

国立国会図書館

大学のガバナンス改革

— 知の拠点にふさわしい体制構築を目指して —

調査と情報—ISSUE BRIEF— NUMBER 826 (2014. 5. 29.)

はじめに

I 大学のガバナンスとは何か

- 1 大学のガバナンスの概念
- 2 現行のガバナンスの仕組み

II 問題の所在と今回の法改正に至る経緯

- 1 指摘されている問題点
- 2 近年の政府における検討と法改正に至る経緯

III 今回の改正案をめぐる論点

- 1 学長に対するチェック機能
- 2 大学の特質とリーダーシップの在り方
- 3 組織文化の変革と教職員の意識改革
- 4 学長裁量経費の拡充

おわりに

- 知識基盤社会の到来を迎え、大学への社会の期待は大きいですが、我が国の大学では、ガバナンスの問題のために機動的な改革が進んでいないとの声がある。
- 大学のガバナンス改革のため、教育再生実行会議や中央教育審議会等の検討を経て、第 186 回国会に学校教育法及び国立大学法人法の改正案が政府から提出された。学長補佐体制の強化や教授会の権限の明確化等により、学長がリーダーシップを発揮しやすい体制構築を目指している。
- 今回の改正案については、権限が集中した学長の職務執行をチェックする仕組みの必要性が指摘されている。大学の特性と組織文化を考えると、トップダウン型のリーダーシップが機能するとは限らないとの見解もある。議論を尽くして、知の拠点にふさわしい体制を構築することが求められている。

国立国会図書館

調査及び立法考査局文教科科学技術調査室

(主幹 てらくら けんいち 寺倉 憲一)

第 8 2 6 号

はじめに

グローバル化、情報化が進展し、知識基盤社会の到来が語られる中、高度な知識・技能を備えた人材の育成や、人類の直面する諸課題の解決に向けた研究開発のために大学が果たす役割は、以前にも増して重要なものになっている。イノベーションを推進し、経済成長を牽引するエンジンとしても、大学に対する社会の期待は大きい。主要国では、高等教育における規模拡大、競争原理の導入、自律性拡大等の改革が進行中であるが、大学が迅速かつ適切な意思決定により急速な環境変化に対応していくためには、ガバナンスの改革が不可欠であることが認識されつつある¹。この点、我が国の大学は、少子化が進み厳しい経営環境に置かれているにもかかわらず、ガバナンスに問題があり、必ずしも機動的に改革を進められていないことが指摘されてきた²。

こうした声を受けて、近年、政府の教育再生実行会議や中央教育審議会大学分科会等において大学のガバナンス改革について検討が積み重ねられ、その提言等を踏まえて、この度、「学校教育法」（昭和 22 年法律第 26 号）及び「国立大学法人法」（平成 15 年法律第 112 号）の改正案（Ⅱ 2 参照）が政府から国会に提出された。本稿では、国政審議の参考に資するため、大学のガバナンスをめぐる問題の現状と今回の改正案提出に至る経緯を概観した上で、主な論点を紹介する³。

I 大学のガバナンスとは何か

1 大学のガバナンスの概念

「ガバナンス（governance）」の語が高等教育について用いられる場合、高等教育のシステムと機関の組織・運営の在り方や、権限がどのように配分・行使されるか、システムと機関がどのように政府と関係するかを意味するとされる⁴。我が国では、従来、こうした意味の大学のガバナンスを「大学管理」と呼んできた⁵。

また、組織内外のステークホルダー（利害関係者）等の相互牽制により、執行機関の組織経営に対する規律付けを行うことを「ガバナンス」というと説明されることもあり⁶、「ガバナンス」の要素としては、経営や執行体制を外部の眼も入れて監視・チェックし、一定の目標や価値に沿って規律付けることも重要であると考えられる。

大学のガバナンスの在り方を検討した平成 26 年 2 月の中央教育審議会大学分科会

*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 26 年 5 月 20 日である。

¹ 大場淳「大学のガバナンス改革—組織文化とリーダーシップを巡って—」『名古屋高等教育研究』11 号, 2011, p.254.

² 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—』（平成 24 年 3 月 26 日）p.2. <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2011/pdf/120326a_01.pdf>

³ なお、大学のガバナンス改革については、戦後長きにわたり、いわゆる「大学管理問題」として、米国型の理事会の設置、学外の意見を運営に反映する仕組みの導入、学長権限の強化、教授会の権限の明確化等の問題が折に触れて議論されてきた。本稿では、紙数の関係上、過去の経緯には触れないが、これらについては、次の資料を参照。大崎仁『大学改革 1945～1999』有斐閣, 1999.

⁴ G. Harman, “Introduction, Section III Governance, Administration, and Finance,” Burton R. Clark and Guy R. Neave (eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, Vol.2, 1st ed., Oxford: Pergamon Press, 1992, p.1280.

⁵ 大崎仁「大学のガバナンスとは」『IDE 現代の高等教育』545 号, 2012.11, p.5.

⁶ 林直嗣「私学法改正と大学の経営・ガバナンス（下）」『経営志林』46 巻 2 号, 2009.7, p.7.

