

学校教育法の改悪と「ガバナンス改革」を斬る

日本私大教連書記次長 三宅祥隆

はじめに—本報告の結論

- ✓ 2014年学校教育法の改悪は、憲法23条「学問の自由」を担保する実質的的制度であり、大学の使命・特性が要請する「大学の自治」、「教授会の自治」を破壊するものである。
- ✓ しかし、(特に私立大学については)法改悪の影響を回避もしくは最小限にとどめる「抜け道」が残されている。
- ✓ ポスト改正学教法下の大学の管理・運営の民主化を実現する上で、教職員組合が果たすべき役割はますます重要になっている。

I 2014 学校教育法・国立大学法人法「改正」の問題性

1. 「改正」の目的・経緯の問題性

(1) 目的

経済競争力強化に資する「大学改革」(グローバル化、イノベーション創出、人材育成など)を推進するために、学長が全学的なリーダーシップを発揮できる体制を整備すること。

(下村文科大臣の法案趣旨説明)

大学は国力の源泉であり、各大学が、人材育成、イノベーションの拠点として、教育研究機能を最大限に発揮していくためには、学長のリーダーシップのもとで、戦略的に大学を運営できるガバナンス体制の構築が不可欠であり、学長を補佐する体制の強化、大学運営における権限と責任の一致、学長選考の透明化等の改革を行っていくことが重要。

⇒教授会を「改革の抵抗勢力」と見立て、学長への意思決定権限の集中、学長の意思決定プロセスにおける教授会の影響力を篡奪するための法整備。

(2) 主な経緯

*財界(特に経済同友会)+政権与党からの「ガバナンス改革」圧力を起源。

- 2003 / 国立大学法人化
- 2013.05.28 / 教育再生実行会議「第三次提言・これからの大学教育等の在り方について」
> 教授会の役割の明確化、学長の選考方法等の検討、学教法等の法令改正
- 2013.06.14 / 「日本再興戦略」閣議決定
> 日本産業再興プラン>抜本的なガバナンス改革>学校教育法等の法令改正
「第2期教育振興基本計画」閣議決定
> 大学におけるガバナンス機能の強化について、中教審答申(同年4.25)から大幅に加筆、「必要な法令改正等の措置を行う」。
- 2013.06.26 / 文科省・中教審大学分科会組織運営部会

＞学長リーダーシップの確立、学内組織の運営・連携体制の整備

- ・ 2014.02.12／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）」
- ・ 2014.04.25／学校教育法・国立大学法人法改正法案国会提出
- ・ 2014.06.20／参議院で可決成立
- ・ 2014.07.25／文科省・大学のガバナンス改革の推進方策に関する検討会議
- ・ 2014.08.29／学校教育法施行規則の改正、文科省「改正について（通知）」「大学における内部規則・運用見直しチェックリスト」発出
- ・ 2015.04.01／改正法施行

2. 「改正」の内容 【資料＝「新旧対照表」「大学関係法規集」参照】

改正前	改正後
<p>●学校教育法</p> <p>92 条</p> <p>③学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する。</p> <p>④副学長は、<u>学長の職務を助ける。</u></p> <p>⑤学部長は、学部に関する校務をつかさどる。</p> <p>93 条</p> <p>①<u>大学には、重要事項を審議するために、教授会を置かなければならない。</u></p> <p>②（新設）</p> <p>③（新設）</p>	<p>92 条</p> <p>③（変更なし）</p> <p>④副学長は、<u>学長を助け、命を受けて校務をつかさどる。</u></p> <p>⑤（変更なし）</p> <p>93 条</p> <p>①<u>大学に、教授会を置く。</u></p> <p>②（新設）※枠外</p> <p>③（新設）※枠外</p>
<p>●学校教育法施行規則</p> <p>143 条</p> <p>①教授会は、その定めるところにより、教授会に属する職員のうちの一部の者をもつて構成される代議員会、専門委員会等（次項において「代議員会等」という。）を置くことができる。</p> <p>②教授会は、その定めるところにより、代議員会等の議決をもつて、<u>教授会の議決とすることができる。</u></p> <p>144 条</p> <p><u>学生の入学、退学、転学、留学、休学及び卒業は、教授会の議を経て、学長が定める。</u></p> <p>126 条</p> <p>⑤（新設）</p>	<p>143 条（変更なし）</p> <p>144 条（削除）</p> <p>126 条</p> <p>⑤<u>学長は、学生に対する第 2 項の退学、停学及</u></p>

