

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第44集 (2012年度) 2013年3月発行：49-64

アメリカの大学評議会と共同統治 —カリフォルニア大学の事例—

福 留 東 土

アメリカの大学評議会と共同統治

—カリフォルニア大学の事例—

福留 東 士*

1. はじめに：本稿の問題意識

本稿は、アメリカを代表する研究大学のひとつであるカリフォルニア大学（University of California, 以下 UC）を対象に、その統治体制、とりわけ教員が教学事項を中心とする意思決定に深く関与する共同統治の体制について論じる。UC、とりわけその最初のキャンパスであるバークレー校（以下、バークレー）は、教員のガバナンス参加が非常に重視される事例として知られる。

本稿の問題意識は以下の通りである。現代の日本の大学改革の中で、大学をどのような主体がどのような形で運営していくのかという問題は、大学のあり方の根幹に関わる重要事項である。その中で大学ガバナンスの改革議論の潮流は、学長を中心とする全学執行部の権限を強化すること、いわゆる学長のリーダーシップが発揮しやすい意思決定の体制を構築することに置かれている。その背景としては、伝統的に部局教授会の権限が重視されてきた中で、大学の意思決定において部局ごとの利害調整が優先され、全学レベルでの統一感ある政策が打ち出しにくく、また機動的かつ効率的な運営が難しかったことが指摘される。

本稿の背後にある目的は、こうした現代日本の改革課題を一度相対化し、大学ガバナンスとは何かについて考察する材料を提供することにある。大学は学術を推進すると同時に、社会の多様なニーズに応え、さらに健全な財務状況と運営体制を維持するという多面的な機能を不可避免的に求められる。そうしたことを考慮すれば、大学はその運営において必然的に多様な主体の責任ある関与が必要とされる組織体である。機関運営のトップに立つ学長の役割の大きさは言を俟たないが、その権限を強化することが優れた大学を形成する条件として不可欠であることが実証されているわけではない。上記のような潮流の中で、ガバナンスを巡る議論はともすれば権限の配分問題として捉えられる側面が強い。例えば、どの主体の権限を強め、その分他のどの主体の権限を弱めるかといった語られ方をすることが多い。それは、学長によるトップダウンか教授会によるボトムアップかといった二項対立的議論に典型的にみられる。しかし、むしろ重要なことは、ガバナンスのあり方を包括的視野から捉え直し、大学運営に関わる多様な主体が建設的な形でガバナンスに参加できる途を開くことではないだろうか。それを通して、多様な立場に立つ見解を有効に活用することが、優れた大学を構築する上での基盤を形成するというのが本稿の基本的立場である。そう考えた時、大学の活動の中核である教育・研究を直接担う大学教員がガバナンスへ果たす役割と責任はきわめて重要であるはずである。

* 広島大学高等教育研究開発センター准教授

アメリカの大学ガバナンスは日本の大学改革の中でしばしば言及されるが、これまでそれに関する実証的研究はほとんどなされていない。ガバナンスの概念的・理論的側面についてはいくつかの先行研究の中で触れられており、共同統治についても若干の考察があるが、その概念理解はまだ一定したものではない(羽田, 2007; 江原, 2010; 大場, 2011)。そのため、以下ではまず考察の前提として、アメリカの大学ガバナンスの基本構造をその歴史的展開とともに概観する。次に、UCにおいて共同統治の仕組みがいかにして形成されたのか、その過程について触れる。続いて、UCにおける共同統治の担い手である大学評議会の組織構成、およびその主要な機能について論じる。最後に以上を踏まえた考察と今後の研究課題を述べる。

なお、本稿で主たる対象とするUC(バークレー)はすでに述べたように教員によるガバナンス参加の比重が高い大学とされており、この意味で本稿はアメリカの大学ガバナンスの一般的な姿を描こうとするものではない。言うまでもなくアメリカの大学は大学類型や地域特性によってそのあり方は多様である。本稿はその多様性を認識しつつ、アメリカのガバナンスの全体像にアプローチする試みの一端を形成すると同時に、ひとつの大学の文脈に即した考察を行うことで大学ガバナンス研究への示唆を引き出そうとするものである。

2. アメリカの大学ガバナンスの基本構造¹⁾

(1) ガバナンスの主要な主体

アメリカの大学ガバナンスの主要な主体は、理事会、執行部、評議会である。はじめにこれらの特性について簡潔に述べておく。理事会(Board of Trustees/ Board of Regents等)については、日本でも各大学に理事会や役員会が設置されているが、その構成員の多くが学内者であるのに対して、米国の場合ほぼ学外者のみによって構成されている²⁾。理事会は、大学の最終的な意思決定権を保有しており、規則上は多様な機能を担っている。しかし、実際には学内者である執行部と教員集団に多くの権限が委譲されており、彼らが日常的な大学運営に当たる。学長(President/ Chancellor)、プロボスト(Provost)、副学長(Vice President/ Vice Chancellor)等から構成される執行部は、担当部門ごとに管理を司る。職務ごとに専門職化が進んでおり、特定ポジションの専門家として大学間を移動する場合も多い。新規採用が行われる場合には公募が一般的であり、これら役職は学外者から任命されるケースが多く、特に財務や管理運営、社会連携などの担当副学長には大学外部者が任命されることも多い。評議会(Faculty Senate/ Academic Senate等)は大学単位で構成される教員組織である。日本では教授会自治は部局自治と同義に捉えられるが、米国では学科や部局単位の会議体に加えて全学レベルでの教員組織が管理職とは別に存在し、全学的観点から主に教学事項の管理運営に関与する。

