

## 大学のガバナンス改革による教育研究の変質

阿部 誠 (大分支部/元大分大学)

### 1. 大分大学でこの間におこったこと

➤学長の人事への介入=私物化

#### ○2019年 経済学部長選考をめぐる問題

2019.8 学部長辞任に伴う次期学部長の選考

- ・「学部長等の選考に関する規程」——学長は学部の現状と課題等について学部から意見聴取⇒候補者から所信を聞き、任命する手続き
- ・「経済学部長候補者選考要項」にもとづき候補者を選出⇒書類の提出
- ・学長が書類を受け取らず、選挙で出た氏名を聞く
- ・学長は「規程」にもとづき教授会であげた候補以外の者に所信調書の提出を指示⇒学部長に任命

#### ○「経済学部長の指名と国立大学法人大分大学のガバナンスに関する調査・検証委員会」の設置・報告書をめぐる問題

2019.8 委員会の設置——弁護士、公認会計士、地銀役員経験者（同窓会）で構成

12 ヒアリング等を経て学長に報告書を提出

——経済学部の「要項」は大学の「規程」に抵触するとの結論

経済学部教授会が学長に「意見」の受け取りを求めた点を批判

学長の規程違反には触れず、学長のみ大きな裁量権を認める

⇒2020.1 経済学部の「要項」の廃止へ

#### ○2019.11 医学部の教授選考をめぐる問題

- ・医学部教授会で教授を選考（昇任）
- ・学長が教育研究評議会の議題とすることを拒否（人事は評議会の審議事項）。医学部教授会に次位者を採用するよう指示。
- ・メール審議による教授会で次位者の教授任用を承認  
⇒教育研究評議会の審議を経て採用

\*人事への介入は、大学の自治を軽視する学長の資質の問題か

#### ○人事への介入問題にたいする対応

2019.10～ 「大分大学のガバナンスを考える市民の会」を結成して問題の追及

シンポジウム、公開質問状等を行う ➡マスコミを通じ社会へ訴え

➤学長選考の変化

2015年 学長選考規程の見直し

——意向投票の廃止、学長再任の制限廃止

主導した学長選考会議・御手洗委員（元文科次官）

2019年6月 学長の三選

10月 三期目へ

\*三選後におこった人事への介入

学長選考のあり方が大学運営に実際上大きく影響している

文科省の意向が強く反映

## ➤変化した学長の大学運営

### ○2016～17年の新学部開設と全学の組織再編

全学の合意にもとづく組織の再編成 ← 学部長間での協議を通じて合意形成

2016年 福祉健康科学部の設置——全学から資源を拠出して設置

福祉系学部の構想は、文科省の介入(?)で医療系を含む構想に変化  
教育福祉科学部を教育学部へ再編(ゼロ免廃止)、教職大学院の設置

2016年 工学部の理工学部への再編、定員の増加

経済学部の新学科設置、定員の見直し

### ○学長の大学運営の問題点

- ・医学部以外のことを知らず、また無関心⇒医学部中心の運営へ  
禁煙には熱心などの「アンバランス」
- ・役員等の選任の問題  
学部長等の経験者以外から登用  
副知事が監事から理事へ、これ以降監事は県教委・市教委から天下りへ  
文科省出向理事、元副知事に依存した運営
- ・元副知事の監事監査の問題点——恣意性  
学生の管理強化——懲戒など  
国際教育研究センターへの攻撃——留学生教育への無知

### ○大学運営の変化

- ・大学院再編の過程での独立研究科・福祉社会科学研究科の廃止  
新学部大学院設置、廃止理由を明示せず福祉社会科学研究科を廃止
- ・運営費交付金の削減による教員不補充  
経済学部、理工学部で教員数が実質的に削減される
- ・学長裁量経費の変化  
各学部へ配慮した配分から医学部中心に変化
- ・学生、教職員の管理強化  
危機管理、兼業許可、懲戒などを通じて管理強化  
⇔役員のパワハラは放置(イーコール・パートナーシップ委の対象外)
- ・軍事費問題  
防衛施設庁の安全保障技術研究推進制度に採択(2018・21年度採択)  
審査体制を整備せずに学長が申請を許可
- ・医学を中心にした組織の見直し——医学の研究体制を全学再編に結びつけ  
国際教育推進機構の設置  
——学長の関心事である海外との医学・医療のネットワーク展開  
事務局の留学生課の廃止・統合、研究推進課の内部組織の見直し
- ・全学的な教育研究組織の再度の再編成(進行中)  
全学部に教育研究組織の再編を求める——入試倍率などを強調  
医学部に新学科の設置、学生定員の増員  
理工学部の学生定員の減少

