

大学外組織評価研究会中間報告書

2008年3月



独立行政法人 大学評価・学位授与機構
National Institution for Academic Degrees and University

はじめに

(独) 大学評価・学位授与機構では、認証評価や国立大学法人評価など大学評価事業に着手しておりますが、同時に評価をより効率的・効果的に実施するために各種調査研究にも取り組んでまいりました。いくつかのプロジェクト研究を推進してきましたが、そのひとつが「民間経営的手法の大学評価への活用に関する調査研究」です。ここでは、大学以外の組織、すなわち営利企業、行政機関、あるいはNPOや公益法人などの民間非営利組織による評価の先駆的な取り組みに着目し、大学評価への利用可能性を探ることを目的としています。

平成19年度よりその一貫として「大学外組織評価研究会」を立ち上げ、高等教育研究者、非営利組織研究者、企業人、そして大学事務職員という多様なメンバー構成によって研究を進めております。また、大学を経営する立場にある方々、評価の専門家、当機構幹部からなるアドバイザー委員会を開催し大学評価の課題について議論していただきました。

大学評価については、徐々に実績が積み重ねられていますが、その積み重ねから様々な課題も明らかになっています。例えば「評価可能性」の問題がそのひとつです。計画やその目標が不明確である場合には、事後に目標の達成度を確認しようにも目標自体が不明確なわけですから、評価が困難になってしまうという問題です。したがって、評価可能性を向上させるためには、計画立案力を向上させることが必要になってきます。

大学外組織評価研究会では、各種評価手法をレビューしながら、その視点を評価技術に留まらず、大学を取り巻く環境変化を鑑みながら、大学のリソースを的確に把握する必要性や計画立案の問題にまで広げて議論してきました。また、実際に大学関係者にご協力いただき手法を試行しながらその効果や運営上の課題を確認することも行ってきました。

本報告書は、これらの試みの中間報告として作成しました。今後大学評価のご参考となれば幸いです。

独立行政法人 大学評価・学位授与機構
理事 川口昭彦

報告書要約

第1章 大学を取り巻く環境変化

(片山 英治、殿村 成信)

1.1.新しい資金調達の可能性とステイクホルダーズの見直し (片山 英治)

外部からの資金調達手段及びステイクホルダーズによる評価形態としての寄付に着目し、大学の寄付募集の在り方に関する考察を行った。また、アメリカの大学におけるアカウンタビリティを踏まえた寄付募集の特徴を紹介し、日本の大学の寄付者に対するアカウンタビリティ向上のための取り組みを論じた。

少子高齢化の進展等わが国大学の外部環境は大きく変化し、日本の公立・私立大学は自ら財務基盤の維持・強化を図る必要が生じている。ここで、寄付は、大学財務の観点で外部資金調達手段である一方、寄付者による大学に対する「評価」の一形態とも考えることができる。寄付の受入実績が芳しくない現状を鑑みれば、アカウンタビリティの見直しへの取り組みが不可欠といえよう。

アメリカの大学におけるアカウンタビリティを踏まえた寄付募集の特徴を踏まえると、わが国の大学においては「趣意書における寄付の用途の明確化や寄付者向けの寄付活用に関する報告といった情報提供の強化」、「戦略的計画の寄付募集計画とのリンクやステイクホルダーズへの情報周知、計画立案プロセスへの関与」及び「寄付者の関心や動機のリサーチ」等の取り組みが、従来にもまして求められることとなろう。

1.2.変化する環境の中での信頼性を担保する財務とガバナンス (殿村 成信)

社会システムの一翼を担う大学を取り巻く「環境」と「組織」の特性を踏まえつつ、環境変化への適応要件として重要と考えられる大学経営のガバナンスと財務について整理し、今後検討すべき幾つかの課題を挙げた。

大学をとりまく環境について、大学経営者は、経済合理性や効率性が強調されている外部環境とこうした外部環境による学問の自由の侵食を危惧する内部環境との間で調整を実施し、組織の目的を達成し持続性を高めるための最適解を提示することが求められている。

外部環境への適応について、わが国の多くの大学は分析型の適応行動を目指しつつ、内部環境への適応に時間を要するが余り受身型からの脱却が図れていない可能性がある。

また、内部環境において、私立学校法では大学に2つの「マネジメント」と「アカデミズム」という異なる目的を抱える意思決定機構が存在することを許

容している。つまり、教育・研究成果の最大化という共通の最終目標を持ちつつも、垂直的集中型の意思決定体系を基に構成員の集団的行動を求める法人組織と、対極的に水平的な合議体系と分散的行動を取る構成員から成る教学組織とが並存するという不思議な関係にある。

私立大学社会的責任研究会によれば、私立大学のガバナンスとは、大学が教育・研究等を通じて建学の精神等を実現していくにあたり、社会の要請や課題等に柔軟に応え、その結果を社会に説明・還元できる経営組織を構築していく中軸と位置づけている。ガバナンスを確立するには、6つの要素が必要であると考える。これらは、「ミッションの確認」、「時代に適応した学内風土・文化・倫理観の醸成、経営者の意思決定」、「活動を監督・監視する仕組みの構築と運用」、「コミュニケーション機会の増加による学内外のステークホルダーとの意識の共有化」、「柔軟性ある組織構造の設計とリスクマネジメントの強化」及び「ミッションを現実のものにする計画立案と成果測定システムの導入」である。

また、一方で環境適応プランを実践し成果を上げるには財務基盤の確立及びその強化が必要不可欠である。財務活動と教育・研究活動とは表裏一体であり、常に財務を意識した活動を強いることの強制はできないが、財務の意識を組織全体に浸透させていくことの認識の差が、個々の大学の経営改革のスピード差となって現れてくるものと考えられる。また、大学の場合には、財務的成果の開示のみでは経営の効率化に向けた規律付け、ステークホルダーによるガバナンスの評価とはなりにくい。そのため、財務的情報と教育・研究業務活動にかかる非財務的情報をあわせて提示することが重要となろう。

第2章 大学経営改革と評価

(米澤 彰純)

～その政策的背景～

日本の高等教育政策（例：三八答申・四六答申、臨時教育審議会、大学教育審議会、中央教育審議会、国立大学法人評価）で大学の経営とその改革・評価がどのように位置づけられ、どこに向かおうとしているのかについて検討する。

大学の経営改革の必要性は、日本の高等教育政策のなかで、「運営」という言葉としてすでに半世紀近く前から意識はされており、すでに1970年代初頭には、その「評価」の必要性についても明確な形で言及されていた。しかしながら、そこには、第一に、意志決定を巡る構成員の多様性の問題が「自治」「自主性」「自律性」などの問題と複雑に絡み合いながら、具体的な経営やその評価に関わる手法についての議論が進みにくい前提をつくってきた。第二に、国立大学の民営化論を含めた法人化についても1990年代には議論が盛んになっていたが、どちらかといえば、国の独立行政法人化のスキームの垂流としての法人化

の制度設計が優先された。

また、評価を具体的な実行に移していく過程では、大学が自らの目的やミッションを明示し、それにもとづいて取り組みと達成について評価し、それをもとに大学の運営や諸活動の改善を図るという形でしか、そもそも大学評価が成り立たないという現実がある。

第3章 学校法人制度の思想と歴史 (両角 亜希子)

～大学の操作可能性～

日本の私立大学の制度的な枠組みについて、制度の特徴と制度が構築された歴史的経緯の整理及び現在の私立大学の制度設計に関する現在の論点の整理を行った。

まずは日本の私立大学の経営構造にどのような制度的な特徴があるのかを概観した。米国私立大学と比較した上での特徴として、日本の大学の「法人と大学の分離」及びその組織的構造意義、ガバナンスにおける監督機能と実行機能が明確に分離されていないこと及び財務構造として拡大・発展のために基本財産を蓄積・拡充する仕組み等が挙げられる。

こうした特徴が生まれた歴史的背景として私立大学生成期からの社会的、制度的影響がある。歴史的背景の一つとして、明治時代の社会経済的発展下の教育市場におけるニーズ及び社会的・財政的基盤がベースとなっている。また、戦後の改革の中で私立大学に関する経常費助成制度、学校法人会計基準が確立され、発展してきた。

また、学校法人制度の見直し、学校法人会計基準の改正等、私立大学の制度設計に関する議論が近年実施されている。

第4章 大学評価の試みからみえる大学経営課題 (田中 弥生)

～計画立案の問題と別視点評価の可能性～

大学評価の実際を通して見えてきた大学の経営課題、特に計画立案の問題及び問題をとおして見える事後評価の限界を考察した。当該考察の上で、別視点での評価アプローチの可能性を探した。

大学評価について、実際の機関別認証評価の試行と実施、さらには国立大学法人評価の準備を通して見えてきたのは、事後評価以前の問題、すなわち大学自身の計画・立案に問題があるということである。すなわち、大学が有する有形・無形のリソースを把握し、自らの使命を効果的・効率的に達成するために、そのリソースを用いて実施すべき事項を実行可能な具体案として計画に落とし

込んでゆくための作業に不足があるのではないかということである。計画立案の重要性は、国立大学法人に関する高等教育研究及び私立大学の経営研究における Good practice の要素としても確認することができる。

一方で、(独)大学評価・学位授与機構のアンケート調査に基づけば、計画立案の重要性に対する認識と達成度には乖離がある。この乖離には、2つの原因が考えられる。1点目は、各種手法の知識の実行体制の未整備である。2点目は、計画立案策定作業と評価作業が連動していないという点である。

「各種手法の知識の実行体制の未整備」について、計画立案を重視するのであれば、評価可能性のためのアセスメントを事前評価として実施することも一案である。しかしながら、評価可能性のためのアセスメントだけでは、変化の激しい環境の要素を十分に取り込むことができない可能性がある。この問題への対応として、経営手法を取り入れた評価手法が考えられる。このような評価手法には、特に「戦略」が意識されたものが多いが、大きく2つの要素が含まれていると考える。第1に環境変化を積極的に捉える要素であり、第2は同業他者との競争的な環境から自らの強さと弱さを捉える要素である。1番目の要素では、J.A.シュンペータ及びP.F.ドラッカーのイノベーションのためのアセスメントが有効であり、2番目の要素ではマイケル・ポーターのアプローチが有効と考える。

第5章 大学評価とその「工夫」

(西出 順郎)

～PDCAサイクルの視点に立って～

評価の実行化を高める「工夫」について、PDCAの各過程に視点をあて論じた。具体的には、大学のマネジメントにおける実用性の観点でPDCAサイクルを強化するツールとして戦略的計画策定、SWOT分析、ABC(Activity-based Costing)、ロジック・モデリング等を論じた。これらのツールは、1990年代から地方自治体及び中央政府における行財政改革の推進ツールとして脚光を浴びたものであり、決して新しいものではない。しかしながら、個々の工夫が現場にマッチングしてもPDCAサイクルとしての機能強化、評価の実行化のための工夫として体系的にモデル化され、汎用されるまでには至っていない。評価もしくはマネジメント・システムの過度な一般化に執着する必要はないが、実用重視の視点に立って言及することは重要である。

第6章 評価手法の解説

(山崎 その)

経営学的な視点を取り入れた評価に関連する手法の具体例として、民間企業及び行政、病院等の非営利組織でも普及しつつあるバランスドスコア・カード (BSC) について概説し、BSC の構築手順、問題点及び非営利組織、大学経営における BSC について論じた。BSC の概念はキャプランとノートンによって 1992 年に提唱され、これまで第 1 世代 (多面的業績評価システム) から第 2 世代 (戦略的マネジメントシステム)、第 3 世代 (組織を戦略志向に変えるシステム) へと進化している。BSC の基本的なフレームワークは、ビジョンと戦略を「財務」「顧客」「内部プロセス」「学習と成長」の 4 つの視点でバランス良く展開し、戦略と現場の活動を結びつけるということである。これらの 4 つの視点には、戦略目標と指標が設定されるが、これらはそれぞれ独立して存在するのではなく、各視点・目標・指標間は因果関係で結ばれている。BSC の構築による効果は、単に BSC を作成し、導入すれば得られるというものではなく、構成要素の一つひとつを適切に設定し、実行することが必要である。

非営利組織の BSC の特徴として、顧客を重視する点がある。大学における BSC では、アメリカやイギリスの大学で導入されている事例が多く、ホームページで公開している大学もある。一方で日本の大学における BSC の導入も幾つかはあるが少数である。大学経営に BSC を導入する意義として 4 点がある。これらは、「経営意識の希薄な大学における意識や思考の強化」、「教育研究質の向上」と「経営の質の向上」という対立関係になり得るもののバランスをとりながら戦略の実現が可能」、「個々の有効な活動と全体としての結果の連関の改善」、及び「複雑化した組織を戦略に方向づけるフレームワークとしての BSC」である。

平成 19 年度 大学外組織評価研究会 メンバー

< アドバイザー委員 >

- 喜多 悦子 日本赤十字九州国際看護大学 理事長
- 牟田 博光 東京工業大学 大学院社会理工学研究科 教授
- 山谷 清志 同志社大学 政策学部・総合政策科学研究 教授
- 川口 昭彦 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 理事
- 木村 靖二 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 客員教授(前評価研究部長)

< 研究会メンバー >

- 片山 英治 野村證券 法人企画部 主任研究員
- 殿村 成信 株式会社 日本格付研究所格付二部 シニアアナリスト
- 西出 順郎 琉球大学 大学評価センター 准教授
- 福留 東土 一橋大学 大学教育研究開発センター 講師
- 両角 亜希子 東京大学 大学総合教育研究センター 助教
- 山内 直人 大阪大学大学院 国際公共政策研究科 教授
- 山崎 その 京都外国語大学 学長事務室
- 米沢 彰純 東北大学 高等教育開発推進センター 准教授
- 田中 弥生 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 准教授

(順不同)

目次

第1部

第1章	大学を取り巻く環境変化		
1.1.	新しい資金調達の可能性とステイクホルダーズの見直し	片山 英治	3
1.2.	変化する環境の中での信頼性を担保する財務とガバナンス	殿村 成信	19
第2章	大学経営改革と評価 ～その政策的背景～	米澤 彰純	35
第3章	学校法人制度の思想と歴史 ～大学の操作可能性～	両角 亜希子	45
第4章	大学評価の試みからみえる大学経営課題 ～計画立案の問題と別視点評価の可能性～	田中 弥生	67
第5章	大学評価とその「工夫」 ～PDCAサイクルの視点に立って～	西出 順郎	83
第6章	評価手法の解説	山崎 その	97
第2部	大学外組織評価研究委員会 議事録		115

第1部

第1章

大学を取り巻く環境変化

片山英治（野村證券 公共・公益法人サポート部 主任研究員）

殿村 成信（株式会社 日本格付研究所格付二部 シニアアナリスト）

館（2005）が指摘しているように、今日の大学は認証機関による認証評価のみならず多様な評価に身を置くに至っている。その評価を評価主体の立場からみれば、第一者としての大学（自己点検・評価）、第二者としての学生・保護者や認可者（設置者）、そして第三者としての公的な組織（認証機関等）や受験産業、ジャーナリズム、格付機関、企業等の私的な組織と整理することができよう。大学を取り巻く環境変化に伴い、第三者による評価は大学経営、特に財務の側面で影響力を増しつつある。第1章は、ステイクホルダーズによる大学評価と対応のあり方に焦点を当て、1節では寄付を中心とした外部からの資金調達、2節では財務格付けの側面にそれぞれ注目してとりあげることにしたい。

1.1.

新しい資金調達の可能性とステイクホルダーズの見直し

片山英治（野村證券 公共・公益法人サポート部 主任研究員）

1.1.1. 大学のサステナビリティを取り巻く環境変化とステイクホルダーズ

少子高齢化の進展、公財政支出の頭打ちといった環境変化に伴い、わが国の大学にとってファンディングのあり方が大きな課題と化している¹。

大学の財務面のサステナビリティは、これまで18歳人口の右肩上がりといっ

¹ 国立・私立大学の直面する環境変化と財務運営への影響については、片山・小林・両角（2007）を参照。同論文は大学を「永続性」の観点で捉えており、永続性はサステナビリティと必ずしも一致した概念ではないものの大学が経営にあたりサステナビリティの延長線上に永続性を置いているという想定はあながち非現実的ではないと考えられる。

たマクロのトレンドに加え、設置認可基準や基本金制度、国立学校特別会計など政府によって設計された広義のインフラによってある程度担保されてきたといえる。しかし、私立大学の設置認可基準や学校法人会計基準の基本金制度は学生人口の増加によって安定的に機能してきた側面が大きかった。また、国立大学においても法人化の際に特別会計が廃止され毎年度の運営を支える公財政支出は税収の動向に左右されやすい一般会計に大きく依存することとなり、自己収入の増加努力が積極的に奨励されるに至っている。従って、わが国の国公立・私立大学はサステナビリティを担保してきたインフラにばかり依存していらなくなり、外部資金の獲得や資金運用等の新たな財務手段の活用を通じて自ら財務基盤の維持・強化を図り、サステナビリティの確保に努める必要が生じているのである。

では、大学のサステナビリティを巡る環境変化は、ステイクホルダーズに対するアカウンタビリティにどのような影響を及ぼすのであろうか。考察の手がかりとして、企業と国立大学の損益計算書、私立大学の消費収支計算書をもとに大学を取り巻くステイクホルダー、大学に提供される資源を収支項目と一対一で対応する形で示してみた（図1、次頁）。

図1 企業、国立大学、私立大学とステークホルダーズ



(出所) http://www.encycogov.com/A2MonitorSystems/Exhi>Returns_Resources.asp を参考に、野村證券法人企画部作成。

企業の場合、商品・サービスの売上に消費者、人件費に従業員、販売管理費に調達先、法人税に政府、配当に株主がそれぞれステイクホルダーとして対応関係にある。最も伝統的かつ一般に議論される経営資源の提供者（プリンシパル）は残余請求権者としての株主であり、90年代に隆盛を極めた株主価値最大化モデルでは経営者（エージェント）は所有者である株主（プリンシパル）に帰属する価値を最大化すべく行動するものと考えられた。一方、株主以外も企業のステイクホルダーズとして捉えるのがCSR（企業の社会的責任）になじむ考え方であろう²。この考え方にくみするならば、コーポレート・ガバナンスとCSRはいわゆる「トレード・オフ」の関係にあると整理しうる³。

大学の場合について同様に考えれば、国立大学でも私立大学でも授業料・手数料に学生や保護者、補助金の場合は政府、寄付に寄付者、事業収入に企業、患者等、人件費に教職員、教育研究・管理経費に取引先、借入金等利息に債権者といったステイクホルダーズが対応する。大学では企業と異なり様々な経営目標（目的関数）を想定しうるものの、外部の第三者に残余利益を分配しないという非営利の特徴を踏まえれば、ステイクホルダー間の利害バランスの考慮が要求される点で企業のCSRに近い性格を有するといえよう⁴。

さて、わが国の大学で授業料・手数料収入や補助金の収入全体に占める割合が高かったということは、学生・父母や政府が財政面でステイクホルダーとして主要な位置を占めてきたことを意味する。従って、大学がアカウンタビリティの主たる対象を学生・父母や政府に置いてきたのはごく自然なことであった。実際、私立大学社会的責任（USR）研究会が実施したアンケート調査によれば、私立大学があげた重要なステイクホルダーは学生や父母、卒業生がそれぞれ96.9%、91.8%、92.5%と、圧倒的に学生や両親が多い⁵。

しかし、大学のサステナビリティを巡る環境の変化は、大学が寄付者等の新たなステイクホルダーズにも目を向け、アカウンタビリティを果たしていく必要が生じたことを意味する。すなわち、アカウンタビリティの対象とするステイクホルダーズの「リバランス」⁶を図ることが、大学のサステナビリティの向上の観点から求められているといえよう。

² 徳野（2004）、35頁。

³ 後でみるように、株主とその他ステイクホルダーズ間のトレード・オフが顕在化する可能性が高いのは、企業が景気後退等に伴う業績の悪化に直面した時であろう。

⁴ 山内（1997）は、組織を構成するメンバーの効用を最大化するという民間非営利組織の行動モデルを提示している（88頁、142頁）。

⁵ 私立大学社会的責任（USR）研究会（2004）、12頁。

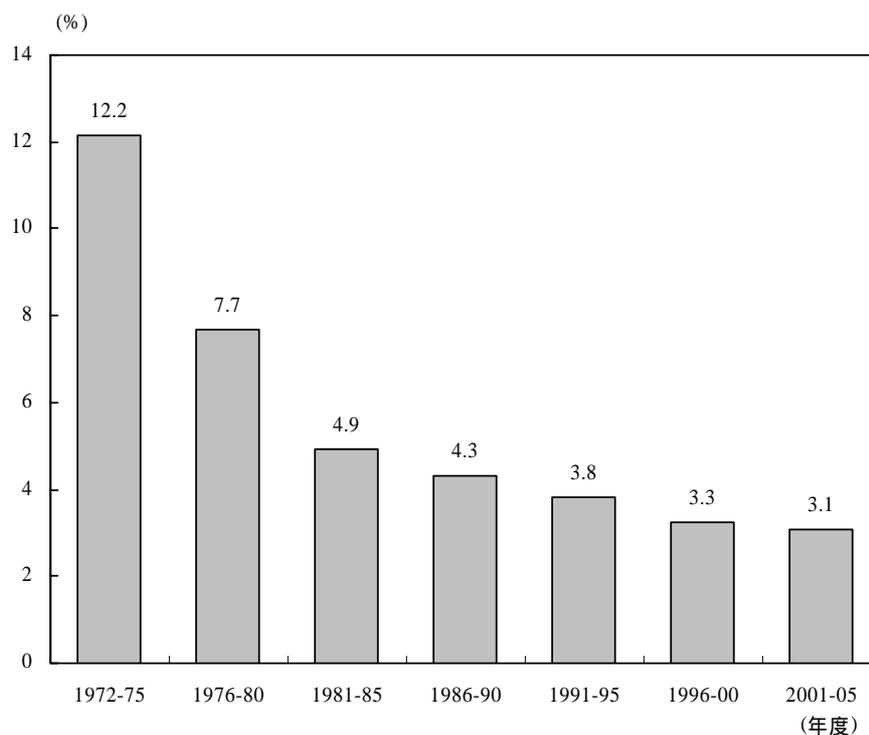
⁶ もともとはポートフォリオ運用を行う際に相場の変動などにより変化した投資配分の比率を調整することを指す。ここでは「ステイクホルダーズ間の利害バランスの再調整」の意味で用いている。

1.1.2. 資金調達手段、評価形態としての寄付

大学によるアカウンタビリティの見直しへの取り組みがサステナビリティにダイレクトに影響する一つの例は、「寄付」であろう。寄付は大学財務の面で外部からの資金調達手段の一つであるとともに、寄付者による大学に対する(事後的な)「評価」の一形態でもある。近年、国立大学の間で基金の設立が相次ぐなど、わが国の大学の間で寄付に対する関心は高まる一方である。

しかし、関心の高まりとは裏腹に寄付の募集実績は一般に芳しくなく、寄付が大学のサステナビリティに十分寄与しているとはいえない状況にある。日本私立大学連盟の加盟校に関するデータをもとに帰属収入に占める寄付金の比率の5年平均値の推移をみると、1972~75年度で12.2%だったこの比率は年を追うごとに低下し、2001~05年度では3.1%にとどまっている(図2)。

図2 私立大学における寄付金対帰属収入比率の推移



(出所) 日本私立大学連盟「加盟大学財務状況の概要」より野村證券法人企画部作成。

寄付が集まらない理由として、アメリカと比較しつつ税の優遇度合いの低さや寄付文化の欠如といった外部要因を挙げる大学関係者は多い。しかし、寄付をステイクホルダーズによる大学に対する評価の一形態と捉えるならば、大学が寄付者からの評価が芳しくない事実を正面から受け止め、自らの寄付募集の

取り組みに見直しの余地がないかどうかを精査する作業が不可欠であることは明白であろう。

1.1.3. アメリカの大学の寄付募集におけるアカウンタビリティの側面

(1) 個人からの寄付を中心とした拡大再生産メカニズム

これに対し、アメリカの大学では寄付が「拡大再生産」を通じて大学のサステナビリティに貢献しているといわれる。すなわち、アメリカの大学は設立当初から基本財産（多くは寄付基金）を有していることに加え寄付を多く受け入れ積極的な資産運用によって拡大再生産を行っている⁷。「US ニュース&ワールドレポート」ランキングの上位校に限っていえば、この傾向は大規模総合大学（ナショナル・ユニバーシティ）のみならず比較的規模の小さいリベラルアーツカレッジでもみられる。アメリカの上位校は、わが国の大学と対照的に寄付者から高い「評価」を受けていることとなる。

ここで、アメリカの大学において卒業生を中心とする個人が寄付の出し手として中心的な役割を果たしている点は強調しておく必要がある。アメリカの大学関係者によれば、大学向けの寄付の約8割が個人からの寄付とされる。すなわち、大学にとって個人は企業や財団よりもステイクホルダー（寄付者）としての重要性が高いことになる⁸。そこで、アメリカの大学の個人に対するアカウンタビリティを踏まえた継続的な寄付募集の取り組みに焦点を絞ると、(a)寄付者に対する情報提供、(b)戦略的計画とのリンク、(c)マーケティング・リサーチ、の三つの特徴をあげることができよう。

(2) 寄付者に対する情報提供

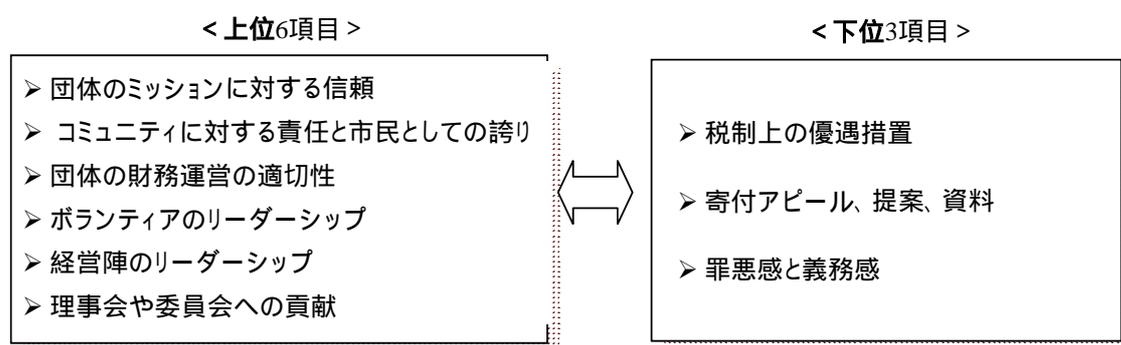
第一は、「寄付者に対する情報提供」である。アメリカで頻繁に用いられる寄付の動機に関するアンケートによれば、「税制上の優遇措置」が下位の三項目にすぎないのに対し、上位に並ぶ項目の一つに「団体の財務運営の適切性」があげられている（図3、次頁）。これは非営利団体が自分の寄付を適切な寄付にあてるかどうかという意味であり、一般に寄付に寛大といわれる一方で寄付の用途に関する明確な説明や報告を求めるアメリカ人の特徴が端的に現れている。

⁷ 丸山（2003）、35-37頁。

⁸ アメリカの大学関係者によれば、企業からの寄付がかつてほど盛んでなくなった背景の一つにエンロンの破綻等を契機に株主の企業経営に対する監視の目が厳しくなったことがあるという。また、企業が大学と取引関係にある場合には「利益相反の可能性」が考慮されることも大学が企業からの寄付の獲得に慎重になる一因かもしれない。企業や財団向け寄付募集に係る倫理的課題をとりあげた文献（Geoff（2000））によれば、寄付募集担当者が調達担当者とワークしながら、寄付を申し出る企業から財やサービスを購入する場合に寄付が調達価格に上乘せられていないかどうか確認することも多いようである。

このため、寄付の用途と金額を明示した趣意書を作成している大学も一部で見られる。たとえば、ボストン・カレッジの趣意書には寄付の用途について詳しい記載がみられる（表 1、次頁）。同大学の寄付募集担当副学長によれば、寄付を検討している主体にとって、用途の明確な趣意書があると自分の寄付がどのような支出にあてられるのかに関する理解が容易になる。また、卒業生にとって強力な寄付の動機付けともなるとのことである。

図3 アメリカ人の寄付の動機



（原出所）International Association of Fundraising Professionals 主催によるコンファレンス（1997年）でのビル・スタートバント氏によるプレゼンテーション。

（出所）ディベロップメント・ギルド社インタビューより野村證券法人企画部作成。

表1 ポストン・カレッジにおける寄付募集趣意書の例

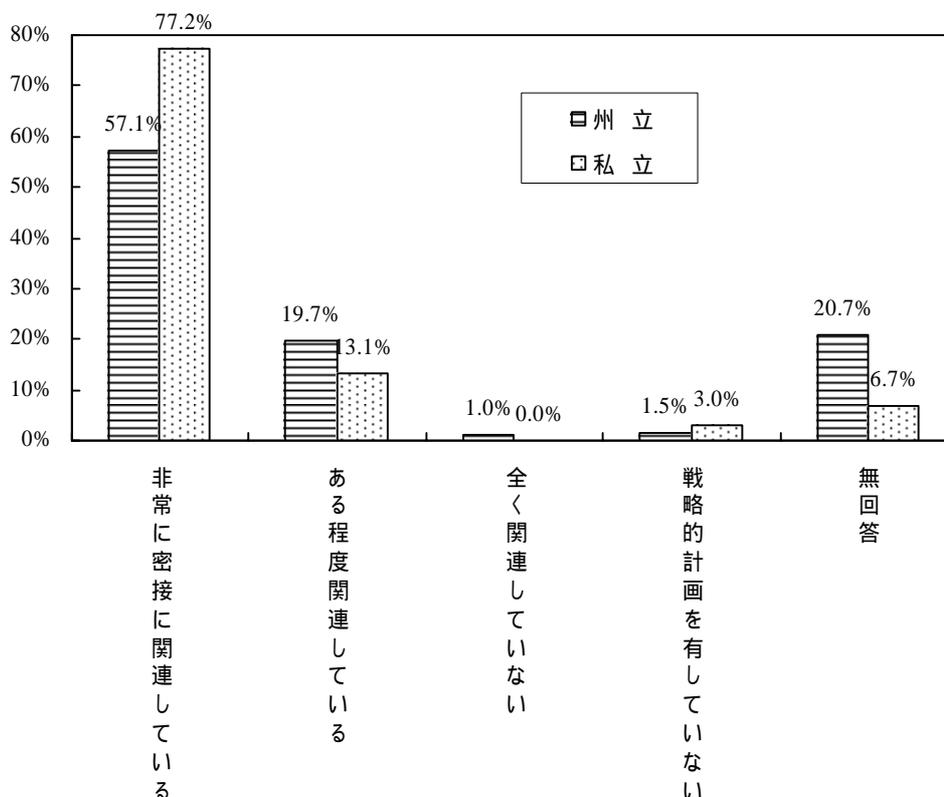
	(億円)
寄付基金の要約	286
教授職	154
40の大学教授教授職(200万ドル)	88
60の寄附講座(100万ドル)	66
学生援助	55
学部生向け奨学金	40
大学院生向け奨学金	9
学部生の研究助手職	7
図書館	11
教育センター及び特別プロジェクト	66
施設の要約	55
大学アスレチックセンター	14
ニューサイエンスセンター	13
ミドルキャンパス・プロジェクト(モナン・ホール、学生センター)	17
ロースクール	11
経常支出の要約	99
使途に制約のない経常支出	33
使途に制約のある経常支出	66
合 計	440

(出所) ポストン・カレッジ資料より野村證券法人企画部作成。

(3) 戦略的計画と寄付募集計画のリンク

第二に、「寄付募集計画が戦略的計画とリンクしていること」があげられる。使途の明確な趣意書を作成するためにはあらかじめ学内で大学のミッションやビジョンを明確にし、寄付を必要とする教育研究支出に関する優先順位を議論し募集計画に反映させるという、戦略的計画を踏まえた寄付募集計画の作成作業が必要になる。

図4 キャンペーン^(注)の優先順位と戦略的計画の関連度合い



(注) 762の州立大学、725の私立大学が回答。

(出所) Jake B. Schrum (eds.), *A Board's Guide to Comprehensive Campaigns*, AGB, 2000より野村証券法人企画部作成。

米国大学理事会協会(AGB)が762の州立大学と725の私立大学を対象に行ったキャンペーン⁹に関するアンケート調査によれば、76.8%の州立大学と90.3%の私立大学がキャンペーンの優先順位と戦略的計画が「非常に密接に関連している」または「ある程度関連している」と回答している(図4)。アメリカの大学では戦略的計画の策定プロセスに学内外のありとあらゆるステイクホルダーが関与しているともいわれており、この計画と寄付募集がリンクすることで募集活動が全学としての取り組みに化すとともに、ステイクホルダーズに対するアカウンタビリティを果たす一助として機能しているといえる¹⁰。

5万人超の学生と1万人超の教職員を抱えカナダで最大規模の州立大学であるカナダのトロント大学は、オンタリオ州政府の財政悪化を背景に補助金が削

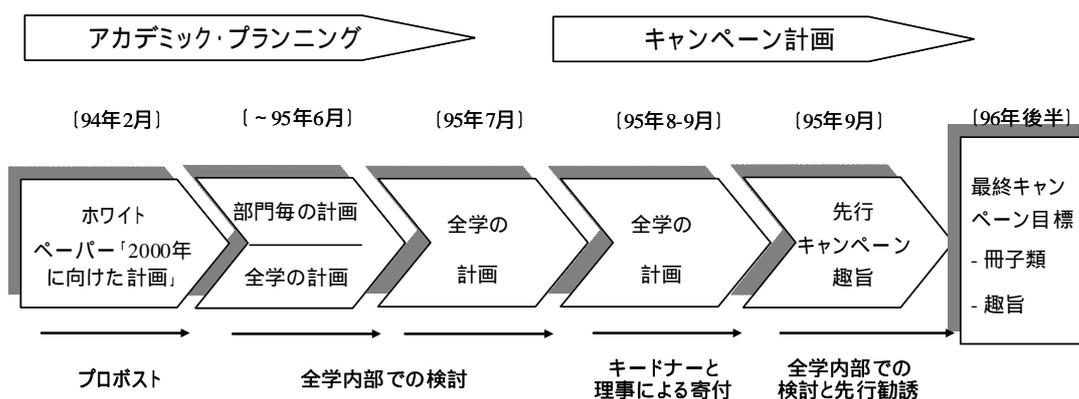
⁹ 周年事業等、複数年度にかけて寄付を募集する実施形態。

¹⁰ 仮に大学の戦略的計画の策定プロセスに参画するステイクホルダーズが寄付(候補)者と一致しているとするならば、募集活動の実施前の段階で募集の目的がステイクホルダーズ間で共有されていることになり、いわば事前評価の可能性を高めているともいえる。事前評価については第4章を参照されたい。

減された 1990 年代初頭より寄付募集に注力するようになった¹¹。同大学は教育と研究のリンクと組織・教学プログラムの改善、教職員の募集や支援を含むホワイトペーパー「2000 年に向けた計画」を策定し、その一部としてプロボストが学内の教学関係者に寄付募集上の優先順位を定めるように要請した（アカデミック・プランニング、図 5）。この結果、教学部門における計画の優先順位付けが予算計画や寄付募集の目標に明確に反映されることとなった。

また、トロント大学の内部では募集にあたり寄付による大学への支援を追求するとビジネスや医学、工学に寄付が集中し社会科学に集まらないといった「富む者はより豊かに、貧しい者はより貧しくなる」格差が生じるのではないかとの懸念があったものの、戦略的に教学計画を策定した結果、寄付講座数の分野別構成比でみて工学向けが 26%、ビジネス・法学向けが 23%、ヘルスサイエンス向けが 23%、社会科学・教育・ソーシャルワーク向けが 28%と学部間でバランスのとれた成果を得ることができたという。

図 5 トロント大学におけるキャンペーン計画



(出所) Jon S. Dellandrea and Abel S. Sedra, “Academic Planning As the Foundation for Advancement”, Worth (eds.) (2002) 所収より野村證券法人企画部作成。

(4) マーケティング・リサーチ

第三は、卒業生等に対する「マーケティング・リサーチ」である。ステイクホルダーズの関心を喚起し大学に対する評価の可能性を高めるためには、寄付候補者に対する一方的な情報提供にとどまらず寄付（候補者）の関心等を踏まえた募集計画の策定や募集趣意書の作成が不可欠となる¹²。このため、アメリ

¹¹ Jon S. Dellandrea and Adel S. Sedra, “Academic Planning As the Foundation for Advancement”, Worth (eds.) (2002) 所収、56-64 頁。

¹² アメリカの寄付募集担当者は、寄付候補者の関心を踏まえた募集アプローチを「ドナー・ドリブン」、大学の資金ニーズを寄付候補者に押し付けるアプローチを「ニーズ・ドリブン」とそれぞれ呼んでおり、寄付を獲得するためには前者のアプローチが望ましいとのことである。

かの大学の寄付募集担当部門はフォーカスグループ・インタビューや電話サーベイといった、マーケティング・リサーチの手法を援用しつつ寄付候補者に関する情報やニーズ、寄付の動向等の把握に努めている。

スタンフォード大学は1993年当時、学部卒業生の大学向け恒常的寄付(アニュアル・ギフト)への寄付募集参加率¹³が25%にすぎないことに不満を抱いていた¹⁴。そこで、6つのフォーカスグループに対しインタビューを行うとともに642人の学部卒業生に電話インタビューを実施し原因を探った。その結果、大学とのリレーションが強まるほど寄付に結実しやすいことが判明するとともに、(i)学生時代の経験について非常に満足している、(ii)卒業生として大学に積極的に関与している、(iii)大学の現況について十分に情報を有している、という寄付者になりやすい三つの条件が明らかになった。そして、スタンフォード大学は寄付の動機と寄付者にフィットするメッセージを探るなどの改善策を講じた結果、97年には寄付募集参加率を34%にまで高めることに成功した。

MITは4年間の寄付合計額が500ドル、1,250ドル、5,000ドル超の各寄付者層について、卒業年や学部学科、地理的条件を問わず同窓会活動に積極的な卒業生はそうでない卒業生に比べ3倍超の頻度で寄付を行っているとの結果を得た¹⁵。また、5年超にわたり寄付の経験がない同窓生について調べた結果、関心を抱いていないことから再度寄付をする可能性がないことが判明したため、この層に対するダイレクトメールと電話の費用を削減した¹⁶。

