

国際シンポジウム

高等教育システムの 改革とその結果

報告書

はしがき

大学が、これまで教育と研究を通じて、社会の発展、国民の福祉向上に寄与・貢献してきたことは、広く社会で認められています。知識社会の到来とともに、今後も、大学が既存の役割を果たすとともに、さらに発展することが社会で期待されています。

しかし、多くの国々で、大学の教育・研究の持続的発展を支える公的支援の少なさが指摘されています。同時に、大学にはアカウンタビリティ（説明責任）が求められるようになりました。大学は、その使命を達成するために、少ない資源をより一層効率的・効果的に配分・使用する管理・経営が求められているのです。

そのため多くの国で、過去20年以上にわたって、政府の規制緩和、機関の自律性の強化、アカウンタビリティの向上、学長のリーダーシップ強化、ガバナンスの変革、ニューパブリックマネジメントの導入などの掛け声の下、様々な大学改革が実施されてきました。そして、ある改革は意図された成果を残し、他方、意図したのとは異なる結果がでた改革もあります。こうした経験の蓄積は貴重なものであり、いまや国際的に共有し、比較検討する時期に来ているといえます。

そこで、国立大学財務・経営センターでは、平成21年1月26日に、国際シンポジウム「高等教育システムの改革とその結果」を開催いたしました。オーストラリア、ポルトガル、アメリカ、中国、デンマーク、日本の高等教育研究者や大学管理者から、自国および自国を取り巻く広範な地域における、大学へのファンディングや資源配分、ガバナンス、業績管理、そうした改革の背景にある高等教育政策や政府の施策ツール、その他の重要な改革動向に関する報告が行われ、続いて行われたシンポジウムでは、会場からの質疑応答も交えて、議論をいっそう深めることができました。

このたび、本シンポジウムの内容を報告書を取りまとめ、高等教育に関連する皆様の参考に供することとしました。当センターでは今後とも国立大学等の財務及び経営に資する調査研究や情報提供を行って参りますので、宜しくお願い申し上げます。

平成21年3月

国立大学財務・経営センター
理事長 遠藤昭雄

国際シンポジウム『高等教育システムの改革とその結果』

高等教育研究者や大学関係者など多数ご出席をいただき、国際シンポジウム『高等教育システムの改革とその結果』を開催しました。諸外国の大学改革の現状を聴く貴重な機会となりました。



主催者挨拶
遠藤 昭雄
(国立大学財務・経営センター理事長)



日本の国立大学の改革
山本 清
(国立大学財務・経営センター研究部長)



日本の国立大学の改革
水田 健輔
(国立大学財務・経営センター准教授)



欧州の高等教育における最近の動向
アルベルト・アマラル
(ポルトガル / ポルト大学教授
兼 高等教育政策研究センター長)



中国の高等教育：その拡大と差別化
王 蓉
(中国 / 北京大学中国教育
財政科学研究所所長)



米国の高等教育における生産性の課題：
機会・負担・品質をバランスさせるために
デイビッド・ライト
(アメリカ合衆国 / テネシー州高等教育委員会
政策・計画・調査研究担当副ディレクター)



北欧諸国の高等教育に対するインパクト
エバンシア・シュミット
(デンマーク / オーフス大学デンマーク
科学技術研究政策研究センター准教授)



アジア太平洋諸国の高等教育システム改革
サイモン・マージンソン
(オーストラリア / メルボルン
大学高等教育研究センター教授)



パネルディスカッション

【司 会】



丸山 文裕
(国立大学財務・経営センター教授)



川嶋 太津夫
(神戸大学教授)

【ディスカッサント】



アルベルト・アマラル



王 蓉



デイビッド・ライト



エバンシア・シュミット



サイモン・マージンソン



水田 健輔



閉会挨拶

吉田 靖
(国立大学財務・経営センター理事)

目 次

講師略歴	1
主催者挨拶	3
遠藤昭雄(国立大学財務・経営センター理事長)	
趣旨説明	
山本清(国立大学財務・経営センター研究部長)	5
水田健輔(国立大学財務・経営センター准教授)	13
基調講演	17
欧州の高等教育における最近の動向	
アルベルト・アマラル(ポルトガル／ポルト大学教授 兼 高等教育政策研究センター長)	
パネリスト講演	
中国の高等教育:その拡大と差別化	25
王蓉(中国／北京大学中国教育財政科学研究所所長)	
米国の高等教育における生産性の課題:機会・負担・品質をバランスさせるために	29
デイビッド・ライト(アメリカ合衆国／テネシー州高等教育委員会政策・計画・調査研究担当副ディレクター)	
デンマーク及び北欧の高等教育改革	35
エバンシア・シュミット(デンマーク／オーフス大学デンマーク科学技術研究政策研究センター准教授)	
グローバルな視点から見た高等教育システム改革	41
サイモン・マージンソン(オーストラリア／メルボルン大学高等教育研究センター教授)	
パネルディスカッション	49
閉会挨拶	67
吉田靖(国立大学財務・経営センター理事)	
論文	
アルベルト・アマラル	69
サイモン・マージンソン	139
発表資料(発表順)	
山本 清	163
水田 健輔	174
アルベルト・アマラル	190
王 蓉	205
デイビッド・ライト	217
エバンシア・シュミット	233
サイモン・マージンソン	242

講 師 略 歷

アルベルト・アマラル (ポルトガル) Ph.D.

ポルト大学教授兼高等教育政策研究センター長

Alberto Amaral (Ph.D.)

Professor, University of Porto; Director, CIPES: Center for Research on Higher Education Policies, Portugal

ポルト大学工学部にて化学工学学士(1965年)、ケンブリッジ大学にて物理化学博士(1968年)を取得。1971年にポルト大学理学部化学科准教授、1979年に正教授となる。

1972年から76年、モザンビークのロレンソ・マルケス大学化学科にて化学教授、ポルト大学理学部長(1978~80年、1981~85年)、ポルト大学学長(1986~98年)を歴任。現在、ポルト大学理学部教授、1998年から高等教育政策研究センター所長を務める。

最近の著作には *Essays in Supportive Peer Review* (New York: Nova Science Publishers, 2008) (Airi Rovio-Johansson 氏、Maria Joao Rosa 氏、Don Westerheijden 氏との共著) などがある。

専門分野: 高等教育政策、物理化学

He received his degree in Chemical Engineering (1965) from the Faculty of Engineering, Universidade do Porto and his Ph.D. in Physical Chemistry (1968) from the University of Cambridge. He has become Associate Professor (1971) and Full Professor (1979) at the department of Chemistry, Faculty of Sciences, Universidade do Porto.

From 1972 to 1976, he served as professor of chemistry, Department of Chemistry, Universidade de Lourenço Marques in Mozambique. After serving as dean of the Faculty of Sciences, Universidade do Porto (1978-1980; 1981-1985), he was Rector of the Universidade do Porto (1986-1998). He is currently professor at the Faculty of Sciences, Universidade do Porto (since 1977) and Director of the Centre for Higher Education Policy Studies of the Portuguese Council of Rectors (since 1998).

His recent publications include *Essays in Supportive Peer Review* (New York: Nova Science Publishers, 2008), co-authored with Rovio-Johansson, A., Rosa, M.J. and Westerheijden, D.

Research Field: Higher Education Policy, Physical Chemistry

王 蓉(中国) Ph.D.

北京大学中国教育財政科学研究所所長

Rong Wang (Ph.D.)

Director, China Institute for Education Finance Research, Peking University, China

北京大学にて学士、修士を取得後、カリフォルニア大学バークレー校にて博士を取得。現在、北京大学中国教育財政科学研究所(CIEFR)所長兼准教授。中国教育財政研究会や中国教育経済学研究会にて要職を務める。

主な著作には *China Education and Human Development Report 2005-2006* (関維方教授との共編) などがある。

専門分野: 教育政策、教育財政

She received her B.S. and M.A. from Peking University and her Ph.D. from the University of California, Berkeley. She is currently Director and Associate Professor of the China Institute for Educational Finance Research (CIEFR), Peking University. She also holds important positions in China National Research Association for Education Financing and China National Research Association for the Economics of Education.

She has numerous books and articles, including *China Education and Human Development Report 2005-2006* (editor, with Professor Min Weifang).

Research Fields: Education Policies, Education Finance

デイビッド・ライト (アメリカ) M.S.

テネシー州高等教育委員会政策・計画・調査研究担当副ディレクター

David L. Wright (M.S.)

Associate Executive Director of Policy, Planning and Research, Tennessee Higher Education Commission, the United States

ハーディング大学にて企業経営学士(1983年)、フロリダ州立大学にて高等教育修士(1991年)を取得。タラハシー・コミュニティ・カレッジにてIR担当ディレクター(1996~99年)、Council for Education Policy, Research and Improvement (CEPRI)にて教育政策担当ディレクター(1999~2003年)、米国州高等教育管理者協会(SHEEO)にてシニア・リサーチ・アナリスト(2003~06年)を歴任。現在、フロリダ州立大学にて高等教育博士候補、2006年からテネシー州高等教育委員会にて政策・計画・調査研究担当副ディレクターを務める。

最近の著作には "Integrating tuition, financial aid, and state funding policies in Oklahoma." In C. Blanco and D. Michelau (Eds.), *Changing direction: Case studies from five states*. (Boulder, CO: Western Interstate Commission for Higher Education, 2008) (ポール・リンゲンフェルター氏との共著) などがある。

専門分野: 高等教育

He received his Bachelor's Degree in Business Administration from Harding University (1983) and his Master of Science Degree in Higher Education from Florida State University (1991).

From 1996 to 1999, he served as Institutional Research Director at Tallahassee Community College. After working as Educational Policy Director at Council for Education Policy, Research and Improvement (1999–2003), he was Senior Research Analyst at State Higher Education Executive Officers (2003–2006). He is currently a doctoral candidate in Higher Education at Florida State University and Associate Executive Director for Policy, Planning, and Research at Tennessee Higher Education Commission (since 2006).

His recent publications include "Integrating tuition, financial aid, and state funding policies in Oklahoma." In C. Blanco and D. Michelau (Eds.), *Changing direction: Case studies from five states*. (Boulder, CO: Western Interstate Commission for Higher Education, 2008), co-authored with Lingenfelter, P.

Research Field: Higher Education

エバンシア・シュミット (デンマーク) Ph.D.

オーフス大学デンマーク科学技術研究政策研究センター准教授

Evanthia Kalpazidou Schmidt (Ph.D., M.S.)

Associate Professor, The Danish Center for Studies in Research and Research Policy, University of Aarhus, Denmark

スウェーデンのウプサラ大学にて博士を取得。

現在、オーフス大学デンマーク科学技術研究政策研究センター准教授。

最近の著作には"Research Management and Policy: Incentives and Obstacles to a better Public – Private Interaction." *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, no. 6 (Emerald Group Publishing Limited, 2008): 623–636 などがある。

専門分野: 高等教育政策、欧州における研究技術開発政策・評価

She received her Ph.D. from Uppsala University, Sweden.

She is currently an Associate professor at the Danish Centre for Studies in Research and Research Policy, University of Aarhus, Denmark.

Her recent publications include "Research Management and Policy: Incentives and Obstacles to a better Public – Private Interaction." *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, no. 6 (Emerald Group Publishing Limited, 2008): 623–636.

Research Fields: Higher Education Policy, European RTD Evaluation and Policy

サイモン・マージンソン (オーストラリア) Ph.D.

メルボルン大学高等教育研究センター教授

Simon Marginson (Ph.D.)

Professor, Center for the Study of Higher Education, University of Melbourne, Australia

1996年、メルボルン大学にて博士を取得。

高等教育研究センターにて上級講師、准教授を歴任後(1993~98年)、モナシュ大学教育学部に移る。2000年教育学部にて Personal Professor の職位を得、1999年から2006年までモナシュ大学国際教育研究センター長。現在、2006年からメルボルン大学高等教育研究センター教授を務める。

著作には *Prospects of Higher Education: Globalization, market competition, public goods and the future of the university* (Rotterdam: Sense Publishers, 2007) などがある。

専門分野: 高等教育、国際比較教育

He completed his Ph.D. in the Faculty of Education at the University of Melbourne in 1996.

After working at the Centre for the Study of Higher Education as a Senior Lecturer and Associate Professor/Reader (1993–1998), he transferred to the Monash University Faculty of Education. At Monash he was appointed to a Personal Professorial Chair in Education in 2000 and was director of the Monash Centre for Research in International Education (1999–2006). He is currently a Professor of Higher Education in the Centre for the Study of Higher Education at the University of Melbourne (since 2006).

He has published numerous publications, including *Prospects of Higher Education: Globalization, market competition, public goods and the future of the university* (Rotterdam: Sense Publishers, 2007).

Research Fields: Higher Education, Comparative and International Education

主 催 者 挨 拶

遠藤 昭雄

国立大学財務・経営センター理事長

【遠藤】 皆さん、おはようございます。国際シンポジウム「高等教育システムの改革とその結果」の開催に当たりまして、一言ごあいさつを申し上げます。

大学は、これまで教育と研究を通じて、社会の発展、国民の福祉向上に多大な寄与・貢献を果たしてまいりましたが、今後ともその役割を果たすとともに、さらに発展するということが強く期待されております。

しかしながら、多くの国々で、政府は他の優先政策の実施、あるいは財政上の制約といったことから、大学の教育・研究の持続的発展を支えるに足る十分な公的支援というものが行われていないという指摘も一方でされております。

また、逼迫する財政状況の中で、大学は広く社会に対して説明責任を果たすということについても今日強く求められるようになってまいりました。このため、大学はその使命を明らかにして、財務・経営データを開示するとともに、その成果を自己点検や第三者評価を通して公表しなければなりませんし、さらに、限られた資源をより一層、効率的・効果的に配分・使用する管理や経営が、これ

また求められております。

これまで20年以上にわたりまして、世界の多くの国々ではいろいろな大学改革というものが実施されてきました。こうした大学改革の動向を国際的に共有し、比較検討することは大変時宜にかなったものだと考えております。

今回のシンポジウムでは、ポルトガルからアマラル先生、オーストラリアからマージンソン先生、デンマークからシュミット先生、中国から王先生、アメリカからライト先生の、5名の高等教育研究者、あるいは大学管理者をお招きいたしました。各先生から、それぞれの高等教育改革の動向をご報告いただいた上で、ご参加の皆様方とともに議論を深めていただければ幸いに思います。

最後になりますが、遠いところはお越しいただきました海外からのスピーカーの皆様から御礼を申し上げたいと思います。また、本シンポジウムが皆様方の理解を深め、その一助となることを期待いたしまして、簡単ですが、私のあいさつとさせていただきます。よろしく願いいたします。

趣 旨 說 明

山 本 清

国立大学財務・経営センター研究部長

【山本】 山本でございます。本来であれば、外国人の先生方からご報告いただくところがございますが、先ほど理事長の話にありましたとおり、このシンポジウムは、我が国の高等教育改革、とりわけ国立大学法人となって以降の改革について、諸外国の改革と照らし合わせながら、どの点が共通の課題であるか、どの点を諸外国の経験から学ぶべきかということ、後半のディスカッションで議論していただくための素材を、まず提供する必要がありますだろうということで、僭越ながら、日本側からご報告をさせていただきたいと思っております。

既に日本の多くの方はご案内のとおりですが、我が国の高等教育システムは、パブリックセクターとプライベートセクターから成り立っており、パブリックセクターは国立大学と公立大学から成り立っております。

しかしながら、日本の特色として、韓国ともかなり似ている点がありますが、学部学生の73%は私立大学で占められております。一見すると私立大学、プライベートセクターが非常に優先的な位置を占めているような感じを与えますが、大学院レベル、あるいは研究レベルにおいては、国立大学が非常に重要な機能を担っております。国立大学の改革は我が国の経済、社会の発展、あるいは国民の福祉の向上において非常に重要な役割を担っており、その改革をどのように行っていくのかというのは大きな課題であります。

ところが、我が国を取り巻く国内的環境というのは非常に厳しいものがあります。まず第1点として、いわゆる高等教育の参入になるような18歳人口が減少していることが挙げられます。さらに、大学と短大への高等教育に対する進学率は50%を超えているという一種の、これ以上大きく伸びることはなかなか困難な状況に既に達しているのではないかとあります。さらには、今金融危機、クレジットクライシスと言われておりますが、金融危機という問題より前に、我が国は既に世界の先進国の中で最大の債務国であり、GDPの170%程度を占めているということが高等教

育に対しても大幅な投資をなかなか生みにくくしているという国内的な状況があります。

いろいろな識者も指摘されていますが、日本は高等教育における国際化、とりわけ教育レベルにおいて遅れています。これは韓国も同様のようですが、最近のタイムズ・ハイヤー・エデュケーションにおいては、そうした記事等も載っているというのが国内的な環境です。

一方、国際的なトレンドなり、グローバルな関係といたしましては、これは次のセッションでアマラル先生もお話しになるかと思いますが、かなり大きなトレンドが来ております。1番目においては高等教育全体のシステムが拡大している。すなわち高等教育事情に対応して、高等教育のサプライも拡大しているということが挙げられます。

それに従い、高等教育のサービス機関がパブリックセクター以外の形態、あるいはパブリックセクターにおいても諸形態が生まれているということが、2番目です。

したがって、需要が大きくなるということできまると、従来のエリート型のかなり均質的な学生集団というのが多様化していくというのが3番目の問題です。

4番目におきましては、高等教育需要の拡大に対して、高等教育に対する財政支出が増えない。あるいは、増やすためには一定の説明責任を負うために、新しいファンディングの方式が生まれてこざるを得ないというものが、4番目の問題として出てきます。

そうした高等教育に対する需要の拡大となりますと、そのファンディングがパブリックマネーから成り立っていますから、それに対して議会ですとか、国民に対するアカウンタビリティの考慮、あるいはその徹底というのが出てまいりまして、その裏返しとして、当然評価という問題が出てきます。

そうした新しい外部環境に対応するものの一環として、インスティテューショナルなレベルにおいても、企業のコーポレートガバナンスに似たよ

うな新しいガバナンス形態というのが同時に生まれてきているということです。

さらには、国際的なネットワークが大学間に形成され、お互いに切磋琢磨したり、あるいは、資源の補完をしたり、範囲の経済を目指したり等々の試みがあります。

こうした国際的な潮流と国内的な環境がまさしく組み合わせたり、国立大学の法人化が生まれてきました。これは、既にご案内の方もおられるかと思いますが、2004年度に国立大学は国立大学法人に移行しました。従来は文部科学省の1つの文教施設としての機関でしたが、完全に政府、あるいは文部科学省から独立した法人格を持つ存在となりました。

この法人化の当初の目的は3点ございます。1点は、個性豊かで国際競争力のある大学をつくること。2点目は、政府だけでなく、国民、あるいは社会に対する説明責任を強化し、あるいは競争政策を国立大学セクターにおいて導入しようというものです。3点目は、明確なビジョンと責任を通じ、柔軟で戦略的な経営を達成していこうということです。

これも後半、アマラル先生からお話がありますが、こうした一種の成果主義ですとか、あるいはアカウントビリティの評価、フレキシビリティのあるマネジメントスタイルというのは、ニュー・パブリック・マネジメントと称されているような、大きな行政改革のうねりというものの側面も同時に有しております。実は国立大学の法人化というのは、大学改革、あるいは教育改革という側面と同時に、残念ながらといいましょうか、国際的なトレンドの中のNPMの改革という潮流とミックスした状態として、今まさしく我々の身に降りかかっております。

では法人化の枠組みはどうなっているか。簡単にご説明申し上げたいと思います。中期目標というのと、中期計画ということで、大きな各国立大学法人の制度の外枠を設定し、その範囲の中には自主的な経営行動、あるいは自律的な活動

を認めようと。別の言い方をすれば、目標による管理、マネジメント・バイ・オブジェクティブズと言われるようなものの延長線上にあります。

さらには、擬似的な競争状態をつくり、評価システム等を通じて、それが、中期目標というのは今6年間ですが、1つのサイクルを終えますと、次のタームにかかる場合に業績を評価して、それをファンディングに反映しようということがなされています。

こうした大きな枠組みを国際的な比較も通じ、何らかの枠組みで統一的にとらえようということで、次のスライドにありますような枠組みで考えてみるとどうなるかということです。これは、パフォーマンスレジュームという1つの考え方に基づくモデル形態です。従来は文部科学本省の1の機関としての国立大学という場合は、一種の縦の流れとしての関係といえますか、縦の階層的な関係として、中央省庁と国会、それと文部科学省からのコントロールを受けるという一種の垂直的な関係があり、その他、水平的な関係、あるいは下からのといえますか、ユーザー側のプレッシャーというのは少ない状態でした。

議会との関係というのは、国立大学のすべての予算が議会統制を受ける。すなわち予算の承認、あるいは決算の認定を受けるということでした。これが、法人化となるとどうということになるかといえますと、基本的に議会との関係におきましては、すべての歳入歳出についてコントロールを受けるということではなく、いわゆる政府からの国立大学法人に対する財政支援としての補助金、交付金、こうしたものに関するコントロールのみになり、議会側からいたしますと、国立大学法人の一部の活動の財源をコントロールするということになっています。

そうした意味では、垂直的な関係において非常に重要なポジションを占めるのは、コアな官庁であるとか、直接的な監督官庁である文部科学本省ということになりますが、先ほど申し上げましたように、成果主義で事後的なコントロールが強く

なるということにおきましては、事前の統制というよりも、事後的な評価、エバリュエーションを通じた機関の役割が非常に強くなっているということです。

同時に、アカウントビリティの向上のために外部監査を強化する。あるいは、顧客としての学生側のニーズをさらに取り込むということから、学生側からの関係も強化すると、こうしたモデルを本来は想定していたということであると思います。

ところが、もう一つの、理事長も話しましたアカウントビリティはどのような関係になっているかということからいきますと、事前のものは、この図はちょっと違っております、説明が欠けていたということですが、いわゆる統合が、内在的な統制か、外在的な統制かということで、横軸を考えております。縦軸は、活動に対する統制が非常に強いのか、弱いのかということで考えますと、こうした4つの一種の統制環境というのが生まれます。従前の管理運営ですとか、教育研究というのが、それぞれ左上、あるいは左下であったものが右のほうにシフトするということが大きな特色であると思われま。

国立大学に対するファンディングというのは、簡単に言いますと、時間の関係上省略いたしますが、諸外国と大きく違う点は、教育・研究、双方の基本的な活動に対して財政措置がされるということです。しかも、中期目標を超えた時点では明確な業績主義ファンディング的な要素が出てきますが、毎期の場合、基本的にはフォーミュラベースのものになっているということです。

一方、ガバナンス構造、これはコーポレートガバナンスとしてのガバナンス構造ですが、従前は、実は学長というのは、アカデミクスについてはリーダーシップをとれる状況でしたが、マネジメントやオペレーションについては、事務局長が、いわゆるアカウントティングオフィサーとしての最終的な責任を負っていました。政府に対するアカウントビリティというのは、学長は基本的には国

有財産の管理等を除きますと、なかったということにおいて、2つのラインがあったということです。

とりわけ業務運営については、右側のラインとして完結していたということが特色だと思います。それが新しく法人化になりますと、すべて学長がいわゆるアカデミクスの管理運営も一元的にやるということで、まさしくアドミニストレーションとアカデミクスワークのヘッド的な機能を学長が一手に引き受ける。これは非常に大きな権限を有すると同時に、後で水田准教授からも話があるかと思いますが、マネジメント能力、あるいはストラテジックな考え方というのが重要になってきます。

次のスライドは、具体的な話としては水田先生からありますので省略いたしますが、これもアマラル先生のお話に出てまいりますような大きな方向性としては、いわゆるインプットコントロールからアウトプットコントロール、あるいはより詳細なリーガリスティックなコントロールから、フレキシビリティなコントロール。しかし、その反面、アカウントビリティや成果主義というのは強調される点があります。

こうしたフレームワークに基づいてファンディングがなされた場合に、では、実際の国立大学法人の行動形態には、どのような対応形態があり得るかということモデル化して考えると、このスライドにあらわれたようなことになるかと思いません。

ここで書いている当初のモデルというのは、一種の予算制約だけを考えたモデルというのが既に今年のバージョンで出ていますが、実は国立大学法人を考える場合には、それ以外に業績の目標というのも当然あります。これは中期目標で業務目標を書いております。

さらには、非常に困った状況ですが、人件費のコントロールというのがかかっており、国の業績改革、すなわち対GDP比で170%の債務があるという現状から、国の機関では既になくなって

にもかかわらず、国に準じて、従前からいた職員については、人件費を毎年1%ぐらい削減しなさいという国の一種の方針がございます。それに従うということで、実は国立大学法人はこの3つの制約条件を満たしつつ、教育・研究の効用の最大化を図るというモデルが考えられます。

こうしたモデルの途中の詳しい分析を省略いたしますと、ここに掲げるような4つの仮説が出てきます。第1点、これは業績の制約条件から出てまいりますし、2番目は予算制約や、そうしたもののから出てまいります。いずれにいたしましても、こうした仮説が理論モデルから出てまいります。これについて、実際どのような状況であるかということを見ることが後半の話になります。

その前に、では、実際のガバナンス構造というのは、当初考えたものほどのような現状になっているかということをもとめましたのが、今のこのスライドです。確かに国立大学法人法というのが定まっておりますから、議会の直接的なコントロールというのは、補助金分だけになっている点においては、そのとおりですが、これは私の個人的な感想ですが、現状においては、いわゆる消費者的な発想としての学生が大学側の供給者に対して、消費者としていろいろなアクティブな行動をとるような、そうしたマーケットメカニズムというのはまだそれほど機能していない。あるいは、監査としてアカウンタビリティが非常に高まるような状況にはまだなっていない。

よって、今のところは残念ながら、垂直的な関係がマルチプルな関係になったという状況であろうかと思えます。これがいろいろな問題を引き起こします。

説明責任への影響ということは、確かに従来の教育・研究については大学のオートノミーであり、先ほど申し上げましたようにアカウンティングオフィサーとしての国の財政会計法理に対する説明責任というのは非常に強かったのですが、これが法人化となりますと、教育・研究についての中期目標、中期計画に沿った毎年の年次計画、あるいは

はその業務報告、それについての評価委員会のチェックということが入りますので、今国立大学法人は教育・研究についてもアカウンタビリティが明示的になっているという点は、非常に大きな点です。そして、それが学長に非常に集権的になっているということが大きなポイントであろうかと思えます。

次以降のスライドは水田先生のもので重複しますので、簡単に申し上げます。一言で言えば、より集権的な経営行動なり資源配分になっているというのが、このスライドです。

次は、学長が自由に使える金が増え、その反面、基盤的なお金が減っているということが言えるかと思えます。

これは財務データによる分析ですが、それぞれごらんいただきますと、この2004年から2007年の実績を比較いたしますと、確かに教育経費、あるいは研究経費は伸びていると言えます。そうした意味においては、財務面からいきますと国立大学法人は教育・研究の、少なくともインプット、あるいは資源の投入、消費という面においては成功しているような感じを与えますが、これを大学特異性に見るとやや異なった観点が出てきます。

すなわち、教育経費と研究経費に占める教育経費のウエートが高い。教育の比重が非常に強い大学グループというのが右の3つのグループですが、そのものは、研究経費の増分に対してもより多くの教育経費の増分になっているということですから、そうした意味においては、教育中心な大学がより教育指向になっていたという1つのセグメンテーションが強化されたということが、この図から言えます。

一方、次のスライドは、いわゆる人件費ベースでどのような構造になっているかということです。これは非常に大きな問題をはらんでおります。1つの旧帝大と申しておりますO Iとなっているグループ、これは、従前は旧帝国大学と言われていた非常に有力な大学グループを称していますが、このものは教育職員、あるいは事務職員とも増え

ていますが、その他は何らかの格好で教育・研究職員、あるいは管理職員とも減っているグループが大半です。

増えているグループというのは、医科系と、医学部を有する総合大学グループで、左上にあります。増えているのは、実は看護師さんの関係で増えているということで、事実上はかなりアカデミックスタッフが減っている状況です。

確かに金額レベル、いわゆる人件費以外の分については、教育・研究は法人化以降かなり増えています。肝心のそれを担う人材については、いわゆる旧帝国大学グループを除きますと減っているということです。したがって、人的生産性が非常に向上されるとか、あるいは非常にイノベーションが起こらない限り、こうした状態が継続すれば、おのずと教育・研究の衰退につながるという大きな問題が既に出てきたと言えるかと思えます。

それをまとめましたのが、このスライドです。では、こうした教育・研究経費が国の財源で、毎年1%なり削減になっているにもかかわらず、どうして教育・研究経費がすべての大学グループについて増えているのかという、1つのわからない根源ですが、これは、1つは、人件費を想定以上に削減しているという点もあります。同時に、下のこのグラフでわかりますように、実は当初想定しておりました予算ベース、計画ベースの人件費よりも、さらに毎年度、決算ベースの人件費が、このMEとなっておりますグループ、つまり医科大を除きますと、すべて予定した人件費を下回るような状況になっている。

すなわち、毎年度の人件費の削減と同時に、予算に対しても決算が人件費を削減して、その財源をもとにして、いわゆる教育・研究に充当しているというからくりがこれでおわかりいただけるかと思えます。こうした状況がいつまで続くかということが大きな問題であろうかと思えます。

ところが、もう一つの一歩の大きな問題、すなわち業績主義的な要素を実は国立大学法人は入れています。その1つの準備的な作業が今年度、進

行中で、間もなくパブリッシュされますが、教育・研究の業績についても現在、その作業が最終段階となっており、教育・研究の成果、クオリティー、あるいはリザルト、それと管理運営についてのパフォーマンスを総合評価して、次のタームの6年間の交付金、財源措置に反映するということがうたわれています。

それを具体的にどうするかというのはまだ明確にはなっていません。しかし、これは財務省、政府に対して文部科学省が約束していますから、この反映状況がどうなるのかということについて、ここにご出席の皆様方も非常に大きな関心があります。こうしたことについては、後ほどのパネルディスカッションで、ぜひ先行されているようなパフォーマンス・ベース・ファンディングについてのご経験に沿ったプレゼンテーション、あるいはディスカッションがなされることを期待しております。

基本的に、先ほどのモデル等から言えますことは、実はパフォーマンスベースのファンディングの競争といいましても、スタートベースが違うとか、もともと持っている資源の量が違うということからいい、要するに経路依存性と申しますか、パス・ディペンデンスーという概念がありますが、これによって大きくパフォーマンス自身が規定されると言えます。

そうしますと、単純に実績が高いところに高いファンディングをすることが、果たしていいのかという問題があると思えます。それをまとめたのが、コンクルージョンに書いてあります。このコンクルージョンに書いてありますように、国立大学に対する説明責任の向上というのは、確かに教育・研究についても評価をする、あるいは国立大学法人が年次報告することにより、国民にとっても明らかになっているという点においては、1つ、成功だと言ってもいいかと思えます。

あるいは、トップマネジメントとしての学長が、いわゆる経営的なマネジメントの要素と、アカデミックな要素、2つがバインディングされて、同

じプレジデントが一手に管理するという点においては、非常にリーダーシップをとった体制ができてきたということでも、モデルとしての初期の機能が発揮されているという言い方はできるかと思えます。

さらには、量的な観点からも、教育・研究経費に投入されている金額というのは、先ほどのスライドでお見せしましたように増えておりますし、同時に、制度の行政改革に対する支援としての人件費もコンスタントに削減しているということで、現状ではすべてうまくいっているような状況にあります。

しかしながら、先ほど来からたびたび申し上げておりますとおり、説明責任の強化をするためには、アニュアルレポートの作成、評価に対する準備が必要です。それがどのような人によって支えられているかといいますと、多くは常勤のアカデミックスタッフ、あるいは管理職員、事務職員によってですが、この人数がかなり大きく削減されています。

ということは、こうした方の本来的なアカデミックな業務ですとか、本来のストラテジックなマネジメントをする時間が大きく割かれているという状況になっています。したがって、現状では大きな問題がありませんが、今後どうなるのかは全くの不透明です。

とりわけ、この5番目あたりに書いている点ですが、実はパフォーマンス・ベースド・ファンディングの一番難しいところは、例えば現在の国立大学法人の実績評価の教育・研究実績というのは、例えば最低資本インデックスですとか、論文の数などを元に行っておりますが、ほんとうにこの2004年度からの数年間の活動によるものかどうかと考えてみますと、確かにパブリッシュされたのは2004年度以降かもしれませんが、その活動の起点といいますか、本来活動したのは、教育・研究を行ったのはそれ以前です。

第1期中期目標期間の成果の原因となっている活動は、それ以前のものであるということにな

ります。こうした教育・研究、とりわけ大学の活動の特性というものを、どのようにして反映すべきかというのも、また後ほどご議論していただきたいと思う点です。日本では、私はそういう意味において、パス・ディペンデンシーの問題と、このタイムラグの問題の点から、やや慎重にすべきではないかと、個人的には思っています。

そうした点で、将来の課題として何点か提示をしたいと思えます。日本では、中央教育審議会というところで大学改革についての議論をしていますが、中央教育審議会は、残念ながら、国家の財政については、あまり直接踏み込んだことは機能的には難しい状況にあります。高等教育の将来をどうするかということにおいては、当然資源の問題と無関係ではられません。

そうしたことにおきましては、国家戦略としての高等教育の位置づけをどうするかということが、どこかで議論されなければいけません。これについては、やや日本で少し劣る点がございました。これにつきましても、諸外国はどのような取り組みをされているのかということについて、ご教示いただきたいと思います。

2番目、これはアマラル先生からも問題提起がありますが、NPM的な改革の場合において、確かにマネジメントにおいてフレキシビリティを与えることによって効率性を高める、あるいは成果を高めるということは非常に素晴らしいことですが、同時に、それにはいろいろな説明責任の強化が伴います。1つの両立しない、あるいは、かなりコンフリクトな問題を抱えています。

そうすると、いかにして評価も含めた成果コントロール、政府による成果コントロール、あるいは成果コントロールに対応するためのインスティテューショナルなレベルにおける作業の負担を軽減しつつ、説明責任、透明性を図り、なおかつ大学セクター全体の業績を図るか。こうしたバウンディングというのは、制度設計上どうすればいいかということについて、これは経験的に徐々にやらしていくほかないであろうというのが、多分高

等教育研究者の多くの答えになるかと思えます。私はもう少し経済モデルとか、ほかのモデルを含めたモデル分析を行わないと、なかなか対外野に対しては説得的な論理展開ができないのではないかと考えておりますので、これについてもまたご助言等を賜りたいと思えます。

さらには、一番我が国の大きな問題は、大きな借金を抱えている問題で、果たして財政的な意味合いの持続可能性が国立大学法人にて果たせるかということが、今非常に大きな、深刻な課題として出てきております。すなわち政府からの財源投入が減った場合、では、外からのファンディングを増やせばいいのではないかという議論は非常に多いですが、外からのファンディングというのは、実は日本の場合、ほとんどプロジェクトベースのファンディングですので、プロジェクトにばかり使うことができない。

すなわち、基礎的な、基盤的な教育・研究に対しては使えません。そうすると、そのように自由に使える金というのは寄附金ですとか、自己収入を増やすということになりますが、残念ながら、日本では寄附金はそれほど多いウエートではない。

むしろ寄附金が多いのはアメリカだけではないのかという議論も多く、寄附金のウエートがそれほど高くないヨーロッパ等、あるいはオーストラリアもそうかもしれませんが、そうしたご経験もぜひ教えていただけて、日本の改革の参考にさせていただきたいと思えます。

最後は、財源措置への反映方策と大学特性への考慮ということが書いてあります。これは、パス・ディペンデンシーの問題もありますが、国立大学、現在 86 大学法人ありますが、これに対して、単純なフォーミュラをつくり、フォーミュラに何か掛けるような感じで業績の評価のウエートを掛ける、そのような方式が果たしていいのかということにつきましても、豊富な実証研究、あるいは比較研究をなさっておられる諸先生方からぜひ教えていただきたいと思っております。

私からは、国立大学法人の全体的なシステムの問題、そして、現状の中間的、個人的なレビューと、午後の討議に向けたお願いということで、報告を終わりにして、水田先生に引き継ぎたいと思えます。どうもありがとうございました。

水 田 健 輔

国立大学財務・経営センター准教授

【水田】 国立大学財務・経営センターの水田でございます。

私からは、最近の国立大学の改革につきまして、個別の機関レベルのお話をさせていただきたいと思っております。最初におわびを申し上げなければならないのは、今回参加者としてお見えになられている方は、国立大学の関係者、高等教育の研究者の方々で、本日私からお話を差し上げる内容についてはよくご存じのことかと思っております。ただ、パネルディスカッションでの議論をより有益なものにするために、今回、海外からお越しいただいた先生方に機関レベルの現状をなるべくお伝えしたいと思っております。この時間を使わせていただきたいと思っております。よって、よくご存じのことが出てくるかと思っておりますが、ご了承いただきたいと思っております。

本日話させていただく内容はこのとおりになっております。法人化で一体何が変わったのかということですが、先ほど山本部長から説明がありましたとおり、事前の統制から事後の評価へと変わりましたので、大学、個別機関に対してさまざまな裁量が与えられております。具体的には学長の権限が強化され、職員の任命権等も学長が持つという形で、以前から変わっております。また、経営に対して外部の有識者が参加してくるという変化も起こっております。

それから、中期目標期間6年間を置いて目標の達成を大学が約束し、それに対して中央政府から資源をもらうという形の目標管理システムが導入されているというのは、先ほど紹介があったとおりでございます。それに加え、資金が配分される際、ラインアイテムではなく、ブロック補助金となり、大学の中で使い道を自由にできるということになりました。ですので、目標を定めてそれに向かって努力しますが、目標を達成するためのお金の使い方については、機関で自由に裁量を持つて行うことができるようになりました。

また、中期目標期間の間であれば、予算の余りの分についても繰り越すことができるようになります。

ました。具体的なガバナンス系の構造については、先ほど山本教授がお示したものとほぼ同じものを映しております。

では、機関の持つ裁量と今回の法人化の背景について少しお話しさせていただきたいと思っております。法人法、実は法人化というのは法律に基づいて実施されたものです。法人化の目的というのは、一応教育・研究に関する国のニーズに国立大学がこたえていく、そして、その水準を高めていくということですので。

ただ、この中で私が特に注目したいと思っておりますのは、均衡ある発展ということが言われております。いろいろと解釈できる言葉ですが、これについて少し後で議論をさせていただきたいと思っております。

背景としましては、先ほど山本教授の話にありましたとおり、政府の債務残高が大きく、財政改革の圧力が強かったということです。よって、もちろん教育・研究改革ではありますが、行政改革、あるいは財政改革という意味合いのコンテクストもあったということを一応ご承知おきいただきたいと思っております。その中で、事前の統制から事後の評価へとということがうたわれました。

具体的に大学が受け取っている財源についてですが、こうした制度の変更の中で全く競争がなく配られるオペレーティンググラントというのは、毎年減っていると。逆に、主に研究資金ですが、競争的に配分されている資金はどんどん伸びているということが、このグラフでおわかりいただけると思っております。よって、さらに競争的な環境に国立大学は置かれているのです。

では、こうした環境に置かれた国立大学が実際に何を努力されているかにつきまして、私どものセンターの経営支援課というところが業務実績報告書からまとめた資料がありましたので、そこから抽出させていただきました。

具体的には、教育・研究、あるいは社会貢献に関しては、ほかの取り組みも行われていますが、管理運営を通して教育・研究、社会貢献にどのよ

うな改善を求めていくかという点でご努力されている取り組みを抽出させていただきました。具体的には、この中で特に注目していただきたいのは2番目です。教員の教育評価システムを導入しているところはかなり多くなっており、つまり、法人自体が評価されるとともに、内部でも競争的な環境が広まっており、教員も評価されているということをご紹介しておきたいと思えます。

また、研究につきましてはどのようなことが行われているかということですが、これにつきましても、1番目をごらんいただければと思いますが、評価システムを導入しているところが数多くございます。そして、教育と同様にファカルティの給与や手当に反映していく。あるいは、こうした教員に対する研究資金の配分に評価の結果を反映していくということをはじめた国立大学が多くなっております。

具体的には、先ほど競争的資金が大変伸びているというグラフをお見せしましたが、外部資金の獲得額というのが大変重要な評価ポイントになっており、逆に、外部資金を取ろうとしなかった教員に対しては次の年の研究資金を減らすとか、そうしたペナルティーを科しているケースもあります。

次が社会貢献に関するものですが、具体的には、地方政府、あるいは民間企業との連携を進め、また、公開講座を増やしたりということが行われています。それで、最も注目すべきはやはり内部管理でして、先ほど来、山本教授も申し上げておりますとおり、財政的なプレッシャーが大変大きいので、内部管理に関する改革がかなりドラスチックに進められております。

具体的には、政府目標に準じて人件費を削減しなければならず、ここに書いてありますとおり、5年間で5%という目標が掲げられておりますので、退職者を補充しない、あるいは、職員の定数を削減したり。部局に対して、どのクラスの教員を何人雇うかということは権限移譲し、人件費の総枠だけを決めておくという形をとっているケー

スもあります。また、アウトソーシングの推進、経費節減のために契約を長期化して単価を下げるということも行われております。

さらに、収入も増やそうとしており、寄附金の収入拡大などもかなり努力をされていますが、先ほどの話にもありましたとおり、日本の文化の中では寄附金を内部的な管理に使うための恒常的な資金として集めるのは、まだなかなか難しいところでは。

次が内部管理の改善策ですが、職員の人事管理システム、やはり人事評価のシステムを入れているところが多くあり、ここでわかりますとおり、教員あるいは管理の職員に対する評価というものが大々的に導入されていることがわかると思えます。

この中でもう一つ注目していただきたいのは4番目でございます。ブロック補助金になりましたので、内部でどのように使うかということに裁量が増えられることとなります。よって、重点的に将来のために予算をとりおくというか、予算を別枠でとっておき、学長の考えによって将来的な目標のために使うことが可能となりました。よって、そうした点でより戦略的な予算の使い方ができるようになってきました。

結局、個別の大学は裁量を生かしてかなりご努力されていることはわかりますが、この最後に書かせていただきましたとおり、財政改革のもとで大学間の格差のようなものが出てきているということです。

具体的にはどういうことかということですが、アンケート調査の結果をご紹介したいと思います。84の大学からご回答いただいたものですが、学長あるいは財務担当の理事からご回答いただいたものです。ここで1つ申し上げておきたいのが、先ほど山本教授が申し上げました教育経費、研究経費というものですが、海外でこうした発表を行いますと、人件費が含まれていないことが大変奇異に映るようです。定義として、この教育経費、研究経費というのは人件費を含まないものですので、

きょうおいでいただいている海外の先生方につきましては、ご注意をいただければと思います。

まず、意思決定のスピードが法人化後に早くなったかということですが、大多数の学長が大変早くなったとおっしゃっています。また、内部管理の効率性につきましても、すべての大学のタイプで学長の方々は効率性が高まったと評価なさっています。

では、コアの活動である教育・研究に関する経費はどうなっているのかということですが、先ほどパス・ディペンデンシーと言っていました、旧来からかなり財源も豊富で、累積のあった大学、旧帝大や大学院大学についてはほとんど変わらない。ただ、そのほかの総合大学の類型、タイプについては、教育経費はかなり落ちていると考えられています。よって、ここで大学間で法人化後の資源の状況について、かなり違った受け取り方がされているということをご確認いただけたと思います。

次に、研究経費についてです。これは、教育経費とほぼ同じことが言えます。やはり旧帝大、大学院大学ではほとんど変わらない。しかし、ほかの総合大学については、特に地方の総合国立大学ではかなり減っていると考えられています。

これは満足度についてですが、実はこれが大変おもしろいところで、先ほど旧帝大はあまり変わらないと言いましたが、教育費について大変強い不満感を持っている。つまり、今までにもらってきたレベルでは満足できないというご回答になっています。

また、研究費につきましても、やはり旧帝国大学はかなり強い不満を持っているということ、この回答は示しております。つまり、法人化前から、教育経費、研究経費はあまり変わりませんが、法人化後の活動のレベル、あるいはこれからの戦略性を考えると、資源は不足していると、研究力の強い大学、教育力の強い大学は考えているということです。

これは管理的経費と教育・研究経費でどちらを

優先しているかということですが、やはり旧帝国大学や大学院大学というのは教育・研究の経費を重視していると。こちらは教育経費と研究経費、どちらを重視しているかということですが、研究経費を重視しているのは、やはり先ほどから申し上げている研究力の強い大学となっていて、ほかの大学の意見については、将来的にも教育に重点を置きたいと。資源配分については教育費に重点を置きたいというように、方向性としては示されています。

結局学長の皆さんの観点から見ると、法人化というのは効率的な内部管理をもたらしたと。財政改革の目標を達成するために努力をされていますが、その一方で、公的な資金が研究競争力に基づいて配分されていますので、ここに二極化と書いていますが、多様化と呼んでもいいのかもしれませんが、格差と呼んでもいいかもしれませんが、そうしたものが進行しているということです。

お時間の関係がありますので、次のレポートについては省略させていただきたいと思います。3つの大学類型について内部の予算システムを比較したものです。具体的には、研究力の強いところほど将来的な目的のために使う戦略的な資金を多くとりおくことができると。あるいは、研究者に対するインセンティブとして、外部から研究資金をとってきた際、オーバーヘッドの一定部分を研究者に返すシステム、日本ではインセンティブシステムとしてよくとられています。実は研究力の弱いところほど返す割合が多く、研究力の強いところは返す割合が少ないということが起きているというのが、今映しているスライドでございます。

つまり、基盤的な、競争的な資金ではない部分では、足りない部分をオーバーヘッドを返すことによって補うことが、外部資金をなかなか取れないところに行っているということが、3つの例です。ですので普遍的に言うことはできないかもしれませんが、一応見られたということです。

結論ですが、今のところ効率的な組織運営とい

う意味では、学長の方々の意識としても、かなり成功していると言うことができるかもしれませんが、この国立大学の法人化というのは、組織運営を効率化することだけが目的ではないことは、もうご承知おきのとおりです。教育・研究力をどのように高め、法人法に定められている教育・研究の水準をどう高めて国のニーズにこたえていくかということを行わなければいけません、今行われているのはかなり選択と集中が進められていると。具体的には、研究力の強いところがどんどん資金を獲得しているという状況があります。

この中で、先ほど一番初めに申し上げた均衡ある発展というのをどう解釈するのかということが問題になってくると思います。具体的には、国立大学の中で役割分担が必要なのか、ある国立大学はこの部分の役割を果たして、研究については、

やはり研究力の強いところだけが資金を重点的に配分されて進めるのがいいのか、それとも、均衡ある発展と言っているのは、ボトムアップ的に全体の底上げをするということなのか、そのあたりのことをはっきりさせなければならない時期に来ていると思います。

よって、本日海外からいらしている先生方から、一国の中で高等教育機関のすみ分け、役割分担、そうしたものは、上からトップダウン的に、あなたはこういう機関だから、こういうふうによりなさいと言っていくものか、それとも、自然と分化していくものなのか、そうしたことをお聞きして、今後の方向性についてお知恵を拝借できればと思っています。

少し超過いたしました、以上でございます。ありがとうございました。

基 調 講 演

「欧州の高等教育における最近の動向」

アルベルト・アマラル

ポルトガル / ポルト大学教授 兼 高等教育政策研究センター長

【アマラル】 本日はお招きいただきまして、どうもありがとうございます。国立大学財務・経営センターの皆様へ感謝いたします。来ることができて大変うれしく思います。

残念ながら、お招きいただきましてプログラムを拝見したところ、当初は時間が違っておりまして、中身を変えなければなりません。理論的な部分は省きまして、もう少し欧州の制度の中身の話をしたいと思います。なるべくゆっくり、焦点だけ絞って話をします。

欧州で興味深いことがあり、ここ数年間、幾つかの改革が行われております。あらゆる改革は同じ傾向を見せています。当然、各地方、地域の違いは細かいところではありますが、改革の傾向は各国で共通しています。日本の傾向と比較してみたいと思います。

まず、経済のグローバル化の影響が強くなってあります。経済政策の影響が教育の分野に強くなっています。イデオロギー、価値観が変わっている影響もあり、その結果、高等教育機関と国家、社会との関係も変わりつつあります。

また、公共政策を決定する際に市場メカニズムの役割が重視されています。職業教育が重視されています。職に役に立つのかどうか、企業が使いやすいかどうか強調されています。ボローニャ・プロセスが導入されていますので、雇用可能性、学生が企業への就職に役に立つのかということが重視されています。

教育界はプロレタリアート化しており、ガバナンスはより効率、効果性、経済を重視しています。マーガレット・サッチャーの時代に導入されたアイデアです。トップに権限を集中させており、従来の合議、同僚間で話し合うメカニズムは失われています。外部の利害関係者の役割が大きくなっています。ファンディングの方式も変わり、品質評価の方法も変わっています。

このような大きな変化が起こっていますが、時間が限られていますので、何枚か飛ばしていきたいと思います。これから、大きくどのような変化

が起こったか、欧州の高等教育機関の改革の話をいたします。

大きな傾向ですが、基本的な考えは、より教育機関を強化することです。それは合併再編による強化です。数を減らしながらそれぞれの機関を大きく強化することです。最近欧州各国で動きがあり、研究大学の数は抑えておく。その数少ない研究大学は世界レベルにし、競争力を強化し、既存の機関の強みを連動させる、数を絞るということです。

連動、連合にもさまざまな形態がありますが、左から始まります、例えば契約を締結する、これが最も弱いつながりです。一方で、純粋に合併をしてしまうという、一番右側、これが一番深い関係です。

各国を見てみますと、まずデンマークです。デンマークはトップダウンで合併再編が行われた好例です。そもそも政府が決定し、2007年1月1日をもって発効させる合併を決めました。政府系の研究機関13並びに12の大学が、たった3つの研究機関と8の大学に絞り込まれました。再編統合です。そして、昨年、2008年1月1日をもち、22の高等教育センターが8の地域大学、カレッジにまとめられました。コペンハーゲン大学、オーフス大学、デンマーク工科大学が新しいエリート機関の中心となることになりました。このように数を絞り、その1つ1つの機関を強化する動きがあります。

ノルウェーでは、トロムソ大学が最も若く規模が小さい大学ですが、トロムソ・カレッジと合併をします。当然カレッジのほうが小さく、ユニバーシティーのほうが大きいので、研究能力も、教育能力も大学として高まるのが期待されています。

フィンランドでも興味深い動きがあります。異なる複数のプロセスが同時に現在進行中です。トゥルク大学と、トゥルク経済・経営大学がコンソーシアムをつくることになり、いずれは完全で、純粋な合併となる可能性があります。クオピオ大

学、ヨエンスー大学がフェデレーション、連合をつくりつつあり、それぞれの強みを補完しようとしています。ヘルシンキ工科大学、ヘルシンキ経済経営学院、美術デザイン大学が、新しいテクノロジー、経済、デザインの学校をつくり、世界レベルの大学になろうとしています。

つまり、新しい機関は民法のもとでの最大になることが想定されており、当初は7億ユーロが基金として立ち上げられることが想定されています。フィンランドでは複数のプロセスが進行していますが、いずれの例を見ましても、再編統合、数を絞りながら新しい大きな組織をつくることが進んでいます。

オランダです。3つの工科大学がデルフト、アイントホーフェン、エンスヘーデにあります。この3カ所が自主的にフェデレーションをつくりつつあります。政府の支援を受けています。政府が、再編統合すれば、それぞれ追加ファンドとして5,000万ユーロを出すと公約しています。

ポルトガルです。新しい高等教育法が2007年11月に制定されました。その新しい法律のもとで再編統合が認められ、コンソーシアムづくりが推進されています。

フランスでも幾つかの動きがあります。計画された合併があります。ストラズブール、エクス・マルセユ、モンペリエ大学の合併が計画されています。つまり、ここに共通のトレンドがあります。

傾向として、より強い機関をつくるために連合をつくるか、再編統合をするということです。小さな機関を合併吸収、あるいは連合をつくるということです。ここに重要な政策を見て取ることができます。研究資源をより限られた数の大学に集中し、その限られた研究大学をグローバルな競争にさらすということです。

英国ではリサーチ評価が行われていますが、その結果、限られた強いところに資源が集中しております。もちろん、さまざまな評価結果が出ています。

ドイツでは、連邦政府がエクセレンス・イニシアチブ法という法律を導入しました。これにより、19億ユーロが配分され、ある特定の機関がグローバルなシーンで競合ができるように育成していきます。大体5から10のトップレベルの大学を選定し、この特別な19億ユーロの配分を受け、国際的な競争に邁進するようになるということになっています。

2006年5月、オーストリアの議会で新しい法律が制定され、科学技術工科大学ができました。当初は研究大学を設置する予定がありましたが、地元産業界のプレッシャーもあり、結局は科学技術工科大学に落ち着きました。公法のもとで法人格を持っていますが、大学院レベルでも最もレベルの高い研究をすることが期待されています。つまり、オーストリアでは高等教育機関に関する認証制度に移行しつつあるということです。

幾つか例を紹介しましたが、ヘルシンキの経済経営学院、また、オランダの工科大学の統合も申し上げましたが、幾つかの国において数少ない研究大学を絞って選び、グローバル競争で勝っていくようにすることが見てとれます。

ガバナンスにも変化が起こっています。準市場を設けて、この市場での競争を認める際には、マネジメントとガバナンスをより柔軟にする必要があります。機敏性を高める必要があります。よって、多くのヨーロッパの国々でも同じことが起こっています。権限を各機関のトップに集中させています。一般的に言いまして、カウンスル、評議会、理事会をつくり、数少ないメンバーが参加しています。

その評議会、もしくは理事会のメンバーの中には外部の人がかなりの割合を占めています。しばしば外部の人たちは半分を超えています。合議の主体は単なる諮問的な存在となっています。つまり合議の体制が変わっており、権限をトップ、学長等に集中する傾向が強くなっています。

オーストリアが1つの例です。多くの大学の理事会、評議会、ボードは5、7、9人で、セナー

テが12名から24名ほど、また、学部、局があり、副学長が4名ほどいます。

デンマークの例です。ただ、これはデンマークの方が先ほどいっしょに、午後お話ししますので、詳しくは言いません。

スウェーデンでも理事会があります。大半の外部のメンバーは、地域、あるいは財界の人たちであり、すべて大臣の任命を受けており、チェアマンも大臣の任命を受けています。内部のメンバーとしては副学長も参加していますし、職員、学生の代表者もメンバーに入っています。

ノルウェーでもたった11人の小さなボードです。ボードが大学の戦略、目的、期待、評価を決めていますし、財務諸表、あるいは予算に関する提案を行っています。ノルウェーについては、ほかにも形態が存在しています。学長が選任された場合には、学長が議長を務めます。もし大学が外部からCEOを導入し、学長に推されるということであれば、その学長は議長ではありません。ボードに報告を上げる立場になります。

後者のパターンが多くのヨーロッパの国々で選ばれています。学長を互選とするのではなく、外部からCEOを採用し、この人がボードに報告する形態がとられています。

フィンランドでは新しい大学法が準備されており、2010年1月1日発効の予定です。この内容は今ご紹介したのと同じ方向に進んでいます。

ポルトガルでは、最近の新しい教育法が導入され、高等教育機関の新しい枠組みもできております。ボードは大体15名から35名で構成されており、およそ30%は外部のメンバーです。その人数は規模の構成によって決まります。

フランスでも、マネジメントボードを50%縮小することが決まっています。

オランダでは評議員があり、5名から構成されており、大審が協議をして任命することになっています。ほかの全般的なトレンドですが、権限をトップに集中させることです。ボードはなるべく少人数にし、かなりの割合を外部のメンバーにす

ることが共通した特徴です。

また、もう一つの重要な要素とは大学の法的な地位です。大まかに申し上げますと、教育機関は国営の機関である、あるいは独立法人とみなすことができます。前者の場合、教育機関は国家統計局のような国営機関と同等に扱われます。そして、公務員の服務規則を遵守し、予算は公的資金で賄われます。場合により、国営機関などの特殊な地位を与えられる場合もあります。

そして、独立法人になるということは、より強力な自治権を得る手段を与えるということでもあります。その役割に対する法的義務を負うことも意味しています。そして、財団も独立法人という形態の1つです。これはOECDからの報告書の中にあります。

この独立法人にはさまざまな形態があります。法人化された理由、例えば会社になっている場合もあれば、そうでない場合もありますし、また、営利団体であったり、非営利団体の場合もあります。例えば、英国のすべての高等教育機関は独立法人です。そして、慈善組織としての身分を持っています。法人化しているものもあり、また、営利機関でない教育機関もあります。しかし、慈善組織は慈善を目的として利益を追求することができ、その目的で別の非慈善組織を設立することもでき、また、その利益は課税対象となります。

また、世銀が独立した大学のことについても触れています。英国やオーストラリアにおきましては、法的慈善、または非営利機関のいずれかで、国の関与や国家戦略に関連する規制を受けることなく、公的資金を供与されるだけであるとしています。

しかしながら、最近、ヨーロッパの傾向といたしまして、独立した法的地位を与える傾向があります。オーストリアでは、2002年に新しい法律ができ、大学に独立法的地位が与えられました。今も公法の管轄下にあります。法的権利能力のない大学の機関ではなくなっています。大学は政府の許可を得ることなく、自由に雇用条件、学術プ

プログラム、また資産配分を決定し、そして資金の融資を受けることができます。また、随意契約によって職員を雇用することができます。これも非常に大きな変化の1つです。ヨーロッパでは、教授は官僚から公法のもとでの職員になるということです。

もう一点、非常におもしろい点は、民法下の財団法人としての大学設立があります。スウェーデンでは、チャルマース大学が1994年にできました。また、ヨンコンピン大学もそれに相当します。チャルマース大学は基金で設立されました。

しかしながら、ドイツの場合は大変興味深い状況です。1998年には、ドイツの連邦枠組み法が改正されました。それにより、16の州において、大学に対して新しく改正された法的地位が設けられるようになりました。最初の州としてこの制度を適用したのは、ロウワー・サクソニー州です。ロウワー・サクソニー州は初めてこの権限を行使しました。そして、ロウワー・サクソニー大学改革法が同州議会を通過し、大学は自治法人として法的に認められました。大学が財団法人になるのは自主的に決定されました。サクソニー大学以外にも5つぐらい大学があり、財団法人となっています。

ドイツの問題、また、このような財団をつくる上での問題は、やはり国が合理的な助成金を与えるのがなかなか難しくなるということです。ドイツの場合、このような寄附、あるいはエンターテインメントがなく、国は大学にいろいろな建物や、そのような不動産を与えるということですが、これはあまりいいアイデアではないと思います。

しかし、フィンランドでは、既に申し上げましたように、ヘルシンキで世界級の大学をつくるということで、既存の大学を統合して新しい財団をつくりました。

また、ポルトガルでは、新しい高等教育法のもとで公立の大学が司法のもとでの公益財団、公立の財団となりました。3つの大学がこの方法を使うことにしました。ポルト大学、アヴェイロ大学、

そして、リスボアにあります社会経済大学です。そうすることで、経営の自由度が増していきます。

しかし、公立大学を財団に変えるのは難しさもあり、特にドイツは例外ですが、公務員から財団の職員になるということで、職員の抵抗も考えられますので、今後の政府がこうした財団という形に賛同するかどうかわかりません。

これはどういう意味かご説明いたします。大学は一般的に財団となりますと、大学の教員は公務員でなくなってしまう。司法のもとでの民間企業の職員となります。しかし、ドイツの場合、ドイツ法では財団は公務員を雇ってもいいことになっています。したがって、ドイツではその方法が使われました。国家のもとで大学が財団になり、教授陣が、教員が、司法のもとでの民間の職員になると、仕事をやめてほかのところに移ってしまうかもしれません。ですから、ドイツでは、財団でも公務員を雇っていいことになりました。

チャルマース大学の場合は状況が違いましたが、そこでも、教員で民間の職員になりたくないという人はほかの大学に移ることが許されました。難しいのは、ときどき政府が変わり、チャルマースでもその問題があり、財団になろうとしましたが、その数年後に政権が変わりました。新しい政権は財団という形を気に入らず、大学にとってさまざまな問題が起こりました。

例えば、現在チャルマース大学は建物を所有していません。大学には移転していません。新しい政権が財団という形式をとらなかったからです。また、最近の金融危機のため、このよう教育機関の基盤基金や株式などという形態をとると、リスクにさらされます。ただ、もっと自由を大学に認める傾向があります。独立した法的なステータスを与えるか、財団という形態をとることが認められるようになりました。

また、資金調達の変化ですが、市場の原理を導入し、そのような管理方法を導入しますと、市場で機関が競争するために自治力を与えなければなりません。消費者のためのマーケットが必要とな

ります。例えば価格を設定する自由も与えなければいけません。しかし、一般的にはそれはありません。大学は学費に上限を設けています。また、自由に市場にアクセスし、資源も自由に使えるようにならなければなりませんし、消費者側にも機関を選ぶ自由があるはずで

しかし、市場の中で自治を認めた教育機関が競争し合うと、国家がそこを管理するのが困難になります。研究機関の戦略は政府の目的、あるいは公益のために合致した戦略でなければならないからです。そして、ヨーロッパの改革で見られるのは、言葉上自治が認められると言っていますが、新しいメカニズムを導入して政府がやりたいことをさせるような統制が働いています。

新しい資金のメカニズムを導入すると、成果主義の契約があります。つまり、拘束力のある契約を結び、相互に合意した目的に沿って成果を評価するという方法がヨーロッパでは広まっています。契約を結ぶことで、機関の中で、ある機関がどうするかということを政府がコントロールしますので、そうすることでこういう契約を持つほうがいいわけですし、やりたいこと等を監視していく必要があります。したがって、中期的な目標を政府と大学で交渉によって決め、成果主義の契約というのが1988年、初めてフランスで導入され、その後、フィンランド、スイスが1990年代に導入し、オーストリアも2002年に導入しました。

このリストを見ていただきますと、ごらんのように成果主義の契約を設けることで、政府は高等教育機関の成果を細かく規制することができます。フィンランド、デンマーク、フランス、スイスや、スペインのさまざまな地域、あるいはドイツのさまざまな州、そしてポルトガルでこの方法がとられています。

こうした契約には非常に詳細にわたるものがあります。例えばカナリア諸島での契約は地元の教育大臣と結ぶ必要がありますが、非常に詳細なもので、事実上、教育機関に与えられた自治がほとんどなくなってしまっています。そうした意味で、

ある意味ではパラドックスがあります。研究機関、教育機関は自由であり、市場の原理に基づくべきだという議論が一方でありますが、市場に任せると研究機関が、政府がやりたいことをさせるために、政府が介入できなければならないという論理になります。

研究機関に対する統制が増えている1つの分野が品質保証です。ヨーロッパでは、品質保証活動がアメリカにおくれて導入されています。Neaveが1988年に言った評価国家の出現が見られ、これは1980年代後半のことですが、これによって教育の質に対する人々の関心が高まりました。

また、大衆化、民間での雇用、市場での統制により、官僚の規制にかわる措置となる評価国家が生まれました。

最近の文献では、これが法的な均質性の原則とも呼ばれていますが、ほとんどの大学卒業生の採用は国家であり、国家が主な雇用主となりました。市民すべてで、大学学位を持っている人が同じ状況のもとで公的な職業を得るように、すべてのシステムで平等に教育が与えられなければなりません。

私は60年代ポルトガル科学工学の学生でした。科学工学プログラムというのは、どの大学でも同じ構成でした。ヨーロッパのほとんどの国でも同じです。ドイツ、フランス、スペインやイタリアの5、6年前の状況を見ますと、ほとんどのカリキュラムの構造というのは大学が決めるのではなく、中央で政府、あるいは中央の委員会が決めていたものでした。

一方で、スペインでは、単位の80%は国で決められており、大学は20%分しか決める自由度が与えられていませんでした。市場の競争を導入すると、今まであった法的な均質性の原則から評価国家という原則が導入されたのです。そして、こうした高等教育機関で全般的に信頼が薄れる傾向が見られています。最近では質の保証システムが導入されていますが、公務員がきちんと仕事をしていない、効率がよくない、また、例えば病院の医師

もきちんとやっていないという全体的な見方があり、信頼が薄れたと。その結果、質を評価するシステムが導入されました。

また、最近導入されたヨーロッパの質の保証システムというのは、質を評価するのではなく、アクレディテーションに基づいています。ドイツ、オーストリア、ノルウェー、ポルトガルがそうです。こうした研究機関に対する信頼が失われたということで、質の評価からアクレディテーションに移りました。私から見ると、質の評価、質が向上し、そして説明責任が高まると思います。

しかし、ヨーロッパでは、オランダ、フランダースとポルトガルで質のシステムが高等教育機関の団体によって行われました。アメリカでは、機関の評価というのはその地域の高等教育の機関が行っていますが、ポルトガル、フランダース、オランダでは、品質保証システムというのは高等教育協会、団体によって行われていました。これらの団体がアクレディテーションする機関にとってかわりました。

ヨーロッパの政策では、ヨーロッパのアクレディテーション・システムを導入するというものがあり、まずは教育機関がそうした評価機関から全く独立していなければならないという原則があります。ですから、アメリカの地域のアクレディテーションという方法がヨーロッパや、ヨーロッパの登録制度の中で認められました。

それが進化しております。1991年に始まりましたが、オランダがEUの議長国をしていたときでした。そのときに初めて質を評価する制度を導入するというアイデアが出てきました。また、ボローニャ宣言によって質の管理に道が開かれ、これによって欧州の基準、ガイドラインというものが2006年のロンドンの閣僚会議で導入されることになり、また、認証された機関の欧州登録制度が始まることになりました。

欧州委員会の考え方としては、さまざまなアクレディテーションの機関が必要であるということです。これは、公的、あるいは民間でもいい、国

内、国際機関でもいい。そして、それらのヨーロッパのレベルで認証を得た機関の登録制度が必要であると言われていています。今ブリュッセルに登録機関があり、原則としてすべての機関が登録しなければなりません。さまざまな国の大学が使うためには登録の必要があります。

ポルトガルの大学は、例えばスペイン、イタリア、あるいは英国のアクレディテーションの機関で認証を受けることができます。認証機関が欧州登録されていればいいのです。したがって、品質評価という原則から質を向上させるために、説明責任がもっと大事な制度に変わってきました。その考え方は、欧州高等教育圏という階層化した考え方と合致しています。つまり、多数の機関があり、国際的なレベルでも非常にすぐれた機関もあれば、地域、地方のレベルがふさわしい機関、研究大学を認定する機関、あるいは教育機関専門のところもあるということになります。

ですから、あるヨーロッパの国の大学がアクレディテーションを得たい場合は、ある機関を選び、その機関を選ぶことで、システムの中での自分のランクをみずから決めることになります。そこで伝統的なヨーロッパ諸国の考え方で、すべての国立大学が同じであるというシステムから、もっと階層化したシステムに変わります。

また、ヨーロッパの改革がすべて同じ方向になぜ向かっているかということですが、例えばOECDとか世銀といった国際機関の影響もあります。ヨーロッパでは、世銀はあまり影響力はありませんが、欧州連合や欧州委員会が重要な役割を果たしています。欧州連合が高等教育に介入する際の法的な根拠というのは、教育は国内的にセンシティブな領域であると今までされておりましたが、欧州共同体の教育、特に高等教育の中での役割は今増大してきております。特に、この分野での欧州共同体の役割を再定義する手段というのがボローニャ・プロセス、リスボン戦略の実施です。

これをご説明しますと、ヨーロッパの政策の導入の仕方としては、国家がその権限の一部をブリ

ュッセルに移譲しています。これによってユーロが例えば金融面では導入されました。そして、欧州委員会は欧州裁判所が導入している欧州全域に関する法律を導入します。しかし、教育、社会保障、雇用などといった分野では、欧州条約のもとでは、それぞれの国内の権限であるとしています。

ですから、ヨーロッパでは高等教育について欧州連合として法律を導入することはできません。そこで、ソフトローというメカニズムが導入されています。あるいは、この調整のオープンな方法が導入されています。つまり、欧州条約で保護されている分野で、各加盟国の責任であるとして保護されている分野に何か新しいメカニズムを導入したいときは、調整をするためのオープンな方法を導入しなければいけません。

例えばボローニャ・プロセスの場合は、ヨーロッパ諸国が中期的な目標で合意します。中期的な目標、つまり2010年までにすべてのヨーロッパの高等教育機関は、2プラス3、あるいは2プラス4という構造をとらなければいけないという内容です。

そして、さまざまな国がその目的を遵守するためのメカニズムがあります。例えば2年ごとに報告書を欧州閣僚評議会に出して、十分に進捗が見られない国に関しては非難されます。そうすると、個々の政府としては、ある一定の期間内に目標を達成するための政策を導入する必要があります。そこで、高等教育の場合は、ソフトローという領域に移ってきています。欧州法というものはありません。ボローニャ宣言も、これは法律ではありませんし、合意でもありません。

しかし、欧州共同体では文言の書き方で非常にデリケートに重みづけをした言葉を用いておりますし、また、加盟国が合意できない基本的な目標、優先順位に関しましては、そっとそれを迂回するような、通り越すようなデリケートな文言を使っています。つまり、25カ国の加盟国があると、その法的な文書というのは慎重に文言を考える必要があるのです。時には、欧州裁判所に行って法

の解釈が必要となりますが、欧州裁判所の判決というのは拘束力があり、各国が受け入れることが難しいこともあります。

しかし、ボローニャ宣言というのは影響力を拡大する絶好の機会です。ボローニャ・プロセスで欧州委員会がいち早く中心的な役割を果たし、経済合理性が重要な要素となっているリスボン戦略、ボローニャ宣言を結びつけることで一貫性を確保した例です。

欧州委員会は、大学は新たな知識社会にとって不可欠な要素であり、リスボン戦略の基本ツールであると主張することで、研究や、イノベーションや、高等教育の分野に介入する正当性を徐々に獲得していきました。この研究、イノベーションや高等教育というのは、新しい超国家機関である欧州工科大学院を形づくる際に委員会がまとめた3つの項目です。この欧州工科大学院というモデルは、ダイナミックで消費者に適応したものであり、イノベーションとか、起業精神を奨励し、市場指向性のある大学を生み出すこととなります。

したがって、欧州連合は原則として、欧州の高等教育システムに関して権力は持っていませんが、欧州全体のシステムを収れんさせるということで影響力を持っています。

ソフトローの影響もあります。OECDはソフトローとは言っていないですが、そのような方法で同じようなメカニズムが使われています。例えばPISAです。学力評価です。中等教育に関するPISAを行っていますので、各国がそれぞれの計画を遵守するという強いインセンティブになっています。OECDが述べたことにも従おうという強いインセンティブがPISAで与えられています。

興味深いことに、後でサイモンさんがもう少し説明してくださるかもしれませんが、OECDが高等教育のことを見えています。ソフトロー・メカニズムを使うことにより、このような国際的な機関が強い影響力を行使できます。しかし、あえて法律を採択したり、資金という権限は使っていま

せん。OECDが資金を配分するわけではありませんから。

では、ガバナンスの形態をEUとOECDで比較しますと、それぞれ同じようなガバナンスの形態が使われていることがわかります。いずれの地域におきましても、まず、オピニオンの形成、並びにコーディネーションを使うことが影響力を行使する際に最も強い方法のようです。従来から教育は国家にとって非常にセンシティブな分野であり、各国政府がそれぞれ責任を持つことが条約で定められていますので、EUは法的な手段を使うことができず、したがってコーディネーションのオープン手法、ソフトローが使われています。

場合によってはボローニャ・プロセスが使われていますので、ソフトローの法律がどれだけ効果があるのか、分析に値するかもしれません。つまり、幾つかの影響力があり、そのために欧州の改革が同じ方向に進んでいることが説明できます。OECDの役割、並びにEUの役割も大きな影響が背景にあることがわかります。

まとめますと、所見として、ほんとうの意味で欧州の高等教育の改革は収れんしつつあるということです。同じ方向に改革がされています。また、同じ形態の影響力があります。EU、OECD、グローバル化の影響は共通です。IEPのプログラム、これはインスティテューション・エボリューション・プログラム、機関進化プログラムで、欧州大学協会が進めています。このプログラムは監査をします。協会機関の監査をしています。

例えば評価の報告を見ていただくと、みな同じ方向に行っていることがわかります。教育機関、例えば南欧に対してのガバナンスモデルを提言しており、北欧と中央ヨーロッパに追いつくように

という文言が南欧の機関に対しても出ております。異なる機関による影響力が結局は同じ方向に及ぶように動いています。

市場の動きももちろん影響があります。公共政策にマーケットメカニズムが使われており、自治が高まることになっていますが、ガバナンスを強化することを求められています。より効果的、柔軟にすることが求められています。

ネオリベラルの逆説、パラドックスも機能しています。市場の規制は緩和すべきだと言っているにもかかわらず、国家の介入が増えているのが現状です。国家が教育機関に対してこう振る舞ってほしいという考えが浸透しています。新しいステークホルダーを活用することがどこの大学の理事会、評議会でも行われており、大学は社会に対する説明責任を果たすことができるようにという動きがあります。

新しいコントロールのメカニズムも存在しています。自治は高まったかもしれませんが、国家から新しいコントロールのメカニズムを導入しており、それが強力です。例えば、業績ベースでのファンディング、あるいは認証、アクレディテーションのメカニズム、外部の利害関係者を理事会に参加させなければならないということは、すべて新しいコントロールです。

そして今、経済危機、金融危機がありますが、私は予言はできませんが、どういう影響があるか。いずれにしても、財政的に苦しくなることは間違いないと思います。

2つ目は、国家の規制が強化されるのではないかと思います。それは向こう数年間見てみなければわかりません。ありがとうございました。

「中国の高等教育：その拡大と差別化」

王 蓉

中国 / 北京大学中国教育財政科学研究所所長

【王】 ご紹介ありがとうございます。お招きいただき、お話ができることは光栄です。

中国における高等教育改革の結果です。

本日の話ですが、4つに分けて話します。

まず第1に概要です。中国の高等教育の発展です。従来はエリート教育であったところから大衆化していること。第2に、簡単にどのような改革が行われているのか。経済改革開放以降の教育の改革です。並びに、その改革の結果がどうなったか。第3に、最新の政策の動きを紹介します。特に最近の政策を話題にいたします。

まず、エリート教育であったところから大衆教育化したことです。中国は90年代までエリート教育が続いていましたが、高等教育への参入率はまだ3.4%と低い水準でした。しかし、劇的な変化が起こったのが98年後半からでした。98年から、国務院が劇的に高等教育への参加率を増やすことにしました。2006年まで入学率が上昇し、22%になりました。高等教育への就学率は今のところ1,700万人となっています。

高等教育機関で学習している入学者ですが、急に変わっていることが右のほうでわかります。かなり劇的に、急に高等教育に進学する人が増えました。このような変化があり、かつ、平均的な教育機関の規模も変わりました。このグラフを見ていただきますと、高等教育機関自体の数が左に書いてあり、それぞれの学校ごとの入学者の数も変わっております。結局、今はトータルで1,867の機関になっており、平均しますと、かなり入学者の数が増えております。当初は3,000ほどであったところから、9,000に増えています。平均的な大学であれば、規模としては1万人以上の定員を持っている機関が増えております。

次に、改革とその結果です。90年代以降の改革ですが、4つの改革がありました。1つは、コスト分担が導入されていること。次に、私立の高等教育機関が生まれたこと。第3、分権化が行われ、地方自治体に権限が移譲されています。州、省の政府が入っております。また、エリート機関、数

少ないところに援助を優先しております。

第1にコストシェアです。90年代後半からコスト分担が導入されました。97年までには、公立の高等教育機関では学費がかかっていました。98年の高等教育法により、さまざまなファンディング源が認められるようになりました。例えば公的な支出、寄附、そして、何よりも重要なのが政府以外のところからの収入源、特に学生自身が払う学費等のファンディングに多様化が広がりました。

2つ目の大きな動きが、私立（民弁）学校と呼ばれるものです。中国が建国されたのは1949年でしたが、その前までには著名な私立の教育機関はありましたが、廃止されました。そして、2003年になり、ようやく私立（民弁）教育促進法が制定されました。2003年の新しい法律に基づいて、中国は国家として私立の教育機関の発展を促すようになりました。2006年に4年制の総合大学、2年制の単科大学に就学している学生のうち、私立に通っている人数が15.92%でした。

3つ目が、分権化が行われ、国から地方に権限が移譲されたことです。98年以降、200を超える高等教育機関で、従来は中央の省庁に所属していた教育機関が地方自治体に移譲されました。また、国立の高等教育機関に就学する人数が2000年には20%であったのが、割合が下がり、2006年には10%になりました。私立に入学する人が増えた分です。

次に、エリート教育機関にサポートを集中することです。中央政府として重要な学問分野に重点を置き、著名な国内の教育機関を世界レベルに持っていくことを念頭に置いております。それにより、高等教育機関がさらに社会経済の発展に貢献できるようにしております。

2つの著名なプロジェクト、工程があり、1つは211プロジェクト。100の高等教育機関をトップレベルとして集中的に育成すること。2006年の終わりまでにこの211プロジェクトにかけた投資は、およそ300億人民元となっています。

もう一つの重要なプロジェクトは985工程（プロジェクト）と呼ばれております。国内で著名な

大学を世界クラスに育成することをねらいとしています。例えば清華大学、北京大学などがその例です。これまでのところ、985プロジェクトにはおよそ300億人民元が投資されており、およそ40の高等教育機関が選ばれています。つまり、トップのトップということで、トップの中のトップが40として特別扱いを受けています。この改革の影響ではどのようなものがあるか。

