

大学のガバナンス試論-エージェンシー理論を 手がかりにして

鈴木 俊 之

〔キーワード〕 ガバナンス, エージェンシー理論, 大学の管理運営

1. はじめに

1.1 研究の目的

高等教育をめぐる状況は、1990年代から顕著にあらわれてきたグローバル化や市場化の進展、進学率の上昇によるいわゆるユニバーサル段階への突入などからもうかがえるように大きく変動している。こうした環境の変化によって、大学あるいは高等教育システムも変動せざるを得ない。我が国でいえば大学設置基準の大綱化に始まり、個別大学の改組改革、2004年度に行われた国立大学法人化などの一連の動きがそれに相当するだろう。

こうした大学改革の流れは、世界的にみても大学が自律的に変化したというよりも、学外の諸力、すなわち政府や産業界を中心とする利害関係者主導の他律的な改革といった面が強い（江原，2005，pp. 9-10）。そのため教授会主導の大学運営のような旧来の大学の理念とは齟齬をきたしている。また社会的にも評価社会の到来により大学においてもアカウンタビリティが重視されるようになってきたが、アカウンタビリティは直接の利害関係者はもちろんのこと、大学には公費が投入されているため広く国民に対しても行うべきことがらである。ほぼ全入の時代を迎え、進学率も50%を超す現在、過去と比べて大学の社会的責任は大きくなっており、好むと好まざるともその活動の透明性やアカウンタビリティの確保が責務となっている。

以上のような学外からの圧力やアカウンタビリティの増大、活動の透明性の確保などの事態は、旧来の大学の理念が予定していた事態を超えて進行してい

るといっていいだろう。そのため矢継ぎ早に様々な施策・政策が実行されているが、ここで一度大学とは一体誰のモノなのか、誰が誰を統制するのかといったガバナンスに関しての原理的な考察が改めて必要ではないだろうか。そのためには個々の事例から経験的に考察するだけでなく、それらを前提としながらも、そうした事例を整理・考察するための理論やモデルが必要である。つまり原理的な考察があつてこそ、変わりゆく大学のあり方について対処療法的でない施策・政策が作られ、あるいは新たな時代に適応した大学のガバナンスを構築することができるのだと思われる。

そこで本稿では、1990年代から民間企業などで急速に取り入れられているコーポレート・ガバナンスの観点から大学のガバナンスの考察を試みる。コーポレート・ガバナンスとは、企業における不正や不祥事といった問題に対して、企業を統制し、アカウンタビリティを保障する手段として発達した概念である。特にここ数年会社とは誰のモノなのかといった議論においてキーワードとなっていたが、様々な利害関係者から資金提供を受けている企業のガバナンスを論じる上で重要な役割を果たしている。一方大学もまた様々な利害関係者のなかに存在し、そうした学外からの視線が厳しくなるなかで、活動の透明性を確保し、アカウンタビリティを果たす必要がある。したがってコーポレート・ガバナンスの観点から大学のガバナンスを論じることは、転換期の大学のあり方を論じる上で重要であると思われる。

1.2 先行研究と本稿の枠組み

大学のガバナンスに関する先行研究は、例えば Braun and Merrien (1999) や有本編 (1999), Amaral, *et al.* (2003), 江原・杉本編 (2005) のような近年の大学改革における大学の管理運営改革を国際比較の見地から取り上げたものから、個別大学の組織論などをはじめとして多数ある。こうした先行研究をはじめとして大学組織論の多くは、大学の意思決定モデルとその組織のあり方(改革)を、政府や市場からの圧力のなかで大学がいかに関其特殊性を保持しつつも変わろうとしているか(変わらないでいるか)を、主に大学を中心とし

た視点から扱っている。もちろん大学組織の研究であるため大学を中心にすることは当然であるが、大学を取りまく環境が変化するなかで、これまでとは違う役割を担わされようとする大学を分析するためには、大学の特殊性から考察するだけでなく、大学を含めた組織の持つ普遍性から考察する必要があるだろう。

一方コーポレート・ガバナンスやリスク・マネジメントなどの民間企業に適用されていた概念が大学にとっても無関係でないことが近年明らかになったため、これらの概念に焦点を当てたガバナンス研究が増えている。例えば私立大学のコーポレート・ガバナンスを論じた藤田（2004）や同じく私立大学の内部監査システム構築の重要性を論じた奥島（2007）、大学運営における危機管理に焦点を当てた小日向（2003）などがあげられる。これらの研究はマネジメントやガバナンスに無頓着だったこれまでの大学運営に対してより機動的な大学経営を展開するため、あるいはアカウンタビリティやコンプライアンスの遵守が求められる現代においてそれを行うためのシステム構築などを提案しており、本稿の目的意識とも近い。ただこれらの研究は实际的・実践的であるため、その前提に含意されている大学の意思決定と資金調達源（提供者）との理論的な関係についてはあまり扱われていない。しかしながらコーポレート・ガバナンスとは「企業が指揮され、統制されるシステム」（Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, 1992, para.2.5.）であり、誰が企業を統治するのかといった経営上の意思決定の仕組みとその企業を実際に統治する者に対する、資金提供者からのチェック機能や権限の問題でもあるため、大学においてもそうした観点から分析を行っていく必要がある。

