

国立大学法人の管理運営制度と教員の地位

川端 望（東北大学大学院経済学研究科）

1 はじめに

1.1 課題と視角

本稿の目的は、国立大学法人化に伴う管理運営制度の変化が教員の地位に与える影響について考察することである¹。

国立大学法人化については、学術的な、また政策・運動上の実践的な分析が様々な角度から行われている。本稿の視角は、国立大学を一つの経営体ととらえ、その中で教員の地位を分析することにある。具体的には、法人化に伴う管理運営制度の変化を包括的自治から研究・教育と経営の分離への変化としてとらえる。そして、そこに含まれる問題点を、経営体としての合理性と、研究・教育の自主性という視角から分析する。本稿で研究・教育の自主性という場合の意味内容は、研究・教育労働の特性ゆえに、これを行う教員に認められるべき裁量や決定権限というほどの意味である。そして、国立大学法人制度のもとで研究・教育の自主性を確保するために、従来の教授会・評議会自治の考え方がどこまで有効か、そこに限度があるとすればどのような新しい考え方が必要かを探っていく²。

なお、本稿は法人法施行後とはいえ、法人化自体は実施される以前（2004年1月）の執筆である。そのため、考察が制度上の変化と、そこからもたらされる事態の予測に偏することを、予めお断りしておく。

1.2 研究・教育条件決定システムとしての管理運営制度

国立大学教職員を職種別に教員と職員に大別すると、その労働条件決定システムはかなり異なっている。職員の労働条件はおおまかには労働市場・人事制度・労使関係によって決定されてきたし、法人化後もそうであろう。この限りでは民間企業の労働者一般とほぼ同じといってよい。もちろん、人事制度や労使関係の内容は、従来は国家公務員の独自なものであり、それがまた国立大学法人の独自なものに変化すること

¹ 国家公務員法（以下「国公法」と略）の用語では、大学にはたらくものの総称は「職員」である。しかし、ここでは議論の混乱を避けるために、法律の引用以外では「教職員」を総称とし、「教員」「職員」という下位区分を置く。

² 本稿は、教育・研究の自主性ゆえに、何らかの教員自治が必要であることは前提としている。しかし、それを自治の特定の形態に直結することはしない。したがって、教授会・評議会自治の否定をただちに大学自治一般の否定ととり、教育・研究の自主性の否定に直結させることもしない。こうした直結が、法人化を肯定する議論にも批判する議論にも時々見られるので、念のため記しておく。

になる。また従来は人事制度の決定力がきわめて強く、労使関係のそれは労働三権の制限により限られていたが、法人化後はこれが変化する可能性がある³。

一方、国立大学教員の労働条件を規定する要因はより多様である。教員の労働は研究・教育という専門的労働である。そして、教員は研究・教育の内容や、それを自らの裁量で進められる程度に強い関心を持つことが普通である。このために、教員の労働条件には、狭い意味での労働条件に加えて研究・教育条件も含まれる。そして、この研究・教育に関し、戦後日本では独自の専門性が認められ、独自の労働条件決定システムが構成されてきたのである。もう少し具体的に言えば、教員の労働条件は、研究資源配分システム・教員労働市場・管理運営制度・人事制度・労使関係によって決定される。職員との違いは3点である。

まず、研究資源配分システムとは、研究能力・実績に対する評価に基づいて、研究費・設備等を配分するシステムのことである。研究・教育者である教員にとっては、給与のあり方が労働条件であるように、研究費のあり方も広い意味での労働条件である。教員を金銭面で動機づけるときに何によることが適当かを考えてみればよい。むしろ給与という場合もあるが、研究費の方が効果的である場合の方が多いだろう。そして、評価に基づく配分は、これまでのところ教育についてはほとんど行われていないので、問題は研究資源配分システムということになる。具体的には、科学研究費などの外部資金配分システム、学内における研究費配分システムなどのことである。

次に、教員労働市場である。院生から教員への就職、多様な職業経験者から教員への就職、大学間の教員としての移動、大学教員から他の職業への移動、退職などが行われる市場である。日本では、全般的には職種別の横断的労働市場は機能していないが、教員労働市場は数少ない例外といえる⁴。

そして本稿が対象とする管理運営制度である。戦後日本において、国立大学は様々な形で政府の統制を受けながらも、一定の範囲では研究・教育・経営を包括した教授会・評議会自治体制を維持してきた。1960年代末から70年代初頭にかけて学生運動によって揺さぶられ、「大学解体」や「全構成員自治」を迫られたこともあり、また筑波大学のような新構想大学もあるとはいえ、ほとんどの国立大学で教授会・評議会自治が維持されてきたといってよい。これを教員労働という視角から見れば、研究・教育労働条件の一部は国の制度によって規定され、研究・教育の具体的内容や教員人事など一部は教員が自らコントロールして来たということである。法人化によるこの方

