

参議院文教科学委員会

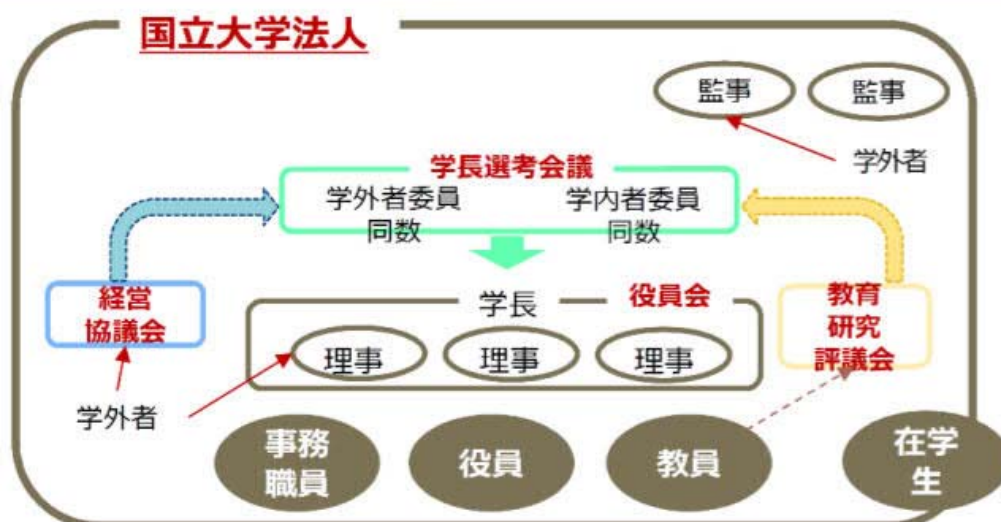
参考人意見陳述

駒込 武

(国立大学法人京都大学教授)

2021年5月11日

現在の国立大学法人のガバナンス体制 ～会議体の役割～



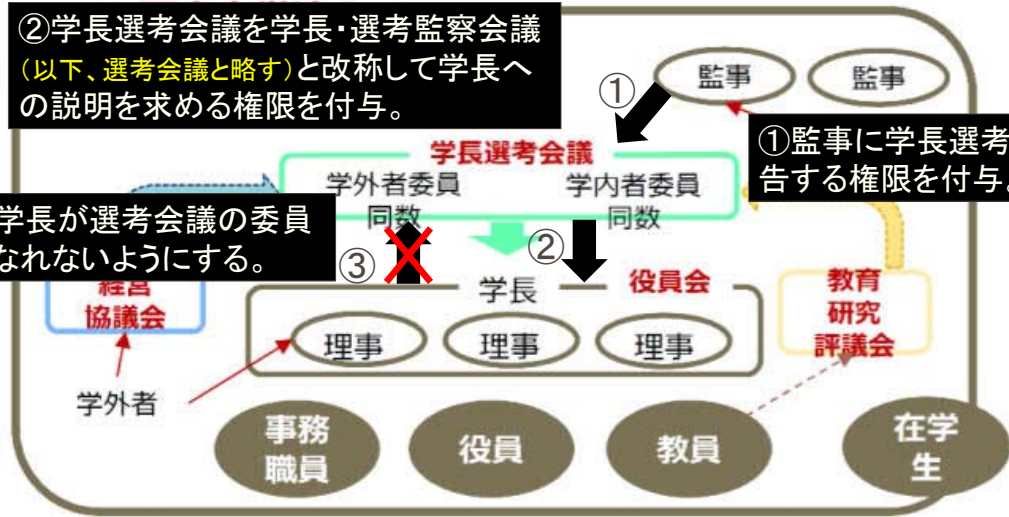
衆議院文部科学調査室「国立大学法人法の一部を改正する法律案(内閣提出第44号)に関する資料」(2021年4月)

