

国家と大学との権力関係に関する歴史的考察 －近世から近代への転換期のドイツと日本を中心に－

平塚 力

はじめに

本稿は非営利組織論の立場からの大学経営研究であり、わが国の大学が外部環境の変化にどのように対応しているのか、その内的な意思決定の実態究明を意図とした基礎研究である。具体的には、本稿では大学経営における外部環境を、公権力による「支配」という観点からとらえ、公権力による大学支配の論理と様式を、今後、究明するための仮説構築を目的としている。なお本稿でいう「公権力」とは、政府（行政府）をさしている。

最初に本稿の背景と設定した問題を説明する。わが国において1990年代以降に実施された高等教育制度改には、二つの特徴が見出され、一方は大学が経営改革に取り組むよう、政府が政策誘導したという点である。たとえば2005年1月の中央教育審議会（以下「中教審」）答申「我が国の高等教育の将来像」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、それが2006年には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的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（改正教育基本法16条、17条）。

他方は、その際に政府が用いた手法が資源配分（助成・給付）を通じた政策誘導であったという点であり、その対象は教育・研究の内容から大学の管理運営までにおよんだ。たとえば中教審「学士課程教育の構築に向けて」（2008年12月）は、「大学全入時代」の到来によって入試選抜性が後退するなか、日本の持続的発展を担う創造的な職業人の育成という問題意識のもとに「学士課程教育」という概念を打ち出し、その充実によって大学教育の質の向上を図ろうとした。その際、答申は大学に学位授与、教育課程編成・実施、入学者受入に関するポリシー制定や、教職員の能力開発を組織的に履行することを求めたが、それは中教審が大学教育の現状と課題を分析したうえで、具体的な改善策として、①「大学に期待される取組」、②「国によって行われるべき支援・取組」を示すものであった。そして学位授与を例にとれば、②には「参考指針」として大学教育の成果目標－学生が身につけるべき能力としての「学士力」－が、また「財政支援」の項には「優れた実践に対する重点的な財政支援の拡充」がそれぞれ明記されていた。つまり答申に見いだされるのは、政府が、大学教授職に裁量が委ねられた教育・研究の中身にまで

踏み込み、その改革メニューを制度化し、財政を以て大学を誘導するというロジックであった。そしてそうした行為は、法令をもとに大学を強制的に従属させるのではなく、財政援助によって大学側が自発的に従属するという形ゆえに、憲法の定めた学問の自由を侵害するものではない。ただし大学であるための条件を政府が再定義し、その定義への大学側の自発的な同型化を誘導するという現象は、政府主導による大学教授職の「再専門職化」(丸山, 2006)といえる。

また中教審大学分科会の『中長期的な大学教育の在り方に関する報告(第4次)』(2010年6月22日)は、「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」するとした。そして文部科学省は、大学への用途を制約しない基盤経費を削減する一方、その減少分を公募者側が特定の事業目的を定めた競争資金から調達するよう制度を変更した。結果、大学への公的な財政援助は、競争的資金助成が漸増し、そこではプロポーザルの評価以前に公募者側が設定した諸要件の充足度を点数化し、事業者としての妥当性(正当性)を判定する外形評価がなされるなど、ある種、「兵糧攻め」のような政策誘導となった(平塚, 2024b)。それでは、今日の政府と大学との間には、いかなる種類の権力関係が存在し、また財政を用いた誘導は、どのような権力関係を下地としているのか。これが本稿の設定した問題であり、考察においては二つの問いを設けた。

問① 大学は、なぜ政府によって、制度を介して管理されるのか。

問② わが国の政府が用いる大学への財政誘導という手法は、大学と公権力(政府)とのいかなる権力関係を下地としたもののなのか。

最後に本稿の構成と目標を説明する。1章は研究アプローチに関する考察であり、本稿が法学、経営学、教育学という三つの領域を統合した学際的な大学経営研究を意図していることと、その理由、および個々の領域における本稿の位置と意義について説明する。つづく2章は問①について、政府が制度を介して大学を管理することの社会的な原理を考察する。3章から5章は、大学の管理政策に関する歴史的研究である。これは歴史主義の制度観に立てば、制度の進化において、制度発生時の初期条件は、その後の制度進化の方向性を拘束する一つの要因となる(Pierson, 2000)。つまり人間社会のあり方は、過去にその社会が歩んできた経路に規定され、過去からの影響を完全には払しょくすることは困難である。ゆえに3章から5章においては、わが国における大学管理制度が何を起源とし、いかなる経路を通して現在に至り、それが今日の政府と大学との権力関係にどのように影響しているのかを究明するために歴史的な考察を行う。

具体的には、今日のわが国の大学管理における論理と様式は、明治政府による帝国大学の創設期を源流としており、それはまた政府が立憲国家体制構築の必要性に迫られ、内閣制度を発足させる過程で、プロイセン・ドイツを模倣したものであることから、政府と大学との権力関係を、3章は明治政府の模倣先であった19世紀後半から20世紀前半のプロイセン・ドイツ、4章は、わが国における帝国大学創設期をそれぞれ考察する。そのうえで5章は、まず3章および4章から見いだされる大学管理の制度的特徴をまとめ、そうした制度初期の特徴が、戦後の日本でどう展開したのかを、国公立以上に自主性が担保された私立大学への管理政策を例にとって考察し、そこから問②に対する解を求め、最後に今後に究明すべき研究仮説を構築する。

1. 本稿の研究アプローチ

本稿は、大学が生存するために、外部環境と相互作用する際の意思決定の究明を意図しており、それによって法学、経営学、教育学の三つの学問領域に考察の知見を求める。そこで最初に、大学経営を研究するうえで、なぜこの三領域に準拠することが必要となるのかについて説明する。なお以下で用いる「高等教育システム」とは、大学を含めた諸構成単位の集合によって形成された高等教育のマクロ的な全体システムをさす。

クラーク（1994：154-63）は、高等教育システムの調整機関として、国家、市場、大学寡頭制（大学を寡頭支配する教授団）の三つをあげ、実際の調整はこれらの三つの複合によってなされ、また各国における高等教育システムの調整構造は、国家－市場－大学のパワー・バランス（勢力均衡）によって決するとした（図1）。

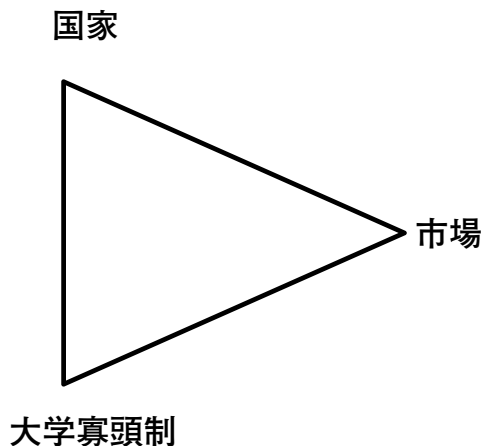


図1 高等教育システムにおける調整の三角形
＊出典；クラーク（1994：161）。

そこで本稿は、①公権力（政府）によるシステム調整を究明する際には行政法や公法学を含めた法学に、②大学がその時々のパワー・バランスに応じて市場および国家に対応するという側面を究明する際には経営学に、③そもそも大学は高等教育機関で

あることから、その原理や歴史を究明する際には教育学の高等教育論に、それぞれ知見を求める。

まず①については、社会秩序の構成または再構成は、自己組織化（今田、1986）、すなわち構成者個々の自律的な相互行為によってなされる場合と、秩序管理者によってなされる場合とがある。そして企業と比較すると、大学には公益性があり、経済学でいうところの正の外部性－ある経済主体の行為が他の経済主体に正の影響を及ぼすこと－に起因し、政府が高等教育システム秩序の維持・管理を担い、大学はその構成単位としてシステムに埋め込まれ、法制度を介して管理される。

たとえば、大学は政府の設置認可を得なければ市場に参入できず、仮に参入できたとしても、国が定めた法制度を順守しなければ、参入権限を失う。こうして、大学が政府という管理者の制御する全体システムの中に埋め込まれることで、大学経営の研究においては、組織や戦略以前に、外部環境である法制度の理解に時間を費やすことになり、その際に公法学や行政法学の知見を必要とする。つまり大学経営の研究においては、大学が埋め込まれた制度的な文脈－法令や政策の経緯や内容－への理解が必須となるため、大学経営の研究は法制度の研究と一体で行う必要が生じる。そしてこうした点が、同じ経営の研究であっても、企業経営の研究との違いである。

②については、大学はオープン・システム－外部との交換によって生命を維持する組織体－であり、それが生命を維持するためには政府を含めたステーク・ホルダーとの諸資源の交換を成立させなければならない。具体的には、大学にとって政府は規制者である一方で資源供給者、家計は大学の入口での、また企業は出口での消費者、他大学はライバルであり、それらは一括して大学経営における狭義のステーク・ホルダーである－広義の場合は世論や教職員な

どを含む。そこで大学がそれらのステーク・ホルダーと有効な交換関係を維持するための組織や戦略を開発する内的な過程を究明する際には経営学の知見を要するのである。

最後に③については、大学経営、特に意思決定などの内的な動態を究明しようとする場合、それが法制度上の問題ならば①に、それがステーク・ホルダーに適應するための組織や戦略の問題ならば②に、それぞれ研究方法論上の知見を求めることになる。そういった意味で、①や②は大学経営研究における「方法学」である。対して、③は研究対象そのものに関する知見を得るための研究領域であり、それは「領域学」である。そして筆者が目指す大学経営研究においては、上記三つの領域の知見を要するのであり、本稿もまたこの三つの領域からの知見にもとづいている。

そこで以下では、本稿の設定した問題が個々の研究領域のどこに位置しているのかおよび本稿の意義が、三領域を統合した学際的な研究である点について説明する。

1.1. 法学

本稿の3章から5章までは、公法学や行政法学などの法学アプローチによる考察である。その理由は、明治から現代までの、わが国における大学と政府との権力関係、具体的には大学に対する政府の管理様式が、いかなる文脈のもとで、どのように成立し推移したのか、その歴史的な経緯を把握するためである。その際、わが国の大学の管理制度は、明治政府による帝国大学の創設期の制度を源流としており、それはまたプロイセン・ドイツを参照するかたちで制度化された。詳しくは3章で述べるが、近代ドイツの国家機関においては、他の西欧諸国にはみられない独特な権力関係－「公法上の特別権力関係」という職位や職権から生じる一方的な権力関係－を内包しており、その原理が明治の内閣制度の発足期に輸入

され、森有礼文相期に創設された帝国大学にも適用された結果、帝国憲法が廃止された戦後においても、しばらくは実際の管理業務において影響力を有していた（雪丸，2006）。つまり今日の公権力による大学管理の足元には、そうした歴史地層が埋もれているのである。そこで国公立大学が法人化した今日の大学と公権力（政府や自治体）との権力関係をみてみると、両者の間には、私法が適用される部分と、公法が適用される部分とがあり、大学が政府から受託研究をうけた場合は私法上の契約関係となる。これに対し、大学の設置認可や私学助成金の交付などは公法上の関係となり、政府は大学に対して「公権力を行使」する。その際、「公権力の行使」は、行政機関が公法上の権限を行使したことに対し「相手方がそれに従わない場合には自ら強制力をもってそれを実現する機能」（藤田，2013；27-8）、すなわち強制力を内包している。ただし5章で詳述するように、わが国における大学の管理は、権限や義務の大枠を定めた法律と、その大枠を補足する行政立法という階層的な法体系にもとづいており、そのなかで大学の日常的な管理は、行政立法という法律の委任を受けた命令によってなされている。ゆえにこの管理体系の二重構造を理解する際に法学の知見を要するである。

つぎに法学的アプローチとは、法学を「方法学」として教育現象を論じたものであり、このアプローチを採る先行研究をレビューすると、それは教育機関の日常的な管理業務に焦点化するものと、学問の自由など専門職としての自律性に焦点化したものとに分けられ、前者は特別権力関係論や営造物理論など、公の営造物固有の管理原理を以て、国公立教育機関の日常管理のあり方を論じたものである（後藤，1959）（石，1963；63-6）（宗像，1969）（宇喜多，1975）（結城，2017）、etc. 他方、後者は専門職という属性に由来した自律性と、政府の被管理者として

