

企業的大学経営と集権的分権化

羽 田 貴 史

企業的大学経営と集権的分権化

羽田 貴史*

1. 課 題

かつて大学の運営は、会社、病院、軍事組織などとは大きく異なり、「ビジネスから借りてきた「現代経営」技術によって高等教育を経営したり、改良したりする試みには、極度に慎重にならねばならない」(Baldrige 1978)とされていた。

しかし、80年代末から大学管理運営には新しい波が押し寄せてきた。すなわち、大学が財政的に生き抜くために、企業的な運営形態を導入し、教育プログラムなどを商品として財源確保に走ることであり、“academic capitalism”(Slaughter & Leslie 1997)、“entrepreneurial university”(Clark 1998)、“enterprise university”(Marginson & Considine 2000)、“commodification of higher education”(Rooney & Hearn 2000)、“commercialization of higher education”(Derek Bok 2003)などとさまざまな呼称はあるものの、大学と企業の運営形態は急速に接近してきたことを物語る。こうした大学運営は、アメリカ(US)・イギリス(UK)・オーストラリア(AUS)・カナダ(CAN)などで広がり、日本の国立大学が法人制度へ移行するのも、企業的大学経営導入の予備的作業にほかならない。

ところで、大学の企業的経営については、Slaughter & Leslie(1997)によるマクロデータを活用したUS・UK・AUS・CANを対象とした比較考察や、Clark(1998)が個別大学の事例検討をふまえ、大学の形態変化(transformation)の手法として積極的な評価を行うなど、マクロ(全国的システム)・ミクロ(個別機関)レベルでの研究が進みながら、わが国ではこうした動向の紹介や分析がほとんど行われてこなかった。近年、アメリカの大学運営に関する若干の論考があるものの(江原1999, 両角2001a,b), 比較的ミクロレベルでの運営の合理化や戦略的運営に関心が寄せられ、その背景にある財源・資金の変化と市場化によってもたらされる機関レベルの組織変化、システムレベルの変化、ファカルティの労働の変化、専門分野の教育研究活動など、いわゆる高等教育の市場化がもたらす高等教育の構造的な変化への言及が、ない¹⁾。

一方で企業的大学経営は、教授会など同僚的原理の強さと政府統制の強固なわが国国立大学の運営改革モデルとして強調されるおもむきがあるが、大学運営が、利潤追求を最大の目的とする企業組織モデルでよいかという原理論をはじめ、多様な論点を含んでいる。特に、企業的大学経営は、大学内の集権化と結びつけて理解され、いわゆる「学長のリーダーシップ」が強調されがちであるが、アメリカ大学の経験は分権化を伴っており、大学運営の効率化をトップマネジメントによる集権化に単純化することは、事実を正確に把握していないと思われる。企業的大学経営の背景、定義、現象、影響等について、主に、各種文献をもとに整理を試み、今後の研究の課題も検討してみたい。

* 広島大学高等教育研究開発センター教授

2. 大学の企業化とは何か

(1) 高等教育における企業化

US, UK, AUS, CANにおいて広がった大学の企業的行動を論じたSlaughter & Leslie(1997)は、資源依存理論(Pfeffer & Salancik 1978)に基づいて、大学の財源的变化、外部資金の流入に影響されて大学の組織変化が生じていると説明している。「金を出した人間が笛を吹く」(“He who pays the piper calls the tune”)のである(Leslie, Oaxaca & Rhoades 2002, p.262)。すなわち、高等教育に対する政府財源の減少による代替財源の確保(US)、経済・労働のグローバル化による高等教育への需要増大(US, UK)、政府の主導による産業と大学の連携(US, AUS)など、国によって要因のウェイトやプロセスは異なるが、大学・ファカルティの行動・組織に与えている主要なインパクトは、高等教育に対する政府財源の縮小である。もちろん、財源の変化も、大衆化に伴う財源不足など他の社会経済変化に導かれるものであり、第一動因とはいえないが。

ところで、Leslieは、90年代初めに大学の企業化の新しい動向について海洋学者にインタビューした際、その学者がLeslieの発見に「何が新しいんだ？」とコメントしたことを紹介している(Leslie, Oaxaca & Rhoades 2002, p.261)。USの文脈において、大学が私的財源を確保するために競争することは目新しいことではない。OECDが、高等教育の財源に触れ、ユーザー(学生)の支払いによる高等教育の普及、高等教育の私事的な構造は、USと日本がモデルとしていた(OECD 1987)。

また、日本では『高等教育論』と訳出され、喜多村和之によって「学生消費者主義」という言葉が普及したRiesman(1981)は、原題が *On Higher Education: The Academic Enterprise in an Era of Rising Student Consumerism* であり、連邦政府の補助金や学生数に応じた予算配分を基盤にした学生確保競争を強めるアメリカの大学を描いている。

さらに、Clark(1998)が企業的大学のケーススタディに選んだウォーリック大学の場合、早くも1970年代にThompson(1970)が *Business University* として批判していたのであった²⁾。

(2) 80年代の企業化の背景

その意味では、大学の企業的行動は80年代に始まるわけではない。しかし、80年代の企業化は、学生確保競争にとどまらず、多様かつ構造的な要因を含み、高等教育の構造を変えつつある。その意味では新しい。背景としては、次の点があげられよう。

グローバルな政治経済競争、知識経済社会への移行

Slaughter & Leslie(1997)が特に強調したのは、経済のグローバル化であり、技術革新による経済競争が、個別企業とともに政府による産業政策・研究費の投入によって促進されたことである。冷戦終結後、US政府は軍力から経済競争強化のための政策へ変更し、大学の研究をビジネスに結びつける方法を創出した。共同研究開発そのものが反トラスト法に抵触する可能性のある法体制が、パイ・ドール法(1980)などを契機に転換し、大学の特許取得促進、連邦・州政府による研究成果の企業化補助金などが推進され(宮田 1997)、資金供給量の増大が企業的行動の呼び水となった。華々しく紹介されているスタンフォード大学はそれに対応した事例である(渡部・隈蔵 2002)。

また、フォーディズムが終焉し、高度な訓練を受けた人材養成への需要が拡大したことも要因に挙げられる。高等教育における資金の供給拡大が擬似市場の成立を促したのである。

政府の高等教育財政政策の変化，大学における財政(funding)の変化

公立大学も企業的行動に動かざるを得ない要因は、安定的に供給されていた政府財源の減少にある。大学の財源は、政府財源(第 1 系列)，学生授業料(第 2 系列)，第 3 者財源 = サービスや契約による資金(第 3 系列)に区分できるが、第 1 系列の減少によって、大学は代替財源を求め、学生集めや委託研究収入、事業収入確保に走るようになった。

