

【羽田氏】

1. ボード・オブ・トラスティースとは何か

東北大学の羽田でございます。資料は2つ、6ページもののレジюмеと、報告書でいきますと57ページからの10ページ分でございます。私のお話はアメリカの大学理事会という、前のお二人の具体的リアルな日本の大学運営とはまた違ったお話でございます、なんでこのテーマにしたかという、初期はこのグループで訪問調査等も一緒にしていましたが、スケジュールがなかなか合いません、それで何にもしないのも申し訳ないので、少し関心を持っていたアメリカのことについて調べてみたいと思った次第です。ただ、私はもともと日本研究で、外国の事例について話すのはこれが多分初めてでございます。ですから、土地勘がありません、日本ですどの程度何を調べればどれほど当たっていて、どれほど間違っているのかっていうのは大体見当がつかますが、アメリカの場合にはなかなかその感覚が分かりません、この中には私よりはるかにアメリカのシステムに詳しい方がたくさんおられると思います。こんな中途半端な話をすべきではなかったと、さっきから後悔していますが、まあよく考えると、これは公開研究会であるということで許されるのではないかと思います。

なぜそのアメリカの大学理事会について調べてみたいと思ったかという、トラスティースというのが、良くわからないんですね。大学理事会、アメリカのシステムが日本で初めて言われたのは、昭和22年7月に占領軍のイールズが大学理事会法案というものを日本に持ってきたことからですが、ボード・オブ・トラスティース、略してBTなんて当時の文献に書いてあります。これ、我々理事会って言ってますけど、ボードっていうのは、会議体でもって議論する時に真ん中に板を置いて、テーブルを要するに囲んで議論をして、そのボードの上でボート (vote) するっていう、それが理事会の語源になるんですが、ではトラスティースって何だっていうことが、私はずっと分からなかったんですね。ただの理事の集まりではなくて、トラスティース、つまり被信託者の集まりであるといいますが、では、トラスティースって一体何なのっていうのがわからないので、この際ちょっと調べてみたいなと思ったわけでありまして。こういうテーマでは高木英明先生の『大学の法的地位と自治機構に関する研究』という立派なものがございまして、これもドイツ、アメリカ、日本の比較でいい本ですが、高木先生自身は行政学のご出身、ドイツ研究ベ

ースなので、ちょっとそのアメリカのトラスティースっていうのは何なのっていうのは、あまり書いていただけていないですね。それから金子忠文先生の『変革期のアメリカ教育』は、アメリカの高等教育全体をレビューするには大変素晴らしい本ですが、やっぱりそこは書いていないということであって、調べてみたいというのが、そもそもの出発点でございます。

2. 第3の大学管理運営革命

こういうテーマをやる時に一番いい本は、*Encyclopedia of Higher Education* という事典です。アルトバックらが編集した4冊本、92年出版ですから10年以上も前になりましたけど、この4冊はなかなかいい事典で、ただの事典ではなくて、論文形式になっています。ですから、議論されている色々なテーマ、カリキュラムとかFDとかいうテーマについても、その項目を見ると、大体90年までの時点でのトータルなレビューと参考文献が分かるということでございます。その中でGadeが、Trustees, Board of. の項目を書いています。読んでみると、実は理事会、Boards of Trustees というのは、一種の大学管理における革命であったということです。ボローニャ大学が学生支配の大学ということは知られているし、パリ大学は教員支配です。それに続く第3の管理運営の革命としてBoard of Trusteesが出てきたといえるんじゃないかと思うんですね。ボローニャは学生支配で乱暴をしますんで、いかにしてその学生を抑えるかというところで、市当局と教員が手を組んで、監視者の組織を作る。同時に市が教員を雇用し始めるので、市の提供する財産を一応チェックする組織として、このボードができるというところから、学生のギルド支配をやめて、市当局と教授たちが連携して学生を支配する、そういう枠組みとして登場してきたのが理事会です。

プラス、ヨーロッパにおいては宗教改革が進展して、一種の宗教支配の時代に入るわけですね。そのときに、カルビニズムの元で教会と政府があらゆる社会の仕組みを支配して行く中で、もともと人間というのは原罪を持っているというのが、カルビニズムという、キリスト教の根本にございますから、オリジナル・シンという言い方をしますね。sin っていうのは、原罪っていうのは、何年か前にジェシカ・アルバーとブルース・ウイリスの主演するシン・シティというなかなか面白い映画を観たんですが、この原罪の町っていうのは、ここから取ったんですけども、人

