

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第48集 (2015年度) 2016年3月発行：49-64

高等教育組織存立の分析視角

—新制度主義から見た国立大学の現状と行方—

藤村正司

高等教育組織存立の分析視角

—新制度主義から見た国立大学の現状と行方—

藤村正司*

1. はじめに

本稿のねらいは、高等教育組織の存立機制 (mechanism of survival) を社会学的新制度主義の視角から解釈し、国立大学の現状と行方を検討することにある。このような理論的課題を設定したのは、法人化後10年を経た現在、通則法を支える「主人・代理人論」(以下、PA論)を新制度主義と対峙させ、両者を橋渡しすることで、高等教育組織固有の不確実や複雑性に対処する分析視角が必要な時期になっていると考えるからである。

周知の通り、わが国の高等教育を取り巻く環境は、1990年代から閉塞状況にある。18歳人口の長期的減少がもたらす大学のユニバーサル化と大学教育の質低下、デフレ経済による雇用の悪化、社会保障費の高騰による公財政の逼迫、そして経済のグローバル化である。これらに対応した政府の規制(緩和)と助成は、いわゆる新自由主義的改革、ないし「官邸主導型」高等教育改革と言えるが、組織論の用語を用いれば、高等教育組織の特徴である「組織化された無秩序」や「柔結合」を「タイト・カップリング」な組織体に転換を迫るものである。つまり、矢継ぎ早の改革が大学に求めているのは、総じて大学の規律化ないし「組織化」と言え、大学組織を効率性と有効性を目的関数とする「プロジェクト型の機関」に向けた転換に他ならない。

この体質改善に適用された新たな統治法が、新制度派経済学で展開されたPA論と公共政策のツールであるNPM(疑似市場の想定、リーダーシップの強化、評価、競争の組織化)である(Moe, 1984; Ferlie, et. al., 1997)。PA論に従う法人化の手法は、金銭と引き替えに大学の生み出す果実(イノベーション)を得るために、(1)経営権の大学=学長への委譲による機関自治(institutional autonomy)とヒエラルキーの構築、(2)間接統治のツールとして監視コストを軽減(コストの内部化)するための中期計画・目標の上申、そして(3)誘因としての大学教育支援事業(第3期は運営費交付金も対象)を通じた代理人間の競争の組織化である(藤村, 2008)。そこでは、公財政逼迫の中で公共サービスの非効率性を排し、有効性を高めるため、情報公開と測定可能な重要業績評価指標(KPI)の開発によってアカデミック・プロフェッションの機会主義と平等性(同僚性)を排除し、結果として代理人を差別化することにねらいがある。

しかし、「合理性」に強い仮定を置くPA論は、高等教育組織の特徴を捨象する。PA論が前提とするのは、行為の合理的選択を前提にした現実主義の視点である。「強い合理性」に立つ現実主義は、高等教育組織にタスク環境への適応とタイト・カップリングを求めるが、代理人である大学は

* 広島大学高等教育研究開発センター教授

学部や学科の連合体から構成されるから、ウェイクの言う「柔結合」が常態である (Weick, 1976)。そこでは、規範と行為は必ずしも一致しない。新制度主義の解釈を先取りして言えば、フォーマルな組織は規範に従うが、インフォーマルな組織やローカル・ナレッジによって規範と行為が実際は一致しなくても、対外的には結合したような“見せかけ”や儀式化が行われる。ただし、新制度主義は、このような「脱連結」(decoupling)を隠蔽や偽善としてではなく、大学に限らず、およそ合理性や公正さを求められる現代組織が存立するために必要な構成要素として捉えるのである。

本稿で取り上げる社会学的新制度主義の中核は、PA論が依拠する架空の効用関数の最大化ではなく、日々の活動と公式構造との「脱連結」にある。新制度主義のリサーチ・クエスションは、柔構造やランダム性を特徴とする高等教育組織が、なぜどのようにして存立するのか、その深層構成ルールを説明することである。

以下、本稿ではPA論を相対化するために、それとは対極に位置する社会学的新制度主義の射程から高等教育組織存立のメカニズムを明らかにする。加えて、「世界大学ランキング」というバーチャル・リアリティが生み出す表層的な市場を構成員が内面化することで「脱連結」が弱められ、「タイト・カップリング」あるいはM. パワーの言う監査を可能にする「植民地化」の潮流を明らかにする。加えて、高等教育研究を新制度主義の潮流に近づけることも、もう一つのねらいである。

2. 「組織化された無秩序」としての高等教育組織

およそ高等教育機関に限らず、教育組織一般の特徴を示す用語として、「組織化された無秩序」、「柔結合」、「ゴミ箱モデル」、「分離」などが用いられている。大学内では問題と解決の同時性、目標と選択の非一貫性、看過、合理化(つじつま合わせ)など、学長のリーダーシップの複雑なプロセスを指摘したコーエンとマーチ、内部調整を欠いた組織がなぜ存立できるのかを問うたウェイク、その問の回答として神話やイデオロギー、規範の制度化に求めた新制度学派のマイヤーとロワンによる「合理的神話論」などである (Cohen & March, 1974; March & Olsen, 1976; Weick, 1976; Meyer & Rowan, 1977)。いずれも、1970年代のアイデンティティの危機の時代に生まれたポストモダンの社会認識である。それらは、伝統的な官僚制モデルにおける「意図せざる結果」とは異なり、個人の日々の経験や活動をベースに、官僚制モデルが残余とした組織の非合理性に光を当てた組織概念のイノベーションである。これらのメタファーが教育組織から生まれたのは、公式構造と活動の関係について曖昧さや不確実性、つまり合理性に潜む非合理性の問題が顕著になるからである。

