

## 大学のガバナンスを考える

孫福 弘（慶應義塾大学）

ただいまご紹介いただきました慶應の孫福でございます。今日は、こちらの大学研究センターの公開研究会ということで、どんなスタンスで話をしたらいいのか、いろいろと迷っております。お聞きになるのがどういう方々なのか、ということちょっと思いながら、どういう話をしたらいいかなと考えました。そこで少しまともに、大学のガバナンスという問題にタックルしてみようと考えました。

早速ですが、まず話の構成をお話しておきたいと思います。趣旨は大学のガバナンス機構というものを比較検討してみたいということです。問題意識として、今なぜ大学のガバナンスなのか、ということをもっとお話ししたいと思います。なぜ、大学のガバナンスをわざわざ今取り上げるのかということです。その後で、私立大学のガバナンスの構造がどうなっているのかを確認してみる。私立学校法に基づくガバナンスの構造です。それから、それをもたらすに至ったガバナンス構造の形成を巡る歴史的な経緯について、少し考えてみたいと思います。続いて、比較検討の対象として、国・公立大学のガバナンスがどういうタイプなのかということを確認する。また、アメリカの大学のガバナンスというのはい体どうなっているのかということにも触れたい。さらに、もう少し広く大学のガバナンススタイルを国際的に比較した場合、世界のそれぞれの地域の大学がどういう特徴をもっているのかということをも、ざっと見てみたいと思います。最後に、企業のガバナンスについても参照してみたい。コーポレート・ガバナンスということが今企業で非常に重要なテーマになっています。企業のガバナンス構造も、大学のガバナンス構造を見る時に、やはり見てみる必要があるだろうと思います。要するに、組織として大学を見た時に、上部構造から下部構造までありますけれども、基本的に大学の意思決定と執行の責任、そしてそれに対するチェックの機構がどういうふうに働くかという問題。それと、大学の中だけではなく、大学を巡るさまざまなステークホルダー、関係のある人々あるいはその集団、そういう集団との関係で大学はどういうふうに動いていくのかということ。これは、ガバナンスを見る場合の見方だと思います。そういうとらえ方で組織論的な観点から、組織論あるいは意思決定論とか、トップの執行体制といいますが、そういうところも含めてガバナンスというものをみてみたいということです。そして最後に、日本の大学の抱えているガバナンスの課題と展望。この位を扱ってみたいということです。ただ、これを1時間でやりますので、駆け足でやるということになりますから、ここのところは説明が不十分ではないかと、これはちょっと飛躍しすぎているのではないかと、そういう感想を持たれることが多分あるだろうと思います。それは、後から鋭く突っ込んでいただくと討論ができますので大変楽しみです。

それでは、先ず第1に問題意識から入っていきましょう。今、なぜ「大学のガバナンス」かということですか。1つは、国立大学法人ができます。もう来年の4月ということで、今まさに風雲急を告げているということでもあります。国立大学法人法が成立するというので、問題は、新しい法律による国立大学法人のガバナンスのあり方がどうなるのかということですか。これは、様々な問題をはらんでいるということが言えると思うわけです。それは、大学が変わるためのモメントとして非常に大きな役割を果たすだろうと思いますが、同時に問題もはらんでいるという感じがするわけです。これは、国立大学だけでなく、公立大学、私立大学に対しても非常に大きな影響を与えるということを我々は意識しなければいけないと思います。それが1つです。

それから、1990年代の前半、91年の大学設置基準の大綱化以来とっていいかもしれませんが、規制緩和のトレンドというものの、流れが次第に速くなっているということ。そういう意味で、国の定めた枠組みとか、法規制とか、行政指導の枠組み、そういうものの中で、大学が自主的に考えなくてもその通りにやればよかったという時代から、ますます自己責任という形での経営、運営を迫られる、そういう時代になってきています。それから、片や少子化という現象でマーケットの競争が激しくなっているということがあります。特に私学にとっては経営力を問われる時代になってきました。そういう意味で、大学のガバナンスというものが、マネジメントという側面と、ガバナンスの両側面ですが、その両方ともが問われる時代になってきたということです。

それから、もう1つは、コーポレート・ガバナンスです。いま大学は企業のあり方に学ぼうという風潮が強いわけですが、企業のあり方そのものが転換期にきているということもいえます。それがコーポレート・ガバナンスで象徴されていると思います。その意味で、企業人とか産業界の経営のあり方、それを大学がただ学ばばいいという話なのだろうかということも含めて、我々は問題意識を持つ必要があると思います。

最後は、経済特区での株式会社の高等教育事業への参入を認めるという問題。規制がそこまで取り払われる。かなり限定的ではありますが、株式会社が高等教育も含めて教育に参入するという事まで出てきた。これは、実は私立大学にとってみると、まさに前門の国立大学、後門の株式会社といえなくもない。私立大学は非常に厳しい状況に入っているといえると思います。そういうふうなことから、公共性とか公益性という大学の機能、役割と、それを維持しながら効率性とか市場メカニズムの大きな流れ、これとどうやって両立させていくのかということですか。これが、大学のガバナンスということの問題意識の中心にあると思っています。

さて、私は、ずっと私立大学で経験を積んできたということがありますので、どうしても私立大学が中心にならざるを得ません。それから、日本の高等教育の中でも圧倒的にボリュームとして1番大きなウェイトを占めるのが私学ですから、私学について少し詳しく触れていくということになります。

まず、私立学校法によるガバナンスの構造を見てみます。私立学校法というのは、そんなに厳密に規制をしている法律ではありません。かなり緩やかな枠組みになっています。これは何

故か。1つは、大学だけを対象にした法律ではないわけです。「私立学校」法なのです。「私立大学」法であれば大学をターゲットにしたピンポイントの法律になるわけですが、「私立学校」法ということで、大学から幼稚園まで全部含んでいるわけです。ですから、大学だけに合うような法規定ができないという事情もあるわけです。これは、成立の段階からそういう議論が行われています。その意味で、法が許す範囲内での様々なバリエーションがあり得るけれども、一応ここで、法律が想定する標準形というふうなものがあるだろうということです。これは、文部科学省も法人設置申請時の標準的なものとして、こういうものを示しているということがあります。それは何か。まず第1に、学校法人の理事長、そして理事会が最高意思決定機関、執行機関ということになっています。そこが全て責任をとるということです。大学の学長、総長というのは法人が設置する機関の長であるということで、教学面での執行権は与えるけれども、経営面での意思決定権と執行権は理事会にある。こういう考え方ですから、経営と教学の分離です。ここでチェックシステムが働くということになっています。それから同時に、私立学校法による新しい形として評議員会が置かれる。評議員会が意見具申権をもつ。大学の教職員と卒業生などで構成される評議員会が理事長の諮問に応じるというシステムになっています。これは標準形です。