このようなコーポレート・ガバナンスを考える方法論に、資金提供者（依頼人：プリンシパル）とその資金を受けて実行する者（代理人：エージェント）の二者関係から考察するエージェンシー理論がある。詳しくは2で扱うが、このエージェンシー理論の知見を用いることにより、プリンシパルとエージェントという一般的な関係から、つまり各国の大学の持つ歴史性や特殊性から離れて、分析することが可能になる。その上理論的な枠組みが設定されるため比較

可能性を保持しながらも、各国の高等教育システムの独自性を分析することができるのである。

以上のような大学と資金提供者との関係から論じているのが山本（2007）、矢野（2003）である。山本は国立大学の法人化によって政府と国立大学法人の関係が政府をプリンシパル、大学をエージェントとしたエージェンシー関係と管理的アカウンタビリティに移行したことを実証的に論じている。ただし国立大学法人を中心として論じているため、より一般的な大学と利害関係者（資金提供者）とのエージェンシー関係から論じる必要があるだろう。また矢野は大学の資金調達源と意思決定権に関して、政府と大学に関してエージェンシー関係としてみることができるのかどうかを問題にしており、大学が政府から資金提供を受けても意思決定権を持つ自律性が保証された存在であり、その意味で倒錯した関係であると指摘している。そのため単純にエージェンシー関係が適用できないことを示唆しているが、学生からの授業料徴収など資金調達源の多元化が進むなかでそうした倒錯した関係が認められるのかについて触れた上で、単純な視点を排しながらも「ガバナンス論は資金調達源問題と一体となって登場するのが筋道」であると指摘し、受益者負担の原理を大学の資金調達と意思決定の問題に組み込んでいく必要性を指摘している。矢野の指摘は非常に示唆に富むが、エージェンシー理論を実証的に適用して論じているのではないため、具体的に現在の大学のガバナンスに適用して論じていく必要があるだろう。

そこで本稿ではエージェンシー理論を用いて大学のガバナンスのあり方について、コーポレート・ガバナンスの観点、つまり対外的なアカウンタビリティあるいはコンプライアンスを相対的に重視する観点から分析する。具体的にはエージェンシー理論について考察した後（2.1）、大学と政府・学生ほかの関係をエージェンシー関係として捉え、その観点からいかに大学のガバナンスが構築されているかを明らかにした上で（2.2）、現在の日英大学におけるガバナンス構造（2.3、2.4）を明らかにし、その問題点を考察する（3）。本稿で比較対象としてイギリスを選んだのは、イギリスも日本と同じく高等教育改革、ガバ

ナンス改革が進行しており、その方向性は日本の改革と類似している面がある一方で、独自性もみられるからであり、比較対象国としてふさわしいと思われるからである。

2. エージェンシー理論と大学のガバナンス

2.1 エージェンシー理論の理論的前提

エージェンシー理論の説明をする前に、その理論的前提についてすこしみてみよう。よく知られているように新古典派経済学は人間の完全合理性や完全競争モデルを前提としているが、それに対し、エージェンシー理論を含む新制度学派経済学や比較制度分析は、そうした普遍的なモデルへの懐疑（限定合理性の採用）と世界の経済システムの多元性を積極的に認めようとするところに特徴がある。そして多元性を特殊性に解消するのではなく、つまり単に一国の特有な状況を説明するのではなく、そこに分析枠組みを設定することによって比較可能性を確保し、経済システムの一般的理解を目指している。設定される分析の枠組みとしては、制度的補完性や戦略的補完性、経路依存性や限定合理性などがあるが、方法論としてはゲーム理論的枠組みを用いて、社会的制度のダイナミズム、相互作用を分析しようとしている。以上のような枠組みを使うことによって、ある制度が成立している根拠を演繹的にかつ歴史的に説明することを目指している¹⁾。

エージェンシー理論はこうした新制度学派経済学や比較制度分析の分析道具の一つであり、特に経済主体間の相互作用を分析するのに適していると考えられている²⁾。この理論ではまず考察の対象となる経済組織を諸利害関係者から構成される契約体、あるいは一連の契約の連鎖とみなす。そしてある人が自分の目的のために別の人に権限を委譲して特定の仕事を代行させる契約関係をエージェンシー関係とよび、この関係を基本的な分析単位に設定する。権限を委譲する側をプリンシパル、委譲され代行する人をエージェントとよび、例としてあげると、株主と経営者、経営者と従業員、地主と小作人の関係などが考えられる。

この両者（プリンシパルとエージェント）の契約関係を前提にして、次のことが仮定されている。まず a) プリンシパルとエージェントはお互いに効用を極大化しようとするが、その利害は必ずしも一致しない。そして b) 両者の間には情報収集や処理、伝達能力に限界があるので、必ずしも同じ情報を相互に持っているとは限らない。したがって利害の不一致および情報の非対称性が成立しているため、契約後にエージェントがプリンシパルの意図通りに行動するかどうか不明であるといえよう。例えばエージェントはプリンシパルの情報の不備につけ込んで、自分の私腹を肥やす行動に出る可能性、つまり、経営者の使命の一つには株主に対してより大きな利益を還元すること、株価をあげることがあるが、そういった努力をしないで不必要に社長室を豪華にしたり、送り迎えの車をいい物を買ったり、という可能性が考えられる。このようなエージェントによる機会主義的な行動は典型的なモラル・ハザードである。