	び訓告の処分の手続きを定めなければならない。
--	------------------------

※

93条② 教授会は学長が次に掲げる事項について決定を行うに当たり意見を述べるものとする。

- 一 学生の入学、卒業及び課程の修了
- 二 学位の授与
- 三 前二号に掲げるもののほか、教育研究に関する重要な事項で、教授会の意見を聴くことが必要なものとして学長が定めるもの

*当初案「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」から修正

93条③ 教授会は、前項に掲げるもののほか、学長及び学部長その他教授会が置かれる組織の長（以下この項において「学長等」という。）がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、及び学長等の求めに応じ、意見を述べることができる。

3. 「改正」が狙ったもの

- (1) 学長があらゆる教学事項について決定権限を有することを明確化すること。
- (2) 教授会の「審議」事項の限定、教授会の決定権限のはく奪。

※経営事項については、そもそも教授会に審議権も決定権もないというのが文科省の解釈。

⇨しかし法改正をもってしても、これらのことを全大学に押し付けることはできない。

特に私立大学においては「抜け道」がある。

4. 法改正に対抗するための論点（本質論）

(1) 法改正によっても、大学が「学術の中心として深く真理を探究して新たな知見を創造し」「専門の学芸を教授研究する」ことを本質的役割とし、それを直接的に担う教員集団（教授会）の専門的知見・判断によってしか大学は運営できないという大学の組織特性は否定できない。

*国際的にも、学問の本質と大学の歴史から「大学の自治」が確立され、教員団、教員組織の自治、教授会の自治として機能してきた。

*日本においては憲法 23 条に「学問の自由」が規定された経緯（国家権力による大学・学問の支配に対する反省）がある。

*これらのことは、日本の法体系においても実定法に落とし込まれてきた。

*東大ポポロ座事件判決（最高裁 1963 年 5 月 22 日判決）

- ・大学における学問の自由を保障するために、伝統的に大学の自治が認められている。
- ・大学の学問の自由と自治は、大学が学術の中心として深く真理を探究し、専門の学芸を教授研究することを本質とすることに基づくから、直接には教授その他の研究者の研究、その結果の発表、研究結果の教授の自由とこれらを保障するための自治とを意味すると解される。

①教授会の「審議権」は、「教授会の自治」を根拠とする。

②このことを、**改正前学教法 93 条 1 項**、及び**教育公務員特例法**、**国立学校設置法等**が実定法として規定してきた。【**「大学関連法規集」参照**】

教育公務員特例法 3 条（1949 年制定。現在も少数の公立大学に適用されている）

3 項 学部長の採用のための選考は、当該学部の教授会の議に基づき、学長が行う。_

5 項 教員の採用及び昇任のための選考は、評議会の議に基づき学長の定める基準により、教授会の議に基づき学長が行う。_

旧国立学校設置法（1949 年制定、1999 年改正。2003 年廃止）**第 7 条の 4（教授会）**

4 項 （略）教授会は、次の各号（略）に掲げる事項について審議し、及び教育公務員特例法の規定によりその権限に属させられた事項を行う。

- 一 学部又は研究科の教育課程の編成に関する事項
- 二 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
- 三 その他当該教授会を置く組織（略）の教育又は研究に関する重要事項

③国立大学法人法（2003 年制定）により、国立大学は国の機関ではなくなり、教職員は国家公務員ではなくなったために上記実定法は適用除外となり、国立大学は、学長・教育研究評議会・経営協議会体制となったが、**同法第 3 条（教育研究の特性への配慮）**で「**国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない。**」と規定されている。しかし政府は上記実定法が慣行として生きていることを敵視。