(2) 歴史的展開³⁾

米国の大学は17世紀に私立大学として発足した。初期の植民地大学の運営においては、特に財務面で植民地政府への依存度が高く、純粋な意味で「私立」とはいえなかったことが知られているが、

管理運営上は大学が自治権を有してきた。この点は、大学の設置と管理に政府（しばしば中央政府）が主導的役割を果たしてきた日本や欧州とは異なる米国の独自性である。19世紀前半まで各大学の規模は非常に小さく、聖職者であった学長を除けば、教員はチューターとしての一時雇用者から構成されることが多く、ゆえに大学教員の社会的・学内的地位は低かった。こうした政府との関係、および大学内部の組織状況を反映して、素人支配（lay control）あるいは市民支配（citizen control）と呼ばれる、大学外部者によるガバナンス方式が採用されてきた。こうしたやり方の根源には、大学は公共の目的に寄与する存在であり、公共の目的が達成されているか否かは市民が判断するという考え方が根付いてきた面もある（福留，2011）。

こうした理事会による支配のあり方が次第に変化し、大学内部者に多くの権限を譲るようになったのは、19世紀後半以降、各大学が規模を拡大させるとともに、研究や社会貢献をはじめとする多様な機能を担うことでその内部機構が複雑化するようになってからである。研究機能を付加したことで各分野の専門家としての教員が多く雇用され、かつ多様な機能ごとに管理者が配置され、専門的な管理部門が編成されるようになった。

アメリカ大学史において19世紀後半は「偉大な学長の時代」として知られる。各大学で強力なリーダーシップを行使し、かつ長期に渡って学長を務める人物が現れるようになった。それまで人格教育・矯正のための小規模な機関であった“college”を、研究と専門教育のための大規模な“university”へと革新的に変革していく上で、強権的ともいわれる学長の牽引力なくして、おそらくその実現は不可能だったろう。強力な研究大学が建設されたこの劇的な時代と比べれば、20世紀以降には特定の学長個人を取り上げて大学の歴史が語られることは少ない。それは、大学管理が組織化・官僚制化して機能ごとの分担が進み、個人的特性に依存する側面が小さくなっていったからである。

学長の強力なイニシアティブは研究大学への移行において重要な役割を果たしたが、一方でその大学運営は時として所属教員の意向を無視した独裁的なものとも呼ばれた。研究大学の誕生に伴い、専門的学識を身に付けた集団としての教授陣が次第に社会的・学内的な位置付けを高めていった。また、社会・経済問題の探究を通じたビッグビジネスへの批判を通して、今や学者となった教員と社会の有力者によって占められる理事会との対立が生じ、学問の自由が問題化した。こうした状況を受けて、1915年に学問の自由の擁護を目的に AAUP（American Association of University Professors）が結成され、AAUP は教員のガバナンス参加を促進させる役割をも果たした。そうした中で多くの研究大学では20世紀前半に大学評議会を編成し、あるいはその存在を実質化させた。評議会の設置は所属教員の運動によって実現された場合が多いが、学長や理事会にとっても高い見識を持つ教員の見解を大学運営にスムーズに反映する上で積極的な意味があり、大学によっては彼らが評議会の編成を推進したケースも少なくない（Anderson, 2007）。

AAUP は1966年に、全米の学長団体である ACE（American Council on Education）および理事会に関する専門団体である AGB（Association of Governing Boards of Universities and Colleges）と共同で「大学ガバナンスに関する声明（Statement on Government of Colleges and Universities）」を採択している。そこでは、理事会、管理者、教員、学生、その他主体間の十分な意思疎通と協働、あるいは適切な分担によって各種の意思決定が行われるべきであるとしている。教員のガバナンス参加に関連する

内容としては、教員は、カリキュラム、科目の内容と方法、学位授与条件および学位授与、研究、教員の地位・給与、教育面を中心とする学生生活に主たる責任を持つとされている。これら事項の最終権限あるいはチェック機能は、理事会が保持するか学長に委譲されているが、教員集団の見解に反対することはごく稀なケースに限られるべきであり、その場合その理由が教員側に伝えられなければならないとされている (AAUP, 1966)。

2003年に、南カリフォルニア大学 (University of Southern California) 高等教育研究センターが全米の四年制大学を対象に行った調査によると、87% (博士課程大学93%、修士課程大学90%、学士課程大学82%) の大学が評議会あるいはそれに相当する組織を有している (Tierney & Minor, 2003)。評議会の実質的権限は、研究大学、それも学術水準の高い大学で大きいとされる。ただし、一部私立の主要研究大学には評議会は存在せず、一方、リベラルアーツ・カレッジでは機関規模が小さいこともあって、教員が学内行政へ強くコミットするケースが多くみられる⁴⁾。

このように、アメリカの大学では、執行部と評議会が並立する形で教員のガバナンス参加を保証するとともに、相互に対するチェック & バランスを機能させている。複数の主体が大学の意思決定に関与し、重層的に議論を行い、さまざまな決定を行っていく過程は共同統治 (shared governance) と呼ばれ、米国の大学運営における重要な原理をなしている。

