

大学のガバナンス改革をめぐる国際的動向

—主要国の状況と我が国への示唆—

寺 倉 憲 一

- ① 第 186 回国会において、「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律」（平成 26 年法律第 88 号）が成立した。グローバル人材育成やイノベーションの拠点として、大学に対する社会の期待は大きく、安倍政権も大学改革を経済成長の柱の一つと位置付けている。今回の改正は、国際競争が激化する中、迅速かつ適切な意思決定に基づく大学の戦略的経営を可能にするため、学長の権限強化や教授会の役割の明確化等によりガバナンス体制の整備を図ろうとするものである。
- ② 国（州）立大学の状況を中心に主要国の状況に目を転じると、特にヨーロッパ諸国に関しては、我が国と共通する方向性が見出される。情報化やグローバル化の進展に伴う急激な環境変化に対応し、大学の競争力を強化して社会のニーズに応えるため、各国とも、大学の自律性と責任の拡大、最高経営責任者としての学長の権限強化、理事会等の意思決定の効率化・迅速化、学外者の大学運営への参加拡大等の改革を進めている。
- ③ 以上のような大学改革の国際的潮流は、行政改革において用いられてきた新公共経営（New Public Management: NPM）の考え方の国（州）立大学への適用として説明することができる。NPM は、公共サービスの分野に民間企業的な経営理念・手法等を導入して、行政部門の効率化・活性化を図ろうとする改革手法であり、各国の国（州）立大学改革にも影響を与えている。我が国の国立大学法人制度も、NPM と親和性の高い手法を多数取り入れており、形態・制度としては大学改革の国際的標準に近いという指摘もある。
- ④ 一方で、ガバナンスについては、制度的な問題だけでなく、インフォーマルな組織文化が組織運営に及ぼす影響も指摘されている。特に大学では、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、合意形成を重視した管理運営手法がとられてきたとされ、法律により学長の権限を強化しても、組織文化の変革が伴わなければ実際の改革につながらない事例も報告されている。
- ⑤ さらに、主要国の状況を踏まえて我が国の国立大学法人制度をみると、大学の自律性と責任拡大という国立大学法人制度の基本的理念と個別の政策の整合性、大学管理機関相互の均衡と抑制の仕組み、大学経営人材の育成といった課題が浮かび上がってくる。
- ⑥ 第 186 回国会において成立した我が国の改正法附則では、国立大学法人制度についての見直し規定も設けられている。今後、さらなる改革を検討する場合には、主要国の動向を踏まえ、組織文化の問題にも留意しながら、制度設計の根本に立ち返って検討を行うこともあってよい。大学の自主性・自律性を尊重しつつ、議論を尽くして最適なガバナンスを構築し、我が国の大学が知の拠点にふさわしい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。

大学のガバナンス改革をめぐる国際的動向

—主要国の状況と我が国への示唆—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 文教科学技術調査室 寺倉 憲一

目 次

はじめに

I 大学のガバナンス改革に関する平成26年の法改正

- 1 法改正に至る経緯
- 2 法改正の概要

II 主要国における大学のガバナンス体制

- 1 英国
- 2 米国
- 3 ドイツ
- 4 フランス
- 5 イタリア

III 国際的な傾向と我が国への示唆

- 1 公共セクター改革としての大学改革—NPM的手法の導入—
- 2 組織文化が大学ガバナンスに及ぼす影響

IV 今後の課題

- 1 制度設計の基本的考え方と個別の政策の整合性
- 2 大学管理機関相互の均衡と抑制
- 3 大学経営人材の育成

おわりに

はじめに

第186回国会において、「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律」（平成26年法律第88号）が成立し、大学における学長の権限強化や教授会の役割の明確化等のガバナンス体制の整備が図られることとなった。安倍政権は、産業競争力強化やグローバル人材育成に大学が果たす役割を重視し、大学改革を経済成長の柱の一つと位置付けており、同政権の成長戦略である「日本再興戦略」⁽¹⁾において、大学改革を支える基盤強化のため、今回のガバナンス改革法案の国会提出を掲げていた。

情報化・グローバル化が進展し、知識基盤社会が到来する中、高度な知識・技能を備えた人材の育成や、イノベーションの拠点として、大学に対する社会の期待は大きい。まさに大学は国力の源泉であるといつてよい⁽²⁾。主要国では、高等教育機関における自律性の拡大、競争原理の導入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激な環境変化に対応するためには、戦略的経営を可能とするガバナンスの改革が不可欠であることが国際的に認識されつつある⁽³⁾。我が国の法改正も、ガバナンスを改革し、機動的に大学改革を進めることを狙いとしている。大学のガバナンス改革は、第186回国会の改正法成立をもって終わったわ

けではない。国立大学法人に関しては、改正法の附則第2項の規定により、同法施行後の適当な時期に、政府において、学長選考会議の構成その他組織及び運営に関する制度について検討を加え、必要に応じて所要の措置を講ずるものとされており、更なる見直しも視野に入れられている。

本稿では、第186回国会における平成26年の法改正の概要を簡単に紹介した上で、主要国の大学のガバナンスの現状と近年の動向について国（州）立大学を中心に概観するとともに、我が国への示唆と主な論点を整理して、今後の国政審議の参考に資することとしたい⁽⁴⁾。

I 大学のガバナンス改革に関する平成26年の法改正

1 法改正に至る経緯

平成16年の国立大学の法人移行に際しては、学長の権限強化等のガバナンス体制見直しが図られたはずであった⁽⁵⁾。しかし、現在でも実質的には教授会が広範な事項に決定権を持ち、学長のリーダーシップが阻害されているとの指摘がある。また、学長の選考についても、事実上、教員による選挙（意向投票）の結果をそのまま反映する形になっている例がみられ、学外有識者を加えた学長選考会議において学外の意見を取り入れて学内外から幅広く人材を登用しよう

* 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10月1日である。

(1) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf> ガバナンス改革法案に関する記述は、p.37参照。

(2) 第186回国会における下村博文文部科学大臣による改正法案の趣旨説明を参照。第186回国会衆議院会議録第26号 平成26年5月22日 p.3。

(3) 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, 2011.3, p.254。

(4) 我が国におけるこれまでの大学ガバナンスの問題点や平成26年の法改正に至る経緯については、次の資料を参照。寺倉憲一「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—』826号, 2014.5.29. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8664061_po_0826.pdf?contentNo=1> 本稿の記述も同資料と一部重なるところがある。

(5) 「地方独立行政法人法」（平成15年法律第118号）の制定により、平成16年以降の法人移行が可能となった公立大学についても、同法中に、国立大学法人と同様のガバナンス体制整備の規定が設けられた。私立大学でも、平成16年の「私立学校法」（昭和24年法律第270号）の一部改正（平成16年法律第42号による）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ている。

とする法制度の趣旨からみて適切でないという意見も出されていた。⁽⁶⁾

以上のようなガバナンスの現状については、私立大学の問題も含めて、特に経済界から改善を求める声が強く⁽⁷⁾、平成 24 年 12 月に第 2 次安倍政権が成立すると、政府における改革に関する検討も加速した。この結果、平成 25 年 5 月の教育再生実行会議の第三次提言⁽⁸⁾や、平成 26 年 2 月の中央教育審議会大学分科会の審議まとめ⁽⁹⁾を経て、学校教育法及び国立大学法人法の一部改正案⁽¹⁰⁾が平成 26 年 4 月 25 日に政府から国会に提出され、衆議院を経て、6 月 20 日に参議院で可決・成立した⁽¹¹⁾。

2 法改正の概要

平成 26 年の法改正⁽¹²⁾により、「学校教育法」(昭和 22 年法律第 26 号)において、教授会の役割の明確化⁽¹³⁾や、副学長の職務の明確化による学長補佐体制強化に係る規定が整備され、「国立大学法人法」(平成 15 年法律第 112 号)では、学長選考の基準明確化や当該基準と選考結果等

の公表が規定されたほか、経営協議会の学外委員の割合が 2 分の 1 以上から過半数へ引き上げられるなど⁽¹⁴⁾の見直しが行われた。改正法の附則には、冒頭で述べたように国立大学法人についての見直し規定が置かれている。施行期日は、平成 27 年 4 月 1 日とされた。改正法の成立を受け、文部科学省は、通知⁽¹⁵⁾を発出し、各大学に対して、施行期日までの間に、内部規則について、法改正の趣旨を適切に踏まえたものか総点検し、必要な見直しを行うことを求めている。

なお、学校教育法等の一部改正法とは別に、第 186 回国会において成立した「独立行政法人通則法」(平成 11 年法律第 103 号)の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備法にも国立大学法人法の改正規定⁽¹⁶⁾があり、これにより監事の機能強化が図られることになった。

II 主要国における大学のガバナンス体制

I でみたような我が国における大学のガバナンス改革の方向性は、国際的な大学改革の潮流

(6) 平成 26 年の法改正に至る経緯について詳しくは、寺倉 前掲注(4), pp.3-8 を参照。

(7) 特に次の提言を参照。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) <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2011/pdf/120326a_01.pdf>

(8) 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/kyouikusaiei/pdf/dai3_1.pdf>

(9) 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) <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/1344348.htm>

(10) 「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)

(11) 衆議院文部科学委員会の審査において修正案が可決された。修正の内容については、注(13)参照。

(12) 第 186 回国会において成立した改正法については、次の資料も参照。白井俊「学校教育法及び国立大学法人法の改正について」『大学時報』357 号, 2014.7, pp.98-107.

(13) 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、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について、学長が決定を行うに当たり意見を述べるものとされたほか、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、意見を述べることができると規定された(学校教育法第 93 条第 2 項及び第 3 項)。このうち③は、衆議院における修正により、政府提出法案において「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」となっていたのを改め、教授会の意見を聴くことが必要な事項を学長があらかじめ定めることとしたものである。

(14) このほか、国立大学法人の教育研究評議会について、教育研究の重要事項に関する校務をつかさどる副学長を評議員とすることが規定された。

(15) 「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)」(平成 26 年 8 月 29 日 26 文科高第 441 号) <http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/nc/_icsFiles/afieldfile/2014/09/10/1351814_7.pdf>

(16) 「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」(平成 26 年法律第 67 号) 第 93 条。

の中で、どのように位置付けられるものなのだろうか。この点に関し、特に国の法的・制度的な関わりが問題になる国立大学法人制度についての検討に資するため、以下では、国（州）立大学を中心とした主要国の状況を概観することとしたい（別表も参照）。

1 英国

(1) 大学の制度的枠組みと設置形態

英国の大学は、各々の設立経緯等により様々な法的根拠や内部組織を持つが、1992年より前から大学であった機関（旧大学：old universities）と、1992年以降に継続・高等教育法⁽¹⁷⁾（以下「1992年法」）の規定により、従来のポリテクニク⁽¹⁸⁾等が昇格した機関（新大学：new universities）とに大別される⁽¹⁹⁾。

旧大学の多くは、個別の機関ごとに授与された国王の勅許状（Royal Charter）により、勅許法人（Chartered Corporation）として法人格が付与さ

れ、学位授与権が認められている⁽²⁰⁾。勅許状の附属文書として、大学規程（statutes）が枢密院（Privy Council）の審査を経て与えられ、これに基づき大学の管理運営の基本的枠組み等が定められる⁽²¹⁾。

新大学は、地方教育当局（Local Education Authority: LEA）⁽²²⁾により設置されていたポリテクニク等の非大学高等教育機関のうち、在学者数に関する要件を満たすものが1988年教育改革法⁽²³⁾（以下「1988年法」）により、独立した高等教育法人（Higher Education Corporation）に移行し、さらに1992年法により、各機関の申請に基づき、枢密院の審査を経て個別に学位授与権と大学の名称使用が認められたものである⁽²⁴⁾。高等教育法人は、枢密院が大学ごとに枢密院令（an order of Privy Council）⁽²⁵⁾により定める管理運営規程（instrument of government）⁽²⁶⁾や、当該法人が定めて枢密院の承認を受ける管理運営規則（articles of government）⁽²⁷⁾により運営される。

(17) Further and Higher Education Act 1992 (c.13).

(18) 1960年代末から、産業と結びついた地域の人材養成の中核的機関として設置された高等専門学校。篠原康正「イギリス」『諸外国の高等教育』（教育調査131集）文部科学省、2004、p.60.

(19) このほかにも、会社法に基づく保証有限責任会社（company limited by guarantee：非営利事業を行う団体がこの形態をとる）をはじめ様々な設置形態をとる例がある。例えば、イングランドの大学については、次の資料を参照。Dennis J. Farrington and David Palfreyman, *The Law of Higher Education*, Second Edition, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp.161-163 (Appendix 2: Legal Status of HEIs in England).

(20) *Halsbury's Laws of England*, vol.36, Fifth Edition, London: LexisNexis, 2011, pp. 92-93 (para.814); 篠原 前掲注(18), p.63.

(21) Farrington and Palfreyman, *op.cit.*(19), pp.143-144 (para.5.29); 篠原 同上。併せて大学への財産の帰属等を定めるローカル・アクトが議会で制定される場合も少なくないとされる。*Halsbury's Laws of England*, *ibid.* ローカル・アクト（local act）とは、特定の地域にのみ適用される法律を指し、特定の個人や集団に関するパーソナル・アクト（personal act）とともに、プライベート・アクト（private act）と呼ばれる。プライベート・アクトは、広く一般に適用されるパブリック・アクト（public act）と対比される。田中英夫『英米法総論 上』（英米法叢書1）東京大学出版会、1980、pp.39-40.

(22) 地方自治体における議決機関かつ執行機関である議会（Council）の教育行政機能に着目した場合の呼称。ただし、最近では、福祉サービスを統合して提供する方向性が打ち出されており、地方当局（Local Authority: LA）と呼ばれるようになっている。篠原康正「イギリス（イングランド）」『諸外国の教育行政—7か国と日本の比較—』（教育調査146集）文部科学省、2013、p.97.

(23) Education Reform Act 1988 (c.40).

(24) 篠原 前掲注(18), pp.63-64; 村田直樹「イギリスの大学・学位制度：イングランドを中心に」『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1号）大学評価・学位授与機構、2010.7、pp.15, 20, 29-31.

