

大学運営の構造改革

—第31回（2003年度）研究員集会の記録—

高等教育研究叢書

80 2004年7月

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

大学運営の構造改革

—第31回（2003年度）研究員集会の記録—

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

は し が き

国立大学が国立大学法人に改革されることは、日本の明治以降現在までの大学の歴史に位置づけてみても最初の出来事であり、極めて画期的と言わなければならない。世界的に、欧州を中心に民営化がキー概念になり、国立大学から私立大学への転換が取り沙汰されることが多くなった背景には、知識経済化や市場原理化が加速される状況が作用していると考えられる。その中において、国民の税金で成り立つ国立大学は国家の経済投資に耐えうる活動をしているのかどうか、税金の無駄遣いをしているのではないかと、合理性、適切性、アカウンタビリティ（説明責任）の観点から存在自体を見直さなければならないのではないかと、といった詮索が行われることが多くなった。

そのような国際的潮流から見れば、すでに私立大学が量的に大半を占め、民営化が世界的に見ても十分進行しているとみなされる日本の場合では、稀少な国立大学が種々の成果を収め、重要な存在理由を持つものにもかかわらず、敢えて民営化の方向へ動かすのは何故かという批判が当然あるところである。しかし今日では、伝統的な学問の自由や学部自治のみを主張するのでは、市場原理のもとに合理性や効率性を追求し、大学の教育、研究、サービスに関わる活動の透明性がいやがうえにも問われる趨勢に対して十分な説得力を持たないことも否めない。

かくして、民営化ではなく、独立行政法人でもなく、国立大学法人の制度化に向けて、賽が投げられた以上、いかにして「学問の府」の理念を標榜しながら、グローバル化、市場原理化の進行する時代にあつて、あるいは知識社会化が重要性を増す時代にあつて、社会の大学への負託や期待に十分応答できる大学を実際に構築できるか否かが問われるのであり、とりわけ大学運営の側面が注目を集めざるを得ない。そのような大学運営はどのようにして可能になるのか、そこにはどのような問題や課題が横たわっているのか、理論的かつ経験的な分析が欠かせないはずである。

このような状況を踏まえて、第 31 回の研究員集会の主題は「大学運営の構造改革」とすることを企画し、国立大学法人制度の性格や運営に関わる諸問題を集中的に研究することにした。初日の 11 月 21 日は例によって I D E 民主教育協会中国・四国支部との共催で、基調講演を企画し、講師のロバート・バーンバウムメリーランド大学名誉教授は、「Governance and Management: U.S. Experiences and Implications for Japan's Higher Education」、大南正瑛京都橘女子大学長は、「国立大学法人化がもたらすインパクト—大学運営の課題—」をそれぞれ報告いただいた。両講演によって、市場原理への経験が先行している場合と、これからの対応を行う場合の 2 つの対照的なシステムから興味深い分析がなされ、国立大学法人の運営の在り方が問題提起された。

第2日の11月22日には、研究セッション『国立大学法人と大学運営』が行われた。羽田貴史（広島大学）「国立大学法人制度をめぐる論点整理」、椎貝博美（元山梨大学長）「大学運営の構造改革」、山本清（国立学校財務センター）「国立大学法人における財務上の課題—資金の多元化と運営費交付金を中心にして—」、金子元久（東京大学）「高等教育における政府の役割」の各報告が行われ、佐藤誠二（静岡大学）、小林信一（筑波大学）の各氏からコメントを頂戴した。各報告、コメント共に興味深いものであり、その詳細は記録に記載されている通りであるが、国立大学法人は国立大学に比較して、管理運営のボトムアップからトップダウンへの転換をはじめ大学の活性化を約束するメリットがあると同時に、そのようなメリットが大学を疲弊しかねないデメリットと裏腹の関係になっていること、運営費交付金は事後評価による配分であること、国立大学法人化は私立大学等に大きな影響を及ぼすこと、など様々な問題点や課題のあることが議論された。

以上、2日間にわたる報告や議論は時宜を得た中味の濃いものであり、企画の所期の目的を十分達成する内容のものであった。最後になったが、来賓挨拶の牟田学長、基調講演のバーンバウム、大南両教授をはじめ、報告、コメント、司会、通訳を行っていただいた諸先生、フロアから熱心に議論いただいた参加者の方々、さらには裏方でご苦労いただいたセンターのスタッフ及び事務職員の方々、等々、研究員集会を盛り上げていただいたすべての方々に主催者として深く感謝する次第である。

2004年3月

広島大学高等教育研究開発センター長

有本 章

研究員集会の趣旨

来年度から発足することになった国立大学法人制度は、明治以来、政府の庇護によって育成されてきた国立大学を、自立した大学運営の責任主体へ転換するものである。

国立大学法人制度は、80年代から世界各国で展開してきた企業的な大学運営を導入して効率と効果を追求し、国際競争力を高め、資源配分の有効利用を目指すものとされる。その影響は、大学の役割・機能の変化や（学生消費者のニーズ重視へ、基礎科学研究から応用・開発研究へ、教養教育から職業教育へ）、公立・私立大学のあり方にも及ぶものである。すでに、公立大学にも地方独立行政法人法（平成15年7月16日）によって法人化の途が開かれた。私立大学の多くにとっても、国立大学は一種のモデル的位置にあり、国立大学法人化は、日本の高等教育全体へ大きな衝撃を与え、システム全体の再編成につながると思われる。

しかし、法人制度の構造は、公共サービスにおける政府の役割の再編成と同時に進行し、政府部内でも政府・大学関係の明確なビジョンが描ききれずに法制化されたため、理念・制度が折衷的で不明瞭な性格を持っている。

たとえば、国立大学法人が国立大学の設置者であることと設置者管理・負担主義との整合性、経営—教学分離の影響、経営協議会・教育研究評議会・役員会など各種運営機関の相互関係、非公務員型採用に伴う教職員人事制度のあり方、運営費交付金と財務運用ルール、総務省の評価を含む多層的な評価の役割など多様な論点があり、今後、関連法令の制定、各大学の法人移行のための内部設計や評価制度の構築によって内実が決定されていくものが多い。

さらに、法人化によって大学の自律性・自治は強まるのか、形を変えて政府の規制が強まるのかも明確ではない。法人制度の実質化はこれからといえよう。

一方、企業的な大学運営は、諸外国ですでにその功罪が指摘されており、今後の制度設計や運用には、国際的な経験を踏まえることも、わが国高等教育システムにとって非常に重要である。

以上のような問題設定に基づき、今年度の研究員集会は、国立大学の法人化を中心に企画した。討論で議論が深まるよう、多くの参加者をお待ちしている。

目 次

はしがき	有本 章	i
研究員集会の趣旨		iii
基調講演		
Governance and Management: U.S. Experiences and Implications for Japan's Higher Education	Robert Birnbaum	1
ガバナンスとマネジメント —アメリカの経験と日本の高等教育への示唆— (全訳)		26
国立大学法人化がもたらすインパクト—大学運営の課題—	大南 正瑛	46
大学運営の構造改革—アメリカの経験と日本の国立大学法人化—	有本 章	57
研究セッション『国立大学法人と大学運営』報告		
国立大学法人制度をめぐる論点整理	羽田 貴史	67
大学運営の構造改革	椎貝 博美	75
国立大学法人における財務上の課題 —資金の多元化と運営費交付金を中心にして—	山本 清	85
高等教育における政府の役割	金子 元久	93
研究セッション『国立大学法人と大学運営』司会のまとめ	荒井 克弘	102
国立大学法人化, 面白うてやがて……	羽田 貴史	107
討 論		
国立大学法人の財政問題と方向 —4報告のコメントに代えて—	佐藤 誠二	113
国立大学法人化とニューパブリック・マネジメント	小林 信一	118
司会者の感想	山野井敦徳	124
シンポジウムの討論を司会して	矢野 眞和	128
研究員集会の概要		131

基 調 講 演

GOVERNANCE AND MANAGEMENT: U.S. Experiences and Implications for Japan's Higher Education

Robert Birnbaum
University of Maryland

The basic reality, for the university, is the wide-spread recognition that new knowledge is the most important factor in economic and social growth. We are just now perceiving that the university's invisible product, knowledge, may be the most powerful single element in our culture, affecting the rise and fall of professions and even of social classes, of regions and even of nations (Kerr, 1964, pp. vi-vii).

Japan is reforming its system of higher education to give institutions greater autonomy from the Ministry of Education (MEXT), make them less dependent on traditional government subsidies, and sensitize them to the discipline of the marketplace. Part of the reform will alter the system of faculty employment in the national universities, change administrative structures to provide greater freedom for presidential leadership, and implement management systems developed in the private sector to better relate expenditures to outcomes. Among the ultimate objectives of the reform policy are to improve the quality of Japanese higher education by creating distinctive, world-class institutions.

This paper discusses the implications of U.S. experiences in governance and management for reforms in Japan's National Universities, and particularly for Japan's interest in developing institutions that would conform to the highest international standards. How are such institutions created? Experiences in the U.S. suggest it takes at least three things: resources, time and people.

The first requirement, resources, include laboratories, scientific equipment, libraries, computers and the other essentials of the scholar's craft. Great research universities are very expensive. They cannot be bought on the cheap. Merging clusters of weaker institutions may or may not be an efficient means of supporting basic educational services, but it is likely to make it difficult to create distinctiveness, and to be a failing strategy for developing greatness.

The second requirement is time. The University of Oxford traces its beginnings to the 11th century, and Harvard to the 17th. Other world-class universities in the U.S. were founded in the 18th and 19th centuries, but very few in the 20th; a list of the greatest universities of 1900 would overlap considerably with a similar list prepared in 2000. Newer institutions can often demonstrate impressive leaps in quality as they aspire to catch up to the world's elites, but the elite do not rest on

their laurels. They improve as well, their pockets are often deeper, and the bar for being considered elite is continuously raised. Prime Minister Nakasone once said that “it would take 30 years to achieve educational reform - it is similar to planting a forest” (“Opinion leader Yasuhiro Nakasone,” 1997). The higher education forest may take even longer to grow.

The third, and the most important element of quality in a research university, is people. Excellent ministers or trustees understand the importance of the institution, and assure its continued support. Excellent administrators are sensitive to the needs of research and teaching, and create an environment conducive to scholarship. But the most critical element determining the quality of a research university is the excellence of its faculty. A world-class university cannot exist without a group of world-class scholars from diverse fields. As is the case in every field of human endeavor involving advanced training, there are many who are competent, but relatively few whose achievements merit international recognition. The best research universities compete with each other for the most outstanding products of their own national systems of graduate education, and raid each other to hire senior scholars. They also attract some of the best scholars, researchers and graduate students from around the world. Such scholars come when the autonomy they require, the tools they need, and the proper intellectual and social conditions for their work -- including the company of others of the same caliber -- are present.

Although resources, time and people are the critical requirements, systems of academic governance and management are still important. They cannot by themselves create great universities, but effective governance and management systems can facilitate institutional progress while ineffective systems may inhibit it. There are at least two quite different ways - which I shall call “rational” and “cultural” - of thinking about university governance and management. Each way is accurate, but each is incomplete. Any successful attempt to improve institutions must consider both. The rational perspective looks at the structures and regulations that define authority relationships, prescribe certain organizational processes and encourage compliance with enacted policies and procedures in an educational system. The cultural perspective looks at the values and beliefs formed by history, traditions and personal interactions that create the social glue that holds an educational system together.

There is always a tension in universities between the cultural and the rational perspectives. A university only concerned with maintaining the culture of the past without concern for changes in its environment may quickly become an irrelevant relic; an institution trying rationally to design new structures or procedures that are believed to lead to desired future outcomes without taking cultural elements into account can quickly lose its sense of mission and identity. It is relatively easy to establish new structures and processes, but if they are inconsistent with cultural expectations they may

fail. To be successful, universities must balance the need to remain the same with need to change. As Professor Arimoto put it (2000, pp. 7,8), universities try to “maintain autonomy of their own organizations in order to pursue priorities and roles proper to academic organizations” while at the same time they must try “to improve academic work of research, teaching, and social service, if they are to be capable of responding to social expectations.”

The rational elements of an educational system are usually written and publicly available, and they are relatively easy to observe. Cultural elements, in contrast, are usually unwritten and unconsciously accepted as “the way things are done” without much discussion. Even participants in the system itself may not be consciously aware of them, and so they are often difficult to observe and are extremely resistant to change. Most attempts at university reform emphasize the rational elements because they appear to be subject to administrative and political influence; little attention is usually given to the cultural elements, in part because they are invisible, and in part because no one really knows the best way to change them.

Some observers have commented that the movement to make Japanese universities more flexible and market-oriented is based on the “American mode” (Arimoto, 1997, p. 43); others have called it the “Americanization” of the Japanese system, and “the uncritical and unprincipled acceptance of the American model” (Itoh, 2002, p. 24). It is commonly believed that the quality of U.S. institutions is due in part to their hierarchical structure, strong presidential leadership, multiple sources of income, and systems for public accountability. While these generalizations have within them a grain of truth, they may provide a misleading view of how these institutions actually operate. Since many aspects of academic reform in Japan may be related to beliefs about American practices, this paper will begin by considering university governance and management in the U.S., and then will raise questions about their relevance for university reform in Japan. With the understanding that structural and cultural differences make comparisons and predictions questionable, viewing the Japanese reforms through American eyes suggests that many of the changes hold real promise for improvement, while others may create significant problems.

1. ACADEMIC GOVERNANCE IN THE U.S.

“Governance” refers to the structures and processes that academic institutions and their sponsors create to balance the claims of two different, but equally valid, systems for control and influence. One system, based on legal authority, is the basis for the role of government, trustees and the administrators who are their agents; the other system, based on professional authority, justifies the role of the faculty. Together, they represent the rational and the cultural aspects of governance. Since

the basic perspectives of legal and professional authority often appear to be in conflict, the basic questions of governance are “Who decides?”, and “Who decides who decides?”.

The central cultural governance value in U.S. universities is institutional autonomy. Institutional effectiveness, it is believed, can be maintained and improved only if major decisions are made through the governance system of the institution. Interference by external groups, including governmental agencies, compromises academic freedom, institutional quality, and organizational effectiveness. It also reduces, rather than increases, accountability, since neither the institution nor the governmental agency has clear responsibility for campus operations.

The acceptance of autonomy as a value perpetuated by culture has meant that rationally-based changes in governance structure have had little effect in U.S. institutions. For example, there were over 100 proposals to reform state-level higher education governance between 1985 and 2000 (Leslie & Novak, 2003). Some proposals moved towards centralization and some towards decentralization. The proposals were usually based on political factors rather than a consideration of either efficiency or effectiveness, and the changes produced no consistent outcomes. As a consequence, “there is no obvious best or even better model for organizing and governing systems of public colleges and universities...[and] there appears to be little (nonideological) consensus on what would result in a particularly effective and efficient system of public higher education” (p. 101). A number of scholars have also suggested that structural governance changes make little difference. Clark Kerr said (1982, pp. 29, 30-31) “I once thought that alternative modes of governance had substantial significance in American higher education.... I would now advance the conclusion that, within the range of alternatives considered in the United States, forms of governance make some difference but not as much as often supposed.... [G]iven the heavy emphasis on individually made decisions by faculty members and the active competition among institutions, one specific arrangement in government versus another has minor implications for what actually happens in a university.”

There are three major institutional participants in academic governance in U.S. institutions – the lay board of trustees, the administration led by the president, and the faculty. Unlike most countries, the U. S. has no national education ministry. While national fiscal or research policies may indirectly influence academic institutions, there is little if any direct involvement by the federal government in higher education, and governance of the higher education system is highly decentralized. Indeed, from a formal structural and legal perspective it is probably fair to say that there is no U.S. higher education “system” at all, although a large number of historical forces and cultural processes provide system-like coordination even in the absence of a coordinator.

(1) Lay Board of Trustees

The governing and decision making authority of each university rests with a lay board of trustees which is responsible for protecting the institution and ensuring that it operates in the public interest. The board is a policy-making body. It appoints a president (often with faculty participation) and holds the president accountable for the administration of the institution. Presidents serve at the board's pleasure, and can be removed by them. Although boards may appear to make many decisions, most of them are pro forma in nature, and follow the recommendations of the president.

Boards of trustees of private institutions are completely autonomous and (with minor exceptions) are not accountable to any governmental agency. Boards of trustees of public institutions may be accountable for some aspects of their operations to other state-wide educational coordinating bodies, and each of the 50 States has its own structures and procedures for doing so. In some States a coordinating body may have the final authority to approve new degree programs, establish enrollment limits, require the submission of planning documents, recommend funding levels, establish tuition rates, and require the submission of data and reports. For the most part, however, trustee boards are jealous of their prerogatives and state coordinating bodies are reluctant to interfere in the internal decision making of research universities.

(2) Presidential Leadership

The American college president is often described as a powerful executive, able to set ambitious goals, develop new academic policies, allocate resources to move the institution in new directions, change structures to make quicker and more flexible decisions, and provide both intellectual leadership as the chief academic officer, and management leadership as the chief executive officer of the institution. From a rational perspective it may appear as if a strong president, through the authority delegated by the board of trustees, is able to make major institutional decisions. But while this may be true in a legal sense, it does not reflect the reality of academic culture in most four-year institutions, and certainly not in the major research universities. The power of the president is limited by the influence of the faculty, and by history, tradition, and many internal and external forces. The institution's reputation and access to resources are historically determined and difficult to change over the short run, and most operating budgets consist predominantly of fixed costs so there is little discretionary funding to allocate. Presidential effectiveness depends on faculty support, and the faculty is often academically conservative and resistant to change. The limitations on presidential power in the U. S. are so great that some scholars have claimed that "the presidency is an illusion" (Cohen & March, 1974, p. 2).

Still, despite these limitations, presidents remain the single most influential individual at most U.S. institutions. They meet regularly with the board of trustees, and often set its agenda and interpret and implement its policies. They approve institutional budgets and plans, and they are responsible for ensuring that academic programs and administrative processes are coordinated. They understand educational matters, since they are likely to have been faculty members. They are also experienced managers since they are likely to have previously served in a series of administrative positions with increasing responsibilities. Presidents are able to appoint (usually after faculty consultation) senior administrators, such as vice presidents, with whom they will work. These senior administrators themselves have significant experience and may be selected because they share the president's views on important matters. Although the selection of deans of academic units usually involves significant faculty participation, the actual appointment is done by the president. The president therefore provides a critical link between the rational and the cultural systems of the university, and senior administrators are likely to be influential because they have been appointed through processes that reflect both faculty culture and administrative rationality.

University presidents in the U.S. do not provide leadership because they can make speedy decisions, but because they know the campus culture, and understand the political and structural processes through which things get done. Effective leadership in the U.S. is not based on the strength of an individual president, as much as it is on the density of administrative competence within the institution. Each senior administrator is ultimately responsible to the president, but is also expected to be a leader in his or her area of responsibility; a successful president is able to give some direction and coordination to those leadership efforts.

(3) Role of the Faculty

Although legal authority in U.S. institutions may appear to be centralized, the cultural reality is that power in American universities is widely dispersed. Trustees usually delegate much of their decision making power to the president, while retaining the right of review and final authority. Most trustee boards and presidents recognize the faculty's professional authority through their acceptance of a cooperative principle that has come to be known as "shared governance." This principle is contained in the 1967 "Statement on government of colleges and universities" (American Association of University Professors, 2001) also known as the Joint Statement. It accepts the ultimate authority of the trustees and the president, but also identifies the faculty's "primary responsibility" for educational matters such as faculty status, and programs of instruction and research, and discusses the importance of faculty involvement in educational policy more generally, including the setting of institutional objectives, planning, budgeting, and the selection of administrators.

“Shared governance” is a cultural rather than a rational concept. The Joint Statement is not a legal document, and no institution is required to follow its precepts. The actual structures and processes of shared governance, and the roles given to different faculty groups and administrators, differ from university to university. Institutions use a variety of mechanisms including institutional senates, joint committees, and ad-hoc task forces that enable administrators and faculty to make mutually acceptable decisions. In a smoothly-running institution, there is likely to be faculty involvement in decisions made at every level of institutional governance. A recent study of four-year colleges and universities in the U.S. (Minor, 2003, p. 970) confirmed that “shared governance remains a strong institutional value among all campus constituents.”

Decisions made through processes of shared governance are likely to be accepted because the processes are considered legitimate and consistent with the expectations of the participants. For example, faculty have the right at every university to determine the content and method of their courses, but the processes for approving a new course, establishing a new program, or determining changes in degree requirements may also require review and approval of an array of additional administrators or faculty committees. The purpose of this elaborate system is to reduce duplication and to assure the uniform application of high standards throughout the institution. Faculty may not be pleased when their proposals are not approved for financial or educational reasons, but as long as agreed-on university procedures involving faculty are followed they usually accept such constraints on individual and departmental autonomy.

2. IMPLICATIONS FOR GOVERNANCE IN JAPAN

The decentralization of the system and the value of institutional autonomy in the U.S. can be contrasted with the tightly regulated control of institutions in Japan. Legal educational authority for Japanese National Universities is held, not by autonomous boards of trustees, but by MEXT. Because MEXT in the past has established authoritative regulations and allocated all resources, universities have responded to even its suggestions as directives. Diversity has been limited, and institutions have been likely to do the same things because of “the hidden hand of administrative guidance from the Ministry of Education” (Yoshida, 2002, p. 62).

The conversion of the National Universities to National University Corporations appears to represent a sweeping change in the governance structure of these institutions which will bring their decision processes closer to that seen in U.S. universities. One of the avowed purposes of this transformation is to “secure university autonomy by making the educational and research system more flexible” (Ministry of education, 2001). Although structural changes in the decentralized U.S. have

by and large not been effective levers for institutional change, it is possible that the experience in the more centralized system of Japan will be different.

Under the new system, institutional distinctiveness is to be encouraged, and institutions will establish their own goals. However, these goals must be approved by MEXT which will also use panels of “external experts” to monitor their achievement. The procedures through which this new relationship will be established have not yet been determined, but perhaps even more important than the new structures themselves will be the required cultural changes for both MEXT and the institutions. The promise of autonomy and its benefits represents a potentially positive force in the strengthening of Japanese higher education. But the influence of organization culture is strong, and it may be difficult for the officials of MEXT to “forget” the processes and expectations of the past. If MEXT uses its new authority to micro-manage institutional plans instead of encouraging autonomy, universities may have even less flexibility than in the past and a major opportunity to transform the system will have been lost. If the reforms are to be effective, MEXT must permit institutions not only to make their own decisions but also their own mistakes. Excessive regulation restricts the effectiveness of strong institutions, and does not improve the performance of weaker ones.

The role of the faculty in institutional affairs will also have to be reconsidered. As faculty units come to realize that resources are allocated by the institution itself and not by MEXT, they must become more involved in working with the president to develop institutional policies and plans that are accepted by the faculty as legitimate. The issue of “legitimacy,” like that of “shared governance,” is a cultural rather than a legal matter. Decisions are likely to be accepted as legitimate when the procedures creating them are considered to be fair (Tyler & Blader, 2000). Cooperative group behavior, which makes groups more efficient and effective, depends on legitimacy. In general, faculty have not been involved in the decision to transform the National Universities into National University Corporations, even though this change has significant implications for academic and administrative affairs. Because of this lack of participation, as well as lack of understanding of how the reforms will be implemented, faculty support for the changes may be weak.

Perhaps the most visible governance changes will be those designed to strengthen the role of the president. University presidents in Japan have been called “little more than figureheads under the influence of the educational ministry” (Brender, 2003). In Japan, it is believed that because of “weak presidential leadership and an expectation of discussion down to department level, the whole campus is faced with difficulty in making a swift response to social changes and related expectations” (Arimoto, 1997, p. 42). In the past, executive leadership was neither desired nor expected. Because presidents in Japan are elected by the faculty, usually from among their own members, and have limited administrative experience and support, they are not in a political position to move their

institutions in new directions. When senior university administrative staff is appointed by and accountable to MEXT, deans are elected by their faculties, and institutions have little control over the allocation of budgets, even presidents who might wish to initiate change may not have the management resources necessary to do so.

If presidents in Japan are given the authority to appoint their vice-presidents and other administrators, influence the allocation of financial resources, decide on the structures, processes and personnel that operate the institution's administrative infrastructure, and have a voice in the selection of deans, the potential influence of Japanese presidents may be greatly increased. The U.S. experience is that presidents seen as able to make final decisions are more influential than those whose decisions must be reviewed by a higher authority. When presidents are able to act without fear of second-guessing by MEXT, presidential influence will be enhanced. Yet it would be a mistake to believe that structurally strengthening the decision-making of university presidents alone will help reform their institutions. Presidents will also have to learn how to effectively use their new authority in a manner consistent with the academic culture of their institutions, and the desire of the faculty to participate in important decisions. Neither presidential power nor institutional efficiency may necessarily be enhanced by the ability to make quick decisions. The effectiveness of universities is not based on efficiency and speed but on reliability and trust, and any process that makes it possible to make good decisions more quickly also makes it possible to make bad decisions more quickly. Faculty involvement in governance processes may slow down the making of decisions, but it also assures more thorough discussion and provides the institution with a sense of order and stability (Kerr, 1964). Problems in higher education may be not be due to decisions that are made too slowly because of the drag of consultation, but to those made too swiftly and without regard for institutional core values.

3. ACADEMIC MANAGEMENT IN THE U.S.

Research universities in the U.S. are large and complex organizations, and their effective administration involves securing income, allocating resources, operating supporting services, maintaining faculty personnel systems, and assessing quality.

(1) Securing Income

U.S. research universities obtain their income from multiple sources. In the public sector, general educational operations are supported primarily by state appropriations and tuition. State appropriations are often made following formulas and historic patterns, although the university is

usually able to determine how these funds will be allocated including how additional funds should be expended, and how budget deficits should be accommodated. Private institutions in general do not receive state funds, and therefore must rely more heavily on tuition. They also receive income from endowments and gifts, part of an American tradition of philanthropy by individuals and foundations, as well as from annual fund-raising campaigns aimed at alumni and the general public. Public institutions increasingly receive funds from such sources as well.

Both public and private universities receive substantial grant and contract income from the federal government and corporations, as well as fees for services and income from other sources. These funds may improve institutional quality and prestige, but they are designated for specific purposes and cannot be used to fund the general education program. That is why when revenues from the state government decline, there are two common responses at public institutions: cut the curriculum and reduce the number of faculty (and thus weaken academic programs), and/or increase tuition (and thus restrict access).

Multiple funding sources may stabilize institutional income during periods of volatility, but negative consequences have been noted as well. As institutions bring in additional non-governmental funds there is a tendency for governments to respond by reducing their own commitment. This may lead institutions to raise tuition, or to become still more dependent on developing research contracts, some of which may take the institution into undesirable directions. In the U.S., the governance and budgeting of entrepreneurial research institutes and centers increasingly takes place outside traditional institutional structures, weakening presidential influence, internal governance, and management systems.

(2) Allocating Resources

U.S. universities often have been criticized for distributing budget funds based on enrollments, program level, or other quantifiable criteria unrelated to quality of performance or educational outcomes. Rationalists have long argued that funding institutions based on historic expenditures is wasteful, and they have urged (and sometimes required) institutions instead to adopt processes developed by government and businesses for budgeting and accountability.

For the past four decades, American universities have experimented with a number of rational management techniques that promised to make academic institutions more efficient and effective. An analysis of these techniques (Birnbaum, 2001), ranging from Program Budgeting (PPBS) and Management by Objectives (MBO) in the 1960's to Total Quality Management (TQM) and Business Process Reengineering (BPR) in the 1990's indicates that they all were all promoted as a solution to higher education's problems. They turned out instead to be short-lived fads with significant costs

and few benefits.

The latest rational program, called “performance funding” or “performance budgeting,” had by 2001 been adopted by most States as a method of “assuring public accountability in a decentralized era of managing for results rather than controlling by regulations” (Burke & Minassians, 2001, p. 1). Under these programs, state agencies set numerical standards for specific university outcomes. Institutional budgets were to be affected by satisfactory achievement of the stated goals. The growth of these programs occurred during a period of state budget surpluses and increasing support for higher education. State governments are now running budget deficits, and they have started to drop these programs. Instead, they are substituting “performance reporting,” a process in which performance indicators are publically reported but not tied to budget decisions, and which “resembles more a symbolic than substantive reform” (Burke & Minassians 2003: 21}. It allows institutions and public agencies to appear to be accountable and sensitive to the environment, and to relate budgets to outcomes, without the controversy that would be created by actually doing so.

(3) Operating Support Services

The academic programs of U. S. universities are supported by a large and growing number of administrative offices, bureaucratically organized, and usually under the direct supervision of vice presidents and their senior subordinates. There may be a hundred or more such offices at the typical research university, each responsible for a specific process such as purchasing, personnel appointments, staff benefits, student recruitment, research administration, records maintenance, or institutional research. The administrators who staff these offices are usually specialized and highly trained. In some cases they have advanced degrees, often from university programs designed to prepare university staff members. They may move between institutions during their careers, developing a high level of expertise on the technical, legal, management, and educational aspects of their positions.

While there are always public and faculty criticisms of the large numbers of vice presidents and other institutional administrators, it is difficult in the U. S. to conceive of managing a complex organization without such a bureaucratic infrastructure. Large bureaucracies might appear to pose a danger to academic values, but this has not been a major problem in the U.S., where faculty members report high levels of satisfaction with their autonomy and independence (*The American college teacher: National norms for the 2001-2002 H.E.R.I Faculty Survey*, 2002). The issue is not so much how a bureaucracy can be avoided, but rather how it can be made responsive to the needs of the institution. In the U.S., this responsiveness is facilitated by having the bureaucracy report directly to the president. This was not always the case. At the beginning of the 20th century, many boards of

trustees in the U.S. gave the president responsibility for the academic program but not the financial program. This situation was corrected once it became clear that academics and finances cannot be separated, and that institutional effectiveness and coordination requires that one person must have primary responsibility for both. If the bureaucracy reports to a president who is committed to teaching and scholarship, then the bureaucracy can be designed to support those ends. Problems are created when the bureaucracy is not responsible to the president, but to some external body whose interests are less academic. When this happens, the rules may not be used to support some higher purpose, but become ends in themselves.

(4) Maintaining Faculty Personnel Systems

Since the quality of a university ultimately depends on the quality of its faculty, it is no surprise that research universities in the U.S. give a great deal of attention to how faculty members are selected, and to the conditions of their employment.

Most younger faculty in research universities in the U.S. are selected by faculty committees after a nation-wide search, and begin their careers as assistant professors on fixed-term contracts of one to three years. They may or may not be reappointed, based on regular assessments of their performance and institutional needs. These term appointments normally last no more than seven years in total, at the end of which faculty are considered for permanent appointment (tenure). Before making a tenure decision, the research, teaching and service performance of the faculty member is rigorously reviewed in a process that may take as long as a year and that involves assessments by academics both inside and external to the institution. At the conclusion of these assessments, a decision is made either to promote the faculty member to associate professor with tenure, or to ask the faculty member to leave (a system often referred to as “up or out”). These judgments are made initially by departmental colleagues, and are eventually confirmed or reversed by both administrators and faculty committees at higher levels of the institution. It is the demonstrated achievement of the faculty member over an extended period that permits an institution to determine if permanent employment is in the best interests of the institution. Institutions can improve their quality by giving tenure only to those faculty members whose performance has been judged to be superior.

The support of these personnel systems for appointment, reappointment and tenure requires the establishment of comprehensive policies and procedures that guide how data are to be collected and evaluated, the criteria that are to be employed, the groups and individuals who will participate, and the schedules that are to be followed. These policies and procedures evolve over time, and are created and altered through the institutional processes of shared authority. Although it is important to the legitimacy of the system that all procedural requirements are met when making personnel decisions,

even more critical is the culture of each institution that determines the standards of excellence to be applied, and the rigor with which they will be enforced.

There have recently been strong arguments in the U.S. that tenure should be abolished in favor of contracts. However, only a handful of non-elite institutions have done so. There are claims that abolishing tenure would lead to increasing productivity by weeding out “deadwood,” but there is no empirical evidence to support this notion. A small number of studies have not found that reliance on a fixed-term contract system yields any of the advantages claimed for it (Finkelstein, 2003), and the operation of a system of faculty tenure remains at the core of most institutions including the research universities. For the most part, opposition to tenure in the U.S. is based more on marketplace ideology than on educational improvement.

(5) Assessing Quality

Quality is maintained in U.S. universities through both external procedures which tend to emphasize rationality, and internal procedures that are based primarily on culture. The national government plays no substantive role in these processes. The external forces, such as regulations set by state agencies that apply to public institutions, or regional and specialized accreditation processes, act primarily to ensure that institutions meet specified standards. Accountability for meeting these standards is achieved through institutional self-study, the submission of reports, and visitations by external committees of academic and professional peers. Standards to be met are often stated in measurable and rational terms. In many cases, standards may be set at very high levels, but while they may assure acceptable performance they cannot by themselves lead to the highest quality and true excellence.

Instead, the internal procedures based on academic culture are the ones that determine whether an institution is able to achieve recognition for quality at the highest levels. Academic culture in the U.S. gives status to institutions based on the perceived quality of the faculty, students and curriculum. Perceived quality is essential in the competition for resources, and the commitment to quality is perpetuated by tradition and the socialization of faculty that leads them to be concerned with the maintenance of “standards” in both teaching and research.

Research reputation is established on such factors as research grants received in open competition, prestigious fellowships and prizes awarded, and articles published in the most selective peer-reviewed journals. The best universities do not measure productivity by the quantity of publications, but by their quality and the extent to which they are cited by other scholars. Research is an important determinant of quality in doctoral universities, but the diversity of institutional types and missions in the U.S. means that the quality of other institutions may be assessed instead in terms of teaching, or of

service. Some teaching-oriented liberal-arts colleges, for example, are among the most prestigious institutions in the U.S. In addition, a long tradition of service by public Land-Grant Universities, institutions serving special populations, and community colleges, for example, give many of them high status and regional or national recognition. The maintenance of high quality in the U.S. therefore depends on the development of multiple institutional niches that create alternative paths to excellence. The lesson of the U.S. is that quality is enhanced by internal development and distinctiveness, and not by external control and uniformity.

4. IMPLICATIONS FOR MANAGEMENT IN JAPAN

(1) Securing Income

One major aspect of the reform of National Universities in Japan is a change in the mechanisms by which the level of institutional funding will be determined. In the past, faculties and chairs in National Universities received annual budgets from MEXT based on formulas related to enrollment and other demographic and historical data, and unrelated to institutional performance. Although the precise mechanisms to be used by the new system are not yet clear, it appears as if National University Corporations will be required to propose six-year academic plans to be approved by MEXT, with future funding levels to depend on the degree to which specific numerical targets established in the plan have been achieved.

Institutions will also be encouraged to compete for additional sources of support in addition to core government funding. It is supposed that through seeking additional markets and adopting management principles developed in business and industry, as institutions in the U.S. are believed to have done, educational quality will increase and institutions will be more flexible as they adjust to the needs of the market. Institutions would also have the authority to allocate funds as they see fit.

The reforms will encourage Japanese universities seek support from multiple sources, just as American universities do. Seeking external grants to encourage cooperative research with business and industry may strengthen university scholarship and serve the public. However, as the U.S. is discovering, it may also distort the academic mission by favoring some disciplines more than others, withholding the results of industry-sponsored research from the general public, and encouraging universities to be the product research arms of private business firms.

Encouraging an American-like approach to multiple funding sources also overlooks some significant historic and cultural differences between the two countries. The U.S. has a long tradition of private giving, initially to private institutions but increasingly to public universities as well. Even before U.S. universities established offices for fundraising, many institutions could count on receiving

annual support from alumni, corporations, foundations and other citizens, some of whom had no formal relationship to the institution. Some of these gifts are given in the form of money or other gifts for immediate use; others are given in the form of endowments which generate income. The amounts involved can be substantial; Harvard has an endowment of \$17 billion, and eighty U.S. institutions have endowment funds in excess of \$.5 billion.

(2) Allocating Resources

Giving National University Corporations authority to allocate their resources should have a major effect in strengthening presidential influence. But the use of numerical targets as a mechanism to influence future funding is more problematic. It is believed that National University Corporations should take a more business-like approach to the expenditure of public funds by linking resources to outcomes. Although the precise mechanisms have not yet been developed, the system being contemplated appears to be similar to several management systems that have not proven to be successful at U. S. institutions in the past.

The failure in the U.S. of systems of performance-related public funding should be studied carefully by MEXT as it develops new mechanisms for National University Corporations. In the U.S., programs developed when there are surplus resources do not function well when instead there are deficits. Attempts to use formulas to allocate funds have little effect on institutional performance, and create great controversy. The data required to operate these systems are expensive to collect, and are not used for policy purposes. In addition to the technical problems involved in establishing such systems, there are serious substantive issues as to what criteria would be used. But perhaps of greatest importance, questions must be raised about whether any indicators, applied in a formulaic way, can truly help improve institutional quality.

There may be some value in having institutions establish specific numeric goals, such as increasing the number of patents they earn or the number of university/industry partnerships they create, but there are two things using such numeric indicators will not do. It will not measure movement towards becoming an internationally recognized institution, since the essence of excellence may be found more in academic culture than in rational formulas. And it will not strengthen those aspects of university development that are more difficult to measure. President Nagao, for example, has called for university leadership to “recover and re-establish ‘humanity’ in a technology-driven society” (Nagao, 2000, p. 54) and to improve liberal arts courses to excite students’ curiosity. Numeric indicators are the enemies of concepts such as “humanity” and “curiosity.” The reality is that many of the things that can be measured in academic institutions are not important, and many of the things that are important cannot be measured.

(3) Operating Support Services

Another aspect of the reform would encourage the development of better management policies by adding business executives to committees that advise the president. In Japan, middle-managers may have no specialized educational background, and be moved from one department to another so that people in the Personnel Department may find themselves three years later assigned to work in Admissions. The value of such a policy is that it gives administrators a well-rounded view of many different university operations. The great disadvantage, however, is that it makes it difficult if not impossible to develop high levels of expertise in any area. Generalized rather than specialized expertise may be useful when institutions follow well-established routines and procedures, and operate under administrative rules established by other organizations. But when institutions must function independently in a complex and constantly-changing environment, the U.S. experience suggests that specialized expertise is essential.