こうした問題を発生させないために、企業の場合、コーポレート・ガバナンスや内部統制システムなどを構築することで解決を目指している。例えば社外取締役を取締役に送り込むことや、取締役会に監査委員会や報酬委員会といった組織を置いて、株主に代わって経営者を監視することなどである。エージェンシー理論とは、このようなエージェンシー問題を解決するために様々な制度が展開されているという観点からフォーマル・インフォーマルを問わずにそうした制度を分析しようとする理論である。

2.2 大学におけるエージェンシー関係

そこでこの考えを大学に適用してみるとどうなるであろうか。まず企業と同じように大学にエージェンシー理論が適用できるのかが問題になるが、大学もまた企業と同じく資金提供をどこかから受けている。経済的にいえば資金提供者・負担者が意志決定権を持つので（矢野，2003，p. 76），一般論として考えるとある組織の意志決定権の所在を考えるためにエージェンシー理論を適用することには問題がない。もちろん大学という組織の特殊性はあるわけだが、本稿では組織としての一般性の観点から大学の組織を考察することを目的とし

ており、エージェンシー理論を用いることによって大学組織の特殊性がより明らかにみられるだろう。

そこで適用してみると次のようになるだろう。まず大学を諸利害関係者から構成される契約体としてしてみると（図1）、政府や学生、企業がプリンシパル、大学はエージェントとみなすことができる。また大学内部では、大学経営陣がプリンシパルで大学教員や大学職員はエージェントである。こうしてみると大学は様々な契約関係の一連の束として捉えることができる。

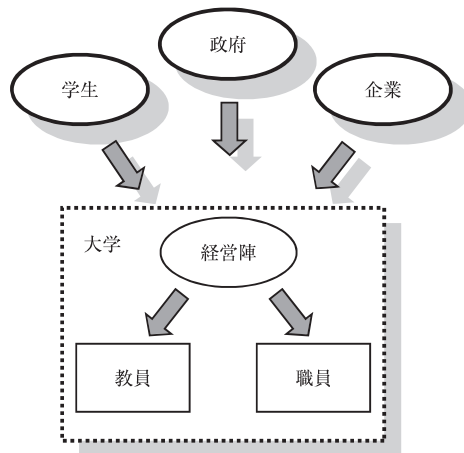


図1 大学を取りまくエージェンシー関係

するとこのエージェンシー関係のなかでどの関係が重要なのかということが制度設計において問題となってくる。企業の場合だと株主や債権者といった企業の大口のスポンサーが重視されるが、大学の場合、資金の流れからみると多くの国において大学の大口のスポンサーは政府である。またアメリカや日本（特に私立大学）の場合、学生からの授業料も大学の重要な収入源であるため、学生も主要なスポンサーである。特に学生は授業料を払い、その対価として直接サービスを受け取る、企業にとっての顧客（消費者）としても位置づけられるが、だからこそ大学との契約関係が存在するのであり、かつ大学の正式な構

成員であるため、大学を取りまくエージェンシー関係において政府と並んで重要な利害関係者とみなせるであろう。

以上のように考えると、もちろんその他の関係（企業他）も重要であるが、後述するように日英に限ってみると政府と学生は主なスポンサーであり、学生は大学の構成員でもある。したがってこの二者と大学の関係が特に大学のエージェンシー関係にとって重要であり、そのため今回は大学のエージェンシー関係を、特に政府と大学、学生と大学の二方向に絞って考えてみたい。

まず大学と政府の間のエージェンシー関係からみてみよう。エージェントとしての大学とプリンシパルとしての政府の利害は必ずしも一致しない。例えば政府は補助金を出すことによって当該社会（国家）に貢献する大学を望むことであろう。日本でいえば「知識基盤社会に対応する人材養成」や「高等教育の危機は社会の危機」であるといった文言が政府の文書などにみられるが、この場合、大学が社会（国家）にとって有為な人材を育成することによってその社会（国家）が栄えることがいわば「配当」にあたる。一方大学は大学で自己利害の追求に特に力を入れることがある。それは例えば大学の中心的活動としての研究に力を入れて、人材を生産する＝教育活動に力を入れない、あるいは適当に済ませる、建学の精神に則った人材を育てることに力を入れ、その社会（国家）にとって有為な人材を育てないかもしれない。また短期的な視野しか持たない政府だと、すぐに役立つ研究を求める可能性が多々あるが、大学のすべての研究がそれに応えることは難しい。にもかかわらず政府はそのことを詳細に観察できるかという点、大学内部の事情については完全に観察することができないし、またアウトプットに関しても専門家でないとその成果を完全に把握することは難しい。それ故両者には情報の非対称性が成立する。

そこで政府としては、大学の非効率的な行動を是正させ、効率的な経営をさせるためには、どのような方法があるのかを考えることになる。ここでエージェンシー理論が提出するのは大学と政府の利益を一致させるために大学に対する動機づけをいかに設計するのか、大学の活動をいかに監視するのか、ということである。その方法としてはいろいろ考えられるが、①政府が直接的に統