ノースカロライナ大学チャペルヒル校のプレジデント兼寄付募集部門責任者代行のフィリップ・ハリス氏は、同大学理事会に次のように報告した。「近年の同窓会による会員増の努力の結果、2年間で会員数が2万8,000人から3万7,000人に増加した。これが強力な寄付募集のベースを作る上で不可欠な要素となった。寄付者全体の90%超が同窓会員である。彼らは非会員の3~4倍の寄付をしてくれる。従って、同窓会は会員数を増やし続けることを通じて寄付者集団の恒久的な拡大に必要とされる基礎を形成するといえる」¹⁷。

以上の事例は、いずれも寄付者の動機や寄付の傾向に関する分析を事前に把握し寄付募集の活動に活用しようとする試みである点で共通している。

¹³ 卒業生全体に対する寄付者の割合(%)であり、募集総額と共に寄付募集でアメリカの大学で頻繁に用いられている戦略的指標の一つである。

¹⁴ Jerold Pearson, "Targeted Research Gets Results", Shoemaker (1999)所収、1-11頁。

¹⁵ Charles H. Webb, "The Role of Alumni Relations in Fund Raising", Worth(2002)所収、332-338頁。

¹⁶ Joseph S. Collins and Diana Tilley Strange, "The Data That Drive MIT's Success", Shoemaker (1999)所収、63-74頁。

¹⁷ Webb, 前掲論文。

1.1.4 新しい資金調達手段とステイクホルダーズの見直しに向けて

私立大学社会的責任（USR）研究会のアンケート調査（前掲）がステイクホルダーとして寄付者を挙げた私立大学が全体の 56.0%にとどまっているとの結果を示しているように、寄付者はこれまで学生や父母、卒業生に比べ影が薄い存在であったと言わざるをえない¹⁸。しかし、今後わが国の大学が寄付者、特に卒業生を中心とする個人による「評価」を高めようとするのであれば、以下のようにアメリカの大学と同様の寄付者へのアカウントビリティを踏まえた取り組みが従来にもまして求められることとなる¹⁹。

(a) 寄付者への情報提供

内閣府のアンケート調査によれば、募金・寄付をしない理由として「寄付したお金が本来の活動に使われるか分からないから」との回答、募金・寄付をしたいと思う制度として「団体や活動の情報が入手でき、団体を選ぶことができる」「経営状況などの評価に関する情報が手軽に入手できる」との回答がそれぞれ多い（図 6、次頁）。調査対象が首都圏に住む高齢者に限られ一般化は困難であるものの、アメリカと同様に事業の現状や寄付の使途に関する情報が寄付の意思決定を行う上での判断の拠り所になっている可能性は否定できない。このため、趣意書における寄付の使途の明確化や寄付者向けの寄付の活用に関する報告といった、寄付者に対する情報提供の強化が一つの方策としてあげられよう。

(b) 戦略的計画と寄付募集計画のリンク

また、上記のアンケートにおける“団体”に大学が含まれるかどうか定かではないが、戦略的計画と寄付募集計画が明確にリンクしていないという、学内の計画立案段階における課題が寄付者による大学の評価を困難にしている可能性もある。そこで、戦略的計画の寄付募集計画とのリンクやステイクホルダーズへの計画の周知、計画の立案プロセスへのステイクホルダーズの関与といった取り組みは考慮に値しよう。

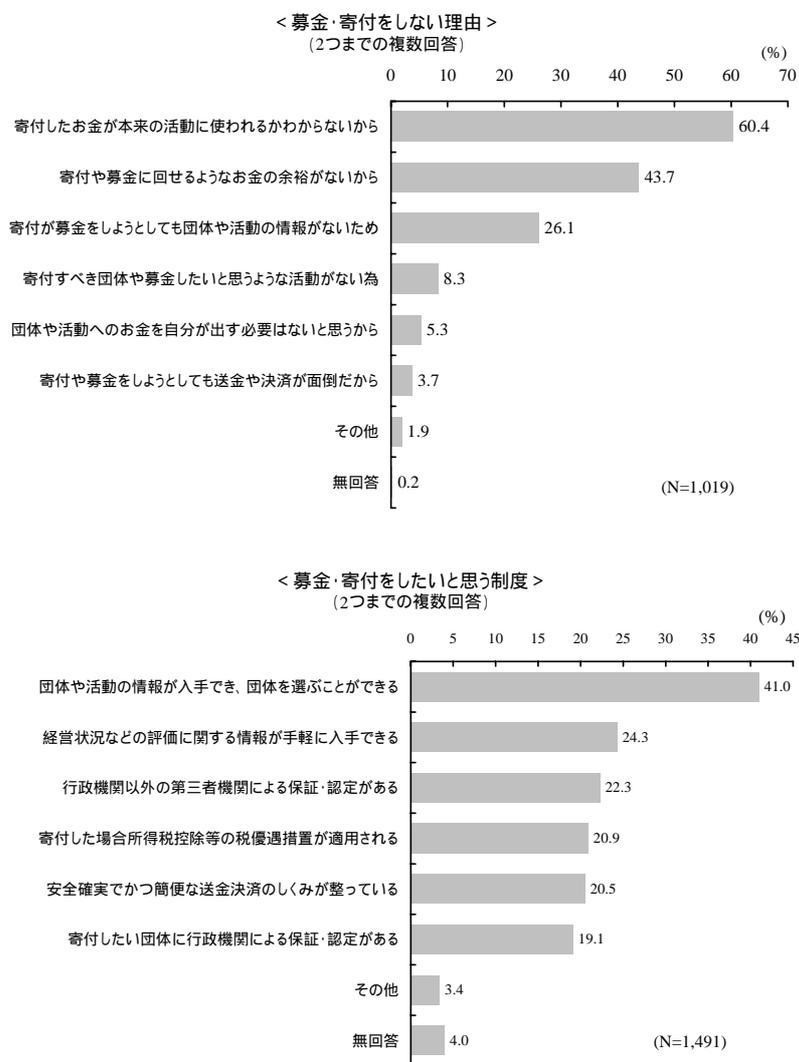
¹⁸ 引用しているアンケート調査では、各大学がステイクホルダーズをどのような位置づけで捉えているかが必ずしも明らかではない。たとえば、両親は授業料収入に係るステイクホルダーであるもののわが国の私立大学で広くみられる、入学時に任意に寄付を求めるといった慣行を踏まえれば寄付者でもある。

¹⁹ 企業からの寄付に大きく依存するわが国の大学が、個人中心の寄付募集に転換するのは容易ではない。しかし、大学が寄付の側面に対卒業生と同様の長期的な関係の維持を企業に求めるのには無理がある。景気の変動等に伴い業績が悪化すると、企業は株主とその他のステイクホルダーズ間のトレード・オフに直面する可能性があるからである。かつて企業メセナブームがバブルの崩壊とともに萎えてしまったことは記憶に新しい。CSR が景気循環を乗り越えわが国の社会に定着するか、注目される場所である。

(c) マーケティング・リサーチ

わが国の大学の募金関係者からは「ウチの卒業生は愛校心がない」「寄付に対して目にみえる見返りを用意しないと寄付してもらえない」といった発言が聞かれることが多く、自分の大学に対する寄付者の関心や寄付の動機を調べることなく「寄付者像」を想定して募集に取り組んでいる大学も少なからず見受けられる。今後は、卒業生調査への寄付等のサポートに関する質問項目の追加や卒業生を対象としたグループ・インタビューの実施を通じた寄付者の関心・動機に関する把握等の作業が検討されても良いように思われる。

図6 わが国における寄付者向け情報開示の重要性



(注) 2006年1~2月に首都圏に住む50代、60代の男女を対象に実施したアンケート(配布数3,000、回収数1,491、回収率49.7%)。

(出所) 内閣府「高齢者の金融資産の有効活用及び社会的責任投資等への資金流入の可能性に関する調査」2006年6月。

なお、本稿では考察の対象外とした「債券の発行」も、大学にとって資本市場を通じた新たな資金調達手段の一つである。金融商品取引法に定める「有価証券」または「みなし有価証券」を発行する場合は、「投資家」という大学にとって新たなステイクホルダーが浮上することから、そこで求められるアカウンタビリティも従来と様相を異にすることは想像に難くない。それは、2007年10月31日に施行された「有価証券発行学校法人の財務諸表の用語、様式及び作成方法に関する規則」に定められた財務報告の様式が、学校法人会計基準の様式と全く異なっていることに端的に現れている²⁰。

企業のCSR、すなわちステイクホルダーズ間の利害バランスの取り方に関する最適解がないのと同様に、大学のステイクホルダーズに対するアカウンタビリティの取り組みに唯一の答えがあるわけではない。ただし、大学のファンディングを巡る環境変化の中で、今後は大学が寄付者等の新しいステイクホルダーズに対するアカウンタビリティを踏まえて資金調達に取り組むかが第三者による評価、ひいては大学のサステナビリティを一層左右するようになるのは確実であろう。

参考文献

- Shoemaker, Donna (1999), *Research in Alumni Relations: Surveying Alumni to Improve Your Programs*, CASE.
- Liggett, Geoff (2000), "Ethics in Corporate and Foundation Fund Raising", in Mary Kay Murphy (eds.), *Corporate and Foundation Support: Strategies for Funding Education in the 21st Century*, CASE, 3-13.
- 片山英治、小林雅之、両角亜希子(2007)「わが国の大学の財務基盤強化に向けて - 研究序説」『東大 - 野村大学経営ディスカッションペーパー』No.01、東京大学 大学総合教育研究センター、1-18頁。
- 丸山文裕(2003)「日本の私立大学の財政構造」『大学時報』290号、32-37頁。
- 文部科学省高等教育局私学部私学行政課(2008)「一定の要件に該当する学校債の有価証券指定について」『学校法人』2月号、2-5頁。
- 館昭(2005)「国際的通用力を持つ大学評価システムの構築 - 「認証評価」制度の意義と課題」『大学評価・学位研究』第3号、5 - 19頁。
- 徳野明洋(2004)「年金運用のコーポレート・ガバナンス行動」『財界観測』第67巻第4号、30-49頁。
- Worth, Michael J. (eds.) (2002), *New Strategies for Educational Fund Raising*, American Council on Education and Praeger Publishers.

²⁰ 文部科学省高等教育局私学部私学行政課(2008)、3頁。

山内直人（1997）『ノンプロフィット・エコノミー』日本評論社。

第1章

1.2.

変化する環境の中での信頼性を担保する財務とガバナンス

殿村成信（株式会社 日本格付研究所格付二部 シニアアナリスト）

1.2.1. はじめに ～組織のダイナミズム～

組織が現状是認の行動を強く志向し、環境の変化に対して否定的あるいは硬直的な場合、その組織は環境から遊離しはじめる。その組織はやがて資源の交換の場を失うことで活力を失い、淘汰されていくこととなる。しかし、組織は環境が及ぼす刺激を受け、長年維持できていた組織が環境変化の圧力に耐えられないと判断した時、自らを維持しようとする強い欲求が高まる。そして硬直的であった組織は、環境変化に耐えるだけでなく柔軟に適応していくことを考え、行動に移し始めるのである。

本稿では、社会システムの一翼を担う大学の「環境」と「組織」の特性を踏まえつつ、環境変化への適応要件として重要と考えられる大学経営のガバナンスと財務について筆者なりに整理し、今後検討すべきいくつかの課題を挙げておきたい。

1.2.2. 環境の変化における大学の適応力

(1) 財務指標から見た大学と企業の環境適応力

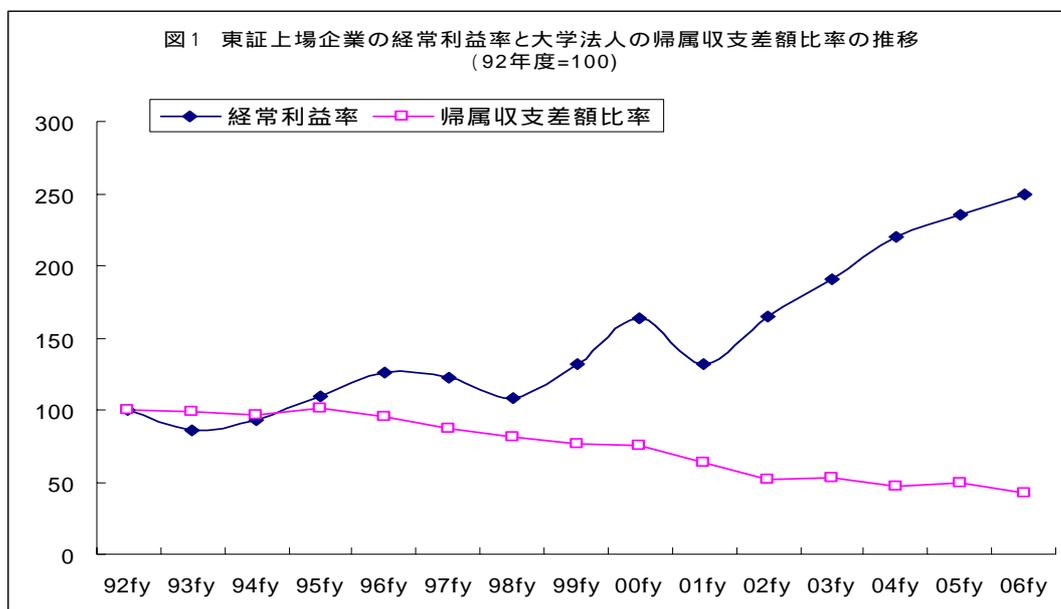
大学と企業は、存在目的の達成に向けた組織行動原理の相違、すなわち利潤追求の有無ならびに所有と主権者の概念の質、アカウントビリティの態様等において対極に位置している。しかし、財務資源の受託者として委託者に対しその価値を最大化させる「責務」と、供給者として需要者のニーズに応える「使命」、さらには外部環境の変化に対する組織のリーダーの適切・適時な「行動」において一致を見る。

現在、東京証券取引所には約 2,400 の企業が上場している。証券取引所の上場審査を経た企業は、国内外の多数の投資家・顧客に認知され、彼らからより多くの財務資源と成長の機会を獲得している。半面、上場後の企業の活動プロセスと成果は株主などのステークホルダーや、社会から業績、配当と株価等の可視的な成果を通じて監視され、評価されていく。一方、わが国の大学を設置する法人は学校法人で約 520 法人、国公立大学法人を加えると約 640 法人ある。1991 年の大学設置基準の大綱化前後を問わず、各大学法人は設置基準等をクリアすることで、いわば「上場大学」としての地位を得ることになる。そして社会に広く認知され、財務資源の獲得を基に教育・研究活動を展開していくわけ

だが、大学は社会に対していかなる形で責任を果たし、規律付けられ、組織の持続性を高めているのだろうか。

大学と企業の外部環境への適応力について、過去を振り返ってみる。図1は、1992年度を100とした東証上場企業の売上高経常利益率と、学校法人の帰属収支差額比率の推移である。当時は企業社会においてはバブル崩壊後の低迷初期であり、大学社会においては設置基準の大綱化後間もない頃である。経常利益は、財務力を含めたその企業の総合的な活動成果を示し、株主への配当と再投資の粗原資である。一方、帰属収支差額は単年度の学校法人の自己財産の充実度合いを示すものであり、資本取引と損益取引とが混在する帰属収入から消費支出を差し引いたものである。つまり、帰属収支差額は利益とは全く異質の概念であり、両者を単純比較することの意義は低い。しかし、何れもゴーイングコンサーンとしての「財務的余裕度」を表す尺度であることに着目すれば、両者の環境に対する適応力の差を説明することが可能となる。企業はこの15年の間に、これまで想定し得なかったような企業の倒産を現実のものとして体験し、組織を環境に適応させつつ、新たな事業機会を創出することで適応力を確実に高めてきた。とはいえ一段と将来の不確実性が高まる中で、大学に対して企業活力の源泉ともいえる人材育成や研究成果の連携を強く求め始め、さらには大学経営のあり方に対してまで企業の論理をもって提言しはじめている。その背景には、企業社会の視点から見た場合、大学は多くの環境要素の変化要因が経営者にとって予見可能であったにもかかわらず、同期間に有効な経営上の施策が講じられず、大学の論理による教育・研究の成果が十分に企業経営に反映されてきていないのではないかという疑念が少なからずあると考えられる。こうした企業の論理は、利益というユニバーサルな評価軸を経営全体に対する評価の中心に据えており、無意識に研究・教育活動に対する投資対収益の概念を持ち込んだ主張であることから、必ずしも大学経営にフィットするものではない。しかし、大学内部からは、大学にフィットしないと認識しつつも企業や行財政の論理によって経済合理性や効率性が強調されるがあまり、学問の自由が侵食されつつあることを危惧し、経営に対する期待・要求・圧力を高め始めていることは事実である。大学の経営者はこうした外部環境への適応と内部環境の調整に苦悩する立場にありながらも、組織の目的を達成し、持続性を高める為の最適解を提示することが求められているのである。今後10年を見渡すと、これまで急速に進んだ18歳人口の減少傾向に歯止めがかかる。が、その先は再び急速な人口減少が始まることが予測されている。だが図1のような傾向をそのまま迎えるような大学にあっては、10年余り先には淘汰されている可能性が高い。人口の減少は、大学経営にとって操作不能であるが、予測可能なりスクである。対策を講じるだけの時間は未だ残されているともいえるが、その他の外部環境の変化のサイクルは、大学の変化のサイクルよりもはるかに短く、大学

経営者に残された実質的な時間は少ないと考えた方が適切といえる。



(2) 大学組織の外部環境とその変化

組織は、ある一定の共通目標を達成するために複数の人間が集まり、構成員の役割や機能が分化・統合された集合的活動体である。環境は、組織を取り囲む周りにあって意識や行動の面で何らかの相互作用を及ぼし合い、組織が社会に存在していることを認識させる相対的なものである。環境は常に変化しているというが、これは組織がある時点で認識した環境を所与として構築した視点からとらえたものである。したがって、環境の変化と共に組織も変化するならば、その組織にとって環境はある程度は固定的なものととらえることができる。コトラー(1989)によれば、大学の環境は、内部環境、市場環境、公的環境、競争環境、マクロ環境の5つのセグメントにとらえている。

- 内部環境-内部的な関係者。とくに評議員会、管理者、教授陣、職員、ボランティア
- 市場環境-学生、寄付者、供給者、マーケティング関係者
- 公的環境-地域社会関係者、活動家関係者、一般大衆、媒体関係者、その他関連グループ
- 競争環境-教育機関の市場と関係者の注目力、参加、忠誠などを求めて競争する団体や組織
- マクロ環境-教育機関の存在と活動とに影響を及ぼす人口動態的、経済的、生態的、政治的、社会的要素

現実にはこの 5 つのセグメントは、複雑に相互に関係しながら各々変化を続けている。そのうち外部環境の「変化」の要素としては、わが国の経済成長力の鈍化と新興成長国の台頭 総人口の減少と少子・高齢化 企業社会における倒産、M&A 等の信用リスクのダイナミックな変化 企業・学生の国際的流動性の向上 終身雇用形態の終焉と女性の社会進出の本格化 地域格差・所得格差の拡大 大学進学率の高止まりと学生の価値観の多様化 IT ネットワークの社会インフラ化 ランキングをはじめとするメディアの関心度の向上 行政による財政的助成の市場競争的概念の導入と機能分化の促進的要請 - などが挙げられる。これに後述する内部環境要素を乗じたものが、今後の大学が進むべき道を決めるマトリックスとなる。

(3) 大学組織の外部環境への適応行動とその現状

組織の外部環境への適応行動に関する研究は、企業において数多の理論体系が確立されている。しかし、何れも営利組織として競争優位性を高める為の理論展開であり、後述する大学の「組織」構造と教員の行動原理を包含していない。バーンバウム(1998)が指摘するように「高等教育においては経営と管理の諸問題に対して企業組織とは異なる方法を採用しなければならない」。もっとも、ダイナミックな環境の変化の中で適応を続ける企業組織をテーマとした研究から得られるエッセンスには、大学経営の洗練と発展を模索することに相応の示唆を与えてくれるものもあるはずである。企業戦略論や行動組織論の体系につき、大学経営への適用可能性とその限界をわが国の事情に照らしてつぶさに調べることの意義は低くないと考える。

組織の外部環境への適応とは、環境の状況に対して組織がその構造とプロセスをどう対応・変化させて有効性を確立するかということである。企業組織論において環境適応への対応を類型化する試みは多数あるが、マイルズ・スノー(1983)は防衛型、探索型、分析型、受身型の4つに分類している。その分類を通して大学をみると、分析型、すなわち従前から比較的安定した活動領域を一層強固なものとする一方で、変動的な領域を能動的に模索し、組織の持続可能性を高めるような思考が適していると見る。ただ、現状わが国の多くの大学は、分析型の適応行動を目指しつつも、受身型からの脱却が図れていない可能性がある。その理由は、後述の大学の内部環境における組織構造と構成員の行動特性が大きく影響していること、ならびに組織としての計画立案とその実践過程が十分に確立されておらず行動の方向付けが曖昧なものになっていること等があると考える。国内外の多数の論者と実際の理事長等への聴取によって個々の経営者レベルにおいては、リーダーシップを発揮し、早急に外部環境への適応を図らなければならないとの認識が強いことを確認することができる。しかし、経営組織全体としての意思決定を行ない、行動に移す際に、内部環境への適応

に時間を要するが余り、外部環境への適応に向けた適切かつ適時な資源配分が行なえていないのではないだろうか。その証左の一つが先述図1の帰属収支差額比率の低下にあるといえる。前項に記した外部環境の要素とその変化に対する個別大学の適応行動について多面的かつ数多く検証し、今後の多くの大学経営に活用させていくことは、わが国の経営学者、高等教育学者の共同課題であるように考える。

(4) 大学組織の構造

次に大学の内部環境に視点を移す。わが国の私立大学の組織、機関設計の特徴を法令で示すと、私立学校法第36条第1項、第2項で「学校法人に理事をもって組織する理事会を置く」、「理事会は、学校法人の業務を決し、理事の職務の執行を監督する」とし、第37条に「理事長は、学校法人を代表し、その業務を総理する」と定めている。大学を設置することを目的とした法人「組織」の長には高い地位と強い権限が付与されているのだが、一方で学校教育法第58条3項では「学長は、校務をつかさどり、所属職員を統督する」、第59条では「大学は、重要な事項を審議する為に教授会を置かなければならない」と定める。つまり、法は一つの活動体に2つの意思決定機構が存在することを許容している。換言すれば、大学は外部環境への適応に向けて財務資源の獲得と配分に関して効率性と合理性を重視する「マネジメント」と財務資源の活用と成果に関して外部環境の変化に関わらず、真理の探究に向けた創造性と専門性を重視する「アカデミズム」という二律背反ともいえる目的を同時に抱えた組織といえる。しかもこれらの組織は全く分離独立したものでなく、主従の関係にあるわけでもない。絹川(2006)が指摘するように「理事会と教授会の関係は本質的にアンビバレント」であるといえる。学校法人の場合、理事会の「学校法人の業務」と教授会の「大学の重要事項の審議」、理事長の「業務」と学長の「校務」の範囲につき、その線引きが現実の問題となる。

この点は、後述のガバナンスの確立に大きく影響を及ぼすことになるが、少なくとも法令上、法人が大学を設置するという設置・被設置の関係が定められている以上は、社会に対する「経営上」の責任は、学長ではなく理事長にあることを明確に認識しておくべきである。国立大学と私立大学を一括にした議論はできず、機を改めなければならないが、国立大学法人法における学長は、国立大学法人を代表し、その業務を総理することが定められている。国立大学の場合、法人組織と教学組織の権限が学長に集約されやすい構造が強みとなることもあるが、学長の交代によって全く従前とは異なる様相を呈することもあるだろう。

(5) 大学組織構成員の行動特性

組織は自らの目的を達成する為に構築されたものである以上、経営者は自らの考える成功プランを提示し、構成員に対して能率や効果を上げる為に最大限の努力をすることを求める。また、バーンバウム(1998)が指摘するように、「組織の使命が明確で共通の理解があることは、責任あるシステムを確立するための一つの基本原理」である。しかし組織の構成員である個人の意思・価値観は、組織の意思・価値観に完全に合致しているわけではない。個人が組織の共通目標を理解し、支持する行動をとられなければ、組織としての力(成果)は減退し、外部環境の変化に適応するだけの軸足が定まらなくなる。これは内部環境の要素である教職員等が及ぼす組織への脅威である。企業経営の場合、組織の意思決定と責任の所在が垂直的、階層的でかつ目的達成志向があり、経営者の持つ権力を頂点とした意思決定の上意下達のプロセスが前提にある。大学経営の場合も法人組織のみを焦点とするならば、企業経営論で展開される環境適応に向けた競争戦略、組織のデザイン、組織構成員の動機付けに係る理論等の有効性は高まるかもしれない。両者に共通する垂直的な組織の抱える課題は、ある時点で見定めた環境に適応しようと戦略を講じ、合理的かつ慎重に検討が重ねられた上で確立された業務、標準化されたプロセスが安定してしまうことにある。そして組織の構成員は、既存のプロセス等を自らの既得権と看做すようになり、それを侵してまで組織の変革を行なうだけのインセンティブがない限り、新たな変化に即応しようとはしない傾向が強まることにある。「組織体はもともと受動的な体質をもっている」とヘファリン(1987)は述べている。

もっとも教学組織の存在とその意向を反映することなく、大学の運営は成立し得ない。学長を頂点とし、教授会を審議機関とする教学組織は、本質的に学問の自由と自己の知的関心、真理探究の使命を掲げた教員の集合によって構築されている。そして教員は独自の使命と価値観に基づいて、専門的・創造的な学術領域を対象とした教育・研究を進め、相応の裁量権を持ちつつ自己完結的な行動を志向している。この教員の活動こそが、大学の存在価値を増減させる最大のドライバーである。しかし、専門性が高い余りに教員は、同じ学術領域の研究動向等に関心が高まり、専門学会への所属と活動成果の発表に重点をおいた行動を取ることにインセンティブが働きやすい。組織図上、個々の教員は学長を頂点とし、研究科・学部・学科というフォーマルな組織に属しているように見えるが、組織構成員としての認識はあっても大学への帰属意識を高めるだけのインセンティブは逆に働きにくくなると考えられる。まさに「大学に恩師はいるが上司はいない。組織に属さず学会に属する」のである。それゆえに教学組織のリーダーである学長が、個々の教員あるいはその上位にある研究室、学科、学部等の意見・要望を全て集約し、教学組織全体が持つ目的を達成していくことには多くの困難を伴うであろう。個々の教員は、学長を教学組織の代

表者として認めてはいるが、リーダーシップの発揮を求め、組織的意思決定に従属していくことを期待して選任しているというよりは、むしろ個人の意見を可能な限り吸い上げ、法人組織からの財政的圧力を緩和させる代表者、象徴としての期待が大きいのではないだろうか。加えて社会環境の変化に伴い、外部環境に適応すべく学部・学科の多様化、細分化、専門化を進める分だけ、新たな利害関係者を生み出し、全体として帰属意識が一段と希薄化しやすく、内部環境のコントロールが難しさを増していくとも考えられる。国立大学法人が積極的に推進する学長裁量経費のような権限と財務資源を一体化させて教員の帰属意識を高める手法に今後の一つの解があるとも考えるが、私立大学にそのまま援用できるものではない。あくまで筆者は大学関係者ではなく、大学内部環境の実態を間近に見ることができないが、経営学的手法によって教授会や個々の教員の行動様式、組織の目標達成やイノベーションに向けた動機付けのポイント、意識の変化手法等についての実態をとらえていくことは、大学経営のあるべき姿を追求するうえで価値あることと考える。

総じて大学は、教育・研究成果の最大化という共通の最終目標を持ちつつも、垂直的集中型の意思決定体系を基に構成員の集団的行動を求める法人組織と、対極的に水平的な合議体系と構成員の分散的行動を是とする教学組織とが相互に依存しつつも対立することもあるという不思議な内部環境を持つ。したがって経営者が企業経営的なリーダーシップを発揮することでダイナミックな法人組織部門の改革を進めることは可能であっても、その改革のエネルギーが最大の経営資源である個々の教員に及ぶ程度は微力にとどまる可能性が高い。ヘファリンが「大学は急激な変化にはことさら抵抗するような構造に作られている。」と指摘するように、全学に経営改革の方針が理解され、行動に現れるまでのスピードは緩慢になり、その効果も限定的なものになりやすいと考えられる。経営改革に向けた内部環境の調整が完了した時点で、外部環境はすでに異なる様相を呈しており、再び適応に向けた内部環境の調整を繰り返さなければならないのである。

1.2.3. 大学経営におけるガバナンスの重要性

(1) コーポレート・ガバナンスの定義

これまで大学組織の外部環境と内部環境についての考察をしてきたが、組織の環境適応に向けた責任者は、一義的には組織の機関としての経営者である。経営者の意思決定の質、すなわちガバナンスの確立の程度が環境適応力の差となって現れてくるといってよい。ガバナンスの研究については、大学組織よりも企業組織において先行するが、コーポレート・ガバナンス論を引用しての私立大学のガバナンスを検討するに際しては、企業の行動原理との本質的な相違、すなわち利潤（経済的付加価値）追求の有無、組織の所有と支配者の概念の異

質性を強く認識しておかなければならない。また株主不存在、非営利性、不思議な内部環境という3つの特性を持ち、教育・研究という異なる使命を同時に求められた活動組織であることも常に念頭においておく必要がある。

深尾・森田(1997)によれば、株式会社制度とその機関設計の現状を国際比較していく中で、コーポレート・ガバナンスの定義を - 「企業における経営上の意思決定の仕組み、企業のパフォーマンスに密接な利害を持つ主体相互間の関係を調整する仕組み、株主が経営陣をモニタリングしまたはコントロールする方法、の三者からなる概念としてとらえることができる。つまり、「企業が効率よく運営されるためには、株主、経営陣、従業員、債権者、取引先等の企業の様々な利害関係者(ステークホルダー)との間で、どのように権限や責任を分担し、また企業が生み出す付加価値を配分していけばよいか」という問題」 - としている。また、日本コーポレート・ガバナンス・フォーラムによる新コーポレート・ガバナンス原則(2006)では、2001年以降の急速なCSR(企業の社会的責任)、会計監査の適切性、新会社法、金融商品取引法の施行、さらには敵対的買収の増加等が反映され、定義として、「株主から任された受託責任を負っている会社役員がその受託責任を全うすることを確保するための仕組みである」としている。伊丹(2000)は、「企業が望ましいパフォーマンスを発揮し続けるための、企業の『市民権者』による経営に対する影響力の行使」とし、財務資源の提供者である株主に加え、配分された資源の活用、付加価値の創出主体である従業員を経営者の規律を維持する為のモニターととらえている。その前提として株主、従業員には、企業の基本政策の最終決定権、経済成果の優先配分権、経営者の選任・罷免権を直接的、間接的に有しているにとらえている。そのうえで資源の配分、調整の意思決定権者である経営者の行動を、資源の提供者である株主と、資源の活用者である従業員の双方からモニタリングを行なうことで有効かつ適切なものになることを期待していると考えられる。日本の企業におけるコーポレート・ガバナンスの問題を、法的フレームワークを下に株主主権を所与としたメカニズムや機関設計のあり方に言及していくのではなく、我が国の実態に即して主権の所在から問い直し、分析している点が興味深い。

(2) 大学のガバナンスの概念

それでは大学の主権、すなわち他の干渉によって侵されることの無い、組織に対する支配力を有する主体は誰なのか。特に明確な所有者の存在しない私立大学において、大学の主権を整理しておくことは、持続可能性向上のシナリオを描く際の起点になる。筆者が考えるに大学の経営者には、建学の精神に対する「忠誠」と、大学価値の向上を通じて社会全体の付加価値を高める「使命と責務」、公共性の意識を浸透させた活動プロセスの構築、その透明性ならびに成

果内容の充実に対する「行動」が必要である。そこでの大学のガバナンスの概念は、社会（もう少し特定すればステークホルダーズ）と「建学の精神」を主権者とし、それらによって規律付けられた経営者の「自由と責任」のあり方を問うものにとらえている。この概念の具体化は次に述べるとして、私立大学社会的責任研究会（USR研究会）では、2006年時点で私立大学のガバナンスを、「建学の精神に基づく経営理念およびそれを具体化された中長期の計画に従った意思決定を担保する仕組みであり、かつ経営理念及び中長期の計画に従った経営をすることを監督する仕組みである」と定義する。つまり、大学が教育・研究等を通じて建学の精神等を実現していくにあたり、社会（ステークホルダーズ）の要請や課題等に柔軟に応え、その結果を社会に説明・還元できる経営組織を構築していく中軸としてガバナンスを位置づけている。

（3）大学のガバナンスを確立するための前提要素

大学のガバナンスを確立していくには、次の要素が必要と考える。

ミッションの確認

時代に適応した学内風土・文化・倫理観の醸成

経営者の意思決定、活動を監督・監視する仕組みの構築と運用

コミュニケーション機会の増加による学内外のステークホルダーとの意識の共有化

柔軟性ある組織構造の設計とリスクマネジメントの強化

ミッションを現実のものにする計画立案と成果測定システムの導入

これらに限定されるものではないが、少なくともこの6つがバランスよく意識され、各々を結びつけながら実践していくことが必要と考える。このうち、と についてはマネジメントの色彩が濃く、第4章以降で扱うこととなる。

ミッションの確認

組織のミッションとは、組織の究極の目的を示した普遍的な概念である。ミッションは組織の活動領域を定め、組織の行動を方向付け、規律付けを可能にする。組織内部の対立を解決する鍵にもなる。また、組織構成員の意識に刷り込まれなければならないものである。さらには目標とゴールの設定を促し、活動成果の評価を行う際の拠り所になる。すなわち、経営者が個別具体的な目標（ビジョン）策定と行動計画の立案、実践とその成果を見定めるプロセス＝マネジメントの底流に存在していなければならない概念で、ガバナンスの中核要素となる。大学基準協会等による認証評価結果から、多くの私立大学の「建学の精神」を見るに、その多くは公共心の強い創設者の熱意溢れる独自のメッセージが端的な言葉でまとめられている。そして、現在の経営者に引き継がれ、学内外に広く活用されるに至っている。一方、2004年に法人格を与えられた国

立大学法人におけるミッションはどうだろうか。中期目標に記載されている「基本的目標」は、企業の「経営理念」や私立大学の「建学の精神」に相応しているのだろうか。この素朴な疑問に対し、全 86 の国立大学法人のホームページより基本的目標を確認したところ、次の特徴が現れた。あくまで筆者の主観的な基準に基づくものだが、

- 1) ミッション、ビジョンが混在したものが多く、かつ長い文章で読み込む必要がある
- 2) 私立大学の建学の精神に相応する「大学の理念」が簡潔に明記されているものもある
- 3) 経営体として自律性の確立とマネジメントの強化を記しているものがある
- 4) 他大学との再編・統合を検討することを盛り込んでいるものもある

各大学に理念はあると考えるが、制度としての「基本的目標」は上述のミッションの概念・役割に該当するとは言い切れない状況にあった。学長による権限の集中、組織と意識の改革が順調に進むといわれる国立大学だが、法人としての真の意味での自主・自律性を見ることができるのは、おそらく第二期中期計画期間以降であり、その頃には、個性ある明確なミッションが外部に公表されてくるものと期待している。いずれにせよ今回の確認を通して、ミッションは理念的・抽象的であっても簡潔・明瞭なほうが良いと考える。将来の不確実性が高まり、環境の変化が続く中で組織が進むべき方向に迷った際には、常に原点であり究極の目標であるミッションに即座に立ち返ることが不可欠といえるためである。ドラッカーは指摘している。「使命の表現は、それに基づいて現実に動けるものでなければならない。…その機関が現実に何をしようとしているのかに絞ったものでなければならず、その組織にかかわる一人一人が、目標を達成するために自分が貢献すべきことはこれだ、といえるものでなければならぬ。」と。また、簡潔・明瞭なミッションは、外部の理解と支持を受けやすく、組織の持続可能性を高める効果も期待できる。その意味で今後、数多くの建学の精神を確認し、寄付行為や学則、外部に公表される事業活動報告書や講義要項、大学案内等を元に詳細に分析していくことで、ガバナンスにおけるミッションの重要性と社会における適応力との関係を見定めていくことも必要かと考えている。

時代に適応した学内風土の醸成

経済産業省「企業行動の開示・評価に関する研究会」(2005)による『コーポレート・ガバナンス及びリスク管理・内部統制に関する開示・評価の枠組について』では、ガバナンスの確立に非常に重要な要素の一つとして、経営者自身が構築した風土による規律を挙げている。組織の風土とは、その組織が現在に至るまでに醸成してきた従業員の考え方、解釈の仕方、行動を導く共通の価値

観や前提や信念、制度などを意味する。これは、経営者、特にトップ自らが大学のミッションを現代的に解釈し、行動の指針ともいえるビジョンを策定し、学内外にコミットしたうえで組織的に実践していくうえでの重要なバックグラウンドとなる。これは決してガバナンスの確立に短期間で作用するものではなく、定量的に測定可能なものでもない。長期的観点に立って教職員の行動様式に浸透していく性質を持つ。しかし、大学の歴史、規模によって時間差や程度の差はあるものの、環境変化に対する適応力を高めることに肯定的な風土が醸成されることは、現在および将来の大学経営者を規律することにつながるものである。それゆえに経営者自身の規律、自律的なガバナンスによる取り組みはゴーイングコンサーンであり続ける為の重要な要素だと考える。改革が一部の経営者によって声高く唱えられたにもかかわらず、十分な成果が現れない要因として、構成員の経営陣に対する信頼感と教員間、教職員間の連携による信頼感が不十分であることが多い。したがって、経営者と個々の教職員との関係において信頼感を醸成し、教職員の大学法人に対する帰属意識を向上させる仕組みを確立していかなければ改革は道半ばに終わるものと考えられる。即効性のある解決策はなく、ミッションの徹底した浸透や経営者オリジナルの経営スローガンの掲示、教職員相互の一声運動など地道な活動から始めていかなければならない。

