

大学経営政策研究

第9号（2019年3月発行）：213-228

大学ガバナンスの概念に関する試行的検討

渡 辺 伊 織

大学ガバナンスの概念に関する試行的検討

渡辺 伊織*

An Exploratory Research on the Concept of University Governance

Iori WATANABE

Abstract

Recently, there have been discussions on the correctness of the Japanese government's university governance reforms without common understanding of the concept of governance between stakeholders in various fields. This paper clarifies the following. The concept of governance has many aspects including internal/external control, inclusion of internal/external diversity, and independence from external powers, especially in higher education involving various stakeholders. Each field has its own key aspect: political studies and public administration include external diversity; business studies include internal control and external diversity; higher education studies and policy, inclusion of internal diversity and independence from external powers. Governance of higher education should be distinguished from that of other fields that contribute to a common understanding between stakeholders. Moreover, knowledge of decision making can contribute to the development of the discussions on university governance.

1. 本稿の背景と構成

(1) 大学のガバナンス改革への関心の高まり

近年、大学のガバナンス改革が大きな関心を集めている。経済同友会は2012年3月26日に提言「私立大学におけるガバナンス改革－高等教育の質の向上を目指して－」を発表し、私立大学のガバナンス改革の必要性を示した。高等教育政策においても、教育再生実行会議が2013年5月28日に公表した「これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）」では、大学機能の強化を図るための大学のガバナンス改革の必要性が、日本の国際競争力を高めるための重要事項として提言された。これを受けて同年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略-JAPAN is BACK-」「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」[第2期教育振興基本計画]においてもそれぞれ、「抜本的なガバナンス改革」「ガバナンス強化による大学改革」「大学におけるガバナンス機能の強化」

*東京大学大学院教育学研究科 修士課程

等の表現で大学ガバナンスについて言及がなされた。さらに同年6月26日に第一回が開催された中央教育審議会大学分科会組織運営部会では、同年12月5日開催の第七回まで一貫して「大学のガバナンスの在り方について」が議題に挙げられた。そして翌年2月12日には大学分科会として「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」が取りまとめられた。その後、2015年4月には「学校教育法及び国立大学法人法の一部を改正する法律」が施行され、学長等大学執行部の権限が強化されるとともに、意見を述べる機関として教授会の位置づけが明確化された。

これらの議論や法律改正は全て軌を一にするものである。すなわち学長（もしくは学長を中心とした大学執行部）に権限と責任を集中することによって、意思決定の冗長性を解消し、そのスピードアップを図ろうとする立場である。

(2) 大学のガバナンス改革を巡る混乱

しかしながら、こうした大学のガバナンス改革の有効性については、大学組織の特性の考慮が不十分であるとの考えから、懐疑的な見方も散見される。例えば村山（2014）は、政策文書における教授会自治が学長のリーダーシップの発揮を阻害しているとの理解は正確ではなく、複雑な専門化を遂げた大学組織には権力の分割が避けがたいことを指摘した。また、福留（2013）も、大学組織の特性としてその運営に多様な主体の責任ある関与が必要であり、学長の権限を強化することが大学の発展に不可欠とは限らないとしている。確かに大学ガバナンスの実態を明らかにし、それに基づき組織特性も考慮して大学のガバナンス改革を推進することが重要であるように思われる。

その上で、今後の大学ガバナンスに関する検討の大きな障害として、ガバナンスの概念の曖昧さが挙げられる。先述の審議まとめでは注書きにて、「一般に「ガバナンス」という用語は多義的に用いられているが、本部会では、教学及び経営の観点から、法令上設けられている各機関（学長、教授会、理事会、監事等）の役割や、機関相互の関係性を中心に議論を行った。」との記載がなされており、中核的概念であるにも関わらず一般的な用法との関係性や、多義性の内実、単に「ガバナンス」と記すことの適切性などについて十分な確認がなされないまま議論が進み、取りまとめられていたことが伺われる。また福留（2013）も、ガバナンスの概念の理解が一定したものではないことを指摘している。

(3) 本稿の目的と構成

大学の組織特性を踏まえたガバナンスの理解が必要であると考え、大学のガバナンス改革の必要性を指摘する産業界や政府の考えるガバナンスと、大学人が考えるガバナンスの概念は必ずしも一致せず、大きく異なる可能性もある。これに関連して岩崎（2003）は、ガバナンスの概念が政治・行政学における普及をきっかけとして、社会の意思決定パラダイムの変化に対応するために社会科学諸分野で広く用いられるようになったものの、各分野でガバナンスの概念が対象とする事象は異なり、概念の精緻化や実証研究の蓄積が必要であると指摘している。一方で、Peterson（2007=2015, p.231）が指摘するとおり、「組織としての大学研究が他の専門分野を大いに援用してきた」のであり、他の専門分野でのガバナンスの概念を踏まえつつ、比較の観点も含めて大学ガバ

ナンスの概念を検討することは、多様な関係者の参画による政策議論の基礎となる、共通理解の形成に資するという意味で重要である。これらを踏まえ、本稿ではガバナンス、特に大学ガバナンスの概念に関して試考的検討を行う。具体的には、その多義性について検討した上で指摘し、さらに他分野比較によりその特性を明らかにすることで、大学ガバナンス論の相対化を目指す。

