

COE国際セミナー／8カ国会議 21世紀型高等教育システム構築と質的保証

広島大学高等教育研究開発センター

COE 国際セミナー／8 カ国会議
21 世紀型高等教育システム構築と質的保証

広島大学高等教育研究開発センター編

広島大学高等教育研究開発センター

COE 研究シリーズの刊行にあたって

広島大学高等教育研究開発センターは、略称を高教研と称し、英語名を **Research Institute for Higher Education**, 略称を **RIHE** としております。その前身は広島大学大学教育研究センターですが、1972年5月に、さらにその前身の大学問題調査室を発展的に継承して、文部省令による教育研究施設として、日本最初の高等教育研究の専門機関として設置されました。爾来、年輪を重ねる中で着実に研究教育活動を展開し、内外の高等教育研究に重要な役割を果たしてきましたが、お陰様で昨年2002年には創立30周年を迎えるに至りました。

この節目の年に、文部科学省の21世紀COEプログラムの人文科学領域において、本センターのプロジェクト「21世紀型高等教育システム構築と質的保証」(拠点リーダー:有本章)が113件(うち人文が20件)の拠点の一つとして選定されました。このことは高等教育研究の発展に鋭意取り組んできたセンターの歴史の中でも特筆すべき快挙であると、当センターの関係者一同率直に喜んでおります。とりわけ高等教育の分野では全国唯一の拠点に選定されましたことは、これまでの実績と今後の可能性が認知された点でも、長年にわたって積み重ねてきた努力が報われた点でも、実に名誉なことでありますと同時に、責任の重さを痛感する次第であります。これも高等教育研究が一種のタブー視された時代から盛況を呈するに至った今日まで、数多くの先輩やコリーグ諸氏に支えられて営々と築かれた伝統や風土や精神の賜と考えております。したがって、「巨人の肩に乗った小人」であるとの謙虚な気持ちでこのような機会を受け止めますとともに、これを契機にさらなるフロンティア開拓の精神を醸成し、斯界の発展において一層の貢献を実現したいと祈念しているところであります。

本プロジェクトは、主題に掲げました研究を推進するために、5年間にわたって取り組むものですが、具体的にはFD・SDの制度化と教育システムの質的保証、研究システムの質的保証、大学組織編成と質的保証などの問題を中心に、データベースの構築、若手研究者の養成などの問題に重点的に取り組むことを期しております。さらに、研究成果を積極的に国内外へ公表し、研究成果を紹介することによって拠点としての研究ネットワークの形成に努め、日英両語による出版物を精力的に刊行することにしております。そして、その一環として、このような体裁でCOE研究シリーズを刊行することにいたしました。その目的は、主として、センターのCOEプログラムと関連して取り組んでいる研究活動の実績を記録にとどめることとその国内外への発信によって研究ネットワークの形成を着実に推進することに置かれています。

本企画によって世に送り出される刊行物が、国内外の高等教育研究者はもとより、高等教育に関心のある多くの人々に貴重な価値ある情報を提供することができれば、望外の幸せであります。また、研究ネットワークの一層の発展のために、読者の皆様から絶大なご支援とご協力を賜りますことができたら、この上ない喜びです。何卒よろしくお願い申し上げます。

2003年3月

21世紀COEプログラム

拠点リーダー 有本章

目次

COE 国際セミナー／8カ国会議

「21世紀型高等教育システム構築と質的保証」開催の趣旨

..... 有本 章 1

基調講演 1

日本の高等教育のあり方

..... 清成 忠男 3

基調講演 2

競争的環境におけるヨーロッパ研究大学

..... Luc E. Weber 15

(葛城 浩一 訳)

報 告 1

日本におけるファカルティ・ディベロップメント —2003年度調査結果から—

..... 有本 章・大膳 司 29

報 告 2

研究大学におけるリーダーシップの複雑性 —経営者・教授陣・学生の役割—

..... Peter Conn 47

(福留 東土 訳)

報 告 3

日本の大学教育改革と大学教員の人事政策

..... 山野井 敦徳・葛城 浩一 55

報 告 4

日本の高等教育システムにおけるガバナンス改革

..... 羽田 貴史・黄 福涛 69

報 告 5

大学のパラダイム転換と韓国高等教育システムの改革

..... 李 鉉清 89

(渡辺 達雄 訳)

報 告 6

官僚制下の大学から自治的大学への移行 —キングモンクット工科大学トンプリ校の構想と経験に関する考察—

.....Krissanapong Kirtikara 101

(渡辺 達雄 訳)

報 告 7

1980—2001年における中国の大学行政組織の発展

.....閻 風橋 125

(李 東林 訳)

報 告 8

公的財から私的財へ —転換期におけるイングランドの高等教育改革—

.....Roger Goodman 139

(葛城 浩一 訳)

報 告 9

日本における高等教育の質保証

.....前田 早苗 155

(串本 剛 訳)

報 告 10

岐路に立つ東南アジア高等教育のシステム構築と質的保証

.....Anthony Welch 161

(杉本 和弘 訳)

会議の概要 183

COE 国際セミナー／8カ国会議 「21世紀型高等教育システム構築と質的保証」開催の趣旨

広島大学高等教育研究開発センターは、2002年に創設30周年の祝賀を催したばかりである。加えて、幸運にも同年は文部科学省の主催する5年間のCOEプログラムに採択されて、重要な一步を踏み出した。それは、高等教育研究の領域では唯一選ばれたこともあり、広島大学内外から寄せられる期待はことのほか高い。センタースタッフ一同、こうした期待に添うべく最善を尽くす所存である。

言うまでもなく今日は、グローバル化、知識社会化、市場化などの大きな社会変化の波が大学へ押し寄せており、同時に大学内からは知の再構築の問題が生じており、高等教育は転換期を迎え、当然ながら大学改革を遂行しなければならない。このことは、世界的な動向であり、日本もけっして例外ではないから、高等教育研究者は、このような状況に対する研究を踏まえ、的確な大学改革への政策提言を行うことを期待されていると云ってよかろう。

さて、プログラムの主たる目的は、主題である「21世紀型高等教育システム構築と質的保証」の研究の遂行を通して、学問の発展に貢献し、日本および世界の発展に貢献することである。同時に、世界の高等教育研究者との研究ネットワークを形成することによって、センターとしての実質的な内容を充実させることに置かれる。

今回のセミナーは、本プログラムの一環として企画されたものであり、センターにとって重要な意味を備えていることは言うまでもない。主題との関係で、主として3つの問題を研究し、21世紀の大学像を模索する。

第1は、FDを中心に高等教育の領域における人的資源開発の問題を研究すること、ならびに高等教育の問題点や課題を明らかにして、21世紀の大学教育の在り方を模索することである。

第2は、研究の研究を基軸に研究システムの直面する任期制、テニユア制度、学閥、研究ネットワークなどの問題と課題を研究することによって、新しい研究システム像を模索することである。

第3は、大学組織のガバナンス、管理、運営に関わる問題や課題を研究することによって、合併、統合、連携など大学再編成の問題点や課題を研究することである。

第4は、上記の3つの視点を総括することになるが、主要にはこれら3つの問題を対象に8カ国教育研究プロジェクトの参加国－アメリカ、スイス、ドイツ、中国、シンガポール、タイ、韓国、日本－を中心に国際比較の視点から、各国の実状と日本の実状を比較検討することによって、国際的類似性や相違性を明らかにすることである。

高等教育の重要性が高まる時代には、本企画は時宜を得ており、2日間の集中的な研究は、必ずや意義あり、実りの多い成果を生むものと確信している。本セミナーへ広く国内外から参加された皆様、セミナーの趣旨を十分理解していただき、ご支援とご協力くださることを心からお願いする次第である。

2004年2月3日

広島大学高等教育研究開発センター長
COEプログラム拠点リーダー
有本 章

基調講演 1

日本の高等教育のあり方

清成 忠男

法政大学

日本の高等教育のあり方

清成 忠男*

1. はじめに

法政大学の清成でございます。今日は21世紀COEプログラムという、大変重要な会合で、こういう機会を頂戴いたしまして大変感謝している次第でございます。私どもの大学でも21世紀COEプログラムといたしまして、外国人による日本研究を評価する、という国際日本学というもので採択されているわけでございます。

今、日本の高等教育は大変大きく変化しているところでございます。それで最初に前置きとして申し上げたいのは、この変化が50年ぶりの変化であるということでございます。大変大きな制度の変革でございますけれども、今、私はこうした変革に当事者として立ち会う、変革の全体を見渡せる立場にいるということでございます。それは新しい制度を設計するという、高等教育のシステムを設計するという、これは中央教育審議会、大学分科会の制度部会に属しているわけでございます。それからこうした制度に基づいて実際に大学の申請等があるわけでありまして、この申請事項を審査する大学設置学校法人審議会の委員をやっているわけでございます。したがって設計された制度によって実態がどう動いているかが大変よく分かる立場にいるわけです。それからもう一つは、大学の事後評価にも責任を持つ、財団法人大学基準協会の会長もやっているわけでありまして、その他、最近では私立大学の破綻が非常に増えておりまして、それをチェックする側というんでしょうか、そういう委員もやっておりますし、それから地方に科学技術を推進するという委員会がございます。これは地方の大学の基礎研究を充実して、知的クラスターを形成するという施策を文部科学省がやっておりますけど、その副座長ということでもございます。従って日本の大学の変革を全体として見渡せる立場という、大変幸運ではないかと思っている次第でございます。

2. 日本の高等教育の推移

さて本題に入りまして、今日は外国の方も大変多くみえていらっしゃいますので、日本の高等教育を数字の上でみるとどうなのか、ということをまず簡単にご紹介します。日本では18歳人口が急速に減少しております。最近時点での18歳人口のピークは1992年であります。この時、18歳人口は205万人であります。これが今年には141万人に減少し、31.2%の減少になります。12年間で31.2%の減少、これは大学にとっては大変影響が大きいということになります。にもかかわらず大学の数

* 法政大学、総長・理事長

は増えております。4年制大学は1992年には523大学であります。それが今日現在、686大学になっておりまして、31.2%の増加であります。学生数の減少率と大学の増加率が偶然に全く一致しております、31.2%でございます。18歳人口が31.2%減っているのに大学の数は31.2%増えているということになります。国立大学は実は減っているわけでありまして、1992年に98大学であったのが、2002年でありますけれども99大学、現在は87大学に減っております。それから公立大学は、この10年間の比較ですが、41から75。しかし私立大学は384から512になっております。実はこの4月には全体の合計で710大学になります。大変増えるということになるわけです。なぜ増えるかということが問題でありますけれども、これは2年制の短期大学が4年制大学になるということが増えていくわけなんです。したがって4年制大学の学生数は増えております。短期大学の学生が減った分だけ4年制大学の学生が増えるということで、4年制大学の学生数は1992年に対して2002年は21.5%の増加。もちろんこれには進学率の増加も反映しています。

こうなりますと、大学間競争が非常に激しくなるということでありまして。私立大学の学生数が非常に多いというのが日本の特徴です。学生全体の数に占める私立大学の学生の比率は4分の3です。日本の特徴がここにあるわけです。これは日本と韓国の特徴ではないかと思えます。

従って大学間の競争が今、非常に激しくなっております。また大学間の格差も開いておりますし、入学定員を割っている私立大学も増加しております。入学定員に対して入学者がそれを大きく下回っているということになります。それから経営破綻の私立大学も発生しております。第1号は、昨年、この広島県、この近くでありますけれども立志館大学が破綻しているわけでありまして、近く破綻する私立大学も少なくないということです。今、私どもは文部科学省と協力をしてこういう破綻する私立大学をどう救済するかという、こういうことも検討しているわけでありまして。

3. 高等教育政策の転換

さて、以上の様な状況で、日本の高等教育政策が大きく転換しつつあるわけでありまして。学校教育法が、2002年に大きく改正されたわけでありまして。改正される前というのは、学部、学科の設置というのは文部科学省の認可事項だったわけでありまして。しかも数年前までは、例えば学部を設置する場合に2年間の審査ということで、十分に時間をとって審査をして、認可をしたということであったわけでありまして。それが事前規制が緩和されまして、学部、学科の設置というのが非常に今容易になっております。以前はしたがって事後評価が日本では重視されなかったわけでありまして。事前の評価が厳しく、事後の評価が重視されなかったというわけでありまして。それでも大学基準協会が事前の規制を前提にしてでありますけれども事後評価をやっていたのであります。

それからもう1つ大きな変化は、今申しましたように全体に「事前の規制から事後チェックへ」ということになったわけでありまして、これは2003年度から、昨年4月から実施されているわけでありまして。事前の規制の緩和というのは市場の重視ということなんです。一昨年、私はスイスのザンクトガレン大学に参りましたけれども、そのコンファレンスの会場にSchweizer Monatshefteとい

う雑誌がおいてありました。「大学の市場重視」ということで特集されていましたが、日本と同様の議論が進んでいるなという感じをもったわけであります。

今、事前の規制は大幅に緩和されており。既存の大学が学部をつくる、大学院をつくる、こういったことはほとんどが届出で済むようになっております。しかし届出で済むのか、あるいは認可事項なのかという判断を審議会が行っておりまして、今、大変膨大な件数が毎月検討の対象にされております。それでも大学の設置は依然として認可事項です。これも届出にすべきであるという、これは内閣に設けられております、総合規制改革会議がそういう主張をしているわけであります。しかし私どもはこれには強く反対をしておるところでございます。

それから事後評価を義務付けた、これはこの4月から実施されるということであり。大学につきましても7年度に1度、評価が義務付けられる、第三者評価を受けるということですね。評価機関は文部科学省が認証する、国が認めるということであり。現在、この認証機関として準備しつつありますのが大学評価学位授与機構、これは国の機関であります。主として国立大学の評価を行うであろうというわけであり。それに対して、私が会長をしております、財団法人の大学基準協会が今、国公私立の大学の85%が会員になっておりますけれども、これが大体私立を中心に評価していくのではないかと。それからもう1つ、私立大学を評価する認証機関が準備中であり。

こういうことで、この4月からはよい事後評価をきちんとやるという制度になります。これで、制度改革、政策転換がおわったかといいますとそうではない。まだまだ継続中であり。特に、先ほども申し上げたように、「大学の設置も届出で済むようにしろ」というのが総合規制改革会議の主張であります。そうなりますと、様々な大学が登場するということになるわけであり。それからもう1つ、総合規制改革会議が構造改革特区を提唱して、これが認められたわけであり。これは日本の特定の地方自治体において試みられるということになるわけですが、構造改革特区においては「株式会社で大学を設置してもよい」ということになったわけであり。日本ではこれまで *for profit institute* という大学は存在しません、私立大学も学校法人という形態で非営利の公益法人です。そこに営利目的の株式会社が参入するということが認められたわけであり。学校教育法によりますと、大学を設置できるのは国、地方自治体、それから私立学校法に規定する学校法人の3つだけだったわけであり。これに営利目的の株式会社が認められたということになりますし、株式会社は自ら校地とか校舎を持たないでもはじめるという、こういう規制緩和もあります。このことから東京都の千代田区に2つの株式会社が大学を設置するということであり。1つは東京リーガルマインドという司法試験などの予備校でありますけれども、これが総合キャリア学部という4年制大学を申請してきているわけであり。それからもう1つは、デジタルハリウッドという、デジタルコンテンツの学校をやっているところが、専門職大学院、この専門職大学院という制度も今年度からスタートするわけであり。この専門職大学院として申請しているわけであり。2つとも認めるということになったわけであり。これが本当に従来タイプの大学の水準を、あるいは大学院としての水準を保っているかどうかは大

変問題であります。こういう具合にまだまだ政策の転換は終わっていない、継続中であるということが言えるわけです。

4. 国公立大学の法人化

さて、もう 1 つ、大きな転換は国公立大学の法人化ということであります。国立大学につきましては、2004 年度、この 4 月から法人化されるわけでありまして、これまで日本の国立大学は文部科学省の組織の一部にすぎなかったわけでありまして、これが独立の法人格を持つようになるというわけでありまして、これは大学の自主性を強めますし、それから大学自治の強化になる。しかし反面、自己責任が要求されるということになるわけでありまして、しかし学校の運営費は文部科学省から交付されるということになるわけでありまして、学長が経営の最高責任者ということになります。私立の学校法人というのは、学校法人の理事長がいて、学長がいるわけでありまして、通常は理事長と学長が分かれております。しかしながら私の法政大学でありますとか、早稲田大学、慶応大学といったこの 3 大学は非常に例外的に、学長と理事長が、同一人物が担っているということになります。文部科学省は大体こういう 3 大学の運営が比較的うまくいっているという判断があったわけでありまして、国立大学の場合には設置をする法人、国立大学法人の経営の責任者が学長ということになったわけでありまして、それからもう 1 つ大きなのは、運営に外部の人材を参加させるということでありまして、これは教育研究の面でも、あるいは経営の面でも外部の人材が参加することになるわけでありまして、それから教職員の身分は、非公務員化されるということでありまして、こうしたかたちで「国際的な競争力をもつ大学を育成しよう」というのが文部科学省の狙いです。しかし準備の期間があまりにも短いということで今、現実には様々な問題が起こっていると聞いております。

それから公立大学、日本では都道府県あるいは市が大学を設置するということがあるわけですが、この公立大学の法人化も 2004 年度からであります。これは地方独立行政法人法という法律によりまして、法人化を選択できることになるわけでありまして、4 月からは秋田県立の国際教養大学というのが新しく設置されますけれども、これは最初から法人でスタートすることになるわけでありまして、しかし、県立大学等には小規模な、例えば、看護大学が大変多いわけでありまして、こういうものは法人化しなくてもいいと、従来の県の組織の一部であっても構わないということでありまして、公立大学の場合には法人化は選択できるということになります。現在、東京都立の 4 つの大学がありますけれども、この 4 つの公立大学を統合して 1 つの法人にするということが検討されております。それから横浜市立大学、これも 3 学部を統合して 1 学部にすると、そして法人化するというところで、教養、リベラルアーツカレッジとして新しく生まれ変わるということを今検討しているわけでありまして、こういうことで、公立大学も法人化されるわけでありまして、これからは法人間の競争になるわけでありまして、国立大学法人、地方独立行政法人、学校法人、それから構造改革特区においては株式会社、こういう多様な法人が競争していくということになるわけでありまして、

それからこうなりますと、法人経営ということが非常に重要になるわけでありまして、例えば国立大学の

場合には従来、学長には経営責任は勿論なかったわけでありませけれども、これから法人経営の重要性が非常に強まるということになります。それから、構造改革特区におきましては、株式会社がこの4月から2つ登場するわけでありませけれども、準備中のものがまだその他に数校あるわけでありませ、そしてこの構造改革特区で実験をしてみてもそこに問題がなければこれを全国に広げることになります。今の見通しからしますと、多分、株式会社大学というのは全国に広がるであろうと思います。

ただ for profit の大学は、アメリカにおいても大学のメインストリームにはなっていない、学生全体の中で、この for profit の大学に通っている学生というのはわずか3%に過ぎない。それも生涯教育のところに多くは属している。いわゆる、research university においては、1校か2校位しか存在していないのであります。しかし日本でもこれから株式会社立大学がやや増えると思います。

そこで今、大変大きく問題になっておりますのが、「一体大学とは何か」、とか「大学院とは何か」ということを日本では改めて議論しなければならなくなっているわけでありませ。先ほどもちょっと申しませように、株式会社が申請してませ大学をみませると、どうみても専門学校レベルに過ぎない。専門学校の先生の資格もどうかと思うような人が大学院の教授になるという、規制緩和というのがそこまで今いっているわけでありませ。それから関西の事例でありませけれども、専門学校を持ってませ学校法人が専門職大学院を申請してませわけでありませ。これも私は実地に審査をませませけれども、どうみても専門学校、どうしてこれが専門職大学院なのか、という疑問があったわけでありませ、こういうのは可能な限り、大学院としての姿を整えるよう、どちらかという誘導するというかたちで質を上げていって認めるということでありませけれども、非常に問題が起こってませ。或いはまた通信制の4年制大学をませませ学校法人が通信制の大学院を申請してませませことがある。これも通学制の大学という経験を全く抜きにして申請してませませ。このために「大学とは何か」ということはどうも十分にお分りになってないというケースです。それから高校しか持っていない学校法人が通信制の大学を申請してませ。これも高校の延長のようなもので、「大学とは何か」ということをお分りになってないというわけでありませ。

こうした現象を一言で申しませると、これまで日本の大学というのは、国立、公立、私立といった設置形態を超えて、1つのコミュニティなんです。従って私どもは国立大学でありませとか、公立大学をよく知っているわけでありませ。私自身、国立大学の出身でありませし、それから大学教師を30数年やませませませけれども、そのうち11年は国立大学で教えているわけでありませ、国立のことはよく知っているわけでありませし、またこの国立の人も私立のことはなんとなく分かっておられるということがあって、1つのコミュニティであるわけです。従って共通の言語が通じるところであります。実は文部科学省もこのコミュニティの一員でありませ。従って大学と文部科学省、それから私が会長をませませませ、大学基準協会、これらは全部1つのコミュニティでありませ、共通のカルチャーを持っているわけでありませ。そして今これとは異質なカルチャーのもの、例えば株式会社が大学を設置するということ、それからもう1つはWTOのサービス貿易自由化という問題に絡んで、大学の設置の基準でありませとか、あるいは質、これをグローバルな標準にしてい

こうという、こういう動きがあるわけです。この外国の大学という、カルチャーの違うものが国境を超えてどんどん入ってくる。特に e-learning に対応するような授業形態をとりますと、簡単に国境を越えてしまうということになります。それからもう 1 つ、日本では大学の研究成果を社会貢献ということで、コマースライズするという、産学連携ということが進んでおります。これも企業という全くカルチャーの違うところと大学が付き合うということになるわけでありまして。こうしたことから、今、日本の大学は大きく外に開かれなければならない、日本の国内でも開かれる、或いは外国にも開かれざるを得ないという状況が生じているのです。

5. 質保証のための大学評価

そうなりますと、大学の質保証ということが大変重要になるわけでありまして。それで大学評価ということが義務付けられたわけでありましてけれども、大変な重要性をもって来る。先ほど申しましたように設置の基準が緩和されておりますから、様々な大学、大学院が登場する。「一体大学とは何か、大学院とは何か」ということをあらためて議論しなければならなくなっています。参入を自由に、どんどんつくってもらってあとは市場が評価すればいいではないかという、これが総合規制改革会議の考え方でありまして。市場が評価すればいいと。例えばアメリカがそうなっているわけでありまして。私はそのアメリカの全部の州の高等教育に関する規制を調べてみました。そうしますと、accreditation を義務付けている州が、確か 6 つしかない。それからフルタイムの教員を規制の対象としてフルタイムの教員を用意するとか、あるいは図書館を用意するとか、その程度の規制を持っている州はあるわけでありましてけれども、基本的には設置は非常に容易です。私の法政大学も、カリフォルニアに現地法人で研究所を設置しましたけれども、これももちろん大学設置ということでありましてそこで教育研究を行うことができるわけでありまして。今のところは、アメリカのビジネススクールと提携をして、遠隔で講義をしているという段階にとどまっているわけです。とにかくこれから大学の質というのをどう守っていくのか、保証していくのか。どうも市場の評価には限界があるのではないかと。それは 1 つは情報の非対称性ということがあります。大学サイドは非常に情報をもっているわけでありましてけれども、しかし、市場、入り口ののところでは受験生、或いは志願者ということになってきます。出口のところになりますと卒業生を引き受ける企業ということになるわけでありまして。しかし日本の大学は必ずしも今までその持っている情報を公開していないということがあって、従って供給の側、教育サービスの供給の側は非常に情報をもっている、これに対して需要の側は非常に情報量が少ない。情報の非対称性があるから市場がワークしない。それから仮に情報を完全に公開しても、この情報の評価には専門知識が必要になるわけでありまして。どの教授がどういう研究業績を持っているか、どういう教育能力を持っているのかということとはなかなか志願者には分からない。それからカリキュラムを見ても、シラバスを見ても、なかなか志願者にはそこは評価できない。それから私立の学校法人の場合には学校法人会計ということが一般の会計と違って非常に分かりにくいわけでありまして。これは情報を公開してもなかなか理解できない。そ

うなりますと評価には一定の専門知識が必要になる、場合によってはかなり深い専門知識が必要になる。従って専門家が大学を評価しなければならないということ。評価結果が公開されますと市場の判断を助けるということになるわけです。つまり高校生が大学を選択するときの判断を助けるということになりますし、大学は自らの質の改善を図ることが可能になるわけであります。そういう意味では、いよいよきちんとした大学評価をしなければならない時代が来た。それから先ほどちょっと申しましたけれども、大学間の競争が非常に激しくなっております。そうなりますと、こういう評価というのが大学の存続可能性という点からも評価されなければならない。それは何かといいますと、財政基盤ということであります。従って金融格付け、金融面からもレーティングというのが既に民間企業については、対象になっているわけでありますけれども、大学でもそういう時代が始まったというわけであります。ちょうど1年前、昨年2月でありますけれども、法政大学が日本で金融格付け第1号ということで評価を受けたわけであります。「AA-」ということで、これは23ランクのうち上から4番目ということで、東京三菱銀行、三井物産等に匹敵する財務内容であります。しかしハーバード大学、スタンフォード大学をみてみますと、「AAA」ということになるわけです。今日本でも私立大学を中心に5、6校の大学が金融格付けを受けるということになったわけであります。多分この動きは非常に広がるだろうと、それが大学の継続性、安定性を示す、1つの指標になるということにもなります。さて国立大学の評価というのは、独立行政法人の大学評価学位授与機構が行うということになります。これは行政がつくった法人でありますから、国の金で運営するわけであります。従って国の機関が国の機関を評価する、そして評価結果が国立大学に対する資源配分に、予算等にも影響を与えるということになるというわけであります。間接的にはありますけれども、資源配分と結びつくということになるわけであります。

大学評価学位授与機構といったような評価機関というのは、国際的な標準からみますと非常に異例であるというわけであります。質保証機関というのは世界のほとんどの国では民間の団体、自主的にできた、独立の団体です。大学評価学位授与機構は国の機関であり、これが大変問題であると思うわけであります。本来ですと、大学評価学位授与機構というのは評価機関の部分は民営化する、財団法人化するというのが妥当ではないか。資源配分に結びつくということは別に残しておけばよいわけであります。これもいずれは改革が進むであろうと思います。

それから、私立大学の評価、公立大学の評価はどうなるのかということであります。設置形態にかかわらず財団法人の大学基準協会が1996年から独自に評価を実施しております。これは事前の規制を前提にした評価というわけでありますけれども、それでもなかなか大変です。もう200以上の大学の評価の経験を積んでおります。しかし今後事前の規制が緩和されますから、実は様々な質の大学がでてくる、それを評価するというのは大変な仕事になると思います。一体これが大学なんだろうかとといった様なものまで登場しますから、しかも評価が義務付けられるということになりますから、それを評価するというのは大変面倒な作業になるわけであります。

こうしたことを考えてみますと、質保証というのは2通りあって、1つは「事前の規制で質を保証する」、もう1つは「事後の評価で質を保証する」という2つあるわけです。日本ではこれまで事

前の規制だけで質を保証している、そしてサブといいましょうか、付随して大学基準協会が質保証を当然やるということにもなっていたわけでありまして、それでも質保証というのは大変な作業であります。つまり大変な労力とコストがかかるということでありまして、大学基準協会でも教員のボランティアに依存するということ、それから会費制で運営すること、それで維持してきたわけがあります。多分これから、きちんと評価するということになってきますと、大変なコストがかかるわけがあります。従って認定料がものすごくかかるだろうと思います。これは今、大学評価学位授与機構が国立大学を評価するというのは認定料がなくでいいわけでありましてけれども、多分これから認定料というのは有料になってくる。それから私立の場合には認定料が大変な負担になっていかざるを得なくなるわけでありまして。そうなりますと、国の補助ということになるわけですけれども、評価機関というのは民間で財政的にも独立していなければならない、国の補助は受けるべきではないというのが原則であろうと思います。従って私どもは大学基準協会に評価を申請してきた私立大学には文部科学省が補助金を出すと、つまり認定料を補助するという方向にもっていくことを考えております。そうでないときちんとした評価ができないのであります。

6. 新制度の問題点

最後に、新しい制度の問題点、今、改革がどんどん進んでいるわけですが、改革途上ということでありまして、現時点で考えてみますとどういう問題があるのか。1つは市場重視の妥当性ということでありまして。市場を重視するということがどこまで妥当であるのかということでありまして。私がスイスで入手した雑誌をみましても、社会科学系の雑誌でしたけれども、やはり市場重視というのがどこまで妥当なのかという議論があるわけですね。つまり市場重視ということは参入の自由をみとめる、new entryの自由を認めるということでありまして。総合規制改革会議のいうように大学設置まで届出でしてしまいますと、様々なものがでてくるわけですね。それはそれで市場が評価すればいいという判断が総合規制改革会議にはあるわけでありまして。しかし現実には被害者が発生するということになります。つまり大学が破綻した場合、学生が在籍しているわけでありまして。その学生はやり直さなければならないということ、他の大学が引き受けるにしても、やはりやり直さなきゃならない。若い人間形成の過程でやり直しというのは個人の自己責任というにはあまりにも重いのではないかという感じがします。もちろん学校法人の経営者でありますとか、職員というのは企業と同じで自己責任と言えなくもない。それから教員も職を失うということになるわけでありまして。しかし最大の被害者はやはり学生です。現実的に今、私立大学の設置バブルといってもいいような状況になっております。公立大学も設置バブルでありますけれども私立も設置バブル。どんどん新設されているというわけですね。従って先ほども申しましたように「大学とは何か」ということが改めて問われる時代になったのであります。多分、国立大学も法人化して、6年後には破綻するものが出てくるかもしれないといわれているわけでありまして。国公立大学を含めて大学間の格差がどんどん開くという時代にきているのであります。そういう意味では市場重視の妥当性ということが医療

ですとか教育についてはやはり問題なのではないかと、やはり市場の失敗ということが起こりうる。そうなりますと一定の社会的規制が必要なのではないかと。それから、2番目に申し上げたいのは、事前の規制と事後チェックのバランスが必要だということでもあります。事後の評価だけで質を保証するというのは極めて難しい、大変であります。参入の自由を認めますと、大学の質が一般に劣悪化してきて事後評価も困難になるということでもあります。これが大学かといったようなものも評価するわけですから、そしてその評価結果を公表するとか、あるいは改善についていろいろ示唆を与えとか、大変な作業になります。そうなりますと質を保証する場合の、社会的コスト、社会が負担するコストを下げるためには、事前の規制と事後チェックのバランスが必要ではないかということでもあります。

昨年、私はドイツの質保証について調査をいたしました。やはり「事前の認可から事後評価へ」というのが改革のキャッチフレーズになっております。それでも事前規制はドイツの場合残しております。事前規制というのは事前の審査を州政府が行うということ。日本では大学設置学校法人審議会がやっているのを州政府がやるというかたちになっておりまして、ドイツでも事後チェックが義務化されましたけれども、事前規制と事後チェックのバランスをとっているということです。従って私どもは少なくとも大学の設置に関しては、やはり今後とも事前規制を残すべきだと考えるわけであります。もちろんこれは恣意的なものであってはならないわけでありまして、定性的な基準というよりもある程度、客観化された指標を用意してこれを公表しておいてそれを基準にしながら申請をしてきたものを審査し、そして審査の結果は情報公開するということになるだろうと思えます。明日、日本で始めて株式会社立の大学の設置が内定するわけでありますけれども、その場合も、審査の過程でありますとか、それから留意事項ですね、ここに問題があるとか、この点を改善してほしい、というのを数多く挙げてそれを公開することにしています。そうでないとなかなか質保証は難しいということ、それから株式会社立の大学につきましては毎年、完成年度に達するまで、つまり大学ですと、最初の4年間というのは毎年、大学設置審議会をチェックするという。それから7年に1度は第三者評価機関による評価を行うということになります。

それからもう1つは、国公立大学の役割の低下ということがあるわけであります。国立大学、公立大学も含めて固有の役割というのはどこにあるのか、つまり今のように制度設計し直すと、そして国公立の競争が始まるということになってきますと改めて、「国立大学とは何か」ということも問われるというわけです。通常、日本では文部科学省は大雑把に言って3つの存在理由を指摘していたわけであります。第1は、基礎研究は国立大学でなければならない、第2は地域貢献、そして第3は安い授業料で教育の機会均等を実現するという、この3つを挙げていたわけであります。しかし基礎研究は、国立大学でなければならないことは全くないわけであります。世界で有数の **research university** というのはスタンフォード大学であり、MITであり、ハーバード大学、デューク大学、ジョンズ・ホプキンス大学、コロンビア大学、などです。こういうところは全部私立大学であります。従って国が財政資金を投入すれば私立大学でも基礎研究はできるのであります。例えば、カリフォルニア大学のアーバイン校、UCアーバインに20年ほど前に私が訪問したとき

には、教育型大学であって、研究型大学、**research university** ではなかったわけであり。しかしその後、ノムラ教授という日系のバイオテクノロジーの専門家をスカウトしてきて、そこに日本企業が委託研究を出した。それをベースに人をスカウトしてきてバイオテクノロジーは一定の固有の分野を確立して、今は立派な研究型大学になっているわけであり。財政基盤が安定しますと国も研究資金を出すということになってきます。こういうことで UC アーバーインの場合には公立でありますけれども研究大学になった。要するに財政資金が投入されれば、日本でも私立大学は多分、国立から優秀な教授を引き抜いてあつという間に研究型大学になると思います。それから地域貢献というのは私立大学でももちろん十分にやっているわけでありまして、これは国立大学だけの仕事ではない。それから安い授業料による機会均等、これは大きく今、崩れているわけであり。非常に難関といわれるような東京大学の学生の親の所得というのは私立大学の親の所得をはるかに上回っているというのは常識であり、そういう実態調査結果もあります。国立大学の授業料というのは、私立大学を 100 としますと大体 60 という数字になります。それから学生 1 人当たりの国費の投入額、財政資金の投入額というのは国立大学は私立大学の 17 倍という数字になっております。こういうことを考えて見ますと国立大学に固有の役割があるならば、それはどんどん資金を投入してもいいわけでありまして、これを改めて整理し直す時代ではないかと思うわけであり。

明治時代の初期、日本の高等教育のインフラストラクチャーが整備されていない時代においては帝国大学を創る、旧制高校を創る、そして外国人を教員として招くということが必要であり、国立大学の意義というのが極めて重要であった。そしてまたその後の日本の先進国へのキャッチアップ過程においても、やはり国立大学というのは極めて重要な役割を果たしてきたわけであり。しかし今、成熟した経済大国の日本において本当に国立大学が必要なのか。それからまた、今、大変問題になっておりますのが、国立大学の私立大学圧迫という、「民業圧迫」ということであります。例えば、法科大学院の授業料というのは、国立大学の場合は極めて低く設定されているわけです。私立大学がそれをやろうすると大変な高額になるわけです。ビジネススクールにおいても全く同様であります。つまり国庫補助の安い授業料を前提として私立大学と国立大学が対等に競争をしというのは大変乱暴な話ではないのか。これは制度設計上の大変大きな問題であるわけです。

今日の私に与えられたテーマは「21 世紀における日本の高等教育のあり方」ですけれども、今、21 世紀の初頭において、いろいろ検討しなければならない課題が非常に多いというわけであり。結びとしましては、やはりアメリカ方式、**new entry** の自由ということと、それから事後評価は義務付けないということ、市場が評価すればよいという、このやり方では非常に限界があるということ。それから国公立大学に意義があるとすればそれを再確認するという、少なくとも国民の理解できるようにかたちにするという。それから質保証の基準を国際標準化しなければならないということになるだろうと思います。

本来ですと、今日のテーマからしますと、21 世紀における高等教育の内容を、教育研究はいかにあるべきか、教育研究の質を論ずるとい、それを具体的に吟味するということであろうと思います。しかし今、日本の場合には制度の転換が非常に急である、ある意味では拙速であるということ、

それから制度設計が必ずしも的確ではないということ，そういうことが大変な問題になっているということでありまして，従ってどちらかといいますと制度面に傾斜した報告になった次第です。

基調講演 2

競争的環境におけるヨーロッパ研究大学

Luc E. Weber

ジュネーブ大学

競争的環境におけるヨーロッパ研究大学

Luc E. Weber*

葛城 浩一** 訳

1. はじめに

ここ 5 年間で、ヨーロッパの高等教育及び研究セクターでは絶え間ない変革が加速度的に進んでいる。その変革は今後 10 年間に大幅な変化を引き起こすであろう。その主な理由のひとつは普遍的なもの、すなわち世界のグローバル化と科学技術の急速な発展である。その他の理由としては、ヨーロッパに特有のもの、すなわち内と外の境界のない高等教育及び研究のヨーロッパ的空間を創出するために高等教育及び研究セクターによって支援された、国内及びヨーロッパの教育当局の決定が挙げられる (Zgaga, 2003 ; Reichert & Tauch, 2003 ; Weber & Zgaga, 2004 を参照)。

これまでのところ、こうした変化の主要な結果は、ヨーロッパの大学が機能する環境が今後より透明性を持ち、競争的になっていくことである。大学は、高等教育のマス化に順応しなければならなかったこれまでの 50 年よりも今後 10 年でより一層変化しなければならない。過去 50 年間に、大学は今まで以上に学生を受け入れるため、その定員を増やすという大きな課題に直面した。しかし大学の使命、構造、意思決定のプロセスに関する変化はほとんどみられなかった。今日の状況では、各機関の使命や構造に影響を及ぼす戦略的な決定が求められている。したがってすべての大学は、自身をうまくポジショニングするために、イニシアティブを取り、明確な戦略を実行しなければならない。そのためには一大変革が必要となるのは明らかである。こうした措置や決定を講じ、実行することは困難であるため、各機関のリーダーシップにとってはきわめて難しい課題である。

次項では、ヨーロッパの高等教育及び研究セクターにおいて現在生じている混乱の特性を手短かに論じ、それから研究大学にとってもっとも重要な危機と好機を明らかにする。そして最後に、大学にとってもっとも期待できる新たな戦略を分析し、そうした戦略を決定し実施する大学の指導者が負う責任を明らかにする。

2. ヨーロッパの高等教育及び研究セクターにおける特有の変化

ヨーロッパ大陸及び、その高等教育及び研究セクターは急激かつ大幅な変化の時期に入っている。ヨーロッパの統合は、1957 年の、6 カ国によるヨーロッパの経済共同体の創出に始まる。2000 年に

* ヨーロッパ大学協会、理事；ヨーロッパ評議会及び国際大学協会の高等教育及び研究の運営委員会、副会長

** 広島大学高等教育研究開発センター、COE 研究員

は、12カ国の統一通貨—ユーロ—の創出、中央ヨーロッパ及び東ヨーロッパ10カ国の追加統合により、新たな段階に入った。さらに2004年5月1日時点では、ヨーロッパ連合（EU）は25カ国にまで拡大している。

2-1. ヨーロッパ高等教育圏とボローニャ・プロセス

ヨーロッパの高等教育及び研究セクターは、2つの政治的イニシアティブによって影響を受けている。まず1つは、パリのソルボンヌで開かれた教育会議に出席した4カ国の大臣によって1998年に着手され（Sorbonne Declaration, 1998）、1999年にはボローニャでより広範な原則に基づいて承認されたものであり、2010年までに国境のない「ヨーロッパ高等教育圏」（EHEA）を創出することを目的としている。29カ国の教育担当大臣によって署名されたボローニャ宣言（1999年）は、「ヨーロッパの文化的次元の発展における大学の中心的な役割」を重視し、「人々の流動性と雇用可能性、そしてヨーロッパ大陸全体の発展を促すための主要な方法として、ヨーロッパ高等教育圏の構築」を強調した。ヨーロッパの高等教育システムは決して透明性が高いわけではなく、学生の国家間の流動性について多くの障壁があるということを理解し、教育担当大臣たちはこうした状況を乗り越えるべく必要な措置を講じることを約束した。

ボローニャ・プロセスの主要なねらいは、各国が「学士号」や「修士号」といった学位に関して明確なシステムを採用することにある。最初のサイクルである「学士号」は、教育の最初の期間として考えられるべきであり、また、学生の雇用への参入を促進するべきである。そのため、基本的な技能は科学的な知識や方法論と並行して教えられる。第2のサイクル「修士号」では、専門分野における専門化か、複合的あるいは学際的アプローチの採用によって、学生に知識を深めさせるべきである。大学共同体の要求に基づいて2003年9月にベルリンで開かれた最近の教育担当大臣会議では、教育と研究を結びつけるため、博士号が第3のサイクルとしてそのシステムに付加されるべきだという結論に達した（Berlin Communiqué, 2003）。現在、ロシア連邦を含むヨーロッパ大陸50カ国のうち40カ国がボローニャ・プロセスに参加しており、数年後にはもう2-3カ国加わる予定である。

ヨーロッパ高等教育圏の構築を可能とするために、それに付随する措置が数多く講じられた。そのうちの2つについて言及しよう。まず1つは、他大学あるいは学習経験において獲得された単位を有効にするために、ヨーロッパ単位互換制度（ECTS）（2003年）の導入を一般化することである。もう1つは、機関間で学生を流動化させるのに不可欠な、機関間の信頼を構築するために、そしてより一般的には教育と研究の質を高めるために、厳格な質という文化を積極的に発展させることである（Middlehurst, 2003）。依然として議論が決着をみていない部分があるが、最低基準の達成及び機関内の広範囲に及ぶ質という文化の促進を保証するため、機関のアクレディテーションの二元システムへと向かっている。それは、独立した機関によって鼓舞され、監視されるべきである。

2-2. ヨーロッパ研究圏

2つ目のイニシアティブは、2000年にリスボンで開かれた首脳会議である欧州理事会によって採択され (Lisbon European Council, 2000)、2002年にはバルセロナで同理事会によって承認された (Barcelona European Council, 2002)。10年以上に渡るアメリカ経済の絶え間ない急激な成長をみると、以前にも増して、知識が経済的パフォーマンスを向上させているという事実に、この成功の大部分が大いに起因しているということが分かる。欧州理事会は、2000年にリスボンにて、EUは「世界でもっとも競争的で動的な知識集約型の経済圏」となるために、研究や技術の発展への投資を増やすべきであると決定した (Lisbon European Council – President’s conclusion, 2000)。基本戦略は、「ヨーロッパ研究圏」(ERA)を構築することであった [COM, (2000) 6, (2000) 612 final, & (2002b) 565 final]。

そこには次のような信念がある。それは、ヨーロッパ人の研究における非常に大きな可能性を發揮させるためには、EUレベルで連携して研究者を後押しし、大学と産業界間の連携を促進し、またそうした連携に対する行政的・政治的障壁を低くすることによって、国家的な取り組みをよりよく統合することが極めて重要だというものである。こうした目標を達成するために立法化されるか、あるいは考慮される手段は多方面にわたる。特に以下のものが挙げられる。

- ①従来の「ヨーロッパ研究プログラム」の第6回(2002年)において新たな手段を導入する。
- ②GDPの3%—私立セクターによってなされなければならない取り組みの3分の2—に達するよう、研究においてなされる全般的な取り組みを積極的に増やすという姿勢 (European Commission, 2002a & 2003a)。
- ③「ヨーロッパの矛盾」、すなわち基礎研究の水準はアメリカと同等に優れているにもかかわらず、それがアメリカのように新たな応用に生かされていないという点に積極的に焦点を当てるといふ姿勢。
- ④ヨーロッパレベルでグローバルに基礎研究を助成する欧州研究審議会を創設するプロジェクト。

2-3. 関連したあるいは進行中の課題

もし現在、ヨーロッパにおける高等教育と研究をめぐる議論が、ボローニャ・プロセスとERAの創出によって、大きく影響を受けているということになると、その他多くの問題—関連しているかあるいは進行中の問題—にも、注目しておかなければならない (Weber & Zgaga, 2004 ; Weber & Duderstadt, 2004)。ここでは、もっとも重要だと考えられる2つの点についてののみ言及したい。

- ①高等教育及び研究セクターの財源不足：高等教育及び研究の資金繰りは、明らかにヨーロッパにおいて現在進行中の問題である。これは、「知識に関するヨーロッパの大学の役割」(2003b)という文書で、少なくともいくつかの国やEUでは認識されている。その文書はERAの構築を支持し、導入部分で「世界でもっとも競争的でダイナミックな知識経済・知識社会になるという大望を果たすためには、ヨーロッパはとにかく最上級の大学システムを持

たなければならない。そのシステムは多様な活動分野や領域において国際的に認められた大学を持たなければならない。」と明確に強調している。

しかし、その文書ではさらに「ヨーロッパの大学は、質の高い学術的な出版物を出版してはいるが、現在のところ主要なパートナーであるヨーロッパの大学とはグローバルには競争はしていない」と言明している。主な理由の1つには、彼らの複雑な活動に対して資力が不十分であることが挙げられる。その文書は、大学の収入を増加、多様化させ、またより効率的に財源を使用しうるポイントを特定しようと試みている。ここ30年以上の学生数の大幅な増加は、それに対応する財政的支援の増加とは決して調和がとれていなかった(Weber, 2004)。したがって、長年の間、多くの国々では学生1人あたりの助成金は、多かれ少なかれ停滞するか、あるいは減少し、業界の支援は、主に研究に対してはわずかに増加しているが、公的な収入の減少を補ってはいない。さらに、昨今の大学や研究への財政支援を大きく増加させるという姿勢は、経済の不振や停滞によって脅かされている。これは、ヨーロッパにおいてもっとも取り扱いに慎重を要する問題の1つが、授業料の導入—あるいは大幅な増加—という決定をする政治的指導者あるいは大学の指導者の増加にあるという理由を説明している。

- ②自律性、ガバナンス、マネジメント：大学の自律性、ガバナンス、マネジメントといったトピックは、ヨーロッパにおいてますます注目を集めている。その主な理由は、急速に変化する環境と恒常的な予算の不足が、現在の意思決定メカニズムの限界を明らかにしていることにある。大学の意思決定メカニズムは、主に大学教授の間で共通のガバナンスのシステムを適用しているため、常に複雑でわかりにくかった。多くのヨーロッパの大学がその決定のプロセスに他の利害関係者、特に学生の参加を取り入れた1970年代には、事情は、より扱いにくいとはいわないまでも、より複雑になった。こうした状況によって、政治的権威者の側では不満が増大した。彼らは、大学の決定は不透明で大学は意思決定ができない、とこれまで以上に頻繁に不平をもらしている。これにより、よりよいアカウンタビリティへのより一層のプレッシャーや、行政に関するミクロレベルのマネジメントへの明確な志向をもたらしている(Hirsch & Weber, 2001を参照)。現在のところ、そのような流れに逆行する動きもみられる。すなわち、意思決定プロセスをより階層的にし、特に不評な事項についてできるだけ意思決定に都合のよいものにしようとするのである。
- ③その他の問題：その他多くの問題が、多様な国々や機関で議題となっている。それらのいくつかを手短に挙げよう。学習の促進、教育や遠隔教育における情報技術の使用、生涯学習、大学入学前教育の質、共同体に対する大学の関係と責任、政治的正当性、退職、あるいは今後退職予定の多数の教員の後任。これらについてここでコメントはしないが、このうちいくつかの問題については、対処方法を後に提示する。

3. ヨーロッパの研究大学とその指導者の課題

こうした2つのイニシアティブだけでなく、政治的、経済的、社会的変化が、一連の改革を生じさせ、そのうちのいくつかは重大な結果をもたらしている。こうした改革は、概して国家政府やEUによって着手されたが、ヨーロッパ審議会だけでなく、多様な大学の組織や個々の大学が後に積極的な役割を果たした。明確な政治的目標は、世界レベルかつ機関レベルにおける知の創造と転換の促進、そして高等教育及び研究セクターにおける効率性の改善の結果、ヨーロッパ経済の競争力を向上させることにある。大学自身は、大学の自律性についての議論を強化するだけでなく、新たな知の創造、研究者の訓練における中心的な役割を再確認するためにこの機会を利用している。以下では、研究大学の主要な課題は何か（危機と好機）、もっとも期待できる新たな戦略になりうるものは何かについて確認することとする。

3-1. もっとも重要な危機と好機

最近の展開、そして予想される発展についての我々の見解では、今後10年間の課題は、主に以下の3つの問題に集中するだろう（Weber & Zgaga, 2004を参照）。

- ①競争の激化：グローバル化とヨーロッパ高等教育・研究圏の構築に向けた動きは、より透明性をもたらし、その結果、各機関と国家システム間の競争を激化させるであろう。このため、各機関は、より可視的で魅力的な大学になるために、うまくプロファイリングをして、自身をポジショニングすることによって、他の機関と差別化せざるをえなくなるだろう。これは具体的には、強みをさらに強化したり、比較優位を利用するためにニッチを探したり、あるいは弱みをなくしたりすることを意味する。こうした各機関のプロファイリングは、新技術の活用度だけでなく、研究のタイプ（基礎、応用）、研究の焦点、教育に関係する研究への取り組みの割合、教育の大部分がなされているレベル（学士、修士、博士）、望まれる教育の方法（教育を推し進めるか、あるいは学習を引き出すか）、学生のタイプ（伝統的學生、フルタイムの學生、遠隔教育を受けている學生、あるいは生涯教育を受けている學生）、知が伝達される方法（伝統的な科目、ワークショップ、あるいはeコースウェアや遠隔教育）といった多くの戦略的課題に触れている。
- ②十分な資金の確保：競争的な世界における良質の研究と教育は、今後もより一層コストのかかるものとなっていくであろう。研究がより複雑で学際的になるにつれ、より大きなチームだけでなく、さらにコストのかかる科学設備あるいは調査が必要となる。良質の教育、特に上級レベルにおける教育や学習文化の増進に焦点をあてた教育は、依然として労働集約型であるため、ますますコストがかかる。また、遠隔学習の教材の準備は、たとえその教材が非常に多くの学生によって使用されるとしても、非常にコストがかかる。同時に、国家予算は、個人主義が多数派となっている我々の社会の傾向だけでなく、特に高齢化と維持できない社会保障システムの継承によってさらなる緊張下にある。

③公的諸機関や一般社会からの信頼の回復：大学は、公的諸機関や一般社会からの無条件の信頼をもはや享受することはできない。逼迫した公的予算によって強化される、私立セクターにおける競争の激化傾向、決定に際しての透明性の欠如、外的な力が大学に対して選択を求める際の決定における大きな困難、科学のより一層の高度化と社会的なインパクトは、大学や科学に対してさらなる不信を生む。創造性に不可欠である自律性を保証するために、大学はどんな犠牲を払ってもこの信頼を回復しなければならない。

3-2. 期待される新たな戦略

こうした新たな環境によって、ヨーロッパの研究大学がその手腕を問われていることは明らかである。競争の激化傾向が、大学を、もっとも力を入れていることについてより専門化させ、特定のニッチにおいて卓越させているという事実が、研究大学に影響を及ぼすことは明らかである。研究大学は、労働市場の短期的な要求にプログラムを順応させることや、プログラムの適切なバランスや一貫性に多大な注意を払う機関が支持されて、学生を失うかもしれない。また、少数の厳選された領域においてのみ卓越しようと試みる、小規模の、あるいは専門化された組織によって脅されるかもしれない。研究大学は、基礎研究や大学院教育に積極的であるため、十分な財政的支援を必要とするコストのかかる機関である。科学や基礎研究は、人知の最先端の研究において主に活躍する、言い換えれば、概して一般の人々に説明したり正当化したりすることが特に難しいタイプの研究であるため、それらに対する今日の不信は、研究大学に直接的に影響を及ぼす。研究大学が、こうした環境の変化にその手腕を問われていることは明らかである。したがってその羨望の立場を維持、回復するための明確で確固たる戦略を導入しなければならない。以下は、研究大学の指導者が考慮しなければならない主要な戦略的な課題である。

(1) 大学の使命の見直し

大学は、そのもっとも重要な使命を果たす方法を見直すべきである。その使命とは、新たな知識の創出と知識の伝達である。これら 2 つの使命、すなわち研究の使命だけでなく、特に教育の使命は、大学自身の目的としてだけでなく、社会への貢献をその目的として考えるべきである。長期的にみても社会に貢献するかどうかわからない好奇心主導型の研究と、社会への貢献を目指す研究との間の適切なバランスは、大学と社会の間の意見の相違の主要なポイントであるようにみえる（またこれはある程度は教育にもあてはまる）。これによって、外部の利害関係者が、大学の選択に恒常的に介入しようとする理由を幾分説明できるかもしれない。好奇心主導型の研究が、社会のニーズに応じることを公然と目指す研究よりも、長期的な社会のニーズによりよく応じていると証明することは不可能であるため、双方に余地を残しておくことは絶対に必要である。同じことが、本質的に研究主導型のプログラムとより労働市場志向のプログラムの間にある教育プログラムにもあてはまる。この考え方が常に支配的であることは疑いようがないが、私はより目標を絞った研究と教育への圧力は絶えず増大しているという感じを抱いている。これは、大学が好奇心主導型の研究と研

究主導型の教育に十分な余地を確保したいのであれば、社会に貢献し（大学の第3の使命）、より透明性や説明責任を持てるよう、一層の努力をしなければならないということを意味する。言い換えれば、大学は、彼らが求める自律性に値するものでなければならないのである。

（2）優れたプロファイリングとポジショニング（戦略的思考）

科学がますます複雑化しているため、多かれ少なかれ同じことをしようと試みる機関は実に多く（多くの伝統的な専門分野を含んだユニバーサル機関であろうとする）、大部分の専門分野あるいは特定の専門分野において強みのある機関が実に少ないという事実によって、おそらくヨーロッパのシステムは弱体化させられている。言い換えれば、「オックスブリッジ」があまりに少ないか、あるいは十分に専門化されていないのである。これは非常に深刻かつ政治的問題であり、ヨーロッパ及びヨーロッパ諸国は、今後もこの現実を無視することができない。

オックスブリッジ、チューリッヒやローザヌの連邦工科大学、ルーヴァンあるいはルーヴァン・ラ・ヌーヴのカトリック大学、ジェノバあるいはライデン大学、そしてここで名前を挙げていない機関も含め、現在トップの研究大学の多くは概して、自身をポジショニングするための厳密な自発的戦略を十分にはとっていないようである。これらの研究大学の成功は、国家からの財政的支援や自律性に関しての比較的良好な環境や、その厳格な募集政策の結果であると考えられる。こうしたすべての要因が、研究費や有能な教員や研究者を巡る競争において非常によい立場を保証した。言い換えれば、これらの研究大学は「好循環」から利益を得ていたのである。

今日もっとも手腕を問われる問題は、機関のリーダーシップのレベルにおける「自由放任主義」の姿勢が、今後10年間、依然として十分であるかを判断することである。私の考えでは、その変化は過去のそれよりもより深い性質のものであるため、十分ではないだろう。これらの研究大学は、競争の激化に対処するために自身をよりよくプロファイリングしたり、あるいはポジショニングしようと試みる他の機関によってますます挑戦されることだろう。さらに、収入と支出の間の緊張は一層増加するだろう。また少なくともこれら2つの理由で、研究大学は、その優先事項をよりよく決定せざるをえないだろう。またこれは、研究大学が自身をよりよくポジショニングするために戦略的に考えなければならないということを意味する。これは、危機や好機だけでなく、強みや弱みの厳密な分析も伴う。そうした分析が有用であるためには、徹底したものでなければならない。言い換えれば、特定の専門分野において補足的に教授が必要とされるかどうかといった問いはもはや十分ではない。大学のポジショニングに関する戦略的な問題は、緊急を要する問題として、重要な構造的問題を提起しなければならない。

提起されるべき、対処されるべき問題のタイプは、以下の通りである。それらは将来、断固として実施する必要があるだろう。

ボローニャ・プロセスが、結果として一般的な学習と大学院レベル（第2、第3のサイクル）における、上級の研究とをより明確に分離するという事に鑑みれば、研究大学は、地域社会の必要に合った学士号の数を減らすか、あるいは綿密に計画されず、より幅広い志向を持った学士号を設定

するかによって、修士や博士レベルにおける明らかに研究志向の教育にその取り組みの大半あるいはすべてを集中すべきかどうか、自問する必要がある。そうした戦略は、総学生数の減少をもたらすが、専門化された、あるいは学際的なプログラム数を増加させ、教育の質を向上させるために重要な人的資源を自由化するはずである。その他の機関は正反対の解決策を選択するため、こうした傾向は、結果的に専門化を通して機関のさらなる差別化をもたらす。すなわち、少数の専門化において卓越性を追求するだけでなく、ある機関は研究を、またある機関は教育をより志向するのである。

また研究大学は、その提供するほとんどの専門分野において限界量に達しているということも確認すべきである。これは、質の維持と資源の効率的な使用において必要な条件である。この基準が満たされないときには、研究大学は、考えられるすべての解決策を考慮すべきである。解決策として考えられるのは、学科あるいは下位組織を閉鎖すること、学科の限界量を高めるために1つあるいは2, 3の他機関と包括的な解決策を設けること、他機関と統合、あるいは他機関を吸収すること、あるいは他機関との強力なネットワークの創出を考慮することである。しかし、ヨーロッパの一連の国家システムとしての特性のために、こうした変化は、アメリカのような少数の大規模なトップ大学の創出には結びつきそうにない。専門化は、ヨーロッパ大陸内よりも各国内で行われる可能性がある。それは、ヨーロッパには、トップの研究大学が依然として数多く存在しているが、これらの大学は、概して小規模でより専門化されており、科学的好奇心を満たすある分野しか対象としていないということの意味している。

(3) 自律性の向上と優れたガバナンスとマネジメント

大学をよりよくプロファイリングするか、あるいはポジショニングすることは、リーダーシップによって、分析が始められ、さらに重要なことには意思決定がなされ、それらが実行に移されるということである。それは、人々に影響を及ぼす構造的変化をしばしば創出することを意味している。強力なリーダーシップなくして、大学のプロファイリングやポジショニングはなされえないことを明らかに示す見解もある。これはおそらく、面倒で、かつ極端に遅い決定プロセスによって特徴づけられている多くのヨーロッパの大学にはまだあてはまらない。しかし、理想的な解決策を考えるのは容易ではない。大学では、知識の大部分が階層の底辺にあるため、学長あるいは総長により大きな決定権を断じて与えることはできない (Weber, 2001)。したがって、より階層的で合理化されたプロセスの創出と、後者は必然的に深刻かつ面倒ではあるが、機関の改善に貢献しうるすべてのものの参加を可能にする、より民主的なシステムへの期待との間には非常に深刻な矛盾が存在する。したがって、必要な解決策は、強力なリーダーシップ、手軽な決定及び管理構造、あらゆる利害関係者の広範な協議という3つの基準を中心として明確に表現されるべきである。

大学の活動は、—あらゆる人間の活動のように—ますます複雑になっている。さらに、大学スタッフの件費は、総支出の約70—80%を占め、かなりコストがかかるため、大学スタッフの業務はより一層支援されなければならない。これが、優れたマネジメントが重視される理由である。優れ

たマネジメントを保証するためにはいくつかのルールが存在する。そのうちの 1 つに、リーダーはもはや単に優秀な科学者、あるいは教育者ではあり得ず、マネジメントの問題に対してのセンスを持ち、そのための教育をされていなければならないということが挙げられる。その他のどんな人間社会よりも、大学のマネジメントには長期的な展望が必要とされる。最後に、意思決定を支援するマネジメントツールの使用は不可欠となってきた。

その他ヨーロッパにおける極めて重要な課題は、政府によって行使される管理と影響のメカニズムである。前述のように、公立大学の自律性は、多くの場合非常に制限されているか、あるいは脅かされている。公的諸機関及び大学が問題を解決すべく検討している解決策は、国家と機関の間に代表委員会を設け、実際の決定権を与えることである (Rhodes, 2004)。これによって、決定の提案、実行、管理を行う団体を明確に分離することが可能となるだろう。大学において中心的な人物である学長（あるいは総長）は、決定をする立場にはあるが、その管理は他の団体、つまりは委員会によってなされるか、あるいは、決定を提案する立場にはあるが、決定自体は委員会によってなされ、その管理は国家によってなされる。委員会の構成を考えると、その機関のメンバーが委員会のメンバーになれるかどうか、あるいは委員会のメンバーがもっぱら外部のメンバーから構成されるべきかどうかについての決定は、注意を要する問題である。いうまでもなく、2つの解決策には十分な論拠があるが、決定や管理に関する純粋なシステムには、外部のメンバーだけで構成されている委員会のほうが好ましい。

(4) 質という文化とその発展

研究大学が、概して質的保証方策の導入が遅いというのも矛盾している。これはある程度は、その専門分野において機関外からの学術的名声を得ている研究者の姿勢によるものである。したがってそうした研究者は、自身の所属する機関からできるだけ多くの支援を期待する傾向があるが、しばしばその支援と同等の働きをする気はない。また、これはある程度は、研究領域を選択するために研究者に与えられた広範な自律性によるものでもある。

しかし、研究大学が、研究集団の中で認知されていることに満足しているとしても、質という文化を効果的に展開することで、全体的なパフォーマンスを改善する見込みがあるということを理解すべきである。ヨーロッパ大学協会によって奨励された戦略 (Graz declaration, 2003) によれば、これは、学科やその他機関、あるいは下位組織に対する継続的な質監査システムを運営すること、そして研究アウトプットや教育成果の双方に留意することを意味している。方法論は、自己評価報告書の作成、評価報告書を作成するピアの視察、そして最後に、問題点や考えられる改善策を検討するためのこうした報告書についての議論を中心として体系化されるべきである。

質的評価の厳粛な手続きは、周知されてはいるが隠れているものをあらわにするため、多くの欠点を確認し、またそうした欠点の解決に大いに役立つということは経験的に知られている。言い換えれば、優れた大学は、他のすべての大学と同様、質という文化を発展させた結果、自らを改善できているのである。

(5) 教員・学生の募集政策

逆説的にいえば、意欲的な大学が講じなければならないもっとも重要な措置は、昔から成功への鍵である非常に厳格な政策、すなわち、非常に厳格な募集政策を適用し続けることであると思われる。他のどんな機関よりも、大学の質はそのスタッフの質によって決まる。特に、最高の大学となるためには、大学は、複雑性の高いレベルで解決策を採り入れ、あるいは提供することのできる優れた研究者や教授を引き留め、あるいは引き寄せなければならないことについては疑いの余地がない。これには、有力候補間の自由競争に基づく、非常に厳格な募集及び昇進の政策が必要とされる。逆説的にいえば、現在トップの研究大学は、概して既に人的資源の質をあてにすることができるため、ますます競争の激化していく環境に参入するにはよりよい立場にある。これは制限要因であるため、優れた人材を探すよりもその利益を維持することの方が容易である。しかし、厳格な公的セクターの規則に従属したこれらの大学は、ある専門分野において主流である給与の水準に準じてその水準を適応させることができず、その結果優れた人材を雇用することができないため、より大変な時代にあるのかもしれない。しかしこうした議論は、研究環境の質（設備、研究スタッフの配置、環境）が補償的な役割を果たすということが証明されているため、あまり無条件になされるべきではない。

これはまた、トップの研究大学が優れた学生を引き寄せなければならないということをも意味する。そのため、各機関は、可視的かつ魅力的でなければならない。またこれは、学習課程の多様な段階の入り口、及び毎年プログラムの多様なレベルにおける厳格な選抜プロセスを意味している。公的諸機関は、大学に対して、高校を無事修了したすべての学生を受け入れさせ、また多くの国々では、学士号取得後すぐに修士プログラムへと移行させるため、学生を選抜できる大学は、できない大学と比較して強みを持っている。したがって、一般的なレベルを下げて、能力の低い学生を入学させないように、できるだけ早く選抜を行うことが重要である。