④学教法施行規則 143 条 1 項及び 2 項は、改正されていない。

⑤中教審大学分科会「**大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）**」

（13 頁）「（米英仏独の大学ガバナンスを概観した上で）・・・以上を踏まえると、我が国の大学が国際的通用性のある大学として評価されるためには、アカデミックな事項についての教員参加は必須であり、大学のガバナンスを検討する上でも、学長・理事長が最終決定を行うまでの過程における適切な教員参加の在り方について考えることが必要である。」とある。

⑥**14. 8. 29 日付「施行通知」**は、後述のとおり、「大学の自治」はこれまで通り保障されると明記している。しかし「大学の自治」の（学内的）「担い手」＝「主体」については沈黙している。

(2) 教授会の「審議権」は、審議事項ごとに多種・多様な役割・機能を果してきた。

①「決定機関」として具体的な教学事項（ex. 講義担当者、開講クラス数等々）を決定する場合。

②「諮問機関」として、学長の意見聴取に参考意見を述べる場合。

③その中間に、実質的に教授会が審議決定した事項を最終的には学長が決裁するという広汎な場面があった。それが、教員人事・学部長の選考、教育課程編成、学生の入学・退学・卒業・課程修了・学位授与といった修学関係等であり、教公特法や国立学校設置法で具体化されていた。「教授会の議に基づき、学長が決定する。」

④学校教育法施行規則 143 条 2 項は、教授会の「議決」を前提にした規定であり、今回改正されていない。

⑤学校教育法施行規則 144 条の削除について、文科省は、学生の退学、転学、留学等について、「教授会で審議することを禁じる趣旨の改正ではありません」と解説している。

(3) 大学運営を高等教育論・大学論から考え、実態に応じて対応する必要。

- ①教育基本法、学教法も規定するように、大学は「学術・研究の中心たる高等教育機関」であり、専門職能人の集団である教員組織の自発的で自由な発想・協力がなければ機能しない組織であるから、(最終的には学長が決定するとしても)大学の運営には、そうした意思決定プロセスが不可欠である。
- ②私立大学は多種多様な歴史と実態があることから、各大学の運営形態は各大学の実情に応じて追求されるべきであり、一律に強制されるべきものではない。
- ③これまで大学運営が良好な大学に無用な波風を立てる必要は全くない。

(4) 「教授会の自治」は、教授会の「既得権益」を擁護するための仕組みではない。学術研究の中心たる大学にとって「教授会の自治」は核であり、教授会の自治があるからこそ、教員組織や事務職員、学生との協働が可能となり、これが「大学本来の在り方」を形づくる。

(5) 政府が主張する「権限と責任の一致」論はもっともらしく響くが虚像である。

- ①文科省 8・29 通知「学長は（略）包括的な責任者としての権限を有するとともに、特に高い立場から教職員を指揮監督することとされていることとされていること。今回の改正では、この規定に変更はなく…」
- ②企業組織とは異なる組織原理の大学において、「学長の責任」とは具体的にどのような内容を想定しているのか、説明がない。
- ③「学術研究の中心たる大学」で保障される「大学の自治」は、本来「教授その他の研究者」の自治であり（ポポロ事件最高裁判決）、教授その他の研究者が研究と教育に責任を負うのが「大学本来の在り方」である。

II 改正学教法にもとづく（乗じた）「ガバナンス改革」への対抗策

1. 「内部規則の総点検・見直し」に対する組合の取り組み文書はいまも有効

【27 回定期大会議案書 p111～】

(1) 学長の「最終的な決定権」の担保と、決定に至るプロセス

- ①学長の「最終的な決定権」の担保は、「校務をつかさどる」で足りる。
- ②文科省も「円滑な大学運営」「意思疎通」「学長の決定に至るまでの適切な意思決定過程」の必要を否定できない。
- ③学長の決定が教授会等に「拘束されてはならない」とされているが、教員集団の意見と異なる決定を行うならば、当然に説明責任、結果責任が求められる。