の他律性とのアンバランスに関する研究である。これに関する主な研究は、「学問の自由」に関する歴史的な研究（家永，1965）（伊ヶ崎，1965）（寺崎，2000）（羽田ほか，2022）etc、および学問の自由の法的な原理に関する研究（我妻ほか，1963）（山崎，1967）（高木，1998）（齊藤，2024）etc、である。

1.2. 経営学

まず本稿が経営学アプローチを採ることには二つの理由がある。一つは大学におけるステーク・ホルダーとの権力（パワー）関係や支配関係を考察するためである。

大学とステーク・ホルダーとの諸資源の交換は、なんらかのパワー（権力）関係のもとでなされ、また諸資源の交換がパワー（権力）関係をうみだす。ゆえに、大学の生存または経営を論じる際には、その前提として組織間におけるパワー（権力）関係に関する論理が必要となる。その際、権力とは「ある社会的関係の内部で抵抗を排してまで自己の意志を貫徹するすべての可能性」（ウエーバー，1972；86）であり、パワーとは「組織行動において蓄積された潜在的な影響力」である（Pfeffer，1981；7）。また支配は、その源泉が何であるかによって「権威による支配」と「状況による支配」に類型化できる（ウエーバー，1960；6-11）。このうち前者は、「合法的な根拠により付与された権威」すなわち職位・職権にもとづく垂直的な権力関係であり、後者は、資源の他者依存によって生じる水平的な権力関係である。また経営学の範疇ではないが、公権力の行為としての政策の類型について、Lowi（1964）は、権力行使の特徴に応じて政策を分配政策、再分配政策、規制政策に類型化している。さらに市川（2004）は、政府の私学助成政策の特徴を支援と規制に求め、そこに強弱の視点を加え、四類型として説明している。

他方は、大学の起源の一つは中世に発生

した知識専門職のギルド（同業組合）であり（ハスキンス，1970；30-1）、そこから大学固有の組織属性が生じるためである。これについては、組織を六つの下位要素－イデオロギー、戦略尖、中間ライン、作業核、テクノ構造、支援スタッフ－から成り立つシステムと仮定し、企業、専門職、宗教、政治などそれぞれ組織属性に応じて六つの下位要素の統合パターンが異なるとして、七つの組織類型を設定したミンツバーク（1991）や、組織属性をもとに大学に五つの組織モデル－同僚（平等）制・官僚制・政治性・無秩序性－を設定したバーンバウム（1992）がある。

つぎに、このアプローチを採る先行研究についてである。経営学の主たる関心は営利組織であって、ゴミ箱モデル（Cohen, March, and Olsen, 1972）やルース・カップリング・モデル（Weick, 1976）のように、大学や教育組織は組織一般に有効な概念や論理を産出し得る場合に研究の対象となるのである。わが国に限定すれば、経営学において大学経営そのものの究明を目的とし、経営学の知見を以て実際に大学の内的過程を究明しようとの研究は、必ずしも活発ではない（平塚，2007）。

1.3. 教育学

先に述べたように、本稿が教育学の高等教育論に準拠するのは、これが、わが国において大学を対象とする場合の中心領域（領域学）であることが理由である。

次に、このアプローチを採る研究群のなかで、本稿がどのような位置にあるのかを明らかにするため、①わが国において高等教育論が制度化された経緯、および、②それによって高等教育論が備えた属性、について考察する。

（1）わが国において高等教育論が学問領域として制度化された経緯

ある研究領域が学問として制度化される

ためには、それを専門とする研究者が、生計を維持できるだけの投資が必要であり、そのためには当該の科学知識に対する需要の発生が先行要件となる。そして政府は科学知識の大口需要者であり、ある問題が統治イシューとなることで、政府は財政を以て当該の科学知識に投資する（フーコー、2011）。わが国における組織的な高等教育研究の出現もまた、大学の社会問題化であり、政府は問題解決のために高等教育に関する知識を得ようと研究に投資した。

文教政策経験者によると、「わが国における大学の研究とは、実務的必要性から生まれた問題解決的な研究であり、実務的な関心を持つ者や問題意識を有している学者以外には研究の対象とし得なかった。」という（大崎、2007）。

そこで戦後のわが国に出現した高等教育政策のイシューをみると、新制大学の発足にむけた制度の整備および発足後の修正問題（終戦－1950年代前半）、経済成長にともなう人材の供給問題（1950年代－1960年代前半）、高等教育の社会的需要の拡大と量的整備、つまり定員管理問題（1960年代後半－80年代）などがあり、それによって高等教育に関する科学的知見への政府ニーズが顕在化した。とくに高等教育の供給者側と需要者側の意識的、構造的なアンバランスが1960年代末期において大学紛争を引き越したことで、大学改革が待ったなしの社会問題であることが露呈すると、それまで自明とされてきた大学の意義や管理などについての科学的根拠が瞬時に必要となった（大崎、2007）。つまりマクロな高等教育システムを秩序化するために、政府が高等教育に関する政策科学を欲したのである。そしてそうした状況において、広島大学が1970年に「大学問題調査室」を設置したことで、わが国に高等教育を組織的に研究する拠点がはじめて出現し、政策科学としての組織的な高等教育研究が胎動した。その後、高等教育の大衆化によっ

て進学者が増加したことで、大学進学率の安定を目的とした需給調整が1990年代までの主たる政策課題となり、政府は統治実践において高等教育論を必要とした。その際、必要となったのはマクロな高等教育システムを秩序化するための「政策科学としての高等教育論」であって、個々の大学の内的な経営過程を問う「組織科学としての大学経営研究」ではなかった（平塚、2013）。

ただし高等教育に関する知識需要は、その後に変化した。それは、大学とは産業社会に対する人材供給システムでもあり、1980－90年代を境界として、産業社会が、価値の源泉を「規模の経済」におく工業社会（オールド・エコノミー）から、「イノベーションにおく知識社会（ニュー・エコノミー）に推移したためである。そしてこうした環境変化に対して、わが国の政府は高等教育システムの秩序維持原理を、政府自らがシステム管理者として直接的に担う「計画パラダイム」から、自由で自律的な構成者の相互作用が高等教育システムの秩序を生み出すよう「自由（市場）パラダイム」に革新した（平塚、2023b）。先に指摘した、2002年中教審答申は、こうした文脈のなかで登場したのである。そして同答申が管理対象としたのは1980年代以前のような施設や設備など大学の外的条件ではなく、人材育成に直結した教育・研究・学生指導など中身、具体的には高等教育の質的保障であり、その実現のために「将来像の提示と政策誘導」という手法が予告されたのである。

こうした外部環境の変化に対し、わが国の大学は高等教育の質的保障のため、入試政策、教育政策、就職政策などの個別の業務政策を確立し、IR（Institutional Research）や教学マネジメントの充実につとめた。つまり高等教育の研究者集団の前に、大学経営者という新たな知識需要者が出現し、大学経営者による機関や教員ボ

スト増設への投資によって、2000年代はIRのような、1980年代以前とは異なるミクロ（実践）レベルを専門とする高等教育の研究者が雇用され、高等教育論においては研究領域の多様化と拡張が進んだ（平塚、2013）。

それでは、わが国の高等教育論においては、どのような大学経営研究がなされてきたのか。研究は二つに類型化される。一つは、この領域の伝統である「政策科学としての」大学経営研究であり、それは全体集合としてのわが国の大学群に、どのような特徴があり、そうした特徴がどのような構造から生み出されているのを問う量的で、静態的な研究である。たとえば、両角（2010；2020）（米澤、2010）などがこれに該当し、本稿はこれを大学経営の「マクロ的な研究」とする。

他方は、歴史アプローチによって個別大学内での意思決定を問う動態的な研究であり、本稿はこれを大学経営の「ミクロ的な研究」とする。そうした研究には、杉谷（1999）、岡田（2001）、鳥居（2008）などが該当する。ただしこれらは教育学的な関心からなされたものであり、必ずしも経営学を基礎にした研究ではない。

そこで本稿が目指すのは、特定大学内での戦略決定の動態を分析し、そこから局所的な論理をうみだすような大学経営研究であるが、そうした研究は、わが国の高等教育論においては、必ずしも活発ではなかった（平塚、2007）。

（2）わが国の高等教育論が備えた属性

1990年代以降、高等教育論の多様化と拡張が進むなか、なぜ大学の内的な意思決定を問う経営学的な「大学経営研究」の活性化は困難なのか。その答えは、わが国の高等教育システムの調整（秩序づけ）において、政府が強い権限を有しているからである。

先に述べたように、1980-90年代におけ

る産業構造の変化に対応するため、政府は高等教育システムの秩序維持原理を、「計画パラダイム」から「自由（市場）パラダイム」に転換した。そして後者は、市場の秩序が自由で自律的な構成者の相互作用によって生じると仮定する立場であるから、産業成長に不可欠な人材と知識の供給主体である大学もまた、自律的かつ主体的に環境変化に対応することが期待された。そこで政府は、大学を自律的な主体に変えるべく、大学管理制度の改革と財政誘導をはかった。ただしそうした改革自体が、政府の強い権限のもとになされた結果、政府は大学が自由で自律的な市場構成者へと育つことを公言しつつも、実際には政府が望む大学像へ誘導したに過ぎず、そこでなされたのは政府主導による、大学の「他律的な自律化」であった（平塚、2023b）。

たとえば、政府が大学の質的な改善にむけて様々なルールを、表象ラベルを以て定義し、かつその表象ラベルの充足を財政援助の条件とした場合、財政支援を望む大学は、制度的ルールを模範解答として参照し、表象ラベル－たとえばシラバスや中期計画など－に自己を同型化させればよい。それは、わが国が歴史的に教育への官僚統制が強く、文部科学省における高等教育の改革メニューをみれば大学が対応すべき経営課題が判別できるからである。そして政府による高等教育システムの調整（秩序づけ）の原理が「計画パラダイム」から「自由（市場）パラダイム」にかわっても、調整（秩序づけ）を主導するのが政府であるという状況に変化はないことから、大学経営を担う理事者においては、大学の組織現象に関する基礎的な知識を需要する必然性が低くなるのである。

以上を整理すると、歴史的に教育への政府規制が強いわが国にあっては、大学の理事者は、政府の政策を参照することで大学経営の課題を把握できることから、政府が定めた新たな管理制度に関する知識需要

は生じて、大学経営の内的意思決定に関する知識需要は生じ難い。また高等教育論が政策科学として誕生したことで、その研究者にあっては、研究対象がマクロ制度からミクロ的な行為に変わった以外は、研究テーマを政府の政策動向に求めるという従来のスタイルは維持でき、現在においても、本稿のように経営学を「方法学」として、個々の大学経営に関する内的過程を究明しようとする研究が登場する余地は狭い。

1.4. 小結；本稿が三領域に準拠する意図および本稿の意義

まず意図から説明すると、大学が公益性－正の外部性－を有することで、法律によって自主性が担保された私立大学であっても「公の支配」の支配を受け、法令をもとに公権力によって管理される。そしてこれこそが、大学が経営において向き合う外部環境の特異性である。ゆえに同じ経営の研究であっても、公益（非営利）組織である大学の経営においては、企業経営の研究以上に外的管理制度、それが出現した背景や文脈への理解が必要となる。ゆえに、大学が外部環境に対する戦略と組織を構築していく内的過程を究明しようとする本稿においては、方法学としての法学と経営学、領域学としての教育学（高等教育論）を総合した、学際的なアプローチを採用するのである。

つぎに個々の領域における本稿の意義を述べる。

(1) 法学において

公権力と大学との関係について、本稿は二つの仮説を有している。一方は、戦前まで官立教育機関が特別権力関係論で規定されていたわが国においては、大学側、公権力側双方に、大学の公権力への服従を蓋然視しやすい歴史的な土壌があるのではない。他方は、戦後、憲法で学問の自由が保証されたとしても、公権力は施設利用、経

費配分、教員ポストの改廃など、営造物に関する日常反復的な管理業務を通じて大学教授職を支配すること、換言すれば、ルーティン化された管理業務によって大学教授職から無自覚的な服従を勝ち取るのではない。そしてこの二つの仮説から、わが国の公権力が、強制によって自らの意志を貫徹するというより、大学は自らに公権力を行使する政府への服従を蓋然視し、対して政府は、自らへの服従を蓋然視している大学を日常反復的な管理業務を通じて支配しているのではない。こうした仮説が、先行研究に対する本稿の意義である。

