

# 大学経営に関する経営学的研究 —短期大学の4年制大学への改組転換を中心に—

平塚 力

## はじめに

本稿は経営学、とくに非営利組織論の立場からの大学経営の研究であり、わが国の私立大学における経営改革を「大学間の生存競争」という観点から考察する。その際、本稿は考察の対象を1990年代以降に短期大学からの改組転換によって誕生した小規模私立大学に据えている。そこで最初に本稿の背景と設定した問題について説明する。

私立大学は自らのミッションを起点とする非営利組織であり、自律的な経営体として、そのミッション選択は他者に強制されるものではない。しかし1990年代のわが国においては、政府によって大学管理制度の改革が断行され、また2000年代は政府が大学の種別—大学の機能類型—を示し、大学に自らの種別を明らかにすることを求めた。そしてこうした文脈のもと、各大学は経営改革を進めたが、そこには以下の2つの特徴が見出される。

1つ目は、政府が大学に求めた改革の内容であり、それは国立大学法人化に象徴されるように、政府が大学に求めたのは経営における意思決定および財政的な自律であった。

2つ目は、大学の経営改革に対する政府の主導性である。2005年1月の中教審答

申「我が国の高等教育の将来像（以下「将来像答申」）は、『高等教育計画の策定と各種規制』の時代から、『将来像の提示と政策誘導』の時代」への移行を宣言した。そしてこのことが象徴するように、政府は管理制度や助成制度の改革によって、政府が望む機能を果たすよう、大学の経営改革を誘導した。

つまり1990年代以降にわが国の大学が進めた自律性を高めるための経営改革は、政府によって自律化するよう誘導されたという点において他者準拠的であり、政府から誘導された「他律的な自律化」とはパラドクスである（平塚, 2023b; 93）。

それでは、本来、高度な専門性によって自律的であるべき大学が、自らの経営改革においてなぜ他者準拠的となるのか、また他者準拠的であることは、大学の経営にどのような影響を及ぼすのか、この2点が、本稿が設定した問題である。

次に本稿が問題として設定した他者準拠的な大学経営とは、どのような状況に見出されるのか。本稿はそれを、①1990年代以降に短期大学から改組転換した小規模私立大学が、②社会貢献を自らのミッションとして選択する、という状況に求めた。理由は、他者準拠的な経営改革が見いだされることの蓋然性であり、①は他者準拠性が生じやすい教育機関として、②は他者準拠性が生じやすい意思決定状況として、想定

したからである。

①については、短期大学は準専門職—セミ・プロフェッション—養成をおこなう完成教育機関であるのに対し、大学は専門職—プロフェッション—養成のための教育をおこなうとともに、学術研究をも担っている。そこで両者を比較すると専門性や機能の複雑さという点において、市場競争における不確実性は後者の方が高い。そこで短期大学が、大学という、より不確実性の高い市場へ参入する際、または参入した当初には、政府が定めた大学管理制度を参照し、そこに記された組織条件に自らを同一化させると仮定したからである。なお①については、以後、「改組転換大学」と略記する。

また②の選択には2つ理由がある。1つ目は、その歴史の浅さである。先の「将来像答申」は、「現在においては、大学の社会貢献（地域社会・経済社会・国際社会等、広い意味での社会全体の発展への寄与）が強調されるようになってきている。当然のことながら、教育や研究それ自体が長期的観点からの社会貢献であるが、近年では、公開講座や産学官連携等を通じた、より直接的な貢献が求められるようになっており、こうした社会貢献の役割を、言わば大学の『第三の使命』として捉えていくべき時代となっている」とし、2006年12月施行の改正教育基本法7条、2007年12月施行の改正学校教育法83条②によって、社会貢献は教育、研究につづく大学の第3のミッションとして制度化された。

このように、社会貢献はミッションとしての制度化からの歴史が浅く、各大学が現在進行形で模索しているため、政府の制度や他大学の取組みが参照されやすいのではないかと、考えたためである。

2つ目の理由は、小規模に由来した他者準拠の蓋然性である。社会貢献の事業費は学部・学科を超えた大学全体としての共通コストであり、独立採算を実現できない場合、それは学費で穴埋めされることにな

る。そういう意味において社会貢献は学費値上げの潜在的要因である。その際、社会貢献開始にともなう施設・設備・教職員などへの初期投資のうち、一定額は大学の規模に関係なく発生するため、社会貢献事業において独立採算を実現できない場合、小規模大学ほど学生1人あたりの学費値上率が大きくなる。そこで学費値上を避けるには、文部科学省などの外部資金が選択肢となり、その際、外部資金を獲得することの意義は、小規模大学のように学費から大学全体としての共通コストを捻出し難い大学ほど大きくなる。そして事業採択のためには様々な制度的なルールに従う必要性が生じ、そこでの意思決定は制度準拠的になると考えたことが理由である。

次に本稿の問いである。問いは2つあり、問①「改組転換大学」が、なぜ・どのようにして出現したのか、問②「改組転換大学」のような歴史の浅い小規模私立大学が社会貢献というミッションを他者準拠的に選択した場合、なぜ・どのような経営リスクが生じるのか、である。

最後に本稿の構成を説明する。1章は問①に関する考察であり、短期大学という制度の誕生と大学への改組転換が生じた歴史的な経緯を明らかにする。以下、2章は「改組転換大学」がその出自に由来して負うことになったハンデについて、3章は政府が大学に社会貢献への政策誘導を行った背景と経過について、4章は本稿のまとめとして問②について、それぞれ考察する。

なお、本稿は先行研究の演繹による仮説構築を目的とした探索的研究であり、後日、本稿を基礎とした仮説検証のための実証研究を予定している。

## 1. 短期大学の制度化と大学への改組転換

本章では戦後に短期大学制度が誕生した経緯、および私立の短期大学が4年制大学へと改組転換した経緯について考察する。

## 1.1 短期大学の制度化

戦前の高等教育課程は、帝国大学に代表される、国家がエリート・准エリート人材を養成するために自らで設立した正系の教育機関と、専門学校に代表される実務人材を速成するために、自治体・民間にも設立を認めた傍系の教育機関とに分かれた複線型構造であった(天野, 1986; 136-145)。

ところが敗戦後に新制大学が制度化される際、日本の民主化という米国の占領政策に沿って、正系と傍系という複線構造は傍系が正系に吸収される形で解消され大学に一本化された。その結果、戦前に大学ではなかった高等教育機関であっても設置審査に合格すれば新制大学に昇格できた。ただし大学昇格を望みながらも、財務、設備、教員などにおいて大学設置基準を充たせない教育機関は少なくなく、大学というというカテゴリーだけでは、それらが戦後において存続する制度的な根拠がなくなった。そこで教育制度に関する政府への建議機関であった教育刷新委員会は、大学設置委員会における新制大学申請校の審査状況にかんがみ、「二年又は三年制の大学について(1949年1月18日)」において、暫定措置として(天野, 2019; 68-77)、実務人材養成のための完成教育を行う二年又は三年制大学を設置できるよう制度改正を建議した。そしてこの建議は同年に学校教育法の一部という形で国会上程され、その審議に際しては「専門学校それ自身においてまだ四年制の大学に一举にしてなる見込がないと考えられたのは、申請をせざるものも相当あるわけであり、これらの学校に対しまして若し差当り二年制の課程を持つ大学を認めるとすれば、或いは改めて申請し、又保留中のもので或は不合格と一應指定されたものが、合格することにもなるだろうと考えられるのであります」との配慮がなされた(1949年4月26日参議院文部委員会第8号)。そして同年に法律が成立

し、短期大学制度は翌年4月1日に発足したが、その際、文部省の「解説」(文部省, 1949)では、以下の性格を有する高等教育機関とされた。

- ・ 二年又は三年の修業年限において実際的な専門職業—大学で教育される専門職業と高等学校で教育される職業との中間に位置するセミ・プロフェッショナル職業—の教育を担う完成教育の機関である。
- ・ 短期大学は単なる職業訓練機関ではなく、円満な人格の発達と社会人としての教養のために一般教育を重んじ、旧制の高等学校、専門学校のとは異なる性格をもつ。

こうして誕生した短期大学は、その多くが制度発足から昭和30年代までの間に、旧制女子専門学校から移行した教育機関であり(林, 1983; 127)、そのことが短期大学という高等教育機関の性格を特徴づけることになった。

その後、講和条約によって独立した日本は、朝鮮戦争による特需景気で経済復興の足掛かりを得た。そして鳩山内閣は、その勢いを経済の自立へと発展させるべく「経済自立五カ年計画」を策定した(1955年12月)。こうした文脈のなかで、文部大臣は中教審に「短期大学制度の改善について」を諮問し(1955年10月)、それに対して中教審は「職業教育ならびに実際教育の機関として重要な役割を占めるに至ったので、これを恒久的制度に改めるとともに、実施後の状況、社会的要請等にかんがみ、その目的・性格を明らかにし、教育内容等についても改善する必要が認められる」と答申した(1956年12月)。そしてこの答申は1958年に学校教育法改正法案(いわゆる「専科大学法案」として国会に上程されたが、従来通りの大学亜種として

存続を願い、実業教育機関化に反対する私立短期大学関係者の異議申し立て（日本私立短期大学協会，2000：294-296）などによって法案は成立せず、短期大学が恒久的な制度となるのは、1964年6月の学校教育法の改正を待たねばならなかった。

以上に起因して、短期大学が歴史的に負うこととなった特徴については、次のように整理できる。

- ① 4年制大学の亜種であり、大学とは異なる、準専門職（セミ・プロフェッショナル）の養成を担う完成教育機関であった。
- ② 大学昇格を断念し短期大学を選択した機関は、大学に昇格した機関ほどには財務、設備、教員などの組織基盤が充実していなかった。
- ③ 私立の短期大学関係者を中心に、自らが完成教育機関であることを自覚しつつも、4年制大学と同じ「大学カテゴリー」に存在しつづけることにこだわった。

そして「改組転換大学」が、こうした短期大学時代の特徴を残したまま、伝統ある4年制大学との生存競争に臨んだ場合、それがハンデとなることは自明である。これについては2章で考察する。

