

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集  
第 52 集 (2019年度) 2020年 3 月発行 : 1-17

## 高等教育組織存立の分析視角 (3)

—自己の規律化—

藤 村 正 司



# 高等教育組織存立の分析視角 (3)

## —自己の規律化—

藤村正司\*

### 1. はじめに

福祉国家の財政破綻と行政サービスの拡大と複雑化を背景に、政府は1998年の中央省庁等改革基本法を制定し、行財政改革（国の行政組織の減量化）の手法として1999年に独立行政法人通則法（2014年に改正）を定め、2004年に国立大学国大法を新たに制定した（国立学校設置法の廃止）。この法律の定めるところにより設置される国立大学は、法人格が付与された。国立大学は、当初危惧された「市場行きの切符」（民営化）を免れたが、次善策として国立大学法人に組み入れられた。国立大学は、「中央省庁等改革基本法」第4条に規定される「行政機関における政策の企画・立案機能と実施機能の分離」を受けて、「実施機能」を担う独立行政組織の「一種」として位置づけられたのである。政府は行政サービスを競争的供給に晒すことで、説明責任を伴ったものにしよとしたのである。法人化により国立大学の設置形態が変更され、独立の法人格が付与されることで、当初は国の縛りから解放されて、国立学校特別会計による予算科目の細分化、費目間流用の規制、そして組織改編・定員管理で大幅な自主・自律性が与えられたように認識された。そのことは、平成15年6月の参議院文教科学委員会で遠山文部科学大臣が、法人化のメリットとして再三強調していたことである。

周知の通り、国立大学の法人化は国立大学改革とは無関係で、従来の省庁ごとに仕切られた分権的な政策過程から生まれたものではない。独立行政法人は、内閣府をトップとする官邸主導型の一元的・集権的委任がもたらした「成果」であり、新たな公的グレイゾーン組織の誕生であった（真淵, 2009）。だが、安倍第2期政権以後、「官邸主導型」体制がいつそう強まるなか、政策立案のチェック・アンド・バランス機能が喪失し、「配慮」（国大法3条）とは裏腹に財政措置を通じた権力行使が強まっている。結果として、財政基盤が劣化したことが国立大学間の財務格差の二極化やわが国の研究力低下として顕在化しているとおりでである（藤村, 2019；豊田, 2019）。

1990年代の行政改革から法人化の制定過程に至る経緯、国立大学法人制度の課題、法人化によって国立大学が被る格差・財政問題については、行政改革会議委員の藤田宙靖の論考を皮切りに、教育法、行政組織法、財政法、高等教育研究者、そして法人化当時の元学長らによって指摘されている（藤田, 1998b；高木, 1998；岩崎・小沢編, 1999；福家・浜川・春山, 1999；塩野, 2002；中川, 2005, 2007；天野, 2008；水田, 2010；大崎, 2011；中島, 2014；田中・佐藤・田原, 2018；羽田, 2019）。

---

\* 広島大学高等教育研究開発センター教授

だが、法人化後の国立大学の隘路を理解するには、新自由主義政策というよりも、そもそもわが国の国立大学が財政自治権を持たない上に、設置者負担の規律を欠いた国立大学法人法を適用したことで、財布の紐を握った行政の裁量が強まる悪循環を指摘する必要があるのだが、そのことを論証する研究が少なかったように思う。そこで、本稿のねらいは、法人化後第3期後半の現在から見て、なぜ法人化後に国の関与が強まり、国立大学が苦難の歩みを辿ることになったのか、その理由を新制度派経済学（主人・代理人論）の誤用として論証する。そのためにやや遠回しになるが、第2節で新制後から法人化に至るプロセスを「自己の規律化」として捉え、学部組織の自治慣行が衰退する「脱制度化」（Oliver, 1992）の与件を概観する。第3節で上述の問いに答えるために、(1) 政府が採用した新制度派経済学の契約パラダイムの特徴と難点を指摘し、「通則法」（国大法）が契約パラダイムに従っていること、(2) 国立大学法人法と法人制度の不完備、ないしは「規律密度の薄さ」（塩野, 2006, 79頁；羽田, 2019, 第8章）を埋めるため、運用面で行政の裁量（介入）が大きくなり、「費用責任者が決定権を有する」という率直な考え方にシフトしたこと、(3) 現象面では国立大学の内部組織で、中期目標・中期計画を通じた横並びによる収斂＝「強制的同型化」が現れていること、(4) 法人化第2期の法人評価を受けて、政府が国立大学法人の契約不履行に対して監視水準を高めたため財政基盤の更なる大学間格差拡大の蓋然性を指摘する。

ところで、1990年代以降の欧米の新自由主義の高等教育改革は、1970年代から展開した新制度派経済学のアイデアを行政学に応用した新統治法とその系である新公共管理（NPM）が適用されている。わが国の適用は欧米に遅れて、行政改革を契機に導入された独立行政法人が誕生したから、行政組織法の歴史は浅い（塩野, 2002）。他方、行革に適用された新統治法（契約者概念）は、英米のコモン・ローとして法廷で発達してきたものである（コールマン, 2004, 227頁）。ここでは、主人が代理人の行為にどこまで責任を持つのか、どこまで主人が代理人を統制できるのかについて様々なバリエーションが議論されてきた。

しかしながら、高等教育改革に適用された新統治法や公共管理論は、もっぱら「代理人問題」の克服に向けられ、「主人の問題」は十分に議論されていなかった。その空白を埋めたのが、90年代から英米を先行事例として公共管理論による裁量性の拡大と統制強化の一体化に潜む現実的問題や病理を当事者の視点から告発した研究である。評価による信頼の喪失（トロウ, 2000）、監査文化のもたらすリスクと説明責任（Strathern, 2000）、監査の爆発による検証の儀礼化と植民地化（パワー, 2003）、ランキングによる通約可能性（Espeland & Sauder, 2007）、そして研究業績のゲーミング（Alvesson et al, 2017；佐藤編, 2018）などである。本稿は、こうした批判的議論に与しつつ、政府が「契約」概念に従う新制度派経済学のアイデアを高等教育政策に取り入れたことで、契約後に政府の過少投資に伴って国立大学法人が「ホールド・アップ問題」に見舞われていることを指摘する。

