

現代日本における大学設置認可行政の構造分析のための基礎的考察

朴 澤 泰 男

An Introduction to the Analysis on the Structure of Administration on Chartering Universities in Contemporary Japan

Yasuo HOZAWA

In this paper, we have a discussion about a conceptual framework for the analysis on the structure of Administration on Chartering universities in contemporary Japan. So far, the activities concerning chartering universities by Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology have not been necessarily analyzed itself. Rather, laws and regulations have been main issue. The reason for the lack of studies on the activities is the lack of the conceptual frameworks. So, this paper discusses one. We employ a framework for the analysis of discretion in administrative organization. Using the set of 'rule' and 'surroundings information', we classify the relationships between 'Principal' and 'Agency', and the relationship between 'Agency' and 'Client'. And we define the discretion of 'Agency'. Then, we set up indexes that indicate the elements of the administration on chartering universities concretely.

目 次

- I. 序
- II. 行政活動における「ルール」
- III. 行政裁量のミクロ分析
- IV. 設置認可行政の構造分析
 - A. 設置認可行政における上司一部下—顧客の三者関係
 - B. 設置認可行政におけるルールと環境情報
- V. 結語

I. 序

本稿では、現代日本における大学設置認可行政の構造分析を行うために必要な分析枠組みの構築へ向けて、基礎的な概念整理を行うことを目的とする。現在、日本では国以外の設置者が大学の設置を行うにあたっては、文部科学大臣の認可を受けることが必要である。大臣によって認可の決定が下されるまでの間には、設置者の申請を受け付けることに始まり、関連法令の運用が中心となる行政官僚制の集団作業が営まれる。これら一連の、大学の設置認可制度の運用に関わる文部科学省（以下、本稿の対象時期を考慮して「文部省」の表記も併用する）の組織活動、すなわち大学設置認可行政（以下、設置認可行政）の構造を把握するための概念枠組みを設定し、さらにそれを操作化する作業が以下では行われる。なお、

本稿でいう「大学の設置」とは、主に私立大学（短期大学を含む）のそれを想定し、大学や短大の新設、学部や学科の増設、収容定員の増加（に係る学則変更）のすべてを含む語としてこれを用いる。「新增設」の語もこれと同義である。そのため、主たる対象の時期は、私立大学の学科増設、収容定員増が文部大臣の認可事項に加えられた1970年代後半以降と想定している。

先行研究を振り返れば、行政官僚制の組織活動としての設置認可行政については、これを主たる対象に据えて考察を加えるものはほとんどなかったように思われる。より正確に言えば、設置認可行政をめぐる議論においては従来、実践的なものにせよ、研究上のものにせよ、設置認可に関する法制度そのものと、その運用に関わる行政官僚制による組織活動とが区別して論じられることがあまりなかったのではないかと。大学教育の水準維持方式をめぐる多年にわたり蓄積されてきた議論も、設置認可や適格判定に関する制度設計を問題としていたし¹⁾、参入規制に代表される経済的規制としての機能に着目する議論においても²⁾、行政活動そのものが制度と区別して論じられることはなかった。つまりいずれの議論も、そもそも許認可に代表される政府規制が、どのような仕組みを持ち、いかなるメカニズムにより実施されるのか、という問題に関する議論を留保してきたということである³⁾。設置認可の基準や手続きそのものに関する法制度は、それ自体が一定の帰結を生むものであるとは限らない。許認可に代表される政府規制の制度は、実際には行

政官僚制の組織活動により運営される。組織活動は、何らかの意味で必ず裁量現象を伴うと考えると、制度のみならず、それに裁量が伴ってはじめて、上記のような水準維持機能や経済的規制の機能を果たすのである。よって、裁量現象を伴う組織活動を理解してはじめて、制度をよりよく理解することができると考えられる。

しかしながら他方で、このような組織活動に関する議論が存在しなかったわけではない。設置申請を受け付ける窓口段階での指導ないし相談に関するものであり、それは、端的に次のようなものと理解されてきた。「『窓口行政』の圧力のもとで、大学・学部・学科の実験的再編や新設構想を阻まれた例は、…枚挙にいとまのないほど多い」⁴⁾。このように、設置認可行政については、その組織活動そのものに関する議論が必ずしも十分な蓄積を見ていない一方で、「窓口行政」の問題性に関する指摘はしばしば見られる。本稿ではこの点について、次のように考える。設置認可行政については、個別的なすぐれた観察は見られるし、それぞれの関心からなされた研究が相互に関連する議論を行っているにも関わらず、それらの関連を見渡すための枠組みを欠いているため、研究蓄積の構成はバランスを欠いたものとなっているのではないか。よって、まずは設置認可行政（活動）を主たる対象に据え、それを構造的に分析するための枠組みを設定する必要があるように思われる。以下で行われるのは、そのための一つの試みに過ぎない。以下、本稿の構成は次の通りである。次節と第Ⅲ節ではまず、一般的に行政組織の活動を分析するための概念枠組みを、行政裁量に関する議論をもとに設定する。続く第Ⅳ節では、設置認可行政という対象に即して、その操作化を試みる。最後に第Ⅴ節において、以上をまとめる。