2-1. 代償としての「組織化された無秩序」：代理人問題

曖昧さの問題を「脱連結」(decoupling)や「緩衝化」(buffering)を用いて、組織の存立をオープン・システムとして捉えたのが、トンプソンのオープン・システム戦略である (トンプソン, 2012)。トンプソンの『行為する組織』は、その後の環境と組織のあり方を分析した組織生態論、条件適合理論、そして新制度主義に影響を与えた組織論の古典である。その理論的貢献は、複雑な組織体を不確定(実)性に直面するものと捉えると同時に、他方で合理性の規準に従い、確定性を

必要としているもの (coupling) と理解した点にある。そして、合理性と不確定性を同じシステムのなかに保存するためには、それらのポジションを「分離」させることが重要であると指摘したのである。

ところで、「組織化された無秩序」や「柔結合」は、「学問の自由」を支える組織原理でもある。反面で、「大学自治」能力の欠如として見なされやすい。大学自治は、構成員の自治能力に依存するが、自治能力とは専門的権威による調和と統一を確保する能力である。ところが、大学の大衆化とともに、学生や教職員組合を含めた様々な利益集団が意思決定に参加を求めるから、葛藤と対立が生まれた。実際、法人化以前の国立大学は、学長裁量経費も全学ポストもなく、学長は教授会など大学管理機関の意思に拘束されて行動するのが大学自治の慣行であった。それゆえ、大学は紛争という異常時に学内外から忍耐を要する、自治能力のない組織と見なされた。トンプソンが組織統制のダイナミズムを捉えた次の命題は、大学自治とその問題を適確に表している。

「パワーの基盤が分散している組織体は、効果的なインナー・サークルが存在しない限り身動きがとれないものである」、「パワーが広く分散しているとき、妥協を要する問題は、全体としての支配的連合によって承認(批准)されることはあるが、決定されることはない」。「パワーが分散している組織におけるパワーをもつ中心的な人物とは、連合体をマネジメントすることができる個人である」(トンプソン, 2012, 199-201頁)。

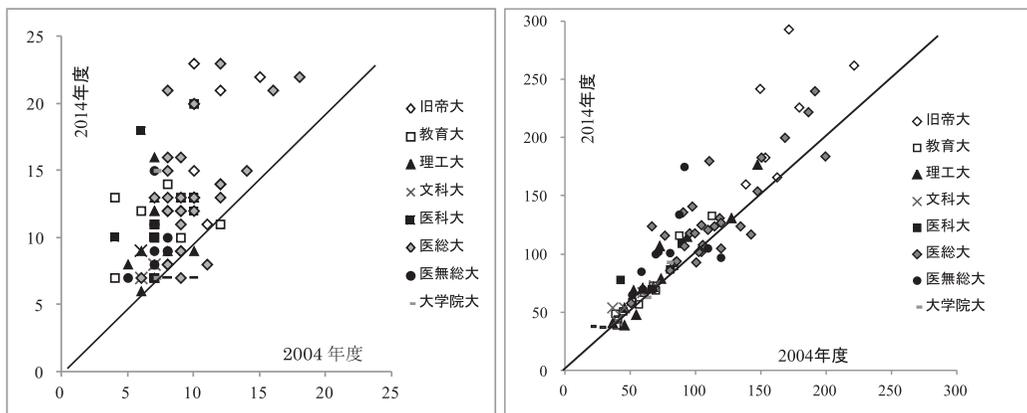
「組織化された無秩序」に対する代償をわが国の戦後大学改革に引き寄せてみれば、1969年の大学管理法(大学の運営に関する臨時措置法)と1971年の46答申に盛り込まれた大学の管理運営に見ることができる。前者は、学生紛争処理のための時限立法で成立したが、塩野によれば平常時でも学長を文部大臣と大学の中間的地位に置く発想があった(塩野, 1991, 89頁)。46答申には、「…学生数や施設の規模が巨大化し、専門分野がその独自性を主張するにつれて、学部・学科などの組織がしだいに割拠主義に陥り、全学的な意思をまとめることさえ不可能になって、教育・研究活動の特質を生かすことも困難となりつつある。このような欠陥を克服するためには、まずその組織・編制を合理化し、規模の巨大化を防ぐとともに、教育と研究のための組織を再編成し、管理体制を確立して、教育活動の一体的な運営を確保する必要がある」と記載されている。要するに、民主化運動が官僚化に転移するということである(市川, 2001, 178頁)。

実際、2004年に成立した国立大学法人法は、上述のトンプソンの命題を具体化した改正と読めるが、効率性と公共サービスの改善を求めて、学長に経営権を委譲し、経営と教学の関係を整理し、中期計画目標(契約)によって懸案の「代理人問題」の解消を目指したものである。法人化2期目には、産業競争力会議の議論を踏まえた「ミッションの再定義」や機能強化のロジックによって、国立大学への規律付けがいつそう強まった。さらに、2014年に改正された学校教育法92条第3項は、教授会の権限を縮小し、意思決定の学長への集中を確認した。意思決定を組織の上層部に集中させることは、官僚制化の基本的特性である。学校教育法の改正は、官僚制化がもたらす大学自治への危機、つまり間接的民主制が寡頭制化へ発展する代償も残したと言える。エンダースらはオランダの事例から、「組織化された無秩序」から組織体への変換によって生まれた新たなオートノミーの出現を、「規制的オートノミー」と表している(Enders, de Boe, Meyer, 2013)。