また、政府は公的財源の投入を、より効率的に戦略性を加えて行うようになった。フランスをさきがけとした契約原理による配分(contract-based funding)，UKのように業績原理による資源配分、オーストラリアのように教育実施計画(Educational Profile)に基づく学生獲得数による資源配分などが導入されることで、大学は教育、研究などの領域で具体的な成果を挙げ、資源獲得競争に参入するようになった(Wagner 1996，OECD 2003)。企業的大学経営は、高等教育に対する政府の役割の変化によって促進されているが、政府の役割は後退したのではなく、より戦略的で大学にアカウンタビリティを求める方向をとっている³⁾。

福祉国家政策の転換とNew Public Managementの導入

財政政策の変化は、一時的なものでなく、公共部門における政府の役割の縮小、新自由主義改革と行政手法の変化によって強化され正当化される(Braun & Merrien 1999，Teichler 2003)。直接統制から遠隔操作へ、事前統制から事後評価への転換である。日本の国立大学法人化も、1980年代の臨時教育審議会での議論では実現されず、中央省庁改革・地方分権など政治 = 行財政制度の改革に連動して実現された(ただし、その内容を政府統制の縮小と呼ぶには疑問が多い)。

高等教育における大衆化・商品化の進展

大学の大衆化やグローバル化は、リベラル教育よりは職業教育の必要・期待を増加させる。高等教育で身につけた知識・技能で高収入を得られることから、学生のニーズは実学に傾斜し、大学が商品としての教育プログラムの開発と提供に力を注ぎ、財源確保の手段とする(Derek Bok 2003，Williams 2003)。一方、企業の側でも組織戦略に対応して社員の教育訓練を行うために、教育訓練組織を拡大して企業大学(Corporate university)の設置を進めており、イギリスでは多くの大学がパートナーシップを結んで資格取得のプログラムを提供している(Blass 2003)⁴⁾。また、大学が財源確保のために、子会社・子法人として大学を設置し、MBAなどの教育プログラムを販売することもポピュラーになっている。フェニックス大学など営利大学の出現は、要するに、高等教育が商品になることを示している(Sperling 2000，Ruch 2001，吉田 2003)。

インフォメーション革命(パーチャル教育の具体化)

高等教育の商品化を促進している要因としてあげねばならないのは情報技術革命であり、それはe-ラーニングによるプログラム配信を可能にし、距離を越えたアクセスを実現することで、教育の単位費用を大幅に切り下げた。もっとも、開発費用やランニング・コストなどの問題があり、必ずしも営利的に成立していないし、質の問題も生じている(吉田 2003)。

社会全体の商業主義，金銭価値化と大学の目的喪失

ハーバード大学長を長く務めたDerek Bokによると、アメリカ高等教育における商業的活動は、1900年代初頭にまでさかのぼり、今日の新しさは広がりと同様にあり、根源は社会全体に根ざす商業化である(Derek Bok 2003, pp.4~5)。フォーディズムによる大量消費・大量生産の普及に大学も巻き込まれているということは、大学固有の理念の喪失ということでもあり、人文科学研究者から、大学の目的喪失が大学の企業化を促進するという批判が浴びせられることになる。アメリカの大学風土の変化をえぐった『アメリカン・マインドの終焉』(Bloom 1987)は、記憶に新しい。

大学における教育研究の肥大

Bokは、学長としての長い経験から、USでは過去も予算削減はあり、それだけではこの20年間の商業主義を説明できないという。彼が重視するのは、大学人の行動であり、19世紀からアメリカのカレッジが強大な研究大学になろうとして、資金源を求め、理事会をはじめ、企業との結びつきを強めてきたこと、野心的な学生や教員が、図書やプログラムの向上、研究を進める施設・設備などを求めてきたことが、企業的経営行動を促進してきたという。資金集めに奔走してきた大学トップならではの実感あふれる指摘であるが、企業的行動は、大学の外部の圧力だけによって生じているのではなく、大学それ自身の拡大志向に基づいているということは重要である。

この点はClarkも指摘している。彼は、知識の成長拡大はとめようがなく、資源を越えた拡大を示し、労働市場や産業界、政府などから期待の集中砲火(cross-fire of expectation)を浴びているという。大学の企業的行動は、「大学への需要が増大し、反応能力を超えている。あらゆる側面から大学への需要が雨のごとく降ってくる」(Clark 1998, p.129)ことに対し、政府ではなく大学が自律的に対応しようとする行動なのである。

3. 大学像の変化 伝統的大学像から企業的大学へ

(1) 企業的大学の指標

80年以前の企業化と異なる決定的な状況は、それが大学像の構造的な変化をもたらしていることである。Clarkは、大学の企業化を自立的な大学改革(transformation)の方策(pathway)ととらえた上で、ウォーリック大学をはじめ6つの大学のケース・スタディに基づき、企業家的反応(the entrepreneurial response)として5つの指標をあげている。簡単に説明しておく。

強化された運営のコアの成立(the strengthened steering core)

経営と教育研究の双方における運営の核が成立し、顧客・利益など私的企業のメンタリテと概念が持ち込まれ、トップマネジメント、CEOなど企業モデルの大学運営が推進されることである。特に、人的要素は重要であり、オランダ・トウェンテ大学の場合は、少人数グループによる計画的マネジメントの推進、イギリス・ストラスクライド大学の場合は、産業界との協同経験のある強力な学長(Graham Hills)の着任によって改革が始まったと指摘している。

オーストラリアの大学企業化を研究しているMarginson(2000)は、執行組織の強化が進行していることを報告している。たとえば、学長補佐室の設置(12大学19室〔1987〕が17大学69室〔1998〕、

p.63), 学長顧問委員会などのkitchen cabinetの設置である(同, p.87)

周辺組織の発展(the enhanced development periphery)

大学は、専門分野の構造を反映した伝統的なデパートメントを基礎とする組織から、委託研究、コンサルタント、委託教育を行うことで、外部との連携・ネットワーク・パートナーシップを形成し、外部世界と結びついた組織を発展させ、マトリクス構造を持つようになるという。研究成果の応用(スピンアウト)を目指すTLO組織はその代表的なものであり、MBAなど学士課程・大学院の教育プログラムの開発と提供、企業のプログラムを伝統的な資格の枠組みで認定するためのパートナー・シップの形成など大学の組織構造は、多層的で複雑なものになっていく。また、国境を越えた機能的ネットワークを形成し、最近ではUniversitas 21⁵⁾のような組織も現れている。

基盤となる自由裁量資金の保有(the discretionary funding base)

