

中国における民弁大学のガバナンス構造とその課題

王 幡

The Governance Structure of China's Private Universities and its Subject

Wang Fan

はじめに

中国では、今日までに設置された民弁大学は、主に二つに分類されている。即ち、ともに法人の資格が付与される本来の民弁大学¹と国公立大学²を設置主体とする独立学院³である。設置・運営主体については、両者とも多様であることが明らかであるが、管理運営のタイプも多様である。

2002年12月に全国人民代表大会常務委員会の第31回会議で採択され、2003年9月に施行された民弁高等教育を含む全ての民弁教育の在り方に関する最初の民弁教育関係法令という「中華人民共和国民弁教育促進法」(以下、「促進法」とする)には、民弁教育の量的発達と質の向上を目指した様々な規定とともに、政府の民弁教育方針が盛り込まれているのである。現在中国においては、多くの民弁大学(独立学院を含む)は基本的に「促進法」に基づいたガバナンス構造を採用している。

中国における民弁大学のガバナンスの主要な主体は理事会、共産党委員会(以下、党委員会とする)、学長を代表とする執行部である。はじめにこれらの特性について簡潔に述べておく。後述のように、理事会はその設置者あるいは代表者、学長、教職員の代表などから構成されている。学長の選任、大学の経費の調達をはじめ大学の発展に関する重要事項については、理事会は意思決定を行っており、法律上は多様な機能を担っている。学長は「理事会あるいは他の意思決定機関の決定を遂行すること」や「学校の教職員などを任命・解任し、賞

罰すること」などの職務が決められているが、これ以上に学長が大学の最終的な意思決定権を保有しており、多様な機能を担っているケースは多くある。もちろん、学長、副学長などから構成される執行部が日常的な大学運営に当たって、主に教学事項の管理運営に関与する場合もある。

実際には、学内組織である党委員会あるいは他の意思決定機関に多くの権限が委譲されており、党委員会などが日常的な大学運営に当たるだけでなく、大学の最終的な意思決定を行うケースも少なくない。また、民弁大学のガバナンスには多様な主体が関与しているが、大学の設置形態や発展プロセスなどによる多様性が大きく、その一般的な姿を描くことは容易でない。

こうした点を認識しつつ、本稿では中国の民弁大学ガバナンスの現状と課題について、その概要を論じることを試みる。これを踏まえて、本稿の記述は筆者が行ってきた調査研究の現状や参考文献から、中国の民弁大学と日本の私立大学を一定の比較とした中国における民弁大学ガバナンスの課題を明らかにしたい。

1. 「促進法」によるガバナンス構造

(1) 理事会の権限と理事の選考

2003年に実施された「促進法」では、「民弁学校が理事会あるいは他の意思決定機関を設置すべきであること」(第19条)、「理事会はその設置者あるいは代表者、学長・校長、教職員の代表などから構成されること」、「理事会が5人以上の理事により構成されること、理事長を一名とすること」、「理事長や理事の名簿が記録に載せるにあたって審査機関に報告すること」(第20条)などが規定されている⁴。

理事会の権限に関して、「学長・校長を任命・解任すること」、「学校の規約を修正し、学校の規則と制度を制定すること」、「発展計画を制定し、年次活動計画を採択すること」、「学校の経費を調達し、予算・決算を審査すること」、「教職員の定員編成・給料基準を決定すること(第21条)」などが記されている⁵。つまり、これによって、理事会は最高意思決定機関として位置づけられて、予算決定や学長選考など全学的事項の権限を持つ。学校の発展に関する重要事項は理事会が決定することが明確化されている。

理事会の構成においては、民弁大学と独立学院との相違点が見られている。多くの民弁大学において理事会が置かれている。トップである理事長については、大学の設置者である会社の社長などが理事長を兼任することが多い。例えば、2000年に設置された上海建橋学院の理事長である周星増は、当該大学の設置者である上海建橋投資有限公司の理事長である⁶。

多くの独立学院にも理事会が置かれているが、理事会の構成員は、設置者である国公立大学の学長・副学長や地方政府の現役幹部が兼任することが多い。例えば、浙江大学と杭州市人民政府、浙江省電信実業集団公司在設置者となっている浙江大学城市学院(1999年設立)

では、三者の関係者が理事会の中心メンバーであるが、浙江大学城市学院の株式を持つ他の企業の代表者も理事会メンバーに含まれる。理事長には浙江大学学長が就任し、杭州市人民政府と浙江省電信実業集団会社の代表者が副理事長を務めている。副理事長は、それぞれ浙江大学城市学院の法人代表者と財務総責任者も兼任している⁷。2012年現在、浙江大学の代表者は浙江大学城市学院の学長を務めている⁸。また、2003年に設置された大連理工大学城市学院の場合、理事会は設置者である大連理工大学（3名）と松原企業集団（2名）の代表者から構成され、理事長には大連理工大学の副学長が就任している⁹。

民弁大学と独立学院では、理事会の構成員の違いとともに、機能の実態も異なる。独立学院は母体大学の任命と設置者である地方政府や企業の承認による場合が多く、理事は設置者である母体大学や地方政府や企業を代表する存在である。一方、民弁大学では創業者や創立時の関係者が多いなどの特徴がある。理事の選考に当たっては、創設者や地域の実力者の推薦の影響力も大きい。こうした理事の選出方法を反映して、民弁大学より独立学院の場合に執行部と理事会との間にコンフリクトが生じやすい。理事によっては特定の目的や政治的考え方を色濃く反映させたり、大学の経営に関心を示さず、理事を一種のステイタスとみて自身の政治活動のステップと捉えたりする場合もある。