(2) 経営学において

経営学は、政府と大学との組織間関係や、大学内での意思決定を説明する際に有用な知見を産出している。ただし経営学の主たる関心は企業であって、大学は組織一般に有効な概念を産出する場合に研究対象となるが、大学そのものを目的とした研究は必ずしも活性化していない。ゆえに本稿のように、目的を大学経営原理の究明においた研究には意義がある。

(3) 教育学において

わが国は歴史的に教育への中央統制が強いがゆえに、文部科学省における高等教育の政策メニューをみれば大学が適応すべき経営課題が判別できる。そして今日の高等教育論の研究者においては、研究対象がマクロ制度からミクロ的な行為に変わった以外は、「政策科学」として研究テーマを政府の政策動向を求めるという従来のスタイルは維持できる。以上の結果、「領域学」としての高等教育論において、本稿のような「経営学」を「方法学」として、大学経営の内的過程を究明しようとする研究が登場する余地は狭く、逆に、そうした「方法学」的な希少性をもつがゆえに、本稿には意義がある。

2. 大学管理に関する原理

(Meyer & Rowan 1977 : 359)

本章では、先に掲げた問①について考察する。

2.1 大学が制度によって管理される社会学的な理由

教育組織が、公権力から制度を介して管理される際の背景や社会構造を説明する研究領域の一つが社会学的新制度論であり(平塚, 2023a ; 2023b)、その際に用いられた概念が「制度化」であった。そして「制度化」とは、近代になって出現した専門職業組織の考察から導出された概念であり、制度化を出現させた社会構造は次のように説明された。

命題. 社会が近代化されるほど、所与の領域における合理化された制度構造が拡張され、合理化された制度を含む領域の数が増える (Meyer & Rowan 1977 : 345)。

近代に出現したのは、生産労働において現象に関する客観的な知識(科学)を投入することで生産合理性を向上させた産業(工業)社会であり、それを担うのは高等教育によって科学的な教育・訓練を受けた知的専門職であった。そして必要となる専門職を確保できないことが産業発展の阻害要因となるため、政府は新たな専門職への需要が生じるたびに職業制度を新設し、その結果、制度を介して管理される専門職の領域が拡大した。

他方、専門職が制度を介して管理される理由の一つが、職務に要する高度な専門性によって、制度なしには成果の評価が困難である、という事情である。

命題. 制度化された組織は、内部管理者と外部の構成員の両方が、検査と評価を最小限に抑えようとする。

この命題は、専門職を評価する際の制度的前提であり、それは専門職が誠実に行動することを信頼し、検査と評価を最小限にとどめることと説明される。これは専門職に対する性善説的な対応に見えるが、そこには専門職ならではの特殊な事情が存在した。それは「学校、研究開発部門、行政的な官僚組織は、評価が難しい成果を産出し、可変的であいまいな技術を使用して」いるという事情である (Meyer & Rowan 1977 : 354)。

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、成果評価においては行為と結果との因果関係を一律に判断することが困難となり、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(神話)が事前に設定され、ルールの順守度を基準とした「正当性」という間接的な指標にもとづいて政治的評価がなされ、公権力(政府)から資源が配分される。つまり専門職については成果評価の困難さから、制度的要件の充足度という形式(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るのである(コリンズ, 1984 : 42, 43, 164-5)。

2.2 大学が制度によって管理される財政学的な理由

ここでは財政学者であるマスグレイヴの理論に基づき、国家による大学の管理が正当化される際の原理について考察する。

まず権力は「公的欲求」を有し、それを実現しようとする行為は、次の二つの場合に正当化される。一方は「社会的欲求」の充足であり、これは私的欲求の総和であるものの、市場の失敗という資源配分の技術

的な欠陥によって市場がこの種の欲求を充足することができないため、公的予算によって措置される（マスグレイヴ、1961：9-10）。

他方は「価値欲求」の充足であり、前述の社会的欲求の充足が、私的な消費者選好と一致する資源の配分を達成するための調整策であったのに対して、これは権力の意思と消費者選好とが一致しない場合に資源を配分するための調整策である。

通常、「民主的な社会においては、なんらかの社会的欲求を充足する決定は、独裁的な形で課せられることはできない」（マスグレイヴ、1961：14）。ただし「消費者主権は一般的な準則であるが、民主的社会的含意のなかで知識あるグループがその決定を他のひとびとに強いても、それが是認される場合が生じる」（マスグレイヴ、1961：20）。それは、私的な消費者選好に反してまでも公的欲求を実現することが、結果として「社会全体の厚生に寄与する」場合、換言すれば財・サービスから得られる利益が個人を超えて「そのサービスが与えられる特定の場所ないし社会に住むすべての人々に帰属する」場合に、権力者は財政による財やサービスの供給が正当化される。なぜなら私的な消費者選好に委ねた場合、そうした財・サービスの供給は期待できないからである。その結果、全体的な利益の実現においては、「市場機構の代わりに政治的過程がおきかえねばならず、また個人は集団の決定に従わされねばならない」（マスグレイヴ、1961：13-4）。こうして「価値欲求」の充足においては、権力による私的な消費者選好への介入が正当化される。

つぎに「価値欲求」の充足では、「必要な財・サービスは一般的収入から支払われねばならない」ことだけが求められ、「政府の直接的な経営ないし監督のもとに生産される必要はない」（マスグレイヴ、1961：21）。こうした権力者の「価値欲求」

に基づいて配分される財・サービスは「価値財（Merit Goods）」と称され（David, 1981）、そして教育はその効果が個人を超えて社会全体に還元されるという点で価値財である。加えて大学は価値財の供給を代行する権力のエージェントであるから、権力者は計画と財源を用意し、エージェントが権力者の期待する役割を果たすようを財政的に誘導するのである。

以上を整理すれば、公権力は、何が有用な価値財（Merit Goods）であるかを定め、財の生産に必要な資源を用意し、その供給過程を設計するまでの一連の権限を有し、また高等教育サービスとは価値財の一つであることから、公権力はその供給エージェントである高等教育機関を、自らの欲求に沿うように管理し、財政的に誘導するのである。

2.3 小結；大学が制度を介して支配される理由

以上をふまえ、冒頭で設定した問①（大学は、なぜ政府によって、制度を介して管理されるのか）について、本章での考察を整理する。

本章では、問①に対して二つの理由を述べた。一方は機能的合理性の観点からである。これは、大学教授職は高度な知見を要する専門職であり、一般社会と大学との間には情報の非対称性が生じるため、一般社会が大学を管理する際には、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（神話）が制度化され、制度の順守度という間接的な指標にもとづき政治的な評価がなされ、公権力から資源が配分される。これが、大学が制度を介して管理される社会学的な理由である。

他方は、為政者における社会全体の厚生の極大化という観点からである。これは、公権力は社会的欲求の充足を使命とする一方で、価値欲求－社会全体の利益に資すると自らが判断した場合に公権力が有する欲求－を有し、その実現をエージェントに委ねる。その際、公権力は計画と財源を用意

し、エージェントが権力者の期待する役割を果たすようを財政的に誘導するのである。これが、大学が制度を介して管理される財政学的な理由である。

3. 近代ドイツにおける国家と大学との権力関係

わが国の大学管理の原理は、明治政府による帝国大学の創設期を源流としており、それはまたプロイセン・ドイツを模倣するかたちで制度化したものであることから、本章では19世紀後半から20世紀初頭に、ドイツが近世的な家産国家から近代的な立憲国家へと転換した際の国家と大学との権力関係について考察する。ただし近代ドイツの立憲体制は、過去－近世プロイセンの啓蒙君主専制－に拘束される形で制度化されたことから、最初にプロイセン・ドイツにおける近世から近代にかけての政治体制の変遷を概説する。

3.1 近世から近代への転換期における権力構造

(1) 18世紀後半における啓蒙君主専制

最初に、近世プロイセンの国力を押し上げたフリードリッヒ大王（在位：1740-86）の治世をみると、その特徴は、①啓蒙君主による専制、②立憲君主化のための国制改革、である。

まず①について、大王が富国強兵を進めるには、その過程で臣民を動員する必要があるが生じ、そこから大王が臣民を動員するための大義が必要となった。そこで大王は自らを「支配下にある人民の絶対的主人であるどころか、その第一の下僕」（屋敷，1999：17）と述べ、臣民福祉の実現という「社会的契約」によって支配者としての正統性を得た。しかし啓蒙君主にとっては「人口こそ国力の源」であるから（屋敷，1999：107）、臣民福祉の実現という大義は、国力増強という大王自らの利害実現のための方策であり、逆

に臣民福祉の実現という大義のもと、臣民を全人格的に服従させる権力を得た（木村，2000：90）。その場合、個の奉仕（救済）を大義として、逆に個を支配するという原理によって、それは「司牧権力」（フーコー，2007：169-236）であった。

つぎに②についてである。18世紀立中葉、イギリスが立憲君主国家となり、軍事と産業の近代化を遂げると、その影響は近隣諸国に及んだ。対してプロイセンは、王家私産と国庫とが未分離の家産国家であり（成瀬，1988：165）、同国が近隣諸国に対抗するには財政（税収）を高める必要があり、それによって合理的な官僚システムが求められた。そこで実施されたのが、領邦内に設置した大学における官房学の教授などの、王家の藩屏として機能し得る家産官僚養成システムの制度化であった（潮木，1973：33-4，78，80-2）。

この時代の国家と大学との関係は、1794年に編纂されたプロイセン法典「一般的ラント法」学事通則で規定され、「学校および大学は国家の施設」であること（1条）、学校や大学は「国家の承認と許可を得ることによってのみ、設置できる」こと（2条）、「公の学校および公的教育施設は国家の監督のもとに置かれ、常時それによる監査と査察をうけなければならない」こと（9条）、などが規定された（山内，1994：162-81）。

一般的ラント法に見られるこうした権力関係は、近世18世紀のプロイセンが国王の支配する家産国家であったことで、「王家の家産（財産）＝国家の財産」となり、王家に仕える者（官僚）もまた王家の家産（財産）として一方的に支配されたという過去を起源としている。具体的には、近世のプロイセン国王が立憲体制を構築した際、国家と国家施設との関係を規定する公法に、家産国家時代の一方的な権力関係が反映されたのである。

(2) 19世紀における官憲政治の出現

プロセンはナポレオン戦争（1796–1815）に敗れ国家存亡の危機に瀕したが、農業的後進国としてブルジョワ市民層が薄かったことで、国家の近代化を進め得たのは、公僕としての使命に目覚めた開明官僚であり、その「上からの改革」によって存亡の危機を乗り切った。これによって政治権力は専制君主から行政官僚へと移り（宮崎 1986；209, 217, 249）、ここに絶対官僚主義という官憲政治－官僚が主導する政治－が出現した（上山, 1964；305–7）。

その後、1850 年代以降のドイツ諸邦においては、政治的保守主義のもとで経済的な自由主義－政治的自由の抑圧と経済的自由の推進－が進み（坂井, 1998；263–5）、1862 年にビスマルクがプロイン王国首相に就任したことで、そうした流れが一気に加速した。そこでビスマルクの業績を、①立憲体制の整備、②産業政策、の順に確認する。

まず①について、近世の家産国家内における一方的な権力関係を起源に、一般ラント法に内包された権力関係は、19 世紀後半のドイツ公法学において体系化された（室井, 1968；1）。またビスマルクは、1871 年のドイツ帝国統一をお膳立てしたことで帝国首相に任じられたが、彼を拘束し得るのは憲法規定により君主高権を持つ皇帝にのみであった（木谷・望田, 1992；53）。そんなビスマルクは、配下の長官を介して政府各省庁を掌握し（飯田, 2015；160）、帝国内で絶対的な権限を得た結果、同帝国における官憲政治は、一層強化された。

つぎに②については、19 世紀前半のドイツは第二次産業革命を迎え、鋼業など重工業をけん引役として経済が成長したが、そうした文脈において帝国首相に就任したビスマルクが、積極的に重商主義－帝国主義的な経済競争主義－政策を進めたことで、その在任期間は経済の発展期となった（飯田, 2015；130, 163–4）。

3.2 19 世紀ドイツにおける高等教育政策

(1) 国家と大学との権力関係

第二次産業革命期のドイツに出現したのは、客観的な知識（科学）を産業活動に投入することで、労働生産性を向上させた合理的な社会であり、それを担う知的専門職の確保が経済成長の隘路（ボトル・ネック）となった。これが、国家が大学を集権的に管理した背景である（川北ほか, 1997；254）。