経営者の意思決定、活動を監督・監視する仕組みの構築と運用

大学の経営者である理事長が、その権威と権力に基づいて建学の精神、経営理念を無視した暴走行為や不正行為を行なった場合、理事長自身による規律が働かなくなる。このような場合、理事長以外の者が、建学の精神等に照らし適切な大学経営が行われているかどうか等の監督または監視・検証といったモニタリングの装置を設けなければ、ガバナンスは確立しがたく、また、確立後の持続性が問われかねない。特に市場からの規律付けが弱い大学組織においては重要な要素である。モニタリング装置としてまず期待されるのが監事である。日本私立大学連盟の監事会議においても毎年監事の職責の重大性を認識し、自発的に監事監査の基準、マニュアル、報告書、監査計画や調書のあり方、具体的なチェックリストの検討を重ねてきている。もっともわが国の大学における監事機能の有効性を高めるには、1) 監査に対する理事長の理解と評価を得ておくこと 2) 現場の「生の声」をできるだけ多く聞けるような雰囲気作りに努めること 3) 社会からの期待を背負うことに対する責任とそれに見合う対価（外部から見えない成果への報酬）を与えること 4) 専門性と独立性の両立可能性を高めること（常勤化・自己点検部門・内部監査人・会計監査人との連携強化の必要性）5) 経営尺度の設定とモニターとしての実質的機能を高める為の人的充実に向けた取り組みを行うこと 6) これまでのキャリアを活かしつつ、監事

の責任を全うする力を養うこと - が必要と考える。加えて外部環境からのモニタリング、すなわち幅広いステークホルダーの意見等、外部からの情報の入手と活用が、自らの行動を客観的にチェックできる点で有効と考える。自己点検に基づく制度型評価がようやく定着した大学社会において、一般社会における大学ランキングや各種格付けといった市場型評価に対する心理的な抵抗は強いと見る。それは大学の多様性を単一の尺度で測ることが難しい中で、市場型の評価は多分に限られた情報と評価者の主観・思惑による部分的、相対的な評価が多く、その結果が一人歩きし、思わぬ誤解を招くリスクがあるためである。しかし、これを大学の外部環境への適応過程において生じる副産物ととらえるか、後述するアカウンタビリティの重要性に鑑みても無視し得ないモニタリング装置ととらえるかは今後の経営力の格差が生じる大きなポイントとなる可能性がある。いずれにせよモニタリング装置は、経営者が活動目標と行動計画について、事前に学内・外にコミットメントし、併せて活用成果の報告を果たさなければ、有名無実なものとなっていく。

コミュニケーション機会の増加による学内外のステークホルダーとの意識の共有化

に関連し、学内外のステークホルダーへの積極的な情報開示を行うことは、大学経営の公正性・透明性が図られ、ステークホルダーからの信頼を得ることができるという効果に止まらず、ステークホルダーからの反応を通じて大学のガバナンスの確立や適正なリスク管理・内部統制の整備・運用に係る大学経営者の取り組みを促進することにもつながる。全て最終的には大学経営者自身のためになる。ただし、学外のステークホルダーに対して情報開示を行なうには、大学と社会との間に存在する「価値観」のギャップを解消し、大学社会の価値観で作られた情報を経済社会の価値観に合う情報に「変換」し、コミュニケーションを進めることが、外部環境への適応行動としては重要な作業といえる。

1.2.4. 大学経営におけるガバナンスと財務

(1) 大学組織における財務の重要性

これまで大学の環境適応にはガバナンスの良否が影響することを記してきたが、その環境適応の為にプランを実践し、成果を上げるには、財務基盤の確立ならびにその強化が不可欠である。コトラー（1989）は、「学生、資金、職員、教授、設備、備品などを集めることができないような学校は、存在することは不可能である」とし、市場と大学との間で必要な資源と必要な満足との交換の重要性を指摘している。財務資源が枯渇した時点で教育・研究活動は停止し、その大学は組織としての使命を果たすことができなくなることは自明である。経営者はガバナンスの確立によって外部環境の変化に応じた教育・研究活動を

可能にし、社会の大学に対する信頼性を高めることで、彼らからの財政的支援を受け続けることが可能となる。そして財務基盤の安定性が高まることで、外部環境の変化に対する経営の自由度が増え、更なる大学の信頼度を向上させることが可能になるといったポジティブサイクルの確立が期待できる。すなわち、ガバナンスの確立・強化は社会に対する信頼性を担保しているが、財務の安定性はガバナンスの確立を担保する関係にあり、両者を分離してとらえることは、外部環境の変化に対する適応力を低下させることになる。コトラーは持続可能性の確保の為にプロセスとして、内外環境の現状と将来分析と自らの経営資源状況を検討したうえで、基本的な使命や目標、目的を再検討、再評価し、自らの取るべきポジションを定めて、組織を設計し資源を配分・投入し、その成果をシステムの的に把握し、再度からのプロセスを経る必要があるとしている。長年、財務基盤強化の問題をガバナンスの確立や教育・研究活動の強化とは分離した別個のものとしてとらえ、両者の相関関係は低かったものと考えられる。大学、特に教学組織に対しては、財務活動と教育・研究活動とは表裏一体であり、常に財務を意識した活動を強いることの強制はできないが、財務の意識を組織全体に浸透させていくことの認識の差が、個々の大学の経営改革のスピード差となって現れてくるものと考ええる。

(2) 財務資源の提供者に対する成果報告のあり方

財務の重要性を強く認識する経営者にとって、大学が社会から負託された業務の内容、すなわち大学の目的と、目的を遂行する為に必要な財務資源が、誰の責任でどのような意思決定にもとづいて調達され、配分されていったのかというプロセスと成果についての説明は不可欠なものとなる。つまり、財務とガバナンスとを一つのサイクルを形成する要素であるととらえ、そのサイクルの接点には財務資源の提供者であるステークホルダーが存在するという意識を強めた活動報告が求められる。しかし、教育・研究を本分とする大学は、外部のステークホルダー（行政含む）から委託された財務資源（＝「貨幣」）を投入して行なう教育・研究活動によって創出された付加価値を「貨幣」で計測し、年度毎に区切られた財務諸表を通じて一元的に評価することはできない。投資に対する回収は、長期的に非貨幣的な便益によってもたらされることが多く、金融機関を除き単年度の財務諸表で両者の利害関係の全てを説明することが困難である為である。したがって、大学は財務的成果の開示のみによって経営の効率化に向けた規律付け、すなわちステークホルダーによるガバナンスの強化、有効なアカウンタビリティ遂行の手段とはなりづらいため、財務的な情報と教育・研究業務活動にかかる非財務的情報をあわせて提示していくことが重要となろう。ちなみに上場企業の有価証券報告書における非財務的情報の分量は、年々増え続けており、その他CSRレポートや環境レポート等の発行も積極的

に行なわれている。さらに東京証券取引所では、2006年にコーポレート・ガバナンスの充実に向けての有価証券上場規定等の一部改正を行い、「適切なディスクロージャーに企業経営者が責任を持って取り組む意識の保持」及び「企業経営者の独創を牽制するための独立性のある社外の人材の適切な活用」をコーポレート・ガバナンスの充実という分野における当面の目標とし、その実現を促進する為に、各社に「コーポレート・ガバナンス報告書」を提出させ、公表させるまでの指導をも行なっている。

1.2.5. 大学経営の成功に向けて

上述までの考察を基に、今後、現実の個別大学の動向を検証していくことが必要だが、その参考となるものの一つに2007年3月に日本私立学校振興・共済事業団が公表した「大学経営強化の事例集～大学経営を成功に導くために～」(平成18年度 文部科学省委託研究報告)がある。当報告中、経営体制の強化における成功例を要約すると、第一に「建学の精神」における理事長・学長のこだわりと現代的解釈、強いリーダーシップの発揮による教職員への浸透が挙げられる。第二に規程の見直しによる権限の明確化と責任の分散化の積極的対応、教員と職員との協働作業の導入がある。第三に全学的なPDCAサイクルの導入による活動の効率性と成果に対する責任意識の向上が、第四には課題の提示にとどまらない多くの示唆に富んだ監事監査と監査に対する学内の理解が挙げられる。もっとも大学の個性は多様であり、当報告書の成功例は当該大学に限定されるものと考えられるが、少なくとも環境変化に対する組織のダイナミズムを感じることができた。また、当報告に記された大学には、ガバナンスを確立させるための6つの要素を意識した取り組みや、教学組織への財務の重要性を伝える仕組みづくりがなされており、内外環境の変化への適応力が相応に備わっているものと推察される。

ヘファリン(1987)は高等教育の変革の源泉には、三つの条件があることを提示している。一つには改革のために資源が入手できること、二つには改革に関心をよせる改革唱道者が存在すること、三つには両者にとって大学の制度が開かれていることとしている。法人組織と教学組織は、財務資源の配分を軸に見た場合、必ずしも同一步調をとるとは限らない。大学経営を成功に導くには、教学組織の特性を尊重しつつも適切なリーダーシップを取れるガバナンスモデルの確立が大前提となる。精神論として大学の持続性を維持・向上させるためには法人・教学両組織とその構成員が互いを理解し、尊重し、有限の時間と資源の価値を最大化させるための歩み寄りを進めていかなければならない。その具体化の為には大学内部ならびに外部環境の現状認識を共通にしておく必要がある。その拠り所はまず、ミッションとビジョンの共有にある。そのうえで適切な情報、合理的なデータが両者に行き渡るマネジメントシステムの導入を進

めることが必要と考える。何事にも議論の前提を同一にしておくことは重要であり、相互理解の為には大学の諸活動を極力可視化・定量化しておいた方がよい。その際、単年度評価、定量計測に対して親和性の低い教学組織や、教員からの抵抗が強いかもしれない。しかし、あえて可視化を共同して模索していく過程において、法人組織と教学組織の間にある種の一体感が醸成される可能性もある。加えて学内における課題認識と設定目標が共有化されたならば、透明性が高まり、社会に対する活動報告に信頼性が高まる可能性は十分にあるだろう。その意義は大きく、組織全体の評価の向上が、経営者のみならず教職員の評価の向上に繋がることを期待したい。

1.2.6. おわりに

本稿は外部環境、格付会社に所属する筆者からの大学への期待と不安についての基本的な認識といくつかの仮説を示したにすぎない。2005年時点での格付会社のアプローチ手法等についての概要は、『学位授与・評価研究 第6号』（大学評価・学位授与機構）に記されている「企業格付け会社による大学法人の格付けについて - JCRにおける事例 - （渋井・齊藤）で紹介されている。また、前節で大学の新しい資金調達手法の可能性について言及されているが、特に「債券の発行」に関しては、これまで行政管理色が濃く、また自給自足を規範としてきた大学財務活動の価値観と会計体系を、企業社会に受容されるように調整を施すだけのインセンティブが働くかが注目される。今後、多くの文献調査と実証分析等を通じて大学経営の本質についての研究を進め、適宜その成果を大学社会ならびに経済社会に伝えていかなければならないと考えている次第である。なお、私立大学の経営構造と組織行動について詳細な分析を行なっている両角氏（第3章担当）の研究は、筆者の今後の大学経営に対する問題意識を明らかにし、整理するうえで極めて参考になったことを付言しておく。

以上、本稿では大学のガバナンスと財務に焦点を当てたが、第4章では、大学評価の実際を通して、マネジメント上の課題を浮き彫りにし、大学が戦略経営体として持続可能性を高める為のアセスメントツールの導入可能性について説明していく。

参考文献

引用した氏名については、敬称を省略しております。

東京証券取引所 <http://www.tse.or.jp/>

各国立大学の中期目標・中期計画

『私立学校の経営革新と経営困難への対応』 - 最終報告 - 日本私立学校振興・共済事業団

- 『今日の私学財政』大学・短期大学編 各年度版 日本私立学校振興・共済事業団
- 『月報私学』2008年2月号 日本私立学校振興・共済事業団
- 喜多村和之(1990)『大学淘汰の時代—消費社会の高等教育』中公新書
- 喜多村和之(2002)『大学は生まれ変わるか～国際化する大学評価のなかで～』中公新書
- 天野郁夫(2004)『大学改革～秩序の崩壊と再編～』東京大学出版会
- 「問われる私大のガバナンス」 I D E 2006年6月号
- 「大学ランキングの読み方」 I D E 2007年11月号
- ロバート・バーンバウム(著)、高橋靖直(訳)(1998)『大学経営とリーダーシップ』玉川大学出版部
- フィリップ・コトラー、カレン・F.A.フォックス(著)、水口健次(監訳)(1989)『学校のマーケティング戦略』蒼林社出版
- レイモンド・E・マイルズ、チャールズ・カーティス・スノ(著) 土屋守章・内野崇・中野工(訳)(1983)『戦略型経営』—戦略選択の実践シナリオ ダイヤモンド社
- 絹川正吉(2006)『大学教育のエクセレンスとガバナンス』地域科学研究会
- J.B.L.ヘファリン(著)、喜多村和之・石田純・友田泰正(訳)(1987)『大学教育改革のダイナミックス』玉川大学出版部
- 深尾光洋、森田泰子(1997)『企業ガバナンス構造の国際比較』日本経済新聞社
- 日本コーポレート・ガバナンス・フォーラム(2006)「新コーポレート・ガバナンス原則」
- 伊丹敬之(2000)『日本型コーポレート・ガバナンス』～従業員主権企業の論理と改革～日本経済新聞社
- 私立大学社会的責任(USR)研究会(2006)『私立大学の社会的責任に関する研究報告2006』
- P.F.ドラッカー(著)、上田惇生、田代正美(訳)、(1991)『非営利組織の経営』、ダイヤモンド社
- 経済産業省「企業行動の開示・評価に関する研究会」(2005)『コーポレート・ガバナンス及びリスク管理・内部統制に関する開示・評価の枠組について』
- 社団法人日本私立大学連盟「監事会議報告書」
- 『大学経営強化の事例集 - 大学経営を成功に導くために - 』 日本私立学校振興・共済事業団
- 独立行政法人大学評価・学位授与機構『大学評価・学位研究』第6号

第2章

大学経営改革と評価

～その政策的背景～

米澤彰純（東北大学 高等教育開発推進センター 准教授）

はじめに

「大学の経営改革にどのように評価を利用していくのか」という問題は、大学を取り囲む環境が厳しくなればなるほど、その重要さと切実さが増していく。一般論としては、もちろんその通りなのであるが、実はぴんとこないところも多い。Birnbaum（2000）が、高等教育における経営を「一時的流行（fads）」という言葉で片付けようとしたことは有名であるが、「大学経営」の定義については、未だに十分なコンセンサスがあるわけではない。

大学に関する「評価」という言葉も、これほど多義的に使われる言葉はないと言いたくなるような状況にある。「評価」という言葉は、学生の入学者選抜や成績評価に始まり、教員の評価、プログラムやプロジェクトの評価、全学・学部・学科・研究室等の評価、いわゆる事務機構の評価等に使用されている。また「評価」はこれらの評価単位における多様性に加えて、教育・研究・社会貢献・国際連携等の対象となる活動の多様性、更に、自己評価・外部評価・第三者評価といった主体の多様性がある。評価の目的も、アカウントビリティ（説明責任）、アクレディテーション（基準認定）、質の向上・改革等、多岐に渡っている。

一方で、少しずつではあるが、大学経営や管理運営向けの経営改革や評価を、大学外の組織と同じような手法に基づいて論ずることが可能ではないかという理解が広がっていることは確かであろう。

本稿は以上のような認識に立って、日本の高等教育政策において大学の経営とその改革・評価がどのように位置づけられ、また、どこに向かおうとしているのかについて検討してみたい。具体的には、国の各種審議会の答申において、大学の経営や運営・管理・評価がどのような形で言及されてきたのかを検討し、両者の関係が政策においてどう定義されてきたのかを検証する。尚、本稿は、議論の題材を提示した中間報告的な位置づけとして書かれたものであり、より包括的な議論は最終報告において発展させようと考えている。

日本の高等教育政策と大学の経営・管理運営

三八答申・四六答申

日本の高等教育政策において、大学の経営・管理運営の問題が最初に本格的に取り上げられたのは、昭和 38 (1963) 年 1 月の中央教育審議会答申「大学教育の改善について(答申)」である。この中では、「最近、わが国の大学は、多数の教職員と学生、各種の施設設備およびこれを裏づける多額の経費をもち、その規模は拡大している。また、学問の発展、国家社会の要請に伴い、大学の目的は多様化し、その構造は複雑化している。したがって、大学の管理運営は、大学本来の使命に即し、総合的、合理的かつ効果的に行なわれなければならない。」と述べられている。現在から見て 45 年前の時点で、すでに一定程度の合理的な組織経営の必要性が認識されていたことがわかる。ただし、この時点での議論は大学の自治や慣行の尊重が大前提とされており、議論の大部分は国立大学を対象としている。大学の財政についての議論は、当時の政策課題であった特別会計制度の採用により、国立大学の財政の安定化を図るという面に議論が集中している。具体的には、国立大学に関しては「教育研究上の必要に即して、自主性、弾力性を備え、かつ、長期的観点からの計画的運用を可能とするもの」と、長期的な計画性や安定性が強調されている。一方、私立大学に関しては、「全体としても、個々についても、国立、公立大学のそれとは著しく異なり、いまだちにそのあり方を規定することは困難である」と述べられている。公立大学に関しては「多くの点で国立大学に準じている」とされ、事実上検討を避けている。

続いて、昭和 44 (1969) 年 4 月に出された中央教育審議会答申『当面する大学教育の課題に対応するための方策について(答申)』では、大学紛争のさなかで出された事情を反映して、大学における学生の地位と役割について議論の多くが割かれている。他方、「大学の組織の複雑化と巨大化に対して管理運営の機能の改善が著しく遅れているため、大学紛争が生じたとき収拾困難に陥りやすい」との認識も示されており、一定の範囲での学生参加の可能性が示されている。また、特に国公立大学の管理者が持つ社会に対しての責任や、意志決定の合理化の必要性等について言及がなされている。この答申とその議論を背景として、「大学の運営に関する臨時措置法(昭和 44 年法律第 70 号)」が制定された。その内容はほとんどが紛争処理手続きに関するものとなっている。尚、同法は中央省庁等改革関係法施行法(平成 11 年法律第 160 号)77 条 24 号により、平成 13 (2001) 年 1 月 6 日をもって廃止されている¹⁾。

日本の教育全体の在り方についてのグランドデザインを目指した昭和 46 (1971) 年 6 月の中央教育審議会答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(答申)』では、「高等教育機関の規模と管理

運営体制の合理化」という項目が設けられ、「高等教育機関の管理運営については、その内部組織の割拠を避けるとともに、学の内外におけるさまざまな影響力によって、その教育・研究の一体的・効率的な活動が妨げられることなく、自主的・自律的に運営できる体制を確立すべきである。そのためには、教務・財務・人事・学生指導等の全学的な重要事項については、学長・副学長を中心とする中枢的な管理機関による計画・調整・評価の機能を重視するように改善を加える必要がある。」と述べられており、この時点で事実上、大学を含めた高等教育機関の経営・管理運営の在り方について、「評価」の必要性が言及されている。尚、同答申では、「国・公立大学を行政機関の一種とすることに無理があるとの考え方にもとづいて」法人化を検討すべきとしている。この時点では法人化は実現しなかったが、2004年以降の国立大学、公立大学の法人化につながる先駆的な議論として広く認識されている。

臨時教育審議会

続いて、大学の組織・運営および評価の在り方に対する大きな政策的流れを形成したのが、中曽根政権下での臨時教育審議会である。

昭和60(1985)年6月に出された第一次答申では、「高等教育機関の組織・運営」に関して「高等教育機関とくに大学の機能を積極的に発揮し、それを活性化し、高等教育充実の基盤をより確かなものにするために、大学等の社会的位置づけならびに大学教員の教育研究活動の評価、教授会を含む大学の組織・運営、設置形態や財政の在り方について基本的な検討を加える必要がある」という問題提起がなされた。これを受けて、翌年(昭和61年)4月に出された第二次答申では、「大学がその社会的使命や責任を自覚し、大学の根本理念に照らして絶えず自己の教育、研究および社会的寄与について検証し、評価を明らかにするとともに、教育、研究等の状況についてその情報を広く国の内外に公開することを要請する」と述べられている。具体的には個別大学の自己評価、大学団体による「相互」の評価、「アクレディテーション」、そして、「大学の状況を社会に明らかにする責任」という、アカウンタビリティへの推奨がなされている。

大学経営の改革に対して最も詳細な検討を行っているのは、昭和62(1987)年4月に出された第三次答申であり、「高等教育機関の組織・運営の改革」という章が設けられている。答申では、「高等教育機関の今後の在り方を裏付け、期待される機能を十分に発揮し得るための基礎的条件として、高等教育機関の組織と運営ならびに財政の問題は極めて重要」と指摘し、高等教育の財政や大学の組織と運営、更には大学の設置形態について具体案が述べられている。しかしながら、「大学の組織と運営」の節で実際に言及されているのは、「大学にお

ける自主・自律の確立」という観点からの国公立それぞれのリーダーシップや自主的な運営へむけた条件整備や教員と職員の処遇や人事システム等で、それらが主な内容となっており、今日問題とされているような「経営」と「評価」を直接結びつけるような議論はなされていない。

以上を踏まえて昭和 62 (1987) 年 8 月に出された最終答申では、「大学の評価と情報公開」については「大学がその社会的使命や責任を自覚し、絶えず自己の教育、研究および社会的寄与について検証し、評価を明らかにするとともに、教育、研究等の状況についてその情報を広く国の内外に公開することを要請する」、また、「高等教育財政」に関しては、「国立大学の財政自主性を拡大し、大学が自己の経営に積極性を発揮し得る条件を整備するため、予算、会計の弾力化を図り、各大学に諸種の自己基金や附置財団の設立を促す」、そして「大学の組織と運営」については「大学の組織・運営における自主・自律体制の確立」等に主眼が置かれており、「大学経営」と「評価」とが直接的に結びついたものとはとらえていない。「大学の設置形態」については、「将来に向かって、国・公立大学の設置形態そのものについても抜本的な検討を加え、あるべき大学の在り方、それにかかわる国の関与の仕組みを創造することが望まれる」と述べながらも、法人化等具体的な在り方についての言及は避けている。

大学教育審議会

続いて、臨時教育審議会の推奨を受けて発足した臨時教育審議会でも、大学の組織運営や評価の問題が扱われている。評価については平成 3 (1991) 年 2 月に出された「大学教育の改善について (答申)」「学位制度の見直し及び大学院の評価について (答申)」「短期大学教育の改善について (答申)」「高等専門学校設置基準の改正について (答申)」で、それぞれ記述がなされている。その中心となる「大学教育の改善について (答申)」では、大学設置基準の大綱化が大きな方針として示され、設置認可の在り方についても「大学としての水準の確保」に留意しつつ「多様な発展のための総意に十分考慮した対応が求められる」と述べられている。これに対して「大綱化によって、大学の水準の低下や大学らしからぬ大学の出現を懸念する指摘」があり、「このことは、アクレディテーション的な評価システムが将来とも我が国で適切に機能するかどうかとの懸念とも関連している」と述べられている。この時点での「評価」は、教育の基準認定ないし、今日的な言葉としては質保証を表すものとして、第一義的には想定されていたことがわかる。上記を踏まえると、「大学評価のシステム」として「大学が教育研究活動の活性化を図り、質の向上に努めるとともに、その社会的責任を果たしていくためには、不断の自己点検を行い、改善への努力を行っていくことが必要である」と述べられているように、その具体的な評価の運用

の在り方として、一種の経営改革のための評価の考え方の応用がなされていたと捉えることができる。

他方、大学審議会が大学運営の在り方について中心的な答申となっているのは、平成7(1995)年9月に提出された「大学運営の円滑化について(答申)」である。この答申に関する具体的な議論が行われた平成3(1991)年10月設置の組織運営部会では、「大学評価の在り方」も「大学運営に関する広範な課題」の一つとして取り上げられている。この答申では「各大学が自主的に組織運営を進める際に参考となる方策を取りまとめられており、各大学はこれらを参考に自己点検・評価を行いつつ、組織運営の改善に取り組むことが期待される」との形で、間接的に言及されるにとどまっている。すなわち、「運営の円滑化」の主題は、意志決定の仕組みの明確化とそれにもなう学長や学部長等の管理職に対してリーダーシップ、マネジメント能力を求めることにおかれている。この中で注目に値するのは「学長、学部長を補佐し改革の方向に沿った教育研究活動の支援を積極的に行う存在として規定されている「事務組織」について、「事務組織等の在り方について自己点検・評価を行い、不断に見直し・改善を行うこと」が求められると言及している。ここでは、明らかにアクレディテーションという意味ではなく、経営改革との関連で「評価」という言葉が用いられているものと考えられる。更に、「評価」という言葉は、「開かれた運営」「学外とのコミュニケーション」についての記述の中で、「自己点検・評価書等の公表」という、今日でいうアカウンタビリティの意味合いでも言及されている。すなわち、この時点ですでに、「大学評価」に対する意味づけが「質保証」「アカウンタビリティ」そして時に「経営改革」的な意味合いで多義的に、その場によって意味を異にして用いられがちである、という傾向が見受けられるのである。

大学審議会は、平成10(1998)年10月に「21世紀の大学像と今後の改革方策について(答申)」という、それ以前の答申群を踏まえた上での高等教育の基本構想に関わる答申を出している。この中で「組織運営体制の整備」および「多元的な評価システムの確立」について議論がなされている。まず組織運営体制については「大学が全学的な見地から一個の組織体として意志決定」を行うことや「大学の教育研究目標・計画の策定・公表」の明確化を求める等、経営改革に関係すると思われる議論が多くみられるが、その中で「評価」に関して言及があるのは、「社会からの意見聴取と社会に対する責任」に関連して「大学の教育研究目標・計画(例えば、将来計画等)、予算、自己評価等の事項について外部有識者の意見を聞くため、大学運営協議会(仮称)を設ける」必要性を指摘しているところに現れるのみとなっている。先に「大学運営の円滑化について(答申)」で触れた「大学の事務組織」「大学情報の積極的な提供」においては「評価」という言葉は現れていない。他方、先述の通り、大学評価に関して

は、「多元的な評価システムの確立」という独立した節が、「大学の個性化と教育研究の不断の改善」という副題をつけて残されており、「自己点検・評価の充実を図るとともに、第三者評価システムの導入等を通じて多元的な評価を行い、大学の個性を伸ばし、教育研究の内容・方法の改善につなげるシステムを確立する必要がある」と述べられている。すなわち、この「21世紀」答申において「評価」は、基準認定としてのアクレディテーションの枠を超えて、明確に大学の教育研究を中心とした活動の改善と結びつけられた形で行われるべきものとして位置づけられており、その意味で「改革」と「評価」との明示的な結びつきが初めて示されたといえる。しかしながら、これが「組織運営」という言葉でその中核部分について言及されている「経営」の問題とどう関わるかについては、明確な整理が十分になされていなかったと考えるべきであろう。尚、周知のように、この時点では第三者評価機関の設立の提唱はあるが、国立大学の法人化の方針が決定前の段階で出された答申であり、法人化についての言及は一切なされていない。

大学審議会は、更に、平成12(2000)年11月に「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について(答申)」を出している。この中で、同年に学位授与機構を改組して成立した大学評価・学位授与機構によるものを含めた「評価」について、「教育に関する」ものに限定した記述が確認される。また同答申では、同時に「各種専門職教育のアクレディテーション・システムの導入・支援」について、「現在、我が国においては、技術者教育プログラムのうち一定水準を確保しているものについて認定を行うことを通じて教育の質を高めるとともに、当該認定システムを国際的な共通標準に準拠させる仕組みを導入する動きがある」と、日本技術者教育認定機構(JABEE)によるワシントン・アコード加盟に向けた動きを想定した記述がなされ、「今後我が国において、このような技術者教育をはじめとする様々な専門職業教育の分野でのアクレディテーション(適格認定)・システムが導入されることは、教育の質を向上させる観点から望ましいものであり、その普及、支援を図る必要がある」としており、ここでは「評価」と「アクレディテーション」という2つの言葉を明示的に区別して用いている。

中央教育審議会

平成13年に文部省と科学技術庁が統合改組され、文部科学省が発足すると一省庁一審議会の原則が示されたことで大学審議会に代わり、中央教育審議会大学分科会が大学及び高等教育に関する主な政策議論の場となった。

その中で、平成14(2002)年8月には「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について(答申)」が出された。答申には、質保証の観点から評価に関

する包括的な現状整理と方針の提示がある。尚、同答申には背景として総合規制改革会議等における「国による規制を可能な限り緩和し、事前規制型から事後チェック型への移行を図るという規制改革の観点から」という議論が明示されている。その上で、答申は「国の事前規制である設置認可を弾力化し、大学が自らの判断で社会の変化等に対応して多様で特色のある教育研究活動を展開できるようにする」とともに「大学設置後の状況について当該大学以外の第三者が客観的な立場から継続的に評価を行う体制を整備する。これらのことにより、大学の自主性・自律性を踏まえつつ、大学の教育研究の質の維持向上を図り、その一層の活性化が可能となるような新たなシステムを構築する」と述べている。ここでの「評価」は第一義的には、大学外部からの「質の保証」の観点からの第三者機関による監視を意味する。他方で、具体的な「大学の質の向上」のプロセスについては「大学の質の向上については、大学が自らの教育研究活動や、組織運営の在り方等について、不断に自己点検・評価し、その結果に基づき更なる改善方策を探る等、企画立案、実施、評価、反映といった教育研究活動の改善のための循環過程を自らのうちに構築していくことが当然必要である」と述べられており、いわば経営改革としての評価のデザインがこの議論の前提の中にすでに組み込まれていることが示されている。その上で「これに加え第三者としての認証評価機関により、定期的に評価を受けて、その評価結果やこれに対する社会の反応を踏まえて大学が自らの改善につなげるという、いわば『社会』を意識したプロセスも、これらの教育研究の改善のための循環過程の一環として導入することが必要である。」と述べられている。

平成 16(2004)年の国立大学法人化後、平成 17(2005)年 1 月に出された「我が国の高等教育の将来像(答申)」では、新たに構造改革特区において設立が認められるようになった株式会社立大学について質の保証等の観点から言及がある外は、正面から組織運営や大学経営改革等への言及はされていない。他方で、質の保証・評価に関しては、平成 16(2004)年から導入された認証評価制度等に多くの議論が割かれている。しかしながら、その中で「高等教育の教育・研究水準の維持・向上を図るためには、各高等教育機関が積極的に教育・研究活動等の状況について自己点検・評価を行い、結果を公表するとともに、その改善と充実に向けて不断の努力を行うことがまずもって大切である」と述べられている点が、多少大学経営改革に関連すると捉えうる程度である。

国立大学法人評価

以上の中央教育審議会の議論と並行して、国立大学法人化に関わる評価の制度設計も進行した。その当初の基本的な制度設計は、国立大学等の独立行政法

人化に関する調査検討会議が平成 14 (2002) 年 3 月に出した「新しい『国立大学法人』像について」に示されている。その中で制度設計の方針として、「中期目標・中期計画の策定とこれらを前提とした評価の仕組みは…国としての高等教育・学術研究に係るグランドデザイン等と、大学ごとの基本理念や長期的な目標を踏まえ、一定期間における両者の制度的な調和と各大学の質的向上を図るための改革サイクルとして位置付けられる。また、中期目標・中期計画・評価の各段階で広く公表することを通じて、国立大学としての国民に対する説明責任を果たすことにも資する。」としている。つまり、基本的には大学の活動を国のグランドデザインと接合させることと説明責任が強調されながら、その中に経営改革のための評価という側面が意識されていることが示されている。

平成 19 年 4 月には「国立大学法人及び大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務実績評価に係る実施要領」が示されているが、「評価の視点」として「国立大学法人評価においては、国立大学等の基本的使命に十分配慮しつつ、法人化を契機として、いかに各法人の改革と新生が図られたかという視点が重要である。具体的には、個性豊かな大学、国際的にも存在感ある大学等を目指して教育研究活動等が積極的に展開されていること、学長・機構長のリーダーシップの下、機動的・戦略的な運営が実現されていること、国民や社会に対する説明責任を重視した、社会に開かれた運営が行われていること等を積極的に評価するものとする」と述べられており、国立大学において法人化を契機として「改革」「機動的・戦略的な運営」等が行われていることを、強く期待した内容となっている。ただし、実質的には東京大学や東北大学等のように、法人評価に関わる中期目標・中期計画とは別に、大学としての戦略プランやアクション・プランを立てる例が増えており、法人評価の設計自体が直接的に、大学経営改革を支援するツールとして機能しているわけではなさそうである。

結論

大学の経営改革の必要性は、日本の高等教育政策では「運営」という言葉で、すでに半世紀近く前から意識はされており、1970 年代初頭にはその「評価」の必要性についても既に明確な形で言及されていた。しかしながら、そこには第一に、意志決定を巡る構成員の多様性の問題が「自治」「自主性」「自律性」等の問題と複雑に絡み合っており、具体的な経営やその評価に関わる手法についての議論が進みにくい前提を作ってきた。第二に国立大学の民営化論を含めた法人化についても 1990 年代には盛んな議論が行われていたが、最終的には四六答申で示されていたような、大学の組織や活動の特性上から必要から出てきた「法人化」というよりは、どちらかといえば国の独立行政法人化のスキームの亜流としての法人化の制度設計が優先された。

このため、現在に至るまで大学関係者の間では、必ずしも大学の経営・運営の主体やその経営改革と評価の在り方について、具体像として共有されたコンセンサスが残念ながら成立しているわけではない。他方、大学の評価として主要な位置付けが与えられている認証評価や国立大学法人評価等においては、大学経営や運営はその評価対象の一部として含まれているものの、経営改革そのものが主目的とされた評価ではない。

しかしながら、各答申で繰り返し大学の自主性・自律性や自己評価の重要性が強調されていることから分かるように、このような評価を具体的な実行に移していく過程では、結果として大学が自らの目的やミッションを明示し、それに基づき、取り組みと達成について評価し大学運営や諸活動の改善を図る、という形でしかそもそも大学評価が成り立たない現実気づくことになる。これらとは別に、大学の事務局職員を中心として大学の経営改革やそのための評価を含めた手法についての議論が盛んに行われているのも確かであるし、より専門的な部署・活動として IR を活用する在り方も示されつつある。更に、大学の学長が中長期的な全学プランを発表する例も出てきている等、状況は多方面から変化しつつあるとも言える。

課題としては、これらの経営改革とそれに結びつく形での評価の在り方を、大学としてどのような形で具体的且つ合理的な意志決定に結びつけ、多様な構成員のコンセンサス下実効性を確保するかにあるだろう。これには説得力のあるツールとプランの提示が必要であるが、この中にどのように構成員の関与とコミュニケーションの喚起を入れ込めるかが大きな分かれ目になるだろう。若年人口の減少やグローバル化等の問題が進行している中、日本の高等教育を巡る環境も激しい変化を迎えており、PDCA という計画から次の計画までに一定時間を必要とする仕組みをどのように有効に機能させることができるかについても、説得力ある回答を用意する必要があるだろう。

参考文献

Birnbaum, Robert 2000, Management fads in higher education : where they come from, what they do, why they fail. San Francisco : Jossey-Bass

教育政策研究会編 1987 『臨教審総覧』(上・下)、第一法規。

高等教育研究会編 2002 『大学審議会全 28 答申・報告集』ぎょうせい。

中央教育審議会答申は、文部科学省のウェブサイトに掲載されている。

ⁱ 中野文庫(<http://www.geocities.jp/nakanolib/hou/hs44-70.htm>)

第3章

学校法人制度の思想と歴史

～大学の操作可能性～

両角亜希子（東京大学 大学総合教育研究センター 助教）

本章では、日本の私立大学の制度的な枠組みについて、その特徴とそれが構築された歴史的経緯の整理を行う。まずは日本の私立大学の経営構造にどのような制度的な特徴があるのかを概観し（3.1）、こうした特徴が生まれた歴史的背景として私立大学生成期の影響についてもふれ、戦後の改革の中でどのように制度が確立され、その後の政策の中でどのように変化してきたのかを描く（3.2）。最後に、現在、私立大学の制度設計に関して、何が議論されているのか、その論点を整理する（3.3）。

3.1. 学校法人制度の思想と特徴

日本の私立大学はきわめてユニークな制度的特徴を持っている。アメリカの私立大学や他の民法法人とも異なる制度的な特徴が私立大学の経営行動にも大きな影響を与え、発展を支えてきた。そこで、まずはこの特徴を整理するところからはじめたい。

（1） 法的枠組み

日本の国立大学はヨーロッパ大陸の大学から強く影響を受けたものであるが、日本の私立大学の法的な枠組みは、基本的にはアメリカの私立大学の伝統を引き継いでいる。私立大学は、私人が私的な発意にもとづいてその財産を寄附して、公的な目的を達するために設立、運営される点において、国公立大学とはその特性を異とするものである。私的な性格を持ちつつ、教育と研究、さらにはそれを通じた社会サービスを実施する機関の理念として、「自主性」と「公共性」を担保することが不可欠だとされている。ときには矛盾することさえありうる、こうした二つの目的を同時に満たすために、アメリカ社会は「私立大学」という社会的な制度を生み出した。このモデルでは、私立大学は、社会を代表するとされる「理事会」が形式上は全権的な大学管理権を握って、それぞれの大学に対する社会的要求を具体化するために運営するのであり、理事会は自己継続的にメンバーを選び、個人の関心から切り離れた形で、大学は運営されなければならないとされている。そして同時に重要なことは、大学の活動を保証

するために、一定の基本的な資金が必要であり、これを基本財産として大学が所有し、運用していくことによって、大学の水準の維持や活動の安定性と持続性を保証することである。この基本財産を長期間にわたって、守り、管理していくことを委嘱されたものが、理事会なのである。このような制度のうえに成立しているアメリカの私立大学は、一方で利益を出すことが禁止され、他方で税金優遇を受けるなど、特別な扱いを受けているのである。

こうした観点から見れば、日本の私立大学は、アメリカの私立大学の影響を受けて制度設計されている。しかしながら、日本の私立大学はいくつかの重要な違いを持っている。

第1の特質は、日本の私立大学は法人と大学が分離していることである。日本の法体系のもとで、私立大学は、学校法人と大学・学校という2つの組織に分けられている。学校法人と大学・学校はそれぞれ私立学校法、学校教育法という別の法律の枠内にあるし、設置基準も学校法人の設置の基準（寄附行為認可審査基準）、大学の場合は大学設置基準とそれぞれに存在している。これに対して、アメリカの場合は設置者と大学は組織的には一体となっている。日本の学校法人は、理事会によって運営され、また設立の際に基本財産を持っていることが制度上求められているが、大学ではなく、学校法人という組織に法的地位も付与されており、それが狭い意味での大学をサポートすると同時にコントロールするのである。