第1に少し時間をかけて紹介するのは、収入源が多様化したことです。さらに、この改革によって高等教育自体が広がったこと、また差別化が起こっていることです。

収入源がどれだけ多様化したか。ごらんいただきますと、1998年の時点で財政支出、つまり国からの助成が60%を超過していました。高等教育機関の60%以上が98年には国から、学費はせいぜい15%で、その他が24%程度でした。しかし、2005年になりますと、学費が占める割合が34%を超えており、国からの財政支出が45%で低下しております。そのような大きな変化が起こりました。収入源の大きな構造変化が起こっています。

このチャートをごらんいただくと、各国での高等教育の収入源が書いてあります。中国、日本。見ていただきますと、公的支出がGDPのどれだけを占めているかがわかります。中国は低目で0.8%。また、中国は政府以外の収入源に大きく依存していることがわかります。

もう少し改革の結果のほかの次元を紹介いたします。教育機関が大きくなり、差別化が起こっているということです。どこの国でも拡大が起こっていると思いますが、大きさが変わるだけでなく、差別化も起こっています。特に大きく変わっているのは第2階層の大学です。ほかの国と同様の改革もありますが、中国独自の変化もあります。どちらかといえば、中国では反対方向に動く作用も起こっています。

まず、ファイナンスに関して、コスト分担の理論により、自治が高まりました。しかし、それと反する形で、国の政策により、特定の優秀な数少

ないエリート機関に優先順位を与えることにもなり、国による高等教育機関に対する影響力が強まったという作用もあります、矛盾に聞こえますが。

また、高等教育機関並びに地方化が促されています。それにより、全体のシステムにイノベーションが起こっていますが、いわゆる独立カレッジに対する政策が導入されたため、国による規制が強化される作用もあります。いわばトップではなくて、第2、第3階層の大学に対する作用が強化されております。

独立系のカレッジとは何か。高等教育機関の数が増えた一面でもあります。ハイブリッドの特徴を持っており、公的な通常の高等教育機関と、社会組織が共同でつくっている国以外の組織です。ファンディングは国家以外のところから調達しています。学者、研究者によりますと、もともとは、ほんとうの意味での私立の高等教育機関を国が信用していないため、このようなカレッジができてきていると考えられております。

昨年導入された政策によりますと、高等教育の中でこのような独立系のカレッジを設立できるのはどのようなものか。高等教育機関法の第7条が紹介されています。独立系のカレッジを建てるには教育水準が高くなければならない云々と書いてあり、おおむね博士号を提供できる教育機関と書いてあります。その3つ目の影響です。このような国家の政策が導入されたことにより、いわば第3層の教育機関が増えています。

トップの中の国立教育大学が独立系のカレッジを増やしています。それにより、第3層に当たるような教育機関が影響を受けています。政策によりますと、学生が4つのグループに分けられており、その学生のトップが、いわゆるタイプ1の学士のプログラムに就学し、次のグループがタイプ2の学士のプログラム、第3のタイプが第3の学士のプログラムに導入されます。独立系カレッジの中で、いわゆる国立大学は第3グループの学生を入学させて学費の収入を増やしています。

その結果、いわば第3層の教育機関が上昇する

傾向もあります。2006年の5月までに400を超えた高等教育機関が新しく設立されたか、合併によって拡大しており、3年間のポリテクニクが合併し、4年間の大学もしくはカレッジにかわっております。

よって、中国はまた転換点に当たり、国家と高等教育機関との間の関係をどうするか、見直しが迫られております。

それでは、最近の中国の政策の状況についてお話ししたいと思います。2007年には、経済的に恵まれない生徒のための財政援助制度の改革が行われました。そして昨年、中央政府が国立大学のためのファンディングのメカニズムの改革を行いました。国立大学における研究開発のファイナンスの政策に関しても見直しが行われています。

3つの政策の手段があります。まず第1が学生の財政援助制度、経常経費に関する方程式、別のファンディング、それから研究開発のファイナンス・メカニズムです。これは国立大学のものです。これらが政策上の制度ということで、現在レビューされ、改定されています。

それでは、次に、経済的に恵まれない学生に対する財政援助政策システムの改革についてお話ししたいと思います。最近では、これが最も重要な政策手段として中央政府が使っています。特に2番目、あるいは3番目は高等教育機関を中国でサポートする上でも重要になってきています。こちらが表であり、学生援助金の配分を示しています。やや小さくて見にくいとは思いますが、2006年におきましては、この学生援助の資金は大体180億人民元です。

この政府が70億ドルが目的ベースの資金となっており、例えば2008年から職業訓練学校などにも提供されています。このような改革に関しては、中央政府から出る奨学金もありますし、また、国家奨励 [L i z h i] 奨学金というものもあります。

3番目に、国家補助金の改善ということです。すなわち、高等教育を受けている全学生の20%に

対し、助成をするということです。また、国の学資貸し付け政策などが実施されています。現在は4種類の学資貸し付けがあります。最も重要なのが中国の国家開発銀行の政策ローンで、実際に世帯所在地域にある機関からのものです。この学生ローンというのは、商業銀行のローンが多かったのですが、4番目のこの学生ローンが提供されることになりましたので、金融機関がその元本を提供し、そして、商業銀行などもかかわることですので、政府とマーケットの間で学生に対してこのような学生ローンを提供しているという状況となっています。

また、もう一つ、中国の高等教育における改革ということでは、国立大学のための資金調達メカニズムの改革というのがあります。これは昨年の8月のものであり、幾つかの指針があります。この財政的なインセンティブ制度というものを設計する中で、大学の機能及びカレッジの機能を考え、また、研究や学問の分野を考慮に入れなければならないことになっております。この制度設計は、現在の大学全体を1つの単位としてみなすやり方から、高等教育機関の機能要素ごとに重点を置く方法へ移行しなければいけないとなっています。

3番目に、ほぼ一律の現行資金配分計算式をより柔軟性のあるシステムに変えるということで、教育の訓練コストや、高等教育機関の教育訓練の質や、労働市場の需要を反映できるようにすることです。また、トップレベルの高等教育機関に対する研究開発への資金援助を競争の少ない資金提供方法によって増やすということです。

このようなファンディングのフォーミュラについてはもう少し申し上げたいと思います。2007年以前は、中央政府がブロック助成金をこのような国立大学に提供していました。これは主に2つの要素からなっています。最初に、学生数、もう一つの要因はインスティテューションのカテゴリーということであり、例えば総合大学もあれば、工科大学、農業大学等がありますので、非常に大まかな分類になっています。

改革の後はこのファンディングのフォーミュラを変えて、ほかの要因も考えることになりました。例えば、学生数、訓練の分野、コスト・フェイディングということです。そして、昨年はいろいろなディスカッションが行われ、いわゆるパフォーマンススペースの予算を導入するという。そして、フィスカルトランスファーを設けることで、中央政府から地方政府にその資金を移すことによってローカルな教育機関をつくるということです。

しかしながら、現在は検討中です。金融危機が起こってしまったので、私自身は実際にこのファイナンシャル・トランスファー・ペイメント・スキームが、中央の予算から地方財源に移されて実現することについては悲観的です。しかしながら、現在では、研究開発の活動をトップクラスの高等教育機関でどうファイナンスするかということが検討されており、中国の視点から見ましても非常に複雑です。

すなわち科学的な研究と教育のシステムを分離するというのが言われております。高等教育の制度に加え、いわゆる独立した科学研究システムというものがあります。つまり、研究機関が直接この中央政府の下に属するという、ほとんどの政府の資金を基盤研究で吸収するということです。2005年には2億4,500万の政府の研究開発資金の中、65.96%がこのような研究機関に行きました。そして、わずか20.62%が高等教育機関に行きました。

現在、検討中の改革イニシアチブがございます。中国の政府は、いわゆる教育12年計画というものを策定中です。これは、国家中長期教育発展改革

計画とも言われています。現在は世論を追求しており、これは年度末までに策定が完了することが予定されています。もう少し、このような政策のイニシアチブが何であるかということが私のパワーポイントの中には含めておりますが、こちらの中には入っておりません。

現在、中国は1つの交差点に来ていると思います。国家と教育セクターの関係の意味でも、交差点に来ていると思います。政治的な経済という視点からも考える必要があると思います。高等教育セクターというのは国家のためのエージェントを育てることであり、中国の場合、そのほかの国と比べて制度環境が違っております。

なぜかといいますと、我々は開発の国家というようになっており、国家自体が一体だれがこのような人材の分野にコントロールを持っているのか。そして、一体だれがこのような再配分のところにかかわることができるのかということです。この人材資本というのは生産にかかわるものですし、また、もう一つの人材というのは、再配分です。すなわち人材の配分が国により厳しく規制されているのです。

よって、ほんとうに中国の国家がこの高等教育に関するコントロールを緩めるかどうかは疑問です。国は次の世代のエージェントを育てていかなければいけない。このような高等教育機関により自立を提供するのか、また、学生や教員に関してもそれを認めるのかどうかということです。国と高等教育機関の関係というものもありますので、その関係を見捨てることはできないと思います。以上です。どうもありがとうございました。

「米国の高等教育における生産性の課題：
機会・負担・品質をバランスさせるために」

デイビッド・ライト

アメリカ合衆国 / テネシー州高等教育委員会政策・計画・調査研究担当副ディレクター

【ライト】 丸山先生、ありがとうございます。遠藤理事長、お招きをいただきましてありがとうございます。1年前にテネシー州で、日本のこのセンターの皆様をお迎えいたしました。ナッシュビルにお越しいただきまして、高等教育委員会のスタッフだけでなく、テネシー州知事も加え、財務・経営センターの皆様とお話をいたしました。どのようにファンディング・フォーミュラが使われて資金の分配が行われているか、1年前に皆様がお越しくださいましたので、かわりに来ることができて光栄です。初めて日本に来ましたが、滞在を楽しんでいます。

本日は、最近出現しつつある高等教育機関の改革の政策です。なぜ改革が行われているか。タイトルは Making Opportunity Affordable としてあります。経済格差があっても、みなが学ぶことができる制度の構築が目標となっています。

まず、国家としてこれをしなければならないということ。第2に、みなに参加できなければなりません。学生だけでなく、州にとっても十分に資金の充当ができる制度をつくる必要があります。

そこで、なぜこのような政策が導入されたのか、話をいたしますが、その前に、アメリカの高等教育の背景をご紹介します。それに基づいて改革がどう行われているか話をいたします。これはほとんど読めないほど小さい字ですし、複雑かと思えます。ただ、わざとこう書きました。つまり、見たとおり、アメリカの高等教育制度は、日本もそうだと思いますが、規模が大きいことを示したかったです。かつ、複雑だということを示したく、そのとおり複雑な図です。

従来から米国での教育制度は広く3つの水準で考えられてきました。初等、中等、高等教育です。しかし、最近アメリカでは、いわゆるはやりの言葉として P-16 という言葉が使われております。P というのはプレスクール、幼稚園から16年生まで、それをシームレスにと考えています。教育制度はシームレス、断絶があってはならないということを考えています。生産性を高めるには、16年間の

教育が連合していなければいけないと。評議会、連合が各州ででき上がっています。地元レベルでも、州レベルでも、カウンシルのようなものができ上がり、幼稚園から中等、高等までシームレスとなるような活動が最近増えております。

まず、学部生のプロフィールを紹介します。これは National Postsecondary Student Aid Study という統計データから出ております。学部生の60%が女子学生、40%がマイノリティーの学生です。アメリカでは、ほとんどの学生がパートタイムで学業を修めています。逆に言えば、フルタイムの学生がどれだけ増えているか、はかっているのですが、いまだにパートタイムの人が多くいます。つまり、学校に通いながら働いている学生が多い。

かつ、2年制の学校が多くあります。コミュニティーカレッジと言われていますが、多くの州では大きな存在です。フロリダ、カリフォルニアでも2年制のコミュニティーカレッジが多く、なぜかといえば、これが最も数が多いからです。

下から2つ目の点を見ていただくと、テネシー州といえば、一般的に学歴が低い州です。したがって、家族の中でも初めて自分が大学に進学するという学生が多くいます。よって、学生が入学するときにきちんとした期待度を持っているよう、また、成功するためにきちんとしたサポートが得られるよう、特に注意を払っております。ほとんどの学生はキャンパス内の寮には住んでいません。寮があったとしても、あまりキャンパスの中の寮には住んでおりません。コストはかなり幅があります。場所にもよりますし、大学にもよります。

どの分野の専攻があるか。経営、保健、人文。このトップの3つが一番人気がある分野です。逆に言えば、学部生では理工系を専攻する割合が非常に少ないということです。また、学位の目的もいろいろなものがあります。

非常に簡単でしたが、学部生の雰囲気をご紹介します。

それでは、さまざまな関係者に対して、アメリカでは高等教育というのはどのようなものかと尋

ねると、皆さん、答えが違うと思います。従来、教員の仕事は3つの構成要素があると考えられてきました。教える、研究する、社会のための貢献である。ところが、学生に対して、なぜカレッジに進学したのかと聞くと、多くの学生は仕事のことを考えて進学しています。もちろん、単に興味があることを勉強したいという回答もありますし、教養を身につけたいという回答もありますが、やはり何度も出てくるのは、実利的な、実用主義的な考え方をしています。やはり仕事と、その後の収入だということです。

さらに、地方の議会議員、知事、州の財界、産業界の人に聞いてみますと、目的は経済の発展と労働力の育成であると回答すると思われま。それが高等教育の存在理由であると言うでしょう。2年ごとに全米レベルでの高等教育政策組織の調査があります。高等教育公共政策センターがあり、レポートカードと呼んでいます。アメリカの高等教育機関に関するいわば成績表をつけておりま。

この調査の焦点は6つか7つの分野に当てております。大学院に進学する水準の準備ができてるか、カレッジ、大学への進学・参加状況、きちんと学費が払える水準であるか、卒業状況、社会に対するメリット、学生の状況です。AからF、Fはだめということ、不合格で、Aが最もいい成績です。幾つかの指標を勘定し、成績表が各学校のためにつけられております。今年初めて、OECDのデータを使って国際比較もしております。

チャートやグラフ、OECD各国についても入れましたが、そこは点数はつけておりません。このように全米的な組織が高等教育機関を比較しており、Measuring Up という報告を出しております。

私のような立場で州の政策を考えている者にとり、高等教育機関のねらいは何か。私どもに聞いていただきますと、最も重要な理由が10書いてあります。このデータはアメリカの州立カレッジ大学協会がまとめたものです。毎年行われている調査で、共通テーマでアンケート調査をしておりま

すが、年度、年度ごとに重要なテーマが選ばれております。明らかに、そして当然のことながら、どこの州でも経済危機の心配をしており、それが学費に影響を与えるのではないかと、政策に影響が出るのではないかと。いかにすれば、この経済環境の中で差別化がされながら、州の助成金を与えた健全な教育制度を維持することができ、学費が上がり過ぎないようにするか、悩んでおります。とりわけ、貧困家庭の学生も学業を継続できるように州が悩んでおります。

また、Higher Education Opportunity Act が導入されております。高等教育機会法が新しく制定されてどうなるか、オバマ政権がどうするか、州政府でもみんな戦々恐々として見ております。

今申し上げた項目は、今現在州が何を気にしているか、その断片を示すものです。一方で、高等教育に関する長年にわたる州としての政策を考えると、変わらない懸念もあります。そもそも高等教育の役割は何なのか、労働者の教育、育成、産業界の発展のための存在意義は何であるのかといった経済的な側面です。しかし、品質は維持しなければなりません。もちろん、十分な学卒者、学歴を持った人数は必要ですが、数が多ければよいということではなく、より多く卒業させたいからといって品質を落としてはなりません。

これらを実施していくためには中等教育機関、私立のカレッジとも協力し、財界とも力を合わせ、議会とも協力をしなければいけないことはわかっております。アクセスを確保することが重要です。だれもが通うことができなければなりません。機会均等です。あらゆる学生が高等教育のベネフィットを受けることができなければならず、ある特定の一部しかアクセスができないことではなりません。

ここからが私の話のフォーカスですが、生産性のお話です。生産性と言えはなかなか合意が得られない分野で、特に高等教育の政策に関してはなかなか生産性という言葉はなじみがないものでした。例えば州としての教育に関するマスタープランを

見てみますと、生産性といえば、もっと多くの卒業者を増やすこと、卒業率を高めることでした。可能な限り、幼いころから高等教育までシームレスな教育を提供することでした。

いかにしてそうするか。高卒者が大学に入学できる学力を身につけているように、中等教育を出てから、苦勞せずに進学ができるように、教員の準備も必要であり、コミュニティーカレッジと4年制大学との連携もよくすることが想定されておりました。

過去、生産性を高めようとした場合には、プロセス主導型でした。例えば州の説明責任レポートが出ております。その中でも、教員に関する生産性が書いてありますが、教えなければいけない時間の負担であるとか、1人当たりの教員が何名の学生を教えたかということが、フルタイム換算の学生で計算されていました。私がフロリダにいた際にも、教員が何時間学校にいて仕事をしているかというデータがありました。学生の場合には何時間勉強すると学位が取れるのかと。

超過時間と書いてあるのは、一定時間以上勉強しないと学位が取れないかどうかという時間です。このようなアプローチはおもしろいディスカッションに結びついてはいますが、だからといいまして、抜本的に生産性が高まることにつながってはおりません。そこで、最近はよりゴール指向型のアプローチが導入されつつあります。

特に、ミッションステートメントに書いてありまして、先ほど紹介した **Making Opportunity Affordable**、複数の州が資金を提供するプログラムが拡大しております。今日その段階は、州で生産性を高めるということは、高等教育修了の資格を持った人の数を効率を高めるという意味で、なるべくこれまで投資したレベルを変えずに増やすことを、想定しております。

また、カリキュラムについて、米国はOECDの中でも学位を取得している人数という意味ではトップではありますが、若年の労働者の学歴が、それより高年齢の労働者よりも低くなっているの

は、OECDでは2カ国しかありません。その中の1カ国が米国であり、これでは国際協力という意味でも、経済力という意味でも、存続可能ではないことを自覚しております。

今ご紹介したパターンがグラフに書いてあります。データを分解して多くの州を見てみますと、移民の比率が多い州では若年の労働者の学歴が高齢の人よりも低いです。テネシーはそういう状況ではありませんが、それでも、全体としての学歴が相対的に低目の州にテネシーが入っており、学歴を高めていかなければなりません。

また、独立のリサーチグループの調査結果があります。高等教育管理システム全米センターが行っております。この調査によりますと、アメリカは追加的に78万1,000の学位を、毎年、たしか2025年までに輩出し続けなければ、OECDの中で最もパフォーマンスの高い国に追いつかないという推定が出ています。

見ていただくと、性別並びに民種、人種で分けてみると格差があります。つまり、まだまだといった一部のグループが存在しています。白人、アジア人、それ以外と比べると格差があります。

また、パブリック・ベネフィット、社会貢献の議論が最近強く行われています。なぜ高等教育の生産性を高めなければいけないのか、社会のためであるという議論がよく言われております。グラフを見ていただくと、高等教育を行ったかどうかということと、1人当たりの所得が比例しています。アメリカの中の州でも、学歴が高い州であれば、1人当たりの所得も高い結果が出ています。

これは、知識ベースの社会で競争するための知識が身につけているということで、ニューエコノミー・インデックスと呼ばれております。比例の線が真っ直ぐにあります。学歴の水準と個人の所得の水準、州としての経済力が連動しているのです。このようなスライドを見ると、州の政策立案者は大変感銘を受けて印象を強く持つようです。

また、個人のためにもなるという議論が強く行われております。社会のためだけではないと、個

人のためにもなるのだということです。つまり、学歴を高く取っておけば、将来の収益になるということで、生涯賃金が示されています。学士を取っていた場合と、高卒であった場合、高校を出たディプロマであった場合には、100万ドル以上も生涯賃金に差が出るというデータがあります。

よって、この先まだ厳しい挑戦課題があります。米国では非常にアクセスがしやすいシステムがあります。例えばコミュニティーカレッジ、あるいは公的な教育機関が存在しており、基本的にはオープンアクセス、つまり入学試験で振るい落とさないアクセスが広いところもあります。

しかし、このシステムはプラスマイナスがあります。漏れがあると言わざるを得ません。パーフェクトな状況ではありません。例えば9年生100人を想定したとして、この学生がカレッジを卒業するところには100分の20に減ってしまっているということで、漏れといった場合、入り口は広くしていても、きちんと修了しない、卒業ができない学生が多く存在しているのが現状です。まず何をしなければならぬか。

ハイスクールの卒業率を高くしなければなりません。全米で9年生のうち70%しかハイスクールを卒業しません。ハイスクールを卒業しなかった場合、それ以降の高等教育に行く割合はさらに下がります。今現在、生産性を高等教育で高めようとしています。そもそもアメリカはディプロマプロジェクトを行っており、高等教育以前の中等教育のカリキュラムを強化しなければいけないという議論も行われております。

どのような尺度で見ようと、ごらんのように、それぞれの州で生産性のレベルが異なります。同じレベルの資金を学生当たりにも充てても成果が違います。ごらんのように、こちらはフルタイム換算の学生で、100人当たりの学部生に対し、どれだけ単位が与えられたかをあらわしていますが、このようにばらつきが見られます。したがって、今言われていることは、適切な資金レベルを見つけることが問題ではなく、現在の支出からさらに多

くのことを得るようにしたほうがよいと言われております。

また、さまざまな収入源がアメリカの高等教育には見られますが、最も一般のもの、日常的な、公的な機関での支出というのは、州政府や地方自治体からの交付金、また学生からの学費の支払いが主なものです。経済は現在低迷しており、政府からの交付金ですが、州政府の収入が減少すると予想されていますので、学生の学費が占める割合がこれから増えるのではないかとされておりま

す。確かに州政府は、より少ないものでたくさんのものでできるようにしなければなりません。州が今の経済の現実はどう直面するかということを考えていかなければなりません。また、多くの教育機関では、州や地方自治体、あるいは学費のレベルが全体の収入の50%を占めていますが、州政府、地方自治体、そして学費がそれでもまだ日々の経費に充てる制限の加えられない収入としては大部分を占めており、このように配分されております。

全体の支援の3分の2が州政府、3分の1が学費収入。また、市の政府からの助成金も多少あります。テネシーにはこれはありませんが、テネシーは州と学費だけで、市からのものはありません。また、今お話ししていますような生産性の向上を達成するには、州政府がその負担をしておりますが、今後インフレ調整した学生当たりの金額を見ますと、毎年州からの学生1人当たりの助成金は伸び率が1%になっておりません。

したがって、州の学生当たりの支援は変動しており、リセッション、景気後退があるたびに州からの助成金は減少する一方、学生の人数が増えていきますので、このように二重の負担が増えるのです。よって、高等教育への投資も増やしていかなければいけません。学生やその家族に対する負担も増えてきております。

こちらのスライドは、公的な高等教育の総収入の中で過去25年間の学生側の負担する学費の割合を示しております。25年前は学生やその家族の負

担額は20%強、25%以下でしたが、現在40%近くまで増えており、上昇傾向にあります。また、さらに低所得者層の学生が今の減少の打撃を受けており、学生にかかる費用は、ますます増えてきています。

そこで、先ほど申し上げた交付金ということで、もっとみんなが享受できる機会を提供しなければなりません。これには2つの現実を考えなければいけません。1つは、もっと人的資源が主役に、全体として必要であるということ。それが1つの現実。もう一つは、財源は限られていること。目標を達成するために必要な財源がまだ限られています。

現在、アメリカのどの州を見ましても生産性が上がっていると言えると思います。仕事をするための仕事は減ってきていますが、生産性が上がってくると。しかし、みなに公平な機会を与えるとMOAという観点から考えますと、長期的に持続可能な生産性の増加を促進するためのグランドプログラムが必要です。

そして、みなに同じように機関を提供するMaking Opportunity Affordableによって11の州が生産性の向上やプランをそれに基づいてつくっており、そのうちの5つの州がそれぞれ200万ドルを今後5年間で交付を受けて実施できます。最初のプランニングの段階で参加している11の州の1つがテネシーですが、最後の5つの州に残りたいと思っています。

このMaking Opportunity Affordableというのは、重要政策としては、まず州財政を見直すこと。また、入学させることに対してではなく、卒業できるということに対して予算を配分すること。また、効率やコスト効果を上げることで、そして、より多くの学生に教育できる資源配分が必要です。

まず、州政府の州財政の見直しです。講座を修了する学生、あるいは卒業率を高めるということ、そして、こうした財政的な援助プログラムの中で、より進捗を遂げることができ、進歩を遂げることが学生に需要を与える、ということが重要視され

ます。そして、以前は、学生の在籍数重視の予算配分が使われており、つい最近まで、これによって学生の人数も増えてきましたが、頭打ちになったと思いますので、もうこれは使えないと思います。

さらに、教育機関の中で計算式のために、ある一定の時間で計算をするときの段階だけで学生の在籍数を重視し、その後どうなるかはあまり注意しないという傾向がありますので、年度の初めでなく、年度の終わりの学生数を重要視し、学生の参加率、あるいは卒業率を重視するようにいたします。

また、コスト効果をどのように評価するかということですが、学術面では、卒業にかかる時間を早めるプログラムを促進いたします。高校から大学の単位が取得できるdual enrollmentを導入するとか、試験によって単位を取得するシステムを導入する。また、生産性の低いプログラムの合併、あるいは閉鎖をすることに優先順位を導入しますし、また、大きな講座のコストを下げるために革新的なアイデアを奨励いたします。

コミュニティーカレッジにおいて、もっと効率よく、効果よく教育できる制度が考えられております。これについては、また後でご質問があれば詳しくお話ししたいと思います。また、Articulationを、連携を強めることで重複を避けます。また、学生が講座でとらなければいけない時間を減らします。残念ながら、今のシステムの特徴でありました、学生が転校することで特定の講座を評価する際、ある講座を、既にとったものをもう一度とらなければいけないことがありますので、それを避けていかなければなりません。

また、運営面での効率性アップについてですが、もっと協調を推進すること。また、購買やエネルギー、運輸サービスなどでもっと革新を導入して重複を避けていきます。また、新しいモデルを導入して、より多くの学生に対応することですが、テネシーでの低コストの機関への対応の仕方として、もっと学生が参加できるようにし、学生が上

の学年に上がって目標を達成できるように力を入れていきますし、在籍している学生の数も増やしていきます。また、学生の中で非伝統的な方法で単位を取れることを奨励します。例えば生涯学習などといったことです。また、できるだけ卒業までの障壁をなくしていきます。

テネシーは 11 の州の 1 つであり、各州とも **Making Opportunity Affordable** のプロジェクトに参加することによって異なるアプローチをとっております。この交付のイニシアチブを達成する上でさまざまなアプローチがとられております。私たちは、政策の監査を行います。私は来週国に戻りましたら、さまざまな現場を訪問し、州の中でタウンミーティングをして、皆様の意見を聴取いたします。私たちの政策が現状どうなのか、また、生産性の目標とどういう点で合致していないかということなどを、これを通して調べていきます。

そして、さまざまな戦略グループとともにこれを検討し、ファンディングの計算式を再検討し、また、学生の移動や、連携のプロセスの改善を考えます。テネシーや多くの州では成人人口が増えていますので、その対応策も考えていきます。

高等教育のマスタープランをテネシーにつくっていきます、2010 年から 2015 年のものです。この英語のスライドでは数字が間違っておりますが、2010 年から 2015 年です。その目標は生産性を向上させることにあります。財政のプログラムでは、学生を教育のパイプラインの中でさらに上に行けるようにし、生産性を上げ、またパフォーマンスファンディングを利用していきます。

パフォーマンスファンディングがどういうもの

かということに関しては、また後でご質問があれば、詳しくご説明したいと思います。

プレゼンテーションの中に入っていなかったスライドが 1 つありますが、この **Making Opportunity Affordable** というイニシアチブに関しましては、まだ答えの見つかっていない疑問が幾つかあります。1 つは、この生産性を向上することの現実的な限界は何であるか。毎年全国で何万人という大卒生が増えることは大きな変革ですが、ほんとうにこれが持続可能かどうかということを考えていかなければなりません。

また、重複している教育プログラムの閉鎖、統合をいたしました。それは学生の行動、学生の選択肢にどう影響するのでしょうか。ほかにも幾つか答えの見つかっていない問題がありますが、時間がないので、最後の点だけ申し上げたいと思います。

経済が回復した後、生産性向上を継続するような政治的なサポートが続くのか、あるいは、もとの状態に戻ってしまうのか。そして、生産性を向上させるということは、単に、さらに政府からの高等教育への投資を減らすことにつながるのか。より少ない投資でより多くのことができるのであれば、投資をますます減らすことになってしまうのではないのか。こうした問題の回答はまだ見つかっていません。

しかし、より多くの学生を入れるようにするのではなく、むしろ、各州でもっと卒業できるように努力していく必要があると思います。ありがとうございました。

「デンマーク及び北欧の高等教育」

エバンシア・シュミット

デンマーク / オーフス大学デンマーク科学技術研究政策研究センター准教授

【シュミット】 ご紹介ありがとうございます。また、今回は、私の「デンマークの高等教育制度、北欧の視点より」の発表をさせていただきますことを大変うれしく思っております。近年の改革とその影響についてお話をさせていただきます。

このシステムのご紹介をする前に、私からアウトラインをご紹介したいと思います。まず、背景的なこととお話することにより、なぜこのような改革が導入されたかをご理解いただきたいと思います。

次に、デンマークの高等教育制度についてお話しいたします。高等教育の財源について、また、近年の改革とその影響、どのような強みと弱みがこの改革によって導入されたのか。さらなる改革、それから、まとめと問題提起、または他の北欧諸国との比較ということをお話をさせていただきます。

まず背景ですが、我が国は極めて積極的な高等教育及び研究政策を持っております。極めてという言葉がつか場合もあります。なぜかといいますと、大臣は改革を重視して、多くのことを変えたいと考えているからです。もちろん、これはこの背景にもよると思いますが、政府は、高等教育は国家の目標を達成するための1つの手段として考えています。これはデンマークのみならず、そのほかの多くの国でもそうだと思います。特に北欧諸国ではそうだと思います。リスボン戦略というのが1つの牽引力となっております。それ以外にはバルセロナ目標、ボローニャ・プロセスがありません。

高等教育と研究が2006年に初めて国政選挙での争点となりました。もちろん、これはデンマークにとりましては新しいことです。ほかの国はどうか分かりませんが、高等教育や研究をどう活用することによって国家の目標を達成するかということが、今回初めて問われました。

2003年に政府が新大学法を導入しました。そして、2004年には研究協議会の再編が起きました。2006年には、政府がグローバルイゼーション戦略

を導入しました。もちろん、その目的はグローバルイゼーションのいろいろな課題に直面するためです。そして、2007年と2008年には大学や政府の研究機関の統合が起きました。

このような背景をもとに改革が行われました。改革とその影響についてお話をします。まず最初に、デンマークの高等教育とはどういうものでしょうか。デンマークは、公的資金による機関だけで、私立の高等教育機関はありません。そして、高等教育機関は3つの省庁の管轄下にあります。これがいろいろな問題を生んでいます。OECDはこの制度を批判しておりました。しかしながら、OECDの報告書が2004年に出て以降も、特に何も起こりませんでした。

まず教育省があります。これは高等教育センターを管理しており、現在ではユニバーシティーカレッジと言われております。また、文化省もあります。これが芸術教育機関を担当しております。また、科学技術開発省があります。すべての大学がここに属しています。デンマークの大学は研究をベースとしており、博士教育を提供しております。

高等教育は公的財源で賄われております。しかしながら、資金は教育用と研究用に分かれていません。教育はタクシーメーター・システムによって賄われています。これはアウトプットベースの財源であり、過去の試験の合格者数に基づいて資金を獲得します。その年が悪くて、試験の合格者数が少ない場合、財源という意味でも悪い年になるのです。

この研究資金には基盤的資金と外部資金があります。基盤的資金というのは一括配分されています。65%が国から、また、13%が民間企業から出ています。もちろん、それ以外にもEUなどの財源があります。

この資金及び教育機関をごらんいただきたいと思います。黒い矢印、赤い矢印があります。黒い矢印は教育資金をあらわし、赤い矢印は研究資金をあらわしています。研究資金は、特に芸術教育機関の

場合には、大学などと比べて少ないことがおわかりいただけると思います。

最初の改革が導入されたのが2003年であり、新大学法が導入されました。この新大学法により、大幅な改正がもたらされました。大学法というのは今後評価されることになっております。国際的な専門家のパネルがもう既に整っており、この評価の結果が2009年度中に出ることになっています。この大学法のねらいは、経営管理を強化すること、スムーズな意思決定を行うこと、そして戦略目標の実効を強化することです。

この新大学法により、教育機関は自律機関となりました。すなわち大学は自律、自治権を獲得しました。しかしながら、これは相対的なものです。なぜなら、大学は現在でも教育省の管轄下にあるからです。さらなるステップとして自律性が高まってくると思いますが、もちろん、教育省が大学を何らかの形でコントロールしようということは変わりません。

この新大学法により、一般社会や企業との交流を明白に要求しています。そして、いろいろな優先順位、あるいは戦略的な選択などが大学レベルで行われています。また、大臣が理事会のメンバーを任命します。理事会のほとんどの人たちが外部の人たちです。理事長も外部の人です。そして、理事会が学長を任命します。学長が学部長を任命します。そして、学科の長なども選択しますので、以前は合議制でしたが、これが新たな理事会となりました。過半数が外部のステークホルダーということになっています。

2006年には、政府がグローバリゼーション戦略というものをしました。これは、改革のプロセスの中でも非常に大きな第一歩となりました。政府はグローバリゼーション・カウンシルを設立しました。その議長が首相、また、閣僚が5名。その中には財務大臣もおりましたし、また研究開発イノベーション大臣もおりました。そして、主な社会の部門の代表者21名からなっております。このカウンシルは350イニシアチブを出しました。

研究や教育にかかわるものもありました。この目的は、グローバリゼーションに対応し、リスボン戦略の目標を達成するためのものでした。このグローバリゼーション戦略の中には、いろいろな優先課題が出され、そして、開発契約も導入しました。開発契約と大学の目標の達成度がリンクしています。それが契約の中に書かれています。また、高等教育の質評価などについても触れています。この評価は、国際的な専門家が評価をすることになっています。また、デンマークの教育機関もベンチマークを使います。これはまだ実行されておりましたが、これから実行されることになっております。

この改革は、教育機関のみならず個人のレベルでも影響を与えています。また、教員のレベルにおいても影響を与えています。高等教育機関は自律性を獲得し、自治を強化しています。すべての権力が現在ではトップに集中しています。ですから、権限が教員からそのほかのステークホルダーのほうに移行したのです。この高等教育機関の場合には、ということは、教員の影響力が大きく低下してしまいました。教員や職員が研究事案に対する決定権を失ったのです。よって、ある特定の分野でのリサーチをする場合には、それぞれの学部長と話をしなければならない。学部長がそれに合意をしてくれたならば、そのリサーチを行うことができる。そうでなければできないということですので、非常に大きな変化がリサーチの分野でも見られています。個人レベルでもそういう影響が出ます。

そのほかの大きな変化としては、現在では戦略的にリサーチや教育の活動を選択しています。これも教育機関レベルで行われています。

もう一つの革新は、現在では知識の普及、特に民間部門への普及が義務づけられています。すなわち、すべての研究者は社会に出ていって、その研究成果を普及させなければいけません。これは1つのイノベーションです。それぞれが満たさなければなりません。高等教育制度の中では、自

律性という話をいたしますが、制度としての自立、個人の自立が語られています。省が自律性と言った場合、教育機関の自律性あり、個人の自律性については語っていません。よって、大学の教員の自律性、自由は下がっています。一方、権力がトップへ集中しています。理事会、学長、学部長に権限が集中しているということです。

2007年、2008年において、統合のプロセスが始まりました。12の大学が以前はありましたが、現在では8の大学になっています。多くの大学は政府の研究機関と統合しています。これはトップダウンのイニシアチブで行われました。しかしながら、理事会は潜在的なパートナーに関して提案するように言われています。これにより、非常にダイナミックな、非常に大変なプロセスになりました。1年の間にこの統合のプロセスが最終的なものとなりました。

よって、何らかのパニックが研究機関や教育機関の中にありました。一体だれと連携したらいいのか、どこと統合したらいいのかということを考えなければいけません。このプロセスは十分に考えられたものでない、また十分に研究し尽くしたものではなかったのです。この統合のプロセスの結果がどうなるかはまだわかりません。

それぞれの機関がいろいろな目標や、活動や、文化などを持ったところと統合し、大きな機関となり、教育や研究をさらに強化することになりました。そして、その機関のプロフィールをさらに強化し、高等教育の機関の競争力を増そうとしました、国際的に見て。しかしながら、先ほども申しましたが、この成果がどうなるかはまだわかりません。この統合のプロセスの影響に関しては、数年後に調査研究することになると思います。

これが新しい高等教育の新勢力図です。これは、常勤の職員数です。非常に大きな大学もあれば、小さい大学もあります。コペンハーゲンIT大学は小さいです。また、コペンハーゲンビジネススクールも小さいです。この教育機関はほかの教育機関と合併をしたがりませんでした。よって、ま

だ規模も小さく、独立した大学として残っていません。

次に、リサーチのファンディングですが、まず基盤的な資金が一括して大学に与えられております。また、外部資金もあります。この基盤的助成金の制度の強みは、安定した予算が確保されること。そして、長期的な計画が可能になることです。これは構造変革のためにも重要であり、社会経済状況の変化に伴う柔軟性が確保できます。新しい研究分野への適応も可能になります。

このシステムの弱点ですが、基本的な基盤助成金の配分は、質、成果物、開発契約目標の達成度に基づいて行いますが、その関係がわかりにくいという問題があります。これは、政府が対応したいと考えているものです。政府は、開発契約と、その教育機関の成果を関連づけたいと考えていますが、今まだその関連性がありません。しかし、短期間でこの問題に対応する予定です。

もう一つの問題は、資源の配分が過去の要因に基づいていることです。したがって、新しい大学、あるいは小規模な大学が研究環境を強化し、競争力を向上することは困難となります。つまり、過去の経緯、歴史的な要因に資源が配分されるということ、これはだれもよくわからないことですが、例えばコペンハーゲン大学が一番大きな教育機関ですが、コペンハーゲン大学が一番多くの資金を得、その同じ額を受け続けています。これが通常どおりのことです。しかし、政府はこのシステムを変えようとしています。大きな大学、伝統的な大学はこの面について非常に否定的です。しかし、新しい大学は変更を求めています。

次に、研究資金ですが、外部の助成についてお話ししたいと思います。このシステムのメリットは、もちろん、もし競争があれば、それによって質が向上します。しかし、幅広い範囲に助成金を与えて、また長期的な助成金でなければなりません。競争によって、さらに関連性や研究の適用性に関心が高まることになります。また、研究助成の新たな可能性も提供されます。特に学際的な研

究についてです。研究協力体制の強化にもなりません。ほかの研究機関と競争するためには、外部の助成金を引きつけるために同僚と協力し合う必要が出てくるからです。

次にデメリットです。競争的な資金、助成金というのは、範囲が狭いために独創性や革新性、リスクテキングを研究の分野で促さないという問題があります。また、もう一つのデメリットは、すべての科学分野がこのような助成金を受けられるとは限らないということです。これは、人文科学、社会科学分野で特に言えることです。大学は助成金を受けやすい分野を重視することになります。自分たちの能力がすぐれている、得意としている分野ではなく、非常に賢く助成金を受ける方法を考えますので、受けやすい分野を重視するようになります。また、競争助成金の割合が増えると、大学は長期的な計画をつくりにくくなります。

さらなる改革についてですが、1つは、基盤助成金が教育や研究の質に基づいて配分されるということ、さらに知識の普及に基づいて配分されるということです。そして、科学技術イノベーション省がその指標を現在作成しています。これは、2009年に提示される予定となっていますが、今政権は過半数をとっていませんので、政府はほかの政党と協力しなければ法案が可決されません。

したがって、非常に興味深い議論が国会のレベルで行われております。どのような指標を使うべきなのか、研究の質を評価するためにはどのような指標が必要なのか、さまざまな議論がされております。また、教育の質については、評価のメカニズムが多少できておりますが、一番難しいのは研究の質の評価の仕方です。

次に、助成金と契約との関連性についてです。先ほどもお話ししましたが、ここでおもしろい点は、2010年には公的助成金の半分が競争的助成になるということです。そして、これは政権党、過半数をとっていない与党と野党との議論になっているテーマです。

また、もう一つは、リスボン戦略の目標を達成

することですが、公的な研究開発投資はGDPの1%にならなければならないということ、そして民間部門が2%提供するというものです。

政府は資金の配分の基準もつくろうとしています。2つの項目があります。1つが質、もう一つが関連性です。質については、これもさまざまな問題をはらんでいます。幾つかの基準は現在検討されています。例えば、発表業績、引用数、外部研究資金獲得額、そして国際的な活躍などですが、政府からさらなるイニシアチブを提示してもらいたいと、今待っている状態です。関連性については、これも大変興味深い点です。1つが、ほかの部門との関連性。例えば特許やスピノフなどのことです。もう一つが、社会全般との関連性です。そして、教育のためということになります。

しかし、先ほど言いましたように、これらはすべてまだ検討中です。

幾つかの結論を申し上げたいと思います。まずリスクです。リスクとしては、大学が優先分野、重点分野に専念しがちです。つまり、基礎研究は現在優先分野ではありません。大学は頭がいいので、優先分野に集中することで資金を得ようとしています。

もう一つが高等教育機関の戦略的運営です。この戦略的運営が資金提供機関に移行する可能性があります。優先順位を決めるからです。

官僚主義も増大しています。現在、統治機構が大きくなっています。つまり、現在大学でのさまざまな地位で空席になっているのは、ほとんどが事務的、行政的な地位です。教授や教員ではなく、事務的な職員の空席に、どんどんと人が入ってきています。よって、この行政部門、事務部門が拡大しています。

また、研究者はアウトプット、成果物を出さなければなりません。これが、資金と開発契約でのもとでの義務と関連があるからです。これが独創的な研究、革新的な研究、リスクテキングに影響しますし、もちろん教育にも影響します。研究という部分がますます重要になってきています。

教育に比較して、相対的に研究分野が重大になってきています。

新しい制度ではチャンスもあります。競争が拡大すると質が向上します。生産性が高まります。そして、大学の国際的な競争力が磨かれることとなります。また、非常に具体的なフィードバックを生産性の高い研究者に与えられます。外部の資金がある場合には、例えば自分の給料が上がります。自分の給料を教育機関と交渉していきますので、外部の資金が多ければ、外部のプロジェクトもあれば、自分の給料を、それを使って交渉できます。また、社会との関連性の高い研究ができます。この新しい制度では、研究成果を普及させ、商品化させる資源が増えることとなります。これが新しいシステムが提供しているチャンスです。

しかし、幾つかの問題も提起されます。最初が、いわゆるマタイ効果と呼ばれているものです。既に定評のある研究者、地位を確立したグループであれば、優遇されます。これは若い研究者や、女性や、新しいアプローチ、新しいパラダイムに影響することとなります。つまり、このシステムは、既に確立された定評のある研究分野に有利なシステムです。もちろん研究者は、リスクの低い研究分野を指向し、すぐに成果の出るものを求めますので、革新的な分野、オリジナルな研究は無視されるおそれがあります。

もう一つの問題は、異なる大学、つまり伝統的な大学と、違う学部、学科を比較できるか。例えば領域、分野が違う際の発表業績を比較する基準は何でしょうか。もちろん教育にも影響します。もう一つの問題は、高等教育機関の自治です。先ほど言いましたように、高い自治が認められていますが、科学技術教育省にまだ大きく依存しています。研究者の自立というのも、問題です。現在、研究者の自立は限られています。また、統合の影響がまだわかっていません。

資金の配分が指標に基づいて行われるという制度を導入しますと、A大学対B大学という構図ができてしまいます。デンマークのような国では7

つか8つの大学しかないので、ICT大学は小さいので7つの大学と言えるかもしれません。ですから、現在は大学のランキングはまだありません。どの大学も同じ立場にあります。しかし、A級大学とB級大学というものができてしまうようなシステムを導入するおそれもあります。

北欧の近隣諸国を見てみますと、まずフィンランドは、高等教育は大学とポリテクニクからできています。こうした2通りのシステムがあり、これは地域性に基づいています。地域的な側面が考慮されています。また、ポリテクニクを導入することにしたのは、フィンランド経済がエンジニアや技術者をさらに必要としているからです。

そして、政府は教育研究開発計画を1999年に導入しました。これは非常に野心的なプランでした。競争と教育機関の評価が導入され、生涯学習、高い水準の助成が導入され、また、この開発計画の中核は教育機関をさらに国際化させることです。しかし、同時に、より地域的な側面もあります。教育機関は全国に立地され、地域的な側面にも対応できるようにしています。

このシステムの特徴は、高い自治の促進、業績主義の運営、専門の指導者の導入、理事会メンバーとして外部の代表者の招聘、そして開発契約の利用です。

政府は、アマラル先生もおっしゃっていましたが、統合やコンソーシアム、提携、大学連合や、教育機関同士の協力が支持されています。

2009年、新しいエリート大学がヘルシンキ地区で導入されます。これは、ヘルシンキ大学とほかの幾つかの教育機関が統合されて、アマラル先生もおっしゃったイノベーション大学になります。これがフィンランドの主な特徴です。

次にノルウェーです。ノルウェーは、質の改革を2002年に導入しています。この改革は2007年に評価されました。そして、この改革によって高等教育の計算式に基づいた助成モデルが導入されました。目的は教育の改善、研究成果物の増加です。また、外部助成の拡大、そして、自治や戦略

的意思決定の促進です。

このモデルで資金を配分するのに教育資金の場合は単位数、卒業者数に基づいて配分されています。発表業績で新しいランキングのシステムも導入されました。デンマークはノルウェーの発表業績のランキング方法をまねて導入しております。また、地理的な集中や地域的な側面も考慮に入れています。北欧諸国では、フィンランドも、ノルウェーも、そしてスウェーデンでは、地域的な側面が非常に重要です。デンマークはそうでもありません、小さな国なので。しかし、ほかの北欧諸国では、これが改革を推進する要因となっています。

次にスウェーデンです。スウェーデンの高等教育は大学とユニバーシティーカレッジからなっています。主な改革は、1977年のもので、すべての中等後の教育が一つのシステムに統合されました。1993年の高等教育法により、意思決定の分権が導入されました。そして、教育機関の効率化が高まり、また成果物、アウトカムのコントロールも導入されております。学生数や業績評価に基づく新しい資金配分制度も導入されました。そして、新しい点ですが、大学の第3の役割が導入されています。スウェーデンが第3の役割ということ言い出した最初の国だと思います。地域社会に貢献

するということです。また、グローバリゼーション・カウンシルが2006年に設立されました。その結果はまだわかっていませんが、間もなく出てくると思います。2009年、今年中にはこれができると思います。

スウェーデンのシステムは、ローカルな側面、あるいは地域的な側面も考慮に入れています。デンマークとフィンランドとスウェーデン、これらの国々は高等教育を国家戦略の一部としています。知識社会をつくること、そしてグローバル化に対応するという国家戦略の1つとしています。

ノルウェーでは、グローバリゼーションよりも国際化ということをよく言います。また、高等教育レベルで自治が促進されています。外部の関係者の影響も見られます。非常に強いようです。また、評価の結果、業績の契約、競争など、これはアマラル先生が先ほどご紹介された概念ですが、こうしたものが導入されています。

また、地理的な統合、組織的統合、コンソーシアム、連合、提携、異種機関の協力というものも見られるようになりました。もちろん目的は高等教育の特色をさらに明確にし、国際化、グローバリゼーションに対応することです。デンマークが最も急進的に改革を導入した国です。

ご清聴ありがとうございました。

「グローバルな視点から見た高等教育システム改革」

サイモン・マージンソン

オーストラリア / メルボルン大学高等教育研究センター教授

【マージンソン】 こんにちは。丸山先生、ご紹介ありがとうございます。今日は、国立大学財務・経営センターにお招きいただいたことを感謝申し上げます。また東京に来ることができてうれしく思います。通訳は頑張っていますし、通訳の皆様、参加者の皆様、資料がおくれて申しわけありません。ジャスト・イン・タイムのシンドロームになれてしまったのでしょうか、NPMの時代ですべてぎりぎりまで用意をしないという癖がついてしまったのかもしれませんが。

ところで、オーストラリアでは20年以上大学改革が行われており、さまざまな文献に記録されていますが、本題に入る前に、私どもがきょう話し合っているトレンドをどう解釈しているかご紹介したいと思います。

まず、論文については、自治、自由について、高等教育機関について述べております。次に、最近の知識経済に対して高等教育機関がどういう役割を果たしているのか。さらに、ニュー・パブリック・マネジメント、NPMとネオリベラリズムの区別、そして、グローバル化の区別を説明しております。重なるところもありますし、相関関係がありますが、それぞれ異なる動きなので、それを記述しております。

また、豪州における大学改革をご紹介します。さまざまな批判が言われておりますが、豪州にも当てはまるかと思えます。アングロ・ウエストミンスター・グループと呼んでおりますが、イギリス、ニュージーランド、オーストラリアで共通の特徴があります。この3カ国のウエストミンスター国とも言えるところの特徴、そして、ほかのヨーロッパとの違いはグローバルマーケットとして留学生を受け入れる形でクロスボーダーの関与を持ち、輸出として収入源を得て、政府以外のところから収入源をつくっているということです。論文の中では、改革を描写して、想定された結果と想定されていなかった結果を書いております。また、他国との比較、自由の形態、知識経済における高等教育の役割をまとめとしています。

自己決定ができる自由の問題は高等教育のガバナンスと規制とがかかわった問題であり、研究における自律性の発掘や機関のリーダーシップのための戦略的な自主性が必要な性質ですし、実務者にとっては自由それ自体が目的だと思いますが、それ以外の人にとっては、自由は高等教育のメリットを享受するための手段であり、媒体です。

一方で、自由は制約を受けていますが、きょうはそのような話が出ていると思います。高等教育における自由を見てみると、さまざまな制約がわかります。しかし、自由といっても複数の側面と次元があります。ノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・センによりますと、エージェンシーの自由とは、アイデンティティー、中心となる意思、目的感であると。一方で、管理としての自由、負の自由とは、制約が外部からかかっていないということです。大学と政府との関係が多く話題になっておりますが、これはコントロールとしての自由です。

実質的な自由、あるいは力としての自由、これもセンのペーパーに出っていますが、これは正の積極的な自由であり、物質的な手段を得てみずから選択肢を選ぶことができるということです。今申し上げた話は整合性はありますが、お互いなくして存在することも可能です。特に高等教育における改革は、一方を進めるか、あるいは他方を進めるか、後退させることもあります。改革によって、直接の管理を排除するかもしれません。それで自治の自由が高まるかもしれません。

しかし、公的資金を同時に減らされるのであれば、実質的な自由から、減らされる自由があるかもしれません。あるいは、条件がつけられるかもしれません。それによって学習的な意思決定の範囲が狭まるかもしれません。それによってエージェンシーの自由が狭まることになります。

それでは、最近出現しつつある知識経済における高等教育の役割です。まずリサーチの政策です。この20年間、財政界における政策は大学の研究が直接、知的財産権と知識を生み出すことに貢献す

ると言ってきました。知識経済といえ、各国にとっては売ることができるものを科学から生み出すということです。一般的に売れるものをつくるということです。

しかし、高等教育機関で研究した場合の主たる便益は、国の革新制度の中では取引ができるものを直接生み出すことではありません。まずオープンソースと知識を生み出すことです。それができれば、サプライチェーンに入れることができ、さらに幅広い産業に使うことができ、さまざまなチェーンの中で活用することができます。

90年代にインターネットが広がり始め、知識経済が広まりました。それによってグローバル知識にみなアクセスできるようになりました。グローバル知識が世界すべての業界と産業界でイノベーションプログラムに使われております。当初のクリエイターが想定しなかった目的にも使われております。ノーベル賞を受賞したスティグリッツ教授いわく、経済の言葉で言えば、知識は主としては波及効果である、また、公共財であると言っております。

まず知識があれば、財産としての特性を維持できるのは創生された段階と最初の普及の段階だけであると。この段階では早い者勝ちです。しかし、一たんある程度広まってしまうと、その知識は有用ではあるけれど、もはや独占はされていない。競争相手がいないわけではありません。そして、みんなが知ればその市場価格はゼロになります。だれもが使うことができます。したがって、だれもが経済的に独占したりすることはできない。

高等教育は多くの商業的な知的財産権のスタートポイントではありますが、実際に大学をインキュベータとして使っている企業はマイノリティーでしかありません。一部のパートナーシップや大学と企業のパートナーシップが知的財産権の価値をとらえることはできますが、これはまれなことです。バイオテクノロジーと電子工業分野に限定されています。データを見ますと、多くのところで大学のリサーチの方向を変えて知的財産権の商

業化をここ数十年行っておりますが、高等教育が直接売ることができるものをつくることのできるか、その役割はとても小さいです。

仮にアメリカであっても、イノベーションシステムの中で大学のコストを知的財産権がカバーしているかといいますと、5、6%でしかありませんので、なかなかほかの地域ではまねができないと思います。OECDは、ある段階においては知的財産権を商業化せよと、サッチャー政権のときに、80年代、最も声高く述べていた段階ですが、OECDは立場を大きく変えております。

高等教育機関のレビューのレポートを各国で調整して、昨年報告を出していますが、OECDいわく、大学における知的財産関係の商業化によってマイナスの影響が出てきたと報告しております。つまり、逆に、知識の普及を遅くしていると。経済に貢献していないと言っています。これは国のレベル、世界レベルで当てはまります。

主として商業化する知的財産権を直接生み出すことに焦点を当てるのではなく、大学は、これから広く普及できるようなオープンサイズの知識を生み出すべきであると、昨年OECDは発表しております。同じくOECDの報告の中で、学会の自治が必要であると述べております。とりわけリサーチプログラムをどのように選定するのか、学会の自治が必要であると。短期的なプロダクトフォーマットへの集中が過度に過ぎると述べています。

そういう見方をいたしますと、基礎研究の範囲が狭まると述べていますが、非常に重要なコメントだと思います。これは、OECDの立場の大きな変化だと思いますが、その背景にはオープンソース知識が直接広がっていることがあると思います。

同じような点が高等教育の教育についても当てはまるかと思えます。輸出財としての高等教育を開発するためにアングロ・ウエストミンスターの3カ国では、直接経済価値を生み出そうとしています。

政府ではなかなかできなかったことです。よって、このような形で留学生を教育することが、いわば民間のための財として開発されています。しかし、教えることは、社会のためではなく、個人のためにもなります。どの大学のプログラムであっても、高等教育の学科、カリキュラムには社会的な基礎能力に寄与する一般教養の要素が入っていますし、経済的な波及効果を生み出すものです。

商業プログラムであっても、高等教育の重要な経済的役割は直接卒業生のためのメリットを生み出すことだけではありません。生産性とバリューをクリエートする力を生み出すことにより、いずれはすべてのビジネス、実業界のセクターに役に立つことを想定しているはずで、とはいえ、その増えた価値が必ずしも賃金だけであらわされるものではありません。

高等教育は条件です。それにより、いずれはほかの分野でのバリュープレゼンスにつながる可能性を持つものです。卒業生、学卒者は知識を得ます。ほとんどが公共財であると。その知識を広くキャリアを通していろいろな場で使うのです。さらに、みずからがどのように公共財として知識を身につけるかを学ぶのです。知識は公共財であるからこそ、労働市場の賃金だけで報酬を得るわけではないのです。言いかえますと、教育であれ、研究であれ、高等教育の間接的、経済的な役割は、将来の経済のほかの分野において生産と革新に貢献することであり、これがより重要なのです。直接的に経済的価値そのものを生み出すことではありません。知的財産権を商業化するという直接的な経済価値であるが、みずから資格を得るという直接的影響以外のところでの間接的影響が重要なのです。

NPMです。73年から74年にかけて第1次石油危機、70年代に全世界的な景気後退があつてから、政策の背景が3回大きく変わっており、全世界共通でした。タイミングの差はありますが、ひょっとしたら今回の金融危機は、第4の全世界的なものかもしれません。ただ、だれもその先はわかっ

ておりません。

最初の変化は、政府主導の福祉国家の進化が突然とまったことです。なぜかといえば、1955年以降、マネタリズムが採用されたためでした。政府主導の投資による福祉国家づくりがとまり、財政の効率性がさらに強調され、政府に対する期待が縮小しました。その結果、高等教育機関においては自己責任、権限の移譲が広まり、まだこれが高等教育を含むさまざまな社会分野で広がっております。

2つ目の変化は、NPMが1980年代の半ばに導入されたことでした。当初はプログラムの予算策定並びに公共部門における効率化の動きが多く、国で始まったことで、NPMでは公共行政と教育がビジネスの横で説明されます。さまざまな活動が目標成果物主導になり、中央で縛り、活動を指示するという強化が定められました。同時に、下部の部門がみずから行動を起こす力も高まりました。分権化、そして、先に指揮系統の下のほうに責任を落とすことによってできました。処罰、インセンティブが導入され、中央から管理ができるような形で権限移譲が行われました。

説明責任と監査によってコントロールを強化する仕組みも導入されました。外部からの監査も行ってありますし、品質保証も導入され、一般的に言い、NPMのシステムでは、少ない投資で多くの成果を出そうとし、さらに予測可能性を高めようとしてきました。NPM改革の目標は効率的に配分することで、しばしばアントレプレナーとしての力をつけることも想定されておりました。

使われているメカニズムは、資金の競争的な配分、プラス、計算式を使った分配で、中央における意思決定のプレッシャーが小さくなりました。例えば予算によって管理をする、ターゲット、プロダクトフォーマットを決める、成果物の目標を透明性のある業績管理をする。NPMの形態の中には法人化された大学、地方自治体も含め、専門化された運営幹部が会社のようなCEOが指導するタイプも含まれております。しばしば高等教育

では収入に関する部分的な多元化もあり、公共団体あるいは部局が自己収入を得ることを期待しております。

多分、最も創意工夫に富んだNPMは1980年代のサッチャー政権時代のものです。これは全世界で高等教育において幅広く取り入れられました。しかしながら、このサッチャーのNPMについてはイデオロギー的な要素がありました。これは、英語圏で影響力があった、また、世銀にも影響力があったと思われませんが、普遍的な形でこれが取り入れられたわけではありません。

イデオロギー的なサッチャー主義、これは新自由主義と呼ばれておりますが、高等教育、それから研究でつくられるその財はプライベートグッドであるということ。そして、組織のパラダイム、あるいはシステムは、この競争する企業間の経済的な市場であるということです。

これは、その主流のNPMと重なります。例えば競争的な資金の配分であるとか、プロダクトのフォーマット、収入源の増加、そして、プライベートセクターの供給ということです。しかしながら、この新自由主義のNPMに関しては、国家の強い力が維持されたということで、いろいろなフラストを感じております。また、イギリス以外の国においても、政府がコントロールしていました。そして、この新自由主義というのは、その財政上の制約に対するイデオロギー上の妥当性を与えました。官僚支配を隠すためにも使われていました。

3番目の変化はグローバル化です。すなわち、部分的にグローバルな収れんが起り、統合されたグローバルなシステムが形成されたことです。科学技術、及び緊急やパブリケーションに関する1つの世界ができたということです。このグローバル化の傾向は長いものです。もちろん、15世紀、ポルトガルから始まったものです。海運なども育っていきました。

この貿易というのはグローバル化の中心です。現在のグローバル化は、インターネットが生まれてから特に育っていきました。また、1990年代の

上期には航空運賃も大幅に下がりました。それにより、世界の市場が発展する上でも非常によい条件となり、また、英語がビジネス、学会でも主な言語として使われるようになりました。また、グローバルな収れんにより、人々の移動が行われ、ポリシーもいろいろなところから模倣してくる。高等教育における考え方の中にも競争というものも入ってきました。

よって、NPMの考えが幅広く広まり、この新自由主義のNPMのイデオロギーの影響が高まりました。NPMというグローバリゼーションは同じプロセスではありません。しかしながら、いろいろな文献では混合されており、お互いに関係があります。

NPMというのはグローバル化の前に起こりました。少なくとも10年ほどは上回っていたと思います。そして、世界的な動きとして、インターネットの前から導入されております。このようなNPMがなくても、グローバルな収れんは可能です。例えば、オープンソースのグローバルノレッジの流れもありますし、また、自由にいろいろなアイデアが交流し、それが競争などをしのいでいました。

このグローバル化はNPMの口実になります。このようなNPMがほんとうにこのグローバル化の競争力強化に貢献したかどうかはわかりません。このようなグローバルな収れんにより、国家のNPMの締めつけから部分的な逃避が可能になります。高等教育の分野、特に主要な研究大学におきましては、国民国家から解放されたということもあります。クロスボーダーの関係もよりよく享受できるようになりましたし、いろいろなアイデアや人材、資金などを外部から導入することも可能になりました。このグローバル化により、クリエイティブな、アカデミックな作業ができるようになります。

そして、エージェンシーとしての自由、教育機関としての自由、またコントロールからの自由というものを享受できるようになっております。も

もちろん、今後 20 分間、その哲学的な理論についてはもう聞きたくないと思いますので、次の話をしたいと思います。

オーストラリアですが、1人当たりのGDPは日本と同じぐらいです。そして、我々の90%の教育が公立大学で行われております。これは1つのシステムとして20年前に導入されたものです。民間セクターも台頭しておりますが、学生数の5%にすぎません。イギリスやニュージーランドと同じように、オーストラリアはアングロ・ウエストミンスターの国であり、強い国家が誘導する財務省が大きな役割を果たす国となっております。もちろん、分権もあります。

高等教育の経営機関は自己経営する機関となっています。もともと自治機関としてアカデミックな自由も享受しています。また、いろいろな分野におきまして、政府メカニズムから影響を受けています。アカデミックなアイデンティティーと国家の誘導というものは非常によく整備されています。アカデミックなアイデンティティーというのは、イギリスのほうがオーストラリアやニュージーランドより、より発展していると思います。

多くの改革は導入されました。オーストラリアの高等教育というのは、NPM改革の1つのモデルケースだと思っております。NPMのアプローチの強みも、弱みも開示されています。これは新自由主義のNPMのモデルケースではありませんが、教育市場としての教育、そして、民間財のプロデューサーとしての教育というものがオーストラリアには痕跡を残しています。

そして、競争及び疑似市場の取り入れが奨励されています。研究資金であるとか、留学生であるとか、また大学院の職業訓練であるとか、そういうものもかかわっています。しかしながら、学士教育というものは厳しく規制されています。価格もしっかりとコントロールされています。また、経済力獲得後の学士資金の返済などもありますので、価格のシグナルは少し弱められておりますが、いろいろなものがあります。

リサーチファンディングというのは、公共財の部分的な資金となっております。いろいろなリサーチのプログラムもあり、これはアカデミックエクセレンスをベースとして判断されています。しかしながら、知識の根本的な特質ということを考えますと、それ以外のことが可能かどうかはわかりません。

現在は大体45%である、OECD諸国の中でオーストラリアが公的なファンディングを1995年、出ます。ほとんどの大学院教育、留学生の教育は一握りの奨学金はありますが、拡大商業市場から調達されています。ローンの市場、すなわち大学院、それから留学生はコマーシャルマーケットから調達しているということです。

意図的に国内のシステムがアンダーファンディングのような形になっています。政府が提供する資料が少ない、そして70%がファンディング・トゥー・コストとなっています。すなわちインフラの部分は提供しないということです。よって、いろいろな機関が商業市場から調達しなければならない。特に留学生に関してはそうなっています。

よって、非常にダイナミックな役割をフィードバックプログラムで行っています。特にこの留学生セクターにおいてです。よって、教育機関はできる限りそのプログラムを維持する上で基盤研究を行ったり、また、国内の学生を導入するという形になっています。ほとんどの留学生の教育というのは、このコマーシャルマーケットで調達されていることです。設備であるとか、そのようなものなどはコマーシャルで調達するということです。

留学生が増えたことで、コストも増えています。政府のファイナンスはさらにそこでカットされています。オーストラリアのセクターは1人当たりのファンディングということでは、まだましなほうです。しかしながら、支出は増えています。このようなマーケティングであるとか、リクルートメントということで資金が増えているためです。

アカデミックリサーチに関しては2つのエージェンシーが役割を持っています。これはオースト

ラリア・リサーチ・カウンシルとナショナル・ヘルス・メディカル・リサーチ・カウンシルです。このような優先順位ですが、これはアカデミックエクセレンスをベースとして配分されているわけです。政府は、補助的な資金として、いわゆるリサーチクオンタムという形で提供しています。このリサーチクオンタム・ファンディングというのは、リサーチのファンディングの大体 10%です。これはリサーチのパフォーマンスベースとして提供されます。リサーチパフォーマンスの基準としては、スタンダード、出版物、リサーチからの収入、高い学位を持った学生のリサーチということですので、そのような形で、リサーチの分野におきましてはパフォーマンスベースとなっています。

だれが承認するかとか、そのようなことにもつながってきます。ですから、基盤的なリサーチに関しては、やはりエクセレンスをベースとして判断されます。そして、パフォーマンスベースのレジュームがあります。

特に特定の配分に関しては、競争資金への申請であるとか、競争的な業績の数値であるとか、あるいは政策遵守度がかかわってきています。また、機会均等の目標が満たされているかどうかということもかかわってきます。また、教育の質でパフォーマンスなども評価されます。産業界との協働も評価されます。インフラ整備もかかわっております。インフラ関連の資金も競争入札となっています。

このようなスキームにより、特定の行動がつけられます。やはりその機関は長期的な発展をするということで、このようなコンペティティブファンドを申請するということになっております。政府は監査を通じて、また質保証などを見て、オーストラリアの国におきましてはライトタッチで対応しています。

また、政府の資金の支出に関しては、特に基礎教育、国内の学生に関してはコントロールがかなり厳しくされています。学生をあるところから別のところに、許可がなければ移すことができません。

ん。国家政府が人を、例えばヨーロッパ哲学からアジア哲学に移していいかどうかを決めることはできません。このように教育制度は大変硬直性が見られます。

また、学問のレベルに関しても同じようなアプローチが見られ、卒業後、あるいは学部でも特別な許可が必要で、すべて業績に基づいた契約が必要であり、大きなレベルでの介入が必要です。また、自律性を持たされている研究機関というのは、持っているお金を自分たちが支出でき、日本と比べ、資金に関しては予算を自分たちで選べます。例えば、建物を建てるかということなどの予算の裁量が与えられています。

また、教育機関の学術部門というのは、フルタイムの幹部が担当しており、ほとんどが大学の教員から来ています。また、学長、副学長など、総長は大きな裁量を与えられておりますが、実際の財政的な裁量のレベルというのは場所によって違います。また、投資機関は全体的にサイズが小さくなる傾向があり、外部の代表者が増えてきています。特に経済界、金融界からの代表者が増えてきています。また、選出された職員や学生の代表の役割が減少してきています。

また、投資機関は、大学コミュニティを指向するよりも、むしろ、国や経済界などの外部指向が強くなってきています。どのような方法をとられるかというのは、さまざまなバリエーションが見られます。また、学術部門とコントロールといえますのは、予算の力を通して幹部がその権力を行使していますが、ほとんどの場合、学術評議会など、カリキュラムなどについて決定権はありませんが、予算の権限が持たされていません。幾つかの機関ではだんだんと旧式な方法がとられるようになってきており、強い、古い大学が一番権限を持っていると思います。

しかし、学術スタッフで終身在職権を持っている人、あるいはフルタイムの人も数が減ってきており、むしろほとんどの教員というのが臨時職員が半分ぐらいを占めるようになってきています。

教員の中で一番ハッピーなポジションにいるのは、自分たちの自由度が与えられている人たちだと思います。

次に結論ですが、非常に厳しく管理するようになってきているということ。また、専門的な幹部のカルチャーがあらゆるレベルで導入されており、パフォーマンスに基づいた文化がシステムの中に導入されています。業績に基づいたカルチャーというのがどのシステムの中でも見られ、これもまた望ましいという意見があると思いますが、パフォーマンス、業績をどう測定するかが問題だと思います。

NPMというのは透明性や説明責任を導入しています。国民の観点から見ても、これは好ましいと言えると思います。また、もっと起業家的なカルチャーを導入しています。そして、戦略的なイニシアチブがグローバルなレベルでとられるようになっていきます。オーストラリアはこうした点で強いと思います。

もちろん、これは非常に強く導入されておりまして、効率があらゆる面で重要視されています。高等教育の中全体で強く導入されています。

効率性に関しましては、主にこれを推進していますのは公的資金が年々減少しているという要因が大事だと思います。公的資金が減少しているということで、これはインフレによってさらに強化されているわけで、こうした1つのメカニズムに対してあまりにも今まで依存してきたシステムがありますが、このメカニズムはあまりにも一方的で、非効率的であり、もう一方で、透明性を強調する制度があります。

現在オーストラリアのシステムの中では、両方のバランスをはかるべき時期に来ていると思います。学生、スタッフに対するレベルが2004年、20対21から、今20対1に変わってきておりますが、これは大きな変更です。学生対スタッフの比率というのは生産性のサインであると言えると思いますが、質のいい教育というのが、これで影響を受けてしまっています。

資金のドライバーの1つというのが研究成果ですが、研究論文の量で測定されています。実績の引用というのは、オーストラリアの場合はどの程度引用されているかというのは混合しており、ステータスの低い雑誌での公表の割合が増えていると言えるかもしれません。

伝統的な大学の文化というのは、もっと柔軟な、戦略的なアプローチの導入の障壁であると今まで言われていましたが、この傾向はおそらく学問の能力の減少に貢献したと言えるかもしれませんし、意図しない結果であったと言えるかもしれません。これは、意図せざる結果であると言われております、私にはわかりませんが。

また、短期的な指標に関しましては、競争システムの中でのさまざまなバランスのとれた形で収入に影響が見られます。留学生も増えておりますが、国内学生の数は低迷しています。学生の生活支援のレベルが低く、また高等教育というのは個人の域であるというイデオロギーがありますので、働いている学生の数が増えてきています。その結果、学生の中でも退学するレベルも増えてきています。

一方で、留学生からの収入が増えている学問分野があります。例えば、経営学などはそうですが、ほかの科学、人文学などはこの資金不足に直面しています。国際教育と関係して、オーストラリアの高等教育は競争力があると言えますが、博士号の市場としてオーストラリアは必ずしも強いマーケットとは言えません。

また、トップ500の中でのトップ15の大学はパフォーマンスがいいと言えると思いますが、カナダやオランダと比較すると必ずしも強いとは言えないと思います。将来、オーストラリアの教育能力が低下すると、グローバルな市場の中でのオーストラリアの地位が脅威にさらされることとなります。私が先ほど申したような10のシステムに関しては、NPMの枠組み、また起業家的経営の自由度がオーストラリアの大学で高まっていますが、自由はある意味でコントロールされています。

しかし、学力、そして、スタッフの自由度に関してはさまざまな混合した経過が見られます。研究分野では、自由度がある程度限られていると言えるかもしれません。同時に、NPMの枠組みにより、これが高等教育のグローバルな知識経済の枠組みの中で考えるのに適しているかどうかという疑問があります。NPMによって自由度が減り、イノベーションする能力、知的なブレークスルーをつくる能力が限られるのではないかとされています。

OECDはNPMの方法に関しては批判的であり、特に知識によって公の益につながるということになりますと、これを直接的なビジネスの成果としてモデリングしますと、財政的な効率という意味ではプラスになるかもしれませんが、限られた範囲の成果物しか出ません。また、もう一つの経済的な高等教育の尺度ですが、公の利益という観点から考えなければなりません、この点はこれが表面化していません。

ご清聴ありがとうございました。

パネルディスカッション

【司 会】

丸 山 文 裕
川 嶋 太津夫

【ディスカッサント（アルファベット順）】

アルベルト・アマラル
サイモン・マージンソン
エバンシア・シュミット
王 蓉
デイビッド・ライト
水田 健輔

【司会（丸山）】 マージンソン先生、どうもありがとうございます。

それでは、2分ほど時間がありますが、ここで一たん休憩しまして、次は15時50分から、また始めたいと思います。廊下にコーヒー、紅茶等用意してありますので、どうぞご利用ください。

質問用紙をお手元にお渡ししてありますが、質問のある方はそれに書いて前のほうか、後ろのほうにあります、スタッフにお渡しいただければと思います。後ほどのパネルディスカッションの参考にしたいと思います。よろしくをお願いします。

【司会（丸山）】 それでは最後のプログラムに移りたいと思います。最後のプログラムは、まず、同じく司会を担当します国立大学財務・経営センターの客員教授、神戸大学教授の川嶋先生に全体的な簡単なコメントをしていただきます。お願いします。

【司会（川嶋）】 神戸大学の川嶋です。本日は、センターの2人の先生方も含め、合計7人のレポーターから非常に貴重なご講演をいただき、大変勉強になりました。

皆様もお気づきのように、国を超えて国際的に高等教育政策改革の方向性については、ある一定のトレンドといたしますか、もちろん国の状況も違いますので全く同じというわけではございませんが、同じ方向性に向けての改革が行われている、あるいは行われようとしているということがおわかりになったであろうと思います。

その中で、私なりに本日お聞きしたご報告の中から3点ほどまとめるといいますか、私の問題意識の観点からの課題等をお話しさせていただきます。今起きている各国での高等教育改革の一番大きな背景には、さまざまな方からご指摘がございましたように、知識社会を迎えたということ、知識は国境を超えて自由に行き来するという性質がございますので、経済的なグローバリゼーションを含め、グローバリゼーションという大きな背景があると。

その中で、きょうご指摘があったような、例え

ば各大学の自律性が高まったとか、パフォーマンスファンディングに移行して、ファンディングの仕方がパフォーマンスファンディングになっているとか、いろいろ動きがございます。しかし、私はその中で3つの、お互い相反するような動き、矛盾やジレンマと言うには大げさかもしれませんが、カウンタラクティブに作用するような動きがあるのではないかと思います。

1つは、グローバリゼーションや知識社会化を迎えた中で、各国において高等教育に対する期待が非常に高まっていると。それは、むしろ文化的な観点からではなくて、経済的な観点から高等教育が各国政府にとって非常に戦略的な意味を持っている。そうした点で非常に高等教育に対する期待が高まっていると。

にもかかわらず、財政支援も含め、政府、あるいは社会一般の高等教育、大学に対するコミットメントというのはだんだん少なくなっている。具体的には、公的なサポート、財政的な支援が少なくなっていると。よく言われる言葉ですが、DO MORE WITH LESS ということが起きている。つまり、高等教育に対する期待、社会の期待、政府の期待、高まる一方で、政府や社会一般からの支援、コミットメントは下がっているのではないかという相反するような動きが、1つ起きているとうことです。

この問題を解決するには、いわゆる大学のガバナンス改革、あるいはマネジメント改革ということが各国でも行われており、大学の自律性、オートノミーを高めると同時に、裁量を大きく与えて、競争的環境に置くということ。それにより、DO MORE WITH LESS を実現しようとしていると。

ところが、これはアマラル先生のペーパーの中で指摘されていたことだと思いますが、ニュー・パブリック・マネジメントのジレンマということで、各大学、あるいは高等教育機関のオートノミーが高まっているにもかかわらず、同時に政府のコントロールはかえって高まっていると。むしろ、自律性を促す政策でありながら、実際にはさまざま

まな制約がかえって増えていると。自律性の拡大と制約の強化というような一種のジレンマといえますか、矛盾が2番目に起きているのではないかとということです。

3番目の相反する動きとしましては、今申しましたように、国として知識社会、あるいはグローバルな経済競争に打ち勝つために高等教育に対する期待が非常に高まっているということで、高等教育システムのクオリティーを向上させるため、さまざまな施策が行われております。

その1つが、これまでの大学はすべて等しきものという観点から、パフォーマンスファンディング等による階層化というもの、あるいは、日本では機能分化という言葉であらわされておりますが、差異化、ディファレンシエーションが生じているということです。しかしながら、同時に、大学間の格差、あるいは同じ大学の中における教員間の格差も生じていると。システム全体の質の向上を目指す一方、内部でさまざまな格差が生じているといった、ある種の矛盾というか、ジレンマが起きているのではないかとということです。

こうした観点から1つだけ、先生方にお考えをお聞きしたいと思っておりますのは、今申しましたように、エコノミーとか、エフィシエンシーとか、エフェクティブネスというのが一種のキーワードになるかと思いますが、今お話しした格差の発生という観点からいくと、4番目の意義として、エクイティーや、エクオリティーの観点から、あるいはEの次のF、フェアネスという観点から、今の国際的に同じ方向を向かっているような、同じ高等教育改革の動きをどう評価されるかということについて、もし可能ならば、お1人ずつご意見をお伺いしたいと思います。以上です。

【司会（丸山）】 ありがとうございます。今の川嶋先生の質問はおわかりになりましたか。もし、わからなければお手を挙げてください。わかりましたか。

それでは、アマラルさんからお願いできますか、今の質問に対して。

【アマラル】 午前中申し上げたように、ほとんどの欧州の教育制度の中では進化が起きていて、従来はピアレビュー、合議制度がありました。すべての国立大学は平等であるというのが従来の方向でしたが、変わってきました。18世紀には、その当時いわく、法的な均質性の原則があり、高等教育に就学をしている人がある国であれば、同じ教育をほかの国の高等教育機関でも受けることができ、将来、公的な部門で得られるステータスは同じであるということが想定されておりました。

公的な部門、公務員という職が大学卒の主な就職先であったためです。どこの国で大学教育を受けても、同じように公務員の職を得られるということが想定されておりました。しかし、そうではありません。今では、官民あわせて、私立も公立も競争しなければなりません。もはや、そのような均質性の原則には依存できません。確かに一部の欧州の国の中では、まだどの教育機関も対等であるべきだという考えがあります。

例えばフランスです。共和国法のもとで違いがあってはならないとされている国もあります。高等教育機関であれば同じであるべきだという考えがフランスの場合、あります。しかし、それでも大きな進化と変化が起こっていると思います。