「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」（以下「審議まとめ」という。）では、「ガバナンス」について、多義的な概念であるとしながらも、「教学及び経営の観点から、法令上設けられている各機関（学長、教授会、理事会、監事等）の役割や、機関相互の関係性」を中心に議論を行ったとしている⁷。

さらに、ガバナンスについては、法令や明文化された規則等に基づく権限配分や権利・義務の設定等の制度的な問題だけでなく、多様な関係者間の黙示の合意に基づく非公式な行動規範、つまり組織文化までも含む概念であることが指摘されており⁸、そのようなインフォーマルなものが組織運営に与える影響にも注意が必要である。

2 現行のガバナンスの仕組み

以下では、我が国における大学のガバナンスについて、現行の制度的枠組みを概観する。大学のガバナンスの仕組みは、学校教育法に基づくものと設置者に係る法律に基づくものがあり、設置者に係る法律が異なるため、国立、公立、私立で設置者ごとにガバナンスの仕組みも異なっている（巻末の図参照）。

（1）学校教育法に基づく仕組み

学校教育法に基づく仕組みは、国立、公立、私立とも共通しており、学長、副学長、学部長、教授等の教員を置くことやその職務が規定されているほか、学部等の教育研究上の基本組織等についても定められている。また、重要な事項を審議するため、教授会を置くべきことが規定されている。

（2）設置者に係る法令に基づく仕組み

（i）国立大学

かつて国立大学は、廃止された旧「国立学校設置法」（昭和 24 年法律第 150 号）に基づき国が設置する学校であり、「国家行政組織法」（昭和 23 年法律第 120 号）第 8 条の 2 に規定する文教研修施設たる施設等機関に該当したが、平成 16 年に、国立大学法人法に基づく国立大学法人が設置する学校に移行した。なお、この場合、法人となったのは設置主体であり、大学自体ではないことに注意する必要がある。

管理機関等は、国立大学法人法が定めており、役員として、法人の長である学長、監事及び理事が置かれ、学長と理事は役員会を構成する。学長は、大学の長であるとともに法人の長でもある。学長は、中期目標についての意見、予算の作成・執行、重要な組織の設置・廃止等の重要事項について決定するときは、あらかじめ役員会の議を経なければならない。監事は、法人の業務を監査する。重要事項を審議する機関として、経営面に関しては、総数の 2 分の 1 以上を学外者とする委員から成る経営協議会が置かれ、教員人事を含む教学面に関しては、学長、理事、学部長等の学内の代表者から成る教育研究評議会が置かれる。学長の選考は、経営協議会の学外委員の代表者と教育研究評議会の代表者各同数から成る学長選考会議が行い、国立大学法人からの申出に基づき、文部科学大臣が学長を任命する。

⁷ 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）」（平成 26 年 2 月 12 日）p.2. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/1344348.htm>

⁸ 大場 前掲注(1), p.254.

(ii) 公立大学

公立大学は、平成 16 年以降、多くが「地方独立行政法人法」(平成 15 年法律第 118 号)に基づく公立大学法人が設置する学校へと移行した。しかし、法人化の是非は各地方公共団体の判断に委ねられているため、従来どおり、地方公共団体が直接に「公の施設⁹」として設置する学校も現存している¹⁰。なお、国立大学と同様、法人化という場合、法人となったのは設置主体であり、大学自体ではない。

法人に移行した公立大学では、地方独立行政法人法の規定により、役員として理事長、副理事長、理事及び監事が置かれる。監事は、法人の業務を監査する。原則として法人の理事長が学長となるが、学長を理事長と別に任命することも可能であり、その場合には、学長は副理事長となる。重要事項の審議機関として、経営面に関しては、理事長、副理事長等から成る経営審議機関、教学面に関しては、学長、学部長等から成る教育研究審議機関が置かれる。学長となる理事長の選考は、経営審議機関と教育研究審議機関の各々の代表者から構成される選考機関が行い、公立大学法人からの申出に基づき、法人を設立する地方公共団体の長が任命する。

非法人の公立大学では、大学を設置する地方公共団体の条例等により、当該地方公共団体の内部組織として管理運営体制が定められる。

(iii) 私立大学

私立大学を設置する学校法人では、「私立学校法」(昭和 24 年法律第 270 号)の規定により、役員として理事長、理事及び監事が置かれ、理事長が原則として法人を代表する。理事をもって組織する理事会が法人の意思決定機関となり、理事の職務執行を監督する。理事会の議長には理事長をもって充てる。理事又は監事には、学外の者が含まれていなければならない。私立大学の学長は理事になる。学長と理事長を兼務している場合もある。監事は、学校法人の業務及び財産の状況の監査等を行う。重要事項に関する諮問機関として、学校法人の職員や当該大学の卒業生等から寄附行為の定めるところにより選任された者等から成る評議員会が置かれ、予算、事業計画、寄附行為の変更等について、理事長はあらかじめ諮問するものとされている。理事長が監事を選任する際も、評議員会の同意を得ることになっている。

II 問題の所在と今回の法改正に至る経緯

1 指摘されている問題点

国公立大学については、平成 16 年の法人化に際して、学長の権限強化等が行われ、私立大学でも、同年の私立学校法改正¹¹により、理事会の位置付けが明確化されるなど、ガバナンス体制の強化が図られた。しかし、近年、ガバナンス体制の問題が一因とな

⁹ 「地方自治法」(昭和 22 年法律第 67 号) 第 244 条第 1 項の規定に基づき、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するために地方公共団体が設ける施設。

¹⁰ 公立大学法人に移行していない非法人公立大学は、平成 25 年 9 月現在で、18 大学 8 短大となっている。「論点整理補足資料」(中央教育審議会大学分科会組織運営部会(第 3 回)(平成 25 年 9 月 9 日)配付資料 2) p.11. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/035/siryo/_icsFiles/afieldfile/2013/09/18/1339559_1.pdf>