(6) 必要な財源の確保

最後になったが、その他重要性が高まっているトピックとしては、財源の問題が挙げられる。たとえ新設の大学がよりよくポジショニングされ、その結果、重点的に取り扱われたとしても、特に大学院レベルでは、研究インフラを発展させ、かつよりよい学習機会を提供するためには、より多くの財源が絶えず必要となるだろう。これは、ヨーロッパの大学が、旧来の財源、すなわち国家財源や、第三者機関、特に研究費配分機関、財団法人や援助資金供与者（出資者）からさらなる資金獲得を試みていることを意味している。こうしたすべての事例において、大学は、政治団体あるいは組織によって外的になされた決定に完全に依存している。しかし大学は、こうしたすべての組織に働きかけ、より一層の支援を受けるに足るということをはっきりと示すことによって、そうした決定に肯定的に影響を及ぼすよう試みることはできるだろう。

大学にとっての真の課題は、基本的には契約ベースで、新たな財源からじかに追加資金を調達することである。大学は、基本的には教育（授業料）と研究サービス（研究契約や知的財産権からの

収益)の双方を売り物にすることができる。そして最終的には、資産を蓄積し、その収益から利益を得ようと試みることができる。ヨーロッパの研究大学は、こうした財源を増加させるための新たな方法を検討するよう強く推奨されているが、それはかなり困難であり、ある財源は旧来の財源を幾分脅かしさえするということを認識しなければならない。

授業料の導入、あるいは増加は、確実に収入を増加させるもっとも期待できる方法である。しかし、おそらくスペインやイングランドといった例外を除くと、授業料に対して強い抵抗がみられる。私の考えでは、授業料に対する抵抗は、「公的責任」としての高等教育と、「公共財」としての高等教育の混同によるものである。政府は、高等教育及び研究は公的責任であるべきであり、結果として授業料は提供されるべきであると、政治的に決定することはできる。しかし、高等教育及び研究が、たとえ高等教育機関に在籍しなかったすべての者に対して外部便益をもたらしているとしても、語の経済学的定義によれば、明らかに公共財ではない。こうした混同の結果は広範囲に及び、特に研究費に直接寄与する学生をひきつけるために授業料の値上げを断念させている。まず、学生による授業料の支払いは、資源のよりよい配分に寄与している(高等教育の需要側と供給側の双方において)。次に、高等教育への自由なアクセスは、あらゆる取り組みがなされているにもかかわらず、高等教育機関で学んでいる低収入の家庭出身学生の割合はまだ非常に低いため、国家の所得分配に退行的なインパクトをもたらす。この低収入集団が税金を支払っているという事実は、たとえそれがわずかな額であっても、この集団のメンバーがより裕福な子どもの学習を援助しているということの意味する。最後になったが、授業料の値上げは、莫大な追加財源を供給することができる。こうした議論が授業料の値上げを支持しているのは明らかである。しかしこれは、2つの必要な条件が満たされる場合に限り、望ましいものとなる。1つには、授業料が低収入集団の入学への障壁とならないよう保証することである。助成金やローンといった手厚いシステムを一斉に展開することが必要である。いま1つには、多くのヨーロッパの大学は、政府が大学への財政的支援を一斉に減らすためにこうした機会を利用することを恐れている。これには正当な理由がある。大学が既に財源不足であることを考えると、かなりの損害を被るであろう。

ヨーロッパの大学は、委託研究にかなり積極的になってきており、こうしたアプローチはますます頻繁に採用されそうである。しかし、知的財産権を利用することで発展はまだ期待できる。そうした問題に対する積極的な政策は、歳入のたった数%を供給できるに過ぎないが、もしそうしたシステムがあまりに官僚的で保護的なものになるならば、研究者の創造性に否定的な影響を及ぼするということを認識すべきである。

アメリカとヨーロッパの大学の最大の違いは、おそらくヨーロッパの大学に寄付基金がみあたらないことである。我々の見解では、これには主な理由が2つある。1つは、収入からの寄付金の控除がまったくできないか、あるいは部分的にしかできないため、大学に寄付をするか、あるいは研究プロジェクトに資金を提供する個人への税制上の優遇措置が概してない—あるいはただ弱だけ—ということである。いうまでもなく、大学は、国家政府、特に財務担当大臣に対して、こうした寄付収入を控除すべく、会計法を改めるよう働きかけをすべきである。しかし、ヨーロッパの大学は

ほとんど公立であるため、こうした法改正は難しい。つまり、大学が公的予算の支出面で既に負担となっているのである。したがって、財務担当省は、税法における追加の租税支出の承認にまったく熱心ではない。もう 1 つは、ヨーロッパの大学には、特定のプロジェクトを助成すべく、卒業生に寄付を求める文化が事実上ないということである。

4. 結 論

以上は、世界中、特にヨーロッパで起こっている激しい変化や、ヨーロッパの研究大学が直面しているもっとも重要な課題についての記述であり、研究大学がより積極的に変化に適応し、新たなニーズや機会に応じ、それと同時に社会に対しての責任をも果たす方法を改善しなければならないとの期待が込められている。これは、すべてのスタッフにとっての課題であるが、指導者は、より効率的な決定構造とプロセスの構築、戦略的な思考、最新式のマネジメントツールの使用、そして意思決定に導く、より断固たる姿勢をとらなければならない。これは、すべての研究者が訓練され、多くの基礎的な科学上の発見がなされる空間として、何世紀にもわたって享受している指導的立場を大学が保持するための条件である。

【参考文献】

- Barcelona European Council (2002). *Presidency Conclusions*. <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=69871&LANG=1&File=/pressData/en/ec/69871.pdf&Picture=0>
- Berlin Communiqué* (2003). <http://www.bologna-bergen2005.no/>
- Bologna declaration* (1999). http://www.bologna-bergen2005.no/PDF/00-Main_doc/990719BOLONGNA_DECLARATION.PDF
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2000). *Towards a European research area* COM (2000) 6-18 January 2000. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0006en 01.pdf
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2000). *Making a reality of The European Research Area: Guidelines for EU research activities (2002-2006)* - COM (2000) 612, October 4, 2000. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0612en01.pdf
- Council of Europe/UNESCO (1997). *Convention on the recognition of qualifications concerning higher education in the European Region*. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/>

- cadreprincipal.html
- Council of Head of States of countries member of the European Union (2000). http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/79_en.pdf
- ECTS (2003). <http://europa.eu.int/comm/education/socrates/ects.html>
- European Commission (2002a). *More Research for Europe - Towards 3% of GDP*. http://europa.eu.int/comm/research/era/pdf/com3percent_en.pdf
- European Commission (2002b). *Communication: The European Research Area: Providing New Momentum. Strengthening - Reorienting - Opening up new perspectives*. Brussels: Commission of European Communities, October 16, 2002. http://europa.eu.int/comm/research/era/pdf/era-newmomentum_en.pdf
- European Commission (2003). *Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe*, Com 779. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0779en01.pdf
- European Commission (2003a). *Communication Investing in research: an action plan for Europe*. <http://europa.eu.int/comm/research/era/3pct/pdf/action-plan.pdf>
- European Commission (2003b). *Communication from the Commission: The role of the universities in the Europe of knowledge*. Brussels: Commission of the European Communities, February 5, 2003. http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0058en01.pdf
- European Science Foundation (ESF) (2003). Report of a High Level Working Group, *New structures for the support of high-quality research in Europe*, Strasbourg.
- European Union (2002). *Sixth Framework program 2002-2006*. http://europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html
- European University Association (2003). *Graz declaration*. <http://www.eua.be>
- Grin, J. F., Harayama, Y., & Weber, L. E. (2001). Responsiveness, Responsibility and Accountability in Swiss University Governance, in Arimoto, A. (Ed.), *University Reforms and Academic Governance*. RIHE International Publication Series, 7, 55-101, Research Institute for Higher Education, Hiroshima University.
- Hirsch, W. Z. & Weber, L. E. (Eds.) (2001). *Governance in Higher Education*. Economica, Paris.
- Lisbon European Council (2000). *Presidency conclusions*. <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=60917&from=&LANG=1>
- Middlehurst, R. (2003). *Quality Assurance Implications of New Forms of Higher Education*. European Network for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), Occasional Paper No. 3, Observatory Reports, Helsinki. <http://www.obhe.ac.uk/products/reports/>
- Prague Communiqué* (2003). http://www.bologna-bergen2005.no/PDF/00-Main_doc/010519PRAGUE_COMMUNIQUE.PDF

- Reichert, S. & Tauch, C. (2003). *Trend 2003: Progress toward the European Higher Education Area: Bologna four years after: Steps toward sustainable reform of higher education in Europe*. EUA and European Commission, Brussels. http://www.bologna-bergen2005.no/PDF/00-Main_doc/0307TRENDS_III.PDF
- Rhodes, F. (2004). Reinventing the University, in (chap. 1) Weber & Duderstadt (Eds.), *Reinventing the Research University*. Economica, Paris, 3-14.
- Sorbonne Declaration* (1998). *Joint declaration on harmonisation of the architecture of the European Higher Education System*. http://www.bologna-bergen2005.no/PDF/00-Main_doc/980525_SORBONNE_DECLARATION.PDF
- Tauch, Ch. & Rauhvargers, A. (2002). *Survey on Master Degrees and Joint Degrees in Europe*. EUA, Genève, September 2002. http://www.bologna-bergen2005.no/PDF/02-EUA/0209_SURVEY_MASTER_JOINT_DEGREES.PDF
- The Council of Europe: 800 million Europeans* (2003). Council of Europe, Strasbourg.
- Weber, L. E. (2001). Critical University Decisions and their Appropriate Makers: Some Lessons from the Economic Theory of Federalism, in Hirsch & Weber (Eds.), *Governance in Higher Education*. The University in a State of Flux, Economica, Paris, 79-93.
- Weber, L. E. (2004). Financing the Research University: A European Perspective, in (chap. 13) Weber & Duderstadt (Eds.), *Reinventing the Research University*, Economica, Paris, 179-196.
- Weber, L. E. & Duderstadt, J. (2004). Challenges and Possible Strategies for Research Universities in Europe and the United States, in (chap. 17) Weber & Duderstadt (Eds.), *Reinventing the Research University*, Economica, Paris, 239-254.
- Weber, L. E. & Zgaga, P. (2004). Reinventing the European Higher Education and Research Sector: the Challenges for Research Universities, in (chap. 3) Weber & Duderstadt (Eds.), *Reinventing the Research University*, Economica, Paris, 29-50.
- Zgaga, P. (2003). *Bologna Process between Prague and Berlin*. Report to the Ministers of Education of the signatory countries. Report commissioned by the Follow-up Group of the Bologna Process, September, Berlin. http://www.bologna-bergen2005.no/PDF/00-Main_doc/0309ZGAGA.PDF

報 告 1

日本におけるファカルティ・ディベロップメント —2003 年度調査結果から—

有本 章
大膳 司

広島大学

日本におけるファカルティ・ディベロップメント

—2003年調査結果から¹—

有本 章*
大膳 司**

1. 調査の目的

本研究は、21世紀COEプログラム「21世紀型高等教育システム構築と質的保証」（拠点リーダー 有本 章）の一環として実施したアンケート調査『大学における教育活動の改善に関するアンケート調査』の報告である。

本アンケート調査は、わが国の国公立大学における教育の改善活動の現状を明らかにし、日本の大学教育（特に、学士課程教育）の活性化に向けての今後の課題や方策を検討することを目的として実施された。

この調査を実施することになった背景には、種々の理由から日本の大学教育の改善の現状を調査し、その実情をできるだけ客観的につかむ作業が必要になった点が指摘できる。

種々の理由とは、①グローバル化、知識社会化、市場化などへの社会変化が急速に進む中で、大学の教育機能の改善が必要になっていること、②大学教育の点検・評価はFD/SDとも関連しており、日本と諸外国における大学教育改善の状況を比較的に理解する必要があること、③②とも関連しているが、日本の各大学の教育改革に関する問題点と方策を明確にする必要があること、などが主なものである。

さらに、我々が1989年に実施した調査での発見と比較することによって、この14年間の大学における教育改善の状況の変化を明らかにすることにした。

2. 調査の方法

2-1. 調査の対象

平成14年5月1日現在、全国の国・公・私立の4年制大学に在職中の学長、学部長、教授、助教授、講師を調査対象とした。本日の発表では、学長への調査の結果を中心に報告する。

2-2. 調査方法

広潤社編集部編『2002 全国大学職員録 国公立大学編』『2002 全国大学職員録 私立大学編』

¹ このアンケート調査は、広島大学高等教育研究開発センターの小方直幸（助教授）、渡辺達雄（COE 研究員）、大場淳（助教授）、北垣郁雄（教授）、黄 福涛（助教授）、杉本和弘（COE 研究員）、葛城浩一（COE 研究員）と共同して実施された。

* 広島大学高等教育研究開発センター長、教授

** 広島大学高等教育研究開発センター、教授

用いて、上記の調査対象者から、学長は悉皆、学部長は10分の1の大学の全学部長及び残りの10分の9の大学の4分の1の大学の学部長全員、そして教授、助教授、講師は10分の1の大学に所属する一般教員の3分の1を無作為抽出し、平成15年5月末から6月上旬までに郵送し、7月中旬を第1次の締め切りとした。

なお、設置者別の調査票配布数および回答率等は、表1の通りである。

表1 設置者別・職階別の調査票配布数

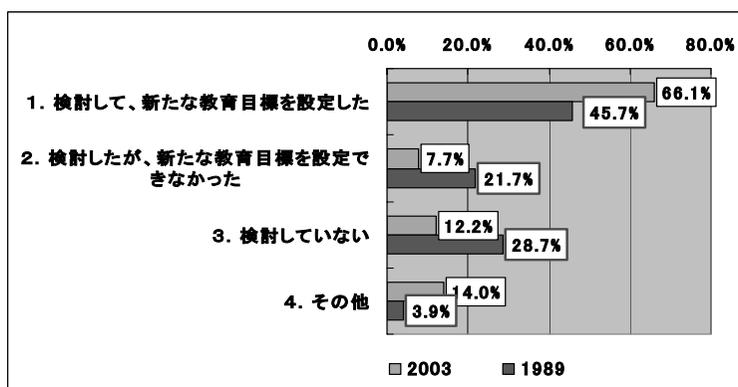
| | 配布数 | 回答数 | 回答率 |
|-----|-----|-----|-------|
| 国立 | 94 | 67 | 71.3% |
| 公立 | 73 | 44 | 60.3% |
| 私立 | 508 | 231 | 45.5% |
| その他 | * | 1 | |
| 計 | 675 | 343 | 50.8% |

3. 調査結果

3-1. 教育成果をあげるための施策

図1（あなたの大学の教育目的・目標について、ここ5年の間に、なんらかの組織的な検討をされましたか）で示すように、2002年において、66.1%が「検討して、新たな教育目標を設定した」と答えた。1989年では45.7%であった。このことは、教育目的・目標の見直しがこの14年の間にかなり一般的になったことを示唆している。

図1 あなたの大学の教育目的・目標について、ここ5年の間に、なんらかの組織的な検討をされましたか。



しかし、カリキュラムのチェックに関する限りは、あまり劇的な進歩が認識されているとは言えない（表2）。すなわち、カリキュラムをチェックした大学は、1989年の91.5%に対して、2003年では85.6%であった。この結果は、カリキュラム改革は過去14年の間に大きな改善が認識されないほど早い時期に始まっていたことを示唆している。

表2 過去5年の間に、あなたの大学は、あなたのカリキュラムをチェックしましたか。

| | 2003年 | 1989年 |
|-----------------------------|--------|--------|
| 1. 検討して、新たなカリキュラムを策定した | 84.1% | 91.5% |
| 2. 検討したが、新たなカリキュラムを策定できなかった | 1.5% | |
| 3. 検討しなかった | 5.0% | 6.2% |
| 4. その他 | 9.4% | 2.3% |
| 計 | 100.0% | 100.0% |

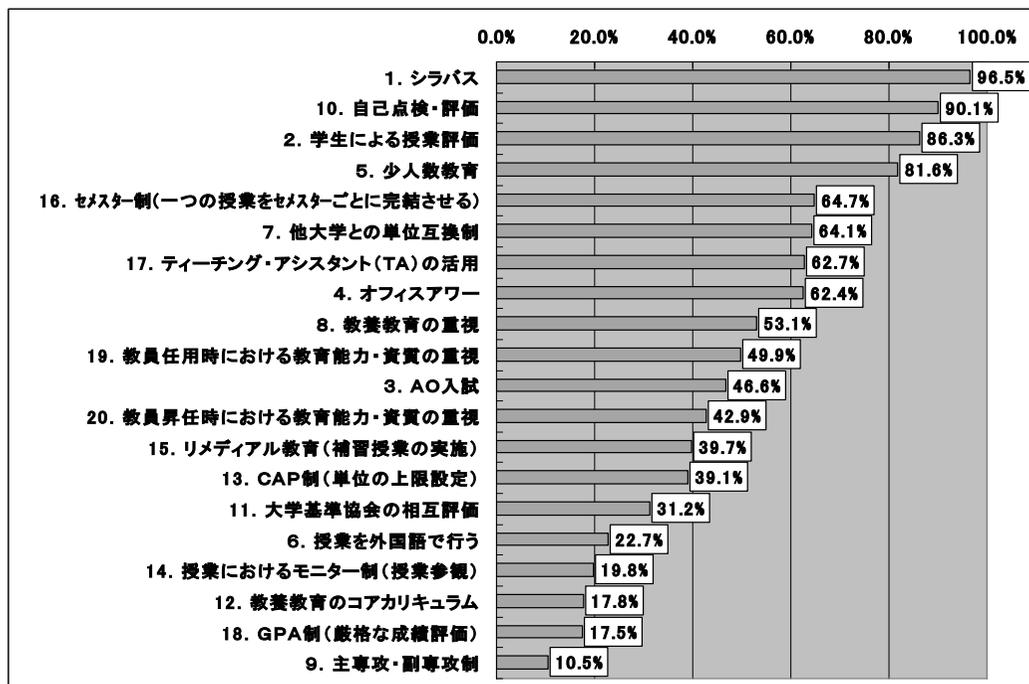
注)1989年の選択肢は「検討した」のみ

図2 (あなたの大学では、次の事柄を実施していますか。)で示されたように、教育改革に関する項目間の実施率に差異がみられる。実施率の高い項目は、高い順に、「シラバス (96.5%)」「自己点検・評価 (90.1%)」「学生による授業評価 (86.3%)」「少人数教育 (81.6%)」「セメスター制 (1つの授業をセメスターごとに完結させる) (64.7%)」「他大学との単位互換制 (64.1%)」等であった。

実施率の低い順には、「主専攻・副専攻制 (10.5%)」「GPA制 (厳格な成績評価) (17.5%)」「教養教育のコアカリキュラム (17.8%)」「授業におけるモニター制 (授業参観) (19.8%)」「授業を外国語で行う (22.7%)」「大学基準協会の相互評価 (31.2%)」「CAP制 (単位の上限定) (39.1%)」等であった。

これらの結果に基づけば、改革は行われているにもかかわらず、教育過程・成果の質的保証はまだ十分に展開されているとは言えない。

図2 あなたの大学では、次の事柄を実施していますか。



3-2. 教育活動を改善・活性化する必要

ほとんどすべての学長は、現在、大学の教育活動の改善・活性化が必要であると考えている。表3（あなたの大学の教育の改善や活性化は必要であると思われますか。）で示されている通り、ほとんど100%の学長が是認している。14年前と比べて、ほとんど変化がない。そのような考えは、学長の間で当然であると思われることが分かる。

表3 あなたの大学の教育の改善や活性化は必要であると思われますか。

| | 2003年 | 1989年 |
|--------------|--------|--------|
| 1. 必要である | 90.1% | 98.5% |
| 2. ある程度必要である | 8.8% | |
| 3. どちらともいえない | 0.0% | 1.5% |
| 4. あまり必要でない | 0.9% | 0.0% |
| 5. 必要でない | 0.3% | |
| 計 | 100.0% | 100.0% |

それではなぜ、教育活動の改善・活性化が必要だと考えているのだろうか。図3（教育の改善と活性化が必要であるとお考えになる理由は何でしょうか。）に示されている通り、選択率の高い順に、「学生に意欲を持って学習してもらうため（94.2%）」「大学教員は大学教育の改善に努める責務があるため（76.9%）」「社会の情報化・国際化に対応したカリキュラム編成の必要性のため（50.0%）」であった。逆に、採択率の低い順に、「外国人留学生に入学してもらうため（8.8%）」「社会や国民からの大学教育批判に応えるため（26.0%）」「大学教育のグローバルスタンダード化への対応のため（JABEE など）（38.6%）」「教育活動が大学評価の対象となっているため（39.0%）」であった。

最も一般的な回答は、学生の学習への注目、質の評価、IT 革命や国際化にともなう需要に対応するためのカリキュラム改革に注意を払うことに関連している。そのような回答のあった理由は、IT 革命や国際化の下で品質保証に対応するため教育活動を改革しようとしていることにある。それにもかかわらず、外国人学生や大学外からの批判に注意が向けられていない。前者の回答と、グローバルスタンダードに対応する品質保証や品質保証それ自体に対してむしろ否定的な理由が含まれている後者の回答との間の一種のパラドックスに言及する必要がある。これは、学長が、彼ら自身の大学における教育改革のビジョンに関して相反する感情を抱いていることを反映しているものと考えられる。

図3 教育の改善と活性化が必要であるとお考えになる理由は何でしょうか。
 (表2で「1. 必要である」を選択された方に質問します。)

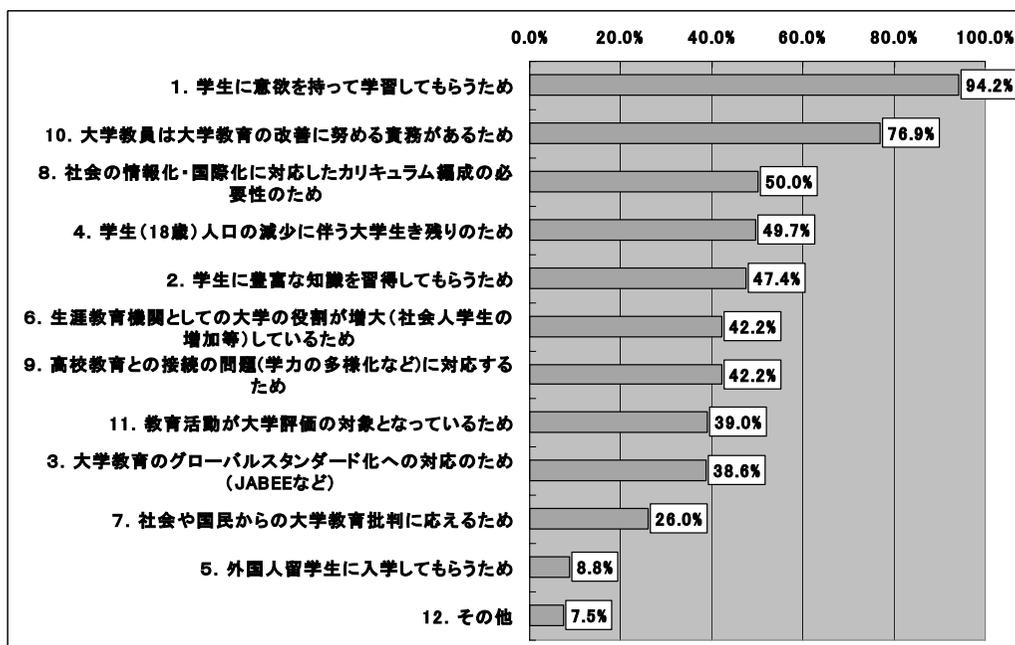


図3-1と図3-2で示された結果に基づけば、設置者間で、教育改善・活性化を必要とする理由の違いが観察できる。「1. 学生に意欲を持って学習してもらうため」と「10. 大学教員は大学教育の改善に努める責務があるため」は国立・私立両セクターの間で共通である。しかし、「3. 大学教育のグローバルスタンダード化への対応のため(JABEEなど)」「8. 社会の情報化・国際化に対応したカリキュラム編成の必要性のため」「11. 教育活動が大学評価の対象となっているため」は国立大学で選択されており、「4. 学生(18歳)人口の減少に伴う大学生生き残りのため」「2. 学生に豊富な知識を習得してもらうため」「8. 社会の情報化・国際化に対応したカリキュラム編成の必要性のため」は私立大学で選択されていた。「8. 社会の情報化・国際化に対応したカリキュラム編成の必要性のため」は両セクターでかなり重視されているという共通性がある。「3. 大学教育のグローバルスタンダード化への対応のため(JABEEなど)」や「11. 教育活動が大学評価の対象となっているため」は国立大学で強調されており、「4. 学生(18歳)人口の減少に伴う大学生生き残りのため」「2. 学生に豊富な知識を習得してもらうため」は私立大学で強調されているという点で相違が認められる。

図3-1 教育の改善と活性化が必要であるとお考えになる理由は何でしょうか。(国立大学)

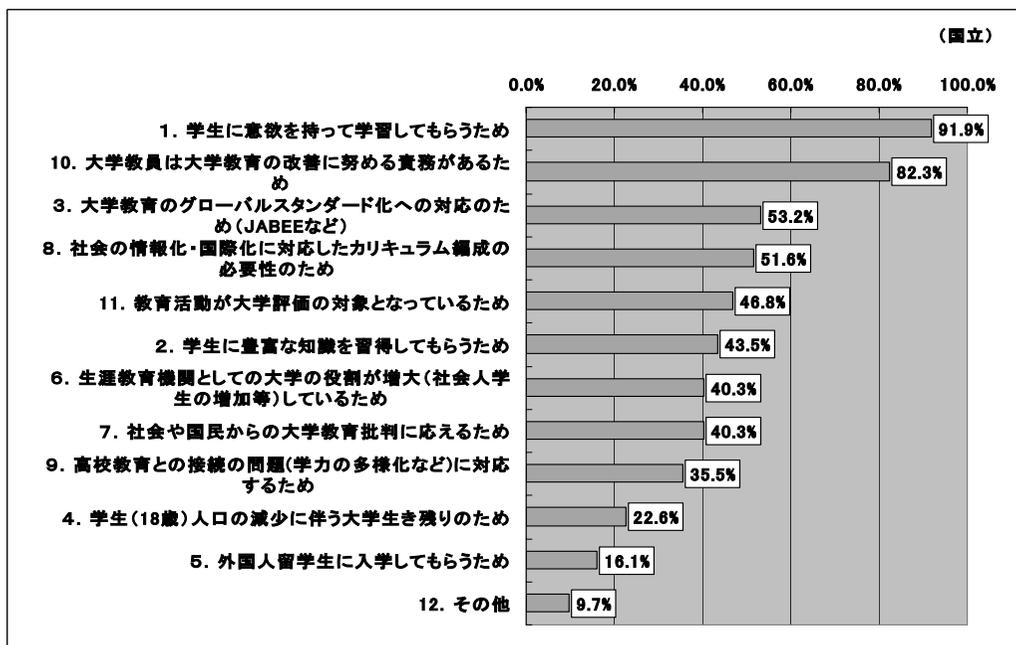
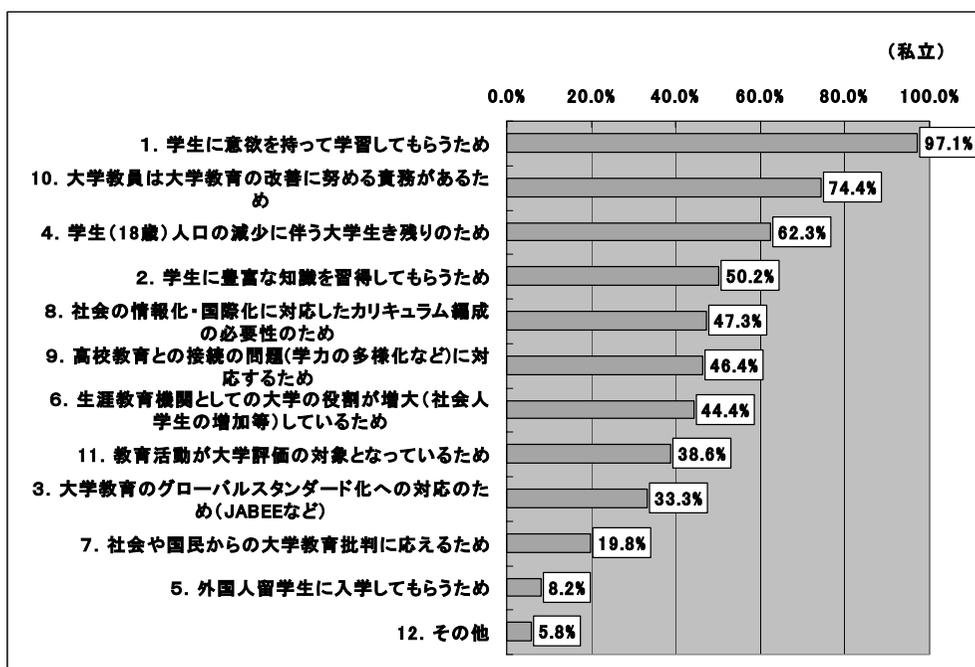


図3-2 教育の改善と活性化が必要であるとお考えになる理由は何でしょうか。(私立大学)

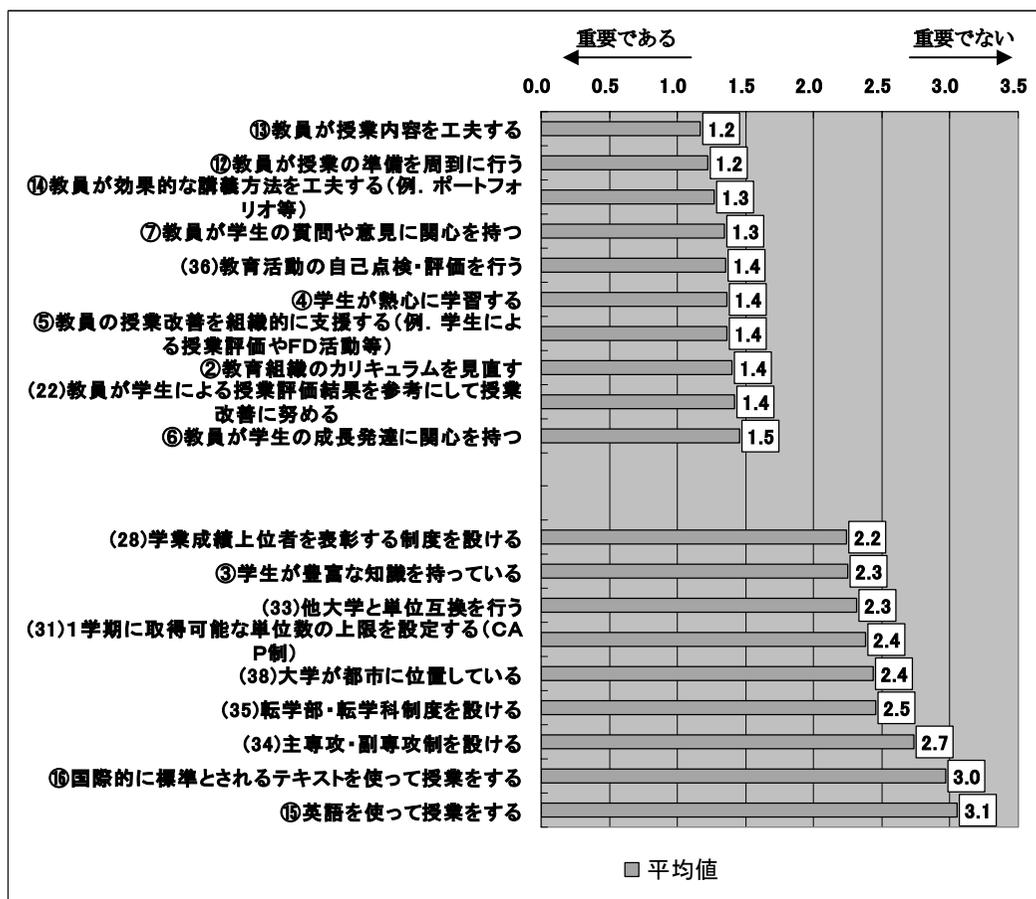


それでは、大学での教育活動の達成レベルを高めるために重要な活動や環境は何であろうか。図4には、教育活動の達成レベルを高めるために重要な活動や環境の上位10位までと下位9位までを示している。

重要な上位10位のうち7項目は、教員の活動に関する事項である。すなわち、教員の努力や能力開発が日本の大学の教育活動の達成レベルを高めるために重要であると認識されている。

ほぼ100%の学長は、教育活動の達成レベルを上げるために、自身の大学の教育活動の改善・活性化や(表3)、教員の努力・開発が重要であると考えている。表4(あなたの大学では、今後、FD活動がどの程度必要だと思いますか。)に示されている通り、ほぼ100%の学長は、自身の大学において将来FD活動が必要となると考えている。

図4 あなたの「大学・学部の教育」の達成レベルを高めるためには、それぞれの事項はどの程度重要であると思われますか。



注:「重要である」を1,「ある程度重要である」を2,「どちらともいえない」を3,「あまり重要でない」を4,「重要でない」を5として、平均値を計算した。

表4 あなたの大学では、今後、FD活動がどの程度必要だと思われますか。

| | 2003年 |
|--------------|--------|
| 1. 必要である | 78.4% |
| 2. ある程度必要である | 19.5% |
| 3. あまり必要ない | 1.8% |
| 4. 必要ない | 0.3% |
| 計 | 100.0% |

3-3. FDの理念

FDとは何か。Eble & McKeachie (1985) や Graf, Albright, & Wheeler (1992) などでは、様々なFDの定義が見出される。

図5 (あなたの大学では、FDの内容領域を、次のどれに照準されていますか。) に示されている通り、93.0%の学長は、自身の大学のFD活動は、教育に照準されている、と回答した。

図6 (あなたの大学のFDの取組において目的としている「よい教員」とは次のうちどのようなタイプでしょうか。) に示されている通り、94.0%の学長は、自身の大学のFDの取組において目的としている「よい教員」とは、教育を重要であると考えている教員である。

図5 あなたの大学では、FDの内容領域を、次のどれに照準されていますか。

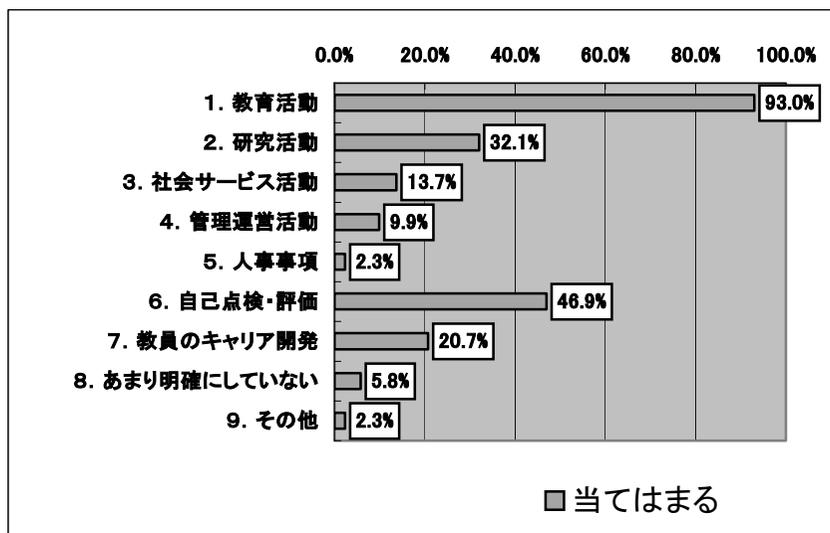


図6 あなたの大学のFDの取組において目的としている「よい教員」とは次のうちどのようなタイプでしょうか。

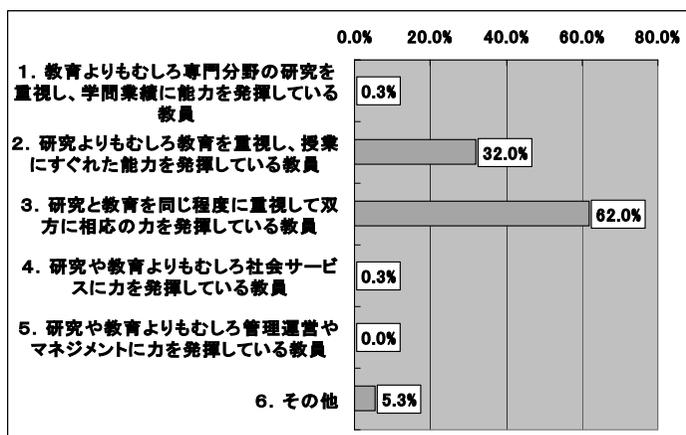


図6-1と図6-2で示されている結果に基づいて、設置者間で違いが見られる。私学の学長は、国立大学の学長よりも、研究活動よりも教育活動をより重要であると考えている教員を自身の大学のFDの取組において「よい教員」と考えている。

図6-1 あなたの大学のFDの取組において目的としている「よい教員」とは次のうちどのようなタイプでしょうか。(国立大学)

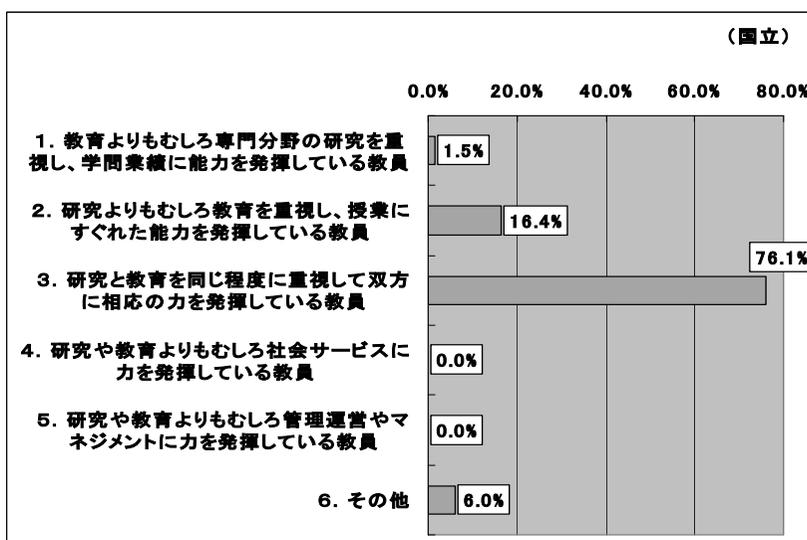
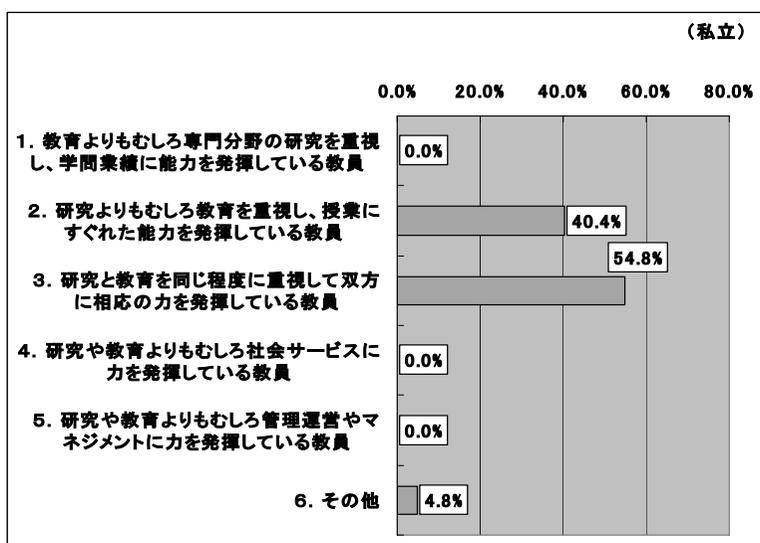


図 6-2 あなたの大学のFDの取組において目的としている「よい教員」とは次のうちどのようなタイプでしょうか。(私立大学)



3-4. FD 活動の実施形態

どれくらいの大学が、日本でFD活動に係わっていますか。図7(あなたの大学では、過去5年の間に、教育に関するFD活動を実施しましたか)に示されている通り、過去5年に、72.4%の大学がFDプログラムを提供している。1989年に比べて、58.7%の増加であった。

そのFDプログラムでは、どんな内容が扱われていますか。図8(その行事は、どのような内容ですか)に示されている通り、ほとんどの大学(79.5%)において、「講義方法」がFDプログラムにおいて扱われていた。次に、「学生指導の方法」や「学生評価の仕方」が多くの大学で扱われていた。逆に、「研究活動のあり方」「社会サービスのあり方」「管理・運営のあり方」は10%未満の大学において扱われていた。大学の4大機能のうち、主に教育機能がFDプログラムにおいて扱われていた。

図7 あなたの大学では、過去5年の間に、教育に関するFD活動を実施しましたか。

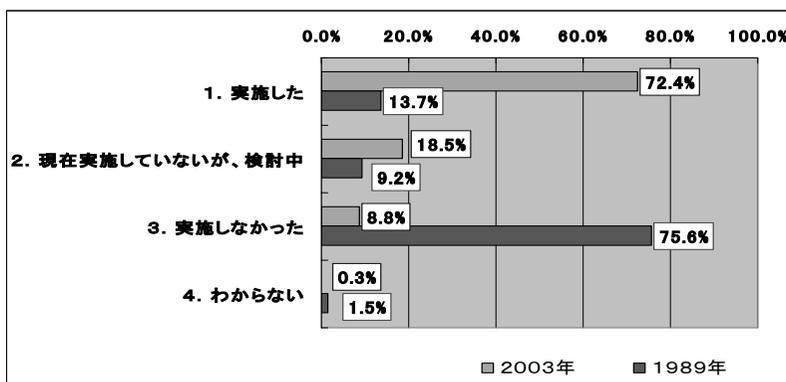
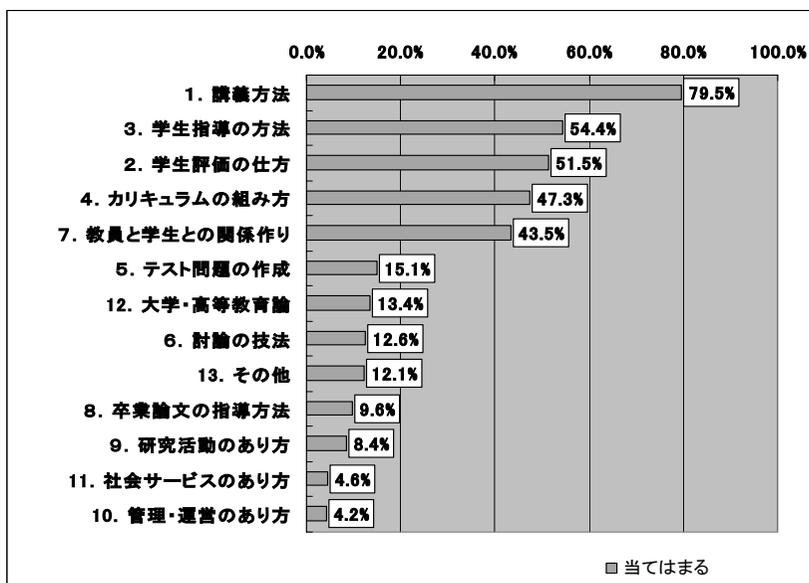


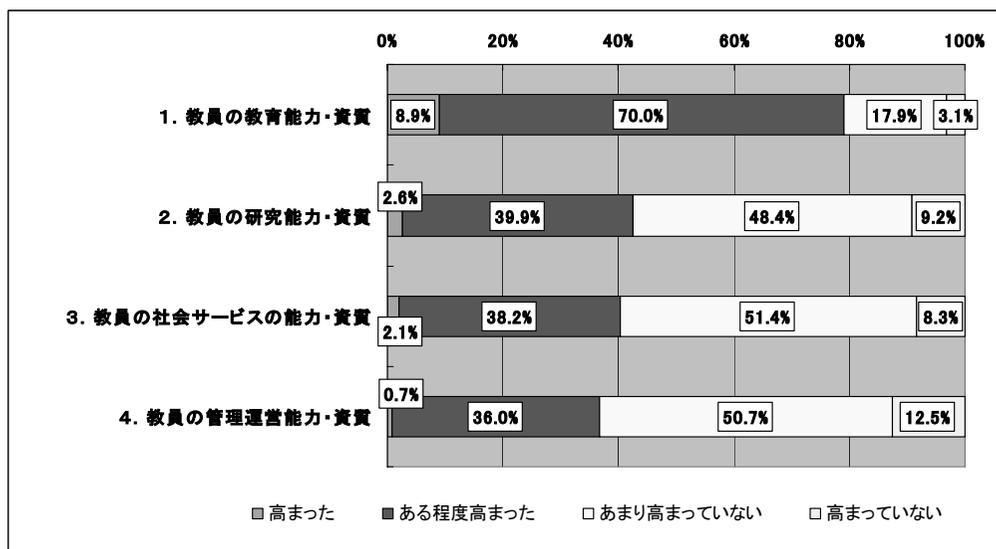
図8 図7で「1. 実施した」を選択された方におたずねします。その行事は、どのような内容ですか。



3-5. FDプログラムの業績と診断

FDプログラムにおいて教育関連内容が主に扱われた。図9（貴学では、FD活動実施の結果、どの程度成果が得られましたか。）で示された通り、FD活動は80%弱の大学において、教員の教育能力を強化していた。逆に、約40%の大学において、FD活動は研究能力・資質、社会サービスの能力・資質、管理運営能力・資質を強化していた。

図9 貴学では、FD活動実施の結果、どの程度成果が得られましたか。



FD 活動は、確かに多くの大学で教員の教育能力を強化していた。それにもかかわらず、図 10（あなたの大学の教育を全般的にどのように評価されますか。）で示すように、11.3%の学長しか教育は成功していると答えていない。

図 11（過去 5 年間で、あなたの大学の質はどの程度改善されたと思われますか。）で示すように、たった 13.4%の学長しか、自身の大学の教育の質が改善されたと考えていない。そして、図 12（あなたの大学での FD の実施に関するこれまでの実績はどのようなものですか。）で示すように、5.2%の学長しか、自身の大学での FD プログラムの実績に満足していない。

多くの学長は、FD 活動は、教員の教育能力を強化すると考えていた。しかしながら、そのようなプログラムにもかかわらず、教育が成功している、教育の質が改善されている、FD 活動の実績は満足いくものである、などと考える学長はほとんどいない。

図 10 あなたの大学の教育を全般的にどのように評価されますか。

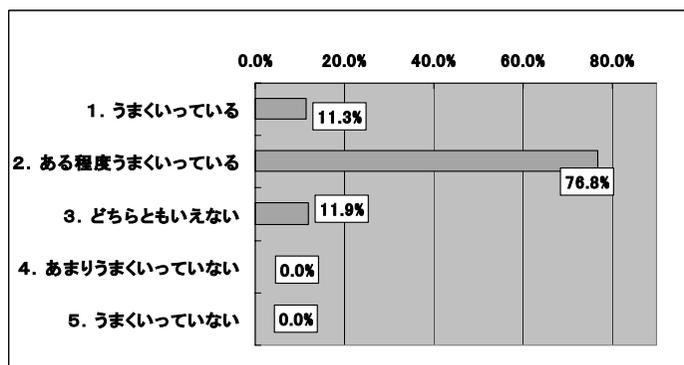


図 11 過去 5 年間で、あなたの大学の質はどの程度改善されたと思われますか。

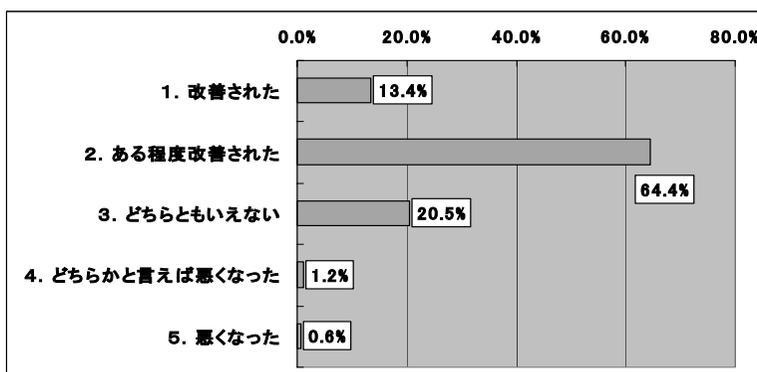
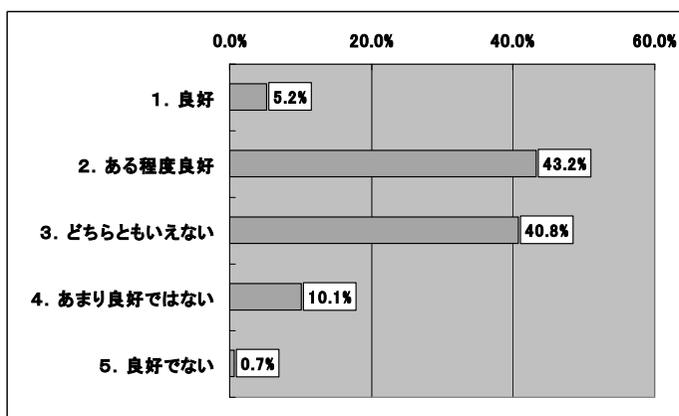


図 12 あなたの大学での FD の実施に関するこれまでの実績はどのようなものですか。



4. FD 活動の問題点と今後の課題

上記のような結果から、日本の大学における FD 活動が成功しているとは言いがたい。では、多くの大学は、FD 活動の問題点をどのように認識しているだろうか。

4-1. FD 活動の現状の問題点

表 5 に示すように、78.1%の学長が、「FD 活動の理念や概念が組織全体の教員に十分認識されていない」と回答しており、63.2%の学長が、「FD 活動が概してトップダウンになって、ボトムアップの取組がなかなか育たない悩みがある」と回答しており、72.9%の学長が、「FD 活動の概念や内容に関する専門家が学内にいない」と回答しており、67.8%の学長が、「FD 活動に無関心な教員がかなり見られる」と回答していた。

このように、多くの大学の学長が FD 活動の問題を認識している。73.9%の学長が、「FD 活動の連携や協力を推進する全国組織が必要である」と考えている。

表5 次の①～⑤まではFD活動の現状の問題点とその回答を示しております。次の各質問の選択肢から最も当てはまるものを1つずつお選び下さい。

| | 当てはまる | ある程度当てはまる | あまり当てはまらない | 当てはまらない | 計 |
|---------------------------------|-------|-----------|------------|---------|--------|
| ①FD活動の理念や概念が組織全体の教員に十分認識されていない。 | 16.3% | 61.8% | 17.9% | 4.1% | 100.0% |
| ②FD活動が概してトップダウンになって、ボトム | 9.0% | 54.2% | 28.7% | 8.1% | 100.0% |
| ③FD活動の概念や内容に関する専門家が学内にいない | 28.0% | 44.9% | 19.4% | 7.6% | 100.0% |
| ④FD活動に無関心な教員がかなり見られる。 | 12.9% | 54.9% | 29.2% | 3.1% | 100.0% |

「1. 当てはまる」または「2. ある程度当てはまる」を選択された場合、あなたの大学ではその種の教員は何パーセントぐらい見られますか。

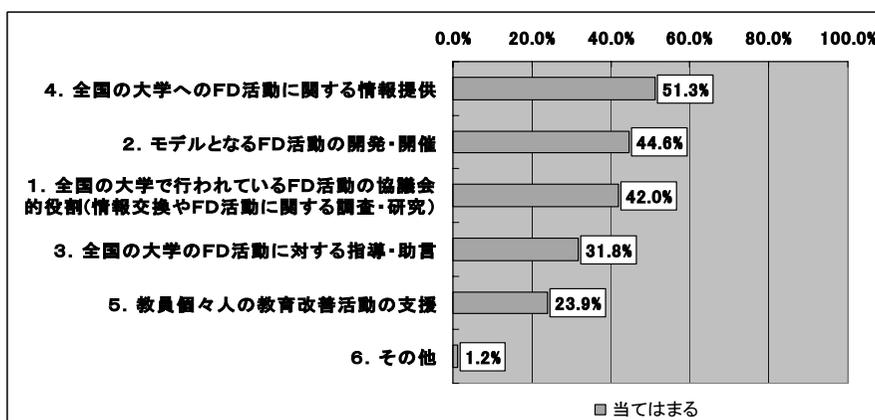
平均 → 41.35%

| | 必要である | ある程度必要である | あまり必要はない | 必要ない | 計 |
|------------------------------------|-------|-----------|----------|------|--------|
| ⑤FD活動の連携や協力を推進する全国組織が必要であるとお考えですか。 | 20.2% | 53.7% | 22.4% | 3.7% | 100.0% |

図13（上記の組織にはどのような機能を期待されますか）は、「全国の大学へのFD活動に関する情報提供（51.3%）」「モデルとなるFD活動の開発・開催（44.6%）」「全国の大学で行われているFD活動の協議会的役割（情報交換やFD活動に関する調査・研究）（42.0%）」がそのような組織に期待される主要な機能であると示している。

FD活動の連携や協力を促進する全国組織は、各大学のFD活動を支援することが期待されている。

図13 上記の組織にはどのような機能を期待されますか。



4-2. 教育活動への期待と実際

表6（あなたの大学では、教員の昇進審査に際して、以下に示した各活動は、それぞれどの程度重

視することを望ましいと思われませんか) に示すように、教員の昇進審査に際して、教育活動が形式上は最も強調されている。研究活動は、2番目である。しかしながら、表7(あなたの大学では、教員の昇進審査に際して、以下に示した各活動は、現実にどの程度重視されていますか)で示すように、研究活動は実際の昇進プロセスにおいて最も強調されている。教育活動が、実際には、あまり強調されているわけではない。

日本で教員が昇進するとき、教育活動は理論的には最も強調されているが、実際にはそうではない。このことが、教員が教育改善に熱心でなく、その結果、教育がうまくいっていない理由であると思われる。1989年当時に比べれば、少しの改善はされている。その結果、図14(あなたの大学の教員は一般に教育の改善に対して熱心だと思われませんか)で示すように、2003年において、教員が教育の改善に対して熱心だと思ふ日本の大学学長(12.2%)は、1989年(6.8%)の2倍となっている。

表6 あなたの大学では、教員の昇進審査に際して、以下に示した各活動は、それぞれどの程度重視することを望ましいことだと思われませんか。

| | 2003 | | | | | 計 | 平均値 (重要度順) | 1989 平均値 |
|-------------|---------------------|-----------------------------|--------------------|---------------------------------|----------------------|--------|------------|-------------|
| | 重視するの が望ましい 1 | ある程度重 視するの が望ましい 2 | どちらとも 言えない 3 | あまり重視 しないの が望ま しい 4 | 重視しないの が望ましい 5 | | | |
| ①研究活動 | 62.3% | 35.9% | 1.8% | 0.0% | 0.0% | 100.0% | 1.4 (2) | 1.3 |
| ②教育活動 | 76.9% | 22.0% | 1.2% | 0.0% | 0.0% | 100.0% | 1.2 (1) | 2.0 |
| ③学内の管理・運営活動 | 20.4% | 62.3% | 15.3% | 1.5% | 0.6% | 100.0% | 2.0 (4) | 2.5 |
| ④社会サービス活動 | 15.7% | 59.5% | 23.0% | 1.8% | 0.0% | 100.0% | 2.1 (5) | 2.7 |
| ⑤その他 | 31.0% | 44.8% | 24.1% | 0.0% | 0.0% | 100.0% | 1.9 (3) | * |

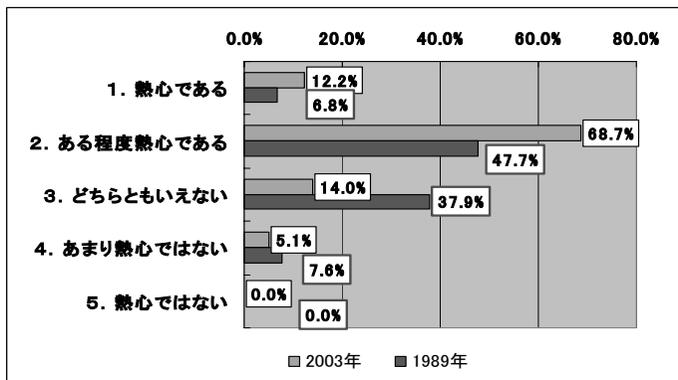
注:「重視するのが望ましい」を1,「ある程度重視するのが望ましい」を2,「どちらともいえない」を3,「あまり重視しないのが望ましい」を4,「重視しないのが望ましい」を5,として平均値を計算した。

表7 あなたの大学では、教員の昇進審査に際して、以下に示した各活動は、現実にどの程度重視されていますか。

| | 2003 | | | | | 計 | 平均値 (重要度順) | 1989 平均値 |
|-------------|------------------|----------------------|--------------------|----------------------|-------------------|--------|------------|-------------|
| | 重視されて いる 1 | ある程度重 視されている 2 | どちらとも 言えない 3 | あまり重視さ れていない 4 | 重視されて いない 5 | | | |
| ①研究活動 | 72.8% | 23.3% | 2.4% | 0.6% | 0.9% | 100.0% | 1.3 (1) | 1.4 |
| ②教育活動 | 31.1% | 46.2% | 12.4% | 7.3% | 3.0% | 100.0% | 2.1 (2) | 2.4 |
| ③学内の管理・運営活動 | 8.5% | 43.0% | 26.2% | 12.1% | 8.2% | 100.0% | 2.7 (4) | 2.7 |
| ④社会サービス活動 | 4.6% | 32.2% | 39.9% | 15.3% | 8.0% | 100.0% | 2.9 (5) | 3.1 |
| ⑤その他 | 14.3% | 37.1% | 37.1% | 5.7% | 5.7% | 100.0% | 2.5 (3) | * |

注:「重視されている」を1,「ある程度重視されている」を2,「どちらとも言えない」を3,「あまり重視されていない」を4,「重視されていない」を5,として平均値を計算した。

図 14 あなたの大学の教員は一般に教育の改善に対して熱心だと思われますか。

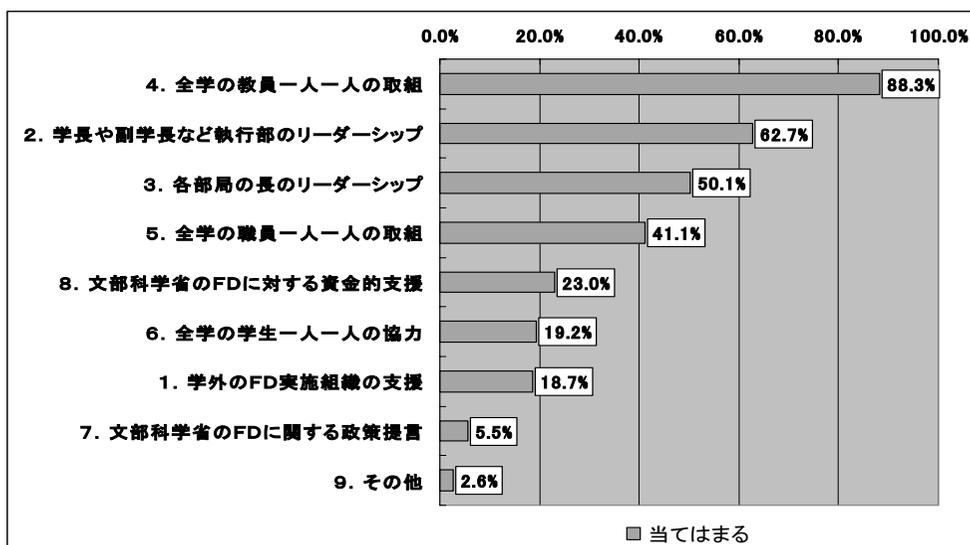


4-3. FD活動を促進するのに必要な要因

図 15 (あなたの大学の教育改善を目的とした教員能力開発活動 (FD 活動) を推進するには、次の選択肢のうちどの要因が重要でしょうか。) で示すように、教育改善のための FD 活動を促進するための 4 大要因は、「全学の教員一人一人の取組 (88.3%)」「学長や副学長など執行部のリーダーシップ (62.7%)」「各部局の長のリーダーシップ (50.1%)」「全学の職員一人一人の取組 (41.1%)」であった。

この回答に示されているように、日本の教育の質を上げるためには、教職員による教育改善のために自立した積極的な行動と、システム全体の統合された支援的なリーダーシップの存在が重要であると考えられる。

図 15 あなたの大学の教育改善を目的とした教員能力開発活動 (FD 活動) を推進するには、次の選択肢のうちどの要因が重要でしょうか。



5. まとめ

我々の調査結果は、1989年以降、教育目的・目標の検討が日本でかなり一般的になっているという結論を支持している。しかし、教育過程・成果の質的保証はまだ十分に展開されていない。少なくとも、ほぼ100%の学長は、自身の大学の教育活動は改善・活性化される必要があると考えていることが分かる。学長は、自身の大学の教育活動の達成レベルを高めるために、教員による努力と開発が最も重要であると思っており、それ故に、ほぼ100%の学長は、FDプログラムが将来の自身の大学にとって必要であると考えている。

本報告では、日本において過去5年の間に大学の72.4%が、教育活動に関するFDプログラムを提供している事実を報告した。ほとんどの大学で、FDプログラムの中で「講義方法」が扱われていた。ほぼ50%の大学で、「学生指導の方法」「学生評価の仕方」「カリキュラムの組み方」「教員と学生との関係作り」が扱われていた。このように、FD活動においては、教育機能関連項目が主に扱われていた。そのため、80%の学長は、FDプログラムが教員の教育活動能力を高めたと思っている。しかしながら、教育が効果的である、教育活動の質は改善された、FDプログラムの実績は満足できるなどと考える学長はほとんどいなかった。

FD活動やFDプログラムそれ自体についての問題に関して、FD活動の理念や概念が組織全体の教員に十分認識されていない、FD活動が概してトップダウンになって、ボトムアップの取組がなかなか育たない悩みがある、FD活動の概念や内容に関する専門家が学内にいない、FD活動に無関心な教員がかなり見られる、などと認識する学長が70-80%に上っている。そのため、学長は、FD活動の連携や協力を推進する全国組織が必要であると考えている。

諸発見によって明らかにされた第2の問題は、日本で教員が昇進するとき、教育活動が形式上は最も強調されているが、実際はそれほど強調されていないということである。そのことがなぜ教員が教育改善に熱心でないかを説明する重要な理由であると思われる。

日本の教育の質を高めるためには、学長も指摘するように、教育改善のための教職員の自立した積極的な行動と、システム全体の統合された支援的なリーダーシップの存在が重要である。

【参考文献】

Alstete, J. W. (2000). Post-tenure Faculty Development, ASHE-ERIC Higher Education Report (Vol.27, No.4), Washington, D.C.: George Washington University, Graduate School of Education and Human Development.

有本 章編, 1990年, 『大学教員の改善に関する調査研究－全国大学教員調査報告書－』 広島大学大学教育研究センター。

Eble, K. E. & McKeachie, W. J. (1990). Improving Undergraduate Education through Faculty

Development: An Analysis of Effective Programs and Practices, San Francisco: Jossey-Bass.

Graf, D. L., Albright, M. J., & Wheeler, D. W. (1992), Faculty Development's Role in Improving Undergraduate Education, *New Directions for Teaching and Learning*, 51, 101-109.