それは欧州委員会、ECがサポートしているものです。つまり、欧州教育圏という考え方です。欧州を1つの地域、エリアと考えて、その中でランキングを考えて、ごく少数のトップレベルの大学が世界レベルで競合ができると考えて、それ以外の地方、地元の大学というランキング分けをしているのです。

また、非常に進学率が高い場合、例えば50%も、60%もの学生がヨーロッパであるように大学に進学するのであれば、それらすべての学生が同じ地位を得るということは可能ではありません。このような動きは不可避だと思います。つまり、ヨーロッパの金融機関の中でも格付ができてくることは仕方がないと思います。どこの国であっても、今のシステムの中ですべての教育機関が国際的に

競争力を持つことを確保するだけの資源は持っていないと思います。

ヨーロッパでボローニャシステムを導入した際、BA、MA、そしてドクターへと進んでいきましたが、まずはBA、学士を当然のこととして、中等教育の修了書に変えると。もはや学士が普通の学歴とすると、このような学歴を与えることができる機関は数多くあり、それ以降の修士、博士を与える教育機関はもう少し数が少ないということで、ヨーロッパではこのような動きが進んでいくと思います。

【司会（川嶋）】 済みません、少し私の質問の仕方が悪かったのかもしれませんが、フェアネスや、エクオリティーというふうに質問申し上げたのは、例えば日本のケースとして、山本先生も話しました。それから、先ほどデンマークのケースでもありましたが、要するに競争といってもスタート地点が全く大学間で異なっている。つまり、歴史的な経緯とか、パス・ディペンデンスと山本先生は言っていましたが、同じ競争の中で大学間の階層化が行われるということでしたが、出発点というのがそもそも歴史的に異なっているという大学間の中で競争的ファンディングを使い、機能分化なり階層分化をもたらすということは、そういう観点からいくとフェアとか、エクオリティーの問題にならないのかと。あるいは、それぞれの先生方のお国でそういう議論は起きていないのかということについて、お伺いしたいというつもりで質問しました。

【司会（丸山）】 アマラルさん。

【アマラル】 私のもとの議論に戻りますが、すべての国立大学教科が同じ質である、同じレベルであるということは不可能です。そして、高等教育のマス化ということになりますと、やはりダイバーシティーが必要です。だからこそ、多くのヨーロッパの国では、大学、それからポリテクニクというシステムになってきています。ポリテクニクの役割の中には、一般的には基盤的なリサーチを行うことになっていきますので、そのよう

なシステムの中で認定を受ける、そして、多様化が出ているというシステムがあるのは、いたし方ないと思っております。

数年前のこと、20年前ぐらいのことでしょうか、我が国において、大学とポリテクニクに分かれているというバイナリーなシステムに関して議論がありました。1人の同僚が言ったのですが、イギリスの場合、ユニバーシティーとポリテクニクというのは平等ではない、違っているということです。これは、南アフリカの黒人のような状況です。そのようなちゃんとしたシステムがないことも許容しなければいけないと思います。均質なシステムがないということも受け入れなければいけないと思います。

【王】 よろしければ、日本の先生のお話に戻りたいと思います。グローバル化に関して2点言いたいことがあります。まず、効率性とエクセレンス、グローバルな観点からです。これは、サイモンさんの話とも絡んでいます。中国は、最も留学生を輸出している国です。留学生を最も多く輸出しているのが中国です。その点について考えておまして、中国政府とも議論していますが、それが中国教育がうまくいっていないことを意味しているのだろうかという自問せざるを得ません。これだけ国外に留学しているということです。

厳しい質問です。なぜ中国の親は子供を国外に勉強させに行くのか。いわゆる差別化された需要があるのか、アクセスの問題があるのか、中国の何が足りないのか。差別化を図りたいのであれば、教育の機関は提供しているけれど、中国で提供されている教育は中国の親が子供に与えたいと思っているものと合っていないということです。例えば教義を浸透させる、イデオロギーばかりを教えると思われているのか、今の中国の親がそんな教育を子供に受けさせたくないと思っているのであれば、中国の教育制度がうまくいっていないということです。

しかし、アクセスの問題があって留学生が多いのか、機会は提供されてはいるけれど、その機会

は中国国内で十分ではない。それによって、親としての希望を満たすアクセスが提供されていないのかどうか。そのために海外に留学をする人たちは、そもそも中国で入学試験に合格できなかった学生が多いのです。という理由の違いがあります。ともかく留学生が多い。この点を、学者は、なぜ中国は国外に留学したいのか、研究しなければならないと思います。

また、海外で留学をした場合に、学生個人にとってのメリットは何であるのか。途上国の学生が先進国に留学した場合の、個人にとってのメリットを理解する必要があると思います。教育機関の間の競合で、どこがうまくいっているのか。その結果、学習機会が全世界でどこが一番大きいのかを考える必要があると思います。アクセス・デマンド・モデルの問題なのかもしれません。

先進国にとっては教育の品質の希釈化になるかもしれません。途上国にとっては、留学生を輸出するという事は、高等教育自体が輸出産業になっているということで、国内の教育産業が課題にきちんと立ち上がっていないことを反映しているのかもしれません。

2点目ですが、エクセレンシーです。日本の先生方がおっしゃったように、今では中国政府がエリート機関に大規模な投資をしています。類似性が東アジアの中国と日本とであるのかもしれません。すべてのトップのエリート機関は国公立である傾向があります。

中国であれば、どのレベルの教育においてもトップの学校を探すと国公立です。高等教育では自然と第1層の教育機関が独占している形態があります。資本集約型のトップの国公立大学です。資本集約といった場合に、まずものが豊かです。例えば研究室がリッチであるとか、基礎研究の研究室等の設備が立派です。かつ、非常に質が高い人的資本も集まっています。教授であれ、専門家、これらを育成するためには大変資金がかかります。途上国にとっても大変な資金が必要です。

そのためには、国外で人材を育成しなければな

らず、大変な資金がかかります。このような研究機関が独占的な地位を得ると、それを変えることはなかなか難しくなります。ある程度までは政府がこのようなトップのエリート機関で、利己的な機関に捕らわれてしまっているのではないかと、人質になっているのではないかと考えることもあります。北京大学の場合は、私どもは逆に得をしてしまっていますが。

このような状況のもとでは、政府としても事態を変えることは非常に難しいと思います。ほんとうの意味で革新的な要素を全体像に織り込むことは非常に難しいのではないかと思います。

【司会（川嶋）】 議論がいきなり大学の機能分化だとか、役割分化だとか、または階層化に入り込んでしまって難しくなっておりますので、もう少し簡単などころから議論を進めたいと思います。

いろいろ報告していただきましたが、共通性というのは十分認識されましたが、同時に各国でユニークな経験を見つけられることもあります。それについて、1つずつご質問していきたいと思えます。

まず、私は、マージンソン先生にオーストラリアの高等教育改革についてご質問します。オーストラリアは、ご発表のとおり、留学生の数が90年代以降、ものすごく増えております。留学生をこのように増やす政策というのは、日本でも30万人に増やそうと、今10万人ですから3倍ぐらい増やそうという議論がありますが、留学生を増やすということは、自国の高等教育にとってどのような影響を及ぼすのか。

要するに教育輸出、マージンソン先生はエデュケーション・エクスポートと呼んでいらっしゃいますが、それについて一言、もう少し詳しい説明をお願いします。

【マージンソン】 質問、どうもありがとうございます。私としては、いろいろな幅広い問題についてコメントしたいのですが、少し私を抑えて、川嶋先生のフリートレインの点について申し上げたいと思います。私もこのようなトレンドに関し

ては説明がありますので、申し上げたいと思います。

この点に関してはいろいろ文献があり、国内のシステムは非常にモDESTなものでした。オーストラリアの政府が使った戦略は、マーケットを発展させるということで、留学生の部分は分離するということです。もちろん、実際に分離する、隔離するというのではなくて、同じ教室にいますが、国内の経済と国際的なマーケットが別にされていました。

商業的なマーケットは、それぞれの機関がその留学生に助成金を与えるということではなくて、できる限り多くの留学生を在籍させたいと。そこには価格コントロールがないので、純粋な資本主義的な制度というものが留学生に関してはありました。唯一、留学生から入ってくる収入というのがあったのです。

ということは、それが1つのインセンティブとなり、それらの教育機関は財政的にもこうした留学生を持つことにより、それがメリットとなりました。コストもそれで賄うことができました。それに加え、政府のファンディングがあり、大体1人当たり15%のファンディングが行われました。1995年以降、政府のインデクセーションということで、年間3%か、それぐらい減りました。年間2、3%から、10年ぐらいかかっていますので、その10年後ということで見ますと、ファンディングの状況が大きく変わりました。

ですから、これらの教育機関は1995年以降、強いインセンティブがあり、より多くの留学生を在籍させるほうがよかったです。サプライサイドいたしましては、インセンティブが非常に明確だったのです。非常に有名なオーストラリアの大学であっても、やはり多くの留学生を在籍させました。私の大学はリサーチでは2位ですが、1万人以上の留学生がキャンパスにいます。これは非常に大きな数字で、世界のキャンパスと比べても非常に多いと思います。

アメリカの一番留学生が多いのは南カリフォル

ニア大学で、大体7,000人ぐらいの留学生がいます。よって、オーストラリアでは10ぐらいの大学で1万人以上の留学生を抱えています。ですから、みながこのような方向に向かっているのです。

なぜこのようなことができたかということですが、なぜ日本はもっと多くの留学生を在籍させていないのか、なぜオーストラリアが多いのかということではありますが、サプライサイドは日本は強いのでしょうか。我々ほどは資金を求めているのかもしれませんが。パブリックファンディングが我々の場合は非常に減ったため、1ドルでもより多く必要なのです。

もちろん、英語という言葉もあるかもしれませんが。英語圏はグローバルなマーケットで有利かもしれません。ヨーロッパの場合でも、ほんとうに収益性を上げたい場合、マスタープログラムを英語で提供するというのもやっています。これはデンマークなどもそうです。留学に関しては英語の市場なのです。特に学士の教育に関してはそうです。

実際に日本の国際化というパフォーマンスを見れば、日本語しかないにもかかわらず、それほど悪くないと思います。やはり国際化を使って政策上の実行をするということで、いろいろな国際化ということではインセンティブがあると思いますが、かなり留学生を在籍させることができた。特に東アジアの学生が多いということですが、言葉の障壁ということを考えますと、日本語で行っているにもかかわらず、いいと思います。しかしながら、日本語で行っているということでは、そこには上限があると思います。

【司会(川嶋)】 それでは、次にデンマークの大学改革の実践について、エバンシアさんにお伺いしたいと思います。効率化や、大学の国際競争力の強化のため、タクシーメーター・システムというのを導入されました。それについて、効果をはかることはまだ難しいと思いますが、エバンシアさんはどのように評価なさいますか。タクシーメーター・システムによって、教育や研究の活性

化は達成されると思いますか。

済みません、ちなみにタクシーメーター・システムとは、ベーシックなところは一律に、基盤的経費を保障して、その上をパフォーマンス、例えばデンマークの場合は試験合格者の人数によって資金を配分するということです。

【シュミット】 質問、ありがとうございます。このタクシーメーター・システムの評価を見ても、確かに非常に手段として効果的であることが見えます。導入してしばらく経過しています。90年度以降使っていますので、もはや新しい手段ではありません。しかし、評価の結果を見ても、測定にいい指標だと思われるので、将来も使い続けると思います。

研究についてはまだ効果的な結果をコントロールするメカニズムがありません。あるいは、研究成果の品質をコントロールするツールがまだありません。そのために、科学技術教育省のもとで評価部門を設立しました。何らかの基準を設けようとしていますが、なかなか難しいです。どういう基準を使えば研究部分の評価ができるのか、大学が研究の成果の評価ができるのか検討しています。

先に申しましたが、この基準開発が行われている最中で、年内には公表がされると思われ、待っているところです。かつ、合併再編等がどうなるのか見守っていますし、2003年、大学法の結果についても評価待ちの段階です。

【司会（川嶋）】 ありがとうございます。それでは、次に、テーマが違って申しわけありませんが、アメリカの高等教育について、アカウンタビリティーの向上策というのが言及されましたが、デイビッドさんにお伺いしたいのは、アメリカで個々の大学がどのようにアカウンタビリティーを達成するかについて、具体的な方策をお聞きしたいのですが。お願いします。

【ライト】 わかりました。質問ありがとうございます。それでは、まず州の視点をお話しして、具体的に今私がいるテネシーの話をしたと思います。

まず、アプローチは、アメリカの文献をお読みになったかどうか、ジョセフ・パーク、ロックフェラー財団ニューヨーク、アルバニーの先生の文献、参考になるのですが、非常にうまく分類しています。パフォーマンスレポート、業績報告です。つまり、業績等、資金配分が完全に分かれている段階から、パフォーマンスベースで配分がされている場合。つまり、測定、あるいは測定の指標そのもの、並びに資金の分配が間接的に業績に連動している場合です。

予算の協議にパフォーマンスは反映はされていますが、パフォーマンスだけでは配分は決まりません。パフォーマンスファンディングの場合、ときに私はインセンティブファンディングという言葉を使っています。このようなアプローチは、フォーミュラ、計算式に基づいていることが多くの州であり、成功している度合いは各州によって違います。パフォーマンスレポート、パフォーマンスバジェットという言葉が使われています。

テネシーでは、それなりにパフォーマンスファンディングで成功している長い歴史があります。30年も使っています。休憩中にも話をしていたのですが、5.45%、出どころはともかく、機関の要請で州政府に対する要請の5.5%しか占めていません。しかし、パフォーマンスベースの予算が5.5%にしかならないということは、小さく思われるかもしれませんが、だからこそ長続きしているのかもしれません。これだけ配分がされれば、学校は気をつけますが、あまり大き過ぎないので、安定性が崩れないのではないかと思います。一定の割合は、パフォーマンスベースで大学に分配されています。これは全米的な特徴と言えるかと思っています。

もう一つ、これは強制しているわけではありませんが、どのように説明責任を強化しようとしているか。特定の重みづけをファンディングの計算式に織り込んでいます。例えばテネシーでは、先に申し上げたように、ファンディングのシステム

は今のところ入学者の数に大きく依存しています。そのため、生産性を高めるために、1年生の割合が小さくつけられています。2年生と、3年生と、4年生と、学年によって重みを変えています。4年生のほうが数字が大きいです。つまり、学生が長続きしているほうが点数が高いんです。

それに加え、政策上の目的、さきのマスタープランの中で、成人学生を再び就学させるということです。大人の中で、以前にドロップアウトした人が再入学できることを促します。コミュニティーカレッジの段階で成人の学生がいると、プレミアムがつきます、1年生、2年生とは違い。例えば、10代の年齢の学生に比べて20%上乘せになります。成人が年々学習をしなくなっているため、そのような重みづけを変えて計算をしております。それにより、政策目標の達成を図っております。

とりあえず、今の回答をまとめるに当たり、さまざまなアプローチがとられております。州によって違うアプローチがありますが、当然成功の度合いも違ってきます。10年ほど前にサウスカロライナ州が、誇り高く100%パフォーマンスベースで資金を配分すると発表しました。その後、システムは破綻しました。

矛盾するような要素が含まれていたためです。拮抗するような作用があったためです。また、いくら教育機関のパフォーマンスをはかるといっても、データ集め自体が負担が重過ぎてできませんでした。数字はよくわかりませんが、テネシーに関しては、5.5%がパフォーマンスベースで分配されていたことであまりいいです。

【司会（丸山）】 アカウンタビリティの話が出ましたので、少し補足の質問をさせていただきます。

新しいオバマ政権になりましたが、その前のブッシュ政権で、連邦教育省のスペリングス・レポートというのが出て、アカウンタビリティというのは、アクセスとか、アフォーダビリティと同様に非常に重視されてきています。先ほど先生のご報告の中で、メジャーリングアップ、レポー

トの中にラーニングアウトカムズという項目が新たに入っておりますが、これについて、テネシー州で具体的に何か測定する方法の開発等はされているのでしょうか。

【ライト】 はい、ご質問ありがとうございます。このスペリングス・コミッションの議論で特に強調された点は何かといいまして、全国的な学習、一般的な教育のレベルで何か評価が必要かどうかということでした。

そして、アメリカでは、スペリングス・コミッションの報告書の後、この問題は1、2カ月みなの注目を集めました。しかし、大統領選が迫ってきて、みなスペリングス・コミッションの報告書を忘れてしまいました。それで嵐をしのぐことができました。しかし、この学習の評価はテネシーやほかの州でどう行っているかといいますと、ご存じかもしれません、2008年までのレポートでは、すべての州で学習の測定に関しては不完全な測定がされておりました。

これは悪かったのです。といいますのは、アメリカでまだこの議論が完結していなかったからです。テネシーでは、パフォーマンス・ファンディング・プログラムの中で業績の基準があります。学習、教育の評価という意味で基準が決められています。各教育機関に対してプランが必要だといいます。学習を評価するために一般教育、あるいは特定の学問分野でも、両方でも必要だといい、特定の分野での学習というのは、認証試験や、特別の試験で評価します。また、一般教育では、例えばコリージュドラーニング・アセスメントや、カリフォルニア・クレジット・シンキング・アセスメントなど、さまざまな制度があり、それを使うことができます。

すべてパフォーマンスファンディングという点から、その基準を使う際に一貫性のあるプランに基づいて行い、自分たちが学習の評価をきちんとして、その成果を使って改善を図っているということを伝えることができなければいけません。ソフトスタンダードで、正式な、公式な基準という

わけではありません。教育機関には自律性がありますので、対応の仕方はそれぞれですが、単に学位をあげるだけではなく、学生がきちんとそのプロセスを通して学習したということを確認する必要があります。

【司会（丸山）】 大学の話に戻ります。今までの報告をお聞きし、大学の財源というのは、政府からの高財政負担と、民間というか、学生からの授業料収入及び寄附金、この3つが主なものですが、寄附金はアメリカに非常に特徴的です。福祉国家、デンマークやスウェーデンでは、ほとんど政府の資金で高等教育の財政が構成されています。

そこで非常に特徴的だったのは中国です。中国では拡大しており、政府の資金も増えていますが、それだけでは足りない。しかし、学生からの授業料をこれ以上急激に上げるわけにいかない。大学として、第3の資金収入というのを考えていると思いますが、それについてもう少し具体的にご説明いただけますか。

【王】 ありがとうございます。異なる教育機関によって収益の構成は違っています。トップレベルの機関については、非常に重要な収入源があります。学費以外の機関収入があります。収益の分類で機関収入があり、その中に含まれているのは学費も入りますが、それだけでなく、学費以外の収入があります。これが主として訓練研修活動、また、産学連携の委託契約から上がる収入です。トップレベルの教育機関に関しては統計データがあります。トップ7の大学については、22%の収入をこのような学費以外の収入で得ております。学費以外の収入、22%です。

一方で、それほど高いレベルではない大学では、学費への依存度が高くなっています。寄附の話に戻しますと、非常に限定的です。非常に寄附は少ないです。すべての高等教育機関の中で、いわゆる基金、あるいは寄附については0.7%にしか達していません。2004年に関して寄附は0.7%です。トップレベルの教育機関であったとしても、より能力が高い、あるいは寄附を引きつけやすいトップ

レベルの大学であったとしても、3.6%にしかかっていませんでした。

よって、インセンティブです。政府が社会に対して大学の財団等に寄附をするインセンティブを与えたかどうかです。主として税制度の影響があるかと思います。中国では十分に控除などのインセンティブがないので、産業界からの寄附が増えないのではないかと思います。一部の調査研究によりますと、さまざまな寄附に関して75%は海外からの寄附だということです。産業界等からの寄附も75%が中国国外からだということで、いかにすれば中国国内の産業界、特に富裕個人が寄附をしてくれるか考えているので、その前には税制改革が必要だと理解されているので、非常に難しい作業です。

【司会（丸山）】 一応各国のユニークな点についてエラボレートしていただきました。このユニークな点について、最後に日本の水田先生にお聞きしたいのですが、日本の高等教育改革の特徴は、ほかの国と比べてどのような点だと思いますか。

【水田】 多分、話の流れから財源の点でおっしゃっていると思いますが、今回の改革については、私のプレゼンテーションで申し上げたとおり、国立大学については国の機関から外れ、補助金がブロック化され、使い道が指定されなくなったと。それによって、裁量を高めることはできるようになったということにあるかと思います。

また、最初に山本教授からもありましたが、私立大学のセクターが大変大きいですが、これは海外の皆さんへの情報提供として申し上げますが、私立大学といっても完全に授業料、ほかの事業収入だけでやっているわけではございません。経常的な財源の平均10%ぐらいは国から出ているということになっており、その点が日本としては特徴的な点ではあると思います。

改革の中で特徴的な点として、これはほかのところとは違うユニークな点ではなくて、シミュラリティーのほうかもしれませんが、私もプレゼンテーションで申し上げたとおり、競争的に獲得す

る資金の割合がだんだん高まっていると。具体的にはプレゼンテーションの中でも示しましたが、この前、公的な統計を調べていまして、学生1人当たりの公的な財源と、機関に対して外から入ってくる研究資金を教員の数で割ったものと、グラフにしてみました。教員1人当たりの外から入ってくる研究資金はものすごい勢いで増えているということがここ20年でわかりました。

きょうお見せできればよかったです。準備中のペーパーがあり、そこで使っているため、お見せできませんでした。そういう意味では、大変コンテスタブルな環境に置かれつつあるというのが、日本の特徴かと思います。

【司会（丸山）】 どうもありがとうございます。

ユニークな点についてそれぞれ報告していただきましたが、アマラルさんにお聞きしたいのですが、ほかの今までのプレゼンテーションをお聞きになり、それぞれの動向についてコメントしていただきたい。特に、アマラルさんはヨーロッパについてはいろいろな国の動向をよく知っておられますが、日本のことについても、本日プレゼンテーションである程度知識が得られたと思います。日本の大学の法人化の動向について、どのようにお考えなのか、それについてお伺いしたいと思います。

【アマラル】 ご質問ありがとうございます。ただ、その質問の前にコメントしたいことがあります。ヨーロッパの国内の学生と学費について、まずその話をさせてください。ヨーロッパの基本的な問題です。留学生が多い場合に、ヨーロッパの学生と留学生に対して異なる学費を請求できない場合、例えばノルウェーからの学生、イタリアの学生、スペイン等々の学生は、学費は同じです。ポルトガル人の学生と同じ学費です。欧州裁判所の判例があるため、留学生と、それ以外と、学費を変えてはなりません。つまり、留学生をいくら受け入れても追加収入にはなりません。

米国の2003年の白書があります。非常に中身の

濃い文書で、1,000ページ以上ですが、英国の白書を見てみると「ヨーロッパ」という言葉は一切出てきません。5万人以上の留学生を受け入れたいとだけ書いてあります。留学生は、英国であれば高い学費を取ることができますが、欧州にある大陸の大学では差別化することができません。

第2点、ヨーロッパの多くの国はまだロマンチックな時代の幻想があるのです。つまり、教育サービスを売ることができると夢を見ているのです。北欧の国々がそうかもしれません。途上国からの留学生を受け入れます。そして、教育を売っているのです。

ポルトガルはあまり豊かな国ではありませんが、旧植民地からの留学生を多く受け入れており、サービスを売っているわけではありません。ポルトガルの法律では、同じくポルトガル人と違う学費を留学生に請求してはなりません。つまり、まだ英国以外にはそれほど事態は進んでいません。

もう一つの課題があります。多くの欧州の国々では、北欧もそうですが、そもそも学生が学費を納めていない、もしくは免除された割引きの学費しか納めていません。学費がゼロの場合も実質多いかと思います。ドイツでも学費はもともと少ない。ポルトガルもそうです。多くのヨーロッパの国では、もともと学費というのは、初めからほとんど収入源にはなっていません。というコメントがしたかったのです。

そして、丸山先生のご質問に戻りますが、日本の改革の大きなトレンドはヨーロッパのトレンドとそれほど違いはないと思います。日本でも独立法人の立場を教育機関に与えているわけで、それはヨーロッパの多くの国々と同様です。また、権限をトップに集中させると。これもヨーロッパの多くの国で見られていることと同じです。契約に基づいたファンディング、協議を国家と各機関の間で行うという傾向も似ています。つまり、ヨーロッパで見られる基本的な要素が、今日の日本の改革後のシステムにもあると思いました。

【司会（丸山）】 皆様からの質問をお受けする

前に、先ほどマージンソン先生、私の質問に対して何かおっしゃりたいようでしたが、何か今でもコメントありますでしょうか。

【マージンソン】 ありがとうございます。簡単に日本の制度に関するコメントです。私の知識はある程度限られているかもしれませんが、2004年に1カ月ほど日本、東京と大阪で過ごしたことがあります。古い知識しかありませんので、それ以降のことにキャッチアップしなければなりません。

ただ、ヨーロッパや世界での全体のトレンドという観点から見ますと、階層化、集中度ということで、もっと階層的なシステムがさまざまな種類の大学、また、そのリソースやステータスでさまざまなレベルでファンディングされると。また、研究大学と教育大学があるとか、ある意味でアメリカモデル、高いレベルの参加率、また、平等な高等教育へのアクセスがある。

しかし、サプライサイド、機関のほうでは不平等であると。ある意味で、日本は長い間そうした状態にあると思います。日本はそうした意味でアメリカ化が進んでいると思います。システムの構造としても、民間部門が大きく、ほとんどは研究機関で、旧帝大、特に東大への集中度が高い。長い間そのような状態だったと思います。

日本でのほんとうの変化というのは、ヨーロッパや、英国や、オーストラリアのような結果をつくるということではなかったと思います。実際にもっと複雑な、ミクロのレベルで管理された国家管理を導入するというものだったと思います。

きょうあった一番いい点は、王先生がおっしゃったことで、国家プロジェクトがどういう状態かが改革評価をする上で重要だということです。改革は類似しておりますが、国家プロジェクトが国によって違うからです。また、コンセプトに対する国家のアプローチというの、国によって違います。中国でこれを発展させるために、ほかの国と比べてさらに期待が寄せられると思います。投資によって何が達成されるかということ、日本や

オーストラリアで楽観視されているわけでは、必ずしもないと思いますが。

冒頭おっしゃった3つの点については、技術指向型社会、グローバル化、また、政府がそれを認識するという知識社会、また、コンセプトに対する財政的なコミットメントを減らして、コントロールを増やすということは、私はそのとおりだと思います。また、質を向上させるということ。しかも、お金をかけずに質を向上させたいと政府は思っているということ、確かにそのとおりだと思います。

財政的な支援が減少して、コントロールを増やしていくのは、まさにそのとおりだと思います。政府は、コントロールされたシステムというのは経済生産システムとは違うということがわかったため、そこが皮肉な点だと思います。経済のモデルですが、私たちは違う、政治的にコントロールされたシステムを見ているわけで、経済とは違います。

経済は文化を形づくるものかもしれませんが、私たちから見ても政治的にコントロールされたシステムです。政府は高等教育をコントロールするには、資金を減らすほうがコントロールしやすいということがわかりました。投資するよりもそのほうがいいと。経済製品をコントロールしたいときは、製品に対してもっと投資するのです。

しかし、高等教育のコントロールを増やしたいときは、資金を減らして、数少ない資金をコントロールのメカニズムとして利用します。どの政府もそれに気がつきました。残念ながら、参加率の高い国でもそれがわかってしまいました。高等教育の予算を減らしても、この社会からの反発がないということがわかってきました。アメリカでもそうです。

また、驚くことに、国民が自分たちを支援してくれるということに気がつくのに時間がかかりました。しかし、投資を増やすことよりも、そうしたコントロールが増えています。また、政府があまりお金をかけずに質を向上させたいということ。

品質保証や効率性を見る、あるいはパフォーマンスやモデリング、資源を集中する階層的なアプローチ。政府は成熟したシステムでは比較的成功していると思います、日本など、あるいは西ヨーロッパの一部、アメリカ、英国、オーストラリアなどでは。

ただ、こうした国々はもう発展途上にありません。しかし、より少ない資源で多くの成果を出すためには、戦略に対するリターンが減ってきております。オーストラリアのシステムを見ると、効率や生産性といったポリシーに対してのリターン、モデリングや、市場のコントロールをもっと増やすことは、最初に10年ぐらいで最大化すると思います。次の10年ではそれが減り、今、30年目に入っており、ニュー・パブリック・マネジメントということで生産的な側面が出てきております。

また、格差があり、もっと幅の狭いポリシー、アジェンダ、またこのシステムのモデルに対応しようとしているということ。より大きなビジョンはもはや適切でないとされています。これは中国とは全く違います。全体像は政府が把握していて、長期的に政策を考えているからです。

私の感じとしては、NPMというのは、むしろ勢いをなくしてきていると思います。グローバルな環境の中でさまざまな問題が出てきて、このキャパシティービルディングというアプローチを中国はとってきていますが、こちらのほうが長期的なパラダイムになると思います。今の世界の金融危機と過去5年間のトレンドをあわせて考えると、教育への投資はまたこれから加速化して増えると思います。中国、韓国、台湾、シンガポールでもそうです。ヨーロッパの一部でシステムがまだ未開発なところ。英国や日本ではその兆候は見られません。より高い投資レベルに戻るということがあるかもしれません。また、金融危機によってそうした展開はおくれるかもしれませんが、長期的にはそういう傾向だと思えます。

私はいつも楽観主義者です。ただ単に政府だけではないと思います。異なる利害関係者が高等教

育の現場に参入していると思います。教育と研究に異なるステークホルダーが参加しており、異なる利害関係を当然持っています。デンマークでは、活発な産業界がそれぞれの利害関係を強化しようとして、業界の利益のために大学の成果を期待しています。つまり、業界のことを考えた意味で、委託研究にも、学生にも参入しているところです。つまり手を出すと。

一方で、ほかの利害関係者も高等教育の現場に参入しています。政府だけではありません。政府だけが支配しようとしているわけではありません。ほかの利害関係にある利害関係者も、それぞれの理由と、それぞれの利益のために高等教育というマーケット・シーンに参上しようとしています。

アクセスの平等についてコメントしたいと思えます。確かに大衆化はしているかもしれませんが、ヨーロッパで見えますと、アクセスの平等はまだありません。大衆化しているにもかかわらず、進学率、就学率で貧困者の進学率は文化的な資本が高い家庭と比べると、低いままです。

北欧のシステムを分析しています。ノルウェーは資金的な問題がないかもしれませんが。このようなパターンがノルウェーでもあり、労働者階級出身の学生の進学率は、行くとしても、4年制の大学よりは、ポリテクニクです。つまり、そうした意味では平等が完璧ではないという事態があります。

【司会(丸山)】 パネルでのディスカッションはここで一たん終了し、皆様方からのご質問をお受けしたいと思います。いかがでしょうか。もし、ご質問があれば、どなたにご質問するのかというのをご指定の上、お名前と所属を言っただければと思います。

ここに質問票が来ておりますが、直接言っただけでしょうか。

大森先生、どうぞ。

【大森】 熊本大学の森と申します。マージンソン先生に対する質問ですが、もう今のお話で答えが出ているような気がしましたが、ご発表、

ご講演の中で、知識社会、知識経済への対応という面で、自国のオーストラリアなどのウエストミンスター・モデルとおっしゃっていたと思いますが、それに対して、中国、あるいは欧州の国家主導、あるいは欧州ですとステートというか、そういう主導の戦略的な投資、そうしたものがこれからより優位に立つ、もしくは適しているのではないかというお話、ご講演で聞こえたかと思います。

そして、今また、先ほどのご発言で、NPMはランニングアウト・スティームとおっしゃいました。もう確認するまでもないと思います。提出した質問というのは、マージンソン先生は、そうすると、欧州型、あるいは中国型、そうした国家主導、あるいは超国家主導の戦略的な投資が、これから高等教育が最も社会や経済にとって有効な機能を果たすのにいい方法であると。つまり、ウエストミンスター型はもうだめだという趣旨のお考え、ご発言というふうに確認してよろしいのでしょうかという質問です。

【司会（丸山）】 少しお待ちください。もう一人、関連したご質問を出された方がいますので。工藤先生、おられましたら、どうぞ、せっかくですのでお願いします。

【工藤】 獨協大学の工藤と申します。興味深い発表、ありがとうございます。紙に書かせていただいた質問は、今のところまだ議論が出ていないということで、英語化の問題です。Englishization、つまり、英語で非英語圏の国々は教育・研究、それから大学行政、マネジメントを行っていくということも、今後ますます増えていきますが、特に非英語圏、または準英語圏であるヨーロッパ、今回ですとヨーロッパのお二方と、中国からの王先生に、具体的に英語化していくことに伴う効率性といえますか。

一方では、英語化することによって、よりオープンでスタンダダイゼーションされていく、一方で効率化が進んでいくように思えますが、一方で英語の限界といえますか、例えば、日本のケースですと、さまざまなマネジメントクラスのレベル

ですと、実のところ英語のできる日本の事務職員というか、行政の人はまだまだ少ない状態です。その辺が非常によその国に比べて難しいのではないかと、私は感じているところです。

ですから、ヨーロッパと中国では、どのように英語化していく学校のマネジメント教育・研究、その効率のトレードオフのような関係、少し聞かせていただけたらと思っております。

【司会（丸山）】 まずマージンソンさんから、先ほどの質問にお答えください。

【マージンソン】 両方の質問、ありがとうございました。ヒロさん、お久しぶりです。実は、先生とは長年のおつき合いでして、非常に大事なシステムに関する質問がありました。ウエストミンスター・システムに対する私の気持ちに関する質問です。

グローバルな知識社会、経済への移行は、まだどういう課題であるのか、どの国もわかっていないのではないかと思います。そこで、重要な根本的な課題は、グローバルなガバナンスが存在していないこと、ハイレベルなグローバルな通信技術はあるけれど、経済統合はITには追いついていません。また、文化的な統合はいろいろな意味で起こっています。アメリカ映画、テレビがどれだけ植民地化しているか。アメリカ化があちこちで進んでいます。すべてがいいことではないかもしれませんが、すべてがそれほど単純ではないかもしれませんが、アメリカナイズが広がっております。

グローバルなガバナンスはありません。例えばホブソンが言っているような戦争国家が起こっています。共通の利益を考えていないからこそ、このようなホブソンのような戦いがあるのです。国連も多国間として十分に機能しておりません。国連があっても、うまい仕組みができておりません。そのために政治間、政府間での調整が十分できておりません。国連があってもまだまだです。

よって、知識社会に対応しようとしても、結局は国という枠組みとプリズムを使うしかありませ

ん。国民国家という枠はどうしても使っています。その際、一部の国民国家のほうが啓蒙化している、洗練化している、見通しが国境を超えているというところがあるかもしれません。だからといって、支配的な国が必ずしも啓蒙されているというわけではありません。

しかし、教育制度となれば、少なくとも機関のレベルでは、特に分野という意味で、教員と学生との流動性が十分にあり、より広い視点をとることができると思います。高等教育機関が世界社会の発展にどうなるか、胡錦濤国家主席がおっしゃっていましたが、政策枠組みと統治の枠組みは、その国で狭くとらえていけば、それが下部となるかもしれません。

アングロサクソン、ウエストミンスター諸国も同じような水準でしかありません。進んでいるわけではありません。グローバル・アーキテクチャーに貢献しておりませんし、胡錦濤国家主席も述べていたとおりです。ヨーロッパのシステムは、この意味ではほかの方向に進んでいるかもしれません。だからこそ、今おっしゃった前提に賛同します。いいところにあると思います。

ヨーロッパで一番おもしろい改革が起こっているのは、ほんとうのプラスの変化が起こっている場所です。問題が起こっているところでも活発な会話があり、閉鎖ではなく、開放されているところで一番おもしろい話が起っておりす。ボローニャ・プロセスは部外者の私にとっては、そういうものはないと思っております。国際的なプロセスはないけれど、非常に大切だと思いますし、新しいアイデアが常に生まれていますし、ディスカッションの質は非常に高いと思います。

教授、学者、学生のリーダー、学会の職員、組織団体、学長等、閣僚、お役人が、欧州委員会、みんな結集して共通の会話をしています。お互いに影響力を行使し合い、お互いに耳を傾け合っており、非常に衝撃的だと思います。一種の水平的な民主主義だと思います。

かつ、小さな国を大きな国とともに活動させる

という意欲があります。幸い、英国はあまりEU化に関心がない。そうでなければ覇権主義に走るでしょうから、よかったですと思います。ドイツ、フランスがもはや欧州大陸を支配しようとしていないのはよかったですと思います。お互い仲よくしようという用意があるのは非常にいいです。つまり、EUの枠組みは非常に前向きだと思います。

私も北欧の人ではありませんので、デンマークを含めた北欧モデルを勉強してみますと、社会と経済がうまくバランスがとれているようで、文化と経済のバランスもうまくとれているように思います。

一方で、同じような過ちが起こっていることも否定できないかもしれません。そのような意味で、ストレートではありません。必ず両面性がどの問題にもあると思います。2歩進んで1歩下がるのだと思います。

よって、先ほどの質問については同感ですが、アングロ・ウエストミンスター・モデルはあまりにもお金づくり、留学生からもうけるという焦点があると思うので、この見方は変えて、バランスを変える必要があると思います。とりわけ基礎研究を枠組みに引き戻し、人文教育を第1専攻として強化する必要があると思います。これまであまり注目されていませんでした。また、学生が人文から離れてしまっていたのです。

キャンパスに学生がいない、フルタイムで働いていて全然キャンパスに来ない。アルバイトばかりしている。あるいは、学業に興味が無い。ただ単に学位を取っておかないと仕方がないからという学生の気持ちが見てとれます。学生は、例えばクラブやソサエティーに参加しません。学生にとっては、学生自治というものが魅力ではないのです。

少しセンチメンタルな話に走ってしまいました。我々の学生のころを思い出してのノスタルジーですが、学生自治に関心がないということは、学生教育、学生の学習が進んでいないということで、懸念しなければならないと思います。昔に戻るべ

き分野もあると思います。基礎の、リベラルな、知的な教養、人格を形成する、道義的、倫理的な人格を形成する基礎研究と、基礎教育に戻るという教育ばかりではなく、ということが大事だと思います。

【司会（丸山）】 英語で教育が行われるとか、研究が英語で行われるとか。

【マージンソン】 言語の問題というのは、ジレンマや機会をすべての国に対して提供すると思います。結論を申し上げますと、一番いいのは完全にバイリンガルにすることだと思います。現在、1つのグローバルな言語しかありません。それが英語です。つまり、みんな英語ができなければいけないと、それを避けることができません。グローバルに競争できなければなりません。

学習のほとんどはグローバルなレベルです。研究、知識だけでなく、経営や、組織、制度、文化制度などもますますグローバルな側面が出てきております。だからといい、ローカルでなくなったと、国にとどまっていけないというわけでもありません。よって、均一性の問題もありますし、また、文化や国の言語が場所がなくなるのではないかという問題もあります。ですから、積極的なバイリンガリズムが必要だと思います。グローバルな言語が国の言語にとってかわるわけではありません。

基本的には、ここでの会議は抽象的に言うのは簡単ですが、グローバルに効果的になるには2つのことが必要です。今までは逆でしたが、そうである人も、そうでない人もいましたが、1つはオープンであるということ。つまり、国境を超えて外国の機関や文化から知識や問題を学習するだけオープンであるということ。

また、ほかの人、ほかの国に対して貢献する意思があるということ。また、相手から学ぶ意思もあるということ。こうしたものに対する対応を変えていかなければなりません。オープンであるということは、一方で柔軟でなければなりませんし、それにあわせて自分自身のアイデンティティーも強く持たなければなりません。たとえそれが変わ

ったとしても、自分がコントロールできる形に変えていかなければなりません。

よって、強い自分のアイデンティティーとグローバルに対してオープンであるということの組み合わせが必要です。ある国は正しくできて、正しくできない国も一方であると思います。例えば、世界を見ると、中国は現在それをやっていますし、十分な数でもっとグローバルに効果的になろうとしています。もちろん、さまざまな矛盾や反対意見もあるかもしれませんが。

また、アメリカはエンゲージメントは得意でした。国境を超えて相手と関係をつくることは得意ですが、必ずしも相手に耳をかさない、相手から学習しようとしていない。今はそれぞれ強みや弱点がありますが、日本人は英語も得意で、日本語も得意でなければならぬと思いますが、私たちももっと今以上にバイリンガルにならなければいけません。

英語はいつまでも唯一の国際言語であり続けると思います。今もそうですが、中国語もこれから2世代、3世代先には十分に強くなるかもしれません。中国はあまりにも大きいのでグローバルな言語になるかもしれません。スペイン語もそうかもしれません。人口的にも、経済的にも、文化的にも、スペイン語のウエートは増えています。ラテンアメリカは非常に大きなブロックです。スペイン語も幅広く使われる言語になる可能性もあります。アメリカでもそうです。アメリカではある意味でバイリンガルになっています。

アメリカはほかのどの国よりも影響が強いと思います。よって、将来、我々が生きている間に中国語やスペイン語がグローバルなレベルで重要になる可能性があると思います、英語ほどではないかもしれませんが。

【司会（丸山）】 せっかくですので、ほかの質問を受け付けたいと思います。

【モーガン】 キース・モーガンと申します。私はイギリスから参りました。また、オーストラリア出身でもあります。

まず、スピーカーの方々、大変包括的な高等教育の成長の状況を各国に関して説明していただいたこと、そして、いろいろな変化が起こっていることを説明していただいて、ありがとうございます。しかしながら、一方、私が悲しく思いますのは、いろいろな国々が同じ間違いを犯していることです。オーストラリア、イギリスと同じような間違いを犯していること、それが残念です。

共通な問題で明らかにこの中でも指摘されたのが、吠えない犬ということです。すなわち、その声が聞こえなかったということです。大学に関して、また、ビジネスとか、政府、財政の状況も聞きました。また、経済の状況も聞かれました。これらはコントロールとして聞かれました。形態であるとか、高等教育におけるいろいろな影響について聞きましたが、大学自身が何も貢献していないように思います。

よって、それには何らかの理由があるかもしれませんが、パネリストからコメントを伺いたいと思います。

また、別な言い方をいたしますと、政府は短期的なその運営者たちです。また、政治家は選挙の間、役割を果たしています。大学の学長、副学長、ダイレクター、また最近では、短期的な任期を満たしています。彼らは、大学の重要性というものを短期的にとらえています。私はかなり年ですので、大体は長期的な目標を持っていた時代のことを知っております。

教育の中、また、基礎教育の中にはメリットがあり、それにより改革や、それらを支配している目標を持っていたと思います。私は間違っているでしょうか。大学はまだ十分にこのようなディスカッションには参加していないと思うのです。本来ならもっと参加すべきなのに、十分に参加できていないと思いますが、いかがでしょうか。全員をお願いします。

【アマラル】 理由の1つは、特にヨーロッパに関しては、なぜ大学の役割がそれほどまでに十分に対応できていないかということですが、

まず、大学に対する信頼が失われているということだと思います。いろいろな改革ですとか、ポリシーということで信頼がない。

また、マーティン・トローが書いている論文がありますが、大学がその信頼を回復するのが難しいということです。また、トローも、教育機関が信頼を失っている、そして、それを回復しなければいけないという点だと思います。

2番目の問題は、大学のような機関がEUの中でポジションをとるのはなかなか難しいのではないかと思います。例えばボローニャの実効ということを考えますと、問題は多元的な権限のシステムがあると思います。まず、ブリュッセルのEUの権限がありますし、また、その下には国家の政府があります。それに加え、地方自治体があり、それから教育機関があります。このようなシステムの中では、教育機関が効果的な発言をするのはなかなか難しいと思います。

3番目の点ですが、戦略的な間違いを大学が犯したということです。10年前、2つの組織が大学を代表しておりました。これはヨーロッパの場合です。その1つは、CREということです。これが大学を代表していました。それから、欧州の学長の連合です。これは重要な政治的な役割を持っており、EUと交渉する上でも重要な役割を果たしていました。

しかしながら、CREは大学を代表している、むしろ学術的な面から代表していますが、この2つの機関を統合したのが間違いではないかと思えます。新しい組織やヨーロッパ・ユニバーシティ・アソシエーションは、政治的な役割でもない、学術的な役割でもないという役割を果たすことになってしまいました。そして、発言力を持つ権限を失った。このような国際的なディスカッションの中で、そうした立場を失ったということです。

EUは、ボローニャの政策に関しては、より好意的な立場をとり、このボローニャでのセレモニーの後ろにいた組織がありましたが、EUはパー

トナーとして、もはやみなされなくなっていました。EUも交渉の中に入っておりましたが、アソシエーション・オブ・ヨーロッパ人・スチューデントのような形で、アドバイザーの役割を果たしております。

こんなことを言うのはフェアではないかもしれませんが、EUは十分にフォーカスをしていないのではないかと思っています。私がアメリカで起こったことを分析してみますと、1992年の問題があり、その連邦政府の会議を増やすということで、エージェンシーをつくっていくということ、それに対応するということが言われましたが、同じことをヨーロッパでやるのは不可能でした。

なぜかといいますと、大学が大きく反対しているにもかかわらず、欧州委員会がデグレションシステムに移行するのを避けることができなかったのです。インスティテューショナルデモクラシーがヨーロッパにありますので、強い大学の介入というものができないような状況になっています。

【ライト】 私も今のご質問の論点に賛成です。つまり、大学の学長がアメリカでは、私が申し上げました点に対して黙っていると。例えば幾つかのアジェンダがあると申し上げましたが、また、ほかのところの問題、高等教育の問題で大学の学長が発言しないということ。彼らの役割というのは、彼らが考え方のリーダーであると今まで思われておりましたが、今は資金調達の実行者のように言われております。

機関の目的と国家の目的の間では二極分化があると言われておりますが、将来、両方が存続するかということに関しては、私たちは将来お互いに依存し合っていると思います。国は目標を達成するためには、教育機関の参加が必要ですし、教育機関側ももちろん国の支援に依存しています。これは財政的な支援だけに限りません。

もう一つ明らかになったことは、これをパート・カレンやその同僚が高等教育のナショナルセンターで検討する際に重要視した点があります。このすぐれた教育機関がエクセレントであるとい

うことで、そうしたエクセレンスのポケットがあるからといって、この国のすべてのニーズに必ずしもこたえるわけではありません。したがって、政策のリーダーシップを、例えばこれはテネシーに限って申し上げていますが、こうした教育機関のリーダーに取り戻してもらいたいと思っております。

彼らが黙っていることで空隙が空いてしまったと。そして、時にはそれが不均衡な結果によって埋められていると。立法担当者と経済界の人たちで、1つの見解しか持っていないような人たちにより、その地位が埋められてしまっています。よって今おっしゃった点は私は賛成ですし、おっしゃるとおり、私たちは対話を取り戻さなければなりません。大学の学長の対話の中での役割を州のレベルで取り戻さなければいけないと思います。

【シュミット】 適切な質問だと思います。我々が目の当たりにしているのは、制度の利益と公益のバランスだと思います。第二次大戦後、大戦に参加したすべての国々におきましては、そのレベルで1945年に起きました。二度とこんな戦争はしたくないというようになりました。そして、よりよい社会をつくろうと。お互いを殺戮し合わない国をつくろうと。よりすぐれた社会的な前提でやっということうことで、この福祉国家をつくろうと。

そして、日本でも、犠牲を払って建国するのだということうことで、このような集団的なコミットメントをして、共通のプロジェクトを実行してきました。ヨーロッパでも、ある意味ではまだ欧州化というプロセスがあり、これは戦後のアプローチの1つであり、それをこれから超越しようとしています。大まかに言いますと、この第二次大戦の与えた影響、すなわち公共の財に貢献しようということ、そして、それぞれの利害、それぞれのセクターの利害をバランスさせようということです。

多くの国々では、真に公共財のために貢献しようということ、国も制度的になっております。そして、より多くの公益財の受け皿となっていま

す。いろいろな機関も共通の利益ということを考えており、民間のセクターならば、もしかしたらもうかるかもしれませんが、こうしたセクターで仕事をしている。もしかしたら、我々の利益よりもっと大きな利益のために貢献しようと考えているからです。

このインスティテューショナルポリシーにおいては、すぐれたマネジャー、すぐれたエグゼクティブでこの機関の利益を追求するのが重要であると。そして、資金を調達するだけで今は終わっているところもあります。よって、倫理的な状況が生まれているのではないかと考えております。

それから、先ほども言われましたが、強い、一貫した民主的なステークホルダーの関与というのが、我々にとり、非常に深刻な問題となってきました。我々のインスティテューションがもっと高い理想を抱えても、それはグローバルな、公的な利益を追求するということが重要です。人類が直面している問題、特に環境の持続可能性というもの、これは我々にとり、非常に重要な問題となってきました。

それこそが将来の行くべき道だと思います。しかしながら、我々の社会とつながっていなければだめです。ただ単に利害団体だけが圧力を加えるということではならず、中小企業であるとか、それぞれの地域にも行き、そうしたところとのつながりもなければいけないと思います。そうでなければ、我々の公的な利益というものをより大きく広げることにはできないのではないかと思いますし、社会にも貢献できないと思います。

【司会（丸山）】 時間的には最後の質問になるかと思いますが、いかがでしょうか。ありませんでしょうか。よろしいですか。エバンシアさん、コメントをお願いします。

【シュミット】 私は知識の生産のプロセスは2つあると申し上げたいと思います。私たちは常にモード1とか、早期生産、そしてモード2、マルチプロダクションとよく言いますが、こうした変化は基本的なものであり、非常に深い変更です。

また、これは教育機関がどう機能するかという、その機能の構造も変わります。信頼が失われていることを最近は経験していますが、これによって教授の権威も害されてしまいます。

また、私たちがこのような改革の過程の中で長く発言をしなかった理由は、デンマークの改革を考えますと、私たちは予想外なことに直面したのです。といいますのは、多くの過去の改革は全く効果がありませんでした。例えば、紙の上の改革であって現実ではなかったのです。しかし、今回は突如として、これは本物の改革であるということに気がつきました。そして、高等教育制度のすべての構造が変わることに気がつきました。今急にその影響に気がついたのです。それに対して、今反応を出し始めたという状態です。また、私たちが失った権限を取り戻すことも必要かもしれません。

【王】 私から最後のコメントをさせていただきたいと思います。幾つかの国のメカニズムや制度により、高等教育機関をコントロールしようとしていると思います。例えば、アドミッションもコントロールする、人員に関してもコントロールする、また、クレディテーションもコントロールする。例えば中国におきましては、国の学位の制度があります。それに対してもコントロールしようとしています。それから、財政政策もあります。全体のコントロールの体制のうちの一部、ある意味では、このようなファンディングのメカニズムというものが土着のもので、ほかのアレンジメントから生まれているものです。

よって、この会議では、我々はこのファンディングのメカニズムにフォーカスをしながら、あまりほかのコントロールであるとか、介入のメカニズムには言及していないと思います。しかしながら、これは単独では分析できないものだと思います。

【司会（丸山）】 終わりにしたいと思いますが、日本では2004年に国立大学の法人化が始まりました。中期目標計画の最終年、今年は2010年ですの

で、それに当たりますが、何らかの総括が必要な時期かと思われます。そこで、国立大学財務・経営センターとしましては、日本の国立大学の改革について山本研究部長と水田准教授から現状について報告していただき、それを相対的な地位はどの辺にあるのかという鏡を設定しようという意向で、ヨーロッパのアマラルさん、中国の王さん、アメリカのライトさん、デンマークのシュミットさん、そして、最後にオーストラリアのマージンソン教授から、各国の大学改革の現状と課題についてお話を伺いました。

似ているということは確認できました。各国の状況が、アカウントビリティーだとか、オートノミーだとか、確認できました。日本はイギリスをモデルにしていると言われており、常におくれているのではないかという危惧がありましたが、実は、日本の60年代、70年代の大学進学率は、当時のアメリカや、当時ソビエト連邦と言われており

ましたが、それに次ぐ規模でした。大学の階層化だとか、役割分化、または、学生から授業料を徴収することなどは、ヨーロッパより日本のほうが先んじて行っていた問題であり、今ヨーロッパはそうした問題に直面していることで、その点については日本のほうが経験があり、必ずしもおくれていないということです。

今後はどうなるかということですが、日本もそうした各国の状況を常に見ながら、改革の見直しというか、また、改革を進めることをしていかなければならないと。それが、効率化や、ほんとうの生産性の向上、つまり教育研究の生産性を上げる、活性化することにつながるのではないか思っております。

これでまとめましたが、最後に、ご出席くださったアマラルさん、マージンソンさん、シュミットさん、王さん、デイビッドさんに拍手をお願いします。

閉 会 挨 拶

吉 田 靖

国立大学財務・経営センター理事

【吉田】 国際シンポジウム、「高等教育システムの改革とその結果」の閉会に当たり、一言ごあいさつを申し上げます。

まず初めに、本シンポジウムにおいてご講演をいただきましたスピーカーの先生方には、海外からはるばるお越しいただき、最新の知見をご披露いただきました。この場をかりて厚く御礼申し上げます。

また、同時に、多くの参加者の皆様方にご参加をいただき、活発にご議論をいただきました。必ずしも時間は十分ではなかったかもしれませんが、おかげさまをもちまして、大きな成果を上げてシンポジウムを終えることができましたことを心から感謝申し上げます。

知識社会への移行とグローバル化を背景といたしまして、各国で高等教育機関の強化が求められており、そのため、それぞれ高等教育改革に向けた取り組みが進められていますが、その成果と課題の一端が本日のシンポジウムを通じて明らかになったのではないかと思います。まだ進行中の改革もございますので、当センターといたしましても財務経営の観点を中心にいたしまして、引き続きフォローしてまいりたいと存じます。

最後に、それぞれの国の高等教育の今後のますますの発展と、ここにご参集の皆様方のご活躍を祈念いたしまして、閉会のごあいさつとさせていただきます。本日はどうもありがとうございました。

論 文

「欧州の高等教育における最近の動向」

アルベルト・アマラル

ポルトガル / ポルト大学教授 兼 高等教育政策研究センター長

国際シンポジウム

高等教育システムの改革とその結果

主催：国立大学財務・経営センター（CNUFM）

日時：2009年1月26日（月）10:00～17:30

場所：学術総合センター（東京・一ツ橋）

欧州の高等教育における最近の動向

ポルト大学教授兼高等教育政策研究センター（CIPES）長
アルベルト・アマラル

草稿－引用不可

欧州の高等教育における最近の動向

ポルト大学教授兼高等教育政策研究センター長
アルベルト・アマラル

高等教育の需要が引き続き増加し、政府が経済発展を促すうえでの自らの役割を認識するにつれ、高等教育制度を効果的に運営することがますます重要になっている。

…近年の高等教育運営上の改革は内外の同じ圧力に後押しされ、ほぼ同じパターンをたどっている。

世界銀行 (2008年)

ヨーロッパの大学が知識社会やグローバリゼーションの課題に対応するためには、広範囲の改革が必要である。教育機関および制度の運営やリーダーシップの変革なくして、ヨーロッパの大学は現在の技術的、経済的、人口動態的な課題に対処することはできない。

高等教育文化総局 (2006年)

加盟国は…大学がそのパフォーマンスを改善し、近代化を進め、競争力を増すために必要な条件を整える必要がある。

欧州委員会 (2006年)

高等教育機関にさらなる自治を認める動きが高まっているものの、こうした変革にはパフォーマンスや質、資金供給を監視、統制する新たな仕組みが伴うことが多い。したがって…高等教育改革は…結局のところ、政府の影響や管理を逃れられなくなりがちである。

OECD (2003年)

アブストラクト

多くのヨーロッパ諸国で近年、高等教育機関の効率を向上させ、社会のニーズや要求への対応を促すための改革が数多く行われている。限られた研究大学への投資を強化してグローバル社会におけるその競争力を高めることで、より層の厚い高等教育システムをつくらうとしている国もある。こうした改革に共通のトレンドとして、教育機関の自治の拡大、中央集権の強化、合議制の縮小、「改善」から「認定」への質システムの変革、資金源の多様化などが挙げられる。高等教育機関を含め、公共部門では新公共経営 (New Public Management) の役割が高まりつつある。公共政策の手段として市場 (または疑似市場) の利用が増え続けている。欧州委員会——すなわちボローニャ・プロセスとリスボン戦略の実践の活用——や OECD も超国家的なレベルで諸改革に影響を及ぼしている。本編ではこうした変革の実例を示し、批判的分析を行っている。

はじめに

経済的なグローバリゼーションが進むなか、高等教育機関は新たな課題に直面することになった。つまり、社会との関係や運営管理システムに影響を与えるさまざまな圧力にさらされているのである。

世界銀行（WB）や国際通貨基金（IMF）が設立された 1944 年のブレトンウッズ会議以降、ワシントン合意や世界貿易機関（WTO）の貢献にも後押しされて、国家間の貿易障壁が少しずつ取り除かれ、グローバル経済が出現した。今日「流行り」の経済的発想の一部が 18 世紀から 19 世紀初めにかけて形づくられたのは興味深い。アダム・スミス（1723～1790）は「市場の見えざる手」でその名を知られ、無制限の自由貿易を最初に擁護したのはデビッド・リカード（1772～1823）である。

多くの新自由主義の論客たちが、モノと資本の自由な流れこそが全世界の繁栄や平和への道であるという考え方を唱えてきた。Jones（1998）も述べているように、Goldman（1994）は Silberner（1946）の著作を引いて、自由貿易は各国の物質的繁栄や人類の知的進化、また戦争の危険性の削減さらには除去に寄与すると述べている。自由貿易や市場の長所を強調するため、さまざまなイメージが効果的に利用されてきた。たとえば「トリクルダウン理論」。企業の食卓を贅沢の限度を超えるほどに満たせば、労働者階級もそのおこぼれにあずかれるという考え方である。あるいは常識的なところでは「水位効果」。上げ潮のときにはすべての船が同時に浮かび上がるという理屈である。

グローバリゼーションやニューライト政策は教育に多大な影響をもたらした。近年は「経済政策上の要請による教育政策の植民地化が進み」（Ball 1998）、それが大学と社会とのこれまでのつながりに変化を生じさせた。大学の社会的・文化的機能に重きが置かれず、経済的機能が求められるようになったのである。

起こっている変化は構造的な調整ばかりではない。イデオロギーや価値観の変化もある。高等教育機関と国家・社会との関係も大きく変化している。教育は現在、社会的権利というよりも経済競争に欠かせない要素と見なされ、徐々にひとつのサービスと化している。「…学生は消費者と見なされ、より高い料金を払うよう求められる」（Torres and Schugurensky 2002）。政府は教育機関が外部の要求にもっと応えられるようにするための、そして教育・研究が国家経済に「かかわる」ようにするための政策を実施した。

「市場原理とはひとつに需要主導をめざすことであり、そのためサイクルが短期化し、いわゆる職業化が重視される」（Torres and Schugurensky 2002）。ヨーロッパで実践されているボローニャ・プロセスも高等教育が卒業生の雇用可能性に貢献することを重視している。

学界にはもはや、高等教育が政治的自治を主張できるだけの威光がない（Scott 1989）。

学術的職業は少しずつプロレタリア化した。そう、その階級や地位の相対的優位性が損なわれたのである (Halsey 1992)。大学資本主義 (Slaughter 1997) や大学を挙げた特許政策の高まりも教職員を他の一般労働者と変わらぬ存在にした。教員、職員、学生は大学所属の専門家というよりもまるで企業の専門家になった。彼らの発見は職務著作物、すなわち当人ではなく企業の財産と見なされるのである。市場的な競争メカニズムの導入により、教授、学部、学科は「資金調達、助成金、契約、学生の選抜や奨学金のために市場さながらの競争行動」 (Torres and Schugurensky 2002) に関与せざるをえなくなった。

それまでの大学運営は激しい批判の対象となり、合議的運営という長年の伝統は今日では非効率で共同体的であるとされる。多くの政府は「大学とは別の組織の管理手法や報酬体系を参考にした、主にトップダウン型の外部介入の数々によって」 (Chris Duke 1992) 大学運営を改善したいという誘惑に勝てなかった。欧州委員会ははじめ OECD や世界銀行などの超国家組織は、従来の合議的な大学運営法を「もっと効率的で効果的な」運営モデルで置き換えるような変革を強く支持している。

これらのモデルは企業社会から持ち込まれた。合議制の遅々とした非効率的な意思決定プロセスを「迅速、大胆、楽天的、献身的、開放的でコンピュータ化された、選択の個人主義化、自治的な事業、突然の機会」 (Ball 1998) に置き換えようとしたのである。「外部世界」に敏感な仕組みづくりに向けた最終ステップは、大学運営における外部関係者のプレゼンスを強化することであった (Magalhães and Amaral 2000)。確たる管理手法をそなえた理事長が任命され、選挙で選ばれた学者に代わって大学の舵取りを担うようになっていく。組織環境の変化に対応するため、教育機関はもっと柔軟かつ自立的でなければならないのである。

本稿第 I 部では、高等教育システムおよび高等教育機関に生じている変化の理論的根拠を検証する。第 II 部では、最近のヨーロッパの動向を事例として示し、批判的に分析する。

第 I 部 変革の理論的根拠

増大する市場の役割

この 20 年間、各国政府は公的規制の手段として市場的なメカニズムを用いるようになってきている (Dill *et al* 2004)。市場さながらの競争こそが公的サービスの硬直性を正し、その効率を高めるための解決策になると政府は考えた (Ball, 1998)。ヨーロッパではボローニャ宣言が「学術プログラムの性格や内容を再定義することで、かつては学位をめぐる国家の独壇場であった大学を競争の激しい国際市場へと転換しつつある」 (Dill *et al*, 2004: 330)。

David Dill は市場の機能を次のように定義している。

…堅苦しく言えば、市場とは伝統や政治的選択などの要因ではなく価格に基づいてモノとサービスの交換を組織化する手段である (David Dill 1997: 168)。

しかし、市場による規制を効率的に利用するには数多くの問題がある。モノとサービスが「社会のより広い範囲に最適の効率で」 (Leslie and Johnson 1974) 配分されるためには、市場は完全競争の状態になければならないが、これには実現困難な多くの条件が伴う。もうひとつの問題は、新自由主義者を魅了してやまない「自由市場」という考え方に関係する。市場はすべて多少なりとも国家の規制を受けている。なぜなら「そうした監視メカニズムがなければ、民間部門のご都合主義や企業の私利私欲によって、いわゆる『需給のスムーズな調整機能』がひどく歪められてしまう」 (Boyer and Drache 1996) からである。次のように結論づける者さえいるかもしれない。「…唯一の『自由な』市場は、政府に規制されないという意味で、闇市場すなわち非合法市場である。だが、法に違反して運営される以上、闇市場もまた政府の規制を受けていることになる」 (Dill *et al*, 2004: 328)

政府による規制、市場による規制のいずれも非効率な施策につながりかねない。それは文献でも示されていることである。政府の失敗は、議会制民主主義の欠陥や公的機関がモノとサービスを産出、配分する際の効率の悪さゆえ、政府および政府機関が時に公共政策を完璧に設計、実行できないという事実に関連する (Dill 1997: 175; Van Vught 1997: 220)。

市場の失敗は、一定のモノや条件、すなわち教育のように大きな外部性を示すモノの産出に直面したときの市場の欠陥 (Van Vught, 1997: 220) である。外部性という概念は何らかの活動が及ぼす社会的利益と私的利益を比較するのに用いられ、専門的には個々の私的利益を超えて社会が受け取る利益と定義することができる。社会は教育・訓練の行き届いた人材を通じて、経済競争力の増大、社会的流動性の向上、社会的価値の伝達、

社会的一体性などの利益を享受しており、これが単なる私的財と教育の違いである（Thys-Clément, 1995）。市場は価格に基づいてモノとサービスの交換を組織化する手段であるため、付加的な社会的利益（外部性）は市場メカニズムでは無視される、またはほとんど考慮されない傾向がある。

ほかにも市場の失敗の原因として、自由市場は寡占を生みやすく、それが非効率な結果を招くという点（概して政府の規制は消費者保護のためにこの種の動きを禁止する）、あるいは製品の不足を反映しない価格、不十分なし非対称な情報といったいわゆる「市場の不完全性」（Van Vught, 1997: 221）が挙げられる。

市場が効率的に機能するためには、生産者と消費者が「完全な情報」を有する必要がある。消費者は合理的な意思決定をしなければならない。つまり購入しようとするモノやサービスの特徴（質、価格など）、市場の状況をよく知ることである。ところが多くの場合、関連情報が入手できなかつたり（不完全な情報）、生産者が消費者より詳しい知識を持っていたり（非対称な情報）する。

情報面の問題は高等教育の場でとくに深刻である。そこには3つの特徴が同時に存在する。

- a) 経験財である。
- b) 購入機会が少ない。
- c) オプトアウトのコストが高い。

純粋な商品ないし探索財、すなわち購入頻度が高いものの場合、消費者は十分な情報を得てしかるべき決定を下すことができる。購入前に試用や試食が可能なケースも多いうえ、判断を誤ったら次回は別の生産者から購入するのも容易である。しかし経験財の場合は（教育もそのひとつである）、消費しなければその特徴を十分に評価できない。学生は学習プログラムに出席して初めて、教育の質、教授陣、教育体験の一般的価値などの面で自分が何を購入したのかを本当に理解するのである。

2つ目の特徴は高等教育の購入頻度の低さを表している。ほとんどの場合、学生は在籍中ずっとひとつの学習プログラムを受講する。生涯学習が広まりつつあるものの、それは一般的に小さなモジュールで構成されており、本格的な学習プログラムを形成しているわけではない。したがって消費者は頻繁な購入による市場体験を得られないのである。

3つ目の特徴はオプトアウト、すなわち別のプログラムや教育機関への変更が概して高くつき、簡単な選択肢でも賢明な選択肢でもないということである。

教育にはこれら 3 つの特徴が並存するので、消費者保護を促す政府の規制が正当化される。これにはライセンス、認定、モノとサービスの質に関する情報提供など、さまざまな形態の情報が含まれる (Smith 2000)。

未熟な顧客および疑似市場

David Dill は「教育機関やプログラムの質についてしっかりと判断、選択できるだけの情報が学生にはない」(1997: 180) と考える。というのは、彼らに必要なのはそれぞれの学習プログラムが将来どれだけの利益を提供してくれるかということであり、「同僚たちによる指導プロセスの評価でもなければ、カリキュラムの質の主観的判断でもない」(同上) からである。しかし Dill は、学生は未熟な消費者であると考え。つまり、こうしたデータが得られたとしても多くの学生(またはその家族)はこれを利用せず、合理的・経済的選択の妥当性に疑問が投げかけられるというのである。

これから大学生になろうという者は実際の学習内容、学位の取得、卒業後の就職について確かなことがわからないため、高等教育に参加し、特定のプログラムを選択するという決定には多くの不確実性がつきまとう。…学生が学習選択に関する金銭的インセンティブを判断するうえでの「フィルター」や精神的枠組みが、心理現象によって形成される。(Vossensteyn 2005)

未熟な消費者の存在は「学術プログラムの配分において消費者主導型市場ではなく疑似市場が展開される」(Dill 1997: 181) ひとつの理由である。Cave and Kogan (1990: 183) によれば、モノとサービスが最終ユーザーではなく代理人(一般には公的代理人)に購入されてから顧客に直接配分されるときに、疑似市場が立ち現れる。

いくつかのケースでは(衛生や教育に事例が見られる)、政府は競争を生み出す手段として疑似市場を使ってきた。政府機関を通じた国家は未熟な消費者の利益を消費者以上に保護することができる、と考えられている。したがって国家はもはや高等教育の提供者ではなく、競合する各種教育機関との契約によって消費者の利益を代表する依頼人としての役割を担うのである。これが疑似市場を創出し、そのなかで国家は、国内市場で競い合う独立の教育提供者からサービスを購入するようになる (Le Grand and Bartlett 1993)。

疑似市場および依頼人・代理人のジレンマ

消費者に代わって購入を行う政府機関は、よく知られた依頼人・代理人のジレンマに直面する。「代理人(大学)の活動を監視する難しさを考慮したうえで、依頼人(政府)はどうすれば自分が望むよう代理人に行動してもらうことができるか」(Sappington 1991: 45 cited in Dill and Soo 2004: 58) というわけである。

多くの政府が代理人の行動をコントロールするためにパフォーマンス指標や学問的質の尺度を次々に導入している理由は、これで説明がつく。英国ではコントロールメカニズムのひとつとして、きわめて細かなパフォーマンス基準の枠組みが用意され、これをもとに各ユニットレベルの効率性や有効性がチェックされた (Reed 2002)。同国でパフォーマンス指標が幅広く開発されたのはマーガレット・サッチャー首相の時代で、いわゆる公的部門管理の「3E」 (Sizer 1990) がそれに当たる。すなわち、資源の獲得および利用の経済性 (Economy)、資源利用の効率性 (Efficiency)、目標達成の有効性 (Effectiveness) である。衛生、社会保障、教育などの各種公共サービスごとに指標が選定され、組織間あるいは組織内で測定、比較された (Henkel 1991)。Reed は次のように述べる。

パフォーマンス管理がさらに隅々まで浸透するなか、サービス提供およびその結果にかかわる「質」基準の詳細なモニタリングと評価が、最優先事項として絶えず重視されるようになった。(Reed 2002: 163)

だが、教育にパフォーマンス指標を用いるのはデリケートな問題である。「よい」指標とは何かを定義しづらいからだ (Sizer 1989)。概して、教育向けのパフォーマンス指標は本来測定しようとするコンセプトから離れ、その大半が効率性 (学生と教職員の比率、学生 1 人当たりのコスト、学位 1 つ当たりのコストなど) または有効性 (卒業生数、就職データなど) と結びついている (Sizer 1989, Weert 1990)。

高等教育は、雇用や社会的地位、名声を求めている学生に競争優位性を提供するという意味で、地位財である (Marginson 1998)。したがって学生が利用する情報は、学問上の評判や威信に重きが置かれる傾向が強い。

地位をめぐる競争とは、教育の本来の内容ではなく、それが象徴する価値にかかわるものである。競争市場では、教育の質は主観的に決定される。地位財がどこにあるかで質が決めるのであり、質が地位を決めるのではない。…指導や学習の質は、エリート配置を事後的に正当化する方策としてのそれを除けば、付随的な問題である。(Marginson 1998: 84)

優れた情報は生産者の有効性にも重要である。「質に関する情報は、生産者が質の改善に投資し、その結果市場で優位に戦うための動機づけになる」 (Dill and Soo 2004: 61)。Dill and Soo は非常に興味深い仮説を立てている。

依頼者も学生消費者も学習プログラムの本当の質、すなわちそれが学生ひいては社会に提供する付加価値について不完全な情報しか持っていない可能性がある。だが、大学というものの性質ゆえ、生産者も不完全な質情報しか持っていない可能性がある。学問の独立や専門分化のせいで、教授陣も学習プログラムの質を判断するだけの情報を持たず、結果的にこれを改善できない可能性がある。(Dill and Soo 2004: 52)

新公共経営と信用の失墜

高等教育の運営に関する具体的な検討は、新公共経営（NPM）およびこれに関連する概念（新しい管理主義、政府改革など）をふまえたもっと広範な文脈のなかで行う必要がある（Osborne and Gaebler 1992）。こうした概念はこの20年間、数多くの公共部門改革のなかで示されてきた。Denhardt and Denhardt（2000）が言うように、「新公共経営は、ビジネスの慣習だけでなく価値観をも真似ながら、民営化が進む新しいスリムな政府の企業家という公共機関責任者の今後のあり方を擁護してきた」のである。

この20年間、民間部門のレトリックや経営手法が高等教育にも入り込んだ結果、高等教育機関の運営に重要な変化が起こった。「管理主義」（Miller, 1995; Amaral, Magalhães and Santiago, 2003）、「新しい管理主義」または「新しい公共経営」（Meek, 2002; Deem, 1998, 2001; Reed, 2002）などの言葉を使って説明されてきたこの現象は、市場または疑似市場型規制の出現と関連している。

NPMの下では国民は政府の顧客であり、行政は顧客を満足させるサービスを提供しようとしなければならない。高等教育でも学生は顧客と見なされ、ほとんどの高等教育システムで、学問的な提供内容が顧客の期待やニーズを必ず満たすように質保証および責任の指標が導入された。Considine（2001: 1）によると、「大学はいまやパフォーマンス管理という強力な論理、中央集権制、新たなコーポレートガバナンス規準によって『企業化』されている」。管理主義の「主義」（Trow 1994: 11）とは、「イデオロギー、すなわち特定の教育機関とは無関係の一定の考え方に対する忠誠や共鳴を指している」。その「主義」は、大学の学問的成果を直接生み出していない者がこれをコントロールするという意味を帯びれば、軽蔑的な響きとなる（Meek 2002）。

公共財としての知識という考え方から商業化や私有という考え方へのこの移行は、主に新自由主義のイデオロギーに基づいて、多くの伝統的な学問的価値観、なかでも教育機関をいかに構成、管理すべきかにかかわる価値観に疑問を投げかける（Meek 2002）。NPM政策のひとつの影響は専門的職業、とくに学術専門家への激しい攻撃であった。

政治的・行政的命令を通じて市場競争を強要することにより、「新しい管理主義」というイデオロギーは、1980年代～90年代にかけて公共部門によるサービス提供のあらゆる分野で、責任を負わない職業エリートならびに彼らの独占的な労働市場および業務慣行をそれまで保護してきた規制構造を破壊、少なくとも弱体化しようとした。（Reed 2002: 166）

学問界の「脱専門化」は、行政スタッフによる専門的地位の要求と相まっていた。30年前の行政官は「伝統的な『公僕』という枠組みのなかで、学界のために補助的・付随的な役割を果たすことが期待され」（Amaral et al 2003: 286）、学会などの場では姿だ

け見せて口を出さないことが求められた。今日、彼らは自分たちのことを、これからの大学を成功させるために欠かせない専門的貢献者であると考えている。

「新しい管理主義」の擁護者たちは、市場メカニズムを公共サービス管理に導入すれば、「業務執行の効率や戦略的效果が有無を言わず加速され、行政にはびこり続けてきた専門家による硬直的支配や官僚主義が明らかに払拭される」（Osborne and Gaebler 1992; DuGay 1994, 2000; Maddock and Morgan 1998）と主張した（Reed 2002: 166）。だが、NPM の出現、高等教育を含む公共サービスの効率への批判は、各機関の信用失墜（Martin Trow, 1996）ならびにさらなる説明責任の要求をもたらした。Martin Trow（同上）によれば、説明責任は信用を補う代替手段であり、これを強化しようとするれば同時に信用を落とすことになる。彼はさらに、説明責任と人間の行動に対する不信感は切っても切り離せないものだと述べている。

新自由主義のパラドックス

効率的な市場の実現はそう簡単なことではない。Jongbloed（2003）は市場が効率的であるために必要な、提供者と消費者の 8 つの自由を条件として定義している。提供者は製品を特定する自由、価格を決める自由、手に入る資源を利用する自由を必要とする。新しい提供者は不当な人工バリアなく市場に参入できなければならない。消費者は提供者と製品を自由に選べなければならない、価格と質に関する十分な情報を手にしなければならない。また、支払われる価格がコストを十分にカバーしなければならない。実際には（米国はふつう例外として）国家はなおこうした自由を強く規制するものの（手数料の制限が好例である）、疑似市場の実現は諸機関の自治の拡大と結びついていた。

Ben Jongbloed（2004: 89-90）は交通の比喻を用いて、中央集権的な指揮統制という伝統的システム（交通信号に似ている）による高等教育制度の運営と、市場に基づく政策の導入（ロータリーに似ている）との違いを明確にした。Jongbloed の比喻では、交通信号はドライバーの意思決定を大きく条件づける。政府の規制が各機関の行動を条件づけるのと同じである。他方、ロータリーは交通行動に影響を与えはするが、決定権をドライバーに委譲する。

ロータリーのドライバーは信号機による集中的な交通管理に比べて大きな裁量権（と即座の説明責任！）を与えられる。この「相互調整」による運用は交通流の効率を増すとされる。したがって高等教育の場で市場ベースの政策を実験する者が直面する課題は、（大部分は）公的助成を受けながらも自立的な教育機関同士との競争を最大化する、そんな状態を生み出すルールとインセンティブの制度枠組みをいかに見つけるかである。（Dill et al 2004: 329）

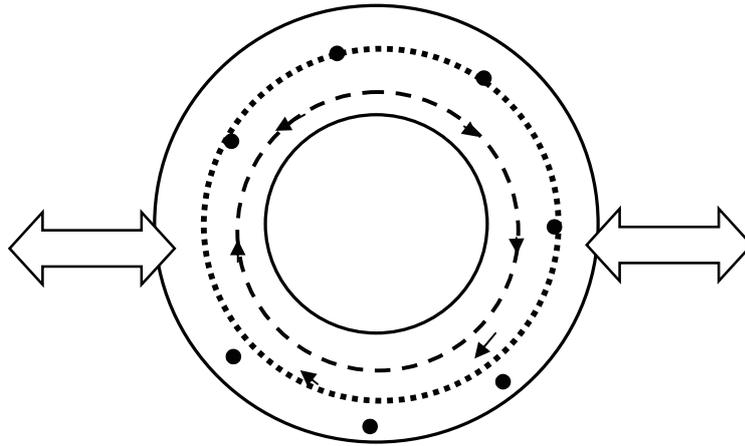


図1 ロータリーモデル

問題は大学の自治が高まれば、市場競争と相まって規制を困難にしかねないということである。市場で競争する自立的な教育機関は自身の発展や生き残りを確保するための戦略をとり、公共の利益や政府の目標に反する可能性があるからだ。

