

2015年1月29日

大学の自治を破壊する学内諸規則改定に対する緊急反対声明

福井大学教職員組合執行委員会

福井大学は本年1月9日、教育地域科学部教授会及び工学部第2教授会にて、「学校教育法及び国立大学法人法の一部改正による国立大学のガバナンス改革に伴う諸規則改定について（概要）」と題する文書を配布し、ガバナンス改革に伴う学内諸規則改定案の概要を説明した。福井大学教職員組合執行委員会はこれまで、学校教育法改正法（以下、学教法）成立前の昨年5月15日、同法成立後に可能となる学長の権限強化に対して反対を旨とする緊急声明を発表したほか、11月25日には、「学校教育法及び国立大学法人法の一部改正に伴う『学内規則総点検・見直し』問題に関する公開質問状」全8項目を学長に提出し、12月9日までに文書にて回答するよう求めた。8項目は、大学の自治・教授会の自治に関する学長の基本的考え方・基本方針を問うもののみであり、回答に時間を要するものではなかった。しかし、12月9日、学長はこれを拒否。この公開質問状には回答しない旨を告げてきたのである。国立大学から自治が奪われようとしている歴史的危機の真っ只中にあるいまだからこそ、最高学府の学長には、それに相応しい見識と覚悟の程を示してほしかったが、それが叶わなかったのである。その代わりに、大学ガバナンスに関する学内諸規則の改定案を、近日中に学内に提示すると返答した。こうして、去る1月9日の両教授会において、「国立大学法人福井大学基本規則」（以下、基本規則）、「福井大学教授会規則」（以下、教授会規則）を始めとする19の関連規則改定案がようやく提示されたのである。

しかしながら、この改定案は教授会の権限を著しく縮減ないしは撤廃することによって、「大学の自治」を根底から破壊しようとするものに他ならなかった。さらに驚くべきことに、以下で詳述するが、本改定案は学教法や同法施行通知（以下、施行通知）の求めをもはるかに逸脱しており、法令・規則違反の可能性さえあるといえる。

大学とは真理の探究の結果にもとづいて、あらゆる不合理と不正を衝き、その是正をはかる責任を人類に対してもっている。その実現には「大学の自治」と「学問の自由」を確保することが欠かせない。これは世界に通ずる普遍の原則である。組合はこの観点から、本改定案には「大学の自治」と「学問の自由」を侵す以下の7つの重大な欠陥があると判断した。ゆえに、ここに断固反対の意思を表明する。

1. 「学長の最終的決定権」の乱用

基本規則と教授会規則は、「学長の最終的決定権」を無制限に乱用するものである。施行通知:改正の基本的な考え方(2)-③には、「学長が教育研究に関する判断を行うに当たって、その判断の一部を教授会に委任することは、学長に最終的な決定権が担保されている限り、法律上禁止されるものではない」と明記されている。学長が大学全体のあらゆる教育研究に関する事項の仔細にわたり、個人として判断をし決定を下すことは本来不可能である。つまり、現実にはすべての事案の決裁を学長が行うと見るのは現実的ではなく、学内の実質的な決定は、学内規定の定めるところ、及び、事案の性質等に拠って、学内の「適切な部署」に委任されると見るのが現実的であるとともに合理的なのである。なぜなら、例えば、

入学、卒業、学位の授与といった学生の身分事項について、学内の「適切な部署」において、定められた手続に則して事案が処理されることは、恣意的な判断を排し、当該学生に対する手続的保障としての面を有しているからである。そして、学生に対して直接の教育責任を負うのが大学教員であることからすると、このとき「適切な部署」というのは、当該学生が所属する学部の教授会以外にはありえないことになる。