間は原罪を持っているので、単一の組織において個人主義的な形態だけではいいことができないので、複数のチェックシステムを置いてやっていくというところから、監視者としてボード・オブ・トラスティースを設置するというのが、中世のカルビニズム以降、ヨーロッパに広がっていた。これが理事会ができるということの原動力とされています。

従って、監視者というのが理事会の大きな機能として現在まで続いているということでございます。

アメリカでどういうふうにかう広がったかという、植民地アメリカが各種の大学を作るときは、最初はまあ、単純な話、大学として認可する権力はアメリカになくて本国にあるわけですね。イングランドとか、出身地の認可を受けてスタートをする。その後どうするかっていうのは、植民地アメリカに任されているので、色々なやり方をしますが、そのときにとられてきたのが、ボード・オブ・トラスティースを作って、そのトラスティースが大学運営を実施する上で責任を持っていくことになります。1ページの下から2ページに書いてありますが、アメリカの大学の、特に理事会、トラスティースについて、優れたといえますか、包括的な文献としては3つございます。AGB (Association of Governing Boards of Universities and Colleges, アメリカ大学理事会協会) という組織があり、ハンドブックが3つありまして、80年に出たガイドブックの中で、ガバニング・ボードが広がった歴史的な理由について書いてあります。直訳に近いものを1ページの下から2ページにかけてですけれども、つまり独占的な権力というのは、公共財への脅威になるということです。教育長官であれ、知事であれ、大学管理者であれ、あるいは教員の支配であっても、単一の組織が、あるものを運営するということは、公共的利益を侵害するので、そこに対してチェックの仕組みが必要であるということから、ボード・オブ・トラスティースが管理の主要な位置づけにあったとされています。

恐らく現実的には、当初、ファカルティ支配が成立する余地がなかったと思います。なぜならば、大学は誰かが作るわけです。それからファカルティは集めるわけでありまして、大学運営の主体としてのファカルティはまだない。ですから、設置者なりがまず責任を持つ。しかし、設置者の単独の行為だけではやっぱり危険である。従ってそこに、それを監視する組織を作ることでしょう。まあ、こういうふうにして、ボード・オブ・トラスティースがアメリカの大学

の主要な運営の主体になってくるということには、やっぱりアメリカならではの特殊事情があったということだと思いますね。ですから、アメリカはもちろんイギリスの植民地であった部分から自立していくので、イギリスの影響も強いわけですが、オックス・ブリッジなどは、基本的にはこれは上級教授の支配ですね、同僚制の一番強い国というふうにかテゴリーされていて、外部者もいるけど、せいぜい1人が調停者として入っているぐらいとされています。そういう形をアメリカの場合は、取らなかったということでございます。

3. 信託原理と理事会

ですから、監視者の原理としてまずその理事会ができてくるということと、もう1つは信託原理としてできてくる。信託って何かと云ったら、要するにこれも読んでいて、段々これは奥が深いって分かってきたんですけども、つまりトラストっていうものを、我々は信託財産として理解していますけれども、ある財産とか任務を、社会全体、あるいは特定の人間から委託されて、それを執行していくのがトラスティなわけですね。被信託者で、自分たちのやる行為というのは、誰かから委任されている、そういう原理を持っているのがトラスティっていうふうになるわけですが、この信託統治ということが、ヨーロッパで古くから発達してきた法的な枠組みであるというふうに、調べていると段々わかってきて、これは日本語で書かれた信託法に関する文献もいくつか読んだんですが、主には財産なわけですね。今でも投資信託なんて言われていますけれども。それを更に見ていくと、ヨーロッパ大陸の中では共有という概念があまりなくて、所有する概念は個人のものでしかない。日本の場合にはご存知のように江戸時代なんかは入会地なんていうのが、共同所有で、誰が持っているかわからないけども、村全体を持っている観念があったけれども、ヨーロッパ的には必ずしもそういう概念はないので、あるものを共有するのではなくて、信託という形で一緒にやるという、そういう法律上の原理の違いなどもあって、その信託というのが非常に発達してきたとされているようです。また、財産の信託だけではなくて、財産をもって様々な慈善事業、特に教育を営む場合の基本組織原理にもなってきたというふうにも書いているものもあるわけで、そうするとこれはかなり、信託原理によって大学が運営されているところの歴史的源流までたどると、日本語でしか主にこの問題にアプローチし、少ししか調べてい

