

第2部会第3回及び第4回合同検討会の議論

「ニュー・パブリック・マネジメント」

講師 大住荘四郎 先生（関東学院大学経済学部）

「国立大学法人評価と資源配分」

講師 山本清 先生（東京大学教育学研究科）

日時：9月5日（月）15：00～18：00

場所：東京理科大学 神楽坂校舎 森戸記念館3階第4会議室

■冒頭あいさつ・自己紹介

藤田 きょうは、お忙しいところお集まりいただきまして、ありがとうございます。

早速ですが、先生、一言ごあいさついただけますか。

北原 この先導的大学改革推進委託事業ですが、大学における研究教育の評価の基本的な考え方を整理しようということで、3つの分科会に分かれて今議論しているところです。先回のときにも学んだのですが、歴史を追ってみると、今の仕組みがいろいろな考え方のもとに、特に社会科学的な考え方を使って大学のマネジメントのほうに来ているというのがよくわかりました。

ただ、いかにマネージするかということと同時に、何ゆえマネージしなければいけないのか、という大学の大学像なるものも今回きちんと定義したいと思っておりますので、現実の問題と向かうべきところをうまく結びつけたようなレポートができればいいかなと思っております。

それから、11月か12月ぐらいにまとめのシンポジウムをしようと思っております、それは明日、また幹事の人たちと一緒に相談したいと思っております。一応12月にまとめる予定でありますので、皆様のご協力をお願いしたいと思います。

では、きょうのことについては藤田先生からお願いします。

藤田 それでは、本日は大住先生と山本先生にお話しいただきます。まず大住先生にニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management）についてお話ししたいと思います。どうぞよろしく願いいたします。

■「ニュー・パブリック・マネジメント」と「エージェンシー」

大住 関東学院大学の大住でございます。今日のテーマは「ニュー・パブリック・マネジメントとエージェンシー」ということで、若干資料はご用意いたしました。

私の自己紹介ということで、最初に幾つか書いていますが、私自身は経済学や経営学を基礎にしていまして、経済学・経営学を政府や自治体や、あるいは地域の政策形成や意思決定プロセスに応用するということをやってきました。今日のテーマでもありますニュー・パブリック・マネジメントも、日本で導入され始めた頃にそれなりにレビューをしたつもりですし、あるいは政策評価や行政評価は、中央省庁もありますけれども、私の場合は特に地方自治体での適用について、ケーススタディを中心に研究と支援をしたということがございます。

行政評価というのは評価だけでも仕方がないので、マネジメントの意思決定プロセスにどう展開していくのか。戦略マネジメント論、経営学の戦略論を自治体に適用する、あるいは地域に適用する、という方法論の分野をやっていました。

最近では、ポストモダン型のマネジメントを自治体や地域にどう適用するかということをやっております。時間がございましたら少しお話し申し上げますけれども、こちらのほうはポジティブ・アプローチとか、あるいはホールシステム・アプローチと呼んでいます。経営学の組織開発アプローチやマーケティングの分野で開発されている手法や考え方やアプローチになります。

本題ですが、今日の資料は4つほどの章立てでお話を進めていくつもりです。大枠はニュー・パブリック・マネジメントとは何かということですが、第1はNPMそのものについて、第2はエージェンシー、それから、評価をめぐるの幾つかの論点整理をした上で、マネジメントから見た課題ということで、高等教育以外の前回この研究会で思いついた切り口で少し整理をしてみました。マネジメント一般のお話と、日本的組織と、あと公共的な分野あるいは組織ならではの課題ということで整理をさせていただいております。

■ 「ニュー・パブリック・マネジメント」とは何か

ニュー・パブリック・マネジメントとはそもそも何かということを説明するのは結構難しいと思っています。私が最初にニュー・パブリック・マネジメントという言葉を見たのは、1994年か1995年ぐらいだったと思います。それ以前に論文が出ていたということはそのころ知ったのですが、1997～1998年ごろから、特に地方自治体でニュー・パブリック・マネジメントを学ぶ機運が出てきました。一応体系化したものを単行本として幾つかまとめましたが、当時の視点では、私は4点ほどに整理をしました。業績／成果志向、あるいは顧客志向。ここでいう顧客というのは住民や市民、場合によっては国民をサービスの顧客と見るという考え方です。市場メカニズムの活用であるとか、あるいは組織の中ですと、組織のフラット化ですとかヒエラルキーの簡素化、こんな話がありましたので、4点ほどのエッセンスで整理をしていました。

これをマネジメントの視点から見ていくと、民間企業の経営の考え方や手法を公共部門に導入するというふうに整理したほうが私はわかりやすかったので、こういう整理をして

おりました。目的は簡単で、公共部門の効率化・活性化です。

ニュー・パブリック・マネジメントの定義ですけれども、定義と言っていいかどうかも含めて、例えばHoodなんかは定義と言っていませんので、特徴をとらえただけだと思いますし、OECDの記述などを見ても、これは定義なのかどうか、よくわからないものになっています。ご参考までに、一応特徴をまとめた方の意見を幾つか挙げておきました。私も最初のころに整理したものと少し変わりましたが、4番目ぐらいが多分どなたも一応うなずいてくれそうなことではないかと思います。

NPMの背景には、経済学と経営学の考え方があると言われています。これはすべてではありませんけれども。経済学で見ますと、新制度学派と言われている経済学があるという説明が従来からされておりますし、経営学ですとNew Managerialismという、当時は新しいと言われている経営学の流れがあると言われていました。どちらかという、新制度学派の経済学の系統ですと、例えば新自由主義とか新保守主義という形で紹介されていると思います。言葉をかえますと市場主義です。それに価値観を加えますと市場原理主義となりますけれども、市場メカニズムを徹底させていこうということです。なぜかという、放っておくと組織は非効率化する。いろいろな意味で非効率を生んでいくということが言われております。公共組織では特にそうです。ですから、市場メカニズムを徹底して浸透させていく、あるいは市場メカニズムが機能するような制度設計をすればいいというアプローチです。

よく整理されるのは、MakeとLetの違いだということです。New Managerialismはマネジメントをさせてあげる仕組みですが、新制度学派の経済学のほうはマネジメントをさせる強制する仕組みだというニュアンスなのだろうと思います。経済学の立場からすると、放っておくと、やつらはろくなことをしないということになりますから、それを効率化するために、市場メカニズムが機能するような制度設計をするというアプローチです。New Managerialismは少し違うのですが、経営学的に考えると、マネジメントができる制度設計にしてあげようというソフトな意味合いだと私はとらえています。New Managerialismの経営学のアプローチでいきますと、組織自体のモダナイゼーションは何か。これ自身、定義は難しいと思いますけれども、よく日本語では近代化、現代化と言われていると思います。組織自体の現代化と市場主義、この2つに特徴づけられているのだろうと思われます。

具体的なアプローチとしては、新制度学派の経済学に基づくアプローチとしてよく言われるのは、市場メカニズムが完全に機能しないから公共財であるということです。市場そのものではないのですが、擬似的な市場をつくるということが1つのアプローチになります。物によっては民営化という手法が使えるものもあるでしょう。民間企業化できないものについても、広い意味での民営化手法、例えば民間委託ですとかバウチャー制度ですとか、そういうものを入れるという発想です。さらに、PPPsと書いていますけれども、公共施設の建設から管理運営のようなものを考えても、民間の資金やノウハウを活用して

やればいい。当然民間だけに委ねるわけにいかないので、公共が負うべき役割や責任と、民間がやったほうが望ましいと思われる役割や責任を分担して効率化を図る。ここに並んでいること自体は、経済とか市場とか地域のメカニズムそのものです。

一方のNew Managerialismはそうではありません、公共組織の中をどうするかということで、できるだけ現場に権限を委譲する。組織をフラット化して、機能に分化をした組織にしていく。ひょっとすると組織が細分化されてしまうというデメリットが予想されるわけですが、モダニズム、つまり合理主義を徹底させて、役割と権限を分担して、その役割や権限に見合った責任と目標をきちっと与える。目標管理的な組織をきちっと動かしていく、これが多分New Managerialismの発想だと思います。この2つが実はNPMの背景で、経済学と経営学の立場で説明すると、こういうことになります。

NPMの構図ということで、これも英国の中央政府が出している公表資料で、政府の仕事は、政策を企画・立案する中枢部門と、その政策を実施する実施部門がある。実は後者のほうが圧倒的多数である。正しいかどうかわかりませんが、英国の中央政府で見ても、10数年前は95%が実施部門であった。であるなら、実施部門は政策の目標や業務の目標が明確になりやすい。その業務の目標を達成すればいいだけだということになりますと、組織を分離することができるであろう。つまり、実施部門については、一番効率的に業務を執行できる団体が実施をすればいいという発想です。ですから、これは契約だと一応書いていますけれども、仕事に業績目標を与えて仕事をさせるわけです。その業績目標を達成することと引きかえに予算を付与するという仕組みです。お金をあげるから仕事をしてくださいというものすごく単純な関係でとらえると、厳格な契約かどうかはともかくとして、契約的な仕組みであるということになります。

当然、民間企業が請け負ったほうがいい場合は民営化という手法が当てはまるでしょうし、物によっては先ほど申し上げたようなPFIという案件になるかもしれません。いきなりそういう意思決定ができないとすると、とりあえず組織を分離してエージェンシー化しようということです。これがエージェンシーです。そこまでできないものについては、擬似的な市場あるいは内部市場のメカニズムを活用しようではないかということです。

いずれにしても、完全にフリーにするわけではなく中枢部門が実施部門をコントロールする仕組みです。そのコントロールは業績目標や成果目標によってなされます。逆に言うと、業績や成果を達成するためのプロセスや手段については、ぎりぎりまで実施部門に裁量を与えようということです。つまり、最小限の法令や規則を遵守しさえすれば、例えば経営資源、特に人の配置や採用などについては全く権限を委ねようではないかということになります。