³ たとえば法人化による教職員の人事制度・労使関係の変化についての詳細な分析として、深谷[2001][2003]、盛[2002][2003]がある。

⁴ とはいえ、国際的に見た場合、日本の「大学教授市場」の流動性のなさ、選別と配分機能の弱さには批判が存在する。山野井[2001]を参照。

式からの変化は、教員にとって労働条件決定への関与の仕方が大きく変わることを意味するのである。

このように教員の労働条件を規定する要素は多面的であり、それらの内容や相互関係が法人化によって変化することになる。法人化による教員の地位と労働条件の変化を論じるには、人事制度と労使関係だけでなく教員に独自の三つの要素について、それぞれ独自の考察が必要なのである。本稿は、この多面性を踏まえた上で、管理運営制度を対象を絞って考察していきたい。

2 包括的自治から研究・教育と経営の分離へ

2.1 管理運営制度の転換

法人化に伴う管理運営制度の変化は、個々の大学が独立した法人となること、教職員が非公務員になること、研究・教育と経営が分離されることの3点を柱とする。前述した教授会・評議会自治と対比する言い方をすれば、従来とは異なった形で政府の統制を受けながら、各大学に独自の戦略と組織が認められ、研究・教育と経営が分離する、ということになる。

政府統制と大学の独自性についてもう少し説明すると、次のようになる。

国立大学は国の組織の一部であり、したがってその自治は経営裁量という面では弱いものであった。国公法・人事院規則・国立学校設置法・教育公務員特例法（以下「教特法」と略）が一律適用されるため、各大学が組織運営や人事において独自の制度をとることは強く制約されていた。大学の収支は計算上のものであり、財務的な経営責任を負わされないかわりに財務面の裏付けがある独自戦略をとることも困難であった。大学の収入は概算要求と積算校費のシステムによって制約されていた。授業料等は大学ではなく国の収入であった。人件費相当の予算は用途が決まっている国の義務的経費であり、大学に裁量はなかった。教職員数は総定員法にしばられ、幹部職員の人事は文部科学省の人事交流政策に制約されていたので、大学独自に人材育成を行うことが困難であった。

法人化によって、個々の法人が大学を設置し、もはや公務員ではない教職員に対して、独自の人事政策を行使できるようになった。予算は政府からの運営費交付金を中心とするため、依然として国の統制には縛られるが、その統制は、強化される面と緩和される面がある。まず、文部科学大臣は、国立大学法人の中期目標を定め、中期計画を認可する権限を持っている（国立大学法人法[以下、法人法と略]第30条第1項、第31条第1項）。この面から、政府が国立大学の研究・教育内容に介入する余地がある。また具体的な予算の査定においては、量的制約と資金獲得のための競争が厳しくなる一方で、いったん獲得した予算の使途については大学の裁量が増すと予想できる。運営費交付金算定ルールの変更をめぐって2003年11月に勃発した問題はこのことを

よく示している。算定ルール変更の論点はいくつかあるが、ここで重要なのは物件費と人件費の区分である。文科省は従来国立大学法人の運営費交付金のうち人件費分を義務的経費として予算請求を行ってきたが、財務省の要求に応じてこれを裁量的経費とする方針変更を行ったのである。裁量的経費となることの意味は、一方で国家公務員時代と類似の人件費保障がなくなり、さらに政府財政の現状においてはマイナスシーリングや効率化係数がかかることを意味する。他方では、人件費と物件費の区別がなくなり、交付された運営費交付金の使途について大学の自由度が増すことを意味する。しかし、国立大学協会（国大協）や全国大学高専教職員組合（全大教）が危惧しているように、実際には量的制約の方が甚大な影響を与えるおそれが強い⁵。

次に、研究・教育と経営の分離は、事実上評議会が最高議決機関であった従来の体制が否定され、大学内での権限配分が変化したことに表現されている。

まず、学長と、学長・理事によって構成される役員会（法人法第10条）の権限が強化されたことである⁶。教職員は、教員や職員のまま学長・理事になることはできない。総長は、役員会の議を経て、中期目標に関する意見提出、年度計画、予算の作成及び執行並びに決算に関する事項、当該国立大学、学部、学科その他の重要な組織の設置又は廃止に関する事項などについて決定する（同第11条）。従来は、大学の予算の見積りの方針に関する事項や学部、学科その他の重要な組織の設置又は廃止及び学生の定員に関する事項が評議会の審議事項であり（国立学校設置法第7条の三第5項）、最終決定権も事実上評議会が持っていた。法人化によって、これらに相当する決定権が役員会に吸い上げられたとあってよい。さらに、学長は理事（同第13条）、経営協議会の委員（同第20条第2項）、教育研究評議会の評議員の少なくとも一部分（同第21条第2項）を任命・指名する権限を持ち、かつ両審議機関を主宰するのである。これらを踏まえるなら、法人化が大学の自主性をもたらすと言われていることの実態は、学長と役員会の権限強化だと言ってよい。その意味では、研究・教育と経営の分離と言う場合も、対等なレベルでの役割分担ではないことに注意が必要である。包括的自治を行っていた教員集団から、経営の部分が分離されて役員会に移ったということであり、従来に比べればトップダウンのシステムに傾斜したということなのである。

次に、経営審議機関である経営協議会と教育研究審議機関である教育研究評議会が分離されたことである。注目すべきは、経営協議会の人事と審議事項である。経営協議会委員は学長指名であるが、その2分の1以上は学外者でなければならない（法人法第20条第3項）。また経営協議会に独自の審議事項として、役員報酬や教職員給与

