

論 説

公立大学法人における組織形成の裁量 ——地独法77条と教員人事事項の審議の 機会の確保について——

山 本 真 敬

序

1. 公立大学法人制度の概要
2. 問題の所在

I. 現状

1. 教育研究審議機関の審議事項における教員人事事項の現状
2. 教育研究審議機関において教員人事事項を審議しない法人の人事プロセス

II. 検討

1. 憲法23条と審議の機会
2. 教育基本法7条2項、学校教育法、国立大学法人法3条
3. 地独法と公立大学法人における組織形成の裁量

結

序

公立大学法人の審議機関について定める地方独立行政法人法（地独法、以下、単に「法」ということがある）77条3項および4項では、国立大学法人法21条4項とは異なり、法律上、審議事項が明示されていない。本稿は、大学の自治の中核と考えられる教員人事に焦点をあて、このことについて検討を行う。

1. 公立大学法人制度の概要

具体的な検討に入る前に、公立大学法人制度について概観しておく必要がある。公立大学法人は、大学の設置・管理（法21条2号参照）を行う地方独立行政法人であるが、地方独立行政法人法の第7章（68-80条）が、公立大学法人の組織・人事等について特例を定める⁽¹⁾。

公立大学法人は、設立団体（地方独立行政法人を設立する1または2以上の地方公共団体。法6条3項）によって設立され、当該公立大学法人が大学を設置する（法71条1項ほか）。

公立大学法人の理事長は原則として学長を兼ねるが、設立団体の議会の議決で定める定款において理事長と学長を別に任命し得る（法71条1項）。理事長＝学長の場合のその任命は、「選考機関」（後述する経営審議機関および教育研究審議機関からそれぞれ選出された者により構成される）の選考（申出）に基づき、設立団体の長が行う（法71条2項および3項）。他方で、理事長を学長と別に置く場合の学長の任命も、同じく「選考機関」の選考に基づき、理事長が行う⁽²⁾（法71条5項）。後者の場合の理事長は、設立団体の長が任命し⁽³⁾（法71条8項）、学長は副理事長となる（法71条7項）。また、理事長を学長と別に置く場合には、教員の人事については、教員の任命・免職（副学長・学部長等への任免等も含む）を「学長の申出に基づき行う」

(1) 公立大学法人制度の概要については、溝渕彰「公立大学法人・国立大学法人に対する法規制の概要」下関市立大学論集49巻2号（2005）27頁以下参照。

(2) しばしば学長選考会議と呼ばれるこの選考機関は、後述の経営審議機関構成員から選出された者および教育研究審議機関構成員から選出された者で構成される（地独法71条3-5項）。

(3) これは、「法人を設置・管理する公立大学法人においては、法人の経営に、教育研究部門の意向を適切に反映させ、経営と教学の円滑かつ一体的な合意形成を図ることが重要と考えられることから、教育研究部門の代表である学長が副理事長となり、その意向を経営に反映させることが可能な仕組みとしたものである」（市町村自治研究会編『逐条解説独立行政法人法〔改訂版〕』〔ぎょうせい、2020〕300頁）。

(4)
(法73条)。

公立大学法人の役員により構成される組織（理事会または役員会）については、国立大学法人法11条3項が役員会を必置としているのに対して、公立大学法人に関しては法令に定めがなく、定款により設置することができる。

公立大学法人は、「定款で定めるところ」により、「当該公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「経営審議機関」を、「当該公立大学法人が設置する大学ごとに当該大学の教育に関する重要事項を審議する機関」として「教育研究審議機関」を置くものとする（法77条1項および3項）。経営審議機関は、理事長、副理事長その他の者により構成し（同2項）、教育研究審議機関は、学長、学部長その他の者により構成する（同4項）。

2. 問題の所在

公立大学法人の場合、「教育に関する重要事項を審議する機関」（教育研究審議機関）の審議事項は、国立大学法人とは異なり（国立大学法人法20条および21条参照）、法令上は全く定まっておらず、設立団体の議会の議決により定められる定款において、その具体的な内容が定められる仕組みとなっている。

これについて、解説書では次のように述べられている。⁽⁵⁾ すなわち、「大学の教育研究は自主的かつ自律的に行われるべきであることから、当該公立大学法人が設置する大学の教育に関する重要事項を審議する機関を大学ごとに置くものとしている。公立大学法人においては、両審議機関〔経営審議機関および教育研究審議機関〕はそれぞれ適切に審議を行い、理事長の下における経営と教学のバランスのとれた公立大学法人の運営に

(4) なお、これに対して、非公立大学法人の公立大学では、教員人事は、教特法3条により、「教授会の議に基づき学長が行う」。

(5) 市町村自治研究会編・前掲註3）311頁（強調は本稿筆者）。

貢献することが期待される」。「なお、これらの審議機関の構成員のほか、組織、審議事項等については、公立大学法人の内部組織についてできる限り設立団体の判断にゆだねるべきであることなどの点を勘案し、各公立大学法人の定款において定めることとしている」。

このように法令上、教育研究審議機関の審議事項は何も定められておらず、すべて定款に委ねられている。それでは、教育研究審議機関の審議事項は、全く任意に定めることが許容されているのか。この点について本稿は、東大ポポロ事件最判（最大判1963年5月22日刑集 17巻 4号370頁）も指摘する通り、大学の自治の保障内容の1つとされている教員人事に関する事項に焦点をあて、検討を行う。

I. 現状

1. 教育研究審議機関の審議事項における教員人事事項の現状

公立大学法人における現状を確認する。2023年10月現在、日本には専門職大学を含め、公立大学が100校存在している。そのうち、公立大学法人により設置されていないものが9校⁽⁶⁾で、残る91校は84の公立大学法人により設置されている公立大学であり、地独法の対象である。この91校の定款において、教育研究審議機関の審議事項として、教員人事に関する事項が挙げられているのか調査を試みた。もっとも、2023年4月に公立大学法人化した釧路公立大学（設立団体：釧路公立大学事務組合）については、残念ながらその定款を確認することができなかった。従って、実際に調査を行ったのは、83公立大学法人90校となる。