Presidents of National University Corporations may have little experience in managing support services. Under the reform they will have a group of business officials on a university management committee to whom they can turn for advice. But while these officials may have technical expertise in certain business processes, they will be unlikely to know anything about university culture and academic management. Their “advice,” therefore, may improve efficiency but at the same time be counterproductive to the development of stronger educational institutions. Processes developed in business settings may be inappropriate for universities. Presidents will need management advice, but the experience in the U.S. suggests it should come, not from external business experts, but from the professionally-trained members of the president’s own staff who understand both the academic and the management aspects of the organization.

(4) Maintaining Faculty Personnel Systems

Among the most contentious aspects of the reform is abolishing the civil service status that has conferred tenure on faculty in the National Universities. Although the precise mechanisms though which faculty appointments will be handled are not yet clear, it appears as if institutions, and academic units within institutions, will have the option of retaining some system related to tenure or substituting for it term contract appointments. Institutions are being encouraged by MEXT to move all units towards the term contract system.

How is it that “tenure” in Japanese institutions is being abolished in order to improve quality and market responsiveness, while in the U.S., which is recognized both for its quality and its responsiveness tenure is being maintained? The answer may be found not so much in the concept of tenure, as in the means by which it is achieved. In the past, a faculty member in Japan was

considered to have tenure immediately upon appointment. Tenure in the U.S. is achieved quite differently. As Japan moves from an employment system in which tenure was awarded at the time of initial employment, to a system in which employment will be based on term appointments, the development and maintenance of the management systems to support faculty personnel procedures will become increasingly important. The administrative issues are quite significant. If, for example, faculty in National University Corporations are given five year contracts, then every five years (at least) reappointment decisions will have to be made.

To do so, procedures will have to be established, data will have to be collected, records will have to be maintained, contracts will have to be written, and payroll and other systems will have to be adjusted. But the cultural issues may be even more significant than the administrative ones. In the U.S., there is a cultural agreement that making these decisions is essential to the improvement of institutional quality. Nevertheless, the non-reappointment of a fixed-term faculty colleague who has been a part of a department for seven years can be a painful, and sometimes a disruptive, experience. It may be even more difficult for Japanese academics to honestly assess the work of colleagues if the consequence is to force someone out of an established group.

It has been pointed out that the tenure system in the U.S. strengthens quality by requiring institutions to make a final decision to retain or not retain someone, rather than by allowing the mediocre to drift along. Tenure is a life-time commitment; term contracts may make it easier to reappoint a marginal person because the stakes are limited. A term contract system that does not weed out those not performing at a level of excellence may have more problems than a tenure system; not only may it compromise stability, but it may not improve institutional flexibility.

There are several issues that should be addressed if Japan is to abolish tenure. The first, and most critical, is whether it is possible to create a world class institution which does not have at its core a critical mass of distinguished, permanent (whether through tenure or some other means) faculty members. Certainly no institution in the United States has done so. A second is how Japanese institutions will acquire the administrative resources and experience necessary to administer a contract system, and whether academic culture in Japan will support it.

(5) Assessing Quality

It has proven to be difficult to assess the quality of Japanese institutions. Attempts to replicate the U.S. concept of accreditation have not been culturally accepted, and while regulations by MEXT can ensure meeting minimum standards they may not necessarily improve the quality of either teaching or research. To the general public, institutional quality has been equated with scores on admissions tests rather than with any indices of institutional performance. Many would agree that it

is difficult to build high quality institutions based on the old system in which faculty were often selected from within the institution (Arimoto, 1997, p. 37), and appointed for life without any subsequent assessment of their performance. But it is possible that a system in which everyone is on term appointments will pose comparable barriers to the development of quality. The maintenance of high quality will also require that faculty research proposals be judged on the basis of merit, and that publications be assessed by peer review, even when the results compromise the Japanese tradition of fairness or require junior faculty to judge the work of their seniors.

Although the system for assessing universities under the new system is not yet clear, it appears that it may involve external groups that would determine if an institution had met its goals. These judgments would then be reflected in future resource allocations by MEXT. There are two different approaches to assessing institutional quality. One, referred to as formative evaluation, emphasizes ongoing assessment for the purpose of improvement. The other, summative evaluation, emphasizes final assessment for the purpose of decision making. Experience in the U.S. suggests that no single process can effectively be used for both kinds of evaluation, and Japan may have to decide explicitly how the dual objectives of improvement and decision making will be accomplished. It also suggests that quality should not be judged by the extent to which goals established six year earlier have been achieved, but by the degree to which the institution has improved over that time. The judgment of whether an institution is progressing towards the achievement of international status cannot be made by governmental ministries, no matter how wise and benevolent they might be. It can be made only by those who have acquired the judgment and knowledge to do so because they have already had experience in such institutions.

5. THE EFFECTS OF REFORMS IN GOVERNANCE AND MANAGEMENT

Good governance and sound management are important if an educational system is to be both effective and efficient. But ultimately they are only means. The question is whether the means employed will lead to the outcomes desired. In both the United States and Japan, universities are being urged to reduce reliance on public funding, seek external sources of support, respond to markets, privatize inefficient operations, and introduce the business practices of private enterprise. Although in both countries the need for reform is often couched in terms of improving quality or service, it is clear that an important – if not the major – force for change in both is essentially financial, and not educational. Governments want to pay less and get more.

There is no question that academic institutions have to make efficient use of resources and be accountable to the society that supports them. However, the notions of efficiency and accountability

have become confused in the market-oriented economy of the U. S. with the structures and processes of business firms. All organizations are not alike. A university is a not-for-profit, mission-oriented social institution, not a profit-seeking, business organization, and neither can effectively be run like the other. If Harvard University was run like Toyota, and Toyota was run like Harvard University, neither would be pre-eminent in their respective fields; in fact, neither might even survive. In the same way, a great university can neither be created or operated like a government ministry. A university is not effective in spite of being a loosely-coupled system -- it is effective because it is a loosely coupled system that cannot be fully assessed in rational terms.

No one can be certain of the long-term effects in the U.S. of attempts to make universities more responsive to the market; the effects in Japan are even more problematic. As suggested by the failed attempt after the Second World War to impose programs of liberal education on a Japanese system which had no basis on which to understand or support them, attempts to transfer social structures or processes from one culture to another are fraught with difficulties. Not only may proposed changes be implemented symbolically rather than substantively, but instead of strengthening a system their introduction may disrupt and weaken it. Experiences in the U.S. must therefore be viewed with caution. The decentralized nature of the U.S. system means that our experiences may have only limited relevance for reform efforts in Japan. Never in the U.S. experience has there been - or could there be - a comprehensive, centralized plan that would make so many untested changes simultaneously in so many institutions.

In the absence of answers, it may be helpful to ponder questions. For example, if it is true that in the past Japanese institutions have not been provided with sufficient facilities and qualified faculty to sustain good teaching and research for the growing numbers of graduate students (Nagao, 2000, p. 52), what might be the effect of further reducing the level of public funding? Can Japan emulate the success of American universities merely by improving management to become more efficient, or will success instead require a significant increase in national funding levels so that it more closely approximates the percent of GNP devoted to higher education in the U.S.?

What might be the effects on the other sectors of Japanese higher education of increasing support for a small number of excellent universities? If total public support is diminished, it appears as if some public institutions may be abolished, while many private institutions will be bankrupt. The widespread public support in the U.S. for its system of elite higher education is based in good measure on the availability of non-elite institutions to serve the masses of students. It is doubtful that political support for research universities could be maintained if the U.S. did not at the same time have a large number of local and regional institutions offering two-year, four-year and graduate degrees. Will a

reformed Japanese system with decreased funding be able to command public support if the access, quality and diversity needed by its students is diminished?

Will the intention of replacing tenure with term contracts provide greater flexibility and encourage innovation, or will it weaken faculty commitment and make it more difficult for institutions to compete for world-class scholars?

Will relating university programs to commercial interests make it more or less difficult to restructure curriculum to support the sciences or social sciences, or to encourage such desirable characteristics as “creativity?” Compared to industrialized Western nations, Japan has a far greater proportion of students in engineering, and a smaller proportion in science. Japanese contributions to higher levels of creativity may require that this ratio be changed (Naito, 2000). If universities are given financial incentives for patents and collaboration with industry, what effect is that likely to have on enrollments in engineering vs. science? And may dependence on external research grants lead to the reappointment of faculty whose research has high commercial value, but little scientific value?

Will the reformed university system will be able to balance the essential, yet frequently conflicting, demands of autonomy and responsiveness? In the U.S., this responsibility is fulfilled by boards of trustees that hold institutions accountable, but at the same time buffer them from improper pressure from legislatures and other external groups. In Japan, the emphasis appears to be on “‘layman-control,’ with the involvement of media, parliament and government” (Yonezawa, 2003, p. 153). But even with the media as a watch-dog, will it be possible for MEXT to maintain the academic integrity of National University Corporations while at the same time it is under pressure to increase efficiency and reduce costs?

And finally, how will Japan meet “the first challenge for Japanese universities [which is] is the need to evolve into the student-centered institutions that are appropriate in a mass higher education system” (Altbach & Ogawa, 2002, p. 3)? Faculty in the U.S. consider teaching to be a major aspect of their positions, and their interests tend to lie more towards teaching than to research. In Japan, membership in the academic profession, whether in a research university or a two-year college, has historically been defined primarily in terms of research, and university faculty are more likely to express a preference for research than teaching (Altbach & Lewis, 1996, p. 20). It is very difficult to transform a cultural value for research into one for teaching, and while MEXT has explicitly stated the need to improve teaching it is unclear how it will attempt to implement its intentions.

The problem of improving teaching in Japan is made even more difficult because of student lack of interest in teaching reforms. It has been pointed out (Arimoto, 1997, p. 39) that “without student support of faculty members, no teaching innovation will be accomplished.” The issue of teaching quality in Japanese universities can be traced to the expectations and socialization of students and

faculty long before they meet in the college classroom. Marginal improvements in a reformed system may perhaps be influenced by programs of faculty development, teaching assessment, and linking salary and other matters of professional status to demonstrations of good teaching. However, a long-term solution may ultimately depend on changes in the intellectual preparation students get before entering college, in the ways in which potential faculty members are socialized, trained, recruited, and rewarded, and in the development and support of categories of institutions with explicit teaching missions. Systems of assessment must be developed if faculty are to be held accountable for teaching, and if students are to be held accountable for learning. It may also require a change in the culture of both government agencies and business corporations to give more attention to what a job applicant has learned, and less to the selectivity of the university the applicant has attended. If employers don't care what university graduates know, universities are less likely to be concerned as well.

6. THE PURPOSES OF HIGHER EDUCATION

In the U.S., there has been an implied social contract between higher education and society; universities were to create and disseminate valid knowledge, and in exchange society was to support and protect them. From a social perspective, the U.S. system has given the primary responsibility for meeting the needs of mass higher education to public institutions, which enroll over 75 percent of all students. This suggests that access to higher education, at both the undergraduate and graduate level, has been historically considered a public as much as a private good. While this concept is now under conservative political and economic pressure in the U.S., the American public in general sees a college education as the means for a happy and productive life, accepts the need for continued public funding of public institutions, and is concerned when increases in tuition threaten access for middle-income students. Now, as the marketplace of ideas is drifting towards becoming a marketplace of commerce, the social contract is being questioned and educational values may be eroding.

This implied social contract also has given great credibility and privilege to both institutions and professors because they promised to engage in the disinterested acquisition, transmission, and protection of knowledge. Now, as academic research efforts are increasingly directed at accumulating wealth, either for the researcher or for a corporate sponsor, the legitimacy of the social contract is being questioned, and the credibility of academics is being eroded (Montgomery, 2003).

Both Japan and the United States have focused attention on questions of means, with little attention given to the ultimate ends for which institutions of higher education exist. Should higher

education be a public good accountable to the public, or a private good accountable to those with the ability to purchase it? A market oriented system identifies it more as a private good, and suggests that those who benefit should bear the burden of paying for it. But while MEXT wishes to move institutions towards the market approach, at the same time it recognizes that the reason for supporting world-class universities is “they constitute the intellectual foundation for a dynamic society and prosperous economy” (Ministry of education, 2001), both of which are public goods.

Making National University Corporations more responsive to market demands may improve their quality, but it may also lead them to reduce their standards in the continuous quest for money. Meeting the needs of massification may have been a cause of “mass-production class-room teaching; declines of teaching quality; mass-produced inferior students; loss of social accountability” (Arimoto, 1997, p. 34) that have plagued many private institutions in Japan. Some of the existing quality problems, therefore, may be the result of leaving institutions to the influence of the marketplace; institutions wanted enrollments and money, students wanted a degree without making great effort, and the institutions filled a market need. The market may be efficient, but the market should not be expected to elevate culture, improve society, or serve broader social interests if buyers are not interested in these products. If Japan is serious about reform, perhaps only government can provide the necessary support for “so-called useless research that has no immediate applications to help develop the kind of human resources needed in post-industrial society” (Sawa, 2003).

Related to the question of whether education is a public or private good is the question of the purposes it is to serve. In both the U.S. and Japan there is an increasing tendency to focus attention on the economic purposes of higher education, to the exclusion of other, less tangible purposes. Are universities to be considered as social institutions or as an industry (Gumport, 2000b)? As a “curiosity-driven institution in the cultural belief system, [or] as a service enterprise according to an utilitarian belief system?” (Enders, 2002, p. 85). Nations must face the critical question of whether institutions can best serve society through privatization and increased responsiveness to market demands, or through criticism and resistance to interests that constantly ebb and flow with changes in public opinion. They must consider whether institutions that become more dependent on the market may also lose their autonomy to criticize the business or other forces that drive those markets.

The conversation about ends is critical, but “there has been little discussion of the philosophy of higher education tying together both the concrete content of what is to be taught and its curricular implementation” (Yoshida, 2002, p. 61). The purpose of leadership, governance and management is to provide support for an educational program. Academics, politicians, and bureaucrats in the U.S. and Japan should engage in at least as much thoughtful discussion about purposes and programs as they are now doing about structure.

In 1912, Richard Burdon Haldane, a British statesman, wrote “it is in universities that the soul of a people reveals itself.” Whether a university system is contributing properly to a nation’s economic progress is an important matter, but it is not the only question to be asked. Are universities also helping to preserve a society’s cultural traditions? Are they developing the potential of individuals? Do they support a just social order? Are they providing knowledge for its own sake? Do they serve as the enclaves of critical thought and contemplation on which the improvement of civilization depends?

The ultimate question for both Japan and the U.S., as they go about the never-ending process of forming and reforming their systems of higher education, is not merely “what do we want our universities to be,” but rather “what do we want our people to be?”

References

- Altbach, P. G., & Lewis, L. S. (1996). The academic profession in international perspective. In P. G. Altbach (Ed.), *The international academic profession* (pp. 3-48). Princeton, NJ: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Altbach, P. G., & Ogawa, Y. (2002, January). Introduction. *Higher Education*, 43(1), 1-6.
- American Association of University Professors. (2001). Statement on governance of colleges and universities (1967). In *Policy documents and reports, ninth edition* (pp. 217-223). Washington, D. C.: Author.
- The American College Teacher: National Norms for the 2001-2002 H.E.R.I Faculty Survey* (Higher Education Research Institute). University of California - Los Angeles. (2002).
- Arimoto, A. (1997, July). Massification of higher education and academic reforms in Japan. *RIHE International Seminar Reports, No. 10*, 21-55.
- Arimoto, A. (2000, March). Summary progress of the Higher Education Research Project and the meaning of The President's Summit. *RIHE International Seminar Reports, No. 11*, 1-10.
- Birnbaum, R. (2001). *Management fads in higher education: Where they come from, what they do, why they fail*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brender, A. (2003, 21 February). The big shrink: As enrollments dwindle in Japan, universities begin to merge. *The Chronicle of Higher Education (Washington D. C.)*.
- Burke, J. C., & Minassians, H. P. (2001). *Linking State Resources to Campus Results: From Fad to Trend - The Fifth Annual Survey* (Higher Education Program). Albany, NY: The Rockefeller Institute of Government.

- Cohen, M. G., & March, J. G. (1974). *Leadership and ambiguity: The American college president*. New York: McGraw-Hill.
- Enders, J. (2002). Governing the academic commons: About blurring boundaries, blistering organisations, and growing demands. In *The CHEPS inaugural lectures 2002* (pp. 70-105). Enschede, The Netherlands: University of Twente.
- Finkelstein, M. J. (2003, Summer). Floodlights, spotlights, and flashlights: Tenure meets the glare of empirical social science. *Review of Higher Education*, 26(4), 503-513.
- Gumport, P. J. (2000b). Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives. *Higher Education*, 39, 67-91.
- Itoh, A. (2002, January). Higher education reform in perspective: The Japanese perspective. *Higher Education*, 43(1), 7-25.
- Kerr, C. (1964). *The uses of the university*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Kerr, C. (1982, October). "The Uses of the University" two decades later: Postscript 1982. *Change*, 14(7), 23-31.
- Leslie, D. W., & Novak, R. J. (2003, January and March). Substance versus politics: Through the dark mirror of governance reform. *Educational Policy*, 17(1), 98-120.
- Ministry of education, s., sports and culture (Japan). (2001). Chapter 5. In *Educational reform for the 21st century*. Tokyo, Japan: Author.
- Minor, J. T. (2003). Assessing the senate. In W. G. Tierney (Ed.), *Academic governance in a Protean environment* [Special issue]. *American Behavioral Scientist*, 46(7), 960-977.
- Montgomery, D. C. (2003, September/October). Marketing science, marketing ourselves. *Academe*, 89(5).
- Nagao, M. (2000, March). Present and future of higher education in Japan. *RIHE International Seminar Reports, No. 11*, 51-55.
- Naito, Y. (2000, March). Science and technology in universities of the 21st century. *RIHE International Seminar Reports, No. 11*, 135-140.
- Opinion leader Yasuhiro Nakasone. (1997, 10 June). *Daily Yomiuri On-Line (Tokyo, Japan)*..
- Sawa, T. (2003, 10 June). 'Soviet-style' reforms won't improve national universities. *The Japan Times (Tokyo)*.
- Tyler, T. R., & Blader, S. L. (2000). *Cooperation in groups: Procedural justice, social identity, and behavioral engagement*. Philadelphia: Psychology Press.
- Yonezawa, A. (2003). The impact of globalisation on higher education governance in Japan. *Higher Education Research & Development*, 22(2), 145-154.

Yoshida, A. (2002, January). The curriculum reforms of the 1990s: What has changed? *Higher Education*, 43(1), 43-63.

ガバナンスとマネジメント

—アメリカの経験と日本の高等教育への示唆—

ロバート・バーンバウム
(メリーランド大学)

新たな知識が、経済や社会の発展においてもっとも重要な要因であるという認識の広がりこそが大学のおかれている現状である。大学の目に見えない産物である知識が、我々の文化におけるもっとも強力な基本的要素であり、専門的職業と社会階級の勃興と衰退、そして地域と国家の栄枯盛衰にまで影響を及ぼしていることを我々は今まさに認識しているところである (Kerr, 1964, pp.vi-vii)。

日本では、大学が文部科学省から大きな自律性を獲得し、従来の政府補助金への依存を弱めて、市場の規律に即応するように高等教育システムの改革を進めている。改革の中で、国立大学における教員の雇用システムを改め、学長のリーダーシップにより自由を与えるために管理運営構造を変え、また民間セクターで展開された、経費をより成果に関連付けるマネジメントシステムを導入することになろう。改革の最終的な目標は、特徴のある世界クラスの機関を創出することによって、日本の高等教育の質を改善することである。

本稿では、日本の国立大学における改革、特に、最高の国際標準にみあう大学に発展させるという日本の関心に対し、アメリカにおけるガバナンスとマネジメント改革の経験をもとに示唆を論じる。いかにしてそのような大学を創出しうるのか。アメリカの経験からは、少なくとも3つの要件、すなわち、「資源」、「時間」、そして「人間」が挙げられよう。

最初の要件である「資源」には、研究室、研究施設、図書館、コンピューター、そしてその他研究者の仕事に不可欠なものが挙げられる。それらは、安価には購入できず、優れた研究大学では非常にコストがかかる。弱小機関の統合は、基本的な教育サービスを支援する有効な手段であるかどうかは定かではないが、それでは、個性を持つことは難しく、卓越性を高めるには誤った戦略であろう。

2つ目の要件は「時間」である。オックスフォード大学は11世紀に、ハーバード大学は17世紀にその起源をたどる。アメリカのその他世界クラスの大学は、18-19世紀に創立されたものが多く、20世紀に創立されたものは少ない。1900年に作成された優れた大学のリストは、2000年の同様のリストとかなり重複している。新設の機関は、世界のエリート機関に肩を並べることを目指しているため、質の面で目覚ましい躍進をみせている。その一方で、エリート機関

* 本訳は伊藤さと美、葛城浩一、渡辺達雄が分担して行い、羽田貴史が表現の訂正など全体の調整を行った。

も実績にあぐらをかいているわけではなく、同様に質を向上させており、その上資金も豊かであり、エリート機関へのハードルは絶えず上昇している。中曽根元首相はかつて、「教育改革を達成するためには植林同様、30年かかる。」（“Opinion leader Yasuhiro Nakasone”, 1997）と述べたことがある。高等教育という森林の成長には、より長い時間を要するであろう。

研究大学における質のもっとも重要な要素である3つ目の要件は「人間」である。優れた大臣や理事というのは、大学の重要性を理解し、変わらぬ支援を保証する。また、優れた管理運営者は、研究と教育のニーズに即応し、学問の助けとなる環境を創出する。しかし研究大学の質を決定するもっとも重要な要素は、教授団の優秀さである。世界クラスの大学は、多様な領域における世界クラスの研究者集団なしには存在し得ない。高度な訓練を要するあらゆる領域には多くの有能な人々がいるが、国際的に認められる業績を持つものは比較的少ない。優れた研究大学は互いに大学院教育システムが生み出す優秀な人才獲得のために競合し、核となる研究者を奪い合い、世界中の優秀な学者、研究者、大学院生をひきつけようとする。そうした学者たちは、彼らが求める自律性や必要とする設備、同じような才能を持つ同僚たちを含めて、仕事のための知的社会的条件が得られるならば、その大学に来ることだろう。

「資源」、「時間」、「人間」は、重要な要件ではあるが、ガバナンスとマネジメントのシステムもやはり重要である。ガバナンスとマネジメントのシステムそのもので優れた大学を創出することはできないが、効果的なシステムは、そうでないシステムが大学の発展を妨げるのに対し、その発展を促進する。大学のガバナンスとマネジメントについて考える際、「合理的」（“rational”）と「文化的」（“cultural”）とでもいいうる、少なくとも2つの全く異なる観点が存在する。これらの観点は有効ではあるが、各々が完全なものではない。各大学の改善を成功させるためには、双方を考慮しなければならない。合理的観点は、権力関係を明らかにし、ある種の組織的なプロセスを規定し、教育システムにおいて制定された政策と手続きの順守を促す構造と諸規定に着目する。一方、文化的観点は、教育システムを結合させる社会的な結びつきを創出する歴史的、伝統的、個人的相互作用によって形成される価値や信念に着目する。

大学では、文化的観点と合理的観点の間に、常に緊張がある。環境の変化に目を向けず、過去の文化を保持することだけを考慮する大学は、すぐに時代遅れの遺物になってしまうだろう。文化的要素を考慮せず、将来望ましい成果につながるであろう新たな構造もしくは手続きの計画を合理的に試みる大学は、その使命感やアイデンティティを即座に失いうる。新たな構造やプロセスの確立は比較的容易であるが、それらが文化的期待に矛盾していれば、失敗しかねない。それらを成功させるためには、大学は、現状維持と変化の必要性双方のバランスをとらなければならない。有本教授が述べるように（2000, pp.7-8）、大学は「学術機関に適切な優先事項や役割を追求するために自組織の自律性を維持」しようとする同時に、「社会的期待にこたえようとするならば、研究、教育、社会サービスといった大学の業務の改善」をも試みなければならない。

教育システムの合理的要素は、通常文書化され公開されており、比較的容易に観察できる。

対照的に、文化的要素は通常文書化されておらず、たいした議論もなく「世の中のルール」として無意識に受容されている。そのシステムの当事者でさえ、それらを意識的に認識することはないため、たいてい観察することは難しく、変化に対してひどく抵抗する。大学改革における多くの試みは、管理運営及び政治的な影響力を受けやすいため、合理的要素が強調される。文化的要素は、1つには目に見えず、1つには誰1人として最善の改革の方法を知らないため、たいていほとんど注意が払われない。

ある評者は、日本の大学をより柔軟で市場志向にさせる運動は、「アメリカ様式」(Arimoto, 1997, p.43)に基づいていると批評する。それを、日本のシステムの「アメリカ化」や「アメリカモデルの無批判的で無節操な受容」(Ito, 2002, p.24)と呼ぶものもある。アメリカの大学の質はある程度は、階層的構造、強力な学長のリーダーシップ、多様な収入源、そして公的なアカウントビリティ・システムの結果であると広く信じられている。こうした一般化には、何ほどかの真実は含まれてはいるが、大学が実際どのように機能しているかについての誤った見解を提供しているようである。日本の大学改革の多くの側面は、アメリカの実践への信頼に基づいているため、本稿では、アメリカにおける大学のガバナンスとマネジメントを考察することから始め、次にそれらの日本における大学改革の妥当性について問題を提起したい。構造的、文化的差異が比較や予測を困難にするということをもふまえた上で、アメリカ人の目を通して日本の改革を概観することは、改革による改善の見込みを確実にする示唆となる。もっとも、それは重大な問題をもたらすかもしれないのだが。

1. アメリカにおける大学のガバナンス

「ガバナンス」とは、学術機関とその出資者が、異質ではあるがともに効果的に統制し、影響を与える 2 つのシステムのバランスを保つ構造やプロセスのことを指す。法的権限 (legal authority) に基づくシステムは、政府、理事会、及び彼らの代理人である管理運営者の役割を基盤とする。一方で、専門的権限 (professional authority) に基づくシステムは、教授団の役割を正当化する。それらのシステムはともに、ガバナンスの合理的かつ文化的側面を表している。法的権限及び専門的権限といった基本的な観点はしばしば相容れないように映るため、「誰が決定するのか」、そして「誰が誰に決定させるのか」が、ガバナンスの基本的な問題となる。

アメリカの大学における文化的側面からみたガバナンスの中心的価値は、各機関の自律性である。主要な決定が各機関のガバナンスシステムを通してなされる場合に限り、各機関の有効性は保たれ、改善されうると信じられている。政府機関を含む外部による干渉は、アカデミック・フリーダム、機関の質、組織の有効性に影響を及ぼす。さらにこの類の干渉は、機関であれ、政府機関であれ、キャンパス経営に対して明確な責任を持たないため、アカウントビリティは増大するどころか減少してしまう。

文化によって保持されている価値としての自律性の受容は、ガバナンスの構造における合理

性を根拠とした変化が、アメリカの機関においてほとんど影響を持ってこなかったことを意味する。例えば、1985年から2000年の間には、州レベルの高等教育ガバナンスを改革する100を超える提言があった（Leslie & Novak, 2003）。集権化を志向した提言もあれば、分権化を志向した提言もあった。これらの提言はたいいてい、効率性や有効性よりもむしろ、政治的要因に基づいており、一貫した成果は生まれなかった。その結果として、「公立大学のシステムを組織化し、管理するための最高のモデル、あるいはよりよいモデルは存在しない… 公立の高等教育の、特に効果的で効率的なシステムをもたらすものについて、（特定のイデオロギーによらない）合意はほとんどみられない」（p.101）。また多くの学者は、構造上のガバナンスの改革はあまり変化をもたらさないと示唆している。Clark Kerrは、次のように述べたことがある。「私はかつて、ガバナンスを別の形態にすることは、アメリカの高等教育において重要な意味を持つと考えていた… 私は今、アメリカにおいて考慮されている選択肢の枠内では、ガバナンスの方法はある程度の変化を生じさせるが、想定されるほどではないという結論に至った… 教授団によって個々になされる決定や、機関間の活発な競争に重点をおくと、政府の具体的な取り決めは、実際に大学で起こっていることに対してあまり大した示唆を持たない」（1982, pp.29, 30-31）。

アメリカの機関には、大学ガバナンスにおいて3種の主要な機関の関係者が存在する。すなわち、素人からなる理事会（lay board of trustees）、学長を代表とする管理運営者、そして教授団である。諸外国と違って、アメリカには全国的な教育省は存在しない。財政政策もしくは学術政策が、学術機関に間接的に影響を及ぼす一方、高等教育において連邦政府による直接的な関与がたとえあるとしてもわずかであるし、高等教育システムのガバナンスは高度に分権化している。実際には、たとえ調整者がいなくても、歴史という大きな力や文化的プロセスが、システムにも似た調整を行なっているが、形式上の構造的、法的観点からすれば、アメリカ高等教育「システム」というものは全く存在しないといっても差し支えないだろう。

(1) 素人からなる理事会

各大学の管理や意思決定は、機関を保護し、公的な利益のもとに運営することを保証する責任のある理事会が行う。すなわち、理事会は政策決定機関である。理事会は学長を任命し（しばしば教授団も参加のもと）、機関の経営責任を負わせる。学長は、理事会の希望に応え、理事会によって解任させられる。理事会は多くの決定をしているように映るが、その多くは、事実上形だけのもので、学長の提言に従っている。

私立大学の理事会は、完全に自治権を持ち、（わずかに例外はあるが）いかなる政府機関に対しても説明責任はない。公立大学の理事会は、州全体の教育調整団体に対し、運営面についていくらか説明責任を負っており、50州それぞれが、そのための独自の構造と手続きを有している。ある州では、調整団体が、新たな学位プログラムの承認、入学者数制限、計画文書の提出要求、財政レベルの勧告、授業料額の設定、データや報告書の提出要求に関する最終権限を有

している。しかし、理事会は彼らの特権をねたんでおり、州の調整団体は、研究大学の内部の意思決定への介入には消極的である。

(2) 学長のリーダーシップ

アメリカの大学長は、野心的な目標を掲げ、新たな教育研究の方針を展開し、機関を新たに方向付けるための資源を分配し、より迅速かつ柔軟な決定をするために構造を変え、大学の役員の名としての知的なリーダーシップと、機関の職員の長としてのマネジメントのリーダーシップをともに提供することのできる、強力な執行者として論じられることが多い。合理的観点からすると、理事会によって委譲される権限を通して、まるで強力な学長が機関の主要な決定を行うことができるかのように映る。これは法的意味合いにおいてはあてはまるが、4年制大学の現実を反映しているわけではない。主要な研究大学においてはなおさらである。学長の権力 (power) は、教授団の影響力、歴史、伝統、そして多くの内的影響力及び外的影響力によって制限されている。機関の名声や資源の入手は歴史的に決定されており、短期間で変化させることは難しい。そして運営予算の多くは、主に固定費から成るので、分配すべき自由裁量の資金はほとんどない。学長の役割の有効性は、教授団の支援次第であるが、教授団というものは学問的観点から、変化に対してたいてい保守的で抵抗するものである。アメリカにおける学長の権力の制限があまりに多いため、何人かの学者は、「学長職とは幻影である」と主張してきた (Cohen & March, 1974, p.2)。

これらの制限にもかかわらず、依然としてアメリカの大学でもっとも影響力のある唯一の人物は学長である。学長は定期的に理事会と会合を持ち、頻繁に課題を設定し、その政策を説明し、実行する。学長は、機関の予算と計画を承認し、教育研究プログラムと管理運営のプロセスとが調整されるよう努める責任を持つ。学長は、教授出身者であることが多いため、教育上の問題に精通している。学長はまた、多大な責任を伴う一連の管理運営上のポジションを経験していることが多いため、経験豊かな経営者でもある。学長は、ともに働くことになる副学長のような上級の管理運営者を (通常教授会の助言を経て) 任命できる。これらの上級の管理運営者自身はかなりの経験を持っており、重要な問題において学長と見解を共有しているため、選出される。学部長の選考には通常、重要な教授団の関与があるが、実際は学長によって任命される。したがって、学長は、大学の合理的システムと文化的システムの間に重要なパイプを提供している。また上級の管理運営者は、教授団の文化と管理運営者の合理性をともに踏まえたプロセスを通して任命されているため、影響力が大きいといえる。

アメリカの大学長は、迅速な決定ができるからではなく、キャンパス文化はもとより、物事が実現する政治的、構造的プロセスに精通しているからこそ、リーダーシップを発揮しているのである。アメリカでは、効果的なリーダーシップは、学長個人の人力によるものではなく、事実上、その機関内の管理運営能力の集積度 (density) による。学長は、各上級管理運営者に対して最終的な監督責任 (responsible) を持つが、管理者たちも彼らの責任の範囲内でリーダ

一であることが期待される。自らの指揮に方向付けを与え、調整を行うことができる学長はよい結果をもたらすであろう。

(3) 教授団の役割

アメリカの機関における法的権限は、集権化しているようにみえるが、その文化的実態は、権力の広範な分散である。理事は通常、学長に意思決定の権限の多くを委譲しているが、点検の権利（right of review）と最終権限は保持したままである。理事会や学長の多くは、「分担管理」（“shared governance”）として知られるようになってきた協調の原理を受け入れ、教授団の専門的権限を認めている。この原理は、共同声明として知られる、1967年の「大学の管理についての声明」（American Association of University Professors, 2001）に盛り込まれている。それは、理事や学長の最終的な権限を受け入れているが、教授団の身分、教育と研究のプログラムといった教育上の問題における教授団の「本来の責任」を確認し、教育目標、計画立案、予算編成、そして管理運営者の選考を含む教育政策には、とりわけ教授団の関与が重要であると論じている。

「分担管理」は、合理的概念というよりもむしろ文化的概念である。共同声明は法的文書ではないため、機関はその指針に従う必要はない。分担管理の実際の構造とプロセス、そして多様な教授団と管理運営者に与えられた役割は、大学によって多様である。各機関は、評議会、合同委員会、特別委員会を含む多様なメカニズムを用いて、管理運営者や教授団が相互に容認可能な決定を行うようにしている。大学運営のあらゆるレベルで行われる決定に、教授団が関与していると思われる機関は、順調に機能している。アメリカの4年制大学についての最近の研究（Minor, 2003, p.970）は、「分担管理は、キャンパスの全構成要素間に強力な1つの組織としての価値を与えている」ことを確認した。

分担管理のプロセスを通じてなされる決定は、そのプロセスが合法的であるとみなされ、また関係者の期待に一致しているため受け入れられやすい。例えば、全大学に共通して、教授団はコースの内容と方法を決定する権利を有している。しかし、新たなコースの承認、新たなプログラムの確立、もしくは学位要件を変更する決定プロセスには、一連の特別な行政管理者の委員会もしくは教員の委員会の検討や承認が必要とされる。この複雑なシステムの目的は、重複を減らし、機関全体にわたって一定の高い水準を保証することである。教授団は、その提案が財政上もしくは教育上の理由で、承認されないと機嫌を悪くするが、教授団も参加する合意手続きを踏めば、個人や学科の自律性への制約もたいてい受け入れるものである。

2. 日本におけるガバナンスへの示唆

アメリカにおけるシステムの分権化と、機関の自律性の価値は、日本における機関への厳しい規制管理とは対照的である。日本の国立大学の教育上の法的な権限は、自治権のある理事会

ではなく文部科学省に保持されている。これまで文部科学省は、高圧的な規制を設け、あらゆる資源を分配してきたため、各大学は、示唆すら命令としてうけとり、それに応じてきた。多様性は制限され続け、各機関は「文部省からの影の行政指導」(Yoshida, 2002, p.62)によって画一化されてきた。

国立大学の法人化は、こうした大学の管理構造を、アメリカの大学にみられるような決定プロセスに近づけ、それに劇的な変化をもたらすように思われる。法人化の公的な目的の1つは、「教育研究システムをより柔軟にすることによって大学の自律性を保証する」(Ministry of Education, 2001) ことである。分権化されたアメリカでの構造的な変化は、概して機関の変化を効果的にもたらさなかったが、より集権化された日本のシステムでは別の結果になりうる。

新たなシステム下では、機関の個性は奨励され、各機関は独自の目標を設定することになるだろう。しかしこれらの目標は、またしても機関の達成状況を監視する「外部専門家」調査団を行使するであろう文部科学省によって承認されなければならない。この新たな関係を確立する手続きはまだ決定されていないが、文部科学省と各機関双方にとって、新たな構造そのものよりもおそらく一層重要なのは文化的変化だろう。自律性とその便益の保障は、日本の高等教育を強化する前向きな力となる可能性を秘めている。しかし、組織文化の影響力は強く、これまでのプロセスや期待を「忘れる」ことは文部科学省の役人にとっては難しいかもしれない。文部科学省が自律性を奨励する代わりに組織計画のこまかなマネジメントに新たな権限を用いれば、大学はこれまでよりも柔軟性をなくし、システムを変える多くの機会が失われることになるであろう。改革を効果的にするためには、文部科学省は、各機関に決定をさせるだけでなく、失敗することも許容しなければならない。過度の規制は、強力な機関の有効性を制限し、弱小機関の業績も改善しない。

また、機関の問題における教授団の役割は、再考されなければならないだろう。教員組織は、資源が文部科学省によってではなく、各機関によって分配されると認識するようになるので、学長と連携し、合法的に教授団が受け入れた機関の政策や計画の展開にもっと関わるようになるに違いない。「分担管理」のような「合法性」の問題は、法的問題というよりもむしろ文化的な問題である。手続きが公正だとみなされれば、その決定は妥当なものとして受容されやすいのである (Tyler & Blader, 2000)。

協力的な集団行動は、集団をより能率的かつ効果的にさせるもので、合法性に依存している。国立大学法人への移行は、教育研究及び管理運営上の問題への重要な関わりを持っているにもかかわらず、基本的に教授団はこの移行の決定に関わっていなかった。この決定への関与不足のため、改革がどのように実施されるかについての理解不足だけでなく、移行に対しての教授団の支持は不十分なものとなるかもしれない。