3. カリフォルニア大学における共同統治体制の形成過程

(1) カリフォルニア大学評議会の独自性

2010-11年度にカリフォルニア大学評議会の議長を務めた Daniel Simmons (デービス校教授) は次のように述べる。「大学評議会を通じた共同統治は UC の大きな特徴のひとつである。共同統治システムは、評議会での活動を通して教員に大学運営に関する見解を表明する機会を与える。さらに大学運営に関する責任感を教員に与える。評議会を通じたガバナンスへの教員参加は9つ [現在は10] のキャンパスからなる UC を一律の基準による卓越性の下で単一のシステムへと統合する力である」 (Simmons, 1995)。また、1950年代から60年代にかけてパークレーの学長、UC システムの総長を長年務めた Clark Kerr は、「UC に対する偉大な2つの恩恵は、1878年の州憲法において大学理事会に与えられた機関としての独立性と、1920年に理事会によって大学評議会に前例のない形で与えられた権限である。これら2つが UC の卓越した成長の基礎を形成している」 (Kerr, 1998) としている。こうした記述から、UC の評議会、ならびにそれを主体とする統治形態が独自の機能を持ち、研究大学としての卓越性を保持する上で重要な位置付けを担っていることが窺われる⁵⁾。

評議会の歴史を振り返る中で、John Douglass (パークレー校上席研究員) は次のように述べている。「歴史的発展における2つの特質が UC を他の主要な州立研究大学とは異なる存在にしている。第一の特質は州憲法において定められた公共的信託 (public trust) としての位置づけである。これは他の主要な州立大学ではわずかに5つの大学にしか見られない稀少な特質である。第二の特質は UC の共同統治の伝統である。この概念は、最終的な大学政策の決定権限は大学の理事会が保有するが、教授陣が大学の運営や経営に関する責任を共有するという考え方である」。「大学運営に関わる他の

多くの特質と同様に、共同統治の概念は長い時間を掛けて発展してきた。その発展は、重要な外的・内的問題への対応として現われつつ、大学評議会の発展を軸とするものであった。成長を続ける複数キャンパスシステムをとる大学としての意思決定のダイナミズムを反映しながら、現代における共同統治の概念の基礎は、評議会に対する公式的権限委譲と同時に、アメリカ最大の国有地付と大学 (land grant university) の管理運営に教授陣を関与させてきた非公式的側面からも形成されてきた。「素人による理事会は [大学を社会の中で機能させる一方で] 葛藤を内包する組織構造をも作り出した。学者による教員集団が登場するにつれ、教員がどのような立場に置かれるのが適切であるかについてその後長く続く議論が起こってきたのである」(Douglass, 1998a)。関係者によるこうした見解を踏まえつつ、次に UC において評議会がどのように発展してきたのかをみていきたい。

(2) 19世紀における大学評議会

UC において評議会の歴史は大学設立とともに古い。1868年の設立時に制定された大学設置法では評議会に関して次のように定められている。「大学に所属するすべての教授陣と講師は大学評議会 (Academic Senate) と呼ばれる集団を構成する。評議会は定期的に会合を持ち、学長または学長代理者が議長を務める。評議会の設置目的は大学の一般的管理を行い、理事会に請願書を提出することである。評議会は第一義的には教育科目を管理し、すべての部局の教授団の懲罰規定に基づくすべての訴えを引き受け、また決定を行う」。「しかし、教育科目の全般的な管理を行う権限は理事会に属する。また、教授陣の推薦に基づき、理事会は科目で使用されるテキストを定める。また理事会は、大学で与えられる通常の学位や修了証を授与する」(Organic Act, May 23, 1868; Section 18)。すなわち、評議会は教育や内部運営に関する一定の権限を付与されていたが、教育の内容や最終的な学位授与の権限は理事会の権限事項とされていた。19世紀当時の評議会に関して Fitzgibbon (1968) は次のように述べる。「UC の評議会はアメリカで最も強力であるが、はじめからそうであったわけではない。初期に当たる最初の半世紀、評議会は間違いなく非常に弱々しい存在であり、その影響力は実際にはほとんどなかった」。「時折、評議会は大学の方針を巡って理事会に慎重に戦いを挑んだが、勝利することはなかった。大学の方針に関する諮問という点について評議会は長年忘れられた存在であった」。開学当時、大学運営に関して理事会が主だった権限を行使していたことが知られるが、20世紀に入ると評議会の存在は、学長の権限の大きさに規定されるようになる。

(3) ベンジャミン・ウィーラー学長と研究大学への離陸

1899年、コーネル大学教授のベンジャミン・ウィーラー (Benjamin Ide Wheeler) が UC の学長に就任し、1919年までの20年間にわたる長期政権を築く。アメリカの研究大学における「偉大な学長の時代」に対応する UC でのウィーラーは、研究大学の建設者であると同時に、「独裁者 (dictator)」「慈悲深い専制君主 (benevolent despot)」としての歴史的評価を受けている (Hutson, 1967; Fitzgibbon, 1968)。学長就任に当たってウィーラーは、学長が大学運営に関する主要な権限を保持することを理事会に要求し、同意を取り付けている (Stadtman, 1967)。「間違いなく、ウィーラーはバークレーに真のユニバーシティをつくった。彼は優れた学者を呼び、高額の給与を払い、自由

