

教育サービスの経済学的特性から考える国立大学法人化*

瀧 敦 弘

1. はじめに

国立大学の法人化を経済学で論じる場合にも、さまざまな論点が考えられる。そのもっとも主要な論点は、経済発展のための人的投資の考え方からのアプローチであろう。教育、特に研究開発を伴った高等教育は、経済成長の鍵（発展のエンジン）であり、一国の持続的発展にかかせないものである。したがって、高等教育に公的資金の投入は必要不可欠であり、直接に大学教育を経営する国立大学（国営大学）という運営形態もそのひとつの方法である。しかしながら、国営でなくとも同じように公的資金を投入する形態もありえて、法人組織としての国立大学もひとつの方法である。すなわち、国は大学の教育・研究サービスの買い手であり、法人化に伴って各大学への交付金はその対価にあたる。したがって、交付金に応じたサービスを国は大学に求めるとする擬似市場経済的な考え方である。このようなアプローチによる教育機関の民営化や法人化に対する議論は、公共経済学的な論点から法人化の是非そのものを問題とする。

しかしながら、この小論では、教育の担い手である教育サービス従事者について、経済学的な論点に絞って考えてみたい。ここで、教育サービス従事者の問題に絞って検討しようとするのは、今回の国立大学の法人化は、先に述べたような教育サービスの対価との交換をより市場に求めるものとなるということだけではなく、国立大学の法人

化が、公務員の定数削減計画のなかで独立行政法人への移行が議論されてきた経緯を無視できないからであり¹、またこれを機会として、国立大学法人は直面する市場で効率性が求められているからである。具体的には、2002年11月の閣議決定において「競争的環境の中で世界最高水準の大学を育成するため、『国立大学法人』化などの施策を通して大学の構造改革を進める」とあるように、法人化することによって、政策当局が、大学の構造改革を促進しようとしたことから始まったからである。

教育産業はサービス産業の典型といわれるように、建物や装置といった資本ではなく、労働のみによって、その生産関数が特定化されると言って過言ではない。すなわち、教育サービス従事者の生産効率を高めようとするのが、ここで直面するもっとも大きな問題と考えるとよい。したがって、この構造問題は、法人化後の組織のあり方や、教育サービス従事者の労働条件の決定メカニズム、さらには、評価の問題が具体化する賃金決定や人事制度などを考えることにつながる²。

本論に入る前に、まず、ここで考えなければならない労働サービスとは何かについて少し触れておきたい。経済学の教科書の記載に従うと、労働サービスは、経済の物的生産を支える基本的生産要素のひとつであるが、しかし、労働力は、実態としてそれを供給する人間から切り離すことができない。そのために、他の生産要素ではほとんど見られない複雑な諸相をみせる。これらの複雑な

* この小論は、中・四国法政学会第44回大会（2003年9月20日、広島大学東千田キャンパス）における民事法部会シンポジウム「国立大学法人化と教職員の労働条件・身分保障」において、筆者が報告した内容を改訂したものである。報告の機会を与えてくださった座長の辻秀典教授に感謝したい。同じく当日の報告者、柳原旭教授および大場淳助教授には打ち合わせ段階から多くのご教示をいただいた。コメントを寄せられた当日の参加者も含めて感謝したい。もちろん、誤りは筆者に責任があり、また、ここでの意見は筆者個人の本小論執筆時点のものである。

¹ たとえば、藤田宙靖(1999)「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』No.1156のpp.109-110を参照されたい。

² このような視点からの研究は未見である。既存の研究としては、労働法の専門家による国立大学の法人化と労働条件についての論説がある。たとえば、和田肇(2000)「国立大学と独立行政法人」『労働法律旬報』No.1482や、深谷信夫(2001)「国立大学の設置形態と労使関係」『労働法律旬報』No.1503およびNo.1504を参照されたい。

