

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第 39 集 (2007年度) 2008年 3 月発行：185 - 203

主人・代理人論からみた高等教育システム

—自律と依存のパラドクス—

藤 村 正 司

主人・代理人論からみた高等教育システム

—自律と依存のパラドクス—

藤村正司*

1. はじめに

公共サービスを第三者機関に委ねる、政府による「間接的」統治 (indirect governance) が、法人法の制定を機に我が国のすべての国立大学に適用された。企業が研究開発費を公的セクターに依存しはじめたこと、政府にとって公共サービスに要する財政負担と複雑化する公共サービスを実行することの両立が困難になってきたからである。政府は高等教育への公的財政支援が減少するなか、国立大学と新たに契約を結ぶことで財産の所有と経営を分離し、国立大学に効率的なサービスを求めるようになった。一方、政府の代理人として位置づけられた国立大学は、「ストリートレベルの官僚制」として大きな権限を行使できるが、同時に政府の監視にさらされ説明責任を求められるいわゆる「主人・代理人」関係に組み込まれた。国立大学は、科学政策を遂行するための「代理人」としてみなされるようになったのである (澤・寺澤・井上：2005)。

本稿のねらいは、国立大学の法人化を契機に権限の委託が引き起こす問題を主人・代理人論 (principal-agent theory) から整理し、その隘路を社会学的に検討することである。国立大学のファンディングをはじめとする様々な改革のトレンドは、権限譲渡に伴う特殊な社会関係「主人・代理人関係」から概念化できる。これまで国立大学の管理運営をめぐるアカンタビリティ、プライベートイゼーション、評価国家、規制国家、距離をおいた舵取りなどスポラディックに議論されてきたが、それらに一貫した説明を与える枠組みが「主人・代理人」論である。

ところで、これまで大学の管理運営論は、大きく二つの方向性で議論されてきたといえる。一つは、教員の身分保障を含めた「学問の自由」や大学の自治機構を法制論から規範的に明らかにする議論 (高柳：1983, 高木：1998)。あるいは、コーエンとオルセンの「組織化されたアナキー論」、バートン・クラークの「トライアングル・モデル」(市場、官僚制、大学寡頭制)、アカデミック・プロフェッション論、マクネイの大学組織文化モデル (官僚制、法人制、同僚制、企業制) などである (Cohen & Olsen：1986, Clark：訳1983, McNay：1995, 江原・杉本編：2005)。いずれも高等教育システム (専門職システム) が、市場システムや国家システムから相対的に自律していることを理念型とする、教員側の議論である。

今ひとつは、自律性とは逆に、大学の社会への依存を重視する、管理者側の議論である。たしかに、誰からも束縛されずに自由に教育研究を行うことができればそれにこしたことはないが、そのためには財政的基盤の確保に努めなければならない。大学は教育研究の有効性について社会から

*新潟大学教育人間科学部教授

承認を取り付けようとするが、補助を受ければスポンサーの利害に左右され、外部に対する説明責任を求められる。ペファーファらの資源依存モデルから近年の高等教育ファンディング論は、大学の自己収入にせよ政府からの補助金にせよ、いかに財源を確保し、資源を調達するかといった依存の問題を扱うものである（Pfeffer & Salancik：1978, Williams：2003, Herbst：2007）。そこでは、自律性はあくまでパフォーマンス指標で評価される財政措置との交換で認められるべきものと見なされる。

このように大学の管理運営論は、高等教育システムに伏在する自律性と社会への依存というパラドキシカルな問題を探ってきたといつてよい。「主人・代理人」論は、このパラドクスを解くための強力なツールであり（Salamon：2002）、代理人の自律性と信頼に対する主人の挑戦である。「主人・代理人論」は、主人と代理人間の取引による財の交換を通じて、個人と組織、市場と組織、さらに組織間関係を扱うが、法人化がスタンダードな「主人・代理人論」にとって典型例になるのは、代理人がアカデミック・プロフェッションであり、彼らが所属する大学は主人の利害よりも「学問の自由」、自己規制、情報の非対称性を特徴とするからである。これらは主人にとって扱いにくい。法人化を「主人・代理人」関係から解釈することによって、政府と国立大学法人、国立大学法人と教員の間で構築されたヒエラルキカルな権力関係がもたらす隘路が浮き上がるが、良くも悪くも法人化がその扉を開いた。

2. 国立大学法人化と主人・代理人関係

2-1. 主人・代理人論

主人・代理人論は、周知のとおり、コースを祖とする組織の新制度派経済学から展開された理論である（Jansen & Meckling：1978, ウィリアムソン：訳1980, 富永：1997, ピコー他：訳1998）。主人・代理人関係とは、コールマンによれば「ある目標を達成したいのだが、それに必要な技能ないし能力に欠けている行為者は、その技能ないし能力を備えている行為者を見つけだし、何らかの報酬と引き替えに、後者のサービスを獲得する」社会的取引であり、一種の「自己の拡大」とみなすことができる（コールマン：上訳226-227頁）。コールマンは、この主人・代理人関係を依頼人とコンサルタント、患者と医師、紀要編集委員会と執筆依頼者、親と家庭教師、市民と政治家の関係にみられるような代理人の利害が主人の利害に直接影響を及ぼすダイアッドな接合型関係から、代理人の行為が主人の利害と無関係な非接合型（団体行為）の支配関係に拡張する。

スタンダードな「主人・代理人論」では、主人は企業であり、代理人は従業員である。代理人は、主人に行為の一部を譲渡する権利を与えるのと引き替えに、主人から賃金など利益を得ることに合意する。代理人はまた組織と市場を媒介する行為体でもあり、契約にもとづく代理人のパフォーマンスは主人との同一性が強制される。主人・代理人に関する組織の経済学の関心は、主として後者の非接合型の特性から生まれる問題を扱う。それは、代理人は自己の利害を最大化するように合理的に行為するために主人の利害に必ずしも一致せず、代理人の業務内容は代理人にしか評価できない場合、主人・代理人の支配関係が逆転するいわゆる「代理人問題」の克服に向けられてきたとい