また、独立学院の運営は、設置者である国公立大学の学長・副学長や地方政府の現役幹部、及び企業の代表者のネームバリューと政・官・企業のネットワークが基盤になっている。同時にこうした組織構造の下では、独立学院の運営は設置者としての地方政府や企業、国公立大学の意向に左右されやすく、自律性が保障されにくい状況にあるとも考えられている。

(2) 党委員会の位置付け

前述のように「促進法」の中では、「民弁学校が理事会あるいは他の意思決定機関を設置すべきであること」（第19条）規定により、民弁学校は理事会を設置すべきであることが明文化されているが、理事会以外の意思決定機関を設置してもいいという意味合いにも、注目すべきである。

実際には、1993年に実施された「民弁大学の設置に関する暫定規定」の中では、党組織と共産主義青年団の設置、組合の設置、及び思想政治教育を実施することが規定されている¹⁰。民弁大学の発展とともに、民弁大学における党組織の設置も2000年から本格化している。

2000年6月、中国共産党中央組織部、教育部は共同で「非政府組織が設置・運営する学校における共産党組織の設置強化に関する意見の通知」¹¹を出した。その中では、「民弁大学に対する共産党の指導を強化すること」、さらには「民弁大学の健全な発展を促進するために、民弁大学に党組織の設置を求めること」が明文化された。民弁大学などにおける党組織の主な職責としては、6点が挙げられている¹²。2006年以降、政府より民弁大学に対する党組織の管理強化を一層進める姿勢が示されている。

2006年に国務院により「民弁大学に関する規範管理を強化し健全な発展を導く通知」が出された。この「通知」では、「政府は法に基づき民弁大学を監督する制度を確立し、省レ

ベルの教育行政部門が民弁大学に監督専員を派遣する」こと、「監督専員が法に基づき学校運営の方向と質を監督・指導し、政府の主管部門に業務提案をすると同時に、関連する党組織・行政部門の決める職務を負う」ことなどが記されている¹³。また、2006年に共産党の中央組織部と教育部が共同で出した「民弁大学における党組織の建設活動を強めることに関する若干意見」では、「民弁大学における党組織の指導グループ建設を強化する」こと、「党組織が学校の発展計画、人事配置、財務予算、基本的な建設、学生募集、費用徴収などの重要事項に意見・提案を提出し、研究・討論に参加する」こと、「業務の需要を考慮し、教育行政部門の党委員会が人徳と才能を兼ね備え、教育活動を熟知する共産党員を選任し、民弁大学における党組織の責任者を勤めさせることをしてもいい」こと、「定年退職の幹部から共産党員を選任し、民弁大学における党組織の責任者を務めさせることをしてもいい」こと、「党組織の責任者が政府の派遣する監督専員を兼任する」(三) ことなどが規定されている¹⁴。

さらに、2007年に教育部が出した「民弁大学の運営管理に関する若干規定」の中で、「民弁大学に対する監督制度を確立する」(第25条) ことが明確化されている。「監督専員の任期は原則として4年間とする」(第25条) こと、その権限に関して、「大学の関連する法律・法規・政策を貫き、遂行する事情を監督する」こと、「学校運営の方向と活動と質を監督・指導する」こと、「学校の発展計画、人事配置、財務財産管理、基本的な建設、学生募集、費用の徴収あるいはその払い戻しなどの重要事項の研究・討論に参加する」こと、「派遣される機関に学校運営の事情を報告し、意見・提案を提出する」こと(第26条) などが規定されている¹⁵。

このように、これらの規定は党組織の担うべき機能を提示している。それらを大きくまとめれば、大学の使命の設定、政策決定、財務面の監視、そして執行責任者の選任・支援・評価などとなる。民弁大学において党委員会の強力なリーダーシップは、その大学における意思決定への党委員会の関与の強さを象徴することである。こうして、中国的特徴を持ちつつも、民弁大学の管理運営面でも国公立大学のように政府や党組織の管理強化への道が拓かれようとしているが、民弁大学に対して、政府・党組織からの管理はマクロレベルからミクロレベルへ移行していく傾向が見られる。長期にわたって、中国では大学の設置や管理に党・政府が主導的な役割を果たしてきたのである。それゆえに、大学は政治や個人の影響力に振り回されやすいので、自らの能力を十分に発揮させ、創造性や革新性を追求することができないと、よく知られている。よって、民弁大学の管理運営を政府や党組織の管理へと強化させようとすることは懸念されている。

このように、諸外国の私立大学と比較した際の中国民弁大学のガバナンスの特徴は、党委員会が大学の管理運営に大きな影響を及ぼすことである。党委員会の最大の役割は民弁大学の共産党の教育方針を貫くこと、社会主義の方向性を堅持することを保障することにある。そうすることで民弁大学は国公立大学と同様に党・政府への密接関係が強くなり、一般意味で「私立」とはいえないことが明らかであろう。党・政府との接点を保ちつつ、民弁大学の

方向性を保証する位置にあるのが党委員会である。こうした点は日本をはじめとする諸外国の私立大学がそれぞれ「建学の精神」を持ち、そこから創られた大学のミッションの実現を目指すとの大きな違いとなっているだろう。

