

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 13 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25381062

研究課題名(和文) 法人法制下における大学ガバナンスの動態の解明

研究課題名(英文) A Study on Dynamism of Governance under the University Cooperation Regime

研究代表者

光本 滋 (Mitsumoto, Shigeru)

北海道大学・教育学研究院・准教授

研究者番号：10333585

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,700,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果は、研究期間中に進行した「大学ガバナンス改革」の内容を詳細に把握し、その動態および論点を明確にしたこと、組織・業務のあり方の決定が目標・評価に基づいて行われているかどうかを法制と実態の両面から検討し、明らかにしたこと、法人法制と大学の組織運営の実態との間を埋めている他の要素について検討を行い、問題点を整理したこと、である。

これらにより、法人法制(国立大学法人・公立大学法人)と大学の組織運営の実態との間は政治的な意思と行政指導により埋められていること、このような事態を招いている要因として、大学の組織・財政・評価のガバナンスに問題があることが明確になった。

研究成果の概要(英文)：This research revealed the following:1) The contents of "university governance reform" policy in detail, related trends and issue, 2) Decision process of organization, work: Are they performed based on Objectives, evaluation from relations with legislation in particular and the actual situation, 3) Examination about other elements burying between university corporation resume and the present situation of the organization administration of universities, and arrangement of problems.

I reached the following conclusion. First of all, political intention and administrative guidance are invading between corporation laws (national university corporation, public university corporation) and the actual state of the organization administration of universities. Second, such a situation is due to a problem of the governance of organizations, finance, and the university evaluation.

研究分野：高等教育

キーワード：学問の自由 大学の自治 大学評価 ガバナンス 大学法人

1. 研究開始当初の背景

「ガバナンス」は学術用語としては多義的に用いられているが、組織や集団の内部および相互の関係を非権力・水平的に律するものとして、権力・垂直的の関係を表す「統治」や「統制」とは異なる概念として用いられることが多い。「経営」や「自治」も「ガバナンス」の類語であるといえるが、これまで、どちらかといえば機関内部に限定して用いられてきた。近年、大学政策や行政においても「ガバナンス」の語が用いられるようになった。その背景には、規制改革、18歳人口の減少など、大学の教育研究組織の再編を誘発するような行政・経営環境が出現し、大学内部の要因のみならず、大学評価や財政配分など外的な要因によって大学組織のあり方が決められることが多くなったという事情がある。このような中で、大学の「経営」や「自治」のあり方を広い枠組みでとらえるために、ガバナンスの語を積極的に用いる必要が認識されてきたといえる。

政策・行政的用語としての「ガバナンス」は、学長・理事会への集権と、全体的経営方針に従った教育研究組織の統一的行動、その下での教員の意識改革と研修(FD)の必要という文脈において用いられている。その含意は、権力・垂直的であるといえるが、権力性を隠すために、「統治」や「統制」の語が回避されていると見ることもできる。もともと多義的であるだけに、単に「ガバナンス」の語を用いるだけでは、現実に進行している状況が、非権力的・水平的関係の発展なのか、その逆であるのかを認識することができない。実態の把握を前提とした用語・概念の確定が求められている。

2. 研究の目的

大学法人制度は、日本の大学制度の中に、組織のあり方と財政・評価・管理機関の意思決定の関連を律する新たなしくみを導入した。その結果は、法制の解釈に困難をもたらす一方、新たな状況をとらえるための概念も未成熟である。基本論点である、法人化が教育研究組織の自律性を高めることに寄与したかどうかについては、否定的な見解が通説となりつつあるものの、そのことを明らかにするための理論枠組みは確立されていない。本研究は、このような研究の状況を前進させるために、法人化後の国公立大学におけるガバナンスの構造の変容を、大学政策との関係を視野に入れながら、動態的に把握することを目的とする。

3. 研究の方法

法人化や大学情報の公表の義務づけにより、研究的に利用可能な大学の活動に関する情報は増大している。一方で、文部科学省は、2012年6月の「大学改革実行プラン」の発表以後、国立大学改革の「基本方針」づくりの資料とするために「国立大学のミッションの

再定義」を実施すると宣言している。工学、医学、教員養成系の教育研究組織が「再定義」先行実施の対象とされているのは、国策的観点から大学の再編統合を行っていかこうとする動きであり、それを政府と大学が一体となってすすめていかこうとするところに、「実行プラン」以降の政策の特徴がある。大学の組織・活動を目標の付与と評価によって律していかこうという法人法制の建前と実態との乖離は拡大している。

