

グローバルな環境下の高等教育改革 オーストラリアの場合

——アジア太平洋などの国際事例の紹介を含めて——

サイモン・マージンソン

目 次

1. はじめに
2. オーストラリアの経験
3. 結論

グローバルな環境下の高等教育改革*

オーストラリアの場合

ーアジア太平洋などの国際事例の紹介を含めてー

サイモン・マージンソン**

National System Reform in Global Context:
The Case of Australia, with Some Remarks about the Asia-Pacific and Other
International Examples

Simon Marginson

要 約

オーストラリアの高等教育制度は、新公共経営（NPM）による改革が成功した注目すべき事例である。独特の側面があるとはいえ（教育輸出の過度な重視、公的資金の削減規模など）、NPMは競争システム、官民混合の抛出、ビジネスモデル、成果および製品フォーマット、管理者による強力な運営などの長所と短所を教えてくれる有益な事例である。オーストラリアの高等教育は比較的透明で効率を重んじ、公的資金を使うためには細かな説明責任が求められる。組織の経営体制は高度に発達している。オーストラリアの教育機関は新しい動きに対応し、戦略的な取り組みをする能力に長けている（特に海外で）。財政負担が大幅に軽減され、オーストラリアは教育の輸出大国になった。しかし教育研究の能力は落ち、少なくとも一部機関では学術文化が弱まった。また、各機関および学科・研究科は予算や新規プログラムに関する自律性を高める一方で、システム内の多様性を失い、恐らくNPM以前に比べて教育研究の内容をコントロールできなくなっている。その主導的な取り組み能力は強化された面もあれば、弱体化した面もある。さらに、NPMシステムは高等教育における公共財の創出を軽視する。とりわけ経済的な意味で公共財であるはずの研究活動において、その傾向が強い。OECD（2008）が述べるように、どんな部門であれ、大学で生まれるイノベーション知識はコミュニケーション可能なグローバリゼーションによって強化される。教育においても、

* 国立大学財務・経営センター主催・国際シンポジウム『高等教育システムの改革とその結果』（2009年1月26日）発表論文翻訳版。なお、著者の原文と翻訳に相異があった場合には、著者の原文を優先する。また、翻訳文に関するすべての責任は、国立大学財務・経営センターが負っている。

** Professor of Higher Education, Centre for the Study of Higher Education, University of Melbourne, Australia（メルボルン大学高等教育研究センター教授）

Eメール：s.marginson@unimelb.edu.au

略歴や著作： http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/Marginson.html

あらゆる産業部門で経済活動の条件をよくするための高等教育の役割(すなわちその間接的な効果)は、少なくとも卒業生に直接的な収入獲得能力をもたらすのと同じくらい大切である。しかし、NPMシステムは直接的な経済利得の創出者としての高等教育の役割に焦点を当てるため、知識経済に果たす高等教育のもっと大きな役割を推進するには不十分になりつつある。

Abstract. The Australian higher education system is a notable example of successfully implemented New Public Management (NPM) reforms. Despite idiosyncratic aspects (e.g. the extreme emphasis on education exports and the size of the reductions in public funding) it provides a salutary example of the strengths and weaknesses of the use of competitive systems, mixed public/private funding, business models, output and product formats, and strong executive steering. Higher education in Australia is relatively transparent and efficiency driven and subject to detailed accountability for the use of public funds. Executive forms of organization are highly developed. Australian institutions have a pronounced capacity to respond to new developments and take strategic initiatives, especially offshore. There has been a substantial reduction in the fiscal load and Australia has become a major education exporter. But teaching and research capacity have been thinned out; and academic cultures weakened in at least some institutions; and while institutions and academic units have achieved enhanced autonomy in relation to budgets and new programs, they have lost intra-system diversity and arguably they have less control over the content of teaching and research than prior to the NPM era. Their capacity to take initiatives has been enhanced in some respects but diminished in others. Moreover, NPM systems downplay the production of public goods in higher education, especially in research which is primarily a public good in the economic sense. As the OECD (2008) notes, the role of university-produced open source knowledge in innovation in all sectors is enhanced by communicative globalization. In teaching also the role of higher education in enhancing the conditions of economic activity in all sectors of industry, i.e. its indirect effects, is at least as important as the creation of direct income-earning benefits for graduates. However NPM systems focus on the role of higher education as producer of direct economic benefits, and so are increasingly ill-fitted for developing higher education's larger role in the knowledge economy.

1. はじめに

1.1 本稿の範囲

本稿はまず「自由の形態」「高等教育と知識経済」「新公共経営（NPM）（新自由主義的なNPMを含む）とグローバリゼーションの違い」という3つの領域で起点となる仮説を簡単に説明する。次に1980年代半ば以降のオーストラリアの大学改革について記述、説明する¹。オーストラリアのアプローチは英国、ニュージーランドと同じく「アングロウェストミンスター」と特徴づけることができる。これら3つのウェストミンスターのアプローチに共通する特徴は、グローバルな学生市場を、国境を越えた契約の主要形態、輸出収益源（表1）、政府助成金に代わる財源、教育機関の行動を変える手段として利用することである。本稿は、意図した結果と意図せぬ結果の両面からオーストラリアの改革を評価する。結論部分では、(1)国際シンポジウムの事前質問事項、(2)比較的文脈、(3)自由の形態、(4)知識経済における高等教育の役割という点でオーストラリアの改革を検討する。

1.2 自由の形態

仕事や消費から社会政策まで現代生活のあらゆる領域で、自律性、自己責任、自己決定（選択）の自由という条件が中心的役割を担っている。自己決定の自由という問題は、研究活動においては発見の自由、教育機関のリーダーシップにおいては戦略的自律性を必要とする高等教育の統治および規制に欠かせない。ただし、自律性だけが関係する要素というわけではない。高等教育の実践家の観点からすれば、自由はそれ自体が目的である。全人間の観点からすれば、自由とは高等教育の効果を生むための手段である。しかし「自由」という言葉の使い方はさまざまである。それはしばしば観念的または修辭的であり、あまり啓蒙的ではない。自由の定義が論議されることはめったにない。

ノーベル賞を受賞したアマルティア・センは、自己決定の自由のさまざまな側面を区別しており、大変参考になる。センによると、「行為主体的自由」は同一性、目的、中心的意志を意識することである。「コントロールとしての自由」（消極的自由）は外部当事者による制約やコントロールがないことである。「有効な自由」または「力としての自由」（積極的自由）は自ら選択を行う能力（そのための物的手段を含む）である²。これらは互いに矛盾なく調和しているが、それぞれは他のものがなくても存在できる。高等教育の特定の改革によって、ある自由が促されることもあれば、別の自由が促されることもある。改革は教育機関に対する直接の支配を排除し、運営の自律性やコントロールとしての自由を高めることができる。だが公的資金が削減されれば、有効な自由が減じることもある。自律性はあいまいなものと言える。

1.3 知識経済における高等教育の役割

この20年間、政治は大学の研究が各種知的財産に占める直接的役割を重視してきた。多くの人にとって、「知識経済」とは科学技術を販売可能な商品に転換することを意味する。しかし、高等教育

における研究の主なメリットは、取引可能な商品としての知識の生成ではなく、幅広い産業のさまざまなポイントで価値の連鎖に加わることができる、オープンソースの知識の生成である。

1990年代初めのインターネットの出現以来、作成者が直接投稿した研究刊行物ないし論文をもとにしたオープンソースの知識が爆発的に拡大、普及している。グローバルな知識は世界各地の事業や産業のイノベーションプログラムに注ぎ込み、もともとの作成者が考えもしなかった目的で使われることも多い。ノーベル賞受賞者のジョセフ・スティグリッツは、経済的な意味で知識とはそもそも「スピルオーバー」であり、公共財であると主張する³。それが財産的価値を持つのは作成時から最初の普及時までの期間に限られ、その間は先発者の優位がある。いったん普及すると、知識は引き続き有用ながらも排他性や競争性がなくなり、市場価値はゼロになる。高等教育は商業化可能な知的財産（IP）の多くの出発点であるが、大学をインキュベーターとして直接利用する企業が手がけるものはほんの一部にすぎない。確かに大学内企業や産学連携によってIPとしての価値が生まれるケースもあるが、これはむしろ例外であり、ほとんどはバイオテクノロジーやエレクトロニクスなどの部門に限られる。データによれば、大学の研究を商業的なIPの創出に向けようとする多大な努力にもかかわらず、販売可能な知識を直接生成するうえでの高等教育の役割はいまだに大きくない。国家のイノベーションシステムにあっては、米国の場合ですら、研究目的の収入が大学の研究費の5～6%以上をまかなうことはめったにない。OECDはこの政策課題に対する考え方を変え、昨年、次のように述べている。

