

大学のガバナンスに関する一考察

A Study on The University Governance

磯山 優

ISOYAMA, Masaru

Though the university has big influence to our society, we have not understood about the university from the management theory. To understand the university, it is important that we make a 'theory of the university' like as theory of the enterprise.

This article tries to construct a 'theory of the university' and to analyze about the university governance. The concepts on governance differ from the authors who discuss about governance. So, we start to examine the concepts on governance, and conceptualize governance.

Next, we argue on the university governance. The university consists of the board of trustees, the faculty, the group of students and so on, so called stakeholders. Between these groups, there are conflict on each interes. The university governance is the action to solve these conficts and to coordinate each interests.

キーワード：大学論、大学のガバナンス、利害関係者集団

Key words : theory of the university, the university governance, stakeholders

1. 問題の所在

現代日本の高等教育の中心を担っているのは、言うまでもなく国公立の大学である。今の日本において大学進学者は若年人口の約半数を上回り、大学が企業への主要な人材供給源である限り、大学の社会的影響力は企業ほどではないものの決して無視できないものとなっている¹⁾。大学については昨今様々な角度からその問題点が指摘され、大学改革は国の教育行政の中心的な課題ととらえられている。特に国立大学の独立行政法人化の問題や、私立大学の財政の悪化の問題などは、早急に検討されなければならない課題と位置づ

けられている。このような課題を解決するためには、まず大学とは何なのか、すなわち制度面から見て大学がどのような存在であるのか、また、人間集団としてどのような特徴をもっているのかという点から大学を正しく理解することが必要である。そして、この理解を踏まえて大学を的確に制御すること、すなわち大学を経営し管理することが必要である。

大学を理解することについては、これまで主に教育学や社会学の観点から分析が行われてきており、優れた先行研究も多い²⁾。しかしこれらの研究の多くは、大学の発展についての歴史的な分析や、大学で行われている教育や研究がどのようなものであるのかという点

について分析がなされており、大学がどのような人間集団であるかという点についてや、さらに踏み込んで人間集団である大学をどのように制御していけば良いのかという点についてはほとんど言及していない。では、人間集団の制御について理論体系の構築を行っている経営学において大学がどのように扱われてきたかについて見てみると、残念ながらこれまで大学が議論の対象となったことは非常にまれであったと言える。

この経営学の理論体系において、人間集団を分析するレベルは大きく分けて二つに分類されると考えられる³⁾。第一は、団体レベルでの分析である。これは、加入条件や離脱条件が規定されることで他の人間集団との間に一定の境界が付され、その団体内での秩序を維持するための管理スタッフが存在している人間集団についての分析である⁴⁾。そのため、このレベルでの分析においては、各種の法律を始めとする様々な制度との関連についての分析や、他の団体との関係についての分析なども重視される。第二は組織レベルでの分析である。組織とは「…団体の運営に関わる社会的関係であり、それは具体的には団体の維持と団体目的の達成のための社会的関係」である⁵⁾。そのため、このレベルでの分析においては具体的な運営のためのメカニズムの構築などについて分析が行われる。

これまでの経営学において、団体レベルでの主な分析対象となっていたのは企業であった。この点について、企業が社会全体に与える影響力の大きさから考えても、経営学が企業を分析対象の中心に据えてきたことは、正しい選択であったと考えられる。また、経営学の発展に寄与してきた理論家、特に初期の理論家の多くが企業経営者であったことの影

響も見逃せない。しかし、社会が多様化して利潤の追求を目的とする企業だけでなく様々な人間集団が存在し、それぞれが目的を達成するために高度な経営や管理を要請するようになってきている中、経営学はこのような要請に応える必要があると思われる⁶⁾。

この要請に応えるためには、それぞれの団体がどのような団体であるかを理解するための理論が第一に必要となる。そのため、企業を理解することを目的とする「企業論」と呼ばれる理論が必要とされるのと同様に、大学という団体を理解するためには「大学論」と呼べるような理論を構築する必要がある。

