苦心されたものである。文科省担当官の作文に、金子が協力していたのかもしれない。しかし納得しない財界人は、最後まで発言する。

「【北城委員】(略) 本当に大胆に改革するのであれば、学校教育法の93条を変えて、明確にこれを諮問機関とした方が、教育改革が進むと思います。」

(5) 第7回組織運営部会 (2013年12月5日)

第7回組織運営部会では、「大学のガバナンス改革の推進について(審議のまとめ)(案)」(以下、「まとめA」)が配布された。この間、財界人から相当のプレッシャーが文科省サイドにあったようで「本来審議機関であるはずの教授会にあたかも決定権があるような記述」は「全体に適正化」(白井大学振興課課長補佐冒頭発言)させられた。「素案」の「Ⅱ大学ガバナンスの現状について」で、財界人が強く反発していた、教授会からの「ボトムアップ」重視の文章はすべて削除されたのである。

「Ⅲ大学ガバナンス改革の推進について」は、次のように修正している。修正部分を【 】で示す。

○ 問題は、本来学長や理事会に最終決定権がある事項について、直接責任を負う立場にない教授会の議決によって、学長や理事会の意思決定が事実上否定できるような、権限と責任の不一致が生じる場合である。そのような場合には、ガバナンス体制が不明確になっていると言わざるを得ないが、内部規則等において教授会に決定権が認められている大学も多いとの指摘もある。学長や理事会が最終的な経営責任を負うこととされている現行制度の趣旨を踏まえ、各大学において、教授会の役割に関する内部規則【等】について、総点検・見直しを行うことが必要である。

○ 教授会については、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で

あることを踏まえると、学校教育法に規定する、教授会が審議すべき「重要な事項」の具体的内容として、①教育課程の編成、②学生の身分に関する審査、③学位授与、④教員の研究業績等の審査等については、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【必要がある】。

「素案」では、最後の部分は「ことが望ましいと考えられる」だったが、「まとめA」では、より強い表現として「必要がある」に変わった。

「Ⅳ国による大学ガバナンス改革の支援について」の部分は次のように変わった。

○ 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組織によ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教育課程の編成、②学生の身分に関する審査、③学位授与、④教員の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。】

Ⅳの修正部分を比較すると、以下になる。

「素案」

「学長はこれらの事項については教授会の審議を考慮しつつ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。」

「まとめA」

「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。」

「素案」は、法令改正の目的が、学長の最終決定にあたり「教授会の審議を考慮」することにあると読める。つまり、逆に教授会権限の強化につながりかねないのである。おそらく財界人はその点を批判し、「学長が最終決定を行う」という法令改正の目的がはっきりするよう文言修正を要求したのであろう。教授会の審議を「十分に」考慮と、ここに強調を入れたのは事務局サイド・大学人の、せめてもの抵抗であろうか。

「まとめ素案」について、財界人はまずは敬意を示しつつも、教授会に関わる学教法改正を明記するよう、改めて強く主張する。

【北城委員】(略)「各大学において、教授会の役割に関する内部規則等について、総点検・見直しを行うことが必要である」とあります。多分「見直し」というのは、教授会には決定権がないという趣旨で見直すと考えていると思うのですが、そうであれば、教授会には決定権があるという内部規則については見直しが必要であるとかははっきり書いた方がよいと思います。(略)スピード感をもって意識を変えるためには、学校教育法の93条も、審議ではなくて、「教授会は学長の諮問機関とする」と変えていただいた方が大きな変化が出ると思います。(略)今回の提言には法令改正を行うと書いてあるのですが、どう法

令改正を行うかということがはっきり書いていない。最終的には文部科学大臣とか国会等で法令改正を審議することになるので、我々の方で変えられるわけではないのですが、私は学校教育法の93条も変えていただくことによって、迅速に今回の提言の趣旨が実現できるのではないかと思います。(略)」