ってよい。

コールマンは、合理的選択論の立場から次のように「代理人問題」を説明する。

「…行為の結果に対して何ら固有の利害を持たない行為者（下位者）に、行為の結果が部分的に左右される点である。…かくして、下位者の行為のすべての細かい部分までに権限が行使されうるのでなければ、あるいは、下位者の行為によってどの程度達成されるかについて容易に観察できる指標が存在しなければ、下位者は上位者の利益になるために行為しないであろう。…上位者がいくらかのコストを払って、全面的服従は期待できなくても、〔下位者の行為を〕監視することが必要となる。」（コールマン：上訳129頁）

このように主人・代理人論は、権限譲渡に伴って、ヒエラルキーの上位に立つはずの主人よりも情報を握る代理人の方がしばしば優位な立場に立つというパラドクスを扱う場合の、共通のロジックを提供する（Kiewiet & McCubbins：1991）。主人・代理人論は、市場システムにおける組織の存在を説明するためにデザインされた包括的な概念の一部であり、それはニュー・ガバナンスへの関心の高まりとともに、その適用範囲を企業組織から行政機関、非営利組織、科学技術政策、高等教育がヴァナンスに拡張しつつ、公共選択論の新たなツールとして近年急速に展開している通りである（Moe：1984, Guston & Keninston：1994, Salamon：1995, 2002, Schmidlein：1999, Guston：2000, Braun & Guston：2003, Kivosto：2005, 世取山：2005, 2007, Kaplan：2006, 山本：2007, Herbst：2007）。

2-2. ヒエラルキーの構築と連鎖

国立大学の法人化を主人・代理人論から解釈すれば、次のように定式化される。金銭は所有するが自らは教育研究能力をもたない政府が、その能力を有する大学ないしは研究機関と契約をかわし、さらに金銭と引き替えに研究者の利害を政府に一致させることで情報を引き出す。このことで政府は、「情報の非対称性」の問題を緩和して経済的・非経済的な利益を得る。つまり、法人化により政府は国立大学を「第三者的政府」（third party government）として見立てることで金銭の所有と経営を分離する。一方、機関自治（institutional autonomy）を付与された国立大学法人は、政府の代理人として利益（効率化）を追求する。政府は代理人である国立大学の裁量性を高めるため、先に旧国立大学特別会計と教育公務員特例法を廃止し、予算配分を運営費交付金に切り替えて学長に経営権を譲渡する。同時に、知的財産基本法を制定することで知財の帰属を明らかにし、産学間で金銭による取引を可能にした。

ただし、国立大学法人に適用された「主人・代理人」関係は錯綜している。究極の主人は納税者であるが、監督権者としての政府は主人（P）で、政府から設置権と管理の委譲を受けた学長（執行部）は代理人（Ai）である。だが、学長（執行部）は部局（Aj）との関係では主人（Pi）にもなる。つまり、学長（執行部）は、代理人としての役割と主人としての役割を同時に果たすということである。法人化によって、「政府」 \supset 「国立大学法人」 \supset 「部局」 \supset 教員のヒエラルキーの連鎖、ないしはウィリアムソンのいう「垂直的統合」が組織の末端まで構築されたといえる（図1参照）。政府は一人のリーダー（学長）に権限を預けることで、主人（学長）と代理人（部局・教員）関係

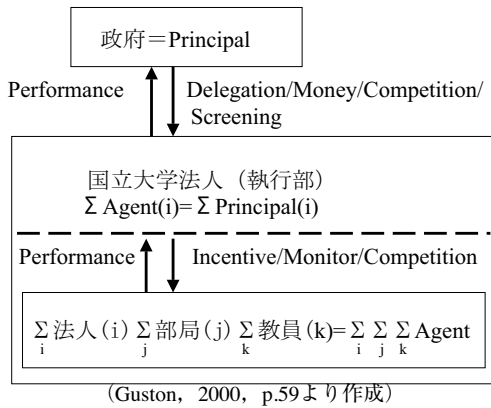


図1 主人・代理人関係の連鎖

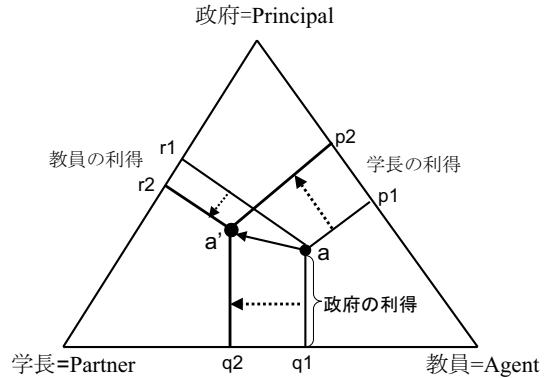


図2 法人化による利得均衡点の変化

については、相互に利害が直接及ぶような接合型支配システムが作りだされることになったのである。

実際、法人化による「垂直的統合」の確立が、教員の意識に及ぼす影響は大きかった。そのことは、1992年と2007年に大学教員に対して実施された「大学教授職国際比較調査（日本版）」から知られる。大学の管理運営の集権化と教員の影響度に関する調査項目を、国立大学について1992年と2007年を比べると、とくに教員の人事権や予算配分への影響力が学部・学科レベルで小さくなり、全体に管理運営の集権化に伴う、教学と経営の分離が著しく進行していることが明らかにされている（有本他：2007）。

このように国立大学教員の認識からも、法人化により国立大学内部で教学と経営が分離し、大学内部にヒエラルキーが確立したこと、ガバナンスの様式が個人自治（individual autonomy）から機関自治（institutional autonomy）にシフトしたことがわかる。

図2は、政府、学長（執行部）、そして教員の三者の利得均衡点（a）の変化を概念的に示したものである。それぞれの利得の大きさは、均衡点aから下ろされた垂線の長さで示すことができる。法人化以前の利得均衡点は、教員の側にシフトしていた。評価が定着せず、管理運営の意思決定が個人自治に委ねられていたときの教員の利得は ar_1 で示される。この場合、政府の利得は aq_1 、学長の利得は ap_1 となる。