¹¹ 「私立学校法の一部を改正する法律」(平成 16 年法律第 42 号)による。

って大学改革が思うように進展していないとの声が聞かれるようになった。指摘されている問題点の中には、例えば、次のようなものがある。

(1) 学長のリーダーシップと教授会の権限

大学の学長は、学校教育法第 92 条第 3 項の規定により、「校務をつかさどり、所属職員を統督する」とされ、大学の全ての校務について包括的な最終責任者としての権限を有すると解されている¹²。さらに、国立大学については、学長が法人を代表し、経営・教学両面の最終責任者となることで、トップダウン型の強いリーダーシップと経営手腕を発揮する体制が整えられ、公立大学においても、同様に学長の権限を強化する仕組みが設けられている。しかし、我が国の大学では、伝統的に学部や学科における構成員の自治が強いため、学部長や教授会に決定権限があるとする意識が根強く、現在でも、各学部や学部教授会において事実上の意思決定が行われるなど、学長がリーダーシップを発揮し難い場合があるとされる¹³。私立大学では、学長、教授会に学校法人の理事会を加えた三者の関係が生じるため、事態が一層複雑になり得る。

教授会は、学校教育法第 93 条第 1 項において、「重要な事項を審議するため」に置かれると規定され、議決機関でなく審議機関であると位置付けられており、設置根拠が学校教育法であることから、教育研究に関する事項を審議するものと解される¹⁴。しかし、「重要な事項」という文言が抽象的なこともあって、実際の教授会の審議事項は大学の経営面に関することも含め広範に及び、本来は学長や理事会に決定権があるはずの事項についても、内部規則等により教授会に決定権が認められている大学も多く、学長のリーダーシップを阻害しているとの指摘もある¹⁵。例えば、京都大学では、松本紘総長¹⁶が、教養教育を一元的に担う国際高等教育院の新設構想を打ち出したところ、一部の教授会から反対を受け、平成 25 年度に実現するまで 2 年以上を費やしたとされる¹⁷。また、平成 23 年に行われた私立大学の経営責任者に対するアンケート調査では、組織運営を行う上で直面している課題として、「学長の権限や補佐体制の不足」を挙げた学校が 61.1%あり、「学部自治の強さ」が 31.5%、「理事会と教学組織の関係不全」も 37.4%ある¹⁸。

一方で、教授会の権限については、戦前の帝国大学の時代に、政府等による人事への介入とのせめぎ合いの中で徐々に獲得されたものであり¹⁹、戦後、学校教育法等に規

¹² 鈴木勲編著『逐条学校教育法 第 7 次改訂版』学陽書房, 2009, pp.784-785.

¹³ 中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), pp.11, 16.

¹⁴ 同上, p.27. なお、「学校教育法施行規則」(昭和 22 年文部省令第 11 号) 第 144 条の規定により、「学生の入学、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」ことが規定されている。

¹⁵ 同上, pp.27-28.

¹⁶ 同大学をはじめとする旧帝国大学では、学校教育法上の学長を戦前と同様に総長と呼んでいる。

¹⁷ 「学長権限 強化で変わるか 意思決定の迅速化目的 教授会の役割「意見述べる」に限定」『朝日新聞』2014.4.25, p.27.

¹⁸ 日本私立大学協会『中長期経営システムの確立、強化に向けて』(私立高等教育研究叢書) 日本私立大学協会附置私学高等教育研究所, 2013.2, pp.9-10, 158. <http://www.shidaikyo.or.jp/riihe/result/pdf/2012_p02.pdf> 調査は平成 23 年 10 月から 12 月にかけて行われた。日本私立大学協会加盟 389 校の理事長、常務理事、学長、事務局長等の経営責任者に対し質問用紙が送付され、206 校から回答があった。紹介した調査結果の数字は、それぞれの項目に対し「非常に重要な課題」又は「重要な課題」と回答した学校の割合の合計である。

¹⁹ 例えば、大正 3 (1914) 年の澤柳事件では、前年に京都帝国大学総長に就任した澤柳政太郎が独断で教授 7 名を罷免したのに対し、法科大学(法学部) 教官らが教官任免にはあらかじめ教授会の同意を得るべきことを求めて世論に訴え、さらに辞職して抗議した結果、文部大臣が教授団に面会し、教授の任免につ

定が置かれたことは、憲法第 23 条の規定により認められた大学の自治を保障する意義を持つと説明されている²⁰ことからみても、十分に尊重する必要がある。

なお、国立大学の教授会の権限については、平成 11 年 5 月の法改正²¹により、旧国立学校設置法中に規定が整備されたことがある。同法の当該規定（第 7 条の 4 第 4 項）によれば、国立大学に置かれる教授会は、「教育公務員特例法」（昭和 24 年法律第 1 号）で定められた事項（教員採用のための選考等）を行うほか、①学部又は研究科の教育課程の編成に関する事項（第 1 号）、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（第 2 号）、③その他当該教授会を置く組織の教育又は研究に関する重要事項（第 3 号）について審議するとされた。国立大学に関する限り、既に平成 11 年の段階で教授会の役割が整理されていたことになるが、法人化に伴い旧国立学校設置法は平成 16 年 4 月に廃止²²された。

（２）学長の選考方法

学長の選考については、国公立大学が法人化されるまで、教育公務員特例法第 3 条第 2 項の規定が適用され、評議会の議に基づき学長の定める基準により、評議会が行うこととされ、実質的に評議会が決定権を持っていた。ここでいう評議会とは、廃止された旧国立学校設置法第 7 条の 3 の規定に基づき各国立大学に設置された全学的な重要事項に関する審議機関であり、その審議事項は、教育研究に関することのほか、予算の見積りの方針や学部等の組織の設置・廃止等の大学運営全般に及んでいた。評議会を構成する評議員には、学長、学部長等をもって充てるほか、学部等から選出される教授等を加えることができるとされていたが、実際の評議会は、各学部等の教授会代表による調整機関であり、学部教授会の意向が尊重され、学長の選考に際しては、教員による選挙が行われてきた²³。

国公立大学とも、法人移行後は教員の身分が公務員ではなくなったことから、教育公務員特例法の規定の適用はなくなった²⁴。国立大学の学長選考は、国立大学法人法の規定²⁵により、経営協議会の学外有識者委員と、教育研究評議会の学長・理事を除く委員のそれぞれ同数をもって構成される学長選考会議において、学内のみならず学外の意見も反映しつつ、適任者を選考することとなっている。同様の仕組みが公立大学についても設けられ、経営審議機関と教育研究審議機関の中から選出された者により構成される学長の選考機関において選考が行われる。

いて、総長がその職権の運用上、教授会と協定することは差し支えなく、かつ、妥当である旨の覚書を手交し、教官の任免に関する教授会の権限が慣行として承認されるに至った。この事件の後には、総長の選任に関しても教授による選挙を求める声が強まり、教授の互選により選出された候補者が総長に任命される慣行が徐々に定着していったとされる。『京都大学七十年史』京都大学、1967, pp.53-65; 高木英明『大学の法的地位と自治機構に関する研究—ドイツ・アメリカ・日本の場合—』多賀出版、1998, p.233.

