

# 「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おりますし、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いますのは、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すが、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。