教育研究審議機関の審議事項として、教員人事に関する事項が挙げられ

(6) 名寄市立大学、茨城県立医療大学、千葉県立保健医療大学、川崎市立看護大学、長野県看護大学、岐阜薬科大学、情報科学芸術大学院大学、香川県立保健医療大学、静岡県立農林環境専門職大学。

ていたのは、83法人90校のうち、81法人88校であった（本稿末尾に一覧表を付しているので参照されたい）。しかし、各大学において、実際に審議事項として実際に定款で挙げられた事項は一様ではない⁽⁷⁾。まず、最も多かったのが、「教員人事に関する事項」の系統で、「教員（の）人事に関する事項」が最も多く（18法人20大学）、それに法人の経営に関する部分を除くという限定を同時に明記するものも多い（13法人14大学）。人事のみならず評価を挙げるものも散見される。「教員の人事及び評価に関する事項」を掲げるのが12法人12大学、それに法人の経営に関する部分を除くという限定を付すものが11法人11大学ある。なお、これらの大学については、理事会（役員会）が設けられている場合、理事会の審議（議決）事項として、教員の人事（及び評価）の方針（及び基準）に関する事項という形で定めが置かれ、教育研究審議会の審議事項との役割分担がなされている例もしばしば見られる。

次に、教育研究審議機関の審議事項としては、教員の人事（及び評価）の方針（及び基準）に関する事項という形で、教員の人事の「方針」や、「方針」および「基準」、あるいは「基準」について審議すると定める定款も多く（13法人16大学）、法人の経営に関する部分を除くという限定を付す定款も多い（14法人16大学）。

他方で、教育研究審議機関の審議事項として、上記のような教員の人事に関する事項（以下では、まとめて教員人事事項と呼ぶ場合がある。）がおおよそ明記されていないのは、2法人2大学であった。では、これら公立大学法人では、教員人事についてどのような審議が予定されているのか。

(7) 教育研究審議機関の名称も、「教育研究審議会」という名称が多かったが、多様である（詳細は本稿では割愛する）。

(8) なお、公立大学法人山口県立大学の定款では、「教員の人事に関する事項のうち、採用及び昇任並びに不利益処分⁽⁸⁾の決定その他の教育研究の特性に特に配慮する必要があるもの」としてより具体的に示されている。

2. 教育研究審議機関において教員人事事項を審議しない法人の人事プロセス

(1) 横浜市立大学

理事長と学長は別に置かれる(定款11条1項)⁽⁹⁾。理事会(役員会)はなく、審議機関として経営審議会と教育研究審議会が置かれる(定款14条以下)。経営審議会は理事長、副理事長および理事から構成され(定款14条2項)、教育研究審議会は、学長、副学長、学長が定める教育研究上の重要な組織の長、大学の附属病院の長、法人の役員又は職員以外の者で大学に関し広くかつ高い識見を有するものの中から、学長が指名するものから構成される(同18条2項)。

教員人事に関係する組織としては、「人事委員会」(学長の諮問機関:学則73条)⁽¹⁰⁾が置かれる。人事委員会の任務は、採用・昇任候補者の審査・選考を行い、学長に報告する(人事委員会規程2条)ことであり、人事委員会は、教育研究審議会からの選出(2名)、経営審議会からの選出(2名)、学外有識者(2名)から構成される(いずれも学長が委員を委嘱)(人事委員会規程3条1項および2項)。そして、部会(人事委員会規程3条3項)が、「人事委員会の依頼により、採用等の事前審査を行う」とされ(人事委員会規程4条1項)、部会として、「附属病院部会」(10名以上)、「市民総合医療センター部会」(10名以上)、「医学系部会」(9名以上)、「国際総合科学系部会」(13名以上)、「学術院部会」(9名以上)が存在し、それぞれに包括される部局の長などが構成員となっている。

(9) なお、学長の選考機関(学長選考会議)の構成員は、経営審議会構成員から選出された者3名(ただし、1名は学外者)および教育研究審議会構成員から選出される者3名(ただし、1名は学外者)である(定款11条)。

(10) 人事委員会は、「教育と研究の水準の向上を図るため、全学的な視点にたつて、より優秀な人材を招聘し、確保する仕組みとして機能すること並びに全教員を対象とした公募制及び任期制による教員人事の公正性、透明性及び客観性を確保することにより、教員人事の活性化及び適正化を図ること」を目的とする(学則74条)。

なお、過去の認証評価報告書によると、教員人事については、「学長の諮問機関として人事委員会を設置し、すべての審議を行っている」とされ⁽¹¹⁾る。他方で、「部会を設けることができる」（人事委員会規程3条3項）とあるが、人事委員会による審査において、必ず部会による事前の審査がなされているかは、判然としない。

（2）下関市立大学

理事長と学長は別に置かれ（定款11条1項⁽¹²⁾）、理事長、副理事長および理事から構成される理事会が存在する（定款15条以下）。理事会の議決事項として「職員の人事及び評価に関する事項」が掲げられている（定款17条1項4号）。理事会には、諮問機関として、職員の人事及び評価に関する事項を審議するために、「教員人事評価委員会」や「教員懲戒委員会」が置かれ、それらは学長の指名する7名以内の者により構成される（定款18⁽¹³⁾条）。教員人事評価委員会は、理事会の付託を受けて、教員人事及び評価に関する方針の検討や、教員人事における昇任及び採用に関する事項を審議し（教員人事評価委員会規程2条）、教員懲戒委員会は、懲戒の方針の検討や、懲戒の手続、懲戒の量定を審議する（教員懲戒委員会規程2条）。また、教員の人事および評価に関する事項についての理事会の議決は、「学長の決定を妨げないものとする」（定款17条4項）として、教員人事については学長の決定が法人としての最終決定となる仕組みである。