### ○背景にある学長の在任期間の長期化とガバナンス改革

文科省との関係——学長がT審議官に「経験したことの無いほどに怒られた」

「ガバナンス改革」での学長権限の強調——2014年 中教審報告

⇒学部長選考の変化——投票をやめた学部の続出、残った経済学部を攻撃

学長の意向に沿った大学運営

役員、監事は学長の独走、私物化を抑えず

## 2. いま国立大学でおこっている混乱

- 国立大学のカバナンス問題にたいする動き
  - 「大分大学のガバナンスを考える会」のシンポジウム等で他大学の情報収集
  - 下関市立大学問題との連携 ➡ 2020.10 飯塚氏の理事解任へ
  - 石原俊、田中圭太郎氏などの招聘
  - 2020年11月～ 「大分大学のガバナンスを考える会」で他大学と連携をはかる動き
  - 2021.3 国立大学法人法改正に反対する動き
    - オンライン署名
    - 4.19 オンライン院内集会 ⇒ 関係者が国会で参考人として意見の陳述
    - 「大学の自治の回復を求める会」の設立——各大学の運動のネットワーク化
    - 2021.9 岩波ブックレット・駒込武編『「私物化」される国公立大学』の刊行
- 国立大学で生じた大学運営をめぐる多くの問題
  - ・マスコミが注目した旭川医大、北大の学長解任問題
  - ・学長選考をめぐるマスコミ等での報道——東大・京大・阪大・筑波大
  - ・学長の専制体制——福岡教育大、奈良女子大、大分大
- 福岡教育大学
  - ・学長選考会議の問題——意向投票
  - ・学校教員の養成体制を崩すカリキュラムの見直し、人文・社会科学分野の縮小
  - ・予算配分の不透明化
  - ・教員人事の審査体制を見直し、教授会審査を経ない不透明な人事
  - ・学部長、評議員の任用拒否、学長指名へ
- 筑波大学
  - ・学長選考方法の見直し、意向投票の結果を無視、再任の上限の廃止
  - ・軍事研究費問題
  - ・人文・社会科学分野の教員の減少
- 奈良女子大学
  - ・奈良教育大学との統合、工学部設置、教育研究組織の再編
  - ・学部長の指名、選挙で選考された評議員の任命拒否
  - ・学長選考の見直し、意向投票の廃止
- ガバナンス改革に伴う諸問題
  - 学長選考に関する問題
    - 2004年の国立大学の法人化による学長の選考方法の変化
    - 法人化当初は意向投票にもとづく選考——一部では二位の候補を選考
      - ➡意向投票の廃止——大分大、福岡教育大、山梨大
      - 再任制限の廃止、任期延長——大分大、筑波大
      - 投票の形骸化——決選投票を行わない北大、京大
      - 投票結果と異なる者の選出——福岡教育大、筑波大、山梨大
  - 学長の権限の強化 ← 2014年中教審報告「大学のガバナンス改革の推進について」  
大学改革をめぐる問題となってきた「学長のリーダーシップ」論
    - ⇒学長権限の「強化」=教授会の機能の制約
    - 2014年 中教審報告「大学のガバナンス改革」  
学校教育法改正——教授会の規定の見直し、審議事項を制約
    - 「学長」を捉まえ、それを通じた「改革」の推進が文科省の意向
    - ➡学長権限の強化による学長個人の暴走

- 法人化による学長選考会議の役割の大きさ
  - 学長の権限強化にともなって学長選考が重要になる
  - ⇨学長選考会議で特定の人の意見が強まる
    - 政治・官僚・経済界などの介入の余地
    - 恣意的な学長選考が進む
    - 大学や学術の全体像が理解できない学外者
    - ⇒自分の関心分野にそって学長像を理解
  - 学長選考のあり方がガバナンス改革の論点の一つ