(25) 枢密院が自らの権限に基づき定める命令。枢密院の議を経て国王が制定する“an order in Privy Council”と区別される。“Orders.” Privy Council Website <<http://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/orders/>>

(26) 1988年法第124A条の規定に基づき、枢密院が枢密院令により定める。

(27) 1988年法第125条第(1)項の規定に基づき、各法人が定め、枢密院の承認を得る。

なお、英国の大学は、原則として高等教育財政カウンシル⁽²⁸⁾を通じてほぼ全てが政府の補助金配分を受けており⁽²⁹⁾、我が国のような国立・私立といった区別が困難である⁽³⁰⁾。

(2) 大学管理機関

(i) 経営上の決定権を持つ合議制機関

大学の管理運営については、旧大学では、勅許状や大学規程において、カウンシル (Council) が経営上の決定権を持つ管理機関とされており、中長期の戦略計画の承認、財政、資源配分、学内制規等の経営全般に関する決定権や執行機関の監視機能を有する⁽³¹⁾。ただし、オックスフォード大学では、総会 (Congregation)⁽³²⁾の下にカウンシルが置かれる。このほか旧大学では、地方当局の代表、下院議員、卒業生等を含むコート (Court) が開催され、年次報告書や決算の承認等が行われる⁽³³⁾。新大学では、管理委員会

(board of governors) が意思決定機関と位置付けられており⁽³⁴⁾、教育目標等の決定、資産管理、予算の承認、教職員の人事等の権限を有するほか、執行機関の監視機能を担う⁽³⁵⁾。カウンシルも管理委員会も、そのメンバーの多くを学外者が占め、議長も学外メンバーの中から選出される⁽³⁶⁾。管理委員会のメンバーの人数は、12名以上24名以下とされ、産業界等での経験や能力を持つ学外メンバー (最大13名) を含まなければならない⁽³⁷⁾。カウンシルのメンバー数は、一般に管理委員会よりも多いが、近年は人数が削減される傾向にある⁽³⁸⁾。

(ii) 教学事項に関する合議制機関

教学面については、旧大学では、セネト (Senate) が教育・研究活動の方針策定、教育課程の承認、学位授与、試験や学生の入進学・卒業に関する基準等の設定等の決定権を有する⁽³⁹⁾。これら

(28) イングランド、ウェールズ、スコットランドにそれぞれ高等教育財政カウンシルが置かれており、イングランドの大学を対象とするのは、Higher Education Funding Council for England (HEFCE) である。北アイルランドの2つの大学を含む高等教育機関は、北アイルランド自治政府の雇用教育省から資金を交付されている。“Institutions that HEFCE funds.” HEFCE Website <<http://www.hefce.ac.uk/whatwedo/invest/unicoll/>>

(29) 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>』(文部科学省先導的の大学改革推進委託事業 (平成23-24年度) 最終報告書) 2012.11, pp.73-75. <http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/1338838.htm>

(30) ただし、バッキンガム大学 (University of Buckingham) は、他の大学と設置形態の面で違いはないものの、国からの財政支援を受けずに、政府の直接の支援から独立した英国唯一の大学と称している。“History of the University.” University of Buckingham Website <<http://www.buckingham.ac.uk/about/history/>>

(31) 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), p.54; 村田 前掲注(24), p.21; 村田直樹ほか「第2部 イギリス」『欧米主要国における大学の設置形態と管理・財政システム (国立学校財務センター研究報告7号)』国立学校財務センター, 2002.12, p.72; Farrington and Palfreyman, *op.cit.*(19), pp.149-151 (paras.5.37-5.39).

(32) 総会は、総長 (Chancellor)、学長 (Vice-Chancellor)、全教員、上級事務職員、事務局長、学部構成員を含む4,500名以上の構成員から成り、大学の諸規程の承認、カウンシルからの提出案の修正・廃止、学長の承認・任命等の重要事項に関する最終承認の権限を有するとされる。広島大学高等教育研究開発センター 同上, pp.60 (脚注24), 62-63; 「II②教授会の役割: 外国の大学における教授会に相当する組織の状況」『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) 配付資料4 (平成25年10月2日)) p.23. <http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/035/siryo/_icsFiles/afildfile/2013/10/07/1340129_2.pdf>

(33) 村田ほか 前掲注(31), p.73.

(34) 同上, p.71.

(35) 同上, p.73; 村田 前掲注(24), p.21; Farrington and Palfreyman, *op.cit.*(19), pp.152-153 (paras.5.42-5.44). 管理委員会の権限は、1988年法第125条第(2)項(a)の規定に基づき管理運営規則により定められる。

(36) カウンシルについては、次の資料を参照。篠原 前掲注(18), p.79. 管理委員会の構成については、1988年法の Schedule 7, paras.3-4; Schedule 7A, para.3 参照。同委員会の議長が学外者でなければならないことについては、同法の Schedule 7, para.12(3) 参照。

(37) これに加え学長も管理委員会のメンバーとなる。1988年法の Schedule 7, para.3; Schedule 7A, para.3 参照。

(38) Farrington and Palfreyman, *op.cit.*(19), pp.149-150 (para.5.37).

の教学事項については、カウンシルからセネトにかなり権限が委譲されており、委譲を受けた事項に関してはセネトに決定権があるが、このことは、学長が独断に陥ることを防ぐ役割を果たしているという⁽⁴⁰⁾。セネトの議長は学長 (vice-chancellor : (iii)参照) が務め、学内の教員を中心にメンバーが選任される⁽⁴¹⁾。新大学では、セネトに相当する学務委員会 (academic board) が教育の質、研究、教育課程等に関する権限を有する⁽⁴²⁾。

セネトのメンバーは通常 50 名を超えるとされる⁽⁴³⁾のに対し、学務委員会のメンバーは、最大 40 名までで通常は 30 名とされており、その過半数は、学長補佐、学部長、学科長等で占めるものとされている⁽⁴⁴⁾。新旧大学とも、実際には、以上の機関の下に様々な委員会が置かれ、原案の作成や具体的な実施計画の策定等を行っている⁽⁴⁵⁾。

(iii) 執行機関

執行部として、旧大学や新大学の一部には総長 (chancellor) が置かれるが、その役割は学位授与式の実施等の儀礼的なものであり、実質的な権限は学長 (vice-chancellor) が学長補佐や事務局長等の補佐を得て行使する⁽⁴⁶⁾。学長の採用は、新旧大学とも、カウンシル又は管理委員会の学外メンバーが多数を占めるように構成された選考委員会がヘッドハンティング会社も活用し広く学外も含めて候補者を選考し、カウンシル又は管理委員会が任命することになってい

る⁽⁴⁷⁾。

(3) ガバナンスの傾向

英国の大学では、かつてはセネトを中心として教員の影響力が強く、同僚制的な組織文化 (Ⅲ 2 参照) に基づく運営が行われていたとされるが、1980 年代に入って厳しい財政状況のため小さな政府路線に基づく公共セクターの経営改革が始まり、効率的な経営と公的資金投入に見合う成果が大学にも求められるようになった。環境が激変する中、各大学としても全学的視点に立った戦略的経営と迅速な意思決定を行う必要に迫られ、最高経営責任者としての学長の位置付け、最高意思決定機関であるカウンシルによる自律的・効率的な大学運営、学外者の大学運営への参加拡大等の改革が進められることとなった。政府との関係においては、機動的な経営実現のために大学の自律性拡大が図られ、政府の統制は、事前規制による直接的なものから、業績に基づく資金配分等の財政を通じた間接的なものに移行し、いわゆる「距離を置いた統御 (steering at a distance)」が志向される傾向にある。⁽⁴⁸⁾

このような大学の「管理 (administration)」から「経営 (management)」への転換は、新公共経営改革 (New Public Management: NPM) の大学セクターへの適用とみることが可能であり (Ⅲ 1 参照)、これにより企業的な大学経営が浸透しつつある⁽⁴⁹⁾。

一方で、必ずしも学長のトップダウンによる

(39) 篠原 前掲注(18), pp.79-80; 村田ほか 前掲注(31), p.72.

(40) 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), p.104.

(41) 村田ほか 前掲注(31), p.72; Farrington and Palfreyman, *op.cit.*(19), p.151 (para.5.40).

(42) 村田ほか 同上, p.74. 学務委員会の権限については、管理委員会と同様に、1988 年法第 125 条第(2)項(a)の規定に基づき管理運営規則により定められる (注(35)参照)。

(43) Farrington and Palfreyman, *op.cit.*(19), p.151 (para.5.40). ただし、近年は以前よりも規模の縮小がみられるという。

(44) *ibid.*, p.154 (para.5.45); 篠原 前掲注(18), p.82.

(45) 村田ほか 前掲注(31), p.74.

(46) 同上, pp.75-76.

(47) 大森不二雄「英国における大学経営と経営人材の職能開発—変革のマネジメントとリーダーシップ—」『名古屋高等教育研究』12号, 2012.3, p.71.

(48) 鈴木俊之「第6章 イギリスの大学における管理運営改革」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.165-189.

管理運営の強化が一方向的に進行しているわけではない。一般に旧大学では、学内の様々な意見に配慮した民主的な合意形成の仕組みがガバナンス体制に組み込まれているとされ、そこでは、多様な構成員の利害調整能力、深い見識及び長期的視野に基づく学長のリーダーシップとボトムアップが融合した合意形成が図られており、合意形成を基にしたリーダーシップ (consensus leadership) とでも呼ぶべきものが機能しているという。オックスフォードのような伝統的な研究重視の大学ほど、学長権限が総体的に弱く、学部・学科等への権限委譲が進む傾向があるとされる。新大学では、学長の強いリーダーシップによるトップダウン方式の大学運営が行われる傾向があるが、その場合でも、管理委員会には学長を監視・牽制する機能が備わっている。以上の点から、英国の大学ガバナンスでは、抑制と均衡の仕組みが有効に機能していると指摘されている。⁽⁵⁰⁾

2 米国

(1) 大学の制度的枠組みと設置形態

米国の大学は、設置者別に公立大学 (州立大学、市立大学) と私立大学に分けられる⁽⁵¹⁾。ヨーロッパと異なり、私立大学が古い歴史を持ち、

学校数も多いが、在籍する学生数の点では、州立大学が私立大学を上回っている⁽⁵²⁾。なお、米国では、連邦憲法により教育に関する権限が各州に留保されており⁽⁵³⁾、大学制度も各州により異なることに留意する必要がある。

州立大学の多くは、州法により法人格を付与された公法人であるが、ミシガン大学のように、州憲法により法人格を付与された公法人もある⁽⁵⁴⁾。私立大学は、各州の法人法に基づき認可される私法人である⁽⁵⁵⁾。米国では、営利法人の設置に係る営利大学が増えており、収益事業として、社会人学生を対象としたオンライン・プログラム等の教育サービスを提供している⁽⁵⁶⁾。

大学の設置認可と学位授与権の付与は各州が行うが、米国では、州による設置認可に加えて、権威のあるアクレディテーション団体のアクレディテーション (適格判定) を受けていなければ、社会的に大学として認知されないとされる⁽⁵⁷⁾。

(2) 大学管理機関

米国では、建国に先立つ 1636 年に最初の大学である私立のハーバード大学が設立され、私立大学の方が州立大学よりも古い歴史を持つ。このため、州立大学は、私立大学の管理運営方式をモデルにして発展してきたとされ⁽⁵⁸⁾、基

(49) 大森 前掲注(47), pp.72-75.

(50) 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), pp.55, 61, 66-68, 102-103.

(51) 連邦政府は、陸軍士官学校等の高等教育機関を設置しているが、数の点でごく少数である。前田有紀「アメリカ合衆国」前掲注(18), p.24.

(52) 2011 年秋学期の高等教育機関に関する統計によると、機関数では、公立 682 校、私立 2,284 校で、私立の方が 3 倍以上の数になっているのに対し、在籍者数では、公立 8,047,729 名に対し、私立は 5,446,402 名に留まり、公立の 3 分の 2 強となっている (数値は全て 2 年制機関を除いたもの)。Thomas D.Snyder and Sally A.Dillow, *Digest of Education Statistics 2012*, Washington, D.C.: National Center for Education Statistics, Institute of Education Sciences, U.S. Department of Education, 2013.12, p.382 (Table 275).

(53) 連邦憲法修正第 10 条は、同憲法により連邦に委任されず、州に対して禁止されていない権限について、各州又は人民に留保されると規定しており、教育に関する権限もこれに該当する。

(54) 岸本陸久・溝上智恵子「第 1 部 アメリカ」国立学校財務センター 前掲注(31), p.7; Klinton W.Alexander and Kern Alexander, *Higher Education Law: Policy and Perspectives*, New York: Routledge, 2011, pp.36-55. なお、大学が法人格を有する場合、法人格を付与されるのは、正確には理事会であり、大学自体ではない。

(55) 前田 前掲注(51), p.40.

(56) 米国の営利大学については、次の資料を参照。清成忠男「米国で拡大する営利大学 社会人教育ニーズ開拓」『日本経済新聞』2005.3.5, p.29; 森利枝「米国における営利大学の展開と地域アクレディテーションの機能」『大学評価・学位研究』4 号, 2006.3, pp.1-13. 営利高等教育機関 (4 年制) は、2011-2012 会計年度において、733 に上っている。Snyder and Dillow, *op.cit.*(52), p.443 (Table 306).

本的に州立・私立とも仕組みが共通している。

なお、学部レベルでは、管理運営上の意思決定機関として学部長（Dean）が置かれているが、教育研究活動については、学部の教員会議が大きな役割を果たしているとされる⁽⁵⁹⁾。

(i) 経営上の決定権を持つ合議制機関

理事会（Board of Trustees, Board of Regents 等）が最高意思決定機関として大学を運営し、教育研究、教職員人事、財政等に関する最終的決定権限を持ち、管理組織の根本規則となる規程（By-laws）等を制定する⁽⁶⁰⁾。理事会は、ほぼ学外者のみから構成され、大学の管理運営に市民の視点から公共の利益を反映させる仕組みとなっている⁽⁶¹⁾。州立大学の理事は、州知事により任命されることが多いが、州によっては、州知事の人選について議会の承認を要することがあり、また、理事が州民の選挙により選出される州もある⁽⁶²⁾。私立大学では、同窓会の推薦枠を除き、現理事会が次期理事会を指名するのが一般的であるとされる⁽⁶³⁾。

(ii) 教学事項に関する合議制機関

教育研究面については、教員を中心とする大学評議会（Academic Senate）が教育研究の基本方針を審議することになっており、学位取得要件

や入学者決定基準の設定、教育課程の承認、教員人事の審査等を行う。制度上の決定権限を理事会が持つ場合もあるが、教学事項に関しては大学評議会の意見が重視される。大学評議会の下には、項目ごとに委員会が設けられ、実質的な審議を行うことも多い。学術的水準の高い研究大学ほど、大学評議会の実質的権限は大きいとされる⁽⁶⁴⁾。

(iii) 執行機関

各大学の実質的な運営は、理事会が任命する学長（President 又は Chancellor）に委任されている⁽⁶⁵⁾。学長の下には、執行部として、財務、渉外、学生問題等の分野ごとに副学長が置かれる。さらに通常は、プロボスト（Provost：総括副学長）と呼ばれる学長直属の管理職が置かれ、教育研究面のトップとしての地位が付与されるほか、予算等も含めたアカデミック部門全体について責任を持ち、他の副学長より一段高い地位に位置付けられている⁽⁶⁶⁾。

米国の大学における学長は、内部昇格が極めて少なく、ほとんどの場合、外部からの招聘であるとされる。学長の選考方法は、大学により様々であるが、理事会が編成した学長選考委員会が人材サーチ会社等を活用して候補者を絞り込み、その推薦に基づき最終的に理事会が任命

57) 前田 前掲注(51), p.24. アクレディテーションとは、大学等の高等教育機関の教育・研究等が一定の水準以上にあることを保証するため、大学や専門教育分野の関係者の団体が作成した基準を満たしているか否かを当該団体が定期的に判定する仕組みである。詳しくは、次の資料を参照。喜多村和之『大学評価とはなにか—自己点検・評価と基準認定（アクレディテーション）— 新版』東信堂, 1993, pp.36-48. アクレディテーション団体は、その評価活動の適正性等をチェックするため、連邦教育省若しくは高等教育アクレディテーション団体（Council for Higher Education Accreditation: CHEA）又はその両方から定期的に認証（recognition）を受けている。

58) 丸山文裕「第5章 アメリカにおける高等教育制度と大学の設置形態」『大学の設置形態に関する調査研究』（国立大学財務・経営センター研究報告 13号）国立大学財務・経営センター, 2010.9, p.111; 金子元久「第9章 大学の設置形態—歴史的背景・類型・課題—」同, p.223.

59) 岸本・溝上 前掲注(54), pp.14-15. 学部長は、通常、プロボストの管轄下に置かれるとされる。

60) 同上, p.8. 理事会は、州立大学ごとに置かれる場合と、複数の大学をまとめた大学システムに置かれる場合がある。

61) 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), p.11.

62) 丸山文裕「アメリカ州立大学における管理と経営」『大学財務経営研究』5号, 2008.6, p.18; 同 前掲注(58), p.112.

63) 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), p.13.

64) 岸本・溝上 前掲注(54), p.16; 前田 前掲注(51), p.41; 同上, p.25.

65) 岸本・溝上 同上, p.14.

66) 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), p.17.