このような状況をふまえて、本研究では、大学政策の展開が、法人化による大きな変化である教育研究組織のあり方と、財政・評価・管理機関の意思決定の関連に関する実証的な知見を得ることを課題とする。具体的には、学内の限られた人員・予算を配分する際の、学部・学科等、教育研究組織間の調整ルール策定と運用に、国立大学法人評価をはじめとする(競争的資金の獲得実績など、評価を伴うものも含めて)大学評価がどのようにかかわっているか、その決定において管理機関と各教育研究組織の間の権限は制度および運用上、どのように配分されているのかについての実態の解明を行う。

研究期間は、「大学改革実行プラン」の具体化がはかられ、その結果が国立大学法人の第2期中期目標期間の評価、組織・業務の改廃等の「検討」、および第3期中期目標の策定期間をカバーしている。このような期間を設定したことにより、大学法人の組織・活動を動態として把握することが可能となる。

4. 研究成果

本研究の研究成果は、以下3点にまとめることができる。

(1) 第一に、研究期間中に進行した「大学ガバナンス改革」の内容を詳細に把握し、その動態および論点を明確にした(雑誌論文③、雑誌論文④)。

「大学ガバナンス改革」の経緯は、次のようなものであった。①経済団体・大学経営層の大学の現状に関する問題意識と改革の方向の表明、②①の改革の方向を具体化する法制度の検討、③法律の改正、④③によって義務化されているわけではない改革を大学に行わせるための行政指導、⑤法定の事項と組織運営の実態との間隙を埋めてきた内部規則の広範な改正。

①から⑤の過程にはさまざまな論点がある。すなわち、大学の適切な組織運営という観点から見た場合の「ガバナンス改革」の当否、改正法の行政解釈の当否、法改正に伴う行政指導および関連政策の当否である。

これらのうち、改正法の行政解釈の当否については網羅的かつ詳細に検討した。改正の中心は、教授会の権限および学長選考手続きの変更である。前者に関して、改正は、教授会の審議権と同法が定める学長の最終的な決定権について整理を行ったものであり、両

者の関係を必ず変更しなければならないわけではない。後者に関しては、改正は、国立大学法人法學長選考会議の選考基準制定・公表を義務化したにとどまる。途中、教職員による投票が禁止されたわけではない。また、公立大学・私立大学の学長選考の過程に関しては、何ら変わるところはない。これらは、改正法案の審議過程における政府参考人の答弁から明確である。

ところが、文部科学省は、改正後ただちに、法律の文言からは読み取れない事項を掲げ、大学が内部規則の改正にとりくむように仕向けてきた。その結果、多くの大学で内部規則の改正が行われた。特に、行政指導により強調された「教育公務員特例法に基づいて教授会に権限を認める規定が、改正法の趣旨に反するような形で残っていないか」という点については、多数の大学（国立大学および法人化した公立大学）が、「法令改正前から、残っていない」、または「法令改正後に、当該規定を改正した」と回答した（文部科学省による調査結果）。

通知その他の文部科学省の文書は、何をもち「改正法の趣旨に反する」のか明確にしていない。また、そもそも教育公務員特例法の規定に基づく権限を教授会が持っていることが学校教育法に抵触するというのであれば、二つの法律が不整合であるという重大な問題がある。にもかかわらず、そうした問題に関する検討を経ることなく、内部規則改正がいつせいに行われたことは、大学自治が脆弱であることを物語っている。

(2) 第二に、国立大学法人法制の中核をなす、組織・業務の決定が、目標・評価に基づいて行われているかどうかを法制と実態の両面から検討し、明らかにした（雑誌論文②、図書①）。

「大学改革実行プラン」（2012年）以後、文部科学省は、国立大学法人に対して「ミッションの再定義」と称する文書の提出を求めた。ここでは、大学の「ミッション」は「地域」「全国」「世界」の三類型に対応したものでなければならないとされ、内容もそれに応じたものとするよう行政指導が行われた。文部科学省はさらに、各国立大学法人に対して、第3期中期目標において、上記のようにしてつくられた「ミッション」をめざすことを求め、組織・業務の改廃にとりくむことを求めることを大臣決定した（2015年6月8日）。

このように、「ミッションの再定義」は、法的根拠が不明確であり、かつ執拗に書き直しを命じるなど、行政指導としての適法・適切さを欠く。にもかかわらず、ここでつくられた内容が法定の手続きである国立大学法人による中期目標の原案策定権を枠づけるものとされたことは、文部科学大臣の権限で或る国立大学法人の組織・業務の改廃と、国立大学法人の権限である中期目標の原案策定権との間隙が、行政の意思により埋められ

ていることを意味する。

同時に、問題となるのは、教育行政の手続きの瑕疵である。すなわち、2015年6月8日の大臣決定が行われるまでの過程では、国立大学法人法が定めている国立大学法人評価委員会による「中期目標の期間における業務の実績に関する評価」が行われた形跡がない。必要な手続きを経ずに行われたものだとすれば、大臣決定は法的に無効であると言わなければならない。