そこで本論では、このような「大学論」を構築するための手がかりとして、企業論において長年の議論の成果が蓄積されているコーポレート・ガバナンス論（企業統治論）の議論を援用しながら、大学におけるガバナンスについて考察していく。なぜならば、大学も企業同様に様々な団体から構成されており、その様々な団体間の利害関係の調整について分析するための枠組みが必要であり、それがガバナンス論であると考えられるからである。また、分析対象としては私立大学を取り上げる。上でも述べたように、日本の大学は設置者の違いにより主に国公私立大学に分類されるが、その中で私立大学は学校数が最も多い上在学生の数も最も多く、社会的影響という点から見ても大学の中では最も大きな影響力をもっていると思われるからである。

ただし、コーポレート・ガバナンス論においては、次節で検討するように論者によってガバナンスの概念が異なっているため、まず様々な議論を整理する必要がある。また当然のことではあるが、企業と大学では適用される法律や制度が著しく異なっているため、こ

の点も踏まえながら分析を行っていく。

2. ガバナンスの概念

ガバナンス (governance) という用語は、近年非常に多用されている用語である。そのため、同じ用語を用いているにもかかわらず論者により用法に違いが見受けられる場合がある。そこでまず、大学におけるガバナンスについて論ずる前に、コーポレート・ガバナンスに関する先行研究を参考にしつつ、ガバナンスの概念を整理しておきたい。

Berle and Meansが提起した「所有と経営の分離」の問題を含めて、コーポレート・ガバナンスの問題は、これまで非常に多くの論者に取り上げられてきている。また、初期の頃は会社支配論に立脚した分析が比較的多かったと思われるが⁷⁾、近年は様々な視点から分析が行われている⁸⁾。そこでまず、実際にコーポレート・ガバナンスがどのように定義されているのかについて、いくつかの例を検討してみたい。

深尾・森田 (1997) は、「…コーポレート・ガバナンスに関連する諸問題を正しく理解するためには、大きく異なった制度を持つ先進主要国の実態をつぶさに比較することが必要である…」⁹⁾ という立場に立脚し、制度の違いがガバナンスの違いを生み出すととらえている。そしてコーポレート・ガバナンスとは「…①企業における経営上の意思決定の仕組み、②企業のパフォーマンスに密接な利害を持つ主体相互間の関係を調整する仕組み、③株主が経営陣をモニタリングしたまたコントロールする方法…」¹⁰⁾ であり、「企業が効率よく運営されるためには、株主、経営陣、従業員、債権者取引先等の企業の様々な利害関係者 (ステークホルダー) の間で、どのよう

に権限や責任を分担し、また企業が生み出す付加価値を配分していけばよいか」¹¹⁾ を分析したいと述べている。

松村 (1997) は、「…コーポレート・ガバナンスを経営者行動のチェック機能であるとする考えは一面的である…」¹²⁾ と批判した上で、経営者の持つ企業家精神に着目しながら「…コーポレート・ガバナンスとは社会的価値を創出するための適切な権力行使を求めるものであると考えられる。それは、第1に企業家精神の発揚を考えるものであり、第2番目にその行き過ぎを抑制することである…」¹³⁾ と述べている。

また、説明責任 (accountability) をキー概念として、コーポレート・ガバナンスの問題を分析している出見世 (1997) は、コーポレート・ガバナンスの概念には「株主・経営関係者と会社機関構造」とする狭義の概念と「企業と利害関係者」とする広義の概念があると述べている¹⁴⁾。そして、コーポレート・ガバナンスの問題は、「…会社機関の存在のように会社法によって解決できるはずの問題であるが、それが問題として顕在化しているのは、会社法制と経営実態とが乖離しているからに他ならない」¹⁵⁾ と指摘している。

このコーポレート・ガバナンスについての議論を整理すると、大きく分けて二つの議論に分類できると思われる。第一に、支配論から見た議論である。この議論では、株式会社における出資者である株主および株主総会と、その株主から責任を委託されて会社経営を行う取締役および取締役会との関係について、分析の重点が置かれることが多い。またこれに付随して、資本の提供にとどまらず、借入金なども含めて資金の提供者と会社経営者との関係も視野に入れて分析が行われることも

多い。そのため、財務論の分野にまで踏み込んだ分析が行われ、株式の法人所有や企業間に見られる株式の相互持ち合いの問題、系列融資の問題などについての分析も、広く見ればこの範囲に含まれよう。