ませんけれども、それでも Cowley の *Presidents, Professors & Trustees: The Evolution of American Academic Government* (1980)、これは色々な本で引用されているので、かなりアメリカのトラスティースや学長の歴史について定評のあるものだと思いますけれども、この中でもアメリカにおけるカレッジの運営ってというのが、イタリアのトラスティースを導入して、信託投資と監視の両方の機能を持ってきている、そのトラストというのは、個人や機関が他者の利益のために財産を運用する法的制度である。そういうもとので、宗教団体が色々な慈善信託を発展させて、教育機関は大きな利点を持ってきたと述べています。で、ジョン・ハーバードが、ハーバード大学の財源として 400 ポンド用意して、そこから大学が作られていくという、そういう構造も信託に依拠しているという、こういうことの話になっているわけです。ですから、ここで何となくピンとくるのは、日本の理事会なり、理事というものが、誰に対して責任を負うかというところ。あるいは、国立大学法人の経営協議会というのは、誰が誰に対して責任を負うかという、バックグラウンドが、アメリカ社会ないしヨーロッパの場合には、世間から信託されているという範囲でまず自分は行動しなきゃいけないという倫理規範が内面にセットされているんだろうというふうに思うんですね。それはちょっとすぐそういう目で読んでいくと、色々な文章の中にあるトラストということの重みが出てくるかと思います。それで、その理事会はすぐできても、アメリカの中では支配的にならなくて、ハーバードの場合なんかでも、この外部者としての、監視者としての理事会と、大学の中の教員でできた評議会とが対抗関係になって争うという時期が初期にあったとされています。それで次にイエールとプリンストンですね。初期には 8 つほどカレッジができていますけれども、その中でもハーバード・モデルだけじゃなくて、初めから争いを避けるために大学ができて、それがイエールとプリンストンということになっていますけれども、そこで理事会が大学運営の担い手ということが明確になったということです。

4. ダーマスト判決の意義

特にこれを決定的にしたのは、1819 年のダートマス判決です。これはアメリカでいうと 8 つ目のカレッジです。そのケースであるというふうに、ホーフスタッターの『学問の自由の歴史 I』や、数年前に翻訳が出たルドルフの『アメリカ大学史』、この本にも書かれております。それはど

うということかという、1769年にダートマスカレッジが出来たのですが、息子に学長職が譲渡されました。日本では現在でも行われているようですが、アメリカでは今そんなことないと思いますが、しかし250年前にアメリカでも大学というのは個人から個人への世襲制になっていたということが分かるわけで。創設者ですから、これは権力は強いわけではありますが、基本的にはその州政府がこのダートマスカレッジを維持したりして、半ばその州のもの、みたいになっていたということがございますが、このカレッジの運営をどうするかがその世襲の学長プラス州政府と理事会で対立しました。要するに、学長と州政府は、州政府ないし議会は、大学にしたかった。しかし、理事会は伝統的なカレッジにしたかった、という争いがある中で、理事会がついに学長を解任しちゃったんですね。世襲制の大学を作った人、カレッジを作った人の息子を首にしちゃった。そこで争いになって、学長を支持する議会がダートマスカレッジの認可チャーターを修正して、大学に変更しちゃった。これに不満な理事会はカレッジをそのまま存続したことで、二重の組織になったということで、理事会が州と学長を訴えて、裁判所はいったんは議회를支持しましたけれども、最高裁判決で、ダートマスカレッジは実は公立団体ではなくて、多くの善意の人々が、その金銭と慈善を信託した理事たちからなる理事会の支配に従うべき私立機関であると判決しました。

