

第8章 大学の設置形態とガバナンスの比較からみた国立大学法人制度

山本 清（東京大学）

1. 設置形態とガバナンス

大学の設置形態を比較の視点から考察する意義は、設置形態の違いが大学組織の法的位置づけや外在的、制度的なしほりあるいは内部管理の方法などに差異を生じ、大学の管理運営の過程や業績あるいは大学外部との関係がどのようになっているかを把握できることになる。大学のような社会的制度は現行の形態がよいか改善すべき点はあるかを検討する場合に、自然科学や試薬のように実験ができないため、他の形態を採用している場合を調査することによって改善のヒントや利点・欠点が明らかになるからである。

国立大学が平成16年度に法人化され、「自律的な環境下で裁量の大幅な拡大を図り、大学をより活性化し、優れた教育や特色ある研究へ向けた積極的な取組を促し、より個性豊かな魅力ある大学の実現を目指して行われた」（文部科学省, 2010）とされるのは、国の内部機関たる位置づけから独立した法人格を付与するという設置形態の変更自体が目的でなく形態の変更を通じて改革を実現するためであった。であるならば、分析の視点は、設置者や法的な位置づけにとどまらず、運営プロセス及び成果への影響についても及ぶこと、さらには変更を促した背景も検討される必要がある。特に、国公立大学の特性として教育研究活動の自律性・自主性という統制とは逆方向の原理を財源の外部依存（授業料以外の政府や社会からの財源）からくる説明責任とどのように調和化するかが、企業や政府のガバナンスや経営にない点として求められる。

いまや大学は国内市場だけで完結せず、研究力を高めるための国際的な人材獲得競争や財源確保のみならず教育面でも優秀な学生獲得に向けた競争環境にある。このため、各国の政策当局も個々の大学も政府と大学との関係の見直しや経営強化を図り、国立大学の法人化と似たような論理構造の下で改革を進展している。日本の高等教育政策をレビューした OECD (2009) は、大学側に裁量性を付与し戦略的な経営を強化するとともに監督側の文部科学省が細部統制から成果ベースの情報に基づく仕組みの開発の必要性を述べている。これは、日本の法人化が形態・制度としては国際的な標準に近いことを物語っている。各国のおかれた文脈、とりわけ日本の法人化の大学改革としての法人化は教育改革としての側面だけであったかは議論の余地があるところであるが、大学側に裁量性を与える代わりに成果による統制を行う手法は新公共管理 (New Public Management: NPM) にきわめて親和性がある (Paradeise et al., 2009)。

もっとも、高等教育関係者は NPM を正面からとりあげずに大学のガバナンスあるいは政府と大学の関係の変化の一環としてとらえる傾向にある (Jansen, 2007)。これは政府組織の内部管理に焦点をあててきた NPM と異なり、大学はもともと政府から一定の裁量権・自律性を確保してきたことに加え、大学間の国際的競争という次元があることによる。同時にガバナンス論ではガバメント組織の強化（再生化）による問題解決から委譲化（大学への権限委譲）、外部化（民営化）以外にネットワーク（連携）化（欧州のボローニャプロセス等はその典型）が主張されていて、大学間連携や調和化の動きも射程に入れて分析しようとするのが影響している。

このため、本報告でも設置形態を大学に対するガバナンス（外部ガバナンス）及び組織内部のガバナンス並びに経営についても検討内容とした。しかし、大学の特性は上述したように教育研究活動の自律性と国際的な競争・連携関係にあるため、設置形態別の活動プロセスにおける自律

性の程度や競争・連携関係についても可能な限り分析を行うことにした。

2. ガバナンスと経営

分析の視点で述べたが、各国の改革・方向は高等教育をめぐる需要及び供給面の新しい状況並びに政府の公共政策の変化に対応して、政府側の間接的マクロ的な統制と大学側への裁量性付与による教育研究活動及び経営の強化という点にある。そこで、大きく設置形態の分析を政府側の規制・統制の側面と大学側の経営・自律性の側面から各国の改革を位置づけることにする。もともと、資源管理は政府側の規制の枠内での経営管理であるかた2つの側面を有するが、ここでは大学の（1）組織構造や（2）人員、（3）施設、（4）財務、（5）業績及び（6）学術の規制と管理に区分して考える。より具体的に示せば、政府規制という見地からは、