第二に、制度論から見た議論である¹⁶⁾。企業に限らず、社会の中で活動しようとする団体は、様々な法律をはじめとする制度や規則に則って設立され、実際に活動する。企業においては商法・会社法や証券取引法、さらに様々な会計規則に基づいて活動している。制度論から見たコーポレート・ガバナンスの議論は、コーポレート・ガバナンスがどのような制度のもとで機能しているのか、もしくは機能していないのか、さらに制度の違いがコーポレート・ガバナンスにどのような影響を及ぼしているのか、などについて分析している例が多い。そのため、国別のコーポレート・ガバナンスの比較研究なども行われている。

当然のことではあるが、双方の議論は独立して行われているわけではなく、お互いに影響を与えあいながら進められてきている。実際、株主総会と取締役会の関係については、法律によって定められているのであるし、逆に実態を反映する形で法改正が行われることもある。

このような議論を踏まえてコーポレート・ガバナンスの概念について整理してみたい。この際に以下の二点が前提となろう。まず第一に、コーポレート・ガバナンスを議論する際に、株主などの資金の提供者とその資金を使用して企業経営を行う者が存在するという点である。このことは、企業として一つの団体に見えているが、実際には株主によって構成される株主総会や、取締役によって構成さ

れる取締役会など、複数の団体によって構成されているということの意味している¹⁷⁾。さらにステークホルダーの概念を援用する場合は、これらに加えて従業員の団体や場合によっては消費者の団体や取引先企業などまでも分析の対象となっていることがある¹⁸⁾。第二に、このように複数の団体が一つの団体内に存在していることから、その各団体間で利害関係が発生するという点である。もともと企業が利潤の追求を目的としている団体であることから見ても、企業が得た利益をどのように分配するのかは、企業を構成する各団体にとって最大の関心事であると考えられる。そのため、その分配を巡って各団体間で摩擦や対立が発生することは当然予想され、このような摩擦や対立を生み出すような利害関係を調整する行為が必要となってくる。

そこで本論では、このような複数の団体間の利害関係を調整する行為を、ガバナンスと考えたい。複数の団体を念頭に置いていることから、同一団体や組織内における管理とは違って、適用される法律や規則などの制度も各団体ごとに異なることもあり得る。そのため、ガバナンスについて論じる際にはどのような制度のもとでガバナンスが行われるのかといった問題なども重要であり、制度そのものも分析の対象となってくるのである。

3. 大学におけるガバナンス

コーポレート・ガバナンスについて考察する際に、企業の法的地位の問題が無視できないように、大学におけるガバナンスの問題を考察する上で、大学の法的地位の問題は無視できない。日本の大学の法的地位の最大の特徴は、法人格を持たないという点であろう¹⁹⁾。この点について喜多村は、「戦後においては

大学は学校教育法および私立学校法にもとづいて、『国、地方公共団体、および学校法人』によってのみ設立を認められ、いずれも文部大臣の管轄下におかれたのである。その意味では、日本の個々の大学は、形式的には権利・義務の主体たる地位・資格を有していない」と指摘している²⁰⁾。すなわち、設置者である学校法人は、独立した法人格を備えていることが要請されているのとは対照的に、大学自身は法人格を持っていない。このため、喜多村が国公立大学について「…重要な新事業の着手や財政的裏付けはすべて政府の査定や承認を前提としており、理論的には欧米諸国の有力大学とははるかに独立性や自律性の限られた法的地位におかれている…」²¹⁾と指摘しているのと同様に、日本の私立大学も法人理事会の下、独立性や自律性において、限られた法的地位に置かれているのである。

そして問題を複雑にしているのは、大学が形式的には権利・義務の主体としての地位や資格を持たないにもかかわらず、大学教授会は、たとえ一部ではあるにしても実質的な自治権をある程度留保しているという点である。教授会は、たとえば、学生に対してどのようなカリキュラムに基づいて教育サービスを提供するのか、学生の履修した単位を認定するかどうかといった、大学教育の非常に重要な部分についての決定や、教員の新規採用や昇進・降格といった教員人事についても実質的な決定を行っている²²⁾。

このような事態の背景には、大学の持つ特殊性があると考えられる。すなわち、大学で行われる教育研究は極めて高度に専門的かつ特殊であり、それが担当可能な能力を持つ人材の数は限られている。また、担当する教員の資格についても大学設置基準において定め