### 3. 大学のガバナンス改革と「大学の自治」

#### ➤大学の「ガバナンス改革」

2014年 中教審の報告「大学のガバナンス改革の推進について」

「学長の責任とそれに見合う権限」というガバナンスの確立の強調  
 その背景には、経済界から「大学の意思決定過程において、必ずしも権限と責任の所在が一致せず、機動的な意思決定を行う上での妨げになっているのではないか」という指摘がある。「各学部長、学部教授会等が権限を有することが当然であるとする意識も根強く存在する」と主張している。

\*コーポレート・ガバナンス——業務執行が適正になされるようコントロールやモニタリングする仕組みや体制 ⇒ 経営陣などの統制・監視

⇨中教審の「大学のガバナンス」——学長の「権限と責任」を重視

⇒学長による私物化へ対応できない

\*中教審報告の一部にみられる教授会の役割理解

「大学制度が、構成員自治に基づく自律的運営を基礎とし、また、学問の多様性・継続性を維持すべき社会的な使命を負うなど、営利を追求するコーポレート・ガバナンスとは本質的に異なる点も多いことに留意する必要がある」、「教授会は意見調整の機能を持っており、迅速かつ効果的に大学改革を進展させるためには、学長のリーダーシップの下、教授会の理解と協力は不可欠である」

#### ➤教授会の「改革」への長い道のり

焦点としての教授会・教授会自治の慣行——背景にある中教審報告、経済界等の意向

➡教授会機能の縮小——中教審46答申以来の考え方

○中教審46答申——戦後第三の「教育改革」として包括的な「改革」

背景として大学の大衆化への対応

(1) 現行の設置形態を改め、一定額の公費の援助を受けて自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格をもつ新しい形態の法人とする。

(2) 大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に抜本的な改善を加える。

「学外の有識者を加えた新しい管理機関を大学に設け、(略)責任をもって管理運営にあたる」「大学と設置者それぞれの管理上の責任と権限を明確」

\*46答申以来50年を経て、「大学運営の見直し」を実現へ

○教授会の機能の縮小と学長選考

2014年 学校教育法改正

改正点は教授会の審議事項の見直し=役割の限定⇒学長の権限強化

学長の「権限」強化による国立大学のガバナンスをめざす

⇒学長の独裁体制、大学の私物化へ結びつく

2019年 「経済財政運営と改革の基本方針」の閣議決定

「学長、学部長等を必要な資質に関する客観的基準により、法律に則り意向投票によることなく選考」

⇒ 2014 年の下村文科大臣の国会答弁「意向投票を禁止するつもりはない」

➤大学の自治

「学問の自由」（憲法第 23 条）——「権力による弾圧から学問の自由を保護」

⇒「大学の自治」——制度的に担保する「教授会自治」

大学自治の柱——教員の人事

施設、学生の管理の自治

大学の自治を実現する法的仕組みとしての教育公務員特例法

⇒私立大学を含めた「慣行」の確立へ⇔私立大学の自治の実態は多様

大学の自治の根底にある高度の専門性にもとづく大学運営

——ピア・レビューにもとづく人事、教育研究の推進、組織運営

➤今日の政府による大学の改革方向

「経済財政運営と改革の基本方針」（骨太方針 2019）——「Society 5.0」

デジタル化を原動力とした経済社会の構造改革、第 4 次産業革命の先端技術をふまえたより高度な経済、より便利で豊かな生活

⇒ Society 5.0 時代のニーズに合った教育内容の提供、教育システムの複線型への転換を含めた、「人づくり革命」と「働き方改革」を推進

○ここでの大学像——経済社会の構造改革、技術革新、経済成長に寄与する大学

- ・実務家教員による教育、実践的職業教育
- ・指定国立大学を中心とした戦略的大学経営。競争を通じて高度な教育・研究を推進。教育・研究の成果の「厳格」で「客観的」な評価への転換。
- ・意向投票によらず学長、学部長等を選考、その裁量による運営
- ・「国際的な視点」に立つ能力・業績評価とそれにもとづく人事・報酬制度
- ・成果にもとづく資源配分、大学の努力による財源確保、基金の創設、多様な資金の導入