特に公立高等教育機関の場合、従来のコア財源であった政府財源の比重が低下し、資金が多様化するのが特徴となる。しかもそれらの資金は契約関係を伴い、アカウンタビリティが要求されるが、Clarkは特定の財源との関係があっても、財源の多様化は裁量性を強化するという⁶⁾。しかし、多様な財源は機関内部配分に新たな葛藤をもたらす、容易には解決しない。特定財源は、機関全体ではなく、個人やデパートメント、講座など基礎組織が受け取るものであり、不均衡をもたらすからである。企業の大学経営にとって重要な課題は、資源の戦略的統合であり(Slee & Hayter 2003)、後述するように機関レベルの自治の発展である。

中心地の促進(the stimulated heartland)

企業の行動には専門分野によって多様性があり、科学技術関係のデパートメントは企業的になりやすいが、社会科学分野では困難である。大学は、企業的な分野と伝統的な分野との並存という統合失調的性格を持つが、Clarkは、彼の観察した5つの大学の管理者は、この選択肢を退け、分裂的性格は現れていないという。彼の観察では、企業の行動が機関全体の特徴となるには、規模が関係し、学生数6,000から15,000の小・中規模大学(対象とした5つのケース)は、統合を模索するが、20,000人以上の巨大大学では全体として企業的な行動様式(habit)は広がらない。いずれにせよ、企業の行動は、大学内で不均等に現れるのである。

統合された企業の信念(the entrepreneurial belief)

Clarkの指標で最も注目すべきはこの点かもしれない。すなわち、資金を稼ぐことが成功して組織が変わり、それぞれの要素が相互作用を起こして新しい思想が全体に広まり、信念となり文化となるというのである。資本主義の確立と、利潤追求を世俗道徳として内面化する企業家的精神との関係(M.ウェーバー)を下敷きにしているわけだが、伝統的の大学像からは批判となる行動様式も、正当化されて組織文化となり、再生されていくというわけである。

Clarkのあげた指標以外に、財源提供者へのアカウンタビリティの拡大、資源と大学の活動の戦略的統合(目標・計画)、機関間の統合による「規模の経済」と「範囲の経済」の拡張という戦略も、大学の企業化の特徴として指摘することができる。また、企業の大学の形態は、伝統的の大学と企業大学の構造を対比したPaton & Taylor(2003)の枠組みで見ると大衆大学と企業大学双方の特徴を持ったものといえるかもしれない。

図表 1

	同僚制大学 Collegial university	大衆大学 Mass university	企業大学 Corporate university	企業内訓練学校 Company training school
知識の創造	ディシプリナリイ, モード1	モード1と応用研究の混合	主にモード2	ほとんどない
知識の伝達	理論的, 主に非職業的	理論的, だがしばしば職業志向	理論を含むが文脈に強く依存	実践的で高度に文脈的
第一義的な制度価値 / 大学の文化	同僚的	技術官僚的	機能的, 商業的	服従的
大学組織	同僚的, 学問的 / 専門家支配	経営的 / 専門性の混合	ネットワーク, 遠隔と一時的対面の混合	階統的
外部との連携	他の大学とともに選抜的専門家, 政府, 産業界	他の大学及び地域産業	学習及び研究サービスの供給者, あるいは大学	ほとんどない
学生の入学と選抜	例外を含むエリート	大衆, 業績主義	多くのレベルのスタッフ, あるいは供給者と学習者	下級の雇用者
供給・伝達されるもの	ディシプリナリイな知識, リベラルアーツの伝統, 社会の上層文化	就職準備	実際の知識と特別な企業文化	熟練 必須の情報
時間の範囲	長期	中期	中期	短期
教授法	伝統的資源(講義, 図書館)による人間依存(チュートリアル)	遠隔教育と非伝統的の制度や資源を含む多様性	多様, 活動と問題解決学習	訓練/啓蒙主義
意図した成果	個人の知的発達, 専門職のキャリアのためのリベラルな価値と知識	現代社会におけるキャリアのために転移しうる知的技能	継続的な被雇用力と文化的適合	仕事の業績改善

・ Paton & Taylor(2003)In Gareth Williams(2003).

(2) 企業の大学経営がもたらすもの - 二つのシナリオ

企業の大学経営は大学をどう変えるのか, 市場化の影響を考察したSlaughter & Leslie(1997)は, 結論として, 企業主義による大学世界の変質の二つのシナリオを提示している。

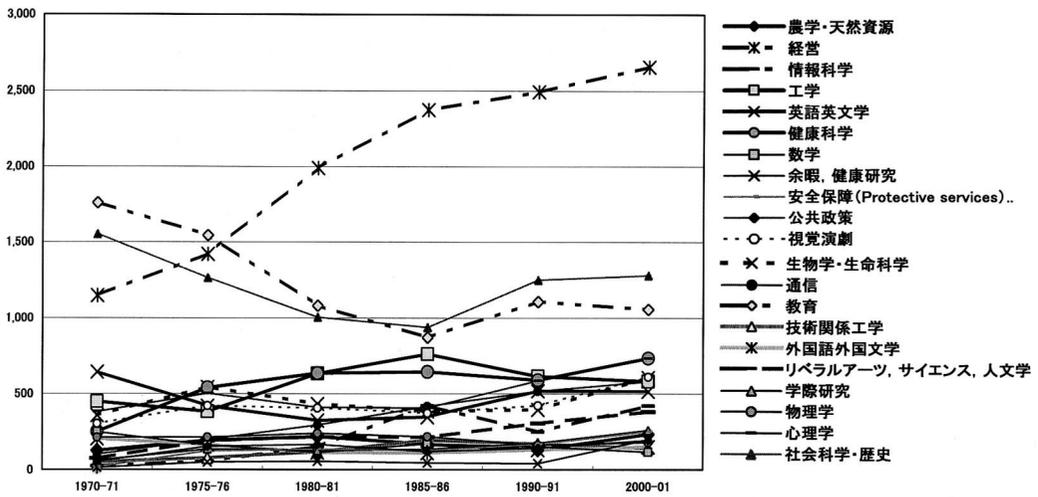
すなわち, 最悪のケースとして自由裁量財源の消失, システムの動揺, 研究大学での差異化・公立大学の私学化が進み, 研究資金が商業的の科学に集中する。連邦資金は産学連携に集中, オーバーヘッドは減少, コアとなるフルタイム教員は縮小し, ファカルティ間の格差のために学者共同体としての大学の概念は拡散する, というものである。