する例などが報告されている。⁽⁶⁷⁾

(3) ガバナンスの傾向

米国の大学では、理事会、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、責任を分担するとともに、相互をチェックする「共同統治 (shared governance)」に基づくガバナンスが構築されている⁽⁶⁸⁾。教学面については、その担い手である専門家としての教員の意見が尊重され、大学評議会の意思決定が大学全体にとって重要な意味を持つ。ただし、共同統治という以上、教員組織の意見が直ちにあらゆる点で決定事項となるわけではなく、意思決定は他の大学管理機関と共同で行われる点に留意する必要がある。教学以外の事項については、大学評議会の意見は執行部や理事会に対する助言・勧告に留まり、最終的決定権限を有するのは執行部や理事会であり、やはり管理者としての学長の位置付けは大きいとされる。⁽⁶⁹⁾

また、学長には強いリーダーシップが求められるものの、前述のように大学のガバナンスにおいて多様な主体が責任をもって関与する重層的な構造が形成されていることからすれば、必要とされるリーダーシップとは、トップダウン

と同義ではなく、大学を向上させる上で多様な見解を取り入れるためのリーダーシップであるという指摘もなされている⁽⁷⁰⁾。

3 ドイツ

(1) 大学の制度的枠組みと設置形態

ドイツでは、高等教育に関する権限が原則として各州 (ラント) にあり、多くの大学は州立であるが、非州立大学 (教会立大学、私立大学) も存在する。非州立大学は、財団 (Stiftung)、有限会社 (GmbH) 等の様々な形態をとる。⁽⁷¹⁾

非州立の高等教育機関の設置は、州による設置認可が必要であり、近年、さらに学術審議会 (Wissenschaftsrat) が専門的判定に基づいて行う適格判定 (Akkreditierung)⁽⁷²⁾ が求められるようになってきている⁽⁷³⁾。非州立大学は、州政府の設置認可に基づき学位授与権を取得する⁽⁷⁴⁾。

かつては高等教育制度に関する大綱的立法権が連邦にあったため、連邦高等教育大綱法 (HRG)⁽⁷⁵⁾ が制度の大綱的枠組みを定め、これに基づき各州の高等教育法が詳細を規定する形となっていたが、連邦制改革のための基本法改正が 2006 年に行われ、連邦の大綱的立法権限が廃止されたことを受けて⁽⁷⁶⁾、HRG は廃止さ

(67) 同上, pp.19, 21.

(68) 米国では、1990 年代以降、学長や理事会の権限を強化しようとする動きがみられ、共同統治をめぐる議論にも変化が生じているが、共同統治の考え方が米国の高等教育の指針であること自体には変わりはないとされる。羽田貴史「教育マネジメントと学長リーダーシップ論」『高等教育研究』17 集, 2014, pp.54-56.

(69) 福留東土「アメリカの大学評議会と共同統治—カリフォルニア大学の事例—」『大学論集』44 集, 2013.3, pp.54, 60-61; 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注(29), pp.23-26.

(70) 広島大学高等教育研究開発センター 同上, p.26.

(71) 吉川裕美子「ドイツの大学・学位制度」大学評価・学位授与機構 前掲注(24), pp.165-166. 連邦の設置する大学としては、国防軍大学 (ハンブルク、ミュンヘン)、公務員養成専門大学がある。

(72) 学術審議会による機関アクレディテーションについては、次の資料を参照。Wissenschaftsrat, *Leitfaden der Institutionellen Akkreditierung*, Drs. 3857-14, 2014.4.11. <<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/3857-14.pdf>> なお、学術審議会とは、連邦政府と各州政府との協定に基づき設立された審議機関であり、高等教育、学術、研究に関する政策について、連邦政府及び各州政府に助言を行う。„Gründung und Geschichte, Über Uns.“ Wissenschaftsrat Website <http://www.wissenschaftsrat.de/ueber-uns/gruendung_geschichte.html>

(73) 吉川 前掲注(71), pp.167-171.

(74) 同上, pp.185-186.

(75) Hochschulrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S.18), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S.506) geändert worden ist.

(76) 2006 年の基本法改正による連邦の大綱的立法権限の廃止については、次の資料を参照。服部高宏「連邦法律の制定と州の関与—ドイツ連邦制改革後の同意法律—」『法学論叢』160 卷 3・4 号, 2007.1, pp.140-141, 147-148.

れる見通しである⁽⁷⁷⁾。

高等教育機関は、原則として、公法人 (Körperschaft des öffentlichen Rechts) であるとともに、国 (州) の機関 (staatliche Einrichtungen) の一部としての性格を併せ持つとされるが、1998年のHRGの改正以降、他の法形態によっても設立できることとなった⁽⁷⁸⁾。例えば、ニーダーザクセン州では、2002年の州高等教育法⁽⁷⁹⁾改正を経て、2003年に州立高等教育機関の一部 (ゲッティンゲン大学等の5機関) が財団立高等教育機関 (Stiftungshochschulen) に転換されている⁽⁸⁰⁾。このほかの州でも財団立に移行した州立大学が現れている⁽⁸¹⁾。

(2) 大学管理機関

HRGでは、かつて大学管理運営組織に関する規定を置いていたが、これらの規定は1998年の改正により削られ、各州法の規定に委ねられることになった。一般的には、HRGの旧規定に基づく体制がおおむね受け継がれ、執行機関である学長 (学長部) 又は総長 (総長部) に対し、合議制機関として、教職員や学生等の学内構成員から成る評議会や大評議会が置かれているが、近年では州や大学により違いが生じつつある。⁽⁸²⁾

なお、学部レベルの組織に関しては、1998年改正前のHRGにおいて、学部 (Fachbereich) に学部会議 (Fachbereichsrat) を置き、学部に関

する教授の中から学部会議により選出された学部長 (Dekan) が学部会議の議決事項等を執行すると規定されていた⁽⁸³⁾。

(i) 合議制機関

(a) 評議会・大評議会

HRGの旧規定に基づき、各州高等教育法では、中央合議制機関として、学長等の候補者推薦、予算案の作成、学部・教育研究施設等の設置廃止、試験規程、教授招聘のための推薦について議決・意見表明等を行う評議会 (Senat) と、学長等の選挙と学則に関する議決を行う大評議会 (Grosser Senat, Konvent, Konzil 等) を置くこととしていた。両機関とも、教授、助手等、職員、学生の各代表や学長等から成るが、特に大評議会においては、議席数や表決権において教授が絶対多数を占めるものとされた。評議会の下には、審議の準備等のために各種委員会が設けられることもある。⁽⁸⁴⁾

このように、教授を中心とする合議制機関が重要事項の意思決定機関とされていたのは特徴的であるといえる。

(b) 大学評議会

(a)に対し、最近の傾向として、学外有識者を含む大学評議会 (Hochschulrat) が置かれ、執行部に意見を述べるだけでなく、執行部構成員の選考、戦略計画、予算案、教員採用等の重要

(77) 吉川 前掲注(71), pp.163-164. ただし、本稿執筆の2014年10月1日時点でHRGはなお存続しており、連邦法務・消費者保護省の法令データベースにも掲載されている。<<http://www.gesetze-im-internet.de/hrg/>>

(78) 金子勉「ドイツにおける国立大学法人化の新動向」『比較教育学研究』30号, 2004.6, p.81.

(79) Niedersächsisches Hochschulgesetz (NHG) in der Fassung vom 26. Februar 2007 (Nds.GVBl. Nr.5/2007, S.69).

(80) Yorck Hener et al., *Stiftungshochschulen in Deutschland- Ein Zukunftsmodell?: Eine Studie zu Modellen und Perspektiven*, Arbeitspapier Nr.110, Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung (CHE), 2008.10, S.23-29. <http://www.che.de/downloads/CHE_AP110_Stiftungshochschulen_in_Deutschland.pdf>; 金子勉「第7章 ドイツにおける国立財団型大学の成立」江原・杉本編著 前掲注(48), pp.190-205; 同 前掲注(78), p.85.

(81) ヘッセン州では、2008年に Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main が財団立大学となった。このほか、ブランデンブルク州の Europa-Universität Viadrina が2008年から財団立大学になっている。Hener et al., ebenda, S.29-36.

(82) 丹生久美子ほか「第3部 ドイツ」国立学校財務センター 前掲注(31), pp.160-166; 丹生久美子「ドイツ」前掲注(18), pp.167-171; 城多努「第3章 ドイツにおける高等教育制度と大学の設置形態」前掲注(58), pp.78-79.

(83) 丹生ほか 同上, pp.161-163. 学部は、高等教育機関の組織上の基礎単位であるとされていた。

(84) 同上, pp.161-162; 丹生 前掲注(82), p.168; 城多 前掲注(82), pp.78-79.

事項に関して何らかの決定権限を持つ例が増えている⁽⁸⁵⁾。例えば、バイエルン州高等教育法⁽⁸⁶⁾第26条第(5)項では、重要事項を決定するとともに執行部に対する監視機能を持つ大学評議会の各大学への設置を規定しており、その任務として、総長をはじめとする執行機関構成員の選考⁽⁸⁷⁾及び解任の決定⁽⁸⁸⁾、学則の制定・改正の決定、大学の発展計画の決定、教育課程の開設・変更・廃止の決定のほか、目標協定 (Zielvereinbarung: 後出) 案への意見表明と当該協定に盛り込まれた目標の達成状況の確認等が掲げられている。大学評議会は、①評議会 (Senat) の構成員のうち、教職員や学生から選出された10名と、②経済界等の中から任命された学外者10名という学内・学外同数の構成員から成り⁽⁸⁹⁾、その議長は学外構成員から選出される⁽⁹⁰⁾。

ここでいう目標協定とは、州全体の利益を考慮して、各大学の発展や特色付けに関し、州の高等教育担当省と各大学との間で複数年を対象とする一種の契約を締結するもので、測定・検証可能な目標や、目標を達成できなかったときの措置等が盛り込まれる⁽⁹¹⁾。ノルトライン・ヴェストファーレン州高等教育法⁽⁹²⁾のように、州から大学への補助金の一部について、目標協

定の内容の達成を交付の条件とすることを当該協定中で定め得ると規定する例もみられる⁽⁹³⁾。このような契約的手法は、NPMにおいて用いられる「目標による管理」の考え方に基づくもので (Ⅲ 1 参照)、多くの州で締結されており、直接的な規制と管理に代えて、政府が「距離を置いた統御」を行う際の手段となっている。

なお、例に挙げたノルトライン・ヴェストファーレン州では、社会民主党 (SPD)・同盟90/緑の党 (Bündnis90/Die Grünen) 連立政権の下で、2014年9月に高等教育法が全部改正⁽⁹⁴⁾され、大学評議会等の大学のガバナンス体制に関しても変更が加えられた。例えば、改正前の旧高等教育法⁽⁹⁵⁾においては、大学評議会に対して、学長の選考のみでなく任命も行う⁽⁹⁶⁾など、大きな権限が付与されていたが、改正後の規定では、学長の選考については、大学評議会と評議会の構成員が半数ずつを占める大学選考会議 (Hochschulwahlversammlung) が行うことに改められた⁽⁹⁷⁾。この改正は、学外者が少なくとも半数を占める大学評議会の影響力を限定し、代わりに学内の代表から成る評議会の力を強化しようとするものと受け止められているようである⁽⁹⁸⁾。ドイツでも大学のガバナンス体制につ

(85) Uwe Schimank and Stefan Lange, "Chapter 3 Germany: A Latecomer to New Public Management," Catherine Paradeise et al., eds., *University Governance: Western European Comparative Perspectives*, Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 2009, p.63.

(86) Bayerisches Hochschulgesetz (BayHSchG) vom 23. Mai 2006 (GVBl 2006, S.245).

(87) 大学評議会が選考した総長の任命は、州高等教育担当大臣が行う (バイエルン州高等教育法第21条第(4)項)。

(88) バイエルン州高等教育法第26条第(5)項第1文第2号。解任の決定は、大学評議会の構成員の3分の2以上の多数決をもって行われる (同法第21条第(3)項)。

(89) バイエルン州高等教育法第26条第(1)項。大学評議会の学外構成員の任命は、大学執行部が高等教育担当省と共同で作成し、評議会 (Senat) の承認を得た案に基づき、州教育担当大臣が行う (同法第26条第(3)項)。

(90) バイエルン州高等教育法第26条第(4)項。

(91) バイエルン州高等教育法第15条第(1)項。

(92) Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG), vom 16. September 2014 (GV. NRW. S.543). 同法では目標協定を「大学契約 (Hochschulvertrag)」と呼んでいる。

(93) ノルトライン・ヴェストファーレン州高等教育法第6条第(3)項。

(94) Hochschulzukunftsgesetz (HZG NRW), vom 16. September 2014 (GV. NRW. S.543). 「大学未来法」と名付けられた同法では、州高等教育法の全部を改正するとともに、関係法の整備を行っている (2014年10月1日施行)。なお、機関契約の例として本文で紹介した規定は、同法による改正後の現行のものである。

(95) Gesetz über die Hochschulen des Landes Nordrhein-Westfalen (Hochschulgesetz - HG), vom 31. Oktober 2006 (GV. NRW. S.474).

(96) 旧ノルトライン・ヴェストファーレン州高等教育法第18条第(3)項及び第21条第(1)項第1号。

いては変動が続いていることが分かる。

(c) 運営諮問会議

社会の様々なステークホルダーの意見を大学運営に反映させるため、学外者から成る運営諮問会議 (Kuratorium) 等を置く場合もある。例えば、ラインラント・プファルツ州高等教育法⁽⁹⁹⁾では、大学と社会の連携に資するため、13名の学外委員から成る大学運営諮問会議 (Hochschulkuratorium) を各大学に設置することを規定し、その任務として、大学の特色付け (Profilierung)、地域への大学の定着、研究成果の実用化等について、評議会に対し意見を述べることを掲げている⁽¹⁰⁰⁾。

(ii) 執行機関

HRGの旧規定は、執行機関として、独任制の学長 (Rektor) 若しくは総長 (Präsident) 又は学長部 (Rektorat) 若しくは総長部 (Präsidentalkollegium) の4とおりの執行機関を規定していたが、現在でもこれらの体制をとることが一般的となっている。学長は当該大学に所属する教授から選任されるのに対し、総長は学外からも選出

可能とされ、学長部又は総長部というときは、学長・総長のほか、副学長・副総長、事務局長から成る合議制の統括機関を指す。⁽¹⁰¹⁾

執行機関は、広範な権限を付与され、大学を経営し、評議会や大学評議会の決定を執行する。例えば、バイエルン州高等教育法では、総長部 (Hochschulleitung (Präsidium)) の任務として、大学の政策的な目標設定等の原則の確立、目標協定の締結、評価や質保証の原則の策定、予算の執行、大学に割り当てられたポストや資金の配分、学則の制定・改正の提案、大学の組織等の設立・変更・廃止の決定等を掲げている⁽¹⁰²⁾。なお、学長・総長の選考は、従来、大評議会の任務であったが、近年は大学評議会が行う例もあり、バイエルン州高等教育法でも、大学評議会が総長を選考することになっている⁽¹⁰³⁾。

(3) ガバナンスの傾向

グローバル化の進展に伴い国際競争が激化する中、迅速な意思決定と効率的な業務遂行により環境変化に対応し競争力を維持・強化するため、ドイツでも、1990年代後半以降、NPMの手法が大学改革に導入され、大学のガバナンス

97) ノルトライン・ヴェストファーレン州高等教育法第17条及び第22a条。なお、ノルトライン・ヴェストファーレン州イノベーション・学術・研究省は、法改正のうち大学のガバナンスに関する見直しについて、民主制を強化するものと位置付けている。„Landtag verabschiedet Gesetz- Ministerin Schulze: Freiheit und Verantwortung im Gleichgewicht Hochschulen als "Schulen der Demokratie" deutlich gestärkt,“ *Pressemeldungen*, 2014.9.11. Ministerium für Innovation, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen Website <<http://www.wissenschaft.nrw.de/presse/pressemeldungen/details/landtag-verabschiedet-gesetz-ministerin-schulze-freiheit-und-verantwortung-im-gleichgewicht/>>

98) „NRW-Hochschulgesetz: Rektorengehälter sollen öffentlich werden,“ *Spiegel Online*, 2014.8.29. <<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/aenderungen-am-nrw-hochschulzukunftsgesetz-svenja-schulze-lenkt-ein-a-988902.html>> ただし、この改正については、州政府の案が公表された2013年以降、学長の給与額の公開、外部研究資金の処理手続の透明性向上等をはじめとする内容をめぐり、州政府による大学への統制を強化しようとするもので、学問の自由が侵害されるおそれがあるなどとして、学長、教員、学生等の大学関係者から強い反対の声が上がっており、大学側の意向に沿ったものではなかったようである。Jörg Diehl, „Geplantes NRW-Hochschulgesetz: Die Freiheit nehm ich dir,“ *Spiegel-Online*, 2014.1.16. <<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/hochschulzukunftsgesetz-kraft-beharrt-auf-neuem-hochschulgesetz-a-943928.html>>; „Mehr Durchgriffsrechte: Rot-Grün beschließt neues Hochschulgesetz für NRW,“ *ebenda*, 2014.9.11. <<http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/nrw-hochschulgesetz-im-landtag-beschlossen-a-991091.html>>

99) Hochschulgesetz (HochSchG), in der Fassung vom 19. November 2010 (GVBl. 2010, S.464).