Massy (2004: 28) は次のように述べる。「(非営利の) 機関が現在のように何のチェックも受けないまま市場に対応し、内部効率を追求していたら公共の利益に資することはないだろう。競争が度を過ぎたり、国が公的助成を削減したりすれば、状況はさらに悪化する危険がある」。非営利事業のミクロ経済理論を使うことで Massy (2004) は、そうした状況下では非営利機関はそのミッションに内在する公的利益の促進をないがしろにし、営利機関のように振る舞う傾向があることを実証する。すると国家はその政治的目標の達成を確実にするため、市場のルールを変えることによる介入を余儀なくされる。質評価、それが各機関を公共政策に従わせるために用いられる手段のひとつである。こうした規制上の問題もまた、独占的購入者としての政府機関が直面する依頼人・代理人のジレンマと関連する (Dill and Soo 2004)。依頼人・代理人モデルは、「ある当事者 (依頼人) が第二の当事者 (代理人) と契約を結び、一定の機能やタスクの実行責任を委任するときに生じる」 (Kassim and Menon 2002: 2) 代理関係の問題を分析するために用いられた。大きな問題は情報の非対称性で、これは一般には代理人に有利に働くことが多い (Kiewiet and McCubbins 1991; Holmstrom 1979)。

注目すべき問題は 2 つある。ひとつは逆選択。依頼人 (採用に責任を持つ) が代理人の知識やスキルをじかに観察できず、したがってそれを評価できないことである。それからモラルハザード。代理人がその嗜好や能力に関してだけでなく、自らのタスクや行動 (通常は依頼人には観察できない) についても優位な情報を握ることである。 (Kassim and Menon 2002: 2)

情報の非対称性は代理人のご都合主義的な行動につながることもある。つまり委任の構造により、「代理人が依頼人の希望に反するように振る舞う動機づけがなされる」(Pollack 1997: 108) のである。依頼人・代理人のジレンマは新自由主義政策の矛盾につながる。依頼人は「自分たち(依頼人)の望みに反して」(Kassim and Menon 2002: 2) 代理人が行動するのを防ぐため、代理人の完全なる服従を確保しなければならない。市場で競争する自立的機関は社会的利益や公共の利益を最大化しない形で行動することがある——それを承知している政府は、自立的機関の行動を政府目標の方へ向けさせるために介入を図ろうとし、その結果、市場による規制を優先して政府の規制をできる限り減らすという約束を破ることになる。

それゆえ政府は独断的にゲームのルールを変更し、各機関が政府の目標に合わせた行動をとらざるをえないようにする。たとえば幅広いパフォーマンス指標や学問的質の尺度といった仕組みを次々に定めたり、パフォーマンスに基づく契約を適用したりするのである。

OECD は次のように認識している。

このように高等教育の管理は難しい課題にいくつか直面する。政府が国家目標をめざすうえで高等教育が本当に重要な戦略的手段であるならば、政府は大学の独立性あるいは新市場対応時のダイナミズムを損なうことなく、そうした目標を達成することができるだろうか？ (OECD, 2003)

したがって、高等教育改革は政府の影響や統制を別の影響や統制のしかたで置き換えているにすぎないケースが多い(OECD、同上)。Dominique Orr (2004) いわく、高等教育機関と政府との新しい関係をよく表すのは「ロータリーモデル」(Ben Jongbloed 2003) であるが、両者間に認められたルートを制限する(政府の)信号機が数を増している。

第 II 部 最近のヨーロッパの動向

階層化および統合への動き

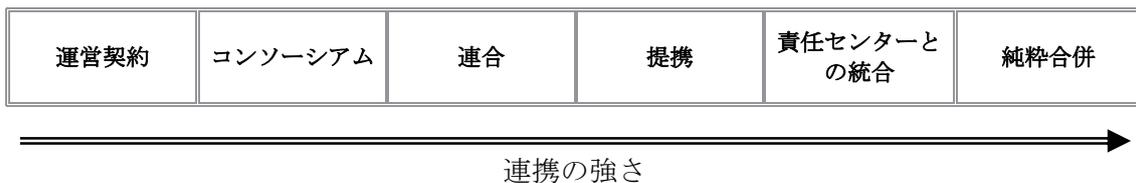
大学の国際競争力を強化し、「イノベーションシステム、経済発展、知識ベース経済、国民国家の競争力拡大」(Tirronen et al, 2007) におけるその役割を促進する——ヨーロッパではそんな政策を実施する国が増えている。近年は世界レベルで競争できる少数の研究大学を設置したり、既存機関のさまざまな形の連携を通じてより強力な機関をつくったりという動きがある。

こうした動きが示すのは、多くのヨーロッパ諸国が「国立大学はすべて同質」という考えから新しい考え方に移行したということである。その結果、少数の研究大学に多額

の資金を集め、研究機能の限られた大衆教育向けの高等教育機関を数多く設けるという高等教育システムの階層化が進んでいる。

教育機関のヨコの連携については少し詳しく述べておこう。なぜなら最近、各種の連携により既存機関を統合し、システム全体の効率や統合された新しい機関の国際競争力を高めようとする政策が現れ始めているからである (Tirronen *et al.*, 2007)。

Lang (2002) が改変した Harman (1986) の分類法によれば、教育機関の連携形態には、運営契約のような弱い連携から純粹合併のような強い連携までである。



運営契約の場合、政府は小規模で専門特化された機関の運営責任をもっと大きな機関 (通常はもっと一般的な性格のところ) に委譲する。

コンソーシアムでは、各機関がそのアイデンティティを保持したまま自発的に連携する。コンソーシアムは自身のスタッフと予算を持つ正式な組織であり、理事会メンバーはコンソーシアムの構成機関により任命される。コンソーシアムには、資源をより効率的に利用して統合的なプログラムやサービスを提供できるなどの長所があり、各構成機関は合併の場合よりも容易に脱退することができる。

連合は合併ではなく、主体となる大学 (ホスト大学) が存在するのがふつうである。

連合では、それぞれの参加機関の自立性が維持される。各機関はその資産を保持し、それぞれの債務に全責任を負う。理事会も存続する。各機関は教職員の任命、学生の入学許可、求人などの権限を引き続き有する。連合では、各機関が学位授与の権限を保持するが、1校を除くすべての機関は全体の学位を尊重してその権限を棚上げする。 (Lang, 2002: 33)

連合の例には、ブラウン大学とペンブルックカレッジ、ハーバード大学とラドクリフカレッジまたはロンドン大学がある。連合ではすべての機関が学位授与の法的権限を保持するが、連合全体の学位を授与できるのはホスト機関だけである。連合ではふつう、ホスト大学が質基準を定める。これはスタッフの任命にも当然影響を及ぼすが、メンバーが互いに容認できるものでなければならない。公的システムにおいては、ホスト大学は「政府との唯一の窓口であり、連合内の全機関について責任を負い、あらゆる公的資金のパイプとなる…」 (Lang, 2002: 34)。

提携はコンソーシアムでもなければ (かかわるのは2つの機関だけだから)、合併でもない (各機関が自立性を保持するから)。提携はふつう、学位を授与する本格的な大学

と学位授与のない学校との間で行われる。例として、合併前のオンタリオ教育研究所 (OISE) とカナダ・トロント大学の提携がある。トロント大学は OISE を大学院課程として活用し、OISE は地位の向上と学位授与機能を手にした。

合併は教育機関同士の協力の最たるケースである。本当の合併は、

…2 つ以上の別々の機関がひとつの新しい組織体にまとまることである。支配権はひとつの運営組織、ひとつの最高経営組織に属し、したがってそれまでの各機関の資産、債務および責任はその新しい機関に移行する。(Goedegebuure 1992)

合併の場合、少なくとも関係機関のひとつは原則として永遠に法人組織として存在なくなり、その自立性を失う。合併は原則的に後戻りがきかず、コンソーシアムや連合の場合とは違って合併前の機関がその自立性を取り戻すのは難しい。

2 つ以上の機関の統合、ひとつの機関による別の機関の単純買収など、合併にはいくつかの種類がある。また、合併にもかかわらず、合併前のそれぞれの機関が一定の自立性を維持するケースもある。これは合併する機関が地理的に離れている場合である。

デンマークはトップダウンで合併が行われる好例である。デンマーク政府の決定により、2007 年 1 月 1 日をもって多くの合併が発効した。13 の政府研究機関 (GRI) と 12 の大学が合併して 3 つの GRI、8 つの大学になったほか、2008 年 1 月 1 日には 22 の生涯教育センターが合併して 8 つの地域ユニバーシティカレッジになった (Holm-Nielsen, 2008)。「コペンハーゲン大学、オーフス大学、デンマーク技術大学が新しいエリート機関の中心になると思われる」(Vabø, 2007)。デンマーク科学技術省は次のように考えている。

新しい大学が得る専門的シナジーにより、デンマークの研究機関のさらなる有効活用、教育・研究の新たなきっかけづくり、大学の国際競争力の向上が確かなものとなる。したがってデンマークの大学は今後もスキルの高い学生や研究者を引きつけることができる。(http://en.vtu.dk/education/the-university-mergers)

ノルウェーでは、最も歴史が浅く規模も小さいトロムソ大学がトロムソカレッジと合併する。トロムソ大学は学習プログラム数と学生数を増やし、よって予算も増加させる一方、学術研究上の評価が低かった (Kyvik & Marheim Larsen 2006) トロムソカレッジはその水準や地位の向上をめざしている (Vabø, 2007)。

フィンランドでは、「さまざまな構造的展開によりフィンランドの大学の競争力、地位、質、研究能力を高める」(Tirronen et al., 2007) ため、コンソーシアム、連合、合併など多様な方法を用いて資源を集中させようとする動きがある。「フィンランドの特定専門分野に世界のトップレベルで競争できる質の高い大学制度をつくと同時に、新しい研究分野およびプロジェクトの開発を可能にする」(Tirronen et al., 2007) ための施策の実施を政府は決定した。教育機関のさまざまな連携のあり方を示す多数の動きが進行中である。

- a) トゥルク大学とトゥルク経済経営大学はコンソーシアムの創設を計画。徐々に完全合併の予定である。
- b) クオピオ大学とヨエンスー大学は東フィンランド大学という連合の創設をめざす。両大学の長所をうまく活かすことで、この連合は「国際競争力のある研究、優れた教育、社会的影響」(Tirronen *et al.*, 2007)を生み出す可能性がある。
- c) ヘルシンキ工科大学、ヘルシンキ経済経営学院、ヘルシンキ芸術大学は、世界クラスになれる技術・経済・デザイン大学を新しく築くために合併を計画。新しい大学は民法に基づく財団となり、最初は政府助成と産業界からの寄金を合わせて7億ユーロが提供される予定である。

オランダでは、デルフト、アイントホーフェン、エンスヘーデ(トウェンテ)の3つの技術大学が「自主的な協力体制からオランダ政府の支援を得た正式な連合へ」(Dassen *et al.*, 2007)移行する。政府は「5,000万ユーロの追加資金の提供を約束している」(同上)。

フランスでは、たとえばストラスブール大学、エクスマルセイユ大学、モンペリエ大学で合併が計画されている。またポルトガルでは、高等教育機関の新しい法的枠組みを規定した法律62/2007が、合併やコンソーシアムの可能性も認めている。

国際的に競争できる少数の大学に研究資源を集中させようとの政策もある。英国ではこの手法が何年も続いており、研究評価を通じて研究資金を少数の大学に集中させている。2003年1月22日、チャールズ・クラーク教育相は下院で次のように述べた。

したがって研究に関しましては、世界クラスの研究にさらに集中する必要があります。資金提供のあり方は研究協力や研究の集中化を促し、国内の世界最高水準の研究を強化するものでなければなりません。…つまり、わが国の最も優れた研究部門、国際レベルの大学に資源を重点投入するということです。(Clark, 2003)

ドイツでは、研究を自国へ呼び込み、その国際競争力を高めるため、連邦および州政府が2005年6月23日に「エクセレンスイニシアチブ」法案を可決した。2006年～2011年にかけて資金19億ユーロを注ぎ込み、国際的に著名な競争力の高い研究・訓練機関を多数立ち上げること、最高で10の大学を選んでその知名度を高めることをめざしている。

オーストリアでは、エリート大学をつくらうというアイデアが2000年代前半に盛んになった。これを支持する科学者たちは、

…公的資金を受け、同僚が管理監督する、基礎研究ないし好奇心主導の研究を重んじる「ニッチ大学」の創設を思い描いた。大学を専門家の手で管理し、非公的

資金の調達を増やそうという大学改革の時代に、フンボルトモデルを守ろうとしてのことであった。(Hackl, 2007: 6)

2006年5月、オーストリア議会はオーストリア科学技術研究所(ISTA)の創設法案を可決した。これは大学院としてハイレベルな基礎研究を行うことをミッションとした公益法人である。Hackl(2007: 8)にとって、これは「オーストリアの伝統にはなかった大学の階層化の始まり」であった。

その他の例には、世界一流の大学をつくるためのヘルシンキ経済経営学院とヘルシンキ芸術大学の合併、競争力向上をめざしたオランダの3つの技術大学(デルフト、アイントホーフェン、トウェンテ)によるコンソーシアムなどがある。

機関運営の変化

市場型規制メカニズムの導入は大学運営の大きな変更を伴った。なぜなら、政府がより効率的と思われる運営メカニズムを教育機関に導入しようと考えたから、あるいは新公共経営が民間部門と同様の運営メカニズムへの移行を促したからである。近年は合議制を減らしてトップ層への権限集中を進めようとする傾向が見られ、外部人材を強化した少人数の大学理事会が出現している。

英国では1988年～1992年の改革時に変化が起こった。これは他のヨーロッパ諸国よりもかなり早い。伝統的に、

英国の大学(オックスフォードとケンブリッジを除く)は二院制の原則に従って運営されている。一般的にはおよそ以下のような構造である。Senate(92年以降の一部の大学やカレッジではAcademic Board)は指導、学習、評価、そして研究に関連する学術的案件すべての意思決定を担当する正当な、または事実上の機関である。Council(またはCorporation Board, Governing Board)は財務やリソース、スタッフの雇用条件(学術面以外)などを担当する最高意思決定機関である。大学の「ミッション」や戦略的方向性などの事案は正式にはCouncilの担当であるが、実際にはSenateにほとんど委任される、またはSenateがほとんど指示を出す場合もある。Councilは外部メンバーと教職員の両方で構成されるが、Senateは主に教職員から成り、ふつう外部メンバーはほとんどおらず、学問とまったく無関係のメンバーは皆無である。SenateもCouncilも学生を含むことがある。(Fulton, 2002: 208 - 209)

主な変化は小規模な理事会(executive board)の設立であった。その半分は産業界や人事分野での経験がある大学外の人間でなければならない。最高責任者の権限を強化し、Academic Boardを理事会に従属させるのである。1997年のDearingレポートは次のように提言している。「理事会が有効であるためには原則としてそのメンバーは25名を超えてはならない」(Dearing report, 1997)。新しい大学(かつてのポリテクニク)の理事会は約12～14名であるが(OECD, 2003)、92年以前の大学の大半ではそれが平均30～34名である(Shattock, 2001)。

オーストリア（2002）の場合、主な大学幹部会（university board）は University Board または University Council（5、7 または 9 名）、Senate（12～24 名）および Rectorate（学長と最高 4 名の副学長）である。たとえばウィーン大学には 9 名の University Board があり、うち 4 名は Senate による指名、4 名は連邦政府による指名、1 名は他のメンバーによる互選である。University Board は戦略機能と監督機能の両方を担う。学長と副学長を指名（学長は Senate が提案した 3 名から 1 名を選ぶ）、罷免するほか、開発計画や大学の組織を承認し、政府と締結するパフォーマンス契約を起案し、意思決定の合法性を監督し、パフォーマンスレポートを作成する。Senate は学位プログラムや学習課程のカリキュラムなど、主に学術的な機能を担う。

デンマークでは、大学で最も権威があるのは University Board である。大半が外部メンバーで、会長もそのひとりである。University Board は大学の一般的的事案を司り、日常の管理責任者である学長と副学長を任命する。両者とも Board にレポートする。コペンハーゲン大学とオールボルグ大学の Board は 6 名の外部メンバーと 5 名の内部メンバーから成る。内部メンバーのうち 2 名が科学・学術スタッフ、1 名が技術・管理スタッフ、2 名が学生の代表である。学長、副学長および University Director は Board 会議にオブザーバーとして出席する。University Board は一定期間の大学の目標や進捗予定を決める担当省庁とパフォーマンス契約を結んでいる。デンマーク技術大学には 15 名の理事会があり、9 名が外部、6 名が内部メンバー（2 名が科学・学術スタッフ、2 名が技術・管理スタッフ、2 名が学生の代表）である。理事会は大学の戦略、予算や実行計画を承認し、科学技術省と開発契約を締結し、学長を指名するほか、新しい建築プロジェクトなどを決定する。学長は日常の運営を担当し、理事会に報告を行う。

スウェーデンでは University Board が主な統治機関で、その大半が地域社会や実業界を代表する外部メンバーである。担当大臣が会長を含めた全メンバーを指名する。内部メンバーは副学長、スタッフおよび学生の代表である。ウメオ大学、ヨーテボリ大学の Board の構成は、外部メンバー 8 名、副学長、学術スタッフ代表 3 名、学生代表 3 名となっている。従業員の代表者、すなわち労組代表 3 名は Board 会議に出席して意見表明する権利を持っている。Board は「大学のすべての案件を監督し、その義務を果たす責任を負う」。

ノルウェーでも 11 名の小規模な University Board があるが、可能性は 2 つある。トロンヘイム大学、オスロ大学、トロムソ大学などの場合は、Board は終身学術・科学スタッフの代表 3 名、契約学術・科学スタッフの代表 1 名、技術・管理スタッフの代表 1 名、学生代表 2 名、外部メンバー 4 名（会長を含む）で構成される。Board は大学の諸活動に責任を負い、教育研究省とストーティング（国会）が定める枠組みとガイドラインに沿って大学が運営されるようにしなければならない。Board は大学の戦略、目標、期待

される成果を決定するほか、収支、財務諸表、予算案を示し、学長を任命する（学長は Board にレポートする）。ベルゲン大学は別のパターンを選択した。学長は選挙で選ばれ（Board が任命するのではない）、Board を統轄する。Board には会長以外に 10 名おり、その構成は終身学術・科学スタッフの代表 3 名、契約学術・科学スタッフの代表 1 名、技術・管理スタッフの代表 1 名、学生代表 2 名、外部メンバー 4 名である。

フィンランドでは、他の北欧諸国と同様の改革を導入する新しい大学法が 2010 年 1 月 1 日には発効する予定である。

今後、大学は半分が外部から任命される最大 14 名の board によって統轄される。新しい board の役割は企業の取締役会のそれに近く、会長は外部から任命される。学長は新しい board が任命する。博士号の保有が義務づけられる可能性があるが、現在のところ、任命される者はその大学の教授である必要はない。学長は大学の CEO となる。（Dobson, 2008）

フランスでは、management board が研究および教育の方針策定を担当することになる。しかし、この新しい board はメンバー数が減り（かつての半数）、外部からの参加が増える。一方、scientific council は助言的役割のみとなる。

ポルトガルでは、9 月 10 日の議会法 62/2007 で、高等教育機関の新たな法的枠組みが定められた。新法に基づいて創設される幹部会（General Council）は、大学の規模、学部や研究ユニットの数に応じて 15～35 名で構成される。そのうち少なくとも半数は当該大学の教員・研究者から、15% は学生から選出する。これら選出メンバーは、Council 全メンバーの少なくとも 30% までの外部メンバーを選出する。うち 1 名が会長となる。Council は学長を選ぶほか、戦略計画、実行計画、予算案、年次の連結収支、授業料を承認し、大学の資産の購入・売却、信用業務などの許認可を行う。

もうひとつ重要な要素は公立大学の法的地位である。

広い意味で大学は国家機関または独立法人と考えられる。前者の場合、大学は公務規則を守り、公的予算で運営される他の国家機関（たとえば統計局）と同じように扱われる。国家機関として特定の地位を付与されることもある。…独立した法的地位（ILS）の付与は大学の自治権を拡大するひとつの方法である。ILS を有するとは、すなわち大学がその機能に法的責任を負うことを意味する。その形態のひとつに財団がある¹。（OECD, 2008: 82）

世界銀行報告書（2008）は大学を運営モデルが異なる 4 つの法的地位に分類している。

「国家管理（State Control）」 「半自治（Semi-Autonomous）」 「半独立（Semi-

¹ 教育分野の独立した法的組織にはさまざまな形態がある。法人化（企業化）してもよいし、法人化しなくてもよい。いずれの場合も営利、非営利を選択できる。たとえば、英国の高等教育機関はすべて慈善的地位を有する独立した法的組織である。一部は法人化しているが非営利である。しかし、慈善組織はその慈善目的のために取引で利益をあげてもよく、そのために別の非慈善企業を設立し、利益に対する税金を負担することができる。（OECD, 2008: 82）

Independent)」「独立 (Independent)」である。英国やオーストラリアに見られる独立の大学は、

国家戦略につながる政府の介入や管理がなく、公的資金のみと関連がある法定機関、慈善組織または非営利企業。(世界銀行、2008: 9)

最近では公立大学に独立した法的地位を与える傾向が見られる。オーストラリアでは、2002年の新しい法律により、大学に「独立した法的地位」が与えられた。大学は引き続き公法の範囲に属するが、もはや法的能力がない国家機関ではない (Pechar, 2005; Sporn, 2002)。大学はいまや「政府の承認なく自由に雇用条件、学術プログラム、資源配分などを決め」 (Sporn, 2002)、資金を借りることができ、「学術スタッフは全員随意契約に基づいて大学に雇われる」 (Pechar, 2005: 10)。

もうひとつの動きは、私法に基づく財団として大学を設立することである。この分野の最初によく知られた事例はチャルマース工科大学である。1994年、同校は財団保有の半官半民大学となった。これは1億7,000万ユーロの当初資本でスウェーデン国家が設立したものである。同校は有限責任会社として運営されている。同じ年にはヨンショーピン・ユニバーシティカレッジも私立財団となった。

このモデルは全ヨーロッパに広がり始めている。1998年、ドイツ連邦高等教育枠組み法の改正により、16の州が修正された法的地位を大学に与えることが認められた (Palandt 2005: 182)。ニーダーザクセンは州として初めてこれを利用した。議会在2002年6月24日付ニーダーザクセン大学改革法を可決し、大学は自己管理が認められる公益財団となることができるようになった (Palandt、同上)。大学を財団にするという決定は任意に下される。

ニーダーザクセンの20の大学のうち5校——ゲッティンゲン大学、ハノーバー獣医科大学、ヒルデスハイム大学、リューネブルク大学、オスナブリュック専門大学——が2003年1月1日をもって財団へ移行した。新しい法的地位により大学にはそれなりの自治権が与えられるため、より効率的で経済的な資源管理が可能になると思われる。あわせて、民間の資金がもっと集まることが期待される。ひとつ興味深いのは、財団としての大学は国家の介入なく自由にスタッフを雇える (彼らはいくまでも公務員の位置づけで賃金も変わらないにもかかわらず) ということである (同上: 187)。新しい大学は引き続き国家から財務支援を受け、各大学と国家が交わす契約により規制される。契約では開発および達成目標を定め、それが財務支援の額を算出し、今後の財務合意を形成する基礎になる。しかしニーダーザクセン州には十分な当初資金がないため、「改革法では、ニーダーザクセン州政府が大学の保有財産を自らに移管して財団の基礎資本にすることを認めている」 (Palandt, 2003: 184)。ただし、それは銀行から借り入れをする際の担保には使えない。

フィンランドでは、既存の大学を併合して新しい大学をつくり、これを財団にすることで、ヘルシンキに「世界クラスの」大学を生み出すことがすでに謳われている。

ポルトガルでは、高等教育機関の新しい法的枠組みにより、公立大学は「私法に基づく公益財団」になることができ、3つの大学——ポルト大学、アベイロ大学、ISCTE——がこれを利用することを決めた。ポルト大学、アベイロ大学とはすでに交渉がまとまっているようである。

財団のメリットは、トップに立つ者が組織運営上の最大限の自由を得られるということである。しかし、公立大学を財団にするには内部の管理体制を再編する難しさが伴ううえ、ドイツを除けば、スタッフは公務員から財団職員になることに抵抗する可能性がある。また、将来の政府が財団モデルにどれだけ好意的であるかもわからない²。

資金供給の変化

新自由主義のパラドックスという考え方は、市場型の規制と国家による介入の削減を説く新自由主義のレトリックと、教育機関を政府目標に沿った戦略に従わせるためにゲームのルールを変えようとする政府の横やりとの矛盾を指摘するために用いられた。これは、「公益的な決定」権限を各機関に効果的に委譲するためには、「公共の利益に貢献したいという積極的願望、機関の自己利益など一顧だにしないという意志、本質的価値と市場要因のバランスをとるための財務的安定」（Massy 2004: 33）が必要だという認識にも通じるものである。だが、各機関の行動がチェックされないことは、とくに競争の激化や財政的逼迫という条件下では、公共の利益の最大化にはならないかもしれない。すると政府の介入が強く主張されることになる（同上）。

教育機関の自治拡大が言われながらも、政府が手を変え品を変え管理を続けようとするのはこのためである。一般的に、自治の拡大は項目別予算から包括的予算、目標予算へのシフトと一体である。最近のパフォーマンスベースの契約が人気を博している。

パフォーマンス契約—政府が教育機関と、互いに確認したパフォーマンス目標の達成度に応じて資源を与えるという拘束力のある契約を締結すること。（Salmi and Hauptman, 2006: 17）

OECD もこう述べる。

政府と大学の間で協議された中期目標と資金供給とを結びつけるという動きもある。このような「パフォーマンス契約」の先駆者は 1988 年のフランスで、以後、1990 年代後半にフィンランドやスイス、2002 年にはオーストリアがこれに続いた。（OECD, 2003）

² これはチャルマース工科大学の場合に当てはまる。新しい政府は財団という考え方に反対し、保有財産を同校に譲渡しなかった。

パフォーマンス契約の重要性は、政府が高等教育機関のアウトプットをもっと細かく管理することを認める点にある。フィンランドはまさにその好例である。各大学は政府と交渉して3年間の資金供給契約を結ぶ。一定の資金提供を受ける代わりに、事前に設定した目標を達成することに同意するわけだ。3年間の目標成果と業務支出を決め、毎年、追加協約という形で契約を修正。これを翌年の予算に反映させる。大学は目標達成に関する年次報告書を作成しなければならない（フィンランド教育省、2001）。

デンマークにも「開発契約」と呼ばれるパフォーマンス契約がある。長期的な戦略的視点の存在を表現するための呼び方である。オーストリアも最近、契約に基づく資金供給システムを導入した。スイスでも1990年代半ばから契約が採用されており、フランスではそれが1989年から存在する。

フランスは1989年以降、経常予算の1/3から半分を4年間のパフォーマンス契約に向けている。契約締結時に支払いがなされ、実行の程度や有効性を事後評価する。
(Salmi and Hauptman, 2006: 18)

スペインでは、中央政府ではなく各自治州が高等教育に資金を提供している。さまざまな自治州がその配分メカニズムとして「パフォーマンス契約」を利用するようになってきている（contrato-programa de financiación global）。カタロニア、カナリア諸島がその例である。ただし契約があまりにも細かく、大学の自治に干渉しすぎるケースもある。

ドイツは非常に興味深い事例を提供してくれる。1998年の高等教育枠組み法の改正により、自治、多様性、競争という3つの基本原則が高等教育に導入され、16の州はこれらの原則に合わせてそれぞれの教育関連法の修正を余儀なくされた（Orr *et al.*, 2007）。機関同士の競争を促すために各州がパフォーマンスに基づく資金提供を行っているが、このメカニズムを通じて配分される予算比率の上限が州によって異なるため、ドイツでは競争的観点から分析できる多種多様なモデルが観察される。

パフォーマンスに基づく資金供給の範囲は目標契約の実施により広がる可能性がある。この方法はドイツのほぼ全土を通じて州レベルで適用されており、大学レベルでの適用も増えつつある。実際には、こうした契約は指標ベースのシステムの代替策としてではなく、運営上の特徴が異なる（有効期間が長い、質や前後関係を考慮するなど）補完策として導入されている。バーデン・ヴュルテンベルク、ベルリン、ノルトライン・ウェストファーレンなどの州ではそれが第二の運営手段として使われ、ブレーメンやハンブルクでは運営や資金配分の第一の方法になっている。（Orr *et al.*, 2007: 21）

ポルトガルでは、大学が「私法に基づく公益財団」になることを認めた新しい高等教育機関枠組み法（法律62/2007）において、パフォーマンスに基づく契約を通じて財団に資金供給する旨も規定されている。

質保証システムの変化

ヨーロッパで質保証活動の展開が始まったのは米国よりもずいぶん遅い。「評価国家」(Neave 1988: 7) が 1980 年代後半に出現し、「公」と「質」との関連の高まりが観察された。高等教育の大衆化など数多くの要因が評価国家の出現に寄与し、きわめて不均一なシステム (Trow 1996)、国家に代わる卒業生の主たる雇用主としての民間部門の役割拡大 (Neave 1996)、公共政策の手段としての市場の活用拡大 (Dill *et al* 2004) をもたらした。公職をめぐる卒業生の公正な競争を確保するための平等配分どころか、教育機関は不均一で規制の少ない民間労働市場に適合しなければならなかった。その一方、市場型規制により、市場競争に順応するための高水準な自治が喫緊の課題となった。

評価国家の出現は「官僚の命令による規制に代わるもの」(Neave 1988: 11) であった。変化や「管理時間」(Neave 1998: 273) 短縮への教育機関の対応能力を高めることができる、柔軟、軽快、迅速な指導メカニズムを求めてのことである。それまでの「演繹的な」権限付与ではなく、国家は質保証を通じた「帰納的な」管理メカニズムをつくり、教育機関にさらなる自治を提供した。だが、ヨーロッパでの質保証の発展は速かった。Schwarz and Westerheijden (2004) によれば、1990 年代前半には機関を超えたレベルで質保証活動を始めていたヨーロッパの国は半分に満たなかったが、2003 年にはギリシャを除くすべての国が何らかの形で機関を超えた評価を実施していた。

ヨーロッパの質保証システムには手続き上の重要な共通点があった。内部的な自己評価、外部の専門調査委員会による視察、外部評価、情報公開である (Thune 2002)。だが、政策的論考のうえでは重要な違いがあった (Neave 1998, 2004)。大学を公共サービスと見る主にヨーロッパ的な考え方 (フランス、スウェーデンなど) もあれば、市場中心で米国流の主に経済的な考え方 (英国、オランダなど) ——国家の役割が過剰であるとされる——もあるという具合である (Neave 2004)。

システムの所有権、質保証の影響——資金供給に対する直接の影響の有無——についても違いがあった。政府と教育機関との信頼関係が強いため、質機関の所有を大学とつながりのある組織 (フランダースの Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR)、オランダの Veriniging van Universiteiten (VSNU)、ポルトガルの Fundação das Universidades Portuguesas (FUP)) に委託できるケースもあった。これらの機関はギルド的性格を持っているという点で、米国の認定組織に似ていた。

信用の失墜、新公共経営、評価システムの変化

最近の文献によれば、公共機関一般、なかでも高等教育機関、さらには専門家に対する信頼が落ちている。国家による承認スキームと認定スキームとを比べると、1998年から2003年にかけて、前者から後者への抗しがたい移行があったことがわかる（Schwarz and Westerheijden 2004）。また、最近実施された品質システムはいずれも質保証ではなく認定に基づいている（ドイツ、オーストリア、ノルウェー、ポルトガルなど）。これは高等教育機関に対する信頼が失われ、政府や社会が質基準の確保について安心できない表れかもしれない。

オランダでは、高等教育視察団によるメタ評価が評価手順の適正な運営を確保すると考えられた。ポルトガルでは、質評価プロセスをとりまとめ、高等教育システムの合理化と改善の提言をする（すなわちシステムをメタ評価する）委員会が設置された。しかし、これは質保証機関を保護するのに十分ではなかった。フランダースでは「政策立案者、雇用主、マスコミが視察レポートのあいまいさ、明快な結論のなさに疑問を呈し」（Van Damme 2004: 144）、ポルトガルでは「質評価機関の報告書は結論がきわめてあいまいである、と大臣が公に苦情を述べた」（Amaral and Rosa 2004: 415-416）。これら3つの質評価機関は政府によって廃止され、「独立の」認定機関に取って代わられた（Amaral 2007）。

国を超えた広がり

1990年代初めには、EUのレベルで質保証の取り組みが広がった。議長であるオランダの下、各国教育相と理事会がヨーロッパの質保証システムづくりに着手した。1991年11月25日の教育相と理事会の会議では、「各国の質評価システムの強化を視野に、国レベルでの高等教育の質評価に対する準備を共同体レベルでチェックできるのではないか」（Council 1991）との結論が出された。

教育相および理事会はさらに、欧州委員会がそれまでの具体的な評価体験をふまえて、各加盟国で使われている評価法の比較調査、限られた数の共同パイロットプロジェクトの実施、ヨーロッパ全体の協力体制を強化するための仕組みの構築など、ヨーロッパの高等教育を強化するための施策を講じるべきであると提言した。比較調査は1993年10月に公表され、質評価に関するヨーロッパのパイロットプロジェクトは17カ国、46機関が参加して1995年に実施された。

1998年9月24日、理事会は次のように提言することで合意した。(1)EU加盟国は透明な質評価システムを築く、(2)欧州委員会は高等教育の質に責任を負う機関同士の協力、ネットワークづくりを促進する（Council 1998）。これが欧州高等教育質保証協会（ENQA）の設立につながった。

ボローニャ宣言（1999年）は、他の地域に見劣りしない基準や方法論の開発を見据えて、高等教育の質保証に関するヨーロッパの協力体制を促すことに寄与した。Schwartz and Westerheijden（2004: 36）は、ボローニャ・プロセスが「メカニズムを方向づけるうえでの質の変化を促す」重要な機会になったと述べる。ヨーロッパの質保証システムを後押しする EU の論議は、市場をベースとした経済的な性格を帯びている。つまり、システムの効率を重視するヨーロッパの諸政策に時おり顔をのぞかせる新自由主義モデルである。

年 2 回の欧州教育相会議（プラハ、ベルリン、ベルゲン、ロンドン）で出された一連の声明は認定を最重要視するものではなかったが、実際には Amaral and Magalhães（2004）が示すとおり、認定はヨーロッパの多くの大学の反対を押し切って推進された。2004年に欧州委員会は、理事会および欧州議会の勧告案を提示した。「各機関は内部での厳格な質管理体制を打ち立て、認定戦略を策定しなければならない」。同委員会は官営・民営、国内的・国際的など各種の質保証および認定機関を設け、認可された機関を欧州全体で登録することを提言した。政府は高等教育機関が登録簿記載のいかなる機関を選んでもよいと認めなければならない。これは多層から成る欧州高等教育圏構想とも合致する。国際レベルで卓越性を発揮する機関もあれば、地域や国内の大学に適した機関もある。あるいは研究大学を認定する機関もあれば、教育に特化した大学だけを扱う機関もあるという具合である。

教育相会議は2005年、欧州高等教育圏における質保証のための基準および指針（ESG）を採択した。これはENQAがそのメンバー機関および「E4グループ」——ENQA、欧州大学協会（EUA）、欧州高等教育機関協会（EURASHE）、欧州学生連合（ESU）——のその他メンバーと協力、協議のうえ作成したものである。2007年にはE4の提案に基づき、教育相会議の手で欧州高等教育質保証機関登録簿（EQAR）が設けられた（ENQA 2007）。

登録簿組織は任意、独立、透明で自己資金運営とする。登録申請があった場合、国内当局が承認した（この承認が必要とされる場合）独立の審査プロセスを通じて、ESGを十分満たしているかどうかに基づいて評価する。（欧州教育相会議 2007）

EQAR はボローニャ・プロセスから生まれた初の法的組織として 2008 年 3 月 4 日に設立され、ヨーロッパの共通枠組みを十分に満たす質保証機関に関する情報を提供している。ESG に示された基準のひとつは、質保証機関が「その業務に自立的責任を負い、報告書に記載する結論や勧告が高等教育機関、省庁、その他関係者など第三者の影響を受けない程度」（ENQA 2005: 24）の独立性を保つことである。ポルトガルの質保証システムに関する ENQA の審査報告書にもあるように（ENQA 2006）、これにはフランダース、ポルトガル、オランダの質保証機関は含まれなかったが、最近、それらの機関は ESG を満たす「独立の」認定機関に置き換わっている。米国の地域認定機関と同様である。

国を超えた影響³

高等教育政策は OECD、世界銀行といった超国家組織に影響される。ヨーロッパでは世界銀行の影響はいまのところ大きくなさそうであるが、EU や欧州委員会が重要な役割を果たしている。

高等教育に共同体が干渉する法的根拠は弱くなりがちである。教育とは各国内のセンシティブな問題であるとおもわれられてきたからだ (Gornitzka, 2009)。だがそれでも、欧州共同体は教育、とりわけ高等教育におけるその役割を増している。この分野で欧州共同体の役割を再定義する大きなきっかけとなったのは、ボローニャ・プロセスとリスボン戦略の実行である。

欧州共同体の人知れぬ能力は、その法律・政治文書の作成方法により大きく高まることになった。言葉づかいに配慮した注意深い草案は、加盟各国が本質的な目標や優先事項で合意できないということを巧みに回避するためである (Dehousse 2005)。声明文の効力を奪おうとする、あるいは直接のコミットメントを避けようとする「あいまいな言葉」の使用は、協約のさまざまな解釈を可能にするだけでなく、欧州司法裁判所の超国家的役割を強化する（一部の加盟国はこの動きを、国民国家の統治権をむしばむものと考えている）。

ボローニャ宣言は欧州共同体にとってその影響力を拡大する願ってもない好機であった。欧州委員会はさっそくボローニャ・プロセスの中心的役割を担った。このとき、ボローニャ・プロセスを経済的根拠が主体のリスボン戦略と結びつけることで、役割に一貫性を持たせている。また新自由主義の原理によって、同委員会は「管制高地」を握っている。

当初、ボローニャ・プロセスは各国教育相が国内改革のテコにしようとした取り組みであった。経済的理由はいっさい触れられていなかった。おまけに、ボローニャ宣言が署名されたとき、欧州委員会は署名者の一翼を担ってもいなかった。だが、同委員会の「能力」が明らかになるのに時間はかからなかった。彼らはボローニャ会議とその準備にお金を出すことで技術的・財政的支援を提供すると申し出た（ただし、文書作成にかかわることは認められていなかった）。そうした寛容さのおかげで、欧州委員会は加盟国と同じ役割と特権を持つボローニャ・プロセスの正規メンバーの地位をまもなく獲得

³ 本章は Neave および Amaral による 2 つの文書、“The OECD and its Influence in Higher Education: a Critical Revision”と“On Bologna, Weasels and Creeping Competence”に基づいている。これらは 2009 年に書籍のなかでも発表される予定である。

した (Martens and Wolf, 2009) 。こうして同委員会は、わずかの出費でボローニャ・プロセスの重要なパートナーになることができたのである。

第二の願ってもないチャンスは 2000 年に訪れた。持続的な経済成長、雇用の創出と改善、そして社会的一体性の向上が可能な、世界一競争力が高い知識集約型経済——ヨーロッパをそんな社会にするため、理事会がリスボン戦略を承認したのである。欧州大学協会 (EUA) の会長を務めた Eric Froment はこう指摘した。「現在、ヨーロッパのレベルではボローニャ・プロセスをリスボン戦略の一要素と見る傾向がある。これは欧州委員会の諸施策の成果であり、その影響は無視できない」 (Froment 2007: 12)

大学は新たな知識社会に不可欠な要素、リスボン戦略の基本ツールであると主張することで、欧州委員会は研究、イノベーション、高等教育の 3 分野に介入する正当性をうまく勝ち取った。これは同委員会が例の新しい超国家機関、欧州工科大学 (EIT) という形で結集させることを提案したのとまさに同じ三角形の三辺を成す要素である。委員会はボローニャの目標を「共通の教育分野から得られる経済的利益と直接」 (Martens and Wolf, 2009) 関連づけることで、経済的理由を錦の御旗に高等教育の政策課題に入り込んだだけでなく、大学および研究の管理・運営におけるイノベーションを促し、その両方を民間部門のやり方へと導くであろうモデル (EIT) を発表した。この新しいモデルは「ダイナミックで消費者に適応でき、イノベーション、企業家精神、市場志向を優先する」 (Olsen and Maassen 2007: 4) 大学をめざすものである。

ボローニャ・プロセスをいかに実行すべきかという「新自由主義的」ビジョンは、大学にもっと自治を与えよとの要求を声高に叫ぶものでもあった。欧州委員会が掲げる「現代的大学モデル」は興味深いことに、「政府の介入や規制は行き過ぎであり、福祉国家のあらゆる罪悪 (効率の悪さ、お金のムダ、不公正な資源配分など) の元凶である。『市場』こそがこうした問題をすべて解決する、と考える」 (Amaral and Magalhães 2001: 11) 新自由主義の政治家たちの正論とは対照的であった。Martens and Dieter Wolf (2009) いわく、「ボローニャ・プロセスに委員会を関与させ、同時にこれをコントロールしようとすることで、各国政府は教育を経済的な問題にし、自分たちの重要性を弱める新しい統治方法を広めるという二重の犠牲を払うことになった」。

Martens らは国際組織内の統治を分析するのに制度論的アプローチを採用し、統治の 3 つの局面を区別した。調整・協調による統治、世論形成による統治、法的文書による統治である。OECD は法的文書による強力な統治手段を築くことができなかった、と Martens らは言う。IMF や世界銀行のような財務的影響力が OECD にはない。さらに EU とは違い、政策実行のために加盟国に決定事項を強要する法的能力を持たない (Martens *et al*, 2004: 159) 。

Martens らによれば、OECD は手順を組織化し、その結果を処理することで強い調整能力を獲得している。そしてこれにより、特定の政策分野で享受可能なイニシアティブやオプションが形成される (Martens, *et al.*, 2004: 2)。世論形成による統治は「国内論議を起し、これに影響を与える国際組織の能力」(Martens *et al.*, 2004: 2)の明らかな表れであり、調整能力を補完するものであるという。したがって世論形成は「主題的な統治」になりやすく、国内論議の生成や内容がその特徴となる (Martens *et al.*, 2004: 3)。

OECD の影響力の源泉はそうなると、自由主義的で市場に適した経済政策にふさわしいものは何かをベースにした、独自の規範や慣行を定めることである (Henderson, 1993)。OECD はそうした規範 (それはある特定のコミュニティの関係者たちを適切性の論理へとシフトさせる) を策定、伝達するうえで機関が担うべき役割を明らかにするのである (March and Olsen, 1989)。そして適切性が存在するのはたいてい短期間である。

Marcussen の分析が手短なまとめをしてくれる。

…OECD は支援的環境で顔を合わせる国家公務員たちを援助し、これによって彼らに個人的・技術的スキルを身につけること、場合によっては個性や帰属感を養うことを教える概念的な調停者であると考えられる。そうした学習プロセスは社会化、模倣、強制など多様な形態をとる。具体的な顔合わせは社会的論理によって特徴づけられるが、それはある極論をめぐる交渉もあれば、別の極論をめぐる協議もあるという具合に、実にさまざまである。 (Marcussen, 2001: 3)

OECD が「ソフトロー」の創出にかかわる仕組みと手順の双方を用いてきたのは興味深い (彼らはソフトローという言葉を使ってはいないが) (OECD, 2002)。その仕組みや手順とは、知識を生成、共有するための高度な手法、OECD の規範や推奨基準を取り入れたシステムのなかで「リーダー」と「落伍者」は誰かを特定する国際比較などをいう (March and Olsen, 1998: 961)。OECD の有効性の核となるのは、改革や遵守を促す周囲からの圧力である (OECD, 2004: 4)。

教育分野におけるOECDとEUの統治形態を比較したとき、両組織とも今日、同じような方法をとっていると結論づけることができる (Martens *et al.*, 2004)。両方の組織にとって、「世論形成」や「調整」に依拠するのが影響力を行使するための最も強力な手段なのではないか。教育はつねにセンシティブな国内問題であり、EUの条約により各国政府が責任を負うことになっているため、EUは法的文書を使用することができず、ソフトローの仕組みに頼らざるをえない (「開かれた調整方法」)。おそらくボローニャ・プロセスは、ソフトローのメカニズムがどれだけ有効であるかの分析に役立つ場となるであろう。

OECD の新しい報告書 (2008 年) である「知識社会のための高等教育 (Tertiary Education for the Knowledge Society)」も、統治、質、公正、研究とイノベーション

ン、学界でのキャリア開発、市場との関係、そして何よりも教育政策における国際化の位置づけなどの問題に関する OECD の考え方をまとめた必須資料である。

まとめ

ヨーロッパにかかわらず、システムレベルの同じような政策・方針が全世界で誕生しつつあるようだ (Samoff and Carol, 2006; Tilak, 2006: 235 - 254)。学界の長年の規範や価値観への苛立ち、高等教育の経済的な使命や目的の強調、制度レベルでの「新しい管理主義」の出現 (Kogan, 2004)、大学管理の「専門化」、外部関係者の重要性や影響力 (Enders and Fulton, 2002: 11-38)、資金調達が多様化、経済的生産性と不可分のパフォーマンス基準による評価の要求、指導と研究の双方における「関連性」の促進——これらすべてがグローバル化社会の高等教育の中心的要素である。

公共政策の手段として市場を用いるのにあわせて、教育機関の自治拡大が声高に叫ばれてきた。高等教育市場で大学が競争するためにはそれが必要とされたのである。しかし政府は、市場で競争する自立性の高い大学は操縦しにくくなるとすぐに悟り、それを相殺するような策を講じている。実際、高等教育改革とは政府の影響や統制をある方式から別の方式に変えただけということが多い (OECD, 2003)。政府は自治権が拡大したと言うが、こうした動きは私たちに Mahony (1994: 125) の言葉を思い出させる。「すると『新しい』自治権とはひとつの逆説である。不服従の自由を選ぶ自由というわけだ」現在のグローバルな金融危機や純粋な市場型規制の信用失墜が、大学と政府の関係の近年の変化を逆戻りさせるのかどうかは、まだわからない。

References

- Amaral, A. (2007), From Quality Assurance to Accreditation - A Satirical View. In Enders, J. and van Vught, F. (eds) *Towards a cartography of higher education policy change* UNITISK, Czech Republic, pp. 79-86.
- Amaral, A. and Rosa, M.J. (2004), "Portugal: Professional and Academic Accreditation - The Impossible Marriage?", in Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Kluwer Academic Press: Dordrecht, pp. 127-157.
- Amaral, A., and Magalhães, A. (2004), "Epidemiology and the Bologna Saga", *Higher Education* 48.1: 79 - 100.
- Amaral, A.; Magalhães, A. and Santiago, R. (2003). "The rise of academic managerialism in Portugal". In Alberto Amaral, Lynn Meek and Ingvild M. Larsen (eds). *The Higher Education Managerial Revolution?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 101-123.
- Amaral, A. and Magalhães, A. (2001), "On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited." *Higher Education Policy* 14.1: 7 - 20.

- Ball, S.J. (1998), "Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy" . *Comparative Education*, 34.2: 119-130.
- Cave, M., Kogan, M. (1990), "Some Concluding Observations" . In Cave *et al* (eds.), *Output and Performance Measurements in Government - The State of the Art*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Considine, M. (2001), "Commentary APSA Presidential Address 2000. The Tragedy of the Common-rooms? Political Science and the New University Governance." *Australian Journal of Political Science* 36.1: 1-13 (electronic version).
- Council of the European Union (1991), Conclusions of the Council and Ministers of Education meeting with the Council of 25 November 1991. (91/34/EC), OJ 91/C 321/02 of 12 December 1991.
- Council of the European Union (1998), Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education, 98/561/EC, OJ L270, 07/10/1998, P. 0056 - 0059.
- Dassen, A., Cremonini, L. and Westerheijden, D. (2007), "Playing with 'Reputation' and 'Prestige' or the 3TU Game. A Pilot Study into Network Development" , paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Dearing report (1997), *Report of the National Committee of Enquiry into Higher Education*, London.
- Deem, R. (2001), "Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension important?" *Comparative Education*, 1: 7-20.
- Dehousse, R. (2005), "The Lisbon Strategy: The Costs of Non-delegation." Paper presented at the workshop on "Delegation and Multi-level Governance" , Science Po, Paris, 11 May 2005.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review* 60.6: 1 - 24 (electronic version).
- Dill, D. (1997), "Higher Education Markets and Public Policy" , *Higher Education Policy*. 10.3/4: 167-185.
- Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B. and Amaral, A. (2004) "Conclusion" . In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327-352.
- Dill, D. and Soo, M. (2004) "Transparency and Quality in Higher Education Markets" . In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 61-85.
- Directorate-General for Education and Culture (2006), Report on University Governance, European Union Education and Training 2010 Work Programme, Cluster "Making the best use of resources" . Peer Learning Activity, Copenhagen, April 19-21, 2006.
- Dobson, I. (2008), "Finland: Upheaval reshapes university sector" , University World News, 29 December, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20081120154734901>
- DuGay, P. (1994), "Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Occupational Conduct." *Organization*, 1.1: 125 - 48.
- Duke, C. (1992) *The Learning University. Towards a New Paradigm?* Buckingham: SHRE and Open Press University.

- Enders, J. and Fulton, O. (eds) (2000), *Higher Education in a Globalising World: international trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- ENQA (2005), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (Helsinki, ENQA).
- ENQA (2006), *Quality Assurance of Higher Education in Portugal* ENQA Occasional Paper 10, Helsinki.
- ENQA (2007), *Report to the London conference of ministers on a European Register of quality Assurance Agencies* ENQA Occasional Paper 13, Helsinki.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the modernization agenda for universities: education, research and innovation.
- European Ministers of Education (2007) *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. London.
- Froment, E. (2007), "Quality Assurance and the Bologna and Lisbon Objectives." In Bollaert, L., S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H.T. Jensen, J. Komlejnovic, A. Orphanides, A. Sursock (eds). *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Bruxelles: EUA, pp. 11-13.
- Goedegebuure, L. (2002), *Mergers in Higher Education*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Goldmann, K. (1994) *The Logic of Internationalism: coercion and accommodation*. London and New York: Routledge.
- Gornitzka, Å (2009), "Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Hackl, E. (2007), "The creation of a Centre of Excellence - the Austrian example: The idea of an elite university, networks and policy", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Halsey, A. H. (1992), *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Harman, G. & Harman, K. (2003), "Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience, *Tertiary Education and Management*, 9.1 829-44).
- Harman, G. (1986), "Restructuring Higher Education Systems Through Institutional Mergers: Australian Experience 1981-83", *Higher Education*, 15 (576-586).
- Henderson, David. "International Economic Cooperation Revisited." *Government and Opposition* 28.1 (1993): 11-35.
- Holm-Nielsen, L.B. (2008), "Mergers - a response to global challenges", paper presented at the IMHE-NUS Conference, Reykjavik, 5 June 2008.
- Holmstrom, B. (1979), "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics*, Vol.10, pp. 74-91.
- Jones, P.W. (1998), "Globalisation and Internationalism: democratic prospects for world education." *Comparative Education*, 34.2: 143-155.
- Jongbloed, B. (2003), "Flexible Fees: Great Expectations and Critical Conditions." Paper presented at the 16th CHER Annual Conference, 4-6 September, Porto, Portugal.

- Kassim, H. and Menon, A. (2002), "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment". The European Research Institute, Birmingham University, 4 July 2002.
- Kiewiet, D.R. and McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kogan, M. (2004), Management and Evaluation in Higher Education, *UNESCO Forum Occasional Paper series, Paper No. 7*, Paris: UNESCO.
- Kyvik, S. & Marheim Larsen, I. 2006 *Tolv år etter høgskolereformen. En statusrapport om FOU innen høgskolesektoren*. Rapport 7. Oslo: NIFU STEP.
- Lang, D.W. (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education Management and Policy*, 14.1 (11-50).
- Lang, (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education*, 44.1 (153-183).
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- Leslie, L.L. and Johnson, G.P. (1974), "The market model and higher education". *Journal of Higher Education*, 45: 1-20.
- Maddock, S. and G. Morgan (1998), "Barriers to Transformation Beyond Bureaucracy and the Market Conditions for Collaboration in Health and Social care." *International Journal of Public Sector Management* 11.4: 234 - 251.
- Magalhães, A. and Amaral, A., (2000), "Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders role in institutional governance". *European Journal of Education*, 35.4: 439-448.
- Mahony, D. (1994), "Government and the Universities: The 'New' Mutuality in Australian Higher Education - A National Case Study", *Journal of Higher Education*, 65.2: 123-46.
- March, J. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions - The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J. and Olsen, J. (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*, 52.4: 943 - 69.
- Marcussen, Martoin. "The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game." *Presentation to the European Consortium for Political Research (ECPR)*, 29th Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April 2001. (xerox)
- Marginson, S. (1998) "Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education Sytem". In Meek V.L. and Wood, F.Q. (eds). *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*. Canberra, Australia, Department of Employment, education, training and Youth Affairs.
- Martens, K. and Dieter Wolf, K. (2009), "Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Martens, K. and Balzer, C. (2004), "Comparing Governance of International Organisations - The EU, the OECD and Educational Policy", paper for the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 2005.
- Massy, W.F. (2004), "Markets in Higher Education: Do they promote internal efficiency?" In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds),

- Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 13-55.
- Meek, L. (2002), "On the road to mediocrity? Governance and management of Australian higher education in the market place." In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 235 - 260.
- Miller, H.D.R. (1995), *The management of changes in universities*. Buckingham: SHRE/Open University.
- Ministry of Education of Finland (2001), *Management by Results in Higher Education*. Helsinki, Ministry of Education.
- http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_345_opm84.pdf?lang=fi
- Neave, G. (1988), "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2: 7 - 23.
- Neave, G. (1996), "Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis", in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. and Rinne, R. (eds), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* Pergamon Press, London, pp. 26-41.
- Neave, G. (1998), "The Evaluative State Reconsidered", *European Journal of Education*, Vol. 33, No. 3, pp. 265-284.
- Neave, G. (2004), "The Temple and its Guardians: An excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education", *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1: 211 - 227.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volumes 1&2, Paris, OECD.
- OECD (2004). Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the Organisation? Paris: Author (available at www.oecd.org).
- OECD (2003), *Education Policy Analysis 2003*, Chapter: Changing Patterns of Governance in Higher Education, Paris, OECD.
- OECD (2002). Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions, *Discussion led by Mr. Niels Thygesen, Chairman, Economic Development Review Committee*, Tuesday 4 June 2002. Paris: Author (available at www.oecd.org).
- Olsen, J.P. and Maassen, P. (2007), "European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level." In Maassen, P. and J.P. Olsen (eds). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, pp. 3 - 22.
- Orr, D., Jaeger, M. and Schwarzenberger, A. (2007), "Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education." *Tertiary Higher Education and Management*, 29.1: 3 - 23.
- Orr, D. (2004), "More competition in German higher education: Expectations, developments, outcomes", paper presented at the 17th CHER Conference, Enschede, 17-19 September.
- Osborne, D. and T. Gaebler (2002) *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Palandt, K. (2003), "Universities as Foundations - The New Model of Lower Saxony." *Hogheer Education in Europe*, XXVIII.2: 181-187.

- Pollack, M. (1997), "Delegation, agency and agenda setting in the European Community." *International Organization*, 51.1: 99 - 134.
- Reed, M. (2002), New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- Salmi, J. and Hauptman, A.M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Mechanisms, Number 4, Washington, World Bank.
- Samoff, J. and Bidemi C. (2006), "Influence: - direct, Indirect and negotiated: the World Bank and Higher Education in Africa." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris: UNESCO.
- Sappington, D.E.M. (1991), "Incentives in Principal-Agent Relationship." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 45-66.
- Schwarz, S. and Westerheijden, D. (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press.
- Scott, P. (1989), "The Power of Ideas." In Ball, C. and H. Eggins (eds). *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 7-16.
- Shattock, M. (2001), "The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era", paper presented at the UK Society for Research in Higher Education Seminar, London, 30 October 2001.
- Silberner, E. (1946), *The Problem of War in the Nineteenth Century Economic Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sizer, J., (1990), "Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom". In Goedegebuure, L.C.J., Maassen, P.A.M. and Westerheijden, D.F. (eds), *Peer Review and Performance Indicators - Quality Assessment in British and Dutch Higher Education*, Utrecht, Lemma.
- Slaughter, S. and Leslie, L., (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Smith, R.L. (2000), "When Competition is Not Enough: Consumer Protection." *Australian Economic Papers* 39.4: 408-425.
- Sporn, B. (2002), "World class reform of universities in Austria", *International Higher Education*, Boston College, 29 (Fall): 18 - 19.
- Thune, C. (2002), "Future Relationships and Dilemmas of Quality Assurance and Accreditation." Presented at the 24th EAIR Annual Forum, Prague.
- Thys-Clément, F. (1995), "The crisis of university funding." *CRE-action*, 106.
- Tilak, J. (2006), "Higher Education between the State and the Market." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris.
- Tirronen, J., Nokkala, T. and Hölttä, S. (2007), "Consortium, federation and merger - strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.

- Torres, C.A. and Schugurensky, D. (2002), “The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective.” *Higher Education*, 43: 429-455.
- Trow, M. (1996), “Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective” , *Higher Education Policy*, 9.4: 309-324.
- Vabø, A. (2007), “Research Intensive Universities: On the limits and possibilities in the Nordic countries” , paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Van Damme (2004), “Quality Assurance and Accreditation in the Flemish Community of Belgium.” In Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press, pp. 127-157.
- Van Vught, F. (1997), “Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, *Higher Education Policy*, 10.3/4, 211-224.
- Vossensteyn, H. and De Jong, U. (2005), “Student Financing in the Netherlands: A Behavioural Economic Perspective.” In Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M.J. and Vossensteyn, H. (eds). *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*. Dordrecht, Springer, pp. 215-241.
- Weert, E. (1990), “A macro-analysis of quality assessment in higher education” . *Higher Education*, 19: 57-72.
- World Bank (2008), *Global Trends in University Governance*, Education Working Paper Series, Washington, World Bank.

**Reforms and Consequences in Higher Education
Systems: An International Symposium**

By: Center for National University Finance and Management (CNUFM)

Date: 10.00-17.30 January 26, Monday 2009

Venue: National Center of Sciences, Hitotubashi Chiyoda-ku, Tokyo

Recent trends in European Higher Education

Alberto Amaral, CIPES and University of Porto

Draft – not to be quoted

Recent trends in European Higher Education

Alberto Amaral, CIPES and University of Porto

As the demand for higher education continues to grow and as governments acknowledge their role in promoting economic development, it becomes increasingly important to ensure that higher education systems are managed in an effective way.

...The reforms in higher education governance in recent years are driven by the same external and internal pressures and are largely following the same pattern.

World Bank, 2008

Far-reaching reforms are needed to enable European universities to meet the challenges of the knowledge society and of globalisation. Without a change in the governance and leadership of their institutions and systems, the European universities will not be able to deal with all the current technological, economic and demographic challenges.

Directorate-General for Higher Education and Culture, 2006

Member States... need to create the necessary conditions to enable universities to improve their performance, to modernise themselves and to become more competitive.

European Commission, 2006

Despite the broad trends... to give greater autonomy to higher education institutions, these changes have often been accompanied by new mechanisms for monitoring and controlling performance, quality and funding. Thus... higher education reform... has often substituted one form of influence and control by government for another.

OECD, 2003.

ABSTRACT

In many European countries there a number of recent reforms aiming at increasing the efficiency of higher education institutions and promoting their responsiveness towards society's needs and demands. Several countries are creating more stratified higher education systems by strongly investing in a limited number of research universities to increase their capacity for competing in a globalised world. These reforms present some common trends such as increasing institutional autonomy, reinforcing the power of central administration, decreasing collegiality, changing quality systems from improvement to accreditation and diversifying funding sources. New Public Management is playing an increasing role in the public sector, including higher education institutions. Markets (or quasi-markets) are more and mre used as instruments of public policy. The European Commission – namely using the implementation of the Bologna process and the Lisbon strategy – and the OECD are also influencing reforms at a supranational level. Examples of these changes are provided and a critical analysis is presented.

Introduction

The increasing economic globalisation process created new challenges for higher education institutions, which are facing diversified pressures that impact on their relationship with society and their management and governance systems.

Starting in 1944 with the Bretton Woods conference where the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) were established, and being reinforced by the Washington consensus and the contribution of the World Trade Organization (WTO), national trade barriers were progressively removed and a global economy emerged. It is fascinating that some economic ideas that are “en vogue” today were developed in the XVIIIth and early XIXth centuries: Adam Smith (1723-1790) is credited with the idea of the invisible hand of the market and David Ricardo (1772-1823) was the first proponent and paladin of unrestricted trade and free commerce.

The idea that the free flow of goods and capital is the highway to universal prosperity and peace has been used as an argument by many neo-liberal ideologues. As referred by Jones (1998), Goldmann (1994) draws on the work of Silberner (1946) to state that free trade would contribute to the material prosperity of nations and to the intellectual progress of mankind, as well as to reducing or even eliminating the risk of war. To promote the virtues of free trade and the market, powerful images have been used such as those derived from ‘trickle down theories’ – filling the table of corporations over the limits of debauchery will result in some of the excess of riches trickling down to the working classes – or common sense water level effects – all boats will come up at the same time with the tide.

Globalisation and New Right policies had a considerable effect upon education. In recent years there was “an increasing colonisation of education policy by economic policy imperatives” (Ball 1998) that provoked a change of the traditional pact between university and society by shifting the emphasis away from the social and cultural functions of the university and in favour of its economic function.

The changes taking place are not only structural adjustments. There are changes of ideology and of values, and significant changes in the relationship between higher education institutions and the state and society. Education is today considered more as an indispensable ingredient for economic competition and less as a social right, and it is becoming progressively a service: “... Students are considered consumers and asked to pay higher fees” (Torres and Schugurensky 2002). Governments implemented policies to make institutions more responsible to outside demands and to ensure that education and research are ‘relevant’ for the national economy. “The market rationale includes a demand-driven orientation, introducing short cycles and emphasis on vocationalization”

(Torres and Schugurensky 2002). The Bologna process being implemented in Europe also places a strong emphasis on the contribution of higher education to the employability of graduates.

The academy no longer enjoys great prestige on which higher education can build a successful claim to political autonomy (Scott 1989). There was a gradual proletarianisation of the academic professions – an erosion of their relative class and status advantages (Halsey 1992). The development of academic capitalism (Slaughter 1997) and institutional patent policies also made faculty more like all other workers... making faculty, staff and students less like university professionals and more like corporate professionals whose discoveries are considered work-for-hire, the property of the corporation, not the professional. The introduction of market-like mechanisms of competition forced professors, departments, and faculties to increasingly engage “in competitive behaviour similar to the one prevailing in the marketplace for funding, grants, contracts, and student selection and funding” (Torres and Schugurensky 2002).

Traditional university governance became a target of fierce criticism, and the multi-secular tradition of collegial governance is today considered inefficient and corporative. Many governments yielded to the temptation of improving university management “by a series of external interventions, implemented largely top-down, and drawn in the main from the management practices and reward systems of other kind of organisations” (Chris Duke 1992). The European Commission and supranational organisations such as the OECD and the World Bank strongly support changes that will replace the traditional collegial modes of university governance with “more efficient and effective” governance models.

These models were imported from the corporate world trying to replace the slow, inefficient decision making processes of academic collegiality by the “fast, adventurous, carefree, gung-ho, open-plan, computerised, individualism of choice, autonomous enterprises and sudden opportunity” (Ball 1998). The reinforced presence of external stakeholders in university governance was the final step towards the creation of devices responsive to the ‘external world’ (Magalhães and Amaral 2000). Appointed Presidents with sound managerial curricula are progressively replacing elected academics at the rudder of the university vessel. Institutions should become more flexible, more autonomous to respond to changes in the organisational environment.

In the first part of the paper the rationales that support changes taking place in higher education systems and their institutions are examined. In the second part of the paper examples of recent European developments are presented and critically analysed.

Part I – The rationales for change

The increasing role of the market

Over the last two decades governments are more and more using market-like mechanisms as instruments of public regulation (Dill *et al* 2004). Governments assumed that market-like competition was the solution to reform the sclerotic behaviour of public services, forcing them to increase their efficiency (Ball, 1998). In Europe, the Bologna Declaration, by “redefining the nature and content of academic programmes, is transforming what were once state monopolies over academic degrees into competitive international markets” (Dill *et al*, 2004: 330).

David Dill presents an operational definition of the market:

(...) Formally speaking a market is a means of organising the exchange of goods and services based upon price, rather than upon other considerations such as tradition or political choice (David Dill 1997: 168).

However, the efficient use of market regulation presents a number of problems. For the allocation of goods and services to be “optimally efficient for the larger society” (Leslie and Johnson 1974) the market needs to be perfectly competitive, which implies a number of conditions that are very difficult to fulfil. The other question has to do with the idea of “free markets” which is so attractive to neo-liberals. All markets are to some extent regulated by the state as, “in the absence of such surveillance mechanisms private sector opportunism and corporate self-interest would severely distort the alleged smooth adjustment process of supply and demand (Boyer and Drache 1996). And one might even conclude that “... the only “free” markets, in the sense that they are unregulated by government, are ‘black’ or illegal markets, but, since they by definition operate outside the law, they are also in fact subject to government regulation” (Dill *et al*, 2004: 328).

Both government and market regulation may lead to inefficient action, as it is well documented in the literature. Non-market or government failures are related to the fact that sometimes the government and its agencies are incapable of perfect performance in designing and implementing public policy, because of defects of representative democracy and inefficiencies of public agencies to produce and to distribute goods and services (Dill 1997: 175; Van Vught 1997: 220).

Market failures are the shortcomings of markets (Van Vught, 1997: 220) when confronted with certain goods and conditions, namely the production of goods that show large externalities, as is the case of education. The concept of externality is used to compare the social and private benefits of any activity, and can be technically defined as

the benefit received by society beyond the individual private benefit. Society derives advantages from a well educated and well trained population, such as increased economic competitiveness, improved social mobility, transmission of social values, social cohesion, etc., and this distinguishes education from a merely private good (Thys-Clément, 1995). As the market is a means of organising the exchange of goods and services based upon price, additional social benefits (externalities) will tend to be ignored, or to be too little taken into account by market mechanisms.

Other sources of market failures are the tendency of a free market to build monopolies, resulting in inefficient outcomes — in general government regulation outlaws this kind of development in order to protect consumers —, or the so called 'market imperfections' (Van Vught, 1997: 221) such as prices not reflecting product scarcities and insufficient or asymmetric information.

For a market to work efficiently, producers and consumers need to have 'perfect information'. Consumers should make rational decisions, which implies a good knowledge of the price and characteristics of goods and services to be purchased, including quality and price, as well as the market conditions. However, in many cases, the relevant information is not available (imperfect information) or the producer has much more detailed knowledge than the consumer (asymmetric information).

The information problem is very acute in the case of higher education, which has three simultaneous characteristics:

- a) It is an experience good;
- b) It is a rare purchase;
- c) It has very high opting-out costs.

In the case of pure commodities and/or search goods, namely those frequently purchased, the consumer can get enough information for making reasonably informed decisions. In many cases the consumer can even try or taste the good before the purchase and if a bad decision is made it is quite easy to buy from an alternative producer in the next purchase. However, in the case of experience goods – and education is one of them – their relevant characteristics can only be effectively assessed by consumption. It is only after a student starts attending a study programme that he gets a real idea of what he has purchased in terms of quality, professors, and the general value of its educational experience.

The second characteristic is higher education's low purchasing frequency. In most cases a student enrolls in a single study programme throughout its professional life. Even if life-long learning is becoming more popular, it consists in general of small modules, not full-length study programmes. Therefore, the consumer cannot derive market experience from frequent purchases.

The third characteristic is that opting-out – meaning changing to another programme and/or institution – is in general quite expensive and may not be an easy or wise option.

The confluence of these three characteristics of education legitimates a regulatory hand of the government to promote consumer protection, and this includes different forms of information, such as licensing, accreditation, and the provision of information on the quality of goods and services (Smith 2000).

Immature clients and quasi-markets

David Dill considers that “students lack sufficient information about the quality of academic institutions or programs to make discriminating choices” (1997: 180), as what they need is the measure of prospective future earnings provided by alternative academic programmes and not “(...) peer review evaluation of teaching processes, nor subjective judgements of the quality of a curriculum” (*ibid*). However, David Dill considers students are immature consumers, meaning that even if this kind of data were available, many students (or their families) would not use it, which questions the validity of rational economic choices:

Because (potential) students are uncertain about the actual contents of the study, getting a degree and finding a proper job after graduation, the decision to attend higher education and to select a particular program is surrounded with a lot of uncertainty. ... psychological phenomena form a “filter” or a mental framework through which students judge financial incentives in relation to their study choices. (Vossensteyn 2005)

The existence of immature consumers is one rationale for “the implementation of quasi-markets, rather than consumer-oriented markets, for the distribution of academic programs” (Dill 1997: 181). Cave and Kogan (1990: 183) consider that a quasi-market is in operation when goods or services, instead of being bought by their final users, are bought by an agent (in general a public agent) on behalf of clients to whom these goods and services are then allocated directly.

In several cases – examples can be found in health and education – governments resorted to quasi-markets as a tool to create competition. It is assumed that the state through a government agency is more capable of protecting the interests of immature consumers than consumers themselves. Therefore, the state is no longer a provider of higher education but assumes a role as principal representing the interests of consumers by making contracts with competing institutions. This creates a quasi-market in which the state becomes a purchaser of services from independent providers, which compete with each other in an internal market (Le Grand and Bartlett 1993).

Quasi-markets and the principal-agent dilemma

Government agencies making purchases in the name of consumers face the classical principal-agent dilemma: “how the principal [government] can best motivate the agent [university] to perform as the principal would prefer, taking into account the difficulties in monitoring the agent’s activities” (Sappington 1991: 45 cited in Dill and Soo 2004: 58).

That explains why a number of governments have been introducing an increasing number of performance indicators and measures of academic quality to control the behaviour of the agents. In the UK, control mechanisms included an extremely detailed framework of devolved performance criteria against which operational efficiency and effectiveness at unit level would be monitored and assessed (Reed 2002). Performance indicators were extensively developed in the UK when Margaret Thatcher was the Prime Minister, the so-called 3Es of the public sector management (Sizer 1990) – **E**conomy in the acquisition and use of resources; **E**fficiency in the use of resources; **E**ffectiveness in the achievement of objectives. Sets of indicators were selected for diverse public services such as health, social security and education and were measured and compared between as well as within organisations (Henkel 1991). And Reed states:

Within the context of much more intrusive and pervasive performance management, a consistent emphasis on the detailed monitoring and evaluation of ‘quality’ standards in service delivery and outcomes emerged as the overriding priority (Reed 2002: 163).

However, the use of performance indicators for education is rather delicate, being difficult to define “good” indicators (Sizer 1989). In general, performance indicators suggested for education are rather removed from the concept they intend to measure, and most of them are linked either to efficiency – such as student/staff ratios, cost per student, cost per degree awarded – or to effectiveness, such as number of graduations, employment data, etc. (Sizer 1989, Weert 1990).

Higher education is a positional good (Marginson 1998) in the sense that it provides students with a competitive advantage when looking for employment, social standing and prestige. Therefore, information used by students tends to be much focused on academic reputation and prestige:

Positional competition is not about the intrinsic content of education but its symbolic value. In a competitive market educational quality is subjectively defined. Quality tends to be determined by where the status goods are found, rather than status determined by quality... The quality of teaching and learning is incidental, except as a post hoc rationalisation of elite placement (Marginson 1998: 84).

Better information is also important for producer effectiveness: “Information on the quality of a product provides an incentive for producers to invest in quality improvements

and thereby better compete in the market” (Dill and Soo 2004: 61). Dill and Soo raise a very interesting hypothesis:

Both principals and student consumers may have imperfect information about the true quality of academic programmes – that is, the value added they provide to the student and ultimately to society – but, because of the distinctive properties of universities, the producers may have imperfect quality information as well. Because of traditions of academic autonomy and specialisation, professors may also lack sufficient information to judge the quality of academic programmes and may as a consequence fail to improve them (Dill and Soo 2004: 52).

New Public Management and the loss of trust

Any specific discussion of higher education management needs to be set within the broader context of New Public Management (NPM) and related concepts, such as new managerialism and reinventing government (Osborne and Gaebler 1992), which have been present in many public sector reforms over the last two decades. As Denhardt and Denhardt (2000) note, “The New Public Management has championed a vision of public managers as the entrepreneurs of a new, leaner, and increasingly privatised government, emulating not only the practices but also the values of business”.

Over the last two decades, the intrusion of the rhetoric and management practices of the private sector into higher education resulted in important changes in the operation of higher education institutions. This phenomenon, which has been interpreted by several authors using concepts such as “managerialism” (Miller, 1995; Amaral, Magalhães and Santiago, 2003) “new managerialism” or “new public management” (Meek, 2002; Deem, 1998, 2001; Reed, 2002), is associated with the emergence of market or quasi-market modes of regulation.

Under NPM the public are clients of government, and administrators should seek to deliver services that satisfy clients. In higher education, too, students are referred to as customers or clients, and in most higher education systems quality assurance and accountability measures were put in place to ensure that academic provision meets client needs and expectations. According to Considine (2001: 1), “universities are currently being ‘enterprised’ by a powerful logic of managed performance, executive centralisation and a new code of corporate governance”. The ‘ism’ in managerialism (Trow 1994: 11) “points to an ideology, to a faith or belief in the truth of a set of ideas which are independent of specific institutions”. That ‘ism’ becomes pejorative once it implies control over the academic products of the university by those not directly involved in their creation (Meek 2002).

Based largely on the neo-liberal ideology, this movement from the public good concept of knowledge to one of commercialisation and ‘private’ ownership challenges many traditional academic values, particularly those associated with how the institution

should be structured and controlled (Meek 2002). One consequence of NPM policies was a strong attack on professions, and specifically on the academic profession:

By imposing market competition through political dictate and administrative fiat, the ideology of 'new managerialism' attempted to destroy, or at least weaken, the regulatory structures that had protected unaccountable professional elites and their monopolistic labour market and work practices across the full range of public sector service provision throughout the 1980's and 1990's" (Reed 2002: 166).

The 'de-professionalisation' of academics was coupled with a claim to professional status by administrative staff. Thirty years ago administrators were "very much expected to operate in a subservient supportive role to the academic community, very much in a traditional Civil Servant mould" (Amaral *et al* 2003: 286) and in the meetings of academia they were expected to be seen but not to be heard. Today, managers see themselves as essential professional contributors to the successful functioning of the contemporary university.

The advocates of 'new managerialism' claimed the introduction of market mechanisms in the management of public services "... would provide that imperative drive towards operational efficiency and strategic effectiveness so conspicuously lacking in the sclerotic professional monopolies and corporate bureaucracies that continued to dominate public life (Osborne and Gaebler 1992; DuGay 1994, 2000; Maddock and Morgan 1998)" (Reed 2002: 166). However, the emergence of NPM and the attacks on the efficiency of public services, including higher education, resulted in loss of trust in institutions (Martin Trow, 1996) and demands for more accountability. Martin Trow (*ibid*) suggests that accountability is an alternative to trust, and efforts to strengthen it usually involve parallel efforts to weaken trust and he adds that accountability and cynicism about human behaviour go hand in hand.

A neo-liberal paradox

The implementation of efficient markets is not a trivial undertaking. Jongbloed (2003) defines a set of eight freedom conditions for providers and consumers, which are necessary for the market to be efficient. Providers should have freedom to specify their products, freedom to determine their price, and freedom to use the available resources. New providers should be able to enter the market without undue artificial barriers. Consumers should be free to choose the provider and the product, they should have adequate information about prices and quality, and prices paid should adequately cover the costs. Although in practice – with the usual exception of the U.S. – the state still regulates heavily some of these institutional freedoms, a good example being the limits set to the value of fees, the implementation of quasi-markets was associated with an increase of institutional autonomy.

Ben Jongbloed (2004: 89-90) used a traffic metaphor to make clear differences between the traditional government system of centralised command and control (similar to traffic signals) to coordinate their higher education systems and the adoption of market-based policies (similar to a roundabout). In Ben Jongbloed's metaphor, traffic lights condition heavily drivers' decisions, the same way that government regulation conditions the behaviour of institutions. On the other hand, a roundabout, while influencing traffic behaviour, delegates decision-making authority to the drivers:

Drivers in a roundabout are awarded greater discretion (and more immediate forms of accountability!) than when traffic is controlled centrally by signals. This coordination by 'mutual adjustment' supposedly increases the efficiency of the traffic flow. The challenge confronting those experimenting with market-based policies in higher education therefore is to discover the institutional framework of rules and incentives that produces welfare maximising competition among (mainly) publicly subsidised, but autonomous, academic institutions. (Dill et al 2004: 329).

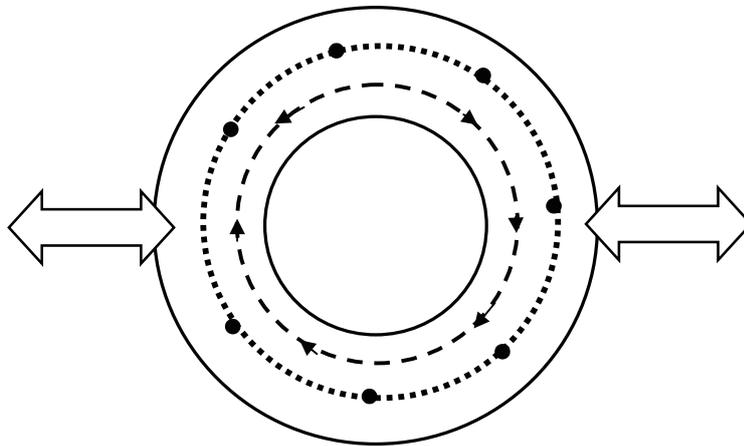


Figure 1 – The roundabout model

The problem is that increased institutional autonomy, combined with market competition, may create regulation difficulties, as autonomous institutions competing in a market may follow strategies aimed at ensuring their own development and survival, to the detriment of the public good or the government's objectives.