一方, 最上のシナリオは, グローバリゼーションが安定し, 政府財政の健全化が回復し, 公立研究大学への財源投入が改善され, 機関間の差異化は進行するが, 高度な研究公立大学は維持, 大学内部の差異化は進むが小さくとどまるだろう, という。

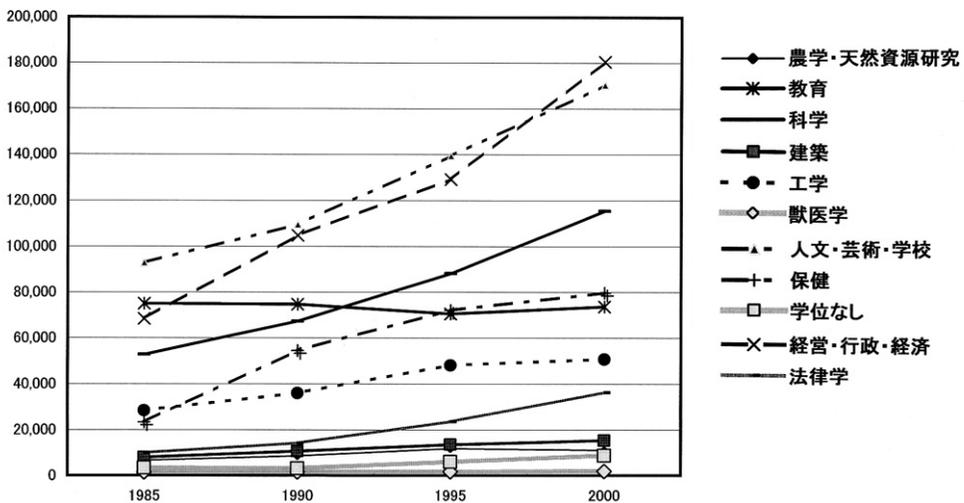
事実は, このいずれのシナリオに進んでいるのか, 大学の企業化を批判する文献が多数見られるが, 現時点では筆者には断定しがたい。Slaughter & Leslieの分析も積極・消極面双方を指摘している。USでは, 大学内の商業主義化がもたらす学問の変質の危険性が指摘され, 特に教授職をめぐる環境の悪化として, ティーチングに対して研究が過大評価され, 研究大学とそれ以外での時間消

費の多様化，テニユアへの脅威などをあげ，警鐘が発せられている(Ami Zusman〔カリフォルニア大学システム総長部局調整官〕, Altbach 1994)。分野間の不均衡，哲学・宗教・文学・家政学・教育など大学の基礎部門の衰退とビジネス部門の隆盛は，Slaughter & Leslieの指摘するところであり，人文科学の衰退を嘆くKernan(1997)は記憶に新しい。最近のNCES統計でも，学士課程レベルの経営分野の隆盛と教育・社会科学分野の衰退を確認することが出来る(図表2)。AUSでも分野間の不均衡は拡大した(図表3)。しかし，USのように分野による衰退と増加が同時ではない。大衆化が達成された後に市場化が起きている国と，並行して進行している国との差を予測させる。

図表2 学士課程分野別学位取得数(US)



図表3 高等教育機関分野別学生数(AUS)



(注) USは，NCES, *Digest of Education Statistics 2000*，AUSは，DETYA, *Higher Education Students Time Series Tables 2000*による。なおAUSの学生数は学士課程・大学院学生総数。

Slaughter & Leslie(1997)の研究で注目すべきは大学教員の労働形態の変化である。Rhoades(1998)も、専門化自治の後退、労働協約の変容、パートタイム雇用の拡大など、USの労働関係の変化を論じている。パートタイマーの増加は、USだけでなく、AUSやUK(Chitins & Williams 1999)でも教育の質を下げるものとして問題となっており、USの場合、フルタイム教員が1980年から1999年までの間に141万人増加したのに、パートタイムは201万人増加し、全教員の34.4%(1980)から42.5%(1999)を占めるに至った(*Digest of Education Statistics 2002*, Table 227)。教授のテニユア率は後退していないが、助教授(assistant professor)のテニユア率は、1980年の27.9%から1999年には13.8%に半減した(*Digest of Education Statistics 2002*, Table 242)。ティーチング・ロードの増加や健康問題など、ニュージーランド(Chalmers 1998)、AUS(NTEU 2000)では教員組合や政府関係機関も協力したサーベが行われている。

もちろん、企業の大学経営は、教育プログラムと研究を市場ないし擬似市場に流通させることで、高等教育の多様化と利用者としての学生の接近を拡大し、巨大な生産力と活力を生み出す。Clarkの見方によれば、学習社会において競争が高度化し、政府にもはや頼れない時代において、機関の自治によって企業家的リーダーシップを展開すること、それが企業の大学経営なのである。

しかし、自主的かつ実験的な大学改革を可能にするものとして企業の大学経営を評価するClarkにしても、「しかし、もし経営的財政利益と同様に学問的価値によって判断されなければ、大学はショッピングモールに向かうようになる」(p.139)と行き過ぎた企業化に懸念の意を表明する。スタンフォード大学名誉教授Massyは、「市場の力は、伝統的な大学の目的 古代から、人類の知的文化的財産を進め守る学者社会を育てること にどのような影響を与えているのか？ プライバティゼーションと業績配分予算に直面し、大学は知的自律性を保持できるだろうか？」(Massy 1996, p.44)と述べ、Williamsは、「もし大学が知識を商品として売る企業でしかないのなら、なぜ公的資金や無償の寄付が寄せられるのか？」(Williams 2003)と問いかける。

これらは、大学人にとっての根源的な問いであり、今後、市場化が進むであろう日本の高等教育にとっても重要な検討課題である。

4. 企業の大学経営における集権的分権化

(1) 資源変化への緩和装置 - 分権化

ところで、Leslieらは引き続き研究を進め、外部資金がもたらす大学内部の影響を検討している。たとえば、外部資金の増加は教育にネガティブで、研究とサービスにはポジティブな影響を与えると考えられる。外部資金によって1日1時間教育が減少、研究に1時間、サービスに0.8時間増加する。しかし、外部の影響はデパートメントレベルで緩和され、教育と研究のジョイントを援助すること、特に大学院生の教育によって外部資金の存在はポジティブになると指摘する。つまり、外部資源の増加による変化は、機関内の自治によって調整されているというのである。

...学科長へのインタビューでは、学科レベルの活動への実質的で一貫した横断的補助があること

がわかった。どうやら、学科は外部の影響を緩和する働きをしている。また、機関のリーダーたちは、外部の圧力から組織を防護したり、緩和を試みている。ファカルティとのインタビューでは、ファカルティのある者は、企業行動を明快に拒否している。