## 2. 自己の規律化

### 2-1. 「代理人問題」克服としての法人化

政府は、2004年に国立大学を国の直属機関から切り離し、つまり文部科学省の経営権を放棄させることで、国立大学を間接的に統治する契約（6年更新）を交わした。政府は、この契約に際して「代理人問題」という長く手を付けられなかった管理運営面での国立大学改革に着手した。文部科学省に代わって経営権を国立大学法人（経営者）に委譲する契約を交わしたとき、政府と国立大学の間にいわゆる「主人・代理人関係」が成立するからである。そこで政府は、官僚制組織における「代理人問題」、つまり権限委譲に伴う「副作用」を抑制するために競争的環境の整備を要請した。コールマンが指摘するように、およそ支配関係においては上位者（主人）にとって下位者（代理人）の欠陥（専門性、隠れた行為、情報の非対称性）が常に想定されるからである。

「下位者の行為遂行が彼自身の手により、自己の行為の制御権を上位者に譲渡したからと言って、自己の利害を考慮しなくなることはない。下位者の利害が上位者の利害に反するような行為遂行を導くときや、上位者による監視が有効でないときには、下位者によって遂行される行為は上位者に利益をもたらす行為にならないだろう。」（コールマン、2004、130頁）。

主人・代理人関係から捉えると、独立行政法人はサービスを需要する主人（内閣府／主務大臣）から見て観察できない「副作用」が生まれないように、サービスを供給する代理人（独立行政法人）を規制することである。そこで、権限委譲によって生じる代理人問題を克服する有効なルールとして制定されたのが「通則法」である。国大法は、「通則法」をほぼ準用している。

なるほど、「通則法」第3条3には、「この法律及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の業務運営における自主性は、十分配慮されなければならない」と規定がある。国立大学法人法（国大法）では国立大学の核となる教育研究活動内容の固有性（自主性・自律性）を反映して、「教育研究への配慮」（国大法3条）と「通則法」の中期目標の期間（3年以上、5年以下）を6年間（国大法30条）に延長している。また、今では忘れられているが、国大法案は異例の長い附帯決議が衆参議院で議決された。中期計画・中期目標による有形無形の圧力、文部科学省と総務省による二重の評価制度、評価結果の運営費交付金への反映の他、授業料標準額や運営費交付金にかかる効率化係数の算定基準が不透明であること、そして何よりも教職員が国家公務員から外れることそれ自体の法的根拠の曖昧さなど、多くの疑念が晴れないままに採択されたからである。加えて、法案の国会審議中にもかかわらず、文部科学省は法人化を円滑に移行させるため（国大協の了承を得て）各国立大学に対して中期計画・中期目標の原案作成を依頼していたことが、議員の反発を招いたからである（第56回国会『参議院文教科学委員会会議事録』第20号、2003年6月26日；大崎、2011、152頁）。

しかし、「通則法」は、後述のとおり代理人の自主性を保証する法典ではなく、制御するルールである。それは、河野が「機能としてのガバナンス概念」として定義した「stakeholderの利益のためのagentの規律付け」に他ならない（河野、2006、13頁）。この定義に倣えば、「stakeholder」は、学生、納税者、政府等多様に肉付けできようが、直接的には行政主体（主務大臣）である。「利益」

は、独立行政法人3条「国民生活及び社会経済の安定などの公共上の見地から確実に実施されることが必要なものであることをかんがみ、適正かつ効率的にその業務を運営するよう努めなければならない」とあるように、効率化が「利益」に違いない。

ところで、独立行政法人設立の趣旨は、「民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されない(採算が取れない)おそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるもの」(通則法2条)であり、公共上の事務の「必要性」が設立の根拠である。加えて、「中期目標」と「中期計画」では業務の効率化のみならず、「国民に対するサービスの質向上」が挙げられている。にもかかわらず、「公共性」、「必要性」、そして「国民に対するサービスの質向上」は後退し、統制と効率化が強化されている。2012年の第2次安倍政権以後、「利益」は「経済成長」(国益)になり、2017年の指定国立大学法人の指定(国大法34条4)によって世界最高水準の教育研究活動とイノベーション創出が追加された。国立大学法人は、「社会変革のエンジン」として政策実施機能の最大化を担う機関として位置づけられたのである。

## 2-2. agentの規律化のプロセス：脱制度化

河野の定義で重要なことは、「agentの規律付け」である。むろん、国立大学に規律付けがなかったわけではない。しかし、それはあくまでディシプリンに根ざした組織原理であり、学生と教員が一体となった講座制・学科目制を中核とする学部教授会による民主的分権制、いわば私的統治の組織原理である。それだけに大学はシステム全体として見れば、無政府状態だから(クラーク, 1994, 28頁)、外部の観察者から見て教授会の割拠性と既得権は組織体として求心力を欠く宿弊として認識された(高坂・吉田編, 1969)。そこで、学部自治による「負の外部性」を廃し、大学をシステムとして規律し、教授会の重要事項である人事・予算権を相対化することで、同僚制モデルによる参加型民主主義から官僚制モデル、あるいは市場(企業)モデルに転換させる必要があった。

以下で、学部組織や学部の自治慣行が政治的・社会的・機能的圧力によって「脱制度化」される三つの与件を概観する。

第1は、1960年代後半のエリートからマス化の入り口で生じた学生紛争である。非常時に意思決定能力を欠く教授会自治は学生紛争が收拾できず、社会から大学の自治が疑問視されたからである。そのことが46答申で指弾された。46答申は、教育組織と研究組織の機能的分離による内部組織の割拠の回避、全学的な重要事項については学長・副学長を中心とする中枢的な管理機関による計画・調整・評価機能の必要性を提言した。翌1973年に、学校教育法85条と100条の但し書きを根拠に、教育、研究、管理運営を分化させた筑波大学が設置され、特例的に手厚い財政的支援が認められた。