## 1.2 短期大学の4年制大学への改組転換

### (1) 改組転換の歴史的文脈

私立短期大学の4年制大学への改組転換には、2つの文脈が影響した。

1つ目は18歳人口の変化に起因した政府による定員管理政策である。1984（昭和59）年6月、大学設置審議会大学設置計画分科会は、1986（昭和61）年度から1992（平成4）年度まで7年間の定員管理計画であ

る「昭和六十一年度以降の高等教育計画」を策定した。これは18歳人口が1992年に約205万人という期間のピークに達し、その後、縮小に反転することが予測されていたことで、反動を最小限とするために、ピーク時までの定員（供給）不足分を、期限のない恒常定員と、期限のある臨時定員で充当しようとするものであった。

ただし大学志願率が予想以上に上昇したことで、定員枠も大幅に拡大され、1992年度までに約19万人の定員増—恒常定員が約7.8万人増、臨時定員が約11.2万人増—がなされた。

こうした人口動態の変化を踏まえ、大学審議会は1991（平成3）年5月に、1993（平成5）年度から2000（平成12）年度まで8年間を対象期間とする「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」を発表した。これは、供給、需要ともに当初の見込みを超えると想定したうえで、来るべき18歳人口の減少期に備え、定員は原則抑制とするが、「臨時的定員の解消に関連して、当該大学等において学部・学科等の新增設・定員増を行おうとする場合の設置認可については」、産業需要や学術発展等の事情に限って定員増を認めた。つまり、文部省は臨時的定員の解消に関して、学部・学科の新增設という代替案を大学側に示したのである。

その後、1997（平成9）年1月に、大学審議会は、2000（平成12）年度から2004（平成16）年度まで5年間の高等教育計画である「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」を答申した。同答申は18歳人口の1992（平成4）年度約205万人から2009（平成21）年度約120万人への減少という文脈のなかで、「今後、各大学等においては定員の充足に困難を生ずるなどの厳しい経営状況になるものと予想される。特に、短期大学については、既にこのような状況を迎えつつあり、4年制大学への転換をはかる例も見られている」と、大

学全入時代の到来により大学経営が冬の時代に突入したことを公式に認めた。

その際、臨時定員については、①制度本来の趣旨からすれば「平成11年度に解消すべきもの」としながらも、受験生及び私学経営等への影響を考慮し、「平成16年度までの5年程度の間で、段階的に解消する」との方針のもと、「平成11年度の数の5割の範囲内で、同じく平成16年度までの間に、恒常的定員化を認めること」とし、②1991年5月策定の前計画の方針を継承し「臨時的定員の恒常的定員化については、一般的な恒常的定員増の抑制や大都市部での新增設の抑制の例外として扱うこと」を決定した。そして恒常定員化の方法としては、③「学問の進展や新たな人材養成需要等、時代の要請への対応についても、既設大学等においては改組転換を基本的に考える必要があるが、……極めて必要性の高いものについては新增設を認めることも必要」とし、改組転換や学部学科の新增設という選択肢を示した。これは、臨時定員解消による規模縮小が、私企業的な経営体である私立大学の財務に影響を与える点を考慮した政府が、代替案を用意したのである。

歴史的文脈の2つ目は、短期大学の主要ターゲットであった女性の進学志向の変化である。具体的には、1990年代以降、女性の社会的地位の向上は補助労働から主要労働の担い手への変化として現れ、それによって進学先も短期大学から4年制大学へと変化し、また政府が新たな職業教育機関として制度化した専門学校への進学者の伸びが短期大学のそれを上回った（苑，1996；196-197）。その結果、短期大学への進学者は減少に転じ、往時の関係者は、自らがおかれた状況の厳しさを「短期大学は“構造不況”に陥っている」と評した（地域科学研究会高等教育情報センター，1995）。

## （2）改組転換の歴史的な意味

短期大学は、高度経済成長期から平成初期にかけての18歳人口の増加と進学率の上昇を追い風に増加した。しかし1990年代に18歳人口の急減という難題に直面すると、政府が支援策として示した臨時定員の恒常定員化による4年制大学への改組転換を利用して、大学に転換するものが続出した。これが1997年1月の大学審議会答申において、大学経営冬の時代の象徴として例示された「改組転換大学」の出現であった。それでは、このことは歴史的に何を意味するのか。

改組転換という選択とは、女性の進学志向の変化によって4年制大学よりも先に市場縮小を経験した短期大学が、活路を4年制大学市場に求めた生存戦略であった。そしてそうした行為は18歳人口の減少期に、それまでとは異なる市場に後発組として参入することを意味した。つまり「改組転換大学」とは、自らの市場環境が厳しさを増したことで、新たな生存場所を求め他市場から「遅れてやって来た新規参入者」であった。それによって、①4年制大学市場を熟知した先行大学との生存競争が待っていたこと、②4年制大学市場自体が縮小に向かっていたことなどから、「改組転換大学」における後発的な市場参入は、供給（定員）過小であった高度経済成長期のように、4年制大学としての発足を以て生存を楽観できるような状況にはなかった。

## 2. 「改組転換大学」に想定されるハンデ

「改組転換大学」は、既存の4年制大学との生存競争において、なぜ・どのようなハンデが生じるのか。

米澤（2010；60-64）は、私立大学の経営において重要となる変数として、規模（学生数）、学費、威信（偏差値）の三つをあげる。そこで本稿は、この3つを私立大学の市場競争を規定する要因と仮定する。

## 2.1 大学間競争におけるハンデ

### (1) 規模（学生数）

ここでの「規模」とは総学生数であり、それは原則として「学部数×定員（または実員）×4年」で算出され、日本私立学校振興・共済事業団の定点調査「私立大学・短期大学等入学志願動向」は、大規模（8000人以上）、中規模（4000人以上8000人未満）、小規模（4000人未満）に分類している。

次に規模と経済性との関係である。経済性の原理については「規模の経済」や「範囲の経済」（伊丹・加護野，2004；133-134）が有名である。このうち前者は、事業規模を拡大するほど単位当たりの生産コストが漸減するという現象をさし、これによって大規模企業は小規模企業との競争において有利となる。また後者は、複数の事業を別企業で実施するより、1社内で多角化の方がコスト削減につながるという現象であり、それは事業間の共通コスト削減のメリットから生じる経済性である。ただしその場合であっても、1社で複数の事業を構え得る財務体力が必要であるから、結局はその源泉もまた規模となる。ゆえに大学のミッションが教育、研究、社会貢献へと多角化している今日、一定以上の規模の確立は不可避といえる。それでは規模は、私立大学の経営にどのように影響するのか。

まず戦後において私立大学の規模を規定した歴史的要因について説明する。それは進学需要の総量、および需要を吸収し得る大学側の供給能力であり、需要が高まった時期に多くの供給能力を持った大学が大規模私立大学となり得た、と考えられる。本稿では前者を「機会」、後者を「能力」と定義する。また私立大学の多くは単科大学として小規模で発足するため（荒井，1996；71）、より多くの需要を吸収し得る「能力」の確立には一定期間を要する。

金子（1996）によれば、戦後における進学需要の大拡張期は1960年から70年代

であり、そうした「機会」に、一定の「能力」を有していた大学は、「機会」に「能力」がマッチしたことで規模拡大が可能となり、以後、私立大学の規模は「機会」と「能力」に規定された。これを踏まえれば、「改組転換大学」のように、18歳人口の縮小期に参入した大学は、「能力」を拡大させるだけの「機会」に恵まれないことで規模拡大が難しく、その経営においては大規模大学以上に消費者ニーズへのフレキシブルな応答が必要となる。

また両角（2011）は、①大学の財務収支を規定する変数とは、規模ではなく定員充足状況であるとし、規模が大きいほど学生募集状況がよいこと、②財務収支や定員充足に影響するのは規模以上に学内での経営課題の共有状況であり、それはさらに学内での長期計画の策定の影響をうけること、③ただし長期計画の策定自体に規模の経済が働くことで、小規模大学では計画策定に投入したコストを回収できない可能性—長期計画導入のデメリット—があること、④大学という事業においては学生規模に関係なく最低限のインフラ（設備や教職員等）を要するため、経営に余裕を生じさせるには一定以上—学生数2000人以上—の規模が必要であること、を指摘している。

次に小規模であることは、社会貢献というミッション選択にどう影響するのか。

先述の通り私立大学の基本的な経営原理は「規模の経済」であり、また規模は「範囲の経済」の源泉でもあるから、大規模な私立大学ほど教育・研究・社会貢献という複数の機能をまかなう共通コストを捻出でき、その分の学費上昇を抑制できる。逆に小規模私立大学は、そもそも経営資源の制約によって多角化自体が難題であり、仮に社会貢献事業に着手できたとしても、それが独立採算を維持できない場合、その分を学費から捻出することになる。つまり規模の経済が働きにくい小規模私立大学においては、社会貢献の支出超過が財務リスクと

なるため、その選択においては、社会貢献事業単体で独立採算を実現するような戦略的な緻密さが要求される。

## (2) 学費

私立大学における学費はそれ単体ではなく、規模や威信との関係のもとで相対的な影響力を持つ。

学費については、米澤（2010；62-63）および水谷ほか（2019；28-30）は、つぎの2点を指摘する。

- ① 学費と規模とはトレードオフ関係にあり、その結果、たとえば小規模大学は高学費を徴収せざるを得ない。
- ② 学費と威信は正の相関関係にあり、威信の高い大学は高い学費を設定できる。

以上について、①は規模の経済によって説明できる。また①、②を踏まえれば、威信の低い小規模大学は、規模の経済によって高学費を必要としながら、それを強行し得るほどの威信を有しておらず、ジレンマを抱えている。またそうしたジレンマは、大学間競争が激化するほど強まる。

## (3) 威信（偏差値）

以下の理由から、威信（偏差値）とは市場競争におけるブランド力といえよう。

米澤（1995；159-160）によれば、私立大学が高学費政策を選択するパターンは、①高威信の大学が、そのことを背景に高学費を設定する場合、②小規模大学が規模の経済によって高学費を設定する場合、に分かれる。そして①がポジティブな高学費政策であるのに対し、②はネガティブな高学費政策である。