古典的なニュー・パブリック・マネジメントの姿を物すごく単純に言うと、中枢部門と実施部門に分けるということなので、政策の企画・立案と政策の執行という部分を大きく2つに分割する。要するに、政策の立案と政策の実施は別だということです。こういう発想は別に真新しいものではなく、100年近く前でしょうか、ウッドロー・ウィルソンが政

策と実施の分離ということを別の視点で言っていましたが、その現代版だろうと思われます。ウッドロー・ウィルソンの生きた時代は小さな政府の時代でしたので、政府の役割や機能は非常に小さかったと思われます。所得の再分配ですとか景気の調整、経済安定化機能のようなものは当時なかったか、あるいは小さかったのか、今とは比べ物にならないくらい政府の仕事は少なかつたろうと思います。そういう時代ですと、政治家が政策を決めて、実施をするのは官僚、役人であるということで済んでいたわけですが、福祉国家の流れが定着しており、政府のそもそもの役割が大きくなっているということと、非常に高い専門性を問われるということになりますと、政策の企画・立案を政治家が担うのは無理なので、行政の中核部門をくっつけた形で、現代版の政策の立案と実施を分けたという説明もされております。

政策の企画・立案の基本となるもの、例えば英国などですとマニフェストがありますので、政策の基本的な方向性について、あるいは重要な政策の目標について、マニフェストを提示し有権者の審判を得ているということがあれば、改めて政治的な価値判断を、政策をつくる段階で問う必要はないのです。そうなりますと、細かな政策の立案はお役人任せでもいい。あとは政策の執行の部分だけをいじるだけ、こんな仕組みがあると思います。

ニュー・パブリック・マネジメントが生まれたと言われている1980年代の後半から90年代の前半にかけては、マーガレット・サッチャーさんが推し進めた改革や、メージャーさんが継承した改革は、政策の企画・立案をめぐるものではありません。どちらかというと政策の執行の部分の効率化が主たるものであったと思われます。

執行の部分を効率化させるということは、選挙から全く自由ですので何でもできる。標準化と書いていますけれども、だれがやったほうが効率的か、安く済むかということだけです。標準的な行政サービス、公共サービス、マーガレット・サッチャーさんも最初は地方自治体から括弧つきの改革を進めていきました。地方自治体だと、具体的な住民サービスがいろいろ設定しやすい。ごみ収集なんていうのが典型例ですが、サービスの規格を決めやすい分野であれば効率化が進めやすいのです。なぜかという、活動、アウトプットが一定なので、あとは安くやってくれる事業者を選べばいい。日本的に言いますと競争入札の世界です。そんなことを推し進めていけば政府の効率化が進むということです。これがニュー・パブリック・マネジメントの典型的なものではないかと思います。当然、予算を付与し、予算をもらう引きかえに業績目標を達成するという関係が対になっています。

■ 組織運営を分離して効率化を狙う「エージェンシー」

エージェンシーということですが、エージェンシー自体は、先ほどの執行部門に当たる組織なので、同じイメージで考えていただければと思います。マーガレット・サッチャーさんが地方公共団体の改革を進めました。官民強制競争入札の仕組みを法律で強制

し、効率化の実績を上げました。それをもとに、今度は中央省庁に同じような仕組みを入れようとしたのです。1988年より、いわゆるエージェンシーの仕組みが入れられるようになります。日本語でいろいろな翻訳の当て方があるのですが、例えば、陸運事務所の車両検査のような業務とか、印刷局とか、中央政府で直ちに民営化になじまないとされる業務のユニットについて、当面、行政組織の一部として残しながら、組織の運営自体を分離しようというものです。5年ごとの見直しが原則です。見直しの際に、当然そのまま継続という選択肢もありますが、役割を終えたとなれば廃止になりますし、場合によっては民営化というオプションもあります。

執行機関を行政組織の内部に維持したまま、最も実践的かつ現実に即した管理手法を行う組織として提案されました。組織の多様性に合った柔軟な組織運営を追求し、パフォーマンスの向上、効率性の向上をねらったということです。中央省庁の中の一部門として置いておくと、給与体系も含めて、人の雇用、処遇など、すべて画一的になってしまいます。そうすると、実際の業務の実態に合ったような雇用形態がとれないという発想が根底にあります。組織を分離すれば、少なくとも中央省庁の雇用慣行から一応切り離されますので、その分いろいろな雇用形態があり得ます。例えばパートタイマーの人たちの採用枠を広げたり、色々なことができる余地がありますから、効率化ができるという発想になります。

先ほど私が申し上げたように、このねらいは政策の企画と実施の分離を目指しているということです。そもそも公務の規模が大き過ぎるし、機能も幅広くなり過ぎている。そうすると、政治家と有能な管理者の役割を同時に担うのは困難であり、有能な管理者は管理者としてやってもらう。政治家は政策の中身をつくることに集中してもらおう。中枢部門で担う戦略的機能と日常的な運営や実施の機能は分離すべきだということが、1988年当時の政府の文書の中に入っていました。

ここで革新的だと主張されたことが2点あります。それまでは末端の公務員まで含め、公務員が大臣の名において、大臣が真の責任を負うという擬制がありましたが、それを捨てた。そもそも日常的な業務については、これ以降、例えばエージェンシー化しますと、エージェンシーの長官が責任を負うということでもありますので、大臣は責任を負わない。私は疑問がありますが、政策形成以外の執行業務に従事している公務員は、95%に及ぶとされていました。人事管理だけではなくて、その他の経営資源の執行に関する権限を大胆にエージェンシーの長官に委譲する。エージェンシーの長官は、当然ですけれども、与えられた業績目標を達成するという点について責任を負うということになります。

2000年までのデータということで、2001年ごろのデータで、イギリスのエージェンシーがつくられた数とトータルの数が掲載されている資料です。イギリスでつくられたエージェンシーの数と、各年度末のエージェンシーの総数、公務員の数。一番右側を見ていただくと大体目安がおわかりいただけると思うのですが、エージェンシーで働いている公務員の公務員全体に占める割合です。1998年で65%、ちょうど労働党に政権が交代したときがピークだったということですから、65%が実際エージェンシーで働いていたというこ

とです。最大数で138のエージェンシーがありましたが、少しずつ減っています。減った要因は、エージェンシーが統合されるケースと、廃止されたもの、それから民営化されるというものもありました。

1990年ごろからのエージェンシーの改革圧力としては、シチズンズチャーター（市民憲章）が挙げられます。サービスの目標の宣言ということで、政府全般に導入されていきましたけれども、サービス利用者の視点で宣言をする。一定の水準までサービス水準を引き上げようということが当時の保守党政権ではやられていましたが、それだけではだめだということでした。要するに、新自由主義や新保守主義の枠組みで言うと、競争による質の向上が不可欠であるということになりますので、市場化テストをどんどん実施する。業務のユニットを抜き出しまして、官民で競争入札をさせる。日本でも市場化テスト法が10年近く前に議論されて、変な形で法制度化されましたけれども、発想とか仕組み自体はほとんど同じです。官民競争入札をして、官が勝てばいいのですが、民が勝ちますと当然民間委託ということになります。文献の引用になりますが、1995年までに5万4000人の公務員が携わる業務が実施され、そのやく半分の2万6000人分の業務が民間委託されました。97年までに20%のコストを削減したということを政府の文書では主張しているということです。

では民間委託された業務に従事した公務員の方はどうなるのかといいますと、約半数が受託企業で雇用され、もう約半数は公務部門の空きポストに異動、残りの約3000人が解雇という形です。この3000人解雇の理由はよくわかりませんが、身分保障の範囲が日本と違うようですので、比較的簡単に解雇しやすいということがあります。特に地方自治体は企業と同じような感じです。仕事を続けたい人は受託企業で、そうではなくて配置転換を希望する人は、可能な限り処遇をしてあげたということだと思います。

また、戦略的民間委託ということがありますが、日本でもこれに近いことが主張されたことがあります。小泉内閣時、「民でできることはすべて民で」と盛んに叫ばれましたが、そういう発想です。要するに、極端にコストが違うというケースが仮にあれば別ですが、官民で比較をし、公務のコストが低いとされたケースでも、そんなに変わらないのであれば、戦略的な民間委託と称して、一定の手順に従って民間に委ねた業務が幾つかあるということです。

■公共サービス提供の選択肢の検討

その次は、日本の市場化テスト法の説明で使っていたものですが、同じようなものです。市場化テスト自体は色々な国でやっていて、イギリスだけではなくて、アメリカの地方自治体、オーストラリアの州政府や地方自治体。あと、カナダでもやっていました。

その次に、公共サービス提供の選択肢の検討ということですが、新保守主義的な意思決定の流れでいくと、すべてのケースで厳密にここまでやっていたかどうか、よくわかりま

せんが、書かれている民営化手法というのは全部総合的に検討されることになっています。公共サービスについては再評価をし、必要性がなければ廃止になります。必要性がある場合、純粋に独立採算で民間企業化できるかどうかを判断し、それができないとなりますと、今度は資本支出が必要かどうかということをチェックします。資本支出が必要となるが、料金徴収ができず、公共による対価の支払いが可能な場合は、P F Iなどの枠組みに乗せる。それができないとなると民間委託はできるかどうかを検討し、ここで市場化テストをやることになります。この段階で、様々な理由から無理だということになりますと、とりあえずエージェンシーとして残す。このような流れで全部が統合されていきます。

次は、市民憲章（シチズンズチャーター）ということで、高速道路庁と関税消費税庁が、こういう形でつくられましたというものです。

1990年代、前の保守党政権下でエージェンシーのパフォーマンスについて調べたものはあまりありませんが、その中から少しだけ引用しました。そもそも国民サービス、顧客サービスを提供している分野であれば、顧客満足度をとるのが普通です。ただ、エージェンシーの顧客というのは、一義的には大臣になるので、大臣満足度というデータがありました。結果は、88%が「まあまあよかった」というものです。「大小の問題がある」ものは12%ということで、それなりのパフォーマンスであったということが資料としてありました。