第2は、大綱化以後の教養カリキュラムの再編である。学部の横系であった教養部の廃止後に、全学出動方式を調整し、新たな教養教育を模索する全学教育機構が立ち上がった。それがどの程度の権限を与えられていたかは学内パワー・ポリティクスによるが、一つのディシプリンのなかに学生を引き入れるのではなく、複数の専門分野や課題解決を学生に持ち込むことをねらう新たな教養

教育が、学部教育を相対化することになった。また、同時期に進行した大学院の重点化は、学部・研究科の再編を通じて内部組織の流動化を促した。国立大学の数は、1955年の89から2000年の99まで増えたが、同期間の学部数は241から417の1.7倍、研究科教（修士・博士前期課程）は80から376まで4.7倍も拡大した。副学長が1990年の41人から2000年の131人（2018年現在、439人の年間管理コスト6億3千万円）まで膨らんでいたことは、全学的な管理運営が複雑になっていたことを示唆する。

第3の、何よりも同僚制支配を弱めたのが、1999年の積算校費の廃止である。戦前から講座・学科目を財政的に支えていた積算校費制が、2000年から「従来の教官当積算校費及び学生当積算校費を統合し、新たに教育研究基盤校費を計上する」に変更された（『國の予算』2000年度、721頁）。経常的な研究費で研究の自主性を担保するボトムアップ型から、細目を外して単価を縮減し（一律修士非実験）、大学全体で配分するトップダウン型にシフトした（阿曾沼、2003、333頁；天野、2008、90頁）。1998年度予算の説明では、「教育改善推進費」（学長裁量経費）について、学長のリーダーシップを発揮し得る環境を整備するため、既定経費の転換による教育基盤設備充実経費等の新設を含めた大幅な拡充を図る」と記されている（『國の予算』1998年度、865頁）。

もともと、学長裁量経費による傾斜配分が有効であったのか否かは、検証された試しはなかった。学長裁量経費に法人評価のメスが入ったのは、20年後の法人化第3期に入ってからある。しかし、資源の配分方式を変えたことは、「agentの規律付け」、つまり自治慣行を「脱制度化」する上で強力なツールであった。なお、「将来像答申」（2005年）以後、文科省が公募申請方式の各種GPを支援し、競争を大学間で組織化したことも、全学的な意思決定を必要とした。

上述のとおり、法人化は国立大学の改革を意図したものではなく、利益誘導政治と政府の肥大化を阻止するために小泉政権下の財政諮問会議（骨太の方針）によって押し切られたものである。だが、「agentの規律付け」の種はすでに撒かれていた。46答申の提言、そして臨教審第三次答申である（高木、1998、292-294頁）。それが提言や要請に留まったのは、大学管理法案の苦い記憶や当時の文部省不信もさることながら、国立大学は国家行政組織法上の内部機関として国立学校特別会計制度による不自由ながらも相応に自律性を維持し、運営されてきたからである。財産の所有と経営を分離しない直轄型官僚モデルの方が、効率性を損なうことはあれ、代理人問題が表面化しない「リスク中立的」であった。この間、注目すべき提言は、永井道雄の「大学公社案」である（永井、1969）。それが財政と事務を大学行政から切り離す「財政自治モデル」であったからである。法人化によって経営権を国立大学法人に委譲しつつも、財布の紐を握った政府が政策意図を対価（運営費交付金）と引き替えに確実にやらせる「間接統治」とは、似て非なるものであった。

そのことはともかく、国の財政難が政府をして「リスク中立」から「リスク回避」に転換させ、法人化が「agentの規律付け」の種を発芽させたのである。「脱制度化」の与件となった学部組織の液状化と財政基盤の流動化が、司令塔による「agentの規律付け」を待っていたのである。実際、法人化の翌年に出された「将来像答申」（2005）は、教員組織編成を自由に設計できるように講座制と学科目制を基本原理とする大学設置基準の規定削除を提言した。これがその後の学位プログラムを促進し、教教分離による学部横断的な教育組織、そして「2040年グランドデザイン答申」で（仮

称) 学部等連携課程を導入する契機となり、自治慣行の歴史的連続性を弱めることになったのである。

当然ながら、日本版エージェンシー化や通則法の準用に対して文部省や国立大学協会は抵抗を示し、通則法の特例による新たな法人の制定を求めていた(大崎, 2011)。とは言え、長く国の庇護を受けてきた国立大学が、法人化によって国立大学設置法が廃止となり、教員の身分保障が教特法から外れて労働法の世界に組み入れられるといっても、まだ国大法の全貌が日の目を見ていなかった当時、法人化とは何を意味するのか、非公務員型とは何か、国立大学の存在意義など考えたこともない教員にとってにわかに理解できなかったに違いない。理解できたのは、附属病院の未償還債務の累積、研究費の通減、そして非常勤講師卒などの既得権が奪われていく現実であった。

ところが、法人化によって国立大学が国家行政組織外(非公務員)に置かれたからといって、「定員削減」は終了したのではなかった。第3次小泉内閣は、「小さくて効率的な政府」の総仕上げとして、2006年に「行政改革推進法」を制定した。総人件費抑制として平成18年度末から5年間で、平成17年度における額からその百分の五に相当する額以上を減少させるとしたのである(推進法53条)。

