

## 大学改革と高等教育政策

### Idées

Tribunes Enquêtes Rencontres Controverses Livres Analyses Editoriaux Chfr

#### Une réforme universitaire de bon sens

Un collectif d'anciens recteurs-chanceliers des universités se montre favorable au projet de loi pour l'enseignement supérieur. Pour eux il ne mérite ni excès d'honneurs, ni excès d'indignité.

LE MONDE | 21.05.2013 à 19h47 - Mis à jour le 22.05.2013 à 19h39 | Par André Legrand (Ancien recteur-chancelier des universités) et Christian Foinetier (Ancien recteur-chancelier des universités)

Le Monde du 13 mai 2013

- 終わらない大学改革
- 何故大学改革は終わらないのか
- これまでの大学改革から
  - 外国制度の参照
  - 競争的資金と研究評価
  - 大学ガバナンスの改革
- どのように改革を進めるか

大場 淳  
広島大学高等教育研究開発センター  
<http://home.hiroshima-u.ac.jp/oba/>

1

## 終わらない大学改革

- 1980年代以降、世界の高等教育政策における市場による調整の重視 (Baker & Brown, 2007)
  - 経費増大、予算確保の困難化、効率的な予算運用
  - 企業の経営手法の導入
- 政府の役割の変化
  - 「脱政府化」(仏語で“désétatisation”) (Thiaw-Po-Una, 2008)
  - 新公共経営 (new public management: NPM) や地方分権
- 並行して進む標準化 (standardisation)
  - 質保証、参照基準、大学ランキング

2

## 日本でも1980年代の臨時教育審議会以降、加速度的に大学改革が推進

- 規制緩和と競争
  - 設置基準大綱化・準則化
  - 特区(営利大学)
  - 国立大学法人化
  - 競争的資金 等
- 質保証
  - FD
  - カリキュラム・マネジメント
  - 評価制度 等
- 経営・ガバナンス改革
  - 学長や教授会権限の見直し
  - 国立大学法人化 等

3

## 何故大学改革は終わらないのか

- 山本(2017)
  - 大学改革の不徹底
  - 予算要求と配賦構造の変化: 特会制度の廃止で得たもの、失ったもの
  - 利害関係者の増加と利権構造の成長
  - その他の「改革の自己目的化」
- その他考えられること
  - 大学を取り巻く環境の継続的な変化
  - **改革の手法、方向性、政策が不適切**

進められてきた規制緩和、質保証、経営・ガバナンス改革の在り方は適切か？

4

## 「改革の手法、方向性、政策が不適切」となる理由

- 目的の異なる政策、両立が難しい取組が同時に実施されている
  - 教育改善と研究成果の向上
  - 学生の保護と競争的環境
  - 多様性の追求と標準化の推進
- 多様な利害関係の対立
  - 学生の確保と質の維持向上
  - グローバル化と地域社会
- 大学を一律に扱って政策が進められている
  - 「改革方策は、全大学で一律に進めることを推奨するものではなく、各大学がそれぞれの理念・目標に従って個性化・多様化をより一層進める中で、適切に取り組んでいくことが期待される。」(大学審2000年答申)

5

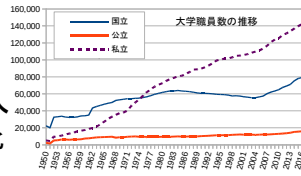
- 政策に一貫性が無い
- 文部科学省の政策が内閣府等で方向付けられていて、裁量の余地が少ない
  - 教育再生実行会議から文部科学省へ
  - 自民党の教育再生実行本部の提言が立案の基盤(坂野, 2015)
- 大学の意向が政策形成に反映されていない、一部の関係者の意見しか聴取していない
  - 限定合理性の問題
- 政策形成に専門家の見解が反映されていない、先行研究が考慮されてない
  - 審議会等の構成員の大半は専門家ではない
- 外国の取組が、日本との相違をあまり考慮せずに、安易に導入されている

6

## これまでの大学改革から

### 外国制度の模倣や導入

- 内外の制度や環境、文化の相違の克服
- 改革の効果が無い、阻害要因となることも
- 必ずも参照されていない外国の先行研究



### 【大学管理運営の日米比較】

- 専門職化や管理運営高度化には様々な課題
- 流動性の低い労働市場、対応しない年金制度
- 経費の問題
  - 高等教育費は対GDP比日本1.5%程度、米国約3%
  - 増えてはいるが米国と比べると少ない職員
  - 高額な上級管理職の給与
  - 日本において、スタッフ増や経営機能拡大、学生支援充実に図るのであれば経費をどのように調達するか