ところが、権限委譲に伴う監視と誘因モードは教員の利得を下げ、政府と学長の利得を高めるようにシフトさせた。新たな利得均衡点 a' では、教員の利得は $a'r_2$ で示される（ $a'r_2 < ar_1$ ）。他方、政府と学長の利得は大きくなっていることがわかる（ $a'q_2 < aq_1$, $a'p_2 < ap_1$ ）。

2-3. 主人・代理人論からみた法人化前の展開

ガストンはアメリカの科学政策の歴史を「主人・代理人論」から説明しつつ、主人・代理人関係の本質であるヒエラルキーを緩和する＜境界組織＞（boundary organization）の重要性を指摘した

(Guston : 2000)。だが、学長（執行部）を介して組織の末端まで統制可能なヒエラルキーの連鎖を作り出すことに成功したがわが国の場合、そうした<境界組織>が存在しない。専門分野や大学類型間の格差、つまり代理人の能力と努力水準のばらつきを問わない法人化の全面適用は、主人・代理人関係と代理人相互の緊張をいっそう大きくしている。分権的集権化とは形容矛盾であるが、政府の権限が国立大学に委譲されたことで分権化・専門化が進行し、機関自治 (institutional autonomy) が高まったように見える。だが、現実には政府は黒子に徹し、背後から国立大学法人を誘導できるようになった。これがサラモンのいう、第三者政府による「間接的」統治である (Salamon : 1995, 2002)。

ところで、主人・代理人関係は、法人化以前は存在しなかったわけではない。潜在化していたとみることができよう。ただ、財産の所有と経営が一体となっていた法人化以前の政府と国立大学の関係は、「盲目的な委託」 (blind delegation) であったといえる (Braun : 2003, p.312)。そこでは、代理人は主人の利益にかなう努力=説明責任を果たさなくてもすんでいたから、常にリスクを孕んでいたといえる。「個人の〔効用〕最大化と団体行為の乖離は公共財問題を作りだす。…個人の〔効用〕最大化は団体の行為の非最適化を招く」からである (コールマン：上訳204頁)。

例えば、知財について代理人問題に相当する行為が存在したとしても、その帰属が曖昧だから代理人はリスク・フリーであった。主人の命令に従うか否かは研究者個人の選択、あるいは職業倫理や自己規制に委ねられていた。そこで、「国家施設型」では大学は知識社会に対応できない (金子：1998)、日本の科学技術システムが国際的な競争力を獲得するにはマネジメント方式の改革と流動的環境が必要であると指摘されていた (青木・澤・大東他：2001)。

反面で、教育公務員特例法と旧国立大学特別会計のもと、「国家施設型」において「学問の自由」と研究者の自律性 (individual autonomy) が保証されていたと解釈することもできる (世取山：2005)。むしろ、それは管制高地にたつ文部科学省の強いリーダーシップと庇護に従うことによって、国立大学自身の状態が改善されると信じてきた限りにおいてである。実際、戦後続いた「積算校費制」が1999年に廃止され、2000年度から教育研究基盤校費として学内で裁量的に予算を配分できる環境が整備された。1998年の中央省庁等改革基本法において独立行政法人の設立が決定され、翌1999年には独立行政法人通則法が成立。研究機能を代理人に委ねる代わりに主人の側に財務・組織・人事の自由度を強めることで、代理人問題を克服しようとする独立行政法人化の流れは、通産省系の国立研究所群を皮切りに一気に国立大学のすべてを覆い尽くしたのである。

法人化が行財政改革の流れと国立大学教員の定員合わせが契機であるにせよ、2004年の法人法成立とともに、国立大学と政府の関係は、「信頼による脱連結」 (Meyer & Rowan : 1977) から「説明責任による連結」に移行する。主人が国立大学セクター内部に疑似市場をつくったことで、代理人は統制の強い「主人・代理人」関係に組み込まれた。付言すれば、戦後、日本版アカデミーとして一定の役割を果たしてきた日本学術会議が2005年度に総務省から内閣府に移管し政策提言機能をもたされたことも、第三者的政府による「間接的」統治の流れにある。政府から独立した科学者団体は、わが国では消滅したといってよい。

3. 代理人としてのアカデミック・プロフェッション

3-1. アカデミック・プロフェッション

一般に、ダイアッドな主人・代理人関係では、代理人は契約を通じて主人と対等な関係に立つと考えられるが、非接合型の関係においては経済的・法的権利 (property right) をもつ主人は、代理人との契約について絶対的に優位な立場に立つ。たしかに、代理人とはホワイトが指摘したように、あくまで主人が目的を達成するための「解」であって「問題」としてとらえることは妥当ではない (White : 1985, p.188)。しかしそれでもなお、スタンダードな主人・代理人論が「代理人問題」を重視するのは、「情報の非対称性」と相互の利害の不一致から派生する代理人の機会主義を回避し、取引コストを下げるために代理人を監視するスキームを作り出さなければならないことによる。

実際、主人は、大学という組織において古典的な代理人問題に直面する。大学組織では、知識集約型で自律性の強いアカデミック・プロフェッションが決定的な役割を担う。代理人は、スタンダードな主人・代理人論が想定する企業の雇用者よりもはるかに自己の効用 (= 研究) を追求する。したがって、機関自治よりも教授会自治、教授会自治よりも学科自治、学科自治よりも個人自治が優先され、責任の所在や意思決定のプロセスが曖昧である (Cohen & Olsen : 1987)。主人が克服すべき代理人問題とは、主人のためでなく代理人が自分の目的のためにのみ際限なく金銭と時間を費やそうとする“逸脱行動”と何よりも専門知識を媒介とする「情報の非対称性」をいかに回避するかである。

しかし、教育研究のインプットとアウトプットは測定が容易ではなく、確率的ないし不確定な要素を抱えている。代理人が主人のために努力したとしても、短期的には成果は期待できない場合が常態である。そうした予期不可能な要素が、教育研究の特徴である (Hopkins : 1990, p.13, James : 1990, p.102)。さらに、教育の質向上と研究の質向上の圧力は、相互に排他的関係にある (Massy & Hulfactor : 1993, p.40, 藤村 : 2005)。ガービンのいう「威信の最大化」に主人と代理人の利害が一致するとしても、少なくともクライアントの一人である学生はこれに関心を持たない。しかも、「威信の最大化」に向けて教員が研究に専念すればするほど、これをサポートするための機関コストが大きくなるが、このことが逆に教育研究費を圧迫する (Massy & Oedel : 1993, Massy & Zemsky : 1994)。

