

高等教育の公と私再考

(2010年7月)

私学高等教育研究叢書

日本私立大学協会附置

私学高等教育研究所

はしがき

本叢書は、私学高等教育研究所の中におかれた「高等教育のプライバタイゼーション」プロジェクトの研究成果である。私学高等教育を含めた高等教育の趨勢について、なるべく根源的なところに立ち返って考察しよう、というのが、主にこのプロジェクトの趣旨である。

いわゆる「高等教育研究」は、21世紀に入りますますます量的にも質的にも発展し、厚みが増してきている。特に発展著しいのは、高等教育の政策やマネジメント、さらには教育・研究実践に関わる実用性の高い研究であり、高等教育を支える関係者の専門性の向上が進んでいることを意味しているのであろう。

こうしたなかで、細々ではあっても、昔ながらの、「大所高所」に立った高等教育研究を続けられないか、というのが、ここ数年の本プロジェクトのささやかな願いであった。ただ、これは別に「具体性を欠く」研究をしたいということでは全くないのであるが、いったいどこへ向かっていくのかわからないというおしかりも、このプロジェクトに対しては多数いただき続けた。

「高等教育のプライバタイゼーション」というテーマは、漠たる印象を与えると思うが、ここでは、「私学が私学たるゆえんとは何か」を、高等教育の「公」と「私」という古くてかつ今も続く問題に焦点をあて、現代的視点から説き起こすことを意味している。本叢書は、このような問いかけを背景として、私学高等教育研究所において開かせていただいたいくつかの研究会の講演録および、それをもとにした論考集である。

発行にあたっては、実際にお話しいただいた日にちから大分時が経過してしまい、講演・執筆いただいた先生方には多大なご迷惑をおかけすることになった。この点は、ひとえに研究代表者である米澤彰純個人の責任であり、この場を借りて、深くお詫びいたすとともに、ご寄稿いただいた先生方に心より御礼申し上げます。また、本プロジェクトには、以前は馬越徹先生、現在は羽田貴史先生、田中義郎先生、さらに研究協力者である大森不二雄先生にご参加いただいております、これらの先生方からいただいた多大なご支援や貢献に支えられている。

一点だけ、この編集過程でとても不安だったのは、2009年夏の民主党への政権交代によって、このテーマにおける大きなパラダイムシフトが起きるのではないかと言うことであった。幸いというか、残念ながららというか、これはおそらく現時点では杞憂だったのかなという感想をもっている。

最後に、このいかにもたよりないプロジェクトを辛抱強くご支援・ご指導いただいた、瀧澤博三主幹、川又香奈子様、編集のお手伝いをいただいた飯田明葉さん、そして、事実上共同編集者としての役割をお引き受けいただいている森利枝先生に厚く御礼申し上げます。

2010年7月
研究代表者 米澤彰純

研究組織

研究代表 米澤 彰純 (東北大学 高等教育開発推進センター 准教授)
羽田 貴史 (東北大学 高等教育開発推進センター 教授)
田中 義郎 (桜美林大学大学院 大学アドミニストレーション研究科 教授)
森 利枝 (大学評価・学位授与機構 学位審査研究部 准教授)

研究協力者

大森不二雄 (熊本大学 大学教育機能開発総合研究センター 教授)

執筆いただいた先生

大住 莊四郎 (関東学院大学 経済学部 教授)
田中 秀明 (一橋大学 経済研究所 准教授：2010年8月より財務省
財務総合政策研究所国際交流室長 兼 内閣府参事官)

目 次

第1章 グローバル化と日本の私立大学（米澤彰純）	1
第2章 大学「法人化」の日英比較 —NPMの視点から—（大森不二雄）	15
第3章 ニュー・パブリック・マネジメントの動向と日本の特質（大住莊四郎）	25
第4章 高等教育における評価と資源配分 —業績連動型交付金の可能性と課題—（田中秀明）	59
第5章 私立大学と「公共性」—日米比較の試み—（森利枝）	101

第1章 グローバル化と日本の私立大学

米澤 章純

はじめに

高等教育の市場化は、過去 10 年ほどの間、高等教育研究の主要なテーマの一つであり続けており、同時に、市場に関わる主体（学生・政府・企業、あるいは国立・公立・私立など）の違いなどにより、その「市場化」については、多様な定義が与えられてきた（高等教育学会編 2007）。しかし、その議論の主な焦点には、大まかな共通性が認められる。すなわち、あらゆる高等教育システムは、何らかの形でパブリック・セクター（あるいはイギリスのように高度にパブリックな性格を有する高等教育機関群）を有しており、そのパブリック・セクターに対して「(疑似) 市場原理に基づく競争」というイデオロギーが持ち込まれることと、そのことによるシステム、機関の行動の変容が迫られる、という点に、この「市場化」を巡る議論の主要な焦点があてられていたと言える。

このような観点から、高等教育機関の行動変容をとらえた主要なものとしては、米国に関しては、Slaughter and Rhoades (2004) の Academic Capitalism、オーストラリアに関しては、Marginson(2000) の Enterprise Universities、欧州に関しては、Clark の Entrepreneurial Universities(2001)がそれぞれよく取り上げられる。

グローバル社会における高等教育の市場化問題

高等教育論におけるグローバル化の定義もまた、非常に多様であるが、そのなかで、最もシンプルで操作可能な定義の一つと考えられるのが、Marginson & van der Wende (2008) による、「知識・ヒト・モノ・カネが全地球規模で容易に移動」というものである。

グローバル社会における高等教育の市場化問題については、日本では、塚原らが着目し（塚原編 2008）、多様な側面からの議論を展開したが、これについては、佐藤 (2008) より、その帰結と現象の本質について、明確な結論を得るまでには至っていないとの評価が下されている。

他方、Marginson, Rhodes, van der Wende などの議論(Marginson & Rhoades 2002, Marginson and van der Wende 2007)は、従来のクラークによる政府・大学・市場の間の調整の性質変化に着目した議論を展開している。このなかで、特にクラーク後の主要な方向性を示したと注目されたのが、Marginson and Rhdes (2002)による、グローバル・ナショナル・ローカルをつらぬいて国家・大学・市場（学生）が一体化していくとの意味合いにおける gl-na-cal agency モデルであり、これについては、すでに、北川（塚原編 2008）が紹介を行っている。

これに対して、Marginson and van der Wende (2007) は、OECD 諸国の比較を通じて、

高等教育システムの変容のあり方や、それがとらえられる文脈が、それぞれの国・地域・システムの地政学的位置やそれ以前からの文脈・軌跡のあり方によって異なる可能性を示しているものととらえることができる。すなわち、オーストラリアなどは、*global agency* モデルが提起している、グローバル・ナショナル・ローカルをつらぬいて国家・大学・市場（学生）の一体化という議論が当てはまりやすい典型的な事例といえる。これに対して、欧州、特に西欧は 高等教育＝公共財という理念を色濃く残しており、そのなかで、ボローニャ・プロセスに見られるような国境を越えた高等教育の地域統合に対しては、市場ではなくシステムとして統合を進める動きがメインストリームであり続けると言える。

東アジアについては、一方で、国家による特定の大学への集中資源配分が行われる傾向があり、これは、Altbach and Balan (2007)などによって、世界水準大学 (World Class University) を形成するための東アジア諸国の政府による特徴的な動きととらえられている。この世界水準をめざす大学への集中投資は、私立・民間の高等教育機関による社会的な進学需要の吸収が必然的に伴うが、Altbach らは、これを日本の高等教育の発展過程がモデルとなり、東アジアを中心とした中所得国に波及したものととらえている。これは、日本の高等教育研究に通じた者には、天野 (1989 など) による、戦前の官学と私学とにはじまる、政府による高等教育資源の傾斜配分への着目について言及したものと容易に理解できる。

トランス・ナショナルなヒト・モノ・カネの移動が示す意味

トランス・ナショナルなヒト・モノ・カネの移動が示す意味もまた、地域によって文脈が異なる。

まず、アジア・アフリカなどでは、民族・ローカル資本と外国資本との結合が顕著である。これは、端的には、自国の公共資本の傾斜配分と、急激な経済成長や教育拡大の結果としてもたらされる家計を主体とする民間の資本を伴う高等教育への進学需要の超過を吸収するにあたり、自国の民間資本だけでは質・量いずれかにおいて十分ではなく、外国資本の助けを借りるというものである。この、典型的なものは、マレーシア (Lee 1999) において 1997 年のアジア経済危機後に進められた、オーストラリアやイギリスをはじめとする外国大学の現地プログラムの積極的な受け入れと、その質保証システムの構築であり、中国においても、一時盛んな発展がみられた。

ただし、このような外国資本へ依存した高等教育機会の整備は、いわゆる「市場化」問題が普及するずっと以前から、発展途上国を中心に広く見られたものともとらえることができる。これは、たとえば、ミッション系の高等教育機関など、布教などの目的を内包しながらも、相当部分慈善・公共目的として外国資本が全面的、あるいは一部設立・運営資金を準備したり、教員や経営者を送り込むものであり、韓国の延世大学、日本の国際基督教大学なども、設立の経緯からすれば、このようなカテゴリーに属する。

すなわち、ここにある程度の趨勢を述べるとすれば、グローバル化以後、これらトランスナショナルな教育資本の移転が、よりビジネスとしての結合が主流になったという点において、「市場化」が進んだといえることができるかもしれない (McBurnie & Ziguras 2007)。

他方、公共セクターにおいては政府開発援助 (ODA) が、トランスナショナルな資本移転を

現代的な形で促してきたとも言える。まず、給付としての無償援助は、一方で純粋な寄贈という形式をとりながら、何らかの自国産業への還元、具体的には、ハード・ソフトの受注や進出企業を支援する人材の育成などが伴うことがよくある。また、外交・ソフトパワーの手段としても、これら無償援助は、有効である。

他方、借款（ローン）は、相手国の経済成長による償還を前提とした援助であることから、借りた側に主導権があり、その意味では自国産業への還元という意味合いは少なくなる。他方で、この借款の一部が奨学金として活用され、その多くが政府関係者やトップ大学の若手教員などエリート層で、また、援助した国に留学することが一般的であることから、人的ネットワーク形成などの機能を果たすうえで有効な手段かもしれない。

他方、オーストラリアなどの視点は、(公的) 高等教育の「市場化」を促進するものとして、大変興味深い。これは、すなわち、公的な高等教育が、自国の外では「私」化するということである。これは、二重の意味で、高等教育の「質」への関心を高めることになる。まず、高等教育の輸出産業化は、商業主義的な態度での学生の受入と教育サービスの提供、さらには学位授与を行うことにつながるの、それぞれにおいて、商業改善の状態に比較して十分な質が保たれないのではないかという懸念がもたれ、結果として「質」への関心が高まる。他方で、「輸出品」である以上、質保証がしっかりしていなければ、そもそも商品としての価値をもたないため、以前より明示的な質保証が行われる（杉本 2009）。例えば、モナシユ大学のマレーシアなどの海外ブランチでは、本国と同じ質を保証する観点から、本国のキャンパスによってカリキュラムや試験、成績についてのコントロールが行われる。

公と私の視点に戻れば、EU 加盟諸国においては、欧州内での公的な高等教育の論理が、欧州外での活動や欧州外からの学生に対しては適応されず、しばしば高等教育の「私」的側面が適用されるという二重構造がなかば標準化している。

典型はイギリスであり、EU 市民に対しては、自国民と同等の条件で高等教育を提供しなければならないことから、学費は自国民と同額に抑制されているが、欧州外からの学生に対しては、オーストラリアと同じく教育費のフルコスト負担を求め、同時に事実上これによって得られる収入を期待した大学運営を行う大学が少なくない。

これに対して、米国には、多くの研究資金や基金を集め、その蓄積があり、運用も行っているエリート私立大学の存在があり、このなかでは、自国民を含めて非常に高額な学費を徴収しながらもそれ以上に実際の教育費用をかけている事例や、カリフォルニア州のように州民とそれ以外で学費に差をつけたり、また、州立大学が事実上州から財政的に大部分独立している例が多く見られるなど、「商業化」などの議論と同時に、いくつかの複雑な要素があり、簡単には整理しにくい。

日本の議論

日本における高等教育の公と私に関する議論は、世紀の変わり目によって、大きく変化したと言える。

まず、20 世紀の枠組みは、おおむね高等教育市場が国内で閉じていることを前提として、戦前においては「官と民」、戦後においては「国（公）立と私立」という 2 つの全く財政構造

が異なるセクターが対峙し、これは同時に、高等教育の公的資源の傾斜配分をも意味するという天野（1989 など）に代表される整理である。この前提の下に、さらに、1976 年以降の高等教育計画による学生数の総量規制や、1975 年の私学振興助成法成立をはさんで本格化した機関助成としての経常費助成など、私立大学・短期大学が「公教育」の一部として公的な規制や助成を受けていく過程については、尾形(1978)・米澤(1992)などが扱ってきた。さらに、1990 年代の、第 2 次ベビーブーマー進学のための臨時定員増の時期を経て、「計画から市場へ」という、天野によるトレンドのシフトの宣言がなされる(Amano 1997)。

この、日本型の資源の傾斜配分や、私立高等教育に需要吸収能力を期待しながら公的な規制・助成をすすめるというあり方は、馬越によってアジア諸国における高等教育システムの拡大と私立高等教育のシェアを巡る関係のモデル化(Altbach & Umakoshi eds. 2004)や、傾斜配分は Altbach & Balan (eds. 2007)などでも、国が世界水準の大学を形成する手法のあり方のルーツのひとつとして言及されている。また、日本や韓国と同様、タイなどでは、セミ・エリート私立大学の出現が議論にあがっている。

一方、私立高等教育に対して、むしろ同型化・模倣への力学が働くというレヴィ（2004）の議論は、多様化との対比という単純なモデルでは説明できない私立高等教育機関の特質の形成メカニズムの複雑さを示唆している。

また、私立高等教育・私立大学が「公」としての性格を別の観点から示したものとして、日本の私立大学の「反政府」的起源を指摘した金子(Kaneko 2004)や、米国の私立大学が、公と私が曖昧であったものが歴史的な過程のなかで「私」としての性格を確立させていくというルドルフ(2003)の指摘、さらに、韓国の戦前の私立高等教育の性格として植民地下の非同化装置としての役割を果たし、大韓民国成立後の大学教授職の源泉のひとつになったという Kim(2001)の主張など、日本と日本を中心とした国際比較のなかでの高等教育の公と私もまた、多面的な性格を有していることが確認できる。

21 世紀の日本の高等教育をとらえる枠組み

では、21 世紀の枠組みとは、どのようなものであろうか。これは、本質的なところで、20 世紀の枠組みと共通なものであり、同時に、むしろそれがグローバル化によって強化されたものと考えられるべきかもしれない。

まず、大きな転換点となったのが、2001 年に出された遠山プランである。これは、日本のトップにある 30 大学程度を、「世界水準」の大学へと格上げするための支援という宣言であった。また、同時に、日本私学振興共済事業団の役割のほうは、大きく転換する。これは、それ以前の、どちらかといえば安定的な経営基盤の確立のための基本金の積み立てを誘導するあり方から、人口減少への対応として、学校法人の経営支援にむけた積極的な情報提供・間与へと性格を変えたように思われる。このなかで、強調されたのが、「市場競争」であり、背後に、小泉政権下での財政緊縮路線があった。

以上のような政策方針は、設置者別に、異なる形で表れることになる。まず、国立大学については、先の世界水準大学形成のため、資源配分を一部の大学に集中させるという考え方が顕在化した。実態としては、運営交付金自体は 2004 年の法人化以降、どの大学も基本的

には毎年1%の定率削減が基本とされており、この点に於いて、大学間に大きな違いはない。しかしながら、外部資金の取得能力の差が大きく拡大し、もともと財政基盤の弱い地方国立大学に、これら削減のしわよせが集中的に表れたものと考えられている(島 2009)。

私立大学については、国内進学需要の飽和と公的支援・規制の減少という2つの要因が、システム拡大・持続に対して大きな足かせとなっている。実際、日本私学振興・共済事業団から発表される数字は、痛々しい。2009年には、46.5%の私立大学が定員割れし(日本私学振興・共済事業団 2009)、2008年には39%の大学が、赤字となっている(恩田 2009)。これは、すなわち、「需要減少下の市場化」のなかにある私立大学の市場化問題なのである。

「市場競争」の意味するところ

では、市場競争とは、何を意味するのか。土井(2007)は、ひとつの非常にわかりやすいモデルを示している。彼の議論は、以下のような三層に、大学間競争を分化させたモデルである。

- 上位層：全国ベースの進学市場でありかつ国際的にも競争状態にあるもの
- 中位層：国内又は広域の地域における一流大学を目指す大学間競争。学生(需要者)にとっては、質的に近接した選択肢として各大学が存在する連続的市場。
- 下位層：需要減退(定員割れ)の圧力を直接受ける裾野の進学市場。量的な学生獲得競争が熾烈で、多くは地域ベースでの進学市場

以上の整理は、政策レベルの競争を促進する視点からみると、そうなるという率直なモデル提示であるが、高等教育機関側の視点からみた場合、特に下位層の市場に属する大学にとっては、常に自らの存立基盤が不安定で、かつその状況が悪化し続けるという、いたたまれない市場となる。当然ながら、学生にとっても、安定した学習の場の確保という観点からみれば、競争が必ずしも受益する教育の質の向上を意味するとは限らないという点で、常に望ましいとは言い切れない。

非伝統市場開拓への着目

以上のような高等教育の市場の縮小のなかで、非伝統的市場の開拓を行う、という発想は、リースマン(1986)をはじめとして、米国などでは古くから研究と議論の蓄積があるが(田中 1991)、検討は当然必要となる。

大学院教育

まず、大学院教育であるが、これは、研究者養成を中心としたものと、専門職養成を中心としたものに、まず、分けることができる。前者は、特に研究機能を十分に有していない多くの私立大学にとって拡大が難しい分野である。もともと、学士課程に比較して、一般的には学生一人当たりの教育支出は高くなり、また、特に、理学系などでは、実験施設などに対する公的な資金投入がなければ成り立たせることが極めて難しい。このように、大学院教育

をかかえることで高費用化するなかでの国立大学との非イコール・フットイングな競争：財務面でのメリットは少なく、ブランド形成としての役割期待となるが、これも、実際には大学院への需要が供給の伸びほどにはたかまっておらず、むしろ定員割れなどによって、ブランド価値が傷つけられるようなリスクも大きい。そして、これらの背景には、日本の労働市場、特に日本系企業において、ビジネスなど社会科学系や、理科系を含めた博士課程教育に対して、大学院教育に対する報酬面でのインセンティブ構造が明確でないという問題が深く横たわっている。

女性

他方、女性に関しては、短期大学から4年制大学への進学シフトは継続しており、この点で、市場開拓は進んできており、これが、高等教育、特に大学セクターにおいて需要減少を緩和してきたといえる。今のところ、まだ、この女性の高等教育市場の飽和には時間がかかると考えられ、短期大学から4大・共学へのシフトは当分続くと考えられる。

生涯学習・継続教育

先進国の中でも日本は中高年に至るまで中等教育修了後の第1回目の高等教育参加率が高く、非正規教育サービスも高度に発達していることから、発展は期待薄である。あるとしたら、正規教育と非正規教育との間の融合形態であり、中央教育審議会などで議論にのぼった「専門大学」等が本格化すれば、成長の可能性はあるが、既存の4年制大学にとっては、むしろ強力な競争相手の出現を意味することになるだろう。

高齢者

第1次ベビーブーマー世代が労働市場から退出する時期にあたることから、これらの世代を高等教育へ呼び込もうという試みが、多様な形で進んでいる。50歳以上、60歳以上などの年齢を設定し、独自の入試や授業料減免・奨学金等を準備する大学は、関西国際大学や神戸山手大学、国立では広島大学など、かなり広範な広がりを見せている。また、関西大学文学部は、高齢者住宅「クラブ・アンクラージュ御影」と提携し、同住宅内で講義を行ったり、科目履修生等の受入を積極的に進めている。高齢化が進めば、必然的にこのような市場が拡大することは大いにありうるが、他方で、年金・景気それぞれの悪化は、予想されるマイナス要因として、常に存在し続けることになる。

なお、以上のような非伝統的な学生市場に対しては、国公立セクターもその「市場化」のなかで積極的に乗り出す例もよく見られ、その意味で、私立大学は始めから非常に不利であるとも言える。

留学生市場と国際化

留学生・外国人学生の市場は、非伝統的な学生市場のひとつとしてとらえることもできるが、ここでは、国際化の問題と併せて独立して扱うことにする。まず、第1に議論しなければな

らないのが、外国人学生市場について、イメージの錯綜が見られることである。世界の留学生市場に関する多くの議論は、基本的には英語圏や、現在急速な勢いで統合が進む欧州の事例がイメージとして扱われることが多い。また、わが国では、少子化の中での産業の空洞化や科学技術系人材の需要などの観点から、国立大学、しかも理科系を中心として、英語で話し、自由に世界中を移動する、コスモポリタンな人材の移動をイメージしがちである。しかしながら、実際には、このような工学・自然科学・医学系の人材は約2割にとどまり、圧倒的多数が人文社会科学系となる（文部科学省高等教育局学生・留学生課 2009）。すなわち、国立を中心とした科学技術人材の受け入れは、現在の留学生市場のなかでは少数派であり、しかも奨学金が前提となるのである。そして、留学生の市場は、「私立」「学士課程以下」「文系」、すなわち、日本語による、日本の社会・経済・文化に関心をもつ学生の受入が量的なメインストリームを形成している。

留学生市場の世界的拡大は、基本的には、中国・インドなどの新興国を中心とした進学需給ギャップが背景にある。すなわち、コスモポリタンな'creative class' (2002)への雇用ニーズに量的限界があるとすれば、いずれはペースダウンすることになるし、送り出し国における教育機会の整備が進めば、進学需給ギャップが縮小する可能性もある。また、世界的な景気後退は、1997年のアジア危機の経験を前提にして考えれば、留学生を送り出す家庭の経済力が弱まるため、留学生市場の拡大要員としては、マイナスに働く可能性が高い。なお、景気後退は、急速な為替変動をとともなうため、為替安である国や、比較的転換のききやすい英語圏には打撃は少ない可能性もあり、予断を許さない。

2008年に福田内閣のもとで策定された留学生30万人計画は、日本の社会と高等教育にとってまず間違いなく、長期的には大きな意義をもっていると言えるだろう。まず、第一に、人口構造と知識基盤経済の観点から言えば、少子化はやはり深刻な問題であり、移民の受け入れなしに社会が成り立つことは考えられず、しかも、その移民は高技能・知識をもった移民であることに越したことはない。このような、高技能・知識移民の受け入れとそのチャンネルとしては、高等教育が非常に有効であり、また、その受ける学歴も、将来の日本社会への受入を前提とすれば、日本での大学教育は望ましいことになる。

第二に、頭脳循環(brain circulation)という新しいパラダイムに対して、日本の参加をどう保証させるかは、非常に大きな課題である(角南 2010)。以前より、高学歴人口の国際移動がもたらす効果として、頭脳流出(brain drain)・頭脳獲得(brain gain)については、様々な議論がなされてきた。しかし、今日、先に述べた国際的な高学歴者の移動が、必ずしも無国籍的なコスモポリタンを作り出すわけではなく、出身地、現在地、あるいは、その間の経由地におけるネットワークを保ちながら移動するという、ディアスポラとしての存在に、現実的な理念型を求める考え方が主流になってきている(Kuznetsov 2006)。このなかで、このような国境を越え、かつ、多様な文化やネットワークを含みながら人が移動していくことの積極的な効果に注目しているのが、頭脳循環の考え方ということになる。日本は、ひとつには、構成員に高度な同質性や緊密な連帯を求めることで、社会全体の経済的効率性を高めるbonding social capital (宮川、大守編 2004)の観点から、他方で、国外に対しての言語的な障壁の高さから、頭脳獲得には不利ではあったが、同時に、頭脳流出が防がれてきたという整理ができるであろう。1990年代初めに第二次ベビーブーマーが進学するころまでは、日本

の中等教育までの学力の均質性は高く、また、高等教育も 1970 年代半ばまでに一定の大衆化を終えていたことから、このような頭脳流出・頭脳獲得ともに低度で推移したことは、日本社会にとって、それほど不利ではなかったかもしれない。しかしながら、国境を越えたネットワーク形成が知識の流通やイノベーションを通じて富の源泉につながるのであれば、このような頭脳循環から距離を置きがちな日本のあり方は、危機的な状況を招くことになりかねない。飯吉(2007)によれば、産業界が高等教育に対して国際化を求めだしたのは 1980 年前後からであり、これは、日本の企業の海外進出が本格化した時期であり、同時に、多様化・個性化への要請もはじまっている。

第三に、国際化を通じて日本の高等教育の質の向上と転換を図ることができるかが、大きな課題である。日本語での高等教育市場は、今後もメインストリームだが、成長には必ずから限界がある。他方、日本の大学による英語での大学教育は、現時点ではニッチなものにとどまっている。ただし、構造転換に成功すれば、大きな市場拡大の余地が生み出される可能性もある。船守(2009)や両角(2009)が紹介している韓国のトップ大学における自国の学生を主流とした授業の大胆な英語化は、韓国社会において、米国を中心とした外国での大学院教育を受けることでキャリア形成を図るルートが確立していることと大いに関係していると考えられる。筆者も、延世大学へ取材を行っているが(米澤 2009)、これらのトップ私立大学が英語での教育を進める背景には、韓国社会にすでに英語圏への留学市場が定着していることが前提にある。そのうえで、やはり韓国の労働市場において国内大学出身であるということによる学閥的ネットワークがキャリア形成上有効に機能することから、この 2 つを両方入手できる道を探ろうということではないかと考えられる。但し、この大胆な英語化には、むしろ教員側の教授能力の問題を含めて、自国語での教育であるからこそ保たれていた質が破壊されるリスクは伴うことも覚悟しなければならない。

「30 万人」の妥当性

それでは、「30 万人」は妥当な目標であったのか。この「30 万人」の推定に関しては、IDP(Böhm A. et al. 2002)による世界的な留学市場予測が大きな効果を与えていることが知られている。これが具体的に議論に上がったのは、安倍政権下のアジア・ゲートウェイ戦略会議であり、この際、日本がこの成長に合わせてシェアを保つためには、2015 年までに 22 万人、2025 年までに 47 万人の留学生を獲得することが求められる、という議論がなされた(浜野 2007)。その後、横田(代表 2008)が文部科学省の委託事業として、IDP の予測において日本がシェアを維持した場合の詳細な予測分析を行った。ところが、IDP 自体が、2007 年に大幅に下方修正した新しい予測(Banks et.al. 2007)を発表しており、このような短期間で予測が大幅に変更されたことを含め、将来予測自体の難しさが明らかになってしまった。

日本の留学生市場の構造が潜在成長力をもたないなかで、単純な「シェア」維持論は、日本の高等教育の構造自体に対して大きな無理を強いる危険は伴う。そして、この目標達成にむかっては、留学生の定義の変更、すなわち、「研修生」の「留学生」への格上げが、両者の査証の統一に伴い行われることになった。この両者をあわせれば、2008 年時点で 15 万人規模で、30 万人といっても、倍増ですむことになる。なお、この措置は、「研修生」の地位向

上・保護や支援策の増進が進むならばプラスととることもできる。

他方、短期交換留学については、欧米諸国の比率が相対的に大きく、また、コストは送り出し国の負担割合が高いこと、さらに、現状では数が少なく、成長の可能性が有ることなど、30万人達成の上では、大きなメリットがあるといえよう。また、この延長線上にアジア版エラスムス計画を位置づければ、30万人にむけた現実的シナリオを描くことが可能かもしれない。

もちろん、留学生の大幅拡大には、一定の意義がある。日本の国際化は、例えばOECDの高等教育政策レビュー(OECD編2009)などでも言及されているように、他国に比較して大幅に遅れが見られる。また、シェアを一定に保つことは、日本の国際的な影響力を保つ上でも、大変意義があるだろう。ただし、これが、一旦「計画」となり、達成目標、しかもかなり挑戦的な達成目標となってしまった場合、計画自体の本来の精神が失われたり、ゆがめられ、「数合わせ」のための留学し増加策がとられてしまう危険は常にあり、これ自体は、意味がないので、常に避ける必要がある。

他方、30万人計画は、10万人計画を立てた中曽根康弘のような、強力な推進役を有しているわけではない。中曽根政権は、1982年から1987年までの長期政権の初期に10万人計画を開始しており、また、臨時教育審議会の下で少なくとも計画発足後の数年間は安定した推進基盤を有していた。これに対し、30万人計画は、下地となる議論は、すでに安倍政権下で進められていたとはいえ、直接の提唱者である当時の首相福田康夫が、同計画の閣議決定が行われた2008年7月29日からわずか2ヶ月足らずの9月24日に内閣総辞職してしまう。これを引き継いだ麻生政権のもとでは、中心的な役割を果たすはずであった、国際化拠点30大学を選ぶという「グローバル30」が、初年時である2009年度には、12大学の採用にとどまる(結果として、13大学を採択)など、早くもその推進の基盤に、かげりが見え始めてた。さらに、その麻生内閣も2009年9月16日に、民主党鳩山由起夫内閣への政権交代という劇的な形で内閣総辞職をすることになった。民主党政権下での高等教育国際化への取組はまだ不透明な部分が多いが、主要な政策として、子ども手当、高校実質無償化、奨学金拡大などが掲げられており、他方で「無駄遣い」の徹底的見直しなど、どちらかといえば、国内の進学需要や子育て支援に向けた政策が前面に出ていることから、従来の、資源を集中させ、国際競争による国力維持を強調するような形での国際化の議論は、何らかの見直しが図られる可能性は高いと言えよう。

不況の深刻化・労働力の過剰のなかで、外国人労働力への期待も、量的な労働力の確保という観点からは、すでに拡大が見込まれる状態にはない。もちろん、製造業の期間工等を中心とした半熟練労働者への需要と、高い知識・技能をもつ高等教育卒業者との議論は峻別すべきであること、また、すでに多くの日本企業がグローバル化をしており、国際的な人材を求める構造変化自体は継続しているとは言うものの、大学生全体を覆う就職氷河期の再来という事態に対して、どのような有効策を採っていくのかは、再度問われることになる。

また、30万人計画では、留学生の積極的獲得の観点から、国外での入学者選抜や手続き、英語コースの準備による日本語能力を問わない入学者受入の拡大などが進められることになっている。このような入学者選抜および手続きの弾力化は、最近数年間の「学力重視」「ゆとり教育見直し」という国内の高等教育問題のあり方との矛盾をはらんでいる。特に、国立大

学では、入学試験の科目の拡大など、むしろ入り口への絞り込みを再強化することで、教育の質の確保をねらう議論が進んでおり、これに対して、いよいよ文化的・言語的背景のみ学力もまた多様な留学生が相当数加わることになれば、大学教育の現場が対応に苦慮することになるのではないかと危惧する議論も出てくることになるだろう。

また、現在の初年次教育の推進は、主に国内学生をターゲットにしたものであり、留学生をターゲットとして明確に位置づけていない大学の方が圧倒的多数であろう。このような状況の中で、選抜度の高くない留学生に対してどのようなサービスを提供し、付加価値をつけていくのか、また、それを収益性のあるビジネスとしてどう確立するかなどについては、多くの大学において、また、国レベルにおいても全くビジョンはみえていない。

将来展望へのつなげ方

土井(2007)に代表されるように、市場競争による一部私学の退場を想定したシナリオのなかで、国としてどのように日本全体の高等教育を支え、そこに大多数の私立大学の役割をどう位置づけていくかは、全く見えていない。

日本の高等教育への公的支援増は、常識的に考えれば難しい。これは、想像を絶する国の借金で、日本政府がとれる有効手段が限られていることが主な原因であるが、民主党政権下では、全体としては教育が生活支援の政策として重視され、パイが拡大する可能性はあるが、多くはむしろ中等教育以下に振り向けられるだろうし、高等教育においては従来の機関補助的な支援から、奨学金拡充など個人補助的な支援及び、環境分野の研究開発など、国の施策に沿った研究開発分野への支援へと重点が移っていくことが予測されよう。

長期的な視点からみて考えられるシナリオとして、高等教育と労働市場の関係の「西洋化」、すなわち、「学位＝資格＝賃金」、という正系教育・知識獲得システムへの移行を国家を挙げて実践していくという施策は、少子化・グローバル化の傾向が続く限り、いずれかの時点で日本にとって避けられないものであるととらえるべきであろう。

自民政権下で、事実上隘路に陥っていたと考えられるのが、私立大学、特に競争力の弱い大学への国家介入の可能性である。これは、退場・合従連衡の促進、資本の呼び込み等であるが、2009年度に入って実際に複数の大学が募集停止を進めている一方で、営利の株式会社制度と異なり、最終的には資本を学校法人の外に持ち出すことができない構造のため、「撤退」が打ちにくい構造にある。また、撤退という意味では、すでに1980年代後半からの、短期大学の縮小・撤退から4年制大学への昇格をすすめてきた最終到達点としての小規模で競争力が十分でない4年制大学群については、大学院教育において4年制大学ほどの収益を確保できるビジネスモデルが確立していない現状に関しては、これ以上逃げ場がないところにすでに行き着いていることになってしまう。他方で、営利のLEC大学等への批判は大学関係者の間で根強く、LEC大学は、最終的には2009年度に事実上の撤退を決めることになった。

民主党政権下で、奨学金がさらに拡大されれば、私立大学にとっては、一時的な需要の下支えが生み出される可能性はある。他方、それでも供給過剰が完全に解消されることはなく、国内資本も十分に存在している状態にあることから、外国資本の呼び込みが高等教育分野で

進むことは、考えにくい。2008年9月に中央教育審議会に対して諮問がなされた「中長期的な大学教育の在り方について」のなかでは、「人口減少期における我が国の大学の全体像について」が検討事項の主要な柱とされている。2009年7月、8月にそれぞれ出された第1次報告、第2次報告では、必ずしもこの点について明確な方向性が示されたとは言えない。その上で、仮の話として常に想定可能なシナリオとしては、1985年以前のような量的コントロール再強化があるが、これは、緊急避難的シナリオとしてはあるかもしれないが、副作用は非常に大きい。また、今後民主党政権下で、この問題に対してどのような取組がなされることになるのか、大いに注目したい。

以上のようなことを考えると、「市場化」「国際化」の先に、私立大学、特に威信のそれほど高くない大学の将来像を描くことは難しい。ただし、マクロな構造と各大学の個別の行動・経営環境の間には大きな距離があるのも事実であり、このような構造の下でも、大学経営の技量次第では、成功をおさめる大学が出てくる可能性は十分にあるともいえる。日本の高等教育は、システムとしては十分な規模を有していることから、例えば、最近の例としては構造改革特区のように、小規模な実験を繰り返す余地は残されており、あとは、これをうまく活用できるかは政府の腹の据わり具合ということになる。

最終的には、「公教育としての私立大学」「私立大学の公的役割」論の再登場・検討が必要ではないかと考える。では、そのとき、何を主張するのか？具体的に、マクロな視点でどのような効果を期待するのか？高等教育の改革に向けた私立大学としてのイノベーションを起こしうるのか？などが、論点となるだろう。

参考文献

天野郁夫 1989『近代日本高等教育研究』玉川大学出版部

Amano, Ikuo. 1997. Structural changes in Japan's higher education system—from a planning to a market model. *Higher Education* 34: 125-139.

Altbach, Philip G. and Jorge Balan (eds.) *World Class Worldwide: Transforming Research Universities in Asia and Latin America*. Johns Hopkins University Press.

Altbach, Philip G. and Tōru Umakoshi (eds). 2004 *Asian universities: historical perspectives and contemporary challenges*. Johns Hopkins University Press.

Banks, Melissa, Alan Olsen & David Pearce. 2007. *Global Student Mobility: An Australian perspective five years on*. IDP.

Böhm A. et al. 2002. *Global Student Mobility 2025: Forecasts of the global demand for international higher education*. IDP Research Publication.

Clark, Burton R. 2001. *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*, Pergamon.