審議機関としては、経営審議会と教育研究審議会が置かれるが（定款19

(11) 独立行政法人大学評価・学位授与機構「平成27年度実施大学機関別認証評価評価報告書 横浜市立大学」13頁。

(12) 学長の選考機関（学長選考会議）は、経営審議会構成員から選出された者3名および教育研究審議会構成員から選出される者3名で、「現に法人の役員又は職員でない者」が含まれるようにしなければならない（定款11条5項および6項）。

(13) 教員人事評価委員会は、副学長、下関市立大学の専任教員のうちから学長が指名し（教員人事評価委員会規程3条）、教員懲戒委員会は、副学長、公立大学法人下関市立大学の専任職員のうちから学長が指名する（教員懲戒委員会規程3条1項）。

条および23条)、教育研究審議会の審議事項には、教員人事に関する事項は明記されていない一方で(定款26条)、理事会規程において、理事会の議決事項たる職員の人事及び評価に関する事項に関して「理事会で必要と認める場合には」、「教育研究に係るものにあつては教育研究審議会に、……意見を聴くことができるものとする」との定めがある(理事会規程3条2項)。

教員の採用については、学部長等の組織の長による採用の申出を受けて(教員採用選考規程7条1項)、学長が必要と判断した場合には(同3項)、教員人事評価委員会に公募要領案の策定を付託する(同8条1項)。公募の応募者が得られた場合、学長は教員人事評価委員会にその審査を付託し(同9条1項)、教員人事評価委員会はその結果を学長に報告し(同9条3項)、学長がその報告に基づき採用候補者を決定する(同9条3項)。学長は、理事会に採用の承認を求め(同10条1項)、理事会がそれを承認した場合に、理事長に採用を申し出る(同2項)。理事長は、この申し出がなされたときは、当該採用を行うものとする(同3項)。ただし、学長が必要と認めるときは、公募によらないことができ(同8条4項)、この場合、いかなるプロセスで理事会に採用候補者の採用の承認がなされるのか(教員人事評価委員会等の機関の関与の有無)は、規程上明らかではない。

また、教員の昇任については、副学長や組織の長が昇任の必要がある等で申出を受け、昇任が必要と学長が判断した場合には、昇任の手續開始を決定し(教員昇任選考規程5条)、教員人事評価委員会に審査を付託する(6条1項)。教員人事評価委員会が学長に審査結果を報告し(同6条5項)、この報告に基づき学長が昇任候補者を決定する(同6項)。そして、学長は理事会に昇任の承認を求め、理事会がそれを承認した場合は、理事長に昇任を申し出、理事長はこの申出がなされたときは、当該昇任を行うものとする(同7条)。

なお、教員の採用及び昇任に関して、学長は、「全学的な観点及び総合的な判断により必要があると認めた場合は、この規程によらない取り扱い

をすることができる」（教員採用選考規程11条、教員昇任選考規程8条）。

このように、採用に関して、公募によらないと学長が決定した場合には、教員人事評価委員会への諮問なしに、直接理事会での承認を求める可能性が規程上開かれている。また、採用および昇任に関して、理事会に直接当該事項を諮り、理事会の議決のみで教員人事事項を決定することが規程上可能となっている。

Ⅱ．検討

1. 憲法23条と審議の機会

(1) (実質的) 決定権の所在

憲法23条が大学の自治も保障していると考えられていることは、改めて詳論の必要はないであろう。そして、大学の自治は、対外的関係、すなわち大学それ自体が外部からの干渉を受けないとことだけでなく、対内的関係、すなわち大学の構成員たる教員団（教育・研究者集団）の自律をも意味することをも意味するという点が、近年では特に強調⁽¹⁴⁾されている。そして、東大ポポロ事件最判が「とくに大学の教授その他の研究者の人事に関して認められ、大学の学長、教授その他の研究者が大学の自主的判断に基づいて選任される」と述べる通り、大学の自治の中核部分に教員人事に関する自治があると考えられていることも、詳述は不要であろう。大学の自治の主体を教授会と考え、大学の自治＝教授会の自治と理解するのが伝統⁽¹⁵⁾的な理解であり、対内的関係に関して、教員の人事についても、いわゆる

(14) 常本照樹「大学の自治と学問の自由の現代的課題」公法研究68号（2006）8-9頁、13頁以下、長谷部恭男編『注釈日本国憲法（2）』（有斐閣、2017）488頁〔長谷部恭男〕など参照。

(15) もっとも、自治の主体を教授会だけでなく学生や職員にも拡大しようという見解も有力であるが（例えば、高柳信一『学問の自由』〔岩波書店、1983〕130-135頁参照）、この点は本稿では触れない。

澤柳事件を経て確立した教授会の自治が従来から唱えられていた⁽¹⁶⁾。

もっともその後、2004年の国立大学の法人化⁽¹⁷⁾、同年の公立大学の法人移行可能化を経て、2014年になされた学校教育法改正は、大学運営における最終的な権限と責任を学長が有していることを強調し、法律上、各学部の教授会の拘束力ある決定権を剥奪するに至った⁽¹⁸⁾。特に教員人事事項は、教授会の必要的意見具申事項として明記されることすらなかつた⁽¹⁹⁾。このように学長と教員団という対内的関係において教員団の自治・自律が失われていく事態を前にして、現在、教員団の自治（教授会の自治）を前提とする学説からは⁽²⁰⁾、いかなる事項につき、いかなる場合に、教員団組織の判断を法人や管理職の判断に優越させ、それを最終的決定とすべきかが議論され