ブレア政権になって以降、新自由主義は後退しますけれども、もう一方のモダナイゼーション、現代化の流れはどんどん進んでいったのではないかと思います。私は、サービスの供給は最も効率的にできる部門が担うという状況を見たときに、実際はそうではなく、民優先で意思決定がされていました。ようやくブレア政権になって、官と民が対等で意思決定がされるようになったのだらうと思います。

エージェンシー自体も5年ごとに見直しを行うということになりましたし、特に新しいガバナンスということが強調され始めたのは、多分労働党政権下ではないかと思います。パートナーシップ（連携）に基づく公共サービスや地域の枠組みということが強調されていました。

これは98年の資料で、随分前に整理したものなのですが、116のエージェンシーがあり、77%の公務員がエージェンシーに移ったというものです。先ほどのデータと少し違うのですが、その違いをきちんとチェックしていないので申し訳ありません。

5年ごとに見直しますということですが、労働党政権下で、省庁ごとの公共サービスに関する協定、合意、パブリック・サービス・アグリーメントが結ばれます。それに基づき、エージェンシーについても、きちんとした目標体系の中に放り込まれてしまうということです。5年ごとにエージェンシーそのものについての見直しが入るわけですが、当然、政策体系の流れの中でということ強調していました。ですから、主務省というのでしょうか、各省の政策体系、政策の必要性とか合理性の観点からもエージェンシーの業務のチェックが入るようになりました。

一方で、エージェンシーの民営化ということも進み、国防省のエージェンシーなど6つが民営化されたということです。国防評価研究庁というのがありました。国防科学技術研究所はそのまま残りましたが、政府所有企業（キネティック）として分離し、その際に株式を取得し、後に株式売却をする。これは先端の研究部門ですが、いろいろな応用が効く可能性のある分野です。未公開株ということでファンド化をして、ゴールドマン・サックスのような大手の証券会社がそのファンドを引き受ける、ということを数年前までやっていたようです。そんなことをすると、株式外を安く売却したのではないかと、そんなことが政府の中で取りざたされてきました。

エージェンシーの枠組みについては、主務大臣とエージェンシーの長官との間で枠組み協定書を結ぶ。枠組み協定書の範囲内で、エージェンシーの長官は大臣に責任を負う。各省庁の政策目標に連動した形での業績目標と年次計画、業務運営計画などがまとめられていく。主務大臣には、監督権限はありますが、指導・指示は極めて限定的であるということです。

専門外ですが、日本の独立行政法人について当てはめてみると、このような感じになるのではないのでしょうか。マネジメントの自由ということが一方で強調されるわけですが、英国の場合ですと枠組み協定書で統制されていることになりまして、日本ですと、独立行政法人通則法などで統制されているということになります。自由になっているのか、あるいは統制が強化されているのか、これはいろいろな議論があると思います。一般的には、統制の仕方が変わったのだという説明です。ですから、例えば監査の世界で整理していきますと合規性のような部分です。法令や規則を遵守しなければならない範囲を狭くし、経営資源を使う執行に関する裁量を広げるということが大原則です。そのかわり業績目標、成果目標についての統制を強くするということなので、統制をする手段や尺度、メジャーが違うということで一般的には理解されているのだと思います。

効率性とサービス改善に向けての制度改正ということですが、新自由主義は後退しましたが、そもそも公共サービスの現代化（モダナイゼーション）は、ブレア政権、労働党政権下で進展したのだと思います。その際に枠組みが幾つか整備されたということです。包括的歳出レビューとか、発生主義に基づく会計だけではなくて、3年サイクルですが複数年予算の導入、その枠組みの中でP S A s、公共サービスに関する協定ということでマネジメントを回していく、こんなことだろうと思います。エージェンシーのレビューも政策体系から見るとということが前提になっています。

では、具体的にどういうものがあるのか。例として、運輸省のエージェンシーのアニュアルレポートの翻訳がありましたので、イメージを持ってもらうために記載しています。本省の中核部門は基本的な政策立案と助言ということになりますが、海上沿岸警備庁（日本では海上保安庁のような組織）、運転免許試験庁（日本では都道府県の運転免許センターのような組織）、自動車検査所（日本では陸運事務所のよう組織）など、地方の出先で具体的な事務を執行しているようなところなど、日常的な業務の中身が明確なものが並んで

いると思います。

■「ニュー・パブリック・マネジメント」の評価を巡って

次に、評価そのものの議論よりも、評価自体はかなり難しい、ということの説明になっています。つまり、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）の3E、バリュー・フォー・マネーが強調されていますが、これをきちんと回していくのは難しいということだけを言っています。厳密に経済性でコスト評価ということになると、標準化できている業務ユニットや公共サービスであれば簡単です。アウトプットが一定ですので、あとはコストだけを見ればいいからです。効率性の場合も同じ視点で見るとは可能ですが、有効性まで考えて行くと、アウトプットやアウトカムとの対比ということになり、少し難しくなってきます。有効性の中でも、均質なサービスであれば、他団体との比較、ベンチマーキングとか、あるいは過去のデータの推移を見ることなど、比較可能性を追求することで、ある程度客観性を担保した上で妥当性がわかり、評価をすることができます。

ところが、多様なサービスということになってしまいますと、これは非常に難しい。介護サービスのように、高齢者の方が必要とされるサービスセットは一人ひとり違いますから、それ自体は多様なサービスと考えられます。ところが、入浴とか、あるいはお掃除とか、介助など細分化していくと標準化できる余地はあります。そういう形での標準化ができれば、比較可能性、要するに客観性を担保した上で妥当性を評価するということができるわけです。しかし、比較可能ができず、客観性を担保した形で評価できないものもあります。例えば地方公共団体などでは、政策分野とは言いますが、まちづくりの基本的な方向性が違うということはまああるわけですから、個別評価のプロセスを取らざるを得ない。そうすると、パフォーマンスだけで見ていくということになりませんので、プロセスを見ていく。つまり、意思決定のプロセスや社会への影響まで含めて、きちんと見ていかざるを得なくなるだろうと思います。

私も地方公共団体などの外部評価に携わる機会がありましたので、サービスがカスタマイズされるような分野になると、客観性を担保してベンチマーキングをする、比較をするということで判断できなくなります。逆に、経済性、コスト評価みたいなものは簡単ですので、そちらに傾斜しがちになる、ということはある程度得ることだと思います。国の独法評価なども、そもそも総務省は制度官庁なので、制度というのは一律で見るとというのが前提ですから、どうしても効率性とか、あるいは指標がはっきりしている財務評価などに傾斜してしまう。また、独立行政法人については、役割、ミッション、あるいは何をやっているかを含めて、サービスそのものが違いますから、横並びの比較はできません。横並びの比較ができるのは、どちらかというと財務にかかわるようなもの、あるいはコストにかかわるようなものであるということで、第三者評価が非常に偏りがちになるのではないでし

ようか。これは日本だけではなくて、英国でもそうです。自治体のサービス評価のときに、どうしても経済性、効率性に偏りがちで、独自性とか、あるいは地域の個性とか、特徴とか、そんなところで評価しません。それをどのように評価の枠組みの中に入れるかということは、ブレア政権になった当初随分議論されて、制度が補完されていきました。

多様性のあるサービスですとそれなりの配慮が必要ですが、ただ、放っておくだけでは配慮されませんので、何か工夫が必要だということになります。

モダニズムと、プレモダン、ポストモダンがあります。モダニズム、つまり合理主義的な世界を想定すると、役割分担とか機能の標準化が容易であり、客観性あるいは比較可能性を中心に考えることができるわけです。一方で、ポストモダンの社会を前提とすると、そもそも価値の多様化が前提になります。そうすると、例えば地方自治のような世界では、地域価値、地域の多様性を尊重すると、客観性とか比較可能性が通用しなくなってきます。むしろ地域の主体性とか、あるいは地域の価値の創造のほうにウェイトが置かれることになると思います。そうすると、プレモダンの世界だと、法令・規則の遵守、手続主義的な視点になりますが、モダニズムだと成果主義、ポストモダンは価値共創となります。

外部評価の流れでも変化が出てきます。大阪市の行政評価委員会を5年ほどお手伝いしてきましたが、評価というと大体パフォーマンスだけで見がちですが、これだけだとうまくいかない。厳密性、客観性評価ということで、政令市の比較をし、パフォーマンスを見てもなかなか現場は変わりません。プランに立ち戻って、プランのつくり方、政策目標や事業の立案の基本的な考え方や意思決定のプロセスをきちんと辿ってみる。きちんとした目標を立て、議論したところで、実際やらないと意味がないので、Plan、Do、Check、ActionのDoのところをどう担保する仕組みをつくっていくか。だから、外部評価でも個性を重視すると、こんなことをやらざるを得ないのだろうと思っています。

■ マネジメント上の課題

次に、マネジメント上の課題ですが、一般的な組織としての課題、日本的な組織としての課題、公共サービスという面での課題、公共サービスの中でも高等教育というある意味で難しい分野であるが所以の課題ということで、4階層での課題があると思います。

ポストモダンとは何か、地域の多様性や、それを重視した設計をするために、地域やコミュニティごとに公共サービスや地域の目指す姿が違おうとすれば、それを発揮し実現できるような仕組みをつくる、ということが大事です。日本でも、その他主要国でも2つほどの動きがあるのではないかと、と思っています。

1つ目の動きは、サイレントマジョリティのニーズを形成し把握するためのアプローチが、広がってきているのかなということです。これは討議型民主主義と言われていると思います。討議型意識調査とか、プラーヌクスツェレとか、コンセンサス会議とか、色々な言われ方をされますが、普通の政策形成のプロセスではサイレントマジョリティの考え

や思いは反映されにくい。どうしても声の大きい人の意見や考え方が反映されがちなので、サイレントマジョリティの人たちの思いや考え方、意見を政策形成のプロセスできちっと反映させるための手法だろうと思われます。