一方で、ドイツの対極にあったのが移民国家のアメリカであり、新興国として「脆弱な国家と強力な社会」と称される同国は（藤村, 1995；225）、自由放任主義によって、高等教育システムが多面的かつ分権的であり、その裏返しとして社会資源の獲得をめぐる大学間競争は激しく、州立大学であっても私企業的な経営は不可避であった。つまりドイツの大学が専制君主時代の営造物（家産）のごとく集権的に管理されたのに対し、アメリカの大学は市場原理によって調整されたのである（オリヴィエ, 2005；31）。そしてこのことは、先に 1 章で述べたように、ある時点における国家や社会の特性は、それが歩んできた過去の経路に規定され、そうした歴史の積み重ねによってそれぞれの国情が形成されることから、英国に比してブルジョワ層が薄かった農業的後進国ドイツにおいては、近代産業に不可欠なビック・サイエンス（産業科学）への唯一、最大の出資者は国家であった。

(2) アルトホフ体制

ドイツで大学のあり方が大きく変質したのが、19 世紀後半から 20 世紀初頭にかけての第二次産業革命期において官憲政治を担ったビスマルク政権下であり、その変質を担ったのがプロイセン文化省大学局長アルトホフであった。アルトホフは大学局長在任中（1882–1907 年）、人事と資源配分を介して大学を支配したが、そうした支配

様式は、アルトホフ体制と称され（上山，1968；30-1，36-7）、つぎのような特徴がみられた。

1) 成長政策の下位政策としての高等教育政策

同国は農業的後進国であったことでブルジョワ市民層が薄く、国家成長に対する最大の投資主体は国家であった。そこでビスマルクは産業の近代化をはかるため、成長政策の下位政策に、高等教育政策を組み込んだ。理由は、工業化社会への入り口となった第二次産業革命期にあって、科学技術は経済成長の隘路（ボトル・ネック）であったことから、政府が産業の成長分野、および投資対象を決定し（マクレランド，1993；28）、それによって大学に対する教員ポストや研究予算も、政府投資によってなされた。つまり高等教育政策を成長政策の下位政策に組み込んだのである。

2) 文部官僚による大学の評価と資源配分

これは文部官僚による業績査定によって、人事ポスト、研究資金が配分されるという側面であり、これが文部省－大学管理者－大学教員という階層的な統制が生じる要因となった（上山，1968；24，28，42）。ただし、これを厳密に解釈すれば、そこに存在したのは、職位・権限から生じた階層（垂直）的な権力関係と、資源の依存から生じた水平的な権力関係であった。

3) 国家と大学との互惠関係

国家と大学とは、一義的には管理・監督という階層（垂直）的關係にあるが、他方で国家は大学に科学技術の供給を期待し（潮木，1992；209，213-4，238）、教授職は国家に研究費や俸給を期待することから、両者は水平的な取引関係－互惠関係－にあった。それでは互惠関係において国家への依存度を強めることで、大学側にどのような変化が生じたのか。

アルトホフ体制下で大学教授職にあった

マックス・ウェーバーは、自らに及んだ影響を、大学教授職における「知の自営業者」から「知のプロレタリアート」への転換として、つぎのように述べた。

大学が国家の成長政策に組み込まれ、政府の要求を自明として大規模投資を受ける段階の研究は、もはや個人のポケット・マネーを用いた「知るために知る」アカデミズムではありえず、自らの利害に沿った功利主義的な産業研究であった（ウェーバー，1936；30，44，69）。そうした文脈にあって、大学内では、教授団自治（同僚的支配）から官僚的支配への変質と、知の自営業者から知のプロレタリアートへの変質とが同時進行で生じた（潮木，1973；64-5）。その結果、政府が人事や資源配分を介して大学を集権的に支配することの裏返しとして、ドイツの大学教授職においては、専門職としての目的決定の主体性が低下した。ウェーバーが「知の自営業者」から「知のプロレタリアート」への転換と称したのは、大学教授職に現れた、このような側面であった。

4. 明治期の日本における国家と大学との権力関係

4.1 帝国大学創設の政治過程

最初に、この期間のアウトラインを概説し、それを踏まえて明治期に帝国大学が創設された際の政治過程を説明する。

1886（明治19）年に東京大学が森有礼初代文相によって帝国大学へと改組された。そこには、わが国が近代立憲国家へ移行する際、憲法制定に先行して内閣制度が発足することとなり、官僚など国家エリート養成機関が必要となったため、その機能を帝国大学に持たせた、との背景があった。その際、憲法－内閣－大学は、日本と国情が近いプロイセン・ドイツに準拠して整備したことで、国家と帝国大学との管理関係は、ドイツの公法を参照して規定する

こととなった。そしてそれが3章で確認した、ドイツ固有の公法上の特別権力関係－一方的な支配関係－であった。

つぎに具体的な経過を説明する。1874（明治7）年、英仏的な立憲体制を求める自由民権運動は、民撰議院設立建白として結実したが、日本の国情に即した立憲体制を志向した伊藤博文ら保守派は、英国的制度の導入を主張した大隈重信ら急進派を明治十四年の政変（1881年10月）にて失脚させ、国会開設の詔の発布によって1890（明治23）年を期した国会開設と欽定憲法の制定を確約した（森川，2003；129，131-4）。こうして伊藤らの当面の政治課題は立憲体制の確立へと移ったが、国情に沿った漸進的な立憲化という観点から、その準拠先をドイツに定めた。

伊藤は1882（明治15）年3月から翌（明治16）年8月まで、国政制度調査のために洋行したが（湯木，1984；96-8）、その目的の一つがドイツ立憲制度の把握であった。そしてドイツの国家学－国家管理学－の大家、R. シュタインから数日間にわたって講義を受けた伊藤は、日本の国情からすれば、君主高権や外形主義－皇帝の権力が憲法で規定されていること－を採るドイツの立憲体制が有用であるとして一層傾倒するとともに、憲法に即した行政官僚の教育・養成制度、すなわち高等教育制度の整備が不可避であることを肌で理解した（坂本，2002；221）。同時に伊藤は滞在中に、特命全権公使としてイギリスに赴任中の森有礼に文部高官への就任を要請し、森はそれを快諾した（木村，1899 = 1987；129-34）。

他方、国情の類似からドイツ立憲体制を参照先としたことで、明治政府にはドイツの行政制度－官僚養成制度（大学）を相互連関的に導入する必要性が生じ、その影響は東京大学に波及した。1881（明治14）年、東京大学初代総理に任命された加藤弘之は（寺崎，2007；48-9）、同年、ドイツ留学帰りの穂積陳重を採用したが、そこにはドイ

ツ法学の強化を意図した加藤が、事前にドイツ留学中の穂積に、法学部教員への任用を打診していたとの前史があった（穂積，1966；516-20）。そして翌年、穂積が法学部長に任じられると、加藤は穂積の進言に基づき、法律学の増設を文部省に奏上した（森川，2003；153-62）。その後、法学部が帝国法科大学に改組されると、穂積は1893（明治26）年に法科大学長に就任した。

また、政府は帝国大学におけるドイツ法学の充実・強化に先行して、ドイツ学の推進機関の設置を構想し、まず1881（明治14）年に伊藤ら政府高官も会員となって半官半民の独逸学協会を設立し、その2年後には独逸学協会学校が設立された（新宮，2007）。

他方、1885（明治18）年12月の太政官通達によって太政官制廃止と内閣制発足が確定すると、伊藤が初代総理大臣となり、伊藤はドイツにおけるビスマルクの官憲政治のごとく、「内閣職権」によって優越的な権限を得た（坂本，2005；144-7）。

その後、内閣制度が発足すると、政府は自らの官僚需要を満たすべく教育・養成制度の整備を本格化させた。まず1885（明治18）年9月に旧司法省法律学校を継承した東京法学校を東京大学法学部に統合し、また12月には文学部の政治学及理財学を法学部に移し「法政学部」に改編する一方（東京大学，1984；719-34）、「各省事務ヲ整理スルノ綱領（五綱領）」によって官僚の任用を自由任用から試験任用へと変更した（中野，2003；184-5）。そして帝国大学令によって発足した帝国大学には「国家ノ須要ニ応スル」という設置目的が規定された。こうした属性は、プロイセンの「一般的ラント法」学事通則に通じるものであり、特にそうした役割を期待されたのが帝国大学法科大学であった。たとえば1886（明治19）年2月、森有礼文相は、法科大学が毎年、判事40 - 50名を養成（供給）するよう帝国大学側に通達した（中野，

2003：184)。

加えて、わが国がドイツの立憲制を輸入したことの影響は、法科大学の研究内容に波及し、1887（明治20）年2月、法科大学はドイツの国家学－国家管理学－に倣って、政治学科に国家統治学を究明するための「国家学会」を設置し（瀧井，1999：245－86）、2年後、同学会は帝國憲法と皇室典範の解説書である『帝國憲法皇室典範義解』を編纂した。

そしてこうした政治的な文脈のなかで、初代森有礼は初代文相として「国家ノ須要ニ応スル」ことを目的とした帝国大学を創設したのであった。そこでつぎに森の経歴と、彼が構想した国家と帝国大学との関係を見ていく。

4.2 初代森有礼文相における帝国大学管理論

(1) 森有礼の経歴

1847（弘化4）年、森は薩摩藩士の四男として生まれ、同藩が1863年の薩英戦争を機に親英開国路線に転じ洋学校を創設すると、1864年に同校英学専修生に、翌年には英国派遣留学生に選拔され、1867年まで2年間をロンドン大学ユニヴァーシ

ティ・カレッジ法文学部聴講生として就学し、同時に周辺諸国を遊学した。またキリスト教に興味を持った森は、他の留学生とともに新生社というアメリカの新興教団に移り、約1年、奉仕活動とアメリカ内教科書の収集に励んだ。そして森が帰国するのは戊辰戦争の激戦期であった。

帰国後、森は語学力と西洋事情通によって、新政府に外国官権判事として採用された。そして1870（明治3）年、政府は森を外交官としてアメリカに赴任させ公使業務、留学生援助のほか、特命として教育制度調査にあたらせたことで、森は教育制度、特に教育が一国の物質的な繁栄に及ぼす効果に関する知識を得た。その後、森は外国勤務の折に、現地でハーバート・スペンサーから国制選択に関する助言を得ており、1884（明治17）年に英国で行った特命全権公使としての離任会見において、貿易とは国家間における「商売の戦争」であり、勝敗は自然淘汰の論理からすれば必然ゆえ、日本は殖産興業につとめていると、スペンサー的世界観を披露した（大久保，1972：207－16）。

かくして森は、スペンサーの「自然淘汰」の論理を懷中に携え、日本をいかにして国

表1. 森有礼の略歴

年月	出来事（年齢）
1847(弘化4).8	薩摩藩士の四男として誕生。
1865(慶応元).1	薩摩藩派遣留学生の一員として英国に出发。（17歳） ※ 留学先；ロンドン大学ユニヴァーシティ・カレッジ法文学部聴講生。
1867(慶応3).8	一部の留学生と米国に移り新興教団新生社で集団生活を開始。現地で教科書収集に励む。
1868(明治元).7頃	米国より帰国(21歳)
1868(明治元).9	新政府に外国官権判事として採用。（21歳）
1870(明治3).11	外交官としてワシントンに駐在、公使業務、留学生援助、教育等の米国の国制調査にあたる。（23歳）
1873(明治6).9	米国より帰国。日本最初の学術団体「明六社」結成に参画。（26歳）
1875(明治8).9	商業教育の強化を意図し、商法講習所を私財と寄付をもとに設立。（28歳）
1877(明治10).6	外務卿代理に就任。（28歳）
1879(明治12).11	条約改正交渉にあたる特命全権公使として英国に駐在。（32歳）
1881(明治14).5	英国駐在中、社会学者スペンサーとの知己を得て、その理論に触れる。（33歳）
1882(明治15).9	欧州視察中の伊藤博文からの官僚就任要請を応諾。（35歳）
1884(明治17).4	英国より帰国。（36歳）
1884(明治17).5	内務省参事院議官、文部省御用掛を兼務。（36歳）
1885(明治18).8	東京師範学校監督就任。翌月東京商業学校監督に就任。（38歳）
1885(明治18).12	第一次伊藤内閣発足により初代文相に就任。（38歳）
1889(明治22).2	大日本帝国憲法発布式典当日、暴漢に襲撃され、翌日に死去。（41歳）