ただし、実際に様々なバリエーションがあります。例えば、理事長と総長、学長が実は同一人物である。そういう強力なトップの体制も、寄付行為の条文の規定の仕方によってはつくれるということになります。それからもう1つは、評議員会が単なる諮問機関であるというふうな標準形ではなっていますが、実は重要な事項については評議員会の決定がないとできない、つまり評議員会が最高意思決定機関という形に寄付行為上で規定をすれば、それもできるというシステム、法律の条文になっているということです。そういう意味で、様々なバリエーションがあるということです。

私立大学の学校法人のガバナンスの構造がどうしてできてきたのか。1つは、歴史的に見ると、元々私立学校というのは、ヨーロッパの中世も同じですが、最初に財産があり、その財産をベースにして組織ができるという形ではなくて、むしろ人の集まりです。ギルドの性格です。人の集まりというものがあって、社団的な性格をそもそも持っていたということがありません。これは、日本の場合もそうです。慶應でも早稲田でも皆そうです。その後、法的な定め枠に入ってきたのが民法の公布によってです。明治31年に、財団法人、社団法人の法人格の部分がきちんと整備されて公布された。これを受けて、大学の前身である私立の学校も、財団法人とか社団法人になっていくということが行われる。そして、その後、実は財団法人に収斂していくわけです。どういうことかといいますと、私立学校令の存在があります。明治44年に改正されて、中等学校以上の学校については財団法人の法人格をもっていないといけなくと定めています。大学令もそうです。大正7年の大学令では、財団法人でなければいけないと定めています。そういうことで、結局、戦前の私立学校に関していうと、ほとんどが財団法人になっているわけです。それが昭和24年に、私立学校法が成立することによって、学校法人に移行するという形になるわけです。民法の施行以前の私立学校が、どんなガバナンスの構造

になっていたのか。いろいろなタイプがありますが、一例は、明治14年の慶應の仮憲法というものがあります。それまでは、どちらかという福沢論吉個人が福沢塾のような形で経営の主体を握っていたわけです。しかし、この時点で初めて福沢個人の手を離れて、集団経営体制というものに入って行く。これが、慶應義塾の仮憲法です。実は、この前に生徒数が非常に減っていくということがあって、維持に苦勞するということがありました。まさに存亡の危機に瀕するという状態になるわけです。それで、政府から金を出させようとか、いろいろなことをやるのですが、結局お金を引き出せない。最後に、卒業生を中心とした慶應維持社中という、慶應を維持していく集団を構成して募金をする。慶應維持社中の力を借りて慶應の財政を維持していくということがあったわけです。これは卒業生が大部分です。300人位でしょうか。この慶應維持社中の中から選挙によって、今でいう理事に当たる人を21人選ぶ。その理事の長が社頭です。当時の社頭は福沢自身でした。そういう形で大学を統治していく。そういう構造が出来上がる。塾長という、今の学長にあたる人は、教員の中から理事委員が任命をするという形になるわけです。ですから、これはいってみれば雇用者の中の1人を学長に任命する、校長に任命する、という形になるわけです。ですから、この当時からすでに理事、あるいは理事会といった形のものが出来上がっている。理事長と学長とは別のもの、という形で既にスタートしているわけです。維持社中が選挙で選ぶということが、会の形は成していませんが社団法人の社員総会のような意味合いをもっている。ですから、これもかなり社团的な感じのものといえると思います。

それから、民法が施行された後、民法の定めに従って寄付行為をつくり、それで申請をする。こういうことが行われたわけです。民法は明治31年に法人格の部分が整備されて公布されていますが、明治35年までの間に私立学校組織はわずか5校位しか法人格をとっていません。35年から40年位の期間にバタバタと沢山とっていきます。最初の頃、明治31年に既に法人格をとったのは、財団法人和仏法律学校です。これは法政大学の前身になります。この寄付行為を見てみると、同じように維持委員会というのがあります。やはり卒業生を中心とした、財政的に維持をしていくというスポンサーの集団と考えていいと思います。それが、理事3名を任命する。その理事3名の内の1人を専任理事とする。これはフルタイムで働く理事という意味だと思います。それを互選する。そして、その専任理事に校務を処理させる。ですから、この財団法人和仏法律学校の校務ということですから、法人の業務全体を処理させるということになるわけです。そういう意味からいうと、これは法人の組織としては専任理事なのですが、実は学校の教育組織としては校長に当たると思います。ですから、校長と専任理事というものが同人格であるという形になっている。ただし、ここで理事長という形のものはありません。ただ、実質的には他の理事は専任ではないわけですから、専任理事が理事長に当たるような役割を同時に兼ねていたと思います。いわば理事長と学長が一体になったものがある。それを維持委員会が監督するという形になっている。その後、大正12年に改正が行われて、財団法人法政大学寄付行為となっています。この場合ほぼ同じで、ただし、維持委員会のところに重要事項を議決するという寄付行為の中の条文が入っています。その意味で、維持委

員会の力がより明確に打ち出されているということが言えます。先ほど、評議員会に最高意思決定権限を与えるというバリエーションがあると言いましたが、法政の場合にはそういうバリエーションの前駆といいたいでしょうか、早い時代からのこういう傾向が見えていると思います。そういう形で、戦前、戦中を通じて経営が行われてきたわけです。そして戦後に私立学校法ができて、昭和24年に学校法人になるわけです。