2-2. ヒエラルキーの構築と組織的感性

それでは、法人化10年の間に国立大学は、組織的にどのような変化を見たのであろうか。『文部科学省・国立大学法人等職員録』から、役員と本部事務組織を見てみよう。役員数の総計は、2004年度の735人（学長87，副学長・理事227，学長補佐421）から2014年度は非常勤も含めて1,035人（学長86，副学長・理事370，副理事・学長補佐・監事579）に、本部常勤職員は7,941人から9,409人まで増加した。図1と図2は、国立大学法人86について、第1期2004年度（平成16）と第2期2014年度（平成26年）の役員数と本部常勤職員数の変化を大学類型別に示したものである。図の45度線を目安に見れば、この10年間に、多くの国立大学で役員数が増加したことが分かる。仔細に見れば、競争優位なポジションに立つ旧帝大と医学部を擁する一部の総合大学（医総大）で増加傾向が著しく、役員が20人を越える大学が8校ある。

本部事務系職員については、役員数ほど目立った増加は見られないが、それでも旧帝大や医総大で増加している。これは運営費交付金が減少するなかで部局職員を本部に集中させる合理化だが、旧帝大や医総大では従来型の管理型業務の他に、評価分析，教育・学術研究，キャリア支援，情報化・国際化対応や企画・戦略型の業務，安全衛生・環境管理，資産管理，寄付金推進，法務・コンプライアンス，URA など，新たなカテゴリー（室）や「教職協働」を要する業務が生まれていることが分かる。また，学部・研究科横断的な教育研究組織に対応したオフィスも本部に置かれている。



出典：『文部科学省・国立大学法人等職員録』文教出版 2004，2014年度より作成

図1 国立大学法人役員数の変化：2004-2014

図2 国立大学法人本部職員数の変化：2004-2014

本部職員の職階を見れば、特定専門員や特任（准）教授が散見されるから、専門職化が進んでいるように見えるが、むしろ専門職化を待っていると言った方が正しい（大場，2013）。『学校基本調査報告書』によれば、この10年間に国立大学の事務系職員は、2004年の23,991人（女性7,056）から2014年の26,592（女性10,718）に増え、女性職員を積極的に雇用してきたことが特徴である。反面で、技術系技能職員は7,955人から7,123人に減少している。

このように国立大学では、大学類型間で司令塔や本部職員の配置の違いが際だってきた。総じ

て、法人化後の10年間に、PA論に従ってガバナンス強化のためマネジメント・プロフェッサーと本部職員を整備することで、管理面での教授の権限が失われ、垂直的な官僚組織として転換の経路を辿ってきたと言える（Brunsson & Sahlin-Anderson, 2000）。例えば、教育研究活動や国際交流など、これまで部局で独自に行ってきた事業を全学に組み込むことで、対外的に「可視性」を高めることができる。クラークの組織概念を用いれば、増大する社会的ニーズと大学の過小な「組織的感応性」（organizational response）の不均衡を是正し、企業的大学に向けて体質改善を図るものである（Clark, 1997, xvi）。そのことは、教員の自由裁量と学部の自律性に対する挑戦であるが、それだけ機能強化を求められる国立大学が、「情報の非対称性」を廃し、「表出的な組織」に転換したことを示す。この点が、「センス・メイキング」を重視する新制度主義を取り上げる背景の一つである。

ただし、こうした「組織化」は、長期的ビジョンに基づいた設計というよりも、個別大学で対症療法的に進められてきたのが実態ではないだろうか。そうだとすれば、再編によって生まれたバーチャルな教育研究組織の下で協力体制が生まれたと言えるかは、悲観的である。クルッケンによれば、ドイツの大学でも世界的なマネジメント・イデオロギー（説明責任・透明性）に押され、1990年代から質保証、研究マネジメント、キャリアサービスの分野で上級アドミストレータと女性職員が増加し、下級職員が減少した。だが、そうした学内マネジメントの変化が、大学の中核にあるアカデミックな仕事に影響を与えていると捉えることは懐疑的である（Krücken, 2013）。

こうして、大学組織の無秩序や柔結合を礼賛するにせよ（クラーク, 1994, 303頁）、大学の統廃合を妨げる特異な条件として正当化するにせよ（Musselin, 1996, 2007）、それゆえわが国では法人化による「大学の自治」（同僚的共同体）の縮小という代償を払ったにせよ、効率性、有効性、さらに社会とのレリバンスを追求する目的合理性に抗うことは困難である。しかし、効率性や有効性の原理は否定できないにしても、無秩序や柔結合を特徴とする高等教育組織が、なぜどのように組織として存立するのかを説明するものではない。次節で、PA論が前提とする現実主義的な組織有効性や目的合理性とは対極にある、「弱い合理性」に依拠する社会学的新制度主義の視角から検討してみよう。

3. 新制度主義組織論

新制度派組織論は、組織存立機制を機能的・実体的ネットワークに依拠するボトムアップな現実主義ではなく、組織の公式構造に付与された意味や規範に焦点を当てるトップダウン型の社会認識である。それは、公式構造と日々の実践的活動との間に現象学的な切断（エポケー）を行うことで、過剰な選択圧力と不確実性から人間を保護するものとして〈制度〉を位置づける。そうすることで、組織は資源を恒常的に確保し、組織の安定化に寄与するという構築主義の視点に立つ。新制度主義は、上述のトンプソンや資源依存理論が強調する「技術的環境」や「タスク環境」、利害関係者の集合的選択（Moe, 1984）よりも、より広い意味世界（法的システム、政府のエージェント、信念体系、プロフェッション、神話、進歩、科学、世界文化）を想定し、国家や組織、個人はこうした「聖なる天蓋」に埋め込まれることで正当化される「疑似宗教論」とも言える（Meyer, 2009, p.57）。