(16) さしあたり、松田浩「第23条」芹沢齊・市川正人・阪口正二郎編『新基本法コンメンタール憲法』（日本評論社、2011）209頁を参照。澤柳事件については、中村睦男「国立大学の法人化と大学の自治」北海学園大学法学研究43巻3・4号（2008）528-529頁などを参照。

(17) 詳しくは、中村・前掲註16）523頁以下、塩野宏「国立大学法人について」日本学士院紀要60巻2号（2006）67頁以下などを参照。

(18) 松田浩『知の共同体の法理』（有信堂光文社、2023）155頁以下参照。

(19) 松田・前掲註18）161-162頁、同「学問の自由と大学の自治」加藤一彦・阪口正二郎・只野雅人編『フォーカス憲法』（北樹出版、2020）145-146頁。

(20) 他方で、教員団の自治（教授会自治）の問題点（職員や学生を大学の自治の主体からの排除や、学外の専門家の除外）を指摘し、大学の自治の他に、フランスの議論に示唆を得て、大学教員の独立（教授の独立）という観点から、大学における教員人事の決定は必ずしも学内の教員団だけが担うわけではなく、学外も含めた専門家による決定が求められる、とする指摘もある（堀口悟郎「『教授会自治』と『教授の独立』」法学政治学論究103号〔2014〕35頁以下、同「フランスにおける大学の自治」羽田貴史・松田浩・宮田由紀夫編『学問の自由の国際比較』（岩波書店、2022）84-86頁）。ちなみにドイツでは、統括機関—日本風にいえば大学経営・管理側—の管理権能が強化されてきたものの（「マネージメント大学」）、立法者は学問および研究の自由を保障するための「全体構造」を憲法上確保しなければならず、教授の任命プロセスに関しても、統括機関の権限が大きいほど、合議制機関（教授、助手、学生などから成る機関）の参加権、影響力を行使する権限、情報受領権、そして統制権能を直接的または間接的に認めることで埋め合わせを行わなければならないと考えられている（ドイツの事情については、栗島智明「大学の企業的経営と学問の自由」羽田ほか編・前掲註20）239頁以下をまず参照せよ）。

(21)
ている。

（２）審議の機会の確保

このように、大学の自治論において焦点が当てられてきたのは、教員人事に関しても、(実質的な)最終決定権の所在である。しかし、本稿で問題としたい事柄は、決定に先立って教員団により審議をなす機会が存在しなければならぬのではないかと、という問題、すなわち、(これを審議権というかはさておき)公立大学法人における教員人事事項に関する教員団の審議の機会の確保の問題である。この問題を検討するに際して、ひとまず本稿では、先の2014年学校教育法改正の憲法適合性の問題を括弧に入れて検討を進めたい。この審議の機会の確保は、(実質的)決定権が誰に帰属しているかとは一応独立した問題であると考えられるし、また現在の法制度において審議の機会の確保がどのようになされているのかをまずは把握する必要があると思われるからである。

まず、本稿が焦点を当てる審議の機会の確保は、大学の自治との関係でどのように考えられるであろうか。既にみたように、制度上、学長の最終決定前に教員団による審議がおよそなされない可能性のある事例が生じている以上、審議の機会の確保と大学の自治の関係も検討しておく必要がある。伝統的な教員団の自治論(教授会自治論)は、上記のように当該大学の教員団の最終決定権を論ずるものであるが、教員による審議の機会の確保は決定の前提となるものであるから、教員団の自治論は、この審議の機会の確保も大学の自治の内容として当然に含まれると理解しているものと思われ⁽²²⁾。仮に教授会自治論に依拠せずに、“学長が最終的決定権を有

(21) 松田浩「学問の自由と大学の自治」法学教室512号(2023)25-26頁、さらに齊藤芳浩「大学の自治後論的考察(2・完)」西南大学法学論集52巻2号(2019)82頁以下も参照。

(22) なお、松田浩は、大学の自治には academic due process の確保が含まれるという。松田は教員の身分に関する不利益処分につき同僚たる教員研究者団の事前審査を要求することだけでなく(松田・前掲註16)208頁)、近時ヨリ一般的に、大学

する”という前提に立つとしても、大学内で当該事項について事前の審議なしの学長単独での決定は、大学の自治の結果とは呼べないだろう。そもそもそれは、大学が組織として決定を行ったとはいえないであろうからである。また、教員人事は、それが共に教育・研究活動を担う教員団構成員を銓衡・決定し、将来の教育・研究のあり方を相互作用によって直接決定付け、変化させるものであることや、教員人事権の大学の設置者等による⁽²³⁾掌握が学問の自由を危機に陥れ得るものであることからして、教員人事事項が学問の専門家たる教員団により少なくとも審議され、その後⁽²⁴⁾に学長の最終的決定がなされるという仕組み、すなわち教員人事事項について学長の最終的決定に先立って教員団が審議する機会を確保することは、その具体的な制度設計は別にして、憲法上、大学の自治の一部に含まれると思われる（考慮要素1：大学の自治）。

それでは、学長の最終的決定権を前提とする現行法の仕組みの下で、この審議の機会の確保は、どのようになっているのだろうか。

2. 教育基本法7条2項、学校教育法、国立大学法人法3条

(1) 教育基本法（国公立共通）

まず、教育基本法7条2項は、「大学については、自主性、自律性その他の大学における教育及び研究の特性が尊重されなければならない。」と定める。大学の「自主性、自律性」の尊重を明記する本項は、憲法23条よりも明確に大学の自治を規定している⁽²⁵⁾。そして、この「自主性、自律性」は、その後「その他大学における教育及び研究の特性」と続くことか