学校法人と大学が組織的に分離されていることは、法的なテクニックの問題にとどまらず、日本の私立大学がどのような文脈の中で発展してきたのかを反映している。すなわち、こうした制度設計の元では、学校法人は複数の教育機関を設置することが可能であることを意味している。実際に、日本の学校法人をみると、大学だけでなく、高校や中学校、小学校や専門学校などを併設しているケースが非常に多い。ひとつの法人内に複数の大学を設置しているケースもある。こうした意味で、日本の私立大学はアメリカの大学のマルチキャンパスシステム、あるいは多角経営の会社に似ているともいえる。こうした仕組みには経営資源を共有できるというメリットがある。また、大学や学校という、特定の年齢層を事業対象としている経営体にとっては、人口動態の変化から受ける影響を分散させ、経営のリスクを軽減させる機能をもつことも期待でき、変化への適応能力の高い組織構造であるといえる（山崎 1995）。

ここで重要なことは、こうした構造をとっていることは、比較的短い期間に、多くの大学を生み出すのに効果的だということである。典型的な事例を挙げれば、学校法人はまずは高校を設置し、高校経営を通じて徐々に基本財産を蓄積し、そうした資源を用いて、最終的には大学を設置するのである。荒井（1996）

は、学校法人が大学を設立するまでの年数を詳細に分析し、学校法人がさまざまなレベルの学校を併設することの経営効率性の良さを明らかにしている。実際に多くの日本の私立大学はこのようなメカニズムで設置され、発展を遂げてきた。

なお、学校法人は、準則主義（営利法人のように、法律に準拠すれば自由に法人を設立できる方式）ではなく、認可主義である。つまり、団体としての実体を備えていても、監督官庁が公益に資すると認めない限り法人格を取得することができない。このため新規参入の困難度が時代によって異なるという特徴があり、これは戦後の私立大学の発展を理解するためには知っておかねばならない。

（２） ガバナンス

２つ目の特質は、ガバナンスである。アメリカの私立大学は、理事会によって支配されるという基本原則がある。初期のアメリカに教師の団体を形成するほど大学教員が存在しなかったため、必然的に設置者の意思が優先されたという、きわめて特殊な植民地的諸条件の中から生成したことが指摘されているが、こうした責任をもつ理事会は、基本財産を守り育てていくために、メンバーは自己継続的に選出、つまり、理事会が自らの後任者を選ぶ形式をとっている。また、理事会は基本的に監督機能に徹しており、執行機能はもっぱら学長を中心とした執行部にまかせている。学長を任免するのが理事会なのである。長期的な運営・発展については理事会が、短期的な経営については学長などの執行部が責任をおう考え方ができあがっており、これは shared governance と呼ばれている。また、素人支配の伝統があり、理事会のメンバーは、基本的には学外者から構成され、教員などの構成員が理事会のメンバーとして経営に参画することはほとんどない。

これに対して、日本の私立大学では、私立学校法の規定により、理事は、学長、評議員会の中から選出されるもの、学識経験者から選ばれ、任期が定められていることが多い。席が空いたら、理事会内で後継者を選ぶというアメリカの方式とは大きく異なっている。教員などの構成員が理事会のメンバーである学校法人も多いし、学長と理事長を兼任しているケースも多いなど、日本の私立大学は、監督機能あるいは意思決定の機能と、決められた決定を実行する執行機能が明確に分離されていないことも大きな特徴となっている。学長は理事会で任免されることもあるが、基本的に選出方法は各大学で定めており、構成員による選挙で決定されることも多い。大学によっては、常任理事において、彼らを中心に理事会運営を行なうスタイルを採用していることもある。また、

評議員会という、理事会とは別の合議制の機関をおくことも日本の私立大学の大きな特徴といえるだろう。

私立大学のガバナンスについては、私立学校法と学校教育法によって基本的には設計されているが、詳細は、各大学の寄附行為（法人の憲法に相当する規定）によって定められている。しかし、法的制度のみをみても、学校法人制度におけるガバナンスはユニークなものとなっており、民法法人などの他の法人形態と比較すれば、その特徴は明らかになる。図表 1 に示したように、学校法人は非営利法人の財団法人に分類される（赤塚 2001）。戦前の私立大学は財団法人であった。財団法人の公益法人は出捐者の意思が根底にあり、学校法人が創立の経緯により大きく性格づけられるのは当然のことと言える。

図表 1 法人の種類

	例	最高意思決定機関
営利法人	社団型 株式会社、有限会社、合資会社、合名会社	株主総会
非営利法人	社団型 社団法人、NPO 法人、生活協同組合など	社員総会
	財団法人 財団法人、学校法人、社会福祉法人など	理事会

第 1 の特徴は評議員会の存在である。財団法人で評議員会を置く例はあるものの、法律上、必要とされているものではなく、学校法人に評議員会が必須機関となっている点で民法法人とは異なる（小野 1994）。評議員の人数は、理事の定数の二倍をこえる数という規定があるが（私立学校法第 41 条）これは仮に全理事が評議員を兼任した場合でも評議員会が、理事会とは別の合議制の機関として有効に配慮したものである。学校法人の公共性を考え、役員の特権を防ぐために評議員会が設置されている。

第 2 の特徴は、理事の定数や監事をおくことを定めている点である。民法の財団法人の場合は、理事の定数は定められていないし、監事をおくかどうかは寄附行為の定めゆだねられており、また、役員についての選任の基準や欠格事由などの定めはない。これに対して、学校法人の場合は、理事は 5 名以上、監事は 2 人以上置かなければならないし、選任の基準や欠格事由なども私立学校法に定められている。

第 3 の特徴は、同族経営を防止している点である。私立学校法第 38 条では、役員について、配偶者または三親等以内の親族が一名をこえて含まれてはならないと規定している。創設者やその一族の支配を排除するためのしくみを導入することによって、公共性を高めようとしている。たとえば社会福祉法人では、

設置施設の利害関係者を排除するため、同一母体から一名以上の役員をいれないといった形で公共性を高めようとしているが、それぞれの法人にあった形で制度設計の工夫がなされている。

すなわち、学校法人は公共性を高めるしくみを多く取り入れ、これにより組織の自律性を高めようとする点に特徴があるといえる。

(3) 財務構造

日本の私立大学の3つ目の特質は、財務的な構造にある。日本の私立大学では、学校法人会計基準という私立学校のための独自の会計基準の適用を受けている。これは国際的に見ても、決して普遍的に見られることではない。たとえば、アメリカの私立大学では、財務会計基準審議会（FASB）基準の非営利組織に共通の会計基準をもちいて会計計算を行っており、とくに大学のみを対象とした会計基準は存在しない。まずは学校法人会計基準の考え方を説明する。

私立大学は、理念上、一定の基本財産をもっており、それを運用することによって得た果実を経常的な活動にまわすことによって、大学運営の安定性や持続性を担保することが想定されている。つまり、私学経営では、経常収支が常に支出超過の状態になってしまうため、この分を埋め合わせるために、資本勘定からの補助が不可欠となるため、十分な基本財産をもっていることが重要なのである。

しかし、現実には、高い進学需要をうけて、十分な基本財産を持たないままに設立されたため、学生数を拡大し、授業料収入を経常的なコストよりも高く得ることによってその差額を将来の施設設備の投資に向ける形で私立大学が発展してきたし、そのような制度設計がなされている。このモデルでは、常に収入超過の状態でなければならないことを暗黙の前提としている点で、先のモデルとはまったく逆の発想をしている。

この状態は、厳密な意味で考えれば、経常収支で利益を出しているといえるのかもしれない。しかしながら、日本の「学校法人会計基準」では、これを利益とはみなしておらず、将来の教育研究活動のための内部留保という意味で、コストを経常勘定から資本勘定へスライドさせるための独特の仕組みとして捉えている。これは「基本金組み入れ」制度と呼ばれており、日本の私立大学に独自の会計制度である。

学校法人会計基準では、学校法人の負債とならない収入である帰属収入から、基本金組み入れ額を差し引いた消費収入を計算に、これによって消費支出を充当すると考える。つまり、消費収入と消費支出が均衡することが望ましいとされている。学校法人の教育研究活動のために必要な施設・設備などの重要資産

を永続的に維持することが必要だが、これによって経常的な活動に支障をきたされることを避けたい、というのが、基本金制度の考え方の根底にある。大学や学校が公共性の高い組織であることが、こうした発想をする上での大きな前提になっている。帰属収入から、基本金組み入れ額をあらかじめ差し引くということは、学校法人が維持すべき資産は自己資金でまかなうべしという理念を具現化しているといえる（村山 1971）。また、公共性の高い大学の永続性を保障するために、財団法人や社団法人などでは認められていない、収益事業、債権の発行、解散や合併などを認められている。税金の優遇措置も受けている。

国や地方自治体から補助金を受ける学校法人は、学校法人会計基準にしたがって会計処理をすることが義務付けられているが（私立学校法助成法第 14 条）私学助成の開始と同時に学校法人会計基準が作られたことは、私立大学に経常費補助金を出すための理論武装ともいえるかもしれない。こうした背景が、「基本金」という考えを作り出し、学校法人会計基準の独自性を構築している。学校法人会計基準ができた時期は、大学紛争の時期でもあり、財政的にかなり厳しい状況にあったことが、こうした制度の設計に大きな影響を与えた。すなわち、日本の私立大学は、拡大・発展のために基本財産を蓄積・拡充するためのしくみが組み込まれた財務的な制度を持っていることであり、それが日本の私立大学の経営行動を考える際に、非常に重要になっている。このことは社会福祉法人との比較研究から渡部（2005）も指摘している。

以上見てきた日本の私立大学の制度設定上の特徴の概略を表にまとめておく
 (図表2)。

図表2 私立大学の経営構造の特徴の整理

法的枠組み	<ul style="list-style-type: none"> ● 学校法人が私立大学を設置する ● 認可主義で新規参入の困難度が時代によって異なる傾向がある ● 大学以外のさまざまな学校を同一法人内に併設する学校法人が多い ● より下位段階の学校をまず設置して、その後大学を設置するパターンが多く、短期間に大学を作るのに効果的なシステムである
ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ● 理事会支配の原則はあるが、理事会の構成の面で参加的経営の余地がある ● 学校法人と大学の組織的に分離しているため、学校法人と私立大学に対して規定する法律が別々に存在している ● 公共性を保つためのさまざまな仕組み(理事の数、評議員会、同族経営の禁止など)が取り入れられている
財務・会計	<ul style="list-style-type: none"> ● 基本財産をもつことが想定されていると同時に、それを拡充させるための仕組みをもっている(基本金制度、発生主義会計) ● 収入の大半は用途の制限がなく、支出について大学の裁量の余地がある ● 持続性を担保するために、資産の取得と維持が、財政上の最大の課題であり、これを消費収支にできるだけ影響させないように制度設計されている ● 政府から経常費補助金をうけている ● 非営利組織で免税措置をうけている ● 収益事業、学校債、借り入れなど、いろいろなことが実施可能な制度となっている

3.2. 特徴を生んだ歴史的経緯

日本の私立大学の経営構造は、独特な制度的な特質があることを述べた。こうした特徴は、日本の私立大学が、近代化の過程で発展してきた社会経済的な背景を大きく反映している。現在の日本の私立大学の制度的枠組みは戦後に作られているが、私立大学およびその前身(旧制専門学校など)は戦前から発展してきたため、戦前の私立大学や専門学校のあり方やそこで問題となった点が、

戦後に作られた制度に大きく影響を与えているのは当然のことといえる。以下では、創成期の私立大学の特徴と、それが戦後の改革の中で現在の制度設計にどのように影響を与えたのかを見ていく。

(1) 私立大学の生成とその特徴

明治時代の社会経済的な発展は、一方では、教育機会に対する需要を大きく増加させてきた。特に第1次世界大戦後の、中等教育と高等教育に対する需要は急速に拡大した。政府は初等教育の普遍化を実施するために努力していたが、中等・高等教育まで拡大させる十分な資源を持ち合わせていなかった。こうした供給と需要のギャップが大きくなったことが私立教育機関の生成につながった。

他方、社会経済的な発展は、私立学校を設立することによって社会に貢献をしたいと熱望する個人投資家を数多く生み出すことにもなった。彼らは、宗教的な理由、政治的な理由、ある教育理念を実現したい希望など、さまざまなモチベーションから私立大学を設立した。多くの私学は採算を度外視した教育的な情熱と献身に支えられて、発足した。日本に私塾の伝統があったことの影響も見逃せないだろう。大学の社会的・財政的な支持基盤には、国家、宗教団体、特定の社会階層、企業や財団などが考えられるが、いくつかの例外的なケースを除き、こうした基盤なしに日本の私立大学は発足し、発展してきた(天野1971)。官立の高等教育がきわめて限定的な人材養成をおこなっていたのに対し、当時の私立大学は積極的にニッチ市場(法学系、中等教員の養成など)に乗り出していった。日本の私立大学は、市場の中で生まれたものといえよう。

私学経営の原型

こうしてできた初期の私立学校の共通点は、機関を維持・発展するため資金が不足しがちであったことであった。彼らは私財を投入して、最低限の基本財産で私立学校を設置したものの、ほとんどの学校は、経常的な活動資金については授業料収入に依存していた。天野(1971、1983)は、初期の私立大学が常に財政危機の中で奮闘しつつ発展した様相を描き、現在の私立大学の体質と経営形態の「原型」は慢性的な財政危機との苦闘の中で形成され、継承されてきたものであることを強調している。基本財産や支援団体の不在により、経営基盤は常に不安定であった。官立セクターとの競争と同時に依存関係もあり、学生確保のために、官立と比べて授業料を高く設定できなかった反面、希少資源としての教員は、官立大学の専任教員を、非常勤講師として活用していた。こうしたなか、独自の経営形態が生み出された。天野(1971)、尾形(1978)など

をもとに、その特徴をあげれば、以下の八点にまとめられる。現在にも通じる特徴をすでに有していたことがわかる。

低授業料と非常勤講師依存による低人件費

授業料依存の収入構造

規模の拡大志向の強さ

非正規学生の積極的受け入れ

「安上がり」の専門分野（文科系の特に法、商、経）への集中

大都市集中

経営の多角化：本科・予科（官立学校等への予備校）・別科（入学資格水準がの低い）、大学部と専門部、付属学校や講義録の発行など

多角経営の結果、可能となる内部補助システム

当時の私立大学の性質を、天野（1989）は、強要された「感応性（レスポンスブネス）」という概念で、一言で表現しているが、厳しい環境の下で、きわめて市場的な性格をもって、私立大学が生成し、発展してきたのである。

戦前の私学政策の展開と制度化

こうして市場の中で誕生した初期の私立大学はどのような制度的枠組みのなかで発展してきたのだろうか。天野（1986、1989）など一連の先行研究を参考に、戦前の私学政策と制度の展開をまとめておきたい。

私立大学の前身の多くは、私立専門学校で、多様な起源を持っている。戦前の早い時期、1889年には自由学校令が出されたが、この頃の学校設置はその法令名のとおり、大幅な自由をみとめたものであった。当時は、唯一の大学である帝国大学を頂点に、官立学校体系が整備されていったが、私学は援助も統制も受けなかった。そして、これらは大学ではなく、学士号等の学位授与権はないし、大学とそうでない学校との徴兵猶予には差異があった。各種国家資格試験の免除においても、「学士」とそうでない者の差があった

1898年に民法が施行され、多くの私立専門学校は財団法人あるいは社団法人として法人格を取得していった。民法施行後、1898年の早稲田大学の社団法人化、1900年の同志社の財団法人化、1903年の東京法学院大学の社団法人化、1904年の明治学院の社団法人化、1905年の日本女子大学と明治大学の財団法人化、1907年の慶応義塾の財団法人化と、法人化は任意で、強制されたわけではなかったものの、多くの私立高等教育機関が自らの意思でこれをおこなった（大迫2004）。

私立大学に対する政府の統制がはじまるのは1899年には私立学校令によってである。各地に外国人が開設する学校が増えることが予想され、その国民精

神教育に及ぼす影響への警戒などから、それを監督する必要が生じたことが私立学校令制定に影響をあたえた。同令では、私立学校は地方長官の監督に属するものとされ、設置については監督官庁の認可を必要とし、廃止と設置者の変更については届出を要することとされた。

1903年には専門学校令が公布され、これにより、専門学校が高等教育機関として、制度上、明確に位置づけられることとなった。専門学校令では、入学資格や年限、教育課程や教員資格については定められたが、施設設備や教員数についての規定はなく、現在の大学設置基準と比べてもその規定はかなりゆるいものであった。法的地位についても、当時の私立学校の設置者は個人としての私人でもよかったし、財団法人でも社団法人でもよく、専門学校令によって法人化が強制されたわけではなかった。法人化が義務付けられたのは、1911年の私立学校令改正で、専門学校の設置者が財団法人でなければならないと規定された。

1918年の大学令で、それまで帝国大学しか認められなかった「大学」の地位が、法令上、私立大学にも与えられるようになった。大学となれば、学位授与権を得ることになり、社会的な威信も大きく向上することになる。政府は、私立大学の質についての統制もこれによって強めることとなった。具体的には、私立大学に対して財団法人であることを要求するとともに、校地、校舎等の施設設備を有することはもちろん、大学を維持するに足る収入を生ずる基本財産を有し、しかもそれを現金または有価証券の形で供託することが義務付けるといふ、きわめて厳しい条件を課した。設立が認可された大学に対しては、25万円の補助金を国から10年間にわたり、均等割りで公布し、さらにその自立の強化が図られた（大崎 1968）。また、一定数の専任教員を雇用することも求められるようになった。こうして設置基準を厳格にすることにより、水準の維持を保とうとするその後の設置基準の考え方の原型もここで生まれたといつてもよいのかもしれない。なお、大迫（2005）は、このとき、ひとつの財団法人が数校の学校を経営する場合に、設置者（財団法人）と学校（大学）が分離した設置形態が例外的に認められたことを明らかにしている。戦前の私学政策は、尾形（1978）が述べたように、「ノーサポート・フルコントロール」であった。

大学への昇格に当たり、以上のような厳しい条件を課したため、認可された私立大学は少なかったものの、こうして戦前の制度的な基礎は作られたし、この中で「感応性」を最大限に発揮し、現在の私立大学の原型が形成されていった。同時に、競争環境が激化する中で、戦前の私立大学が、規模を大きく拡大させ、それによって経営の安定化を図った。このことは、現在の学校法人制度がもつ特徴と限界を考える上で、非常に重要な点である。

(2) 戦後の制度改革

戦後になり、さまざまな教育制度改革が実施された中で、私立大学の制度もあたらしくなった。私立大学にとって重要なことは、1949年(昭和24年)12月15日に私立学校法が制定されたことである。こうした私学制度の改革は、教育刷新委員会で議論された。その建議の中核は「学校の経営主体の健全な発展を助長するために学校法人法を制定し、私立学校の基礎を確実にする」ことであつた。そこでは、学校の設置経営に適した特別の法人として学校法人制度を創設し、それまでの民法の財団法人による私学の経営方式を学校法人による経営に改めるということが盛り込まれた。学校経営主体の健全な発達を助成し、これに公共的、民主的性格を付与するため、特別法人とすることが望ましいとされたのである。

大崎(1999、162頁)によれば、学校法人法の制定を提案したのは、文部省側である。教育刷新委員会建議が学校法人法に盛り込むことを求めた事項は、次のとおりで、4番目の事項以外は基本的に私立学校法に盛り込まれることになった。

収益を学校経営に当てる目的で収益事業を行えるようにする。

理事に教育者側の代表を含める。

評議員会を設置して、理事会の諮問に応じまたは理事会に意見を具申できるような民主的方法を講ずる。

教職員を法令によって公務に従事する職員とみなす。

免税免租その他の財政的援助を与えることができるようにする。

主務官庁に法人の解散権、役員解任権を認めるが、その処分については訴願訴訟の双方を認める。

私学団体により選ばれた代表者を含む委員会を作り主務官庁の監督について諮問に応じまたは意見を具申できるようにする。

主務官庁の監督については第三特別委員会の決定する線に沿う。

学校法人制度の創設は、私立学校法案をめぐって閣議決定後の日本私学団体総連合会からの修正要求など、さまざまな曲折を経て、私立学校法の制定により具現することになった。法案をめぐる混乱とは、文部省の私立大学に対する助成と監督に関する事柄が大きな論点であった。最終的に、公共性については、監督によるのではなく、学校法人の経営機構を民主化することにより確保することが基本となった。そのために監督権限については勅令主義から法定主義へと転換し、国会という審議の場を通じてしか修正できないようにすることによって、監督庁の権限を限定することになった。法人の設立、寄附行為の変更、

合併および解散決議の認可（私立学校法 31 条、45 条、52 条、50 条）と収益事業の停止命令、法人の解散命令（同法 61 条、62 条）に限定し、業務の運営に関する監督庁の干渉は全面的に排除しており、私立学校法の特徴のひとつである自主性の尊重は、こうした形で担保されることとなった。同時に、刷新委員会の建議の線に近い形で、評議員会を必須の機関とし、理事に学長を加え、同族支配排除のため理事・監事に近親者が 3 人以上含まれないようにするなどの規定が設けられ、解散時の残余財産の帰属者を教育関係者に限定されることになったこと等によって公共性を確保したのである。学校法人の公共性を確保しておくことは、文部省が私立大学を助成する以上、憲法 89 条の「公の支配」と関連して、きわめて重要な論点だった。日本の私立大学のガバナンス上の独自性はこうした形で制度化されたのである。

戦後の制度改革の中で財政面の制度はどのように変化したのか。私立学校法第 25 条は「学校法人は、その設置する私立学校に必要な施設及び設備又はこれらに要する資金並びにその設置する私立学校に必要な財産を有していなければならない」と、校地・校舎等の施設・設備を保有していることを要求している点は同じであるが、戦前の供託金制度を採用しなかったことが大きな相違点である（大崎 1968、164 頁）。戦前は、大学設立の際に、多額の基本財産を供託することが義務づけられていた（大学令 7 条）が、これを廃止したのである。私立学校法でいう「私立学校の経営に必要な財産」とはいわゆる経営資金、運転資金等を意味するに過ぎない。戦前の供託金制度を採用できなかった理由は、第一に、戦前に要求された基本財産の額が莫大で学校法人の設置がほとんど不可能になってしまうこと、第二に、貨幣価値の変動が大きく、学校法人の負担が大きいこと、第三に、当時、基本財産の価格を定めること自体が混乱をまねく恐れがあったことだという。いずれにせよ、それだけ私立大学の財政的基盤が薄弱になり、安定した収入源の保障がなくなったことを意味している。篤志家の財産抛出において私学経営の基盤が作られ、その上にたつて、経常費は授業料収入等によってまかなうという自主的な考え方を変更したわけではなかったが、実際は設立の際に、校地・校舎の取得費の相当部分を借入金または学生納付金にたより、一般篤志家からの寄付はまったく補足的な地位しか占めていない大学の新增設が年々数多く認可されるようになり、1964 年にこうした傾向を是正するために、学校法人等設立審査内規が改正され、大学創設費の三分の一以上を自己資金として保有されることが要求されたという。逆に入れば、それ以前にはそれよりも少ない自己資金でも認可されていたことが推測できるという（大崎 1968、165 頁）。

このような長い過程をへて、日本の私立大学の経営構造の独自な特徴は生成

されてきたのである。

(3) 私学助成の開始と学校法人会計基準の制定

その後、学校法人制度をめぐって、どのような議論が行われて、どのように変化したのだろうか。1970年代半ばの私立大学に対する経常費補助金の開始、および学校法人会計の制定について述べる。

私立大学に対する経常費助成にいたるまでの経緯

戦後直後の私立大学への助成政策は、応急的な助成からスタートした。1946年の私立学校建物戦災復興貸付金（2430万6000円）は戦後初の公的金融措置であり、戦争で大破した建物の復旧などに対して5年間無利子据え置きで貸付がなされた。1948年には旧軍用財産の有利な払い下げや使用についての法律も出された。1952年には私立学校振興会法が施行され、国から21億4900万円が出資され、私学経営に必要な資金の貸付や助成が実施されることになったが、基本的には、施設整備についての融資が中心であった。また、私立大学の研究設備に要する経費については、1953年から財政補助が始まり、1957年には私立大学の研究設備に対する国の補助に関する法律が公布されている。このように、戦後直後の私立大学への助成は施設関係に対する補助など、限定的に行われていた。

私立大学に対する助成の拡充が必要なことは、1950年代から指摘されてきた。たとえば、中教審答申「私立学校の振興について」（1955年）では、基本は自立運営としつつも、それのみによるのは困難で必要な財政的援助が必要なこと、そのために公共性の確保が必要であることを述べている。こうした中、1961年に私学の拡充をすすめる方針が出された。当時の池田正之輔科学技術庁長官の名前をとって「池正勸告」と呼ばれるが、公私立大学の設置許可制度を修正し、学科の新設と学生定員変更を、許可・協議事項から届出事項にすると同時に、設置基準の運用緩和の方針を明らかにした。この決定によって、私立大学は、いったん大学・学部の設置の認可を受ければ、その学科等の組織や学生定員の増加などが自由にできることになり、私立大学は学生収容力を拡大していった。さらに、1966年からの第1次ベビーブームによる大学志願者急増対策を私立大学中心に行っていくことになった。多くの私学はこれを好機として積極的に拡大したが、私学団体は、入学志願者急増対策を私学に依存するのであれば、国の助成強化が当然であるとし、このころから人件費等の経常費助成を求める声が上がりはじめた（大崎1999、217頁）。また文部省は、1965年度予算で私立学校振興会による長期定低利の融資事業に大学生増員施設費51億円を新たに計

上したが、大崎（1999、220 頁）はこれを借入金による拡充を是認したことであり、こうした一連の変化によって、私学経営が篤志家の浄財を基本とする財団法人的なものから変質して、借入金により新規事業を起こし、それから得られる収益で借入金を返済するという事業的性質を色濃くなり、私学経営の性格にも影響を与えたと指摘している。他方、こうした環境の中で、私立大学では水増し入学なども行われ、教育条件が劣悪化し、これに対する社会からの批判が高まっていった。1960 年にはいつてから、インフレ、人件費の高騰による授業料の値上げなどのさまざまな問題があり、それらが大学紛争のひとつの引き金になった。このように、劣悪な私立大学の教育条件に対する批判が高まったことと、第 1 次ベビーブーム世代の大学生人口の急増期における私学への依存を背景にして、私学振興策の模索と着手が進んだのである。

こうした背景で、1965 年 7 月に臨時私学振興方策調査会が文部省内に諮問機関として設置され、経常費助成を含む私学助成の問題を本格的に検討されることとなった。そして 1967 年 6 月には「私立学校振興方策の改善について」と題する答申が出された（黒羽 1993）。この答申では私学振興の必要性を強調しつつも、私学の人件費補助などの本格的な経常費助成についての結論は出さなかった。その理由は、私学助成に対する私学の熱意に大学間で温度差があったことと、この時点での私学経営の問題点が、経常収支よりは、規模拡充のための施設・設備費とそれに起因する債務償還費の増大にあることであった（大崎 1999、225 頁）。一部の私学で私学助成に消極的だったのは、それによる政府からの規制の強化を恐れたからであった。

1968 年には答申に基づき私立大学に対する戦後初めての経常費助成として、人件費は含まれないが、私立大学教育研究費補助金 30 億円が計上されたが、私学団体関係者はこれを不満として、人件費を含む経常費の二分の一国庫負担を要求して強力な運動を展開した。この運動が実り、また 1969 年の激しい大学紛争のために、各私立大学ともに学生納付金等の値上げが不可能になり、私学の財政状況が危機的状況に陥ったことをうけて、1970 年度予算にはじめて人件費を含む私立大学等経費費等補助金 132 億円が計上された。このとき、日本私学振興財団法が制定され、補助金の配分機関として日本私学振興財団が、それまで私学への融資等を行ってきた私立学校振興会を母体として設立された。政府と私学の間に一定の距離をつくる第三者的な立場である日本私学財団を置くことで、細部にまでに行政が介入しないように配慮された。1971 年の中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（46 答申）のなかでも、私立大学に対する財政援助方式はひとつの重要な論点とされ、いくつかの方式が示されたが、これをうけ、1973 年 11 月に管理局振興課

が主催する文部大臣召集による臨時の協議機関として、私立学校振興方策懇談会が設けられ、1974年8月には報告が出された。私立大学が高等教育の拡充・発展に重要な貢献をしてきたこと、独自の学風の下に特色ある教育を行っており、多大な貢献をしていること、その一方で、経営的基盤が弱体化し、設置者の努力のみでは教育研究条件の維持改善が困難で、父母負担が過重になる傾向が見られることを指摘し、国公立大学と比較して、教育条件、授業料負担の格差が拡大傾向にあるという現状認識を示した。その上で、助成策を示したがそれと同時に、それに見合った規制についてもまとめられた。

そして、1975年の第75国会において、私立学校振興助成法が自民党の議員立法として提案・可決され、1976年4月から施行されることとなった。この法律が制定されたことは、その後の私立大学にとってきわめて重要な意味をもっている。私学経常費助成の法制化は、同時に経常費補助に伴う新たな規制措置の法制化も伴ったからである（大崎 1999、286頁）。私立学校振興助成法第1条では、その目的として、教育条件の維持向上、学生の経済的負担の軽減、経営の健全性の向上の三点を掲げ、この目的のために、私学政策に大転換がもたらされた。第1は私立大学の量的規制で、私立学校法を改正し、学科の設置廃止と学生の収容定員の変更を文部大臣の認可事項とした。第2は、水増し入学の規制で、定員超過は補助金の減額や不交付事由の一つとなった。第3はその他の教育条件や管理運営の適正化で、こうした問題に関しても補助金の減額や不交付事由の対象とした。こうして私学助成により、政府からのサポートを得ると同時に、コントロールをうけるようになっていったのである。

学校法人会計基準の制定

学校法人会計基準は、1970年に私立学校の経常的経費に対する国の補助金制度が創設されるにあたり、公費により経常費補助を行うために、補助金を受ける学校法人の公共性が一層高められ、適正な会計処理が行われることが前提になることから、統一的な会計処理を行うための基準として、1971年に制定された。1972年以降に経常費助成をうける学校法人は全面的にこの学校法人会計基準に準拠して計算書類を作成することが義務付けられるようになった。その後、1975年に私立学校振興助成法が制定され、学校法人会計基準の根拠法は、私立学校法から私立学校振興助成法へと転換された。

学校法人会計基準が成立する以前の私立大学の会計については、実質的な基準は存在せず、何の規制もない状態であった。当時の私学の会計状況は、予算制度のもとに、収支計算体系が採用され、経常部と臨時部という計算区分が置かれていた点については統一性があったが、1970年までは私立学校について

の統一的な会計基準はないため、具体的な会計処理については、各大学がそれぞれの基準に従って会計処理をしていた。納税や配当の必要がなかった各学校法人にとっては、それでも事足りていたが（野中ほか 2001）、学校法人の財政運営や外部の関係者の理解と協力を求める上で障害となる場合が少なくないと判断され、私学諸団体のもとで会計基準を作成する動きがはじまり（高橋・村山 1968）、1968年7月、文部省においても、学校法人の財務基準の調査研究のための委員会が発足した。この委員会で、私学諸団体が発表した会計所基準を参考に検討が重ねられ、1970年5月に「学校法人会計基準」を報告した。

学校法人会計基準の策定に当たって、当時の私立大学の財政の危機的状況をふまえて、学校法人の財政的自立と財政維持をはかることが基本目的とされ、その結果として、消費収支計算と基本金組み入れ計算が想定された。細田(1985、10頁)によれば、こうした財政維持可能性に関する情報を開示させることは、そこに学校法人運営者の関心を集中させる効果ももつという。毎会計年度に、消費収支を均衡させ、基本金未組み入れ額を限りなく0に近づけるように法人運営者が予算を編成し実行するとすれば、そうした場合に、借入金は限りなく0に近づき、きわめて財政的自立度の高い学校法人になっていくというのである。社会的な制度が組織の行動に一定の影響を与えることを前提として、当時の財政問題をよい方向に導くための会計的な手段をめざしていたと指摘しており興味深い。

こうして、私立大学の経営構造の大きな独自性を生み出している学校法人会計基準が作成され、その後の私立大学の行動に目に見えにくい形であれ、一定の「枠」を与えていくことになる。

3.3. 近年の学校法人制度の見直し論

2000年ごろから、学校法人制度の見直し論が急速に高まってきた。ガバナンス、財務・会計システムについて、その論点を整理する。

(1) 私立学校法の改正によるガバナンス見直し

2004年5月12日、私立学校法が大きく改正され、2005年4月1日から施行された。ガバナンスのあり方の改正も伴っており、私立学校法が成立して以来55年ぶりの大改正であった。文部科学省の大学設置・学校法人審議会学校法人分科会学校法人制度改善検討小委員会が設置され、「学校法人制度の改善方策について」(2003平成15年10月10日)をまとめた議論がこの法改正の軸となっている。具体的に何が変わったのか。

第一の改正は、学校法人における管理運営制度の改善で、理事・監事・評議

員会の権限・役割分担の明確化が明確化した。これまで私立学校法で名称が出てこなかった「理事会」の法定化（改正私立学校法の36条）、代表権の理事長付与の原則（37条、49条）、理事の任期、選任・解任手続きの明確化（30条）、外部理事の選任（38条）などが付け加えられた。監事制度も改善され、監査報告書の作成と理事会等への提出（37条）、外部監事の選任（38条）、評議員会の同意を得て理事長選任及び任期・解任等の手続きの明確化（30条、38条）、評議員との兼職禁止（39条）が新たに付け加えられた。評議員会制度の改善も行われ、事業計画及び事業の実績を報告（42条、46条）することとなった。

第二の改正は、財務情報の公開に関するもので、財産目録等の関係者の閲覧の義務化が新たに付け加えられ、この閲覧対象資料として、事業報告書と監事報告書についても付け加えられた。（47条、66条）

第三の改正は、私立学校審議会についてで、その委員の構成等の見直しが行われた。

近年、アカウントビリティ論（私立大学社会的責任研究会など）たとえば経営上の失敗や破綻などが起こった際に、最終的に誰が責任を持つのか、といった議論の高まりを背景として、理事会が学校法人の最終的な意思決定機関であることを示し、経営責任を明確化しようとした改正の意図は読み取れる。しかし、残された課題もある。

第一に、改正のひとつの論点であった理事会と評議員会の関係については、結論を先送りされた。評議員会は原則として諮問機関であるという基本的な考えと、その一方で個々の法人の判断によって、議決機関とできるという運用の余地を残した点で、評議員会のあり方を決定的に変えるものではなかった。また、日本の理事会は、監督機能と執行機能の両方を持っている特徴があるが、監査機能を強めたところで、こうした基本的な性質には今回の改正では手を加えられなかった。

第二は、今回はあくまでも私立学校法の改正であったため、学校法人のみを対象としており、学校法人と大学や学校の関係をどのように考えればよいのか、といった根本的な問題については、まだ十分な議論もなされていない点だ。学長のリーダーシップを強めて、そのもとで改革を推進する、という、いわゆる「アメリカ的」な経営のスタイルの有効性を指摘する声は、大学審議会答申（1995）などでも繰り返し主張されてきたが、学長が十分にリーダーシップを発揮できない背景は、理事会組織との関連の中で検討されなければならない。たとえば理事長と学長の権限関係をどのように考えるのかについては、まったく解決されていない。アメリカの大学ではほとんど見られない、常任理事が一部の私立大学で担っている役割を考えてみても、ガバナンスの問題を考えるに

は、学校法人与大学・学校を切り離して議論しては限界がある。

私立大学のガバナンスの形態はきわめて多様であるし、そもそも法律でガバナンスの形態について、どこまで規定するのかについても議論の余地があり、今回は最小限の改正が行われたと思われる。法改正をきっかけに、個別の学校法人でも議論や学内規定の見直しが行われるケースが多いため、制度改正の議論よりも、実践面でさまざまな取り組みが先行していく可能性もないわけではない。

(2) 学校法人会計基準の改正

学校法人会計基準の見直しについての議論の高まり

また、学校法人の財務・会計システムについての見直しの議論が高まってきている。基本金制度のわかりにくさや問題点はこれまでも繰り返し主張されてきたが、学校法人会計基準を大きく変えようという議論にまでは結びついてこなかった。ところが、私立大学をめぐる環境変化の影響を受けて、学校法人会計基準のありかたについて大々的に検討されるようになってきた。最初の直接のきっかけは、2001年、国立博物館や図書館等の独立行政法人への改組とその独立行政法人会計基準が制定され、会計構造に企業会計原理を導入していたことにあったように思われる。この新会計基準の制定が、非営利法人の運営と会計基準に大きなインパクトを与え、他の公益法人の会計基準の抜本的見直しが検討されるようになってきた。総合規制改革会議でも、2002年12月12日「規制改革の推進に関する第2次答申」以降、学校法人会計基準の見直しの検討が必要であると繰り返し指摘するようになってきた。2004年度からの国立大学の法人化や株式会社立大学の登場も学校法人会計基準のありかたをめぐる議論に一定の影響を与えている。近年、私立大学の財務情報の開示を促進するようになり、学校法人会計基準のわかりにくさが、私立大学の外でも問題視されるようになったことも、こうした動きに拍車をかけている。そもそも現行の会計基準は、補助金受領の条件としての所轄官庁への報告を主たる目的としており、それ以外の利害関係者に対して、適切な情報を報告する会計基準としては不十分な面がある。社会から理解しやすい透明性と一般性を備えた財務情報を作成することが強く求められるようになってきた。

この一連の動きとも平行しながら、日本私立大学連盟は、早い段階から、学校法人会計基準の問題点と改善のための検討を熱心にすすめてきた。2000年6月に学校会計委員会を発足させ、2002年3月には「新たな学校法人会計基準の確立に向けて」と題する報告書を公表し、消費収支均衡という現行の計算構造を維持することを前提として、基本金を中心とする問題点の改善のための提案

を行った。その後も検討をつづけ、2003年5月には「学校法人会計基準見直しへの提案(中間報告)」を公表し、抜本的な改革が必要との認識から、変更案を提示して話題になった。

学校法人会計基準の一部改正へ

こうした動きをうけ、文部科学省でも、学校法人会計基準のあり方について検討され、2005年3月31日には一部改正が行われた。2005年度の計算書類から、改正された学校法人会計基準を適用されることになった。今回、改正された内容は、基本金取崩し要件の緩和(学校法人会計基準第31条)、貸借対照表における注記事項の充実(同第34条)、計算書類の様式の改正(同第6条、9条)の三点である。この中で最も大きな変化は、基本金取り崩し要件の緩和であった。理事会の恣意性を増すという批判もなされているものの、その手続きの明確化などは必要だが、こうした方針転換はやむをえないとも思われる。学校法人会計基準が制定された高度成長期、かつ18歳人口の増加期であれば、拡大路線が前提とした制度が当然視されてきたが、社会情勢が変化し、規模の縮小という選択がありうるからである。

今回の改正はきわめて限定的なものであったが、学校法人会計基準の特徴である消費収支の均衡と基本金の根本的な原則自体を捉えなおす議論がなされるようになってきている。「今後の学校法人会計基準のあり方について(検討のまとめ)」(2004年)の中でも、現行の制度とは異なる以下の2つの考え方が示された。

学校法人における資本取引についての概念を明確化した上で、基本金の考え方を存続させる。具体的には基本金を(1)創設時に寄附された施設設備、(2)特定の施設設備を取得するためなどのために受領した寄附金等(現物寄附を含む)で寄附者の意思が明確であるもの、(3)帰属収入から消費支出を除いた、帰属収支差額の範囲で、学校法人の意思決定により基本金に組み入れることとされたもの、とする考え方。

基本金は現在の制度とし、毎年度、基本金組み入れ対象資産にかかる減価償却見合い額について取り崩しを行うという考え方。

については、学校法人会計基準の考え方を大きく転換するため、会計実務への影響が極めて大きいこと、また収入のすべてについて寄附者の意思が明確である寄附との概念に対応したものに整理できるか等の疑問が残る点、については、学校法人を永続的に維持するという基本金の根本的な考え方、施設設備の取得更新のために価格を維持するという考え方を崩すことになるという問題がでてくるなど考えられ、引き続き、具体的な内容を検討する必要性を述べ

ている。

以上みてきたように、日本の私立大学は独自の特徴を有しており、それが諸外国には見られないほどの私立大学の発展を支えてきた。歴史の中で構築され、発展してきたものの、社会経済状況の変化の中で、近年、見直しの議論が起こっていることも事実である。歴史的経路依存性という視点も持ちながら、どのような特徴を維持すべきか、ひきつづき研究を重ねることが重要である。

参考文献

- 赤塚和俊，2001，『学校法人の決算書の読み方』ぎょうせい。
- 天野郁夫，1971，「日本の高等教育と私学の財政危機」『大学時報』第98号。
- 天野郁夫，1978，「私立大学の歴史的展開　その社会的基盤」特別研究「私学の自律性と公共性に関する基礎的研究」事務局編『私立大学の社会的構造』国立教育研究所，pp. 17-32.
- 天野郁夫，1986，『高等教育の日本的構造』玉川大学出版部。
- 天野郁夫，1989，『近代日本高等教育研究』玉川大学出版部。
- 荒井克弘，1996，「新設私立大学の供給構造」天野郁夫・吉本圭一編『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター研究報告第91号，放送教育開発センター，pp. 60-72.
- 大崎仁，1968，「私立大学」清水義弘編『日本の高等教育』第一法規，pp. 145-188.
- 大崎仁，1999，『大学改革　1945～1999』有斐閣。
- 大迫章史，2004，「私立高等教育機関の民法による法人化過程　同志社と慶應義塾の比較分析」『東北大学大学院教育学研究科研究年報』第52集，pp. 87-104.
- 大迫章史，2005，「私立高等教育機関の設置形態の制度的変遷」荒井克弘編『大学法人の組織論的研究　私学危機の時代における法人参加校の再編』文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書，pp. 1-24.
- 尾形憲，1977，『私立大学　“蟻地獄”のなかから』日本経済新聞社。
- 尾形憲，1978，『教育経済論序説　私立大学の財政』東洋経済新報社。
- 小野元之，1998，『私立学校法講座　平成10年改訂版』学校法人経理研究会。
- 黒羽亮一，1993，『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
- 高橋吉之助・村山徳五郎，1968，『学校法人会計の理論』国元書房。
- 長峰毅，1985，『学校法人と私立学校』日本評論社。
- 西土純一，2003，「学校法人会計における基本金の再検討」『久留米大学　産業経済研究』第43巻第4号，pp. 635-662.
- 野中郁江・山口不二夫・梅田守彦，2001，『私立大学の財政分析ができる本』大月書店。

細田哲，1985，「学校法人会計基準の問題点について（ ） 特に消費収支計算書および基本金組入計算に関連して」『城西経済学会誌』第20巻第3号，pp. 1-18.