もう1つの動きは、協働型の設計をどうするかということです。これこそ新しいガバナンスではないかと思いますけれども、まちづくり、地域づくり、あるいは施設のマネジメントでも、住民やコミュニティが主体的にかかわっていくような場をどう作っていくか。このアプローチとしては、企業経営の世界でつくられているポジティブ・アプローチ、あるいはホールシステム・アプローチが挙げられます。この2つのアプローチを適用すると、それなりの結果が出ているケースもありますので、応用範囲が広いかなと思います。ポジティブ・アプローチはここに書いてある通り、地域価値と言われていますが、ダメな点とか欠点にフォーカスするわけではありません。個人やチーム、組織あるいは地域、すべてにわたっていますけれども、強みや良さ、潜在的な価値にフォーカスし、それを最大限生かしていくことによって、地域や個人、組織やチームが発展、成長していく。ひょっとすると、その良さを発揮することによって問題解決や、あるいは重要な経営課題、地域の課題の解決が進むという発想です。

一方のホールシステム・アプローチは、あるテーマや問題にかかわるすべての人を集めるという発想です。だれかが全員野球とか言っていますけれども、そういう発想でもあります。全員が参加、コミットできるような場を作りはしますが、コミットしなければならないというわけではなくて、コミットする意思のある人が参加し、一堂に集まって全体の方針を導き出すという発想です。

意思決定の進め方ということで、モダニズムとポストモダンの対比を述べると、モダニズム的な世界ですと、代表が集まって議論し、こうすべきだというあるべき姿を決めます。参加しなかったメンバーには、後から説明をして協力を求めるということです。ただ、このアプローチになりますと、意思決定プロセスの中に参画する人は限られてきますし、サイレントマジョリティの人たちは疎外感を持つということが多く、あいつらがやっているということになりかねません。代表というのは、組織の中だとエリート集団であることが多いので、エリートではない私たちは、全くの別物だという意識が生まれてしまいます。

そうではなく、全員参加型を志向するのがポストモダンです。要するに、参加したい人が参加できるような仕組みです。そういった人たちが集まった中で、ありたい姿、我々が実現したい姿を描き共有する。これを組織の目標やゴールとしたら、メンバーが主体的な行動をとりやすい。なぜかという、みんなが望むゴールでしょう、みんなでつくったゴールだよねという単純な心理的なメカニズムです。

普通意思決定プロセスで使われているのはギャップ・アプローチという手法です。この手法だと、だれかが決めたとか、強烈なやらされた感になります。問題を特定化し、原因を分析し、解決方法を検討し、アクションプランをつくる、こういうアプローチがよくとられますが、単純にこれを回していくだけですと結構窮屈です。一方で、ポジティブ・

アプローチでも問題から入ることは多いのですけれども、問題を認識した上で、問題を解決する状態をつくっていくプロセスに工夫があります。我々の強みや価値を生かせばこんなに素晴らしい状態にできるということを、その問題にかかわっている人たち全員で話し合いをしてつくり上げていく、このようなプロセスです。内発的な動機から、あるいは主体性や創造性を発揮することができますし、あるテーマにかかわっているすべての人がかかわってきますから、変な意味での縦割りの意識が薄れてきます。レイヤーとか視点が結構高くなるということが特徴です。

日本的組織の課題ということですが、日本的な組織の一般的な特徴として、ビジョンや戦略が苦手だったり、価値判断を避ける、あるいは玉虫色の決着と言いながら、問題を先送りにしたり、結局、対立を避けてしまうわけです。その背景には、同調性や同質性が高い組織や地域が多いとか、対立からコンセンサスを導くことに慣れていない。むしろ対立を起こしにくいような組織や地域だったのかもしれませんが。ところが、この日本的組織の課題を克服するために、組織全般が抱えているような課題を克服するためのアプローチを活用できるかもしれません。ポジティブ・アプローチとか、あるいはホールシステム・アプローチが活用できるかもしれないと思っています。

公共組織の課題は、繰り返しになってしまいますが、単純に進めるとコストにフォーカスしてしまう。政府サービスの産出額の推計値がいい例かと思います。例えば国民経済計算のようなマクロの経済統計を見ていきますと、政府サービスの産出額が載っています。これは生産コストの積み上げでしかありませんが、基本的にこんなところでしか量れない。要するに、営業利益とか、あるいは営業余剰とか言っていますけれども、そういうものがないのです。ところが、政府のサービス、あるいは地域の生み出すサービス、公共サービスも多様性があるとすれば、多様な物差しが必要になるかもしれません。

引用した文献は忘れましたが、ベンチマーキングしようとする、できなくはありません。これはイギリスのエージェンシーでヨーロッパ・ファンデーション・フォー・クオリティ・マネジメントという団体のスコアです。これは、途中で申し上げた経営品質の欧州版です。望ましい、素晴らしい経営という姿があるとする、それをLeadership以下8つの重要な要素に振り分けて、アセッサがアセスメントをする設計になっているはずで、望ましい経営が定義できるなら、これはできます。要するに、公共サービスを標準化すると同じように、望ましい、素晴らしい経営というのはこういうものですよ、という標準化ができれば、こういうスコアがとれると思います。

このデータ自体は、1996年から1997年だったと思いますが、たしかEFQMモデルが提案された直後のパイロットスタディだと思います。これは当然スコアが高ければいいのですが、エージェンシーのアベレージをプライベートセクター、民間のアベレージと比較すると、Leadershipはだめなのですが、Customer Satisfactionだけは高いという結果でした。このデータは最近、あまり使われていないのではないかと思います。日本でも経営品質という枠組みはこういうものなのですけれども、1990年代の終わりぐらいに結構使われてい

て、2000年代に入っても民間企業で多少広がってはいますが、ここ数年間、衰退傾向です。自治体では野呂前知事のときに三重県庁で粛々とやられていたようですが、ほとんど使われていないと思います。

ニュー・パブリック・マネジメントは浸透したかという議論はあるところなのですが、時間ですので、この辺で終わりたいと思います。

藤田 どうもありがとうございます。引き続き山本先生にご報告いただいて、まとめて質疑、議論をさせていただければと思います。では、お願いします。

■ 国立大学法人評価と資源配分

山本 私の話は大住先生のような高尚な話ではなくて、資源配分にかかわる話ですので、かなり生々しい話をしなければいけないので、ちょっと気がまいていっているところです。結論から言いますと、少なくとも1期の国立大学法人評価と資源配分との関係というのは、文科省がかなり頑張られたと思います。大住先生の言葉でいえば、あいまいな先送りの方かもしれませんが、意識的にあまり反映しないということです。評価の結果については結構ばらつきがありましたよというジェスチャーをしつつ、実質的な資源配分、つまり国立大学法人への財政的なインパクトは限りなく小さくなるようにしたというのが結論です。それをいかにしてやったのかということと、そういうことが果たしてよかったのか、ということについて個人的な見解を申し上げるというのが、この報告の趣旨であります。

今、大住先生から、エージェンシー、独法の本来的な意味合いの話があったと思います。日本の国立大学法人評価と独法評価は、確かに大枠としては独法のフレームワークを持てきておりますので、似ているといえれば似ています。しかし、法人評価委員会でも議論になったのですが、一番大きな基本的な違いは、財務のところでもそうですが、比較可能性を満たさないといけないという要請が評価においてあるわけです。独法については、大住先生がおっしゃったように、確かに形態や目的が違う独法ですから、本当はその間の比較をしなければいけないのしょうけれども、できないという側面を受け入れていたわけです。しかし、国立大学法人評価の場合は、一応同じ形態のものなので比較もしなければいけない。その延長線上で、国立大学法人の評価法案とか、そういうものには一切出てきませんが、前回森田先生からご報告があった、いわゆるグリーンブックにだけは水準評価もするということを明確に書いているわけです。ですから、だまされたという説も後にあるのはそのとおりですが、だましていないという論拠としては、グリーンブックにもともと書いてあるのだから、それをよく読まないほうが悪いのだ、という説も同時に成り立つわけです。そのグリーンブックなるものが非常に大きな影響力、後に実務的にもインパクトがあったということを忘れてはいけないということです。ですから、運用段階において検

討会議の報告書がかなり大きな影響力を持ってきたということになります。

次に、国立大学法人にかかわる評価の評価単位を大学単位から個人単位にまで落とし込んで、事前と事後でどういう評価があり、国立大学法人評価はどういうところに位置づけられるのであろうかという、一番右側（評価単位：大学、事後評価の箇所）の上のほうになるわけです。問題は、国立大学法人評価が、大学という単位で事後的なものですから、結局、ほかの評価も全部含まれてくるということになってしまい、国立大学法人の事後評価である国立大学法人評価をするために、結局、他の部分まで大きな影響を受けざるを得ない。これをプラスと見る人がいたり、非常に大変だからマイナスだと見る人がいるという境目になってきているわけです。

実は、これも運用によってかなり差があります。私は、評価担当の臨時委員として何人かの学長先生、副学長先生にヒアリング等を行ったのですが、評価においても大学間格差がかなりあります。要するに、1期の途中までですが、旧帝大系の先生は総長が出てこれないわけですが、旧帝大以外の人になると、途端に学長先生がみずからプレゼンの資料を準備して、とうとうと説明される。この割り切れなさを1回担当者に言いました。別に学長先生でなくてもいいですよと言っているが、そこにもう既に嫌らしさがあるわけです。それはあまり語られない話ですが、私は今もう全然関係していませんから語っているわけです。これは非常に大きなことだと思います。ただし、その学長先生も、これを大学改革に生かそうという人なのか、淡々とこれをこなす人なのか。あるいは文科省なり評価のことを非常に気にされて過剰に反応されるかによって、学内の受け取り方であるとか、学内の個人評価も含めて、人事考課まで物すごく影響を受ける大学と、受けない大学があるということです。ですから、一番右側の上に来ているということで影響がどこまでいくかというのは運用の問題ですから、これは文科省が悪いというよりも、制度の運用をどうするかということにかかわってくると思います。