られている²³⁾。こういった希少な人材で構成されている大学の教授会は、それだけで法人理事会に対してある程度の発言力を持ちうるようになる。そのため、法的地位としては弱い立場に置かれているにもかかわらず、実際には自治を主張するほどの強い立場をも持つようになっているのである。

単純に企業と大学を比較したならば、教授会を構成する専任教員は、企業における従業員と同様の権利しか持たないはずである。そのため教員の集合体である教授会と理事会との関係は、企業における取締役会と従業員の関係に比せられるものであって、そこには理事会による教員の一方的な統制が存在するだけのはずである。しかし、大学における教員は、企業における従業員と異なり人事や予算などについて一定の権利を保持しており、自らの代表を決定する権利も保持している。

興味深いのは、企業と大学では目的なども異なっているにもかかわらず、昇進メカニズムなどでは似通っている点があるということである。すなわち、今の日本企業における取締役の問題として取り上げられる点として、内部昇進による取締役が取締役会の多数を占めている点が指摘されているが、この内部昇進という点については大学の理事会・評議員会も同じである。専任講師から始めて助教授、教授というように教員としての職位において昇進を重ねた上で、理事や評議員になるというケースが多い。もちろん、大学の理事や評議員の選任の決定権は理事会・評議員会が保持しているのであるが、その候補の選定については、教授会も権利を有している場合が多い。

さらに興味深いのは、大学の場合大学運営にかかわる資金を提供している学生もしくは

その父母などの存在が、実際の大学運営において極めて希薄であるということである。株式会社の場合、株主はたとえ形式的であっても株主総会に定期的に出席する権利を有しており、株主総会で発言する権利を有している。実際にその権利を行使するかどうかは株主本人次第である。現実には株主のうち零細株主の大半は、白紙委任状を提出することで権利の行使を放棄しており、このことが「所有と経営の分離」の原因の一つであることは明白である。ところが、大学において学納金を納めて大学に資金を提供している学生本人もしくはその父母が大学運営に発言する機会を得ることは、非常にまれである。最近大学教育の大きな話題となっている学生による授業評価は、学生の数少ない発言の場となっているのであろうが、実際の大学教育にどこまで影響を与えるか疑問である。せいぜいあまり役に立つとは思えない講義しかしなない教員の注意を喚起する程度であって、学生に対する教育サービスの向上にまでつながる例はごく少数であろう。まして大学運営に与える影響は非常に小さなものであろう。つまり大学においては、実際に資金を提供し、その対価として教育サービスを受けるはずである学生やその父母が、大学運営から最も遠いところに位置付けられ、発言する機会を与えられていないという、他の団体にはあまりみられない特異な関係が形成されている。

大学における学生もしくはその父母は、企業における顧客とは存在意義が異なる。企業における顧客は、対価を支払うことで財やサービスを得るが、通常保証などを除くと財やサービスを得て対価を支払った時点で企業との関係は終了する。ところが、大学と学生もしくはその父母は、学納金として学費など

を支払った時点で大学との関係が終了するのではなくて、逆にその時点から大学との関係が始まる。さらに、学納金の一部に入学金が入っており、これは基本金として大学では積み立てられる。大学における基本金は、企業の資本金と同じ扱いであり、その意味では学納金を支払っている者は、企業における株主と同様の権利を有しても良さそうなものである。しかし、商法において株主の権利が規程されているのとは異なり、学校教育法などの法律で学生やその父母の権利は規程されていない。その意味で、利害関係者集団として大学のガバナンスを考察する上で重要な位置を占めてしかるべき学生や父母は、大学のガバナンスにほとんど影響を与えないという奇妙な存在となっているのである。

4. 今後の課題

本論では、団体としての大学におけるガバナンスの特徴は何か、また大学においてどのようなガバナンスの問題が存在するのかについて考察してきた。そこで、本論を踏まえて大学についてさらに考察する際の、今後の課題について述べたい。

今後の課題の第一は、大学における組織の問題についてである。本論の問題の所在でも述べたように、組織とは団体の運営に関わる社会的関係であり、当然大学にも存在している。この大学における組織がどのような特徴を持っているのかということ进行分析することは、経営学の観点から大学を理解する上で必要不可欠である。