土井良治 2007「大学が提供する教育・研究に係る競争環境に関する構造的分析」RIETI Policy Discussion Paper Series 07-P-003. 経済産業研究所。

<http://www.rieti.go.jp/publications/pdp/07p003.pdf>

船守美穂「世界の有力大学の国際化の動向：アジア大洋州の大学」カレッジマネジメント 157 42-47 頁。

Florida, Richard. 2002. *The Rise Of The Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community And Everyday Life*. Basic Books.

浜野正啓 2007「現地での留学生獲得体制の充実について」アジア・ゲートウェイ戦略会議「留学生戦略・大学国際化に関する懇談会」配付資料

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/asia/kondankai/daigaku/hamano_1.pdf

飯吉弘子 2008『戦後日本産業界の大学教育要求：経済団体の教育言説と現代の教養論』東信堂。

Kaneko, Motohisa. 2004. Japanese higher education: Contemporary reform and the Influence of Tradition. In Philip G. Altbach and Tōru Umakoshi (eds). 2004 *Asian universities: historical perspectives and contemporary challenges*. Johns Hopkins University Press. 115-143.

Kim, Terri. 2001, *Forming the Academic Profession in East Asia: a comparative analysis*, Routledge

McBurnie, Grant and Christopher Ziguas. 2007. *Transnational Education: Issues and trends in offshore higher education*, Routledge.

高等教育学会編 2007『高等教育の市場化 シンポジウムの記録』東北大学

Kuznetsov, Yevgeny ed. 2006. *Diaspora Networks and the International Migration of Skills*. World Bank.

Lee, Molly NN. 1999. 'Corporatization, privatization, and internationalization of higher

education in Malaysia in the past three decades', in Philip G. Altbach eds., *Private Prometheus: private higher education and development in the 21st century*. Praeger Publishers. pp.137-159.

レヴィ、ダニエル・C 2004. 「私立大学が多様化をもたらさないとき」アルトバック、フィリップ・G 編 (森利枝訳) 『私学高等教育の潮流』玉川大学出版部 25-64 頁。

リースマン、デービッド (喜多村和之他訳) 1986 『高等教育論』玉川大学出版部。

Marginson, Simon. and Gary. Rhoades. 2002. Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic, *Higher Education*, 43(10), 281-309.

Marginson, Simon and Mark Considine. 2000. *The enterprise university: power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge University Press.

Marginson, Simon. and Marijk van Der Wende. 2007. Globalisation and higher education - Education Working Paper, OECD.

宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル：現代経済社会のガバナンスの基礎』東洋経済新報社。

両角亜希子 2009 「韓国の大学の国際化 英語による授業を積極導入」『教育学術新聞』アルカディア学報 354 日本私立大学協会。

文部科学省高等教育局学生・留学生課 2009『我が国の留学生制度の概要：受入れおよび派遣』文部科学省

日本私学振興・共済事業団 2009 『私立大学・短期大学等入学志願動向 平成 21 年度版』日本私学振興・共済事業団

OECD 編 (森利枝訳) 2009 『日本の大学改革：OECD 高等教育政策レビュー』明石書店。

尾形憲 1978 『教育経済学序説』東洋経済新報社。

恩田敏夫 2009 「私立大学の 4 割が赤字に。破綻懸念の現実味増す」 *Human Capital Laboratory* (電子版) <https://hclab.jp/opinion/analyse/4-2.php>

ルドルフ、F. (阿部美哉・阿部温子訳) 2003 『アメリカ大学史』玉川大学出版部。

Slaughter, Sheila and Gary Rhoades. 2004. *Academic capitalism and the new economy : markets, state, and higher education*. Johns Hopkins University Press.

佐藤禎一 2008. 「書評・紹介 塚原 修一編『高等教育市場の国際化』IDE 現代の高等教育 Vol. 506.

島一則 2009 「競争的資金に注目した国立大学間・内資金配分の実態」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所 146-163 頁。

杉本和弘 2009 「オーストラリアにおける質保証システムの構築と展開」羽田貴史・米澤彰純・杉本和弘編『高等教育質保証の国際比較』東信堂 265-292 頁。

角南篤 2010 「日本人若手研究者等の海外研鑽機会の拡大」日本学術振興会『グローバル社会における大学の国際展開について』日本学術振興会。

田中義郎 1991 「アメリカ大学における非伝統型学生の獲得とマーケティング」放送教育開発センター研究紀要 6:85-98.

塚原修一編 2008 『高等教育市場の国際化』玉川大学出版部。

横田雅弘(代表)2008 『年間を通じた外国人学生受入れの実態調査』平成 19 年度文部科学省先導的・大学改革推進経費による委託研究、文部科学省
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/itaku/08090305/008.htm

米澤彰純 1992 「高等教育政策と私立大学の行動」教育社会学研究 50: 325-344.

米澤彰純. 2009 「世界大競争時代の大学人材養成（4）慶應義塾大学と延世大学」HC-Lab. Journal:4,16-19 頁。

第2章 大学「法人化」の日英比較

—NPMの視点から—

大森 不二雄

はじめに

本稿は、日本の国立大学法人制度について、英国の高等教育における法人化等との比較、並びに、両国の法人化の背景にある「新公共経営(NPM)」的な政策動向の理論的把握を通じて、論考するものである。新自由主義的な言説とこれに対する批判言説によって誤って常識化してしまった「国立大学法人制度＝市場主義的制度」との通説的理解が、いかに現実とかけ離れているかを浮き彫りにする。

1. 日本の国立大学の「法人化」とは

国立大学の法人化以来、5年が経過し、第一期中期目標期間（平成16年度～21年度）の法人評価が行われつつある今日、国立大学関係者にとって既に日常の現実の一部となった法人制度について、ここで改めて整理しておきたい。

(1) 法人化：自律性 (Autonomy)

2004年4月より、各国立大学は、国立大学法人法及び独立行政法人通則法等に基づき、以下のような制度的変化を経験した。これらの変化は、文部科学省など政府当局の説明によれば、基本的に大学運営における自律性の増大を意味するものとされた。

- ① 国の行政組織の一部から、国とは別個の「法人格」を有する「法人」へ
- ② 国立学校特別会計制度から用途を特定されない一括交付金としての運営費交付金制度へ
- ③ 校地・校舎（土地・建物）は国有財産から法人の所有に
- ④ 大学の教職員は国家公務員から非公務員（法人職員）に
- ⑤ 労働三法の適用をはじめとする人事・労務に関する自己責任の増大
- ⑥ 学内組織に関する自律性の増大

(2) 法人化：アカウンタビリティ(Accountability)

同時に、各国立大学法人は、以下の通り、新たなアカウンタビリティ（成果への説明責任）を問うシステムの下に置かれることになった。

- ① 目標・計画と評価という手段による政府統制に服する

- ② 中期目標（6年間）は、大学が事実上起草するが、定めるのは政府（文科相）
- ③ 中期計画（中期目標の達成のための具体的計画）は、大学が作成し、政府（文科相）が承認
- ④ 法人評価は、中期目標の達成度並びに教育研究の質の向上及び水準について行われ、評価結果は運営費交付金の算定や組織・業務の見直しに反映

このようなアカウンタビリティ・システムの必然として、大学側は、中期目標の原案づくりや中期計画の作成に当たり、政府の意図や来たるべき評価を付度しながら起草することとなった。

（3）法人化後も「変わらなかった」もの：集権的システム（Micro-management）

逆説的ではあるが、法人化によって「変わらなかった」のは何かに着目することによって、日本の国立大学法人化の特性とその自律性の限界が浮き彫りになる。

- ① 変わらなかった事柄の第一に、新分野の学位課程を大学裁量で設置できない（文部科学省の大学設置・学校法人審議会による審査が必要である）ことを挙げたい。これは、私学にも共通する事項ではある。公的大学（public universities）ながら自律性の高い英国や豪州の大学は、大学設立のハードルは高いが、いったん設立されれば、教育研究組織を含む内部組織の編制は、大学裁量に委ねられており、学部・研究科の創設・改編も大学自身の判断次第である。これらの国々の大学が「自分でアクレディテーションを行う機関」（Self-Accrediting Institutions）と呼ばれることがあるのは、そうした意味においてである。英・豪の大学は、学内に内的質保証システムを整備し、いわば学内で設置審査やフォローアップを行っている。
- ② 学部・学科や研究科・専攻の学生定員も政府（文科省）が管理している。
- ③ 教員を含む法人職員の人件費は、あたかも今も公務員であるかのように、政府がコントロールしている。
- ④ 中期目標・計画及び評価と共に、年度予算は、依然として政府コントロールの効果的な手段である。

（4）法人化によって「強化された」政府統制：遠隔操作（Remote Steering）

さらに、法人化によってむしろ強化された政府のコントロールもある。すなわち、中期目標期間ごとの法人評価を踏まえた見直しによって、運営費交付金の算定変更のみならず、大学内及び大学間の組織改廃・再編があり得る。英国などアングロサクソン諸国等の NPM 的改革において”Remote Steering”と呼ばれる政府統制の在り方、すなわち「遠隔操作」とも言うべきものである。昨今文科省によって強調されている大学の機能分化論は、こうしたコントロール手法によって目指す政策目標の一つである。また、効率化係数（毎年度 1%）等による基幹的機関助成（運営費交付金）が減少する一方で、公募型プロジェクト助成である COE（研究）や GP（教育）等が増大しているが、こうしたファンディングの在り方も、大学に対するインセンティブを通じた政府の新たな統制手段である。

(5) 国立大学の行動性向の変容

とはいえ、法人化に伴い、場合によっては法人化前から、競争的環境や市場原理といった新自由主義的言説の中で、国立大学が環境適応を図ろうとして、その行動性向に変容が見られたことも事実である。その変化には、例えば、以下のようなものが含まれる。

- ① 新たな教育プロジェクトの増加
- ② 国際的活動への取組の強化
- ③ 産学官連携や地域連携の増大
- ④ キャリア支援サービス、マーケティング、広報等の機能強化

上述の変化の大部分は「お化粧」的なもの、との批判的見方もできる。例えば、各種GPにおける取組を見ても、学位課程そのものの変革ではなく、特別の科目の創設や課外活動などいわば外付けのプロジェクトが多い。ただし、その点を割り引いても、従来とは比較できないほど新たな教育実践が増えたことは事実である。また、変化の要因として、GP等の政策の直接の影響も大きいのが、国立大学が積極的に対応するようになった大きな背景として法人化があったのは間違いない。

2. 法人化の日英比較

しかし、法人化後の国立大学の現状は、「企業の大学」とは程遠い。英国の大学は、豪州の大学と共に、パブリック・ユニバーシティーでありながら、「企業の大学」の代表格と見なされている。日英比較の意味するものは何か。まずは英国における「法人化」とその狙いについて概説した後、日英の法人化の異同を検討していく。

(1) 英国の高等教育における「法人化」

英国では、1988年教育改革法により、非大学高等教育機関であるポリテクニク及び高等教育カレッジが地方公共団体立から「高等教育法人」へと「法人化」された。また、大学、非大学高等教育機関のセクターごとに、ファンディング・カウンシルという国からの予算配分機関を設けた。さらに、1992年継続・高等教育法により、ポリテクニク等を「大学」（「新大学」と呼ばれる）に昇格させるとともに、2つのファンディング・カウンシルを統合一本化した。

(2) 「法人化」を実施した英国政府の狙い

「新大学」と従来からの「旧大学」との競争を通じて、安上がりの高等教育人口の規模拡大を目指した施策と見るができる。同時に、企業の経営の導入、一層の産学連携等を促す狙いもあった。政府は、旧大学（元々、勅許状等による「法人」である。）にも企業の経営等の影響が波及することを期待していた。

(3) 日英の「法人化」の共通点

それでは、日英の「法人化」を簡潔に対比してみたい。まず共通点である。

市場主義的、ニューパブリックマネジメント(NPM)的な政策「言説」は、日英両国に共通していた。また、「評価」による「競争」など、遠隔操作(Remote Steering)によるコントロールのための政策手段の導入についても、日本が先行する英国等の施策を真似たことは明らかである。こうした NPM 的な政策言説は、突き詰めると、より少ない資源(カネ)でより多くを為すことを求める「効率化」の要求であった。

(4) 日英の「法人化」の相違点

次に、相違点を見てみよう。

日本の場合、英国に比べると、財政・組織・人事の規制は「撤廃」されたのではなく、「緩和」されたにすぎない。また、前述した通り、大学が“Self-Accrediting Institutions”であるか否かは、法人化とは直接関係しないが、日英大学の重要な相違点である。

さらに、ガバナンス構造の決定的差異として、学長を監督するガバナンス組織を大学自体に備える英国大学(新旧)とそうしたガバナンス組織を内部に持たない日本の国立大学という点が挙げられる。日本の国立大学の場合、ガバナンス(監督)の最高機関は、政府(文科省)である。いわば最高経営責任者(CEO)としての学長は、いわばガバニング・ボディーとしての政府に責任を負っているのである。この点、英国の大学よりも「エイジェンシー」に類似している。日本の独立行政法人(独法)制度は、英国のエイジェンシー制度を真似て構想されたことは周知の事実であるが、英国のエイジェンシーには法人格がない一方、日本の独法よりもはるかに業務執行上の裁量を委ねられたことなど、実際の制度設計はまるで異なる。しかし、(独立行政法人通則法の適用を受ける独法の一つである)国立大学法人の経営トップである学長の上に立つガバニング・ボディー的組織が文科省そのものである点は、英国のエイジェンシーの長が所管大臣に責任を負うことと酷似している。ちなみに、国立大学法人の役員会は、英国の旧大学の“Council”や新大学の“Board of Governors”と異なり、ガバナンス(監督)を担うガバニング・ボディー(governing body)ではなく、学長の下での執行機関(executive body)である。

(5) 日英間の差異の源泉

日英間の差異を生み出している背景として、他セクターとの関係性が極めて重要である。具体的には、旧大学セクターと近づけようとした英国の「法人化」と、私学セクターとの差異を保持する日本の「法人化」という、点が決定的に大きいと考えられる。日本の場合、私学と同様の自由度を与えるわけにはいかず、ガバナンス構造も国立らしさを維持することが前提となった(国立大学側もそれを求めている)。

また、正真正銘のネオリベラル(新自由主義)の影響力が大きかった英国政府と、ネオリベラルもどきの流行を追っても、本気では信じていなかった官僚主導の日本政府という違いも重大な差異の源泉である。

3. 日本のNPM：「市場主義」言説とは程遠い「政府統制」の現実

本節では、国立大学の運営費交付金をめぐる動きを題材として、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の一要素とされることが多い市場メカニズムの導入について、我が国では理解が全く進んでおらず、「市場」とは対極にあるはずの「政府」による直接的統制を市場主義的な政策と捉える言説がまかり通っていることを論ずる。すなわち、「市場」をめぐる言説の混乱が著しいことを明らかにする。

(1) 運営費交付金の配分見直し問題の本質：社会主義的リストラ論

2007年春頃、当時の安倍内閣の下、様々な会議体において、大学改革が論じられていた。なかでも、4月25日に経済財政諮問会議が決定した『成長力加速プログラム』には、国立大学の人件費・教育費等の基盤的経費を賄うために国が予算措置する運営費交付金について、「国際化や教育実績等についての大学の努力と成果に応じた配分」がうたわれ、成果主義的な配分方針が掲げられた。

その場合、どのような基準で配分するのか、といった具体論が問題となるが、5月21日の財政制度等審議会の部会で、財務省は、科学研究費補助金の配分割合に応じて運営費交付金を配分し直すかどうかという試算を発表した。大学ごとの科研費の獲得状況を各大学の成果に見立てて、競争的配分のシミュレーションを試みたものである。その結果は、87の国立大学のうち50大学で、何と半額以下になるというものであった。

科研費自体、政府に委嘱された学者集団が研究計画（成果ではない）を審査して配分するものであるうえ、本来の目的からかけ離れ、研究のみならず教育を担う大学のリストラのために政府が恣意的に使用することになれば、それは市場原理とは正反対の社会主義的リストラにほかならない。国策として重点的に資金投入されてきた有名大学の資産蓄積をもって競争の成果と称し、予算削減のために更なる重点化を人為的に進めるものである。

(2) 市場主義とは何か

一方で注目すべきは、規制改革会議による「規制改革推進のための第1次答申」（平成19年5月30日）の示した高等教育改革に関する基本的考え方である。そこには、「国が一部の専門家の評価に基づき大学の取組を評価し、公費を配分するという仕組みはとるべきでない。本来的には、多様で自由な民間機関の適正な評価をもとに集まった学生数に応じ配分額を決定する仕組みを採用することにより、結果として公費が重点的に配分されるように見直すべきである。こうした公費の配分方法を見直すときには、教育の質の担保を前提として大学の定員数を独自の判断により柔軟に設定できる制度の導入を併せて検討する必要がある」と述べられている。また、「国が主導して連携・再編・統合等を促すことは厳に慎むべきであり、あくまでも学生の選択の結果に基づき連携・再編・統合等が行われるようにすべきである」とも主張する。

これこそが市場主義である。賛否はともあれ、上述の国家主導の社会主義的リストラ論との違いを認識する必要がある。規制改革会議がこのような論陣を張ったことは、そ

の経緯は不明ながら、注目される場所である。

(3) 社会主義的リストラへと進む政策動向

現実には前者の似非市場主義すなわち社会主義的リストラ論に近い方向で政府の政策は進行中である。このときは、結局、閣議決定された「経済財政改革の基本方針 2007」(平成 19 年 6 月 19 日)において、「文部科学省は、国立大学法人運営費交付金については、次期中期目標・計画(平成 22 年度～)に向け、各大学の努力と成果を踏まえたものとなるよう、新たな配分の在り方の具体的検討に着手し…」とひとまず先送りされた。しかし、「運営費交付金の配分については、①教育・研究面、②大学改革等への取組の視点に基づく評価に基づき適切な配分を実現する」とされた。これは、上述の規制改革会議答申が「とるべきでない」とした「国が一部の専門家の評価に基づき大学の取組を評価し、公費を配分するという仕組み」にほかならない。また、「国立大学の大胆な再編統合、学部再編や学部入学定員の縮減、一つの国立大学法人が複数の大学を設置管理できる仕組みづくり等国立大学の自主的な取組を促進する」とした。規制改革会議答申が「厳に慎むべき」とした「国が主導して連携・再編・統合等を促すこと」にほかならない。

(4) 「市場主義」言説の誤用

問題は、社会主義的リストラ論者の「競争的」「競争原理」といった言葉に踊らされ、大学側からの反対論やマスコミ報道も「市場主義」と同一視してしまっていることである。

大学側の反応については、平成 19 年 4 月 11 日付で国大協から文部科学大臣へ提出された要請書において、以下の通り、「市場主義」概念の誤用の構造が鮮明に表れている。

「一部民間議員の提案には、大学の教育研究を分離し、研究の充実や教育の国際化への対応などを大義名分としつつ、国立大学について『選択と集中』や重点投資の必要性を掲げ、学部や地方大学の削減・縮小、再編統合まで示唆している。…(中略)…市場原理や規制緩和、経済・財政の観点を中心として大学改革を議論することがあたかも国民の要請であり、当然の方向である如く、僅かの期間において議論され、決定されそうな状況には、本協会として深刻な危機感を抱かざるを得ない。」

政府権力の裁量的判断による重点投資及び大学・学部の削減・縮小若しくは再編統合が、どうして市場原理や規制緩和なのか。大学を苦難に陥れている昨今の政策動向をすべて「市場原理」「市場主義」の枠組みで語り、理解したつもりになる言説構造のなせる誤用である。

マスコミ報道としては、例えば、「国立大学の運営費配分 競争原理 是か非か」(読売新聞 2007 年 5 月 2 日記事見出し)、「経済財政諮問会議が『競争原理の全面導入』を見送り」(朝日新聞 2007 年 6 月 25 日記事)といった具合である。

それから 2 年近く経過したが、教育振興基本計画の策定過程における教育予算増の数値目標盛り込みの挫折をめぐる顛末、平成 21 年度概算要求基準における運営費交付金の 3%削減方針等を見ても分かる通り、問題の基本構造は変わっていない、あるいは深

刻化している。

これまでのところ、国立大学協会は、上述の規制改革会議答申が求めたような真に市場主義的な方向は全く望んでいない。予算確保を訴えるだけの守りの姿勢で推移し、結果として国による社会主義的リストラ論の掌の中にあるようにも見える。

4. NPMの理論的把握に向けて

(1) 混沌としてのNPM

NPMは、混沌とした現実を表す混沌とした概念である。現実のNPMに含まれる全ての要素をネオリベラル的思想や市場原理を表現する政策と見る混乱した言説も見られるが、NPMは、ネオリベラル的思想や市場原理の単純な政策表現ではない。NPMは、「評価」と「アカウントビリティ」の名の下、政治的・官僚制的コントロールのメカニズムを包含している。混沌としてのNPMを理論的に把握する枠組みが求められる。

(2) 可視化された公共経営

そこで、初等中等教育に関し、英国の教育社会学者バーンステインの「見える教育方法」(visible pedagogy)「見えない教育方法」(invisible pedagogy)の理論をマネジメントと戦略に拡大した拙論(Ohmori 2008)に基づき、NPMの実像把握の理論枠組みを提示したい。

「見えない教育方法」とは、日本の文脈で分かりやすく解説すれば、ゆとり教育を支えた進歩主義的教育観であり、「指導よりも支援」といった子ども中心主義、「関心・意欲・態度」を重視した観点別評価による新学力観などを含む。「見える教育方法」は、その逆で、教師から子どもへの体系的知識の伝達や社会的規律の習得を重視し、ペーパーテストで測定できる旧学力に価値を置く保守主義的教育観である。両者の差は、教師と子どもの縦の社会的統制のルールとカリキュラムの系統性や成績評価法等の基準面のルールとにあり、「見える教育方法」の場合はこれらのルールが明確ないし露骨で、「見えない教育方法」ではルールが曖昧ないし隠微であるとされる。

拙論(Ohmori 2008)は、この理論を「教育方法」(pedagogy)から学校の「マネジメント」(management)や「戦略」(strategy)へと拡大した。「見えるマネジメント」は、校長・副校長等と教師との社会的統制のルールと業績評価法等の基準面のルールとが明確な経営主義的(managerial)な学校運営の在り方であり、「見えないマネジメント」は、これらのルールが曖昧な同僚主義的(collegial)な運営の在り方である。拙論は、ロンドンの中等学校の事例調査から、校長等がとる学校の「戦略」において、「見えない教育方法」から「見える教育方法」へ、「見えないマネジメント」から「見えるマネジメント」への変化の趨勢を見出した。それらの戦略においては、教師・生徒間及び校長等・教師間の露骨な縦の社会的統制のルールよりも、成績評価や業績評価等の基準面のルールによる遠隔操作を通じた間接的な統制が顕著であった。

このような各学校の経営陣が目指した戦略的变化は、英国の教育改革において全面的

に展開された擬似市場政策、すなわち、以下の政策パッケージを背景としたものであった。

- ① 予算・人事等経営権の学校への委譲
- ② 保護者による学校選択の自由の拡大
- ③ 算定式に基づく生徒数に応じた各学校への予算措置
- ④ 全国共通テスト・試験結果の学校ごとの公表

これらの政策によって構築された擬似市場的な教育システムにおいて、保護者の選択や試験成績の順位をめぐる展開された学校間競争が、上述した学校運営の戦略的变化、すなわち、「見えない教育方法」から「見える教育方法」へ、「見えないマネジメント」から「見えるマネジメント」へ、という方向性を志向した校長等の戦略を促したのである。

そこには、分権的経営(devolved management)と業績評価(performance monitoring)による間接・遠隔操作メカニズムを中核とする、NPM 的な公共経営の在り方を明確に看取できる。目標設定、アカウントビリティ、比較評価に基づく賞罰によるインセンティブは、システムレベルのみならず、機関レベル(校長等と教師の関係)、クラスルームレベル(教師と生徒の関係)をも貫徹している。

このような NPM 的な政策動向は、高等教育においても見られたことは周知の通りである。こうした政策潮流は、拙論(Ohmori 2008)に基づき、「見えないマネジメント」から「見えるマネジメント」への転換、あるいは、公共経営の可視化として捉えることができよう。

(3) 必ずしも可視性の高くないNPMとしての国立大学法人制度

上述の通り、現実の NPM は、ネオリベラル的思想や市場原理の単純な政策表現とはいえ、「評価」と「アカウントビリティ」の名の下、市場メカニズムとは程遠い政治的・官僚制的コントロールのメカニズムをも包含している。大学評価や学校評価の評価基準の可視性(visibility)は必ずしも高いとは言えない。例えば、英国の学校長たちは、学校監査(Inspection)よりも、全国共通テストの付加価値付きの結果の方を信用すると言う。基準の非可視性(invisibility)すなわち曖昧性にこそ官僚制的権力の源泉である裁量の行使があることからすれば、新自由主義的な言説の中にあっても、官僚機構が立案する現実の NPM において市場的というよりは行政的な統制とアカウントビリティが持ち込まれることに何の不思議もない。こうした混沌とした現実を表す混沌とした概念としての NPM を理論的に把握できるよう、バーンステイン理論に基づいて拙論(Ohmori 2008)が構築した「見える／見えないマネジメント」という理論枠組みを提示するのである。つまり、NPM と一括りにされる諸政策の中には、「可視性」の高いものもあれば低いものもある。

本稿で見てきた国立大学法人の制度設計及び運用並びに社会主義的リストラとも呼ぶべき最近の政策動向は、英国の大学の状況と比較しても、決して可視性が高いとは言えず、もともと不徹底だった「見えるマネジメント」への転換が、「見えないマネジメント」の方向へ再び舵を切り直した状況と捉えることができよう。

おわりに

短期間で繰り返された内閣の交代や最近の経済・社会情勢の激変に伴い、日本政府の政策言説は、小泉構造改革路線的なものから大きく変化し、ある意味で伝統回帰しており、高等教育に関しても、政策言説は「競争」から「連携」等へ転換している。大学関係者の多くは、ひょっとすると、こうした変化を好ましいものと受け止めているかもしれないが、そこには落とし穴があることを忘れてはならない。市場メカニズムによらず、政府主導のトップダウンによる、大学の統合・再編の序曲かもしれないからである。「連携」や「機能分化」の名の下、社会主義的リストラ（ダウンサイジング）のみならず、政府統制を強める新たな官僚制組織への統合が待ち受けている可能性も想定する必要がある（道州制への政策動向とも絡んで、例えば米国の州立大学システムのように、複数キャンパスが散在する巨大大学への統合もあり得る。）。国立大学は、機関レベルの自律性・自主性の可能性を十分に試したと言えるか。市場主義言説に基づく自律的経営には飽き飽きしてしまったのか。国立大学セクター全体としての自問自答が早急に必要な時が来ている。

参考文献

- Clark, B.R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford: Pergamon.
- Clark, B.R., 2004, *Sustaining Change in Universities: Continuities in case studies and concepts*, Berkshire, UK: Open University Press.
- Clarke, J., Gewirtz, S. & McLaughlin, E., 2000, 'Reinventing the Welfare State', in J. Clarke, S. Gewirtz & E. McLaughlin (Eds.), *New Managerialism, New Welfare?* London: SAGA Publications.
- Dearlove, J., 2002, 'A Continuing Role For Academics: The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era', *Higher Education Quarterly*, 56 (3), 257-275.
- 閣議決定, 2007, 『経済財政改革の基本方針 2007』
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/070619kettei.pdf>
(最終アクセス日: 2009.4.14)
- Kaneko, M., Yamamoto, K. & Ohmori, F., 2004, 'Financial Management and Governance in Higher Education Institutions: Japan', *Reports of the OECD/IMHE-HEFCE Project on Financial Management and Governance of Higher Education Institutions*, Paris: OECD, Retrieved 14 April 2009 from
http://www.oecd.org/document/56/0,2340,en_2649_34525_33644024_1_1_1_1,00.html
- 経済財政諮問会議, 2007, 『成長力加速プログラム』

- <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2007/0425/item9.html>
(最終アクセス日: 2009.4.14)
- 規制改革会議, 2007, 『規制改革推進のための第1次答申』
<http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/index.html>
(最終アクセス日: 2009.4.14)
- 国立大学協会, 2007, 『国立大学に対する正しい理解と政策を求める』(文部科学大臣に対する要請書)
<http://www.janu.jp/active/txt5/monkasyou.pdf> (最終アクセス日: 2009.4.14)
- Marginson, S. & Considine, M., 2000, *The Entrepreneurial University: Power, Governance and Reinvention in Australia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 大森不二雄, 1997, 「英国保守党政権の大学改革—競争力強化のための競争的管理」
研究代表者: 太田和良幸 『主要国における学術研究体制とファンディング・システムに関する国際比較研究』平成 8~9 年度文部省科学研究費補助金・国際学術研究・成果報告書, 164-185 頁.
- Ohmori, F., 2004b, *Japan's Policy Changes to Recognise Transnational Higher Education: Adaptation of the national system to globalisation?*, London: Observatory on Borderless Higher Education.
- 大森不二雄, 2005, 「国境を越える高等教育に見るグローバル化と国家 — 英国及び豪州の大学の海外進出の事例分析」日本高等教育学会『高等教育研究』第8集, 157-181 頁.
- Ohmori, F., 2008, 'Visible Strategies in Pedagogy and Management: Schools' responses to the quasi-market system', Thesis submitted to the Institute of Education, University of London, for the Degree of Doctor of Philosophy (PhD).
- Watson, D. & Ohmori, F., 2005, *A tale of two countries: higher education 'incorporation' in the UK and Japan*, Paper presented at a Daiwa Anglo-Japanese Foundation Lecture, February 1, London, UK.

第3章 ニュー・パブリック・マネジメントの動向と日本の特質¹

大住 莊四郎

関東学院大学の大使でございます。今日は1時間ほどで、ニュー・パブリック・マネジメントを中心とした、世界と日本の行財政改革の大枠の流れについてお話してくれないかというご依頼がありました。ただ現実には1時間ぐらいでは難しいです。何を選ぶか、けっこう難しかったのですが、今日お話する内容は、国際的な流れを基礎にしながら、現在のトレンドについてお話しようと思います。

タイトルが「ニュー・パブリック・マネジメントの動向と日本の特質」ということですが、最初に申し上げておかないといけないことが一点あります。

私は日本の行革そのものの動き、例えば政策評価法の制定や、独立行政法人の制度設計、そういうものにはほとんど立ち入っていません。要するにコミットしていません。さらに言いますと、地方自治体のいろいろなマネジメント改革の動きで、私がかかわっている事例はあるのですが、どちらかというと圧倒的少数派に属します。そうでない事例のほうが多数派であって、自治体の世界では、必ずしもうまくいっていない。少なくとも私の見る限り、私がかかわっていない事例のなかで、うまく動いている事例は非常に少ないと思っています。

ですから同じトーンでお話しますと、国の行革というものも、おそらくニュー・パブリック・マネジメントという国際的な潮流とは、必ずしも一致してなくて、日本で進められてきたことはきわめて日本的な仕組みだろうと思います。

そういう点で、私も紹介しましたが、NPMが日本に詳しく紹介されてもう10年以上たつわけですが、さらに小泉内閣のときに、ニュー・パブリック・マネジメントが骨太答申のなかに盛り込まれたのが、確かもう10年近く前になるかと思うのですが、その間の動きは、必ずしも国際的なトレンドと同じではなく、かなり違ったものではないかと思っています。

今日お話する内容は、どちらかという国際的な潮流をお話することになりますので、もしそのあと、ご質問がございましたら、特に日本の行革や財政改革の動きとの関連でご質問をいただくなら、そこでお話申し上げたいと思います。

今日の流れですが、そもそもNPMとは何なのかということ、あまり厳密にお話していると、けっこうたいへんな量になってしまいますので、大枠をお話したいと思います。NPMはそもそも何なのかということ、NPMの対象はどの領域を指しているのかということ。さらにNPMの動き自体は、国際的な潮流を見ますと、ここ数年というよりも、ここ10年間でずいぶん変わってきているように思います。近年の動きということでお話したあとで、簡単に1枚のスライドで、日本型、日本的なNPMの課題ということで、お話を進めていき

¹ 本章は、2008年7月1日に東北大学東京オフィスで行われた私学高等教育研究所主催の研究会における講演記録である。

たいと思います。

私は、パブリック・マネジメントをここ十年余研究してきました。ニュー・パブリック・マネジメントを中心に研究を進めてきましたが、必ずしも国際的には認知はされておられません。デンハートが NPS という概念を打ち出されていて、私も対象としては NPM だけではなくて、デンハートが言うような NPS も対象にしなが、研究を進めてきております。

私はどちらかというと、国にかかわっている場もなくはないのですが、自治体のほうが多いです。ですから政策評価という言葉ではなくて、日本語で言うところの行政評価ということになるのでしょうか。その動きも追ってきました。私自身は行政評価の導入に直接携わったことはほとんどないのですが、導入をして困った自治体のみなさま方のご相談に乗った記憶は何度かございます。

同時に政策評価・行政評価も、マネジメントの一環ですので、ここ 10 年ほど、公共部門の、パブリック・マネジメントをどうつくるかという方法論の研究をしてきたつもりです。経営学で言うと戦略論的なアプローチを中心にです。戦略マネジメントを行政組織、公共組織、あるいは地域、地域経営、都市経営に持ち込めないかということで、古典的な SWOT 分析から始まりまして、BSC (バランススコアカード) や、いろいろな手法を合わせながらつくっていくアプローチを、理論的にも当然ですけども、実務的にきちんと組み立てられないかと思って、ずっと 10 年ほど研究しておりました。

最近はそのだけではなくて、組織が動かない、活気を失った組織が公共組織には多いですから、学習する組織という発想で、組織論的なアプローチをどのように、公共組織、あるいは地域協働の場合、コミュニティなどの空間に導入できないかということで、ここ 3、4 年ですけども、戦略マネジメントに合わせて進めてきております。

ここまでの私の自己紹介です。

今日の本題ですけども、私が NPM に出会ったのは、十何年前でしょうか、「ニュー・パブリック・マネジメント」という言葉が生まれたのは 1991 年のフッドの論文が最初です。私が NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) という言葉を見たのは、その 3 年ぐらいあとです。当時の英国は保守党でしたので、保守党政権下で中央政府のペーパーや、行政学関係の論文を見ていきますと、ニュー・パブリック・マネジメントという言葉が散見されたのです。それは何だろうということで、この世界に入っていったのです。

ニュー・パブリック・マネジメントの動き自体は、名付け親のフッドも言っていますけれども、実は 1980 年代から続いていた、新しい公共組織のトレンドを「NPM」と呼んだだけです。ニュー・パブリック・マネジメントという固まった定義が最初にあったわけではなくて、現実の動き、フッドが当時、1980 年代の初頭から 1990 年ころまでの行政の動き、あるいは公共組織の動きを見ながら、いくつかの明確なトレンド、それ以前とは違ったトレンドがあることに気が付いた。それを NPM と呼んだのです。ですから実務の動きが先にありました。

たぶんそれは、今日お話しすることではないでしょうけれども、民営化も同じではないかと思えます。民営化自体も、日本語もそうですし、英語の辞書にも言葉がなかったという有名な話がございますけれども、1970 年代には、プライバタイゼーションという言葉がなかったのです。現実の動きが先行し、それを例えばプライバタイゼーションと呼ぶ。あとで定義付けさ

れたのです。NPM もまったく同じ流れなのだろうと私は思っています。

ですから 1980 年代の英国や、ニュージーランドなどの公共部門の動きを NPM と呼んだということにしますと、現実の動きを解釈すると、私はこういうものなのだろうとずっと思っていました。NPM というのは、実は政府や行政のイノベーションの動きを指している。

1980 年代に英国やニュージーランドで何があったかといいますと、非常に単純で、財政的に非常に厳しいと。財政赤字や累積債務が積み重なっていて、一方で高齢化が進んでいき、社会が成熟化するなかで、公共サービスの需要、ニーズが非常に拡大するとともに、ニーズが多様化したという状況がありました。