諸相とは³、(1)各人は相異なる「労働能力(労働力とは区別された意味)」を保有している。(2)各人は自己にとって好ましい仕事、好ましくない仕事を選別する。つまり仕事の属性についての嗜好を保有している。(3)各人は労働サービスを提供しながら、同時に自己の労働能力を変形したり、それが何であるかをよりよく知ることができる。(4)各人は一定の時間内に自己の労働能力をどれだけの密度で発揮するか、ある程度裁量の余地を保有している。(5)各人は共に働く他の人たちと集团的協調行動をとる可能性を保有している。(1)－(3)の要因をめぐる分析枠組みの拡張は、新古典派の経済学で分析可能であるが、(4)および(5)の要因は、市場の不完全性などを生み出し、別の分析道具が必要とされている。

2. 高等教育における教育サービスの特色

教育サービスについて考える場合に、初等中等教育を考えるか、高等教育について考えるかの区別は重要である。それは、先にも述べたように、高等教育は研究開発と一体になっているという点が強調されなければならないからである。第1節で述べたような諸相について考えてみると、教員については、諸相(1)－(3)はあまり特徴的ではないが、諸相(4)－(5)は特徴的に機能するように考えられる。大学教員は採用時点において、ある一定水準の労働能力を保有(?)しており、そのばらつきは、他の職種に従事するものほど大きくないように思われる。また、好ましい仕事・好ましくない仕事を選別するほど、仕事の内容が大きくは異なっているとは考えられない。さらに、高等教育機関に就職しようとする者が、その後の職務内容について、大きな嗜好の変化が起こるとは考えにくい。しかしながら、研究と教育の分離不可分に起因して、各教員が一定の時間内に自己の労働能力をどれだけ教育に費やすか、研究に費やすかについて、大きな裁量の余地を保有している。しかし、特に教育について、現在ではひとりの教員

ですべてを教育するということが不可能である。また、教育・研究機関である組織の管理運営についても、各人は共に働く他の人たちと集团的協調行動をとる(あるいは、とらざるをえない)可能性を保有している。ところで、職員については、逆に、諸相(1)－(3)が特徴的に機能するが、諸相(4)－(5)はあまり重要な点ではないと考えられ、それらについても考察しなければならないが、職員について論じることは、議論を複雑にするだけであると考えられるので、ここでは省略する。

高等教育サービスには、上述のような特徴があることを指摘できるが、従来の国立大学の賃金決定や人事制度は、ある程度、これらの諸相の調整機能を果たしてきたといえる⁴。従来の短期的な研究成果や教育の効果がほとんど反映しないような賃金決定の方法は、各人は一定の時間内に自己の労働能力をどれだけの密度で発揮するかについて、個人の裁量を容認してきたと言えるし、教育・研究においては、共に働く他の人たちと集团的協調行動をとってもとらなくとも賃金決定に対する影響はほとんどないといってよかった。

しかしながら、このような従来の国立大学の賃金決定や人事制度が、非効率性を生んできたのも、また事実である。企業の効率性とは、少なくとも理論的にはつぎの条件を満たしている必要があるとされる⁵。(i)企業の投入財の購入にあたって、投入財市場において競争水準で決定された価格で購入し、(ii)その時期に利用できる技術水準の下で最適な投入財の組合せを実現し、(iii)最適な生産規模で生産し、(iv)費用が最小となる最適な販売ルートで販売し、(v)労務・人事・財務において「経営上のスラック」がないときに、企業は最も効率的であるといえる。これらが理想的な想定であり、競争市場における民間企業であっても、このような想定にないことは事実であるが、公企業に「経営上のスラック」が大きかったことも事実である。そして、このような公企業の非効率性は、何より、経営内部における効率化のためのインセンティブの希薄性に依拠しており、その

³ 石川経夫(1991)『所得と富』岩波書店、p.201による。

⁴ 筆者は、私立大学に勤務したことがないので、私立大学の人事制度については、詳しくはわからない。ただし、私立大学職員の賃金は、全産業常用労働者のそれと極めてよく一致し、さらに、私立大学本務教育の賃金は、そこでの職員の賃金の1.7～1.8倍の水準で安定していることが指摘されている(藤野(1986)『大学教育と市場機構』一橋大学経済研究叢書、岩波書店、p.51-53による)。