実際に民法との違いは何か。学校法人と財団法人との違いは何だったのか。ざっと書いてみますと、財団法人では理事の人数の制限は特にありません。それに対して学校法人では理事5人以上ということで、少数理事の専断を防ぐ。そういう狙いが1つあります。それから、校長を理事に加える。校長ということは、大学の場合には学長です。これを理事に加えるということは、教育者、あるいは学事サイドの意見を経営に反映させるという狙いです。それから、監事を必置機関にする。実は、財団法人では監事は必置機関ではないのです。任意機関になっていますから、監事を置かなくてもよかったです。しかし、学校法人では監事は必ず置かなければいけない。しかも2名以上。また、役員中に同一親族は2人までという制限を設けています。一族郎党で理事を占めて同族経営をやるということに対して、歯止めをかける。それから、財団法人では評議員会も必置機関ではない。評議員会の定めは民法の財団法人の定めの中にはない。それを学校法人では新しく入れ込んで、学校関係者の意見を反映させる。卒業生や大学の教職員、あるいは私立学校法制定の議論の中では父兄などもその対象だったわけです。こういうものが反映するよということ。これら全ては学校法人として、大学以下、初等教育、中等教育を含めて公共性の強化ということが狙いということ。それからもう1つは、収益事業が財団法人ではできなかったのですが、それをできるようにしようということ。これは、戦後に私立学校法ができていますから、戦後の非常に経営事情の苦しい時代に、私学は大変貧乏で、経営に四苦八苦していた、キャンパスが戦争で相当被害を受けた、そういう復興事業という側面もあるわけです。そういう背景から、1つは収益事業ということで、少しでも経営に資するものを認めようということになるわけです。

もう1つ、私立学校法の大きな狙いは、後から経常費助成ということにもつながってくるわけですが、公の助成、国の補助を受けるということのための基礎固めということもあるわけです。私立学校法の成立にはなかなか複雑な過程があります。そもそもは文部省の役人が、学校法人という形のものにしていこうという発想をしたわけです。昭和21年に教育刷新委員会にかかるわけです。教育刷新委員会に第4特別委員会というのがあり、そこでかなり議論をする。例えば、評議員会の議論なども、こういう形で公共性を保つために、ぜひ評議員会を置かなければいけないという議論が大勢を占めるのですが、中には大学についてはいいかもしれないが、幼稚園を1つもっているような学校法人に評議員会がいるのかといった議論もあるわけです。そういうことも含めている議論がある。それから、卒業生とか父兄の意見を反映させなければいけないという議論があった。それは公共性の議論です。それに対して、父兄を入れるのは問題ではないかとか、当時は戦後の民主主義ということで、全体としては参加型のガバナンス機構をつくっていこうとしたわけです。それに対して、例えば父兄のボスがいて、そ

のボスに大学が牛耳られてしまうといった議論もある。それから、卒業生でも、卒業生の中のボスに牛耳られる。そういった議論もある。そういう様々な議論が行われるわけですが、結果としてこういう法律になるわけです。そうして公共性の強化、それから収益事業についての新しい規定となって実現するわけです。これは、今言いましたように、国の助成、国庫補助との関連があるわけなのです。

それから最後に、所轄庁の監督権限の最小化です。これは私学の自主自律を強化するということで、こういう特徴が出てくる。これは実は、法律として成立しかかったものを、最後の段階で私学団体が引っくり返すのです。私学団体の強烈的な運動によりまして、閣議決定までしていたものを、国会に提出直前のところで引っくり返すということをやります。ここで大きく変化したのが、所轄庁の監督権限の最小化という傾向が、非常に進んだということがあるわけです。ですから、当時のいろいろな政治的な動きというものはそれぞれの立場の思惑があったわけですが、後から見てみると、私立学校のガバナンスという点では、1つは公共性の強化ということと、もう1つは監督権限の最小化ということですから、これは相矛盾する可能性があるわけです。では、矛盾しない方向とは何かと考えると、一種の自己規制というのか、自主自律というのか、内部構造として公共性の強化を、いわばガバナンスの構造として公共性の強化を実現させる。そして、外からの圧力、上からの圧力、国からの圧力、監督官庁からの圧力、そういうものを最小化して行って、私学は外からの介入はできるだけ排除をするけれども、内部に公共性を強化するようなメカニズムをつくっていこう。こういうふうな形に、結果としては受け取れる。これが現在の私立学校法だと考えていいと思います。そういう形で、私学のガバナンスの構造というものは成り立っているとお考えいただければいいと思います。

それに対して、国立大学法人のガバナンス構造。これは皆さん、特に筑波大学の方が大勢いらっしゃるでしょうから、これはよくご存じだと思います。非常に面白いガバナンス構造になっていると思います。学長が法人の長、理事長にあたるわけです。副学長といていたのが、今度は理事という名前になりました。学長と理事で構成する役員会ができる。ここが最高の意思決定権を持つ。同時に執行権も持つ。学長と理事で役員会を構成して、重要事項の議決はここで行う。役員会には学外役員が加わるということが条件付けられています。それに対して、1つは経営協議会。個々の国立大学法人の経営の審議権を持つ経営協議会ができる。これは役員、職員と学外有識者で構成され、学外有識者が2分の1以上入らなければいけない。そういうことで、ここはかなりオープンな形の開かれた審議会、協議会になるわけです。それに対して、教育研究の方は教育研究評議会というのができる。これが教学の審議権を持つ。これは、学内の代表者、あるいは選ばれた人たちで構成されるということになります。問題は、この場合に、トップが意思決定をする時に、経営協議会や教育研究評議会で審議をする。それらの意見を聴くけれども、最終的には役員会で決めればいい、そういうふうになっています。そういう意味で、これはすごいトップダウンだと思います。私が思うに、学長のリーダーシップとか、学長の権限というものがこれまでは少なすぎた。だから国立大学は変わらなかった。そういう受け止め方が非常に強かったのです。これはよく分析してみると、1つは学長と教授会

の関係です。ここでいうと、学長と教育研究評議会、あるいはその傘下にある各学部の教授会との関係ということだったと思います。そこで、学長に大きな権限とリーダーシップを与えなければいけないという議論が、実はずっと続いてきたわけです。その結果が、こういうトップダウンの形になった。しかし、もう1つは、経営の協議会、私立大学でいうと理事長とか理事会と学長との関係、あるいは評議員会と理事長なり学長との関係が問題です。ここが、実は国立大学法人ではほとんど議論されていないのではないかと思います。企業側、産業界の委員の人たちが入っておられて、そういう人たちも学長の権限、会社でいえば社長の権限をもっと強くして、社長のトップダウンでやれるようにという議論が強かったのだと思います。その結果、こういうふうになった。しかし、大学の場合に、教授会と学長との関係というのは随分言われてきましたが、それが結局トップダウンの形になった。こういうこと自体の中に、実はメリットとデメリットの両方の要素を含んでいるのだらうと思っています。

