

日本の大学ガバナンスをめぐる歴史と制度的背景

The Historical and Institutional Background over University Governance in Japan

経済学研究科経済学専攻博士後期課程在学

横 井 隆 志

Takashi Yokoi

目次

1. はじめに
2. 所有権理論を軸にしたアメリカの大学ガバナンスに関する先行研究
 - 2-1. テニユアを軸としたBrown [1997] の議論
 - 2-2. Brown [2001] の実証研究
3. 日米大学の成立と質保証をめぐる歴史
 - 3-1. アメリカの大学の質保証と政府の関与をめぐる歴史
 - 3-2. 戦後日本の新制大学制度の成立
4. 私学の支援と政府のコントロール
5. 大学組織に関する法令の規定
 - 5-1. 理事会と評議員会に関する規定
 - 5-2. 学校教育法第59条と教授会自治
 - 5-3. 職員の位置づけと課題
6. 結論

1. はじめに

アメリカの大学ガバナンスについて、Brown [2001] は、意思決定の種類ごとに教員の参加とパフォーマンスの関係を検証し、意思決定の種類によって、教員が参加する適切な度合いが異なることを明らかにした。Brown [2001] は、理事や教員、アドミニストレーターは、それぞれが異なる専門知識や情報、インセンティブをもっていることから、それに応じた適切なパワーバランスが存在することを示唆している¹。

¹ Brown, W.O., 2001, "Faculty Participation in University Governance and the Effects on University Performance", *Journal of Economic Behavior and Organization* 44, pp.129-143.

アメリカの先行研究を参考にして日本の大学ガバナンスを再検討するにあたり、大学の成立・進化の過程の違いからくる、日本とアメリカの大学の様々な側面における差異と、日本の大学の特徴を明らかにする必要がある。

大学のガバナンスの基礎的な部分を決定づけているのが、大学のチャーターリング（設置認可）とアクレディテーション（基準認定）のあり方である。筆者はこれまで、質保証の観点からこれらの問題を考察してきたが、再度ガバナンスの観点からこれらを検討する必要がある。それらは、大学の成立・発展の過程と密接に関連する問題である。

本稿では、まず、大学ガバナンスについて所有権理論の視点から言及し、大学の財政とガバナンスの関係について重要な指摘をしているBrown [1997, 2001] を簡単に整理する。次に、アメリカにおいて政府と大学の分離の構造をかたちづかったアメリカの大学の歴史と、アメリカ教育使節団の提言を基本としながら、文部省が大きな影響力を持ち続けた日本の新制大学の成立について整理する。さらに、日本の大学ガバナンスに影響を与える政策・法令の枠組みを明らかにする。

2. 所有権理論を軸にしたアメリカの大学ガバナンスに関する先行研究

2-1. テニユアを軸としたBrown [1997] の議論

Brown [1997] は大学を、理事会、教授会、事務局、学生、卒業生等、様々な利害関係者集団の集合体と捉えた。それぞれの利害関係者集団は異なるインセンティブを持つため、時折それらは衝突する²。

Brown [1997] は、営利組織に存在するものと同じエージェントコストの問題が、非営利組織にも存在していることを指摘した。営利追求が目的ではない点で営利組織とは性質が決定的に異なる非営利組織には残余請求権者が不足している。そのため、営利組織において株主と市場が企業の経営上の行動を監視し、制約するというコーポレートガバナンスの伝統的な方法論が非営利組織においては機能しないことを示唆している。

営利組織と異なり、企業の行動を監視する株主が存在しない非営利組織である大学において、株主に代わって意思決定を監視する役割が必要となる。大学における生産は多岐にわたる学問分野で生み出される。そのひとつひとつが高度に専門化されたものであり、大学において意思決定を監視する役割を果たすのは専門知識をもつ教員であることが必然となる。しかし、教員は大学に雇用されている立場にあり、身分の保証がなされない状況では理事たちの行動を監視し、経営上の決定を公然と評価し批判することは困難である。そのため、テニユアによって教員としての身分を保障することで、大学の生産について適切な知識をもつ教員が大学における残余請求権者として機能する構造となった。また、Brown [1997] は、自らの地位を脅かされることなく優秀な人材を積極的に雇用し、大学のバ

² Brown, William O. Jr. [1997]. "University Governance and Academic Tenure: A Property Rights Explanation." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. September, Pp. 441-61.

パフォーマンスを高める意思決定をするために、テニユアが果たす重要な役割についても言及している。加えて、一定期間内に昇進できない人にはやめてもらうという「up or out」の原則に基づく大学の雇用形態の中で、テニユアが教員に努力し続けるインセンティブを与えることを指摘している。

さらに、Brown [1997] は、テニユアの成立について大学のガバナンスをめぐる歴史に着目し、寄贈者の性質が変化したことが大学ガバナンスのあり方に大きな影響を与えたことを明らかにした。

Brown [1997] によると、当時の大学は、地元コミュニティ、地元のキリスト教会の支援を基礎に創立され、それらと強い結びつきを持っていた。大学に対して財政的支援を行う地元のコミュニティは、残余請求権者として代理人を理事会に送り込み、大学が地元の要望と一致する教育を提供しているかを監視した。理事会に送られた地域の代表は、大学が供給するサービスの質を判断する能力を持ち、地元の大学のアドミニストレーターを監視し、統制する責任を負った。