大学人の委員は、当然反発した。

「【小林委員】今の北城委員の意見ですけれど、教授会を諮問機関にするということについて、これは先ほども説明にあったように、各国の大学でそこまでやっているというところはほとんどないわけでありまして、ここでの議論も権限と責任を明確化するという議論だった(略)。」

ここから、教授会の諮問機関化という法改正に関わる議論となる。

「【北城委員】(略)今、小林委員の言われたことですけれども、責任と権限というのは一体で負うべきというのが全体の趣旨であり、その点で教授会に責任を取れるのかということが論点となり、最終的に責任を取るのは学長であり学部長であるということだったと思うのです。それから、今の93条にある重要な事項を審議するという意味は、あくまで議論することであって、最終的に結論を出して責任を取るのは学長とか学部長であるということです。教授会が決定権を持つという今の小林委員のような表現を多くの人がすること自体が誤解を生じる基ではないかと思うので、そういう意味ではっきり諮問機関と書いた方がいいと申し上げたわけです。(略)」

「【小林委員】(略)確かに最高責任はアメリカの大学の場合でも理事会にあります。それは間違いのないことです。ただ多くの場合には、その権限、特に教学に関することについては教授会あるいは教員組織に委ねられている(略)」

「【北城委員】委ねるのは構わないのです。権限を持っている人が教授会にそういうものを委ねることは構わないと思うのですが、要は、最初からそこに権限があるという規定がおかしいということです。」

「【小林委員】ただ、逆に北城委員の御説明ですと、それは諮問機関にすると明確におっしゃられたので、そういう形にすると権限は全くないということになってしまう(略)。」

「【北城委員】それは学長がどう運用されるかであって、諮問機関の決定を重視して決めれば、それでいい(略)。」

「【金子委員】私は諮問というのは、明らかに学長ないし学部長が一定の問題を設定したときにどのように判断するかというのを答えることだと思います。しかも、そのときにその議論の結果に従うということは必ずしもあり得ない、参考にするだけだということです。しかし、特に教育、学術に関しては、教授会はやはり専門家としての独自の観点があって、それに基づいて判断をするわけです。しかもその際に、何らかのことを諮問されているだけではなくて、自ら現在行われている教育について問題がある。これについて自ら問題を発見したので、これを改善したいという場合も当然あるわけでありまして、必ずしもそのように消極的な役割だけを持っているわけではない。そういう意味で、専門家が非常に積極的な役割を果たし得る組織であることが大学の特質だと私は思います。おっしゃるよう

に、完全な決定権を教授会が持つというわけではおのずからありませんし、学校教育法にもそう書いていないわけでありまして、そういう意味を私は審議という言葉で表していると思います。そういう意味で、この際に諮問にまで進めてしまうのは私は行き過ぎではないかと思います。」

ここで河田部会長は、この後の文章修正などを部会長一任にしてほしいとのべ、会議をしめくくった。

(6) 大学分科会（第116回・2013年12月24日）

この日の大学分科会の議題は、次のようになっている。

- 1 専門職大学院設置基準の改正について
- 2 学位の種類及び分野の変更等に関する基準の改正について
- 3 各部会等の審議状況について
- 4 その他

組織運営部会の「まとめ」は、この日、大学分科会の「まとめ」に格上げできず、議題の3に含められた。

大学分科会に、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）」（2013年12月24日）（以下「まとめB」と略）が提出された。「素案」（11月19日）と「まとめA」（12月5日）の比較で先に検討した部分だけに限定すれば、この日に提出された「審議まとめ」が、そのまま修正なく、2014年2月12日付中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」になる。「まとめA」から「まとめB」になるにあたり、対立する財界人と大学人は、最後まで文言の修正を文科省に求めているようである。

まず「素案」の「Ⅱ大学ガバナンスの現状について」で、財界人が強く反発し、「まとめA」で丸ごと削除されたパラグラフ、教授会からの「ボトムアップ」重視の一節は、「まとめA」ですべて削除された。しかし、「まとめB」で、次の新しいパラグラフが登場する。