こういう形になりますけれども、いろいろな議論を聴いてみると、1つは、トップダウンの企業的なガバナンス構造ができるけれども、実は実態の運営としてはこんなふうにはできない。こういうふうになっても、実はこれまでの国立大学の運営の組織風土といいますか、組織カルチャー、そういうものが残っている。とてもこんなふうにはならない。そういうふうに言われる方が非常に多いわけです。それからもう1つは、ここでどういうふうにか考えたらいいか重要なのは、文部科学省の位置づけです。文部科学省はこの組織の背後にいて、6年毎とか、そういう形で評価をして、それによってトップの首のすげ替えということも含めて、相当力がかけられる。そういう影響力がある。それから、監事も文部科学大臣が選ぶということになっている。また、監事からは直接文部科学省の方に監査の結果が報告されるという形になっている。こういう形で、法人内部のガバナンス機構としてはトップダウンの形になるけれども、実はこの裏に文部科学省の存在があって、文部科学省がどういう行政運用をするかによって、非常に大きな影響があるだらうというふうを受け取れるわけです。

公立も1つ見ておきますと、ちょっと違う動きをしています。東京都立の大学法人化。東京都は、私の記憶では都立大学をはじめ3つの大学と1つの短期大学を持っています。それを1本にまとめてしまって、1つの大きな総合大学にして、しかもそれを法人化するという構想が出ています。これは、アメリカの州立大学のガバナンススタイルに近いといえます。東京都が大学法人をつくって法人化して、そこの理事長を東京都の知事が任命する。そしてその理事長以下の理事会に大学の経営をやらせる。こういう考え方です。経営意思決定権と監督権は理事長、理事会が持つ。そして学長を任命して、学長に学事の執行権を与えるということになる。ただし、アメリカの理事会と学長との関係と違うのは、東京都立の大学法人の学長はおそらく学事の執行権しか持たないという感じがします。むしろ理事長、理事会の方が経営の執行権も持ってしまうという考え方がある。そうすると、どちらかというアメリカの「プレジデント」タイプの学長ではなくて、ヨーロッパの大陸の「レクター」タイプの学長として位置づけられるのではないかと私は思っています。アメリカの大学のコーポレーションのガバナンスシステムも、実はいろいろなバリエーションがあります。一概には言えない。しかし、標準的な

ものを考えてみると、まず理事会がある。ボード・オブ・トラスティーズという呼び方をすることもありますが、それが包括的な監督権を持っています。そして、意思決定権の多くを学長に委譲してしまうわけです。そして、非常に重要な権限として学長を選ぶ権限を理事会が持っていて、ハーバードなどは世界中から人を選んで、最高の人をもって来る。そして学長に任せる。学長は、アカデミックな面での意思決定、執行権だけでなく、経営も含めた全般の執行権を委ねられるということです。そして、意思決定権の多くを委譲されるということになるわけです。ですから、理事会は学長を選んだ以上は、その学長に権限委譲をして思うように腕をふるわせる。そのかわり、学長のパフォーマンスを評価して、首を斬る時は斬るという形になるわけです。レイマン・コントロールという有名な言葉がありますが、理事会は大学経営の素人による構成ということで、原則的に大学の専門家はいない。それに対して、学長以下の執行ラインが、実は大学の専門家であるという形の構造になっているわけです。こういう形で、理事会が学長の執行に対するチェック機能を果たすことになります。

それから、世界の大学のガバナンススタイルというものを、アメリカだけでなく見てみましょう。日本の場合には私立がありますが、私立ではなくて国公立を中心に見てみます。ヨーロッパは官立ですし、アメリカの場合にも私立と州立がありますが、州立を中心に見てみるということになります。これらを比較分析する場合、まずそれぞれの高等教育システムの構造を、トップ、ミドル、ボトムというように一応分けてみました。トップというのは、大きなマクロの意味での意思決定のレベルで影響力を持っているもの。ミドルは、メゾといってもいいかもしれませんが、個々の組織のトップという意味です。ボトムというのは、現場に近いところ。こういうふうにとらえていただければいいと思います。欧州の大陸型の場合には、国家（トップ）と教授会（ボトム）の力。国家とギルドの対峙構造を今にとどめているということ。大学の学長＝レクターの、大学のガバナンスの面での力というのはそれほど強くない。イギリス型の場合にも、国家と教授会、ここのが強いだろう。実は、この図を作る時に、バートン・クラークの分析も参考にしました。しかし、分析の時点が古いので、イギリスのところだけは分析後の80年代、90年代を通じて国家の力というのが非常に強くなってきています。バートン・クラークの本では、むしろ国家が強くなって、大学の管理者と教授会のところの連携というものが中心になって、実は大学というものを動かしてきているというようなことをいっていますが、70年代位まではそうかもしれません。しかし、80年代、90年代は圧倒的に国家の力が強くなってきている。むしろ、大学の管理者の力は弱くなってきていると思われるので、ここは修正しています。それから、日本型は、文部科学省と現場の教授会、教員のギルド、ここが強い。大学の学長は非常に弱いという感じです。帝国大学を中心に、欧州型を踏襲した。ただし、文部科学省の方では、統制を一見軟化させているといいますが、どんどん規制緩和をやっている。文部科学省の力が弱くなるのかなというふうに思うのですが、必ずしもそうではなさそうです。今度の国立大学法人法の場合にも、結局、教授会の力がむしろ弱まっていて、大学管理者の力が強くなるでしょうけれども、文部科学省の力というのは変わらないのではないかと感じる感じが実はしています。それから、アメリカ型は、非常に特徴



的なのは理事会です。ボード・オブ・トラスティーズの力が非常に強い。ヨーロッパ型と違って、教授会の力というのはそれほど強くない。それから、連邦政府というのは、直接的に個々の大学の行政に関与していません。州政府の力は、実は段々強くなってきているといえそうですが、まだまだ理事会がガバナンスの中心になっているというふうに思います。