制をする、②政府が間接的に統制する、つまり大学が自己統治するようにし向ける、の二つが考えられる。

まず①だが、直接統制するにしても事前的統制と事後的統制に分かれるだろう。まず事前的統制として考えられるのが、大学設置基準などの各種法律によって大学の制度設計を事前に統制することである。この制度設計時に理事会に学外者を送り込むようにするのか、送り込むなら誰を、どのくらいの割合にするかなどで、統制の度合いが変化してくる。また大学の経営計画を提出させることなども考えられる。事後的統制として考えられるのが、その経営計画の結果を補助金と関わらせることなどがある。

②についてだが、大学にインセンティブを与えることによって、自己統治させるやり方が考えられる。例えば政府が重要だと考えている分野や事項に競争的資金として補助金を配分することによって、大学がその獲得を目指して自己統治することになる。また大学と政府間の間にエージェントを置くことにより、直接的な統制を避ける制度もこちらに入るであろう。

次に大学と学生間のエージェンシー関係をみていくと、これもエージェンシー理論の仮定より次のようになるだろう。すなわち大学と学生の利害は必ずしも一致しない。学生は授業料を出す、それは自らの利害にかなった教育を受けるために出すわけであり、この場合、「配当」にあたるのはその学生が自分のニーズに応じた教育を受けて成長すること、職業の世界に参入するにあたって必要な技能を身につけることである。一方大学や大学教員は自らの専門分野にもとづいた教育をすることを望み、学生のニーズと必ずしも一致するとは限らないし、研究を中心に活動するため、教育に力を入れない可能性もある。しかし学生には大学・教員の活動について詳細が不明であり、ここに情報の非対称性が成立する。

すると学生と大学の利害が一致するようにいかに大学に対する動機づけを設計するのか、大学の活動をいかに監視するのかが学生にとって問題となる。ここでも①学生が直接大学を統制する、②学生が間接的に統制する、つまり大学が自己統治するようにし向ける、の二点考えられる。

①については学生が直接大学の理事会に参加し大学経営を監視することも、一応可能である。また授業評価などにより、直接教員を評価することによって自分たちの利害を大学・教員に知らしめることができる。

それから②についてだが、大学入試を通じた統制が考えられる。大学入試は学生が直接受けるので直接的な統制とも考えられるが、受験生は現在の学生でなく未来の学生のため、間接的統制とした。この場合、学生は大学を選ぶ時に様々な基準で選択しているが、その一つに大学の評判やブランドを重視して選択することがある。したがって大学は自らの企業（大学）価値を高めなければ学生が入学しないわけで、それはそのまま大学存続の危機につながる可能性がある。そのため大学は学生の意向を探り、企業（大学）価値を高める努力をすることになる。

2.3 イギリスの大学のガバナンス

現在イギリスでは、バッキンガム大学を除く全大学が政府から補助金などを受け取っている³⁾。その内訳をみると単独で最大の財源は高等教育財政審議会の39%となっている。次いで授業料関係（地方教育当局や海外留学生、国内学生など）が24%，研究に対する補助金16%，その他20%となっている。これらの補助金を政府系かどうかで分けてみると、政府系の補助金が61%，非政府系の補助金が39%であり、イギリスにおいては政府が大口のスポンサーであることがわかる（HESA, 2007; HEFCE, 2005 a）。

以上から判断するとイギリスではエージェンシー問題が生じるとすれば第一義的に政府と大学の間に起こると考えられるが、ではその解決に向けてどのようなガバナンス構造を持っているのだろうか。

まず①直接的な統制であるが、基本的に政府が直接大学経営に介入することはない。それでも例えば1980年代以降、大学運営における理事会の役割を重視し、学外者を入れた大学運営を称揚、教授会支配からの移行を望んでいる（鈴木, 2005, pp. 173-180）。実際に理事会の役割を強化する法改正なども行われている。

では②間接的統制についてだが、高等教育財政審議会と大学の関係がそれにあたるであろう。最大のスポンサーである高等教育財政審議会と大学の関係をみてみると次のようになっている（HEFCE, 2005 b）。まず財政審議会は各大学と契約を結んでおり、それにもとづいて補助金を交付する。財政審議会は大学から、3年に1度『法人計画』を、そのほか毎年『年次監査報告書』と『法人計画報告書』、そして『財務予測』の提出を求めている。その他にガイドライン的な文書を出版し、それらを通じて大学に対して強制ではないにせよ規範となる大学経営の方法などを提示している。例えばガバナンス関係では、大学経営を監視するという意味で、理事会の強化やコーポレート・ガバナンスやリスクマネジメントの導入をすすめたりしている。

それから補助金の配分であるが、2005-6年度に関しては63億ポンドのうち教育活動に対して63%、研究活動に関して20%が配分されている。教育活動は主に学生数にもとづいて計算されるが、学生数が財政審議会との契約よりも一定程度多かったり少なかったりする場合は、大学側は学生数の増減などの処置をとる必要がある。また研究活動に関しては13億ポンドの約8割が研究評価と結びつけられる補助金となっており、傾斜配分が実施されている、つまり政府が競争的な環境を整備し、インセンティブを与えることによって、機動的な大学経営が必要となるように方向づけられている。