(2) 教授会の審議事項（学教法 93 条 2 項関係）

- ①教授会が「審議」を行うこと、学長に「意見を述べる」ことは、法的権限。

* 「通知」では「教授会に意見を述べる「義務」が課されており」とされ、国会答弁の「学長

の義務」からさらに後退している。

②審議事項を縮減する動きや、学部教授会を解体する動きに対しては、各大学でたまたましかない。具体的には93条2項3号をどう生かすか。

*「教育研究に関する重要な事項」をどうするかは、各大学の判断に委ねられた。

*「通知」では、「教育研究に関する重要な事項」について、あらかじめ教授会の意見を聴き、その意見を参酌して、各大学の実情等を踏まえて定めることを求めている。

*教員の人事に関する事項（選考、昇任昇格、懲戒、解雇等）についても、教授会が審議し、意見を述べることを、法は一切禁じていない。

→審議事項に入れる取り組みが必要。不当懲戒処分等の裁判にも影響。

*「経営に関する事項」についても、「教育研究に関する重要な事項」と明確に峻別できない場合が多いことを認め、各大学の判断に委ねている。ただし、教授会は「あくまで教育研究に関する専門的な観点から意見を述べるもの」と条件を付けていることには留意が必要。

93条② 教授会は学長が次に掲げる事項について決定を行うに当たり意見を述べるものとする。

一 学生の入学、卒業及び課程の修了

二 学位の授与

三 前二号に掲げるもののほか、教育研究に関する重要な事項で、教授会の意見を聴くことが必要なものとして学長が定めるもの

93条③ 教授会は、前項に掲げるもののほか、学長及び学部長その他教授会が置かれる組織の長（以下この項において「学長等」という。）がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、及び学長等の求めに応じ、意見を述べることができる。

(3) 教授会の審議事項（93条3項関係） 【議案書 p116】

①「教育研究に関する重要な事項」ではない事項についても、審議することを認めている。

②「学長等の求めに応じ」は力関係、組織の熟度によってしまう問題がある。

(4) その他、諸課題 【議案書 p117】

①教員の人事、身分に関する問題

②学長選挙、学部長選挙の問題

③教授会の設置単位の問題

(5) 私立大学特有の問題 【2015 私大教研レポート p2 参照】

①学校教育法と私立学校法の関係

②教育研究事項に関する最終的な意思決定権が、理事会にあるか学長にあるか

2. 各大学の事例 【2015 私大教研レポート、アンケート結果参照】

※中京大学の学則

（第3条学長・副学長規定は改正法と同じ。）

第 48 条 学部教授会は、次の各号に掲げる事項について審議し、学長に意見を述べるものとする。

- (1) 学生の入学及び卒業に関する事項
 - (2) 学位の授与に関する事項
 - (3) その他教育研究に関する重要な事項で、学部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
- 2 学部教授会は、前項に規定するもののほか、学長及び学部長がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、学長及び学部長の求めに応じ、意見を述べることができる。
- 3 全額共通科目及び教職に関する科目については、国際教養学部教授会において審議する。ただし、教職に関する科目のうち学部が担当する科目については、各学部教授会で審議する。

おわりに

1. とどまることのない「大学改革」圧力

- (1) 経済成長を至上とする政官財の愚かな圧力
 - ・市民社会、民主主義社会において果たすべき大学の役割は無視
 - ・大学論、教育論不在の改革
 - 真理の探究、学術、学問の自由、大学の自治などの価値の希薄化
 - ・私大の基盤強化は眼中になし—私大振興検討会議の換骨奪胎
 - ・経済財政諮問会議、財政審の議論：「アウトカム指標」による資源配分
- (2) 伝統的・国際的な大学概念の毀損
 - * 「ガバナンス改革」圧力＝同僚制→法人制→企業制
 - アカデミック・オートノミーへの攻撃
 - * 研究機能と教育機能の分断

2. 私大教職員組合が果たすべき役割は大きい

※専断的大学運営は、組合敵視・軽視・無視と一体的に進行。組合のたたかいが重要。

- (1) 組合は労働条件性を有するあらゆる事項について、理事会との交渉権限を有している。
- (2) 組合はあらゆる職種・職層・職階の教職員が熟議し、要求をつくることができる。
- (3) 組合の運動により、非組合員の世論形成を図ることができる。大学運営のあるべき姿についても認識を高め合意を広げることができる。
- (4) 日本私大教連は各大学・各地区の教職員組合の連合体として、現場の要求を集約し、(国公立の教職員組合組織とも共同して) 政府等に対する要請や運動を展開できる。