それでは次に、企業について見てみたいと思います。営利組織。コーポレート・ガバナンスの展開を見てみましょう。日本の企業の問題点についての認識です。大学の人たちが企業のやり方を取り入れるという形で、いけいけどんどんというトレンドが強い。いいことを取り入れるのは結構ですが、日本の企業が組織のマネジメントとか、組織のガバナンスの見事に成功している典型例かという、決してそうではない。日本の企業も非常に問題を抱えている。それが今、転換点に来ている。どちらかという閉鎖的な、内向きの企業統治というものでずっとやってきたわけです。それがいろいろな腐敗も生んでいるということになる。それから、株主側からしてみると、これまでは株主というのが株式の持合いとか、そういう形であまり文句を言わなかった。けれども、実際に個人株主などが増えてくる。そして、株主の権利ということを手を主張するというふうになってくると、あまりにも株主に対して情報が流れない。情報公開しない。それから、経営のやり方そのものが古い体質でやっている。要するに内向きの、社員と社長、経営者、その関係だけで組織を動かして、それ自体が問題を生んでいるということがある。それを、透明性を強くしていくとか、向上させていくとか、あるいは開放的にしていく。そういう動きとしてコーポレート・ガバナンスが出てきたというふうに思います。それから、コーポレート・ガバナンスの重要なポイントは、経営監視の役割としての取締役です。それをきちんと位置づける。それから、業務執行の担当責任者、これは執行役員制という形で分離する。これはアメリカ型のコーポレート・ガバナンスの典型例です。こういう形にもっていくことができるようにしようということになるわけです。社外取締役を積極的に活用していく。こういうことで、改正商法がこの4月にスタートするわけです。「委員会等設置会社」という名前です。委員会を取り込んでガバナンスをやっていく。そういう形の委員会型統治と監査役制度。これまでの監査役制度はもう廃止してしまう。そのかわり、委員会による統治をやるということになってきました。もちろん、改正商法に則って新しいガバナンスのやり方をやるという企業は、それほど多くはありません。大部分の大企業は、今まで通り伝統的なやり方。社長、副社長、専務とか常務とか、取締役。皆サラリーマンとして入社して、段々と係長、課長、部長、それから取締役になる。そういう年功で上がってくる。内部からの成り上がり。そういう形の構造で日本の大きな企業の組織も統治される、というような形になっていたわけです。それを今度は変えていこう、こういう考え方なわけですが、大部分の企業はまだそこまで動いていない。ただ、実際に皆さんも新聞記事などでご覧になるとと思いますが、ソニーとか東芝とか日立とか、特にソニーが「ソニー型」のコーポレート・ガバナンスをやろうということで評判になっている。

「委員会等設置会社」とはどういうことか。まず株主総会が取締役を選びます。取締役会の内部の機構として、報酬委員会と指名委員会、そして監査委員会の3つの委員会が置かれる。

そして、それぞれの委員会の委員は、社外取締役が過半数でなければいけない。報酬委員会とか指名委員会とか監査委員会のそれぞれの委員会の委員の過半数は、社外取締役で占めなければいけない。そういうことです。取締役会の中にも社外取締役がかなりの数入らなければいけないということになります。それで、この取締役会が代表執行役と執行役を選ぶ。代表取締役はアメリカでいうとCEO、チーフ・エグゼクティブ・オフィサーです。これが執行については責任を任される。ですから、意思決定はかなりスピーディにやってしまう。ただし、取締役会によって監視をされていて、きちんとチェックをかけられる。こういうシステムになっているわけです。報酬だとか執行役の指名だとかは、取締役からなる委員会によって決定される。それから執行の状況についての監査というものは、この監査役会が専門の委員会をつくって、監査役の中でこの委員会を構成して、そしてかなり厳密にチェックをする。こういう形になるわけです。これが新しい改正商法による委員会等設置会社ということです。

そういうふうに見てきましたのは、私立大学、国公立大学、アメリカの大学の法人、それからもう少し広くヨーロッパとかアメリカも含めた大学のガバナンスのスタイルです。それから同時に、コーポレート・ガバナンスについても見てきました。それらと大学を比較して見て、大学のガバナンスをどういうふうにかたいたかということを検討してきたわけです。その結果として、課題と展望について述べたいと思います。1つは、ねじれ現象が起こっているということです。これは私が以前から主張していることです。私立学校法のベクトルと、国立大学法人法のベクトルとは違うということが明らかになっているわけです。私立学校法というのは、戦後にできたということもあって、戦後民主主義という社会的な風潮の影響を非常に大きく受けている。これはいい面も、悪い面も両方あります。それと同時に、私立学校を公のものとしてできるだけ公共性を高めようということ。それと同時に自立性をきちんと持たせよう。そういう狙いで、私立学校法のベクトルというのは、どちらかというとき大きくいえば公共的な器になるために、内部のガバナンスの機構をきちんとしようということがある。それから同時に、自立性ですから、直接に国なり地方自治体なりの監督官庁が直接介入するということは、できるだけ控えようということ。そういうことが私立学校法の特徴として出ているわけです。そういう形で、私立大学の運営、トップのガバナンスの問題というのは処理されてきた。それに対して、今度の国立大学法は、これまでは国立大学は国の造営物、言い方を変えると行政組織の一部だというふうに位置づけられていたものが、今度は国立大学法人法で異なる形になる。どこが強調されているのか。むしろ経済的な意味での合理性というのか、市場メカニズムというのか、極端な言い方をすれば企業的な効率性とかマネジメントのあり方というふうなもの。そこをかなり強調しているということがあるわけです。そしてトップダウン。徹底的にトップダウンでやりますよ、ということです。そこで明らかにベクトルが違うということです。このベクトルの違うものが、お互いに対等に競争したらどうなるのかということです。これは、普通に考えると、国立大学が非常にいい経営者、いい学長を得て、それが非常にうまい経営をされた場合には、いろいろな内部チェック機構のかかっている私学の場合よりは、はるかに経営はやりやすいわけです。学長の思った通りにできるわけです。そういう意味