²⁰ 鈴木 前掲注(12), p.807.

²¹ 平成 10 年 10 月 26 日の大学審議会答申「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—」に基づき、平成 11 年 5 月、「学校教育法等の一部を改正する法律」（平成 11 年法律第 55 号）により、学校教育法、国立学校設置法、教育公務員特例法等が改正された。

²² 「国立大学法人法等の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」（平成 15 年法律第 117 号）第 2 条第 1 号の規定による。

²³ 大崎仁『国立大学法人の形成』東信堂、2011, p.14.

²⁴ 法人化していない公立大学の教員については、なお教育公務員特例法の規定の適用がある。

²⁵ 国立大学法人法第 12 条第 2 項から第 7 項まで

しかし、法人化後も、多くの国立大学では、内部規則等に基づき学長選考に係る教員の意向投票が実施されており²⁶、一部には投票結果が実質的にそのまま学長選考に反映される例もあるとされる。教員による意向投票を行ったとしても、その結果をあくまで参考として位置付け、学長選考会議等が最終的に自らの権限と責任で学長を選考するのであれば、現行法の下でもあり得ることである。しかし、意向投票の結果を学長選考会議等がそのまま追認するような場合には、過度に学内の意見に依拠することになり、学内外から幅広く人材を登用しようとする法制度の趣旨からみて、適切とはいえないとの指摘もある。²⁷

なお、私立大学では、学長選考方法に法令上の規定はなく、各大学の判断に委ねられている²⁸。しかし、実際には教員の選挙により学長が選ばれる例があり、そのように選ばれた学長に、教授会の意に沿わない改革は行い難いとの懸念も示されている²⁹。

京都大学では、次期総長の選考をめぐり、平成 25 年、総長選考会議において、学内のしがらみを排するため教職員投票の廃止が提案され、学外委員の賛同を集めたものの、自由の学風に反するなどとして学内の反対が強く、平成 26 年 4 月、結局、従来どおり教職員投票を実施することを決定した³⁰。また、大阪府立大学と大阪市立大学の統合を検討していた有識者会議「大阪府市新大学構想会議」は、平成 25 年 10 月にまとめた提言³¹の中で、統合後の大学では学長選考における教職員の意向投票を廃止することを掲げた³²。11 月の大阪市議会で関連議案が否決されたため、統合は延期されたものの、大阪市立大学では、当該提言の趣旨を踏まえ、学長選考における意向投票を廃止した³³。

2 近年の政府における検討と法改正に至る経緯

以上のような問題については、特に経済界から改善を求める声が強くなり、平成 24 年 3 月には、経済同友会から、私立大学を対象として、学長の権限強化等のガバナンス改革を求める提言が公表された³⁴。政府においても検討がなされ、例えば、平成 24 年 6 月に文部科学省が取りまとめた「大学改革実行プラン」の中には、大学のガバナンス

²⁶ 文部科学省の調査によると、国立大学の 95%で、選考会議の議と併せて意向投票が行われているという（平成 25 年 6 月速報値）。「論点整理補足資料」（中央教育審議会大学分科会組織運営部会（第 4 回）（平成 25 年 10 月 2 日）配付資料 4） p.7. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/035/siryo/_icsFiles/afieldfile/2013/10/07/1340129_2.pdf>

²⁷ 中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), p.24.

²⁸ 大学評価・学位授与機構『学位と大学—イギリス・フランス・ドイツ・アメリカ・日本の比較研究報告—』（大学評価・学位授与機構研究報告 第 1 号）（平成 22 年 7 月） p.272. <http://www.niad.ac.jp/ICSFiles/afieldfile/2010/09/01/no8_gakuitodaigaku.pdf>

²⁹ 経済同友会 前掲注(2), p.4.

³⁰ 「総長選考 教職員投票 廃止を検討 京大の学風に反する？」『京都新聞』2013.12.21, p.24; 「京大総長選考 従来通り教職員投票」『京都新聞』2014.4.24, p.26. なお、総長候補を幅広く求めるべきとの学外委員の意見を受け、海外候補を含む学外候補枠の上限が従来の 2 名から 3 名に拡大されることになった。

³¹ 大阪府市新大学構想会議「ガバナンス改革について」2013.10.9, p.13. <<http://www.city.osaka.lg.jp/keizai-senryaku/cmsfiles/contents/0000195/195825/governance.pdf>>

³² 意向投票廃止の提案は、橋下徹大阪市長の意向を受けたものとされる。「学長選廃止を」有識者会議提言 大阪府立・市立大統合『日本経済新聞』（大阪版）2013.10.10, p.16.

³³ 「学長に現職・西沢氏 選考見直し大阪市立大」『読売新聞』（大阪版）2014.1.17, 夕刊, p.2.