次に威信を規定する要因であるが、水谷ほか（2019；28-30）によれば、威信と正の相関関係にあるのは、規模と大学年齢（伝統）である。このうち威信と大学年齢との相関性は「伝統効果」と称される（荒井、

1996；69）。

以上に基づけば、市場の縮小期に「遅れてやって来た新規参入者」である「改組転換大学」は、小規模と歴史の浅さという2つの要因によって、高い威信を獲得することが困難となり、また威信は学費設定を規定することから、大学間の競争が激化するほど、財政的に厳しい状況におかれることになる。

本節の（1）から（3）をもとに「改組転換大学」に想定されるハンデについて整理すると、次の点を指摘できる。

18歳人口の縮小期に遅れて参入した大学ほど拡大の「機会」が限られ、それによって規模拡大、威信上昇、高学費設定が相互連関的に困難となり、そうした悪循環によって財政基盤がぜい弱な小規模大学として存在せざるを得ない。

そうした状況のなかで、「改組転換大学」が財務均衡のために「小規模・低偏差値・高学費」というポジションを選択した場合、当該大学は収容定員の充足が困難となり、学費値下げという市場の要求を受け入れざるを得なくなる。

## 2.2 過去に由来したハンデ

### (1) 事業モデル

同じ高等教育機関という括りにあっても、学術研究および専門職業教育を担ってきた4年制大学と準専門職業養成を担ってきた短期大学とでは、機能の差に起因して事業モデルが異なる。具体的には、女子への実業教育という戦前の性格を継承し、当該の準専門職の養成というシングル・イシューにゆえに事業モデル—学生のリクルート先（高校）や就職先—はシンプルで明快であった。その結果、短期大学は地域における特定進学ニーズの受け皿として独自のニッチ市場を形成することができ、4年制大学との市場競争を回避しながら生存できた。しかし改組転換によって準専門職市場と決別したからには、旧来的な事業モ

デルは既存の大学と競争するうえでの足かせとなる。

## (2) 組織の文化と構造

以下に述べるように、先行研究は短期大学の文化や構造が「学校的」であることを、4年制大学と競争する際のハンデとして指摘している。

荒井(1996;71)は、大学を持たない学校法人が大学昇格を果たした場合、そこで組織管理が「大学的文化」ではなく「学校的文化」でなされている点を経営課題にあげる。具体的には、大学は研究機関でもあり、研究の振興には学問の自由、すなわち教員側の自己裁量の確保が不可避であることから、事務職が法人全体を管理する「学校的文化」から、教員が経営に参画する「大学的文化」への脱却を経営課題にあげる。

また小川(2017;113,191)は、大学を抱える法人となって以後も、理事職が学校や短期大学時代の経営感覚から抜け出せない点を経営発展の阻害要因にあげ、短期大学時代の経営人材や経営資源のままでは、4年制大学市場での激しいサバイバル競争を生き抜いてきた学校法人には太刀打ちできないとしている。

「改組転換大学」は、こうしたハンデが生じるような複数の要素を内包している。すなわち、小規模であること、学内に戦前の専門学校や実業学校以来の学校的文化が浸透していること、事業モデルがシンプルかつ明確であること、に起因して、学内を理事長や学校長の陣頭指揮で管理することが可能であった。これは小規模であることによって、その経営推進力が、組織的合理性よりも個人的主観性(同志の一体感や管理者の政治的パワー)にあったことが理由である。

以上、「改組転換大学」が学校的な文化や組織構造から脱却できない場合、それもまた既存の4年制大学と競争するうえでのハンデとなる。

## 2.3 新規参入後の「改組転換大学」

今日の大学間競争において、市場のリーダー的大学とフォロワー的大学とが同じ土俵で直接対決すれば、どのような結果になるであろうか。

小川(2017;108-113)によれば、2000年新設の4年制大学28校中のうちに私立は22校で、うち「改組転換大学」は17校であり、その後を追跡すると、2014年度で定員を充足し得たのは17校中で3校に限られた。それではこうした新規参入後の定員割れは何に由来したのか。

同研究は、その理由を短期大学と4年制大学という事業環境の相違に起因した組織文化およびマネジメント能力の違いに求めている。そのうえで「改組転換大学」については、定員割れの短期大学が看板を書き換えて生存を試みたが、結局、定員割れの4年制大学に転じたに過ぎない(小川,2017;112,121)、と厳しい評価を行っている。これは本稿が先に掲げたハンデを克服することなく、既存の大学と同じ土俵で勝負した結果、と考えられる。

## 3. ミッション選択に対する政策誘導

大学が自らのミッションとして社会貢献を選択するという状況は、先述のように政府の主導によって大学のミッションが法制化されるという文脈のなかで出現した。

本章では、これら法改正の意図、および政策過程を、大学のミッション選択に対する政策誘導という観点から考察する。

### 3.1 大学ミッション法制化の政策的意図

#### (1) 政府主導による大学の機能分化

社会システム秩序の構成または再構成については、システムの管理者がそれを制御する場合と、管理者が存在または関与せず、システム成員の自発的な相互行為によって

なされる場合とがあり、後者は「自己組織化」(今田, 1986)と称される。そして先に述べた政府による大学ミッションの法制化は前者にあたり、その目的は政府が自ら望む形にシステムを再構成することであった。換言すれば、大学ミッションの法制化とは、政府が大学の機能を定義することであり、そしてそれは財政援助を介し、政府が望む機能を大学が自発的に選択するよう誘導するための「露払い」であった。

政府主導による大学の種別化(大学個体群の機能分化)は、講和・独立を控えた占領期末期から構想された。理由は、国家・社会の人材需要に即して正系・傍系にわかれていた戦前的な高等教育の複線構造が、戦後の新制大学発足において大学に一本化され、傍系に相当する教育機関が消失したことで、その部分の人材供給の減少を不安視した産業界が、戦前的な傍系教育機関の復活を政府に要望したためである(天野, 2019: 291-311)。

戦後、政府は政令改正諮問委員会「教育制度改革に関する答申」(1951年10月16日)を濫觴として、教育機関の種別化に幾度となく挑み、そして挫折した(天野, 2013)。たとえば、種別化は中教審答申「大学教育の改善について」(1961年1月28日)でも言及されたが、2000年代に至るまでは、政府が高等教育機関の種別化誘導を実現することはなかった。

ただし1982年の臨時行政調査会答申を機に、政府は大学助成を政策誘導に利用するようになり(市川, 2004)、2000年代に入ると大学への財政援助は、大学への種別化誘導の手段となった。

2000年代において、「種別化」構想を最初に提示したのが2005年の「将来像答申」であり、そこでは大学の個性・特色に応じた「機能別分化」の具体例として7つの機能が提示され、社会貢献機能(地域貢献、産学官連携、国際交流等)もその1つにあげられた。

また答申は、「各大学は、固定的な『種別化』ではなく、保有する幾つかの機能の間の比重の置き方の違い(=大学の選択に基づく個性・特色の表れ)に基づいて、緩やかに機能別に分化していくものと考えられる」とし、種別化は大学個々の任意的な選択の帰結であることが前提とされた。

ただし同答申は今後の方向性として「基盤的経費助成と競争的資源配分を有効に組み合わせることにより、多元的できめ細やかなファンディング・システムが構築されることが必要である。これにより、国公私それぞれの特色ある発展と緩やかな役割分担、質の高い教育・研究に向けた適正な競争が目指されるべきである」と、政府に対して、大学への公的な財政援助を介した種別化誘導を提言した。

## (2) 2000年代における大学種別化の背景

2000年代に大学の種別化が政策課題となったのは、政府が大学を成長戦略の主要アクターに据えたためである。それによって、政府は大学の種別化(機能分化)を財政的に誘導するとともに、政府が期待する機能を自発的に果たすよう、2つの改革を行った。1つは大学の経営自律性を高めるための制度改革であり、国立大学の法人化(2004年4月)はその象徴である。

法人化の政策過程をひも解くと、1990年代、科学技術政策を重点的に推進した米国(柴山, 2013)が主導する形で、2000年代はITやバイオテクノロジーなど高度な科学知識を核としたイノベーションが世界レベルで経済発展の基盤となった。そこで小泉内閣は首相直属の知的財産戦略会議を設置し、「知財立国」という成長戦略を掲げ、国立大学を戦略達成の主要なアクターに据えた。それが法人化へと結実したのは、大学を経済成長に貢献させるためには外部と連携し得る自律性が必要であり、それによって産業政策、科学技術政策、高等教育政策の議論が国立大学の設置形態へと

収斂したからである。つまり国立大学の経営的自律は、それが文部科学省を超えた内閣としての国家の成長戦略に組み込まれたことで、大学の意思とは関係なく官邸主導によって実行されたのである。

2つ目の改革は、政府が大学への公共投資の方法を、一方向的な贈与から双方向的な契約—用途を指定しない交付金の削減と用途を限定した競争的資金の拡大—へと変更した点である。これについては本節(4)で考察する。

### (3) 2000年代における政策誘導の過程

先の「将来像答申」でなされた提言が具体的な政策として動き出す契機は、2009年6月から約1年間にわたって議論され、都合4回に分けて提出された中教審大学分科会「中長期的な大学教育の在り方に関する報告(第1次～第4次)」であった。

たとえば第4次報告(2010年6月22日)は、「2. 大学への財政支援」における「今後の改善の方向性」として、「大学教育の質保証を強化し、あわせて、各大学が主体的に自らの個性・特色を明確にし、機能別に分化していくよう支援」するとし、「社会的要請が高く、また、大学教育政策として優先順位が高いものを分かりやすく示し、重点的に支援」するとした。同時に、「競争的な環境下で大学教育を改善する取組への支援」として「申請、採択において、情報公開や機能別分化を促進する方策を検討」するとした。そしてここから抽出されるのは、政府として優先順位が高い課題を重点化し、大学がそれに自発的に取り組むよう助成申請や採択を通じて誘導していくとの論理であった。こうした論理は私立大学支援にも通底し、「私学助成を拡充し、基盤的経費の助成を充実するとともに、我が国の政策的課題への各大学の個性・特色ある取組を財政的に支援することが重要」とされた。