つまり、国家や組織、個人は独立変数としてではなく、従属変数として扱われるのである。

3-1. 公式構造の意味

まず、新制度学派の社会認識を跡づけた、バーガーとルックマンの『現実の社会的構成』に立ち戻ってみよう。バーガーとルックマンによれば、日常生活における社会的現実や知識は、「類型化」の連続線上で理解される。「類型化」は、対面的状況から時間的・空間的に遠ざかる状況に存在する（バーガー・ルックマン、2003、50頁）。例えば、大学教員は15回の対面的授業と合格判定を行い、卒業判定会議で累積単位124以上を卒業生「として」と典型的に処理する（盛山、1995、241頁）。卒業生は、A大学卒業生「として」個人の同窓意識や成績に関わらず、他とは区分された高度に匿名的な抽象物として認識されるのである（マイヤー他、2015、269頁）。

新制時にアメリカから移植された一般教育が、たとえ設置基準の大綱化により自由化され、さらに教養部が改組されてもなお、高等普通教育（スキル化、リメディアル化）、教養教育、「前専門」として、名称を変えながらも存続している（吉田、2013）。それは、教養教育が効果的であるとか、組織化されているか否かに関わらず、「制度としての教養教育（一般教育）」という理念の実在が存在し、大学教育に自明な知識として人々が（すべての人ではないが）共有しているからだと説明できる。学部や学科の連合体である大学自体、理念の実在である。

こうした理念の実在の総体を「制度」と捉えるのである。また「制度」は、ゴッフマンが『行為と演技』のなかで「印象操作」（face-work）という概念で説明したように、人々がステレオタイプ化され、期待された額面（front）、あるいは行為者がある状況でどのように行動すべきかを示す台本（script）としても理解できる。付言すれば、この「制度」のアイディアは、A. ギデンスがモダンと時間・空間の変容を論じた際に、機能主義に依らず社会関係を相互行為の局所的な脈絡から引き離し、時空間の無限の広がりの中への再構築を意味する「脱埋め込み」（disembedding）として認識したことと相同である（ギデンス、1993、35-36頁）。ギデンスは、「脱埋め込み」の類型として象徴的通票と専門家システムの確立を挙げているが、社会関係を前後の脈絡の直接性から切断を機能させるために、「信頼」を前提としていることは、新制度学派組織論と通底する社会認識である。先取りして言えば、およそ「信頼」を損なう評価は、回避すべきものとして認識される。

ここで、マイヤーとロワンによる新制度主義学派の古典から組織の存立機制を検討してみよう（Meyer & Rowan, 1977）。この論文のオリジナリティは、組織の「公式構造」を効率化と制度化の対極線上に置き、効率性という「強い合理性」から組織を保護するために後者の制度化に組織の存立機制を求めた点にある。そのことは、命題「組織の公式構造（青写真）の中に社会的に正当化された合法的要素を取り込んだ組織は、その正当性を最大化し、その資源と生存能力を増大させる」に示されている（Meyer & Rowan, 1977, p.352）。この命題が、企業組織よりも公的セクター、わけでも高等教育機関にフィットするのは、「弱い合理性」（柔結合、無秩序、暗黙知）を隔離するために、外部で正当化され、権威付けされた資格、専門職、サガ（物語）を取り込むことで組織の安定が保証されるからである。つまり、正当化による複雑性の縮減＝再帰性である。

例えば、大学審答申『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて』（2013年）に明記

された FDer, 『学士課程教育の再構築』(2008年)で推奨された教学ガバナンスのツールとしての IR, そして研究大学促進事業として導入された URA も正当化の事例である。FDer, IR, URA の組織的情報力やマネジメントが有効なのかを詮索する必要はない。こうした「専門的」人材が組織に取り込まれるのは、機能的要件というよりも、内部質保証システムの構築や研究開発のマネジメントの面で、対外的に正しい人材を配置しているという「適切さのロジック」(logic of appropriateness)を提供するものとして解釈される。だから、法人役員と本部職員が膨らむのである。

逆に、合理性の規範の下で、こうした「専門的」人材やオフィスを欠くと、説明責任を問われることになる。「大学憲章」やミッション・ステートメントを HP で公開するのは、構成員の自覚を促すというよりも、外部に対して「公式構造」の可視性を高めることができるからであり、日々の活動とは直接関わらない。「スーパーグローバル大学創成支援」事業は、「日の丸」を背負わせた37大学を他とは異なる大学類型として内外の世評を劇的に高める儀礼的効果がある。反面で、実績を達成できなければ、脱正当化される「両刃の剣」でもある。

新設の学部・研究科名称がますますオンリーワン化・長名化するのは、学問体系の揺らぎと言うよりも、希少性、斬新性、そして社会とのレリバンスという規範をシンボリックに符号化したものと解釈される。新制度学派のクルッケンとメイヤーによれば、近代の大学は4つの要素(説明責任、ミッション・ステートメント、マネージメント・プロフェッサーの創出、公式構造の精緻化)を通じ、「組織的アクター」に向けて転換していると言う(Krücken & Meier, 2006)。そうだとすれば、わが国の高等教育もグローバル化の流れの中で「経路依存性」を越えた、標準化された「組織体」に変革しつつあると言えるのかもしれない。

3-2. 新制度主義の隘路

ただし、このような構築主義に従えば、三つの矛盾に直面する(Meyer & Rowan, 1977, p.356)。第1は、有効性や効率性に対する強い要請と標準化された「公式構造」との齟齬である。例えば、「スーパーグローバル大学」が優れた外国籍教員を10年で2倍採用し、外国語(英語)による授業コマ数を増やせば、外部評価を高める儀礼的便益はあろう。だが、人件費から見れば純粋なコストである。