(3) 法人・学長の権限とその選考

1998年に制定された「中華人民共和国高等教育法」により、「高等教育機関は、設立が認可された日より法人の資格を取得する」ことが定められている¹⁶。独立学院についても独自の法人格を持つことが明文化され¹⁷、これをもって、民弁大学、独立学院ともに、法人の資格が付与されるに至った。即ち、中国では法律上、大学は法人である。

「促進法」の中では、「学校の法人代表は理事長あるいは学長・校長が務めること」(第22条)、「大学の教学や行政管理に関して、学長・校長が責任を負い、以下の権限を持つこと」、「理事会あるいは他の意思決定機関の決定を遂行すること」、「発展計画を実施し、年次活動計画・財務予算・大学の規則と組織を立てること」、「大学の教職員などを任命・解任し、賞罰すること」、「教学・研究活動を組織し、教学の質を確保すること」、「大学の日常的管理運営に責任を持つこと」(第24条)などが記されている¹⁸。このように、学長の権限が規定されているが、機関の長でありCEOとして位置付けられている。即ち、学長は大学の運営に当たり、理事会に対して責任を負う(後述の上海建橋学院がこれに相当する)。一方、学長が大学運営に係る全般的な責任と権限を有するケースが多くある(後述の黒龍江省の哈尔滨華徳学院がこれに含まれる)。

実際に民弁大学の発展プロセスにおいては、特定の学長個人を取り上げて大学の発展状況が語られることは少なくない。多くの民弁大学で強力なリーダーシップを行使し、かつ長期にわかって学長を務める人物が現れた。それは、それまで民弁大学の管理運営が組織・機能ごとの責任分担が進んでいないので、学長の個人的特性に依存する側面が大きかったからである。それまで学習支援活動・職業教育のための小規模な機関であった学歴証書授与権を持たない民弁教育機関や専科レベルの民弁大学を、本科レベル¹⁹と専門教育のための大規模の大学へと昇格させていく上で、強権的とも見え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。

しかしながら、民弁大学の置かれた状況によって、トップの強権が有効に機能する場合もあったが、それはあくまで状況によるのであって、どんな大学でもトップダウン型の運営を行えば優れた大学が形成されるわけではない。学長が強いリーダーシップを発揮することは重要であるが、それは大学を発展させる上で多様な見解を的確に取り入れるための強力なリーダーシップである。個人をベースとしたリーダーシップが必要な時期もあり、それが有効に機能する場合も当然あるが、一般的にはリスクも大きい運営形態と考えられる。学長の強力なリーダーシップで大学全体を引っばっていくためには相当の経営手腕も求められるが、それを持ち合わせている保証はなく、経営陣で方針が一致してもそれが優れた内容である保証もなく、さらに教職員までそれが本当に浸透している保証もなく、場合によっては疎

外感や不満を持つことも十分に考えられるからである。こうしたタイプの大学こそ、チェック機能をしっかりと担保すべきであるし、教職員の協力や参加をいかに引き出すかにより大きな努力をしなければならない。また、大学が学部の増設や規模を拡大する過程で、たとえ優秀な経営者であっても、その人の能力や努力だけでは学内の全てに目を配り運営するのが難しくなるのではないだろうか。

現在では、一般的に民弁大学の学長の選考に当たっては、選考委員会が編成され、理事会の代表に加えて、管理者、教職員、地域関係者などのステークホルダーが適宜メンバーとして入る。選考委員会以外の場でもこれらステークホルダーは意見表明などの形で選考過程に影響を及ぼすことができるが、最終的な決定は職権上の実力者（理事長か学長か党書記か、大学により異なる）が行う。中国民弁大学の学長選考の特徴は、設置者の任命や理事会の承認による場合が一般である。現在日本の私立大学における最高執行責任者である学長が教員による選挙で選ばれる場合もある。

(4) 教職員代表大会の役割

上述のように、トップの強力なリーダーシップは大学の昇格や大規模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とも呼ばれている。「促進法」では、「学校は法律によって、教員を主とする教職員代表大会などを通して、民主管理や監督への教職員参加を保障すること」、「民弁学校の教員及び他の職員は組合法により、組合組織を作って、合法的権利を守る権利を有すること」(第26条)などが規定されている²⁰。教職員のガバナンス参加を目的に、多くの民弁大学には教職員代表大会が設置されている。教職員代表大会あるいはそれに相当する組織は専任教職員全員を構成員とする場合もあれば、教職員の代表によって構成される場合もある。

大学の管理運営に関しては、教職員組織がどの程度参加するのか大学により異なる。一般的に教職員のガバナンス参加に関連する内容としては、教職員はカリキュラム、科目の内容と方法、教育と研究、教職員の地位・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。しかしながら、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。多くの場合に教職員代表大会の意見表明はあくまで執行部に対する助言・勧告機能にとどまる。教職員代表大会は理事会、執行部と担当部門間の意思疎通の場としても機能している。

これは、日本の私立大学における教授会の位置づけとかなり違っている。日本で歴史的に教授会の自治が認められ、制度として確立している。日本の学校教育法では、「大学には、重要な事項を審議するため、教授会を置かなければならない」(第59条第1項)と規定されている²¹。このような制度となっているのは、大学の自治として学問の自由・教育の自由、教育の専門性などを尊重するためであり、ユネスコの「高等教育の教育職員の地位に関する勧告」1997は、大学の「自治は、学問の自由が機関という形態をとったもの」(17項)であり、大学にとって必須条件であると指摘している。大学の自治はもとより職員や学生など大