以後、本稿では第二節において、ガバナンスの語の出自とも言い得る政治・行政学、広く世の中に浸透するコーポレート・ガバナンスの語と近年大学政策に大きな影響を及ぼしている産業界を対象とする経営学、そして高等教育研究と高等教育政策文書におけるガバナンスの概念を、それぞれ整理する。第三節においては、大学ガバナンスの概念がその枠組みとされる、意思決定に関する先行研究を概観する。ガバナンスの結果として意思決定を捉えれば、それへの理解を深め、その結果や評価からガバナンスを検討することは重要である。さらに言えば、意思決定研究の知見が大学ガバナンス論の発展に資する可能性は大いにある。これらを踏まえて、第四節では、大学ガバナンスの概念の多義性を総合的に検討し、大学ガバナンス論の相対化を図る。そして本稿の限界と今後の展望に言及する。

2. 各分野におけるガバナンスの概念

(1) 政治・行政学におけるガバナンスの概念

Bevir (2012=2013, p.23) によれば、ガバナンスという語は中世より用いられており、長い歴史を有する。それにも関わらず、政治・行政学においてガバナンスは多様な意味で用いられ、その定義が難しいとされる(佐川 2005, p.14; 進邦 2003, p.15; 上條 2005, p.4; 堀 2017, p.5-7)。しかし多様なアクターの参画によるあらゆる統治を指し、特にそのプロセスに着目した概念と捉えている点は、多くの研究者に共通している。

政治・行政学に関する事典で、Shafritz (2004) はガバナンスを「ガバメントの過程、行動」「ガバメントの方法や仕組み」などと定義している。ガバナンスはガバメントという類似語との対照の中で捉えられる。どちらも統治という意味合いを持つが、ガバメントはある単一の統治機構、特に国家による統治を表す際に用いられる。例えば絶対主義国家では君主が絶対的な権力を持ち、統治の内実は統治主体に大きく左右された。このように統治主体に着目する語がガバメントである(Bevir 2012=2013, p.23; 岩崎 2011a)。

しかし現代において社会の様相は大きく変化した。Bevir (2012=2013, p.134) は、外部ステークホルダーへの関心の欠如、創造的・革新的業務への相性とといった点からガバメントが限界をむかえ、1980年代以降に広がったニュー・パブリック・マネジメントにより統治システムが私のセクターに広がり、さらには超国家ネットワークにも広がることで、統治に関わるアクターが多様化していったことを示した。例えばEUなど、超国家的組織の運営や環境問題等のグローバルな課題への対応では、単一のアクターによる統治は難しい。こうした変化は「ガバメントからガバナンスへ」と一般的に表され(新川 2011, p.35)、統治の関心はアクター間の調整や実現方法といったプロセスへと移っていった。こうした多様なアクターとプロセスが政治・行政学のガバナンスの核心である(岩崎 2011b, p.11; 猪口 2012, p.17)。このことを今村(1994)は、ガバナンスの観念の中核

の要素が共同であるとして示し、これはコーポレート・ガバナンスにも通じるとしている。

(2) 経営学におけるガバナンスの概念

企業研究においてガバナンスの概念は、国家統治のあり方を企業運営の面でも重要視すべきとの考えから、コーポレート・ガバナンスの研究として進められていった（田中 2003、p.98）。経営学分野の百科事典等にコーポレート・ガバナンスは「会社の所有者の利益を守るための制度」（Bird 2002）や「ステークホルダーに対処するための企業の説明責任の仕組み」（Statt 1999）、「意思決定方法、所有型、主な目標により特徴づけられるもの」（Lorsch & Graff 1996）と記されている。

コーポレート・ガバナンスに関する研究の端緒はBerle & Means（1932）とされる。この研究では19世紀後半からのアメリカにおける株式会社の大規模化に伴い、株式所有者ではなく経営者による会社支配の傾向が強まったため、経営者による横暴を防ぐための統制の仕組みとしてのコーポレート・ガバナンス論が展開された（西脇 2001、p.8; 栗原 2012、p.4）。これは経営学の伝統的かつ重要な課題であるプリンシパル（出資者、依頼人）とエージェント（経営者、代理人）の関係、つまりプリンシパルの利益に沿ったエージェントの行動を担保するために、エージェントの利己的行動を報酬等のインセンティブや監視（監事制度など）によって防ぐ体制を構築（取締役会の設置等）し、またそのためのコストをいかに考えるのか（Bevir 2012=2013、p.64）という問題意識に通じるものである。このようにコーポレート・ガバナンスの概念は、「株式会社は誰のものであるか」という関心を根底に有する（跡部 2007、p.7; 青木 2017、p.1）。また、コーポレート・ガバナンスは狭義の意味として、企業内の内部統制システムやその構築のことを表す（神田 2006、p.27; 西脇 2001、p.4）。