(Leslie, Oaxaca & Rhoades 2002, p.266)

企業の大学経営に関する研究が指摘する事実は、市場に対応するために、同僚制を基盤とした大学の運営には企業の執行体制が浸透し、官僚制と大学内の集権制が高まるが、同時に「大学への分権化」と「大学内の分権化」が促進されるということである。トウエンテ大学の企業の経営は、1980年代にRCB(Responsibility Centered BudgetingまたはRCM, Responsibility Centered Management)と呼ばれる分権システムの採用が大きな役割を果たした(Clark 1998, p.45)。Slaughter & Leslie(1997)も、市場化による変化のひとつは、大学内部の権限配分、資源配分の変化であり、予算分権化としてRCBが採用されたと述べる(p.229)。全米教育者連盟(NEA)の調査によると、USにおける90年代の大学の組織改革(1994年時点で3分の2のキャンパスが運営組織を改変、71%が教育研究活動を見直し)を支えたのはRCMといわれる(Dubeck 1996)。

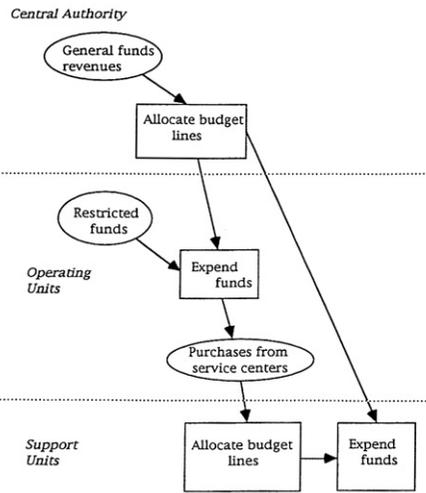
政府財源の縮小と需要の変動によって、従来伝統的であった項目別予算(line-item budget)は行き詰まり、相次ぐ流用などによって対応し、環境変化に対応して項目指定を行わない一括予算へと移行してきた(Massy 1996, Otten 1996, OECD 2003)⁷⁾。さらに、大学への自治の拡大と大学内におけるデパートメントなど中間・基本組織での権限拡大が行われ、その資源配分方式がRCB/RCMといわれるものであり、1970年代にペンシルバニア大で開発され、南カリフォルニア大、インディアナ大学、ミシガン大学、オハイオ大学、イリノイ大学などでアメリカの大規模州立大学や、トロント大学で採用されてきた予算システムである。簡単に言えば、「歳入と間接経費の規則を定め、スクールや他の歳入を生み出す組織に、教育、研究などの事業活動によって得られた歳入、授業料、贈与、基金収入、研究サービス収入、間接経費の戻入れで事業の総経費をまかなう責任を与え、加えるに、各スクールなどから徴収した一般財源で多様な組織に助成を行う」予算方式である(Strauss & Curry 2003, p.3)。Massy(1996)は、大学内の資源配分を、項目別予算 業績予算(Performance Responsibility Budgeting, PRB) 歳入責任予算(Revenue Responsibility Budgeting, RRB)

価値責任予算(Value Responsibility Budgeting, VRB)に区分し、分権化としての欠陥を克服するものとしてを位置づけている(図表4)。ここでMassyが述べているRRB, VRBは、大学内再配分のプロセス、特に全学的調整経費の徴収手続きがことなるものの、事実上、分権化予算の方式としてRCB/RCMと同じカテゴリーに属すると考えてよい⁸⁾。

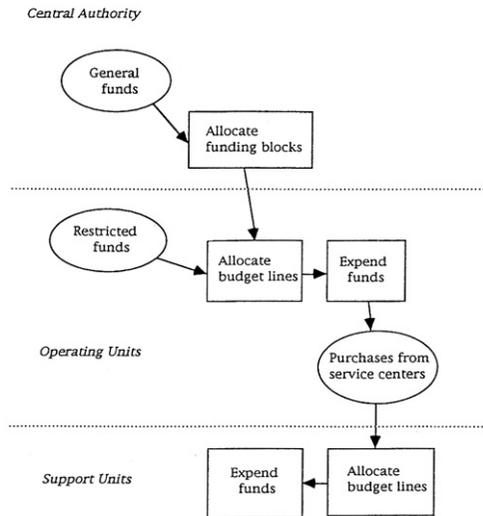
(2) 資源配分の分権化と集権化

しかし、RCB/RCMにせよRRBにせよ、そこにいう自治とは、同僚制を基盤とし、政府財源をもとに営まれてきたかつての自治ではない。Marginson(1997)は、「市場的自由主義改革は本質的に自治を減少させず、むしろ企業の意味で自由と自律を強化し、同僚の意味でそれを消滅させる」(p.231)と含蓄のある指摘をする。これらの予算方式は、デパートメントレベルの企業家精神とマ

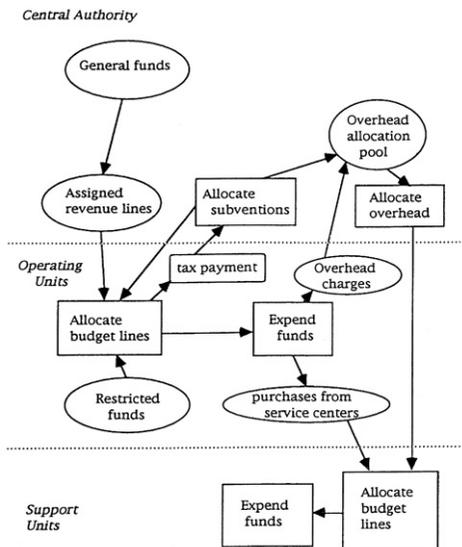
図表4 予算類型(Massy1996)



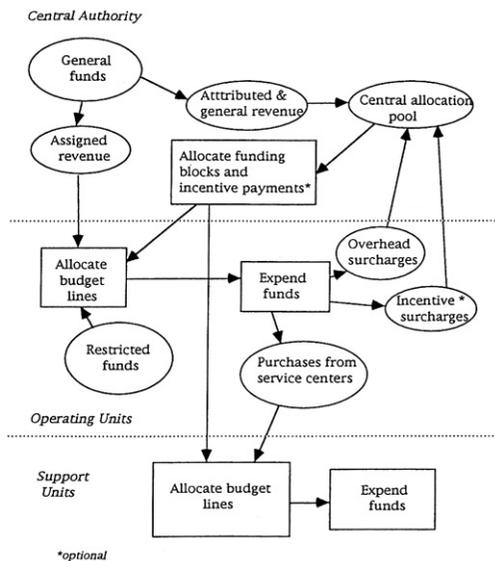
(1) Line-item budgeting process flow diagram