こうして「行政改革推進法」による人件費の年1%の削減(2011年度で終了)と交付金の対前年度比1%の定率削減がボディー・ブローとなり、国立89大学は法人化の離陸から厳しい財政規律を敷かれた。国立大学は人件費の中長期的見通しを行い、合理化のしわ寄せはてつとり早く人事の凍結(後任不補充)によって埋められた。剰余金が生まれたのはそのためである。こうして国立大学のなかに閉塞感と被害者意識が急速に広まっていった。しかし、国立大学法人が「間接統治」の衝撃を受けるのは、まさしく運営費交付金であった。なぜそうなるのか、次節で「代理行為の法」としての国大法の特徴を明らかにし、そこに伏在する問題群を検討する。

### 3. 不完備な「代理行為の法」としての国立大学法人法

#### 3-1. 国大法の契約デザイン

本項で、国立大学法人法を再検討する。その前に、国大法の理論付けとなる新制度派経済学のアイデアを概観する。スタンダードな新制度派経済学によれば、株主と企業経営者は、主人・代理人の契約関係にある。両者の関係は、株主の意図に適う利益を受ける見返りに経営者にインセンティブ(報酬, 剰余)を与える交換関係である。しかし、契約関係を成立させるには、株主は経営者の機会主義による損失を食い止める必要がある。このアイデアは、ウィリアムソンが「はじめに市場があった」という特異な仮定に基づいて、仲間集団から次第に複雑な法人企業の生成を「取引コストの最小化」として体系化し(ウィリアムソン, 2009)、ジェンセンとメクリング(1976)が一定の条件制約下で代理人コスト(主人の監視費用, 代理人の契約履行費用)を軽減するために、いかにして株主が利得を最大化するのかをミクロ経済学の射程内で展開していたものである。

ウィリアムソンの取引コスト分析が経済組織を越えて適用されるのは、学際性を持っていたからである。「種々の代替的なガバナンス構造のもとで課業を遂行することにもなう計画と適応と監

視の費用の比較研究に道を譲る」と(ウィリアムソン, 2009, vi)。実際, 取引コストの抽象的な数理モデルから離れて, 政治家と官僚組織のリアルな関係に適用したのが, アメリカの公立高校にバウチャー制度を推進した実証政治学のモー(Moe, 1984)である。その後, ウィルソンがアメリカの公的エージェンシー(陸軍, 内国歳入庁, FBI, CIA, 麻薬取締局, 社会保障局等)における代理人問題を「コンプライアンス」の章で扱ったことは示唆的である(Wilson, 1989)。さらに, 公共政策論のサラモンは, 保険, ローン, バウチャー, 寄付金事業を事例に, 政府が民間企業, 病院, 地方政府, 大学など非営利組織等を第三者政府(代理人)に見立てる「間接統治」のツールを体系化した(Salamon, 2002)。「第3の道」を提唱したブレア政権下で準市場概念を導入し, 社会保障制度など公的セクターの改革を推進したのが, 経済学者のルグランである(ルグラン, 2008)。ただし, 新制度派経済学の難点は, そもそも主人と代理人という対等な契約関係を上位者と下位者の支配関係として扱い, 市場の本質である「交換」を「競争」に読み替え, 代理人の動機付けを性悪説に立つ「機会主義」とした点にある(ホジソン, 2001)。

にもかかわらず, ウィリアムソンの取引コスト分析は, 「政策形成マニュアル」としてアングロサクソン諸国で受け入れられた。そうなるのは, 国の介入を廃し, 法律による細かな規制なしに, 組織内部に準市場, 競争, そしてヒエラルキーを導入することで機会主義の弊害から取引を守る新制度派経済学の理論付けにある。このスタンスは, ケインズ主義的福祉国家政策(赤字財政)から転換を図ろうとしていたネオリベラルな政権に受け入れられやすい性質を持っていたのである。

同様のアナロジーは, 独法化によって行政組織から「実施機関」を切り離したときに, 国立大学を制御(政策立案)する権利を有する者(政府)と「実施部門」を委ねられた国立大学法人との関係に見ることができる。政府が期待するのは, 第三者政府としての国立大学法人が, 政府の利益に適う果実を効率的に生み出すような行為を選択することである。当然, 教育研究活動は不可知であり, マルチ・エージェントの全面監視は不可能である。財布の紐は政府が握りながらも, ローカル・ナリッジは現業部門が優位な立場にある。しかも, 学校教育法59条で重要事項を審議できると規定された教授会の既得権がある。これらが政府から見て, 排除すべき「代理人問題」として誤認されたのである。教授会に対する認識は, 半世紀前の高坂・吉田編(1964)と変わっていない。

ここで, 国立大学法人法を「代理行為の法」として見立てたとき, 政府がいかに工夫して国立大学の規律化を設計し, 機会主義を克服しようとしたのか見よう。そのために, アメリカ議会における下部委員会への権限委譲の有効性を主人・代理人論から検討したキウィートとマクビンスに従う(Kiewiet & McCubbins, 1991)。キウィートらが用いた代理人問題克服のツールは, 契約のデザイン, 監視, 報告義務, 機関チェック, そしてスクリーニングである。

第1は, 契約のデザインである。国立大学法人法が「通則法」を準用しつつも, これを際立たせているのが, 組織原理(役員, 経営協議会, 教育研究評議会)の条文(国大法10条, 11条, 20条, 21条)を置いていることである(塩野, 2012, 101-102頁)。この点が, 財産の所有と経営の分離(権限委譲)に伴う代理人問題克服のポイントである。それは国立大学協会が法人化に際して最後まで主張した「法人・大学一体案」ではなく, 「法人・大学分離」である。独立行政法人は, 行政サービスの効率化を高めるために政策の企画立案機能(頭脳)とその実施機能(手足)を分離し,

独立行政法人を後者に専念させることを目的として設置された行政組織である。同様に、国大法は、企画立案（経営事項）と実施機能（教学事項）を分離し、前者に経営協議会を置き、後者の機能を教育研究評議会が担うように規律した。むろん、両者は重要事項の審議機関であって、最終意思決定は学長（役員会）に委ねられる。