一方、社会変化の中で企業の社会的責任のあり方も変わっていった。Carroll（1991）は企業の社会的責任ピラミッドを考案し、経済的責任（経済的に社会に貢献する責任）を基礎として、法的責任（法令を遵守する責任）に加えて、倫理的責任（公正である責任）、慈善的責任（市民社会の一員としてコミュニティに貢献する責任）を企業が有するとした。これを踏まえ遠藤（2003、p.128）は、企業責任が経済的責任・法的責任から倫理的責任・慈善的責任へと広がっていることを示した。このような変化の中でMonks & Minow（1995、p.1）は、コーポレート・ガバナンスが対象とする関係者の範囲も株主、経営者、取締役会に加え、従業員、取引先、顧客、地域社会、債権者（例えば銀行）へと広がったことと、コーポレート・ガバナンスが「企業の方向性と活動内容を決定する際の様々な参加者の関係性」であることを示した。そして関（2008、p.6-7）は、コーポレート・ガバナンスの関心はそのプロセスへ広がっていることを示した。これらに関連して今村（2009、p. ii）は、トップダウンでの組織の一元的統治は、ガバナンスの意味と大きく異なると指摘する。

このようにコーポレート・ガバナンスは、プリンシパルとエージェントの緊張関係による監視や統制といった性質を基礎としつつも、様々な社会的影響をも考慮に入れて企業活動を決定する際に重要視される企業とステークホルダーの関係性の構築と、それに伴う意思決定プロセスまでを含意する広義の意味合いをも持つようになった。

(3) 高等教育研究におけるガバナンスの概念

高等教育研究分野の百科事典において、Knowles (1977) は、ガバナンスを「様々な主体がそれぞれ有する特定の権威の行使」と定義し、さらに大学運営一般事項に関するものと学術的事項に関するものに区別している。そして監督省庁や政府からの関与による外的統制の側面、大学自治による外的独立の側面、理事会への学外者参画による外的多様性包含の側面、教員参画による内的多様性包含の側面といった、大学ガバナンスの多面性を示唆している。なお、これらの側面はHarman (1992) からも示唆される。特に二つ目と四つ目の側面は、大学ガバナンスに特徴的だと考えることができる。これに関連してGumport (2007=2015, p.38) は、大学の組織論が発展するにつれて、「大学のガバナンスの研究の焦点は、内的な政治的利害関係から、高等教育形成に決定的な役割をはたす、より広い政治的ダイナミクスや政策形成へと移っていった。」としており、大学ガバナンスの概念理解と大学組織の特性理解の一体性を示している。つまり、大学組織の特徴が、そのガバナンスの特徴につながると考えられる。

大学自治は、「大学が総じて社会のために最善の奉仕をするならば、自身で目標や優先順位を定め、実行する際に干渉されるべきではない」という考えであり (Tight 1992)、学外からの不介入・予算配分・雇用・入学者選抜・カリキュラム編成・アセスメント方法の設定の六つに対する自由から構成される (Ashby & Anderson 1966, p.296)。普遍的な真理を探究・教授し、社会発展に寄与する大学の本質的かつ固有の機能への社会的な理解と信頼が大学自治の前提であり、それによる外的独立性もまた大学組織の重要な特性である。大学組織の内的多様性についても、先行研究から理解される。Kerr (1963) は、高等教育がエリート教育とマス教育を経て、ユニバーサル化へと大規模化が進む中で、様々なコミュニティを内包して、それらの境界が曖昧となった一貫性の低い大学の姿を表す“multiversity”へと変容していったことを示した。そしてBarnett (2000, p.48) は、multiversity内の独自の価値観を持った多様なコミュニティの活動に共通点はないと考えた。Silver (2003) は、大学に内包されている各組織がサブカルチャーを有するが、大学全体として共有される文化はないと主張した。大学はその学問的専門性を核として成立し、それを各分野で担保してきたのは教員団である。そのディシプリンや教育研究組織ごとに異なった意見や利害、文化を持っており、これが内的多様性につながっている。大学ガバナンスに関する大きな関心対象としてガバナンスの主体があるが、政治・行政学のガバメントの概念とはその背景が異なる。AAUP (American Association of University Professors) は、AGB (Association of Governing Boards of Universities and Colleges) およびACE (American Council on Education) と1967年に採択した共同宣言においてシェアド・ガバナンスに言及し (AAUP 1966)、大学ガバナンスにおいて教員の参画が尊重されていくこととなった。一方、吉武 (2016) は、2015年の学校教育法等の改正前は大学ガバナンスにおいて教員団が大きな影響力を有してきたが、Corson (1960) が「組織構造の独特の二重構造」と示したところの、従来の「共同体的組織が主」で「経営体的組織は従」というあり方では大学の置かれた状況や新たな課題への対処が難しいとの見解を示した。こうしたガバナンス主体の重層性とパワーバランス、意見・利害調整の必要性は、大学組織の特徴としての内的多様性を示している。

大学の組織モデルは次第にクローズド・システムというよりもオープン・システムとして捉えられ、大学を取り巻く環境や社会の存在と、それらとの関係性が強く意識されるようになった (Peterson 2007=2015)。これに伴い、大学ガバナンスへの学外の多様なステークホルダーの包含の必要性が、より強く意識されるようになったと考える。こうした過程は政治・行政学や経営学のガバナンスの概念と通じるところがある。また、大学は公的な性格を有し社会的な機能を担う組織であるので、その活動水準の維持・向上と社会的責任の履行をより確かにするために、監督省庁からの統制を受けることになる。