このようにアカデミック・プロフェッションの仕事は分権化を自明とするから、財産の所有、意思決定や資源配分のプロセス、ステイクホルダーの要請、そしてこれらを集約するガバナンスの所在が明確ではなかった。

3-2. 「間接的」統治のツール：監視と誘因

主人は目標の実現に向けて代理人の行為を統制する権利をもち、何よりも行為の達成に利害関心をもつ。だが、教員の欲しいもの (wants) と主人やステイクホルダーの必要 (needs) とするもの間には、齟齬がある。そこで、主人は代理人が好む「情報の非対称性」と主人・代理人の利害葛藤を克服する強力なスキームを作り出さなければならない。監視システムと金銭に基づく誘因モー

ドが“ゲームのルール”，つまり「間接的」統治のツールである。

まず、監視システムについては、主人（政府）と代理人（学長）との間で行われる事前・事後管理がこれにあたる。代理人の業務内容は、教育、研究、管理、社会サービスと多岐にわたるが、主人（政府）は事前管理によってこれを予期可能なものとする。主人（政府）は代理人（法人）の努力水準を明記した中期目標・計画を上申させ、自己評価・財務諸表を公開することで代理人の行為を制御する。代理人には計画遂行への強い圧力がかかる。しかし、事前管理は、コールマンのいうように行為の帰結から個人に至るまで長いフィードバックを要し（コールマン：上訳173頁）、契約期間中に額面と実態の乖離が看過されるリスクがある。外注契約には、共謀は避け難い（Herbst：2007, p.51）。

これに対して事後管理は、事前統制に対してベクトルの方向が一見逆である。結果からスタートラインに向けて代理人の行為を制御する手段（accountability）である。同時に、代理人は結果において自己が確認されていることを見いだすのである。実際、契約終了時に達成度を評価することで、主人は代理人の結果責任を問うことができ、“敗戦報告書”を提出した代理人には事業の改廃を勧告することができる（通則法第35条3項）。しかし、事後管理には相当の監視コストがかかる。とくに、教育努力の技術的評価はきわめて困難な作業を伴い、非統計的・非財務的な努力は測定の対象になりにくい。

そこで、主人が用いる第二のツールは、金銭を通じた誘因である。主人は代理人間で競争を組織し、主人の利害関心に最も適う代理人をスクリーニングにかける。21世紀COE、各種GP、大学院イニシアティブ、特別教育研究経費などプロジェクト型資源の配分である（金子：2006）。これらの公的コンテストの効果が高かったのは、計画の実効性においてではない。競争が全学的に組織されたことである。先駆的であったのは、法人化前に行われた地域貢献特別支援事業プログラムである。国の施策を契機に大学と社会を繋ぐ多様なリエゾン組織が計画書に現れた。この社会貢献事業拡散現象を社会学的新制度主義にしたがって説明すれば（DiMaggio & Powell：1983、佐藤・山田：2004）、競争圧力と社会貢献は「是」という規範のもと、大学間や大学と自治体で情報交換の機会が増えてこれまで疎遠であった国、自治体、民間セクターの間にコンソーシアムなど利害を同じくする「組織フィールド」（界）が短期間に成立した。

こうして主人は、競争を組織することで代理人の努力を最大化させつつ、最も信頼のおける代理人に事業を付託することが可能になった。同時に、同型化のメカニズムによって採択された“スタンダード”なプログラムは、代理人間に伝搬する。反面で、実効性の不明確なプログラムについて強い説明責任を求められると、代理人はプログラムの実効性よりも主人の満足（新規性）を最大化するようになる。だが、努力に見合った成果が期待されるわけではないとすれば、代理人は競争を回避するのが合理的である。しかし、外部資金獲得だけがコンテストに参加する動機ではない。名誉と威信を賭けたゼロ・サムゲームでは、チャンスに賭けない選択は不可能になっているからである。

一方、学内レベルの誘因を通じた統制は、部局を単位とした競争を組織することによって実施されている。評価項目には、教育、研究、社会貢献、管理運営などがあげられる。教育では、学部志

願倍率，就職率，大学院学位取得率，研究では科研費採択率（配分額），社会貢献では公開講座，相談事業，審議会，社会連携事業，そして管理運営では各種GP申請・採択状況，教員の任期制の導入などの出来高制である。あるいは，部局を超えた研究グループを立ち上げて予算を選択的に集中投下する。

いずれにせよ，金銭を通じた誘因や監視が有効になるのは，誘因によって代理人のモラルが高まって主人と代理人双方に利益がもたらされることである。そのための前提は，代理人が様々な誘因に反応できる環境にあること，誘因がもたらすかもしれないリスクの許容度，競争がフェアに組織されていること，そして何よりも主人と代理人相互の信頼度にかかっている。そうした支援を欠いた過剰な競争は，代理人の努力を成熟させない（Massy：2003）。スタンダードの設定に基づく過剰な競争とサンクションは，代理人のモラルを下げ，官僚制の逆機能である目的と手段の逆転，過剰適応，逸脱を生じさせる（トロウ：訳206頁）。競争的環境にさらされることを嫌った代理人は，リスク回避を選択するようになる。結果として，ますます代理人間の格差が大きくなるが，格差については主人・代理人論は何も語らない。

むしろ，主人は誘因を何も与えずに代理人から努力を求めることができれば，それにこしたことはない。主人に過剰反応する代理人もいないではない。しかし，運営費交付金の通減は，代理人をして否応なしに経費節減と外部資金獲得に向かわせている（吉田：2007）。金銭を通じた組織的統制が，戦前の個人への思想統制に代わる新たな「代理人問題」解消の中核をなしているのである（松尾：2005，380頁）。