しかし両規則が示すように、学長が教授会の「意見」に拘束されることなく自由に意思決定できるとしてしまえば、学長の恣意的な判断を排除することが制度的に不可能になる。したがって、両規則は学教法第 93 条第 2 項の解釈を誤ったものと言わざるをえない。むしろ、同法第 93 条が教授会を「諮問機関」としていないことから考えると、同条のもとで学長の自由裁量を肯定することはできない。結局のところ、大学という教育研究機関の性格から考えれば、教育研究に直接的な責任を負う大学教員から構成される教授会の関与無くして、教育研究に係る学内の実質的な決定は成立しないのである。学長の最終的決定権は、大学という組織の代表者という面から行使され、大学としての決定を正統化する契機であることに意義があると見るべきである。この意味で、基本規則第 5 条のような規定が置かれているのは組織として適切ではない。学長は執行機関に過ぎないことに注意が必要である。このことは、株式会社においても見られるように、定款を定めるのは株主総会の役目であり、社長などの経営者は定款の枠内で経営権を執行しており、つまりは経営者は定款によって縛られているのである。株式会社の定款に相当する基本規則で、学長の判断のもとで学長の権限に関する規定を自由に解釈できるとするのは、学長に無限の権限を与えたことに等しく、これでは学内規定の存在が無に帰してしまう。前述したように株式会社でさえ、定款によって経営者を縛っていることからすれば、基本規則により学長が学内規定の有効性を判断する権限を有するというのは、背理である。

つまり両規則は、大学と経営責任及び法人の統括主体とを峻別する発想がないままに作成されたものといえる。それゆえに、非常に混乱した生硬な改定案になったと結論することができる。撤廃ないしは適切な文言への修正を求める。

2. 「審議機関としての教授会の権限」と「決定権者としての学長の権限」の曲解による教授会権限への不当介入

基本規則第 5 条及び教授会規則第 4 条は、学教法や施行通知でも認められているような、「審議機関としての教授会の権限」と「決定権者としての学長の権限」とが両立する、という事実を理解していない。これでは決定権が審議権を併呑したことになる。文科省もそこまで要求していない。執行権が立法権を取り上げたようなものなのである。施行通知（留意事項 1-(2)⑩）でも「教授会の意見を慎重に参酌する」ことが求められているので、学長がこれに反するような規則を定めようとする場合は、法令・規則違反となる。教授会規則第 4 条についても同様のことがいえる。両規則は、従来の教授会権限（教育研究に関する事項の審議権・議決権）の縮減ないしは消滅を意味するのであり、決して認めることはできない。

なお、日本語には、「諮問機関」「議決機関」という語句はあっても、「審議機関」という用語は存在しない。したがって、教授会を「審議機関」と位置づけて、その実質的な権能を否定することは根拠を欠くものと言わざるをえない。因みに、「審議」という文言の解釈について、国会法第 56 条第 3 項及び第 4 項を見ると、これらの条文は衆議院ないしは参議

院の「議決権」を前提にしており、また、一般に「国会審議」と言われていることから分かるように、「審議」の中には議決権が含まれることがある。よって、「審議」を行える主体は議決権を伴う合議体を指すものといえる。それゆえにこそ施行通知でさえ、審議を行える教授会には「教育研究に関する事項」について議決権が存することを認めているのであろう（一方、教授会の議決に効力をもたせる最終決定権者が学長との認識なのである）。

したがって、①教授会は従来通り審議事項を自由に選ぶことができる。②審議したことについては学長が求めた事項以外にも意見を述べることは妨げられない。つまり、従来のように、教授会として自律的に議題を設定し、民主的な議論を行ったうえで議決を行い、その結果を学長ないしは教育研究評議会を通じて大学運営に反映させる、という教授会自治の原則を学長は尊重しなければならないはずである。しかし、驚くべきことに、本規則にはこの趣旨がまったく表れていない。早急に修正すべきである。

組合としては、修正に際して、「従来教授会の審議事項としている教育研究の諸事項を教授会が引き続き審議し、これを学長が法人代表者として決定・執行する」との意味合いに変えるべきであると考えます。以前から組合が主張している、この文章であっても、「教授会の審議権」と「学長の最終的な決定権」はいずれも担保されるのである。