学構成員全体が関わるが、その中で教員集団としての教授会の果たす役割は大きい²²。

中国の民弁大学は日本の私立大学に比べてガバナンスの主要な主体が異なるが、日本の私立大学における設置者である学校法人と設置される大学から構成される二重構造と言われる根本的特徴との違いが見られる。日本では、設置管理に係る学校法人と教育研究の場としての大学が、組織上分離しているだけでなく、法律上も学校法人の運営は私立学校法、大学の運営は学校教育法によって規定される二重構造を持つ。各組織がそれぞれ経営と教学の責任を担うとされるが、もちろん業務の多くで両者は簡単に分離可能なものではない。これによって、法人と大学との間の調整をいかに図るかが、長年日本の私立大学運営の基本問題とされている。また設置される大学の学長は法定理事となり、設置される大学の教職員を含む学校法人の教職員から評議員を選任することとなっていることは、教学の考えを学校法人の運営に反映させるためのものであって、制度上、理事長や理事会が教学の意見を聞かないで一方的にトップ・ダウンにより方針を押し付けることを容認するものではない。このことは、経営と教学のどちらが主導権をとるかという問題ではなく、双方が緊張感を持ちつつ折り合いを付けながら大学を経営していくことを示すものであり、これは戦前の長い歴史を通して私学経営にとって不可欠の仕組みとして認められてきたことである²³。

一方で、中国の民弁大学では、複数の主体が大学のいろいろな事務に関与しているが、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、共同統治と呼ばれるアメリカの大学運営とも異なっている。それは、アメリカの大学で、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やバランスを機能させているとの違いも見られるからである²⁴。中国の民弁大学において、理事会、党委員会、学長、教職員代表大会などのステークホルダーは意見表明などの形で大学の管理運営に影響を及ぼすことができるが見えるが、最終的な決定は職権上の実力者（理事長か学長か党書記か）が行う。中国の民弁大学にはトップを中心とするガバナンス構造が採用され、教職員の希望や提案が運営に反映するメカニズムはほんの僅かである。それは大学教職員の社会的・学内的地位が低いからである。それゆえに、教職員と社会の有力者によって占められる理事会や執行部が対等な主体関係が形成され、学問の自由・教育の専門性が重視される状況までに至っていないのである。また、有効な形で教職員のガバナンス参加を保障する制度設計が欠けていると言わざるを得ない。

すでに述べてきたように、中国の「促進法」では、理事会などが民弁大学の最終意思決定機関であること、学長が執行部を代表することが明確にされている。即ち、理事会などは重要事項を決定する権限を持ち、学長を中心とする執行部が理事会の意向に沿って大学運営を進めるガバナンス構造である。執行部と並立する形で教員のガバナンス参加を保証し、チェック機能をする組織が見られない。即ち、このような制度設計には株主総会にあたるものがない、トップの業務執行をチェックするためのシステムがない、などという指摘がなされている²⁵。

因みに、日本の「学校法人制度の深刻な問題は、理事長を含む理事会の多数が間違ったときに、それを是正する内部システム・自浄システムがないことだ。学校法人には株主総会にあたるものがない。また理事長の解任権は現行制度では理事会だけが有している」²⁶と指摘されているが、評議員会にその権限を持たせることは可能である。2004年に大幅に改正された日本の私立学校法では、初めて理事会が法定化され、学校法人の意思決定機関であることが明確にされた（第36条関係）。しかし、一方で、評議員会への諮問事項を寄付行為においてその議決が必要とすることができるとの規定（第42条第2項）は変更されずに残った。大学法人の意思決定機関は理事会であり、一方、評議員会は諮問機関であって、「理事会の行う学校法人の業務の決定に際し、当該決定が適切なものであるか判断し的確な意見を述べるとともに、学校法人の公共性を高めるために必要なチェックができる」²⁷とされる。私立学校法によれば、学校法人の意志決定は、理事会が評議員会の意見を聞きながら行うが、個別学校法人の寄付行為においては、単に評議員会の意見を聞くにとどまらず、その議決が必要とされている場合も少なくない、理事会と評議員会との関係は多様である。つまり、改正私立学校法においても改正されなかった（諮問事項として法に規定されているものを）「寄付行為をもって評議員会の議決を要するものとすることができる」との規定に基づき、評議員会への諮問事項を決議事項とすることができる²⁸。また、教学機関として制限されているが、教授会が理事会のチェック機関としての役割を果たすことがある²⁹。現在日本の学校法人制度、特に法人としての基本設計の考え方、設置者と設置される学校の関係などに重要な意義を持つと見られるだろう。

大学の意思決定が大学という機関の特徴に従った合理的にできる制度的保障を考えるべきである。即ち、トップが独断で決定するのではなく、学内での意見聴取を踏まえ、また学術的調査と研究を生かして学術の府にふさわしい意志決定をすること、決定された方針について学内に十分説明し合意形成までに務める努力をすること、与えられた権限にふさわしい責任を持たせ不適切性が明らかになった場合にトップをはじめとする責任者の解任を含む是正処置ができるような制度設計をすることが必要であろう³⁰。

2. 設置形態によるガバナンス構造の事例

中国では、民弁大学の場合、設置・運営形態別にみると、5つのタイプに分類できる。独立学院の場合は、設置主体によって分類すると、6つのタイプがある³¹。このように両者の設置主体はどちらもかなり多様であると言える。これに加えて、民弁大学の発展過程における関連政策は変わりつつあるが、民弁大学における管理運営のタイプも多様である。理事会の下での学長のリーダーシップにより管理運営されている大学から、党委員会が運営管理している民弁大学まで実に多様である。