³⁴ 経済同友会 前掲注(2) 後に経済団体連合会も、平成 26 年 4 月に公表した教育改革に関する提言の中で、学長のリーダーシップによる大学改革の推進を掲げている。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」2014.4.15, pp.3-4. <http://www.keidanren.or.jp/policy/2014/033_honbun.pdf>

の充実・強化についての言及がある³⁵。平成 24 年 12 月の総選挙を経て安倍晋三首相が再び政権に就くと検討は加速し、平成 25 年 5 月の教育再生実行会議の第三次提言³⁶において、同提言の掲げる我が国の大学のグローバル化対応推進と国際競争力強化等の実現に向けて、学長がリーダーシップを発揮して改革を進められるよう、大学のガバナンス改革を進めることが盛り込まれた。この後、平成 25 年 6 月 14 日に閣議決定された、いわゆる骨太の方針³⁷、日本再興戦略³⁸及び第 2 期教育振興基本計画³⁹でも、大学改革の項目の中で、大学のガバナンス改革が掲げられている。平成 25 年 6 月からは、教育再生実行会議の提言を踏まえて中央教育審議会大学分科会の組織運営部会において、大学のガバナンスの在り方について審議が始まり、同年 12 月の同部会審議まとめ⁴⁰を経て、翌平成 26 年 2 月に同分科会の審議まとめが公表された⁴¹。これを受けて、学校教育法及び国立大学法人法の一部改正案⁴²が平成 26 年 4 月 25 日に政府から国会に提出された。同改正案のうち、学校教育法の改正では、教授会の役割の明確化⁴³や、副学長の職務の明確化による学長補佐体制強化⁴⁴、国立大学法人法の改正では、学長選考の基準明確化や当該基準と選考結果等の公表、経営協議会の学外委員の割合を 2 分の 1 以上から過半数へ引き上げること等が盛り込まれている。附則には、国立大学法人の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、法改正後も随時検討し、必要な措置を講ずるものとする見直し規定が置かれた。

なお、今回の改正案とは別に第 186 回国会に提出された独立行政法人制度改革関連法案の中に、国立大学法人法の改正規定⁴⁵が設けられており、それによって監事の機能強化が図られることになっている。このほか、文部科学省令による対応が予定されている事項もあり、例えば、学長補佐体制強化のために、IR⁴⁶、入学者選抜、教務等の各

³⁵ 文部科学省「大学改革実行プラン—社会の変革のエンジンとなる大学づくり—」（平成 24 年 6 月）
<http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/24/06/1321798.htm>

³⁶ 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）」（平成 25 年 5 月 28 日）
p.8. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikuseisei/pdf/dai3_1.pdf>

³⁷ 「経済財政運営と改革の基本方針—脱デフレ・経済再生—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）p.15.
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2013/_icsFiles/afiedfile/2013/06/20/20130614-05.pdf>

³⁸ 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）p.37. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf>

³⁹ 「教育振興基本計画」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）p.72. <http://www.mext.go.jp/a_menu/keikaku/detail/_icsFiles/afiedfile/2013/06/14/1336379_02_1.pdf>

⁴⁰ 中央教育審議会大学分科会組織運営部会「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」（平成 25 年 12 月 24 日） <http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afiedfile/2014/01/20/1343469_1_1.pdf> 平成 25 年 11 月の「国立大学改革プラン」でも、素案段階（平成 25 年 11 月 19 日）の同審議まとめが紹介されている。文部科学省「国立大学改革プラン」（平成 25 年 11 月）p.11. <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2013/12/18/1341974_01.pdf>

⁴¹ 中央教育審議会大学分科会 前掲注(7)

⁴² 「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」（第 186 回国会閣法第 80 号） <http://www.mext.go.jp/b_menu/houan/an/detail/1347347.htm>

⁴³ 教授会の権限については、①学生の入学、卒業及び課程の修了、②学位の授与、③そのほか、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について、学長が決定を行うに当たり意見を述べることにするほか、学長等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ようにするとされている。

⁴⁴ これにより、米国の大学に置かれているプロボスト (provost) のように、予算、人事、組織改編等の調整権を与えられた総括副学長を置くことが想定されている。中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), p.18.

⁴⁵ 「独立行政法人通則法の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」（第 186 回国会閣法第 78 号）第 93 条

⁴⁶ インスティトゥーショナル・リサーチ (Institutional Research) の略。一般に、教育、研究、財務等に関

分野に精通した高度専門職を創設すること等について、「大学設置基準」（昭和31年文部省令第28号）の改正により規定することが検討されている⁴⁷。

今回の改正案について、国立大学協会は、松本紘会長（京都大学総長）名のコメントを公表し、既に国立大学等が推進している大学のガバナンス改革の取組を一層促進するもので、大学改革を進める上で評価できるとしている⁴⁸。一方、大学の教員の中には、大学を国家目的に奉仕する機関へと変質させるものであり、学問の自由と大学の自治を侵害するなどとして、インターネット上で反対の署名を呼び掛ける動きもある⁴⁹。

Ⅲ 今回の改正案をめぐる論点

1 学長に対するチェック機能

今回の改正案では、教授会の権限の明確化や、副学長に係る規定の整備を通じて学長補佐体制を強化することとしている。これにより、学長が強いリーダーシップを発揮しやすい体制の整備が図られるものの、一方で、強力な権限を持った学長が独断によって適正さを欠く大学運営を行う可能性も危惧される場所である。学長の業務執行をチェックする仕組みをいかに構築するかが課題となる。

審議まとめでは、国立大学の学長選考会議や公立大学の学長選考機関について、学長選任の際にのみ活動する一過性の職務ではないことを指摘した上で、こうした学長選考組織や監事が学長の業務執行状況を恒常的にチェックする必要があると述べている⁵⁰。国公立大学の場合、学長に対して学長選考組織や監事が必要な支援や助言を行った上で、なお学長の業務執行が改善されないときは、学長選考組織から任命権者⁵¹に対して学長の解任を申し出ることになる⁵²。

しかし、これに対しては、実際に任期途中で学長を交代させることは容易でないとし、学長の業務執行をチェックする仕組みをどのように整えるか国会で議論すべきとの指摘もある⁵³。既に現行法の下でも国立大学の学長の権限は強力であるとして、学長のリーダーシップの確立と併せて権限の統制を確保するため、学内統治組織の在り方を法令でより明確にすべきとの声もある⁵⁴。また、国立大学の内部規則では、学長選考会議による学長の業務執行チェックや解任の手続等に関する規定が整備されていな

する大学の活動についてのデータを収集・分析し、大学の意思決定を支援するための調査研究を指すとされる。中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), p.19.