おそらくもっとも明らかな管理運営上の変革は、学長の役割を強化するために計画されたものであろう。日本の大学長は、「文部科学省の影響下にある名目上の指導者 (figureheads)」(Brender, 2003) と呼ばれてきた。日本では、「学長のリーダーシップが弱く、学科レベルで

議論が行なわれがちであるため、キャンパス全体が社会的変化や予想される事象への迅速な反応の困難な状況に直面している」(Arimoto, 1997, p.42)と信じられている。これまで、執行者のリーダーシップは望まれてもいなければ、期待されてもいなかった。日本の学長は、通常教授団の中から教授団によって選出され、わずかな管理運営経験や支援体制しか持ちあわせていないため、機関を新たに方向付けるような政治的立場にはいない。大学の上級の管理運営職員が文部科学省によって任命され、かつ文部科学省が責任を負う場合、学部長は、教授団によって選出され、また各機関は予算の分配にはほとんど統制力を持たない。改革を望む学長でさえ、そのために必要な経営資源を持ちあわせていないかもしれない。

日本の学長に、副学長や他の管理運営者の任命、財政資源の分配への影響力、機関の行政的施設を運営する構造、手続き、人員の決定、学部長の選考に際しての発言権等が与えられるならば、学長の潜在的な影響力はかなり増大するかもしれない。アメリカの経験では、最終決定を下すことができると考えられている学長は、他の誰よりも影響力がある。学長が文部科学省による口出しをおそれることなく行動できるならば、学長の影響力は高まるであろう。しかし、構造的に学長1人の意思決定力を強化することが、各機関の改革の手助けとなると考えるのは間違いであろう。学長はまた、各機関の大学文化や、重要な決定への参加という教授の願望に沿った方法で、新たな権力を効果的に用いる術を修得しなければならないだろう。学長の権力も機関の効率も、迅速な決定をする能力によって必ずしも向上するわけではないだろう。大学の有効性は、効率やスピードではなく、信頼性や信用、そしてより迅速な決定を可能にするプロセスに基づいている。管理プロセスにおける教授の関与は、意思決定を遅らせるかもしれないが、議論を通してより確実なものとなり、各機関に秩序と安定性をもたらす(Kerr, 1964)。高等教育における問題は、協議にあまりに時間を要する決定ではなく、あまりに迅速すぎて、各機関における主要な価値を考慮しない決定に起因しているのである。

3. アメリカにおける大学のマネジメント

アメリカの研究大学は巨大で複雑な組織であり、現在実施されているマネジメントには、収入の確保、資源の分配、支援サービスの運営、教授団の人事システムの維持、そして質の評価が含まれる。

(1) 収入の確保

アメリカの研究大学は、多様な財源から資金を獲得している。公的セクターでは、一般に教育の運営は主に州支出金や授業料によって支えられている。どのように追加資金が使われるべきか、そしてどのように予算の不足に対処すべきかということも含めて、どのようにこれらの資金が分配されるのかを通常大学は決定することができるが、州支出金はしばしば基準や歴史

的傾向にしたがって配分される。一般に私立大学は州支出金が分配されていないため、授業料にかなり依存している。また、卒業生や一般の人々を対象とする毎年の資金集めだけではなく、アメリカに伝統的にみられる、個人や財団による慈善事業の一環である寄付基金 (endowment) や贈与からも資金を調達している。公立大学についても同様の財源から多くの資金を調達している。

公私立大学はともに、サービス料金や他の財源からの収入だけでなく、連邦政府や企業から多額の助成金や契約による資金を調達している。これらの資金は、各機関の質や威信を高めるが、特定の目的に指定されており、一般教育プログラムの資金にあてることができない。そのような理由で、州政府からの歳入が減少する際、公立大学では2つの共通の対処法がみられる。1つはカリキュラムを削減し、教員の数を減らすこと（つまり、教育研究プログラムを弱体化させる）、及び／もしくは、授業料を上げること（つまりアクセスを制限する）である。

多様な財源は、不況下には各機関の収入を安定させるが、同時に否定的な結果も懸念されている。各機関は、政府以外からも追加資金を受け入れるため、政府が関与しなくなる傾向がみられる。これによって各機関は、授業料を上げるか、もしくは委託研究に依存することになり、そのどちらもが各機関を望ましくない方向に導くことになる。アメリカでは、企業家的な研究機関やセンターのガバナンスや予算編成が、学長の影響力や、内的管理、マネジメントシステムを弱体化しながら、伝統的な機関構造の外でますます行われるようになってきている。

(2) 資源の配分

アメリカの大学は、業績の質や教育の成果に関係しない、入学者、プログラムのレベル、そしてその他の定量化できる基準に基づいて予算財源の分配を行っていることで、批判され続けてきた。合理主義者は、過去の実績に基づく機関への資金供与は無駄であると長年論じ続け、その代わりに予算編成や説明責任には政府や企業によって発展してきたプロセスを採用するよう、各機関を促してきた（そして時に要求した）。

ここ40年間、アメリカの大学は、より効率的で効果的な学術機関になることを約束する合理的な経営手法を数多く試みてきた。1960年代の計画予算制度 (PPBS) や目標管理 (MBO) にはじまり、1990年代の総合的品質管理 (TQM) や業務の根本的革新 (BPR) にいたるまでのこれらの手法の分析 (Birnbau, 2001) は、その手法全てが高等教育の問題の解決策として押し進められていたことを指摘している。しかし、相当なコストがかかる割にはわずかの成果しかあがらないため、一時的な流行に終わってしまった。

「業績による資金配分」や「業績予算」と呼ばれる最近の合理的なプログラムは、「規制によって管理するよりも、成果によってマネジメントする分権化した時代において、公的なアカウントビリティを保証する」方法として、2001年までに多くの州で採用されてきた (Burke & Minassians, 2001, p.1)。こうしたプログラム下では、州機関は特定の成果に量的な基準を設け、大学の予算は、明示された目標の達成度に応じて分配されるようになってきた。これらの

プログラムは、州予算が黒字で、高等教育支援が増大する時期に普及した。現在、州政府は財政赤字を抱え、これらのプログラムを撤回し始めている。その代わりに州政府は、「業績報告」と呼ばれるプロセスを代用した。そのプロセスは、業績指標を公に報告するものの、予算の決定には結びつかず、「実質的な改革というよりは象徴的な改革に近い」(Burke & Minassians 2003: 21)。業績報告は、それを実際に行なうことによって起こりうる議論なしに、さも各機関や公的な機関が、その環境に責任を持ち、かつ即応し、また予算と成果を関係づけているかのように映し出してしまう。

(3) 支援サービスの運営

アメリカの大学の教育研究プログラムは、通常副学長やその次位の上級管理者の直接的な監督の下、官僚的に組織化され、増加している多くの事務室によって支えられている。典型的な研究大学では、そのような組織が 100 以上あり、そのそれぞれが、物資の購入、人員の採用、職員の福利厚生、学生の募集、研究の運営、記録の管理、もしくは機関の研究 (institutional research) といった特定のプロセスに責任を負っている。これらの組織には、通常専門的でかなり熟練した要員が配置される。彼らは、しばしば大学職員のために用意された大学のプログラムによって、大学院の学位を得ている。また、在職中に技術的、法的、経営的、教育的側面における高度な専門的知識を向上させながら、機関間を異動することになる。

副学長やその他管理運営者の数の多さに対して、常に社会や教授団というのは非難を加えるものだが、アメリカでは、そのような官僚的な構造基盤なく、複雑な組織の管理をすることを想像するのは難しい。大規模な官僚主義は、学問研究の価値に危険をもたらすようにみえるが、教授団が自律性や主体性にかなり満足しているアメリカでは、これは大きな問題ではなかった

(*The American college teacher: National norms for the 2001-2002 H.E.R.I Faculty Survey*, 2002)。問題は、官僚制はどのように回避されるかよりもむしろ、官僚制がどのように機関の要求に対処しうるかにある。アメリカでは、官僚機構に学長へ直接申告させることによって、そうした対処が円滑になされている。しかし必ずしもそういうケースばかりではない。20 世紀のはじめに、多くのアメリカの理事会は、財政プログラムではなく、教育研究プログラムに対する責任を学長に与えていた。しかし学問と財政を分離することは不可能で、機関の有効性と調和のためには、1 人の人間が双方に主要な責任を負う必要があることが明白になると、この状況はすぐに修正された。官僚機構が教育や学問に責任を負う学長へ申告するならば、官僚機構はそれらの目的を支援するよう設計することができる。問題は、官僚機構が、学長に対してではなく、学問研究に関心が乏しい外部団体に対して責任を負う際に生じる。その際、規則はより高い目的を支援するために用いられるのではなく、その規範自体が目的となってしまう。

(4) 教授団の人事システムの維持

大学の質は最終的には教授団の質にかかっているため、アメリカの研究大学が、教授団の選

考方法及びその雇用条件に対して、膨大な注意を払っているのは驚くにあたらない。

アメリカの研究大学における若手教授団の多くは、教授委員会によって全国的に選ばれ、1年から3年の任期契約に基づく助手としてキャリアをスタートさせる。再任されるか否かは、定期的な業績評価や組織のニーズによる。こうした任期付任用は、通常、教員が終身任用（テニユア）として考慮される期限である7年間（トータルで）しか続かない。テニユアの決定に1年を要し、機関内外の大学人による評価を伴うプロセスにおいて、教員の研究、教育、サービスの業績は厳しく評価される。これらの評価の結果、テニユアを持つ助教授に昇進させるか、もしくは大学を去るよう求めるかの決定がなされる（しばしば「up or out」と呼ばれるシステム）。これらの判断は、まず学科の同僚によってなされ、各機関の上級の行政管理者及び教授委員会双方によって最終的に承認もしくは否認される。各機関に、終身雇用が機関にとって最大の利益であることを決定させることが、長期にわたって教授団の質を証明することにつながる。業績が優れていると判断される教授だけにテニユアを与えることによって、各機関はその質を維持できる。

これらの任用、再任用、及びテニユアといった人事システムの支援には、どのようなデータが収集され、評価されるかを示す包括的な政策及び手続きの策定、雇用の基準、関与する集団や個人、そしてスケジュール等が必要となる。これらの政策及び手続きは、長い期間をかけて発展し、組織における権威の共有化のプロセスを通して創出され、改訂される。人事の決定をする際、手続き上の全ての要件が満たされていることはシステムの合法性にとって重要であるが、より重要なのは、適用される卓越性の基準や施行されるシステムの厳密さを決定する各機関の文化である。

近年アメリカでは、契約を優先しテニユアは廃止されるべきだという議論が強いが、たった一握りの非エリート機関でしか実施されてこなかった。テニユアを廃止することで、「無用な人々」（“deadwood”）が淘汰され生産性の向上につながるという主張があるが、これを支持する実証的証拠はみられない。研究の数は多くはないが、任期契約システムによって、主張されているような有利な点が生じるといった知見はみられず（Finkelstein, 2003）、教授団のテニユアシステムは、依然として研究大学を含む多くの機関の核となっている。大部分において、アメリカにおけるテニユアへの反感は、教育の改善のためよりも市場イデオロギーに基づくものである。

(5) 質の評価

アメリカの大学の質は、合理性を強調する傾向がある外部手続きと、主として文化に基づく内部手続きとの双方を通して維持されている。連邦政府はこれらのプロセスにおいて実質的な役割を果たしていない。公立機関に適用するために州の行政機関によって設けられた規制、もしくは地域別及び専門分野別アクレディテーションのプロセスといった外的圧力は、各機関が何よりもまず特定の基準を満たしていることを保証するよう機能する。これらの基準を満たす

ためのアカウンタビリティは、各機関の自己評価、報告書の提出、大学人や専門職の同僚からなる外部委員会による視察を通して獲得される。満たされるべき基準はたいいてい測定可能で、合理的な用語で提示されている。多くの場合、基準は非常に高いレベルに設定されているが、それらが好ましい業績を保証するからといって、最高の質や真の卓越性につながるわけではない。

むしろ、大学文化に基づく内的手続きは、各機関が最高のレベルの質の評価を獲得することができるか否かを判断するものである。アメリカの大学文化は、教授団、学生、そしてカリキュラムの承認された質に応じて、各機関に地位を与える。承認された質は資源獲得競争には不可欠で、質への責任は、伝統と、教育・研究双方における「基準」の維持に關与するよう導く教授団の共同作業によって保持されている。

研究の世評は、自由競争において獲得される研究助成金、一流の特別奨学金、受賞、そしてもっとも権威のあるピア・レビュー・ジャーナルに掲載された論文といった要因によって確立される。優れた大学では、出版物の量ではなく、その質や他の学者から引用される頻度によって生産性を測定する。研究は、博士課程を持つ大学において質の重要な決定要素であるが、アメリカの組織のタイプと使命は多様化しているため、その他の機関の質が、教育もしくはサービスの点から評価されることもある。例えば、教育志向のリベラルアーツ・カレッジは、アメリカにおいてもっとも地位の高い機関の1つである。加えて、例えば、ランドグラント大学(土地を供与された公立大学)、特定の住民に奉仕する機関、そしてコミュニティ・カレッジ等によるサービスの長い伝統は、多くのこうした機関に対して、高い地位や、地域的もしくは全国的な認知を与えた。それゆえ、アメリカにおいて高い質を維持することは、卓越性への多様な道筋をつくり出すような多様な機関の居場所 (institutional niches) の広がりにかかっている。アメリカの経験から得られた教訓は、質が外的統制や画一性によってではなく、内的な発達と個性によって高められるということである。

4. 日本におけるマネジメントへの示唆

(1) 収入の確保

日本の国立大学改革の主要な側面の1つとして、機関の資金調達を決定するメカニズムにおける変化がある。これまで、国立大学の学部や講座は、入学者数やその他人口統計及び歴史的なデータに關係する基準に基づいて、文部科学省から毎年予算を受け取り、それらは機関の業績とは關係がなかった。新たなシステムに用いられる詳細なメカニズムはまだ明らかになっていないが、文部科学省が国立大学法人に6年間の中期計画の提出を求めているのは、各大学の計画の中で設定された特定の量的な目標の達成度に応じて、文部科学省が資金拠出を行うためであるようにみえる。

各機関はまた、核となる政府資金に加え、さらなる財源獲得のため競争するよう仕向けられ

るだろう。アメリカの機関が実施してきたと信じられているように、さらなる市場を求め、企業で構築された経営原理を適用することを通して市場の要求に順応するにつれ、教育の質は向上し、機関はより柔軟になると考えられている。また各機関が適度に資金を分配する権限を持つようになるだろう。

こうした改革は、まさにアメリカの大学のように日本の大学も、多様な財源からの支援を求めるよう奨励するものである。企業や産業界との共同研究を促す外部助成金を求めることは、大学の学問研究を強化し、公共のために役立つかもしれない。しかしアメリカの例が示すように、ある学問分野をことさら支持し、一般社会に対して企業が後援した研究の結果を使わず、私的企業の製品研究の力となるよう大学を促すことによって、大学の使命をゆがめることになるかもしれない。

また、アメリカのような多様な財源へのアプローチを奨励することは、日米間の明らかな歴史的、文化的差違を見落としている。アメリカでは、個人的に金銭のやりとりをする長い伝統が、当初は私立の機関だけにみられていたが、次第に公立の機関でもみられるようになった。アメリカでは多くの機関が、資金集めのために組織を設立する以前にも、卒業生、企業、財団、市民（その機関とは公式の関係のない市民を含む）からの毎年の支援を当てにしていた。金銭もしくは現物で与えられるものもあれば、収入をもたらす寄付基金の形で与えられるものもある。それらはかなりの高額である。例えばハーバード大学には、170億ドルの寄付金があり、アメリカの80の機関にはそれぞれ5億ドル以上の寄付金がある。

(2) 資源の分配

資源を分配する権限を国立大学法人に与えることは、学長の影響力の強化に、きわめて大きな効果をもたらすであろう。しかし、将来の資金調達に影響を及ぼすメカニズムとして量的な目標を使用することは、よりやっかいな問題をはらんでいる。国立大学法人は、資源と成果を関係づけることによって、公的資金の運用により企業的なアプローチをとるべきだとされている。そのメカニズムは、まだ正確には確立されていないが、計画されているシステムは、これまでアメリカの機関での成功が証明されていない複数のマネジメントシステムに似通っているようである。

業績に関連させた公的資金調達のシステムにおけるアメリカの失敗は、国立大学法人に向けて新たなメカニズムを開発する上で、文部科学省によって注意深く研究されるべきである。アメリカでは、余剰資源があるときに開発されたプログラムは、赤字になるとうまく機能しない。資金を分配するために基準を用いる試みは、組織の業績にはほとんど影響を及ぼさず、大きな議論を生むことになる。これらのシステムを機能させるために必要とされるデータは、収集にコストがかかる上、政策目的のために使用されない。そのようなシステムを確立する際に含まれる技術的な問題に加えて、どのような基準が用いられるかに関する問題はかなり重大である。しかしもっとも重要な問題というのはおそらく、紋切り型の方法で適用されるあらゆる指標が、

機関の質を改善するのに本当に役に立ちうるかどうかであろう。

各機関に、獲得した特許数もしくは大学と企業間の提携数を増加させるといった、特定の量的な目標を確立させることには価値があるかもしれないが、そのような量的な指標の使用がなしえないことが2つある。1つは、卓越性の本質は、合理的な基準よりも大学文化の中により見出されるものであるため、国際的に認知された機関を目指す動向の評価はできないということである。そしてもう1つは、測定がより難しい側面では、大学の発展はすすまないということである。例えば長尾学長は、「テクノロジー主導の社会において「人間性」を回復かつ再構築し」(Nagao, 2000, p.54)、学生の好奇心を刺激する教養課程を改善するために大学のリーダーシップを求めた。量的な指標は「人間性」や「好奇心」といった概念にとっては敵となる。学術機関において測定され得るものの多くは重要ではなく、重要なものの多くが測定され得ないというのが現実である。

(3) 支援サービスの運営

一方、改革により、学長に助言する委員会に企業の重役(実業家、経営者)を加えることで、経営政策がより活性化されるであろう。日本では、中級管理者が専門的な教育訓練を受けておらず、部署から部署へ異動するため、人事課の職員が3年後にはアドミッションの部署に任命されることもありうる。そうした方針の価値は、管理者に多種多様な大学業務に精通させるということにある。しかしながら大きなデメリットは、どの領域についても高いレベルの専門的知識を身につけることが困難になるという点にある。専門的な知識よりむしろ普遍的な知識の方が、確立されたルーティンや手続きに従った運営や、他の組織によって定められた規則の下での運営には有効であろう。しかし、アメリカの経験が示すように、複雑で絶え間なく変化する環境において、各大学が自主的に行動するためには、すぐれた専門家が必要である。

国立大学法人の学長は、支援サービスを運営する経験がほとんどないかもしれない。改革においては、助言を受けられるよう大学運営委員会の上に経営役員を置くことになろう。しかしこれらのスタッフがビジネスの専門的知識はもっているとしても、大学文化や大学運営に精通しているとは思えない。かれらの「助言」で効率性は高まるかもしれないが、同時により強固な教育機関の発展には逆効果となるかもしれない。ビジネスの世界で発達したプロセスは、大学にとっては不適切であるかもしれない。学長は経営に関する助言を必要とするが、そういう助言が外部企業の専門家からでなく、学問研究も組織の経営面もともに理解している専門的な訓練を受けた学長付きのスタッフからなされるべきであるというのが、アメリカの経験が示すところである。

(4) 教授団の人事システムの維持

改革について継続してもっとも議論されていることは、国立大学の教員にテニューアを与える公務員の地位を廃止することである。教員任用の問題がどう扱われるかの明確な構造はまだ定

かではないが、機関及び機関内の組織単位に、あたかもテニユアに関係するシステムを維持するか、任期付任用を代わりに用いるかといった選択肢があるように見える。文部科学省は、大学の全組織に対して任期制への移行を働きかけている。

アメリカでは、質と市場への反応の双方のためにテニユアを維持することが認識されているのに、日本の大学で質と市場への反応を改善するために「テニユア」が廃止されるのはいかなものだろうか。答えは、テニユア概念よりもむしろ採られてきた方法の中に見出せるだろう。かつて日本の教員は任用されるとただちにテニユアを得るとみなされていた。アメリカではかなり様相が異なっている。最初の雇用の時点でテニユアが与えられていた日本の雇用制度が、任期制に基づく雇用システムへと移行するにつれ、教員の人事手続きを支える運営システムの開発と維持はますます重要なものとなってこよう。管理の問題はかなり重大である。たとえば、国立大学法人の教員に5年の任期が与えられるとすると、(少なくとも)5年ごとに再任用の決定がなされなければならなくなる。

任期制を導入するためには、手続きの確立を行わなければならない、データを収集しなければならない、記録を保存しなければならない、契約書を作成しなければならない、給与支払い簿や他の制度を調整しなければならない。しかし管理運営的な問題より、文化的な問題の方が一層重要かもしれない。アメリカでは、こうした決定をすることが大学の質の改善には不可欠であるとの文化的な合意がある。それにもかかわらず、7年間学科の一員であった同僚教員を再任用しないことはつらく、時には混乱を招きかねない。同僚の仕事を手直に評価し、結果として、ある者を既成の集団から追い出すことになるのは、日本の大学人には酷かもしれない。

アメリカのテニユア制度は、二流の教員に平穩に日々を送らせるよりも、教員を留めるか否かの最終的な決定を組織に求めることで質を高めると指摘されてきた。テニユアは終身雇用を約束するものであるが、任期契約は利害が限られているため、能力が不十分な者をたやすく再任してしまうかもしれない。一方、業績のよくない者を排除しない任期制は、テニユア制よりさらに問題を抱えてしまうかもしれない。安定性をそこなうどころか、組織の柔軟性を改善することもないだろう。

日本がテニユアを廃止するならば取り組むべきいくつかの課題がある。1つ目はもっとも重要で、すぐれた終身任用(テニユアか別の方法を通じて)教員で形成される重要なコア集団なくして世界クラスの大学を造ることができるのかどうかということである。アメリカにはそうした大学はないということは疑いようがない。2つ目は、日本の大学が任期制を運営するのに必要な経営資源や経験をどのように獲得し、また日本の大学文化がそれを支えてくれるのかどうかということである。

(5) 質の評価

日本の大学の質の評価が難しいことは明らかである。日本では、アメリカのアカレディテーションの考えを模倣する試みは文化的に受け入れられてこなかった。文部科学省による規則は

最低基準に合致していることを保証しうるが、それらは教育や研究の質を必ずしも改善するものではないだろう。一般大衆にとって、大学の質は、大学の成果を示すいかなる指標よりも入試の点数と同等だとみなされている。多くの者が同意しているように、教授を大学内で選び、業績をいっさい評価することなく終身任用するような古い制度をもとにしては、質の高い大学を形成していくことは難しい (Arimoto, 1997, p.37)。しかし、構成員すべてを任期付任用にするシステムが、同様に質の促進の障壁になりかねない。高い質を維持するために、たとえその結果、公正さという日本の伝統を曲げ、あるいは若手が年長者の仕事を審査することを求めることになるとしても、教員の研究申請は業績で判断され、ピア・レビューにより論文を評価される必要がある。

新しい制度のもとでの大学評価システムはまだ明確でないが、機関が目標を達成したかどうかを判定する外部機関が関わることになりそうである。そしてそうした評価が、文部科学省による今後の資源配分に反映されるであろう。大学の質の評価には、2つの異なるアプローチがある。1つは、形成的評価と呼ばれているもので、改善に向けた継続的評価を重視するものである。もう1つは総括的評価で、意思決定のための最終評価を重視するものである。アメリカの経験から、単独の方法ではこの2つの評価を効果的に実施できないということが示されており、日本は改善と意思決定という2つの目的をどのように達成するか、はっきり決断しなければならないだろう。また6年前に設定された目標の達成度で、質を評価すべきでなく、6年間で大学がどの程度改善してきたかで評価すべきである。大学が国際的な地位を得るために邁進しているかどうかの評価は、どんなに賢明で慈悲深くとも政府にはなしえない。そうした機関ですでに経験をつみ、評価に必要な分別と知識を持ちあわせている者によってのみなすうであろう。

5. ガバナンスとマネジメントにおける改革の効果

効果的で効率的な教育システムには、優れたガバナンスと堅実な運営が重要である。しかしそれらは結局手段に過ぎない。用いた方法が望ましい成果を導くかどうかの問題なのである。アメリカでも日本でも、大学は公的資金への依存を縮小し、外部資金を求め、市場に反応し、非効率な事業を民営化し、民間企業の経営実践を導入するよう迫られている。両国において、改革への必要は質の改善やサービスといった言葉でしばしば表現されるが、変革を促す重要な力は、主要ではないとしても本質的には財政上のもので、教育上のものではない。政府は支出を減らして、大きな成果をあげたがる。

学術機関が資源を有効活用し、支援してくれる社会に対し責任を果たすべきことに疑いの余地はない。しかしながら市場志向経済のアメリカで、効率や説明責任という発想は、企業の構造やプロセスと混同されてきた。すべての組織が一樣ではない。大学は非営利の、使命に導かれた社会組織であって、営利を追求する企業組織ではなく、また他の組織のように効果的に運

営されるはずもない。もしハーバード大学がトヨタのように運営され、トヨタがハーバード大学のように経営されたなら、それぞれの領域で成功しなかったばかりか、生き残ることさえままならなかっただろう。同様に、すぐれた大学は官公庁のようにつくりられ、運営することはできない。大学はゆるやかに連結した制度 (loosely-coupled system) であるがゆえに効果的でないが、むしろ合理的な観点で完全に評価されえない制度だからこそ、効果的なのである。

大学を市場に即応させるというアメリカの試みの長期的効果を確信している者はおらず、日本での効果はさらに疑わしい。第二次大戦後、教養教育への理解や支持基盤のなかった日本の教育制度にそれを押しつけ、失敗に終わった試みが示すように、社会構造やプロセスをある文化から他の文化に移行する試みは、困難に満ちている。改革案が実質的というよりむしろ象徴的に実行されるだけでなく、システムを強固にするどころか、崩壊させ弱めてしまうかもしれない。それゆえ、アメリカの経験を注意して観察しなければならない。アメリカのシステムの性格は分権的であるため、我々の経験は日本の改革に限られた妥当性しか持ち得ないだろう。アメリカでは、計り知れない変化を多くの機関に一斉にもたらすであろう、包括的かつ集権的な改革は未だかつてなかったし、そうすることが出来なかったのである。

答えがなければ、問いを熟考することが有効かもしれない。たとえばこれまで、日本の大学が増加する大学院生のために良質の教育と研究を維持するのに、十分な施設設備と有能な教員を与えてこれなかったことが事実であるなら (Nagao, 2000, p.52)、公的資金のさらなる削減はどのような効果をもたらすであろうか。日本は、単により効率的になるよう経営改善を行うことによって、アメリカの大学の成功を見習うことができるだろうか。あるいは、アメリカの高等教育につき込まれる対 GNP 比に近づくように国からの資金拠出の大幅な増加を要求することなく成功できるだろうか。

少数のすぐれた大学に対しより一層支援をすることで、日本の高等教育の他のセクターにはどのような効果があるだろうか。トータルな公的支援が縮小するなら、あたかも公的機関のいくつかは廃止され、多くの私的機関は破綻してしまうように思える。アメリカのエリート高等教育システムに対する広範囲にわたる公的支援は、学生大衆に奉仕する非エリート機関の有効性をよく分かった上でのことである。アメリカが 2 年制、4 年制、そして大学院の学位を提供する多数のローカル・地域の機関を同時にもたなかったとしたら、研究大学に対する政治的支援が維持されたどうかは疑わしい。学生に必要とされているアクセス機会、質そして多様性が縮小しても、資金を削減させる日本の高等教育を公衆は支持するだろうか。

テニユアを任期契約に切り替えるという意図は、さらに柔軟性をもたらし、革新を促すのだろうか。それとも教員の参加を弱め、世界クラスの学者との競争をさらに困難にしてしまうのだろうか。

大学のプログラムを商業的利益と関係づけることが、多かれ少なかれ、自然科学や社会科学に対応するカリキュラムの再編成、あるいは「創造性」のような望ましい特性の促進に支障をきたすのであろうか。工業化した西洋諸国と比較すると、日本は工学分野の学生の割合がとび抜

けて高く、自然科学分野ではその割合が低い。日本人が高いレベルの創造性を持つためには、この割合を変えていくことが重要であろう (Naito, 2000)。特許に対する財政的インセンティブや産業界との連携が大学に付与されるなら、工学分野と自然科学分野の在籍数にどのような影響がみられるだろうか。そして、外部の研究助成金への依存は、学術的な価値がなくとも、高い商業的価値のある研究を行う教員の再任につながるのだろうか。

改革された大学システムは、しばしば葛藤を生じるとしても、本質的要素である自律性と即応性のバランスを保つことができるのだろうか。アメリカではこの責務を、各組織に責任を負わせる理事会が果たし、同時に州議会や他の外部機関からの不当な圧力を和らげてくれる。日本では、「メディア、国会、政府をまきこんだ「素人統制」(‘layman-control’) が強調されているようである」(Yonezawa, 2003, p.153)。見張り役 (watch dog) のようなメディアが存在していても、効率性を増し、かつコストを抑えるという重圧におかれている文部科学省は、国立大学法人が大学としての本来の姿を失わないようにできるのだろうか。

そして最後に、「マス高等教育システムにふさわしい学生中心の大学への発展という日本の大学の最初の挑戦」(Altbach & Ogawa, 2002, p.3) に、日本はどうやって立ち向かっていくのだろうか。アメリカの教員は、教育こそ彼らの職業の主要な側面であるとみなし、研究以上に関心をおく傾向がある。日本では、研究大学あるいは2年制大学であっても、大学教授職の地位は、歴史的に本来、研究の面から定義されてきており、大学教員は教育より研究を優先しがちである (Altbach & Lewis, 1996, p.20)。研究志向の文化的価値を教育志向に変えることはとても難しく、文部科学省は教育を改善する必要性をはっきりと言及してきたものの、どのようにその意向を実行していくか明らかにされていない。

授業改革に対する学生の関心のなさが、日本の教育改善の問題を、さらに難しくしている。「学生による教員への支持なくして、教育(授業)革新は達成されない」(Arimoto, 1997, p.39)と指摘されてきた。日本の大学における教育の質の問題は、教室で出会う以前の学生と教員の期待と社会化にまでさかのぼることができる。改革されたシステムにおける本質的でない改善は、おそらくFDプログラムや授業評価、そしてすぐれた授業の実演の給与やその他専門職的な地位に関する事項との関連づけに左右されるだろう。しかし、長期的な解決策は、結局は入学する前の学生の知的準備が変わり、能力ある教員の大学人としての職業的社会化、訓練、リクルート及び報酬のあり方を変え、そして明確な教育使命をもった大学類型を支援し発展させることにかかっているのかもしれない。教員は教育に、そして学生は学習に責任を負うべきであるならば、評価システムが開発されなければならない。また政府機関も企業もともに、求職者の出身大学の選別度に注意を払うのをやめ、彼らが学んできたことにもっと注意を払うような文化的転換が求められている。もし雇用者が大学卒業者の獲得した知識技能に注意を払わなければ、大学も同様に関心をもたなくなるであろう。

6. 高等教育の目的

アメリカでは、高等教育と社会との間に暗黙の社会契約が存在してきた。すなわち、大学は確かな (valid) 知識を創造しかつそれを広め、その代りに社会は大学を支援し保護すべきというものであった。社会的観点からいえば、アメリカのシステムは全学生の 75 パーセント以上を入学させる公立大学でもって、マス高等教育の要求を満たすという、主要な責務を果たしてきた。このことは学士課程レベルと大学院課程レベルの双方で、高等教育へのアクセスが歴史的に私益でもあり、公益でもあるとみなされてきたことを示している。この考え方は、今やアメリカの保守的な政治的・経済的圧力の下にあるが、アメリカの大衆は、一般に大学教育を幸福や実りの多い人生を送るための手段とみなし、公立大学に対する継続的な公的資金拠出の要求に応じ、また授業料の引き上げが中間所得層の学生のアクセスを脅かすことを懸念している。いまや、市場的発想がしだいに商業市場に傾斜していくことで、社会契約の妥当性は疑われ、教育的価値は蝕まれていくかもしれない。

この暗黙の社会契約は、また大学と教授両方に対し大きな信用と特権を付与している。というのも、大学も教授も私心なく知識の獲得、伝達、保護に従事することを約束しているからである。今日、学問研究の努力は研究者あるいはスポンサーの財の蓄積に一層向けられ、社会契約の妥当性は疑われ、大学人の信用はつきくずされつつある (Montgomery, 2003)。

日本もアメリカも手段の問題に注意を払うようになってきて、高等教育機関が存在する究極の目的にはほとんど注意が払われていない。高等教育は、大衆に対して責任のある公益に関わるものであるべきなのか。それとも高等教育を受ける能力がある者に対して責任がある私益に関わるものであるべきなのか。市場志向のシステムは、高等教育を私益に関わるものであるとみなし、その利益を得る者はそのための費用負担をすべきであると示唆する。文部科学省は大学を市場アプローチに向かわせようと望んでいるが、同時に世界クラスの大学を支援する理由を「大学は活力ある社会や経済の繁栄のために知的基盤を構成する」(Ministry of Education, 2001) ことであると認識しており、双方が公益に関わるものである。

国立大学法人を市場の要求に即応させることは質を改善させるかもしれないが、同時に金銭の絶え間ない追求のなかで、その基準を弱めることになるかもしれない。マス化の要求を満たすことは、日本の多くの私立大学を悩ませてきた「マスプロ授業、教育の質の低下、平均以下の学生の大量生産、社会的な説明責任の喪失」(Arimoto, 1997, p.34) を引きおこす原因になるかもしれない。それゆえ現在の質の問題のいくらかは、学生や金銭を求める大学、大した努力もせずに学位を求める学生、市場のニーズを満たす大学といった、市場の影響に大学をさらした結果かもしれないのである。市場は効率がよいかもしれないが、文化の程度を高め、社会を改善し、あるいは購買者が関心を持たない広範な社会的利益に貢献することを期待すべきではない。もし日本が改革に真剣にとり組むのなら、「脱産業化社会において必要とされる多様な人的資源の育成に役立つような即効性のないいわゆる役に立たない研究」(Sawa, 2003) に

対して必要な支援を提供することができるのは多分政府だけである。

教育は公益に関わるものであるのか、私益に関わるものであるのかという問いに関連して、高等教育の目的とは何かという問いが扱われるべきである。アメリカも日本でも、つかみどころのない目的を除外して、高等教育の経済的目的にますます焦点をあてる傾向がある。大学は社会組織とみなされるべきものなのか、あるいは企業とみなされるべきものなのか (Gumport, 2000b)。「文化的信念体系において好奇心にもとづく組織とみなされるべきなのか、実用本位の信念体系に応じたサービス企業としてみなされるべきものなのか」(Enders, 2002, p.85)。大学は、民営化や市場の要求への反応を通して社会に最大限貢献できるのか、あるいは大衆の意見の変化とともに絶えず消長する勢力に対する批判や抵抗を通じて貢献できるのか、といった重大な問いに、国家は直面せざるをえない。ますます市場に依存していくようになる大学が、企業あるいは市場に引きずりこむ他の勢力を批判する自律性をもまた失ってしまうのかどうか、国家は考慮しなければならない。

目的についての話は重要であるが、「何が教えられるべきかという具体的な内容と、そのカリキュラムの実施を結びつける高等教育の理念についての議論はほとんどなかった」(Yoshida, 2002, p.61)。リーダーシップ、ガバナンス、運営の目的は、教育プログラムを支援することにある。アメリカや日本の大学人、政治家そして官僚は、少なくとも構造について現在議論している程度に、目的やプログラムについても思慮深い議論をすべきである。

1912年、イギリスの政治家であった Richard Burdon Haldane は「大学においてこそ、人間の魂それ自身が現れる」と記した。大学システムが国の経済発展に然るべく貢献しているかどうかということも重要な問題だが、これだけが唯一の問題ではない。大学は、社会の文化的伝統を守るのに役立っているのか。個人の潜在能力を育てているのか。単に社会秩序を支えているのか。知識それ自体を目的として与えてはいないか。批判的な思想集団としての、また文明の発展の拠りどころとしての役目を果たしているか。

日本とアメリカの両国における究極の問題は、高等教育システムの形成、変革の終わりなきプロセスに足を踏み出す際に、単に「自身の大学に何を望むのか」だけでなくむしろ「人々に何を望むのか」ということにある。

国立大学法人化がもたらすインパクト

—大学運営の課題—

大南 正瑛

(元大学基準協会会長)

2つの話題

ただ今ご紹介をいただきました大南です。このシンポジウムに、基調講演にお招きをいただき大変光栄に存じます。ご参会の多くの皆さん方は、高等教育、あるいは大学問題に大変造詣の深い諸先生並びに職員の皆様でございます。私はもともとエンジニアでして、この方面の研究も少し行ってきたわけですが、必ずしも明るいわけではありません。本日は皆さん方にどういふ貢献ができるのか心配な面もございます。

私はこのキャンパスが開設されるちょうど建設途上の時に、文科省の現地調査等で2回ばかりお邪魔したことがあります。今朝参りまして、あの工学部の辺りまでずっと歩いて参りました。本当に紅葉の素晴らしいキャンパスだなと思い、国立大学法人がこういう素晴らしいキャンパスをもってスタートされるのだという感慨を持った次第です。日本の大学のキャンパスもようやく立派になっていくのかなと、そんな印象を今朝ここへ来て感じました。

本日の話でございますが、あらかじめ「国立大学法人化がもたらすインパクト」という題目をいただいております。大変難しいテーマであるのですが、2つの話題についてお話をいたします。1つは「国立大学法人化がもたらす衝撃」ということです。2つ目は、先ほどのディスカッションに関連があるのですが、「日本の高等教育のグランドデザインに思う」についてお話ししたいと思っております。

1. 国立大学法人化がもたらす衝撃

(1) 他に例を見ない大学統治構造とは

国立大学法人化の問題は、よく言われておりますように「行財政効率化」という視点が大変強うございまして、まず指摘したいことは、他にあまり例をみない大学の統治構造、ガバナンスの構造をもつものであるということです。そうして、日本の大学全体への影響が大変大きいのではないかということです。また国立大学の教育研究そのものの質がかなり変わる可能性があるのではないかということもあります。