広潤社編集部編, 2002, 『2002 全国大学職員録 国公立大学編』。

広潤社編集部編, 2002, 『2002 全国大学職員録 私立大学編』。

報 告 2

研究大学におけるリーダーシップの複雑性 — 経営者・教授陣・学生の役割 —

Peter Conn

ペンシルバニア大学

研究大学におけるリーダーシップの複雑性

— 経営者・教授陣・学生の役割 —

Peter Conn*

福留 東士** 訳

まず最初に必要なこととして、本稿における若干の定義と除外事項について述べておく。私が本稿で取り上げるのは、私立の「研究」大学であり、これはアメリカ高等教育機関の中で非常に小さな部分を占めるに過ぎない。アメリカには学位授与権を持つ4年制大学が3,500機関以上存在し、フルタイムあるいはパートタイムの学生として18–23歳人口の約半数が入学する。カーネギー財団による有名な大学分類によるならば、そのうち、わずか60ほどの大学が研究大学とされている。しかし、数こそ少ないが、ここにはアメリカの一流大学が含まれている。ハーバード、イェール、ペンシルバニア、それ以外のアイビー・リーグの大学、デューク、スタンフォード、シカゴ、MITといった約30の私立大学、そして、パークレー、ミシガン、テキサス、ウィスコンシン、イリノイといった同じく約30の州立大学が含まれているのである。

これらの研究大学は、アメリカの学術の非常に大きな部分を生み出し、博士候補者の多くを育て、また、教授陣には、アメリカの指導的な科学者、人文学者を多く抱えている。

州立大学の管理運営はきわめて専門化していて、またそれ自体が独立した問題であるため、私は以下では私立大学を対象とする。これらの大学を私は「アイビー・プラス」大学と呼ぶ。はじめに、これら大学の多くが持つ管理運営上の特質について概観する。そして、管理運営の実際をみるに際して有益な2つの重要な問題のケーススタディを行いたい。2つの問題とは、博士号授与の管理と寄附金の運営である。

本稿のタイトルとは矛盾するようにみえるかもしれないが、大学の管理運営とは理事会から始まる。ペンシルバニア大学や他の私立大学では、理事会には最終的な権限が付託されている。実は、用語上および法的には、法人としての特許状が理事会に与えられているという意味で、理事会こそが大学なのである。理事会は大学に関する、事実上すべての重要案件に対して最終決定権を保持しており、それは年間予算や戦略計画から新しい学位の提案やテニユア付ポストへの昇進にわたる。理事会はまた、大学の学長を雇い、彼らを評価する権限をも持っている。

しかし、日常的な活動において、主要な大学の理事会は、少なくとも間接的には、大学の主要な使命、すなわち教育と研究に介入することはめったにない。理事会メンバーは招待されない限り、スクールやデパートメントの教授会には出席しないし、招待される場合もそれは意見交換のためであってトップダウンの指示を与えるためではない。理事会は、カリキュラムの編成や学位授与要件の決定や改正といった、重要な教育事項に干渉することはしない。何よりも、理事会は、教授陣の

* ペンシルバニア大学、副学長代理、アンドレア・ミッチェル英語学記念講座教授

** 日本学術振興会特別研究員

雇用・評価・昇進に関わることを注意深く避けている。このように、理事会は教員の昇進を承認する法的権限を保持してはいるが、教授陣と大学の上級管理者への委譲を通して、外部的にこの権限を行使しているのである。

前述のように、理事会がアカデミックな意思決定から距離を置いている実状は、ペンシルバニア大学の場合、きわめて明確である。1915年、ペンシルバニア大学の若い経済学者 Scott Nearing が、反戦のパンフレットを出版し、また児童労働の廃止を主張したことによって解雇された。当時大きな影響力を持っていた雑誌ニュー・リパブリックは、Nearing が解雇されたとき、ペンシルバニア大学理事会を「反動勢力」の集まりであると非難し、「学問の抑圧」であるとして告発した。Nearing の解雇は、全国的な関心を集め、学問の自由に対する重大な侵害であるとして AAUP (American Association of University Professors, アメリカ大学教授協会) に取り上げられた最初のケースとなった。そして結果として、この事例、およびこれに類する事例は、1940年における近代的なデュー・システムの成文化を導くことになったのである。

つまり、ペンシルバニア大学では、アメリカの他の大学以上に、理事会の活動が、支持、計画、資金集め、全般的な管理といったレベルにとどまることの価値とその必要性とを経験しているのである。アメリカの大学が国家経済や社会改善へ重要な貢献ができるということは、上級の教授たちが彼らの教育研究を編成する自由を束縛されることなく、ただ学問の必要性と彼ら固有の知的関心に基づいていることによって保証されている。アカデミックな探求は外部の政治的、イデオロギー的要求に応えるものではないという認識は、研究者が個人的、あるいは集団的教育研究を追及することに対して強固な支持を与えている。

理事会が、大学の管理運営においていかに限られた役割しか果たしていないかを明らかにするには、ありふれてはいるが有効な方法がある。それは彼らが運営する委員会について調べることである。ペンシルバニア大学では、理事会内部の委員会には、会計監査と法令遵守、予算と財政、補償、開発、外部関係、施設とキャンパス計画といったものがある。これらがいずれも、大学の財政あるいは事業部門と呼ぶうるものに関係していることに注目してほしい。すなわち、財政政策と実施、不動産獲得とキャンパス施設、予算作成等々である。学術政策に関する委員会もある。しかし、これは、理事会が定期的に大学の学術面に関与することのできる唯一の存在である。しかも、この委員会での議題は理事会と大学の上級管理者との緊密な協力によって決められる。理事会内部には教授陣に関する委員会は存在しない。

理事会による管理のこのようなバランスは、慎重に決められたものであって、偶発的なものではない。大学の理事会はそれ自身、分業の上に成り立っている。すなわち、教育研究のあらゆる責任を教授陣に預け、助言はするが経営による「監督」は行わないのである。

理事会が大学行政に関与する際の役割について、以上のように慎重にその枠組みが定められてきたことは賞賛に値するが、それでも、状況は上の要約が示しているほどすっきりとした明快なものではないということも述べておかなければならない。

例えば、大学の年間予算を定めるに際して、理事会は、施設・設備、授業料の増額、不動産取得

等々について決定を下す。これらは、表面的には財政上の決定であり、教育研究にあからさまな影響を与えるものではないが、教育プログラムに対して明白な帰結をもたらす。資源は常に逼迫しており、優先順位は常に競争によって決められる。大学のあらゆる支出を、究極的には教育上の使命を達成するためのものとして擁護することも可能ではあるが、実際には事業や施設・設備に投じられる資金は、教育上の優先事項に対する財源の割当てを削減させることになる。

それにもかかわらず、学術活動をより直接的に侵食する領域において、概して理事会は、経営者や監督者としてよりも、パートナーや支持者として振舞う。妥当な例として戦略的計画が挙げられる。営利、非営利を問わず多くのアメリカの主要な企業と同様に、大学は、継続性を持ち、程度の差はあれ精巧な戦略的計画のプロセスに沿って行動することを選ぶ。これらの計画を最終的に承認するのは理事会であるが、それらの文書に示される方向性や重点項目が通常最初に定められるのは、教授陣と上級管理者の協働によってである。これはペンシルバニア大学の最近の状況によく当てはまる。現在の戦略計画は12以上の委員会によって検討され、それらのほぼすべてにおいて教授陣が最大の構成員であった。大学の全12のスクールから出された100人以上の教員が参加したのである。

以上の事実が示しているのは、私立の研究大学では、同じような規模と範囲を持つ多くの企業と比べた場合、権力の境界線がまったく自明でないということである。教員も学生も自らを雇用者と定義しておらず、特に多くの上級教授たちは、自身の教育研究以外に、キャンパスの同僚的生活への程度参加するかは、自主的な決定によるものであると考えている。このようにして、伝統が、文書化された法規と同じ重要な役割を持ち、また垂直的な地位関係以上に同僚的關係が重要である中では、根本的な複雑性が大学全体の特質をなすのである。

このような一連の前提が働く中で、大学の管理者たちはいかにしてリーダーシップを発揮することができるだろうか。ここで古いジョークを紹介しよう。イギリスのとても無精な指揮者がアメリカのある都市のオーケストラで指揮をとるために招待されたときのことである。彼がリハーサルに到着したとき—もちろん遅刻して—演奏者たちは皆静かに待っていた。そして彼の楽譜台にこんな貼り紙がしてあった。「演奏を始めるときは、腕を振って下さい。そして演奏を止めるときは、振り返ってお辞儀をして下さい」。

私は、学長、副学長、ディーンたちが、研究大学のリーダーシップにとって、単に飾り物的で儀式的な役割しか持っていないということを言おうとしているのではない。しかし、大学の中核的な使命が研究と教育であるならば、それらの使命を実行するのは2つのグループ、すなわち学生と、そして何よりも教員である。それ以外の大学の成員と管理組織は支援スタッフとサービスを構成するのである。

教授陣は、大学の主要な構成員のうち最も長く集団として大学内に留まり、大学内で卓越した地位を築いてきた。学士課程の学生はほぼ4年ごとに入れ替わる。大学院生や専門職大学院の学生は少なくとも2年間、平均して4年間大学に留まる。デパートメントの長、ディーン、副学長は普通きわめて限られた期間しか在任しない—私はかなり正確な推計として5年から7年だと考えている。管理者の中で最も在任期間が長い学長でさえ、10年以上在任するのはまれであり、普通はわずか6

年から7年でしかない。

これとは対照的に、教員は何十年もその地位に留まり続ける。彼らは、数多くのディーンや副学長が就任しては退任してゆくを見続け、教員らの職業上の関与、業績、優先事項が、きわめて限られた結果しかもたらされなかったことに気付くのが普通である。このように彼らが大学に長く留まることは、テニユア・システムのもう1つの帰結である。そして、管理者らのイニシアティブに対する惰性と抵抗をもたらすこともあるが、それと同時に、経験と広い視野の優れたバランスをも結果するのである。

たいへん賢明なことに、現代アメリカの大学は、ほとんどの上級管理者の任用において教員が中心となることを支持している。ほぼ例外なく、成功した研究者や科学者しか、ディーンや学長といった地位には選ばれないのである。

この事実はありふれてはいるが、少し立ち止まって熟考する価値がある。学問の世界は、最高管理責任者に必要とされるスキルや価値と、彼らとその職務に就くために成し遂げた業績とがきわめて限られた関係しか持っていない。近代的な事業体の中でこのような性格を持つのは、おそらく大学だけである。教育研究で卓越しているとしても、そのことが、何万もの人を雇用し、きわめて困難な法的・政治的・倫理的・社会的・財政的問題に毎日のように直面し、何十億ドルという金額を動かす事業体の責任を負うために必要な知識と経験とをすぐさま与えるわけではないであろう。しかしながら、これこそがまさにほとんどの学長が辿るキャリアパスなのである。

このことを具体的にあらわすものとして上級学位を用いると、Ph.D.は理論的に洗練されていることの証明であり、MBAは経営に関する専門性のシンボルである。しかし、大多数の学長はPh.D.を持っているが、MBAを持っている者はほぼ皆無である。(専門職学位としては、一部に、法律の学位を持っている学長がいるのみである。)

私はこの事実を誇張したいわけではない。学長は通常、上級管理職のポストを次第に昇進してゆくことを通じて、長い徒弟制を生き延びてきているからである。彼らは研究室や図書館から一足飛びに学長室に向かうわけではない。だがそうであっても、成功を求められる学長の候補者となるのは、経営者としての、あるいは資金集めの業績ではなく、何よりも学者としての業績を持った人でなければならないのである。

およそ事業体においては、すべての管理者は、最終的に最高位へ辿り着くことも含めて昇進への野心を持つことが普通であり、非常に望ましいこととされる。実際、そのような野心を持たないと、モチベーションが欠如しているとみなされる。

これとは対照的に、大学人がその職業に就く理由は、ほぼ例外なく、学問と新しい知識を産み出すことへの情熱があるからであり、これは、それら知識を次の世代の学者や研究者たちへと伝えたいという熱望によって満たされるのである。コースワーク、試験、論文という苦労を経験しながら、フルタイムの管理職の準備をしていると考える大学院生はほとんどいない。そして、教員が就かなければならない管理職に任命されることをあからさまに希望することは、通常、趣味が悪く、判断も悪いとみなされるのである。

このように、管理職を恩着せがましいものとみることが、大学人の態度の根元的な特徴をなす。大学教授は 2 つの葬式を同時にこなせない人種であるという古くからの揶揄があるが、大学人たちはそれをひそかに誇りに感じている部分がある。こうして大学内のヒエラルキーが形作られる中で、ディーンや副学長になることは高い地位から低い地位へ降りることを意味し、重要な仕事を（悪い）契約によって放棄することを意味する。

このような物言いには多少の風刺が含まれていることを認めなければならないが、同時に真実も含まれている。より重要なことは次のようなことである。すなわち、大学には、学問的生活の価値、原理、信念そして慣習が深く染み渡っているため、彼らが上級のリーダーシップを選択するに際して、管理的地位を軽視するのは日常なことであるし、また彼らはすすんでそうするのだということである。管理に必要とされるスキルはすべて学ぶことができるし、また雇い入れることができる。しかし、短期間の学習や観察によってアカデミックな文化を深く理解できるわけではなく、それは、大学文化に何年もの間触れることによってのみ可能となるのである。

役職の継承計画における独特のやり方ほど、大学という事業体の特異な体質を明らかにするものはない。よく知られるように、現代企業の経営評議会や CEO は、最上の地位を合理的かつ整ったやり方で断絶なく移行させるため、常に 2、3 の最重要の要件のうち何が必要かを見定めている。計画は何年も前から始められ、後継者候補は組織の現在の必要性に照らして常に評価されている。このプロセスにおいて重要な役割を果たすのは通常 CEO である。

繰り返し言うが、大学はこれとはほとんど正反対の戦略をとっている。学長の後継者が前もって指名されることはない。なぜなら、任命は候補者を国際的に探した上でなされるし、そこでは一大学によって異なるが一理事会と並んで、教授陣と学生が重要な役割を果たすことが多いからである。要するに、大学が 10 年おきくらいに経験する、最も重要な管理職の任命は、慎重な過程によって遅れ、また、きわめて広い範囲にわたる人々の協議のプロセスに委任されているのである。さらに、もちろん現職の学長は、学長指名委員会のメンバーとの非公式の会話を通して自らの考えを伝えるが、公式にそうすることはほとんどないし、学長がまったく排除されている場合すらある。最近、ボストン大学で、前学長が後継学長選びに大きな影響力を発揮し続けてうまくいかなかったということが起きたが、これは他の大学に伝統的な方法が正しかったことを確認させることになった。

研究大学における権力の分散は、おそらく何十億ドルという同規模の営利企業と大学とを区別する最も主要な特徴である。大学の学長と上級管理職は、命令と統制ではなく、協議によって物事を進める。とりわけ、効率性と目的の明確性とにますます価値と重きを置く現代のグローバル化した文化の中で、大学はそれについていっておらず、時代遅れで、協議によるプロセスという従来の方に奇妙なくらい固執しているようにもみえる。およそあらゆる決定事項が何時間もの議論、熟考、説得、修正という過程を経る可能性があり、このような行動には遅延とフラストレーションがつきものである。また、同じように長く、かつ多くの場合念入りな過程は以下のような問題に直面する際にもとられる。すなわち、一方で教授陣の昇進、カリキュラムの改訂、予算配分といった問題であり、他方で小さなパンフレットのデザイン、キャンパスで行われるコンサートの配置、寮規則の

変更などである。

協議の慣習は、とりわけ学生に関しては、過去の世代から引き継がれている。1960年代以来、学生は自身の日常生活に直接影響を及ぼす決定に対して正当な発言権を持つステイクホルダーとして位置づけられてきた。ペンシルバニア大学や類似の大学では、より広範に、多くの大学やスクールの委員会、中でも財政や政策に重要な責任を持つ委員会の通常メンバーとして学生を参加させてきた。学長指名のプロセスという先の重要な事例に戻ると、ペンシルバニア大学では現在、次期学長を指名する20名程度の委員会に4人の学生が入っている。この比率は30年前には考えもつかなかったものである。

先に私は、大学院教育と寄附金の問題を取り上げ、大学における分権的管理について詳細を述べ、いくつかの結語的なコメントをすると述べた。まず大学院教育について述べよう。ここで私が大学院教育というのはPh.D.を授与する教育に限定している。ペンシルバニア大学には約20,000人のフルタイム学生が在籍している。そのうち半分は学士課程学生であり、もう半分は、6,000人の専門職大学院の学生（法律、医学、ビジネスなど）と4,000人のPh.D.プログラムの学生に分けられる。

ペンシルバニア大学には60のPh.D.プログラムが存在し、大学全体の12のスクールのうち9つがそれを提供している。言い換えると、すべてのPh.D.プログラムを単一の大学院に統合するのではなく、分権化するという選択をとっているのである。Ph.D.プログラムを運営するスクールにはそれぞれ副ディーンレベルの上級管理者がおり、彼らが事実上大学院のディーンとして各スクールの博士課程プログラムに責任を負っている。

副学長代理はPh.D.学位に責任を負っており、9人の副ディーン、および教授陣による、これとは独立した大学院審議会と定期的に会合を持つ。これら2つの委員会を通して、入学と科目履修の最低要件、試験と資格の構成、大学院の授業料の水準、博士論文の詳細な規則といった問題について、大学レベルでの管理を維持するのである。

このような全般的な枠組みの中で、詳細については極めて多岐にわたっているために、この短い論考の中でその違いを数え上げることはほとんど不可能である。ペンシルバニア大学では昨年、10年に一度行われる地域ア krediteーション団体の訪問に備えて、大学院教育の自己点検評価を行った。我々は自らの実践を調べるためにア krediteーションのプロセスとして定められた内容を用いることにした。その結果これは、ペンシルバニア大学の歴史の中でPh.D.教育に関する最も徹底した調査となった。

我々は相互に関連する委員会を6つ創設した。各委員会は12名程度の教授陣からなり、カリキュラム編成から財政、研究指導から試験の構成、管理から学生の職業斡旋などにわたる、あらゆる問題について検討を行った。我々はプログラム評価についても検討を行った。これは成功か失敗かを定義する作業を含んでいたため、最も論争的であった。我々はまた、それぞれの領域におけるペンシルバニア大学での実践を、類似の大学と比較するという仕事を各委員会に託した。

これら委員会の報告書の草稿は、原文と図表を含めて全部で100頁を超えている。これら全体によって、我々はペンシルバニア大学と他大学の大学院教育について、これまでよりも多くを知るよ

うになった。教授陣グループや各スクールが、他のグループが何を行っているかについて知る機会を得ただけでなく、今では上級管理職が博士課程教育のあらゆる側面についてより包括的で正確な見解を持っている。

報告書に生き生きと描かれた内容には多様なものが含まれ、単一的な結論を導くことは困難である。要求科目数、試験の数と順番、財政支援、助言と評価のシステム、就職相談、論文指導等々、これら重要な問題に対して同じ対策を示したグループは 2 つとしてなかった。私がここで強調しておきたいことは、このように実践の仕方がきわめて多岐にわたっているからといって、それが質の低さを示しているのではないということである。元の主題、つまり博士課程教育に対する責任に話を戻すと、研究大学の中核的使命に関する他の構成要素と同様に、それが属するところに責任は存在する。そして、各プログラムの構成員である教授陣と学生とともにあるものなのである。

現在我々は、次の作業段階—多様な調査とそれぞれの目的を持ったグループの結果の分析—へと進んでいる。我々は、学内における判断やその変化に対する同僚モデルとして機能しうるようなベスト・プラクティスを特定できるものと予想している。しかし、我々は基準を確立することに対する考え方を改めることはしないだろう。我々が求めているのは画一性ではない。我々の持つ分権的管理システムの全体的な目的は、教育研究に関する下位単位の専門知識と自治とを認め、それを保護しようとするところにあるのである。

私の 2 番目のケーススタディは大学への寄附金の管理に関するものである。これは大学の持つ複雑性にとってまったく異なる側面を映し出す。以下では、いくつかの前提を含めてアメリカの大学における寄附金の性格についてコメントし、それらの前提に対して近年行われている挑戦についても述べることにする。

まず、アメリカの私立大学に対する寄附金は、大学自身と同じ長い歴史を持っている。実際に、多くの大学は何世紀も前に創設基金の提供によって設立され、いわゆる「寄附者表彰」と呼ばれる習慣も早くから始まった。ハーバード大学とイエール大学は最初の寄進者の名前を冠している。

次に、大学への寄附金のうち最大のもは実に巨額である。ハーバード大学は現在、180 億から 200 億ドル（1.8 兆から 2 兆円）ほどの寄附金を得ている。プリンストン大学とイエール大学はそれぞれ 80 億から 100 億ドルであり、ペンシルバニア大学は約 35 億である。ハーバード大学ほどではないが、それでもかなりの額である。

これら寄附金は大部分、何十年にもわたって次第に巨額になってきた。そして、このような増加は寄附金管理にとって主要な目的の 1 つである。もちろん、もう 1 つの目的は、広範囲にわたる学術活動を支えるような年間収入をある程度永続的な資金源から引き出すことである。

詳細な内容は異なっているとしても、ほとんどの大学では、年間に配分可能な額を定める「支出規定」を設けている。通常は 4.5% から 5.5% である。このような数値設定は、毎年 1,000 万ドルから時には 1 億ドルにもなり、特定費用や大学全体の予算において重要なシェアを占めることになる。例えばプリンストン大学では、学生の財政支援に必要な資金は事実上、すべて寄附金として入ってくる。またライス大学では、全大学予算の 50% 以上が寄附金によって賄われている。

寄附金に関するアメリカの政策は最近、経済学者らによって再検討がなされ始めている。簡単に言うと、論争は寄附金の目的は何かというところから始まっている。それに対する回答は通常、世代間の平等というものである。すなわち、現在の学生と同様の教育機会を将来の学生に保証するということである。

しかし、ここ 2 世紀間のアメリカ経済史の研究によると、現在よりも将来の方がより豊かな経済資源に恵まれるという点で見解は一致している。財政危機と不景気による一時的な停滞はあっても、アメリカ経済は非常に大きな成長曲線を描き続けているのである。

要するに、現在の寄附金政策が、相対的に裕福でない現在からより裕福な将来へと富の実質的な移転を促すことになるのはほぼ確実である。こうして、世代間の平等は世代内の平等の犠牲の上に成り立つ。つまり、将来の学生の機会を保証することは、財政支援、教授陣、施設の削減・縮小などのかたちで、現在の学生の機会を奪うことにつながるのである。

寄附金を巡る議論はまだ始まったばかりである。その議論とは、寄附金の目的、寄附金がどの程度の割合で支出されるべきか、一体どのくらいの規模の寄附金があれば十分といえるのか、などである。同時に、法人による現金保有とは異なった形態を持つ寄附金も存在し、大学管理をさらに複雑なものにしている。

大学への寄附金の大部分は、実は、大学によって保持されているのではない。基金のほとんどは、スクールなど大学の下部組織に蓄えられている。例えばペンシルバニア大学では、大学の中央管理職が直接的に動かせるのは寄附金全体のわずか 10-15%でしかない。残りの 85-90%は 12 のスクールとそのディーンの手の内にある。そして、これら資金のシェアは著しく不均衡であり、したがってスクールの相対的な裕福さは大きく異なっている。例を挙げると、ビジネス・スクールはアーツ・アンド・サイエンスや教育よりもはるかに多くの寄附金を得ている。

繰り返すと、分権化された行政という、各組織の自治を守る形態をとることで、中央のリーダーシップによる機動性とその能力は縮小させられている。加えて、多くの寄附金は提供者によってその用途がきわめて限定されているために、彼らの提供する資金はその特定の目的が実行されるのでなければ使用することはできない。これは次のようなパラドクスを生み出す。すなわち、寄附金の計算上は資金が蓄積されていても、大学全体としては大きな資金不足に陥るといったものである。

大学院教育と寄附金とは、それぞれ異なったかたちで、アメリカの私立研究大学を管理する際の複雑性を照らし出す。このような困難な文脈の中で、上級管理職に求められることは、中核的な原理を明確に表現すること、すべてのステイクホルダーとパートナーシップを結ぶこと、そして、実践と政策とについて継続的に検討を行うことなのである。

報 告 3

日本の大学教育改革と大学教員の人事政策

山野井 敦徳

葛城 浩一

広島大学

日本の大学教育改革と大学教員の人事政策

山野井敦徳*

葛城 浩一**

1. はじめに

各国の大学教授職に及ぼす諸条件は、それが高等教育の心臓部にあたるために、世界の中心的な関心事となっている。世界のあらゆる大学は、中世ヨーロッパにおける共通のルートから発生しているが、まったく異なった大学教授市場、大学組織や人事制度を長期にわたって発展させたことは注目すべきことである。各国の学問的生産性の水準は、基本的には、こうした高等教育制度に依存してきた。

本論文は 1990 年代以降の日本の大学教授市場、大学組織、人事政策の状況と諸条件を検討することにある。先進国との比較をしながら、我が国の大学教授市場、大学組織、大学教授職の特殊性について、次のような課題を論議してみたい。

- ①大学教員のキャリア形成
- ②流動性の低い背景
- ③大学人事政策の経緯
- ④我が国の任期制について
- ⑤国立大学法人の人事政策

日本の大学教授市場と人事政策は、第 2 次大戦以前からドイツの講座制を移植してきたにもかかわらず、これまで他の先進国とはまったく異なっている。しかも、1960 年代の終わりに、学生運動の危機を迎えたにもかかわらず、この 20-30 年、ほとんど改革されてこなかった。1990 年代になって構造改革に直面することになる。アカウントビリティ文化や評価システムが、大学教育ばかりでなく研究の成果に対しても急激に適応されることとなった。そのため日本の特殊的な文化は、世界的な大学制度のグローバル化の下で次第に普遍的な価値に移行しつつある (Cummings, 1972)。

* 広島大学高等教育研究開発センター，教授

** 広島大学高等教育研究開発センター，COE 研究員

2. 大学教員のキャリア形成

日本の大学教授の平均的なキャリアを分析することは極めて困難である。しかしながら、これらを移動率という視点を応用してキャリア曲線を明らかにすることは可能である（山野井，2001）。ここで大学教員の移動率とは各年代の全教員数に対する大学間移動者の割合を示す。図1は、1983年、1986年、1989年、1992年、1995年、1998年における、世代ごとの平均移動率を示している。

日本の大学教員の平均的なキャリア形成は、世代ごとの平均移動率からみて、いくつかの特徴を示している。1983年における大学教員の平均移動率は、年間1.6%であった。しかし、1995年には2.3%まで上昇している。1983年から1998年までの15年間の平均値は年間2.02%であった。

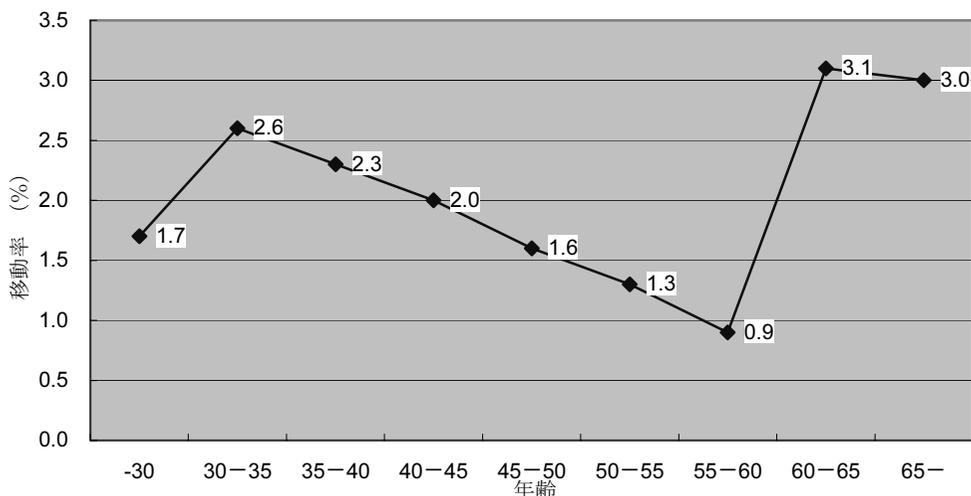
1998年には、短大を含む大学教員146,153名のうち3,193名、すなわち2%が、他の機関に移動しているに過ぎない。一般的にいえば、移動とはある種の大学教員の選抜過程を含意する。この意味からいえば、我が国の低い移動率は学問的生産性の質を高める上であまり機能していない可能性を示している。

第1に、大学教員の平均移動率は、生涯を通してみると、30-35歳に最初のピークがある。彼らの多くは国立や私立の研究大学で養成されてきた。大学院で養成された後、彼らの幾人かは同じ大学での助手として勤務する。しかし、多くのものは、卒業後すぐに新しい職を探す必要がある。この世代は威信の高い大学から他の同等かやや威信の低い大学や小規模な私立大学へ下降移動する傾向がある。

第2に、30-35世代のピーク時の移動率は中年期を経て55-60世代の0.9%にまで次第に減少している。一般に、ほとんどの大学教員は彼らが講師になる30歳前後の早い世代でテニユア（終身雇用権）を取得する。彼らは、任期制が導入されていないため、他大学に移動する必要は必ずしもないのである。この世代の他大学へ移動する何人かは、研究大学ないしは、母校に帰る傾向がある。筆者の調査によれば、母校へのUターン移動の平均年齢は、およそ42歳である。移動者の幾人かは研究大学への上昇移動を示す。55歳から60歳にかけての教授の多くは管理運営に従事する傾向があるため、彼らの移動率は、次第に最低値にまで低下する。

第3に、図1に示されるように、3%を超えるもっとも高い移動率は、大学教員の退職直後の60歳代に起こっている。その移動率がもっとも高まった理由は日本の大学教員の雇用システムと高等教育制度に由来している。我が国の国立大学は、戦後の教授会で定年を60-65歳位の範囲で決めている。国立の研究大学の定年は地方に位置している他の国立大学よりも早期に設定されている。国立大学を退職した教授の幾人かは、定年の長い私立大学に下降移動する。いずれにしても、60歳を超えた世代の研究者は、ある一部の研究分野を除いて研究の質に本質的に貢献することは困難かも知れない。その意味からすれば、60歳以上の移動率が科学技術のレベルを高度に上昇させることは、本質的に社会的意味を持ち得ないかも知れない。60歳代以上を除いて、全平均移動率を計算すると、年間1.8%であった。

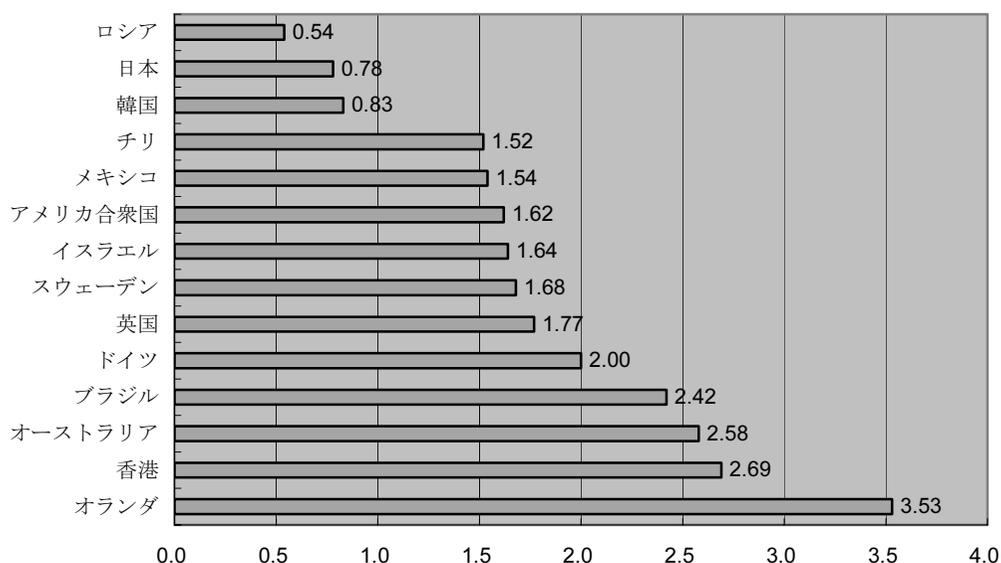
図1 世代ごとに見た流動性



注：1983-1998年の3年ごとの総平均を算出した。

国際的な視点から考察すると、我が国の移動はどの程度のレベルにあるのだろうか。1990年代初めに、14カ国を対象とした大学教授職に関するカーネギー国際調査が実施された(Altbach, 1996)。しかし、この大学教員の大学間移動のデータは、各国のサンプルの平均年齢に関して大きなバイアスを持っていた。14カ国の平均年齢の範囲は30歳代から40歳代まで幅広く分散している。我が国の平均年齢は14カ国のなかでもっとも高いものであった。そのため各国のバイアスを除いた1年間の大学間移動を計算し直した(山野井, 1996)。その上で、研究者が30年間勤務すると仮定して、生涯の平均大学間移動数を算出した。図2は14カ国の大学教員に関する生涯大学間移動数を示したものである。日本の移動率は第2の最低の水準にあることが理解される。ロシアの高等教育制度は社会主義から資本主義化への急激な変動期にあった。彼らの多くが、職を離れることを配慮すれば、日本の流動性は14カ国の中で最低に位置するかも知れない。

図2 カーネギー国際調査：大学間移動数，1996



注：カーネギー国際調査より調査対象年齢の偏差を除いて算出した。

3. 流動性の低い背景

日本において大学教員の移動性はなぜ低いのであろうか。その背景には大学教授市場の日本的特徴が存在していると考えられる。アメリカの社会学者、CaplowとMcGee（1958）は、大学教授市場とは高等教育制度における様々な威信（研究者、職階、機関の威信など）の交換である、と定義している。日本の大学教授市場には、自由な威信の交換を妨げる幾つかの障壁が存在する。

第1に、伝統的な研究大学のインブリーディングを指摘せねばなるまい。東京大学、京都大学などの旧帝国大学や慶応義塾大学や早稲田大学のような私立の伝統大学における大学教員の80%以上は自校出身者によって占められている。このように、伝統的な研究大学の市場は他大学の卒業生には開放されていないため、彼らが他の研究大学に自由に移動することはきわめて少ない。

そして、これらの国立大学は、同様に多くの同窓生を雇用する系列化された大学を持っている。それらは植民地化された大学と呼ばれている。研究大学と植民地化された大学の特別な関係は、自由で開放された市場形成を妨げている。すなわち、日本の特殊文化を反映した日本語でいう学閥の問題が存在している（新堀，1965）。学閥は同窓生から構成される。学閥集団は、意志決定や資源配分が教授会や委員会において決定される際に、マイナス的な身内主義（ネポティズム）として機能する。

そのため、日本の科学界は国立大学、公立大学、私立大学間の分断化された市場を形成している。

国立大学の卒業生が私立大学へしばしば移動するのに対して、私立大学卒業生にとっては国立大学、とりわけ、国立の研究大学へ移動することはきわめて困難である。高専と4年制大学間の移動はきわめて少ない。高専の移動率は最低である。

一方、日本の大学教員の人事スタイルも、同様に大学教授市場の低い流動性にも影響を与えている。日本の大学教員は講師の段階でテニュアを取得する。対照的に、アメリカでは基本的には準教授の段階でテニュアを取得するのが一般的で、昇格かそれとも転出かという政策を採用することによって、アメリカの大学教員はノンテニュアの段階で厳しく選抜される。ドイツにおいても同様に、ハビリタチオン制度は急速に改革されつつあるが、基本的にはハビリタチオン試験をパスし、かつ正教授になるためには他大学に移動せねばならない(Altbach, 2001; Enders, 2001; Trower, 2000)。

さらに、国立の研究大学や伝統的な私立大学の多くは、新しいメンバーを補充する際に、指名制によって候補者のリストが作成され、その中から候補者の1人が選択される。現在では大講座制に改革されているが、一般に、小講座制が国立の研究大学においては学部構成の標準となっている。基本的には、小講座は教授1人、助教授か講師1人と助手から構成されている。この小講座が人事に関する強力な権限を実質的に有している。教授の退職後、助教授が教授に昇格し、その空席に助教授か講師が補充されるのが一般的である。国立の研究大学における講座制の新しい人材には、上記のリストのうち母校出身者が雇用される傾向があった。アメリカの威信の高い研究大学のインブリーディングはほぼ、20%以下に保たれている。しかし、日本では研究大学でのインブリーディングの歯止め政策はそれほど多くはない。

他方、日本の大学教師の給与表は年齢と職階というセニオリティ(先任権)に基づいている。国立大学の教員は他大学の国立大学へ移動したとしても同じレベルの給与を取得する。同じ年齢と職階であれば、ほぼ同額の給与を稼いでいる。このように大学教員の他大学への移動の動機づけは、それほど強くはない。これらの背景には日本文化の平等制を志向する支配的な態度がある。

さらに、日本では男女平等雇用促進やマイノリティに関連する法律が規定されているが、高等教育において積極的に機能していない。とりわけ国立大学における女性教員や外国人教員の割合はそれぞれ5%に満たない状況に留まっている。そのため、2001年に国立大学協会は、2010年までに各国立大学は、20%の水準まで女性教員を雇用するよう勧告している。

4. 大学人事政策の経緯

日本の大学教授市場、教員人事や大学組織構造の課題に関する具体的な提案は中央教育審議会によって提示された。1963年に、優秀な研究者を常に確保するために大学教員の任期制が考慮されねばならない、と初めて勧告した。1965年には、新堀通也は小講座や早期のテニュア制の見直しを提案しているが(新堀, 1965)、高等教育は1960年代の後半に未曾有の学生紛争にみまわれた。

その後、1971年に中央教育審議会は「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」という答申を提出した。いわゆる46答申として知られる。「教員人事と処遇改善」

の事項において研究者の外的評価、再任期間の制限の設定、インブリーディングの歯止め策、外部社会からの優秀な人材確保などに言及した。この提案は大学改革の勧告や政策上、出発点としての役割を果たした。

「46 答申」が示されて以降、幾つかの学術団体が文部省に対して大学教員の処遇改善の要望を提出した。これらの勧告に対して文部省は、省内に「教員等待遇改善調査会」を設置した。同様に、国立大学協会はこの問題に関する常置委員会を設置した。1973 年春に、その常置委員会は「国立大学教官等の待遇改善に関する報告書（案）」（委員長 都留重人，一橋大学長）を提出した。任期制人事に関していえば、その基本的な骨子は以下の通りである。

- (1) 職階名称を再編成し、教授と研究員とする。
- (2) 国立大学の教授の任期は 8 年とする。ただし、研究業績の審査によってさらに 8 年の再任を可とし、以降定年までの 8 年ごとの任期を更新する。研究員は 3-6 年を任期とし、再任を認めない。
- (3) 給与の改善、サバティカルイヤーも導入、移動機会の拡大などの待遇改善措置を講じる。

この改革案は、国立大学の教員の給与を急激に改善することなどを通して勤務条件を改善する予定であった。これらの任期制は公立、私立大学の教員は対象となっていないが、国立大学の教員に関して最初に言及した本格的な試案であった。10 年後の 1987 年春に、中曽根内閣の臨時教育審議会では「第 3 次の教育改革答申」が提出された。この答申において、選択的任期制について初めて言及された。しかも、任期制は講師などの若手教員ばかりでなく、助教授、教授などの職階にも同様に適用されるべきであることが明確に示された。

しかしながら、実際には 1990 年代に至るまで、大学教員の人事に関する重要ないかなる改革も、これらの答申に従ってなされることはなかった。一方、これらの答申によって示唆された改革案は、将来、大学教員人事の改善に取り組む学術団体に大きな影響を与えた。

大学設置基準が大綱化された後、任期制に関する論議は、臨時教育審議会によって提案され、1987 年に設置された大学審議会によって、初めて取り上げられた。1991 年、文部省への主要な勧告機関であった大学審議会は各々の大学自治に基づく選択的任期制と契約的任期制の導入を考慮する必要性のあることを指摘した。さらに次の 1994 年勧告では次のような大学教員雇用改善政策を提示した（山野井，2003）。

- (1) 大学教員の流動性の向上
- (2) 外部社会からの研究者の補充
- (3) 公募制の導入
- (4) 大学教員人事の基準の設定
- (5) 外国人並びに女性教員の雇用促進

5. 我が国の任期制について

学界の研究業績の質を向上させるためには大学教員の流動性を高めるべきだという考えは、一般に広く受け入れられている。1997年に、「大学教員等の任期に関する法律」が成立した。これは1996年の大学審議会の最終答申「大学教員の任期制について」を継承して法制化されたものである。

各機関はこの法律によって承認された大学教員の任期に関する3つのタイプを適用することによってのみ、任期制を導入することが可能である。いかなる機関も、3つのタイプ以外の任期制を大学教員に適用することは認められていない。法律によって適用される第1のタイプは、流動型タイプと呼ばれているが、これは主に、先端的、学際的で総合的な教育研究を担うものである。流動型の研究組織は高い流動性を不可欠とするからである。第2のタイプは研究助手型と呼ばれ、高度な研究に従事する若手向きのものである。一般に、助手は研究、教育、事務など多様な職務に従事するが、とくに研究に特化する自然科学や工学系の助手は優遇的な研究環境の下で高度な研究業績をあげる必要がある。第3のタイプはプロジェクト型と称されるもので、明確な研究目標、日程が規定されているようなものである。特に、このタイプの任期制の大学教員は更新の機会は少なく、他大学の新しいポストに移動する可能性は高いかもしれない。

いずれにせよ、講座、学科あるいは大学院などのレベルの教授会において任期制が導入されることが決まれば、3つのうちのいずれかを選択しなければならない。それとともに、適用されるべき教授、助教授、講師、助手のいずれかの職階を選択しなければならない。もとより、研究助手タイプは助手のみを対象としている。しかし、他のタイプは、いずれの職階にも適用可能である。しかも大学は、任期の長さ、更新の可能性などを、教授会自治で決めなければならない。一般的に言えば、大学教員が審議するとき、小講座や小さな単位が強い権限を持っている。

5-1. 動 向

1997年の任期制の法制化以来、任期制を導入した機関並びに教員数は、次第に増加した。1998年には全体で21大学、国立14大学、公立2大学、私立5大学が任期制を導入した(文部科学省、2001)。4年後の2001年現在、全体で147大学、国立55大学、公立11大学、私立81大学にまで増加した。任期制を導入した機関の成長率は、4年間で、およそ7倍である。とくに私立大学はこの機関に急速に増加した。日本の690大学のうち任期制を導入した機関の割合は、2001年現在、21.3%であった。大学の設置形態からみると、設置形態ごとの導入率は国立大学55.0%、公立大学14.9%、私立大学15.5%であった。これまで任期制は主として、国立大学を中心に実行されてきたといえるかも知れない。

他方、任期制を適用された教員の数は、1998年の時点で、全体でわずか99名であった。すなわち、国立大学74名、公立大学8名、私立大学17名であった。2001年現在では、それらは全体で2,884名、国立大学1,666名、公立大学169名、私立大学1,049名にまで増大した。その増加率は4年間でおよそ30倍であった。特に私立大学の比率は、この期間に急激に増大した。2001年現在、

任期制の適用教員数は日本の全教員数のわずか1.9%である。大学の設置形態からみると、国立大学の比率は私立大学の比率より、約2倍多い。しかし、任期制を導入している大学に限定すれば、全教員に占める割合は国立大学が3者の設置形態の中でもっとも低い。すなわち、国立大学3.9%、公立大学7.6%、私立大学5.5%であった。

なお、以下取り扱うデータは、2001年8月1日現在で全国国公立大学を対象に実施された調査に基づくものである。前掲の文部科学省の正式統計とは若干の誤差があるが、統計的には0.5%未満の誤差であり問題ないものと思われる。

5-2. 学問分野と機関

表1に示すように、もっとも多く任期制ポストを導入している分野は医学領域である。すなわち、医学領域の任期制は、全体の2,842名のうち63.4%を占めていた。この比率は国立大学で74.0%以上であるが、公立大学では40%を切っている。なお、任期制を導入している機関単位の数は、2001年現在、352であるが、医学部の占める割合は全体のわずか27.8%に過ぎない。

医学部で任期制をもっとも多く導入している理由はこれまで明確に検証されていない。しかし、これらの理由の1つとして、医学教員のキャリア形成や医学部のインブリーディングないしは医学部の改革などが関係しているといえるかも知れない。

表1 学問分野別にみた任期制の適用教員数 (%)

| | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 |
|------|---------------|-------------|---------------|---------------|
| 人文科学 | 35 (2.1) | 11 (6.5) | 140 (6.5) | 186 (6.5) |
| 社会科学 | 30 (1.8) | 11 (6.5) | 93 (8.9) | 134 (4.7) |
| 自然科学 | 272 (16.7) | 37 (21.9) | 91 (8.8) | 400 (14.1) |
| 医学保健 | 1,208 (74.0) | 64 (37.9) | 529 (50.9) | 1,801 (63.4) |
| 複合領域 | 68 (4.2) | 45 (26.6) | 150 (14.4) | 263 (9.3) |
| その他 | 20 (1.2) | 1 (0.6) | 37 (3.6) | 58 (2.0) |
| 合計 | 1,633 (100.0) | 169 (100.0) | 1,040 (100.0) | 2,842 (100.0) |

表2は、任期制を導入した機関の数と割合である。機関のカテゴリーは、「学士課程」、「大学院」、「研究所等」、「医学部附属病院」、および「その他」である。国立大学では、「研究所等」がもっとも多く71機関が任期制を導入し、これは国立大学の42.8%にあたる。一方、私立大学では学士課程レベルの機関がもっとも多く、138機関、私立全体の81.2%を占める。なお、学士課程に占める任期制の適用教員数は、全体の2,842名のうち、1,739名(61.1%)である。特に私立大学における学士課程レベルでは961名、92.4%と圧倒的な割合を占めている。

表2 機関別にみた任期制の導入機関数 (%)

| | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 |
|------|-------------|------------|-------------|-------------|
| 学士課程 | 38 (22.9) | 7 (43.6) | 138 (81.2) | 183 (52.0) |
| 大学院 | 43 (25.9) | 1 (6.3) | 5 (2.9) | 49 (13.9) |
| 研究所等 | 71 (42.8) | 6 (37.5) | 27 (15.9) | 104 (29.5) |
| 附属病院 | 13 (7.8) | 1 (6.3) | 0 (0.0) | 14 (4.0) |
| その他 | 1 (0.6) | 1 (6.3) | 0 (0.0) | 2 (0.6) |
| 合計 | 166 (100.0) | 16 (100.0) | 170 (100.0) | 352 (100.0) |

5-3. タイプ

表3に示すように、任期制適用教員2,842名のうち2,194名は「流動型」である。設置形態別にみると、私立大学では研究助手型が40%以上を占めるのに対して、国立大学、公立大学では流動型が80%以上を占めている。しかもプロジェクト型の割合は、2,842名のうち62名、わずか2.2%である。しかしながら、私立大学では、プロジェクト型全体の75.8%を占めている。同様に、私立大学の研究助手型は、全体の72.9%を占めている。このことは、私立大学では任期制のタイプの組み合わせが多様であることを意味しており、日本の大学の人事は多くの異なった要因によって拘束されていることを示唆している。

表3 タイプ別にみた任期制の適用教員数 (%)

| | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 |
|---------|---------------|-------------|---------------|---------------|
| 流動型 | 1,492 (91.4) | 136 (80.5) | 572 (55.0) | 2,200 (77.4) |
| 研究助手型 | 128 (7.8) | 31 (18.3) | 421 (40.5) | 580 (20.4) |
| プロジェクト型 | 13 (0.8) | 2 (1.2) | 47 (4.5) | 62 (2.2) |
| 合計 | 1,633 (100.0) | 169 (100.0) | 1,040 (100.0) | 2,842 (100.0) |

5-4. 職階

表4に示すように、任期制適用教員2,842名のうち59.2%の1,682名は助手である。以下、教授には18.3%、助教授には11.7%、講師には10.9%になっている。しかし、任期制を導入している職階の組み合わせについて、機関単位で見ると、多様な組み合わせとなっている。それらを、特定の職階のない機関等の存在を考慮して、「講師以上」、「助手を含む職階」、「助手のみ」の3種類のカテゴリーに分類して分析すると、助手のみに適用した機関は、全体の43.2%であった(152機関)。助手を含む職階に適用した機関の比率は、全体の36.2%であった(128機関)。同様に、講師以上の職階に適用した機関は、全体の20.5%(72機関)であった。多様な職階の組み合わせに任期制を適用していることは強い講座制に原因のあることを示唆している。

表4 職階別にみた任期制の適用教員数 (%)

| | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 |
|-----|---------------|-------------|---------------|---------------|
| 教授 | 349 (21.4) | 42 (24.9) | 128 (12.3) | 519 (18.3) |
| 助教授 | 227 (13.9) | 51 (30.2) | 54 (5.2) | 332 (11.7) |
| 講師 | 133 (8.1) | 36 (21.3) | 140 (13.5) | 309 (10.9) |
| 助手 | 924 (56.6) | 40 (23.7) | 718 (69.0) | 1,682 (59.2) |
| 合計 | 1,633 (100.0) | 169 (100.0) | 1,040 (100.0) | 2,842 (100.0) |

5-5. 任期の期間

ここでは大学のセクターの視点から、任期の長さについて検討してみたい。表5に示すように、国立大学は、他のセクターよりも任期の分散が広く、1年から最長12年まで広がっている。そして5年任期というのが他のセクターにおいても共通してもっとも多い。加えて国立大学では、7年、10年任期が10%以上を示している。他方、公立大学の教員は3年と5年任期に完全に分化している。私立大学はその中間にあり、3年任期というのがもっとも多く、5年を上回る任期は設定されていない。1年、3年、5年に明確なピークが存在している。私立大学において設定される任期が5年以下である理由は、日本労働基準局の規制にある。同法は、民間の法人に5年以上の任期を認めていない。しかしながら、公立大学において設定される任期が5年未満である理由は、あまり検証されていない。恐らく地方公務員法の規制によると推測される。すなわち、それらは地方公務員の地位によって規制されている可能性がある。

また職階別にみると、教授の任期には、1年(15.8%)、3年(11.8%)、5年(27.9%)、10年(30.3%)と幾つかのピークがみられる。助教授や講師の任期には、3年、5年、7年と3つのピークがあり、助手には3年と5年の2つのピークがあった。若い世代の職階は5年任期がもっとも多く、助教授54.8%、講師35.9%、助手48.3%であった。いずれにしても、日本のシステムでは、アメリカのような7年任期のサイクルはそう多くない。これは、我が国が、任期に関する多様な事項を各機関の自治によって自由に決定することのできる制度を採用していることに由来している。

表5 任期の期間別にみた任期制の適用教員数 (%)

| | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 |
|-----|---------------|-------------|---------------|---------------|
| 1年 | 40 (2.4) | 0 (0.0) | 183 (17.6) | 223 (7.8) |
| 2年 | 63 (3.9) | 0 (0.0) | 28 (2.7) | 91 (3.2) |
| 3年 | 143 (8.8) | 58 (34.3) | 600 (57.7) | 801 (28.2) |
| 4年 | 68 (4.2) | 0 (0.0) | 16 (1.5) | 84 (3.0) |
| 5年 | 926 (56.7) | 111 (65.7) | 213 (20.5) | 1,250 (44.0) |
| 6年 | 34 (2.1) | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 34 (1.2) |
| 7年 | 167 (10.2) | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 167 (5.9) |
| 8年 | 2 (0.1) | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 2 (0.1) |
| 10年 | 183 (11.2) | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 183 (6.4) |
| 12年 | 7 (0.4) | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 7 (0.2) |
| 合計 | 1,633 (100.0) | 169 (100.0) | 1,040 (100.0) | 2,842 (100.0) |

5-6. 再任

講師のような若い世代から獲得した終身雇用権やその文化が長年にわたって日本の高等教育を支配してきただけに、任期制の再任の可能性を分析することは重要である。表6に示すように、再任の更新を認められていない任期制の教員は、15%に留まる。任期制適用教員の67.6%は定年まで、更新の権利を認められている。国立大学の教員の74.9%は毎期の評価をクリアすれば、実質、定年まで長いキャンパス生活を保障されている。これは、この背景に日本のテニユア文化が影響していることを示唆している。流動型を適用されているものでさえ、67.9%が再任制限はないのである。これは、ある意味で立法精神に反する。

専門分野別にみると、人文科学や社会科学の分野においては再任の機会がないものがそれぞれ31.2%、41.8%を占める。私立大学ではこれらの領域の教員が多いためである。特に、社会科学分野では、更新に制限のないものの割合が29.1%と他の専門分野に比してもっとも低い。一方、もっとも高いのは医学領域で77.9%である。

更新は承認されても、2期目以降の任期の期間が変化していることも少なくない。全体の21.7%は、2期目の以降の任期が変化している。逆に、79.3%は2期目以降の任期の期間には変化はない。まれに1期目の後、終身雇用権を確保したり、1期目より長い任期が付されたりする場合もあるが、一般には、2期目に期間が変化するとすれば、1期目より短いのが普通である。

表6 任期の更新回数別にみた任期制の適用教員数 (％)

| | 国立 | 公立 | 私立 | 合計 |
|------|---------------|-------------|---------------|---------------|
| 否 | 82 (5.0) | 8 (4.7) | 337 (32.4) | 427 (15.0) |
| 1回可 | 321 (19.7) | 51 (30.2) | 5 (0.5) | 377 (13.3) |
| 2回可 | 7 (0.4) | 0 (0.0) | 6 (0.6) | 13 (0.5) |
| 3回可 | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 55 (5.3) | 55 (1.9) |
| 4回可 | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 6 (0.6) | 6 (0.2) |
| 5回可 | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 44 (4.2) | 44 (1.5) |
| 制限なし | 1,223 (74.9) | 110 (65.1) | 587 (56.5) | 1,920 (67.5) |
| 合計 | 1,633 (100.0) | 169 (100.0) | 1,040 (100.0) | 2,842 (100.0) |

このように、任期制は実に多様な形で展開されている。任期制ポストは着実に増加してきているが、任期制ポストは我が国のすべての教員に対しては極めて少数である。他方で、任期の更新回数は、3分の2以上が無制限である。しかも評価基準についてこれまで審議されていないことが多い。さらに、幾つかの例外はあるものの、ほとんどの大学で、評価指標や評価過程について、準備を進めていない。任期制は現実には終身雇用制を示唆している。そのため任期制は大学教員の流動性を高めることがほとんどできない状況にある。

6. 国立大学法人の人事政策

日本の国立大学の法的位置づけは、政府組織の一部として位置づけられており、そのため政府によって直接経営されている。国立大学法人法が、2003年7月に成立し、国立大学では2004年春に中央政府とは分離した独立行政法人としての新しい制度が発足する。そのため法人としての新しい国立大学は政府から自立した広い経営的な自治を持つことになる。各機関は法的な人格を付与されるが、他方では、前もって承認を受けるべく6年間の中期目標計画を準備し、さらに6年後に文部科学省に事後評価されなければならない。

さらに、国立大学法人の教職員の地位は国家公務員から非公務員型に転換される。そのため政府の人事に関する統制はさらに自由化されるだろう。国立大学の人事は、教職員がこれまで国家公務員として位置づけられているため、人事院によって統制されてきた。これからは、国立大学法人はもっと自由な観点から雇用規程を作成する必要がある。雇用方法、給与形態、労働時間などは国家公務員法の枠に規制されることはない。各機関は新しい人事システムを構築し、所轄の労働基準局に申請し、その承認を受ける必要がある。以上のことは、新しい人事制度が、市場メカニズム、知識社会、さらには知識情報革命など、様々な社会変動の影響を受けることを強く示唆する。

まず、大学のノンテニユアや任期制は、今後次第に普及していくであろう。補充の方法も、アメリカ合衆国のように、常勤、任期制、非常勤、その他の方法など、人事は多様化するであろう (Finkelstein, Seal, & Schuster, 1998)。他の国に比較して、我が国では一時的に、非常勤職は

減少する方向にある。また任期制は、上記のように多くの問題を抱えている。特に多くの大学で、再任の評価基準は確立されていないし、まだ任期制の文化も共有されていない。そして我が国の大学教授市場は大学と外部社会との成熟した関係をまだ構築していない。

第 2 に、大学と社会の関係は知識経済や知識社会に伴う極端な変動期にある。大学にとってはいかに多くの受験生と入学生を確保するかが市場競争には重要である。そのため、どの大学もアドミッション・オフィサーのような教員に新しい使命を開発する必要がある。大学と企業の関係も、同様に共同研究や外部資金を確保するために、大学は新しい関係を樹立する必要がある。そのため、大学の多くが技術認可機関（TLO）や企業との共同研究センターを設けている。これらの組織に勤務する教員は新たな役割を担う必要がある。さらに大学改革の焦点の 1 つは、大学教育にある。そのため大学は大学教育を改善し、評価するための高等教育研究センターなどを設置してきた。今後は学習、キャリア開発、求職などの相談を学生に提供する教員が必要であろう。

いずれにしても、大学の構造改革に伴って、教員の多様な役割と活動を保障するような人事制度を確立することがきわめて重要である。各機関が公平な業績評価システムを導入し、さらに高度な人材を確保するためには、インセンティブのあるシステムを提供することが不可欠である。

7. おわりに

以上のように、我が国の人事政策は、これまで長期にわたって大学改革が進められてきたにもかかわらず、肯定的な効果をもたらしてこなかった。特に日本における任期制は、漸次普及してきているのも確かであるが、必ずしも成功しているとはいえないかも知れない。幾つかの大学を例外として、多くの大学では業績評価の基準やインセンティブのあるシステムをほとんど準備していない状況にある。また、任期制と学問的生産性との関係は、まだ十分に検証されていない。任期制は学問的生産性に貢献していないという意見もある。しかも、我が国の大学教員は長年にわたって早期からのテニュア制度に慣れ親しんできたため、任期制への人気は余り高くない。そのため、国立大学法人化に伴って、任期制度は各機関で再検討される必要があるかも知れない。

さらに、インブリーディング、女性教員や外国人教員の問題は、文部科学省に対して何度も答申案が勧告されてきたにもかかわらず、研究大学の自治では必ずしも解決されていない。これまで、大学教員の流動性を高めることには成功していない。しかし、国立大学の急激な法人化によって、民間的な手法による経営技術や人事システムが広く導入されることは、良い機会かも知れない。今後、国立学校設置法による講座制や学科目制による定員管理は廃止される。各機関の大学教員のポストは各機関の学長や教授会で管理されるだろう。大学教員の人事システムが、さらなる競争的環境を導入することによって改革に成功できれば、分断化した日本の大学教授市場はさらに開放され、教員の流動性は高まるであろう。こうした改革の過程において、国立大学協会が 1973 年に任期制導入をはじめ勧告したように、学術機関の役割はきわめて重要となろう。

【参考文献】

- Altbach, P. G. (Ed.) (1996). *The International Academic Profession: Portraits of fourteen countries*. Princeton, NJ: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Altbach, P. G. (Ed.) (2000). *The Changing Academic Workplace: Comparative Perspectives*, Center for International Higher Education, Boston College.
- Caplow, T. & McGee, R. T. (1958). *The Academic Market place*. New York: Basic Books.
- Cummings, W. K. (1972). *The Changing Academic Marketplace and University Reform in Japan*. Ph. D. dissertation of Harvard University.
- Enders, J. (Ed.) (2001). *Academic Staff in Europe: Changing Contexts and Conditions*. London: Greenwood Press.
- Finkelstein, M. J., Seal, R. K., & Schuster, J. H. (1998). *The New Academic Generation: A Profession in Transformation*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Trower, C. A. (Ed.) (2000). *Policies on Faculty Appointment: Standard Practices and Unusual Arrangements*. Boston, MA: Anker Publishing Company, Inc.
- Yamanoi, A. (2003). A Study on the System of Fixed-Term Appointments for Faculty Members: Focusing on the Process from its Introduction to Legislation, *Higher Education Research in Japan (English Versions of Articles Originally Published in Daigaku Ronshu)*, Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, 1, 21-41.
- 新堀通也, 1965, 日本の大学教授市場—学閥の研究, 東洋館出版。
- 山野井敦徳, 1990, 『大学教授の移動研究—学閥支配の選抜・配分のメカニズム—』東信堂。
- 山野井敦徳, 1996, 「移動性と威信」有本章・江原武一編『大学教授職の国際比較』玉川大学出版部, 184—204 頁。
- 山野井敦徳, 2001, 「大学教師の役割と評価—市場化におけるアカデミック・プロフェッションの視点から—」日本高等教育学会編『高等教育研究』第3集, 107—123 頁。
- 山野井敦徳, 2001, 「大学教員の流動性—大学改革はどこまで効果的であったか?—」『IDE 現代の高等教育』No. 432, 20—27 頁。
- 山野井敦徳・葛城浩一, 2004, 「大学教員の選択的任期制に関する研究—タイプ・任期・再任等の分析を中心に—」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第34集, 1—20 頁。

報 告 4

日本の高等教育システムにおけるガバナンス改革

羽田 貴史
黄 福涛

広島大学

日本の高等教育システムにおけるガバナンス改革

羽田 貴史*
黄 福涛**

1. 日本の大学における 90 年代の高等教育改革

日本の大学は、戦前の階層的・特権的な高等教育システムを基盤に、戦後改革を通じて、政府統制型の国公立大学と市場型の私立大学という 2 つの異なるセクターが並存するシステムを形作り (Amano, 1978 ; Clark, 1983 ; Dill, 1992), 国公立の設置者別セクターによる大まかな役割分担を行い、基礎・応用研究や巨大科学研究の推進、多様な学生に対する一般教育・専門教育の提供、専門人材の養成、地域における高等教育機会の確保など、多様な機能を果たしてきた。

この高等教育システムが、90 年代後半から日本政府が進めている一連の改革によって大きく変容しつつある (表 1)。90 年代前半の改革アジェンダが、大学教育基準の規制緩和を契機にしたカリキュラムや授業の改善に重点が置かれていたのに対し、現在の改革は、大学における運営管理、経営とシステム全体のガバナンスを重点としている。

改革の目的は、大学間の競争を進めて教育研究の質と資源配分の効率を高め、人材育成や新産業などグローバル化した経済競争を勝ち抜くための新たなシステム構築である。そして、改革のトレンドは、アングロサクソン諸国の高等教育改革が採用してきた諸制度、特にイギリスをモデルとする評価制度の導入を行い、契約原理や業績原理を加えて政府財源を配分することでアカウントビリティを高める、いわゆる市場メカニズムを強化することである。80 年代後半からヨーロッパ・アメリカ・オーストラリアの大学は、政府補助金の削減などを要因として、教育サービスの提供、各種研究資金の獲得など自主財源確保を促進し、いわゆる企業的な大学運営を取り入れるようになった。いわゆる「大学資本主義」(academic capitalism)、「企業の大学」(entrepreneurial university, enterprise university) の概念は、高等教育に対する多様な需要への対応を、政府主導ではなく、大学自身による自律的な行動、「企業家的精神」(entrepreneurship) によって実現するものと言われる (Slaughter & Leslie, 1997 ; Clark, 1998 ; Marginson & Considine, 2000 ; Williams, 2003)。

だが、日本の国立大学は、政府の附属機関として統制と保護の下に運営されており、市場メカニズムは部分的にしか機能しない。そこで、改革の最もドラスチックな部分を象徴し、キィとなるのが、今年 4 月から実施される国立大学の法人化である (羽田, 2002 ; 黄, 2003 ; Oba, 2003)。

国立大学の設置者は、文部科学省から国立大学法人になり、理論的には国立大学の自治が拡大されることになる。大学内部の運営機構も改編され、学長、役員会、教育研究協議会、経営協議会を

* 広島大学高等教育研究開発センター、教授、e-mail: hata@hiroshima-u.ac.jp

** 広島大学高等教育研究開発センター、助教授、e-mail: futao@hiroshima-u.ac.jp

設置して機関としての統一した運営を行うことになり、各学部の教授会の権限は縮小される。教授たちの水平的な意思決定よりも、専門化された管理者集団で構成される大学官僚制が強化される。また運営は、6年間の中期目標・中期計画によって行われ、6年に1度国立大学法人評価委員会の評価を受け、それに基づいて次期の計画と資源配分が行われる。政府からの支出金は、ブロック・グラントの一種の形をとった運営費交付金として国立大学法人に支出され、柔軟性が拡大するとされている。さらに、改革は、機関単位の運営だけでなく、大学と政府の関係を含むシステムレベルのガバナンスにまで及ぶ。

もし、国立大学法人論議のスタートに国立大学と文部科学省が合意していたように、法人化が国立大学の自律性を拡大するものなら、OECD（2003）が政府統制の最も強いガバナンス形態として分類した日本の国立大学は、市場志向の行動を選択し、高等教育は活性化するに違いない。国立大学は、シェアでは学生数の20%を占めるに過ぎないが、日本の大学全体の範型として、公立・私立大学全体に大きな影響を与えてきた。現に、公立大学も各自治体の判断によって法人化が可能となり（地方独立行政法人法 2003年7月）、私立大学も法人の経営機能を強化する改革が検討されている。

しかし、法人化を4月に控えた現在、マネジメントとガバナンスの改革が、政府統制を弱めるのか強めるのか、基礎科学の衰退を招き、大学の役割を変質させるのか、多様な政策が実施された結果、最終的に帰結する日本の高等教育システムの形態がどのようなものになるのか、明らかではない。ノーベル賞受賞者小柴東大名誉教授は、法人化が基礎科学の衰退を招かないかと疑問を述べ（2003年6月11日 共同通信インタビュー）、佐和隆光京都大学教授は、ソビエトの統制計画制度だと批判した（2003年5月27日『朝日新聞』）。

自然科学と社会科学のトップクラスの研究者による批判は、実は対立するものである。一方は商業化による弊害を懸念し、他方は計画化による統制を批判しているのだから。同じ改革が、180度異なったものとして受け止められるケースは、「玉虫色」解決が伝統の日本社会とはいえ、珍しいものである。この分かりにくさは、ガバナンス改革が、中央省庁改革を含む政治・行政改革の中で進行し、異なる志向が並存していること、異なる志向を調整するアクターが不在なことによる。

表1 高等教育関係政策の動向

《評価制度の導入》

- ・国立大学に対する第三者評価制度の導入・実施（1999.4 決定）
- ・認証評価制度の導入（2002.11 決定、2003.4 実施）
- ・政策評価制度の導入（行政機関が行う政策の評価に関する法律、2002.4 実施）

《科学技術の戦略的推進》（図表）

- ・第2期科学技術基本計画（2001～2005） 総合科学技術会議
研究開発投資 GDP 比1%（5年間で24兆円）
国家的・社会的課題に対応した研究開発の重点化（ライフサイエンスなど8分野）

競争的資金の拡大 (3265 億円 [2001] → 約 6000 億円 [2005])

- ・戦略的拠点形成 (2001～) 文部科学省
科学技術振興調整費により 1 機関年 10 億円以内で 5 年間 (2002,4 機関 40 億円)
- ・21 世紀 COE プログラム (2002.6) 文部科学省
1 件当たり 1～5 億円 5 年間交付 (151 件)
- ・資源配分の優先的順序付け
総合科学技術会議による毎年度科学技術関係予算への優先順序 (2003)
- ・特色ある大学教育プログラムへの支援 (COL) (2003.11) 文部科学省
《教員流動化の促進》
- ・大学教員任期制の導入 (1997)
《国公立大学への民間的経営手法の導入》
- ・国立大学の再編・統合 (2001.6) (図表)
単科大学の複合・総合大学への統合, 教員養成大学・学部の統合
規模の拡大
- ・公立大学の法人制度導入 (2003.7)
- ・国立大学の法人化 (2004.4)
- ・私立学校の経営機能強化提言 (学校法人制度の改善について, 2003.10)
《産・官・学の多様な連携推進》 (図表)
- ・地域クラスターの形成 (2002～)
知的クラスター創成事業 (文部科学省所管, 自治体単位, 2003, 12 地域指定, 69 億円)
産業クラスター計画 (経済産業省所管, 地域経済産業局, 2002, 19 プロジェクト [3800 社, 200
大学参加], 385 億円)
《高等教育のグランド・デザイン》
- ・高等教育のグランドデザインの検討 (中央教育審議会, 2003.10)
高等教育機関の種別化, 全体規模の設定, 人材需要と地域配置

2. 高等教育改革のファジィな理由ーガバナンスの動揺と主体の不在ー

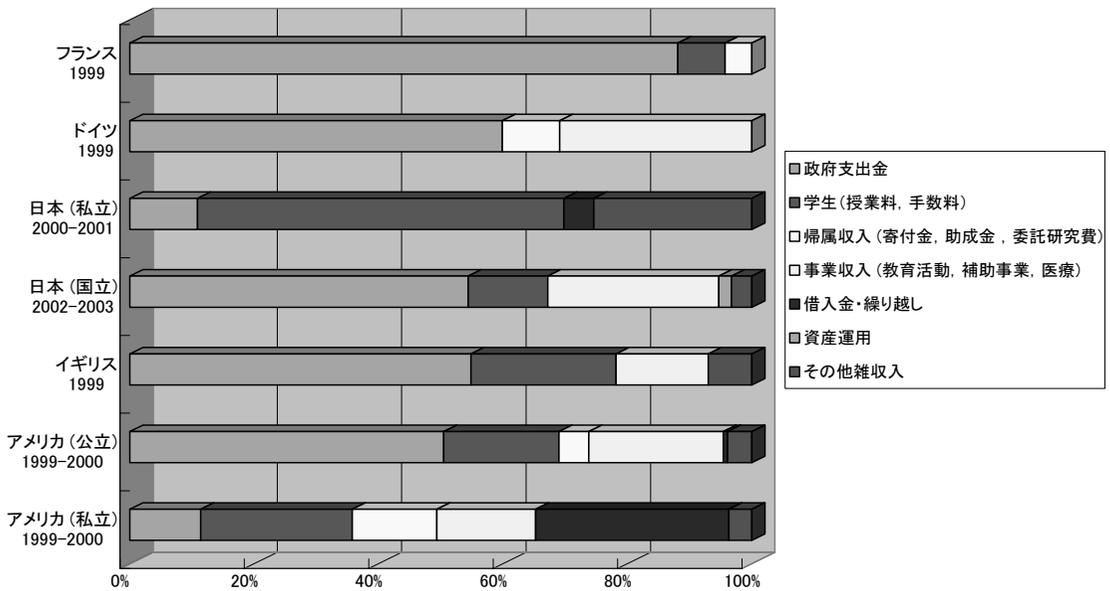
2-1. 2つのガバナンス原理

ガバナンス改革の中核部分は、高等教育におけるガバナンスの主体が誰であるかである。もともと、文部科学省は国立大学の保護者として改革を推進する立場をとり、法人制度の採用には不熱心で、国立大学はさらに消極的であった。これに対して、首相や総務省の高級官僚など行政改革推進者が、定員削減や国立大学の完全な民営化すら唆する圧力を加えることで、法人化の決定が行われた (1999 年)。

法人化決定後、国立大学は、法人化が自己責任の強化にあるものにもかかわらず、国の積極的な関与と財政支援を求め、法人移行の条件にした。実際、国立大学に対する政府財政の比率は高いもの

ではなく、財源的には、すでにプラバタイゼーションが進行しており、国立大学の不満は高い(図1、図2)。文部科学省は、国立大学に対する保護者であり続け、そのもとで国立大学の自律性を拡大することを表明し、国立大学法人を国が設置して管理権と財政負担に責任を持つことを主張し、立案を進めた(1999-2002年)。

図1 大学の財源別構成

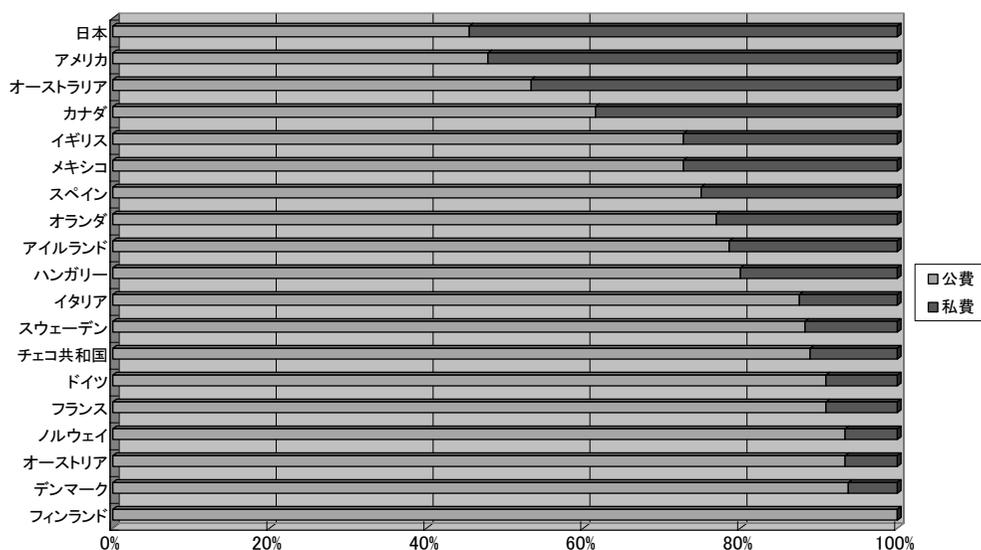


出典：アメリカ：Digest of Education Statistics (2002)

日本(国立)：文部科学省(2003)

日本(私立)：The Promotion and Mutual Aid Corporation for Private Schools of Japan, England, Germany, France: Center for National University Finance.