4. 主人・代理人の効用マトリクス

4-1. 信頼モード

本節では，以上述べてきた国立大学法人化の文脈を，主人と代理人の効用関数によって整理してみよう。具体的には，コールマンの非接合型支配システムを公式化したミュレンのモデルと，これを修正したブラウンの線形報酬関数を適用してみることである（Muelen：1998，Braun：2003）。主人と代理人の戦略は，一定の制約条件の下での相互に効用を最大化する問題とみることができる。言うまでもなく，効用は貨幣価値のみならず，大学のミッションの自覚や責任の分担など非貨幣的な効用も含まれるので計測不可能な推定値である。代理人の努力は，確率的に得られる期待値だともてもよい。さらに，効用の大きさは，代理人のタイプ（大学の規模，ストック），能力の高さ，誠実さと深く関係する様々な確率事象が含まれるが，ここでは考えないことにする。重要なことは，主人は観察できる私的的努力によってしか報酬は支払わないということである。ただし，効用の最大化の意味するところは，公的セクターでは剰余金よりもスラックの最小化（効率化）である。

まず，ブラウンが用いた主人と代理人双方の効用，利得，コストを記号で示すと以下ようになるが，ここでは代理人問題の波及効果を新たに加えた。代理人の離脱に伴う教育・経営の質低下により主人が被るコスト $C(e_1)$ と，それによって代理人自身が被るコスト $C(e_2)$ である。

U_p = 主人の効用, U_a = 代理人の効用

$X(e)$ = 主人が代理人の努力のみによって獲得する利得

$Y(e)$ = 代理人の努力によって代理人自身が獲得する利得 (外部資金, 地位, キャリアなど)

$C(m)$ = 主人が代理人の努力を引き出すための監視コスト (マネジメントコスト)

$C(t)$ = 代理人が主人の利得向上と引き替えに生まれるあらゆる時間コスト。逆に言えば, 代理人が主人から離脱するときに獲得する利得。コストの中で最も大きい。ただし, $C(t)$ は代理人自身の利得 $Y(e)$ の大きさと反比例するので, $C(t)/Y(e)$ となる (Braun: 2003, p.311)。

$C(e1)$ = 代理人の離脱に伴う教育・経営の質低下によって主人が被る波及コスト (大学の名声など)。

$C(e2)$ = 代理人の離脱に伴う教育・経営の質低下によって代理人自身が被る波及コストとサンクション。

F = 主人が代理人に支払う固定給

F^* = 代理人の努力に対し, 主人が支払う業績給 $F(x,e)$

D = 主人が無条件で代理人に与える基盤的経費 (積算校費→教育研究基盤校費)

D^* = 主人の評価により代理人に与える運営費交付金 (特別教育研究費等)

I^* = 主人の評価のより代理人に与えるインセンティブ経費 (競争的資金/学長裁量経費等)

以上の記号を用いて, 法人化前の主人と代理人の効用関数を表現してみよう。まず, ミューレンが公式化した基本モデルに教育研究費 D を加えて主人と代理人の効用関数を公式化したのが, (1)と(2)である。

$$U_p = X(e) - F - D \cdots (1) \quad U_a = Y(e) + F + D - C(t) \cdots (2)$$

先に触れたように, 政府は我が国の高等教育の将来像について明確な展望をもたなかったし, 高等教育機関の多様な機能に応じたファンディングもなかった。国立大学と社会の利害の葛藤も, 中長期的・予定調和的に解消されるものと理解されていた。実際, 「護送船団方式」では, 代理人のモラル・ハザードに対する監視もなかった。代理人は戦後一貫して与えられてきた国立大学特別会計に庇護され, 「匿名」で構成されていたから自己の関心に基づいて研究に専念できた。したがって, このような「信頼」に基づく, あるいはリスクを含んだ委譲関係においては, 代理人は主人から離脱する方が合理的だから $C(t)$ は最小になる。逆に, 主人 (政府) にとっては代理人問題が最大になるから, 主人の利得は最小 $X(e)_{\min}$ になる。

4-2. 監視・誘因モード

1993年に政策意図を持った教育研究特別経費等が予算項目に上り (阿曾沼: 2003, 290頁), 大学執行部は資金助成を受けるために政府の政策意図を読み込む努力 $C(t)$ が生じた。主人は裁量性の強い運営費交付金 D^* によって, 代理人が政府の意図に感応せざるをえないようにファンディングを構築した。さらに, 誘因によるファンディング I^* が代理人問題の戦略的なツールとなった。監視・誘因モードを組み入れた主人と代理人の効用関数は, 次のように定式化される。

$$U_p = X(e) - (\sum_i F_i^* + \sum_i D_i^* + \sum_i I_i^*) - (C(m) + C(e1)) \cdots (3)$$

表1 主人と代理人の効用マトリクス

	法人化前	法人化後
主人 代理人	信頼・委譲モード	監視・誘因モードの導入
協力する	$U_p = X(e)_{max} - W$ $U_a = Y(e)_{min} + W - C(t) / Y(e)$	$U_p = X(e)_{max} - \sum W_i, max^* - C(m)_{min}$ $U_a: 勝者 = Y(e)_{min} + W_{max, max^*} - C(t) / Y(e)$ $U_a: 敗者 = Y(e)_{min} + W_{max, min^*} - C(t) / Y(e)$
協力しない	$U_p = X(e)_{min} - W - C(e1)_{max}$ $U_a = Y(e)_{max} + W - C(t) / Y(e) - C(e2)_{max}$	$U_p = X(e)_{min} - \sum W_i, min^* - C(m)_{max} - C(e1)_{max}$ $U_a: 勝者 = Y(e)_{max} + W_{min, max^*} - C(t) / Y(e) - C(e2)_{max}$ $U_a: 敗者 = Y(e)_{max} + W_{min, min^*} - C(t) / Y(e) - C(e2)_{max}$