南北戦争の後、大学の基本的組織はより近代的な形へと緩やかに進化し始め、非世俗的な研究領域の継続的な発展が求められるようになった。このことで、大学の教員という身分が専門的職業として長期的に持続することが可能な職業として期待できるようになり、アメリカの大学は定評のある学者たちを引きつけ、雇用することにより成長していった。

教育の重要性が増大し、学生の規模も増加する中、大学は専門的学問分野により多くの資源を充てるようになり、これまでカレッジの教育を担っていた牧師に充てる資源は相対的に減少することとなった。従来、地域コミュニティにおける聖職者を育成することを目的としていた大学のミッションがこの枠組みを超え、様々な学問領域へと拡大したことにより、特定のコミュニティや教会との結びつきは衰退していった。このことは、教会や地元コミュニティの残余請求権者としての地位を縮小することにつながった。従って、これらのグループを代表する理事たちが大学組織の意思決定を監視するためのインセンティブや能力も弱まり、大学の主要な意思決定は学長に大きく依存することとなった。

さらに、Cowley [1980] によると、1870年から1910年の期間の急速な大学の発展により、学問分野を担う教員の増加だけでなく、学問分野以外の部分で庶務を管理し、教員を支援するアドミニストレーターの誕生させることに繋がった³。そのため、学長には教育の手腕と併せて行政の手腕が求められるようになった。

このように、大学の誕生から近代的な組織の構造へとシフトする中で、大きく変化したのが大学の資金調達 の性質である。大学で提供される教育が、教育を受けた聖職者による道徳教育という形で直接的に地元コミュニティに利益として還元され、それを守るために地元コミュニティが大学を支えるという構造であった南北戦争以前に対し、南北戦争以降、大学の財政を支え、大学の理事となった新しい寄贈者は裕福な財産家で、彼らは大学の最終生産物にはわずかな関心しか持っていなかった。“ビジネスマン理事”である彼らは、大学に寄贈する資金を、教育ではなく、自らの富や名声のために使

³ Cowley, William H. [1980], *Presidents, Professors, and Trustees*, Jossey-Bass: San Francisco

うことを試みるようになった。そのため、大学の財政を支える理事たちと、大学の核となる教育を担う教員の間には目的の相違が生じ、教員を雇用する立場にある理事たちは、トラストの禁止に賛成したり、組合労働者を支援したりするなど、理事たちと立場・主張が対立する教員を懲戒免職処分とするなどして、理事と教員とが激しく衝突する事態となった。

理事と教員の対立は、有名な教員が解雇されるという事態を招き、教員たちはこの事態を受けて、1913年、AAUP (American Association of University Professors) を設立するに至った。AAUPは、教員の地位が不当に脅かされることなく、学問の自由を保護するためには終身在職権の導入を促進する必要があるとして1915年、1925年の二度に渡って、学問の自由とテニユアに関する声明を発表し、1940年、Association of American CollegesはAAUPの声明を公式に是認し、大学におけるテニユアが公式に認定されることとなった。

テニユアの導入をめぐる一連の動きは学しばしば問の自由を守る闘争として認識されるが、Hofstadter and Metzger [1955] は、AAUPの目的は当初から、自身の声を大学のガバナンスの中で確立することを目的とする学者の組織であったと指摘しており⁴、テニユアの導入はアメリカの大学ガバナンスにおけるインセンティブの問題に対する制度的対応であると捉えることが出来る。

2-2. Brown [2001] の実証研究

AAUPは1971年、加盟大学に対して、大学の主要な意思決定への教員の参加の度合いに関するサーベイを行った⁵。Brown [2001] は、このデータをもとに、大学の意思決定への教員の参加の度合いが大学のパフォーマンスにいかに関与するかについて実証を行った。同じデータを用いて教員の意思決定への参加とパフォーマンスの実証を行ったMcCormick and Meiners [1989] では、大学の意思決定における教員のコントロールの増大は組織のパフォーマンスの低下へと結びつく結論づけている⁶。McCormick and Meiners [1989] は、教員の意思決定への参加を1つの指標として扱った。これに対して、Brown [2001] は、意思決定の種類ごとに教員の参加とパフォーマンスの関係を検証した。その結果、意思決定の種類によって、教員が参加する適切な度合いが異なることを明らかにした。

Brown [2001] はAAUPが調査した31の意思決定項目⁷への教員の参加の度合いについて、1971年

⁴ Hofstadter R. and Metzger W.P. [1955] " The Development of Academic Freedom in the United States" Columbia University Press: New York.

⁵ サーベイは30年以上古いものではあるが、現在利用することができる唯一の大学のガバナンスへの教員の参加に関する包括的なサーベイとして残っているものである。

⁶ McCormick, R.E. and Meiners, R., 1989, "University Governance: A Property Rights Perspective," The Journal of Law and Economics 31, pp.423-442.