図2 高等教育の経費負担（公費：私費）



出典：OECD (2003)

だが、最終的な法案は、国立大学に法人格を与えるのではなく、国立大学法人が国立大学の設置者として管理権と財政責任を負う制度となった（国立大学法人法第2条及び学校教育法第5条）。法人制度の原型は、行政改革の一環として2000年に発足した独立行政法人制度であり、政府の財政支出を削減して効率化を目指す行政手法をベースにしている。従って、国立大学は、財政的に責任を負わされ、政府資金の財政的な削減に対応する宿命を帯びることになった。

加えて、独立行政法人制度は、主務省による法人の目標設定・計画認可、評価による資源配分と事業の改廃、この上に総務省の評価という重層的統制を設定しており、政府のガバナンスは、形を変えて存続・強化されている。国立大学は、政府の財政責任を確認するために、これらの統制方式を容認した結果、国立大学法人法には、これらの制度も持ち込まれることになった。

つまり、法人制度は、政府統制の存続と、財政責任の強化という意味での国立大学の自律性強化という、外見上はパラドキシカルな原理を持つことになったのである。

2-2. 行政権限の強化と国策としての高等教育改革

新しいガバナンス改革が、政府統制を存続し強化するには、理由がある。各国で進展している高等教育システム改革の新しいアプローチは、高等教育機関への規制緩和や学生など消費者の負担による大学運営など、公立セクターと私立セクターの形態を見かけ上接近させている。しかし、システム改革は、「私事化」(Privatization)ではなく、政府による産業と研究の連携促進、戦略的研究課題への重点的投資、研究資金の拡大など、グローバル化した経済競争への対抗方策であり、

政府の主導による新たな政治・行政・経済システムの再編の一部である。

US の場合は、冷戦終結後に軍事力による競争から経済競争へ重点を移行し、大学の研究をビジネスに結びつけるため、バイ・ドール法（1980）などによって、伝統的に反トラスト法制によって規制されていた共同研究を推進し、研究資金供給を増大させ、大学の企業的行動を促進した（宮田，1997，2002）。高等教育の市場化を推進した NZ 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）をスローガンとする一方、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（Office of the Associate Ministry of Education, 2002）。UK の新しい高等教育白書（*The Future of Higher Education*）は、進学機会の平等性の促進や重点的な研究大学への資金強化、産学連携基金の設置などを提言している（Department for Education and Skills, 2003）。

日本の場合、政府は 1999 年に、各省庁の縦割りの政治・行政を克服するために首相のリーダーシップを強化し、府省の再編成と行政権限の再定義、及び行政のスリム化・効率化を目的とする中央省庁改革を行った。しかし、中央省庁の権限は縮小されず、むしろ、各省庁の政策調整機能、政策評価機能の強化が行われた。旧文部省設置法第 5 条で定めていた権限は、文部科学省設置法第 4 条「所掌事務」として存続し、「国立学校における教育及び研究に関すること」（第 25 号）のように旧法で規定されなかった事項まで事務に含まれており、監督権の及ぶ領域は拡大したのである。

要するに、日本で進行している政治・行政改革は、政府権限の縮小ではなく、形を変えた拡大である。主に産業政策における 90 年代半ばまでの改革を分析したヴォーゲルは、各省の官僚が、自分の権限を守るために、それを新しい権限に置き換え、依然として中央政府は中央集権的な規制権限を維持していると指摘している（Vogel, 1997）。高等教育行政も例外ではなく、むしろ典型である。

2-3. ガバナンス・アクターの動揺

しかし、従前どおり政府統制型のガバナンスが継続しているわけではない。行政改革を通じて顕著になったひとつは、従来のガバナンスの主体、文部科学省の統治能力の後退である。制度立案のプロセスを通じてさえ、文部科学省の当初の公約のかなりの部分が骨抜きになった。国会の審議は、法人制度のパラドキシカルな性格への懸念と批判が集中し、文部科学大臣が矛盾する答弁を行ったことで国会審議が中断し、謝罪して再開したほどである（2003 年 6-7 月）。最終的には、衆参両院とも、国立大学への政府統制が強化されることを大学の自治を尊重することや十分な政府資金の投入を行うことなどを決議して、法案を承認した。

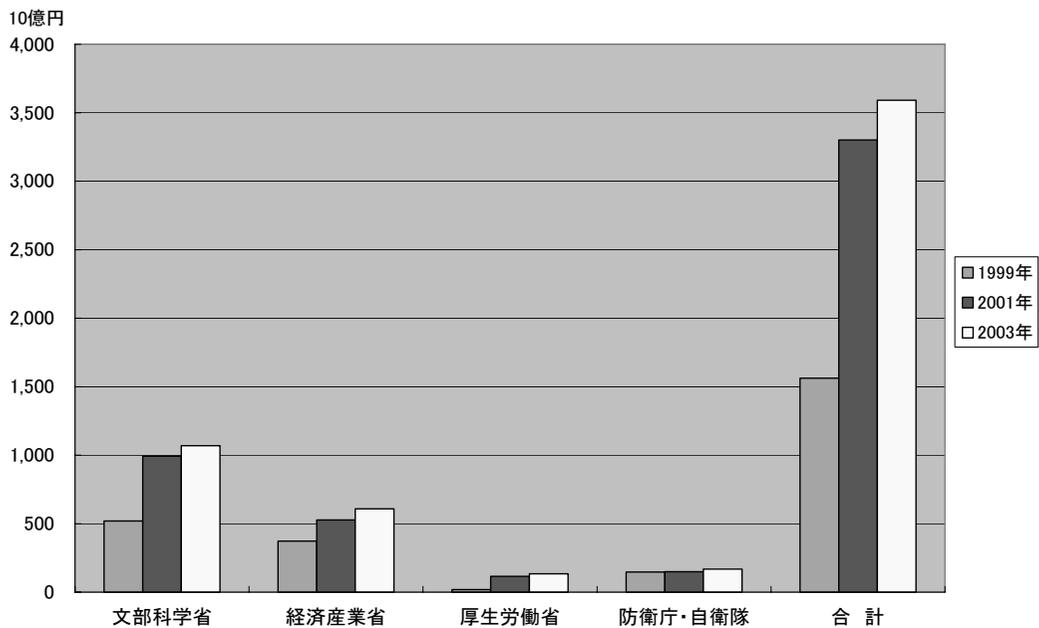
だが、国会の決議にもかかわらず、11 月に財務省は、赤字財政と膨大な政府負債を理由として、2004 年度の予算を削減しようとし、文部科学省や国立大学と争った。このときに、文部科学省が国立大学側と協議し、約束してきた財源保障の規模と予算方式はほとんど白紙になった。実は、財務省は、6 月に 2004 年予算編成方針で、「科学技術といえども聖域扱いされるべきものではない」（財

政制度等審議会「平成 16 年度予算編成の基本的考え方について」2003 年 6 月 9 日）ことを決定しており、政府の財政支出が完全に確保される見込みはなかったのだが。

このように、1999 年の改革は首相直属の内閣府や総合的調整機能を持つ総務省、従来からも予算編成権を通じて各省庁をコントロールしていた財務省の権力を強化した。強力になった首相官邸・財務省の圧力は、国会決議すら空文化するほどであり、一方、このプロセスを通じて、従来国立大学のガバナンスの強力な主体であった文部科学省は、政府部内で急速に力を失っていることが明確になった。これに付随して文部科学省と共同歩調をとってきた国立大学も、ガバナビリティ（統治能力）を後退させてきた。

また、旧通産省を改組した経済産業省は、産業競争力強化方策の中核に産学官連携を推進し、大学と民間企業の共同研究（172 億円）、大学からの技術移転支援（334 億円）、大学発ベンチャー創出・支援（136 億円）、人材育成（51 億円）など合計 700 億円の各種の予算を拡大し、大学に対する影響力を拡大してきた。また、予算配分のための大学活動評価手法すら民間会社に委託し、公表した（河合塾・三菱総合研究所『産業競争力向上の観点からみた大学活動評価手法の開発について』2003 年 10 月）。文部科学省は、科学技術政策分野の新たな参入者に対抗して産学連携を進め、財務省に評価されて、予算をかち取らなければならない（図 3）。資源依存理論に基づくと、外部財源への依存は大学の組織変化をもたらすが（Pfeffer & Salancik, 1978）、経済産業省主導の産官学連携政策は、文部科学省の統治能力をさらに弱め、高等教育改革を産業政策に従属させていくだろう。

図 3 科学技術予算の推移



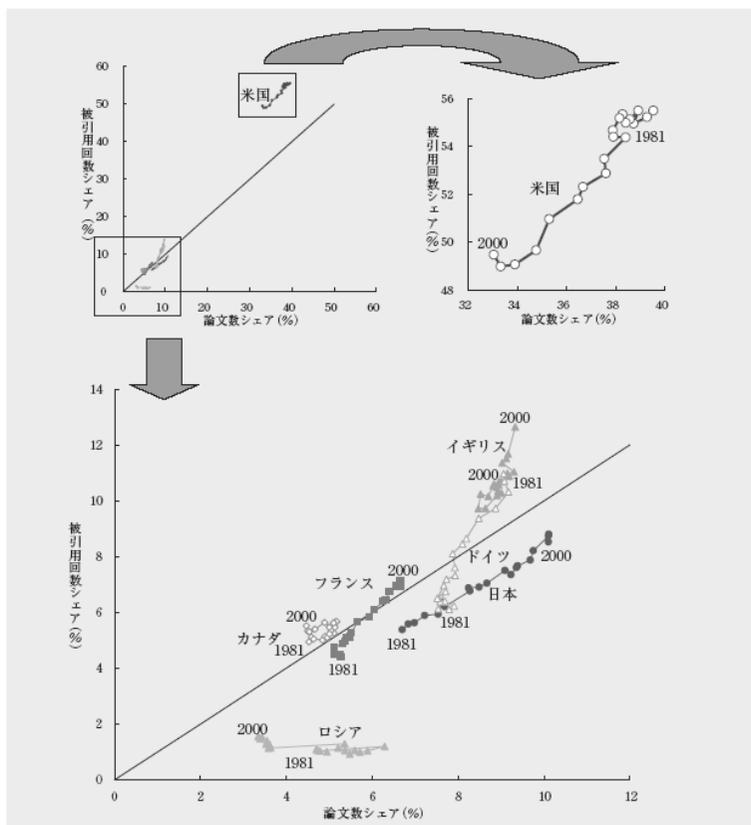
出典：文部科学省（2003）

2-4. 調整能力としてのガバナンス

行財政改革や産業政策に従属して法人化と大学の活動が進行する結果、予測されるのは、改革が引き起こす負の側面である。まず、過剰な政府統制の縮小、特に、国立大学法人に対する各種の点検・評価制度が焦点となる。驚くべきことに、法人制度には、7つの点検・評価制度が用意されている。①監事による業務監査、②会計監査人による会計監査、③大学評価・学位授与機構の評価、④国立大学法人評価委員会の評価、⑤総務省独立行政法人評価委員会の評価、⑥認証評価、⑦会計検査院による会計検査である。これに加えて、文部科学省の政策評価がかかわってくる。「評価の誤謬」や「評価疲れ」をいかに回避するかは、ガバナンスの大きな課題である。

次に、過剰な市場メカニズムがもたらす弊害も予測できる。高等教育の市場化には、メリットとともにデメリットもある。USにおいては、学生数の減による危機が予測されていた80年代に、非伝統学生など新しい需要の掘り起こし、新たな財源創出、減量経営などによって、高等教育の拡大に成功した(喜多村, 1990)。UKにおいては、Research Assessment Exerciseによって研究水準の全体的向上、研究論文シェアと被引用回数シェアの急速な上昇(図4)など、市場化による教育研究の活性化がもたらされたといえよう。

図4 主要国の論文数シェアと被引用回数シェアの推移 (1981-2000年)



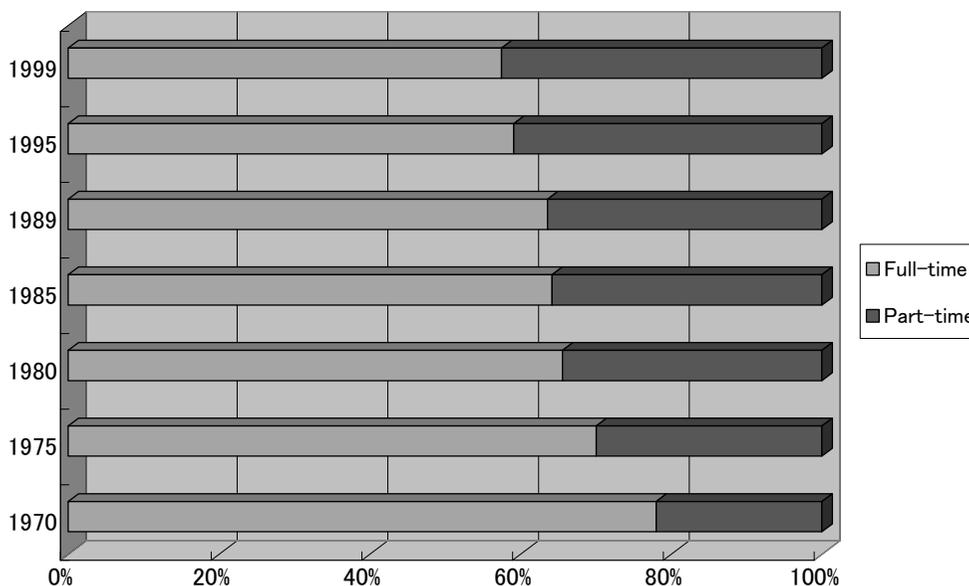
注：1. ロシアの数値は旧ソ連の値を含んでいる。

2. ドイツの統合前の数値は旧東西ドイツの合計となっている。

出典：文部科学省，科学技術白書（2002）。

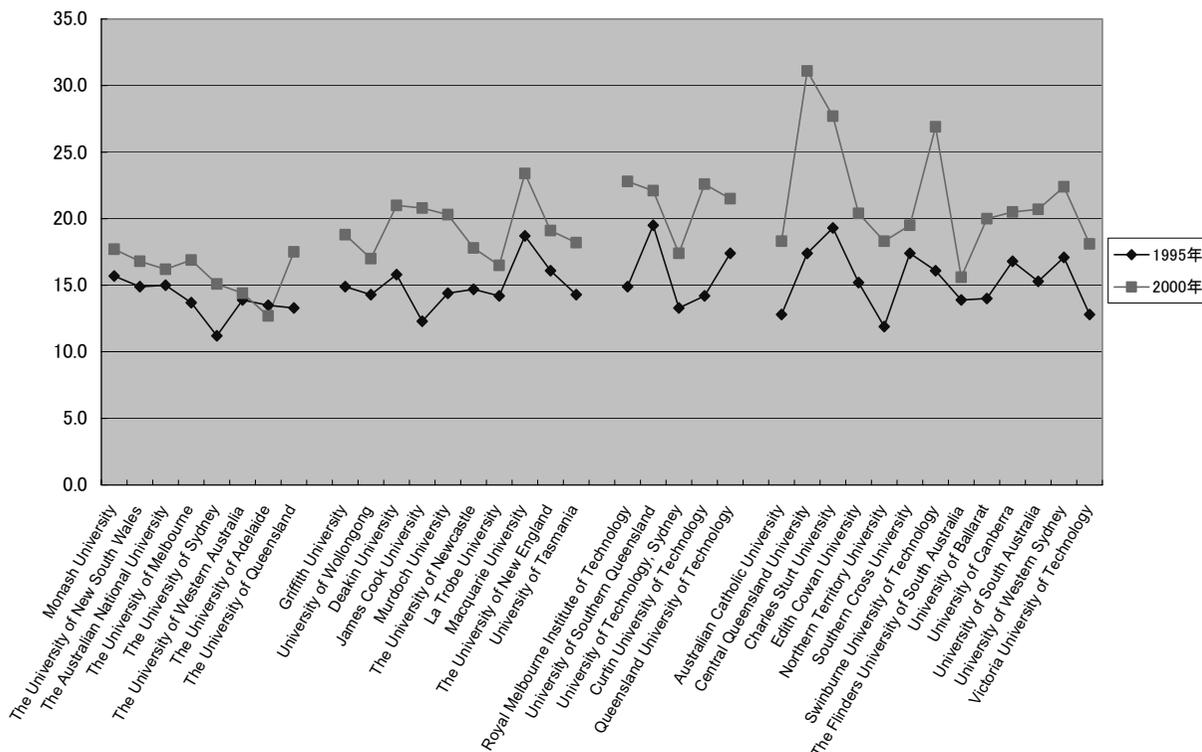
一方では、USでは、学士課程レベルで、経営分野の隆盛と教育・社会科学分野の急激な減少、人文科学の衰退が指摘されている（Altbach, 1994 ; Kernan, 1997）。また、若手教員のテニユア率の低下や、パートタイム化の進行など大学教員の労働の変化は、US, UK, NZ（Chalmers, 1998）など共通に観察でき（図5）、AUSでは、PT比の低下がステータスの低い新興大学で顕著に現れている（SEWRSBERC, 2001 ; 図6）。Clark（1998）が、「もし経営的財政利益と同様に学問的価値によって判断されなければ、大学はショッピングモールに向かうようになる」と述べているように、市場メカニズムは、資本と収入の自己増殖を加速し、長期的な視野に立つ基礎研究の衰退など学問分野の不均衡な発展をもたらしかねない。市場メカニズムが効率的か、公共利益に奉仕しうるかという原理的問題が依然として存在しており、「市場の失敗」を是正するシステムや、政策、基準の設定や業績モニターを通じた質的保証（quality assurance）など多様な市場規制（market regulation）を欠くことができない（OECD, 2003）。

図5 高等教育機関教員（雇用形態別）



出典 : *Digest of Education Statistics* (2002)

図6 オーストラリアの学生／教師比（大学別）



出典：SEWRSBER（2001）

しかし、市場メカニズムは、勝者と敗者を必ず生み出すから、個別機関や業績の評価ではなく、システム全体を評価する価値基準、「公正」や「平等」といった実現すべき理念なしに、市場の規制を行うことはできない。イギリスモデルの高等教育改革でありながら、日本に欠落しているのは、*The Future of Higher Education* (Jan. 2003) のような、高等教育の機会保障を改革の理念と位置づけ、マイノリティへの奨学金など財政支援政策を推進することである。

そもそも、New Public Management による政治・行政システムの構造改革といっても、それぞれの国における福祉政策の社会的定着度によって、その展開の実質は異なる。社会民主主義政策が長く取られてきたオーストラリアの場合、高等教育の授業料徴収に転じても、なお、卒業後の収入とリンクした徴収形態がとられ (HECS)，大学評価の導入 (AUQA) も高等教育の公共的性格を保持するための施策という面を持つ。

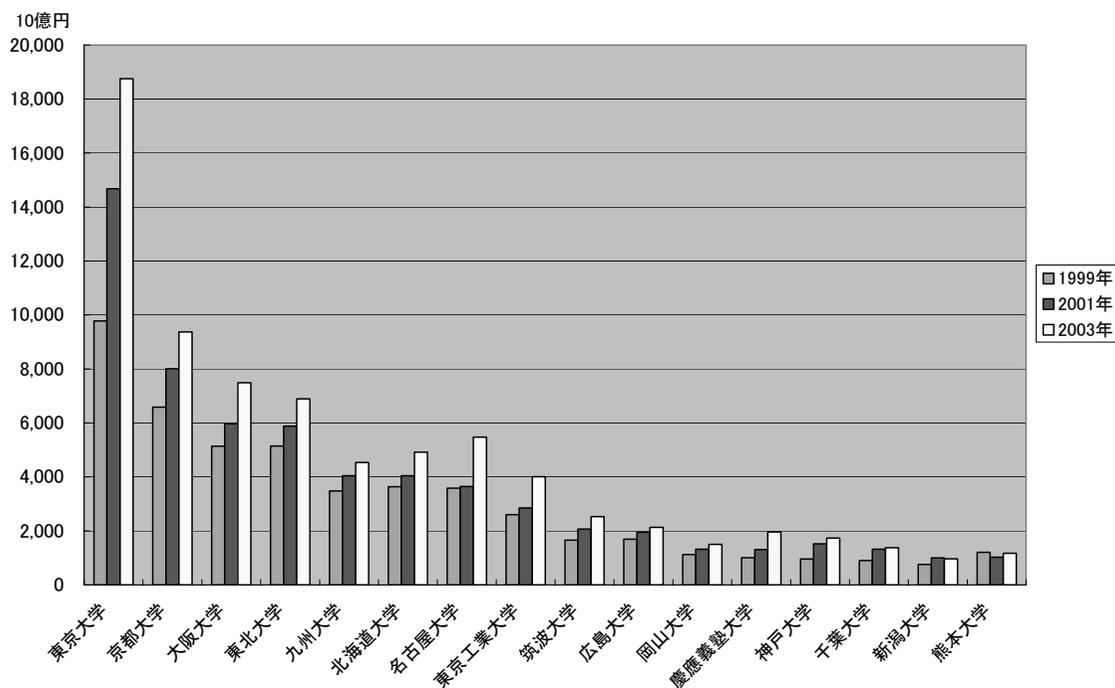
これに対して、日本の大学第三者評価制度は、成績に応じた公正な評価と資源配分という文脈で受容され、業績評価にきわだって傾斜する。いうまでもなく、市場原理によって公正な資源配分が実現するには、平等な競争条件が創出されねばならないが、それへの配慮は弱いか、希薄、もしくは存在しない。

その理由は、日本社会の構造にまでさかのぼる。日本は、戦後改革で憲法を制定したが、ワイマール・モデルの受容はごく部分的であり、1955年に自由民主党が福祉国家の建設を基本理念に掲げて55年体制を形成した際も、政府の計画経済による経済成長、パイの拡大を優先し、国民・諸個人の所得保障や医療保障など多様な個人ベースの福祉、所得の再配分を優先的政策課題としなかった。福祉国家の類型化を行ったエスピン・アンデルセン（1990, 1997a, 1997b）は、日本福祉国家を、「保守主義的な「ビスマルク型」レジームと自由主義的残余主義との混合物」とであると指摘した。

つまり、日本は、戦後ヨーロッパが経験したような「福祉国家の黄金時代」を経験せず、公正・平等など社会的規範や原理が未熟なまま、政府の役割縮小と規制緩和・市場原理の導入が行われているのである。たとえば、法人化された国立大学は財政責任を負うことになり、政府財源の削減が予想されている。この結果生じるだろう授業料の増額（80%の大学が検討中、2003年11月NHKニュース）による教育機会の不均等の拡大や外部資金の調達能力の差異がもたらす大学間の格差拡大（図7-9）の回避をいかに図るかがまったく不透明である。

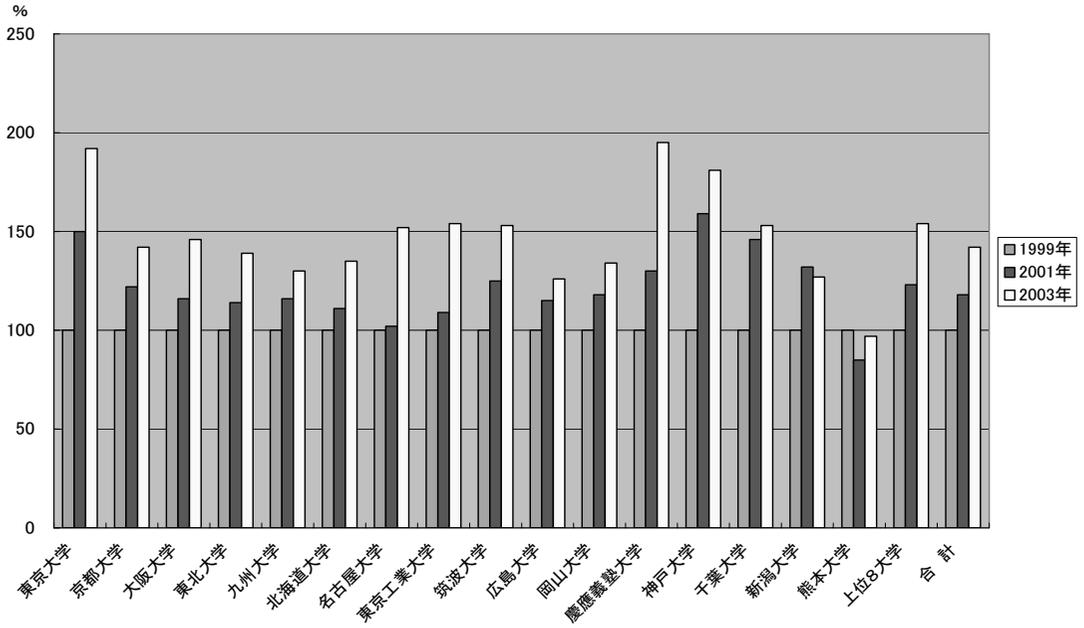
文部科学省は、中央教育審議会に「大学のグランド・デザイン」を諮問し、トータルな高等教育システムの落ち着いた先を検討している。しかし、それが政府部内の政策として採用されるとしても、新たな財政負担を要しないという条件付だろう。

図7 科学研究費補助金交付額の推移（大学別）



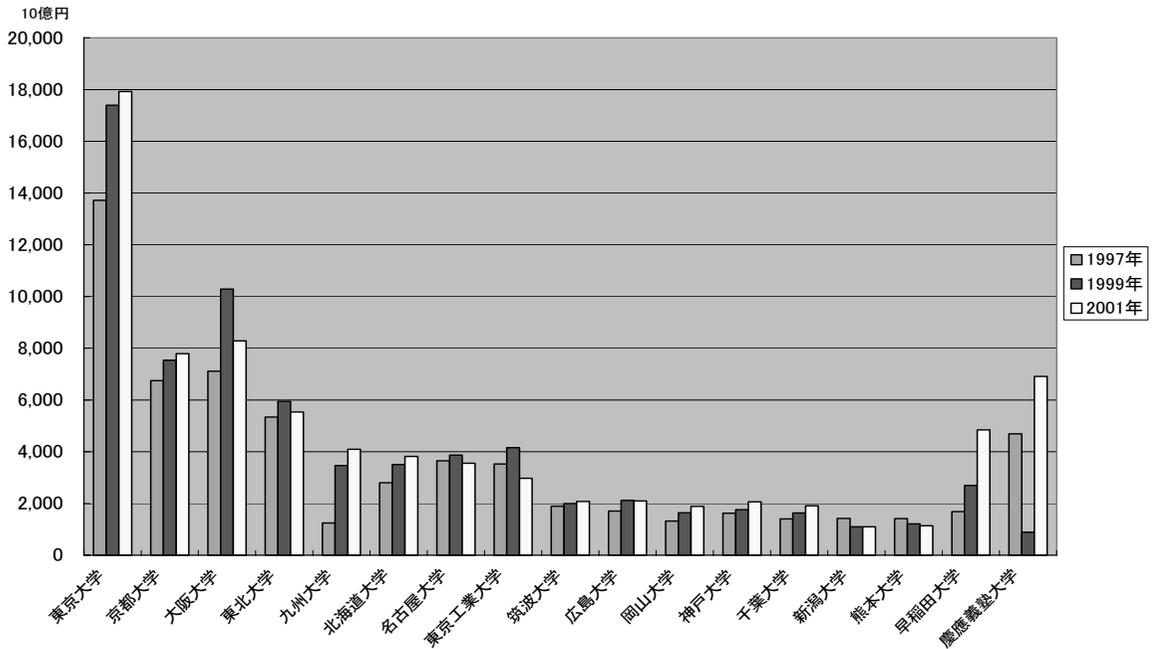
出典：文部科学省（1999, 2001, & 2003）

図8 科学研究費補助金交付額の伸び率（大学別）



出典：文部科学省（1999， 2001， & 2003）

図9 委託研究費および寄付金推移（大学別）



Source: 朝日（2000， 2002， & 2004）

3. 日本の国立大学法人化が成功するために

多くの懸念や懐疑があっても、まだ進行中の国立大学法人の制度設計と運用によって、上まで述べてきた多くの懸念を克服する措置を構築していくことが必要である。次のような課題をあげることができる。

①中期目標・中期計画・実施・評価のサイクルの確立

- a. 国立大学法人および評価委員会の意見尊重義務の内容
- b. 個別大学における目標・計画と予算へのリンク
- c. 業績評価, 組織評価, 個人評価の方法・役割

②各種評価・監査の機能・組織・相互関係

- a. 事による業務監査
- b. 会計監査人による監査
- c. 大学評価・学位授与機構の評価
- d. 国立大学法人評価委員会の評価
- e. 総務省独立行政法人評価委員会の評価
- f. 認証評価
- g. 会計検査
- h. 文部科学省の政策評価と国立大学法人の業務との関係

③政府資金（運営費交付金及び各種競争的研究資金）及び法人の財源問題

- a. 運営費交付金の性格と算定方法
- b. 評価と運営費交付金の配分との関連
- c. 民間及び政府を含めたマクロな科学技術財源の規模

④教育研究活動計画と財務運用のリンク及び会計基準に基づく財務運用

- a. 業務費用の科目区分「教育経費」「研究経費」〔国立大学法人会計基準第 62〕
- b. 運営費交付金の収益原則と経営努力認定〔同第 77〕など

⑤教職員人事のあり方

- a. 教員身分保障の制度化
- b. 中間経営人材の養成・確保
- c. 人事交流, 旧来の移動官職の扱い

⑥管理運営機構の再編成

- a. トップダウンとボトムアップ
- b. 集権化と分権化のバランス
- c. 学長などトップマネジメント, 部局長など中間経営人材の訓練・養成

特に、企業的大学経営が機能し、市場メカニズムが働くための鍵は、財政問題である。

3-1. 市場の成立と機関レベルの統合的な収入方策の成立

供給面ではマクロ・レベルで資金が流通し、各機関がこれらの資金から得られた収入を統合して自由裁量資金を確保しうるかどうかが重要である (Clark, 1998 ; Slee & Hayter, 2003)。現在、第2期科学技術基本計画 (2001-2006年度) が進行しているが、財政緊縮下で補正予算を加えても減少傾向である。2005年には競争的研究費を1.7倍に拡大 (3,490億円 [2003年度] → 6,000億円 [2005年度]) する計画であるが、間接経費は現在6%にとどまり目標値も30%で、多様な資金によって大学の自主性を確保しているといわれるアメリカの40-60%に比べて低い (山本, 1991)。政府支出の研究費が増加し、そこから得られる間接経費が、財務省によって削減される金額をカバーできるなら、行財政改革による影響を緩和することが出来る (表2)。

表2 国立大学への政府支出金推計 (億円)

| | 2003 | 2004 | 2005* | 2006* | 2007* | 2008* | 2009* |
|-----------------|-----------|------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| 政府支出 | 12,961 | 13,174 | | | | | |
| 削減率: 1% | | | 13,042 (132) | 12,912 (262) | 12,782 (392) | 12,655 (519) | 12,528 (646) |
| 削減率: 2% | | | 12,911 (263) | 12,652 (522) | 12,399 (775) | 12,151 (1,023) | 11,908 (1,266) |
| 委託研究費合計 | 3,490 | 3,620 | 6,000 | | | | |
| 寄付金 (国立大学) | 2,094 | 2,172 | 3,600 | | | | |
| 科学研究費補助金 (国立大学) | 970 | 1,086 | 3,000 | | | | |
| 間 接 経 費 | | | 235 (7.8%) | | | | |
| | 71 (7.3%) | 103 (9.5%) | 366 (12.2%) | | | | |

注: *推定

3-2. 大学/大学における集権化と分権化の促進

政府との関係における大学への分権化とともに、大学内における集権化が運営には必要になる。特に、一般財源としての政府財源から、サービスや契約による資金が増加すると、大学内部で再配分や調整を行う集権化が必要になる。『新しい「国立大学法人」像について』報告書は、学長リーダーシップを強化した集権化モデルを提示し、各大学の案は、ほぼこれに添って作成されているらしい。しかし、教育研究の実施部門、基礎単位である講座や中間単位である学科・学部の位置づけがほとんどされていない。

実は、ヨーロッパ・アメリカなどの企業的大学経営で実施されている大学内の管理機構モデルは、RCM/RCB (Responsibility Centered Budget/Responsibility Centered Management), RRB (Revenue Responsibility Budgeting), VRB (Value Responsibility Budgeting) と呼ばれ、収入も含めて部局で責任を持つ分権モデルである (Whalen, 1991 ; Massy, 1996 ; Clark, 1998 ; Lang, 1999 ; Strauss & Curry, 2003)。ただし、ここにいう分権化とは伝統的な意味での学問の自由の

制度的保障としての大学の自治ではなく、市場的自由主義改革によって「むしろ企業的な意味で自由と自律を強化し、同僚的意味でそれを消滅」(Marginson, 1997, p.241)させたものである。このような分権化の上に、資金の再配分と調整を行うものとして大学内集権化が位置づくのである(Clark, 1998)。日本でもようやく分権化モデルの紹介が始まった(国立学校財務センター, 2003; 羽田, 2004)。

今後、分権化の導入と、調整権力としての集権化モデルが検討されていく必要がある。

3-3. 運営費交付金のブロック・グラント化

変動する需要に対応して大学が効率的に行動し、資源の最適化を図るには、項目別予算から解放され、大学の裁量が最大限に発揮されねばならない。国からの資金配分に学生数や教員数に加え、業績に基づく配分が加味され金額が決定されても、経費支出については、各大学の判断で支出項目を決定し、流用や年度を越えた交付金の使用など柔軟性が確保される必要がある。

しかし、文部科学省が検討してきた運営費交付金の仕組みは、人件費と物件費の区分を残し、予算単年度主義など官庁組織の予算統制原理の多くを存続させている。また、収支差額方式をとるために、経営努力によって大学の収入が増加すると交付金が削減されるというインセンティブに欠けるものであった。このような内容は、公務員の定員管理の手法や、国庫支出金のアカウントビリティとして、達成された業績ではなく、積算根拠に基づく支出の適合性を重視する日本の予算統制原理が継続していることを示す。外見は新しい酒袋でありながら、中に注がれているのは、年代ものの行動様式である。

3-4. 教育の市場メカニズムの成立

USの事例では、外部資金の増加は、市場化が進むと研究にプラス、教育にネガティブな影響を与えるといわれる(Leslie & Rhoades, 2002)。しかし、USであれUKであれ、政府資金の配分は、専門分野別に学生数に応じた単価の高い単位費用をもとにしたブロック・グラントの形をとり、教育サービスの提供を通じた学生確保競争による財源獲得がインセンティブとして働く(例; UK・HEFCEの教育費補助金は、医・歯・獣医学臨床 270 万円, 理工学実験 101 万円, 実験・フィールド 76 万円, その他 50 万円)。それでさえ、研究志向が働くとしたら、現行の国立大学のように、学生単価の政府支出金が、学士課程で理科 6 万円弱, 文科 3 万円弱では、教育に働くインセンティブはきわめて弱い。運営費交付金の積算方式は不明なものの、教職員人件費のような形をとる限り、学生ベースの単価は低水準にとどまる。なぜなら、現在の国立大学に対する政府資金は、ほぼ人件費部分(約 1 兆円)に対応するからである(表 3)。ここでも、財源調達に積算が支出項目に対応して行われる日本の予算方式が制約となっている。財源調達の積算と支出費目を分離し、学生ベースで単価を引き上げない限り、教育軽視が進むだろう。

また、UK, US, AUSの学費の特徴は、多様な公的資金による奨学金や授業料割引制度、後払い制度などの導入により、構造的に学生の負担を緩和する仕組みがとられており、費用負担を学生に

転化しても支払能力との過大なコンフリクトが生じないようになっていることである。このような仕組みを欠いている日本の場合には、多様な学費政策を大学単位で選択し、市場化に走ろうともおのずと限界がある。

表3 国立学校特別会計歳入・歳出 (億円)

| 歳入 | | 歳出 | |
|---------|--------|-------|--------|
| 政府歳出予算 | 15,256 | 人件費 | 14,742 |
| 医療費 | 5,957 | 教育研究費 | 5,217 |
| 授業料 | 3,595 | 病院運営費 | 3,493 |
| 財産所得 | 343 | 委託研究費 | 1,727 |
| 補助金、契約金 | 1,765 | 債務支払い | 1,084 |
| 債務 | 553 | 施設維持費 | 1,404 |
| その他 | 576 | 特別施設費 | 231 |
| | | その他 | 147 |
| 合計 | 28,045 | 合計 | 28,045 |

出典：文部科学省（2003）

4. むすびー《市場メカニズムの創出》と《市場の失敗》の調整

こうして見ると、日本の法人化を実効性あるものにするには、政府統制を弱め、《市場メカニズム》を創出するガバナンス改革と、《市場の失敗》を調整するメカニズムを創出するガバナンス改革であるということが出来る。一見、対立するようなテーゼではあるが、両者は、表裏一体である。

なぜなら、市場メカニズムの本質は《応答性》（responsiveness）にあり、システムの現実を直視して個別機関レベルやシステムレベルの改変をたえず行うことに意味があるからである。

では、誰がその担い手であるのか。これが、最大の難点である。なぜなら、政府統制から脱却し、国立大学が自律性を拡大することが重要であることを、政治家・官僚・大学・マスコミその他あらゆる人々が語りながら、その最大の推進者は政府であり、本来主体になるべき国立大学側は、改革のヘゲモニーを与えられなかったからである。高等教育改革をガバナンスの主体の点で見ると、文部科学省からそれ以外に重心が傾いた「宮廷革命」にとどまっている。

初発は「宮廷革命」であっても、財政責任を負わされた国立大学は、現在設定された枠を越えて、より企業的な行動を選択し、政府統制から脱却するのであろうか。

それとも、政府財源の確保のために、いっそう政府の責任と保護を求め、国策としての戦略的研究開発や産学官連携へ傾斜していくのであろうか。皮肉なのは、いずれの道を選択するにしても、十分な利益を得る可能性を持っているのは、ごく一部の特権的な総合大学であり、広島大学のような大規模大学さえ、そこには含まれていないかもしれないという事実である。

そこに、ガバナンスのもうひとつの形態、政府、同僚制、市場とは別な存在が浮かび上がってくる。市場メカニズムが導入されている国々の高等教育システムにおいてガバナンスの担い手となっ

ている、政府と大学間のバッファ（緩衝装置）となる各種の組織、学長会議などの大学連合団体（UK の Universities UK, AUS の Australian Vice-Chancellors Committee, US の American Council on Education, American Association for Higher Education）、専門職団体（UK の Association of University Administrators、US の Associations of Governing Boards of Colleges and Universities, National Association of College and University Business Officers）、評価機関などの存在である（図 8）。これらの組織は、高等教育政策へのロビー機能、政策形成、経営情報の蓄積など多様な機能を持ち、このような横断的団体は、個別大学を越えた同僚制文化の基盤を形成し、政府統制の緩衝と市場の弊害の除去の双方に大きな影響を及ぼしており、日本のシステムに最も欠けているものであり、かつもっとも必要なものといえよう。

【参考文献】

- Altbach, P. G., Berdahl, R. O., & Gumport, P. J. (Eds.) (1994). *Higher Education in American Society*. Amherst, NY: Prometheus Books. (高橋靖直 訳, 1988, 『アメリカ社会と高等教育』, 玉川大学出版部。)
- Chalmers, A. (1998). New Zealand Council for Educational Research, *Workload & AMP: Stress in New Zealand Universities: A Follow-Up to the 1994 Study*.
- Chitins, A. & Williams, G. (1999). *Casualisation & Quality*, Institute of Education University of London.
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. Berkeley: University of California press. (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。)
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. NY: IAU Press.
- Department for Education and Skills (2003). *The Future of Higher Education*.
- 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.
- Dill, D. D. (1992). Administration: Academic. In Clark, B. R. & Neave, G. (Eds.) *The Encyclopedia of Higher Education*, Vol 2, Oxford: Pergamon Press.
- Debeck, L. W. (1996). Beware Higher Ed's Newest Budget Twist. *Thought and Action, The NEA Higher Education Journal*. National Education Association (NEA).
- Esping-Anderson, G. (1990). *The Three World of Welfare of Capitalism*, Oxford: Polity Press. (岡沢憲英, 宮本太郎 訳, 2001, 『福祉資本主義の三つの世界 比較福祉国家の理論と動態』,

ミネルヴァ書房。)

- Esping-Anderson, G. (1997a). Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America, Hybrid or Unique?: The Japanese Welfare State Between Europe and America, *Journal of European Social Policy*, 7(3).
- Esping-Anderson, G. (Ed.) (1997b). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage. (埋橋孝文 監訳, 2003, 『転換期の福祉国家 グローバル経済化の適応戦略』早稲田大学出版部。)
- Harman, G. (1992). Governance, Administration and Finance, In Clark, B. & Neave, G (Eds.), *The Encyclopedia of Higher Education*, 3, Londres: Pergamon Press.
- Hay, D., Butt, F., & Kirby, D. A. (2002). Academic as Enterpreneur in a UK University, In Williams, G. (Ed.), *The Enterprising University*. Buckingham: The Open University Press.
- Jonson, B., Kavanagh, P., & Mattson, K. (Eds.) (2003). *Steal This University The Rise of the Corporate University and the American Labor Movement*, Routledge.
- Kernan, A. (1997). *What's Happened to the Humanities?*, Princeton: Princeton University Press. (木村武史 訳, 2001, 『人文科学に何が起きたか? アメリカの経験』, 玉川大学出版部。)
- Lang, D. W. (1999). Responsibility Centre Budgeting and Responsibility Centre Management in Theopry and Practice. *Higher Education Management*, 11(3), 11-3.
- Leslie, L. L., Oaxaca, R. L., & Rhoades, G. (2002). Technology Transfer and Academic Capitalism. *AAAS Science and Technology Policy Yearbook 2002*, America Association for the Advancement of Science.
- Marginson, S. (1997). *Market in Education*. St Leonards: Allen & Unwin.
- Marginson, S. & Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, Governance Reinvention in Australia*. Cambridge University Press, Cambridge and Melbourne.
- Massy, W. F. (1996). *Resource Allocation in Higher Education*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- NTEU (National Tertiary Education Union) (2000). *Unhealthy Places of Learning: Working in Australian Universites*.
- Oba, J. (2003). *Incorporation of National University in Japan*, COE International Seminar on Organizational Reforms and University Governance: Autonomy and Accountability, Research Institute for Higher Education, Hiroshima University (December 17-18, 2003).
- OECD (2003). *Educational Policy Analysis 2003: Changing Patterns of Governance in Higher Education*.
- Office of the Associate Ministry of Education (2002). *Tertiary Education Strategy 2002-07*.
- Otten, C. (1996). Principles of Budget Allocation at the Institutional Level. *Higher Education Management*, 8-1.

- Pfeffer, J. & Salancik, G. R. (1978). *The External Control of Organizations A Resource Dependence Perspective*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Rhoades, G. (1997). *Managed Professionals: Unionized Faculty and Restructuring Academic Labor*. Albany: State University of New York Press.
- SEWRSBERC (Senate Employment, Workplace Relations, Small Business and Education References Committee) (2001). *University in Crisis: Report on Higher Education*.
- Slaughter, S. & Leslie, L. L. (1999). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Slee, P. & Hayter, S. (2003). Williams, G. (Ed.). Integrated Income Generation, the Durham Model, *The Enterprising University: Reform, Excellence, and Equity*. Columbus: McGraw-Hill.
- Strauss, J. C. & Curry, J. R. (2003). *Responsibility Center Management :Lessons from 25 Years of Decentralized Management*. National Association of College and University Business Officers (NACUBO).
- Wagner, A. (1996). Financing Higher Education New-Approach, New Issues. *Higher Education Management*, 8.
- Whalen, E. L. (1991). *Responsibility Center Budgeting: An Approach to Decentralized Management for Institutions of Higher Education*. Bloomington: Indiana University Press.
- Williams, G. (Ed.) (2003). *The Enterprising University Reform, Excellence and Equity*. Buckingham: Open University Press.
- Winefield, A. (2002). *Occupational Stress in Australian Universities: A National Survey 2002*, National Tertiary Education Union.
- 天野郁夫, 1978, 「高等教育制度論—日本モデルの模索」河野重男, 新井郁男編『現代教育の構造と課題』, ぎょうせい。
- 朝日新聞社編, 2000, 『大学ランキング 2001 年度版』。
- 朝日新聞社編, 2002, 『大学ランキング 2003 年度版』。
- 朝日新聞社編, 2004, 『大学ランキング 2005 年度版』。
- 黄福涛, 2002, 「日本国立大学結構改革的現状与趨勢」『比較教育研究』第 10 期, Vol.23, 31—34 頁, 中国教育学会比較教育研究会刊 (中国語)。
- 羽田貴史, 2003 「戦後教育と国家認識—福祉国家論と教育の諸相」『日本の教育史学』第 46 集, 教育史学会紀要編集委員会。
- 羽田貴史, 2003, 「企業的大学経営と集権的分権化」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第 34 集, 21—40 頁。
- 喜多村和之, 1990, 「1980 年代のアメリカ高等教育」高等教育研究所『高等教育研究紀要』第 11 号。

- 国立学校財務センター，2003，国立大学法人マネジメントシステムに関する調査研究『英国における大学経営の指針－財務管理を中心にして－』。
- 宮田由紀夫，1997，『共同研究開発と産業政策』，勁草書房。
- 宮田由紀夫，2002，『アメリカの産学連携』，東洋経済新報社。
- 文部科学省，1999，『平成 11 年度 科学研究費補助金 配分状況』（1990 年度科学研究費補助金）。
- 文部科学省，2001，『平成 13 年度 科学研究費補助金 配分状況』（2001 年度科学研究費補助金）。
- 文部科学省，2003a，『平成 15 年度 科学研究費補助金 配分状況』（2003 年度科学研究費補助金）。
- 文部科学省，2003b，『科学技術白書（平成 15 年度版）』。
- 文部科学省，2003c，『国立学校特別会計予算の構成（平成 15 年度版）』。
- ヴォーゲル，S. K.，1997，「規制改革に対する政策科学的アプローチ」宮川公男編『政策科学の展開』東洋経済新報社。
- 山本真一，1991，「大学の研究支援メカニズムの考察－米国における Indirect Costs 概念を中心に－」広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』第 21 集，299－316 頁。

報 告 5

大学のパラダイム転換と
韓国高等教育システムの改革

李 鉉清

韓国比較教育学会

大学のパラダイム転換と韓国高等教育システムの改革

李 鉉清*

渡辺 達雄** 訳

1. はじめに

21世紀は、グローバリゼーション、情報技術（IT）の進歩そして知識ネットワークの拡大で特徴づけられる知識基盤社会の進展がみられる。我々の生活や活動のほとんどあらゆる面にわたり、知識の影響を受けている。知識は経済の原動力であり、労働市場は知識重視の労働力を求め、教育機関は知識を産み出す効果的なシステムを組み込むよう要求されている。知識基盤社会は知識活用の経営手腕が重要になるため、教育のシステムや機能には、知識基盤社会の進展に合わせた調整が求められてくる。そのため、21世紀の教育改革において中心となる課題は、知識インフラを改善し、知識を創出して、社会のあらゆるセクターに応用することにある。今世紀の社会はしばしば「3K社会」とよばれ、「3K's」の意味するところは「知識メディア」、「知識ネットワーク」そして「知識インキュベータ」である¹。現代の教育の機能と役割は、「適時」(right time)、「適材」(right contents)そして「適所」(right placement)を意味する「3R's」にまとめられる(Lee, 2001)²。

時代のこうした変化により、多くの国が新しい教育パラダイムを提示し、効果的な「知識網」を構築するために資源を注ぎ込むよう求められている。韓国もこの点で例外ではなく、「創造的な教育パラダイム」を確立し、高度な「頭脳国家」そして「知識強国」に押し上げることのできる効果的なシステムが必要とされている。確かに、韓国だけがこれを追求しているわけでない。世界中の多くの国が、知識基盤社会におけるニーズに応え、さらに社会をより強固にするための教育改革を追い求めている。

知識基盤社会の構築を目指す国家発展戦略では、国をひとつに統合しなければならないことは明らかだが、社会制度の中でも、特に知識を産み、応用し、再生する責任を担う教育システムの競争力を強めることが優先されるべきであろう。

こうしたことは世界のどの国にもあてはまる。知識基盤社会において効率的に機能する教育システムを構築することに専念している。たとえばアメリカでは、1970年代後半から4度の教育改革を行った。今世紀に入って、中国、日本、イギリス、ドイツそしてフランスといった国々が、とりわ

* 韓国比較教育学会、会長

** 広島大学高等教育研究開発センター、COE 研究員

¹ Lee, H-C. (1999). The New Era of Televersity and Andravarsity in the Campusless Society: Virtual University and its Implication in Korea, Europea Academia Conference, Sweden. (unpublished presentation material)

² Lee, H-C. et al.(2001). Virtual University? Educational Environments of the Future. London: Portland Press, 117-122.

け大学教育の質の管理を通して高等教育改革に重点的に取り組んでいる。韓国も含め多くの国が、知識基盤社会を推進する効果的なやり方を追求し、その答えを見つけ出そうとしている。答えの1つが、効率的で競争的な教育システムを確立することにあるものと信じられている。それらの国々では、知識基盤社会を育むために、知識の創造、応用、再編成に役立つ知識生産構造を能率よく構築することが欠かせない作業であるという点で一致しているように思われる。こうした作業には、効率的な知識伝達を可能にする統合的システムのみならず、知識強国になるための必要条件を基礎に、そしてこの目的に合った手段を最大限利用して、新しいパラダイムを設計することも含まれている。

こうした背景のもと、知識の生成および分配のための構造を確立することが最優先されるような方向で、高等教育改革が追求されなければならない。

2. 高等教育環境の変化と新しいパラダイム

2-1. 高等教育の環境変化と5つのもろさ

高等教育環境の変化が2つの形、つまり教育上のもの (educational) と構造上のもの (structural) として生じている。それは大学が直面する5つのもろさということと言い表すことができる。今は世界中で多くの高等教育機関が、生き残ろうともがいており、大学環境の変化に無関係でない難題に立ち向かっている。苦闘している大学は、基本的に競争力や自立する力量に欠けている。構造的な面では、さまざまな非効率なものが元で弱体化し、教育面では、研究に対する学際的なアプローチの不在と併せ、構成要素の独創性が抑えられて停滞している。

大学の危機を少し詳細に見ていくと、今日の高等教育の現実はずしも明るいものでないという結論にいたる。

(1) 大学経営のもろさ

大学経営は変わる必要があるということは、大学において共通した見解である。特に、大学は特定分野を専門とし学術的なエクセレンスを追求することが要請されており、その結果、大学経営を分権化しより効率的に行う方法を模索するよう圧力がかかっている。この目的に向けた取組みが進められているが、世界の大学の今の実態をみれば、大学経営で改良すべきところはまだ多く残っており、この領域における欠陥が大学の弱体化の背景にある主な原因であると考えられている。より具体的に言えば、その欠点は、異なる研究分野間における学際的アプローチを欠き、および学生のニーズに応ずる「教育サービス志向」(educational service-minded) スタイルの大学運営になっていないことに加え、巨大モールの中の無秩序な店の並びに似て、学科および学部レベルで非常に幅広く専攻領域を提供した結果生じたものである。したがって、さし迫って、学科間およびプログラム間でカリキュラム運営をオープンにする方向に移行するのみならず、選択コースと専門(必修)コースの運営において創意にとんだ多様性が求められている。学部さらに学科を越えた学際的アプローチを欠いたことが、望ましい就職を得るため応用科学分野に過度に集中していることとあいま

って、実用的な需要を呼び込まない人文・社会科学とのアンバランスを生んだ。こうした問題を考慮するなら、オープンな大学経営体制と、カリキュラムの統合的な開発と運営こそが解決策となるであろう。専門分野ごとの特色を維持していくと同時に、類似のコースは統合するか取り除くべきで、必要とあらば、履修プログラムを専門分野ないし学部レベルで提供すべきである。さらに別の問題は、教授法と教員資質開発に関わっている。講義タイプないし教員主導の教授法は、学生を中心においた学習成果の重視にとって代わるべきである。資質開発センター (faculty development center) や学習支援センターの創設は、教育革新に向け有力な出発点となろう。

高等教育環境に変化をもたらす取り組みの一環としての大学再編では、大学経営の改革に力を注ぐべきである。有効な調整がなされる場合にのみ、提供するコースの再編や学際的なアプローチが可能となる。そうすることで、急速な技術進歩に対処できる選択コースがより多く提供され、学生に選択の自由を与えることもできるだろう。また極端に多い学士課程の専門分野を再編成し、選択コースの幅を広げるよう設計された場合に限って、大学経営再編に向けた取り組みは実を結ぶのである。

(2) 財政構造のもろさ

韓国の大学は、短い歴史にもかかわらず、量的成長の面ですでに世界で最上位ランクに入っており、異なる人口規模を考慮すればカナダに次いで 2 番目に位置する。しかし教育の質に関しては、韓国の高等教育機関はまだまだ立ち遅れている。大学教育環境の悪化は、さまざまな指標からみても明らかである。指標は、貧弱であるだけでなくますます悪化していることを示している。実習教育のための実験室やその他の施設群も国際基準を下回る。

そうした逆境にあるのは、教育財源が不足していることが根本的な原因で、学生 1 人あたりにかける教育コストを小さくしている。この 2 つの局面は、過度に学生授業料に依存し、政府が大学補助金拠出において消極的な態度をとった結果なのである。政府の影響を受け続け、同時に無視され続けた私立大学は、とくに財政的に大打撃を受けている。全国規模で、科学技術が重視され良質な研究人材を輩出する必要があるにもかかわらず、教育予算が増加するなかで、多くの大学がいよいよ財政的困難で苦しんでいる。そうした大学やその研究活動に対する資金提供を行う政府の役割は十分に果たされていないようにみえる。

韓国の大学の財政問題の一端は、学生授業料が資金源として高い割合を占めていることに帰せられる。経済先進国における主要大学は、授業料に大きく依存していない。韓国の場合、大学に対して総教育予算の 14% 程度しか支出されないのだが、そうした国では、それ以上に政府補助金ないし社会からの寄付金で賄われている。私立大学は韓国の大学の約 60% を占めるが、総支出の 75% 前後を学生の授業料に依存している。私立と国公立学校ともに含めた全国平均は、2002 年現在 68.7% である。同年、政府財源からきたのは、私立大学の経常費の約 4.4% に過ぎない³。

³ Korean Council for University Education (2003). The Current University Financial Indicators, Seoul: Korea. (unpublished university policy studies)

(3) 減少する高等教育学齢人口

今日の高等教育は学生消費者主義に応じなければならない。言いかえれば、学生を消費者としてみなければならない。韓国では、全人口に比して高等教育就学者はずいぶん多く、高校卒業者の実に86.7%—世界で最も高い進学率の1つである—が、高等教育を求めている⁴。しかし、2000年以降、大学志願者数と大学定員はほぼ拮抗し、定員割れの大学が増加している。この傾向からみて、さらに多くの大学で教室を学生で一杯にすることができなくなる。学生数の減少により、韓国の大学のリスク要素がいつそう増えそうである。こうした落ち込みは韓国だけでなく、おそらく中国を除いて他の国でも著しく、大学再編を促進する働きをしている。結局、かなりの大学が厳しい構造的なもろさに苦しむであろう。

学生人口が減少するにつれ、財源もまた小さくなるので、もっとも打撃をうけるのは授業料収入に大きく依存する大学であろう。財政的に困難になれば、必然的に大学の倒産あるいは統合につながっていくことになろう。

(4) 高等教育に対する認識の変化

大学はしばしば象牙の塔といわれる。象牙の塔の比喩は、中世以来の伝統的な大学観を表すもので、高等学問 (higher learning) と関わり、孤独と自由の真ただ中においてロマン主義や理想主義として具体化されたものである。しかし、今日の大学に対する理解は、象牙の塔の意味を拒むような変化を受けている。このように伝統的教育学や教育内容は変化を余儀なくされている。大学を構成する学科や専攻分野の設計からみて、変化の重圧に耐えることができないだろう。そのような新しい認識に従い実践してこなかった大学が、この過度期において攻撃されやすい状態に直面しているのはなんら驚くことでない。新たな認識は「教育産業」(educational industry) という概念で表される。象牙の塔という喩えの下では、教育市場あるいは学生顧客といった発想は登場してこなかった。しかし、今日の大学は組織の競争力を増すために、教育の質改善に向けた生き残り戦略を形成していかなければならない。この生存競争のなかで立ち遅れた大学は、攻撃の脅威に直面することになろう。学生に供さない学科、学部そして大学は破滅の危機にさらされることになる。

(5) 教育経営における効率重視の考え方の欠如

大学観の変化は、供給者中心から消費者中心の見方へ転換したことに特徴づけられる。教育の供給者としての大学は、消費者である学生に良質な教育を提供するときだけ、安定した成長を得ることができる。しかし韓国の大学はそうした良質な教育を提供するのに必要なものをすべて整えているわけではなく、財政的苦境、非効率なカリキュラム運営、乏しい研究成果、現在の教授法における限界といったものが、成長の過程に立ちはだかっている。

それゆえ韓国において、どの大学も繁栄し続けるとは限らないのである。教育の消費者を満足さ

⁴ この統計数値には、放送通信大学校および学士相当の学位を授与できる学校の学生数を含む。

せることのできない大学はリストラを余儀なくされる。効果的な大学になるために重要な条件は、大学経営において効率を重視する態度である。韓国の大学において、教職員はこうした考え方に十分に精通しているわけではなく、たとえ精通していても、教育の使命と融合しない企業スタイルの経営哲学や手法に過度に傾いていた。まさにこのことが、高等教育の本質を損なう原因となった。不運な時代はたくましい経営を必要とする。それ以上に、教育と企業経営の効果的な融合は、大学の成長と社会的責任を果たすために不可欠なものである。韓国の大学はこの点で明らかに態勢が整っていない。要約すると、教育経営において効率重視の考え方を欠いていることが、今日大学が経験するもろさの1つの深刻な原因なのである。

そうした考え方に加えて、大学に長年勤めている教職員の姿勢の転換も重大な課題である。

2-2. 21世紀における大学のパラダイム転換

世界中の高等教育機関は、各機関が位置する国の状況によって何らかの問題に直面している。韓国の大学もこの点で例外ではなく、1980年代に先進国が経験した脅威に直面しつつある。1980年代に欧米の大学は「縮小」(reduction)、「再配分」(reallocation)そして「削減」(retrenchment)の3R'sを組み込んだ生き残り戦略を手がけた。これら3R'sは、韓国の大学が再編の取り組みの一部として着手する必要がある課題でもある⁵。21世紀のスタートラインに立った今、大学は変化し新たなパラダイムを採用しなければならない。大学が設計する戦略には、この変化の必要性が反映されるべきである。

21世紀の高等教育システムは、同時に2つの変化を呈するものと予想される。1つは、生じてくる多様な社会的、経済的、文化的そして政治的な外的変動を、その構造や運営のうちに収束し反映させるものであり、もう1つは自己開発と生き残りのために将来を見すえた戦略を追求するものである。これらの推測に基づけば、効果的に機能と役割を遂行するのに役立つオープンな大学教育システムがものをいう。

こうしたシステム変化は、以下に示した5つのパラダイム転換で表すことができる。

1つ目は、研究において、個々の多様な学科および専攻分野という発想は、学際的なアプローチにとって代わられるであろう。

2つ目は、分野間、プログラム制度間、そして学校間の移動が増え、ごく普通のこととなるであろう。

3つ目として、教授法に1対1学習が取り入れられ、「単位銀行制」(credit banking)ないし「免許」制といったものが認められることになろう。さらに、「在宅学習」(home schooling)あるいは「職場学習」(study-at-work)のようなオフ・キャンパス教育プログラムが、選択肢として、人気を得ることになる。「時間依存型学習」(time-sensitive learning)や「国境を越えた教育」(transnational learning)のようなその他の特徴もまた教育現場に広がっていくであろう。

⁵ Lee, H-C. (2000). University along with the 21st Century, Seoul : MinEum Publishing Co., 44-55.