一方、理事会が置かれている独立学院には、理事会の構成員は、設置者である国公立大学

の学長・副学長や企業の代表者、地方政府の現役幹部が兼任することが多い。即ち、独立学院の場合は国公立大学が母体となっているが、その多くが、地方政府や企業によって設立されているところにも特徴を持つ。このような形で独立学院が設立された結果、独立学院を含む民弁大学と、国公立大学や地方政府、企業との繋がりがより密接になった。

このようにして、現在多くの民弁大学は理事会を設置することになったが、理事会以外の意思決定機関を設置し、共産党の委員会の下での学長リーダーシップ体制、校務委員会の下での学長リーダーシップ体制などもある。それらの意思決定機関のタイプは多様化している。また、理事会が設置されるかどうかにもかかわらず、前述のように政府・党組織からの管理強化が進められてきたのは現状である。

(1) 上海建橋学院の事例

上海建橋学院は2000年に上海建橋投資有限公司により設置されている。2001年に上海建橋職業技術学院として認可され、主に専科レベルの職業技術教育を行う。2005年に本科レベルの高等教育を行う民弁大学として、上海市人民政府の認可を受けて、上海建橋学院と改称された。2012年現在、専任教員は642名で、在学生数は12,439人となって、そのうち本科レベルの高等教育を受ける学生数が9,566人で、7割を占めている³²。

2000年に、上海建橋学院が設置されると同時に、理事会も置かれている。党委員会、労働組合、教職員代表大会なども相次いで設置されている。理事会の下での学長リーダーシップのガバナンス構造が採用されている。資源の利用と管理を有効に機能させる上で、より効果的なガバナンスが不可欠として、ガバナンスのための学則などを以下のように策定している。理事会構成メンバーは11名となって、そのうち、設置者代表4名、学長をはじめとする大学上級管理職者3名、中間管理職者3名、教職員代表1名である。理事会の権限に関して、「学長・副学長を任命・解任すること」、「学則を修正し、大学の規則と制度を制定すること」、「発展計画を制定し、年次活動計画を採択すること」、「大学の経費を調達し、予算・決算を審査すること」など10の事項が規定されている。実際に理事会は大学の発展に関する重大事項に関与して、主に大学の長でありCEOとしての学長リーダーシップを支えること、大学経費の調達、キャンパスや施設設備の整備、日常の教育や研究に関する事務事情の保障、という四つの事項に力を注ぐ³³。2012年現在、理事会構成メンバーは9名となって、そのうち、理事長1名、副理事長2名（前学長（10年間にわたった）、現副学長）、学長をはじめとする大学上級管理職者4名（学長1名、党委員会の書記1名、副学長2名）である。理事長である周星増は、設置者である上海建橋投資有限公司の理事長でもある³⁴。

党組織に対しては、上海建橋学院の規約などで明確な規定が記されている。例えば、党組織の責任者は当然に理事となり、任期においては特別な事情がなくて更迭することができないこと、規則によって党委員会の委員4名が理事会構成メンバーになることなどである。党委員会構成メンバーは7名で、その半数以上が理事会に入っている。上海市の他の民弁大学より、一早く党委員会を設立した。上海建橋学院における党委員会は、政治的な中核の役割

を發揮し、大学の共産党の教育方針を貫くことを保障し、政治思想教育に責任を負い、党組織の構築を務めること、などが強調されている。

学長は学務あるいは教学に係る責任を有する。学長の権限として、大学の日常的な管理運営、教育や研究を推進すること、副学長の推薦、理事会の予算案を実施すること、大学の教職員を任命・解任し、賞罰すること、などの8項目が規定されている。即ち、大学内部において、教育と研究に関する教学事項に対しては、学長が権限を持つ。とはいえ、この大学ガバナンスは理事会の下での学長リーダーシップであるが、学長やその下部組織は理事会の決定に従うという構造が採用されている³⁵。2012年現在、学長の下で4名の副学長が置かれている。前述のように学長も副学長も全員理事会に入っているが、副学長の一人は副理事長になり、もう一人の副学長は党委員会の書記になっている³⁶。こうした学長をはじめとする執行部は理事会との関係が強くなり、理事会の最終的な決定を重視し、即ち、学長は理事の一人として、大学の運営に当たり、理事会に対して責任を負う。

すでに述べたように、上海建橋学院においては、教職員が教職員代表大会を通して大学の管理運営に参加すると位置づけられている。「教職員の合法的権利を保障すること」、「理事会が教職員の活動を支持すること」、理事会や学長は教職員の法律により大学を管理運営し監督する権利を十分に尊重し支持すること、理事会や学長は教職員の意見や提案を十分に重視し取り入れること、などが規定されている。理事会や学長が大学の発展に係る重要事項や教職員の利益に係る重要事項を決定する場合には、あらかじめ教職員代表大会などを通して教職員の意見や提案を聞くと強調されている。これらの重要事項には計画制定、分配改革などが含まれている³⁷。ただ、大学の管理運営に関して、現場では教職員組織がどの程度参加するのかあまり不明であろう。

このようにして、中国民弁大学の管理運営はかなりの違いがあるものの、上海建橋学院においては、理事会の権限が強く、理事会が学長を任命し、学長は理事会の決める政策を実施するケースである。