以上のように種別化政策とは、政府が大

学个体群の機能分化メニューをつくり、財政援助という経済的誘因を通して大学を特定の種別へと誘導していく政策手法であった。そしてそれが可能となったのは、2006年の改正教育基本法の施行によって「国は、全国的な教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るため、教育に関する施策を総合的に策定し、実施」すべき責務を負い、「政府は、教育の振興に関する施策の総合かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め」る権限を得たからである。

紙幅の都合上、前後の過程は省略するが、中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」(2017年11月)には、政府の2000年代における種別化政策のロジックが集約されている。

同答申は、その主題を「2040年に必要とされる人材と高等教育の目指すべき姿」においた。そしてこのことが象徴するように、そこでの高等教育改革の目的は、国家成長のための人材育成であった。

答申は2040年を「知識集約型社会」と想定し、「知や情報が経済的な価値の源泉となることで、知の拠点である大学そのものが産業を支える基盤になること」を期待した。そこで「高等教育機関が『多様性』を発揮するためには、各大学は自らの強みや特色を意識して、自大学の発展の方向性の明確化や他大学との連携の推進など、『強み』を強化していくこと」を重視し、学内の推進エンジンが機能するよう、「多様性を受け止める柔軟なガバナンス」、すなわち学長権限強化のための制度改革を提言した。

さらに答申は大学の種別化を、「『強み』や『特色』を明確にすること」と言い換え、3種類の人材(①世界を牽引する人材、②高度な教養と専門性を備えた先導的な人材、③高い実務能力を備えた人材)の養成

を例示して、わが国の大学に機能分化を求めた。

#### (4) 種別化誘導の第2のドライバー

種別化誘導の第1のドライバーが、大学を成長戦略に取り込むための機能分化要求であったとすれば、第2のドライバーは政府の行財政改革である。

たとえば国立大学法人発足以降毎年1%の交付金削減に代表されるように、大学に提供される基盤の経費（国立大学法人運営交付金、学校法人経常費一般分）は削減または実質的に削減され、大学はそれを補完するための財源を求めたが、その背後にあったのが行財政改革の論理である。

2007年11月の財務省財政制度等審議会「平成20年度予算の編成等に関する建議」は、国立大学運営交付金と私学助成の1%削減を前提に、前者については「運営費交付金の配分ルールについては、国立大学法人の教育・研究等の機能分化、再編・集約化に資するよう、大学の成果や実績、競争原理に基づく配分へと大胆に見直す必要」があること、また後者については「一般補助においては、単に定員割れか否かというだけでなく、より一般的な私学の経営・財務状況を表わす指標を用いるなど、その状況を配分に反映させ、経営の効率化に資するような改革、特別補助については、経営戦略を明確にする私学支援への改革を推進する必要がある」とした。

こうした大学への費用対効果の注文は、民主党政権下の2011年度予算編成で具現化され、「時代の要請に応える人材育成及び限られた資源を効率的に活用し、全体として質の高い教育を実施するため、大学における機能別分化・連携の推進、教育の質保証、組織の見直しを含めた大学改革を強力に進めることとし、そのための方策を1年以内を目途として検討し、打ち出すこと」が財務相と文部科学省との間で合意され<sup>1)</sup>、合意が実現されることを前提に、大

学関係の主要経費は、2005年度以来6年ぶりの増額となった<sup>2)</sup>。

2012年6月、文部科学省は財務省との合意に沿って「大学改革実行プラン」を発表した。それは、2012年度から2017年度を大学改革実行期間とし、①大学政策の方向性を、大学教育の質的転換、戦略的な機能強化、システム・基盤整備におくと同時に、②大学改革の方向を、「激しく変化する社会における大学の機能の再構築」、「大学のガバナンスの充実・強化」の2つに定め、それぞれに4つの具体的課題を設定した。その際、②については、地域再生の核となる大学づくりや大学へのメリハリある資金配分が構想された。

財務省からのこうした改革圧力はその後もつづいた。たとえば私学助成については、「大学改革がない中で大学の補助金支出は、教育力に疑問がもたれるような大学、進学する魅力に乏しい大学を経営的に救済することにつながる可能性がある」ため、「私学助成の『調整係数の更なる強化』及び『補助金配分基準に教育の成果を測るための客観的な指標の導入』を行うべき<sup>3)</sup>」とされた。

こうして大学への公的財政援助は、プログラム型の競争的資金助成が漸増し、それには外形的評価—プロポーザル評価以前に公募者側が事前に設定した項目のチェックを通じて事業者としての妥当性を判定する評価法—がなされるなど、大学に対する財政援助を介した種別化誘導が進んだ<sup>4)</sup>。

### 3.2 私立大学に対する社会貢献への誘導

ここでは2010年代を中心に、私立大学で社会貢献が推進された背景を考察する。

まず2000年代の大きな潮流とは、先述のように、政府によって大学が成長戦略の主アクターに据えられた点である。

次に社会貢献への政策誘導の前段には、私立大学への種別化誘導が存在した。

中教審大学分科会大学規模・大学経営部会は、2010年5月の「私立大学の健全な発展に向けた方策の充実について」において、各学校法人に「自主的・自律的に機能別分化を通じて、自らの特色を發揮し、経営資源の有効活用に取り組むこと」を求めたうえで、改革への誘因となるような私学助成の具体例を示した。

私立大学の社会貢献に関する政策誘導は、先述の「大学改革実行プラン」の論理に沿って2つのプログラム助成（競争的資金）が用意された。

1つ目は、2012年度公募開始の「地（知）の拠点整備事業—COC事業—」であり、「自治体等と連携し、全学的に地域を志向した教育・研究・社会貢献を進める大学を支援することで、学内組織が有機的に連携し、『地域のための大学』として全学的に地域再生・活性化に取り組み、教育カリキュラム・教育組織の改革につなげる」ことを目的とした。

その事業内容は、大学単独申請の場合、初年度の基準額5800万円、補助期間は最大5年という設計で<sup>5)</sup>、その性格は、事業スタートアップへの資金補助であった。ただしこの事業は、同時に学長が大学でリーダーシップを發揮し得るための大学ガバナンス改革と、学長リーダーシップによる自主的な種別化（ミッション選択）を進めることが要求されており<sup>6)</sup>、補助事業名だけでは感知できない、二重構造の誘導政策であった。

2つ目は、「教育の質的転換、地域発展、産業界・他大学等との連携、グローバル化などの改革に全学的・組織的に取り組む私立大学等に対する支援を強化する」ことを目的に2013年度から始まった私立大学等改革総合支援事業である。

この事業には、①大学教育の質的転換、②特色を發揮して地域の発展を重層的に支える大学づくり、③産業界や国内外の大学等と連携した教育研究、の3メニューがあ

り、社会貢献は②のなかで推進された。また種別化誘導という点では、「経常費・設備費・施設費を一体として重点的に支援する」こと、すなわちプログラム実施経費への補助金でありながら基盤経費補助金の性質を備え、資金用途の柔軟性という私立大学にとって魅力的な誘因が用意された（佐藤, 2014）。

ただし大学が事業に採択されるためには、プロポーザル内容の良し悪し以前に、外形的評価をクリアする必要があった。この点については、大学の生存戦略としての制度の儀礼的順守として4章で考察する。

以上を総合すると、社会貢献が推進された外的要因は、国立大学同様、政府が私立大学を成長戦略の主要アクターに位置づけ、基盤経費助成の漸減とプログラム助成（競争的資金）の漸増を同時に行い、後者を種別化誘導の手段として用いた点であり、結果、一部の私立大学が種別化の選択肢として社会貢献を選んだのである。この点について、先行研究は「機能強化を促進するための装置が補助金制度にビルトインされており、大学は補助金の配分を求める限りは大学改革を受入れざるを得ない方向に制度上仕向けられている」と結論づける（小入羽, 2015:114）。つまり種別化は、形式的には大学側の自発的な機能選択であるが、その実質は、①「将来像答申」における『将来像の提示と政策誘導』の時代への移行」宣言に象徴されるように、政府が改正教育基本法のスキームに則って大学個体群の機能分化プラン（政策目標）をつくり、②大学が自発的に外部と連携し得るよう大学の経営自律性を高めるための制度改革を行い、③一括交付金の減少と競争的資金の拡大という競争的環境を演出したうえで、④ガバナンス改革と称して学長の権限を強化し、大学が学長主導のもとに政府が期待する種別（ミッション）を自発的に選択するよう、財政補助と大学管理制度の双方から大学を誘導したのである。

こうした現実から判断すれば、種別化政策とは政府による経済的誘因を介した大学への規律（文化的な支配）であり、その歴史的な意味は、占領期の教育改革によって画一化された大学個体群を、政府主導によって機能分化させる統治行為であった。かくして政府は、1951年の政令改正諮問委員会「教育制度改革に関する答申」以来の宿願を、約半世紀をかけて達成したのである。

#### 4. 他者準拠的経営のリスクとその原理

ここでは、冒頭で設定した問②に関し、「改組転換大学」のように、歴史の浅い小規模私立大学が、社会貢献というミッションを他者準拠的に選択した場合に想定されるリスクとその発生の原理を、社会学的新制度論<sup>7)</sup>をもとに考察する。

##### 4.1 教育組織のサバイバル戦略

専門職は、それが担う公益性によって国家が定める制度によって管理される。その理由は、専門職は高度な知識と技術を用い、またサービスの評価は受益者の主観に左右されるため、行為と結果の因果関係を一律に判断することが困難となり、結果、企業のような売上を以て成果を客観的に判定する一元的な評価はなじまない。そこで専門職の評価においては、あるルールに沿った行為は合理的な結果をもたらすという約束事が規範化され、制度的ルールの順守度という間接的な指標に基づき政治的な評価がなされる（平塚, 2023a; 72）。つまり、形式（手続き）合理性の獲得を以て目的（機能）合理性の獲得と読み替える文化的なレトリックがなされ、制度的ルールの順守度に応じて職業特権や公的資源が付与されるのであり（Meyer & Rowan, 1977; 353）、大学への競争的資金の審査段階でなされる外形的評価はその典型である。