したがって、学長は政府との関係でみれば、政策の実施機能の最終責任を担う「代理人」である。同時に、学長は法人内部では学校教育法第92条の適用も受けて「主人」として二重に規定される。つまり、法人化によって不在地主となる文部科学省は、自らの利害（企画立案）と国立大学法人の利害（教育研究）を一致させるため、司令塔（学長）をトップとする一元管理システムを構築した。そのために、学長の選考は欧米の大学に倣って構成員による選挙（人気投票）ではなく、「学長選考会議」の選考により行われる（国人法12条2）。ただし、欧米の学長と異なるのは、国家権力に対峙するという意味での学長ではないことである。また、学校法人と線引きするために理事は設けたものの、理事会（理事長）を規定せず、学長に権限を集中させた。

ところで、「大学の自治」の中核にある教授会の人事権については、国大法の制定とともに教員の身分は非公務員となり、教特法の適用廃止となっていた。しかし、教授会は、旧学校教育法59条で教員人事を含む重要事項を審議する機関として定めている。果たして、「学校教育法及び国立大学国大法の一部を改正する法律」（平成27年4月1日施行）により、学長の権限と責任を一致させ、副学長の権限を強化し（第92条）、教授会の役割を「重要な事項を審議する」から「教育研究に関する事項」を審議するに変更した。学長の最終意思決定が教授会に拘束されないように法改正を行ったのである。塩野が予見していたように、「国大法の組織原理に基づき、学校教育法の下で培われてきた教授会、学部長会議等の役割に変更が生じることは当然ありうるところである」（塩野、2012、102頁）と。教授会の地位を法的に貶低させ、「代理人」と位置づけたことは、慣行として続いてきた同僚モデルが、「貨幣を所有する者が意思決定を行う」企業モデルに180度転換したことを意味する。

第2は、監視、報告義務、機関チェックである。「通則法」を準用した国大法は、主務大臣を評価主体とし、PDCA サイクルで法人の内部組織を規律している。(a) 監視は、主務大臣が設定する中期目標（通則法29条、国大法30条）、当該中期目標を達成するための各法人による中期計画の作成、同大臣による認可と公表である（通則法30条、国大法31条2）。国大法の特性は、上述のとおり、各国立大学法人が中期目標の素案を大臣に事前に示し、交渉が行われる点にある。この政府と法人との交渉が、国立大学の自律性・自主性に対する「配慮」であるが、情報格差を埋める「間接統治」の肝である。つまり、中期目標素案によって契約終了後に契約不履行に陥らないように事前チェックする仕組みであり、主務大臣と法人両者の関係を深める効果がある。(b) 報告義務は、中期目標に係わる各年度の業務実績レビューの作成（通則法第32条2、国大法31条2）。(c) 機関チェックは、国立大学法人評価委員会の事業年度評価と総務省独立評価制度委員会による当該中期目標期間の評価（通則法12条、国大法32条）のダブルチェック、そして評価結果による業務改廃の勧告、つまり賞罰である（通則法35条）。賞罰については、2014年の通則法改正により、中期目標期間終了時までに措置が可能になった（羽田、2019、101-102頁）。第3のスクリーニングは、第2期のミッショ

ンの再定義と自己選択による3類型化、第3期の指定国立大学法人制度（国人法34条4）である。

こうして政府は、国大法に司令塔（学長）の役割を明記することで寡頭制的統治機構を構築し、コンプライアンス系の「通則法」を準用することで組織のルーチンを規律化し、主人と代理人の2者関係を入れ子状に拡張させた（内閣府≧主務大臣>法人組織の学長≧経営協議会、内部組織の学長>教育研究評議会>学部教授会≧一般教員）。究極の主人（国民）と究極の代理人（一般教員）を別にすれば、各アクターは主人であると同時に代理人（中間管理職）でもある。管制高地に立つ内閣府の重要政策を「結果責任の鎖」を通じて組織の末端までトリクルダウンさせる設計である。

### 3-2. 不完備な長期契約が孕む「主人の問題」

以上が「代理行為の法」としての国大法の特徴である。一方で、急ごしらえの国大法は、塩野(2006)が言う規律密度の薄さゆえに「不完備な長期契約」と言え、その運用にあたって資金提供者としての「主人の問題」が先鋭化し、代理人が不利な条件を飲まざるを得ない「ホールド・アップ問題」が予期されていた。そのことをコールマンは、上位者の行動の欠点として次のように指摘している。「上位者の行動の欠点の原因は、支配関係が（暗黙であれ、明示的であれ）時間的に広がる契約であり、かくして上位者に一連の継続的権利を与えている事実にある。これらの制御権はいったん譲渡されると、時として制御の拡大のために使用されることがある。…上位者は、取引の一部として約束した外的報酬を支払うことに失敗するかも知れない」と（コールマン，2004，131-132頁）。

「不完備な長期契約」により上位者の制御が拡大する「主人の問題」は、以下の3点に集約される。第1は、監視・報告義務・機関チェックそれ自体、代理人の動機付けを「機会主義」として捉える新制度派経済学の仮説を踏襲していることである。ところで、ウィリアムソンの言う「機会主義」は、論争的な仮説である。業務の帰結に悪影響を及ぼす被雇用者のサボリや怠慢など非倫理性を前提としているからである。同様に、ルグランも公共サービスの提供者をチェスに擬えて「悪党」（Knave）と命名し（サービスの需要者は「女王」）、代理人の動機は「自己の利益のために消費する」としている（ルグラン，2008，48頁）。そこでは、性善説を前提にした対等統治、ないしは受託責任論（stewardship）とは対照的に、人間行動の内発的動機付けである利他的行動、組織への忠誠心、協力関係、そして契約の潤滑油としての信頼を「優しい動機付け」として一蹴しているのである。

第2は、国の関与である。そもそも中央省庁等改革基本法「第4条」の基本方針が、国の行政機関における政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能を分離する「垂直的減量」であった。この論点が、独立行政法人設置にあたっての行政改革会議の出発点である。だが、具体には矛盾があった。それは通則法成立2年前の1997年に、行政改革会議の委員であった藤田宙靖が「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」として、次のように指摘していたことである。