のなす決定全てに、その合理性・公正性を担保する厳重なデュー・プロセスが求められるとする（松田・前掲註21）26頁、松田・前掲註18）164頁）。

(23) 蟻川恒正「国立大学法人論」ジュリスト1222号（2002）66頁。

(24) 堀口・前掲註20）『『教授会自治』と『教授の独立』』56頁参照。

(25) 堀口悟郎「7条2項」日本教育法学会編『教育基本法コンメンタール』（学陽書房、2021）235頁。さらに、本項を含む教育基本法は、国公立大学（法人）だけでなく私立大学をも対象とするもので、また、教育関係法令の解釈指針たる教育基本法においてこのような規定が存在することに意義がある（同234-235頁）。

ら、大学の管理運営の自主性・自律性を意味するのではなく、「教育及び研究」が自主的・自律的になされるという趣旨と理解され、そこには、例えば「大学評価」のように、各大学の「自主性、自律性」に委ねることが適切とは言えないような「学術的事項に関する専門家の意見の尊重」も含まれるという。そして、大学における教育研究の特性とは、具体的には、①大学における教育研究が外部からの干渉を受けることなく、自由に自主的に行われることが求められるという「自主性、自律性」、②高度な専門性や長期性、③教育研究の一体性、④国際性であるとされる⁽²⁸⁾。

もっとも、本条は、「自主性、自律性」の主体について定めがなく、後述の学校教育法と整合的に理解する場合には、その主体は学長と解されることになる⁽²⁹⁾。それでは、学校教育法において、学長の権限に関する仕組みはどのようなものか。

（２）学校教育法（国公立共通）における審議の位置付け

2014年改正学校教育法93条2項は、教授会を学長に「意見を述べる」機関であることを明確にすることで教授会の拘束力ある決定権の合法性を剥奪するのみならず、教授会の必要的意見具申事項をも限定するものであることは既に見た。

解説書によれば、その趣旨は、一方で、「大学における教育研究上の重要事項について、教授会における専門的な審議が行われた上で最終的な決定がなされることを担保するとともに、大学としての最終的な決定が、学長の権限と責任において行われることを明確化」することであるという⁽³⁰⁾。

(26) 堀口・前掲註25) 237-238頁、松田浩「7条2項」荒牧重人ほか編『新基本法コメンタール教育関係法』（日本評論社、2015）34頁。

(27) 堀口・前掲註25) 239頁。

(28) 国立大学法人法制研究会編『国立大学法人法コメンタール〔改訂版〕』（ジヤース教育新社、2017）83頁。

(29) 堀口・前掲註25) 238頁。

(30) 鈴木勲編著『逐条学校教育法〔第9次改訂版〕』（学陽書房、2022）913頁〔強調は本稿筆者〕。

他方で同条は、教員人事（教員の教育研究業績）の審査が「教育研究に関する重要な事項」に含まれ得るにもかかわらず、それが「教授会以外の組織で行われている等の多様な実態があることを踏まえて、個別列举とせず、必要がある場合には」、93条2項3号の「学長が定めるもの」とすることにより「各大学の主体性に配慮」⁽³¹⁾するとした。このような理由で教員人事事項は教授会の必要的意見具申事項（93条2項1号および2項）から除外され、この点についての批判が多くなされているところである。⁽³²⁾

しかし、審議の機会という観点から注意すべきなのは、先の解説書の記述にもある通り、2014年改正学校教育法においてもなお、学長の「最終的な決定」の前に、教授会またはその他の組織で「専門的な審議」をする機会が制度的に必要だと考えられている点である。上記の教基法7条2項の解釈に関して「自主性、自律性」の主体を学長と理解するとしても、このように学校教育法上、教員人事事項に関する学長の決定に先立って「専門的な審議」の機会が確保されていなければならない、そのような機会なしでの学長単独での決定は予定されていないといえよう（考慮要素2：学校教育法の仕組み）。

（3）国立大学法人法（国立大学法人）における審議機関の審議の位置付け

次に、この審議の機会の確保について、国立大学法人ではどのようになっているかを、公立大学法人制度との比較に必要な観点も含め検討する。

国立大学法人法は、その35条で独立行政法人通則法3条を準用しており、「その行う事務及び事業が国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要なものであることに鑑み、適正かつ効率的にその業務を運営するよう努めなければならない」（独立行政法人通

(31) 松田・前掲註18) 158-159頁参照。

(32) 鈴木編・前掲註30) 914頁。

(33) 松田・前掲註21) 25頁参照。

則法3条1項。強調は本稿筆者⁽³⁴⁾。国立大学法人法は、学長に最終決定権限を割り当てる（国立大学法人法11条、35条、独立行政法人通則法26条）一方⁽³⁵⁾で、「国立大学法人の適正な運営を確保するため、経営については学長等の役員及び学外有識者で構成される経営協議会が、教育研究については教員組織の代表者で構成される教育研究評議会が、意思決定の過程に關与する仕組みとして設けられて⁽³⁶⁾」いる。国立大学法人法は、教育研究審議機関である教育研究評議会の審議事項として、教員人事に関する事項を明示しているが（国立大学法人法21条4項）、それは、「当該大学の教育研究目標など全学的な幅広い視野を踏まえた上で、専門性や学問の継承の要請に鑑み、た選考が行われることが必要であることから、教員採用についての全学的な方針、基準、手続等については教育研究評議会で審議する」ものである⁽³⁷⁾。

教育研究評議会と教授会の関係について見ると、「国立大学法人における教授会は、学校教育法第93条に基づいて、主として、国立大学の学部・研究科等、各部局ごとに置かれるものであり、学長及び学部長その他の教授会が置かれる組織の長がつかさどる教育研究に関する事項について審議を行うこと等を役割とする機関である一方、教育研究評議会は、国立大学法人法第21条に基づいて、各国立大学法人に置かれるものであり、国立大