4 つ目に、将来の高等教育システムにあって主要となる要素は、供給と需要の力学である。大学の人的・物的資源の流動はパラダイム転換の要因の 1 つに含まれる。高等教育の国内重視慣行 (inward-looking practice) が次第に弱まり、「無専攻」(no major)、「無学校年」(no school year)、「無国籍」(no nationality)、「非必須コース」(no required course) といった境界のない観念が登場する余地が生じてくる。加えて、学生の入学プロセスがより創意に富んだ、多様なものになると予想される。特別選考政策により志願者の人だまりを小さくすることに取りくんで(1999 年以降)、また外国大学との提携や共同学位プログラム (joint degree programs) により、志願者がトップランクの大学をめぐる競争する傾向を緩めることができる。

5 つ目は、カリキュラム運営において学際的アプローチさらに共通専攻 (joint-major) アプローチを採ることで、学科レベルで形成された特徴は薄まっていく。さらに、「地域—大学プログラム」(community university programs) は、大学、企業、研究機関そして地域共同体との連携を強化させるものと予測できる。同時に生涯学習プログラムの促進は、年齢構成やパートタイム学生の割合において学生集団の性格に変化をもたらし、多様な入学、単位政策、単位銀行制、資格プログラムを生むことになる。すなわち、21 世紀の高等教育システムは、消費者・利用者を中心におくシステムに転換するであろう。生涯学習や自由なプログラム (liberalized programs) が高い人気を得ることとなる。そういう変容したシステムにおいて重要なのは、専門化、多様化、顧客志向アプローチ、ネットワーク、提携、競争そして質管理である。

3. 韓国高等教育システムの主な改革

今日の情報基盤社会において、競争力を備えた教育を有するためには、現行の高等教育システムを大胆に改革できるかにかかっている。このように、改革についてのいかなる議論も新たなパラダイムへの転換に基づいており、そのパラダイムは知識基盤社会の必要条件を満たす諸変化に条件付けられている。

このことを念頭におき、まず高等教育システムの全体的な改革方向を説明しなければならない。

良質な人材に投資して成長を実現させるため、高等教育を根本的に改革することが求められている。すなわち、成長のための新しい原動力を刺激するという使命の下にあって、大学は研究人材を生み出し、技術人材に対する産業界の要求を満たし、また地域革新活動 (community innovation activities) に取り組むことに中核的な役割を担うべきである。

3-1. 高等教育改革の一般的な方向

知識基盤社会における高等教育は、競争力を高めるために、グローバリゼーション、情報技術、専門化そして多様化といった主要な趨勢を捉えるべきである。それゆえ、高等教育改革が目指すべき全体的な方向を示すことは意味がある。

大学は以下に示す 3 つの目標に向け改革を推し進めることで、補強され競争力を増すであろう⁶。

1) 大学自治の強化

教育人的資源部 (MOE & HRD) は政策本位の活動に照準を合わせ、大学には他の必要な機能をすべて計画し遂行できる自治を与えるべきである。同時に、責任を有する大学のアカウンタビリティを高めるため、大学の独立経営に関わるすべての事項について、厳格な評価 (evaluation)、監査 (audit)、情報公開を行うべきである。

2) 教育・研究能力を強化するための競争誘導

すぐれたプログラムや大学を (タイプと機能により) 選び、グローバルに競争できるよう、援助および投資を行って育成していくべきである。

3) 特定大学への集中的な支援

ただちに均一な大学補助をやめ、選ばれた上位の大学に財政援助を与え、大学間の健全な競争をおし進めるべきである。競争力がなく財政的に不安定な大学は、断固として閉鎖すべきである。

3-2. 韓国高等教育の主な改革課題

(1) 2A (自治&アカウンタビリティ) 戦略

大学自治の問題を徹底的に再検討することを見越して、高等教育機関はタイプによって差別化されるべきである。また研究志向の大学は学部ベースのプログラム制度を拡大し、学生集団の人口構成がさらに多様になるよう促され、一方で専門技術志向の大学は学科ベースのプログラム制度の下で学生を入学させることとなる。

現在、修士号と博士号の両方を提供する統合的プログラムだけが、教育法に規定されている。そうしたプログラムに関わる問題を緩和するために、高等教育法には、優秀な学生が大学院レベルのさらに進んだ学習を続けていくことを奨励し、また同時に、大学に多様な学位プログラムを提供する自由を与えるための管理運営条項 (governing provisions) が規定されるべきである。また共同カリキュラムを提供する外国大学との共同学位制度を導入する計画も進められている。

大学がより大きな自律性を獲得するにつれて、大学のアカウンタビリティを高めるために、教育人的資源部は大学評価の手続きを厳格に行うよう求められている。この目的のために、事前の評価通知と定期的な評価期間のためのシステムを設け、また当該大学についての情報を集め共有するために、評価情報のデータベースが構築されるべきである。大学情報にアクセスしやすくすることで、詳しい知識に基づき学生や学父母が志望大学を決定するのに役立てるよう期待されている。

さらに、評価プロセスにもっと権威と専門的な見解を加えるために、大学評価を唯一の使命とす

⁶ Won, J. K. (2003). Reform & Prospects of Higher Education in Korea, Korean Council for Education International Conference, Dec.2003, Seoul, Korea.

る組織の創設が計画されている。

加えて、現行の研究業績中心の教員評価システムには改善や手直しの余地がある。大学タイプと機能にもとづいた多様な教員評価モデルを開発し、教員の昇進、インセンティブ給与、研究手当、教授契約の更新をめぐって決定を下す際には、その評価モデルを考慮に入れるよう勧告されている。

(2) 2C (競争&協力) 戦略

教授学習センター (Center for Teaching & Learning) の数が増えて、現在 40 数校の大学に設立されており、できるだけ多くの大学で効果的な教授法・学習法を開発し共有していくことを目指し取り組みを強化することで意見の一致をみている。言うまでもないが、最終目標は学生の学習能力を最大に引き出すことである。

また高等教育の成果を高めるために卒業資格制度の実施が計画されている。この制度は、地域社会が高く評価する特性や専門技術に関し、卒業の必要条件を満たす学生を認定するものである。加えて、企業のニーズを大学に伝え、それに注意を払ってもらうために、そして卓越した研究と教育をめざして弛まず励むよう、企業満足度調査 (corporate satisfaction survey) が行われることになっている。

大学は、入学資格基準として大学修学能力試験 (National College Entrance Exam) に対する依存を少なくするよう促されることになる。代わりに、学生個々の適性や能力を正確に認識しかつ反映させうる多様な選別手順が開発され、機能するよう推進されることになるだろう。

3-3. 大学の再編

大学の提携や統合を促進する取り組みにあつて、政府には統合された大学のクラス規模を最適なレベルまで縮小し、教育の質を改善する手助けをすることが期待されている。政府はまた、再編が完結するまで、クラス規模を縮小することで、提携・統合された大学がこうむる財政赤字をいくらか補う方策を模索している。

国立大学同士の統廃合に対しては特別な行政および財政支援が与えられることになる。政府は、統廃合された大学に法的根拠を与え、財源、組織、人事管理の面で大学の自律性を拡大することを目的に、高等教育法と国立大学設置法 (State-run School Establishment Act) を含む関連法および規定の改正を行う計画である。また政府はこの手続きの各段階で資金を提供することになっている。

自発的に提携・統合 (M & As) を進める私立大学を支援し、財政が脆弱であるか破産した学校財団の閉鎖を促進するため、政府は、現在進行中の政策研究の結果に基づいて、2004 年上半期に私立学校法の改正を計画している。

政府は、クラス規模の縮小や大学の学科統合を促すことを目的に、学生教員比率のような教育の質の改善に向けた年次目標を設定することになるだろう。

3-4. 大学の研究活動の強化

政府は、BK21 プロジェクト（1999-2005）を注意深く分析評価した結果に基づき、新たな成長原動産業（growth driving industries）と国家戦略産業（6T's 領域を含む）の科学技術開発を重点的に取り扱うポスト BK21 プロジェクトを策定している。

政府は、この目標を達成する取り組みにおいて、ソウル首都圏の大学、および教育上さらに研究環境の面ですぐれていると思われる地方の大学を選び、それらを世界クラスの研究志向大学におし上げるためできる限り支援をする計画である。

2002 年から翌年にかけて、計 3,000 億ウォンが供された基礎科学振興プロジェクトは、バランスのとれた科学発展と、新たな学者層を育成することにおいて実りのある成果を生んだ。この実績に自信をえて、政府はさらに、2005 年以降の 5 年基礎科学振興プロジェクト（2005-2009）を策定してプロジェクトを拡大し、人文、社会科学そして韓国学のような基礎科学領域を引き続き奨励しようとしている。

3-5. 地方大学の役割変化

地方大学主導で国家の均衡発展（balanced homeland development）を遂げるために、2004 年から「地方大学革新プロジェクト」（Project for the Innovation of Provincial Universities）が実行されることになっている。

このプロジェクトは、地方大学が地域革新システム（RIS）において中心的な役割を担う能力を備えることを狙っている。このプロジェクトの下では、大学、地方自治体、企業、研究センター、NGO が共同してプランを練り上げ、その後は中央政府が検討、選択することになるだろう。地域諮問機関の利害と意見がその過程で反映されることになる。

プロジェクトは、組織のタイプ（大、中、小）にもとづき評価し支援して、専門化された卒業生の輩出を手助けすることを意図している。それにより首都圏以外の 13 の競争力ある地域に資金を注ぎ、地方大学の専門化を促進していく。

選ばれた分野に対しては長期（5 年）の財政支援が提供される。またクラス規模の縮小などのような自発的な再編を成し遂げるために、学生数や教員配置の点で最低条件を満たす大学にだけ支援を与えることになろう。

地域産業開発戦略と人材養成計画を調和させることで、地域発展における相乗作用を最大限にすることがプロジェクトには期待されている。

3-6. 医科大学院と法科大学院改革

多くの大学に対し、類似した学士課程プログラムと取替え、大学院レベルの医学部および歯学部 の設立を決定した 16 大学の前例につづくよう奨励されることであろう。さらに 2004 年末までは、司法改革審議会での司法改革に関する議論は、法科大学院や経営大学院のような専門職大学院の設立に対する法的整備に的が絞られることになろう。

こうした専門職大学院制度によって、学生は学士課程で一般教育を受けてから、大学院レベルで集中的かつ専門的なカリキュラムに接することになり、それぞれの分野で他に負けないエキスパートが誕生することになる。ここではまた、伝統的に開業専門職につながる学士課程プログラムをめぐって生じる有害な競争を幾分小さくすることも期待されており、それによって学士課程および高校教育をより有効なものにすることができるだろう⁷。

4. 結 論

21世紀は「知識基盤社会」、**「教育移動社会」(society of educational mobility)**、そして「e-ラーニング社会」で特徴づけられる。そうした高等教育環境の変化は、新たなパラダイムの創造へ駆り立てる。大学自身が、その役割と機能において重大な変化を経験することが求められる状況を考慮するならば、新しい世紀に適した大学への変革、再編は避けられないものである。

しかし、既存の大学システムがしっかり根づき、大学の地位がかなり確立されている事実を考慮するならば、大学改革は決して単純な問題ではなく、強制的に実行されるべきものでもない。にもかかわらず知識基盤社会において、韓国の大学が変化に抵抗して現状を維持することはもはやできないのも事実である。誰もが認めるように、大学が何らかの方法で改革をすべきであるということには、十分な根拠がある。しかし方法論的には、様々な人々が異なる発想をもっており、率直な意見を述べることにとても慎重になるものである。

従前の考え方にしがみつくとよりも、大学システムや学界を大胆に再編する方が望ましいように思える。たとえば韓国の大学を「政府の政策のもと支援を受ける大学」、「利益を創出する大学 (profit-making universities)」、「戦略上重要な大学 (strategic universities)」に分類したり、異なる大学グループ間の協力や競争を促すことは検討に値するであろう。あるいは、外国大学との提携を通して最大限自治を享受する完全にオープンな大学に変形するよう促されるかもしれない。

さらに、韓国の高等教育は国際競争力の点で現在、28位にランクされているが、2010年までにトップ15位以内に入ることを目標としている。それによって、大学は韓国における知識基盤経済の促進において主導的な役割を引き受けられるよう強化されるに違いない。

【参考文献】

- Korean Council for University Education (2003). *The Current University Financial Indicators*, Seoul: Korea. (Unpublished University Policy Studies)
- Lee, H-C. (1996). *University in Crisis and Survival Strategy*. Seoul: Hanyang University Press.

⁷ Lee, H-C. (1996). *University in crisis and survival strategy*, Seoul: Hanyang University Press, 312-316.

- Lee, H-C. (1999). The New Era of Televersity and Andraversity in the Campusless Society: Virtual University and its Implication in Korea, Europe Academia Conference, Sweden. (Unpublished Presentation Material)
- Lee, H-C. (2000). Universities along with the 21st Century, Seoul: MinEum Publishing Co.
- Lee, H-C. et al. (2001). Virtual University? Educational Environments of the Future. *Wenner-Gren*, 79, London: Portland Press.
- Won, J. K. (2003). Reform & Prospects of Higher Education in Korea, Korean Council for Education International Conference, Dec. 2003, Seoul, Korea.

報 告 6

官僚制下の大学から自治的大学への移行
ーキングモンクット工科大学トンブリ校の
構想と経験に関する考察ー

Krissanapong Kirtikara

キングモンクット工科大学

官僚制下の大学から自治的大学への移行

—キングモンクット工科大学トンブリ校の構想と経験に関する考察—

Krissanapong Kirtikara*

渡辺 達雄** 訳

1. はじめに

キングモンクット工科大学トンブリ校 (KMUTT) は、タイの行政組織 (civil service system) の下で、自治的大学への移行を経験した唯一の国立大学である。これにより大学は、政府の官僚制下 (under the bureaucracy) における国立大学から大学法人に転換した。移行は、ガゼット国王 (Royal Gazette) の下での高等教育法発布後、1998年3月7日に実行された。過去10年の間、政府は残りの20の国立大学を法人に移行させるための政策をとってきた。本稿は、移行前の約20年間に生じた、自治的大学への移行についての方向性と決定とについて論じるものである。この決定は内発的なものであって、外から押し付けられたものではなかった。そして、同大学を一流大学に発展させようという意図に基づくものであった。

2. 20—30年前の圧倒的な制約

2-1. 政府の官僚制下のタイ国立大学

1970年代後半に、タイは石油危機と世界的な経済不況により厳しい経済的危機を経験した。タイの官僚機構は不運にも経済的な限界に直面した。行政機関における新たな姿勢に対し制約が課された。既存の国立大学、行政機関の管理下にあるすべての機関が、同じ運命をたどった。

同時に国立大学は、有能な講師を得られなくなっていた。というのも、タイでは急速な産業化が進み、より高収入が得られる産業界へ人材が流れていったからである。国家経済は市場の力に基盤をもっていたが、行政機関はそれを拒んだ。工学技術分野における学士卒業者の民間企業での初任給は、同等の資格をもつ公務員の2,3倍にもなり、行政機関に勤める博士号保持者と同等であった。従来、最良の優秀な者を引き付けてきた大学は、もはや魅力的なものでなくなってきた。新規に限られたポストに採用される新しい教員として優秀な人材ではなく、平凡な人材しか得られないということは、タイの高等教育の未来、そして長期にわたるタイの競争力にとって大きな不安であった。

当時、キングモンクット工科大学トンブリ校 (KMUTT) という名であった工科大学には、国家レベルの労働力・技術プロジェクトに従事する上級管理職が何人かいた。それは、筆者と、Paibool

* キングモンクット工科大学、教授

** 広島大学高等教育研究開発センター、COE 研究員

注：本稿は2003年7月29-31日に Suranaree University of Technology (スラナリ工科大学) で開催された国際会議、"University Autonomy: Making it Work"において発表されたものである。

Hungspruegs 博士, Harit Suttrautr 博士, Prida Wibulswasd 博士であった。我々は政府機関に、経済発展、人材開発に取り組み、大学教員や研究者のような高い能力の人材確保という重要事項に対し財政配分を行うよう進言した。「すぐれた大学はすぐれた教員から始まる」という格言のごとく、それが我々の信念であった。我々は、タイの学生のためにタイの大学をすぐれたものに発展させたいと考えた。タイ国民の知性や能力は他の国と同等であると信じていた。海外の学界や専門職業界で活動するタイの人は、彼らが活動する国の現地人と対等か、あるいは多くの場合、もっと活躍していると考えていた。官僚的な制約がタイ国民の活動や潜在能力を開花させるのに制限となっていたのである。

2-2. 官僚的規制

新たな地位に対する制約だけでなく、官僚的規制はぎこちなく複雑に実施されていた。給与を決定する財務局が課す新規ポストの適性資格の条件と、ポストの配分を決定する大学局 (MUA) のそれが異なる場合もあり得た。同様に、大学が要求するものとも食い違っていただろう。

財政支出は、ある程度の柔軟さや革新を必要とする大学の本質に貢献することはなかった。行政機関は基本的に、既成の指針や規則にもとづき反復的な業務を行うよう設計されている。こうした規則や法規はあらゆる行政機関に全体的に導入されてきた。不法行為の防止という前提で法規が定められた。官僚評価は法規遵守、財政支出を軸に展開し、活動を基準としていた。官僚制は生産高ベースでなく、また成果ベースでもなかった。生産高、成果そして影響にもとづく評価が官僚制度の中で受け入れられたのは、それほど昔のことではない。

予算配分は、ゼロベース配分ではなく、過去の予算の増分にもとづいていた。大きな予算ベースを有するそれらの機関や大学は、歴史が長いというだけで別に理由はないが、機械的に増分が加わり、また逆の場合もある。大学の存立と通常の活動には、国立大学予算で十分である。単年予算という性格から長期開発事業は困難である。それ以上に、予算配分と大学の要求 (何を、いくつ、いくらで、そしていつにするか) との一致は、いつも解決しがたい問題である。

100 万を超える公務員のために、それから通常の反復的な業務のために作られた規則は、国立大学も含め、省を越えて適用された。教室の机や学生服のような何千、何万の単位で購入する在庫入手品目を調達するときでも、精密なオーダーメイドの電子顕微鏡のような科学装置を調達するのと同様の規則に従う。

国立大学はさまざまな行政機関との間で、文書作成業務や予算配分や職員配置の食い違いを解消するためのロビー活動に対し、想像もできないほどの労力と時間をかけてきた。このことが多くの事例で権力乱用を招いた。予算事項や運営に関するささいな変更に対する許可権限の委譲はごく最近起こったことである。

国立大学が克服すべき重要な官僚制の障害は、教育プログラムやカリキュラムの認可、大学内の学部や学科のような運営単位の設置や廃止に、多大な時間がかかることである。認可は大学省レベルで必要とされ、また変更は、効力をもつ前に省令や勅令として規定されている必要があった。し

かし、予算は毎年問題なく配分されるので、面倒な変更をしようとする者はほとんどいなかった。その結果、国立大学では、数多くの時代遅れで見当違いなプログラムや運営単位が存続するという状態に陥っていた。

2-3. その結末

20年ほど前に我々大学人は、官僚制の下では、国際的にみても引けをとらない優れた大学を育成することは不可能であるとの結論を下していた。大学は、学事、財務予算管理、そして人事管理についてある程度の自治をもたなければならない。関係政府機関とかなり奮闘を重ね交渉した末、もし大学が官僚制の一部のままで存在するなら、そうした自治は不可能であることが明らかとなった。行政機関の一機関として、大学は、資金調達、財政支出そして経営構造に関して行政の規則や規定を遵守する必要があった。大学に雇用される者は公務員であり、それ相応に扱われた。大学管理運営の柔軟性や自由裁量は、分権化ないし関連機関から権限委譲がなされた場合のみ可能であった。そうでなければ、柔軟性などありえなかった。管理運営の柔軟性もまた、大学の自己収入から資金が出ているものに関してのみ可能であった。20年前、そうした収入は十分でなく、柔軟性や自由裁量は重要でなかった。

3. 重要な道しるべ—大学省の長期高等教育計画（1990—2004）

3-1. 高等教育を方向付けるためのブレインストーミング

Vichit Srisa-an 教授が大学省事務次官となって、1986年か1987年ごろに、15年にわたる長期高等教育計画に着手した。その計画は「将来を先取りする計画として長期計画を採用することを意図した。計画は、国家の社会経済状況や将来の計画や変化に関する政策研究を基礎とする。計画はダイナミックで柔軟であり、さらに継続的で定期的な評価メカニズム体系を持ち合わせていなければならない。」

1987年から1989年の間、長期計画に関する作業部会（調査委員会）が設置され、Vichit Srisa-an 教授が議長を務めた。Pote Sapianchai 教授は副議長であった。メンバーは、すぐれた学者でタイの学界から集められた。Chetana Nagavachara 教授、Paibool Ingkasuwan 教授、Tong-in Wongsotorn 教授、Harit Sutabutr 博士、Wiwat Mungkarndee 博士、Methee Krongkeaw 博士、Jira Hongsladarom 博士、Suchart Praserttrattasindhu 博士、Yongyuth Yuthawongs 博士、Wiwatchai Attakara 博士、Niphon Puapongsakorn 博士、Waraporn Borwornsiri 博士、Kanok Wongtra-ngarn 博士、Sriwong Sumitr 博士、そして筆者である。

3-2. 事実と調査にもとづく計画

計画に盛り込まれた重要な考えは、23の政策研究プロジェクトであった。そのうち11が高等教育環境に関するもの、3つが労働力に関するもの、7つが高等教育の内部効率（internal efficiency）、そして2つは私立機関と私立セクターの役割に関するものであった。大学省は政策研究を指揮する

一級の学者や大学研究者を招き、それぞれ約1年続いた。

私の見解では、Vichit 教授は作業部会のメンバーや政策研究者として、タイの指導的研究者たちをうまく巻き込んだといえるだろう。私の記憶が正しければ、我々は週に1度集まって、木曜の午後4時から7時ないし8時まで作業を進めた。Vichit 教授か Pote 教授かのどちらかが作業部会の議長を務めた。部会のメンバーや研究者たちは研究課題について討議し、研究の知見についての意見交換がほぼ2年続いた。研究者たちはまた、今後15年のタイ高等教育の方向や計画について国民的なコンセンサスを確立するため、自分の研究成果や提言を広く公表した。タイでは、トップダウンの手法ではなくコンセンサスの形成に大きく依拠していたという意味で、当時新たに胎動しつつあった産業経済が国家計画の策定と実行によって成功したのとはまったく異なっていた。

長期計画について我々が作業を進めていたとき、国の経済は急速に回復していた。経済は世界経済とますますつながりを持つようになっていた。Prem Tinnasulanond 首相と財務相である Sommai Hoontrakool 氏の大胆な財政・所得政策は、よい結果をもたらしていた。内乱は起こらなくなった。かつてはタイとの代理戦争に巻き込まれていた近隣諸国との関係は、改善されつつあった。計画は、このように上昇傾向にあった社会経済そして政治状況を前提にしていた。

3-3. 自治的大学—長期計画の重要課題の1つ

長期計画はタイ高等教育についての4つの重要な問題、すなわち「平等性」、「効率性」、「卓越性」そして「国際化」に的をしばった。

政府に対する6つの政策提言の1つは、以下のように述べている。「...国家は、大学省の管理下にある国立大学に自治をもたせ、変化によく反応し、効率的で学問的にすぐれたものに育てることで学位授与大学と国家との関係を改善すべきである。これは、既存の国立大学の自治的大学への移行により実現されるはずであり、また、これから新設される国立大学は最初から自治を持つべきである。」

実際、官僚制度の一部でなく、また政府の管理下でもない自治をもつ国立大学という発想は、長期計画で最初に表明されたわけではなかった。原型は、最初のタイの大学であるチュラロンコン大学が設立されて間もなく、1920年代に国王陛下の父である Mahidol Adulyadej 皇太子殿下によって出された。殿下は、大学が官僚制度（その当時文部省）から離れて自治を持ち、国王ないし枢密院に直接の報告義務を持つようにすべきであると提案した。それから40年後、1963年から1967年にかけて、長期軍事政権下にあったタイの大学の未来が問われた。自治の概念は、その当時のタイにおける一流の大学人、すなわち Puay Ungphaorn 博士、Kasem Suwannakul 教授、Sippananda Ketduthat 教授、Sawas Sakulthai 博士そして Kamhaeng Palangkura 博士らによって繰り返し主張された。KMUTT の移行のほぼ40年も前に、国立大学を発展させるためには、柔軟さや自律性が自治的大学という手段を通じて達成される必要があると結論が出ていたのである。

第8次および第9次経済社会発展計画に向けた15年の長期計画の中で、重要な目標が以下のように述べられている。

- ・国立大学の大部分が自治を持つ。
- ・第 9 次計画の最終年までに、授業料引上げにより学生が運営費の全てをまかなうようにすべきである。これは、経済的また社会的に恵まれない学生のための学生ローンや奨学金制度の創設と連結させながら進めていくべきである。
- ・第 9 次計画の最終年までに、社会・人文科学分野の大学院生に対する科学技術分野の大学院生の比率が、50 対 50 を下回らないようにすべきである。

1990 年から 2004 年へ、10 年以上時が過ぎた。首尾よく移行したのは、3 校の新設の自治的大学と 1 校の国立大学、つまり KMUTT だけである。その歴史はいまだ明らかにされていないが、それが描かれれば、なぜそれらの大学で自治が実現されたのか、またその背景に何があったのかが明らかにされるであろう。

私は、前大学総長の Harit Sutabutr 博士と私自身が、長期計画作業部会のメンバーであったことが好都合であったと考えている。我々 2 名は 3 年間、その部会で継続的に作業を進めた。我々は国立大学の内部効率が低いという研究上の知見をはっきり認識していた。タイおよび世界の将来動向（社会経済、政治、科学技術）に関する研究から、我々は十分に助言を受けていた。我々はまた、官僚制度の下では KMITT をすぐれた一流大学に育て上げるという目標に到達しえないとの結論に至ったのである。

長期計画において表明された大学自治の最も重要な概念は、自治的大学についての重要な指針となった。

3-4. スラナリ工科大学からキングモンクット工科大学へ、また別の自治的大学について

Nakhon Rachasima 県の新しい大学設立を、Chartchai Choonhawan 内閣が Vichit 教授に委任した際、教授は、設立当初から自治を持つ大学としてスラナリ工科大学を設立した（1990 年 7 月 29 日）。

Anand Panyarachun 内閣時代に Kasem Suwannakul 教授が大学省大臣を勤めていたとき、KMITT を含め 16 大学を政府管理下から自治大学に移行させる試みがあった。その考えに対し、構想への認識不足から大学内外の関係者から強い反対が起こった。1992 年 3 月には 16 の自治的大学に関する法案が下院議会に上程されたが、選挙で選ばれたのではなく任命された議員からなる議会であったため、議長は議会を解散し、それによって法案はすべて却下された。

Nakhon Srithammarach 県における新大学に対する地元の要求が、当初から自治的大学となるワライラック大学の設立（1992 年 4 月 7 日）に至った。

法人でない、文部省宗教局の管轄にある 2 つの仏教カレッジが、マハ・モンクット仏教大学そしてマハ・チュラロンコン仏教大学として 2 つの法人へ移行を果たした際、2 つの仏教大学は自治大学となった（1997 年 10 月 1 日）。これは、Chavalit Yongchaiyut 内閣時代に行われた。

Chuan Leakpai 内閣のとき、キングモンクット工科専門学校は、1998 年 3 月 7 日キングモンクット工科大学として自治的大学に移行した（ガゼット国王時代、キングモンクット工科大学自治法

発表の翌日)。Chiang Rai 県の新設大学であるメーファルアン大学は、同内閣時代に、当初から自治的大学として設立された。

2004年4月時点で、国内には6つの自治的大学、4つの公立大学そして2つの仏教大学が存在する。3つの新設大学が自治的大学として設立され、キングモンクット工科大学1校だけが自治的大学へ移行した。

4. 移行準備段階におけるキングモンクット工科大学の経験

4-1. すべての国立大学の同時移行：その不可能性

1992年3月に、16国立大学の自治的大学への同時移行にまつわる試みが失敗した後、我々は、すべての国立大学を同時に移行させることは困難であるとの結論に達した。各大学は、性格、歴史そして制約条件面で異なっている。各大学は、独自の価値、ビジョンそして抱負を育んでいる。それゆえ、我々は自分たちのやり方で自治的大学への移行を進めることを決定した。これは、「一体となることで存続する」のではなく、「一体となることで滅びる」という事例である。

4-2. 政策と行政の継続性と学内における強固な凝集力

移行に向け我々が独自の推進を決定した1992年から、移行を成功させた1998年までの6年の準備期間にあって、大学側の決意は固く、移行へ向けての方針を強固に継続させた。大学は大学評議会を維持し続けた。評議会議長とそのメンバー（大学外から）が、きわめて重要な6年の間、構成の変化なく継続してその任に当たった。彼らとは、議長の Boonyium Meesook 氏、Tongchat Hongsladarom 博士、Pote Sapianchai 教授、Sanga Sabbhasri 教授、Yongyuth Yuthawongs 博士そして Khemmadhat Sukonthasingh 氏であった。

3年の任期が終了したときさらに職務を務める意志がないということがなければ、大学外からの評議会メンバーを変えないというのが、大学の慣習であった。そのため、大学の管理者たちは、繰り返しかえし自治についてその概念を説明したり、政策決定を求める必要もないし、移行戦略を練り直す必要もない。このことがやがて、移行を試みる多数の大学にとって、退屈で虚しい任務になってきたことを筆者はみてきた。大学評議会メンバーや管理者たちは、関心を失い、あきらめ、そうでなくとも評議会メンバーないし管理者としての任期が切れてしまう。それから、話し合いと説得のプロセス全体がもう一度始まる。

上級管理者の間には、最高のレベルで6年を超えてもとぎれない方針と構想の一貫性があった。1992年の最初の移行を試みた期間中、KMITT 学長であった Pibool Hungspreugs 博士から、1992年当時 KMITT 副学長で、のちに移行した KMUTT 初代学長となった Harit Sutabutr 博士にいたるまで、学長は移行準備に関わって深い知識と経験を持つこととなった。教員レベルの他の上級管理者にとっても、修正はあったものの、自治の概念や決意は一貫していた。

その他に重要だったのは教員協議会であった。教員協議会は当初から大学自治の発展に積極的に関わり、自治大学法案やそれに付随する規定や指針を作成した。また、自治に関する大学内の公聴

会開催に協力した。筆者の見解では、KMITT 教員協議会はきわめて建設的な役割を果たし、自治の発展に肯定的な影響を与えた。これは他の多数の大学の教員評議会とは対照的であった。一部の大学では、伝統的に教員協議会は大学管理者に批判的である。誰が管理の立場にいたとしても、法的地位を持たないままに、彼らは反対グループの役割を引き受けた。それはいくらか誤った役割であって、多くの大学でその運営に悪い影響を与えてきた。KMITT はずっと教員協議会が積極的な貢献を果たしてきたと認めてきたし、1986 年の KMITT 法においてその存在が公式に認められなかったけれども、あらゆる重要な意思決定過程に協議会を加えてきた。管理者と協議会の一部の問題に関しては意見が異なることもあろうが、我々は敵対者でも反対グループでもないのだということを、学長として筆者はいつも強調する。異なる見解をとる者を敵対者や反対勢力としてみなすということはタイ人に特有である。KMUTT を一流大学にするという共通目標を、管理者と協議会が共有しているのだということを、私は繰り返し述べているのである。

他の多くの大学に比べ、KMUTT の教員と職員の大多数はひたむきで、忠実で、熱心に仕事をやる。大学の改善のために共に働くという目的を共有している。大学の団結力が非常に強い。団結と強い結束、仕事の熱心さ、ひたむきさ、自治概念および方針の一貫性といった固有の特性が、大学自治という未知の領域に移行していく間ずっと、自信と共同体の一体感を育むのに役立った。こうした特性は KMUTT に特有のものであった。

4-3. 他の事例に学ぶ：タイ国内から

1992 年から 1998 年の間、キングモンクット工科大学はまだ官僚制下にあった。当時副学長で後に学長となった Harit Sutabutr 博士は、特別委員会と作業グループを立ち上げた。それらの目的は、キングモンクット工科大学自治大学法案 (the KMUTT Autonomous University Act)、および大学自治の 3 つの柱である、学事、人事そして財務予算の管理運営に関して必要とされる、自治設計に付随する課題を検討することであった。そのための事例がタイ国内および国外から集められた。

次の 7 つの作業グループが設置された。つまり、企画および人事管理、財務、予算および資金調達、経営、学事、職員報酬および大学福利厚生、学生支援そして情報サービスである。また、Harit Sutabutr 博士が議長を務め、7 グループの活動を調整する大学自治統括作業グループがあった。自治の発展は継続的なプロセスであり、とくに経営手法、人事そして報酬は継続的に改善されるものであるから、その統括作業グループは、今日までなお機能している常設機構となっている。自治的の大学は、活力、ニッチを探り出す能力、適応力、革新力といった強みを持つ。外部の官僚機構からの命令や改革の合図を待つことはもはやできない。

1992 年から 1998 年にいたる 6 年の準備期間に、タイには自治的機関が 4 つしかなく、すべて寄せ集めによって新しく組織されたもので、運営経験も限られたものであった。それらは、スラナリ工科大学-SUT (1990 年設立)、国立科学技術開発機構-NSTDA (1992 年)、タイ学術基金-TRF (1992 年)、国立公共保健研究基金-PHRF (1992 年) であった。SUT と NSTDA は、技術志向

で運営実体を持っていた点で、KMUTT に類似していた。TRF と PHRF は財政機構で運営実体を持たない。SUT と KMUTT との共通した特徴は、両校とも自治的大学であるということである。異なるのは SUT が最初から自治的大学として設立され、その体制や管理規則を容易に作ることができたことである。KMUTT では、自治的大学にとって初期的で限界のある条件にとどまる状態が 40 年続いた。NSTDA と KMUTT との共通点は、技術関連機関で研究活動を行うことだが、NSTDA は学術機関ではない。しかし KMUTT は SUT と NSTDA の両方から自治について多くのかかなり有益な考え方や実践的指針を得た。SUT と NSTDA の最上級管理者、つまりそのころ SUT 学長であった Vichit 教授、さらに NSTDA 機構長であった Yongyuth Yuthawongs 博士から、KMUTT は激励と計り知れないほどの支援を受けた。

また KMUTT の上級管理者が、NSTDA とその内部の国立センターの設立と運営に携わる経験を持っていたことも好都合であった。国立金属材料技術センター (MTEC) については、Harit Sutabutr 博士が初代センター長となり、KMUTT のエネルギー・材料学部の上級教授 Panya Srichandr 博士もセンター長を経験した。国立遺伝・生物工学センター (BIOTEC) については、KMUTT の工学部上級教授の Sakarindr Bhumiratana 博士と生物資源工学部の上級教授 Morakot Tanticharoen 博士が同じキャリアをたどった。彼らは、最初は副センター長、後にセンター長に就任した。筆者は、1986 年から 1998 年まで国立電子工学・コンピュータ工学センター (NECTEC) の副センター長であった。我々は、新たに設けられた自治機関である NSTDA の設計と運営に携わり、そのときの経験を、新たに設けられたもう 1 つの自治的大学である KMUTT の創設と運営に生かすことができたのである。このことは実に好都合で好運であった。

4-4. 他の事例に学ぶ：タイ国外から

自治的大学の運営方法を設計するときに、わが大学は複数の海外大学を調べた。ミシガン大学前総長は 1990 年代初めに、助言を与えるため、当時の KMUTT で 1 ヶ月を過ごした。MIT の卒業生が設立した Sukksa Pattana 財団は、1990 年代中盤にわが大学と MIT との学術および管理者の交流や連携を支援した。MIT の管理者が大学を訪れ、体制について助言を行った。KMUTT の管理者も MIT を訪れ、そこでの管理体制を観察した。MIT との関係は、MIT 卒業生の Harit 博士、そして科学技術面で世界一流クラスの大学である MIT からタイが学んでもらいたいと願う他の卒業生によって密接なものになった。MIT のような小規模だが世界クラスの大学運営は、科学技術に焦点化し、かつ一流大学に成長することを目標とする我々の大学にとって有効なモデルとして役立つ。イギリスおよびオーストラリアの大学にタイの上級大学管理者を配置していた、タイ大学省の影の大学管理者 (Thai University Administrators Shadowing) もまた、自治的大学の運営に関する知識の主要な源であった。

4-5. 第 3 の試みの成功

議会を通過し制定される前に、大学が KMUTT 自治大学法を 3 度にわたり立法手続きにかけてい

たことは注目すべきである。最初の立法化の試みでは、16の全ての国立大学が移行を試みたが、1992年3月に失敗に終わった。当時、自治的大学としての最初のKMUTT法は、16大学全てに共通であった。最初の失敗で、KMUTT法の本質的な特徴や、学事、人事管理、財務予算に関する付随規則や指針について、より徹底的に考える十分な時間を与えてくれた。

1994年末までに、最初の法案とはかなり異質な、またわが大学に固有な第2のKMUTT法案が整った。関連する規則や指針案もまたしっかりと固まった。内閣の審議を受けるため大学は法案を提出し、1995年4月18日に承認された。それから1995年9月25日、法案が下院に送られた。1995年9月27日の下院解散で、事実上法案は立法手続きから再びはじきだされ、我々は2度目もまた、法律を通すことができず受け取れなかった。

2度目の失敗の後、自治的大学としてのKMUTT法やその他の関連規則の細かい部分にさらに手を加える時間を得ることができた。適切な政治情勢になるのを待って、我々は多くの修正を加えず、内閣に法案を再提出し、1997年2月20日承認を得た。1997年8月27日に下院を通過し、1997年12月27日上院を通過した。ガゼット国王の下、1998年3月6日に法律が公布され、1998年3月7日施行された。KMUTTから自治的大学であるKMUTTへの法的移行が完了した。官僚制の下では、国際的にみても優れた大学にする見込みはほとんどなく、自治的大学への道を選ばなければならぬと結論を下してから、ほぼ20年が過ぎていた。2度の失敗を経ても不動の決意を持って事を成就したことは記憶されるべきである。

「今のところ、1992年の試みに関わった16大学のうち、KMUTTはいまだ自治的大学への法的移行を果たした唯一の国立大学である。」

4-6. 大学省における連続と不連続

1992年から1998年の間、キングモンクット工科大学の自治移行プロセスは、大学省の9名の大臣(大臣代理を除く)の手で進められた。彼らは、Kasem Suwannakul教授、Suthep Attakorn氏、Tawil Praisont氏、Boonchu Treetong氏、Montri Danpaibul氏、Chatchai Ia-kul氏、Khunying Nongyau Chaiseri氏そしてDecha Sukharoms博士であった。

大学自治に対する大臣たちの評価、理解そして関与は大きく異なっていた。そのことを全く知らない者はほとんどいなかった。人事や有権者に対する影響の観点からみて、大きな政治基盤をもたらさないため、多くの政治家にとって大学省の大臣職は望ましくないものであった。大臣が影響を及ぼすことのできる予算からみて、不正利得の源となる可能性も小さかった。多くの政治家が大学省を「Cレベルの大臣職」とみなし、いわゆるBレベルさらにAレベルの大臣職に至る足がかりとして利用した。こうした認識は大学教育や教育全体にとって非常に暗い影を落としている。先進国では、大学は学習の要、社会的良心の灯台、そして技術発展・革新の原動力と考えられているのである。

常設事務官、副常設事務官そして部局長レベルの大学省の上級行政官の間に、大学自治に対する一貫性、理解そして支持があったことは幸運であった。6年間のKMUTT移行の任務にあつて、大

学省の3名の常設事務官、すなわち Vichit Srisa-an 教授、Kasem Wattanachai 教授、Wanchai Sirichana 博士は十分に大学自治を理解し、支持してくれた。実際、Vichit 教授と Wanchai 博士は後に、2校の自治的大学の総長に就任した。

KMUTT のスタッフは、政府や野党内の議員に陳情したり、下院および上院に働きかけるのに多大な努力や時間を費やした。これは政治家の大学自治の概念に対する理解を確実なものにするためであった。立法手続きの中で、間違いなく、KMUTT 法案の重要な部分が変わらないよう、また目標からそれないようにしなければならなかった。KMUTT が最初のケースとして移行したとき、政治家は大学自治について十分に精通していなかった。「運営効率、質の改善さらに必要に応じた政府介入の可能性といった点からみて、大学移行は望ましかったのか、官僚の間には強い疑念が広がっていた。」

5. 法的移行後の動き

5-1. 官僚に敢然と立ち向かう

KMUTT の法的移行は、後に長期間にわたる厳しい経済不況が続いた 1997 年の経済危機の直後になされた。今日でも、タイ国家は危機から徐々に回復する途上にある。危機前、経済や国家の状況は上昇傾向にあった。政府予算は飛ぶように消えた。大規模な大学プロジェクトに異議を唱えることはなかった。1997 年の挫折で国の自信は失われ、公共部門予算は大幅にカットされた。政府は差し迫って対応すべき経済・社会問題にぶつかることとなった。普段でも他の国家機関より政府の目をあまり引かない国立大学が、配慮されないのは当然であった。

KMUTT が移行した時期は、スラナリ工科大学とワライラック大学という2校の自治大学が設立された頃とはかなり違っていた。両大学ともに、設置された地域で、擁護者である地元政治家から強力な支援を得ていた。その当時、経済は上向きで、両校、さらにその他の新設大学に対する膨大な公費支出に異議が唱えられることはなかった。政治家は、官僚に対し新しい方向性を侵害するような立場に立たないよう仕向けることができた。良くも悪くも、KMUTT は政治的擁護をもたない。我々の大学は次のことを認識した。すなわち、法的移行の後に自治的大学として存続してゆこうとすれば、官僚の態度を変えるために政治上の度胸と支持がきわめて重要であるということを政府に納得させるのは非常に難しいのだと。

もっとも論争となった問題は給与を充たすための特別予算である。自治的大学の教職員は契約で雇われ、公務員のように終身雇用を得ることはない。政府管理下の大学における終身雇用と自治的大学における契約雇用とを入れ替えるのに、どれくらい給与を上積みすれば十分であるかということが議論となった。その頃公務員であった KMUTT 教職員の大多数は、気持ちの裏にこの問題を抱いていた。新しい制度における雇用方法には2つの選択肢があった。KMUTT が設計した新しい雇用システムは、「二重編成 (dual track) の一種あるいは並行した労働体系 (parallel manpower system)」である。移行当時、従来の公務員は2つの選択肢をもつ。1つは公務員として残ることを許され、彼らが妥当と思う大学従業員体系を採用する。2つ目は、自ら公務員制度を離れ、大学従業

員体系に新しく入ることである。公務員生活という最初の選択肢は、とくに当時は経済危機の直後であって、民間部門の従業員がまとめて解雇されたことを考えると、快適かつ安全な道である。行政機関での処罰や評価はまれである。実際、タイの公務員は評価を恐れており、評価に対し悪い印象を抱いている。評価は調査の前段階としてなされる。2つ目の選択肢、すなわち KMUTT の公務員が行政機関を離れ、評価を受けた後に新しい制度の下で雇用されるという方式は、そう単純な事であるはずがない。タイのどの機関も、かつてそうした制度を設計し実施した経験を持っていなかった。誰もかつてそうした移行を経験していなかったのである。新制度が評価の点でどれほど公平であるか誰も確信していないのである。不当に評価され追い出されるのではないかという不安を皆が抱いていた。安定した公務員の仕事を辞めて雇用契約という未知の試したことのない世界に歩き出すというのは、まともな考えを持った者にとって無謀にみえた。SUT とその他の新設の自治的の大学は、すべての職員が新規に採用され、最初から契約により雇用されるので、こうした問題は生じない。

KMUTT は、自治的の大学である SUT やワライラック大学の教職員、独立機関である国立科学技術開発機構やタイ学術基金の職員の給与水準を検討し、また公務員給与を充たすのに必要な量を検討した。しかし、国が深刻な不景気であったので、良心的かつ妥当な考えでいけば、同等の給与を要求することはできなかった。そうでなければ、我々はお金のために移行したと非難されたことだろう。実際に、1992年に移行を試みた際、このような非難が公になされた。

第2の論争点は、大学共済基金と教職員の福利厚生（医療手当や家族手当、子弟の授業料）のための追加資金である。通常、行政機関では、中央の共同資金から支払われ、これら全てを受けることができる。自治的の大学となって、KMUTT は契約教職員にこれら全てを提供しなければならない。加えて、大学従業員は民間部門の社員と同類の福利を受けるものとする KMUTT 法は明記している。これは、大学従業員の福利は民間部門のそれとつながっていくことを意味する。いまだかつて誰も実行したことがないので、全ての手当てを賄うのに KMUTT がいくら支払うべきものなのか、誰もはっきりした考えを持っていなかった。

自治的の大学の KMUTT 大学評議会初代議長だった Paron Issarasena 氏、評議会副議長の Harit 博士と筆者は、当時の Chuan Leekpai 首相、大学省、大学移行に関する責任を担う省庁およびさまざまな政府機関を何度も訪れ、これら2つの重要事項について説明しなければならなかった。人件費について異なるシナリオを立て、必要総額を計算して数多くのシミュレーションを行った。自治的の大学としてスラナリ工科大学やワライラック大学が得たもの、独立機関として国立科学技術開発機構やタイ学術基金が得たものは、KMUTT にとって前例とはならなかった。厳しい不景気で、大学にもっと支出するよう政府が官僚を動かせる状況ではなかった。交渉は引き延ばされ、挫折し、そして徒労に終わってしまった。残りの国立大学すべてが、この状況を綿密に注意深く観察していた。これは、1997年の経済危機後アジア開発銀行の救済を受けるために、政府が一定の時間枠ですべての国立大学を自治的の大学に移行させる義務を負ったことによるものだった。

最終的に、KMUTT が自治的の大学になって17ヶ月が過ぎた1999年8月、政府の支出能力を基に、

政府がこの問題に決着をつけた。KMUTT は、KMUTT が獲得すべきものでなく、その状況の下で国が与えることができるものを得た。KMUTT が官僚に立ち向かうのを後押ししてくれたのは、Chuan Leekpai 首相、大学移行に責任を負っていた Apisit Vejachiva 大臣、さらに大学省の Prachuab Chaiyasarn 大臣であった。政府との間では、大学が、年次予算提出の際に追加額の要求を公式に掲げることができるという条項の形で約束が交わされた。1999年8月に政府によりこの決定がなされたとき、役所的な手続きの時期を過ぎていたため、大学は2000年度の年次予算に要求を掲げることができなかつた。我々は、資金が入ってくるまで、2000年10月から始まる2001年度予算までもう1年待たなければならなかつた。我々が当初は簡単な事だと思ったことを得るのに、移行の日から30ヶ月を要した。官僚制の問題を我々はいかに誤って過小評価していたことか。

本質的に、独立機関や大学の人件費は政府やさまざまな行政機関を深く悩ませる問題であった。こうした懸念が妥当であるのも、当時の悲観的な経済状況でかつ公務員の非効率な実績の下では致しかたのないことであった。官僚の心の中には、独立機関や自治的大学は多額の給与を引き出す割に業績は産まないとの思いがあるのだろう。これら膨大な給与は将来のさらなる要求に先行するものともなりうる。大学評議会議長は、国家にまったくお金がなくなったので、政府をこれ以上困らせないよう指示した。学問的・技術的能力を打ち立て、自ら収入を獲得するよう指示された。これは KMUTT が本来採ってきた立場である。

5-2. 官僚制のさらなる問題—匿名としての自治

1998年のKMUTT移行後、我々はいつも、現在でもまだ、筆者がお役所的な摩擦(official friction)と呼ぶ問題にぶつかる。それは、官僚機構内の誰かが妨害したいと思っているからではない。官僚は、単に独立機関や大学を匿名の状態に位置づける。官僚は単に2種類の政府実体、すなわち政府官僚(government bureaucracy)と国家事業(state enterprise)を意識している。その2つのカテゴリーに合致しないあらゆるものが匿名である。国家組織(state machinery)は、独立機関ではなく、主に政府官僚ユニット(government bureaucratic units)によって代表され運営されているので、このことは非常に苛立たしいであろう。官僚が独立機関に対峙するとき、「休止モード」(a sleep mode)に入って敬遠するか、お決まりの官僚的な規則や規制による「慣行モード」(a customary mode)で事を進める。彼らは独立機関をどのように扱えばよいのか分からない。どのように進めるか助言することを拒む。我々はただ、独立機関や公共組織(public organization)のようなもっと自律性を持った国家機関が増大していくとともに、匿名の見方が薄れていくことを望んでいる。自治的機関のことを考慮しない規則を持つお役所的な手段の実例として、行政法、財政法、関税法、刑事犯保釈に関する警察庁規定、奨学金所持者に対する政府の拘束、共済基金、そして国王宣言に関する規則などがある。

自治的機関が直面するそうした摩擦ないし障害は、古木の切り株やとげのように時おり現われ、先に進む邪魔をし、不意に我々の足をからめとる。我々は単にそのひとつひとつに慎重に対処し、あるいはそれに耐えるのみである。1998年における移行以来、さまざまな政権が、担当大臣や機関

とともに作業部会を設置し、切り株やとげを取り除こうと試みてきた。しかし政治的な断絶でこのことは苛立たしいほどにゆっくり進んでいる。

6. 大学自治に関する真実と偽り

1998年7月、自治移行後のKMUTTの最初の学長職を引き受けて以来、私と上級職の同僚はおそらく何百回となく大学自治の概念と実行について話し合った。大学はしばしば視察を受け、この課題に関して助言を受けてきた。質問の大部分は類似しており、しかも大学自治の概念に対して深刻な誤解があると認識された。最初の自治的大学として10年以上前にスラナリ工科大学が設立されたにもかかわらず、政治家を含め、国民、官僚、学生、保護者の心に、無知がまだまだ深く根付いている。

6-1. 大学自治とは何か

大学自治は、大学が完全な自由を持ち、国家の政策、命令そして介入をまったく受けないということの意味するものではない。

大学自治は、国家が自治的大学にもはや資金を提供しないことを意味するものでない。

大学自治は、国家が自治的大学の会計監査をなし得ないとか、自治的大学の業績を評価しえないということの意味するものでない。

大学自治は、国家が、自治的大学が主要な3つの内的事項、すなわち学事（学術プログラム、大学組織）、人事（人事制度、採用、報酬、手当）、そして財政と予算（予算管理、調達）を管理することを認めることを意味する。

国家は自治的大学を管理し、監督し、監査し、評価することができる。自治的大学は、政府の政策や担当大臣に従わなければならない。会計検査院は自治的大学の会計および資産を監査する。キングモンクット工科大学の場合、大学評議会の構成員のうち2名が大学省により任命されている。

7. 修正を要する誤解と無知

7-1. 第1の無知：国家は自治的大学に資金提供を行わず、大学は自ら財源を確保しなければならない

政府は自治的大学に資金を提供せず、自ら財源を確保するよう強いるであろうと言われる。これは多数の人が自治的大学は私立大学と同じであると考えからである。自治的大学の管理運営は企業志向になり、学生は私立大学のように高い授業料を支払う必要があると多くの者が言う。受講生が少ないプログラムは廃止され、スタッフは解雇される。

自治的大学は、実は国立ないし公立の大学なのである。自治を持つことは、本質的に民営化ではなく、脱官僚化（debureaucratization）、あるいは法人化（publicly incorporating）なのである。

つまり、公立大学であるのだから、自治的大学は公的な資金提供を受け、政府の政策に対応し、

国家により認証・評価を受けることになる。公的資金の提供や支援の程度は、政府が高等教育に対し支出できる能力にかかっている。つまり、経済の状態、および政府が他の公共問題にどの程度関与するかで決まってくる。それはまた高等教育の役割や有効性に対する国民の認識にもかかっている。

新しい教育プログラムを提供すること、あるいは古いものを廃止することは、大学が政府管理下にあるのか、それとも自治的大学であるのかということとは関係ない。教職員の新規採用や解雇についてもそうである。教育プログラムは社会的ニーズにもとづき提供され、廃止される。民間市場・需要、あるいは公共市場・需要のないいわゆる市場に、大学が必ずしも対応する必要はない。大衆はそのようにしないけれども、大学は価格と価値とを区別すべきである。大学は、美の哲学や道徳、伝統、知恵そして知識を探究する衝動といったつかみ所のないものと結びついた大学固有の価値を定めるよう努めなければならない。

7-2. 第2の無知：自治的大学は学生に重い負担を要求する

国立大学が受けとる年間予算が、質の高い教育を維持するのに不十分であることが認められる。それでも、保護者や大衆の用心深い目にさらされているので、国立大学は直接的に普通の学生の授業料を上げることは避ける。国立大学は授業料を増やす場合には利害関係者への通知を図る。授業料が相当に高いいわゆる特別プログラムを提供する。あまり気づかれることもなく、大衆が問題にすることもない。特別プログラムというのは、授業料を上げ、資金が不十分な通常の大学運営費に追加できるようにするために、政府管理下にあったどの国立大学も実施した常套手段であった。それは必要悪であった。高い授業料は大学の自治とは何の関係もない。

初めのうちは、特別プログラムはすでに職を持つ労働学生に向け提供された。授業は週末に、時にはメインキャンパスから離れたところで行われた。労働学生は自分で授業料を支払うことができるという理由で、高い授業料が正当化された。週末授業は、労働学生が自分を高め成長するための機会を与えるものとして取り上げられた。オフキャンパス授業は地方の学生に機会を与えるものと説明された。実は、今日多くの特別プログラムが未就労の学生に提供されており、正規の時間にメインキャンパスで授業が行われている。

1999年制定の国家教育法は国民の教育と学習を重視した。義務教育は9年であるが、基礎教育を12年としかつ無償にした。加えて、教育改革を進めるのに、基礎教育のインフラ構築や教員の給与に多くの資金を必要とする。それ以上に、国は職業教育を十分に行ってこなかったと考えられている。このことが大学卒業生に比べ技術者の数が異常に少なくなる結果となった。すべての条件が同じだとすると、このことは、基礎教育や職業教育により多くの予算が費やされ、高等教育に対する予算が少なくなることを意味する。

1999年の国家教育法、1997年憲法に伴う教育改革と政治改革により、常識では、国家は新たな公的責任を負うことになり、その結果として、より大きな財政支出が起こってくる。もし国家経済が十分に回復しないなら、税収が減少し、政府予算を増やすことはできない。

この状況にさらに 1997 年の経済危機後のさまざまな海外借款や救済金の負債利子を国が支払わなければならないという事実を考慮に入れると、教育予算が増えるはずがない。高等教育予算もまた増加するはずがない。明らかに、国家も大衆も高等教育よりも基礎教育に重点を置こうとしている。

それは高等教育が控えめに扱われて公的資金が提供されなくなることを意味するものではない。起りつつあるのは、高等教育の運営費の資金提供が、供給サイド財源、すなわち高等教育機関に対し直接提供する状況から、需要サイドの財源、あるいは学生ローンを通じた学生直通の方式に移っていくということである。このことは、有能なタイ国民のために学生ローン制度により多くの資金をつぎ込むことを必要とする。国家は、恵まれないが高い能力を持つ者に対し、無償で高等教育を提供すべきである。

高等教育発展の経費に関しては、競争的研究資金や特定目的プロジェクトのように、政府予算がますます実績にもとづいて配分されることになる。最近の事例では、草の根開発プロジェクトや SME 開発のように、政府の庶民主義政策 (populists policy) にもとづくものがある。

高等教育研究では世界的に、高等教育に関し、公的収益率より私的収益率の方が大きいとの結論に到っている。しかし、高等教育はまた、競争力を持つのに必要な人材を輩出し、研究を通して新しい知識を創造するという点で公共の利益を生みだし、そして社会の道標としての役割を果たしている。高等教育は公共財であり、私的財でもあると認められる。高等教育費用は、利益を得る学生と社会の両方が分担しなければならない。分担の割合は、経済状態、および競合する公的部門にどのくらい関与するかによって決まる。

現在、タイの高等教育界は、高等教育への公的補助金が縮小するという現実に直面している。高等教育の利用者がその分を負担しなければならない。

7-3. 第3の無知：不当に評価され、教職員は容易に解雇されうる

移行を経験していない国立大学では、自治的大学では不当で偏った評価がなされるのではないかと、いつも主張される。教職員は容易に解雇されうる。雇用はもはや安定せず、上級管理者の気まぐれに左右されることになる。一部の行政機関で行われる不正を目撃し、そのことを自治的大学にも当てはめて考えることから、こうした信念や誤解が起こる。大学人たちは、自治的大学は上級管理者の管理下に完全に置かれると錯覚を起し、自治的大学でいかなることに公正さなど存在しないと理解している。実際、いかなる共同体にあっても不正が起きるかそうでないかは、共同体の管理運営や構成員の質にかかっている。そのことは、機関が政府管理下にあるか自治を持っているかということとは関係がないのである。

タイ社会はさらに開放的になり、ますます監視を受けやすくなっている。大学内に健全な管理メカニズムを備えることで、確実に自治的大学の教職員が正しく雇用され、実績にもとづき報酬が与えられることになる。

7-4. 第4の無知：自治的大学の教職員は高給を得ることになる

いかなる人も手当てや報酬は、その人と所属する組織の能力と業績によって決めるべきである。組織が効率的で、業績志向であり、構成員がそれ相応の業績を挙げているなら、その手当てや報酬は十分合理的であるにちがいない。

もし自治的大学の教職員の給与が高いのなら、適切な指針や評価に応じ、彼らが効率的ですばらしい働きをしているからに違いない。自治的大学に移行したからといって自動的に高い給与が与えられるわけではない。

高い給与は自治的大学の目的でも目標でもない。すぐれた教職員を育成することは良いことであると受け入れられなければならない。環境がすぐれた仕事と生産志向に資するものでなければならない。家族が生活していくために第2・第3の仕事を見つける心配をすることなく、教職員がその職務に打ち込むことができなければならない。実際、2000年初頭から、全ての政府部門は、自主退職制度を通して公的部門の要員を減らす積極的な事業にとりかかった。この事業は、官僚機構の中で実績が芳しくない者を排除するかわりに、2004年の大幅昇給と抱き合わせで進められる。実際、すぐれた人たちは、官僚機構であろうと自治的大学であろうと、あらゆる組織で仕事をみつけることができるだろう。