このような状況に対して、では政府は何をしたかということですが、あたりまえの左側の議論ではなくて、つまり、負担を単純に引き上げるとか、公共サービスを削減するなどという選択肢は、どちらも許されないもので、負担を引き上げるにしても、引き上げ幅をできるだけ小さくしながら、必要な公共サービスを維持する仕組みを模索したなかで生まれたのが、NPM ということになります。

ニュー・パブリック・マネジメントは、いろいろな言い方、表現のされ方がありますが、民間企業の経営の理念や考え方、もっと言いますと民間企業の経営の手法を導入することと言われる方もいらっしゃるのですが、これは間違いではないと思います。なぜならイノベーションを実現したいと考えますと、民間企業にはイノベーションの事例がごろごろ転がっているわけです。ところが公共組織のイノベーションというと、残念ながらあまりいい事例がなかったのです。

そうしますと、いい事例、ベスト・プラクティス、ベター・プラクティスでもいいかもしれませんが、そういうものに学んで、イノベティブな動きを公共組織に興そうというときに、参考になる事例は民間企業しかなかったのです。だから民間企業が実践している手法を取り入れることで、いろいろな要請に応えようとしたということと思うのです。これがのちに「NPM」と呼ばれるようになったと思います。

ニュー・パブリック・マネジメント自体は、私も定義をしたことがあります。4 点ほどにまとめたことがございまして、「・・・主義」は、いいのかどうかわかりませんが、業績/成果主義、顧客主義、市場メカニズム活用、ヒエラルキーの簡素化、このような特徴を 4 点ほど取りまとめて、よくお話ししていました。最後は例えば権限移譲と裏腹になっています。

そのなかで大事だと思われるのは、業績/成果主義と市場メカニズム活用ではないかと思っていました。この二つがキーではないかと。

業績/成果主義といっても、誰のための業績なのかということですが、例えば上司や政治家のための業績ではないので、あたりまえのように住民や国民、市民にとっての成果でないといけないうことで、顧客主義が当然出てまいります。そういう非常に単純な要素から構成されていると思います。

NPM の定義らしきものは、フッド以降、いろいろな人が唱えるようになりました。これをいちいち見ていっても、あまり得るものはないのですけれども、相互にどことなく重複している感じがするのです。フッドの 7 つの定義も、どことなく重複しているような感じがするのですけれども、OECD の定義もけっこう使われることがあります。中身はフッドの定義とそんなには変わらないです。

私も昔、使わせていただいた定義がありますけれども、要約すると、1999年にまとめた4本柱につきののだらうと思います。

ニュー・パブリック・マネジメントとはこういうものですよと言ったところで、これもあまり意味がないかもしれないのです。なぜかというと、公共組織が行政の実務の現場、現象が変わっている、変化している現象をとらえているだけなので、私はあまりこれを厳密に定義付けしても意味がないのではないかと思います。

このようなものをつくったこともあります。表をつくりながら、伝統的な官僚システムから、NPM的なシステムのタイプということで、このように対照的ですよというお話です。

NPMの背景には2つの潮流があるということは、NPMにかかわっている研究者がずっと昔から言っていました。経済学と経営学が融合しているということですけども、新制度派経済学と、経営学の新しい潮流、ニュー・マネジリアルイズムが融合しているということで、よく説明されると思います。私もNPMに出会った当初は、やはりこの2つの考え方が根底にあって、説明できる重要な背景かと思っていました。ただ、ここ10年くらいは、あまりこれを突き詰めても仕方がないような気がしているのです。

左側の新制度派経済学について、私はこれそのものにはあまり詳しくないのですが、プリンシパル・エージェント理論や、取引コスト論や公共選択論などが引用されていますけれども、これはいろいろな研究者が言っていることかもしれませんが、マネージャーにマネジメントをさせるという、“**Make managers manage**”ということで、そのための設計であります。ですから市場メカニズムを活用して、マネジメントをさせるということです。

右側の発想、“**Let managers manage**”というのは、「マネジメントをさせる」という強い意味ではありません。「マネジメントができるようにする」ということです。ですから組織のなかで業務単位ごとに組織をフラットにし、権限移譲をし、顧客主義的な価値判断に基づいてマネージャーにマネジメントができるようにしてあげようということで、よくお話をしているかと思います。

3、4年前でしょうか、もう少し新しいものがありますけれども、ニュー・パブリック・マネジメントのトレンドをOECDが分析したのは1996年の小冊子が最初だと思います。それで明確なトレンドを二つ出して、左上が伝統的な官僚システム、もっと言いますと、階層的なヒエラルキーを前提とした組織で、明確な役割分担と権限に基づく意志決定がなされる組織、テーラー主義的な組織です。それが左上にあると思います。

そうではなくて、もっと柔軟なニュー・マネジリアルイズムが主張するような、フラットで業務単位ごとに自律的にマネジメントができるような組織が右側にあります。縦軸が市場メカニズムの程度です。ですからOECDの1996の小冊子によりますと、ニュー・マネジリアルイズム的な動きが右側にあり、そして縦が市場メカニズムです。だからNPMの柱は二つと、13年ぐらい前に整理していました。

どの国も、左上から右下に移行している。OECDのすべての国ではないのですが、回答してなかった国はどこかということは気になるのですが、回答している国は、軒並み左上から右下への移行がはっきりしています。

微妙な位置関係を、OECDの小冊子ではけっこう重視しているようなのですが、市場メカニズムの活用度合いは、例えば英国やニュージーランドに比べて、北欧諸国はゆるや

かであるとか、フランスはNPM的な動きは、当時はあまりなかったなどです。この市場メカニズムの程度は、やはり違うということですよ。

ここまではNPMの流れです。

NPMをとらえるときに、いろいろな方がいろいろなことを言っているような気がするのです。そもそもNPMの対象はどこでしょうか。

これは私がニュー・パブリック・マネジメントに出会ってすぐ目に付いた図です。私もNPMを10年少し前ぐらいでしょうか、調べ始めてしばらくたって説明するときに、この図をよく使った記憶があります。例えば行政の組織を二つに分けます。中枢部門と実施部門です。政策の企画・立案を担っているのが中枢部門である。政策の実施、事業の実施をしている担当者やセクションは実施部門であると。その両者を切り離して分業しようとする。分離さえできれば、左側の企画・立案部門はともかくとして、右側の実施部門については、少なくとも業績目標というのでしょうか、業務の目標が明確に決められるはずなので、分離した実施部門を、例えば市場メカニズムを活用しながら、もっとも効率的に業務を遂行できるような団体に、組織に業務を委託、あるいは任せていこうという発想が、どうも初期の段階ではあったのです。

要するに執行部門のマネジメントを効率化する、場合によっては活性化するためのアプローチとして、NPMの説明がされたのです。ですからNPMというのは、最近ではあまり多くないのですが、執行部門の話だと断定する人が、日本人は特に多かったと思います。

実施部門の業績目標が明らかになったとすれば、民営化できるものは民営化すればいいのではないかと。広義の民営化ということで、民間委託を使う、PFIが単純な民営化ではないということかもしれませんが、PFIが使えるならそれでもいいだろう。あるいはエージェンシーという仕組みが採れるものは、民間にゆだねることができないということであれば、日本の独立行政法人は、英国のネクスト・ステップス・エージェンシーとは少し違うと思いますが、独立行政法人のようなものに移行できる。それも無理なら内部で擬似的な市場をつくれればいいというお話です。

ですから、行政評価や政策評価を、例えば実施部門に適用するということになりましたら、行政評価や政策評価で言う、業績目標を達成することと引き替えに予算を付ける、こういうかたちになります。契約と言うかどうか、厳密な議論は必要かもしれませんが、契約的なモデルであることは明らかです。これがNPMの一番初歩的な発想だと思います。どういう形態を実施部門が採るのかは、公共サービスの性格、属性に応じて決めればいいのです。

古典的なNPMは、執行部門の業務の標準化、これもよくおっしゃる人がいて、確かにそのとおりです。業務の標準化というのは、誰もが担えるようなかたちにすればいいわけです。つまり行政サービス、公共サービスをきちんと定義付けする。業績目標を決める。第三者にお任せしたときにモニタリングさえできれば、先ほどの絵にそのまま戻ってしまいますけれども、一番効率的に公共サービスを担える団体に、公共サービスの実施をお任せすればいいわけです。ですから最適な供給者を選択すると、簡単に実現するのです。これがNPMのもっとも初歩的な姿だと思います。

当然、先ほどのこちらの絵が縦になっているだけなので、政策の企画・立案、これは中枢部門です。マネジメントの階層で言うと、トップ・マネジメントになるかと思いますが

も、この部分は例えば外へ出すわけにいかないの、行政なら行政固有の領域であるということになりますし、政策目標を決める重要なお仕事がここにはありますから、その政策目標に例えばマニフェストが対応しているとすれば、英国のように、中央政府はマニフェストというものが昔からありますので、すでに政権の目標がおおまかに決まっている。あとは実施するだけであると。このように割り切ってしまうと、下の部分の議論だけが残ります。

マニフェストは政治の世界で決まるとすれば、行政の仕事の多くは、執行部門の仕事につきてしまうので、そういう意味で言うと、先ほど私が申しあげたような NPM 的な発想がうまくあてはまりやすいということになります。

古典的な政治と行政の二分論をそのまま、少しかたちを変えて実施しているだけなのです。行政の機能が肥大化したので、中枢部門を上につけただけです。これは二分論の再編ということです。

標準化ということになりますと、例えば一番初歩的な、民間委託のような広義の民営化が実施できる基準などというのは、けっこう有名です。このようなことはよく言われます。これは標準化の条件です。行政サービス、公共サービスの標準化の条件で、特に 1 から 3 は非常に大事な要素です。

これが実施できるなら、どんどん市場メカニズムを活用すればいいわけです。ただ厳密に考えますと、なかなかこの条件を満たすものというのは、公共サービスには多くなくて、部分的にしか満たさないものが相当あるはずなのですけれども、それは NPM の世界ですと、実践をしながら振り分けていけばいいということです。

ですから日本でも制度化されている市場化テストというものがありますけれども、市場化テストは実際に実験するのです。実際に実践をしながら振り分けていっています。

効率化を求めるならば、おそらく執行部門の仕事の標準化というものがまずあって、標準化ができれば、市場メカニズムを活用すればいいのではないかと。ここには市場化テストと、PPP は少し視点が違うかもしれないのですけれども、市場メカニズムにかかわるような手法をどんどん取り込んでいけばいいということになります。

仮に市場メカニズムを活用しないということであっても、効率化する方法はいくらでもあって、成果志向、成果主義的なかたちで組織をマネジメントすればいいわけです。業績目標を決めて、可能ならその目標を明確化するとともに、数値目標を立てるということです。これによって業績測定が可能になり、モニタリングも容易なかたちになります。これが NPM の目指す姿です。

ところが、おそらくそんな単純な世界では、行政の世界、公共サービスの世界は違いますので、ヴァリュー・フォー・マネーを確保するといいますが、個々の業務の効率化だけではなくて、そもそも政策目標をどう設定するのか、政策目標をどのように決めるのか、こちらのほうがもっと大事かもしれません。特に地方自治体というよりも、国まで含めると、政策目標をどう決めるのかは、非常に重要な要素です。

これは政治で決まる部分も多いですけれども、必ずしもそうではないというのがいまの行政ですので、有効性といった点でのヴァリュー・フォー・マネーを確保する、そのアプローチというのが、古典的な NPM にはないのです。

先ほどの図をまた少し書き換えただけなので、中身は同じですけれども、執行のマネジメ

ント。これは業績目標が決まった上で、その目標を達成するために効率化を図るというだけ
です。一番効率的な供給主体に、公共サービスを担ってもらえばいい。仮にそれができない
なら、内部できちんと統制すればいいという発想です。

おそらく英国のような国で、ぎりぎり市場メカニズムを活用しながら、執行部門の効率
化を進めていったとしますと、おそらく保守党政権下で1980年代から1990年代半ばぐら
いにかけて、だいたいやれることはやり尽くしてしまったと思います。

さらに政府のパフォーマンスを上げるには、おそらくトップ・マネジメント、政策の目標
とかビジョンといったものを、どのように設定していくのか。これが非常に大事であるとい
う、あたりまえの流れになってきたのです。

ですから中央省庁のあいだでの、ぎりぎり業績目標づくりということがされていたわけ
ですけれども、当然、政策間の優先順位のようなものも考慮しながらつくられているというこ
とになります。部分的にはマニフェストがそのまま入るということになるわけですが、そこ
で終わらない部分も相当あるので、トップ・マネジメントの部分をもどのようにNPMのなか
に取り込むかが、次に出てきた動きになります。

地方自治体のようなところになりますと、地域のマネジメントという流れになっていきま
す。おそらく自治体は日本でも同じだと思うのですが、例えば仙台市ですと、仙台市
役所のマネジメントよりも、おそらく仙台市のマネジメントのほうが大事なのだらうと思
います。行政職員の方からすると、仙台市役所が成長しても、本当は意味がないことで、成長
したいと思っているかもしれないですが、あまり意味がないことです。仙台市の発展、
あるいは仙台市民の生活の向上が、仙台市役所、公務員の方の本来の目標のはずです。

これはあたりまえの話だと思われる方が、行政の方に多いのですが、企業の場合はそう
いうことではないので、企業の場合の目標は企業、自分の組織の成長や発展なのです。そこ
が根本的に違います。行政は企業のCSRが大事というレベルではないので、全然違うのです。

地方自治体になりますと、地域のビジョンとか地域のあるべき姿とか、そういうものがマ
ネジメントの根幹に置かれるようになります。これがNPMの次の発展形と思います。

少なくともNPMはどこまでを指すのか。執行部門の標準化がNPMなのか。そんな単純
なものではありません。例えば英国の保守党政権がどこまで進めたか。これは非常に微妙な
ところ。中途半端ではありますけれども、トップ・マネジメントの部分まで当然入って
いますし、地方自治体の当初の改革から、地域マネジメント的な発想にゆるやかに移行して
いたのも事実です。それを加速させたのがブレアさんなのだらうと思います。ブレアさんは
あえて「NPM」という言葉を使わなくしていましたが、やっていることは保守党政
権が、保守党政権下で末期におこなわれてきたことを、私はさらに加速させただけではない
かと思っていますけれども、NPMを広くとらえると、執行部門だけではなくて、トップ・
マネジメントがかなり入ってきますし、場合によっては地域マネジメントも包含するとい
う流れになっていたはず。す。

これをNPMと言うかどうかというのは、非常に疑問を持つ人がいるのですが、例
えばアメリカのオレゴン州のベンチマークはけっこう有名です。1989年に、当時のゴールド
シュミットさんが州知事に当選したあと、オレゴン州の20年後の姿を誰もがわかるように
ということで、社会指標を用いて表現をしていったのです。表現をする仕方ですけれども、

数値目標を置いた。2010年にこうするとか、こうしたい。2000年で中間時点がありますので、中間時点はここまで。とりあえず1995年にこの数字にする。社会指標で数値目標を入れながら、オレゴン州が目指すべき姿を描いたのです。これをNPMというかどうか、議論があるところだと思います。ただ、パブリック・マネジメントであることは間違いありません。

オレゴン州の地域計画で、1996年にオレゴン・ベンチマークは大幅に改訂されて、指標の数を厳選し、それまで200を超えていた指標を92に絞り込んだのです。絞り込むと同時に、政策体系をきちんとつくり直したのです。分野ごとに指標を振り分けて、指標の動きを見るだけで、例えば経済の分野はよくなったけれども、環境が悪化したなどということがすぐわかるようにしたのです。

トレンドとしては、こういう姿だと思います。先ほどお話申し上げた図を少し加工しただけなのですが、上の部分、政策の企画・立案。これはトップ・マネジメントと、とりあえず言いますと、トップ・マネジメントの有効性を確保するために何をするか。とりあえずやっていたことは、これは例えば市の場合ですが、市民ニーズや市の役割をきちんと認識しながら、あるいは分析しながら政策目標を決める、政策を企画する。これ自体はあたりまえです。

企画した政策を実施する段階で、この下の部分、執行のマネジメントということになりますから、業績目標を達成することと引き替えに、予算を付与するという設計にすると。ここで業績予算がきちんと組み込まれている。業績目標に予算が連動するというかたちになります。

執行部門は生産性を上げるために何をするかということですが、最適な供給主体を選ぶというメカニズムと、自前で進めていくという部分を分けていくのです。

地域マネジメント的な発想に立ちますと、この各プロセスに市民が入ってくるということになります。協働の場ができてくることになります。これがNPMの発展的な姿です。

「アカウントビリティ」ということをよく言われると思います。ご専門の先生がいらっしゃるかもしれませんが、もともとこれは会計の用語です。アカウントブルであるかどうか、アカウントビリティというのは権限移譲にもなって、どういう組織でも起きることです。行政のお話なので、納税者、これは企業の場合だと出資者と言ってもいいかもしれません。納税者は政府に資金の使用という権限を移譲していると思います。ですから政府はこの移譲された権限を用いて何を実現したかということを、納税者に説明する必要がある。どちらかというと、下がプリンシパルで、上がエージェントなので、エージェントはプリンシパルに説明する必要がある。これもあたりまえです。

本来、政府のなかでも、例えば代理人、議員でもいいです、代表者でもいいです。代表者を介して行政へ、同じような関係が生まれているはずなので、行政は自分たちが受けている権限移譲、その権限の範囲で何を実現したかということを、代表者に説明する必要がある。こういうことだと思います。「税金の使い道」と書いてありますが、それだけではないと思います。

企業でも同じことです。アカウントビリティというのはあたりまえの話で、上司と部下の関係からですら、こういうことが起きてくるので、例えば単純な話ですが、営業第一課の課長と、営業第一課の担当者との関係をお考えいただくと、営業一課長は部下に報告を求める

と思いますけれども、営業マンが電話でやりとりをする、あるいは現地に出かけて行って交渉をする、営業活動をする。逐一すべてをガラス張りで報告するわけではありません。あたりまえですが、こんなことをしていたら仕事にならないと思います。おそらく一定の権限を部下に移譲しているはずで、部下である営業マンは、その権限を行使して、何を実現したのかということ、あとで報告する義務があるのです。これが一番単純なアカウントビリティの姿です。こういうことはあらゆる局面であります。

ところが行政のアカウントビリティも、ここ 30 年ぐらいのあいだに大きく変わってきたと思います。ニュー・パブリック・マネジメントでも、アカウントビリティということをよく言われますけれども、アカウントビリティの中身、対象が変わってきたことも NPM の具体的な動きに影響していると思います。

当然ですが、行政サービス、公共サービスのレベルが上がっていき、ナショナル・ミニマムを超える状況になる。そうすると社会が成熟化することに派生して、ニーズや期待が多様化するということになります。同時に高齢化が進んでいますので、サービス自体のニーズが膨らんでいきます。

そうしますと何が起きるのかということですが、従来は例えば行政サービス、公共サービスも整備目標のようなもので見ていたことが多かったと思います。例えば下水道普及率を上げるとか、非常に単純だったのです。ナショナル・ミニマムの達成のようなことが行政サービスの目標だとすると、アカウントブルな状態が非常に単純で、これだけ整備しました。ナショナル・ミニマムの達成まで、あとこれだけですということをおっしゃるわけですね。

ところがある程度ナショナル・ミニマムの水準に近づき、場合によっては超えてしまうと、何が一人ひとりの国民や市民にとって必要なのかという行政サービスの具体的な中身、公共サービスの中身が一人ひとり変わってくるはずで、単純な話ですと、保育所の待機児童をなくすなどというのが政策目標だとしても、単純に、数量的に保育所の収容人員を増やしただけでは、市民のニーズに答えているわけではないです。こんな現象はいくらでもあるわけですね。

そうしますと、どう役に立っているのかということをおそらく行政は説明することが必要になります。納税者の税金を使って、市民のためにどのぐらい役に立ったのか。「整備した」と言っても意味がないわけですね。どう役に立っているか、具体的な成果を求められるのです。これが NPM の業績/成果主義に影響しているはずで、

スチュワートがかなり前につくった原表を簡単にしましたが、実はアカウントビリティの中身が変わったのです。NPM が主張しているアカウントビリティは、プロセスとか合規性というようなどころではありません。なぜならば、パフォーマンスを上げること、成果を達成することと引き替えに、不要な規則、法令も場合によってはゆるやかにし、権限を移譲することになりましたから、第一段階、下のほうの合規性ですとか、あるいはプロセス、手続き、こういうところのアカウントビリティの中身が少なくなるのです。必要な法手続きは相変わらず残りますが、ただ数が減るはずで、

そのぶん、どこのアカウントビリティを重視するかというと、3 番目、4 番目でしょうか、効率性とか経済性、あるいは目標が達成されているかどうか、こういうところにアカウントビリティの中身がシフトしていくのです。ですから、ニュー・パブリック・マネジメントを

実践した国は、移行期ではいろいろなことが起きまし、やりすぎというか、過剰な制度改革などがおこなわれたことも事実かと思ひます。

ただ、定着をしたということを重視するなら、おそらく前の仕組みに対してNPMの仕組みというのは、それほど悪くないということではなかつたかと思ひます。とんでもなくひどいということであれば、一時代前にPPBSというものが流行つたと思うのですけれども、すぐにだめになりました。数年間で消えてしまつたのですが、NPMがもたらした改革は、いい意味でも悪い意味でも、ずっと定着しているのです。

どうして定着したのかというと、おそらくステイクホルダーや国民や市民のみなさんだけではなくて、行政のなかにいる人たちにとつても、そんなに悪くない。そういう仕組みだつたのです。

なぜかという、たいへんな面もあるかもしれないけれども、以前に比べて楽になつた面もあるということです。やりやすくなつた面もある。これが重要なポイントかと思ひます。

余計なことを言ひますと、日本の括弧付きのNPMの改革というのは、もしかすると前の仕組み、アカウントビリティで言うなら第一段階、第二段階の部分もゆるめないで、上の部分を付け加えているのです。だから窮屈でしかたがないです。

日本でNPMは浸透したか。こんなことを言ひると、いろいろな人がいろいろなことを言ひているのですけれども、NPMの特徴であるいくつかの制度は、確かに日本でも導入されています。要するに制度が付け加えられているという意味で、いろいろなものがあるのです。政策評価法の制定や、地方自治体ですと事務事業評価をはじめとした行政評価が広がっているのですけれども、ただ、ほとんどが末期症状です。指定管理者制度やPFIをはじめとした市場メカニズムの制度設計、市場化テストは少し視点が違ひますけれども、こういうものがどつどん導入されている、制度化されていることは事実です。

ところが何かおかしいと、いつも私は思ひていて、何がおかしいかということは、もうすではっきりしているのです。いろいろと個別制度のおかしい点は、探すといくらでも出てくるのですが、一番大きな点は、私はそもそもマネジメントではないのではないかと思ひています。日本型のNPMというのは、マネジメントではない。「ニュー」かどうか。ニュー・パブリック・マネジメントの「ニュー」とはどういう意味なのかと、12年ぐらひ前にNPMの発表をしたときに聞かれたことがあるのです。「パブリック・マネジメント」と「ニュー・パブリック・マネジメント」はどう違ひのだと聞かれたことがありました。

そもそもそのレベルではなく、マネジメントではないのです。マネジメントとは何かというと、単純です。経営なら経営で、経営の意志があります。実現したい目標、こうしたい姿というものがあるわけです。それを実現するために、組織を上げて頑張るといふことです。経営の意志や目的を自分たちで明確にし、具体化する。これが経営の重要な要素のはずです。

ところがこの黄色の部分ですけれども、これがないのが日本のNPMです。「パブリック・マネジメント」と言ひてもいいかもしれませんが、自治体でもなかなかありません。

もしかすると、この黄色の部分のない組織は、「自治体運営」です。運営と言われたらたぶん、自分たちでこういう経営の意志や目的を明確にする必要がない組織のことを指していません。

でも組織なので、目標がない組織はありえません。誰かが目的、目標を決める組織です。

これはやれと言われてやらされる組織です。これが運営体なのです。経営なら自らの意思形成がないといけません。それが無いのが日本のNPMです。

私は自治体の人たちは、仕方がないと思うのです。地方分権などということが、いまでも中途半端ですし、10年前ですと、本当にもっと窮屈でしたから、決められることというのは実際にはほとんどないです。

ただ、多少なりとも決められる要素というのは、少なくとも増えてきているし、財政的にある程度豊かな自治体ですと、かなり自由度があるということかもしれません。限られた自由の範囲で、どう自治体の経営をつくっていくのか。経営の意志や目的をどのようにすれば自分たちでつくって共有できるのかということ、10年ぐらい前から思っていて、その一つのアプローチが、戦略マネジメントですし、最近では学習する組織のアプローチでもあります。

こちらの下の話というのはいくらでもあります。私も以前、本に書いたとき、あるいは論文を書いたときに、効率化のためのアプローチ、組織のなかの効率化のためのアプローチ、例えばBPRなども設計することは簡単なのですが、ただ、根本的に上の部分ができないと、いくら効率化をやっても仕事のやりがいがないですから、これをどうつくるかということが、私のここ10年ぐらいの研究のテーマです。

近年の動き。これは私というわけではなく、近年の動きということで見ていただきたいのですが、マネジメントの姿がだんだんエンパワーメント型になっています。権限移譲と言いながら、業績目標をあらかじめ与えて、その目標を達成することを条件に、自由にお金をたくさん使っていていいし、人も雇っていていいというのではなくて、目標そのものを自分たちで自律的につくっていく。これがエンパワーメント型の組織です。おそらくニュー・パブリック・マネジメントは、そこまでいっていないです。中途半端です。

デンハートらがNPSということで、地域マネジメント、協働のような場で、社会、コミュニティの力を使いながら問題解決をしようという設計を重視していると思いますけれども、これも地域にエンパワーメントするという一つの流れになりますし、組織のなかでも、ポストモダン的な組織です。モダニズム的な組織ではなく、自律型の、個人やチームが自律的に考えて、環境に適応していくような組織のイメージが、組織論でだんだん主流になってきています。管理型の組織ではなく、自律的な組織です。

組織は機械であると言われた時代があります。これがテーラー主義的組織論です。機械というのは歯車や部品に役割がそなわっていて、その役割がわかりません。しかもその役割は明確に決められています。ところが機械というのは、特定の目的には使えるのですが、目的が変わってしまうともう使えないのです。組み替えるか何かをしないと、廃棄をしないといけないうちかもしれません。

つまり目的は環境から決まるとしますと、環境が変わったら機械はいらなくなるのです。機械を取り替えないといけない。ところが環境が変わって生き残る、適応できるのは生命体です。生命体は環境に適応しようとするのです。組織は生命体である。これが最近の組織論です。そういった発想でマネジメントをつくっていくことと思います。

私が学習する組織の取り組みやアプローチを実践したいと思って、ここ何年か調べているのですが、学習する組織のイメージから出てくる組織はすごいです。トップダウン、

あるいはボトムアップという意志決定の仕方が、伝統的にあると思うのですけれども、学習する組織というのはそうではなく、ホールシステムアプローチです。全員参加型で組織を変えていくと、意志決定をしようという、そんなことができるのかと思われるかもしれませんが、できます。こういう動きがだんだん広がってきているのです。

少なくとも公共の世界では、まだまだ小さいですけれども、また日本ですとほとんど広がっていません。ただ、国際的にはこのような潮流です。

協働ということを考えるときに、組織論で必ず最初の方に出てくる「バーナードの組織論」があります。これは協働型組織と言われていて、例えば何人かの人が集まって、共通の目的を共有し、その目的を達成するためにコミュニケーションし協働する。要するにその目的を達成するという共通の意志を持っている。これで組織と言っているのではないか。「バーナードの組織論」というのは非常に単純で、目的を共有し、それを実践しようとしたグループがあるとすれば、それを組織と呼んでいいのではないか。これが学習する組織の発想にあると思います。

このように考えますと、行政の組織や、あるいは企業のなかの組織にかかわらず、協働やコミュニティでも、協働型組織は容易につくれるので、こういう発想でマネジメントしようということです。

NPSのお話を多少申しあげたので、「NPSに関連して」と簡単な図をつくったことがあります。NPSの議論をすると、けっこうたいへんなので、今日はこれくらいにしようと思っています。

ニュー・パブリック・マネジメントの説明をするときに、住民にはいろいろな属性があって、典型的には3つの属性に分けられるかということで、よくお話を申しあげていました。

1つは主権者です。これは所有者かもしれません。主権者としての住民があるでしょう。私は政治学は専門ではないので、定義が間違っていたりするかもしれませんが、あいまいだったりするかもしれませんが、それはどちらかという、昔の伝統的な民主政治の仕組みだと思います。要するに代表者が主権者の意思を代弁・代行すると。プリンシパルである住民の意思を、エージェントである代表者が代行・代弁するのです。

ところが、この仕組みが機能不全になってしまったのが、現代です。代表者を通じてのルートだけですと、意思決定のスピードが非常に遅くなってしまし、多様な住民や国民のニーズに、きめ細かく応える設計になっていないのです。ですからその部分を補わないといけないということで、たぶんNPMが生まれたと思います。

NPMの発想は、いい意味でも悪い意味でも、企業的なアプローチです。企業経営にイノベーションのモデルを求めたのです。企業的なアプローチで対応しようとしたのです。企業の場合はお客さまの意思、お客さまの気持ちに順応するので、顧客としての住民というものを設定するわけです。これはNPMが新しく提案した住民の属性です。

その下ですが、これはNPSとあえて呼ぶ必要があるかどうか、私は疑問に思っているのですけれども、デンハートらはNPSということで、ステイクホルダーとしての住民を想定したのです。利害関係者です。この人たちは実は傍観者ではなく、もっと言いますと、監視する立場にある人たちではなく、自分たちで自分たちの環境をよくする。生活をよくする。まちをよくする。行動をする人たちを想定しています。

これは何かと言うと、企業的なアプローチではなく、社会的なメカニズムで問題解決を図るという発想です。私はあまり好きではないのですが、企業的なアプローチを「市場メカニズム」と呼んでもいいかもしれません。

NPS が言っているような、ステイクホルダーとしての住民。これは社会的なメカニズムで問題解決をするということだと思います。伝統的な主権者としての住民というだけではうまくいかなかったので、顧客ですとかステイクホルダーとしての住民を設定したのです。

社会の問題の解決をするということを考えると、市場あるいは企業的なアプローチで対処できる部分は、それでやったほうがいいでしょうし、あるいは社会的なメカニズムで対処したほうがいいと思われるものは、そうすればいいと単純に考えてしまうと、ぜんぜん違和感はないのです。

エンパワーメント型の都市、自治体ということですが、これもお話したことなので、2つのNPM、NPS。NPSとはあえて言う必要はないとも思いますけれども、デンハート派が盛んに主張をしていて、最近あまり言わなくなっているようなのですけれども、このような戦略があったのです。マネジメント手法で対応するというのがNPMです。コラボレーションでというのがNPSです。

ここからはおまけですが、エンパワーメントということをお話してしまったので、ついでにということですが、実際に日本で協働は、必ずしもうまくいっていません。協働が一番うまくいっている事例はじつは簡単に探せます。NHKの番組で、「ご近所の底力」というのがありますけれど、あれが協働の一番身近な例だと思います。

なぜご近所の底力で協働ができていいのかというと、先ほどの「バーナードの組織論」のイメージを思い起こしていただくと、おそらくご近所のおばちゃんとか、おじさんとかそういう人たちに、問題が共有されているのです。問題が共有されているから、問題を解決したい思いがあるのです。意思がある。問題を解決したいという思いを実現するために行動をしているだけです。例えば私の住んでいる町会もそうなのですから、夜回り隊が夜見回りをしています。

なぜああいうことが起きるかと言うと、「向こう三軒空き巣に入られた」など、そういう情報をみんな知っているのです。そんなことを言う人がいると、「そういえばこの前、夜中の1時半ぐらいに変な人がうろついていた」とか言い出すのです。そうすると「たいへんだ」と思うわけです。そういう意味では、問題が共有されているのです。安全なまちにしたい。安全なコミュニティを維持したいという思いがあるわけです。だから行動が誘発される。あたりまえの話です。

そのような協働の場と、協働を実践していくようなグループを、どんどんつくっていけばいいのです。それをただ「ご近所の底力」で言うような、本当の個別の問題ではなくて、もう少し大きな政策の問題に引き上げようとするれば、それなりの工夫が必要です。

放っておきますと問題は共有されません。例えば自治体と言っているような地域の目標や、オレゴン・ベンチマークで言っているような数値目標は、なかなか共有されません。あれはレベルが高すぎる。抽象的すぎる。抽象的すぎるああいうものを協働の場で実践をしようとする、自然な私たちでは無理ですから、一工夫をしないとイケない。だからこのエンパワーメント型組織づくりという、地域でつくる場合も、例えば問題が共有されるための設計、

単純です。リアリティーが持てるかどうかだけなので、例えば政策目標や地域の目標を決めるときに、コミットメントをしているかどうかというのは、けっこう大事です。参加していない人にあとから説明しても、他人事になってしまいます。

「ご近所の底力」のレベルですと、べつに他人事にならないのです。「変な人がいた」とかすぐに目につきますから。「そういえば昨日、ああ言っていた」とか、例えば向こう三軒で泥棒に入られて、うちだけはだいじょうぶと必ずしも思えないです。問題は共有されます。リアリティーが高いですから。

ところが、オレゴン・ベンチマークやまちづくり指標は抽象度が高いので、リアリティーが少ないです。だから目標を共有できないし、行動が誘発されないのです。単純なのです。「ご近所の底力」ですと自然に生まれるのですが、自然に生まれないものは、きちんと設計して生まれるようにしてあげればいいのです。

これはあまり関係ないのですが、組織のなかの話です。エンパワーメント型組織ということで、私の大好きなドラッカーの有名な言葉に、「リーダーシップに求められるのは、強みによって弱みが打ち消されるような、力の連合をつくり出すことだ」というのがあります。べつにリーダーシップに限らず、経営とはじつはこういうものです。エンパワーメント型組織をつくる、こつでもあるような気がするのです。

エンパワーメント組織というのは、エンパワーメントされている個人、チーム、組織が最大限に力を発揮するという事なので、力を発揮するには弱みを克服するという事をするよりも、強みを最大限発揮することのほうが、はるかにパワーが発揮されるのです。組織やチームづくりの場合は、一人一人チームのメンバーが、組織のメンバーが、強みや弱みが違っているので、お互いに弱みを強みで補完し合うようなチームづくりをすればいい。組織づくりをすればいいということなのです。

例えばパートナーシップとかコラボレーションを考えても同じで、企業の場合だと戦略的な連携や提携をしたりすると思うのですが、それはお互いの強みで、弱みを補完し合っているわけです。こういう関係が一番エンパワーメントされている強い組織です。こういうものをつくっていけば、組織は元気になります。

学習する組織でよく強調されていることですが、組織をよくするには、右側のポジティブ・アプローチを取るべきだ。ポジティブ心理学というのがありますけれども、右に列挙したような発想ですが、問題を特定化して分析して解決をしていくというのではなくて、強みや価値を発見し、それを最大限発揮する、どういう素晴らしい組織や地域になるのかということを描き、その達成感を共有する。ものすごく気持ちがいい状態。満たされた状態を共有することができます。ゴールイメージが達成感とともに共有されると自然に行動を誘発します。こういうアプローチです。

この関係では、いろいろな人たちと最近仕事をしているのですけれども、できるだけ一部の人で決めないことです。ホールシステム。全員参加の設計をすると。現実には全員参加をする必要はないのです。参加したいと思っている人が参加をすればいいわけです。参加したいと思わせるような設計が必要になりますけれども。いろいろな場があって、例えば100人のグループがあったとしますと、100人が例えばA, B, C, D, Eというグループすべてに顔を出す必要はなくて、自分がやりたいことに専念すればいいわけです。「自分はAとCだ

けでいい」、「B と D だけでいい」。こういう人もいていいはずですが、これは全員参加を確保する仕組みです。

そのための場づくりのためのアプローチ。いろいろあります。学習する組織を、実践をしていくというような場づくりのアプローチ。いくつか定着しているものがあるので、そういったものを実践して、組織のエンパワメントだけではなくて、地域のエンパワメントを進めましょう。そんなことを最近強く申しあげています。