Ⅱ. 行政活動における「ルール」

設置認可行政を構造的に把握するためには、設置認可の基準や手続きに関する法制度と、その運用に関わる行政官僚制による組織活動とを区別した上で、更に両者の関係を考察する必要がある。この節では、後者の行政活動そのものを行政裁量分析の枠組みによって把握し、法制度はそれとの関連で概念枠組みに位置づけられる。この観点からは、設置認可の基準や手続きに関する法制度は、設置認可行政の現場において用いられる「ルール」として把握される。ただし、設置認可行政の現場において用いられるルールは、このような法制度に限られるものではない。規範形式の側面では、法令のみならず様々な行政規則によっても規定されている。以下ではまず、森田（1995）の議論に従って、こうした「ルール」に関

する理解を深めることとしたい。

現代の行政活動は、法律を始めとする様々なルールに従って行われるが、それらは性質上、大きく二つのタイプに分けられる。第一は、行政活動を外部から拘束し、それに違反することが許されないものと理解されるものであり、第二は、官僚制の構成員になすべき行動内容を指示し行政活動を円滑に実施するためのものである。森田は、これらをそれぞれ<統制ルール>、<行動ルール>と呼んでいる。両者には、こうした性質上の相違のみならず、ルールを制定する者にも違いが見られる。すなわち、前者は「官僚制にとっての外在者が、官僚制を統制するために制定する」ものであり、後者は「官僚制に所属している者が官僚制の活動を実施可能にするために作る」ものである（5-6頁）。行政法学的な観点から「法律による行政」が論じられる際には専ら前者についての議論が中心となるが⁵⁾、本稿の関心からすれば、後者のような「ルール」理解を欠くことはできない。

さて森田の議論に戻れば、<統制ルール>、<行動ルール>という二つの概念は理念型なのであり、両者の区別も相対的なものであるという。実際のルールは、両者の性質を合わせもっている場合も少なくない。これらを規範形式という観点からみれば、議会の制定する法律は、形式的には、外在的な立法者が制定する<統制ルール>であり、内閣の制定する政令や各省庁の省令、さらに訓令・通達等は、行政府内部で制定されるものであり、原則としては<行動ルール>であると言える。とは言え、法律以外の命令や規則が、厳密な意味で内部の<行動ルール>たりうるか否かは、「考察の単位とする行政機関を行政府組織のどの部分とみるかによって異なる。すなわち、各省庁にとっては、内閣の制定する政令は外在的な<統制ルール>とも考えられるし、各省庁のそれぞれのセクションにとっては、その省庁の大臣が決定する省令を外在的なルールと考えることもできよう」（7頁）。より一般的に言えば、階統型の構造をもつ行政組織においては、「上司ないしより上位の部門は、部下つまり下位の部門の行動を統制するために、指示を与え、彼らの<行動ルール>を制定している」が、「部下にとっては、そのような上司の定めるルールも、一種の外在的に規定されたルールにほかならない」（15頁）。しかし、第一線に至るまで「行政官の行動を完全に規定しつくすようなルールの制定は不可能であり、結果として、現実の行政活動は不完全なルールのもとで、広大な不確定領域を残した状態で実施されざるをえない」以上、「ルールで規定しきれない部分については、その部分に関するより具体的な個人的<行動ルール>の制定を含めて、行政官の的確な判断による行政活動が期待されている⁶⁾」のであ

る」(9頁)。

以上の議論を踏まえると、行政組織が日常の活動において従っている「ルール」には、その性格上、理念型としては二つのタイプが存在し、それぞれが原則としては規範形式に対応するものの、行政裁量分析にあたっては、特に両者を区別する必要はないように思われる。行政組織における決定という観点から見れば、組織の下位の部門に属する行政官にとっては、規範形式に関わらず、一方で上位の部門によって外在的に与えられるルールと、他方で自ら設定する〈行動ルール〉の両者が存在することになる。むしろ重要なのは、分析の単位をある下位組織に設定した場合に、外在的に与えられるルールがいかなる構造をなしており、それが下位部門の〈行動ルール〉といかなる関係にあるかということである。次項では、このような観点によって設定された行政裁量分析の概念枠組みを見ていくこととする。

この節の最後に、以上のようなルールが、これまで想定していたような設置認可の基準や手続きそのものに関する法制度のみならず、これらとは文脈の異なる政策(を公示した法令や規則)によっても与えられるという点について議論しておきたい。具体的には、「高等教育抑制政策」⁷⁾がこれにあたる。本来、設置認可制度は大学教育の水準維持の機能を果たすべく設計されているものの、これに、高等教育全体の量的規模の抑制という機能を付与したのが、1970年代半ば以降の一連の「高等教育計画」だった。このような「政策」が、行政組織(の下位単位)に〈行動ルール〉を与えるというのは、次のようなことである。