第2は、「制度化されたルール」が標準化と抽象度のレベルが高いのに反し、日々の教育研究活動は複雑でユニークなものだからである。両者を近づけようとする矛盾が露呈する。かといって、「制度化されたルール」を無視すれば、組織は正当性を得る機会を失う。ここに、大学の面子を動機とした大学教育支援事業の隘路、つまり採択されてもされなくても逃げ道のないダブルバインドがある。

第3は、「制度化されたルール」それ自体の過剰性である。例えば、法人化第一期に国立大学が上申した平均中期計画数は190項目であった(国立大学法人評価委員会総会資料3-1, H26.8.4)。このこと自体、政府の庇護から外れた国立大学の過剰反応を示している。第二期の平均中期計画数は74まで精選されたが、第2期中期目標・中期計画の項目で新規に加わった項目は、(1)社会貢献、(2)国際化、(3)法令遵守である。水田によれば、「自明視されたルール」に対応して毎年の実績報告

書のボリュームが増えている（水田，2010，47頁）。第3期には，(1) 各法人の強み・特色・機能の明確化，(2) 教育の質転換，(3) グローバル化，(4) イノベーション創出，(5) 入学者選抜の改善，(6) 機能強化に向けた教育研究組織の見直し，(7) ガバナンス機能強化，(8) 人事給与システム改革，(9) 研究における不正行為・研究費の不正使用の防止が示されている。

しかも，第3期中期目標・計画では，内実に踏み込んだ既存の組織の見直しの目標・計画の積極的な記述が求められている。学部・研究科の年度毎の収容定員ではなく，学年進行を加味した中期目標期間開始年度に見込まれる収容定員の例示であり，文部省との事前折衝で具体的な達成目標を数値で示すことが要請されているのである。新制度主義は，組織の安定にとって「制度化されたルール」への非選択的なコンプライアンスを「是」とする。PA論から見れば，中期計画目標への受動的適応は，「監視コスト」の削減を意味する。新制度主義が，経営者の環境創造や環境選択論を前提にした「資源依存理論」と大きく異なるのは，この点にある（Pfeffer & Salancik, 1978=2003）。

ここで，政府への適応のメカニズムを理解するには，新制度主義学派のもう一つの古典であるディマジオとパウエルの「鉄の檻：再訪」が示唆的である（DiMaggio & Powell, 1983）。ここでは，組織内部の安定と組織間の同質性のメカニズムとして三つの「同形化」(isomorphism) が示されている。政治や政府による「強制的同形化」，専門職化と関連する「規範的同形化」，そして不確実性への標準的対応から生まれる「模倣的同形化」である（DiMaggio & Powell, 1983, p.150）。「強制的同形化」を条件づける以下の命題は，運営費交付金のマイナスシーリングのなかで，法人化前と変わらない管理統制を残しつつ，中期計画目標の達成，エビデンス・ベースの評価，アウトカム重視という「鉄の檻」のなかで翻弄される，国立大学の置かれた厳しい現実を説明している。

「組織Aの資源供給について集権化が大きいほど，組織Aは依存する組織に似るように同形的に変化する」，「組織フィールドが単一の資源に依存する程度が大きい組織ほど，同形化の程度は高くなる」（DiMaggio & Powell, 1983, p.155）と。しかし，同形化による官僚化，形式主義，そして標準化は，大学を「鉄の檻」に閉じこめて，社会が求める変化やイノベーションから大学を遠ざけてしまうのである。

そうだとすれば，組織の有効性や実用性を重視する現実主義と「制度化されたルール」に立つ構築主義は，それぞれ異なる文脈から，ともに「高等教育組織は，タイト・カップリングな構造であるべき」という考え方に導くことになる。したがって，両極からの圧力は，相当に「テクニカル・コア」（教育・研究活動）を脅かし，政府の誘導に収斂していくことが予想される。ところが，新制度主義は，この圧力から「テクニカル・コア」を防衛するロジックを用意している。

3-3. 組織防衛としての「脱連結」

新制度主義には，組織の内実と「制度化されたルール」の両者を一致させることから生まれるジレンマや「制度化されたルール」の実質化を回避するマネジメントがある。「脱連結」(decoupling) がそれである（Meyer & Rowan, 1977, pp. 356-359）。連結を欠きつつも，組織の特異性を維持するメカニズムである。およそ複雑な組織が存立するのは，「公式構造」が行為を統制するからではな

く、規範と行動、政策と実践、計画と実行、意図と結果の間に戦略的な分離やダブルスタンダードが存在するという認識である。この認識は、伝統的に教員のオートノミーと柔結合が確立した選抜性の高い大学で該当しようが、これがまさにPA論が克服しようとする機会主義に他ならない。それはまた、新制度主義の影響を受けたM. パワーが、「検証の儀式化」として捉えた会計監査の失敗を意味する。監査が、組織のパフォーマンスを精密かつ詳細に測定できたとしても、あくまで監査可能な形式にすぎず、監査可能な自己言及的世界を作り出すからである（パワー、2003、132頁）。

しかし、「脱連結」は、PA論やM. パワーが問題視するように、必ずしも怠慢でも病理でもないし、アナキーな見方でもない。組織は一方で、「制度化されたルール」に適応したパフォーマンスを行い、他方でパフォーマンスとは直接結びつかない儀礼的プロセスが併存するということである。後者は、非公式組織による調整機能であり（バーナード、2011、128頁）、変動的な環境をテクニカル・コアにとって安定的な状況となるよう「あたかも～のように」という仮定に近づける「緩衝化」(buffering)である（トンプソン、2013、27頁）。つまり、意思決定者は外部からのあらゆる干渉や批判に責任を引き受けて対処するが、実質的には何ら内部に影響力はない。他方、フォロワーは責任を取らないがゆえに内部で影響力を持つという意思決定のパラドクスである（Brunsson, 2002, p.101）。「脱連結」は、官僚制対プロフェッションという二項モデルから我々を解放する。