OECD諸国では近年、大学にとっての知的財産権（IPR）制度の強化が大学の知識や研究成果の商業化をいっそう推進するという考え方が重視されてきた……各国はライセンス、データ収集システム、公的研究の商業化を促すインセンティブについて国家的な指針を策定した……。大学にとってのIPRの強化という政策課題ははっきりしているものの、そこには数多くの問題が含まれる。最も重要なのは、商業化は知識の恩恵を独占するために機密保持を要求するということである。ところが大学は、研究成果を公開し普及させることで経済的な役割が強まる場合がある。IPRは利用者にとっての知識のコストを引き上げるが、重要な政策目標は産業界にとっての知識利用コストを引き下げることかもしれないのである。公的部門から民間部門への知識移転のためには、共同研究、産学の非公式な接触、学術会議への出席、科学文献の利用といったオープンサイエンスも活用することができる……特許や発明の商業化により収益をあげること成功した大学は、世界でもほとんど例がない。研究成果のうち特許性があるものはごくわずかだということも一因である⁴。

高等教育でのティーチングについては、同じような、しかしもっと確かな点を指摘することができる。輸出品としての高等教育を展開するなかで、アングロウェストミンスター各国はそこから経済的価値を直接確保する方法を見出した（表1）。そして国際教育におけるティーチングは、経済的な意味では私的財として生み出されている。しかし、ティーチングは公共財、私的財双方の可能性

をそなえている。

表 1. 教育サービスの輸出、シンガポールを除く英語圏の国、2000～2005年（米ドル）

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	growth 2000-05
	百万ドル	百万ドル	百万ドル	百万ドル	百万ドル	百万ドル	%
米国	10,350	11,480	12,630	13,310	13,640	14,120	36.4
英国	3,766	3,921	3,891	4,709	5,627	6,064	61.0
オーストラリア	2,259	2,528	2,897	3,925	4,872	5,563	146.3
カナダ	615	699	784	1,014	1,268	1,573	155.8
ニュージーランド	257	343	632	925	998	1,000	289.1
上記各国の計	17,247	18,971	20,834	23,883	26,405	28,320	64.2

出典：Bashir, 2007, 19

一流大学の法学、経営学、医学などのエリート向けプログラムでは、私的財が最重要である。学生の枠数が限られるうえ、収入を稼ぎキャリアステータスを得る優れた機会があるため、卒業生には十分な私的利得が保証される。しかしすべての大学プログラムには、社会リテラシーに貢献し、経済的な「スピルオーバー」を生む一般教育の要素が含まれる。職業プログラムの場合でさえ、高等教育の主たる経済的役割は卒業生に直接の利益をもたらすことではなく、むしろあらゆる事業・産業部門の生産性や価値創造を支えることであると言うことができる。卒業生は知識（そのほとんどは公共財）を獲得し、その知識を全キャリアを通じて幅広く活用する。また、そうした知識をさらに得るにはどうすればよいかを学ぶ。この知識は公共財であるから、労働市場で見返りを受けることはない。言い換えれば、教育指導と研究いずれの場合も、高等教育の間接的な経済的役割——他の部門の生産およびイノベーション条件への貢献——は、経済的価値を直接創出する際のその役割と同じように、いやそれ以上に重要なのである。なぜなら、その主たる活動（すなわち知識）は概して公共財だからである。

1.4 新公共経営（NPM）とグローバリゼーション

1973～74年のオイルショックおよび1970年代半ばの世界的不況以来、政策決定には3つの大きな変化があった。これは多少の時間差はあるものの、全世界でほぼ同時期に見られた現象である（現在の世界的不況を受けて、私たちは第4の変化へ移ろうとしているのかもしれない）。

最初の変化は、1975年以降のマネタリズムの導入に伴い、政府資金による社会保障制度の進展が突如として中止されたことである。政府主導の投資が引き揚げられ、それがきっかけで財政効率性が新たに重んじられるようになり、政府に対する期待がしぼんだ。これは今なお高等教育を含む社会

分野に広がりつつある自己責任、権限委譲といったトレンドに道を開くものだった。「自己責任主義 (Responsibilization)⁵⁾」は数多くの点で時代にマッチしていた。1960年代後半の若者の反乱時に見られた父親的温情主義の否定、消費やファッション、キャリアにおける選択や自己実現の重視、組織文化の中の権限委譲の高まりなど⁶⁾。これはまた、英語圏の国々や一部の欧州諸国で、国民皆福祉制度、老齢年金制度、無償教育など社会保障上の保護や手当が部分的に撤廃されることにもつながった。これは次の変化へと受け継がれてゆく。

第2の変化は1980年代半ばのNPMである。これは多くの国々の行政分野における予算策定や効率改善運動に端を発した。NPM下の行政や教育は民間企業に準じた条件で設計される。活動は明確に目標主導となる。中央による活動の監視と方向づけが強化され、同時に、遠隔からの運営戦略に伴う権限委譲や「自己責任主義」を通じて下部組織の行動能力が増強される。質保証などの責任制度や監査制度によるコントロールがますます重視されるようになった。一般にNPMシステムは少ない資源で多くの成果を出そうとする。NPMによる改革の主たる目的は、配分効率の向上がひとつ、それに起業家マインドの醸成も加わることが多い。典型的なメカニズムを構成する要素は、資金（場合によっては地位）の競争的配分、中央の意思決定負担を軽減する分権体制、予算や目標、製品フォーマットによる透明なパフォーマンス管理など。NPMの組織形態としては、法人化した大学や公共団体、企業的なCEOが率いる専門の経営幹部などがある。高等教育ではしばしば、学校や学科が独自の資金調達を求められ、収益の多元化が部分的に見られる。

恐らく最も実り多きNPM体制は、1980年代のサッチャー政権（イギリス）だったのではないかと。高等教育に導入された多くのメカニズムはその当時に由来している。しかし、サッチャーのNPMにはイデオロギー的な要素があったため、それは他の英語圏諸国、世界銀行、影響を受けた国々（チリ、1990年代の一部東欧諸国など）では力を持ったが、全世界的に注目されるほどではなかった。イデオロギー色の濃いサッチャー主義（新自由主義ないし「市場自由主義」⁷⁾としても知られる）においては、高等教育、ティーチング、研究で生まれたモノはすべて私的財と見なされ、組織パラダイムは競合企業の経済市場であった。これには競争的な資金配分、製品フォーマット、財源調達、民間供給の役割増大など、本流のNPMとの共通点があった。だが新自由主義的NPM推進派は、国家の強力なコントロールが維持されていること（皮肉にもこれは「自由市場と強い国家」を掲げたサッチャー時代の英国に特に当てはまった）、そして大学に関しては、政府や一般国民が学士教育に真の市場を導入したがるに苛立ちを覚えた。広く実践されたのは本当の意味の経済市場ではなく、疑似市場であり、中央が管理する競争であった。電気・ガス・水道、交通、通信などは多くの国で民営化されたが、医療と教育の大規模な民営化はごく一部に限られている。だが新自由主義的NPMは、財政の引き締めを思想的に正当化するとともに、伝統的な官僚支配や財政支援の縮小を補うものとしてさまざまに利用されている。

第3の変化はグローバリゼーション、すなわち科学研究やその業績発表の世界共通システムなど、

グローバルな部分的収斂、統合的なグローバルシステムの形成である。グローバリゼーションは長期的なトレンドであり、貿易がその中心をなすことが多いが、現在のグローバリゼーションプロセスはインターネットの出現に伴う動きである。1990年代前半のように航空運賃の下落を受けたものではない。これは世界市場の発展と、有力なビジネス言語および学術言語としての英語の普及に好都合であった。グローバルな収斂と関連しているのは、人材流動性の増大、政策借用の広がり、世界的な比較・競争という点での数多くの部門（高等教育など）の見直し、行政や教育での組織形態の模倣的發展などであり、世界規模での模倣はNPMの急拡大を助け、新自由主義的NPMの思想的インパクトを高めた。「グローバリゼーションというイデオロギー」——国境を越えて広がり、アンглоアメリカンのビジネス慣行に支配される世界共通市場としてのグローバルな収斂——とでも言うべきものの自体が、グローバルなプロセスによって伝達されている。しかし、NPMとグローバリゼーションはお互いに重なり合うところがあるように見えても、同じプロセスではない。NPMはグローバリゼーション以前から存在しており、インターネットに先駆けて全世界的なムーブメントとしてすでに定着していた。NPMなきグローバルな収斂を私たちは経験できるし、現に経験している。例えば、オープンソースの知識フロー——そこでは自由でオープンなやりとりが競争や製品フォーマットに勝っている。