なお、Birnbaum (2004, p.10-11) はガバナンスの二つの側面として、組織内の力関係を定め、政策や手続きの遵守を促す規則や構造を意味する hard governance と、個人や組織の規範の維持・発展を支える組織内の社会的結びつきや、相互関係の仕組みを包含する soft governance に言及している。そして大学組織においては、特に後者が有効であり、トップと構成員の信頼や規範、相互の影響力、大学内のネットワークなどの社会関係資本 (social capital) を発達させ、問題解決や社会的に望ましい組織内の行動を促し、組織の有効性を高めるとした。なお、Putnam (1993, p.167) は、社会関係資本を「信頼、規範、ネットワークなどの社会組織の特徴で、調整された諸活動を促進して社会的効率を高めることができるもの」と定義している。

大学ガバナンスの定義について、両角 (2018, p.61) は Peterson & Mets (1987) より、ガバナンスを「意思決定の構造とプロセス」、マネジメントを「意思決定を実施するための構造とプロセス」、リーダーシップを「個人が意思決定に影響を与えようとする構造とプロセス」と引用し、その上でガバナンスを構成員の参加を重要とする大学組織の運営形態、マネジメントを合目的な戦略的計画や資源配分、リーダーシップを他者を関与させる影響力の発揮として整理した。一方で大場 (2011, p.254) は Birnbaum (2004) を引用し、ガバナンスについて「高等教育機関の文脈では、概ね意思決定に係る諸々の組織構造やその過程全般 (いずれも明示・黙示の双方を含む) の意味でこの語は用いられている。」とした。そして度々混同される概念との関係性について、「ガバナンスは管理運営 (administration)、経営 (management) といった機関に関するものだけではなく、政策運営 (steering、仏語では pilotage) 等を含む幅広い概念である。」と言及した。類似概念との関係性については両者で見解の一致を見ないが、ガバナンスを意思決定の構造とプロセス、つまり意思決定の枠組みとする点は共通している。

(4) 高等教育政策文書におけるガバナンスの概念

吉武 (2016) が整理するとおり、日本の大学ガバナンスへの関心は、1963年の中央教育審議会「大学教育の改善について (答申)」にまで遡る。この答申においては、「大学の管理運営」という表現で大学ガバナンスに言及されており、「大学の管理運営は、大学の自治をぬきにして取扱うことはできないし、大学の自治は、また学問研究の自由を離れては考えられない。」「(大学の自治は) 教員人事、学内施設の管理および学生の指導、財政の面において実質的に現われる。」として大学自身によるガバナンスを尊重しつつも、「必要に応じて大学に学外者を加えた機関を設けるべきである。」として外的多様性の包含の必要性も示している。また、「特に、学内管理機関の立場にある者

が、それぞれ制度上の責任者として自覚を深め、全学の指導的機能を果たすことがきわめて重要である。」として学長の権限や役割を強化し、教授会の位置づけを明確にする必要性を示唆している。

大学紛争を経て当面对応すべき事項を検討した1969年の中央教育審議会「当面する大学教育の課題に対応するための方策について(答申)」においては、まず大学が異質かつ多様な構成員から成り、その性格と機能において有する多様な側面ごとに構成員の役割や関係性が変化するために、一面的に理解出来ない組織であることが指摘された。その上で、「大学の自治と自主性は尊重されなければならない。しかし、そのために政府の大学政策が消極的に過ぎたり、また、大学がその自治と自主性を閉鎖的に考えて政府に対して不必要な反発を示したりする傾向が見られた。」「学部自治を重視するこれまでの大学の管理体制では、大学紛争のような全学的な問題を処理することはきわめて困難であり、まして、全学の意思を結集して大学の改革を進めることは期待できない。」「学内関係者の批判をくみとり、それを大学の管理運営の改善に反映させるため、必要に応じて大学管理者に勧告する学内監査機関を設ける。この機関には学外者を参加させることも検討する必要がある。」として、政府の統制強化と大学の閉鎖性の要因となった大学自治の見直し、トップダウン型ガバナンス、トップマネジメント層に対する大学内の監視・統制機能強化の必要性を示唆した。このように大学ガバナンスの捉え方が大きく変化した。

これを受け継いで、1971年の中央教育審議会「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)」においては、「学部・学科などの組織がしだいに割拠主義に陥り、全学的な意思をまとめることさえ不可能になって、教育・研究活動の特質を生かすことも困難となりつつある。」「大学の管理運営に学外者を加えると大学の自治が脅かされると考える人が少なくない。しかし、そのことは、大学が社会的機関としての視野を広め、その使命を達成することに役立つと考えられる。」として、内的多様化がガバナンスの障害となることの懸念や、従来の大学自治の概念よりも外的多様性の包含を優先し、ガバナンスに反映する必要性を示した。また、「いたずらに公権力の排除に終始することは、かえって不当な力の支配を容易にする」「他方では国民全体の立場に立った合理的な計画にもとづいて、望ましい方向へ誘導し、助成する国の役割をはっきりさせる必要があろう。」として、政府による統制の必要性をより明確に示した。