⁵ 国立大学協会（佐々木毅会長）「国立大学関係予算の充実について」2003年11月12日。国立大学協会理事会「運営費交付金の取り扱いについての要望」2003年12月6日。全国大学高専教職員組合（関本英太郎委員長）「国立大学協会第113回総会にあたって（要望）」2003年11月12日。

⁶ 国立大学法人の役員は、学長、理事、監事からなる（法人法第10条）。役員会は学長と理事によって構成される（同第11条第2項）。

の基準、予算の作成及び執行並びに決算に関する事項がある（同第 20 条第 4 項）。これらは、法人法に形式的に従えば教育研究評議会では審議されないのである。教育研究評議会が審議するのは、学則その他の教育研究に係る重要な規則の制定又は改廃に関する事項、教員人事に関する事項、教育課程の編成に関する方針に係る事項などである（同第 21 条第 3 項）。中期計画・中期目標に関する事項は、経営事項は経営協議会、それ以外は教育研究評議会が審議する（同第 20 条第 4 項、第 21 条第 3 項）。研究・教育と経営の分離とは、ここでは対等なレベルでの役割分担である。

こうした変化を、わかりやすくするためにやや乱暴に言い表すならば、「組織」と「カネ」に関するかなりの権限が、教授会・評議会自治を離れて役員会と経営協議会に移ったということになるだろう。

2.2 教員の地位・労働条件への影響

このことは、個々の教員の地位・労働条件にとって何を意味するか。一言で言えば、「研究・教育をする者が自分たちで大学を治める」世界から、「研究・教育という仕事のために大学に雇われる」世界への移行である。ここで、その是非を抽象的に論じることがはしない。アメリカ合衆国の大学では後者の体制が徹底していると言われており、それも一つのしくみと割り切ることが可能であろう。しかし、現在の日本の国立大学法人化の具体的な状況に即してみると、やはり問題が生じる可能性を考えざるを得ない。

第一に、研究・教育と経営の分離という建前以上に研究・教育上の自治と裁量が制限されるおそれがあることである。抽象的に言うならば、経営が分離されたところで、研究・教育事項の範囲内では、従来のような自治が認められてもよいはずである。しかし、国立大学法人の制度の下では、研究・教育という労働特性ゆえに認められていた様々な教員の権利までも縮小されるおそれがある。その主要な理由は、非公務員化によって教特法が適用されなくなったことである。

多くの国立大学教員が当然のように受け止めてきた人事システムの中で、教特法によって法的保障が与えられてきたことが 2 点ある。ひとつは、教員人事に関する教授会・評議会自治である。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ことになっている（教特法第 4 条第 5 項）。また、教員は評議会の審査によるのでなければ、意に反して転任、降任、免職されることはないし（同第 5 条第 1 項、第 6 条第 1 項）、懲戒処分を受けることはない（同第 9 条第 1 項）。もうひとつは、研修機会の確保である。教員は、授業に支障のない限り、本属長の承認を受けて、勤務場所を離れて研修を行うことができる（同第 20 条第 2 項）。また、教員は、任命権者の定めるところにより、現職のままで、長期にわたる研修を受けることができる（同第 20 条第 3 項）。教員人事が教授

会を中心に行われることも、手続きを踏んだ上で授業や会議以外の時間に自宅で原稿執筆をしたり、自費で学会出席のために遠出したりすることが認められるのも、教特法に基づくものである。しかし、これらに関する明文での法的保障は、非公務員化によってすべて消滅したのである。

これによって、いくつかの私立大学において見られるような、研究・教育の特性を無視したとも思える人事管理が、国立大学法人でも形式上は起こりうることになる。例えば私立大学である富士大学で起こっている事件はその一例である⁷。富士大学は、ある助教授について、講義の方法が適切性を欠いており、科目担当教育職員として不適任であるという理由で、2001年8月に図書館職員に配置替えし、さらに学内清掃・警備の現業職員に配置替えし、2002年4月には解雇した。解雇は普通解雇としてなされ、懲戒ではないという理由で教授会の審議にはかけられなかった。就業規則に基づく解雇理由として、第一に勤務成績の不良があげられ、就業規則に定める終業時間の5割を少し超える程度にしか大学に勤務しなかったことがとりあげられた。第二に、法人の教育事業の発展に支障を来したことがあげられ、授業内容に問題があるとされた。助教授は地位確認等を求める仮処分を申請して2002年4月に配置転換無効が認められた。その後、解雇通知を受けて再び仮処分を申請し、2003年7月に解雇無効が認められた。盛岡地方裁判所は、助教授と大学の労働契約が職種を教員に限定するものであったと認定し、また就業時間に関する就業規則の理解についても授業内容についても、成績不良に該当する事実はないと認めたのである（盛岡地裁平成13年（ヨ）第88号地位保全等仮処分事件決定、2002年4月12日。平成14年（ヨ）第66号地位保全等仮処分命令申立事件決定、2003年7月15日）。現在は助教授が本訴を提起して係争中である。

この事件で注目すべきは、大学がとった措置とその根拠づけである。教特法が適用される国立大学では、教員を使用者の裁量で職種転換し、教授会審議にかけずに解雇することはあり得ないし、出勤時間の少なさ自体を解雇理由とすることもほぼ考えられない。しかし、教特法が適用されない私立大学、あるいは国立大学法人では、実際にこのような人事政策がとられ得るのである。