だから、理事会が大学の主体である、ということで州議会の決定を取り消したんですね。これはルドルフもホフスタッターも同じことを書いていて、ちょっと違うのは議会の多数党がルドルフは民主党が中心になって議会でもって大学化したと書いて、ホフスタッターでは、共和党が中心になって大学にしたと書いていて、なぜか2つが全く間違っているんで、翻訳が間違っているのか、現物が間違っているのか、ちょっと調べなきゃいけないと思っています。

まあ、事実経過はそんなに違っているわけございません。ここで理事会が大学の主体というアメリカの原理が確立して、ということになります。但し、話はこれで終わらなくて、ご存知のように19世紀の後半からは進化論が次第に大学の中で教えられることが必要になり、教えることをめぐって理事会が教員を首にするという事態がたびたび起きて、学問の自由が進化論をはじめ、宗教的支配からいかに脱却していくか、という色々な課題を抱えるわけですよ。その苦闘の果てに、テニユア制度が確立してくるわけで、その結果、理事会の教員人事に対する権限が制約さ

れることとなります。運営の主体だけど、全てについて決められないというルールが確立していく。それから、更に進んでいきますと、大学の規模が大きくなると、レイマン・コンロトルではできないので、学長の権限や大学の官僚の力が大きくなる。ここでもう理事会は最終責任を持っていても、実際の権限については当然制約されるという事態になる。

それから、1940年ぐらいから、30年ぐらいかけて今度はファカルティの参加が拡大してきて、今度は学長の権限もその関係で多少変化していきます。70年以降からは、ファカルティの参加が後退していった、再び学長の権限が拡大する。それから、90年代からは、これはボード・アクティビズムとかいいますけれども、理事会の行動主義で、いい学長を選んであとはお任せしようというのではなくて、理事会自身をもっと経営に責任を持つというふうな動きができてくる。これは、2000年ごろ書かれた Hines のアメリカのガバナンスの歴史の中ではそういう整理をしているので、この理事会行動主義というのは、今でも引き続いていると思うんですね。ですから、どの時点の理事会を我々が見るかによって、かなりアメリカの理事会は、というイメージが違ってくるので、流動的です。私も90年以降どういうふうになっているかっていうのは、英語の文献ですからきちんと全部読んでいないのでわかりませんが、とにかくそういう状況の中で理事会は動いてきているというふうに考えなきゃいけない。ただ、動いてきてはいるけれども、実際、90年まででどういうことが言われているかということ、理事会の単独専決主義ではなくて、多様な大学の中の構成員のそれぞれの参加を認めた中で最終責任者としての理事会と、こういうイメージになっているのではないかというふうに思われます。

5. シェアド・ガバナンスの中の理事会

というのは、これはシェアド・ガバナンスという用語ですね。これは、僕も2、3年前にガバナンスの調査なんかに行ってアメリカに行ったときも、皆さん知っているウィリアム・カミングスですね。ジョージア大学にいる有名な研究者がいますけど、彼なんかに会って、アメリカの管理がどういうふうになっているのかっていうふう聞いたときも、そんなに変わってないよという話でした。80年代からそんなに変わっていないんですね。シェアド・ガバナンスは死んでいるのか、生きているのか—生きているよと。で、日本に来る色々な人にこの、シェアド・ガバナ

ンス、これちょっと意見分かりますけど、僕は分担管理だというふうに考えているんですね。つまり、色々な大学で事項について、理事会は経営事項、ファカルティは教育事項と、こういうふうに権限を住み分けながら共有するのがシェアド・ガバナンスだと思います。まあ、日本的に言えば、まさに教学と経営の分離ということですよ。教学責任と経営責任に分ける。この原理が消えちゃって、理事会が全部教育事項にも責任を持つということになっているのってきくと、やっぱりシェアド・ガバナンスは中核原理だというふうに言われているので、これは重要なところで、その中で理事会が大きな権限を果たしているというふうに理解すべきだと思うんですね。ただ、日本でこのシェアド・ガバナンスについて書いている人は、共有管理というふうに訳すんで、確かにシェアって共有するんだけど、シェアするっていうのは分けるという意味で、分けるから共有しているといえるわけで、翻訳としてどっちがいいのかなと思うんですけど。僕の理解では、権限の共有なんてありえないと思うんですね。人事権なんか共有なんかできっこない。人事権はだれだれについて、しかしポストの決定はだれだれにと、そういう権限を分けながら、全体として大学の運営をシェアしているので、私はむしろ、分担管理と言っている方が正確ではないかと思います。これはいくつかのアメリカのガバナンスの文献で、定義を読んでも、はっきりと権力の配分とか、ディヴィジョン・オブ・オーソリティというふうにして、分割というふうに書いているので、分割しながら共有するっていう方が正しいんじゃないかというふうに私は思います。