我々は、自治的大学であろうが官僚機構であろうが、すぐれた仕事にはふさわしい報酬が値することを認めるべきである。

8. 移行がもたらしたもの

8-1. 法的移行

筆者の意見では、政府管理下にあった国立大学の自治的大学への移行は2つの重要な変化を含むと考えられる。1つは大学とその教職員の法的移行である。2つ目はパラダイムおよび労働文化の変化、そして構成員が育んだ文化の結果として生じる大学システムの変化である。

数多くの国立大学が、大学とその教職員の法的移行の準備にかなりの時間と労力を費やすことが分かった。実際、新大学法案の作成であろうが学事、人事および財務に関する規則であろうが、大量の文書業務や手続作業を行う必要があることは否定できない。

対照的に、筆者は多くの大学は移行の準備をするのに、あるいはパラダイムや労働文化を変えることにあまり時間と労力をかけないことに気が付いた。「自治的大学への真の移行、そして移行の最終的な目標は、パラダイムや大学教職員の労働文化、そしてシステムの変化にある。法律上の移行は手段あるいは方法であり、目的ではない」。もし法律上の移行のみに精力が向けられ、システムや、その構成員や文化の現実的で実質的な変化が具体化されないのならば、大学さらに教職員の移行は無意味となる。いくら多くの大学が移行を経験したとしても、タイそしてタイ高等教育はそうした移行から利益を享受することはないだろう。

8-2. パラダイムと労働文化の転換

パラダイムや大学の労働文化を変えていくために、大学の共通目標や抱負といったより高い次元に焦点を置くべきである。個々の人間が何を獲得するかではなく、移行により大学が何を達成するのかという点が強調されなければならない。もしそうでなければ、議論は個人的な収益や利得に集中し、長期にわたる大学の利益を犠牲にして、短期的な個人の利益を最大にするための努力がなされることになる。あらゆる関係者が最終的な目標を見失うことになる。だれもが人間であるのだから、こういう個人的利得や損失についての議論は理解できないわけでないし、許されるべきことであるが、大学の利益の次に置くべきである。誰もが当面の利益や損失でなく、後世の視野に立って考えるようになるとき、移行後の大学の長期ビジョンとともにパラダイムの転換がもたらされるであろう。

8-3. 初期段階におけるいくつかの不安

あらゆる変化がある種の不確実性をもたらすであろう。大学の教職員は人間であり、公務員時代の気楽な生活に慣れているから、未知の将来に直面して、これまで生じなかった将来の不確定な問題に対し、とりわけ個人的な利益の問題に対して、出来合いの答えを求める。

1998年3月7日にKMUTTは自治的大学となった。KMUTTの公務員の先発集団が行政機構から退き、1998年10月契約教職員という新たな制度によって雇用されてから4年半が経過した。2003年7月までに、大学は5年以上かけて自治移行を果たした。現在、教職員は57%が契約職員で、43%が公務員である。契約職員の数が公務員を超えるという、移行における最も重要な事柄が達成された。このことはある部分、新しい制度の下で彼らの未来が公務員より明るいわけではなくても、同じくらいになったという確信の表われである。公務員をやめ新しい制度によって雇用されるという選択において、さまざまな職員集団の間に大きな差異がないことを筆者は見出した。つまり、教員対支援職員、ないし職業に従事した期間などによる差異がないのである。このように、確信は大学教職員全体にわたり共有されている。

当初は、新しい制度の下で生活の見通しにかなり明白な懸念があり、とくに先に述べた無知から不当な評価や解雇もありうるとの脅迫観念があった。1998年3月における移行の1、2年後に、大学は、公務員として雇用されていた人々に対して、公務員を辞めて大学の雇用者となる選択をしなかったその理由を尋ねてみた。2つの時点での回答は同じようなものだった。それは以下のようなものである。

- ・第1に、個人的利益に関する理由であった。一部の公務員は、年金を受け取れるよう10年間は働きたかった。他の公務員は、助教授ないし副教授へ昇格する途上にいた。彼らは契約職員より高い給与を得られるように、新しい方式で昇進過程を経るよりも、官僚的な経路でそのプロセスを終えたかったのである。ある者は、古い世代の人間である親たちが自治的大学はどういうものか理解しなかったからだ、親の反対を引き合いに出した。ある者は、公務員は等しく懸命に働き効率的であるからと述べた。

- ・第2に、給与や手当が理由に挙げられた。給与や手当の増額は十分でないと考えた。どういう付加手当があつていつそれが発生するのかというふうに、彼らが獲得する明確な将来の利益が分からなかった。公務員制度のように、確信をもって将来の給与を公正に予測できなかった。公務員制度においては、年次昇給は固定増額に基づいており、通常1年ごとの増分は部局を超えて公平である。このように、長年にわたって得られる増分を、したがって給与を間違いなく想定することができる。従業員制度の下では固定増額というものはない。年ごとに大学評議会が大学の業績とその財務状態を判断し、それから大学全体の増収が決定される。一人の給与増額は、各人の業績と分配された全体増収にもとづく。
- ・第3に、給与、大学共済基金と職員福利厚生(5.1項)に充てる特別予算に関して政府の決定を大学が確保する以前の、移行後18ヶ月の間に重大な懸念が公務員によって表明された。上級の大学経営者が資金を得ようと慌てて走り回っているのを見ていたので、公務員はこのことを自治に対する政府の責任が不足していたのだと解釈した。彼らはこのことを新しい雇用システムに加わらなかった主要な理由に挙げた。それ以上に、終身テニユアについて大学の明確な姿勢がみられなかったため、大学の雇用契約は魅力あるものではないという見解を持っていた。

実際、大学自治に対して政府が真剣に関与しないため、他の国立大学の教職員は、KMUTTは移行後すぐ、30ヶ月後に資金を受け取る以前に大きな困難にぶつかるだろうと考えた。このことが他の国立大学が移行することに反対する主な理由であった。

- ・第4に、公務員は新しい制度の「公正さ」を気にかけていた(7.3項)。教職員に対する評価システムに疑念を抱いていた。彼らは、評価が公正であることが分かるように、あらゆる官僚組織で実行されるように、全教職員の給与を公的財源でまかなうことを望んだ。筆者はこの議論がいくらか奇妙であると考えていた。

以上挙げた4つの理由全てが、多かれ少なかれ見逃されるようになった。より多くの人が自信をもって、新しい制度に入ってきた。筆者は新しい雇用システムに加わることを決心するKMUTTの公務員の割合が、移行後10年以内に約80%の状態に到達するだろうと考えている。留まる者が徐々に退職し、公務員の数はそれに応じて下降するであろう。

8-4. 労働の質と単一基準への期待

二元的な人事管理制度とともに、従業員と公務員の労働基準(work standards)についての大学の期待に対し疑問が挙がった。一部の者は、期待や労働基準が異なっており、そのため給与も異なっていると主張した。学長である筆者は、大学の公務員と従業員が行う仕事の質や効率性に対し、大学が同じ期待を持つよう強く主張した。それゆえに、単一労働基準と、一群の仕事量と評価が必要なのである。公務員であるか大学従業員であるかは、個々の人事上の選択である。そうした原則が機能するようになってから現在5年になる。

8-5. 表向き官僚制を追放しながら、背後から招き入れる：パラダイムと労働習慣の変化

インプット、活動、過程、そして低コストを重点的に取り扱うのは官僚の一般的な慣例であった。財政支出は単純に経費であった。計画は活動によって駆動されていた。規則と規定に従っていることが重要であった。最初の自治的機関である NSTDA が 10 年以上も前の 1990 年代初めに設立されたとき、とても立派な人物が、自治的機関が官僚制機関に比べて実績を示せず悪くなっていないか、用心し心を配らなければならないと、筆者や第一世代の行政官として NSTDA に所属していた私の友人たちに警告してくれた。自治的機関の職員はいまだに公務員のパラダイムや労働習慣を持っているのでそうなる可能性があった。長きにわたり確立してきた官僚制のために、あらゆるタイプの規則や法制で満ちている。自治的機関が設立される時、そこに属する人々は新しい見方で徹底的に考えようとしないう傾向がみられ、これはある部分自己満足となってしまう。都合がよいため、官僚機構から出来合いの規則や使いそうな規定を借りてくる傾向がある。妥当な良い部分が採られるのであれば、害は生じない。そうでなければ、「表向きは官僚制を追放しながら、背後からそれをこそこそ招き入れる」というケースといえる。

KMUTT が自治的大学へ移行した後に、筆者はいつも KMUTT の同僚に、我々が持っているパラダイムや労働慣習を転換する必要があることを強調してきた。ある者は費用効率を最大にするために、投入資本を有効に利用することに配慮しなければならない。ある者は生産高や成果、そして可能であるなら影響に配慮しなければならない。運営計画の本質は、活動駆動でなく、目標志向で生産高駆動のものであるべきである。財政支出は将来への投資と考えられる。

我々のパラダイムを転換するために、遠い将来を見据え、視野を越えて、自分の世代を越えて考えていかなければならない。夢を持たなければならぬ。目前のことに囚われることなく、我々はビジョンを必要としている。ビジョンは、我々の共同体、大学をいかに発展させていくのか、その指針を与えるはずである。ビジョンは我々を正しい方向に向けさせる羅針盤のようなものである。中期発展計画さらに年次運営計画は地図であり、行程である。自治を持つことは、将来に備え見通しと計画を立て、一括補助金の管理が柔軟に行えるよう認められていることを意味する。大学は、独自のビジョンと規則のもとで、中長期計画に応じて自己資源を管理することができる。もし大学が官僚制の一部であるのなら、その運営方法には制約がある。毎年の項目別予算配分はその年だけの運営計画しか認められず、中長期計画および目標に対し貢献するものではない。

筆者は、自治的大学の教職員は、彼らのビジョンと使命に適した独自の制度を設計することにもっと自信を持つべきだと、同僚にいつも力説している。我々は単に官僚制の規則や法制をそっくり写してはならない。我々はダイナミックで、敏感に反応すべきであり、変化や失敗を恐れてはいけない。成功と失敗はごく普通のことである。もし失敗したら、欠点を調べ直せばよい。それから、また試みればよいのである。

タイの文化的文脈において、筆者は官僚制下大学の自治的大学への移行を、我々が古い家を壊し、同時に古い部分を活用しつつ新しい家を建てて、その家がずっとその場所を占めていることになぞらえる。パラダイムや労働習慣を変えつつ同じ古い居住者を維持することは、古い精神の家を取り

除き、新しい精神の家を立てる伝統儀式や儀礼に似ている。我々は以前の古い精神が去っていくことを求める。それから、新たな生活様式に合った新たな精神が、新しく建てられた精神の家に招き入れられるのである。

8-6. 改善のための監視、査定、評価

活発でないのが官僚機構の特徴である。私企業と比べ官僚機構に欠けていたのは、所定の基準にもとづく継続的な監視と、重要な業績指標にもとづく個人および組織の業績評価である。官僚機構において評価は調査と同義であって、調査に結びつくことになる。

自治的機関では、そういう誤った考えは修正されなければならない。監視、査定、そして評価は、システムが求められる目標へ自らを方向づけ直すフィードバックの手段と考えるべきである。新たな文化が育まれなければならない。

新たな評価の文化に向けて大学内に人事および補助的な単位を編成することは、1998年の移行にとって基本的なものであった。大学は1998年の数年前に、学術スタッフと支援スタッフに対する評価制度を採り入れた。これは新たな考え方に備えるためであった。この制度は、評価結果は破壊のための道具ではなくて、建設的で価値あるものであることを我々に教えてくれた。移行の3、4年前、学生は全科目のすべての教員の教育実績を評価し、学生からの感想が教育活動の改善に役立てられた。支援スタッフの評価は、移行の数年前に、制度やその容認度を検証するために試験的に使われた。

この時までには、大学は従業員と公務員の両者に対し、所定の基準の仕事量にもとづき、半年間の人事評価を行うための指針と手順とを考案した。その指針と手順は、制度が感応的で動的であることを反映できるよう、たえず検討された。我々は、外部の指示を待つ必要なく、あるいは外からせかされることなく、我々独自のシステムを開発し、自ら改良する。大学の教職員は、我々が設計した仕事量と評価からなる制度を受け入れている。例えば、6年前の最初の主眼点は研究量に置かれた。それは、その当時研究活動や研究の生産量が低調と考えられていたからである。6年が過ぎて、研究生産量は増加している。しかし教員は、学生管理や学生相談の仕事を軽く見る傾向がある。彼らは、集団的に活動するよりむしろ個人的に活動することを好む。今日、仕事量は学生とのやりとりや職員との共同作業によりウエイトが置かれている。

組織の業績評価に関して、大学は、全ての学科、学部、研究・サービスセンターそして他の付属機関の評価を行うため、外部からの招聘者および立派な専門家から成る評価委員会を設置した。大学の全組織が2001年および2002年に評価された。実施は3年ごとに計画されている。加えて、教育水準・外部評価局（the Office of Education Standards and External Evaluation）による教育の質に対する外部評価が2003年初めに首尾よく完了した。

個人評価および組織評価の新たな文化が根付いたものと、筆者は理解した。我々は今日、評価が肯定的で建設的なものであると考えている。評価者による勧告はうまく利用されている。監視、査定、そして評価が、個人と組織を改善するのに利用できることが証明されている。

8-7. 我々が達成したこと

学長としての見方からいうと、大学移行後、次に挙げる主な変化と達成があった。

- ・我々は、大学が利害関係者と共にそのビジョンへ到達するための基盤と管理システムを構築した。そのビジョンとは、国家の、地域の、そして最終的には世界の一流大学となることである。一流大学はわが国に高い能力をもつ人材を提供し、国家の競争力を高め、世界での地位を高めていくであろう。
- ・我々は、概して、問題に対して受身的で追従的で、問題解決や予防のため外部からの投入を待つ傾向がある公務員の心理的障壁を克服した。我々は自らの制度を方向づけ修正するのに前向きになった。
- ・我々は、良質で力強い大学を運営する上で、構成員の潜在能力や学習能力に対して自信を持っている。
- ・我々は、制度をすぐれたガバナンスに適したかたちに置いた。
- ・我々の大学の教職員は、学術面と行政面の両方で、その潜在能力と進取の気概を示した。潜在能力と進取の気概は、学生 1 人当たり政府支援額の縮小という制約の中にあつて、費用削減、節約の重視、高い生産性と革新的な仕事につながった。質や費用効率に対する意識に満ちている。論文数や特許件数で測定される技術上の成果は増加している。実際、工学技術分野における KMUTT の教員 1 人当たりの論文数や特許件数は、タイの国立大学の中で最大である。大学収入および資産は増加している。
- ・大学の教職員が、個人と組織に対する監視と評価の制度に自信を持ち、またそれを受け入れている。評価結果は改善のために利用されている。
- ・大学はその技術的能力を基礎に、収入を増加させ、資産を形成する自信を持っている。ただ公的財源の投入だけに依存する必要はない。公的に受け取る量と同程度、収入をかせぐことができる。2002 年、KMUTT は授業料と契約事業から政府予算を超える収入を獲得し、この状態はその後も維持されている。このことは教育実習病院や実習農場を運営せず、そこからの収入も獲得しない国立大学としては、類がない。
- ・大学は利害関係者、とくに卒業生、民間部門さらに大衆とともに、新しい労働文化を育んだ。
- ・大学教職員のリクルートがより開放的になった。外部の有能な者は、学科長から学部長、さらに学長に至るすべてのレベルで上級管理者に就くことができる。

9. 未完成のもの

自治的大学をさらに発展させるには、次の問題に立ち向かう必要がある。

9-1. 行政機関との関係

官僚制下にある既存の行政機関、あるいはこれから設置される機構との接触を絶つてしまえば、自治的大学は動かない。これらの機関は、自治的大学も含め、ある点でタイの公的機構の働きを統

制している。主要なものは、予算部 (Budget Bureau)、文部省、財務省、監査局、そして公共事業局 (Office of the Civil Services) である。これらの機関は、自治を有する機関に慣れておらず、行政機関に対処する通常の手続きをそのまま自治的機関に対しても適用しがちである。自治概念は、新しいタイプの国家機関として正しく認識し理解されるべきである。すなわち、ある程度の自治を有する公的組織がここ 2、3 年間の官僚制改革によって設置されたのである。公的組織は自治的機関と類似しているが、わずかの自治権しかもたない。立法手続きを踏んだ法令化により生まれた自治組織のために、執行部の行政命令によって創設されている。

1999 年国家教育法の下、2003 年 7 月に設置され、前身の組織とは異なる権限を持つ国家高等教育委員会 (大学省の後継) や国家教育協議会 (国家教育委員会事務局の後継) のような新しい教育機構は、自治的大学にとって未知のものである。自治的大学とどのような関係を持つかはまだ明らかになっていない。

9-2. 高等教育の予算と資源

公的利益と私的利益、さらに高等教育の本質に関するコンセンサスが形成されなければならない。結果として、国家は高等教育に対する公的財政支出の責任と範囲を決めることができる。現在は、入学者を制限する国立大学に在籍する学生は、国立公開大学、私立大学、さらに他の高等教育機関に在籍する学生に比べ多額の補助金を受けている。高等教育の公的支出は、重要な問題となりつつある。2004 年および 2005 年に、新規に 50 を超す公立大学が官僚機構の中に創設される。これら新しい大学は、以前の教員養成カレッジや職業教育カレッジである。それらの機関は公立大学に比べ財政支援が不足してきたため、大学になることによってより多くの公的支出を期待している。

かなりの額の国家予算を求める 1999 年の憲法および国家教育法という二法の発布を根拠として、国家が基礎教育に力を注ぐことになるため、少なくとも現在のところ、高等教育に対する公的助成は制限されるものと予測される。まず 9 年の義務教育と 12 年の基礎教育が無償となり、次に学校教員の給与が増やされる。

高等教育への資金提供のためどのような方法が可能であるかについて、政府の明確な姿勢が示される必要がある。例えば、年間予算、学生ローン、研究資金、開発資金などである。民間部門の役割の増大が予測されるので、民間部門の参入のための仕組みとインセンティブを作り上げなければならない。

9-3. 質の改善

自治的大学にあって、教育プログラムの質改善、スタッフの資質改善、そしてすぐれた管理運営の確立に役立つ仕組みやインセンティブが構築されなければならない。教育水準・質評価局 (Office of National Education Standards and Quality Management) が数年前に設立された。高等教育機関のほぼ半数が、同局の評価を受けた。誰がこれらの評価結果を引き継いで、それらを教育の質を高めるための政策や仕組みに変えていくのかはまだ定かではない。

10. 自治的大学 - 必要条件だが十分条件ではない

筆者は、政府管理下にある大学の関係者から、普遍的なやり方ですぐれた大学に発展するためには、国立大学は自治を持たなければならないのか、としばしば質問を受けた。

筆者の意見によれば、その回答は、政府管理下の大学としてとどまるなら、国立大学の発展を以前より加速させることができないというものである。わずかな飛躍は可能かもしれないが、大きな飛躍はない。大衆に支えられた政府管理下の大学は、急激な社会の変化と要求にすばやく適応し反応することができず、大衆に対する利益を減少させてしまうという可能性があり、これはよい予兆とはいえない。このことが今度は、公立大学に対する大衆の期待と希望とを減少させることになる。公立大学が重要な社会的・知的機関であることが次第に忘れられ、最終的にその存在が忘れ去られてしまうことになる。

公立大学を、重要な社会的・知的機関にし、さらにタイの強力な原動力となるよう活力を与えたのであれば、自治をもたせることが、些細であるが不可欠な最初のステップである。

この小さな段階から、自治的大学の関係者はより熱心にそして機敏に取り組まなければならない。自分自身さらに所属する組織の潜在能力を認識し、開発していかなければならない。さまざまなレベルのリーダーシップが育成されなければならない。国家および国民からの支援が不可欠である。こうしたことがすべて果たされるのであれば、それは、すぐれた大学を育成するための十分条件となるはずである。

報 告 7

1980—2001 年における中国の大学行政組織の発展

閻 風橋

北京大学

1980—2001 年における中国の大学行政組織の発展¹

閻 風橋*
李 東林** 訳

1. はじめに

組織構造とその規定要因に関する研究は依然、組織論における焦点的な課題である (Scott, 1975)。その研究には相当な努力が向けられたものの、得られた知見ではまだ限界がある (Drucker, 1977)。組織構造を測定する複雑さと困難さがその原因である。中国では、組織研究よりも、むしろ高等教育システム研究が注目されている (Yan, 1998)。

1980—2001 年の間に、中国はあらゆる領域における急速な変化を経験してきた。経済改革は経済成長と社会繁栄をもたらした。表 1 は、経済と雇用に関する変化の状況を示している。GDP は 4 倍ほど増大した。経済と雇用の双方で、農業のシェアが減少し、サービス業のシェアが増加した。農業のシェアは、経済と雇用それぞれ 1980 年に 30.1%、68.7% で、2001 年に 15.2%、50.0% であった。なお、私企業における雇用のシェアは 1990 年の 3.5% から 2001 年の 10.2% に上昇した。

高等教育も社会変動の中で発展の軌道に乗っている。表 2 は、高等教育の発展状況を示している。1980 年に大学生は 1,000 人口当たり 1 人だけであったが、2001 年には 5 人を越えた。高等教育機関の数もその 20 年間のうちに 2 倍に増加した。1980—2001 年に普通高等教育機関の在学学生数は 5 倍に増加した。つまり、高等教育機関の平均在学者数が 1980 年の 1,690 人から 2001 年の 5,870 人に上昇した²。学生/教員の比率および学生/教職員の比率からみると、高等教育機関の効率が高まったことがわかる。表 3 は 2000 年における典型的な高等教育機関の収入構造を示している。1980 年には、ほとんどの収入が政府の予算から支出されたものである。2000 年には、政府からの供給が総収入の 58.2% を占め、残りが予算以外の収入によるものである。高等教育機関が政府の資源にそれほど依存しなくなり、市場による資源への依存に転換したことが示されている。

¹ 分析用データは中国教育部の Ning Kang 氏が実施した「大学行政組織に関する調査」により得られたものであり、データの使用は許可された。分析のデータベースと分析の枠組みについては筆者が設計した。Ning Kang 氏から本稿にコメントを寄せていただいた。また東京財団の Ellen E. Mashiko 氏には本稿の完成を支援していただいた。

* 北京大学教育学院、助教授

** 広島大学、特別研究員

² 平均在学学生数は、国家統計局の元データに基づいて計算されたものである。
国家統計局 Website: <http://210.72.32.26/yearbook2001/indexc.htm>

表 1 1980—2001 年における中国経済と雇用率

| 年 | GDP | | | GDPのシェア (%) | | | 雇 用 (%) | | | 私営企業の雇用率 (%) |
|------|----------------------|------------------|------------------------|-------------|------|-------|---------|------|-------|------------------|
| | 総額 (億元) ^① | 増加率 ^② | 一人当たり ^① (元) | 農業 | 工業 | サービス業 | 農業 | 工業 | サービス業 | |
| 1980 | 4517.8 | 100 | 460 | 30.1 | 48.5 | 21.4 | 68.7 | 18.2 | 13.1 | 3.5 ^③ |
| 2001 | 95933.3 | 528 | 7543 | 15.2 | 51.1 | 44.4 | 50.0 | 22.3 | 27.7 | 10.2 |

出典：国家統計局のウェブサイト：<http://210.72.32.26/yearbook2001/indexc.htm>

注：①1980年と2001年のデータは比較不可能である。約8.3RMB元は1米ドルに相当する。

②インデックスは比較可能なデータから計算されたものである。

③1990年のデータ。

表 2 高等教育機関の規模³

| 年 | 人口一人当たりの在学学生数 ^① | 機関数 | 規模と比率 | | | | |
|------|----------------------------|------|--------------|--------------|---------------|-------|--------|
| | | | 学生 (人口一人当たり) | 教員 (人口一人当たり) | 教職員 (人口一人当たり) | 学生/教員 | 学生/教職員 |
| 1980 | 11.6 | 675 | 114.4 | 24.7 | 63.2 | 4.6 | 1.8 |
| 2001 | 56.3 | 1225 | 719.1 | 53.2 | 121.4 | 13.5 | 5.9 |

出典：国家統計局のウェブサイト：<http://210.72.32.26/yearbook2001/indexc.htm>

注：①全タイプの高等教育機関を含む。

表 3 高等教育機関の収入構成の比率

| 総 計 | 政府予算 | 社会団体と個人の投資 | 社会からの寄付金 | 学 費・雑 費 | その他 |
|-----|------|------------|----------|---------|------|
| 100 | 58.2 | 0.7 | 1.7 | 21.1 | 18.3 |

出典：国家統計局のウェブサイト <http://210.72.32.26/yearbook2001/indexc.htm>

注：2000年のデータである。

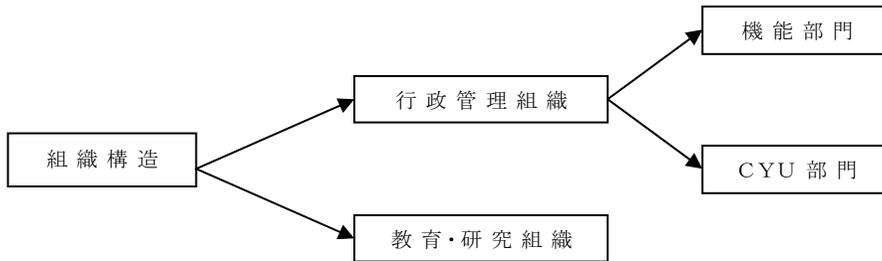
社会の変革に伴い、中国の大学組織構造も変化しつつある。図 1 に示すように、大学の組織構造は主に教育・研究組織と行政管理組織から構成されている。前者は大学の核心であり、学部や研究センターや教育課程などを含んでいる。後者は機能部門であり、学部長室や人事部門及び様々な CYU 部門⁴を含んでいる。行政管理組織は大学の中でサポートや調整といった役割を果たす。つまりそれは資源を配分したり、教育への支援を提供したり、様々な活動を統括したりする機能を持つ。教育・研究組織も行政組織にも、過去数 10 年の間に大きな変化が生じている。教育・研究組織の著しい変化は、教育課程が拡充され、大学内における各学科間の連携が強化された点にある。一部の高等教

³ 高等教育機関は普通大学、成人大学、私立大学という 3 つのタイプがある。本研究は普通大学のみを研究対象としている。

⁴ 中国の政治体制により大学における共産党、共青团、組合の制度的部門がある。共産党は、過去に制度の施行者として存在したが、改革に伴い、行政権を機能部門に譲った。共産党の正当な役割は国家教育政策の執行を監督することである。共青团は共産党の指導の下で、青少年に思想教育を行う。組合は教職員の福利に関する責任を持ち、欧米のような組合とは全く異なるものである。本稿は、組織配置と個々の行政部門に当たる機能の正当化しようとするものではなく、組織構造の変化パターンを研究しようとするものである。

育機関では、多様な教育プログラムの交流と連携を目的として、機関や学科間に大学院及び学士課程レベルの教育組織が編成されている。

図1 大学組織構造⁵



行政管理組織における革命委員会、政治課、政策執行課 (Office for Implementing Policy) のような旧式組織部門が廃止された⁶。その一方、外事課 (Office of Foreign Affairs)、政策研究課、事業課 (Business Office)、技術応用課 (Office for Technological Application)、業務支援課 (Logistics Office)、就職指導課 (Office for Student's Career Service) などの新しい部門が設置された。また、行政管理組織における調査研究課 (Research Office)、人事課、学長室、財務課 (Financial Office) などは、名称は依然として維持されているが、その機能が調整あるいは拡大された⁷。本稿は行政管理組織に注目し、1980年以降の中国の大学組織構造の変化とその規定要因を検討したい。

表4は、1980年、1992年、2000年におけるある重点大学の行政管理組織の変化状況を示している。1980年には、7つのCYU部門と9つの機能部門があった。1992年には、CYUと機能部門はそれぞれ12個、18個に増加した。2000年には、9つのCYU部門と16の機能部門があった。1980-1992年の間に機能部門とCYU部門とともに増加したことは明らかである。学生部 (Students Department) や統一戦線部 (United Front Department) などはCYU部門に編入された。学生課 (Students Office)、外事課 (Office of Foreign Affairs)、会計監査課 (Audit Office) 建設課 (Construction Office)、事業課 (Business Office)、大学院管理課、成人教育管理課などは、機能部門に加えられた⁸。その変更は、外部環境と内部要求の両方によって引き起こされた。1992年から2000年まで、その大学は効率性の論理に基づいて、重複する部門を合併し、不必要な部門を廃止し、業務支援課を外注することにより、行政管理組織を再編成した。その結果、行政部門は減少された。

上記のケースから中国の高等教育システムの全貌を透視することができるであろうか。また、そ

⁵ 中国の大学におけるいくつかの行政部門はその対応した適当な英語の用語がない。行政管理組織は大学におけるすべての非学術性部門を含む。CYUは共産党、共青团、組合であり、機能部門はCYU以外の部門を示す。

⁶ いくつかの行政部門は政治運動の産物である。政治的環境が変わる場合、それらも変わる。

⁷ この結論は、北京大学の人事課と調査研究課の課長にインタビューをして得られたものである。

⁸ 機能部門とCYU部門とのオーバーラップ状況もある。例えば、学生課 (Students Office) と学生部 (Students Department) では、前者は学生の登録、学業成績、紀律、賞罰、就職先の配分を管理するのに対して、後者は思想教育をつかさどる。多くの大学は、効率を高めるために両者を合併することを試みた。

のケースは一般化され、広い範囲に適用することができるであろうか。どのような社会的要因がその変化をもたらしたのか。本稿では、これらの問題について検討したい。具体的な研究課題は、中国の大学行政組織にどのような変化が生じたのか、その変化のパターンと規定要因は何なのか、である。

表 4 1980 年, 1992 年, 2000 年における重点大学の行政機構

| カテゴリー | 1980 年 | カテゴリー | 1992 年 | カテゴリー | 2000 年 |
|------------|---------|-------------|--------------------|------------|-------------------------|
| CYU (7) | 共産党委員会 | CYU (12) | 共産党委員会 | CYU (9) | 共産党委員会・ 政策研究課 |
| | 組織部 | | 組織部 | | 組織部・党校 |
| | 宣伝部 | | 宣伝部 | | 宣伝部 |
| | 共青団委員会 | | 共青団委員会 | | 共青団委員会 |
| | 組合 | | 組合 | | 組合 |
| | 武装部 | | 武装部 | | |
| | 紀律検察委員会 | | 紀律検察委員会 | | 紀律検察委員会 |
| | | | 保安部 | | 保安部 |
| | | | 統一戦線部 | | 統一戦線部 |
| | | | 学生部 | | 学生部・ 武装部・ 政治教育研究課 |
| | 大学院生管理課 | | | | |
| | 党校 | | | | |
| 行政 (9) | 学長室 | 行政 (18) | 学長室 | 行政 (16) | 学長室 |
| | 学部長室 | | 学部長室 | | 学部長室 |
| | 人事課 | | 人事課 | | 人事課 |
| | 調査研究課 | | 調査研究課・研究協力と 開発課 | | 調査研究課・研究協力と 開発課 |
| | 事務室 | | 事務室 | | |
| | 財務課 | | 財務課 | | 財務課 |
| | 保安課 | | 保安課・公安課 | | 保安課・公安課 |
| | 図書館 | | 図書館 | | 図書館 |
| | 建設課 | | | | |
| | | | 学生課 | | 学生課 |
| | | | 外事課 | | 国際協力と交流課 |
| | | | 会計監査課 | | 会計監査課 |
| | | | 建設課 | | 建設課 |
| | | | 住宅管理課 | | |
| | | | 先端技術開発課 | | |
| | | | 退職人員管理課 | | 退職人員管理課 |
| | | | 実験と備品管理課 | | |
| | | | 大学院 | | 大学院 |
| | 成人教育学院 | | | | |
| | | 校資産管理課 | | | |
| | | 監察課 | | | |
| | | 業務支援課 | | | |

2. 文献レビューと研究仮説

組織研究に関しては2つの異なる観点がある。1つは組織システムを閉鎖的なものとする見方である。この観点によれば、組織構造は効率性の論理によって決定される。もう1つは組織システムは開放的なものであり、組織構造は環境という変数によって規定されるという見方である (Scott, 1992)。

組織は資源や正当性を獲得するために、環境との相互作用をしなければならない。しかし、その相互作用のメカニズムは組織によって様々である。図2は4つのタイプの組織を示している。ある組織は、技術的環境に強く左右されるが、制度的環境との関係が相対的に弱い。その一方、ある組織は、技術的環境との関係は弱いが、制度的環境との強い関係を持っている。また、技術的環境と制度的環境の両方と強い関係あるいは弱い関係を持っている組織もある。環境に影響されている各タイプの組織は、資源と正当性を最大限に獲得するために特色ある構造を開発することが必要である。

大学は1つの組織形態として、その構造も制度的環境に強く影響される (Scott, 1992 : 133)。つまり、大学が内部タスクだけでなく外部要求も満たすために自身の構造を調整しなければならないのである。すなわち、大学は、様々な組織構成要素を組み直して内部タスクと外部要求に対応している。変動の時期において、大学は制度的環境が変わる際に、組織構成要素を調整し、新しい制度的環境に適合させなければならない。結局、制度的環境に適応した大学は残存する反面、自身を調整できない大学は消えていく。

図2 環境との関係による組織的カテゴリー

| | | 制度的環境 | |
|-------|----|----------------------------------|------------------------|
| | | 強い | 弱い |
| 技術的環境 | 強い | 公共施設 (ガス, 電気, 電信) 銀行 病院 | 製造業 |
| | 弱い | 精神病院 学校 司法機関 教会 | レストラン ヘルスクラブ 幼稚園 |

出典 : Scott, W. R. (1992) *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*.
Third Edition, Prentice-Hall, p. 133.

技術的環境との強い関係を持つ組織は、その規模を拡大しようとする場合、より協調的な機構を設置し、またより多くのスタッフを雇用することが必要であると考えられる。したがって、そのよ

うな組織における行政機構の規模は、組織の規模によって説明がつく。しかし、大学という組織は、制度的環境との関係は強いが、技術的環境との関係は弱いという特徴がある。したがって、大学組織の規模は必ずしも行政機構の規模を判断する主な変数となっていない。

成熟した組織は、内部と外部の要求に対応できるよう有機的な構造を開発する。アメリカの社会学者である Talcott Parsons は、*Structure and Process in Modern Societies* という本の中で、成熟した組織を技術層、管理層、制度層という 3 つの層に分類した。技術層は組織の核心であり、生産のプロセスを担っている。管理層は調整的な役割を果たし、組織をその環境へ結びつける。制度層は組織の周辺部分に位置し、組織を社会システムへ結びつける。同様に、成熟した大学は様々なタスクや要求に対処できるようそのような 3 つの層を開発することが考えられる。学院、学部、教育課程は技術層を構成する。多くの行政部門は調整的な役割を果たす。一部の部門はおそらく内部の運営と関係なく、主として制度的環境に対応し、制度層を構成する。中国の大学もその例外ではない。中国の典型的な政治体制の中で、大学は官僚的要素と政治的要素の両方において特別な存在である。大学は政治的な特徴を有し、またそれを反映している。本稿は、社会が中央集権的な計画体制から民主的な市場体制へ転換するシナリオを探索したい。官僚的要素は管理層に位置するのだろうか、また政治的要素は制度層に位置するのだろうか。

制度理論は組織構造の本質を理解することに大きく貢献した。それにより組織の類似性と新しい合理性という現象に関する解釈が提示される。つまり、制度理論は、組織構造とその規定要因を分析することに適用できると考えられる (Zhou, 2003)。いくつかの制度理論の概念と提案については前章ですでに議論した。その理論のポイントは、組織が制度的環境に適応できるよう構造を開発するという点である。その理論によれば、組織構造の変化は、効率要因にあまり決定されず、必ずしも効率の増進をもたらさない。逆に、組織の構造は、強制、模倣、専門のメカニズムを通して、制度的環境に制約されている (DiMaggio & Powell, 1983)。

しかし、制度理論は欠点もある。それは、非制度化及び旧制度の衰退する動的なプロセスにあまり注意を向けなかったことである。その理論では正当性の役割が重視されたが、効率性の役割は重視されなかった。言いかえれば、それは正当性と効率性との矛盾を強調した上で、両者の相互補足関係を見落としていた。ある状況の中では、その 2 つの要因がトレードオフの関係であるが、他の状況の中では、補足関係となる。Shin Kap Han は後者を支持する立場をとった (Zhou, 2003)。現実には別の状況もある。すなわち、制度的環境は、組織を非効率の慣性から離し、効率的な軌道への移行を推進している。

Meyer と Rowan (1977) も DiMaggio と Powell (1983) も、静的な状況における制度的環境が組織にインパクトを持つと主張した。Tolbert と Zucker (1983) は、新しい視点により上述の主張を改良し、時間尺度を用いて行政システムの普及過程を分析した。その結果、行政システムを早期に採用した組織は特定の状況を合理的な考慮に入れたのに対し、後にできた組織はそのシステムを盲目的に採用するようにみられる。先行研究におけるほとんどの研究者は組織構造を従属変数とし、制度的環境を独立変数として、組織に対する制度的環境のインパクトを強調し分析した。しかし、

その影響は正反対の方向にも働きうる。中国はその典型的な例である。社会の変動における多くの変革が基層から始まる。それはより広い範囲へ広がった上で、制度変革への推進力を構成する。組織は柔軟な手段で効率性と正当性の両方を満たせることができるという別の状況も存在している。中国の高等教育は変動のプロセスにある。その変動のメカニズムが把握されれば、それは重要な進歩となるだろう。以上で指摘した欠点や不備はすべて、理論改善の余地がある。

本稿は、先行研究と中国の現状を考慮したうえで、以下のような仮説や推論を立て、さらに検証する。

仮説 1：中国では共産党と行政管理との分離政策が実施されて以降、CYU の制度的役割が明確になった。

推論 1-1：1980 年、1992 年、2001 年にそれぞれ行政部門における CYU 部門の比率と比べ、行政職員における CYU 職員の比率の方が低い。これは以下のようなことを示唆する。すなわち、CYU 部門が依然として存在しているものの、その規模が縮小され、役割も行政層から制度層に移転した。

推論 1-2：1980-2001 年に推論 1-1 における CYU 部門とその職員の両方とも、比率は低くなってきた。このことは CYU の制度的役割が主になったことを意味している。

推論 1-3：行政部門の職員の数は、全体教職員の数に顕著に影響される。

推論 1-4：CYU 部門の職員の数は、全体教職員の数に顕著に影響される。

推論 1-5：推論 1-4 よりも推論 1-3 の方が、その影響が強い。それは、行政部門の規模はタスクに対応させられたことに対し、CYU 部門の規模は制度に対応させられたことを示唆している。

仮説 2：制度的環境が変わりつつあるのに従って、大学は効率性と正当性の目的を達成するために柔軟な異なる措置を行なうことができる。

推論 2-1：正当性と効率性の目的を追求する際に、大学が CYU 部門と行政部門との合併することが予測される。

3. データの収集と説明

上記の仮説と推論を検証するために、調査から集められたデータを用いて分析を行う。主な調査データは表 5 に示している。

表 5 中国の大学行政構造に関する調査データ

| データ | 行政部門 | | | CYU 部門 | | |
|----------------|------|------|-----|--------|------|-----|
| 部門数 | X80, | X92, | X01 | x80, | x92, | x01 |
| 部門全体に占める割合 (%) | Y80, | Y92, | Y01 | y80, | y92, | y01 |
| 職員数 | N80, | N92, | N01 | n80, | n92, | n01 |
| 職員全体に占める割合 (%) | M80, | M92, | M01 | m80, | m92, | m01 |

この調査において、サンプルとした大学側は、すべての行政部門とその職員の数、CYU 部門とその職員の数、および部門の変化と組織構図に関するデータを提供した。131 の大学を調査対象としたが、合併された大学があるため、124 の大学のデータが集められた。131 の大学のうち、124 校が学士号授与大学、7 校はディプロマ授与大学である。前者は 94.7% を占め、後者は 5.3% を占めている (表 6)。カテゴリー化をした大学間の比較したところ、行政構造には有意な差がみられなかった。そのため、本稿では、カテゴリー化のデータではなく、集合のデータに基づいて分析を行った。

表 6 レベル別サンプル大学のカテゴリー

| 学士号授与大学 | ディプロマ授与大学 | 全体 |
|---------|-----------|------|
| 124 | 7 | 131 |
| 94.7% | 5.3% | 100% |

この調査では、調査内容の中に特定の機能を持つ行政部門は含まなかった。表 4 における各部門の他、様々な委員会 (学術委員会、学位委員会など) や代表大会 (教職員代表大会、共産党代表大会など) もある。それらの仕事は、年に 1 回あるいは 2 回周期的に行われている。本研究ではそれらを分析対象としない。

4. データ分析と仮説検証

仮説と推論を検証する前に、まず行政効率に関する調査をみよう。

4-1. 行政効率

組織研究における組織の効果評価は難しいトピックであり、共通のパラダイムと方法論はまだ形成されていない (Cameron, 1978)。学生対教員比率や学生対職員比率や学生 1 人当たりの平均コストはよく使用される指標である。行政効率の評価には、全体教職員における行政職員の比率および行政職員対教員の比率が使われている。表 7 は、その比率を 1980 年、1992 年、2001 年ごとに示している。1980-2001 年までに、職員対教員の比率はだんだん小さくなり、1980 年に 43%、1992 年に 42%、2001 年に 33% であった、学生対教員の比率は、過去数 10 年間に急速に上昇したため、学生対職員の比率も同様に上昇したと推定できるだろう。以上の結果は、行政効率が増大したという解釈を支持している。

表 7 1980 年、1992 年、2001 年における行政効率の指標

| 指標 | 1980 年 | 1992 年 | 2001 年 |
|--------------------|--------|--------|--------|
| 教職員全体に占める職員の割合 (%) | 18 | 19 | 15 |
| 有効サンプル数 | 80 | 92 | 121 |
| 職員に対する教員の比率 (%) | 43 | 42 | 33 |
| 有効サンプル数 | 84 | 97 | 107 |

4-2. 行政組織構造

表8は、調査された大学の行政組織構造の変化状況を示している。1976年に文化大革命が終わってから、大学の再生と拡大時に行政部門の数は増加した。1990年代に、大学は行政効率を改善するために行政部門を減少させた。行政職員の変化パターンは、行政部門の変化パターンと一致する。なお、行政部門の平均規模は過去20年にあまり変化は見られない。

表8 大学の行政組織構造の変化パターン

| 指標 | 1980年 | 1992年 | 2001年 |
|------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| 大学1校当たりの行政部門の平均数 | 19 (13) | 27 (16) | 25 (13) |
| 大学1校当たりの行政職員の平均数 (人数/大学数) | 321 (313) | 441 (397) | 398 (396) |
| 行政部門の平均規模 (人数/部門数) | 17 | 16 | 16 |
| 大学1校当たりの教職員の平均規模 (人数/大学数) | 2,410 (2,235) | 2,811 (2,214) | 3,380 (4,022) |

注：括弧内の値は標準偏差である。

行政部門の規模と機能は大学によって異なる。行政組織構造の多様性は、国家の法的フレームワークによって理解することができよう。「高等教育法」の第37条では、高等教育機関が特別なニーズと効率性の論理に基づいて、行政部門の設置と職員の配置において自主性を持つことと規定している。

また、行政組織構造の変化を調べたところ、「外事課」(Office of Foreign Affairs)という部門における変化が特に大きい。1980年には、「外事課」を設置した大学は10.5%だけだったが、1992年と2001年には、それぞれ46.8%、52.4%までに増加した。このような変化は、中国の開放政策及び中国の大学と外国の大学との頻繁な交流によるのであろう。

(1) 推論1-1と推論1-2の検証

1980年、1992年、2001年における行政職員数に対するCYU職員数の比率は、いずれも行政部門数に対するCYU部門数の比率より低い。言い換えれば、CYU部門の平均サイズは機能部門より小さい。それは、CYU部門の役割が機能部門と異なることを示唆する。CYU部門は、国家政策や政治などの制度的要件とかわるが、学術的活動に影響を及ぼさない。それに対して、機能部門はキャンパスにかかわる資源を動員し、様々な活動を統括する。上述の推論は、表9における統計数値により検証された。また、すべての行政部門においてCYU部門が占める比率は、1980年の42%から1992年には36%、2001年には33%に減少した。これにより大学におけるCYUの役割の変化が示された。職員全体においてCYU職員が占める比率は約15%の範囲で、部門のような変動とは違う。

表9 1980年, 1992年, 2001年の行政組織構造

| | 1980年 | 1992年 | 2001年 |
|------------------------|-------|-------|-------|
| 行政部門全体に占めるCYU部門の比率 (%) | 42 | 36 | 33 |
| 有効サンプルの規模 | 98 | 112 | 121 |
| 職員全体に占めるCYU職員の比率 (%) | 16 | 13 | 15 |
| 有効サンプルの規模 | 66 | 81 | 88 |

表10のデータは、CYU部門の数が1980年に7つ、1992年に9つ、2001年には7つと、1980年以來、安定的であることを示している。CYU職員は36-46人の範囲で変動した。1980年以來、CYU部門の平均規模は5-7人で機能部門より小さい。さらに、CYUの規模の変化は、大学の在学生数の変化より小さい。

表10 CYUの変化

| | 1980年 | 1992年 | 2001年 |
|-------------------------------|-------|-------|-------|
| 大学1校当たりのCYUの平均数 | 7 | 9 | 7 |
| 大学1校当たりのCYU職員の平均数 (人数/大学数) | 36 | 41 | 46 |
| CYUの平均規模(人数) | 5 | 5 | 7 |

表9, 10及び以上の分析によって、推論1-1と推論1-2は肯定されることが検証された。要するにCYU部門は、中国の大学における制度的役割を占めているようだ。

「共産党と行政の分離」という政策が実施されてから、CYUは役割が変化した。すなわち、共産党は教育政策の遂行を監督し、機能部門の大学管理運営に対して支援を行う。「高等教育法」の第39条では、「国家が設置する高等教育機関は共産党基層委員会が指導する学長責任制を実施する」と規定した。共産党基層委員会の主要な役割は、共産党の教育政策を執行し、社会主義の方向を主張し、思想・道徳教育を指導することである。

(2) 推論1-3, 推論1-4, 推論1-5の検証

SPSSのソフトウェアによる分散プロットを作成し、縦軸Yと横軸 X_1 , X_2 が方程式1と方程式2の中で示されている。分析の目的及び分散プロットに基づいて、2つの分析モデルが組み立てられた。全体職員とCYU職員は、それぞれ従属変数をとし、行政部門とその職員は、それぞれ独立変数をとした。回帰モデルは以下のとおりである。

$$\text{方程式 1: } y = c + b_1x_1 + b_2x_2 + \varepsilon \quad (1)$$

y : 行政職員全体数

x_1 : 教員と業務支援職員 (全体教員と行政部門職員以外の職員)

x_2 : 行政部門数

ε : 誤差

c, b_1, b_2 : 回帰係数

$$\text{方程式 2 : } y = c + b_1x_1 + b_2x_2 + \varepsilon \quad (2)$$

y : CYU 職員数

x_1 : 教員, 機能部門職員及び業務支援職員数 (全体教員と CYU 職員以外の職員)

x_2 : CYU 部門数

ε : 誤差

c, b_1, b_2 : 回帰係数

上記のモデルの回帰分析した結果は、表 11 に示すとおりである。方程式 1 と方程式 2 とともに、調整済み R^2 値が年次順に増加している。つまり、大学に勤めている教職員の数は行政職員と CYU 職員の数に影響を与え、さらにその影響がますます増大している。この結果から、行政職員と CYU 職員の数を定める際に効率性の論理がより強い力を持つと解釈される。また、方程式 2 よりも方程式 1 の調整済み R^2 値のほうが大きい。つまり、機能部門と比べ、CYU 部門はもっと制度面に対応し、行政管理面にあまり対応しない。

以上のことにより、推論 1-3, 推論 1-4, 推論 1-5 が肯定されることが検証された。

表 11 回帰分析

| 変数 | B | T検定 | 有意確率 | 調整済み R^2 |
|---------------------------|-----------|--------------|---------|------------|
| 方程式 1 : 1980 | | | | |
| 定数 | 77.115 | 1.451 | 0.150 | 0.260 |
| 部門数 | 9.166 | 4.132 | 0.000** | |
| 教員及び業務支援職員数 | 3.95E-02 | 2.754 | 0.007** | |
| 方程式 2 : 1980 | | | | |
| 定数 | 9.860 | 1.084 | 0.283 | 0.136 |
| CYU 部門数 | 3.984 | 3.238 | 0.002** | |
| 方程式 1 : 1992 | | | | |
| 定数 | 49.790 | 0.757 | 0.451 | 0.332 |
| 部門数 | 7.133E-02 | 3.989 | 0.000** | |
| 教員及び業務支援職員数 | 8.563 | 3.863 | 0.000** | |
| 方程式 2 : 1992 | | | | |
| 定数 | 34.484 | 7.519 | 0.000** | 0.253 |
| CYU 部門数 | 2.905E-03 | 2.222 | 0.029* | |
| 方程式 1 : 2001 | | | | |
| 定数 | 52.321 | 1.135 | 0.259 | 0.709 |
| 部門数 | 3.534 | 2.236 | 0.027* | |
| 教員及び業務支援職員数 | 8.981E-02 | 16.407 | 0.000** | |
| 方程式 2 : 2001 | | | | |
| 定数 | 20.534 | 1.960 | 0.053 | 0.341 |
| 教員, 機能部門職員, 及び 業務支援職員数 | 2.621E-03 | 2.288 | 0.025* | |
| CYU 部門数 | 2.493 | 2.145 | 0.035* | |

注 : **P < 0.01 *P < 0.05

(3) 推論 2-1 の検証

合併された部門(機能部門と CYU 部門, CYU 部門と CYU 部門, あるいは機能部門と機能部門)の数を計算した⁹。1980 年に合併された部門はほとんどなく, 1992 年にも少なかった。しかし, 2001 年に合併された部門が相対的に多くなった。2001 年における合併された部門の数とその比率は表 12 に示すとおりである。部門の合併は正当性と効率性が結合した結果である。

表 12 2001 年における合併された部門

| 部門名称 | 部門数 | 全大学に占める割合 (%) |
|-------------------|-----|---------------|
| 学長室－共産党委員会書記室 | 17 | 13.7 |
| 宣伝部－統一戦線部 | 2 | 1.6 |
| 紀律検察委員会－会計審査課－監察課 | 10 | 8.1 |
| 組合－婦女連合会 | 2 | 1.6 |
| 保安課－武装部 | 8 | 6.5 |
| 学生課－共青团委員会－学生部 | 2 | 1.6 |
| 業務支援課－建設課 | 1 | 0.8 |

5. 結論

開放され変動している中国社会は, 大学が外部環境と直接的な相互作用をもつことを促進している。大学は社会資源を利用し, 社会にサービスを提供している。社会との連動は大学の存続と発展にとって極めて重要である。大学が社会資源に大きく依存する場合, 大学の行政組織構造は社会構造に左右される。1980 年代に大学の行政組織構造は政府の構造とほぼ同じであった。過去 20 年間に, 大学側の権限の拡大と効率の追求がみられた。大学改革において不必要な要素を排除することは重要であった。

本稿は, 1980 年から 2000 年に至る中国の大学行政組織構造の変化を検討した。その変化傾向は実証的研究により明らかになった。第 1 に, 大学の行政管理の効率という目標に重点が置かれ, それが達成された。また, 行政組織構造はさらに効率性を重視するようになった。第 2 に, 機能部門の役割, 規模及び管轄は CYU 部門のそれとは異なる。大学組織の規模は行政部門の規模に大きな影響を及ぼしているが, CYU 部門の規模への影響はさほどでもない。以上の結果を踏まえると, CYU 部門が大学における制度的な役目を担い, 制度的要求を反映しているものと結論づけられる。最後に, 正当性と効率性の両方を実現させるよう, 大学は様々な行政部門を連合あるいは合併した。このことは多くの理論的示唆を含んでいる。それは興味深い現象であり, さらに深く研究することが

⁹ 合併された部門は 1 つのオフィスとなったが, 業務内容が異なっている。言いかえれば, チームは一緒になったが, オフィスの名称は 1 つに限られてない。これは中国の大学における興味深い組織配置である。

必要であろう。

制度理論は、組織が自らの構造をどのように開発するかを理解することにおいて有用であるが、異なる環境における組織構造のパターン、および組織に対する制度的環境の影響の強さに関しては明らかにされてない。制度理論は、正当性と効率性との矛盾を重視されたが、相互に有益な関係は無視された。また、組織に対して環境のインパクトを重視する一方、環境に対する組織のインパクトは無視した。中国の大学行政組織構造に関する研究は、制度理論の改善と発展への具体的な事例となるだろう。

【参考文献】

- Blau, P. & Meyer, M. (2001). *Bureaucracy in Modern Society*. Chinese Translation, Shanghai: Xuelin Press.
- Cameron, K. (1978). Measuring Organizational Effectiveness in Institutions of Higher Education. *Administrative Science Quarterly*, 23 (4).
- DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Field. *American Sociological Review*, vol. 48, April.
- Drucker, P. (1977). New Templates for today's Organizations, in Ander, C. & Gannon, M. (Eds.) *Readings in Management : An Organizational Perspective*, Little Brown and Company.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83 (2).
- Scott, R. (1975). Organizational Structure. *Annual Review of Sociology*, 20, 1-20.
- Scott, R. (1992). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Third Edition, Prentice-Hall.
- Scott, R. (2001). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, Chinese Translation, Beijing: Huaxia Press.
- The Standing Committee of the National People's Congress, Republic of China (1998). *Higher Education Law of the People's Republic of China*.
- Tolbert, P. & Lynne, Z. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform. *Administrative Science Quarterly*, 28, 22-39.
- Weick, K. (1976). Educational Organization as Loosely Coupled System. *Administrative Science Quarterly*, 21.
- Zhou, X. (2003). *Lectures of Sociology of Organizations*, in Chinese. Beijing: Social Science Literature Press.

報 告 8

公的財から私的財へ — 転換期におけるイングランドの高等教育改革 —

Roger Goodman

オックスフォード大学, 大阪学院大学

公的財から私的財へ

— 転換期におけるイングランドの高等教育改革 —

Roger Goodman*

葛城 浩一** 訳

1. 2004 年改革法案

2004 年 1 月 27 日、1 つの高等教育法案が、英国首相トニー・ブレアの 7 年の在任期間中、もっとも激しく争われた議論の後、わずか 5 票差で英国議会通过した。ブレア政権が議会で 170 議席もの圧倒的多数を占めていたことを考えれば、賛成票のあまりの少なさは異例であった。また、一見したところ、その当時イラクへの英国の関与を含む他のあらゆる問題が議会で議論されていたことを考えてみても、ブレアが、高等教育改革の問題について、野党からだけでなく、身内の労働党内からも猛烈な反対に遭ったことは同じく異例であった。高等教育法案への攻撃は、ある意味では別件の諸問題におけるブレアのリーダーシップに対する不満とすりかえられたものかもしれないが（同様の示唆については Furedi, 2004 を参照）、その法案自体が反発を生む十分異論の多い問題であったということもまた明らかである。こうした反対は、社会階級の中層・下層出身者と、英国政治の「右」と「左」との異例の連携によってもたらされ、概して、英国の高等教育システムをめぐる一般的な緊張関係の多くを浮き彫りにするものであった。しかし、広範囲に及ぶ影響を検討する前に、この法案自体に実際に何が扱われているかをみていく必要がある。

イングランドの大学の事例に議論を限定するならば（法案の多くはイングランドに関係しているが、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドの大学はみな独自の財政カウンスルの下にあり、それ故その内容はわずかに異なっている）。その法案は、2006 年 9 月より、大学が、英国や EU 出身の学士課程学生に対して、彼らの選択するどのようなコースについても年間 3,000 ポンドまで課すことができるよう提議した¹。これは 1998 年に導入された 1,250 ポンドという現在の比率から増加している。この新たなシステムは、2 つの重要な点において従来のシステムとは異なっている。1 つは、多様な授業料の可能性を認めている点である。それは、ある大学のコースはほかの大学の同コースよりもよりコストがかかりうるということ、同一機関内の多様なコースに対して多様な授業料が設定されうるということである。従来のシステムは均一の授業料を課し、こうした多様性を認めないものであった。もう 1 つは、従来のシステム（1997 年に導入されたものであり、それ以前は、

* オックスフォード大学、教授；大阪学院大学、客員教授

** 広島大学高等教育研究開発センター、COE 研究員

¹ 大学は既に、英国や EU 出身の学生を含む、学士課程留学生やすべての大学院生に対して、大学側の希望する授業料を請求することができる。EU 出身でない学士課程学生の授業料は一般に年間 7,000–9,000 ポンドである。英国の大学の全学生の 8%にあたる海外出身学生は、高等教育セクター全体にかなりの収入をもたらし、授業料収入だけで約 10 億ポンドにもなる (Baker, 2004a)。

フランスやドイツといった国々でいまだに残っているような、まったく授業料がいらぬシステムであった)は、各年度の初めに授業料の支払いが必要となるものであった(学生の約30%は、学生自身あるいは親の収入が返済するか否かの基準以下であったため、授業料を支払わなくてもよかったが)、新たなシステムは卒業税の形式を含んでいる点である。これは、大学教育を受けたものは、収入が15,000ポンドに達してから、租税システムを通して大学教育のコストを支払うというものである。

日本における平均授業料と比較すると、英国における平均給与がかなり低いとはいえ、年間3,000ポンド(わずかに60万円に満たない)というのは法外ではないだろう。しかし、この法案に反対する多くの人々にとっての真の関心は、授業料がどのくらいの期間このレベルにとどまっているかということであった。授業料が3年間、この比率に上限を定められたのは、単に抗議者への譲歩にすぎず、評論家の多くは、上限が撤廃されれば、即座に授業料はあがると想定している。ある副学長(英国の大学における上級職)らが、大学のコースにかかる全コストを請求することについて(通常、もしそうするのであれば、あまり裕福でない家庭出身の有能な学生に対して十分な奨学金が提供されるように十分な資金を捻出することを前提に)協議し始めた際、12,000-15,000ポンドのコストがかかるコースを価格別に区分した。それは、大学在学中の生活費として借りたローン(平均で合計約15,000ポンド)の返済を、学生が大学にゆだねるだけでなく、授業料においては45,000ポンドまで返済するという考えであった。それは法案を批判する人々をひどく警戒させるものであった。わずか10年前までは、高等教育が公的財であり、国は教育を受けた者の費用を拠出する責任を持つということが、イングランドにおいて大いに受容されていた。過去20年間で、何がこうした見方を変化させ、2004年法案の導入に至らせたのだろうか。

2. 2004年改革法案の導入の背景を通して

簡単にいえば、2004年法案にいたる背景は、英国高等教育における財政的危機にあった。大学の副学長協会(Universities UKとして知られる)が示した事例によると、学生1人あたり年間約15,000ポンドのコストがかかるが、大学は約6,000ポンドしか政府から受け取っていなかった。1990年代に大学が拡大するにつれ、大学が学生1人あたりに受け取る金額は急速に減少してきていた。Universities UKによると、政府の財政支援は1989年から2002年の間に学生1人あたり37%も減少した。

政府から受け取る金額と、各学生の教育コストの間のギャップは、ある程度は、大学が生み出す他の収入源(短期コースへの学生の参加費、休日や週末における大学キャンパスの商業的利用、個人の後援者からの寄付や寄贈、研究中心大学では研究費のオーバーヘッド等)によって相殺されていた。また、予備費を引き出ししたり、大学の一般的な物的インフラが老朽化するのにまかせて、建物を荒れたままにしておいたりすることによって、ある程度は対応していた。もっとも重要なことは、教職員の給料を、対等な教育資格を持つ人々と完全に調和しないレベルに維持することによ

て対応されてきたということである。2004年はじめには、大学講師 (lecturers) の水準 (大学教員のはほぼ大半が位置する水準) の最高は、年間 35,000 ポンドに満たない (全部込みで 700 万円未満)。上級講師 (senior lecturers) あるいは準教授 (readers) に昇進したもので、年間約 40,000 ポンドであった (800 万円未満)。正教授 (一般に全教職員の 5% 未満) となつたごく少数派にとつても、その大半は、大学教授の給与水準の下部からけっして移動することはなく、約 42,500 ポンドであった (850 万円)。所得税率が、25,000 ポンドまでの所得で 23%、それ以上の所得で 40% であることに加え、1980 年代後半の日本によく似たインフレや地価のバブルによって、2004 年現在、生活費は日本よりも若干高くなっており、上級の大学教職員にとってはそれ相応のライフスタイルを維持することが難しいために、高い質を備えた研究者が大量にアメリカのトップの研究大学に流出した。さらに深刻だったのは、キャリアが始まったばかりの大学教員の給料と処遇であった。博士号を有する 20 歳代後半の新規被雇用者の給料は、約 20,000 ポンドかそれより少し低めであった (総額 400 万円)。専門職としての大学教員は、1990 年代に給料と処遇がかなり改善された学校教員よりも低く、そして 1980 年には同等であった公務員よりもはるかに低い収入しか得ていない²。

新たな世紀を迎え、英国の大学が財政的混乱の中にあつたという議論はほとんどない。これはどのように生じてきたのだろうか。

3. 英国における高等教育の展開

イングランドはオックスフォードやケンブリッジに世界最古の 2 大学を有しているため、高等教育の立派な伝統も有しているとしばしば誤解されている。しかしこれは実際には事実と異なる。1600 年までに英国には 7 つの大学があつたが、Smith (1998) が指摘するように、これらの大学はすでにまったく異なる 2 つのパターンに分かれていた。すなわちイングランドにおけるオックスフォードやケンブリッジといった宗教的に排他的な機関と、スコットランドにおけるより平等主義かつ功利主義的な 5 つの大学 (セントアンドリュース、グラスゴー、エジンバラ、そしてアバディーンの 2 つの機関) である。さらに重要なことは、200 年後の 1800 年にも、依然として 7 つの大学 (合計で約 5,000 人の学生) しかなくつたということである。19 世紀には 7 つの新大学が創設され (ダーラム、ロンドン大学キングズカレッジ、マンチェスター、ロンドン大学ユニバーシティ・カレッジを含む)、イングランドでは高等教育システムにおける拡大がみられた。ダーラムはオックスブリッジのようなカレッジモデルであつたが、多くは、功利主義的なスコットランドモデルで創設された。19 世紀末には、英国の高等教育には約 20,000 人の学生が在籍していた。その数は 20 世紀前半には次第に増加し、1946 年の英国では、大学が 16 校、学生数が約 46,000 人に達した。大学に進学したのはごくわずかの少数派 (年齢コーホートで 2% 未満) であつたが、実は 14 歳を過ぎて義務教育後

² 大学教員組合 (AUT) は、大学教員と平均的な頭脳労働者の収入のギャップは 50% もあつたと主張し、2004 年初めには給与をめぐる大学教員による全国のストライキを呼びかけた。その結果今後 3 年にわたって、現在のインフレ率を上回るおよそ 50% の賃上げがなされることとなった。

の学校システムにとどまっていたのもごくわずかの少数派であった。第2次世界大戦に突入する寸前の1938年の英国では、17歳人口のわずか4%しかまだ進学していなかった(Stevens, 2004: 12)。