100) ラインラント・プファルツ州高等教育法第73条。

101) 丹生 前掲注⁽⁸²⁾, p.167. HRGの1985年改正 (BGBl. I S.2090) により4とおりの執行機関の形態が規定されたが (旧第62条)、同法の1998年改正 (BGBl. I S.2190) により当該規定は削除された。

102) バイエルン州高等教育法第20条第(2)項。

103) バイエルン州高等教育法第26条第(5)項第2号。任命は、注⁽⁸⁷⁾で述べたとおり、州高等教育担当大臣が行う。

に変化が生じている。従来のガバナンス体制は、政府による強力な規制と伝統的な大学の自治が組み合わさったものであったが、近年では、各大学に権限が委譲され、自律性が大幅に拡大されるとともに、学内の統治においては、学長をはじめとする執行機関の権限が強化される傾向にある。大学運営の在り方は、従来の学者と学生の民主的共同体としての「管理」から、グローバル市場で競争力を持つ企業としての「経営」へと意識的な転換が図られたとされ、大学の在り方に危機感を持った学長が強い指導力を発揮して改革を推進してきたという。2006年からは、連邦政府による大学の構造改革プログラム「エクセレンス・イニシアティブ (Exzellenzinitiative)」⁽¹⁰⁴⁾が始まり、大学間の競争を促しドイツの大学の国際競争力を強化する試みが推進されたことも相俟って、ドイツの大学は、明確に定義された目標と最高経営層を持つ、より統御された組織に変貌を遂げたとされ、大学の国際ランキング等でも健闘が目立つようになっている。⁽¹⁰⁵⁾

一方で、法令のようなフォーマルな形では学長の権限が強化されたものの、合意形成重視の教員団による自治の伝統も依然としてインフォーマルな形で残っているとされ、学長が自らの法令上の権限を行使せず、教授達の合意を得ようとする傾向もみられるという。その最も重要な要因は、多くの学長が研究者としての自己形成の過程で、合意形成重視の伝統的な教員自治の組織文化を内面化している点に求められるのではないかと考えられている。⁽¹⁰⁶⁾

大学の自律性と責任の拡大という観点からは、先に述べたニーダーザクセン州等における財団立大学の仕組みの導入のほか、2005年5月の学術審議会提言⁽¹⁰⁷⁾等を受けて、近年、バーデン・ヴュルテンベルク州⁽¹⁰⁸⁾のように、教授任命の権限を州教育担当大臣から各大学の学長に変更した事例が目立つようになる⁽¹⁰⁹⁾。

4 フランス

(1) 大学の制度的枠組みと設置形態

フランスの大学 (université) は、全て国の機

⁽¹⁰⁴⁾ 先端的研究を推進してドイツの大学全体の国際競争力を向上させるために、2006年から、連邦政府と各州により、5年間の大学研究助成プログラムとして開始された。申請対象として、①国際的ネットワークを活用して若手研究者を育成する大学院、②企業や大学外の研究機関と連携して卓越した成果を生み出す研究拠点、③未来の大学構想の3つのカテゴリーを設定し、申請に基づき選抜された大学に対して多額の研究資金が交付される。これにより大学間の競争を促し、比較的均質であったドイツの大学の構造を変革して、世界トップ水準のエリート大学を創り出そうとしている。第1期は、2006年から2011年まで総額19億ユーロの資金が提供され、うち75%が連邦政府負担であった。第2期プログラムは、2012年から2017年までの5年間で総額27億ユーロが提供されることになっており、やはり75%を連邦政府が負担する。„Exzellenzinitiative für Spitzenforschung.“ Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Website <<http://www.bmbf.de/de/1321.php>>

⁽¹⁰⁵⁾ 金子 前掲注58, pp.233-234; イリス・ヴィーツォレック「大学よ、大航海へ：リサーチマネジメントとドイツの国際競争力からの考察」『化学と工業』66巻11号, 2013.11, pp.889-891; 本間政雄「外圧を味方に学長の強い指導力で推進するドイツの大学改革—ドイツの6大学を視察して見えたこと— (大学改革の旅 議論と実践の前線から 最終回)」『Between』2014.2-3, pp.26-27.

⁽¹⁰⁶⁾ Schimank and Lange, *op.cit.*(85), pp.65-66.

⁽¹⁰⁷⁾ Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Ausgestaltung von Berufungsverfahren*, 2005, S.47-48. <<http://www.wissenschaftsrat.de/download/archiv/berufungsverfahren.pdf>>

⁽¹⁰⁸⁾ バーデン・ヴュルテンベルク州高等教育法 (Gesetz über die Hochschulen in Baden-Württemberg (Landeshochschulgesetz - LHG), vom 1. Januar 2005 (GBl. S.1)) 第48条第(2)項。

⁽¹⁰⁹⁾ 潮木守一「ドイツの教授選考方式改革 大学の自治権拡大の意義 (アルカディア学報 No.307)」『教育学術新聞』2298号, 2007.12.19. <<https://www.shidaikyo.or.jp/riihe/research/arcadia/0307.html>> なお、ドイツにおける教授の身分は公務員で、多くが官吏 (Beamte) とされており、その具体的な採用の手続は、州又は大学で定められているが、通常、公募が行われ、学部会議の下に置かれた招聘委員会が応募者の中から3名を学部会議に推薦し、学部会議、評議会等の議決を経て、候補者のリストが州の高等教育担当大臣に提出され、当該大臣が1名を候補者リストの中から決定することになっている。丹生ほか 前掲注82, pp.168-169.

関であり、学術的・文化的・専門的性格を持つ公施設法人 (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel: EPSCP) の形態をとる (教育法典 (Code de l'Éducation) 第 L.711-1 条第 1 項及び第 L.711-2 条第 1 項第 1 号⁽¹¹⁰⁾⁽¹¹¹⁾)。公施設法人 (établissements publics) とは、特定の公役務 (service public)⁽¹¹²⁾を行うために自律性を与えられて設立された公法人であり、その中でも、EPSCP は、教育・学術・管理・財政の面において自律性を持つ国の高等教育研究機関であって、高等教育・研究国家評議会⁽¹¹³⁾への諮問を経たデクレにより設置される (第 L.711-4 条第 1 項)。私立の高等教育機関も存在するが、「大学」と称することが法的に禁じられている (第 L.731-14 条第 1 項)。

フランスでは、国家免状 (diplôme national)⁽¹¹⁴⁾制度の下、国による適格判定 (accréditation) を受

けた高等教育機関が学位免状を授与し得ることになっている (第 L.613-1 条)。適格判定は、国と高等教育機関の間で機関契約 (contrat d'établissement)⁽¹¹⁵⁾を締結する際に行われ⁽¹¹⁶⁾、かつては学位プログラムごとに高等教育担当省の審査を受けていたが⁽¹¹⁷⁾、あまりに事務量が増え十分な審査ができないことから、2013 年高等教育・研究法 (ESR) ((2)参照)により、機関ごとに適格判定が行われることになった。

(2) 大学管理機関

フランスでは、ニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) 政権下の 2007 年に、大学の自律性と責任の拡大を意図して、大学の自由と責任に関する法律 (LRU)⁽¹¹⁸⁾が制定され、大学のガバナンスについて、学長の権限強化や合議制意思決定機関の審議迅速化等の大きな変更が行われ

⁽¹¹⁰⁾ 以下、フランスに関する記述の中で単に条文番号のみを挙げるときは、教育法典の規定を指す。

⁽¹¹¹⁾ EPSCP の概念は、1984 年の高等教育法 (Loi n°84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur) 第 20 条の規定により導入された。同法は、当時の教育大臣アラン・サヴァリ (Alain Savary) の名をとって一般にサヴァリ法と呼ばれる。もっとも、EPSCP に特化しない一般の公施設法人の形態がフランスにおいて法令上明確に大学に与えられたのは、19 世紀に遡るとされる。石村雅雄「フランスの大学の設置形態の分析—特徴ある公施設法人 (établissement public) の法制度的検討—」『京都大学教育学部紀要』35 号, 1989.3, pp.166-167.

⁽¹¹²⁾ 「公役務」とは、フランス行政法固有の概念で、直接又は間接に公的団体の管理に属し、公益を有する目的のために提供される役務の総体をいうとされる。フランスにおいて教育は国が行う公役務であることが法律により規定されている (第 L.211-1 条第 1 項)。大場淳「高等教育の市場化：平等と卓越の追求の狭間で—フランスにおける公役務概念の変化に着目して—」『大学論集』40 集, 2009.3, p.52.

⁽¹¹³⁾ Conseil national de l'enseignement supérieur et de la Recherche: CNESER. 第 L.232-1 条以下の規定に基づき設置された高等教育・学術政策に関する高等教育担当大臣の諮問機関。

⁽¹¹⁴⁾ フランスの制度では、大学の学位及び称号の授与権限は国が独占するものとされ (第 L.613-1 条第 1 項)、大学等の高等教育機関は国から適格判定 (accréditation) を受けて免状を授与するが、その場合も授与されるのは学位・称号ではなくあくまで免状であり、国家免状の保持者に対し学位・称号が自動的に付与されるという構成が採られている。国家免状の保持者には、その発行機関にかかわらず、同等の権利が与えられる。(第 L.613-1 条第 2 項) 国家免状制度については、次の資料を参照。大場淳・夏目達也「フランスの大学・学位制度」大学評価・学位授与機構 前掲注⁽²⁴⁾, pp.95-96.

⁽¹¹⁵⁾ 大学と国との間の複数年契約。大学等が中長期的な計画 (機関計画: projet d'établissement) を策定し、当該計画に基づき国と大学等の間で、教育研究活動、組織運営、補助金交付、教職員定数配置等に関して契約を締結する。国からの資金配分はこの契約に基づく。(3)の説明も参照。契約期間はかつて 4 年であったが、2011 年以降、5 年となった。第 L.711-1 条第 5 項等を参照。大場淳編『フランスの大学ガバナンス』(高等教育研究叢書 127) 広島大学高等教育研究開発センター, 2014.3, pp.1, 4, 6, 15-16; 上原秀一「フランス」前掲注⁽¹⁸⁾, pp.121-122; 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注⁽²⁹⁾, pp.108-109, 114-115.

⁽¹¹⁶⁾ したがって、契約の期間ごとに適格判定も審査を経て更新されることになる (第 L.613-1 条第 4 項)。

⁽¹¹⁷⁾ 学位プログラムごとに学位授与権認証 (habilitation) が行われていた。かつての学位授与権認証の手続については、次の資料を参照。大場・夏目 前掲注⁽¹¹⁴⁾, pp.114-116. 学位授与権認証は、1998 年以降、機関契約の中に盛り込まれることになっていた。大場淳「第 2 章 契約政策の展開と大学評価」同編『フランスの大学評価』(高等教育研究叢書 104) 広島大学高等教育研究開発センター, 2009.3, p.20.

た。しかし、社会党のフランソワ・オランド (François Hollande) 大統領が政権に就くと、2013年に高等教育・研究法 (ESR)⁽¹¹⁹⁾ が制定され、LRUの規定の一部が見直されることとなった。短期間のうちに制度の見直しが続き、大学のガバナンスは、変革の渦中にあるといえる。

なお、大学の教学に関する基本組織は、教育研究単位 (unité de formation et de recherche: UFR) であり (第 L.713-1 条第 1 項第 1 号)、それぞれが当該組織の規約と内部組織を決定し、管理運営評議会 ((i)参照) の承認を受ける (第 L.713-1 条第 3 項)。UFR は、その評議会 (conseil) が管理機関となり、評議会の選出した UFR 長 (directeur) が運営する (第 L.713-3 条第 2 項)。

(i) 経営上の決定権を持つ合議制機関

合議制の最高意思決定機関として、管理運営評議会 (conseil d'administration: CA) が置かれ、機関契約の承認、予算の決定、学内制規、人員配置等の重要事項について議決権を有する (第 L.712-3 条 IV 第 1 項)。学長は、CA の議長となる (第 L.712-2 条第 4 項第 1 号)。CA は、大学の教職員、学生のほか、学外有識者から構成される (第 L.712-3 条 I)。構成員数は、24 名から 36 名までの範囲で各大学が定めることとされ、このうち学外者が 8 名と決められている (同上)。当該の学外者は、少なくとも 2 名が地方公共団体の代表、少なくとも 1 名が当該大学と協力関係にある研究組織の代表とされるほか、企業経営者、労働団体の代表等の中から選任される (第 L.712-3 条 II)。以上は現行の仕組みであるが、LRU による改正時には、意思決定の迅速化の

ため、従来 30~60 名とされていた CA の構成員数が 20~30 名へと縮小され、また、学外構成員の数が 7 名又は 8 名とされた上で、企業の幹部や地方公共団体の代表が含まれるべきことが規定された。CA の議決要件については、学則や内部組織の決定に従来 3 分の 2 以上の賛成が必要とされていたのに対し、LRU では過半数の賛成で足りることとなり、意思決定の迅速化・容易化が図られた (第 L.711-7 条第 1 項)。さらに、LRU は、CA の学外構成員を学長が自らの任期に合わせて任命できることとした。これに対し、ESR による改正では、CA の規模縮小が若干緩和され、構成員数が 24 名から 36 名までに増員されたほか、CA の学外構成員の選任を、学長ではなく、他の CA 構成員や、構成員の出身母体である地方公共団体等が行うことにするなどの見直しを行っている⁽¹²⁰⁾。

(ii) 教学事項に関する合議制機関

教学事項に関する合議制機関としては、教学評議会 (Conseil académique: Cac) が置かれ、教育・研究等の方針、機関契約等について、諮問に応じ審議し、又は建議できることとされている (第 L.712-6-1 条 III)。かつては CA と並んで、学術評議会 (conseil scientifique: CS) 及び学修・大学生活評議会 (conseil des études et de la vie universitaire: CEVU) が置かれ、三評議会制がとられていたが、ESR により CS と CEVU は統合され、Cac が設置された。2 つの旧評議会を統合して創設された Cac は、米国等の大学にみられる全学的な評議会 (Senate) に相当するととらえられている⁽¹²¹⁾。Cac の下には、かつての CS と CEVU

