

大学ガバナンス・・・その課題と議論の方向

川口清史

大学基準協会元副会長
立命館前総長・大学長

[キーワード]

学校教育の最後の段階、学長権限の正統性、大学のステークホルダー、大学組織の二重性、教育行政機関としての教授会

はじめに

大学ガバナンスを巡る論議は経済同友会や自由民主党教育再生実行本部など、経済界、政治の側からの問題提起から始まった。学校教育法と関連学内規則の改定作業が一段落した今、改めて何が問題であり、ガバナンス改革の必要性、その課題と方向性にかかわる共通の認識を形成し、これからの大学ガバナンスに生かしていくことは大学改革にとって重要な意味を持つ。

1. ガバナンスで問われたこと

日本でガバナンスが問題となったのは、1990年代、「失われた10年」といわれる日本経済の落ち込み、相次ぐ企業不祥事のなかで、日本的経営と呼ばれてきた統治システムへの批判としてであった。そこで求められたガバナンスとは事実上、アメリカ型あるいは新自由主義的な企業統治の必要性であり、2005年の会社法制定へとつながっていった。このコーポレートガバナンスで問われたことは、(株式)会社とは誰のものであって、誰がどのような正統性を持って統治し、どのような価値を実現するのか、であった。「会社は誰のものか」という問いは、早くも1930年代にア

メリカのバーリとミーンズによって提起されて以降、今日に至るまで、経済学・経営学における大問題である。株式会社における所有と経営の分離、所有の分散が問題を生み出した。この「会社は誰のものか」という問いに対し、新自由主義的主張は「プリンシパル・エージェント」論で答える。会社の主人公は所有者、つまり株主であって、経営者はそのエージェントである。経営者は株主の利益の最大化、企業価値の最大化、株価の上昇、配当の増大を図るべきであって、経営者自身の利益の最大化を図る行動をとることを妨げるガバナンス構造が求められる。社外取締役の導入や経営陣から独立した監査役の設置など、会社法はその文脈の中での改正であった。

この新自由主義的なコーポレートガバナンス論への批判は以下のようなものである。ここでは会社は利潤を実現するものであり、その価値は所有者の利益を極大化することに置かれている。しかし、そもそも会社は利益を実現するためにだけあるのか？もちろん会社は利益を追求するが、その過程で同時に社会を支え、経済を支えている。換言すれば、社会を支え、経済を支えていく最も合理的な組織であるところに会社のレゾン・デ・トルがある、とも言える。こう考えると、株主をプリンシパルとする議論はあまりに単純化しすぎであるといわざるを得ない。そもそも株式会社において株主は有限責任であり、自ら所有する株の価額以上の責任を負わない。ところが会社はしばしば株価総額より大きい負債を持って倒産する。その負債と株価総額との差額は誰が負担するのか。公害や環境破

壊で住民や自然に多大な被害を与えた会社は決して少なくないが、その責任を株主が負うことはできない。会社、あるいはその組織としての法人は本来的に公共的性格を持っており、あえて言えば、「会社は社会のもの」なのである。

大学のガバナンスで問われたものは、このコーポレートガバナンスで問われたこととは異なって、むしろガバナンスの不在が問題とされた。先進社会へのキャッチアップ、グローバル化、知識基盤社会の到来、といった大学を取り巻く日本社会の急激な変化に対応した改革が進められるべきであるにもかかわらず、進んでいない。それは大学において誰が意思決定し、誰が執行の責任を負うかがあいまいな状況にあるからだ、という批判である。そしてそれは、学長や学部長といった意思決定、執行の責任あるものが教授を中心とした選挙によって選ばれ、任期終了後にはまた元の教授に戻るといった組織の在り方、教授会の賛同が得られなければ意思決定できないという組織運営の在り方によって生み出されていると批判された。

問題の性格が違うとはいえ、ガバナンスを問うということは必然的にコーポレートガバナンスでも問われた問いがそこに存在することを見っておかなければいけない。

その第1は、大学とは何か、どのような価値を実現しようとするものか、そして第2に、そこから、大学は誰のもので、誰がどのような正統性を持って統治するか、第3に、その統治の組織構造はいかにあるべきか、である。

2. 大学とは何か —ガバナンスの視点から

大学とは何かという問いはあまりにも大きく、抽象的に過ぎ、多様な視点からの答えがありえる。現在の大学改革を巡る議論がしばしば囁みあわないのは、その前提とする大学とは何かに対する答えが異なった視点からなされている可能性が強い。ここで求められるのはガバナンスの視点からの問いである。

ガバナンスの視点からの問いはまずそのよって立つ法の規定から出発する。「学校教育法」において、「第83条 大学は、学術の中心として、広く知識を授け

るとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的、道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。

2 大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする」

と定められている。ここから、大学が「学術の中心」であること、「専門の学芸を教授研究」することと捉え、そのためのガバナンスとするのがこれまでの理解であった。したがってそこでは学術の教授研究の担い手である教授がガバナンスの担い手となる。今問われているのはまさにこの点である。

1947年に制定された学校教育法における大学像は当然、当時の大学のありように規定されている。当時の大学の進学率はわずか数パーセント、エリートのための大学であった。それが進学率50パーセントを超え、マスを超えたユニバーサル段階に入る今日の大学にそのまま当てはまるか、が検討されなければならない。「学術の中心」、「専門の学術を研究教授」は今もなお大学の持つ重要な機能・役割であることは変わらないにせよ、それだけで十分なのかを考えなければならない。