で、国立大学は強くなってしまいます。もう1つ、悪いケースを考えてみると、間違った方向に行く場合にも歯止めがかからないということもあります。6年位経って文部科学省が歯止めをかけるということがあるかもしれませんが、よほど目立って悪くない場合には歯止めはかけられませんから、間違った方向にいった場合でもなかなか修正は効きにくい。トップダウンですから、トップが自分はこれが正しいと思ってやればいけちゃうわけです。そういう問題があります。私学は逆に、誰がトップにあろうかチェック機構がやりますから、そういう形にはなかなかなりにくい。もちろん、私学の中には同族経営とか、オーナー型の大学というのがあります。私立学校法の規制の中でも、やはり運用上、今でいうトップダウンの典型的な形、つまり圧倒的に強いオーナー経営のトップが自分の意のままに学校を動かすということが、実はないわけではない。そういう問題もありますが、一般的にいうと、私学のベクトルと国立のガバナンスのベクトルとは違うということになるわけです。ですから、誤解をまねきやすい言葉かもしれませんが、私学の場合にはローリスクのローリターン。それに対して、国立大学法人法の場合にはハイリスクのハイリターン。そういう対比になるのではないかと考えています。

国立大学法人法が成立をするわけですが、今述べたことを考えた時に、この政策は私立大学を視野に入れた政策であったのかどうかということを知りたいという気がするわけです。私学の存亡ということを考えてみると、国立大学をこういう形で用意ドンでスタートさせた時にどうなるか。間違った方向に走っていくところもあるでしょうけれども、まともな方向に走る国立大学と、かなりいろいろな制約を背負っている、公共性の枠組みの中での制約を背負っている私立大学、どっちが勝つか。こういう問題があるわけです。この場合に、文部科学省はそのところを考えたのかということです。そういう意味で、国の高等教育政策全体が問われているのではないかと。文部科学省は、国立大学法人法をつくっていく過程で、国の高等教育全体の政策を本当に考えていたのか。国の高等教育政策全体が問われているのではないかとこのことを言いたいわけです。

それからもう1つは、そうは言っても私学として考える時にどうしたらいいのかということです。冒頭で私立学校の話をした時にも言いましたが、私立学校法は大学から小学校、幼稚園まで含めていろいろな種類の個々の学校法人を対象にしている法律です。それほどピンポイントで厳密な条文が含まれているわけではありません。かなり枠組みとしては緩やかです。ですから、理事長と学長の分離だとか、評議員会の諮問機関としての位置づけだとか、そういうことはありますけれども、評議員会を置かなければいけないことは事実ですが、評議委員会をどういうふうな位置づけ、運用するかということ。慶應、早稲田、法政とか明治とか、私学の伝統的な大学というのは、ほとんどが評議員会を最高意思決定機関として位置づけています。それは、私立学校法ができる以前、戦前からの伝統に則って、それをそのまま私立学校法に合わせて寄付行為の条文にしたということがあります。伝統としてそうなっているわけです。そういう問題。それから、理事長と学長というものも、慶應などは同一人格にしていますけれども、そうではないところもある。それも私立学校法の許容の範囲内になっているわけです。それでは、国立大学法人法がそういう形で変わったのだから、私立学校法も変えろという言い方をし

てやれるのかどうか。それは、私立学校をよく見てみると、運用の問題であるところがかなり大きいわけです。今の話も、評議員会を最高意思決定機関にしている慶應とか早稲田が、これだと国立に負けてしまうという話で、本当に急カーブの舵を切れないのではないかという議論があるとする。けれども、私立学校法を見たらそんなことは書いてない。変えようと思えば変えられる。しかし、現実問題として、評議員会が最高意思決定機関になっているところの寄付行為を変えるには、評議員会の3分の2以上の承認が必要です。評議員会は、自分たちが最高意思決定機関になっているものを諮問機関に格下げするという意思決定をするか。これは非常に難しい。そういう問題がたくさんあるのです。ですから、運用の伝統を変えられるのかということ。これは非常に大きな問題です。それから、私学に問われる戦略的な改革、改変の問題です。これをどの位トップが意識し、あるいは教職員が意識し、あるいは評議員、卒業生が意識して、どの位事態に対処できるのかという問題。非常に大きな問題です。これはなかなか難しいだろうと思います。

それから、3つ目の課題と展望です。現在は教授会自治への反発から、経営者の権限強化に追い風というトレンドがある。先ほど言いましたように、チェック機構が働かないシステムになっていますから、ハイリスク、ハイリターンと言いましたが、極端なことを言えば独裁専制者をつくる道にもなりかねない。それから、経営倫理の劣化を防ぐ、機構上の保障がどうなっているのかということです。そういうことは、やはり1度きちんと国立大学法人法の場合にも問うておく必要があるのではないかと思います。最後は文部科学省が現れて、伝家の宝刀を抜いてパッサリ斬る。そういうようなことをやるとなると、結局、独立行政法人からスタートしたわけですがけれども、大学法人となって国の機関、国の造営物からこういう法人格を持ったからといって、実際に私学化したというか、プライベート化が行われたのかというところを決して行われていない。文部科学省の力というのは以前にも増して強くなっているかもしれません。私学から見ていると、文部科学省は非常にうまくやっているという感じがするのです。国立大学は完全に文部科学省の敷いたレールに乗っかっているという感じがするわけです。本来なら国立大学は、大学の自治とか自立とかを考える場合には、むしろ内部構造の中に自己チェック機能といいますか、そういうものを持ち込んで、私学の評議員会とかと同じですが、それを取り込んで、そこに外部の人たちを入れて自治自立をやっていくということによって、文部科学省の影響力というのを間接的にしていく。その発想を国立大学法人の場合には、国立大学の関係者はやるべきだったと思うのです。けれども、それをやっていない。あくまでも現状維持を主張して押し切られたという形になっているわけです。そうでないと、国立大学協会も反対が多くてできなかったのかもしれない。

ところで、むしろこれからは組織の社会的な意味、公共性とか公益性が問われる時代が来ているのではないかというふうに思うのです。パートン・クラークの描く三角形の構造があって、政府と市場と大学という3つの事項の間に三角形の線を引いて、その中のどこに位置するかによって大学のタイプを示す枠組です。実は、大学のガバナンスという視点からは、私は3つではなくて4つの軸によって考えるべきだと思っています。その1つは国家です。マクロ政