⁴⁷ 里見朋香「大学のガバナンス改革の推進について―担当行政官の視点から― (2)」『大学マネジメント』10巻2号, 2014.5, p.37.

⁴⁸ 松本紘「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について【会長コメント】」（平成26年5月7日）国立大学協会ウェブサイト <<http://www.janu.jp/news/files/20140507-y-001.pdf>>

⁴⁹ 学校教育法改正に反対するアピール署名をすすめる会「大学の自治を否定する学校教育法改正に反対する緊急アピール・賛同署名」 <<http://hp47.webnode.jp/>>

⁵⁰ 中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), p.25.

⁵¹ 文部科学大臣や大学を設置する地方公共団体の長。

⁵² 中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), pp.25-26.

⁵³ 「社説 大学改革法案 迅速な意思決定が求められる」『読売新聞』2014.4.29, p.3.

⁵⁴ 上杉道世「国公私立大学法人のガバナンス上の課題」『大学マネジメント』9巻12号, 2014.3, pp.17-18. 学長選考会議によるチェックのほか、現行法上、監事は、監査の結果に基づき、必要があると認めるときは、学長又は文部科学大臣に意見を提出することができる。これ以外に学長の不適切な職務執行を是正し得る明確な仕組みは見当たらない。

いことも珍しくないようである⁵⁵。今後、各大学では内部規則の整備の検討が必要になる可能性がある。

2 大学の特質とリーダーシップの在り方

近年の大学のガバナンス改革をめぐる議論では、トップダウン型の強いリーダーシップの確立に関心が集まりがちである。しかし、ガバナンスの在り方に影響を及ぼすとされる組織文化の問題（I 1 参照）を考えてみると、大学では、教育研究を担う個々の教員や学科の意思決定を尊重する「同僚制 (collegium)」の組織文化が存在し、これに基づく管理運営手法がとられてきたことがしばしば指摘されている⁵⁶。こうしたことが教授会中心の大学運営にも結び付いていると考えられる。もちろん大学にも変化がないわけではなく、近年の市場化の進展の中で、次第に企業的な組織文化に基づくガバナンスが取り入れられつつあるといわれる⁵⁷。とはいえ、知識の発見、伝達、応用を固有の使命とする大学では、専門領域ごとの下位の組織単位や専門的知見を有する個々の教員の知的生産活動こそが原動力であり、その創造性を最大限に発揮し得る環境が整備されていなければ、組織としての使命を果たすことが困難になる。このような組織の特質を考えると、大学では、下位の組織単位に自律性を付与する分権的な組織編制が求められる面があり、それゆえに「同僚制」の組織文化やそれに基づく管理運営手法の存在をある程度は前提とせざるを得ないと考えられる⁵⁸。

組織文化とリーダーシップの在り方は密接に関係しており⁵⁹、大学のような組織文化を持つ知識集約的組織では、上位下達型の強力なリーダーシップが機能するとは限らず⁶⁰、むしろ早い段階から構成員に関与を求め、目指すべきビジョンや方向性を共有させ、日々の活動の中に位置付けるといった過程を通じて、構成員の参加を引き出す形でのリーダーシップが重要という指摘もある⁶¹。意思決定プロセスにおける関係者の納得を重視し、できる限り説得や誘導による合意形成を大切にする双方向的なリーダーシップの有効性が説かれることもある⁶²。米国の大学でも、理事会、学長等の執行部、教員組織の三者がそれぞれの立場で大学運営に参加し、責任を分担する「共同統治 (shared governance)」に基づくガバナンスが構築されており、必ずしも学長が強力なトップダウン型のリーダーシップを発揮しているばかりではないことが報告されている⁶³。大学という組織の特質に鑑み、それに適合したリーダーシップの在り方と制度設

⁵⁵ 里見 前掲注(47), pp.37-38.

⁵⁶ 江原武一「序論 大学の管理運営改革の世界的動向」江原武一・杉本均編著『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向—』東信堂, 2005, pp.23-25. 同文献では、McNay が英国の大学の組織文化を分析するために開発した理論モデルを用いて議論を進めており、McNay のモデルでは、大学の組織文化の理念型として、同僚制 (collegium)、官僚制 (bureaucracy)、法人制 (corporation)、企業制 (enterprise) の4つを掲げている。Ian McNay, “From the Collegial Academy to Corporate Enterprise: The Changing Cultures of Universities,” Tom Schuller (ed.), *The Changing University ?*, Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University Press, 1995, pp.105-115. <<http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED415725.pdf#page=116>>

⁵⁷ 大場 前掲注(1), p.256.

⁵⁸ 江原 前掲注(56), pp.42-43.

⁵⁹ 大場 前掲注(1), pp.259-261.

⁶⁰ 同上, pp.262-264.

⁶¹ 両角亜希子「私立大学のマネジメント改革が経営改善に与える影響」『大学経営政策研究』1号, 2011.3, p.26.

⁶² 上杉道世「法人と運営組織の課題」『IDE 現代の高等教育』511号, 2009.6, p.50.