学長に不正や法令違反等があった場合の対応は？
→学長への牽制(恒常的な監視)機能の強化

②学長選考会議を学長・選考監察会議(以下、選考会議と略す)と改称して学長への説明を求める権限を付与。

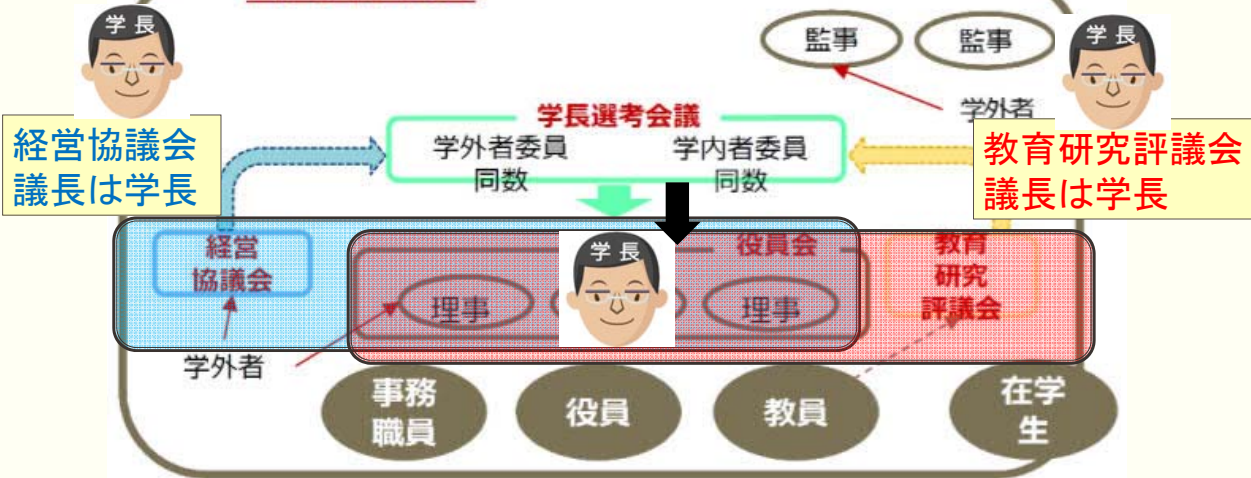
①監事に学長選考会議に報告する権限を付与。

③学長が選考会議の委員になれないようにする。



学長の選んだ委員(学外委員・学内委員)が学長を選ぶ仕組みに変わりはない。→選考会議の判断の透明性と公平性を担保できるのか？
 →**学長による不正の温存や隠蔽**につながる恐れ。

国立大学法人



原因① 適法性を問われる2014年行政指導

- 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）（2014年8月26日）
 - 「〔学長〕選考の過程で教職員による、いわゆる意向投票を行うことは禁止されるものではないが、その場合も、投票結果をそのまま学長等選考会議の選考結果に反映させるなど、**過度に学内**又は機構内の**意見に偏る**ような選考方法は、学内又は機構内のほか**社会の意見**を学長又は機構長の選考に**反映させる仕組み**として設けられた学長等選考会議の主体的な選考という観点からは適切でない」
- **内容上の問題**：「**学内よりも社会を優先**」？ → 学生とその保護者、地域住民も「社会」の一部。→「学内」と「社会」を単純に対比する論法はこの点を看過。
- **手続き上の問題**：施行通知に加えてチェック・リストを設けて各大学に対して内部規則の改正を促す。→**大学の自主性・自律性を掘り崩す行政指導**。

原因② 違法の恐れのある2019年閣議決定

- 2019年、閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針2019（骨太の方針）」
 - 「国は、**学長、学部長等を必要な資質能力に関する客観基準により、法律に則り意向投票によることなく選考**の上、自らの裁量による経営を可能にするため、授業料、学生定員等の弾力化等、新たな自主財源確保を可能とするなどの制度整備を早急に行う」
- **閣議決定の問題点**
 - 2014年、下村博文文科大臣（当時）は「これから意向投票はもうやめるべきだということを国が言う考えはありません」と答弁（衆議院文部科学委員会、6月6日）。→**行政の一貫性を欠く**。
 - 閣議決定では「法律に則り」としているが、**学長や学部長の選考方法を定めた「法律」はない**。
- 1919年に東京帝国大学で始められた総長選挙制度は、大学自治制度の象徴的な到達点（寺崎昌男『プロムナード東京大学史』東京大学出版会、1992年）
- 日本国憲法23条に定める**学問の自由**、その制度的保障としての**大学の自治**の侵害。同時に、**国会の立法権の侵害**。