森田(1988)は、許認可行政に代表される行政組織の規制執行活動との関連から「政策」概念を論じている(19-31頁)が、その議論に従えば、「政策」とは「それに従って政府が行う将来の活動の体系についての『案』」のことであり、現実に政府がそれを実施する活動そのものとは区別される。政策は「目的」と「手段」を含むものであり、ある「政策目的」を実現するための「政策手段」自体が、「目的-手段」を伴う「政策」となっている。よって、ある「政策」とは、「目的-手段」関係が幾重にも連なった体系の中から、ある一対を取り出したものであると言える⁸⁾。ただしこのことは、「政策」の体系が、矛盾のない整合的なものであることを必ずしも意味しておらず、同じ階層に属する政策であっても、相互に矛盾する政策や重複する政策が存在する場合もある。現実の行政活動は、このような「案」としての政策が法令や予算などの形式によって公示されてはじめて可能となるが、逆に言えば、行政組織が日常の活動において用いるルールの中には、異なる「目的」を頂点とする「目

的-手段」連鎖の体系(の末端部分)によって与えられるものが存在するということである。よって、設置認可行政について言えば、「大学教育の水準維持」を目的とする「目的-手段」連鎖の体系によって与えられるルールとは独立に、「高等教育全体の量的規模の抑制」を目的とする連鎖の体系によって与えられるルールが存在し、日常の組織活動において用いられているということである。

Ⅲ. 行政裁量のマイクロ分析

この節では、設置認可行政を構造的に把握するための概念枠組みとして、田辺(1992)による行政裁量分析の枠組みを紹介したい。田辺の議論は、直接的には西尾(1990)に示唆を受けたものであり、西尾による「行政裁量」概念の再構成をもとに、さらにそれを実証研究に適合的な関係命題に置き換える作業が試みられている。

まず、分析の視点や単位の問題である。行政学において「行政裁量」とは、行政官僚制の組織活動の構造を、組織の階統に沿って(すなわち、官僚制内の下位組織間の垂直的配置に着目して)分析するための中心的な概念であるという。また、行政裁量の分析とは、単一の政策や行政活動に着目した垂直的な分業と統治の問題を扱うということであり、複数の政策や行政活動の間での分業と統合の問題を扱う「調整」や「計画」の分析がメゾ・レベルまたはマクロ・レベルのそれであるのに対し、マイクロ・レベルの分析である(39-40頁)。本稿で対象としている設置認可行政は、ここでいう「単一の行政活動」と見なしうるから、この枠組みが想定している分析単位に該当するものと言える。

次に、分析にあたっての前提である。田辺は、行政法学、(政治学・行政学の)行政責任論、組織論という三つの異なる学問領域における裁量論に関する西尾(1990)の議論をもとに、それらに共通する問題点を指摘した上で、「行政法学、政治学、組織論とは異なる行政の構造のマイクロ分析としての裁量論」を構築するために必要な前提として、次の三点を指摘している⁹⁾。

第一に、裁量現象を分析する際に含意される行政の価値は、単に公正(※ルール等に照らして画一的な取扱いをしているか、など一引用者)に限定されるべきではなく、効率や適応といった他の行政の価値からの分析も必要になっているように思える。裁量の存在によって、この公正、効率、および適応といった行政の価値の間での対立がどの程度、具現化し、緩和されるかという点は、行政分析の中心的な主題となろう。

第二に、行政裁量は、エイジャンシーとプリンシパルとの二者関係を前提とするよりも、プリンシパルとしての組織階統の上位に位置する行政官とエイジャンシーとしての組織の下位に位置する行政官、さらにこのエイジャンシーが対面する組織外のクライアントとの三者関係として捉えた方が有効なように思える。また、政策対象たるクライアントは、必ずしも受動的な行動者とは限らない。行政組織内部におけるエイジャンシーとプリンシパルの関係如何によって、クライアントは、その行動を変化させる。

第三に、この三者関係において様々な裁量現象を生じさせる基盤をなすのは、この三者の間でのルールと情報との共有の形態にある。この情報とルールの共有の形態によって、各行為者は様々な行動を動機付けられる。制度によって規定される情報とルールの共有形態によって、プリンシパルとエイジャンシー、さらに政策の対象者であるクライアントとの三者の間で、どのようなゲーム状態を生じさせるかを明らかにすることが、裁量分析の大きな課題である [田辺1992: 45-46]。

このような前提に立ち、「裁量」とは、「エイジャンシーの情報構造と行動との対応を規定するインフォーマルおよびフォーマルなルールが、プリンシパルとは異なり、かつプリンシパルがエイジャンシーの行動を自分の決定に代えて受容すること」と定義される¹⁰⁾。行政組織内部における上司（プリンシパル）と部下（エイジャンシー）は、それぞれ、政策プログラムの発動要件となる環境（クライアントを含む）に関する「情報」と、政策プログラムの内容となる「行動」とを対応させる「ルール」に従っている。つまり、行政官は、ある環境情報が与えられれば、ルールに従って、ある行動をとるというわけだが、上司の従うルール（Rpとする）と、部下の従うルール（Raとする）とは、完全に同一のものであるとは限らない。いずれのルールも、「情報」集合と「行動」集合との対応関係からなっているが、Raの方がRpに比べ、より細かな範疇の「情報」集合と、より細分化された「行動」集合との対応関係によって構成されている可能性がある。上司が、このRaに従って行われた部下の行動を受容するとき、部下には裁量領域が存在する、ということになる（46-47頁）。「上司は、自分が監督している行政機関が直面している状況に関するすべての情報を入手分析し、多数の部下の行動のすみずみまで指揮監督することはとうていできない以上、一定の状況についての評価と行動の選択を部下に委任せざるをえない」のであり、「上司にできるのは、個別的に部下に指示を与