ということで、最初のテーマに戻ってしまうのですけれども、日本型 NPM の課題は何だろう。いろいろあります。直感でぱっと思い付くものだけなのですが、そもそも評価制度というものがあるのですけれども、これは何を狙っているのかよくわからないのです。ガバナンスなのかマネジメントなのかよくわからないのですが、マネジメントを進めるための、ガバナンスのよさはありますけれども、基本はマネジメントと私はいまでも思っています。でもガバナンスとと思っている人が日本には非常に多いです。

もう一つは形式主義になっている。これは執行部門の標準化だけをとってみても言えるのですけれども、例えば効率化をしたいということなら、それはそれでかまわないのですが、効率化をするための設計になっていないのが、日本の市場メカニズムの手法です。これは PFI でやるとか、これは民間委託だとか、決めうちです。決めたら最後までどこもやってしまう。ほかやほらない。やるものを決めたらあとはやらない。

「これをやります」という決めうちの背景は、要するに言わなかったことはやらないということなので、こういう仕組みは、日本ではやたらと多いです。例えば「情報公開法」がありますが、この「情報公開法」もそうです。公開するものを限定列挙するということは、列挙しないものは公開しないのです。要するにそこに書かれていないものは、公開しないと言っていることなので。物事とは裏側のほうがけっこう大事だったりします。

一方で、市場主義を信奉しているような人たちがいて、経営の意思を考えずにすべてが「市場メカニズムで決まる」という。たしかに経済学では、価値中立を標榜しているかもしれないですけれども、それは市場全体で見ればそうであって、あたりまえなのですが、市場の主体には価値があるのです。政府も市場の経済主体なわけです。主体には実現するウィル、意志、価値がないと、市場に参加できないはずですが、あたりまえのことですが、ずっと前からなぜこうなるのかと思っていました。

これは途中で申しあげたことですが、価値形成や共有というものが、まったく欠如をしています。つまりマネジメントではない。だからやっていてこれではまったく楽しくないのではないのでしょうか。実現したい姿とかがないので、永久に他人からやらされているのです。言われるからやる。制度が決まったからやる。「指定管理者制度を検討せよ」と言われたから検討した。市民からこういう要求があったから、やらざるを得ない。やる必要がある。これは悲しい姿です。

マネジメントはそうではなくて、たしかにいろいろな要求がある。要請がある。それにわれわれが応えて、「こういうようにする」となるのです。われわれは意思があるはずなのですけれども、どういうわけか日本の政府には、行政の人にはこれが非常に希薄であります。

最後の業績評価主義の弊害は、民間企業でも言われているのですけれども、これをきちんと公共の世界で言うと、抵抗勢力と言われそうなのです。私はきちんと言わないといけない

と思うのです。公共サービスの標準化というのできるものは限られています。できるものについては、市場メカニズムを活用してもかまわないです。

さらにある程度できるものについては、例えばエージェンシーでもいいです。回っていくと思います。けれども、そもそも価値判断とか、ゴールの設定すら自動的に決まらないものは、そういうマネジメントスタイルを取ってしまうと、うまく動かなくなります。

公共サービスでどこまでできるのか。これはNPMの先進国であるニュージーランドや英国が、壮大な実験をしています。壮大な実験の結果、だいたい見えていくと思うのですけれども、なぜまた実験をしようとするのか。あるいは実験を拒否するのか。拒否するのはいいのです。失敗している。あるいは成功している事例に学びながら制度設計するのはかまわないのですけれども、どちらでもないのです。市場主義の信奉者か、あるいは何か形式的に手法を当てはめるだけなのか、両極端です。

結果的に多様な価値形成を阻んでいくし、エンパワーメント型の地域にならないし、エンパワーメント型組織にならないし、ということになっているように思います。たぶん私学を含めて、大学の世界でもけっこう深刻です。うすうすわかっていることではあるのですけれども、成果主義を徹底させると何が起きるか。あたりまえのことが起きていて、私はどうでもいいのですけれども、研究費のようなものも、要するに資源配分が成果に連動してしまうと、もともと力のある人たちが集まっている旧帝大、特に東大を頂点としたごく一部のグループのほうに、どんどん資金が集まる。あたりまえのことが起きるのです。

それを例えば機会均等ということで、是正をすることができなくはないですけれども、ただ是正をするのもけっこうたいへんです。だから何が起きるかという、結局どんどん集中するだけで、ということで、おそらく地方の国立大学とか私立大学。私立大学の場合はまだ自由度があるので、何とでもできなくはないですけれども、地方の国立大学はたいへんだと思います。

少しのことですべてが決まってしまうような時代です。例えばどこへ就職するか、誰の弟子になるか、あるいはどういう研究分野をやるか。そういう「強者がますますつよく」というシステム原型が、私はあらゆるところで実践されていると思います。

ニューパブリックマネジメントの 動向と日本の特質

2008.7.1

関東学院大学経済学部 大住莊四郎

1

於:私学高等教育研究所

目次

- I. はじめに
- II. NPMとは
- III. NPMの領域
- IV. 近年の動き
- V. 日本型NPMの課題

2

於:私学高等教育研究所

I. はじめに

自己紹介

パブリック・マネジメントを研究

- ✓NPM (New Public Management) からNPS (New Public Service)
- ✓行政評価 (Performance Measurement) の導入と効果に疑問

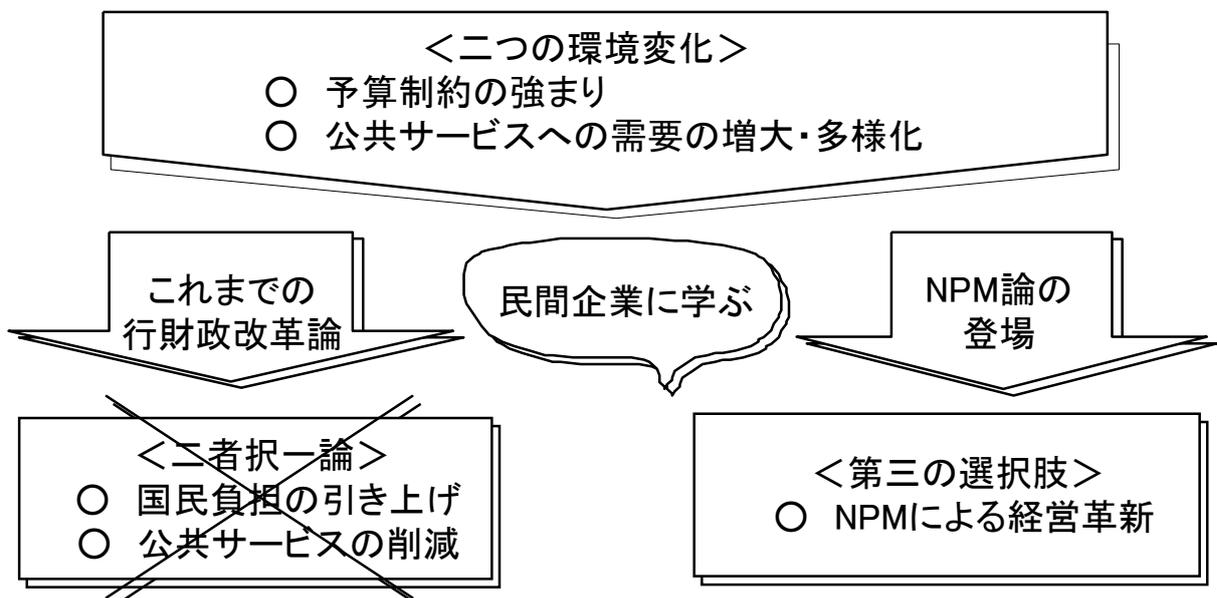
- **公共への戦略マネジメント論、方法論の確立へ**
 - **SWOT分析から市民価値に基づく戦略展開**
- **エンパワーメント型マネジメントの形成：組織開発・人材開発**
 - **「学習する組織」・・・形成のための人材育成・組織開発アプローチ：アクションラーニング、AI (Appreciative Inquiry)、フューチャー・サーチなど**

3

於：私学高等教育研究所

II. NPMとは？

1.NPMは政府・行政の経営革新の途を開いた



4

於：私学高等教育研究所

2.New Public Managementとは？

- 経営改革の理念・思想・手法体系
- 1980年代半ば以降、行政実務の現場主導で形成
- 特徴：大住（1999など）では4点で整理
 - 業績/成果主義
 - 顧客主義
 - 市場メカニズムの活用・・・手段に過ぎないのでは？
 - ヒエラルキーの簡素化
- 目的
～ 民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入
公共部門の効率化・活性化 ～

5

於：私学高等教育研究所

3.NPMの定義？

Hood(1991)によれば

- 行政部門における個別指導型（Hands-on）の専門的なマネジメント
- 行政に関する明確な基準と測定
- アウトプットの重視
- 公的部門における組織単位の分割
- 公的部門の競争重視
- 民間企業のマネジメント慣行の重視
- 資源利用に関する規律と儉約の重視

OECD(1996)によれば

- NPMは、政府の組織、達成手段及びプログラムの経済性、効率性及び有効性並びにより質の高いサービス供給を強調する。正式に策定されたプロセス、ルール及び手続きにはあまり留意しない。NPMの標語は、現場のマネジャーを統制から解放してより大きな責任を委譲し、マネジャーのために一層の柔軟性又は自律性をつくりだし、公的部門のマネジャーにマネジメントさせ、リスク管理により大きく焦点を合わせ、かつ業績の測定に注力することである。

6

於：私学高等教育研究所

NPMの定義？

Hagget(1996)の要約

- 行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整することで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること
- 施策の企画・立案部門と執行部門を分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単位に権限を委譲すること
- 業績／成果に基づく管理手法を可能な限り広げること

大住(1999)では

- 経営資源の使用に関する裁量を広げる（let managers manage）かわりに、業績／成果による統制（management by results）を行う
- 市場メカニズムを可能な限り活用する：民営化手法、エージェンシー、内部市場等の契約型システムの導入
- 統制の基準を顧客主義へ転換する（住民をサービスの顧客とみる）
- 統制しやすい組織に変革(ヒエラルキーの簡素化)する

伝統的官僚システム(Public Administration)からNPMによるシステムへ

伝統的官僚システム	NPMによるシステム
法令、規則による管理	業績／成果による管理
単一の職務に特化した分業システム	サービス供給の効率化のための柔軟な組織運営
明確なヒエラルキー・システム	自律的な業績評価の単位である小規模な組織間での契約によるマネジメント
競争的な手段の限定的な活用	民間委託や内部市場システムの活用
戦略的マネジメントの欠如	供給サイドからの一方的な意思決定を行うのではなく顧客（国民あるいは利用者）サイドのニーズを反映したマネジメント

4.NPMの背景：二つの潮流

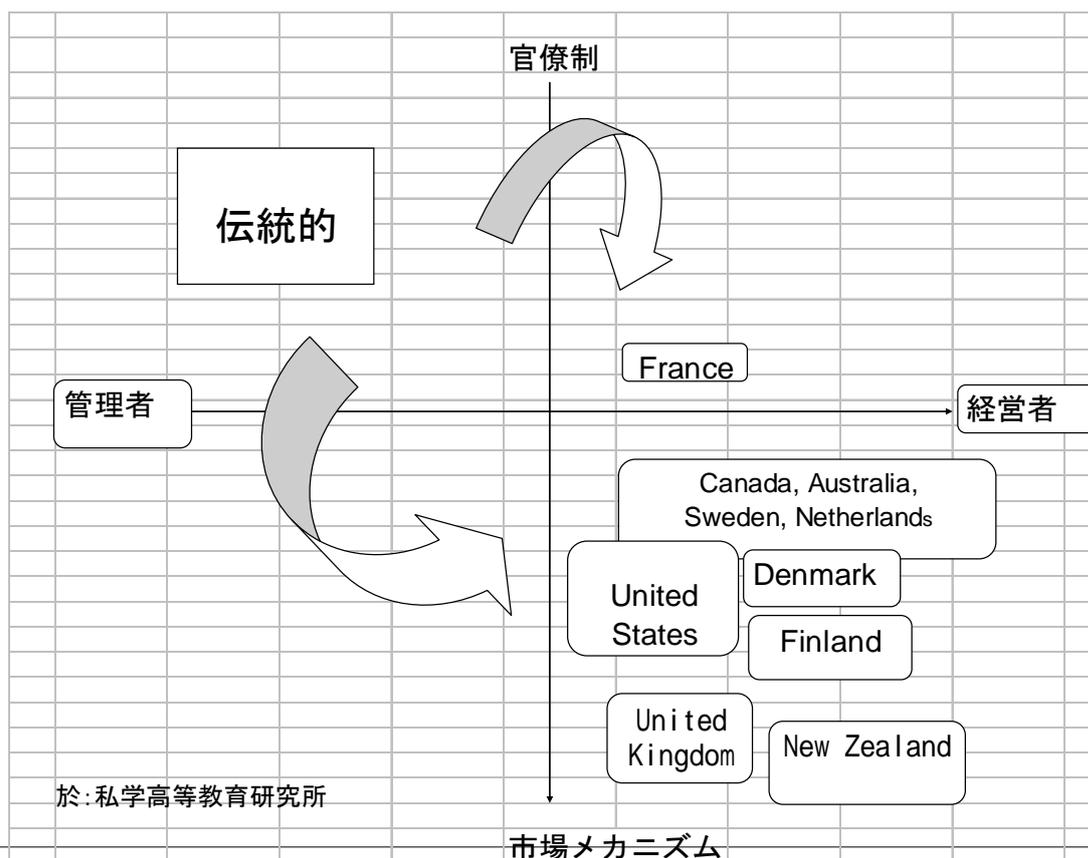
新制度派経済学

- P-A理論、取引コスト理論、公共選択論
- Make managers manage
- 市場主義（メカニズムの活用）
 - 疑似市場
 - 民営化
 - PPPs

New Managerialism

- 業績/成果志向に基づくマネジメント
- Let managers manage
- マネジメント
 - 顧客主義
 - 権限委譲
 - 組織のフラット化

NPMの進展：OECD(1996)による

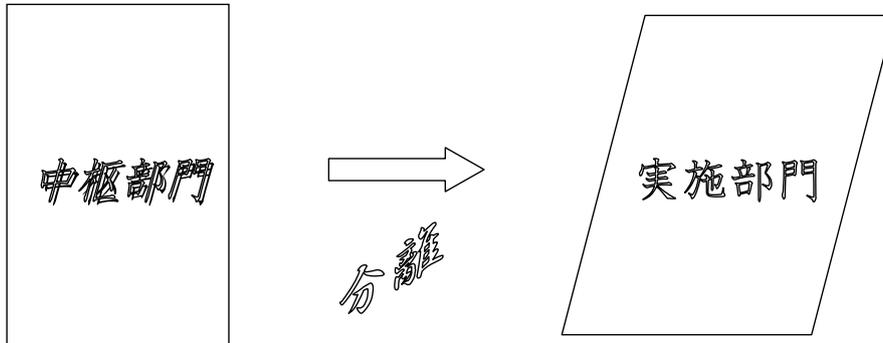


III. NPMの領域

1.NPMは執行部門?

<トップマネジメント>

<執行のマネジメント>



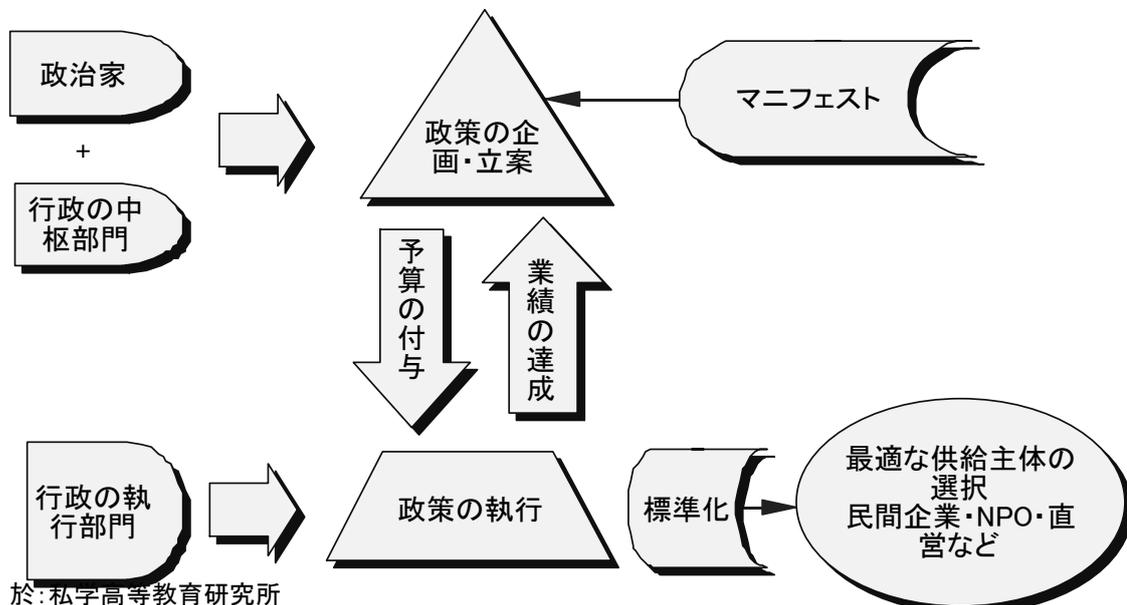
<契約型モデルのパターン>

1. 広義の民営化 (民間委託など)
 2. PFI
 3. エイジェンシー
 4. 内部市場
- 「業績/成果による統制」

11

於:私学高等教育研究所

古典的なNPM：執行部門の標準化？



12

於:私学高等教育研究所

広義の民営化の基準

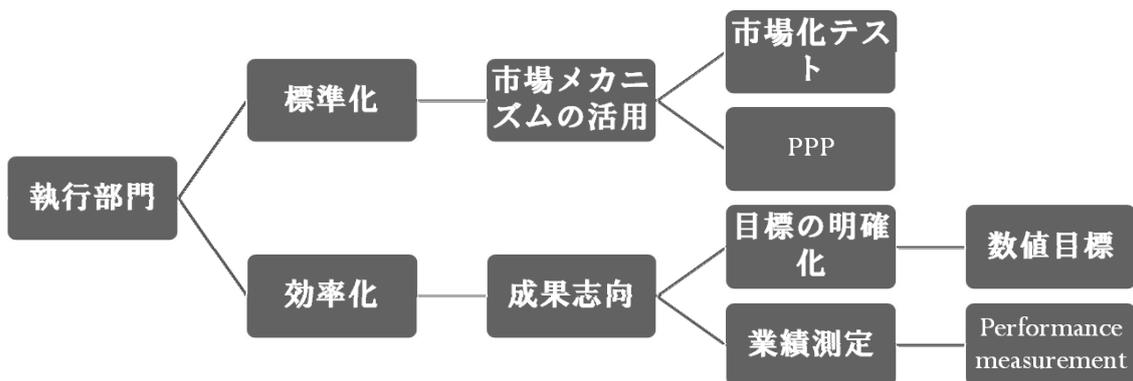
Donahue(1989)のいう民間委託の基準

- ① 供給されるサービス内容が明確に定義できること
- ② モニタリングが容易であること
- ③ 供給主体間で競争条件が確保しうること
- ④ 供給主体の交代が容易であること
- ⑤ 手段よりも結果が重要であること

13

於:私学高等教育研究所

効率化のために



- 業績/成果志向の徹底
 - 標準化→モニタリング
 - 業績目標の明確化、測定

於:私学高等教育研究所

14

VFM(Value For Money)を確保すること

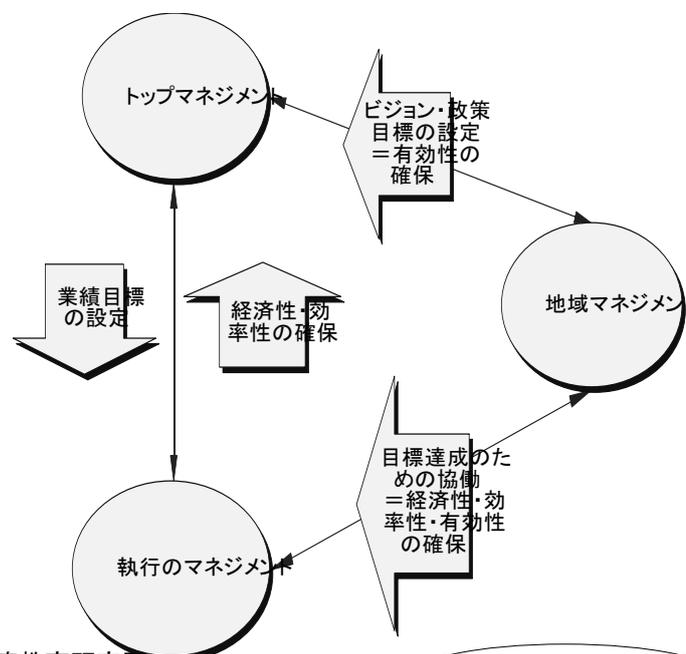
- 納税負担に見合った価値を公共サービスにも
- ‘Value For Money’の本当の意味は？
- 全体で見れば生産性をあげること・・・二つのアプローチ
 - 有効性：政策目標（やるべきことはなにか）の設定
・・・市民のニーズ、市の役割に合致させる
 - 個々の生産性：個々の政策目標を達成するための工夫をする

15

於：私学高等教育研究所

2. トップマネジメントへ 政策目標・有効性の確保

- 古典的なNPM：執行部門の効率化
- 政策目標、有効性の確保へ
- トップ・マネジメント
- 地域マネジメント
- 戦略的プラン



於：私学高等教育研究所

16

オレゴンベンチマーク（例）

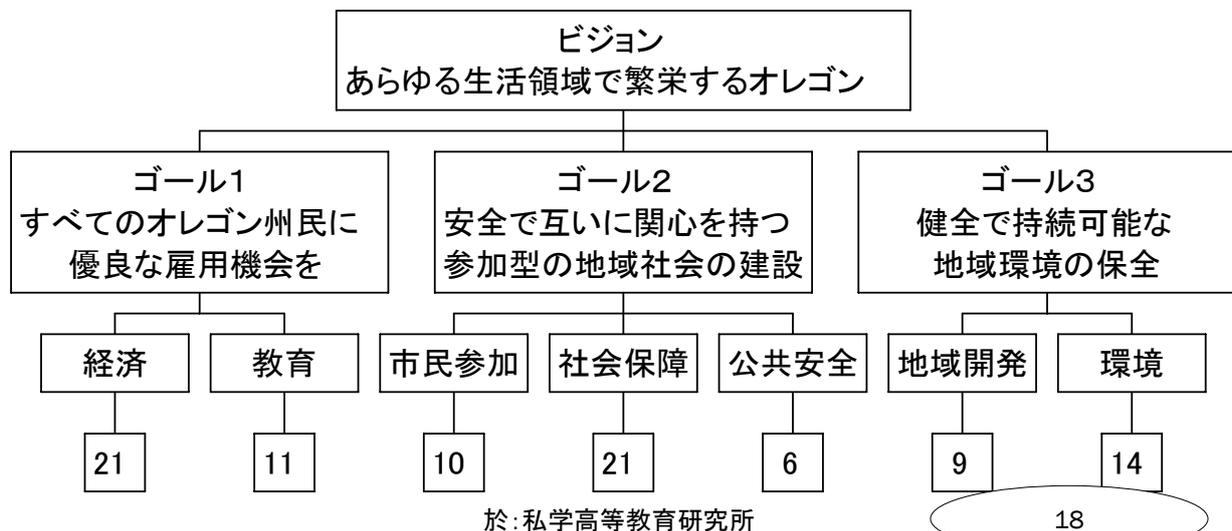


17

於：私学高等教育研究所

オレゴンシャインズの体系 (92のベンチマークス)

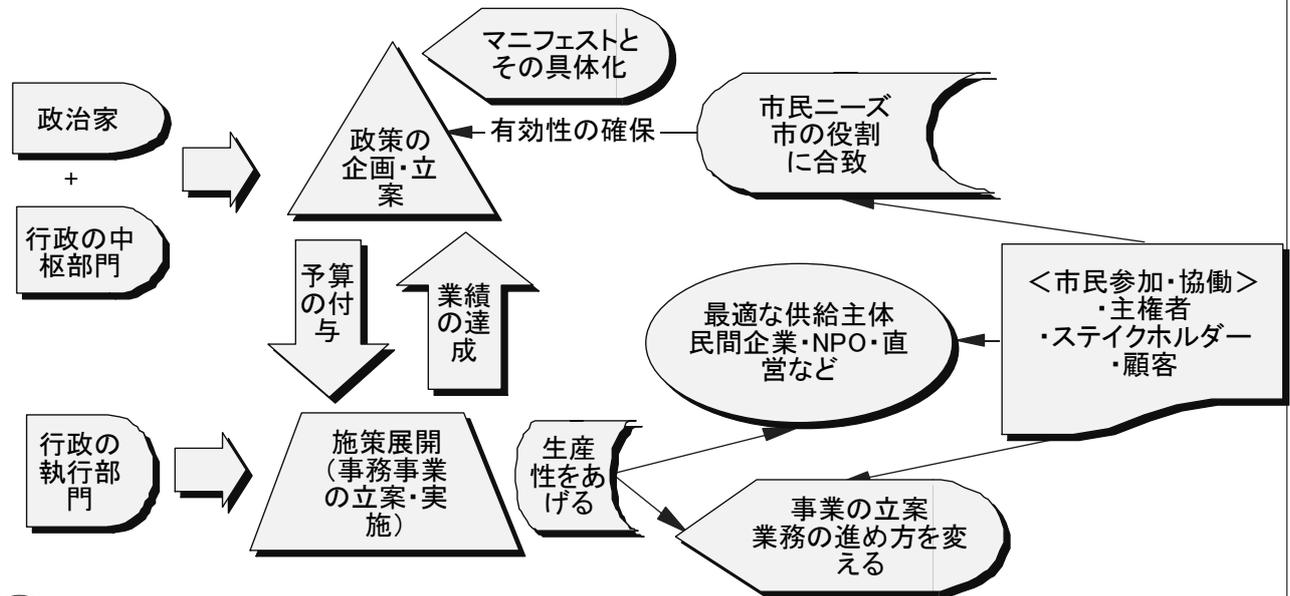
オレゴン・シャインズⅡの体系



於：私学高等教育研究所

18

VFMを自治体経営へ



19

於: 私学高等教育研究所

3. アカウンタビリティ (Accountability) とは？

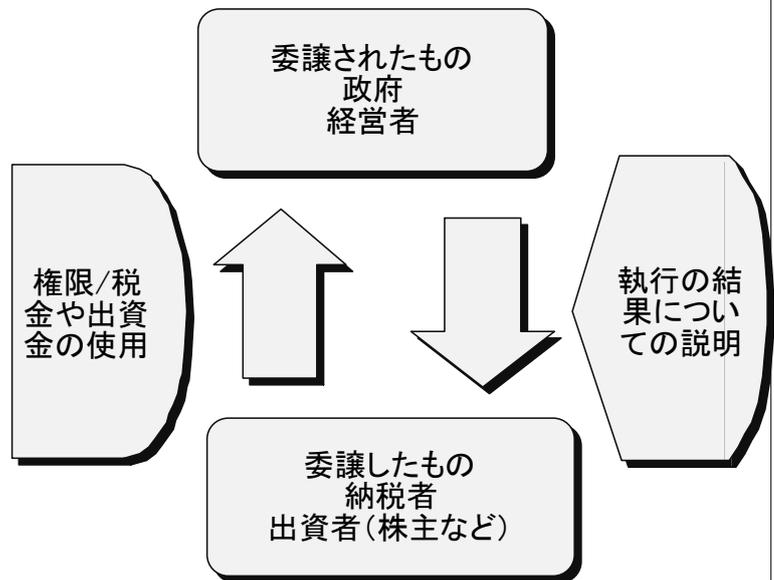
- accounting (会計) と responsibility (責任) の合成語で本来は会計責任のこと。もともと、受託者である経営者が委託者である株主に対して負う会計についての「説明報告責任」を意味していた。
- 最近では、官公庁や地方自治体などの行政が納税者に対して行政サービスについての責任を果たしているかどうかの判断をするための「説明責任」「応答責任」という意味にも用いられている。

20

於: 私学高等教育研究所

権限委譲からアカウントビリティが必要に

- アカウンタブル (accountable) という語は委託契約において受託者が委託者に対してその行動と結果について説明や釈明できる状態を意味している。
- 「説明責任」という考え方は税金の使い方や出資金の使途だけに限らず、企業などの組織において権限委譲された者と委譲者との業務全般やそれに伴う予算の執行などにも及ぶ



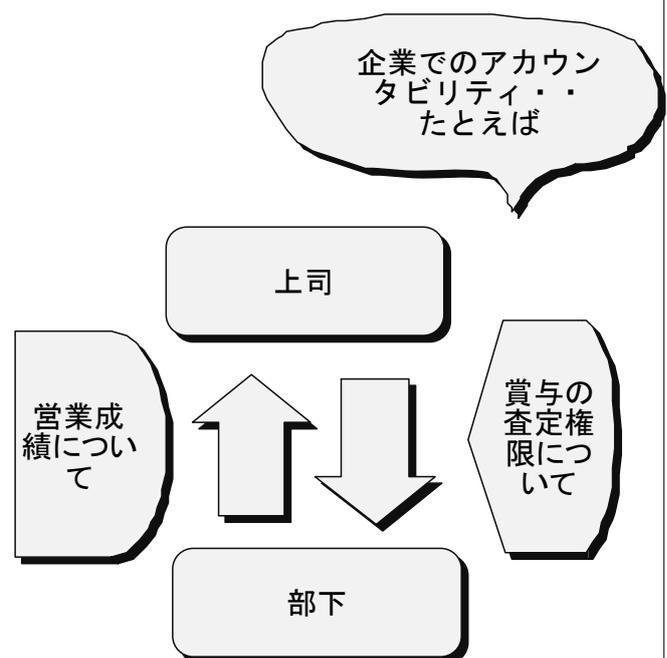
於: 私学高等教育研究所

例えば、企業では . . .

上司から部下へのアカウントビリティ: 「どうして今季の賞与は対前年比マイナスなんだ」という部下の思い

部下から上司へのアカウントビリティ: 月末近くになって、上司から「今月の営業成績の達成度はどうなっているのだ」と聞かれた

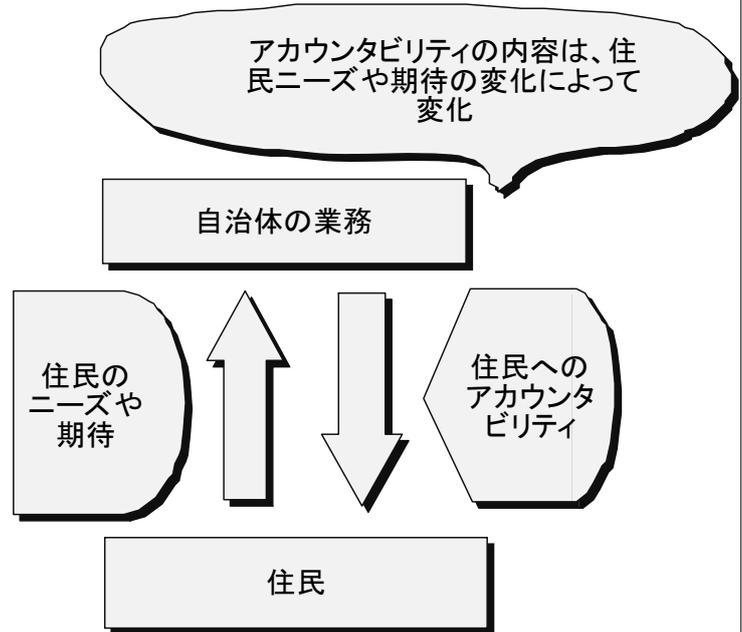
顧客に対するアカウントビリティ: 「発注したシステムの完成時期がプレゼンによる時期より遅れているではないか」という顧客のクレームがあった



於: 私学高等教育研究所

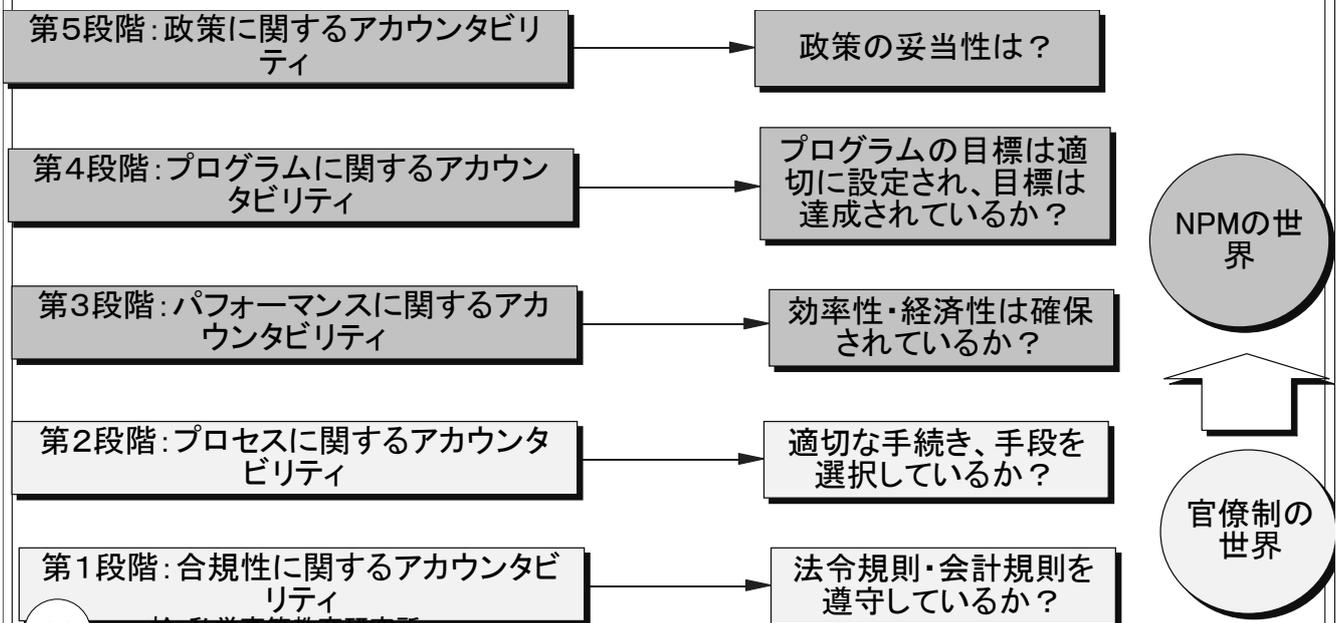
行政のアカウントビリティにも変化

- 公共サービス：ナショナル・ミニマムを超える
 - 成熟化に伴うニーズや期待の多様化
 - 高齢化などによるサービス需要の増大
- 厳しさを増す予算制約
- アカウタビリティの変化
 - 顧客志向
 - アウトカム（成果）重視