策の視点と書いてありますが、国家要請と規制。もう1つは、バートン・クラークは市場と なっていますが、これは大学のガバナンスという観点から見ると経営の論理です。これは大学の 経営者と考えてもいいわけです。それからもう1つは、プロフェッショナルの論理です。教 員ギルド、中世的な大学以来の現場の専門職のギルドの力。その3つ。それがバートン・ク ラークの三角形になるだろうと思います。もう1つ、実はアカウントビリティの視点がありま す。ステーク・ホルダー、チェック機能として、学生であるとか、卒業生であるとか、父兄で あるとか、企業であるとか、地域であるとか、納税者、そういう大学に関係をする受益者でも あり、あるいはスポンサーでもあるという関係のステーク・ホルダー。そこからの力というも のが、もっと働く必要があるのではないかというふうに思うわけです。国家の力が強くなって いけばいくほど、この大学というのは国家機関型の大学になっていくだろう。プロフェッショ ナルの論理が徹底的に強く働いた場合には、これは中世型の大学になっていくだろうと思いま す。それから、経営の論理が徹底的に働く場合には、企業型の大学になっていくだろうと思いま す。それに対して、第4のアカウントビリティの視点、ステーク・ホルダーのチェック機能が徹底的に働くような形になった場合には、これはあくまでも公共組織、公益組織の形になっ ていくだろうと思います。カバナンスのタイプを、こういうふうに国家機関型と、中世大学 型、公共機関型、それから企業型と分けてみる。そうすると、これまでの国立大学は国家機関 型の要素が非常に強くて、同時に中世大学型の要素が強かった。企業型とか公共機関型の要素 は非常に弱かった。それに対して、私立大学の場合には、国家機関型というのはまずそれほど 強くない。私立の場合は非常に多様ですから、どこに重点を置いて見るかによって決定的な違 いが出ます。どちらかというとも歴史の古い大学に重点を置いて見ると、戦前、戦中の帝国大学 に近づいていこうというふうなカルチャーがどんどん働いた歴史があるわけです。そういう意 味では中世大学型にも近い。また、国立大学よりは企業型に近いだろう。そういう要素がある だろう。公共機関型も少しあるだろう。それに対して国立大学法人はどうだろうか。非常に強 く企業型になっている。それに対して、文部科学省の力は依然として強いだろう、という感じ です。中世大学型は、ここでもかなり衰えていくのではないか。それから、相変わらず公共機関 型というのは弱いのではないかと思います。私は、これをもっと公共機関型の要素を強めて いった方がいいのではないかというふうに思っています。

転換期の大学ガバナンスの改革ということで、今日は寄付行為だとか、法律とかの条文か ら、組織的なパターンを通じてガバナンスのあり方を見てきたわけです。実はもっと内容を 突っ込んでいかなければいけないのです。トップの選任方法とか、能力開発の方法とか、こ ういうものをもっと見直していく必要があります。学内選挙制度の見直しが必要なのではな いか。経営者の開発セミナーが必要なのではないか。それから、教員支配の終焉と学外からの役 員の生かし方をもっと徹底的に考える必要があるのではないか。それから、チェック機構の機 能と、権限の見直しが必要だということ。それから、プロフェッショナルとしての大学アドミ ニストレーターの養成。これはトップがいくら優れた人が来ても、それをサポートする体制が きちんとできなければダメだということです。こういうことが大事なのではないかと思うわけ

です。

時間もまいりましたので、これもちまして私の話を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

### <フロア>

短時間に大変内容の濃いお話を、どうもありがとうございました。1点、アカウンタピリティの視点についてですが、この問題は、もしかしたら教育分野への株式会社の参入、あるいはNPOの参入といった最近の動きについて意識をされてのお話だったのでしょうか。

そういう点とも関係はあると思います。しかし私自身はどちらかというところこの視点よりも、大学の経営のあり方、ここでいうガバナンスの組織が本来どうあるべきかという立場で取り上げております。私学の場合に評議員会があって、そこに卒業生とか父兄を入れているところもあります。さすがに学生はないですけども、学生だって入れることはできると思います。イギリスの例でも、大学のカウンシルに当たるようなところに学生の代表が入っているとか、アメリカでも学生の代表を入れるということがあります。日本の大学ではそういうことはやらないし、一橋大学のように学長選挙に学生を参加させると、徹底的に否定されてしまうとか、そういうことが起こるわけです。そういう意味で、まだまだ日本の場合には、ステーク・ホルダーといいますか、そこをこのところを考える視点が弱い。文部科学省が国の政策としてそういうものを取り込んで、負託を受けてやっているというところをえ方をすれば、それはいいのかもしれない。しかし、本当に文部科学省の政策が、そういうものを取り込んだ形のものになっているかどうかという、かなり問題があります。そういう意味で、国の政策ということで国家機関型になるわけですが、それに対峙するものとして、ボトムアップの形が、大学としてのくらしい内部組織として取り入れられるのかという問題が1つあります。

今言いましたのは、経営というかガバナンスの視点ですが、機構としてそういうものを取り入れることが、もっと必要ではないのかということをお願いしたいわけです。それは実は大学のあり方そのもの、大学の存在そのものが、こういうステーク・ホルダーというか、アカウンタピリティというか、そういうものを意識したものになっていかなければいけない。戦前の大学というのは国家機関で国のための大学という性格が強かったわけです。それ以前は、大学の主役というのは、中世のギルド以来、学者の集団であった。今度は、極端なことを言うと、経営者のための大学をつくるという話が出てきているわけです。それだけでいいのかということです。むしろそうではなくて、アカウンタピリティというか、誰のための大学なのかと考えた時に、学生であったり、卒業生も含めた社会であったり、そういうところのための大学というものをどうやってつくれるのか。大学の存在そのものに関わっている問題だと思います。その根幹が欠如しているから、日本の大学はその視点がでてこないのだと思うのです。