え監督することではなく、組織にとって必要かつ望ましい一般的な…行動マニュアルを作成することによって、組織全体として最も望ましい形で部下が行動できるように、間接的に、部下の的確で誠実な行動を確保することである」。その場合、部下の行動を、「上司が、組織としての活動の許容基準をクリアしていると評価して承認し受け入れるならば、それが、組織にとって合理的で妥当な裁量行為」であるというわけである [森田1995: 15-16]。

田辺は、以上の行政裁量の定義に基いて、行政組織内部における上司と部下との間の関係、及び、行政官と行政組織外部の顧客（クライアント）との間の関係を類型化する（47-48頁）。まず、行政組織内部における上司と部下との間の関係は、部下の従うルール（Ra）と、部下の行動の発動要件となる環境情報とを、上司と部下とが共有する可能性を有するか否かによって異なるとする。両者によるルールの共有可能性と、環境情報の共有可能性との組み合わせによって、次の四つの類型が得られる。表1は、①エイジャンシーの型、②エイジャンシーに生ずる逆機能現象、③プリンシパルによって用いられる統制方法のそれぞれについて、四類型が存在するということを示している。

表1 プリンシパルとエイジャンシーの関係

		ルール	
		共有可能	共有不可能
情報	共有可能	①規則追従者 ②官僚的パーソナリティー ③過程統制	①判定者 ②下位目的への一体化 ③出力統制
	共有不可能	①代理人 ②危険負担の回避 ③入力統制・過程統制	①問題解決者 ②権力関係の逆転 ③入力統制、目的へ一体化

出典：田辺（1992）、47頁

次に、行政官と行政組織外部の顧客との間の関係である。行政機関による業界の規制を主たる対象と想定した場合、両者の関係は、同様に、行政官（部下）の用いるルール（Ra）を顧客が共有し得るか否か、顧客の持っている情報を行政官（部下）が共有し得るか否か、の組み合わせによって、類型化される。表2は、①クライアントとエイジャンシーとの間の関係の主要な形態、②生じ得る逆機能の形態、③逆機能を回避するために用いられる方策のそれぞれについて、四類型が存在していることを示している。

表2 エイジャンシーとクライアントの関係

		ルール	
		共有可能	共有不可能
情報	共有可能	①行政による裁定 ②動態的非整合性 ③固定的ルールの採用	①取扱いを巡る交渉 ②利益集団による包摂化 ③裁定機関化
	共有不可能	①状況判断を巡る交渉 ②逆選抜、モラル・ハザード ③インセンティブ機構	①対立 ②関係の権力化 ③自己規制

出典：田辺（1992）、47頁

以上が、田辺による行政裁量分析の概念枠組みである。あらためて冒頭の問題設定と関連づけて述べると、設置認可行政の分析に用いることの有用性は次の点にあるように思われる。すなわち、行政官僚制による組織活動そのものを、彼らの従うルールとの関係から分析することが可能となるということである。設置認可行政の現場において用いられるルールは、言うまでもなく法令や行政規則に規定されている。それは前項で述べたように、政策（を公示した法令や規則）や、設置認可の基準や手続きそのものに関する法制度によって与えられる。上司一部下顧客の三者間における、このようなルール（と情報）の共有の程度として表現された行政裁量の概念は、従来、制度と裁量とが区別して論じられてこなかった設置認可行政の分析にとって、有効な装置となるのではないか。すなわち、ルールのありようによって、設置認可行政活動のありようを説明する（より正確には類型化する、あるいは時代ごとの変遷を示す）ことを可能にするというわけである。次節では、設置認可行政の構造を把握すべく、この概念枠組みの操作化を試みる。

IV. 設置認可行政の構造分析

この節では、以上に紹介した概念枠組みをもとに、設置認可行政を把握するための指標に関する考察を行う。以下、設置認可行政における上司一部下顧客の三者関係、設置認可行政におけるルールと環境情報の順に述べていきたい。

A. 設置認可行政における上司一部下顧客の三者関係

先述の通り、国以外の設置者が大学の設置を行うにあたっては、文部科学大臣の認可を受けることが必要とされている。文部科学大臣は、設置認可を行う場合には、大学設置・学校法人審議会に諮問しなければならない。

同審議会は、省令「大学設置基準」にもとづいて、教員組織、教育課程、校地、校舎などの事項について審査を行うが、各学問領域に対応した専門委員会が設けられ、そこで実質的な審査が行われる。実際の審査にあたっては、「大学設置審査内規」（大学設置・学校法人審議会決定）をはじめとする、各種の内規や申し合わせに規定されているルールが用いられている¹¹⁾。よって、形式的には、大学の設置を申請した者に対して認可を行うのは大臣であるが、制度上実質的に認可の当否を決定するのは大学設置・学校法人審議会であるから、これを三者関係における「上司」（プリンシパル）と見なすことができよう。