グローバリゼーションは国民国家をグローバルな競争国家として再構築するきっかけとなった。国際的な比較や競争優位を重視し、国内機関の国際競争力を高めるために高等教育をはじめとする部門に存在理由を見出す国家である。グローバリゼーションはNPMによる改革のありとあらゆる大義名分を提供してくれる。それが実際に国際競争力に寄与するかどうかは関係ない。だが皮肉なことに、グローバルな収斂はNPMという国家的拘束からの部分的な脱出法にもなる。高等教育において教育機関、特に代表的な研究大学は国民国家のコンテキストから幾分「離床」している。彼らはお互いに国境を越えた関係を拡大し、国家規制の外側からアイデア、人材、資金を調達するようになっていく。外国で認証を受けているところもあれば、海外に支部を設けるところも増えている。インターネットによるプログラムは大部分が国家の規制を受けない。恐らくもっと重要なのは、グローバルゆえに創造的な学問の自由を行使する機会が幅広く与えられるということである。知識はつねに極めてグローバルな要素を持っており、先に見たように、国境を越えた知識フローはその重要性を増している。これらは教育機関の行為主体的自由、有効な自由、さらにコントロールとしての自由を高めるのに適した条件である。

2. オーストラリアの経験

2.1 基本情報

オーストラリアは人口2,100万人（2007年）。4分の1が外国生まれで、アジア出身者が増えている。1割以上が2大都市であるシドニーとメルボルンに住む。移民の割合が多いため、将来的な人口構成は米国と同様になると思われる。また、日本やほとんどの西ヨーロッパ諸国に比べて若年層

が多い。2007年の国内総生産（GDP）は7,558億ドルで世界第15位。1人当たりのGDPは3万5,960ドル（アトラス・メソッド）⁸。

オーストラリアはGDPの1.6%を高等教育機関に使用した（2005年）。0.8%は公的支出で、これはOECD平均の1.0%を下回る。一方、民間支出0.8%（その大部分が留学生の授業料と、所得連動型の高等教育拠出金制度（HECS）に基づく国内学生の負担金）はOECD諸国で4番目に高い⁹。高等教育の財源のうち政府関連は45%にとどまり（2007年）、41%は連邦政府に由来する。2007年に高等教育を受けた学生は102万9,846人。うち97万6,786人（94.8%）は公立機関に通っている¹⁰。15～19歳の教育参加率はOECD平均をわずかに上回る程度であるが、標準年齢を超えた学生（mature students）の参加率は世界でも最高水準である¹¹。上海交通大学高等教育研究所による世界大学トップ100には、オーストラリア国立大学（キャンベラ）、メルボルン大学、シドニー大学という3つの研究大学がランクインしている。いずれも創立50年を超えている。上海交通大学のトップ500には15の大学、トップ100には10の学科グループ（discipline groups）が入っている。10のうち7つは生命科学系および医学系である¹²。オーストラリアは教育サービスの輸出大国で、OECD基準によれば、国境を越えて高等教育を受ける全学生の6%を同国が占める。これは米国、英国、ドイツ、フランスに次いで5番目に多い。また英語カレッジを含めたUNESCOデータによれば、この数字は10%となる¹³。2007年のオーストラリア国内（オンショア）の留学生は18万2,619人、さらに東南アジアを中心とするオフショアキャンパス、OECDやUNESCOのデータには含まれない遠隔プログラムで6万8,175人の留学生が学んでいる¹⁴。

2.2 アングロウェストミンスターシステム

その政治経済、政治体制、組織、文化に関していえば、オーストラリアの高等教育はやはり同国およびその基礎となる大学ゆかりの国、英国に近い（最も古いシドニー大学とメルボルン大学は1901年のオーストラリア独立の40年以上前に設立された）。しかし、英国を含む世界各国の高等教育がそうであるように、オーストラリアの高等教育もアメリカの考え方やモデルの影響を受けるようになっている。オーストラリアは英国、ニュージーランドと同じくアングロウェストミンスター的な体制をとっており、国家の強い管理（大蔵省が中心的役割を担う）と権限委譲が組み合わされている。高等教育機関は自己管理型の法人組織である。形式的には自律性と学問の自由を保障されているが、実際には多くの分野で政府のメカニズム、システム、要求事項に影響される。言い換えれば、学問的独自性と国家的管理の両方が比較的良好に発達している。ただし、学問的独自性はオーストラリアとニュージーランドよりも英国のほうが強い。

2.3 ドーキンス改革

大衆高等教育の現代的システムはMurray（1957）とMartin（1964）のレポートで記述された¹⁵。彼らは、連邦政府がその課税および支出の役割を通じてシステムを形成するとした。大学と高等教育カレッジ（Colleges of Advanced Education : CAE）から成る二元的システムがつくられた。CAEは当

初、教養教育と職業プログラムに重点を置き、主に準学位を提供した。学位プログラムにおけるその役割は時間とともに拡大したが、相変わらず研究や博士教育とは無縁だった。国際教育はコロンの計画による対外支援の一環として行われたが、民間留学生の数は増加し始めた。これらは政府の助成を受け、総数の割り当てがなされた。1973～74年に授業料が廃止され、政府が高等教育の財源をすべて負担。教育機関の全収入の90%を提供した。資金、プログラム、政策立案は国家機関によって調整されて政府の指示を受けたが、日常的な運営を行うのである「高等教育委員会」は自律性を認められた。

NPMにとって重要な時期は大学改革の歴史の比較的早い段階に訪れた。労働党の雇用教育訓練相ジョン・ドーキンスが主導した1987～90年の変革である¹⁶。これは政府が大きな改革プログラムのほぼすべてを成功させた稀有な例であった。ドーキンスはまず高等教育委員会を高等教育部門の奴隷的存在で、思い切った新政策の妨げになりかねないと考え、これを廃止した。連邦の各プログラムは大臣の直接的コントロールの下、連邦政府教育部門の管理を受けた。政府は高等教育を、生産性およびグローバルな経済競争力を高め、オーストラリア経済における製造とサービスの役割を強化するためのカギのひとつと考えた。私的、公的性質の明白な経済的利益を生み出すうえでの大学の役割が新たに重視された。ドーキンスは教育機関を政策や行政組織ともっと密接に関連づけ、企業と同様に扱うため、卒業生数の50%増に着手した。

過去のやり方と決別するに際して、ドーキンス大臣は教育機関に政府以外から資金を調達するよう促した。将来的には経済発展との関係を深め、収入の多くの部分を企業や産業界から得ることが望まれたのである。これは実現しなかったが、国内学生向けの学士コース以外では授業料が大幅に規制緩和された。全額本人負担の初の留学生が受け入れられたのは1987年。大学院プログラムは次々と市場主導になった。各教育機関はこれらの新しい資金調達法をすぐに採さなければならなかった。なぜなら1988年に、学生1人当たりの政府助成金が学校の規模に応じて10～15%引き下げられたからである。研究資金は教育経費と一部切り離され、国家目標とのリンクが図られたが、プロジェクト助成の基盤としてのピアレビューは残された。また、産業と関連する応用研究のインセンティブが設けられた。研究プロジェクト資金は実際の研究費の約4分の3をカバーしただけであった。政府のコントロール下で基礎研究の占める割合は低下し始めた。

同時に、ドーキンスは授業料の無料化をあきらめ、HECS負担金を導入するとともに、高等教育の私的利益について言明した。HECSは授業料の4分の1を回収し、後にこれは半分にまで上昇した。財政的には大きな節減となったが、経済改革派のすべてがこのスキームを評価したわけではない。市場理論にいう直接の売買関係（変動価格によって調整される）が学生と大学の間に築かれなかったからである。HECSの枠数は引き続き規制され、HECS負担額には上限が設けられた。市場ベースの授業料はその額に制限を受けなかったが、学部コースでの公的資金による内部相互補助は禁じられた。これはオーストラリアのシステムの政治経済を二分した。政府が計画、補助する学部セ

グメント（現在はHECS拠出金を通じて学生も一部負担している）と、完全に商業的、拡張的な資本主義的セグメント（大学がコントロールする自律的企業が活動を行う）である。時間とともに、商業的セグメントの比重、同セグメントへの依存度が著しく増加した。

ドーキンス主導の変革は1990年代前半に進行し、90年代半ばにはオーストラリアの高等教育制度は様変わりしていた。大学とCAEは単一の大学部門に統合、拡大された。大学数は倍増した。ドーキンス大臣はインセンティブや制裁を使って統合による規模拡大を促した。資金の目的、成果の尺度、データ収集に関する標準的定義が定められた。大学部門は、あらゆる資金源からの教育および研究資金調達をめぐる単一競争という形で、ひとつのミニ経済圏として構築された。実際には、学部教育向け資金はいまだに政府の判断で配分され、HECS負担金は細かく規制された。だが、すべての教育機関は研究用資金を受ける資格を得た。ただしドーキンスは、1987年以後の大学の研究能力に対して、かつての教育機関と同じだけの資金援助をすることはなかった。彼はまた組織再編、サービス改革、教育経費も競争をベースに配分し、その過程で、こうして配分、使用されたそれぞれの資金が広範な行動変革をもたらすことを発見した。