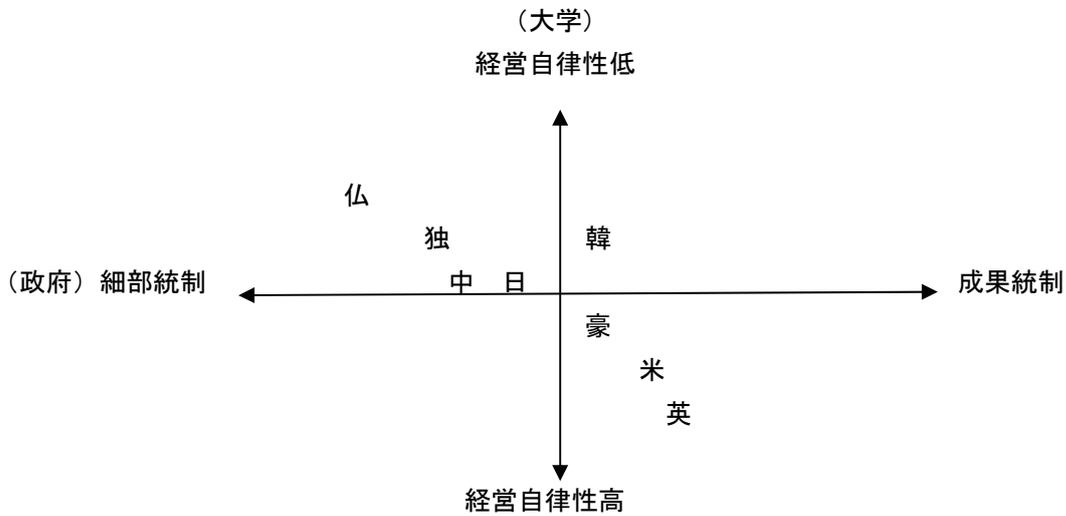
- （1）組織構造：政府内部組織、独立行政法人、部分出資法人、認可法人、営利企業
- （2）人員（役教職員）：公務員、準公務員、公法人職員、民間職員
- （3）施設：政府保有、政府貸付、政府補助・所有、政府融資・所有、自己調達・所有
- （4）財務：政府の内部会計、政府補助、政府融資、税制措置、財政独立（支援なし）
財源措置としては科目主義、大くくり主義、業績主義
- （5）業績：法令順守、努力・過程管理、成果管理
- （6）学術計画：事前の戦略計画決定、計画認可・設置審査・学生定員管理、
柔軟な定員管理・審査、個別の戦略計画・定員等の事前管理なし

一方、大学側の管理という見地からは、

- （1）組織構造：政府組織規定、ある程度の裁量、完全な裁量
- （2）人員（役教職員）：定員管理、柔軟な定員管理・任期制等、定員管理なし
（人件費管理）
- （3）施設：個別管理、柔軟管理、共有・リース・PFI等、スペース課金
- （4）財務：政府予算規定準拠、柔軟性付与（使途・繰越等の自由・誘因制度）、
完全に裁量的
- （5）業績：自己点検評価、予算と連動、予算・処遇と連動、戦略計画との一体化
- （6）学術計画：政府による計画・授業料準拠、政府への計画届け出・上限設定、計画・授業料の自主
的決定

となる。ここでは、右側の方策が採用されるほど、規制及び管理が成果統制及び自律性強化になることを示す。正確には上記項目ごとに数値化して総合点で評価すべきであるが、調査結果は必ずしも全項目につき比較可能性が担保されていないため、定性的な評価で今回の我が国を含む8カ国の国公立大学の現状を示すと下図のようになる。

図 8-1 政府規制と経営自律性



注：米・独・豪は州立大学、仏・日・中・韓・英は国立（又は準じる）大学である。

OECD は右下の政府は成果統制で大学側に自律性を付与するガバナンス形態を推奨しているようであるが、この象限の組み合わせが政府及び大学双方により結果をもたらすかは何をもって高等教育の成果とみなすのか、ガバナンスを規定する設置形態とそれ以外の要素（組織文化や経営あるいは資源、競争状態など）も影響して結果が規定されるため評価は容易でない。

3. 国際比較から国立大学法人制度への教訓

OECD モデルを肯定する見地の実証分析には、Aghion et al. (2007)の研究があり、彼らは大学ランキングを研究の成果、その要因として大学の規模・歴史、予算、経営の自律性及び設置形態（公立か私立か）を取り上げた¹。その結果は大学の規模が大きいほど、歴史が古いほど、学生あたり予算が大きいほど、また、経営自律性が高まり、所有形態で民間の割合が高まるほど研究成果が高いというものであった。これはある時点のクロスセクション分析で必ずしも因果関係を示すものでないが、概ね OECD の路線やその背景にある NPM の考え方を支持するものとなっている。