次に「部下」（エイジャンシー）であるが、本稿ではこれを、設置申請の受け付けに従事する行政官と考える。具体的には、文部科学省高等教育局の高等教育企画課、大学課、専門教育課、私学行政課の職員からなる大学設置事務室がこれにあたる。なお、窓口相談は、設置申請の手続きを定めた省令「大学の設置等の認可の申請手続等に関する規則」をはじめ、いかなる法令や規則においても規定されていない非公式のものであるが¹²⁾、事実上存在しているものである。

最後に、「顧客」（クライアント）であるが、これは言うまでもなく大学の設置を行おうとする学校法人である。

B. 設置認可行政におけるルールと環境情報

では次に、以上の三者間において共有される、あるいはされえない「ルール」や「環境情報」とはいかなるものであるのか、ルールの構成要素たる「行動」とはいかなるものか、また、「共有」されるとはいかなることか、部下たる行政官に裁量領域が存在するとはいかなることか、以下に具体的に論じる。

まず、「ルール」である。これは、どのような条件を満たした場合に大学の設置が認可されるかを規定するものであるから、大学設置基準をはじめ、「学校法人等認可基準」や各学部に関する「学部設置基準要項」のほか、大学設置審査内規をはじめとする各種の内規や申し合わせを加えた「広義の大学設置基準」ないし「大学設置基準体系」¹³⁾とも呼ぶべきものである。ルールを構成する「環境情報」とは、設置を申請する者に関する（申請書類に記載されるものを中心とする）情報である。「行動」とは、上司たる審議会による認可の適否の判断のことを指すが、部下たる行政官が、審議会の意を汲んで行う申請書類の「受理」が、部下の「行動」にあたる¹⁴⁾。窓口における相談ないし指導は、この書類の受理に際して行われる¹⁵⁾。部下たる行政官が、申請書類の受理の際に、上司たる審議会とは異なる（より細分化された情報集合

と行動集合との対応からなる) ルールを用いており、それが審議会に受容される行動であれば、そこには行政官の裁量領域が存在することになる¹⁶⁾。

最後に、ルールと環境情報の「共有」について述べたい。部下の従うルールと、部下の行動の発動要件となる環境情報とを、上司と部下とが共有するとは、次のようなことを指すものと考えられる。ルールについては、審議会と行政官が、認可の適否の判断や書類の受理に際して考慮するルールが同一のものであるか否かである。審議会に用いられるルールが簡素化された場合に、行政官の用いる(インフォーマルなものも含めた)ルールにさして変化がない場合、共有可能性は低下すると言える。次に、環境情報である。これについては、次のように考える。大学設置事務室に所属する各々の行政官のもつ顧客の情報が、成員の間で共有されている度合いが高い場合をもって、上司たる審議会と、部下たる行政官の間で情報の共有可能性が高いと見なす。

次に、行政官の用いるルールを顧客が共有し、顧客の持っている情報を行政官が共有するとは、次のようなことを指すものとする。ルールについては、審議会及び行政官が用いる「大学設置基準体系」が、公刊資料などを通じて、どの程度設置申請を行う者に対して提供されているかという度合いを指す。環境情報については、設置申請者に関する様々なデータが行政官によってどの程度把握されているかという度合いを指している。

このように、設置認可行政において、部下たる行政官の裁量領域の広狭や、審議会と行政官との関係および、行政官(部下)と設置申請者との関係は、以上のような具体的な「ルール」や「環境情報」の指標を用い、その共有の程度によって表現することが可能となるように思われる。前節で紹介した田辺(1992)の概念枠組みにおいては、明示的には述べられていないが、環境情報とルールの共有可能性については「共有可能」と「共有不可能」を両極として、幅のあるものと想定されているようである。つまり、プリンシパルとエイジャンスーの両者が、完全に情報とルールを共有している場合が、裁量領域の存在しない状態であり、逆に、いずれも完全に共有していない場合が、完全な裁量の存在する(よって権力関係が逆転する)状態ということだろう。よって、多くの場合はこの両極の間に位置するのであり、何らかの程度で裁量領域が存在する状態であると言えることができる。

V. 結語

以上の議論は、次のようにまとめられる。

設置認可行政を「大学の設置認可制度の運用に関わる

文部科学省の組織活動」と捉えると、従来蓄積されてきた議論や研究では、何らかの意味や程度において法制度について言及するものが多かったのに対し、それとは区別される行政活動そのものに関しては、個別的な観察は見られるものの、これを正面から考察の対象に据え、体系的な分析を試みようとするものはほとんどなかったと言える。本稿でもそれを行っているものではないが、その前段階として、行政学において議論される行政裁量分析の枠組みを用いて、設置認可行政を構造的に把握するための枠組みを設定した。審議会—行政官—設置申請者の三者関係において展開される設置認可行政の構造を、行政官の裁量の広狭、審議会—行政官の関係、行政官—設置申請者の関係という限られた側面からではあるが、分析するための具体的な指標の設定を試みた。