Massy (2004: 28) argues "...the way [non-profit] institutions currently respond to markets and seek internal efficiencies, left unchecked, is unlikely to serve the public good", a danger that is exacerbated when competition is excessive, or when the state cuts public subsidies". By using the microeconomic theory of non-profit enterprises, Massy (2004) demonstrates that, under those conditions, non-profit institutions tend to behave like for-profit ones, ignoring the promotion of public good inherent to their missions. This forces the state to intervene by changing the rules of the market to

ensure the fulfilment of its political objectives, quality assessment being one of the tools that might be used to ensure compliance of institutions with public policies.

These regulation problems are also related to the classical principal-agent dilemma faced by government agencies acting as monopsonistic buyers (Dill and Soo 2004). The principal-agent model was used to analyse problems of agency relationships, which “are created when one party, the *principal*, enters into a contractual agreement with a second party, the *agent*, and delegates to the latter responsibility for carrying out a function or set of tasks on the principal’s behalf” (Kassim and Menon 2002: 2). The major problem is an asymmetric distribution of information that favours in general the agent (Kiewiet and McCubbins 1991; Holmstrom 1979):

Two notable problems are adverse selection, where the principal, responsible for recruitment, is unable to observe directly and, therefore, assess the knowledge or skill possessed by the agent and moral hazard, where the agent enjoys superior information, not only about his or her own preferences and abilities, but also about the tasks assigned to him or her, and his or her own actions, which are not usually observable to the principal. (Kassim and Menon 2002: 2)

The asymmetry of information may lead to the agent’s opportunistic behaviour, namely when the structure of delegation “provides incentives for the agent to behave in ways inimical to the preferences of the principal” (Pollack 1997: 108). The principal-agent dilemma leads to a contradiction of neo-liberal policies. The principal needs to ensure the agents’ perfect compliance, to prevent them from acting “contrary to his or her (i.e. the principal’s) preferences” (Kassim and Menon 2002: 2). Realising that autonomous institutions competing in a market may behave in ways that do not maximise the provision of social benefits and the public good, the government will be tempted to intervene to steer institutional behaviour towards its objectives thus breaking the promise to reduce as much as possible government regulation in favour of market regulation.

Therefore, the government arbitrarily intervenes to change the rules of the game, forcing institutions to adapt their behaviour to government objectives, for instance by using an increasing number of mechanisms such as extensive arrays of performance indicators and measures of academic quality, or using performance based contracts.

As recognised by the OECD:

Thus the governance of higher education faces some difficult challenges. If higher education is indeed an important strategic lever for governments in seeking to pursue national objectives, can governments achieve those ends without compromising the independence of universities, or their dynamism in catering for new markets? (OECD, 2003)

Therefore, it is frequent that higher education reforms only replace one form of influence and control by government for another (OECD, *ibid.*). Dominique Orr (2004) suggests that the new relationship between HEIs and the government is better portrayed

by the 'roundabout model' (Ben Jongbloed 2003) but with an increasing number of [government] traffic lights restricting the allowed routes between higher education institutions and the government.

Part II – Recent European developments

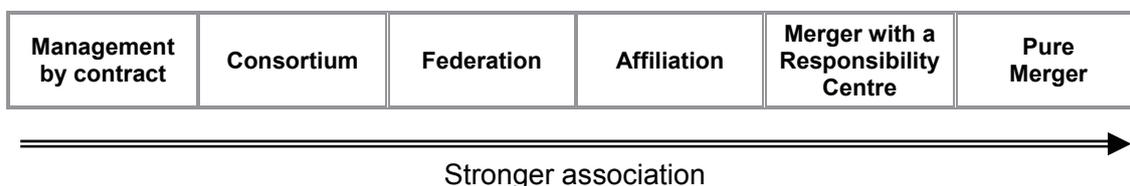
A movement towards stratification and consolidation

In an increasing number of European countries governments are implementing policies to enhance the international competitiveness of universities and promote their role “in the innovation system, economic development, knowledge-based economy and competitiveness of nation-state” (Tirronen *et al.*, 2007). There is a recent movement in European countries to create a small number of research universities capable of competing at world level and to create stronger institutions by different forms of association of the existing institutions.

These developments show that a number of European countries moved from the traditional view that ‘all national universities are of similar quality’ to a new position that promotes a stratified higher education system with a few research universities concentrating significant funding and a number of higher education institutions for provision of mass higher education, with limited research capacity.

The theme of institutional association will be treated in some detail because there is a recent emergence of policies aiming at consolidating already established institutions using different kinds of association of institutions to increase the overall efficiency of the system and the capacity of the new institutions to become competitive in an international or global scale (Tirronen *et al.*, 2007)

Following the taxonomy of Harman (1986) adapted by Lang (2002) the different forms of institutional association can be distributed in a continuum that goes from very weak forms of association such as management contracts to very strong forms such as pure merger.



In the management by contract, government delegates responsibility for running a small and rather specialised institution to a larger institution, in general with a more generalist character.

A consortium is a voluntary association of institutions that preserve their own identity. A consortium is a formal organisation with its own staff and budget, the members of its governing board being appointed by the institutions that form the consortium. The consortium has several advantages such as offering integrated programmes and services with a more efficient use of resources and each member of the consortium can leave the institution more easily than in the case of a merger.

A federation is not a merger and in general there is a principal or host university:

In federations, each participating institution remains autonomous. It retains its assets and is fully responsible for its liabilities. Its board of governors remains in place. It retains its authority to make academic appointments, admit students, and offer employment... In federations each institution retains its authority to grant degrees; all but one hold its authority in abeyance in deference to an institution-wide degree. (Lang, 2002: 33).

Examples of federations are Brown University and Pembroke College, Harvard University and Radcliffe College or the University of London. In a federation, although all institutions retain their legal power to grant degrees, only the host uses that power for the awarding of federation wide degrees. In a federation, the principal or host university in general defines the quality standards, with obvious consequences over staff appointments, which must be mutually acceptable. In public systems the host university “is the sole contact with government, is accountable for all of the institutions within the federation, and is the conduit for whatever public funds may flow...” (Lang, 2002: 34).

An affiliation is neither a consortium – because it involves only two institutions, nor a merger – because each institution maintains its autonomy. An affiliation in general occurs between a full-status degree-granting institution and another institution that has no degree-granting capacity. An example was the affiliation of the Ontario Institute for Studies in education (OISE) with the University of Toronto in Canada, prior to their merger. The University used OISE as its graduate programme in education while OISE gained in status and degree-granting capacity.

The merger represents an extreme case of inter-institutional cooperation. A real merger is:

...the combination of two or more separate institutions into a single new organisational entity, in which control rests with a single governing body and a single chief executive body, and whereby all assets, liabilities and responsibilities of the former institutions are transferred to the single new institution (Goedegebuure 1992).

In the case of a merger, at least one of the institutions ceases to exist as legal entity and loses its autonomy, in principle forever. A merger is in principle irreversible and unlike the cases of a consortium or a federation it is very difficult for a merged institution to regain its autonomy.

There are several types of mergers, such as the consolidation of two or more institutions or the simple acquisition of one institution by another. There are also cases where despite the merger the former independent institution retains some level of autonomy. This is the case where the merged institutions are quite geographically separate.

Denmark is a good example of a to-down merger process. By decision of the Danish government a number of mergers became effective as of 1 January 2007: 13 government research institutions (GRIs) and 12 universities were merged into 3 GRIs and 8 universities; and in January 1, 2008 the 22 Centres for Further Education were merged into 8 Regional University Colleges (Holm-Nielsen, 2008). "The University of Copenhagen, Aarhus University and the Technical University of Denmark are supposed to form the centre of gravity of the new elite institutions" (Vabø, 2007). The Danish Ministry of Science, Technology and Innovation considers:

The professional synergies gained by the new universities will ensure better utilisation of the country's research facilities, new openings for education and research, and an increase in the universities' international competitiveness. This will ensure that the Danish universities continue to attract highly skilled students and researchers. (<http://en.vtu.dk/education/the-university-mergers>)

In Norway, the University of Tromsø, the youngest and smallest university, is merging with Tromsø College. While the university will increase the number of study programmes and students and consequently its budget, the College, characterised by low academic competence and research capacity (Kyvik & Marheim Larsen 2006), seeks to improve its standards and status (Vabø, 2007).

In Finland there is a movement to concentrate resources using diverse methods, including the establishment of consortia, federations and mergers "to enhance the competitiveness, status, quality, and research capacity of Finnish universities by various forms of structural development" (Tirronen et al., 2007). The Government decided to implement measures "to create a high quality university system being able to compete internationally at the top level in Finland's specified areas of expertise, while allowing for the development of new emerging research areas and initiatives" (Tirronen et al., 2007). A number of developments illustrating diverse forms of institutional association are currently under way:

- a) The University of Turku and the Turku School of Economics and Business Administration proposed to create a university consortium, gradually leading to the full merger of the two universities.
- b) The University of Kuopio and the University of Joensuu aim at establishing a federation, called University of Eastern Finland. By taking advantage of the complementarity of the strong points of both universities, the federation could

develop “internationally competitive research, excellent education and societal impact” (Tirronen *et al.*, 2007).

- c) The Helsinki University of Technology, the Helsinki School of Economics and Business Administration and the University of Art and Design proposed to merge in order to create a new university of technology, economics and design, able to become a world-class university. It was suggested that the new institution will be a foundation under civil law, to be provided with an initial endowment of 700 M€ by combining government funding and endowments from business and industry.

In the Netherlands, the three technical universities in Delft, Eindhoven and Enschede (Twente) are moving from “voluntary cooperation and collaboration to an institutionalised federation with support from the Dutch government that has promised to award the universities € 50 million in additional funds” (Dassen *et al.*, 2007).

And in Portugal law 62/2007 defining the new legal framework for higher education institutions also introduces the possibility of mergers and consortia.

There are also policies aiming at concentrating research resources into a small number of universities that will become competitive in the global scene. In the UK this process has been going for a number of years, using the research assessment exercises to concentrate research funds into a small number of universities. On a statement to the Commons (22 January 2003) the education secretary Charles Clark said:

So on research we argue that we need still more focus upon world-class research. We state that the funding regime should encourage research collaboration, should promote research concentration and should strengthen the highest world-class research in the country... It means giving extra resources to our very best research departments and world-class universities... (Clark, 2003)

In Germany, the federal and state governments passed the bill “Excellence Initiative” on 23 June 2005, aiming at making Germany a more attractive research location, more competitive internationally. This initiative is funded with 1.9 billion Euros to be used between 2006 and 2011 and aims at establishing a number of internationally visible and competitive research and training institutions and improving the profile of up to ten selected universities.

In Austria the idea to set up an elite university developed in the early 2000s. The scientists supporting this idea:

... envisaged the creation of a niche for basic or curiosity driven research, publicly funded, governed and managed by peers... to preserve a Humboldtian model at a moment when universities were reformed in order to be professionally managed and to raise more non-public funds (Hackl, 2007: 6).

In May 2006 the Austrian Parliament passed a bill creating the Institute of Science and Technology – Austria (ISTA), a legal entity of public law with a mission to do top basic research and post-graduation of excellence. For Hackl (2007: 8) this represented “a move to hierarchisation of universities which has not been the Austrian tradition”.

Other examples are the merger of the Helsinki School of Economics and Business Administration and the University of Art and Design to create a world-class university, and the consortium created by the three Dutch technical universities (Delft, Eindhoven and Twente) to become more competitive.

Changes in institutional governance

The introduction of market-type regulation mechanisms was accompanied by substantial changes in university governance, either because governments intended to give institutions what were considered more efficient governance and management mechanisms, or because the emergence of New Public Management induced a movement towards governance mechanisms more similar to those of the private sector. In recent years one observes a trend of decreasing collegiality and increasing concentration of power at the top level of the administration and the emergence of university boards with limited membership and strong external participation.

In UK change took place in the period of the 1988-1992 reforms, much earlier than in most European countries. Traditionally:

British universities (other than Oxford and Cambridge) operate on the familiar bicameral principle. A generalised sketch would be roughly as follows. The Senate [‘Academic Board’ in some post-92 universities and colleges] is, either de jure or de facto, the body with responsibility for decision-making on all academic issues in relation to teaching, learning and assessment and to research; the Council [or Corporation Board or Governing Board] is the supreme decision-making body with responsibility for finance and resources, [non-academic] terms and conditions of employment of staff, etc. Issues such as the ‘mission’ or strategic direction of the institution, although formally the responsibility of the Council, may in practice be largely delegated to, or dictated by, the Senate. The Council contains both external members and academic staff; the Senate, mainly academic staff, normally contains very few external and no strictly non-academic members. Both Senate and Council may include students. (Fulton, 2002: 208 – 209).

The main changes were the establishment of a small *executive board*, half of whom must be from outside the university with experience in industrial, commercial or employment matters, a reinforcement of the power of the chief executive position and the subordination of the Academic Board to the Board of Governors. The 1997 Dearing report recommended that “as a general rule in the interests of effectiveness, membership of a governing body should not exceed 25” (Dearing report, 1997). While in the new universities (former polytechnics) the board of governors comprises about 12-14

members (OECD, 2003), the great majority of pre-1992 universities have boards with an average of between 30 and 34 members (Shattock, 2001).

In Austria (2002) the main university boards are the University Board or University Council (with 5, 7 or 9 members), the senate (with 12 to 24 members) and the 'rectorate' (rector and up to 4 vice-rectors). For example, the University of Vienna has a 9-member university board, 4 members being appointed by the senate, 4 being appointed by the federal government and 1 co-opted by the other members. The University Board has both strategic and supervision functions and appoints the rector (from a short-list of three names proposed by the senate) and the vice-rectors and dismisses them, approves the development plan, the university organization and drafts the performance agreement to be signed with the federal authorities, supervises the legality of decisions and prepares the performance report. The Senate has mainly academic functions such as dealing with the curricula for degree programs and university courses.

In Denmark the highest university authority is the University Board with a majority of external members, the chairman being one of the external members. The Board manages the general interests of the University and appoints the rector and pro-rector to head the daily management, and both respond to the Board. The Boards of the University of Copenhagen and of the Aalborg University comprise 6 external and 5 internal members. Two of the internal members represent the scientific and academic staff, one represents the technical and administrative staff and two represent students. The Rector, the Pro-rector and the University Director participate in board meetings as observers. The University Board has signed a performance contract with the Ministry, which formulates the University's objectives and intended progress for a fixed period of time. The Technical University of Denmark has a 15-member Board of Governors with 9 external members and 6 internal members (2 representing the scientific and academic staff, 2 representing the technical and administrative staff and 2 representing students). The board approves the University's strategy as well as budget and action plans, enters into Development Contracts with the Minister for Science, Technology and Innovation, appoints the Rector and makes decisions on new building projects, etc. The rector is responsible for the daily running and answers to the Board.

In Sweden the University Board is the main governing body and has a majority of external members representing community and business interests, all of them appointed by the Minister who also appoints the chairman. The internal members are the vice-chancellor and representatives of staff and students. At Umeå University and at Gothenburg University the Board has 8 external members, the vice-chancellor, 3 representatives of the academic staff and 3 representatives of students. Representatives of employees, i.e. three union representatives, have the right to attend and express

views at board's meetings. The board has "supervision over all the university's affairs, and is responsible that its duties are fulfilled".

In Norway there is also a small University Board with 11 members but there are two possibilities. In cases such as the University of Trondheim, the University of Oslo or the University of Tromsø, the Board is composed of 3 representatives of tenured academic and scientific staff, one representative of contracted academic and scientific staff, one representative of technical and administrative staff, 2 representatives of students and four external members, including the chairman. The Board is responsible for university activities and for ensuring that the university operates within the framework and guidelines stipulated by the Ministry of Education and Research, and the Storting. The Board decides strategies, objectives and expected results from the university. It also presents the accounts, financial statements and budget proposals and appoints the Rector that answers to the Board. The University of Bergen opted for the alternative version of the law. The rector is elected (not appointed by the Board) and presides over the Board that includes 10 additional members, comprising 3 representatives of tenured academic and scientific staff, one representative of contracted academic and scientific staff, one representative of technical and administrative staff, 2 representatives of students and four external members.

In Finland, a new university act will come into operation by 1 January 2010 introducing reforms that follow the pattern of other Nordic countries:

"In future, universities will be presided over by a board with up to 14 members, half of whom will be appointed from outside the university. The new board's role will be much closer to that of a corporate board of directors, and its chair will be one of the external appointees. The rector will be appointed by the new board and, although it is likely the incumbent will have to hold a PhD, the appointee need not be a professor of the university, a requirement at present. The rector will become the university's CEO." (Dobson, 2008)

In Portugal, the recent Parliament Act No. 62/2007, of 10 September, defined the new legal framework of higher education institutions. The new act creates a university board – the General Council – with 15 to 35 members, depending upon the size of each institution and the number of schools and research units. At least half of the members are elected from among teachers and researchers of the institution and at least 15% are elected among students. These elected members will co-opt external members up to at least 30% of the total membership of the Council, one of the external members being elected chairman. The Council elects the Rector and approves strategic and action plans, budget proposals, annual consolidated accounts, student fees, authorises the purchase or sale of the institution's assets and its credit operations, etc.

Another important element is the legal status of public universities:

"In broad terms, institutions can be considered either a State agency or as a legal independent person. In the former case, institutions are treated in a similar way to other State agencies such as the National Statistics Office, abiding by public service regulations and being financed by the public budget. In some instances, they may be granted some specific status as a State agency... Granting independent legal status (ILS) is one means of giving greater autonomy to institutions. Having ILS means an institution is legally responsible for its functioning. One of its forms is that of a foundation¹". (OECD, 2008: 82).

The World Bank Report (2008) classifies universities into four legal status models with different governance models: "State Control", "Semi-Autonomous", "Semi-Independent" and "Independent". Independent universities as is the case in the UK and Australia, are:

A statutory body, charity or non-profit corporation with no government participation and control linked to national strategies and related only to public funding. (World Bank, 2008: 9)

There is a recent trend to grant independent legal status to public universities. In Austria, the new 2002 act gave universities "independent legal status", and although they remain in the domain of public law they are no longer state agencies without legal capacity (Pechar, 2005; Sporn, 2002). Universities are now "free to decide on employment conditions, academic programmes, resource allocation without government approval (Sporn, 2002), and to borrow funds" while "all academic personnel are to be employed by the university on the basis of private contracts" (Pechar, 2005: 10).

Another development is the establishment of universities as foundations under private law. The Chalmers Technical University was the first well-known initiative in this area. In 1994 Chalmers became a semi-private foundation-owned university founded by the Swedish State with an initial endowment capital of € 170 million. The university is run as a limited company. In the same year the University College of Jönköping also became a private foundation.

This model is starting to spread across Europe. In 1998, an amendment of the German Federal Framework Act for Higher Education, allowed the sixteen Länder (the German states) to establish a modified legal status for their universities (Palandt 2005: 182). Lower Saxony was the first "land" to take advantage of this possibility and its parliament passed the Lower Saxony University Reform Act, of 24 June 2002, allowing universities to become public foundations as legally self-administered public bodies (Palandt, *ibid*). The decision of the university to become a foundation is taken on a voluntary basis.

¹ Independent legal entities in the education field can have many forms. They can be incorporated (*i.e.* they are a company) or unincorporated. In either case they can be for-profit or not-for-profit. For example, all higher education institutions in the United Kingdom are legally independent bodies with a charitable status. Some are incorporated but not-for-profit. But a charity can trade and earn profit for its charitable aims and it can set up a separate non-charitable company for that purpose and be liable for tax on its profits. (OECD, 2008: 82).

Five out of the twenty universities in Lower Saxony – the University of Göttingen, the Veterinary University of Hannover, the University of Hildesheim, the University of Lüneburg and Fachhochschule (university of applied sciences) Osnabrück. – were transformed into foundations with effect from 1 January 2003. The new legal status grants institutions substantial autonomy, being expected this will allow for more effective and economic resource management, while there is hope that increased private and social funding will be attracted. One interesting aspect is the new capacity of foundation universities to hire staff without state intervention, although keeping their status as civil servants and leaving public wage scales untouched (*ibid*: 187). The new institutions will continue to receive financial support from the state, regulated by a contract negotiated between each institution and the state. The contract sets development and achievement targets that are the basis for calculating the level of financial support and the basis for future financial agreements. However, as the state of Lower Saxony does not have enough money to create an initial endowment, “the Reform Act authorizes the government of Lower Saxony to transfer the property holdings of universities to them to form the basic capital of their foundations” (Palandt, 2003: 184), although it cannot be used as security for bank credit.

In Finland it was already referred there is an intention to create a “world-class” university in Helsinki by merger of existing institutions into a new institution that will be a foundation.

In Portugal, the new legal framework for higher education institutions allows public universities to become “public foundations under private law” and three universities decided to use this possibility – the University of Porto, the University of Aveiro and the ISCTE (Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa). Apparently negotiations were already successfully concluded with the two first institutions.

The advantage of foundations is allowing its leaders a maximum of freedom to run the institution, with a minimum of external interference. However, transforming a public university into a foundation presents difficulties in restructuring internal management and, with the exception of Germany, staff may resist moving from a public service status to a foundation employee. It is also uncertain how future governments will be favourable to the foundation model².

Changes in Funding

The concept of a neo-liberal paradox was used to designate a contradiction between a neo-liberal rhetoric that favours market regulation and reduction of state

² This has apparently been the case at Chalmers where the new government was against the idea of foundations and did not transfer the property holdings to Chalmers.

intervention and the arbitrary government intrusion to change the rules of the game in order to force institutions to follow strategies that comply with government's objectives. This is consistent with the idea that an effective delegation of 'public-interest decision-making' authority to institutions requires "an affirmative desire to interpret and serve the public good, the will to hold institutional self-interest at bay, and the financial strength to balance intrinsic values with market forces" (Massy 2004: 33). However, the unchecked behaviour of institutions, especially under conditions of strong competition and financial stringency, may not correspond to the best public interest, which makes a strong case for government intervention (*ibid.*).

This explains that despite the rhetoric of increasing institutional autonomy, governments frequently replace one form of control with another. In general, increasing autonomy is associated with a switch from itemised to lump-sum or block grant budgets and targeted funding, while there is increasing popularity of performance-based contracts:

Performance contracts – governments enter into binding agreements with institutions to reward them with resources linked to the achievement of mutually determined performance-based objectives. (Salmi and Hauptman, 2006: 17).

This is also recognised by the OECD:

There has also been a move towards linking funding to medium-term objectives negotiated between government and universities. Such "performance contracting", pioneered by France in 1988, followed by Finland and Switzerland in the late 1990s, and Austria in 2002. (OECD, 2003)

The importance of performance-based contracts lies in allowing the government to have much more detailed control over the outputs of higher education institutions. Finland is a very good example of this system: each university negotiates with the government three year financing contracts where universities agree to achieve pre-set targets and objectives in exchange for defined levels of funding. The target results and the operational expenditure are determined for a three-year period and the agreement is revised annually in a supplementary protocol appended to the following year's budget. The university must produce an annual report on the achievement of the objectives (Ministry of Education of Finland, 2001).

In Denmark there are also performance-based contracts that are called "development contracts" to express the idea that there is a long-term strategic perspective of the activity. Austria has also recently introduced a contractual funding system. Contracts were also implemented in Switzerland since the mid 1990s while in France they existed since 1989:

France since 1989 has devoted one third to half of the recurrent budget to 4-year performance contracts. Payments are made when the contracts are signed, with a post- evaluation to assess the degree and effectiveness of implementation. (Salmi and Hauptman, 2006: 18).

In Spain, autonomous regions, not the central government provide funding for higher education. The different autonomous regions are increasingly using “performance-based contracts” as allocation mechanism (contrato-programa de financiación global), examples being Catalonia and Canary Islands. However, in some cases contracts are too detailed and interfere strongly with the autonomy of universities.

Germany offers a fascinating and interesting example. The reformulated Framework Law for Higher Education authorised in 1998 introduced three basic principles in higher education: autonomy, diversity and competition and has forced the sixteen Länder to change their own regional education laws in line with these principles (Orr *et al.*, 2007). Different states are using performance-based funding to induce inter-institutional competition and as each state has set different limits to the percentage of the budget to be allocated through this mechanism, Germany offers a set of diverse array of models that can be analysed from a comparative perspective:

The scope of performance-based funding may be increased by the implementation of target agreements. These instruments are being applied in nearly all the German at state level and increasingly at institutional level as well. Practice shows that these agreements are not being introduced as alternatives to indicator-based systems, but as complementary mechanisms with a different steering character (e.g. longer validity period, consideration of quality and context). In states such as Baden-Württemberg, Berlin and North-Rhine Westphalia, they are used as secondary steering instruments, whereas in Bremen and Hamburg, they are in fact the primary methods of steering and funding allocation. (Orr et al., 2007: 21)

In Portugal the new Framework Law for Higher Education Institutions (Law 62/2007) that allows universities to become “public foundations under private law” also establishes that foundations will be financed through performance-based contracts.

Changes in Quality Assurance Systems

In Europe the development of quality assurance activities started much later than in the U.S. The emergence of the “Evaluative State” (Neave 1988: 7) was observed in the late 1980s, with increasing public relevance given to quality. A number of factors contributed to this emergence, such as massification of higher education, creating very heterogeneous systems (Trow 1996); the increasing role of the private sector in replacing the state as main employer of graduates (Neave 1996) and the increasing use of markets as instruments of public policy (Dill *et al* 2004). Instead of equality of provision to ensure fair competition of graduates for public positions, institutions had to adapt to a more heterogeneous and less regulated private labour market while market regulation made urgent a higher degree of autonomy to adjust to market competition.

The rise of the Evaluative state corresponded to an “alternative to regulation by bureaucratic fiat” (Neave 1988: 11), by looking for more flexible, less heavy and faster

guidance mechanisms that would allow for increased capacity for institutional adaptation to change and shorter “administrative time” (Neave 1998: 273). Instead of the traditional *a priori* authorization, the state awarded institutions more autonomy while creating a *posteriori* control mechanisms via quality assessment. However, the development of quality assurance in Europe was fast. Schwarz and Westerheijden (2004) report that in the early 1990s less than 50% of the European countries had initiated quality assessment activities at supra-institutional level, while in 2003 all countries except Greece had entered into some form of supra-institutional assessment.

The European quality assurance systems shared important procedural elements – internal self-evaluation, visit by an external expert review panel, external evaluation and public reporting (Thune 2002). However, there were important differences in political discourses (Neave 1998, 2004) that ranged from a mainly European and political discourse, with universities assumed as a public service (e.g. France and Sweden) to a mainly economic discourse, market-based and inspired in the U.S. (e.g. UK and the Netherlands), the role of the state being regarded as excessive (Neave 2004).

There were also differences in the ownership of the system and in the consequences of quality assessment – with or without direct consequences to funding. In some cases, the high level of trust between government and institutions allowed for the ownership of the quality agencies to be entrusted to organisations linked to the universities (the Vlaamse Interuniversitaire Raad – VLIR – in Flanders, the Vereniging van Universiteiten – VSNU – in the Netherlands, and the Fundação das Universidades Portuguesas – FUP – in Portugal). These agencies were similar to the U.S. accrediting organisations, in that they also had a guild character.

Loss of trust, new public management and changes in evaluation systems

Recent literature shows a decline of trust in public institutions in general, and in higher education institutions in particular, as well as in professionals. Comparing state approval versus accreditation schemes, in the years 1998 and 2003, reveals an overwhelming movement from state approval towards accreditation schemes (Schwarz and Westerheijden 2004). And all recently implemented quality systems are based on accreditation rather than on quality assessment (e.g. Germany, Austria, Norway and Portugal). This might reflect an increased lack of trust in higher education institutions to satisfy the government and society about their capacity to ensure adequate standards of quality.

In the Netherlands, a meta-evaluation system run by the Inspectorate for Higher Education was supposed to ensure that the assessment procedures were properly run. In Portugal, a commission was set up to coordinate the quality assessment process and

to issue recommendations for the rationalisation and improvement of the higher education system; i.e. to meta-evaluate the system. However, this has not been sufficient to protect quality assurance agencies. In Flanders "... policy makers, employers and journalists questioned the vagueness of the visitation reports and the lack of a clear overall conclusion" (Van Damme 2004: 144) and in Portugal "...the Minister has publicly complained ...that the conclusions of the reports of quality evaluation agencies were quite obscure..." (Amaral and Rosa 2004: 415-416). These three national quality assurance agencies were extinguished by government and replaced with "independent" accrediting agencies (Amaral 2007).

Supra-national developments

The early 1990s saw a development of quality assessment initiatives at the level of the European Union. Under the Dutch presidency, the Ministers of Education and the Council initiated steps to create a European quality assessment system. The conclusions of the 25 November 1991 meeting of the Ministers of Education with the Council proposed "arrangements for quality assessment in higher education on a national level could be examined at Community level, with a view to reinforcing national quality assessment systems..." (Council 1991).

The Ministers and the Council further proposed the Commission should undertake steps to strengthen the evaluation of higher education in Europe, including a comparative study of the evaluation methods used in Member States, the development of a limited number of co-operative pilot projects in this area and the creation of mechanisms for strengthening European co-operation, taking into account the concrete evaluation experience that had already been established. The comparative study was published in October 1993 and a European Pilot Project on quality evaluation was carried out in 1995, including 17 countries and 46 institutions.

On 24 September 1998 the Council agreed on recommending that Member States establish transparent quality evaluation systems and that the Commission promotes cooperation amongst the authorities responsible for quality in higher education and promotes networking (Council 1998). This resulted in the establishment of the European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

The Bologna Declaration (1999) contributed to encourage European cooperation in quality assurance of higher education with a view to developing comparable criteria and methodologies. Schwartz and Westerheijden (2004: 36) refer to the Bologna process as an important "driver for change with regard to quality in steering mechanisms". The EU discourse supporting a European system of quality assurance is mainly economic and

market-based, a neo-liberal model that occasionally becomes visible in European policies that emphasise the importance of the efficiency of the systems.

Although none of the successive communiqués from the biannual meetings of the European Ministers of Education (Prague, Berlin, Bergen, London) has given primacy to accreditation, the fact is that accreditation was pushed forward against the opposition of a large number of European universities, as documented by Amaral and Magalhães (2004). In 2004 the Commission presented a proposal for a recommendation of the Council and of the European Parliament: “Institutions must set up rigorous internal quality management and develop an accreditation strategy”. The Commission suggested the implementation of multiple quality assurance and accreditation agencies, public and private, national and international, and a European Register of accredited agencies. Higher education institutions should be allowed by their governments to choose any agency listed in the European Register. This is consistent with a stratified European Area of Higher Education, as some agencies will address excellence at an international level, others will be more appropriate to regional or local institutions, some will accredit research universities, while others will specialise in teaching-only institutions.

The efforts of the Commission in the area of accreditation may be interpreted as aiming at making visible an array of European higher education institutions with different missions and quality, emphasising the importance of efficiency and mimicking the institutional diversity of American higher education model.

The European Ministers of Education adopted, in 2005, the Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG), drafted by the ENQA (2005), in co-operation and consultation with its member agencies and the other members of the “E4 Group” – ENQA, European University Association (EUA), European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE) and European Students’ Union (ESU). In 2007 the European Ministers of Education established the European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) based on a proposal drafted by the E4 (ENQA 2007):

The register will be voluntary, self-financing, independent and transparent. Applications for inclusion on the register should be evaluated on the basis of substantial compliance with the ESG, evidenced through an independent review process endorsed by national authorities, where this endorsement is required by those authorities. (European Ministers of Education 2007)

The Register was set up on 4 March 2008 as the first legal entity to emerge from the Bologna Process. The register provides information on quality assurance agencies that are in substantial compliance with the common European framework. One of the criteria set in the European Standards and Guidelines for accredited agencies is their independence “to the extent both that they have autonomous responsibility for their operations and that the conclusions and recommendations made in their reports cannot

be influenced by third parties such as higher education institutions, ministries or other stakeholders.” (ENQA 2005: 24) This would exclude the former quality agencies in Flanders, Portugal and the Netherlands, as recognised in the ENQA’s review report of the Portuguese Quality Assurance system (ENQA 2006) – they were recently replaced with “independent” accrediting agencies complying with the European standards and guidelines – as well as the U.S. Regional Accrediting Agencies.

Supranational Influences³

Higher education policies are influenced by supranational organisations such as the OECD and the World Bank. In Europe the World Bank does not seem to have much influence at present, but there is an important role played by the European Union and the European Commission.

The legal basis for Community intervention in higher education tends to be weak, as Education has always been considered an area of national sensitivity (Gornitzka, 2009). Yet, the European Community is increasing its role in education, and particularly in higher education. The main vehicles for re-defining the Community’s role in this domain are the implementation of the Bologna process and the Lisbon strategy.

The creeping competence of the Community was substantially bolstered by the way European legal and political documents are drafted. Careful drafting, allied to delicately weighed wording, are designed to pass lightly over and around the incapacity of member states to agree on essential goals and priorities (Dehousse 2005). The use of ‘weasel words’, which seek to deprive a statement of its force or to turn a direct commitment aside, allows not only for diverse interpretations of the treaties, it enhances and reinforces the supranational role of the European Court of Justice, a development that certain member states view as increasingly undermining the sovereignty of the nation state.

The Bologna Declaration was a heaven-sent opportunity for the Community to expand its influence. The Commission was quick to assume a central role in the Bologna process, a role that acquired a particular consistency by associating Bologna with the Lisbon strategy that is dominated by an economic rationale. And with the canons of Neo-Liberalism, the Commission occupies the commanding heights.

Initially the Bologna process was an initiative of the European Education ministers with the purpose of acquiring leverage for domestic and national reforms. No reference was made to an economic rationale. Nor, when the Bologna Declaration was signed, did

³ This chapter is based on two documents by Neave and Amaral: “The OECD and its Influence in Higher Education: a Critical Revision” and “On Bologna, Weasels and Creeping Competence” that will be available as book chapters in 2009.

the Commission figure as one of the signatories. However, it did not take long before the 'competence' of the Commission acquired visibility. The Commission offered to provide technical and financial support by paying for both the Bologna meeting and its preparation, though it was not permitted to set its hand to the document. Such largesse brought its own reward: the Commission soon acquired the status of full member of the Bologna process, with the same role and privileges as member states (Martens and Wolf, 2009). Thus, the Commission was able to 'buy in', to become an important partner in the Bologna process for only a minor outlay of resources.

The second heaven-sent opportunity came in 2000 with the Council's approval of the Lisbon strategy, aiming at transforming Europe into the world's most competitive and dynamic knowledge-based economy, capable of sustained economic growth, more and better jobs and greater social cohesion. Eric Froment, former President of the European University Association, pointed out some implications: "The current tendency at European level is to look at the Bologna process as an element of the Lisbon strategy. This is the result of the European Commission actions, and has important consequences ..." (Froment 2007: 12).

By claiming that universities were an indispensable component in the new knowledge society and a fundamental tool of the Lisbon strategy, the Commission insinuated itself into a position of legitimacy to intervene in the areas of research, innovation and higher education, the three sides of that self-same triangle the Commission proposed to bring together in the shape of that new supranational institution, the European Institute of Technology (EIT). The Commission not only leveraged the economic rationale into the policy agenda of higher education by linking the Bologna objectives "directly to economic gains expected from a common education area" (Martens and Wolf, 2009), it also unveiled a model (EIT) supposed to foster innovation in the management and governance of university and research and to point both in the direction of practices in the private sector. The new model exalts a university that "is dynamic and adaptive to consumers and that gives priority to innovation, entrepreneurship and market orientation" (Olsen and Maassen 2007: 4).

The 'neo-liberal' vision of how the Bologna process ought to be implemented also clamoured loudly for institutions to be granted more autonomy. The Commission's 'very model of a modern university' stood in curious contrast with the orthodoxies of neo-liberal politicians, who "consider(ed) that government intervention and regulation were excessive, and the mother of all the sins of the welfare state (inefficiency, wastage of money, unfair sharing of resources...), the 'market' being the solution of all these problems" (Amaral and Magalhães 2001: 11). For Martens and Dieter Wolf (2009) "by involving the Commission in the Bologna process while trying to control it at the same

time, governments paid the double price of making education an economic issue and spreading new modes of governance which weakened their own importance”.

Martens *et al* employed an institutionalist approach to the analysis of the governance within international organisations. They distinguished between three dimensions in governance: governance by coordination, governance by shaping opinion, and governance by instruments. The OECD, they suggested, has *not* been able to develop a strong instrumentality of governance. It lacks the financial clout of the IMF or the World Bank. Nor, unlike the European Union, does it have a legislative capacity to force decisions on its member countries to implement policies. (Martens *et al*, 2004: 159)

For Martens *et al*, the OECD has acquired a strong capacity for coordination by dint of organizing procedures and handling the treatment of their outcome. This, in turn, shapes the initiatives and options that may be entertained in a particular field of policy. (Martens, *et al.*, 2004: 2). For them, governance by opinion forming is a clear expression of “...the capacity of an international organization to initiate and influence national discourses” (Martens *et al*, 2004: 2) and complements the coordination capacity. Thus, opinion forming moves on to become “thematic governance”, the identifying feature of which involves the manufacture and the content of such discourses. (Martens *et al*, 2004: 3).

OECD’s influence then, flows from laying down a set of distinctive norms and practices, grounded in what is desirable and appropriate for liberal, market-friendly, economic policies (Henderson, 1993). It sets out the role institutions should assume in developing and handing on those norms that cause actors in a given community to switch to the logic of appropriateness (March and Olsen, 1989). And appropriateness exists largely in the short-term.

Marcussen’s analysis provides a neat summary:

“...the OECD can be considered as an ideational arbitrator that helps national civil servants meeting each other in supportive surroundings, thereby teaching them to develop their personal and technical skills, and even sometimes develop their personality and feelings of belonging. Such learning processes can take various forms – such as socialization, imitation and coercion – and the concrete meeting can be characterized by social logics as different as bargaining on the one extreme and deliberations on the other.” (Marcussen, 2001: 3)

It is curious the OECD has been using both the mechanisms and procedures involved in creating ‘soft law’, though it did not use this specific term (OECD, 2002). These include sophisticated means of knowledge generation, production and sharing, the identification by means of cross national rankings of ‘leaders’ and ‘laggards’ amongst those systems taking OECD norms and recommended practices on board (March and Olsen, 1998: 961). Peer pressures to conform and reform are at the heart of the OECD’s effectiveness (OECD, 2004: 4).

When comparing the forms of governance of the OECD and the EU in the field of education it is possible to conclude that the two organisations are using similar forms of governance today (Martens *et al.*, 2004). For both organisations working with ‘opinion formation’ and with ‘coordination’ seems to be the strongest forms of exercising influence. As education has always been a matter of national sensitivity, reserved by the treaties of the Union to come under the sole responsibility of national governments, the EU cannot use legal instruments and needs to resort to soft law mechanisms (the Open Method of Coordination). Perhaps, the Bologna process might become a good useful to analyse how far soft law mechanisms can be effective.

The recent OECD publication (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society* is also an essential summary of the views entertained by the OECD on such matters as governance, quality, equity, research and innovation, the development of careers in academia, relations with the market and, last but not least, the place of internationalization in education policy.

Conclusion

Beyond Europe, similar policy developments at system level appear to be sprouting vigorously across the planet. (Samoff and Carol, 2006; Tilak, 2006: 235 – 254) Impatience with academia’s long-established norms and values, the crying up of higher education’s economic mission and purpose, the rise at institutional level of “New Managerialism” (Kogan, 2004), the “professionalization” of university management, the weight and influence of external stakeholders (Enders and Fulton, 2002: 11-38), the diversification of funding, the imposition of evaluation by performance criteria, inextricably tied in with economic productivity, the promotion of ‘relevance’ in both teaching and research, all represent the central elements of higher education in a globalised world.

The implementation of markets as instruments of public policy has been accompanied by a loud cry in favour of increased institutional autonomy, made necessary to allow institutions to compete in the higher education market. However, governments quickly realised that competing autonomous institutions were more difficult to steer and have taken with one hand what they had given with the other. Frequently, higher education reform has often meant replacing one form of government influence and control with another (OECD, 2003). Despite the new governmental rhetoric of increased autonomy these developments remind us of the words of Mahony (1994: 125) “The ‘new’ autonomy is then a paradox: it is the autonomy to be free to conform”.

It remains to be seen if the present global crisis of the financial systems and the loss of credibility of pure market regulation will result in a reversal of the recent changes of the relationship between universities and government.

References

- Amaral, A. (2007), From Quality Assurance to Accreditation – A Satirical View. In Enders, J. and van Vught, F. (eds) *Towards a cartography of higher education policy change* UNITISK, Czech Republic, pp. 79-86.
- Amaral, A. and Rosa, M.J. (2004), "Portugal: Professional and Academic Accreditation – The Impossible Marriage?", in Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Kluwer Academic Press: Dordrecht, pp. 127-157.
- Amaral, A., and Magalhães, A. (2004), "Epidemiology and the Bologna Saga", *Higher Education* 48.1: 79 – 100.
- Amaral, A.; Magalhães, A. and Santiago, R. (2003). "The rise of academic managerialism in Portugal". In Alberto Amaral, Lynn Meek and Ingvild M. Larsen (eds). *The Higher Education Managerial Revolution?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 101-123.
- Amaral, A. and Magalhães, A. (2001), "On Markets, Autonomy and Regulation. The Janus Head Revisited." *Higher Education Policy* 14.1: 7 – 20.
- Ball, S.J. (1998), "Big Policies/Small World: an introduction to international perspectives in education policy". *Comparative Education*, 34.2: 119-130.
- Cave, M., Kogan, M. (1990), "Some Concluding Observations". In Cave *et al* (eds.), *Output and Performance Measurements in Government - The State of the Art*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Considine, M. (2001), "Commentary APSA Presidential Address 2000. The Tragedy of the Common-rooms? Political Science and the New University Governance." *Australian Journal of Political Science* 36.1: 1–13 (electronic version).
- Council of the European Union (1991), Conclusions of the Council and Ministers of Education meeting with the Council of 25 November 1991. (91/34/EC), OJ 91/C 321/02 of 12 December 1991.
- Council of the European Union (1998), Council Recommendation of 24 September 1998 on European cooperation in quality assurance in higher education, 98/561/EC, OJ L270, 07/10/1998, P. 0056 – 0059.
- Dassen, A., Cremonini, L. and Westerheijden, D. (2007), "Playing with 'Reputation' and 'Prestige' or the 3TU Game. A Pilot Study into Network Development", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Dearing report (1997), *Report of the National Committee of Enquiry into Higher Education*, London.
- Deem, R. (2001), "Globalisation, new managerialism, academic capitalism and entrepreneurialism in universities: is the local dimension important?" *Comparative Education*, 1: 7-20.
- Dehousse, R. (2005), "The Lisbon Strategy: The Costs of Non-delegation." Paper presented at the workshop on "Delegation and Multi-level Governance", Science Po, Paris, 11 May 2005.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. (2000), "The New Public Service: Serving Rather than Steering." *Public Administration Review* 60.6: 1 – 24 (electronic version).
- Dill, D. (1997), "Higher Education Markets and Public Policy", *Higher Education Policy*. 10.3/4: 167-185.

- Dill, D., Teixeira, P., Jongbloed, B. and Amaral, A. (2004) "Conclusion". In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 327-352.
- Dill, D. and Soo, M. (2004) "Transparency and Quality in Higher Education Markets". In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds). *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 61-85.
- Directorate-General for Education and Culture (2006), Report on University Governance, European Union Education and Training 2010 Work Programme, Cluster "Making the best use of resources". Peer Learning Activity, Copenhagen, April 19-21, 2006.
- Dobson, I. (2008), "Finland: Upheaval reshapes university sector", University World News, 29 December, <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20081120154734901>
- DuGay, P. (1994), "Colossal Immodesties and Hopeful Monsters: Pluralism and Occupational Conduct." *Organization*, 1.1: 125 – 48.
- Duke, C. (1992) *The Learning University. Towards a New Paradigm?* Buckingham: SHRE and Open Press University.
- Enders, J. and Fulton, O. (eds) (2000), *Higher Education in a Globalising World: international trends and mutual observations*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- ENQA (2005), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (Helsinki, ENQA).
- ENQA (2006), *Quality Assurance of Higher Education in Portugal* ENQA Occasional Paper 10, Helsinki.
- ENQA (2007), *Report to the London conference of ministers on a European Register of quality Assurance Agencies* ENQA Occasional Paper 13, Helsinki.
- European Commission (2006), Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Delivering on the modernization agenda for universities: education, research and innovation.
- European Ministers of Education (2007) *London Communiqué. Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world*. London.
- Froment, E. (2007), "Quality Assurance and the Bologna and Lisbon Objectives." In Bollaert, L., S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H.T. Jensen, J. Komlejnovic, A. Orphanides, A. Surssock (eds). *Embedding Quality Culture in Higher Education*. Bruxelles: EUA, pp. 11–13.
- Goedegebuure, L. (2002), *Mergers in Higher Education*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Goldmann, K. (1994) *The Logic of Internationalism: coercion and accommodation*. London and New York: Routledge.
- Gornitzka, Å (2009), "Networking Administration in Areas of National Sensitivity: The Commission and European Higher Education." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Hackl, E. (2007), "The creation of a Centre of Excellence – the Austrian example: The idea of an elite university, networks and policy", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Halsey, A. H. (1992), *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Harman, G. & Harman, K. (2003), "Institutional Mergers in Higher Education: Lessons from International Experience, *Tertiary Education and Management*, 9.1 829-44).
- Harman, G. (1986), "Restructuring Higher Education Systems Through Institutional Mergers: Australian Experience 1981-83", *Higher Education*, 15 (576-586).
- Henderson, David. "International Economic Cooperation Revisited." *Government and Opposition* 28.1 (1993): 11-35.
- Holm-Nielsen, L.B. (2008), "Mergers – a response to global challenges", paper presented at the IMHE-NUS Conference, Reykjavik, 5 June 2008.

- Holmstrom, B. (1979), "Moral Hazard and Observability." *Bell Journal of Economics*, Vol.10, pp. 74-91.
- Jones, P.W. (1998), "Globalisation and Internationalism: democratic prospects for world education." *Comparative Education*, 34.2: 143-155.
- Jongbloed, B. (2003), "Flexible Fees: Great Expectations and Critical Conditions." Paper presented at the 16th CHER Annual Conference, 4-6 September, Porto, Portugal.
- Kassim, H. and Menon, A. (2002), "The Principal-Agent Approach and the Study of the European Union: A Provisional Assessment". The European Research Institute, Birmingham University, 4 July 2002.
- Kiewiet, D.R. and McCubbins, M.D. (1991), *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kogan, M. (2004), Management and Evaluation in Higher Education, *UNESCO Forum Occasional Paper series, Paper No.7*, Paris: UNESCO.
- Kyvik, S. & Marheim Larsen, I. 2006 *Tolv år etter høyskolereformen. En statusrapport om FOU innen høyskolesektoren*. Rapport 7. Oslo: NIFU STEP.
- Lang, D.W. (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education Management and Policy*, 14.1 (11-50).
- Lang, (2002), "There Are Mergers and There are Mergers: The Forms of Inter-institutional Combination, *Higher Education*, 44.1 (153-183).
- Le Grand, J. and Bartlett, W. (1993), *Quasi-Markets and Social Policy*. London: Macmillan Press.
- Leslie, L.L. and Johnson, G.P. (1974), "The market model and higher education". *Journal of Higher Education*, 45: 1-20.
- Maddock, S. and G. Morgan (1998), "Barriers to Transformation Beyond Bureaucracy and the Market Conditions for Collaboration in Health and Social care." *International Journal of Public Sector Management* 11.4: 234 – 251.
- Magalhães, A. and Amaral, A., (2000), "Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the stakeholders role in institutional governance". *European Journal of Education*, 35.4: 439-448.
- Mahony, D. (1994), "Government and the Universities: The 'New' Mutuality in Australian Higher Education – A National Case Study", *Journal of Higher Education*, 65.2: 123-46.
- March, J. and Olsen, J. (1989), *Rediscovering Institutions - The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- March, J. and Olsen, J. (1998), "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*, 52.4: 943 – 69.
- Marcussen, Martoin. "The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game." *Presentation to the European Consortium for Political Research (ECPR)*, 29th Joint Sessions of Workshops, Grenoble, France, 6-11 April 2001. (xerox)
- Marginson, S. (1998) "Competition and Diversity in the Reformed Australian Higher Education System". In Meek V.L. and Wood, F.Q. (eds). *Managing Higher Education Diversity in a Climate of Public Sector Reform*. Canberra, Australia, Department of Employment, education, training and Youth Affairs.
- Martens, K. and Dieter Wolf, K. (2009), "Boomerangs and Trojan Horses: The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD." In Amaral, A., Neave, G., Musselin, C. and Maassen, P. (eds), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht, Springer (forthcoming).
- Martens, K. and Balzer, C. (2004), "Comparing Governance of International Organisations – The EU, the OECD and Educational Policy", paper for the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2-5 September 2005.
- Massy, W.F. (2004), "Markets in Higher Education: Do they promote internal efficiency?" In Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. and Amaral, A. (eds), *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality?* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 13-55.

- Meek, L. (2002), "On the road to mediocrity? Governance and management of Australian higher education in the market place." In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (eds), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 235 – 260.
- Miller, H.D.R. (1995), *The management of changes in universities*. Buckingham: SHRE/Open University.
- Ministry of Education of Finland (2001), *Management by Results in Higher Education*. Helsinki, Ministry of Education.
http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2001/liitteet/opm_345_opm84.pdf?lang=fi
- Neave, G. (1988), "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2: 7 – 23.
- Neave, G. (1996), "Homogenization, Integration and Convergence: The Cheshire Cats of Higher Education Analysis", in Meek, V.L., Goedegebuure, L., Kivinen, O. and Rinne, R. (eds), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education* Pergamon Press, London, pp. 26-41.
- Neave, G. (1998), "The Evaluative State Reconsidered", *European Journal of Education*, Vol. 33, No. 3, pp. 265-284.
- Neave, G. (2004), "The Temple and its Guardians: An excursion into the Rhetoric of Evaluating Higher Education", *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*, 1: 211 – 227.
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Volumes 1&2, Paris, OECD.
- OECD (2004). Overview of the OECD: What is it? History? Who does what? Structure of the Organisation? Paris: Author (available at www.oecd.org).
- OECD (2003), *Education Policy Analysis 2003*, Chapter: Changing Patterns of Governance in Higher Education, Paris, OECD.
- OECD (2002). Peer Pressure as Part of Surveillance by International Institutions, *Discussion led by Mr. Niels Thygesen, Chairman, Economic Development Review Committee*, Tuesday 4 June 2002. Paris: Author (available at www.oecd.org).
- Olsen, J.P. and Maassen, P. (2007), "European Debates on the Knowledge Institution: The Modernization of the University at the European Level." In Maassen, P. and J.P. Olsen (eds). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht: Springer, pp. 3 – 22.
- Orr, D., Jaeger, M. and Schwarzenberger, A. (2007), "Performance-based funding as an instrument of competition in German higher education." *Tertiary Higher Education and Management*, 29.1: 3 – 23.
- Orr, D. (2004), "More competition in German higher education: Expectations, developments, outcomes", paper presented at the 17th CHER Conference, Enschede, 17-19 September.
- Osborne, D. and T. Gaebler (2002) *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Government*. Reading MA: Addison-Wesley.
- Palandt, K. (2003), "Universities as Foundations – The New Model of Lower Saxony." *Higehr Education in Europe*, XXVIII.2: 181–187.
- Pollack, M. (1997), "Delegation, agency and agenda setting in the European Community." *International Organization*, 51.1: 99 – 134.
- Reed, M. (2002), New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: a review and assessment. In Alberto Amaral, Glen A. Jones and Berit Karseth (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 163-186.
- Salmi, J. and Hauptman, A.M. (2006), *Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms*, Education Working Paper Mechanisms, Number 4, Washington, World Bank.

- Samoff, J. and Bidemi C. (2006), "Influence: - direct, Indirect and negotiated: the World Bank and Higher Education in Africa." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris: UNESCO.
- Sappington, D.E.M. (1991), "Incentives in Principal-Agent Relationship." *Journal of Economic Perspectives* 5.2: 45–66.
- Schwarz, S. and Westerheijden, D. (2004), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press.
- Scott, P. (1989), "The Power of Ideas." In Ball, C. and H. Eggins (eds). *Higher Education into the 1990s: New Dimensions*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press, pp. 7–16.
- Shattock, M. (2001), "The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era", paper presented at the UK Society for >Research in Higher Education Seminar, London, 30 October 2001.
- Silberner, E. (1946), *The Problem of War in the Nineteenth Century Economic Thought*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sizer, J., (1990), "Funding Councils and Performance Indicators in Quality Assessment in the United Kingdom". In Goedegebuure, L.C.J., Maassen, P.A.M. and Westerheijden, D.F. (eds), *Peer Review and Performance Indicators – Quality Assessment in British and Dutch Higher Education*, Utrecht, Lemma.
- Slaughter, S. and Leslie, L., (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies and the Entrepreneurial University*. Baltimore: John Hopkins Press.
- Smith, R.L. (2000), "When Competition is Not Enough: Consumer Protection." *Australian Economic Papers* 39.4: 408–425.
- Sporn, B. (2002), "World class reform of universities in Austria", *International Higher Education*, Boston College, 29 (Fall): 18 – 19.
- Thune, C. (2002), "Future Relationships and Dilemmas of Quality Assurance and Accreditation." Presented at the 24th EAIR Annual Forum, Prague.
- Thys-Clément, F. (1995), "The crisis of university funding." *CRE-action*, 106.
- Tilak, J. (2006), "Higher Education between the State and the Market." In Neave, G. (ed.), *Knowledge, Authority and Dissent: critical perspectives on research into higher education and the Knowledge Society*, Paris.
- Tirronen, J., Nokkala, T. and Hölttä, S. (2007), "Consortium, federation and merger – strategic instruments of enhancing research capacity and competitiveness of universities", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Torres, C.A. and Schugurensky, D. (2002), "The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective." *Higher Education*, 43: 429-455.
- Trow, M. (1996), "Trust, Markets and Accountability in Higher Education: a Comparative Perspective", *Higher Education Policy*, 9.4: 309-324.
- Vabø, A. (2007), "Research Intensive Universities: On the limits and possibilities in the Nordic countries", paper presented at the 2007 CHER Conference, 31 August-1 September, Dublin.
- Van Damme (2004), "Quality Assurance and Accreditation in the Flemish Community of Belgium." In Schwarz, S. and Westerheijden, D. (eds), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht, Kluwer Academic Press, pp. 127-157.
- Van Vught, F. (1997), "Combining planning and the market: an analysis of the Government strategy towards higher education in the Netherlands, *Higher Education Policy*, 10.3/4, 211-224.
- Vossensteyn, H. and De Jong, U. (2005), "Student Financing in the Netherlands: A Behavioural Economic Perspective." In Teixeira, P., Johnstone, B., Rosa, M.J. and Vossensteyn, H. (eds). *A Fairer deal? Cost-sharing and accessibility in western higher education*. Dordrecht, Springer, pp. 215-241.

Weert, E. (1990), "A macro-analysis of quality assessment in higher education". *Higher Education*, 19: 57-72.

World Bank (2008), *Global Trends in University Governance*, Education Working Paper Series, Washington, World Bank.

「グローバルな視点から見た高等教育システム改革」

サイモン・マージンソン

オーストラリア / メルボルン大学高等教育研究センター教授

DRAFT ONLY

Reforms and consequences in higher education system: An international symposium
Center for National University Finance and Management (CNUFM)
26 January 2009, National Center of Sciences, Hitotubashi Chiyoda-ku, Tokyo, Japan

National system reform in global context:

The case of Australia, with some remarks about the Asia-Pacific and other international examples

Simon Marginson¹
University of Melbourne

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 Professor of Higher Education, Centre for the Study of Higher Education, The University of Melbourne, Australia
work phone: + 613 (03) 83448060 home phone: + 613 (03) 93170303 fax: + 613 (03) 83447576
e-mail: s.marginson@unimelb.edu.au
CV and publications: http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/Marginson.html

1. Introduction

1.1 Coverage of the paper. The paper briefly outlines its starting assumptions in three areas: forms of freedom; higher education and the knowledge economy; and the distinction between the New Public Management (hereafter NPM), including the neo-liberal variant of the NPM, and globalization. It then describes and explains Australian university reform since the mid 1980s.² The Australian approach can be characterized as ‘Anglo-Westminster’ as in the UK and New Zealand. A feature of all three Westminster polities is use of the global market in international students as primary mode of cross-border engagement, generator of export revenues (Table 1), funding substitute for government grants, means of changing institutional behaviours. The paper evaluates the Australian reform in terms of intended and unintended consequences. The concluding parts consider the Australian reforms in terms of (1) the specific questions before the conference, (2) the comparative context, (3) forms of freedom, and (4) the role of higher education in the knowledge economy.

1.2 Forms of freedom. Conditions of autonomy, self-responsibility and self-determining (choice-making) freedom play a central part in all spheres of modern life; from work and consumption to social policy. Issues of self-determining freedom are integral to the governance and regulation of higher education, which by its nature needs discovery autonomy in research and strategic autonomy in institutional leadership, though autonomy is never the only element at play. From the viewpoint of higher education practitioners freedom is an end in itself. From the viewpoint of all persons freedom is means and medium in which the benefits of higher education are produced. However, use of the term ‘freedom’ varies. It is often ideological or rhetorical, which is not very illuminating. Definitions of freedom are rarely discussed.

Nobel Laureate Amartya Sen makes a useful contribution in his distinction between different aspects of self-determining freedom. According to Sen ‘agency freedom’ is the sense of identity, purpose and centred will. ‘Freedom as control’ (negative freedom) is the absence of constraint or control by external an party. ‘Effective freedom’ or ‘freedom as power’ (positive freedom) is the capacity to carry out one’s choices, including the material means to do so.³ Though these aspects are mutually consistent, each can exist without the others. Particular reforms in higher education may advance one or another. Reforms can remove direct controls on institutions, heightening operating autonomy and freedom as control. But if public funding is reduced, this may subtract from effective freedom. Autonomy can be ambiguous.

1.3 Role of higher education in the knowledge economy. For the last two decades policy has emphasized the direct role of university research in the IP chain. For many, the ‘knowledge economy’ means turning science into a saleable commodity. But the main benefit of research in higher education is not the production of knowledge as a tradable good, it is the production of open source knowledge, which can enter the value chain in a potentially wide range of industries and at various possible points.

² There is a more detailed discussion of the Australian reforms up to the end of the 1990s in Marginson & Considine, 2000.

³ Sen, 1985; 1992. For more discussion see Marginson, 2008a.

Since the advent of the Internet at the beginning of the 1990s there has been an explosive growth in freely disseminated open source knowledge sourced through research publication or papers posted directly by the creators. Global knowledge feeds into the innovation programs of business and industry everywhere, often being used for purposes never envisaged by the original creators. Nobel Laureate Joseph Stiglitz argues that in economic terms knowledge is primarily a 'spill-over' and a public good.⁴ It can sustain a property regime only between the point of creation and initial dissemination, the period in which there is first mover advantage. Once disseminated, knowledge remains useful but it is non-excludable and non rivalrous and its market price is zero. While higher education is the ultimate starting point for much commercializable intellectual property (IP), only a minority is initiated by companies which directly use universities as incubators. It is true that sometimes university companies or partnerships capture the value of IP, but this is the exception rather than the rule, and largely confined to sectors such as biotechnology and electronics. The data show that despite strenuous efforts to reorient university research to commercial IP production, higher education's role in the direct creation of saleable knowledge remains modest. In national innovation systems, even the USA, income for research purposes rarely covers more than 5-6 per cent of the costs of university research. The OECD has shifted its position on this policy issue. It stated last year:

The idea that stronger IPR [Intellectual Property Right] regimes for universities will strengthen commercialisation of university knowledge and research results has been in focus in OECD countries in recent years... countries have developed national guidelines on licensing, data collection systems and strong incentive structures to promote the commercialisation of public research... Even though the policy issue of stronger IPR for universities is prominent, it contains a number of problems, however. The most important of these is that commercialisation requires secrecy in the interests of appropriating the benefits of knowledge, whereas universities may play a stronger role in the economy by diffusing and divulging results. It should be remembered that IPRs raise the cost of knowledge to users, while an important policy objective might be to lower the costs of knowledge use to industry. Open science, such as collaboration, informal contacts between academics and businesses, attending academic conferences and using scientific literature, can also be used to transfer knowledge from the public sector to the private sector... very few universities worldwide ... have successfully been able to generate revenues from patents and commercialising inventions, partly because a very small proportion of research results are commercially patentable.⁵

A similar but more qualified point can be made about teaching in higher education. In developing higher education as an export commodity, the Anglo-Westminster countries have found a way to directly secure economic value from it (Table 1). As such teaching in international education is produced as a private good in the economic sense. But teaching combines potentials for both public and private goods.

⁴ Stiglitz, 1999.

⁵ OECD 2008a, 161-162.

Table 1. Exports of education services, English-speaking nations excluding Singapore, 2000-2005 (US dollars)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	growth 2000-05
	\$s million	%					
USA	10,350	11,480	12,630	13,310	13,640	14,120	36.4
UK	3766	3921	3891	4709	5627	6064	61.0
Australia	2259	2528	2897	3925	4872	5563	146.3
Canada	615	699	784	1014	1268	1573	155.8
New Zealand	257	343	632	925	998	1000	289.1
<i>total of above countries</i>	<i>17,247</i>	<i>18,971</i>	<i>20,834</i>	<i>23,883</i>	<i>26,405</i>	<i>28,320</i>	<i>64.2</i>

Source: Bashir, 2007, 19

In elite law, business and medicine programs of leading universities, private goods are uppermost. The scarcity of places, combined with superior income-earning and career status opportunities, ensure high private benefits for graduates. But all university programs contain an element of general education which contributes to social literacy and generates economic 'spill-overs'. Even in vocational programs, it can be argued that the key economic role of higher education is less to create direct benefits for graduates than to underpin productivity and value creation in all sectors of business and industry. Graduates acquire knowledge, most of which is a public good, and utilize that knowledge broadly and throughout their careers. They also learn how to acquire more such knowledge. Because that knowledge is a public good it is never fully rewarded in the labour markets. In other words, in both teaching and research, the indirect economic role of higher education – its contribution to the conditions of production and innovation in other sectors of the economy – is as important, and probably more important, than its role in directly creating economic value in its own right. This is because its primary activity, knowledge, is largely a public good.

1.4 The New Public Management (NPM) and globalization. Since the oil shock of 1973-1974 and the mid 1970s global recession there have been three major changes in the policy settings, synchronized around the world, with some lags (we might be about to move to a fourth such change in the wake of the present global recession).

The first change was the sudden halt to the evolution of the government-funded welfare state, with the adoption of monetarism after 1975. The retreat from government-led investment triggered new emphases on fiscal efficiency and diminishing the expectations of government, paving the way for the trends to self-responsibility and devolution which are still working their way through the social sectors, including higher education. 'Responsibilization'⁶ fitted the times in a number of ways: the rejection of paternalism in the late 1960s youth revolt; the new emphasis on choice-making and the fashioning of oneself in consumption, fashion and careers; the rise of devolution in organizational cultures.⁷ It was also associated with a partial

⁶ Rose, 1999.

⁷ Boltanski & Chiapello, 2005.

withdrawal of social protections and benefits associated with the welfare state, in the English-speaking countries and certain European nations, including some universal welfare and aged pension systems and free education .This fed into the next change.

The second change was the NPM in the mid 1980s, which begun in program budgeting and efficiency movements in public administration in many countries. In the NPM public administration and education are modelled in quasi-business terms. Activity becomes explicitly goal-driven. Central surveillance and direction of activity are strengthened, while at the same time the capacity of subordinate units to act is enhanced; through devolution and 'responsibilization' down the chain of command in conjunction with strategies of steering from a distance. There has been a growing emphasis on controls through accountability and audit systems, including quality assurance. In general NPM systems aim to do more with less. Key objectives of NPM reform are allocative efficiency and often, the installation of entrepreneurship. Typical mechanisms include the competitive allocation of funds and sometimes status, coupled with formula distributions that lighten pressures on central decision-making; management by budgets, targets and product formats, output targets and transparent performance management. NPM organizational forms include corporatized universities and public authorities, and a professionalized senior management led by a corporate-style CEO. Often in higher education there is a part-pluralization of revenues, with institutions or units expected to raise some of their own funding.

Perhaps the most fecund NPM regime was the 1980s Thatcher government in the UK. Many mechanisms since adopted broadly in higher education were developed there. However, there was an ideological element in Thatcher NPM that while it was influential in the other English-speaking countries, at the World Bank and in sites closely affected by the agencies, such as Chile and parts of East Europe in the 1990s, was not taken up on a universal basis. In ideological Thatcherism, otherwise known as neo-liberalism or 'market liberalism',⁸ all goods produced in higher education, teaching and research, were seen as private goods and the organizational paradigm was an economic market of competing firms. This intersected with mainstream NPM in competitive financial allocations, product formats, revenue raising and an enhanced role of private sector provision. However advocates of neo-liberal NPM were frustrated by the maintenance of strong state controls (ironically, this was especially true of the UK under Thatcher with her rubric of 'free market and strong state') and in the universities, the refusal of governments and public to adopt genuine markets in first degree tuition. Quasi-markets and centrally managed competitions became more widely practised than genuine economic markets. Public utilities, transport and communications have been privatized in many countries, but privatization of health and education on a major scale have been limited to a smaller group. But neo-liberal NPM provides ideological legitimization for fiscal restraint and is variously used to cover for traditional bureaucratic rule and declining fiscal support.

The third change was globalization, meaning partial global convergence and the formation of integrated global systems, including the one-world system of scientific research and publication. While tendencies to globalization are long-standing, and

⁸ Marginson, 1997.

trade has often been central to it, the current process of globalization followed the emergence of the Internet and to a much lesser extent the cheapening of air travel, in the first half of the 1990s. This in turn provided favourable conditions for both world market development and the global spread of English as the dominant business and academic language. Global convergence is associated with increased personnel mobility; widespread policy borrowing; the imagining of an increasing number of sectors such as higher education in terms of global referencing and competition; and the mimetic development of organizational forms in public administration and education. Global imitation has aided the rapid spread of the NPM and enhanced the ideological impact of neo-liberal NPM. What might be called the 'ideology of globalization' – the modeling of global convergence as a one-world market which is breaking down the barriers between countries and is dominated by Anglo-American business practices – has itself been transmitted by global processes. But the NPM and globalization are not the same process, however much they appear to overlap and to feed into each other. The NPM pre-dates globalization and was already installed as a world-wide movement prior to the Internet. We can and do experience global convergence without the NPM, for example in open source knowledge flows where free and open exchange trumps competition and product formats.

Globalization has triggered the refashioning of the nation-state as a global competition state that is increasingly focused on international comparisons and advantage and grounds its *raison d'être* in higher education and other sectors in the object of raising the global competitiveness of national institutions. Globalization provides all kinds of pretexts for NPM reforms, whether or not these actually contribute to global competitiveness. Ironically, however, global convergence also provides a partial escape from the tightening national NPM straight-jacket. In higher education institutions, especially leading research universities, have become partly disembedded from the context of the nation-state. They enjoy growing cross-border relations with each other; and increasingly source ideas, personnel and money from outside national regulation. Some are accredited in foreign jurisdictions and a growing number have set up branches offshore. Internet-delivered programs are largely free of any national regulation. More importantly perhaps the global dimension provides much broader opportunities to exercise creative academic freedoms. Knowledge has always had a strongly global element and as we have seen, cross border knowledge flows have a growing significance. These are favourable conditions for enhancing the agency freedom and effective freedom of institutions, as well as freedom as control.

2. The Australian experience

2.1 The settings. Australia has 21.0 million people (2007), one quarter foreign born with an growing number from Asia, over 10 per cent in the two largest cities Sydney and Melbourne. High migration rates mean the future demographic profile is similar to the United States and younger than that of Japan and most of Western Europe. In 2007 Gross National Income was \$755.8 billion US dollars, 15th largest in the world; and Gross National Income per head was \$35,960 US dollars (Atlas method).⁹

⁹ World Bank, 2008. In terms of Purchasing Power Parity GNI per head was \$33,340.

Australia spent 1.6 per cent of GDP on tertiary education institutions in 2005. Public spending of 0.8 per cent of GDP was below the OECD average of 1.0 per cent while private spending of 0.8 per cent, mostly in the form of international student tuition fees and domestic student contributions under the income contingent repayment Higher Education Contribution Scheme (HECS), was the fourth highest in the OECD.¹⁰ Just 45 per cent of higher education funding derived from government sources in 2007, 41 per cent from federal government. There were 1,029,846 students enrolled in higher education in 2007, of whom 976,786 (94.8 per cent) were enrolled in public institutions.¹¹ Rates of participation of 15-19 year olds in education are only slightly above the OECD average but Australia is a world leader in the participation rate of mature students.¹² Australia has three research universities in the world's top 100 as measured by the Shanghai Jiao Tong University Institute of Higher Education: the Australian National University in Canberra and the Universities of Melbourne and Sydney. All are in the second fifty. There are 15 universities in the Jiao Tong top 500, and ten discipline groups in the top 100, seven in the life sciences and medicine.¹³ Australia is a major exporter of educational services, with 6 per cent of all cross-border tertiary students using the OECD measure, fifth after the USA, UK, Germany and France; and 10 per cent using the UNESCO data which includes English language colleges.¹⁴ In 2007 there were 182,619 international students on-shore in Australia, plus another 68,175 offshore in transnational campuses mostly in Southeast Asia and in distance programs outside the OECD and UNESCO data.¹⁵

2.2 An Anglo-Westminster system. In its political economy, polity, organization and culture higher education in Australia remains close to the UK from where the nation and its founding universities derived (the oldest universities, Sydney and Melbourne, were founded more than forty years prior to Australia becoming an independent nation in 1901); though as with higher education throughout the world, including the UK, it is increasingly influenced by American ideas and models. Australia shares with the UK and New Zealand what can be called an Anglo-Westminster polity, in which strong state steering, with Treasury in a leading role, combines with devolution. Higher education institutions are self-managing corporate institutions; formally structured on the basis of institutional autonomy and academic freedom while influenced by governmental mechanisms, systems and requirements in many areas. In other words both academic identity and state steering are relatively well developed; though academic identity is stronger in the UK than in Australia and New Zealand.

2.3 The Dawkins reforms. The modernized system of mass higher education was laid down in the Murray (1957) and Martin (1964) reports¹⁶ which established the federal government as the shaping force through its income taxing and spending role. A two tier system of universities and colleges of advanced education (CAEs) was

¹⁰ OECD, 2008b, p. 240.

¹¹ DEEWR, 2009.

¹² OECD, 2008b.

¹³ SJTUIHE, 2008.

¹⁴ Verbik & Lasanowski, 2007; Bashir, 2007.

¹⁵ DEEWR, 2009.

¹⁶ Murray, 1957; Martin, 1964.

created. The CAEs began as largely sub-degree providers focused on liberal and vocational programs. Their role in degree programs expanded over time though they remained outside research and doctoral education. International education was run as foreign aid through the Colombo Plan though the number of private international students began to increase. These were subsidized and subject to quotas on total numbers. In 1973-1974 student tuition charges were abolished and the federal government assumed full governmental financial responsibility for higher education, providing 90 per cent of all institutional revenues. Funding, programs and policy development were coordinated by a statutory body, subject to government direction while autonomous in its day-to-day operations, the Tertiary Education Commission.

The key NPM moment occurred relatively early in the history of contemporary university reform, the 1987-1990 changes led by the federal Labor Party Minister for Employment, Education and Training, John Dawkins.¹⁷ This was a rare case of a government successfully implementing almost the whole of a major reform program. Dawkins began by abolishing the Tertiary Education Commission which he saw as captive of the sector and a potential obstacle to the sweeping new policy. Federal programs became subject to administration by the federal public service education department under direct ministerial control. The government saw higher education as one of the keys to lifting productivity and global economic competitiveness, and enhancing the role of manufacturing and services within Australia's economic profile. There was a new emphasis on the role of universities in creating identifiable economic benefits of a private and public kind. Dawkins set out to expand the number of graduates by 50 per cent, to tie the institutions more closely to policy and the administrative machinery of government and to treat them more like businesses.

In a major departure from historical practice the Minister encouraged institutions to raise money from non-government sources. It was hoped that in future much of their revenue would come from business and industry, tying them closely to economic development. This did not happen; but outside first degrees for domestic students, tuition was largely deregulated. The first full fee international students arrived in 1987 and a growing number of postgraduate programs became market-based. Institutions were immediately forced to explore these new income-raising options; for in 1988 government grants per student were reduced by 10-15 per cent depending on institutional type. Research funding was partly separated from teaching funding and grounded in national objectives, though academic peer review was maintained as the basis for project grants; and incentives for industry-related applied research were installed. Research project funding covered only about three quarters of the actual cost of performing research. The proportion of research that constituted fundamental (basic) research under academic control began to fall.

At the same time Dawkins jettisoned free tuition, introducing student HECS charges accompanied by statements about the private benefits of higher education. HECS clawed back a quarter of the costs of tuition, later rising to half, which was a major fiscal saving, but not all economic reformers liked the scheme because it failed to establish the direct buyer-seller relations between student and university, mediated by

¹⁷ Dawkins, 1987; 1988.

variable prices, that were advocated in market theory. The number of HECS places continued to be regulated and there were caps on HECS charges. Market-based tuition was not subject to constraints on volume but cross-subsidization from public funding for first degree teaching was forbidden. This bifurcated the political economy of the Australian system between a government planned and subsidized first degree segment (now partly funded by students through their HECS contributions); and a fully commercial, expansionary capitalist segment, in which autonomous university-controlled companies ran the activity. Over time the weight of and institutional dependence on the commercial segment was to greatly increase.

The Dawkins-driven changes unfolded in the first half of the 1990s and by the middle of that decade the Australian higher education system had been greatly transformed. The universities and CAEs were combined into an enlarged unitary university sector. The number of universities doubled. The Minister used incentives and sanctions to encourage mergers to increase size and weight. Standardized definitions for funding purposes, output measures and data collections were installed. The sector was modeled as a mini-economy, in the form of a unitary competition for teaching and research funding from all sources. In practice funds for first degree teaching were still allocated by government fiat on the basis of historical distributions, and HECS charges were closely regulated; but all institutions were made eligible for research funding, though Dawkins did not fund research capacity in the post-1987 universities at the same rate as the older institutions. The Minister also allocated funds for organizational restructuring and innovations in services and teaching provision on a competitive basis, in the process discovering that small parcels of money thus applied could trigger widespread changes in behaviour.

At the same time institutions gained a new corporate freedom to control their budgets. Capital allocations were wound in with government grants for teaching and research and institutions were no longer penalized, via reductions in public income, for raising private monies. Widespread institutional restructuring facilitated the modernized and entrepreneurial forms of leadership and organization that were encouraged by the federal government; and later the growing emphasis on marketing and non-academic services as means of competition. A notable feature of the Australian system was the creation of a largely new caste of institutional executives around the vice-chancellor/president (increasingly tagged 'CEO') and the strategic and operational effective freedoms allocated to the latter.¹⁸ In many respects the CEOs became the repository of the agency freedom of institutions. University chiefs often saw themselves as parallel to business leaders though continuing to be drawn from university ranks.

The one objective that Dawkins found it difficult to achieve was performance-related funding. This took longer than the other changes and was incomplete in execution. A comprehensive measure of research performance was developed, with a formula including research revenues, publications and doctoral student numbers. This was used to supplement government grants for teaching purposes. A parallel performance-based system was used to allocate funds for higher degree by research (principally doctoral) students. Performance in teaching eluded comparative

¹⁸ Marginson & Considine, 2000.

measures but in the 1990s the government introduced schemes for rewarding outstanding teachers, and supported annual surveys of the employment outcomes of graduates¹⁹ and graduate satisfaction with higher education programs. Institutions were encouraged to adopt student satisfaction surveys within quality assurance.

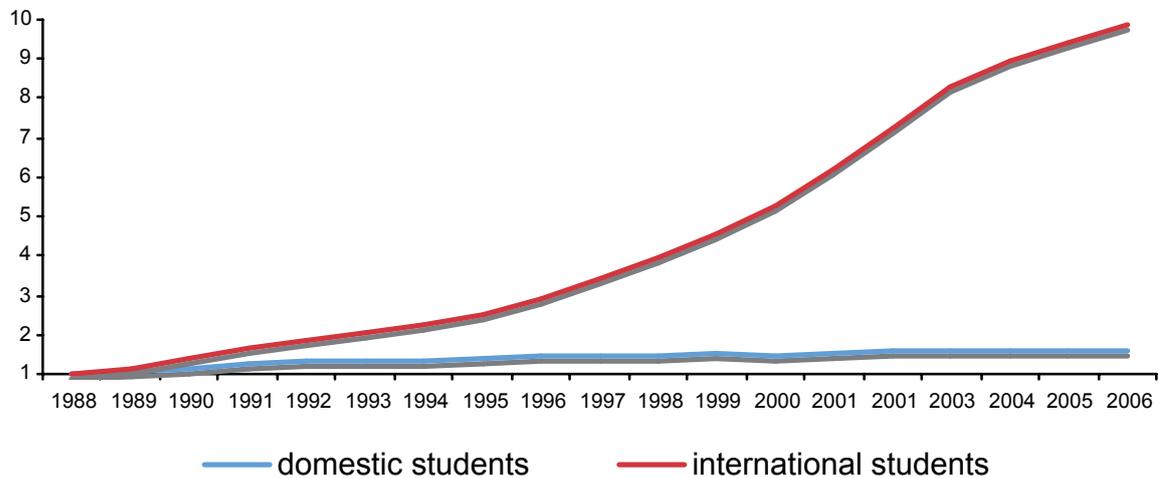
Institutions were also encouraged to create output transparency and efficiency incentives in the management of academic units, triggered a transformation of internal cultures. Professional managers and executive deans centralized budget powers. The role of representative and participatory academic staff assemblies, shorn of power over resources, declined. At the same time Dawkins sought to encourage a transformation of institutional governance which continued to play out after he left the portfolio in 1992. Institutions were encouraged to restructure their governing bodies to more closely resemble corporate boards: smaller in size, with members independent of internal institutional interests and inclusive of business and financial expertise. Governing bodies were under state government control and only some were changed along the lines of the preferred federal model. The role of staff and student representatives was abolished or diminished in some but not all governing bodies.