これら一連のガバナンス改革はスポンサーである政府からの、大学の自己統制が適切に行われているかどうかへの疑問を一つのきっかけとして始まっている（鈴木, 2005, p. 168）。1970年代以前における大学-政府間関係は、大学補助金委員会を緩衝剤としたゆるやかな間接統治であった。しかしながら70年代後半頃より、エージェントとしての大学に対してプリンシパルたる政府が、大学の自己統制能力に疑問を抱きはじめ、その結果モラル・ハザードを起こさせない制度を設計するようになんて変わってきたと考えられる。それが財政審議会を通じての、以前よりは厳しい間接統制であり、教育評価と研究評価とリンクさせた競争的資金配分などにあらわれている。

次に学生からのガバナンスをみてみると、①の直接的な統制に関しては従来

より協議会に学生代表や地方当局の代表などが参加している。しかし実際のところ、大学経営における学生や地方当局の存在はそれほど大きくはない。しかしながら1997年以降大学の授業料が学生に課せられるようになり、また年々その金額が増えていることから、徐々にではあるが、これまで以上に学生の存在を考慮した制度が作られる可能性がある。

2.4 日本の大学のガバナンス

2.4.1 国立大学法人の場合

国立大学法人の財源は、収入の56%が政府からの運営費交付金で、16%が授業料など、付属病院収入が28%であり、このほか外部資金として科研費やCOEやGPなどで資金を獲得している（文部科学省高等教育局，2006，p. 126）。これらから判断すると、国立大学法人においてエージェンシー問題が起こりうるとすれば、第一義的に国立大学法人と政府の間で生じる。

それではエージェンシー問題が生じないようにどのようなガバナンス構造があるかだが、まず①直接的統制についてみてみよう。事前的統制にあたるのが中期目標・中期計画の策定である。各大学法人は中期目標・中期計画案を文部科学大臣に提出し、それを制定・認可する。その中期目標・中期計画については国立大学法人評価委員会がその案について意見ををする。中期目標・中期計画に関する事後的統制は、策定した中期目標・中期計画が1サイクル終了時（6年）に国立大学法人評価委員会が評価され、その結果が次期以降の中期目標期間における運営費交付金等の算定に「適切に反映」されることになっている。また6年のサイクルの間でも、毎年中期目標・中期計画の進捗状況は国立大学法人評価委員会によって審査・評価される。教育・研究評価に関しては大学評価・学位授与機構によって行われる。

学内組織に関しては、役員会、経営協議会、教育研究評議会から構成されているが、経営協議会には学外者が半数以上になければならない。また役員会によるトップマネジメントを可能にする制度設計となっている。

②の間接的統制に関しては、周知のとおり法人化後は政府からの運営費交付

金が減額されることが決まっている。そのため科研費やCOEのような競争的資金、企業や卒業生から外部資金や授業料などの自己収入を増やすように、自己統治するように大学は方向付けられている。

学生からみたガバナンスについては、①直接的統制として学生による授業評価が制度化されてきたことのほか、②間接的統制である入試による統制が大きく作用している。もちろん直接大学経営に学生が関与できる制度設計ではないにせよ、日本の高等教育市場が18歳人口の減少や進学率の上昇によってほぼ全入時代になっていることから、プリンシパルたる学生あるいはその親の意向が大学経営を左右しているといっても過言ではない。推薦入試やAO入試の拡大、入試科目の削減、あるいはオープンキャンパスの開催による受験生獲得の努力などは、次節で検討する私立大学ほどではないが実際に行われており、特に法人化されたことによってこの動きは拡大こそすれ、縮小することはないだろう。

以上みてきたようにエージェンシー問題からみると、国立大学法人制度は、大学を取りまく環境の変化と相まって、運用次第ではかなり強力にエージェンシー問題の発生を防ぐガバナンス構造であるといえる。

2.4.2 私立大学の場合

私立大学の財源は、国立大学法人と違って政府からの補助金は12%ほどであり、主な収入は学生からの授業料となっている。するとエージェンシー問題は第一義的に大学と学生の間で生じると考えられる。ではエージェンシー問題を抑止するためにどのようなガバナンス構造が存在するのか。

まず①直接的統制についてだが、学生が直接大学経営に参加することはないため、考えられる統制は授業評価であろう。学生は授業料に見合う授業内容があるのか、自分のスキル向上に見合う講座が開かれているのかなどを直接大学に伝えることができる。またそれに関連することでいえば良い授業を提供するためにFDやSDが制度化されることになる。これら一連の動きが国立大学よりも私立大学において活発に取り入れられたのは、エージェンシー関係からす

ると当然といえよう。

また②の間接的統制として入試があげられる。私立大学の経営にとって重要なのは学生数であるため、学生を惹きつけ、入学してくれる大学になる必要がある。学生は大学の選択にあたって大学名やそのブランドの価値を重視するので、学生が好むような大学に変化する必要があり、その一つとして入学試験を学生のニーズに応じて（試験科目の削減・推薦入試など）変化させること、地方入試の実施やオープンキャンパスの開催などがあげられる。