「行政サービスを効率化させるために理念的には政策の企画立案機能とその実施機能を分離させることはあり得ても、「実施に関わる企画・立案」といった作業もあること、（中略）現実の意思形成は両者間のフィードバックによって行われていくのが多くの場合の実態である」（藤田，1998a，508頁）と。弾力的運用の必要性を衝いた藤田の指摘は、主務大臣が独法化によって経営権を失うことが杞憂に過ぎず、運用に当たって「国の関与」が問題になる含みを持っていたのである。

果たして、「両者間のフィードバック」は、国大法で規定された「文部科学大臣は、中期目標を定め、又はこれを変更しようとするときは、あらかじめ、国立大学法人等の意見を聴き、当該意見に配慮するとともに、評価委員会の意見を聴かなければならない」（国大法第30条3）と規定された。この「配慮」の義務づけの理由が、財政需要を伴う中期目標・中期計画の抑制にあるにせよ、事前に当該法人の作成した中期目標素案を提出させ、法人評価委員会にかけ、その意見を聴くことは、附帯決議が懸念したように国立大学を萎縮させる問題を孕んでいたのである。

第3は、先行研究が繰り返し指摘しているように、何よりも国大法が財政措置として運営費交付金の算定基準を定めていないことである（三輪，2004，136-137頁；中川，2007，20頁；羽田，2019，156頁，175頁）。国大法第3条に規定される教育研究の特性への配慮を尊重すれば、算定基準は規定されてしかるべきである。条文を設けていないことは、通則法第46条を「準用」ということである。だが、国大法が国の経費負担義務をスキップしたことで、学校教育法第5条が規律する設置者負担原則が曖昧になった。国立大学法人との財政上の緊張関係から解放された政府は、交付金を通じてフリーハンドで国立大学に関与できるようになったのである。福祉国家のベースである標準化された財政措置のルールが国大法に明確に規律されていないとすれば、主人が契約後にプロパティ・ライツを盾にして機会主義的な行動を選択するのは、自然な成り行きである。

実際、第1期に運営費交付金に効率化係数1%が法人の特性に関わらず一律に適用され（第2期は「大学改革促進係数」）、第3期から交付金を通じた政府の統制が強化されていく。まず、政府は交付金の一律5%を学長裁量経費とし（2016年度の予算額402億円）、「機能強化促進係数」1.6%による減額分を客観的なKPI評価によって3つの重点支援の枠組みに再配分し、高い成果や学内の優れた取り組みを基幹経費として組み替えた。つまり、交付金を大学の裁量で決定できる「基幹経費」と特定目的に使用する「機能強化経費」に区分し、法人評価によって再配分する「機能強化促進係数」1%（100億円）を2018年まで基幹経費の1%程度ずつ累積的に増加させた。そして2019年には、第2期中期目標期間終了時の現況分析を精査した財政制度審議会の建議を受け、観察可能なKPI指標（運営費交付金等コスト当たりTop10%論文数、若手研究者比率、教員当外部資金獲得額、会計マネジメント改革）に基づく相対評価によって配分額700億円を決定し、自己評価枠の機能強化促進費の300億円と併せて交付金全体の約10%が評価により再配分するとしたのである。

このような定量的な結果指標を用いて基幹経費を一般管理経費化するのには、監査可能性の拡大と言うよりも、国立大学の契約不履行（努力不足）に対する財務省の制裁に違いない。なるほど、現状の自己評価では、大学・学部間の相対評価は困難である。第2期中期目標期間で「達成状況が不十分」と「重大な改善事項がある」と回答した大学は3%に過ぎない。実績値が目標値よりも低いにもかかわらず、評価項目の9割を「A」と採点したことは過大評価であろう。加えて、学長裁量経費の客観的成果指標や執行実績の把握や取組みの評価結果の活用がなされていない（「財政制度審議会 文教・科学技術」資料3，2018.4.17，42-47頁）。

これらが主人から見て、客観性を欠いた「お手盛り評価」として認識された。財政審が今後の改善点・検討の方向性として、前年度踏襲型の予算配分の見直しや部局ごとの予算・決算の公表義務化による財政の透明化を建議したとおりである。

一方で、政府は代理人の契約不履行を抑止するために、第3期「国立大学法人等の中期目標及び中期計画の素案に対する所要の措置について（通知）」を出している。そこでは、すべての国立大学法人を対象にして「事後的に検証可能な記述とするために、達成時期、数値目標その他実現しようとしている達成状況（ゴール）及び具体的な取組内容や取組例、手段等（プロセス）の双方が明確になっている必要がある。」（3頁）と記されている。表1に、法人評価委員会が作成した第3期中期計画のとりまとめを示す。計画が実際に実施されるか否かは別にして、高い記載率は大学間の「横並び」を示す。ミッションの再定義による国立大学の強みや特色の伸長とは裏腹に、中教審「答申」の意向に添った項目や事後評価に配慮した数値目標が記載されている。パワー（2003）は、監査の拡大が「検証の儀式化」と植民地化をもたらし、パフォーマンスが監査可能であるというイメージが自己言及的に作り出されると指摘したが、ここでは監査可能性が他律的に設定されている。教育研究活動という成果の曖昧な大学セクター、とりわけ財政的に政府に依存する国立大学は、組織存立（防衛）のための説明行為として政策意図に添ったフォーマルな「キット」を中期計画に取り込まざるを得ない「強制的同型化」に晒されていると言える（DiMaggio & Powell, 1983）。

しかし、「運営費交付金等コスト当たり Top10%論文数」は、低燃費で論文生産性の高い理工系大学に有利な指標である。「教員当外部資金獲得額」の分子は、共同研究、受託研究、寄付金等が該当するが、これらは旧帝大や理工系単科大学のシェアが圧倒的に大きい（藤村, 2019）。相対業績評価を用いた傾斜配分は、90%～110%の範囲に収めたものの、法人化後に拡大した大学類型間・類型内の財務格差をさらに拡大しかねないのである。