[118] Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. 同法については、次の邦訳がある。鈴木尊紘・国立国会図書館調査及び立法考査局フランス法研究会訳「大学の自由及び責任に関する 2007 年 8 月 10 日の法律第 2007-1199 号」『外国の立法』No.247, 2011.3, pp.38-53. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050611_po_02470002.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

[119] Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. 次の資料を参照。服部有希「フランス 高等教育及び学術研究に関する法律」『外国の立法』No.257-1, 2013.10, pp.10-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8320918_po_02570105.pdf?contentNo=1>

[120] CA の議決要件緩和については、ESR でも見直されなかった。また、前述のように、CA の学外構成員数は 8 名と定められ、企業の経営責任者だけでなく、労働団体の代表等もメンバーに加わることとなった。

に相当する委員会として、研究委員会 (Commission de la recherche) 及び教育・大学生生活委員会 (Commission de la formation et de la vie universitaire) の2つが置かれ、研究委員会は、CA から割当を受けた研究費の配分、研究所の運営に関する内部規則の制定等を行い (第 L.712-6-1 条 II)、教育・大学生生活委員会は、教育計画について審議するとともに、CA から割当を受けた教育費の配分、試験に関する内部規則の制定等を行うものとされている (第 L.712-6-1 条 I)。両委員会とも、大学の教職員、学生のほか、学外者が委員となり、両委員会の委員が Cac を構成することになる (第 L.712-4 条第 1 項、第 L.712-5 条及び第 L.712-6 条)。なお、かつては学長が旧三評議会全ての議長になると規定されていたが、ESR により、Cac の議長の選出方法は、各大学の学則 (statuts) により定められることとなり、同議長が両委員会の委員長となるとされた (第 L.712-4 条第 3 項)⁽¹²²⁾。LRU は、CS と CEVU の教学系の 2 つの評議会について、議決機関でなく諮問機関に過ぎないことを明確にしたが、ESR により、Cac の下の 2 つの委員会には一部の事項の議決権が付与された⁽¹²³⁾。

(iii) 執行機関

執行機関として、学長 (président)、副学長 (vice-président)、事務総長 (directeur général des services) が置かれる。学長は、対外的に大学を代表して

協定等を締結するとともに、全職員を統督する (第 L.712-2 条第 4 項)。機関契約の準備・実施や大学の収入・支出の管理も学長の権限に属する (同上)。

学長は、従来、学外者を除く旧三評議会の構成員全員の投票により、当該大学の教員でフランス国籍を有する者の中から選出されていたが、LRU では、学外者を除く CA の構成員のみの投票で、国籍を問わず、教員の中から選出されることとなり、さらに ESR では、学外者も含めた CA の全構成員により学長を選出することに変更された (第 L.712-2 条第 1 項)。また、LRU により、学長の任期と CA 構成員の任期を一致させ、ともに 4 年とした上で、CA 構成員の改選に合わせて学長選挙が行われることとなった (同上)⁽¹²⁴⁾。学長は再選不可とされていたが、LRU により 1 回のみ再選可能となった (同上)。学長の任期や再選の可否については、ESR でも変更されなかった。学長の罷免については、高等教育担当省の権限に属し、CA には一切権限がないとされる⁽¹²⁵⁾。

学長の権限は、LRU により大幅に強化され、機関契約の準備・実施、CA の学外構成員の任命 ((i)参照) のほか、教員採用手続⁽¹²⁶⁾における拒否権が認められた⁽¹²⁷⁾。社会党は、LRU が過度に学長権限を強化しているとして批判しており、ESR では、前述のとおり CA の学外構成員任命権が見直されたほか、教員採用時の拒否権

[121] 大場淳「フランスにおける大学ガバナンスの改革—大学の自由と責任に関する法律 (LRU) の制定とその影響—」『大学論集』45 集, 2014.3, p.11.

[122] LRU 以前から、学長は旧三評議会全ての議長になるとされており、LRU もこれを踏襲していたが、ESR は、Cac の議長の選出方法を各大学に委ねることとした。当初、オランダ政権では、Cac 議長を学長とは別に Cac 内部から選出することを考えていたが、学長達から、学内に 2 人の学長がいる状態になり、運営の一貫性が確保できないといった強い批判が出たために、現行のような規定になったとされる。同上, p.11. ESR による改正後の第 L.712-4 条第 3 項は、Cac 議長について、CA 議長 (学長) であってもよいと規定している。

[123] 服部 前掲注[119], p.11.

[124] 以前は学長の任期が 5 年とされ、旧三評議会の任期と一致していなかったため、旧三評議会の改選後に学長との間で対立が生じる例がみられたが、この変更により、学長は常に自らを選出した CA とともに職務を遂行することができるようになった。大場編 前掲注[115], p.10.

[125] 同上, p.11. ただし、高等教育担当大臣による学長の任命・承認等の制度はないとされる。上原 前掲注[115], p.123.

[126] フランスの教員採用手続については、次の資料を参照。大場・夏目 前掲注[114], pp.121-122; 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注[29], pp.118-120. なお、フランスの大学の教職員は、全て公務員の身分を有する。

[127] LRU による改正当時の教育法典第 L.712-2 条第 4 項第 4 号参照。

が学長ではなく CA に付与されることとなった（第 L.712-3 IV 第 2 項）。

(3) ガバナンスの傾向

フランスの大学は、学問分野ごとに組織された教育研究単位（UFR）の独立性が強く、大学としての一体的運営の欠如した組織であったが、1989 年以降導入された契約政策（politique de contractualisation）を通じて、学長等の執行部を中心とする全学的観点からの一体的運営が形成されることになった。契約政策の下では、各大学が目標と優先事項を含む中長期的な戦略計画を策定し、これに基づき高等教育担当省との間で複数年（現在は 5 年）の機関契約が締結され、その中で契約の履行に必要な資金の配分も規定される。各大学は契約の履行状況を定期的に高等教育担当省に報告し、次期契約の締結に際しては、前期の契約に基づく成果が評価される。契約締結の過程では、UFR が個別に要求を掲げるのではなく、全学的な観点から大学としての戦略計画をまとめた上で、学長が代表して高等教育担当省と交渉する必要がある。契約政策は、もともと大学の大衆化に伴う学生の増大と多様化への適切な対応を各大学に促すために導入されたもので、ガバナンス体制の改善を意図したものではなかったとされるが、結果的に、

こうした経験を経て、各大学では、全学的な一体性や、経営者的な学長の役割の増大が進み、機関としての自律性が増大することになった。⁽¹²⁸⁾

さらに、近年では、NPM の手法を取り入れた「予算法に関する組織法律（LOLF）」⁽¹²⁹⁾ の制定（2001 年）により、事後の業績評価の仕組みを通じて予算管理における透明性確保を目指す新たな予算制度が導入された⁽¹³⁰⁾。各大学の機関契約には、LOLF により設定された高等教育や研究等に関する国の目標や成果指標に基づく各機関の契約指標が盛り込まれ、大学の活動が業績評価の対象となるとともに、資源配分の一部は評価結果を反映したものとなる⁽¹³¹⁾。LOLF 制定は、大学の自律性と責任の拡大、全学を代表する学長等の執行部の役割強化、業績評価の導入等を推し進めた。これに加えて、2006 年の研究計画法⁽¹³²⁾に基づき、翌 2007 年に、大学の機関評価を行う研究・高等教育評価機関（Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur: AERES）⁽¹³³⁾ が設立され評価制度が拡充されたことも、LRU 制定とともに、フランスの大学に大きな変化をもたらしたとされる⁽¹³⁴⁾。

フランスでは、公共セクターへの NPM の手法の導入が遅く、1980 年代に導入された契約政策は、手法や効果の点で一見 NPM と類似したところがあるものの、NPM とは無関係の文

⁽¹²⁸⁾ Christine Musselin and Catherine Paradeise, "Chapter 2 France: From Incremental Transitions to Institutional Change," Paradeise et al., eds., *op.cit.*(85), pp.23-26, 28-30; 大場淳「フランスの大学における管理運営の変遷と自律性の発展—日本の国立大学法人化とフランスの契約政策の比較考察—」『大学論集』33 集, 2003.3, pp.47-49; 同 前掲注⁽¹¹⁷⁾, pp.17-19; 服部憲児「フランスの大学と国との契約における全国大学評価委員会（CNE）の個別大学評価の活用」『大阪教育大学紀要 第 IV 部門 教育科学』56 巻 1 号, 2007.9, pp.66-67.

⁽¹²⁹⁾ Loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. LOLF については、次の資料を参照。木村琢磨「フランスの 2001 年「財政憲法」改正について」『自治研究』78 巻 9 号, 2002.9, pp.57-76; 大久保嘉子・田原敬一郎「第 3 部 第 6 章 フランス共和国（フランス）」『第 3 期科学技術基本計画のフォローアップに係る調査研究科学技術を巡る主要国等の政策動向分析報告書』（平成 20 年度科学技術振興調整費調査研究報告, NISTEP Report No.117）文部科学省科学技術政策研究所, 2009.3, pp.257-268. <<http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/jpn/rep117j/pdf/rep117j0c.pdf>>; 黒木朋興「第 5 章 予算組織法（LOLF）制定と大学の業績評価」大場編 前掲注⁽¹¹⁷⁾, pp.91-115.

⁽¹³⁰⁾ 同法は、2002 年から 2005 年までの準備期間を経て 2006 年から全面施行された。黒木 同上, p.91.

⁽¹³¹⁾ 大場淳「高等教育の市場化と政府統制—近年のフランスの大学改革を巡って—」『大学論集』42 集, 2011.3, p.25.

⁽¹³²⁾ Loi n° 2006-450 du 18 avril 2006 de programme pour la recherche. 同法については、次の解説を参照。伊地知寛博「解説：研究のための 2006 年 4 月 18 日の計画法法律第 2006-450 号」『科学技術政策の国際的な動向 [資料編]（科学技術に関する調査プロジェクト調査報告書）』（調査資料 2010-4）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2011.3, pp.103-108. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050692_po_201004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=#page=120>

脈で採用されたとの指摘がある⁽¹³⁵⁾。しかし、結果的に大学の自律性拡大等が進むこととなり、さらに、2000年以降に制定された LOLF、LRU は、NPM の考え方を取り入れているとされ⁽¹³⁶⁾、フランスの大学における自律性と責任の拡大というガバナンスの方向性をさらに確固たるものとした。2013年の ESR では、LRU の一部見直しが行われたが、大学の自律性と責任の拡大という LRU の基本的な方向性は、抜本的に変更されたわけではないとみられている⁽¹³⁷⁾。

ただし、大学の自律性という点では、LRU 制定後も、フランスの大学制度における政府の統制はむしろ依然として強く、学生の成績評価の在り方に至るまで教育制度の根幹を国が定めており、機関契約の締結や評価の手続においても大学に課せられた制約は少なくなく、大学関係者の中には更なる自律性拡大を求める声も出ていた⁽¹³⁸⁾。

一方で、LRU 制定後も、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、同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⁽¹³⁹⁾。大学のガバナンスでは、法令の規定等の公式な制度だけでなく、インフォーマルな組織文化が重要な役割を果たすことに留意する必要がある⁽¹⁴⁰⁾。

5 イタリア

(1) 大学の制度的枠組みと設置形態

イタリアの大学は、多くが国立であるが、憲法第 33 条第 3 項の規定により、団体や私人が学校を設立する権利が保障され、数は少ないものの、私立大学のほか、州 (Regione) 等の地方公共団体の設立した大学も存在する⁽¹⁴¹⁾。

大学は、その設置主体にかかわらず、憲法第 33 条第 6 項の規定により、法律の定める範囲内で自治規範 (ordinamenti autonomi) を制定する権限を有するとされており、さらに、この憲法の規定を受けた 1989 年 5 月 9 日の法律第 168 号⁽¹⁴²⁾ (以下「1989 年法」という。) 第 6 条第 1 項の規定により、法人格を付与されるとともに、教育、研究、組織、財政及び会計の点で自律性を持つとされる⁽¹⁴³⁾。国立大学のみならず、私立大学も含め、大学は、高等教育担当省の省令

[133] AERES については、次の資料を参照。上原秀一「第 6 章 研究・高等教育評価機関 (AERES) と大学責任・自由法」大場編 前掲注 [117], pp.116-128。ただし、2013 年の ESR により、AERES は、研究・高等教育評価高等評議会 (Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur: HCERES) に改組されることになっている。HCERES による教育研究活動等の評価は、機関契約の枠組みにおける国の当該機関への財政措置の決定に際して考慮される (第 L.711-1 条第 8 項)。

[134] Marie Boitier and Anne Rivière, "Freedom and Responsibility for French Universities: from global steering to local management," *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol.26, No.4, 2013.4, p.617.

[135] Musselin and Paradeise, *op.cit.* [128], pp.44-49.

[136] Boitier and Rivière, *op.cit.* [134], pp.624, 627; Stéphanie Chatelain-Ponroy et al., "The Impact of Recent Reforms on the Institutional Governance of French Universities," Michael Shattock, ed., *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*, London and New York: Routledge, 2014, p.84.

[137] 大場 前掲注 [121], p.12; 大場編 前掲注 [115], pp.47-48.

[138] 大場 前掲注 [112], p.53; 大場編 同上。機関契約の締結は、LRU により法律上義務化された (第 L.711-1 条第 5 項)。

[139] 広島大学高等教育研究開発センター 前掲注 [29], pp.127-134, 141-142.

[140] 大場編 前掲注 [115], pp.44-45.

[141] 非国立大学は、1998 年 1 月 27 日の大統領令第 25 号 (Decreto Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n.25, "Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, nonché ai comitati regionali di coordinamento, a norma dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b), della legge 15 marzo 1997, n.59.") 第 2 条第 5 項 c) の規定により、大学の学則と学位等に関する規則が大学・研究担当省 (現在は、教育・大学・研究省) の承認を得ることにより、大学としての設立が認可されるとともに、学位授与権が認証される。

[142] Legge 9 maggio 1989, n.168, "Istituzione del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica." 同法第 6 条第 1 項の規定に基づき、大学は、学則 (statuto) 又は規則 (regolamento) の形で、憲法第 33 条第 6 項の規定する自治規範を制定する。

に基づき設立され、公法の規定に服することなどから、全て公法上の法人と考えられている⁽¹⁴⁴⁾。一方で、近年では、2008年8月6日の法律第133号⁽¹⁴⁵⁾第16条の規定により、国立大学が私法上の財団法人 (fondazioni di diritto privato) へ転換することが可能となった⁽¹⁴⁶⁾。

イタリアでは、大学における時代の要請に合致しない講座の乱立、教授の縁故採用、不透明な支出等への批判を受けて、2010年にシルヴィオ・ベルルスコーニ (Silvio Berlusconi) 政権の下で、包括的な大学改革法⁽¹⁴⁷⁾ (以下「2010年法」という。) が成立し、大学のガバナンス改革をはじめ、大学の統合や連携の促進、組織の基本単位見直しや学部数の制限等による大学の組織再編、全国レベルの教員選考制度の確立、教員の縁故採用を防止する倫理規程 (codice etico) の導入、講

義に対する教員の義務の明確化、研究員の任期付雇用制度の導入、評価に基づく予算配分等の多岐にわたる見直しが行われた⁽¹⁴⁸⁾。

2010年法により、規模の小さな学科、学部は、近隣の大学間も含めて統合、再編の検討を迫られたほか、2009年度から2010年度にかけて高等教育予算が削減⁽¹⁴⁹⁾されて、教員の新規採用数が抑えられるなど大学には大きな影響が生じているとされる。一方で、教員の教育研究活動を評価する仕組みができたことに対しては肯定的な評価もなされているという。⁽¹⁵⁰⁾

(2) 大学管理機関

2010年法は、その第2条で国立大学のガバナンス体制を規定している。学内に置かれる主な管理機関に大きな変更はないが、権限や選考

[143] 大学が法人格と管理運営上の自律性を有することは、既に1933年8月31日の勅令 (Regio Decreto 31 agosto 1933, n. 1592, “Approvazione del testo unico delle leggi sull’istruzione superior.”) 第1条第3項において規定されていたが、1989年法によりあらためて明確にされた。

[144] “Annex : Country Fiche, Italy,” European Commission, *Efficiency and effectiveness of public expenditure on tertiary education in the EU (Joint Report by the Economic Policy Committee (Quality of Public Finances) and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy. Occasional Papers, No.70)*, Brussels: European Commission, 2010.10, p.9. <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/pdf/country_fiches/italy.pdf>

[145] Legge 6 agosto 2008, n.133, “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.”