山崎博敏，1995，『大学の学問研究の社会学』東洋館出版社。

渡部芳栄，2005，「法人の比較研究 学校法人と社会福祉法人」荒井克弘編『大学法人の組織論的研究 私学危機の時代における法人参加校の再編』文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書，pp. 99-118.

本論文は、筆者の博士学位論文『私立大学の経営構造と1980年代後半以降の拡大行動』（2006年3月提出、2007年3月学位授与）第1章を加筆修正したものである。

第4章

大学評価の試みからみえてくる課題

～計画立案の問題と別視点評価の可能性～

田中弥生（独立行政法人 大学評価・学位授与機構 准教授）

第4章では、大学評価の実際を通して見えてきた大学の経営課題、特に計画立案の問題について述べる。さらに、この問題を通してみえる事後評価の限界を考察した上で別視点での評価アプローチの可能性について探る。

4.1. 大学評価の試みからみえてきた課題

（1） 委員会議事録からみえる課題

本研究事業では研究チームのアドバイザーとして委員会を設置した¹。メンバーは大学を運営する立場にある方、大学評価に精通されている方々から構成されている。当委員会では大学評価の課題について議論を行なったが²、特に本研究で着目したのが次の指摘である。

「実際、今回の目標でも、国際的に通用するとか、世界に向けて発信するというような水準が提示されているところが少なくありません。しかしこれは突き詰めると国際的（世界的）水準の研究ということになりますので、果たして大丈夫なのか、その根拠を示すエビデンスを十分に提示できるのか、端からみても不安になることがあります。なお、このことと関連するのですが、大分目標・計画の作成を急がされたという事情もあるのでしょうか、そもそも計画の前提となる各大学のリソースの検討、つまり、人的・物的なリソース、表現は少し適当でないかもしれませんが、いわば在庫調べのようなことがきちんとなされていたのか、心許ない印象を受けます。自分たちが所持している教職員や施設の特徴や価値、そのほか有形無形の財、たとえば大学の伝統やロケーションも貴重な財ですが、それらを十分に踏まえずに目標だ、計画だといっても話しにならない。そこで目標もどうしても抽象度が高く、どうととれるよ

¹ 牟田博光（東京工業大学） 山谷清志（同志社大学） 喜多悦子（日本赤十字九州国際看護大学） 川口昭彦（（独）大学評価・学位授与機構） 木村靖二（（独）大学評価・学位授与機構）

² 第2部参照

うな内容になりやすい。」

試行評価や機関別認証評価の実施、さらには国立大学法人評価の準備を通して見えてきたのは、事後評価以前の問題、すなわち大学自身の計画・立案に問題があるということである。すなわち、大学が有する有形・無形の資源を把握し、自らの使命を効果的・効率的に達成するために、その資源を用いて実施すべき事項を実行可能な具体案として計画に落とし込んでゆくための作業に不足があるのではないかということである。

しかしながら、事後評価を実施したことによって、事業の礎となる計画立案の問題が明らかになることは評価の世界では決して珍しいことではない。プログラム評価や政策評価では、1970年代より、同種の問題は評価可能性の問題として指摘されてきた。つまり、計画の完成度が低いために、何を効果としているのかを想定しがたく、したがって事後評価も困難になるという問題である。この問題を解決するためには事業実施前の計画の評価が必要であるとして、事前評価の重要性が指摘されるようになってきている(田中 2005)。事前評価については本章の後半で詳述してゆくが、その前に高等教育研究において、大学の計画立案の問題についてどのように捉えられてきたのか観る。

4.2. 高等教育研究が指摘する大学の計画立案問題

以下は、IDEや私学大学関連文書より収集した情報であるが、筆者の限られた知識、情報収集力の中で集められたものであることを最初にお断りしておく。

(1) 国立大学法人中期計画に関する指摘

奥野は「国立大学法人の目標・計画・評価」(IDE 2001年12月号)の中で、国立大学法人とその他の独立行政法人との差異があることをまず指摘している。すなわち、独立行政法人制度においては業務の企画立案は主務官庁が担い、その実施は独立行政法人が担うことになっている。しかしながら、国立大学法人が独立行政法人となったとしても、企画立案機能と業務実施機能を分離することは不可能であり、国立大学法人は双方の機能を担うことが明言されている。他方で、6年間という限定された期間において、研究、教育の計画を立てられるものもあるが、それが意味を持たない分野もあることや数値目標になじまない分野があることを指摘している。また、大学が「目標 計画 評価 資源配分の是正」というサイクルに馴染まないという強い反対があることも指摘する。だがそれでも、国立大学が長期的な目標をもち、数年の活動目標を定め、計画を実行して、成果を世に問うことは、納税者へのアカウンタビリティの観点から必要であると、筆者は述べる。そして、大学の長期目標を文部科学省が認知

していることが必要であると同時に、文部科学省は高等教育について長期的なグランドデザインを示すべきだと指摘している。

また、IDE(2001年6月号)の取材ノートでは、「中期目標、計画を明確にするなら、こうした大学像の明確化はさげられない。各大学、同省の意見調整が問題になる。大学像の明確化だけではなく、学問分野の研究・教育計画に踏み込むかどうかで、鋭く意見が対立していると聞く。」と記されている。

奥野がこの問題を指摘した当時は、国立大学の独立行政法人化の直前であり、国立大学が一個の独立した法人として自ら目標と計画を立案し、納税者へのアカウントビリティを自ら示すことが必要になった事項をよく表している。しかし見方を変えれば、国立大学法人にとっては、計画立案がまだ新しい行為あるいは概念なのであり、それへの抵抗さえあったことが伺える。

国立大学法人制度施行の2004年、松尾は「大学マネジメントと「目標・計画」」という論文の中で次のような意見を述べている。国立大学法人制度施行を前に各大学が文部科学大臣に提出した「中期目標・中期計画」は「大学版マニフェスト」であるとその重要性を述べた上で、目標と計画の階層構造で策定する考え方は大学人にとっては新しいことであると説明する。そして、大学は単年度の予算計画を積み上げる発想から、長期的な視野に立った目標やビジョンから中期・短期の計画を立て、そのもとに資金および予算の調達と運用を図る発想に転換する必要があると指摘する。さらに、海外では目標・目的は戦略プランと表現されること、この戦略プランは自己評価システムと連動させることで大学経営に貢献しうることを説明している。

先の論文を比較すると2001年からわずか3年の間で、大学における「目標・計画」の受けとめられ方が大きく変化していることが読み取れる。「目標と計画という階層構造が大学人にとって新しいこと」という指摘に対して、筆者は驚きの感を抱いた³。だが、計画立案と評価を連動させることで大学経営の向上に資するという考え方を打ち出しており、大学経営の文脈の中で、計画立案を捉えようとしていることがわかる。

(2) 大学経営研究にみる計画立案の課題

大学経営に関する内外の研究は比較的豊富であると思われる。米国のBirnbaumに代表される大学経営論⁴、あるいは民間非営利組織の経営論の中で、大学経営についても議論されてきた(Yale 1986)⁵。わが国においては、私立

³ 計画には必ず目標が存在し、目標を達成するために計画が存在するのであり、この2層構造は計画立案の常識であり、改めて問うべきことでもないだろう。それが新しい概念であるという指摘に驚きを覚えたのである。

⁴ Robert Birnbaum(1998)*How Colleges Work*, Jossey-Bass Publishers

⁵ Daniel C. Levy(1986)*Private Education, Studies in Choice & Public Policy*, Yale

大学や学校法人の分野においてより多くの経営関連の文献を見出すことができる。他方で、大学の計画立案のみに焦点を当てて論じた文献は少ないが、大学経営、特に私立大学の経営研究の中で計画立案の問題に言及した文献を見出すことができる。

私立大学の社会的責任に関する研究会（USR研究会）は平成16年より4年間にわたり研究を進めているが、2007年11月に刊行した「私立大学の社会的責任に関する研究報告」では、私立大学に関する業績管理の方法としてバランスド・スコアカードを紹介している。また、同時期2007年11月に私学高等教育研究所刊行の「私大経営の分析」では詳細な事例分析の中で、大学の計画立案やPDCAサイクルの活用例について言及している。

そこで、「私大経営の分析」に着目し、大学の計画立案の課題をどのように捉えているのかみてゆく。同書は、大学を取り囲む環境の厳しさを鑑み、大学がこの環境の中で生き残ってゆくためには戦略的な計画が必要であると説明する。すなわち規制緩和と競争強化の政策の中で、大学設置の自由化に伴い大学数が増加し、同時に少子化が進む中で、学生獲得競争が激しくなり、大学の経営がより困難になっている。このような中で大学の教育改革とあわせて経営の改善が強く求められる。そこで、外部環境と内部環境を連動させながら持続的に経営の改善を実現するためには戦略的な計画が必要だというのである。同研究所では、戦略経営の視点から371の大学へのアンケート調査（回答率803%）と訪問調査による事例分析を行なっている。ここで掲げられた6事例はいずれもgood practiceを示すものであり戦略的な計画立案の策定方法、その学内での理解・周知方法、計画の実施方法、そしてそれを可能とする実施体制に着目して事例が紹介されている。これらのgood practiceに共通する戦略的経営の基本的特徴として以下の5点を挙げている。

- ・ 戦略や計画が明確に定められ、それに基づく大学経営が行なわれている。
- ・ 戦略を実際の実行計画に落とし込み、業務遂行計画や教育改革に具体化する仕組みを持っている。
- ・ 政策の具体化と推進を狙うあり方が明確で、戦略目標実現における理事会責任を明確にし、教授会、事務組織が一丸となって目標を達成する仕組みを作ろうとしている。
- ・ 経営と教学の政策の一致、協力体制が構築されている。
- ・ 大学行政を実務上、担っている職員の役割とレベルの向上がある。

「私学経営システムの分析」では、計画立案に戦略の要素を意図的に取り入れようとしている点に注目すべきであろう。その背景には大学を取り巻く制度的環境あるいは学生数の減少というドラスティックな環境変化がある。このような状況下では、大学自らのビジョンや使命に基づいて目標と計画を策定するだけでなく、変化する環境要因を分析し、競争に勝つための戦略的要素を入れた計画を作る必要がある。そして、先駆事例を挙げながら戦略的な計画立案の実際と重要性を提示しようとしている。

だがこのような先駆的取組みはごく僅かの大学で実践されているのに留まるのか。それともより多くの大学の間で認識され、実施されるようになっているのであろうか。

4.3. 経営知識・計画立案技術に対する大学の姿勢と課題

(1) 計画に関する認識と実現のギャップ

(独)大学評価・学位授与機構は「高等教育機関における経営手法の現状に関する調査」として、平成17年12月、アンケート調査を実施している。アンケート配布数は、大学717、短期大学419、高等専門学校63の合計1,199通であった。そのうち有効回答率は50.5%で、大学364、短期大学172、高等専門学校58、学校種不明12の合計606校である。ここでは、大学の中で民間的な経営手法がどのように活用されているのか調べられているが、本章で、特に着目したのは「戦略目標・戦略計画の策定」「戦略目標・計画に基づく具体的活動の展開」に関する質問である。ここでは、これらの項目を含む、大学経営関連要素について、重要度と実現度を点数化して尋ねているが、重要度と実現度の点数の差が小さい方は相対的に達成度が高く、逆に、その差が大きければ相対的に達成度が低いといえることができる。

図1は自らを優れた大学にするために必要と思われる要素の19項目⁶について、その重要度と実現度を聞いたものである。重要度を高くつけながら、実現度が低く、したがって達成度が低い要素として以下が挙げられている。

- ・ 教職員の教育・訓練と、モチベーションの向上
- ・ 戦略目標・計画に基づく具体的活動の展開
- ・ 組織のパフォーマンスの測定、分析と評価
- ・ 自らの組織に関する質の高い情報の収集と管理
- ・ 戦略目標・戦略計画の策定

これらの達成度が低い結果となった要素は、教職員の教育・訓練とモチベーションの向上を除けば、計画立案はそれに基づく運営と評価に関する要因である。

さらに、重要度と実現度を2次元にプロットして分析を試みている。横軸が重要度、縦軸が実現度となっており、それぞれ平均に近い分布をプロットしている。中心に交差するのは、それぞれの軸の平均値であり、5段階の3を中心に取ったグラフではない。すなわち、各要因の相対的位置を把握している。図2の4つの象限において、第1象限(右上)にある要因は相対的に重視され、相対的に実現されていると言える。第2象限(左上)にある要因は相対的に重視されていないが、実現されている要因、第3象限(左下)は相対的に重視されておらず、実現されていない要因、第4象限(右下)は、相対的に重視されているが、実現されていない要因である。

このうち、第4象限に位置する要素は以下である。

- ・ 教職員の教育・訓練と、モチベーションの向上
- ・ 戦略目標・計画に基づく具体的活動の展開

上記2種類の分析から次のようなことが言える。すなわち、教職員の教育・訓練とモチベーションの向上と、戦略目標・計画に基づく具体的活動の展開については、回答者による絶対的な点数評価においても、また回答者間の相対的な評価においても、重要視されながらも実現できずに達成度が低い要素であるということである。

特に、本章で着目している計画立案についてみれば、その重要性が認識されながらも容易に実現できない状態であるとみることができよう。

⁶ 19項目は、マルコム・ボルドリッジ賞(MB賞)の評価基準(Baldrige National Quality Program2005)を経営要素と捉え、それを要約して使用している。なお、University of Wisconsin-Stout (2001), Kenneth W. Monfort College of Business(2004), Richard College(2005)がMB賞を受賞している。

(2) 自由記述分析にみる経営手法の知識普及の可能性

さらに、特徴ある経営手法の有無と、有の場合には重要な順に3つまで記すという自由記述形式で回答を求めている。回答数は、国立大学18、私立大学25であり、先の重要度と実現度の分析の対象とは大きくその規模が異なる。また、自由記述においては具体的な経営手法を記していないものもあったので分析者がそこからどのような手法を動員しているのか解釈をした上で分析を行なっている。

分析からは、「戦略計画、中・長期計画、将来構想、アクション・プラン、それらの策定や決定、またPPM(Product Portfolio Management) SWOT分析、構造分析などのポジショニングに関する具体的な分析などが見られた。一部の学生獲得等に特化した分析、方策についてはマーケティングに、財務に特化した分析、方策については管理会計・資金獲得として分類されており、広義の戦略計画という経営手法を実施している」という結果が示されている。

サンプル数が母集団に比較して少なく、自由記述からの解釈による分析であるので、今回、回答された大学全体の傾向とは言うことはできない。だが、経営を意識している大学においては各種の経営手法の知識を有し、また計画立案の際にも先のような手法を導入しようとする大学が複数存在しているということはある。

経営手法や技術に関する知識が大学の中でどの程度普及しつつあるのかについては、本研究会メンバーの間でも議論してみた。大学のどのポストにあるのか、すなわち経営者の立場、事務職員の立場、教員の立場によって、経営技術に関する関心の度合いは異なるであろう。しかし、経営者の立場にある者は、各種経営手法は計画立案に必要な技術に関する知識を有しているのではないかと。また、大学経営に企業出身者やコンサルタントが関与した場合には経営手法に関する知識を有している確率は高くなるのではないかと、等の意見が出された。

大学を取り巻く環境が変化し、大学経営にとって厳しさを増してゆく中、程度の差こそあれ、大学以外のセクターで開発された各種の経営技術や手法に関心を寄せる大学の数は増えているのではないだろうか。

(3) 計画立案の問題とアンケート結果の乖離に関する考察

しかしながら、計画立案の重要性を認識し、そのために各種経営手法の知識を獲得しようとする姿勢と事後評価の結果指摘された計画立案策定の実際との間に乖離があることになる。この乖離をどのように理解したら良いのだろうか。

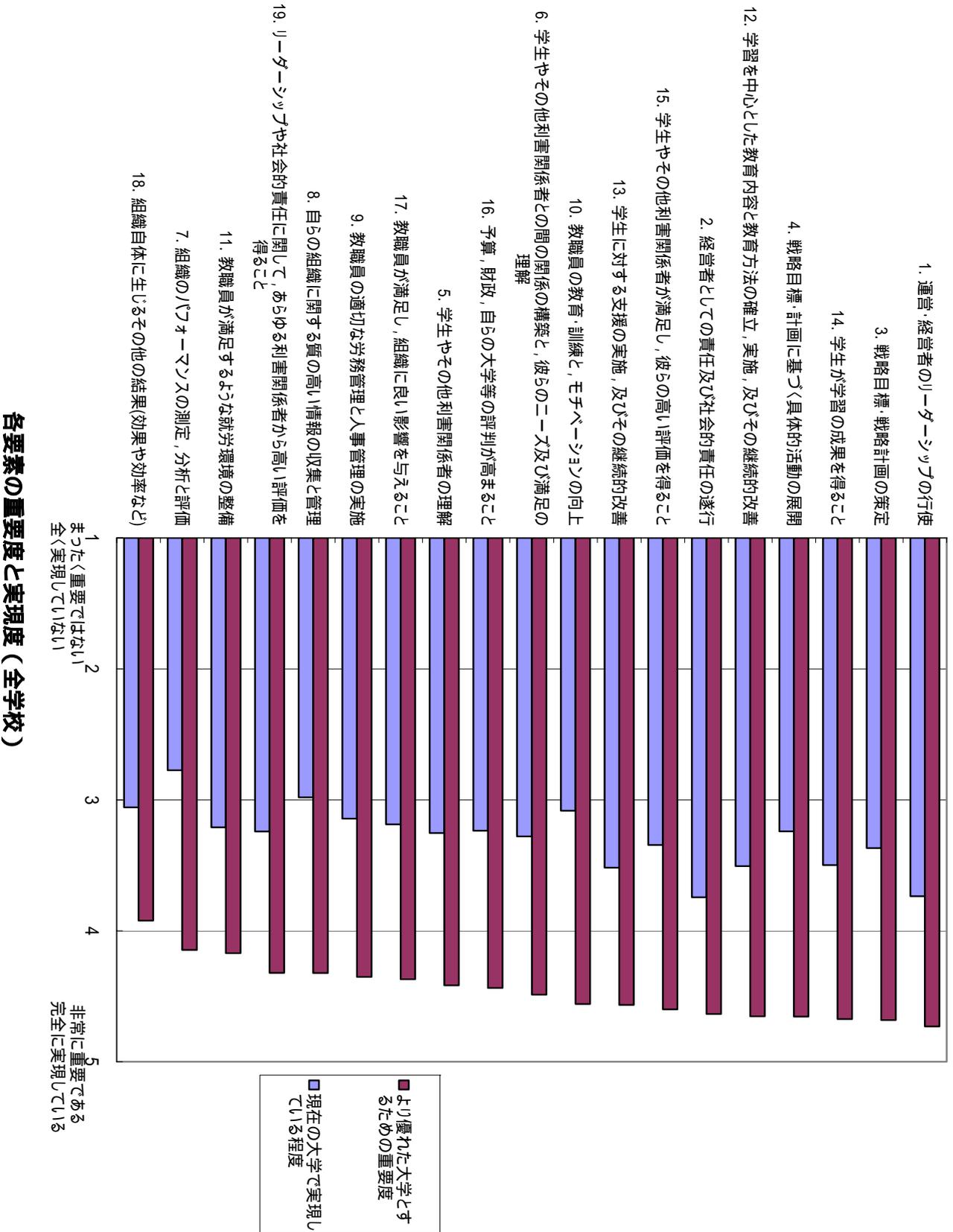
第1に、各種経営手法や技術の知識を実行に移すための体制が整っておらず、そのために、計画の策定が十分とは言えず、その完成度が低くなりがちである。その結果、評価可能性が低くなっている。

第 2 に、計画立案の策定作業と評価作業が連動していないのではないか。計画策定やその実施と評価作業が別個に行われており、計画立案段階でその実施の進捗や結果を一貫して見るための準備がなされていない⁷。あるいは計画立案とその実施など大学経営と評価を有機的につなぐシステムが十分に整っていないというような問題である。

そこで、次項では、第 1 の問題への対応として評価可能性の問題を、第 2 の問題への対応として経営手法を取り入れた評価手法の可能性について考察したい。なお、第 1、第 2 の問題に共通するのはシステムや体制の問題であるが、この問題については各大学の in-depth の分析が必要になることから第 2 年度目の研究課題として取り組む予定である。

⁷ 例えば、計画立案の段階でアウトカムやアウトプット目標を定め、それに対応する適当な指標を選択して、事業実施プロセスにおいてこれらの指標を測定しながら進捗を管理してゆく。事業終了後にこれらの指標を確認することで、計画立案から実施、事後の評価まで一貫したマネジメントが可能になる。

図 1 各要素の重要度と実現度

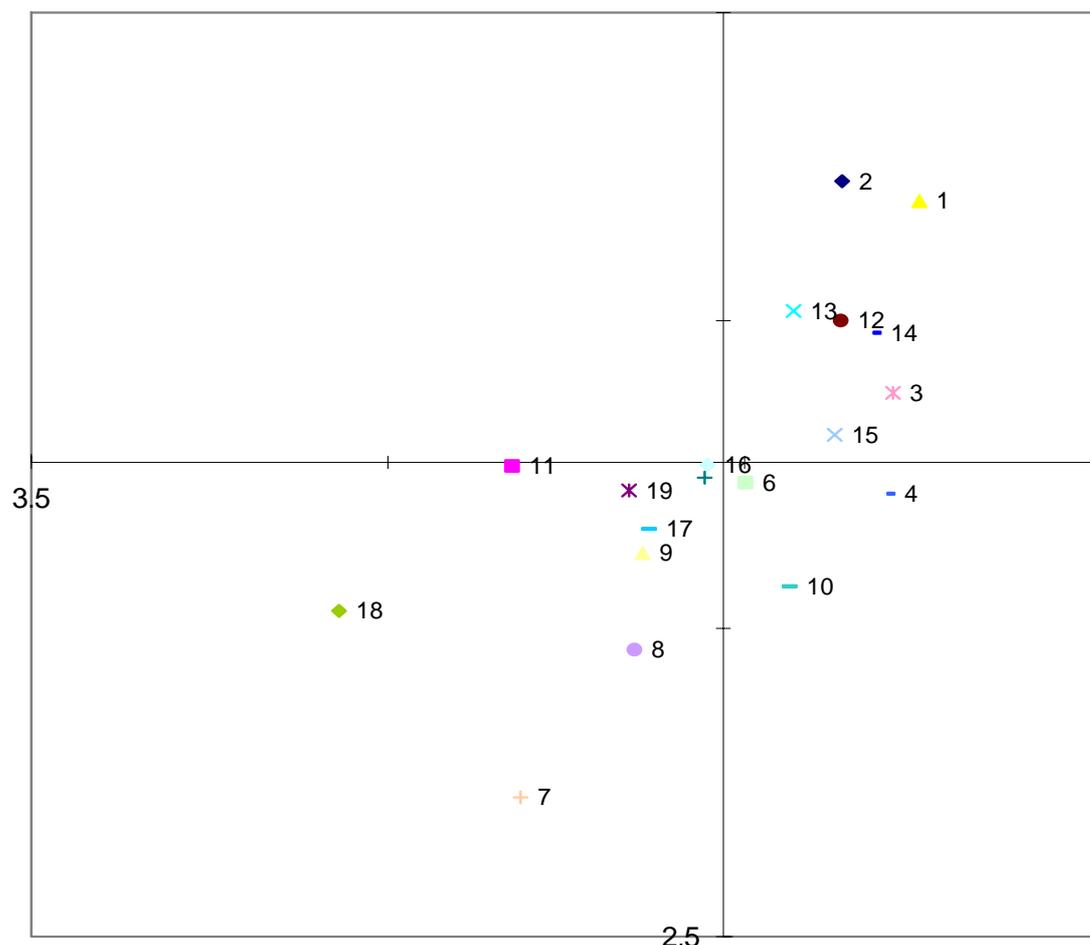


各要素の重要度と実現度 (全学校)

1 まったく重要ではない
 2 全く実現していない
 3
 4
 5 非常に重要である
 完全に実現している

■ より優れた大学とするための重要度
 □ 現在の大学で実現している程度

図2 各要素の相対的にみた重要度と実現度



1. 運営・経営者のリーダーシップの行使
2. 経営者としての責任及び社会的責任の遂行
3. 戦略目標・戦略計画の策定
4. 戦略目標・計画に基づく具体的活動の展開
5. 学生やその他利害関係者の理解
6. 学生やその他利害関係者との間の関係の構築と、彼らのニーズ及び満足の理解
7. 組織のパフォーマンスの測定、分析と評価
8. 自らの組織に関する質の高い情報の収集と管理
9. 教職員の適切な労務管理と人事管理の実施
10. 教職員の教育・訓練と、モチベーションの向上
11. 教職員が満足するような就労環境の整備
12. 学習を中心とした教育内容と教育方法の確立、実施、及びその継続的改善
13. 学生に対する支援の実施、及びその継続的改善
14. 学生が学習の成果を得ること
15. 学生やその他利害関係者が満足し、彼らの高い評価を得ること
16. 予算、財政、自らの大学等の評判が高まること
17. 教職員が満足し、組織に良い影響を与えること
18. 組織自体に生じるその他の結果（効果や効率など）
19. リーダーシップや社会的責任に関して、あらゆる利害関係者から高い評価を得ること

4.4. 事後評価の限界と新視点の評価の可能性

機関別認証評価は一定期間後の大学の状態をある基準に基づき評価し、国立大学法人評価は一定期間後の中期目標の達成度を確認し評価するものである。その意味で、大学評価は事後評価をベースにしたものである。しかしながら、冒頭に示したように、事後評価の段階で計画立案の問題が指摘されることがある。事後の段階でこの問題が指摘されることは次期計画立案には有益であるが、目標の達成度を確認するという意味では支障をきたすことになる。そこで、この限界をふまえながら、前項で掲げられた、評価可能性の問題や計画立案など経営と評価の連動に関して別視点の評価の可能性を考察する。

(1) 評価可能性のアセスメント：Evaluability Assessment

事後評価を行なった結果、評価に耐えうるだけの準備が当該事業に整っていないことがわかるという例は少なくない。顕著な例が、目標が曖昧で、それに基づくアウトカムが明確に定義されておらず、従って、評価段階において何を効果として測定したら良いのか不明であるというものである。しかしながら、事後評価の段階で対象の評価可能性が低いことがわかっても、「後の祭り」となり手遅れになってしまう可能性もある。事業の終了を前提にその総括評価を行う場合には、この問題はより深刻であり、事後評価のみを実施する際の限界であると言う事ができる。このような状況下、事業実施前に行なう事前評価の重要性が指摘されるようになった。

図3は、プログラム評価における各種評価の階層を示したものである。一般に評価というと事後に成果や効果を測定し確認する作業を連想しがちであるが、図3の階層図はそうではないことを示している。すなわち、最上位にある第5層の費用便益分析、第4層の事業成果や中長期の影響は事後評価であるが、第3層のプログラム運営とそのプロセスの評価は中間評価、そして第2層の事業計画・事業を基礎づけている論理の評価、第1層の当該事業のニーズ評価は計画実施前の段階で行われる事前評価である。論理上は、この階層に基づき事前評価、中間評価、そして事後評価の順番で評価を実施してゆくことで評価可能性を上げることができることになる。しかしながら、実際には、コストや体制の問題から、課題や目的にあわせて選択的に行われている。

先の評価可能性の問題は、事後段階で明らかになっても手遅れであることが多く、そうであれば、第1層や第2層の事前段階で確認してゆくことがより適当であるということが出来る。わが国の政策評価でも、事後評価から事前評価に傾斜する傾向が指摘されているが(山谷 2006)、背景には評価可能性の問題があったからだと思われる。

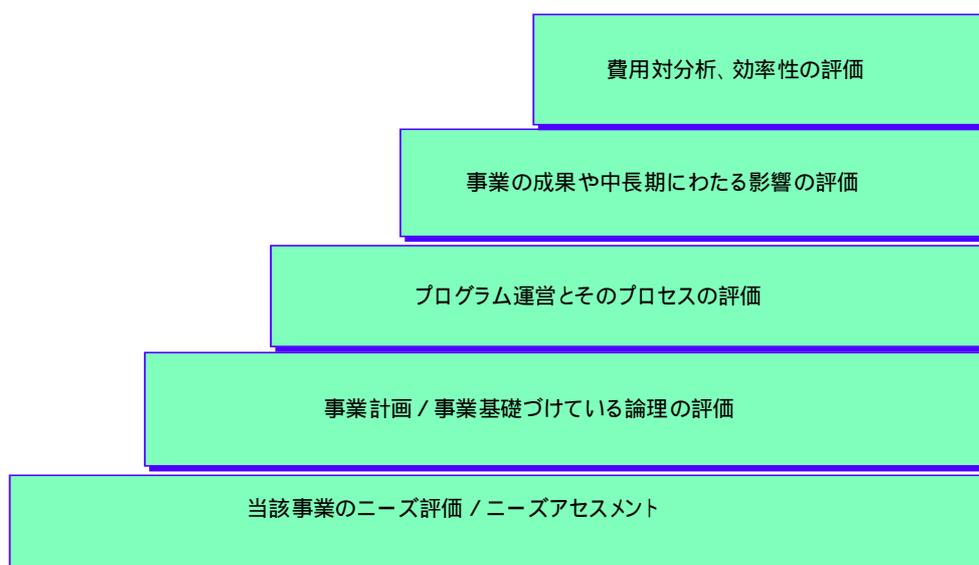


図 3 プログラム評価の階層図 Lipsey (2001) Evaluator s Institute 教材より

では、どのように事前評価を行うのか。事前評価の目的は、計画立案やそれを実施する体制が整っているかなどを確認することであるが、「評価可能性のためのアセスメント」にその具体的な方法論を見出すことができる。

Urban Institute の Joseph Wholey とその同僚は 1970 年代に、対象となった事業の評価可能性をチェックするための方法として、「評価可能性のためのアセスメント (Evaluability Assessment (EA))」を提示している。Wholey はアウトカムなどの効果を事後評価として確認する前に、まず EA を実施することを勧めている。その後、EA の方法論が開発されていったが、現在、以下のような比較的広範囲の内容をカバーしていると言われる (Trevisan 2007)。

- 1) 測定可能なアウトカムが提示されているか。
- 2) 目的は利害関係者間で共有されているか。
- 3) 目的を達成するための手段として、当該計画は論理的に整合しているか。
- 4) 事業担当者は評価結果を活用する意思があるのか否か。

また、3) は program theory やロジック・モデルの手法の開発につながり、事業の効果測定に寄与あるいは阻害する要因の分析や、定性的な評価手法の発展にも寄与している。

大学評価において、計画立案の向上を重視するのであれば、「評価可能性のためのアセスメント」を事前評価として実施することも一案であろう。

(2) 評価と経営学の融合

策定された計画について、評価可能性のアセスメントを導入することによって、計画の質の向上を図ることが期待される。また、同時にそれは事後評価の精度を上げることにもつながる。

しかしながら、評価可能性のアセスメントだけでは不足する点があるのではないかと考える。先に上げられた評価可能性のアセスメントの項目は既に計画が策定された時点でのアセスメントを示唆している。

しかしながら、経済・社会環境が時々刻々と変化し、学生獲得をめぐる熾烈な競争状態にある中、大学は、現在、将来の環境の変化にどう対応してゆくのかという問題に直面している。この問題に「評価可能性のアセスメント」だけでは十分に対応しえないのではないかと思われるからである。換言すれば、評価可能性のアセスメントだけでは変化の激しい環境の要素を十分に取り込むことができないのではないか。

他方、この問題に積極的に対応しようとしているのが、経営的な手法を取り入れた評価手法ではないかと考える。日本語においては「評価」という言葉に全てが集約されてしまうが、英語ではむしろ、assessment⁸という言葉を用いて紹介されている評価手法が多い。その具体例は第5章で紹介するが、ここではその基礎となる2つの考え方を簡単に紹介したい。経営学においては、営利企業を対象に経営状態を診断するための種々の評価手法、すなわちアセスメント方法が開発されてきている。特に「戦略」が意識されたものが多いが、これには大きく2つの要素が含まれていると考える。あくまでも筆者の意見であるが、その要素とは、第1に環境変化を積極的に捉える要素であり、第2は同業他者との競争的な環境から自らの強さと弱さを捉える要素である。いずれも、変化の激しい環境の中で、競争に勝ち残ってゆくことを念頭に置いたものである。

「変化する環境を機会ととらえる：イノベーションのためのアセスメント」

「新結合」を遂行することが「革新」(イノベーション)であると説き、イノベーション研究の古典ともいわれる基礎を築いたのがJ.A.シュンペータである⁹(清成 1998)。そのシュンペータの影響を大きく受けたのがP.F.ドラッカーである。ドラッカーは『イノベーションと企業家精神』の中で、「企業家精神の原理とは、変化を当然のこと、健全なこととすることである」と述べている。ま

⁸ Assessment と evaluation の区分は辞書などでもあまり明確ではないが、本文では、evaluation は事業やプログラムの効果を測定する作業、assessment は対象の状況を確認する作業として捉えている。

⁹ 「発展」は生産手段の「新結合」を通じて「非連続的」に現れる、こうした「新結合」を遂行することが「革新」(innovation)である。新結合の内容として、シュンペータは5つの場合を挙げている。

た、イノベーションは科学技術分野に限ったことではなく、教育や医療、福祉など社会セクターにおいても起こりうることを明言している。そしてイノベーションは体系的な探求の結果もたらされるとして、7つの機会を積極的に把握することを提唱している。この7つの機会とは、・予期せぬ出来事、ギャップ、ニーズ、産業構造の変化、人口構造の変化、認識の変化、新しい知識の獲得であるが7つの内、5つが変化に関するものであることがわかる。また、先のギャップとニーズも現状の変化と技術との間に生まれるものであることから、これも変化に関するものである。

1993年、P.F. ドラッカーは自ら設立した財団(P.F. Drucker Foundation for Nonprofit Management)を通じて、非営利組織のための自己評価手法(Self Assessment Tool for Nonprofit Organization)を発表している。その内容は、5つの基本設問から構成されているが、これらの設問は、組織を取り囲む社会環境の変化や変化故に生じた自らの目標や計画と経済・社会環境とのギャップ、あるいは使命や目標と成果とのギャップを顕在化させ、それを積極的に取り込んで次期計画に反映するようにデザインされている。「イノベーションは体系的な探求の結果」という考え方を自己評価手法(self-assessment tool)に反映させ、個々の非営利組織の経営支援を目的にその考え方を示した著書である。

多くの経営学者たちによって、経済・社会環境の変化を予測し、戦略計画を策定するための種々のアプローチや方法論が紹介されているが、その考え方の背景にはシュンペータやドラッカーの思想に影響されたものが少なくないと考える¹⁰。