なお、以上に付随して生じる問題も多々ある。教授会規則第2条第2項で示された、教授会に教授以外のメンバーを加えることについては、教授会という合議体のそれ自体の問題なのであるから、学部の問題と考えるべきである。学長の専権事項ではない。同第2条第3項のように、学部構成員以外のメンバーが教授会に入るのでは、「学部の教授会」とは言えなくなってしまう。削除すべきである。同第4条では、教授会の職掌から予算・概算に関することが削除されたが、それでは予算等はどこで、いかなる仕組みで審議するのかについて制度作りをしないのはおかしい。また、予算執行は学部でするより他にないのであるから、予算編成に学部が関与しないというのは無理がある。同第8条第2項は、代議員会の議決をもって教授会の議決に代えることができるとしているが、教授会規則の起草者が考えているように、教授会を形式的に「意見を述べる」機関とするのであれば、「両論併記」などとして議決をする場面は生じないはずであるのに、代議員会のときには議決が問題になるというのでは説明に矛盾が生じる。結局、学部の「意思統一」が必要になる場面は避けられないのに、「統一された意思」の効果を一連の規定改正において否定しようとしているから無理が生じるのである。

3. 教職員人事への不当介入

教授会規則第4条第1項第8号は、大学教育職員人事の発議権が学長にあることを示し、「教員ポストの配置」を教授会の審議事項から排除しようとしていることを示す。「教授会の自治」の破壊である。ここにも、学部の自律性の毀損がみられる。教員ポストの配置は、「教育研究に関する重要事項」に含まれると解される「組織再編等の事項」の中心的事項である。少なくとも「教員ポストの配置」を「教授会の意見を聴くことが必要なもの」として明文化しなければならない。

そもそも本規則の誤った発想は、施行通知に源を発している。国立大学法人にあっては、「教育公務員特例法の対象外となり、教授会・教育研究評議会に人事の決定権はない」という誤った理解に基づき、学長の最終決定権が強調されていることは否めない（施行通知：改正の基本的な考え方(3)–⑤）。しかしながら、教員人事は、「大学の自治」の根幹をなす

ものであり、教員集団が専門的知見と職業倫理とに基づいて適任者たる同僚を選ぶことがまさに、大学を大学たらしめてきたのである。教育公務員特例法の規定は、この原理を公務員制度に整合させるための法的措置である。大学教員が公務員でなくなったことを理由にこの原理までも否定するのは、不当な判断であると言わざるを得ない。

これと関連して、福井大学職員人事規程（以下、人事規程）第5条及び第12条では、人事の基準を学長が定められることになっているが、上述の通り学長は執行機関である。したがって基準策定権限までは持たないと見るのが妥当である。教育研究に係る事項であれば教育研究評議会、経営に関する事柄であれば経営協議会の案件であり、学長が規則制定権限を持っているわけではない。学長が基準自体を具体的に定めるとするのは越権行為である。

また、同第31条の解雇に関する定めは就業規則の必要的記載事項であり、したがって同条は就業規則の一部を為す。周知の通り、教育公務員特例法の趣旨は、2004年の国立大学の法人化以後も就業規則のなかで尊重されてきた。なぜなら、法人化以後も従来の「大学の自治」に対する配慮が働いていたからである。よって、単なるガバナンス改革の名において解雇規定にまで踏み込み、従来尊重されてきた「大学の自治」の原則を蔑にするのは甚だ根拠を欠くものと言わざるを得ない。また、改定案は従来の解雇手続を簡略化したものになると見られるので、労働者にとって就業規則の不利益変更となり、労働契約法第10条をクリアできるかが問題になる。加えて、労働基準法第90条所定の過半数代表者の意見を聴かなければならない。人事規程第16条と第19条についても同様のことが問題になり得る。