➡これらの大学改革は実際に進行中

➤大学像＝大学の価値の違い

○大学像

従来は高度な専門性にもとづく学術の担い手である大学像＝大学の公共性

——学術の総合性、大学の機能の多面性

近年の政府は、大学の目的や価値を政府の政策課題で役割を果たす大学に限定

——経済社会の構造改革、技術革新、経済成長に寄与する大学

この大学の「目的」に適合する大学運営、教育研究、人事・給与制度への再編⇒目的にあわせた評価

\*政府の政策へ「従属」した大学へ

○大学の法的規定は、まがりなりにも多様な大学の価値を表現

(学校教育法)

第 83 条 大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。

②大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。

(国立大学法人法)

第 1 条 この法律は、大学の教育研究に対する国民の要請にこたえとともに、

我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図るため、国立大学を設置して教育研究を行う国立大学法人の組織及び運営並びに大学共同利用機関を設置して大学の共同利用に供する大学共同利用機関法人の組織及び運営について定めることを目的とする。

第3条 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。

\*法にある「学術」「専門の学芸」「均衡ある発展」など用語

⇒骨太方針には、出てくる用語

「連携」「現実」「実践」「定量的成果」「客観的評価」「戦略的」「競争」「経営力」「世界標準」

## ➤大学の「変質」

○国の大学「改革」にみられる問題点

・「学術の発展」の視点の欠如

——基礎研究の弱体化、失われる教育研究の多様性・総合性

大学の役割を経済構造の改革に直結

⇒長期的には学術のバランスのとれた、全体的な発展の障壁へ

・専門性の観点の欠如

教育研究の質を誰が評価できるのか

——「評価」の見直し＝ピア・レビューから「客観的指標」（＝目的適合性）による評価

特定の戦略分野への資源配分⇒その他の分野の研究の発展を阻害

誰が学術全体のバランスのとれた発展の計画を立案できるのか

⇒専門性にもとづくピアレビュー

——評価と研究者の対話により学術全体の発展を進める

・実務家教員の役割、実践的能力の育成などだけを強調

大学教育への無理解——大学教育における多面性、基礎から実践課題への過程の多様性などが理解できていない

学生の多様なニーズ、学習意欲へ対応できない

○政府の政策に依存した大学の教育研究の変質

政府の政策＝当面の政策課題の解決

⇔学術のもつ時間軸——長期的・人類史的な発展

大学の目的——学術の時間軸にたつ人材育成と研究の推進

⇒多様・幅広い教育研究の担い手としての高等教育機関

政府の政策のために大学を動員しても政策目標が達成できるとは限らない

教育や研究の成果が、経済成長、構造改革、製品の産業化、必要な人材確保などに直結するわけではない

——政策実現のためには多くのアクターが介在 ➡大学の役割は限定的

## ➤「ガバナンス改革」の副産物としての学長の暴走

ガバナンス改革による大学の変質（高等教育政策の問題）

➡大学の自治や大学の価値を理解しない学長が暴走（個人の資質の問題）

・権限の強調——学長に「全権」を与える「ガバナンス改革」

「学長」という職能を学長個人の絶対化に転化

⇒権威主義化——自分の関心事・したいことをできる存在と認識

自分の理解できる範囲で運営⇒偏った運営＝私物化

人事、予算、カリキュラム、研究体制などへの介入

- ・恣意的な人事
    - 執行部を取り巻きで固める⇒イエスマンの集団
    - 天下り、大学を知らない役員・監事
      - ➡大学のもつ多分野の教育研究の特性・多様な役割を無視した運営
      - 自分の気に入った教職員を採用——専門性にもとづく評価の欠如
      - 優秀な人材確保の困難、教員の意欲の低下
  - ・予算配分、組織編成などへの恣意性
    - 自分の関心・理解できることに沿った大学経営（→利益誘導も反映）
  - ・異論の排除
    - 教授会等を通じた多様な意見の集約が困難（中教審も指摘している点）
    - ⇒対話や議論がなくなる——風通しの悪い組織へ
      - （コーポレート・ガバナンスで問題とされる点）
  - ・教職員・学生の管理強化——自らの指示通りにするよう管理
    - 自主性の喪失——指示なしには進まない業務、実情にあわせた学生指導の困難
    - 自由な教育研究の障壁へ
      - ⇒自主性・創造的な人材が育たない
  - ・ハラスメントの横行←権威主義
- \*国による「ガバナンス改革」が、組織の目的にあわせて業務が適正に行われるように監視する「ガバナンス」を崩壊させるという矛盾