第二は、大学の組織における管理の問題である。その中でも、特に大学教員の管理についての考察は欠かせない²⁴⁾。この問題については、大学教員に管理が馴染むかどうかとい

った問題も含めて考察する必要がある。いずれの課題にしても、大学の生き残りや淘汰の問題が叫ばれている中、我々自身避けては通れない課題であると思われるし、我々自身が解決しなければならない問題であると考えられるのである。

注

- 1) 大学が企業に対してどのような人材供給を行ってきたのか、また企業と大学がどのような関係にあったのかについては、ビジネス・エリートという視点から歴史的な考察を行った川口編(2000)の各論文に詳しい。
- 2) 本論の関心と関連が深いものとしては、クラーク(1983)、江原(1984)があげられる。
- 3) 人間集団の分析について、中條(1998)はM. Weberを援用しつつ「社会的関係の構造化のレベル」という視点から詳細の分析を行っている。本論も中條の業績に多くを依拠しながら分析を進めている。
- 4) 中條(1998) pp.182-184。
- 5) 同上、p.193。
- 6) この点については、日置(2000)を参照。ただし、大学が経営学においてこれまで企業ほどには研究対象とされてこなかった真の理由は、大学が我々のように大学で経営学を研究・教育する者にとってもっとも身近な団体・組織であるにもかかわらず、我々が大学の実態についてあまりに関心でなかったからか、あるいは、あえて無関心を装ってきたからではあるまいか。そして、なぜ無関心を装ってきたかについては、大学における経営や管理を研究し、その研究成果としての経営手法や管理手法が自らに向けられることを意識的・無意識的に恐れたからではないかと筆者は考えている。なお日垣(1997)は、日本ではごく一部を除いて高等教育を扱う教育学部はごく少数であり、大学が経営学だけでなく教育学においても主要な分析対象とされてこなかったと指摘している。そして、

「日本の大学は、自己を学問の対象にはしてこなかったのである。経営学は『企業』を対象にしても、自らの『大学』も経営の一形態なのだという自覚はゼロだったといっている」(p.124)と、本論の理解とは違いはあるものの、大学に対する経営学のあり方を痛烈に批判している。

- 7) 代表的な例としては、Fitch and Oppenheimer(1971)、Scott(1979)、Mintz and Schwartz(1985)、奥村(1984)など。また、諸説の紹介及び検討したのものとしては、関下編著(1988)、松井(1988)などがあげられる。
- 8) このような分析の代表例として代理人(エージェント)理論などがあげられる。また、ゲーム理論を用いた分析例としては青木(1984)などがある。
- 9) 深尾・森田(1997)、p.11。
- 10) 同上、p.9。
- 11) 同上。
- 12) 松村(1997)、p.255。
- 13) 同上、p.259。
- 14) 出見世(1997)、p.8。出見世と同様にコーポレート・ガバナンスの概念を、広義の概念と狭義の概念に分けて検討している例として、丹沢があげられる。丹沢(1995)、p.4-5。なお、出見世はコーポレート・ガバナンスという用語の代わりに、企業統治という用語を用いている。
- 15) 同上、p.11。
- 16) なお、「制度とは何か」という根源的な問いについて、盛山は制度とは「…制度は理念的な存在であって、基本的には意味および意味づけの体系である」と述べている。盛山(1995)、p.221。
- 17) 一つの団体内における複数の団体の存在の問題については、磯山(1999)を参照。
- 18) 高橋編者(1995)などを参照。また、広い意味では従業員主権を主張する伊丹(2000)の分析もこの範疇に入ってこよう。
- 19) 欧米諸国の大学は、何らかの形で法人格を有する場合が多い。喜多村(2001)によると、たとえばアメリカの有力公立大学は公法人(public corporation)であり、私立大学は(private corporation)である。また、イギリスの大学は独立