「競争的環境から強さ・弱さをとらえる：戦略のためのアセスメント」

競争的な環境の中に自らの活動を位置づけ、その立ち位置を確認しながら戦略を策定する考え方を最も明確なかたちで示したのがマイケル・ポーターであろう。1980年代初期に、マイケル・ポーターは企業戦略におけるイノベーション分析に大きな貢献を果たしている。産業界の競争を駆動する5つの要素と技術、企業が選択しなければならない基本戦略と技術との間の明確な関係づけを行っている。ポーターのアプローチは「企業の技術活動をより広範囲な産業界の競争という背景に位置づけるものであり、そこから彼は競争状態と企業内選択に基づく、体系的なSWOT分析法を編み出した」(テッド 2001)。

¹⁰ イノベーション・マネジメント関連の書籍では、冒頭にシュンペータやドラッカーを引用するものが少なくない。

ポーターの分析単位は、同種の製品を製造する産業であり、この中で競争を起こさせる要因として以下の5つの要素を挙げている。

- ・ サプライヤー（原料・部品）との関係
- ・ 買い手との関係
- ・ 新規参入者
- ・ 代替製品
- ・ 既存企業間の競争状況

これらの5つの要素は、それぞれが機会と脅威を作りだしている。ポーターは「これらの競争的圧力から最も効果的に自社を守ることができるか、あるいはそれらに対して自社に好都合な影響を与えることができるような産業内のポジションを見出す」と述べるが、この点がポーターの競争戦略論のエッセンスであるといえよう。

ポーターの戦略論は、その後、営利企業だけでなく非営利組織の経営あるいは政策分析においても活用されるようになった。またその考え方を継承しながらも対象の特徴や状況を鑑みて、種々の方法論が紹介されるようになった。

現在、戦略論や戦略計画や管理に関する各種手法が開発され、わが国でも医療機関や大学、あるいは行政府機関のような非営利組織の間で登用されるようになってきている。これららの手法は、変化する環境への対応かあるいは競争的環境における自らの強さ、弱さの確認のいずれか、あるいは双方の要素を取り入れて開発されてきた。そこでは、戦略計画を策定し、それを運営管理しながら、その結果を評価しフィードバックすることによって、自らの刷新が可能になるという考え方がある。そして、このようなサイクルが可能になるからこそ、変化する競争環境の中で勝ち残ってゆけるという考え方である。経営学の中で開発された手法ではあるが、評価実務者や評価研究者の中にはこれらの考え方を取り入れようとする者もいる。これらの考え方や手法を取り入れることで、評価をマネジメント・サイクルのひとつとして組み入れ、より実践的なものにしようとしたのではないかと考える。

第5章では経営学的な視点を取り入れた評価や評価可能性の手法の詳細について説明してゆく。

参考文献

- 「取材ノートから」IDE2001年6月号
奥野信宏「国立大学法人の目標・計画・評価」IDE2001年12月号
松尾稔「大学マネジメントと「目標・計画」」IDE 2004年3月号
私立大学社会的責任(USR)研究会(2007)『私立大学の社会的責任に関する研究報告2007』

- 私立高等教育研究所 (2007) 『私大経営システムの分析』 私学高等教育研究叢書
- 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 (2007) 「高等教育機関における経営手法の現状に関する調査」に関する報告 (公開予定)
- ジョー・テッド、ジョン・ベンサント、キース・ハビット著、後藤晃他訳 (2001) 『イノベーションの経営学』 NTT 出版
- J.A. シュンペータ、清成忠男編訳 (1998) 『企業家とは何か』 東洋経済新報社
- 田中弥生 (2005) 『NPO と社会をつなぐ NPO を変える評価とインターメディアリ』 東京大学出版会
- M.E. ポーター著、土岐伸他訳 (1982) 『競争の戦略』 ダイアモンド社
- ピーター・F. ドラッカー著 (2006) 『P.F. ドラッカー経営論』 ダイアモンド社
- ハリー・P. ハトリ著、上野宏、上野真城子 (1999) 『政策評価入門 結果重視の業績測定』 東洋経済新報社
- P.F. ドラッカー、上田惇生訳 (2007) 『イノベーションと企業家精神』 ダイアモンド社
- P.F. ドラッカー、G.J. スターン 田中弥生監訳 (2001) 『非営利組織のための成果重視マネジメント』 ダイアモンド社
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題 アカウンタビリティのジレンマ』 萌書房
- ロバート・バーンバウム著、高橋靖直 (1998) 『大学経営とリーダーシップ』 玉川大学出版部
- C.H. Weiss (1998) *Evaluation (2nd Edition)*, Prentice Hall
- Daniel C Levy (1986) *Private Education Studies in Choice & Public Policy, Yale Studies on Nonprofit Organization*, Oxford
- Joseph Wholey, Harry Hatry, Kathryn Newcomer (1994) *Handbook of Practical Program Evaluation*, John Wiley & Sons
- Michael S Trevisan (2007) Evaluability Assessment from 1986 to 2006 , American Journal of Evaluation Volume 28 , Number 3 September 2007
- Rossi, Freeman, Lipsey (1999) *Evaluation A Systematic Approach Six Edition*, SAGE

第5章

大学評価とその「工夫」

～PDCA サイクルの視点に立って～

西出 順郎 (琉球大学 大学評価センター 准教授)

5.1. はじめに

第4章において、経営戦略的な大学評価の重要性について論じられたが、大学評価を改革改善システムの原動力の一つと位置付ける場合、それは、マネジメント機能そのものに着目することになる。評価の目的が、教育、研究、社会貢献、大学運営という全ての活動において存在する個々の取組のマネジメントを機能強化させ、組織目標の達成に貢献することにあるからだ。評価の性質も、総括的な評価ではなく形成的な評価を志向する。具体的には、評価結果において、組織の計画に沿った目標が達成しているか、未達成の場合、計画に基づいた取組が円滑に実施されたか、不十分な取組ではなかったか、組織マネジメントの文脈において検討しなければならない。そのための前提が、組織マネジメントそのものが「機能」していることである。例えば、計画が曖昧なら評価の基準も曖昧となり、執行責任者が不明瞭であれば評価結果の活用者も特定できない。評価結果も活用を意識して加工されなければ、評価のための評価に終始する。したがって、実効性ある評価を実現するには、組織マネジメントとしての Plan (計画) Do (執行) Check (評価) Action (改善の実施) という PDCA サイクルにおいて、C (評価) の実効化に資する技法や仕組み、考え方などの「工夫」を導入することは極めて重要であり、それによって Check (評価) の実用可能性が担保される。また、それらは各過程の機能強化にも貢献することになる。

第5章では、評価の実効化を高める「工夫」について、PDCA の各過程に視点をあて論じる。

5.2. Check (評価) のための「工夫」

5.2.1. Plan (計画) との関係性

5.2.1.1. 戦略的計画策定 (Strategic Planning)

組織マネジメントの改革を志向する評価は、計画に基づく取組の成果を判断し、取組の改善に資する情報を提供することが目的である。よって計画策定において留意すべきは、評価を可能とする具体的な目標を定めることにある。具体的な目標では、数値指標として測定できる「物差し」のもと、評価のための標準となる目標値を設定しなければならない。設定によって目標値と現状値の

比較が可能となり、そのギャップの程度から取組の進捗度や内容を再検討すべき取組等の抽出が可能となる。但し、具体的な目標の設定においては、目標の「物差し」が目標を着実に具現化し、実務において測定可能であること、現実的に達成できるアウトカム志向の目標値であること、さらには組織目標に論理的に整合性の取れた具体的な目標であること等に留意しなければならない。例えば、組織目標のハードルが高い場合、組織目標の曲解のもと、整合性が不明瞭で非現実的な具体的な目標が設定されることがある。したがって、具体的な目標と取組及びそれらと組織目標の連動性を明示した計画によって評価の実効性は向上する。なお、目標設定にあたっての基本的な留意点をまとめたものとしては SMART 基準 (Quinn et al 1996) がある。S は Specific (具体的)、M は Measurable (測定可能性)、A は Assignable (担当部門の明確可能性)、R は Realistic (現実的)、T は Time Related (具体的期限) をさす。

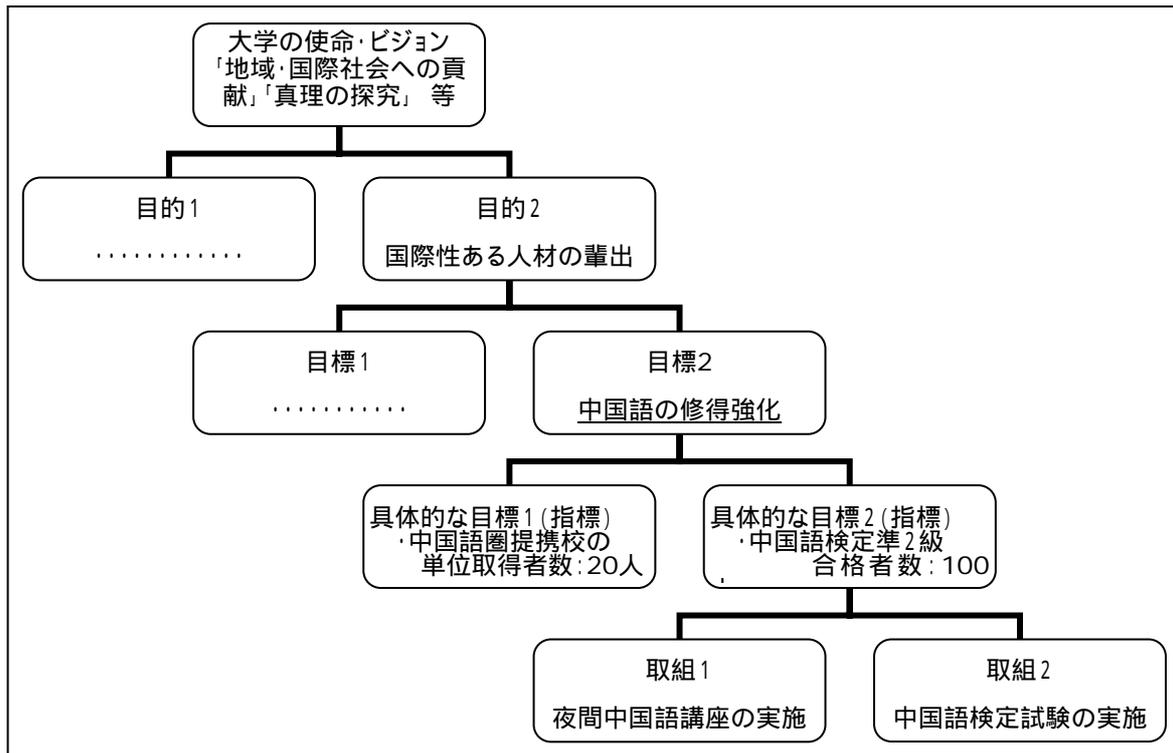
このような文脈において求められる「工夫」が戦略的計画策定 (Strategic Planning) である。戦略 (Strategy) とは、外的な環境変化や組織の能力を基礎にしながら、組織の目標およびプライオリティづけを確立すること (Allison 1982, qtd. In 大住 2002) である。また、計画策定の戦略たる主なプロセスとしては、組織目標の設定、利害関係者等の外部環境や経営資源等の内部要因の分析、具体的な目標や取組の選択・特定、組織体制の改編、権限と責任の明確化が挙げられる¹。これらのプロセスを通じて、地方自治体の総合計画に散見されるような、抽象的な目標の設定や総花的な取組の実施を排除、具体的な目標や取組の「選択と集中」が具現化することになる。但し、いずれのプロセスにおいても次の点に着目して遂行されることが重要である。第一に、組織のミッションやビジョンは明確であることを前提に、トップダウン、もしくはミドルトップダウンで策定することである。したがって、末端の係 課 部局 経営陣といったボトムアップ型で積み上げられた計画、いわゆる総花的で財源を軽んじた計画が策定されることはない。第二に、ビジョンから具体的な目標までの因果連鎖関係のみならず目標値や取組を論理的に明示することである。これによって評価対象となる取組や評価のためのベンチマークが明確になるとともに、因果連鎖関係によって、計画におけるベンチマークの妥当性の判断も容易となる。また、評価の最中に目標設定がなされるような愚行も事前に回避できる。

図 1 は、大学を想定した戦略計画策定時のイメージしたものである。組織の使命やビジョン、外部環境及び内部要因の分析等を基に、演繹的に具体的な目標や取組までの網羅している。その他、取組の期限や実施主体、予算等が情報として付加されることになろう。なお、大学において、ガバナンス体制が大学の設置主体によって異なり、教学組織は同僚制を前提とした意思決定が行われ

¹ 大住 (2002, p76) を参考に、筆者の見解も含め 5 つに整理した。

る。よって、意思決定のプロセスを想定した上で、全学的な計画策定に固執せず、学部・学科等、どの組織レベルで策定するのが現実的か、または、教育、大学運営など活動の性質ごとに個別に策定すべきか、十分な事前検討及び弾力的な判断が求められる。

図1 戦略計画策定時のイメージ



(筆者作成)

5.2.1.2. SWOT 分析

戦略性は、外部環境及び内部要因の分析結果が如何に具体的な目標や取組における「選択と集中」に貢献するかに依存している。図1のように論理的な体系化がなされていても、その根拠にファクト、エビデンスが存在しない場合、計画全体そのものの妥当性が問題となり、評価の視点も取組の達成度ではなく計画全体へとシフトする。本来ならこれは評価の段階以前に、計画策定の段階でクリアされているべき事項であろう。勿論、計画の妥当性は中期的スパンで想定されるべきだが、PDCA サイクルの Check は、Plan の目標を所与とし、Do の有効性、効率性に着目すべきである。よって評価実施前の環境整備となる事前の現状分析は、取組改善のための評価を担保する意味合いを有している。

このように Plan の妥当性や評価の機能性を担保する上で現状分析は十分に実施されるべきであり、その代表的なものとして SWOT 分析がある。SWOT 分析とは、

組織における「強み (Strength)、弱み (Weakness)、好機 (Opportunity)、脅威 (Threat)」を分析することによって、現状のプロジェクトに関連した内外の要因を分析し把握する」(西芝・Ingle 2007) ことで、組織の戦略性を導出する「工夫」である。「強み」と「弱み」は他の競合組織との比較を踏まえた、組織文化や経営資源等の内部要因分析であり、「好機」と「脅威」は、組織ではコントロールしえない外部環境要因の分析であり、4つの視点から自らのポジショニングを明示するものである。そして「強み」と「弱み」、「好機」と「脅威」を、それぞれクロス分析し、組織戦略の要素を導出する。例えば、「強み」と「好機」をクロスさせた視点では、好機と捉える外部環境にチャンスを見出し、自らの強みを発揮する戦略、「強みと脅威」では社会的な逆風を自らの強みを持って乗り切る戦略、「弱み」と「好機」では、社会的な好機を活用し、組織内の弱点を改善する戦略、「弱み」と「脅威」では、外部環境の現状を受け止め、弱点による失敗を最小限に抑える戦略が検討される。これら4つのカテゴリー別の基本戦略は、一般的に「成長」戦略、「改善」戦略、「回避」戦略、「撤退」戦略と呼ばれている²。

図2は、図1の目標2である「中国語の習得強化」を導出する上でのSWOT分析結果をイメージしたものである。目標2が、大学設置地域と中国との経済交流の進展を見据え、大学教員スタッフの特徴を活かし、導出されたことを示している。なお、日本において、米国大学にある Institutional Research Center のように、大学情報分析を専門とする部門を設置している大学は決して多くない。現実の分析作業において、各要因分析の根拠となるデータ、例えば経済交流や教員構成等を定量的に示すエビデンスを確保することは妥当性を担保するうえで必要不可欠であり、単なる経験知によるミスリーディングが起きないように、十分留意しなければならないだろう。

² (龍・佐々木 2002, p125) を参照。

図2 SWOT 分析のイメージ

内部 要因 外部 環境	(好機)	(脅威)
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中国経済の発展、当該地域と中国との活発な経済交流 ・ 人材の流動化、学術領域の多様化 ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 少子化 ・ 名門大学の本格的な戦略的経営 ・
(強み)	(成長戦略)	(改善戦略)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 建学以来の社会貢献を志向した校風 ・ 充実した国際経済系、語学系教員 ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中国語の修得強化 ・ 国際経済・協力等、専門職系の強化 ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特色に特化した受験者の掘り起こし ・
(弱み)	(回避戦略)	(撤退戦略)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 卒業生を中心とした教員構成 ・ 一部の研究科定員割れ ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 卒業生以外で実務家・複合領域教員を採用 ・ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定員割れ研究科の廃止 ・

(筆者作成)

5.2.2. Do (執行) の関係性

PDCA における評価は、計画における目標を所与として、取組の有効性もしくはそのプロセスの効率性に着目する。したがって評価情報を第一義的に活用すべきは、計画の最下層に位置する取組を所掌する部門、つまり計画ではなく執行部門である。本来、戦略的計画策定の要素でもある計画に基づく組織の再編成が計画に応じてドラスティックに行うことは、特に非営利組織で同僚制を中心とする大学では決して容易なことではない。よって目標によって部門がスクラップ・アンド・ビルドされることは少なく、目標に関連する業務の所掌部門が担当する。しかし目標によっては、複数の部門に関連するものがある。例えば、「教員人事評価の導入による外部資金獲得額の増」が目標といった場合、人事部門、評価部門、研究部門等、どこがイニシアチブをとっても不自然ではないであろう。しかし、互いに受身な取組姿勢に終始したなら、取組執行における各部門の具体的な責任分担や執行の中身が曖昧なまま時間が経過し、取組そのものが執行されない事態に陥る。また、Check としての評価情報がフィードバックされ、その情報を活かす責任部門も特定されず、活用しようとするインセンティブも生まれてこない。したがって、具体的取組の責任所在の明確化は、計画に沿った取組の実施や評価結果の具体的活用を担保する上で重要な「工夫」である。なお、これについては、Assignable な問題として計画策定の段階で議論すべきことでもあるが、取組の具体的な執行や評価結果の活用は執行責任部

門に大きく依存することから、敢えて Do との関係性において着目した。

この際、着目すべきは、SLA (Service Level Agreement) のような関係者間における業務協定による具体的な執行取組の明示である。SLA とは「購入契約にあたって・・・サービス水準を明確に決定したうえで、購入契約を踏み切る・・・目的で行われる総合的な評価を基にした契約」(櫻井 2004, p173) である。すなわち、サービスを提供する前に、サービス利用者への継続的・安定的なサービスを提供するため、サービス利用者とサービス提供者もしくは指定管理者制度のようなサービス提供業務の委託者とその受託者との間で、サービスの内容、範囲、水準等について事前に同意することをいう。この文脈においては、計画部門の責任者をサービス提供業務の委託者として位置付け、計画部門と執行部門の間で具体的執行取組に関する合意を交わすことである。例えば福井県などでは、一部の地方自治体においては、知事と事業部門の長との間で毎年このような合意が取り交わされている³。これによって、具体的目標に対し、いつまでに、どの執行部門がどのように取り組むのか組織の内外に明示され、責任所在の曖昧さはなくなる。そして評価情報も最も適切な部門に提供されることになる。

図3は、図1の戦略計画イメージにある「取組1：夜間中国語講座の実施」にかかる業務協定書をイメージしたものである。戦略計画等においては、記載されている各目標や取組に対応して、執行部門もしくは執行部門の責任者を明示する場合も少なくない。しかし、各大学において、各種全学的委員会、教授会、役員会、理事会の権限さらには事務組織の責任範囲が不明瞭な場合、取組事項の着実な執行を担保するためにも、取組における具体的な活動内容まで明らかにし、執行部門の責任領域を可視化すべきであろう。

³ 福井県ホームページ <http://info.pref.fukui.jp/seiki/goui2007/> を参照。

図3 業務協定のイメージ

「戦略計画」推進に関する業務協定	
本学戦略計画にかかる取組について、下記のとおり実施することを教育担当理事 語部長	と外国語部長との間で合意する。
	年月日
記	
目標1
目標2	「中国語の習得強化」
取組1	夜間中国語講座の実施
(1)	外国語学部主宰により前後期いずれも毎週2回の割合で実施する。
(2)	講座の開催に当たっては、メール等を活用し、十分事前告知する。
(3)	講義の内容は、担当教員に委ねるが、会話力の向上を想定したものとする。
(4)	担当教員は、勤務時間等の変更により対応する。
(5)

5.2.3. 経営システムとしての評価

5.2.3.1. 目標管理型の評価

PDCAにおける評価では、まず具体的な目標に対する達成度を評価する。具体的には、事前に設定された「物差し」たる評価指標に基づいて、目標値と現状値の差を継続的にモニタリングするもので、一般的にこのような簡便な評価技法を業績測定 (Performance Measurement) という。評価研究の第一人者Weiss (1998) によれば、「評価 (evaluation)」とは、「政策・プログラムの改善のための手段であり、明示的または暗黙の基準と比較し、政策・プログラムの実施や成果を体系的に査定すること」であり、現場での実用可能性と科学的客観性の必要性を示唆しているが、特に業績測定は、マネジメントの手段としての評価結果の実用可能性を重視したものである。客観性を担保する評価に比べ、評価に費やす時間もコストも現実的で、評価結果が取組の改善に必要なタイミングで提供できるからである。

目標値の達成度が定量的かつ簡潔に明示できる業績測定は、目標との比較だけには限らず、時系列的な進捗状況や他の競合組織との比較において達成度を判断する。勿論簡便が故に達成度が低い要因を具体的に明示するものではない。したがって測定結果や取組の重要度に鑑み、組織構成員へのインタビューやサービス受益者へのアンケート調査等による客観性の高い評価アプローチが求められよう。

図4は、図1 (具体的な目標2) における目標管理型の評価をイメージしたものである。他の組織と異なり、教育・研究を主たる活動とする大学においては、成果の発現には時間を要する取組も多く、その進捗度の遅さを寛容に受け入れることも想定される。しかしながら、そのような状況においては、取組デ

ザインの論理性や妥当性、実行可能性に対して今一度十分な検討が求められるべきである。

図4 目標管理型の評価のイメージ

使命	地域・国際社会への貢献					
	目的	国際性ある人材の輩出				
		目標	中国語の修得強化			
			具体的な目標 1	中国語圏提携校の単位取得者数	目標値 20	年度 0
	具体的な目標 2	中国語検定準2級合格者数 (累計値)	目標値 100	年度 10	年度 15	評価結果 1) 夜間講座等の出席者数が伸びず、講座の存在自体が学生間で知られていない。 2) 学生の中国語に関するが高くない。 3)

(筆者作成)

5.2.3.2. 業務プロセスの評価

計画における目標設定については成果（アウトカム）志向であることが望ましいが、実際には、就職率や語学力向上など、その発現要素が外部環境や個々の自発性に影響を受ける場合、また発現に時間を要する場合、評価は、取組のアウトカムのみならず取組の業務プロセス、すなわち取組のアウトプットやスループットに着眼することで、経営資源の効率化に貢献する。

取組の効率性に着目した評価として活用される「工夫」が ABC(Activity-Based Costing : 活動基準原価計算) の考え方である。ABC とは、そもそも「製造業における製造間接費の製品への正確な割り当てを目指す製造原価計算において、その合理性を追求するため」(南 他 2003) の管理会計手法である。すなわち、取組内の各活動プロセスを活動単位として分解し、活動時間などにより詳細なコスト分析を行うもので、組織全体で計上される間接材料費や人件費等を取組の実態に沿って可視化するものである。分析情報は、取組コストの削減にのみならず、アウトソーシングの判断についても活用される。

図5は、図1の夜間中国語講座（通年15回）において、人件費や間接材料費の可視化を目的とした、極めて簡便なABCのイメージである。これによって、予算書では一見表面化しない印刷や消耗品等の間接材料費や人件費が明らかになる。特にここでの活動時間は、他の活動（教育・研究、大学運営）の時間を結果的に費消することから機会費用としてのコストが計上される。このようなコスト結果に基づき、講師の外部委託や講座そのものの存否が検討されること

になる。

経営資源（特に人的資源や物的資源）は、教育・研究から社会貢献、大学運営まで多様な取組に投入され、非営利組織として認識される大学においても、人件費の削減は大きな課題の一つである。戦略計画の取組如何に関わらず、学生への窓口対応などの定型業務における上記コスト分析の導入は、簡便ながらも、事務組織における有効な人的配置にも貢献すると思われる。

図5 ABCのイメージ



（筆者作成）

5.2.4. Action（改善のための実施）との関係性

経営改革としての評価情報の使い道は、中期的な視点に立って計画自体の改定や計画目標の実現に向けた取組の改善及び効率化への活用が挙げられる。前者を長期的なマスタープランの改定、後者を短期的なアクションプランの改善であるが、PDCA という正のスパイラルをイメージする継続的な改善の図式では、後者における（1）評価情報に基づく取組内容の見直し、（2）見直し後の取組の実現にかかる経営資源の最適配分を行うことが主たる使い道であり、Action といえるであろう。

ここで留意すべきは、評価情報は問題点を提示するが、Action のための「解」を情報工学的に導出することはない。Action は、評価情報のみならず内外の環境要因等を考慮した、意思決定者のバイアスの下決定される。評価の実効性は、評価情報の Action へのインパクトの度合いに左右する。したがって、その度合いを高めるためには、「解」への展開プロセスにおいて「工夫」を講じることが

重要である。

5.2.4.1. ロジック・モデリング (Logic Modeling)

第一に、取組内容の見直し機能を強化する「工夫」である。具体的には、評価情報が指摘する問題点を精査の上改善された取組が如何に成果を挙げることができるか、論理的に仕立てる事前プロセスを担保することである。そのための技法がロジック・モデリング (Logic Modeling) である。ロジック・モデリングは見直しによる新たに取組案からその成果までの連鎖を図表化することを指し、その図表はロジック・モデルと呼ばれている。ロジック・モデルとは、それぞれの取組における想定される成果や一連の連鎖を図表化したもの (Love 1991) で、基本的には、立案された取組にかかる資源、活動、結果、成果、影響が論理的に説明されている。つまり、これらの要素は、「もし・・・ならばこうなる」(if then) という推論を基に、時系列的に結び付いているのである ((財)農林水産奨励会農林水産政策情報センター2003)。ロジック・モデルと評価情報を照合することによって、評価情報を活かした取組案の見直しがなされているか否かは容易に判断され、両者の間で整合性が取れない場合、見直された取組案の更なる検討を提示することができる。また同時に取組案自体の論理的な説明力やその実施の物理的可能性の強さを検証することも可能となる。いわゆる意思決定行為と評価行為の同一化 (西出 2005) によるActionの強化である。

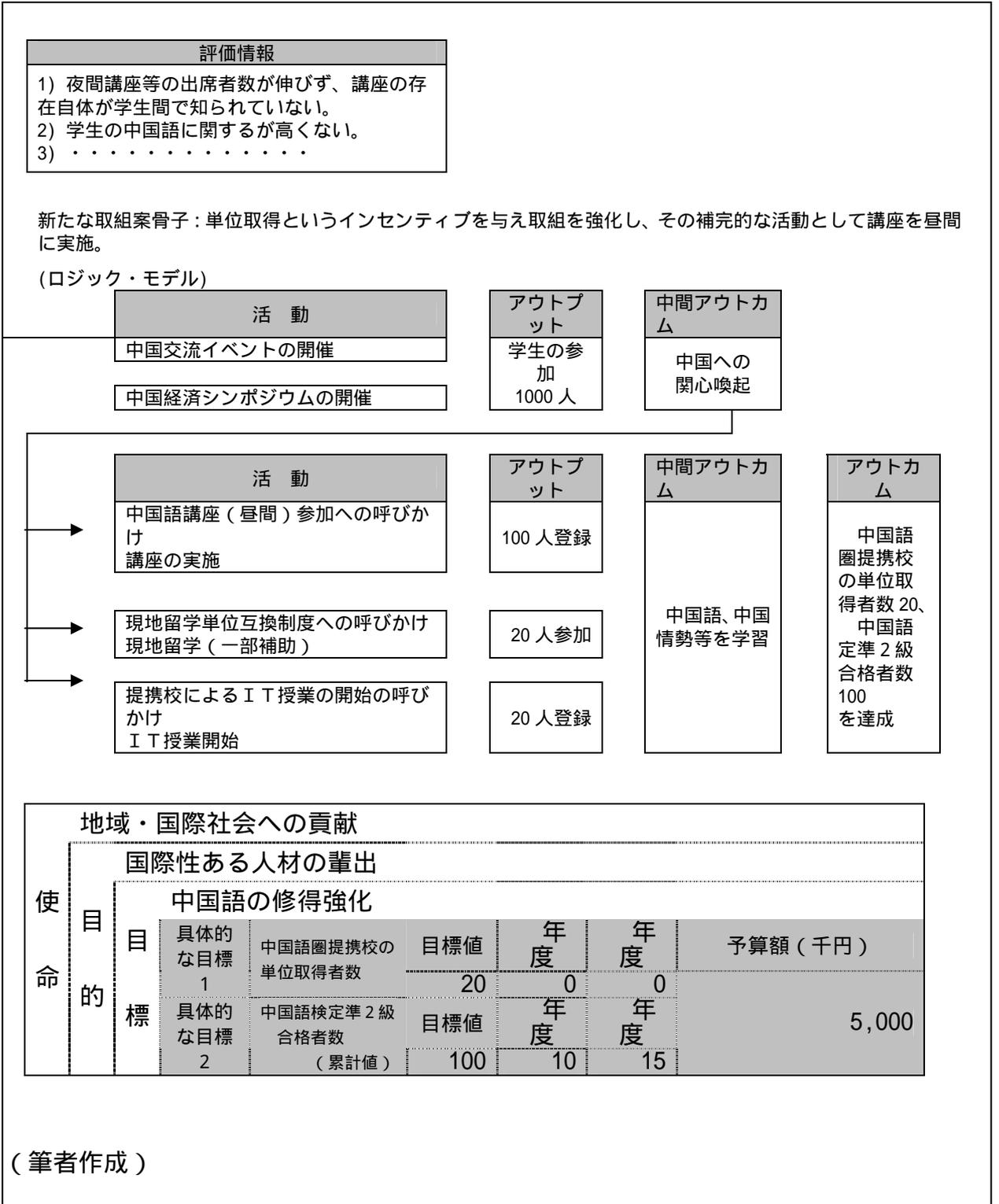
5.2.4.2. (PB)2 (Performance Based Program Budgeting)

第二に、経営資源の最適配分に資するための「工夫」である。経営資源とは、一般的に人、モノ、金、情報であるが、資金によって新たな人的及び物的資源の確保は可能となることから、財源配分のあり方が見直された取組案の実施に大きな影響を与える。したがって評価情報の実用性を高めるためには、財源配分プロセスでの評価情報の有効活用が求められる。そのための工夫として挙げられるのが (PB)2 (Performance Based Program Budgeting) である。(PB)2とは、戦略計画上の分析結果や取組の業績評価を反映させた予算編成の考え方、スタイルであり、「パフォーマンス(成果)を評価し、それに基づき予算をつけていく」(上山 2002, p61) ものである。具体的には次のような特徴を持つ。第一に、取組案の必要経費を積み上げ方式で予算編成するのではなく、具体的目標を達成する必要経費の予算編成を志向している点である。細かなLine-itemに応じた予算の積み上げプロセスでは、財務会計上の視点から脱却できず、取組に着眼した評価情報を政策上の視点から活用することは容易なことではない。結果的には、評価情報が有効活用されずに予算が編成される傾向がある。した

がって常に目標や取組業績を念頭に置いたトップダウン的な予算編成を志向することで評価情報の実用性を高めることができる。第二に、セクション別ではなく、取組ベースで予算が計上されるため、予算責任者と取組責任者が同一となり、権限と責任の一元化が図られる。目標達成を志向した予算の執行が期待されよう。

図6は、図1にある目標「中国語の修得強化」に関するロジック・モデリングと(PB)2の結果を予算報告書形式で表したものである。大学においては、経常的な経費については積み上げもしくは前年度実績方式で、政策的な経費については学長等の裁量経費もしくは計画等の重点化経費などの学内競争的資金方式で予算編成が行われることが多い。既存の枠組等においては、政策的な競争的資金の採択プロセスでロジック・モデリングを、さらには採択されたプロジェクトが複数年にわたる場合には(PB)2を志向した予算編成を行うことが第一歩である。

図6 ロジック・モデリングと(PB)2に基づく予算報告書イメージ



5.3 まとめ

以上、SWOT分析やABC、ロジック・モデリング等を、PDCAサイクルの強化、ひいては評価の実効性を高める工夫として、大学マネジメントにおける実用性をイメージしながら論じてきた。勿論これらの工夫は決して新しいものではなく、1990年代の地方自治体及び中央政府における行財政改革の推進ツールとして脚光を浴びたものである。大学マネジメントという領域においても然りである。しかしながら、個々の工夫が現場にマッチングしても、PDCAサイクルとしての機能強化、評価の実効化のための工夫として体系的にモデル化され、汎用されるまでには至っていない。大学を含めそれぞれの組織は、独自のルール、行動規範、文化を有する以上、一般化そのものに過度に執着することはないが、大学に適応可能な評価もしくはマネジメント・システムを実用重視の視点に立って言及することは重要である。

第6章では、1990年代後半から行政及び非営利組織等において注目されているBSC(Balanced Score Card)について概観する。BSCは、日本においても既に一部の大学で導入が開始されているが、第5章において論じた各工夫を統合したトータルなマネジメント・システムとして位置付けられよう。

参考文献

- 福井県ホームページ <http://info.pref.fukui.jp/seiki/goui2007/> (1/31/2008)
- Love, A.J. (1991) *Internal Evaluation: Building Organizations from Within*. Sage Publications
- 南学編著 (2003) 『行政経営革命「自治体ABC」によるコスト把握』ぎょうせい
- 西芝雅美, Marcus Ingle (2007) 『地方行政を変えるプロジェクトマネジメント・ツールキット』ぎょうせい
- 龍慶昭, 佐々木亮 (2002) 『戦略策定の理論と技法』多賀出版
- 西出順郎 (2003) 「行政評価の再構築 - 理論着眼型評価思考の確立に向けて - 」 『日本評価研究』Vol.5 NO.1, 15-25
- (財)農林水産奨励会農林水産政策情報センター (2003) 「ロジック・モデル策定ガイド」政策情報レポート066(原著:W. K. Kellogg Foundation(2003) Logic Model Development Guide)
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント』日本評論社
- 上山信一 (2002) 『日本の行政評価』第一法規
- 櫻井通晴 (2004) 「行政アウトソーシングにおけるSLA - 情報システムの購入契約との関係で - 」 『平成15年度行政サービスの外部委託に関するビジネスプラン研究事業報告書』ABM, 173-181

Weiss, C.H. (1998) *Evaluation 2nd Edition. Prentice Hall*

第6章

評価手法の概説

山崎その（京都外国語大学 学長事務室）

第6章では、第5章で説明された経営学的な視点を取り入れた評価に関連する手法の具体例を紹介する。

6.1. バランスド・スコアカード

はじめに経営戦略を遂行するためのマネジメント・システムとして、民間企業及び行政、病院等の非営利組織でも普及しつつあるバランスド・スコアカード（Balanced Scorecard、以下、「BSC」とする¹）について概説する。

6.1.1. BSCとは何か

(1) BSC誕生の背景

BSCは、キャプラン（Robert S. Kaplan）とノートン（David P. Norton）が1992年に提唱した経営管理システムで、当初は多面的業績評価を行うためのものであった。BSCが考案された背景には、1970年代から80年代にかけてアメリカの経済が工業化時代から情報化時代へと移行する中で、グローバル化の進展や知識社会化といった経営環境の変化に対応する新しいコンセプトのマネジメントシステムに対するニーズがあった。キャプランは、従来の財務指標を偏重した管理会計システムの限界や株主重視の経営に対する問題を指摘し（Johnson & Kaplan 1987）、その後、ノートンと共に非財務指標をバランスよく取り入れた多面的な業績評価を可能にするシステムとしてBSCを提案したのである。

キャプランとノートンは、財務指標は前年度に起きた事象を報告するだけで、長期的な投資がもたらす次年度の業績向上を示さない。また情報化時代においては無形資産が重要であるにもかかわらず、無形資産は財務諸表に表示されない。したがって、財務指標のみによる業績評価には限界があるとしている（Kaplan & Norton 1996）²。

¹ Balanced Scorecardの邦訳は「バランス・スコアカード」「バランスド・スコアカード」「バランスト・スコアカード」と様々であるため、本稿では引用部分を除いて「BSC」と表記することとする。

² Ittner & Larcker(1998, p27)は、財務指標の問題点として次のものを挙げている。

また、無形資産の重要性については、3番目の著書『戦略マップ』(*Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes* 2004)で重点的に取り上げ、BSCは「人的資産」「情報資産」「組織資産」の3つの無形資産を企業価値に変えるための新たなフレームワークであるとしている。

(2) 進化する概念

BSCには明確な定義が存在しないといわれている。その理由はイノベーション・アクション・リサーチ³によって、その理論や概念を進化させているためである。図1のとおり、開発当初は財務と非財務の指標を組み合わせた「多面的業績評価システム」(第1世代)であった。次に、戦略的に重要な指標をビジョン・戦略と連携させて積極的に管理し、PDCAサイクルを確実に実行するための「戦略的マネジメントシステム」(第2世代)へと進化した。さらに戦略マップの位置づけが明確にされることによって、戦略の実行だけでなく戦略策定まで含むトータルな経営管理システムとなり、現在は「組織を戦略志向に変えるマネジメントシステム」(第3世代)といわれている⁴。

キャプランとノートンは、「戦略志向の組織体 (Strategic Focused Organization)」とは組織の目的を明らかにして、組織の持つすべての資源を戦略に向けて有効に絞り込んでいる組織のことで、BSCを使って成功した企業に共通する「5つの原則」を示している (Kaplan & Norton 2001, pp24-37)。

原則1：戦略を現場の言葉に置き換える。

原則2：組織全体を戦略にむけて方向づける。

原則3：戦略を全社員の日々の業務に落とし込む。

原則4：戦略を継続的なプロセスにする。

原則5：エグゼクティブのリーダーシップを通じて変革を促す。

将来志向ではなく過去志向である、将来の業績を説明するための予測能力に欠けている、短期的な行動を促進する、問題に大して根本的な原因を指摘したり、解決に要する情報を提供したりしないので、管理のツールに向かない、重要なビジネスの変化を早期に把握できない、統合・集約されすぎているため管理行動の指針にならない、企業内において職能横断的なプロセスではなく職能を反映する、知的資本のような無形資産を定量化するには不向きである。