於：私学高等教育研究所

行政におけるアカウントビリティの転換



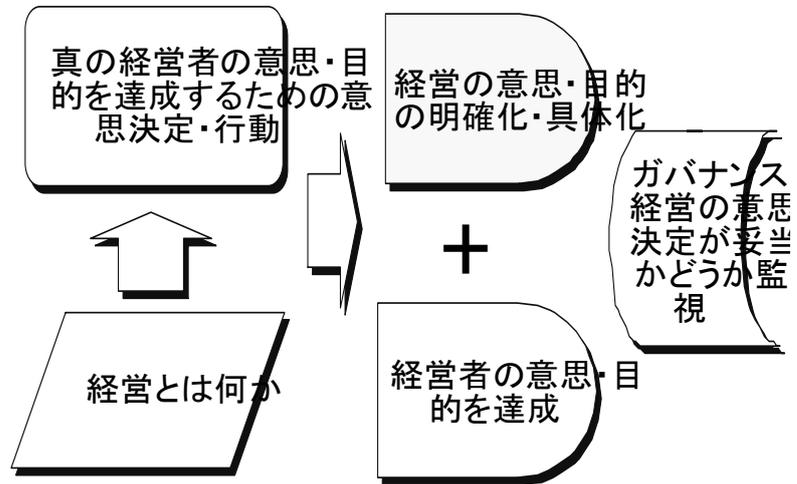
4. 日本でNPMは浸透したか？

NPMの特徴である制度設計は進んだが

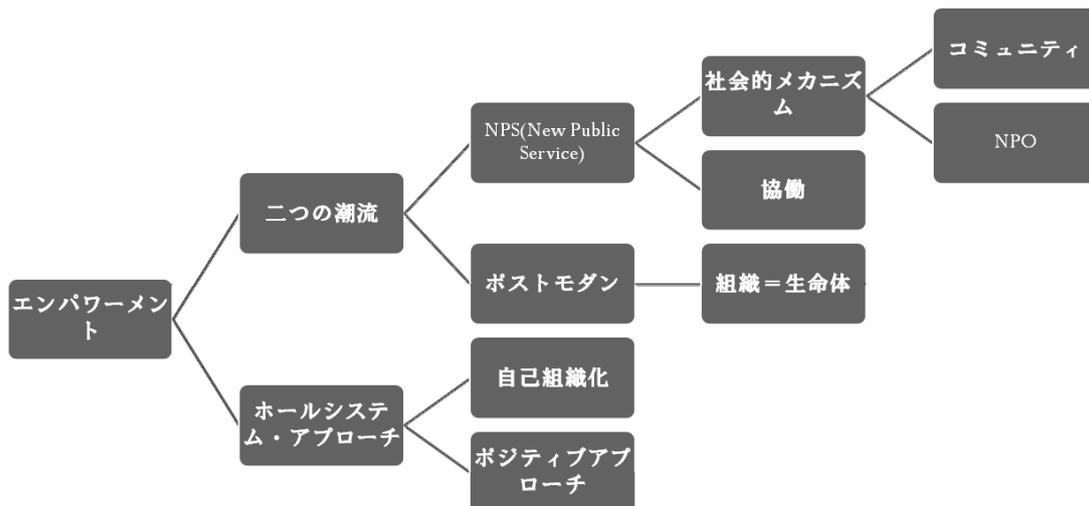
マネジメントであるかどうか？？？

・・・Willの形成・共有から

- 政策評価法の制定
- 事務事業評価など行政評価の広がり
- 指定管理者制度
- PFI法の制定
- 市場化テスト
- など



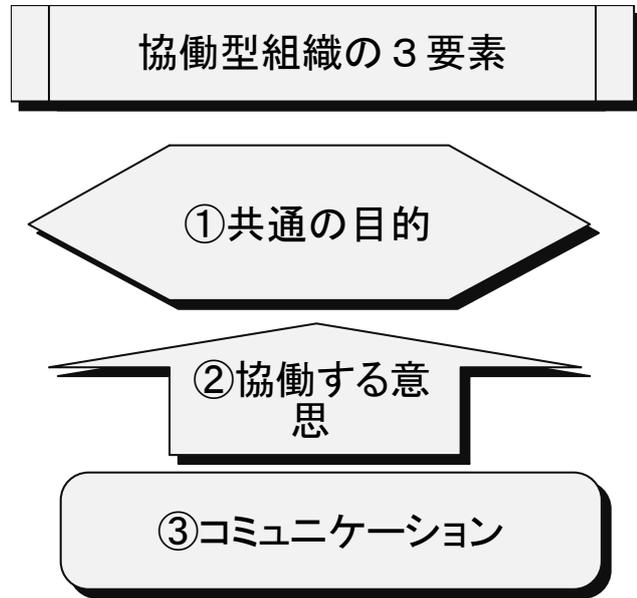
III. 近年の動き：新たな展開



- エンパワーメントを核に
 - 場・・・コミュニティ・協働型組織へ
 - ホールシステム・アプローチへ

協働の体系としての組織

- C.I.バーナードの定義
- 「二人以上の人々の意識的に調整された活動や諸力の体系(a system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons)」

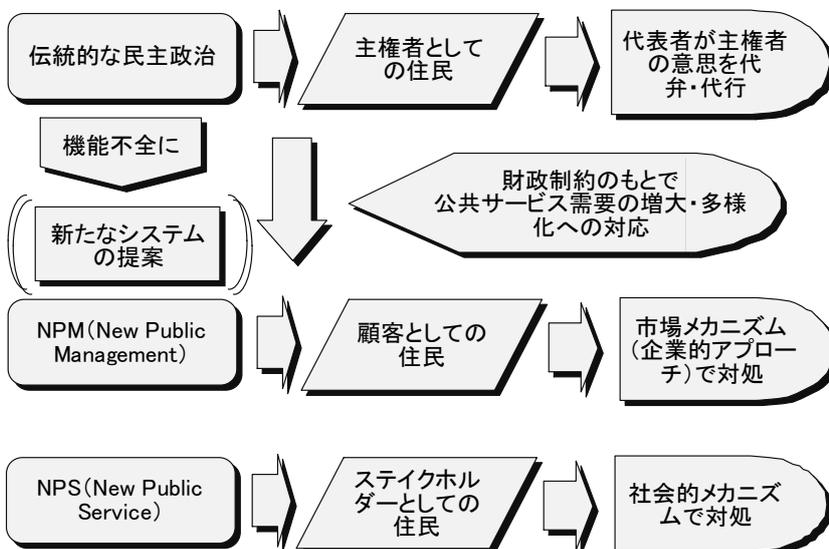


於：私学高等教育研究所

27

1.NPSの登場

NPM (New Public Management) /NPS (New Public Service) へ



- 主権者としての住民：民主政治（議会制民主主義）による統治（ガバナンス）
- <都市経営の視点>
- 顧客としての住民：NPM（New Public Management）
- ステイクホルダーとしての住民（NPS：New Public Service）、新たなマネジメント論

於：私学高等教育研究所

28

エンパワーメント型都市・自治体の形成

- なぜ、住民の属性が広がったのか
 - ナショナルミニマムの充足・社会の成熟化
 - ✓ 整備目標から成果目標へ
 - きめ細かなサービスの設計
 - 参加・協働の機運
 - ✓ 顧客、ステイクホルダーの属性が強調
- 二つのアプローチ
 - NPM・・・マネジメント手法で対応：供給者と顧客との分離を前提に事業機会を創出、しばしば「市場メカニズム」で解決
 - NPS・・・コラボレーションで対応：供給者と顧客との融合（目標の共有）を通じた事業機会の創出、「社会的メカニズム」で解決
- モダニズム VS ポストモダニズム

於：私学高等教育研究所

29

2.エンパワーメント型組織

協働のために・・・???ann

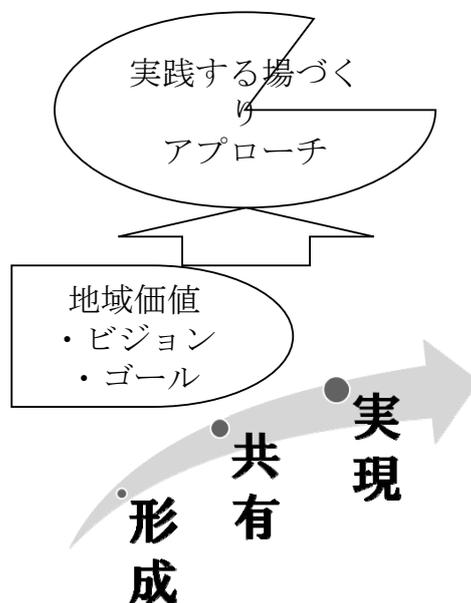
身近な行動から目標の共有

身近な話題：
「ご近所の底力」

トピックス：環境・子育て・高齢者福祉

都市・地域ビジョン

地域協働の進め方



30

於：私学高等教育研究所

リーダーシップとは？ (Peter Drucker)



- リーダーシップに求められるものは、「強み」によって「弱み」が打ち消されるような力の連合を創り出すことである
- The task of leadership is to create an alignment of strengths in such a way that weakness become irrelevant

<http://www.drucker-ws.org/>

31

於：私学高等教育研究所

自己組織化とポジティブ・アプローチ

自己組織化とは？

- 外部の環境に変化があったとき、それに自律的に適応するために、自分の内部構造を変化させる。
 - (進化) そのことができるのは生物である。
- 組織＝生命体：組織内の構成要素が、関係しながら新しい機能・性質・行動パターンという秩序が形成される。

ギャップ・アプローチ

あるべき基準が外側からくる

問題を特定化する

原因を分析する

解決方法を検討する

アクション・プランを作成する

ポジティブ・アプローチ

ありたい状態が内側から出てくる

強み・価値を発見する

どうありたいか、最大の可能性を描く

現実的達成状態を共有する

新しい取り組みを始める

32

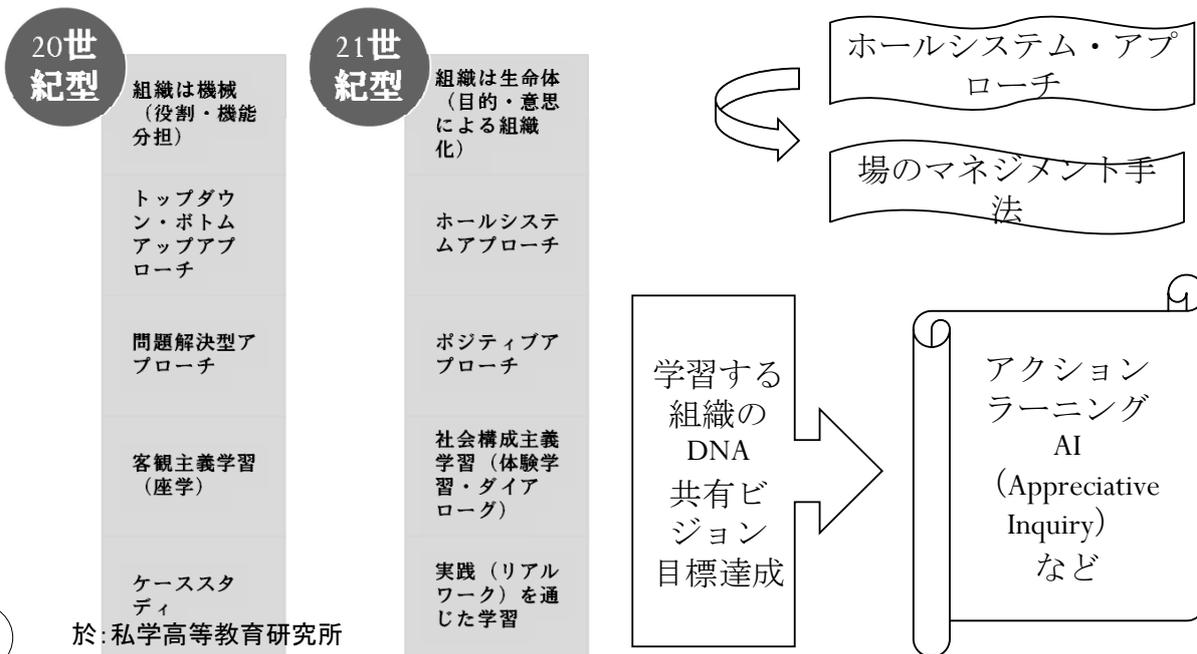
於：私学高等教育研究所

組織変革のパラダイム

<http://www.nikkei-nbs.com/nbs/seminar/s0709.html>

高間邦男氏作成資料による

大住作成



IV. 日本型NPMの課題

- 評価制度の位置づけ
 - ガバナンス? マネジメント?
- 形式主義の弊害
 - 手法のあてはめ・・・「決めうち方式」
 - 市場主義の信奉
- 価値形成・共有の欠如
 - マネジメントの重要な要素
- 業績/成果主義の弊害
 - 公共サービスで可能かどうか?
 - 「強者がますます強く」(システム原型)
 - 「多様な価値形成」を阻む

参考文献リスト

- 大住莊四郎『NPMによる経営革新: WillとSkillの統合モデル』2005年、学陽書房
- 大住莊四郎編著/関東コンソーシアム著『実践: 自治体戦略マネジメント～SWOT/CRMによる地域価値の創造』2005年、第一法規
- 大住莊四郎「自治体への戦略マネジメントモデルの適用」ESRI Discussion Paper, 2006年2月
- 大住莊四郎「アクションラーニングによる自治体の組織開発～松戸市の事例をもとに」『関東学院大学: 経済経営研究所年報』第30集、2008年3月
- 連絡先
 - 関東学院大学経済学部
 - Tel/Fax: 045-786-4931
 - E-mail: ohsumi@kanto-gakuin.ac.jp

第4章 高等教育における評価と資源配分¹

—業績連動型交付金の可能性と課題—

田中 秀明

今日は、このような素晴らしい会にお招きいただきましてありがとうございます。正直に申しあげて、皆様のような専門家の前で、どこまでご期待に添えるお話ができるかわかりませんが、せつかくの機会ですので、これまで勉強してきたことをお話しさせていただければと思います。

初めに自己紹介を兼ねて、なぜこのテーマについて興味を持っているかという点についてお話ししたいと思います。

私自身は、昭和 60 年に旧大蔵省に入りました、評判の悪い霞が関の役人です。去年の 8 月から一橋大学に任期付きで赴任しています。一橋には、世代間問題研究というプロジェクトに誘われました。そこでは主として年金の問題を研究しています。また、日本の財政や予算制度の問題を研究しています。

2001 年に、財務省のインハウスのシンクタンクである、財務総合政策研究所に異動になり、なぜ日本は財政再建ができないかについて研究しました。経済協力開発機構(OECD)の国の例を調べているうちに、ほかの国は 1990 年代、財政再建に努力しました。そのなかでも、オーストラリアの例が非常に面白く、2003 年から 2 年ほど、キャンベラにあるオーストラリア国立大学に、客員研究員として行きました。財務省に戻り、少し働いたあとに、一橋に来たわけです。

いま申しあげたように、教育問題あるいは高等教育については、専門家ではありません。しかし、今日のテーマである評価と資源配分については、最近日本でも、高等教育分野で議論になっているわけですがけれども、この分野は、以前から研究していました。教育分野で評価と資源配分をリンクさせる試みが行われていることを知りまして興味を持ったわけです。

評価を予算に結びつける試みは、古くは 1950 年代のアメリカの PPBS (Planning-Programming Budgeting System)といわれるような事例があるのですがけれども、結論を言うと、評価を資源配分に結びつける試みはほとんど失敗しています。考え方としては、評価に基づき合理的に資源配分を行うことは何ら問題ではないし、100 パーセント賛同するのですが、実際にはうまくいきません。これは「幻想」ではないかと思っていましたが、教育の分野では必ずしもそうではないことを知りました。

いくつかの国も試みているということを知って、無謀にも、この分野の研究を少しやってみようかという気になりました。たまたま経済産業研究所で、大学改革のプロジェクトに羽田先生と一緒に誘われて、世界あるいは日本の状況を調べ始めたというのが経緯です。最初

¹ 本章は、2008 年 10 月 29 日に日本私立大学協会私学高等教育研究所（東京・市ヶ谷）で行われた講演記録である。

にお断りですが、教育はまったく素人なので、むしろ、みなさんにいろいろ教えていただきたいと思っています。

はじめに、この研究の背景について少しお話をしたいと思います。みなさんご承知だと思いますが、政府の経済財政諮問会議において、2010年度から始まる次期中期目標・中期計画で、国立大学法人への運営費交付金を各大学の努力と成果を踏まえて配分すべきということが提案されました。結局、政府の方針は、「骨太の方針」という政府文書に書かれました。

最初に申しあげたように、評価を資源配分に結びつける試みは、経済財政諮問会議で議論になりましたけれども、非常に誤解があるのではないかと考えています。およそ、世界中で失敗しているわけです。評価を資源配分に結びつけて、合理的に資源を配分していくということは、考え方としては私も賛同するのですが、実際には恐ろしく難しいのです。

他方、経済財政諮問会議の提案のあとに、主として地方大学のほうから、成果に基づいて交付金を配分することになると、地方大学は、もはや立ち行かなくなってしまうという異論が出ました。「運営費交付金というのは基盤的な経費であって、それを競争的資金のように配分することになったら、地方大学は終わりだ」と、こういう議論が他方で起こったわけです。ある意味で、両極端な議論がおこなわれているといえます。評価と資源配分をめぐる議論には、非常に大きな誤解があり、研究としても重要なテーマになっています。

研究のフレームワークというほどではないのですが、前提となる重要な理論があります。政府というプリンシパルと国立大学法人であるエージェントの間で、ここには私立大学も、私立大学への補助金という意味では入ります、簡単に言うと、事前に目標を立てて、その結果に基づいて評価をする仕組みです。経済学的には、プリンシパル・エージェント理論を国立大学法人に適用して、国立大学法人がその使命を達成するために、最適なコントロールとアカウントビリティをどのようにつくるのかということがアジェンダです。この枠組みのなかでは、運営費交付金という財源の話は一つの構成要素でしかないわけで、大学法人の経営の在り方、特に学長や各種委員会など、そういうガバナンスの問題も当然関係するわけです。それをすべて含めて議論しなければいけないのですが、まず今日は、この交付金の話に絞って考えたいと思います。

本研究では、国立大学法人の法人評価と運営費交付金の両方を合わせて考えました。それから、運営費交付金を教育費と研究費に分けて、制度上分かれていませんので一定の過程を置いて、教育費と研究費に分けて、それぞれ別のルールを適用して配分してみました。そして、いま配られている配分額と、どのような差が出るのかを検証しました。

それから、日本では、私立大学はある意味で業績連動型の補助金を受けていますが、国立大学法人にはないわけで、ほかの国の例を調べて、うまくいっているのか、うまくいっていないのかを整理しました。

お話しする内容は、第1に、運営費交付金、第2に教育・研究評価ということで、いまの日本の仕組みについてお話をし、第3に、海外の事例を、第4に、新たな交付金算定ルールを導入した場合のシミュレーションをお話しします。最後に結論をまとめます。

運営費交付金の話は、おそらく皆様もよくご存じだと思いますので、あまり詳しくはご説明しません。私自身もあまり詳しく中身を知っているわけではないので、ごく簡単にしたいと思います。

運営費交付金の総額は、2006年度予算の数字で、約1兆2,000億円あって、ご承知のように2004年度から、毎年1パーセントずつ削られているわけです。これ以外に、自己収入とあって、授業料や入学金があります。

算定上、運営費交付金というのは、4つの部分に分かれていまして、基礎的な運営費交付金といわれているものがだいたい8割を占めています。それから、特殊要因経費とあって、一応、算定上は退職金や、各大学の個別の事情に応じて配るお金。それから、特別教育研究経費とあって、一般運営費交付金ではあるのですが、競争的という意味で、GPであるとか、選別的に各大学に配るというお金。それから最後に、附属病院経費ということで、4つの種類から成り立っております。

非常におおまかに言えば、基礎的交付金のうち、教育研究経費といわれるものは、前年度の教育研究経費に α 、 β 、 γ を掛けて算出するというかたちになっています。特殊要因経費とか、特別教育研究費は、一応積み上げという建前になっていて、こういう算式にはなっていません。主要な部分は、この α 、 β 、 γ を使って、前年度の交付額を調整して決めています。

最近、調べているうちに知ったのですが、例えば来年度から学生数が変わったり、あるいは同じ大学で全体の学生数は変わらなくても学部間で増減するとか、そういう場合はどうするのかと思ったら、この β を調整するというかたちになっているのです。学生と教員の比率を前提にした計算式があるのですけれども、 β を調整して交付金の額を変えるそうです。

それから、これも皆様はもうご存じで、私が説明するまでもないのですけれども、突然、運営費交付金という制度ができたわけではなくて、1964年にできました国立学校特別会計のときに導入された積算の方法が元にあります。大学の教員の人件費は、公務員並びで算定されていたわけですが、教育研究経費については、教官当積算校費あるいは学生当積算校費というかたちで、教員数や学生数に基づいて算出されていたわけです。基本的には、この仕組みが運営費交付金にも引き継がれているといえます。よく言われるように、大学の二重構造がそのまま引き継がれています。

経済産業研究所で行った研究で、別の研究者が分析していますが、結局のところ運営費交付金は過去の、いわばレガシーに引きずられていています。各大学に配られた交付金は、回帰分析をやると、先生の数、教員の数にクリアに比例しています。学生数を使って回帰分析をしても、それなりに当てはまる場所はあるのですけれども、教員数と交付金をグラフにプロットすると、非常にクリアに回帰する。決定係数は90パーセント以上になります。これは昔そうだったからということで、そういうことになっているわけです。

現行の交付金算定ルールの問題を申しあげれば、いま申しあげたように、結局、教員数に比例するというかたちなので、インセンティブがわからないわけです。インセンティブの問題は、もちろん、何を国立大学法人に求めるのかということによって違うので、いろいろな価値観があってよいと思います。運営費交付金の最大の問題は、たぶんお感じになっていると思うのですが、ルールが不透明であるということです。計算式はありますが、その計算過程を外部から検証できないのです。各大学に配られた金額の公平性を検証することができません。

極論をすれば、私は、ルールは何でもよいと思っています。重要なことは、透明であるということです。政府の補助金というのは、いろいろな考え方で配られているわけですが、国立大学のような教育、それなりの自立性が求められる世界のなかでは、やはり配分の

ルールが透明であることが非常に重要です。後でこの話はしますけれども、ひとことで言うと、不透明であるというのが大きな問題である、私は思います。

それから次に、評価の話に移ります。国立大学法人のなかで評価に携わられている方は、相当ご苦勞をされていると思うのですが、高等教育に関しては、3つの評価の仕組みがあります。

今日は主として、法人評価の話ですが、法人評価は、毎年度の業務実績評価と中期目標期間評価があります。中期目標期間中の評価は、このようなスケジュールになっています。いま2008年度です。たぶんほとんどの国立大学法人は、中期期間中の暫定評価といわれていますが、この評価作業を終えて、関係機関に提出しているのではないかと思います。各法人から提出された評価報告書を基に、大学評価機構と大学評価委員会が、これをいわばベリファイする評価を行っています。このような仕組みで第1期の中期期間中の評価を最終的には決定し、その内容に基づいて、2010年度から始める次の中期計画の資金配分に結びつける、こういう流れになっています。

中期目標は、お金の配分の仕方に関わるわけで、極めて重要です。評価のガイドラインに基づいて、そのポイントをご説明します。1から5まで評価項目がございます。そのうち教育研究の質向上について、さらにブレイクダウンすると、教育水準については5つの内容があり、研究水準については2つの項目があり、さらにそれぞれ教育研究等の質向上については4段階評価になっています。これは自己評価のところですが、4段階で評価をし、それから評価機構が、それをベリファイする評価を行います。併せて、大学はこの自己評価の材料となるデータも出さなければなりません。

それから、教育研究以外の点については、5段階評価になっており、文部科学省の国立大学法人評価委員会が、さらにベリファイする評価をするというかたちになっています。

ここも、結論だけを、急いでお話をしたいと思います。教育・研究評価の問題です。おそらく直接、評価作業に携わられている方は、この膨大な作業量にへとへとになっているのではないかと思います。私自身、各大学の目標の数を調べました。平均して63の目標があります。最大は宮崎大学の119です。それから、目標と併せて達成するための措置があるのですが、これが平均して200あります。最大が九州大学で356あるという状況です。

目標の内容をつぶさに見てみますと、多くが定性的で抽象的なわけです。若干いくつか例を申しあげると、ホームページで東京大学でもどの大学でも見ていただければわかるのですが、例えば東京大学では、「研究水準及び研究の成果等に関する目標」について、目標は2つあり、長いのですが、最後のほうだけ申しあげると、「世界を視野に置いたネットワーク型研究の牽引車の役割を果たす」、「研究資金を有効に配分するシステムを構築する」という目標があります。そのための措置として、多数のセンター・施設等と有機的に連携して研究活動を行い、学術研究の活性化と卓越した研究者の育成を推し進める。組織運営の基盤となる研究資金については、安定性や恒常性に十分配慮する。あるいは運営体制の改善に関する目標では、「部局の適正かつ効果的な業務運営体制を整備する」。その措置は、必要に応じ、部局長のリーダーシップ発揮を支援するための補佐体制・組織を設ける。こういう内容が細かく規定されています。

皆様がたいへんご苦勞されている、というのが私の率直な印象です。失礼を省みず申しあ

げれば、本当にこれで各大学の経営がよくなるのか、教育研究がよくなるのか疑念があります。皆様はどう思われているのか、教えていただきたいと思います。

それから、いま中期目標期間中の評価をまとめて、次期中期目標計画の策定に結びつけるということになっています。事後的に評価する項目を定めようとしています。もう、ゲームは始まっているわけです。そのゲームが終わるところになって、どういうルールにするかを議論しています。この項目自体は、国立大学法人をつくる法律に、項目としては挙げられてはいるのですが、ゲームが終わろうとする段階で、評価方法が決められているのです。後から勝負を決めるルールをつくらうとしているわけです。

それから、各大学の中期目標はたくさんありますが、大学共通に比べられる指標はほとんどありません。中期目標期間中の評価をするためのガイドラインを見ると、各大学を相対的に評価することはしないということが書いてあります。それはそれでよいのですけれども、では、どうやって横並びで評価し、次期中期計画の資源配分に反映させるかと思うわけです。

各大学の中期目標は、ほとんど定性的で、主としてプロセスの評価になっていますけれども、中期目標を達成度で評価しましょうというのが基本的な考え方であるはずで、そうすると、たぶん皆様も察していると思いますが、高い目標、アンビシャスな目標を掲げて、やはりできませんでしたという場合と、楽勝の目標を立てて、150 パーセント達成できましたという場合で、いまのルールですと、後者が評価されるわけです。達成度は150 パーセントです。でも本当に、それでいいですかということになるわけです。一体何のために評価するのでしょうか。

結論を申しあげれば、交付金配分の算定根拠に足る評価になっているかということです。評価というのは、資源配分のためだけにあるわけではないので、各大学が、「それぞれ自分で目標を決めて評価します」というのでもかまいません。しかしながら、交付金の算定根拠にするということであれば、話は違います。

次に、評価の基本である「ロジック・モデル」について、ごく簡単にご紹介します。第一に、それぞれの組織のミッションを立てることがスタートになります。そのミッションでは、**who, what, why** を考えるのです。つまり、「あなたの組織のお客さんは誰ですか」、「何をするのでですか」、「それは何のためにやるのですか」を問うことです。これは私が勝手に作文したものにすぎませんが、例えば大学であれば、「われわれは知識を創造し、専門的で経験に基づく学習機会を提供するとともに、地域に貢献すること等により学生と社会をより豊かにする」というミッションです。あまりきれいな文章ではありませんが、一応、**who, what, why** を入れたつもりです。

次に、ロジック・モデルというのは、インプットからアウトプット、それからクライアント・ベネフィット、あるいはダイレクト・インパクトと言うのですが、さらにストラテジック・アウトカムを考えます。こういう連鎖を考える必要がある。アウトプットやアウトカムそれぞれについて、成果指標を考えます。こうしてモデルをつくるわけです。

理論的なことを書きましたが、ごく簡単な例で話をしたほうがわかりやすいと思います。東京大学は、「世界一の大学を目指す」という目標を掲げたわけです。私自身は、個人的にはいかがな目標かと思いますが、それは横において、問題はロジック・モデルが考えられているかということです。世界一の大学であることを何をもって測るのでしょうか。ノーベル賞を

受賞する、あるいは受賞した学者の数ですか。それでもよいです。いずれにしても、何で測るかということが予め明らかにされていないと、世界の大学になったか、ならないかを評価できません。

それから、どうやって世界の大学になるか。例えば、これはまた極論ですが、東京大学の先生を半分にして、そのお金で、億円単位でノーベル賞を受賞した先生を呼んでくるのでしょうか。世界の大学になるという目標を、どうやって達成するかを明らかにしなければなりません。単なる期待ではなく、現実的な方法を示さなければなりません。

ここに書いてある指標や手段は私が適当に考えたものですが、インプットというのは、予算であるとか先生の数です。アウトプットというのは、教員に対して教育訓練プログラムの履修を義務付けるなどが考えられます。教員も勉強してもらう必要があります。それから、インパクトとしては、学生と教員の間でより緊密で双方向の学習機会をつくるなどが考えられます。リーダーシップを持った学生を育てるということも最終的な目標になります。

これは、あくまでも私が考えた一つの事例であって、正しいというわけでも何でもありません。こういうモデルを考えたときに、普通は、ストラテジック・アウトカムというのは1つの組織に3つや4つぐらいです。下位の目標は、ピラミッドの下位のように増えてもいいのですが、ストラテジック・アウトカムというのは3つ、せいぜい5つぐらいです。しかし、いまの中期目標にあるような50や100というのは、普通は考えられません。すべてを網羅する必要はないのです。すべてを網羅すると、結局、誰も見なくなってしまう、使えないし、透明性も下がります。

大学に関係する職員あるいは教員が、本当に大事だという目標を3つぐらい決めて、それを達成するために、どういう手段を講じるのか。それぞれ、どうやって測るのかということを決めることです。鍵となる指標を考えるわけです。およそ網羅的にすると、誰も見なくなってしまう、むしろ透明性は低下してしまいます。

評価の世界では、一般にPDCAという、Plan-Do-Check-Actionということが言われるわけですが、これは、ロジック・モデルがきちんと成り立っているかどうかを検証するプロセスです。目標を掲げて、1年後に、達成しました、しませんでした、ということではなく、あるいは報告書を出せば終わりということではなくて、自分たちが考えた因果関係が正しいかどうかを検証することです。

私は資料に書きましたけれども、これが本当に正しいかどうか、実はよくわからないわけです。学生と教員の間でより緊密な学習機会をつくれれば、本当にリーダーシップを持った学生が育てられるかどうか、よくわからないわけです。ほかにも、いろいろな手段があり得るわけです。もちろん、それらを全部書き出すことが求められているわけではなくて、その目標を達成するために、最も因果関係が強くて意味のある政策は何かです。

もし、評価の結果、実は、これはあまり関係ないということがわかれば、政策手段を変えるわけです。毎年チェックすることが、俗に言うPDCAです。企業について言うと、内部監査というのは、社長や役員会に対して、その会社の目標が達成されているのか、していないのか、何が問題なのかをアドバイスすることです。

いずれにしても、評価はモデルを立てて検証するプロセスですが、およそ国立大学法人のなかで、こういう問題意識をもって評価に取り組んでいるところはないだろうと思

ます。これは国立大学法人を責めるわけではなくて、一足先に、霞が関の各省庁は、目標を立てて評価することを行っています。私自身、財務省において、評価のプロセスにかかわり、各部署の尻をたたいて、適切な目標をつくるように言いましたけれども、霞が関の実態もおよそ大学法人と同じ状況になっています。

極論すれば、無駄な作業であればやらないほうがいいわけです。そのエネルギーを、教育の充実なり研究の充実に使えば、もっと世の中はよくなるかもしれない。いまやっている評価で、少しでも教育や研究がよくなれば、それは続けられればいいと思いますが、残業時間が増えているだけであれば、そのエネルギーは、別に使ったほうがいいわけです。当然ながら、評価はやるべきではないと言っているわけではないです。もっと数を絞って、本当に意味のある目標を立てて評価すればよいのです。ただし、それは、実は簡単なことではないのです。本当に意味のある目標を探すことは、簡単ではないからです。

次に、運営費交付金の話に移ります。

一般的な運営費交付金です。ここでの交付金は、教育研究の一般的な運営にかかるお金です。各国毎にいろいろなアプローチがあって、まだまだ調べきれていないわけでは不是のですが、おおまかに分けるとこのような分類になります。まずは教育研究費を、一体的に配っているか、配っていないか。それから、昔の日本の特別会計のように項目別、ライン・アイテムといって、給料はいくら、旅費はいくらだと、こういうかたちで予算を配っているかです。

それから、競争的な配分で、日本の特別教育研究費は競争的に配っているので、これに該当します。フィンランドにも、実はこのような部分があります。

それから真ん中、これがおそらく一般的な運営費、教育研究運営費については世界の主流という言い過ぎかもしれませんが、ブロック型、あるいはフォーミュラ型の交付金です。一括して配分され、その使い道は各大学に任せる、それから一定のルールで配るというものが、多くの国で取り入れられている仕組みではないかと思ひます。

日本の交付金は前年度の実績で配っています。世界の主流は、外形指標といわれている配分ルール、簡単に言えば学生数で配ります。学生数といっても、医学部の学生と法学部の学生のコストは違ひますので、そのコストの相違を反映させて学生数で配るというのが、私の調べた限りでは多いモデルです。一部、業績に連動した交付金を導入している国がありますが、おおまかに言えば、学生数に連動した一般交付金の数パーセント程度が業績に基づいて配分されます。数パーセントというのは、3パーセントや5パーセント程度です。業績に連動する交付金を導入している国がありますが、その規模は非常に小さいということです。

業績連動型交付金の具体例についてお話をしたいと思ひます。業績連動型交付金のパイオニアはアメリカです。1978年にテネシー州が導入してしまひて、その後いくつかの州が、交付金のルールとして、業績連動を導入してしまひます。テネシー州では、業績指標として、卒業生に対するテストや、雇用の調査、進級率、それから面白いのは、大学がきちんと評価に参加しているのかなどが挙げられてしまひます。これらの項目に基づき評価を行い、点数を計算しまひます。この点数は満点だと100点になるそうです。この評価で満点になると、通常の交付金に5.5パーセント少し上乗せされます。点数によって、ゼロから5.5パーセントの幅があるわけですから。これは、いわば、通常の交付金におまけをするという仕組みです。

その後、いくつかの州が追従してしまひて、2001年の調査では、19州で導入されてしま

す。州によって、いろいろな連動の方法があります。先ほどはテネシー州の例を申しあげましたけれども、サウス・カロライナの場合、14の業績指標があり、それぞれ3段階で評価して、その平均値で配るということになっています。いずれにせよ州によっていろいろな連動の方法があります。

バーク教授は、アメリカの業績連動型交付金を研究している第一人者ですが、彼の調査によると、導入してもその後やめている州もあって、必ずしも多くの州でポピュラーになっているわけではありません。導入したけれども、うまくいかなくてやめた州もあり、いろいろ変遷があるそうです。それは、業績連動型交付金はなかなか難しいからだと思います。この問題は、後ほど、まとめて申しあげたいと思います。

それから、今日、皆様にご紹介したい例がオーストラリアです。オーストラリアは非常に面白い取り組みをやっています。私自身、去年、オーストラリアに行って調べてきました。たぶん、いま世界のなかで最もチャレンジングな制度だと思います。うまくいっているかどうかという意味ではなくて、内容として非常に面白い仕組みだと思います。

オーストラリアは、2003年から高等教育財政の抜本的な改革を進めていまして、そのなかで、**Learning and Teaching Performance Fund (LTPF)**という業績連動型交付金を2006年度から導入しています。その仕組みが、なかなか面白いのです。医療、人文、法経、科学の4分野にまず分けて、それぞれ7つの業績データを集めて、教育の評価をします。

7つのデータは、ここに書いてあるように、まず学生の満足度、これは卒業生にアンケート調査をします。それから、アウトカム指標ということで、就職率です。企業に勤めるか、あるいは研究に進んだかで評価します。それから、成功指標ということで、単位の取得率。どのくらい取得できたのか、あるいは1年生が2年次に進級したかを見ます。私も知らなかったのですが、欧米州諸国では、入学してから2年次に進級できる学生は少ないようで、この率がパフォーマンスとして非常に重要だといわれています。

この7つの業績データを基に、単一の比較可能な「スコア」を計算します。面白い点は2番目に書いてあるのですが、もともとのデータを調整しているわけです。わかりやすい例として、就職率を考えます。仮に、東京大学の就職率が80パーセント、琉球大学は60パーセントとします。東京大学の数字が高いので東京大学のパフォーマンスがよいのかというと、必ずしもそうとは言えないわけです。というのは、東京の失業率と沖縄の失業率は違います。そうすると、仮に同じ能力を持った学生が沖縄と東京にいたとしても、東京では就職できたかもしれないけれど、沖縄では就職できないかもしれないからです。