な風土の中で自由な探究を行う権利を保証した」。ウィーラーの在任中、学生数は約2,600人から約12,000人へ、教員数は202人から693人へ増加した。しかし、「単なる学生と教員の数の増加以上に重要なのは、大学の威信、学者と研究の評判、国内外の位置付けなどの目に見えない成果である」(Fitzgibbon, 1968)。「ウィーラーは可能な限り最良の人物を求め、学科長がそうした人物を探すのを支援した。優れた人物には高給を払って引き寄せた。しかし、同時にウィーラーの管理体制は独裁的であった。彼は採用・昇進・解雇を自分で決め、教員には相談しなかった」(Hutson, 1967)。「ウィーラーは自分自身で選んだ学部長とともに厳格な指揮の下に単独で物事を決めた。こうした体制の中では評議会の自治が衰退するのは避けられなかった。…学長は評議会のメンバーも教育方針も自分で決めた」(Fitzgibbon, 1968)。しかし、ウィーラーによって集められた教授陣は次第に学長の支配下に置かれることに満足せず、教授陣による自治権を要求するようになる。

(4) バークレー革命 (Berkeley Revolution)

ウィーラーの学長退任以前の1917年から、理事会と評議会双方にガバナンスに関わる新たな動きが見られるようになる。ウィーラーの健康悪化と米国の第一次大戦参戦の混乱を主な理由として、理事会は3名の学部長から成る助言委員会 (Advisory Committee) を学内に編成した。理事会によるこの動きは、変動期の混乱を避け、大学を安定的に運営する上で教員によるガバナンス参画の必要性が認識されていたことが背景にあるとされる。またそこには、AAUPや他大学で教員のガバナンス参加を高める動きが強まっていたことも関係していたとされる (Fitzgibbon, 1968)。上記委員会自体は有効に機能しなかったとされるが、業を煮やした評議会は自ら代表者を編成して、評議会の権限拡大の提案を持って理事会と交渉を行った。理事会側も特別委員会を編成してこれに対応し、議論の末、ウィーラー退任直後の1920年、新たな理事会規約 (Standing Orders) が採択された (Fitzgibbon, 1968; Taylor, 1998)。評議会が保有する権限に関して、新たな規約には以下の記述がみられる。

- 「学長 (President) は、評議会の構成員の雇用・昇進・降格・解雇について理事会に推薦を行う。学長は教員の身分に何らかの影響がある時は常にこうした行動をとるが、それは評議会内に設けられる当該委員会の諮問を受けた後に行う。学長は大学の教育に関する方針を変更する際には評議会に助言を求める。学長は評議会の決議や評議会から理事会への請願書がある場合は、直近の定例会議で理事会へ伝える。学長は、大学の教育研究に影響を及ぼす理事会や州政府のあらゆる決定を評議会へ伝える」。
- 「部局長 (Deans) と研究所長 (Directors) は学長の推薦に基づき、理事会が任命する。学長はその前に適切な委員会を通して評議会の見解を聞くものとする」。
- 「評議会は、学長、学部長、研究所長、学生部長、図書館長、そして評議会の管轄下で教育を行うすべての教授 (professors) と講師 (instructors) から構成される。ただし、教育経験が2年未満の講師は投票権を持たない。評議会はこの規則に従って構成を決める。評議会は自らが定めた方法により議長を選び、委員会を構成する」。
- 「評議会は、理事会の承認の下に、入学、修了証および学位の授与に関する条件を定める。評

議会は部局の提供するすべての教育科目を認定し、管理する。評議会は学位取得候補者を理事会へ推薦する。評議会は適切に編成された委員会を通じて名誉学位の授与について意見を求められる」。

- 「評議会は学生の懲罰を管理する。評議会が大学の行動や福利に関するあらゆる事柄について、学長を通じて理事会に意見を表明する権利が完全に認められている。」「評議会は予算に関して学長に助言を行う委員会を選定することが認められている」。
- 「部局 (colleges and professional schools) の教授陣の権限は評議会から委譲される。部局の教授陣の構成員は評議会によって決定される。部局のカリキュラムは、評議会によって修正される以前に、正式な検討のために当該教授陣に対して修正内容が提示されなければならない」。

この規約の内容はその後様々に追加・修正が行われている。とりわけ、この後 UC を構成するキャンパスが次々に開設され、その中で各キャンパスの学長 (Chancellor) およびキャンパスごとの評議会支部 (Division) の役割の拡大に伴う追加・修正が多く行われてきた。また、教員の職階の多様化に伴う構成員の資格変更も継続的に行われている。しかし、評議会が保有することとなった権限の枠組み自体は現在でも1920年時点の改訂にその基礎を置いている (Taylor, 1998)。Hutson (1967) によれば「革命の成功により、教員は自らの手で自らの方向性を決めることができるようになり、ここに現在のシステムの原型が出来上がった。その後40年間、その実質はほとんど変化していない」。