あわせて、教育機関は法人として予算をコントロールする自由を獲得した。資本配分は教育や研究に対する政府助成と不可分であったが、各機関は民間資金を調達しても公的資金の削減などの罰則をもらはなかった。教育機関の幅広い再編は、連邦政府が推奨した近代的かつ起業家的なリーダーシップや組織のあり方を後押しし、後には競争の手段としてのマーケティングや非学術的サービスがますます重んじられるようになった。オーストラリアのシステムで注目すべき特徴は、学長／副学長を取り巻く新しい幹部層（「CEO」と呼ばれるようになる）の誕生、学長／副学長に与えられる戦略的、実務的な「有効な自由」であった¹⁷。多くの点でCEOは、教育機関の「行為主体的自由」の所在先となった。CEOたちはしばしば自らをビジネスリーダーと同一視したが、彼らはあくまでも学内から選ばれた。

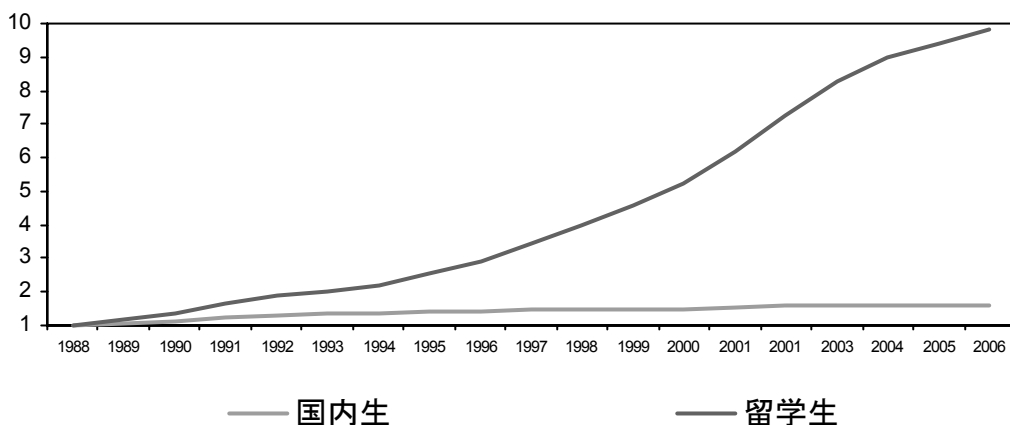
ドーキンスにとって実現が難しかった目標のひとつは、パフォーマンス連動の資金配分である。これは他の変革よりも時間がかかり、十分に実行できなかった。研究収入、発表論文数、博士課程の学生数などを観点とする、研究パフォーマンスの総合的な評価基準が策定された。これはティーチング向けの政府助成を補完するために用いられた。同じくパフォーマンスに基づくシステムが、研究課程（主に博士課程）在籍の学生による上級学位取得向けの資金配分に使われた。ティーチングのパフォーマンスは比較評価を免れたが、1990年代に政府は優れた教師の報奨制度を導入し、卒業生の雇用結果¹⁸ならびに高等教育プログラムに対する卒業生の満足度に関する年次調査をサポートした。各教育機関は質保証の一環として学生の満足度調査を導入することが奨励された。

教育機関はまた、学科や研究科を管理するうえで成果の透明性や効率性を確保するためのインセンティブをつくるよう奨励され、それが内部文化の変化をもたらした。専門の管理者や幹部陣は予

算権限を一元化した。一般の学術スタッフたちは資源をめぐる権限を奪われ、その役割が縮小された。同時にドーキンスは、教育機関のガバナンスの転換を促そうとした。これは1992年に彼が大臣を辞してからも継続された。教育機関はその運営組織を再編して企業の取締役会に近づけるよう促された。つまり規模が小さく、内部利益とは無関係のメンバーから成り、ビジネスや財務の専門知識をそなえた組織である。運営組織は政府のコントロール下に置かれたが、政府が掲げたモデルどおりに改変されたのは一部に過ぎなかった。スタッフや学生代表の役割が廃止または縮小された組織もあった。

こうした変化は教育機関によって違いがあった。傾向として、1987年以後の大学はドーキンスの思惑に最も近い変化を遂げ、一方で最古参級の研究主体の大学（後に「グループ・オブ・エイト」を形成）では伝統的な学術文化や運営方法が生き残った¹⁹。後者では学術評議会が引き続き重要な非財務的役割を担った。にもかかわらず、変革の注目すべき特徴は形態や行動の統一性が見られるようになったことであろう。かつての二分化は消え失せた。すべての高等教育機関が国内外で成長し、市場シェアを拡大しようとした。皆がこぞってパフォーマンスの精査や資源配分を採り入れ、学術スタッフによる運営を縮小し、専門の管理組織を導入し、CEOに権限を集中させたほか、留学生の大量確保など政府以外から収入を得る道を精力的に探ろうとした。1995年、教育指導に対する政府助成の全面的インデクセーションが、「生産性の改善」を促すために部分的物価スライド制に切り替わった。その後恒久化された部分的物価スライド制は、政府助成と学生のHECSの組み合わせでカバーされる学部教育コストの割合を引き下げ（2000年代には平均収益がコストカバレッジを大きく下回った）、政府がカバーする総収益の割合も引き下げた。研究プロジェクトの部分的資金提供とあわせて、これは効率化への圧力を高め、政府資金の不足分を補うためのより積極的な商業活動を後押しすることになった。

図 1. 国内生と留学生の数の伸び、オーストラリア、1988～2006年（1988 = 1.00）



出典：DEEWR, 2009

2.4 ハワード政権時

ジョン・ハワード首相率いる自由国民党政権下では、制度設計そのものはほとんど変わらず、ドーキンス改革を受けての企業的な文化がさらに進展した。ドーキンス変革の論理が受け継がれる一方、学生のHECS負担額は急増し、学生1人当たりの政府助成はさらに低減した。留学生の数は急速に伸び続けた(図1)。いずれもドーキンスの予想を上回るペースであった。国内生はほぼ横ばいで、その卒業生の絶対数は減少した年もあった。しかし、これは留学生数の驚くべき伸びに半分隠れる格好となった。ハワード政権が学生への生活費援助を急激に縮小したことが、国内需要に影響を及ぼしたと思われる。

表2. 留学生が最も多い20大学の留学生数と授業料収入、オーストラリア、2006年

教 育 機 関	留学生数 (高等教育のみ)			留学生からの授業料収入	
		全学生に占める割合	国内の在籍者		全収入に占める割合
		%		百万ドル	%
RMIT 大学*	17,894	43.2	7,457	125.9	27.5
モナシュ大学	17,087	31.2	11,080	190.7	18.1
カーティン工科大学	16,501	41.8	8,005	115.8	23.3
セントラルクイーンズランド大学*	13,899	54.9	12,579	145.0	49.6
マッコーリー大学	10,468	33.6	9,709	111.4	28.0
南オーストラリア大学	10,422	31.2	4,598	63.0	16.4
メルボルン大学*	10,376	23.9	10,277	191.6	16.1
シドニー大学*	9,680	21.1	9,060	148.1	12.2
シドニー工科大学	8,954	27.4	6,688	95.0	23.9
サザンクイーンズランド大学	8,895	35.2	8,895	25.4	15.9
ウーロンゴン大学	8,620	39.4	4,900	55.1	18.4
ニューサウスウェールズ大学*	8,618	22.2	8,546	119.6	14.4
グリフィス大学	8,358	23.7	7,850	96.4	20.1
ディーキン大学*	6,715	20.2	5,633	67.5	15.3
クイーンズランド大学	6,607	17.6	6,607	107.7	11.5
チャールズスタート大学	5,817	17.0	2,448	13.0	5.1
スウィンバーン工科大学*	5,815	33.4	4,704	54.9	17.2
バララット大学*	5,798	55.6	4,249	48.2	26.4
ラトロープ大学	5,619	19.8	4,091	47.1	12.2
ビクトリア大学*	5,547	27.5	2,889	40.5	12.4
その他の全教育機関	59,104	17.7	42,354	513.5	9.7
全教育機関	250,794	25.5	182,619	2,375.4	14.9

出典: DEEWR, 2008. 今回の調査では、*印の9大学でインタビューを実施した。

1995年から2005年にかけて、高等教育への公的支出を減らしたOECD加盟国はオーストラリアだけであった。学生1人当たりの公的支出は実質ベースで28%下落した²⁰。部分的インデクセーションや研究費不足の影響に加えて、ティーチングに対する政府助成の削減がきっかけとなり、留学生の数が急増した。1990年の留学生数は2万5,000であった。それが2007年には25万4,414人になった(多国籍の人を含めると全学生数の26.0%)。先進国でも最高水準である。ハワード政権下、ほとんどの教育機関で留学生が大きな割合を占めるようになった。2006年にアメリカの大学で留学生数が最大だったのは、南カリフォルニア大学(ロサンゼルス)の7,115人²¹。同じ年、オーストラリアにはRMIT大学の1万7,894人を筆頭に、留学生が7,115人を超す大学が13あった(表2)。