(2) Performance responsibility process flow diagram



(3) Revenue responsibility budgeting process flow diagram



(4) Value responsibility budgeting process flow diagram

ーケットの対応性を最大化するが、あるユニットの行動が他のユニットに影響を与え、機関全体の目標を達成することを阻害する可能性がある(Otten 1996, Massy 1996)。RCB/RCMを採用する代表的大学であるインディアナ大学の文理カレッジは、他のカレッジが必要単位数を削減したため、20%の学生を失った。ために、他のカレッジは学生の増加に成功して給与増をしたのに、文理カレッジは2年間給与増ができなかったという(Dubeck 1996, p.84)。中間組織への分権化は、組織内

で財源を有するかどうかの不均等を発生させるのである⁹⁾。

従って、大学内分権化は、不均衡を是正する強力な機関レベルの集権化が必要となる。Clark (1998)はいう。「強化された運営のコアは、大学内の分野や学位レベルを超えて資金の配分を任務とするために必要である。豊かな分野から企業についていけない分野への移転である」(p.138)。われわれは、Clarkのことばから、地方財政の自主権を確保しつつ中央権力が地域間の不均衡是正を遂行する現代の地方財政制度原理を直ちに想起するであろう。だが、大学内部の再配分は、中心地であるユニットによる抵抗を惹き起こす。

すなわち、「運営ユニットに権能を与え、インセンティブを最大化し、同時にユニットの運営に大学中央行政の影響力を残すシステムが必要」(Massy 1996, p.294)なのである。

(3) 価値体系による行動選択 - 大学の使命とは何か

この隘路を解決するためにMassy(1996)が提案したのが、価値責任予算(Value Responsibility Budgeting, VRB)である。ポイントは、RRBよりも大学中央行政の関与が大きく、特定目的化されていない財源からの一般配分予算とオーバーヘッドチャージによって、各組織に配分する前から自由裁量資金を確保し、組織間の補助(cross-subsidize)と機関全体の事業に使用するところに特徴がある。その要点は、大学中央行政がそうした権限を行使しようとみなされる合意の成立にあり、端的にいえば、収入の有無にかかわらず、大学として価値を認める組織や教育研究活動を財政的に保証することにある。Massy(1996)はRRBとの違いを強調するが、全体的な概念はRCB/RCMに基づくもので、そのバリエーションのひとつと考えてよいだろう¹⁰⁾。

.....経済理論は大学のような非利益組織においては彼ら自身の価値体系に沿って有用性を〔金銭価値でなく〕定義し、その価値を最大化する行動を選択できると指摘している。.....大学は横断的な補助活動を学問的価値によって行い、市場価値によっては行わない。資金は現在のパフォーマンスに依存しない、任意の歳入と横断的補助を持つところに企業との違いがある。.....伝統的な大学はかつては政府が金を出したのでこの種の心配なく大学の独立を考えてきたが、価値ある自由のためには、高潔な目標と非営利的構造とともに、自由裁量の収入が不可欠である(Massy 1996, p.45)。

Value Responsibility Budgetingといわれるゆえんが理解できる。RCB/RCM/RVBの内部配分ルールや細かな実践は重要であり、機会を改めて紹介したいが、本質的に重要なことは大学の使命や理念を空虚な文章にとどめずにいかに実体化するか、大学とは何か、というプリミティブな問題にかかっているということにほかならない。

5. むすび - 日本への示唆

法人化と大学評価制度の導入は、大学に対する資源配分原理、大学内部の資源配分についての関

心を急激に高め、業績に基づく予算配分や目標・計画と連動した予算などの紹介が行われるようになってきた。しかし、その紹介は、日本の政治的文脈に規定されてトレンドに追随し、トータルな像が見えにくい。

計画予算制度の典型であるPPBSにしても、費用や技術の問題でアメリカにおいては失敗の歴史を持ち、業績予算(Performance Responsibility Budgeting, PRB)にしても、教育成果を測定することの困難さへの懐疑、特に教育効果(アウトカム)の測定に難点を持つ(Massy 1996, p.41以下。なお山崎 2000)。NEAによる高等教育政策にかかわる州議会議員への調査では、アウトカムへの関心は高くなっているものの、前年度予算に基づく予算配分が重視されている(Ruppert 2001)。

学内運営機構の集権化についても、小論が概略したように、アメリカで推進されている企業的な大学経営は、単なる集権化、トップダウン的な意思決定ではなく、教育研究の基礎組織への権限委譲、分権化とセットになった構造的なものであることを理解する必要がある。もっとも、その分権化は、アメリカの場合、労働協約の遵守を困難にしたり、TQM(Total Quality Management)に結びつくなど(Lang 1999)、安易なものではない。

だが、企業的運営を進めるために分権化を促進し、分権化によって生じる問題を大学内の集権化によって解決し、自己責任による自己決定で大学を維持運営するという大学自治の理念が体现されているのが、企業的大学経営が生み出しているひとつの形態であることは、日本の大学人にとって重要な示唆であろう。

【注】

- 1) 『岩波講座現代の教育10 変貌する高等教育』(1998)は、すでにClark, Slaughter & Leslieの研究が公開された以後でありながら、高等教育の変貌をもたらししている市場化を正面から取り上げる論考は収録されておらず、金子論文が市場化のもたらす問題を指摘しているにとどまる。
- 2) 安原義仁氏の教示による。
- 3) 高等教育における政策変化は、「私学化」(privatization)と概括されているが、公立セクターと私立セクターのボーダレス化が自然現象として進むと考えるべきではない。高等教育の市場化を推進したニュージーランドは、その失敗から1999年に政策転換し、競争に代えて協力と共同(Cooperation and collaboration)を強調したが、政府財源は増加していないため、依然として学生獲得競争が継続している。政府は知的産業の創出のために高等教育の重視を位置づけた*Tertiary Education Strategy 2002-07*を定め、これに基づく目標の達成を推進するため、2004年度から業績評価による資金配分(Performance Based Research Fund)を導入しようとしている。進行しているのは、私事化ではなく国策としての戦略的科学技術、高等教育への投資と市場化なのである。
- 4) たとえば、イギリスではTransport Co.がもっとも早くから企業大学をはじめたとされ(Paton & Taylor 2003)、Meister(1998)はUSの50にのぼる企業大学の紹介を行っている。
- 5) Universitat 21は、1997年に創設された国際的な大学連合であり、プリティッシュ・コロンビア大学(カナダ)、バーミンガム大学(UK)、北京大学(中国)、メルボルン大学(オーストラリア)、