この国立大学法人は、同法律の第2条におきまして、「国立大学の設置を目的として法律の定めるところにより設立される法人」と明記されております。それは独立行政法人の通則法のも

とに個別法として策定されたものではなくて、また私立大学を経営する日本の学校法人というようなものでもありません。それは、広い意味の独立行政法人という概念のもとにつくられたと言われております。従いまして、日本の私立大学あるいは先ほどのお話にありました米国の多くの大学にみられるような大学経営の通念、たとえば教学と経営の権限を互いに相対化して抑制均衡するいわゆるチェック・アンド・バランスを基本とするような統治体制とはかなり異質のものです。具体的には、学長と役員会が一体となって意志決定をする、極めて集権的な統治体制がとられることになっております。しかも「中期目標」「評価」にみられる、もうすでに「中期目標」は提出されておられるわけですが、そういう「中期目標」「評価」にみられる制度の基軸というのは、「政府による国立大学法人の目的管理」と言われております。そのように考えますと、やはり大学法人と政府という二重の構造を持った統治構造であると考えられます。とりわけ、後者の政府による目的管理であれば、国立大学法人は公立大学や私立大学と棲み分けできる大義名分として、本来、国立大学が担われるべき学術研究分野や人材養成分野を「中期目標」に先だって総括されることが必要であったのではないかと考えます。

第2は、国立大学法人が1大学1法人となった以上は、各法人は国内横並びをなくして、世界的水準あるいは日本の伝統的な「大学文化」の歴史的な蓄積に照らして、多元的で個性的な制度運用を行えるかにその成否がかかっている、と思われまます。

第3点は、「法人」の自由で個性的な制度運用というのは、大学の歴史的社会的責任を自覚した上で、限りなく私学化することが1つの論理的な帰結ではなかろうかと思われまます。そういうことであれば、「自主」「自立」がうたわれているわけですので、その実質化が進まないと「中期目標」6年後に国立大学法人の見直しが起こりかねないのではないかとと思われまます。

4点目には、法人化では、その統治体制において民間の「企業会計原則」というものを運用するということもうたわれております。そういう点では、国立大学法人は市場や地域への適応能力を高めることが期待されているわけでありまます。それは、国立大学の本来もつ教育研究の目標・目的の変更を余儀なくすることになるのではないか。それだけではございません。国立と公立や私立間の格差の新たな拡大を招くことになるのではないかということが懸念されまます。ご承知のように、国費の組入れ率が約5割というのが国立大学でございます。国の補助金の私学の経常費に占める割合が約1割というのが私立大学のいう現状です。そのような条件格差が、いま新たな資源のストック、あるいは情報量のギャップによって拡大しつつあるのではないか、というように思われまます。従って私は、法人化が高等教育の質を高め、あるいは公正で開かれた大学間の競争と連帯の基盤を生み出す出発点に果たしてなるのかどうかということが、いま厳しく問われていると考えていまます。

(2) いくつかの最近の事例から

この点について、私が最近経験したいくつかの事例から少しお話ししたいと思います。

1つは、21世紀COEプログラムであります。この2年間の採択件数246の割合を見まますと、

国立 73%，公立 4%，私立 23%であり，結果的に国立大学が優位となっています。それは，結果的に大学院博士課程の学生数の割合，国立 71%，公立 5%，私立 24%に対応しています。また，この COE プログラムにおいて，「世界水準からみて充分優れている」，これは申請件数の約 4%がそういう評価が与えられたことになっています。計画通り努力すれば世界水準だというのが約 10%，それから，計画の改善後，一層の努力をすれば世界水準に達成するのではないかという期待をこめて約 8%，併せて申請件数 1075 件の約 23%が採択されました。私どもは，この 1 番最初にあります，「世界水準から見て充分優れている，約 4%」ということをして大学関係者としてどうみるのかという問題があるかと思います。とりわけ採択件数で優位であった国立大学についてです。

この COE プログラムは，原則申請主義であります。それともう 1 つは，学長のリーダーシップがうたわれております。従いまして，各大学の自主性・自律性というものが鋭く問われ，かつ学外との競争と同時に，学内での連携ですね，学部の壁をこえた，そういったことがこの COE プログラムの申請では色濃く反映されたのではないかと思います。また，日本における競争的な研究資金の改革はどうあるべきかという議論を巻き起こしたのではないかと思います。そのマネジメントの体制，とりわけガバナビリティと言われる，いわゆる資金の委託を受けた各大学がそれを有効かつ公正にどのように使いうるのかという統治能力の問題，さらにこのプログラムでは若手研究者の育成，あるいは基礎研究と応用研究の相互連携のポテンシャル力，また国際的な競争力への期待が大きくかけられております。

もう 1 つの事例は「特色ある大学教育支援プログラム」であります。これは大学基準協会が事務局としてお世話させていただきました。採択されました 4 年制の 55 大学の割合であります。国立が 41.8%，公立 10.9%，私立 47.2%ということで，申請数との関係から言いますと，国立大学はかなり健闘しています。それからテーマ別採択件数から言いますと，「教育課程」が 29 件，「総合的な取り組み」が 16 件ということで，こういう分野では総合力量のある国立大学はずいぶん健闘されたのではないかと思います。

それからもう 1 つは大学の知的財産本部の整備事業であります。これは申請機関数が 83 でありました。その中で国立が 46 というように，法人化を見据えて極めて積極的な申請をされたことは大変印象的でありました。なお公立は 1，私立は 18 の応募でした。その結果，採択された機関数 34 の割合は，国立 21，私立 5，公立 0，連合 5，国立統合 3 であります。この大学の知的財産本部の整備事業は，特許等の知的財産の機関管理への移行を踏まえまして，大学等において知的財産の取得・管理・活用を戦略的に実施するための体制をどう整備されるのかということをして国が支援しようということで行われました。そして広く全国の国公立大学等に応募をよびかけ，文部科学省の科学技術・学術審議会のもとに審査小委員会が設けられました。30 程度の大学等を選定するということが公募・選定が始まりまして，中間評価を踏まえて最長で 5 年間の支援計画と平成 15 年度予算 24 億円でスタートしたものであります。

その審査のポイントとしては，既存の概念に縛られない各大学の自由な発想による新しいマ

ネジメント体制の提案を広く公募し、それを審査させていただいたわけです。また、知的財産の機関の一元管理への移行を前提とした体制をどのように各大学がおつくりになるのかと、あるいは弁理士や民間企業の経験者等、外部からの優秀な人材を確保し、TLO等の外部組織との連携体制をどう構築し強化するのが問われたわけです。審査の結果、採択された事業の機関は北海道から九州地区まで幅広く分布しています。私の所属いたしております近畿地区で申しますと、国立では京都大学、大阪大学、神戸大学と神戸商船大学との連合、それから奈良先端科学技術大学院大学、公立では、大阪府立大学他2機関の連合です。私立では立命館大学となっております。

このような知的財産本部の整備事業と関連をいたしまして、現在イノベーション・クラスター事業、いわゆる知の集積事業が積極的に進められております。その目的とするところは3点ございまして、イノベーションによる新産業の創出、産業集積による地域経済の振興、イノベーション・クラスターの核としての大学の活性化です。それらを目的として現在進められております。構造的に大変興味があるのは、大学における研究開発と教育の連動が積極的に進められようとしていることです。また、知的人材の集積ということを通して地域の振興を図っていく、その中では「暗黙知」ということの重要性も指摘されておりますし、あるいは核となる知的な達成能力をどう高めるかというコア・コンピタンスの問題も指摘されております。全国的に北海道から沖縄にいたるまで、経済産業省が進めております「産業クラスター計画」19件、それから、文部科学省が進めております「知的クラスター創成事業」12件があります。関西を例にあげますと、近畿経済産業局の4つのプロジェクトがありますが、文部科学省がすすめているものは、「関西文化学術研究都市クラスター」の他に「京都クラスター」、そして大阪地区と神戸地区の「関西広域クラスター」が、関西における4つの都市群を中心に文科省のクラスターとして進んでいます。こういうことを通して、改めて国立大学の法人化が日本の高等教育の質を高めて、公正で開かれた大学間の競争なり連帯の基盤が生み出せる基盤となるのかどうかということが、1つの焦点になっていると考えます。

(3) 教育研究の世界で質の競争はなじまないか

学問や教育研究の世界で質の競争はなじまないし、もうすでに充分導入されているのではないかという意見に対して、私も大学関係者は、それをどのようにきちっと受け止め、かつそれに応えていくのかという1つの問題があります。教育研究の質を「競争優位」(competitive advantage) というようにするには、いろいろ問題があると思われます。しかし、新しい質の競争というものを「個人の知的・人間的成長をいかに助けるか」、あるいはまた「核となる達成能力(コア・コンピタンス)」に求めることは適当ではないかと私は考えております。それは、創造活動のひとつの原動力でもあるからです。互いが切磋琢磨し協力し合うことが、いま世界と日本の社会で求められていることであると考えます。

(4) いま問われている日本の大学教育の質

ここでいま問われている、日本の大学教育の質について少し思うところを述べたいと思います。私がこの5月までの2年間にわたり理事を務めておりました「高等教育質的保証機関国際ネットワーク」という国際機関があります。頭文字をとってINQAAHEというように略しているわけですが、その経験から思うところを少し述べたいと思います。

このINQAAHEは現在、正会員機関数が98、準会員機関数が41、計139の世界の大学評価機関が参加いたしております。そしてこれは非営利組織の国際機関です。1991年に設立されております。理事は10名で2年ごとに正会員による電子投票で改選されるということになっております。事務局は理事が互選をするということにもなっております。日本では大学基準協会と大学評価・学位授与機構が参加いたしております。私は日本から初めてこの理事に選出されてきて、2年間努めさせていただきました。この中で感じたことでありますが、日本の大学そのものの知名度が低いということでもあります。個々の日本人の研究者による高い研究業績は広く世界的に知られております。なぜそうなのであるかということ、私なりにいろいろと考えたことですが、やはり日本の大学とりわけ大学の教員が組織として、教育の質や学生の学び甲斐ということにどれだけのエネルギーを割いてきたのかということが、ひとつあるだろうと思います。またそれを世界にどれだけ有効に発信してきたのかということであろうと考えます。もちろんこの問題には言語の壁であるとか経済的な問題などいろいろなことがあるんですけども、そういったことは本質的なものではないというように思います。さらに教育・学習と評価は一体のものであるという認識が必要であると考えます。従ってそれらの開発・普及は自立した大学全体の責任でなければならないというふうに考えます。

現在、世界的にみて、こういった大学の質保証システムを発展させることが、一国ならびに世界の持続的発展を支えるものであり、そのような認識から人材養成の国内的国際的な競争と連帯が現在すすめられているのは注目すべきことがらです。そのようなことから、私は日本の国公立大学全てが、これまでもどちらかというと内向きの大学改革や、官僚組織に依存するある種の温情主義（パターナリズム）から脱却して世界的な水準からみた改革に取り組む必要があると考えます。私は次に示す3点に要約できると考えています。1つは大学教育の質を確保することです。2つ目は国内外の大学間、産学間の公正で開かれた競争力と連帯力を確保することです。3つ目は高度な自治能力と経営能力を確保することです。この3点が、私は世界的水準から見た大学改革に求められているのではないかと考えています。

2. 日本の高等教育のグランドデザインに思う

(1) グランドデザインとは

それでは、2つ目の話題に移らせていただきます。それは「日本の高等教育のグランドデザインに思う」ということです。ここで申しますグランドデザインとは、文科省の中央教育審議

会でも議論され、また大学関係者の間でも議論されてきたものでありますが、果たしてこのグランドデザインというものが、大学全体の規模あるいは種別に関するある種の予測であるのか、あるいは理念・目的であるのか、あるいは基本計画そのものであるのか、必ずしも定かではありません。もともと国や審議会がそのようなものを示すことが果たしてできるか、という問題もあろうかと思えます。大学の規模や種別というのは、国公立各大学が自ら創意工夫をいたし、そうして自らが選び、そうして社会的に評価されて、その上で国全体として見えてくるものではないかというように考えます。

米国のカーネギー教育財団の分類というものがあまして、US News and Report などはそのれに基づく大学の種別化を公表しています。米国における大学評価は、中心的にはアクレディテーション（適格認定）であります。その 100 年以上の歴史の中で大学が自ら選択をして、市場が認知をしてきた大学のカテゴリ化なのであるかと思えます。ですから先ほどバーンバウム先生がおっしゃったように、そのカテゴリ化の中でどのように互いが切磋琢磨するかというような話もなさっていました。

この US News and Report は米国の大学の格付けをやっているわけですね。1 つ目のカテゴリーが「National Universities, Doctoral」で、いわゆる研究大学であります。これは公立が 162 校がカウントされ、私立が 87 校ということで、公立は私立の約 2 倍ということになっております。2 つ目は、「Liberal Arts Colleges, Bachelor's」で、いわゆる教養大学であります。これは私立が 197 校ということになりますから、公立の 21 校に比べればずいぶん多くを占めているということになります。3 つ目は、「Universities, Master's」といわれるもので、これは学部全部を網羅いたしておりますが、いくつか修士課程も設けています。これはほぼ公立と私立大学が拮抗をいたしております。4 つ目が「Comprehensive Colleges, Bachelor's」で、いわゆる複合型大学といわれるものであり、リベラル・アーツ部門の学位授与数が 50%未満、大学教育を重点化しているというのが 1 つの特徴でして、これは私立大学が圧倒的に多いということです。

ところでみなさんご記憶があろうかと思えますが、今から 30 年以上前に中教審の 46 答申（昭和 46 年）というものが出されておまして、そこでグランドデザインに係わって、次のような高等教育機関のカテゴリ化の提言がなされております。第 1 種から第 5 種までありまして、第 1 種は仮称「大学」であります。修業年限は 3 年から 4 年ということで、その中には総合領域型、専門体系型、あるいは目的専修型、教員は教員組織に原則所属ということですが、第 2 種が短期大学、第 3 種が高等専門学校、第 4 種が大学院、これは修士課程を担当するものであり、第 5 種は仮称「研究院」で、これは博士課程を担当するということです。第 4 種と第 5 種は、いずれも教育組織と研究組織の分離がうたわれています。しかもその中で、いま、この研究員集会で話題になります 2 つの事柄、1 つは学長・副学長を中心とする中枢的な管理体制、2 つ目には公的な性格をもつ新しい形態の法人化というのが国立大学に求められる、ということも答申されています。

(2) グランドデザインでいま直面する問題とは

ここで日本の高等教育のグランドデザインで直面する問題を少し考えてみたいと思います。8点ばかりのことを指摘させていただきます。直面している問題を指摘することは容易なのですが、それを具体的な課題とし、どう解決するかということが大学関係者に重く課せられていることがらと考えます。

まず1つは国際的に通用しうる日本の高等教育ということです。

2つ目には大学と社会との関係ということです。とりわけ大学が拠って立つべき基盤とは何かということが、いま大学関係者が深く考えなければならない問題であると考えております。国立大学の知人が、この法人化の議論の中で大変な努力をなさっているわけではありますが、その知人曰く、社会からの、平たく言うと国民から此度の議論については応援が少なかったことを嘆いておられたんです。その時に私は率直に申し上げました。それはいま大学と社会との関係の問題なんです。すなわち、大学の拠って立つべき基盤とは何かということのをわれわれはいま互いに真摯に考えなければならないんじゃないでしょうか、ということを行いました。

3つ目は国の任務の問題であります。これは明日のディスカッションで話題になるようですが、政府は一体何をなすべきかということです。戦後、教育基本法が作られまして、それを1つの重要な拠り所としてわれわれ学校関係者は教育に関わって参りました。この教育基本法の10条第2項のところでは、国の任務は教育条件の整備確立ということが明確にうたわれております。これは今さら申すことではないわけであります。このことを考えますと、もともと文科省大臣が大学に「中期目標」を与える性格のものではないということはこの文言からも極めて明解であります。

4つ目は大学の設置形態を問わない、公正な競争条件を確保するために、国民に十分説明できる、大学に対する先進国並みの国策としての公財政支出が必要であるということです。

5つ目は、高等教育行政の緩和が広がって参りました。一口で言えば自己裁量の拡大です。これは歓迎すべき問題でもあるのですが、これが本当に各大学がきちんとどう対応できているのかという問題があるかと思えます。

6つ目の問題は、国が認証した評価機関によって行われる大学に対する新しい第三者評価、すなわち「認証評価制度」に各大学が適切に対応するという問題に直面いたしております。

7つ目には、大学あるいは大学院の再編・統合による規模の拡大と重点化が今後引き続いて進んでいくだろうと思います。その点では大学の種別化、とりわけ大学院の種別化が進んでいくのではないかと思います。

8つ目として、「大学のボーダレス化」に直面していることです。ボーダレス化というとすぐに頭に浮かぶのが e・ラーニングですが、ここでは特に大学が授与することを専有してきた学位を取り上げます。学位の社会的な価値そのものと、大学がその授与権を専有する意義が少し希薄化しつつあるのではないかという懸念です。これはどういうところに現れているかといいますと、米国などでは資格との一元化や企業内大学（コーポレート・ユニバーシティ）が進み

つつあります。日本では、1つの例をロースクールはじめ専門職大学院に見ることができます。

(3) 直面する具体的課題とは

それでは直面する具体的な課題として、以下のことがらを指摘したいと思います。

1 つは、経営と教育研究の間の抑制均衡、いわゆるチェック・アンド・バランスを基本とする非営利組織の法人化は不可欠であり、それを創造的に発展させることです。此度の国立大学法人もそういう方向になることを強く期待いたしております。

2 つ目は、大学運営の構造改革に関する問題ですが、1つの視点が行財政構造改革という形で進められ、そこでは「目標・計画・評価」という行財政効率化の視点が大変色濃くなってきております。これは何も国立大学法人化ではなくて、おそらく私学への影響も大変強くなってくると考えております。すでに私学法の改正が準備されております。他方では、私ども大学関係者も大学改革に向けての取り組みも膨大なものがあります。この大学側の自主的自律的な取り組みが、この問題の中身をつくる1つの重要な鍵になると考えます。

3 つ目は、各大学は先ほど述べたように、先進国並みの公財政支出の必要を広く社会へ主張し続けなければならないと考えております。が、それと同時に、国や地方自治体に過剰な期待を抱くことは控えなければいけないんじゃないかと思えます。幻想ですね。大学に対する国費や公費の交付や補助というのは、学生の学習保証と教職員の生活保障を基礎とする必要最低限の目標をまず定めるべきではなかろうかと考えます。これは私の持論であるのですが、大学経営の基本は、自尊自立であるというように考えて参りました。そういった自覚をこの3つ目に述べさせていただきたいと思えます。

4 つ目は、現在「知識社会」ということが言われます。そういう時代であればこそ、これからの大学は社会の知的ネットワークのコア、核としての役割を果たせる大学、そういう大学がいま求められているのではないかと、という点です。

5 つ目は人材養成の問題です。日本では、1960年代の高度成長時期に「マンパワーポリシー」というひとつの雇用政策が広く行われた経験をもっております。それが日本の高度成長を支えたことは事実でございます。そういったメリットと、他方、大学と企業間のいろいろなミスマッチの問題をかかえたデメリットの問題もあったように思います。また国策的な人材養成というものが国立大学に重点をおいて議論されるくらいがあったように思います。今後は国公私立にまたがる人材養成に関する産学間の新しい教育連携が不可欠であると考えます。

6 つ目は、教育研究の現場を活性化させる一環として、教員評価と関わる適切な教員の流動化が必要であると考えます。が、そのためにも私は教職員の身分保障が大変重要であると考えております。

7 番目は、大学の職員評価に係わる事柄です。結論的にはここで多能型の大学専門職員の養成を指摘したいと思います。私立大学では職員数というものが財政的に制約されております。そこで、大学職員が専門職として、様々な多能的な力量をもたなければいけないということが

要請されています。例えば教育研究の支援、学生の学習や生活の支援、知的財産の管理・運用・活用、また大学行政、さらに産学地域連携といった事柄についての専門職員の養成の問題が私学ではいま重点課題の1つであります。おそらく国立大学の法人化においてもしかりであろうと思います。

8つ目はブロック・グラントに関することです。このブロック・グラントというのは、大学に対する使途を制約しない、政府による一括交付金の方式を国際的にはこのように呼んでおります。私立大学に対する私学助成も、言うなればある種のブロック・グラントであろうと考えます。このブロック・グラントの額の決定に評価結果を結びつけているのは、現在、英国だけであります。英国のHEFCEのみです。米国ではあまりなされていないと、先ほど指摘もございました。従いまして、今回の国立大学法人制度の基軸をなす、政府による目的管理というのが行われることと平行して、国費の充当が当然考えられております。いわゆる標準運営費交付金と特定運営費交付金ですが、少なくともこれらのものが、多くの先進諸国の政府が一般に導入しているある種の契約方式、そういう水準のものにする必要があります。これはひとり国立大学法人だけではありませんで、公立大学あるいは私立大学についてもそのような世界標準的な運用が求められるのではないかと考えます。

9つ目は、先ほど述べたことですが、競争条件の平等化の課題です。これは私学関係者は「イコール・フットイング」という言葉を使っております。平たくいうと公正な競争を行うためのルールや基盤づくりです。そういった中で大事なことは、頑張っているところには公財政支出やあるいは民間資金が投入されるという仕組みが重要であるということでもあります。

最後に、各大学の自助努力にかかわらず市場から退場を余儀なくされる大学の学生あるいは教職員に対する安全網、セーフティーネットというものを整備する必要があると考えます。

(4) 大学の統治と経営の模索

以上、私はいくつか大急ぎで具体的な課題を述べたわけですが、それを解決するために、いま各大学がどのような大学運営を模索し、それに取り組んでいるのかということをお話したいと思います。

1つは、教育研究の改革と、法人経営の戦略構築なり安定性は、車の両輪であるということです。片方だけでは走らないわけでありまして、2つがお互いにバランスして回らなければならないということでもあります。

2つ目は、先ほども申しましたように、高度の自治能力と経営能力、そして世界と社会の知的ネットワークの核となりうる組織運営に努めるということでもあります。

3つ目は、全学の意志決定からその実現までのスピードが速いということが必要であります。そうして核となる達成能力を、学生を含めて全学的に共有できるかということでもあります。冒頭、牟田学長先生は「広島大学はビジョンを共有できる大学でありたい」というようにおっしゃったのですが、このことにつながる言葉であるように、私は聞かせていただきました。

4 つ目は、学生に将来役立つことを教育するという職業倫理です。この職業倫理の中には、従来型の教育の手法だけではなくて、学生が自ら学習し、また自分の進路を自ら拓き開くという「学びと成長」、そういう 3 点を連携した職業倫理を全教職員が共有するということであります。そのような大学運営が今かなり進められています。

5 つ目は、適切な教職員の評価、また先ほど述べました多能型の専門職員の養成、さらに私の持論であります、教員と職員が協働するということ、「教職協働」ですね。私学はこれではなければ立ち行きません。おそらく国立大学法人もそういった教員と職員の協働ということが大変重要になってくると思います。

それから、これは当然のことではありますが、財政を自立し、そして有限の資源を選択せざるを得ない。資源をどのように選択して、それを集中的に 1 つの目標に向けて組織化するののかという問題があります。それから、費用対性能効率ということです。いわゆるコスト・パフォーマンスであります。それと私学でもいま重視していることは、監査制度の整備であります。おそらく私立学校法の改正と大変関わっている問題です。

(5) 大学のブランド力を考える

こういうことを通して、各大学は自分のブランド力を高めるという努力をしているわけがあります。これからはちょっと私の独り言のような話になるのですが、大学のブランド力ということについては、私はこしばらく評価に関わってまいりまして、考えることが多々ありました。そもそも大学のブランド力というものはあるのだろうか、ということですね。私なりの解釈ですが、第 1 に自尊自立ということ、第 2 に時代に適合しているのかどうかということ、第 3 に財政的に自立しているかどうかということ、この 3 本柱がないことには大学のブランド力は発生しないし、また維持できない、と考えます。これは私の意見です。そして持続的な知的、あるいは人的な大学資源というものに対する社会や市場の将来期待であります。現在だけではないのです。将来期待というものがこのブランド力を構成しています。

もう 1 つ重要なことは、大学のブランド力というのは、独創的なコード（ことば）やスタイル（姿）を持っているということです。例えば明示されるものとして、つねに新しい教育研究の創造が行われていること、学生と社会から好感をもたれ、受験動機、学生の学びと成長の達成度あるいは満足度、卒業生の母校愛、社会的な認知度などが挙げられます。要するに学生と社会から信頼されていること、各大学が極めて独創的なコードやスタイルを持っておられるというように思えるのです。それから、こういうところにも表現されます。大学に深い関係を持つ当事者（ステークホルダー）への便益がどういう具合に図られているかということです。また、大学の健全性、誠実性、モラルの高さもブランド力です。こういう時代でありますから、大学で不祥事件が起きますと、とたんに社会から厳しい批判を受けます。さらに、産学地域連携・高大連携といった社会貢献などに大変独創的なコードやスタイルを持つように思えます。そういうことを通して、各大学の理念・目的的教育研究や組織運営への浸透が図られているん

だというように思います。

おわりに

最後に少しまとめのようなことを述べます。日本の大学も、いま大きな時代の変換点にあつて、改めて大学そのものの歴史的社会的責務を自覚する必要があることです。そして(1)大学の統治における教育研究と経営の間の抑制均衡(チェック・アンド・バランス)を創造的に発展をさせ、(2)学生を含む大学の教育研究の核となる達成能力(コア・コンピタンス)と質(ブランド力)を高めることによって、各大学が互いの自尊自立と連帯を図るということが、いま、大学運営の上で求められていることであるという話をさせていただきました。ありがとうございました。

大学運営の構造改革

—アメリカの経験と日本の国立大学法人化—

有本 章
(広島大学)

第31回研究員集会は全体テーマ「大学運営の構造改革」のもとに、平成15年11月21日（金）および22日（土）の両日、広島大学附属図書館中央館ライブラリーホールにおいて行われた。初日は恒例どおりIDE民主教育協会中国・四国支部との共催によって、2つの基調講演を企画し、バーンバウム教授には「Governance and Management: U.S. Experiences and Implications for Japan's Higher Education」、大南正瑛教授には「国立大学法人化がもたらすインパクト—大学運営の課題—」をそれぞれ講演いただいた。

1. 講師紹介

簡単に両講師の紹介をしておきたい。ロバート・バーンバウム氏は、現在、メリーランド大学の名誉教授（Professor of Higher Education Emeritus）である。主たる経歴としては、1936年にニューヨーク市に生まれ、コロンビア大学ティーチャーズ・カレッジの博士号（Ed.D.）を1967年に取得、ニューヨーク市立大学学術開発部長補佐（1965-66）、ニューヨーク市立大学の高等教育教授および高等教育研究室長（1970-71）、ウィスコンシン大学総長（1974-78）、マイアミ大学の高等教育教授および大学院高等教育プログラム・コーディネーター（1978-79）、コロンビア大学ティーチャーズ・カレッジ高等教育および成人教育学科教授、国立中等後管理財政センター副所長（1979-89）、メリーランド大学教育政策・計画・管理学科教授（1989-2000）、宮崎国際大学副学長および学部長（1994-96）、などが報告されている。経歴には高等教育の研究、教育、行政などに幅広く関わって来た様子が刻印されていることが分かる。

また、業績には、「Speaking of Higher Education: A Dictionary of Academic Quotations」（ACE/Praeger, 2004）、「Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, Why They Fail」（San Francisco: Jossey-Bass, 2000）、「How Academic Leadership Works: Understanding Success and Failure in the College Presidency」（San Francisco: Jossey-Bass, 1992）などをはじめ、高等教育論、高等教育行政、高等教育組織、高等教育財政、リーダーシップの領域にわたって多数の著作が見られる。

次に、大南正瑛氏は、現在、京都橘女子大学学長であり、立命館大学理事、京都大学運営諮問会議委員、そして元大学基準協会会長である。主たる経歴では、1931年に京都市生まれ、立命館大学理工学部卒業、京都大学助手、1960年に京都大学工学博士取得、立命館大学助教授、コ

ロンビア大学客員研究員を経て、1967年に立命館大学教授、さらに教学部長、理工学部長などを経て、立命館総長・学長（1991-99）などが報告されている。

その他に、日本材料強度学会、日本材料学会、ドイツ材料試験学会の各名誉会員、日本工学アカデミー、米国科学振興会の会員、高等教育質的保証機関国際ネットワーク（INQAAHE）理事、21世紀COEプログラム委員会委員、米国アメリカン大学、カナダ・ブリティッシュ・コロンビア大学名誉博士などが見られる。経歴には、専門の工学を中心に学究活動が連綿と展開されて来ている様子、同時に高等教育の行政にかかわる要職を歴任されてきている様子が刻印されていることが分かる。

主たる業績は、「材料強度学総論」（編共著、オーム社、1984）、「Plasticity and High Temperature Strength of Materials」（Elsevier App. Sci. Pub., London, 1988）、「Fracture and Society」（Ohmsha, Tokyo-IOS Press, Amsterdam, 1992）、「文化政策入門」（共著、丸善、2001）、その他などがある。

2. 講演の論点

さて、次に両氏の講演の論点を見てみよう。まず、バーンバウム教授は「ガバナンスとマネジメント—アメリカの経験と日本の高等教育への示唆—」というタイトルの通り、アメリカの経験とその日本への示唆を中心に主題を展開したところに特徴が見出される。教授は、日本の大学改革を国立大学法人への改革を中心に捉え、その主眼が「最高の国際標準に見合う大学に発展させること」にあるとみなした上で、それに対する米国の経験からの示唆を提供せんとする。そして、重要であるとする3つの事項—資源、時間、人間—の特徴を分析して、これらの事項の中では時間や特に人間の要素が重要であるとした。

(1) アメリカにおける大学のガバナンス

さらに、同様に重要であるガバナンスとマネジメントには、文化的観点と合理的観点が作用し、緊張を孕んでいることが注目される。後者に比較して、前者が注目される度合いが低い、実は重要な要素であることを忘れてはならない。特に重要なのは、「アメリカの大学における文化的なガバナンスの中心的価値は、各機関の自律性である。」のであり、そこには、理事会、学長を代表とする管理運営者、教授団の3種の主要な機関の関係者が存在することが分かる。

理事会は意思決定機関である。これに対して、学長は種々の制約を付されており、思うほど権限を持っているとは言えないが、それでも「アメリカの大学でもっとも影響力のある唯一の人物である。」のであって、理事会と教授会の間であって、合理的システムと文化的システムの間的重要なパイプの役割を果たしている。教授団は、「分担管理」（shared governance）によって、理事や学長とは一線を画した権限が付与されており、とりわけ教授団の身分、教育、研究などの教育上の問題には教授団の専門的権限が認められている。

「分担管理」は、合理的概念よりも文化的概念であるとされるが、アメリカの大学では、この方式が管理運営に貫徹していることが重視されており、その意味で文化的概念が機能する度合いが高く、しかもその重要性が認識されていることになる。そのことは、換言すれば、大学内部には歴史的な力や文化的な力が強力に作用するメカニズムが存在することを意味しているのである。

(2) 日本における大学のガバナンスへの示唆

このようなシステムの分権化と機関の自律性の価値は、日本における機関に対する規制的管理とは対照的である。アメリカにおいて機関の多様性を特徴とするのは、そのようなシステムの特徴に由来するのに対して、日本では統制や規制の強化によって、機関の画一化が進行した。その意味では、国立大学法人化は、アメリカの大学にみられる決定プロセスを日本の大学の中にもたらすことによって、機関の管理構造に全面的な変化を促すことになるのであって、その成功の可否は、文部科学省が機関の自律性を尊重するか否かにかかる度合いが大きい。「改革を効果的にするためには、文部科学省は、各機関に決定をさせるだけではなく、失敗することも許容しなければならない。過度の規制は、強力な機関の有効性を制限してしまう上、弱小機関のパフォーマンスを改善することもない。」

その点、教授団の管理運営への関与の仕方はいまだ十分に議論されておらず、今後の展開が注目されるのであるが、むしろ、今回の改革は、教授団の権限を強化するよりも、学長の役割を強化する方向に向けて計画されたものであるし、アメリカの学長の最終決定における権限が強い点を導入することになる可能性があることになる。しかし、同時に、「構造的に学長1人の意思決定を強化することが、各機関の改革の手助けとなるというのは間違いであろう。・・・大学の有効性は、効率やスピードではなく、信頼性や信用、そしてより迅速な決定を可能にするプロセスに基づいている。管理プロセスにおける教授の関与は、意思決定を遅らせるかもしれないが、議論を通してより確実なものとなり、各機関に秩序と安定性を供給する。」

(3) アメリカにおける大学の運営

アメリカの研究大学の複雑で巨大な組織の運営には、収入の確保、資源の配分、支援サービスの管理、教授団の人事システムの維持、質の評価が含まれている。①収入の確保では次の論点が重要である。研究大学は多様な財源から成り立つが、これは政府以外の追加資金が増えるとの理由で、政府からの財源を減少させる傾向を生む。こうして、授業料の増額とか外部委託研究を増やすことは、限界があり、カリキュラム削減、教授数削減などの弊害を生む。②資源配分は、「業績による資金配分」や「業績予算」から、最近では赤字財政を反映して、業績報告が採用されているが、実質的な改革になっていない。③支援サービスの運営は、官僚的に組織化された行政機構のもとに、大学院で関連学位を取得した熟練者、専門家を配置している点が重要である。こうした官僚機構は教育研究プログラムの責任を持つ学長との連携が効果的に働

く場合に有効である。④教授団の人事システムの維持は、大学の質が教授団の質に関わる以上、極めて重要であるが、その人事プロセスは各機関とも長年蓄積した経験を踏まえて任用、再任用、テニユア付与などの支援を行っている。大学の教育改善には、テニユアの廃止よりも維持が重要である。⑤質の評価に関して重要な点としては「アメリカの経験から得られる教訓は、質が外的統制や画一性によってではなく、内的な発達と個性によって高められるということである。」

(4) 日本における運営への示唆

このようなアメリカの運営に関する経験は、日本の大学運営にどのような示唆をあたえるのであろうか。論点は概要次の通りである。①収入の確保。法人化は、米国式の多様な財源へ傾斜するが、これは、私的企業の製品研究の力となる大学を奨励すること、あるいは寄付金などが慣行となっている米国の文化を見落としているので、問題がある。②資源の配分。質の維持には指標設定はマイナスになる場合が少なくなく、「学術機関において測定され得るものの多くは重要ではなく、重要なものの多くが測定され得ないというのが現実である。」③支援サービスの運営。各大学が自主的に行動するには、専門的な教育訓練を受けていない従来型の間管理職ではなく、アメリカのように、熟達した専門家が必要だし、学問と組織の経営の両方に高度の訓練を受けたスタッフが必要である。④教員の人事制度の維持。世界クラスの大学を作るにはテニユア集団が不可欠であること、また、任期制を支え得る日本の大学文化の形成に疑問があること、を指摘できる。⑤質の評価。「形成的評価」と「累積的評価」の両方が重要であって、画一的な基準による外部評価は機関の質の向上にならない。

(5) ガバナンスとマネジメントにおける改革の効果

アメリカでも日本でも、変革への重要な力は財政上のもので、教育上のものではないから、政府は支出を抑え、大きな成果と求める。しかし、そこには種々の問題点も露呈してきたのであり、日本の改革の推進には、その点からの反省や見直しが欠かせない。次の点が重要。①大学は緩やかに連結した制度 (loosely-coupled system) であること、②市場へ感応する大学は長期的には効果を持たないこと、③少数の卓越した大学への公的支援の増大は、私立機関の破綻を招くこと、④営利的大学運営は、日本に必要とされる工学と自然科学の比重の逆転と創造性への貢献を不可能にすること、⑤文部科学省は国立大学法人の学問的規範を維持できるか疑問であること、⑥研究志向の文化的価値を教育志向へ転換することが困難なこと。

次に、大南氏は「国立大学法人化がもたらすインパクト—大学運営の課題—」を2つの話題「国立大学法人化がもたらす衝撃」「日本の高等教育のグランドデザインに思う」を中心に論じた。

(1) 国立大学法人がもたらす衝撃

この主題に関しては、さらに「他に例を見ない大学統治構造」「いま問われる日本の大学教育の質」の2つに分かれる。まず前者における国立大学法人化に関する論点は大要次の通りである。①私立大学に近づいたとはいえ、私立大学の経営する学校法人ではなく、学長と役員会が一体となって意思決定する極めて集権的な統治体制。②多元的で個性的な制度運用を行い得るかがその成否。③私学化することがひとつの論理的帰結。④国立大学の教育研究の変質を余儀なくし、また国・私間格差の新たな拡大を招来。⑤新しい質の競争を「個人の知的・人間的成長をいかに助けるか」あるいは「核となる達成能力（コア・コンピタンス）」に求めることは適当であり、それは創造活動のひとつの原動力。

次に、「いま問われる日本の大学教育の質」においては、大南氏が2年間理事をつとめた「高等教育質的保証機関国際ネットワーク」(INQA/AHE)の経験を基にして、①日本の大学の知名度が低いこと、②教育・学習と評価は別個ではなく一体であること、③世界的な質保証システムが開発されつつあること、④日本の大学は、大学教育の質の確保、国内外の大学間、産学間の公正で開かれた競争力と連帯力の確保、高度な自治能力と経営能力の確保、が必要であることなどを指摘した。

(2) 日本の高等教育のグランドデザイン

この項では、「グランドデザインとは」および「具体的課題」について考察がなされたが、論点の概要は次のようになる。

第1に、「グランドデザインとは」においては、日本の大学が現在直面している問題を8点指摘し、分析した。①国際的に通用しうる日本の高等教育、②大学と社会の関係、③国の教育行政上の任務は教育条件の整備にあり、文科大臣が大学に「中期目標」をあたえる性格のものではないこと、④高等教育行政の緩和による自己裁量の拡大、⑤認証した評価機関によって行われる大学に対する新しい第三者評価（認証評価制度）、⑥大学・大学院の再編統合による規模の拡大と重点化（大学の種別化?）、⑦大学のボーダレス化と、大学に授与が専有されてきた学位の社会的価値（資格との一元化?）、⑧大学の設置形態を問わない公正な競争条件の確保と、大学に対する先進国並みの国策としての公財政支出。