同様に、留学生の授業料への依存度も2006年には総収入の14.9%へと急増し、セントラルクイーンズランド大学の場合はそれが50%近かった。ハワード政権の下、教育機関の民間収入はどのOECD加盟国(1カ国を除く)よりも急速に増加した²²。

オーストラリア準備銀行によれば、「1982年以降、(総輸出額およびサービス関連の輸出額の伸びが年6%なのに対して)教育サービスの輸出額は年平均14%のペースで増加している」。2007年のオーストラリアの推定教育輸出額(国内での授業料と、住宅、食品、交通、生活費、娯楽などに学生が使う金額)は126億ドルで、うち39%が授業料だった。教育は輸出部門としては石炭(9.5%)、鉄鉱石(7.5%)に次ぐ第3位で(5.6%)、観光(5.4%)を上回った²³。同時に、国際教育プログラムはオーストラリアへの技術移民の主な供給源になった。卒業した留学生の約40%が永住申請をしているとされる²⁴。

しかし、民間収入の目をみはる増加も、ティーチング向け資源の急減を食い止めるには不十分であった。学生とスタッフの比は平均で1992年の14:1から、わずか10年後には20:1以上に上昇した²⁵。教育機関は学生1人当たりの資金をそれなりの水準で維持することができたが、民間収入の獲得コストのせいで支出需要は増加した。マーケティング、学生募集(その多くがオフショア)、学問以外の留学生向けサービス、英語の特別授業、新しい建物や施設(目に見える競争力)、質保証への配分が顕著に増加した。これは教育や研究に回せる資金を圧迫した。換言すれば、民間収入増収のほとんどはその収入を得るためのコストに再投資しなければならず、公的な収入の減少を補うことはできなかったのである。

ハワード政権は1998年以降、国内生向けにフルコスト授業料を導入したが、これはあくまでもHECS制度の補完であり、広く取り上げられることはなかった。もっと影響力が大きかったのは、2005年以降、所得連動型(HECSスタイル)の授業料貸付を全額本人負担の民間プログラムにまで拡張するという決定で、これは低い水準からのスタートではあるが民間教育機関の急成長をもたらした。

2007年、政府は財政黒字の一部を「高等教育投資ファンド」向けの基本財産として確保した。これは数十億ドル規模の長期ファンドとして販売されたが、実際には各教育機関は、ファンドからの利子所得との関連でのみ資本プロジェクトへの入札を促された。これは資金全体の約5%の増加につながった。2001年に一度だけ研究プロジェクト資金が2倍になったのを別にすれば、ハワード政権は資金面の救済策をほとんど講じなかった。以前と同様、政府の新しい研究プロジェクト資金は十分なインフラファイナンスに支えられたわけではなく、研究助成を受けるための競争で比較的成功した教育機関は、資金とコスト増のギャップを目にすることになった。

ハワード政権の時代には政府と教育機関の関係が悪化した。政府は国内生に対する厳格な管理を続け、その資金総額を実質コスト水準以下に抑えるとともに（2005年には小幅の上昇があったが）、制度的な柔軟性を制限した。例えば、同じ年に導入された変更により、大学は政府の資金援助を受けるコースのバランスを学科間で変えようとした場合、政府の承認が必要とされた。

2.5 政府の変化とブラッドリー・レポート

2007年の終わりに労働党のケビン・ラッドが首相に就任した。翌年の3月、ラッド政権は高等教育政策の見直しに着手した。並行して国家のイノベーションシステムも見直された。イノベーションのレビューは9月に報告書を発表、研究費の全額拠出を提言した。2008年12月にはブラッドリー・レポートが発表された。ブラッドリーらの委員会は研究費、学生の生活費などへの国費補助について救済策を講じるよう提言した。重要なこととして、教育輸出の継続的拡大要因を削減する可能性があった、政府助成のほぼ全面的な物価スライド制を復活させることが求められた。しかしブラッドリー・レポートは、運営や規制のシステムを抜本的に変えるとの提言はしなかった。その主たる改革案は、新しい教育提供者の認証を担う連邦委員会の新設、大学と職業教育の共通システムへの統合、オーストラリア大学質保証機構（AUQA）を吸収しての標準体制の強化、国際教育を統制する法律の制定などであった。この新しい委員会は資金提供の権限を与えられないものの、時間とともにかつての高等教育委員会のような「バッファ」機関へと進化する可能性があった。ブラッドリー委員会はまた、学生本位の持ち運び可能な資金受給資格制度（パウチャースキーム）を提言した。しかし同時に、上限付きの標準価格を維持することも提案した。資金援助の枠数は規制緩和するが、価格は自由化しないというわけである。国内生向けの枠を拡大しようとの意図だと思われたが、これは新自由主義的な真の授業料市場を構成するには至らなかった。政府は2月の半ばから終わりにかけて、ブラッドリー・レポートの提言に回答する予定であった。

2.6 改革後のオーストラリアの制度概要

多くの点で、オーストラリアの高等教育制度はNPMによる改革のモデルケースである。そこではNPMアプローチの強みと弱みが明らかになっている。それは新自由主義的なNPMのモデルケースではない。なぜなら、経済市場としての教育、私的財の生産者としての教育という考え方がオーストラリアに足跡を残し、多くの分野（研究資金援助、留学生、卒業後の職業プログラム、プロジェク

トの競争入札、イノベーションの取り組みなど）で競争的、疑似市場的なシステムの導入が促進された（また教育機関内部では、学校と学科・研究科レベルで同様の競争が見られた）とはいえ、学部教育はなお規制が強い。つまり公定価格が存在し、価格シグナルは所得連動型のHECSローン、政府助成、枠数の上限により弱められるからである。研究資金もなお一部は公共財として供給を受けている。だが、知識の本来の性質を考えると、ほかにどのような適用が可能かを知ることは難しい。

- 学部教育レベルの国内学生の授業料は、政府助成と所得連動型の学生返済分との組み合わせで構成される。枠数は教育機関ごとに固定されている。これはOECD諸国の多くとほぼ変わらない。学生負担分は平均を上回るが、所得連動型の支払いのせいで多少緩和される。各機関は合意された数の助成対象学生を受け入れなければならない。「誤差への寛容さ」は最近拡大された。
- ほとんどの国内大学院教育とすべての国際教育は、一握りの奨学生を別にして、拡張的な商業市場に基づいて構成、資金提供される。教育機関は国内の教育・研究、非学術的サービスおよび施設に資金提供するため、できる限りたくさんの剰余金を確保する。したがって有料プログラムにおいては、教育機関は生産活動を標準化することで単価を最小化しようとする。
- 競争的な学術研究資金は2つの主要機関、オーストラリア研究会議と国家保健医療研究評議会によって配分される。これらの機関は政府の定める研究の優先順位に何らかの影響を受けるが、主な配分メカニズムはピアレビュー、主な基準は研究の卓越性である。博士奨学金は学術上の実績により決定される。さらに、産業界との共同研究を促す政府のスキームがある。
- 政府は研究実績に基づいて、研究資金総額の最大10%程度の補てん資金を配分する。これは英国の研究評価に基づく資金提供を小規模にしたものと言えるが、研究結果の細かな精査はない。
- 競争力あるパフォーマンス、政策との整合性などを条件とする資金配分が時に行われる。例えば、公平性の目標、教育の質、産業界との協業、インフラ開発などに関連した資金である。こうしたスキームは関連分野で特定の行為をもたらし、教育機関レベルでの長期的動向に影響を及ぼすことができる。各機関はその入札やパフォーマンスを政府が望むであろう基準に合わせる。
- 政府資金はすべてその支出責任が厳格かつ詳細に管理されている。政府資金のシェアは45%であるが、それが90%だったときよりも責任の問われ方は厳しい。教育機関とのほぼすべての取引を受け持つ主要政府機関は教育労働省（DEEWR）である。
- すでにある大学は自己認証機関である。新しい教育機関の認証は州レベルの政府機関が扱っている。
- 国際教育は、学生募集や消費者保護についてはDEEWRの部局が、査証の問題については連邦移民省が管理している。移民省は学生の入国に厳しいアプローチをとるため、DEEWRの目的と対立することがある。