富士大学の事件では教授会の審議権については裁判所の判断が下されていないが、私立大学における他の教員解雇事件では判例がわかれている。学問の自由を保障した日本国憲法第23条をもとに、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」という学校教育法第59条第1項が定めた「重要な事項」に懲戒や解雇などの教員人事に関する事項が含まれるとして、教授会の審議を経ない解雇を無効とした判例も存在する（大垣女子短大本訴事件。岐阜地裁大垣支部。2001年8月14

⁷ 富士大学事件については、「富士大学教育裁判を見つめる市民ネットワーク」のウェブサイト参照した。<http://www.5f.biglobe.ne.jp/~fujimi/index.html>（2004年1月20日閲覧）

日など)。しかし、憲法第 23 条や学校教育法第 59 条第 1 項からただちに教授会の審議権を導くことはできないとした判例もまた存在するのである（甲南大学本訴事件。神戸地裁。1998 年 3 月 27 日など）⁸。解雇自体が起こりえないことと、法廷闘争の末に解雇が無効とされる可能性があることでは、教員にとってまったく異なる事態と言わねばならない。

私立大学の事例は、研究・教育と経営の分離の下で、教員の身分保障や権限を弱めすぎればどのような事態が起こりうるかを示しているのである。そして、このような事態が頻発すれば、研究・教育活動の発展そのものが妨げられることになるだろう。

非公務員化、研究・教育と経営の分離という国立大学法人の管理運営制度において、教員の身分保障と権限を、これまでと同じ形と程度で確保することは困難である。では、どのような形で、どこまで確保できるのか。この点が問われて来るのである。

第二に、全学的運営機構のレベルで研究・教育と経営を分離することが、ただちに実務レベルで教員の管理業務を軽減することにつながるとは限らないということである。現在、各大学で管理運営機構に関する制度設計が進められている。評議会から経営事項を分離するというだけでなく、部局の教授会からも一部の事項を分離して、部局長ほか数名の教員と、場合によっては事務長などを含む部局運営機関に委ねようという動きも盛んである⁹。しかし、これらの制度改革によって、様々な管理業務から教員が解放されるという見通しは立っていない。わかりやすく言えば、「法人化によって委員会の数が減る」という展望を持っている教員はほとんどいないであろう。実務レベルでの管理業務は軽減されず、経営事項の権限だけが剥奪されるおそれがあるのである。

本来、権限が剥奪されるならば、業務も軽減されるべきというのが合理的な方向である。しかし、これを国立大学法人で進めようとするれば、事務組織への仕事配分の問題を呼び起こす。つまり、研究・教育と経営の分離を徹底するならば、法人法が定める管理運営機構の整備だけでは済まない組織改革が必要になるのである。

3 制度設計上の当面の争点

では、法人化が実施されようとしている時点で、制度設計上のどのような争点があるか。各大学に固有のものを除けば、以下の 4 点が共通に問われていると考えられる。

⁸ この論点については、「鹿児島国際大学三教授を支援する全国連絡会」のウェブサイト内にある「戦後における大学教員の身分に関わる判例集」を参照した。原資料である、日本私立大学教職員組合連合・日本私立大学教職員組合連合弁護士『大学教職員のための判例・命令集』2002 年、186-195 頁も確認した。http://www5e.biglobe.ne.jp/~saiban/html_form04/kaiko_kyoushukaijiti.html（2004 年 1 月 20 日閲覧）

⁹ ただし、大学・部局によっては、すでにこのような制度や慣行が存在しており、法人化に伴う組織改革は、これを追認するだけだという場合もあるだろう。

法人化までに制度設計が完了するとは思えないので、数年かけて制度の不備が補われ、実際の運用をとおして定着していくことになるだろう。

3.1 学長選挙

第一の争点は、学長選挙のあり方である。従来の国立大学においては、教特法第4条第2項によって学長の採用のための選考は評議会が行うことになっていた。しかし、実際には多くの大学で、教員の投票による選挙が行われ、その結果が尊重されていた。大学によって参加できる教員の範囲が違ってはいたが、学生による意向投票が学生運動の衰退とともに後退したことに比べると、教員による投票は実質的に機能し、教授会・評議会自治を支えてきたと言ってよい。

国立大学法人法のもとでは、学長候補者は学長選考会議が選考する。学長選考会議は、教育研究評議会と経営協議会から同数ずつ選ばれた委員によって構成されるが、それに加えて、現職の学長や理事を委員全体の3分の1を上限に加えることもできる（以上、法人法第12条）。これ以上のことは法人法では規定されておらず、大学毎の規程に委ねられている。

この規定には、国立大学法人における学長選考について、二つの考え方が表現されていると理解できる。ひとつは、研究・教育を行う者の代表者だけでなく経営に携わる審議機関の代表者にも学長選考権を認めるべきだという考えである。もうひとつは、学長や理事の権限強化を、次期学長の選考にも及ぼそうという姿勢である。これらは、いずれも学長選挙の公正さという点から見て問題がある。もともと学長は経営協議会の委員全員を任命できるのであるから、経営協議会の代表は学長の影響下にあると言ってよい。その上、現職の学長や理事が加わるのであれば、学長選考会議が現職の学長の意向を強く反映する構成となる可能性が高いのである。