(Muelen:1998, Braun:2003より作成)

$$U_a = Y(e) + F^* + D^* + I^* - (C(t)/Y(e) + C(e2)) \dots\dots(4)$$

監視・誘因モードにあつては、代理人が受け取る固定給Fは業績給F*、基盤経費Dは運営費交付金D*になる。ここで運営費交付金はマイナス・シーリングだから、 $F + D > \sum i, F^* + \sum i, D^*$ である。F*, D*, I*は代理人別・プログラム別にスクリーニングにかけられ、結果として勝者 ($\sum F^*_{max} + \sum D^*_{max} + \sum I^*_{max}$) と敗者 ($\sum F^*_{min} + \sum D^*_{min}$) + $\sum I^*_{min}$) に分かれる。他方で、誘因・監視モードを立ち上げるには、学長のトップマネジメントを支える運営体制、事務系職員や教員を本部に集中させることに伴う監視コストC(m)がかかる。こうした監視・誘因モードは、代理人の側に主人に協力することで失われた機会費用C(t)を生み出す。当然、C(t)を嫌って利得ゲームから降りて自己の関心を追求する代理人もでてくる。このモラル・ハザードを防ぐために、主人はできるだけ予算配分方式を基盤型D*から裁量型I*にシフトさせ、代理人が外部資金獲得競争から離脱できないようにする。

ところで、代理人の離脱を押さえるもう一つの有効な戦略がある。それは、「疑似代理人」を採用することである (コールマン：上訳242頁, Braun：2003, p.316)。「疑似代理人」とは、グラント・マーケットで秀でた代理人である。「疑似代理人」は、政策動向を読み取る能力、新規プロジェクトを組織するマネジメント能力をもつ。「疑似代理人」は主人の利害と一体化し、自身のコストを低くできるから代理人問題は生まれにくい。あるいは、教員のキャリアを「疑似代理人」に仕立てることである。そうすれば主人が負担する監視コストC(m)は小さくなり、主人の効用Upは大きくなる。ただし、それはギボンズらの唱えたモード2が適用可能な範囲である (ギボンズ：訳1997)。知識の市場化や商業化へ向けて「疑似代理人」を全面的に適用することは、モード1の自律性と依存がはらむ緊張をいっそう大きくするからである。

以上の主人と代理人双方の効用関数を、法人化の前の目的委譲と法人化後の監視と誘因モードによる委譲のマトリクスで示したのが、表1である ($W = F + D + I$)。表1のマトリクスから、法人以前では、主人の利得は【信頼・協力】でもっとも高くなるが、代理人は $Y(e)_{max} - Y(e)_{min} > C(e2)_{max}$ の場合、【非協力】を選択するのが合理的である。だが、主人にとって【信頼・非協力】は回避し

たい状態であるが、情報の非対称性下では代理人の逸脱行動が統制できない。ここには、代理人を信頼すべきでないのに信頼するという第I種の過誤がある。

そこで、主人は信頼区間を狭くして、代理人を信用しない誘因・監視戦略を用いる。代理人が協力すれば監視コスト $C(m)_{min}$ 、協力しなければ $C(m)_{max}$ と $C(e1)_{max}$ を要するから、主人は最大 $C(e1)_{max}$ を W のなかに見込んでおく必要がある。問題は、誘因と監視モードを採択したとき、主人と代理人による繰り返しゲームは長期的にどこに落ち着くのかということである。短期的には、誘因・監視コストは高くつくが、時間とともに努力が成熟すれば低いコストで代理人を監視できるようになるかもしれない (Massy: 2003, p.227)。一方、代理人は $C(e2)$ が高くつくことを怖れて主人と同調する【監視・協力】(面従腹背)に落ち着く。【監視・協力】モードに入ると、もはや【監視・非協力】に移ることはない。競争の結果、勝者と敗者にわかれる。勝者が「測定可能」な研究型代理人であり、敗者が技術的に測定困難な教育型代理人である可能性は高い。

表2 主人と代理人の利得(例)

		主人	
		信頼	誘因・監視
代理人	協力	(1, 1)	弱い (0, 2) 強い (-1, 5)
	非協力	(0, 10)	弱い (-1, 8) 強い (-2, 0)

括弧内の利得は (主人, 代理人)

表2は、表1の効用マトリクスを具体的に考えるために、主人と代理人の利得を記入したものである。利得の絶対値には意味はなく、相対的な大きさを示しているにすぎない。表2のケースでは、主人が信頼を寄せてくれているときに、代理人は【協力】を選択するよりも【非協力】の利得(10)を高くしている。さらに、監視・誘因モードは、強弱の場合にわけた場合の利得を示した。強い監視・誘因では、代理人が【非協力】を選択すると、代理人の利得がゼロになる。

したがって、代理人は目先の利得8よりも【監視・協力】状態で利得2、ないし5を選択するようになる。ここで検討すべきことは、主人と代理人の利得総和 ($U_p + U_a$) の比較である。【信頼・協力】と【監視・協力】状態をみると、両者の利得総和に大きな違いはないということである。

5. おわりに

本稿では国立大学の法人化に寄せつつ、権限の委譲に伴う合理的選択、いわゆる代理人問題を糸口にして高等教育システムの自律と依存の関係を探ってきた。法人化は、行財政改革の一環として現れたものであれ、国立大学のサービスについて、主人に対し情報の提供と説明責任を果たすことで、次期中期計画へ向けて信頼を獲得させようとする「主人・代理人関係」を交わした外注契約 (Contracting-out) である。大学はこれまで馴れ親んだ世界から、「見知らぬ他人」を相手に信頼を獲得しなければならない。

しかし、主人・代理人論の適用にはいくつか難点がある。一つは、その明快なロジックとは裏腹に、わが国の国立大学への全面適用をみても現実的には大学組織のなかに極めて複雑な仕組みが作り出されたことである (天野: 2007)。先に触れたように、代理人の努力は確率的に得られる期待値である。ランダムに派生する代理人の努力と成果の関係を監視する取引コストは極めて高い。さらに、努力は個人の能力、専門分野によって多様であり、法人間のストックには大きな格差があ