Ⅱ 大学ガバナンスの現状について

略

- 一方で、大学制度が、構成員自治に基づく自律的運営を基礎とし、また、学問の多様性・継続性を維持すべき社会的な使命を負うなど、営利を追求するコーポレート・ガバナンスとは本質的に異なる点も多いことに留意する必要がある。

上記は、大学人・金子の主張していた内容である。教員・教授会を基礎とする大学運営のあり方や組織は、営利企業のそれとは異なるのだという論理を、報告にどうしても入れ

たいという思いが伝わる修正である。

しかし、財界人は具体的に教授会権限にふみこむ修正を要求していた。修正部分を【 】で明示する。

Ⅲ 大学のガバナンス改革の推進について

○ 問題は、本来学長や理事会に最終決定権がある事項について、直接責任を負う立場にない教授会の議決によって、学長や理事会の意思決定が事実上否定できるような、権限と責任の不一致が生じる場合である。そのような場合には、ガバナンス体制が不明確になっていると言わざるを得ないが、内部規則等において教授会に決定権が認められている大学も多いとの指摘もある。学長や理事会が最終的な経営責任を負うこととされている現行制度の趣旨を踏まえ、各大学において、【教授会に決定権を付与するような内部規則等について、権限と責任の明確化の観点から総点検・見直しを行うことが必要である。】

○ 教授会については、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であることを踏まえると、学校教育法に規定する、教授会が審議すべき「重要な事項」の具体的内容として、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必要がある。

修正部分を比較してみよう。

「まとめA」(12月5日)

教授会の役割に関する内部規則等について、総点検・見直しを行うことが必要である。

「まとめB」(12月24日)

教授会に決定権を付与するような内部規則等について、権限と責任の明確化の観点から総点検・見直しを行うことが必要である。

財界人は、あくまで教授会の「決定権」にこだわっていることがわかる。

なお、「IV国による大学ガバナンス改革の支援について」の前記引用部分は、「まとめA」から「まとめA」になり、変更はない。

大学分科会では、財界人・北城がこの程度の修正では認められないと、こだわりつづける。

【北城委員】(北城格太郎・日本アイ・ビー・エム株式会社相談役、公益社団法人経済同友会終身幹事、学校法人国際基督教大学理事長) 今回の提言の方向で良いと思うのですが、1か所だけ、教授会に関することについて意見を述べます。(略) 戦後60年以上もの間、教授会が決議機関として運営されてきた大学が非常に多いわけで、今回のように大学のガバナンスについて抜本的な改革を行うのであれば、文部科学省令の改正よりは、社会的なインパクトの大きい法律を改正していただくべきだと思います。学校教育法の93条に関して、経済界からも提言が出されておりますけれども、例えば「教授会は、学長あるいは学

部長の諮問機関とする」というように改正をすることによって、今回の提言の趣旨が広く社会に伝わり、教員の意識改革を促して、学長のリーダーシップによる大学改革が迅速に実現できると私は思います。最終的な御判断は、文部科学大臣あるいは文部科学省でされることではありますけれども、下村文部科学大臣のお力で歴史的な改革である学校教育法の93条の改正を是非実現していただきたいというのが私の思いです。」

北城に続き、大筋で北城発言に賛成する谷口委員（谷口功・熊本大学長）、有信委員（有信睦弘、東京大学監事、元(株)東芝常務、東芝顧問）、黒田委員（黒田壽二・金沢工業大学学園長・総長）、川村委員（川村隆・日立製作所取締役会長）らが、発言する。特に財界関係者は、教授会自治に敵意すら感じるようで、有信は「あたかも原始共産制のような形で教授会が運営されてきた（略）。これがそもそもの間違い」と罵倒する。川村も「教授会は学長・学部長の諮問機関とするということも非常に大事」と指摘した。ここから、大学人の反論がはじまる。その口火は、金子からだった。