1998年の大学審議会「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—(答申)」においても、学部自治や大学の閉鎖性による弊害は引き続き課題であるとされた。特に前者については、「組織運営については、閉鎖的・硬直的であるとの批判がいまだに払拭されていない、学部自治の名の下に学問の進歩や社会の変化に対応した改革の推進に支障が生じている」「これまでの学部中心の自治は、個々の専門分野ごとの意思決定を重視するものであり、大学を外部の関与から守るための仕組みとして機能してきた。しかし、現在では、この仕組みはむしろ大学自身が内に閉じこもる方向に作用し、知の拠点としての大学が未知の領域へと展開し飛躍する芽を摘んでしまっている状況をもたらしている」として、より強く批判された。一方で、「学内において意見聴取や説明を十分行い、それぞれの連携協力の下で質の高い意思決定を行い得るような基本的な枠組みを整備することが必要である。」として、内的多様性をガバナンスに反映することの必要性も示している。そして、「行政も民間企業も、それぞれが、厳しい環境の中で組織運営

の在り方の見直しを迫られており、大学もその例外ではない。」として、行政と企業をガバナンスについて引き合いに出し、同等の取り組みを大学にも求めた。

2014年の中央教育審議会大学分科会「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」においては、本稿第一節で言及したことに加え、コーポレート・ガバナンスと大学ガバナンスについて対比的な記載を行っている。「営利を追求するコーポレート・ガバナンスとは本質的に異なる点も多いことに留意する必要がある。」「株式会社の目的は、株主利益の最大化にあり、法律上も、株主の存在が明確に位置付けられている。一方、大学の目的は教育、研究、社会貢献と多岐にわたり、また、それぞれ異なるステークホルダーを有する。」として、ステークホルダーの多様性など企業と大学組織の相違点を踏まえつつも、「ステークホルダーとの関係の明確化、権限と責任の明確化など、コーポレート・ガバナンスの考え方が大学ガバナンスを整理する上で参考となる点もあり、積極的に取り入れることが望ましい。」としている。一方で、教授会の全学的意思決定における権限に問題意識を示しつつも、「アカデミックな（意思決定）事項についての教員参加」とし、「学長選考組織の構成員には、地域関係者、卒業生、保護者等にも人材を求め、大学のステークホルダーが幅広く参画するような構成とすることが適当である。」とするなど、組織内外の多様性をガバナンスに包含することの重要性にも配慮した記載がなされている。

3. 意思決定についての先行研究の概観

次に大学ガバナンスが意思決定の枠組みとして整理されていることを踏まえ、意思決定についての先行研究を概観する。意思決定についての先行研究は、経済学、経営学、心理学、行動科学、組織科学など様々な観点からアプローチされている。これらの研究は、規範的に想定される意思決定を達成する方法を説く規範的研究と、人間が実際に行う意思決定を説明する記述的研究、その両者のアプローチを取り入れた折衷的立場として現実的な意思決定場面への貢献を重視する処方的研究に大別される。これらは相互補完的な面も強く、いずれの研究も良い意思決定を目指す上で必要である。これらは単独者を対象とするものから始まり、集団を対象とするものも展開されている。本稿の関心の対象は後者の集団意思決定であるが、集団意思決定に対して単独者による意思決定の知見が寄与するところも大きい。意思決定はさらにルーチンや反復的決定を指す定型的意思決定と、新奇で構造が複雑な事柄に関して都度情報処理や選択を行う必要がある非定型的意思決定に大別される。後者の中でも特にAnsoff（1965=1969）が示したトップマネジメントが行う戦略的意思決定は、組織への影響も大きく、また組織内で関連するあらゆる仕組みや機能の十分な活用が必要とされる点からも、ガバナンス上の大きな課題となる。なお、印南（1999）は戦略的意思決定の特徴として、非定型的意思決定であること、段階的に評価・改善を行う適応的探求手法であること、中長期にわたる継続的事項に関するものであること、学習と評価が難しいこと、政治的な性格を多分に帯びることの五つを挙げている。

意思決定モデルについては意思決定の類型ごとに様々に提唱されているが（Bales & Strodtbeck 1951; Mintzberg et al. 1976; Scheidel & Crowell 1964 など）、最も重要と思われるのは現在に至る意思決定研究の直接的な端緒とされるSimon（1947=2009）のIDCモデルである。このモデルで

は意思決定プロセスを問題認識 (Intelligence)、代替案設計 (Design)、代替案選択 (Choice) のフェーズから捉え、意思決定者が明確な目的 (意思決定により最大化すべきものの認知) を有し、全代替案を完全に認知し、順位付けできるという意思決定の規範像が示されている。しかし同時に、こうした合理性は人間の認知上の限界から成立し得ないという限定合理性が指摘された。単独者による定型的意思決定から戦略的意思決定など意思決定の難易度が高まるほど、限定合理性の影響は大きくなる。また、人間が意思決定に際して陥りうる認知的誤りが、主に心理学の分野から多く指摘されており、避けがたいことが理解される。さらに大学を対象とした研究で考案されたゴミ箱モデル (Cohen et al. 1972) は意思決定の偶然性や流動性を示し、状況依存的焦点モデル (竹村・藤井 2015) は意思決定の状況依存性を示している。こうした複雑な意思決定に対する人間の認知的限界にいかに対処するかが良い意思決定を目指す上での最大の課題である。