⁵ 植草益(1989)「公企業の民営化」今井・小宮編著『日本の企業』東大出版会、p.380による。

希薄性は、公企業に固有の議会による規制および規制の政治化が原因であったとされる⁶。

3. 国立大学の法人化後の給与・人事制度について

前節までに述べた点を考慮して、法人化後の給与・人事制度について考えてみたい。もちろん、推奨できるような給与制度を述べるのではなく、経済効率を反映すると考えられる人事制度を考察するものでもない。

3. 1 賃金決定の難しさ

経済学の理論によれば、完全競争がすべての市場で実現したような世界においては、賃金は限界生産額に等しいことが、最も効率的な資源配分を実現するとされる。しかしながら、完全競争市場の仮定もさることながら、多くの職種（特にホワイトカラーの職種）においては、出来高を正確に測定することは非常に困難であるが、さらに、教育サービスが生み出した本当の価値を測ることは周知のように非常に難しく、また、すべての分野で、研究の金銭的な価値を測ることが同様に非常に難しいことも事実である。事実、文部科学省がこのほど発表した「民間企業の研究活動に関する調査報告（2002年度）」によると、企業研究者の職務上の発明に関する問題点として、「適切な対価の算出が難しい」と考える企業が65.2%にのぼっている。また、44.9%が「チームやグループでなされた発明に対する個人の寄与度の評価と公平性の確保が困難」と答えている⁷。

そして、民間企業における研究職の賃金も、そのような限界生産額に等しいようには決定されていないことは周知の事実であり、昨今、問題となっているように、顕著な研究業績をあげたものに対しては、賃金というより報奨制度で対応することが多い。そして、成果主義賃金制度の導入もなかなか進んでいないといわれている。このように、インセンティブの設定というのは、よく言われて

いるように非常に難しい。

さらに、今回の国立大学法人化においては、成果主義賃金の導入には別の側面が存在する。Prendergastの研究⁸によれば、成果主義的な賃金制度に変更した場合には、同時に権限委譲が行われているとしている。さらに、成果主義賃金が採用されるのは、成果の不確実性が高い職場であることが実証結果から明らかになっているという。リスクとインセンティブのトレードオフに反するようにみえるが、不確実性の高い職場は、最適な仕事の配分を上司が決定するのも難しく、この場合には、仕事の投入に応じた賃金ではなくて、成果に応じた賃金が望ましいとしている。研究が成功するかどうかに不確実性が伴うが、専門外は言うに及ばず同じ研究室や講座内の他の研究者にも、最適な労働サービスの投入量のアロケーションが不明であることは明らかである。さらに、今回の国立大学の法人化については、学長の強いリーダーシップを発揮することが、一方では求められており、教職員への権限の委譲よりも、むしろ、逆に権限の集中化に動いているように感じられる。また、何よりも、権限の委譲を自由に認めてしまうことは、教育と研究が不可分である高等教育サービスにとってはかなり難しいと言わなければならない。

なお、インセンティブメカニズムの各論については、たとえば、スタンフォード大学のビジネススクールの教員であるミルグロムとロバーツが著した教科書に紹介されている⁹。それによると、個人に対するインセンティブは、基本的には、出来高払いと歩合給であり、また、どのような給与制度を選択するかを個人に任せることにより、インセンティブの効果を高めることができるとしている¹⁰。

また一方で、教育サービスの特質として、忘れてはならないことが、企業特殊性が非常に小さいことである。すなわち、労働移動のコストが非常

⁶ 前掲書、p.385。

⁷ http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/15/09/03091702.htmによる。

⁸ Prendergast (2002), "The Tenuous Trade-off between Risk and Incentives," *Journal of Political Economy*, vol. 110, no.5, pp.1071-1102.