実態としては、2014年度から国立大学の学部の新設が続いている。このプロセスは、「ミッションの再定義」と連動するものであり、教員養成系学部において全廃された新課程の定員が、新学部創設の「資源」とされている。組織・業務の改廃がこのようなかたちで行われていることにより、評価が国立大学法人の組織・業務の必要を裏づける役割を果たすとしてきた国立大学法人制度の趣旨は完全に覆されたといつてよい。

(3) 第三に、法人法制と大学の組織運営の実態との間を埋めている他の要素について検討を行い、問題点を整理した（図書③、雑誌論文①）。

一つは、公立大学法人に関する地方自治体の長および議会の権限である。これまで、東京都・大阪府など、いくつかの自治体では権限を逸脱した大学組織に対する介入が見られることが問題になってきた。共通する問題の一つは、評価制度がスキップされていることである。このことは、公立大学の組織上の課題がいかんにして地方自治体の行政組織権から独立を保つかであることを明確にしている。逆に、地方自治体が行政組織権を用いて行ってきた公立大学の改革が、政府の大学政策の立案においてどのように参考にされてきたのかは解明すべき課題である。

二つ目は、大学財政の影響である。法人化後、国立大学の財政事情は年々悪化し、遂に研究・教育組織の維持しえないところまで来ている。その原因は、運営費交付金自体の縮減もさることながら、政策推進を目的とする経費（「特別教育研究経費」（第1期）、「特別経費」（第2期）、「機能強化経費」（第3期））を確保するために、政府が一般運営費交付金を削減しつづけているためである。こうした予算の枠組みを変えずに、経営努力によって教育・研究組織を維持できないことは明らかである。

にもかかわらず、こうした財政制度の問題は評価によっては浮き上がり上がっていない。このことは、大学の組織運営において問題となっていることがらを正確に記述できないという評価制度の運用上の問題、および財政情報をはじめとする評価指標の問題があることを浮き彫りにしている。これらを克服し、活用できる評価の内実をつくっていくことが、大学の組織運営において非権力的・水平的なガバナンスを確立するための鍵になる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 5件)

①光本 滋、国立大学の財政危機と人件費削減問題—北海道大学の事態の大学の課題、経済、261巻、査読無、2017、pp.100-107

②光本 滋、国立大学の危機 構造と事態打開の方向、科学、86巻4号、2016、pp.357-361

③光本 滋、学校教育法等改正と大学の自治、日本教育法学会年報、45巻、査読無、2016、pp.36-44

④光本 滋ほか(新教育基本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・国立大学法人法改正について、日本教育法学会年報、44巻、査読無、2015、pp.160-187

⑤光本 滋、首長権限と公立大学行政の変容、日本教育法学会年報、40巻、査読無、2014、pp.159-162

[学会発表] (計 7件)

①光本 滋、市民的大学評価論の確立に向けた大学政策の検討、大学評価学会第14回全国大会、2017年3月4日、龍谷大学(京都府・京都市)

②光本 滋、研究・教育組織の改編動向から見た大学政策の分析、日本教育政策学会第23回大会、2016年7月2日、実践女子大学(東京都・渋谷区)

③MITSUMOTO Shigeru, A consideration on the Transformation of the University Autonomy in Japan:

Influence on National University of the School Education Act Revision in 2014, The 16th International Conference on Education Research, Oct.15th, 2015, Seoul National University (Seoul, Korea)

④光本 滋、学校教育法改正と大学の自治、日本教育法学会第45回定期総会、2015年5月31日、法政大学(東京都・千代田区)

⑤光本 滋、改正学校教育法と大学自治・ガバナンス、日本教育学会第73回大会、2014年8月22日、九州大学(福岡県・福岡市)

⑥光本 滋、学校教育法・国立大学法人法改正案の検討、日本教育法学会第44回定期総会プレシンポジウム、2014年5月23日、北海道大学(北海道・札幌市)

⑦光本 滋、首長権限と公立大学行政の変容、日本教育行政学会第48回大会、2013年10月13日、京都大学(京都府・京都市)

[図書] (計 3件)

①光本 滋、危機に立つ国立大学、クロスカルチャー出版、2015、102

②光本 滋 他(日本教育法学会編)、教育法の現代的争点、法律文化社、2014、395

③光本 滋 他(日本教育行政学会研究推進委員会編)、首長主導改革と教育委員会制度、

福村出版、2014、274

[産業財産権]

○出願状況 (計 0件)

○取得状況 (計 0件)

[その他]

なし

6. 研究組織

(1)研究代表者

光本 滋 (MITSUMOTO Shigeru)

北海道大学・大学院教育学研究院・准教授
研究者番号：10333585

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし

(4)研究協力者

なし