All of these transformations were somewhat uneven by institution. Typically the post-1987 universities moved closest to the Dawkins template while traditional academic cultures and governance survived best in the oldest and strongest research-intensive universities that later organized as the 'Group of Eight'.²⁰ In the latter institutions academic boards continued to play a significant non-financial role. Despite this a notable feature of the changes was the uniformity of forms and behaviours that emerged. The old binary division disappeared. All higher education institutions sought to grow and expand market share on and off shore. All adopted performance scrutiny and allocations, weakened academic governance, introduced professional management at scale, centralized authority in the CEO, and vigorously pursued non-government income earning options including the mass enrolment of international students. In 1995 full indexation of government grants for teaching was replaced by partial indexation in order to induce 'productivity savings'. Partial indexation, which became installed on a permanent basis, triggered a decline in the proportion of first degree teaching costs covered by the combination of government grants and student HECS – by the 2000s average revenues were well below full cost coverage – and a decline in the proportion of total revenues covered by government. In conjunction with the partial funding of research projects this intensified efficiency pressures and drove more vigorous commercial activity to make up for the shortfall in government funding.

¹⁹ GDS, 2008.

²⁰ Marginson, 2008b.

Figure 1. Growth of domestic and international students, Australia 1988-2006 (1988 = 1.00)



source: DEEWR, 2009

2.4 The Howard years. Under the Liberal-National Party government led by prime Minister John Howard there was little change in the system settings and the more corporate institutional cultures that had developed in the wake of the Dawkins reforms. The logic of the Dawkins changes continued to play out, though student HECS charges increased more sharply, per student government grants were reduced by more, and international students grew more rapidly (Figure 1), than Dawkins may have envisaged. Domestic student participation flattened out and the absolute number of domestic commencements fell in some years; though this was half hidden by the extraordinary growth in international student numbers. It is likely that domestic demand was affected by the sharp decline in the value and accessibility of student assistance for living costs during the Howard years.

In 1995-2005 Australia was the only OECD nation to reduce total public spending on tertiary education. Public funding per student fell by 28 per cent in real terms.²¹ On top of the effects of partial indexation and the under-funding of research, the reductions in government funds for teaching triggered a rapid increase in international student numbers. In 1990 there were 25,000 international students. By 2007 the number was 254,414, 26.0 per cent of enrolments including transnationals, the highest level in the developed world. The Under Howard the number of international students in most institutions became very large. In 2006 the largest number of foreign students at an American university was the 7115 at the University of Southern California in Los Angeles.²² There were 13 Australian universities with more than 7115 international students in 2006, led by 17,894 at RMIT University (Table 2).

²¹ OECD, 2008b.

²² IIE, 2007.

Table 2. International student enrolments and tuition revenues at the 20 institutions with largest number of international students, Australia, 2006

Institution	Enrolled international students (higher education only)			Tuition revenues from international students	
		proportion of all students	on-shore students only		proportion of all income
		%		\$s million	%
Royal Melbourne IT U *	17,894	43.2	7457	125.9	27.5
Monash U	17,087	31.2	11,080	190.7	18.1
Curtin U Technology	16,501	41.8	8005	115.8	23.3
Central Queensland U *	13,899	54.9	12,579	145.0	49.6
Macquarie U	10,468	33.6	9709	111.4	28.0
U South Australia	10,422	31.2	4598	63.0	16.4
U Melbourne *	10,376	23.9	10,277	191.6	16.1
U Sydney *	9680	21.1	9060	148.1	12.2
U Technology, Sydney	8954	27.4	6688	95.0	23.9
U Southern Queensland	8895	35.2	8895	25.4	15.9
U Wollongong	8620	39.4	4900	55.1	18.4
U New South Wales *	8618	22.2	8546	119.6	14.4
Griffith U	8358	23.7	7850	96.4	20.1
Deakin U *	6715	20.2	5633	67.5	15.3
U Queensland	6607	17.6	6607	107.7	11.5
Charles Sturt U	5817	17.0	2448	13.0	5.1
Swinburne U Technology *	5815	33.4	4704	54.9	17.2
University of Ballarat *	5798	55.6	4249	48.2	26.4
La Trobe University	5619	19.8	4091	47.1	12.2
Victoria University *	5547	27.5	2889	40.5	12.4
All other institutions	59,104	17.7	42,354	513.5	9.7
<i>All institutions</i>	250,794	25.5	182,619	2375.4	14.9

Source: DEEWR, 2008. In the present study interviews were conducted at nine of these institutions, marked thus [*].

Likewise institutional dependence on international fees also rose sharply to 14.9 per cent of total revenues in 2006 and close to 50 per cent in one case, Central Queensland University. Under Howard the private income of institutions increased more rapidly than in all OECD countries but one.²³

According to the Reserve Bank of Australia, 'since 1982, education services exports have grown at an average annual rate of around 14 per cent in volume terms', compared to growth of 6 per cent per annum in total exports and in service exports. The estimated value of Australian education exports in 2007, including both onshore student fees and spending by students on housing, food, transport, living costs, entertainment and other items, was \$12.6 billion, 39 per cent from tuition fees. Education was the third largest export sector at 5.6 per cent, behind coal 9.5 per cent, iron ore (7.5 per cent) but ahead of tourism (5.4 per cent).²⁴ At the same time, the

²³ OECD, 2008b.

²⁴ Reserve Bank, 2008.

international education program has become the main source of skilled migration to Australia. It has been estimated that approximately 40 per cent of all graduate international students apply for permanent residence.²⁵

However, the remarkable growth in private income was insufficient to stem a sharp decline in the resources available to support teaching. The average student-staff ration rose from 14 to 1 in 1992 to more than 20 to 1 only a decade later.²⁶ Although institutions were able to sustain a roughly constant level of funding per student, the demands on expenditure increased due to the costs of servicing private incomes. Allocations to marketing, recruitment (much of it offshore), additional non-academic services for international students, special English classes, new buildings and facilities (visible manifestations of competitiveness), and quality assurance, increased markedly. This cut into the funds available for teaching and research. In other words, most of the additional private revenue had to be ploughed back into the costs of raising that revenue and could not be substituted for lost public revenues.

The Howard government introduced full cost tuition for domestic students from 1998 onwards but this remained a supplement to the HECS system and was not widely taken up. More influential was the decision to extent income contingent (HECS-style) tuition loan arrangements to full fee private sector programs from 2005 onwards, triggering a rapid growth in private institutions, albeit from a low base.

In 2007 the government quarantined part of the federal budget surplus as the base capital for a 'Higher Education Investment Fund'. This was sold as multi-billion long term funding but in reality institutions were invited to submit bids for capital projects only in relation only to the interest earnings off the fund. This constituted an approximately 5 per cent increase in funding overall. Aside from a one off doubling of research project monies in 2001 the Howard government offered little funding relief. As before, the government's new research project monies were not supported by adequate infrastructure financing and institutions that were relatively successful in competing for research grants saw the gap between funding and costs increase.

Relations between government and institutions deteriorated during the Howard years. The government maintained tight control of domestic student places, maintained the total funding for those places below real cost levels, despite a modest increase in the funding rate in 2005, and restricted institutional flexibility: for example changes introduced the same year required universities to secure government sign-off for changes between sub-disciplines in the balance of government funded student load.

2.5 A change of government and the Bradley report. A new Labor government under Prime Minister Kevin Rudd was elected in late 2007 and in March 2008 it set up a review of higher education policy. There was a parallel review of the national innovation system. The Innovation review reported in September and recommended the full cost funding of research. The Bradley report was released in mid December 2008. The Bradley panel recommended funding relief in relation to the rate of funding

²⁵ Bob Birrell, Sociology, Monash University, Melbourne, private communication.

²⁶ DEEWR, 2009.

of government places, research costs and student living costs. Importantly, it urged the return of near full cost indexation of government grants which had the potential to reduce the drivers of continuous expansion in education exports. However the Bradley report did not suggest changing the system of governance and regulation in a fundamental manner. Its main innovation was a recommendation for the establishment of a new federal commission responsible for the accreditation of new providers, the closer integration of universities with vocational education within a common system, a beefed-up standards regime absorbing AUQA, and the Act that governed international education. The commission was not to be offered funding powers, but over time it had the potential to evolve into a 'buffer' body something like the old Tertiary Education Commission. The Bradley committee also recommended what it called a voucher scheme of portable student-centred entitlements to funding. However it also proposed to maintain standard prices with caps, deregulating the volume of funded places but not price. The intention appeared to be to encourage the expansion of places for domestic students. However, this did not constitute a bona fide tuition market of the neo-liberal type. The government was expected to respond to the recommendations of the Bradley report in mid to late February.

2.6 Summary of the reformed Australian system. In many respects the Australian higher education system is a model case of NPM reform in which the strengths and weaknesses of the NPM approach are openly on display. It is not a model case of neo-liberal NPM, for while the ideologies of education as an economic market and education as the producer of solely private goods have left a mark in Australia, encouraging the adoption of competitive and quasi-market systems in many areas (research funding, international students, postgraduate vocational programs, competitive bidding for projects and innovation initiatives, etc.; and within institutions parallel competitions at the school and academic unit level) first degree education remains tightly regulated, with set prices and price signals muted by income contingent HECS loans, government subsidies and ceilings on the number of places. Research funding also remains partly funded as a public good; though it is difficult to know how anything else could be applied given the intrinsic nature of knowledge.

- Domestic student tuition at first degree level is organized and funded on the basis of a mix of government subsidies and income contingent student repayments. The number of places is fixed on an institution-by-institution basis. This is little different to the situation prevailing in much of the OECD. The level of student charges is higher than average but this is softened by the use of income contingent payments. Institutions must enroll the agreed number of subsidized students. Tolerance for error was recently broadened.
- Most domestic postgraduate education and all international education aside from a handful of scholarship places is organized and funded on the basis of expansionary commercial markets. Institutions cream off as much surplus as they can to fund domestic education and research, non-academic services and facilities. Thus in fee-based programs they attempt to minimize unit costs by standardizing production.
- Competitive academic research funds are allocated by two principal agencies, the Australian Research Council and the National Health and Medical research

Council. These bodies are somewhat influenced by government-specified research priorities but the main mechanism of allocation is academic peer review and the main criterion is excellence. Doctoral scholarships and fellowships are determined on academic merit. In addition there are government schemes to encourage research collaboration with industry.

- The government allocates a modest supplement to funds based on research performance, which at maximum is about 10 per cent of total research funding. This is a smaller scale version of the Research Assessment-based funding in the UK but without the detailed scrutiny of research outcomes.
- From time to time particular allocations are made that are conditional on competitive submission, measured competitive performance or measured compliance with policy, for example monies in relation to equity objectives, teaching quality, industry collaboration, infrastructure development and so on. These schemes create specific behaviours in the area concerned and can influence longer-term developments at institutional level. Institutions tailor their bids or their performance to what they think the government will want.
- Accountability for the expenditure of all government monies is policed strictly and in a detailed manner. Accountability is much tighter in relation to the 45 per cent government share of funds than it was when government covered 90 per cent of costs. The principal government agency in nearly all dealings with the institutions is the federal Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR).
- The established universities are self-accrediting. The accreditation of new institutions is handled by state-level government agencies.
- International education is managed by a branch of DEEWR in relation to recruitment and consumer protection matters, and the federal department of immigration in visa matters. There can be conflicting objectives, with immigration adopting a more restrictive approach to student entry.
- Quality assurance is managed by a separate public agency. In this area the regulatory touch is relatively light. The five year audits by the Australian University Quality Agency (AUQA), created originally as part of a national system designed to be credible in the international market, focus mostly on the workings of systems of self-regulation without inquiring too deeply into actual standards. Offshore activity, which was added to AUQA consideration two years ago, is policed less rigorously than onshore activity. These procedures are widely held to be inadequate especially in relation to rogue private providers and English language standards in the international student market.
- Institutions and their academic units are led by full time executives largely sourced from within academic ranks. The chief executive officer (president/vice-chancellor) usually has very considerable operational discretion although financial discretion varies in scale.
- Governing bodies have seen an overall trend to smaller size, more representatives from business and finance, and a lesser role for elected staff and student representatives. Generally, governing bodies have moved from the university community orientation to a supervisory and prudential external orientation. But there is considerable variation between institutions.

- Control of academic units is exercised by executive leaders through the budget power. For the most part academic assemblies retain a role in decisions about academic programs (though some program initiatives for the international market circumvent their authority) but not in budget matters. In some institutions academic assemblies have little or no role in governance. In many but not all institutions academic staff retain a significant role in decisions about internal promotion, and to a lesser extent, initial appointments. The long term trend is for appointment decisions to be more affected by the institution's strategic priorities rather than the reproduction of disciplines per se.
- Corresponding to the decline in the role of academic staff in governance, the proportion of teaching staff who hold tenured or even full time posts has steadily declined – more than half of all teaching is by casual employees.
- In general, the academic staff in the happiest position are those with research track record and research grants. There is more scope for exercising academic freedoms and taking initiatives, including initiatives, in research activity than in teaching programs.
- Internal funding allocations tend to be competitively driven and are often linked in part (and sometimes in full) to performance measures. Those disciplines in the happiest state financially, able to appoint young staff, are (1) those strong in earning non-government incomes, primarily business studies; and (2) those strong in attracting competitive research funding.

3. Conclusions

3.1 Intended consequences. The outcomes of NPM reform in Australian higher education are a precise product of the system of incentives and prohibitions, primarily the former. Institutions are more tightly managed, a professional executive culture has been installed successfully at all levels and a performance culture is nearly universal across institutions and the system. NPM reform has created greater transparency and accountability; established a more entrepreneurial culture at both academic unit and institutional level in which institutions exercise strategic initiatives in international matters, in research programs and in the installation of new administrative technologies (there is less scope to do so in the education of domestic students); and installed strong efficiency drivers in every sphere. In relation to efficiency, the principal macro driver has been the annual increase in the scarcity of public funding. Perhaps the system of regulation is too dependent on this single mechanism.

In relation to the effectiveness of policy, public financing and associated accountability is highly attuned to secure given objectives such as the program mix. However public policy, though mostly less ambitious than formerly, has difficulty in securing traction in areas such as equity objectives which depend on a broad-based cultural change rather than driving behaviour through formulae, mechanisms, targets and incentives and the other mechanisms of political economy. It is likely that the government has been successful in diminishing attention to the role of and potential of higher education to create national and global public goods. (Many would see this as a negative consequences, but it is an intended consequence).

There is no evidence that the quality of teaching has advanced in the last two decades, despite the more overt attention that policy and management now gives to teaching. A rising student-staff ratio can be interpreted as a sign of productivity growth, but may suggest that the material conditions of good quality teaching have deteriorated. The focus on research outputs as one of the drivers of funding has enhanced the quantity of research publications, which has increased more sharply than in the USA, Canada and the UK.²⁷ On the other hand evidence of trends in Australia's comparative citation performance is mixed and the proportion of Australian research published in lower status journals appears to have increased.²⁸

The weakening of academic cultures in some if not most institutions was a consequence intended by reformers, who saw traditional academic cultures as obstacles to the installation of a more flexible, responsive and strategic approach. However this trend has probably contributed to a reduction in academic capacity, which is presumably an unintended consequence.

3.2 Unintended consequences. The pronounced increase in focus on short-term indicators, and immediate revenue needs, does not necessarily lead to optimum patterns of development. Development has been unbalanced in other ways. International education has undertaken explosive while domestic participation has been stagnant and the lower level of student living support (consistent with the ideology of higher education as a private benefit) has driven a pronounced increase in students' working hours during the study semester that seems to have contributed to a greater level of domestic student disengagement.²⁹ Disciplines with the capacity to generate international student revenues, such as business, are now considerably stronger in academic terms than the core sciences and humanities. Scarce additional monies have been disproportionately allocated to non-academic services, and buildings and facilities, which have direct pay-offs for competitive position, more than to teaching and research capacity where the positive effects are less visible in the immediate sense, and the long term costs are less flexible. In some but not all institutions there has been a significant growth in the proportion of non-academic staff to academic staff.³⁰

It is clear that Australian higher education is competitive in relation to first degree international education but Australia is not a strong performer in the global doctoral market, which is a scholarship market not a fee-based market; and while it has good broad-based research capacity, its leading research universities are not as strong as those of comparators such as Canada and the Netherlands. The long-term decline in domestic teaching capacity may threaten Australia's position in the teaching market.

3.3 The questions before the conference. Brief answers to the panel questions are as follows:

²⁷ NSB, 2008.

²⁸ Butler, 2003.

²⁹ James et al., 2007.

³⁰ DEEWR, 2009.

1. Compared to other countries' experiences, what are the characteristics of higher education reform of your country?

Through-going NPM reform notable for the extent to which institutional behaviours and cultures have been transformed, and for the similarities of many behaviours across all institutional types, i.e. homogeneity. High dependence on funding reductions rather than subsidies to generate policy outcomes. High dependence on automatic formulae and competitive pressures rather than expert judgement. Quantity more than quality incentives. Strong institutional executives, with mostly effective steering functions. High volume commercial markets. More weakening of academic cultures than in some English speaking and European nations; though Australian academic culture remain robust in some institutions and disciplines.

2. Can you say that efficiency and effectiveness in education and research have been enhanced by current higher education reform?

Efficiency, yes. Effectiveness in relation to accountability and NPM-instigated behaviour change, yes. Effectiveness in relation to the first degree foreign student market, yes. Effectiveness in relation to public goods and long-term capacity in research and teaching, no. Effectiveness in establishing a richer more multiple international engagement, no.

3. Do you think that higher education reform have made the winners and losers among institutions, administrators and faculty members?

Policies and funding formulae that are designed to reward excellence and performance on grounds of efficiency, for example in research funding, do not have the same outcome as policies designed to build capacity where it did not previously exist. In Australia the market weaker institutions have struggled. They depend on public funding to build new capacity, for example in basic research, and they are less well placed to compete for both public and private monies. Executives have a greater scope for action, though the position of most administrators has changed less. Academic staff has less authority and budgetary power within institution, and probably on average less scope to shape teaching programs, though it is unclear whether and to what extent their capacity to take initiatives in research has been weakened.

4. Has public funding to higher education decreased recently in your country?

Yes, very substantially. See above text.

5. If so, how is the balance between less public money and the demand for world competitiveness of institutions made? What are the other sources to compensate with?

This is a very good question and the crunch issue for the Australian system. The Australian government would argue that Australian institutions pay for both the augmentation of domestic capacity, and cross-border effectiveness, by generating export revenues at scale. The problem with this argument is that the international market has been built not on the basis of publicly-generated capacity but public under-funding, and this is eating into longer-term domestic capacity. Moreover, the profile of international activity is narrow and lopsided. Many argue that Australian higher education is unable to give enough attention to international doctoral education, longer-term research linkages, student exchange and the movement of domestic

students offshore, and also foreign aid through post-secondary education and collaborative research on common global problems, because of the need to focus single-mindedly on generating export revenues.

6. How different does recent financial crisis influence to higher education institutions and system?

It is too early to say. The demand for domestic student places is increasing, possibly because of a decline in income forgone. Revenues from endowments and investments are down but that is a relatively small part of total revenues. The effects on the international student market are unclear. The effects on government funding are unclear – the government may decide to increase its investment in education and research to facilitate longer term recovery, or it may postpone funding increases.

7. How is accountability to higher education achieved on the institutional level and system level?

See above. Detailed reporting on financial and legal compliance, including revenues from all sources not just government, by institutions to DEEWR. Transparency of student enrolment and completion data, transparency of research outcomes. Because government itself directly manages institutional accountability a further stage of system accountability is redundant.

8. How do you predict the direction of future higher education reforms, which areas and how will they be done?

This writer senses that the extreme NPM system settings have reached their use-by date, and the cost in terms of attenuated capacity and the lack of intra-system diversity, and too narrow an international mission, is becoming increasingly apparent. It is less clear that government realizes these limitations have been reached. It is likely that in the wake of the Bradley report there will be some funding relief and possible that the indexation of government grants will be largely restored. The latter, if it occurs, would reduce the extreme efficiency pressures and the need to increase international enrolments year by year. Full funding of research costs, which is also possible but less likely given the fiscal climate, would have a similar though less general effect. Another possibility is a downturn in the international market that would cut heavily into institutional capacity. In that circumstance government may alter the system settings to increase public funding.

3.4 The NPM reforms in Australia in comparative context. In all the Anglo-Westminster higher education systems there has been a shift from legally-based systems of direction and control to the use of resource-related mechanisms and incentives. In this process the policy compass of government has narrowed. Increasingly responsibility for the quality of teaching and research and for a broad range of formerly national policy outcomes, including some of the public good contributions of institutions, has been passed down to the institutions, left to Adam Smith's 'invisible hand' in the competitive higher education market. This has reduced the regulatory burden on government while enabling it to tighten control and steer with greater precision using its chosen funding formulae and accountability controls.

As in the UK and New Zealand, in Australia public funding per student has been reduced, there has been a pronounced shift to private funding, education exports play an important role, and the national system of quality assurance has evolved in line with the needs of the export industry. As in the UK, links with the community beyond higher education are not as well developed as in the USA, although the professions play a role in accrediting programs, and public and community engagement are increasing. Within institutions budget management, executive steering, institutional management are highly developed, much the same (but perhaps more so) than in the UK. In its use of financial incentives, steered devolution, competitive allocations, output targets and performance management, institutional management parallels national system management. Compared with the UK, in Australia there is less emphasis on global research performance and on maintaining and augmenting research quality in the leading institutions, and academic cultures are weaker viz a viz internal executive, especially in the newer universities founded after the Dawkins reforms of 1987-1990 (see below). Compared with the UK and New Zealand the central state is not quite as dominant or as comprehensive across the policy issues; in part because Australia has a federal system and while the national government is dominant in higher education funding and through that, policy, the state governments still exercise a role in broad-based accountability, prudential supervision and the accreditation of new private institutions. However, in one respect national steering is more direct than the UK, in that in Australia there is no body like the UK Higher Education Funding Council to act as a 'buffer' between government and institutions.

In the Asia-Pacific and to some extent in Western Europe and Latin America, the respective and intersecting effects of the NPM and global convergence are playing out somewhat differently to the English-speaking nations and the other individual nations closely shaped by neo-liberal policy agendas. With the significant exceptions of Japan and Germany, the leading nations in the Asia-Pacific and Western Europe have eschewed the full fledged neo-liberal position and supported higher or at least growing levels of public investment approaches. Examples include China, Singapore, Korea, China Taiwan³¹ and the Nordic countries. Germany and France have both announced major new programs of investment in higher education and the Lisbon strategy ties each country in the EU to an R&D spending target of 3 per cent of GDP. The example of China, now remaking itself as a knowledge economy on a gigantic scale and at a rapid rate, may generate a response from the United States and eventually trigger a major lift in public investment across the board, relegating neo-liberalism to the past. If so, however, some form of NPM will still be with us. The nPM has proven to be an effective framework for grounding efficiency objectives but it could also be developed as a medium for regulating new investments.

3.5 Implications of the NPM reforms for freedoms in higher education. The NPM has mostly negative connotations for the agency freedom (roughly, 'identity') of academic workers. The main problem lies in the installation of objectives other than knowledge-building, for example the imposition of institutional interest, managerial definitions of the knowledge for example output measurement), commercial interest in research, external post-hoc evaluations that are used to drive changes in programs

³¹ NSB, 2008; Li at al., 2008.

and priorities. On the other hand, the agency freedom of institutions and executives might be enhanced, to the extent that more autonomous and enterprising institutions are encouraged by these policy settings to chart their own strategic course, especially internationally, gaining self-determining identity thereby. Some universities in the NPM era have done this successfully, such as the National University of Singapore.

The NPM is less pejorative for freedom as control in Sen's sense, that is freedom from constraint or 'negative freedom'. Autonomy can be enhanced in quasi markets and through self-controlled quality assurance. Thus commercial markets may confer on institutions or research groups the enhanced independence that comes from having their own income. On the other hand there maybe a trade-off in through reduced control over the contents of the work, reducing agency freedom. On the other hand, NPM techniques that shift the locus of control away from institutions altogether, such as external audit or contracts with government, can reduce control freedom.

The implications for NPM for freedom as power are more negative than positive. The trend is less clear-cut than in relation to agency freedom, and it depends which higher education actors we are talking about. One characteristic of NPM systems, especially those that rely on competitive markets, is to differentiate freedom as power between different agents within a common set. Competition, markets, commercialisation and performance-driven funding create a win/lose distribution in which the winners end up with more freedom as power than do the losers. The effects vary by individual and to an extent also by field of study and by institution. Entrepreneurial faculty gain freedom of power though only if they succeed. Faculty in elite universities experience greater continuity within academic cultures, so enhancing their agency freedom; and may gain more and wider strategic and resource-based options in commercial markets and academic quasi-markets, so enhancing their freedom as power.

3.6 Implications of the NPM reforms for the role of higher education in the knowledge economy. In research the most important economic roles of higher education are the production and dissemination of open source knowledge, or 'open science' as the OECD calls it, and the training of research labour. The OECD also now argues that higher education institutions are less efficient than industrial and R&D companies in developing IP and should leave it to the market. If higher education institutions put too much emphasis on trying to profit from IP, this can slow dissemination and retard the rate of economic innovation itself.³² Consider what the OECD said last year about just one aspect of the NPM in research, the use of the product format, the 'project' in research management.

The shift to project-based research funding in TEIs raises a number of issues that need to be considered in relation to the long-term development of the research and innovation system. Competitive funding may promote more ad hoc and short-term research in cases where evaluation mechanisms and incentive structures focus on quantifiable and immediate outputs'. As a result,

³² OECD, 2008a, Chapter 7, especially pp. 102-103. The decision in 2008 of the Harvard Faculty of Arts and Science to open free Internet access to its research and scholarship was highly significant. For more discussion see Marginson; 2009; Peters, Marginson & Murphy, 2009.

researchers may be reluctant to engage in research that will not produce results that can be demonstrated over short time-spans. In addition, precisely because project-based funding is competitive, sustained funding is not guaranteed, which may impede the autonomy of researchers working in controversial fields. If project-based funding has a short duration, it may also mean that researchers need to spend time preparing applications to secure funding on a more frequent basis. Atkinson (2007: p. 19) remarks that young faculty in particular spend an excessive amount of time preparing project proposals. Liefner (2003) found that competitive or performance-based funding could have an impact on the type and field of research because some academics avoided research with riskier outcomes. Likewise, Geuna (2001: p. 623) notes that short-term research and less risky research may reduce the likelihood of 'scientific novelty'. Furthermore, Geuna and Martin (2003: p. 296) argue that research may become 'homogenized' because 'safer' research is rewarded. Morris and Rip (2006) point out that the stage of a researcher's career needs to be considered in relation to the type of research undertaken. Some of the questions raised are: —does the researcher need quick results to bolster his or her next job application? Is he or she senior enough to get a five-year rather than a three-year grant? (Morris and Rip, 2006: p. 256), and these questions are pertinent in the context of project-based funding.³³

This is a significant critique. It suggests that it is time to rethink the implications of the NPM in research, to the extent that NPM systems may be limiting autonomous intellectual freedoms, creativity, the capacity to innovate and especially the capacity to generate intellectual breakthroughs of the unplanned and counter-intuitive kind. A similar though more qualified caveat applies to teaching. Because teaching involves knowledge and partly produces public goods, if it is modeled and organized as a market commodity part of its economic and social value will be lost.

These conclusions flow from the nature of knowledge. Higher education is an unusual industry in that its central object, medium and means takes the form of a public good and its policy and management always must be ordered with this in mind. This is understood in the American research universities, that are key players in the innovation cycle in the world's leading knowledge economy. But it is not understood in those policies that imagine higher education and research in terms of orthodox business models, product formats and bottom lines. It is one thing to require transparency and efficiency, these are indisputable objectives. It is another to model higher education solely as a tradeable good without spill-overs or indirect effects. We will need to move beyond this if policy and management is to optimise the economic and social contribution of higher education in the global knowledge economy.

These arguments have been raised by the government's Productivity Commission³⁴ among others, but are not yet accepted in Treasury. Treasury sees higher education primarily as a source of export dollars rather than a source of capacity in the knowledge economy. Changing that perception is key to moving beyond the NPM.

³³ OECD, 2008a, p. 176.

³⁴ Productivity Commission, 2007, p. xxiii..

References

- 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>

発表資料（発表順）

International Symposium on higher education reform
Higher Education Reform for
National Universities in Japan

Kiyoshi Yamamoto
The Center for National University
Finance and Management
26, January 2009

大学改革に関する国際シンポジウム
日本の国立大学に対する高等教育改革

山本 清
国立大学財務・経営センター
2009年1月26日

Japan's Higher Education System

- Comprises of public and private institutions including for-profit institutions.
- The public sector consists of national and local public universities which are established respectively by the national government, and prefectures or cities.
- Private institutions enroll the majority of under graduate students(73%), while national universities play a significant role in research and post-graduate education.
- Pressure from international and domestic trends.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

日本の高等教育システム

- 公的部門の機関と民間部門の機関(営利法人の設立したものを含む)から構成される。
- 公的部門は国によって設置される国立大学と都道府県または市町村によって設置される公立大学からなる。
- 私立大学は学部学生の73%を収容している。一方で、国立大学は研究と大学院教育において重要な役割を果たしている。
- しかし、我が国の大学は国際的及び国内的な潮流・環境による大きな圧力を受けている。

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Domestic Trends

- Decreasing young population
- From mass higher education to universal access.
- Fiscal Stress
- Lag behind in internationalization (Fitzpatrick, 2008)

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

国内環境

- 若年人口の減少(需要者の減)
- 高等教育の大衆化からユニバーサル・アクセスへ(大学・丹大への進学率>50%)
- 政府の財政赤字(主要国で政府債務対GDP最大)
- 国際化への遅れ、特に教育面 (Fitzpatrick, 2008)

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

International Trends (OECD, 2008)

- Expansion of higher education systems
- Diversification of provision
- More heterogeneous student bodies
- New funding arrangements
- Increasing focus on accountability and performance
- New forms of institutional governance
- Global networking, mobility and collaboration

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

国際潮流(OECD, 2008)

- 高等教育システムの拡大
- 高等教育サービス供給の多様化
- 学生層の一層の多様化
- 新しい政府のファンデング方式
- 説明責任と業績への焦点強化
- 機関のガバナンスに新しい形態
- 国際的なネットワーキング、移動及び協働の進展

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Incorporation of National Universities

- Japanese national universities were transformed into national university corporations (NUCs) in 2004.
- Each national university became a juridical public body or legal person separated from the central government, although the former position was just a branch of the Ministry of Education.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

国立大学の(独立)法人化

- 日本の国立大学は2004年度に国立大学法人に移行した。
- 各国立大学は中央政府から切り離され独立した法人格を有するようになった。従前の組織形態は文部科学省の一組織(文教施設機関)であった。

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Aims of Incorporation

- Original and internationally competitive university
- Strengthening accountability to citizens and society and introducing competitive policy
- Flexible and strategic management through clear vision and responsibility

It is not only an educational reform but also public sector reform highly influenced from NPM.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

法人化の目的

- 個性豊か(独創的)で国際競争力ある大学
- 国民及び社会に対する説明責任の強化と競争政策の導入
- 明確なビジョンと責任を通じて柔軟で戦略的な経営の実現

したがって、教育制度改革であるだけでなくNPMの影響を強く受けた公的部門の改革でもある。

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Framework of the new system

- Medium term goals and plan
 - ① quality improvement in teaching and research
 - ② improving and efficiency in operations
 - ③ improving financial matters
 - ④ self-evaluation and disclosure
- Management autonomy within the plan and Annual plan
- Financial and Performance Reporting , Auditing and Evaluation by a third party
- Feedback of evaluation results to funding the next medium term goals and plan

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

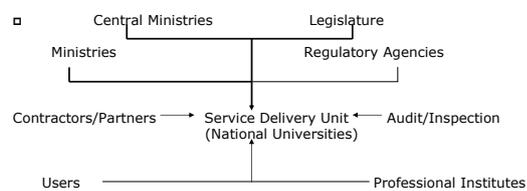
法人制度の枠組み

- 中期目標と中期計画
 - ① 教育と研究の質の向上
 - ② 業務運営の改善と効率化
 - ③ 財務内容の改善
 - ④ 自己評価と情報公開
- 中期計画と年度計画の範囲内での自律的な経営
- 毎年度の財務及び業績報告、第三者による監査及び評価の実施
- 中期目標期間の実績評価結果の次期の中期目標・計画における財政措置への反映

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Governance of the Old System

- analysis adopting performance regimes model
- Corporatization changed the position of national universities from hierarchical relation to multi-principals and agent relationships or multi-interrelated model (Talbot et al., 2005).



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

法人化前のガバナンス(政府と大学との関係)

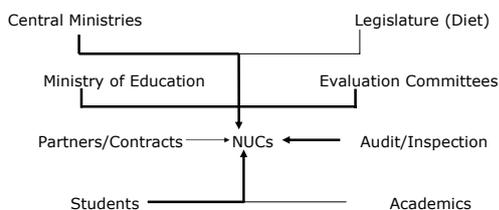
- 業績レジュームモデルを使用して分析する。
- 法人化は国立大学の位置を政府と垂直的な関係から多くのプリンシパルと1人のエージェントとの関係または多数の相互に関係するモデルに変更することになる(Talbot et al., 2005).



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Governance of the New System

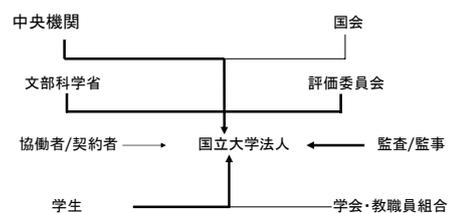
Hybrid of managerial, regulatory, political and market models



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

法人化後のガバナンス

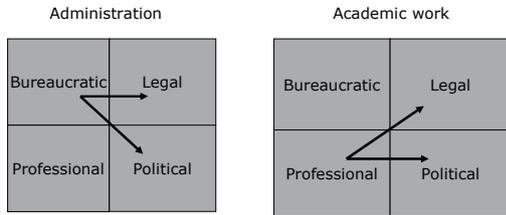
経営、規制、政治及び市場モデルの組み合わせだったもの



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Accountability of the New System

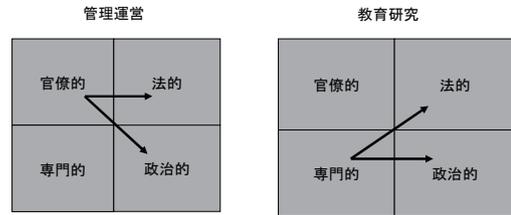
- Using the concept by Romzek and Dubnick(1994)



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

法人化に伴う説明責任の変化

- Romzek and Dubnick(1994)の概念区分を活用して



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Funding System for National Universities

- Base Funding + Competitive/Incentive/Performance Funding
- Base Funding = Formula based
- Basic Operating Expenditures=Operating Grants (OG) + Earned Income excluding competitive funds and contract research
- $OG(t)=(1-\alpha)OG(t-1) + \varepsilon$
- α : coefficient and depend on fiscal policy by the government
- ε : special factor such as retirement allowances

Therefore, regime 1 for annual budget and regime 2 for medium term plan are adopted.

base funding	indicator-based & negotiation	indicator-based & performance-based
teaching & research	Regime 1	Regime 2
teaching only	Regime 3	Regime 4

based on Geuna and Martin(2003)

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

国立大学に対するファンデング

- 基盤的ファンデング + 競争的/誘因的/業績的ファンデング
- 基盤的ファンデング = 外形的フォーミュラを基本
- 経常的経費 = 運営費交付金 (OG) + 自己収入 (外部資金を除く)
- $OG(t)=(1-\alpha)OG(t-1) + \varepsilon$
- α : 効率化係数
- ε : 特殊要因

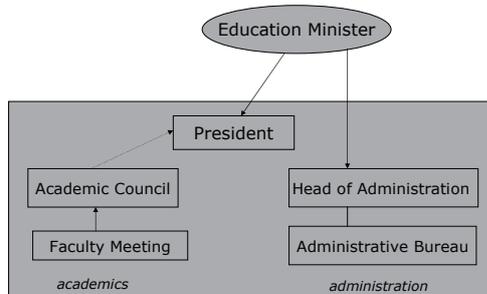
したがって、毎年度は regime 1、中期目標期間については regime 2 が適用されている。

基盤的ファンデング	指標と協議	指標と業績基準
教育と研究	Regime 1	Regime 2
教育のみ	Regime 3	Regime 4

出典: Geuna and Martin(2003)

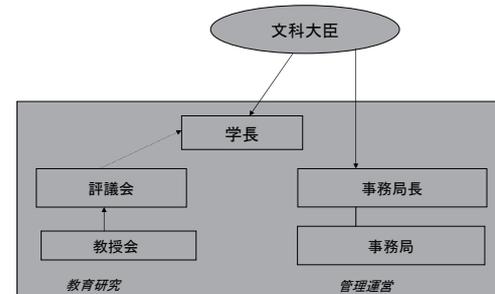
Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Corporate Governance: Before Incorporation



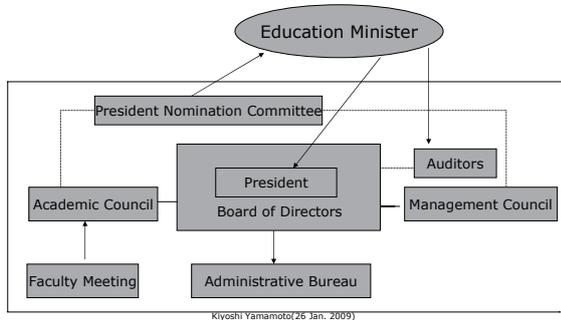
Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

機関のガバナンス構造(法人化前)



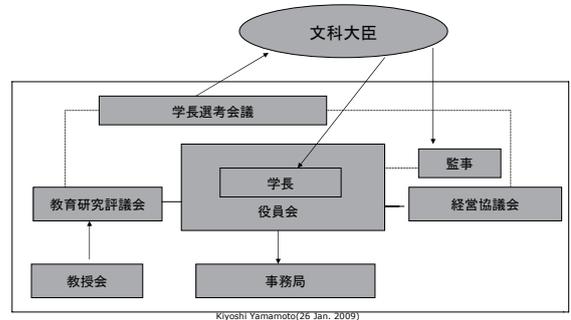
Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Corporate Governance: After Incorporation



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

機関のガバナンス構造(法人化後)



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Management Systems

Area	Before incorporation	After incorporation
Organization	Hierarchy, Departmentalism	Mission oriented, Flexible
Performance	Compliance with regulation	Managing for results
Personnel	Seniority, Life-long employment	Performance/competence Term contract
Finance system	Line item control	Block grant, incentive
Facility	Departmentalism	Flexible and Sharing

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

経営システム

分野	法人化前	法人化後
組織	階層制、部局主義	使命志向、柔軟性
業績	法令規則準拠性	成果管理
人事	年功制、終身雇用	業績/能力主義 任期制
財務	費目統制	交付金、誘因制度
施設	部局主義	柔軟性と共同利用

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Model

- Modifying the model by Beath et al.(2008) and supplementing with resource based view (Barney, 2001)

$$\begin{aligned} & \max U_i(T, R) \\ & \text{subject to} \\ & \textcircled{1} C_i(T, R) < OR + EI + CF \quad : \text{budget constraint} \\ & \textcircled{2} G_i(T, R) > G_0 \quad : \text{performance goal constraint} \\ & \textcircled{3} PCFS_t < (1-\beta)PCFS_0 \quad : \text{personnel cost constraint} \end{aligned}$$

where U=utility of university, i=university I, T=teaching, R=research, C=operating costs, OR=operating grants, EI=earned income, CF=competitive funds, G=outputs of activities, PCFS=personnel costs for full-time staff, β, γ, ρ = coefficient > 0 , 0=base, $CF = \gamma + \rho \max[0, q - q^*]$, q^* : research quality threshold for granting

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

モデル

- Beath et al.(2008)のモデルを修正し、また、資源ベースの戦略論(Barney, 2001)で補完すると、各国立大学(法人)は

$$\begin{aligned} & \text{以下の条件のもとで} \\ & \textcircled{1} C_i(T, R) < OR + EI + CF \quad : \text{予算制約} \\ & \textcircled{2} G_i(T, R) > G_0 \quad : \text{業績目標制約} \\ & \textcircled{3} PCFS_t < (1-\beta)PCFS_0 \quad : \text{人件費制約} \end{aligned}$$

$$\max U_i(T, R)$$

ここで U=大学の効用, i=大学 i, T=教育, R=研究, C=経常費用, OR=運営費交付金, EI=自己収入, CF=外部資金, G=活動成果, PCFS=常勤スタッフ(予算定員対象)の人件費, β, γ, ρ = 係数 > 0 , 0=基準時点, $CF = \gamma + \rho \max[0, q - q^*]$, q^* : 交付金・補助金の対象になる研究の質的水準(閾値)

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Hypotheses

- H1: Teaching and research activities will increase in all types.
- H2: Universities having hospitals will expand medical activities accompanying with increasing medical staff costs because marginal net income would be positive.
- H3: Universities without hospital will finance the money for activities through more saving staff costs than those having hospitals.
- H4: Resource allocation towards teaching and research will depend on university type.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

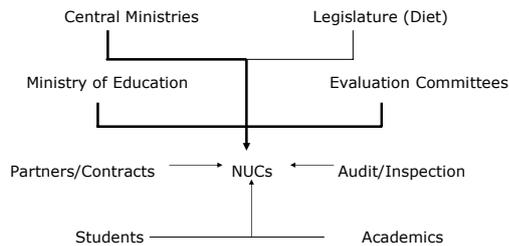
仮説

- H1: 教育と研究活動はすべての大学タイプで増大する。
- H2: 附属病院を有する大学は医療スタッフ数(人件費)を増加させて診療活動を拡大する。なぜならば、限界純利益がプラスであるからである。
- H3: 附属病院を有しない大学では附属病院を有する大学と比較して人件費をより節約して増大する活動費用を賄う。
- H4: 教育と研究への資源配分は大学タイプによって規定される。

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Reality of Governance System

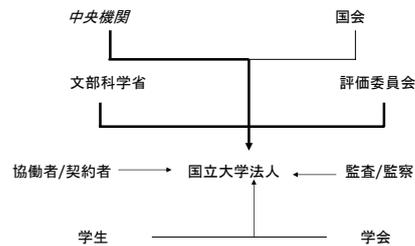
Reality in Governance



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

ガバナンス(政府との関係)の実態

現実のガバナンス



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Impacts on Accountability

- Accountable to the society other than the government, while the parliamentary control has decreased.
- Accountable for the results including teaching and research.
- Accountable to operations of resources.
- Mandates and accountability are concentrated in the president.
- However, regulations from the central ministries have varied from year to year depending on fiscal conditions and government policy such as saving of personnel costs for public employees.
- So additional burden limits the flexibility in management.

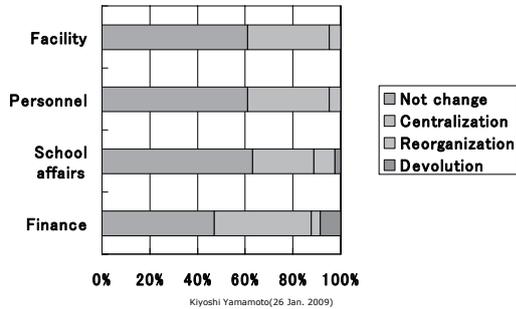
Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

説明責任への影響

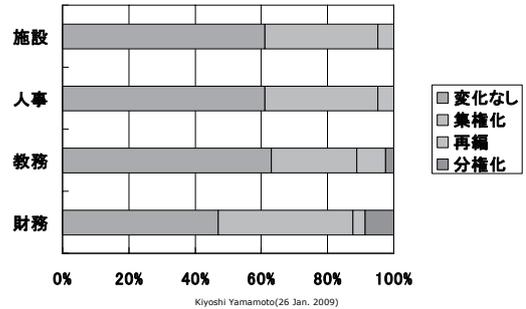
- 議会による統制は減少したが、政府以外に社会に対しても説明責任を負うようになった。
- 教育及び研究を含めた成果について説明責任を負う。
- 資源管理について説明責任がある。
- 権限と責任が学長に集中している。
- しかし、中央機関との関係は毎年度財政状態と政府の方針(総人件費管理など)によって変わってくる。
- したがって、経営の自律性は追加的な規制によって限定されている。

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Impact Analysis from Survey Data(1)

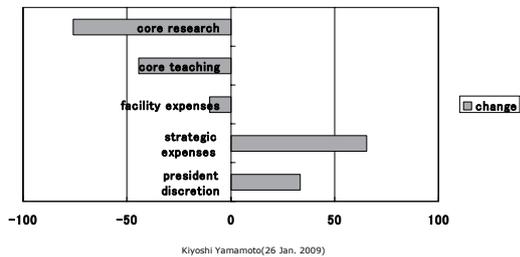


アンケート調査の分析(1)



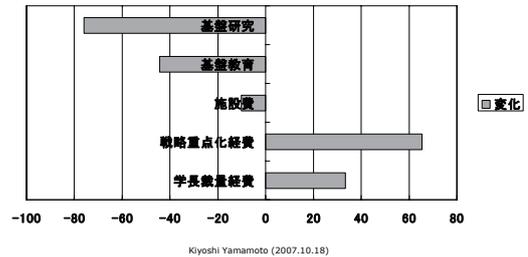
Impact Analysis from Survey Data(2)

Change in budgeting after corporatization ("largely increase"+ "somewhat increase"- "largely decrease"- "somewhat decrease") : %



アンケート調査の分析(2)

法人化後の予算変化("大きく増加"+ "やや増加"- "大きく減少"- "やや減少") : %



Impact Analysis from Financial Data(1)

Type	$\Delta TC/TC$	$\Delta RC/RC$	$\Delta TC/\Delta PC$
Old imperial(OI)	0.3340	0.1539	- 2.406
Normal(NO)	0.3830	0.2258	1.111
Science& Technology(SE)	0.3844	0.1204	2.067
Humanities(HU)	0.4024	0.1996	4.769
Comprehensive(CH) with Hospital	0.1800	0.1298	- 11.754
Comprehensive without hospital(CN)	0.3880	0.1231	1.761
Medical(ME)	0.2157	0.2126	-0.153
Graduate(GR)	0.2813	- 0.0062	2.734

Note: $\Delta x = x(2007) - x(2004)$
 TC=teaching cost, RC=research cost, PC=personnel cost

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

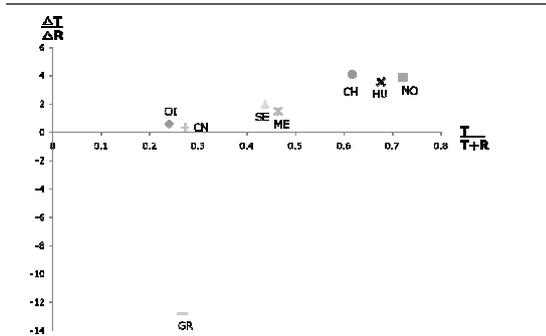
財務データによる分析(1)

タイプ	$\Delta TC/TC$	$\Delta RC/RC$	$\Delta TC/\Delta PC$
旧帝大(OI)	0.3340	0.1539	- 2.406
教育大(NO)	0.3830	0.2258	1.111
理工大(SE)	0.3844	0.1204	2.067
文科(HU)	0.4024	0.1996	4.769
附属病院を有する総合大(CH)	0.1800	0.1298	- 11.754
附属病院を有しない総合大(CN)	0.3880	0.1231	1.761
医科大(ME)	0.2157	0.2126	-0.153
大学院大(GR)	0.2813	- 0.0062	2.734

Note: $\Delta x = x(2007) - x(2004)$
 TC=教育費用, RC=研究費用, PC=人件費

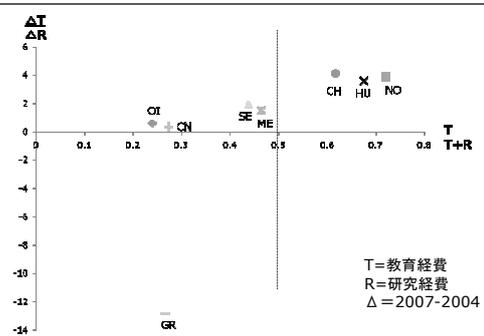
Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Impact Analysis from Fiscal Data(2)



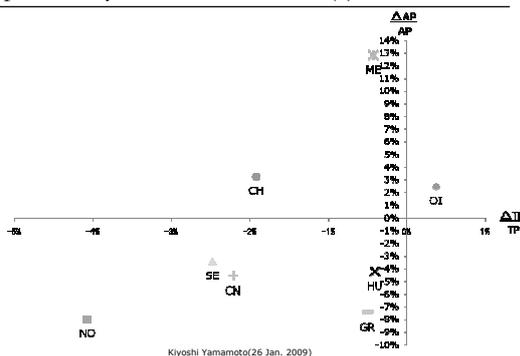
Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

財務データを利用したインパクト分析(2)



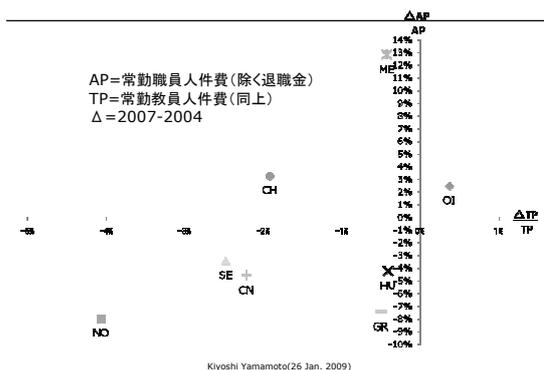
T=教育経費
R=研究経費
Δ=2007-2004

Impact Analysis from Fiscal Data(3)



Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

財務データを利用した分析(3)



AP=常勤職員人件費(除く退職金)
TP=常勤教員人件費(同上)
Δ=2007-2004

Findings

- From Survey Data (1) and (2), strategic management and president's leadership have been strengthened.
- Financial analysis shows that the hypotheses are generally supported. At first sight it seems the performance of national universities have been improved. But except for old imperial type, the personnel costs for full-time academic staff have decreased. So in the long term, it has a risk deteriorating the quality of teaching and research unless higher productivity or innovation in academic works will be accomplished.

わかったこと

- アンケート調査(1)及び(2)から、戦略的経営と学長のリーダーシップが強化されていることがわかる(目標管理と誘因制度の機能)。
- 財務分析は4つの仮説が概ね支持されていることを示している。一見すると国立大学の業績が改善しているように見える。しかし、旧帝大を除くと常勤教員スタッフの数及び人件費は減少している。このため、長期的には教育研究分野でより高い生産性あるいは技術革新が達成されないと教育研究活動の質の低下をまねく危険性がある(業績契約的手法の特性)。

Discussion and Implication

- Outputs and quality of teaching and research have been improved in quantitative terms.
 - Finance figures in which all national universities have reached to a net surplus situation in profit and loss statements for FY 2007 and earned income also has increased since FY 2004, have been formally improved,
 - There are however many claims about difficulty in operation or insufficient resources and burdensome works.
 - Why and what is the funding source for increasing teaching and research costs?
- ① saving the personnel costs targeting for operating grants : planned personnel costs>actual personnel costs
 - ② earned income: contract and competitive research grants
 - ③ efficiency in consumables and administrative costs.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

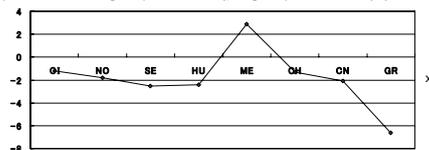
討議と政策含意

- 教育と研究のアウトプットと質は量的には改善されている。
 - 国立大学が2007年度には純利益がプラスであり自己収入も増加しているから財務面でも形式的には改善されている。
 - しかしながら、業務運営における財源不足や業務量の増加を訴える声も多い。
 - 増加している教育及び研究経費の財源はどこから調達されているか？
- ① 運営費交付金の算定対象となっている人件費の節減：人件費予算>人件費実績
 - ② 自己収入の増加：受託事業及び競争的資金の増額
 - ③ 物件費及び一般管理費の節減

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Budget Difference in Personnel Costs(2006)

Y=(Actual personnel costs- budgeted personnel costs)/Budgeted personnel costs (%)



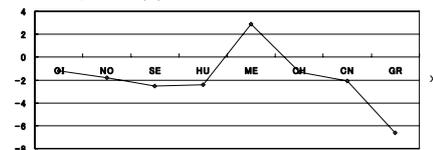
Notes

OI=old imperial(51.3), NO=normal(80.9)
 SE=science & technology(61.0), HU=humanities(77.0)
 ME=medical(47.2), CH=comprehensive having hospital(58.5)
 CN=comprehensive having no hospital(76.2), GR=graduate(41.7)
 Parentheses show the ratio of personnel costs to operating costs(%)

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

人件費の予算決算差額(2006)

Y=(人件費実績- 人件費予算/人件費予算 (%)



Notes

OI=旧帝大(51.3), NO=教育大(80.9)
 SE=理工大(61.0), HU=文科大(77.0)
 ME=医科大(47.2), CH=医総大(58.5)
 CN=医無総大(76.2), GR=大学院大(41.7)
 括弧内の数値は業務費に対する人件費比率(%)

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Evaluation Results

- It is the final stage of evaluating performance for national universities.
- The evaluation is comprehensive and includes the level of teaching and research by department for all national universities.
- The linkage between evaluation results and funding for the next mid-term plan is under discussion. Probably the extent of linking to funding will be determined by university type.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

実績評価の結果

- 現在、国立大学法人の業務実績評価の最終段階にある。
- 評価は包括的で全大学の部局単位の教育研究活動の水準評価を含む。
- 評価結果を次期中期目標期間の運営交付金にどのように反映させるかも現在検討中であるが、年度内に基本方針が決まる模様。おそらく、大学特性に応じて財源措置への反映程度は変わるものと考えられる

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Conclusions

- Accountability of national universities to the society and top management have been enhanced through management by objectives and evaluation.
- Also quantitative figures have been improved in performance and finance.
- However, strengthening accountability has made staff more consuming administrative works despite decreasing full-time and tenured staff.
- The competition within the national universities is in practice not sector-wide but type-segmented owing to the differences in resources and history.
- It is still too early to assess the impact of incorporation, because it takes a long time to evaluate whether the outcomes of academic works would be improved or not. Significant part of performance in first mid-term is the results of the activities before incorporation.
- It needs an insight to enhance the performance of whole of higher education sector in terms of national strategy.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

結論

- 国立大学の社会に対する説明責任及びトップマネジメントは目標管理と評価によって強化されている。
- また量的な観点からは教育研究活動及び財務面とも改善されている。
- しかしながら、説明責任の強化は常勤教員の削減下で管理業務に多くの時間をくわれる事態を招いている。
- 国立大学セクター内での競争は実際には資源と歴史の違いもあってタイプ別に行われているといえる(経路依存性)。
- 法人化の影響を評価するには依然としてまだ早い。学術活動が改善された否かを評価するには長時間を要する。何よりも第一期の業績の大半は法人化前の活動成果によるものである。
- 国家戦略の見地から大学セクター全体の業績を改善させる視点が重要である。

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

Future Issues

- Setting up clear higher education policy as the national priority
- Balancing accountability and flexibility in operation i.e. more accountability less transaction costs.
- Sustainability
- Harmonization of academic freedom with contribution to the society
- International competitiveness
- Improving management skills

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

課題

- 国家の優先事項として明確な高等教育政策を設定
- 業務運営の柔軟性と説明責任の均衡を図ること、つまり、より少ない取引費用で説明責任を高めること
- 持続可能性(財政及び活動)
- 学問の自由と社会への貢献・責任の調和
- 国際的競争力(国家ビジョンと移民政策とも関連)
- 大学経営の技能・知識の充実(体系的な教育・研修体系の確立)
- 財源措置への反映方策と大学特性への考慮
- 分析モデルとして複数期間への拡張

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

References

- Barney, J.B.(2001). *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*. 2nd edition, Prentice-Hall.
- Beath, J. and J. Poyago-Thetoky and D. Ulph (2008). "University Funding Systems and their Impact on Research and Teaching", Working paper.
- Fitzpatrick, M.(2008). "A closed book to outsiders", *Times Higher Education*, 13 November, pp.37-39.
- Geuna, A. and B. R. Martin (2003). "University Research Evaluation and Funding: An International Comparison", *Minerva*, Volume 41, No.1, pp.277-304.
- OECD(2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD.
- Romzek, B.S. and M.J.Dubnick(1994). "Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems" in P.W. Ingraham and B.S. Romzek (eds.), *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers.
- Yamamoto, K.(2008). "Governance and Management of National University Corporations in Japan" in T. Aarrevaara and F. Maruyama (eds.), *University Reform in Finland and Japan*, Tampere University Press.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

参考文献

- Barney, J.B.(2001). *Gaining and Sustaining Competitive Advantage*. 2nd edition, Prentice-Hall.
- Beath, J. and J. Poyago-Thetoky and D. Ulph (2008). "University Funding Systems and their Impact on Research and Teaching", Working paper.
- Fitzpatrick, M.(2008). "A closed book to outsiders", *Times Higher Education*, 13 November, pp.37-39.
- Geuna, A. and B. R. Martin (2003). "University Research Evaluation and Funding: An International Comparison", *Minerva*, Volume 41, No.1, pp.277-304.
- OECD(2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD.
- Romzek, B.S. and M.J.Dubnick(1994). "Issues of Accountability in Flexible Personnel Systems" in P.W. Ingraham and B.S. Romzek (eds.), *New Paradigms for Government: Issues for the Changing Public Services*, Jossey-Bass Publishers.
- Yamamoto, K.(2008). "Governance and Management of National University Corporations in Japan" in T. Aarrevaara and F. Maruyama (eds.), *University Reform in Finland and Japan*, Tampere University Press.

Kiyoshi Yamamoto(26 Jan. 2009)

御意見及びご質問

□ 本報告で意見にわたる部分は、個人的な見解で所属または関係する組織の公式的見解ではないことに御留意ください。

□ 御質問等は下記にご連絡ください。

国立大学財務・経営センター研究部

山本 清

電話 03-4212-6202

FAX 03-4212-6250

Reforms in Japanese National Universities - From the Institutional Perspective -
January 26, 2009 International Symposium on the Higher Education Policy Reforms and Consequences
Kensuke Mizuta Center for National University Finance and Management mizuta@zam.go.jp

国立大学の改革 - 個別機関ベースの観点から -
2009年1月26日 (月) 国際シンポジウム：高等教育システムの改革とその結果 資料
国立大学財務・経営センター 水田健輔 mizuta@zam.go.jp

Contents
<ul style="list-style-type: none">• What Became Available for Individual Institutions?• Flexibility and Fiscal Constraint• Reform Measures in Individual Institutions<ul style="list-style-type: none">• Education• Research• Public Services• Internal Administration• Consequences of the Recent Reforms in the Sector - Survey Analyses -• Comparative Study on Internal Budgeting Systems• Conclusion
Kensuke Mizuta

発表内容
<ul style="list-style-type: none">• 個別機関に何が可能となったか？• 機関運営の柔軟性と財政的制約• 個別機関における改革方策<ul style="list-style-type: none">• 教育• 研究• 社会貢献• 内部管理• 国立大学における最近の改革の結果－アンケート調査結果より－• 内部予算制度の比較研究• 結論
水田健輔

Flexibility and Fiscal Constraint

- Aims under the Japanese National University Corporation Act
- Meeting national needs for their education and research functions.
- Improving the level of Japanese higher education and academic research, and developing them with taking the equity into account.
- National government has to take their education and research function into account when it apply this act to them.
- Background of the Incorporation
 - Meeting the severe fiscal pressure.
 - Japanese Gross Public Debt=179% as a percent of GDP in 2007 (OECD Economic Outlook).
 - Libertarian concepts had dominated Japanese policy context especially since 2001.
 - Public sources for them have been distributed in more contestable manner.

5

Kensuke Mizuta

機関運営の柔軟性と財政的制約

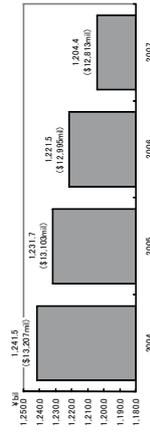
- 国立大学法人法における法人間の目的
 - 大学の教育研究に対する国民の要請にこたえる。
 - 我が国の高等教育及び学術研究の水準の向上と均衡ある発展を図る。
- 国は、この法律の運用に当たっては、国立大学及び大学共同利用機関における教育研究の特性に配慮しなければならない。
- 法人化の背景
 - 財政改革の圧力
 - 日本の公的総債務残高=2007年現在GDP比179% (OECD Economic Outlook)
 - 特に2001年以降、リバタリアンの考え方が日本の政策意思決定を支配し始めた。
- その流れで、国立大学に対する公的財源は、より競争的に配分されることとなった。

5

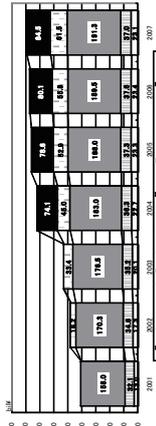
水田健輔

Flexibility and Fiscal Constraint

- Operating Grant (Non-Contestable fund)



- Competitive Funds

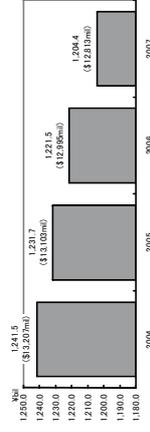


6

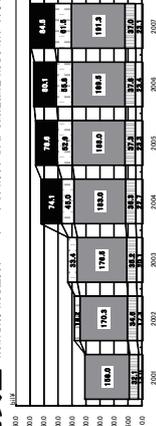
Kensuke Mizuta

機関運営の柔軟性と財政的制約

- 運営費交付金(基盤的資金)



- 競争的資金 (特別教育研究経費、COE、GR、科研費、戦略的創造推進研究事業、科学技術振興調整費)



6

水田健輔

Reform measures in Individual Institutions

- Case Studies: Reforms in Education
- Faculty Development has taken hold since late '90s.
- Evaluation systems on faculty members' teaching activities have been introduced and tried to be linked with their compensation.
- Some institutions have started the challenges to measure their educational outcomes.
- Making consortia for providing a variety of educational programs in collaboration with other institutions (including private and local public institutions).

Kensuke Mizuta

7

個別機関による改革方策

- 教育についての改革取組事例
- ファカルティ・デベロップメントは、90年代後半にすでに定着していた。
- 教員の教育評価システムが導入され、またその結果を給与・手当に反映させる試みも始まっている。
- いくつかの大学では、教育成果の計測を試みることも出てきている。
- 多様な教育プログラムを提供するために、国公私を問わず、コンソーシアムを形成する取り組みも行われている。

水田健輔

7

Reform measures in Individual Institutions

- Case Studies: Reforms in Research
- Evaluation systems on faculty members' research performance have been introduced and tried to be linked with their research budget and/or compensation.
- The amount of external competitive funds awarded to them is a critical criterion. In some institutions, faculty members had not applied to any contestable funding schemes have been punished.
- Revising the allocation systems of research budget to departments for focusing the resource on specific areas or encouraging active researches.
- Making consortia for enhancing the research capacity and interdisciplinary projects in collaboration with other institutions (including private and local public institutions).

Kensuke Mizuta

8

個別機関による改革方策

- 研究についての改革取組事例
- 研究成果に対する教員評価システムが導入され、研究資金の配分や給与・手当への結果の反映が試行されている。
- 外部研究資金の獲得額が重要な評価項目となっている。また、いくつかの大学では、競争的資金への応募をしながら教員に対してペナルティを課している。
- 内部の研究資金配分システムを変更し、特定分野に重点的な配分を行ったり、研究活動を活性化させるための仕組みを考慮している
- 研究能力を拡張し、また学際的研究を発展させるために、国公私を問わず他の大学とコンソーシアムを形成する取り組みも行われている。

水田健輔

8

Reform Measures in Individual Institutions

- Case Studies: Reforms in Public Services
- Promoting the collaboration with local authorities (e.g. shared construction projects).
- Promoting the mutual cooperation with private enterprises (e.g. accessible databases of technological seeds).
- Vitalizing the activities of institutions' regional collaboration centers (e.g. lending or sharing high-tech equipments to/with regional enterprises).
- Providing more extension courses than before.

9

Kensuke Mizuta

個別機関による改革方策

- 社会貢献に関する改革取組事例
- 地方公共団体との協力の推進 (例：共同での施設整備など)。
- 民間企業との協力の推進 (例：技術シーズのデータベース公開など)。
- 地域連携センターなどの内部機関の活動活性化 (例：高度技術機器の地元企業への貸出や共同購入など)。
- 公開講座やエクステンションの拡大。

9

水田健輔

Reform measures in Individual Institutions

- Case Studies: Internal Administration (1)
- Saving Measures:
 - Cutting personnel costs for achieving the government setting targets (efficiency rule: 1% per year / 5% of personnel cost for 5 years).
 - Postponing filling up vacancies of retirees. Promoting early retirement. Recruiting non-tenured faculty. Reducing the capacity of administrative staff. Revising a salary table. Decentralizing the personnel cost management to departments.
 - Promoting outsourcing (e.g. accounting transaction of travel expenses and/or payroll, drivers of official vehicles, caretakers of employees' accommodation, secretaries for senior executives, catering in hospitals and/or affiliated schools, IT specialists, librarians and so forth).
 - Revising the contracts with private entities for saving expenses (e.g. utilities, maintenances, security guards and so forth).

10

Kensuke Mizuta

個別機関による改革方策

- 内部管理に関する改革取組事例 (1)
- 経費節減策：
 - 政府目標に達した人件費の削減 (効率化係数1%/総人件費改革5年間で5%)。
 - 退職者不補充。早期退職制度。任期付教員の採用。職員定数の削減。給与表の改訂。郵局への人件費管理権限委譲 (ポイント制など)。
 - アウトソーシングの推進 (例：旅費や給与計算、公用車運転手、職員宿舍の管理人、役員秘書、附属病院や附属学校の給食、情報技術職員、図書館職員など)。
 - 経費節減のための契約見直し (例：水道光熱費契約、保守契約、保安業務契約などの長期契約化等)。

10

水田健輔

Reform measures in Individual Institutions

- Case Studies: Internal Administration (2)
- Earning Measures:
 - Enhancing the collection of tuition fees.
 - Encouraging the fund-raising activities (e.g. gifts).
 - Managing the accumulated surplus more profitably.
 - Enhancing the public relations activities (e.g. publicities, advertisement and so forth).
 - Encouraging the faculty earn more external competitive sources.

11

Kensuke Mizuta

個別機関による改革方策

- 内部管理に関する改革取組事例 (2)
- 収入確保策：
 - 学納金の確実な徴収。
 - 寄付金等の収入拡大。
 - 剰余金の運用見直し。
 - 広報活動の強化 (例：パブリシティや宣伝など)。
 - 教員の競争的資金獲得の促進。

11

水田健輔

Reform measures in Individual Institutions

- Case Studies: Internal Administration (3)
- Enhancing Internal Management:
 - Making the organizational structure flat for faster decision-making.
 - Some merit rating systems for administrative staff have been introduced and tried to be linked with their compensation.
 - Hiring external experts (e.g. in the areas of finance, law, international relations and so forth).
 - Revising the internal budgeting system.
 - Securing prioritized/strategic portion of budget under the president's and/or the senior executive's discretion. Including some incentive systems in providing faculty's budget.
 - Enhancing the effective use of their space and facilities.
 - Starting changing the spaces faculty occupied.
 - Enhancing the use of ICT for making the routine works more efficient.

12

Kensuke Mizuta

個別機関による改革方策

- 内部管理に関する改革取組事例 (3)
- 内部管理改善策：
 - 迅速な意思決定を可能にする組織体制のフラット化。
 - 職員の人事評価システム導入と結果を給与・手当に反映する試み。
 - 外部専門家の雇用 (例：財務、法務、国際関係など)。
 - 内部予算制度の改革。
 - 重点的・戦略的経費予算の確保。教員への教育研究予算に対するインセンティブ制度の導入。
 - 施設・スペースの有効活用 (スペースチャージの導入など)。
 - 情報技術の活用による業務の効率化。

12

水田健輔

Reform Measures in Individual Institutions

- Individual institutions have enjoyed their increased discretion, and they have actively tried to carry out a number of measures for enhancing the quality of their education, research and public services.
- Individual institutions have tried to differentiate their positions in Japanese higher education market.
- They have entered more contestable environment under the government's severe fiscal pressure.
- Their challenge is to cope with their resource scarcity and to activate their core functions simultaneously.
- A dichotomization (or disparity) has appeared in this sector.

13

Kenjiuke Mizuta

個別機関による改革方策

- 個別機関は、拡大した裁量を活かして、教育、研究、社会貢献の質を高めるために数々の方策を積極的に実施するようになった。
- また、高等教育市場における差別化をはかるための努力も行っている。
- そして、政府の財政改革の圧力のもとで、より競争的な環境に突入した。
- つまり、財政改革下の財源不足のもとで、いかに基盤的な活動を活性化するかという挑戦に直面している。
- こうした中、二極化（あるいは格差）と呼ばれるものが、国立大学セクターに現れ始めた。

13

水田健輔

Consequences of the Recent Reforms in the Sector - Survey Analyses -

- CNUFEM conducted a survey on the impact of the incorporation of national universities in the beginning of 2006.
- Presidents and CFOs of 84 out of 87 universities responded to this survey.
- Key Terms:
 - Core Educational Funds
 - Instructional funds allocated to faculty by an institution
 - Salary is not included
 - Core Research Funds
 - Research funds allocated to faculty by an institution
 - Salary is not included

14

Kenjiuke Mizuta

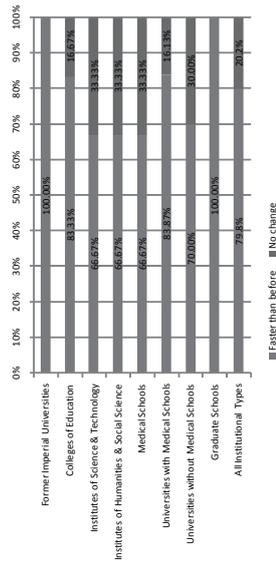
国立大学における最近の改革の結果 —アンケート調査結果より—

- 国立大学財務・経営センターでは、2006年初頭に、国立大学法人化の影響について、アンケート調査を行った（現在、新しい調査を実施中）。
- 2006年時点の87大学中、84大学の学長および財務担当理事から回答を頂いた。
- 用語の定義
 - 基盤的教育費
 - 教員に配分される教育経費
 - 人件費を含まない
 - 基盤的研究費
 - 教員に配分される研究経費
 - 人件費を含まない

14

水田健輔

Perceived Changes in the Speed of Internal Decision-Making: Before and After 2004

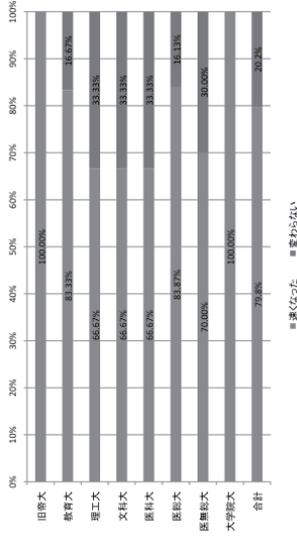


- In all types of institution, the majority of presidents felt that the internal decision-making became more rapid than before.

15

Kosuke Mizuta

内部意思決定のスピードは法人化後に変わったか？（学長の回答）

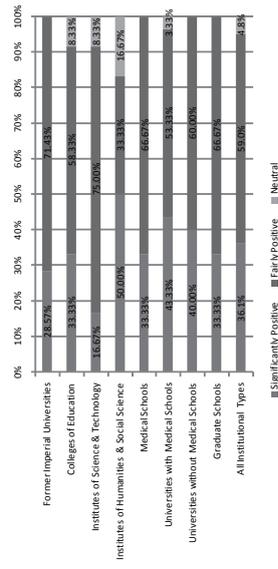


- すべての大学類型で、学長の大多数は、意思決定のスピードが法人化前より速くなったと評価している。

15

水田健輔

Perceived Changes in the Efficiency of Internal Administration: Before and After 2004

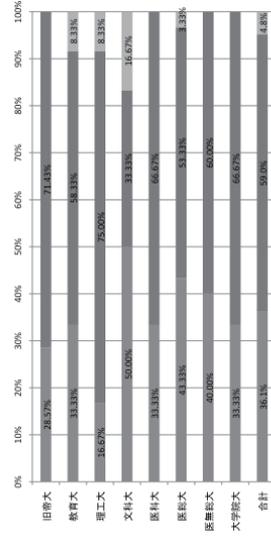


- In all types of institution, the majority of presidents felt that the internal administration became more efficient than before.

16

Kosuke Mizuta

内部管理の効率性は、法人化後にどのように変ったか？（学長の回答）

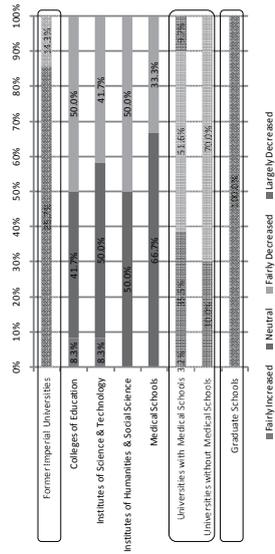


- すべての大学類型で、学長の大多数は、内部管理の効率性が法人化前より高まったと評価している。

16

水田健輔

Perceived Changes in Core Educational Funds: Before and After 2004

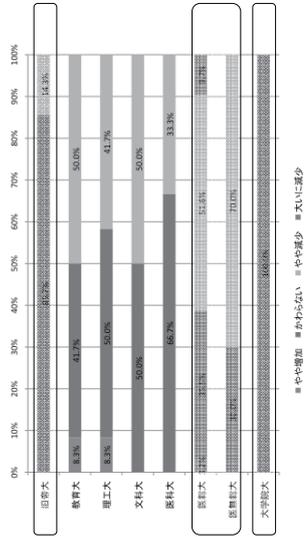


- Relatively research competitive universities felt no change.
- Most of comprehensive universities felt negative impact.

17

Kensuke Mizuta

基盤的教育費は、法人化前と比較してどのように変わったか？（財務担当理事の回答）

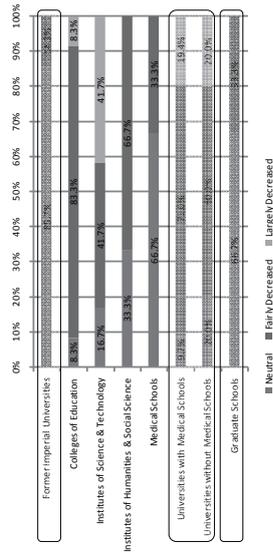


- 比較的研究力の強い大学類型は、ほとんど影響を感じていない。
- その他の総合大学は、減少を強く感じている。

17

水田健輔

Perceived Changes in Core Research Funds: Before and After 2004

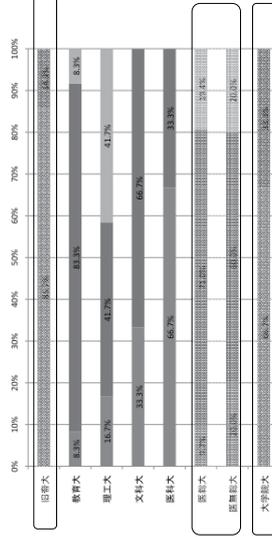


- Similar impact is found for core research funds in this chart.
- Three institutional types felt they decreased their core research funds

18

Kensuke Mizuta

基盤的研究費は、法人化前と比較してどのように変わったか？（財務担当理事の回答）

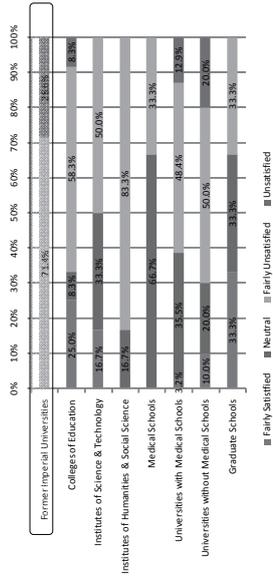


- 基盤的教育費とほぼ同じ傾向が確認できる。

18

水田健輔

Satisfaction Level: To what extent are you satisfied with a current funding level of core educational funds

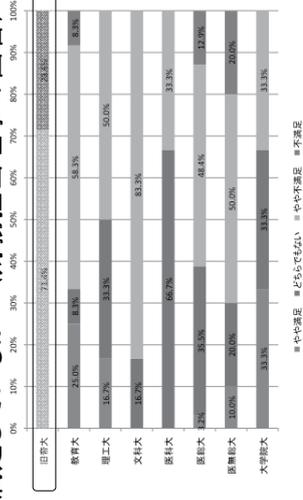


- Former imperial universities show strong dissatisfaction.