7

## 競争的資金と研究評価

### • 英国とオランダの比較 (Dill, 2017)

- 費用対効果の点で効果が少ない英国の研究評価制度 (Research Assessment Exercise: RAE)
  - 1990-2005の間、高等教育・研究予算は2倍以上に増えたが、予算当りの論文数は減少した。
- 高等教育・研究経費が変わらない中で研究生産性を上げたオランダ

### • 競争的資金と大学の自律性 (Aghion et al., 2010)

- 競争的資金によって研究生産性を上げるには、大学に十分な自律性が必要である。
- 競争的資金は、政府が用途を方向付けをする(例えば、研究領域の特定)のではなく、使い方を大学の裁量に委ねる方が有効に活用される
  - 先端的な研究がどの領域であるかは大学の方が政府よりもよく知っている。

8

## 大学ガバナンスの改革

学長は、大学の管理運営の総合的な責任者であ[り]、大学全体の管理運営に関しては、責任をもって処理すべきものである。…全学の総合調整を図り、かつ、その指導的機能を果たすべきものである。

### • 繰り返されるガバナンス改革の議論

- 1963年中教審答申『大学教育の改善について』
- 臨時教育審議会第三次答申(1987)
- 大学審議会1995年答申
- 国立大学法人制度設計(2002年調査検討会議)
- 教育再生実行会議第三次提言(2013)
- 第二期教育振興基本計画(2013)
- 日本再興戦略-Japan is BACK(2013)
- 国立大学改革プラン(2013)

高等教育政策において大学管理について50年間同じ主張がなされており、政策自体に無理がある(羽田, 2013)

9

### • 中央教育審議会大学分科会『大学のガバナンス改革の推進について』(審議まとめ、2014年3月)

- 主体的なガバナンス体制の総点検・見直し
- 学長のリーダーシップの下でガバナンス体制構築
- 学長のリーダーシップ確立と教職員の意識改革のための制度改正と国による支援
- 学長のリーダーシップを後押しする社会による積極的関与
- 大学ガバナンス改革法(学校教育法と国立大学法人法の改正、2014年5月)
  - 副学長の権限拡大
  - 教授会の役割の見直し
  - 国立大学の学長選考の透明化、経営協議会の構成の見直し、教育研究協議会への担当副学長参加

10

### • 集中化についての議論

- 意思決定を一人に集中することの危険性について数多い指摘(認知限界～サイモン)
- 国立大学における学長の牽制機能の欠如
- 教育研究の停滞に繋がる可能性 (Fullan & Scott 2009)
- 個人の能力の限界を超えるための集団での運営の推奨 (Bensimon & Neumann 1993)
- 米国で依然として主流の分担統治 (shared governance)
- バーンバウム (2004)
  - 学長の役割の有効性は、教授団の支援次第である
  - 学長リーダーシップの基礎は迅速な決定や個人の力量にあるのではなく、組織文化や意思決定過程への精通と機関全体の管理運営能力にある
  - 大学が有効に機能するか否かは「効率や速度ではなく、信用と信頼 (reliability and trust) に基づく

11

### • 世界の研究においても…

- 企業の大学 (Clark, 1998)
  - 「大学は、非常にボトムが重く、ボトム・アップからの抵抗が非常に強く、ビジネス・リーダー (tycoon) が長く支配することは困難である。むしろ変容は、長年をかけて、多くの者が全学的に基礎的組織に集い、組織されたイニシアティブによって、組織の構造や編成の在り方を変化することによって、初めてもたらされる。」
- 適応的の大学 (Sporn, 1999)
  - 「専門化された経営を通した政策の実施がうまくいくためには、意思決定に教員組織を入れることが不可欠である。」
- 共同統治 (shared governance) (Birnbau, 2004)
  - 「共同統治における教員の役割を減少・制限することにより効率的 (efficient) 統治を図ろうとすることは、機関の有効性 (effectiveness) の減退につながる。」

12

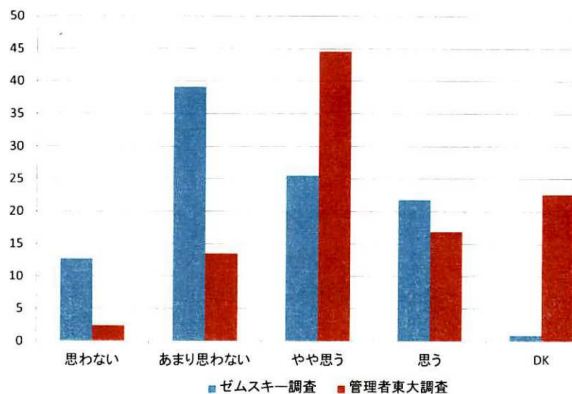
• アングロ＝サクソン諸国の先行研究

- リーダーシップは学長を中心とするものではなく全学的に求められる(Fullan & Scott, 2009)
- リーダーは一つのポスト、一つのチーム、あるいは執行部の同僚者たちに限るべきではない。…あらゆる場所にリーダーシップが無ければ、執行部のリーダー達は成功を導き出せない。(Shattock, 2003)
- 米国では教員の教学事項への参加度合いが上昇(Ehrenberg et al., 2004)