⁷ 31の項目は、任命、再任、昇進、テニユア、解雇、カリキュラム、学位の必要条件、学術上のパフォーマンス、学位の種類、新しいプログラムの設置、入学資格、人員、建設計画、学長、学部長、部門責任者、教員の給与基準、個別の給与、短期の予算編成、長期の予算編成、平均の授業担当時間数、授業の割り当て、学部の委員会、委員会 of the 構成員、行政における教員の権限、評議員会、評議員会の構成員、学問の専門分野、学生の課外規則、課外行動、行政における学生の役割

に入学した新入生の平均のSAT (Scholastic Aptitude Test = 大学進学適性試験、後にScholastic Assessment Testに改名) のスコア、1967年のGourmanによる格付け、1969年の教員の平均給与とどのように関連するかを実証した。その結果、教員が適切な情報を持ち、アドミニストレーターや理事よりもよりよいインセンティブを持つ領域の意思決定への教員の参加は、大学のパフォーマンス向上に結びつくことを明らかにしている。Brown [2001] は、理事や教員、アドミニストレーターはそれぞれが異なる専門知識や情報、インセンティブをもっており、それに応じた適切なパワーバランスが存在することを示唆した。

3. 日米大学の成立と質保証をめぐる歴史

3-1. アメリカの大学の質保証と政府の関与をめぐる歴史

アメリカの大学の歴史をたどると、合衆国の歴史よりもさらに100年以上遡ることになる。アメリカ合衆国の建国は1776年であるが、アメリカの大学の起源は1636年にまで遡る。ハーバード・カレッジの設立である。1630年、ジョン・ウィンスロップがボストンに入植した。生活の基盤となる住居を建設し、礼拝堂を建て、政府の枠組みをつくった後、学問を勧め、それを永続させる、新たな大陸のリーダーを育てるという明確な目的の下、アメリカのカレッジは誕生した⁸。その後、イエール、ニュージャージー、クイーンズなどのカレッジが次々と設立され、1776年の建国の時点でアメリカにはすでに9校のカレッジが存在していた。建国より100年も前に大学が誕生していたことから、大学は自らの枠組みやその運営など、一切の事柄について政府に干渉させることはしなかった。このことが、アメリカにア krediteーションを根付かせていった根底にある。

19世紀には、ドイツの大学の影響を受けたユニバーシティやLand-Grant College Act (いわゆるモリル法) によるランド・グラント・カレッジ (土地付与大学)⁹、州立大学が誕生して大学の数は急増した。それは同時に水準の低い機関を増やすことにもつながり、同じ「カレッジ」を名乗っていながら、質的には中等教育程度のもものもあらわれた。カレッジの品質への信頼が揺らぐ事態に対して、大学人自らが立ち上がって創設したのが、各地区の基準協会であった。そして、1890年代から、大学自らの手によるア krediteーションが行われている。

基準協会を設立するにあたり、大学は、政府には一切介入させず、大学人による非政府、非営利のボランタリーの団体にするという選択をした。法律で想定した環境の変化に対して、法改正を迫られたときには少なくとも2～3年を擁し、変化に柔軟に対応することは難しい政府による質保証に比べ、

⁸ F.ルドルフ 著 阿部美哉・阿部温子 訳『アメリカ大学史』玉川大学出版部、2003年。

⁹ 州は、この法律によって連邦政府から3万エーカーの土地を付与され、この土地から得た収益を、農業科学と工業科学の教育に充てることとなった。財政的な支援を得た州立大学は、農業や工業といった分野の教育を中心に発展していった。(前田早苗『アメリカの大学基準成立史研究—「ア krediteーション」の原点と展開』東信堂、2003年。)

大学の専門化である大学人によるボランティアの団体であれば、必要であれば毎年でもスタンダードを変えることができる、という柔軟性をもつことができる。一方で、同業者のボランティアである以上、世間から互助会のようなイメージをもたれれば、そのような互助会による質保証の信頼性は低いものとなり、意味を持たないものとなることも懸念される。であるからこそ、厳格な評価を行い、結果を公表するという方法を徹底した。その結果、アメリカでは、各地区の基準協会によるアクレディテーションが定着し、大学の品質を保証するシステムとして非常に大きな影響力を持っている。

日本と同様、アメリカの大学にとっても、政府からの補助金の収入は大学の運営に欠かせないものである。しかし、アメリカでは、政府は直接各大学の質を判断するのではなく、各地区基準協会によるアクレディテーションの結果を受けて、その大学が大学としての基準を満たしていると判断し、資金を提供する。資金を提供する政府と資金を受け取る大学の間にボランティア団体である各地区基準協会の信頼できる評価が介在することにより、政府の影響力が大学には及ばない構造が成り立っている。

3-2. 戦後日本の新制大学制度

戦後、占領下の日本では、教育再建のために派遣されたアメリカ教育使節団の提言を基に、高等教育の再建が図られた。使節団がまとめた「アメリカ教育使節団報告書」には、高等教育の裾野を広げることなどを目的に、教育改革の方策が示され、戦後日本の教育の基盤づくりに大きな影響を与えた。この報告書をもとに、戦前の旧制大学の設置認可制度から、戦後の「新制大学」への制度づくりが行われた。

戦前、旧制大学等の高等教育機関の設置認可権、基準制定権、認可の手続きの運用等は実質的に文部官僚の手に掌握された文部大臣の認可事項とされており¹⁰、高等教育を受けることはごく一部の者に与えられた特権であった。戦後日本の教育を再建するにあたり、アメリカ教育使節団報告書では高等教育を大衆化することを重視し、新しい特徴として①高等教育の設置認可に関わる実質的権限を行政官僚の手から専門家の合議機関に移すこと、②設置認可基準を専門家によって判定・運用すること、③大学を設立するための「設置認可行為」と、大学を設置した後、その品質を保証する「基準認定（適格判定）行為」とを分離して、アメリカ方式のアクレディテーションを導入することなどが示された¹¹。