(34) 国立大学法人法制研究会編・前掲註28) 88頁は、独立行政法人通則法3条の独立行政法人制度の運用原則は「国立大学法人制度……の運用にも妥当するものであるから、同条を準用した」という。

(35) 山本隆司「民営化または法人化の功罪（下）」ジュリスト1358号（2008）57頁。

(36) 鈴木編・前掲註30) 918頁〔強調は本稿筆者〕。国立大学法人法の解説書によれば、「経営・教学双方の最終責任者である学長の意思決定を適切に支えていくためには、大学の教育研究を直接担当する者の意見を教学面の方針に反映させる仕組みも併せて必要である」という観点から、「国立大学法人の経営に関する重要事項を審議する経営協議会と併せて、国立大学の教育研究に関する重要事項を審議する教育研究評議会」が置かれ、教育研究評議会は、「学長を中心に、学内の教育研究を直接担当する者の代表者が一体となって審議を行う」（国立大学法人法制研究会編・前掲註28）181-182頁〔強調は本稿筆者〕。

(37) 国立大学法人法制研究会編・前掲註28) 183頁〔強調は本稿筆者〕。

学の教育研究に関する重要事項について、全学的な観点から、審議を行うことを役割とする機関である⁽³⁸⁾。「このように国立大学法人においては、教授会と教育研究評議会は、置かれる単位と審議すべき事項の範囲が異なっているが、こうした役割分担にふさわしい審議事項等の精選をそれぞれ行うことが引き続き求められている⁽³⁹⁾」。

これらからすると、国立大学法人では、最終決定権者が学長であることを担保する仕組みと、学長による適正な運営を確保するために学長の意思決定の過程に教員組織が関与する仕組みとが予定され、そして教育研究評議会という機関が、「大学の教育研究を直接担当する」(前掲註36) 参照) 各部署の長により全学的な観点からの審議を行う場として制度設計がなされている。教員人事についても、「大学の教育研究を直接担当する」者が、(各学部・各研究科の教授会とは限らないにせよ)「専門的な審議」を行い(前記の学校教育法上の要請)、さらに教育研究評議会において「全学的な」観点からの審議が行われる(国立大学法人法上の要請)ことが予定され、そのような過程を経て学長が最終的な意思決定を行うというのが、法律の仕組み(学校教育法および国立大学法人法上の要請)であると考えられる(考慮要素3: 国立大学法人法の仕組み)。すなわち、国立大学法人においては、学長の決定に先立って審議の機会が2つの仕方で確保されるのである。

3. 地独法と公立大学法人における組織形成の裁量

(1) 地独法77条の認める裁量の趣旨

それでは、公立大学法人はどうであろうか。まず、公立大学法人も学校教育法の適用がある以上、学長の「最終的な決定」の前に、教授会またはその他の組織で「専門的な審議」がなされることが必要になる(学校教育

(38) 国立大学法人法制研究会編・前掲註28) 189頁。

(39) 国立大学法人法制研究会編・前掲註28) 190頁〔強調は本稿筆者〕。

(40) 山本・前掲註35) 58頁は、学校教育法は国公立を含めた規律を行っており、国立大学法人法と法的規律の観点が異なると述べる。学校教育法と地独法(公立大学法人)の間でも同様のことが妥当でしょう。

法上の要請)。また、公立大学法人も、国立大学法人と同様に、大学の設置及び管理という「公共上の見地から行う事務及び事業」(地独法1条)を行う点で「適正かつ効率的にその業務を運営するよう努めなければならない」(地独法3条1項)とされており、大学運営が「適正」でなければならないことは、国立大学法人と公立大学法人で変わらないであろう。

これらからすれば、公立大学法人においても、教員人事に関して、決定に先立って審議の機会が2つの仕方では確保される必要があると言えそうである。すなわち、教員人事事項に関して、公立大学法人においても学長に最終決定権限が留保されるにせよ(地独法73条)、国立大学法人と同じく、教員人事について、「大学の教育研究を直接担当する」者が、「専門的な審議」を行い(学校教育法上の要請)、さらに「全学的な」観点からの審議が行われるという仕組みが予定され、そのような過程を経て学長が最終的な意思決定を行うことになるはずである(考慮要素1～3に対応)。

しかし、先に見た通り、地独法77条は、国立大学法人法のように教育研究審議機関の審議事項を明記しておらず、それは「公立大学法人の内部組織についてできる限り設立団体の判断にゆだねるべきである」という。このことは、まずは、地独法77条において、設立団体の議会の議決する定款や、公立大学法人および大学の制定する諸規程で、公立大学法人および大学の組織やその任務をどのように制度設計するかという裁量(組織形成の裁量)が、国立大学法人に⁽⁴¹⁾比して、より広く認められていることを意味する(考慮要素4:公立大学法人法の仕組み)。公立大学法人の規模やその設立の背景が多様であり得ることから、法も組織形成について多様なあり方を許容しているということであろう。

もっとも、このように公立大学法人の組織形成の裁量が広いとしても、公立大学法人の内部組織の仕組みにおいて、教員人事事項をいずれの組織・機関で審議するかということのみが裁量に委ねられているのであ