こうした法的制約の下で、各大学が学長選考規程をどのようにつくるかが問われている。その際の一つの争点は、学長選考会議に現職学長・理事が参加するか否かである。もう一つは、教員やその他の構成員による投票に従来よりも重きを置くべきか否かということであろう。

学長・理事のリーダーシップを強調する立場からは、構成員の投票に制約されない学長選考がよしとされるかもしれない。法人法の規定もそのような立場に親和的と解釈できる。また、学長と教員の関係が労働契約になることを考えると、一般論としては労働者による使用者の選出というのは普通の方法ではない。

しかし、国立大学法人のガバナンスという点から見れば、話は違ってくる。国立大学法人の制度は、学長・役員の権限をチェックする適切なしくみを欠いている。文科大臣は中期目標を定め、中期計画を認可するが、政府統制が厳しくなることはもとより望ましいことではない。また業務に関して監事が監査を行うことになっているが（法

人法第 11 条第 4・5 項)、監査の具体的なあり方は法人法では定められていない上に、監事も文科大臣の任命である(第 12 条第 8 項)。では、政府以外に学外からのチェックがあるかといえば、経営協議会委員は学外委員も含めて総長の任命であり、ここにチェック機能を期待することは難しい。さらに私立大学と異なり、理事会と学長が分離していないため、理事会によるコントロールもないのである。したがって、結局は構成員によるチェックを行うしかないと考えられる。この観点から言えば、学長選考会議に現職学長・理事を加えるべきではないし、学長選挙に際しての教員を初めとする構成員の意向投票を、従来と同等かそれ以上に重要なものとして実施すべきである。

3.2 教育研究評議会等の権限

第二の争点は、教育研究評議会等の権限である。より広く言えば、研究・教育審議機関の権限である。従来から、評議会の実質的内容が部局長会議によって代行されているという事態が、大規模国立大学で見られた。今後も、教育研究評議会よりも他の形で研究・教育に関する審議が行われる可能性がある。よって、こうした他の機関の権限も含めて、「等」をつけて表現した。

前述した法人法の規定に機械的に従って教育研究評議会の制度が設計された場合には、研究・教育と経営の分離が徹底されることになる。教員の立場から見た場合、ここに二つの問題がある。

第一に、教員人事を始めとする研究・教育に関する実質的審議権が確保できるかどうかである。この点をさらに具体的に見ると、法人法には三つの問題がある。まず、教育研究評議会の審議事項である「教員人事に関する事項」に、従来教特法が評議会に認めていたものと同等の、教員の配転、降任、解雇、懲戒に関する審議権が含まれるかどうか曖昧だということである。次に、教員人事は人件費に裏付けられねばならないので、予算に関する審議を必要とするが、これは法人法によって学長・役員会と経営協議会の管轄事項とされていることである。さらに、組織の設置や廃止は研究・教育のあり方と教員人事に甚大な影響を及ぼすが、これらは学長・役員会の専決事項とされているということである。したがって、法人法に機械的に従うだけでは、教育研究評議会の実質的審議権が制約される危険があると言わざるを得ないのである。

したがって、教員が研究・教育の自主性を確保しようとするれば、これらの事項に関する実質的審議権を確保する方向を追求せざるを得ないであろう。このことは、法的にも問題はないはずである。まず、「教員人事に関する事項」に、教員の配転、降任、解雇に関する事項が含まれると理解することは自然である。予算に関しては、法人法審議の過程で、遠山敦子文部科学大臣(当時)や河村建夫副大臣(当時)が、教育研究評

議会在教育・研究に関する予算審議を行うことを認めている¹⁰。また、組織の設置・廃止に関しても、前述の通り、研究・教育内容や教員人事に関わらざるを得ないので、決定権は学長・役員会にあるとしても教育研究評議会が審議できると理解することは可能であろう。

これとあわせて、法人法が教育研究評議会に認めている、経営協議会委員選出に当たって学長に意見提出をする権利（法人法第20条第2項第3号）を、どこまで実質的なものとするかも争点となるだろう。大学毎の制度設計次第で、事実上学長の専決事項である状態から、事実上教育研究評議会の推薦制となる状態まで様々なバラエティが考えられるのである。

第二に、組織の設置・廃止、予算は別格としても、それ以外の経営事項に関する審議権が教育研究評議会から分離されることについて、どう対処すべきかである。ここでは複数の方向性が考えられる。

ひとつは、従来 of 包括的な評議会自治に類似したシステムをできる限り防衛しようとする方向である。この場合、教員は経営事項に関する発言権を確保しうるかもしれないが、負うべき経営責任は法人化のために従来以上に重くなる。また、教員は、従来通り、各種委員会を始めとする管理業務を負担しなければならない。これらが国立大学法人にとって適切であるかどうかは疑問の余地がある。