その際、制度的ルールが機能的に有効であるというのは神話であるから、それは機能的には重要ではない。重要なのはルールの順守を通じて自らの文化的な正当性を立証することであり、それ自体が自己目的化される。なぜなら制度的ルールには期待や信念などの社会規範が反映されており（Meyer, 1972; 111-112）、そうした社会規範を充たすことが、職業特権や公的資源の付与に値する正当な存在と認められるための必要条件となるからである。つまり専門職組織においては形式合理性、すなわち制度的ルールの儀礼的遵守こそが組織のサバイバル戦略なのである（Meyer & Rowan, 1977; 353）。

ただし教育組織は公的な投資に支えられることで自らに経営資源を提供する顧客と、自らが技術的に便益を供給するエンドユーザーとが異なるため、組織生存に必要な交換の基準が二元的となる。そこで教育組織は、前者への対策として管理制度が要求する組織構造を「儀礼的」に採用することで経営資源を獲得する一方、後者への対策として技術的に機能的な組織構造を秘密裏に内製し、状況に応じて公私2つの組織構造を使い分ける。こうした戦略的な行動原理は「脱連結（decoupling）」と称される（Meyer & Rowan, 1977; 356-357）。

##### 4.2 制度的創発性

専門職を管理するマクロ的な制度には、個人や組織を主体（Subject）へと成長させる創発性が内在している。

たとえば、大学生にとって高等教育を受けることは職業特権を得るための手段でもある。そして制度に基づいて行動する者が、いかなる行為が賞罰対象となるのかを経験的に学習するように、大学生にとって高等教育制度には、職業特権を得るために自らはどのように行動すべきかの「模範解答」が内包されている（Meyer, 1970）。

その結果、大学生は制度を参照して自らを再構成することで制度が正解とみなす状態に到達することが可能になる。そして制度に内包されたこうした側面は、社会学的新制度論においては「前提を設定する力であり、行動を形成し方向付ける規範や標準を定義する力」(DiMaggio & Powell, 1983: 157)と説明される。

スコット (1998: 64-73) によれば、これは制度が有する認知的な機能であり、制度の参加者にとって制度とは一義的には従うべき規則や規範であるが、その背後に存在する思想や論理を認知できる者にとって、制度は当該の状況においてどう対応すればよいのかを教えてくれる Script (台本) として利用できる。

先の大学生の例でいえば、大学生は制度を参照し、将来どのような特権が得られるのか、その特権を得るための条件として制度はいかなる自己像を要求しているのか等を認知し、制度が期待する自己像に自らを同一化させるのである (Meyer, 1970: 567, 1972: 59-60)。

このように自らが将来において参加を望む集団を定め、その価値基準を事前に内面化し、将来の集団への参加に備えるような先回した自己形成は、「予期的社会化: anticipatory socialization」と称される (マートン, 1961: 240-248)。そして大学生が制度を Script (台本) として利用して予期的社会化を遂げるといふ現象が意味することは、制度は参加者に対して存在する目的や目標を提示し、その実現を目指す新たな主体 (Subject) を創発するということである。そして政府が制度を通じて、「社会貢献を行う大学こそが公的支援を受けるに値する正当な大学である」という規範を大学間に浸透させれば、大学はそれに創発されるかたちで、社会貢献を自らのミッションに組み入れるのである。これは、大学が管理制度によって主体として創発されるという側面である。

### 4.3 過去の成功体験からの組織慣性

高い公益を有する大学は、設置認可や定員管理など市場への参入を政府が管理する典型的な規制産業である。しかし18歳人口および大学進学率が安定して拡大し「進学希望者に対して大学定員が足りない」という状況においては、いったん厳しい審査をクリアすれば、規制という参入障壁があることで、激しい生存競争にさらされることなく市場の「分け前」を得ることでできた。こうした状況は、わが国の短期大学が、進学者が急増した戦後成長期の文脈において、自らの経営課題が制度適応であることを「学習」する機会となった。

その後、進学者が減少する市場縮小期に入ると、短期大学は先行成功者や大学管理者が示した「4年制大学への改組転換」という改革モデルを参照し、設置認可という規制をクリアし4年制大学市場に参入した。その際、「改組転換大学」のなかには、過去の成功体験を通して、自らの経営課題とは制度適応のみであると「学習」したことで、脱連結に基づく市場対応のための組織開発が不十分なものが存在したことは否めない。

理由は過去の成功体験に固執することで、組織を現状へと留まらせようとする慣性 (イナーシア) が働くためであり、そうした慣性は、埋没コストや乗り換えコストのような組織の内的要因、市場参入障壁など組織の外的要因、によって生じる (桑田・田尾, 2001: 107-109)。

ただし、過去の成功体験に起因した組織慣性によって、「改組転換大学」が市場適応のための技術システムの改革を回避しても、経営状況はすぐには悪化しない。なぜなら18歳人口は1、2年で急減するのではなく、時間をかけて徐々に減っていくからである。そして徐々に進行する環境変化にあっては、経営悪化が深刻化してはじめて従来の経営パターンでは通用しないこ

とに気づくが、経営改革に取り組もうとしても、それはあたかも「ゆでガエル」—水からゆでるとカエルは生命の危機とは察知できずに逃げ遅れ死んでしまうこと—のように、経営危機を実感した時点で改革はすでに手遅れとなっている場合がある。なぜなら経営改革とは長期間を有するものであり、これまでに進めてきた形式合理性—制度への適合—のみに焦点化した経営改革の過程で、経営資源はすでに消失され、経営危機を実感した時点で、当該大学には、今後の経営改革に充当するだけの経営資源と時間が残っていないからである。

#### 4.4 大学間競争におけるハンデ

##### (1) 大学間競争が有する2つの側面

経営学の観点からすれば、組織は自らにハンデがある場合、そのハンデに応じた競争を選択することが合理的である。

ポーター (1995, 55-71) によれば、市場競争戦略には、企業の体力や能力に応じて、コストリーダーシップ、差別化、集中という3つの基本戦略がある。またコトラー (1996: 356-358) や 嶋口 (1986: 94-108) によれば、業界内での市場競争においては、市場シェアまたは企業の体力・能力に応じて、リーダー、チャレンジャー、フォロワー、ニッチャー、という競争上のポジションがあり、それぞれポジションに応じた競争戦略が存在する。そして伝統ある大学は、2章で確認した規模、威信、学費、伝統などを競争要因として、自らの資源や能力に応じたポジショニングによって戦後の大学間競争を生き抜いてきた (金子, 1996)。

その一方で、公益を担う専門職組織として国家が定めたマクロ的な制度に従う教育組織には、ポジショニングという発想を抑止する2つの圧力が存在する。

1つ目の圧力は専門職社会に存在する同調圧力である。専門職の場合、職務執行の自律性を保持するため職能団体が仕事の条

件や方法を定義し、やがてそれを遵守することが当該の専門職として受容される条件となり、またその順守が集団内で規範化される。加えて、当該の専門職社会には情報ネットワークが発達しており、新たに規範化されたモデルは急速に普及し、当該の専門職でありつづけるためには自己をそのモデルに同型化させなければならない。専門職におけるこうした側面は「規範的同型化」と称された (DiMaggio & Powell, 1983: 151-2)。

この原理を大学に援用すると、戦前の官立大学が各地に新設された際、各大学は帝国大学を規準として学内システムを整備した。これは専門職社会の規範に基づく「同型繁殖」(天野, 1986: 143)であった。こうして大学が、専門職社会の規範への同一化を志向することで、自らを他から異質化させようとする思考が停止する。

2つ目の圧力は、専門職としての制度的管理に起因した圧力である。Meyer & Scott (1981) は、同一の教育行政区に存在する学校間には、児童・生徒の人種、家庭所得、自前校舎の有無など学校としての属性が異質であるにもかかわらず、その組織構造には共通性が存在することを確認し、その原理を、学校は制度が要求する組織構造の順守度に応じて経営資源が付与されるため、同一の制度で管理される学校は、個々の特性の相違を越えた組織構造の同型化が生じる、とした。これは制度的同型化という現象であり、これを大学管理制度に援用すると、大学は「大学とはかくあるべし」という制度管理者が期待する組織像に自らを同型化し、個々の総和として大学全体が同型化するのである。

以上の2つの圧力が作用することで、大学間の生存競争においては、必ずしも体力や能力に応じたすみ分けが生じるわけではなく、逆に大学間には制度を規準とした同型化が生じる。

ここから想定されるのは、私立大学には

自らのポジションに応じた競争戦略を採用し得る大学と、それができず単に日々の状況に反応しているだけの大学とがあり、それを分けるのは次項で述べる、制度に対する認知能力の差である。

## (2) 制度に関する認知能力差

人間の行為は、自らが理解した範囲でしかなし得ないという意味において認知的であり、それによって制度に対する「認知的な能力差」が、大学個々の制度対応を分ける要因となる。

教育組織において、「脱連結」という戦略は高等テクニクである。なぜなら制度的ルールとは管理者によって言語表記された物象（イメージ）であり、教育組織においては、その物象（イメージ）は実際に構築するだけの価値があるのかを判断し得る認知能力が必要となるからである。

一例をあげると、「中長期計画の策定」が事業補助の外形的評価の項目にあった場合、「脱連結」戦略からすれば、それが自らの機能的需要と一致していない場合、「中長期計画」というラベルを冠した何らかの仕組みを用意すれば足りるのであって、「中長期計画」そのものは自らの実情に応じて私製すればよい。しかし制度への認知能力が未熟な大学は、物象を実在物とみなし、多量の経営資源を投入して十全に開発することになる。そしてそうした制度準拠的な事業申請においては、「中長期計画とは何か」を知らぬ大学が、中長期計画ではないものを中長期計画と称して作り上げ、結果、出来あがった中長期計画と称するものが日々の実務で機能しない、という問題が生じ得る。「脱連結」とは、こうした非合理的な投資を回避するために教育組織が経験的に生み出した生存戦略であり、長年の大学間競争を経て、制度への認知的な能力を発達させた大学は、制度の儀礼的な充足と、市場でのポジショニング（差別化）とを、「脱連結」する。