それから、失業率だけではなくて、このオーストラリアの計算では、例えば大学のジェンダーの比率。それから、これはオーストラリアの特殊性ですが、アボリジニの比率。統計的には彼らの学力が低いらしいのです。アボリジニがたくさんいるような大学は、社会的な貢献という意味では高いけれども、就職率は高くないのです。

それから、大学の学科の構成。例えば、文学部が多い大学とビジネス関係の学科が多い大学で、どちらの就職率が高いか。それから、親の社会的な地位や、年収も調べているそうです。どこまで調整できるのかわかりませんが、各大学から出たRAWデータを、回帰分析などにより属性の影響を取り除き、経済学的に言うと、コントロールしているわけです。コントロールした調整済データを標準化してインデックスをつくり、そのインデックスに基づき

配分します。

この計算は、日本で言う文部省がやっていますが、「専門家パネル」、すなわち7人ぐらいの専門家を集めて、彼らにプロセスが妥当だったかどうかを検証させます。教育大臣に、「計算は正しい。あらかじめ決めたルールに基づいて配られています」と伝え、ルールに基づき資金配分案を提案して、それを教育大臣が了承して配るということになっています。

実際の配分額は、2006年度の場合、総額5,400万豪ドルでした。オーストラリアでは、CGSという一般的な運営費交付金は、学生数で各大学に配っています。LTPFの金額は、CGSの2パーセント程度です。LTPFは、40大学中13大学、つまり3分の1しか受けられない。もらっている大学も、1.1百万豪ドルから10百万豪ドルまで、ばらつきがあります。

オーストラリアでは、LTPFによる交付金は3ヶ年実施しています。ただし、ほんとうに教育の質が向上しているかなど、その検証はまだですけれども、こうした取組みをしています。

オーストラリアでは、業績データを、90年代の初めから、努力して集めています。この分野について興味を持って調べたときに、まずオーストラリアの教育省のホームページを見ました。40の大学について、たくさんの業績データがあります。その数は、約300に上ります。そのなかには、学生・教員比率や財務データなど、ごく基本的なデータもありますが、それらを含めて300のデータが40の大学別に時系列で、ホームページからダウンロードできます。また、RAWデータと調整したデータの両方をダウンロードできます。

これはイギリスも同じです。日本の文部省のホームページでは、残念ながら、およそ、こうした業績データを見ることはできないわけです。

イギリスの例については、詳しくはお話ししませんが、教育については、績連動型交付金は導入されていません。ただし、研究費については業績連動型を導入しており、ピア・レビューという方法により1989年から実施しています。

業績連動型交付金の成果について、ごく簡単にまとめると、本当はヨーロッパ諸国を知らないと、よくわからないのですけれども、いろいろな文献を見た限りですが、アメリカについては、うまくいっているかどうか二分されています。うまくいっていると評価する人もいるし、そうでない人もいます。

それから、イギリスの研究に関する業績連動型交付金については、先月イギリスに行って調べてきましたけれども、多くの教員は、多少の不满はあるけれども、評価されることそのものについては受け入れているとのことでした。ただし、評価に手間暇がかかってたいへんだという意見はあります。私自身いろいろ調べましたが、やはり評価にはコストがかかり、その作業は相当たいへんです。

実際に評価を導入すると、いろいろな問題に直面します。例えば、進級率や落第率を評価指標とすると、いままで落第していた学生を、試験の基準を引き下げて救おうとするわけです。学生の学習達成度をきちんとモニタリングできないと、基準を引き下げて進級させようとするわけです。評価の指標というのは、いくらでも操作できるわけです。結局、評価制度を導入したけれども、意図せざる結果になってしまうかもしれません。評価結果をお金の配分に直接連動付けようとする、こうした結果になってしまうでしょう。評価には、数字をごまかしてしまう宿命が内在しています。

教育分野は難しいですが、研究については、業績連動型交付金は可能だと思います。オーストラリアもイギリスのまねをして、研究分野の評価を導入しようとしています。研究については、論文の引用回数など、評価指標がそれなりに確立されています。もちろん、お互いに引用し合うといった問題もあって、単純ではありませんが、ピア・レビューを実施すると、研究内容はだいたいわかります。つまり、研究については、業績連動型交付金はそれなりにできる可能性があります。

教育については、なぜイギリスは業績連動型交付金を導入しないのでしょうか。オーストラリアとかアングロサクソン諸国は導入しているのになぜか。フィンランドとか、北欧も導入しているのに、なぜ導入しないのか。英国の専門家に聞いたら、こういう答えでした。教育についての評価はイギリスも、もちろん実施しています。交付金を配るカウンシルと各大学が定期的に議論をして、なぜこの評価指標は悪くなっているとか、常にモニタリングして議論していると言っていましたけれども、何人かの専門家が言っていたのは、「教育のパフォーマンスが落ちた場合、落ちた大学の予算をもっと削るのですか」と。予算を削れば、業績はもっと悪くなるかもしれません。これは哲学に関する問題です。英国では、いろいろ議論したけれども、教育についての業績連動交付金についてはコンセンサスは得られていません。

教育に限らず、評価と資源配分に関する大きな問題ですが、仮に正確な業績評価情報が手に入ったとしても、お金にどうやって結びつけるかということは、まったく別問題です。オーストラリアの例では、40の大学のうち3分の1の大学がLTPFをもらっていると言いましたが、極論すると、ウィナーズ・テイク・オールで、一番成績のいい大学にすべてを配るという考え方もあるわけです。つまり、評価結果とお金を結びつけるのは単純ではありません。それは、結局、政治的な価値判断によらざるを得ないのです。また、評価と資源配分をリンクさせようとするればするほど、データをごまかす可能性が高まります。それが賢い人間の合理的な行動です。

これは教育に限った話ではなくて、その他の分野でもそうです。正確な評価データがない状況で、評価と資源配分を結びつけようとする、そういう結果にならざるをえません。方向としては、評価と資源配分を結びつけるような仕組みを考えるべきだと思いますけれども、実際は副作用が出る可能性が高く、よい結果にならないのです。

一部のエコノミストが、もっと評価と資源配分を連動させて、各大学を淘汰すべきだと主張していますが、正確な評価情報がないと、副作用だけが生じてしまい、教育・研究の質が向上しないのです。まずは、正確なデータを集めることが重要です。

時間も過ぎてきましたので、次に、次の中期計画における交付金の配分ルールについて議論したいと思います。ここでは、新たな配分ルールを導入した場合の各大学への交付金の配分額を計算しています。こうした分析は、すでに、先行研究としてあります。ただし、先行研究は、国立大学が法人化する前のデータに基づいて行った試算だと思います。

今回は、国立大学が法人化された後のデータを使い、さらに教育費と研究費に分けて、それぞれ違うルールに基づいて配分をしています。現在の実績増減型ではなくて、外形指標として学生数を使った場合です。それから、正確なデータはないので、業績とは少し遠いのですけれども、業績らしきデータを使って配分してみました。現在の配分額とどう相違するかを、検証しました。

どのようにデータを取得したかということですが、2006年度の各大学の決算データを集めてまして、大学本体にかかわる教育総経費と研究総経費を推計しました。附属病院や附属学校分を、教職員の人数の頭割りで按分して、それは除きました。残りを、教育費・研究費に分けました。共通経費となっているものは、計算した比率で按分しています。決算上は、収益額ベースというかたちになっているので、これを交付額ベースに直して、各大学の教育経費及び研究経費を算出しています。更に、各大学の各経費を足し上げて、国全体の教育総経費及び研究総経費を算出しました。

全大学を平均してみますと、教育費と研究費の割合は約4対6になります。もちろん、大学別に違ってまして、旧帝大では、教育費は26.8パーセントです。それから、教育大学は当然ながら高く、72.1パーセントが教育費になります。人文系は70.7パーセントが教育費。大学類型別の教育費と研究費の割合が違いますが、ナショナルベースでは4対6になります。この4対6に分けた教育費と研究費を、それぞれ異なる配分ルールで配分しましょう、というのが今回の試算です。

まず、教育経費についてのシミュレーションですが、学生数で配分することを考えました。どのようにやったかという、人文系、教育系、理工系、医科単科大学の教育総経費を学生収容定員で割り各系統別の大学の学生1人当たり単価を求めます。この学生数は、学部も大学院も一緒にしています。

そうすると、4分野の各単科大学の単位コストが出るわけです。その単位コストを平均すると、一応人文系では、ナショナルベースの平均としてはいくら、教育系ではいくら、理工系はいくら、医科系はいくらということがわかります。

それを計算してみたら、例えば、人文系大学については、最小値が428,000円、最大値が1,607,000円、平均が784,000円となります。シミュレーション上、若干いくつかのアウトライヤーがあるので、それは除いて平均値を出しています。私自身、高等教育についての知識はありませんでしたが、教育系の大学は、こんなにお金がかかっているのかと驚きました。もちろん平均ですから、割り切った前提ではあります。教育系の大学では、単位コストに大きな差がある、つまり分散が高いのです。4つの学種に割り切っていますが、4つの学種別の単位コストが出るわけです。

それでは、総合大学など、ほかの大学はどうするのか。重要な点は、単位コストの絶対額ではなくて相対コストです。理工系は、人文系よりだいたい20パーセントぐらい高いわけです。それから、教育系、医科系は2.2倍高い。絶対値にはあまり意味がなくて、相対的な違いが重要です。

例えば、東京大学についてどのように計算するかというと、東京大学の人文系の学生数が例えば300人とします。300×1。これは、相対コストが1だからです。教育系は、教育学部の学生数が例えば100人なら、100×1.2。それから、理工系が300人なら、300×2.2。医学部は100×2.2というように、重み付けをして学生数を評価します。つまり、人文系の学生1人を1とした場合に、それぞれ教育系、理工系など、4つの学種のコストが、学生数に換算してどのぐらいになるかを算出して、それを「補正学生数」と考えたわけです。これを各大学別に、補正学生数を足し上げると、人文系の学生を1とした場合のナショナルベースの補正学生数が算出できるわけです。

各大学の補正学生数を全大学の補正学生数の合計で割ると、各大学のシェアが計算できます。このシェアで教育総経費を各大学に按分できます。教育費の平均値をベースに按分できます。もちろん実際は、大学ごとに費用の構造が違いますが、あくまでも平均で考えた場合です。平均の単位コストで配分したときの交付金を計算することができるわけです。

それから、2 つ目は教育業績を基準として配分しました。正直言いまして、これが教育業績だとは思わないですが、データがありません。2004 年度から 2006 年度の各大学の教育経費伸率を使いました。教育に熱心な大学は教育経費を伸ばしていると考えました。これはインプットなのでアウトカムではないですけれども、インプットをより多く投入している大学は熱心だと仮定しているわけです。

それから、学生当たりの教育経費です。インプットもパフォーマンスデータではあるのですが、アウトプットとアウトカムではありません。が、データがないのです。

それから、GP の獲得件数です。2003 年度から 2007 年度までの獲得数です。これも GP を獲得したら素晴らしい教育になるかといえば、そうではないかもしれません。この3つの指標について、各大学の数値を出して、平均値より上の大学を 2 段階、下位を 2 段階で評価しました。

それぞれ 120 パーセント、100 パーセント、50 パーセント、0 パーセントという重みを付けて、先ほどの補正学生数に、さらに今度は業績を補正させて、「業績補正学生数」を求め、これに基づいて教育総経費を按分するという作業です。

ほかの国の例を考えると、すべて業績で配分している国はないので、せいぜい業績部分が高くても 10 パーセントぐらいだろうということで、試算しました。教育については、この3つのルールで試算してみました。

単位コストについて、もう少し補足します。この単位コストの分析は、いろいろな先生方がすでにやっています。私が特に新しいことをやっているわけではありません。きちんと分析された先生は、学部の単位コストと、大学院の修士・博士を区別しています。

例えば、両角（亜希子）先生は 2003 年の論文で試算していまして、大学院も調整し、人文の学生の単位コストを 1 とすると、例えば理工系は 0.96、農学は 1.32 となっています。

なぜこのような数字が出るかというと、旧国立学校特別会計のときに、積算校費、学生当積算校費という数字があり、この当時の比率では、学部の文系の単位コストを 1 とすると、医科系が 2.16、理科系が 1.99、教育が 1.67 でした。博士の文系が 5.34、理系が 9.84、医科系が 9.84、教育が 8.34 ということで、特に学部と博士の単位コストの違いが非常に大きかったわけです。

見方によれば、今回の試算では、大学院の学生が多い大学は割を食っているかもしれませんが。ただし、教育という意味で、本当に博士の学生にコストがかかっているのか、よくわかりません。研究という意味では、指導教官の研究を手伝うということはあると思います。それは教育費というよりは、研究費に含めて考えるべきではないかと、私は思います。これは、きちんと会計的に分析しないとよくわからないと思います。私が正しいと言うつもりはないのですけれども、博士課程の教育コストが本当に高いのかどうかは、あらためて吟味する必要があるのではないかと思います。あとで、みなさんのご意見をうかがいたいと思いますが、いずれにしても、ここではデータの問題もあって、大学院のコストは捨象しています。

交付金を学生数基準で配ったらどうなるか。皆様が予想したとおりのいうか、よくご存じだろと思うのですが、だいたい旧帝大への配分額が少なくなるわけです。理工系が、少なくなります。逆に教育大学は多くなります。これは簡単に言えば、平均コストより安く教育サービスを提供している大学では、交付金が増えるわけです。平均コストよりお金をかけて教育している大学は、割を食うことになるわけです。

この乖離、現行の配分と比べて増えるのか減るのかという個別の問題を議論してもあまり意味がないと思っていますが、重要な点は仮に平均コストをベンチマークとして考えた場合、学生数当たりでは公平に配られていないという事実です。例えば、法学部の学生のコストについて、ある大学は1人当たり50万円もらっています。しかし、ほかの大学では100万円、20万円となっているわけです。

もちろん、この差についてはいろいろな議論があつて、各大学の置かれた状況、例えば東京は物価が高いとか議論できるわけです。歴史的な経緯で学生数は決まっているともしえます。単純に比較できないし、各大学の実際の単位コストは同じになるべきだと言うつもりもありません。大学によって、例えば教育に対する考え方も違います。もっとお金をかけて、質の高い教育を提供すべきだという考え方もあります。いや、うちの大学は教育ではなくて研究だ、あるいは博士も学生を育てるという考え方もあります。

単位コスト、実際のコストが高いか低いかは直ちに問題とはならないわけです。これは私が発見した話でも何でもなくて、旧帝大が学生数に比べると恵まれていたというのは、昔から言われている話です。学生数を基準に配ってみたら、そのとおりになったわけです。他方、平均コストと比べると不公平ではないかということが言えるわけです。

次に、業績基準の話です。これは先ほど申しあげたように、あくまでもインプットベースの業績ですが、インプットベースの業績で見ると、理工系、人文系、医系がマイナスになって、旧帝大への交付額はだいぶ回復しています。ほかの大学は類型別に何か特徴があるというわけではありません。勝つ大学もあるし、負ける大学もあるということです。これは、業績のほうは10パーセントしか加味していませんので、結局、学生数で配分したということになるわけです。

まとめて言えば、学生数基準で配ると、類型別に差が出ています。人文系では17パーセント、平均で乖離している。いまより減ってしまいます。理工系は15パーセント、旧帝大は11パーセント、医系は8パーセント減ります。総合大学は平均すると5パーセント、教育系は30パーセント増えます。

教育業績基準のほうは、先ほど申しあげたように、旧帝大等、類型別に特徴が出る場合もありますけれども、総合大学等では、勝つ大学と負ける大学がばらついているということになります。

次に研究費のほうですが、6とおりの試算を行いました。試算1は、先ほどの教育と同じような考え方で、今度は学生数ではなく教員数です。教員数をベースに、この教員数も学種ごとの違いを考慮して補正するわけです。

試算2は、博士の学生数も入れて試算しました。博士の学生に対するコストは、教育というよりは研究ではないかと考えられるからです。実際に、博士の学生数、博士のコストは、教育というよりは研究に割り振って配分している国もあるので、こういう考え方もあるので

はないかと思います。

それから3番目は、科学研究費獲得額基準です。経済財政諮問会議で、この問題が議論になったときに、財務省は、運営費交付金を科研費の獲得額の割合で配ったらどうなるかというシミュレーションをしたわけです。運営費交付金を科研費で配るのは、筋違いと言えば筋違いです。教育のために配っているお金なので、筋違いだと思います。ここでは、研究費を区別し、これを科研費のシェアで配っています。

4番目は、研究業績基準です。研究業績を最もらしく比較できる指標がないので、教員1人当たりの科研費獲得額と分野別の論文引用度、分野ごとに計算上標準化していますけれども、2つの基準で配分してみました。

教員の数で配分する場合の単位コストです。今度は先ほどの教育の場合と違って、人文系と教育系の差はあまりなく、2割ぐらいです。理系、医系の差は相当出ていると言えます。つまり、教育の学生数と同じように、相対コストの比と各大学の4つの種類に分けた先生の数でかけて、補正教員数を出します。それを全部の大学を足し上げて合計を算出します。各大学の補正教員数をこの合計数で割ると、必要な比率が出るというわけです。

結果はどうなるか。おそらく想像されていたとおり、ひとこと言うと、旧帝大が一人負けです。逆にいえば、旧帝大には、現在、先生当たりでより大きなお金が配分されているわけです。旧帝大は、みなさん、私が説明するまでもないですけれども、附置研究所などがあり、旧帝大系がたくさんお金をもらっているというわけです。その他の大学は、ほとんど増えるという状況です。

それから、博士の数を加味した配分です。これは若干変わってきます。理工系や教育系では、配分は減ります。理工系は勝つ大学と負ける大学に分かれて、教育系は減ります。それはやはり博士が少ないからです。博士のいない教育系は配分が少なくなります。人文系も、たぶん博士が少ないからです。理工系が少し減りますが、これはもっと分析する必要があるかもしれません。

それから、科研費に基づく配分です。これは想像されるとおり、旧帝大の一人勝ちです。科研費は、旧帝大が事実上独占しているからです。ほとんど、ほかの大学は生き残れないという結果です。

次に、研究業績基準ということで配分しました。研究をやっていない教育大学で配分額が減少します。それから、人文系も相対的に言って、研究の割合が少ないのでマイナスになっています。理工系が少し減るといのは、さらに分析する必要があります。旧帝大は、そこそこです。ほかの総合大学は、勝つ大学もあるし負ける大学もあるということで、先ほどの科研費とは少し違います。もちろん、これは割り切った業績基準なので、本当に意味があるのかというのは、きちんと議論しなければいけないのですが、科研費のシェアとは少し違う結果になっています。

また、ルールを組み合わせで配分したらどうなるかを試算しました。実際に、業績基準を導入する場合、全部を業績基準で配分することは考えられないので、組み合わせで配分するでしょう。あるいは組み合わせる場合でも、前年度の配分額は7割を保証します、あるいは8割を保証します、という激変緩和措置も考えられます。例えば前年度の7割は保証し、残りの3割を業績基準で配分するという方法があります。

というのは、例えば全部を業績基準で配分すると、いきなり3割に減ってしまう、あるいは、成績の良い大学は2割増えるということになり、財源の安定性に欠けるわけです。だから少しずつ、差が出てくるようにするわけです。例え、業績が悪くても、すぐには配分は変わりません。しかし、5年間続けて業績が悪いと、差が出てくるわけです。これが、常識的なお金の配分だと思います。こういう観点からも、試算してみました。

シミュレーションの話をもとめます。新たな配分ルールを考えて、試算しましたが、配分結果は、もっときちんと吟味する必要があります。今回は、時間がなかったので、そこまでする余裕はありませんでした。

ルールを変えれば、配分結果は異なります。当然と言えば当然です。試算結果を復習すると、教員数基準では旧帝大以外はほぼ増額。それから、教員数や補正学生数基準でやれば、旧帝大に加えて、多くの理工系、教育系大学はマイナスになる。科研費基準であれば、旧帝大が一人勝ち。業績基準では、教育系、人文系、理工系の半数は減額になって、それ以外の大学は勝つ大学と負ける大学が出てきます。

それから、配分の増減率の相関係数を計算しました。あまりたいしたことが言えるわけではないのですが、教育の配分と研究の配分は、負の相関になっている。だから、教育と研究は違うと推測されます。研究のなかでは、科研費と業績については、0.439という当然高い相関になるわけです。今回の試算はあくまでも粗っぽい計算です。この計算の問題点なり限界を申しあげると、最大の問題は単位コストの推計です。今回は、単科大学のデータを使っていますけれども、正確に各大学の単位コストを計算すれば、もっと当然ばらつきはあるわけです。各大学の費用の構造が違うからです。仮に正確に推計した場合の各大学の平均が、単科大学の単位コストの平均と同じ、あるいは近いと言えるかどうかは自信がありません。

それから、各大学の財務諸表上の決算のデータが、本当に教育と研究に正確に分けられているかが問題です。実際は、明確な基準がなく、各大学の裁量で分けているのではないかと思います。つまり、必ずしも同じ基準に基づき算出されているわけではないのです。もちろん、厳密には、教育と研究は区分できません。間接経費は一定の数字で按分するしかないわけです。もともとのデータに関して、教育費と研究費がほうとくに4対6に分けられるかです。それがどこまで確からしいかというのが、一番自信がないところです。ただ、これは、一応、各大学のオフィシャルな財務諸表のデータを使わせていただきました。

全体をもとめます。少し私見を交えてお話をさせていただければと思います。

現在の運営費交付金の最大の問題は、透明性が低いことです。配分結果を検証できないことです。配分ルールが公平ではないことです。学生数、あるいは教員数当たりで、多くの交付金をもらっていても、業績が高ければ、それを正当化できるかもしれません。インプットが多く投入されているのだから、パフォーマンスがよいのは当然ではないかという考え方もあるわけですが、問題はそれを本当に立証できますかということです。

教育の評価は、もちろん難しいわけです。本当は、大学に入ったときの学生の能力と、卒業したときの能力を比較して、どれだけ付加価値が高まったかで比べなければならないと思います。それは100年たってもできないかもしれないですが、塚原修一先生のいらっしゃる国立教育政策研究所において、OECDの大学版PISA(AHELO)も手がけていらっしゃるので、それが少し進んでいくと、そういうこともできるのかもしれない。

私が申しあげたいのは、もし、各大学を競争させるということが方針であれば、それが正しいかどうかは議論があるとしても、競争させるというのであれば、同じルールで配らない限り競争にならないことです。競争させるのであれば、透明性が重要です。競争条件が同じでないならば、競争にならないわけです。競争させるかどうかという哲学の問題は別です。もちろん議論があるわけですが、競争させるのであれば同じルールで配分すべきです。

先月イギリスに調査に行ったときに、分かったことですが、イギリスも実は、20年以上前ですか、ある意味では、今の日本と同じ状況でした。つまり、オックスブリッジという有名大学がたくさんお金をもらっていた。他方、ポリテクニクという、職業人大学は、不利な状況でした。

しかし、大学改革により、これらを統合して、同じ大学として扱うような仕組みにしたのです。そのときに、要するに学生数で配るルールを導入しました。イギリスも、配分に使う学種はたしか4種類だったと思います。それほど細かくやっていません。オーストラリアは、10ぐらいの学科の違いを反映させて、単位コストの違いを反映させて、学生数に乗じて配っていますけれど、イギリスはたしか3つか4つぐらいの学種です。いずれにせよ、各大学に共通するルール、学生数に基づいて配るルールを導入しました。正確にいうと、例えばロンドンなど物価の高いところは、少し単価を調整する地方交付税のような仕組みがあります。基本は、学生数に基づいて配るルールです。

次に評価の問題です。現在の評価制度は、いみじくも、「業務実績評価」と言うわけですが、業務の評価であって、教育や研究の評価とは必ずしもいえません。業務とは何か。私も東京大学の業務報告書を見て驚いたのですけれども、例えば何々学部の運営費を節約する、今年300万円節約できます、というようなことが報告書に書いてあるわけです。その300万円というのは、これは東京大学の例ではなかったと思いますけれども、100億円のランニングコストのうちの300万円なのか、1億円のうちの300万円なのか、あるいは1,000万円のうちの300万円なのか。分母がないと、その数字は評価できません。業務の評価の必要性を否定するわけではありませんが、それは内部の、事務的と言ったら怒られますけれども、内部の効率化を図るための目標として考えるべきあって、世の中に公表して、その大学のアカウンタビリティを果たすための評価といえるか疑問です。

私もまだ一部の大学しか調べていませんけれども、例えば、カナダの大学の評価を見ると、戦略目標は2つか3つぐらいです。そんなによくできているとは思いませんけれども、目標数はやはり限定されています。戦略的な目標に絞って評価していき、参考になると思います。

現段階では、大学横断的に評価できる指標がないわけです。大学関係者は、各大学の特色を生かして、教育なり研究をやるべきだと思っていらっしやいます。私もまったくそのとおりだと思います。もしそうであれば、各大学で違う目標を導入すればよいのです。中期目標や中期計画は、「将来の社長を育成する」という目標でもよいです。一橋大学であれば、そういう目標になるかもしれません。しかしながら、学生教員比率などを含め、基本となる評価データは、各大学共通の尺度で集計すべきです。各大学で独自の目標を導入し、プールされたデータから指標を選びます。学生数だけでは、教育向上などのインセンティブがわからない

ので、業績の結果に基づいて配分するという考え方もあってよいと思いますが、そのためには、共通のデータに基づいて、公平な競争になるようなルールを考えるべきだと思います。

結論的に言えば、本当に成果や業績を重視するのであれば、公平・公正に競争できる環境をつくる必要があります。もし、業績連動型交付金を導入するとしても、基本は学生数であり、業績連動型は限定的であるべきです。名称としては、「ハイブリッド型」といえるでしょう。

今後は、単位コストを各大学で正確に算出し、各大学が比較できるようにすべきです。自分の大学で実際にかかったコストを算出し、それは高いのか、低いのかを比較します。それは高くてもよいのです。高くても、「うちの大学は資源を投入して、高いパフォーマンスを出しているのです」ということを証明することができればよいのです。地方大学はもっと声を大きくして、「いや、われわれは違うのです」と言えると思うのです。もちろん、そのためには、時系列データを集めていかなければいけません。

将来的には、業績基準に基づいて配分するという考え方はあってもいいと思います。繰り返しますが、そのためには、正確なデータが必要です。

個人的な意見を申し上げさせていただくと、一般運営費交付金は、基本的には教育中心とすべきと考えています。財務諸表上では、ナショナルベースで4対6と推計しましたがけれども、基本的には教育目的で配分すべきです。というのは、研究は科研費を中心として配分すればよいと思っているからです。旧帝大を中心に、リサーチ大学を目指す大学は、科研費のリーグ戦に入って競争すべきと考えています。誤解のないように言えば、研究にかかわる基盤的な経費を、一般交付金として配る必要はないということを申し上げているわけではありません。ウェイトとしては、一般運営費は教育を中心に位置づけて、研究もそれなりに配慮すればよいと思いますが、研究の主戦場は、科研費であり、そこでリーグ選をやったらよいのではないかと思います。

これは極端な意見ですけれども、そういう方向を目指してはどうでしょうか。もちろん教育と研究は一体として扱うべきという考え方もあるし、いろいろな意見があると思います。私自身の考えを押し付けるつもりは毛頭ありません。ただ、もう少し教育について、問題意識を持って考えるべきではないかなと思います。

実際、オーストラリアに行って、いろいろの人の意見を聞いたときに、一番私が印象に残ったことは、大学関係者が教育の成果について考える、議論するようになったということでした。教育のパフォーマンスが上がったかどうかを正確にはまだ検証できないのですが、教育の質を測るにはどうしたらいいのかということ、みんな考えるようになったということでした。

先ほどのオーストラリアの例では、教育の成果として7つの指標がありましたが、就職率は本当に教育の成果なのか、議論があります。「教育の質は何なのか、どうやって測るのですか」という問題を、大学の先生方が、もちろん、いままでも考えていたと思うのですが、真剣に考えるようになったというのです。これが、オーストラリアへ行ったときに、私がインタビューした先生方が、あるいは役所の人たちが言っていたことです。

これで、私の発表は終わりますが、この研究はまだまだ発展段階で、今後はヨーロッパの経験も調べなければいけないなと思っていますし、ぜひ皆様から厳しいコメントをいただけ

ればと思っています。皆様のご意見をうかがって、論文を直していきたいと思いますので、どうぞよろしくお願いいたします。

高等教育における 評価と資源配分

—業績連動型交付金の可能性と課題—

2008年10月29日

田中秀明

一橋大学 経済研究所

1

研究のテーマ

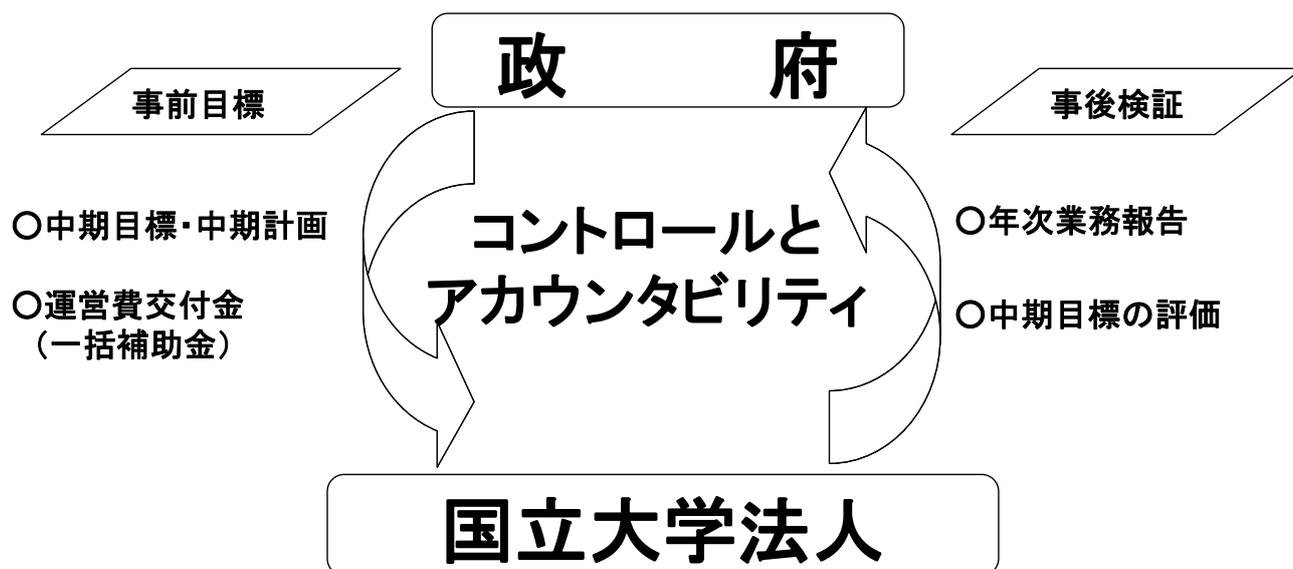
『骨太の方針2007』(2007年6月)

- (1)次期中期目標・計画(2010年度より)において、運営費交付金を各大学の努力と成果を踏まえて配分する。
- (2)教育・研究面、大学改革等への取組の視点に基づき適切な配分を行う。

教育・研究評価と交付金の問題に焦点を当て、業績連動型交付金の可能性を分析し、運営費交付金改革の課題と方向を整理する

2

研究のフレームワーク



大学法人がその使命を達成するための最適なコントロールとアカウンタビリティの仕組み・構造は？

3

研究のポイント

1. 国立大学法人制度の枠組みを規定する法人評価と運営費交付金の問題を分析
2. 運営費交付金を教育費と研究費に分けて、複数の配分ルールに基づき試算
3. 諸外国の実例を分析しながら、業績連動連動型交付金の可能性と問題を整理

4

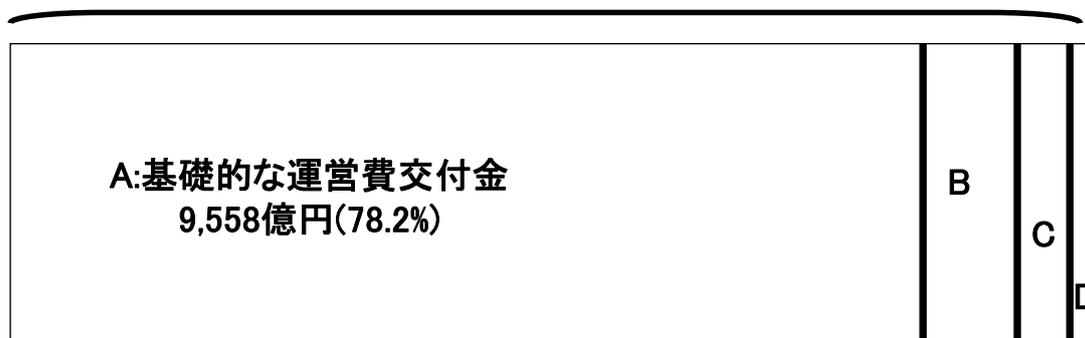
目次

1. 運営費交付金の仕組みと問題
2. 教育・研究評価の現状と問題
3. OECD主要国の運営費交付金
4. 新たな交付金算定ルール
5. 結論と今後の課題

5

1-1 運営費交付金の構造

2006年度予算 合計12,215億円



予算額の推移

FY2004	12,416億円		
FY2007	12,317	(-0.8%)	
FY2006	12,215	(-0.8%)	
FY2007	12,044	(-1.4%)	
FY2008	11,813	(-1.9%)	+ 自己収入 9,995億円

B: 特殊要因経費
C: 特別教育研究経費
D: 附属病院経費

6

1-2 運営費交付金算定ルール

各大学法人の交付金 =

+ 基礎的交付金 (一般管理費 + 教育研究経費 + その他)

+ 特殊要因経費 + 特別教育研究経費

+ 附属病院経費 - 自己収入

教育研究経費 = 前年度の教育研究経費
 $\times \alpha \times \beta \times \gamma$

α : 効率化係数

β : 教育研究政策係数

γ : 教育研究組織係数

7

1-3 一般運営費の歴史的経緯

国立大学の予算 (1964年に特別会計設置)

1. 管理運営経費

2. 教育研究経費

・積算校費

 教官当積算校費 (講座等組織別)

 学生当積算校費 (学種別)

・特別教育研究経費

※FY2000に積算校費は廃止

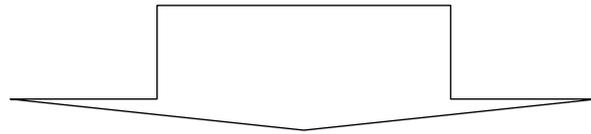
二重構造 ①講座制・研究重視・大学院大学

②学科目制・教育重視・学部大学

8

1-4 現行の交付金算定ルールの問題

- 現行の交付金は過去の配分実績に基づくものであり、結局、教員数に比例する
- 配分の公平性や妥当性を検証できない



1. 配分ルールが明確ではなく透明性が低い
2. 大学間の公平・公正な競争環境がない
3. 効率化・質向上へのインセンティブがない

9

2-1 国立大学法人と評価

1. 自己点検評価(学校教育法)

2. 認証評価(学校教育法、7年に1度)