⁶³ 福留東土「2. 米国 I — 訪問調査編一」広島大学高等教育研究開発センター『諸外国の大学の教学ガバナンスに

計を考えていく必要があるだろう。

3 組織文化の変革と教職員の意識改革

現行法の下でも学長には強力な権限が与えられており、むしろ問題は、法律上の権限の有無ではなく、法律と実態が乖離していることにあるともいえる⁶⁴。そう考えると、今回の改正案が成立したとしても、なお同様の事態が続くおそれがある。

フランスでも、2007年の「大学の自由と責任に関する法律⁶⁵」により、大学の自律性の拡大や学長の権限強化が図られたが、現在でも、実際の運営は各大学の歴史・文化・環境等によりまちまちであり、自治の伝統が強い大学では、法制定前の組織文化やガバナンスの在り方が現在も維持されているという⁶⁶。

ここからみて、ガバナンス改革のためには、法改正だけでなく、組織文化の変革が伴わなければならないと考えられるが、それをもたらすのは組織全体の学習である⁶⁷。これは、教職員の意識改革ということでもあり、教職員の意識改革こそが我が国の大学改革実行の最も重要な鍵であるとする指摘もある⁶⁸。

この点、過去の中央教育審議会答申において、我が国の大学は、学部・学科や研究科といった組織に着目した整理がなされてきたとして、学部・大学院を通じ、学士・修士・博士等の学位を与える課程（プログラム）中心の考え方に再整理していく必要性が指摘されたことがある⁶⁹。このように学部・学科等の組織中心の縦割りの教学経営を見直すこと⁷⁰が意識変革につながる可能性もある。

また、ガバナンス改革においては、大学が研修・研究等の組織的な取組を通じて教職員の能力開発（Faculty Development (FD) / Staff Development (SD))を行うことが重要であると言われている⁷¹。教員の授業や研究指導の内容・方法の改善を図るための組織的な研修・研究としてのFDについては、既に「大学院設置基準」（昭和49年文部省令第28号）及び「大学設置基準」において実施が義務付けられており、大学職員を対象とするSDについても、文部科学省では審議まとめを受けて実施を義務付ける方向で検討しているとされる⁷²。これらの取組がガバナンス改革に資するものとなるように、今後、注意を払っていく必要がある。

関する調査研究—米国・英国・フランス—〈最終報告書〉』（文部科学省先導的・大学改革推進委託事業（平成23-24年度）最終報告書）2012.11, pp.23-26. <http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/1338838.htm>（報告書1参照）

⁶⁴ 上山隆大「『アカデミック・ガバナンス』改革と国立大学ベンチャーファンドの行方」『in-depth』2014.1.31. nippon.com ウェブサイト <<http://www.nippon.com/ja/in-depth/a02804/>>

⁶⁵ Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

⁶⁶ 大場淳・田川千尋「5. フランス」広島大学高等教育研究開発センター『諸外国の大学の教学ガバナンスに関する調査研究—米国・英国・フランス—〈最終報告書〉』（文部科学省先導的・大学改革推進委託事業（平成23-24年度）最終報告書）2012.11, pp.127-134. <http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/1338838.htm>（報告書6参照）；大場淳「6. まとめ」同, pp.141-142. <http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/1338838.htm>（報告書7参照）

⁶⁷ 大場 前掲注(1), p.254.

⁶⁸ 経済同友会 前掲注(2), p.17.

⁶⁹ 中央教育審議会「我が国の高等教育の将来像（答申）」（平成17年1月28日）p.27. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/05013101.htm>

⁷⁰ 次の答申も参照。中央教育審議会「学士課程教育の構築に向けて（答申）」（平成20年12月24日）<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1217067.htm>

⁷¹ 大場 前掲注(1), pp.267-268.

⁷² 里見 前掲注(47), p.37.

4 学長裁量経費の拡充

我が国の大学において、学長等の執行部が強い権限を発揮できないのは、法的な権限の問題というより、学長が独自の判断で戦略的に配分できる裁量経費が少ないからではないかという指摘がある⁷³。国立大学では、法人化後に経営の自由度が増したことにより、学長裁量経費が増加する傾向にあるという調査⁷⁴もみられるが、別の調査⁷⁵では、学長裁量経費等の戦略的経費の割合が大学の予算全体に占める割合は、約 5%に上るところがある一方で 1%に満たないところもあり、大学により違いがあったとされる。

改革に充てられる裁量経費拡充のためには、まず学長が外部資金の獲得や基金運用等の工夫を行う必要があるが、審議まとめでは、さらに国の支援として、第 4 期科学技術基本計画⁷⁶にも掲げられている競争的資金の間接経費の充実⁷⁷を挙げるほか、大学本部にプロジェクト型予算等を配分すること等も考えられるとしている⁷⁸。学長が改革を進められるような財政的基盤をいかに拡充していくか対応が求められている。

おわりに

大学のガバナンス改革は、それ自体が目的というよりも、適正なガバナンスの体制を構築することにより、大学改革を一層迅速かつ適切に推進するための基盤整備である。各大学では、必要なガバナンス体制を早急に整備した上で、グローバル化、地域再生、研究開発力強化等の諸課題に取り組むことが求められる。

大学の自主性・自律性を尊重する一方で、広く社会の意見を運営に反映する仕組みを設け、高度な教育研究の実施という目的を達成するために、大学にとって最適なガバナンスとは何かを国も大学も社会も議論を尽くし検討していく必要がある。その際、専門家の共同体としての大学の組織文化にも留意しつつ、必要に応じて学内の意識改革を進めることも重要である。

大学が知の拠点にふさわしいガバナンスの体制を構築し、卓越した教育研究の成果を上げて社会の期待に応えていくことが望まれる。

⁷³ 上山 前掲注(64)