* 出典 犬塚孝明（1986）、木村（1899＝1987）をもとに著作作成。

際的な経済競争に勝てる国にするのかという民族的な問題意識を抱えて帰国し、1885（明治18）年12月に初代文部大臣に任命された。それでは、森は文部官僚であることに、どのような意義を見出していたのか。それを物語るのが森の自製による以下の文書である。

一国ノ教育ハ一国ノ財力ヲ以テ举行シ、其政柄ヲ攬ル者ハ兵馬理財政柄ヲ攬ル者ト均シク之ヲ大政ノ一部管理者トシテ高位ニ置クコト、ナレリ、教育ヲシテ斯ノ如ク重要ナル地位ニ上ラシメタル勢力ハ種々アレドモ、之ヲ要スルニ各国独立ノ鞏固ニセント欲シ、其基礎ハ則教育事業ニ在ルヲ知リタルニ帰ス、故ニ教育ノ主眼トスル所ハ則チ一国独立ノ鞏固ニアリ（大久保、1972；650）。

（筆者訳；一国の教育は、その国の財力を以てまかない、その政治を掌る者は、軍事や財政を掌る者と同様に、国家政治の要職を担う高官となる。教育を、そのような重要な地位に押し上げる要因は複数あるが、要するに、各国が自国の独立を強固にしようとした場合、その基礎が教育事業にあることが知られているからである。よって教育の主たる目的とは、自国の独立を強固にすることである。）

森は教育が有する経済的機能を理解しており、1875（明治8年）年、商業教育を担う商法講習所を私財と財界人の支援以て開設したが、その「主意書」には「外国ヲ相手ニ取テ商法ノ銓ヲ争ハントスル」も「日本ノ商法ヲ以テ外国ニ敵ス可ラザルノ箇条ハ枚挙ニ遑アラズ」という課題や、「商売ヲ以テ戦フノ世ニハ商法ヲ研究セザレバ外国人ニ敵対ス可ラズ」との設置の意図が記された（大久保、1972；809-12）。このほか「商売は軍の先鋒」（木村、1899=1987；204）、

「国家富強ノ根本ハ教育ニアリ」、「不就学者ノ多少ハ国家ノ安危存亡ニ関係ス」（大久保、1972；581、586）、との発言にあるように、為政者としての森は経済的な帝国主義者（重商主義者）であり、公教育の機能を、国民という原子レベルからの国家強化に求め、公教育費を経済発展と安全保障のための投資と捉えていた。教育費用を、個人による支出としてではなく、社会全体の厚生を向上させるための国家投資という観点からとらえていたという意味において、森有礼こそが、わが国における教育投資論の先駆けと言えよう。

（2） 森有礼が想定した国家と帝国大学との権力関係

東京大学の帝国大学への改編において、彼自身が法令の起草主体であった（大久保、1991；184-6）。その際、寺崎（2000；121-3）は、帝国大学管理における森の特徴を、「干渉」と「自動」、すなわち国家による監督と国家に対する大学側の自発的な貢献、としている。それでは、この論理はどのような権力関係にもとづいているのか。

まず森の政策は、教育勅語など森没後に加速する全人格的な国家忠誠主義とは異なり、有能で従順な臣民を育成し、その総体としての国家全体の合理性の向上を目論んだのであり、そういう意味において彼の公教育経営は「道具主義」であった。

たとえば、1888（明治21）年6月の枢密院憲法制定会議における「臣民権利義務」の審議の際、森は天皇と臣民との関係について、臣民は権利を有せず義務を負うべき存在に過ぎないと述べたが（本山、1998；213-24）、そこには臣民自然権の増進者としての天皇に対する臣民側の白紙委任というドイツ的な権力関係論が存在していた。

つぎに森は、教育機関の機能に応じて管理政策を使い分けた。たとえば、師範学校には二層構造の教育システムが用意された。一層目は、国家による国家が望

む学校教員の養成であり、「国制ニ係ル所ノ学問教育ニ職ヲ奉スル者ノ本尊ハ国家ニシテ、国家ヲ本尊トスル心志ノ浅乏ナル者ハ其職員タル資格ヲ有セス」（大久保，1972；663）とされた。そして二層目は国家に養成された教員による国家が望む臣民の育成であった。こうして師範学校においては「順良信愛威重ノ氣質ヲ備へ」た者を入学させ（明治十九年勅令第十三号師範学校令第一条）、兵式の全寮制教育のもと、学生を「命令」ではなく「心服」によって規律し（大久保，1972；517）、標準化された「師範タイプ」（山田，1965；116）を輩出した。

他方、学術研究者と為政者との情報の非対称性を考慮したのが帝国大学であった。森は欧米への留学体験や教育制度調査を通じ、教育と学問との違いを明確に理解していた。たとえば、「学問ニ至テハ自分選択ヲ以テ学業ヲ専攻スルコトニシテ他人ハ唯其方法ヲ与フルノミ、今其實例ヲ挙グレバ帝国大学ハ学問ノ場所」（大久保，1972；539）、などはその一例である。そして森は、情報の非対称性に起因して、学術機関である帝国大学を、非学術機関である師範学校のように指示・命令で管理し難いことも理解していた。ゆえに教育への国家投資において合理性を重視する森において、帝国大学の管理は、「命令ヤ規則ヲ以テ之ヲ処スルヨリハ寧ロ諸教授ノ心底ニ任スヲ以テ適当ナリト思惟ス」るのであるが、それは森が、「大学ノ事業ハ一般行政事務トハ差違アレバ大学ハ大学自身之カ改良ヲ企ツヘキモノナラン、然レバ文部省別ニ見ルアルモ大学ノ自動ニ任スコトヲ欲スル」からであった（大久保，1972；615-6）。つまり大学への自治の容認とは、情報の非対称性に対応した戦略であり、大学が国家から期待された機能を自発的に遂行することで、管理コストを抑えつつ国家目的を達成するという点において合理的な管理手法であった（平塚，2024a）。

ただし帝国大学への自治の容認は、あくまでも道具主義であった。これについては、帝国大学創設時に大学総長を、学者の加藤弘之東京大学総理の続投ではなく、官僚で東京府知事の渡辺洪基に交替させた事実が象徴している。国家利益のもとに中央集権的な大学管理政策をとる伊藤首相－森文相ラインにおいて、大学の自治を主張する加藤総理は（田中，2019；128-30）、帝国大学という国家営造物の管理者として容認できる存在ではなかったのである。

5. 考察

ここでは、今日のわが国の大学管理の起源であった明治初期について、後世に影響を与えることとなった制度的特徴を整理し、それがその後、戦後日本でどう展開したのかの考察を加えたうえで、冒頭で掲げた問②に対する解を求める。

明治日本における大学管理システムの制度化は、立憲的な近代国家化を目指した明治政府が、プロイセン・ドイツに倣って立憲体制－行政制度－官僚養成制度を相互連関的に整備するという文脈のもとでなされた。その際、明治政府がプロイセン・ドイツを参照先とした理由は、国情における二つの親和性、すなわち、①農業的後進国家という事情に起因し、近代化のための投資主体が国家に限定されたこと、②家産国家的な君主主権を維持すべく立憲国家体制を整備したことによってであり、それによって明治政府は、同国の大学管理システムの制度や理論を輸入した。そこで本章は、国家と大学との権力関係に関し、明治日本がプロイセン・ドイツから継承した原理として、[1] 国家資本主義、[2] 規律的支配、について説明し、明治時代の大学管理の原理が戦後にどのように継承されたのかを、私立大学政策を事例として考察し、最後に、わが国の公権力による大学支配に関する仮説を構築する。

5.1 国家資本主義

アルトホフ体制下における大学教授職の変容を、知のプロレタリアートへの転換と指摘したウェーバーは、その原因を学問が国家資本主義に組み込まれた点に求めた（ウェーバー 1936；16-7）。

国家資本主義については、「政府が経済に対して主導的な役割を果たし、主として政治上の便益を得るために市場を活用する仕組み」（ブレマー、2011；47）、および「国家（政治）が資本主義（経済）に対して主導的な立場にあり、政治が自らの『政治上の利益』political gainを追求するために市場を利用する仕組み」との定義（山田、2015；6）に準拠する。

坂田（2011；68-9）は、国家資本主義の本質を、資本主義経済の確立に要する原蓄過程を国家の主導によって圧縮（短縮）する点に求め、そういう意味において19世紀後半以降の、ドイツや日本における国家主導による資本主義経済への移行期を、国家資本主義の範疇に加えた。そしてこれに従えば、明治政府による「上からの近代化」も国家資本主義の一類型であり、その内実は国家主導による資本主義的工業化（キャッチ・アップ型工業化）であった。

以上をもとにドイツ・プロイセンにおける国家資本主義の原理を導出すると農業的、後進国という国情によって近代化のための投資主体が国家に限定され、またその方法が先進国のキャッチ・アップ型であったことで、政府（行政）は原資出資者と、資本主義経済への移行を指揮するヘッド・クォーター（総司令部）という二つの役割を同時に果たし、その際に発生する大学との権力関係としては、資源の提供という水平的な権力関係と、ヘッド・クォーター（総司令部）として大学のあり方を規定する階層（垂直）的な権力関係であった。そして先述のアルトホフ体制における政府と大学教授職との関係については、政府は国家資本主義におけるヘッド・クォーター（総司令部）

として、国益という観点から大学のあり方を定め、つぎに原資出資者として政府の利害や構想に沿って大学を政府が望む方向に財政誘導したのである。

5.2 規律的支配

当該期間のドイツにおける国家と大学との関係は公法上の特別権力関係であり、この権力関係は君主の家産が国家の財産であった近世の啓蒙君主（絶対君主）制に由来し、一般臣民が国家官吏となった際に、あたかも近世の家産のごとく、国家に対する私人としての権利が制約されることによって生じる（室井、1968；242-3）。具体的には、国家官吏になるということは、国家の営造物－国家財産－の一部となることと同意であり、有能で従順な身体と精神の形成を意図して、二元的な支配がなされた。

まず国家官史には、身体面においては勤務（労力提供）義務が生じ、精神面では忠誠・服従という倫理的な義務が生じた。その際、特別権力関係の起源が家産的な所有関係であり、たとえば家産国家が家産（官僚）に支払ったのは、労働に対する対価（俸給）ではなく、家産に対する保護と扶養であった（室井、1968；28-31, 35, 38）。つまり家産国家と家産（官僚）の関係に存在したのは、「保護」と「忠孝」という前近代的な支配原理であり、その本質は精神（道徳）的な支配であった。

またフーコー（1977）によれば、支配には暴力的支配と規律的支配の二つの様式があり、前者は不利益の供与を介した懲罰的な支配である。対して後者は、監獄という近世以降に登場した処罰システムから見いだされた以下のような支配様式である。

国家資本主義において、国民は国家成長のための「資本」であり、統治者が国民に要求したのは、①統治者の要求を満たす有能な身体（マンパワー）、②統治者の要求に対する従順な身心、であった。そこで規

律的支配においては、①を「教育・訓練」が担い、②を「規律」が担い、それが暴力的支配と異なるのは、統治者の要求に従う限り被統治者にも利益が生じる点、および被統治者が統治者の「視線（期待）」に付度し、自らを自発的に有能な身体へとつくりかえる点、であった。ただし19世紀のドイツにおいて権力の座が君主から開明官僚に移ったことで、規律的支配という属人の権力は、君主を隠れ蓑として権力を掌握した官憲政治家へと継承された。

他方、帝国憲法の制定に際して、伊藤博文ら官憲政治家には、天皇という君主が権力を掌握する国制を維持しつつ、農業の後進国としての国家主導によるキャッチ・アップ的な近代化を実現するという制約が課され、それを充たすドイツ帝国に統治モデルを求めたことで、「ドイツの伝統的特別権力関係論のほとんどそのまま輸入」され、結果、この関係は国情が親和的な「ドイツとわが国にしか存在しない」（室井，1968：1，340）。そして特別権力関係は、国家の営造物としての師範学校や帝国大学にもおよび、そうした家産国家的な管理原理が、先に確認した森有礼文相の高等教育政策の下地であった。かくして官憲政治家が、国家勤務者を全人格的に支配しようとする際の様式が規律的支配であり、そのなかでも情報の非対称性が高いことで、政府高官が直接統制し難い帝国大学教授職を制御するための手法が、先に確認した「干渉」と「自動」であった。