他方、成果とガバナンスあるいは経営との関係を直接分析するのではなく、NPM の考え方が大学改革をもたらすことを所与として、de Boer, Enders and Schimank (2007)は各国の設置形態の変更を含むガバナンス改革が NPM とどの程度整合的か調査した。そこでの基本的枠組みは、①政府規制、②学術の自己統治、③外部者経営参画、④経営の自己統治、⑤競争と 5 点である。ガバナンスの観点からすれば、自己統治、政府（階統制）、市場及びネットワークの 4 つの統治機構に大別され、大学に置き直せば、大学への政府規制、国内外の市場競争、大学間連携ということになる。②から④は大学の自治・自律性と直接関係するようにみえるが、国公立大学はその名の通り設置主体が政府あり、組織形態も公的な規制を受けるのが通常である。ここで変化を測る NPM 的な基準点は、①では政府規制がより少なくなる方向性、②では学術面での自律性は経営のみならず教育研究についても成果管理や戦略計画が導入されるため、自律性は依然として高いも

ののやや強化される方向性、③は「顧客」的な利害関係者の意思決定や経営への関与を増加させる方向性、④では経営の自律性を高める方向性、⑤ではファンディング等を通じた競争性の強化の方向性が対応する。

したがって、自己統治は政府を通じた国民への財源依存や民主的統制という観点からは、むしろどの程度の裁量性・自律性を確保するかという問題であり、自己統治は現代国家ではあり得ない。大学を含む公的部門に説明責任の強化論とセットで投入規制の緩和及び成果志向がNPMで強調されるには相当の理由があるのである。したがって、①から④はむしろ政府規制（大学側からいえば活動自律性）、⑤の競争性に連携性を加えて整理した方が理論的であろう。もっとも、彼らはこの5項目は理論的に導いたのでなく大学特性を考慮してヒューリスチックな用具として開発したとしており、学術の自律性を明示的に考慮しているなど実務面では有用である。この分析は本稿の主題でないのでこれ以上考察しないが、ここでの比較対象とされた英国（正式にはイングランド）、オランダ、ドイツ及びオーストリアのうち、英国は最もNPM基準に近く、ドイツは最も遠いとしている。これは大学改革に限った話ではなく、公的部門の人事・財務・組織・業績管理のいずれの分野にも共通する傾向であり、大学政策というより公共政策や社会国民性が大きく影響していると考えられるべきものである。

こうした主要国の動向を分析すると、共通の方向に収束しているようにみえるが、比較政治学や制度組織論の教えるように、同じ設置形態（制度）や同じ経営手法（用具）を採用しても結果は大きく異なるのが通例である。それは当該対象とする制度以外の要素が経営手法等に相互作用し、制度間に補完性や反対に对立性をもちこんだり、経営手法と不適合を起こすためである。業績給制度が民間の単純技能工等には効果的でも公的部門や専門職に逆効果であること(Weibel et al, 2009)、あるいは、投資銀行の従業員には成果の客観的測定が可能で技術的に適合しても経済社会に大きな負の問題を引き起こしたことから否定されることは記憶に新しい。

我が国の国立大学法人化は、設置形態の変更に伴いガバナンスと経営制度を大幅に改革したもので、基本路線はOECDの推奨政策にしたがっていると解釈されがちである。しかし、国立大学の経営制度がNPM的なガバナンスに現実に適合しているかを問うと、理念的なコンフリクト及び現実と前提とのギャップがある。

第一は、Boerらの枠組みに含まれるように、大学は学術面を含めた自律性が保証されて初めて本来機能を発揮するものであるが、戦略計画や業績管理あるいは評価制度を通じて教育研究についても目標管理や成果主義が導入され自律性は低下する。これは、現場裁量を増加して成果管理でバランスをとるというNPMが、大学という組織の基本的要素である教育研究の実施過程には裁量性が増加しても成果で縛られることで自律性を制約する危険性²があること、また、市場原理によって成果志向がより促進され弊害が生じる可能性³がある。そして、教育研究の成果が定量的かつ客観的に測定困難であるという特性が技術的問題を引き起こす。

第二は、この基本的問題を緩やかな成果管理や測定手法の改善で克服したとしても、ガバナンス改革や経営手法を有効にする資源及び経営人材の能力が不足していることである。戦略がいくら優れていても資源がなければ競争に負けるのは当然であり、他方、資源があっても使いこなせる人材がいなければ無用の物になってしまう。我が国の高等教育全体での政府投資がOECD平均に比べ少ないことは周知の事実であるが、法人化後の民間経営的手法を使いこなす経営人材の育成と活用が課題である⁴。