6. ゲートキーパー（門番）、バッファー（緩衝装置）と架橋

その上で理事会の責任って何なのって言うと、レジュメでは4ページの下、報告書の中では63ページにちょっと分類をさせていただきます。これは今まで3冊、さっき言いました AGB の大きなハンドブックがございまして、80年は私立も公立も全部一緒にしたハンドブックでしたけども、93年に公立大学とそれからインディペンデント、私立大学と分けて出しました。著者はいずれも **Ingram** です。これは AGB の会長ですから、半ばアメリカの大学理事会の公認ハンドブックというふうに私理解していますけれども、これ見るとあんまり変わっていないんですね。基本的には理事会の責任というのは、学長を指名したりサポートしたり、学長の活動を監視したり、機関の

使命の明確化をしたりって、こんなふうにかこう書いてあって、大事なことは73年に出たカーネギー・コミッションの報告書、これは色々なところでアメリカの運営の改革案を提言していますが、このカーネギー・コミッションのレポートの内容に沿っています。最初に理事会の責任って何なのかっていうと、トラストを実行することと、信託を実行すること、と書いてあるわけですね。つまり、委ねられた責任をちゃんと果たせと。自分の思いつきやわがままを言って、大学を混乱させたり、自分の趣味にあたったトピックを一生懸命大学の中で追究をして迷惑をかけたり、そんなことはしてはいけないと、はっきり書いてあるわけなんで、つまりトラスティanshipというのは、アメリカの理事会を考える上で基本になっているのではないかなというふうに思います。もちろん経営の責任の主体として、学長を指名したり、権限を行使するのも大事だけれども、同時に強調されているのは、社会と大学とのバッファー（緩衝装置）になるべきだと書いていますね。バッファーになり、かつ架橋になる。どういうことかという、大学の中の教育研究に対して、不当な支配や攻撃がかかってくれば、それに対してちゃんと、ボードは大学を守る。大学のアカデミック・フリーダムを保証する。また逆に、社会の中の要求をきちんと、その理事という人間を通して大学の中に持ち込んできて、象牙の塔にしない。この両方の目、ゲートキーパー（門番）と、バッファー（緩衝装置）と架橋と、この3つの使命を持つのが理事であり、理事会であると、こういうふう書いてあります。

それで、なるほどと思ったのは、その調べている文献の中に、アメリカの運営のポイントというのは、理事会にあって、それはイギリスと比べた時に、アメリカの大学っていうのは、理事が素人であるがために、社会との接続をはかって、絶えず大学の革新を進めてきたんだと、こういうふうな文章があります。19世紀の後半にアメリカの高等教育が未曾有の発展を遂げますけれども、同時期のイギリスが停滞しています。19世紀後半は、要するにオックス・ブリッジが古いタイプの教養をモデルにしている、当時、ヨーロッパを中心に起きてきた科学革命の内容に基づいて、大学の革新をしませんでした。これは明らかに社会から隔離したことの問題なわけですね。そのときドイツは非常に急成長を遂げているので、慌ててイギリスも1870年に義務教育制度を構築する。これもやっぱりイギリスが19世紀後半には世界の一流から段々落ち込んでいくという原因は、大学の保守主義、教育の保守主義にも一因はあるわけですね。それは、アメリ

カの理事会を評価する側からすると、やはりレイマン・コントロールというか素人理事会がなかった。基本的には大学の上級教授たちによる支配であって、自分たちのやりたいことを再生産するだけで、大学の外に成長してきた学問というのを取り込むことが十分にできなかったと、いうふうに指摘している。これは当たっているのではないかなというふうに思いますね。それが架橋であり、バッファーであり、というゲートキーパーであるということの意味でございます。