(2) 黒龍江省の哈尔滨華徳学院の事例

哈尔滨華徳学院（以下、華徳学院とする）³⁸は1992年に哈尔滨工業大学の内部組織として、僻地のための人材育成を行い、哈尔滨工業大学における専科クラスから開始した。すでに20年の歴史を有している。幾多の変遷を経て、今日の華徳学院に至っている。その歴史における主な変化を見ると、1994年に職業技術学校の教員向けの職業技術教育をスタートした。1997年に、それらをもとに哈尔滨工業大学職業技術学院が設立され、大学としての基礎が築かれたのである。その後、教員向けの職業技術教育の他、専科レベルの学歴教育も行われた。2003年に、哈尔滨工業大学が設置した独立学院として教育部により認可され、今日の華徳学院が登場した。その後哈尔滨工業大学から独立を目指して進んできた。2011年に、教育部の審査を経て、本科レベルの民弁大学として承認され、哈尔滨華徳学院と改称された。その名称には哈尔滨工業大学という名称が見えなくなった。

管理運営の主な組織は理事会、党委員会から構成されている。大学管理運営機関として財

務、教学及び人事雇用などの責任を有する理事会、党組織関連の事項及び宣伝などに係る責任を有する党委員会、理事会の下で学長が置かれていること、というような組織体制が、全学的な基本組織として設置根拠である「促進法」などに基づいて置かれている。また、大学の主な役職員として理事長、機関の長でありCEOとしての学長、党委員会の長である書記などが任命されている。党委員会の書記が学長を務めている。理事会の下で学長が置かれているが、この学長は必ずしも理事会の下に位置付けられるものではなく、大学運営全体の最高意思決定者だと見られる。学長は大学の管理運営や党組織の全面的管理運営を司る。主に大学の事務室、人事部門、財務部門、学生募集と卒業生の就職支援部門の管理運営に関与する。学長や書記が実際にその機能を果たすに際しては、様々な部門が設けられている。各部門の長は学長や書記の権限の一部を委任され、それぞれ責務を果たしたりする。学長や党委員会の下に各部門が置かれるように、学長や書記の業務をサポートする性格を有する。

学長は機関の長であり党委員会の書記でもあるが、大学の管理運営に係る全ての重要事項に関与しており、その下で副学長が6名と置かれて、学長補佐が5名と設けられている。6名の副学長はそれぞれ学長や書記の権限の一部を分担し、また下部組織の長を務めている。5名の学長補佐はそれぞれ学長や副学長の権限の一部を委任され、学長や副学長と協力し主に担当部局の管理運営に責任を持つ。特に、理事長は副学長を兼任し、サービス保障、安全警備、キャンパス管理などに責任を負い、生協、食堂、警備などを管轄し、学長と協力し財務部門を管理すると記されている。

このように、哈尔滨華徳学院のガバナンスは制度上学長に強い権限が与えられており、党委員会の書記を兼ね、CEOである学長のリーダーシップとこれを支える中上級管理職を中心とするトップダウン型のマネジメント・スタイルになっている。即ち、学長の強力なリーダーシップで大学全体を引っばってこれまで進んできた。これは最初の創設者である現在の学長が、20年にわたって組織のトップを務めてきたことと関係が深いと考えられる。

(3) 事例から見た民弁大学のガバナンス

中国では高等教育の市場化が進んでいる中で、民弁大学は経営体として運営されることにより、効率的に機能するという考えに基づく。市場化は学生の選択を広げ、提供されるサービスの質を高め、また多様化させる。そこで民弁大学は、学生や資源をめぐる競争に加わることになる。民弁大学の設置者や管理者のリーダーシップは経営の中核となり、ガバナンスのメカニズムとして強調される。上海建橋学院では理事会の下での学長リーダーシップであり、学長やその下部組織は理事会の決定に従うというガバナンス構造が採用されている。一方、哈尔滨華徳学院では学長の強力なリーダーシップで大学全体を引っばってきて、学長が大学運営に係る全般的な責任と権限を有するケースである。今日民弁大学の管理運営はかなりの違いがあるものの、この二タイプが代表的なものだといっても良いであろう。

競争によって、大学は素早い対応を求められ、専門分野が絶え間なく変わっている。民弁大学の運営資金調達はい自己決定による。学生からの授業料、社会からの寄付、企業からの研

究委託、事業収入、公的補助などが財源である。とはいえ、民弁大学に対しては、党組織や政府の役割がなくなるわけではない。それは、競争を促進させ、質の保証などを高めることなどと言われているのである。政府は授業料や学生数などを操作できる規制によって、民弁大学の間の競争や民弁大学と国公立大学の競争を促進させる。また、党組織の設置を通して、民弁大学に対する党委員会の権限が強化されることにより、民弁大学の目標計画や教育内容などにより強く関与することになる。2012年現在、上海建橋学院では学長の下で4名の副学長が置かれている。学長も副学長も全員理事会に入っているが、一人の副学長は党委員会の書記になっている。哈尔滨華徳学院の場合は、党委員会の書記が学長を務めている。理事会の下で学長のリーダーシップ体制が置かれているが、この学長つまり書記は大学運営全体の最高意思決定者だと見られていれる。このようにして、党組織は民弁大学の管理運営に影響していると考えられるであろう。