したがって、もうひとつの方向として、研究・教育の自主性を確保するために必要な審議権以外は、積極的に分離するということが考えられる。この場合、経営事項を教育研究評議会が審議しないというだけでなく、関連する管理業務も教員は関知しないことにすべきだろう。仮にそうなれば教育研究評議会の議題は減少し、教員が出席しなければならない会議の種類と時間も削減されるはずである。しかし、その分だけ事務組織の負担は急増する。したがってこの方向は、事務組織の拡充が業務改革なしには不可能なのであるが、これは各大学で主要な争点になっておらず、容易には進展しないおそれがある。

教員にとって最悪のシナリオは、経営事項に関する権限が剥奪された上に、実務レベルの管理業務負担が従来通りに残るというものである。これはあまりに不合理であるが、あり得ないことではないだろう。

要するに、法人法によって研究・教育と経営の分離がある程度まで制度化されているといっても、大学毎の制度設計によって様々な事態が引き起こされるのである。研究・教育の自主性を確保するためには、教特法関連事項、組織と予算に関する事項について、教育研究評議会の審議権を確保することが必要である。しかし、それ以外の経営事項については、従来 of 評議会自治をそのまま維持することは、おそらく不可能

¹⁰ 参議院文教科学委員会。2003年7月8日。

であり望ましくもない。したがって、研究・教育と経営の分離を制限する方策と、これを認めた上で教員が研究・教育に専念する方策を、適切に組み合わせることが必要だと思われる。

3.3 部局の運営

第三の争点は、部局の運営である。国立大学法人法には部局に関する規定がほとんどない。その上、教授会の任務について規定した国立学校設置法が廃止され、さらに教特法も適用されなくなることもあって、部局と教授会に関する法的な枠組みがきわめてあいまいとなった。とはいえ、学校教育法第59条第1項の規定は有効であるから、国立大学法人制度が教授会の存在を否定したわけではない。法人法案採択にあたって、衆議院文部科学委員会附帯決議では「教授会の役割についても十分配慮すること」と、また参議院文教科学委員会附帯決議では「教授会の役割の重要性に十分配慮すること」と決められた。

しかし、学校教育法第59条第1項の規定は具体的ではないため、大学全体と部局教授会の関係、また部局レベルの組織について、多様な制度設計が可能になったことは確かである。そこで、国立大学法人の全学的管理運営制度と同様に、トップダウンで部局の組織を改編しようとする試みがなされている。

まず、大学全体と部局との関係においては、従来部局教授会が持っていた権限を全学組織、端的には役員会に吸い上げるという方向が進められている。まず、組織の改廃に関する決定権が各国立大学法人の学長・役員会にあることが法的に明確になったため、役員会が組織戦略に沿った改変を機動的に提起し、部局の選出による評議員の意向に反してでも実行しやすくなったと言える¹¹。次に、教特法が不適用となったことにより、教員の採用は部局教授会の議に基づかねばならないという明文規定がなくなったことである。一部の大学においては、大学本部に一定数の教員採用権限を集中し、学長・役員会の戦略に従った採用を行うという制度が構想されているが、これなどは法人化に沿った動きといえるだろう。また、部局長の採用について、教授会・評議会の議に基づいて学長が行うという従来の方法（教特法第4条第3項、第4項）が法的保障を失ったため、部局長選出に役員が強く関与することも不可能ではなくなったのである。

次に、部局内においては、部局長が部局の財務や教員人事に強い権限をふるうことが予想される。しかし、これが具体的にどのような形を取るかは、大学毎の制度設計や部局の事情によって様々でありうるため、予想しにくいところである。

¹¹ 建前としては評議員は部局代表ではなく全学的な見地に立つことになっている。しかし、現実には、地元を重視する国会議員と同様に、部局代表として機能しがちである。

大学全体と部局の関係にせよ、部局内の組織にせよ、実際にどのようなものになるかは、各大学の状況に応じて変わってくると考えられる。法人法は、部局に関しては、教授会を置きさえすればあとは制度設計の自由度をかなり許容していると解釈できるので、具体的にどのような争点が浮上するかも、学長選挙などと比べて予想しにくいのである。おそらく上記のようなトップダウンへの再編を図る動きがある一方で、従来通り、教員人事を含む研究・教育の重要事項を教授会が審議し、部局長は教授会構成員またはより広範な部局の教員によって実質的に選出され、形式的に学長によって任命されるという状態を維持しようとする動きがあるだろう。

一方的なトップダウンと異なる展開があるとすれば、ボトムアップによって、従来の部局組織とは異なる形への再編が試みられる場合だろう。法的枠組みの解体の隙について教員が自由な制度設計を部局レベル、あるいは部局間協力のレベルにおいて試み、それが部局長・学長のリーダーシップとかみ合って迅速に進められるというシナリオもあり得ないわけではない。そうしたシナリオが実現すれば、法人化による大学の自主性拡大という建前に沿ったものとなるだろう。ただし、これは一方的なトップダウンが教員の創意を踏みにじらない場合にのみ可能である。

いずれにせよ注意すべきことは、部局に対する役員会の権限の強化、部局教員に対する部局長の権限の強化が生じた場合、それが経営事項にとどまるという保証がないことである。実際に進行しているのが、役員会に教員採用権限あるいはそのための予算を集中することであるのを見れば、それは明らかである。また、教授会の役割が曖昧化するということは、一方では確かにユニークな組織による研究・教育体制の可能性を拓くが、トップダウンを伴った場合には、研究・教育上の細かな点にまで役員会や部局長の管理が及ぶ可能性も拓いてしまうのである。