戦前の文部省は、旧制大学以外の高等教育機関を「大学」にすることに対して消極的・抑制的で、大学の設置認可は、大学としての内実をそなえるに至ったと判定される公・私立の高等教育機関に、文部大臣が設立を許可する方式であり、そのハードルは極めて高いものであった。一方、戦後、高等教育の裾野の拡大を見据えたアメリカ教育使節団が目指した設置認可は、最低限の基準を満たしていれば、将来の発展の可能性を見込んで積極的に認可を行う方式であった。このような枠組みの中で多くの新制大学を誕生させ、さらに、それぞれの大学が自らの発展への努力をすると同時に、大学自身

¹⁰ 文部科学省『国立大学長・大学共同利用機関長等会議における文部大臣あいさつ』1999年。

¹¹ 喜多村和之『現代大学の変革と政策……歴史的・比較的考察』玉川大学出版部、2001年。

の手で相互に質を保証し、向上させる仕組みを自主的に構築していくこと、これが、アメリカ教育使節団が目指した戦後日本の高等教育の姿であった。あくまでもアメリカと同様に、ア krediyteshon（基準認定）を自ら行うことを前提にチャーターリング（設置認可）を切り離すことを目指した。この背景には、戦前の旧制大学に対して強大な影響力をもっていた文部省の監督権を奪うという目的があった。

戦後の高等教育制度の中で大学の設置認可を実質的に担ったのは文部大臣の諮問機関である大学審議会であった。しかし、大学審議会に与えられた権限は、申請校が最低限の基準を満たしているか否かを判定するというものにとまり、大学設置後、その質については一切関与しないこととなった。これにより、戦前の消極的・抑圧的な設置認可から積極的な設置認可へと方向転換を果たし、制度の上では「大学の設置認可に対する官僚統制の排除という戦後改革の原理は、少なくとも昭和30年代に至る期間までには実質的に貫徹された¹²⁾」とされ、その後、アメリカ教育使節団が描いた高等教育の大衆化は実現されたが、大学自らが相互に質を保証するア krediyteshonの定着には至らなかった。

文部省は設置認可によって質は担保できるという戦前からの考え方を捨てることができず、最低限の基準を満たしてさえいれば認められるという方針の設置認可の審査も当初は厳しいものとなり、1948（昭和23）年度の大学設置申請219件に対して、認可されたのは167件という状況であった¹³⁾。

また、大学自身による自主的な質の保持・向上に取り組む民間専門団体として1947（昭和22）年に設立された大学基準協会も、期待されたアメリカのア krediyteshon機関のような役割を果たすには至らなかった。大学基準協会発足と同じ1947（昭和22）年7月、同協会が起草した大学基準は、そのまま大学設置認可基準として採用されたが、この内容は、ア krediyteshonを担うべき大学基準協会の基準が設置認可の機能を併せ持つという、当初の方向性とは明らかに異なる、問題のあるものであった¹⁴⁾。その後、1956（昭和31）年に文部省が出した省令「大学設置基準」により、大学基準協会はその3年後に財団法人となり、組織体としては文部省や設置認可行為とも切り離されて「大学の水準向上のための基準を適用し、会員資格を認定してゆく」という、本来のア krediyteshon団体に転換した。しかしながら、その後、アメリカのア krediyteshonとは異なり、大学基準協会に加盟しているかどうかということが社会的な影響力を持つことはなかった。そのため、大学自らが質を保証することによって文部省の権限を切り離すこともできず、チャーターリング（設置認可）とア krediyteshon（基準認定）の分離という、アメリカ教育使節団が当初描いた姿は実現には至らなかった。2002（平成14）年、日本では、学校教育法改正により、第三者評価すなわちア krediyteshonを受けることが義務化された。定期的に評価を受けなければならない状況となったことから第三者評価の存在そのものの重みは増したが、この第三者評価自体も「義務化」という政府の方

¹²⁾ 喜多村 前掲著

¹³⁾ 喜多村 前掲著

¹⁴⁾ 土持ゲーリー法一『新制大学の誕生―戦後私立大学政策の展開』玉川大学出版部、1996年。

針の枠組みの中で実施されるものである。質保証の観点から見ればアメリカのアクレディテーションに近い役割を果たすことになるかも知れないが、ガバナンスの観点から見ればこれがガバナンスに与える影響はアメリカのアクレディテーションとは異なるものになる。

4. 私学の支援と政府のコントロール

田中〔2000〕は、私立大学に対して政府による支援が行われる根拠として、高等教育は準公共財（教育）や公共財（研究）であると指摘する¹⁵。そのため、適度なサポート、適度なコントロールは必要であるとする一方、現状はリトルサポート・オーバーコントロールであると指摘する。同時に、政府による高等教育の規制・管理の根拠として、教育サービスの質について供給者が需要者より多くの情報を有しており、需要者がそれを事前知ることができないという〔情報の非対称性〕を挙げる。そのため、消費者主権が機能しにくいことから、保護の観点から規制されるとしている。

政府による私立大学への支援・助成には、税制優遇措置と経常費補助金の2つがある。

私立大学は、教育事業にかかる法人税や校地・校舎の固定資産税が非課税であると同時に、私立学校法により認められた収益事業にかかる税率は25%と営利法人より低いなど、様々な税制優遇措置を受けている。大学を設置する学校法人は〔特定公益増進法人〕に認定されており、大学に対して寄付をした個人や企業には税制優遇が認められている。