- 質保証は別の公的機関が管理している。この分野の規制は比較的軽い。国際市場で信頼を得るための国内システムの一環としてもともと設立されたオーストラリア大学質保証機構（AUQA）による5年間の監査では、自己規制の仕組みに主に重点が置かれ、実際の基準が詳しく調べられることはない。オフショアでの活動（2年前、AUQAの検討対象に加わった）はオンショアでの活動ほど厳格には管理されていない。これらの手順は、特に留学生市場における違法な民間業者や英語基準に関して、まだまだ不十分であると広く考えられている。
- 教育機関およびその学科・研究科は、教員から主に選ばれるフルタイムの幹部が統率する。CEO（学長／副学長）はふつう運営上のかなりの裁量権を持っているが、財務上の裁量権の大きさはさまざまである。
- 運営組織は全体的に規模が小さくなり、ビジネス界や財界出身者が増えるとともに、選任されたスタッフや学生代表の役割が小さくなる傾向がある。一般的に、運営組織は大学コミュニティによる指導体制から、管理的で裁量権のある外部による指導体制へ移行している。だが、教育機関によってかなりの差がある。
- 学科・研究科の管理は幹部クラスのリーダーが予算権限を通じて行う。学術プログラムに関する意思決定はたいてい学術組織が担っている（ただし、国際市場向けの一部プログラムはその権限を回避している）が、予算についてはそうではない。教育機関によっては、学術組織は運営上の役割をほとんど、または一切持っていない。多くの教育機関では（ただし全部ではない）、教員が内部昇進に関する決定で大きな役割を担っているが、採用についてはそれほどではない。長期的なトレンドとして、任用の決定は学問分野そのものの再生産よりも教育機関の戦略的優先事項に影響される。
- 組織運営における教員の役割の低下に伴って、終身ポスト、あるいは常勤のポストでさえも、これを持つ教員の割合は徐々に下がっている。今や教育指導の半分以上を非常勤教員が担っている。
- 一般的に、最も恵まれた立場の教員は、研究実績があり研究助成を受けている教員である。学問の自由を行使し、イニシアティブをとる余地は、教育プログラムよりも研究活動の場合のほうが大きい。
- 内部の資金配分は競争主導となる傾向があり、パフォーマンス尺度と部分的に（時には全面的に）リンクすることも多い。財務的に最も恵まれ、若いスタッフを任用できる学問分野は、(1) 政府以外からの収入を得ることに長けた分野（主に経営学）および(2) 競争的な研究資金を引きつけるのに長けた分野である。

3. 結論

3.1 意図した結果

オーストラリアの高等教育におけるNPM改革の結果は、まさにインセンティブおよび禁止システムの産物である（主に前者）。教育機関はより厳しく管理され、専門幹部による文化があらゆる層に

定着し、パフォーマンス重視の文化がほぼすべての教育機関、システム全般に行き渡っている。NPM による改革は透明性と説明責任の拡大をもたらしたほか、学科・研究科レベルと教育機関全体レベルの両方で起業家的文化を高め、教育機関が国際的な事案、研究プログラム、新しい管理技術の構築において戦略的な取り組みをする後押しとなった（国内学生教育で同じことをする余地は少ない）。また、あらゆる分野で効率性の促進要因を定着させた。効率性に関して言えば、そのマクロ的な促進要因は公的資金の不足が年々増加したことである。恐らく規制システムはこの単一メカニズムに依存しすぎている。

政策の有効性に関して言えば、公的資金およびこれに伴う説明責任は、プログラムミックスなど一定の目標と密接に適合している。しかし公共政策は、かつてほど野心的でないとはいえ、公平性の目標など広範な文化的変革に依存する分野で「誘因」を確保するのは難しい。フォーミュラや制度的仕組み、目標、インセンティブ、その他政治経済的なメカニズムを通じて行動を促すほうが容易である。国家的、国際的な公共財をつくるという高等教育の役割や潜在力に注目が集まらないようにする——政府はそのことに成功したのだと考えられる（多くの人はこれをマイナスの結果と見なすが、実は意図通りの結果である）。

政策および管理上、教育指導には今や明らかな注意が向けられているにもかかわらず、この20年間でティーチングの質が向上した形跡はない。教員に対する学生の比率が上昇しているのは生産性向上の表れとも解釈できるが、質の高いティーチングの物的条件が悪化したとも捉えられる。資金提供を後押しする要因のひとつとして研究成果が重視されるため、米国やカナダ、英国に比べて研究論文の数が大幅に増加している²⁶。他方、オーストラリアの論文の引用実績はまちまちであり、あまりステータスの高くない雑誌で発表される研究の割合が増しているようである²⁷。

大部分とは言わないまでも一部の教育機関で学術文化が弱体化したのは、改革推進者にとっては意図通りの結果であった。彼らは伝統的な学術文化を、より柔軟で敏感、戦略的なアプローチを定着させる障害になると考えたのである。だが、この傾向は学問的能力の低下に寄与した可能性がある。それは恐らく意図せぬ結果であろう。

3.2 意図せぬ結果

短期的な指標、そして当面の収益ニーズを重視する傾向が明らかに高まったことは、必ずしも最適の発展形態につながるとは限らない。他の点でも発展はバランスを欠いている。国際教育は爆発的に拡大したが、国内の教育参加は低調で、学生に対する生活支援レベルの低下（高等教育を私利的便益と考える思想に通じている）は学期中の勤労時間の著しい増加をもたらした。その結果、国内学生の学習からの離脱が進むことになったと思われる²⁸。経営学など留学生収入を生み出すことができる分野は現在、自然科学や人文科学よりも学問的にかなり強い立場にある。乏しい余剰資金はティーチングや研究よりも、競争力に直接はね返る非学術サービスや建物・施設などに手厚く配分

された。ティーチングや研究の分野では短期的効果が目に見えにくく、長期的コストの融通性が少ないからである。すべてとは言わないまでも一部の教育機関では、教員に対して職員の割合が大きく増加している²⁹。

オーストラリアの高等教育は留学生向けの学部教育では競争力があるが、グローバルな博士市場（有料ではない奨学金市場）においては卓越性があるとは言えない。また、オーストラリアの高等教育は幅広い優れた研究能力をそなえているが、代表的な研究大学はカナダやオランダなどに比べると見劣りがする。国内の教育能力が長期的に落ちているため、教育市場でのオーストラリアの地位が脅かされる可能性がある。

3.3 国際シンポジウムの事前質問事項

パネルでの質問に対する回答は以下の通り。

1. 他国に比べて、貴国の高等教育改革の特徴はどのようなものか？

徹底したNPMによる改革。注目すべきは、教育機関の行動や文化がいかに変化したかということ、またあらゆる教育機関で多くの行動が均一的であること。政策の成果を生み出すための助成金よりも資金削減への依存度が高い。専門家の判断よりも決まったやり方や競争圧力への依存度が高い。質的なインセンティブよりも量的なインセンティブ。有効な運営機能をそなえた、教育機関の強力な幹部層。大規模な商業市場。他の英語圏諸国やヨーロッパ諸国よりも目立つ学術文化の衰え。ただし一部の教育機関や学問分野では、オーストラリアの学術文化はなお根強い。

2. 教育および研究の効率性・有効性は現在の高等教育改革によって高まったと言えるか？

効率性は高まった。説明責任やNPM主導の行動変革にかかわる有効性は高まった。留学生向け学部教育市場にかかわる有効性は高まった。公共財や研究・教育の長期的能力にかかわる有効性は高まっていない。より豊かで多様な国際的関与を確立するうえでの有効性は高まっていない。

3. 高等教育改革は教育機関、管理者、教職員のなかに勝ち組と負け組み組をつくったと思うか？

効率性を基準にパフォーマンスを評価するための政策や資金供給策（例えば研究資金に関する政策）は、何もなかったところに新しい能力を打ち立てるための政策とは結果が同じではない。オーストラリアでは市場で弱い教育機関が苦戦している。彼らは新しい能力を構築するために公的資金に依存しており（例えば基礎研究）、公的資金、民間資金のいずれをめぐっても競争力があるとは言えない。幹部陣の活動の余地は広がったが、ほとんどの管理者の立場は弱まった。教員の学内での権限は予算権限を含めて弱くなり、教育プログラムの作成余地も概して少なくなっていると思われる。ただし、研究分野でイニシアティブをとる能力が弱まったかどうか、弱まったとすればどの程度かは明らかではない。

4. 貴国では最近、高等教育に対する公的資金が減っているか？

大幅に減っている。ここまでの記述を参照されたい。

5. もしそうなら、公的資金の減少と、教育機関のグローバルな競争力の必要性とのバランスをどうとっているか？ 公的資金の減少分を何で補っているのか？

これはとてもよい質問であり、オーストラリアの教育制度にとって危機的な問題を表してもいる。政府は恐らく、オーストラリアの教育機関は大きな輸出収益をあげることで、国内教育の強化と国境を越えた有効性の両方を手にしていると主張するであろう。この主張の問題点は、国際市場が公的に生み出されたキャパシティではなく公的資金の不足に基づいて成立しており、これが長期的な国内教育のキャパシティをむしろ減らしていることである。また、国際活動の中身は狭く偏っている。オーストラリアの高等教育は、輸出収益をあげることにひたすら集中する必要があるため、国際的な博士教育、長期的な研究の連携、学生の交流、国内生の海外への移動、中等後教育を通じた対外援助、世界共通の課題に関する共同研究などに十分目を向けることができない、との見方が多い。