- バージニア大学(US), シンガポール国立大学(シンガポール)など17大学(10カ国)で構成され, 研究・教育交流などのほかに, 企業的な事業を活動内容とし, トムスン・ラーニングと連携して Universitat 21 Globalを設立している。
- 6) 政府財源の比重低下に関して, 日本は大学自治の低下と受け止めるが, 欧米の文献では, 拡大として理解する傾向がある(例Sizer, J. 1992)。この差異は興味深い。もっとも, OECD(2003)は, 「公的な政策と法制化によって高等教育機関の自治(Autonomy)を強化するのがトレンドではあるが, 変化は活動と質及び財政のモニタリングと統制の新たなメカニズムを伴っており, 単純に高等教育機関の自治を拡大しているとは言えない。むしろ, 政府の影響力からほかへ移ってきている」(p.7)と指摘する。
- 7) 財政危機の際に予算費目の統合的再編制を行い機関の裁量性を高める方策は, 日本でも大正期と昭和戦後の積算校費への改称として行われた(羽田 1983, 1994)。
- 8) 日本で最も早くRCM/RCBを紹介したのは山田礼子であり(ジョン・ホーキンス 1995), 予算削減時代の予算方式とされている。RCBそのものについては, Edward L. Whalen(1991), Lang(1999), Rodas(2001), Jon C. Strauss & John R. Curry(2003)参考のこと。NACUBO(National Association of College and University Business Officers)による大学会計担当者の標準的なハンドブックであるMeisinger, Jr, Richard J.(1994)には, 各予算類型の的確な定義がある。同書は「21世紀型行政システム下における法人型財務の開発研究」の共同研究で羽田積男日大教授が収集した。
- 9) インディアナ大学には, 日本の私塾研究で知られるR.ルビンジャー教授のセンターがあるが, 2001年夏に筆者が訪問した際には, 予算カットで資料の整理もままならない状態であった。
- 10) RCB, RCM, RRB, VRBなどの予算類型に関する用語は, 論者によって一致していない。たとえばミシガン大学のRCB/RCMはValue Centered Managementと呼ばれている(Lang 1999)。南カリフォルニア大学図書館のウェブ(<http://www.sc.edu/library/pubserv/value.html>)にはVCMを採用している大学のリストがあるが, いわゆるRCB/RCMの大学である。

【参考文献】

- Altbach, Philip G., R.O. Berdahl, P.J. Gumpert et al. (1994). *Higher Education in American Society*(高橋靖直訳『アメリカ社会と高等教育』1998)。
- Baldrige, J. Victor, David V. Curtis, George Ecker et al. (1978). *Policy Making Effective Leadership: National Study of Academic Management*.
- Birnbaum, Robert (2000). *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail*.
- Blass, Eddie (2003). "Corporate and Conventional Universities: Competition or Collaboration." Williams (2003).
- Bloom, Alan (1987). *The Closing of the American Mind*(菅野盾樹訳『アメリカン・マインドの終焉』1988)。

- Bok, Derek (2003). *Universities in the Marketplace*.
- Braun, Diermar & Merrien Francois-Xavier (1999). *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative Views*.
- Burton-Jones, Alan (1999). *Knowledge Capitalism*(野中郁二郎訳『知識資本主義』2001).
- Chalmers, Anna (1998). *Workload and Stress in Newzealand Universities in 1998*.
- Chitins, Anand & Williams, Gareth (1999). *Casualisation & Quality*, Institute of Education, University of London.
- Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*.
- DETYA (Department of Education Training and Youth Affairs) Higher Education Division (2000). *The Emergence of Entrepreneurial Public Universities in Australia*, paper presented at the IMHE General Conference of the OECD Paris, Sept. 2000.
- Dubeck, Leroy W. (1996). "Beware Higher Ed s Newest Budget Twist." *The NEA Higher Educatin Journal*.
- Harman, Grant (1992). "Governance, Administration and Finance." *The Encyclopedia of Higher Education*, vol.2.
- Hay, David B., et.al (2003). "Academics as Entrepreneurs in a UK University." Williams (2003).
- Johnson, Benjamin, et.al.,ed. (2003). *Steal This University The Rise of the Corporate University and the Academic Labor Movement*.
- Kernan, Alvin (1997). *Whats Happened to the Humanities?* (木村武史訳『人文科学に何が起きたか? アメリカの経験』2001).
- Lang, Daniel W. (1999). "Responsibility Centre Budgeting and Responsibility Centre Management in Theory and Practice." *Higher Education Management*, 11-3.
- Leslie, L.L, Oaxaca, Ronald L.& Rhoades, Gary (2001). "Technology Transfer and Academic Capitalism." *AAAS Science and Technology Policy Yearbook 2001*, America Association for the Advancement of Science.
- Marginson, Simon (1997). *Market in Education*.
- Marginson & Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance Reinvention in Australia*.
- Massy, William F. (1996). *Resource Allocation in Higher Education*.
- Meisinger, Jr, Richard J. (1994). *College and University Budgeting: An Introduction for Faculty And Academic Administrators*, sec. edit., NACUBO (National Association of College and University Business Officers)
- Meister, Jeanne C. (1998). *Corporate Universities: Lessons In Building A World-Class Work Force*.
- NTEU (National Tertiary Education Union) (2000). *Unhealthy Places of Learning: Working in Australian Universites*.
- OECD (1987). *Structural Adjustment and Economic Performance*.
- OECD (2003). *Education Policy Analysis 2003: Changing Patterns of Governance in Higher Education*.