改正案の前提となる立法事実 ①筑波大学

- 学長選考の仕組み
 - 2013年、選考会議が候補者1人について**意向調査投票**→永田恭介氏学長就任（2013年～、任期は前任者の残任期間2年）
 - 2014年、選考会議が候補者2人について意向調査投票→永田氏再任（2015年～、任期4年）
 - 2018年、選考会議による再任審査→永田氏再任（2019年～、任期2年）
 - **2020年**、選考会議が意向調査投票を廃止し、教育研究評議会による**意見聴取**とする。
 - 松本宏氏951票（得票率約62%）、永田氏584票（同約38%）
 - 選考会議が意見聴取の結果を覆して永田氏を再任**（2021年～、任期3年）
 - 同年、永田学長、法人規則を改正して**通算任期は最長6年という上限を撤廃**。法人規則では任期の定めの変更について選考会議の議を経ると定めている。しかし、**選考会議で通算任期上限の撤廃を決定したことを示す記録は確認できない**。

改正案の前提となる立法事実 ①筑波大学(つづき)

- 指定国立大学法人化（2020年10月15日）
 - 文科大臣が筑波大学を指定国立大学法人に認定。「**学長の強いリーダーシップ**が発揮されるとともに、大学の目指すべき方向性やその取組が全学的に浸透している」と評価。
 - **指定申請書類に記した留学生数に水増しが発覚**。→ Times Higher Educationのステートメント（2021年3月18日）により**虚偽記載であることが確定**。
- ↓
- **政府提出の改正案では学長への牽制が有効に機能しない**。
 - 筑波大学では特定の製薬会社の社員及び元社員が重要なポスト（選考会議委員、産学連携プロジェクトリーダー、教授）に就任。→同じ製薬会社の元社員が監事にも就任→監事が虚偽記載について**調査に着手した形跡なし**。
 - 文科省は、学内問題なので調査をするつもりはないという対応（4月12日文科レク）。
- **「学内からの信任と支持なきリーダーシップ」**（衆議院附帯決議）とは何か？

改正案の前提となる立法事実 ②旭川医科大学

- 学長選考の仕組み
 - 2007年、選考会議が候補者3人について意向聴取→吉田晃敏氏、学長に就任（任期は4年）
 - 2009年、選考会議が学長通算任期は最長6年という上限を撤廃。
 - 2019年、選考会議は候補者が1人であることを理由に意向聴取（投票）せず吉田氏を再任。
- 新型コロナウイルス感染症をめぐる対応
 - 「コロナを完全になくすためには、あの病院〔吉田病院〕がなくなるしかない」
 - 「〔コロナ患者を〕受け入れるならおまえ〔病院長〕が辞めろ」→学長による病院長解任
 - 患者らから約1万5千筆の病院長解任撤回を求める署名、意向聴取対象者である教職員の過半数（最終226人）の署名をえて解職請求。→現在調査中。
- 「経営」の観点「教学（研究・教育・医療の公共性）」の観点や地域貢献の観点よりも優先。→犠牲にされるのは学生と市民。→ダイナミックで民主的なガバナンス体制が必要。

研究と学生の未来に向けての対案

大学はもともと「公共財」。研究・教育・医療の充実と地域への貢献を図るためには、学内のステークホルダーのモチベーションを高め、相互の信頼に立つ安定した関係を築くこと。

「守るべきは、学生と研究の未来」（「国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議」）。

- ① 選考会議は、学内ステークホルダーによる意向投票の結果を最大限に尊重すること。
- ② 選考会議は、学内ステークホルダーの直接請求による学長解職制度を創設すること。
- ③ 教育研究評議会において学長指名の評議員の割合を3分の1以下に止めること。
- ④ 学長の通算任期の上限を定めること。
- ⑤ 監事は、公益通報の窓口を設けること。
- ⑥ 監事の選任にあたっては、国、学外委員関連企業等との縁故を廃すること。

大学のガバナンス改革は、2014年施行通知と2019年閣議決定の適法性を問い直し、それが研究・教育・医療の現場にもたらした歪みを確認するところから始めるべき。

国立大学長選考の混乱、各地で法改正での収束、疑問の声

会員記事

2021年4月26日 5時00分



筑波大学 = 茨城県つくば市

国立大学のトップをめぐる騒動が頻発している。文部科学省は大学のガバナンス改革を進めるとして学長の権限を強めてきたが、教員らと対立するケースが相次ぐ。今後予定される新たな法改正で混乱は収まるのか。