6. 最近の金融危機が高等教育機関および高等教育制度に及ぼす影響はどうか？

まだ何とも言えない。国内生に対する需要は高まっている。恐らく収入の減少幅が縮小したからだと思う。寄附や投資による収益は落ちているが、これは総収入に占める割合が比較的少ない。留学生市場への影響は未知数。政府資金への影響も未知数。政府は長期的な回復を促すために教育・研究への投資を増やすかもしれないし、資金提供の増額を延期するかもしれない。

7. 高等教育に対する説明責任は教育機関レベル、制度レベルでどのように達成されているか？

上述を参照。財務および法律上のコンプライアンスに関する教育機関からDEEWRへの詳細報告（政府だけにとどまらないあらゆる財源からの収益を含む）。入学・卒業データの透明性、研究成果の透明性。政府自体が教育機関の説明責任を直接管理しているため、これ以上のシステムはムダになる。

8. 今後の高等教育改革の方向性をどのように予測するか？ どの分野でどのように改革がなされるか？

極端なNPMシステムはその「賞味期限」に達し、能力の減退という意味での犠牲、システム内の多様性の欠如、狭すぎる国際的使命といったことが次第に明らかになっていると筆者は感じる。このような限界に達していることを政府が気づいているかどうかは、それほど明らかではない。ブラッドリー・レポートを受けて資金救済が講じられる可能性もあれば、政府助成の物価スライド制が大きく修復される可能性もある。後者が実現すれば、極端な効率重視の圧力や、留学生を年々増やす必要性が減じるであろう。研究費の全面支援（これも可能ではあるが財政事情からすると考えにくい）も同様の効果があるが、一般的効果は少ないと思われる。もうひとつの可能性は、国際市場の悪化により教育機関の能力が大きく損なわれることである。そうした状況では、政府は公的資金

を増加させるために制度設計を改める可能性がある。

3.4 比較的文脈におけるオーストラリアでのNPM改革

アングロウェストミンスター的高等教育制度では例外なく、法律に基づく方向づけや管理システムから、資源に関連したメカニズムやインセンティブへの移行があった。この過程で、政府の政策範囲は狭まった。教育・研究の質や、かつては国家的であった幅広い政策結果（教育機関の公共財による貢献を含む）の責任は、徐々に各教育機関へ移されている。競争的な国際教育市場でアダム・スミスの言う「見えざる手」に委ねたのである。これによって政府は規制負担を軽減する一方、自らの選んだ資金提供法と説明責任規制を用いて統制を強化し、より精度の高い運営をすることができた。

英国やニュージーランドと同様、オーストラリアにおいても学生1人当たりの公的資金が減少し、民間資金への顕著な移行があったほか、教育輸出が重要な役割を果たし、質保証の国家システムは輸出産業のニーズに沿って進化している。英国と同様、高等教育を越えた地域社会との連携は米国ほど進んでいないが、プログラムの認証で専門家が役割を担い、地域社会の参画が高まっている。教育機関の内部では、予算管理、幹部層による運営、制度的管理が英国と同じように（いや恐らくは英国以上に）整備されている。金銭的インセンティブ、権限委譲、競争的配分、結果目標、パフォーマンス管理を利用する際の教育機関の管理は国家システムの管理に似ている。英国と比べてオーストラリアでは、グローバルな研究パフォーマンスや、主要教育機関での研究の質の維持や強化がそれほど重視されておらず、特に1987～90年のドーキンス改革の後に設立された新しい大学において、学術文化の存在感は学内幹部層のそれに比べて弱い（以下を参照）。英国やニュージーランドに比べると、中央政府は政策課題全般を広く支配しているわけではない。これはひとつには、オーストラリアが連邦制度をとっているからであり、また中央政府が高等教育の資金提供およびそれを通じて政策を支配してはいるものの、州政府がなお幅広い説明責任、裁量権ある監督、新しい民間教育機関の認証に関する役割を担っているからである。だがある点では、国家による運営は英国よりも直接的である。すなわちオーストラリアには、英国の高等教育財政カウンシルのように政府と教育機関の間の「バッファ」役を務める組織がないのである。

アジア太平洋地域ならびに一定の範囲の西ヨーロッパおよび中南米において、NPMやグローバルな収斂のそれぞれの相互的な影響は、英語圏諸国および新自由主義的な政策課題により同じように形づくられるその他の国々にとって、それぞれ異なる働きを及ぼしている。日本やドイツを例外として、アジア太平洋および西ヨーロッパの主要国は本格的な新自由主義的ポジションを避け、公共投資の手法を重視ないし拡大した。中国、シンガポール、韓国、台湾³⁰、北欧諸国が例として挙げられる。ドイツとフランスは高等教育への大型投資プログラムを新たに発表し、リスボン戦略はEU各国の目標としてGDP比3%の研究開発費を掲げている。今や大規模かつ急速に知識経済国家として変身を図りつつある中国の事例は、米国から何らかの反応を引き出すとともに、最終的には全国

的な公共投資の増加をもたらし、新自由主義を過去のものとして葬るかもしれない。だが、もしそうだとすると、何らかの形のNPMは残るであろう。NPMは効率性の目標を定着させるうえで有効な枠組みであることがわかっているが、あわせて新しい投資を規制する手段としても活用できそうだからである。

3.5 NPM改革が高等教育の自由に及ぼす影響

NPMは学術関係者の「行為主体的自由」（「アイデンティティ」と言ってもよい）にとってたいたいマイナスの含意を持つ。主な問題は知識構築のほか、目標の設定にある。例えば、教育機関への利害事項の押しつけ、知識の管理的な定義（成果尺度など）、研究への商業的関心、プログラムや優先順位の変更を促すために用いられる外部の事後評価など。他方、自律性が高い進取的な教育機関はこうした政策決定により自身の戦略的方向性を決めるよう奨励され（特に国際的に）、自己決定権を獲得できるという意味では、教育機関や幹部層の行為主体的自由は高まる可能性もある。NPM時代の大学のなかには、シンガポール国立大学のようにこれを首尾よく成し遂げたところもある。

NPMはセンの言う「コントロールとしての自由」（制約からの自由あるいは「消極的自由」）にとってもさほど軽蔑的なものではない。疑似市場においては、質保証の自己統制を通じて自律性が高まることがある。したがって商業市場は、独自の収入を得ることに由来する独立性の強化を教育機関や研究グループにもたらす可能性がある。他方、仕事内容に対するコントロールを失い、行為主体的自由が減るというトレードオフが生じる場合もあろう。さらに一方、外部監査や政府との契約など、コントロールの所在を教育機関から完全に奪うNPMの技法は、コントロールの自由を減じかねない。

NPMが「力としての自由」に及ぼす影響はマイナス面が大きい。行為主体的自由の場合ほど明確な傾向はなく、それはどの高等教育関係者について語るのかによって変わってくる。NPMシステム、特に競争市場に依存するシステムのひとつの特徴は、共通の枠組み内にいる主体者間で力としての自由に違いをつけることである。競争、市場、商業化、パフォーマンス主導の資金提供は勝者／敗者の資金配分を生み出し、そこでは勝者が敗者より多くの力としての自由を得ることになる。その影響は個人によって異なり、また研究分野や教育機関によってもある程度まで異なる。起業家的な教員は力としての自由を獲得するが、それは成功した場合に限られる。エリート大学の教員は学術文化を長く享受でき、その結果、行為主体的自由を拡大する。また、商業市場および学術的な疑似市場において資源に基づく戦略的なオプションを幅広く手にする可能性もあり、すると力としての自由も拡大することができる。

3.6 NPM改革が知識経済における高等教育の役割に及ぼす影響

研究活動に際して高等教育が持つ最も重要な経済的役割は、オープンソースの知識（OECDの言葉で借りれば「オープンサイエンス」）の生成と普及、そして研究要員のトレーニングである。OECD

はまた、高等教育機関は知的財産（IP）の開発という点で産業界の研究開発企業ほど能率的ではないので、それを市場に委ねるべきだと主張している。高等教育機関がIPによる利得を重視しすぎると、経済的イノベーションそのものの普及スピードが遅れかねない³¹。研究におけるNPMの一側面——製品フォーマットの利用、研究管理における「プロジェクト」——についてOECDが昨年述べた内容を確認しておこう。