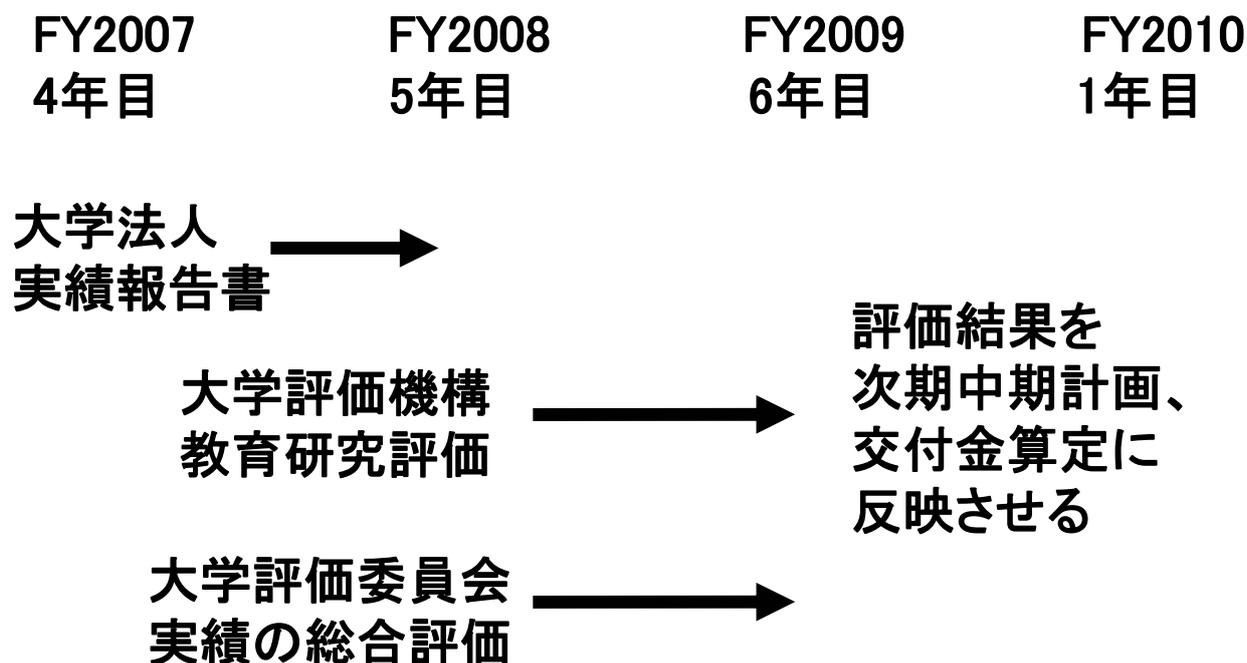
3. 法人評価(国立大学法人法)

①年度評価(業務実績評価)

②中期目標期間評価(中期計画の達成状況の評価)

10

2-2 中期目標期間評価のスケジュール



11

2-3 中期目標期間評価の内容

1. 教育研究等の質向上

2. 業務運営の改善及び効率化

3. 財務内容の改善

4. 自己点検・評価及び情報提供

5. その他(施設設備の整備、安全管理等)

- (1) 教育水準: ①教育実施体制、②教育内容
③教育方法、④学業の成果、⑤進路・就職
(2) 研究水準: ①研究活動の実施状況
②研究成果の状況

2 - 4 評価方法の例

[教育研究等の質向上] 自己評価＋評価機構の評価
・教育水準等5つの項目について、①期待される水準を大きく上回る、②上回る、③水準にある、④下回る、の4段階で評価(自己評価の場合)
・上記の根拠となる資料・データを記述(例:学生数、職員数、時間割、単位取得状況、就職率など)

[業務運営の改善等] 自己評価＋評価委員会の評価
・中期目標の達成状況について、①非常に優れている、②良好、③概ね良好、④不十分、⑤重大な改善事項がある、の5段階で評価(評価委員会の場合)

2 - 5 教育・研究評価の問題

[形式面]

1. ペーパー・ワークの増大

(中期目標は平均63・措置は平均200、多くは定性的・抽象的)

2. 事後的に評価尺度を定めて評価

[実質面]

3. 大学共通の業績指標がほとんどない

(現状は各大学が定めた定性的な目標(主にプロセス)の達成度で評価)

4. 評価の基本(ロジックモデル)がない

**交付金配分の算定根拠
に足る評価といえるか？**

2-6 ロジック・モデル Step1

1. ミッションの定義

1. Who : 誰のために、顧客は誰か

2. What : 何をするのか、活動は何か

3. Why : なぜ行うか、何を目指すのか

例)我々は、知識を創造し、専門的で経験に基づく学習機会を提供するとともに、地域に貢献することにより、学生と社会をより豊かにする

例)学生に最高の教育機会を提供し、日本の知識と文化をより豊かにするとともに、日本の国際的な競争力を高めることにより、研究中心の高等教育機関として先導的な地位を築く

15

2-7 ロジック・モデル Step2&3

2. 主要成果を定義し、モデルを構築

3. 業績指標の選定 (KPIs)

Strategic Outcomes

卒業生が就職先で高い評価を受け、リーダーの地位を築くことができるようにする
[指標: 就職先の評価]

Client benefits/Impacts

学生と教員の間でより緊密で双方向の学習機会をつくる
[指標: 学生教員比率]

Outputs/Activities

教員に対して教育訓練プログラムの履修を義務付ける
[指標: 履修単位・時間数]
[指標: 当該授業科目についての学生当たりの投入費用]

Inputs

16

2-8 仮説の検証とPDCA

ロジック・モデル → 仮説の検証

PDCA



内部監査で支援
(組織の目標達成に向けて、諸活動の遂行状況を
検討・評価し、助言・勧告)

3-1 OECD諸国の一般運営費算定ルール

方法	項目別 交渉	ブロック フォーミュラ			競争 交渉
		実績増減 型	外形指標 連動型	業績連動型	
対象					
教育研究 一体	日本(旧 特会)	日本(教育研 究経費)	独(州) 米(州)	独(一部の州) 米(一部の州) フィンランド	日本(特別教 育研究) フィンランド (開発予算)
教育研究 分離			教・豪州 教・英 教・オランダ 教・仏 教研・スウェ ーデン	教研・豪州 研・英 研・オランダ	

3-2 米国・州の業績連動型交付金

調査年	数	業績連動型交付金を採用している州
1997年調査	10州 20%	Colorado, Connecticut, Florida, Kentucky, Minnesota, Missouri, Ohio, South Carolina, Tennessee, Washington
2001年調査	19州 38%	Arkansas, California, Colorado, Connecticut, Florida, Idaho, Illinois, Kansas, Louisiana, Missouri, New Jersey, New York, Ohio, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, South Dakota, Tennessee, Texas

Burke (2002)

- ①業績連動型交付金を最初に導入したのはテネシー州(1978年)。その後数は増えているものの、廃止した州もある(テネシー、ミズーリ州など継続している州も存在)
- ②業績連動型部分は一般の交付金のせいぜい5%以内であり、金額的なウェイトは低い
- ③配分に活用する業績指標の数は州によって様々。サウス・カロライナの場合、14。各基準は3段階で点数化(1,2,3)され平均値を算出。平均値により、大学を5段階で点数化し、点数の大小に応じて交付金を数%増減

3-3 テネシー州の業績指標

区分	評価項目	業績指標・評価方法	点数
1.アウトカム	総合的な教育成果	卒業生に対するテスト	15
	学科の評価	卒業生に対するテスト	10
	学位認証評価	認証されたプログラムの割合	15
2.学生満足度	学生・卒業生・雇用者調査	全国学生調査	10
3.成功率進級率	成功率・進級率	2年次へ進級した割合	15
4.州の総合計画	機関の戦略計画上の目標	質に関する定量的な目標の数	5
	州の戦略計画上の目標	アクセス等に貢献する目標数	10
	転入学生の円滑な受入	転入学生数	5
	就職	卒業生調査による就職数	N/A
5.評価	評価の試行	全国高等教育評価プロジェクトへの参加	5
	評価の実施	評価者の教育訓練、自己評価	10
合		計	100

(出所) Tennessee Higher Education Commission (2005)

3-4 豪州の主な教育・研究経費

高等教育支援法(2003年)等により包括的な改革を実施中

[教育: Commonwealth Grant Scheme (CGS)]

- ・2005年度より新しい算定ルール
- ・毎年連邦政府と各大学の間で連邦政府が支援する定員数を交渉により決め、協約を締結(定員超過等について弾力措置有)
- ・交付金は学科別の定員数に学科別の連邦政府拠出額を乗じて算出

[教育: Learning and Teaching Performance Fund (LTPF)]

- ・2006年度より実施されている業績連動型交付金

[研究: Research Training Scheme (RTS)]

- ・業績指標(論文数、研究収入、学位取得数)により配分(8大学で70%占有)
- ・研究の質等を評価して資金配分する仕組みを検討中(2009年度導入目途)

3-5 LTPFの基本的な仕組み

- (1)医療、人文、法経、科学の4分野別に7つの業績データを収集
 - ・学生満足度: ①取得した技能、②教員の質、③受講科目の質
 - ・アウトカム指標: ④フルタイムの就職率、⑤研究に進んだ割合
 - ・成功指標: ⑥単位取得率、⑦2年次での在籍率
- (2)上記の元データから所在地の失業率など属性による影響を取り除き(回帰分析等)、調整済業績データを算出。各データを標準化して、比較可能な単一の「スコア」を算出
- (3)専門家パネルは計算の妥当性を検証するとともに、各大学への資金配分案を教育大臣に勧告
- (4)教育大臣が最終的に配分を決定

[初年度(2006年度)の配分結果]

- ・総額5,400万豪ドル(CGS総額の2%程度)
- ・40大学中13大学が受給(1.1~10.4百万豪ドル)

3 - 6 CGSの現状と教訓

1. 2006年にパブリック・コメントを含めレビューが実施され、2007年度予算に改善策(配分の基礎となる分野の数を14から7へ半減、定員超過へのペナルティ廃止)

2. CGSの交付額は毎年増えているが、物価や賃金の上昇に追いついていないとの批判が強い

3. 学科別の連邦政府拠出金はフルコストではない。教育コストに対する拠出金の割合は、学科により異なるが、7割程度と推計される(UNSWの例)

予算は毎年の政治経済情勢に左右されるため、交付金の伸びを一律にインデックス化するのは難しく、また、教育コストの構造は大学により様々。こうした状況で、学科毎の相対的なコスト差と学生数を基準に配分する仕組みは、合理性と透明性がある

3 - 7 英国のRAEと交付金

- (1)一般研究費は、研究評価等に基づき、選別的に配分
- (2)配分は、基本的には、常勤の研究スタッフ数、相対コスト、評価ウェイトの3つの指標に基づく
- (3)評価ウェイトを決めるのが研究評価(RAE)。RAEでは、大学別68研究分野別に、専門家によるパネルが7段階で評価し、上位2段階の評価を得た機関のみ交付
- (4)評価を受けたい機関は、教員データ、研究者毎の4つの研究業績、組織情報、研究資金獲得金額等を提出
- (5)RAEは、1989年、1992年、1996年、2001年に実施。次は2008年

- ①RAEはいくつかの問題を抱えているものの、基本的には成功
- ②研究費を選別的に配分することについてはほぼコンセンサス

3-8 業績連動型交付金制度の評価

[Burke and Modarresi (2000)]

- ・米国では、業績連動型交付金の是非について、意見は二分
- ・アカウントビリティの目的は会計上の妥当性から業績の証明へ
- ・特に学部の教育のアウトカムをどうやって測るかについての共通認識の欠如
- ・効率性が重視される一方、平等や選択の自由がしばしば軽視
- ・業績連動の必要性はあるものの、それにはコストがかかる
- ・業績指標の数が多すぎる(必要不可欠なものを選択すべき)

[Morgan (2004)]

- ・英国のRAE(研究活動評価)に対して強い反対意見は少ない
- ・ただし、研究評価には様々なコストが生じている

[Liefner (2003)]

- ・スイス、イギリス、アメリカについて、各国の大学にインタビュー等を実施
- ・連動型交付金の導入と大学の成功についての因果関係は弱い
- ・モチベーションの高い人材がいる大学は、資源配分方法に関わらず成功する
- ・経済社会の要請に迅速に対応するための手助けになる

3-9 評価に基づく資源配分が難しい理由

1. 正確な業績・評価情報の不足(コスト大)

2. 評価と予算の目的・機能の不整合

- ① 評価結果は資源配分について何も語らない
- ② 結果よりお金が重要(評価情報の操作)
- ③ 評価は事後・経営、予算は事前・政治

4-1 交付金配分に関する先行研究

島一則(2003)「国立大学間の資金配分方式」

- ・提案されていた法人化後の算定ルール案に基づき配分を試算
- ・算定ルールは法人化前の配分と大きく変わらないように設計されていることを確認
- ・教育事業費(1998年度)について、学生数・学科別単価を用いて配分すると実績と比べて平均37%乖離する

吉田香奈(2003)「国立大学予算の配分システム」

- ・人件費を除く消費的支出(1996年度)について、学生数・学科別単価を用いて配分
- ・現行と比べて、旧帝大、単科旧官大、新設大(医)、新設大(教)は予算が不足し、旧官大(医有)、新制大、旧女高師は増大

21

4-2 シミュレーションの目的と前提

1. 運営費交付金を教育費と研究費に分離する
2. 運営費交付金を現在の実績増減型の配分から外形指標連動型や業績連動型の配分に変更した場合のシミュレーションを行う
3. 複数の配分ルールによりシミュレーションを行い、ルールの相違と配分結果の関係を分析

[基本的な前提]

- ①各大学の2006年度決算データより、大学本体に係る教育総経費と研究総経費を推計(付属病院分・付属学校分を控除)
- ②上記の収益額ベースの計数を交付額ベースに換算し、シミュレーションに使う教育総経費と研究総経費を算出

4-3 教育経費のシミュレーション

試算1：学生数基準による配分

- ①人文系、教育系、理工系、医科単科大学の教育総経費を学生収容定員で除した学生一人当たり単価(平均)を算出
- ②4科目別の単価に各大学の学生数を乗じて補正学生数を算出
- ③全大学の補正学生数の合計に対する各大学の補正学生数の比率で教育総経費を按分する

試算2：教育業績基準

- ①3つの業績指標(教育経費伸率FY2004→06、学生当たり教育経費FY2006、教育GP獲得数FY2003～07)により各大学を4段階で評価(平均値より上位・下位をそれぞれ2段階)
- ②上位から120%、100%、50%、0%の重みを各大学の補正学生数に乗じて業績補正学生数を求め、これに基づき教育総経費を配分

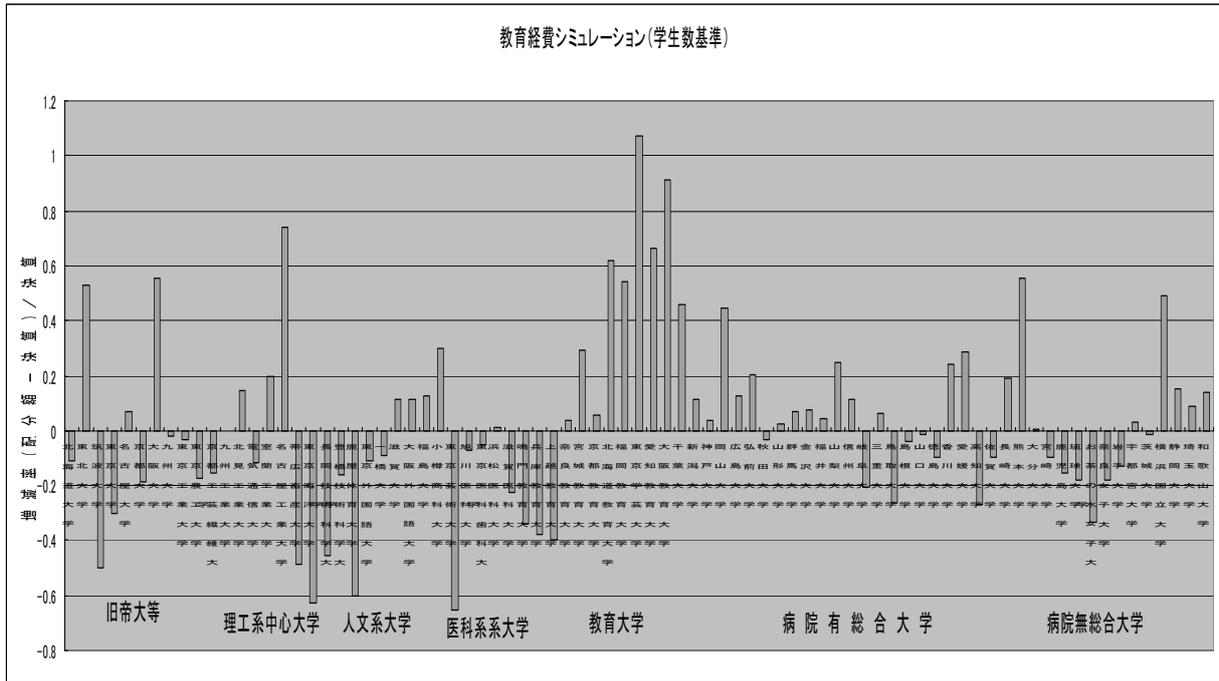
試算3：学生数基準90%＋教育業績基準10%

4-4 科目別教育単価

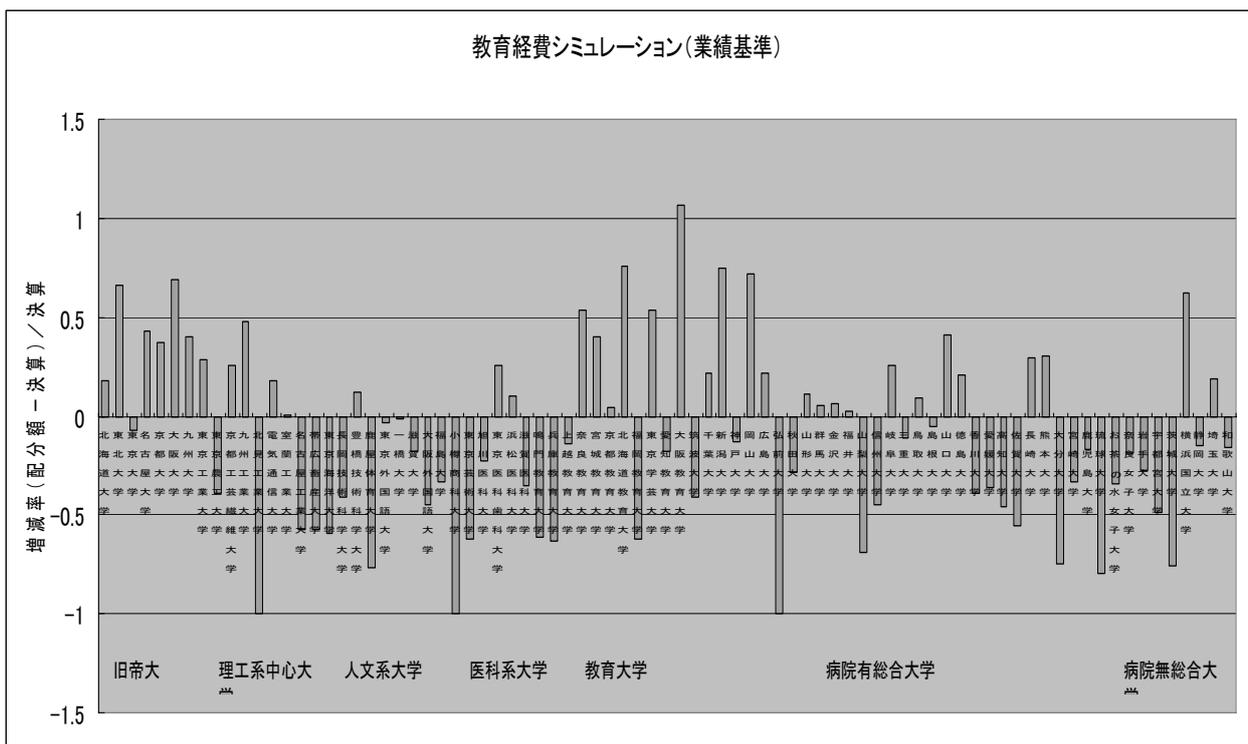
学生定員(学部・大学院合計)当たりの教育単価(千円)

科目	該当する全ての大学を対象				シミュレーション	
	大学数	最小値	最大値	平均値	大学数	平均値
人文系	8	428	1,607	784	6	526
理工系	12	348	1,617	783	6	629
教育系	11	728	2,000	1,136	11	1,136
医科系	4	1,042	1,354	1,177	4	1,177

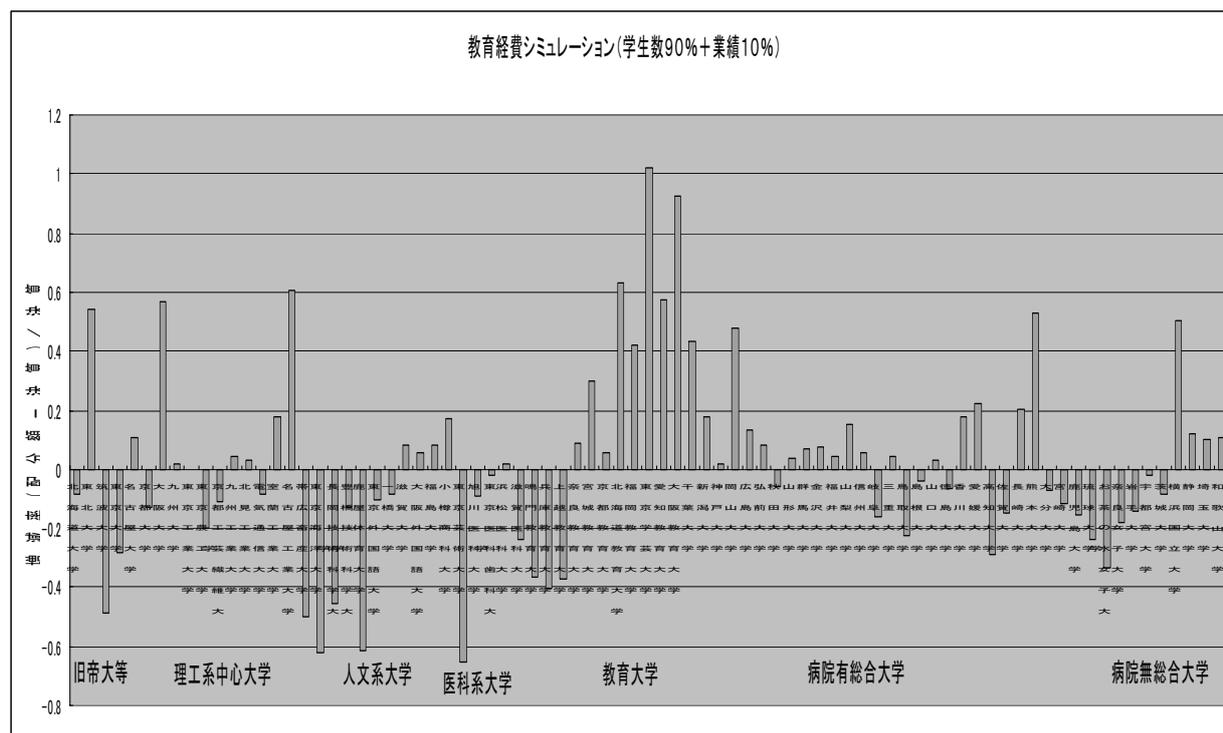
4-5 試算1：学生数基準



4-6 試算2：教育業績基準



4-7 試算3:学生数90%+業績10%



4-8 シミュレーションのポイント

1. 学生基準では、実際の教育コストが平均の教育単価より低い大学ほど交付額が多くなるが、試算による配分額の実績額に対する乖離率は、大学類型別に大きな差がある。特に教育系大学の乖離率が高い(教育単価のばらつきが大きい)

乖離率 人文系: $\Delta 17\%$ 理工系: $\Delta 15\%$ 旧帝大系: $\Delta 11\%$
 医科系: $\Delta 8\%$ 総合大学: $+5\%$ 教育系: $+30\%$

2. 教育業績基準では、学生基準の場合と比べて交付額がマイナスとなった大学が多いが、プラスとなった大学はばらついている

4-9 研究経費のシミュレーション

試算1: 教員数基準による配分

○科目別教員一人当たり単価(平均)から算出した補正教員数を基準に配分

試算2: 教員数+博士学生数基準

試算3: 科学研究費獲得額基準

○科学研究費の平均獲得額(FY2004~06)のシェアで研究総経費を配分

試算4: 研究業績基準

○2つの業績指標(教員一人当たり科研費獲得額、分野別論文引用度)により各大学を4段階で評価し配分(教育業績基準と同様の方法)

試算5: 教員基準50%+業績基準50%

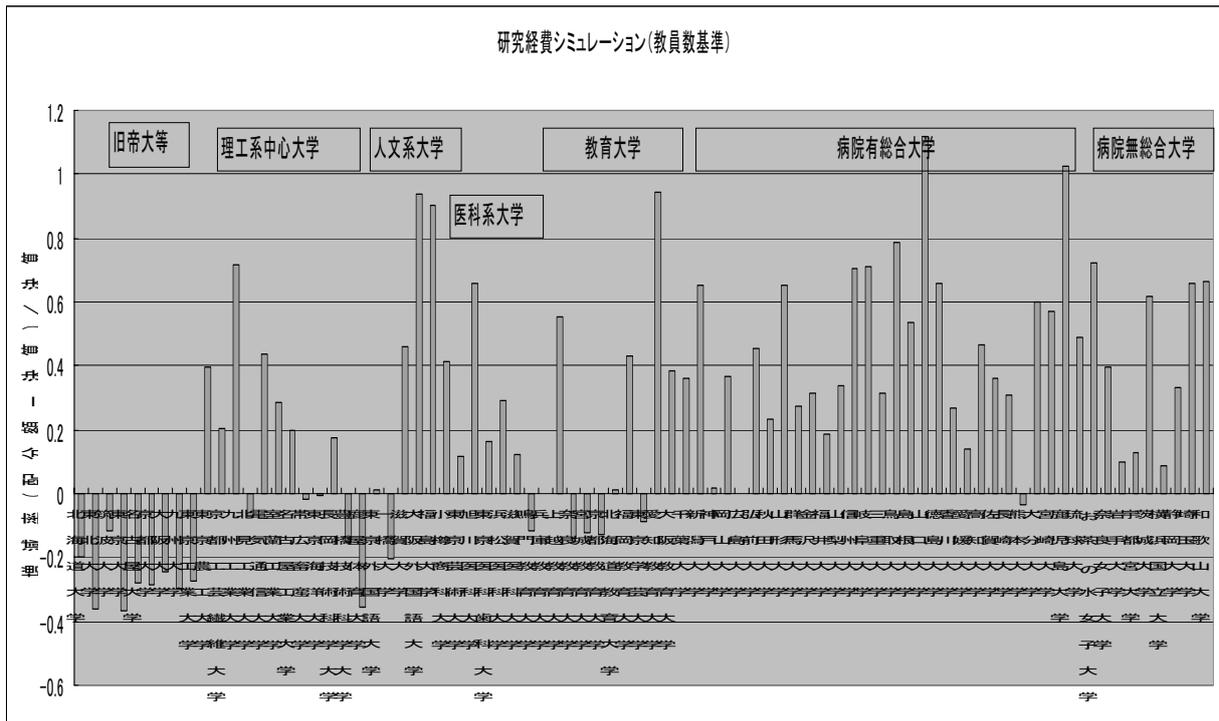
試算6: 研究費実績50%+業績基準50%

4-10 科目別研究単価

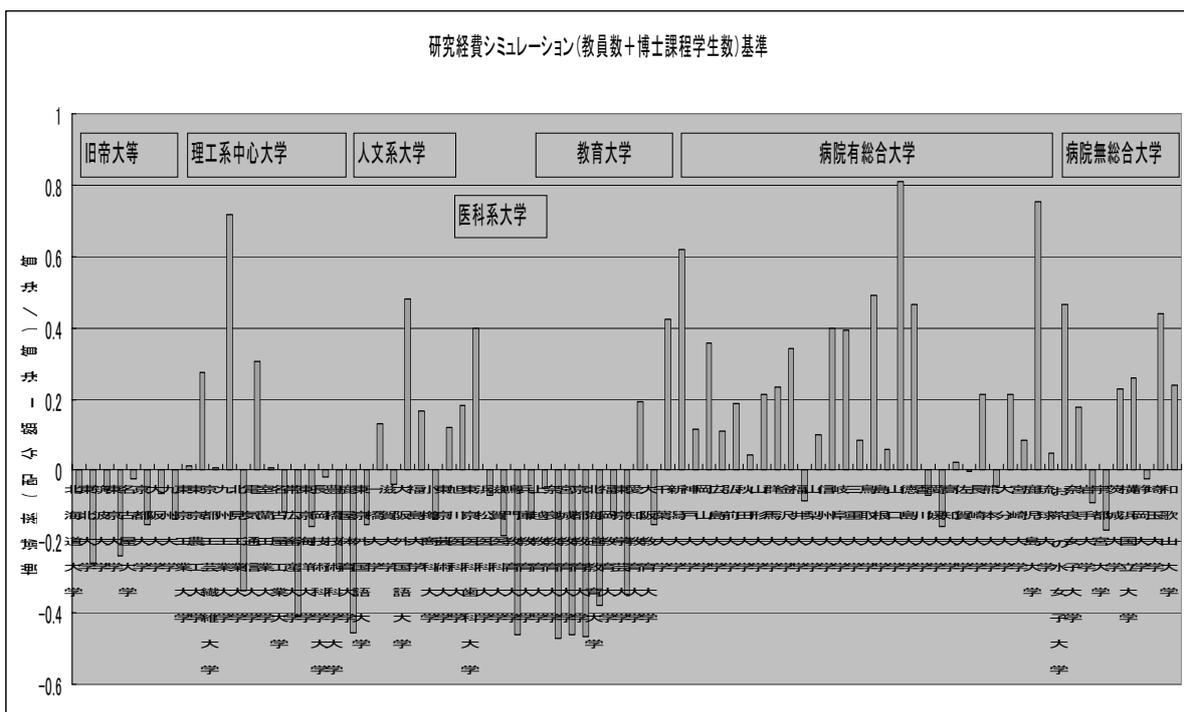
教員当たりの研究単価(千円)

科目	該当する全ての大学を対象				シミュレーション	
	大学数	最小値	最大値	平均値	大学数	平均値
人文系	8	2,393	5,712	4,050	6	3,548
理工系	12	7,034	13,978	9,225	6	7,885
教育系	11	2,389	5,222	4,236	11	4,236
医科系	4	7,036	10,462	9,122	4	9,122