国内外へのニュース発信の場として知られる日本外国特派員協会（東京・丸の内）で15日、筑波大学の2人の教員が記者会見を開いた。「大学当局は留学生数を水増ししてカウントしている」との見方を示し、国際性をアピールしてきた永田恭介学長の現体制を強く批判。学長を選ぶ過程についても「密室での動きだった」と訴えた。

学長と教員らの対立は半年以上前にさかのぼる。きっかけは学長選考をめぐるルール変更だった。有識者らでつくる「学長選考会議」が学長任期の上限を撤廃し、教員による投票もなくなったことに対し、教職員組合が反発した。

しかし、選考会議はそのまま選考を続け、この春で任期満了になるはずだった永田氏を続投させることにした。教員らは「不正な選考を認めない」と徹底抗戦の構えを崩していない。

対する大学側は、教員らの活動について「誰がやっているか分からない。回答すること自体が適切でない」（永田氏）と突き放しており、両者の溝は埋まりそうにない。

旭川医科大学でも、新型コロナウイルス患者の大学病院への受け入れをめぐる学長の不適切発言をきっかけに、学長と教員らに対立。教員らが学長辞任を求める署名を集め、選考会議に提出した。北海道大学や東京大学などでも学長のふるまいや選考過程をめぐる問題が立て続けに起きた。

文科省は今国会に国立大学法人法の改正案を提出。選考会議の権限を強めようとしている。学長を選ぶだけでなく、選出後に学長に関する問題が起きた場合、より主体的に選考会議が関わられるようにする内容だ。

この法改正の効果に懐疑的な見方をする大学教員は少なくない。そもそも、学長と選考会議の間に一定の緊張関係がなければ、機能しないからだ。東京大学や京都大学など全国の国立大学の教員らは19日にオンライン集会を開き、法改正の問題点を話し合った。

■「恣意的」教員は不満

横並びの「護送船団方式」だった国立大学を大きく変えたのは、04年の法人化だ。国の一機関という位置づけから、各校が独立した存在に切り替わった。教員の人件費や研究費にあてる運営費交付金は全体として1割減り、外部資金の獲得が急務になった。

14年には国立大学法人法と学校教育法の改正で学長の権限が強化された。

代わりに、教授会の役割は弱まった。学長のリーダーシップのもと、「選択と集中」で教育や研究の機能を高める狙いだったが、このころから各地で学長と教員の関係が揺らぎ始める。

とくに問題視されているのが学長の選び方で、「恣意（しい）的で不透明」という不満が教員からあがるようになった。学長を選ぶ権限をもつ選考会議の意向で、教員投票をなくしたり、形骸化させたりする大学が増えている。

首都圏の国立大学の学長経験者は、筑波以外にも学長任期の上限を撤廃する大学が出てきている現状を心配している。「自分の経験を振り返っても、長くトップにいと次第にまわりが見えなくなる。任期は最長で6～8年が適正ではないか」

大学の運営に詳しい明治学院大学の石原俊教授（社会学）は、選考会議の中立性に疑問を投げかける。学長自身が指名や任命に関わった学内委員らの中から、選考会議のメンバーが選ばれるしくみだからだ。「現職学長が圧倒的に有利で、公正とは言いがたい」と指摘する。

「法改正で選考会議の力を強めても、それだけでは学長への十分な牽制（けんせい）にはならない」といい、問題を起こした学長を教員がリコールできる制度が必要だと提言する。（土屋亮、上野創）

Academics oppose 'top down' university governance reform

Suvendrini Kakuchi 01 May 2021

A new amendment to laws governing universities, making its way through the Japanese parliament, the Diet, has sparked opposition from academics who say it will strengthen top-down management of national universities and further erode autonomy and freedom in higher education.

Japan's House of Representatives (lower house) passed the amendment on 22 April to strengthen the role of auditor in national universities. The amendment bill is now awaiting final passage in the House of Councillors.

An official at the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology said the amendment is part of the government's reforms to promote university autonomy.

"The new amendment is aimed at self-governance in universities through the expansion of the role of the auditor," Yuki Shigeta, the official at the national university corporation support division at the ministry's higher education bureau, told *University World News*.