私立大学に対する経常費補助は1970（昭和45）年から始まり、1975（昭和50）年に私立学校振興助成法が成立したことにより法の下での助成がなされることとなった。

戦後20年間、政府は、設置認可の部分で実質的な権限を掌握し続けた一方で、財政的には「ノーサポート、ノーコントロール」の放任政策をつづけてきた。この方針の下、「その設置について、国の全体計画を前提とした基準を加えることもなく、一定の基準に合致すると認められたものは認可するとともに、その維持経費についても国としての直接の責任を負わない」という政策がとられてきた。喜多村〔2001〕は政府の私立大学に対する関与は次第に直接的なものへ移っていったと指摘する。

「国の政策は、『国・公・私を通』じて、『国民全体の立場から緊要とされるものが優先的に整備されるよう、計画的に誘導し、調整する公的機能』としての『国の全体計画を前提とした規制』、すなわち高等教育計画にもとづく私学の『国による援助』方式へ、つまり“サポート・アンド・コントロール”方式へと転換されてきた¹⁶」

¹⁵ 田中敬文「私立大学への支援と規制—私学政策の評価と改革方向」喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部、2000年。

¹⁶ 喜多村 前掲著

喜多村 [2001] は、この政策により、国・公・私立大学は、政府の高等教育政策と財政政策の中に組み込まれ、大学と文部省の関係は否応なしに不即不離の関係となったと指摘する。さらに、「経常費助成による私学への機関援助方式が、一方では私学の経営の安定化、学費の高騰の抑止、私学教職員の待遇改善に役立っているとしても、他方において私学を半国立化し、その個性と独立性に一定の制約を課す方向に働いたことも否定できまい」として、「政府が私学にも財政的な援助（サポート）を供給する事を通じて、1000校を超え、学生数の8割弱をようする巨大な私学セクターをその計画と政策の規制（コントロール）の枠内に収めるのに成功した」ことを重要視している¹⁷。

喜多村 [2001] は、学生数も増加傾向にあった1970年代から高等教育の政府への依存は、学生数が減少することにより経営難に直画面する時代にこそ政府の予算や補助金が頼りになり、大きな影響を及ぼすと指摘する。現実には、数字の上では全入時代に突入した今、学生の獲得による学費収入の確保の重要性は言うまでもないが、政府からの補助金の重みは非常に大きい。

2001（平成13）年の「大学の構造改革の方針」により、翌2002（平成14）年にスタートした21世紀COEプログラムなどを機に、競争的・重点的な資源配分が行われるようになった。今日、基盤的経費に対する競争的・重点的資源配分の比率は高まる傾向にある。そのため、従来よりも大学の個性や独自性を発揮しやすい環境が作られていると言える。一方で、それらはあくまでも政府の方針に沿った個性や独自性であるという指摘もあり、大学に対する政府の影響力は依然として大きなものであると言えよう。

5. 大学組織に関する法令の規定

5-1. 理事会と評議員会に関する規定

次に、理事会や評議員会、教授会等の大学組織のあり方について規定している法令について整理する。

アメリカでは政府と大学の分離がなされ、政府の統治が大学に及ばない仕組みとなっている。他方、日本では、ここまで述べてきたように、設置と認可の分離がなされなかったことから、事実上、政府の枠組みの中で各大学が運営される構造となっている。

大学に関わる法令では、私立学校法で理事会及び評議員会について、学校教育法で教授会について規定している。

【理事会】

私立学校法

¹⁷ 喜多村 前掲著

第36条 学校法人に理事をもつて組織する理事会を置く。(以下省略)

さらに第二項で「理事会は、学校法人の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」と規定され、理事会が学校法人の最高意思決定機関として位置づけられている。

理事の選出については私立学校法第38条に次のように規定される。

第38条 理事となる者は、次の各号に掲げる者とする。

1. 当該学校法人の設定する私立学校の校長（学長及び園長を含む。以下同じ。）
2. 当該学校法人の評議員のうちから、寄附行為の定めるところにより選任された者（寄附行為をもつて定められた者を含む。次号及び第44条第1項において同じ。）
3. 前2号に規定する者のほか、寄附行為の定めるところにより選任された者

このように、私立学校法では、校長（学長）が理事となることのみを規定しており、その他の理事の選出については各学校法人の寄附行為に委ねられている。

理事会の審議事項については私立学校法では規定されておらず、これについても各学校法人の寄附行為等による事になる。長江〔2005〕は、学費（学生学徒納付金）収入が収入の大部分を占める私立大学においては、学費の額や新入学生数については理事会に決定権があることが必要であるとして、以下の項目を理事会の審議事項として挙げている。

- ・ 教育研究に関する中長期計画とその実施状況
- ・ 財政に関する中長期計画とその実施状況
- ・ キャンパスに関する中長期計画とその実施状況
- ・ 人事・給与政策に関する中長期計画とその実施状況
- ・ 翌年度の学費と新入学生の数
- ・ 就職状況と対策
- ・ 評議員会に諮問する事項
- ・ 学生の就職状況と対策
- ・ 評議員会に諮問する事項