第2に、それらの具体的課題として以下の10点を指摘した。①大学の自主性・自律性が不可欠であり、経営と教学間の抑制均衡を基本とする非営利組織の法人化が不可欠、②国立大学法人の「中期目標」は、国立大学が本来的に有する基本理念や長期的目標と、国の高等教育政策との一定期間における調整・すり合わせのためのものと言われるが、大学側の自主的・自律的な取り組みが鍵、③これからの大学は社会の知的ネットワークのコアとしての役割を果たせる大学であること、④各大学は、その役割や使命を正しく自己認識し、特色ある多様な大学を発展させていくことが大切、⑤国公私間にまたがる人材養成に関する産学間の新しい連携が不可欠、⑥教員の流動化と教職員の身分保障の両方が求められること、⑦多能型専門職としての

大学職員の組織的養成が不可欠、⑧国費充当（標準運営費交付金と特定運営費交付金）が疑似市場主義的の大学改革を進める手法として契約方式の水準になること、⑨大学は最小限必要な国費補助を確保し基本的には自尊自律を図ること、⑩イコール・フッティング（競争条件の平等化）と大学と学生と教職員に対する安全網（セーフティネット）を整備すること。

第3に、「世界の中の大学に向けての新しい経営・統治の模索」によって大学のブランド力を高める方策として次の10点を提言した。①教育研究の改革と法人経営の戦略構築・安定性は車の両輪、②世界と社会の知的ネットワークの核となり得る組織運営の追求、③核となる達成能力（コア・コンピタンス）の整備、④職業倫理を全教職員が共有できる教育環境の整備、⑤教職員評価・多能型専門職員養成・教員職員協働、⑥戦略的な情報収集・発信システムの構築、⑦財政の自立、⑧資源の選択と集中、⑨費用対性能効率化、⑩監査体制の整備。

第4に、「大学のブランド力」として、知の自尊自立、時代適合、財政の自立を必要とするのに加え、学内資源（知的・人的）として、新しい教育研究の創造、学生（顧客）に愛されること（学習・研究の達成度・満足度）、大学に関係の深い当事者（ステークホルダー）への便益、大学の健全性とモラルの保持、産学地域連携・高大連携、などにおいて独創的スタイルを持つことを指摘した。

(3) おわりに—日本の大学が競争と連帯から学ぶこと

最後に、同氏の長年の経験を踏まえ、「日本の大学が競争と連帯から学ぶこと」として、①大学の歴史的・社会的責任、②大学統治における抑制的均衡（チェック・アンド・バランス）の創造的発展、③教育研究の核となる達成能力（コア・コンピタンス）と質（ブランド力）の向上によって、互いの自尊自立を図ること、の3点を列挙した。

3. 比較考察

両講師の講演は、英語と日本語でそれぞれ行われたが、事前に日米両語に翻訳された資料が配付されたので、出席者の理解を容易にした。両者の講演を通じて考えさせられることが少なくなかったが、司会者からの関心は全体の主題との関係で、日米の大学改革が理念、現実、方向性といった共通問題においていかなる分析がなされ、それに基づいていかなる提言がなされかにある。いずれも膨大な内容を包含する講演であったので、簡単に整理するのは困難であるが、独断と偏見によって何点かに整理してみた。

第1に、理念の問題は、高等教育のグランドデザインをいかに描くかという問題とも通底するのであるから、どのような大学像が描かれているのかは注目すべきである。日本では現在、それが重要な課題となっていることは周知の通りである。1998年の大学審答申が該当するし、現在の中教審が審議している内容もそれに該当する。今回の講演では、日本側からはグランドデザインそのものが詮索されたのに対して、アメリカ側からは特に指摘が見られなかったのは

興味深い。アメリカでは、大学像の大幅な改革は現在行われていなし、その必要もないと言うことかもしれない。どちらかと言えば、両講演では、日本ではアメリカ的市場反応型の大学管理運営の方法への期待や危惧を表明しているのに対して、アメリカでは長年の経験によって市場型に対するかなりの疑問を呈していると読める。

第2に、アメリカの管理運営に関する伝統的なモデルの特徴は、「分担管理」とテニユア制による質の創出を基本にした大学別競争に見出される。大学組織体の特徴を「緩やかに連携された制度」として捉え、理事会、学長、教授団の役割を合理的概念によって区別しながら、同時にトップとボトムの有機的統合を各大学の文化的概念によって個性的に構築するプロセスが作用しているところに特徴があるとみなされている。これに対して、日本では理想的であるが、大南教授によって「コア・コンピタンス」の形成が重要であると指摘されており、この点はアメリカの意思決定過程と共通性を持っていると言えよう。

両者が共通性を持つように見えるが、実際には、アメリカでは、学長の権限がプレジデント型を持ち、日本では欧州からの伝統を引くレクター型を持つという構造があり、その中で文化的概念は異なることは否定できない。果たして、アメリカ型の意志決定過程と同様のメカニズムが定着するか否かは、今後のガバナンスやマネジメントの運用によって規定されることになると言わなければならない。

第3に、第2と関連するが、現実の問題として日米の文化的概念の相違がある以上、アメリカ式のガバナンスやマネジメントを日本へそのまま持ち込んでも、必ずしも適切な効果をあげられるとは限らないし、むしろ日本独自の文化的概念に阻まれて葛藤を招来するに相違ないと予想するのは難しくあるまい。上で指摘したように、アメリカの大学では、最近大きな改革を見られない背景には、システムの枠組みができており、内部的にも歴史的、文化的な概念が定着し、個々の大学の個性や自律性が十分発揮される風土や土壌ができていることと無関係ではあるまい。連邦政府が高等教育計画や管理運営に直接関与しないで、長年にわたって、レッセフェール的な体制を敷いていることは、政府の統制がきびしい日本の場合と大きな差異があるとみなされる。

実際、バーンバウム教授は、アメリカにはシステムの分権化、機関の自律性の価値が十分機能しているのに対して、日本には機関へのきびしい規制的管理が作用しているとみなしており、国立大学法人化によって、アメリカ式の意思決定プロセスが導入されることになるが、その成功の可否は文部科学省の各大学に「失敗を許すこと」を含めた規制の仕方にかかると観察していることが分かる。

第4に、これも日米の大学の現実に関係する事柄になるが、教学と経営の統合の必要性が重要であることが改めて認識されることになった。現在の改革は、政府の予算が減少して、公的財源が次第に削減されるために、大学が独自に授業料や外部資金の調達によって財源を確保することになっている点に起因する度合いが大きい。その点は日米に共通する現実的な現象である。アメリカは、この方向での経験に州立大学や私立大学を問わず一日の長があるので、もと

より経験が豊富であり、それを踏まえて問題が少なくない点を指摘していることは注目に値する。「研究大学」への重点投資は、他の弱小機関や教育を主体に成り立つ私立大学等へのしわ寄せを来とし、結局はカリキュラムの縮小、教授の人員削減などを帰結せざるを得ないことを示唆しているからである。

こうしたきびしい公的財政のもとでは、アカウントビリティが問われ、少ない予算で大きな効果を求める方向での改革が必至となる。勢い経営の比重が高まり、教学の比重が後退せざるを得ないという、企業ではなく学問の府である大学にとっては深刻な事態に直面するシナリオが待ち構えている。教学と経営の間の葛藤と調整は大学の構造改革における中枢の問題である。そのことは、上で論じた合理的概念と文化的概念の問題に帰着するのであり、換言すれば、政治的、官僚制的、市場的、専門職的の各調整がいかに作用するかという問題に帰着するのであり、さらにはアカウントビリティと「学問の自由」や「大学の自治」の問題に行き着く問題であると言わなければならない。

第5に、大学運営の構造改革において、究極的には教育研究の質の維持や保証の問題が問われることは自明である。アメリカでは、個々の機関の個性や自律性が十分に意思決定過程に働き、質の維持や保証に向けての競争的環境が形成されてきている。大学評価の基本が自己評価に置かれ、その延長線上でのアクレディテーション方式が機能している点が重要である。この点では、日本の場合、基準協会が存在しながらも、第3者評価機関としての大学評価・学位授与機構が導入され、どちらかというチャーターリング方式の機能を強めていると言えるかもしれない。アメリカの高等教育システムが自己評価型の文化的概念を貫徹させているのに対して、日本の高等教育システムはむしろ第三者評価型に重点を移行させている点において、大学改革が同じ教育研究の質を高めることを究極手な目的としながら、両者のベクトルの方向は本質的に異なるように見える。このことは、上記の第2の箇所而言及した点に密接に関連することであり、大南教授がいみじくも指摘した教育・学習・評価の一体性の必要性にも関連することである。

第6に、今後の方向性に関わる問題としては、財政の問題があることを看過できないであろう。このことに関連して、国立大学法人化の枠組みや一般的な問題点に関しては、ある程度議論されたのであるが、中味の設計に関する詳細な議論は十分に行われなかったのではあるまいか。特に財政の問題は、基調講演の後の講師とフロアとの議論の場において、16年度はともかく、その後徐々に目減りが生じるのではないかという危惧が表明されたものの、講演自体では立ち入った点まで議論されていない。教学と経営の問題にしても、中期目標・計画の国立大学法人評価委員会による査定を受けて運営費交付金が配分されることにしても、結局は大学の浮沈は資源配分や財政の問題によって規定される側面が大きいことを示唆する。アメリカの大学が機関あるいは機関間の淘汰、連携、連合があるとしても、文化概念が作用し、意思決定過程が円滑に働き、アクレディテーション型の相互評価システムが機能し、大学の個性が形成されているとの評価がなされる背景には、資源配分や財政の問題がそれなりに奏功しているから

と推察される。

バーンバウム教授が指摘するように、寄付金や慈善事業が常態になっている国のシステムを移植しても、それが欠如した文化、風土、土壌では根付かないということは真剣に考えられなければならない。少なくとも、大学運営の構造改革が国立大学法人化によって開始されるに至った以上、このような大学を動かす日米間の文化的概念の相違には改めて関心を示すことが重要な課題となるはずである。このような問題を勘案して考えると、日本の大学運営の構造改革は、大枠の制度化がすでに大学の現場において起動したとはいえ、実際の運用レベルにおいて、それが今後どのような具体的展開を示すかはいまだに十分な方向性を描けない段階にとどまっていると言えるだろう。少なくとも、大学運営の構造改革の過程において、翻訳して移植しつつあるアメリカ型の大学運営に作用している文化的概念と日本型の大学運営に作用している旧来からの伝統的な日本的文化的概念の角逐と葛藤が持続することだけは、明確なことであると言って過言ではあるまい。

以上、質の高い講演の総括としては、舌足らずに終わってしまった感は拭えないが、大学運営の構造改革という講演会の主題に沿って、講演の内容を筆者なりに検討してみた。その結果、日本の大学が世界的な水準に脱皮するには、大学の理念、規範、構造、機能、人事、教職員の専門性、学生の学力、財政、学問の自由、アカウンタビリティ、そして本総括において一種のキーワードにもなった文化的概念など、種々の問題が山積していることが再認識できたと言えるのではあるまいか。構造改革は、そのトータルな改革への第一歩を踏み出すことに他ならないのであるが、理念や枠組みの吟味、設計の中味の検討、経営に関わる実際の個々のガバナンスや管理運営の実際、さらには学問の府である大学にとって最も重要な教学の質や水準自体の維持と向上の問題などについては、今後の取り組みが期待されている段階に突入したに過ぎず、まさに改革はその第一歩を踏み出したに過ぎない。そのような現状認識を日米比較によって行う契機になったことは、今回の講演会のもたらした最大の成果であったのではあるまいか。—その意味で、企画者の1人として、そして司会者として、重厚かつ真摯な内容の講演をしていただいた講師の2人の先生にこの場を拝借して深く感謝の意を表したいと思う。

研究セッション

『国立大学法人と大学運営』

報 告

国立大学法人制度をめぐる論点整理

羽田 貴史
(広島大学)

1. 大学運営の動向

・1980年代から、高等教育システムのガバナンスには大きな変化が生じ始めた。それは、イギリス、アメリカ、オーストラリア、カナダなどで典型的に見られるように、高等教育機関に対する政府資金の供給量と供給の形態を変え、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納税者へのアカウンタビリティを高める、いわゆる市場メカニズムが導入されてきたことである。高等教育における市場化は、野放図な自由競争ではなく、高等教育のモニター、アセスメントなど質的保証 (Quality assurance) 機関の設置を伴って進行してきた。

・市場化の要因には、高等教育への需要拡大、大衆化による高等教育内容への職業的期待の増加などが輻輳しており、システムレベルの動向は、個別機関レベルに影響を及ぼし、大学は、教育サービスの提供、各種研究資金の獲得など財源確保を促進し、いわゆる企業的な大学運営を取り入れるようになった。かつて大学は、会社、病院、軍事組織などとの違いが強調されていたが (Baldrige 1978)、今や両者は接近し、「大学資本主義」 (Academic capitalism)、「企業的大学」 (Entrepreneurial university, enterprise university) とさえ呼ばれる。これは、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 (Clark 1998)。

・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が見かけ上接近するが、「私事化」 (Privatization) と区別しなければならない。なぜなら、このアプローチは、政府による産業と研究の連携促進、研究資金の拡大など、グローバル化した経済競争への戦略的政策や、家計負担の増加に対応する再配分政策と並行して展開しており、政府の役割が小さくなったわけではなく、機能の変化と見られるからである。

・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、研究資金供給の増大が企業的行動の呼び水となった (宮田 1997)。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。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。また、中国、韓国、台湾は、政府がよりイニシャチブをとって、法人化など大学運営の改革を促進している。OECD (2003) は、OECD 諸国の高等教育政策は、政府の権限を縮小し、高等教育機関のオートノミを拡張しているが、単純に自治が強化されたのではなく、影響力が変化したと述べている。

・大学運営の変化は、古典的なフンボルト・モデルによる大学像の形態変化と相関的に進行する。高度な学問研究の成果に基づく教育という理念で組織化された大学は、自然・社会・人間など客観世界の構造を反映した学問体系を組織的に反映し、細分化した学問分野を体系的に積み上げた形をとる。ディシプリンで構成された大学組織には、学際研究など新しい領域の導入とこれを反映した組織が生まれていたが、産学連携や地域社会へのサービス、教育商品の提供などが大学の活動に加わることで加速され、さらに外部社会と結びつくために、子会社、各種の連携組織の設置や「規模の経済」と「範囲の経済」を高めるために機関間の統合・連合・連携を進め、マトリクス構造をとるようになり、従来の同僚制による運営は困難になっている。

2. 企業的大学運営とは何か

・企業的大学運営とは何か、90 年代後半の研究、Slaughter & Leslie (1997), Marginson (1997), Clark (1998), Marginson & Considine (2000) などをもとに概略しておこう。

・企業的大学運営は、同僚的自治、学問の自由の制度的保障としての大学自治とは異なった意味で、機関の裁量を拡大し、自律性を強化する。需要の変動に機関の判断で対応するため、政府からの予算は、項目別予算 (Line-item budget) から包括予算 (Block fund) へ移行し、積算には前年度主義から学生数や業績に応じた基準が導入される。

・教育サービスからの収入や第 3 者財源の増加など資金確保と、大学の目標・計画に基づく運営のために、企業的な運営形態の導入とそれを推進する人間集団 (コア) が誕生し、同僚制による運営は縮小する。CEO、トップマネジメントを支える政策・企画立案組織が族生し、経営と教育研究の質の管理のために、大学内部に様々な評価、監査組織が形成される。さらに、大学運営は、学生、委託契約の債権者などステーク・ホルダーに対する説明責任を明確にし、各種の情報公開が進む。

・研究は、好奇心駆動型 (Curiosity-driven) から使命達成型 (Mission-oriented) にシフ

トし、利益相反の調整などが大きな課題となる。

・企業の大学運営は、機関内での分権化と集権化を同時に進行させる。デパートメント、スクールなど中間レベルの組織は、収入確保に責任を持たされ、外部財源の確保能力による分野・領域間の不均衡が拡大し、機関内の葛藤が高まる。機関としての統合のために、資金の再配分など調整機能を持つ大学内集権化が必要になる。

・収益を目指して行動することが大学人にとっての文化となり、組織的統合の基盤となる。

3. 企業の大学運営と市場メカニズムはいかに機能するか

・市場メカニズムの導入が高等教育システムと個別機関に及ぼしている影響の全体像をつかむことは大きな課題である。US においては、1980 年代に学生数の減少など危機的な予測が行われていたが、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 1994）。80 年代前半に低下した教員の給与水準も 90 年代には回復している。UK においては、Research Assessment Exercise によって研究水準の全体的向上（榎本 2002）、研究論文シェアと被引用回数シェアの急速な上昇（ISI「National Science Indicators 1981-2001」、文部科学省 2003）など、市場化による教育研究の活性化といえよう。

・一方では、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への懸念がある。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や（OECD 2003）、最悪のケースとして自由裁量財源の消失、システムの動揺、研究大学での格差化・公立大学の私学化が進み、研究資金が商業的科学に集中する。連邦資金は産学連携に集中、オーバーヘッドは減少、コアとなるフルタイム教員は縮小し、ファカルティ間の格差のために学者共同体としての大学の概念は拡散する、とも言われる（Slaughter & Leslie 1997）。

US における人文科学の衰退（Kernan 1997）はよく知られるところであり、学士課程レベルでは、経営分野の隆盛と教育・社会科学分野の急激な減少を確認することが出来る（NCES, *Digest of Education Statistics 2000*）。また、若手教員のテニュア率の低下や、パートタイム化の進行など大学教員の労働の変化は、共通に観察でき、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）。

・従って、市場メカニズムは、「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）。Williams（2003）は、《同僚制的意思決定》《官僚制的意思決定》《市場メカニズム》のメリット・デメリットを論じており、市

場メカニズムの調整が今後の課題になろう。

大学ガバナンスのパターン (Williams 2003)

	同僚的意思決定	官僚制的意思決定	市場メカニズム
メリット	<ul style="list-style-type: none"> ・オーナーシップに基づく政策の広範な共有 ・良好な経営－教員労使関係 ・資源の効果的な利用 ・専門的観点の強力な影響 	<ul style="list-style-type: none"> ・迅速な政策の実行 ・学長と要員の明確な分離 ・明確な責任 	<ul style="list-style-type: none"> ・顧客需要への対応 ・効率への意欲 ・機関の自治の強化 ・政治的影響の縮小 ・競争による質の改善
デメリット	<ul style="list-style-type: none"> ・遅い意思決定 ・方向転換の困難さ ・資源欠乏時の非効率 ・カレッジの同僚による自己利益化 	<ul style="list-style-type: none"> ・政策の専横性 (arbitrary) ・硬直性 (rigidity) ・資源の効率的な使用への意欲欠落 ・経営と教員の緊張関係 	<ul style="list-style-type: none"> ・公平性への脅威 ・専門性の崩壊 ・短期主義 ・高等教育の商品化 ・欺瞞 (fraud) ・競争による質の危機

4. 日本の国立大学法人化は成功するか

・国立大学法人化は、「企業家的精神」(Entrepreneurship)の勃興、企業的大学経営の導入と市場メカニズムの創出の大きな起動力となることが期待されて、来年4月の実施を控えた。もともと、我が国の高等教育のガバナンスは、政府統制型の国立・公立セクターと市場メカニズム型の私立セクターが全体システムを形づくっていたが、国立大学が国の設置者管理権から離脱して、国立大学法人によって管理権を行使される立場に移行し、高等教育システム全体として急速に市場化が促進されると思われる。

・国立大学法人法が成立し、各国立大学の中期目標・計画が文部科学大臣に提出され、国立大学法人評価委員会が発足し、移行の準備が進んではいないものの、法人のメリットを生かした大学運営がどのように実施されるのか、関連規定の整備が進んでいないこともあり、そのイメージは明確でない。また、法人化は、行財政改革の圧力もあって制度化されてきたためか、財務省からの予算配分方針が「裁量的経費」として総額抑制が打診されるなど(『日本経済新聞』2003年11月13日)高等教育に供給される政府資金の方向が明確でなく、法人後の運営の方向は不透明である。

・課題としてあげうるものは多い。第1には、中期目標・中期計画・実施・評価のサイクルの確立であり(国立大学法人および評価委員会の意見尊重義務の内容、個別大学における目標・計画と予算へのリンク、業績評価、組織評価、個人評価の方法・役割)、第2には、各種評価・監査の機能・組織・相互関係(①監事による業務監査、②会計監査人によ

る監査，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，⑧文部科学省の政策評価と国立大学法人の業務との関係），第 3 に，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（①運営費交付金の性格と算定方法，②評価と運営費交付金の配分との関連，③民間を含めたマクロな財源の動向—高等教育費/研究費は増加？停滞？削減？），第 4 に，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（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〕，運営費交付金の収益原則と経営努力認定〔同第 77〕など），第 5 に，人事のあり方（教員身分保障の制度化，中間経営人材の養成・確保，人事交流，旧来の移動官職の扱い），第 6 に，管理運営機構の再編成（トップダウンとボトムアップ，集権化と分権化のバランス，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）などである。

5. うまく機能するには何が必要か

・企業の大学経営が機能するには，いくつかの条件があるはずである。

《統合的な収入方策を採りうるか》 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重要である（Clark 1998, Slee & Hayter 1992）。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 3.4 %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（山本眞一 2002）。

《教育の市場が成立するか》 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, Oaxaca & Rhoades 2001）。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 227 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）。しかし，現在の国立大学特別会計では，学士課程で理科 6 万円弱，文科 3 万円弱であり，インセンティブはきわめて弱い。法人後の交付金算定がどのように行われるか定かではないが，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していることである（国立学校財務センター 2001）。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。

《運営費交付金はブロック・グラントか》 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。詳細は確定していないものの、人件費/物件費の区分や各種の制約を残した交付金は、果たしてブロック・グラントといい得るかどうか。

《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。『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。だが、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 Management/Responsibility Centered Budget), 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 (Massy 1996, Clark 1998, 国立学校財務センター 2003)。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 (OECD 2003), 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) させたものであり、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)。

6. 《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、《市場の失敗》の調整メカニズムの創出と、《市場メカニズム》創出のためのガバナンス改革を実質化すること双方に課題を残しており、このことは、表裏一体のものである。なぜなら、市場メカニズムの本質は《応答性》(reflection) 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変更をたえず行うことに意味があるからである。この点においてメカニズムの創出に果たす政府の役割は依然として大きい。政府資金の配分に契約制などが取り入

れられ、アカウンタビリティが求められる動向とはいえ（OECD 2003）、大学の全活動を対象にした目標・計画が政府によって決定・認可されるしくみは、大学への分権化という企業の経営の特質から見て際立って異質であり、需要の変動への対応を官僚的意思決定によって担うかのような錯覚を起こさせる。この点でも、目標・計画設定を通じて、政府と国立大学法人との関係がどのように構築されるかが重要である。

また、UK, US, AUS など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は、政府と大学間のバッファ（緩衝装置）となる各種の組織—大学連合団体（Universities UK, AAHE, AVCC）、専門職団体、評価機関などが存在し、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っている。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る。

【参考文献】

- Baldrige, J. Victor, et al. (1978). *Policy Making Effective Leadership: National Study of Academic Management*.
- Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*.
- Kernan, Alvin (1997). *What's Happened to the Humanities?* (木村武史訳『人文科学に何が起きたか？アメリカの経験』2001).
- Leslie, L. L., Oaxaca, Ronald L. & Rhoades, Gary (2001). "Technology Transfer and Academic Capitalism." *AAAS Science and Technology Policy Yearbook 2001*, American Association for the Advancement of Science.
- Marginson, Simon (1997). *Market in Education*.
- Marginson & Considine (2000). *The Enterprise University: Power, Governance Reinvention in Australia*.
- Massy, William F. (1996). *Resource Allocation in Higher Education*.
- OECD (2003) *Educational Policy Analysis 2003: Changing Patterns of Governance in Higher Education*.
- Otten, Chris (1996). "Principles of Budget Allocation at the Institutional Level." *Higher Education Management*, 8-1.
- SEWRBERC (Senate Employment, Workplace Relations, Small Business and Education References Committee)(2001). *University in Crisis: Report on Higher Education*.
- Slaughter, Sheila & Leslie, Larry L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial*.
- Slee, Peter & Hayter, Scott (1992). "Integrated Income Generation, the Durham

- Model," in Williams, Gareth (1992). *Changing Patterns of Finance in Higher Education*.
- Williams, Gareth (2003). *The Enterprising University: Reform, Excellence and Equity*.
- 榎本剛 (2002) 『英国の教育の概要』.
- 羽田貴史 (2002) 「国立大学の設置形態と法人化」『21 世紀型行政システム下における法人型大学財務の開発研究(中間報告書)』(代表 茂里一紘).
- 羽田貴史 (2003) 「国立大学法人法の読み方—教育研究組織体としての国立大学へ」『教育学術新聞』(9 月 10 日).
- 羽田貴史 (2004) 「企業の大学経営と集権的分権化」『大学論集』第 34 集.
- 広島大学高等教育研究開発センター編 (2004) 『COE 研究シリーズ 8 高等教育システムにおけるガバナンスと組織の変容』(特に, 第 3 章「ニュージーランド高等教育における市場化政策の展開」, 第 5 章「アカデミック・キャピタリズム」, 第 6 章「国立大学法人化と教職員の身分保障」)
- 角田喜彦 (2000) 『レポート 2: オーストラリアの高等教育—財政制度を中心に—』.
- 喜多村和之(1994) 『現代アメリカ高等教育論』.
- 国立学校財務センター (2001) 『欧米主要国の大学ファンディングシステム』.
- 国立学校財務センター (2003) 『英国における大学経営の指針—財務管理を中心に—』.
- 宮田由紀夫(1997) 『協同研究開発と産業政策』.
- 大井玄(2003) 「ニュージーランドの行政改革と高等教育及び科学研究への影響」『高等教育研究叢書 75 戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ—第 30 回 (2002 年度) 研究員集会の記録—』.
- 山本眞一(2002) 『大学の構造転換と戦略』.

大学運営の構造改革

椎貝 博美
(元山梨大学長)

1. 大学構造をとりまく環境の変化

国立大学の統合問題に端を発した国立大学改革は、国立大学法人法の成立によってひとまずプラットフォームに立った。この経緯についてはすでに幅広く論じられている。現行の国立大学制度、つまり新制大学制度（1942）は優れた制度であるが、時代の変化に対応するのがかなり難しくなってきた。

例えば、新制大学制度では国立大学長の位置づけはそれ以前と同じように不鮮明であり、見方によっては、学長は文科省の担当係長の管理化にあるとも解釈できたことがあげられる。これはさらに大学の自治、学部自治、学生自治等の問題にまで発展する。

時代の変化とともに国立大学はその構造自体を改革する必要があり、その改革の発端は国立大学統合として2003年の10月に2例が具現化した。

日本の国立大学の構造変化の必要性はもはや自明のことであるが、このことは新制大学制度のもっていた根本的な欠陥を意味するものではない。新制大学発足時のあの熱気がこの60年の間に消滅してしまっており、気分一新をはからなくてはならない時代になったのである。

そのために「大学統合」という明治時代の手法が2002年に再現された。それを受けて本年には「国立大学法人法」が成立し、新制大学は国立大学法人へと変貌を遂げることになった。

この方向に反対する動きはあった。それは新制大学制度自体が優れたものを包含していたためであり、又新制大学制度によって育てられた人々がその優れた点をよく理解していたためでもある。しかし旧制大学制度が廃止されたときも、その優れた面を惜しむ人は多かったことを考えると、これは時代の変貌が人間に与えるやむをえない心の痛みと理解すべきであろう。

2. 大学の目標

新制大学制度では、その目標はかなり抽象的、精神的なものであった。いわばダ・ヴィンチのアテネ学派という絵画において、プラトンが天を指していることに相当する。それに比較すれば、国立大学法人制度はアリストテレスが大地を指し示していることに相当する。

新制大学制度は敗戦国日本が、敗戦に打ちひしがれた日本の教育にその新しい目標を与えるものであったのに対し、国立大学法人制度は、大学は今こそ自分の足で大地を踏みしめて立て、

という激励の所産である。従って大学の目標自体、その自主性にゆだねられていることを理解しなくてはならない。

そのため、国立大学には、その経営、という大きな、しかも極めて世俗的な課題が待ち構えている。今後の大学の目標はしばらくの間、その「経営」という大地に足をつけるという作業に象徴されるであろう。従って、その目標も「天」から「大地」へと移動させなくてはならない。

このことは国立大学法人法において、目標の設定、その実行計画、および期待される効果、という3点によく表現されている。そこに精神的な面影はないのは道理で、それは大学運営の方針が「真理の探求」に代表されるプラトンのものから、大地に足をつけたアリストテレス的なもの変わったわけであるから。

3. 大学の計画

目標が具現的、もしくは「大地的」なものになった以上、計画も具現的なものでなくてはならない。このことは理工系の人間にはよく理解できても、人文系、教育系には難しい課題であるかもしれない。それは理工学系よりは人文系・教育系の計画がより精神的な性格を持っているからで、精神的だからこそ、プラトンは天を指しているのである。

しかし現在は好むと好まざるとにかかわらず、アリストテレス型の大学運営が求められる時代となった。これは現時点における時代の要請であって、永続的なものではないと考えられる。現在の流れが現実的な方向に動いている以上は、当面大学の目標設定はより現実に近づいたものでなくてはならない。

国立大学法人に期待される成果も長い目で見るとはなく、一月なら一月の間にどれほどの成果があったかを把握することが当面必要となるであろう。この場合成果が何らかの形で具体的に捉えられているということが大切であって、一方成果の量そのものは長期的な評価の対象ではあっても短期間の問題ではない。このような計画をどのように設定できるかが国立大学法人の当面の課題となるであろう。

例えば国語教育の一層の充実を図る、という課題であれば、当面何かの精神をつかむというよりは、字を覚える、文法を暗記する、というような具体的な作業がより重要視されるであろう。

繰り返しておくが、筆者はこのことを礼賛しているのではないし、抽象的なことを否定しているのでもない。現在の国立大学には、しばらくの間より具現的な運営計画が必要だということを強調している。

4. 運営の組織とその意思決定

国立大学法人にはその経営のために役員会が置かれる。その役員は学長、理事、監事である。これは欧米系の大学の Executive Committee に相当する。

また、学長、学長指名の理事・職員、それに有識者からなる経営評議会が置かれる。これは Steering Committee に相当する。

教育・研究のためには教育研究評議会がおかれ、評議員は学長、学長指名の理事、教育研究評議会が定める教育研究上の組織の長、その他この評議会が定め、学長が指名する職員からなる。これは同様に Senate と言われている組織に相当する。

国立大学で重要な位置を占めてきた教授会が登場しないが、これは伝統的な組織ではあっても、国立大学に不可欠のものではなかった。それは筑波大学に教員会議は存在していても教授会がないことから明らかである。もちろん教員の意見を求めることは大切であるから、これは教育研究上の組織の長が適切な会議をつくり、そこで教職員の意見を取り入れることになるであろう。

このような組織形態は世界の多くの大学で採用されているものであり、その意味では国立大学法人は国際的な運営形態をとるといえる。

これまでの国立大学に欠けていたのは、必ずしも全体の運営形態が悪かったことではなく、その意思決定のシステムが遅れていたことである。

会議における意思決定のシステムは多数決であるのが世界の常識である。もちろん独裁的な国家では別である。

多数決は日本でも採用されているが、大学では一種の凶器、もしくは伝家の宝刀扱いされていたのではないだろうか。私が経験した日本のすべての大学で、教授会、運営会議、評議会等において、どのようにしてその意思決定を行うのかは明確ではなかった。そこには学長の「リーダーシップ」が発揮されていたとはいえ、リーダーシップはより建設的な方向に使われるべきだと私は考える。

どの国立大学でもその運営規則には「多数決による」という言葉は入っていると思われるが、私の経験では日本の大学では多数決には何か「数の暴力」、という印象が付きまとっているように思われる。

多数決をさけるために、「学長一任」などという声がかかったりするが、学長としてはこれも迷惑な話である。それはその場では学長が決定できても、後になって必ず「あれは学長が勝手に決めたことだから、よくない」という声が出るからである。もし「学長一任」が会議で議決されていれば、それは会議参加者全員の意思なのだから、その結果何が起こってもそれは学長の責任ではありえない。

5. 集団の意思決定の手法：Robert's Rules of Order

実際問題としてこの問題は、すくなくとも欧米の大学ではすでに解決されている。

イギリスでは、イギリスの国会が長い慣習に従って、定められた手続きに従って会議構成員全体の意見を多数決によって集約する。

イギリスの国会ではこの「定められた手続き」は慣習である。従ってイギリスの国会議員を勤めるためにはこの慣習を熟知しなくてはならない。このため、この慣習を 1863 年にアメリカのヘンリー・M・ロバートという人物が成文化している。これが Robert's Rules of Order (RRO) である。

これは「有限の時間内に、少数派の意見を尊重し、欠席者の権利を守り、多数決による」という組織の意思決定の方法である。そのためこのマニュアルは世界の多くの組織において採用されている。日本の国会運営ももちろんこれによっている。

私の海外における経験によれば、私が「日本の会議運営上の 3 種の凶器」と呼んでいる、「拙速を避けよう」、「もっと時間をかけて考えよう」、「原点に立ち戻って考えよう」という 3 つの表現は RRO では使うことができづらようになっていく。

このような優れた意思決定の方式が、これまでなぜ日本の学校で採用されなかったのか、私は不思議でならない。

このマニュアルそのものについて論じる時間はないので、その入手法を示すが。これは丸善等大きな書店の洋書部で扱っている。またアマゾン等のインターネット書店でも注文することが可能である。

私は外国の大学で Vice President and Provost という正確には翻訳できない役職を務めたことがある。RRO によって、会議において激しい議論はあっても、短い時間に常に正確な決定を下すことができることは驚くべきものであった。日本の国会議員ができることが日本の国立大学でできないわけではないはずである。

この方法は教育・研究組織の内部評価、外部評価等に関して、評価者の意見の集約にも十分に機能を発揮する。私の経験によれば外部評価者が評価会議に顔を出して、すぐ退席し、後になって納得できない意見を提出することがあるが、このような評価者によって国立大学法人の将来が定められることの無いように願うものである。

6. 終りに

いうまでもなく、国立大学の法人化は多くの問題をはらんでいる。それはかつて帝国大学が誕生したときもそうであったし、新制大学発足時にも多くの問題が存在した。

それにもかかわらず、帝国大学も新制大学もよくその役割を果たしてきたと私は考える。

国立大学の法人化においては、これまで「自治」という慣習的な手段しかとることのできな

かった国立大学が、法人格を持って大学運営を行わなくてはならない。これは日本の私立大学は言うに及ばず、世界の多くの大学が法人格を持って運営されている現実を直視しなければならない時代となったことを意味している。

多分国立大学法人の運営は最初はぎこちなく、問題点も多く出てくるであろう。それと同様の苦勞を私どもの先輩は経験したはずである。この数年間の苦勞が国立大学法人の明るい未来を切り開くことを確信して、国立大学法人を運営されることを期待する。

Robert's Rules of Order (RRO) について

RRO は「きちんと会議をするための規則」なのです。多くの会議には会則があるわけですが、会則があるからといってうまく会議が運営できるかと言えば、そうではありません。

この点に関しては、日本は大変に遅れています。特に大学においてはそうです。

そもそも会議を行うのは何か意思決定を行うためです。特に優れた独裁者がいる場合には会議が紛糾したとしても、独裁者によって何らかの意思決定に達することができます。それは意思決定が独裁者の独裁者としての意味を持つためです。

民主主義の場合には、リーダーはいても独裁者は存在し得ません。当然のことながら、議長は構成員の意思を尊重する必要があるからです。

当然のことながら、議長は大勢の意思を尊重する必要があります。民主主義ではこのために、多数決を採用いたしますが、議長が何かのテーマを提供して、いきなり採決に移るわけには行きません。通常は次のような意思決定のプロセスを取ることになります。

- ① 議案の説明
- ② 質問、疑問等の表明
- ③ それに対する、当事者の説明
- ④ 意見の表明
- ⑤ それに対する疑問、質問
- ⑥ 集団としての意思決定

私が日本の大学において悩まされたのは、このような順序では会議が進まないことです。

それは日本では上記の手順は関係者間で了解されているものの、その運営方法が明確ではないからです。

例えば、会議の構成者から次のような意見が出たらどうしますか。

- A もっと時間をかけて考えよう。
- B 原点に立ち戻って考えよう。
- C 拙速を避けよう

私はこの3つの意見を「3種の凶器」と呼んでいます。それは会議を長引かせるためだけの手段に過ぎないからです。

A は場合によっては良い意見でありえます。しかし、多くの重要な決定は限られた時間内に行う必要があるものです。

B の意見では、それでは原点とは何か、ということになります。問題の原点はどこだということが判然としなくては討論を行うことはできないものです。これがもし「昨年3月の決定を

再点検しよう」と言うのであれば、話は別です。大学の場合には、原点が大学発足時であったり、原点とは大学とはいったい何かということ、であったりします。

Cにいたっては、早く決めることはとにかくまずいことだ、と考えている人に多い意見です。これが帝国大学ならまだよいほうで、人によっては、大学の原点は昌平校、オックスフォード大、綜芸種智院にさかのぼることさえあります。

しかし多くの問題は、有限の時間内に最良と考えられる解決法を見つけることにあります。だからこそ、孫子は「拙速は巧遅にまさる」といったのであって、拙速をさける、などとはいっておりません。端的に言えば、「巧速」が一番良いわけです。

このようなことが生ずるのは、日本の国立大学には「会議運営の規則」がないからです。

しかし、国会では、牛歩戦術、議長席占拠、マイク奪取、蹴りと言う古典的な技法はあるにせよ、少なくとも上記のような曖昧な「提案＝motion」は生じません。これは国会運営が内容的にはRROに従っているからです。

それでは Robert's Rules of Order (RRO) とは何でしょうか。

議会制度がよく整備されたのは、イギリスの国会でした。ここでは長い時間をかけて国会の議事運営の規則が整備されました。これは現在でも書いたものに頼ってはいないようです。

アメリカが独立戦争の結果独立したとき、その国会運営はイギリスに倣うことにしました。

困ったことにイギリスの国会運営は長い伝統と慣習の上に保持されていました。そこで Robert という将軍がこれを記述したものが RRO です。

従って、RRO は法律的には何の拘束力も無いわけですが、多くの国々がこれを採用して現在に至っています。日本の国会でも前述のような欠点は残していますが、その国会法は RRO に原則的に沿っています。

私が勤務していた、国際組織である AIT においては、それが発足したとき、今後議事運営は RRO に従って行いたい、という宣言が Secretary よりあり、私を除くすべての教員がそれにうなずきました。私は全くそれを知らなかったので、分かった振りをしました。

会議には議長があり、議決の方法も大抵は明示されています。普通は、多数決で決定します。

しかし日本における多くの会議は決まっているのはそこまでであって、あとは議長に任せることが多いようです。

例えば、「動議」を広辞苑で引くと、「会議中に予定した議案以外の事項を議事に付するため、議員から発議すること」という恐ろしいことが書いてあります。

「動議」は明らかに motion の訳語ですが、これは

A proposal that is made formally at a meeting and decided on by voting.