【金子委員】（金子元久・筑波大学大学研究センター教授）私は終始一貫して原則的なことを申し上げているのですが、企業とのアナロジーで大学のガバナンスを論ずることに対しては非常に大きな抵抗を持ちます。大学の特徴は、個々の教員ないしは研究者が非常に異なった質の活動を行っていることでありまして、それを一括したハイエラルカルな管理体制で捕捉できないというのが大学の基本的な、最も特質のあるところだと思います。そういう非常に多様な集まりを管理するためにできたのが教授会という組織であり、それに伴う様々なガバナンスの機関であると思います。（略）国際的に見ても、教授会の権限、学長の権限を事細かに条例で書いてある国などというのは先進国では全くありません。そういう枠内で大学が自分で決めていくというのが基本的な大学の在り方だと思います。（略）それを直ちに条文の改正によってしか動かないと決め付けることについては私は非常に大きな抵抗を覚えます。（略）私は条文にしなければ、特に法律を変えなければ、学校教育法93条自体を変えなければ日本の大学は変わらないというのはあり得ないと思います（略）。」

【白井委員】（白井克彦・放送大学学園理事長）（略）現在の日本の大学の置かれているガバナンスの構造の不足な点を改善するというについては私はもちろん賛成だけでも、それは日本の大学の持っている本当の良さ、本質的なところをやはり崩さないようにしないといけなく私は思います。したがって、割に法律改正、法令改正をした方が良いという方も、随分はつきり言われた方は多いのですが、私は別にそういうことの必要性もそれほど感じないし、必ずしも良い結果を生まないのではないかと思います。（略）」

【清家委員】（清家篤・慶應義塾長）私は今、金子委員、白井委員が言われたことに基本的に賛成でございます。大切なのは、ガバナンスが適切に行われること、そして、必要な改革が着実に進むこと、特に大学の場合には、大学の教職員がしっかりと当事者意識を持って、人のことではない、自分たち大学人全体のことだという当事者意識を持ってこの改革が進められることだと思っております。（略）」

【菱沼委員】（菱沼典子・聖路加看護大学教授、聖路加看護大学看護学部長兼看護学研究

科長）私も金子先生から始まった御意見にどちらかといえば賛成でございます。（略）」

ここで安西分科会長（安西祐一郎・独立行政法人日本学術振興会理事長）が、次回の大学分科会で報告をまとめたいので、「今日言い足りない」人で、もし意見があれば「文部科学省へ御意見を頂きますよう、委員の皆様をお願い」したいとしめくくった。

（7）大学分科会（第117回・2014年2月12日）

この日の出席者は、（分科会長）安西祐一郎委員／（副分科会長）河田悌一委員／（委員）帯野久美子、北城恪太郎、北山禎介、高橋香代、長尾ひろみ／（臨時委員）有信睦弘、奥野武俊、樫谷隆夫、勝悦子、金子元久、小畑秀文、佐藤東洋士、島田尚信、清家篤、橘フクシマ咲江、谷口功、中込三郎、菱沼典子、美馬のゆり、吉田文／（専門委員）黒田壽二、白井克彦／文部科学省（略）だった。そして議題は、以下のようになっている。

- 1 大学通信教育設置基準の改正について
- 2 大学のガバナンス改革の推進について
- 3 その他

この日、議題2の大学ガバナンス改革で、冒頭、里見大学振興課長が「審議まとめ」の変更部分について紹介する。そこでは、内容上重要な変更点は見られない。その後、前回（12月24日）欠席した2委員（樫谷隆夫（公認会計士・税理士）、橘フクシマ咲江（G & S Global Advisors Inc. 代表取締役社長））から確認程度の発言・質問があり、次に審議に移る。ここで発言しているのは、北城のみである。