エージェンシー問題から日本の私立大学を考えると、政府からの補助金の割には規制が多い。私立大学のガバナンスは学校教育法や私立学校法などによって規定されているが、おおよそにあって法人組織（評議員会－理事会）と教学組織（学長－教授会）から構成されている。その具体的なあり方は教学と経営が分離している大学もあれば、そうでないところもあり、その大学が置かれた環境（歴史・規模など）によって異なっている（両角，1999，pp. 236-237; カレッジマネジメント，2004，pp. 6-7）。近年には私立学校法の改正により、公の性質を有している学校法人が法人としてのアカウンタビリティを果たし、安定的な管理運営が行えるように管理運営制度の改善が行われた。つまり政府とのエージェンシー関係は補助金の多寡とは関係なく強く存在しており、この点は大学のエージェンシー関係を考える上で重要な点である。もちろんその理由は大学の公共性やわずかとはいえ公金が投入されているからだが、私立学校振興助成法では2分の1以内の経常費補助が認められているわけで、それを考えると私立大学との関係では政府は金を出さずに口だけ出すプリンシパルといえる。

3. 考 察

エージェンシー理論の観点から大学のガバナンス構造をイギリス、日本の国立・私立に関してみてきたが、改めてエージェンシー理論の観点から整理をしてみたい。

エージェントとしての大学とプリンシパルとしての政府あるいは学生との間

にエージェンシー関係が成立するのは利益の不一致、情報の非対称性が成立するからであり、そこで生じるエージェンシー・コスト、つまりプリンシパルとエージェントの利益相反をいかに減らすのかがガバナンス設計上の問題であった。その設計には各国の歴史・社会的条件のような大学の置かれた環境が大きく関わり、各国あるいはセクターによって異なる大学のガバナンス構造が構築されるのである。ただしここで注意をしなければならないのはこのようなエージェンシー関係が顕在化してきたのはそれほど過去の話ではないということである。つまり大学は中世には教会、近代に入っては国家がその庇護者として存在していたが、基本的には大学はその理念を保持するため大学の自治が認められており、そういう意味ではエージェンシー関係ではみにくい関係（倒錯した関係）をそのスポンサーと結んでいたのである（矢野, 2003, pp. 76-77）。また倒錯した関係こそ大学の特異性、またそれが崩れてきたことが近代大学の理念の変容であると捉えられるかもしれない。すると次のような見方ができるだろう、つまりエージェンシー・コストを減少させることが近年の大学と政府・学生の関係においてみられるようになったが、その時大学は従来の大学の理念を保持しながらも情報の非対称性を解消するためにどこまでガバナンスの変更を認めるのか、あるいは認めないのか、それとも大学の理念自体を変容させながら、エージェンシー・コストの減少のためガバナンス構造を変更させるのか、ということである。

3.1 日英大学のガバナンス比較

こうした観点から日英大学のガバナンスをみると次のようなことが指摘できよう。まずイギリスの大学と日本の国立大学法人に関しては収入の観点からいえば同じエージェンシー問題が発生する（大学と政府の間）ため、ガバナンスの制度設計のあり方も類似していてもおかしくはないことになる。もちろん近年の日本の大学改革はイギリスの影響があったわけであり、そういう意味でも類似して当然であるが、ただイギリスの場合だと財政審議会が間に入って政府が直接コントロールする仕組みにはなっていない点などからみる

と、統制の度合いは国立大学法人の方が高い。

その違いは、近代大学の理念は両国の大学ともに保持しているが、もともと国家の組織の一部であった国立大学法人（国家施設型）とそうではないイギリスの大学（国家付託型：特に伝統的大学）の起源の違いがあらわれている（金子，2005，pp. 49-50）。もちろんイギリスの大学にしても1970年代以降，大学補助金委員会からの一括補助金が現在のような方式に変更されたことをはじめとして，政府による財政面での統制が強くなってきているのは否めない。実際政府と大学のバッファーとして機能していた大学補助金委員会の代わりを現在では高等教育財政審議会が果たしているが，高等教育財政審議会が大学補助金委員会に比べるとバッファーというよりも政府のエージェントとして捉えられている。したがって直接でないにしろ政府が間接的に統制する方式を強めているのは間違いない。それでも政府との関係において大学がその理念の変容を最小限にとどめながらもエージェンシー・コストを減少させる工夫として現行のガバナンスは成立しているといえよう。翻って国立大学法人の場合，エージェンシー・コストの減少の面からするとかなり効率の良いガバナンスが構築されたといえるが，このことによって大学の自治や理念が維持できるのかといった問題が生じる。エージェンシー・コストが減少することはプリンシパルの立場からすると良いことであるが，エージェントにとってみると自身の自由な行動が許されないことを意味する。それだけではなく大学の理念や自治が規制されることによって，これまで社会が大学から享受していた利益が失われる可能性，つまり社会的コストの増大を意味するからである。したがってエージェンシー・コストと社会的コストのバランスをとることが制度設計上必要となってくるが，国立大学法人の場合，国家の一機関にすぎなかった大学という歴史・制度的な起源が法人化に際して足かせとして機能し，プリンシパルにとって有利な制度に作り替えられたといえるだろう。