表1 国立大学法人の第3期中期計画の概況と記載率

分類	中期計画項目	記載率	分類	中期計画項目	記載率
法令遵守	研究費不正・研究不正防止の取組	100	教育	インターンシップの充実	87
法令遵守	情報セキュリティの取組	98	財務改善	寄付金受入額の向上	87
研究	特定分野の重点的推進	97	財務改善	民間企業からの研究資金獲得額向上	86
教育	アクティブ・ラーニングの導入	95	教育	ナンバリング・カリキュラムマップ	85
組織運営	年俸制の推進	95	組織運営	女性教員数・比率の向上	85
組織運営	女性管理職比率の向上	95	グローバル化	外国人留学生の受入数・比率の向上	83
財務改善	公的研究資金獲得額・採択件数	95	研究	産学共同研究件数の向上	80
研究	国際共同研究	94	グローバル化	外国人留学生の生活支援の実施	79
教育	社会人学び直しの促進に関する取組	93	組織見直し	大学院の組織見直し計画	77
グローバル化	日本人学生の海外留学数・比率向上	93	研究	URAの活用	74
組織運営	監査機能の充実	92	教育	学修時間確保の取組	71
研究	若手研究者の育成	92	グローバル化	外国人教員数・比率の向上	63
社会連携	地方自治体・地元企業との共同研究	92	組織見直し	学部組織見直し計画	51
組織運営	IR機能の強化	91	教育	ジョイント・ディグリーの実施	29
研究	国際共同研究の推進	91	教育	入学者選抜国際バカロレア資格の活用	22
教育	学生の学修成果の検証	88			

出所：国立大学法人評価委員会総会（第54回）H28.3.23. 資料3-1, 6頁より作成。記載率＝記載法人数÷86×100

## 4. おわりに

本稿は、新制後の国立大学が辿った道を「自己の規律化」として素描し、「代理行為の法」としての国大法の特徴と難点を検討した。国大法が財政規律を欠いた「不完備な長期契約」であるが故に、政府は財産所有の権限を最大限に行使して、生活費である運営費交付金に深く関与し、監視水準を引き上げている。監視・評価コストは運営費交付金で賄うから、主人の損失はない。主人が「賢い買い手」として監視を強化するほど、売り手の国立大学は自らの裁量で収益化が可能な基幹経費が減少する。しかも、傾斜配分は後払いだから、各国立大学の中長期的な経営の見通しがいつそう困難になる。主人がパフォーマンス評価という強力な「合理性の神話」(Meyer, 1980)に囚われる一方、それを阻止できない国立大学は「ホールド・アップ問題」に陥っているのである。

その背景には、法人格を付与され、経営権は国立大学法人に委譲されたといってもなお、国立大学の自律的運営を可能にする目的積立金、資金調達、資金運用など制度上の制約はもとより、何よりも戦前・戦後を通じて研究財政上の自由が認められていないことがある(高柳, 1983)。新制度派経済学のもう一つのアプローチであるプロパティ・ライツ論から解釈すれば(ピコー他, 2007)、国大法が設置者負担主義の原則を後退させたことで、財を利用する権利と財の形態と内容を変更する権利がますます行政の裁量に委ねられることになった。教授会自治にせよ、機関自治にせよ、財政自治権の保障を欠いたわが国の国立大学の強みや個性化とは、「絵空事」に過ぎないのである。

小泉政権が唱えた規制緩和の「意図せざる結果」が、国立大学の規制強化に繋がったことは皮肉であるが、政府への求心力を強めることには成功した。だが、それがもし悲劇であるとしたら、いつしか代理人自身が「自己のテクノロジー」として監査文化に馴化し、過剰適応することである。行政裁量の拡大を抑止する対抗軸は、立法府の責任を問うことである(小林, 2019)。国大法は主務省による委任立法だから、これを成立させた国会は法人化後の国立大学の窮状に鑑みて行政評価を行う責任がある。とりわけ、運営費交付金を担保にした事後統制は、評価指標が客観的で明快になるほど「機会主義」とは無関係な価値ある代理人の営み(教育, 診療, 社会貢献)を減じさせる。このことは、国立大学のみならず、国民にとって損失が大きいはずである。にもかかわらず、主人は手綱を緩めるところか、研究に傾斜した事後評価で結果責任を厳しく問っている(神田, 2012)。

ところで、監視と誘因を通じて高等教育機関を曖昧な組織体から「競争的行為体」へ転換させることは、わが国のみならず、世界的潮流である(Hasse & Krücken, 2013)。そうだとすれば、学部自治の慣行を喪失した国立大学が市場原理と監査文化のなかで、競争を内面化した「一般化された他者」として振る舞う限り、規範的には問題はないのであろう。だが、取引コストを下げる代理人の優しい動機付け(忠誠心, 協力, 信頼)にとって望ましいか否かは、別の話である。