北城は、自身が懸念するという3点について指摘し、その後の文章の仕上げは分科会長に任せるといふ。北城の指摘したものは、以下である。

- ①学長選考問題：学長選考会議が、その権限と責任において最終的に決定すべきという、本文の趣旨に照らし、国立大学法人において行われている意向投票への例示的言及は不要。
- ②学部長選考問題：文章としては、学部長についても、その職責を果たすにふさわしい人物を理事会や学長の判断により任命すべきである、ということだけでいい。例示は不要。
- ③学長と学部長の関係：「将来的には学長と学部長の関係についても必要に応じて関連法令の見直しを含めた検討を行っていくべき」というが、「将来的には」という表現は不要。これがあると、今は改革しなくてよいというニュアンスになる。

安西分科会長は、北城の意見を「できるだけ反映させていく」とし、組織運営部会の河田部会長とともに、最終的に大学分科会としての「審議のまとめ」を決定したい発言した。それについて「異議なし」で、議論は終了した。

この日（2014年2月12日）の大学分科会では、前回（2013年12月24日）紛糾した問題、つまり法改正による教授会の諮問機関化はまったく議論になっていない。財界関係者も大学人も、お互いこの問題にはふれないのである。批判派の代表とも言える金子元久は、そもそもこの日、議題「2 大学のガバナンス改革の推進について」で一言も発言していない。金子は、「3 その他」の議題で、就職率問題、奨学金問題などで発言をしているだけである。つまり、この日の大学分科会で、法改正による教授会の諮問機関化問題は、＜発

言してはいけない問題>、<発言しても意味がない問題>、<別の高い次元で結論がすでに出ている問題>の、すべて、あるいは、いずれかだったと思われる。

結局、財界人が最後まで文章として要求していた、法改正による教授会の諮問機関化は、「審議のまとめ」にダイレクトには書かれなかった。しかし、それに近いニュアンスが盛り込まれることになった。その判断は、下村文科相に委ねられたということだろう。

ちなみに、2014年1月24日、第186通常国会が開会した。安倍首相は、施政方針の国会演説で、初めて憲法解釈の変更について明言した。これは、憲法9条の解釈を変更して集団的自衛権の行使を容認する7月1日の閣議決定につながる。下村文科相は、通常国会開会のこの日、記者会見で、大学改革に向け学教法改正案を通常国会に提出すると表明している（改正法案はこの時点で不明）。

そもそも、『日本再興戦略——Japan is BACK——』（2013年6月14日閣議決定）に付属する「中短期工程表」では、2014年度通常国会に教授会権限に関する法改正を提出することになっていた。安倍内閣のもとで下村文科相は、自らの審議機関の議論とはほとんど無関係に、たんたんと改革を進めていた。

ま と め

学教法・国立大学法人法改正法案は、2014年4月25日、政府が閣議決定し国会提出した。衆院、参院の審議をへて、6月20日参院本会議で可決成立している。

ところで、改正案が可決成立した翌日、読売新聞（6月21日付）に松本美奈編集委員の特集署名記事が掲載された（「法人化10年 法改正・国立大学改革 検証の時」）。文科省内で取材を続けてきた松本は、次のように書いている。

「法改正は、政財界の強い要請で始まった。当初、消極的だった文科省が抗弁の盾に使ったのが、『東大ポポロ事件』に対する最高裁判決（1963年）だ。学生が作る大学公認の『劇団ポポロ』が学内での発表会の際、会場内の私服警官に暴行したのが事件の判決で、『大学の自治』について、教授の研究、発表などの自由を保障するためのものであると認めた。文科省はこれをもとに『教授会には幅広い権限が認められ、制限することは違憲のおそれがある』『内閣法制局も同じ見解』などと反論したのだ。／しかし、法制局はこれを否定。省内からも見当違いの判決を持ち出したと批判され、違憲論は姿を消した。結局、文科省は法案作りのテーブルにつかざるを得ない状態に追い込まれた。」