そこで視点を「改組転換大学」における社会貢献に転ずると、それらの大学は転換後のミッションの確立が優先課題となるため、社会貢献はその選択肢となる。その際、管理制度への認知能力が未熟なことで、ミッション選択において模範解答を制度に求め、そして制度が示した組織要件を充足すれば、政府からのお墨付きや財政補助を獲得でき、それによって組織として永続が可能となる。

ただし、制度的正当性と技術的機能性との「脱連結」という観点からすれば、そうしたミッション選択は政府に誘発されるという意味で他者準拠的であり、制度的正当性を充たしただけの社会貢献については、かならずしも機能的な成果を出せるわけではない。こうした制度準拠的経営の限界については、本稿は2章で確認した、市場参入後の「改組転換大学」の多くが定員割れに直面しているという事実と相関性がある、と想定している。

## 4.5 他者準拠的意思決定の具体的リスク

財政援助を介した種別化、すなわちミッション選択への政策誘導については、①大学に機能選択の機会を与える（小入羽，2016；44）、②機能選択への財政的なハードルを下げる（松宮，2020；44）、という点で意義がある。しかしそうした経済的利益一外的報酬—をモチベーションとした種別化は、投資収益性において必ずしも持続的ではなく、それには3つのリスクが想定される。

1つ目は費用対効果からみた場合の収益のコスト割れである（松宮，2018；231-232）（松宮，2020；44）。理由は、私立大学等改革総合支援事業における社会貢献助成のように、近年の競争的資金では申請段階で外形的評価が課され、その充足度が点数化され事業採択の基準となる。これは本章1節で確認したように制度的ルールの順守

度、すなわち文化的正当性に対する政治的評価である。そして文化的正当性を担保するために儀礼的に取り入れた公式の組織構造は、必ずしも技術的に有効ではなく、逆に技術的な有効性を追求すれば、政府の制度設計者が公募段階で想定していないコストが発生し得る。

具体的には、大学が財政補助を契機として社会貢献という機能選択した場合、政府という資源提供者と地域社会というエンドユーザー（受益者）、この2種類の顧客が出現し、それぞれへの対応コストが発生する。このうち前者は、大学へは政府が要求する機能や組織構造の充足度、すなわち文化的な正当性にもとづいて資源が提供されるため、大学には正当性を担保するためのコスト負担が生じる。これに対して後者は、技術的な有効性を担保し顧客を満足させるためのコスト負担である。そして双方の構築に十全のコストをかけた場合には二重投資となり、しかも政府が制度で規定した機能や組織構造は必ずしも合理的ではないため、「脱連結」の仕組みを理解し得ない大学においては、こうした十全たる二重のコスト負担が経営における収益性を低下させる。

2つ目は、本章2節で確認したように制度は個人や組織を主体として創発する社会化機能を内包しており、それには制度が設定したコードへの同一化が介在している。そこで本稿は、こうした現象を「コードの社会化」と定義する。そしてこのコードの社会化は、外形的評価のように、政府の財政補助を契機とした大学のミッション選択でも生じる。すなわち大学が削減された財源の補完策として、助成プログラムに申請する過程で、コードのなかに自己の利害やミッションを発見し、それに同一化するという側面である。そして制度への他者準拠的なミッション選択からは、自らの財政基盤を逸脱した選択を行う余地が生じる。たとえば、事業申請時の甘い見通しと実力以上の目標設定のリスクである(佐藤, 2018: 9-10)。

私立大学の財政は学生納付金を基盤とした「規模の経済」で成り立っている。ゆえに小規模私立大学が制度に創発される形で社会貢献を進めた場合、少ない資源はさらに分散される。しかも財政補助は種別化を誘発するための期間限定の助成であるから、小規模私立大学には、①補助終了後に社会貢献部門が自らのコストに相当する収益をあげる、②社会貢献活動が入学定員確保（財務安定）に客観的に寄与する、等の成果がない限り、学生納付金では賄いきれない支出超過リスクが生じる。つまり私立大学のミッション選択には、その場しのぎ的な財務均衡ではなく、自らの規模および将来を見据えた長期的な財務均衡の視点が必要であり、それを欠いた選択は経営体としての財務的な継続性を危うくする。

先行研究は財政援助による機能別分化の効果は一時的で、やがて他の機能と平均化していく点を指摘する（小入羽, 2014: 107）。これはわが国の大学における経営戦略が、特定機能への集中ではなく機能の総合化であることを示している。つまり、大学のミッションが3種に制度化された今日、万が一の保険として教育・研究・社会貢献を均等に充足する選択であり、制度への儀礼的な充足を旨とする大学のサバイバル戦略としては合理的である。

3つ目は補助採択の自己目的化である。「当大学は〇〇事業に採択されました」と外部社会に表出する例は枚挙にいとまがない。これは大学が社会的威信によって序列化される専門職組織であることに起因する。たとえば政府が種別化を誘発すべく補助対象校を拡大するほど、事業採択実績は優良大学であることの証明から、大学であるための最低限の証明へと変質する。結果、同型化圧力が働き、大学は社会的威信を求めて事業採択校というラベル取得を自己目的化するようになる。

加えて外的な存在証明にはその前提として内部成員を対象とした正当性の管理コス

トが発生し、これも投資収益性の低下の一因となる。

#### 4.6 大学管理制度に想定される逆機能

上記の3つのリスクは、大学という専門職組織によって構成される組織個体群の秩序を、政府が外部から財政補助を介して変革しようとする事と関係している。つまり大学管理制度の問題である。

社会学的新制度論は、国家による専門職統制の手段に「権限」と「助成」2つをあげる (Meyer & Scott, 1983 = 1992 : 103-104)。そこでこの2つが、大学統制においてどのように機能するのかをみていくと、まず「権限」による統制については、大学は専門職組織であり政府の大学管理政策担当者との間には情報の非対称性が生じるため大学の権限を規制したとしても統制の貫徹度には限界がある。次に「助成」による統制については、大学はオープン・システムであることから、公的助成 (経済的誘因) を通じて大学への影響力は高まる。以上によって、政府が大学の管理において「権限」は分権化し、「助成」は集権的に行う政策を用いた場合、「助成」での評価項目を変えることで、大学を政府が意図した大学改革へと、しかも大学側の自発的な制度適応という形で、最低限の管理コストで誘導できる。そしてこうした手法は、強制ではなく自発性を利用した大学統制であり、それはまたわが国の2000年代の大学管理政策における常套手段であるが、問題はその技術的な有効性である。先行研究は、その限界を次のように指摘する。

佐藤 (2018 : 13-22) によれば、1991年の大学設置基準の大綱化以来の大学改革政策とそれに付随した補助事業は、①大学に対する過剰な期待と過少な援助という矛盾、②選択と集中 (競争的資金) 政策の迷走、③政策目標と資金補助とのギャップによる大学改革のゲーム化、という問題を生

み出している。また私立大学政策については、松宮 (2019 : 59-60) は「異なる条件の大学を同じ基準で評価しようとする私立大学等改革総合支援事業の制度設計には、初めから困難が伴っている」と、その限界を指摘する。それでは、こうした大学管理制度に内在する問題は、歴史的にどのようにして出現したのか、またそうした問題の本質とは何か。

戦後の高等教育需要の急拡大という文脈において、政府が需給計画に基づき量的管理 (定員管理) を行っていた1980年代まで、「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について」が示した臨時定員にみられるように、私立大学は需要変動に対する調整弁であった。そしてこの間は需要拡大分に相当する大学、学部、学科を新設するなど、私立大学経営は需要拡大に助けられ、その経営課題は定員と助成を規定する私学管理制度への適応であった。しかし1990年代を分岐点として、2000年代に入ると2002年8月の中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」では、「大学間の自由な競争を促進するため、今後は抑制方針を基本的には撤廃する」として、政府は従来の計画主義による大学定員の量的管理を放棄し、自由化 (大綱化) 路線に転じた。そして2000年以降、政府はよりハードルの高い高等教育の自由化と質的管理を同時に進めている。

それでは長期的な視野でみた場合、学術的専門職が集合した個体群の機能分化を、政治や行政における非学術的専門職が、経済的誘因を介して進めるという統治行為は、どのような帰結をもたらすのか。

政府が大学の個体集合を、自らが望む種別構成に再編しようと、経済的誘因を介して誘導する統治行為は、大学に対する規律 (文化的な支配) である。そして私学は伝統ある大規模大学から歴史の浅い小規大まで多様であり、また私学のすべてが需要拡大期において「学習」し、慣れ親しん

だ制度準拠的な経営に決別できるわけではない。そうした状況で、ミッション選択を迫る種別化を、18歳人口（高等教育需要）の縮小期に、基盤経費助成の漸減とプログラム型助成の漸増という「競争的環境の演出」を介して私立大学に求めるという統治行為には、外形的評価に対する儀礼的な同型化によって、大学の経営的自律を意図したはずの制度改革が、逆に大学の制度への依存性を強める、または制度が示した3つの種別（ミッション）ごとに大学を画一（同型）化させる、という非合理性が潜在している。つまり1990年代以降、政府は「権限」と「助成」の操作によって、非営利組織である大学を、財源の確保を自己目的化する営利的事業体へと、無自覚的に改造しているのであり、このことは、統治技術としての限界または意図せぬ逆機能である。

### おわりに

本稿は、「大学間の生存競争」という観点から、短期大学から改組転換した小規模私立大学が、社会貢献を自らのミッションとして選択するという状況を設定し、他者（制度管理者である政府）に誘導された外発的ミッション選択が、経営上のリスクとなる原理について考察した。

1章では短期大学制度の誕生と4年制大学への改組転換の経緯を考察した。このうち後者については女子の進学需要の変化によって市場が縮小するなか、活路を4年制大学に求めたことによる市場変更であり、それらは4年制大学市場の縮小期に「遅れてやってきた新規参入者」であった。