4. 大学評議会の組織構成

ここからは評議会の現状を中心に論を進める。現在の理事会規約は大学評議会が以下の権限を持つことを規定している。入学条件の決定、学位授与条件の決定、学位取得候補者の推薦、すべてのカリキュラム、すべての科目の承認と管理(大学院段階のみのプロフェッショナルスクールを除く)、教授陣の資格の決定、大学の予算に関する助言を行う委員会の任命、図書館の管理に関する助言、カリフォルニア大学出版会による出版物を承認する委員会の任命、および理事会への意見提出。

評議会の構成員については、所属年数など一定の条件の元で全専任教員と管理者全員がそのメンバーとされている。他の大学では通常、部局や教育研究単位から選出された教員が評議会を構成することが多いが、この点は UC の評議会の組織構成上の特徴である (Anderson, 2007)。ただし、後述するように、その実質的な活動の多くは、選挙で選出され、あるいは任命を受けた一部の教員によって担われている。

UC の評議会は現在、システム (UC 全体) レベルと10の各キャンパスレベルの2段階で編成されている。例えばバークレーには、システムレベルの評議会の下に、バークレー支部 (Berkeley Division of the Academic Senate) としてのキャンパスレベルの評議会が置かれている。同支部には、31の常設委員会が設置され、各委員会がキャンパス内の日常的運営に関する具体的な審議・決定の実質的機能を担っている。一方、システムレベルに常設される委員会は21ある。これらの多くはキャンパスレベルの委員会とパラレルな関係にあり、通常、キャンパスレベルの委員会の長がシステム

レベルの委員会メンバーとなり、各キャンパスでの議論をシステムレベルに反映させ、かつ議論の整合性・継続性を保つ仕組みがとられている。

システムレベルには、ほぼ毎月開催される幹部レベルの会議体として学術審議会（Academic Council）があり、システムの議長と副議長、主要委員会の長、各キャンパス評議会の議長に加え、総長（President）とシステムの執行部メンバーが出席する。システムレベルで議論の対象となる事項は、上記学術審議会に議題が上げられる時点で、数百人単位の UC の教員が議論に参加していることになる。このようにして、キャンパスレベルの議論を反映しつつ、対立点の解消やキャンパス間の調整が学術審議会によって図られる。

評議会と他の運営主体との関係については、学術審議会へ執行部が出席することで、評議会とアドミニストレーション双方の意思疎通と政策形成に対する相互理解が図られる仕組みになっている点が重要である。また、システムの議長および副議長は教員の代表として理事会へ出席する。彼らは理事会での投票権は持たないが、理事会の議論に参加することで、理事と教員間の情報交換や意思疎通を円滑なものとするに寄与している。また、彼らは理事会内部に編成される委員会の助言委員となる場合もある。さらには、総長等の役職者の新規選考に当たって選考委員会のメンバーとなることも多い⁶⁾。

一方、キャンパスレベルの評議会委員および役員の選出は以下のように行われる。まず、構成員5名以上の推薦に基づく選挙により、委員選出委員会（Committee on Committees）のメンバーを選出する。次に、同委員会が、評議会の議長および副議長（副議長は翌年度自動的に議長を務める）と常設委員会の長を任命する。続いて、各委員会の長が当該委員会の委員を任命するという仕組みになっている。上記委員会の一つに含まれている支部審議会（Divisional Council）は、支部の議長、副議長と主要委員会の議長によって構成され、支部全体の活動を司る会議体と位置付けられている。

5. 大学評議会の主要機能

(1) バークレー校の評議会の構成

システムーキャンパス双方において、議題ごとの具体的検討は各委員会において所掌される委員会方式が取られている。上述の通り、バークレーには多くの委員会が常設されているが、各委員会の所掌事項は具体的であるだけに、キャンパス単位の運営において各委員会の持つ重みもまた異なる。キャンパスレベルの幹部会議に位置付く上記の支部審議会には、キャンパスの議長・副議長に加えて、9つの委員会の長がメンバーとなっている。それらは、前出の委員選出委員会に加え、計画・資源配分（Academic Planning and Resource Allocation）、入学・学籍関係（Admissions, Enrollment, & Preparatory Education）、教員人事（Budget and Interdepartmental Relations）、教育科目（Courses of Instruction）、教育政策（Educational Policy）、大学院（Graduate Council）、研究（Research）、女性とマイノリティ（Status of Women & Ethnic Minorities）である。これら委員会がキャンパスレベルにおける最も主要な事項を検討している委員会であると位置づけられるが、以下ではこのうち、教員人事と教育科目の2つの委員会の活動を取り上げて、評議会の具体的機能についてみる。