⁹ Milgrom and Roberts (1992), *Economics, Organization & Management*, Prentice Hall (奥野他訳 『組織の経済学』 NTT出版、1997年)。

¹⁰ 管理者・経営者に対するインセンティブについても考察されているが、ここでは、省略する。さらに、スタンフォード大学における職員の職務分類と給与についての資料を掲載しており（日本語訳、p.401-2）、内部労働市場における「賃金は個人よりも仕事に付与される」例証としている。

に低いということとなる。一方では、今回の法人化の狙いとして、「国際競争に対応し得る教員の多様性・流動性拡大と適任者の幅広い登用¹¹⁾」があるように、教員の流動性をむしろ推進しているという点からすると、大学教員の流動性はますます高まり、各国立大学法人の賃金体系は収束していくと考えられる。したがって、賃金決定のシステムも結局は似たりよったりのものとなり、各法人が給与水準を定めるといふより、いわゆる「相場賃金」が形成される可能性が高い。

3. 2 人事制度について¹²⁾

今回の国立大学の法人化において、「非公務員型」で身分保障がないことがよく話題となる。これは、組織を活性化すると解釈もされているようである。しかし、非公務員型が採用されたことには、身分保障がなくなることに伴うコストが発生する可能性があることもまた事実である。

前掲のミルグロムとロバーツの教科書には、学術機関のテニユア（終身在職権）について、組織の経済学の立場から説明している¹³⁾。新たに雇用しようとするものについて評定する専門的知識や情報源をもっているのは、現在の教授陣である。教授の数に何らかの制約があるとすると（今回の法人化においても、交付金の額が制約されていると考えられるので教授数には制約が当然に生じる）、現職の大学教授たちには、経営陣が自分たちより若くずっと生産的なものに代えようとするだろうという危惧がはたらく。したがって、非力な候補者だけを仲間入りさせ、有能な候補者の資質を正しく評価しないというインセンティブが働くようになるという¹⁴⁾。この危惧を取り除くための経済的な方法は、高額な退職金を支払う（またはそれに相当する対価を何らかの形で支出する）ことで可能であるが、このようなコストが新たに発

生することとなる。大学におけるテニユア制度による人事制度の硬直化というコストも発生しているとされるが、比較してどちらが高コストかという議論が必要であろう。

4. 交渉当事者としての労働組合

最後に、労使関係について若干の考察を行いたい。今回の法人化では、「非公務員型」に移行することにより、労働三権が付与され、労働条件が労使の交渉により決定されるということになるという。ただし、最終報告書である「新しい『国立大学法人』像について」においても、労使関係については、

なお、「非公務員型」による新たな人事制度の創設に際しては、新制度のメリットを十分に活用するとともに、各大学の構成員が一丸となって大学の発展を図っていくためにも、関係者の自覚と奮起の下、各大学及び国立大学全体としての良好な労使関係の構築に向けた取組が不可欠である。

としているだけで、労使関係の将来像についての言及はない。ところで、伝統的な経済学において、労働組合は競争的に決まる水準よりも賃金を高く設定することにより、資源配分を歪めるといふものであったが¹⁵⁾、近年、フリーマンとメドフ¹⁶⁾などに展開されている見解は、労働組合の機能を積極的に評価しようとするものである。労働条件について個々の労働者が経営者と個別に交渉するより、労働組合が団体交渉や労使協議を通じて交渉を行うほうが効率的であるとしている。今回の法人化の背景に、労働三権が付与され、労働条件が労使の交渉により決定されるとされた背景には、実は、交渉の効率化を意図したのではないか

¹¹⁾ 最終報告書「新しい『国立大学法人』像について」p.26

¹²⁾ ここでは、身分保障の問題だけを取り扱うが、組織の構造やヒエラルキーと昇進の問題など(たとえば、内部昇進がよいのか、すべてのポジションが公募による採用がよいのかなどの問題がある)も重要である。しかし、これらの問題をここで取り扱うと非常に複雑になるので、ここでは考察せずに別稿に譲りたい。