5.3 公権力による大学支配の構造と原理

(1) 公権力による大学支配の構造

最初に、わが国において公権力（行政府）による大学支配の構造について考察する。

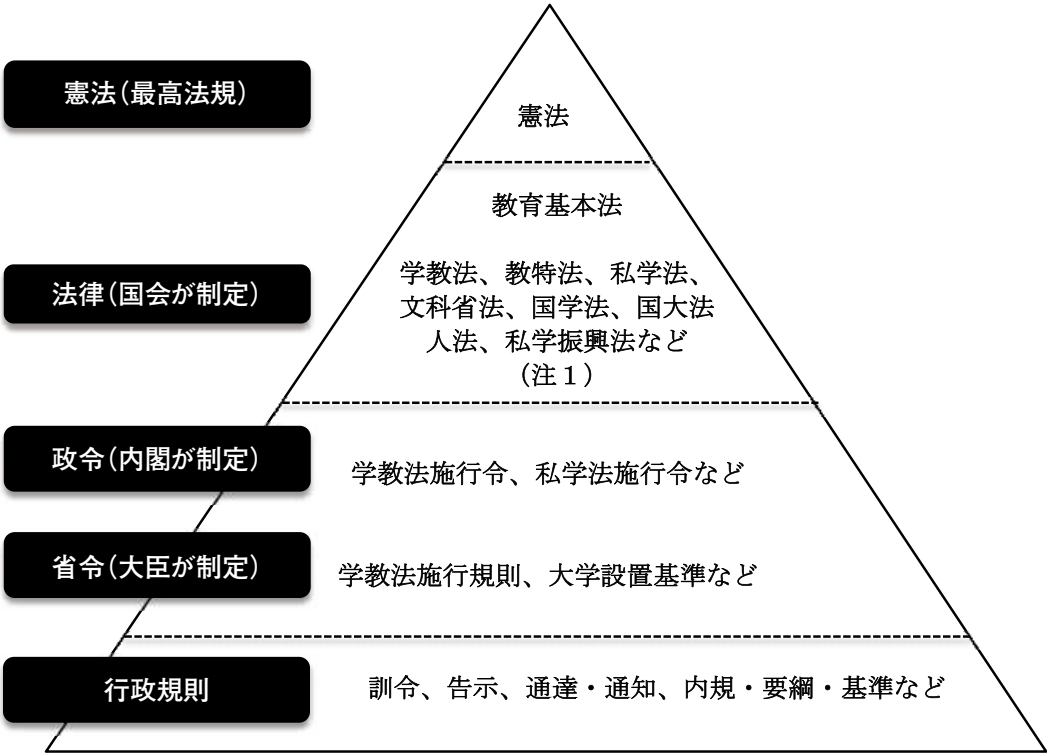
明治の日本が近代化を遂げるうえでは、官僚、医師、大学教授など国家や社会を担うエリート養成が不可避であった。ただし日本が農業の後進国家であったことで、近

代化を担うほどのブルジョワ市民層が育っておらず、近代化は官憲政治家によって「上から」がなされ、国家が唯一の近代化への投資者であった。結果、明治期において国家や社会に有用な専門人材は私立ではなく、国家の責任－投資と監督－において、官立の高等教育機関で養成された（天野，1977）（荒井，2010）。以来、占領期においてGHQ/CIEが、大学の設置認可および設置後の監督を、官僚統制から大学人の自主的適格判定に移行させようと制度改革を試みた期間（喜多村，1977）を除き、高等教育システムの秩序維持は、公権力（行政府）が法制度を介して担ってきたことで（黒羽，1990）、わが国においては、行政府が大学の管理に影響力を行使し得る構造が形成された。そこでその構造を可視化させるために、戦後のわが国の高等教育法規に存在する階層構造を整理したものが図2である。

まずこの階層構造の頂点に位置するのが憲法であり、それは国家権力のあり方や国民の権利・義務に関する大枠を規定している。また憲法の下位階層に位置するのが法律であり、それは国民（私人）や公権力における権限または義務の大枠を規定している。ただし憲法や法律による大枠規定だけでは、実社会での個々の場面において機能的な対応が困難となり、また行政作用における専門的・技術的な事項を立法府で事前に予測することは困難かつ非効率であるため、憲法73条は、立法府が法律で規定すること、すなわち法による委任（授權）を条件に、行政府に運用上の法規（命令）を制定する権限を担保しており、それらは「行政立法」と称され、政令や省令などがそれに該当する（平岡，1995）（宇賀，2009）。こうして、大学管理の根拠は法律で規定するが、実際の管理行為は行政立法で行うという二元構造が出現する。

行政立法のうち、その規律効力が行政組織外部の私人に及ぶものが「法規命令」であり、外部の私人には及ばず行政組織内部

図2. わが国における高等教育関連法規の階層構造



(注1) 学教法＝学校教育法、教特法＝教育公務員特例法、私学法＝私立学校法、文科省法＝文部科学省設置法、国学法＝国立学校設置法、国大法人法＝国立大学法人法、私学振興法＝私立学校振興助成法。
※出典；平岡（1995）、宇賀（2009）を参考に筆者作成

のみを規律するものが「行政規則」である。そして法規命令は、さらに私人の権利義務を規律する「委任命令」と、委任命令の執行手続きや細目を規定する「執行命令」とに分けられる（表2）。
他方、行政規則とは行政組織のあり方や行政組織間の関係を規律するための定めで

あり、訓令、告示、通達・通知、内規・要綱・基準などがこれに該当する。行政規則は委任なしに行政機関が自由に設定でき、また法人化以前の国立大学はこれによって規律されたが、外部（私人）への規律性を持たないとされる行政規則であっても、実際には外部（私人）への規律性を有するとされ

表2. 行政立法の諸類型

行政立法	私人を拘束する	法規命令	委任命令 (人の権利義務を規律)
			執行命令 (執行手続きや細目を規定)
	私人を拘束しない	行政規則	訓令、告示、通達・通知、内規・要綱・基準など

※出典 平岡（1995）、宇賀（2009）をもとに筆者作成

る（宇賀，2009；275-8）。以上は抽象的な説明であるため、以下では国公立大学以上に自主・自立性が担保された私立大学（学校法人）を例に、公権力による大学支配の階層構造および財政誘導が出現するまでの歴史過程について考察する。

（2）公権力による大学支配の構造と過程

公権力は、政治的なインセンティブと経済的なインセンティブとの組み合わせによって大学を支配するが、前者が規制行政であり、後者は助成行政である。

最初に規制行政について説明する。憲法（23条）、教育基本法（2条）、私立学校法（1条）など、理念や原則に関する大枠規定によれば、大学は学問の自由を有しており、また私立学校は、その自主性が尊重される存在であって、公権力が私学の自主性を侵害する行為は認められていない。しかしそうした私立大学であっても、日常の実務レベルでは、以下の理由によって公権力による支配に従わざるを得ない。

戦前の大学令（大正7年12月6日勅令第388号）制定によって、私学が大学を設置できるようになって以降、戦後の一時期－GHQ/CIEが大学の戦前的な官僚統制を排除するためにチャータリング（設置認可）の制度改革を断行した占領期から大学設置基準が文部省令化される1950年代前半まで－を除き、私立の大学は日常の行為レベルでは、所轄庁である文部省によって厳格に監督された（荒井，2024）。それは高等教育が高い公益性を持つことに起因して、政府が高等教育システムの秩序維持に責任と権限を有しているからであり、その顕著な例が高等教育事業への参入規制－高等教育事業者としての認可－である。具体的には、構造改革特別区を除き、国公立以外で大学を設置し得るのは、私立学校法を根拠に公益法人の特別形態として存立する学校法人に限定される（教育基本法6条）。

まず私立大学に対する設置認可要件や、

所轄庁である文部省の権限は、教育基本法以下、学校教育法や私立学校法などで大枠が規定され、それらの法的委任を受け、文部省令などの行政立法によって、具体的な権利・義務、設置認可における手続細目が規定される。加えて、後述するように国家助成の要件として憲法89条の定める「公の支配」下にあることで、私立大学は実質的に行政の内部機関化し、それによって告示や通達など、本来は私人への拘束性を有しない行政規則であっても、私立大学に対しては拘束性を有するようになる。こうして憲法や教育基本法など理念・原則レベルで公権力からの自由（自律）が保証されている私立大学であっても、実際に生存するための日常の業務レベルでは、公権力による行政立法を介した支配を受け入れざるを得ない。つまり教育法令の階層構造に起因して、公権力による私立大学への支配は二元的な構造となる。これについては次節で考察する。

つぎに助成行政について、本稿の冒頭で述べた、公権力による大学への財政誘導について考察する。占領期のGHQ主導による日本教育の民主化と官僚統制の排除という政治的な文脈において、私学助成は、教育刷新委員会第10回建議（1947年12月12日教刷委第48回総会採択）「私学振興に関すること」で示されたように、教育の機会均等と私学の自主性の確保という観点から論じられた（小野寺，2020；1-10）。ただしその後の議論は、私立学校法（1949年12月15日法律第270号）の成立過程で、憲法89条との関係において「公の支配」すなわち公費助成の条件問題へと変質し、憲法89条を根拠に私立学校法に統制条項を盛り込もうとする政府と、私学への官僚統制を最小にしようとする私学団体側が対立した。こうした状況に対して、CHQ/GSが監督規定の大幅削減を政府に勧告したことで、政府は助成において必要がある場合にのみ監督権を行使するなどの折衷案を以

て私立学校法成立を実現させた。かくして同法成立によって憲法 89 条における「公の支配」問題は解消され、私学への融資事業がスタートするなかで、私立大学が「公の支配」下にあることは、立法実務上、自明となった（荒井，2007）。

その後、昭和 40 年代後半、石油危機以来のインフレなどによる、私学の経営危機という文脈において、融資から一般経費補助への拡張が私学関係者における助成問題の焦点となり、その根拠法として私立学校振興助成法が 1975 年 7 月 11 日に成立した。これによって私立大学経常費の二分の一までの補助が可能となったが、同法では、①法令違反などに対するペナルティとして経費補助の減額（5 条）または不交付（6 条）および政策目的による補助金の増額（7 条）、②私立学校法改正により昭和五十六年三月三十一日までの間、「特に必要があると認める場合を除き、私立大学の設置、私立大学の学部又は学科の設置及び私立大学の収容定員の増加に係る学則の変更についての認可は、しない」こと（附則 3 条）、などが規定された。このうち、①は経済的インセンティブを介した私立大学の制御であり、また②は政府が、経常費補助という私立大学が待ち望んだ経済的インセンティブの付与権限を得たタイミングで、その権限を自らの政策目的を達成する手段、すなわち財政誘導として用いたのである。

（3）公権力による大学支配の原理と構造

ここまでの考察を整理すると、設置認可などの規制行政とは、高等教育事業者であるために不可避な政治的資源を公権力が大学に付与する行為であり、それは大学との間の垂直的な権力関係においてなされる。これに対し、私立大学への経常費補助に象徴される助成行政とは、公益性を理由に、高等教育事業者の生存に不可避な経済的資源を付与する行為であり、それは大学との水平的な権力関係においてなされる。この

ように公権力による大学への支配は、垂直的な権力関係と水平的な権力関係との総合によって成立するが、そこでは規律的支配という属人的権力が駆使される。それはなぜか、またそこにはいかなる原理が存在するのか。

エツィオーニ（1966：13-36）は、権力の源泉が何であるかによって [1] 強制的権力、[2] 報酬的権力、[3] 規範的権力に三類型している。このうち、[1] は政治的地位を源泉として上位者から下位者に一方的かつ強制的に発せれる権力であり、従属者はそれに「阻害的」に関与する。以下、[2] は報酬（誘因）を源泉とした権力であり、従属者はそれに「打算的」に関与し、さらに [3] は価値規範を源泉とした権力であり、従属者は権力者からの承認によって権威を得ることから、自ら進んで影響を受け入れようと「帰属（道徳）的」に関与する。これにもとづけば、大学がオープン・システムとして生存に必要な経済的な資源を政府に依存することで、政府は大学に対する報酬的な権力、すなわち資源の取引を介した水平的なパワーを保持する。その際、たとえば大学への助成条件は法制度（制度化されたルール）によって規定されることから、政府は法制度を定め、大学にその順守を求める強制的な権力、すなわち地位関係に由来した垂直的なパワーをも有している。さらに制度（法制）化されたルールには、期待や信念などの文化（道徳）的規範が反映されていることから（Meyer, 1972：111-2）、その順守を求めることは、大学に文化（道徳）的な正当性を求めることと同意であり、それによって政府は大学に対する規範（道徳）的なパワーも有している。