(2) 人事・予算への関与

UC, とりわけバークレー評議会の果たす機能のうち, 実質的に最も重い意味を持つとされるのが, 教員人事への関与であり, その中で重要な役割を果たすのが人事委員会である⁷⁾。同委員会はUCの教員として相応しい水準と質を維持するため, 教員の処遇管理を行っている。この委員会に関する解説によれば, この委員会の名称“Committee on Budget and Interdepartmental Relations”は歴史的経緯を反映する一方, 誤解を生みやすいとも述べられている。「この委員会は予算の監視を行う委員会ではなく, 教員人事に関する委員会である⁸⁾」。同委員会では, 教員の新規採用, 昇進, テンユア取得, 給与に関わるすべての案件をレビューし, 学長へ助言を行うことを主たる役割としている。一部稀なケースを除いて, 学長は評議会の決定を迫認するため, 実質的に委員会がほとんどの人事の決定権を持つ。同委員会のこうした機能は, 教員の業績は同僚(ピア)によってレビューされなければならないという, バークレー革命時に打ち出された考え方が基礎に置かれている。上記, 委員会の解説は以下のように述べる。「UCシステムは, 教員がキャンパスレベルでの教員人事をアドミニストレーションと共有する点において稀な例である。これにより, 評議会は教員人事という重要な観点において強力かつ独立した見解を持つことを可能としている」。委員会は年間約900の案件を扱い, 週1~2回の会議を行う。教員人事の決定の主な流れは, 学科→学科長→学部長→教員人事オフィス(Academic Personnel Office)→評議会の人事委員会(案件が昇進・テンユアに関する場合, 3~5名の特別委員会を編成)→プロボスト(Executive Vice Chancellor and Provost)→学部長→学科長・当該教員という仕組みになっている。昇進, テンユア取得, 特別待遇の判定に際しては, 外部有識者の見解がレターの形で求められる。各主体での判断が異なる場合, 執行部, 学部長, 学科長によって再検討が求められる場合もある。実際に, 毎年数件, 評議会と執行部の見解が分かれるケースが出るという。

このような教員人事の仕組みをみると, 専門分野の異なる教員がどこまで実質的に教員人事に関与できるのかという疑問が起きる。委員会の委員長経験者や評議会の議長経験者によれば, 学科および学科長, 学部長は, 専門の異なる人間でも正当な評価と判断が行えるように, 専門の異なる者にも分かる言葉で, その人事がいかに正当なものであるかを説得しなければならない。優れた研究者であれば, 専門が異なっても, そうした説明によってその人事がバークレー全体の水準に照らして正当なものであるか否かを判断できるという。また, こうした判断が行える人物を確保できるよう, 同委員会の委員は他委員会にも増して慎重に選出されているという。

また, 人事委員会の持つもうひとつの機能として, 教員定員の配分(FTE: Full-time Equivalents)について執行部へ助言を行うことが挙げられる。これは, 各学科からの要求に基づき, それが学部レベルでのチェックを受け, 全学レベルの検討として同委員会での議論に付されるものである。ただし, 定員配分の全体規模は執行部が定めるとされている。定員の配分に当たって考慮される要素としては, 学科の優秀性・方向性, 学科の現在規模と目標規模(target size)の格差, 学科の教育ニーズ, 教育目標の達成度等が挙げられる。すべての学科の要求が同時に満たされることはありえないため, 各学科の要求を他学科のそれと常に比較考量することが委員会における重要な作業となる。

(3) 学士課程教育の管理

教育科目委員会では、キャンパス内のあらゆる科目や教育プログラム（ロースクールを除く）の新設・改廃に関する議論が行われる。特に、学士課程教育に関しては学科・学部間の調整が必要となるため、同委員会の果たす役割は大きい。学科（あるいは担当教員）は、学科内および学部内の議論と承認を得た後、提案書を教育科目委員会に提出する。委員会内部では、学科・部局の提案を尊重しつつ、科目やプログラムの内容や位置付けについて全学的観点から議論を行い、必要な勧告を行う。その基本的考え方は次のように述べられている。「バークレーは学術共同体であり、学生は自分の専門を超えて科目を履修する。バークレーの教員は全体として科目が公正かつ有効に実施され、単位数や幅広い学習を行う要件（breadth requirements）といった大学の規程が適正に扱われているか、例外事項に関する要求が適切に評価されているか等に責任を持つ。バークレー評議会はこの責任を教育科目委員会に与えている。一方、教育実施単位（academic units）は各専門に関する専門家集団であり、そのため特定の事項やアプローチとして何が相応しいかを判断する上で最も適した立場にある。適切な深さと広さ、ある科目の前提条件として求められる（prerequisite）学習や知識、評価基準の適切性等はすべて各教育実施単位に帰属する。教育科目委員会が有する教育と評価に関わるあらゆる最終決定は、教育実施単位の専門的能力の文脈の中で理解されなければならない⁹⁾」。

(4) カリフォルニア大学システムの拡充における評議会の役割

UC 評議会が持つ重要な機能としてもう一点、3節で取り上げた Simmons(1995)と Douglass (1998a) が触れていた、研究大学システムとしての質の維持に触れておきたい。UC は20世紀以降、複数キャンパスシステムにより徐々にキャンパスを増やし、現在は10のキャンパスを抱える世界有数の研究大学群を形成している。このうち、6キャンパスが、卓越した研究大学のみが加盟を許される AAU (Association of American Universities) に加盟している (Berkeley, Davis, Irvine, Los Angeles, San Diego, Santa Barbara)。新キャンパス開設のプロセスには既存キャンパスの教員およびシステムレベルの評議会が深く関与し、新キャンパスが研究大学としての質を維持・向上させる上で重要な役割を担ってきた¹⁰⁾。例えば、1960年代には3つのキャンパス (Irvine, San Diego, Santa Cruz) が開設されているが、評議会はキャンパスごとに既存キャンパスの教員によって編成される特別助言委員会 (Special Advisory Committee) を設置し、教員の新規採用や教育プログラムの構築、評議会組織の編成、キャンパス運営に関する諸々の助言に当たさせた (Douglass, 1998b)。各助言委員会はキャンパス開設後も数年間、十分な教員数が確保されるまで臨時の評議会としての役割も担った¹¹⁾。