But critics beg to differ. They point out that while the auditor is appointed to monitor the president of the university, the irony is that under the existing law the position is decided inclusive of consultation with the president whose appointment in turn is approved by the Ministry of Education. The amendment could therefore foster official interference in universities.

"The amendment has solidified the controversial process of appointing an auditor who is partially selected by the government. There is no guarantee of independence from an auditor who is supposed to control the university president," explained Shun Ishihara, professor of sociology at Meiji Gakuin University.

Ishihara spoke against the amendment at the Japanese Diet last week. During his address to the House he underlined that Article 23 in Japan's post-war Constitution protects academic freedom and stressed that steps taken to curtail this autonomy must be stopped.

Ishihara referred to the threat to academic autonomy, pointing to the past experience of the wartime totalitarian Japanese regime that controlled universities for national military goals.

Academics recently formed Scholars Seeking Recovery of University Self-Governance, to combat worrying government reforms. Comments from members on the website report harassment and disciplinary measures from university administrations that they link to the interference of officials in management policy.

Their petition opposing the system of electing university presidents, which was launched in March, already has almost 3,000 signatures.

Need for university reforms

Former prime minister Shinzo Abe, a conservative, long argued for higher education reforms to meet a decrease in national resources for research and meeting global challenges that has seen Japanese universities drop in international rankings. He pushed an agenda of science innovation and internationalisation as priorities in Japanese higher education and notably [rejected increased funding of humanities and the liberal arts](#).

The Japan Association of National Universities explained that the reforms are necessary to stimulate university education against the background of a dwindling youth population and high national debt.

Japan has the highest rate of national debt – 151% of gross domestic product – among industrialised countries. The amendments and new legislation aimed to make universities less dependent on government subsidies and more competitive for research funds which will promote innovation.

Japan also has the lowest budget among the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries, spending just 3.4% of national revenue on education compared to the OECD average of 4.5%.

Against this backdrop the previous Abe administration enacted the 2004 University Corporation Act followed by the 2015 amendment, ostensibly aimed at turning public institutions into self-governed entities. However, experts view them as landmarks in promoting autonomy through government-led changes in university management.

Changes to university president selection

A significant measure in this autonomy strategy is the adoption of a university selection committee with the authority to appoint the university's president. For the first time since the law was passed in 2004, the committee to select the university leader includes outsiders such as former bureaucrats and businessmen in addition to academics within the university.

The president is also empowered to make changes in research and the university curriculum and to abolish any department or major field without ultimate approval from the faculty.

Professor Shigeru Mitsumoto, an expert on university governance and reforms at Hokkaido University, views the 2004 law and 2015 amendment as a top-down approach to much-needed change in Japanese higher education policy.

"I am not against adopting reforms that are urgently needed to combat the big problems faced by Japanese universities. But politicians cannot force short-sighted solutions by significantly weakening university self-governance," he explained.

Mitsumoto's research advocates faculty-led reforms that must be supported by higher public spending for universities. A major challenge in Japan is promoting international programmes such as English language curricula and collaborative research. Internationalisation, for instance, needs public funds to support new staff and programmes, he says.

The Union of Japanese Universities, a cross section of unions representing almost 100 national and private universities, is a leading critic of the presidential election committee. In a public statement released on 14 April it points out the system has already resulted in controversial selections and divided university management.

High profile recent cases include the [controversial election](#) of Kyosuke Nagata, president of the University of Tsukuba in October 2020, and that of Teruo Fujii chosen by the selection committee of the University of Tokyo. Both presidents lost the faculty election.

Professor Yoichiro Miyamoto, teaching American literature at the Open University of Japan and former dean of the doctoral programme in literature and linguistics at the University of Tsukuba, left the institution after a 23-year career that included initiating reforms in the office of education planning. The experience showed the difficulties faced when

establishing innovative change in the university, he said.

“One of the most important lessons during my Tsukuba tenure was the need to strengthen dialogue between administration and faculty. Reforms are the result of constant discussion between all university stakeholders and that includes the students,” he told *University World News*.

Miyamoto believes there is an urgent need for the ministry to evaluate its ongoing reform strategy and warns the current top-down governance system will increase mistrust between faculty and government.

“Faculty will resist changes that only meet short-term interests such as raising the global ranking of Japanese universities,” he said.