高等教育機関でのプロジェクトベースの研究資金への移行は、研究およびイノベーションシステムの長期的発展との関連で検討すべき数多くの問題を投げかける。評価メカニズムやインセンティブ構造が定量化可能な目先の成果を重視する場合、競争的な資金配分は当座の短期的な研究を促進するであろう。その結果、研究者は短期間で実証可能な成果を生まない研究にはかわりたがらない可能性がある。また、プロジェクトベースの資金提供がまさに競争的であるからこそ、息の長い資金供給は保証されず、そのことが問題の多い分野で働く研究者の自律性を妨げる恐れがある。プロジェクトベースの資金提供が短期間であるとすれば、研究者はより頻繁に資金を確保するための準備に追われることになる。Atkinson（2007: p. 19）によれば、特に若い教員はプロジェクト企画書の作成に多くの時間を費やしすぎる。Liefner（2003）は、競争またはパフォーマンスに基づく資金提供が研究の種類や分野に影響することを見出した。なぜなら、リスクの大きい研究を避ける研究者がいるからである。同様にGeuna（2001: p. 623）は、短期的な研究やリスクの少ない研究は科学的な新規性を減じる可能性があると言う。さらにGeuna and Martin（2003: p. 296）は、安全な研究ばかりが報いられるため、研究全般が均質化されかねないと主張する。Morris and Rip（2006）は、着手する研究の種類については研究者のキャリアの段階を考慮すべきであると指摘する。彼らが提起する問いかけをいくつか挙げると——その研究者は次の求職を有利にするため、迅速な成果を必要とするか？ その研究者は3年ではなく5年間の助成金をもらうだけの経験があるか？（Morris and Rip, 2006: p. 256）こうした質問はプロジェクトベースの資金提供との関連でなされるものである³²。

これは大きな批判である。つまり、NPMシステムが自律性のある知的自由、創造性、イノベーションの能力、そしてとりわけ直観に反した予期せぬ知的躍進の可能性を制限しかねないという点で、研究におけるNPMの影響を再考するときだというのである。同じような警告がティーチングにも当てはまるが、こちらのほうがもっと的を射ている。ティーチングは知識を伴い、公共財を部分的に生み出すため、もしひとつの市場商品として扱われれば、その経済的・社会的価値の一部が失われるのである。

こうした結論は知識というものの性格に由来する。高等教育はその中心的な目的と手段が公共財という形をとり、その政策と管理に際してはそのことを必ず肝に銘じなければならないという意味で、ほかにはない産業である。これはアメリカの研究大学——世界有数の知識経済のなかでイノベーションを担うキープレーヤー——ではよく理解されている。しかし、従来のビジネスモデル、

製品フォーマット、利益という観点で高等教育や研究を考える政策においては、そのことは理解されていない。透明性や効率を求めること（それは疑う余地のない目標である）と、スピルオーバーや間接的効果のない取引可能な商品としてのみ高等教育を捉えることは別物である。私たちはその先へとさらに進む必要がある。もしグローバルな知識経済における高等教育の経済的・社会的貢献を最適化することが、政策および管理上のねらいであるとするならば――。

これらの主張は何よりも政府の生産性委員会によってなされたが³³、大蔵省ではまだ受け入れられていない。大蔵省は高等教育を、知識経済における能力の源というよりも、まずは輸出収益の源と見なしている。この見方を変えることがNPMを越えるためのカギである。

注

- 1 1990年代終わりまでのオーストラリアの改革についてはMarginson & Considine, 2000 に詳しい。
- 2 Sen, 1985; 1992. 詳細は Marginson, 2008a を参照。
- 3 Stiglitz, 1999.
- 4 OECD 2008a, 161-162.
- 5 Rose, 1999.
- 6 Boltanski & Chiapello, 2005.
- 7 Marginson, 1997.
- 8 World Bank, 2008. 購買力平価換算の1人当たり国民総所得は3万3,340ドル。
- 9 OECD, 2008b, p. 240.
- 10 DEEWR, 2009.
- 11 OECD, 2008b.
- 12 SJTUIHE, 2008.
- 13 Verbik & Lasanowski, 2007; Bashir, 2007.
- 14 DEEWR, 2009.
- 15 Murray, 1957; Martin, 1964.
- 16 Dawkins, 1987; 1988.
- 17 Marginson & Considine, 2000.
- 18 GDS, 2008.
- 19 Marginson, 2008b.
- 20 OECD, 2008b.
- 21 IIE, 2007.
- 22 OECD, 2008b.
- 23 Reserve Bank, 2008.
- 24 モナシュ大学（メルボルン）で社会学を研究する Bob Birrell による情報。
- 25 DEEWR, 2009.
- 26 NSB, 2008.
- 27 Butler, 2003.
- 28 James et al., 2007.
- 29 DEEWR, 2009.
- 30 NSB, 2008; Li et al., 2008.

- 31 OECD, 2008a, Chapter 7, 特に pp. 102-103. 研究や学問向けに自由なインターネットアクセスを認めるというハーバード大学文理学院の決定（2008 年）が極めて重要であった。詳細は Marginson; 2009; Peters, Marginson & Murphy, 2009 を参照。
- 32 OECD, 2008a, p. 176.
- 33 Productivity Commission, 2007, p. xxiii..

参考文献

- Bashir, S. (2007). *Trends in International Trade in Education: Implications and options for developing countries*. Education Working Paper Series, No. 6. Washington: World Bank.
- Boltanski, L. & Chiapello, E. (2005). *The New Spirit of Capitalism*. London: Verso
- Burke, G. (1988). How large are the cuts in operating grants per student? *Australian Universities Review*, 31 (2).
- Butler, L. (2003). Explaining Australia's increased share of ISI publications—the effects of a funding formula based on publication counts. *Research Policy*, 32, pp. 243-155.
- Dawkins, J. (1987). *Higher Education: A discussion paper*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Dawkins, J. (1988). *Higher Education: A policy statement*. Canberra: Australian Government Publishing Service.
- Department Of Education, Employment and Workplace Relations, DEEWR (2009). *Statistics Relating to Higher Education*, accessed on 20 January 2009 at:
http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/publications_resources/statistics/publications_higher_education_statistics_collections.htm
- Graduate Destinations Survey, GDS (2008). Australia. Data accessed 30 July 2008 at:
<http://www.graduatecareers.com.au/content/view/full/24>
- Institute for International Education, IIE (2007) Data on international education in the United States. Accessed 12 January 2007 at: <http://www.iie.org/>
- James, R., Bexley, E., Devlin, M. & Marginson, S. (2007). *Australian University Student Finances 2006: Final report of a national survey of students in public universities*. Report prepared for Universities Australia. Melbourne: Centre for the Study of Higher Education, University of Melbourne
- Li, Yao, Whalley, John, Zhang, Shunming and Zhao, Xiliang (2008). *The Higher Educational Transformation of China and its Global Implications*. NBER Working Paper No. 13849. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Marginson, S. (1997). *Markets in Education*. Sydney: Allen & Unwin.
- Marginson, S. (2008a). Academic creativity under New Public Management: Foundations for an investigation, *Educational Theory*, 58 (3), 269-287.
- Marginson, S. (2008b). The elite public universities in Australia, in D. Palfreyman and T. Tapper (eds.) *Structuring Mass Higher Education: The role of elite institutions*, Routledge, New York, pp. 237-255.
- Marginson, S. and Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martin, L., Chair of Committee (1964). *Tertiary Education in Australia, Volume 1*. Report of the Committee on the Future of Tertiary Education in Australia. Melbourne: Australian Universities Commission.
- Murray, K., Chair of Committee (1957). *Report of the Committee on Australian Universities*. Canberra: Australian Government Printer.

- National Science Board, NSB (2008). *Science and Engineering Indicators*, United States of America. Accessed on 8 March April 2008 at: <http://www.nsf.gov/statistics/seind04/>
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2008a). *Tertiary Education for the Knowledge Society: OECD Thematic Review of Tertiary Education, Volume 2*. Paris: OECD.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD (2008b). *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Peters, M., Marginson, S. & Murphy, P. (2009). *Creativity and the Global Knowledge Economy*. New York: Peter Lang.
- Productivity Commission (2007). *Public Support for Science and Innovation*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Reserve Bank of Australia (2008). Australia's exports of education services. *Reserve Bank Bulletin*, June.
- Rose, N. (1999) *Powers of Freedom: Reframing Political Thought* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sen, A. (1985). Well-being, agency and freedom: The Dewey Lectures 1984. *The Journal of Philosophy* 82 (4), 169–221.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shanghai Jiao Tong University Institute of Higher Education (2008). *Academic Ranking of World Universities*. Accessed 28 August 2008 at: <http://www.arwu.org/>
- Stiglitz, J. (1999). Knowledge as a global public good, in I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds.), *Global Public Goods: International cooperation in the 21st century*, pp. 308–325. Oxford University Press: New York.
- Verbik, L. & Lasanowski, V. (2007). *International Student Mobility: Patterns and trends*. London: Observatory on Borderless Higher Education (OBHE).
- World Bank (2008) *World Bank Data and Statistics*. Accessed 28 November 2008 at: <http://www.worldbank.org/data>