限定合理性への対処として、先行研究から二つの有効なアプローチが考えられる。一つは意思決定プロセスの向上である。特に非定型的な集団意思決定においては、限定合理性や短期的かつ完全な要因統制的評価が難しいことから、意思決定内容の評価・改善は難しい。このため、印南 (1997=2002) や Roberto (2005=2006) は、意思決定内容よりも評価や改善が比較的容易かつ現実的である意思決定プロセスに焦点を当てる。また、質の高い意思決定プロセスを経ることで、意思決定内容も質の高いものになる可能性が増すと考えられる。質の高い意思決定プロセスを実現するためには、意思決定のプロセスや方法に関するメタ意思決定を適切に行うが必要である (Sousa & Yu 2014; Wang 2000; 印南 1997=2002)。もう一つは意思決定の集団化による認知能力の拡大であり、そのためには良質な合意形成が肝要となる。良質な合意形成のためには、意思決定当事者の認知の多様性とその調整、つまり健全なコンフリクトとコンセンサスの促進が重要である (上田 1996; 印南 1997=2002; Roberto 2005=2006)。

4. 考察と今後の展望

(1) 考察

本稿では、政治・行政学、経営学、高等教育研究、高等教育政策文書のそれぞれにおけるガバナンスの概念を整理した。その結果、次の考察が得られる。ガバナンスは多面的な概念であり、本稿が対象とした範囲においても内的／外的統制、内的／外的多様性の包含、外的独立性といった多くの側面が明らかになった。そして各分野におけるガバナンスの概念があらゆる側面を包含している可能性もあるものの、政治・行政学では外的多様性の包含の側面、経営学では内的統制と外的多様性の包含の側面、高等教育分野では内的多様性の包含と外的独立性の側面と、それぞれ特徴や重み付けが異なると考えられる。さらに高等教育分野においては、政策文書からも他分野のガバナンスの概念を取り入れてきたことが理解され、また実際に多面的に捉えられていたため、ガバナンスの概念の多義性が高いと考えられる。これは公共的な存在として、社会の多元的な利害や関心が集まる大学組織の特性と、学生・教員・職員と主要な内部構成員に限っても様々な立場や利害を内包することによる、ステークホルダーの多様性が多分に影響していると考えられる。どの側面を想定してガバナンスという概念を用いるのかは、実際には明示されない場面が多い。そのためにガバナン

スの意味合いが関係者間で異なり、議論の混乱や概念の曖昧化をもたらしている可能性は大いにある。逆説的に考えれば、他分野との比較を経て相対化して大学ガバナンスを捉えることで、その特徴や本質をより良く理解することができ、大学ガバナンスを巡る関係者の理解一致に貢献することもできるだろう。また、大学ガバナンスの有する多くの側面について、そのどれもがガバナンスの概念を表す重要な要素であると考えられるが、高等教育政策文書においては、ここ半世紀ほど一定の軽重のもとで各側面のクローズアップまたはズームアウトが行われているように考えられる。具体的には、内的多様性の包含と大学自治による外的独立性の観点が相対的に重視されづらく、内的統制と外的統制、外的多様性の包含の観点がより重視されてきている。果たして各側面に対しての全体としてのバランスが適切であるのか、特に相対的に重視されづらくなってきている側面の扱いが、大学組織の特徴に照らして正当であるのかという批判的な視点を持ち続けることも、ガバナンスの議論をする上で重要だと思われる。

本稿ではさらに、ガバナンスがその枠組となっている意思決定についての先行研究を概観した。大学はガバナンスに関わるステークホルダーが多様である分だけ、意思決定におけるプロセスや方法の重要性が大きい。今後のより複雑かつ変化の激しい社会では、意思決定における限定合理性に対処するための合意形成やプロセスの洗練化が重要であるが、多様な意見や利害、立場を適切に意思決定に反映させる意思決定の方法やプロセス構築の視点から、ガバナンスを検討することも重要である。つまり、意思決定についての研究知見を活用することで、大学ガバナンス論を発展させることの重要性が考えられる。

(2) 本稿の意義と今後の展望

本稿では、高等教育分野のみならず、他の研究分野も踏まえてガバナンスの概念を検討したという点で先行研究にない意義を有する。また、そうした新たな視座に基づいて他分野と比較した際の大学ガバナンスの特徴としての特段の多義性を指摘し、大学ガバナンス論の相対化を目指して実際に行ったことは、先行研究にない挑戦的な点である。そして現在の大学ガバナンスの議論を巡る混乱収束の方策として、これらを提示したことは高等教育政策の議論にも貢献するという点において、社会的意義を持ちうる。また、紙幅の関係上、限られた記載となったが、ガバナンスに基づいて行われる意思決定にも着目したことで、大学ガバナンス研究の新たな視座を提供することができた。