19

Kensuke Mizuta

満足度:2006年時点の基盤的教育費にどの程度満足しているか？(財務担当理事の回答)

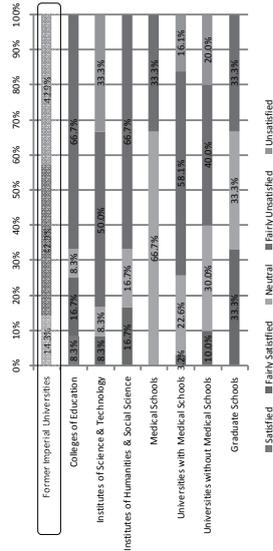


- 旧帝大は、強い不満を示している。

19

水田健輔

Satisfaction Level: To what extent are you satisfied with a current funding level of core research funds

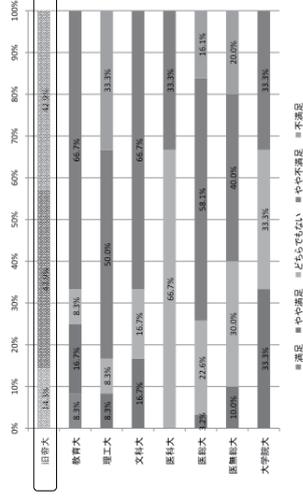


- Former imperial universities show strong dissatisfaction.

20

Kensuke Mizuta

満足度:2006年時点の基盤的研究費にどの程度満足しているか？(財務担当理事の回答)

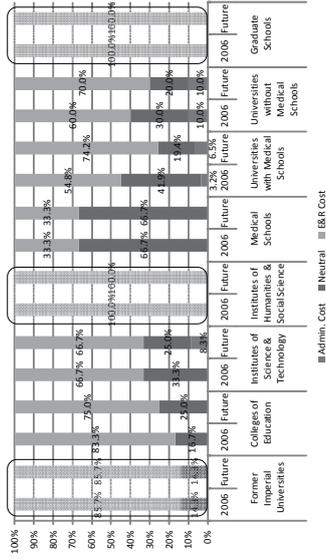


- 同じく、基盤的研究費についても、旧帝大は強い不満を持っている。

20

水田健輔

Between administrative cost and educational & research cost, which cost did you secure first in 2006? Do you think if such an emphasis will be changed onward?

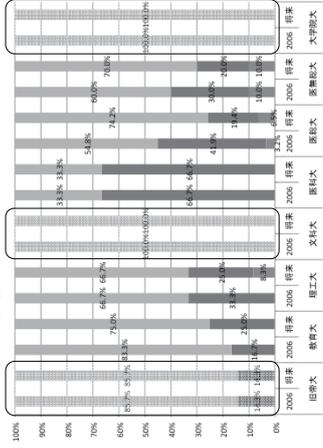


- Former imperial universities and graduate schools were able to focus more attention on their E & R activities.

21

Kansuke Mizuta

2006年時点で管理経費と教育研究経費のどちらを優先しているか？また、それ以降はどちらを優先するつもりか？
(財務担当理事の回答)

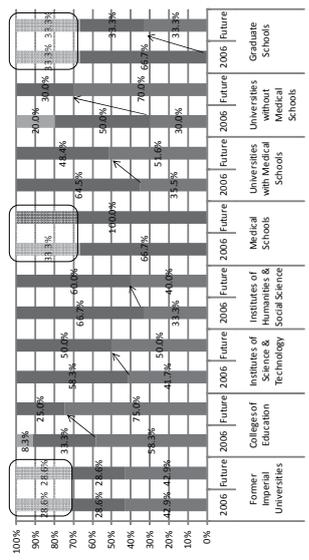


- 旧帝大、文科大、大学院大は、教育研究経費をより優先して考えることができる。

21

水田健輔

Between educational cost and research cost, which cost did you secure first in 2006? Do you think if such an emphasis will be changed onward?

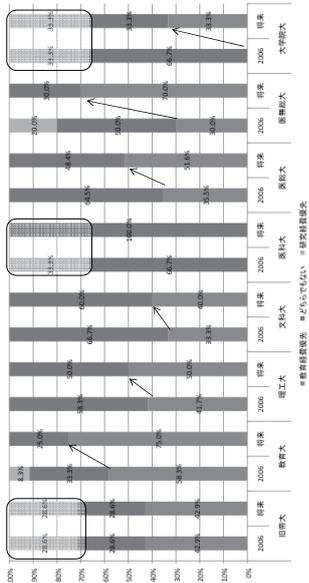


- Only handful institutions chose "Research cost" over "Educational Cost"

22

Kansuke Mizuta

2006年時点で教育経費と研究経費のどちらを優先しているか？また、それ以降はどちらを優先するつもりか？
(財務担当理事の回答)



- 研究経費を教育経費より優先している機関は、ほとんどない。
- 教育経費重視に移る機関がほとんどを占めている。

22

水田健輔

Consequences of the Recent Reforms in the Sector - Summary of Survey Analyses -

- From the presidents' perspective, the incorporation of national universities brought more efficient administration in individual institutions.
- They have made every effort to achieve the national target of fiscal reform measures, and they have actually achieved them.
- On the other hand, the public sources for this sector have been gradually reduced, and distributed among institutions in more contestable manner based on their research competitiveness.
- Under such circumstances, winners win more and losers lost more...a dichotomization has been progressing.

23

Kensuke Mizuta

国立大学における最近の改革の結果 - アンケート調査結果のまとめ -

- 学長の観点からみると、国立大学の法人化は、より効率的な内部管理をもたらした。
- 国立大学法人は、財政改革の目標を達成するためにあらゆる努力をしており、実際に目標値をほぼ達成している。
- その一方で、国立大学に対する公的財源は減少の一途をたどっており、また主に研究競争力にもとづいて、競争的に配分される割合が増えている。
- このような状況下、勝者は勝ち続け、敗者は負け続けるようなかたちとなり、二極化が進行している。

23

水田健輔

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

- Comparing three types of institutions' internal budgeting systems:
 - Top Research Led Institution (an institute of science & technology)
 - Traditional Research Oriented University (a comprehensive university with medical school)
 - Regional Comprehensive University (a comprehensive university without medical school)
- Confirming the relative resource abundance or scarcity affected their internal budgeting systems.

24

Kensuke Mizuta

内部予算制度の比較研究

- 次の3種類の国立大学の内部予算制度を比較：
 - トップレベルの理工系研究大学
 - 医学部を持つ研究志向の強い総合大学
 - 医学部を持たない地方総合大学
- 財源の充実度が、内部予算制度におよぼす影響を確認した。

24

水田健輔

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

	Top Research Led University (A)	Traditional Research Oriented University (B)	Regional Comprehensive University (C)
Basic Characteristics of R&M	Centralised	Centralised	Centralised
Budgeting Process	Top-Down Incremental & zero-based	Top-Down Incremental	Top-Down Incremental
Responsibility	Executive Board	Chief Financial Officer (CFO)	Executive Board
Basis for allocation of core teaching income & cost allocation	Formula	Formula	Formula
Basis of Formula	Staff and student numbers	Student numbers	Student FTEs
Core Research income & cost allocation	Formula	Formula plus negotiation	Formula
Basis of Formula	Staff FTEs	Staff number and number of external research applications	Staff number
Method used for recovery of central overheads	Top slice out of gross income	Top slice out of gross income	Top slice out of gross income

25

Kensuke Mizuta

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

- Core teaching and research costs are allocated using formulaic methods that reflect the traditional methods used before the national universities were incorporated.
- The formulae are very simple and based upon staff and student numbers, but the longer term aim is to introduce competitive resource allocation that reflects a faculty's intention and ability to generate external (public and non-public) funding.

26

Kensuke Mizuta

内部予算制度の比較研究

	トップ理工系大学 (A)	研究志向総合大学 (B)	地方総合大学 (C)
基本的な予算の性格	集権的	集権的	集権的
予算プロセス	トップダウン	トップダウン	トップダウン
予算のベース	増分主義 & ゼロベース	増分主義	増分主義
予算策定で最も発言力のある組織・個人	役員会	財務担当理事	役員会
教育経費の配分方法	計算式	計算式	計算式
計算式のベース	教員数と学生数	学生数	学生数
研究経費の配分方法	計算式	計算式と交渉	計算式
計算式のベース	教員数	教員数と競争的資金申請数	教員数
中央管理経費の確保	最初に一定額を確保	最初に一定額を確保	最初に一定額を確保

25

水田健輔

内部予算制度の比較研究

- 基盤的な教育・研究予算は、計算式で配分されており、計算式は、法人化前の伝統的方法（積算校費）の影響を残している。
- 計算式は、至ってシンプルであり、教員数や学生数をベースとしている。しかし、教員の外部資金獲得意欲・実績にもとづいた競争的配分が導入されている。

26

水田健輔

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

- University (A)
 - Innovative and Discretion-Based Decentralisation
 - in its partial use of zero-based budgeting
 - in its willingness to allow budget centres to carry forward their annual surpluses and deficits
 - Strategic Allocation
 - It holds back 6.5% of total budget for future-oriented strategic allocation
 - (B) has just 3.6% and (C) has far less (2.0%)
 - Encouraging faculty or departmental managers
 - They take responsibility for their own budgets and think carefully about performance management
 - Entrepreneurial in its virtuous cycle

27

Kensuke Mizuta

内部予算制度の比較研究

- 大学 (A)
 - 革新的かつ裁量をベースにした分権化が進んでいる。
 - ゼロベース予算を部分的に採用。
 - 過年度の予算の剰余を翌年度に繰越可。
 - 重点的・戦略的経費予算
 - 総予算の 6.5% は、将来的な目的のために確保。
 - 大学(B) は 3.6%、大学 (C) は 2.0%。
 - 部局の権限強化
 - 予算定プロセスなどで責任ある参画が求められ、部局の業績を注意深く管理している。
 - 起業家的な好循環

27

水田健輔

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

- University (B)
 - Responsibility-based Decentralisation
 - Academic departments have budgetary responsibility for their administrative costs
 - Its formula includes some performance related elements
 - High level of Involvement of Academics
 - Its Education and Research Council holds the substantially strongest power in its budgeting process
 - Centre has more decisive power in (A) and (C)
 - Negotiations and Competitions
 - It is less abundant in resource than (A)
 - Coalition based model is theoretically more fits to it (Hills & Mahoney, 1978)

28

Kensuke Mizuta

内部予算制度の比較研究

- 大学 (B)
 - 責任をベースとした分権化が進んでいる。
 - 管理経費の予算責任が学部・学科に移譲されている。
 - 配分計算式に業績関連項目が含まれている。
 - 教員の予算策定への参加度が高い。
 - 法的規定で権限を持たない教育研究評議会が内部予算の最終決定を行う点で特異である。
 - 大学 (A) と大学 (C) は、本部の権限がより強い。
 - 交渉と競争
 - 財源の余裕は大学 (A) ほどではない。
 - 部局間で予算の取り合いと交渉が激しくなる連立型モデルが、理論的には合致している (Hills & Mahoney, 1978)。交渉を重視している点にその傾向がみられる。

28

水田健輔

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

- University (C)
- Strictly Bureaucratic Approach
 - It adopts bureaucratic / formulaic approach
 - Theoretically, the coalition model is expected to fit for it. Is it explainable by the cultural context? (Hofstede & Hofstede, 2005)
- Different Type of Formulae
 - Its formulae aim at how its scarce resource are allocated equally amongst its departments (point based approach)
 - The formulae of (A) and (B) are based on unit-price per student / teacher for core activities
- External Check
 - Its Administrative Council which has more than half of members from outside substantially finalises its annual budget

29

Kensuke Mizuta

内部予算制度の比較研究

- 大学 (C)
- 明確な根拠にもとづいた行政的アプローチ
 - 厳密な計算式にもとづいて機械的に配分されている。
 - 財源の余裕度からみると予算の取り合いが激しくなる連立型モデルが理論上当てはまるが、全く逆のアプローチをとっている。文化的違い? (Hofstede & Hofstede, 2005)
- 異なる計算式の採用
 - この大学の予算配分計算式は、希少な財源をどのように公平に部署間に配分するかということに重点を置いている (点数割合制)。
 - これに対して、大学 (A) と大学 (B) の計算式は、学生当たり、教員当たりの単価をベースとしている。
- 外部チェックの重視
 - 過半数を学外者が占めなければならない経営協議会が内部予算の最終決定者となっている。

29

水田健輔

Comparative Study on Internal Budgeting Systems

- Refunding of Overhead to Departments
 - It is a common incentive system for departments to earn more external research funds in Japan
- Refunding rate:
 - University (A): 35%
 - University (B): 50%
 - University (C): 60%
- Correlation between Resource Scarcity and Refunding Rate
 - More scarce resource \leftrightarrow More refunding rate
 - Universities facing resource scarcity refund more percentage of overhead to their departments for filling departmental shortfalls

30

Kensuke Mizuta

内部予算制度の比較研究

- 外部資金のオーバーヘッドの部局再配分
 - 日本では、外部資金の獲得意欲を高めるために、通常使用されているインセンティブ制度。
 - 再配分率:
 - 大学 (A): 35%
 - 大学 (B): 50%
 - 大学 (C): 60%
 - 財源の状況と再配分率の関係
 - より大きな財源の不足 \leftrightarrow より高い再配分率
 - 財源不足に悩む大学ほど、オーバーヘッドの多くの割合を部局に再配分し、教育研究経費の不足を補っている。

30

水田健輔

Conclusion

- Conclusion
- Under the current fiscal pressure, Japanese national universities have been pursuing their efficient administration as possible as they could. As an efficiency measure, their incorporation has been successful so far. But,
- The basis of resource allocation from the government to individual institutions is on the concept of Selection and Concentration under the contestable environment although "developing them with taking the equity into account" is stipulated in the National University Corporation Act.
- The current competitive public sources are mainly provided to their Research function but Education and Public services functions; therefore, research competitive institutions won, win and will win, but education-oriented institutions lost, lose and will lose. A dichotomization appeared.
- The basis of institutional resource allocation might be affected by their resource scarcity; therefore, the dichotomization also affects the institutional financial management.

Kensuke Mizuta

31

結論

- 厳しい財政改革の圧力のもとで、日本の国立大学は、効率的な組織運営に全力を傾けている。効率化の方策としては、法人化は今のところ成功といえる。しかし、
- 政府から個別機関への財源配分は、競争的な環境下で、選択と集中の概念に支配されている。しかし、法人法には「均衡ある発展」が謳われていたはずである。
- 現行の公的競争資金は、教育というよりも研究機能にもとづいて配分されるものであり、研究競争力の強い大学が勝者となり、教育に力を入れても敗者となってしまう。ここに二極化の問題が現れる。
- なお、機関内の予算制度は、財源の余裕度に影響を受ける傾向にあり、この二極化は大学内部の財務管理にも影を落としている。

水田健輔

31

Reference

- Center for National University Finance and Management (CNUFEM) (2007). *The Comprehensive Research on the Actual State of the National University Corporations' Finance and Management (Kokurindaijigaku-Hojin no Zaimu-Katei no Jizai nikanaru Sougouki-Kanryo)*. The final report of the research project (headed by Dr. Ikuro Amano) awarded grants-in-aid for scientific research by the Japan Society for the Promotion of Science.
- Center for National University Finance and Management (CNUFEM) (2008). *Case Studies of National University Corporations' Challenges in Financial Management and Administration in FY2006 (Hessei-18-Senryo Kokurindaijigaku-Hojin Zaimu-Katei nikanaru Torihumi-Jirei)*. The report collecting case studies abstracted from individual universities' annual performance reports of FY2006.
- Hills, Frederic S & Mahoney, Thomas A. (1978). "University Budgets and Organizational Decision Making", *Administrative Science Quarterly*, September 1978, volume 23: 454-465.
- Hofstede, G. & Hofstede, G. J. (2005). *Cultures and Organizations Software of Mind*, Mc Graw Hill.
- Mizuta, K. & Yanagura, T. (2008). "Fiscal Constraint and the Incorporation of National Universities in Japan: Some Lessons Learned before the End of the First Management Term 2004-09", accepted by the 33rd Association for the Study of Higher Education Annual Conference held at Jacksonville, Florida, the United States, during November 5-8, 2008.
- Woods, M. & Mizuta, K. (2008). "University Budgeting and the Use of Resource Allocation Models for Decision-Making: A Comparison of Practice in English and Japanese Universities", accepted by the 5th International Conference on Accounting, Auditing & management in Public Sector Reforms (EIASM) held at Amsterdam, Netherlands, during September 3-5, 2008.
- Other sources from the website of Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT).

Kensuke Mizuta

32

参考文献

- 国立大学財務・経営センター 2007, 「国立大学法人の財務・経営の実態に関する総合的研究 J」, 日本学術振興会・科学研究費補助金・最終報告書 (研究代表者: 天野郁夫)
- 国立大学財務・経営センター・経営相談室財務経営支援研究会 2008, 「平成18年度 国立大学法人財務・経営に関する取組事例」 (平成18年度業務実績報告書より)
- Hills, Frederic S & Mahoney, Thomas A. 1978, "University Budgets and Organizational Decision Making", *Administrative Science Quarterly*, September 1978, volume 23: 454-465.
- Hofstede, G. & Hofstede, G. J. 2005, *Cultures and Organizations Software of Mind*, Mc Graw Hill.
- Mizuta, K. & Yanagura, T. 2008, "Fiscal Constraint and the Incorporation of National Universities in Japan: Some Lessons Learned before the End of the First Management Term 2004-09", accepted by the 33rd Association for the Study of Higher Education Annual Conference held at Jacksonville, Florida, the United States, during November 5-8, 2008.
- Woods, M. & Mizuta, K. 2008, "University Budgeting and the Use of Resource Allocation Models for Decision-Making: A Comparison of Practice in English and Japanese Universities", accepted by the 5th International Conference on Accounting, Auditing & management in Public Sector Reforms (EIASM) held at Amsterdam, Netherlands, during September 3-5, 2008.
- その他、データ・図表等については文部科学省のウェブサイトより参照。

水田健輔

32

Cipes



Recent Trends in European Higher Education

Alberto Amaral
CIPES & University of Porto

Symposium Reforms and Consequences in Higher Education Systems
Tokyo, 26 January 2009

Cipes



ヨーロッパの高等教育の最新動向

Alberto Amaral
CIPES 及びポルト大学

シンポジウム: 高等教育システムの改革と成果
2009年1月26日(東京)

Cipes



Introduction

Tokyo 2009

- Increasing impacts of economic globalisation.
- Increasing influence of economic policy imperatives.
- There are changes of ideology and of values, and significant changes in the relationship between higher education institutions and the state and society.
- Increasing role of market mechanisms as instruments of public policy.

Cipes



はじめに

Tokyo 2009

- 経済のグローバル化のインパクトが強まる
- 緊急経済政策の影響力が強まる
- イデオロギーと価値観が変化し、高等教育機関と国や社会との関係も大きく変化
- 公共政策の手段としての市場メカニズムの役割が増大

Cipes



Introduction

Tokyo 2009

- Vocational education, employability and clients.
- Gradual proletarianisation of the academy.
- Changes in governance aiming at increased efficiency, effectiveness and economy.
- Concentration of power at the top and loss of collegial mechanisms.
- Increasing role of external stakeholders.
- Changes in funding and quality assessment.

Cipes



はじめに

Tokyo 2009

- 職業教育、雇用可能性 (employability) 及び雇用主(clients)
- 教育界の段階的プロレタリア化
- 効率性、有効性、経済性の改善をめざしたガバナンスの変化
- トップへの権力集中と合議メカニズムの喪失
- 外部ステークホルダーの役割の増大
- 資金供与と質の評価の変化

Cipes
Introduction

Tokyo 2009

Part 1 – The rationales for change

Part 2 – Recent European Developments

Conclusion

Cipes
はじめに

Tokyo 2009

第1部 – 変化の論拠

第2部 – ヨーロッパの最近の動向

結論

Cipes
Rationales for change – the increasing role of the market

Tokyo 2009

Increasing role of markets as instruments of public policy; competition as a tool for public sector efficiency.

(...) Formally speaking a market is a means of organising the exchange of goods and services based upon price, rather than upon other considerations such as tradition or political choice (David Dill 1997: 168).

Market failures and externalities.

Market efficiency and the need for perfect information.

Cipes
変化の論拠 – 市場の役割の増大

Tokyo 2009

公共政策の手段としての市場の役割が増大: 公共部門の効率改善ツールとしての競争

(...) 正式には、市場とは、慣習や政治的選択等を配慮することなく、価格に基づいて商品とサービスの交換をつかさどる手段 (David Dill 1997: 168)

市場の失敗と外部性

市場の効率性と完全な情報の必要性

Cipes
Rationales for change – the increasing role of the market

Tokyo 2009

The information problem is very acute in the case of higher education, which has three simultaneous characteristics:

- a) It is an experience good;
- b) It is a rare purchase;
- c) It has very high opting-out costs

The confluence of these three characteristics of education legitimates a regulatory hand of the government to promote consumer protection, and this includes different forms of information, such as licensing, accreditation, and the provision of information on the quality of goods and services (Smith 2000).

Cipes
変化の論拠 – 市場の役割の増大

Tokyo 2009

高等教育では、情報はきわめて重要な問題で、3つの特性を併せ持つ。

- a) 経験材
- b) めったに購入しない
- c) 離脱(変更)費用が高額

教育のこの3つの特性が重なって、消費者保護の推進を掲げる政府の規制権限が正当化される。また、これには、商品やサービスの質に関する許諾、アクレディテーション(認定)及び情報提供などの様々な形の情報が含まれる。(Smith 2000)

Cipes
 Rationales for change – immature clients and quasi-markets

Tokyo 2009

Students lack sufficient information about the quality of academic institutions or programs to make discriminating choices. (David Dill)

Students are immature consumers, meaning that even if this kind of data were available, many students (or their families) would not use it. (David Dill)

Potential students are uncertain about the actual contents of the study, getting a degree and finding a proper job after graduation, decisions are surrounded with a lot of uncertainty. ...psychological phenomena form a “filter” or a mental framework through which students judge financial incentives in relation to their study choices. (Vossensteyn)

Cipes
 変化の論拠 – 未熟な顧客と疑似市場

Tokyo 2009

学生は、教育機関や教育プログラムの質について、的確な選択ができる十分な情報を持っていない。(David Dill)

未熟な消費者である学生の多くは(家族を含めて)、データがあっても十分活用できない。(David Dill)

潜在的な学生は、実際の学習内容、卒業後は学位を取得するのか、適当な職業を見つけるのか等について意思が固まっておらず、決定には多くの不確定要素が関わっている.....心理現象が「フィルター」や精神的枠組みを作りだし、学生は、それを通して教育に関する自分の選択についての経済的インセンティブを判断する。(Vossensteyn)

Cipes
 Rationales for change – immature clients and quasi-markets

Tokyo 2009

Immature consumers are one rationale for the implementation of quasi-markets, rather than consumer-oriented markets, for distribution of academic programs. (David Dill)

A quasi-market is in operation when goods or services, instead of being bought by their final users, are bought by an agent (in general a public agent) on behalf of clients to whom these goods and services are then allocated directly. (Cave and Kogan)

The state assumes a role as principal representing the interests of consumers, making contracts with competing institutions. This creates a quasi-market in which the state buys services from independent providers, which compete with each other in an internal market (Le Grand and Bartlett).

Cipes
 変化の論拠 – 未熟な顧客と疑似市場

Tokyo 2009

未熟な消費者が、教育プログラムが消費者志向市場ではなく、疑似市場で流通する要因のひとつになっている。(David Dill)

最終利用者ではなく、エージェント(一般には公的機関)が顧客に代わって商品やサービスを購入し、顧客に直接分配する場合に、疑似市場が成立する。(Cave and Kogan)

国は、消費者利益を代表する主体としての役割を果たし、複数の競合機関と契約を結ぶ。これによって疑似市場が作られ、国は、国内市場で競争する独立プロバイダーからサービスを購入する。(Le Grand and Bartlett)

Cipes
 Rationales for change – the principal-agent dilemma

Tokyo 2009

How the principal [government] can best motivate the agent [university] to perform as the principal would prefer, taking into account the difficulties in monitoring the agent's activities?

Governments have introduced an increasing number of performance indicators and measures of academic quality to control the behaviour of the agents.

Within the context of much more intrusive and pervasive performance management, a consistent emphasis on the detailed monitoring and evaluation of 'quality' standards in service delivery and outcomes emerged as the overriding priority (Michael Reed).

Cipes
 変化の論拠 – プリンシパルとエージェントのジレンマ

Tokyo 2009

どうすれば、プリンシパル(政府)は、エージェント(大学)の活動を監視する難しさを考慮しつつ、プリンシパルの希望に沿ってエージェント(大学)を動かすことができるか。

政府は、エージェントの行動の管理を目的に、教育の質を表す成果 (パフォーマンス)の指数や尺度を数多く導入している。

はるかに介入的な成果重視の経営という枠組みのなかで、サービスの提供における「質」の基準を詳細に監視、評価することに常に重点が置かれ、成果が最優先事項となった。(Michael Reed)

Cipes
 Rationales for change – New Public Management and loss of trust

Tokyo 2009

Over the last two decades, the intrusion of the rhetoric and management practices of the private sector into higher education resulted in important changes in the operation of higher education institutions.

The movement from the public good concept of knowledge to one of commercialisation and 'private' ownership challenges many traditional academic values, particularly those associated with how the institution should be structured and controlled. (Meek)

One consequence of NPM policies was a strong attack on professions, and specifically on the academic profession.

Cipes
 変化の論拠 – ニュー・パブリック・マネジメントと信頼の喪失

Tokyo 2009

過去20年間に、民間部門のレトリックと経営方法が高等教育分野に侵入し、高等教育機関の経営に重大な変化をもたらした。

知識の概念が、公共の利益からコマーシャル化や「個人」の所有物に変わり、多くの伝統的な教育価値、特に、教育機関をどう組織し、経営するか の価値の正当性に疑問が生じている。(Meek)

NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)政策の結果として、専門職、特に教育職が強力な攻撃にさらされることになった。

Cipes
 Rationales for change – New Public Management and loss of trust

Tokyo 2009

The advocates of 'new managerialism' claimed the introduction of market mechanisms in the management of public services would provide that imperative drive towards operational efficiency and strategic effectiveness so conspicuously lacking in the sclerotic professional monopolies and corporate bureaucracies that continued to dominate public life.

However, the emergence of NPM and the attacks on the efficiency of public services, including higher education, resulted in loss of trust in institutions (Martin Trow, 1996) and demands for more accountability.

Cipes
 変化の論拠 – ニュー・パブリック・マネジメントと信頼の喪失

Tokyo 2009

「ニュー・マネジャリズム」の擁護者は、公共サービスの経営に市場メカニズムを導入することが、公的な場を支配してきた頑迷な職業独占と企業の官僚主義に明らかに欠けている経営効率と戦略的效果をもたらす原動力になると主張する。

しかし、NPMの出現と高等教育を含む公共サービスの効率性への攻撃は、教育機関に対する信頼を喪失させ (Martin Trow, 1996)、厳密な説明責任が求められることになった。

Cipes
 Rationales for change – A neo-liberal paradox

Tokyo 2009

Jongbloed (2003) defines a set of eight freedom conditions for providers and consumers, which are necessary for the market to be efficient.

Although in practice the state still regulates heavily some of these institutional freedoms, a good example being the limits set to the value of fees, the implementation of quasi-markets was associated with an increase of institutional autonomy.

Ben Jongbloed and the traffic metaphor. A roundabout, while influencing traffic behaviour, delegates decision-making authority to the drivers... Increasing traffic efficiency.

Cipes
 変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

Tokyo 2009

Jongbloed (2003) は、効率的市場の実現に必要なとされる教育の提供者と消費者にとって必要な8つの自由条件を定義している。

実際には、国は今も一部の機関の自由を厳しく制限している。授業料の規制がその好例で、擬似市場の実現は、教育機関の自治レベルの増大と関わっていた。

Ben Jongbloedと交通メタファー。ラウンドアバウトは、ドライバーに対し、車の動きを操作しながら決定する権限を与えている.....交通効率を向上する。

Cipes

Rationales for change – A neo-liberal paradox

Figure 1 § The roundabout model

Cipes

変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

図1 § ラウンドアバウト・モデル

Cipes

Rationales for change – A neo-liberal paradox

Increased institutional autonomy, combined with market competition, may create regulation difficulties, as autonomous institutions competing in a market may follow strategies aimed at ensuring their own development and survival, to the detriment of the public good or the government's objectives.

This forces the state to intervene by changing the rules of the market to ensure the fulfilment of its political objectives, quality assessment being one of the tools that might be used to ensure compliance of institutions with public policies.

Cipes

変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

教育機関の自治が拡大し、それに市場競争が伴えば、規制は難しくなるであろう。自治権をもった機関が市場で競合するとすれば、公共の利益や政府の目標を無視しても、組織の発展と存続をめざす戦略を実践するからである。

つまり、国は、市場のルールを変えることで政治目標を実現する介入を余儀なくされる。質評価も、教育機関に国の政策を順守させるためのツールのひとつとして用いられることになる。

Cipes

Rationales for change – A neo-liberal paradox

Regulation problems are also related to the classical principal-agent dilemma faced by government agencies acting as monopsonistic buyers (Dill and Soo)

The principal-agent model was used to analyse problems of agency relationships, which are created when one party, the *principal*, enters into a contractual agreement with a second party, the *agent*, and delegates to the latter responsibility for carrying out a function or set of tasks on the principal's behalf (Kassim and Menon)

The major problem is an asymmetric distribution of information that favours in general the agent.

Cipes

変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

規制の問題は、独占的バイヤーである政府機関が直面する古典的なプリンシパル(本人)・プリンシパル(代理人)のジレンマにも関係する。(Dill and Soo)

プリンシパル(本人)・プリンシパル(代理人)・モデルは、一方当事者(プリンシパル)が他方当事者(エージェント)と契約を結び、後者に、プリンシパルに代わってある機能または一連の作業を実施する責任を委任した場合に生じる代理関係の問題の分析に用いられた。(Kassim and Menon)

一般にエージェントに有利な非対称な情報分布が主要な問題である。

Cipes
 Rationales for change – A neo-liberal paradox

Tokyo 2009

The asymmetry of information may lead to the agent's opportunistic behaviour, namely when the structure of delegation provides incentives for the agent to behave in ways inimical to the preferences of the principal (Pollack).

The principal-agent dilemma leads to a contradiction of neo-liberal policies.

The principal needs to ensure the agents' perfect compliance, to prevent them from acting contrary to his or her (i.e. the principal's) preferences. Kassim and Menon)

Cipes
 変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

Tokyo 2009

情報の非対称性は、エージェントの日和見の行動を導くこともある。すなわち、委任の構造が、エージェントに対して、プリンシパルの意図に反する行動を奨励する場合がある。(Pollack)

プリンシパル(本人)・プリンシパル(代理人)のジレンマは、新自由主義的政策の矛盾を導く。

プリンシパルは、エージェントを完全服従させ、自分の意図に反するようなエージェントの行為を防ぐ必要がある。(Kassim and Menon)

Cipes
 Rationales for change – A neo-liberal paradox

Tokyo 2009

Realising that autonomous institutions competing in a market may behave in ways that do not maximise the provision of social benefits and the public good, the government will be tempted to intervene to steer institutional behaviour towards its objectives thus breaking the promise to reduce as much as possible government regulation in favour of market regulation.

The government arbitrarily intervenes to change the rules of the game, forcing institutions to adapt their behaviour to government objectives, for instance by using an increasing number of mechanisms such as extensive arrays of performance indicators and measures of academic quality, or using performance based contracts.

Cipes
 変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

Tokyo 2009

市場で競争する自治機関は、社会的利益と公共利益の提供量を最大化することのない形で活動するという可能性を認識し、政府は、市場の規制に任せて政府の規制を最小限に抑えるという約束を破り、目標に向けて教育機関の行動を誘導する衝動にかられる。

政府は、独断的介入によってゲームのルールを変え、教育機関が政府の目標に合わせて行動するよう強制する。例えば、教育の質を表す成果指標や尺度等のメカニズムや成果主義の契約を多く使用する。

Cipes
 Rationales for change – A neo-liberal paradox

Tokyo 2009

Thus the governance of higher education faces some difficult challenges. If higher education is indeed an important strategic lever for governments in seeking to pursue national objectives, can governments achieve those ends without compromising the independence of universities, or their dynamism in catering for new markets? (OECD, 2003)

Therefore, it is frequent that higher education reforms only replace one form of influence and control by government for another (OECD, *ibid.*).

A roundabout with traffic lights! (Dominic Orr)

Cipes
 変化の論拠 – 新自由主義のパラドックス

Tokyo 2009

このように、高等教育のガバナンスはいくつかの困難な問題に直面している。国家目標に取り組む政府にとって高等教育が重要な戦略手段であるとするなら、政府は、大学の独立性や新規市場の要求を満たすダイナミズムを損なわずに目標が達成できるのだろうか? (OECD, 2003)

したがって、高等教育改革が、政府の影響力や規制が別の形のものに代わるだけのことが多い。(OECD, 同上)

交通信号を設置したラウンドアバウト! (Dominic Orr)

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

In an increasing number of European countries governments are implementing policies to enhance the international competitiveness of universities and promote their role in the innovation system, economic development, knowledge-based economy and competitiveness of nation-state (Tirronen et al, 2007).

There is a recent movement in European countries to create a small number of research universities capable of competing at world level and to create stronger institutions by different forms of association of the existing institutions.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

ヨーロッパでは、政府が大学の国際競争力を強化し、革新的なシステム、経済発展、知識集約型経済及び国民国家の競争力に果たす役割を推進する政策を進める国が増えている。(Tirronen et al, 2007)

ヨーロッパ各国では、最近、少数の世界的な競争力を持つ研究大学を創設し、既存機関と様々な形で提携することでより強力な機関を作ろうという動きがみられる。

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

Management by contract	Consortium	Federation	Affiliation	Merger with a Responsibility Centre	Pure Merger
------------------------	------------	------------	-------------	-------------------------------------	-------------

Stronger association →

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

契約による経営	コンソーシアム	連合	提携	責任中心との統合	純粋な統合
---------	---------	----	----	----------	-------

強力な連関 →

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

Denmark is a good example of a to-down merger process. By decision of the Danish government a number of mergers became effective as of 1 January 2007: 13 government research institutions (GRIs) and 12 universities were merged into 3 GRIs and 8 universities; and in January 1, 2008 the 22 Centres for Further Education were merged into 8 Regional University Colleges (Holm-Nielsen, 2008). The University of Copenhagen, Aarhus University and the Technical University of Denmark are supposed to form the centre of gravity of the new elite institutions (Vabø, 2007).

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

デンマークは縮小統合 (to-down merger) プロセスの好例。デンマーク政府の決定により、2007年1月1日にいくつかの統合が実施された。13の政府系研究機関 (GRIs) と12の大学が合併し、3つのGRIと8つの大学が誕生した。2008年1月1日には、22の継続教育センターが合併し、8つの地域大学学部 (Regional University Colleges) が誕生した。(Holm-Nielsen, 2008) コペンハーゲン大学、オーフス大学、デンマーク工科大学が、新しいエリート教育機関の中心になるであろう。(Vabø, 2007)

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

In Norway, the University of Tromsø the youngest and smallest university, is merging with Tromsø College. While the university will increase the number of study programmes and students and consequently its budget, the College, characterised by low academic competence and research capacity (Kyvik & Marheim Larsen, 2006), seeks to improve its standards and status (Vabø, 2007).

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

ノルウェーでは、最も歴史が浅く、最も小さいトロムソ・ユニバーシティがトロムソ・カレッジと合併する。トロムソ・ユニバーシティは研究プログラム、学生及びそれに必要な予算を増やす。一方、トロムソ・カレッジは、学力と研究能力が低い(Kyvik & Marheim Larsen, 2006)、基準と地位の向上につとめる。(Vabø, 2007)

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

In Finland diverse forms of institutional association are currently under way:

- a) The University of Turku and the Turku School of Economics and Business Administration proposed to create a university consortium, gradually leading to the full merger of the two universities.
- b) The University of Kuopio and the University of Joensuu aim at establishing a federation, called University of Eastern Finland. By taking advantage of the complementarity of the strong points of both universities, the federation could develop internationally competitive research, excellent education and societal impact (Tirronen *et al.*, 2007).
- c) The Helsinki University of Technology, the Helsinki School of Economics and Business Administration and the University of Art and Design proposed to merge in order to create a new university of technology, economics and design, able to become a world-class university. It was suggested that the new institution will be a foundation under civil law, to be provided with an initial endowment of 700 M€ by combining government funding and endowments from business and industry.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

フィンランドでは、様々な形式の機関連合が進められている:

- a) トゥルク大学とトゥルク経済・経営大学(Turku School of Economics and Business Administration)は、大学コンソーシアムを発足し、時間をかけて両大学の完全統合をめざすことを提案している。
- b) クオピオ大学とヨensuu大学は、東フィンランド大学という名称の連合体の設立をめざしている。両大学の長所を補完的に活用し、国際競争力のある研究、優れた教育と社会的なインパクトが創造できるであろう。(Tirronen *et al.*, 2007)
- c) ヘルシンキ工科大学、ヘルシンキ経済経営学院、美術デザイン大学(University of Art and Design)は、統合により、世界的レベルの技術、経済、デザインの大学を新たに創立することを提案している。この新しい大学は民法下の財団法人で、政府の資金と財界からの寄付による初期基金として7億ユーロが拠出される。

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

In the Netherlands, the three technical universities in Delft, Eindhoven and Enschede (Twente) are moving from voluntary cooperation and collaboration to an institutionalised federation with support from the Dutch government that has promised to award the universities € 50 million in additional funds (Dassen *et al.*, 2007).

In Portugal law 62/2007 defining the new legal framework for higher education institutions also introduces the possibility of mergers and consortia.

In France there are also some planned mergers: Strasbourg, Aix Marseille and Montpellier.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

オランダでは、デルフト、アイントホーフェン、エンスヘーデ(トゥエンテ)にある3つの工科系大学が、自主協力・協働関係から、オランダ政府の支援を得て制度化された連合体に移行しつつある。政府は、追加資金として5,000万ユーロの供与を約束している。(Dassen *et al.*, 2007)

ポルトガルでも、高等教育機関の新しい法的枠組みを定めた法律(62/2007)により、統合とコンソーシアムが可能性となった。

フランスでも、いくつかの統合が計画されている: ストラスブール、エクス・マルセーユ、モンペリエ

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

There are also policies aiming at concentrating research resources into a small number of universities that will become competitive in the global scene.

In the UK the research assessment exercises are concentrating resources in some institutions.

In Germany, the federal and state governments passed the bill of excellence Initiative on 23 June 2005, aiming at making Germany a more attractive research location, more competitive internationally. This initiative is funded with 1.9 billion Euros to be used between 2006 and 2011 and aims at establishing a number of internationally visible and competitive research and training institutions and improving the profile of up to ten selected universities.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

研究資源を少数の大学に集約し、グローバルな競争力が発揮できることをめざした政策も進められている。

英国では、一部の機関に資源を集約して研究評価を実施している。

ドイツでは、2005年6月23日に、連邦及び州政府によるエクセレンス・イニシアティブ(Excellence Initiative)法案が通過した。これは、研究地としてのドイツの魅力と国際競争力の向上を狙いとしている。このイニシアティブは、2006年から2011年までの資金として19億ユーロの助成を得て、いくつかの国際的な存在感と競争力をもつ研究・研修機関を創設し、厳選した大学(最高10校)の改善をめざしている。

Cipes
 European developments – Stratification and consolidation

Tokyo 2009

In May 2006 the Austrian Parliament passed a bill creating the Institute of Science and Technology – Austria (ISTA), a legal entity of public law with a mission to do top basic research and post-graduation of excellence. For Hackl (2007) this represented a move to hierarchisation of universities which has not been the Austrian tradition.

Other examples are the merger of the Helsinki School of Economics and Business Administration and the University of Art and Design to create a world-class university, and the consortium created by the three Dutch technical universities (Delft, Eindhoven and Twente) to become more competitive.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 階層化と統合

Tokyo 2009

2006年5月、オーストリア科学技術研究所(Institute of Science and Technology – Austria (ISTA))を創設する法案がオーストリア議会でも可決された。これは、公法上の法人で、最高レベルの基礎研究と大学院教育を行う。Hackl (2007)にとって、従来のオーストリアにはなかった大学のヒエラルキー化を実現するものであった。

他にも、ヘルシンキ経済経営学院(Helsinki School of Economics and Business Administration)と芸術デザイン大学(University of Art and Design)の統合による世界的レベルの大学の創設や、オランダの3つの工科系大学(デルフト、アイントホーフェン、トゥエンテ)のコンソーシアムにより競争力を高めた例もある。

Cipes
 European developments – Changes in institutional governance

Tokyo 2009

Institutional governance is changing in a number of countries with concentration of power at the top of institutions and an increasing participation of external stakeholders.

In Austria (2002) the main university boards are the University Board or University Council (with 5, 7 or 9 members), the senate (with 12 to 24 members) and the 'rectorate' (rector and up to 4 vice-rectors).

In Denmark there is a University Board with a majority of external members, one of them being the chairman. The Board manages the general interests of the University and appoints the rector and pro-rector to head the daily management, and both respond to the Board.

In Sweden the University Board is the main governing body and has a majority of external members representing community and business interests, all of them appointed by the Minister who also appoints the chairman. The internal members are the vice-chancellor and representatives of staff and students.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

Tokyo 2009

各国で教育機関のガバナンスが変化し、機関のトップに権限が集中し、外部ステークホルダーの参加が増えている。

オーストリアでは(2002年)、大学理事会又は大学評議会(5、7又は9名のメンバーで構成)、学術評議会(senate)(12-24名)と「学長部」(学長と4名の副学長)が最高機関を構成する。

デンマークの大学理事会は、議長1名と過半数の学外メンバーで構成され、大学全体の利益を管理し、学長と専門担当学長(pro-rector)を任命する。彼らは日常の経営責任を負い、理事会に報告する。

スウェーデンでは、メンバーの過半数はコミュニティや経済界を代表する外部メンバーで構成される大学理事会が主要運営機関となる。メンバー全員と議長は大臣によって任命される。内部メンバーは、副長官と職員や学生の代表。

Cipes
 European developments – Changes in institutional governance

Tokyo 2009

In Norway there is a small University Board with 11 members. The Board decides strategies, objectives and expected results from the university. It presents the accounts, financial statements and budget proposals.

In Finland, a new university act will come into operation by 1 January 2010 introducing reforms that follow the pattern of other Nordic countries

In Portugal, the Parliament Act No. 62/2007, of 10 September, defined the new legal framework of HEIs. The new act creates a university board (General Council) with 15 to 35 members, depending upon the size of each institution and the number of schools and research units.

In France a management board will be responsible for defining research and education institutional policies. But the size of this board is reduced by 50%.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

Tokyo 2009

ノルウェーには、11名のメンバーで構成する小さな大学理事会がある。理事会は、大学の戦略、目標及び予想される結果を決め、会計、決算報告書を提出し、予算を提案する。

フィンランドでは、2010年1月1日に施行される新しい大学法により、他の北欧諸国を追うかたちで改革が実施される。

ポルトガルでは、9月10日の議会法(No. 62/2007)により、HEIsの新しい法的枠組みが決まった。新しい法律の下で創設される大学理事会は、各機関の規模や学部や研究施設の数によって、15名から35名のメンバーで構成される。

フランスでは、経営理事会が研究機関や教育機関の政策を決めることになる。しかし、この理事会の規模は半分に縮小される。

Cipes
 European developments – Changes in institutional governance

Tokyo 2009

Another important element is the legal status of universities.

In broad terms, institutions can be considered either a State agency or as a legal independent person. In the former case, institutions are treated in a similar way to other State agencies such as the National Statistics Office, abiding by public service regulations and being financed by the public budget. In some instances, they may be granted some specific status as a State agency Granting independent legal status (ILS) is one means of giving greater autonomy to institutions. Having ILS means an institution is legally responsible for its functioning. One of its forms is that of a foundation. (OECD, 2008)

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

Tokyo 2009

もうひとつの重要な要素は、大学の法的地位。

大まかにいえば、教育機関は国営機関又は独立法人とみなすことができる。前者の場合、教育機関は、国家統計局(National Statistics Office)等の国営機関と同等に扱われ、公務員服務規則を順守し、予算は公的資金でまかなわれる。国営機関などの特殊な地位を与えられる場合もある。独立法人(ILS)になることは、より強大な自治権を得る手段でもあるが、その役割に対する法的義務を負うことも意味する。財団も独立法人という形態のひとつである。(OECD, 2008)

Cipes
 European developments – Changes in institutional governance

Tokyo 2009

Independent legal entities in the education field can have many forms. They can be incorporated (i.e. they are a company) or unincorporated. In either case they can be for-profit or not-for-profit. For example, all higher education institutions in the United Kingdom are legally independent bodies with a charitable status. Some are incorporated but not-for-profit. But a charity can trade and earn profit for its charitable aims and it can set up a separate non-charitable company for that purpose and be liable for tax on its profits. (OECD, 2008).

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

Tokyo 2009

教育分野には様々な形態の独立法人があり、必ずしも法人化(すなわち、会社になる)の必要性はない。また、いずれの場合も、営利機関又は非営利機関の形態を選ぶことができる。例えば、英国のすべての高等教育機関は、慈善組織としての身分をもつ独立法人である。法人化しているが営利機関ではない教育機関もある。しかし、慈善組織は慈善を目的とした利益を追求することができ、その目的で別の非慈善組織を設立することもできるが、その利益は課税対象となる。(OECD, 2008)

Cipes



European developments – Changes in institutional governance

Independent universities as is the case in the UK and Australia, are “a statutory body, charity or non-profit corporation with no government participation and control linked to national strategies and related only to public funding.” (World Bank, 2008)

There is a recent trend to grant independent legal status to public universities. In Austria, the new 2002 act gave universities independent legal status, and although they remain in the domain of public law they are no longer state agencies without legal capacity (Pechar, 2005; Sporn, 2002). Universities are now free to decide on employment conditions, academic programmes, resource allocation without government approval (Sporn, 2002), and to borrow funds while all academic personnel are to be employed by the university on the basis of private contracts (Pechar, 2005).

Tokyo 2009

Cipes



ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

英国やオーストラリアにあるような独立した大学は、「法定、慈善又は非営利機関のいずれかで、国の関与や国家戦略に関連する規制を受けることなく、公的資金を供与されるだけである。」(世界銀行、2008)

最近、公立大学に対して独立した法的地位を与える傾向がある。オーストリアでは、2002年に制定された新しい法律で大学に独立法的地位が与えられた。今も公法の管轄下にあるが、法的権利能力のない国の機関ではなくなっている。(Pechar, 2005; Sporn, 2002) 現在、大学は政府の許可を得ることなく自由に雇用条件、学術プログラム、資源配分を決定し (Sporn, 2002)、資金の融資を受けることができる。また、随意契約によって職員を雇用できる。(Pechar, 2005)

Tokyo 2009

Cipes



European developments – Changes in institutional governance

Another development is the establishment of universities as foundations under private law.

In Sweden this is the case of Chalmers University (1994) and of the University College of Jönköping.

In 1998, an amendment of the German Federal Framework Act for Higher Education, allowed the sixteen Länder (the German states) to establish a modified legal status for their universities (Palandt 2005). Lower Saxony was the first “land” to take advantage of this possibility and its parliament passed the Lower Saxony University Reform Act, of 24 June 2002, allowing universities to become public foundations as legally self-administered public bodies (Palandt, *ibid*). The decision of the university to become a foundation is taken on a voluntary basis.

Tokyo 2009

Cipes



ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

もうひとつの動向として、民法下の財団法人としての大学設立があげられる。

スウェーデンでは、チャルマース大学(1994)とJönköping大学 (University College of Jönköping) がそれに該当する。

1998年に高等教育に関するドイツ連邦枠組み法が改正され、16の州で、大学に対し、新しく改正された法的地位が設けられるようになった。(Palandt 2005) ロウワー・サクソニー州は、州として初めてこの権限を行使した。2002年6月24日、ロウワー・サクソニー大学改革法が同州議会を通過し、大学は自治法人として法的に認められた。(Palandt, 同上) 大学が財団法人になる決定は、自主的に決定された。

Tokyo 2009

Cipes



European developments – Changes in institutional governance

In Finland there is an intention to create a world-class university in Helsinki by merger of existing institutions into a new institution that will be a foundation.

In Portugal, the new legal framework for higher education institutions allows public universities to become public foundations under private law and three universities decided to use this possibility – the University of Porto, the University of Aveiro and the ISCTE.

The advantage of foundations is allowing its leaders a maximum of freedom to run the institution, with a minimum of external interference. However, transforming a public university into a foundation presents difficulties in restructuring internal management and, with the exception of Germany, staff may resist moving from a public service status to a foundation employee. It is also uncertain how future governments will be favourable to the foundation model.

Tokyo 2009

Cipes



ヨーロッパの動向 – 機関ガバナンスの変化

フィンランドでは、既存の教育機関を統合してヘルシンキに世界的レベルの大学の創設をめざしている。これは財団法人となる。

ポルトガルでは、高等教育機関に関する新しい法的枠組みにより、公立大学は公法上の公益財団法人になる。3つの大学がその活用を決めた – ポルト大学、アヴェイロ大学、ISCTE

財団法人には、外部からの干渉を最小限に抑え、自由に機関を運営する権限が指導者に与えられるという利点がある。しかし、公立大学を財団法人に変えるには、学内の経営組織も変えるという困難が伴い、ドイツは例外であるが、公務員から財団法人の従業員になることへの職員の抵抗も予想される。将来の政府が、この財団形式に賛同するかどうかは定かではない。

Tokyo 2009

Cipes
 European developments – Changes in funding

Despite the rhetoric of increasing institutional autonomy, governments frequently replace one form of control with another. In general, increasing autonomy is associated with a switch from itemised to lump-sum or block grant budgets and targeted funding, while there is increasing popularity of performance-based contracts.

Performance contracts – governments enter into binding agreements with institutions to reward them with resources linked to the achievement of mutually determined performance-based objectives. (Salmi and Hauptman, 2006).

There has also been a move towards linking funding to medium-term objectives negotiated between government and universities. Such performance contracting, pioneered by France in 1988, followed by Finland and Switzerland in the late 1990s, and Austria in 2002. (OECD, 2003)

Tokyo 2009

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 資金調達の変化

教育機関の自治は増大しているが、政府は、規制方式を頻繁に変更する。一般に、自治の増大は、個別助成から一括または包括助成予算や目的別資金調達への変更を伴い、成果主義契約の人気の高まっている。

成果主義契約 – 政府は、教育機関との間で、成果目標の達成に連動して資源を供与するという拘束力のある契約を結んでいる。(Salmi and Hauptman, 2006)

政府と大学が協議した中期目標に資金供与を連動させる動きもでていいる。このような成果主義契約は、1988年に初めてフランスで実施され、1990年代後期にフィンランドとスイスがそれに続き、2002年にオーストリアでも採用された。(OECD, 2003)

Tokyo 2009

Cipes
 European developments – Changes in funding

The importance of performance-based contracts lies in allowing the government to have much more detailed control over the outputs of higher education institutions.

Examples:

- Finland
- Denmark
- France
- Switzerland
- Spain (regions)
- Germany (länder)
- Portugal

Tokyo 2009

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 資金調達の変化

成果主義契約は、政府が、高等教育機関が生み出す活動に細かい規制をかけることができる点が重要である。

例:

- フィンランド
- デンマーク
- フランス
- スイス
- スペイン (地域)
- ドイツ (州)
- ポルトガル

Tokyo 2009

Cipes
 European developments – Changes in Quality Assurance

In Europe the development of quality assurance activities started much later than in the U.S. The emergence of the evaluative State (Neave 1988) was observed in the late 1980s, with increasing public relevance given to quality.

Massification, private employment and market regulation originated the rise of the Evaluative state that corresponded to an alternative to regulation by bureaucratic fiat (Neave 1988).

Recent literature shows a decline of trust in public institutions in general, and in higher education institutions in particular, as well as in professionals.

All recently implemented quality systems are based on accreditation rather than on quality assessment (e.g. Germany, Austria, Norway and Portugal).

Tokyo 2009

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 質の保証の変化

ヨーロッパでは、米国よりはるかに遅れて質保証活動が展開された。1980年代後期に評価国家の出現が観察され(Neave1988)、教育の質に対する人々の関心が高まった。

大衆化(Massification)、私的雇用、市場規則により、官僚の恣意的判断による規制に代わる措置となる評価国家が生まれた。(Neave 1988)

最近の文献によると、全般的に、公立教育機関、特に高等教育機関、専門家に対する信頼が薄れているという。

最近実施された教育の質のシステムは、どれも、質評価ではなく、アクレディテーションに基づく。(例:ドイツ、オーストリア、ノルウェー、ポルトガル)

Tokyo 2009

Cipes
 European developments – Changes in Quality Assurance

Tokyo 2009

Agencies linked to HEIs (The Netherlands, Flanders and Portugal) were replaced with independent agencies.

The 1991 Dutch presidency; the Bologna declaration; the European standards and guidelines; the European register.

The Commission suggested the implementation of multiple quality assurance and accreditation agencies, public and private, national and international, and a European Register of accredited agencies. Higher education institutions should be allowed by their governments to choose any agency listed in the European Register.

This is consistent with a stratified European Area of Higher Education, as some agencies will address excellence at an international level, others will be more appropriate to regional or local institutions, some will accredit research universities, while others will specialise in teaching-only institutions.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 質の保証の変化

Tokyo 2009

HEIに連動する機関(オランダ、フランダース、ポルトガル)が独立機関に代わった。

1991年にオランダが議長国に選出; ポローニャ宣言; 欧州基準と指針; 欧州登録制度

委員会は、教育の質を保証・認証する複数の機関(公的、私的機関、国内、国際機関)と認証を得た機関の欧州登録制度の発足を指示した。高等教育機関は、欧州登録制度に登録された機関を選ぶことが自国政府によって認められることになる。

これは、階層化した欧州高等教育圏に適合する。国際的レベルの機関もあれば、地域や地方レベルがふさわしい機関、研究大学を認定する機関、教育専門の機関もある。

Cipes
 European developments – Supranational influences

Tokyo 2009

Higher education policies are influenced by supranational organisations such as the OECD and the World Bank. In Europe the World Bank does not seem to have much influence at present, but there is an important role played by the European Union and the European Commission.

The legal basis for Community intervention in higher education tends to be weak, as Education has always been considered an area of national sensitivity (Gornitzka, 2009). Yet, the European Community is increasing its role in education, and particularly in higher education. The main vehicles for re-defining the Community's role in this domain are the implementation of the Bologna process and the Lisbon strategy.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 超国家的影響

Tokyo 2009

高等教育に関する政策は、OECDや世界銀行等の超国家組織の影響を受ける。現在、ヨーロッパにおける世界銀行の影響力はあまり大きくないように見えるが、欧州連合と欧州委員会は重要な役割を果たしている。

高等教育に欧州共同体が介入する法的根拠は決して強くない。教育は、国内的な影響を受ける分野と考えられてきた。(Gornitzka, 2009) しかし、欧州共同体は、教育、特に高等教育で果たす役割を拡大している。この領域における共同体の役割の再定義では、ポローニャプロセスとリスボン戦略の実施が主な手段として用いられる。

Cipes
 European developments – Supranational influences

Tokyo 2009

The creeping competence of the Community was substantially bolstered by the way European legal and political documents are drafted. Careful drafting, allied to delicately weighed wording, are designed to pass lightly over and around the incapacity of member states to agree on essential goals and priorities (Dehousse 2005).

The Bologna Declaration was a heaven-sent opportunity for the Community to expand its influence. The Commission was quick to assume a central role in the Bologna process, a role that acquired a particular consistency by associating Bologna with the Lisbon strategy that is dominated by an economic rationale.

Cipes
 ヨーロッパの動向 – 超国家的影響

Tokyo 2009

共同体の権限は目立たないが、ヨーロッパの法的・政治的文書の作成を通じて大幅に増強されている。きめ細かく検討した文言で慎重に作成した文書は、加盟国間で回覧され、基本目標と優先順位について合意に達した。(Dehousse 2005)

ポローニャ宣言は、共同体がその影響力を高める上で願ってもない絶好のきっかけとなった。ポローニャプロセスでは、欧州委員会がいち早く中心的役割を果たした。経済合理性が重要な要素となっているリスボン戦略とポローニャ宣言を結びつけることで、整合性を確保するという役割である。

Cipes

European developments – Supranational influences

Tokyo 2009

By claiming that universities were an indispensable component in the new knowledge society and a fundamental tool of the Lisbon strategy, the Commission insinuated itself into a position of legitimacy to intervene in the areas of research, innovation and higher education, the three sides of that self-same triangle the Commission proposed to bring together in the shape of that new supranational institution, the European Institute of Technology (EIT).

The new (EIT) model exalts a university that is dynamic and adaptive to consumers and that gives priority to innovation, entrepreneurship and market orientation (Olsen and Maassen 2007).

Cipes

ヨーロッパの動向 – 超国家的影響

Tokyo 2009

欧州委員会は、大学は新たな知識社会にとって不可欠な要素であり、リスボン戦略の基本ツールであると主張することで、研究、改革及び高等教育の分野に介入する正当性を徐々に獲得していった。研究、改革、高等教育という三角形の三辺をまとめることで、欧州工科大学院(EIT)という新しい超国家機関が誕生した。

新しい欧州工科大学院(EIT)モデルから、ダイナミックで消費者に適応し、改革、起業精神を奨励し、市場指向性のある大学が誕生した。(Olsen and Maassen 2007)

Cipes

European developments – Supranational influences

Tokyo 2009

The OECD has acquired a strong capacity for coordination by dint of organizing procedures and handling the treatment of their outcome. This, in turn, shapes the initiatives and options that may be entertained in a particular field of policy. (Martens, et al., 2004).

Governance by opinion forming is a clear expression of the capacity of an international organization to initiate and influence national discourses (Martens et al., 2004) and complements the coordination capacity.

Cipes

ヨーロッパの動向 – 超国家的影響

Tokyo 2009

OECDは、手続きの体系化と成果処理によって、強力な調整能力を獲得した。これから、特定政策分野で活用できるイニシアティブとオプションが形成される。(Martens, et al., 2004)

世論形成によるガバナンスは、国が進む方向を決め、それに影響を与える国際機関の能力を表現し(Martens et al., 2004)、その調整能力を補完する。

Cipes

European developments – Supranational influences

Tokyo 2009

OECD's influence flows from laying down a set of distinctive norms and practices, grounded in what is desirable and appropriate for liberal, market-friendly, economic policies (Henderson, 1993). It sets out the role institutions should assume in developing and handing on those norms that cause actors in a given community to switch to the logic of appropriateness (March and Olsen, 1989). And appropriateness exists largely in the short-term.

OECD has been using both the mechanisms and procedures involved in creating 'soft law', though it did not use this specific term (OECD, 2002). These include sophisticated means of knowledge generation, production and sharing, the identification by means of cross national rankings of 'leaders' and 'laggards' amongst those systems taking OECD norms and recommended practices on board (March and Olsen, 1998). Peer pressures to conform and reform are at the heart of the OECD's effectiveness (OECD, 2004).

Cipes

ヨーロッパの動向 – 超国家的影響

Tokyo 2009

OECDの影響力は、市場に優しい自由な経済政策にふさわしい内容の規範と慣行の設定に由来する (Henderson, 1993)。コミュニティのメンバーを適切性という論理に転換させる規範の作成と実施に教育機関が果たすべき役割を設定する。(March and Olsen, 1989) 適切性 (appropriateness)は短期的なものが多い。

OECDは、「ソフトロー」を作成するメカニズムと手続きの両方を使用してきたが、この言葉は用いていない。(OECD, 2002) ここには、知識の創出、作成、共有といった高度な手段や、国境を超えたランキングによって、OECDの規範や推奨案を実践している教育システムから「先導的システム(leader)」と「怠慢なシステム(laggard)」を選び出す方法が含まれる。(March and Olsen, 1998) 順守と改革を求める周囲(仲間)からの圧力が、OECDの有効性の中核である。(OECD, 2004)

Cipes
Tokyo 2009

European developments – Supranational influences

When comparing the forms of governance of the OECD and the EU in the field of education it is possible to conclude that the two organisations are using similar forms of governance today (Martens *et al.*, 2004). For both organisations working with 'opinion formation' and with 'coordination' seems to be the strongest forms of exercising influence.

As education has always been a matter of national sensitivity, reserved by the treaties of the Union to come under the sole responsibility of national governments, the EU cannot use legal instruments and needs to resort to soft law mechanisms (the Open Method of Coordination). Perhaps, the Bologna process might become a good useful to analyse how far soft law mechanisms can be effective.

Cipes
Tokyo 2009

ヨーロッパの動向 – 超国家的影響

教育分野におけるOECDとEUのガバナンス形式を比較すると、どちらの組織も、現在は、同じようなガバナンス形式を用いているといえる。(Martens *et al.*, 2004) 両組織にとって「世論の形成」と「調整」を軸とする業務は、影響を行使するための最強の形式であると思われる。

教育は国内的影響を受けやすく、欧州連合の条約により各国政府だけが責任を負うことになっている。したがって、EUは法的手段が使えず、ソフトローのメカニズムに頼らざるを得ない(裁量的政策調整)。ポロニャ・プロセスは、ソフトロー・プロセスの有効性分析に大いに役立つと思われる。

Cipes
Tokyo 2009

Conclusion

A convergence of European reforms

Isomorphic influences: EU, OECD, globalisation; the IEP programme

Markets; increased autonomy; changes in governance

A neo-liberal paradox and the new stakeholder society

New control mechanisms: funding, quality, external stakeholders

What will be the consequences of the present financial crisis?

Cipes
Tokyo 2009

結論

ヨーロッパの高等教育改革の収束性

同じ形の影響力 : EU, OECD, グローバリゼーション; IEP プログラム

市場; 自治権の増大; ガバナンスの変化

新自由主義的パラドックスと新しいステークホルダー社会

新しい規制メカニズム: 資金供与、質、外部ステークホルダー

現在の金融危機はいかなる結果をもたらすか?

Cipes
Tokyo 2009

Introduction

The Portuguese access policies in the last 30 years can be classified into three time (and political) periods: 'more is better', 'more is a problem' and 'more but different' (Magalhães, Amaral and Tavares, 2007).

The Portuguese higher education system can be characterised as a mass system, as the gross participation rate in both universities and polytechnics, public and private, is over 50%.

Recently, under the simultaneous pressure of demographic decreasing of the population potentially involved with higher education and of financial stringency, higher education institutions, both public and private, have started to compete for students, while responding to an increasing social demand for more diversified higher education.

Cipes
Tokyo 2009

はじめに

過去30年間のポルトガルのアクセス政策は、3つの期間(と政治的期間)に分類される。すなわち、「より多く」「より多くが課題」そして「より多く、しかし異なる」に分類される。(Magalhães, Amaral and Tavares, 2007)

ポルトガルの高等教育システムは、公立私立を問わず大学も工科大学も参加率は50%以上と非常に高く、マスシステムという特徴がある。

最近では、高等教育に深く影響する可能性のある人口減少と財政圧迫という圧力を受け、公立、私立を問わず、高等教育機関は学生の競争戦を始めているが、より多様な高等教育を求めるとの高まりにも対応している。

中国高等教育改革及其成效
Reforms and Consequences in Higher Education System in China
——高等教育改革及其成效国际研讨会
Presented at the International Conference on Reforms and Consequences in Higher Education System

王 蓉 Wang Rong
中国教育财政科学研究所
China Institute for Educational Finance Research
北京大学, Peking University

2009年1月26日
January 26, 2009

中国高等教育改革及其成效
中国における高等教育システムの改革とその結果
——高等教育改革及其成效国际研讨会
国際シンポジウム「高等教育システムの改革とその結果」資料

王 蓉 Wang Rong
北京大学
中国教育财政科学研究所

2009年1月26日

Outline

- i. From elite education to mass education: an overview of China's higher education development
- ii. Reforms and consequences
- iii. Latest policy developments
- iv. Policy initiatives under discussion

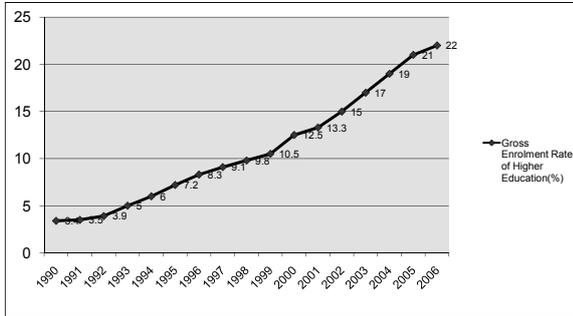
概要

- i. エリート教育からマス教育へ：中国の高等教育発展の概略
- ii. 改革とその影響
- iii. 最新政策の展開
- iv. 現在検討されている政策イニシアティブ

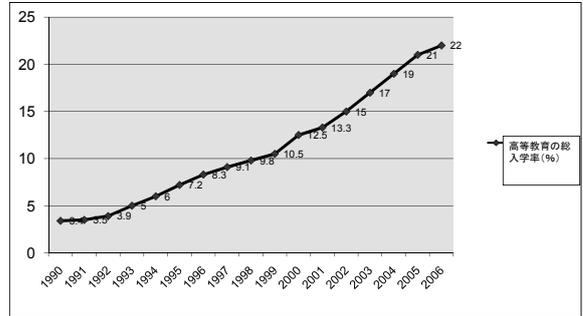
I. FROM ELITE EDUCATION TO MASS EDUCATION: AN OVERVIEW OF CHINA'S HIGHER EDUCATION DEVELOPMENT

I. エリート教育からマス教育へ：中国の高等教育発展の概略

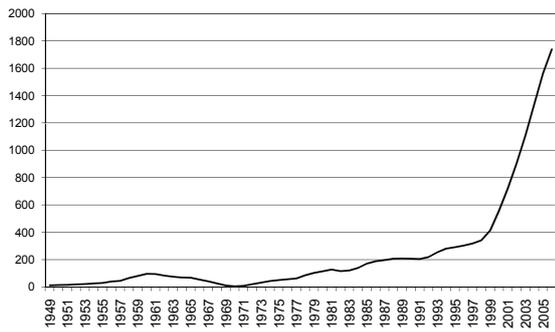
Gross Enrolment Rate of Higher Education



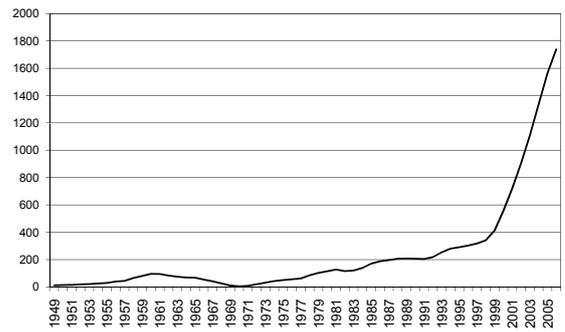
高等教育の総入学率



Number of Enrollment: Undergraduates in Formal Programs in Regular HEIs (10,000)



入学者数：普通高等教育機関の正式プログラムに登録している学部生の数(単位：10,000)



Year	Number of HEIs	Total enrollment (10,000)	New entrants (10,000)	Average enrollment per HEI
1998	1022	340.9	108.4	3336
1999	1071	413.4	159.7	3860
2000	1041	556.1	220.6	5342
2001	1225	719.1	268.3	5870
2002	1396	903.4	320.5	6471
2003	1552	1108.6	382.2	7143
2004	1731	1333.5	447.3	7704
2005	1972	1561.78	504.46	7920
2006	1867	1738.84	546.05	9314

年	高等教育機関数	総在籍数(10,000)	新規入学者(10,000)	高等教育機関あたりの平均在籍数
1998	1022	340.9	108.4	3336
1999	1071	413.4	159.7	3860
2000	1041	556.1	220.6	5342
2001	1225	719.1	268.3	5870
2002	1396	903.4	320.5	6471
2003	1552	1108.6	382.2	7143
2004	1731	1333.5	447.3	7704
2005	1972	1561.78	504.46	7920
2006	1867	1738.84	546.05	9314

II. Reforms and Consequences

- Reforms since the 1990s:
 - (1) Cost-sharing policies implemented
 - (2) Development of private HEIs
 - (3) Increased decentralization to local governments
 - (4) Prioritize support to elite institutions

II. 改革とその影響

- 1990年代に始まった改革:
 - (1) 費用分担政策の実施
 - (2) 私立(民弁)高等教育機関の発展
 - (3) 地方政府への分権化拡大
 - (4) エリート教育機関への優先的支援

- (1) Cost-sharing policies implemented in late 1990s
 - By 1997 all students at public HEIs charged tuition and fees.
 - Higher Education Law issued in 1998 legalized various sources of fund-raising mechanisms, e.g. government, society and students (tuition and fees).

- (1) 1990年代後半に費用分担政策を実施
 - 1997年までに全ての公立高等教育機関の全ての学生に授業料と費用が課された。
 - 1998年に公布された高等教育法により、資金調達メカニズムの多様な資金源が合法化された。例: 政府、社会、学生(学納金)

- (2) Development of private HEIs
 - Private Education Promotion Law issued in 2003: the State encourages the development of private educational institutions
 - In 2006, of total students at 4-year and 2-year universities and colleges, students at private universities and colleges accounted for 15.92%.

- (2) 私立(民弁)高等教育機関の発展
 - 民弁教育促進法を2003年に公布: 政府は民営の教育機関の発展を奨励
 - 2006年の時点で、4年制および2年制の総合大学・単科大学に在籍する全学生のうち、15.92パーセントが私立大学の学生

- (3) Increased decentralization to local governments
 - Since 1998, around 200 regular HEIs which used to belong to central ministries and agencies have been transferred to the jurisdiction of local governments.
 - The proportion of college enrollment at national HEIs dropped from 20% in 2000 to 10% in 2006.

- (3) 地方政府への分権化拡大
 - 1998年以降、約200校の普通高等教育機関が、中央省庁の所管から地方政府の所管へと移行した。
 - 国立高等教育機関における大学入学者の割合が、2000年の20%から2006年には10%に大きく減少した。

- (4) Prioritize support to elite institutions
 - Central government expands resources to promote key disciplines and develop national prestigious universities into world class ones , so as to further HEIs contribution to socioeconomic development.

- (4) エリート機関への優先的支援
 - 高等教育機関が社会経済的な発展に一層寄与するために、中央政府はより多くの資源を投入し、重点研究分野の推進と一流国立大学の世界レベルへの押し上げを図っている。

211 Project

- Concentrate on developing 100 HEIs
- By the end of 2006, the total investment into "211 Project" has grown to nearly 30 billion yuan.

211工程(プロジェクト)

- 高等教育100機関の発展に重点
- 2006年末までに、211プロジェクトへの総投資額はおよそ300億元に増大

985 Project

- Develop national prestigious universities into world class universities
- Till present, "985 Project" investment totaled over 30 billion yuan
- Supports around 40 HEIs

985工程(プロジェクト)

- 一流国立大学を世界レベルの大学へと発展
- 現在までの985プロジェクトの投資総額は、300億元を突破
- 40の高等教育機関を支援

II-2 CONSEQUENCES OF THE REFORMS

- Diversity of revenues for HEIS
- Expansion and differentiation of the Chinese higher education

II-2 改革の影響

- 高等教育機関の収入の多様性
- 中国の高等教育の拡大と多様化

Diversity of revenues of HEIs (%)

Year	Fiscal Appropriations	Tuition and Fees	Other Revenues
1998	61.88	14.56	23.56
1999	60.03	18.30	21.66
2000	55.75	22.42	21.83
2001	52.75	25.75	21.50
2002	50.03	27.92	22.06
2003	47.79	30.85	21.36
2004	46.53	32.99	20.48
2005	44.73	34.29	20.98

高等教育機関の収入の変化(%)

年	政府支出	学納金	その他の収入
1998	61.88	14.56	23.56
1999	60.03	18.30	21.66
2000	55.75	22.42	21.83
2001	52.75	25.75	21.50
2002	50.03	27.92	22.06
2003	47.79	30.85	21.36
2004	46.53	32.99	20.48
2005	44.73	34.29	20.98

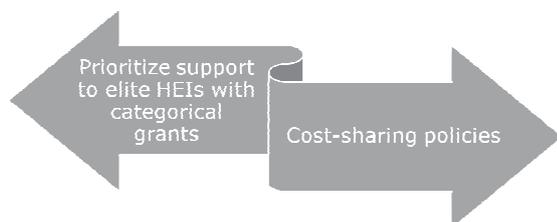
Expansion and differentiation

- Worldwide, higher education is transformed as it expands
 - Expansion is accompanied by differentiation
 - Development of less selective colleges
 - Much of the growth occurs in the second tier

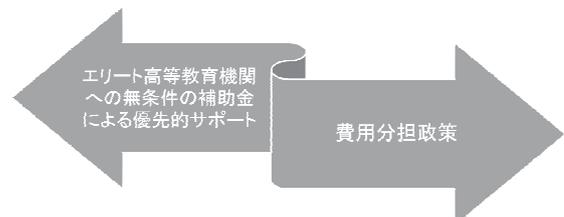
拡大と多様化

- 世界中で高等教育の変化は加速している
 - 拡大に伴う多様化
 - 非有力大学の発展
 - 多くの成長は2番手グループで起きている

Contradictory Forces at work in China: Financing



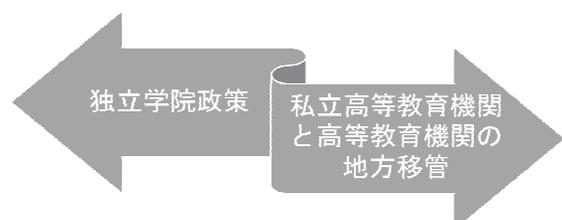
中国における相反する課題: 資金調達



Contradictory Forces at work in China: Provision



中国における相反する課題: 教育の提供



- Independent Colleges: Established jointly by public regular HEIs and social organizations, other than state institutions, or individuals with funds from sources other than national finance.
- Mistrust and discrimination against the “authentic” private HEIs.

25

- 独立学院:通常の公立高等教育機関と社会的組織(国家機関を除く)や個人による基金(国家の財源を除く)により設立される大学
- 正統な私立高等教育機関に比して、信頼度が低く、差別されていた

26

Measures for the Establishment and Administration of Independent Colleges (2008)

- Article 7 Regular higher education institutions involved in the establishment of independent colleges must have relatively high teaching quality, high management level and good conditions for running schools, and, generally, have the right to award doctor's degree.
- Article 8 Social organizations involved in the establishment of independent colleges shall have the qualification of a legal person. Their registered capital shall be not less than 50 million yuan, the total assets shall be not less than 300 million yuan, the net assets shall be not less than 120 million yuan, and the asset-liability ratio shall be not more than 60%.
- Individuals involved in the establishment of independent colleges shall have political right and complete civil capacity. The total assets of such an individual shall be not less than 300 million yuan, among which, monetary capital shall be not less than 120 million yuan.

27

独立学院の設立と運営に対する基準(2008)

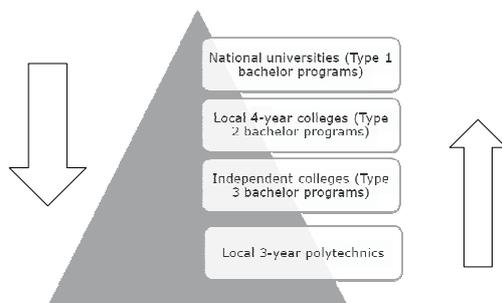
独立学院の設立に関する規定第7条に該当する高等教育機関は、高い教育的水準、高い経営レベル、学校運営におけるレベルを有しており、博士号の学位授与を授与する権利を有していなければならない。

独立学院の設立に関する規定第8条に該当する社会的組織は、法人格を有しているものとする。それらの登記された資本金は最低5000万元、総資産は最低3億元、正味財産は最低1億2000万元で負債比率は60%以下とする。

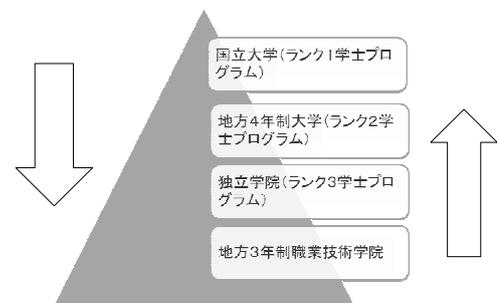
独立学院の設立に係わる個人は参政権と市民としての完全な能力を有しているものとする。個人の総資産は最低3億元で貨幣資本は最低1億2000万元とする。

28

Downward Drift of First Tier Institutions



トップグループの高等教育機関の凋落



■ Upward drift of third tier institutions:

- By May 2006, 431 HEIs were newly created or expanded through mergence. Many 3-year polytechnics merged together to create 4-year universities and colleges.

31

■ 3番手グループの高等教育機関の躍進:

- 2006年5月までに431の高等教育機関が新設または合併により設立された。多くの3年制職業技術学院は4年制の大学と合併した。

32

■ Essentially, China is at the cross-road as to:

- How to handle the relationship between the state and the higher education sector?