このうち規範的なパワーとは、「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）とされ、スコット（1998：64-73）によれば制度には認知的な機能が内包されていることから、規範的

な権力の本質とは制度の Script（台本）機能のように、ある状況において・何を・どう解釈すればよいのかを定める「認知的なパワー」であり、これこそが政府が大学を「規律」する際の行為起点である。

以上をもとに、大学が生存に不可避な政府との諸資源交換の過程を整理すると、①オープン・システムである大学が政府との経済的交換を成立させるには、②政府によって法制（強制）化された制度的ルールの順守、すなわち強制的な交換を成立させる必要があり、③それにはさらに政府が求める文化（道徳）的な期待や要求を充足し規範的な交換を成立させることが先行要件となり、そのためには政府が定めた言語シンボルに自らを同一化させること－たとえばシラバスの作成が経費助成の条件として制度化されているならば、シラバスと称するものを学内に用意すること－で政府から文化（道徳）的に正当な存在として認定されることが不可避となる。こうして政府と大学との間では③を基底部として、②、①の順で三種類の交換が重層的に並存しているのであり、このうち、③は、②および①の先行要件という理由によって大学の生存における戦略的な課題となる。

そこで③の具体的な意味についてみると、大学が制度化されたルールを順守するのは、政府が規範（道徳）的な交換を通じ大学に「正当性」という希少な資産を付与する規範的なパワーを有するからであり、そこで大学が獲得するのは、生存に不可避な非経済的な資本、すなわち「象徴資本」（ブルデュー、1988：195-8）であって、それを発行し得るのは「象徴資本の中央銀

行」（ブルデュー、2009：407）と称される国家のみである。つまり、大学が政府との政治的・経済的資源の交換を成立させるには、政府しか供給できない「正当性」という名の象徴資本を獲得していることが先行条件となるのである。ゆえに政府は自らが定めた政策目的を達成するために、大学に対する規範（道徳）的パワーを発揮し、どのような大学が正当なのかを言語シンボル（表象）によって規定したうえで、自ら期待する大学像に大学側が自発的に同一化するよう経済的なインセンティブを以て誘導するのである。

結論；公権力による大学に対する二元的な支配

大学は、憲法や教育基本法によって学問の自由が保障され、そうした大学群のなかでも、私立大学は私立学校法によって自主的な運営が担保されている。しかしそうした私立大学であっても、日常においては公権力における支配の客体に転じる。そこにはどのような原理が存在しているのか。

それは、明治のわが国が農業的後進国として官憲政治家によって「上からの近代化」が進められて以来、わが国において公共サービスの決定と供給は基本的に勅令主義によって官が統制するものであり、それ以後の歴史的な「経路依存」によって、戦後における大学経営の日常を規律したのは、立法府が定めた法律ではなく、行政府が定めた「立法（命令）」であった。その結果、今日の日本においては、公権力による大学支配は、以下のような二元構造のもとになされている（表3参照）。

表3 公権力による大学支配の二元構造

	法による支配	命令（行政立法）による支配
支配の範囲	権限・義務の大枠	日常行為のすべて
支配構造の可視性	見える	見えない
従属の自覚	大学による意識的な従属	大学による無意識（慣習）的な従属

出典；筆者作成

一方は立法府が定めた法律による支配であり、その時々政府と大学とのパワー・バランスを反映するかたちで法律の改廃がなされ、それによって両者の権限関係もまた変化する。一例をあげれば、2015年の学校教育法の改正によって、教授会は「重要な事項を審議する」機関から、「学長が掲げる事項について決定を行うに当たり意見を述べる」および「学長がつかさどる教育研究に関する事項について審議し、学長の求めに応じ、意見を述べる」機関へと、その権限を縮小した。これは大学内における権限関係の変更であるが、それは公権力側の意図を反映したものであり、2000年代に入り、公権力が政府－大学－教授会の権限関係を変え得る政治的なパワーを獲得したためである。これは、先のクラークによる高等教育のシステム調整の三角形（図1）にもとづくと、国家と大学との対関係において、前者が後者のパワーを凌いだためである。

他方は、行政立法による支配であり、それは規制（設置認可等）や助成（公費交付等）など日常行為レベルでの権力関係のもとでなされる。これは、組織には生存し続けることを前提としたゴーイング・コンサーン（going concern）という側面があるため（河野，1996）、大学は生存し続けるために日常行為レベルで生じている公権力との権力関係を自明（与件）として、公権力が定めた行政立法に慣習的に従う。そして政府は日常的な管理ルーティーンにおいて、「象徴資本」の付与権限を行使して大学を規律し、大学が自発的に政府の期待に沿って行動するよう、認知的に支配するのである。

つぎに公権力による大学支配の二元構造のうち、法レベルの支配構造は学校教育法や私立学校法など権限や義務に関する問題であり、かつ、立法府において政党間で論戦がなされるため政治問題として可視化され、大学側に認識されやすい。これに対して、行政立法レベルの支配構造は、それが

慣習化された日常の行為レベルでなされること、その制定は政令や省令など立法府の関与なく行政府の独断で可能であること、などによって可視化され難く、大学側は無意識的・習慣的に支配される。つまり可視化可能な支配構造と、可視化困難な支配構造の二つが存在し（表3）、かつ実際に公権力が大学を支配する際に機能しているのは後者である。

最後に、上記を経路依存性という歴史的な視点でみると、戦前においては政府が官立の大学または専門学校を、勅令主義によって設置・運営し、厳格なチャータリング（設置認可）によって質を維持し、国家として必要な専門人材を確保した。またそうした歴史は、大学令で公私立に単科大学の設置権限を付与した後も、公私立大学に官立なみの投資（財源）と教学の質を要求することで継承された（天野，1977）（荒井，2010）。それが占領時における教育民主化政策のもとで、それまでの政府による厳格なチャータリングが、大学を構成者とする大学基準協会によるアクレディテーション（適格認定）へと変更された。しかし先（3章2節）に指摘したように、同方式は自由と民主主義を志向する移民国家アメリカで生まれたものであって、それを国情が違う日本に短期間で移植しようとした結果、同方式は機能することなく、1956年の大学設置基準の省令化－大学設置認定根拠が大学基準協会の「大学基準」から文部省令「大学設置基準」に変更されたことに象徴されるように、政府の行政立法によるチャータリング（設置認可）が復活した（細井，1986）。つまり法の委任という制約条件はあるものの、戦前の勅令主義によるチャータリングは、戦後に行政立法（公権力の行使としての命令）によるチャータリングへと形を変えて継承されたのである。これこそが、わが国の大学管理制度に存在する歴史的な「経路依存性」である。

そしてこの「経路依存性」は、明治の日

本が農業的後進国家であったがゆえに「上からの近代化」、すなわち近代化のための投資及び法制度を官憲政治家が担い、それはまたマスグレイヴがいうところの「価値欲求」の充足という形でなされた（本稿2章）ことを起源としている。

ただし行政立法による大学支配とは「アメとムチによる支配」のような単純な問題ではない。そこでその違いを説明すると、大学教授職と政府担当者との間には情報の非対称性が存在し、垂直的権力（階層的な命令）を以て大学教授職を完全にコントロールすることはできない。そこで政府は水平的権力（経済的誘因）によって大学を規律し、大学側からの自発的従属を勝ち取るのである（平塚, 2024a）

具体的には、行政府の政策担当者からすれば、大学教授職から当人が提供可能な最大限の貢献を引き出すことが支配の目標となる。その際、政策担当者と学術の専門職である大学教授職との間には情報の非対称性が存在することから、大学教授職の行為を正確には評価し難く、またムチによる支配に対して、大学教授職は面従腹背（怠業）によって対抗できる。ゆえに森有礼文相は「自動」、すなわち大学教授職が自発的に行政府の要求に応じることを、帝国大学の管理制度に道具主義的に盛り込んだのである。

それでは行政府において、大学教授職から当人が提供可能な貢献を引き出す策とは何か。それはまず、①大学教授職との関係を、支配関係ではなく公権力との互酬（共犯）関係にすることである。そしてこれに関する理論は、本稿2章のマスグレイヴの財政理論を通じて「権力のエージェンツ化」として、またその実際については本稿3章で、アルトホフ体制下での行政府と大学との互惠関係として考察した。そしてつぎに、②規律を通じて両者の互酬（共犯）関係を、大学教授職に自覚させない認知レベルでの支配である。具体的には、大学に対する設

置認可や経費配分など生存に不可欠な日常業務の反復、すなわち慣習を通じた服従の無意識化である。公権力は、こうして大学側から自発的な貢献を引き出すことが可能になるのであり、そしてこれを踏まえると、2000年代における、政府が大学への経常的補助を減らし、その分を競争的資金で補完する「兵糧攻め」のような財政誘導によって、大学を無自覚な政府との互酬（共犯）関係に誘導している、との構図がみえてくる。ただしそうした互酬（共犯）関係が、社会全体の厚生を引き上げるという保証はない。それは、大学もまたゴーイング・コンサーン（going concern）であり、「兵糧攻め」のような財政誘導には、以下のような政府が意図しない逆機能が内在するためである。

近年にみられる、大学への基盤経費助成を漸減する一方で、政府が重視する政策プログラムへの助成（競争的資金）を漸増するという財政誘導は、大学に財源の縮小と不安定化をもたらし、それによって非営利組織であるはずの大学を、営利目的の事業体へと変質させる（上山, 2010）。具体的には、大学は本来目的である教育・研究の向上ではなく、生存手段であるはずの財源の確保を自己目的化し、それによって大学経営は儀礼的で予定調和的なマネー・ゲーム－経済的資源確保のために政府が定めた諸規則を儀礼的に充足するという側面－に変質する（平塚, 2024b）。またウェーバー（1936）が指摘したように、経済的インセンティブにもとづく政策誘導は、大学教授職を「知の自営業者」から「知のプロレタリアート」へと変質させ、大学教授職から科学的創発に不可欠な目的決定に対する主体性や自己効力感を奪い、「知るために知る」アカデミズムを破壊する。つまり、今日の「兵糧攻め」のような経済（市場）的合理主義にもとづく大学改革は、大学を外社会の要求に従わせるという点では有効であるが、そこでは人間が有する非合理性

ーたとえば大学教授職が経済的報酬ではなく研究自体を報酬とみなす社会性－を見落としている。その結果、長期的にみた場合、「兵糧攻め」のような大学改革には、大学教授職が目的や役割決定において主体性と自律性を失い、ホモ・ソシオロジクス－与えられた役割だけを遂行する受け身の人間－と化し、革新的な科学の創発が停滞するという、政府が意図せぬ逆機能が内包されている。

最後に、本稿は仮説構築的な研究であり、経路依存性という観点から、2000年代のわが国でみられた、公権力による大学支配の原理を過去に遡って究明しようとの試みであった。そこで今後は、歴史的な実証をもとに、上記で掲げた仮説の検証を研究課題としたい。