さらに、福井大学の大学教育職員の選考基準に関する規則第3条「教授となることができる者は、大学教授たるにふさわしい人格識見を有し…」のくだりが、循環論法になっている。せめて「高潔な人格と卓越した識見を有し」くらいは書くべきである。

4. 学長選考規定の不備

施行通知には「学長又は機構長の選考の透明化」（施行通知：留意事項2-(1)）の求めがあるが、今回の改定案には学長選考規定が含まれていない。本来、最終決定権をはじめとする学長権限を定めるのであれば、まず、学長がどのように選出されるのかを詳細に定めるべきである。そもそも学長選考規定は未定稿なのか？ そうだとすれば、改定案そのものが不備となる。

学長選考規定の策定に当たっては、組合はより民主的な手続きによって選ばれた者を学長とするシステムの構築を求める。改正国立大学法人法（以下、国大法）第12条第7項において、学長の選考に当たっては、学長等選考会議が「主体的に」選考を行うことが定められている。組合は、学長等選考会議のみが主導性を発揮するような仕組みには反対である。従前のように、学内世論が支持する適切な候補者が学内から推薦されること、意向投票が堅持されることを求める。

また、学長の再任に当たっては、「意向投票を行わずに再任を認める」（施行通知：留意事項2-(1)-⑤）とされているが、このような措置は今回の法改正事項に含まれていない。施行通知に恣意的に書き込まれた事項である。学長の専権体制が過度に長期化しないような制度の設計（例えば、学長罷免制度の導入）を強く求める。

5. 副学長の任命における危険性

学教法でも副学長職は必置とされていないため、当然、福井大学副学長に関する規程においても副学長の人数に関する規定が明記されていない。組合は、学長の権限を強化するために必要以上に「命を受けた副学長」を置くことに反対する。また、学長の意向に沿った多数の副学長が評議員として教育研究評議会に加わることによって、同評議会がいびつな構成にならないよう、十分な配慮を求める。

6. 学部・研究科・大学附置機関等の長の任命における恣意性

福井大学学部長等任命等に関する規程第5条第2項及び第3項の選考規定と第8条第1項の解任規定は、教育責任を担う学部の長及び学部そのものの自律性に、組織の代表者たる学長が直接介入できるという異常事態を示す。この事態について説得力ある説明が必要である。特に第3項は学部選挙結果を無視できるとの意味合いを含む。学長のいかなる権限をもって選挙結果の無視が可能になるのか説明がない。確かに国大法施行規則第7条第2項には、部局長の任命は学長等が決定する方法により行うとある。しかしこのことが直ちに、学長が部局長を「指名」ということを意味するわけではない。学部長ほか大学附属機関等の長の選出に当たっては、学部における選挙等の手続きを通じた民主的な決定を学長が保障し執行する、という意味での最終的決定権を学長がもつことを求める。また、同規程第8条のような学部長解任規定を定めるなら、学長についても同等の解任規定を定めるべきといえる。

7. 規則そのものの不備と諸規則間の整合性の欠如

基本規則の問題として、その位置づけが明らかでは無いことが挙げられる。まず、国立大学法人福井大学法人規則（以下、法人規則）との関係が不明瞭である。

基本規則を置いている国立大学法人の例としては、国立大学法人一橋大学が参考になる（ここで関心とする事項については、学校教育法の改正後にも大きな変動はないと見られる）。同法人の「国立大学法人一橋大学における規則等の制定改廃に関する規則」第3条を参照すると、同法人では「基本規則」は「教育研究組織、職員、運営組織その他基本事項」について、「学則」は「学校教育法施行規則第4条に規定する事項及び学生の修学上必要な事項」について、「規則」は「法令、基本規則及び学則に基づき本学の教育研究及び管理運営に関する事項」についてそれぞれ所掌事項として定めている。また、同5条を参照すると、「基本規則、その他の経営に関する事項の規則等の名称には、原則として『国立大学法人一橋大学』を付す」ものとして、「学則、その他教育研究に関する事項の規則等の名称には、原則として『一橋大学』を付す」ものとして定めている。つまり、規定の所掌事項を定める規定が存在し、なおかつ、規定の定める事項が教育研究に関する事項か、それとも経営に関する事項かで規定の制定主体（法人か大学か）を明らかにしている。