一方で、各分野におけるガバナンスの概念に関する先行研究は多くあるが、本稿では筆者の能力と紙幅の関係上、網羅的な検討は行えず、主に先行研究の知見を整理するにとどまった。また、大学組織との比較対象として、病院などの公的性格の強い組織やNPOなどの非営利組織などは取り上げることの検討の余地はあるが、本研究では叶わなかった。よって、本稿で行ったガバナンスの概念整理や大学ガバナンス論の相対化については、さらなる検討と批判の余地がある。しかしながら、そうした議論や関心を引き起こすことや、新たな議論の展開をもたらすことの契機になるのであれば、それは本稿執筆の動機にも合致するところであり、期待するところでもある。意思決定についても、網羅的な先行研究の整理には到底至っておらず、大学ガバナンスとの関係性の整理も今

後の課題である。今後さらに大学ガバナンスの改善を前進させるためには、新たな視点も含めた多角的な観点での検討や、大学ガバナンスの実態把握のための事例研究の蓄積が必要であるように思われる。これらにより大学の組織特性を考慮し、真に大学の発展、ひいては社会の発展に資するような大学ガバナンスの研究と改革が進んでいくことが重要である。

引用・参考文献

- American Association of University Professors, 1966, Statement on Government of Colleges and Universities.
- Ansoff, H. I., 1965, Corporate Strategy, McGraw-Hill. (=1969、広田寿亮訳『企業戦略論』産業能率短期大学出版部。)
- 青木英孝、2017、『日本企業の戦略とガバナンス―「選択と集中」による多角化の実証分析―』中央経済社。
- Ashby, E. & Anderson, M., 1966, "Universities: British, Indian, African," A Study in the Ecology of Higher Education, London: Weidenfeld & Nicolson.
- 跡部学、2007、「コーポレート・ガバナンス論の本質と経営者支配」石崎忠司・中瀬忠和編『コーポレート・ガバナンスと企業価値』中央大学出版部、3-28。
- Bales, R. F., & Strodtbeck, F. L., 1951, "Phases in Group Problem-Solving," Journal of Abnormal and Social Psychology, 46: 485-495.
- Barnett, R., 2000, Realizing the University in an Age of Supercomplexity, Urbana-Champaign, IL, University of Illinois.
- Berle, Adolf & Means, Gardiner, 1932, The Modern Corporation and Private Property, Transaction Publishers.
- Bevir, Mark, 2012, Governance: A Very Short Introduction, Oxford University Press. (=2013、野田牧人訳『ガバナンスとは何か』NTT出版。)
- Bird, Allan, 2002, "corporate governance," Encyclopedia of Japanese business and management, London; New York: Routledge, 92-94.
- Birnbaum, Robert, 2004, "The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back," New Directions For Higher Education, 127: 5-22.
- Carroll, A. B., 1991, "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders," Business Horizons, 34: 39-48.
- 中央教育審議会、1963、『大学教育の改善について（答申）』。
- 中央教育審議会、1969、『当面する大学教育の課題に対応するための方策について（答申）』。
- 中央教育審議会、1971、『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）』。
- 中央教育審議会、2013、『第2期教育振興基本計画について（答申）』。

- 中央教育審議会大学分科会、2014、『大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）』。
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. 1972, "A garbage can model of organizational choice.," *Administrative Science Quarterly*, 17(1): 1-25.
- Corson, J. J., 1960, *Governance of Colleges and Universities*, New York: McGraw-Hill.
- 大学審議会、1998、『21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—（答申）』。
- 遠藤健哉、2003、「企業の社会戦略と環境マネジメント・環境ガバナンス」岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編『政策とガバナンス』東海大学出版、123-144。
- 福留東土、2013、「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—」『大学論集』44: 51-64。
- Gumport, P. J., 2007, "Sociology of Higher Education: An Evolving Field," Gumport, P. J. ed., *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 17-52. (=2015、伊藤彰浩・橋本鉦市・阿曾沼明裕監訳『高等教育の社会学』玉川大学出版部、35-76。)
- Harman, G., 1992, "Governance, Administration, and Finance: Introduction," Clark, Burton R. & Neave, Guy R. eds., *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford: Pergamon Press, 2: 1279-1293.
- 堀雅晴、2017、『現代行政学とガバナンス研究』東信堂。
- 今村都南雄、1994、「ガバナンスの観念」『季刊行政管理研究』68: 1-2。
- 今村都南雄、2009、『ガバナンスの探究 蠟山政道を読む』勁草書房。
- 印南一路、1997、『すぐれた意思決定 判断と選択の心理学』中央公論新社。（本稿では2002年に刊行された文庫本版を用いたため頁数は文庫本のもを記載している。）
- 印南一路、1999、『すぐれた組織の意思決定 組織をいかす戦略と政策』中央公論新社。
- 猪口孝、2012、『ガバナンス』東京大学出版会。
- 岩崎正洋、2003、「はしがき」岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編『政策とガバナンス』東海大学出版、v-vii。
- 岩崎正洋、2011a、「はしがき」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在 国家を巡る公共性と民主主義』勁草書房、i-iii。
- 岩崎正洋、2011b、「ガバナンス研究の現在」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在 国家を巡る公共性と民主主義』勁草書房、3-15。
- Lorsch, J. & Graff, S. K., 1996, "Corporate governance," Warner, M. eds., *International Encyclopedia of Business & Management*, London; New York: Routledge, 1: 772-782.
- 上條末夫、2005、『ガバナンス』北樹出版。
- 神田秀樹、2006、『会社法入門』岩波書店。
- 経済同友会、2012、『私立大学におけるガバナンス改革—高等教育の質の向上を目指して—』。
- 経済財政諮問会議、2013、『経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～』。