2章では、「改組転換大学」が短期大学を前身としたことで負うことになったハンデ、市場競争における差別化戦略が回避される事情、新規参入後の「改組転換大学」の定員充足状況、について考察した。このうち新規参入後に定員割れ大学が多いという状況は、短期大学時代に由来したハンデ

の解消や、ハンデに応じた差別化戦略の構築を回避した結果と考えられた。

3章では、2000年代において社会貢献が大学の新たなミッションとして法制化された際の政策過程を考察したが、それは政府が大学を成長戦略のアクターに据え、大学に対して種別化（機能分化）を財政的に誘導した過程であり、そこでは政府が期待する機能を大学が自発的に果たすことが意図された。そしてそうした意図は、私立大学の社会貢献への誘導においても発露し、私立大学は政府が定めた制度要件を充足することで、財政援助と制度的ブランド—「政府に認められた大学」というお墨付き—を得ることが可能であった。

4章は、本稿のまとめとして、「改組転換大学」のように歴史の浅い小規模私立大学が、社会貢献というミッションを他者準拠的に選択した際の、リスク発生の原理について考察した。

教育組織は専門職として制度によって管理されるが、制度が要求する組織構造は必ずしも機能的な合理性を有してはいない。そこで教育組織は機能的な組織構造を別に私製し、状況に応じて2つを使い分ける「脱連結」という戦略を用いる。また制度には、制度の被管理者に目的や存在理由を与える主体創発機能が内在している。ただしこうした創発機能は認知的であるため、制度に関する認知的な能力差によってすべての大学が制度に自律的に対応できるわけではない。その結果、歴史が浅く4年制大学の管理制度への認知能力が不完全な「改組転換大学」が、社会貢献というミッションを、制度を模範解答として他者準拠的に選択した場合、当初に認識していなかった経営リスクが現実の問題として現れることになる。

最後にわが国の大学経営研究における本稿の示唆と意義、および課題を述べる。

まず本稿の示唆は以下の4点である。1点目は4章6節でも述べた大学管理制度に

想定される逆機能についてである。

大学は非営利組織であり、また非営利組織の存在目的とは「人と社会を変革すること」であるから（ドロッカー、1991：5）、財源（収益）の確保とは、大学にとって目的達成のための手段であっても、目的そのものではない。しかし1990年代以降、政府が進めてきた、基盤経費を削減し、その削減分を競争的資金によって提供するという財政誘導によって、大学は財源確保において不確実性が高まり、その結果として本来目的の達成以前に、財源の確保に頭を悩まさないといけないような状況に追い込まれている。つまりそうした財政を介した政策誘導は、意図せずして非営利組織である大学を、財源確保を自己目的化する「商業的の大学」（ボック、2004）へと誘導しているのではないか。

2点目は、政府が進めてきた大学への政策誘導の本質は、経済的誘因による外発的条件づけ、すなわち政府による大学への「規律（文化的な支配）」であった。そして経済的誘因を用いた大学の規律が常態化することで、大学は自らの経営目標を、自己生存のための制度への儀礼的同型化、すなわち「形式合理性」に据えるようになり、その結果、大学への公共投資は必ずしも大学の「機能的合理性」向上に直結していません。また財源的な危機感から、制度化されたルールを充たし、設定された金額を受け取ることに専心するという状況が大学個体群全体に蔓延すれば、政府によるマネーをインセンティブとした政策誘導は、大学に財源確保の自己目的化を促がし、大学経営を儀礼的で予定調和的なマネー・ゲームに変質させているに過ぎないのではないか。

加えて「規律」という観点に立てば、政府による大学支配とは、必ずしも憲法や学校教育法など法制度にもとづく静態的な支配ではなく、設置認可や資金助成など、資源配分者としての日常のルーティン・ワー

クを通じた動態的な支配といえる。

3点目は、2点目に関する大学側の問題点と、それへの対策についてである。

自らが公益を担う専門職組織であることに起因して、大学は政府からの規制と助成を受け、それによって制度の儀礼的順守が大学のサバイバル戦略となる。そしてわが国においては、1990年代以降、政府は成長戦略との関係において大学が自律するよう財政誘導し、それに対して大学が進めたのは「他律的な自律化」であり、そこでの経営改革は他者準拠的となった。その際、他者準拠的な経営とは、情報を所与として機械的に取り込む「情報処理」ではあっても、情報の解釈による新たな「意味創発」ではなく、後者からは大学としての存在目的とその達成方法を自らで創発するような自己準拠的な経営改革は出現し難い。特に本稿がハンデとして説明したように、「改組転換大学」は過去の組織特性が阻害要因となって、他者準拠的経営から脱することは容易ではない。

経営組織論に組織学習という概念がある。これは組織が経験を通じて自らを変えて行く現象を「学習」とみなしたものである。そして組織学習には、通常のルーティン・ワークを改善的に修正する「シングル・ループ学習」と、ルーティン・ワークが機能しなくなった場合に、その前提となっている組織の文化や構造などから抜本的に作り変える「ダブル・ループ学習」とがある（センゲ、1995：61-73）。これを援用すれば、中長期計画に基づく経営改革とは、通常の事業計画を改善するシングル・ループ学習ではなく、経営人材、組織インフラ、資金など、長期的にみた場合のボトルネックを革新する大手術、すなわちダブル・ループ学習である。

この中長期計画とは、組織を抜本的に改革するためのシナリオであり、そこには人材育成や組織基盤など、期間中の目標からみた場合の阻害要因に対する手立てを事前

に下位目標として実施計画に盛り込んだものである。そういう意味において、中長期計画は、シングル・ループ学習としての既存事業の修正計画とは異なる。そして先に述べたように、「認知的能力」によってダブル・ループ学習が困難な大学においては、既存事業の修正計画を中長期計画と称して実施するという問題が生じる。

そこで本稿は、「改組転換大学」においては、かつての高度経済成長期のような需要超過時代に「学習」した、制度化されたルールを所与として日々の業務にまい進するという経営ではなく、まずは上記のような長期計画の意味と方法論を学習し、それに基づき4年制大学を維持・発展させ得るマネジメントの能力を有した経営人材（理事や学長など）を育て、歴史ある他大学と競争し得る組織基盤を構築することを経営改革における優先課題にあげる。そしてこれは、今後における18歳人口の一層の減少が見通せる状況においては、至急の対処が求められる経営課題である。

4点目は、私立大学が学校法人の設置校であることに起因した課題である。短期大学から4年制大学への改組転換は学校法人としての経営戦略と連動している。そして幼稚園から大学までフルセットで抱える小規模の学校法人は、少子化という環境において各設置校が独立採算を維持できるかが、発足後の大学の生存を左右する（荒井，1996：71）。

まず小規模であることは、「規模の経済」によって各設置校の学費を押し上げる潜在的要因である。またフルセットの学校法人においては、たとえば学校の赤字を大学の黒字で補填する「学园内奨学金」で設置校を維持することが、18歳人口の拡大期においては可能であった。このことについて、不採算事業の赤字を好調事業の黒字で補填することは、営利企業における事業多角化の常道であるが、非営利組織にあっては、必ずしも妥当とはいえない。なぜなら、「学

園内奨学金」によって大学生が負担する学費は上がり、かつ大学生は自らが享受する便益以上に他の設置校の在籍者が支払うべき学費までを負担することになるため、18歳人口の減少期の今日、そうした財務戦略は当該大学の市場における価格競争力を低下させ、定員割れの要因となる。

加えて、学校法人におけるフルセットの意義とは、内部進学による学園全体としての定員維持にあり、設置校単体として独立採算を達成できないということは、たとえば学園内の高校から学園内の大学への進学のように、大学の定員確保にも影響する。

ゆえにフルセットで抱える小規模の学校法人は大学単体の経営改革以前に、設置校それぞれの独立採算を維持するか、それが不可能であるならばフルセットを解除—財務改善の余地がない不採算設置校を廃止—し、特定の設置校に経営資源を集約するという経営と、それを決断し、実行し得る経営人材の養成が優先課題といえる。

次に本稿の意義についてである。1990年代以降、大学関係者の関心が経営改革という機能的な向上に向けられるなかで、大学経営研究においては、合理性に焦点化した機能主義な研究が主流となった。そうした状況において、人間の行為における非合理性に着目し、考察の焦点を経営資源獲得のための「制度の儀礼的な順守」に定め、規範主義的な論点を設定した点が本稿の意義である。同時にそうした論点を設定し得たのは、本稿が教育学に位置する高等教育研究と経営学に位置する経営組織論にもとづくハイブリットなアプローチを採用していたためである。

大学という高等教育機関の経営現象を究明する際には、経営学と教育学という2つのディシプリンが必要となる。その際、経営学は営利組織を対象とした「領域学」という側面を有しているが、大学は非営利組織であり、その経営は時々の制度的文脈—高等教育の制度や政策—に規定されるた

め、大学経営の研究を進めるには制度的文脈の理解に時間を割かなければならない。そういった意味において、大学経営研究を進めるうえでは、教育学に位置する高等教育研究と経営学とのハイブリットであることが求められる。そしてそうした社会科学としてのハイブリット性を以て、大学経営の課題を究明した点が本稿の意義である。

最後に課題については、本稿は先行研究の演繹に基づく仮説構築的研究であり、た

とえば新規参入後の「改組転換大学」の事業成果について、定員充足率などを追跡し実証するなど、本稿での仮説を検証するような実証研究を実施することが、今後の課題である。そこで今後は、「改組転換大学」の今日における定員充足や財務均衡、法人または大学におけるガバナンス構造や中長期計画の実施状況、などの追跡調査を実施する予定である。