[146] 既に2001年5月24日の大統領令第254号 (Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 2001, n.254, “Regolamento recante criteri e modalità per la costituzione di fondazioni universitarie di diritto privato, a norma dell’articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n.388.”) により、大学は、自らの活動を支援させるために私法上の財団法人を設立することが可能となっていたが、2008年8月6日の法律第133号では、大学自身が私法上の法人への転換を選択できるとされている。

[147] Legge 30 dicembre 2010, n.240, “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l’efficienza del sistema universitario.” 成立時の教育・大学・研究大臣であったマリアステラ・ジェルミーニ (Mariastella Gelmini) の名をとって「ジェルミーニ法」とも呼ばれる。

[148] 2010年法については、次の資料を参照。萩原愛一「イタリア 大学改革法の成立—1968年の清算?」『外国の立法』No.246-2, 2011.2, pp.14-15. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3050601_po_02460207.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>; 芦田淳「海外法律情報 イタリア—大学改革—運営・採用に係る整備」『ジュリスト』1419号, 2011.4.1, p.105.

[149] 2009年度に84億4390万ユーロだった政府の高等教育予算額は、2010年度には78億8490万ユーロに減額された (約6.62%減)。“I. Il sistema universitario, 2. le risorse l’offerta formativa e la governance,” *Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013*, Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca, 2014, p.161. <http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf>

[150] 児玉善仁「第6章 イタリアにおける大学教授職の資格と任用」『諸外国の大学教授職の資格制度に関する実態調査』(文部科学省先導的・大学改革推進委託事業 (平成22年度) 報告書) 東北大学高等教育開発推進センター, 2011.6, pp.146-147; 「リストラ 学科も教授も (教育2014 大学を経営せよ! 下)」『朝日新聞』2014.7.1, p.3.

手続について見直しが行われた。国立大学は、同法の施行後6か月以内に、当該規定の定める基準に従い、各自の学則 (statuto) を改正することを求められた。なお、同法では、以下に挙げた機関のほかに、会計監査会議 (collegio dei revisori dei conti) と評価チーム (nucleo di valutazione)⁽¹⁵¹⁾ を各大学に置くこととしている。

(i) 経営上の決定権を持つ合議制機関

理事会 (consiglio di amministrazione) は、戦略的な組織運営、財政計画、人員計画の承認、大学の活動に係る財政的持続可能性の監視の職務を遂行するほか、コース等の開設・廃止に関する決定、管理及び会計に関する規則の採択、予算・決算⁽¹⁵²⁾や3か年計画 (programmazione triennale)⁽¹⁵³⁾の承認、事務総長⁽¹⁵⁴⁾の任命、教授や大学の研究員の懲戒、学科 (dipartimento)⁽¹⁵⁵⁾からの教員招聘の提案の承認について権限を有する。

理事会の構成員は、最大で11名までとされ、学長、選挙により選ばれた学生代表を除き、各大学が学則で定めた方法により、国籍を問わず

経営能力や高度の専門的経験を有する者の中から、公募等を通じて候補者を絞り込み、必要に応じ学術的・文化的資格も考慮して選考・任命される。全構成員数が11名のときは少なくとも3名の学外者、全構成員数が11名を下回るときは少なくとも2名の学外者が含まれていなければならない。理事会の議長は、学長又は学外の構成員の中から理事会において選出する。理事会構成員の任期は最長で4年間であり、1回のみ再選が認められている。ただし、学生代表の構成員の任期は2年である。

(ii) 教学事項に関する合議制機関

学術評議会 (senato accademico) は、教育、研究、学生に対するサービス、大学の3か年計画、コースや学科等の開設・変更・廃止について提案や意見を述べるとともに、大学の規則 (regolamento di ateneo) を承認する。また、理事会の同意を得て教育・研究に関する規則や倫理規程を承認するほか、学科その他学内組織間の連絡調整を行い、予算・決算について意見を述べる。さらに、

⁽¹⁵¹⁾ 評価チームは、当初1993年12月24日の法律第537号 (Legge 24 dicembre 1993, n.537, "Interventi correttivi di finanza pubblica.") により設けられたものである。

⁽¹⁵²⁾ 理事会は、予算・決算を教育・大学・研究大臣及び経済・財政大臣に提出しなければならない (2010年法第2条第1項h)。

⁽¹⁵³⁾ 2005年3月31日の法律第43号 (Legge 31 marzo 2005, n.43, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 gennaio 2005, n.7, recante disposizioni urgenti per l'università e la ricerca, per i beni e le attività culturali, per il completamento di grandi opere strategiche, per la mobilità dei pubblici dipendenti, nonché per semplificare gli adempimenti relativi a imposte di bollo e tasse di concessione. Sanatoria degli effetti dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge 29 novembre 2004, n.280.") 第1条の3の規定により、各大学は、3か年の大学の教育研究に関する計画を策定し、教育・大学・研究大臣の評価を受けることとなった。予算配分に当たっては当該計画が考慮され、期間終了時には同大臣から議会に報告書が提出される。当該計画は、当初、2005年の予算法である2004年12月30日の法律第311号 (Legge 30 dicembre 2004, n.311, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005).") 第1条第105項の規定により導入された。

⁽¹⁵⁴⁾ 2010年法第2条第1項n) は、執行機関として、従来の事務局長 (direttore amministrativo) に代え、経営に関する高度な専門資格と長年の経験を持つ者の中から、事務総長 (direttore generale) を選任することを規定している。

⁽¹⁵⁵⁾ 大学には、従来、教育組織として学部 (facoltà)、研究組織として学科 (dipartimento) が置かれてきたが、2010年法では、学科を教育・研究の両面の基本組織として、学部については、いったん解消した上で、いくつかの学科の集合体として再編成するという考え方がとられている。児玉 前掲注⁽¹⁵⁰⁾, pp.134, 146; Davide Donina et al., "Higher Education Reform in Italy, Tightening Regulation Instead of Steering at a Distance," *Higher Education Reforms: Looking Back – Looking Forward: Workshop proceedings/ 10th International Workshop on Higher Education Reform (HER)*, University of Ljubljana, December 2013, p.101. <http://www2.cmepius.si/files/cmepius/userfiles/bolon_eksp/HER_proceedings_2013.pdf#page=96>; Giovanna Lucianelli, "University Governance at the Crossroads: The Italian Case," *International Journal of Business Research and Development*, Vol.2, No.2, 2013, p.24. <<https://www.sciencetarget.com/Journal/index.php/IJBRD/article/view/281/69>>

学術評議会には、学長の選出機関に対し、構成員の少なくとも3分の2の多数の賛成をもって、学長の不信任案を提出する権限が与えられている⁽¹⁵⁶⁾。

学術評議会の構成員は選挙により選出される。構成員数については、各大学がその規模に応じて定めるが、学長と学生の代表を含め、35名を超えてはならないとされる。構成員の少なくとも3分の2は常勤の教員 (docente di ruolo) であることが求められ、さらに少なくともその3分の1は学科長でなければならない。学術評議会の構成員の任期は最長で4年間であり、1回のみ再選が認められている。

(iii) 執行機関

学長 (rettore) は、大学を代表し、大学の研究・教育活動の運営・主導・調整の職務を遂行するとともに、質に関する基準に従い、効果・効率性・透明性の原則の下、大学の目的を追求する責任を負い、大学の3か年計画や予算・決算の案の策定、事務総長の人事案の提出等の任務を遂行する。

学長の選考は、他大学も含めたイタリアの全大学の教授の中から選挙により行われることとされ、選挙方法の詳細については各大学が学則で定める。任命は、教育・大学・研究大臣が行う⁽¹⁵⁷⁾。学長の任期は6年で、再選は認められ

ない。

(3) ガバナンスの傾向

イタリアの大学は、国からの強い統制を受ける一方で、学内においては教員団が強力な権限を持つヨーロッパの古い大学の特質を近年に至るまで保持し続けてきたといわれる。この背景として、他のヨーロッパ諸国と異なり、手工業が産業の中心を占め、中小企業が多いイタリアでは、経済界や社会から大学に対して、経済成長に資するような実用的な研究や高度な技能を備えた職業人材養成の要請が強くなかったことが挙げられている。⁽¹⁵⁸⁾

大学内では、合意に基づく意思決定が尊重され、学長の主な役割は、「同輩中の第一人者 (primus inter pares)」として利害調整に当たることであった。理事会と学術評議会は、法令上の規定にかかわらず、事実上似たような機関となっており、意思決定手続の非効率性や責任の曖昧化が生じていた。⁽¹⁵⁹⁾

イタリアでも、1989年法制定以降、教員採用の権限の委譲⁽¹⁶⁰⁾等による大学の自律性拡大、大学評価制度⁽¹⁶¹⁾の整備、大学の3か年計画策定、一括交付金や業績に基づく予算配分の仕組みの導入⁽¹⁶²⁾等の様々な改革が行われ、NPMの考え方を取り入れようとする動きもみられたが、政府の政策に一貫性がなく、教員の抵抗も

⁽¹⁵⁶⁾ この場合、学長の就任後2年が経過する前に不信任案を提出することはできない(2010年法第2条第1項e))。

⁽¹⁵⁷⁾ Donina et al., *op.cit.*(155), p.99.

⁽¹⁵⁸⁾ Emanuela Reale and Bianca Poti, "Chapter 4 Italy: Local Policy Legacy and Moving to an 'In Between' Configuration," Paradesi et al., eds., *op.cit.*(85), p.83; Gianfranco Reborra and Matteo Turri, "Governance in Higher Education, An Analysis of the Italian Experience," Jeroen Huisman, ed., *International perspectives on the Governance of Higher Education, Alternative Frameworks for Coordination*, New York; London: Routledge, 2009, pp.16-27; Roberto Moscati, "Autonomy for What? the University Mission in a Centralized Higher Education System: the Case of Italy," Shattock, ed., *op.cit.*(136), pp.89, 100-103.

⁽¹⁵⁹⁾ Reborra and Turri, *ibid.*, p.18; Gabriele Ballarino and Loris Perotti, "Italy: gradual changes and an uncertain autonomy," Marino Regini, ed., *European Universities and the Challenge of the Market: A comparative Analysis*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar Publishing Ltd., 2011, pp.174-175; Donina et al., *op.cit.*(155), pp.97-98.

⁽¹⁶⁰⁾ 1998年7月3日の法律第210号 (Legge 3 luglio 1998, n.210, "Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo")により、教員採用の権限が各大学に委譲された。ただし、同じ大学内での内部昇進の増加などの弊害が指摘されたため、その後数次にわたる見直しを経て、2010年法では、大学教授資格 (abilitazione) を設けるなど (第16条)、国の関与を強める方向で採用手続が改められた。なお、国立大学の教員の身分は国家公務員とされており、法的な承認を受けた私立大学の教員の身分も国立大学の教員に準じるものとされる。児玉前掲注⁽¹⁵⁰⁾, pp.141-143.

強い上に、前述のように社会から大学への要請が強くなかったこともあり、十分な成果は上がっていないとされる。依然として国の規制は強く、一方で教員団の強い影響力も残り、意図された競争や透明性の確保は実現していないことが指摘されていた。⁽¹⁶³⁾

これに対し、2010年法では、学長の権限強化を図るとともに⁽¹⁶⁴⁾、当該大学の教授のみでなく、イタリアの他大学の教授からも学長を選出できることとした⁽¹⁶⁵⁾。合議制機関については、経営事項に関する決定権限を理事会の任務として集約する一方、学術評議会に関しては、審議事項を主として教学事項に関するものに整理し、諮問機関としての性格を明確にしようとした⁽¹⁶⁶⁾。理事会の構成員数に上限を設けて効率的な意思決定の促進を図るとともに、学外構成員数の最低人数も規定して学外者の登用を促進した⁽¹⁶⁷⁾。なお、学術評議会に学長の不信任案提出権限が与えられていることは、特徴的な点として挙げられる。

2010年法がもたらした影響は小さくないが、一方で、同法の施行後も、イタリアの大学では、教員の採用手続や給与体系、学位制度等の重要な事項が国の法令により一律に定められてお

り、大学の自律性を拡大しようとする近年の大学改革の国際的潮流に反して、国が大学を強く統制しているとの指摘がある⁽¹⁶⁸⁾。ガバナンス改革に関しても、国が法令により画一的に各国立大学の組織構造を規定する形になっている⁽¹⁶⁹⁾。また、学外者の運営参加については、厳しい財政事情に苦しむ大学が外部資金を獲得するために、学外者の参加拡大を打ち出す可能性も以前は指摘されていた⁽¹⁷⁰⁾。しかし、結局のところ、学外者の参加は、その意義が大学関係者の中で理解されないまま、むしろ外部からの大学への不当な介入とみられており⁽¹⁷¹⁾、理事会の学外構成員数は大きく増えていないとされる⁽¹⁷²⁾。教学事項に関しては、学術評議会がなお決定権限を有しており、学内の意思決定における教員自治による調整メカニズムが強く機能しているという⁽¹⁷³⁾。学長は、教員を中心とする学内選挙で選出され、調整の役割を担う「同輩中の第一人者」に留まっており⁽¹⁷⁴⁾、学長の権限強化による迅速な戦略的意思決定はイタリアでは浸透していない。イタリアの大学運営は、他のヨーロッパ諸国のような「距離を置いた統御」を目指す動きとは異なる方向に進んでいると評されている⁽¹⁷⁵⁾。

[161] 全国レベルの大学評価機関として、2006年10月3日の法律命令第262号（Decreto-legge 3 ottobre 2006, n.262, “Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria,” convertito con modificazioni dalla Legge 24 novembre 2006, n.286.）第36条（法律に転換後は第2条第138項）の規定に基づき、大学制度・研究評価国家機構（Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca: ANVUR）が設立されている。

[162] 1993年12月24日の法律第537号（注[151]参照）第5条第1項以下の規定により、大学への一括交付金制度が導入された。また、2001年3月30日の立法命令第165号（Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.”）により、行政機関における業績に基づく予算配分の考え方が導入され、国立大学にも適用されることとなった。Reale and Poti, *op.cit.* [158], pp.87-88.

[163] *ibid.*, pp.84-92; Moscati, *op.cit.* [158], pp.92-98, 102-103.

[164] Moscati, *ibid.*, pp.98-99.

[165] Donina et al., *op.cit.* [155], p.100.

[166] Moscati, *op.cit.* [158], pp.98-99; Lucianelli, *op.cit.* [155], p.23.

[167] Moscati, *ibid.*, p.99; Lucianelli, *ibid.*, p.23.

[168] Moscati, *ibid.*, pp.102-103; Donina et al., *op.cit.* [155], pp.103-104.

[169] Moscati, *ibid.*, p.99; Donina et al., *ibid.*, p.104.

[170] Ballarino and Perotti, *op.cit.* [159], p.175.

[171] Donina et al., *op.cit.* [155], p.105.

[172] *ibid.*, p.105; Lucianelli, *op.cit.* [155], pp.26-27.

[173] Donina et al., *ibid.*, pp.106-107.

[174] *ibid.*, p.107.