参考文献

- ・ 我妻栄ほか 1963「ボボロ事件最高裁判決をめぐって - 学問の自由・大学の自治とその限界 (座談会)」『ジュリスト』 277, 有斐閣, 10-31.
- ・ 天野郁夫 1977「戦前期の設置認可行政」天城勲・慶伊富長編『大学設置基準の研究』東京大学出版会, 79-101.
- ・ 荒井英治郎 2010「戦前私学法制の形成と特質：『規制』と『助成』に着目して」『教職教育』 3, 11-43.
- ・ 荒井英治郎 2007「憲法第 89 条をめぐる政府解釈と私学助成」『教育行政学論叢』 26, 1-17.
- ・ 荒井英治郎 2024「戦後私学行政制度の構想論議と私学行政所管問題：私学の自主性確保をめぐる制度的保障に着目して」『教育学研究』 91(3), 356-368.
- ・ バーンバウム著、高橋靖直訳 1992『大学経営とリーダーシップ』玉川大学出版部.
- ・ ブレマー著、有賀裕子訳 2011『自由市場の終焉：国家資本主義とどう闘うか』日本経済新聞出版社.
- ・ ブルデュー著、今村仁司・港道隆共訳『実践感覚 1』みすず書房.
- ・ ブルデュー著、加藤晴久訳 2009『パスカルの省察』藤原書店.
- ・ クラーク著、有本章訳 1994『高等教育システム：大学組織の比較社会学』東信堂.
- ・ Cohen, M.D., J.G. March, and Olsen, J.P. 1972 A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- ・ コリンズ著、大野雅敏、波平勇夫共訳、1984『資格社会：教育と階層の歴史社会学』有信堂高文社.
- ・ David, M. A. 1981, The Political Economy of Social Benefit Organizations: Redistributive Services and Merit Goods. Herman D. Stein (ed), *Organization and the human services: cross-disciplinary reflections*, Temple University Press, 37-88.
- ・ 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.
- ・ エツィオーニ著、綿貫譲治監訳 1966『組織の社会学的分析』培風館.
- ・ 藤村正司 1995『マイヤー教育社会学の研究』風間書房.
- ・ 藤田宙靖 2013『行政法総論』青林書院.
- ・ フーコー著、田村淑訳 1977『監獄の誕生－監視と処罰－』新潮社.
- ・ フーコー著、高桑和巳訳 2007『コレージュ・ド・フランス講義 1977-1978 年度 安全・領土・人口』筑摩書房.
- ・ フーコー著、神谷美恵子訳 2011『臨床医学の誕生』みすず書房.
- ・ 後藤米夫 1959「公法上の特別権力関係について - その教育行政上における若干の考察、とくに国立大学の行政を中心として」『東京学芸大学研究報告』 10, 35-45.
- ・ ハスキンス著、青木靖三・三浦常司訳 1970『大学の起源』法律文化社.
- ・ 羽田貴史、松田浩、宮田由紀夫編 2022『学問の自由の国際比較：歴史・制度・課題』岩波書店.
- ・ 平岡久 1995『行政立法と行政基準』有斐閣.
- ・ 平塚力 2007「大学経営の研究領域に関する一

- 考察；大学における経営プロセスの解明を意図して』『大学財務経営研究』4,207-29.
- ・平塚力 2013「わが国における高等教育研究の脱制度化に関する一考察：構成主義的な大学経営研究を意図して」『大学経営政策研究』3,55-80.
 - ・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』24,63-85.
 - ・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, 87-111.
 - ・平塚力 2024a「森有礼文相における公教育経営と自我形成」『総合社会学部研究紀要』25,17-38.
 - ・平塚力 2024b「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－」『京都文教大学総合社会学部研究紀要』25,39-62.
 - ・穂積重行 1966「明治一〇年代におけるドイツ法学の受容－東京大学法学部と穂積陳重－」家永三郎編『明治国家の法と思想』御茶の水書房, 505-567.
 - ・細井克彦 1986「『大学設置基準』に関する一考察」『人文研究』38(9),595-622.
 - ・家永三郎 1965『大学の自由の歴史』塙書房。
 - ・飯田洋介 2015『ビスマルク；ドイツ帝国を築いた政治外交術』中央公論新社。
 - ・市川昭午 2004「私学の特性と助成政策」『大学財務経営研究』1,169-185.
 - ・今田高俊 1986『自己組織性；社会理論の復活』創文社。
 - ・犬塚孝明 1986『森有礼』吉川弘文館。
 - ・伊ヶ崎暁生 1965『大学の自治の歴史』新日本出版社。
 - ・石三次郎 1963『学校教育（教育経営研究会編教育経営講座第１巻）』世界書院。
 - ・川北稔ほか 1997『講座世界歴史 17. 環大西洋革命；18 世紀後半-1830 年代』岩波書店。
 - ・木村周市朗 2000『ドイツ福祉国家思想史』未来社。
 - ・木村匡編 1899 = 1987『森先生伝；伝記・森有礼』大空社。
 - ・木谷勤・望田幸男 1992『ドイツ近代史—18 世紀から現代まで』ミネルヴァ書房。
 - ・喜多村和之 1977「戦後の学制改革と設置認可行政」天城・慶伊編『大学設置基準の研究』,102-122.
 - ・河野昭三編著 1996『ゴーイング・コンサーンの経営学』税務経理協会。
 - ・黒羽亮一「日本の大学設置基準運用の経緯と課題」飯島宗一，戸田修三，西原春夫編『大学設置・評価の研究』東信堂,41-68.
 - ・Lowi,T.J.1964. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. *World Politics*,16(4),677-715.
 - ・マクレランド著，南直人ほか訳 1993『近代ドイツの専門職；官吏・弁護士・医師・聖職者・教師・技術者』晃洋書房。
 - ・丸山和昭「日本における教師の”脱専門職化”過程に関する一考察-80 年代以降の教員政策の変容と教員集団の対応を中心に-」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』55(1),2006,181-96.
 - ・マスグレイヴ著，大阪大学財政研究会訳 1961『財政理論；公共経済の研究（Ⅰ）』。
 - ・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), 340-63.
 - ・ミンツバーグ著，北野利信訳 1991『人間感覚のマネジメント；行き過ぎた合理主義への抗議』ダイヤモンド社。
 - ・宮崎良夫 1986『法治国理念と官僚制』東京大学出版会。
 - ・森川潤 2003『井上毅のドイツ化構想』雄松堂出版。
 - ・両角亜希子 2010『私立大学の経営と拡大・再編－1980 年代後半以降の動態』，東信堂。
 - ・両角亜希子 2020『日本の大学の経営－自律的・協働的改革をめざして』，東信堂。
 - ・本山幸彦 1998『明治国家の教育思想』思文閣

- 出版.
- ・宗像誠也編 1969『学校運営と民主的職場づくり；重層構造論・特別権力関係論批判を中心に』労働旬報社.
 - ・室井力 1968『特別権力関係論；ドイツ官吏法理論史をふまえて』勁草書房.
 - ・成瀬治 1988『絶対主義国家と身分制社会』山川出版社.
 - ・中野実 2003『近代日本大学制度の成立』吉川弘文館.
 - ・新宮譲治 2007『獨逸学協会学校の研究』校倉書房.
 - ・岡田大士 2001「東京工業大学における第二次大戦直後の大学改革 - 『東京工業大学刷新要綱』成立過程とその評価 -」『科学史研究』第Ⅱ期 40(217),1-11.
 - ・小野元之 2020『私立学校法講座 令和2年改訂版』学校経営研究会.
 - ・大久保利謙編 1972『森有禮全集』1巻, 宣文堂書店.
 - ・大久保利謙編 1991「『帝国大学令』制定に関する木場貞長市の手記」『明治文化資料叢書』8巻, 風間書房.
 - ・大崎仁 (元高等教育局長, 元文化庁長官) へのインタビュー (2007年8月28日).
 - ・オリヴィエ著, 有賀貞・西崎文子共訳 2005『アメリカの世紀；それはいかにして創られたか?』刀水書房.
 - ・Pfeffer, J. 1981, *Power in organizations*, Pitman Publishing.
 - ・Pierson, p. 2000 ,Not Just What, But When ; Timing and Sequence in Political Processes, *Studies in American Political Development*, 14,p72-92.
 - ・齊藤芳浩 2024『大学の自治の法理』法律文化社.
 - ・坂井榮八郎 1998『ドイツ近代史研究；啓蒙絶対主義から近代的官僚国家へ』山川出版社.
 - ・坂本一登 2002「伊藤博文と『行政国家』の発見 - 明治十四年政変と憲法調査をめぐって」沼田哲編『明治天皇と政治家群像；近代国家形成の推進者たち』吉川弘文館, 194-234.
 - ・坂本一登 2005「明治二十二年の内閣官制についての一考察」犬塚孝明編『明治国家の政策と思想』吉川弘文館, 141-71.
 - ・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.
 - ・坂田幹男 2011『開発経済論の検証；「新・東アジアモデル」を求めて』国際書院.
 - ・杉谷祐美子 1999「戦後東京工業大学改革過程における教養教育の成立 - その背景と条件」『大学教育学会誌』21(1) 64-71.
 - ・高木英明 1998『大学の法的地位と自治機構に関する研究；ドイツ・アメリカ・日本の場合』多賀出版.
 - ・瀧井一博 1999『ドイツ国家学と明治国制；シュタイン国家学の軌跡』ミネルヴァ書房.
 - ・田中友香理 2019「＜優勝劣敗＞と明治国家；加藤弘之の社会進化論」ぺりかん社.
 - ・寺崎昌男 2000『日本における大学自治制度の成立 (増補版)』評論社.
 - ・寺崎昌男 2007『東京大学の歴史』講談社.
 - ・東京大学 1984『東京大学百年史』通史1.
 - ・鳥居朋子 2008『戦後初期における大学改革構想の研究』多賀出版.
 - ・上山隆大 2010『アカデミック・キャピタリズムを超えて；アメリカの大学と科学研究の現在』NTT出版.
 - ・上山安敏 1964『ドイツ官僚制成立論；主としてプロイセン絶対制国家を中心として』有斐閣.
 - ・上山安敏 1968「ドイツ第二帝政期の権力構造 - とくに社会史的視角からの寄与 -5完 -」『法学論叢』84(2), 1-48.
 - ・宇賀克也 2009『行政法概説Ⅰ 行政法総論』有斐閣.
 - ・宇喜多透 1975「『営造物』としての大学 - 特に教官、職員、学生の地位について」北海道教育大学函館人文学会編『人文論究』35,57-75.
 - ・潮木守一 1973『近代大学の形成と変容；一九世紀ドイツ大学の社会的構造』東京大学出版会.
 - ・潮木守一 1992『ドイツの大学；文化史的考察』講談社.
 - ・ウエーバー著, 尾高邦雄訳 1936『職業としての学問』岩波書店.
 - ・ウエーバー著, 世良晃志郎訳 1960『支配の社会

学 I』創文社.

- ・ ウェーバー著,清水幾太郎訳 1972『社会学の根本概念』岩波書店.
- ・ 山崎真秀 1967『『学問の自由』と文部行政権 - とくに委任命令(省令)と『大学の自治』との関係について』『公法研究』29,89-105.
- ・ 山内芳文 1994『ドイツ近代教育概念成立史研究』亜紀書房.
- ・ Weick,K,E.1976 Educational Organizations as loosely Coupled Systems, *Administrative Science Quarterly*,21(1),1-19.
- ・ 屋敷二郎 1999『紀律と啓蒙－フリードリヒ大王の啓蒙絶対主義』ミネルヴァ書房.
- ・ 米澤彰純 2010『高等教育の大衆化と私立大学経営』東北大学出版会.
- ・ 湯木洋一 1984「教育勅令主義への道 - 続 - 日本の教育・一八八〇年～一八八六年」『神学研究』(32), 87-110.
- ・ 山田昇 1965「師範学校制度の改革」『東京大学教育学部紀要』8,108-17.
- ・ 山田鋭夫 2015「移行経済と国家資本主義」『季刊経済理論』52(2),5-15.
- ・ 雪丸武彦 2006「在学関係論の理論課題－特別権力関係論の検討 1－」『教育経営学研究紀要』9,43-50.
- ・ 結城忠 2017「公法上の特別権力関係論・学校部分社会論と生徒の法的地位」『高校生の法的地位と政治活動：日本とドイツ』エイデル研究所.

ABSTRACT

A Historical Study of the Power Relationship Between the State and Universities ; Focusing On Germany and Japan During the Transition From the Early Modern Period to the Modern Period.

Tsutomu HIRATSUKA

The author's intention is to investigate how Japanese universities respond to changes in the external environment and the internal decision-making process. This paper examines the external environment of university management from the perspective of control by public authority.

This paper consists of five chapters. Chapter 1 is a review of previous studies, explaining why this paper, a study of university management, seeks knowledge in the three fields of law, business administration, and education, and the significance of this paper in each of these fields.

Chapter 2 explains the principles and effects of the state's management of universities through institutions, in accordance with the sociological theory of new institutions.

Chapters 3, 4, and 5 are historical studies of the development of the university management system in Japan. Of these, Chapter 3 discusses the principles of university administration in 19th century Germany, which the Meiji government referred to when establishing the Imperial University.

Chapter 4 investigates the management principles of the Imperial University, which the Meiji government modeled after Germany, through the thoughts of the founder of the Imperial University, Minister of Education Arinori Mori.

Chapter 5 examines the Japanese government's management principles for universities after the war.

Finally, it concludes that (1) as an agriculturally backward country in the Meiji era, Japan was the sole investor in modernization by the state, (2) universities were thereby centrally controlled by the government, and (3) because of this, postwar universities were also controlled by regulations enacted by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), more so than laws established by the Diet. In other words, Japanese universities are controlled by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology. In other words, Japanese universities are effectively controlled by regulations enacted by the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT).

keywords Power relations between government and universities, path dependency, University Management Policies in Government.