6. 考察と課題

本稿で考察してきた UC の事例を基に、共同統治の特徴を挙げるとすれば次の2点となろう。ひとつの特徴は、評議会が全学的組織である点である。評議会メンバーは教育研究の現場の見方を全学レベルの議論に反映させるが、同時に全学的視点から見た際にどのような判断が大学にとって相応しいかという観点から議論に参加する。評議会を通じた議論は全学レベルで一つの方向性を導く

ことになるため、部局ごとの利害が存在する場合でも、各レベルでの議論を通して、最終的な調整や妥協が図られなければならない。こうした過程を経て全学レベルでの合意形成が図られている¹²⁾。この点は、学部・研究科長を含めた管理者のグループとしての評議会組織以外に全学レベルの教員組織を持つことが少ない日本の現状に対して示唆的である。

いまひとつには、共同統治において意思決定はあくまで執行部をはじめとするガバナンス主体と「共同」で行われるのであって、教員集団の見解が即、最終的な決定を導くわけではない。教学に関わる事項については、教員は各専門分野の専門家および教学の実質的な担い手として、その意見は尊重されなければならない。この意味で教学に関する評議会の決定は大学全体にとって重い意味を持つ。ただし、教学以外の事項（予算、戦略的計画策定など）については、評議会の意見表明はあくまで執行部に対する助言・勧告である。評議会がガバナンスにおける重要な機能を担っているとはいえ、やはり管理者としての学長（Chancellor）の位置付けは大きいものがある（トロウ、1998）¹³⁾。この意味で、ガバナンス主体間の関係性を検討することは改めて重要であるし、理事会と学長の位置付けと機能を明らかにし、評議会との関係性を整理する作業は今後必要な課題である。

また、共同統治の欠点として、最終決定に至るまでに膨大な時間と労力を要し、機動的な意思決定には不向きであることが常に指摘される¹⁴⁾。これは、改革の即時性が求められる際には念頭に置いておかなければならない重要な点であろう¹⁵⁾。

今後の研究課題としては、上述したように、考察対象をガバナンスの他の主体へと広げるとともに、評議会をはじめとする教員組織の多様性・一般性を把握する作業が必要である。例えば、Hollinger（2001）はパークレーにおける共同統治をミシガン大学のそれと比較し、同じく優れた研究大学であっても、その内部統治のあり方や機関の持つ統治文化には大きな違いがあることを指摘している。本稿で述べてきたように、UCの共同統治のあり方には様々な示唆的な点が含まれるとはいえ、それは必ずしもアメリカの研究大学の一般的な姿をあらわしたものではない。今回検討対象としたUCの事例をより広範な文脈の中に置く作業を今後進めていきたい。

【注】

- 1) 本節の内容は福留（2012）を基に修正・削除を加えたものである。なお、本節の記述は主に研究大学を念頭に置いたものであることを断っておく。
- 2) 学長が理事会のメンバーとなるケースは多いが、職権上（ex-officio）の理事として参加するケースが多い。AGBの調査によれば、私立大学では60%の大学で学長が投票権を持つが、公立大学では4%に過ぎない（福留、2011）。
- 3) 本項の内容は主に、Brubacher & Rudy（1976）、ホフスタッター & メツガー（1980）、ルドルフ（2003）を参考にしている。
- 4) 南カリフォルニア大学 Adrianna Kezar 教授との議論（2012年4月）に基づく。
- 5) 州憲法において定められたUCの独立性については、高木（1998）に詳しい。
- 6) 2010-11年度システム評議会議長 Daniel Simmons 教授へのインタビュー（2011年8月）による。

- 7) バークレー校の複数の評議会議長経験者、人事委員長経験者、教員へのインタビュー（2011年3月、2011年7～8月、2012年3月）による。
- 8) “Introduction to the Budget Committee,” (Updated February, 2006), (http://academic-senate.berkeley.edu/sites/default/files/committees/bir/intro_to_bc.pdf). なお、バークレー校では現在でも従前からの経緯を尊重して委員会名称を維持しているが、システムレベルでは人事委員会の名称は“Committee on Academic Personnel”であり、他のキャンパスでもこの名称を持つところが多い。
- 9) Berkeley Division, Academic Senate, “The Responsibilities of COCI and of Academic Units,” *Committee on Courses of Instruction (COCI) Handbook*, (Last Revised 10/11/2012)
- 10) 2010-11年度システム評議会議長 Daniel Simmons 教授へのインタビュー（2011年8月）による。
- 11) ただし、キャンパスごとの条件によってこれらの過程は一様ではなく、また UC キャンパス間の競争意識も関係して助言委員会の活動は必ずしもスムーズなものではなかったことも指摘されている (Douglass, 1998b)。UC は “One University” として単一の機関でありながら、実質的には個々のキャンパスが独立した単位として活動しており、システムとキャンパスの関係は常に葛藤を抱え、ガバナンスのあり方についても様々な議論を誘発している (Pelfrey, 2011)。
- 12) バークレー校の Sheldon Rothblatt 名誉教授へのインタビュー（2011年9月）、David Hollinger 歴史学教授へのインタビュー（2012年3月）での指摘による。
- 13) 2010-11年度バークレー校評議会議長 Fiona M. Doyle 教授へのインタビュー（2011年7月）での指摘による。
- 14) 上記 Doyle 教授、および2003-04年度バークレー校評議会議長 Ron Gronsky 教授へのインタビュー（2011年7月）での指摘による。
- 15) トロウ (1998) は、バークレー校においても、教員組織内部での議論や判断が有効に機能せず、執行部が運営単位組織の意思決定に介入するケースがみられてきたとし、学長のリーダーシップの重要性を指摘している。