一方、中国の民弁大学においては、教職員代表大会は執行部と理事会、担当部門間の意思疎通の場として機能し、教職員代表大会の意見表明はあくまで理事会や執行部に対する助言・勧告機能にとどまることも多くある。前述のように、上海建橋学院も哈尔滨華徳学院も教職員のガバナンス参加に対して有効な形をとっているとは言いがたい。それは教職員と社会の有力者によって占められる理事会や執行部との対等的な主体関係が生じ、学問の自由・教育の自由・教育の専門性が重視されるまでに至っていないからである。また、有効な形で教職員のガバナンス参加を保障する制度設計が欠けていることにもよる。それとともに、最終意思決定機関や執行部に対するチェック機能を果たす機関が欠けることになる。結果として、教職員代表大会などのステークホルダーは意見表明などの形で大学の管理運営に影響を及ぼすことが見られてきたが、相互に対するチェックやバランスをさせる機能は欠けて、最終的な意思決定は職権上の実力者によることが一般的である。

おわりに

大学は教育や研究を推進すると同時に、社会の多様なニーズに応え、さらには健全な財務状況と運営体制を保障するという多面的な機能を不可避的に求められている。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。立場の異なる主体が葛藤を抱えつつも相互の見解を尊重し、各主体が高いレベルでガバナンスに関与することが優秀な大学を建設する上での条件であると言わざるを得ないだろう。そのために、中国の民弁大学の管理運営においては、理事会、管理者、教職員、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。教職員代表大会は学長や理事会にとっても、高い見識を持つ教職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を持つと考えられる。特に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及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。社会的公教育機関として民弁大学の公共性を高めるためにも、教職員のガバナンス参加を保障する基本制度が求められるべきである。大学を発展させる上で多様な見解を的確に取り入れるための強力なリーダーシップで、各主体が緊張感を持ちつつ折り合いを付けながら大学を運営していくべきである。ガバナンスのあり方を包括的な視野から捉え、教職員組織、学生代表を含む各主体が建設的にガバナンスに参加できる道を開くことが、望まれていることではないだろうか。

また、中国の民弁大学のガバナンスには多様な主体が関与しており、管理運営のタイプも多様化している。理事会が設置されるかどうかにもかかわらず、前述のように政府・党組織からの管理強化が進められてきたのである。今日民弁大学に対する行政の支援のあり方、あるいは政府・党組織の管理運営のあり方、管理部門の役割と専門性の内実なども新たな問い直しが求められるようになる。課題として、民弁大学が国公立大学のように行政システムや党組織の中に包み込まれるべきではないこと、民弁大学の管理運営における意思決定が合理的にできる制度を保障し、社会的存在としての存続のために是正する内部システム・自浄システムを確立し、法人としての基本的な制度を確保すること、主体間相互に対するチェックやバランスを機能させること、などが挙げられている。

民弁大学の管理運営や教育研究の実践には、民間の力・知恵を活用させながら、民弁大学が自発的に工夫努力しなければならない要素があると言うべきである。こうした民弁大学における独自性を生かした管理運営システム設計、教育の自由や大学の自治を保障するシステム設計が求められている。それにより、大学入試や学生募集、教育課程などの管理運営の問題に対して、自主的な意思決定を確保することになる。それよりも、民弁大学が今なすべきことは、これまでの社会的な意義を積極的にアピールしながら、社会の多様なニーズに応えるために、管理運営の改善を大胆に行い、一層の発展を進め、法人としての基本的な制度設計を進めることにあると考えられる。

日本においては、その長い歴史を通して私立大学の管理運営にとって不可欠の学校法人制度やその仕組みが認められてきた。その私立大学の存続に必要な是正する内部システム・自浄システムや、学校法人の意思決定が合理的にできる制度保障が求められてきたのである³⁹。日中両国の歴史の中で、特に近代以降の日本における高等教育のあり方及びその実践などは中国の高等教育にいろいろな影響を及ぼしたが、今日においても日本の高等教育・私立大学の法人制度などを研究することは参考になると思われる。特に、民弁大学のガバナンスを考えると、教授会の自治や評議員会の位置づけを含む日本における現在の学校法人制度から参考や示唆を得られるのではないだろうか⁴⁰。

中国の社会や世界の直面する格差・貧困や環境・資源問題など多くの課題を考えると、今後より多くの大学を必要とする。言い換えれば、より多くの人々が大学で学ぶことは欠かせない課題となっている。中国では、すでに世界で最も巨大な高等教育規模を形成しており、その現象がますます拡大していくことは容易に予測できる。このような状況の中で、民