**【参考文献】**

- 天野郁夫（2008）『国立大学・法人化の行方－自律と格差のはざままで』東信堂。
- 阿曾沼明裕（2003）『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版。
- 岩崎稔・小沢弘明編（1999）『激震！国立大学法人』未来社。
- ウィリアムソン・O.（2009）（浅沼萬里・岩崎晃訳）『市場と経済組織』日本評論社。
- 大崎仁（2011）『国立大学法人の形成』東信堂。
- 神田真人（2012）『強い文教，強い科学技術に向けて』学校経理研究会。
- 河野勝編（2006）『制度からガバナンスへ』東京大学出版会。
- 高坂正顕・吉田富三編（1969）『大学教育改革のための提案20条』創文社。
- 小林信一（2019）「高等教育政策の研究」『教育社会学研究』第104集，57-76頁。
- コールマン・J.（2004）（久慈利武監訳）『社会理論の基礎』青木書店。
- 佐藤郁哉編（2018）『50年目の「大学解体」20年後の大学再生』京都大学学術出版社会。
- 塩野宏（2002）「行政法学における法人論の変遷」『日本学士院紀要』56（2），49-64頁。
- 塩野宏（2006）「国立大学法人について」『日本学士院紀要』60（2），67-85頁。
- 塩野宏（2012）『行政法Ⅲ』有斐閣。
- 高木英明（1998）『大学の法的地位と自治機構に関する研究』多賀出版。
- 高柳信一（1983）『学問の自由』岩波書店。
- 田中弘允・佐藤博明・田原博人（2018）『検証 国立大学法人化と大学の責任』東信堂。
- 豊田長康（2019）『科学立国の危機：失速する日本の研究力』東洋経済新報社。
- トロウ・M.（2000）「高等教育における信頼，市場，説明責任」トロウ，M.（喜多村和之編訳）『高度情報社会の大学』玉川大学出版部。
- 永井道雄（1969）『大学の可能性－実験大学公社案』中央公論社。
- 中川義朗（2005）「国立大学法人に関する若干の考察」日本財政法学会編『財政の適正管理と政策実現』勁草書房，261-284頁
- 中川義朗（2007）「国立大学法人と財政」日本財政法学会編『教育と財政』敬文堂，9-31頁。
- 中島茂樹（2014）「新自由主義的構造改革と大学の自治（1）」『立命館法学』355号，1-38頁。
- 羽田貴史（2019）『大学の組織とガバナンス』東信堂。
- パワー・M.（2003）（國部克彦・堀口真司訳）『監査社会』東洋経済新報社。
- ピコー・A.， ディートル・H.， フランク・E.（2007）（丹沢安治他訳）『新制度派経済学による組織入門』白桃書房。
- 福家俊朗・浜川清・春山一穂編（1999）『独立行政法人』日本評論社。
- 藤田宙靖（1998a）「垂直的減量（アウトソーシング）を巡る問題点」行政改革会議事務局 OB 会『21世紀の日本の行政』行政管理運営センター，506-511頁。
- 藤田宙靖（1998b）「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』No.1156，109-122頁。
- 藤村正司（2019）「財務諸表から見た国立大学法人」『大学論集』第51集，3-15頁。

- ホジソン・G. (2001) (八木紀一郎他訳) 『現代制度派経済学宣言』名古屋大学出版会。
- 真淵勝 (2009) 『行政学』有斐閣。
- 水田健輔 (2010) 「国立大学法人化後の予算管理」『国立大学法人化後の経営・財務の実態に関する研究』国立大学財務・経営センター研究報告, 12, 209-238頁。
- 三輪定宣 (2004) 「国立大学法人化の教育法制論的検討」『日本教育法学会年報』33, 132-141頁。
- 山本隆司 (1999) 「独立行政法人」『ジュリスト』No.1161, 127-135頁。
- ルグラン・J. (2008) (郡司篤晃監訳) 『公共政策と人間』聖学院大学出版会。
- Alvesson, M. Gabriel, Y & Paulsen, R. (2017). *Return to Meaning*, Oxford University Press.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, 48,147-160.
- Espeland, W. & Sauder, M. (2007). Ranking and Reactivity: How Public Measures recreate Social Worlds, *American Journal of Sociology*, 113 (1), 1-40.
- Hasse, R. & Krücken, G. (2013). Competition and Actorhood, *Sociologia Internationalis*, 51 (2), 181-205.
- Jensen, M. & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure, *Journal of Finance economics*, 3 (4), 305-360.
- Kiwiet, D. & McCubbins, M. (1991). *The Logic of Delegation*, University of Chicago Press.
- Meyer, J. (1983). On the Celebration of Rationality, *Accounting Organizational and Society*, 8, 239-240.
- Moe, T. (1984). New economics of Organization, *American Journal of Political Science*, 28 (4),739-777.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization, *Organization Studies*, 13 (4), 563-588.
- Salamon, L. (2003). *The Tools of Government: A guide to the New Governance*, Oxford University Press.
- Strathern, M. (Ed.) (2000). *Audit Cultures*, Routledge.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy*, Basic Books.

## **On the Survival of Higher Education as an Organization — Self-discipline —**

Masashi FUJIMURA \*

The purpose of this paper is to explore the question: Why do academic professionals and universities surrender their individual and institutional autonomy? This paper looks at the case of National University Corporations (NUCs) in Japan. It traces how they have progressively surrendered their institutional autonomy and acquiesced to the demands of government through the lens of sociological institutionalization and new institutional economics (principal-agent theory). The main findings of the analysis are as follows.

Firstly, this paper identifies a principal-agent relationship not only between government and national universities, but also within NUCs. In national universities, president and boards are principals and faculties are their agents. This nested structure of PA relationships is characteristic of NUCs. In this context, the erosion of individual autonomy emerged under reforms to the school education act, which prescribes the function of faculty meetings, constraining its role in academic affairs and educational matters such as admissions and graduation.

Secondly, this paper also examines responses to coercive isomorphism in NUCs. The national government, as principal, is identified as a force for coercive isomorphism. Using its role as the provider of contracts, it exerts pressures to conform to the recommendations of University Council and Cabinet Office, and engenders a focus on economic growth and efficiency of management through mid-term plans. As a result of such coerced isomorphism, the mid-term plans of 86 National Universities are virtually identical despite the variable strengths and institutional missions of each national university.

Thirdly, the National University Corporation Law as a form of discipline defines only general outlines of university structure and governance. Many finer points such as financial burdens are left to the operational discretion of government. As a result of the incomplete nature of these contracts, the Ministry of Education's status as funder encourages NUCs to exercise self-discipline and conform to the funder's expectations, which further surrenders individual and institutional autonomy of NUCs to the government.

---

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