基本規則を制定するのであれば、一般人の感覚からして、規則よりも上位と考えることになろうが、本学においては法人の基本的な事項を「法人規則」で定めているのであり、少なくとも両者の間で混乱が生じ得ると考えられる。また、一橋のように規定の所掌範囲を明らかにした規定があれば、基本規則を定める意味もあろうが、本法人の場合はそうではない。本法人は屋上屋を架すことのないよう、法人規則を改正するべきである。

次に、基本規則と学則の関係に問題がある。言い換えれば、経営協議会と教育研究評議

会との権限の配分に関する問題である。国大法第 21 条において、経営協議会が「国立大学法人の経営に関する重要事項を審議する機関」として、同第 22 条において教育研究評議会が「教育研究に関する重要事項を審議する機関」と定義されているように、前者が経営事項、後者が教育研究事項というように権限を配分しており、学内規定の制定改廃はそれぞれの権限のもとで行われなければならない（学長の決定や役員会の議論で権限配分を無にするような調整や修正は許されない）。そうでなければ、国立大学法人は一般の独立行政法人と大差なく、国立大学法人法の立法趣旨が損なわれてしまう。

ところが、基本規則第 2 条は学教法第 92 条第 3 項に規定する学長の職務（教育研究に関する事項）について言及している。こうした規定を「法人が定める規則」の形式で制定することは、教育研究評議会の権限を侵害することになり無効である。教育研究に関する事項は「大学が定める規則」という形式が必要であり、教育研究に関する学長の権限を改正の対象にしているのならば、学則を改正（または評議会が定める規則を制定）するべきである。

以上のように、基本規則をはじめとする諸改定案は規則として不備であり、なおかつ、諸規則間の整合性にも欠如がみられる。規則の名に値しない。したがって、組合は、いずれの規則にも反対の意を表明し、改定案を取り下げるよう求める。そして、大学並びに法人が少なくとも規則を策定するのに必要な知識を学習し習得するよう求め、再度、改定案を提示することを強く要請する。

昨年 8 月 29 日に文部科学省が各国立大学法人に対して発した施行通知と学教法との間には、大きな懸隔がある。施行通知は学教法以上に「大学の自治」の破壊を求めているのである。逆に言えば、この懸隔を踏まえれば、各大学は施行通知に過度に振り回されることなく、学教法に基づく改定案を策定できるはずである。学教法の適切な解釈はそれぞれの国立大学に委ねられており、その余地に基づいて大学は自己決定すべきなのである。ここにおいてこそ各大学の手腕が問われており、学長の見識と覚悟が示されるべきではなかろうか。にもかかわらず、福井大学が提示した案は上記のように、施行通知さえも大きく逸脱して「大学の自治」の破壊を自ら唱道しようとするものであった。

世界の歴史をひも解くと、「大学の自治」の破壊は、近世の絶対王政期にも現代のファシズムの時代にもみられたが、大学が自ら自治権を放棄するという事態はファシズム期と酷似すると言ってよい（例えばファシズム期には、全権委任法の成立のもと、国会自らの決議により、国会の立法権すら政府の行政権に委任された）。しかし、「大学の自治」に介入しようとした絶対王政は市民革命によって、「大学の自治」を破壊しようとしたファシズムは敗戦によって打倒され、見るも無残な結果となったことは歴史がよく証明している。福井大学がこのような悲惨な歴史的結末を迎えることがないよう、組合は改定案に強く反対し、学長の良識ある「最終的決定」を求めたい。