- Kerr, Clark, 1963, *the Uses of the University*, Cambridge: Harvard University Press.
- Knowles, A. S. & Smyth, D M. 1977, "Governance and Control of Higher Education," *The International Encyclopedia of Higher Education*, San Francisco: Jossey-Bass, 5: 1857-1904.
- 栗原脩、2012、『コーポレートガバナンス入門』一般社団法人金融財政事情研究会。
- 教育再生実行会議、2013、『これからの大学教育等の在り方について（第三次提言）』。
- Mintzberg, H., Raisinghani, D. & Theoret, A., 1976, "The structure of 'Unstructured' Decision Processes," *Administrative Science Quarterly*, 21: 465-499.
- Monks, Robert & Minow, Nell, 1995, *Corporate Governance*, Blackwell Publishers.
- 両角亜希子、2018、「大学の組織」東京大学大学経営・政策コース編『大学経営・政策入門』東信堂、60-85。
- 村山詩帆、2014、「大学ガバナンスにおける意思決定の分権化と集権化—権限分与の多様性と収束性—」『大学教育改革の実態の把握及びそれに伴う調査分析（平成25年度文部科学省先導的大学改革推進委託事業・事業成果報告書）』、141-160。
- 日本経済再生本部、2013、『日本再興戦略 -JAPAN is BACK-』。
- 新川達郎、2011、「公的ガバナンス論の展開と課題」岩崎正洋編『ガバナンス論の現在 国家を巡る公共性と民主主義』勁草書房、35-56。
- 西脇敏男、2001、『コーポレート・ガバナンスの多面的研究—経営者のコントロール・システムとして』八千代出版株式会社。
- 大場淳、2011、「大学ガバナンス改革—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』11: 253-272。
- Peterson, M. W. & Mets, L. A., 1987, "An evolutionary perspective on academic governance, management, and leadership," Peterson, M. W. & Mets, L. A. eds., *Key Resources on Higher Education Governance, Management, and Leadership*, San Francisco: Jossey-Bass, 1-20.
- Peterson, M. W., 2007, "The Study of Colleges and Universities as Organizations," Gumpert, P. J. ed., *Sociology of Higher Education: Contributions and Their Contexts*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 147-184. (=2015、伊藤彰浩・橋本鉦市・阿曾沼明裕監訳『高等教育の社会学』玉川大学出版部、195-240。)
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- Roberto, Michael A., 2005, *Why Great Leaders Don't Take Yes for an Answer: Managing For Conflict And Consensus*, Wharton School Publishing. (=2006、スカイライトコンサルティング訳『決断の本質』英治出版株式会社。)
- 佐川泰弘、2005、「地方行革とガバナンス」岩崎正洋編『ガバナンスの課題』東海大学出版、11-30。
- Scheidel, T. M. & Crowell, L., 1964, "Idea Development in Small Groups," *Quarterly Journal of Speech*, 50: 140-145.

- 関孝哉、2008、『コーポレート・ガバナンスとアカウンタビリティ論』商事法務。
- Shafritz, Jay M., 2004, "governance," *The Dictionary of Public Policy and Administration*, Boulder, Colo. : Westview Press, 134.
- 進邦徹夫、2003、「日本におけるガバメントとガバナンス」岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編『政策とガバナンス』東海大学出版、15-38。
- Silver, Harold, 2003, "Does a University Have a Culture?," *Studies in Higher Education*, 28(2): 157-169.
- Simon, H. A., 1947, *Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, The Free Press. (=2009、二村敏子・桑田耕太郎・高尾義明・西脇暢子・高柳美香訳『新版 経営行動：経営組織における意思決定過程の研究』ダイヤモンド社。).
- Sousa, Willy Hoppe de & Yu, Abraham Sin Oih, 2014, "Decision Making Planning: The Meta-decision Approach," *Engineering Management Research*, 3(1): 41-55.
- Statt, David A., 1991, "corporate governance," *Concise Dictionary of Management*, London; New York: Routledge, 35.
- 竹村和久・藤井聡、2015、『意思決定の処方』朝倉書店。
- 田中信弘、2003、「コーポレート・ガバナンスにおける「監視」と「信頼」」岩崎正洋・佐川泰弘・田中信弘編『政策とガバナンス』東海大学出版、97-121。
- Tight, M., 1992, "Institutional Autonomy," Clark, Burton R. & Neave, Guy R. eds., *The Encyclopedia of Higher Education*, Oxford: Pergamon Press, 2: 1384-1390.
- 上田泰、1996、『集団意思決定研究－集団の世界観相互異質性効果に対する実証可能性の検討－』文真堂。
- Wang, Z., 2000, "Meta-Decision Making : Concepts and Paradigm," *Systemic Practice and Action Research*, 13(1): 111-115.
- 吉武博通、2016、「ガバナンス改革の実効性を高めるための方策に関する一考察」『名古屋高等教育研究』16: 179-193。