- Otten, Chris (1996). "Principles of Budget Allocation at the Institutional Level." *Higher Education Management*, 8-1.
- Paton, Rob & Taylor, Scott, "Corporatized Universities: between Higher Education and the Workplace." Williams (2003).
- Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. (1978). *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*.
- Rhoades, Gary (1997). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*.
- Riesman, David (1981). *On Higher Education: The Academic Enterprise in an Era of Rising Student Consumerism*. (喜多村和之監訳『高等教育論』1986).
- Rodas, Daniel (2001). *Resource Allocation in Private Research Universities, Studies in Higher Education: Dissertation Series*.
- Rooney, D. & Hearn, G. (2000). Of Minds, Markets and Machines: How Universities Might Transcend the Ideology of Commodification, in Inayatullah, S. & Gidley, J., eds., *The University in Transformation: Global Perspectives on the Future of the University*.
- Ruch, Richard S. (2001). *Higher Ed, Inc. The Rise of the For-Profit University*.
- Ruppert, Sandra S. (2001). *Where we go from here: State Legislative Views On Higher Education In The New Millennium (Result of the 2001 Higher Education Issues Survey)*, the National Education Association of the United States.
- SEWRSBERC (Senate Employment, Workplace Relations, Small Business and Education References Committee) (2001). *University in Crisis: Report on Higher Education*.
- Sizer, J. (1992). "Accountability." *The Encyclopedia of Higher Education*, vol.2.
- Slaughter, Sheila & Leslie, Larry L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*.
- Slee, Peter & Hayter, Scott (2003). "Integrated Income Generation, the Durham Model." Williams (2003).
- Sperling, John (2000). *Rebel with a Cause*.
- Strauss, Jon C. & Curry, John R. (2003). *Responsibility Center Management: Lessons from 25 Years of Decentralized Management*.
- Teichler, Ulrich (2003). Higher Education Reforms in Comparative Perspective(福留東土・串本 剛・柳井伊砂・羽田貴史・音野美晴訳「比較の視野から見た高等教育改革」『高等教育研究叢書75 戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ』).
- Thompson, E.P. (1970). *Warwick University Ltd*.
- Wagner, Alan (1996). "Financing Higher Education: New Approach, New Issues." *Higher Education Management*, March 1996.
- Whalen, Edward L. (1991). *Responsibility Center Budgeting: An Approach to Decentralized Management for Institutions of Higher Education*.
- Williams, Gareth (1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*.

- Williams, Gareth. (2003). *The Enterprising University: Reform, Excellence and Equity* .
- Winefield, Anthony (2002). *Occupational Stress in Australian Universities: A National Survey 2002*, National Tertiary Education Union.
- 江原武一(1999)「管理運営組織の改革 - 日米比較 - 」『ポスト大衆化段階の大学組織改革の国際比較研究』(高等教育研究叢書54) .
- 羽田貴史(1983)「大正末期の大学財政制度改革 - 講座研究費成立の意義 - 」『日本の教育史学』第26集 .
- 羽田貴史(1994)「国立大学財政制度研究序説」『大学論集』第23集 .
- 角田喜彦(2000)『レポート2 : オーストラリアの高等教育 財政制度を中心に』 .
- 河内洋佑(1991)「ニュージーランド便り(2)ニュージーランドの教育・研究の危機」『地質ニュース』438号 .
- ジョン・ホーキンス(1995) . 「アメリカの高等教育予算削減時代における対応策 : リストラクチャリングとプライバタイゼーション」『IDE現代の高等教育』No.369(山田礼子まとめ) .
- 宮田由紀夫(1997)『共同研究開発と産業政策』 .
- 宮田由紀夫(2002)『アメリカの産学連携』 .
- 両角亜希子(2001a)「大学経営研究の基礎概念」『大学研究』第22号 .
- 両角亜希子(2001b)「大学の組織・経営 - アメリカにおける研究動向 - 」『高等教育研究』第4集 .
- 大井 玄(2003) . 「ニュージーランドの行政改革と高等教育及び科学研究への影響」『高等教育研究叢書75 戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ - 第30回(2002年度)研究員集会の記録 -』 .
- 大井 玄, 大塚柳太郎(2000) . 『ニュージーランドの行政改革と高等教育および科学研究への影響 予備調査報告』 .
- 渡部俊也・隈蔵康一(2002)『新産業創生のキーマンたち TLOとライセンス・アソシエト』 .
- 山崎博敏(2000)「アメリカの州立大学におけるパフォーマンス・ファンディング」米沢彰純編『高等教育研究叢書62 大学評価の動向と課題』 .
- 山田礼子(2002)「アメリカにおける管理運営モデルの変遷と高等教育機関への応用」『大学評価研究』第1号 .
- 八尾坂修(2002)「日本とアメリカのクオリティ・マネジメント(Quality Management)をめぐる今日の特質 - アメリカの大学におけるTQM導入成果をふまえて - 」『大学評価研究』第1号 .
- 吉田 文(2003)『アメリカ高等教育におけるeラーニング 日本への教訓』 .

What is Enterprising Universities, Decentralization or Centralization?

Takashi HATA*

This paper examines the research trend towards marketization of higher education institutions in western countries, and look at the background of enterprising universities and some of the features of their organization, governance and management. Universities in many developed countries that were affected by reduction of public funding have been changing their organizations, administrative construction and system of allocation of funds in order to strengthen their capability to compete in the market. To achieve this, university management is transformed into a company management structure. This has been called variously “academic capitalism” (Slaughter & Leslie 1997); “the entrepreneurial university” (Clark, 1998); “commodification of higher education” (Rooney & Hearn, 2000); “an enterprise university” (Marginson, 2000); and “enterprising university” (Williams, 2003).

Clark (1998) showed in full detail that these enterprising universities had five elements: “steering core”; “development of organizations linked with outside”; “diversified funding”; “stimulating entrepreneurial units”; and “integration of an entrepreneurial culture”.

In particular, we should recognize that central to this issue is the problem of distribution of responsibilities and authorities in enterprising universities. Most of the researchers and policy-makers in Japan have insisted that responsibilities should be concentrated in the central administration in the universities that are to be corporatized in 2004. The White Paper published by MEXT in 2001, titled *New Vision for National University Corporations* (2002), proposed that each national university had to use its expanded autonomy to decide on employment conditions and academic organization as a result of changing their legal status into corporations. On the other hand, it proposed that the corporatized university established management mechanism centralizing responsibility on the president.

However many researchers (Massy (1996); Marginson (1997); Clark (1998)) have pointed out that higher institutions need decentralized management system for enterprising activities. In short, greater autonomy is both more accountable and entrepreneurial.

Consequently, representative enterprising universities have introduced a form of decentralized structures where middle level organizations, like departments and schools, have responsibility for operating their units and making plans. Massy (1996) described how resource allocation in such universities had been changing from a centralized line-item budgeting mechanism to Responsibility Centered Budgeting (RCB/ RCM, RRB, VRB).

* Professor, R. I. H. E., Hiroshima University

At the same time, it cannot be emphasized too strongly that decentralized management and autonomy at institutional level are not strictly “academic freedom” in the traditional university sense. They are systems to account for outputs or outcomes (OECD 2003). Margison observed very aptly that the market in higher education enhanced the freedom and autonomy of universities in the entrepreneurial sense, but academic freedoms were qualitatively transformed.

Therefore, researchers clearly pointed out that there were dangers in disturbing the missions of universities to pursue truth without consideration of benefit (Williams 2003). This is the main reason that the enterprise university needs to have a centralized structure in parallel with decentralized responsibility. Massy (1996) stated that a central authority in university can coordinate conflict within the institution by cross-subsidizing activities with high academic value and buffer impacts of marketarization in higher education.