(41) 国立大学法人の組織のあり方についても、国立大学法人法の「規律密度の薄さ」を、塩野・前掲註17) 79-80頁が指摘していた。

て、先に見た 2 つの審議の機会は確保されなければならない(考慮要素 1～3 の要請)。国立大学法人では、全学的な観点からの審議を教育研究評議会に法が割り当てているが、公立大学法人ではそれに相当する法の割当てが存しないというだけであって、全学的な審議の機会を設ける必要がないことを意味するわけではないのである。現実には、地独法 77 条のいう教育研究審議機関が、その構成員(地独法 77 条 4 項。「学長、学部長その他の者」)からして、「当該大学の教育に関する重要事項」について(国立大学法人と同じく)全学的な観点から審議する機関と位置付け得ることから、多くの公立大学法人が教育研究審議機関の審議事項に教員人事事項を挙げているものと思われる⁽⁴²⁾。しかし、定款を含めた学内規程上、学長が最終決定を行う前に、全学的な観点から、大学の教育研究を直接担当する者による審議の機会が教育研究審議機関以外に存在する場合には、教育研究審議機関において教員人事事項を審議事項としないことも許される。そうでない場合には、教育研究を直接担当する者による全学的な審議の場である教育研究審議機関において、教員人事事項を審議事項としなければならない。これが、教員人事事項に関して地独法 77 条が認めた公立大学法人の組織形成上の裁量の趣旨であり、この趣旨を逸脱する組織形成は地独法 77 条の下では許容されないものと思われる(考慮要素 1～3 と考慮要素 4 の均⁽⁴³⁾衡)。

このように考えると、教育研究審議機関において教員人事事項を審議事項としていない公立大学法人において、「専門的な審議」の機会および大

(42) 公立大学協会法制・目標・評価専門委員会編『公立大学法人に係る法制度の解説および定款モデル』(公立大学協会、2004) 19 頁は、「公立大学法人の場合には、それ〔教員人事〕がいずれの機関の審議事項であるかが不明瞭である。しかしながら、教員人事は教育研究の根幹を成すことから、教育研究審議機関又は(及び)教授会の審議事項とされなければならない」と述べていた。

(43) 山本・前掲註 35) 59 頁は、国立大学法人においては、「学問システムに適合した組織を形成するよう拘束され、私立大学組織ほど組織形態を自由に決める余地はない」とする。本稿の検討からは、公立大学法人についても、裁量が国立大学法人と比べて広いとはいえ、同様のことが妥当すると思われる。

学の教育研究を直接担当する者による全学的な観点からの審議の機会のないまま学長の最終決定をなし得る仕組みが存するような例はもちろん、教育研究審議機関において教員人事事項を審議事項としている場合であっても、教育研究審議機関における審議とは別に、「専門的な審議」の機会が制度的に予定されていない場合、あるいは、⁽⁴⁴⁾「専門的な審議」の機会はあるが全学的な観点からの審議の機会がない場合には、憲法上の考慮要素（考慮要素1）や法律上の考慮要素（考慮要素2・3）の全てまたはいずれかを考慮していない瑕疵があると思われる。

（2）瑕疵の是正

このように、公立大学法人における教員人事事項に関しては、少なくとも2つの観点からの審議が学長の最終決定前になされることが予定されている。しかし、これら審議の機会が公立大学法人において実際に確保されるかは、地独法が教育審議機関の審議事項を明記していないこともあり、定款を議決する設立団体の議会や、定款を認可する総務大臣または総務大臣および文部科学大臣（地独法7条、80条）、そして定款の下で各種規程を定める当該公立大学法人および大学に委ねられることになる。

この点、「公立大学法人が設置する大学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」設立団体（地独法69条）の議会が、大学の教育研究を直接担当する者による2つの仕方での審議の機会を適切に確保するような定款を定めることが、まず重要であろう。さらには、設立団体の議会の議決した定款が、上記の2つの仕方での審議の機会の確保という「大

(44) このような場合には、例えば、新学部の設定のための採用人事等で学内に当該領域の専門家が存在しないとして学長の最終決定前に「専門的な審議」の機会を行わないというケースがあり得よう。しかしこのような場合であっても、この「専門的な審議」の機会を確保することは学校教育上求められるところであるから、「専門的な審議」を行うために学外の専門家を適宜委員として迎える等により「専門的な審議」の機会を確保することが求められよう。なお、先に紹介したフランスの大学教員の独立原則からすると（前掲註20参照）、このような場合にも学外の専門家による審議が行われることが憲法上要請されることになる。

学の自治を尊重する仕組み⁽⁴⁵⁾を備えているかどうかを、都道府県または総務大臣および文部科学大臣は、その認可の際に確認しなければならない。

定款が上記の審議の機会を明示的に確保しない場合には、公立大学法人および大学の制定する規程においてそれを確保することが要請されることになる。それが確保されていない場合、上述のように憲法上の考慮要素（考慮要素 1）や法律上の考慮要素（考慮要素 2・3）の全てまたはいずれかを考慮していない瑕疵が生ずる。したがって、そのような場合には、設立団体の長が是正を求めたり（地独法122条1項、6項）、あるいは設立団体の長が何らかの事情でそれを行わないときは、都道府県または総務大臣および文部科学大臣が是正を求めたりしなければならない（同3項および4項、6項）。

確かに、地独法は、大学における教員の学問研究とその成果の教授が外部の諸勢力の干渉を受けることなく自由かつ自主的に行われることを保障するために公立大学法人に対する設立団体の直接的な関与を極力小さくしている⁽⁴⁶⁾。しかし、この審議の機会の確保はむしろ「大学の自治を尊重する仕組み」の一部であるから、定款および学内の規程（やその運用）において審議の機会が確保されていないことが認められる場合には、学内の教員団が意見を述べる機会が制度上存在せず、大学による自主的・自律的な是正が困難な状況に陥っている事態も推定される。そのような事態に至っている場合はむしろ、是正のための関与が積極的に求められることになるのではないか。⁽⁴⁷⁾

(45) 市町村自治研究会編・前掲註3）336頁参照。

(46) 市町村自治研究会編・前掲註3）460頁参照。

(47) なお、認証評価において、大学の教育研究組織とその運営が法令に適合しているかも評価の基準となっているようである（大学基準協会「大学基準」10（1）、大学改革支援・学位授与機構「大学評価基準」1-1および1-2、一般財団法人大学・短期大学基準協会「大学評価基準」IV-A-1、一般財団法人大学教育質保証・評価センター「大学評価基準」基準1など）。公立大学の多くが会員となっている一般財団法人大学教育質保証・評価センターの認証評価でも、「大学評価基準」基