法人 (incorporation) であるという。フランスやドイツの大学も同様である。喜多村 (2001)、pp.128-129参照。

20) 同上、p.129。

21) ただし、欧米の大学が日本の大学と比較して一定の独立性・自律性を確保しているとは言っても、国によってその内容には違いが見られる。この点について高木 (1998) は、「…ドイツ的な意味における大学の自由が…狭義の大学(教授団)の自由にある…アメリカにおける大学の自由にとってより重要な問題は、広義の大学対国家(公権力)よりも、むしろその内部機構、わけても、理事会対教授団の関係にあると言えよう」と述べている。そして、アメリカの私立・州立大学においては、「広義の大学が憲法によってその独立的地位を保障され、あるいは私立大学として州(公権力)からいかに自由であっても、狭義の大学(教授団)の自由は必ずしも保障されたことにはならないのである」と述べている。高木(1998)p.125参照。また、ドイツの大学においてどのように大学の自由と自治が獲得され、ナチスによってそれがいかに破壊されていったかの過程については松元 (1998) の第7章を参照せよ。

22) 教員人事については、教授会の決定だけでなく法人理事会や評議会の決定も必要であるが、何かよほどの不都合がある場合を除けば、教授会から提出された原案が承認されるであろう。

23) たとえば教授の資格については、大学設置基準第十四条において「教授となることのできる者は、次の各号の一に該当し、教育研究上の能力があると認められる者とする。一 博士の学位(外国において授与されたことに相当する学位を含む。)を有し、研究上の業績を有する者、二 研究上の業績が前号の者に準ずると認められる者、三 大学において教授の経歴のある者、四 大学において助教授の経歴があり、教育研究上の業績があると認められる者(以下略)」と定められている。

24) 大学において自己点検・自己評価を行おうとしても、報告書の作成など形式的なもので終わりにかなか効果が上がらない理由の一つは、自己点検・自己評価といえどもその結果が大学経営者に

よる教員の「管理」につながり、自らの「自由」が奪われると考えている教員が多いからではないか。

参考文献

- 青木昌彦 (1984) 『現代の企業』、岩波書店。
- 中條秀治 (1998) 『組織の概念』、文眞堂。
- Clark, Burton R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California. (有本章訳『高等教育システム ー大学組織の比較社会学ー』東進堂、1994)
- 出見世信之 (1997)、『企業統治問題の経営学的研究 ー説明責任関係からの考察一』、文眞堂。
- 江原武一 (1984) 『現代高等教育の構造』、東京大学出版会。
- Fitch Robert, and Mary Oppenheimer (1971), *Who rules the Corporation* (岩田巖雄・高橋昭三監訳『だれが会社を支配するか』ミネルヴァ書房、1978)
- 深尾光洋・森田泰子 (1997) 『企業ガバナンス構造の国際比較』、日本経済新聞社。
- 磯山優 (1999) 「組織としての大学に関する一考察 (1)」、『川口短期大学紀要』第13号。
- 伊丹敬之 (2000) 『日本型コーポレートガバナンス 従業員主権企業の論理と改革』、日本経済新聞社。
- 川口浩編著 (2000) 『大学の社会経済史 ー日本におけるビジネスエリートの養成ー』、創文社。
- 喜多村和之 (2001) 『現代大学の改革と政策ー歴史的・比較的考察』、玉川大学出版部。
- 日垣隆 (1997) 『学問のヒント』、講談社現代新書。
- 日置弘一郎 (2000) 『経営学原理』、エコノミスト社。
- 松井和夫 (1988) 『現代アメリカ金融資本研究序説』、文眞堂。
- 松村勝弘 (1997) 『日本的経営財務とコーポレート・ガバナンス』、中央経済社。
- 松元忠士 (1998) 『ドイツにおける学問の自由と自

大学のガバナンスに関する一考察

- 治 「その歴史的生成と展開」、敬文堂。
- Mintz, Beth, and Micheal Schwartz (1985), *The Power Structure of American Business*, The University of Chicago Press, Chicago.
- 奥村宏 (1984) 『法人資本主義』御茶ノ水書房。
- Scott, John (1979), *Corporations, Classes and Capitalism*, Hutchinson Publishing Group Ltd., London. (中村瑞穂・植竹晃久監訳『株式会社と現代社会』、文真堂、1983)
- 盛山和夫 (1995)、『制度論の構図』、創文社。
- 関下稔編著 (1988) 『現代金融資本の諸理論』、同文館。
- 高木英明 (1998) 『大学の法的地位と自治機構に関する研究 — ドイツ・アメリカ・日本の場合 —』、多賀出版。
- 高橋俊夫編著 (1995) 『コーポレート・ガバナンス — 日本とドイツの企業システム —』、中央経済社。