次に財源措置のタイプということですが、主たるものとしては確かに運営費交付金があるのですが、国立大学だけを見てもいけないので、私立大学とか公立大学等もイメージとして入れておきます。運営費交付金の一部は、まだ特別教育研究経費的なものも残っているものですから、本当に資格的なものかどうかという議論はあります。あるいは私学の特別補助などはどのように見直すべきか、ということで少しグレーゾーンがあって、その辺りは段を分けておりますが、一応運営費交付金というのは、機関単位の資格的、安定的な財源を保障するというのが附帯決議でありますから、右側の上に位置するものであります。ところが、この解釈についてどのように考えるのか、という点についていろいろ議論があるところだと思います。

次に、国立大学法人の財源と国の財源措置との関係を書いてあって、カラーのほうが見やすかったかもしれませんが、国立大学の財源の中で、国の財源措置がストレートにかかってくるものだけではありません。問題は、国立大学法人の運営費交付金は一部なのだけれども、国立大学法人という単位で運営する場合は、それはワン・オブ・ゼムなのです。

だから、運営費交付金は確かに非常に大きな影響はあるのですが、大学としては、大学のミッションなり、長期的な目標を達成するために、トータルとして財源をどうやって確保し、それをどのような目的のために配分するか、ということが一番考えなければいけないわけです。トータルとして財源がどれだけ必要かという議論があつて初めて外部資金という問題になってきます。それでも運営費交付金が非常に大きな影響を持つというのは、結局、財務省や、この前国際会議でも、日本の財源措置のトータルの額は外部資金も含めると増えているではないか、何でおまえらは苦しいと言うのか、とよく言われます。しかし、それはイヤーマーク（特定の使途、目的、計画を定めて織り込んでおく予算部分）されているのであって、外部資金のプロジェクト経費はそのプロジェクトでのみ使える金なので、間接経費は確かに一部自由になりますが、結果的に自由に使える金は減っているのです。ですから、学長先生のリーダーシップを発揮しろと言っても、競争的資金というのはひもつきのカネなのです。そうすると、大学のミッションと競争的資金を連動させるかに長けた能力と、それを安定的に確保できる人、そういう大学の戦略部門がうまくマッチングすれば、ひょっとするとそういう大学は生き残れて、勝ち組になるかもしれない。しかし、そういうことをやるには長期的なリーダーシップを発揮しなければいけないし、それを獲得できるだけの人材も確保しなければいけないという問題があるので、運営費交付金は重要なのですよということを海外へ行ったときでもよくお話しします。表面だけ見ると、財政当局が言うように、事業費も増えているし、トータルのお金も増えているのだから、おまえらは何が苦しいのか、と言われるのも形式論としては正しいのです。ですから、そういう意味で、同じぐらいの実力がある大学であったとしても、学長先生とか経営幹部の力量によってかなり左右されるという問題は確かにあると思います。ただ、もともと文科系、教育系で、こういうことの余地が非常に少ないところは、幾ら学長先生が頑張られても幅は小さいと思います。ですから、その辺りの大学間の違いというのはやはり考えていくということが重要だろうと思います。

■ 国立大学法人の理念と、評価制度の実態

その下のほうは、田邊先生がおられますが、行政学会でちょっと使った資料です。グリーンブック等では明確に言っていないませんが、もともと国立大学法人が、どういうことを意図していたかというのをグリーンブックから読み解くと、中核省庁、文部科学省、政独委・国大委・評価機構、監査/検査、学生など太線で書いてあるところの影響力が強い、規制的な枠組みで国立大学法人を運用しようと意図していたのではないのかということがあります。グリーンブック等を読みますと、その時点においては、新自由主義的な色彩はやはりありました。ずばりの文言ではないですが、供給側から消費者側に、もっと学生のニーズを踏まえたような大学にしなければいけないとか、そういう表現があるものですから、こういうことを意図したのですが、評価制度の実態から言うと、とりわけ国立大学法人の大

きな問題は、学生サイドの色彩というのは全然ありませんし、学生参加もないという状況です。僕は感情論としてはあまり賛成しなかったのですが、唯一言っていたのは長崎大学の前学長で、学生顧客主義というのを中期目標で書いて、大丈夫かなと思った大学が1大学あったのですけれども、その先生はやっぱり負けてしまいました。それは前回、森田先生のときに申し上げたことです。残念ながら、意図したレジュームとも違って、かなり権力側からの圧力と、評価的な圧力だけがかかるようなレジュームの運営になってしまった。そこからいろいろ影響が出てくるのではないか、というのが私の見解ですが、いろいろ違ったご意見の方もあると思います。

■具体的な評価の実態とは

具体的に評価の実態がどのようなものであったかということ、非常に細かいものになっています。しかし、独法の評価の枠組みを使っていて、中期目標・計画に織り込むべき事項がもう決まっているものですから、細かいといってもその内容は、大学の問題というよりも、純粹的な法人経営の内容のものが非常に多かった。とりわけ1期については、教育研究を目的にしているにもかかわらず、評価項目の順番は業務運営の改善及び効率化から入っているわけです。ここで組合の関係者をはじめ、一部の方から非常に反発があったというのは理解できることです。なぜ理解できるかというと、国立大学ではなくて独法である高専機構の評価を見ると、これが逆になっているのです。そういう意味において、僕は、高専機構が独法になったこと自身は、ある意味で切り捨てたというか、高専機構を犠牲にして国立大学法人を特別な法律で守ったのかな、というふうにも一時受け取りました。高専機構は独法でありながら、1期の中期目標の立て方の順番が違うのです。これは案外知られていないことですが、それをどのように考えるべきかという問題が裏にあります。

評価の実態において、現況分析が何で出てきたかということ、法人評価法の中で、教育研究については、専門的な機関で客観的に評価してもらった方がいいだろうということで、評価委員会が大学評価・学位授与機構に委託するということになるわけです。そして、その結果を尊重するという事なので、当時の徳永局長の見解によれば、尊重するという事は一切変えることはなく、そのまま受け取ることであるというのが文科省の見解になっています。また、法律用語としてもそのような意味合いだという解釈ですので、確かにその通りになっています。しかし、そうすると評価委員会というのはどのような機能を果たすべきなのだろうか。「尊重する」とは書いてあっても、直してもいいのではないかと思います。この辺りについては、今後の問題を考える場合には今でも少し疑問に思うところではあります。

また、後々申し上げますが、大学評価・学位授与機構自身が独法としての機関であり、明らかに文科省の影響下にあるわけです。一方で、評価委員会は主務大臣が任命すること

になっています。ある意味においては、両者とも中立的ではありません。中立的ではないもの同士が、お互いに尊重するとか、そのまま受け取っているということ自体、評価にバイアスがダブルでかかってくるような構造になっていて、本来であれば、もう少し制度の見直しというのは評価に当たっても行うべきではないかと思います。ただ、今日の話はファンディングとの話ですから、これぐらいにとどめておきます。

評価機構は何をやるのかというと、現況分析と質の向上度の判断を行います。問題は、教育水準、研究水準とは何を意味しているのかという点について、いろいろな説があったのですが、かなり細かくなっています。実質的には、プロセス的な要素とアウトプットの要素がかなり入っていて、丁寧なものになっていると思います。ただ問題は、これも大学評価・学位授与機構が一方的に行うものではなくて、あくまでも大学側が作成する報告書に基づいて、もう1度またチェックをするということですから、少し意味合いが違うということになります。

■ 独立行政法人評価と国立大学法人評価の違いとは

独法評価と国立大学法人評価の一番の違いですが、独法評価というのは、中期目標に照らして、それをどれくらい達成しているか、という点だけを見るのですが、国立大学法人評価が余計に重くなっているのは、達成度評価だけではなくて、水準評価も入ってきたからなのです。

しかも、その水準評価というのは、グリーンブックを理解していないからという説もあるのですが、確かに後出しじゃんけ的な要素があって、期待水準なのです。しかも、中期目標・計画を立てたときには期待水準を考えていなかったけれども、その時点で考えるようにして、また作らなければいけないという、この矛盾があったわけです。だから、余計にそこで不満が噴出したのです。期待水準は自分の大学のステークホルダーが自分で規定して、そのステークホルダーが自分の大学には何を期待しているのであろうかということ想定して定めなければいけないという非常に悩ましいことになります。しかも、期待水準が正しかったかどうかということも含めて、もう1度大学評価・学位授与機構が水準評価をするということですから、当該大学は非常に困ったといえは困ったと思います。

しかし、これは、ある意味においては比較可能性がないのです。東大なら東大が考えるステークホルダーが、これくらいならいいだろうと思うということですから、結局、その人がどう思うか、ステークホルダーを誰だと考えるか、ステークホルダーがどういうことを期待するかという何段階もあるわけです。大学間比較できないという意味においては、これは非常にいい方法だったと思いますし、結局、水準というのは相対比較せざるを得ないわけです。要するに、予算への反映をするということは、序列をつけない限りにおいては反映できません。みんな同じだけ頑張りましたということであれば等分配になります。ということは、何らかで差別化しなければいけないので、期待水準という言葉を選ん

だのか、私はいまだに興味があるのですが、これは、ある意味で非常にいい作戦であったと思います。

ただ問題は、資源配分の関係においては非常にいい政策的な決定だったと思うのですが、評価は何のために行うかということです。例えば、自分の大学がこの評価を通じて教育研究の質の向上を本当に果たすためには何をすればいいのか、何を直せばいいのかとかいうことを考えた場合には、この期待水準というのはあまり効果がありません。むしろ、何を活動してどういう結果が出たのかとか、どれぐらいの資源をそこに投入して、どういう成果が出たのかということを追跡したほうがよほどいいと思うわけです。その結果は別に評価委員会とか文科省に知らしめる必要性もないわけです。そういう問題が実はあるのですが、資源配分への連動性を考えたということだけを考えればいいと思います。ただ、評価論から言うと、これは非常にまずい。