であって、議案以外の事項云々ではありません。すべての議案は voting (全員の明白な同意、

挙手または投票) によって決められます。つまり、動議は議案を活性化させるための議事進行です。

議案は議長または議員から提出されます。議案について question, opinion を議長がきいてから、議長は頃を見計らって、

「どなたか、動議の提出がありますか？」

May I entertain a motion?

と言い、これに対し誰かが、

「動議を提出します」

I move that

といつてから、提案をおこないます。例えば、「ここに示された事項を承認することをもとめます」といいます。これに対して議長は

「動議が提出されました。質問はありますか？討議はありますか」

Motion is now on the floor. Are there any discussions, or questions ?

と尋ね、もしあればそれに対応します。

特に無い場合は

Call for the question.

と言う言葉がかかりますが、これは RRO によればやや俗語であるらしく、

I move we vote now.

採決提案

というのがきちんとした英語のようです。

かからないばあいには、議長の次のように宣言して採決に移ります。

「もしなければ、表決を行います。」

If none, I ask for voting. (May I ask your votes ?)

「賛成の方は挙手願います。」

Those in favor of the motion, raise your hand.

「反対の方は？」

Those against?

「棄権の方？」

Abstention?

投票は原則として挙手で示します。それは態度を明確にすることによって、不都合をこうむる理由は無いからです。

しかし、実際には現在のアメリカ議会では、かつてトーマス・エディソンの提案した電気投票機（現在では当然電子投票機）が用いられているようです。エディソンは牛歩戦術に呆れて電気投票機を発明しましたが、少数派から「少数派の最後の武器である牛歩戦術を奪う気か」といわれて反省し、提案を取り下げたと言われています。

現在でも会期の時間切れを狙う牛歩戦術は日本の国会でさかんに用いられていることはご承知の通りです。

これを上回る戦術として、乱闘があり、これにはマイク占拠、マイクコード引き抜き、ネクタイ締め、空手チョップその他の新技術があることもご承知の通りです。

いずれにせよ、電子投票システムは記名投票、無記名投票も可能であり、瞬時にして投票結果がわかるわけですから、これが採用されるようになれば日本の議会も立派なものです。もっとも採用しないほうが、乱闘等の技術が使える、と言う理屈もあるでしょう。

投票結果はセクレタリイから議長にメモで報告され、結果は議長が宣言します。

「動議は可決されました。」

Vote is now in favor of the motion.

全員賛成の場合は、

unanimously (発音は、ユーナニマスリイであって、アナニマスリイではない)

否決の場合は、

「動議は否決されました。」

The motion is rejected (defeated, lost などいろいろな表現がある。)

なお、動議とそれに対するメンバーの判断が明瞭な場合は、議長の判断でセカンドを省略することができます。

例として、会議が長引いて、

「時間もだいぶ経過しているので、ここで本日の会議は中断し、明日 10 時から再開することを提案します。」

という誰かの motion に対しては、議長から、

Since we have spent much of time, I move that this meeting is adjourned at this moment, and that the meeting be resumed at 10 AM tomorrow.

というような宣言が行われます。

これには多くの場合、賛成（拍手）！（agreed!）と言う声がかかるものです。少数の反対者がいても、議長は無視できます。

これらが大筋の流れとなります。

RRO の優れたところは、motion（動議）に対してはいろいろな場合が生じますが、それに対して細部にわたって、対処方法を規定していることにあります。

国立大学法人における財務上の課題

—資金の多元化と運営費交付金を中心にして—

山本 清

(国立大学財務・経営センター)

1. 国立大学の法人化と財務

(1) 財源の多様化としての法人化

財源構造からみた場合、法人化の影響は、従来の国立学校特別会計制度では産学連携等の大学の活動から生じた収入であっても全て国庫に繰り入れられ、歳出予算化されて配賦されていたものが、全て直接の収入になることである。しかし、このことは特別会計というフィルターを通すことで国の財源として国庫金処理がされる構図から、資金源別に法人の会計に組み入れられることで財源拠出あるいは負担者からの意図なり制約が個別に課されることを意味する（図1参照）。つまり、財源の拠出者・負担者と国立大学が特別会計を介した間接的關係から直接的關係に移行し、説明責任もより多元化するわけである。

法人格を有することで自主性・自律性は向上するが、同時に中期目標・中期計画を通じた主務大臣の統制を受けること、また、社会との關係は特別会計という全体のバッファがなくなり個別の大学が社会と向き合うことを認識しなければならない。運営費交付金で使途制約がなくなり柔軟性が向上することを否定しないが、大学の活動は運営費交付金だけで賄われるものではないからである。

図1 財源の性質別区分（太字は政府からの資金）

	小 ← 変動性 → 大		
小 ↑ 競争性 ↓ 大	授業料等, 交付金 , 診療収入*	運用収入, 施設費補助金 , 借入金収入 受託収入, 寄付金, 付帯事業収入	出資金 処分収入 (科研費) (COE 補助金)

注：診療収入の大半は社会保険診療報酬であり社会保険診療報酬支払基金等及び患者に請求され、その財源は保険料と国庫補助金であるが、これは医療診療としての活動に対するもので教育研究にかかるものでないため、ここでは政府からの資金から除いている。

(2) 多様化と財源の（不）安定性

財源は拠出先に着目すれば、政府（交付金、補助金、出資金等）、民間（寄付金、受託研究等）、学生・保護者（授業料等）、基金（運用益）、自己活動（診療収入、資産処分収入等）、市場（借入等）に区分される（山本、2003）。そして、基盤となる運営費交付金についても競争性と変動性を有した財源に性格が変る。中期目標終了時に行なわれる業績評価の結果が次の中期目標期間にかかる運営費交付金の算定に反映されることになっているからである。とりわけ、国の財源措置が増額されない場合は、少ないパイの配分をめぐる競争が厳しくなると予想される。その不安定性は科研費（表1参照）のような競争的資金ほど強くはないであろうが、複数の財源に依存することから個別の政策や経済社会情勢によって大学特性に応じて異なる影響を受けることになる。特に、研究財源として競争的資金への依存度が高まっている状況下では、大学の規模・ストックや性質によって毎年度の資金変動を緩和化することが困難なものと容易なものとの違いが顕在化すると想定される。

経済学的に言えば、法人格取得により国の機関から外れることに伴う経費負担増（口座手数料など）に加え、財源別の制約が直接課されたり、説明責任を負うことになる「取引費用」の増加を自律性向上のメリットと同時に考慮する必要性があるのである。

表1 科研費にみる財源の安定性（甲大学の例）

部局	1997	1998	1999	備考
A	100	88	111	*
B	100	68	95	*
C	100	84	150	*
D	100	75	103	*
E	100	123	136	
F	100	132	123	
G	100	148	101	
H	100	112	138	
I	100	111	122	
J	100	101	73	
K	100	66	209	*
L	100	135	151	
全体	100	118	128	

注：科研費の採択金額であり、1997年を100としている。また、*は文科系部局である。

(3) 授業料の位置付け

標準額（520,800円）について上限（110%）が設定されているが、この範囲内では標準額を下回る授業料水準を設ける財務的余裕がないから、国立大学間で授業料を戦略的に設定する動

きは小さいと想定される。毎年度の支出額だけを歳出予算として財源を付与してきた特別会計制度において、国立大学は欧米の大学あるいは我が国の私立大学のように基金や積立金で資金を留保することはできなかったからである。形式的には上限設定して標準額との差額を収入増として確保する戦略が考えられるが、説明責任を求められる。

むしろ、法科大学院の授業料標準額（780,000 円）が他の大学院と異なる設定をされたことの政策的影響が重要である（従来の研究大学院と同率の国費負担という論理は、学部と大学院の経費のうち国費負担率が同じという前提を満たす必要があるのに加え、学部・研究科の違いがあり学部別授業料が課題になる）。さらに、学生定員に対する在籍学生数（留年者など）の割合、授業料の減免率、定員に対する入学者数の割合などにより授業料等の学生納付金収入は変動するから、これら要素の管理や予測が収入確保の上で重要になる。予算で想定した授業料等収入と実際の収入の差は大学側の経営責任で処理しなければならないからである。

2. 公財政支援の構造—運営費交付金を中心にして—

(1) 財源・経費構造と公財政支援

法人化後の国の財政支援は、基盤的経費については運営費交付金、施設整備費については施設費補助金と借入金の主たるものである。特別会計と異なり個々の大学別に交付金が確定することは財政の透明化になり、議会統制は財政支援部分に限定され、議会による科目統制から大学が交付された財源配分の自律性を有するように変化する。一方で、自律性が高まっても公財政支援が低下すれば、活動水準が資源に規定される消費経済的構造から、他の資源獲得で代替できない場合には持続可能な進展は制約されることになる。

(2) 運営費交付金の算定方式

運営費交付金の算定は透明かつ公正なものであることが基本であるが、財源確保や安定性あるいは効率化や業績向上という要素も加わり、現段階（平成 15 年 11 月）では学生数及び教職員数を基礎とする主要経費積み上げから標準的な自己収入を控除するフォーミュラ方式となっている（図 2 参照）。もっとも、標準運営費交付金とその他の特別運営費交付金に異なる意味をもたすことは、附属病院や附置研究所を大学の教育研究活動に不可欠かつ一体的ものでないことを示唆し大学の本質にかかわる。その意味で、算定方式の効率化係数を標準と特定で区分することは慎重であらねばならないと思われる。

図2 財源と経費の対応関係（運営費交付金対象経費）

収 入	支 出
特定運営費交付金 附属病院収入等	特別事業経費 附置研究所運営経費 附属施設等運営等経費 附属病院運営等経費 財政融資資金償還金
標準運営費交付金 学生納付金収入等	学生支援経費 研究経費 教育経費 管理運営経費

(3) 交付金の持つ多義性

交付金に用途制限がなく、大学の自主性・自律性に委ねられるものであれば、本来は科目統制に繋がりがかねない経費積上方式でなく、教育・研究活動や成果を基礎とした積算体系が望ましい（澤，2003）。しかしながら、外形的な基準は投入資源的なものであること、活動成果の定量化や質の統制が困難なこと及び財源確保から積上方式を採用せざるを得ない。このため、出口統制と入り口統制の併存を避けられない宿命がある（非定型業務の成果目標管理）。こうした矛盾を今後どのように克服していくか検討する必要がある。

3. 会計と財務の問題点

(1) 国立大学法人会計基準の特質

国立大学法人の会計は基本的には独立行政法人と同じである（表2参照）。しかし、以下に述べるように制度設計に隠されたあるいは意図せざる逆効果の可能性を含むことに注意を払う必要がある。

表2 独立行政法人会計基準との違い

項 目	独立行政法人会計基準	国立大学法人会計基準
業務経費	性質別区分	性質別と直接業務費については目的別区分
交付金の収益化	成果進行基準，費用進行基準 または期間進行基準	期間進行基準が原則
自己収入の収益化	実現主義	授業料はいったん流動負債に計上し期間進行で収益化
セグメント情報	法人で設定	法人間の比較可能性

(2) 制度の趣旨との（非）整合性

運営費交付金の収益化基準として期間進行型を原則としたことは、一見すると煩雑なコスト計算や測定が困難な成果進捗度管理を回避できる便宜がある印象を与える。しかし、研究活動は期間の経過にしたがい進行するわけでなく、予定された経費を使用しないこともあるが、期間進行基準では運営費交付金債務は期末にゼロとなり、未使用額は利益となる。そして、当該利益が経営努力により生じたと認められた場合には特定積立金として積み立てられるが、それ以外は積立金として経理され、翌年度以降は損失が生じた場合の財源に充てられ、年度を超えて自由に使用できる訳ではない（国立大学法人会計基準注解 77-3）。その意味で、先行して独立行政法人化された組織の多くが採用している費用進行基準よりも交付金の次年度繰越しが困難になっている。もちろん、部分的に研究プロジェクトについて成果進行基準を採用するとか予想できなかった天災事故等による場合には運営費交付金債務として繰り越すことは可能であるが、原則として期末に交付金債務残高がゼロとなる期間進行基準では残額を翌年度に本来業務用を使用する論拠もなく、積立金として中期目標の期間終了時まで繰り越されることになる。これでは年度末の支出集中という現行制度の弊害は解消しそうにないから、計画的な経費使用を図ることが重要になる。

(3) 財務・評価への影響

人件費を除く業務費を教育、研究等の目的別に区分したり、部局別セグメント情報を報告することは説明責任向上や比較可能性を高めるとされる。しかし、科研費等の補助金は運営費交付金と異なり、法人に対するものでなく研究代表者に対する個人補助であるため、預り金処理される。このため、キャッシュフロー計算書には現れるが、損益計算書の研究経費に含まれない。また、法人の収支計画にも計上されない。有力国立大学では科研費等の補助金が国の財源措置から支出される研究費とほぼ同額であるから、損益計算書における目的・機能別区分は誤った費用対効果情報となる可能性がある。法人の評価が費用対効果の観点から実施されるとすれば、慎重な扱いが望まれる。

4. 資源配分と評価

(1) 配分の目的・基準

運営費交付金の算定に業績結果を反映することが予定されているが、依拠する目標管理やマネジメントサイクルは定常的かつ製造業的活動に適しているものであり、成果の客観的測定が困難で、かつ、短期で業績が把握できない高等教育サービスへの単純適用はできず、大きな枠組みの変更を行うには向かない（Bouckaert and Dooren, 2003）。戦略的配分には個別法人の事後評価でなくマクロな事前評価が有効である。また、枠組みを所与とした範囲においても、教育研究活動の成果測定の客観性や精度に応じて反映の度合い（鋭敏性・弾力性）を変えたり、

成果把握のタイムラグを勘案してプロセス要素で代理評価する工夫が必要である。業績に報い、成果に対して公的な説明責任を負わせるという理念は何人も否定するのが困難なものであるだけに、成果の定義及び測定方法は慎重に設定すべきであり、特に学部教育を学生の質や努力を考慮しないまま卒業時の学業到達度で評価することは避けねばならない。教育の成果は、あくまでも入学から卒業までにどこまで付加価値を増したかで判断すべきもので、検定試験や資格試験の成績という到達点（卒業時）の評価で代替してはならないからである。

(2) 配分の機構と財源制約

評価は法人業績を対象にするから交付金以外の資金を財源とする教育研究活動が含まれる。すると競争的資金と基盤的資金の成果の双方が評価され、財源が不変であれば業績が低く評価される競争的資金が少ない大学への交付金配分は低下し、悪循環となる。シュミレーション（羽倉・菅原，2002）でも大幅な財源増加がない限り、全体業績を最も効率的かつ最小リスクで実現する方策は、現行配分を大きくかえるものでないことが示されている。米国州立大学に対する業績基準の資金配分において、成果でなく伝統的な活動量で規定される割合を大半（95%程度）にしているのも、過去の経験と理論的整合性を図ったものと理解される（Burke et al., 2002）。何よりも全体の財源が増えない限り、ゼロサムゲームとなり業績主義を徹底しようとするれば、優良業績に既往年度より多くの資金を配分することになり、現行の活動水準を維持できない大学がでてくるからである。業績主義による資源配分においては、企業の拡大生産性と対照的な大学活動の消費経済性を認識しなければならない。

さらに、成果は一般的には資源投入（資金獲得額）が多いほど高まる傾向にあるから、少なくとも活動に投入された財源と成果を対応させ、費用対効果の観点から評価されなければならない。

(3) 配分の単位

すると、資源配分をメリハリのきいた形式とするには、財源増加を図りリスク（大学全体の業績値の分散）を許容するか、予算の事前正当化、事後的な説明責任あるいは動機付け効果に限定するかを選択になる。成果に焦点をおいた評価は資源配分を歪めるため、費用対効果の視点が重要である。国立大学におけるにおける評価の問題の1つは、個人、チーム、部局の業績がすべて機関業績として評価され、法人への資源配分に結び付くことである。個人・プロジェクト評価への誘因と法人全体の業績改善への誘因の調和化をどう図るかにつき一層の検討が必要である。

5. 今後の課題と展望

最後に残された財務上の課題につき述べることにしたい。

(1) 半自律性の財務管理

国立大学法人は独立行政法人通則法にしたがって設立される法人ではないが、財務に関しては通則法の条項を準用しているものが多い。大学が自主性・自律性を向上させる上で法人格を取得する意義は大きいですが、中期計画における予算、長期借入金の主務大臣による認可や財務大臣との協議等、資源管理については半自律的な特性を有する。こうした制約を踏まえた大学にふさわしい財務経営モデルを確立（藤田，1999）することが大学人に求められている。

(2) 内部の資源配分

法人化により主務省から科目による使途制約がある国庫金で基本的に管理運営される形態から、多様な財源を組み合わせ法人の戦略目標に向け資源配分し、管理する形態に変化する。このため、法人内部での資源配分モデルの開発と改善が重要になってくる。

(3) 諸外国からの教訓

我が国の国立大学の法人化は、従来の国の機関の一部である組織から法人格を有する組織への変革であると同時に、高等教育政策に市場原理と民間的経営手法を導入して国際的競争力を育成しようとする構造改革の側面を持っている。こうした改革は程度の差はあれ諸外国でも見られるため、政府からの財政支援が厳しい環境下で、大学が社会に対して説明責任を果たしつつ、いかに全体の業績改善と財務の安定性・健全性を図っていくかにつき各国の取り組みと経験を学ぶことが重要である。この際、社会経済制度の違いに配慮することは当然であるが、同時に、新しい政策や制度の政治的意味合いと現実の運用との違いや客観的なデータに基く政策の検証が実施されているかに留意することが必要である。

*：本報告のうち意見にかかる部分は、報告者の個人的見解であり、所属する組織及び関係する機関の見解ではない。

【参考文献】

- Bouckaert, G and W. V., Dooren (2003). “Chapter 8: Performance Management in Public Sector Organisations” in L, Boivard (ed), *Public Management and Governance: An Introductory Text*, Routledge.
- Burke, J. C. and Associates (2002). *Funding Public Colleges and Universities for Performance: Popularity, Problems, and Prospects*, Rockefeller Institute Press.
- 藤田宙靖 (1999) 「国立大学と独立行政法人制度」ジュリスト No.1156, pp.109-122.
- 羽倉洋行・菅原寛孝 (2002) 「評価に基づく予算の配分方式について I. 教育機関としての国立大学—金融工学的手法によるアプローチ」 KEK-TH-801.

澤昭裕（2003）「国立大学法人法と国立大学改革」RIETI Discussion Paper Series 03-P-002.

山本清（2003）「国立大学法人における財務管理者に期待されるもの」第2回財務セミナー（国立学校財務センター主催）資料.

高等教育における政府の役割

金子 元久
(東京大学)

この報告には、国立大学法人のあり方を、高等教育における政府の役割という視点から考えるという課題が与えられた。ここではそれを、さらに大学と政府との関係という論点にしぼって、国立大学と政府、社会との関係にどのような変化が生じつつあるのか、それがどのような変化を大学にもたらすのか、そしてその観点から日本の国立大学法人はどこに位置づくのか、を考えてみたい。

1. 脱政府化のベクトル

国際的な高等教育改革の動向をみると今、大学と政府との関係についての、共通の変化の方向（ベクトル）があると考えられる。そうした変化はとくに、国家施設型の大学において顕著な問題となってあらわれる。そうした変化のベクトルを表に示した。

表 政府・大学関係の変化のベクトル

		国家施設型	脱政府のベクトル
統制	所有	政府による所有・大学の占有	大学自身による所有。資産の売却、借入金が可能
	政府の権利・義務	権利：法的・行政的統制 義務：大学の活動維持	両者の交渉による条件設定・双務的契約
資金	出所・対象	出所： 一元的 対象： 機関 範囲： 包括	出所： 多元的 対象： 機能 範囲： 限定
	監視の時点と基準	執行過程・支出目的と執行の一致	事後・達成度評価 事前・競争による資金獲得
大学の権限	意思決定の範囲 決定主体	学術面に限定 学術成員の参加	経営・学術両面 単独主体（学外者を含む）
	リスク負担の主体・報償の帰属	リスクは政府負担 報酬は存在しない 損害賠償は政府の責任	リスクは大学負担 報償は大学に帰属 賠償責任は大学

政府の権利・義務

まず政府と大学との関係を端的にあらわすのは、大学の所有権 (Ownership) の定義である。いわゆる「国立」、「私立」の区別は基本的には所有者に着目した分類であるといえよう。国家施設型の大学は基本的には政府の所有にかかるものと考えられる。大学は、政府にとっては、あくまで政府組織の一部であって、大学に属する人員、施設は国家の所有物であると解される。大学に一定の範囲内での意思決定の自律性を認めているが、それは大学の組織・施設の利用についての権限を与えているのであって、この意味で「占有権」を与えているに過ぎない。またしたがって、大学はその資産を売却すること、あるいは何らかの担保を設定して資金を借入することも許されない。

これに対して「脱政府化」が志向するのは、組織としての大学を政府組織から明確に分離することである。その結果、大学は大学自身によって所有されるのであって、その資産の売却、あるいは資金の借入をおこなうことも可能となる。

また政府と大学の間の権利・義務関係の側面からいえば、国家施設型の大学においては、政府は大学に対して、法的・行政的な統制をおこなう権利と義務をおっている。具体的には、大学の組織を改変し、また人事権をもち、一定の範囲内において職務命令をだす。学術成員については、教授会によって選出することが認められているが、その任命はあくまで政府がおこなう。同時に、大学は政府組織の一部であるから、政府は大学の活動の基盤を形成し、その活動の基盤を維持していく義務をおっている。こうした大学活動の維持の義務と、それに対応する行政的管理の権限が国立大学法人と政府の間の関係の具体的な根幹をなしているのである。

これに対して脱政府化のめざすのは、そうした一方的な権利義務の関係に代えて、政府と大学との間に、政府による資源の負担と大学の貢献についての、平等の取引関係を成立させることといえよう。言い換えれば、両者の間に、暗黙的あるいは明示的な契約が取り結ばれることになる。したがって、政府の権利義務は、法律などで一般的に規定されるものではなく、常に大学と政府あるいは立法府との間で交渉され、定義されなければならない。

政府補助金

近代国家における政府の基本的な機能は、政府によって実現されるべき社会のニーズを包括的に把握し、それを政策として編成して、それに必要なアクションを予算の体系として編成することである。予算は政府の政策の論理的に一貫した表現であるから、1つの具体的な目標に対して政府支出の項目が対応する。大学の設置と維持は、そうした政府の行動の1つであり、したがって大学に対する支出は、政府予算の特定の個所において、いわば一元的に支出されねばならない。またその支出は、社会的な要求を達成するために、国立大学という組織を設置し、維持することを目的として行われる。すなわち機関の設置、その活動の維持が対象となる。さらに政府が大学を政府の組織として運営する限りは、大学の活動に要する費用は、すべて、すなわち包括的に政府によって負担されねばならない。

これに対して脱政府化への志向においては、政府は、独立した大学の研究教育機能の一部を提供するか、あるいはその一部を社会を代表して需要する主体にすぎない。またその需要は政府の複数部門で生じることがありえる。したがって大学に対しては、政府の複数の部門が、それ自身の必要に応じて大学への補助金を支出する。とくに研究機能に関しては、たとえば産業発展を担当する省庁が、その必要に応じて研究補助金を支出する。ただしこうした補助金は個々の政策目的に必要な限りで支出されるのであるから、大学の機能全体を対象とするものとはならない。この点において政府省庁は、社会の部分的な需要を社会にかかわって需要し、その対価を支払っているとみることができる。

今1つの視点は、政府補助金の支出の適正性の監視、あるいはアカウントビリティーの確保の方法である。国家施設型大学においては、上述のように政府予算は論理的に一貫した体系をなしているのであるから、予算もその目的に応じて項目別に細分されている（line-item budget）。それが大学において実際に支出される際に、予算の目的に合致して行われているのか否かが基本的な適正性の基準となる。予算項目の区分があまりに細かいと執行の効率性が損なわれるために、実際には大綱化される場合もあるが、その場合でも当初の予算の目的との適合性を確保するための様々な制限が加わる。単一年度の予算の執行の原則もそうした制限の1つであると解される。

こうした監視の方法は予算の執行をきわめて煩雑にし、非効率化することが脱政府化の志向を生み出す1つの背景となってきた。その代わりとして脱政府化の志向は2つの適正性確保の方法を提起する。第1は、補助金の執行自体の監視は最小限にとどめ、その使用の結果を様々な方法で評価し、それを次の次期の補助金の支給の査定の対象とする、という方法である。このビルトインされた結果の最大化のインセンティブが、有効な資源の使用をもたらすことが想定される。これを「事後・評価基準」と呼んでおこう。第2は補助金の支給対象をはじめは特定せず、大学あるいは大学の構成員が競争によってそれを獲得する、という方法である。政府の側は、支給目的を最大化すると判断された大学ないしその構成員に補助金を支給する。これを「事前・競争基準」と呼んでおこう。これらは、大学の活動成果が市場メカニズムによって直接に価格をつけられないにもかかわらず、そこに市場メカニズムを導入する方法であるとも解釈することができる。

大学の機能要件

以上のような政府の側の変化に対応して、大学の側の権限にも変化が要請される。

第1は、意思決定のあり方である。国家施設型の大学は、大学は政府組織の一部としての側面と、学術成員による自立的な組織としての二重性を特徴とするが、学内のみにいて決定できるのは基本的に学術(教育研究)にかかわる事項だけに限定されるといって間違いではない。大学自体は組織・人員・予算・施設などの面での変化を要する改組等を提案することはできるのであるが、それについての意思決定をすることはできない。また学内の意思決定に参加する

のは、学術成員（教授会構成員）のみであって、しかもその運営は、きわめて参加的であって、代表者への権限の委託は最小限に抑えられる。

これに対して脱政府化のベクトルがめざすのは、大学に学術的側面のみならず、大学の経営全般にわたっての、裁量権と責任を与える点にある。またこうした経営面での意思決定にかかわっては、学術成員だけでなく、学外者が参加し、また学長などの経営責任者に決定権が与えられる。学術成員の参加は、学術面に限られる。

第2の側面は、経営上のリスク負担と、報償の帰属である。国家施設型大学においては、大学自体が、リスクを負担することはない。組織上の主要な決定は政府によっておこなわれるのと同時に、その執行において何らかの事故が起こった場合にも、政府が行政的な統制を行っている限り、その責任は政府にある。したがって訴訟の対象となるのは政府となる。他方で政府は大学の活動の保持に必要な限りにおいて大学に補助金を与えているのであるから、大学に対する報償はありえない。

これに対して脱政府志向は、大学がその行動あるいは努力による報償を受ける体制をつくることによって、大学をより効率的に運営させることができると考える。具体的には大学は経営努力による財政的な余剰を、自己に対する報償としてうけとることができる。他方で大学自身がその経営についてのリスクを負担しなければならない。また大学自体が損害賠償などの訴訟の対象となりえる。

2. 中間形態の問題点

以上のべたように脱政府化のベクトルは実は様々な次元を含んでいる。したがって、それが具体的にどのような形態へと大学を導くかは自明ではない。その過程ではどのような力学が働くのか。

脱政府化の到着点

それを考える際にまず重要なのは、こうした脱政府化のベクトルが最終的にはどのような結果に至るのか、いいかえれば、前述の図表の右の条件がすべて満足された大学はどのようなものか、という点である。それは果たして「私学化」だろうか。

究極の脱政府化された大学を想定すると、まず政府の支配から完全に分離され、また政府からのコミットメントがまったくない大学ということになる。さらに政府からは特定の機能についての限定的な補助金を、しかも競争的な過程を経て得る。大学は社会人を含めた経営陣によって運営され、様々なリスクを負担し、訴訟の対象となり、他方で良好なパフォーマンスを示せば、それによる利益を蓄積する。こうした意味で、完全に政府から独立した大学が出現する。

こうした大学はしかし、「私立」大学と呼ぶこともできない。私立大学はその定義からして、社会の有志が集まって一定の財産を寄附し、それを理事に付託して大学を運営するものである。

これに対して上述のような大学は、設置時に政府から施設・設備などの寄附をうけるとしても、長期的な大学の運営をささえるべき基本財産をもっていない。他方で政府からの補助金を安定して受け取る保証もない。したがって、きわめて安定性を欠いた大学ということになる。

脱政府化のはてのユートピアはこうした意味で、実はきわめて特異な世界だということができる。

国家施設型の境界

ふり返ってみれば、現実の国家施設型の大学も、必ずしも表のような特性をすべて完全にそなえていたわけではない。たとえば日本の国立大学は、かなり高額な授業料を徴収しており、その国費負担の原則との矛盾を、授業料を国立学校特別会計にいったん全て納入することによって回避していた。しかし授業料の金額については、歴史的にも政策的な原則はなく、私立大学とのバランスによって決定されていたにすぎない。あるいは国家施設型大学においても日本の国立大学における科学研究費補助金、ドイツの大学における第三者資金（ドリットミッテル）のように研究資金については、競争的な資金が所管部局とは別の財源から与えられていた。

では上述の視点からは、どのような変化が起こることによって、国家施設型からの重要な逸脱ととらえるべきなのか。この際に、政府と大学との間の制度上、法律上の規定はあまり大きな意味をもたない。一般に法律上の規定は原則を述べるものであって、機能上の重要な相違を明確に示すものではない。実際、日本の国立大学はその国家との関係を明確に規定した体系的な法典を、国立大学法人法以前には最後まで持ち得なかったともいえる。法律上の規定が何らかの係争が起こったときの法的判断の根拠となることはいままでもないが、逆にいえばそうした係争が生じない限り、原則についての問いかけが行われるわけではない。

こうした意味でもっとも重要なメルクマールは、政府からの財政補助にある。前述のように国家施設型の大学の財政上の特質は、一元的財源、包括的な機関補助にあった。ただしこうした原則に加えて、国家施設型の大学においてもとくに研究資金においては、別財源からの局所的な研究機能に対する、競争的な資金にその活動の重要な部分を頼っていた。いいかえれば、教育研究活動の恒常的な維持に必要な財源をどのように定義するかに、この問題は関わっている。こうした意味で最小限の機関の維持に必要な経費とは、組織そのものをなりたせる人員を維持する人件費と、施設の維持に必要な費用であるといえよう。機能的にはこれは教育機能のみをなりたせる費用の水準といえる。アメリカの州立大学の多くは、研究費などの裁量的な経費は連邦政府が負担しているが、教育機能を支える経費は設置者である州政府が負担しており、この限りでは国家施設型の特徴をもっているといえることができる。

中間形態の不安定性

ところで、いったんこの境界を脱してしまえば、大学は国家施設型と、脱国家施設型との間の中間に位置することになる。そこで大学の態様は、上述のそれぞれの次元においてとる、

様々な「脱政府化」の程度、言い換えれば構造変数の組み合わせによって決定される。そのような組み合わせがきわめて多様でありえよう。国家施設型の大学は、一定の思想によって支えられていたために、構造変数の組み合わせが限定されていたとみることができるが、いったんそれを逸脱してしまえば組み合わせは多数あり、中間形態はきわめて多様でありえる。

そのような意味で多様であることは、いいかえれば、個々の中間的な形態がきわめて不安定であることを意味している。このような形態の大学は政府からは形式的に独立しているだけでなく、財政的にも政府の安定的なコミットメントを制度的に保証されない。補助金が多元的に支出され、対象が限定的になることは、一方において大学のうける補助金が拡大する余地が生じるのと同時に、他方で大学の受ける補助金が、その基本的な機能自体を保持できなくなる可能性が生じることを意味する。また資金が長期的に安定的に供給される保証もない。したがって大学は授業料の増加などによって自らの財政的な基盤を確保しなければならない。他方で大学の努力によって、あるいは好条件にめぐまれることによって、大学は財政的な余剰を得れば、それは大学の内部に蓄積され、あるいはそれが構成員に分配されることもありえる。そのような状況が生じれば、政府が大学に補助金を与える根拠がさらに疑われることになる。いわば脱政府化のベクトルが常に働き続けることになる。

それにも関わらず、何らかの平衡状態が生まれるとすれば、それは何らかの政治的な合意形成によってしかありえない、アメリカの州立大学は、こうした意味での合意形成に支えられている側面が大きい。伝統的な公教育機関への支出政策に支えられるとともに、1つの州に存在する大学（システム）が少数であって、個別大学のニードが議会の理解を得やすい、といった事情も合意の形成を比較的容易にしている。日本の場合にはこうした条件がないとともに、私立大学が存在するために、私立大学との格差に対して批判が常にあり、これが国立大学に対する補助金に対するマイナスの要因となってきた。したがって、むしろ脱政府化への圧力はより強くなるであろう。こうした意味で、中間形態はきわめて不安定なものになりやすい。

3. 国立大学法人の位置付け

以上の図式にしたがえば、日本の国立大学法人はどこに位置づくののか。

統制

まず統制の側面からいえば、国立大学法人法（以下、「法」。独立行政法人法の通則規定を含む）の第1の意義は、大学が政府の支配から独立した、したがってその所有物ではないことを宣言したことにある。ただしこれは、それのみでは、国家施設型の大学の範囲から国立大学が離脱することを必ずしも意味するものではない。実際に法および通則は資産の処分、借入金には重要な制限があることを規定している。また国立大学法人のスキームの軸となっているのは、「中期目標」の概念であるが、それは必ずしも双務的な契約とはいえず、その設定は最終的に

は政府にまかされることになっている。これについては国会の付帯決議で、政府が過度に干渉しないことが要求されているが、問題はむしろ、大学が固有の要求をおこなうためには、固有の財政的な基盤をもたなければならないことであろう。それがなく、政府は大学に対して行政的な統制を持続させざるを得ないともいえる。

大学の権限

同時に国立大学法人法が明確に規定したのは、大学の意思決定組織である。その基本的な特徴は、学長にきわめて強力な権限が与えられた点である。役員会が重要な案件について審議することになっているが、その構成員は学長によって指名される。また教育研究評議会が学術面について、学外者を含めて構成される経営協議会が経営面について、重要事項を審議することになっているが、それには拘束力がない。このように学長に与えられた強力な権限は、これまでの教授会を基盤とする参加主義的な経営形態からの決定的な転換であるかの一見思える。私立（コーポレート型）の大学においても通常はありえない、ある意味では奇矯な選択ともいえる。なぜそのような設計が行われたのかといえ、それは理事会のような本格的な意思決定機関を設定すれば、一方において学術成員の参加の原則からの抵抗、他方において政府の権限の相対化が明確に生じることになり、そこまでの決断をすることができなかったからであるとも見える。こうした点からみれば、実は国立大学法人の意思決定組織は明確に国立大学の域を脱したのではないということもできる。

また、もし大学自身がリスクを負担し、また報償をうけとることができるのであれば、そしてその意思決定権が真に学長に集中するのであれば、学長は個人的にそれに相当する賞罰のメカニズムを持たなければならないはずである。少なくとも注意義務をおこたることによって生じた損害に対しては、個人的にその賠償を要求されることもありえる。しかしそうした報償も、あるいは責任を問うメカニズムも設定されていない。これは学長の権限が実質的には強く制限され、したがって政府がリスクの負担をおこなうことを想定しているからにはほかならないのではないか。

同時に、大学自身に経営の権限が完全に渡されるのであれば、大学がおこなった意思決定の結果として、財政的な破綻が生じる場合も当然考えられる。その場合には大学そのものが廃止される場合も許容されねばならないはずである。しかし国立大学法人法は、そうした場合を全く想定していない。これも政府による統制が十分に強力におこなわれるのを暗黙に想定しているからにはほかならない。

以上のように、国立大学法人の法的設計は、一見して国家施設型からの明確な離脱をめざしているようにみえながら、実は、国家施設型の限界内にとどまることをも許容する、微妙な（あるいは曖昧な）構造をもっていることが特徴である。

財政

この点でクリティカルなのは、財政面の問題であろう。これについては、国立大学法人法においてはほとんど規定されておらず、「国立大学の独立行政法人化に関する調査検討会議報告書」(2002年3月)の記述が現在のところ、独立行政法人の財政の姿を示しているにすぎない。この報告書の骨子は、国立大学法人に対する政府の補助金は、学生数等から一定の算定方式によって算出される「標準運営費交付金」と、特定の教育研究施設や事業に対する「特定運営費交付金」からなり、中期目標の達成度の評価が、運営費交付金の算出に反映されるものとしている点、および授業料等は大学の収入として大学に帰属するものとしている点にある。

とくに中期目標の達成度を資源配分に結び付けている点は、国立大学法人法における「監事」の規定、「国立大学法人会計基準」による会計管理とあわせて、予算の執行過程に対する直接的な行政的な統制による財政管理から、間接的、事後的な達成度の評価による補助金の管理への移行を示していると解釈することができよう。この点において、国立大学法人に対する政府補助のあり方は、国家施設型の枠を大きく踏み出すものであるかにみえる。しかし実際の施行にあっては、従来の行政的な会計検査を全廃することは実は想定されていない。しかも重要なのは評価結果がどのような形で補助金の算出に結びつけられるかが、まだ明確になっていない点である。