#### 4. 大学の「ガバナンス改革」への対抗としての大学の価値の再確立

##### ➤進むガバナンス改革

- 国立大学の「ガバナンス改革」にたいする組織的な押つけ⇒国立大学に広がる
  - ・学長の選考方法、学長権限の強化
  - ・人事・給与制度の見直し
  - ・指定国立大学制度、大学基金（10兆円）の創設、資源配分方法見直し

○続く私立大学でのガバナンス改革の推進——有識者会議報告

\*大学の危機＝学術研究・人材育成の危機

⇒全大学で一体となる取り組みの重要性＝全国的な連携の強化

##### ➤大学の「価値」を再確認

「大学の自治論」だけでは不十分——大学が閉鎖的・特権的という批判

学術の担い手としての大学像の確認

○大学のもつ多様な役割

- ・国の推進する政策に関わる教育研究、社会的要請のある人材の育成、実践的教育・職業教育としての側面は大学の役割のひとつ（一部）
- ・学術のバランスのとれた発展に寄与する大学の役割——多様な教育研究の担保
- ・幅広い多様な人材を育成する大学

○高い専門性にもとづく教育研究

- ・専門性を担保できる大学運営、人事、予算
  - ⇒学長、文科省、学外の非専門家には評価できず——ピア・レビューの重要性

##### ➤大学教育の普及——いわゆる「大衆化」への対応

○大学進学者の増加による学生の多様化——進む教育改善

- ⇒大学教育の見直し——カリキュラムの改善、教育方法の改善、教育内容の見直し、
  - PBL・アクティブラーニング、教員の連携強化
  - 学生の多様化への対応した学生指導、キャリア支援・・・

○教育改革の推進における多様なステークホルダーとの対話

公開性と自由な討論

学生・保護者・高校・経済界・行政とのコミュニケーションの重要性

⇔大学としての「自律性」

➤大学人と社会との対話の重要性

○社会との会話を通じて大学について理解してもらう必要

大学のことは社会に知られていない——大学をめぐる俗説

なぜ大学の自律性が重要なのか

・高度な専門性をどう担保するか

評価のあり方——ピア・レビューによらない評価は恣意的のおそれ

・学術の時間軸、多面性

現在の社会的要求だけでは、バランスのとれた発展が困難

多くの見えない・目立たない分野の研究も含めた全体としての学術の発展

・大学の人材育成の役割

職業資格や修得した知識だけ注目されがち

多くの人が大学で学んだことが現在の仕事に役立つとは考えていない

⇔大学での人材育成は、教育内容・知識の修得内容と直結すると限らず（修得した知識の陳腐化）——人の成長の基盤づくり

大学の役割の多様性

・教育・研究・社会貢献・・・

・人文・社会科学・理学・工学・農学・生命科学・・・

・理論・基礎研究から実証研究、応用研究・・・

➡社会から大学へのさまざまな要求——社会の多様な考え方・課題が反映国が一方向的に方向づけできない

——国の政策を支援する政策は、学術研究の一部に過ぎない

\*社会との対話を通じて方向を模索

➤大学の危機への対応

大学の危機——大学人全体が問われる

大学の自治は、大学内部から崩れる

・大学の価値、役割の多様性を再確認

⇔当面の国の政策を達成するための「大学改革」との違い

・高度な専門性に基礎づけられた大学のガバナンス

教育研究の「自由」だけでなく、成果のピア・レビューでの確認

⇒専門家同士の対話の重要性

専門的な評価にもとづく教員人事や専門性をふまえた大学マネジメント

\*「評価」は重要な論点

・多様な分野、多様な学問的アプローチに対応できる組織運営

分野間のバランスや特性の配慮——「慣行」は一定の意味

・多様なステークホルダーとの対話

大学をめぐる多くのステークホルダー

それぞれの立場から大学へのさまざまな要求

⇒それを主体的に調整したうえでの自律的な運営

➤大学のもつ多面性を理解した学長・役員を選考

多様性をもつ大学をまとめる能力 ➡意向投票は、そのひとつの方法

⇔政府の学長像は「多様性」を考慮せず国の政策目標にあわせた大学をめざす学長