結局、法人というよりも、実は部局単位で期待水準を決めるわけです。問題は、それを大学評価・学位授与機構が評価を行う場合に、独法の大学評価・学位授与機構の評価報告書、現況調査票を見ればおわかりのように、期待水準というのは、法人が一度は決めるのですが、最終的な水準評価に使われているのは、公開されていませんが、大学評価・学位授与機構が認定した期待水準と実績との比較になっているはずです。ですから、当該部局単位の内部者にとっては二重にわからない点が出てくるわけです。もう少し具体的にいえば、結局、S SとかSの評価のことなのです。それぞれの大学がS SとかSを全部出したけれども、そのうちどれだけがS Sでした、という結果は公開されていないわけです。国立大学法人全体として、新たな制度が運用されて、どのように変化していったかということは、1期、2期とか追跡が実はできません。できる人は一部いらっしゃるかもしれませんが、大学名は公開されていませんので、例えば部局の改善に使うといってもできないわけです。

しかも、S S、Sというのは、情報公開すればひょっとすると出るのかもしれませんが、こういうものをS Sとしましたなんてウェブ上に具体的なリストが載っている大学はほんの2～3校です。ほとんどのところは、この研究がS Sになりましたというのは出していません。ですから、結果的にアカウンタビリティを目的にしたところで、何も明らかにされていない。要するに、例えば、ステークホルダーは国際的に一流の研究者だとか言っているが、その部局のS Sがどれぐらいであったかということは、ステークホルダーにとってわからないことになっているわけです。情報公開すれば出るのかもしれませんが、でも、個人情報だからとかいうことがあるのかもしれませんが、いずれにしても、そういう問題があるということです。

そういう観点から評価結果の目標達成と水準評価のばらつきぐあいを見てみると、それほど大きな差はないようになっているわけです。したがって、大きな差がつかなかったという点においては良かったのかもしれませんが。

■国立大学法人の評価制度の問題点とは

評価制度の問題点はどこかという点、資源配分と評価の連動による影響をよかったと考えるのか、悪かったと考えるのかという点については2つあるのですが、後で具体的にそのことを申し上げます。

専門性への配慮というのは、大学評価・学位授与機構の結果をそのまま尊重したということです。納得性というのはどういうことであったかという点、例えば目標達成とか研究水準、教育水準、全部そうですが、まず大学側の自己評価があります。それと大学評価・学位授与機構がつけた評点との差を部局単位で全部計算し、それを加重平均します。そうすると、確かにほとんどの部局について大学評価・学位授与機構の評価のほうがきつめになっています。当然、自己評価よりもきつめになっていますから、差は全部出るわけです。その差は、私の分類による8グループ（旧帝大、教育大、理工大、文科大、医科大、医総大、医無総大、大学院大）のどの分類をとっても、ほぼ同じぐらいの点数の差になっていました。そういう意味においては、大学評価・学位授与機構が大学グループ間によってさじ加減をしたとかいうことはなくて、大学評価・学位授与機構の評価の専門スキルというのは、それなりに裏づけられているという見方もできるのではないかと私は思っています。そういう意味においては、非常に膨大な作業ですが、適正にされたということとは言えるのではないかと思います。

ただ問題は、それに基づく評価の結果と財源配分との関係を使うことがよかったのか、ということとはまた別問題であり、その議論があるということです。その点についてもっと具体的にいえば、水準評価をするとは書いてあり、評価結果を次期の運営費交付金に反映するということもグリーンブックに書いているのですが、評価結果のどれを使うかというのは実はグリーンブックに書いていないのです。本来、法の性格からいえば達成度だけだと思のですが、実際は、後でも出てきますように、達成度と現況分析を両方お使いになっているわけです。

そして、その比率というのは、確かに教育研究重視になっています。最大が91点になる計算だったと思うのですが、教育の比重が45、研究水準が18、教育研究を合わせた達成度評価が12となっています。独法の評価は業務運営の改善及び効率というのは確かに評価項目のトップに来るので、そういう意味では独法と違い、業務運営の改善及び効率は91分の16とウェイトは非常に低くなっており、圧倒的に教育研究、そのうちでも教育にウェイトをつけて資源配分への連動を行ったということになります。逆に言えば、一生懸命やった研究評価のSSとかSというのは何だったのかという問題にもなって、ご不満がある大学もありますが、国立大学の基本的な業務は高等教育の教育活動ですから、そういう意味ではいいのではないかと思います。

ただ、こういう比率を知っている人は知っているのですが、こういう比率でいいのだろうかという問題は別途あります。要するに、税の投入であるとか財源のウェイトから言う

と、こういうふうにして財源がついてきている、ということも同時に考えないといけないのですが、実際はそうではないのではないかと。要するに国立大学の使命感というのは、国大協でも議論していますように、教育ではなくて研究中心的な問題だとすると、もう少し研究のウェイトを高めたような配分のほうがいいのかもしいないし、財務省が言うような非常にイレギュラーな方策もないわけではない。

ただ、ここで水かけ論になっているのは、教育研究にどれぐらいの資源配分を投入しているのかということは、それぞれの大学において完全にはわかっていないことです。したがって、これがわからないと改善もできないわけですが、全ての大学についてこういうふうにやってしまっているのか、ということは議論があります。

もう1つの大きな問題は、教育・研究に費やしたお金の中には、運営費交付金以外の競争的資金も全部入っているにもかかわらず、水準評価の達成度の評価においては、運営費交付金、それ以外のお金と分けられることなく、研究成果とか教育成果がさらに評価され、次の運営費交付金になるというのは、ダブルで効いてきていることになるという素朴な疑問があり、これをどのように考えていくかという問題があります。既に競争的資金で大きな格差がついているのに、運営費交付金の配分においても、その要素を見込んだような評価システムにすることにどれだけの意味があるのだろうか。森田先生もそれに似たようなことをおっしゃっていたのですが、そういう問題が裏に隠れてあります。

イギリスのように交付金の中に研究部分とかというものが別途出てくれば、それはまた話は別なんですね。日本においては、圧倒的に多くの研究資金は、有力大学は運営費交付金というよりも競争的資金で得ているわけです。それは、例えば僕が前に言った財務センターの資料等をご覧いただければわかると思いますが、教育大学は別にすれば、旧帝大であるとか理工系大学というのは、運営費交付金とか授業料から割いている研究経費の数倍の競争的資金からの研究経費が来ているのです。ですから、運営費交付金とか授業料で賄っている研究経費は、有力大学においては5分の1とか3分の1程度です。イギリスのシステムを見習ったと言っているながら、全然構造が違ってきていますので、そこら辺はどういうふうにみなすべきかというのがあります。

逆に言うと、競争的資金のウェイトをどれぐらいにするべきか、という問題があるのですが、経常的な金はなるべく減らして、競争的な金を増やすことは予算を取りやすいというか、そういう方向に日本全体が流れているのではないかと思います。予算テクニックとしては理解できるのですが、高等教育の全体的な発展を考えた場合に、どの程度の競争的資金のウェイトで、あと経常的、安定的な資金のウェイトをどれぐらいにするのかというのは、きちんと研究をしていかないとわからないことです。実際にやっていますが、実は微妙な問題があるのです。

評価結果の反映実態の話は、ご覧いただきたいと思うのですが、要するに財源は、暫定評価の結果の場合は、21年度一般管理費予算額の1%相当額ですから、計算するまでもなく微々たるものです。したがって、田邊先生がこの前もおっしゃったように、こんなもの

に力を入れるのはばかばかしいと最初から見限った考え方も、それはそれで非常によかったのだと思いますし、だから、これは意味がないという人も色々いたわけです。

■諸外国との比較

では、諸外国ではどのようにやっているのかということも併せて考えなければいけないと思います。ただ、それぞれの、ある分野についてやるとかいうのはありますが、教育研究以外の管理運営も含めて3分野で包括的なピア・レビュー方式を取っているのは、私は多分日本以外にはないのだと思います。

しかも、もう1つ非常に話題になっているのは、今の法制度上は外形的なチェックですが、毎年の評価もあるので、そこら辺は非常に微妙な問題を抱えています。ですから、評価する側もされる側も非常に重い問題が出てきます。

財源への反映は具体的にどれくらい効いてきているのかということから言うと、イギリスの場合、日本でいう運営費交付金のうちの研究評価分というのは、ほとんどゼロのところから、オックスフォードやケンブリッジのように、がっばり運営費交付金よりも多めに取るような大学まで、非常にばらつきが大きいので話題になりますが、それはイギリスの方式です。

アメリカの州立大学でもパフォーマンス・ファンディングとか、いろいろやっていますが、これはマキシマムでも全体の財源のうちの5%も効いてきません。ですから、結果的には、全体の財源収入の中でどのように考えていくかということをやらないといけない。

では、イギリスの場合、なぜリサーチカウンスル以外の経常的な運営費交付金の中の研究経費が、ゼロ円から物すごく大きな額までになっているかというのは、専門家がおられますから補足していただければと思いますが、もともと高等教育改革の前からの有力な大学と新制大学との間の問題があるわけです。ですから、学位としては同じ学位を出すのですが、水準を保たないといけないということで、結局、RAEでも、有力大学以外の中堅どころも素点としては結構いいのですが、再配分のお金を分配するときになると、結果的にオックスフォード、ケンブリッジにかなり重めにしているのです。重点配分がいいかどうかは別にして、事実として重点配分をして優遇しているのです。もちろん、それに対して反論する研究もいっぱい出ています。ですから、そこはやっぱり考えないといけない。前回の森田先生の発言からすると、そういう方針は望ましいというのが財政当局の考え方で、森田先生もそれに近かったのですが、それが日本の高等教育全体にとって本当がいいのかどうかというのは、私は森田先生よりももう少し慎重に考えたほうがいいのか、と思っております。