る。

第二は、信頼の問題である。信頼の機能を社会の「複雑性の縮減」にあるとしたのが、ルーマンである。ルーマンの指摘で重要なことは、「信頼は技術的な制御によって代替されるのではなく、むしろ技術的に生み出される将来の複雑性に耐えうるためにこそ、一層多くの信頼が要求されてくる」ことである（ルーマン：訳1990、26頁）。「代理人問題」解消のツールである監視と金銭による誘因モードは、信頼に関わる第Ⅰ種の過誤と第Ⅱ種の過誤、つまり信頼区間の推定問題と相同である。代理人の望ましい行動を萎縮させてまで信頼区間を狭めるか、それとも不適切な行動を甘受するまで広げるかの選択である。監視・誘因モードは、第Ⅰ種の過誤をおそれて代理人を信用しないことを前提とするから、信頼区間をできるだけ小さくする。ここには代理人を信頼してもよいのに信頼しない第Ⅱ種の過誤がある。

第三は、非経済的・非財務的要因の扱いである。大学が代理人問題の典型例だとしても、一般に、職業倫理を内面化したアカデミック・プロフェッションは、主人・代理人論が想定する金銭による報酬と裁可よりも、科学の公開性、独立性、中立性を規範としている（ボック：訳2000、152頁）。こうした規範は、金銭の交換に焦点化する主人・代理人論の射程を超えている（Arrow：1985、p.50）。この点は、専門職倫理や規範を組み入れた効用関数の検討を必要とする。

第四は、実証の問題である。主人・代理人論、ないしは新制度派経済学の最大の難点は、ヒエラルキカルな構造と監視・誘因モードの導入によってパフォーマンスが高まるはずだと主張するだけで、それがどのようにアウトカムと結びつくか実証されていない点にある。今後検証すべきことは、たとえば他の条件を一定としたときに監視・誘因モードの強い、集権化の程度の大きい国立大学法人ほどパフォーマンスを高めたといえるのかどうかである。もしそうでないならば、監視・誘因モードは儀礼にすぎず（パワー：訳2003）、代理人は極めて複雑な仕組みのなかで手持ちの情報を過剰利用して説明責任を果たさなければならない、ということである。

【参考文献】

- 青木昌彦・澤昭裕・大東道郎他編（2001）『大学改革—課題と争点—』東洋経済新報社。
- 阿曾沼明裕（2005）『戦後国立大学における研究費補助』多賀出版。
- 天野郁夫（2007）「法人化の現実と課題」『大学財務経営研究』第4号、独立行政法人国立大学財務・経営センター、169-205頁。
- 有本章・大膳司・浦田広朗・藤村正司他（2007）「大学教授職に関する国際調査（日本版）：2007年調査と1992年調査との比較」第10回日本高等教育学会報告資料。
- 江原武一・杉本均編（2005）『大学の管理運営改革—日本の行方と諸外国の動向—』東信堂。
- オリバー・ウィリアムソン（浅沼万里・岩崎晃訳）（1980）『市場と企業組織』日本評論社。
- 金子元久（1998）「政府と大学」『変貌する高等教育』（岩波講座 現代の教育10）岩波書店、132-153頁。
- 金子元久（2006）「高等教育のファンディングと評価」『第9回日本高等教育学会公開シンポ』配付

資料。

バートン・クラーク（有本章訳）（1994）『高等教育システム』東信堂。

ジェームズ・コールマン（久慈利武監訳）（2004）『社会理論の基礎（上下）』青木書店。

佐藤郁哉・山田真茂留（2004）『制度と文化：組織を動かす見えない力』日本経済新聞社。

澤昭裕・寺澤達也・井上悟志（2005）『競争に勝つ大学—科学技術システムの再構築に向けて—』東洋経済新報社。

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。

高柳信一（1983）『学問の自由』岩波書店。

富永健一（1997）『組織と経済の社会学理論』東京大学出版会。

マーチン・トロウ（喜多村和之編訳）（2000）『高度情報社会の大学—マスからユニバーサルへ』玉川大学出版部。

マイケル・ギボンズ編（小林信一監訳）（1997）『現代社会と知の創造—モード論とは何か—』丸善。

マイケル・パワー（國部克彦・堀口真司訳）（2003）『監査社会—検証の儀式化—』東洋経済新報社。

アーノルド・ピコー他（丹沢安治他訳）（1998）『新制度派経済学による組織入門』白桃書房。

藤村正司（2006）「教育と研究のレリバンス—統合・葛藤・サンクション」『大学論集』第37集，広島大学高等教育研究開発センター，215-230頁。

デレック・ボック（宮田由紀夫訳）（2004）『商業化する大学』玉川大学出版部。

松尾尊兌（2005）『滝川事件』岩波書店。

山本清（2007）「高等教育における業績主義とアカウントビリティ」『大学財務経営研究』第4号，国立大学財務・経営センター，1-20頁。

吉田浩（2007）「国立大学の運営費交付金と外部資金獲得行動」『大学財務経営研究』第4号，国立大学財務・経営センター，131-150頁。

世取山洋介（2005）「国立大学法人法制と『学問の自由』」『日本教育法学年報』第34号，100-110頁。

世取山洋介（2007）「新制度派経済学に基づく教育制度論の批判と代替理論の展望」『日本教育政策学会年報』第14号，日本教育政策学会，37-54頁。

ニクラス・ルーマン（大庭健・正村俊之訳）（1990）『信頼』勁草書房。

Arrow, K. (1985) 'The Economics of Agency,' in Pratt, J. & Zeckhauser, R., *Principals and Agents: The structure of business*, Harvard Business School Press, pp.37-51.

Braun, D. and Merrien, F. (eds.) (1999) *Towards a New Model of Governance for Universities?: A Comparative View*, Jessica Kingsley Publishers.

Braun, D. (2003) 'Lasting tensions in research policy-making: a delegation problem,' *Science and Public Policy*, Vol.30 (5), pp.309-321.