³ イノベーション・アクション・リサーチとは、現状を最適とせず、革新的な実務を観察・記述する段階、革新について考え話す段階、論文や本を執筆する段階、他の組織へコンセプトの導入を図る段階、の4つの段階からなるサイクルによって、革新的な理論構築を目指す研究方法論としている (Kaplan 1998, p90・pp97-103)。

⁴ BSCの進化については飯塚 (1998)、長谷川 (2001) が詳しい。

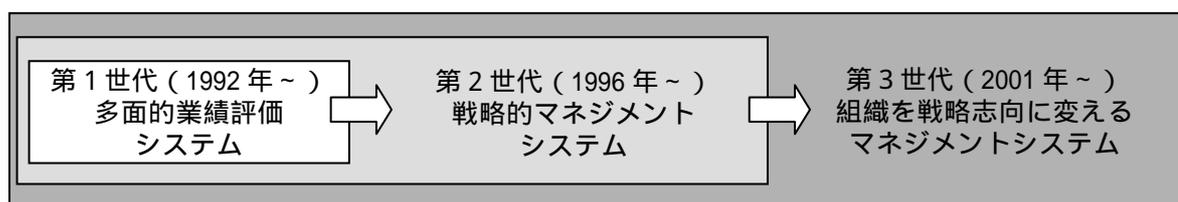


図1 BSCの変遷

出所：森沢他（2005）、吉川（2006）を参照して筆者作成

ただし、一般的に世代と称した場合には古いものから新しいものに入れ代ること（世代交代）を意味するが、BSCの場合は3つの世代すべてが現在も活用されている（松原2000）。つまり、BSCは新たな機能⁵を付加することによって次の世代へと進化しつつ、同時に多種多様なタイプが並存する多機能システムといえる。

（3） BSCの構造

BSCの基本的なフレームワークは、ビジョンと戦略を「財務」「顧客」「内部プロセス」「学習と成長」の4つの視点でバランスよく展開し、経営戦略を指標に落とし込むことによって戦略と現場の活動を結びつけるというものである。4つの視点のコンセプトは、次のとおりである（森沢他2005, p2）。

財務の視点（financial perspective）

財務的に成功するために株主に対してどのように行動すべきか。

顧客の視点（customer perspective）

戦略を達成するために、顧客に対してどのように行動すべきか。

内部プロセスの視点（internal business process perspective）

株主と顧客が満足させるために、どのようなビジネスプロセスに秀でるべきか。

学習と成長の視点（learning and growth perspective）

戦略を達成するために、われわれはどのようにして変化と改善のできる能

⁵ 森沢他（2005）によれば、各世代の構成要素は次のとおりである。第1世代は業績評価制度、戦略のブレークダウン、4視点間の因果関係仮説、戦略目標・結果指標・先行指標・重要業績評価指標、業績連動型報酬、第2世代は第1世代の要素に加えて、オペレーション上の課題解決、期末の組織学習、次期計画へのフィードバック、組織ナレッジの蓄積、大きなPDSサイクル、第3世代は第1、2世代の要素に組織変革のステップ、組織フォーカス、戦略マッピング、汎用的な戦略スタンス、戦略コミュニケーション、予算との一体化が加わる。

力を維持するか。

4つの視点を置くことによって、財務と非財務、外部と内部、長期と短期、要因と結果、利害関係者間のバランスをとることができる。4つの視点には戦略目標と指標が設定されるが、これらはそれぞれ独立して存在するのではなく、各視点・目標・指標間は因果関係⁶で結ばれている。

キャプランとノートンは、戦略実行の成功には「戦略の記述」「戦略の測定」「戦略の管理」の3つの要素が必要であるとしている。この3要素の考え方は「記述できないものは測定できない」「測定できないものは管理できない」(Kaplan & Norton 2004, p17)という関係にある。戦略を記述、測定、管理するフレームワークが戦略マップとスコアカード⁷である。戦略マップは、縦の因果関係、スコアカードは横の因果関係を示す(図2)。

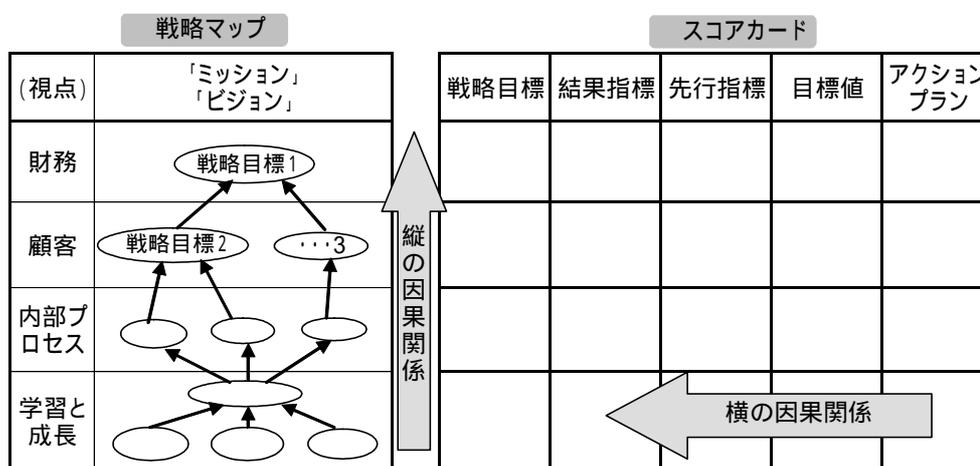


図2 BSCの因果関係

出所：Kaplan & Norton (1996)、吉川 (2003)、森沢他 (2005) を参照して筆者作成

6.2. BSCの構築手順とPDCAサイクル

BSCの導入効果は先述の「5つの原則」で示されている。例えば、はじめからミッションやビジョンが明確になっている組織は少ないが、戦略マップを作成する過程であやふやなもの、バラバラなものをつなぎ合わせ組み立ていくことによって、ミッションやビジョンを明確にすることができる。また、BSCは「問い、議論、ディベート、対話を引き起こす対話型システム」である

⁶ 邦訳の文献には「因果連鎖」としているものも多い。本稿では「因果関係」と「因果連鎖」は同義とし、「因果関係」を用いる。

⁷ 開発当初はスコアカードのみであったため、これを「Balanced Scorecard」と称されていた。本稿では混乱を避けるため、戦略マップとスコアカードを合わせたシステム全体を「BSC」、業績管理表を「スコアカード」とする。戦略マップは2001年の『戦略バランス・スコアカード』(The Strategy-Focused Organization)で「戦略マップ」として整理されている。

(Kaplan & Norton 2001, p440)。トップから各階層のスタッフまでが議論し合うことによって、組織構成員一人ひとりまで戦略を浸透させ、同時に部門や個人間の整合性を図り、全体のベクトルを合わせることができる。

これらの効果は、単にBSCを作成し導入すれば得られるというものではなく、構成要素の一つひとつを適切に設定し、実行することが必要である。そこで、次にBSCの構築手順と各過程における留意事項を示した。

(1) BSCの構築手順

ビジョン、戦略の策定

組織のミッションを明確にし、そのミッションに基づいてビジョンの策定を行う。ミッションは組織が果たすべき使命や組織の存在意義である。ビジョンは将来の具体的な姿を示すもので、通常3年から5年後を目標とする。ミッションとビジョンの間にバリューが示される場合もある。バリューは組織が従うべき原理原則である(Niven 2003)。

しかし、本来、BSCは業績評価システムであり、戦略そのものを策定するためのツールではない(清水 2004, pp26-27)。そこで、まず外部の環境分析と内部の経営資源分析を行い、さらにSWOT分析によって組織の強み、弱み、機会、脅威を明確にした上でビジョンを設定し、戦略を策定する。戦略とは「組織がその運営環境を認識し、そのミッションを追及しようとするなかで採択する、大づかみな優先事項を表したもの」である(Niven 2003, p199)。

視点の設定

SWOT分析等で明らかになった戦略をとおしてビジョンを実現するために視点を設定する。キャプランとノートンが示した「財務」「顧客」内部プロセス「学習と成長」の4つの視点は基本的なもので、どのような組織であっても、戦略を記述するのに必要な要素のほとんどを取り込むことができる。しかし、これら4つの視点に限定する必要はない。むしろ、組織の特性や目的に最も適する視点を設定すべきである(吉川 2003, 2006)。

戦略マップの作成と戦略目標

キャプランとノートンは、「戦略は原因と結果に関する一種の仮説である」としている(Kaplan & Norton 1996, p195)。その仮説を一枚の絵に描いたのが戦略マップであり、「戦略マップは戦略策定と戦略実行の欠けている連鎖をつなぐ」ものと位置づけられている(Kaplan & Nortn 2004, p33)。

戦略マップには4つの視点それぞれの戦略目標を示す。図3のとおり、戦略目標は実際に計画を実行するすべての活動の中心となる。戦略目標は組織の構成員全員が共有できる具体的なもので、一般的に戦略目標の数は少ないほどよ

いとされている（Niven 2003, p275）。数が多いと目標の意図が散漫になり、管理できなくなるからである。

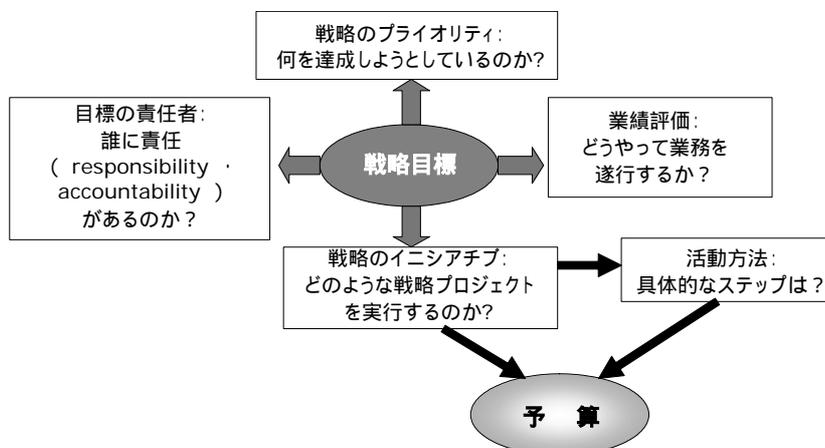


図3 戦略目標の位置づけ

出所：<http://www.stcloudstate.edu/oie/planning/process/step2.asp> を参照して筆者作成

戦略の全体像を把握するには、視点や目標間に整合性があり、位置づけが明確でなければならない。つまり、ビジョンと戦略を実現するための目的と手段という因果関係が成立していなければならない。これを確認するには、戦略マップの下から上に向かって「Why」と質問し、「Because」と答える方法や、上から下に向かって「How to do」と質問して、その手段を明確に答えられるようにする方法がある（吉川 2006）。

図4はUCSFのCLS（Campus Life Service）部門の戦略マップである。マップの最上部には大学のミッション、上位部門であるFAS（Financial and Administrative Service）のビジョン、CLSのビジョンを掲げている。このビジョンは「顧客と利害関係者の満足度を高める」「成長と刷新のための資源開発」という2つの戦略テーマを通して実現するというシナリオが戦略マップに描かれている。また、FASと共同の目標、CLS独自の目標、CLSが優先する目標が一目で理解できるように工夫されている。

Campus Life Services Strategy Map 2006-2007

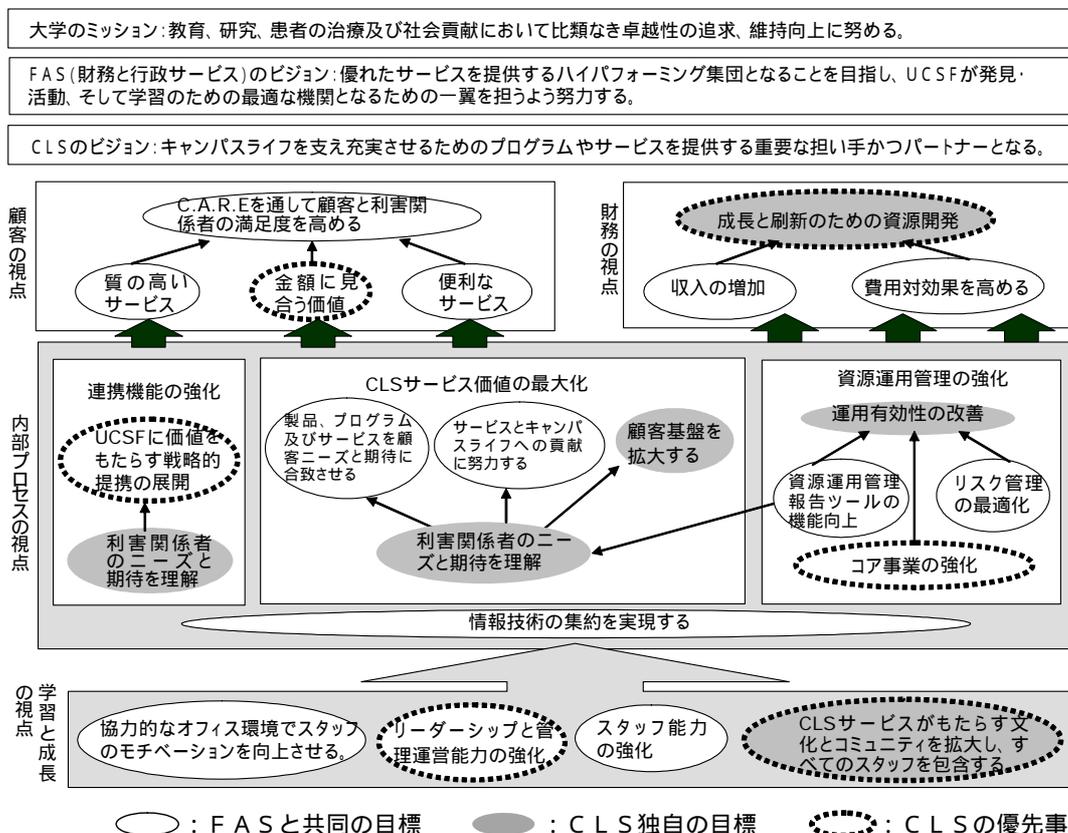


図4 カリフォルニア大学サンフランシスコ校CLSの戦略マップ

出所: <http://www.cas.ucsf.edu/balancedscorecard/pdfs/CLSstrategyMap2K6V5.0.pdf> より筆者作成

重要成功要因の洗い出し

次にBSCでは、各視点で設定された戦略目標を確実に達成するための「重要成功要因」を洗い出す。そのためには、戦略目標を達成するパフォーマンス・ドライバーをできるだけ多く洗い出すことが必要で、その中から最も重要と思われるものを重要成功要因とする。ただし、この作業は「ビジョン、戦略の策定」のSWOT分析のプロセスでも行われるため省略されることもある。

業績評価指標の設定

業績評価指標には結果指標と先行指標がある。結果指標は目標を達成したかどうかを測るために必要であるが、過去の業績を表すものであるため現在の活動や先の見込みを明らかにすることができない。そこで、結果指標を誘導・改善するために行われる活動を測定する先行指標を設定する。また、学習と成長の視点では成果のみを評価するのではなく、そこに至る努力やプロセスも評価

できる指標を設定し、結果主義に陥らない工夫をすることも必要である。

業績を測定・評価する方法は易しく単純なものとし、データの収集・分析・活用方法を明確にする。ニーベン⁸は、指標の選択には戦略とのリンク、理解しやすさ、因果連鎖におけるリンク、更新頻度、アクセス性、「平均」の使用、「日付」関連、数量中心など、数多くの基準を考慮すべきとしている（Niven 2003, p342）。

ターゲット（数値目標）の設定

業績評価指標をどの程度まで達成するのかという目標値を設定する。ターゲットには長期的なもの⁸と短期のものがある。経営計画との整合性や、年度予算とのリンクを考慮して設定しなければならないが、簡単に達成できるような低めの数値ではなく挑戦的なものとする。同時に、目標を達成することに対するインセンティブとなるような仕組みも必要である⁸。

アクションプランの作成

戦略目標やターゲットを達成する具体的なアクションプラン（実行計画）を設定する。吉川（2006, p182）は、業績評価指標、ターゲット、アクションプランの設定はそれぞれ単独で行うのではなく、同時並行的に進行される傾向があるとしている。アクションプランは、ターゲットを確実に達成するために年次・月次、さらに週次単位へと落とし込んでいく。また、アクションプランの作成は既存の経営管理プロジェクト⁹や中期計画・年度計画とリンクさせることが重要である。これらが上手くリンクしていないと、業務が増えて現場の負担が大きくなる。

（2） B S CのP D C Aサイクル

上記の から の手順で構築したアクションプランを実行し、アクションは継続してモニタリングする。その結果の分析を基にした是正行動によって戦略を見直し、確実にビジョンを実現するというのがB S CのP D C Aサイクルである（図5）。

⁸ 吉川（2006, p182）は、「やったらやっただけのことがある」という「納得感のある仕組み」と表現している。

⁹ 例えば、JQA（日本経営品質賞）、ISO9000、14000、TQM、目標管理、生産管理、原価プロジェクト、CRM、SCM、6等。

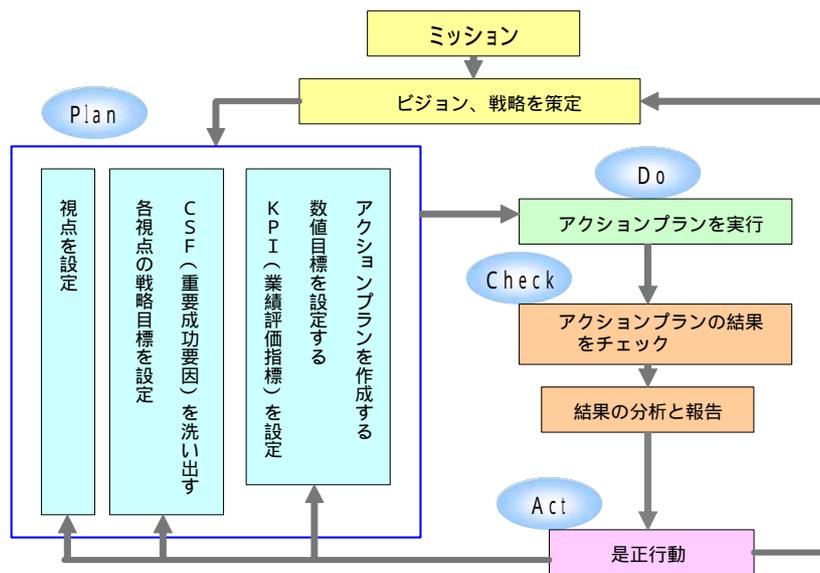


図5 BSCのPDCAサイクル 筆者作成

通常のPDCAサイクルは、DoがPlanどおりできているのかどうかをCheckするというフィードバック機能がある。そこではPlanが評価の基準となり、一度立てられた計画は結果が出るまで原則的には変更されない。しかし、変化のスピードが速い経営環境においては、ビジョンや戦略を絶えず見直していくことが重要となる。

BSCの場合は、アウトプットを事後的に測定する結果指標や財務的指標を用いてコントロールするフィードバック機能に加えて、ダブルループフィードバックの機能がある。これは、戦略を立案した際に設けた基本的な前提が有効であるのかどうか、そして立案した戦略が実行可能かどうかを継続的に検証し、仮説の組み立てが誤っていることが明らかになった場合にはビジョンや戦略マップを見直すというものである。さらにBSCの場合は、プロセスを測定する先行指標や非財務的なパフォーマンス・ドライバーを用いて、アウトプットが産出される前にコントロールするフィードフォワード機能もある（吉川 2003, 長谷川 2001）。

6.3. BSC導入の問題点

第一に、BSCに対する理解についての問題を挙げることができる。BSCのフレームワークは多面的な要素を持ち柔軟性に富んでいるため、様々な組織に適用できる。反面、どのような組織でも一様に適用できる定型なものではない。組織が置かれている環境、組織の特性、導入目的、策定された戦略によって形や内容が異なり、100の組織があれば100通りのBSCが存在すること

になる。このようなアドホックな性質がB S Cの理解を難しくしている。

第二に、キャプランとノートン自身 (Kaplan & Norton 1996, p348) が「バランス・スコアカードの開発・導入は思ったほど簡単ではない」とコメントしているように、実際に導入しようとするとき様々な問題点があり、B S Cを導入したすべての組織が期待どおりの成果を得ているわけではない。例えば、オリジナルなB S Cを構築するための指標の選択、目標や指標間の因果関係の検証、ターゲットの設定などの作業は、キャプランとノートンが示す¹⁰以上に困難で、多大な時間と労力を必要とすることがある。また、財務の視点以外の視点では業績評価指標に関する情報の多くは既存の管理システムでは入手しにくい (Olve et.al 1999, p250)。したがって、データを収集するために新たな情報システムの構築が必要となり、B S C導入によって得られる便益や効用よりも導入に伴う追加費用が上回る可能性もある。

第三に、B S Cの方法や理論についても様々な批判や疑問が示されている。まずB S Cの大きな特徴である因果関係については、代表的なものにNørreklitによる批判がある。Nørreklit (2000) は、科学的因果関係とは時間的に事象Xが事象Yに先行する、事象Xが観察されれば、必然的あるいは高い確率で事象Yが、引き続き観察される、2つの事象は互いに時間的にも空間的にも近い点で観察される、事象Xと事象Yは論理的に独立している¹¹ことであり、したがってB S Cの因果関係は科学的因果関係であるとはいえないとしている。この批判に対しては、Luft & Shields(2003)やMalina & Selto (2001) は、社会科学においては因果関係をより広義にとらえるべきであると述べている。伊藤(2001)は「因果関係」あるいは「因果連鎖」という言葉は、「仮説」という言葉よりはずっと組織体にインパクトを与えることができ、組織成員に対して説得力を持つ。因果連鎖の問題を解消するツールとして戦略マップがあるとしている。小林(2000)は因果関係をB S Cに見出すことは困難としているが、因果関係は組織の構成員に整合的な行動をとらせるためのツール、また構成員間のインタラクティブコントロールツールで用られるとしている。このように先行研究では科学的な因果関係の存在に対しては否定的であるが、コントロールツールやコミュニケーションツールとしての必要性を認めているものが多い。

また、B S Cで提案されていることは、すでに経営学や経営戦略論、マーケ

¹⁰ キャプランとノートン (Kaplan & Norton 1996, p376) は、「典型的なバランス・スコアカードの開発・導入は16週間かかる」としている。

¹¹ これはヒュームが示す因果関係の構成要素である。ヒュームは 近接(contiguity)、原因の時間的先行(temporal priority)、原因と結果との恒常的接続(constant conjunction)の3つの条件が、ある関係が原因結果の関係であると判定されるための最初の3つとしている(神野 1998, p162)。

ティング論などの分野で研究されてきたことなので、新しい理論ではないとする意見もある（伊藤・小林 2001, p15）。運用面では、方針管理や目標管理といった従来からの経営管理手法とBSCはどこが違うのかという指摘もある。これについて松原（2000）は、確かにBSCとTQC（TQM）における方針管理の経営プロセスは似ているとしている。その理由は、図6のように1980年代後半から海外に紹介されたTQC（TQM）の概念が、さらに整理された結果としてBSCとなった可能性が大きいとしている。しかし、方針管理は記述が定性的であることに対してBSCは定量的であること、方針管理があくまでも顧客志向であるのに対して、BSCは株主、投資家、顧客、サプライヤー・パートナー、従業員といった全てのステークホルダーを対象にする点が異なるとしている。伊藤・小林（2001, p178）は、方針管理はどちらかというと業務プロセスを重視するのに対して、BSCはプロセスについては現場のオートノミーに委ね、細部まで事前に設定しないとしている。

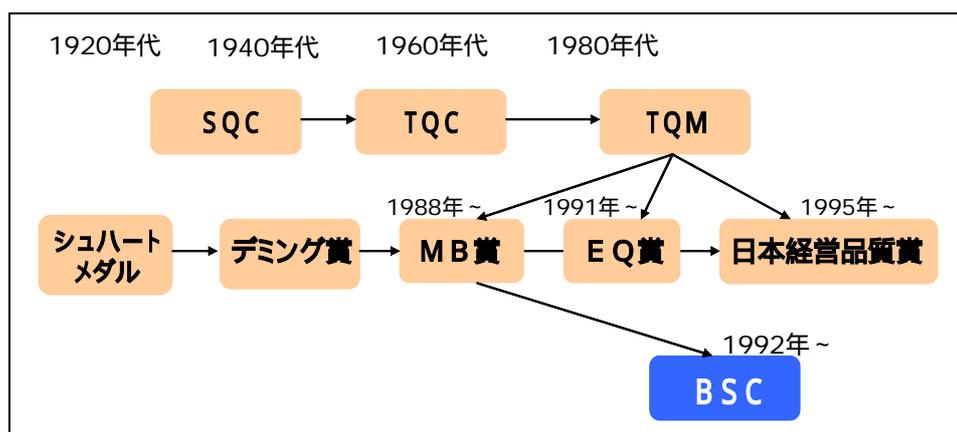


図6 BSCと他の経営管理手法・経営品質賞との関係

出所：松原（2000, p95）を参照して筆者作成

目標管理とBSCとの違いについては、BSCにはすべての目標がミッション・ビジョンにつながり、4つの視点や目標間には因果関係があるが、目標管理には視点間の因果関係がない（長谷川・清水 2001）。また、目標管理は目標自体の設定根拠があいまいなことが多く、部門（個人）ごとの目標の関連性が検討されていないことが多いといった指摘もある（佐藤 2005, pp42-43）。

経営品質賞との関係については、図6のようにBSCはMB賞（The Malcolm Baldrige National Quality Award）の影響を受けているため両者は親和性が高いと言われている。伊藤・小林（2001, pp103-112）は、MB賞、EQ賞（European Quality Award）、日本経営品質賞といったエクセレンスモデルとBSCを統合することによって、経営品質の向上とビジネスの目標達成を一つにすることが

できるとしている。

こういった運用面における疑問や問題点は、BSCを導入している組織の観察など実務面の研究が進むことによって解決されるものが多いと思われる。

6.4. 非営利組織のBSC

キャプランとノートン (Kaplan & Norton 1996, p204) が「戦略志向の組織体を創造する基本的な原則は、すべてのセクターに適用できる」としているように、アメリカでは1996年以降の数年間で政府や非営利組織において広く受け入れられるようになり、中央省庁や自治体、病院、大学等で活用されている。日本でも池田市や千代田区といった自治体、病院等の医療部門での導入事例がある¹²。

非営利組織におけるBSCの特徴は顧客を重視することである。図7に示すように、営利追求を第一義とする企業では財務の視点が最上位にある「財務優先型」のフレームが一般的に用いられている。

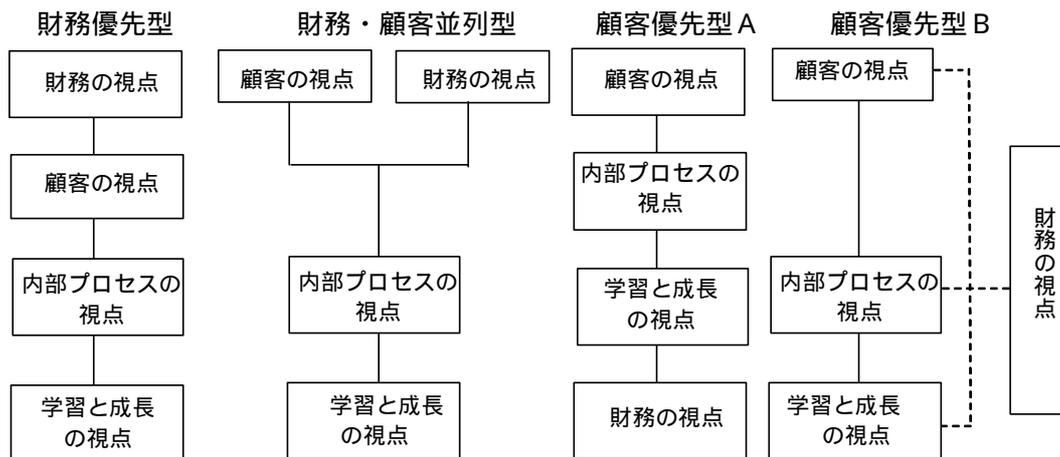


図7 戦略マップの基本フレーム

出所：Kaplan & Norton (2001)、奥居 (2005) を参照して筆者作成

しかし、非営利組織では、顧客の視点が最上位に置かれることが多い。具体的には、財務の視点と顧客の視点が最上位で並列する「財務・顧客並列型」、財務の視点を所与のものとし、最下位に置く「顧客優先型A」や、財務の視点が縦の因果関係に入らない「顧客優先型B」などがある。キャプランとノートン (Kaplan & Norton 2001, p205) は、「顧客を戦略マップの頂点に持ち上げるのは、顧客への効果的なサービスの提供が究極的には多くの政府と非営利

¹² 池田市 (谷 2004)、千代田区・福井県済生会病院 (森沢他 2005)、三重県立病院 (荒井 2005) などが紹介されている。

組織の存在意義を説明するためである」としている。

これを、大学全体に共通する経営課題に当てはめてみると、図8のような流れを示すことができるのではないだろうか。

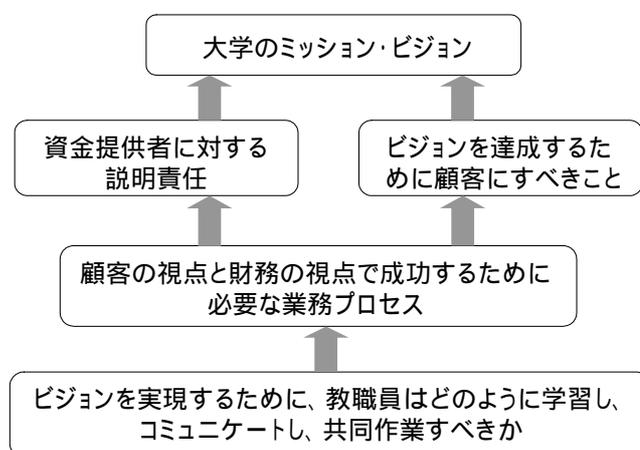


図8 大学の戦略マップ

出所：Kaplan & Norton (2001, p176) の図を参照して筆者作成

6.5. 大学経営におけるBSC

大学評価の先進国といわれているアメリカやイギリスでは、BSCが大学で導入されている事例も多く¹³、文献での紹介や¹⁴、ホームページで戦略マップやスコアカードを公開している大学もある。例えば先進的な事例として、カリフォルニア大学サンディエゴ校がBSCを導入したのは1993年で¹⁵、1994年には27カ所のサービス事務にBSCを導入し、素晴らしい成果を収めている(Kaplan & Norton 2001, p41)。イギリスではエディンバラ大学やリーズ大学がアカウンタビリティの観点からBSCを活用している。エディンバラ大学では5年ごとの戦略計画を示し、ミッションと戦略目標の達成と国民や政府へのアカウンタビリティを果たすためのツールとしている。また、イギリスの比較的大規模な研究型大学19校で構成するラッセル・グループ内で、共通の指標を用いてベンチマークとしても活用している¹⁶。リーズ大学では「2015年までに、世界の大学トップ50の座を確立させる」というビジョンの下に、バリュー、ス

¹³ BSCのフレームワークを応用したアカデミック・スコアカード(Academic Scorecard)が複数の大学で導入されている(O'Neill, Harold et.al.1999)。
¹⁴ カリフォルニア大学バークレー校・サンフランシスコ校(清水 2004)。
¹⁵ 2003年には、大学として初めてBSCの殿堂入りをしている。
http://blink.ucsd.edu/Blink/External/Topics/Sponsor/0,1362,3932,00.html?delivery=&coming_from=より。
¹⁶ エディンバラ大学 http://www.planning.ed.ac.uk/Strategic_Planning/BalancedScorecard.htmより。

テークホルダーとパートナー、重要なテーマ、戦略目標を示した戦略マップを公開している¹⁷。

日本の大学におけるBSCの導入事例もいくつか紹介されているが、まだその数は少ない¹⁸。しかし、大学経営にBSCを導入する意義として次のようなことが考えられる。

第一に、大学の戦略的経営については、第4章で指摘されているように、その実行以前に戦略そのものが存在しないという問題がある。これまで経営意識や戦略的思考が希薄であった大学においては、そういった意識や思考を強化する、いわゆる意識改革のためにBSCを活用するということが考えられる。

第二に、現在の大学は「教育研究の質の向上」と「経営の質の向上」という2つのミッションの遂行が求められている。しかし、教育研究と経営の質の向上を図ることは基本的に矛盾すると考えられてきた。実際に矛盾しないまでも、教育研究の改善によって志願者が増加したり、外部資金収入が増加して経営状態が改善されるとは限らない。むしろ、教育研究の質を向上するには何らかのコストが必要であり、経営状況を圧迫することになりかねない。BSCは、こういった対立関係となるもののバランスをとりながら戦略を実現することができる。

第三に、教育研究の環境や内容を改善しても、それが教育研究成果に結びついていないことがある。つまり、先行指標は目標を達成していても結果指標や戦略目標を達成できない場合や、個々の活動は有効であるのに全体としては十分な結果が得られないという場合に、BSCでは戦略そのものを見直すダブルループのフィードバック機能やフィードフォワード機能によって改善することができる。

第四に、大学の組織は目的や専門分野ごとに細分化された多くの部署を抱えており、これらの小組織間の利害調整には多大な困難を要している。キャプランとノートンは4番目の著書『BSCによるシナジー戦略』(*Alignment*, 2006)で、BSCは複雑化した組織を戦略に方向づけるフレームワークとしている。例えば、全社的なシナジーを高めるために本社が果たす戦略上の役割は、国立大学法人の「本部」や私立大学の「法人」機能と共通するものがあると思われる。とりわけ、多くの部局を持ち、学部自治の強い伝統的な大学の特性を強く残している旧帝国大学や大規模大学では、全学を統括するツールとして、BSCの導入が考えられる。

¹⁷ リーズ大学 http://www.leeds.ac.uk/about/strategy/strategy_map.htm より。

¹⁸ 武蔵野大学(森沢他 2005)、愛媛大学(奥居 2005)など。九州大学は2007年5月から九大版バランス・スコアカード『QUEST・MAP』を策定し、試行的運用を開始している。<http://hyoka.ofc.kyushu-u.ac.jp/QUEST/#map> で戦略マップを公開している。

以上のように、大学経営における様々な課題に対してもBSC導入の効果はあると考える。しかし、実際に導入するには先述のような問題点があり、さらに大学特有の問題点もあると思われる。BSC導入の具体的な阻害要因や促進要因を分析し、大学への適用可能性について考察することが今後の課題である。

参考文献

- 荒井耕 (2005) 『医療バランスト・スコアカード - 英米の展開と日本の挑戦』中央経済社。
- 飯塚勲 (1998) 「業績指標と戦略の管理会計」 『会計』 第154巻、第4号、pp552-559。
- 伊藤嘉博・小林啓孝編著 (2001) 『ネオ・バランストスコアカード経営』中央経済社
- 伊藤嘉博・清水孝・長谷川恵一 (2001) 『バランスト・スコアカード理論と導入』ダイヤモンド社。
- 奥居正樹 (2005) 「バランスト・スコアカードを用いた大学評価指標の策定とそれを支援する情報システムの構築」 『大学教育実践ジャーナル』 (愛媛大学教育開発センター) 第3号 pp1-17。
- 神野慧一郎 (1998) 『ヒューム研究』 ミネルヴァ書房。
- 小林哲夫 (2000) 「BSCと戦略的マネジメント」 『会計』 第158巻第5号 pp625-637。
- 櫻井通晴 (2003) 『バランスト・スコアカード 理論とケース・スタディ』 同文館出版。
- 佐藤厚 (2005) 「経営組織の変化と業績管理・人事管理～電機メーカーの事例」 『同志社政策科学研究』 (同志社大学大学院総合政策科学会) 第7巻第1号 pp37-59。
- 清水孝 (2004) 『戦略マネジメント・システム』 東洋経済新報社。
- 谷武幸 (2004) 「自治体におけるバランスト・スコアカードの導入」 『企業会計』 第56巻第10号, pp4-10。
- 長谷川恵一 (2001) 「バランスト・スコアカードの意義: KaplanとNortonの所説の再検討」 『早稲田商学』 (早稲田大学商学同攻会) 第388号、pp645-687。
- 長谷川恵一・清水孝 (2001) 「バランスト・スコアカード経営における戦略マップの意義」 『企業会計』 第53巻第2号、pp41-49。
- 松原恭司郎 (2000) 『バランスト・スコアカード経営: 何を優先したら"勝社"になるか!?』 日刊工業新聞社。
- 森沢徹・宮田久也・黒崎浩 (2005) 『バランスト・スコアカードの経営』 日本経済新聞社。
- 山本清 (2006) 「業績評価」 (第4章) 『国立大学法人経営ハンドブック(2)』, 国立大学財務・経営センター。
- 吉川武男 (2003) 『バランスト・スコアカード構築』 生産性出版。
- 吉川武男 (2006) 『バランスト・スコアカードの知識』 日経新聞社。
- Ittner, C. D. and D. F. Larcker (1998) Are Nonfinancial Measure Leading Indicators of Financial Performance? An Analysis of Customer Satisfaction, *Journal of*

- Accounting Research*, Vol.36 pp1-34.
- Johnson, H. T. and R. S. Kaplan(1987) *Relevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting*, Harvard Business School Press. (鳥居宏史訳(1992)『レレバンス・ロスト - 管理会計の盛衰』白桃書房)。
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (1996) *The Balanced Scorecard :Translating Strategy into Action*, Boston, Harvard Business School Press.(吉川武男訳(1997)『バランス・スコアカード：新しい経営指標による企業変革』生産性出版)。
- Kaplan, R. S.(1998) Innovation action research: Creating new management theory and practice, *Journal of Management Accounting Research* (10), pp89-118.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (2000) Having Trouble with Your Strategy? Then Map It, *Harvard Business Review*.
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (2001) *The Strategy-focused Organization*, Harvard Business School Press. (櫻井通晴監訳(2001)『戦略バランス・スコアカード』東洋経済新報社)。
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (2004) *Strategy Map*, Harvard Business School Press. (櫻井通晴・伊藤和憲・長谷川恵一監訳(2005)『戦略マップ』ランダムハウス講談社)。
- Kaplan, R. S. and D. P. Norton (2006) *Alignment*, Harvard Business School Press. (櫻井通晴・伊藤和憲監訳(2007)『BSCによるシナジー戦略 - 組織のアライメントに向けて』ランダムハウス講談社)。
- Luft, J., and M. Shields (2003) Mapping Management Accounting: Graphics and Guidelines for Theory-Consistent Empirical Research. *Accounting, Organizations and Society*, 28, pp169-249.
- Malina, M. A., and F. H. Selto (2001) Communicating and Controlling Strategy: An Empirical Study of the Effectiveness of the Balanced Scorecard, *Journal of Management Accounting Research*,13, pp47-90.
- Niven, P. R. (2003) *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*, John Wiley & Sons. (吉川武男監訳(2006)『行政・非営利組織のバランス・スコアカード』生産性主出版)。
- Nørreklit, H. (2000) The Balance on the Balanced Scorecard: A Critical Analysis of some of its assumptions, *Management Accounting Research*, Vol. 11, No. 1, pp 65-88.
- Olve, N. G., J. Roy and M. Wetter (1999) *Performance Drivers : A Practical Guide to Using The Balanced Scorecard* , John Wiley & Sons. (吉川武男訳(2000)『戦略的バランス・スコアカード』生産性出版)。
- O'Neil, H.F. Jr, Besimon, E.M., Diamond, M.A., Moore, M.R. (1999) Designing and implementing an academic scorecard, *Change*, Vol. 31 No.6, pp32-40.