結

本稿では、地独法の教員人事事項の規律（のなさ）の意味するところについて、若干の考察を行った。公立大学法人における教員人事事項に関しては、少なくとも憲法上および法律（学校教育法および地独法）上、学長の最終決定前に、大学の教育研究を直接担当する者による「専門的な審議」の機会および全学的な観点からの審議の機会を何らかの形で確保することが要請される、というのが本稿の結論である。公立大学法人の組織形成のあり方を考えるにあたって、本稿の検討がその一助となれば幸いである。

(表) 各公立大学法人の定款で教員人事事項が審議事項としてどのように定められているか (2023年10月時点)

A「教員の人事に関する事項」系統	①教員(の)人事に関する事項	公立大学法人旭川市立大学、公立大学法人公立ほこだて未来大学、北海道公立大学法人札幌医科大学、公立大学法人札幌市立大学、公立大学法人新潟県立看護大学、公立大学法人諏訪東京理科大学、石川県公立大学法人（石川県立大学、石川県立看護大学）、公立大学法人小松大学、公立大学法人名古屋市立大学、公立大学法人滋賀県立大学、京都府公立大学法人（京都府立医科大学、京都府立医科大）、公立大学法人神戸市外国語大学、公立大学法人奈良県立医科大
------------------	----------------	--

準1（法令適合性）の評価で、本稿の注目した地独法、学校教育法などが関連法令として挙げられているが（一般財団法人大学教育質保証・評価センターウェブサイト「大学評価基準に関する評価の指針」〔http://jaque.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2023/07/2-2_230529_criterion2.pdf〕1-6頁）、教員人事事項が教育研究審議機関の審議事項と定款上されていなかった2つの公立大学の評価結果を見ると、本稿の述べたような視点での法令適合性の評価はなされていないように見える（「2021年度実施 大学機関別認証評価 評価報告書 横浜市立大学」3-4頁〔<http://jaque.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2022/03/2021result05.pdf>〕および「2022年度実施 大学機関別認証評価 評価報告書 下関市立大学」3-4頁〔<http://jaque.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/2023/03/2022result08.pdf>〕）（いずれも最終閲覧2024年1月31日）。

なお、学問共同体の自律という観点から大学評価制度を検討するものとして、堀口悟郎「学問の自由と民主主義に関する一考察」教育学年報14（2023）247頁以下がある。

		学、公立大学法人和歌山県立医科大学、公立大学法人福山市立大学、公立大学法人山口県立大学、公立大学法人山陽小野田市立山口東京理科大学、長崎県公立大学法人（長崎県立大学）
	①に法人の経営に関する部分を除くという限定付	公立大学法人長野大学、公立大学法人富山県立大学、公立大学法人金沢美術工芸大学、公立大学法人敦賀市立看護大学、公立大学法人三重県立看護大学、公立大学法人京都市立芸術大学、公立大学法人島根県立大学、公立大学法人広島市立大学、公立大学法人周南公立大学、高知県公立大学法人（高知県立大学、高知工科大学）、公立大学法人沖縄県立看護大学、公立大学法人沖縄県立芸術大学
	②教員の人事および評価に関する事項	公立大学法人公立千歳科学技術大学、公立大学法人青森県立保健大学、公立大学法人青森公立大学、公立大学法人宮城大学、公立大学法人秋田県立大学、公立大学法人秋田公立美術大学、公立大学法人高崎経済大学、公立大学法人前橋工科大学、公立大学法人神奈川県立保健福祉大学、公立大学法人長岡造形大学、公立大学法人山梨県立大学、公立大学法人奈良県立大学
	②に法人の経営に関する部分を除くという限定付	公立大学法人国際教養大学、公立大学法人山形県立保健医療大学、山形県公立大学法人（山形県立米沢栄養大学）、公立大学法人新潟県立大学、公立大学法人都留文科大学、公立大学法人福井県立大学、公立大学法人愛媛県立医療技術大学、公立大学法人北九州市立大学、公立大学法人熊本県立大学、公立大学法人大分県立看護科学大学、公立大学法人名桜大学
B「教員の人事の方針に関する事項」系統	①教員の人事の「方針」・「基準」に関する事項	公立大学法人会津大学、公立大学法人福島県立医科大学、公立大学法人埼玉県立大学、東京都公立大学法人（東京都立大学、東京都立産業技術大学院大学）、公立大学法人三条市立大学、兵庫県公立大学法人（兵庫県立大学、芸術文化観光専門職大学）、公立大学法人岡山県立大学、公立大学法人新見公立大学、広島県公立大学法人（叡啓大学、県立広島大学）、公立大学法人尾道市立大学、公立大学法人九州歯科大学、公立大学法人福岡県立大学、公立大学法人福岡女子大学
	①に法人の経営に関する部分を除くという限定付	公立大学法人岩手県立大学、群馬県公立大学法人（群馬県立県民健康科学大学、群馬県立女子大学）、公立大学法人長野県立大学、公立大学法人岐阜県立看護大学、静岡県公立大学法人（静岡県立大学）、公立大学法人静岡社会健康医学大学院大学、公立大学法人静岡文化芸術大学、愛知県公立大学法人（愛知県立大学、愛知県立芸術大学）、公立大学法人福知山公立大学、公立大学法人大阪（大阪公立大学）、公立大学法人神戸市看護大学、公立大学法人公立鳥取環境大学、公立大学法人宮崎県立看護大学、公立大学法人宮崎公立大学
C記載なし		公立大学法人横浜市立大学、公立大学法人下関市立大学

〔附記〕本研究は、JSPS 科研費 21K13187 の助成を受けたものです。また、校正中に、齊藤芳浩『大学の自治の法理』（法律文化社、2024）に接した。