- Braun, D. and Guston, D. (2003) 'Principal-agent theory and research policy: an introduction,' *Science and Public Policy*, Vol.30 (5), pp.302-308.
- Cohen, M. and Olsen, J. (1987) *Leadership and Ambiguity*, Harvard Business School Press.
- DiMaggio, P. and Powell, W. (1983) 'The Iron Cage Revised: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,' *American Sociological Review*, Vol.48, pp.147-160.
- Ferris, J. and Graddy, E. (1998) 'A Contractual Framework for New Public Management Theory,' *International Public Management Journal*, Vol.1(2), pp.225-240.
- Guston, D. and Keninston, K. (eds.) (1994) *The Fragile Contract*, MIT Press.
- Guston, D. (2000) *Between Politics and Science*, Cambridge University Press.
- Herbst, M. (2007) *Financing Public Universities*, Springer.
- Hopkins, D. (1990) 'The Higher Education Production Function,' in S. Hoenack & E. Collins, (eds.), *The Economics of American Universities*, pp. 11-32.
- James, E. (1990) 'Decision Processes and Priorities in Higher Education,' in S. Hoenack & E. Collins, (eds.) *op. cit.*, pp.77-106.
- Jasens, M. and Meckling, W. (1978) 'Theory of the Firm: Management Behavior, Agency, Costs, and Ownership Structure,' *Journal of Financial Economics*, Vol.3, pp.305-360
- Kaplan, G. (2006) 'Institutions of Academic Governance and Institutional Theory: A Framework for Further Research', in Smart, J. (ed.), *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, Vol.21, pp.213-282.
- Kiewiet, D. and McCubbins, M. (1991) *The Logic of Delegation*, The University of Chicago Press.
- Kivosto, J. (2005) 'The Government-Higher Education Institution Relationship: Theoretical Considerations from the Perspective of Agency Theory,' *Higher Education and Management*, Vol.11, pp.1-17.
- Massy, W. (2003) *Honoring the Trust*, Anker Publishing.
- Massy, W. and Hulfactor, M. (1993) 'Optimizing Allocation Strategy,' in Altbach, P. and Johnstone, D. (eds.), *The Funding of Higher Education*, Garland Pub, pp. 25-44.
- Massy, W and Oedel, P. (1993) 'On reversing the ratchet,' *Change*, Vol.25(3), pp.56-62.
- Massy, W and Zemsky, R. (1994) 'Faculty discretionary time,' *Journal of Higher Education*, Vol.65, pp.1-22.
- McNay, I. (1995) 'From the Collegial Academy to corporate Enterprise,' in Schuller, T. (ed.), *The Changing University?*, Open University Press, pp.109-131.
- Meyer, J. and Rowan, B. (1977) 'Institutionalized Environment: Formal Structure as Myth and Ceremony,' *American Journal of Sociology*, Vol.83 (2), pp.340-363.
- Meulen, B. (1998) 'Science policies as principal-agent games: Institutionalization and path dependency in the relation between government and science,' *Science and Research Policy*, pp. 397-414.
- Moe, T. (1984) 'The New Economics of Organization,' *American Journal of Political Science*, Vol.28, pp.739-777.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. (1978) *The External control of Organizations*, Harper & Row.

Salamon, L. (1995) *Partners on Public Service*, John Hopkins University Press.

Salamon, L. (ed.) (2002) *The Tools of Government*, Oxford University Press.

Schmidtlein, F. (1999) 'Assumptions Underlying Performance-based Budgeting,' *Tertiary Education and Management*, Vol.5, p.159-174.

White, H. (1985) 'Agency as control', in Pratt, J. and Zeckhauser, R., *Principals and Agents: The structure of business*, Harvard Business School Press, pp.187-212.

Williams, G. (2003) *The Enterprising University*, Open University Press.

Higher Education Systems as a Principal-Agent Relationship: The Paradox of Autonomy and Dependency

Masashi FUJIMURA*

This article conceptualizes the relation between government and national university corporations from the point view of principal-agent configurations. Principal-agent (PA) configurations deal with a specific social relationship, that is, delegation, in which three actors (government ministries, national universities and faculties) are involved in a mixed-motive game. What is relevant for our purposes here is the insight these configurations provide into one of the central paradoxes between the autonomy of academic professions and the dependence of universities on their government. Despite the apparent power that governments and their partner presidents in such relationships wield by virtue of their control of the purse strings, it turns out that, given information asymmetries, the academic professions always end with the upper hand.

The PA relationship explains this is so because the academic professions in such relationships possess more specialized knowledge and skills than their principals about what they are doing. Proponents of agency theory assume that academic professions act in their own self-interest. This assumption gives rise to the so called agency problems, because the interests of the principals and agents may conflict. The more autonomy and independence the academic professions enjoy and the greater the specialized knowledge needed to perform their task, the more significant this “moral hazard” becomes. Before corporatization, however, there were no constraints on moral hazard and no guarantee that the agents would behave responsibly (principals' inability to tell the agents how they should behave).

In 2004, national policies transformed national universities into national university corporations. Underlying much of this reform surge is a set of theories that portrays government agencies as tightly structured hierarchies insulated from market forces. After corporatization, two tools of the indirect governance were applied by which the principal's interests in the agent's actions might be satisfied. The first of these can be called forward and backward policing through the medium-term plan. But, this method has defects. Policing the agent's actions entails a supervision cost and is not entirely effective. To secure accountability about how the agents are performing, funding money can be granted to institutions or to project funds with specific purposes identified, obliging faculties to respect the criteria attached by policy-makers. In the latter case, the funds allocated are dependent on the efforts of the agents for their principal.

By following largely Muelen (1998) and Braun (2003), section four in the paper describes the basic utility function of the principal and the agent in their most simple forms, and specifies four combinations of strategies: trust (blind delegation)-compliance, trust-shirk, monitor/incentive-compliance and monitor/incentive-shirk.

* Professor, Faculty of Education and Human Sociences, Niigata University

The argument is mainly analytical and standard PA theory, which provides useful insights into layman-professional exchanges in which one party hires another to perform, seems clearly applicable to national university corporations. But the real academic world is very different from the model. The first problem of the PA theory is that it seems akin to a choice between Type I and Type II errors. PA theory constrains the trust of professional agents to be set so narrowly that even diligent agency behavior is deterred. Second, the principal is certainly unable to monitor the efforts of the professional agent and the relationship between effort and productivity is random. Third, a norm (ethics) may be expected in a contractual discretionary agency, typically under conditions of trust.

Future investigation will shed light empirically on the effects of the hierarchical structure of the PA relationship on the performances of national university corporations.