【評議員会】

第41条 学校法人に、評議員会を置く

第42条 次に掲げる事項については、理事長において、あらかじめ、評議員会の意見を聞かなければならない。

1. 予算、借入金（当該会計年度内の収入をもつて償還する一時の借入金を除く。）及び重要な資産の処分に関する事項
2. 事業計画
3. 寄附行為の変更
4. 合併
5. 第50条第1項第1号（評議員会の議決を要する場合を除く。）及び第3号に掲げる事由による解散
6. 収益を目的とする事業に関する重要事項
7. その他学校法人の業務に関する重要事項で寄附行為をもつて定めるもの

これらの規定から、評議員会は理事長が助言を求める機関というのが原則ではあるが、私立学校法第42条第2項には「前項各号に掲げる事項は、寄附行為をもつて評議員会の議決を要するものとすることができる。」とされており、理事会ではなく評議員会を最高議決機関とすることもできる。

評議員の選出については、私立学校法第44条に以下のように規定される。

第44条 評議員となる者は、次の各号に掲げる者とする。

1. 当該学校法人の職員のうちから、寄附行為の定めるところにより選任された者
 2. 当該学校法人の設置する私立学校を卒業した者で年齢25年以上のものうちから、寄附行為の定めるところにより選任された者
 3. 前各号に規定する者のほか、寄附行為の定めるところにより選任された者
- 2 前項第1号に規定する評議員は、職員の地位を追いたときは、評議員の職を失うものとする。

最低限の規定となるこれらの法令の範囲外においては、理事会と評議員会のどちらが最高決定機関となり、どのような構成となるかは、各学校法人が寄附行為に定めることとなる。その内容は当該の学校法人がどのような背景をもつか、どのような財政構造になっているかによって様々な形態があり、寄附行為の規定の仕方が、大学のトップマネジメントのパワーバランスを決定づけているとすることができる。

5-2. 学校教育法第93条と教授会自治

日本の大学ガバナンスに、直接的に大きな影響を与えていると考えられるのが、学校教育法第93条¹⁸の「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」という規程である。言

¹⁸ 平成17年の法改正以前は第59条で規定。

うまでもなく、大学の核となるのは学問であり、学問は大学の最重要事項といえる。大学において学問を担うのは教員であり、学問領域については、教員がもっとも適切な知識とインセンティブをもっている。学校教育法第93条は、この領域について、教授会が審議して意思決定権限をもつということの規定する。これにより、憲法第23条で認められている学問の自由という考え方を大学に当てはめた「大学の自治」を保証する。すなわち、学校教育法第93条は、大学運営に教学の意見を反映させる民主主義的な運営を確かなものにして、官僚による統制から大学の自由を守る目的で設けられた規程であると考えられる。その意味では、アメリカの大学におけるテニュアと同様の役割を果たすことを期待された規定であると考えられることができる。

しかし、この条文は抽象的で、重要な事項が具体的にどのような事項なのか、どのような領域に関する重要事項なのかを規定していない。そのため、教育・研究に関連する学問以外の領域、すなわち、教員が適切な知識とインセンティブを持たない領域にいたるまで教授会の審議にかかり、教員の業務の負担増と権限の集中をもたらすものとしてしばしば批判されるものである。

学校教育法の教授会の規定に関する条文は、草案の段階では、次のような条文となっていた¹⁹。

第69条 大学には教授会を置かなければならない。

教授会は、大学の教授で組織する。但し数個の学部を有する大学においては各学部毎に組織する。教授会は学長または学部長が必要と認めるとき、または教授の3分の1以上の要求があったとき、学長または学部長が招集してその議長となる。教授会は必要ある時は助教授またはその他職員を列席させることができる。

第70条 教授会は次の事項を審議する。

学部の学科、講座及び学科課程に関する事項、学生の試験に関する事項、教授、助教授、講師及び助手の進退に関する事項、その他重要な事項、文部大臣または学長の諮問した事項

しかしながら、実際に施行された条文は、「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」という、詳細を排した極めて簡素なものであり、成文化される段階で、あえて詳細を規定しない形をとったと考えられる。成文化の過程について、矢沢 [2003] は以下のように指摘する。

「学校教育法は、アメリカ州立大学の管理方式と類似した理事会方式の管理制度を、日本の新制大学に導入するという、占領軍当局および文部省の意図の実現を拒み、戦後の大学管理法政が旧制帝国大学の管理運営慣行を受け継ぎ、旧来の伝統的に刊行されてきた、大学の自治の考えをそのままに保留する、教授を中心に組織する『教授会』を大学意思決定機関の中心と位置づけ、こ

¹⁹ 中島太郎『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社、1970年。

れを市民法政の中に明文化するという形で成立した²⁰」

さらに、寺崎 [1969] は、次のように述べている。

「条文の成立過程は明確でないが、一説によれば、文部省原案では、審議事項の範囲及び構成員の資格について、より制度的に規定した条文が準備されていたが、CIE当局によって、現行法文のように修訂するよう指導したといわれる。米国教育使節団報告書の大学管理原則から見ても、占領軍がそのような内面指導を行ったことは信ずべきことのように思われる²¹」

戦後、教育を復興させる段階で、一方ではアメリカ方式の設置と認可の分離を模索しながら、もう一方では日本の旧制大学のガバナンス形態を脱することはできず、戦前の旧制大学の土台の上にアメリカ方式を模した新制大学制度を組み立てるといって、折衷主義的な方法で制度づくりがなされていった側面が垣間見える。