とは言え、考察の及ばなかった課題も多い。まず第一に、以上はあくまで概念的整理にとどまるということである。この概念によって規定された変数が、他の変数とどのような関係にあるのか、またその関係の定量的な強さはどのようなものであるのか、といった点に関しては、概念枠組みによってあらかじめ指定できるものではない。よって、実際に設置認可行政の分析を行うにあたっては、具体的な測定の方法も含めて、より詳細な分析枠組みをあらためて設定する必要がある。その上で、いくつかの要素の組み合わせとして把握された設置認可行政を、それらの要素間の関係として分析することが課題となるが、それらの作業は、今後の課題としたい。第二に、以上はあくまで、ルール(や情報)の共有程度に規定される上司—部下間の関係、部下—顧客間の関係の類型と、その類型ごとに生じる現象を示唆する議論である。よって、それが「大学設置基準体系」という具体的なルールの内容と、いかなる関係にあるのか、また、それにより、いかなる政策出力(設置認可行政の「結果」)が生み出されるのかという点については、改めて議論する必要がある¹⁷⁾。今後の課題としたい。

引用文献・参考文献

- 天城勲・慶伊富長編(1977)『大学設置基準の研究』東京大学出版会
 飯島宗一・戸田修三・西原春夫編(1990)『大学設置・評価の研究』東信堂
 市川昭午(研究代表者)(1995)『教育改革課題のタクソノミーと改革案のアセスメント—四六答申と臨教審を中心に—』平成4年度~5年度文部省科学研究費補助金一般研究(B)研究成果報告書、国立教育研究所教育政策研究部
 市川昭午(2001)「私大政策の点検・評価—助成と規制—」『私

学高等教育研究所シリーズ』No.3
 伊藤大一編著(1998)『変動期の公的規制』財団法人 行政管理研究センター
 大田弘子(1999)「大学への政府関与のあり方」八代尚宏編『市場重視の教育改革』日本経済新聞社
 小野元之(1998)『私立学校法講座 平成10年改訂版』学校法人経理研究会
 黒羽亮一(1977)「設置基準の省令化と高等教育行政」天城勲・慶伊富長編『大学設置基準の研究』東京大学出版会
 黒羽亮一(1990)「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
 黒羽亮一(1995)「設置基準運用の軌跡と今後」館昭編『転換する大学政策』玉川大学出版部(初出は1991年)
 小林雅之(1996)「高等教育抑制政策への転換」天野郁夫・吉本圭一(研究代表)『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター
 新藤宗幸(1992)『行政指導—官庁と業界のあいだ—』岩波書店
 新藤宗幸(1999)『自治体公共政策論』島根自治体学会
 大学改組転換増設研究会編集(1998)『〔新訂版〕大学・短大の改組転換・増設マニュアル—21Cの競争的環境を拓く—』(高等教育シリーズ 第18集)地域科学研究会
 高木英明(1991)「『法(法律)による教育行政』の理念と課題」『日本教育行政学会年報』第17号
 田中敬文(2000)「私立大学への支援と規制—私学政策の評価と改革方向—」喜多村和之編『高等教育と政策評価』玉川大学出版部
 田辺国昭(1992)「行政学の諸問題(4)—西尾勝著『行政学の基礎概念』によせて—」『自治研究』第68巻第8号
 地域科学研究会高等教育情報センター編(1992)『設置(変更)認可のための申請実務マニュアル』〔新訂版〕大学・短大の新設置基準と設立実務/別冊、地域科学研究会
 上持ゲーリー法一(1996)『新制大学の誕生—戦後私立大学政策の展開—』玉川大学出版部
 寺崎昌男(1998)『大学の自己変革とオートノミー—点検から創造へ—』東信堂
 西尾勝(1990)「行政裁量」『行政学の基礎概念』東京大学出版会(初出は1974年)
 ベンベル,T.J.(養祖京子訳)(1975)「日本における戦後高等教育拡大政策」『大学論集』第3集、広島大学大学教育研究センター
 朴澤泰男(2000)「政策実現手段としての設置認可行政—高等教育計画の実施過程における機能を中心に—」『日本教育行政学会年報』第26号
 森田朗(1984)「行政裁量に関する一考察—執行活動における

決定分析の試み—」日本行政学会編『日本の行政裁量—構造と機能—』ぎょうせい
 森田朗(1988)『許認可行政と官僚制』岩波書店
 森田朗(1995)「法治行政と裁量行為」西尾勝・村松岐夫編『市民と行政』有斐閣
 森田朗(1996)『現代の行政』財団法人 放送大学教育振興会
 山岸駿介(1994)「大学設置行政と規制緩和」『IDE—現代の高等教育』No.355
 山口二郎(1994)「政策の類型」西尾勝・村松岐夫編『業務の執行』有斐閣
 米澤彰純(1992)「高等教育政策と私立大学の行動—供給側からみた拡大・停滞—」『教育社会学研究』第50集
 若井彌一(1980)「大学の設置認可に関する法と行政—大学の大衆化との関連において—」『仙台大学紀要』第12集
 若井彌一(1991)「『法律による教育行政』原則下における行政裁量の可能性とその限定的意義」『日本教育行政学会年報』第17号