Ⅲ 国際的な傾向と我が国への示唆

1 公共セクター改革としての大学改革—NPM的手法の導入—

Ⅱでみたように、大学の設置形態やガバナンス体制の法的位置付けは、各国の法体系や大学の歴史により様々であるが、主要国に共通する近年の国際的潮流として、行政改革において用いられてきたNPMの考え方が国（州）立大学の改革にも取り入れられている点を挙げる事ができる。特にヨーロッパ諸国については、近年その傾向が顕著に認められるとあってよい。このことは、国際競争の激化等の中、戦略的経営による業績向上に向けて、各国の国立大学が同様の課題を抱えていることも意味している。

NPMは、1980年代以降、英国やニュージーランドといったアングロサクソン諸国を中心に

取り入れられるようになった行政改革の考え方で、行政が担ってきた公共サービスの分野に民間企業的な経営理念・手法や成功事例等を導入し、行政部門の効率化・活性化を図ろうとするものである⁽¹⁷⁶⁾。NPMを厳密に定義することは難しい面があるが⁽¹⁷⁷⁾、これまでの様々な定義を整理した研究⁽¹⁷⁸⁾によれば、先行研究が共通して挙げるNPMの要素として、表1のような6点が認められるという。

NPMは、北欧諸国やオランダなど多くの国に波及して世界的な潮流となり⁽¹⁷⁹⁾、我が国でも、1990年代後半の行政改革会議最終報告⁽¹⁸⁰⁾に基づく中央省庁改革と独立行政法人制度創設、政策評価制度の整備等の流れの中で浸透するに至った⁽¹⁸¹⁾。2000年代以降の小泉政権下における構造改革路線⁽¹⁸²⁾もこの流れを受けているといえる。

公共セクターの改革手法であるNPMの動き

表1 New Public Management を構成する主要要素

	要素	具体的内容
1	公共部門への民間企業マネジメントの考え方や手法の導入	上下下達的な管理者(administrator)からサービスの提供活動を運営する経営者(manager)への政治・行政の機能の転換
2	市場メカニズムの導入	競争の導入、公共サービスの提供におけるインセンティブの活用、規制の緩和・撤廃
3	公共サービス提供における契約の導入	公共サービスの方針を立案し、サービスの実施を監督・監視する政府(委託者:principal)と、その方針を実施する執行者(代行者:agent)とを分離し、執行者が政府との契約に基づき公共サービスを提供
4	業績・成果による統治(業績評価の導入)	業績又は成果に対するアカウンタビリティを重視し、その前提としてモニタリング、透明性確保、参加、評価等の手続を整備
5	小さな政府の追求	行政組織の簡素化・フラット化
6	顧客主義の導入	行政サービスの享受者たる国民を顧客とみなし、その満足度や選択肢の増大を追求

(出典) 上野宏「民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その3」『国際協力論集』12巻3号, 2005.3, pp.5-6に基づき筆者作成。

(175) *ibid.*, p.108.

(176) 大住莊四郎『パブリック・マネジメント—戦略行政への理論と実践—』日本評論社, 2002, pp.11-12.

(177) その理由として、NPMが体系的な理論に基づき展開してきたものではなく、行政改革の実践の中で実務家により開発された様々な手法を後から研究者が分析して作られた概念であり、実務の展開により今後も変化していくと考えられる点が挙げられる。上野宏「民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その3」『国際協力論集』12巻3号, 2005.3, p.2.

(178) 同上, pp.5-6.

(179) 米国では、過去に行われた極端な理論先行型の行政改革失敗の教訓もあり、英国型のNPMをそのまま受け入れるのではなく、NPMの手法の中で実際に有効性が確認されたもののみを採用しているという。同上, pp.8-9.

(180) 行政改革会議「最終報告」(平成9年12月3日) <<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/>>

(181) 岡本裕豪ほか『わが国におけるNPM型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント』(国土交通政策研究17号) 国土交通省国土交通政策研究所, 2003.1, pp.1-5. <<http://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/kkk17.pdf>>

は、主要国において国（州）立大学の在り方をめぐる議論にも影響を与えている⁽¹⁸³⁾。我が国の国立大学法人制度も、大学の自律性・自主性と責任を拡大し、大学の使命遂行に向けて効果的・効率的運営を図ろうとするものであり、主要国と同様に NPM 導入の流れの中に位置付けることが可能である。国立大学法人制度の下では、中期目標・中期計画という政府と大学の間の一種の契約に基づき目標による管理が行われ、大学の業績が国立大学法人評価委員会により事後的に評価されるほか、教育・研究面の業績については、大学評価・学位授与機構からも評価される。国からの予算は、使途の制約のない運営費交付金として大学に一括交付される。学長は大学と法人の長を兼ねて強力な権限を与えられ、強いリーダーシップと経営手腕の発揮を期待される一方、学外のステークホルダーが経営協議会に参加し、学長選考会議の構成員も務め、大学運営の場に社会の要望を伝えるとともに、意思決定の透明性の確保とアカウントビリティの向上に貢献する。教職員は非公務員化され、弾力的な人事が可能になっており、最近では、成果報酬制（年俸制）拡大の方針⁽¹⁸⁴⁾が打ち出されている。以上は、諸外国の大学改革と共通する動きであり、NPM と親和性の高い手法を多数取り入れていることが分かる。我が国における国立大学法人化は、形態・制度としては大学改革の国際的標準に近いという指摘もなされている⁽¹⁸⁵⁾。

特にドイツ、フランス、イタリアのようなヨーロッパの大陸系諸国は、比較的最近になって、NPM 的な手法を取り入れた改革を進めようとしており、フランスやイタリアでは、包括的な大学改革法が成立し、制度的枠組みを大きく変更しようとする動きがみられる。我が国における国立大学法人化等の流れもこれらの国々の方向性と重なる部分が多いといつてよい。

2 組織文化が大学ガバナンスに及ぼす影響

制度面については、1 でみたとおりだが、ガバナンスの問題を考えるに当たっては、さらにインフォーマルな要素を考慮する必要がある。

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⁽¹⁸⁶⁾、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。特に大学では、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、合意形成を重視した管理運営手法がとられてきたといわれている⁽¹⁸⁷⁾。

したがって、組織文化が変わらなければ、法令を改正しても、ガバナンス改革につながらない可能性があるともいえる。フランスにおいて、2007 年の LRU 制定後も、自治の伝統が強い大学では、LRU 制定前のガバナンスの在り方が

⁽¹⁸²⁾ 小泉政権下で 2001 年に打ち出された最初の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成 13 年 6 月 26 日閣議決定。いわゆる骨太の方針）<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626/keizaizaisei-ho.html>> では、新しい行政手法として、「ニューパブリックマネジメント」を掲げ、「我が国の行財政改革を推進していく上でも、こうした新しい行政手法の考え方を十分に活かし、政策プロセスの改革を図っていくことが重要である」と述べている（第 5 章 4.(2) 新しい行政手法）。

⁽¹⁸³⁾ Ewan Ferlie et al., “Chapter 1 The Governance of Higher Education Systems: A Public Management Perspective,” Paradeise et al., eds., *op.cit.*(85), pp.13-15.

⁽¹⁸⁴⁾ 「国立大学改革プラン」では、特に教員の流動性が求められる分野において、「改革加速期間」（平成 25 年度から平成 27 年度まで）中に 1 万人規模で年俸制・混合給与を導入するとしている。文部科学省「国立大学改革プラン」（平成 25 年 11 月）p.10. <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/12/18/1341974_01.pdf>

⁽¹⁸⁵⁾ 山本清「第 8 章 大学の設置形態とガバナンスの比較からみた国立大学法人制度」前掲注(58), p.215.

⁽¹⁸⁶⁾ 大場 前掲注(3), p.254.

維持されていたことや、ドイツにおいて、合意に基づく意思決定を重視する組織文化を学長自身が内面化しているために、法令上与えられているはずの権限を行使しない傾向があることはみてきたとおりである。

ここからみて、我が国における平成26年の法改正についても、制度の改正だけでなく、組織文化の変革が伴わなければ効果が期待できないおそれがある。組織文化の変革をもたらす組織全体の学習をどのように促していくことができるのかが重要になってくる⁽¹⁸⁸⁾。

IV 今後の課題

以下では、平成26年の法改正を受けた我が国における今後の課題について、これまでにみた主要国の動向も踏まえ、主なものを挙げることにしたい⁽¹⁸⁹⁾。

1 制度設計の基本的考え方と個別の政策の整合性

我が国の国立大学法人化が、大学運営へのNPM的手法導入という国際的潮流の中に位置付けられるものであるとすれば、NPMの基本的考え方に従い、可能な限り法令等の国の規制を緩和・撤廃し、各大学の裁量の余地を拡大す

る方向がとられなければならないはずである。

しかし、山本清東京大学大学院教授によれば、我が国では、法人化後も国立大学が国の機関と同様に総人件費改革⁽¹⁹⁰⁾の対象とされたり、政府調達の規定が適用されて入札関係の事務が継続したりするなど、経営面に関して、成果管理のために必要な規制の範囲を超えた国の関与がなされており、大学の自律性拡大の方針が必ずしも徹底されていないという⁽¹⁹¹⁾。

また、平成25年11月に文部科学省が取りまとめた「国立大学改革プラン」⁽¹⁹²⁾では、各国立大学のミッション再定義が行われたが、これに対しては、国立大学法人化が各大学の自主性・自律性を高めることを意図しているのであれば、国からミッションを示されるのではなく、国立大学協会等が中心となってまとめるべきであったとの指摘がある⁽¹⁹³⁾。

平成26年の学校教育法等の改正も、ガバナンス改革のために、各大学の内部組織について国が法令により細部まで規制する形になっており、学校教育法の改正に関しては、国公立大学のみでなく私立大学も対象とされている。この点に関しては、イタリアの2010年法によるガバナンス改革においても、国が法律で画一的に内部組織等を規定し、大学に強い統制を及ぼしていることと共通する面がある。

⁽¹⁸⁷⁾ 江原武一「序論 大学の管理運営改革の世界的動向」江原・杉本編著 前掲注(48), pp.23-25, 42-43. 同資料では、マクネイ (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>>

⁽¹⁸⁸⁾ 大場 前掲注(3), p.254. 寺倉 前掲注(4), p.10 も参照。

⁽¹⁸⁹⁾ 本稿で取り上げたほかにも、様々な課題が指摘されている。寺倉 同上, pp.8-11 も参照。

⁽¹⁹⁰⁾ 「簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律」(平成18年法律第47号) 第53条第1項の規定に基づき、国立大学法人は、独立行政法人とともに、その役員及び職員に係る人件費の総額について、平成18年度から平成22年度までの5年間に、平成17年度の額の5%以上を削減することが求められた。

⁽¹⁹¹⁾ 山本 前掲注(185), pp.218-219.

⁽¹⁹²⁾ 文部科学省 前掲注(184)

⁽¹⁹³⁾ 石弘光「教育サービス改善進む 競争原理 本格的に機能 研究環境には影 (国立大学法人化10年 改革の行方中)」『日本経済新聞』2014.3.3, p.18; 田原博人「大学連携で高等教育磨け 経営基盤の格差拡大 試される自立姿勢 (国立大学法人化10年 改革の行方下)」『日本経済新聞』2014.3.10, p.26.

大学の自律性と自己責任の拡大という国立大学法人制度の根底にある基本的な制度設計の考え方と大学に関わる各施策との整合性を常に意識していく必要があるといえる。

2 大学管理機関相互の均衡と抑制

主要国の大学のガバナンス体制をみると、①学長等の執行機関、②理事会等の経営上の決定権を持つ合議制機関、③教学事項に関する合議制機関の3者が置かれ、大学のガバナンスは、これら3つの機関の抑制と均衡の上に成り立っていることが多い。大学の自律性と責任が拡大される中で、大学の戦略的経営を可能にするため、①の権限が強化される傾向にあるが、一方で、②は最高意思決定機関と位置付けられ、大学のビジョンや戦略計画を最終的に承認する権限を付与されるとともに、①に対する監視機能を持つことが一般的である。また、社会のニーズを大学運営に反映するため、②の構成員には学外者の参加が拡大する方向にある。③の構成員は、職員等の代表も含むが、中心を占めるのは教授をはじめとする教員であり、教学事項に関しては、形式的な決定権限が②にある場合でも、実際には③の意見がしばしば重視される。ドイツでは、かつて教授を中心とする合議制機関（評議会、大評議会）が②③の双方の機能を兼ねていたが、近年多くの州で学外者の参加する大学評議会が置かれ、②に相当する役割を担うようになっている。

この点、我が国の国立大学では、経営協議会

も教育研究評議会も経営又は教育研究に関する重要事項を審議する機関であって決定機関ではなく⁽¹⁹⁴⁾、法令上は学長に意思決定に係る権限が集中しており、前述のような主要国のガバナンス体制とは異なる仕組みをとっている。学長の業務執行状況の評価に関しては、経営協議会の学外者委員と教育研究評議会の評議員から成る学長選考会議にチェック機能が与えられ、文部科学大臣に対する学長解任の申出も同会議が行うこととなっているが、平成26年の法改正をめぐる議論の中で指摘されたように、学長選考会議の活動状況は活発とはいえないようである⁽¹⁹⁵⁾。主要国の大学や我が国の私立大学における理事会のような権限を経営協議会に付与して学長の業務執行状況チェックを行わせる仕組みも全くあり得ないわけではないように考えられるが、現行法では採用されていない⁽¹⁹⁶⁾。主要国の仕組みと比較すると、我が国の国立大学法人の仕組みには、大学管理機関の相互チェックという観点から制度設計の上であまり強く打ち出されていないことが分かる。国立大学法人法は、経営・教学双方の最高責任者として学長に強いリーダーシップと経営手腕を発揮させるという基本的考え方⁽¹⁹⁷⁾に基づき、敢えてこのような仕組みを採用しているとみられる。これに対しては、通常ならば法人に必須と考えられる基本的意思決定と監督の役割を担う合議制決定機関⁽¹⁹⁸⁾を欠いているとして、そのメカニズムの特異性を指摘する見解もある⁽¹⁹⁹⁾。少なくとも現行制度を前提とする限り、学長選考会議の

⁽¹⁹⁴⁾ 国立大学法人法第20条第1項及び第21条第1項。

⁽¹⁹⁵⁾ 学長選考会議については、学長選任時のみ活動し、それ以外は事実上休止している例もみられると指摘されていた。中央教育審議会大学分科会 前掲注(9), pp.25-26。このため、国会審議を経て改正法成立後に発出された通知（前掲注(15), p.7）には、国立大学法人の学長選考会議が恒常的に学長の業務執行状況の確認を行うことが必要である旨が明記された。学長に対するチェック機能については、寺倉 前掲注(4), pp.8-9も参照。

⁽¹⁹⁶⁾ なお、国立大学法人法第11条第2項は、中期目標についての意見、年度計画、予算・決算、組織の設置廃止等の重要事項について、学長が決定しようとするときは、学長及び理事で構成する役員会の議を経なければならないと規定しており、大学のガバナンスにおいて役員会の果たす機能にも留意する必要がある。しかし、役員会には決定権があるわけではなく、学長は役員会の議に法的に拘束されないと解されているなど（国立大学法人法制研究会編著『国立大学法人法コンメンタール』ジアース教育新社, 2012, p.123）、大学管理機関相互のチェック・アンド・バランスという点で、役員会に十分な役割が付与されているとはいえない面がある。

⁽¹⁹⁷⁾ 同上, p.118。

役割が極めて重要であることが再認識されよう。

チェック・アンド・バランスが有効に機能する仕組みについて、制度設計の根本に立ち返って考えてみることも無駄ではないだろう。

3 大学経営人材の育成

学長の権限が強化されても、そのポストにふさわしいスキルや経験を備えた人材がいなければ、組織を戦略的に経営して成果を上げることは難しい。しかし、我が国では、強化された学長ポストを担える人材が圧倒的に不足しているとされている⁽²⁰⁰⁾。仮に学長を学外から公募しても、適任者が社会に蓄積されていない現状では効果が期待できないともいわれる⁽²⁰¹⁾。