マイヤーとロワンが、「脱連結」として指摘する組織防衛の戦略は、業務の専門家への委託、目的の曖昧化、都合の悪いデータの選択的回避などである。目的の曖昧化については、教育組織に固有である。「人間形成、文化伝達、個人の発展、学問研究、公共サービス」の如く、大学の目的を述べることで自体、自然な曖昧さがある（クラーク、1994、24頁）。「スーパーグローバル大学創成支援」事業で例示すれば、文部科学省自体が事業計画調書に官庁用語の外国籍教員「等」を用いて大学側に拡大解釈を許している（苅谷、2015、50頁）。

そして「脱連結」を支えるのが、「信頼の論理」と「監査と評価の儀式化」（戦略的な寛大さ）である。組織内部の矛盾や士気や信頼を損ねるような立ち入った評価を回避し、看過することである。評価者は、被評価者（大学）の提出する根拠資料やデータを額面通りに受け取り、深く詮索しないという誠実さである。例えば、認証評価機関が、「優れた点」として評価した事例の多くは、質というよりも仕組み、規定の明文化、ウェブ公開による周知など外形的で可視性の高い取り組みである。「改善している」、「満たしている」と評価するのは、あくまで根拠資料に基づくものである（大学評価・学位授与機構、2013；日本高等教育評価機構、2014）。根拠資料が十分であれば、PDCAが自己点検委員会で止まることなく、外部から見て日常的に廻っていると認識されるのである。

こうした「脱連結」は、外部の批判や介入を封印する上で極めて有益である。大学は、正当性や満足さを獲得することができ、組織体らしく見せることができるからである。「認証評価団体、理事会、政府、そして個人は、儀式的な組織の特徴である資格、曖昧な目的、カテゴリカルな評価を額面通りに価値あるものとして儀式的に受け入れるのである。」（Meyer & Rowan, 1977, p. 360）。なお、マイヤーとロワンは、「脱連結」の実証研究として興味深い指摘をしている。組織のパブリック・イメージを維持するために、アドミニストレータのマネジメントに要する時間やエネルギーが、組織内部の調整や監視に注がれているか、同形化に費やされているか、それとも両者の折り合いに向

けられているかである (Meyer & Rowan, 1977, p. 361)。

だが、古典的「脱連結」論には、4つの検討課題ないし修正点がある。第1は、理論的な問題である。スコットによれば、制度の圧力に対してオートマチックに「脱連結」が作動すると見るのは、過度な単純化であり、ミスリーディングである (Scott, 2014, p.187-188)。オリバーは、「脱連結」の制約条件として、いつどのような条件の下で「脱連結」が組織防衛に必要なものとして採用されるのか、正当性への受動的なコンプライアンスだけでなく、資源依存論が主張する資金の獲得可能性も含めた戦略的応答 (面従腹背、無視、抵抗、やり過ごし、巧妙な操作) を問うべきだと指摘している (Oliver, 1991)。バステードによれば、オリバーの戦略的選択論は、高等教育政策の組織研究やリーダーシップ論に適用可能な分析視角を提供する (バステード, 2015, 388頁)。例えば、若手教員や外国人教員に年俸制を選択的・部分的に適用することで、第3期中期計画・目標で求められている人事給与システム改革の約束を果たすことができる。これは「やり過ごし」戦略である。

第2は、目的合理性からの批判である。「脱連結」を受け入れるとすれば、主人の側に混乱と不信感を招く。一連の大学改革が、「脱連結」という隠蔽と組織内外の「信頼の論理」という共犯関係によって意図した効果が得られないとすれば、大学に対する疑心暗鬼が深まるからである。実際、第3期中期計画・目標では、先手を打って大学に具体的な進捗状況の報告を求めている。

第3は、法人化後、教員の身分は「労働法の世界」に移行し、被雇用者になったが、図1と図2で示した管理組織の集権化が進んだ国立大学で、果たして非公式集団によるボトム・アップな連帯が生まれるかどうかである。「脱連結」が部分的に存在するにしても外部評価に無頓着ではいられない。認証評価制度や中期計画・目標それ自体、大学に対する不信から生まれた制度である。

第4は、パワーが監査のもたらすもう一つの副作用として指摘した「植民地化」である。「植民地化」とは、「脱連結」とは逆に、内部統制を可能にする価値観や実務、NPMに含まれる様々なプログラムや評価活動が、組織のテクニカル・コアまで浸透することである。つまり、監査本来の目的である組織改善ではなく、自律的であるはずの教員集団の活動を監査可能なパフォーマンスに変えてしまう「意図せざる結果」である (パワー, 2003, 133-134頁)。「植民地化」は、パワーの言うように経験上の問題ではあるが、例えば「制度化されたルール」としての「世界大学ランキング」への同形化がある。最後にこの点に触れておきたい。

4. おわりにー「脱連結」から「タイト・カップリング」へ

本稿は、組織の効率性と有効性が追求される今日の大学改革のなかで、柔結合と無秩序をテクニカル・コアに持つ高等教育組織がなぜどのように存立しているのかという問いを、法人化後の国立大学の現状を踏まえつつ、社会学的新制度主義の視角から検討した。新制度主義のロジックは、公式構造が内部調整や統制を行うという古典的組織論とは逆に、公的構造それ自体が「制度化された環境」(「合理的神話」)が埋め込まれたものと認識する。ここで、「合理的神話」が「合理的」であるのは、手段=目的という目的合理性に沿って効率性を達成するだろうと思われる限りである。同時に、それが「神話」でもあるのは、テクニカルな意味で効率性は達成できないからである。