弁大学の活性化や生命力を高めることは、中国高等教育全体の質を向上させる希望の担い手として期待されている。

注

- ¹ 1993年に当時の国家教育委員会が公布した「民弁大学の設置に関する暫定規定」において、民弁大学は非政府組織や個人が自ら資金を調達して設置し、高等学歴教育を実施する教育機関とされた。この「民弁大学」に関して、筆者は「私立大学」「民営大学」と訳したことがあるが、諸外国の「私立大学」とは異なるため、本稿ではそのまま「民弁大学」とする。なお中国では、卒業生の学歴認定のルートによって、民弁高等教育機関は二分されることとなった。つまり高等教育学歴証書認定権を持つ民弁大学と持たない機関である。本稿では、民弁大学は高等教育学歴証書認定権を持つ機関を指す。
- ² 本稿では、国立大学とは教育部をはじめとする中央各省庁が設置・運営している高等教育機関を指す。公立大学とは、省レベルの人民政府や地方人民政府が設置・運営している高等教育機関である。
- ³ 国公立大学が主として設置したものであるが、政府に民弁大学と認められている。
- ⁴ http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm (2012年8月28日アクセス)。
- ⁵ http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm (2012年8月28日アクセス)。
- ⁶ <http://www.gench.com.cn/xygl/xyld.htm> (2006年4月18日アクセス)。
- ⁷ 来茂徳主編『独立学院：中国高等教育発展的新探索 — 以浙江大学的两个独立学院為案例』浙江大学出版社、2004年、121頁、184頁。
- ⁸ <http://www.zucc.edu.cn/index.php?c=index&a=tlist&catid=2> (2012年12月29日アクセス)。
- ⁹ 同大学の徐循副院長への訪問調査による (2006年9月20日)。
- ¹⁰ 「民弁高等学校設置暫行規定」、何東昌 (編集主幹)『中華人民共和国重要教育文献』(1949年～1997年)海南出版社、1998年、3549頁。
- ¹¹ 中国語では、「關於加強社会力量举办学校党的建設工作的意見」である。
<http://www.moe.edu.cn> (2002年1月11日アクセス)。
- ¹² 王幡「中国における高等教育の民営化の動向 — 民弁大学と独立学院との比較に着目して —」、中国研究所編集部『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。
- ¹³ 中国語では「關於加強民弁高校規範管理引導民弁高等教育健康發展的通知」
<http://www.gdhd.edu.cn/zmbxx/zcfg/n07.htm> (2012年8月28日アクセス)。
- ¹⁴ 中国語では「關於加強民弁高校党的建設工作的若干意見」
<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles> (2012年8月28日アクセス)。
- ¹⁵ 中国語では「民弁高等学校办学管理若干規定」
<http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles> (2012年8月28日アクセス)。
- ¹⁶ 「中華人民共和国高等教育法」(第30条)、長谷川豊・南部広孝・吉村澄代「『中華人民共和国高等教育法』訳と解説 (前編)」『季刊教育法』第118号、1998年12月、37頁。
- ¹⁷ 中国語では「關於規範並加強普通高校以新的機制和模式試办独立学院管理的若干意見」。
<http://www.edu.cn/20040212/3098888.shtml> (2005年3月23日アクセス)。
- ¹⁸ http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm (2012年8月28日アクセス)。
- ¹⁹ 中国の高等教育において、学生の修了を証明するには高等教育学歴証書が必要である。この学歴証書は、三つのレベルに分けられており、それぞれ大学専科 (3年制大学)、大学本科 (4年制大学)、大学院 (修士と博士) と呼ばれている。
- ²⁰ http://www.gov.cn/test/2005-07/28/content_17946.htm (2012年8月28日アクセス)。
- ²¹ 蔵原清人「ユネスコの大学・高等教育政策と日本の課題」、東京高等教育研究所 日本科学者会議編『大学改革論の国際的展開 ユネスコ高等教育勧告宣言集』青木書店、2002年8月、26頁。
- ²² 蔵原清人「教授会」、大学評価学会・シリーズ「大学評価を考える」第5巻『大学評価基本用語』2011年9月、32頁。
- ²³ 蔵原清人『経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」批判』、東京高等教育研究所『研究所ニュースレター』2012年7月31日、NO.61、16頁。

- ²⁴ 福留東土「米国大学のガバナンス構造とその歴史的経緯」、『IDE現代の高等教育』2012年11月号、55～60頁参照。
- ²⁵ 董聖足「民弁大学における内部管理に関する研究——上海建橋学院を事例として——」、『教育発展研究』2006年（11B）、67頁。
- ²⁶ 前掲『経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」批判』、17頁。
- ²⁷ 平成16年7月23日16文科高第305号文部科学事務次官発「私立学校法の一部を改正する法律の施行について（通知）」
- ²⁸ 小林武夫「理事会と評議員会の定数——寄付行為の分析——」、『IDE現代の高等教育』2012年11月号、67～71頁参照。
- ²⁹ 前掲『経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」批判』、17頁。
- ³⁰ 前掲『経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」批判』、17頁。
- ³¹ 前掲中国研究所編集部『中国研究月報』、2008年第11号、15～27頁参照。
- ³² <http://www.gench.edu.cn/s/1/t/1/p/1/c/2/d/9/list.htm>（2013年1月4日アクセス）。
- ³³ 前掲『教育発展研究』2006年（11B）、65頁。
- ³⁴ <http://www.gench.edu.cn/s/1/t/1/p/1/c/2/d/11/list.htm>（2013年1月4日アクセス）。
- ³⁵ 前掲『教育発展研究』2006年（11B）、65～66頁。
- ³⁶ <http://www.gench.edu.cn/s/1/t/1/p/1/c/2/d/11/list.htm>（2013年1月4日アクセス）。
- ³⁷ 前掲『教育発展研究』2006年（11B）、66頁。
- ³⁸ 筆者は、二回に渡り、同大学を訪問調査した（2005年6月23日、2006年9月28日）。同大学に関する資料は、すべて院長である顧徳庫等に対するインタビューと同大学のPHによる。
<http://www.hithd.net/cn/zjob/index01.asp>（2007年4月5日アクセス）。
<http://www.hithd.net/html/xykk/ysyg31.htm>（2012年12月26日アクセス）。
- ³⁹ 前掲『経済同友会「私立大学におけるガバナンス改革」批判』、12～18頁参照。
- ⁴⁰ 王幡「中国における民弁大学のガバナンスに関する研究課題」、『工学院大学研究論叢』（第50-2）、2013年3月、65～79頁参照。

謝辞：

本文は国際交流基金日本研究フェローシップとして（研究課題：高等教育の市場化における日中両国私立大学のガバナンスの比較研究）研究成果の一部です。本論文をまとめるにあたり、蔵原清人教授に助言・指導をいただきました。お礼を申し上げます。

（わん ふあん 本学客員研究員）