3.4 労使関係の構築

最後の争点は、非公務員型の法人制度にふさわしい労使関係の構築である。法人化によって、学長・役員会の権限下にある経営事項が広範に発生する。それは、一部は文科省から、一部は教員から移転された権限とみなせるものである。どちらにしても、教員の側からみれば、管理運営制度を通しては関与できなくなる経営事項が広範に発生するということになる。このような条件下で教員が研究・教育の自主性を防衛しようとするれば、これまで述べたような教育研究評議会の関与の強化、教授会自治の防衛が追求すべき一つの方向となるだろう。しかし、そうはいつても法人制度の下で経営事項が存在することは否定できない。だとすれば、教員が管理運営制度経由での自治に固執するだけで問題が解決するとは考えられない。むしろ、法人化されると、総長・役員会の手に乗せられる経営事項と同時に、それに対応する労使関係事項が成立することに注目すべきである。教員にとっては、使用者としての学長・役員会の権限を認

めつつ、労働組合運動を通して研究・教育の自主性を防衛するという回路を構築することが、法人制度にふさわしいものとなる。従来の教授会・評議会自治のもとでは、助手、専任講師、部局によっては助教授も十分な権限を持てなかったことが多い。これらの教員にとっては、労使関係を経由した方が自由な意思表示と行動が可能になるかもしれない。

例えば人事・労務担当理事の選任について考えてみよう¹²。従来の国立大学の制度では、副学長をおくとしても教授でなければならなかった（国立学校設置法施行規則第2条第2項）。そして従来の教授会・評議会自治の発想からすれば、この法的制約が外れても、また役員は教員を兼ねることができないとしても、やはり主として教員から登用すべきということになる。しかし、研究・教育と経営の分離を正面から受け止めるならば、役員会はいまや教員の代表ではなく、法人の経営者である。人事・労務担当理事は人事・労務に精通し、これを大学経営の立場から合理的に遂行できる者が就任すべきであり、それが教員でなければならぬ理由はないことになる。外部から適切な専門家を招聘するか、それができないのであれば、学内の幹部事務職員を人事・労務担当理事とすることも十分に考えられる。学内の事務職員から選任することは、実際にその適性がある人物である限りにおいて、いわゆる「天下り」とは異なるとみなすべきである。教員の側は、教員から理事を登用することに固執するのではなく、人事・労務の専門家たる理事に経営責任を負わせ、自らは労働組合を通してこの理事と交渉すればよいのである¹³。

また、研究・教育組織の改編についても扱い方が変わってくる。従来は教授会・評議会で決定が完結していた事項であるが、経営事項として学長が決定責任を負うようになる。これに対して、教授会・教育研究評議会による従来通りの審議権を確保しようとする動きもありうるが、同時に、これらを使用者による決定と認めた上で、その労働条件への影響を労使関係事項として組合との交渉事項とすることも必要である。研究・教育組織の改編が、労働条件の変更、配置転換、場合によっては解雇に結びつくこともありうるからである。従来から大学の教職員組合はこれらの事項について交渉を行ってはいたが、いかんせん労働組合法が適用されない下での国公法上の職員団体であり、その活動には強い制約がかかっていた。職員団体はストライキを行うことができず（国公法第98条）、労働協約を締結することができず（同第108条の五第3項）、管理運営事項について交渉を行うことができなかった（同第108条の五第3項）。

¹² この論点については、2003年11月8-9日に東京大学でおこなわれた全大教関東甲信越地区協議会第5回集中学習検討会「国立大学法人と労使関係・労働条件について」における深谷信夫氏の講義に教えられるところが多かった。

¹³ 従来の国立大学においては、幹部職員を副学長にするには、研究業績がなくとも職員を教員に配置転換するしかなく、そうした選考自体が研究・教育の自主性を脅かす逸脱行為であった。しかし、国立大学法人制度の下では、幹部職員を理事にすることは理に適ったひとつの方法となるのである。職員が役員になることの意味は、両制度でまったく違ってくることに注意が必要である。

また不当労働行為制度が適用されないため、大学を交渉のテーブルにつかせることにも困難があった。非公務員化によって教員には労働三権（団結権・団体交渉権・団体行動権）が全面的に認められ、教職員組合は労働組合となる（法人法附則第8条）。この点に関して言えば、国立大学教員および職員にとって、法人化とは剥奪・制限されていた権利を回復する制度改革なのである（深谷[2003]）。学長・役員会の権限強化に対して、労使関係の構築によって歯止めをかけようとする試みが重要な意味を持つことになるだろう。

4 おわりに

国立大学法人化は、大学における研究・教育と経営の分離を進めると言われてきた。それは一方では機動的な組織再編を伴う経営戦略を貫徹させ、研究・教育をも活性化させると言われている。他方では、大学自治という理念を権力的に破壊すると批判されている。本稿では、大学自治を価値規範としてふりかざすことをあえて控え、研究・教育と経営の分離が教員の地位に及ぼす影響を、経営体としての合理性と研究・教育の自主性という観点から考察してきた。その結論は以下のようにまとめることができる。