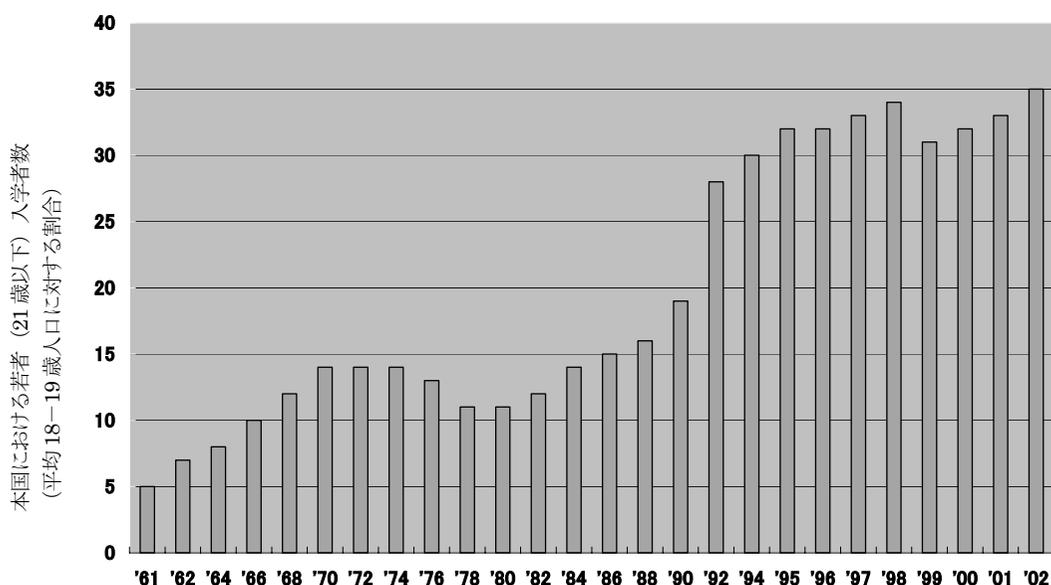
1944年のバトラー教育法によって、英国の教育システム全体が発展をみた。同時期のアメリカや日本の状況と比較すると、こうした発展は比較的控えめなものであったが、1962年までに、17歳人口の15%がまだ教育段階にあり、4%強が大学に進学していた(この4%のうち約10%が海外からの学生であり、大学進学者は男性が5.5%を越えるのに対し、女性はわずか2.5%とかなり性別上の不均衡がみられた)。高等教育システムの主要な拡大は、1963年のロビンス報告までさかのぼることができる。それは、十分に資格を有するすべてのものに対しての大学教育をはじめて構想したものであった(これは当該集団の約15%であると想定された;これはよく知られているように、Martin Trow (1973)が「マス教育システム」の最低ラインとして注目していたものである)。表1に示すように、実際には、15%に達するには、ほぼ4半世紀を要することになった。これは、Stevens (2004: 32)が指摘するように、1960年代の英国における産業の発展があまり芳しくなく、そして1970年代には経済動向がさらに悪化したことと関係しているのは疑いようがない。それにも関わらず、新大学の創設(社会科学を専門とするエセックス、ウォーリック、ヨーク、科学技術教育をより志向するアストン、バス、ブルネル、サリーのような)によって、英国の高等教育は、1980年代後半には、トロウモデルの「エリート」段階から「マス」段階へと移行するに至った。

また図表1に示すように、いったん英国高等教育がマス段階に移行すると、非常に急速に拡大を始めた。該当年齢進学指標(API)は、1988年の16%から1994年には32%へと6年間で2倍になった。重要なことに、高等教育セクターに費やされたGDP比率の増加はみられず、2000年にはGDPは依然として1%であった。これは事実上、学生1人あたりの資金が、アメリカでは2.7%と2倍であるのに対し、英国では1970年代以来ほぼ半分になったということの意味している(Galbraith, 2004)³。一般に大学教員は、大学に進学する学生のAPIを2010年までに50%(Trowのいう「ユニバーサル」段階の境界)へとさらに増加させようという、1997年に政権の座に就いた新労働党政権の取り組みを是認する一方で、学生あたりの資源がどこまで下がり続けるのかますます不安を感じている⁴。

³ 各国が高等教育に費やすGDPの割合は、出典によって多様な数値を示している。しかし、Stevens (2004: 102)によると、英国は、高等教育システムが急速に拡大するにつれ、OECDの支出順位を急速に下げ、1997年には学生1人あたりの支出がOECD平均のわずか60%になった。おそらくさらに重要なことには、学校教育と大学教育の間の連結を考慮に入れると、全体として教育における英国の支出は、GDPの0.7%であり、OECDの中でも最低である。

⁴ 政府の公式の目的は、若者の50%が30歳までに大学進学を果たすように高等教育を拡大することである。この拡大の大半は、雇用者との協力によって開発される2年制の基礎学位(Foundation Degree)を通じてなされることになる。最初の基礎学位コースは2002年9月に始まっている。

図表 1 高等教育該当年齢進学指標 (API) —英国の機関—



注：1997/1998年における増加，1998/1999年における減少は，授業料の導入によるところが大きい。その結果，1年あるいはそれ以上高等教育への進学を延期したり，あるいはAレベルに到達した後そのまま高等教育へ進学したりすることを考える学生が現れた。

出典：Smith (1998)；HEFCE (2004)。

なぜ英国の大学は，1980年代に「エリート」段階から「マス段階」へと迅速に移行したのか。この問いには答えがいくつかある。その1つは，「大学」という語の定義の変化による。1992年の継続・高等教育法の施行後，従来のポリテクニクがすべて大学となり，高等教育財政カウンスル（HEFC）と呼ばれる新団体の名の下で管轄されたため，2つのセクター間の分離が消滅した。Stevens (2004: 68) はこの統合を，階級についての英国人の強迫観念（2つのシステムは階級によって分離されていると考えられていた），留学生の供給を維持する必要性（彼らは「ポリテクニク」と呼ばれる機関には行きたがらなかった），そして当該年齢集団の大学進学率に関して，他のOECD諸国と歩調を合わせたいという願望が組み合わさった結果として説明する。しかし我々が当然考えるように，従来のポリテクニクと1992年以前の大学との間の分離は名称のレベルにおいては消滅したが，実際には依然として大いに残ったままである。事実，その後の高等教育政策の多くは，1992年以前の機関の分離に非常に近い形で，研究大学と教育大学とに差異化しようとするものであった。

しかしそれと同時に，1980年代における中等後教育拡大の重要な理由は，1970年代の苦境から必死に逃れようと奮闘し，英国経済の「サッチャー革命」として知られるようになった取り組みによっても説明できる。政府は，1980年代のマーガレット・サッチャー政権下にあつて，新たな競争相手，特に東アジアとはもはや競争できなくなっていた不調な産業部門へのでこ入れを拒否したた

め、英国の製造業—産業革命以来、経済の大黒柱であった—は事実上消滅せざるを得ない状況にあった。産業の中心地であるノースイースト、ノースウェスト、ミッドランドにおける失業率は、1930年代の世界大恐慌以来、先例のないレベルに達した。政府は、これらの地域において新たな知識集約型のサービス産業や金融業の発展に力を入れた。しかしこうした施策は、南部の大都市地域に集中する傾向があり、南北間の貧富の差はますます顕著になった。

こうした新たなサービス産業には、製造業部門よりも高い技能レベルを有しよりよい訓練を受けた労働力が必要とされ、こうした技能を持つものと持たないものの差はこの10年で拡大し始めた。当初から教育機会を逃した人々の多くは、しばしばパートタイムコースを通じて、大学教育の機会を得、またすでに学位を持っている多くの人々も大学院教育を受けるために大学に戻ってきた。1990年代末には、英国の高等教育を受け始めた全学生の40%以上がパートタイムであった。また50%以上が成人学生(高等教育進学時25歳以上)であり、16%以上が大学院で研究していた(DfES, 2004)。多くの学生は、これら2つ(例えば、英国のパートタイム学生の90%は成人学生であった)あるいは3つすべてのカテゴリを複合的に有していた⁵。

若者の大学進学率増加の基礎をなすさらなる要因は、イングランドにおける階級構造の変化に関係している。多くの専門家が指摘しているように、インドにおけるカースト制度やアメリカにおける人種と同様に、階級が英国の教育に一役買っている。簡単にいえば、高等教育は中間階級を維持するものであり、土地や財産の相続が期待できるごく少数の上層階級とはほとんど関連性がないと考えられてきた。労働者階級あるいは下層階級の家庭が伝統的に子どもに期待していたのは、できるだけ早い機会に学校を出て、仕事を始めることであった。すなわち、大学は中間階級の職に就けるように学生を教育しており、彼らはそうした職に就く機会が階級的背景ゆえに阻まれていると信じているために、教育を継続することに利点を見出すことはほとんどなかった。時には、この差別意識は、高等教育を受けた人々は「現実」世界からずれているという信念、つまりは多くの評論家が英国における知的共同体の発展における主要な元凶として考えてきた反知性主義の一形式へと積極的に転化された。階級を測定する方法はたくさんある—階級は、英国における社会生活のほぼすべての側面において基礎となる特性である一方で、幾分タブー視される問題でもあるという事実が、そうした測定の方法をより複雑にしている—。しかし、もし父親の職業によって階級を測定するものだけを扱うのであれば、1980年代から1990年代に男性労働者の割合がサービス産業で増加し、製造業で減少するにつれ、階級構造がいかに変化したかは容易に分かる。底辺に位置する3つの社会経済集団は、1970年には人口の90%を占めていたが、2000年までにその値は約40%となった。したがって大まかにみると、1970年には高い社会階級出身の学生は、低い階級出身の学生よりも6倍ほど大学に進学する確率が高かったが、2000年までにその割合は3倍に下がり、その差は今もな

⁵ 高等教育への要求の高まりに合わせて、1989年には大学財源の新システムが導入された。このシステムは高等教育への要求に応じるための財政上のインセンティブを各大学に与えるものであった。しかしこのシステムによる学生数の激増は十分に計画されておらず、当時の保守党政府は、機関拡大に対して約束していた報酬をいくつか撤回したため、急速に拡大していた機関の中には財政的困難に直面するものもあった。

お縮まっている (Baker, 2004b)。しかし、社会階級スケールの両端を比較すると、もっとも有利な社会階級出身 (社会階級 1) の 18 歳は、社会階級 5 の出身者よりも高等教育に進学する確率が依然として 7 倍も高い。階級システムは変化し、各社会階級から大学に進学する者は増えてはいるが、その相対的な比率は依然として同じである (Webb, 1977) ⁶。要するに、図表 2 に示すように、1990 年代の終わりには、大学は中間階級を依然として維持し続けたが、中間階級が拡大するにつれ、大学に進学する学生数も拡大したのである。

図表 2 1990 年代半ばの英国における階級別の若者 (21 歳以下) の学校資格と大学進学率

| | 職業、経営 及び技術 | その他ノマニアル 及び 技能マニアル | 半熟練及び 未熟練マニアル | 合 計 |
|---------------------------------|---------------|--------------------------|------------------|-----|
| 家族の分布 (%) | 39 | 42 | 19 | 100 |
| 2'A'レベルあるいは それと同等のもの* | 50 | 27 | 16 | 33 |
| 大学に進学する 2'A'レベル もしくはそれと同等のもの | 77 | 59 | 47 | 67 |
| 大学に進学する社会階級 (API) | 39 | 16 | 8 | 28 |
| 高等教育に進学する若者 | 62 | 29 | 9 | 100 |

注：* = 'A' (あるいは上級の) レベルの試験；一般的に、2 'A' レベルあるいはそれと同等のものは、大学入学のための最低要件と考えられている。

出典：Metcalf, 1997: 1, 4, 5.

4. 英国の大学におけるランキング文化の展開

ポリテクニクと大学間のいわゆる 2 元構造は 1992 年には消滅したが、それ以来英国高等教育の歴史は皮肉にも、すべての大学を明確に階層化するという展開に基づいている。こうした動きの発端は、保守党政府—税負担を下げたり、納税者の税金がより効果的に使用されていることを保証したりするだけでなく、公的サービスの消費者によりよい選択肢を与えることに配慮した—が、後に「オーディット (audit: 監査) 文化」と呼ばれるものを導入した 1980 年代にみられる。Shore と Wright (1999) が概説するように、1980 年代の教育におけるオーディットの実践は、「成果」、「透明性」、「効率」、「金銭に見合う価値」、「ベンチマーク」、「優れた実践」、「外部評価」といった新たな専門用語のすべてと関係していた。学校教育セクターでは、7, 11, 14, 16 才の子どもへのテストを通して全学校における学習成果の測定が行われた。そしてこれらのテストに基づいて、地元だけでな

⁶ 超エリート機関への進学に焦点をあわせることによって、Palfreyman (2001: 38) はその状況をより明確にみせている。「英国の学校からは毎年約 60 万人の子どもが卒業する。そのうちの約 50% が「裕福でない家庭」の出身であり、この 50% のうちたった 1% だけしか「トップ 13」の大学に入学できない。

く全国的に、いかに学校がランク付けされたかを示した出版物が出版された⁷。親は子どもの学校選択により大きな自由が与えられ、中間階級の親にとっては確実に、こうしたテストがその選択にますます重要な役割を担っていた。こうしたシステムの導入が学校システムにおける子どもの数の減少と時を同じくして起こっているという事実は、学校が閉校される必要がある際に政治家に有利に働いた。政治家は、そうした慎重を期する決定を自らする代わりに、ある特定の学校への入学申請の不足こそが、その学校の人気のなさを証明していると主張することができたからである。

同様のランキング文化は 1980 年代に大学セクターにおいても展開され始めた。政府は多様な機関を通して多大なデータを収集した。それはめったに階層的な形で提示されなかったものの、新聞やその他メディアは、政府が収集したこれらのデータを利用して、比較一覧表 (league tables) を作成した。図表 3 は、2002 年の *The Sunday Times* の大学の比較一覧表を示したものである。この表で使われている 7つのカテゴリのうち (比較一覧表のうちより簡素な表の 1つ)、5つの測定方法は相対的に自明のものである。A レベルの得点は、大学に進学するものの学校の成績で測定されている。雇用は、6 カ月以内に職を得た大学卒業者の割合で示している。First/2.1 は、卒業者の学位のレベルを表わしている (このカテゴリは、すべての大学に共通の基準が存在すると想定しているために若干問題を孕んでいる。というのも、学生の入学点は多様であって、基準は共通していないからである)。学生/教職員比率と退学率 (OECD の基準と比較すると概して英国はとても低い) は、自明のカテゴリである。もっとも興味深い指標は—ある意味、それらがもっとも異論が多いため—、教育と研究の質の得点である。

⁷ 英国におけるすべての初等学校及び中等学校の、いわゆる「比較一覧表」は、<http://news.bbc.co.uk/1/hi/education> からアクセスできる。

図表3 サンデータイムズの2002年大学評価一覧表, 1-20

| ランキング (括弧内は 2001年の ランキング) | | 教育の質 (250) | 研究の質 (200) | A レベル/ それ以上の ポイント (250) | 雇用 (100) | First/ 2:1の授 与(100) | 学生/職 員比率 (100) | 退学率 | 合 計 |
|------------------------------------|--|---------------|---------------|----------------------------------|-------------|---------------------------|----------------------|-----|-----|
| 1 (1) | University of Cambridge | 236 | 185 | 248 | 96 | 87 | 100 | 20 | 972 |
| 2 (2) | University of Oxford | 214 | 178 | 246 | 94 | 85 | 100 | 20 | 937 |
| 3 (3) | London School of Economics | 212 | 179 | 236 | 96 | 71 | 100 | -20 | 874 |
| 4 (4) | Imperial College, London | 203 | 167 | 233 | 95 | 73 | 100 | -10 | 861 |
| 5 (6=) | University of Warwick | 180 | 161 | 221 | 93 | 75 | 90 | 30 | 850 |
| 6 (16) | University of St Andrews | 175 | 152 | 205 | 94 | 78 | 80 | 60 | 844 |
| 7(5) | University of York | 219 | 158 | 213 | 95 | 68 | 80 | 10 | 843 |
| 8 (6=) | University College London | 188 | 156 | 211 | 95 | 73 | 100 | 10 | 833 |
| 9 (8) | University of Nottingham | 179 | 142 | 216 | 96 | 75 | 91 | 30 | 829 |
| 10 (13) | University of Bath | 155 | 148 | 213 | 96 | 74 | 79 | 30 | 795 |
| 11 (21) | University of Southampton | 169 | 154 | 197 | 94 | 62 | 78 | 40 | 794 |
| 12 (11=) | University of Bristol | 156 | 148 | 223 | 96 | 80 | 100 | -10 | 793 |
| 13 (9) | University of Durham | 167 | 149 | 212 | 94 | 64 | 76 | 30 | 792 |
| 14 (40) | School of Oriental and African Studies | 167 | 151 | 188 | 92 | 71 | 100 | 20 | 789 |
| 15 (17) | Lancaster University | 170 | 154 | 183 | 93 | 63 | 70 | 50 | 783 |
| 16 (15) | University of Edinburgh | 156 | 143 | 221 | 95 | 76 | 96 | -10 | 777 |
| 17 (18) | University of Manchester | 147 | 144 | 198 | 95 | 70 | 100 | 20 | 774 |
| 18 (23) | University of East Anglia | 150 | 143 | 176 | 96 | 64 | 79 | 40 | 748 |
| 19 (20) | University of Leicester | 152 | 129 | 183 | 95 | 65 | 100 | 20 | 744 |
| 20 (10) | University of Sheffield | 159 | 129 | 207 | 95 | 69 | 84 | 0 | 743 |

注: 2002年度 The Sunday Times による英国の大学及び高等教育カレッジ比較一覧表は、高等教育統計機構 (HESA)、QAA、国の財政カウンスル、そして123の機関自身から提出されたデータを用いて編集されている。各大学及びカレッジは、7つの別個の領域にわたって獲得された合計得点にしたがってランク付けされる。最初の6つのカテゴリについての満点は、各列の上部にある括弧内に示されている。

出典: Sunday Times, 2004.

4-1. 教育の質のアセスメント

1980年代に大学に導入された教育の質のアセスメントシステムについてまず留意すべきポイントは、大学が自らそれに着手したという点である。アセスメントシステムには、1980年代半ばまで規

制がなく、メンバーの大半が大学教員である⁸大学補助金委員会 (University Grants Committee) のようなバッファー機関によって政府統制から守られてきた領域が、近年政府の干渉や規制に関係付けられるようになったという意味でも、これは重要なポイントである。それは、政府が多数派たる大学補助金委員会に取って代わることを意図し、アカウンタビリティという新たな文化が高等教育を包み込み (Kavanagh, 197: 129-30)、また大学における教育を評価するために 1990 年代初めに大学の資金団体が自ら高等教育品質保証カウンスル (後に高等教育水準保証機構 (Quality Assurance Agency) と改名) を創設する中で実施された。

教育保証機関によって実施される査察 (inspections) について留意が必要なポイントがいくつかある。まず第 1 に査察は、査察する側と査察される側の双方にとって、実地参加型で労働集約的なものであった。2 つあるいは 3 つのアカデミック及び非アカデミックな学科 (査察は、学科の教育レベルにおいて行われる) の訪問 (前もって 1 年前に公表される) の準備期間中、教職員はその準備にかなりの時間を費やすこととなった。多くの場合、査察チームの要求する莫大な量の事務書類を保管するために (たとえそのすべてをみることがけしてできないと知っていても)、1 部屋が確保されておく必要があった。査察自体は 1 週間続き、その間査察チーム (同じ領域における別の高等教育機関の大学教員) は彼らの希望するあらゆる授業、講義、ゼミ、個別指導を参観し、学科が提供する学習経験についてできる限り多くの教職員や学生と話をすることができた。

第 2 に、学科は、教育業績に関して (24 点満点で) 得点が与えられた。これらの得点は、絶対的な全国的基準に対してではなく、学科自身が設定している目的や目標に対して与えられた。これは、目的を高く設定した学科 (国際的な質を伴う教育を供給する) は、目的を低く設定した学科 (専門分野の概要を学生に与える) よりもより厳しく得点をつけられる可能性があることを意味するものであった。得点は公表されたが、この事実気づいているものはほとんどいない。教育評価の得点と政府からの資源配分の間直接的な相関はないが、芳しくない結果は、学科とその大学双方の評判を悪くする。図表 3 に示すように、比較一覧表がますます広く用いられる中で、教育アセスメントは重要な役割を担ったのである。

教育アセスメントシステムについての第 3 のポイントは、なぜ英国の大学にそのシステムが比較的容易に導入されたのかをある程度説明してくれている。同システムは、長年の間ポリテクニクで既に実施されてきた外部評価のシステム (初期に教育の質評価 (TQA) に従事していた評価者の多くはかつてのポリテクニク出身の大学教員であった) だけでなく、1840 年代以来英国に存在している外部試験システムを基礎に構築されたものである。学士、修士、博士レベルにおける英国のすべての学位プログラムには、少なくとも試験の段階で外部者の関与が要素として含まれており、時には外部試験官が実際に学生に対する試験を設定することから、評点をめぐり内部の不一致がある際

⁸ 先の高等教育大臣、Jackson (1997) は、こうした改革の背景にあるイデオロギーを以下のように論じた。「大学は、自身のあり方についての考えを構築することを期待される一方で、助成金を受ける私的機関という立場から、国によってより一層規定されるプロセスを通して、政府の望むサービスを提供すべく助成金を受ける公的機関という立場へと移行している。」

には最終決定をさせたり、試験のプロセス（そして関係する場合にはプログラムそれ自体）がどのように改善されるかについての助言を提供したりすることまで及んでいた。Morgan (2003: 84) が指摘するように、英国における大学教員は、よく試験の打ち合わせの際に他大学の教員に出席を仰いでいたため、彼らを参加させ、また教育についてコメントしてもらうことは、もう一歩踏み込んだ手段であるに過ぎなかった。

1990年代、すべての学科が質保証機関(QAA)によって少なくとも1回は評価されている⁹。このプロセスによって、各学科が、その教育方法や、どのように学生に働きかけるかについて考えることを余儀なくされたことは間違いない。またこれにより、大学は、教育を担当する大学教員により多くの訓練や支援を提供せざるを得なくなった。以前には、事実上まったくなかったが、控えめにいっても、結果として教育の質は変わった。しかしアセスメントに含まれる作業は、時間、金銭、そして機会費用(その時間と金銭が別のやり方でどのように使い得たか)の点で膨大であった。1990年代後半におけるアセスメントプロセスの最盛期には、実施された教育と研究のアセスメントの総コストは高等教育予算全体のほぼ5%を占めると見積もられた。したがって第1回のアセスメント後、その取り組みを減らし、第三者機関によるシステムから、内部の教育アセスメントを外部機関が検証する、いわゆる「より軽い負担」のアプローチ(lighter-touch approach)へと移行するよう決定された(この新システムについての詳細はMorgan, 2003: 94ffを参照)。しかし教育アセスメントは今後も継続されるであろうし、本稿の議論の点からいっても、必ずや多様な大学の質を評価する上で重要な役割を担い続けるであろう。

4-2. 研究評価作業(RAE)

研究評価作業(RAE)を通じての研究評価も、大学の比較一覧表における重要な要素である。しかし教育評価とは違って、研究評価は大学にとって財政的に直接重要な影響を及ぼす。研究評価は数年間教育評価に先行して実施され(最初のアセスメントは1986年)、資金配分だけでなく、多くの大学の内部の組織化にも主要な役割を担うようになってきている。高等教育システムのいたるところで、研究評価に対する批判は少なくないが、過去20年間で研究評価はますます洗練され、また多くの大学における研究文化を間違いなく劇的に変化させてきた。とりわけ、優れた研究の構成要素を明確にすることに一役買ってきた¹⁰。

機関レベルにおいて、RAEが与えたもっとも重要な影響は、1990年代初めにポリテクニクと大学との統合によって取り除かれたと思われていた、研究大学と教育大学とからなる二元構造が、皮肉にも再び導入されることになったことである。1992年以前の大学の地位と、2001年のRAE後の一覧表に示された地位とはぴったりと一致するわけではないが、非常に高いレベルの相関はある。

⁹ 個別の教育アセスメントの結果はQAAのウェブサイトで見ることが出来る。

¹⁰ 基本的に、社会科学と人文科学においては、「優れた研究」はピアが審査するジャーナルの論文や、一流の専門出版社によって出版された研究論文として定義されるようになっている。教科書、編集本、会議の議事録、その他審査のない業績についてはほとんど評価されない。

これは例えば、3組の機関を比較した図表4において容易にみることができる。各組の機関は、地理的には近いが、1992年には二元構造の両極にあった。教育助成金は学生数に直接関連付けて配分されるが、直接的なHEFCEの研究助成金は1992年以前の大学に有利に働き、10-25倍高く配分されている。もし自由競争を通して得られる研究助成金を計算に入れば、1992年以前の機関にはより高い比率で助成金が配分されており、その割合はさらに高くなる¹¹。現在、高等教育機関のトップの15-20%が、総研究費の80%以上を得ている一方で、残りの機関は、Palfreyman (2001: 33)がいうように「テーブルから落ちたパンくずを拾っている状況にある」。

図表4 イングランド高等教育財政カウンスル (HEFCE) による教育と研究への直接助成金, 2003/4

| 大 学 | 資 金 配 分 (£m) | | |
|-------------------------|--------------|------|--------------|
| | 教 育 | 研 究 | 合 計 (調整後) |
| Uni. Coll. London | 53.7 | 77.3 | 135.5 |
| Univ. Westminster | 46.4 | 1.8 | 50.2 |
| Oxford | 51.8 | 76.0 | 132.2 |
| Oxford Brookes | 27.1 | 1.9 | 30.5 |
| Manchester | 59.1 | 43.2 | 106.2 |
| Manchester Metropolitan | 65.1 | 2.9 | 71.3 |

出典: HEFCE, 2004.

個人レベルでみると、研究を通して多額の資金を受け取る大学には、近年、研究に消極的な教員はますます少なくなっている。同時に教育をより志向する大学には、研究に積極的な教員のための活発な移籍市場がますます成長してきている。英国における大学教職員の流動性は過去20年間で非常に高くなってきている。特にRAEが行なわれる期間には、大学側がRAEへの提出書類に記載できるように、優秀な教員を引き抜こうとするため、その高まりは著しい¹²。さらに重要なのは、研究志向の大学において、その教員の雇用条件に劇的な変化があったということである。研究志向の大学では、しばしば比較的短期間の研究プロジェクトに着手するために、契約教員がかなり増加してきている。一方、非研究大学では、教員の大半(約90%)が長期契約を保証されているが、研究大学では、大半のものがそうではない。オックスフォードは、英国でもっとも多額の研究費を得ている大学であるが、2003年には3,811人の全大学教員中2,383名(62.5%)が研究専従教員であ

¹¹ 2002-2003年におけるオックスフォードの総収入4億5,800万ポンドのうち、研究収入は合計2億2,830万ポンド(すなわちほぼ50%)であり、授業料収入はたったの5,600万ポンド(12%)であった(Oxford Outline, 2004: 38-9)。

¹² 次回のRAEでは、教員が前月に職を離れているかどうかに関係なく、機関は、2007年10月31日付けの名簿にいかなる教員も記載し、そうでない教員は記載しないことになっており、それによって市場が特に活発になるよう期待されている。

り、その大半が1年から4年の更新のない契約である (Oxford University, 2004 : 40)。

各評価の後、実施に相当な費用がかかる、あるいは非効率であるという理由で、RAE の廃止が話題にあがっている¹³。一般的には、同システムは (自らが、さらなる資金をもたらす研究につながる資金の好循環の中に身を置くことができるという明白な理由から) 研究大学によって支持されている。しかし、各大学に対して RAE への参加免除が 2003 年に提案されたとき、RAE からほとんど直接利益を得ていない機関でさえ憤慨していた (Stevens, 2004 : 155-6 を参照)。RAE は、大学への資金提供の方法だけでなく、大学がどのように理解され、また自身を理解しているかという点において極めて重要な要素となってきた。大学と大学教員はみな、教育業務だけではなく研究活動についても評価されたいのである。

5. 大学ランキングと授業料の問題

簡単にいえば、大学生により高い授業料を導入するための 2004 年法案に反対する者が主として懸念していることの 1 つは、学生の教育コストの増大ではなく、大学間や異なるコース間で多様な授業料を設定できるということであった。もちろんそのような変化は、過去 20 年以上にも及ぶ TQA, RAE, そしてその他オーディットの実践を通して高等教育において展開されてきた「ランキング文化」を考慮に入れれば、当然のことであろう。ある機関が優れた製品を提供しているようにみえるならば、その製品の料金としてより高い金額の設定が許されるのは、自由市場では当然のことだからである。しかしその法案の反対者は、二流コースあるいは二流大学に追いやられる貧しい学生が締め出されるか、あるいは大学に進学する気をそがれるのではないかと懸念していた。広い意味で、労働者階級や中間階級を代表する「左」から「右」までの反対者の連携がみられるが、彼らの反対の基礎をなす動機付けは決して同じものではなかった。「左」においては、「旧労働党」(以前は「社会主義者」と呼ばれていた)として知られるようになった者たちの間に、多様な授業料設定は機会の不平等を引き起こし、また多様な学生の財政環境の結果、高等教育システムを通して結果の不平等をも引き起こすという深刻な懸念が存在した。オックスフォード、ケンブリッジ、ダーラムといったエリート主義的で排他主義的な歴史を有する機関に鑑みれば、彼らには、こうした改革の結果として、排他主義的システムが生じることは容易に想像できた。特にオックスフォードは、公立学校からの学生を十分に入学させていないことでこれまでも批判されていた。「右」においては、子弟を私立学校 (2003 年の平均授業料は、年間 9,000 ポンド以上) に通わせるべく資金を出してきた

¹³ RAE の基本的な原則は、学科が定めたのと同数の学科構成員によって提出された最大 4 つの成果に基づいて各学科をランク付けすることである。提出された成果はその専門分野の大学教員によって個別に評価され、学科のランクが決定される。政府の財政支援組織 (HEFCE) はそれに基づいてその学科がある大学に助成金 (提出した教職員数で掛けて学科の成果の質を計算している) を配分することになる。こうした助成金が、問題の学科に直接与えられている大学もあるが、RAE の評価の悪かった学科が次回の RAE で良い結果を出せるように助成金を使用する大学もある。極端な事例では、RAE の評価結果が悪いと、それは大学経営上の負担であると判断され、学科全体を閉鎖する理由として用いられることになる。

中間階級の親たちの多くは、大学にさらに多額の授業料を支払わなければならないのは不本意であったため、より高い授業料の導入が貧しい家庭出身の学生の意欲をなくさせるという議論は喜んで支持した。実際には、政府が指摘したように、すでに大学に進学している労働者階級と中間階級出身の子弟が不公平な分布を示していることを考慮に入れると、大学セクターは全体として、労働者階級の税金を通じて中間階級に莫大な奨励金付きの特権を与えていることになる。さらに、大学在学者の40%がこれまでまったく授業料を支払っていなかったため、新システムにおいてもその多くは支払わないままだろう。学生は支払い能力ではなく、学術的な能力に基づいて入学が認められ続けるだろう。

2004年1月末の英国議会における投票をめぐる盛り上がりは、4月末には少し落ち着きを取り戻し始めている。政府は、50%の国民が30歳までに大学進学できるようにする取り組みから、拡大を続ける高等教育セクターにおいて、以上のことがこのより大きな目的とされる方向へと後退してきている。3,000ポンドの上限設定は、ほとんどの大学におけるコースの大半が課すか、もしくはそれに近い額を課すことになると想定されるレベルである。それ故、上限が引き上げられるまで、多様な授業料に対する不安は先送りされており、引き上げの見通しも立っていない。政府は今後3年間大学に投入する資金（今後数年間、租税システムを通して取り戻すことになる）は、例えば一般的な増税ができない場合にも、高等教育システムにとっては最低限確実に手にできる資金である。給与制度（有能な研究者が彼らの技能を外部に持ち出すことを防ぐのに不可欠であるといわれる）により多様性を導入する試み（能力評価として知られる）は、団体交渉力の喪失を懸念する大学教員組合（AUT）によってさしあたり見送られることになった。しかし、大学教員の給与体系の底辺では、願ってもない十分な増額がなされてきた。概して先の法案は、高等教育が公的財—国の財のために国によって提供される—であるという認識から、個人が自身の未来のために自由に投資することのできる私的財であるという認識へと徐々に変化してきた長いプロセスにおける分水嶺とみなされることになるだろう。普遍的だと思われるこのプロセスにおいて、英国は他のヨーロッパ諸国を先導しているが、アメリカや日本にはまだ大きく後れをとっている。

【参考文献】

- Baker, M. (2004a). The university 'market is' here. BBC News website (education section) accessed on 3 April.
- Baker, M. (2004b). Opening doors to university. BBC News website (education section) accessed on 3 January.
- DFES (Department for Education and Skills), (2004). webpage accessed April 25 at <http://www.dfes.gov.uk/trends/index>
- Furedi, F. (2004). Was this a debate about the cost of a fishing licence. *AUTLook*, Issue 229: 13.

- Galbraith, K. (2004). British parliament passes disputed Bill that would allow universities to raise tuition. *The Chronicle of Higher Education*, January 28.
- HEFCE (Higher Education Funding Council), (2004). webpage accessed April 25 at <http://www.hefce.ac.uk/>
- Jackson, R. (1998). The Universities, Government and Society. Unpublished Wolfson Lecture, Wolfson College, University of Oxford, Spring.
- Kavanagh, D. (1997). *The Reordering of British Politics: Politics after Thatcher*. Oxford University Press: Oxford.
- Metcalf, H. (1997). *Class and Higher Education: The Participation of Young People from Lower Social Classes*. The Council for Industry and Higher Education: London.
- Morgan, K. J. (2003). Quality assessment in English universities. *Nagoya Kōto Kyōiku Kenkyū*, 3: 83-110.
- Oxford University, (2004). Oxford Outline 2004. Oxford. (on line at www.ox.ac.uk/aboutoxford/)
- Palfreyman, D. (2001). Higher Education in the United Kingdom: A viable elite-mass 'Third Way'. in *Ritsumeikan Journal of Asia Pacific Studies* (Special Issue on *Higher Education Reform in East Asia: A Comparative Perspective*, Roger Goodman, guest editor), 8: 30-41,
- Shore, C. & Wright, S. (1999). Audit Culture and Anthropology: Neo-liberalism in British Higher Education. *Journal of the Royal Anthropological Institute* (N.S.), 5: 557-575.
- Smith, D. (1998). The Changing Idea of a University. Unpublished Wolfson Lecture, Wolfson College, University of Oxford, Spring.
- Stevens, R. (2004). *University to Uni: The Politics of Higher Education in England since 1944*. Politico's: London.
- Sunday T. (2004). webpage accessed 25 April at <http://www.timesonline.co.uk> (see Universities section)
- Trow, M. (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. New York: Carnegie Commission on Higher Education.
- Webb, A. (1997). University Challenge. *The Independent*, 24 July 1997.

報 告 9

日本における高等教育の質保証

前田 早苗

大学基準協会

日本における高等教育の質保証

前田 早苗*
串本 剛** 訳

1. 大学の認可

本発表では時間の制約から、日本の高等教育制度の質保証について、特に最近の動向に焦点を絞って論じる。

はじめに、日本における「大学」という用語について幾つか述べておきたい。大学という言葉は非常に広い意味で用いられており、我々がそれを使う場合、文部科学省の認可を受け、学士の学位を与える高等（第3段階の）教育機関全てを指す。多くの大学は大学院や研究所を所有するが、ここではこれも大学に含めるものとする。

日本の大学の設置形態には3つの種類がある。1つは国立大学で、これは政府により設置される。2つ目は公立大学と呼ばれ、地方自治体により創設され、政府の認可を受ける。もう1つは私立大学である。法規上、私立大学は政府による認可を必要とし、教育の提供のみを目的とした特定の非営利財団によって設立される。当該財団は学校法人と呼ばれる。初・中等教育を提供する私立学校も、学校法人によってのみ設立される。

現在、日本には689校の大学がある。大学の中には、15以上の学部と5万人以上の学生を擁するものから、小さな単科大学や女子大学まで、多様な形態や規模のものが存在する。

日本では、大学の設置には文部科学省の認可が必要とされることが、法により定められている。学部や大学院を新設する際にも、新たな認可が必要となる。認可を与えるための、一部量的な指標も含んだ規準や基準は、法律や規則により定められている。従って文部科学省は、設置認可の過程を通して、最低限の大学の質を保証してきたといえる。

2. 大学基準協会による質保証のボランティアシステム

大学基準協会（JUAA）は、政府から独立したボランティアな大学団体であり、会員による自主的努力と相互的援助による高等教育の質の向上を目的として、1947年に組織された。

JUAAは、設置認可を受けた大学に対して独自の「大学基準」で適格認定（アクレディテーション）を行い、各大学の改善を支援している。

日本の大学689校のうち、約43%がJUAAの正会員であり、その中には41の国立大学、22の公

* 大学基準協会，大学評価・研究部，第一主幹

** 広島大学教育学研究科，大学院生

立大学、231の私立大学が含まれている。

正会員になろうとする大学は、JUAА に適格認定を申請し、認定されなければならない。認定された大学は、最初は5年後に、それ以降は7年毎に再審査を受ける。

JUAА の適格認定は、アメリカのアクセディテーションシステムを範としており、以下のような特徴を有している。

- a. 大学の質は、各大学独自の使命や目標に照らして評価される。従ってJUAА は、適格認定の過程で大学を独自の枠組みにはめ込むことを目指しているわけではない。つまり、各大学の独自性や個性を尊重している。
- b. 大学の質は、JUAА が独自に定めた「大学基準」に則って評価される。「基準」の各条項は一般的且つ抽象的に述べられており、各大学の使命や目標を重視している。
- c. 評価は大学の自己点検・評価報告書に基づいて行われる。
- d. 適格認定の決定の際には、JUAА はほとんどの場合、改善を必要とする点についての助言や勧告を与える。各大学は3年以内に、指摘された点についての報告書をJUAА に提出しなければならない。

既にふれたように、大学の設置には文部科学省の認可が必要となる。法律や規則では、認可のための詳細な基準が定められているだけでなく、大学が自己点検・評価を実施し、その結果を公にすることを求めている。しかし、外部評価は義務化されていない。そのため各大学は、JUAА に加盟し定期的な評価を受けるか否かを、大学自身で決定することができる。加盟の決定は完全に大学の自由意思によるのである。半数以上の大学がJUAА に加盟していない理由はここにある。この事実が意味するのは、国立大学を除いた非加盟大学は、外部評価を全く受けないということである。

JUAА はボランティアな大学団体で政府からは独立している。JUAА では独自の基準および評価の手続を確立し、加盟大学の自発的協力を基礎としてその機能を果たしている。

これまでの日本の高等教育に関する質保証の制度は、次のようにまとめることができる。

- ・政府が大学設置の認可を与える。
- ・大学は法律により、自己点検・評価の実施とその結果の公表を要請されている。
- ・JUAА は、独自の基準および手続による定期的な評価により、加盟大学の質を政府とは無関係に保証している。
- ・国立大学を除いた非加盟大学は、いかなる外部評価をも受けていない状態にある。

この制度は、現在根本的に変わりつつある。

3. 大学評価の必要性の高まり

近年、日本では効果的な大学評価への必要性が高まってきているが、その理由としては以下の諸点が考えられる。

- a. 世界最高水準の大学を目指しその研究機能を向上させるため、各大学は評価を通して資源を

選択的に配分することを期待されている。

- b. 若年人口の減少により生き残りが困難になる中、多様で卓越した質の高い教育を提供するために、大学はかつてない努力により、その機能を改善・拡大することが求められている。
- c. 専門的資格の国際標準化の要請が高まる中、それに対応した教育評価が必要となってきた。
- d. 情報技術の進展は、国境を越えた高等教育を可能にすると共に、その質の保証を必要としている。
- e. 大学は公的、私的な財源により支えられている限り、その活動に関して説明責任を負っている。

4. 大学評価をめぐる状況の変化

以上のような背景を根拠として、政府は近年、大学評価をめぐる状況に大きな変化をもたらした。それらは次のような変化である。

- a. 政府の機関である大学評価・学位授与機構（NIAD）による国立大学の評価の実施：文部科学省は国立大学を対象とした競争重視の政策を導入し、国立大学の強化を目的として NIAD による試行的評価を開始した。その後、政府は国立大学を独立行政法人とすることを決定し、責任省庁による評価の実施を要請。結果として NIAD は、政府の政策評価に関する総合的な計画に合わせて、評価の目的を変えることを強いられている。
- b. 21 世紀 COE プログラムの発足：2002 年に始まった当該プログラムでは、優先的な資源配分を通して特定の大学を科学研究の拠点とするための評価が行われる。
- c. 特色ある教育プログラムの支援（2003 年－）：このプログラムでは、特色ある教育実践への優先的な資源配分を通して、日本の高等教育全体の多様化と活性化を目的とした評価が開始された。JUAA はこのプログラムの実施を、主体的に推進している。
- d. そして政府は 2004 年度より、認証評価制度、つまり新しい大学評価制度を導入することを検討中である。

5. 認証評価制度について

近年、政府は規制緩和と競争を取り入れた政策を重視しており、高等教育もその例外ではなくなっている。その上、日本は高等教育市場の開放を諸外国から強く迫られている。WTO のいくつかの国は、厳格な規制の下にある高等教育制度を自由化するよう、日本に対し公式の要請を行った。

高等教育に関する規制緩和政策の一環として、事前規制を弱め効果的な質保証の枠組みを確立するために、政府は学校教育法を改正した。文部科学省は依然として大学の設置認可についての権限を有しているが、認可のための条件はかなり緩められた。2004 年 4 月 1 日から施行される改正法は、

質保証制度に大きな変化をもたらすものとなる。

第 1 に改正法は、日本のすべての大学が 7 年毎に、文部科学省に認証された第三者機関による評価を受けることを義務付けている。日本の高等教育の歴史において、大学の質の評価に関する総合的かつ義務的な制度が導入されるのは初めてのことである。

第 2 に、文部科学省はその法律によって、評価機関の認証を行う権限を付与されている。同法は、認証のための諸条件を規定しており、その中では、認証を受けようとする機関が、公正で適切な評価を実施しうる評価の基準と方法論を確立することが求められている。

JUAA では、改正法に基づく認証評価機関になることを計画中的である。各大学にとって、適格認定を受けることが認証（された機関による）評価を受けるという法的義務を果たすことにもなるように、JUAA では、適格認定のためのボランティアな評価システムを、法的に義務化された制度の枠組みに対応させることが目指されている（というよりはむしろ強制されている）。すでに述べたとおり、政府から独立した機関である JUAA は、評価および適格認定のための独自の基準や手続を確立してきており、自らの責任においてその機能を果たしてきた。改正法は、その状況を大きく変えるものである。同法の下では、認証の過程において、文部科学省は、例えば JUAA の評価基準や方法論がどうあるべきかについて発言権を持つことになる。認証への申請時に、JUAA は評価基準や評価方法が、法により規定された条件を満たしていることを示さなければならない。もしも文部科学省が不備を見つけた場合には、改善が求められるか、あるいは認証が拒否されてしまう。

第 3 に、法律では評価機関として認定される団体の種類を特定していない。2003 年 10 月 1 日に改組され独立行政法人となった NIAD は、認証評価を実施しようと計画している。それに加え JUAA のようなボランティアな団体や、教育以外のビジネスに従事している営利企業、さらには海外の適格認定組織も認証された機関になりうる。いうまでもなくこれらの団体は、法律で規定された条件を満たしてはならない。しかし法律は、申請団体が大学評価に関する十分な経験を持っていることを不可欠な条件としては挙げておらず、そのような経験が全くない団体も、認証された機関となる可能性がある。

第 4 に、いま述べたことに加え、改正法の下では、複数の団体が評価機関として認証される可能性が高いことを指摘しておく必要がある。JUAA は長年、日本の大学を評価し適格認定をする唯一の機関として認識されてきた。だが今後は、JUAA を含む幾つかの認証された機関が互いに競争しながら、実質的には同様の評価を実施することになると予想される。その競争的状況は、各大学が法的義務を満たすために、評価を受ける機関を選択するようになることを意味する。1つの大学が 7 年毎にくる評価の度に、異なる評価機関を選ぶということも起こりうる。文部科学省は評価機関間の競争にかなり肯定的だが、私見では、そのような制度が真に大学の質の改善と保証に貢献するのか疑問である。

第 5 に、評価方法に関してもきわめて多様になると考えられる。その理由として、NIAD の評価方法は適格認定とは異なるものである点や、幾つかの評価機関は私立大学のみを対象とすることを計画している点などが挙げられる。

これらに加え、様々な種類の機関を同一基準の適用により認証するという政府の制度は、海外との比較からすると、理解しにくいことが懸念される。新しい認証評価制度が、学問的な共同体に受け入れられるかどうかは、今後見極めていく必要がある。

6. 結 語

以上述べてきたように、日本の高等教育の質保証制度は大きな変化の中にある。先のことを考えた場合、関係者の間には改革の利点に関して幾つかの不安がある。評価の過程に文部科学省が関与することや、認証された機関間の競争などがそれである。だがこうした変化の中にあっても、**JUAA**が日本の高等教育の質を保証し改善するという、有意義な役割を果たし続けることは確かである。**JUAA**の強みは、40年以上に渡る適格認定の豊かな経験、会員制組織として長年にわたって加盟大学の継続的な支援を得ていること、適格認定の際に助言や勧告を与えることにより加盟大学の質向上に貢献してきたこと、等にある。

これらの特筆すべき実績によって、大学の自己点検・評価の有効性を高めるための方法を開発していくことや、評価者のスキルを向上させることにより、様々な評価機関の先駆者となることが**JUAA**にとっては重要になってくる。そうした取り組みが、日本の高等教育の質保証制度の向上につながるものと確信している。

報 告 10

岐路に立つ東南アジア高等教育の システム構築と質的保証

Anthony Welch

シドニー大学, 広島大学

岐路に立つ東南アジア高等教育のシステム構築と質的保証

Anthony Welch*

杉本 和弘** 訳

現在、公的セクターと私的セクターのバランスが変化しつつある。公的セクターの教育システムは急速な需要の増大に応えることができず、その結果、高等教育システムの私的部分（とりわけ営利機関）が急成長してきている。しかし私的セクターの成長は極めて無計画に進むきらいがある¹。

1. はじめに

国民国家における高等教育システムと質的保証の発展と向上をめぐる議論は、一世紀以上に及ぶ伝統、十分に発達したインフラを有するマス高等教育システム、安定した代議制に基づく政治体制、相対的に高いレベルにある個人及び国家の富といった背景を下に展開されるのが一般的である。しかし、東南アジアにおける高等教育の発展について考える際にはこうした前提のいずれもが所与ではない。それどころか、多くの東南アジア各国の特徴は、貧困、汚職、身贖、高等教育におけるインフラ整備や質の明らかな格差、国力や優れた統治（good governance）において差異が見られる点にある。

本研究で分析対象とする東南アジア諸国連合（ASEAN）の5つの加盟国—インドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム—は、発展途上国と位置づけられているにもかかわらず、より多くの国民に高等教育を拡大しようという野心的な計画を実施している。一方、国民側も、各国政府に圧力をかけてより多くの子弟に対し、より多くの高等教育機会と高等教育機関を提供するように求めている。

第1に、各国政府や世界銀行などの国際機関は、高等教育がポスト・フォーディズムの世界において新知識経済の基盤となるとされる高度技能人材を提供するのに不可欠であると見ている。

高等教育機関において創出される知識の質と一般社会におけるその利用可能性は、国家的（さらに「国際的」を付け加えてもいい）な競争力にとってますます重要になってきている²。

* シドニー大学、教授；広島大学高等教育研究開発センター、客員教授

** 広島大学高等教育研究開発センター、COE 研究員

¹ World Bank (2000). Task Force on Higher Education and Society, *Higher Education in Developing Countries*, Washington: World Bank, p. 58.

² World Bank (2000). *Higher Education in Developing Countries....*, p. 9.

中国などは高等教育を拡大してより多くの国民に提供すべく積極的な計画（2010年までに当該年齢層の15%を目標としている）を発表しており、多くの小規模発展途上国も同様の動きを見せている。途上国政府は、大学が、単に国家あるいは国際的な威信を発現する機関—さらには、民族文化にとっての重要な宝庫—となるだけでなく、IT、エンジニアリング、科学関連の基幹産業と連携しながら将来に向けた足がかりにもなるものと見なしている。実際、既存の大学の多くが現在、そうした分野での共同研究や契約研究を実施している。発展課題にとって情報通信技術（ICT）が重要であると見られているように、高等教育も（ことのほかネオリベラル化し経済合理主義化した世界³においては）経済成長のための推進要因と見なされている。途上国はおそらく、高等教育によって、発展過程における中間段階を飛び越えていくことが可能になるであろう（しかし、以下で見るように、情報技術と同じく、こうした熱いアスピレーションを少なくとも短期的に達成するのは容易なことではない）。

しかしながら、下位の教育段階と比較すると、高等教育の提供にはとりわけ費用がかかり、それはIT、エンジニアリング、科学等の学科や学部において特にそうである。

科学技術には、まさにその特質ゆえに、実験室・図書館・教室などを含む物的インフラの「原動力」を構築、維持、拡大するための相当量の継続的投資が常に必要となる。さらに、教科書、コンピューター、機器、他の必需品が十分に（費用をかけて）提供される必要がある⁴。

こうしたことはビジネス分野にはあまりあてはまらない。もちろんビジネス分野においても、国際的に評判が高くスタッフの揃ったビジネス・スクールを設立するには時間を要し、かなりの投資が必要となる。スタンフォード大学のビジネス・スクールやフランスのINSEADが現在のレベルにまで発展するには、途上国では往々にして入手不可能なもの、つまり時間、計画立案、継続的な相当量の資源注入といったものが必要であった。

そうした意味でも、ここでは以下のようなアジアの抱える基本的事実を押さえておきたいと思う。

- ・ 9億人のアジア人が依然として1日当たり1米ドル以下の生活を余儀なくされている（地球全体の75%を占める）。
- ・ 人口の約40%が18歳以下である。
- ・ 世界の非識字者の75%がアジアに暮らし、その3分の2が貧困女性である。
- ・ 初等学校修了の何百万人もの子どもが読み書きできず、毎年貧困を理由に何百万人もの子どもがドロップ・アウトしている。
- ・ アジア地域の子どもの半数が中等学校に在籍しておらず、そのほとんどが貧しい。
- ・ 5歳以下の子どものほぼ40%が栄養不良であり、そのために知的能力を十分に獲得する可能性

³ Pusey, M. (1991). *Economic Rationalism in Canberra. A Nation-Building State Changes its Mind*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁴ World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries...*, p.71.

が低い。

- ・政府のなかには子どもよりも軍事拡張のほうにより多くの財政支出を行っているところがある。
- ・アジア開発銀行（ADB）の支出のわずか6.5%が教育に向けられているにすぎない⁵。

発展途上国が主要分野で高等教育機会を拡大させると同時に、世界水準の学科を設置しようという野心と取組みは至る所で見られるが、それが最前線でどれほどの規模と速さで進行しているかという問いは本質的なものである。アセアン5カ国のすべての国で質に問題がある一方、本研究の対象国の大部分を含む多くの発展途上国の1995年高等教育在籍率（a tertiary enrolment ratio）⁶が国際的に見ても2番目に低いグループ（5-15%）に該当することを考えれば、そうした問いはなおさら妥当であろう。

そのうえ、現在の南北間における科学技術上の格差はきわめて大きく、以下で検討するような傾向も手伝ってさらに拡大（悪化）し続けている。これは、いくつか簡単な統計値を精査すれば驚くようなことではない。たとえば、先進諸国では研究開発人材（科学者や技術者）の比率（3.8%）が途上国（0.4%）の10倍に達しており、研究開発費（R & D）のGDP比（2.0%）は途上国（0.5%）のほぼ4倍になっている。さらに、先進諸国は米国及びヨーロッパで登録される特許のおよそ97%を占め、東アジアの新興工業国を合わせれば、すべての科学論文の84%を占めるに至っている⁷。科学被引用指標（SCI）、社会科学被引用指標（SSCI）、エンジニアリング指標（EI）といった指標が英文雑誌に有利に作用しており歪んだものであることは認めざるを得ない（それゆえ、アセアン5カ国に対しては現在の富の不均衡に言語的不利益を加味しなければならない）が、以下のような論文上の差異を指摘することは有益である。

表1 アセアン5カ国の論文数及び被引用数（1980-1990年代）

| 国 | 論文数 (1981年) | 論文数 (1995年) | 被引用数 (1981-85年) | 被引用数 (1993-97年) |
|--------|----------------|----------------|--------------------|--------------------|
| インドネシア | 89 | 310 | 694 | 3,364 |
| マレーシア | 229 | 587 | 1,332 | 3,450 |
| フィリピン | 243 | 294 | 1,379 | 2,893 |
| タイ | 373 | 648 | 2,419 | 8,398 |
| ベトナム | 49 | 192 | 203 | 1,657 |

出典：Higher Education in Developing Countries, pp. 125-7.

⁵ Asian Development Bank (2001). *Education Sector Policy Paper (Draft)*. Manila, ADB, p. 3.

⁶ World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries...*, Figure 1, pp. 12-13 を参照のこと。フィリピンの場合、5カ国中最高の在籍率（1995年で30%）であったが、高等教育機関の大部分、とりわけ私的セクターの質は低いことを指摘しておかぬばならない。

⁷ Ibid., p.69.

以上の結果を広い視野でとらえるために比較可能な数値を挙げれば、たとえば、オーストラリア（マレーシアと同規模の人口）の論文数（1995年）は18,088点であり、日本（インドネシアの6割強に相当する人口）の出版総数は58,910点であった。また、両国の被引用数（1993-97年）はそれぞれ301,320、930,981に上っている。

アジアの大部分、とりわけ東アジア⁸や東南アジアには、社会における教師の役割に対して敬意を表する伝統が残っているにもかかわらず、さらには、ベトナム-近年アメリカン・エクスプレスによって改築されたハノイの学堂には、何世紀も前の学僧を称える石碑が置かれている一や、古くから仏教が学問に取り組んできた伝統を有するタイといった国には由緒ある学問形態が長く存在してきたにもかかわらず、こうした明らかな格差が存在している⁹。公教育に対する取組みの状況と1人当たりのGDP費は、以下の表に見るとおりである。

表2 各国における公教育支出

| HDI/国 | 公教育費 | | | | 教育段階別支出（対全体比） | | | | | | 1人当たり GDP (US\$) |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| | 対GDP比 | | 対政府支出比 | | 就学前・ 初等教育 | | 中等教育 | | 高等教育 | | |
| | 1985 -87 | 1995 -97 | 1985 -87 | 1995 -97 | 1985 -86 | 1995 -97 | 1985 -86 | 1995 -97 | 1985 -86 | 1995 -97 | 1995 |
| 59(.782)/ マレーシア | 6.9 | 4.9 | 18.8 | 15.4 | 37.8 | 32.7 | 37.1 | 30.6 | 14.6 | 25.5 | 6,916 |
| 70(.762)/ タイ | 3.4 | 4.8 | 17.9 | 20.1 | 58.4 | 50.4 | 21.1 | 20.0 | 13.2 | 16.4 | 4,869 |
| 77(.754)/ フィリピン | 2.1 | 3.4 | 11.2 | 15.7 | 63.9 | 56.1 | 10.1 | 23.3 | 22.5 | 18.0 | 1,760 |
| 109(.688)/ ベトナム | .. | 3.0 | .. | 7.4 | .. | 43.0 | .. | 26.0 | .. | 22.0 | ... |
| 110(.684)/ インドネシア | 0.9 | 1.4 | 4.3 | 7.9 | .. | .. | .. | 73.5 | .. | 24.4 | 2,478 |

注：インドネシア公教育支出の「対GDP比」と「対政府支出比」には高等教育費が含まれていない。「中等教育1995-97年」の数値には就学前教育、初等教育、中等教育が含まれ、またそれは教育省所管のものに限られる（つまり、宗教関係省（MORA）および他の省庁は含まない）。

また、人的開発指標（HDI）は、①寿命（平均余命）、②知識（教育達成）、③生活水準（ドル平価購買力として示される1人当たり実質GDP）の3つの要素からなる複合指標である。

出典：UNDP, *Human Development Report 2002*, pp.179-180, およびWorld Bank, Task Force on Higher Education and Society, *Higher Education in Developing Countries* (Washington: World Bank, 2000), OECD, *World Education Indicators*. から作成。

⁸ Watkins, D. & Biggs, J. (1996). *The Chinese Learner: Cultural, Psychological and Contextual Influences*. Comparative Education Research Centre, Hong Kong & Australian Council for Educational Research Ltd, Melbourne.; and Watkins, D. & Biggs, J. (2002). *Teaching the Chinese Learner*. Melbourne: Australian Council for Educational Research Ltd.

⁹ Bovonsiri, V., Uampuang, P., & Fry, G. (1996). Cultural Influences on Higher Education in Thailand. Kempner, K. & Tierney, G. (Eds.) *The Social Role of Higher Education*. New York: Garland, pp. 55-77.

全体像を明らかにするために、表2のデータと比較可能な数値を挙げておけば、1995-97年オーストラリアの高等教育費に対する公的負担率は30.5%、より大規模な私立高等教育セクターを有する日本は12.1%であった。また、1995年におけるオーストラリアの1人当りGDPは15,952ドル、日本のそれは15,338ドルであった。

こうした状況の中、アスピレーションの上昇に加えて、高等教育機会を求める圧力が、当該5カ国の人口状況-先進国に比べて人口構成が相対的に若く、出生率も高い-によって生じていることを指摘しておきたい。各国の状況は次表に見るとおりである。

表3 アセアン5カ国における高等教育に対する人口圧力

| 国 | 総人口 (百万人) 1975年 | 総人口 (百万人) 2000年 | 年間人口増加率 (%) 1975-2000年 | 15歳未満人口 (全人口比: %) 2000年 |
|--------|-----------------------|-----------------------|------------------------------|-------------------------------|
| マレーシア | 12.3 | 22.2 | 2.4 | 34.1 |
| タイ | 41.1 | 62.8 | 1.7 | 26.7 |
| フィリピン | 42.0 | 75.7 | 2.4 | 37.5 |
| インドネシア | 134.6 | 212.1 | 1.8 | 30.8 |
| ベトナム | 48.0 | 78.1 | 2.0 | 33.4 |

出典: UNDP, *Human Development Report 2002* より作成。

また、過去30年のアセアン5カ国における各教育段階の就学率は以下のとおりである。

表4 過去30年における各国就学率の変化(教育段階別、性別)

| 国 | 初等教育 | | 中等教育 | | 高等教育 | | | | 1965 | | 1995 | |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|------|----|
| | 1965 | 1995 | 1965 | 1995 | 1965 | 1975 | 1985 | 1995 | 男性 | 女性 | 男性 | 女性 |
| インドネシア | 72 | 115 | 12 | 50 | 3 | 2 | 7 | 11 | 3 | 1 | 15 | 8 |
| マレーシア | 90 | 92 | 28 | 61 | 2 | 3 | 6 | 11 | 3 | 1 | 12 | 10 |
| フィリピン | 100 | 116 | 41 | 79 | 19 | 18 | 38 | 30 | 17 | 21 | 25 | 34 |
| タイ | 78 | 87 | 14 | 55 | 2 | 4 | 20 | 20 | 2 | 1 | 19 | 22 |
| ベトナム | | 114 | | | | | | 4 | | | 6 | 3 |

出典: *Higher Education in Developing Countries*, pp. 104-106 より作成。

ここで、以上の意味するところについて考えておきたい。人口構成が若く(アセアン5カ国において15歳未満人口が総人口比30%未満の国はわずかに1カ国にすぎず、フィリピンの場合40%に迫る状況にある)、高等教育に対するアスピレーションが上昇し、予算が緊縮化するという状況下で、国は高等教育への進学需要に応えることがますます困難になりつつある。この結果、私立高等教育に対する需要はどれほど過熱するであろうか。もしそうなれば、グローバリゼーションと構造調整の影響下ですでに富裕層と貧困層の格差が広がっている国々において、そうした状況は機会均等(equity)にとっていかなる意味を持つのであろうか¹⁰⁾。

¹⁰⁾ 特に、Mok, K-H. & Welch, A., (Eds.) (2003). *Globalization and Educational RE-structuring in Asia and the Pacific*. London: Palgrave Macmillan.を参照のこと。

次の表5に見られるように、やや粗いものの重要だと思われる指標は、アセアン5カ国の高等教育における私立高等教育機関の比率差である（但し、ベトナムおよびマレーシアの私立高等教育機関は、以下の時期以降、数量的にも規模においても拡大が著しい）。

表5 アセアン5カ国の高等教育機関における公私別学生比率（1997-98年）

| 国 | 公立 | 私立 |
|--------|-----|----|
| インドネシア | 44 | 59 |
| マレーシア | 100 | 0 |
| フィリピン | 25 | 75 |
| タイ | 60 | 40 |
| ベトナム | 100 | 0 |

出典：A. Gonzales, “Private Higher Education in the Philippines” Altbach, P., (Ed.) *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Greenwood Press, 1999, p. 116.

さらに、アセアン5カ国の国内政治システムがかなり多様である点も指摘しておきたい。ベトナムのように市場経済需要への対応に取り組む社会主義政府から、フィリピンのように長期にわたって資本主義政権を維持している国まで幅広い。政治的イデオロギーによって各国の高等教育政策には差異が生じているが、他方でそうした差異を緩和する2つの要因が存在する。1つは、経済におけるグローバリゼーションと構造調整による強力な同質化効果であり、それは以下で述べるように、速度と程度は異なるものの多くのシステムを同じ方向に動かしつつある¹¹。もう1つは、各国における公のレトリックと実際の営為との間に格差があることである。たとえば、ベトナムは私立大学を「人民大学（People's University）」と呼称することを選択しているけれども、それは多くの点で他国の私立大学と形態上も機能上もほぼ同様の機関である。

また、表6に見るとおり、アセアン5カ国の間には高等教育の普及状況に著しい差異がある。

表6 アセアン5カ国における人口10万人当りの高等教育在籍者数

| 国 | 10万人当りの 高等教育在籍者数 |
|--------|---------------------|
| インドネシア | 1,167 |
| マレーシア | 971 |
| フィリピン | 2,981 |
| タイ | 2,096 |
| ベトナム | 404 |

出典：Higher Education in Developing Countries. (2000), pp. 108-111, データ年は、1995年もしくは最近年のもの（LYA）。

しかし、明らかに、表6に見られる差異を豊かさの指標のみで説明することはできない。確かに、ベトナムの1人当たりGDPが、2番目に低いインドネシアよりもずっと低い状態にあるという事実に

¹¹ 特に、Welch, A. & Mok, K-H.(Eds.) (2003). Conclusion. Deep Development or Deep Divisions, *Globalisation and Educational RE-structuring in Asia and the Pacific*. London: Palgrave Macmillan.を参照のこと。

よって、ベトナムの高等教育普及率が最低である理由は説明可能である。その一方で、インドネシアの高等教育普及率のほうが、富裕さで勝る隣国マレーシアよりもなぜ上位であるのかを富によってのみ説明することはできない。しかも、フィリピンにおける普及率が、より豊かなマレーシアのそれよりも上回っている理由も豊かさの指標では説明できない。このように考えれば、他の要因が考慮されなければならないことは明らかである。たとえば、ベトナムの（普及）能力はその相対的な貧しさによって妨げられてきたことに加え、戦争に悩まされずにいられたのがわずかに20年余りにすぎないという事実も影響している。他方、フィリピンに見られる高い高等教育普及率には、私立セクターが同国の大学生の4人に3人程度を擁し、不均衡なまでに大規模化していることが示されている。高等教育提供のバランスについて見ると、過去10年以上の間、域内では私立セクターが志向される傾向にある。たとえば、タイでは私立高等教育機関（HEIs）の数が1976年の11校から1994年の31校へと増加し¹²、フィリピンではセクターに対する規制が失敗に終わった後、1990年代末には80%強の機関が私立でありその多くがカソリック系という状況であった。アセアン地域全体の高等教育在籍率は先進諸国のそれをかなり下回っており、米国の80.7%、ヨーロッパの50.7%に比べ、1997年の東南アジアの発展途上国は10.8%であった¹³。

2. グローバリゼーションと高等教育

以上で見た動向には説明が必要である。過去10-20年間における教育の政策立案や改革に関する変化は、それがもはや単に各国の文脈でのみ形成されているわけではないという点に特徴がある。今や、国家が教育・訓練システムの改革や再構築を通して競争上の優位性を追求するにつれ、教育政策もますますグローバル化してきているのである。改革の相互関係性は、IMFや世界銀行といった主だった国際機関の影響によって増大している。これらの国際機関は発展途上国に対する影響力がことのほか強く、各国の教育システムの主要セクターを改革し拡大する際に拠出される貸付金をめぐる交渉が、当該国際機関の掲げる改革イデオロギーに関連づけてなされることも少なくない。交渉プロセスが、各国レベルにおける改革を方向づけるのに利用されるということは以下の引用からも明らかである。

高等教育を対象とする長期譲与貸付金によって、政府は高等教育に対してより持続的で一貫した形式で資金提供することが可能となる一方、債務軽減は、体系的な高等教育改革を交換条件にして交渉されることになる¹⁴。

¹² Bray, M. (2002). *Financing Higher Education in Asia: Patterns, Trends, and the Impact of Globalisation*, Hangzhou Conference on 'Globalisation of Economies and Internationalisation of Higher Education' Sep. 2002, citing Woodhall, M. (1997). *The Reform of Higher Education Finance in Developing Countries: Some Implementation Issues* paper presented at the World Bank Human Development Week, University of Maryland, College Park, p.2.