⁷⁴ 水田健輔「第 3 章 国立大学法人化後の予算管理—大学類型別の集計結果と経年変化の分析—」『国立大学法人化後の経営・財務の実態に関する研究』（国立大学財務・経営センター研究報告 第 12 号）国立大学財務・経営センター、2010.9, pp.27-28. <<http://www.zam.go.jp/n00/pdf/ni006003.pdf>>

⁷⁵ 国立教育政策研究所『大学の財務運営の在り方に関する調査研究報告書』（平成 23 年度プロジェクト研究 調査研究報告書）2012.4, p.33. <http://www.nier.go.jp/05_kenkyu_seika/pdf-report/h23/23-2-report.pdf>

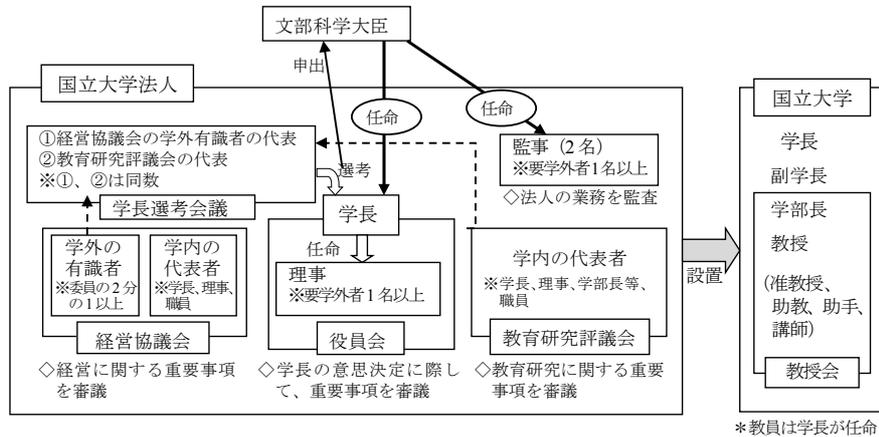
⁷⁶ 「科学技術基本計画」（平成 23 年 8 月 19 日閣議決定）<<http://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/4honbun.pdf>>

⁷⁷ 競争的資金のうち間接経費は、本来、研究者個人ではなく、その所属する大学・研究機関全体において管理すべきものとされており、第 4 期科学技術基本計画は、国が全ての競争的資金制度において、研究の直接経費を確保した上で、間接経費の 30%措置を実施するよう努めるとしている（同上, p.45.）。ただし、国立大学法人会計基準では、競争的資金の間接経費を引当金として積み立てることが実質的に困難と考えられている。小林信一「大学間競争の設計に根本的な検証を—システム全体をみない“改革”がもたらす悪夢を避けるために—」『科学』80 巻 12 号, 2010.12, p.1217. 財政面から学長の執行体制を裏付けようとする場合、今後、会計制度面について検討が必要となる可能性がある。

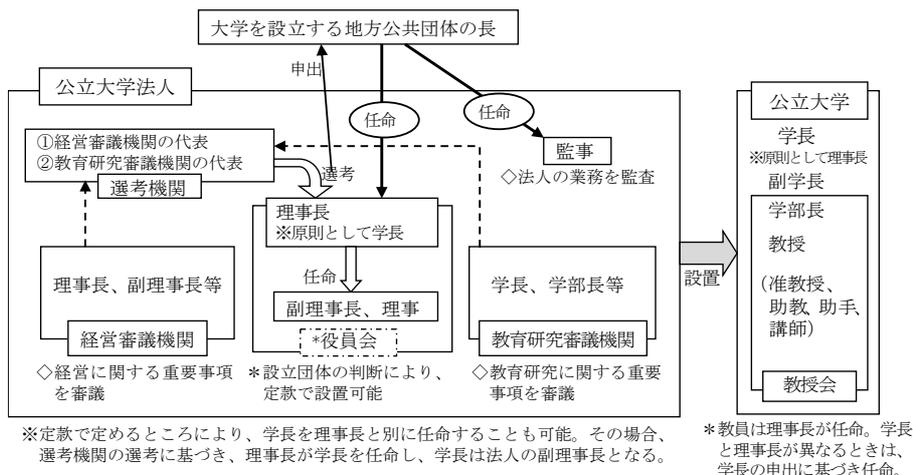
⁷⁸ 中央教育審議会大学分科会 前掲注(7), pp.38-39.

図 我が国における大学のガバナンスに係る現行の仕組み（設置者別）

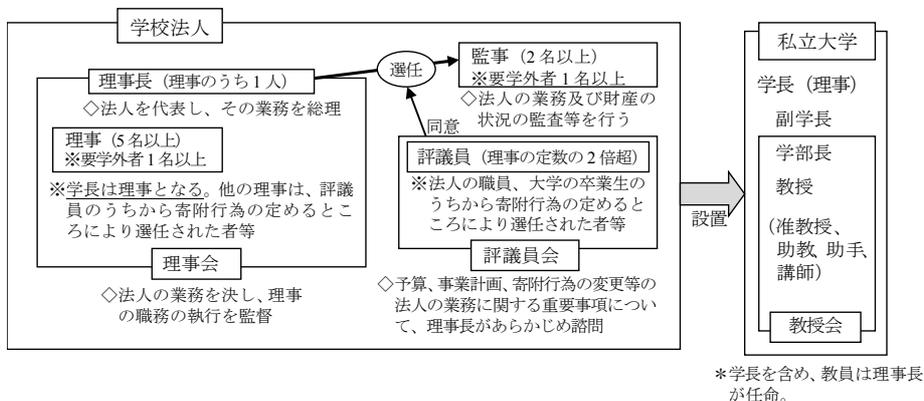
1 国立大学法人及び国立大学のガバナンス体制



2 公立大学法人及び公立大学のガバナンス体制



3 学校法人及び私立大学のガバナンス体制



(出典) 各種法令等に基づき筆者作成。