¹³⁾ 前掲 日本語訳 p.423-426。

¹⁴⁾ この小論執筆の最終段階において、改革の進む中国の大学の事情について、セミナー(『中国の大学における管理制度の改革』広島大学高等教育研究開発センター(2004年1月16日))にて、中国人研究者(復旦大学 熊慶年助教授)の報告をきいた。その報告によれば、中国の大学においては、このような問題がすでに顕在化しており、それを「武大郎開店(身長の低い店主は、自分より背の高い店員を雇おうとはしない)」という成句で表しているという。

¹⁵⁾ 労働組合の存在は、実質賃金を硬直化させるという考え方(インサイダー・アウトサイダー理論)もある。

¹⁶⁾ Freeman and Medoff (1984), What Do Unions Do? Basic Book. (日本語訳 島田・岸訳 『労働組合の活路』日本生産性本部、1987年)

と思われる。

今回成立した国立大学法人法（平成15年法律第112号）においては、労働組合についての記述は附則第8条に、構成員の過半数が国立大学法人等に引き継がれるものである職員団体は、国立大学法人等の成立の際労働組合法の適用を受ける労働組合となるものとされている¹⁷。

このように現状の職員団体をそのまま労働組合として認め、そして、労働条件の交渉の相手とする方針であるように思える。これは、労働条件の決定について、むしろ早急に団体交渉の場を整えることが必要であり、また、そのほうが効率的と考えるような立場であることが読みとれる。

ただし、第2節に指摘したように教育サービスに対する特性に関しては、教員と職員が相反する可能性が強い。現状の教員と職員がひとつの職員団体（教職員組合）を結成していて、それがそのまま労使関係の一方の当事者となることが、果たして、効率的であるかどうか疑問がある。しかし、それがどのような問題を生じるかについては、あまりに未知数の点が多く、ここではこの点だけを指摘してこの節を閉じる¹⁸。

5. おわりに

2003年7月16日に「国立大学法人法」は国会で成立し、国立大学の法人化はすでに進行中である。ここでは、おもに労働サービスの特性から、国立大学の給与・人事制度について若干の考察をおこなった。第3節にあるような問題点の指摘は簡単であるが、教育サービスの特質を考慮した両制度の設計は非常に難しい。

筆者は以前から経済システムのなかでの雇用システムについて研究してきた。民間企業における雇用システムと金融市場を中心とした取引制度（メインバンクシステムなど）は、相互に補完しできあがったシステムではないのかという研究

¹⁹である。このような長期的慣行に基づいた取引は、近年、否定的に考えられているし、現状では、終身雇用制度といわれるような長期雇用システムも非常に形勢が悪いような状況である。

しかし、教育サービスの特質からして、日本の高等教育機関が、教育の面と研究の面について、ある種の補完関係にあり、システムの均衡（または均衡に近い状況）にあったように考えて良いように思う。今回の国立大学の法人化は、システムへのショックと考えるのであれば、システムはある種のものに収束していくと考えられる。今回の国立大学の法人化について、インセンティブメカニズムなどのミクロ的な視点で考えることも重要であるが、より高い視点から研究することが早急に求められている。

¹⁷ 当該職員団体が法人であるときは、法人である労働組合となるものとされているが、国立大学法人等の成立の日から60日以内に労働委員会において、法適合組合であること証明を受け登記しなければ、解散するものとされている。

¹⁸ 筆者は、教員に関しては、全国レベルの職業別組合としての大学教員の組合が、組合本来の目的（経済的地位の向上）としては理想にちかように考えている。それは、先に述べたように、大学の教員には企業特殊性があまりないことが大きな要因のひとつである。職員については、どのような組織形態がよいのかは、正直、まだよくわからない。また、教員については、英国のサッチャー政権による改革以後に創設された専門職団体（professional body）としての、「全国教員協議会（GTC: General Teaching Council）」の大学版のような組織の創設もひとつの方策であろうと考えている。

¹⁹ その主要な論点は、Tachibanaki and Taki (2000), *Labour and Capital in Japan: The function of two factor markets*, Routledge に収録されている。