この点、米国や英国では、大学の行政管理に当たる学長、副学長等のアドミニストレーターが専門職として確立しており、特定ポジションの専門家として、公募に応じ大学を異動したりしながらキャリアを形成していく仕組みができているとされる⁽²⁰²⁾。我が国では、そのような大学運営の専門的スキルを身に付けた人材は多くないため、今後、学長候補となり得る経営人

材を育成していく仕組みを企業やシンクタンクなど各界の協力も得て整備していく必要があることが指摘されている⁽²⁰³⁾。

NPM 的な大学改革により学長の権限強化が図られる中、リーダーに必要な高度な経営的スキルを備えた人材を育成する必要性は、1990年代後半以降、国際的にも認識されているところである⁽²⁰⁴⁾。大学を経営できる人材の不足については、我が国だけでなく、イタリアでも報告されているが⁽²⁰⁵⁾、学長等の大学経営人材を養成する取組が始まっている国も少なくない。英国では、英国大学協会 (Universities UK) 等により 2004 年に設立された高等教育リーダーシップ財団 (Leadership Foundation for Higher Education) が大学執行部のための様々な研修プログラムを実施しており、例えば、トップ・マネジメント・プログラム (Top Management Programme) と呼ばれる副学長等の経営陣を対象としたプログラムでは、延べ 3 週間の合宿におけるワークショップ形式の研修等が行われ、参加者の所属大学長からの評価も高く、同プログラムへの参加が大学経営者のキャリアパスに位置付けられるに

⁽¹⁹⁸⁾ 例えば、取締役会設置会社の例を考えれば、取締役会が業務執行に関する意思決定を行い、その決定事項を代表取締役等の業務執行取締役が執行し、代表取締役等の業務執行を取締役会が監督することになる。さらに、指名委員会等設置会社では、監督と執行の制度的分離が図られ、業務執行は執行役が担当し、取締役は原則として業務執行を行い得ないことになる。神田秀樹『会社法 第 16 版』弘文堂、2014、pp.208-221, 245-249。

⁽¹⁹⁹⁾ 金子元久「第 1 章 国立大学法人化の射程」江原・杉本編著 前掲注(48)、pp.63-64。同資料は、このような制度がなぜ採用されたのかについて、基本的な意思決定と監督の権限が文部科学大臣にあることが前提とされているからと考えるほかないとした上で、国立大学法人の仕組みに関し、名目上は国から分離された組織となっているものの、政府の詳細な統制、監督の下で効率的な業務執行の責任を負わなければならない、実質的に行政組織の一変形に過ぎないとして、制度設計における論理的問題を指摘している。

⁽²⁰⁰⁾ 糸魚川順「論点 大学ガバナンス改革 学長育成 社会も協力を」『読売新聞』2014.5.20、p.13。NPM 的なガバナンスを国立大学法人の経営制度に適用する際の課題の一つが、ガバナンス改革や民間的経営手法を有効にする資源と経営人材の能力の不足であるとの指摘もある。山本 前掲注(185)、p.218。

⁽²⁰¹⁾ 清成忠男「活発化する大学ガバナンス論 学長選考方法と教授会の権限の検討 (CEO のための大学マネジメント(43))」『リクルート カレッジマネジメント』186 号、2014.5-6、p.60。

⁽²⁰²⁾ 諸星裕「大学行政管理のプロ不在 教員、組織に関心薄く (大学改革のベクトル⑧)」『日経産業新聞』2012.2.20、p.7; 大森 前掲注(47)、pp.78-79; 中島英博「アメリカにおける大学執行部向け研修の現状と課題」『名古屋高等教育研究』12 号、2012.3、pp.57-58; 福留東土「第 2 部第 2 章 米国における大学経営人材—理事と学長に着目して—」山本眞一編『教職協働時代の大学経営人材養成方策に関する研究』(高等教育研究叢書 123) 広島大学高等教育研究開発センター、2013.3、p.47。

⁽²⁰³⁾ 糸魚川 前掲注(200); 清成 前掲注(201)、pp.60-61。

⁽²⁰⁴⁾ Paulo Santiago et al., *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol.1, Paris: OECD, 2008, pp.128-129。

⁽²⁰⁵⁾ Moscati, *op.cit.* (158), p.101。

至っているという⁽²⁰⁶⁾。米国では、各大学内の専門組織や米国教育評議会（American Council on Education: ACE）⁽²⁰⁷⁾等の大学団体においてリーダーシップ研修が行われているとされる⁽²⁰⁸⁾。フランスでは、国民教育・高等教育・研究高等研修機構（L'école supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche: ESEN）において、大学の幹部職員向けの研修が行われており、2007年のLRU制定後には大学執行部のための研修の必要性が指摘されたこともあって、高等教育関係者からの需要が拡大しているようである⁽²⁰⁹⁾。

我が国でも、大学の学長等を対象として国立大学協会⁽²¹⁰⁾や日本私立学校振興・共済事業団⁽²¹¹⁾によるセミナー等が実施されるようになっているが、こうした取組をより充実させ、大学経営のトップとして必要なスキルを備えた人材を育成していく必要があると考えられる。

おわりに

これまでみてきたように、主要国における国（州）立大学のガバナンス改革では、戦略的経

営による業績向上に向けて、行政改革の手法であるNPM的な手法が共通して用いられており、我が国の国立大学法人制度もこのような国際的潮流の中に位置付けることができる。一方で、大学のガバナンスの在り方は、法律や制度だけではなく、大学という組織に特有の同僚制的な組織文化に大きく左右されることも各国に共通しているといえる。

我が国における平成26年の法改正が意図したような改善をもたらすことができるかどうかは、今後の施行状況を注意深く見守る必要があるが、今後、国立大学法人制度の更なる改革を検討する場合には、本稿でみたような主要国の動向も踏まえ、組織文化の問題にも留意しつつ、制度設計の根本に立ち返って検討を行うこともあってよい。国力の源泉である大学の改革は、国政の重要課題である。大学の自主性・自律性を尊重しつつ、広く各界の意見も聴きながら、議論を尽くして最適なガバナンスを構築し、我が国の大学が知の拠点にふさわしい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。

（てらくら けんいち）

⁽²⁰⁶⁾ 大森 前掲注⁽⁴⁷⁾, pp.83-87; 秦由美子「第2部第3章 イギリスにおける大学経営人材養成」山本編 前掲注⁽²⁰²⁾, pp.66-69.

⁽²⁰⁷⁾ 例えば、ACEでは、2年以内に学長就任が見込まれる学部長等を対象としたワークショップである“Advancing to the Presidency”や、就任3年以内の学長に対する9か月間の研修である“Institute for New Presidents”等のプログラムを提供している。“Advancing to the Presidency.” ACE Website <<http://www.acenet.edu/leadership/programs/Pages/Advancing-to-the-Presidency.aspx>>; “ACE Institute for New Presidents.” ACE Website <<http://www.acenet.edu/leadership/programs/Pages/ACE-Institute-for-New-Presidents.aspx>>

⁽²⁰⁸⁾ 中島 前掲注⁽²⁰²⁾, pp.59-64. 米国では、このほか大学院課程において教員や大学管理職者を対象に学位授与を伴うリーダー養成プログラムも開設されている。高野篤子「アメリカの博士課程におけるリーダー養成プログラム」『IDE—現代の高等教育—』562号, 2014.7, pp.56-61.

⁽²⁰⁹⁾ 夏目達也「フランスにおける大学ガバナンス改革と大学執行部向け研修」『名古屋高等教育研究』12号, 2012.3, pp.122-125. ただし、大学の管理職全体からみれば受講者の数はまだ僅かであり、同研修機構の業務全体に占める高等教育関係の活動の割合も多くないといった課題もあるとされる。大場淳「フランスの大学支援組織」『IDE—現代の高等教育—』538号, 2012.2-3, p.43.

⁽²¹⁰⁾ 例えば、次の案内を参照。「平成26年度大学マネジメントセミナー【大学のグローバル化—戦略と方策—】」国立大学協会ウェブサイト <<http://www.janu.jp/seminar/26/20141006manesemi.html>>

⁽²¹¹⁾ 例えば、次の報告を参照。「平成25年度私学リーダーズセミナー・私学スタッフセミナーについて」日本私立学校振興・共済事業団ウェブサイト <http://www.shigaku.go.jp/s_center_d_ksym25.htm>

別表 主要国における国（州）立大学のガバナンス体制

	英国	米国	ドイツ	フランス	イタリア	日本（参考）
大学の設置形態	旧大学（1992年より前から大学であった機関）：多くは、国王の勅許状に基づく勸許法人 新大学（1992年以降に大学となった機関）：多くは、高等教育法人	州立大学の多くは、州法により法人格を付与された公法人。州憲法により法人格を付与された公法人（ミッション大学等）もある。法人格は理事会に付与される。	州立大学は、公法人であるとともに、国（州）の機関であり、学術的・文化的・専門的資格を持つ公施設法人（EPSPC）である。	大学は、全ての機関であり、学術的・文化的・専門的資格を持つ公施設法人（EPSPC）である。	大学は、設置主体にかかわらず、教育、研究、組織、財政及び会計の点で自律性を持つ公法人。2008年法により、国立大学は私法上の財団法人に転換可能となった。	国立大学法人が国立大学を置き、平成16（2004）年4月に国立大学の施設等機関から、一斉に国立大学法人が設置する学校に移行。
ガバナンスの根拠法	旧大学：勸許状の附属文書たる各大学の大学規程 新大学：1988年教育改訂法、1992年継続・高等教育法、各大学の管理運営規程及び管理運営規則	各州の憲法及び高等教育関連法のほか各大学の規程	各州の高等教育法 ※連邦の定めている高等教育大綱法（HRG）は廃止の見通し。	教育法典 ※2007年のLRU、2013年のESRの規定は、教育法典に反映されている。	1989年5月9日の法律第168号、2010年12月30日の法律第240号等	設置者については、国立大学法人法、大学管理については、学校教育法 ※委員総数の過半数は学外者。法人法において規定。
経営上の決定権を持つ台議制機関	理事会…最高意思決定機関。教育研究、教員人事、財政等の決定権限。規程の制定。	評議会…教学・経営の両面にわたり決定権限。 大評議会…学長等選挙と学則に関する議決。 ※両者とも教員等の学内メンバーから成る。 ◎近年、経営上の決定権や執行部の監視機能を持つ大学評議会が置かれる傾向。	管理運営評議会（CA）…経営上の重要事項について議決権。教員採用への拒否権。 教学評議会（Cac）…教学事項を審議。Cacの下に研究委員会及び教育・大学生活委員会が置かれ、教育研究に係る予算配分や規則制定等を行う。	評議会…重要事項について議決権。学長の不信任案を提出（構成員の3分の2以上の賛成が必要）。	経営協議会…経営に関する重要事項を審議（議決機関ではない）。 ※委員総数の過半数は学外者。ほかは、学長、理事、職員。	経営協議会…経営に関する重要事項を審議（議決機関ではない）。 ※委員総数の過半数は学外者。ほかは、学長、理事、職員。
教学事項に台議制機関	大学評議会…教学上の基本方針を審議。教員人事については、大学評議会の意見が重視される。	大学評議会…教学上の基本方針を審議。教員人事については、大学評議会の意見が重視される。	大学評議会（Cac）…教学事項を審議。Cacの下に研究委員会及び教育・大学生活委員会が置かれ、教育研究に係る予算配分や規則制定等を行う。	学術評議会…教学事項を審議。大学の規則等を承認。学長不信任案を提出（構成員の3分の2以上の賛成が必要）。	教育研究評議会…教育研究に関する重要事項を審議（議決機関ではない）。 ※評議員は、学長、理事、学部長等の大学の代表者。 ◎大学に教授会を置く（学校教育法）。	教育研究評議会…教育研究に関する重要事項を審議（議決機関ではない）。 ※評議員は、学長、理事、学部長等の大学の代表者。 ◎大学に教授会を置く（学校教育法）。
執行機関	学長、学長補佐、事務局長等 ※総長が置かれることがあるが、職務は儀礼的。	学長のほか、教育研究面のトップである総括副学長（プロボスト）に大きな役割。	学長、副学長、事務総長 ※学長の任期は4年。1回のみの再選可。	学長のほか、2010年法では事務総長を規定。 ※学長の任期は6年。再選不可。	学長に強い権限。法人の役員として、学長のほか、理事、監事を置く。大学には副学長が置かれる（学校教育法）。 ※学長の任期は、2年以上6年を超えない範囲内で各法人が定める（再任可）。	学長に強い権限。法人の役員として、学長のほか、理事、監事を置く。大学には副学長が置かれる（学校教育法）。 ※学長の任期は、2年以上6年を超えない範囲内で各法人が定める（再任可）。
学長の選任	学外者が多数を占める選考委員会がヘッドハンティング会社も活用し学外も含めて候補者を選考。カウンスル又は管理委員会が任命。	学長選考委員会が人材サーチ会社等を活用して候補者を選考し、その推薦に基づき理事会が任命する例等がある。学長はほとんど外部招聘。	学外者も含めたCAの全構成員により学長を選出。高等教育担当大臣による任命・承認等の制度はないとされる。	学外者も含めたCAの全構成員により学長を選出。高等教育担当大臣による任命・承認等の制度はないとされる。	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なる学長選考会議が選考、文部科学大臣が任命。 ※教員による選挙（意向投票）の結果が実質的に追認されているとの指摘も。	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なる学長選考会議が選考、文部科学大臣が任命。 ※教員による選挙（意向投票）の結果が実質的に追認されているとの指摘も。
学外者の参加	カウンスル、管理委員会のメンバーの多くが学外者。	理事会はほぼ学外者のみで構成。	CA構成員（24～36名）のうち、8名は、地方公共団体の代表等であり、企業経営者、労働団体等の学外者から選任。Cacにも学外者が参加。	理事会の構成員のうち、一定数は学外者。	経営協議会委員の過半数は学外者。理事及び監事には、学外者が含まなければならない。	経営協議会委員の過半数は学外者。理事及び監事には、学外者が含まなければならない。
ガバナンスの傾向	NPM的改革により企業的な大学経営が浸透。一方で、旧大学では、合意形成に基づくリーダーシップ重視の傾向。新大学では、学長のトップダウン方式の大学運営も。新旧問わず、抑制と均衡の仕組みが機能。	理事会や学長の権限は大きい。教員組織も加えた三者の責任分担と相互監視による「共同統治」の考え方も存続。	大学の自律性が拡大し、学長等の権限が強化される傾向。一方で、自治の伝統の強い大学では変化がないなど、組織文化の影響も強い。国による強い統制も残る。	2010年法では、学長の権限強化や学外者の参加促進等が図られたが、趣旨が大学側に十分理解されず、依然として教員自治による調整メカニズムが機能。国による強い統制も残る。	2010年法では、学長の権限強化や学外者の参加促進等が図られたが、趣旨が大学側に十分理解されず、依然として教員自治による調整メカニズムが機能。国による強い統制も残る。	学長は経営・教学双方の最高責任者だが、実際にはリーダーシップの発揮に問題と指摘。平成26年の法改正により、教授会の権限の明確化や補佐体制整備により学長権限強化。国による強い統制が残るとの指摘も。

（注）我が国では、平成26年の法改正（平成26年法律第88号）により「国立大学法人法」（平成15年法律第112号）が改正され、国立大学法人の経営協議会委員中の学外者の割合が2分の1以上から過半数に引き上げられた（下線部）。

（出典）各国の法令及び本文中に示した資料に基づき筆者作成。