さらに、学校教育法を基盤に大学とは何かを考える際、この第9章83条の条文以前に見ておかなければならないことがある。それは、大学とは学校教育法第1条による「学校」なのであり、幼稚園に始まる公教育の最後の段階におかれた「学校」ということである。そして「学校」とは、「教育基本法」にいう、「体系的な教育が組織的に行われる」場である。学校教育の一環として大学を見ると、その視野には教育を受けるものが入ってくる。何のため、誰のためのガバナンスか、というとき、そこにまず学校として、教育を受けるものを視野に入れることが一義的な課題である。そして、学校教育の最後の段階にあるということは、それまでの各段階の学校の到達を、その不十分性も含め、踏まえた学校であり、学校から社会へとつながる段階にあるということ。そして最後の段階は同時に最高の段階といえ、大学には新たな知の創造というそれまでの学校段階とは区別される要素が加わる。

3. 大学は誰のものか ―学長権限の正統性

大学という組織を考えると、それと法人組織との関係についても明確にしておかなければならない。歴史的にも大学こそ法人の出発であったし、国立大学は大学そのものが法人組織となっている。そこでは大学を代表し、ガバナンスの責任と権限を持つ学長が法人の代表も兼ねる。他方、私立大学は学校法人の設置する学校であり、それ自体は法人ではない。私立学校法は理事長に学校法人のガバナンスの責任と権限を置いている。そして、学校教育法における学長権限との関係はどこにも規定されていない。600にも及ぶ私立大学はその規模も性格も多様であり、したがって、そのガバナンスも多様である。理事長と学長が兼務する場合、理事長が学長を任命し、事実上理事長権限で意思決定される場合。学長が学内で選任され、理事長と絶えず矛盾調整に迫られる場合等々である。私立大学のガバナンスは一層複雑であるが、国立大学も今後合併等によって一法人複数大学、という事態が生まれれば、同様の問題が生じる。

今次の学校教育法はこの問題には深入りせず、もっぱら学長権限と教授会権限の整理に集中した。学長がガバナンスの責任と権限を負うことは当然としても、その学長権限の正統性はどうか担保されるか、という問題が残る。プリンシパル・エージェント論を援用すれば、エージェントとしての学長を選任するプリンシパルはだれか、ということである。学長を教授の投票のみで選ぶということは、大学は教授のものである、ということになる。また、理事長の指名で選任するということは、大学は理事会のもの、ということになる。会社が社会のものであるとするならば、大学や学校法人はそれ以上に社会のものといえ、単純なプリンシパル・エージェント論では大学ガバナンスは理解できない。

ただ、「社会」ではあまりに抽象的で一般的に過ぎる。社会自体が多層で多様であり、大学へのかかわりもさまざまである。その意味で、コーポレートマネジメント、CSR（企業の社会的責任）の文脈で語られたステークホルダーとしてみるのが重要である。大

学のステークホルダーは、教員・職員、学生、父母、卒業生、地域社会等多様であり、そのかかわりも多様である。多様なステークホルダーが多層に大学とかかわっており、そこがガバナンスの出発となる、と考えるべきであろう。

学長の統治の正統性は、選挙、選考委員会等の選任方法論以前に、このステークホルダーからの信託を得ることがその基本にあることを見ておかなければならない。

4. 大学ガバナンスの組織変革

大学が法人として教育研究を担うということは、大学という組織が二重の性格を持たざるを得ないことを意味する。法人であるということは社会的にひとつの意思、ひとつの契約主体となることを意味する。一方、学術の中心として専門的な教育研究を進めるにはその専門家たちの自発性や創造性こそ基盤とされなければならないことを意味する。前者の組織類型はビュログラシーであり、最も「合理的」な組織とされる。後者はアソシエーションで、構成員の自由な営みからなる。前者の組織原理はトップダウンによる指揮命令であり、後者の組織原理はネットワークである。

日本の大学、特に国立大学は、講座を基礎単位とし、講座連合として学科・学部、学部連合として大学がある、という組織構造をとってきた。大学はあたかも連邦制のように学部の合意として意思決定がなされてきた。今日なお、学部長会議などが事実上の大学の意思決定機関になっている大学は少なくない。今次の、学長権限の明確化を中心とする学校教育法改正は、ひとつの社会的人格である法人としての大学組織の筋を確立することにあると見ることができる。対外的な契約の責任は理事長にあり、大学組織の統括の責任は学長にある。この学長権限の遂行を可能にする役員体制や学長部局のマネジメント体制が必要になってくる。

学校教育法改正のもうひとつの柱は教授会権限の、教育・研究、学生の身分等への整理である。あたかも教授会の権限を制限するための議論のような受け止めもあるが、問題はむしろ教授会の権限をどう遂行する

かという責任体制のところにある。教員は研究ばかりでなく、教育においてもその自発性創造性を期待された自由な活動が許されている。一方、学部は教育の基本的組織であり、行政組織でもある。今教育の質の転換やグローバル化など改革が求められ、専門科目の体系化といったレベルにとどまらず、国際展開や学び方の転換を含めた学部教育の改革を担わなければならない。教授会はアソシエーション組織としての自由な論議の場でありつつ、教育行政組織として行動しなければならない。各教員の自由な研究や教育活動を担保し

つつ、大学教育の基本単位としての責任を果たしうる組織体制へと組織体制の変革を図っていかなければならない。ビュロクラシーとしての学長部局とアソシエーションとしての教授会を統合していくことが大学ガバナンスの本質なのである。

むすびにかえて

大学ガバナンスはようやく議論の端緒に立ったところである。今後の理論的実証的研究に支えられた組織改革が求められる。