これは大学に対する評価の手法が完成に至っていない、という技術的な理由があると通常は説明されている。しかし大学のようなきわめて複雑な組織の全体に対して、果たして正確な評価が可能であるのか否かそのものが実はきわめて疑わしい。大学の活動は、無形であって、しかも多面的であるから、それを全体として一元的な尺度で評価することは技術的にきわめて困難である。あえて評価を強行すれば、そうした評価のあり方に大学が対応して、本来の教育研究上の達成よりも、評価されやすい達成のあり方をもとめることになる。それは長期的にみれば、むしろ資源使用の効率性を損ねることになりかねない。

さらに重要なのは、政府の大学に対する補助金の形態について、明確な理念が示されていないことである。上述の調査検討会議案の暗黙の前提となっているのは、大学に対する政府の補助金の中心となるのは、やはり文部科学省から大学に与えられる機関援助だという点である。いいかえれば、一元的、機関対象、包括的補助の原則は崩されていない。この点についてみれば、実は国家施設型の枠内にとどまるものといえよう。また国会の国立大学法人法の付帯決議は、補助金の削減をいさめており、そこには大学の教育研究活動の維持を、政府の責任とする立場が確認されている。

しかし他方で、2004年秋の予算編成の過程で、財務省はこうした考え方にとらわれず、補助金額を、通常の政府予算と同様に、一定の年率で削減する方針を明瞭にしつつある。これは機関に対する包括的な補助という原則が、実質的に崩されていくことを意味する。しかも政府資金の多元化によって機関補助に代わる別の補助金が設定されることもないとするれば、大学の財源は確実に縮小されることになる。そうした状況においては、大学は授業料あるいは他の収入

の拡大をはからざるを得ない。国立大学には授業料を「標準額」の1割増の範囲で設定する権利も与えられた。この意味では、国家施設型の領域を脱し、脱政府化の方向にむかうスパイラルの引き金が引かれようとしているともいえる。

また政府と大学との関係において、政府の権力が縮小されるということは、政府の大学活動の維持の義務がなくなることを意味する。政府と大学とが、双務的な契約関係に入る場合には、その条件を決定するときどちらが、交渉のうでの力をもつかは自明であろう。とくに日本のように国立大学の数が多数である場合には、大学間の競争は激しく、政府の側ですべての大学の活動水準を高める意図は生じないかもしれない。基本的にはこの条件は政治的に決着されるのであって、大学の力は必ずしも強くない。

結 論

国立大学の法人化は、その構想や国立大学法人法においては、これまでの国家施設型大学モデルの1例としての国立大学の域を逸脱し、新しい形態となる可能性を示すものであるかにみえた。しかしその規定のそれぞれは実はきわめて曖昧であり、論理的には国家施設型の枠内に、いいかえれば、基本的には従来の国立大学から重要な逸脱をしない可能性も含むものである。

しかもそうした論理的整合性の欠如は、実施段階において様々な問題を生んでいる。そうした状況では、制度の具体化を求めるほど、新しいモデルの不整合性が明確となる。そして新しい国立大学法人の姿の曖昧であることが、現実の大学の運営に責任をもたなければならない人々から強い警戒心を生むことも当然である。ただ心理的な慣性からだけでなく、従来の国立大学モデルへの回帰の力が生じるのは当然といえよう。

しかし他方で、政治的な「改革」への圧力、そして財政的な制約が、現実的には国立大学を、国家施設型の枠内から押し出す力をいま発揮しつつある。そうした力は政治的な現実、あるいは財政上の制約から生じているのであって、新しい統合的な国立大学法人のあり方を明確に描き、それに近づく道筋から発生したものであるはずがない。しかしいったん、こうした力が働き始めれば、国立大学法人は国家施設型の頽木を外され、それがそもそも設計された構想とはきわめて異なる方向へと、いわば前人未踏の領域へと、行方なき彷徨を始めるのかもしれない。

研究セッション『国立大学法人と大学運営』司会のまとめ

荒井 克弘
(東北大学)

1. 4氏の報告の論点

・羽田貴史氏の報告「国立大学法人制度をめぐる論点整理」

主催者側の報告者として、羽田氏は今回のテーマ設定の領域を示すとともに、外部報告者の3氏に対する課題を紹介した。

羽田氏によれば、「大学運営の構造改革」というテーマはまず「市場化」という背景自体をできるだけ明確に把握したうえで、この「市場化」に対する大学側の対応を問いたいという問題意識に発していることを述べた。「市場化」は一般に私事化（privatization）と混同されがちであるが、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどの事例にも明らかなように、大学の市場化はいずれも各国の経済環境の変化、社会環境の変化に深く関連しながら進んだ。したがって、その変化は国費によって賄われる大学にあっては国の意向を強く反映することになる。大学の市場化が私事化と異なる大きな理由でもある。

羽田氏が「大学運営の構造改革」として注目するのは「企業的大学運営」である。市場化においては、大学は積極的に外部資金を集め、高等教育の商品化に努めなければならない。多様な拠出者から資金を集め、大学はそれを管理する。従来のように国から一括して資金を提供される方式と異なり、財務処理が複雑になり、学内的に資金の偏在がもたらされる。学内に集金能力の高い部門とそうでない部門が出るからである。企業のように経済合理性だけから非採算部門を切り捨てるわけにはいかない大学はどうするのか。このあたりの問題を山本氏の報告に期待したいという。

獲得された外部資金の学内的な再配分は大学の目標、計画に照らして行われなくてはならない。これにこそ確かなリーダーシップと公正な意思決定システムが必要になる。「アメリカ大学においては財務の最終的な権限が経営・財務担当のトップに委ねられず、学務全般を掌握するプロボスト（provost）にその権限が付託されている」という羽田氏の指摘はきわめて重要である。法人化される大学の意思決定の問題は椎貝氏の報告に託された。最後の金子氏の報告に期待されているのは政府と大学の関係である。政府は日本の国立大学をどのような存在に変えていきたいと考えているのか、法人化は政府の統制を弱め、大学の自律性を増すものであるのかどうかという点である。

羽田氏は「市場化」問題の行き着く先として、「市場化の失敗をどのように調整するのか」という問題を考えておかななくてはならないと指摘した。マクロ的なレベルのことを想定しているのかミクロ的なレベルのことであるのか明らかではないが、「失敗」を予見しておくことは重要な視点であろう。羽田氏の報告したなかで、もうひとつ付け加えておきたいのは、市場化のなかで進行する大学の中での「集権化」と「分権化」の問題である。大学の各部局は、外部資金の導入から教職員の人事管理、中期目標・中期計画の達成まで、分権的自治を拡大していかなければならない。しかしそれは同時に、各部局間の調整を不可欠としそのための集権化は重大な事項となる。学長のリーダーシップが求められるのはまさにこの点であろう。

・ 椎貝博美氏の報告「大学運営の構造改革」

国内外の大学で学長、副学長の経験をもつ椎貝氏は、大学運営におけるマネジメント、公正な意思決定の重要性について報告を行った。椎貝氏によれば、戦後 50 年余にわたって続いてきたわが国の国立大学は、当初の熱気も失せ、時代の感覚からだいぶ遠のいたものになってきた。その事実が国立大学の法人化の背後にあると椎貝氏は認識している。椎貝氏が行った国立大学間の統合も時代の変化への大学の対応のひとつであり、法人化への導火線ともなったという。椎貝氏によれば、新制大学の誕生の際にはこれに憤慨する旧制大学の関係者も大勢いたが、新制大学の教育的、研究的成果は十分に評価すべきものがあった。だが、今日からみれば、新制大学の目標は多分に抽象的であり、形而上学的にすぎたともいえる。制度的にも曖昧な部分が多すぎたという。大学運営はいわば封建的な格差、秩序のなかにあり、マネジメントを要するものではなかった。時代はかわり、社会的な要請はより現実的により具体的になったというのが氏の指摘である。

諸外国の大学は目標をたて、その実現のために計画をつくり、それを実行する。学長を選出する理事会があり、理事会は学長の大学運営を継続的に監視する。大学の重要事項を審議する場として評議会 (senate) があり、副学長 (provost) は学務・経営全般を掌理する。大学のこれらの諸組織、各ポストがそれぞれの役割と責任を果たすことで大学が運営されるが、トップのマネジメント能力は不可欠である。制度の移行期に混乱は付きものだが、日本の大学が自らの大学を運営できない筈はないと椎貝氏は断言する。公正な意思決定はどのように為されるべきか。氏は長年の経験から意思決定の技法として「ロバート議事法 (Robert's Rules of Order)」が有効であることを述べた。少数者の意見を尊重し、欠席者の権利を損なわず、多数決を行う。この議事法から学ぶ点は真に多いと語った。

・山本清氏の報告「国立大学法人における財務上の課題—資金の多元化と運営費交付金を中心にして—」

山本氏は法人化後の財務の問題として、財源の多元化に焦点をあてて報告を行った。政府の支出する運営費交付金はこれまでのように国立大学のすべての経費を賄うものではない、従来の必要経費の総額から授業料、病院収入などの自己収入を差し引き、その差額が運営費交付金として補填される仕組みである。運営費交付金の節減は政府の根本的な課題であり、自己収入の拡大と大学運営の効率化、節約が法人化の前提にある。大学は積極的に外部資金の導入を図り、拠出者の異なる多元的な資金を集めて大学を支えていかなければならない。だが、運営費交付金を除けばすべての資金には拠出者の紐がついており、使途制限のついた資金もある。それらの拘束をくぐり抜けて大学の運営、財務管理を進めていかなければならない。

他方、歳入における競争的な資金の増加は大学運営の不安定性を増加させる。規模の小さな大学、人文社会系の学部などはその影響も大きい。授業料のような基本財源も、大学の置かれた状況、大学の規模によって変動し、予定の歳入を確保できない場合もないとはいえない。では、運営費交付金というのはどのような性格の資金であるのか。国立大学法人会計基準では目標を上回る成果をあげても会計上にそれが直接反映されることはないという。また経費の翌年度繰り越しは会計基準が成果進行基準から期間進行基準に変えられたことによって事実上なくなった。運営費交付金を残した場合は収益にカウントされることになるが、最終的には国庫に戻されるので現在とその点は事情が変わらない。

では、法人化の要である「大学評価と資源配分を結びつけるという仕組み」はどうか。法人化の構想では、個々の大学の経営努力、中期目標・中期計画の目標達成の評価結果が次期の運営費交付金の額に反映されることになっている。しかし、国立大学全体の資金は縮小均衡であり、評価の結果が良好であるからといって国立大学総体の資金が増えるわけではない。個別大学において重要なのは、多様な拠出者から集めた資金を学内で適切に管理する能力であることを強調した。

・金子元久氏の報告「高等教育における政府の役割」

金子氏は「大学に対する政府の統制の強さ」と「大学の政府に対する財政の依存度」という2つの軸に注目し、これによって大学を4つに類型化した。氏によれば、日本の国立大学は〔++〕型、即ち政府の統制が強く、財政的な依存度も大きい「国家施設型」に位置づけられる。金子氏によると、国立大学の法人化はこうしたポジションに脱政府化のベクトルを与える変革だという。国家施設型と対極にあるのが「コーポレート型」であり、政府の統制が弱く、財政的な依存度も少ない大学である。日本、アメリカの私立大学がこれに該当するが、法人化は一見、コーポレート型への移行を示唆する施策のように見える

が、じつはそうではないと金子氏はいう。

法人化は、国立大学を国家施設型の枠内に留めたまま脱政府化のベクトルを与えることになる。それは大学の自助努力を強化するうえで効果的な施策であるかもしれない。国立大学法人は中期目標・中期計画にもとづいて政府と契約を結び、運営費交付金を受け取る。大学へ導入される資金は運営費交付金のほか、民間資金も含めて競争的に提供されるものが増えるが、これらの資金の獲得は疑似市場的、競争的な環境下で配分される。市場における大学の評価はそれまでの実績にもとづく事前審査型と、計画の目標達成に応じて次期の配分額が決められる事後評価型が併用されるが、こうした評価と資源配分を結ぶ法人化の図式は大学の現状を大きく変えるものにはなりにくい、と金子氏は主張する。

国立大学の法人化を「大学の業績評価とそれに応じた資源配分」として理解する図式はもはや現実的でないことがこの数年の評価の試みによって証明された、と金子氏は述べる。實際上、大学評価によって資源配分に反映させられる程度はわずかであり、評価システムや技術の問題に帰せられることではないという。つまり、国立大学を国家施設型の枠に留めた「国立大学の法人化」によって国立大学が変わりうる余地は少ないというのが氏の判断である。ところが最近になって俄に事情が変わってきた、と金子氏は付け加えた。

大学運営費の総額規制である。国立大学への運営費交付金を政府の裁量経費と見なす可能性が財務省から示された。国立大学の運営費総額にシーリングが嵌められる公算が高くなった。総額規制が実施されれば、当初予定されていた大学への資源配分は原理的なレベルで大きく変わるというのが金子氏の見通しである。つまり、効率化係数の適用や評価結果の運営費交付金への反映という程度ではすまない事態、国立大学が「国家施設型」の範疇に留まるという目論見自体が成立しなくなるという見通しを金子氏は最後に付け加えた。

2. フロアからの質問

各報告者に対するフロアからの質問をいくつか抜き出し以下に記録した。聴衆の関心、疑問がどこに向けられているか、参考になろう。

教育の市場化と研究の市場化

羽田貴史氏に対して「教育こそ市場化が有効に働く対象であって、研究は諸官庁の政策に基づいて資金投入が行われる。したがって、研究における市場化は考えにくいのではないか」との質問があった。羽田氏はこれに対して国立大学の授業料は単価が安すぎて市場化が成り立たない。研究は仕切られた市場であるが、競争的環境が成り立ちうると回答した。

標準授業料とは何か

山本清氏に対して、私立大学関係者から「標準授業料という用語が使われているが、どのような根拠で「標準」という言葉が使われているのか」との質問があった。山本氏は、授業料の専門家ではないが、と断ったうえで、授業料の額は必要経費を積み上げて算出されたものではなく、前年度の実績をベースにして決められていると答えた。また授業料は、学生に対する教育の直接サービスの対価としてだけ考えるのは無理があり、そう考えると、私立大学の授業料は高すぎることになるという。私立大学の場合、授業料は大学を維持するうえでの基本財源になると回答した。

運営費交付金の効率化係数とシーリングの原理的問題

金子元久氏に対して「運営費交付金が裁量的経費とみなされ、シーリングが嵌められる懸念がでてきたという説明があったが、この変化の影響するところについて補足をして欲しい」との質問があった。金子氏は、効率化係数は運営の合理化、効率化による節約を想定したもので、大学の存立を脅かすようなものではないが、シーリングは総額規制であり、大学の事情にかかわらずに削減幅が決まってくる。このため国立大学法人を国が支えるという前提自体が危うくなるという心配もあると回答した。

まとめ

本研究セッションの議論のなかでとくに重要と思われる論点を再掲しておきたい。第1は「市場化」の意味するところである。羽田氏は近年の「大学の市場化」は私事化ではなく、むしろ国策を強く反映したかたちで展開しているという指摘を行った。これは金子氏の説明と共通している。金子氏は、国立大学の法人化は「脱政府化」のベクトルを増大させるものであるが、結局は従来国立大学（国家施設型大学）の枠内にとどまるものであると結論した。第2に資金の学内的な再配分の問題については、羽田氏と山本氏の両方が報告で触れた。多元化する大学の運営資金は学内的に資金の偏在化、資金の不安定性を増すものであり、これを調整するための資金の再配分をしっかりとデザインする必要があるという指摘である。学内的なマネジメント能力はこの資金の再配分をめぐって発揮されることが多くなると予想されるが、それについては椎貝氏の主張する意思決定の技術的な習熟の説明が説得的であった。

今後の課題として、特筆すべき論点は2つある。第1は羽田氏が述べた「市場化の失敗の調整」の問題である。第2は金子氏が述べた運営費交付金の総額規制の行方である。いずれも現時点では議論するには情報が不足しているが、これらをめぐって再び議論の行われることを期待したい。

国立大学法人化，面白うてやがて……

羽田 貴史
(広島大学)

報告者と司会を兼ねるということが、結構難行であるということに思い至らなかったのは失敗であった。報告者として議論の対象になりながら、議論を裁きながら方向付けることは不可能に近い。幸いなことにもう 1 人の司会である荒井克弘氏が議論の手綱をとり、討論の正確な再現もされており、改めて繰り返す愚は避けたい。思い起こしていくつかの論点・感想と付け加えるべきことを記して記録者としての責めを果たしたい。

1. プロセスの不思議さ

国立大学法人化のきっかけとなった行政改革会議あたりからの過程を追跡すると不思議なことに、公的には国立大学の独立行政法人化は否定されていた。1997 年 12 月の行政改革会議最終報告は、「国立大学については、人事・会計面での弾力性の確保など種々改善する必要があり、文部省の高等教育行政の在り方についても改善が必要。しかし、大学改革は長期的に検討すべき問題であり、独立行政法人もその際の改善方策の 1 つの選択肢となり得る可能性はあるが、現時点で早急に結論を出すべき問題ではない」と述べ、独立行政法人化ないし民営化は選択されなかった。ここでは先送りされたのである。

その後、中央省庁改革は、翌 98 年 6 月の中央省庁等改革基本法で独立行政法人制度などの基本方針を決定し、その翌年の 99 年 4 月に、中央省庁等改革推進本部が「中央省庁等改革の推進に関する方針」を決定して、中央省庁等改革関連法が 7 月に制定され、独立行政法人通則法が独立行政法人制度の骨格を定めた。この「中央省庁等改革の推進に関する方針」でも、「国立大学の独立行政法人化については、大学の自主性を尊重しつつ、大学改革の一環として検討し、平成 15 年までに結論を得る」とあり、国立大学の法人化は長期的な視点で（1999 年時点での 2003 年が長期かどうかは異論があるにせよ）検討されることになっていたのである。

ところが、その 1998 年から 1999 年にかけては、当時の有馬文部大臣と大田行政管理庁長官の間で、国家公務員の定員削減対象計画の中に国立大学を含むかどうかという論点と絡めて激論が交わされ、結局は、国立大学の独立行政法人化に向けて検討開始になることが合意になっていたらしい。

「らしい」というのは、私が入手できる公的な審議会などの記録には、こうした事実

は書かれていないからである。しかし、こうした事実を伝える新聞記事（例えば、加古陽治「国立大学が消える日」『東京新聞』2000年2月11日～17日）の報道が特に否定されたこともないから、おそらく事実なのだろう。

それが、広く大学に知られることになったのは、99年6月の藤田宙靖論文「国立大学と独立行政法人制度」（『ジュリスト』No.1156）が、定員削減や行政改革との関連で、法人化するかどうかの判断は、2000年の前半までに行われなければならないと指摘し、6月の国大協第104回総会で公然と議論になってからであった（藤田論文は、おそらく被引用率では日本の法律学論文の歴史に残るのではないだろうか。各種の会議では繰り返し繰り返しコピーされた）。それまでは、国立大学長を含む多くの大学人は、具体的なスケジュールに組み込まれていることに気づかなかったはずである。しかし、後から分かったことではあるが、99年の春には、旧帝国大学7大学の副学長会議が行われ、法人化に関連する検討を行っていたのであった。

2. 時代の面白さ

法人化の圧力に文部省が縷々抗弁し、積極的な大学改革を約束して、時間が繰り延べされる、というのは、臨時教育審議会のパターンであった。今回の法人論議の際も、文部省の行動様式はそれと同じであった。そして、結論は同じではなかった。「中央省庁改革—地方分権改革—規制緩和」という行政改革のステージは、これまでなかったものであり、従来の縦割り行政の構図が、首相主導で急速に変わっているのである。その環境の違いが十分に読みきれていなかった。

ついでに言えば、政府の保護による大学の自立的運営という従来の路線を最も厳しく批判する新自由主義論者の影響力が強いのは、内閣府設置の総合規制改革会議であり、ここが規制緩和、例えば「構想改革特区」を推進してきた。その第3次答申は、国立大学法人の評価基準を明確にし、機能・役割を果たしていない国立大学法人の改廃・統合、あるいは民営化を答申している（2003年12月22日）。会議の教育・研究WGの専門委員は金子郁容氏であり、日本版チャータースクールの推進者でもある。教育改革国民会議での藤田英典氏との論争は、耳目に新しい。国立大学が法人化されたが、設置形態をめぐる論争はこれで決着したわけではないのである。

3. 結論の不思議さ

これは「不思議なこと」に属するだろうが、国の附属機関としての地位から法人への変更は、近代日本の大学史上まれな出来事である。しかし、先に述べたように、公的な議事

録や資料では、その決断がどこでいつなされたか、その論理は何かが確定しがたい。私は、近代日本の大学政策や改革も研究しており、主には明治初期から日清戦争前後と戦後大学改革の時期について、かなりな史料を読み込み、政治的決定過程の構造を理解しているつもりである。しかし、情報公開が叫ばれ、ウェブ・サイトを通じて入手できる資料がいまふうに言えばギガ・バイトに達しながら、核心的部分について知ることができない。また、成立した国立大学法人法の立法過程は、国会の議事録をやはりウェブから詳細に検索できるようになった (<http://kokkai.ndl.go.jp/>)。しかし、文部科学省設置法も含めて、逐条審議が行われていないため、個々の条文が意味する内容を把握することができない。また、準備されているはずの想定質疑応答集が公開されていないため、政府での立案の構想を知ることができない。もちろん、研究者としての私の読解力の問題もあるが、国会における制度構築能力、論争力の低下は唾然とするほどである。情報量の拡大にもかかわらず、情報の質と、読み解き伝える人間の能力とのギャップは、なぜかくも無残なのか？

4. 誰がトレーガーか？

これも不思議なことである。法人化は一般に言えば、国立大学の自律性を拡大し、大学の自律性は、学問研究の生命線であるから、国立大学はもっと推進してもよさそうだったが、必ずしもそうではなかった。いくつかの都市圏に立地した伝統ある総合大学は、積極的なアクションをとったが、地方国立大学は否定的であり、国立大学協会内部は激しく揺れた。独立行政法人制度そのものが効率化とスリム化のための制度であることへの忌避観が強かったからである。それは別に大学だけの問題ではない。独立行政法人制度そのものが、いろいろな問題を持っている。たとえば、独立行政法人の会計は、企業会計原則に基づく制度設計を行った。それは中央省庁改革基本法が「原則として企業会計原則によるものとする」と決めたからだ。が、実際に立案にあたった独立行政法人会計基準研究会のメンバーに聞くと、検討してみると行政サービスと企業会計原則とはそれほど調和的でなく、どうして企業会計原則を原則にしたのかわからない、という。十分な検討の結果でなく、いきなり原則が提示され、あとはそれと現実を埋めるために、膨大な文書が発生する。改革プロセスが持つある種の「かたくなさ」はどこから生まれるのであろうか？

5. 面白い意見表明

これは面白いことである。地方国立大学が懸念する法人化の財政的スリム化への懸念は、私は妥当なものと思う。しかし、法人化へ踏み切るということは、それも覚悟した上でその弊害の是正をいかに図るかが課題であろう。が、国立大学協会の基本スタンスは、法人

化と自律化のもたらすメリットとデメリット双方を受け止めるよりは、国立大学法人に対する国の財政責任を強調するところに一貫していた。そのためには、現行法制上、国が国立大学法人の設置者でなければならない。

しかし、法人法は内閣法制局段階で修正を受け、国立大学法人が国立大学法人を設置者とすることにした。この大転換にもかかわらず、国立大学協会の見解は、「国立大学法人法において、国立大学の設置が法律により規定されるとともに、国立大学法人と国立大学の一体的な運営が確保されており、また、国が国立大学に対して引き続き財政的責任を果たす趣旨が示されている。さらに、学校教育法の改正規定により、国立大学における教育研究は国と国立大学法人とが協力して推進することが明示されており、これらにより国立大学に対する国としての責任が明確に示されている」（平成 15 年 7 月 14 日）というものであった。

いうまでもなく、国立大学法人が国立大学の設置者であっても、国立大学法人自体が国の機関であることは明らかであって、国の財政責任は消失するものではない。国立大学法人に準用される独立行政法人通則法第 46 条は、「政府は、予算の範囲内において、独立行政法人に対し、その業務の財源に充てるために必要な金額の全部又は一部に相当する金額を交付することができる」とし、独立行政法人への国の財政責任を緩和しているが、国立学校特別会計においても公的財源は 60 %程度であり、国の負担だけで維持されているわけではない。基礎研究など外部資金を求めがたい部分への国の財政関与の義務付けは、法人法 3 条の教育研究の特性への配慮として定めればよいのであって、設置者管理主義とセットになった財政責任として論じることは自己撞着ではないかと思うのである。私の発言に、金子元久氏が論難されたが、私の指摘したかったのは、自律性を得るとしながら財政負担を一般論として求めるスタンスの非一貫性についてであった。

6. 4ヶ月前の財政論議

これも面白いことである。研究セッションでは、佐藤誠二氏から財政負担をめぐる財務省―文部科学省の詳細なやり取りが紹介されたことで、法人化がもたらす意味について、参加者が改めて論議になった。最終的な決着については残念ながら正確に調べていないので、説明できないが、ウェブで入手できた「未定稿 運営費交付金算定ルールの見直しについて(案)」（平成 15 年 11 月 26 日、文部省資料）を読むと、人件費・物件費の区分廃止による予算総額の確保、収支差補填方式から総額方式への見直しなどが掲げられている。不十分な資料から出す結論の誤謬を恐れるが、あえて言わなければならないのは、各種の基準に基づいて運営費交付金を算定する文部科学省のそれまでの方式は、積算と経費支出との関係で会計責任を問うわが国の財務原則のもとでは、硬直性が避けられなかったということである。効率化係数云々はともかくも、ブロックファンドとしての財務省の枠組み

にも整合性はある。

7. 研究の不在

むしろ重要なのはこの点かもしれない。かつて臨時教育審議会で国立大学の設置形態変更が論議になった際、臨教審が検討を付託した大学の組織・運営に関する研究会（座長、新野幸次郎神戸大学長）は、『大学の組織・運営に関する研究調査報告書』（昭和 62 年 2 月）で、①特殊法人形態においては予算会計を始め経営努力を行う余地があるが、現在の国立大学に準じた国家関与があると効果が大きいとは言えない。②特殊法人形態では個人研究より共同研究、プロジェクト研究に誘因を与え、基礎研究にマイナスを与える危険性があり、基礎研究こそこれから重視すべき。と述べ、結論として、「現在の設置形態の枠を超えて、活力ある大学の研究教育活動にふさわしい設置形態を新たに探求することに躊躇してはならない。だが、今のところ、行政法学や行政学の研究の現状から見る場合、特殊法人や第三セクター論の領域の研究はまだ始まったばかりであって、ただちに「大学」の受皿となる理論や概念は存在していないといわざるを得ない。今後の検討課題というべきであろう。」と結んでいた。

それから 10 年を経て、そうした理論や研究の蓄積は、研究者を含む高等教育の政策ネットワークにはほとんど存在しない。大学行政管理に関する研究がほとんどないといわれ、著書をまとめた高木英明氏の仕事や（『大学の法的地位と自治機構に関する研究』1998 年）、国立学校財務センターで近年取り組んでいる調査研究ぐらいであろう。あまりにも高等教育研究は、大学評価や FD などトレンドに寄り添う調査研究に集中しすぎ、息の長い原理的基礎的研究を怠ってきた。そうでなければ、法人化移行の直前に、肝心の財政基盤をめぐって政府部内で合意がないという状態で、研究として提供できるコンテンツがないということもありえない。政策の読み違えは、現実が思い知らせてくれる。しかし、研究戦略の読み違えは、研究者仲間のレビューでは簡単に顕在化しない。なされなかった研究の可能性を評価する能力は、容易に得られるものではないし、研究の評価はすでにあるスタンダードに追随するからである。

しかし・・・・・・これでよいのか。主催者の 1 人として、かつ研究者の 1 人として、そしてセンターの一員として深刻な思いに至っている昨今である。

討 論

国立大学法人の財政問題と方向

— 4 報告のコメントに代えて —

佐藤 誠二
(静岡大学)

1. はじめに

すでに「国立大学法人法」が平成 15 年 10 月 1 日をもって施行され、国立大学が法人に移行するまで数ヶ月を残すにすぎない。いま、国立大学は例外なく、平成 16 年 4 月の法人認可のための各種手続・準備作業等の対応に慌ただしく追われている。また一方で、法人化以降、国立大学法人制度がどのように具体的に構築され運用されていくのか、その方向性に関して、根拠法たる「国立大学法人法」や漸次、公開される政省令をみるのみでは必ずしも鮮明とならないのも現状であろう。それは、国立大学法人法第 3 条が規定する「国は、この法律の運用にあたっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に常に配慮しなければならない。」の配慮義務が、実質的に国立大学に対してどのように担保されるのかという問題に大きくかかわっていると思われる。国立大学法人は広義の独立行政法人の枠内に位置づけられる。ただし、この場合、「事務・業務の減量化・効率化」を図ることを目的に設置された独立行政法人とは国立大学が担う「教育研究の特性」に応じて、異なる制度運用を行うと言われる。しかし、国立大学法人法は、年度計画、評価委員会による業務実績の評価、財源措置、財務・会計などに関して独立行政法人通則法における多くの規定の準用を指示しており、そこで教育研究への配慮義務がどのように取り扱われ、諸規定が適用されていくのかは、今後の検討課題となっている。とりわけ、教育研究の基盤となる財源措置と評価の関係に関して不透明な状況が、法人化を目前にした国立大学にとって不安を招来せしめているといつてよいだろう。

2. 研究員集会での 4 報告に関連して

さて、「大学運営の構造改革」と題された第 31 回研究員集会における羽田、椎貝、山本、金子の各氏の報告では、それぞれの立場から国立大学法人の大学運営に関して独自の見解を展開された。

羽田氏は国立大学法人制度をめぐる論点整理として、国立大学が国の管理権から離脱し、国立大学自らが管理権を行使する立場に移行した結果、高等教育システム全体における市場化が急速に進むことが予想される反面、法人のメリットを生かした大学運営がどのように実施されるのかのイメージは明確でなく、財務面を中心に評価、人事などの課題は多いとされた。また、羽田氏によれば、今後、法人化を実効性あるものにするためには、市場化においてガバナンス

改革を実質化する市場創生のメカニズムと市場の失敗を調整するメカニズムを構築することが重要だとされた。

椎貝氏は、大学運営の方針が抽象的な「真理の探究」に代表されるプラトンのものから具現的な大地に足をつけたアリストテレス的なものへと変わったとの視点から問題提起をされた。椎貝氏は、国立大の法人化においてはアリストテレス型大学運営が求められており、その結果、当面において具体的な運営計画が必要であり、学長を中心とした建設的なリーダーシップの発揮、**Robert's Rules of Order** にみられるような集団の意思決定の手法の採用などを行い、現実を直視した積極的対応を行う必要があることを強調された。

次いで、山本報告においては、国立大学法人の財務上の課題として、財源の多様化と（不）安定性、公財政支援としての運営費交付金の多義性、国立大学法人会計基準の非整合性、資源配分のメカニズムと財政制約の4点が取り上げられた。その上で、山本氏は、法人格と資源管理の半自律性を踏まえた財務経営モデルの構築、多様な資源を組合せ戦略目標に基づき配分する手法の開発、大学全体の業績改善と財務安定性・健全性に資する制度への実証研究の必要性を今後の課題として指摘された。

そして、最後に金子氏の報告においては、財政の政府依存度並びに政府統制の強弱の組合せから成る4つのマトリクスのうち、日本の国立大学は財政依存度が高く政府統制の強い国家施設型の大学であるという位置づけと、国立大学法人化により脱政府化のベクトルに移行していくが、ただし、脱政府化は大学を国家施設型と脱国家施設型の間態に置くことにより、とくに財政面での不安定性が増すことが指摘された。さらに、金子氏は、国立大学の法人化は構想や法人法において国家施設型の域を逸脱し、新たな形態となる可能性を示すものかに見えたが、基本的には国家施設型の枠内にとどまるという論理不整合を伴いつつも、国家施設型の頸木を外され、当初の構想とは異なる行方なき大学へと転換する可能性も言及された。

以上の4つの報告は、国立大学の今後、歩むべき方向に対してそれぞれの対象設定からした問題の把握と提起であるが、誤解を恐れずに筆者の関心に引き寄せれば、国立大学法人の制度設計、とりわけ財政的側面に関する不透明さ、不安定さが各報告の根底に共通してあるように思われる。すなわち、金子氏の図式を借りれば、財政の政府依存度の後退・不安定性と政府統制の継続化のアンビバレントな制度設計をどのように評価し位置づけるかに応じて、法人化以降における国立大学の運営体制にあり方、とりわけ学長、理事（役員会）体制を中心とするマネージメント・経営戦略のあり方とそれに連携した教育研究の体制に関して、異なる課題（問題）設定を提起しているように思われるのである。そうであるならば、国立大学法人化を目の前にして、法人の制度設計においてどのような財政問題が投げかけられているのか、何よりもその現状に関して正しい理解が必要となろう。

3. 国立大学法人の財政基盤についての問題

それでは、国立大学法人制度においてどのような財政問題が投げかけられているのか。紙幅の関係上、以下、国の財源措置としての運営費交付金につき要点のみ示してみよう。

国立大学法人の主要財源たる運営費交付金は、国立大学法人の全体事業費から学生納付金等の自己収入見積額を控除し算定されるのは周知のところである。文部科学省は、この運営費交付金について「各国立大学の教育研究が確実に実施されるよう必要な所要額を確保すること」とした国会における附帯決議を踏まえて、平成 15 年度と同等規模の財源の確保をするよう平成 16 年度の概算要求にのぞんだ。しかし、国立大学法人化の予算は、折衝過程において、文部科学省の意図通りに進むものでなかったといえる。その制約となったのがシーリングと効率化係数の問題である。

第 1 の制約として、国立学校特別会計制度の廃止に伴い、義務的経費から裁量的経費へと取り扱いが移行した国立大学予算に対して、財政規律によるマイナスシーリングの前提が直接、晒されることになった点である。

平成 15 年 8 月 1 日「平成 16 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針について」の閣議了解は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（平成 15 年 6 月 27 日閣議決定）を踏まえて、平成 16 年度においても引き続き歳出改革の一層の推進を図ることとし、歳出全般にわたって徹底した見直しと、歳出の抑制と所管を越えた予算配分重点化・効率化を実施するとした。さらに、義務的経費を除く裁量的経費に係る予算措置の総額については、前年度当初予算における裁量的経費に相当する額（科学技術振興費に相当する額を除く。）に 100 分の 98 を乗じた額に、前年度当初予算における裁量的経費に相当する額のうち科学技術振興費に相当する額を加算した額を上限として縮減を図るとした。こうした閣議了解の上に立った財務省のシーリング案が果たして国会の附帯決議を踏まえた「所要額の確保」にどう繋がるものなのかという問題に加えて、国立大学のいわゆる定員管理方式の残存を想起させる人件費の積算区分を撤廃すべきか、撤廃する場合、一層の歳出抑制圧力が加わることになるのか、などの点をめぐって、概算要求が前提とした運営費交付金積算方法の見直し論にまで議論が及ぶに至った。

そして、第 2 の制約は事業経費の効率化問題である。先行独立法人に関しては、主務大臣から示された中期目標に沿って、各法人が中期計画を策定する場合、経営方針を反映した効率的かつ効果的な業務実施方針を盛り込むときに、人件費を含む事業経費総額を対象として、毎年 $\Delta 1\%$ の効率化係数を設定した。さらに、平成 15 年 10 月 1 日に特殊法人から移行する独立行政法人に関して、中期目標期間中（3.5 年又は 4.5 年）の削減・効率化目標の設定に当たり、一般管理費（含む人件費）について $\Delta 10\%$ 又は $\Delta 13\%$ （ $\Delta 3\%$ 相当/年）の効率化係数を設定（別途、総事業費に 1% 削減）した。すなわち、独立行政法人については、人件費を含む事業経費に対して効率化が掛かっており、その係数も高まることとなった。

この事業経費に課される効率化係数については、国立大学法人に対しても既に 15 年夏に公

表された運営費交付金算定基準（案）においても予定されていたが、平成 16 年度の概算要求に際して、人件費を含めた管理経費が△2%、教育研究経費については△1%の効率化係数が課されるという独立行政法人並みの厳しい財務省案が公表され、その財務省案に対して、運営費交付金に一律、効率化係数を課すことに対し懸念を表明していた国立大学協会をはじめ、国立大学側から厳しい批判が行われたのである。

文部科学省はこうした状況のなか、効率化係数の率の縮減、効率化係数の対象から教育研究の基幹的部分から除外することを基本方針として、さらに財務省と予算折衝するとしている。そこでは、国立大学法人法における「教育研究の特性」の配慮義務の必要をみとめながらも、財源として多くの国費が投入されることから国民の理解を得る上で効率化係数の導入は不可欠とされている。こうした平成 16 年度予算折衝にみられた国立大学に対する財政措置の経過は、平成 16 年度予算額が平成 17 年度以降の運営費交付金規模の基礎となる（16 年度予算を基準年度としてそこに諸係数を乗じて 17 年度以降の予算額を決定する総額方式の採用）ことからして、法人化の大学財政基盤を大きく左右する制約条件である。しかし、事柄の重要性はむしろ、予算折衝のなかで垣間見られた国立大学法人と独立行政法人との同等の取り扱いであろう。その点で、国立大学の法人化は大学改革よりも、行財政改革の性格を色濃く反映させたものとなっていることは改めて、確認しておく必要があると思われる。

付記 研究員集会後の平成 16 年 1 月、運営費交付金の効率化係数を 1%とし、教育研究の基幹的部分（設置基準に基づく専任教員数及び標準法に基づく附属学校教員数に必要な給与費相当額）を対象から除外、また、運営費交付金を増額する「特別教育研究費」の枠組みを設定することで文部科学省と財務省とが合意したことが報じられている。