それゆえ、組織存立のレゾンデートルは、技術的・機能的な問題よりも正当性の獲得にあり、自明さ (taken-for-grantedness) が機能的要件をはるかに凌ぐという立場である。

しかし、このような「ダブルスタンダード」によって組織のアイデンティティが維持できるかは、今日の高等教育に対する厳しい環境と過剰な期待から断言できない。効率性と有効性のロジックは、公財政の逼迫と少子化による教育の質低下という文脈に押され、公的セクターまで及んでいる。国によって「経路依存性」は異なるが、わが国でも行政評価に用いられた NPM の手法が普及し、行政機関情報公開法、国立大学法人法、すべての大学・短大・高専に網を掛けた認証評価制度、そして大学ポートレートの稼働（準備中）に見ることができる。大学を「組織的感性」と機動性・透明性の高い組織に体質改善を図ることは、世界的な大学の潮流である (Krücken & Meier, 2006)。さらに、国立大学は、法人化3期に向けて、交付金の「3類型化」（比較優位）による機能強化、膨らんだ中期計画・目標（強制的同形化）の圧力、つまり目的合理性と価値合理性の二つの合理性への対応を迫られている。加えて、安部内閣における「教育再生」に向けた取組は、「大学力は国力そのものです。大学の強化なくして、我が国の発展はありません。世界トップレベルとなるよう、大学のあり方を見直します」と宣言している（第183回国会内閣総理大臣施政方針演説, 2013.2.28）。

新制度主義は、「脱連結」が機能することで、目的合理性では捉えられない日々の教育研究活動を防御できると言う。なるほど、「脱連結」が組織の生態だとしても、どの程度「脱連結」が促進・抑制されるかは実証の問題であり、社会からの大学に対する信頼、監視、サンクションに依存する。ここで、上述のオリバーの選択的適応論に従って、「脱連結」（1か0）を「制度化されたルール」、監視とサンクションの強度、そして効率性の関数だとしよう。もし「制度化されたルール」が競争優位、効率性が測定可能、さらに監視とサンクションが強ければ、「脱連結」は抑制される。「脱連結」が機能しなければ、「強い合理性」と「制度化されたルール」＝中期計画・目標によってテクニカル・コアが晒される。「脱連結」の存在が実証できないのであれば、サウダー・エスペランドが指摘するように、「脱連結」のロジックから離れ、むしろ「タイト・カップリング」が新制度主義の新たな切り口になる (Sauder & Espeland, 2009)。

わけでも、「ワールドクラス・ユニバーシティ」のイメージは、表層的ではあるが、大学の序列（権力）構造を裏書きするものである (Barnett, 2013, p.55)。なるほど、「ワールドクラス・ユニバーシティ」を創り出す「世界大学ランキング」に対しては、非アングロサクソン圏の研究者から測定方法などランキングの合理性について批判が強く、総合ランキングは拒否されている (Münch, 2013)。したがって、「世界大学ランキング」をガバナンス改革やアウトカム管理の指標として用いないのが健全な考え方である。

ところが、これだけ「世界大学ランキング」がファッション化し、「スーパーグローバル大学創成支援事業」が打ち出されるのは、同一基準を用いた「世界大学ランキング」が、大学をバーチャルな競争に駆り立てる表層的な市場を創り出したからである。この競争は、日々の教育研究活動とはリンクしないが、バーチャル・リアリティとして現実の活動を浸食し、「脱連結」を「植民地化」に転移させる。大学ほどディマジオとパウエルが定式化した、三つの同形化（政府、専門職、威信）

に自然にフィットする組織はないからである。

もしそうであれば、「魔法の鏡」が映し出すランキングへの不安と期待が、大学の潮流をフーコーの言う「自己の規律化」と「内面化」に導き (Sauder & Espeland, 2009), 「予言の自己成就」に向かうのか。それとも、新制度主義が予想するように、神話としての「知識社会」の中核に位置づく近代の大学は、グローバル化し合理化した世界の中で、正当化された人材と知識を配分するアクターとして機能するために、世界の大学すべてを相対化できるランキングを自ら改善し、いつその標準化に向かうのか (マイヤー他, 2015, 266頁)。いずれにせよ、不確実性の組織化のために効率性とヒエラルキーの構築を唱える PA 論も、「脱連結」を主張する新制度主義も、バーチャルな競争が生み出す現実の格差や排除、そして標準化がもたらす多様性の喪失については何も語らないのである。旧憲法の「国家ノ須要ナル学術」機関への逆戻りを回避するには、「研究財政上の自由」を組み込んだ新たな高等教育組織論を要するが (高柳, 1983, 112-113頁)、今後の課題としたい。