筑波大学大学研究センター公開研究会  
「大学というシステムとその将来」

## 大学のガバナンスを考える

—私立大学を中心に—

2003年3月31日  
講師: 孫 福 弘

### 問題意識

#### 今なぜ「大学のガバナンス」か

- ・ 国立大学法人法
- ・ 規制緩和、少子化
- ・ ……私立大学の経営力が問われる時代
- ・ コーポレート・ガバナンス
- ・ 経済特区への株式会社参入

↓

- ・ 公共性・公益性と効率性・市場メカニズムをいかに両立させるのか

### <私立大学>

#### 私立学校法によるガバナンス構造

<法が想定する標準形>

→ 実態は様々なバリエーション

### 私立大学の法的位置づけの歴史

- > 社団的性格
- > 民法公布(M29J1)と法人格(財団法人・社団法人)
- > 私立学校令(M44政定)・大学令(T7)(財団法人)
- > 私立学校法(S24)(学校法人)

### 私立大学のガバナンス構造

#### 民法施行以前

#### 慶應義塾仮憲法(明治14年)

明治13年「慶應義塾維持法案」によりはじめて資金公募。応募約130名。ほとんど賛助社中。「維持社中」と呼ぶ。

経営の主体が担取個人の手を離れて、理事役員に移った。

### 私立大学のガバナンス構造

#### 民法施行後

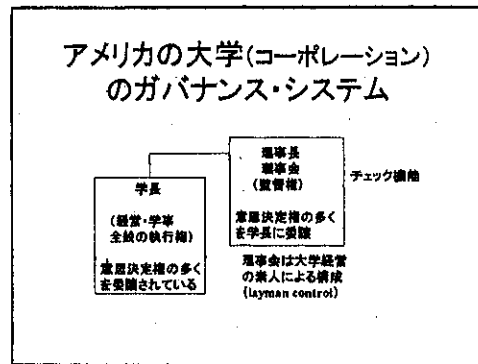
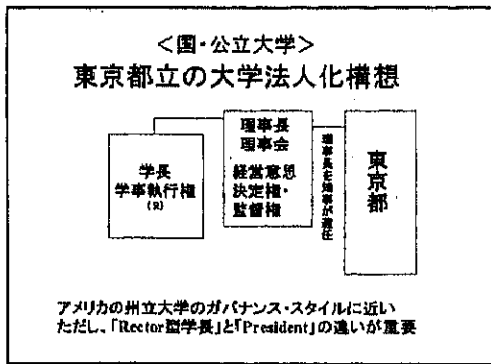
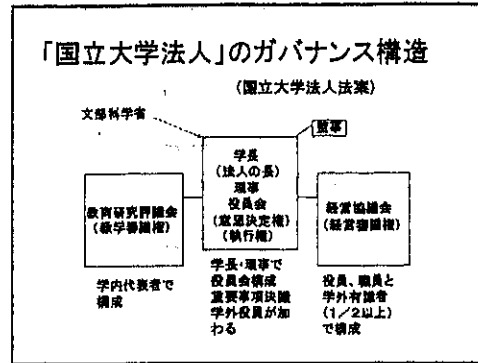
#### 財団法人和仏法律学校寄付行為(明治31年)

参考: 財団法人法政大学寄付行為(大正11年改正)

<専任理事=執行責任者  
<理事(命)  
<維持委員会=監事委員会

**私立学校法と学校法人  
財団法人(民法)との違いは何か**

- 公共性の強化
  - 理事5人以上(少数理事の専断を防ぐ)
  - 校長を理事に加える(教育者の意見の反映)
  - 監事を必置機関に(2名以上)
  - 役員中に同一親族二人まで(同族経営排除)
  - 評議員会(広く学校関係者の意見を反映)
- 収益事業
- 監督権限の最小化



**世界の大学のガバナンス・スタイル**  
(国際比較——国・公立を中心に)

	トップ	ミドル	ボトム
欧州型	国家	大学管理者	教授会
国家とギルドの対峙構造をとどめる			
英国型	国家	大学管理者	教授会
国家とギルドの対峙構造(国家統制強化)			
日本型	文部科学省	大学管理者	教授会
帝国大学中心に欧州型を踏襲(統制軟化?)			
米国型	連邦・州政府	理事会	教授会
理事会とアドミニストレータの発達(州権強化)			

**<営利組織>  
企業のガバナンス構造**

- コーポレートガバナンスの展開
  - 閉鎖的な内向きの企業統治を透明かつ開放的に
  - 経営監視(取締役)と業務執行(執行役員制)の分離
  - 社外取締役の活用
- 改正商法(2003. 4)——「委員会等設置会社」  
委員会型統治と監査役制度の廃止



### 課題と展望: その1 〈ねじれ現象〉

- ・私立学校法のベクトルと国立大学法人法のベクトルは明らかに違う
- ・「国立大学法人」政策は私立大学を視野に入れた政策であったのか
- ・国の高等教育政策全体が問われている

### 課題と展望: その2 〈運用上の問題〉

- ・私立学校法の縛り?
- ・運用の伝統を変えられるか?
- ・私学に問われる戦略的改革・改変

### 課題と展望: その3 〈大学経営倫理の機構的保証〉

- ・現在は、教授会自治への反発から、経営者の権限強化に追い風

↓

- ・独裁・専制者を作る道?
- ・経営倫理の劣化を防ぐ機構上の保証は?
- ・組織の社会的意味＝公共性、公益性が問われる時代が来ている!

### 大学ガバナンスをめぐる力学

**マクロ政策の視点**  
国家展開と規制 (学外トップダウン) <国家権力型>

**経営の論議**  
規模拡大・多様化  
マルチパーシティー  
経営効率化 (学内トップダウン) <企業型>

**プロフェッショナルの論議**  
教員ギルド  
アカデミックフリーダム (学内ボトムアップ) <中世大学型>

**アカウンティングの視点**  
ステークホルダー(チェック機構)  
学生・卒業生・父兄・企業・地域・関係者... (学外ボトムアップ) <公共組織型>

### 大学ガバナンスのタイプ

国家権力型      企業型

中世大学型      公共組織型

— 国立大学  
— 国立大学法人  
— 私立大学

### 転換期の大学ガバナンス改革

- ◇トップの選任方法と能力開発方法  
学内選挙制度の見直し?  
経営者開発セミナー?
- ◇教員支配の終焉と  
学外からの役員のかし方
- ◇チェック機構の機能と権限の見直し
- ◇プロフェッショナルとしての  
大学アドミニストレーター養成