■ 論点、中国は岐路に立っている:

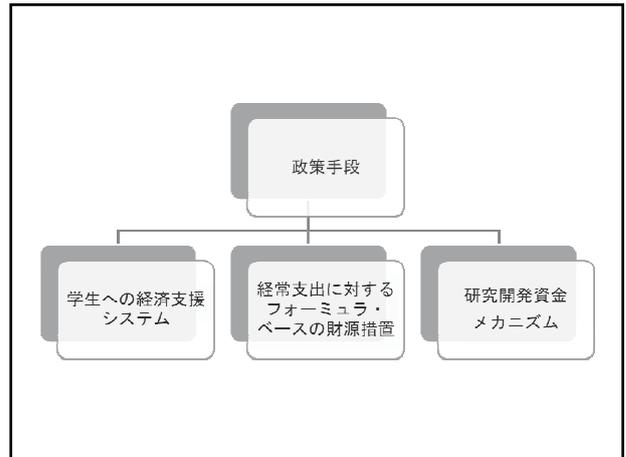
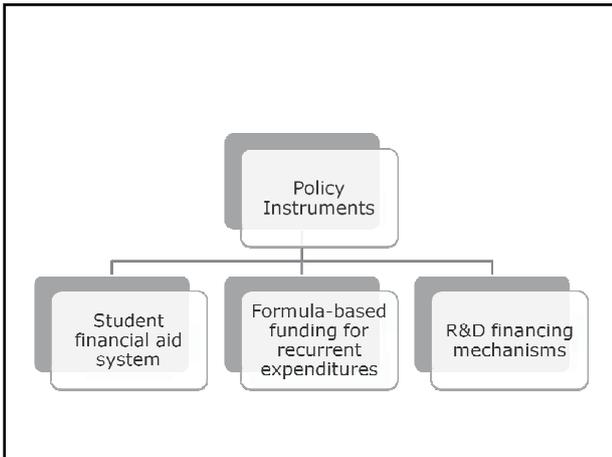
- 国と高等教育セクターの関係を扱う方法は？

III. LATEST POLICY DEVELOPMENTS

- Reform of financial assistance policy system for economically-disadvantaged students (2007)
- Reform of funding mechanisms for national universities (2008)
 - Policies of financing R&D at national universities being reviewed

III. 最新の政策展開

- 経済的に恵まれない学生に対する財政的援助システムの改革(2007)
- 国立大学の資金調達メカニズムの改革(2008)
 - 国立大学における研究開発資金政策の見直し



1 Reform of financial assistance policy system for economically-disadvantaged students

The State Council implemented new policy for student financial aid in 2007 (*Opinions on Establishing and Improving the Policies for Subsidizing Students in Universities of Regular Undergraduate Education, Post-secondary Vocational Schools and Secondary Vocational Schools from Families with Financial Difficulties*).

1 経済的に恵まれない学生に対する財政支援政策システムの改革

国務院は2007年に学生への学資援助について、新しい政策を実施（普通学部教育を行う大学、中等後教育の職業学校等、中等専門学校の各学校に在籍する貧困家庭の学生に対する助成政策の確立と改善に関する意見）

Student Aid Distribution by Type: 2001-2006
(Unit: 10,000 students, 0.1 billion RMB)

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	Student	Amount										
Grant, Scholarship	295	22	366	26	450	33	505	45	657	62	600	65
Institutional interest-free loan	20	5	19	5	23	6	11	4	8	2	8	2
National student loan	27	24	25	20	26	20	37	32	92	76	86	80
Work-study	79	4	124	8	150		139	9	184	10	160	13
Subsidy for needy Student	77	3	78	4	90	4	99	5	122	7	167	9
Tuition reduction or waiver	14	2	17	3	20	4	23	6	27	6	23	5
Food subsidy			542	18			431	14	393	13	516	13
Green channel	18		23		28		29		39		52	
In Total	530	60	704	84	787	67	1274	115	1522	176	1612	187

形態別学生援助金の配分:2001~2006年
(単位:10,000人、1億元)

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	学生数	金額	学生数	金額	学生数	金額	学生数	金額	学生数	金額	学生数	金額
助成金、奨学金	295	22	366	26	450	33	505	45	657	62	600	65
教育機関からの無償学費貸付	20	5	19	5	23	6	11	4	8	2	8	2
政府の学費貸付	27	24	25	20	26	20	37	32	92	76	86	80
勤労学習	79	4	124	8	150		139	9	184	10	160	13
貧困学生助成金	77	3	78	4	90	4	99	5	122	7	167	9
授業料減免・猶予	14	2	17	3	20	4	23	6	27	6	23	5
食費助成金			542	18			431	14	393	13	516	13
グリーンチャンネル	18		23		28		29		39		52	
合計	530	60	704	84	787	67	1274	115	1522	176	1612	187

- The financial aid policy required government should allocate \$7.1 billion earmarked fund annually for student financial aid (including aid for students in vocational middle schools) since Fall of 2008.

43

- 財政支援政策は、政府が2008年秋以降、学資援助(中等専門学校学生を対象とする援助を含む)として年間71億ドルの特定財源を割り当てることを求めている。

44

- (1) Centrally financed national scholarship: awarding 50,000 outstanding students annually
- (2) Central and locally co-established national Lizhi (encouragement) scholarship: annually benefiting 520,000 economically-disadvantaged students, 3% of all HEI students.
- (3) Improve national grants: annually financing 3.4 million economically-needy students, 20% of all HEI students
- (4) Implement the recently-introduced national student loans policy

- (1) 中央政府拠出による国家奨学金:年間50,000人の優秀な学生に供与
- (2) 中央・地方政府によって共同設立された国家奨励[Lizhi]奨学金:1年間に、経済的に恵まれない学生520,000人(高等教育機関の全学生の3%に相当)に給付
- (3) 国家補助金の改善:1年間に、貧困学生340万人(高等教育機関の全学生の20%に相当)を助成
- (4) 近年導入された国の学資貸付政策を実施

Four types of student loans

- (1) Commercial bank loan from agency in university region
- (2) Rural Credit Cooperative loan from agency in household region
- (3) China Development Bank (policy bank) loan from agency in university region
- (4) China Development Bank (policy bank) loan from agency in household region

47

4種類の学費貸付

- (1) 大学所在地域にある機関からの商業銀行ローン
- (2) 世帯所在地域にある機関からの農村信用組合ローン
- (3) 大学所在地域にある機関からの国家開発銀行(政策金融機関)ローン
- (4) 世帯所在地域にある機関からの国家開発銀行(政策金融機関)ローン

48

II-2 Reform of funding mechanisms for national universities implemented (2008)

- Guiding principles:
 - The design of financial incentives should take into consideration the functions of universities and colleges and different fields of studies and academic disciplines.
 - The design should shift from the existing practice of taking university as a whole as a target unit to laying emphasis on function components of HEIs, i.e., teaching, research, and social services.
 - Replace the relatively "flat" funding formula schemes with a more flexible system that can be more reflective of training costs, training quality of HEIs, and labor market demand.
 - To increase financial support for R&D at the first tier higher education institutions with more non-competitive funding.

II-2 国立大学への資金配分メカニズムの改革(2008)

- 指針:
 - 財務的インセンティブ制度を設計するにあたっては、大学の機能およびさまざまな研究・学問の分野を考慮に入れなければならない。
 - その制度設計は、大学全体をひとつの対象単位とみならず既存の方法から、高等教育機関の機能要素(教育、研究、社会サービス)ごとに重点をおく方法へ移行しなければならない。
 - ほぼ「一律」の現行資金配分計算式を、教育訓練のコスト、高等教育機関の教育訓練の質、労働市場の需要を反映できる柔軟性のあるシステムに切り替える。
 - トップレベルの高等教育機関に対する研究開発への資金援助を、競争の少ない資金提供方法によって増やす。

To increase financial support for R&D at the first tier higher education institutions with more non-competitive funding: very complicated

- So-called "segregation of the scientific research and education systems"
- In 2005, of the total 245billion RMB government funding for R&D, 65.96% went to research institutions, only 20.62% to HEIs.

非競争的な資金調達によりトップグループの高等教育機関に対して研究開発の財政支援を増やす：
非常に複雑

- いわゆる科学研究と教育システムの乖離
- 2005年には、研究開発のための総額2450億元の政府による資金供給の65.96%は研究機関に用いられ、高等教育機関には20.62%であった。

IV. Reform Initiatives under Discussion

- The 12-year (2009-20) education plan (State Mid-term and Long-term Education Development and Reform Plan) under formulation
 - Public opinions being sought
 - Expected to complete by the end of the year

IV. 現在検討されている改革イニシアティブ

- 教育12年(2009～2020年)計画(国家中長期教育発展改革計画)を策定中
 - 世論を追求
 - 年度末までの策定完了を予定

Thank You!

ご静聴ありがとうございました！

**経済格差に關わらず万人が学べる大学教育の構築に向けて：
教育機会均等の促進・大学の生産性の向上・教育の質の確保の同時達成
ー減少していく資源の時代におけるアメリカ高等教育ー**



David L. Wright
Associate Executive Director
Tennessee Higher Education Commission

presentation to the
International Symposium on Higher
Education Policy Reforms and
Consequences

Center for National University
Finance and Management
Tokyo, Japan
January 26, 2009

**Making Opportunity Affordable: Balancing Access,
Productivity, and Quality in an Era of Diminished
Resources for American Higher Education**

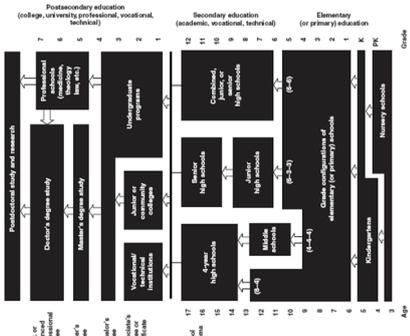


David L. Wright
Associate Executive Director
Tennessee Higher Education Commission

presentation to the
International Symposium on Higher
Education Policy Reforms and
Consequences

Center for National University
Finance and Management
Tokyo, Japan
January 26, 2009

概観：アメリカの高等教育の構造と特質

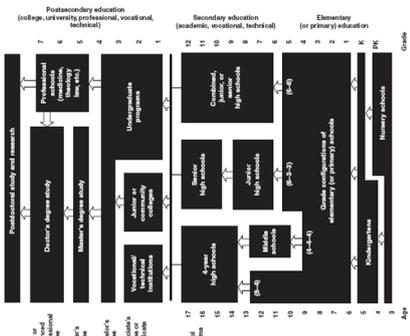


歴史的に、アメリカの教育システムは小学校 (elementary)、中・高等学校 (secondary)、そして大学 (tertiary) の3つのレベルから成り立ってきた。

最近では、P-16 (Preschool: 保育所-16 Grade: 大学進学) まで一貫してアメリカの教育システムが、それぞれが、ハラスメントを排して、それぞれに機能しあっている。それは、アメリカ教育システムの生産性を最も高くするという目標が置かれるようになってきた。

Source: National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2006

Overview: U.S. higher education structure and characteristics



Historically, the American education system has been thought of as existing in three broad, sequential categories: elementary, secondary, and postsecondary.

Recently, terms like "P-16" have been introduced to indicate that the system is being thought of as "seamlessly" to be most productive.

Source: National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2006

Overview: U.S. higher education structure and characteristics

Undergraduate profile

- 60% female
- 44% minority
- 41% attend full-time full-year; 23% attend part-time full-year, the remaining 36% attend only part of the year
- 41% work full-time while attending school; another 33% work part-time; 26% don't work
- Attendance by sector
 - 40% attend public two-year institutions ("community colleges")
 - 30% public four-year
 - 14% private nonprofit
 - 8% private for-profit
 - 8% attend more than one institution at once
- 35% are the first in their family to ever attend college
- 89% are in-state residents

Source: NPSAS, reported in 2007-08 Almanac, Chronicle of Higher Education, <http://chronicle.com>

American higher education is a vast and complex enterprise enrolling over 18 million students who attend in a variety of ways, in pursuit of diverse goals.

概観：アメリカの高等教育の構造と特質

学部生のプロフィール

- 60% 女性
- 36% 非白人学生
- 41% フルタイム学生(年間通して); 23% パートタイム学生(年間通して); 36% 年間の一部だけ大学に通う
- 41% 学生かつフルタイム労働者; 33% 学生かつパートタイム労働者; 26% 学生(仕事なし)
- セクター別・学生数
 - 40% コミュニティカレッジ
 - 30% パブリック4年制大学
 - 14% 私立(非営利)
 - 8% 私立(営利)
 - 8% 2つ以上の大学に同時に在籍
- 35% の学生の両親の最終学歴が高卒以下
- 89% の学生が出身の州内にある大学に通う

Source: NPSAS, reported in 2007-08 Almanac, Chronicle of Higher Education, <http://chronicle.com>

アメリカ高等教育は多岐に渡る目的や様々な就学手段を駆使する1800万人の学生を抱える巨大かつ複雑な産業である

Overview: U.S. higher education structure and characteristics

Undergraduate profile (continued)

- Living arrangements while attending
 - 60% off campus (not with family)
 - 25% off campus (with family)
 - 15% on campus
- Top majors
 - 20% Business
 - 16% Health Professions
 - 25% Arts and Humanities
 - Very few majors in math and science
- Degree program
 - 6% certificate
 - 47% associate degree
 - 37% bachelor's degree
 - 10% unclassified

Source: NPSAS, reported in 2007-08 Almanac, Chronicle of Higher Education, <http://chronicle.com>

American higher education is a vast and complex enterprise enrolling over 18 million students who attend in a variety of ways, in pursuit of diverse goals.

概観：アメリカの高等教育の構造と特質

学部生のプロフィール(続き)

- 学生の住居環境
 - 60% アパート暮らし
 - 25% 自宅から通学
 - 15% 学生寮
- 人気専攻
 - 20% 経営
 - 16% 保健・衛生関連
 - 25% 社会科学関連
 - 理数系を専攻するのはわずかな学生にとどまる
- 学位取得コース
 - 6% 専門学校コース
 - 47% 准学士コース
 - 37% 学士号コース
 - 10% その他

Source: NPSAS, reported in 2007-08 Almanac, Chronicle of Higher Education, <http://chronicle.com>

アメリカ高等教育は多岐に渡る目的や様々な就学手段を駆使する1800万人の学生を抱える巨大かつ複雑な産業である

What is American higher education about?

Faculty perspectives

- Teaching
- Research
- Public Service

アメリカ高等教育とは？

教授の観点

- 教育 (teaching)
- 研究 (research)
- 社会貢献 (public service)

What is American higher education about?

Student perspectives

Reasons noted as "very important" in deciding to go to college

- To learn more about things that interest me (77%)
- To be able to get a better job (70%)
- To get training for a specific career (69%)
- To make more money (69%)
- To gain a general education and appreciation of ideas (64%)
- To prepare myself for graduate or professional school (58%)
- My parents wanted me to go (46%)
- To make me a more cultured person (42%)
- To get away from home (21%)

Source: UCLA Higher Education Research Institute, The American Freshman: National Norms for Fall 2006

アメリカ高等教育とは？

学生の観点

大学に進学するといふ決断において"とても重要である"と示された要因

- 自分にとって興味のあることを学ぶ (77%)
- 卒業していい仕事につく (70%)
- 自分のキャリアに必要なスキルを身につける (69%)
- 卒業してからお金を稼ぐ (69%)
- 一般教養ならびに様々な考えに対する理解を深める (64%)
- 大学院やプロフェッショナルスクールに進学するための準備 (58%)
- 親の強い勧め (46%)
- 教養を身につける (42%)
- 家族から離れる (21%)

Source: UCLA Higher Education Research Institute, The American Freshman: National Norms for Fall 2006

What is American higher education about?

National perspectives

Measuring Up, a biennial national report card on American higher education, grades the nation and the 50 states individually in the following areas

- Academic preparation for college
- College participation
- Affordability
- College completion
- Benefits to society
- Student learning

- International comparisons are provided but are not graded

Source: Measuring Up 2008: The State-by-State Report Card for Higher Education

アメリカ高等教育とは？

国の観点

“Measuring Up”, 2年に一度発行されるアメリカ高等教育の評価レポート。アメリカ合衆国ならびに50州の高等教育状況を以下の観点から評価するレポート。

- 大学教育の水準と比較した高校生の学力レベル
- 大学進学・参加状況
- 家計と学費の関連性
- 大学卒業状況
- 社会に対する利益
- 学生の学生状況

- Measuring Up*は国際比較も行っているが他の国を評価はしていない

Source: Measuring Up 2008: The State-by-State Report Card for Higher Education

What is American higher education about?

State policy perspectives; immediate concerns

Top 10 state higher education policy issues for 2009

- States' fiscal crises
- Tuition prices and tuition policy
- State student grant aid programs
- Enrollment capacity
- Implementation of the Higher Education Opportunity Act
- The incoming Obama administration
- College readiness
- Veterans' education
- Undocumented students
- Sustainability

Source: American Association of State Colleges and Universities

アメリカ高等教育とは？

州政府の観点: 目の前にある課題

州高等教育政策の重要課題トップ10

- 州の財政危機
- 高学費と学費政策
- 州の奨学金制度(給付の奨学金、ローンは含まれない)
- 学生定員数¹
- Higher Education Opportunity Act²の実行
- オバマ政権の影響
- 高校生の学力水準と大学の教育水準のギャップ
- 軍隊出身学生の教育
- 不法移民家庭出身の学生の教育³
- (エネルギー資源などの)持続可能な利用

Source: American Association of State Colleges and Universities

注:
1. アメリカのいくつかの州は移民による人口の増大によって学生数が急増している地域があり、大学定員数が学生数を下回るという事態に直面している州がある。
2. 連邦政府の高等教育への関与の方針を定めた法律。昨年新たに更新された。各大学は連邦政府の奨学金プログラムから研究費を受け取るために HEA に参加するために HEA によって定められた様々な規制やルールなどに従わなければならない。州政府の役割は、各大学が更新された規則に準拠することを保証することにある。
3. 不法移民の家族出身の子供たちの中には、アメリカで生まれただとしても、市民権を持っていないという学生がおり、このような学生をどのように扱うべきか(本来のルールに従えば留学生扱いとなる)という議論

What is American higher education about?

State policy perspectives; perennial concerns

- Workforce development
- Economic (or "workplace") development
- Quality ("academic excellence")
- Partnerships
 - with secondary schools, private colleges, state governor, state legislature, and business community

Source: Review of selected state master plans

アメリカ高等教育とは？

州政策の観点：常にある課題

- 労働者の教育・供給
- 経済発展（雇用の創出）
- 大学の質（"academic excellence"）
- 各界とのパートナーシップ
 - 中・高等学校、私立大学、州知事、州議会議員、民間企業

Source: Review of selected state master plans

What is American higher education about?

State policy perspectives; perennial concerns

- Access
 - Diversity, equity, reduce participation gaps
- Productivity
 - Graduate more students
 - Improve graduation rates
 - Achieve (or approach) a "seamless" educational system
 - Improve academic preparation
 - Reach out to struggling secondary schools
 - Improve articulation between 2-year and 4-year institutions

Source: Review of selected state master plans

アメリカ高等教育とは？

州政策の観点：常にある課題

- 教育機会均等・平等
 - 多様性と公平さの追求。性別、人種、その他学生の出自の違うグループ間に見られる大学進学率の差をなくす。
- 生産性
 - より多くの学生を卒業させる
 - 卒業率の増加
 - 相互補完的かつ有機的な教育システムの構築
 - 初等・中等教育の学力水準の向上
 - 問題を抱えている中学・高校への大学からの支援
 - 2年制大学と4年制大学のカリキュラムに関する合意の形成 (Articulation¹)

注：
1. 現在アメリカの抱える問題のひとつとして、同じ州内にあるパブリック大学であるにもかかわらず、前年に在籍していたコミュニティカレッジの学生がパブリック大学に進学する割合が減少しているという問題が大学の間で認められているという問題がある。そのカリキュラムの不整合性に関する問題を Articulation Issue と呼ぶ。

Source: Review of selected state master plans

The case for improved productivity

Evolving approaches to productivity

- Past approaches
 - Process-oriented
 - Faculty -- teaching loads: more courses, more students, office hours
 - Students – time to degree, "excess hours"
- Emerging approach
 - Goal-oriented
 - Degree productivity – "producing more postsecondary certificates and degrees for the money we spend."

Source: Review of selected state master plans

「生産性の向上」を追及する理由

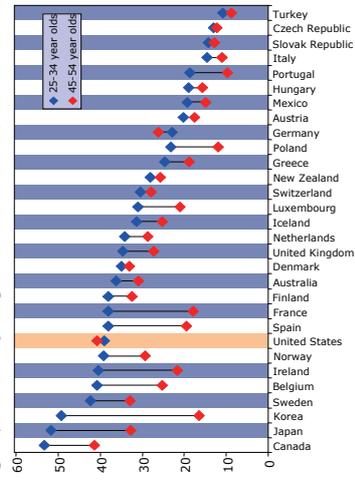
“生産性”の定義およびその向上のためのアプローチの変化

- 過去の動向
 - プロセス(例:組織運営)の生産性の向上により焦点が当てられた
 - 教員 – 例:より多くの授業を担当し、より多くの学生を教え、オフィスアワーを多くする
 - 学生 – 例:学位取得に要した時間、「超過時間」
- 最近の動向
 - ゴール重視
 - 学位生産力の向上 (Degree productivity) – “支出レベルを変えずに学位保持者を増やす”

Source: Review of selected state master plans

The case for improved productivity: the “competitiveness” argument

Differences in college attainment (2-year degrees and higher) between younger and older adults, U.S. and OECD



Source: Organisation of Economic Cooperator & Development (OECD), Education at a Glance 2006

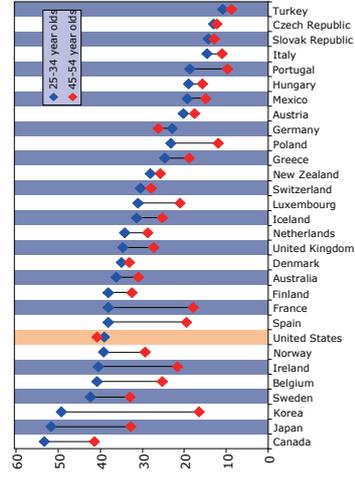
The U.S. still ranks among the top 10 OECD countries in the educational attainment of its citizens.

However, the U.S. is one of only two OECD countries whose younger working adults are less educated than older workers.

This is an untenable situation for future economic vitality and international competitiveness.

「生産性の向上」を追及する理由: “労働力の競争力向上”という意見

若年層と年配層人口の最終学歴の差(准学士以上)アメリカおよびOECD各国



Source: Organisation of Economic Cooperator & Development (OECD), Education at a Glance 2006

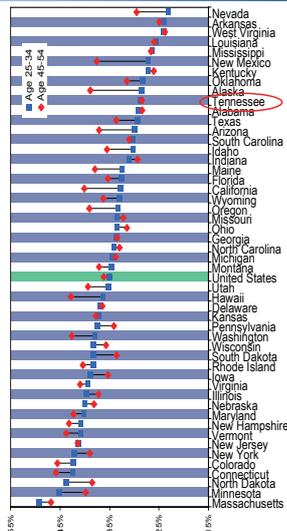
アメリカの市民の最終学歴人口の水準の高さはOECD参加国中、10位にランクされている。

しかし、アメリカは若年層の平均教育水準が年配層を下回っている。これと同じ状況を抱える国はアメリカ以外にももう1国しか存在しない。

これは将来的な経済活力ならびに国際競争力の維持・発展という観点から放置しておくことはできない。受け入れがたい事実である。

The case for improved productivity: the “competitiveness” argument

Differences in college attainment (2-year degrees and higher) between younger and older adults in the 50 states



Source: Organisation of Economic Cooperation & Development (OECD), Education at a Glance 2006

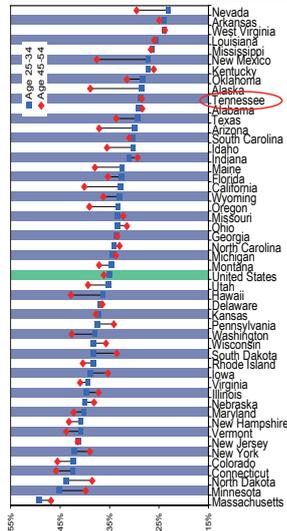
This chart disaggregates the results of the previous slide for each of the American states.

Several states, particularly those with large immigrant populations, are in a situation where younger working-age adults are less well-educated than their mid-career counterparts.

While this is not true of Tennessee, it and many Southern states far from low educational attainment overall.

「生産性の向上」を追及する理由: “労働力の競争力向上”という意見

若年層と年配層人口の最終学歴の差(准学士以上)アメリカ全国平均および50州



Source: Organisation of Economic Cooperation & Development (OECD), Education at a Glance 2006

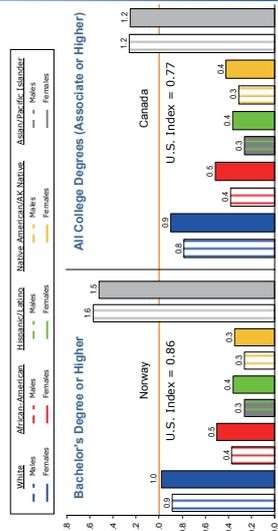
この図は一つ前のスライドで紹介した図をアメリカおよび50州に絞って示しなおしたものである。

いくつかの州、特に大きな移民人口を抱える州は若年層が年配層の教育水準を下回るという状況下にある。

テネシー州はそのような問題は抱えてないものの、多くの西部の州は(テネシー州も含めて)人口の教育水準が低いという問題に直面している。

The case for improved productivity: the “competitiveness” argument

Educational attainment in U.S. of young workforce (25-34) indexed to the most-educated countries, 2000

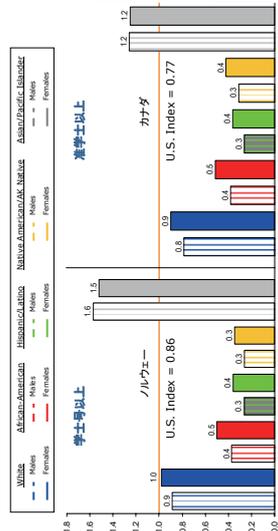


Source: National Center for Higher Education Management Systems, from U.S. Census Bureau and OECD

Higher education institutions in the U.S. would need to produce an additional 78,100 degrees each year to match the attainment levels of the most-educated countries.

「生産性の向上」を追及する理由: “労働力の競争力向上”という意見

アメリカの若年成人層(25-34歳)の最終学歴(人種別)最も教育水準が高い国と比較した場合、2000年



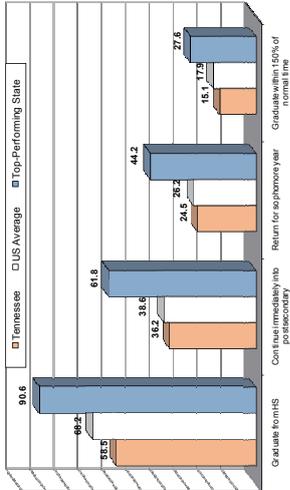
Source: National Center for Higher Education Management Systems, from U.S. Census Bureau and OECD

最も教育水準が高い国と同じレベルに追い付くためには、アメリカ高等教育全体として、現任の学位輩出数に、白人の学位を毎年産出しなければならない。

The case for improved productivity: the "efficiency" argument

NCHEMS pipeline analysis

Of 100 Ninth Graders, How Many...



Source: National Center for Higher Education Management Systems, www.higheredinfo.org

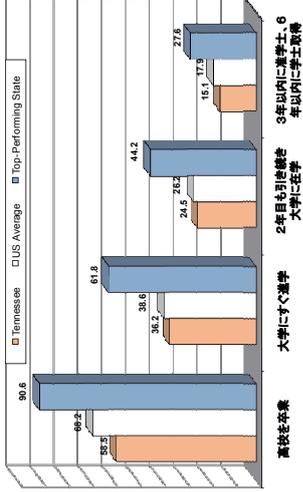
The "pipeline" analysis by the National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS) has come into popular use as a diagnostic tool that identifies the transition points where productivity gains are possible.

A similar analysis is available for each of the states in the location of the "leaks" in its educational pipeline.

「生産性の向上」を追及する理由: 「効率性の上昇」という意見

NCHEMS による「パイプライン」分析

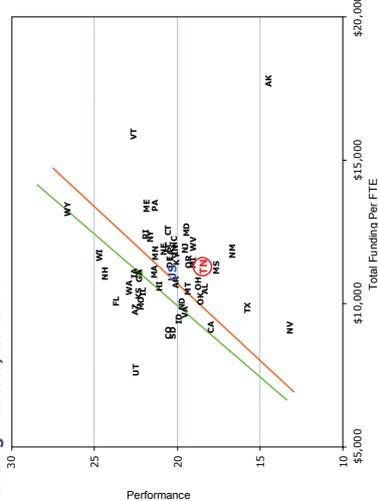
100人の年生(日本でいう中学9年生)のうち...



Source: National Center for Higher Education Management Systems, www.higheredinfo.org

The case for improved productivity: the "efficiency" argument

Undergraduate credentials awarded per 100 FTE undergraduates, 2002-03



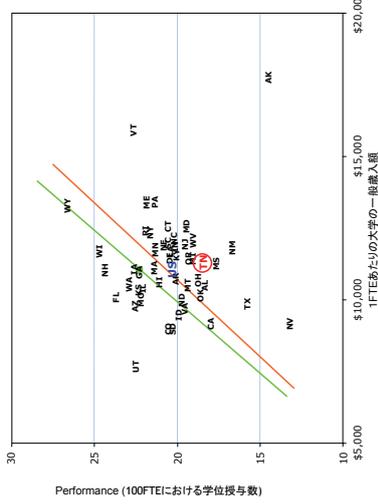
Another analysis by NCHEMS shows that state higher education systems with roughly the same level of funding per student achieve very different results.

This is true regardless of the outcome measure chosen or the institutional sector analyzed.

The researchers concluded that, while funding is undoubtedly important, we must pay more attention to the institutional function in American higher education.

「生産性の向上」を追及する理由: 「効率性の上昇」という意見

100FTEにおける学位授与数(大学院を除く), 2002-03



左の図はNCHEMSによる高等教育の学位授与数に関する効率性に関する分析で、州の高等教育システムがほぼ同様の資金水準でも、全く異なる学位数を供給していることが明らかになっている。

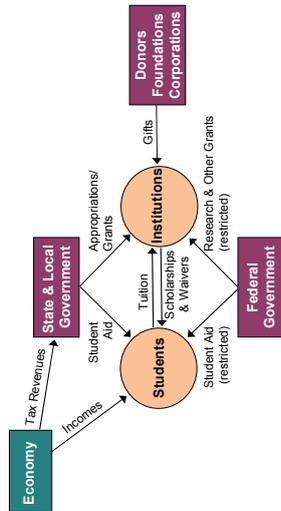
この各州が異なる効率性を示しているという結果は、州の高等教育システムがほぼ同様の資金水準でも異なる学位数を供給していることが明らかになっている。

この分析から、資金力も重要な要素であるが、重要な要素は、その生産性(効率性)に注目を払う必要があるという結論が導き出される。

FTE = Full-time Equivalentのこと。奨励の学生数ではなく、単位数をもちに算出された学生数(年間30単位=1FTE)

The case for improved productivity: fiscal constraints

The flow of funds in American higher education

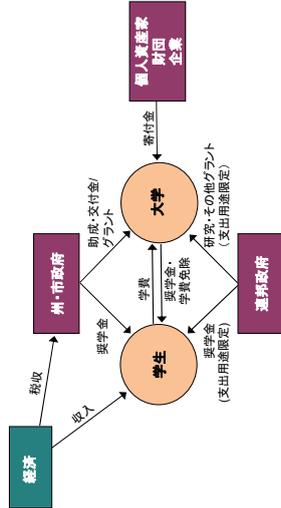


Source: NCHEMS, www.higheredinfo.org

Although a variety of revenue streams flow into and through higher education, the majority of unrestricted revenue comes from tuition and state appropriations. 28 of the 50 states also support their public 2-year institutions, called community colleges, with local government appropriations. As the economy has slowed, tax revenue projections have not been met in most states, leading to decreased state appropriations and solutions to higher education and increased tuition levels.

「生産性の向上」を追及する理由: 財政上の制限

アメリカ高等教育の資金の流れ



Source: NCHEMS, www.higheredinfo.org

様々なリソースを経て巨大な額が「Unrestricted」の形で各大学の運営に充てられる。その中には州からの補助金や州が有する基金がある。また、その大半は州政府と学費収入から成る。また、28の州では州政府も高等教育(多くの場合コミュニティカレッジ)に対して財政支援を行っている。経済が停滞するにつれて、税収が多額の州で予測を下回り、それが州予算から高等教育に対する支出に上回ってしまう。

The case for improved productivity: fiscal constraints

Sources of current fund revenue for public institutions

Current Fund Revenue Distributions for Selected Types of Public Degree Granting Institutions, by Sector and Fund Source, Fiscal 2001 (percentages)

Fund Source	All Public	Other Public	Donor	Public
	Four-Year	Four-Year	Two-Year	Two-Year
Tuition & Fees ¹	18.1%	17.8%	16.8%	19.5%
State Governments	30.6%	33.7%	31.6%	44.6%
Local Governments	4.0%	0.6%	0.3%	19.5%
Federal Government ²	11.2%	12.4%	13.6%	5.4%
Private Gifts, Grants, & Contracts	5.1%	5.9%	6.7%	1.2%
Endowment Earnings	0.8%	0.9%	1.2%	0.1%
Educational Activities	2.8%	3.3%	3.7%	0.7%
Auxiliary Enterprises	0.3%	0.2%	0.3%	0.1%
Other Current Income	9.3%	10.2%	10.6%	5.4%
Total Current Fund Revenue	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

¹Notes: ¹ Includes revenue supported by revenue from students. ² Includes appropriations, grants, contracts, and revenue associated with major federally funded research and development centers. ³ Excludes tribal colleges.

Source: National Center for Education Statistics, "Digest of Education Statistics," 2003, Table 235

「生産性の向上」を追及する理由: 財政上の制限

バロリック大学の流動資金源 (2001年)

Current Fund Revenue Distributions for Selected Types of Public Degree Granting Institutions, by Sector and Fund Source, Fiscal 2001 (percentages)

Fund Source	バロリック	バロリック4	バロリック	バロリック	コミュニティカ
	合計	年別	4年制(他)	2年制	レッジ
学費	18.1%	17.8%	16.8%	31.7%	19.5%
州政府	30.6%	33.7%	31.6%	41.3%	44.6%
州政府	4.0%	0.6%	0.3%	1.6%	19.5%
連邦政府	11.2%	12.4%	13.6%	5.9%	5.4%
寄付金	5.1%	5.9%	6.7%	2.6%	1.2%
資産運用	0.8%	0.9%	1.2%	0.4%	0.1%
教育活動	2.8%	3.3%	3.7%	0.7%	0.7%
補助収入	9.3%	10.2%	10.6%	12.7%	5.4%
その他	3.7%	3.7%	3.8%	2.6%	3.6%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

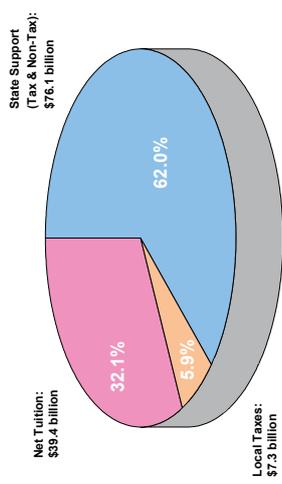
注: ¹ 連邦政府から学生に直接支給された奨学金を含む。 ² バロリック大学は含まれない。バロリック4は主に含まれる。 ³ アメリカ先住民のための Tribal Colleges は含まれない。

Source: National Center for Education Statistics, "Digest of Education Statistics," 2003, Table 235

学費収入と州・市政府からの助成金は、4年制の州立大学では、わずかに全資金の半分にすぎない。その割合は、2年制の州立大学では85%に達する。しかし、どのバロリックセクターも、いまだに州・市政府からの助成金に依存している。州・市政府からの助成金は、州・市政府からの助成金に依存している。州・市政府からの助成金は、州・市政府からの助成金に依存している。

The case for improved productivity: fiscal constraints

State, Local, and Net Tuition Revenue Supporting General Operating Expenses of Higher Education, U.S., Current Dollars



Fiscal Year 2007: \$122.8 billion

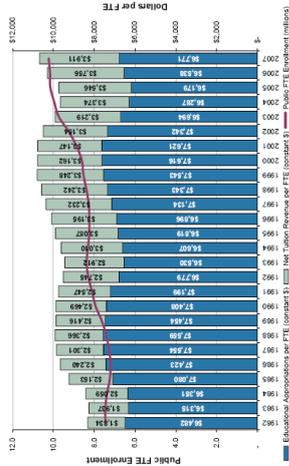
Source: SHEEO State Higher Education Finance (SHEEF) study

State and local governments provided almost \$84 billion for public and independent higher education in 2007, with non-tax sources ever-increasing share of revenue.

An additional \$39 billion in net tuition revenue brought to \$123 billion the amount available from state, local, and independent sources for higher education's general operating expenses.

The case for improved productivity: fiscal constraints

Public FTE enrollment, educational appropriations and total educational revenue per FTE, U.S., fiscal 1982-2007



Note: Constant 2007 dollars adjusted by SHEEO Higher Education Cost Adjustment (HECA).

Source: SHEEO State Higher Education Finance (SHEEF) study.

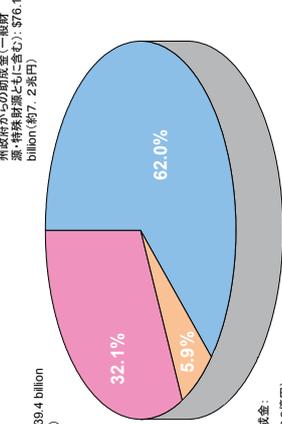
If history is any indication, state governments will not be able to afford the necessary expansion of higher education opportunity.

Support per student for higher education operating expenses has risen and peaked at times dramatically.

Over time, inflation-adjusted support per student has increased less than 1% annually.

「生産性の向上」を追及する理由: 財政上の制限

高等教育の一般歳入: 州・市政府からの助成金及び学費収入の割合



2007年度一般歳入合計: \$122.8 billion (約11.7兆円)

Source: SHEEO State Higher Education Finance (SHEEF) study

2007年度、州と市政府は約10兆円の助成金を高等教育(私立も含む)に投入している。そのうち、税収以外の特殊歳入からの支出増加が際立っている。一般歳入の「固」な部分である。

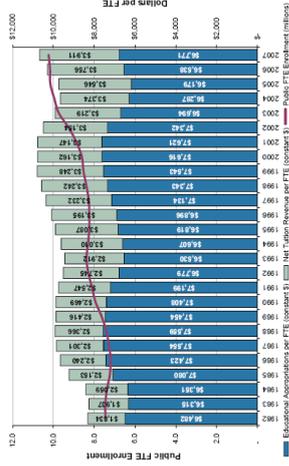
3.7兆円の学費収入とあわせて、合計11.7兆円が高等教育の一般歳入額を構成している。

注: 連邦政府からの奨学金、口利学費収入に含まれているが、州政府奨学金は学費収入には含まれず、州政府の助成金に含まれている。

1ドル=95円で計算

「生産性の向上」を追及する理由: 財政上の制限

パブリック大學生数(FTE)学生一人当たり(1FTE)の州・市政府助成金及び一般歳入、アメリカ、1982年度-2007年度



Note: Constant 2007 dollars adjusted by SHEEO Higher Education Cost Adjustment (HECA).

Source: SHEEO State Higher Education Finance (SHEEF) study.

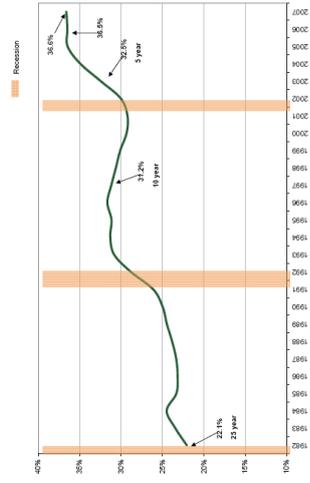
歴史的観点から見るならば、州政府は高等教育の今以上の機軸拡大を奨励し続けることはおそらく不可能である。

州・市政府からの学生一人当たりの高等教育に対する支出は増大化を遂げ、同時に歳入拡大を伴って、繰り返して来た。長期間で見て、学生一人(FTE)当たりの一般歳入の平均変化率は1%未満である。(インフレ調整後)

注: 医療費、大学削減、研究費など、FTE当たりの助成金は一般歳入に含まれていない。

The case for improved productivity: fiscal constraints

Net tuition as a percent of public higher education total educational revenues, U.S., fiscal 1982-2007

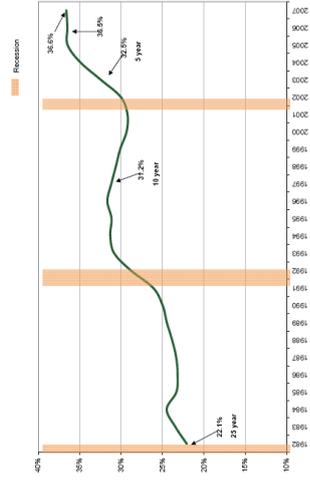


Source: SHEEO State Higher Education Finance (SHEEF) study

While the overall level of operating support per student has remained fairly consistent, the nature of that support has shifted over time — away from state and onto consumers. 25 years ago, the portion of operating revenues borne by students and their parents (net tuition plus net tuition payers) was less than 25%. Now, the student share of operating revenues is approaching 40%.

「生産性の向上」を追及する理由: 財政上の制限

パブリック高等教育一般収入における学費収入の割合、アメリカ平均、1982年度～2007年度

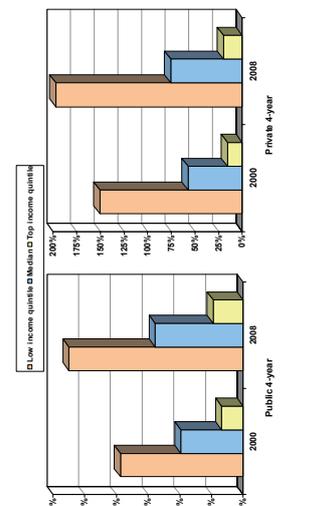


Source: SHEEO State Higher Education Finance (SHEEF) study

学生一人当たりの一般収入額が比較的一定額を保ってきた一方で、その内訳には変化、すなわち家計の占める割合の増加、が起こつてきている。
25年前は、一般収入に占める学生及び家族の負担額(学費収入と同義)は25%以下であった。現在はその負担の割合は40%近くにまで達している。

The case for improved productivity: fiscal constraints

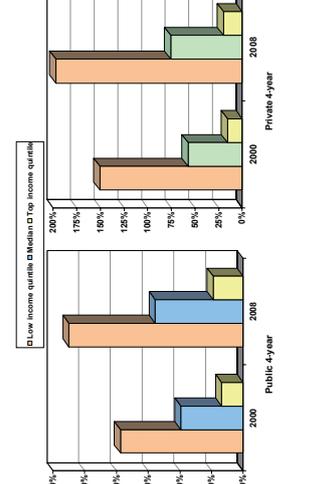
Percent of income needed to pay for college, by family income quintile and type of institution



As this shift has occurred, college has also become more expensive as a percentage of family income. Students from the poorest families have been hit the hardest.

「生産性の向上」を追及する理由: 財政上の制限

家計の平均収入における、大学にかかる費用の割合 (収入レベル別ならびに大学種別)



先のスライドで示された変化が起こるにつれて、大学もよりコスト(家計収入に占める割合)という観点から見て、最も裕福な学生が、費用自身の学生が、そのコストの上昇に一番大きく影響されている。

Productivity gains: a policy framework



The imperative

- The need for more human capital

The reality

- Limitations on available resources

Focus of the initiative

- Currently, we are in a time of "forced productivity;" responses to the immediate crisis are short-term in nature
- Will we weather the current storm and return to business as usual?
- MOA seeks to promote sustainable improvements in productivity (maximizing credentials produced for the dollars we spend)

生産性の増加: 政策の枠組み



避けて通ることのできない課題

- 人的資源の増加

現実

- これ以上増えることのない財源

現在行われている様々な取り組みの主な焦点

- 現在は、経済不況に対処するため、アメリカ高等教育はしぶしぶ生産性の増加を図らなければならない時代にある。しかし、この対応手法は短期的な措置である。
- 私々はこの不況の嵐を耐え、もとの状態に戻ることができるのか？
- Making Opportunity Affordableは長期にわたって持続可能な生産性の増加(支出における学位供給の最大化)を促進するグラントプログラムである。

Productivity gains: a policy framework



Policy priorities

- Recast state finance systems** to reward institutions for graduating students, not just enrolling them
- Increase efficiency and cost effectiveness** of academic programs and administrative operations.
- Align resources or create new models** to serve more students

生産性の増加: 政策の枠組み



重点政策

- 州財政の見直し: 在籍学生数に偏重しすぎている現在の大学の予算配分システムに卒業生数を別の決定要因として組み込む
- 効率性及び有効性の増加: 大学の教育プログラムならびに大学の管理運営の効率性の追求
- 資源配分の調整もしくは新しい資源配分モデルの構築: より多くの学生を教育できる資源配分

Productivity gains: a policy framework



Policy priorities

□ **Recast state finance systems** to reward institutions for graduating students, not just enrolling them

- Past approaches: incremental budgeting, enrollment-driven funding formulas
- Results
 - U.S. leads the world in spending per college student
 - state funding kept pace with enrollment growth *until recently*
 - emphasis on front-end access at the expense of completion
 - incentive to maximize enrollment on census date (14th day)
- Solutions
 - Reward institutions for increasing course completion or retention and graduation rates
 - Reward student progress through financial aid

生産性の増加: 政策の枠組み



重点政策

□ 州財政の原直し: 在籍学生数に偏重しすぎていた現在の大学の予算配分システムに卒業生数を別の決定要因として組み込む

- 過去の手法: 予算—毎年一定額の増加、学生在籍数重視の予算配分式の利用
- 結果
 - アメリカは学生一人当たりの大学支出が世界一である。
 - 州の助成金の総額が学生数の増加と同じペースで増え続けてきた(最近まで)
 - 教育機会均等の重視によって、卒業に対する意識の低下
 - 学生在籍者数を学期が始まって14日目に最大化しようとする動機¹
- 解決方法
 - 授業単位取得率、歩留まり率、卒業率などの成果をもとに大学に予算を配分する
 - 奨学金を用いて、学生が大学に最後まで在籍し続けるインセンティブを作る

注: アメリカでは一般的に、卒業の配分の際、秋学期の14日目の学生数をもとに予算額を定めるというアプローチが多いが、14日目の学生数は、入学と退学とを相殺した上で算出される動機付けのメカニズムが存在する

Productivity gains: a policy framework



Policy priorities

□ **Increase efficiency and cost effectiveness** of academic programs and administrative operations

- On the academic side
 - *more acceleration* (dual enrollment, credit by examination, tuition breaks full-time or year-round course loads);
 - *more prioritization* (closing or consolidating low-producing programs);
 - *more innovation* (the National Center for Academic Transformation has shown how to reduce the cost of delivering large lecture courses while increasing student performance); and
 - *less repetition* (improve articulation and information for transfer students; target remedial education interventions more accurately; limit course re-takes).

生産性の増加: 政策の枠組み



重点政策

□ **効率性及び有効性の増加**: 大学の教育プログラムならびに管理運営

- 教育プログラムに関して
 - 卒業にかかる時間を早めるプログラムの促進 (高校在籍時から大学の単位が取得できる"dual enrollment", 試験にパスすれば単位が取得できるシステム、通年で受講するコースに対する学費の割引プログラム等);
 - 優先順位の徹底 (生産性が低いプログラムの合併、もしくは閉鎖);
 - 革新的なアイデアの奨励 (例: the National Center for Academic Transformation¹ が大人数の学生を抱える授業にかかるコストを下げつつ学生の学習状況を上げるメソッドを紹介している); そして
 - 「繰り返しの排除」 (articulationの改善、及びトランスファー学生に対する情報の開示²、無駄のない remedial educationの実施、同じコースの再履修の制限).

注: 1. National Center for Academic Transformationに関する詳しい情報は <http://www.center.rpi.edu/>

2. Articulationの問題と関連して、トランスファーする学生が移籍先の大学などの単位の移行が認められるのかというルールを知ることが難しいことから、各大学にそのルールを明示するように求める動きがある。

Productivity gains: a policy framework



Policy priorities

□ Increase efficiency and cost effectiveness of academic programs and administrative operations

- On the operational side
 - more collaboration (multi-campus purchasing consortia; privatize services and reinvest savings in undergraduate instruction);
 - more innovation (make better of use of existing facilities before building new ones; reward campuses for sharing facilities; offer tuition breaks and differential faculty pay for courses during off-peak hours); and
 - less duplication (consolidate administrative services like payroll, enrollment management, construction management).

Productivity gains: a policy framework



Policy priorities

□ Align resources or create new models to serve more students

- Make better use of existing capacity
 - develop growth strategies that target lower-cost institutions;
 - use private institutions to handle enrollment growth; and
 - remove barriers for students who earn credit off campus.
- Explore cost-effective new options
 - partner with employers to deliver more courses in the workplace; and
 - use technology and cross-campus partnerships to reach students.

生産性の増加: 政策の枠組み



重点政策

□ 効率性及び有効性の増加: 大学の教育プログラムならびに管理運営

- 大学の管理・運営に関して
 - 協働の推進(複数キャンパスで購買・特定のサービスをアウトソースし、そして様々な取り組みによって「浮いた」額を学部教育に再投資する);
 - 革新的なアイデアの奨励(新しい施設を建てる前に、既存する施設の有効利用; 施設を共有しているキャンパスに対する報酬、ピーク時以外の授業の学費割引そしてその時間を担当する教員のに特別手当を施す等);
 - 「繰り返し」の排除 (各大学・システムに重複存在している部門の統合。例: 給与サービス、Enroll Management部門、施設管理部門等など)

生産性の増加: 政策の枠組み



重点政策

□ 資源配分の調整もしくは新しい大学教育モデルの構築: より多くの学生を教育できるシステム

- 既存する施設の有効利用
 - 低コストの大学を利用して高等教育システムを発展させるストラテジーの構築;
 - 学生数の増加を私立大学に吸収させる;
 - キャンパス外(企業によって提供された授業や軍隊でオフターされた授業など)を取得した単位が移行される上での購書を取り除く
- 費用対効果が高いオプションの追求
 - 企業内で授業を開講できる企業とのパートナーシップ;
 - より多くの学生に対してサービスが行き届くように、テクノロジーの利用とキャンパスの枠組みを超えたパートナーシップ。

Productivity gains: a policy framework



Tennessee's approach to advancing a productivity agenda

- **Policy audit**
 - Diagnostic exercise: examine policies with respect to state goals
 - Promote understanding of collective impact of policies
 - Reveal where policies are aligned (or not) with goals
- **Strategy groups**
 - Focused on actionable issues emerging from policy audit
 - Groups will discuss: funding formula; performance funding (based on institutional effectiveness); articulation/transfer; adult participation
- **End result: 2005-2010 Master Plan for Tennessee Higher Education**
 - aligned with incentives embedded in funding formula
 - aligned with Performance Funding program

生産性の増加: 政策の枠組み



「生産性の増加」のためのテネシー州の取り組み

- **政策基盤**
 - 政策診断: 州のゴールと照らし合わせて政策をチェックする
 - 複数の政策の総合的なインパクトに対する理解の促進
 - どの政策が州のゴールとしっかりと結びついていいるか(もしくはないか)を明らかにする
- **「戦略的グループ」の構成**
 - 政策監査から明らかになった問題のうち、すぐに解決可能なものに焦点を当てる
 - 議論の枠組みとして、グループは一般予算配分計算式、パフォーマンススタンディング(大学の有効性という観点から見)、articulation及びトランスファー、そして成人学生の高専教育参加者数の増加について話し合う
- **成果: 2005-2010年** テネシー高等教育マスタープラン
 - 一般予算配分計算式に州の政策を実施するインセンティブを組み込む
 - マスタープランの促進のためにパフォーマンススタンディングを利用

生産性の増加: 政策の枠組み



未だ答えの見つからない疑問

- 「生産性の向上」というアジェンダを推し進める上での、現実的な限界は何か? 漸進的な発展以外に可能な方法はあるのか? あったとしてそれは持続可能なのか?
- もし、重複している教育プログラムが閉鎖されたり、統合されたりして、学生はより少なくなつた授業もしくはプログラムの選択に対してどのように反応するか?
- 学生が経験する教育の質を下げずに、より少ない費用で、より多くの学位を生産することは可能なのか?
- 「生産性の向上」は州に立法者(議員)たちに高等教育への投資を少なくさせる格好の理由を与えているだけではないのか?
- 生産性、効率性、有効性といったような言葉はそもそも社会のサポートを求める上での高等教育のゴールとしてふさわしいのか? (例: 教育機会を広げたり学費負担の軽減など比較して)
- 「生産性の向上」は経済が回復したあとでも同じように政治的なサポートを受け続けることができるのか?

Contact information

David L. Wright

Associate Executive Director,
Policy, Planning, and Research
Tennessee Higher Education Commission
Nashville, Tennessee 37423

David.L.Wright@state.tn.us
615-532-3862



The Danish Higher Education System in a Nordic Perspective

recent reforms and impacts

Evanthia K. Schmidt
The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy
University of Aarhus



デンマーク及び北欧の高等教育

近年の改革とその影響

オーフス大学
デンマーク研究政策調査センター
Evanthia K. Schmidt



Outline

- Context
- Danish Higher Education system
- Funding of Higher Education
- Recent reforms and impacts
- Strengths and weaknesses - further reforms
- Conclusions and questions
- Comparison with other Nordic countries

概略

- 背景
- デンマークの高等教育制度
- 高等教育の財源
- 近年の改革とその影響
- 強みと弱みーさらなる改革
- まとめと問題提起
- 他の北欧諸国との比較

Context

- An (hyper)active HE and research policy
- Lisbon strategy – Barcelona objectives – Bologna process
- HE and research an issue in national elections
- University Act 2003
- Reorganisation of research councils 2004
- Globalisation strategy 2006
- Mergers 2007/08

背景

- (きわめて)積極的な高等教育および研究政策
- リスボン戦略ーバルセロナ目標ーポローニャ・プロセス
- 高等教育および研究ー国政選挙での争点
- 2003年大学法
- 研究協議会再編(2004年)
- グローバリゼーション戦略(2006年)
- 大学などの統合(2007/08年度)

HE in Denmark – types of institutions

HEIs are under the jurisdiction of 3 ministries:

- Ministry of Education
 - CVUs: ‘Centres for Higher Education’, University Colleges
- Ministry of Culture
 - Art – institutions
- Ministry of Science, Technology and Innovation
 - Universities (all Danish universities are research-based and provide PhD training).

デンマークの高等教育 – 教育機関の種類

高等教育機関は3つの省庁の管轄下にある

- 教育省
 - CVU: “高等教育センター”、ユニバーシティカレッジ
- 文化省
 - 芸術教育機関
- 科学技術開発省
 - 大学(デンマークの大学はすべて研究をベースとし、博士教育を提供)

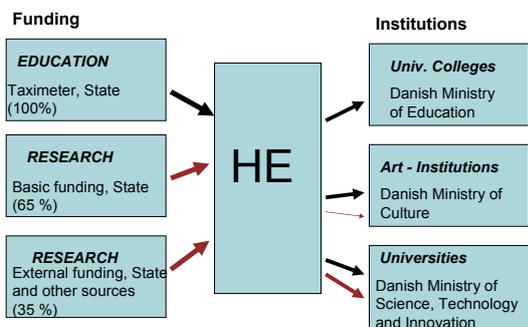
The HE funding system

- HE is mainly public funded: divided into funding of education and funding of research.
- **Education** is funded through the ‘**Taximeter system**’ e.g. funding based on passed exams (output-based funding).
- **Research** is funded through **basic** and **external** funds
Basic funding is distributed to universities (lump sum) – univ. decide internal distribution.
 - by the state: directly basic funding covers 65 %
 - by private firms (13 %)
 - other sources including EU-funding.

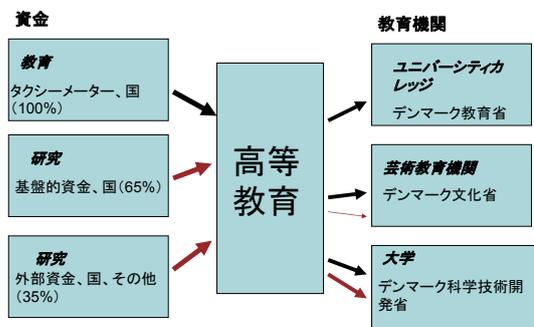
高等教育の財源

- 高等教育は主に公的財源でまかなわれ、資金は教育用と研究用に分かれる
- 教育資金は“**タクシメーター・システム**”による 例: 試験合格者数に基づく拠出(アウトプットベース)
- 研究資金は**基盤的資金・外部資金**による
基盤的資金は各大学に一括配分される – 大学内での配分は各大学が決める
 - 国より: 基盤的資金が65%を直接カバー
 - 民間企業より(13%)
 - その他の財源(EUなど)

HE in Denmark



デンマークの高等教育



University Act

- Introduced in 2003 – significant changes (eval. 2009)
- Aim - strengthen management, smooth decision making and implementation of strategic targets
- Self governing institutions
- Explicit demands for interactions with society, enterprises – strategic selections, priorities
- Boards appointed by the Minister (majority external, chairman external)
- Boards appoint the Rectors – faculty heads (deans) – department heads.

大学法

- 2003年に採択－大幅改正(評価は2009年)
- ねらい－運営管理、スムーズな意思決定、戦略目標の実行を強化する
- 機関の自律
- 一般社会や企業との交流を明白に要求－戦略的選択、優先順位
- 大臣が理事会メンバーを任命(外部人材が過半数、理事長も外部)
- 理事会が学長、学部長などを任命

Globalisation Strategy 2006

- Globalisation Council (PM, 5 ministers, 21 representatives of key sections)
- 350 initiatives (education, research)
- Lisbon strategy (3% of GDP to R&D)
- Univ. funding based on evaluations of objectives stated in development contracts (2000-2003) – tasks, strategies, priorities.
- Quality evaluation of HEIs – international experts – benchmarking.

グローバルイゼーション戦略(2006年)

- グローバリゼーション・カウンシル(首相、閣僚5名、主な部門の代表者21名)
- 350のイニシアチブ(教育、研究)
- リスボン戦略(GDPの3%を研究開発へ)
- 大学向け資金は、開発契約(2000年～2003年)目標の評価結果に基づいて拠出される－タスク、戦略、優先順位
- 高等教育機関の質評価－国際的専門家－ベンチマーキング

Impact institutional - individual autonomy

- HEIs gained self-governance and increased autonomy
- Concentration of power on top
- Move of power to other stakeholders than faculty
- Influence of faculty dramatically decreased – lost control over research agenda
- Strategic selection of research and education activities
- Dissemination of knowledge (private sector)

影響 教育機関の自治、個人の自立

- 高等教育機関の自律性の獲得と自治の強化
- トップへの権力集中
- 教員以外の関係者への権力の移行
- 教員の影響力が大きく低下－研究事案に対する決定権を失う
- 研究・教育活動の戦略的選択
- 知識の普及(民間部門)

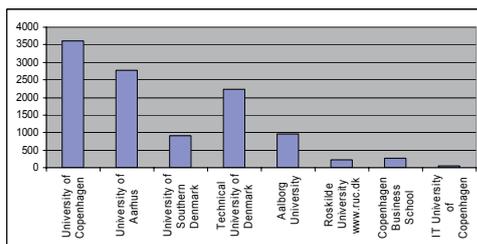
Mergers 2007/08

- Mergers of universities and government research institutes
- Aim: strengthen education and research, sharpen the profile, improve the competitive edge of HEIs
- Top-down initiative
- Boards asked to present suggestions on potential partners - dynamic, hectic process
- Mergers and organisational culture (different tasks, objectives, activities, cultures and norms).

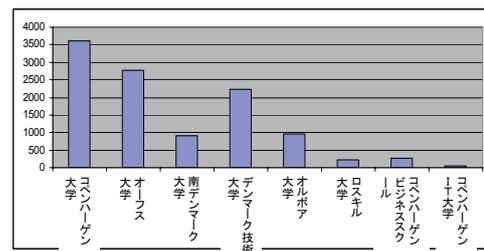
統合 (2007/08年度)

- 大学や政府研究機関の統合
- ねらい: 教育・研究の強化、高等教育機関の特徴の先鋭化、競争力の改善
- トップダウンの運営
- 理事会はパートナー候補の提案を求められるーダイナミックで活発なプロセス
- 統合と組織文化(異なるタスク、目標、活動、文化、規範)

New HE landscape 2007/08



高等教育機関の新勢力図 (2007/08年度)



Funding of research (basic grants)

Strengths of the system

- Secure a stable budget and enable long-term planning
- Important for structural changes - allow flexibility in relation to changing socio-economic conditions
- Allow adaptability to new and emerging research areas.

研究の財源 (基盤助成金)

制度の強み

- 安定的な予算が確保され、長期的な計画立案が可能になる
- 構造変革のために重要ー社会経済状況の変化に伴う柔軟性が確保できる
- 新しい研究分野への適応が可能になる

Funding of research (basic grants)

Weaknesses of the system

- The rationale in the allocation of basic grants in relation to quality, production, achievement of university development contractual objectives is not straightforward
- Allocation of resources based on historical reasons makes it difficult for newer universities to build stronger research environments - be competitive.

研究の財源(基盤助成金)

制度の弱み

- 質、成果物、開発契約目標の達成度などと基本助成金の配分根拠の関係がわかりにくい
- 歴史的要因に基づく資源配分のせいで、新しい大学の研究環境の強化、競争力の向上が困難

Funding of research (external grants)

Advantages of competition

- raises quality when grants are given to broad areas, long-term funding
- involves higher attention to relevance and applicability
- offers an alternative possibility of funding research (inter-disciplinarity)
- strengthens research collaboration.

研究の財源(外部助成金)

競争のメリット

- 幅広い分野に長期的に助成金が付与されると、質が向上
- 関連性や適用性への関心が高まる
- 研究助成の新たな可能性を提供(学際性)
- 研究協力体制を強化

Funding of research (external grants)

Disadvantages of competition

- Competition grants are narrow in scope - do not promote originality, innovation, risk taking
- Not all scientific areas have the possibilities to attract such funds (humanities)
- Universities focus on areas where funding is available rather than on areas where they have high competence
- An increasing proportion of competition grants limits the possibilities of long-term planning.

研究の財源(外部助成金)

競争のデメリット

- 競争助成金は範囲が狭いー独創性、革新性、リスクイクを促さない
- すべての科学分野が助成を受けられるとは限らない(人文科学)
- 大学は自分たちが高い能力を示す分野ではなく、助成を受けやすい分野を重視する
- 競争助成金の割合が増加すると、長期的な計画立案の可能性が限られる

Further reforms

- Basic funding will be distributed based on quality of education and research (development of indicators), diffusion of knowledge
- Linking basic funding - reaching of objectives described in university development contracts
- 50% of public funding will be competitive by 2010 (1/3 at present)
- Lisbon strategy: Public R&D investments will reach 1% of GDP by 2010. Private sector provides 2%.

さらなる改革

- 基盤助成金は教育・研究の質(指標を作成)、知識の普及度に基づいて配分
- 基盤助成金と大学開発契約に記載の目標達成度のリンク
- 2010年には公的助成の半分を競争的助成に(現在は1/3)
- リスボン戦略:2010年には公的研究開発投資をGDPの1%にし、民間部門が2%を提供

Criteria for allocation of funds

Quality

1. Publications (books, articles, PhD dissertations)
2. Citations
3. External research resources
4. Internationalization

Relevance

1. Relevance for other sectors (patents, spin-offs)
2. Relevance for society at large (education).

資金配分基準

質

1. 発表業績(著書、学術論文、博士論文指導)
2. 引用数
3. 外部研究資金獲得額
4. 国際的活躍

関連性

1. 他部門との関連性(特許、スピンオフ)
2. 社会全般との関連性(教育)

Concluding remarks I

Risks

- Universities focus on prioritised areas
- Strategic management of HEIs moves to funding agencies
- Increased bureaucracy (large administrative body)
- Researchers focus on outputs, production – impact on original, innovative research
- Impact on education

まとめ I

リスク

- 大学は重点分野に専念しがち
- 高等教育機関の戦略的運営は資金提供機関へ移行している
- 官僚主義の横行(大規模な統治機構)
- 研究者はアウトプットや成果物を重視 – 独創的で革新的な研究への影響
- 教育への影響

Concluding remarks II

Opportunities

- Higher competition improves quality – increases productivity - sharpens the international edge of universities
- Tangible feedback to productive researchers
- More societal relevant research
- Increased resources to dissemination and commercialisation of research

まとめ II

チャンス

- 競争の拡大は質を向上させ、生産性を高め、大学の国際競争力を際立たせる
- 生産性の高い研究者への目に見えるフィードバック
- 社会との関連性がより高い研究
- 研究成果の普及や商品化のきっかけが増加

Questions

- Matthew effect: established researchers, groups, areas favoured – Impact on young researchers, women, new approaches and paradigms?
- Researchers orientation towards low-risk research areas - immediate outcomes?
- Comparison of publications from different universities (ICT univ. – traditional univ.), departments, faculties?
- Impact on other activities (education)?
- Autonomy of HEIs? Autonomy of researchers?
- Impact of mergers (different organisations, cultures)?
- Funding based on indicators – A and B universities? Viable in a small country with 8 (7) univ.?

問題提起

- マタイ効果:すでに定評のある研究者、グループ、分野が恵まれる? –若い研究者、女性、新しいアプローチやパラダイムに影響?
- 研究者はリスクが低い、すぐに結果が出る分野を志向する?
- 異なる大学 (ICT大学 – 従来の大学)、学部、学科の発表業績の比較は?
- 他の活動 (教育) に影響?
- 高等教育機関の自治? 研究者の自立?
- 統合の影響 (異なる組織、文化)?
- 指標に基づく助成 – AおよびB大学? 大学が8(7)つの小国で実現可能?

Finland

- HE consists of universities and polytechnics
- A Development Plan for Education and Research (1999-2004): evaluation, competition, equality, lifelong learning, high level of funding – regional aspects, internationalisation.
- Higher autonomy, steering by performance, professional leaders, external representatives as board members, development contracts.
- Government supports mergers, consortia, alliances, "univ. federations", cooperation between institutions
- Establishment of an elite university, "Innovation University" in Helsinki area (2009)

フィンランド

- 高等教育は大学とポリテクニクで構成される
- 教育研究開発計画 (1999年~2004年): 評価、競争、平等、生涯学習、高水準の助成 – 地域的側面、国際化
- 自治の推進、業績主義の運営、専門の指導者、理事会メンバーとしての外部代表者、開発契約
- 統合、コンソーシアム、提携、“大学連合”、教育機関同士の協力を政府がサポート
- ヘルシンキ地区でのエリート大学“イノベーション大学”の設立 (2009年)

Norway

The Quality reform

- an output and formula based funding model of HEIs (2002 – evaluated in 2007)
- Aim: improve education and increase research production (publications), external funding, increase autonomy, strategic decision making
- The model allocates
 - funds for teaching (credits and graduates)
 - funds for research based on publications (ranking), funding from the National Research Council, the EU
 - basic grant
 - Geographical concentration – regional aspect

ノルウェー

質の改革

- アウトプットおよび所定の計算式に基づく高等教育機関助成モデル(2002年–評価は2007年)
- ねらい: 教育の改善、研究成果物(発表業績)の増加、外部助成の拡大、自治や戦略的意思決定の促進
- 同モデルで配分されるのは、
 - 教育資金(単位数、卒業生数)
 - 発表業績に基づく研究資金(ランキング)、国立研究協議会とEUからの拠出
 - 基盤助成金
 - 地理的集中–地域的側面

Sweden

- HE consists of universities and university colleges
- 1977 reform – all postsecondary education integrated in a single system
- Higher Education Act 1993 – Decentralisation of decision making, institutional efficiency, control of outcomes
- New allocation of funding system based on number of students and assessments of performance
- "Third role" of universities introduced – serving the local community
- Globalisation Council established in 2006.

スウェーデン

- 高等教育は大学とユニバーシティカレッジで構成される
- 1977年の改革–すべての中等後教育がひとつの制度に統合された
- 1993年高等教育法–意思決定の分権、教育機関の効率化、アウトカムのコントロール
- 学生数や業績評価に基づく新しい資金配分制度
- 大学の“第3の役割”の導入–地域社会への貢献
- 2006年にグローバリゼーション・カウンシル設立

Comparison

- Denmark, Finland, Sweden: HE part of a national strategy to create the knowledge society, address globalisation
- Increased autonomy, external stakeholders influence (boards), evaluation, performance agreements, competition
- Institutional and/or geographical integration-mergers, consortia, federations, alliances, cooperation between different types of institutions.
- Sharpen the profile of HE institutions, internationalisation, globalisation
- Denmark implemented the most radical reforms.

比較

- デンマーク、フィンランド、スウェーデン: 高等教育は知識社会をつくり、グローバリゼーションに対応するための国家戦略のひとつ
- 自治の促進、外部関係者の影響(理事会)、評価、パフォーマンス契約、競争
- 組織的/地理的統合、コンソーシアム、連合、提携、異種機関の協力
- 高等教育機関の特色の鮮明化、国際化、グローバリゼーション
- デンマークの改革は最も急進的だった



The Danish Centre for Studies in Research and
Research Policy
University of Aarhus
eks@cfa.au.dk



オーフス大学
デンマーク研究政策調査センター
eks@cfa.au.dk





National system reform in global context: The case of Australia

Simon Marginson
Centre for the Study of Higher Education
University of Melbourne, Australia

Reforms and consequences in higher education system:
An international symposium

Center for National University Finance and Management (CNUFM)
National Center of Sciences, Hloutubashi Chiyoda-ku, Tokyo, Japan
26 January 2009



Three aspects of freedom

Amartya Sen
Nobel Prize 1998

Sen's three aspects of freedom

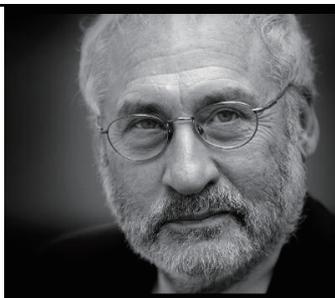
- Agency freedom: identity and will
- Control freedom ('negative freedom'): freedom from constraint by others
- Effective freedom: freedom to act and accomplish goals

University reform may enhance one form of freedom and diminish another. For example (1) corporate university presidents may enjoy greater control freedom in financial matters while losing some of their effective freedom in academic matters due to reduced resources for research and teaching; (2) closer state control over research activity may enhance the effective freedom of state policy while causing a loss of agency freedom within academic disciplines, impairing creativity

The economic effects of higher education and research

- Higher education directly creates economic value in its own right, e.g. augmentation of graduate earnings, full fee international markets, saleable intellectual property
- However its primary contribution to economic and social development lies *not* in direct value creation but in its contribution to conditions of production in other sectors, e.g. productivity in the workplace, innovation in industry

Knowledge as a global public good and open source of innovation



Joseph Stiglitz,
Nobel Prize 2001

The economic effects of higher education and research

- Higher education directly creates economic value in its own right, e.g. augmentation of graduate earnings, full fee international markets, saleable intellectual property
- However its primary contribution to economic and social development lies *not* in direct value creation but in its contribution to conditions of production in other sectors, e.g. productivity in the workplace, innovation in industry
- This follows from the nature of knowledge which is principally a public good. The main function of research is as a public good, while teaching mixes public and private goods: it combines knowledge and credentialing)
- Thus the economic effects of higher education, which are predominantly indirect, are mediated by its relationship with other sectors (the knowledge system, government, industry)

OECD shifts policy focus from creation of intellectual property to 'open science'

'The idea that stronger intellectual property right (IPR) regimes for universities will strengthen commercialisation of university knowledge and research results has been in focus in OECD countries in recent years. ... countries have developed national guidelines on licensing, data collection systems and strong incentive structures to promote the commercialisation of public research... Even though the policy issue of stronger IPR for universities is prominent, it contains a number of problems however. The most important of these is that commercialisation requires secrecy in the interests of appropriating the benefits of knowledge, whereas universities may play a stronger role in the economy by diffusing and divulging results. It should be remembered that IPRs raise the cost of knowledge to users, while an important policy objective might be to lower the costs of knowledge use to industry. Open science, such as collaboration, informal contacts between academics and businesses, attending academic conferences and using scientific literature, can also be used to transfer knowledge from the public sector to the private sector.'

Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2008). *Thematic Review of Tertiary Education*, 'Enhancing the role of tertiary education in research and innovation'

Two distinct movements that have come together in our time

- The New Public Management. The NPM models public administration and higher education in business terms focusing on direct goals, product formats, efficiency, competition and performance management
- Globalization, i.e. global systems and convergence - including policy borrowing and universal adoption of NPM reforms

Neo-liberal New Public Management



Margaret Thatcher

Support for the NPM is common to policy circles everywhere. Support for the neo-liberal version of the NPM developed by the Thatcher government in the UK is strong in the Anglo-Westminster polities but by no means universal throughout the world.

Neo-liberal NPM imagines all teaching and research as private goods and higher education as a capitalist economic market of competing firms.

The Australian case



Australian higher education has been shaped by its history as an Anglo-Westminster system



Westminster, UK

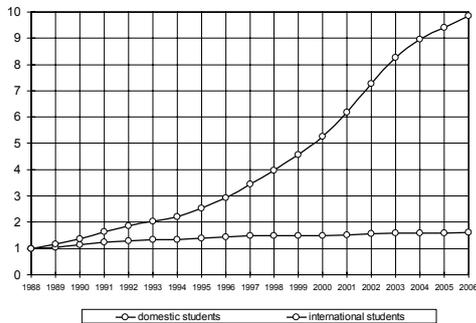
Canberra, Australia

The reformed Australian system

- Mix of subsidized local student places (not a market) and commercial markets in international and postgraduate education
- Annual cuts in public funding and 70% research cost funding drive continuous expansion of international education, now at the highest level in the OECD at 26% of students

Growth of international students in higher education since 1988

International and domestic student growth 1988-2006 (1988 = 1.00) [DEST 2007]

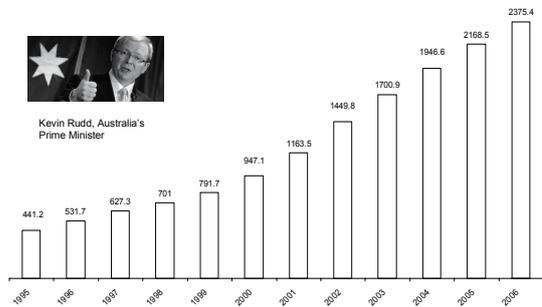


Growth in international student fee revenue, higher education, 1995-2006

(AUD \$ million)



Kevin Rudd, Australia's Prime Minister



The reformed Australian system

- Mix of subsidized local student places (not a market) and commercial markets in international and postgraduate education
- Annual cuts in public funding and 70% research cost funding drive continuous expansion of international education, now at the highest level in the OECD at 26% of students
- National research grants agency, incentives for collaboration with industry, product formats, funding rewards research outputs.
- Marked shift from basic research activity to commercializable research programs; but no evidence that venture capital or industry innovation enhanced
- Tight, inflexible supervision of government funding for teaching
- Use of competitive bidding mechanisms, compliance funding and data requirements to drive conformity and homogeneity across national system, though light touch quality assurance
- Modernized systems, strong institutional executive and steering
- Budget-driven control of academic units and initiatives, universal use of competition, output measures, performance management
- Trend to more corporate governing bodies but not uniform

Intended and unintended

- Australia is a model NPM system in many ways though failure to create first degree tuition market frustrates neo-liberals
- Transparent, accountable, strong efficiency drivers, marketing-heavy, (nominally) customer-focused.
- Entrepreneurial and strategically competent especially at global level. Innovative in business sense, less in academic product
- Narrower policy agenda, less political pressure on government
- Weakening of academic cultures in some institutions with consequences for academic capacity especially in research
- New commercial revenues have been absorbed by marketing, services, facilities and buildings. Blow out in student-staff ratios, weakening of teaching resources and longer-term research capacity
- Australia stronger in global degree market than research and not a player in the world doctoral market which is one key to k-economy competition. Narrow commercial goals offshore, declining foreign aid for education
- Unbalanced development: weakening of primary science and humanities disciplines, weakening of newer institutions dependent on public funding
- Reduced attention to public good objectives such as social equity

Australian NPM in the larger context

- Narrow policy agenda driven by legal and financial mechanisms leaves government less equipped to handle bigger and long term policy issues.
- Australia has abstained from 'the arms race in innovation'. It has a chronic inability to invest in k-economy capacity to match trends in China, Singapore and EU. Ideology of teaching and research as private goods creates policy barrier.
- Market competition does not necessarily produce optimum outcomes when public goods are at stake (e.g. distorting effects of international student revenues in Australia on the balance between disciplines, failure of commercial international education to encompass doctoral students, decline of basic research).
- NPM (especially but not only neo-liberal NPM) is consistent with control freedom and enhances control freedom and effective freedom for some managers, academic entrepreneurs and leading researchers. Cuts in state support weaken capacity, i.e. effective freedom, of others. Reduced agency freedom (academic identity) among many staff is a crucial weakness as it weakens intellectual creativity.
- A large part of the economic contribution of higher education, especially research, is indirect not direct and consists in the creation of conditions favourable for productivity and innovation, e.g. student learning and open source science. NPM systems emphasize direct, visible outcomes and model education in of product formats. They neglect fundamentally important aspects like open source knowledge dissemination.

Thank you, and I wish you good fortune in future

http://www.cshe.unimelb.edu.au/people/staff_pages/Marginson/Marginson.html



Published by Peter Lang,
New York, January 2009



Published by Peter Lang,
New York, late 2009

国際シンポジウム「高等教育システムの改革とその結果」報告書

平成 21 年 3 月

発行：独立行政法人国立大学財務・経営センター

〒101-0003 東京都千代田区一ツ橋 2-1-2

電話：03-4212-6000(代表)

FAX：03-4212-6400