問題は、大学セクター全体の業績を高めるかどうかということと同時に、これは前の財務センターの豊田理事長が、研究論文が減っているのも、これではいけないと言っています。それ以外にもいろいろな調査があつて、研究時間が減っているというデータが既に出

てきています。ただ問題は、その因果関係がまだ明確ではないということです。確かに私立大学も含めて、大学行政にとられる時間が非常に増えていて、研究する時間が少なくなっているというのは、ストーリーとしてはわかるのですが、大学改革が原因かどうか、あるいはこういう評価制度が原因かどうかというのは、きちんとした調査がありません。時間調査するだけでは因果関係があるとはちょっと言えないので、この辺りはもう少し頑張り度合いかなと個人的には思っております。つまり、それが言えないと改革のことも言えないということです。

もう1つ、細かいデータはとってきていないのですが、日本において圧倒的に運営費交付金以外の研究資金は競争的資金から来ているのです。それは何によって決まっているかというと、歴史的経緯に関係する大学、簡単にいえば旧帝大かどうかとか、そういうことです。もう1つ、特定交付金というのがあるのです。これはあまり語られていないことであり、あまり言わないほうがいいのかもということですが、要するに、国立大学法人に移行するときにガラガラポンできなかったのです。つまり、来年度からこっちの大学に来る経常的な財政支援が大きく増えますとか、減りますとかということを言えなかった。教員とか職員の首を急には切れないですし、国立大学はもともと設置基準よりも若干多めに教員が配属されていました。ただ、その設置基準プラスアルファ分というのは大学によってかなり差があったわけで、その上積み部分がいわゆる特定交付金とされています。これは情報公開すれば出る話ですが、そうすると面倒になるので、財務センターにいるときはどういうふうにしたかということ、全大学に対してアンケートで答えてもらうような感じで、特定交付金のデータをとれるようにして、それを分析に使うというテクニックにしないと、どこかに睨まれるといけなくて、そういう作業をしなければいけなかった。それは公開してもいいのですが、全体の運営費交付金のうちの上積みに係る特定交付金の割合というのは、大学によって物すごく違うわけですから、それが効率化プレッシャーに対するバッファーになっているわけです。例えば競争的資金を取るかどうかということにおいても、かなり体力差を生んできているわけです。ですから、そこも考えたような評価システムと財源のファンディングというのをぜひお考えいただきたいということで、分析した結果だけ書いてありますので、詳細は後ろの参考資料を見ていただきたいと思います。

もう1つ、金額的には大学特性とか特定交付金比率のほうが効いてくるのですが、限界集落ではないのですけれども、限界大学的なところがあります。基盤的経費、すなわち運営費交付金とか授業料で研究経費を賄っている大学で、さらにそれが減りますね。あるいは学長裁量経費で平等に配分される金が減りますから、実験機材も買えないとかいうところがでできます。そういうところはどういう現象が起こっているかというと、この分析は時系列でやっているの間違いなことですが、基盤的経費が少ない大学は、基盤的経費が多い大学よりも競争的資金による財源の代替的な行動をしている、すなわち競争的資金の申請が増えたり、その獲得金額の比率も少しずつ増えております。ただ、旧帝大に比べれば増えている率は小さいのですが、傾向的にはそういう結果が出ています。すなわち、

お金が足りなくなってしまうから、科研費等を申請してお金を取って、結果的にそれが経常的な経費に消えているという状態が起こっているわけです。このまま放っておいていい問題かどうか、ということを財源配分の場合にも考える必要があると思います。

問題は、理論的整理のところに書いてありますが、運営費交付金とか競争的資金とか、それぞれ目的はあるのですが、法人評価する場合は全部一本なのです。法人評価は独法評価と同じように、すべての法人の活動を対象にしていますから、別に運営費交付金を財源とする活動だけを評価しないわけです。したがって、ここでいろいろな問題が起こってきます。運営費交付金というのは持続可能な財源措置だという性格づけをもしするのであれば、評価結果によって大きく財源措置が影響されるというのは、問題であると思います。これが持続可能な財源措置としての性格がもうない、アメリカの州立大学のように、名前だけ州立大学であるのと同じような状態に日本の国立大学を置くのだということであれば、これはまた考え方が違ってきます。別のグループで議論されていることだともいますが、結局、国立大学のミッションがどこにあるのか、大学の性格をどのように考えるかということによって、実はファンディングのあり方も変わってくるのではないかと思います。

特定の政策意図を持って法人を誘導するならば、その意図は事前に言っておいたほうがいいでしょうということになる。それが評価とか財源反映のときになって出てくるというのは大学が困るのではないかと思います。

もっとも、大学側で過剰な反応をして、科研費を申請しない人は研究資金を減らしますとか、あるいは人事考課にも影響しますという大学が幾つかもう既に見受けられるのですが、私の分析では、そういうところは実は余りパフォーマンスは上がっていない傾向があります。そんなことは失礼だから、学長先生には言えませんでした。

■大学評価における改善点とは

では、何を改善すべきかということだけ申し上げておきたいと思います。1期の一番の問題は、どういうふうにして評価するのかということと、どれぐらい資源配分をやるのかということが事前にわからなかった。事前にわからないということは、財源による政策誘導もできないわけですから、政策当局においても意図した効果が出ないわけです。あるいは大学側がその準備もできなくなりますので、これはむしろ堂々と事前に明示しておいたほうがいいのではないかと。そうはいいながら、財政当局との関係があるので、できませんということがあるかもしれませんが、しかし、もともとのパイの中の配分の話ですから、それは多分可能だと思います。

年度評価の簡素化は、今、現実に進められているから問題はないと思います。

評価コストの軽減化については、非常に困ったことは、結果的に1期の場合は教育が非常に大きなウェイトになっているのですが、一番評価コストがかかっているのは、研究評

価のための資料づくりであるとか、あるいは管理運営のときの資料づくりであろうと思って、そのギャップがあるのをどうするのかということです。

そして、一番の問題は、独法評価とか国立大学法人評価の場合でいろいろ議論した話ですが、結局、法人評価は法人評価であるのだから、それはそれとして、先ほど大住先生がおっしゃったようなPlan、Do、Check、Actionが回るような形で、自分達の改善につながるような独自の評価システムなり、独自の中期計画をつくって、それ以外に法人法の定めにある中期目標、中期計画もあっていいのではないかと。ある意味においてはダブルスタンダードということも別にあり得るのではないかとということ、一時、財務センターのときにみんなで議論したことがあります。結局、法人法の枠組みというのは管理目的と説明目的ですから、それをやっていけば本当に大学のパフォーマンスがよくなるかどうかということは全くわからないわけですし、その辺りは切り分けるという考え方もあるのではないのでしょうか。だから、評価はなるべく最少の努力で、要するに外面だけ合わせればいいというのも1つの考え方でしょうし、評価をもっと積極的に使ってみようということからすれば、外部評価は外部評価で適当にやっていて、自分の内部評価としてはこういうスタンスでやるという、もっと違ったやり方もあると思います。これこそ別に大学評価・学位授与機構の世話にならなくても、内部管理の国大協とか、あるいは私学も含めたような大学経営改革の中で考えるべき課題かなという気もいたします。

それから、評価の信頼性・客観性の向上ということですが、とりわけ客観性の向上は、また期待値的なことをされるとすれば、まずいのではないかと思います。ですから、水準評価というのは、国際的に見て、それぞれの大学はどれくらいの水準かというのをきちんと出したほうが政策的にもいいと思います。ステークホルダーの期待水準をどれくらい満たしたのかということは、实际的に評価の差が少なくなるという意味合いでは非常に巧妙で、かつ健全な方法だったと思うのですが、少なくとも政策当局には役に立たない情報です。本当は持っておられるのかもしれませんが、それを公表しなければ国会の議論にもなりませんので、これはやっぱりまずいのではないかと思います。

一番の問題は、先ほど言いましたような特定交付金による上積み部分の違いがあるとか、持っている人材に違いがある。学生だって質が違うわけです。国立大学は全部研究大学だと言っていますが、そのような違いというのは考慮した評価をしなければいけないだろうと思います。とりわけ財源措置が基盤的な資金を賄ってあげるということであればそうですね。そうでなくて、ダメな大学はなくなってもいいのだということであれば、どれくらい資源を使っているかということは関係なしに、成果が上がっていないのだから市場から退出しなさいという粗っぽい考え方もあると思います。そういうものでないとしたら、資源配分についても、それぞれの努力に応じた報酬を与えないといけないのだと思います。法人評価委員会の小委員会で、私ともう1人の先生は1回こういうことを申し上げました。結局、これは取り入れられない要素なのですね。それはしょうがないと思うのですが、結局、優秀な人をたくさん抱えているところと少ないところでは違って、それが自由に移動

できるようなマーケットがもしできていれば、それは市場原理だけでいいのですが、そうではないわけです。そういうときに、投入資源の差とか、質を考慮しない水準評価とか達成度評価はどんな意味があるのかということです。単純に効率性ということでは、もっと生産性が高い人に資源をたくさん配分したほうが、東大とか京大に配分するよりいいという議論も同時に成り立つわけです。生産性に応じて出すのか、あるいは高い成果だけに着目して、そこは何とか国際的水準にさせようとするのか。どちらかというところ今の議論は、世界的に何とか水準に達しているのだから、そこだけはとりあえずもたそうということです。でも、はっきり言うと財務省も文科省も、その他はもういいという戦略じゃないですか。でも、それは、一時期はもつかもしれないけれども、そのスタイルですずっと続くかどうかという議論をしなければいけない。これは高等教育研究者の間では常識的なことですが、なかなかそれが通じなくなっている状況です。そこをぜひこういう先導的大学改革推進委託事業のレポートあたりで書いていただくといいと思うのですが、なかなか書きにくい話だろうと思います。