第三は、法人化の制度設計の背後にあるNPM的改革を是としても、政府規制を緩和し大学側の

裁量を増やすという原理が法人化以降必ずしも守られていないことがあげられる。政府による総人件費改革（平成18年度～22年度の間に5%削減）が国立大学法人にも適用され、附属病院を除く常勤教職員が減少している。効率化係数△1%に加えた規制である。また、国の機関でなくなっても政府調達の規定により入札関係の事務が続いている。このように政府規制が増加する側面が経営面にも見られ、成果管理に伴い必然的に生じる政府規制を超えた関与がなされ、原理の前提条件と異なっている。

こうした問題のうち第一は高等教育の本質的特性に起因するものであり、第三は我が国の財政事情や国際交渉といった高等教育政策を超えた次元のものであって簡単に解決できるものではない。しかし、第二の課題は各大学及び政策当局で能力開発や人材育成として意欲的に取り組めば解決できるものである。したがって、国立大学の法人化は国際的な動向と軌を一にする政策変化であり、種々の課題を有するものの欠点を克服し教育研究の活性化を可能にするよう修正していくことが現実的な対処方策と思われる。

<注>

1. 高等教育を含むより広範な公共的性格を有するサービス業績を規定する実証研究でもガバナンスや経営の役割について議論されており、Boyne(2003)が包括的である。そこでは、規定要因として資源、組織、市場、規制及び経営が個別要因以外のものとして列挙されている。Aghionらのモデルではこのうち組織と規制を除いた要因が考慮されていることになる。
2. 同じ論調に荒井(2009:216)がある。荒井は法人化以前と以後を比較し「行政当局の支配は元来、管理運営にとどまり、現在のように教育、研究に立ち入るものではなかった」と述べている。荒井は副学長の経験を踏まえた論述であり、その意味は重いが学術面での自律性の代償として説明責任を果たすには、現行法人制度の目標管理は別にして成果を問われざるを得ないのも事実である。
3. 成果をデータベース会社の論文件数・被引用回数で、あるいは、高等教育業界のランキングで代用することが、評価機関や大学の自己評価でなされているが、かかる民間市場が一層の市場化を推進している。また、研究分野で学術誌に採択されやすい「一時的な流行を追った研究」や「短期的に成果が生み出せる研究」が我が国でも増加している（科学技術政策研究所,2009）。この市場で規定される業績主義は、研究者の行動様式を若手研究者には本来創造性や革新的考え方が期待されているリスクが高い分野を避け、反対に経験豊富で総合力がある壮年・中堅の研究者にリスクが高い・新規分野開拓に向かわせるというミスマッチを生じる可能性がある。
4. この点で東京大学(2010:13)が行動シナリオとして「プロフェッショナルとしての職員の養成」をうたい「職員全体の専門性や技能を高め」かつ「管理運営に携わる教員の力量を高め、教職協働により大学運営を担う」としたことは意義深い。

<参考文献>

- Aghion, P., M. Dewatripond, C. Hoxby, A. Sapair 2007, “Why Reform Europe’s Universities?”, *Policy Brief*, No. 4.
- 荒井克弘 2009, 「大学の管理運営の視点から」日本教育行政学会研究推進委員会編『学校と大学のガバナンス改革』教育開発研究所.
- Boyne, G. A. 2003, “Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, pp. 367-394.

de Boer, H., J. Enders and U. Schimank 2007, “On the Way Towards New Public Management? The Governance of University Systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany” in D. Jansen (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations: Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*, Dordrecht: Springer.

科学技術政策研究所 2009, 『科学技術の状況に係る総合的意識調査（定点調査2009）総合報告書』.

文部科学省 2010, 「国立大学法人化後の現状と課題について」（中間まとめ（案））.

OECD 2009, *OECD Reviews of Tertiary Education: JAPAN* (森利枝訳『日本の大学改革』明石書店).

Paradeise, C., E. Reale, I. Bleiklie, E. Ferlie 2009, *University Governance*, Milton Keynes:Springer.

東京大学 2010, 『東京大学の行動シナリオ FOREST 2015』.

Weibel, A., K. Rost and M. Margit 2009, “Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs” , *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.20, pp.387-412.

*本稿で意見にわたる部分は筆者の個人的見解である。