4. 国立大学法人制度の方向

国立大学法人制度の将来を現時点で展望することは困難である。それは、将来予測が主観に左右されるという一般論からいうのではなく、現時点における国立大学法人の制度設計についての不透明性に起因することが大きいのではなかろうか。もとより、国立大学法人法が施行され、平成 16 年 4 月からの法人移行は不可避であろう。今後、国立大学は新たな制度のなかで運営方法の構築とマネジメント機能の強化に取り組まなければならない。しかしその場合、高等教育機関としての大学が教育研究の本来的使命を果たす上での大学改革構想が法人制度の将来展望のなかにもどのように組み込まれているのか、批判的に検討しておくことがまずは大切であろう。行財政改革の政策的意図は見えても、大学に対する文部科学行政のビジョンは必ずしも明確に伝わってこない。

他方で、国立大学側も相変わらず旧態依然とした護送船団方式的発想や無批判的・他律的な改革要請によって国立大学法人制度を捉えてきた感も拭えない。これまで文部科学行政や国立大学法人の制度設計の過程において正面から基本的な問題把握と問題提起を行ってきたとは必

ずしもいえないだろう。

たしかに、教育研究の基盤である財政措置と評価の関係は、文部科学省、財務省、総務省などの今後の政策決定に大きく左右される。しかし、そのみが決定因子ではないと思われる。今後の国立大学法人制度の具体的設計は、一方で、国立大学が現時点での法人制度の枠組みのもとで、どのような具体的ディテールを構築するかによっても方向付けられるともいえる。また、そのための自律的運営の制度装置も法人（法）制度のなかに組み込まれている。いま、国立大学に求められるのは法人制度の諸問題を客観的に見つめつつ、具体的にどう対処、解消していくのか、その意味でのまさに大地に根ざしたアリストテレス的対応ではなからうか。

国立大学法人化とニューパブリック・マネジメント

小林 信一
(筑波大学)

筆者はコメンテーターとして、「ニューパブリック・マネジメント」を切り口に何点か指摘したい。筆者は、国立大学の教員を務めるかたわら、独立行政法人産業技術研究所（産総研）内のひとつのセンターのマネジメントに携わっている。産総研は独立行政法人（独法）の中でも中期計画期間が4年であり、他の独法より1年早く評価プロセスなどが進行している。そのため、独法の成り行きを予見する上では参考になる点が多い。そこで、産総研での経験を踏まえて、国立大学法人をめぐる議論に関してコメントしたい。

1. 国立大学と国立研究機関の大きい違い

国立大学と国立研究機関の大きい違いは、法人化をめぐって本研究員集会のように議論する場があるかないかにある。国立大学の法人化に際しては、高等教育研究者がさまざまな場で議論を展開してきている。また、国立大学協会のように、国立大学が全体として議論し、意見を表明する場を持っている。本研究員集会においてもさまざまな専門家が詳細な議論を展開したが、国立研究機関の場合このようなことがほとんどなかった。

国立研究機関の場合には、まず、高等教育研究者に相当する「研究機関研究者」が研究機関の内外にほとんど存在していない。また、国立大学協会に相当する国立研究機関長協議会（国研協）という組織が存在しているが、もともと国研協はさまざまな省庁に属する研究機関の寄り合い所帯であり、研究公務員の待遇改善など共通問題に関する要望の調整機関として存在してきたため、独法化そのものについて深く議論してこなかったという事情がある。今年度になってはじめて、独法の機関評価の問題について全体で議論することになり、変化の兆しがみられるものの、国大協の議論の活発さに比べると大きい差がある。

このような違いのために、大学と研究機関とでは、議論の様相に大きい違いが現れている。もちろん、独法化の進展の度合いによる部分もあるが、国立大学では、大学改革との関連を含めて、本質論、理念論が先行しているのに対して、国立研究機関では、国立研究機関改革という観点の議論が事前にはほとんどなかったためか、微細な各論、状況依存的な議論が多く見られる。また、国立大学の場合には、国立大学法人という枠の中での議論が多く、行財政改革という大きい流れとの関係についての議論が少ない印象を受ける。

しかし、現実には厳しく進行している。以下では、国立大学法人のゆくえを、より広い観点か

ら観察し、各報告へのコメントに代えたい。

2. ニューパブリック・マネジメント

まず、国立大学法人化も一連の行財政改革の一環であるという事実を再認識したい。

わが国の行財政改革も、いわゆるニューパブリック・マネジメント (NPM) の流れの中にあることを再認識する必要がある。NPM は 1980 年代初頭から欧米で展開されてきた行財政改革の一連の動きを指している。国によってバラエティがあるが、いずれもその背後には、国家財政の均衡、すなわち財政赤字の削減という大きな動機がある。もちろん、財政赤字を削減するだけならば、サービスを低下もしくは停止してしまえばいいわけだが、公的サービスの必要水準を維持した上で赤字削減を達成する必要があるため、擬似市場的な要素を取り入れた NPM という新しい行政サービスのあり方を模索しているわけである。

独立行政法人化にしても国立大学法人化にしても、その根底には財政赤字の削減という強い動機があることを十分に認識しておく必要がある。それは、理念ではなく、もはや現実である。また、欧米においても、NPM は 1 回の制度改革で終わっているわけではなく、次々と新しい対応をしているように、わが国でも次々と財政赤字削減のための方法が検討され、実施されつつある。財政削減の圧力は次々とやってくるのであり、財政状況を与件であると考えてはいけない。独立行政法人にせよ、国立大学法人にせよ、運用段階での、いっそう厳しい方向への変化は、必然的なものとして想定しておかなくてはならない。国立大学法人化は、改革の終わりではなく、始まりであることを認識しておきたい。

3. メジャメントによる管理

NPM の本質は、「目標—計画—実施—効果—評価」といったマネジメント・サイクルをプリンシパル・エージェント関係により実現していくことにある。

マネジメント・サイクルにおいては、とくに国との関係において、目標設定とその評価が重要なポイントになる。これを規定するのが、独立行政法人の機関評価である。現段階では、独立行政法人の機関評価の詳細は確定していないが、その方式はアメリカの GPRA (Government Performance Result Act) において想定されているプロセスと似ている。

もともと (行政) 評価は、プロジェクトの評価やプログラムまたは政策の評価において展開してきたものである。機関は長期にわたって存在するため、成果を評価することは本質的に困難である。そこで、中期目標、中期計画という枠組みを導入することで、機関評価を有期で目標の明確な擬似的なプロジェクトの評価に還元しようというのが、GPRA や独立行政法人の評価である。そして、その評価をなるべく明確な量的指標によって、またアウトプットではなくアウトカム評価で実現しようとする傾向がみられる。これは日本の独法の評価でも同じである。

そこで登場するのが、メジャメントもしくはメトリクスといわれるものである。しかしながら、アメリカでもメジャメントの設定は容易ではなく、とかく本質的でない瑣末なメジャメントが採用されがちであるという問題点もみられる。また、わが国の先行独法の動向をみても、評価の本質を忘れ、機械的にアウトカム指標を羅列する傾向もみられる。

国立大学の場合には、このような行政評価の観点と従来からの大学評価が交錯するために、いっそう混乱する可能性がある。とくにアウトカムの設定は重要な問題であり、その開発を急ぐ必要がある。さらに、運営費交付金による活動に対する機関評価とその他の経費による活動に対する評価をいかに切り分けるか、という問題もある。

これらの点は、わが国の独法制度では必ずしも明確になっていない。しかし、評価を通じた目標の改定や資源配分への影響は、十分に予想されるところであり、国立大学法人においては早い段階での検討が望まれる。

4. プリンシパル・エージェント関係の変化

NPM のもうひとつの要点は、プリンシパル・エージェント関係の導入による擬似市場的管理である。従来の国立大学は国の施設であったため、国と大学の間には、ある種の内部市場は想定できても、市場による競争は想定できなかった。NPM はここに擬似市場的要素を導入するものである。しかし、大学や研究機関の場合には、単なる行政サービスの場合とは異なり、それが知的活動であるが故の特殊なプリンシパル・エージェント関係が存在している。

大学の教員にしても、研究機関の研究者にしても、個人レベルでは学界とのあいだにプリンシパル・エージェント関係が成立していたと見做すことができた。つまり、研究者としての教員は、大学とのあいだに雇用関係があるだけではなく、学界に対してある種の忠誠心を持ち、学界が認め、望む行動をするという面があったのである。そこには、知識を媒介とした市場が存在していたとみることができる。とくに日本の大学では教員は研究熱心であり大学との関係以上に学界との関係が強かったといっても過言ではない。このような構成員を抱える大学は、総体として、学界のエージェントとしての性格を有していた。これは、国立研究機関の場合にもあてはまった。

しかし、法人化により、国立大学は国と明確なプリンシパル・エージェント関係を持つことになる。このことは、大学が二重のプリンシパル・エージェント関係を有する機関になることを意味している。このような多重のプリンシパル・エージェント関係を有するエージェントをバウンダリ・オーガニゼーションと呼ぶことがある。その舵取りが容易ではないことは想像に難くない。しかも、独法化の結果、財源を求めて民間企業からの資金を含む多様な資金導入が行われるようになれば、プリンシパル・エージェント関係はいっそう複雑になる。もちろん、授業料支払い者としての学生も存在している。

多くの場合には、内部組織の機能分化によってこのような多重のプリンシパル・エージェン

ト関係に対応していくことになるが、その制度設計は慎重でなければならない。とくに、研究を通じた学界との関係をどのように位置付けていくかは困難な問題であると思われる。国立大学には研究大学を指向する大学が多いし、個々の教員レベルでもそうである。従来は、研究に関してはかなり自由に実施できた。しかし、今後は、たとえば中期計画などを媒介として、研究の方向性や研究資源の配分に制限がかかる可能性があり、学界への忠誠心とのバランスをどのようにとっていくかが問題になりうる。この問題は次項とも関連する。

5. 戦略化とリサーチ・アドミニストレーション

欧米においても、研究活動そのものの質的变化、研究資金配分などを含む研究環境の変化により、大学の、とくに研究面での戦略化が進んでいる。つまり、従来の大学における研究活動は、個人や小規模グループのイニシアティブにより進められてきたが、次第に研究活動は、大学が組織的に取り組むものになってきているのである。

筆者は、すでに日本高等教育学会などの場で、大学の研究の戦略化の可能性を指摘してきた。「大学は、研究を教育とともにその二大機能の1つとして位置づけながら、大学として研究活動に関する意思決定をすることはほとんどなかった。しかし、大学院重点化、21世紀COEなどの政策への対応を通じて、大学として研究活動の方向性について意思決定するようになってきており、この傾向は国立大学法人化によって、いっそう明確になるだろう」という論旨である。

日本のみならず、研究資金配分は大型化し、個別的な研究テーマに関するプロジェクト助成よりも、ある程度まとまりのある研究分野に対する包括的な研究資金助成へと重点を移している。そのような条件下では、個々の研究者ではなく、研究者が集団として研究活動に取り組むことが必要になる。また、そのような研究分野は、従来型の研究分野ではなく、分野融合的であることが多く、さまざまな組織からの参加が求められる傾向がみられる。

このような状況下では、研究活動は組織的に意思決定され、管理される必要がでてくる。法人化がこのような傾向に拍車を掛けることは想像に難くない。中期目標、中期計画という形で、大学は研究活動の方向性を明示することになるが、そこでは個人の研究活動まで言及できないから、大括りのテーマ設定が示されることになる。それにしたがって、資源配分をすれば、大勢としては、より集団的な活動へとシフトするだろうし、評価はその傾向を強化する。

研究者個人にとっては、そのような活動にコミットせざるをえないし、個人で研究資金を獲得しない限りは、従来のような研究活動を継続することは困難だろう。上述のように、大学の教員は、一方では学界への帰属意識が強いので、大学という組織への帰属とのあいだで葛藤が生じる可能性が高い。これをどのようにマネージするのが、当面大きい問題になると思われる。

また、大学にとっても、組織として研究活動にコミットする度合いが大きくなるため、従来

のような研究事務ではなく、アメリカの大学に典型的にみられるようなリサーチ・アドミニストレーションが必須となろう。国立の研究機関では、独法化の結果、研究戦略を検討する部門や研究推進のサポートをする部門が設立されている。このような動きは必然的だと思われる。しかも、研究機関の場合には、そのような部門を単なる事務部門とは位置づけずに、研究者からの配置転換者を置いて、専門的な部署として育てつつある。このような動きは、国立大学においても注目すべきであろう。

6. 人事政策

国立大学法人の場合に、大学のガバナンスは、資金と人材の内部配分にかかっている。しかし、教育活動においては資金配分と人員配分を自由に動かす余地は少ない。結局、大学としてガバナンスの手段として持ちうる財源は、外部研究資金のオーバーヘッドと（擬似的かもしれないが）余剰定員である。これらをどのような研究活動に振り向けるかで、大学の特色や競争力が決まることになる。しかし、このような対応では、手段は大幅に制限されたものであり、最終的には、内部資金や外部研究資金による研究スタッフの雇用を考えざるをえない。

すでに東大では、外部研究資金等による研究員の雇用が数百人に達しているといわれている。独法化した産総研では公務員型雇用の研究員が 2500 人程度に対して、非公務員型の非常勤研究員（非常勤といってもほとんどはフルタイムだが）が 2000 人程度存在している。理化学研究所にいたっては、もともと終身雇用型の研究員は 600 ないし 700 人程度に対して、2000 人あるいはそれ以上の非常勤や嘱託型の研究員を抱えている。これらの非伝統的な研究員の雇用は、ほとんどが外部研究資金によるものである。

このような外部資金によって、研究支援的な人材の雇用のみならず、研究リーダーをヘッドハンティングし、組織的な研究活動を展開していくことは、研究の重点化、戦略化にとっては必須の対応である。国立大学のみならず、大学一般においても、個性化と、序列構造からの脱却を目指す大学にとっては、このような戦略が重要になる。しかし、現在の制度設計では、この点に関しては難題が多く残されている。

外部資金で雇用した者には、ある種の専従義務があり、優れた研究者が大学院教育にすら関われないというのが、ルールの厳密な解釈であるし、また彼ら自身が外部資金を獲得する権利も制限されている。アメリカの研究大学に存在するリサーチ・プロフェッサーのようにはいかないのである。これを改善するためには、人事政策だけではなく、外部資金提供側のルールの変更、さらには欧米のように、大学院教育は教育活動ではなく、研究活動の一部であると位置づけるといった、大学制度そのものの変更が必要である。

また、若手の研究者にとっては、研究トレーニングとしてリサーチフェローを経験することは、そのキャリアパスとしても大切である。研究活動の重点的推進を進める上でも、研究活動に即して若手研究者を確保することは必須である。しかし、現在の国立大学法人の制度設計上

は、その身分は非常に不安定であり、不利益を被りかねないのが実情である。

このような条件下で、国立大学が競争に晒されると、格差の固定化、さらには格差の拡大が生じる可能性が高い。このような事態を回避するためには、人事制度の改革が必要である。そればかりでなく、法人制度と表裏一体の関係にある外部競争資金の制度の改革も必要である。アメリカは、競争的な研究環境にあることが知られているが、一面では研究基盤が充実していない地域のみに対する競争的資金も用意されている。さまざまな補完的的制度によって全体システムが運用されている実態を見落としてはならない。

7. 不完全な法人制度

独立行政法人制度にせよ、国立大学法人制度にせよ、それは現実であり、理念の議論だけでは済まされないものである。各論を追求すればきりがなくとも事実だが、骨格となる部分は慎重に検討されなければならない。筆者がみたところでは、国立大学法人化には、各大学の制度設計、法人化と表裏一体の行政側の各種制度の設計のいずれにも不十分な点がある。そればかりか、独立行政法人の制度そのものにも、不整合が内在している。

今後は、各大学の制度設計を改善していく必要があるし、行政側の制度も改善していかなくてはならない。しかし、最大の問題であると思われるのは、根幹になっている独立行政法人制度そのものの欠陥を是正するための議論の場や、問題提起のための回路が見当たらないことである。独立行政法人制度が省庁横断的な問題であり、また政治主導で導入されたといういきさつもあり、既存の行政的枠組みでは本質的対応が困難であるように思える。究極的には、この問題を解決する必要があるだろう。

司会者の感想

山野井 敦徳
(広島大学)

今回の研究員集会は、「大学運営の構造改革」と題して行われた。初日は、メリーランド大学名誉教授の R・バーンバウム氏に「ガバナンスとマネジメント—アメリカの経験と日本の高等教育への示唆—」と題して、日本側からは私立の事情にも詳しい元大学基準協会会長の大南正瑛氏に「国立大学法人化がもたらすインパクト—大学運営の課題—」と題して基調講演を戴いた。これらの講演の内容は、上記で紹介した通りであるのでここでは繰り返さないことにする。いずれにしても、今回の研究員集会は、明治以来、はじめてとあってよい、わが国の国立大学の設置形態を変更する直前の年を迎えたのである。国立大学法人化によって、大学の運営はどのように変わるのか、是非とも整理しておかねばならない重要な課題であることは間違いない。

筋書きのない司会

午前中には、国立大学法人制度をめぐる論点の整理を踏まえて、大学運営、財源、政府の役割に関する 3 つの報告があった。それぞれについては上記の報告を参照して戴きたい。こうした午前の部を受けて、午後はお 2 人のコメンテーターにコメントを戴き、午前中の報告者とフロアからの討論を期待するというスタイルをとった。司会者としては、午前中の報告の中で羽田氏に問題提起して戴き、ある程度、ストーリーの流れを組み立てようと、昼休みの休憩時間に午後の打ち合わせを、報告者を含め関係者全員で行った。もう 1 人の司会者をお願いした東京大学の矢野氏は、開口一番、「皆さんに、自由にやらしてもらいましょう、自由に！」と発言され、無惨にも私の意図は早々に碎け散ってしまった。これはこのような場合、ストーリーを組み立ててもその通りいくものでもないという、氏の豊かな経験があつてのことであろう。それでも筆者は、ストーリーを必死に組み立てようと努力したのだが、案の定、結果は予想外の方向に展開した。以下、矢野氏の提案通り、その顛末を記録にとって後世に残すこととしよう。

コンテクスト

センター側の企画者の意図には、上記にも縷々指摘されているように、一口に表現すれば、学術的な視点を踏まえた政策論が丁々発止でフロアが盛り上がり大成功に違いなかった。

しかし、今回は違ったコンテキストから見て大盛會であった。こうした大転換期において、もっとも大学人の関心があるのは、学術的な反対の極にある俗っぽい表現で言えば、「自由」と「カネ」に収斂するといつてよい。大学の 800 年の歴史をザ〜ッと一瞥しても、中世のタウンとガウンのそもそもの諍いの原因は、利権やカネの問題であることはまちがいない。「学問の自由を基盤にした研究と教育の統合」（これは理念であつて実現されたことはないと言われるが）という 19 世紀のフンボルトの高尚な精神も、自由とカネがないと何 1 つ実現しない。学術的にいかに高尚な理論で武装しようとも、悲しいかな大学人も霞を食つて生きてゆくわけにはいかない宿命なのであろう。今回の研究セッションの討論は、この「カネ」の問題に集中した。大学人もカネに拘泥するという本音を吐露したという意味では、今回の研究員集會は、かつて無かつたほどの大成功といつて良い。

不安な予感はず前中にあつた。と言うより、正確に言えば、財務省と文部省の交渉過程の情報が最高の貢献者であつた。「自由」と「カネ」をめぐる研究員集會、いやアカデミックにはこのような表現は正統ではないのだ。正當に表現するとすれば、「学問の自由」と「アカウンタビリティ」という大学自治の根幹に係わる「大学運営」と「財務」という研究員集會のテーマの表の論理の裏には、「自由」と「カネ」の問題があり、その裏の裏には「財務省」と「文部省」の力関係があつた。今回の研究員集會の総括をするためには、社会学という俗っぽい雑学から見た、こうしたコンテキストを踏まえなければ眞実は見えてこないと筆者は思つている。

若干の解説

話はややこしくなつてきたが、もう少し読者にお分かりいただけるよう若干の解説を加えてみよう。「不安な予感はず前中にあつた」と記したが、東京大学の金子氏は、政府と大学の関係の理論化をこの何年間に進められてきた。筆者が拝聴した回数も今回で 3 回目ぐらいになる。理論もだんだん精巧化してきたと評価しているのは、筆者だけでもあるまい。氏のプレゼンテーションでは、現在、財務省と文部科学省とが来年度の予算折衝で進めている水面下の交渉過程が暴露され、どうも文部科学省は財務省から大幅な予算削減を強いられているらしいという、オフレコの爆弾発言がなされた。これで正統な大学の学問論は吹っ飛んでしまつた、といつてよいかもしれない。オーディエンスの多くにとっては、中央の政治交渉において現在進行中の情報には悲しいかな、若干のといつか、あるいは、その若干の差が大きいのだが、大いなるタイムラグがある。新聞報道やロコミでは途切れ途切れの報道や情報に頼らざるを得ないからである。東京のしかも、政策に深く関わつたネットワーク情報通ならではの氏の仕掛けである。この時点で、「高等教育財務論」から本音としての「カネ」に関心が集中してしまつたと言ってもよい。しかし、それで大会が不成功であつたのではない。ある保険会社の宣伝文句ではないが、どの世界でも現在は、「♪よ〜く考えよう〜。おカネはだいじだよ〜♪」なのだ。

これにトドメを刺したのは、午後の部のコメンテーター、静岡大学の佐藤氏だ。筋書きのな

いストーリーにあたふたしていた司会者に、氏の第2の爆弾発言には大いに救われた。表現は穏やかでないが、それは自爆テロ級であった。「これはオフレコにして戴きたいのだが・・・」という常套文句を前置きにして（当センターの企画者も政府や高等教育機関の専門委員の肩書きに惚れ込んで依頼することは過去にも少なくないのだが、実は、こういう発言を大いに期待している節がまったくないこともない）、氏は犠牲的な貢献をしてくださった。こういう情報は、現在の情報化社会ではすぐに陳腐化する宿命にあるのだが、TPOによっては絶大な効果を生む。国立大学協会における国立大学法人化特別委員会や政府の専門委員としての氏のお立場から最大限許せる範囲での情報であった。そこでの情報は、大学予算が法人化に伴って大幅に縮減されるかもしれない、という雰囲気を生んだ。一部に楽観論はあったが、会場の大勢は悲観論一辺倒という状況になってしまった。

その後の顛末

11月の研究員集会で耳目を集めた国立大学の予算問題は、その後、国立大学の関係者においては大きな関心が持たれた。国大協会では佐々木東大総長の緊急会見や国立大学長の反対意見、その他多くの学術団体等が、国立大学法人化に移行する段階での文部科学省の平成16年度予算折衝に異議申し立てを試みた。交渉過程でどのようなプロセスがあったかは定かではない。しかし、3ヶ月後のマスコミによれば、ある新聞は「国立大学法人や国立大学共同利用機関法人の運営費交付金の算定ルールが明らかになった」と報じ、年明けの1月6日から国立大学協会は、ルールの説明が各地区ブロック会議で行われたという。新聞報道では「効率化係数は一般管理費など一部の種目のみにとどまり、増額ルールも設定されるなど、心配されていた国立大学法人の運営が危機的状況になることはなさそうだ」と結論づけられていた。

こうした結論づけは、ことが一段落して見ると、杞憂に過ぎなかったのか。研究員集会での報告者やコメンテーター、それにフロアの危機感や不安感は、一体何であったのだろう。構造改革以前においては、動かぬ大学改革に業を煮やして、研究員集会で仕掛けるという企画が少なくなかった。しかし、大学構造改革のただ中にある現在、研究は政治的路線や政策で悩まされることが多くなってしまった。当センターの研究員集会ばかりではない、1990年代の高等教育に関するいろいろなシンポジウムや研究会は、国際会議であれ、国内会議であれ、あるいは学会の課題研究であれ、高等研究機関であれ、ほとんどが政治的なアジェンダによって一喜一憂、ハラハラドキドキの連続であった。しかし、上記、16年度の「国立大学運営費交付金」の「増額ルール」の中身を検討してみると、全体を切りつめながら、先端研究や研究所構想などに関連して、活発に活動している大学の運営費交付金は増やしていくという競争的な環境が整えられることで、過去の護送船団方式が終焉を迎えることになったと言える。いずれにしても、こうした国立大学法人化における予算問題に関して、他方では、マスコミや私立大学側の批判も強いことを忘れてはなるまい。少子高齢社会に伴う右肩下がりの時代には大学規模の縮

小は、留学生、社会人学生などの大幅な増加が無い限り、不可避である。今回の研究員集会では長期的視野に立った政策が不可欠であることを実感した。

研究員集会の構造改革

研究員集会では、一時的な問題よりもむしろこうした基本的な問題を持続的に深く分析する作業が必要なのであろう。大学の研究機関として基礎研究に没頭するというのは1つの姿勢であるが、高等教育の研究は社会政策と不可分の関係にあるだけに、現実的な課題を無視してはそっぽを向かれてしまう。ポストンカレッジのアルトバック教授がいみじくも指摘しているように、高等教育の研究は、大学行政者から常に現場実践に役立つ研究を期待されるが、その期待に沿える可能性はほとんどなく、研究者は常にアンビバレントな立場に立たされていると断じている。

コメンテーターをお願いした筑波大学の小林氏が指摘されたように、高等教育界では同業者が一堂に集って大学についてディスカッションできる恵まれた条件にある。しかし、大学研究も現代は大きな転換期にあると見たい。大学が構造改革されるのであれば、それを研究対象としている大学研究の見方、考え方（いわゆるアプローチ）も構造改革されなければ、成果は期待できないであろう。大学紛争以前は大学の自己研究はタブー視されたが、現在はこうしたタブーからは解放された。しかし大学研究や研究会は、最近どこも同じ様な内容に終始することが多くなった印象を筆者はどうしてもぬぐえない。大学研究と同様、研究員集会も構造的な疲労が目立つと考えるのは筆者ばかりではあるまい。そろそろ研究員集会の構造改革をしないといけない時代になったのかもしれない。いずれにしても、司会の矢野氏のご提案で、大学構造改革時代の論議をきっちり記録をとって置くことが極めて大事であるというご指摘であったが、日本高等教育学会の理事会でも、氏はそのようなご提案をされていた。研究員集会の記録を当センターとして継続的に残してきたことは誇りたいものである。いずれにしても、多くの方々の参加を得て盛会裏に終えることができたことに深く感謝したい。これも多くの関係者のご尽力の賜であることを記してお礼の言葉としたい。

シンポジウムの討論を司会して

矢野 眞和
(東京大学)

国立大学法人の問題を議論するに際して最も適切な人選による報告とコメントであり、知的刺激に満ちたとても優れたシンポジウムだったと思う。私自身も多くのことを学ばせていただき、同時に、問題の大きさに改めて驚かされました。シンポジウムの内容は、この報告書に詳しく記録されているので、司会をしながら私が考えさせられたとりとめのない雑感を3つだけ記して、お許しいただくことにしたい。

第1は、「進行形」の法人化がもたらしている混乱と困惑である。法人化をめぐる論点や方向性あるいは問題点が見事に提起されても、法人化の行く先は不透明なままである。金子元久氏の持論に依拠すれば、たとえ変数が特定化できたとしても、変数の数値は流動的で、定かではない。そして、変数の関係性は未知の数値とともに動く。考えながら将来をあれこれシミュレーションし、シミュレーションしながらあれこれ考えるという実験場（アクション・リサーチの現場）に私達は追い込まれている。

そのような事態だから、いつも新しい情報が必要になり、実際に新しい情報が入ってくるたびに驚かされる。情報がないと動けないから情報を追いかけることに躍起になったりもする。

「新情報を持っている者が偉い」という雰囲気にもなる。今回の会議でも、「今日の新しいニュース」が入ってきて、皆が驚いたりするザマである。

混乱と困惑が常態になっているが、「進行形」という事態において重要なのは、「記録」だと思う。大学人が大学人として、「何を重視し、何に焦点をあてて」議論しているか。その会話の内容に今日の大学人が考える大学観が表明されている。あるいはそこに、大学人の知的水準が露呈しているともいえるだろう。世代による意見の差異をしばしば感じるから、大学の性格が時代とともに大きく変わりつつあるように思われる。

討論によるフロアの意見からも記録の必要性が指摘された。同感である。法人化論のはじまりから今に至るプロセスをきっちりと記録している者は少ないように思われる。公にされた文書のみならず、様々な研究会などの議論の記録は、後々において貴重な資料になるに違いない。私自身、あの時の記録を採録しておけば、と後で気づいて後悔したこともある。センターおよびコリーグの皆さんの協力で、情報の収集と整理をしておくことはきっと大きな知的財産になるだろう。そして多分、広大の研究員集会の記録を通時的に読むと時代による大学の変化がすでに如実に描かれているように思われる。

「あれこれ議論しているところが大学らしくて意義深い」「先行する独立行政法人の研究所は、

議論なきままに進行し、問題が発生してからあわてて、泥縄になっている」。小林信一氏のコメントの一端だが、議論することおよび議論の内容に大学らしさが潜んでいるのだろう。たとえ国立大学も泥縄式になっているとしても。

その一方で、第2に気になるのは、法人化がらみの大学問題のために、高等教育研究が視野狭窄に陥るのではないかと危惧されることである。国立大学の法人化問題は、高等教育研究として間違いなく重要だ。それに関連して、大学のガバナンス、経営、質保証、評価、に関連した研究会、国際シンポジウム、報告書の類が急増している。

それはそれで非常に貴重ではあるが、それらばかりに注目していると高等教育の全体展望を見失うのではないかと、私は危惧している。グローバリゼーションのインパクトも大切だが、ローカルな現実の問題把握はそれに劣らず大切だ。

大学を市場化することには私は反対だが、市場の声を聞くことは何よりも重要である。日本の高等教育をめぐるローカルな労働市場は大きく変容している。とりわけ、この10年の変化は著しい。しかも、そのことに気づいていない人が多いように思われる。8割を担う私立大学を重視して、高等教育の機会市場（入口）と労働市場（出口）の2つをしっかりと理解しておかないと高等教育全体のグランド・デザインは描けないだろう。高等教育の基盤整備についての長期計画がないところでは、国立大学の「内部」システムの経営も質保証も成り立たない。

現実の混乱と困惑に一定の距離を置いた高等教育研究を許容する「ゆとり」は、大学の研究に不可欠な営みだろう。

第3は、教育と研究に専念できるシステムの設計が大学経営の究極の目的だという常識である。この常識が喪失しつつあるように思われる。「原点に立ち戻って考えよう」というのは、日本の会議運営上の凶器の1つだと椎貝博美氏は指摘された。日本の大学の意思決定の稚拙さを批判した言葉である。

大学の意思決定機構の未熟さから派生する病理だが、たまには、「原点に立ち戻る」ことも必要だと思われる。大学のガバナンスおよび経営の原点は、「教師が教育と研究に専念できる」システムを設計することにあると考えるからである。大学組織の成員全体の職務分析と専門分化のシステム設計がなければ、教育と研究の質的向上は望めないし、評価および質保証などの制度設計は有効に機能しないだろう。

今の国立大学は、歩き（走り）ながら創意工夫することが求められている。けれども、「原点に立ち戻る」ゆとりを持ちつつの創意工夫に心がけたいと思う。

研究員集会の概要

プログラム

テーマ 大学運営の構造改革

会場：広島大学 附属図書館中央館ライブラリーホール

第1日目 11月21日（金）

学長挨拶・オリエンテーション・趣旨説明

14:00～14:30 牟田 泰三（広島大学長）
有本 章（広島大学）

基調講演—IDE 民主教育協会中国・四国支部との共催—

14:30～15:40 “Governance and Management: U.S. Experiences and Implications for Japan’s Higher Education”
講師：Robert Birnbaum (Professor of Higher Education Emeritus, University of Maryland)

15:40～15:50 休憩

15:50～17:00 「国立大学法人化がもたらすインパクト—大学運営の課題—」
講師：大南 正瑛（京都橘女子大学長・元大学基準協会会長）

17:00～17:30 質疑・討論
司会：有本 章（広島大学）

第2日目 11月22日（土）

研究セッション『国立大学法人と大学運営』

9:00～11:30 報告

- ・国立大学法人制度をめぐる論点整理 羽田 貴史（広島大学）
- ・大学運営の構造改革 椎貝 博美（元山梨大学長）
- ・国立大学法人における財務上の課題—資金の多元化と運営費交付金を中心にして—
山本 清（国立学校財務センター）
- ・高等教育における政府の役割 金子 元久（東京大学）

司会：荒井 克弘（東北大学）
羽田 貴史（広島大学）

11:30～13:00 休憩（昼食）

13:00～15:30 討論
コメント：佐藤 誠二（静岡大学）
小林 信一（筑波大学）
司 会：山野井敦徳（広島大学）
矢野 眞和（東京大学）

第31回研究員集會参加者名簿（敬称略，所属は集會当時）

（基調講演講師）

Robert Birnbaum（メリーランド大学）

大南 正瑛（京都橘女子大学）

（報告者・司会）

椎貝 博美（〔社〕日本河川協会）

山本 清（国立学校財務センター）

金子 元久（東京大学）

荒井 克弘（東北大学）

佐藤 誠二（静岡大学）

小林 信一（筑波大学）

矢野 眞和（東京大学）

（参加者）

青木 道子（民主教育協会）

青野 透（金沢大学）

青山 佳代（名古屋大学）

朝野 考平（関西学院大学）

阿曾沼明裕（名古屋大学）

天野 郁夫（国立学校財務センター）

天野 一義（比治山大学）

飯塚 信（〔株〕ベネッセコーポレーション）

伊藤 一郎（日本大学）

稲永 由紀（香川大学）

岩田 年浩（関西大学）

植村 広美（広島大学）

内山 敬康（広島大学）

馬越 徹（桜美林大学）

漆崎 博之（〔株〕リクルート学ビデーションカンパニー）

苑 復傑（メディア教育開発センター）

太田 茂（広島大学）

大森不二雄（熊本大学）

緒方 三郎（〔財〕未来工学研究所）

加澤 恒雄（広島工業大学）

片岡 勝子（広島大学）

金森 貞夫（広島大学）

釜本 健司（広島大学）

亀山 嘉正（岡山県立大学）

川上 英之（鈴峯女子短期大学）

川島 啓二（国立教育政策研究所）

川嶋太津夫（神戸大学）

栗原 英見（広島大学）

黒田 則博（広島大学）

小寺 貴久（日本大学）

坂詰 貴司（学校法人芝学園）

佐々木浩二（立命館大学）

新堀 通也（武庫川女子大学）

須永 登（日本大学）

造賀みやび（広島大学）

曾我日出夫（茨城大学）

高木 英明（兵庫大学）

高橋 真義（桜美林大学）

滝 紀子（河合塾）

竹内 哲弘（広島大学）

田中 秀利（広島大学）

谷田 薫（関西学院大学）

出口 英樹（京都大学）

寺裏 誠司（〔株〕リクルート学ビデーションカンパニー）

中島 英博 (名古屋大学)
中増 享 (広島大学)
成定 薫 (広島大学)
新見 博三 (比治山大学)
西本 裕輝 (琉球大学)
野津 滋 (岡山県立大学)
浜崎 盛康 (琉球大学)
原山 優子 (東北大学)
船戸 高樹 (桜美林大学)
本田 寛輔 (大東文化大学)
松井 寿貢 (広島修道大学)
丸山 謙一 (広島大学)
三戸 里美 (広島大学)
宮脇 克也 (広島大学)
両角亜希子 (産業技術総合研究所)
山崎 茂明 (愛知淑徳大学)
山崎 博敏 (広島大学)
吉田 総仁 (広島大学)
頼 祺一 (広島大学)
渡辺 浩一 (比治山大学)

中津井 泉 (リクルート カレッジマネジメント)
中村 高康 (群馬大学)
成廣 貴子 (広島大学)
西垣 順子 (信州大学)
野地 知子 (広島大学)
服部 憲児 (宮崎大学)
早川 信夫 (NHK)
藤村 正司 (新潟大学)
深野 政之 (東京女子大学)
前田 早苗 ((財) 大学基準協会)
松浦 正博 (広島女学院大学)
丸山 文裕 (国立学校財務センター)
宮田 敏近 (高知大学)
茂里 一紘 (広島工業大学)
山岸 駿介 (多摩大学)
山崎 孝夫 (慶應義塾大学)
吉崎 誠 (南山大学)
吉留 義史
渡辺 一弘 (広島大学)
董 秀華 (国立学校財務センター)

(高等教育研究開発センター)

有本 章
羽田 貴史
大膳 司
黄 福涛
大場 淳
村澤 昌崇
渡辺 達雄

北垣 郁雄
山野井敦徳
長澤 武
小方 直幸
岩田 光晴
杉本 和弘
葛城 浩一

Keith J. Morgan

執筆者紹介（執筆順）

*所属は本書刊行時点のもの

ありもと 有本	あきら 章	広島大学高等教育研究開発センター長・教授
Robert Birnbaum		Professor of Higher Education Emeritus, University of Maryland
おおなみ 大南	まさてる 正瑛	京都橘女子大学特別顧問／元大学基準協会会長
はた 羽田	たかし 貴史	広島大学高等教育研究開発センター教授
しいがい 椎貝	ひろよし 博美	(社) 日本河川協会会長／元山梨大学長
やまもと 山本	きよし 清	国立大学財務・経営センター教授
かねこ 金子	もとひさ 元久	東京大学大学院教育学研究科教授
あらい 荒井	かつひろ 克弘	東北大学大学院教育学研究科教授
さとう 佐藤	せいじ 誠二	静岡大学理事・副学長
こばやし 小林	しんいち 信一	筑波大学大学研究センター助教授
やまの 山野	いあつり 井敦徳	広島大学高等教育研究開発センター教授
やの 矢野	まさかず 眞和	東京大学大学院教育学研究科教授



大学運営の構造改革
—第31回（2003年度）研究員集会の記録—
（高等教育研究叢書 80）

2004(平成16)年7月30日 発行

編者 広島大学高等教育研究開発センター
〒739-8512 広島県東広島市鏡山1-2-2
電話(082)424-6240

印刷所 中本総合印刷株式会社
〒732-0802 広島県広島市南区大洲5-1-1
電話(082)281-4221

ISBN 4-938664-80-1

Reconstructing the Governance and Management of Universities in Japan

Proceedings of the 31st R.I.H.E. Annual Study Meeting
(Nov. 21-22, 2003)