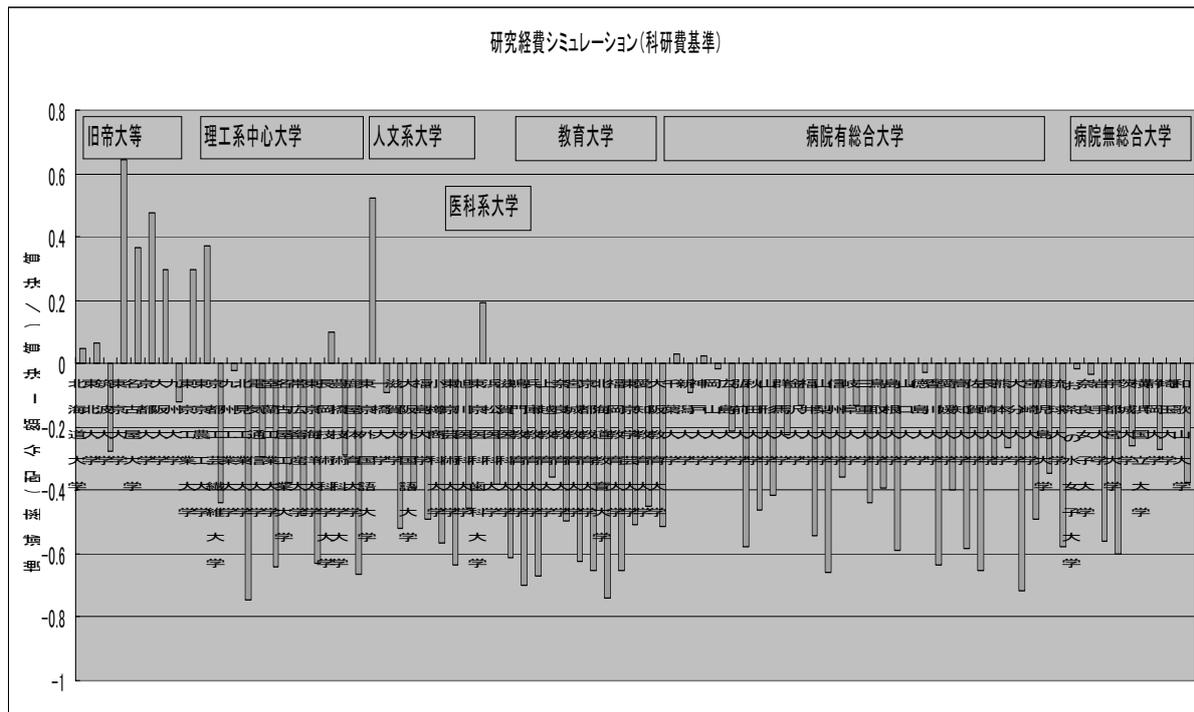
4-11 試算1: 教員数基準



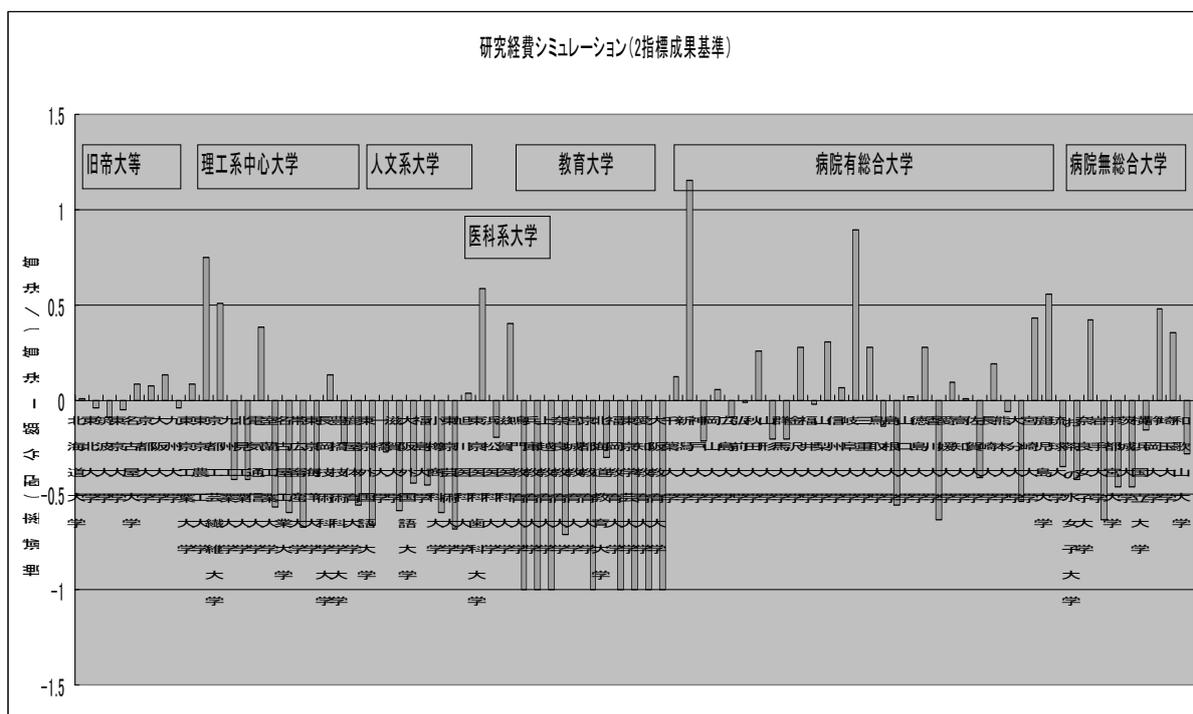
4-12 試算2: 教員数+博士課程学生数基準



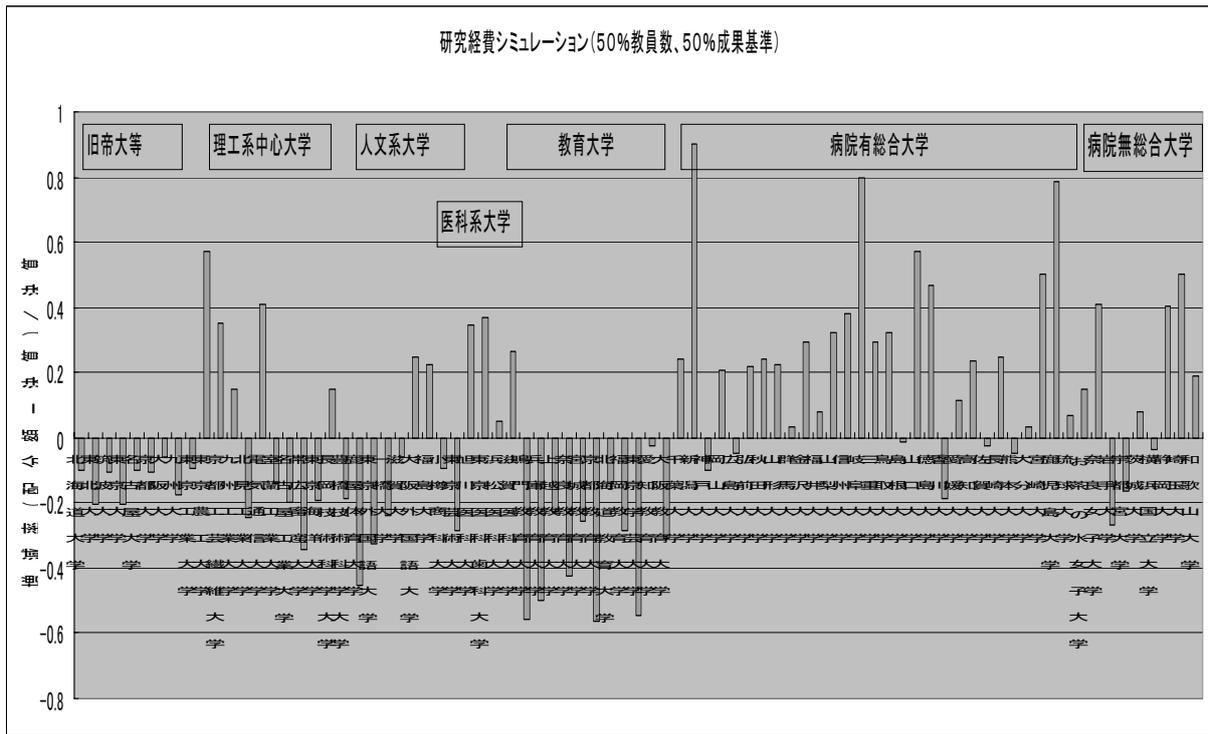
4-13 試算3: 科学研究費基準



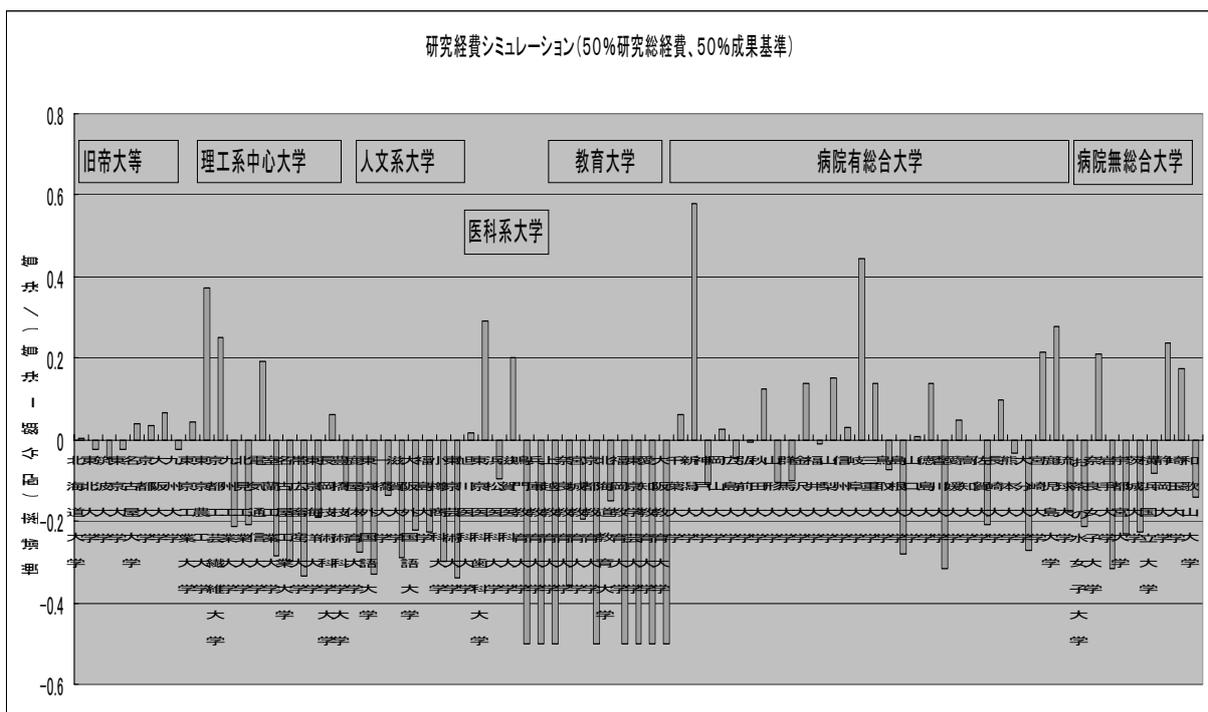
4-14 試算4: 研究業績基準



4-15 試算5:教員数50%+業績50%



4-16 試算6:研究費実績50%+業績50%



4-17 シミュレーションのポイント

算定ルールによって結果が大きく異なるが、それは大学の類型や特徴による

- ①教員数基準では、旧帝大以外の大学はほぼ増額
- ②教員数+博士学生数基準では、旧帝大に加えて、多くの理工系、教育系はマイナス配分
- ③科研費基準では、旧帝大が一人勝ち
- ④業績基準では、教育系、人文系、理工系の半数は減額。これらの以外の大学は、増額となる大学と減額となる大学が混在
- ⑤教員数50%+業績50%基準では、教育系、旧帝大、人文系・理工系の半数は減額
- ⑥研究費実績50%+業績50%基準では、教育系、人文系、理工系の半数は減額、その他は増減が混在

4-18 交付金配分の増減率の相関係数

	教1	教2	教3	研1	研2	研3	研4	研5	研6
教1:学生	1.000								
教2:業績	0.408	1.000							
教3:学生+業	0.991	0.525	1.000						
研1:教員	0.040	-0.15	0.015	1.000					
研2:教員博士	-0.04	0.127	-0.02	0.753	1.000				
研3:科研費	-0.05	0.439	0.168	-0.19	0.294	1.000			
研4:業績	-0.13	0.241	-0.09	0.143	0.486	0.438	1.000		
研5:教員業績	-0.08	0.095	-0.06	0.674	0.790	0.224	0.828	1.000	
研6:実績業績	-0.13	0.241	-0.09	0.143	0.486	0.438	1.000	0.828	1.000

5 - 1 結論：問題の整理

1. 現在の運営費交付金配分ルールは、
 - ①配分の公平性等を検証できず透明性が低い
 - ②効率化や質向上へのインセンティブが乏しい(インプットとアウトプット・アウトカムを比較できない)
※例えば、学生や教員基準でより多い交付金を得ていても、業績が高ければよいが、それを検証できない

2. 現在の教育・研究評価は、それぞれの大学毎のプロセスの評価が中心であり、大学横断的にアウトプットやアウトカムを測る仕組みになっていない(同じ種類の大学間でも比較できない)

5 - 2 結論：今後の課題

1. 成果や業績を重視するのであれば、大学間の公平・公正な競争環境をつくるのが前提。改革の方向はハイブリッド型(外形指標+業績指標の両方を基準)の運営費交付金を導入することである。
2. 交付金を教育費と研究費に分けて、異なるルールにより配分
3. 教育・研究の質やアウトカムをどうやって測るかについて議論を行い、業績データを蓄積
4. 業績連動型交付金には技術的問題に加えて副作用がある。更なる研究と検討が必要(研究>教育)

第5章 私立大学と「公共性」—日米比較の試み—

森 利枝

はじめに

本稿の背景にある基本的な問題関心は、私立高等教育機関の「公共性」はいかに実現されているのか、あるいはいかに実現されるかというものである。また本稿は、高等教育機関、特に私立校等教育機関の「公共性」が、維持し促進すべきものならそれはいかにしうるかということと、高等教育機関の「公共性」と「自主性」のバランスはいかにありうるかを問うものでもある。このような問題関心は、私学高等教育研究所が日本私立大学協会に附置されて以来の研究課題である「私立大学とは何か」という大きな問いの一部をなすものである。

この、私学高等教育研究所としての研究テーマの一環という性質を踏まえ、本稿では主としてわが国の高等教育機関の管理運営に焦点を当てながら、私立大学の公共性を性格づける外的要因に着目し、それら外的要因の日米比較を試みることによって、私立大学の自主性と公共性の適正な共在を考える手がかりを得ることを目的とする。

1 私立学校法と公共性

本稿では、わが国における私立大学の公共性を形成する外的要因として、まず私立学校法における役員構成に関する規定に着目する。

知られているように、現在の私立学校法の原型は第2次世界大戦後に制定されたものである。私立学校法は、それまでの私立学校令に替わり私立学校を法的に位置づけ、またその性格を外面から形成するものであったといえる。また、その制定の過程にはアメリカ教育使節団と日本側の教育刷新委員会の協同があったとされている¹。そしてその立法に当たっては、私立大学の自主性と公共性を高めるということが旨とされた。じっさいに、現行の私立学校法は第1条として「この法律は、私立学校の特性にかんがみ、その自主性を重んじ、公共性を高めることによつて、私立学校の健全な発達を図ることを目的とする」と定めている。そのために、具体的に盛り込まれた要素としては次の5点を挙げることができよう。

1. 財団法人制を廃し学校法人制をいれること
2. 文部（科学）省は私立学校の「監督」庁ではなく「所轄」庁であるとする
3. 学校法人が収益事業を行いうると定めること
4. 校長を理事とすることを定めること
5. 私立学校の役員が特定の同族によって占められることを抑制すること

上記のうち、特に「自主性を重んじる」ために盛り込まれた要件は2と3であり、「公共性を高める」ために盛り込まれたのが1、4、5の要件である。これら「自主性を重んじる」要件と、

「公共性を高める」要件はすべて私立学校法の条文として実現されている。

以下に 38 条全文を引いたが、ここに見られるように、役員構成に関して上掲 5 の、私立学校の役員が特定の同族によって占められることを抑制するという要件は、38 条 3 号の 7 として、私立学校の設置主体である学校法人に関し「役員のうちには、各役員について、その配偶者又は三親等以内の親族が一人を超えて含まれることになつてはならない」ことが定められている。

私立学校法

第 38 条 理事となる者は、次の各号に掲げる者とする

- 一 当該学校法人の設置する私立学校の校長（学長及び園長を含む。以下同じ。）
- 二 当該学校法人の評議員のうちから、寄附行為の定めるところにより選任された者（寄附行為をもつて定められた者を含む。次号及び第四十四条第一項において同じ。）
- 三 前二号に規定する者のほか、寄附行為の定めるところにより選任された者
 - 2 学校法人が私立学校を二以上設置する場合には、前項第一号の規定にかかわらず、寄附行為の定めるところにより、校長のうち、一人又は数人を理事とすることができる。
 - 3 第一項第一号及び第二号に規定する理事は、校長又は評議員の職を退いたときは、理事の職を失うものとする。
 - 4 監事は、評議員会の同意を得て、理事長が選任する。
 - 5 理事又は監事には、それぞれその選任の際現に当該学校法人の役員又は職員（当該学校法人の設置する私立学校の校長、教員その他の職員を含む。以下同じ。）でない者が含まれるようにしなければならない。
 - 6 役員が再任される場合において、当該役員がその最初の選任の際現に当該学校法人の役員又は職員でなかつたときの前項の規定の適用については、その再任の際現に当該学校法人の役員又は職員でない者とみなす。
 - 7 役員のうちには、各役員について、その配偶者又は三親等以内の親族が一人を超えて含まれることになつてはならない。
 - 8 学校教育法第九条（校長及び教員の欠格事由）の規定は、役員に準用する。

（斜体部改正昭和 36 年・下線部追加平成 16 年）

昭和 24 年に定められた私立学校法には、平成 16 年の改正により 3 号に 4、5、6 が追加されている。したがって成立時、現在の 3 号の 7 は 3 号の 4 であった（それ以前には昭和 36 年に改正がなされているが、そのときは 1 項に「以下の各号に」とあったものを「次の各号に」に修したに過ぎない）。

この、成立当時の 3 号の 4 について、立法の趣旨は以下のように説明されている。「本条は、民法の一般財団法人については存在しない規定である。（…略…）第 4 項は、私立学校の公共性を高めることによってその健全な発達を目的とする本法の根本精神からして、多少従来の実情に副わないものが存するとしても、学校法人の同族支配というような封建的な役員組織をこの際払拭することが、民主国家における公共の福祉に副うゆえんであるという趣旨に

おいて設けられたものである。」²

この説明にあるように、学校法人の役員において同一親族が過度に高率に存在することへの規制、すなわち同族支配の排除は私立学校の公共性を高めるといふ、私立学校法の「根本精神」を実現させるための規制であったと見ることができる。

では、この、理事会における親族に関する規定は、アメリカではどのようにになっているのだろうか。

2 アメリカにおける高等教育機関の公共性

2.1 理事会と親族に関する規定

そもそも、アメリカには親族が理事会の中心となって運営する高等教育機関は少ない。1970年代から徐々にその数を増している営利大学(for-profit universities)の経営母体が親族経営の企業である場合に、親族による経営に類似の例が認められるのみである。しかし、理事等の役員に限らず、高等教育機関内でその職員が親族に利益を供すること、あるいは利益を供していると解釈されうるようなことは「利害の摩擦 (conflict of interest)」として退けるという原則は共有されていると言ってよいだろう。たとえば、ミズーリ大学(University of Missouri)では、大学の理事会(board)に関して「利害の摩擦に関する理事会の方針」を定めている。以下関係部分を訳出して示す。

ミズーリ大学・利害の摩擦に関するボードの方針

4 ボードの構成員は、専任・兼任の別を問わずミズーリ大学に雇われてはならない。この規定はボードの構成員である期間と、離任後2年間にわたって適用する。

5 ボードの構成員と血縁ないし婚姻関係にある者は、当該ボード・メンバーがその職にある期間中は、ミズーリ大学の職員、教員その他被雇用者として雇われてはならない。

ここで例に引いたミズーリ大学は州立大学であるが、理事会内部に限らず学内では理事会の外にも理事の親族を雇用しないという原則は、基本的に私立大学にも共有されていると考えられる。

2.2 アクレディテーション基準に見られる「不偏不党」

前述したように、アメリカにおいては名目的・実質的にも親族経営による高等教育機関というものはほとんど存在しない。そのため、アクレディテーション基準にボード内の親族に関する規定は見られない。これに対して、高等教育機関の「不偏不党」は、理事会に関する基準の他に「誠実性：integrity」にかかわる基準に盛り込まれる傾向にあると見ることができる。ここでいう不偏不党とは、宗教上、政治上、経済上の不偏不党である。もちろん宗派が高等教育機関の設立母体になることは伝統的に認められてきたことであるし、設置者と高等教育機関が経済的な紐帯で結ばれていることはいうまでもない。一般に、各高等教育機関と宗派、あるいは資金提供団体との関係は、おのおのの機関の使命との兼ね合いで、機関ア

クレディテーションにおいて適切性が評価されるというのが原則であると考えてよい。

ここに見られるように、高等教育機関の不偏不党を担保する仕掛けとしては地域アクレディテーション団体による機関アクレディテーションが一定の機能を果たしている。その際、高等教育機関に公共性を求めているアクレディテーション基準は、各地域アクレディテーション団体が持つ「誠実性:integrity」に関わる項目と、「組織運営(ガバナンス)」に関わる項目の中に見いだすことができる。以下、具体例を見ていくことにしたい。

知られているように、アメリカの機関アクレディテーションは機関の自発的な最低基準の設定と運用を期して、全米を図1にみられる6つの地域に分けて行われている。各地域に協会があって、それぞれがアクレディテーション基準を設けて運用している。その内容は相互に似通ってはいるが、若干の差異がある。

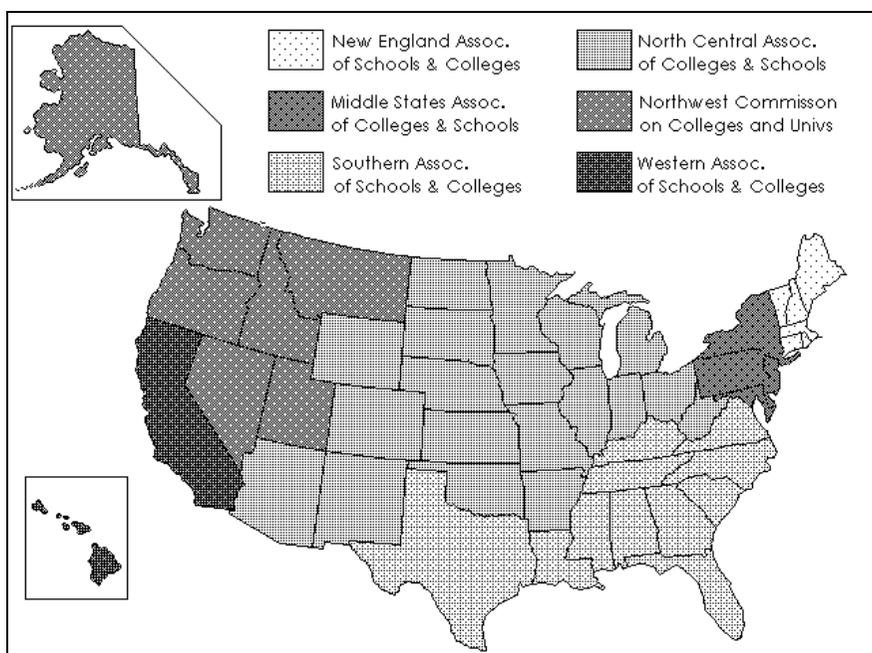


図1:地域アクレディテーション分担地域

地域アクレディテーション団体のうち、カリフォルニアとハワイに存在する学士以上の学位を授与する機関的確認定を担当している西部協会(WASC-Sr.)では、アクレディテーション基準の誠実性およびガバナンスに関わる項目において、以下のように定めている。

WASC-Sr.アクレディテーション基準

■基準 1.6

機関は、政治組織・企業組織・宗教組織の支援を受けている場合あるいはそれに所属している場合にあっても、教育をその第一の使命とし、学術機関として適切な自治のもとに運営さ

れるものであること。

■基準 3.9

機関には独立したガバナング・ボードまたはそれに類似の組織を設定すること。この組織は規則上・被信託上の権限を以て、機関の誠実性・方針・CEO の雇用と評価を含む運営に対し、適切な監督を行うこと。

6 地域中最大の面積と最多の機関を担当している北中部協会（NCA）のアクレディテーション基準では、「使命と誠実性」に関わる項目として次のように定められている。

NCA アクレディテーション基準

■基準 1d

組織(organization)のガバナンスと運営の構造は、効果的なリーダーシップを促進し協働を支援することによって、組織が使命を果たすことを可能にするものであること

■基準 1e

組織は誠実性を維持し保護すること

南部協会（SACS）では、機関のガバナンスに監視定価のような基準を設けている。

SACS アクレディテーション基準

■基準 3.2.4

ガバナング・ボードは、政治的・宗教的その他の外部機関からの不当な影響力下になく、また機関をそのような影響力から護るものであること。

■基準 3.2.13

機関に関係する団体で、機関の統治下でないものと機関との間には契約等の正式な合意を締結して(1)機関と団体の関係を明記しかつ(2)その関係において発生する義務を明記すること。いかなる場合でもその関係は機関の使命に沿ったものであること。

6 地域中地域内の高等教育機関の密度が最も低い北西部協会（NWCCU）では、現在アクレディテーション基準の改定を検討しているが、現行の基準ではガバナンスに関して以下のように定めている。

NWCCU アクレディテーション基準

■基準 6.B.1

（ガバナング）ボードは、公共の利益および機関の多様なステイクホルダー(constituencies)を適切に代表し、機関の被雇用者による支配的な代表を受けないこと。学長は職務上ボードの構成員となることはできるが議長にはなれないこと。ボード構成員の継続と交代に関する方針が定められていること。

6 地域中アクレディテーション団体としては最長の歴史を持つニューイングランド協会（NEASC）は、ニューイングランド地域 6 州を分担している。NEASC のアクレディテーション基準では、ガバナンスの項目に以下のように定められている。

NEASC アク্রেディテーション基準

■基準 3.2

ガバニング・ボードは、規則に則って設置され、機関の質と誠実性に関する最終的な責任を負うこと。ボードは機関の最良の利益のために活動できるに足る独立性を持つこと。ボードの構成は、公共の利益を代表しかつその責務を果たすに必要な分野の能力を反映するものであること。構成員のうち機関と経済的な利益関係にある者（被雇用者、株主、財団の長を含む）が半数を超えないこと。構成員は被信託者としてその責務を理解・受容・遂行し、利益の衝突なく誠実に活動し機関がその目的を達するための最良の利益を優先すること。

最後に、東海岸中部の7州を担当する中部協会（MSA）では、アクレディテーション基準においてリーダーシップとガバナンスに関して次のように規定するに加えて、この規定に対するアクレディテーション機関としての公式の解釈においても同様に下記のように記している。

MSA アク্রেディテーション基準

■基準 4 リーダーシップとガバナンス【基礎的要素】

- ・ガバニング・ボディはステイクホルダー(constituent)と公共の利益を代表することができ、かつその使命を遂行するに適切な規模であること。またその被信託者としての責務を確実に果たすための経験を積んだ構成員を擁すること
- ・ガバニング・ボディの議長が機関のCEOでないこと

■基準 4 リーダーシップとガバナンス【解説】

高等教育機関のガバニング・ボディの構成員は機関に対して一切の経済的利益関係にないのが通例である。仮に利益関係にあった場合には、構成員はそれらの報酬や契約が機関の学問的・経済的誠実性を損なうほど過大なものでないことを証明できて然るべきである。

これらの各地域アクレディテーション団体の基準の抜粋に見られるように、アメリカの機関アクレディテーションにおいて高等教育機関の不偏不党を保証しているものは、教学のための組織としての機関の誠実性及び使命の重視と、理事会というガバニング・ボードの自律性である。これらの3要素が相互に影響して、高等教育機関の不偏不党、ひいては公共性が保証されていると見ることができる（図2参照）。

ただし、これらのアクレディテーション基準の項目は、他の項目がそうであるようにきわめて定性的である。本稿で先に見た、わが国の私立学校法に見られるような親族に関する三等親以内2名以内といった数値による規制はなく、あらかじめ定められる基準は大綱的なものにとどめておいて、基準の運用や解釈において、個別のケースに合わせて規制力を高めるという実践方法方法は、公立・私立（営利、非営利を含む）の双方の機関の適格認定を1種類の基準でカバーするというアメリカの機関アクレディテーションに特徴的な側面であると指摘できる。たとえば近年、ニューイングランド地域のある営利大学において、前学長がボード・メンバーに退き、その息子が学長職を襲ったというケースがあった。この大学に対し、NEASCではアクレディテーションの否定に向けた動きを示し、それを受けた大学側が執行部人事の改善を行い、新学長を前学長の親族以外から選任するという方針転換を行ってアク

レディテーションの継続を受けるに至ったというケースが見られた。このときに学長職の世襲を阻んだのは、たとえば「学長職の世襲を禁ずる」といったような細かい規定ではなく、先に参照した公共性を代表することを定めたガバナンスに関するアクレディテーション基準や、機関の誠実性、使命などに照らして不適切であるというアクレディテーション団体側の評議会の解釈であり判断であったことに着目すべきであろう。

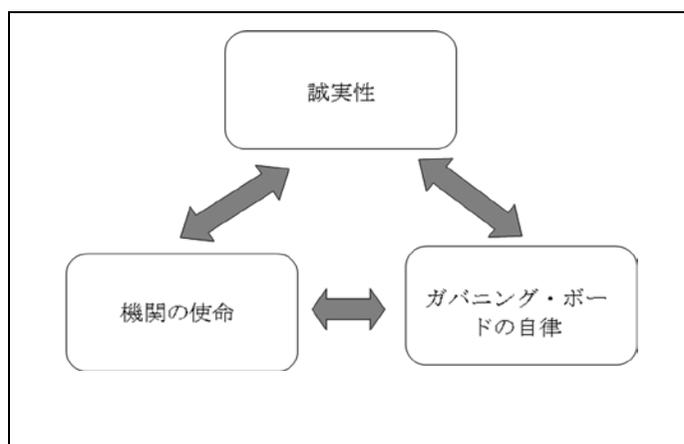


図2 米国機関アクレディテーション基準に見る公共性の維持の要素

2.3 私学法とアクレディテーション基準

ここで、高等教育機関の公共性を担保する実質的な仕組みとして、わが国の私立学校法とアメリカのアクレディテーション基準の性格の違いを検討してみたい。

まずわが国の私立学校法は、監督庁ならぬ所轄庁であるとはいえ、行政が学校の営為を抑制し、そのために定量的になりがちである。このような定量的な規制があると、定められた量の範囲内の管理運営が可能になる。その典型的な例が役員の世襲である。

ひるがえってアメリカのアクレディテーション基準は、粗密はあるにせよ機関の自己規制が建前である。ここには先述のように、公私にまたがった各機関の文脈に合わせた解釈が可能で、したがって定性的なほうが便利であるという背景が指摘できる。それでいながら、基準に解釈の余地が大きく留保されているため、評価を受ける側が基準の運用に異を唱えにくいという特性もある。このように、一見緩やかに定められているアメリカのアクレディテーション基準のほうが、高等教育機関の公共性の担保においては、厳格な運用が可能になる局面があると考えることができる。

ただし、ここで見たわが国の私立学校法は法であり、いっぽうアメリカのアクレディテーション基準は高等教育機関への影響力は大きいものの、成り立ちとしては高等教育機関によって自発的に選択された業界内のルールである。これら2者は、実質的な効用のいかんはともかく、規制としての在り方の性格は異なっている。そこで次項では、わが国の認証評価制度に関して、公共性を維持する仕組みとしての機能がいかに期待されるのかを知るために、

アメリカのアクレディテーション基準から抽出された誠実性、使命、ガバニング・ボードの自律性について、各認証評価機関の機関別認証評価基準の内容を検討することにする。

3. 日本の認証評価基準と「公共性」

機関別認証評価基準の比較検討は、評価の実効性を検証する包括的な論功の中ですでに羽田によってなされている³。ここでは公共性の担保の問題に限って、基準の項目を見直すことを試みる。具体的には、大学基準協会の「大学基準」、大学評価・学位授与機構の「大学評価基準【機関別認証評価】」日本高等教育評価機構の「大学評価基準」それぞれにおいて、機関の使命、ガバナンスの自律性について、言及されている部分を抜粋し、さらに誠実性についてどのような考えが読み取れるか検討する。

大学基準協会（「大学基準」のうち「学士課程基準」）

■機関の使命

○1(1) 大学は、高度の教育機関及び学術の中心機関として、「学問の自由」を基礎に、有為な人材を育成し学問の進歩と社会の発展に貢献するという使命を担っている。学部・学科及び学士課程は、それぞれの専攻に係る専門の学芸を教授するとともに、幅広く深い教養及び総合的な判断力を培い、豊かな人間性を涵養することを目的としている。

■ガバナンス

○管理運営に関する規定の整備とその運用に当たっては、理念・目的の実現、民主的かつ効果的な意志決定、学問の自由等に十分に配慮しなければならない。

上記の基準に見られるように、機関の使命に関してもガバナンスに関しても、学問の自由を強調していることが大学基準協会の大学基準の特徴である。なお、機関の使命は法令である大学設置基準における教育課程の編成方針と共通していることが分かる。「誠実性」については直接の言及はないが、「学問の自由」や「民主的運営」を強調した、CIEの強い影響が見て取れる基準作りに、戦後の高等教育の理想を読み取ることができる。ここで強調されている「学問の自由」や「民主的運営」といった理想を維持することを以て大学の誠実性と解釈することもできるだろう。

大学評価・学位授与機構（「大学評価基準【機関別認証評価】」）

■機関の使命

○1-1 大学の目的（教育研究活動を行うに当たっての基本的な方針、達成しようとしている基本的な成果等）が明確に定められており、その内容が、学校教育法に規定された、大学一般に求められる目的に適合するものであること。

■ガバナンス

○11-1 大学の目的を達成するために必要な管理運営体制及び事務組織が整備され、機能していること。

■11-1-② 大学の目的を達成するために、学長のリーダーシップの下で、効果的な意思決定が行える組織形態となっているか。

上記の大学評価基準及び評価の観点からは、大学評価・学位授与機構においては、機関はみずからの使命を自覚することが求められており、その内容は各高等教育機関の裁量に全面的に任されていて、学校教育法に適合するものであることといった規定以上の規定はないことが知れる。また、ガバナンスとは管理運営事務組織の編成および活用によって達成されるものと考えられていることが看取される。これらの規定から、高等教育機関の誠実性に関する理念を読み取ることは困難であるが、「遵法」をもって大学評価・学位授与機構の基準に見られる誠実性と捉えることは可能かも知れない。

日本高等教育評価機構（大学評価基準）

■機関の使命

□1-1 建学の精神・大学の基本理念が学内外に示されていること

□1-2 大学の使命・目的が明確に定められ、かつ学内外に周知されていること

■建学の精神・大学の基本理念を踏まえた、大学の使命・目的が明確に定められているか

■ガバナンス

□大学の目的を達成するために、大学及びその設置者の管理運営体制が整備されており、適切に機能していること。

■誠実性（「社会的責務」として）

□11-1 社会的機関として必要な組織倫理が確立され、かつ適切な運営がなされていること。

日本高等教育評価機構の大学評価基準は、アメリカのアクレディテーション基準をニューイングランド協会（NEASC）の例を中心に研究し、その成果を下敷きに作られたものである。そのような成立の背景もあり、「誠実性」の項目をわが国の文脈に合うように咀嚼した「社会的責務」の項目に、機関の倫理の問題が言及されている。大学評価基準において倫理に言及しているのは3機関中日本高等教育評価機構のみである。また、機関の使命に関する基準を見ると、日本高等教育評価機構が建学の精神と大学の使命や目的を独立した別のものとして考えていることが読み取れる。このうち建学の精神に対する言及がなされていることは、同機構が、私立大学の連合体である日本私立大学協会を母体として発足していることに大いに関係しているといつてよいだろう。それに加えて、建学の精神が現代的な文脈に合わない場合には、大学の使命を別に設定する必要があるというわが国の私立大学の実態が、この機関の使命に関する規定に反映されていると見ることもできるだろう。

このように、わが国の大学の認証評価基準を、公共性への意識を切り口に分析すると、そのトーンにはかなりの差があることが推察できる。図3は、その差を視覚的に表すために試行的に作成したマトリックスである。大学基準協会（JUAA）、大学評価・学位授与機構（NIAD-UE）、日本高等教育評価機構（JIHEE）を3線で示している。これは多分に印象批判的なものであるが、アメリカのアクレディテーション基準の分析から得られた「使命(mission)」、「誠実性(integrity)」、「ガバナンス・ボードの自律性(governance)」という要素

に焦点を当てると、アメリカのアクレディテーションに範をとって発展してきた大学基準協会の評価基準が、このマトリックスにおいては正三角形に近いスコアを示すことは偶然ではないといえよう。

また、同様に、アメリカの機関アクレディテーション基準を大いに参照にしながら設定された日本高等教育評価機構の大学評価基準に、高等教育機関の組織倫理に関する規定があることは注目に値する。機関の正統性を論じる際に、高等教育機関の誠実性といえは遵法性であると考えられがちなのが国において、教学のための組織に誠実性（倫理）を求めたことは画期的であるといえる。ただし、倫理とは客観的な指標化が困難な概念でもあるため、認証評価基準として運用するためには、評価機関としての基準の解釈や、自己評価書を作成するための解説を示すことが必要であるとも考えられる。

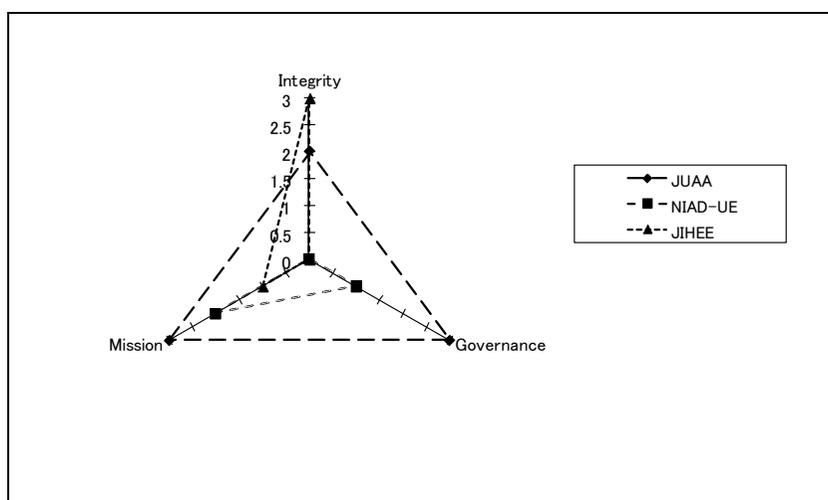


図3 大学評価基準の相対的「公共性」

まとめ—今後の課題

本稿では、わが国の大学の私立大学の公共性の問題を考えるために、アメリカのアクレディテーション基準の検討から、大学の「公共性」を維持する要素を誠実性・使命・ガバナンスの組み合わせと仮定として、わが国の認証評価機関の大学評価基準にこれらの3要素がどのように言及されているかを見てきた。あくまでもこの仮定の中ではあるが、アメリカの高等教育機関で考えられているような公共性と最も親和性が高いのは大学基準協会の基準であることが指摘できる。

ただし、上記の分析にはいくつかの留保が付き、それらの留保が今後の私立大学の公共性に関する研究の課題でもある。

まず、「使命」、「誠実性」、「ガバナンス・ボードの自律性」が公共性を支える要素であると

いう仮定の妥当性をさらに検討する必要がある。特に、わが国の私立大学においてガバニング・ボードの自律性を論じるときには、その構成員に関する規制がアメリカにおけるよりも緩和されていることには注意が必要である。

また、上記「使命」、「誠実性」、「ガバニング・ボードの自律性」は、古典的な意味での高等教育機関による公共性を担保するものであるということも留保すべき事項のひとつである。この古典的な公共性は今後等閑視されることは考えにくいだが、しかしこれら 3 要素は別の要素が強調されるようになってきている。アメリカにおいても現在、学生の学習成果 (learning outcomes) を比較可能な形で明示することによって、税金が投入され学費を徴収している機関としての大学の公共性を担保することを求める声が特に政策的要求として大きくなっている⁴。地域アクレディテーション団体の中にもこのような声に対応してアクレディテーションの運営の方法や、機関からのデータ収集の内容を変更するものが出てきている。このように、公共性を担保する要素が変化しつつあることも意識する必要がある。

最後に課題としてあげられる要素は法との関係である。アメリカの高等教育機関のアクレディテーションは原則として法による規制を受ける立場にはないが、わが国の認証評価は学校教育法に基づき文部科学大臣に認証された評価機関によって行われるもので、法との密接な関わりがある。この場合、機関への法規制を促進する大学評価は、機関の公共性を促進するのか阻害するのか、本稿では検討していない。「公共」の定義を含め、さらに検討が必要な課題である。

¹ たとえば稗方弘毅 「私立学校法制定の思い出」、『私学振興』第 8 巻第 6 号。『教育学術新聞』第 192 号、昭和 34 年 11 月所収。『私学振興の道』桜楓社、昭和 42 年、再録

² 日本私学団体総連合会編『私立学校法解説』、自由教育図書協会、昭和 25 年 8 月

³ 羽田貴史「大学改革における評価の機能と役割」、京都大学高等教育研究開発センター『京都大学高等教育研究』第 12 号、pp. 117-128、2006 年 12 月

⁴ たとえば Commission on the Future of Higher Education, *A Test of Leadership: Charting the Future of U.S. Higher Education*, September, 2006