まず、国立大学法人化は、研究・教育と経営の分離にとどまらず、研究・教育自体にとって必要な教員の自主性と権限を脅かす危険をもたらすということである。教特法不適用による労働条件の変化、教育研究評議会の権限弱体化の可能性、教授会権限が部局長・役員会へと吸い上げられる可能性は、この危険を示している。抽象的に研究・教育と経営の分離の効用を語り、機動的な経営戦略が研究・教育を活性化させると語ることは欺瞞である。本稿も制度論の範囲にとどまるという意味では抽象的であるが、制度を丁寧に見た限りでも、研究・教育の自主性が危機に瀕しているとみなさざるを得ないのである。

次に、そうした危険に対して、教員が研究・教育の自主性を守り、発展させようとするならば、本稿で論じた方策は三つの方向にまとめられるということである。

第一に、従来の教授会・評議会自治に近い組織と運営をできる限り防衛しようという方向である。教員人事に関する事項や研究・教育組織に関する事項については、この点が極めて重要である。また、一般にこのような試みは、学長・役員会の専横によって研究・教育の自主性が脅かされることに対する抵抗として意味を持つ。しかし、教員がこの方向のみを追求することは、その有効性において限度があるだろう。また、財務戦略や人事戦略が必要となる国立大学法人に、独自の経営システムと専門的経営者が必要なことは明白であって、これに教授会・評議会自治のシステムのみで対処できるとは思われない。さらに、教授以外の教員の意見が反映されないといった教授会・評議会自治の弱点がそのまま放置されるのであれば、なお望ましくない。

そこで、第二の方向として、国立大学法人の独自の管理運営制度を踏まえた上で、これを合理性と研究・教育の自主性という視角から改善することが必要である。たとえば、国立大学法人の学長選挙においては、広範な構成員が参加すべきだと考えられるが、その根拠は従来の大学自治理念だけにあるのではない。学長の強い権限をチェックするものがないという、国立大学法人のガバナンス上の欠陥を補う必要性が目されるべきである。また、教員が、部局レベルの制度設計が自由化されたことを活用して、研究・教育組織を改革することも重要である。もちろんこれは、文科省による中期目標・中期計画の統制、運営費交付金の制約、学長によるトップダウンという厳しい制約条件の中での試みであり、容易ではない。しかし、ボトムアップとリーダーシップが適切に結合すれば不可能ではないだろう。さらに、管理業務を教員組織から事務組織に移管していくことも合理的である。権限を手放すものは、責任と業務負担からも解放されるべきだからである。

第三に、研究・教育から分離された経営に関する学長・役員会の権限を認めつつ、労使関係を構築することによってこれをチェックすることである。教授会・評議会の包括的な自治を回復させるのが不可能である以上、使用者と労働者・労働組合という構図に素直に従い、労働組合の活動を通して労働条件＝研究・教育条件を確保することも必要である。労働三権が回復する下では、この方向もまた重要な意味を持つるのである。

従来、国立大学における管理運営制度を、研究・教育の自主性を擁護する立場から論じる場合の基本的観点は、教授会・評議会自治であった。しかし、国立大学法人の教授会・評議会自治は包括的なものにはなりえない。したがって、国立大学法人の管理運営制度を改革しようとするれば、法人制度の合理的運用、労使関係の構築、という観点も併せ持たねばならないのである。この限りでは、私立大学の場合と同様になるだろう。国立大学法人化は、研究・教育の自主性を守る立場からの議論にも、発想の転換を迫っているのである。

< 参考文献 >

深谷信夫[2001]「国立大学の設置形態と労使関係(上)(下)」『労働法律旬報』1503、1505号、旬報社、5月上旬、6月上旬。

[2003]「国立大学法人化と労働関係(1)(2)(3)(4)(5)(6)(7・完)」『労働法律旬報』1543・44、1545、1546、1547、1549、1550、1554号、旬報社、1月上・下旬、2月上旬、2月下旬、3月上旬、4月上旬、4月下旬、6月下旬。

盛誠吾[2002]「国立大学法人化と教職員の地位 『非公務員型』の意義と課題(上)(下)」『一橋法学』1巻2号、3号、一橋大学大学院法学研究科、6月、11月。

[2003]「国立大学法人化と人事・労務問題」『季刊教育法』137号、エイデル研究所、6月。

山野井敦徳[2001]「大学教員の流動性と学問的生産性」(青木昌彦・澤昭裕・大東道郎・『通産研究レビュー』編集委員会〔編〕『大学改革 課題と争点』東洋経済新報社)。

『全大教時報』第27巻第6号、全国大学高専教職員組合、2004年2月、80-91頁に発表。

このファイルの頁番号は、平本厚編著『雇用流動化のもとでの日本のホワイトカラーのキャリア構造変動についての比較制度分析』(平成12～15年度科学研究費補助金[基盤研究(B)(2)]研究成果報告書)に収録した際のものである。

両者は内容的にはまったく同一であり、テキスト上の相違は、注8の私大教連資料についての注の付け方だけである。その他、注が脚注か文末注かの違い、小見出しの付け方の違いがある。