3.2 私立大学のガバナンス

私立大学のガバナンスについて，学生とのエージェンシー関係が第一義的で

あるにもかかわらず政府による規制が比較的強力であると論じたが、実際にはここにも倒錯した関係がみることができる。つまり学生が最大のスポンサーであった私立大学であっても大学の理念、自治の観念が強く、エージェンシー関係からはわかりにくい関係が存在しているのである。また一般に学生と大学のエージェンシー関係において、学生数が入学者数よりもはるかに多い時代にはこのようなエージェンシー問題が顕在化しない、あるいはみにくいということが指摘できる。もちろんスポンサーとしての学生の存在はどの時代を通じても重要であるが、需要超過の時代には学生側が何をいっても突っぱねることができ、倒錯した関係に安楽することもできたからである。

しかしながら、18歳人口の減少、全入時代の到来といった大学にとって不利な社会環境が作られるなか、評価の時代が到来したことによって、私立大学のマネジメント、ガバナンスはエージェンシー関係に拘束される変化を受け入れざるを得なくなった。国立大学法人に比べてもわかるように、私立大学は国家からの補助金が少ないためどうしても学生の意向をくんだ経営を目指さざるを得ず、そうした方向を強化するガバナンスを構築しないといけなくなった。無論エージェンシー関係が表立ってきたことは決して私立大学の問題だけではない。国立大学法人も全入などの影響に対して今までのような国家の庇護のもと運営することはできず、政府の統制は強まったが財政的には競争的資金や学生からの授業料などを獲得していなければ運営が難しくなる。そのためどうしてもプリンシパルからの意向を反映させるようなマネジメント、ガバナンスが否でも応でも要求されることになる。そうしたなかで、先述したように大学の理念をどこまで保持しながらガバナンス改革に取り組むのか、あるいはエージェンシー関係からみたガバナンス構造を許容するような大学の理念を再構築していくことが未来の大学の理念につながるのか。そのどちらにせよ、現在の大学のガバナンスを考えるためには大学の理念を振りかざすだけでなく、大学をめぐるエージェンシー関係のなかで考えていく必要があるだろう。

4. おわりに

本稿ではエージェンシー理論からみた大学のガバナンスについて、イギリスの大学と日本の国立大学法人および私立大学を分析してきた。この研究から得られた知見の意義とこれからの課題について指摘しておきたい。

大学を、それを取りまくプリンシパル・エージェント間の契約の束としてみると、その契約が滞りなく行われるかどうかを担保するシステムとして大学のガバナンスをみることができる。こうした見方は大学が教会や国家の庇護のもと、大学の理念や自治を比較的保持できていた時代ではなくなった現在、違う角度から大学のあり方を考える上で必要な見方であろう。

また方法論的にも大学のガバナンスをその国における歴史性・特殊性から分析し、それに解消するのではなく、演繹的に資金の流れからガバナンス構造を想定（一般化）し、そしてその構造が各国の歴史や環境によってどのように特殊化されていくのかという論法をとるため、決定論的な説明から距離をとることができ、かつ分析枠組みが設定されているため比較可能性を担保することができる点は利点としてあげられるだろう。

本研究の限界についてであるが、まずエージェンシー理論の適用の問題がある。もちろん大学だろうと企業であろうとプリンシパルとエージェントが存在している点では問題ないが、企業の存在する市場は非常にダイナミックな動きを示しているが、高等教育市場も市場とはいえ、あくまで擬似的なものであり、比較的スタティックである。そういった意味ではこの方法論をより高等教育市場における大学の分析にふさわしい道具として洗練させることが必要であろう。また今回は一括りにイギリスの大学、国立大学法人、私立大学を扱ったが、例えば国立大学法人では付属病院を持つ大学と地方の単科大学とでは財政的基盤がかなりの程度異なっている。あるいは研究大学なのかそうでないのかなどの違いについても本稿では扱っていないため今後考慮されていく必要がある。その他歴史性を加味して特殊化を行うことについてもあまり触れることができなかったが、エージェンシー理論の観点から歴史的に大学のガバナンスが

いかに成立したかを論証することも必要であろう。例えば19世紀後半に作られたイギリスの近代市民大学では、財政負担した市民などが理事会に出席しており、大学補助金委員会による補助金が始まるまでは理事会主導の大学運営が行われていたという (Bargh, *et al.*, 1996, pp. 4-5)。つまり倒錯した関係でなくエージェンシー関係から導き出せるガバナンスを行っていたということであるが、その時代のエージェンシー関係から演繹できるモデルを構築し、それらがその時代のなかでいかに特殊化され、そして変遷していったかを跡づけることは、現在の大学ガバナンスと大学の理念の関係を考察する上でも必要だと思われる。