文科省の担当官は、学教法第93条「改正」に反対だったのである。もちろん、大学への管理統制を強めてきた文科省は、私たちにとって批判の対象である。しかし、その文科省でさえ、学教法第93条の改正は「学問の自由」への侵害と思われた。文科省担当官とともに、その審議会に集う大学人も、今回の改正には反対だった。その主張は、憲法23条にもとづく「学問の自由」「大学の自治」を正面から掲げるものではなかったが、それでも大学における教育研究の実態に即し、営利企業とは異なるガバナンス論を展開し、法改正による教授会の諮問機関化を批判し続けた。結果として学教法は改正となったが、教授会を学長・学部長の諮問機関にするという明確な文言は入らなかった。

ところで、学教法第93条の改正を主導した財界人は、なぜそこまで教授会を敵視したのか。理屈としては、合意形成の遅さや学長のリーダーシップを阻害するなど、大学運営の迅速化、効率化のためというが、それにとどまらない本音がある。経済同友会の提言(2012)に、教授会に関するコラムがある。しばしば引用されるものであるが、財界人の本音として、ここで確認しておこう。

「コラム：教授会の抵抗の理由『大学の教員の中には、学校教育法93条1項「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない。』を根拠に、大学の様々な意思決定に際して、教授会の了解が必要と思っている教員は少なくない。とりわけ、教員自身の地位・身分等へ影響を及ぼす可能性のある学部・学科の改変、カリキュラムの変更、評価制度や年俸制の導入などが行われる場合、教授会が抵抗勢力となる場合がある。例えば、学部・学科の改変により、教員の負担が増加する場合や、専攻学問分野の位置付けが低下する場合、さらには専攻学問分野が不要となる場合などは、激しく抵抗する可能性がある。過去には、きわめて経営的な事項である大学の移転についても教授会の反対で実現しなかった例もある。これは、教授会は本来、教育・研究に関する審議機関であるものの、教員の集まりであることから、教員組合的、労働組合的組織を代替する場合があるからである。教授会が非公式に労働組合的機能を持っているがゆえに、労働運動が少なくなくて助かっているという意見もあるが、それは本末転倒であろう。」

つまり教授会は、労働組合の一形態、一部という認識である。

なぜ憲法上「学問の自由」の規定が必要とされたのか。世界の大学の歴史、戦前日本の大学の歴史を少しでもひもとけば、教授会の独立した権限の意味は、それほど軽く論じるわけにはいかなくなる。学べば、少なくとも、そこに謙虚な認識が生じる。財界人すべてがそうであるとはいわないが、少なくとも今回の学教法改正関わった財界人は、おそらく「学問の自由」どころか、そもそも労働者の権利についても一顧だにしない、野蛮な資本家的立場にいるのではないと思われる。

最後に、国会審議の分析をふまえた改正学教法第93条の解釈については、『年報』2015年、『年報』2016、の先行研究に詳しい。それに対して、いま、私自身が新しい知見を加える材料はもっていない。そこで、先行研究の中から私が共感する一節を、以下に引用する。

「結果的に今回の改正は、大学自治の慣行や制度の基本を否定するには至っていない。国会審議における政府の見解や答弁からは、法改正の施行により、各大学における従来の教授会の審議内容、結果の扱い、学長選考における意向投票の位置づけ、内部規則をただちに変更しなければならないとの結論は導かれないからである」(光本滋『年報』2015年、185頁)

当面問題なのは、時の権力に迎合し、個人的権力欲にとりつかれた大学人なのかもしれない。

○参考・引用したサイト一覧

関西経済同友会 <http://www.kansaidoyukai.or.jp/>

経済同友会 <http://www.doyukai.or.jp/>

文部科学省中央教育審議会（大学分科会／組織運営部会）

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/

教育再生実行会議 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusaisei/>

教育再生実行本部 <https://www.jimin.jp/policy/>

産業競争力会議 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/skkkaigi/kaisai.html>