【参考文献】

- 市川昭午 (2001) 『未来形の大学』 玉川大学出版部。
- 大場淳 (2013) 「大学職員の位置」 広田照幸他編 『組織としての大学』 岩波書店, 145-168頁。
- 荻谷剛彦 (2015) 「スーパージョーナル大学のゆくえ」 『アステーション』 82, 38-52頁。
- ギデンス, A. (松尾靖文・小幡正敏訳) (2013) 『近代とはいかなる時代か?』 而立書房。
- クラーク, B (有本章訳) (1994) 『高等教育システム』 東信堂。
- 公益財団法人日本高等教育機構 (2014) 『平成25年度 大学機関別認証評価報告書』
- 塩野宏 (1991) 『行政組織法の諸問題』 有斐閣。
- 盛山和夫 (1995) 『制度論の構図』 創文社。
- 大学評価・学位授与機構 (2013) 『教育の内部質保証システムに関するガイドライン (案)』
- 高柳信一 (1983) 『学問の自由』 岩波書店。
- トンプソン, J. (大月博司・廣田俊郎訳) (2012) 『行為する組織』 同文館出版。
- バーガー, P. & T. ルックマン (山口節朗訳) (2003) 『現実の社会的構成』 新曜社。
- バーナード, C. (山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳) (2011) 『経営者の役割』 ダイヤモンド社。
- バステード, M. 「高等教育政策研究のための社会学的枠組み」 ガンポート, P. 編 (伊藤彰浩・橋本鉦市・阿曾沼監訳) (2015) 『高等教育の社会学』 玉川大学出版部, 381-407頁
- パワー, M. (2003) (國部克彦・堀口慎司訳) 『監査社会：検証の儀式化』 東洋経済新報社。
- 藤村正司 (2008) 「主人・代理人論からみた高等教育システム：自律と依存のパラドクス」 『大学論集』 第39集, 185-203頁。
- マイヤー, J. ラミレッツ, F. フランク, D, シェファー, E. 「制度としての高等教育」 ガンポート, P. 編 (伊藤彰浩他監訳) (2015) 『高等教育の社会学』 玉川大学出版部, 243-286頁。
- 水田健輔 (2010) 「国立大学法人化の評価と環境変化に対する対応」 『国立大学財務・経営センター研究報告』 第12号, 43-55頁。

- 吉田文 (2013) 『大学と教養教育』岩波書店。
- Barnett, R. (2012). *Imagining the University*. New York: Routledge.
- Brunsson, N. & K. Sahlin-Anderson (2000). Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform, *Organization Studies*, 21(4), 721-746.
- Brunsson, N. (2002). *The Organization of Hypocrisy*. Oslo: Copenhagen Business School Press.
- Clark, B. (1997). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathway of Transformation*. Oxford: Pergamon.
- DiMaggio, P. & W. Powell, (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational field, *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Enders, J. de Boer, H & E. Meyer, (2013). Regulatory autonomy and performance: the reform of higher education re-visited, *Higher Education*, 65, 5-23.
- Ferlie, E. Ashburner, L. Fitzgerald, L & A Pettigrew, (1996). *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Krücken, G. & F. Meier (2006). Turning the University into an Organizational Actor, In Drori, G., Meyer, J. & H. Hwang, (Eds.), *Globalization and Organization*. Oxford: Oxford University Press, 241-257.
- Krücken, G. (2013). The Managerial Turn in Higher Education? On the Interplay of Organizational and Occupational Change in German Academia, *Minerva*, 51, 417-442.
- Meyer, J. (2009). Reflections: Institutional Theory and World Society, In Krücken, G. & G. Drori, (Eds.), *World Society: The Writings of John W. Meyer*. New York: Oxford University Press, 36-63.
- Meyer, J. & B. Rowan, (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28 (4), 739-777.
- Münch, R. (2013). The Colonization of the Academic Field by Ranking: Restricting Diversity and Obstructing the Progress of Knowledge. In Erkkila, T. (Ed.), *Global University Rankings*. London.: Parglave, 196-246.
- Musselin, C. (1996). Organized anarchies: a reconsideration of research strategies, In Watglin, M. & M Masuch, (Eds.), *The logic of Organizational Disorder*. Berlin: Walter de Gruyter, 55-72.
- Musselin, C. (2007). Are Universities Specific Organizations?, In Krücken G, A Kosmutzky & M Torka (Eds.), *Towards a Multiversity?*. Bielefeld: Transcript Verlag, 63-86.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes, *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Pfeffer, J. & G. Salancik, (1978=2003). *The External Control of Organizations*. Stanford: Stanford University Press.
- Sauder, M. & W. Espeland, (2009). The Discipline of Rankings: Tight Coupling and Organizational Change, *American Sociological Review*, 74, 63-82.
- Scott, R. (2014). *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Weick, K. (1976). Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.

Reconsidering the Survival of Higher Education as Organizational New Institutionalism

Masashi FUJIMURA *

In 2004, national universities in Japan were transformed into national university corporations with a juridical public body separated from the central government. National universities entered a new and difficult phase. This structural reform is theoretically explained by the administrative theory called Principal-Agent Theory (PAT) developed by new institutional economics.

The purpose of this paper is firstly to examine how national universities were reconstructed over the last decade under the PAT theory, based on empirical data gathered from 86 of them. What can clearly be seen is that not only the numbers of administrative professors have increased, but also the change of focus of administrative staff from departmental matters to administrative institutional building. This finding shows the managerial turn in academia as predicted by PAT.

Secondly, the paper challenges PAT Theory which implicitly assumes the rationalist, objective-oriented models of organizational behavior, from the perspective of sociological new-institutionalism. Central to new-institutional theory is the focus on 'rational myth' and trust beyond university stakeholders, and the idea that formal structures of organization are decoupled from the actual activities, not simply functional ends in and of themselves.

Thirdly, the paper departs from the new-institutionalism by approaching colonization of the university. This shift in perspective is caused by the appearance of World University ranking. Under the pressures of ranking, which are part of global movement and produces an artificial market triggering virtual competition among the universities, it is difficult to decouple actual university activities from a new virtual reality. Rather than assuming that decoupling automatically occurs, decoupling should be treated as dependent on the characteristics of institutional environments.

* Professor, Research Institute for Higher Education(R.I.H.E), Hiroshima University