第2部

平成19年9月21日 大学外組織評価研究委員会 議事録

- 参加者：
 - ✓ 喜多 悦子 委員 日本赤十字九州国際看護大学 学長
 - ✓ 牟田 博光 委員 東京工業大学 大学院社会理工学研究科 教授
 - ✓ 山谷 清志 委員 同志社大学 政策学部・総合政策科学研究科 教授
 - ✓ 川口 昭彦 内部委員 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 理事
 - ✓ 木村 靖二 内部委員 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 客員教授
(前評価研究部長)
 - ✓ 田中 弥生 研究会担当 独立行政法人 大学評価・学位授与機構 准教授
 - ✓ 西出 順郎氏 (オブザーバー) 琉球大学 大学評価センター 准教授

- 研究委員会議事内容
 1. 開会挨拶：川口 昭彦 理事

 2. 自己紹介

 3. 本研究委員会の趣旨について
大学外組織評価研究会の目的
委員会の位置づけと役割について

 4. 議論
大学経営改善あるいは大学経営改革という視点から、評価になにを期待するか
評価を有効活用にするためには、なにが課題になるのか
その他：大学評価の向上のために必要な技術など

 5. 閉会挨拶：木村 靖二 客員教授 (前評価研究部長)

1～2. 開会挨拶および自己紹介

【川口】 それでは委員会を開催させていただきます。この機構の理事の川口です。よろしくお願いいたします。

【木村】 評価研究部の研究部長の木村です。よろしくお願いいたします。

【田中】 研究会担当の田中です。よろしくお願いいたします。

【山谷】 同志社大学の山谷です。よろしくお願いいたします。

【牟田】 東京工業大学の牟田です。よろしくお願いいたします。

【喜多】 日本赤十字九州国際看護大学の喜多です。よろしくお願いいたします。

【西出】 オブザーバーとして参加いたします琉球大学の西出です。よろしくお願いいたします。

3. 本研究委員会の趣旨について

大学外組織評価研究会の目的

【川口】 最初に、この大学外組織評価研究会の趣旨、目的、活動状況などを、田中さんより説明してもらいます。

【田中】 大学外組織評価研究会という名称どおり、大学の認証評価や法人評価を研究題材とするよりも、むしろ行政や民間非営利組織、例えば営利企業などでの先駆的な評価の取り組みを研究し大学評価の質を高める参考にするというのが、この研究会の大きな目的です。さらに、これまでの研究会を経て目的を絞り込んできました。研究会の最終目的として、大学経営改革を支援するための強化手法に焦点をあて、各手法の有効活用の方法などを提言することが挙げられます。この目標の前提として、刻々と環境が変化する中、経営改善や経営改革を進めていくためには、認証評価・法人評価だけで戦略的手法を練ると不足が生じます。そのため、別な手法と組み合わせる必要があるということが、本研究会で問題になりました。そこで、この経営改善や戦略目標、戦略計画を作るためのさまざまな手法をレビューしながら、それらの手法を私立大学、国立大学で実際に取り入れている先駆的な活用事例をとりあげて、有効に活用するための体制面および活用の際の障害も明らかにしていくことを考えています。

パワーポイント資料では、法律に基づいて行われる、行政手段としての大学評価という意味で、認証評価や法人評価を分類しました。右側の「大学経営改革戦略策定のための評価」は、それぞれの評価機能をマトリックスにしたものです。そして、現行の認証・法人評価の中では組み込まれていない、右下の水色部分をターゲットにしていこうということになりました。この研究会のアウトプットが、認証・法人

評価で満たされていない部分を補うことになると思います。そして3ページ目に、「大学経営改革戦略策定のための大学評価関連ツール」があります。これは西出先生のサポートのもとに策定したマトリックスです。それぞれのプロセスでさまざまな手法がある中で、主要なものをPDCAサイクルに基づき分類したものです。現在研究会では、このようなさまざまな手法のレビューを3回にわたって進めています。来年度は、フィールド調査で活用事例を見ていくことになると思いますが、そのためにはいくつかの条件をあらかじめ想定しておく必要があります。つまり、どんなに優れたツールでも受け入れ体制や評価結果の活用方法に関する仕組みを組んで行かないと効果が生じない可能性があります。その点を念頭に、本研究会では評価を有効活用するための課題を中心に議論しています。本日の委員会の結果が、今後のフィールド調査での事例分析の項目に反映されるものと考えています。

委員会の位置づけと役割について

- 【田中】研究会と本委員会との関係についてご説明します。大学外組織評価研究会および委員会を設けています。研究会は比較的若手のメンバー8人で、2人は企業出身者で日本格付研究所と野村證券の方です。それから、高等教育政策の研究者および評価が専門の方々という組み合わせです。本委員会には、この研究会が出すアウトプットの内容や方向性について助言する役割を期待しています。
- 【川口】補足をしますと、機構が発足して以来、いろいろな評価事業を行うときに大学組織以外の評価手法などを取り入れたこともありました。しかし、それはどちらかというところ、外部の手法を大学評価の手法に反映させるためのプロジェクトでした。この成果は、部分的に現在の認証評価の手法および基準や、国立大学法人評価を進めるための枠組み作りなどに反映されていると考えています。本委員会は、むしろ出た評価結果をどのように改善し、質の向上に結びつけるか、さらに評価をプランニングから管理運営していくために何を考えたらいいか、その提案を研究会に反映させるのが本委員会の目的です。

4. 議論

大学経営改善あるいは大学経営改革という視点から、評価に何を期待するか
評価を有効活用するためには、何が課題になるのか
その他：大学評価の向上のために必要な技術など

- 【川口】今日議論する点は、第1点目に「大学経営改善」、あるいは「大学経営改革」という理念から、評価に何を期待するのかという点です。また、第2点目として、評価結果を有効活用するためには、何が課題になるのかという点があります。また、第3点目は、評価の質の向上に必要な具体的な施策についてです。つまり、認証評価と法人評価では異なる部分がある一方で、共通点としてそれぞれの点は質の向上に引き継がれ、その改善に資するということがあります。また、これまでの評価を検証するアンケート調査の結果では、第三者が評価することで具体的な改善に至らず

とも取り組みを始めたということ、これまでうっすらと気づいていた学内の問題を第三者に指摘されて気がついたことなどがありました。つまり、評価の結果が色々な形で改善に向かう役割を担っていることは確かです。しかし評価結果の有効活用方法では、各大学で明確でない部分があるのではないのでしょうか。この点で、様々な提案ができればと思います。

【田中】では最初の点です。「大学経営改善、あるいは経営改革という視点から評価に何を期待するか」という一般的な質問です。本日は国立大学代表として、牟田先生にご出席頂き、山谷先生と喜多先生には私立大学代表としてご出席頂いております。皆さん立場が多少異なるかもしれませんが、理解を共有するという意味でこの質問をしています。

【山谷】私の専門は政策評価で、中央官庁ならびに地方公共団体の行政の評価が専門です。10年ほど日本のお役所で評価を行っています。日本のお役所で一番問題なのは、評価を実施する目的が分かっていない中で評価を行っていることです。評価の視点は、「誰にどういう情報を伝えるのか」という点です。単なるデータではなくその情報を使う側になって加工する。つまり、英語ではインテリジェンスというレベルまで評価を加工しないと使えない情報になってしまうということです。また、独立行政法人の評価も担当しています。例えば、農水省では政策判断のようなことを言い出す方がいたり、自分の置かれている立場を理解せずとにかく評価をやればよいという考え方で、評価というよりむしろチェックシートをこなしているようにも見えます。現場の担当側は、徒労感の多い作業を延々とやらされ、その評価が何の改善に役に立つのかわからずもらった側も分かっていません。さらにはアカウントビリティですが、「説明すればいい」という形になっています。要は、結果に関する責任の取り方という部分がまさに抜けています。そういう状況が、日本の官庁の行政機関の中で起きているという感じがします。

【牟田】大学外組織ということですので、大学の話でないことをお話ししたいと思います。私はずっとODA評価の仕事をしています。外務省や外務省関係団体の事業、プログラム政策の評価を担当しています。評価への期待としては、「アカウントビリティ」はもちろん大事な要素ですが、評価によって事業なり経営が改善されるということも期待されています。しかし、事業改善、経営改善以外にも、改善できる要素があると考えています。

私は、ODAを実施しているJICAによる評価の二次評価を担当しています。JICAによる評価の評価をする過程で、評価のやり方を委員会で提案したり、評価のガイドライン改定作業をしています。このような経験から感じることは、評価方法と評価報告書の良し悪しと事業の良し悪しは、結構関連があるということです。それは事前計画をモニタリングしながら改定し、事後もデータ管理をきちんとしないと良いプロジェクトはできないということです。評価する時に必要なデータがなくプロジェクトが終わってから評価するといったところで、いい評価ができるわけ

がありません。つまり、きちんとしたプロジェクトであれば、きちんとした評価が可能になると思います。言い換えれば、その事業の管理と評価の出来栄は、かなり相関があることが分かってきました。また同時に、評価マニュアルの改訂が一つのきっかけとなり、評価の仕方の質やプロジェクトの仕方の質が向上しました。例えば、ある評価ガイドラインの改定で評価はガイドラインに沿って行われることを明確にしました。すると、「自分の作業は必ず評価され公表される」という意識とともに仕事をするようになり、結果的に事業そのものが良くなっていきました。経営改革の視点で大事なことは、評価というものが、どういう基準で、どういうタイミングで、何をどのように評価するかということが明確になることです。つまり仕事をしている人が評価される方法をよく認識することです。誰でもよく評価されたいという考えがありますので、それが仕事のやり方の基準になってきます。ですから、仕事を始める前にみんなによく理解してもらい、「あなたがやったことは必ず評価され、評価したことは公表します。評価はこういう基準です」ということを理解したうえで仕事をやってもらえば、その評価が生きてくると思います。山谷先生が「評価が徒労化している」と言われました。私も、その通りだと思います。大学評価もそうだと思います。大学の現場で評価が義務となり、嫌々みんながその労力を使ってやっています。しかし現実的には、評価項目や総合的な評価方法が大学にいる者にはよく見えません。評価を実施する人が、評価される人に対して評価の目的、方法を明確にし、それを周知させれば、PDCAというプロセスを経なくても評価というものが事業の改善に役に立つのではないかというような気がします。

【川口】本当にそうですね。次は喜多先生お願いします。

【喜多】私の大学は2001年に開学し、私は開学当初から就任しています。5年の間で、まもなく受ける第三者評価も含め評価を受けなければならないことはわかっています。赤十字は現在5つの看護大学を持っています。まず学内での評価について述べますと、「評価は批判だ」と考える人もいて、評価ということだけで構えてしまうところがあります。このような懸念を払拭するためには、評価の目的や評価により目指す改善点を明確に伝える必要があると考えています。牟田先生のお話のように、ガイドラインなどを作成することも必要だと思います。

学内評価以外にも、学生による授業評価もやっています。質問項目等はしっかりと準備しているのですが、結果は先生の人気投票になっていることもあります。また、質問内のコメント記入欄などを見ると、本当の評価の意味がわかっていないコメントが見られます。大学評価については、誰のために何を目指して評価をし、誰に伝え、そして結果をどう使うのかという点が十分に練られていないと考えています。たとえば「大学の方針と合わない教員がいる」、「学生の評価が非常に悪い教員がいる」場合に、この該当者をどうするのかという方法が全くない。また、学生の授業評価でも、過去の評価結果の問題点を伝えると、次の授業では工夫して良くなる先生と、同じ状態の先生がいます。まだ新しい大学ということもあり、こういう問

題への対応策はあまり考えられていません。もう一点は、教育や健康という、今まであまり評価の対象になっていなかったような分野の評価が手がけられるようになってきていることです。これは社会の趨勢もあり必要なことだと考えています。

【川口】「大学で評価をやりはじめた」ということですね。

【喜多】そうですね。長期的なビジョンで評価を考えるべきだと思うのですが、細かいことに気を取られ評価の目的を定義することが意外と難しいです。各論に力が入り、総論のない評価報告になることがあります。教育や健康の評価という点で、しっかりとした考えのないまま大学の中に評価が押し寄せてきているような気がします。また、教員全体への評価についての勉強会も考えています。そのあたりから着手しないと評価という言葉だけが踊ってしまうような印象があります。

【川口】わかりました。それでは西出さん、意見がありましたらご自由にお願ひします。

【西出】はい。ありがとうございます。大学評価、法人評価の自己点検評価をしている中で、いかに改善につなげるかという点で我々が常に心がけているのは、評価書を各学部に対して作成しながら書く途中で問題点が見つかった時に、その問題点に素早く対応して改善していくということと一緒にいうことです。既存の認証評価、法人評価も含めて行っていくプロセスの中で自己点検評価をうまく活用することを心がけていけば、ある程度の改善というものが見込めるのではないかと考えています。もう一点は、今後の展開として中期計画などでは、マスタープランレベルのものからオペレーショナルプランレベルのものまで混ざりあっています。大学として、自身の立ち位置を分析し、しっかりした計画を作るお手伝いをする評価を考えていたらと思っています。

【田中】ありがとうございます。今皆さんのお話で共通に出てきたことは、「目的を明確にしない評価はダメだ」というお話だと思います。機構の場合には、この点でガイドラインを作られているわけです。

【川口】先ほど牟田先生から、認証評価と法人評価の区別が曖昧になっているという話がありました。この区別は明確で、認証評価は認証評価機関が定める評価基準に基づき評価します。国立大学法人評価は、中期目標の達成状況の評価します。

【牟田】そうですね。しかし、その中期目標の作り方そのものが非常に漠然としています。目標が漠然としているものを、評価するのはほとんど不可能になります。

【川口】その通りです。それは評価の問題以前のような気がします。

【牟田】それは評価以前の話で、「自分たちで目標を作り自分たちで評価し、それを機構が支援します」ということだと思います。そうはいうものの、やはり評価のやり方そのものについてのガイドラインが必要かと思っています。

【川口】その場合には、全ての大学が金太郎飴のような状態になる可能性があります。

【牟田】その点は、「各大学で工夫をなささい」ということだと思います。JICAの場合には、比較的、目的や目標がはっきりしていますから、それをどう効率的に実行するかということになります。仮に各大学でワンサイクル終了後、その評価が出て、そもそも目標の作り方が悪かったということになるなら、もう少しこうしたらよいという指導をすれば、次の中期計画はもう少しうまくいくのだろうとは思いますが。

【川口】大学に関する評価は、エビデンス ベースド エバリュエーションです。エビデンスがちゃんと出てくれば、評価はしやすいですし、エビデンスがしっかり出せるということは、事業の成果も上がっています。しかし読んで分からないというようなのが、時にはあります。つまり、エビデンスがはっきりしない。それから目的や目標が不明確になっているものもあります。特に試行的評価のとき感じましたが、結局、今評価とそれぞれの大学の多様化、個性化の推進と、国立大学の国際的水準が大きな題目になっています。たとえば、多様化、個性化を重視すると、その大学の目的が明確に定められていない限り、第三者が評価できません。また、国際競争力、国際水準というのは、研究分野によって水準が異なります。ガイドラインを評価機関が示すということは、大学が金太郎飴になってしまうのではないかという気がします。

【木村】認証評価と法人評価は、かなり違うものです。法人評価の場合、P D C Aサイクルを前提に、C の部分を大学評価・学位授与機構に委ねるという仕組みになっています。認証評価の場合は、大学の具体的なプランではなく、それぞれの大学の掲げる目標というかなり抽象的なものを規準として判断することになっています。

【牟田】認証評価というのは、たとえば「いくつかの観点で、ある水準をパスしているかどうか」を見る評価ですね。

【木村】そうです。大学のプログラムではなく、組織としての大学の評価ということです。

【牟田】たとえば、大学という名前を使うに値するかどうかを認めることですよね。

【川口】設置した後のフォローですね。

【牟田】そうです。だから、設置審の代わりにやっているようなところがあります。

【木村】設置審の承認を事後に検証するということで、P D C Aサイクルを想定したものは性格が違いますね。

【牟田】違うと思います。

【木村】認証評価といわゆる法人評価は違いますが、全部大学評価と、一くくりに理解しているケースもあります。

- 【牟田】その認証評価の場合には、評価の基準が明確です。要するに、「中教審が定めている学習力を作る力があるか?」、「ファカルティメンバーは必要数いるか?」などいくつかの基準だけを見ます。これだけ見ればもう大学と名乗って結構ですということになります。一方で、中期計画の評価は経営改善、事業改善をしていくということですから、別の話ではないでしょうか?
- 【田中】結局は認証評価と法人評価の話になっていますが、これらの評価はシンプルにできるということでしょうか?
- 【牟田】認証評価はシンプルにすれば、それで済むのではないかと思います。
- 【川口】ところが、実はそのように簡単にはいかないファクターがあります。それは公立大学です。国立大の法人評価の場合には、法人評価が先にあり、後から認証評価ができたというタイムラグの問題があります。現在の公立大学は、公立大学を法人化して、その法人評価委員会で、教育と研究に関しては認証評価結果を使うと明確に書いてあります。つまり公立大学にとって認証評価は、ある範囲がカバーされていないと困る構造ができています。それを背景に、我々の研究では、認証評価は「教育活動を中心に行ないます」と言っていますが、オプションとして研究も見ています。
- 【木村】評価項目に様々な要素を盛り込むことにより、本来の評価の性格が不明確になって、評価の目的が拡散していく傾向が出てきているように思います。日本的といえればそれまでですが、見落としなく、すべてに目を配った評価にしようということになります。その結果、全てに中途半端な評価になりやすいという問題があります。この点は今後検討すべき課題の一つです。
- 【川口】大まかな言い方をすると、国立大学、公立大学、私立大学と分けて、「それぞれのことをやりましょう」という話であれば、シンプルかもしれません。しかし、機構は認証評価制度で、国立大学だけを担当するものではありません。今のところ、大学の認証評価を行う機関は3つあります。大学は、どの機関で認証を受けるかを選びます。認証評価とは、国立、公立、私立という壁は全く無関係に、大学と称するものや、大学と自負する機関が7年に一度、どこかで認証を受ける必要のある制度なのです。
- 【牟田】たとえば、国立大学の場合には、そういうことも国立大学法人評価委員会でもう一度見ますよね?
- 【川口】見ません。国立大学法人評価委員会は、文科省にある委員会です。国立大学法人評価委員会が見るのは中期目標の達成状況に関する基本的な評価で、年度評価と中間目標期間の評価の2つがあります。
- 【牟田】認証評価は見ないのでですか?
- 【木村】認証評価と法人評価は全く別です。国立大学法人の中でも、法人評価は私ども機構

に教育研究の評価を委ねることが法的に決まっています。一方で認証評価は、自由です。たとえば認証評価を基準協会を受審する国立大学もあります。法科専門職大学院評価では、日弁連など他の評価機関を受審する例もあります。

【川口】認証評価と法人評価とは全く関係する法律が異なります。認証評価は、学校教育法に基づいており、法人評価は国立大学法人法です。

【牟田】山谷先生（政独委）のところで、国立大学法人評価委員会の評価を見ていらっしゃるんですね。

【山谷】見ていますが、国立のみです。総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会です。

【川口】法人評価を見ていますが、国立大学法人評価は総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会委員会が見て意見を付ける可能性もあります。

【山谷】教育研究は見ていませんが、経営などの法人評価は見ています。経営を見ていると、「教育と研究は別の所が行いますから見ないでいい」と言われています。

【川口】要するに法人評価委員会は、我々にその部分を依頼するわけですね。

【田中】つまり、それぞれベースになっている法律が違いますね。

【喜多】私どもの大学は単科大学で、その単科の看護大学は例年10校程度出来ており、現在158校あります。さきほど牟田先生から「大学とは？」というお話がありましたが、単科大学を家にたとえると、家には台所があり、お風呂がきちんとあるから家と認められています。一方で台所は台所、お風呂はお風呂場の役をきちんと果たしているのかについては何も評価されておられません。看護大学は、多くがかつての専門学校を引きずっています。ドイツのように、プロフェッサーとマイスターを作るといのでマイスターを作る学校だったらそれはそれでいいと思うのです。一応大学という名前で学校教育法の下に入り、実は行っていることがマイスターを作っているような所は、少なくないのかもしれませんが。少なくとも私は、大学評価を大きな武器にしたいと思っています。

【木村】昨日私どもの機構主催でシンポジウムをやりましたが、ある学長先生も全く同じことを述べられました。

【牟田】そうであれば評価の基準などをきちんと示す必要があると思います。基準があればそれに向かっていくのではないのでしょうか。

【喜多】しかし、そこで皆が集まり「評価の基準を決めましょう」となると、低い基準へ向かうのではないのでしょうか。

【木村】確かに、現在、複数ある評価機関が互いに異なる評価基準で競いあう形にはなっていないので、全ての機関で自動的に高い基準に向かうのは難しい面があります。本

来の大学認証評価の制度設計では、それぞれ独自の評価基準を掲げる複数の評価機関が想定されています。大学側が「今回は教育重視のこの評価機関で受審しよう」とか、次は「研究を主体に見てもらおう」とその都度目的にふさわしい評価機関を選択するという評価の恒常的プロセスを経ることで大学の質的向上を目指すことになっています。ところが、実情では現在3つある大学の認証機関は評価基準の違いではなく、評価対象となる大学の違いで棲み分けができています。大学評価・学位授与機構は、主に国立大学法人を対象にしている評価機関とされているようですし、他の評価機関も、伝統のある私立大学と、新興私立大学など、それぞれ対象大学が分かれています。つまり評価機関は競合ではなく、棲み分けで共存しているのです。

【木村】評価機関の現状をどう改善していくかは、文科省が考えるべきではないでしょうか。評価機関は文科省が認証したわけですから、当然認証した責任があるはずです。大学認証評価自体は、「設置審の審査とアフターケアが終了した後、大学の運営や教育研究の状況が検証されなくていいのか？」という当然の疑問に答えるものですから、あって然るべきものです。しかしその際には、大学のいわゆる賞味期間を問題にするだけでなく、評価機関のその後の活動実績も検証されなくてはならないでしょう。評価機関の評価は、私もかねてから主張しているところです。

【川口】たとえば、我々は文部科学大臣から認証を受けているわけですね。

【木村】ドイツでは、政府が評価機関を厳しく監督しています。

【牟田】それが普通ですね。

【川口】普通は賞味期間があるはずなのですが、よほど悪いことをした場合以外、認証に関しては賞味期間がありません。

【木村】評価の信頼性というのは詰まるところ評価機関への信頼性ですから、評価機関が信頼されなければ評価を行っても意味がありません。

話を元に戻せば、PDCAサイクルの「C」は自己点検・自己評価です。自らが検証することは大切ですが、どうしても甘くなりやすい。そこで全体のプロセスを第三者にあらためて検証してもらうというのが大学評価です。PDCAが機能していれば自己評価であれ、第三者評価であれ、評価作業には苦情がそう多くあるはずがないはずです。しかし、現状では評価は非常に疲労感があるという批判が多くあります。結局、これは評価の目的が十分説明されていない、大学の構成員が納得いく形になっていないということです。法人評価は、目標・計画の達成度を測り、運営交付金にも反映され、評価の意図はそれなりに明確です。一方で、認証評価はその点で内発的意欲が出にくいかもしれせん。

【山谷】法人評価でも、評価結果が運営費交付金の分配に、多少なりとも関係するようなエビデンスが出てくればもう少し引き締まるでしょう。しかし評価後、何も変化がな

ければ評価の価値を失いかねます。

- 【木村】これほどのコストをかけても、結果がこの程度の差しかつかないことになれば、評価した側でも疲労感が出てくるでしょうし、社会的にもそのような評価ではやる価値があるのかという批判は出てくるでしょう。
- 【川口】法人評価に関しては皆さんが述べたとおりですね。これは運営費交付金に反映させるということを公言していますが、どのように反映されるかは、まだ分かりません。評価結果を運営費交付金に反映させることは明言されていますが、どこに反映したか分からないような結果の場合、結局大学が困る事態になると思います。
- 【山谷】評価機構が法人評価をした時に、評価結果がしっかりと出て、ここが悪かったから交付金がこのくらい減ったとかという結果が曖昧な場合、大学としてはどうしていい分かりません。経営改善といっても、ある部分を改善して4年間頑張ればまた元に戻るとか、この部分が良かったから増えたのでもっと伸ばそうとか。そのリンクが見えずに、トータルと言われても困ります。
- 【川口】そのような事態になる危険性はあるとは思いますが。先に述べたように我々が決めるわけではありませんが、今までの経験から言うとその様になっていく可能性があります。結局、評価結果がどのようにその学校に反映されたかということ、ある程度説明できないと最終的に国立大学が困ると思います。
- 【喜多】恐らく私立大学も困ると思います。また、私は大学そのものの評価ということを経験した評価ができないものかと思っています。
- 【川口】昨日のシンポジウムで、新見公立看護大学（短期大学）のお話が印象的でした。認証評価を受けることが、大学を活発化させるのに役立ったということです。もちろん直接評価とつながっているとは限りませんが、やはり評価をやるという空気が学内にあり、それによって現代GPが6件も採択されているということです。
- 【木村】新見短大は小規模な短大です。難波学長は、岡山大学医学部長から選ばれて着任され、地元で伝手がなく苦労されたと聞きました。難波学長は教授会を説得し、「小さい地方の短大が現代GPに応募しても無駄だ」という声を押し切って、いくつもの現代GPに採用されるまでになったとのこと。学内の雰囲気が変わったのは、なによりも難波学長のご努力によるものですが、それを側面から支えたのは大学評価だともご指摘になっていました。
- 【川口】「評価をやったから」とは、もちろん言えないとは思いますが、評価という一つの要素が、学内の空気をずいぶん変えたことは事実ですね。
- 【木村】「法律ができたから仕方なく大学評価をやる」、つまり外圧的要因から評価を受けさせられるという大学側の姿勢では、評価する側も意気が上がりません。大学側に内発的なものがなければ、訪問調査に行ってもお役人同士の対話のようになってし

まいります。

【山谷】評価の仕組みを上手に外圧として利用し、リーダーが評価の仕組みを利用しながら望ましい方向にみんなを導いていくということであれば、評価は使えるのだと思います。

【喜多】いくらかでも評価が分かる専任の教授を中心に評価を行っていますが、全員の意識に共有されるというのは、私どものような規模の大学でもなかなか難しいと思います。

【川口】先日の評価作業でも「評価専任の人が必要だ」という話が出ました。確かに専任の人がいて、実施することは重要だと思います。しかし、評価を進める上で重要な点は、評価者と被評価者の信頼関係と、学内で評価を作成するメンバー間の信頼関係です。また、国際的に大学が出している情報では「その大学がどの評価機関にどう評価されたか」という事がむしろ重要です。自分がこうだというだけではなく、こういう評価機関でこのように評価されたという情報も、大学が出さないといけないと思っています。国際的にも、そのような流れになっています。

【牟田】今度の中期計画の法人評価のときに、機構のほうで、たとえばこの大学はトリプルAだとか、これはダブルAプラスだとか、一般の方にも分かりやすいように評価をするというのはいかがでしょうか？

【川口】我々が要請されているのは、基本的にはそれぞれの学部研究科の現状分析というものです。それと中期目標の達成状況です。トリプルAと言いましても、研究目的が違うものは比べられず、同じ土俵には乗らないのです。

【牟田】しかし、「それぞれに立派です」と言ったら、機構はあまり役に立っていないということに...（笑）。

【木村】そこがジレンマで、配分に役立たないような評価といわれると、総務省や財務省が、法人評価以外のより簡単で単純な配分尺度を提案してくるのでは、と懸念しています。

【牟田】そうしないと運営費交付金の再配分ができなくなりますね。

【川口】そうなることを恐れています。

【牟田】機構できちんとやっていただけるのであれば、評価の観点がいくつあってもいいと思います。こういう観点であればトリプルAだけど、こっちの観点で見るとAプラスしかないとかね。それは構わないと思います。

【木村】しかしそこまですると...（笑）。

【川口】私としてもその辺りが非常に頭の痛いところです。たとえば、教育と研究だけで評

価をすると差が出ると思います。ただし、その差はそんなに大きなものとは考えられません。そうすると、拡大鏡でわずかな差をギューンと拡げる。ただその拡大鏡だって単純な凸レンズではないかもしれません。下は、普通のガラスで上だけがすごい倍率の凸レンズかもしれませんし... (笑)。

【牟田】 そうなってしまうと、この前の発表のように、科研費をいくら貰ったかというような点で差をつけるしかない。

【木村】 単純な尺度といえば、ドイツのように外部資金の獲得額で、大学・学部間のランキングをつけるという例があります。研究水準に関しては、競争的資金の獲得額とかなり高い相関関係があるのだそうです。

【田中】 議論の流れの中で聞きたいことがカバーされてきました。評価の目的を明確にすることは共通理解だと思うのですが、目的が不明確だと評価はできないというご意見もありました。各大学が出している中期目標の一部を見ると、かなり漠然としていて、これでどうやって達成度を評価するのかと思うような部分も散見されました。そこで、目標の設定の仕方、計画の立て方に対して評価でどう取り組むか、またはどのような取り組みを期待するかということをお聞きしたいと思います。PDCAサイクルの図に合わせて、各種の評価の機能別のマトリックスを作りましたが、プランニングの仕方についても、評価で思考支援ツールとしてお手伝いしましょうという案がでました。たとえばBSCというのはバランス・スコアード・カードで、プランの立て方から思考支援するような評価手法ですけれども、大学評価の中で、プランの立て方が今あまり上手でないとするれば、この辺りの思考支援をするようなツールを紹介してはどうかと研究会では議論していました。

【牟田】 中期目標を各大学が作成したときに、評価機構が「この中期目標は、評価の観点から言って明確に出来ている」とハンコを押すと、スムーズに通るといような新しいサービスはできないのでしょうか？

【川口】 新しいサービスは、現時点では問題があると思います。なぜなら、一つ間違えば金太郎飴になる可能性があるからです。それから「あなたたちは、金太郎飴を作るのか？」と批判する人もでてきます。以前の中期目標(案)は、全ての大学に目を通しました。それに対して、各大学にかなりのコメントをつけ文科省に戻しましたが、オブラートに包まれて大学に戻されてしまいました。恐らく、各大学は、自分たちのことを言われているかどうか分からないまま来てしまったのが実態だと思います。新サービスをやるにしても、「どういう方法がよいか」という問題や、やること自体への抵抗もあると思います。というのも、各大学が多様化、個性化を前面に出しているということがあります。つまり、まだ抵抗があるのではないのでしょうか。

【木村】 法人評価では達成度が問題になりますから、達成しやすくするために、目標を低く設定するのではないかという懸念は当初からありました。もっとも今回は、大学法

人側も学内の士気高揚という意図もあってそれなりに高い目標を掲げているようですが、今回の結果に基づく配分結果によっては、次回の6年間目標・計画策定の際、もう少し慎重に控えめな目標を掲げるところも出てくるのではないのでしょうか。目標・計画は最終的には文科大臣の認可ですから、もう少し挑戦的な高い目標を掲げるよう指導があるかもしれませんが、これも少しリスクがあります。実際、今回の目標でも、国際的に通用するとか、世界に向けて発信するというような水準が提示されているところが少なくありません。しかしこれは突き詰めると国際的（世界的）水準の研究ということになります。「果たして大丈夫なのか?」、「その根拠を示すエビデンスを十分に提示できるのか?」という点で不安になることがあります。

また、そもそも計画の前提となる各大学のリソースの検討、つまり「人的・物的なリソースの確認がきちんとなされていたのか」という点で心許ない印象を受けます。教職員や施設の特徴や価値、その他有形無形の財を十分踏まえずに、「目標だ、計画だ」といっても話になりません。ですから目標の抽象度が高くなりやすく、具体的に記述するよう文科省の法人評価委員会から注意があったと記憶しています。欧米諸国の大学や研究所では、他の組織に移られては困るメンバーに、それなりの待遇で留まるよう対処します。しかし日本では、そのような例はあまり聞きません。もっとも、そうした大学のリソースを体系的に点検する手法や方法論自体が、日本ではまだ十分にできていないという気がします。無いとすれば、是非この研究会で取り上げていただきたいですね。

【田中】在庫目録のリソースというのは、人的なもの全部でしょうか？

【木村】人的、財政的リソースに加え、例えばロケーションもある種のリソースです。

【牟田】実験設備もありますね。

【川口】まさにその通りです。今書かれている中期目標の、色々な事情を聞いてみると、困ったことに、書いた人がすでにその大学にいないことがあります（笑）。それで評価をしなければならない人は後任者で、書いた人ではないのです。どうしてそのようになったかと聞くと、高い目標で叱咤激励する必要があるなどの理由が多いようです。

【牟田】大学評価については、つねに2点疑問を持っていました。1点目は「中期目標期間中に学長が代わる」こと、2点目は「人が移ることが前提の計画ではない」ということです。

【木村】大学に必要な人材を確保することは、結局、大学にリソースの自覚があるかどうかということです。今回の計画の良くないところは、リソースをほとんど点検しないまま、書いたものだと思います。ですから、内容は抽象的になるし、間違ってもここまで到達するだろうと穏当な水準を導きだしているわけです。

- 【牟田】本当は、目標の水準に応じて金を配る、そのかわり達成できなかつたら、次の年の分配額は下がるということが身にしみれば、身の丈にあって、しかもギリギリ高い目標を出すような習性ができるでしょう。
- 【木村】認証評価と比べて法人評価の難しさは、前例が全くないということです。もちろん、認証評価やその前に機構が行った試行評価の例は参考にはなりましたが、法人評価の仕組みそのものが国際的に見てもほとんど見あたらない、非常に包括的な内容の評価です。認証評価の場合、毎年受審した大学側からの反応がわかりますし、機構の評価員からの疑問などもすぐにくみ取ることができるので、評価基準の説明の修正や、評価基準の改訂のためのデータも比較的容易に集めることができます。実際、機構の認証評価基準の場合でも、第一回と現在とを比較するとかなり説明が分かり易くなっていると思います。一方で、法人評価ではそれができませんし、次回といっても6年先の話ですから、機構側でも法人側でも評価に関わった陣容は一新されています。はたして、最初の反省点などが次回に十分反映できるのか危ぶんでいます。もっともその前に現行の法人評価の枠組みそのものが変更される可能性もありえますね。
- 【川口】法人評価の本質の問題は、制度設計のときから段階的に法人化していき、段階的にその評価を実施する時期がくればよいだろうと考えられていました。ところが国立大学が一斉にやったわけです。段階的であれば、その間である程度の修正をしながら評価を実施できたかもしれませんが、今はとにかく一斉ですから、どうしても一期目というのは限度が生じてきますね。
- 【川口】一応、管理運営に関する中期目標というのはあります。また、年度評価をやっています。うまくできているかどうかは別として、我々は研究と教育に関して6年に一度、目標を管理しています。
- 【山谷】管理運営に関する中期目標は、大阪府立大学でやりました。人件費をどのくらいカットするかなどマネジメントの話です。そのときに言われたのは、「教育と研究は、別のところでやりますから先生方はやらなくて結構です」ということでした。
- 【川口】教育研究以外は、年度評価をやりますから、基本的にはその積み上げですよ。
- 【喜多】私立で経営評価というのは大変シビアな話ですが、大学が経営評価をビジネス感覚でやってしまい教育や研究部分が抜けてくると、結局評価はしていたけれど成果はなにも出なくなる。大学評価というのは、経営の部分と教育研究の部分というのがうまくかみ合わずバラバラでやっても意味がないと思います。
- 【川口】それは国立大学についてはおそらく経営というよりも、さしあたり管理の問題でしょう。
- 【田中】こちらで項目を指定して自由に議論していただき、いくつかのキーワードをいただ

きました。

一つは、評価の目的そのものを明確にすることについて、特にご示唆をいただいたと思います。

それから、評価がチェック機能の役割を果たしているのかについては、PDCAやマネジメントサイクルの中で、評価をどう位置づけるのかということに関わりますが、研究報告の中でも説明できればよいと考えています。

それからもう一つはプランの問題です。自分のリソースを確認する。それが競合他社との比較優位とか劣位などの確認になり戦略計画をどうたてるかという考え方につながっていくと思います。これは先ほどのマトリックスの中の、SWOT分析とか、BSCというところに含まれていまして、自分たちで考える思考支援、どういうふうに考えていったらいいのかを支援するためのツールです。これは、生きてくるかと思っています。

最後の経営診断については、財務の面とアドミニストレーションの面といろいろあります。経営診断については、これからの宿題とさせていただきます。その他、体制面、受け入れ面、意識改革、共有などのキーワードがありましたが、ここに掲げられている項目と一致しているところでもありますので、事例を分析しているプロセスで、委員会のほうにフィードバックさせていただきたいと思います。

【川口】では閉会にします。

5. 閉会挨拶

【木村】本当に今日はお忙しいところ、いろいろお知恵を拝借しました。今後ともこの研究会にぜひご協力くださいますよう、よろしく願いいたします。

平成 20 年度 大学外組織評価研究会 中間報告書

平成 20 (2008) 年 3 月 発行

編集・発行 独立行政法人大学評価・学位授与機構

連絡先 〒 187-8587 東京都小平市学園西町 1-29-1

独立行政法人大学評価・学位授与機構

電話 / Fax 042-307-1801 / 1862

URL : <http://www.niad.ac.jp/>