註

- 1) 例えば、天城・慶伊(1977)、飯島・戸田・西原(1990)を参照。
- 2) 最近の例では、行政改革推進本部規制改革委員会「規制改革についての見解」(2000年12月12日)や、大田(1999)など。こうした規制改革をめぐる議論を整理したものとしては、田中(2000)を参照。なお、政府規制のありようと私立大学の行動との関連を分析したものとして、米澤(1992)など参照。
- 3) 伊藤(1998)は同様の問題意識から、電力事業や金融事業に関する公的規制の比較研究を行ったものである。
- 4) 寺崎(1998)、154頁。このほか、この問題につき大学側と文部省側の双方の論理の紹介を含め、詳細に論じたものとして、山岸(1994)を参照。本稿は、この論考に多くの示唆を受けている。
- 5) 教育行政についての議論としては、高木(1991)や若井(1991)を参照。
- 6) この点については、森田(1984)においてより具体的に述べられている。この論考では個々の行政官の決定・行動メカニズムの分析枠組が提示されるが、そこでは「(行政)裁量」概念が、他の組織現象と比較可能な一般的な「プログラム」概念を用いて再定義されている。すなわち、<客観的プログラム>によって統制を受けない決定・行動、つまり純然たる<内面的プログラム>に従ったか、あるいは全くプログラムによらない決定・行動が、「裁量」である。この定義に基づいて、個人としての行政官が決定を作成するにあたり考慮する

はずの要素（＜内面的プログラム＞の構造）について類型化が試みられている。それは、①政策目的の達成、②法手続の尊重、③資源の効率的な使用、④顧客の協力の確保、⑤波及効果、⑥個人的利益、⑦組織的利益、⑧政治的要素、というものである。そのうち、法令（＝＜客観的プログラム＞）が規定できるのは、せいぜい①と②であるとしている。

7) 小林（1996）、朴澤（2000）など参照。

8) このような「政策」概念の概説として、山口（1994）、4-5頁、森田（1996）、50-55頁、新藤（1999）、10-15頁など参照。山口（1994）は、次のような目的－手段連鎖を例示している。「公共の福祉」－「義務教育の整備」－「教育課程の策定」／「教育施設の整備」／「教員の確保」。

9) このほか、裁量の統制については次のように述べる。「このような分析の枠組みにおいては、裁量の統制は、第一義的には、政策執行の機構と並行して存在する個別の統制機構（※例えば、司法など一引用者）の問題ではなく、政策執行機構に内在する問題として捉えられる。裁量統制と政策執行は、二つの並行する機構の問題ではなく、むしろ一つの政策機構の内部で生じる問題である。政策機構を所与として、その上に統制機構を重ねるのではなく、政策機構の設計が裁量現象の発現に対してどのような差異をもたらすのかが、行政構造のミクロ分析の対象とされなければならない」（46頁）。

10) この定義は、バーナードやサイモンの権威の定義の主客を転倒したものであるという。

11) 以上の法制度や設置審査に関する詳細は、若井（1980）、小野（1998）、大学改組転換増設研究会（1998）など参照。

12) 設置申請のマニュアルに掲載されている「大学設置（学則変更）の認可申請実務についてのQ&A」には、次のような問答が記されている〔地域科学研究会高等教育情報センター1992：161〕。

Q2 設置基準改正に伴い、新增設にかかわる「事前協議または審査等」はどのようになっていますか。

A 従前より「事前協議または事前審査等」として制度的に位置付けられたものではありません。なお、申請者の求めに応じて、申請前に関係書類等の作成などについて事務局（文部省）で相談を受けることはあり得ますが、その際においても、設置の趣旨、教育課程などのソフトに関する面は基本的には設置構想審査等の審査に委ねられることから、事務局が事前審査・協議を行うことはありません。

13) 黒羽（1995）、42頁。なお、こうした「大学設置基準体系」の詳細について詳しくは、このほか、黒羽（1977、1990）を参照。また、高等教育計画期に存在したものの一部については、朴澤（2000）、148頁を参照。

14) この点は、ペンベル（1975）が示したデータに触れて、土持（1996）が述べるところである。ペンベルは、文部省大学学術局（当時）の未公開資料から「大学設置認可の申請」と

いう表を作成し、1959～1970年度の間における「申請数(A)」、「認可数(B)」、「B/A」（申請数に対する認可数の割合）の数値を掲載している。申請数に対する認可数の割合は、1961年度の38%（申請数8校のうち3校を認可）から、1962年度の100%（10校を認可）まで幅がある（99頁）。この表につき、土持は次のように述べている。「この表の見方であるが、大学設置認可の申請は文部省の事前の内部指導によって、最終的に書類を『受理』する形を取るため、不採用になる場合は少ないといわねばならない。申請に不適格の場合は『自主的に』辞退して、申請を取り消すのである。すなわち、実際にはさらに多くの大学が申請をしていたものと考えられる」（404頁）。