長江 [2005] は、教授会が審議する事項について、学校教育法施行規則第2条、第4条²²を根拠に、学則記載事項は教授会の審議事項と考えられるとしている。加えて、学校教育法施行規則第67条の「学生の入学、退学、留学、休学及び卒業は、教授会の議を経て、学長が、これを定める」という規定があり、これらのことから、以下を教授会の審議事項として挙げ、学校教育法施行規則第67条以外にも明確にすべきであると主張する²³。

- ・ 科目配当、シラバス、授業時間割に関する事項
- ・ 授業手法に関する事項

²⁰ 矢澤栄蔵「私立大学の意思決定と責任の明確化 -どのように語られ、何が問題であり、改善の方途は何か-」桜美林大学大学院国際学研究科, 2003年。

²¹ 海後宗臣・寺崎昌男『大学教育』戦後日本の教育改革9、東京大学出版会、1969年。

²² 学校教育法施行規則

第2条 私立の学校の設置者は、その設置する大学又は高等専門学校について次に掲げる事由があるときは、その旨を文部科学大臣に届け出なければならない。

一 目的、名称、位置又は学則（収容定員に係るものを除く。）を変更しようとするとき。（以下略）

第4条 前条の学則中には、少なくとも、次の事項を記載しなければならない。

- 一 修業年限、学年、学期及び授業を行わない日（以下「休業日」という。）に関する事項
- 二 部科及び課程の組織に関する事項
- 三 教育課程及び授業日時数に関する事項
- 四 学習の評価及び課程修了の認定に関する事項
- 五 収容定員及び職員組織に関する事項
- 六 入学、退学、転学、休学及び卒業に関する事項
- 七 授業料、入学料その他の費用徴収に関する事項
- 八 賞罰に関する事項
- 九 寄宿舎に関する事項

²³ 長江光男『21世紀の私大経営と財政-組織・資金管理・学費・収益事業のあり方』NPO法人 学校経理研究会, 2005年。

- ・学生の授業評価に関する事項
- ・学生の入学、進級、卒業に関する事項
- ・学生の入学、退学に関する事項

このことは、教授会が審議すべき事項を明確にすることよりも、むしろ、これら以外の事柄について不必要に教授会に権限が集中することの弊害を防ぎ、教員が本来関与すべき事柄に集中させることで学問の質を高め大学のパフォーマンスを向上させる必要があることを示唆している。

しかしながら、現行の学校教育法は、法律での枠組みは最低限に止め、詳細は各学校法人が寄附行為で定めることとしており、各大学が自らのパフォーマンスを高めるためにどのような規定を設けることができるかが非常に重要となる。

同時に、教員が学問に関連する事柄以外の事項について、教授会の枠外で適切な審議、意思決定がなされる仕組みをつくるためには、大学の中で教学以外の様々な要素を担う事務職員の能力開発を含めた枠組み作りが求められる。

5-3. 職員の位置づけと課題

アメリカでは大学の行政面をサポートする重要なスタッフとしてプロフェッショナルの大学アドミニストレーターを養成する枠組みができており、教学面を担うプロフェッショナルである教員に対し、行政面を担うプロフェッショナルとしてのアドミニストレーターすなわち職員の位置づけは確固たるものとなっている。

アメリカではアドミニストレーターも大学の主要な意思決定に参加する一翼として重要な役割を果たしており、行政面でアドミニストレーターが適切に機能することにより、教学以外の様々な事項について教員が過剰に関与することを防ぎ、結果、教員サイドも適切に機能する構造となっている。

日本でも今日、FD (Faculty Development) に加え、SD (Staff Development) の重要性が叫ばれており、職員の能力開発と職員への権限の配分は大学のパフォーマンスを高める上で重要な課題といえる。

学校教育法第58条では、「大学には教授、准教授、助教、助手及び事務職員をおかなければならない」と規定しており、事務職員は必置の職とされている。また、学校教育法の規定を受けた、大学設置基準(文部科学省令)では、「大学は、その事務を処理するため、専任の事務職員を置く適当な事務組織を設けるものとする」(第41条)、「大学は、学生の厚生補導を行うため、専任の職員を置く適当な組織を設けるものとする」(第42条)と規定し、事務局や学生部などの組織を置くことを定めている。2006年の時点で18万9000人の大学職員のうち、事務職員は7万8367人にのぼる²⁴。

山本 [2008] は、大学事務職員は、これまで一般的に事務サービスに限定して考えられていた大学職員の役割が、学生の就職構造の変化や18歳人口の減少に伴う経営環境の悪化といった大学経営にお

²⁴ 山本眞一・田中義郎『大学のマネジメント』(財)放送大学教育振興会、2008年。

ける環境の変化を受け、教員集団のほかに、専門的知識を生かして大学経営陣を支える優秀なスタッフが必要であるという認識が高まってきたと指摘する。山本 [2008] は、大学事務職員への要請に応える方法として、①事務組織の改編、②職員の役割の明確化、③職員の能力開発を挙げている。

教員に権限が集中した背景のひとつとしてしばしば言及される教員対事務局の対立の構図から見ると、事務職員の権限が強化されることは場合によっては学問に関連する領域にまで事務職員の権限が及び、大学のパフォーマンスを低下させる要因になるという懸念が生じることも考えられる。しかし、事務職員が担うべき領域について事務職員が適切な知識と能力を持ち、適切な役割を果たすことは、教授会への不必要な権限の集中を防ぎ、教員のパフォーマンス向上を導くことが考えられる。従って、学内外で行われる研修のみならず、大学院でのプロフェッショナル養成課程の活用など、様々な方法で、職員の能力開発が推進されることが求められる。