## 参考文献

- ・ 天野郁夫 1986,『高等教育の日本的構造』, 玉川大学出版部.
- ・ 天野郁夫 2013,「大学の多様化政策を読む」『大学改革を問い直す』 pp.63-95, 慶応大学出版会.
- ・ 天野郁夫 2019,『新制大学の時代: 日本的高等教育像の模索』 名古屋大学出版会.
- ・ 荒井克弘 1996,「新設私立大学の供給構造」『研究報告』 91, 放送教育開発センター ,pp.60-72.
- ・ Bok, Derek Curtis, (2003) *Universities in the marketplace: the commercialization of higher education*, Princeton University Press (ボック著、宮田由紀夫訳 2004『商業化する大学』玉川大学出版部).
- ・ 地域科学研究会高等教育情報センター 1995,「企画・編集に当たって」『短期大学の"改組転換": その計画と実際』 地域科学研究会.
- ・ DiMaggio, P. J. & Powell, W.W. 1983, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, *American Sociological Review*, 48, pp.147-160.
- ・ Drucker P.F. 1990, *Managing the non-profit organization: practices and principles*, Harper Collins. (ドラッカー著、上田博生、田代正美訳 1991,『非営利組織の経営: 原理と実践』ダイヤモンド社).
- ・ 苑復傑 1996,「戦後における高等教育進学と労働力参加 (1) 選抜・カリキュラム・就職」『研究報告』 91, 放送教育開発センター ,pp.194-212.
- ・ 林淳三 1983,「短大経営をめぐる環境とこれからの展望」 地域科学研究会編集『これからの短期・大学経営の戦略方向: 転換期的高等教育, 短大その可能性』 地域科学研究会.
- ・ 平塚力 2023a,「大学経営研究の分析枠組みに関する一考察 (1): 社会学的新制度論の有効性を中心に」『総合社会学部研究紀要』 24,pp.63-85.
- ・ 平塚力 2023b,「大学経営研究の分析枠組みに関する一考察 (2): 社会学的新制度論の可能性と限界を中心に」『総合社会学部研究紀要』 24,pp.87-111.
- ・ 市川昭午 2004,「私学の特性と助成政策」『大学財務経営研究』 1,pp. 169-185.
- ・ 今田高俊 1986,『自己組織性: 社会理論の復活』 創文社.
- ・ 小入羽秀敬 2013,「中央政府による私学助成政策の変遷: 国庫補助金と貸付金に着目した校種別の時系列分析」『大学論集』 44,pp.65-80.
- ・ 小入羽秀敬 2014,「安倍政権下における大学改革をめぐる議論の展開—産業競争力会議と教育再生実行会議に着目して—」 広島大学高等教育研究開発センター編『大学の多様化と機能別分化』 pp.61-68.
- ・ 小入羽秀敬 2015,「機能別分化時代の補助金—大学改革補助金の制度的検討—」 広島大学高等教育研究開発センター編『大学の機能別分化の現状と課題』 pp.105-115.
- ・ 小入羽秀敬 2016,「大学による補助金獲得行動の設置者間比較: 補助金事業への関心・無関心に着目して」 広島大学高等教育研究開発センター編『大学の機能別分化とその国際的動向』 pp.33-46.
- ・ 伊丹敬之、加護野忠男 2003,『ゼミナール経営学入門』 第3版, 日本経済新聞社.
- ・ 金子元久 1996,「高等教育大衆化の担い手」『研究報告』 91,pp.37-59.
- ・ Kotler, P. 1991, *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control*, 7th ed, Prentice Hall. (村田昭治監修、小坂恕・疋田聰・三村優美子訳 1996,『マーケティング・マネジメント: 持続的成長の開発と戦略展開 (第7版)』 プレジデント社).
- ・ 桑田耕太郎、田尾雅夫 2001,『組織論』 有斐閣.
- ・ 松宮慎治 2018,「私立大学等改革総合支援事業の政策評価: タイプ1への申請・非申請に着目して」・『広

- 島大学大学院教育学研究科紀要。(第三部,教育人間科学関連領域)』67, pp.227-234.
- ・松宮慎治 2019 「私立大学等改革総合支援事業タイプ1 選定と教育投資・定員充足の関係」『大学論集』51, pp. 49-64.
  - ・松宮慎治 2020, 「私立大学等経営強化集中支援事業は経営を改善するか」『大学論集』52, pp.35-49.
  - ・Merton, R. K.1957, *Social Theory and Social Structure*, The Free Press. マートン著, 森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳 1961, 『社会理論と社会構造』, みすず書房.
  - ・Meyer, J.W. 1970, The Charter : Conditions of Diffuse Socialization in Schools. Scott, W. R (ed) *Social Processes and Social Structures*, pp.564-78, Rinehart & Winston.
  - ・Meyer, J.W. 1972, The Effects of the Institutionalization of Colleges in Society. Feldman, K (ed) *College & Student*, pp.109-126, Pergamon.
  - ・Meyer, J.W. & Rowan, B. 1977, Institutional organizations : Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*,83(2), pp.340-363.
  - ・Meyer, J.W. & Scott, W. R.1981, Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations, Herman,D.S (ed) *Organization and the Human Services*, Temple University Press, pp. 151-178.
  - ・Meyer,J.W. & Scott,W.R. 1983 = 1992,The Organization of Societal Sectors, *Organizational environments : ritual and rationality*, Updated ed, Sage Publications,pp.129-153.
  - ・水谷文俊, 中山徳良, 田中智泰 2019, 「日本の私立大学学費の決定要因の分析: 社会科学系学部を対象として」『國民經濟雑誌』219 (3) , 17-32.
  - ・文部省 1949, 『短期大学設置基準の解説』, 戦後教育史料VI -135.
  - ・両角亜希子 2011, 「私立大学のマネジメント改革が経営改善に与える影響」『大学経営政策研究』(1) ,pp.23-38.
  - ・日本私立短期大学協会 2000, 『日本私立短期大学協会 50 年史』.
  - ・小川洋 2017, 『消えゆく「限界大学」- 私立大学定員割れの構造 -』白水社.
  - ・Porter, M. E. 1980 *Competitive Strategy*, Free Press. (ポーター著, 土岐坤・中辻萬治・服部照夫訳 1995『新訂 競争の戦略』ダイヤモンド社).
  - ・佐藤雄一 2014, 「私立大学等改革総合支援事業について」『大学評価研究』13,pp. 69-77.
  - ・佐藤郁哉 2018, 「大学『改革』の迷走と混乱」『50年目の「大学解体」20年後の大学再生: 高等教育政策をめぐる知の貧困を越えて』pp.13-22, 京都大学学術出版会.
  - ・Scott,W R. 1995.*Institutions and Organizations*, Sage Publications. (スコット著・河野昭三・板橋慶明訳 1998, 『制度と組織』税務経理協会).
  - ・Senge, P. M.1990, *The Fifth Discipline: The Art & Practice of The Learning Organization*, Currency and Doubledy. (センゲ著, 守部信之訳 1995, 『最強組織の法則: 新時代のチームワークとは何か』徳間書店)
  - ・柴山盛生 2013, 「科学・技術政策 (1): 米国の動向」, 東千秋, 柴山盛生著『日本の技術・政策・経営』pp.24-39. 放送大学教育振興会.
  - ・嶋口充輝 1986, 『統合マーケティング』日本経済新聞社.
  - ・米澤彰純 2010, 『高等教育の大衆化と私立大学経営: 「助成と規制」は何をもたらしたのか』東北大学出版会.
  - ・米澤彰純 1995, 「私立大学授業料の横断的分析: 私立大学の経営行動に関する実証的研究 (1)」『東京大学教育学部紀要』(34) ,pp.149-162.

---

1) 平成 22 年 12 月「平成 23 年度文教・科学技術予算のポイント」

2) 「平成 23 年度文部科学省予算 (案) のポイント」; [https://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afieldfile/2011/01/31/1300823\\_12.pdf](https://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2011/01/31/1300823_12.pdf); 2022 年 8 月 29 日閲覧

3) 財務省主計局「私立大学等経常費補助 (定員割れ私大等への助成等)」『予算執行調査資料総括調査票 (平成 29 年 6 月公表分)』[https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11631284/www.mof.go.jp/budget/topics/budget\\_execution\\_audit/fy2017/sy2906/14.pdf](https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11631284/www.mof.go.jp/budget/topics/budget_execution_audit/fy2017/sy2906/14.pdf); 2022 年 8 月 29 日閲覧

4) ①私学助成の動向については小入羽 (2013), ②国立大学法人運営交付金の動向については小入羽 (2015), を参照.

5) 平成 25 年度「地 (知) の拠点整備事業」公募要領 [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2013/04/15/1332621\\_01\\_3\\_1.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2013/04/15/1332621_01_3_1.pdf); 2022 年 8 月 29 日閲覧

6) 平成 25 年度「地 (知) の拠点整備事業」説明会資料; [https://www.mext.go.jp/component/a\\_menu/education/detail/\\_icsFiles/afieldfile/2014/07/16/1332607\\_01\\_2.pdf](https://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2014/07/16/1332607_01_2.pdf); 2022 年 8 月 29 日閲覧

7) 社会学的新制度論の概要については、平塚 (2023a: 65) を参照されたい。

**ABSTRACT****A Managerial Study on University Management ;  
Focusing on the Reorganization of a Junior College into a University**

Tsutomu HIRATSUKA

This paper is a study of university management from the standpoint of nonprofit organization theory, and examines management reform at private universities in Japan from the perspective of "institutional dependence".

This paper sets two questions:

- (1) Why do universities, which should be autonomous, become dependent on others in their own management reforms?
- (2) If a university's management reforms are based on others, what impact will this have on the university?

In order to examine the above two issues, we will analyze small private universities that have been created through reorganization and conversion from junior colleges since the 1990s.

The structure of this paper is as follows: Chapter 1 clarifies the historical background of the birth of the junior college system and its reorganization into a university. Chapter 2 discusses the disadvantages that the "reorganized and converted universities" were subjected to, Chapter 3 discusses the background and process by which the government induced universities to contribute to society, and Chapter 4 summarizes this paper and discusses how university management reforms, if they are other-compliant, will affect the universities.

The government-established university management system must be adhered to in order for the university to obtain the asset of legitimacy. However, the system is not always functionally effective, and compliance with the university management system alone threatens survival.

**keywords** University Management, Junior Colleges, Reorganization and conversion