Participant group	All	Public	Private	Liberal art
Department chairs				
more	23.5	23.5	23.5	22.9
same	67.8	68.8	67.1	66.9
less	8.7	7.7	9.4	10.3
Faculty governance bodies				
more	35.5	32.3	37.5	34.4
same	56.5	59.1	54.9	57.8
less	8.0	8.6	7.6	7.8

過去20年間の権限配分の変化(全回答者の回答比率)

3. 学長は自大学でトップダウンで決定する



大学の経営管理職と学術管理職の相互作用に関する国際比較研究: 日米の調査結果から(川嶋太津夫ほか日本高等教育学会2015大会報告)

• 羽田(2014)の学長リーダーシップ論批判

- (大学には多様な組織の在り方が求められるにもかかわらず)コーポレート・ガバナンスを軸として大学ガバナンスが組み立てられ、教育と研究を遂行する組織の特質に対応したマネジメントを探究していない。
- マネジメントの問題は権限の問題ではない。組織において意思決定が不合理にならざるを得ない中で、合理的な意思決定の条件を明らかにしたサイモンらの知見が視野に入っていない。
- 不合理な意思決定をもたらす認知的限界は、学長に権限と責任を集中させることでは克服できない。
- 問題はマネジメントの在り方であり、センゲの主張する学習する組織が示唆的である。
- 近年リーダーシップ概念が変化し「約束し支援するリーダーシップ」が主流であるが、学長リーダーシップ論は大学教員を無力なものとして扱ってその動機付けを課題にしない。

•学長リーダーシップ論は権限と責任の体系を構築することで組織が円滑に機能すると想定する官僚制モデルに他ならない。  
 •サイモンらの意思決定論を活用する最近の公共行政論の動向を踏まえておらず、また、責任と権限の一致は官僚制モデルでも普遍とはされていない。

どのように改革を進めるか

- 重要な大学の自律性
  - 多様な機能を持つ大学が、取り巻く環境に対応して個別に取組を決定
  - (一律の評価等によらずに)自ら説明責任を果たす
- 学内における限定合理性の克服、内部取引コストの削減
  - 信頼醸成、分散型・支援型リーダーシップ、構成員の参加・関与
- 適切な目標管理と評価、資源配分
- 危機管理
- 危惧されるガバナンスに係る政府統制
  - 私立大学等改革総合支援事業

参考文献

- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2010). The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. *Economic Policy*, 25(61), 7-56.
- Baker, S., & Brown, B. J. (2007). *Rethinking Universities: The Social Functions of Higher Education*. London: Continuum.
- Bensimon, E. M. (1995). Total Quality Management in the Academy: A Rebellious Reading. *Harvard Educational Review*, 65(4), 593-611.
- Birnbaum, R. (2004). The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. *New Directions for Higher Education*, 127, 5-22.
- Clark, B. R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon.
- Dill, D. D. (2017). Market-Based Policies and Higher Education: Assuring and Improving Efficiency and Academic Quality in the University Sector. Hiroshima: RIHE Open Seminar 31 May.
- Ehrenberg, R. G. (ed) (2004). *Governing Academia*. Ithaca: Cornell University Press.

- Fullan, M., & Scott, G. (2009). *Turnaround Leadership for Higher Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Shattock, M. (2003). *Managing Successful Universities*. Berkshire: Open University Press.
- Sporn, B. (1999). *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environment of US and European Universities*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Thiaw-Po-Une, L. (2008). Les universités face à la logique du marché. Document au séminaire à l'Université Nationale de Saint Martin du 27 juin.
- 坂野慎二 (2015)「義務教育政策の展開に関する一考察」『論叢: 玉川大学教育学部紀要』6, 33-54頁。
- 羽田貴史 (2013)『大学マネジメントのあり方を探る』IDE中国・四国支部大学セミナー。
- 羽田貴史 (2014)「教学マネジメントと学長リーダーシップ論」『高等教育研究』17, 45-63頁。
- バーンバウムロバート (2004)「ガバナンスとマネジメント: アメリカの経験と日本の高等教育への示唆」『高等教育研究叢書』80, 26-45頁。
- 山本真一 (2017)『大学改革の政策科学的考察(2)改革の終息・安定を妨げるものは何か』日本高等教育学会第20回大会自由研究発表 (5/27)。