15) 山岸（1994）を参照。他に、新藤（1992）、74頁など。また新藤（1999）は、「許認可と行政指導」を概説した部分で次のように述べる。「直接権限を発動する前にさまざまな指導が前置されるという行動が多々見られます。例えば、私の属する立教大学が政治学科をつくりました。設立のとき、私も何度も事前に文部省に足を運びましたが、あてもないくともないといろいろいわれて、そこでまとまった話が最終的には学科の新設のための申請書として高等教育局に出されるという形をとります。（※中略）私どもが申請した政治学科のある科目について、文部省は『名称を変えたほうがよい』というので、私らは『伝統的な名前を変えるつもりはない』と答えました。一応それで文部省は納得したのですが、その直後に、理学部の物理学科の定員が若干オーバーしているという問題で、実員を定員の1.2倍以内に収めよと指摘してきました。これは是正指導に従わないと、私大への補助金が削られることもあるのです。1.2倍以内ということは、学年ごとの定員ではなく学科全体の定員ですから、来年の試験のとき、定員より少なく採れとっているわけです。つまり、定員を割り込むように採って初めて1年生から4年生までの物理学科の実員が1.2倍に収まる。因果関係がどこにあるのかよくわからない話ですが、文部省は、『この間、おたくが政治学科申請の際にこちらの指導を拒否したから、物理学科の明らかな違法状態を……』とは絶対いいません」（71-73頁）。

16) この点に関しては、次のような証言がある。「役所の管理統制をはずせといってもできるところとできないところがあるのだが、大学設置認可では我々のやっていた時よりも専門的なスタッフを揃えてきている。しかし、設置認可審査のことについてあまりにもプロになってしまい、規則上の基準を満たしていても、主観的な意見で自分だったらこう書くといって、差し戻しをしたり、修正させたりしている例がたくさんある」（西田亀久夫）〔市川1995：123〕。「設置審の在り方に関して議論になったことのひとつは、設置申請に当たっての文部省の窓口指導だ。事務レベルを超えた内容について何か問題があったら、設置審議会に直接ぶつけるか、大学団体が相談にのる方式が望ましいが、どうしても窓口指導がすべての

第一関門になってしまう。窓口指導の問題点は、指導が一貫しているかという担当者によって始終変わることだ」（飯島宗一）〔市川1995：136-137〕。これがしばしば、次のような批判を受ける。「申請書類が複雑・煩雑で、文部省の事務官の指導を受けなければ、とうてい作成できるものではない。設置認可の審査は、文部大臣の諮問機関である大学設置・学校法人審議会がすることになっているが、申請前の事前相談の段階で、少数の窓口の事務官が事実上の審査をしている」。「事前相談に対応してくれる事務官は少数で忙しく、面会の約束を取りつけるには1ヵ月以上も前に申し込まなければならない。このため事前相談もふくめると、3~4年かかることは珍しくない。年に数回から40回も文部省と折衝することがある。事務官の心証をよくすることが絶対に必要で、いわれる通りにしなければ審査をパスするはずがない」。これに対する文部省の反論は、次のようなものとなろう。「大学の設置認可について、中身の当否を判断するのは、大学設置・学校法人審議会であり、文部省の事務サイドは、単に大学からの認可申請を取り次ぐ窓口にすぎない」。「設置審の判断は絶対であり、役人が口を挟んだり、審査に介入することはあり得ない」。「事前相談というが、申請前の相談は、文部省がやれといっているのではなく、大学に求められるから対応しているだけで、申請書類を直接、審議会に提出しては、いけないとは言っていない」。以上の引用は、山岸（1994）による。なお、現在では窓口相談がどの程度行われているかについては、必ずしも明らかではない。「大学設置・学校法人審議会の打ち出した提言（※引用者注：「平成5年度以降の大学設置に関する審査の取扱方針（平成3年6月24日大学設置・学校法人審議会大学設置分科会決定）」）は、これまでの審査の在り方を大きく変えるものであった。申請内容の事前相談において適否を指導するという文部省の『窓口規制』は行わず、申請は全て受理し審議会において可否を判定するスタイルにする（構想審査の導入）。また、これまで累積していた大学設置審議会の個別的な『申合せ』や『決定事項』を原則的に廃止し、新たに基本的なことを明らかにする総括的な『内規』や『申合せ』を決定し、以後これらによって審査することにした。審議会内においても、各専門分野の申請内容に対する、審議会の20余にも及ぶ『専門委員会』審査の指摘・注文については、審議会自体が大局的見地から審査することなど、申請者側も戸惑うほどの改正であった。他方、申請事務をわかりやすくするため、出来る限り手続きや取扱いを文部省の公刊物で明確にし、審査の手続の過程では書面で明確にするようにしたことである」〔大学改組転換増設研究会編集1998：11〕。

17) 朴澤（2000）が分析したのは、高等教育計画によって与えられたルールの下での設置認可行政の「結果」である。長期的に見れば高等教育の規模の拡大が容認されていた時期にも、

短期的には抑制が可能であったことが、ごく限られた時期についてではあるが、示されたということであった。よって今後行われるべき点は、対象時期を前後に開放することにとどまらない。このような政策出力が、行政官のどの程度の裁量領域や、審議会—行政官—設置申請者のいかなる三者関係によるものであり、また、それらとルールの内容とがいかなる関係にあったことにより生み出されたのか、という考察が必要となる。