7. 理事会の責任の再確認

そういう点で言うと理事会は学内の各構成員、学長あるいは職員、それから学生ですね。その中でゆれ動きながら、シェアド・ガバナンスの中核として動いているというふうに一応理解していいと思いますけれども、10年ほど前から、シェアド・ガバナンスについて、必ずしもそれを延長として考えるのではなくて、見直そうという動きもあるということでございます。これはちょっと古いんですが、AGBの1998年声明(*AGB Statement on Institutional Governance*, Nov.8, 1998)です。これガバナンスについての声明ですが、Webでも手に入ります。これはシェアド・ガバナンスに関するAGBの見解を修正したというふうに書いているのもあって、ちょっと読んでみたんですが、確かにシェアド・ガバナンスということは、一言も使っておりません。この中で言われているのは、シェアド・ガバナンスはAAUPっていうアメリカ大学教員連盟が出したステートメントに対して、このAGBともう1つ、ACE (American Council on Education) という、アメリカで最大規模の高等教育に関する団体があるんですが、この2つの団体がその声明をオーソライズして、シェアド・ガバナンスも大事だよということを一応共通に確認したんですけども、その声明に対して、AGBは、別にそれを認めただけであって、それを何がなんでも金科玉条にしているわけではない、推挙 (commended) はしているけれども、是認 (endorse) はしていないと、そういう言い方をして修正気味です。読んでみると、理事会の最終責任ということをすごく強調しています。だけど、ファカルティの利害も重視し、それも反映してと書いてあるので、重点がどうも移動しただけで、必ずしもその理事会というのを絶対的な権限の主体として置いているわけではない、というふうにも言えるわけです。というのは、ここらへんもアメリカは大きな国なので、こういうふうに断定できないし、僕の読んでいる本の範囲ではまだ不十分

なんですけれども、例えばコーネル大学の研究グループが3年前に出した **Governing Academia** という本があるんですけど、ここでかなり大規模な調査をした結果、30年前に比べてむしろファカルティとの参加が進展しているという調査報告になっているのです。もともとアメリカは、大学運営に理事会が責任を持つという構造になっているので、そこから見ると、日本から比べて、ちょっとファカルティの参加が低いようであっても、総体的に見ると参加が進んでいるということになるので、ガバナンスの変容の中で理事会の位置ってというのは、まだもう少し調べてみなければなんともいえません。

それから最後に、こういう理事会の動向を見たときに私は非常に面白いと思うのは、各種の文献の中で、理事会、ボードだけじゃなくて、理事個人の資質が非常に問題になっているということです。特に公立大学の場合には、知事が人気取りのために自分の選挙に協力してくれた人間をボードに入れたりとか、私立大学の場合でも寄付が欲しいために、お金をくれたら理事にしてやるということで、名誉職としてでもありますから、そういうふうにしてどんどん理事を増やす結果、理事の資質のない人間が入ってきて余計な口出しをするというようなこともあるので、理事の資質向上についてはかなり心を砕いている。だから、各種のこういうハンドブックを見ると、必ずトラスティースの資質に関してっていうところで、理事に対するお説教をかなりのページ数をとってやっているんですね。これも私立大学に対するものなんですけど、その一説を見ると、**Responsibilities as trustees as individual**、個人としての信託者、理事としての責任を書いている、理事というのは、まず暇な仕事じゃないんだよ、とつても広くて名誉職と見られるけれども、待遇から見るとむしろ恥に近いようなひどい待遇だ、自分の仕事はしなきゃいけないし、忙しい間を縫って会議に出なきゃいけないし、自分の大学に奉仕しなきゃいけない。それから宿題も家へ帰ってやらなきゃいけないし、地域社会にも貢献しなきゃいけない。全体として自分自身を教育しなきゃいけない。**Educate themselves** と書いてあるんですね。色々な勉強をしなきゃだめですって書いて、ちゃんとこの中には、理事になったら読むべき文献リストも相当掲げられています。だから、アメリカの理事会も決して神聖化していいものとして見るのではなくて、こういうふうにして絶えず個人の資質向上も含めて、努力しているという点も我々、学ぶべき点ではないかなというふうに、ちょっと調べてみて感じたところでございます。ちょっと雑駁でござい

ますけれども、私の研究成果はこんな感じでございます。どうもご清聴ありがとうございました。