【参考文献】

- 江原武一 (2010) 『転換期日本の大学改革—アメリカとの比較』東信堂。
- 大場淳 (2011) 「大学のガバナンス改革—組織文化とリーダーシップを巡って—」名古屋高等教育研究第11号。
- 高木英明 (1998) 『大学の法的地位と自治機構に関する研究』多賀出版。
- マーチン・トロウ (高橋靖直訳) (1998) 「高等教育のリーダーシップに関する比較考察」P・G・アルトバック他編『アメリカ社会と高等教育』玉川大学出版部、274-298頁。
- 羽田貴史 (2007) 「アメリカの大学理事会素描」篠田道夫・研究代表『私大経営システムの分析』私学高等教育研究所。
- 福留東土 (2011) 「米国の大学ガバナンスにおける理事会の役割」羽田貴史編『アジア・太平洋地域における高等教育市場化政策の国際比較研究』294-301頁。

- 福留東土 (2012) 「米国大学のガバナンス構造とその歴史的経緯」IDE 大学協会編『IDE・現代の高等教育』2012年11月号, 55-61頁。
- リチャード・ホフスタッター, ウォルター・メツガー (井門富二夫・他訳) (1980) 『学問の自由の歴史 I・II』東京大学出版会。
- フレデリック・ルドルフ (阿部美哉・阿部温子訳) (2003) 『アメリカ大学史』玉川大学出版部。
- American Association of University Professors (1966). Statement on Government of Colleges and Universities. (<http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/academe/2009/ND/Feat/Cumm.htm>)
- Anderson, C. K. (2007). *The Creation of Faculty Senates in American Research Universities*, PhD Thesis, College of Education, Pennsylvania State University.
- Brubacher J. S. & Rudy, W. (1976). *Higher Education in Transition*, Harper & Row Publisher.
- Douglass, J.A. (1998a). *Shared Governance at the University of California: An Historical Review*, Berkeley: Research and Occasional Paper Series 1.98, Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley.
- Douglass, J. A. (1998b). *Planning New UC Campuses in the 1960s: A Background Paper for UC Merced on the Role of the Universitywide Senate*, Berkeley: Research and Occasional Paper Series 2.98, Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley.
- Fitzgibbon, R. H. (1968). *The Academic Senate of the University of California*, Berkeley: Office of the President, University of California.
- Hollinger, D. A. (2001). Faculty Governance, the University of California, and the Future of Academe, *Academe*, American Association of University Professors, May-June 2001.
- Hutson, A. E. (1967). Faculty Government, in V. A. Stadtman (Ed.), *The Centennial Record of the University of California* (pp.288-291). Berkeley: University of California Print Department.
- Kerr C. (1998). Foreword. In A. E. Taylor. *The Academic Senate of the University of California: Its Role in the Shared Governance and Operation of the University of California*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley.
- Pelfrey, P. A. (2011). One University: The Evolution of an Idea, Berkeley: Research and Occasional Paper Series 1.11, Center for Studies in Higher Education, University of California, Berkeley.
- Simmons, D. L. (1995). Shared Governance in the University of California: An Overview, (http://academic-senate.berkeley.edu/sites/default/files/about-senate/sharedgovernanceintheuniversityofcalif_simmons.pdf)
- Taylor, A. E. (1998). *The Academic Senate of the University of California: Its Role in the Shared Governance and Operation of the University of California*, Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, University of California, Berkeley.
- Tierney, W. G. & Minor, J. T. (2003). *Challenges for Governance: A National Report*, Center for Higher Education Policy Analysis, University of Southern California.

Academic Senates and Shared Governance in American Universities: The case of the University of California

Hideto FUKUDOME*

This paper discusses the governance system of major American research universities. Specifically, it analyzes the governance of the University of California System and that of Berkeley campus, as major cases that embody most clearly the ideals of shared governance in major research universities. ‘Shared Governance’ means that the governing structure includes multiple entities such as boards of regents/trustees, presidents and other executive officers, and also faculty members, who together participate in decision making processes along multiple dimensions. After describing the basic structure of university governance and its development at American research universities, the paper discusses the historical development, organizational structure and the main functions of the Academic Senate, which is the key feature for the faculty members’ participation in the governance of the University of California.

In Japan, nowadays, governance has become one of the most important issues in university reform. This paper provides a broad view on that contemporary issue by presenting material for discussion, on “How should university governance function?” Contemporary universities have multiple dimensions in their activities; they promote science and scholarship, meet diverse needs of the society, and at the same time should maintain a solid structure of operation and sound finances. Based upon these understandings, universities are inevitably required to reflect in their operations the views and responsibilities of the diverse constituencies which they serve.

* Associate Professor, Research Institute for Higher Education (R.I.H.E.), Hiroshima University