¹³ UNESCO, *World Development Report*, Paris, UNESCO 2000, p. 116.

¹⁴ World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries...*, pp. 57-58.

このように、各国の教育システム改革力や、公教育に対する多額の資源投入限度に影響を与えるダイナミックなプロセスの1つが、ほぼ間違いなくグローバリゼーションなのである。それは、一般的な段階と特別な段階の2つの段階で生じている。「今日の世界には新しい秩序と強度 (intensity) との相互作用が含まれている¹⁵⁾」と一般的に見なされる一方、グローバリゼーションという用語は今やますます移ろいやすく矛盾した概念となりつつあり、政治家、メディア、その他さまざまな領域の学者によって勝手気ままに使われている。イギリスのレスリー・スクレアー (Leslie Sklair) は、最近グローバリゼーションを説明するのに有効な類型を提案している。スクレアーは、発見的方法に基づく4つのアプローチ、つまり①世界システム・アプローチ、②グローバル文化アプローチ、③グローバル社会アプローチ、④グローバル資本主義アプローチを提示している¹⁶⁾。以下で見るように、少なくともこのうち2つが教育に対する示唆を有している。

スクレアーが「グローバル文化」と名づけている第2のモデルは、経済よりも文化を優先させる点で世界システム・モデルとは対照的である。現在の議論は、グローバルな文化が出現するなかで個人と国家のアイデンティティの対立関係の変化、すなわちグローバルのローカルに対する関係、いわゆる「グローバル-ローカル関係 (global-local nexus)」をめぐる展開されている。以下で見るように、英語の役割もまた鍵であるものの、この類型において中核をなすのは特に情報工学とマス・コミュニケーションの役割である。一般に、現在世界各地の人々は多くの場合、ほぼ同時にそして同時に、同じ映像と均一の解釈に接しており、「次々と変わり行くイメージが脱領域化した視聴者に出会う¹⁷⁾」という状況にある。実際には、そうした「ディアスポラ公共圏¹⁸⁾」はしばしばルパート・マードック的人物やビル・ゲイツ的人物によって所有されており、それに関しては文化移動の政治経済学やさらには文化の階級関係の理解が必要となっている¹⁹⁾。

以上に関連して、ウェブ上の高等教育においてアメリカ製の教材が独占状態にあり、再び英語のグローバル化の進展が注目されている²⁰⁾。たとえば、留学生を受け入れている主要ホスト国である5カ国のうち3カ国—米国・英国・オーストラリア—が英語圏であることは際立っている。

文化のグローバリゼーションを示す事例は言語をめぐるものであるが、しかし言語帝国主義は今に始まったことではない。たとえば、ヨーロッパ言語の強制がなされたことはフィリピンやベトナム

¹⁵⁾ Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*, London: University of Minneapolis Press, p. 27.

¹⁶⁾ Sklair, L. (1999). Globalization: New Approaches to Social Change, in *Sociology: Issues and Debates*, (Ed.) Taylor, S., London: Palgrave Macmillan, pp. 321-345; and Sklair, L. (1999). Social Movements and Global Capitalism, in *The Cultures of Globalization*, (Ed.) Jameson, F. & Miyoshi, M., Durham: Duke University Press, pp. 291-311.

¹⁷⁾ Appadurai, p. 4.

¹⁸⁾ *Ibid.*, p. 4.

¹⁹⁾ McLaren, P. & Farahmandpur, R. (2001). Teaching Against Globalization and the New Imperialism: Toward a Revolutionary Pedagogy, *Journal of Teacher Education* 52 (2):136-150; and Welch, A. & Mok, K-H. (2003). Globalization, Structural Adjustment and Educational Reform, in *Globalisation and Educational Re-structuring in Asia and the Pacific*, (Ed.) Mok, K-H. & Welch, A., London: Palgrave/Macmillan.

²⁰⁾ 特に Wilson, M., Qayyam, A., & Boshier, R. (1998). World Wide America: Manufacturing Web Information, *Distance Education* 19(1), 109-141.; and Crystal, D. (1997). *English as a Global Language*. Cambridge University Press. を参照のこと。また国際化については、Yang, R. (2002). *Third Delight. Internationalisation of Higher Education in China*, London: Routledge, pp. 156-162. を参照のこと。

ムの高等教育史における重要な史実である。フィリピンでは、1611年設立のサント・トマス大学（Santo Tomas）に始まる初期高等教育においてスペイン語が教授言語とされた。ベトナムでは、17世紀にフランス人宣教師がベトナムで長く使われていた中国文字をローマ字に変換した。19世紀半ば頃に始まる植民地主義の世紀には、フランス人による植民地教育システムにおいてローマ字書体が飛躍的に普及した。

近年、グローバルな英語支配の高まりによって、高等教育レベル及び学校教育レベルの教育がますます英語で提供されるようになり、「教育革命」とも呼べる状況が生じている。日本の文部科学省が2003年度予算の6.7%増を要求し、その多くが英語のレベル向上に向けられたのと同様に²¹、たとえばマレーシア首相のマハティールは最近、「マレーシアの大学生が、欧米の大学生と競争する際に最先端に位置づく²²」ようにすべく、基礎数学・科学を英語で教える方針を明らかにして議論を沸かせた。マハティール首相の決定を支持する理論的根拠には、明らかにグローバルな経済競争が色濃く反映されている。

効果的に競争するために、我々は現代の国際語であり学習言語でもある英語を習得しなければならない。もし母語が諸科学や数学に使われていれば、その言葉と話さない人間はいくつかの大学に進学できないかもしれない。さらに、我々は書物を翻訳し続けてはいけない。毎月何千と出版される雑誌を翻訳することは不可能だからだ²³。

その一方で、その提案を契機に沸騰した議論によって、マハティールは、文化のグローバリゼーションをめぐる議論をより反映する形で改革を支持することを余儀なくされた。

マレーシアの多様なコミュニティの文化やアイデンティティを侵食することを意図してはいない。我々は英語が今日の学習言語であることを認識しなければならないだけである。過去において学習言語はアラビア語やラテン語であったが、今やそれは英語なのである²⁴。

2,400万人の人口を有し、その60%がマレー人、27%が華人、9%がインド人、残りが混血である国において、首相は自らの新提案が論争や憤慨を生む可能性を十分に理解している。おそらく華人社会から最も強い反対が出されているが、というのも（初等学校において中国語で教育を受ける）

²¹ 日本の文部科学省（旧文部省）は近年、英語教育に対する予算を8倍に増加して中学校および高等学校の6万人の英語教員全員が短期語学研修を受講できるように追加補助金を提供する計画であることを明らかにした。スーパー・イングリッシュ・ランゲージ・ハイスクールの指定校数も16校から58校に増加する。同様に、マダガスカル政府は、初等学校に英語教育を導入することを発表し、タジキスタン・コログ所在の中央アジア大学は教授言語として英語を採用する予定である。

²² *English in Schools Divides Malaysia, Guardian Weekly, (TEFL Supplement), September 26-October 2, 2002, p.1*
日本の事例が示唆するように、こうした問題は東南アジア地域に限られない。同様に、カナダ・ケベック州のフランス語話者の間には、米州自由貿易地域（FTAA）の設置によって、英語が商業・教育言語として主流を占める北米大陸において話者がわずか2%にすぎないフランス語が追いやられてしまうのではないかと懸念が高まっている。

²³ *Ibid.*, p.1.

²⁴ *Ibid.*, p.1. しかしながら、こうした発言によって政策転換が説明できるわけではない。1969年、教授言語としてマレー語だけが英語に取って代わった。

華人系学生は、高等教育段階も含めマレー系学生よりも一貫して高い成績を取めているからである。彼らは、華人社会の文化的アイデンティティが薄れ、水準が下がることを恐れているのである。しかしながら、首相の提案は、たとえば農村居住者や貧困層の間にそれ以外の対立をもたらす可能性もあり、「都市階級には問題ないが、農村の多くの人々には混乱をもたらす²⁵」ことになる。

スクレーアが提示した4つ目のモデルである「グローバル資本主義」は「これまで以上にグローバル化する資本主義構造に、支配的なグローバル諸力を位置づけようとする」ものであり、そこでは、たとえば世界で最大規模を誇る100の経済体のほぼ半数が国家ではなく企業である²⁶。資本主義は、社会的且つ経済的システムとして見られており、そう捉えることによって、たとえばかつての主要資本主義地域において進む脱産業化、1970年代以降の多くの現代経済に見られる危機脆弱性、多国籍企業（TNC）の発展、事実上グローバル支配階級として活躍する多国籍資本階級（TCC）の登場といった現象を説明することができる²⁷。

このモデルでは、国民国家が周縁化され、国民国家がグローバル資本主義の台頭を前にして行う戦略的選択が過小評価される危険性を認識しておかなければならない。それにもかかわらず、戦後世界各地におけるケインズ主義政策の定着が国家資本を開拓しようという体系的な試みの1つであったとすれば、このモデルは、以下で論じるように、グローバル資本を獲得あるいは少なくとも開拓しようという試み、すなわち教育が一定の役割を担う試みを説明するものである。

そうした国境を越えて活躍する支配階級が存在するとすれば、そこには主要多国籍企業の上級経営者たちだけでなく、官僚、メディア所有者、とりわけ政治家もまた含まれている。こうした指導者らの多くは、経済におけるさらなるグローバリゼーションの不可避性をめぐって似通ったメッセージを喧伝している。それはつまり、市民参加や市民社会の低迷を前に、市民の間に不信と疎外の広がりを示す徴候²⁸が、「持てる者」と「持たざる者」の格差の拡大によって鮮明化しているにもかかわらず、「別の選択肢はない（TINA）」ということであり、あるいはオーストラリアの首相が最近述べたように、「グローバル化した経済においては変化や改革に背を向けてはいられない。いずれに

²⁵ Wan Azizah Wan Ismail, Leader of the Opposition Keadilan (Justice) Party, and wife of imprisoned ex Deputy Prime Minister Anwar Ibrahim. Ibid. p.1.

²⁶ Sklair, L. (1999). Globalization... (上記の注6), p.338.を参照のこと。経済実体のリストは、特に Latham, M. (1998). *Civilizing Global Capital: New Thinking for Australian Labour*; Sydney: Allen and Unwin, p.11.を参照のこと。

²⁷ Dahrendorf, R. (2000). Die globale Klasse und die neue Ungleichheit, *Merkur* 11, 1057-1068; Sklair, L. (2001). *The Transnational Capitalist Class*. London: Blackwell Publishers; and Currie, J. (2004). Globalization's Impact on the Professoriate in Anglo American Universities, in *The Professoriate: Profile of a Profession*, (Ed.) Welch, A., Amsterdam: Kluwer.

²⁸ 特に以下の文献を参照のこと。Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.; Putnam, R. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy* 6 (1), 65-78; Putnam, R. (2001). The Strange Disappearance of Civic America, *American Prospect* 24, 34-38; Cronin, C. (2001). Netday in the United States and Australia: An Examination of Corporate and Community Involvement in Education. Ph.D. *University of Sydney*; and Welch, A. (2004). Internationalisation, Globalisation and Higher Education Reforms, (in Korean) in *Moonhwa Chayong-kwa Kyoyook-eui Geonyi: 21 seki Kyoyook Injuck Jawon Kaebal-eul Wehan Noneui* [Cultural Borrowing, Educational Transfer: of Education and Human Resource Development for the Twenty First Century], (Eds.) Kim, T. & Cowen, R. trans. Kim, T., Seoul: Mooneum-sa.

しても起こる」ということである²⁹。

「ボーダレス教育ビジネス³⁰」がそうであるように、大学を含めた労働の強化 (intensification of work) に対してグローバル資本主義がいかなる意味を有するかは重要な次元である。そして、自宅で学習する (それによってホスト国における住居費や生活費負担の増加を抑える) ほうがずっと安上がりであることを念頭に置けば、オーストラリアの提供するオフショア・プログラムにおいてアセアン5カ国出身の受講者が増加していることは説明可能であろう³¹。「オフショア入学」(学生は自国にとどまって、一部インターネット配信の英語教材で学ぶ一方、オーストラリアの大学でも学習を行う) は、高等教育セクターにおいて留学形態による在籍者の中で最も急速に成長しつつある領域である。このことは、通貨危機以降アセアン5カ国のいくつかの国では問題であり続けている。確かに、1990年代後半の通貨危機は、同地域の国々は海外に在籍する相当数の学生を帰国させる契機となった³²。

次の表7に見られる通り、オーストラリア高等教育は、過去15年の間に5カ国を含むアセアン地域から授業料負担留学生を獲得することに成功してきたという点に特徴がある。同表では、オーストラリアの増加率を、アジア地域出身の留学生の最大の受入れ国である米国および英国のそれと比較することができる (オーストラリアは同地域出身の留学生の受入れが圧倒的に多いことから、こうした比較は妥当である)。オーストラリアの大学におけるオフショア在籍者の急増³³にともなって、アセアン5カ国の一部の国では在籍パターンに特徴的な変化が生じている。それはマレーシアにおいて最も顕著であり、ほぼ8,000人のオフショア在籍者を抱え、伝統的な在籍形態の80%に迫る勢いとなっている。それに対し、他の国では今後変化の可能性はあるものの、オンショア在籍比率が10%を超えるまでには至っていない。

表7 オーストラリア、米国、英国の大学における留学生数の推移 (1980-1999年)

| 年 | オーストラリア | 増加率 (%) | 米 国 | 増加率 (%) | 英 国 | 増加率 (%) |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1980 | 8,777 | — | 311,822 | — | 56,003 | — |
| 1985 | 13,047 | 48.6 | 342,113 | 9.7 | 53,694 | -4.3 |
| 1990 | 47,065 | 260.7 | 386,851 | 13.1 | 77,800 | 44.8 |
| 1994 | 69,819 | 48.3 | 449,749 | 16.2 | 197,188 | 153.4 |
| 1999 | 84,304 | 20.7 | 490,933 | 9.2 | 213,000 | 8.0 |

出典: Welch, Going Global (2002)

²⁹ Truth Cure for Hansonitis, *The Australian*, 24-25, February 2001.

³⁰ Cunningham, S. et al. (2000). *The Business of Borderless Education*. DETYA, Canberra.

³¹ 留学生統計では、授業料として費やされる1ドルに対して、商品やサービスの形態で少なくとも1ドルが創出されると想定されている。同統計では、この比率を用いて、オーストラリアの大学には約18億豪ドルが授業料として創出された一方、ほぼ同じ額が関連商品やサービスとしてオーストラリア経済に投入されたと計算している。Overseas Student Statistics, p. 12.

³² Varghese, N. (2001). Introduction, *Impact of the Economic Crisis on Higher Education in East Asia. Country Experiences*. Paris: IIEP, p. 20.

³³ 2000年には、オンショア教育の72,000人強と比較し、約35,000人がオフショア・プログラムに在籍している。Overseas Student Statistics, Table 6を参照のこと。

高等教育における経済のグローバリゼーションの進行は、公立大学への授業料の導入に見ることができる。高等教育は、無償高等教育の漸次的拡大を求めた 1966 年の「経済的、社会的及び文化的権利に関する国連規約」の影響の下、戦後の 1950 年代から 1960 年代³⁴にかけて多くの国で無償とされたものの、20 世紀の最後の 10-20 年にはその理想が次第に衰退していくことになった。世界銀行の政策文書は、「受益者負担」原則の下で学生やその家族のさらなる負担を求めるものであった。途上国にとっては初等教育のほうが収益率が高いという指摘もなされた³⁵。2000 年には、そうした助言がさらにあからさまな形でなされている。

私的負担 (private financing) は政府予算の負担を減らすがゆえに魅力的であり、高等教育費が便益を得ている人によって負担されていることを認識させるのに役立つ³⁶。

最後に、経済のグローバリゼーションの影響は、高等教育機関がビジネスとの戦略的な提携あるいは自企業の設立を通して収入源を多様化させる傾向を強めている点にも見ることができる。こうした要求は、過去 10 年ほどの間に先進各国だけでなくアセアン諸国においても国家から拠出される大学予算比率が相当低下するにつれてより緊急度を増した。しかし、それは各グループにおいてやや異なる結果をもたらした。すでに見たとおり、主要先進国においてはアジア諸国を中心に授業料負担留学生を集めることが主な対処方法であった。それに対し、本稿の考察対象である 5 カ国においても努力は払われたが、先進国と同様の手段を講じることは (今のところ) 不可能である。そこで、アセアン 5 カ国の高等教育機関が頼りにする方法は次の二通りである。

第 1 に、名声が確立したエリート機関にとっての方法は、産業界との戦略的研究活動の推進、さらには小規模企業の設立・発展を通して収入源を創出することである。都市部所在の機関は一般にそうした機会を利用することができる。その一方で、ベトナムの地方所在の機関は養鶏、野菜栽培、レストラン経営、洋服の仕立てによって財源創出に努めていることも多く、たとえば都市部の中規模機関が小さな醸造所を営んでいるということもある。しかし、そうした活動は諸刃の剣でもある。というのも、アカデミックな使命を帯びたスタッフの士気を削ぐことがある一方で、高等教育機関が厳しい経済状況を生き残っていくことが少なくとも可能になるからである。

当該 5 カ国のいくつかの国で数多くの公立高等教育機関によって採用された第 2 の手段は、「エクステンション・コース」を開発することであった。各国からの報告によれば、多くの公立高等教育機関は、授業料徴収可能なプログラムを拡張することを目的に、通常のコースを犠牲にして需要の少ない学部段階の「エクステンション・コース」—競争の激しい公立大学入試を受験する必要がない—に対する需要の掘り起こしに乗り出している。確かに、こうした学部段階の「エクステンション・コース」は、質を犠牲にしつつも新しい学生を相当数惹きつけることに成功してはいる。しかしそ

³⁴ オーストラリア等では 1970 年代において見られた。

³⁵ World Bank (1995). *Priorities and Strategies for Education: A World Bank Review*. Washington DC: The World Bank, p.56.

³⁶ World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries...*, p. 56.

の一方で、入学基準が低いことに加え、低い学術水準で同等の資格を授与している。こうした選択肢は、十分な資金を有する学生には魅力的かもしれないが、質に対する関心を鎮めることにはほとんどならない。

3. グローバリゼーションの矛盾

経済のグローバル化には興味深いパラドクスが存在する。その第一はおそらく、政府が社会全体に対して構造調整の推進を基本とするグローバリゼーション・アジェンダを推し進めようとしているにもかかわらず、選挙では依然として国内問題が争点になる傾向が強いという点である。国際的な貿易憲章 (NAFTA/FTAA, APEC) についても、各国レベルで有権者にその是非が問われたことはほとんどない。それゆえ有権者は発言の機会を与えられず、政府が「別の選択肢はない (TINA)」として一方的に提示する国際的取り決めから疎外されていると感じることも少なくない。こうした疎外感、構造調整が要請される際に増幅され、「ある国がいったんグローバル経済を受け入れれば、幅広い決定が国家レベルの議論から取り除かれてしまう³⁷⁾」のである。

第2に、各政府はグローバル規模での驚異的な資本移動については支持しているものの、労働移動については、技能を有する移民を「選り好み」し、難民や「亡命希望者」の入国を拒否する制限的な移民法を推進することによって、妨害しないまでも禁止する動きを見せている。

新しい世紀には、教育が経済活動と国際競争の原動力と見なされる時代を迎え、特にアセアン 5カ国のような発展途上国においては、アジア開発銀行、世界銀行、IMF といった国際機関からの構造調整借款に「融資条件」が付帯されて実施され、改革事項に教育面における調整も含まれるのが一般的である。さらに、現在では私的開発資金が公的資金を凌駕しているものの、国際機関外の資金提供機関や「援助国」が同等の、あるいは極めて類似した基準を採用しているために、以上のような国際機関の影響は実際に実施される借款規模よりも大きなものがある。

教育分野においては、こうした条件が一連の改革において首尾一貫しており、多様性の入り込む余地がない。このように、依然社会主義の道を歩むベトナムのような国にあっても、規制緩和、(教育分野においてはプライベート化を含む) 公的部門の関与縮小、地方レベルへの権限委譲、教育支出への受益者負担原則の拡大といった、同一の「ワシントン合意」アジェンダに従っているのである³⁸⁾。

1990年代末のアジア金融危機以前にラテンアメリカを中心に発生した金融危機に対する IMF 関与によって実際は(教育を含む)問題状況の悪化が見られ、強権的な処方箋が混乱を拡大しつつあるという認識が醸成されるに至ったにもかかわらず、以上のような状況には変化が見られない。たとえばインドネシアの場合、貧困基準以下で生活する人々の数は1997年の2,200万人から1998年

³⁷⁾ McGinn, N. (1996). Education, Democratization, and Globalization: A Challenge for Comparative Education, *Comparative Education Review*, 40(4), pp. 341-357, p. 350.

³⁸⁾ しかしながら、ベトナムは他の諸国以上に、そうした一枚岩のアジェンダに対して修正や改良を求めた経験を有している。

には 4,000 万人へとほぼ倍増したが、このことはとりわけ「人々はもはや子弟を小学校や中学校に行かせる経済的余裕がない³⁹⁾」ことを意味している。IMF 関係者でさえ「そのことは、我々には学ぶべきことが依然として少なくないことを示唆している」と認めている⁴⁰⁾。

確かに、地域経済は既存の問題を悪化させるものであった。たとえば、地域における直接外国投資 (FDI) は、1980 年の 3%から 1990 年の 8%、1994 年の 20%へと急激に上昇したのち 1997-98 年には著しく下降した。それは、中国における FDI シェアが近年急上昇していることもあって低下し続けている⁴¹⁾。アジア開発銀行 (ADB) のアジア復興報告によれば、公的債務は GDP に対する外国債務比率と同じく金融危機の際に倍増している⁴²⁾。表 8 に見られるように、経済復興の厳しさは金融危機の後に生じた GDP 成長率の悪化に表れている。

表 8 アセアン 5 カ国における GDP 成長率 (1996-99 年) (%)

| 国 | 1996 年 | 1997 年 | 1998 年 | 1999 年 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| インドネシア | 8.0 | 4.5 | -13.7 | 0.2 |
| マレーシア | 8.6 | 7.5 | -7.5 | 5.4 |
| フィリピン | 5.8 | 5.2 | -0.5 | 3.2 |
| タイ | 5.5 | 8.4 | -10.0 | 4.2 |
| ベトナム | 9.3 | 8.2 | 3.5 | 4.2 |

出典：World Bank, *East Asia. Recovery and Beyond*. (2000) IMF 2001; *IMF Country Report No. 01/59*, Table 3: Vietnam - Selected Economic Indicators, 1995-2001, p. 35.

たとえば、ベトナムでは以上のような手法を教育改革に導入することについて、その影響が特に貧困層と農村居住者にもっとも厳しく及ぶがゆえに、人々から怒りの声が聞かれた。しかし他の地域でもそうであるように、ベトナム国民の怒りは、官僚による惰性的行為や政策運営の失敗、さらに官僚汚職に対する幻滅に囚われたものも少なくなかった。いくつかの国では、政府が選挙民よりもグローバルに活躍するビジネス関係者の支援に力を入れているように見えるために人々の疎外感が増大しており、結果的に、社会が勝ち組と負け組に分化する傾向が強まっている。

以上の各説明には利点がある一方、それぞれに多様な証拠が示されている (スクレアーの 4 つのモデルは必ずしも独立しているわけではなく、むしろ複雑な現象の異なる側面を強調していることも認識されている)。それにもかかわらず、グローバリゼーションをグローバル資本主義の拡張として説明することが、現代における高等教育改革を国際的に理解する上では得るところがもっとも大きく⁴³⁾、高等教育の提供における公私のバランスの変化を説明するうえでも可能性を有している。加

³⁹⁾ Dusin, K., Economic Crisis Keep Children out of School, *Inter Press Service* (April 4th, 2001) http://www.unesco.org/education/efa/know_sharing/grassroots_stories/indonesia.html

⁴⁰⁾ Köhler, H. (2001). Chief of the IMF, Doubts inside the Barricades, *The Economist*, p. 68.

⁴¹⁾ 特に、Welch, A., (2004). *The Dragon and the Tiger Cubs. Competitive and Collaborative Relations between China and ASEAN in the Higher Education Sector*. Sydney: Research Institute for Asia and the Pacific (RIAP), Tokyo: Ministry of Finance. を参照のこと。

⁴²⁾ Varghese, Overview, pp. 26-7.

⁴³⁾ Mok, K-H. & Welch, A. (2003). *Globalization, Structural Adjustment and Educational Reforms*. Great Britain:

えて、高等教育の国際化をめぐる現実、特に高等教育における主なコンソーシアムの展開（たとえばユニベルシタス 21）や、ニュースコープ（Newscorp）といったメディア帝国との提携といった諸相について理解する上でも寄与するところが少なくない⁴⁴。結果的には、アジア地域において最も活発に市場化が進んでおり、そこには特に国内大学にとっての重要な示唆が含まれている。

4. 頭脳流出の逆流？

しかし、グローバルな流動は経済面や文化的な側面においてのみ進んでいるわけではない。本稿で考察しているアセアン 5 カ国を含む発展途上国にとっての主要な課題は、「頭脳流出 (brain drain)」として知られる現象が示唆するように、継続的に才能が失われてしまうことである。確かに、当該国で最も費用を要する教育段階（高等教育）を含む最高レベルの教育機関において 17 年以上の教育を提供するのに必要な累積費用をめぐる問題は⁴⁵、最も優秀な才能が海外の田畑を潤すのを見ているだけでは話の一側面にすぎない。しかし、経済学者の指標によれば、労働力の流動性が高まり、とりわけ教育人材をめぐるグローバルな競争が高まりつつある時代には、高等教育は収益率が高く望ましい投資であると見なされることが少なくない。特定技能の保有者が世界的に不足する時代、高度技能労働者の国際的不足に大規模に 대응しているのは、アセアン 5 カ国を含むアジア諸国である。国内外を問わず、ビジネス、IT、自然科学、エンジニアリングといった学位で身を纏った東南アジアの高等教育卒業生は、その多くが米国、ヨーロッパ、日本、オーストラリアといった先進国の企業、大学、研究施設で職を得ている。

こうした事態が、高度教育人材に対するニーズを大部分満たそうという発展途上国の利益に合致するわけでは必ずしもないことは再三指摘されている⁴⁶。特に、高いコストをかけてエンジニア、IT 専門家、自然科学分野で卒業生を養成しても、それが最終的には、自らの卒業生をずっと安価に養成できる主要先進諸国の経済に利益をもたらす結果となり、途上国経済を損ねてしまうことは少なくない。インドと中国は、おそらく最大にして最も注目に値する事例であり⁴⁷、フィリピン、ベトナム、マレーシア、他の地域経済の指導者たちと同じく技能卒業生の喪失を嘆いている発展途上国で

Palgrave Macmillan.; Welch, A. & Mok, K-H. (Eds.)(2003). Conclusion: Deep Development or Deep Division?, in *Globalisation, Educational Re-structuring and Educational Reforms in Asia and the Pacific*. London: Palgrave Macmillan.; Currie, J. & Newsom, J. (Eds.)(1998). *Universities and Globalization*, London: Sage; Currie, J. (1997). Globalization's Impact on the Professoriate, (n.16 above); Slaughter, S. & Leslie, L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*, Baltimore: Johns Hopkins Press.; and Miyoshi, M. (1999). In Place of a Conclusion, in *The Cultures of Globalization*, (Eds.) Jameson, F. & Miyoshi, M., Durham: Duke University Press, pp. 371-384.

⁴⁴ McLaren, P. & Farahmandpur, R. (2001). Teaching Against Globalization and the New Imperialism: Toward a Revolutionary Pedagogy; and Welch, A. (2002). Going Global? Internationalising Australian Universities at a Time of Global Crisis, *Comparative Education Review*, 46 (4). を参照のこと。

⁴⁵ 新移民に関する米国の研究によると、米国生まれの市民の 2 倍以上（8%に対し 21%）が 17 年の教育年数を有しており、そこには大学院教育における就学経験も含まれている（*Economist* 2002, p. 24）。

⁴⁶ *The Economist*. Outward Bound, (28th September – 4th, October, 2002), pp. 24-26.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 25. 米国で学ぶインド人留学生は、80%以上が米国に滞在する明確な計画を持っているわけではない一方、60%が明確な職業志望を有している。米国大学の中国人留学生について見ると前者が 80%、後者が 58%であった。

ある。それにもかかわらず、以下で述べるように、現実には卒業生の単純な喪失が示唆するよりもずっと複雑な状況にある。

研究及び学術人材のフローに関しては、プッシュ要因、プル要因のいずれもが作用しているが、最も強力なプル要因の 1 つを提供するのは往々にして先進国のよく考えられた政策である。そうしたフローの背後にある要因を検討してみると、たとえばいくつかの先進諸国が過去 10 年以上の間に入学基準を改定して、意図的に特定の高度資格（いわゆる「技能」要素）を重視してきた事実が明らかになる。

オーストラリアとカナダは、学術資格の保有を高く評価するポイント制を先駆的に実施し、米国は技能労働者が利用できる一時滞在ビザの発給数を増やし、ドイツでは最近、専門的技能者の流入を促進すべく独自に「グリーン・カード」システムを実施している⁴⁸。オーストラリアは、世界規模での IT 技能労働者の不足を前に、2001 年 7 月には情報通信技術（ICT）やその他の高需要資格を有する留学生に対して技能移民ステータス（skilled migrant status）に書き換える権利を与えたが、それは確かに、オーストラリアの隣国であるアセアン 5 カ国から技能労働者を誘引する契機となるものであった。移民計画における重み付けの改定によって、マレーシアやタイといったアセアン 5 カ国出身者を含む留学生に、留学後オーストラリアに留まる機会を拡大させており、現在は修了留学生が技能移民申請の約半数を占めるに至っている。

「成功者選抜（select for success）」の実施決定によって、移民計画は根本的に再編されており、即時雇用可能な人的資本と見なされる英連邦出身、アジア出身、その他の国の学生の選抜が優先されるようになった⁴⁹。

発展途上国にとっての難題は、そうした計画を利用する可能性が最も高いのは通常「最高の人々（the cream of the crop）」、つまり医学や自然科学分野の国立研究機関や大学の出身者であるということである。国立大学が有資格者のせいぜい 10%を受け入れているにすぎないベトナムのような国では、その影響は明らかであり、特に教育訓練省（MOET）の官僚の考えを支配するまでに至っている。全国における教育・訓練や研究開発の取組みをより効果的に支援するため、たとえば国連開発計画（UNDP）の財政支援を受けた「国外居住者による知の移転事業（TOKTEN）」を通してベトナム人国外居住者（diaspora）の移動を促進する努力が払われてきた。マレーシア、タイ、その他のアセアン 5 カ国においても同様の計画が実施されている。

有能な人々がそれだけの数去ることになれば問題であろうか。世界全体としてみれば、最も有能な人々が最高の報奨を得られる場所で技能を活用することは理に適っている。しかし、世界にとっては当然なことが、教育を受けた中流階級を少なからず流出させることに

⁴⁸ ドイツは割り当て枠の半数程度を満たせたにすぎないが、それは環境が英語優位の状況にあることの証左と見ることが出来る。中国も、2004 年に「グリーン・カード」システムを導入することを明らかにしている。

⁴⁹ *The Australian*. Migration a Useful Carrot, October 9th, 2002.

なる各国にはあてはまらないかもしれない。・・・さらに、そうした事態が急速に進行すれば科学者や大学人の移動が一定の混乱をもたらすことにもなる。加えて、記憶が受け継がれていかないために、長期の科学研究プロジェクトは失敗に帰すことになる⁵⁰。

しかし、学術人材や科学者の移動を統制すべく各国で策定された計画の成功例を含め、以上のような状況が変化していることを示す証拠もある。それは、海外の高等教育システム、なかんずく米国へ流出した頭脳を逆流させる取組みである⁵¹。

短期的な採用計画では、より年長の専門職や学者が募集され、彼らには海外での収入やよりよい労働条件に比肩し得る給与を提示し、住居や子弟の学校問題に対しても支援がなされている⁵²。

こうした点で韓国や台湾といった東アジアの先進国による取組みはとりわけ成功しており、米国に滞留予定の韓国人エンジニアの比率は、1980年の61.0%から1990年の28.7%に低下し、自然科学分野では同じ時期に56.5%から41.3%へと減少している⁵³。

1960年代に、米国で博士号を取得した韓国人科学者やエンジニアのわずか16%が韓国に帰国したに過ぎなかった。1980年代になると、そのシェアは約3分の2に伸びた。そうした差異の多くは韓国の経済的見通しが好転したことによるものである⁵⁴。

しかしながら、こうした取組みはそれだけが独立してあるのではなく、国外居住者にとって勤務地がより魅力的になるように地域の状況を改革する広範な取組みの一部である必要がある。たとえば韓国の例で言えば、新しい研究機関や「科学都市 (science cities)」の発展とともに、研究開発費の顕著な伸び—1975年にGDPの0.4%で3億8,700万米ドルであったのが、1990年にはGDPの1.9%で50億4,500万米ドルに上昇している⁵⁵—を示したことが関係している。それに加えて、(いわゆる「頭脳プール」計画に見られるように) 客員教授の短期招聘、外国機関との関係格上げ⁵⁶、国外居住者の移動を促す取組みの強化といった施策も実施された。

⁵⁰ *The Economist*. (2002). *Outward Bound*, p. 25. さらに、こうした高度な教育を受けた人々や比較的高い報酬を受けている層の税基盤が失われることが重要でないということではない。いくつかの研究が示しているように、教育を受けた労働者は低技能の同僚に比べ故郷に送金することは多くない (*The Economist*, 2002, p. 25)。

⁵¹ Choi, H-W. (1999). *Shifting Resources in South Korean Science and Technology*, *Comparative Education Review* 43(2), pp. 212-232, see also H-W Choi, *An International Scientific Community: Asian Scholars in the United States*. New York: Praeger 1995.

⁵² UNDP *Human Development Report 2001*. *Making New Technologies Work for Human Development*. (New York: UNDP/Oxford University Press, 2001), p. 92.

⁵³ Choi, H-W., *Shifting Resources...*, p. 221.

⁵⁴ UNDP *Human Development Report 2001*, p.92.

⁵⁵ Choi, H-W., *Shifting Resources...*, p.223.

⁵⁶ Koo, H-S. (2001). *South Korea's Re-invention of Higher Education: A Critical Analysis of Brain Korea 21*, *11th World Congress of Comparative Education*, Chung Buk, Korea, p. 3.

こうした成功事例は、先進各国、とりわけ英語圏諸国に自国の才能を送り出しているアセアン諸国にとって価値ある模範例を提供している。これらの取組みは、インターネットに代表される情報通信技術が長足の進歩を遂げた時代にはなおさら可能性を有しており、個人を物理的に、少なくとも永久に祖国に戻す必要なしに、またそうした移動に伴って生じる費用を負うことなしに大きな便益が得られることを意味している。概して、UNDP の報告書が指摘するように、多くの国外居住者を抱える国々は「将来性のある資源を有し」ているのである⁵⁷。

こうした国外技能労働力という資源が国益に成功裡に位置づけられるか否かは、最終的には政治的安定度、(環境問題を含めた) ライフスタイルの問題、相対的な経済発展レベルといった多くの要因にかかっていることは言うまでもない。最後の点で言えば、おそらくベトナムは国外居住者の帰国を促すことが、たとえばマレーシアよりも困難であろう。「貧しい国々は、優秀な人材を獲得するために豊かな世界に比べて何倍もの平均賃金を支払わなければならない⁵⁸」ことになるが、それは国内と国外では給与格差が大きく開いているからであり、さらにはベトナム人のなかに、昇進が能力よりも政治的な関係性次第であると見なす固有の認識が内面化されているからである⁵⁹。また、フィリピンの IT 専門家は、エストラダ大統領時代に横行した身贖と腐敗ゆえにフィリピンを去ったと言われる。しかしここでも、近年中国が優秀な人材を、少なくとも基幹大学に回帰させることに成功していることが 1 つのモデルとなり得るだろう⁶⁰、発展途上国が必ずしも米国や日本レベルの高額な給与と競い合わなければならないということではない。事実、労働環境において自由を増大させ、国内における昇進見込みを改善し、定期的な海外研修を約束することによって、専門家がフィリピンやタイへ帰国するように促されたことも少なくない⁶¹。

1990 年代後半のアジア金融危機の後、人的移転 (physical re-location) に対するオルタナティブはますます魅力的且つ一般的に見られるようになっていく。確かに、アジア地域の状況が示唆するように、高度技能を有する国外居住者が往来する傾向が強まっており、その中で重要な橋渡しも進行している。海外に留まる人々でさえ、それぞれの分野で同地域の学者と協力し合うことが多く、それによって国内の技能レベル向上に貢献している。こうして柔軟性が高まっていれば、海外生活を終えて帰国した専門家が、高額な給与、住宅手当、子弟の就学問題への支援といったパッケージを提供される際に、一般に同僚たちが感じている憤り (peer resentment)、つまり「自分たちの学位に価値がないことが暗に示唆されていることに対する憤慨⁶²」を緩和させるのに役立っていたかもしれない。関係性がより柔軟な形態をとっていれば、おそらく機関レベルにおける改革への抵抗を引き起こすこともないし、帰国者が彼らの提示する新しい知識やアイデアがあまり顧みられていないと感じるという、もう 1 つの共通問題も生じないだろう。しばしば見られるように、帰国者が科

⁵⁷ UNDP Human Development Report 2001, p. 93.

⁵⁸ The Economist. (2002). p. 26.

⁵⁹ The Economist. (2002). p. 26.

⁶⁰ 中国の大学のなかでトップに位置づく、北京、精華、復旦といったエリート大学はすべてが近年そうしたインセンティブ施策を実施しており、本文に挙げた手当てだけでなく、自然科学の場合には重要な研究施設の提供も含まれている。

⁶¹ Asiaweek. IT Crunch Time, May 18, 2001.

⁶² The Economist. (2002). p. 26.

学的側面だけでなく機関についての変化や改革を求めて考えを提示しても、不満を抱いた同僚たちからはとにかく拒否されたり、あるいは地域の伝統にそぐわないことを理由に拒否されてしまったりすることがある。しかし、国外居住者の技能は、時に十分に活用されていないにせよ、国の発展にとっては欠くことのできない資源であり続けることは明らかである⁶³。

5. 結 論—現在および将来の課題

唯一普遍のものが「変化」であるとするれば、今後数年間にわたって続くと思われる主要な課題の1つは、国家システムの質と水準を維持し、東南アジア高等教育における公私の新しい均衡を見つけることである。しかしそれは容易なことではない。

「サービス貿易に関する一般協定 (GATS) ⁶⁴」の一部をなす教育サービスをめぐる貿易問題以外にも、経済と文化のグローバリゼーションについては継続的な課題が存在する⁶⁵。世界銀行やアジア開発銀行といった外部機関が教育分野におけるさらなる構造調整を求める圧力が収まる可能性はなく、したがって国立教育機関における授業料の値上げに加え、公立高等教育機関から予算の転換を求める議論は続くであろう。同様に、GATS が正確にいかなる意味を持つのかは依然定まっておらず、海外公立大学が授業料で運営する現地校 (収益を上げようと努めている⁶⁶) やインターネットを通じて、国際的な競争相手が参入する状況は展開されていくであろうし、そこでは一定の市場が存在することになる。

このように、海外との競争に加え、プライバタイゼーションや構造調整という2つの圧力が存在するとなると、それはローカルな公立大学にとってどのような意味を有するのであろうか。確かに、言語と文化の問題はいかなる結果にも一定の役割を果たしているだろう。しかし他方で、既存の高等教育の階層化がさらに進み、それによってエリートを対象にした高等教育が国内外において英語で実施される一方、教育資金源のない学生は地元の教育機関に進学し現地語で教育を受けることが予想され得る。こうしたバランスに影響を与えるもう1つの要素として、海外大学における「オフショア」在籍者のさらなる増加があり、それによってこれまで分極化していた教育機会のなかで中間地点に位置づく教育のあり方が形づくられることになる。

私立高等教育が、ローカルにもグローバルにも現在進んでいるように拡大することになれば、以上のような新しいバランスが機会均等 (equality) に与える影響が問われなければならない。

⁶³ たとえば、台湾では、台北近郊の Hsinchu 産業パークに所在する 312 社の企業のうち、113 社が米国で教育を受けシリコン・バレーでの経験を有するエンジニアによって始められた。特に、そのうちの約 70 社がアイデアの獲得を目的にシリコン・バレーにオフィスを抱えている (*The Economist* 2002, p. 26)。

⁶⁴ Knight, J. (2002). Trade Creep: Implications of GATS for Higher Education Policy, *International Higher Education*, 28, pp. 5-6.; Knight, J. (2002). The Impact of GATS and Trade Liberalization on Higher Education, *Globalisation and the Market in Higher Education. Quality, Accreditation and Qualifications*. UNESCO Paris.

⁶⁵ Welch, A. (2002). Going Global?...; and McLaren, P. & Farahmandpur, R. (2001). Teaching Against Globalization and the New Imperialism. を参照のこと。

⁶⁶ Welch, A. (2002). Going Global?...

私学財政には、もう1つ重要な欠点がある。つまり、支弁能力のない貧しい学生の在籍を排除してしまうかもしれず、そのうえ支弁能力のある学生の中に不満を醸成する結果になることも少なくない。資産調査に基づいて配分される奨学金や貸付制度は、こうした問題に対処するために実行可能なアプローチであるが、そうした方法は支弁能力の評価が難しかったり、時に法外な手続き費用を要したり、さらには不正や高い返済不履行率ゆえに管理が非常に難しいことが明らかになっている⁶⁷。

各地域において、あるいは国際的な場面において私立機関が増加することが予想され、その中には価値の高いものもあれば見せかけ (shopfronts) にすぎないものもあるといった新しい状況のなか、少なくとも規制や質的保証 (QA) に対する要請が高まっていることは確かである。ベトナムのある大規模で由緒ある「人民」大学の学長は、大学定員を大幅に水増しし、賄賂を受け取って成績の低い学生にも入学を許可した容疑で、現在警察の捜査下に置かれているという。インドネシアやその他のアセアン5カ国では、不正行為や詐取が横行している。これらの策略は、助成金欲しさ、つまりは欲深さに突き動かされた結果である。

こうした状況ゆえに、高等教育セクターに対する注意深い統制が必要であり、品質を推進することが重要であることは言を俟たない。それにもかかわらず、そうしたことは容易には達成されないだろう。

ほとんどの発展途上国では、明確に認定された個人や機関が、当該国の高等教育セクターのすべての目標を達成すべく活動しているわけではない。したがって、高等教育セクター全体の運営に向けた一貫した合理的なアプローチが必要とされている。政策立案者は、自国の高等教育セクターの発展をどの程度導くのか、さらには市場勢力によって存続可能なシステムの構築と運営がどの程度可能となると考えているのかについて決定しなければならない。全般的に見れば、特別委員会 (Task Force) は、政府の指導がいかなる解決にとっても不可欠な要素をなしていると信じている⁶⁸。

すでに見たように、高等教育機関の80%以上が私学であるフィリピンの例は明らかに問題を示している。同国の政治システムでは、あらゆる議員が自らの名前を付した高等教育機関を創設することが遺産の一部と見なされる結果、小規模でしばしば低質な機関が増加することが長く問題となっている。こうした問題を前に、1980年代には私立高等教育機関の設立と運営を規制する全国システムを導入する取組みがなされた。それに対して私的セクターから異議が唱えられたが、その多くは機関の財政上の可能性を脅かすことを主張し、計画の廃棄を迫るものであり、結果として自由放任主義への回帰が起こることとなった。こうした経緯ゆえに、フィリピンの私立高等教育機関の大部分が、国内の専門家や外部の認証機関から国際的な学位水準に達していないと見なされている。

⁶⁷ World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries...*, p. 57.

⁶⁸ World Bank. (2000). *Higher Education in Developing Countries...*, p. 58.

最後に、公立高等教育機関が、時にきわめて高い授業料を導入し、財政基盤を多様化するためのあらゆる戦略、つまりは戦略を採用しているように、現在進行している変化の迅速さとその広がりを見ると、公立と私立の境界は過去と同様に将来においても明確であり得るだろうか。あるいは、高等教育における境界線は今後曖昧になっていくのだろうか。

私立高等教育は、21世紀への転換期にある中等後教育のなかで最もダイナミックで急成長しつつある部門の1つである。これまでになく高等教育機会に対する需要が高まるとともに、政府が必要な支援を提供することができなかつたりその気がなかつたりすることによって、私立高等教育が前面に押し出されることとなった。私立機関は、多くの国で長い歴史を有していて規模も量も拡大しつつあるし、公立セクターを主としてきた世界各地においてもますます重要性を増している。それと関連して、公立機関の「プライベートイゼーション」という現象が見られる国もある。授業料やその他の費用が高騰するなか、公立機関と私立機関はますます類似した姿を見せるようになっている⁶⁹。

以上で論じてきたように、東南アジアにおいては、統合的な全国高等教育システムを構築し、それに関連する質的保証プロセスを構築することが、それぞれに問題を孕んでいる。その理由は、アセアン5カ国のいくつかの国で見られる一連の問題に関係している。根深い経済問題がその1つであり、たとえばインドネシアは巨額の債務に直面しており、それが教育発展に対して野心的な目標を掲げることを難しくしている。ベトナムは、急速な成長にもかかわらず依然として貧しい状況が続いている。一般的に、これは私立セクターが拡大し続ける一方、既存の公立の高等教育機関が新しい財源を見つける取組みのなかでますます企業的にならざるを得ないことを意味している。それが成功する限りにおいて、私学の競争相手にはさらに圧力がかかることになる。全体としてみれば、相対的に授業料の安い公立機関こそ唯一の進学手段であった貧困層にとっては、このほか社会的公正をめぐる問題となる。公立機関も授業料を上げているので、すでに周縁に追いやられている層に最も負担がかかっている。アセアン5カ国のうちいくつかの国では、汚職や身最頂をめぐる問題が継続しており、地域における国家の能力と良質の統治には限界もある。システムを規制すること、なかでも質の多様な高等教育機関を擁して拡大しつつある私立セクターを規制することの難しさはよく知られている。このように、すでに難しさが見られることを考えれば、近年の5カ国の高等教育システムに関する詳細な研究成果⁷⁰において指摘されているように、今できることは、新しいボーダレス教育の世界と学位の大量生産（degree mills）がどこまで統制能力を弱体化させることになるか思いを巡らすだけである。

⁶⁹ Altbach, P. (1999). Private Higher Education: Themes and Variations in Comparative Perspective, *Private Prometheus. Private Higher Education and Development in the Twenty first Century*. Greenwood Publishing, p.1.

⁷⁰ Tipton, F., Jarvis, D. & Welch, A. (2003). *Re-defining the Borders Between Public and Private in South East Asia*. Research Institute for Asia and the Pacific (RIAP) University of Sydney, Ministry of Finance, Tokyo.

会議の概要

COE 国際セミナー／8ヵ国会議
21世紀型高等教育システム構築と質的保証

日 時：2004年 2月 3-5日
会 場：広島ガーデンパレス
主 催：広島大学高等教育研究開発センター
21世紀 COE プログラム

プログラム

2月3日 (火)

第1部

司 会：山本 眞一 (筑波大学 大学研究センター長)

Christoph METZGER (スイス・ザンクトガレン大学
経済教育研究所長)

9:00- 9:30 開会行事

オリエンテーション
学長挨拶

有本 章 (広島大学高等教育研究開発センター長, 教授)
牟田 泰三 (広島大学長)

9:30-10:30 基調講演1

「日本の高等教育のあり方」

清成 忠男 (法政大学総長)

10:30-10:45 休 憩

10:45-11:45 基調講演2

「競争的環境におけるヨーロッパ研究大学」

Luc E. WEBER (スイス・ジュネーヴ大学前学長, 同大学
教授)

11:45-12:00 討 論

12:00-13:30 昼 食

第2部

司 会：Anthony WELCH (豪州・シドニー大学 教授, 広島
大学高等教育研究開発センター 客員教授)

Sing Kong LEE (シンガポール・国立教育研究所長)

13:30-14:00 報 告1

「日本のファカルティ・ディベロップメント -2003年度調査結果から-」

有本 章 (広島大学高等教育研究開発センター長, 教授)
大膳 司 (広島大学高等教育研究開発センター 教授)

14:00-14:15 質疑応答

14:15-14:45 報告2

「ペンシルバニア大学におけるリーダーシップの複雑性 —管理運営陣・教授陣・学生の役割—」

Peter CONN (米国・ペンシルバニア大学 教授)

14:45-15:00 質疑応答

15:00-15:15 休憩

15:15-15:45 報告3

「日本における大学改革と教員の人事政策」

山野井 敦徳 (広島大学高等教育研究開発センター 教授)

15:45-16:00 質疑応答

16:00-16:30 報告4

「日本の高等教育システムにおけるガバナンス改革」

羽田 貴史 (広島大学高等教育研究開発センター 教授)

黄 福涛 (広島大学高等教育研究開発センター 助教授)

16:30-16:45 質疑応答

16:45-17:30 討論

18:00-20:00 懇親会 (於：広島ガーデンパレス)

2月4日(水)

第3部

司会：吉田 文 (メディア教育開発センター 教授)

李 宗宰 (韓国・韓国教育開発院長)

9:00-9:30 報告5

「大学のパラダイムの転換と韓国大学システムの改革」

李 鉉清 (韓国・韓国比較教育学会長)

9:30-9:45 質疑応答

9:45-10:15 報告6

「官僚制下の大学から自治的大学への移行

—キングモンクット工科大学トンブリ校のコンセプトと経験に関する考察—」

Krissanapong KIRTIKARA (タイ・キングモンクット
工科大学 教授)

10:15-10:30 質疑応答

10:30-10:45 休憩

10:45-11:15 報告7

「1980-2001年における中国の大学行政組織の発展」

閻 風橋 (中国・北京大学 助教授)

11:15-11:30 質疑応答

11:30-12:00 討論

12:00-13:30 昼食

第4部

司会：藤田 英典 (国際基督教大学 教授)

Kin-yuen IP (中国・香港教育政策行政部 講師)

13:30-14:00 報告8

「英国の大学における監査文化の発展と影響」

Roger GOODMAN (英国・オックスフォード大学 教授,
大阪学院大学 客員教授)

14:00-14:15 質疑応答

14:15-14:45 報告9

「日本における高等教育の質的保証」

前田 早苗 (大学基準協会 大学評価・研究部 第一主幹)

14:45-15:00 質疑応答

15:00-15:15 休憩

15:15-15:45 報告10

「岐路に立つ東南アジア高等教育の質的保証」

Anthony WELCH (豪州・シドニー大学 教授, 広島大学
高等教育研究開発センター 客員教授)

15:45-16:00 質疑応答

16:30-16:45 討論

16:45-17:15 総括

有本 章 (広島大学高等教育研究開発センター長, 教授)

黄 福涛 (広島大学高等教育研究開発センター 助教授)

2月5日(木) (外国人講演者・司会者対象)

9:00-11:00 広島市立牛田小学校 視察

12:00-13:30 昼食

13:30-17:00 宮島, 平和公園等 視察

18:00-20:00 夕食会

COE 国際セミナー参加者名簿

(敬称略, 所属はセミナー当時)

報告者

| | |
|------------------------|-------------------------------------|
| 清成 忠男 | (法政大学総長) |
| Luc E. Weber | (スイス・ジュネーブ大学 前学長, 同大学 教授) |
| 有本 章 | (広島大学高等教育研究開発センター長, 教授) |
| 大膳 司 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| Peter Conn | (米国・ペンシルバニア大学 教授) |
| 山野井 敦徳 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 羽田 貴史 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 黄 福涛 | (広島大学高等教育研究開発センター 助教授) |
| 李 鉉清 | (韓国・韓国比較教育学会長) |
| Krissanapong Kirtikara | (タイ・キングモンクット工科大学 教授) |
| 閻 風橋 | (中国・北京大学 助教授) |
| Roger Goodman | (英国・オックスフォード大学 教授, 大阪学院大学 客員教授) |
| 前田 早苗 | (大学基準協会 大学評価・研究部第一主幹) |
| Anthony Welch | (豪州・シドニー大学 教授, 広島大学高等教育開発センター 客員教授) |

司会

| | |
|-------------------|-------------------------------------|
| 山本 眞一 | (筑波大学 大学研究センター長) |
| Christoph Metzger | (スイス・ザンクトガレン大学 経済教育研究所長) |
| Anthony Welch | (豪州・シドニー大学 教授, 広島大学高等教育開発センター 客員教授) |
| Sing Kong Lee | (シンガポール・国立教育研究所長) |
| 吉田 文 | (メディア教育開発センター 教授) |
| 李 宗宰 | (韓国・韓国教育開発院長) |
| 藤田 英典 | (国際基督教大学 教授) |
| Kin-yuen IP | (中国・香港教育政策行政部 講師) |

参加者

| | |
|----------|-----------------------|
| 赤羽 良一 | (群馬工業高等専門学校 教授) |
| 網干 壽夫 | (株式会社 網干壽夫研究所 代表取締役) |
| イエン・ナカムラ | (岡山大学外国語教育センター 英語副系長) |
| 池端 次郎 | (広島大学 名誉教授) |
| 大塚 剋佳 | (岩手県立大学 教授) |
| 加澤 恒雄 | (広島工業大学 教授) |
| 河合 将喬 | (広島大学新聞会) |
| 川口 仁志 | (松山大学 教授) |

| | |
|------------------------|---------------------------------------|
| 神崎 謙一 | (岡山大学 助教授) |
| 北川 文美 | (一橋大学 大学教育研究開発センター 講師) |
| 斎藤 斉 | (群馬工業高等専門学校) |
| 坂本 孝徳 | (広島工業大学 教授) |
| 史 朝 | (神戸大学 発達科学部 教授) |
| 妹尾 毅 | (法政大学総長室) |
| 仙波 克也 | (西日本工業大学 工学部 教授) |
| 谷田 薫 | (関西学院大学 総合教育研究室 技術員) |
| 津田 純子 | (新潟大学 大学教育開発研究センター 教授) |
| 中川 慎二 | (関西学院大学 経済学部 助教授) |
| 中村 正之 | (日本私立学校振興共催事業団私学経営相談センター 研究調査員) |
| 新見 博三 | (比治山大学 学生課長) |
| 朴 在鎬 | (韓国・嶺南大学 産業・地域心理学 教授) |
| 林 義樹 | (武蔵大学 教授) |
| 藤村 正司 | (新潟大学 教授) |
| 米谷 淳 | (神戸大学 大学教育研究センター 教授) |
| 松浦 正博 | (広島女学院大学 教授) |
| 安原 義仁 | (広島大学 教授) |
| 山崎 博敏 | (広島大学 大学院教育学研究科 教授) |
| 渡邊 聡 | (筑波大学 講師) |
| Noel McGinn | (米国・ペンシルバニア大学 名誉教授) |
| Rebecca Maynard | (米国・ペンシルバニア大学 教授) |
| Richard Ingersoll | (米国・ペンシルバニア大学 教授) |
| Badamsambu Khishigayar | (広島大学 国際協力研究科 大学院生) |
| Sombat Rungratsamee | (タイ) |
| 牟田 泰三 | (広島大学長) |
| 有本 章 | (広島大学高等教育研究開発センター長, 教授) |
| 北垣 郁雄 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 羽田 貴史 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 山野井 敦徳 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 大膳 司 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 長澤 武 | (広島大学高等教育研究開発センター 教授) |
| 黄 福涛 | (広島大学高等教育研究開発センター 助教授) |
| 小方 直幸 | (広島大学高等教育研究開発センター 助教授) |
| 大場 淳 | (広島大学高等教育研究開発センター 助教授) |
| 岩田 光晴 | (広島大学高等教育研究開発センター 助教授) |
| 村澤 昌崇 | (広島大学高等教育研究開発センター 講師) |
| Anthony Welch | (豪州・シドニー大学 教授, 広島大学高等教育研究開発センター 客員教授) |

| | |
|--------|----------------------------|
| 杉本 和弘 | (広島大学高等教育研究開発センター COE 研究員) |
| 渡辺 達雄 | (広島大学高等教育研究開発センター COE 研究員) |
| 葛城 浩一 | (広島大学高等教育研究開発センター COE 研究員) |
| 福留 東土 | (日本学術振興会 特別研究員) |
| 木本 尚美 | (広島大学 教育学研究科 大学院生) |
| 串本 剛 | (広島大学 教育学研究科 大学院生) |
| 三宅 幸信 | (広島大学 教育学研究科 大学院生) |
| 小貫 有紀子 | (広島大学 教育学研究科 大学院生) |
| 新里 有美 | (広島大学 教育学研究科 研究生) |
| 林 未和子 | (広島大学 教育学研究科 研究生) |

執筆者紹介

*執筆順, 敬称略

*所属はセミナー開催時のもの

| | |
|------------------------|----------------------------------|
| 有本 章 | 広島大学高等教育研究開発センター長, 教授 |
| 清成 忠男 | 法政大学総長 |
| Luc E. Weber | ジュネーヴ大学 前学長, 同大学 教授 |
| 大膳 司 | 広島大学高等教育研究開発センター 教授 |
| Peter Conn | ペンシルバニア大学 教授 |
| 山野井 敦徳 | 広島大学高等教育研究開発センター 教授 |
| 葛城 浩一 | 広島大学高等教育研究開発センター COE 研究員 |
| 羽田 貴史 | 広島大学高等教育研究開発センター 教授 |
| 黄 福涛 | 広島大学高等教育研究開発センター 助教授 |
| 李 鉉清 | 韓国比較教育学会長 |
| Krissanapong Kirtikara | キングモンクット工科大学 教授 |
| 閻 風橋 | 北京大学 助教授 |
| Roger Goodman | オックスフォード大学 教授, 大阪学院大学 客員教授 |
| 前田 早苗 | 大学基準協会 大学評価・研究部 第一主幹 |
| Anthony Welch | シドニー大学 教授, 広島大学高等教育研究開発センター 客員教授 |

COE 国際セミナー／8 カ国会議

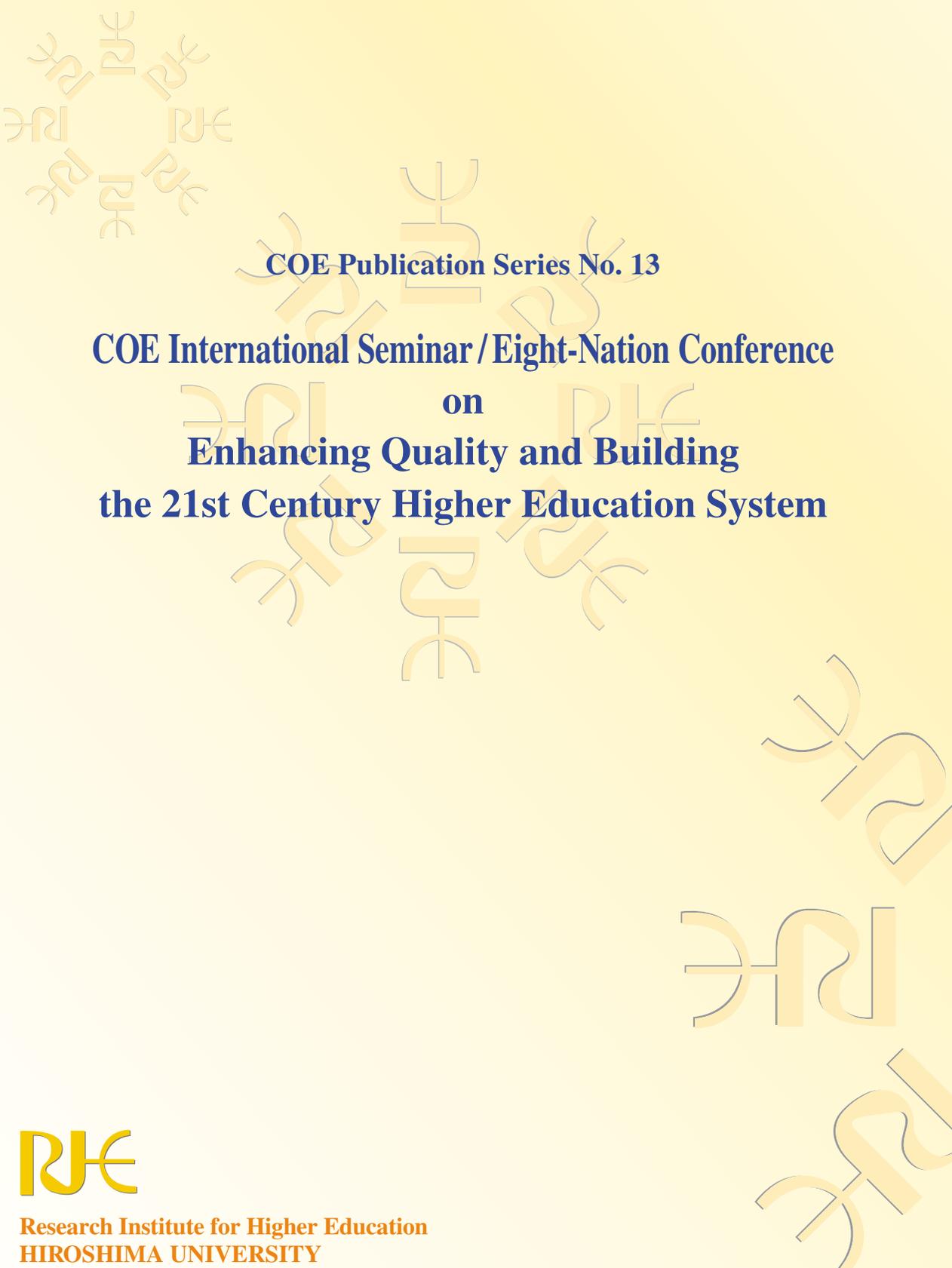
21 世紀型高等教育システム構築と質的保証

(COE 研究シリーズ 13)

2004 (平成 16) 年 12 月 24 日 発行

編 者 広島大学高等教育研究開発センター
〒739-8512 東広島市鏡山 1-2-2
TEL: (082) 424-6240, FAX: (082) 422-7104
印刷所 株式会社 タカトープリントメディア
〒730-0052 広島市中区千田町 3-2-30
TEL: (082) 244-1110, FAX: (082) 244-1199

ISBN4-938664-85-2



COE Publication Series No. 13

**COE International Seminar / Eight-Nation Conference
on
Enhancing Quality and Building
the 21st Century Higher Education System**



**Research Institute for Higher Education
HIROSHIMA UNIVERSITY**

December 2004

ISBN4-938664-85-2