6. 結論

アメリカでは、国家の成立より先にカレッジの基礎が誕生し、大学自らが自らの質を保証する枠組みを構築したことにより、政府の影響を排除した大学運営が確立された。他方、戦後、アメリカの制度を模した制度づくりが模索された日本では、戦前からの文部省の影響力を排除できず、設置の段階から大きく政府による制約を受ける構造となった。

戦後の新制大学の成立の段階から、戦前の旧帝国大学時代からの文部省の権力とアメリカ教育使節団が導入しようとしたアメリカ方式の制度との間には大きな相違があった。その結果、旧帝大時代からの文部省の監督権を維持しつつ、その上にアメリカ方式の制度を走らせるという、自己矛盾を抱えた仕組みとなった。このような構造の上で、アメリカの大学で成功している方法論をそのまま持ち込んでも正しく機能しない事は明らかである。

Brown [2001] は、大学の利害関係者が適切な知識とインセンティブをもつ領域について権限を持つことが大学のパフォーマンス向上に繋がると主張する。これ自体は、日本の大学にも同じ事が言えるのではなかろうか。

今日、日本の大学は、18歳人口の減少で経営環境が悪化すると同時に、国際競争への対応が求められるなど、難しい舵取りを求められる。日本の大学が政府による大きな制約の中で個性を生かして発展するために必要なものは何か。

それは、各学校法人が定める寄附行為であると考えられる。寄附行為は、会社でいう「定款」に相当し、学校法人の根本規則である。寄附行為には、法令の規定に違反しない限り、任意的な事項を定めることができ、法人の現在及び将来の在り方を規制する²⁵。

²⁵ 文部科学省『学校法人制度の概要』http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/shinkou/07021403/001.htm (参照2008-7-18)

政府による多くの制約がある中で、最低限の法的な規定に止まっている教授会の権限や各学校法人に委ねられている理事会と評議員会の権限配分などについて、各大学の背景や財政構造に応じて、適切なパワーバランスを寄附行為で描くことができるかが非常に大きな課題である。各大学において理事や評議員、教員がそれぞれに異なる知識とインセンティブを大学の発展に生かせる方向へ導く権限と役割の配分を、寄附行為で明確にすることが重要である。その実現のための重要な鍵のひとつとして、大学という組織の行政を支える事務職員の能力開発の促進も大きな課題となる。

同時に、日本で多くの学生を引きつけ、成功を収めているとされる代表的な私立大学がどのような背景のもとに成立しているか、どのような意思決定構造を寄附行為で描いているのかを明らかにすることが重要であると考えており、今後の研究課題としたい。

<参考文献>

American Universities and Colleges, 1968, Washington: American Council on Education.

Brown, William O. Jr. 1997. "University Governance and Academic Tenure: A Property Rights Explanation." *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. September, Pp. 441-61.

Brown, W.O., 2001, "Faculty Participation in University Governance and the Effects on University Performance", *Journal of Economic Behavior and Organization* 44, pp.129-143.

Cowley, William H. 1980, *Presidents, Professors, and Trustees*, Jossey-Bass: San Francisco

Hofstadter R. and Metzger W.P. [1955] "The Development of Academic Freedom in the United States" Columbia University Press: New York.

McCormick, R.E. and Meiners, R., 1989, "University Governance: A Property Rights Perspective," *The Journal of Law and Economics* 31, pp.423-442.

F.ルドルフ 著 阿部美哉・阿部温子 訳『アメリカ大学史』玉川大学出版部、2003年。

海後宗臣・寺崎昌男『大学教育』戦後日本の教育改革9、東京大学出版会、1969年。

喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部、2000年。

喜多村和之『現代大学の変革と政策……歴史的・比較的考察』玉川大学出版部、2001年。

土持ゲーリー法一『新制大学の誕生 -戦後私立大学政策の展開』玉川大学出版部、1996年。

長江光男『21世紀の私大経営と財政-組織・資金管理・学費・収益事業のあり方』NPO法人 学校経理研究会、2005年。

中島太郎『戦後日本教育制度成立史』岩崎学術出版社、1970年。

前田早苗『アメリカの大学基準成立史研究—「アクレディテーション」の原点と展開』東信堂、2003年。

山本眞一・田中義郎『大学のマネジメント』（財）放送大学教育振興会、2008年。

矢澤栄蔵「私立大学の意思決定と責任の明確化 -どのように語られ、何が問題であり、改善の方途は何か-」桜美林大学大学院国際学研究科 修士論文, 2003年。

横井隆志「自己点検・評価、第三者評価を機能させるリエゾン・オフィサーの役割」桜美林大学大学院国際学研究科 修士論文, 2005年。

横井隆志「大学ガバナンスに関する研究のレビュー～ Brown [2001] の議論を中心に ～」創価大学大学院紀要 第28集, 2006年。

横井隆志「大学のガバナンスとテニユアに関する議論～ Brown [1997] をを中心に ～」創価大学大学院紀要 第29集, 2007年。

文部科学省『国立大学長・大学共同利用機関長等会議における文部大臣あいさつ』1999年。