注

- 1) 新制度学派 (新制度論) については青木・奥野編 (1996)、河野勝 (2002)、Powell and DiMaggio, eds. (1991)、Steinmo, *et al.*, eds. (1992) を、教育における新制度論については Meyer の一連の著作および Crowson, *et al.*, eds. (1996)、Baker and Wiseman, eds. (2006) などを参照。
- 2) 社会学的新制度論と経済学的新制度論の違いだが、教育学研究においておなじみの Meyer やその共同研究者の研究は社会学的新制度論とされている。その特徴は神話化・制度化されたルールの自明性を重視する点である。「ローカルな環境でのアクターや活動は、その周りにあるより広い環境で得られる文化的意味と組織的形態によって深く食い込まれている」 (Meyer, 2006, p. xi)。つまりここで制度はアクターの現実理解や行動を意味づけるものとして捉えられている。それに対して経済学的新制度論は制度をアクターの行動に課されるパターン化された制約として捉える。したがって社会学的新制度論は制度の自明性、安定性を、経済学的新制度論は制度の生成や変化を説明するのに有効だといえる (河野, 2002, p. 17)。なお本稿の分析枠組みであるエージェンシー理論の理解に関しては菊澤 (2004) の研究に負うところが大きい。
- 3) イギリスには、大学の社会的威信や規模、歴史などが異なる 100 を超える大学が存在する。大きく分ければ 1992 年以前に設立された伝統的大学、1992 年継続・高等教育法によってポリテクニクから大学に昇格した旧ポリテクニク大学に大別できる。これらの大学のガバナンスは実際には多様であるが、本稿の目的は日英比較であり、イギリスの制度・法の下で可能なガバナンス構造と日本の制度・法の下で可能なガバナンス構造をみるのが主目的である。そのためマクロな観点からのガバナンスの変化を捉えており、大学間の相違よりも共通性を中心に扱う。イギリスの制度・法から演繹できるガバナンス構造を、歴史的な観点から、

各大学のガバナンスに特殊化して試みる作業は、今後の課題である。

引用文献

- Amaral, Alberto, *et al.* eds., 2002, *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- 青木昌彦・奥野正寛編, 1996, 『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。
- 有本章編, 1999, 『ポスト大衆化段階の大学組織改革の国際比較研究』広島大学大学教育研究センター。
- Baker, David P. and Wiseman, Alex, eds., 2006, *The Impact of Comparative Education Research on Institutional Theory*, Oxford: JAI Press.
- Bargh, Catherine, *et al.*, 1996, *Governing Universities: Changing the Culture?*, Buckingham: Open University Press.
- Braun, Dietmar and Merrien, F-X, eds., 1999, *Towards a New Model of Governance for Universities?: A Comparative View*, London; Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, 1992, *Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance*, London: Gee Publishing, para. 2. 5.
- Crowson, Robert L., *et al.*, eds. 1996, *The Politics of Education and the New Institutionalism*, London: RoutledgeFalmer.
- 江原武一, 2005, 「大学の管理運営改革の世界的動向」江原武一・杉本均編, 『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向』東信堂。
- 江原武一・杉本均編, 2005, 『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向』東信堂。
- 藤田幸男, 2004, 「私立大学のガバナンス」『高等教育研究紀要』**19**, pp. 101-107.
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE), 2005a, *Higher Education in the United Kingdom* (<http://www.hefce.ac.uk,2007.9.1>).
- Higher Education Funding Council for England (HEFCE), 2005b, *Funding Higher Education in England* (<http://www.hefce.ac.uk,2007.9.1>).
- Higher Education Statistics Agency (HESA), 2007, *Finance 2004/2005 to 2005/2006* (<http://www.hesa.ac.uk/dox/dataTables/finance/download/fin0405-0506.xls,2007.10.1>).
- Jensen, Michael C., 2000, *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims and Organizational Forms*, Cambridge: Harvard University Press.
- 金子元久, 2005, 「国立大学法人化の射程」江原・杉本編前掲書, pp. 49-71.
- カレッジマネジメント, 2004, 「特集大学のガバナンスをどう改革するか」『カレッジ

- マネジメント』125, pp. 4-31。
- 菊澤研宗, 2004, 『比較コーポレート・ガバナンス論－組織の経済学アプローチ』有斐閣。
- 小日向允, 2003, 『私立大学のクライシス・マネジメント－経営・組織管理の視点から』論創社。
- 河野勝, 2002, 『制度』東京大学出版会。
- Meyer, John, 2006, "Foreword", Baker and Wiseman, eds., *op. cit.*, pp. xi-xvi.
- 文部科学省高等教育局, 2006, 『OECD 高等教育政策レビュー我が国の報告書』文部科学省高等教育局。
- 両角亜希子, 1999, 「私立大学のガバナンス－概念的整理と寄付行為の分析」『東京大学大学院教育学研究科紀要』39, pp. 235-242。
- 奥島孝康, 2007, 「大学のガバナンスと内部統制」『大学時報』56(312), pp. 35-37
- Powell, Walter W. and DiMaggio, Paul J., eds. 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago; London: University of Chicago Press.
- Steinmo, Sven *et al.*, eds., 1992, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 鈴木俊之, 2005, 「イギリスの大学における管理運営改革」江原・杉本編前掲書, pp. 168-189。
- 山本清, 2007, 「高等教育機関のアカウンタビリティ-国立大学法人を中心にして」『大学論集』38, pp. 369-380.
- 矢野眞和, 2003, 「大学のガバナンス-理念と資金の関係を考える」『計画行政』26(1), pp. 74-80。