藤田 どうもありがとうございます。

■ 定性的なものをどう定量化するか

北原 きょう、お話を聞いて、マネジメントということのいろいろな考え方があるというのがよくわかりました。そして、評価するために経済性、効率性、有効性ということで、どうしても経済的なコストが数値にあらわれるから評価しやすいけれども、そうではないものが重要だということで、EFQMのことを例に出されました。そこに示された項目というのは、ひょっとすると組織体はどうあるべきかという理念と実は絡んでいて、その1つ手前のところに例えば協働・協調のデザインが必要なのだということの価値観から来る1つのキーワードがあるのだらうと思います。ベンチマーキングをやるときには、そういう価値観と同時に、こういう定性的なものをどうやって定量化していくかということがあると思うのですが、その辺りをもう少し詳しくというか、一言お願いできればと思います。

大住 これそのものは、日本ですと経営品質モデルと呼ばれています。EFQMのものは欧州版で、彼らが開発したものですけれども、日本ですと経営品質ということで、組織の経営をイメージして、どういう要素から成り立っているかという、そんな形でのアプローチです。組織はリーダーシップがないと回らないということも大事だし、業務のプロセスがどうあるべきか、ということも大事です。それから、働いている人の満足度のようなものもありますし、人的資源をどう管理しているかということもあります。成果という面で見ると、顧客満足度や、最後にResultsとありますので、事業成果みたいなものをきちっと見ていくということもありますし、社会への影響などもあります。ですから、これを全部見ていくと、一応経営の流れ、意思決定や活動の流れを大体押さえているということに

なります。全体で見るとよくわからないのですが、分解するとわかるだろうというデカルト的発想です。非常にいい経営をしている組織はこういうものだということが各項目で定義できれば、それをもとに相対評価ができる。定性的なのだけれども、それで相対評価ができるだろうという、そんなつくり込み方なのです。これを一般的に使おうとすると、まず望ましい組織の形態とは何だろうということをきちっと定義しないといけません。定義するというのは標準化することなので、標準化をして、例えばリーダーシップについては、こういうリーダーシップが望ましいという一定の方向性を出した上でやっていくということになります。

北原 だとすると、いい大学とは何だということが必要になりますよね。

大住 はい。例えば教育なら教育で、素晴らしい教育とはどういうものかという定義が必要です。教育全体という漠然としてわかりにくいので、素晴らしい教育を進めるためのプロセスとは何だろうとか、そんなことを考えていきます。学生の声を反映した教育プログラムの開発や実施ということになると、それをするためには何が必要かということに逆にまたブレークダウンしていきます。そういう発想法です。

山本 これをやっているイギリスの大学もあって、これに対してお金をつけていました。それがウェブ上にもありますが、結果的に、大住先生が今おっしゃったように、これは一応因果関係になっているわけです。最終的にResultsになるようになっていて、これを上げれば全体の点数が増えますよとなっていて、それを普及しようという運動もあったのですが、それで実際うまくいったかどうかというのは米澤先生のほうが詳しいと思いますが、こういう動きは確かにあったのです。大学バージョンもありますね。

■ NPMがイギリスでどのように広がったのか

米澤 関連して伺いたいのですが、イギリスのサッチャー革命のころの全体の議論を考えながらかかっていた。1つは、コメントに近いのですが、大学はその時点で法人だったのと同時に、日本の私学振興共済事業団に当たるUGC、あるいは今の高等教育財政カウンスルが間接的にお金を配るという仕組みがあったので、多分この議論から外れているのですが、細かく見ると、1992年にポリテクが大学に上がったことが一種の法人化に当たるのだと思います。もう1つ、バッキンガム大学という大学ができました。これはアメリカ型の財団的な経営、要するに私立大学で、国の運営費交付金なしでつくるというのができたので、サッチャー革命から大学が全く無縁だったわけではないと思います。

伺いたかったのは、もうちょっと広いところで、サッチャー革命の中でニュー・パブリック・マネジメントが、エージェンシーだけにかかわらないところでどういうふうに広がりがあったのかというのは知りたいところです。

また、例えばリーダーシップとかマネジメントのあり方について、イギリスの場合、リーダーシップ・ファンデーションという、財務センターがやっていた経営セミナーと同じ

ですが、支援の組織をつくっているのです。要するに、どうやって経営するのかということの支援をしつつ、こういうものを入れているので、単純に評価だけではなくて、もうちょっとフォーマティブな要素も果たしてきたと思います。例えば水道局とかも含め、いわゆるエージェンシーについて、リーダーシップをどうやってやるのかとか、マネジメントをどういうふうにするのかということについての何らかの支援策があったのかということを知りたいのです。

大住 最初の点ですけれども、たまたまエージェンシーだけを取り上げてはいるのですが、そもそもサッチャー改革は地方自治体から始まって、まずは自治体で手をつけた後で、中央省庁や関連団体ということだと思います。たまたまエージェンシーでこういう話が出ているわけですが、中央省庁の組織の外側のいわゆる外郭団体に対しても、ほぼ似たような仕組みが適用されていたはずですが。私は、大学のことについてはよくわかりませんが、要するに理念や考え方やアプローチはほとんど同じではないでしょうか。

例えば医療や福祉になってきますと、設計が供給主体だけではなくて地域という枠組みになっていくだけで、地域の医療システムをどうつくるのかとか、福祉のシステムをどうつくるのかということなので、結局は同じような疑似的な枠組みが広がっていったのだろうと思います。

後者についてですが、具体的な支援がどうなっていたか、僕は、その点はよくわかりません。ただ、一般的にこういう枠組みを設定しただけでは回らないので、当然マネジメントをよくするための支援措置をやってあげないといけない。だから、どうすればそうなるのかということが大事なのですけれども、どうすればそうなるのかということを勝手に学べというわけにはいかないで、英国の自治体では、最初のころはオーディット・コミッションが、データベースをそろえながら、ベストプラクティスに対する情報を共有しながらアドバイスをしたり、そんなことをやっていました。

山本 イギリスの場合は、大学でも自治体でも、褒めることと研修をやっていました。日本はそれをせず、日本はペナルティーだけ。日本はサンクション型なのです。だから、僕は財務センターのときに、もっと学長研修とかを堂々とやったほうがいいのではないかなと言ったのですが、独法だからそこまでは及ばないとか言って、幹部は禁欲的になった。本省がまた音頭をとってやるというのも変だからというので、結局、いまだに学長のマネジメント能力を育成する機関は、別途何とか会議とかありますが、うまくいっていないとかという説もあるし、そういう問題はあります。

藤田 イギリスには大学の学長の支援機関って何かありますか。

米澤 時系列的に考えれば、ずっと後にできたということになると思うのですが、本当にここ5年ぐらいですが、リーダーシップ・ファンデーションという組織があります。日本にも以前来ており、必ずしも物すごく評価されているわけではないと思います。大学の学長先生にマネジメントを教えらるぐらいの技量がある人ってそんなにいないので、それは結構無茶があるのだと思います。ある意味では行政的なところでの産物かもしれない

のですが、リーダーシップをきちんと学長さんに研修を行うような仕組みをつくっていくというのはできています。

藤田 そもそもイギリスの学長はどういうふうにして選ばれるのですか。アメリカは、基本的にはマネジメントで評価の高い先生を理事会が探してくるわけでしょう。その人は、お金を取ってくることが基本的な仕事になります。

米澤 それもその大学によって違ってきます。例えば、ハーバードだと、サマースがなかったりはしますが、基本的には大学自体の格に合った学術的見識をもつ先生を連れてくる場合もあります。イギリスも、基本的にはアメリカと同じように学長は指名されます。ある時期、人が足りなくて、オーストラリアから学長候補者を連れてきたりとか、かなりいろいろなことがありました。必ずしもイギリスの中ですごくプロフェッショナルな大学マネジャーを育てる文化があったわけではなくて、徐々にそういう環境をつくり出していつているというのが実態に近いのだと思います。

田中 常に報告書をどう書くかというのを頭に入れながら聞いているので、すごくローカルな話になってしまうのですが、2点ございます。1点目は、ニュー・パブリック・マネジメントでエージェンシーの問題は、実は事務局のほうで意図的にこれをお願いしますと申し上げたので、ここに集中していたところがあるのですが、日本の大学が独法の一形態であるということは、絹笠さんが冒頭でちゃんと証拠を固めたので、確認はしたのですが、エージェンシーの仕組み、独法の仕組みを大学という組織体に適用させたことの適合点と無理なところを、先生のお考えで構いませんので教えていただけたらというのが1点。

それから、最後にA Iの仕組みをおっしゃいました。非常に平和的で、協調的で、理屈はとても素晴らしいと思うのですが、考えてみると、日本の国大協をはじめ、形式上は非常に合議的にやっているのですが、私の立場で物を申し上げるのはよくないのですが、先ほどグリーンブックも出てきましたけれども、今、国大協は必ずしもクリエイティブに機能しているとは限りません。そうすると、一見合議制の組織でありながら、非常にプロダクティブなものと、むしろ非生産的になってしまうものの違いはどこにあるのかを教えていただけたらという、この2点です。

■独法にエージェンシーの仕組みを適用させたいいい面と悪い面

大住 独法を国立大学に当てはめたことについてですが、一般的に独法の仕組みは、どちらかというと成果志向でコントロールする仕組みなので、少なくとも経営資源の活用についての自由度を上げるということが大前提になっていると思います。ただ、私がいまだによくわからないのは、国立大学の場合ほどのぐらい自由度が高まっているのかということ。さらに、その裏側に行きますと、パフォーマンス自体を決定することになるのですが、多様性が極めて大事だと思われる分野でどこまで標準化できるか、

これは結構難しい問題だと思います。ですから、ひょっとすると標準化できるような公共サービスを中心に事業を進めている、いわゆる印刷局とか、英国ですと車両検査所、陸運事務所のようなところだと非常にうまく回るかもしれません。しかし、多様性が求められるような分野であれば、だめだとは言いませんが、それに応じた設計をしてあげないといけないのだと思います。それに応じた設計はどうかというと、最後にちょっと触れたE F QMのモデルが本当にいいか。多分これも途中で挫折したのだと思います。日本の企業でも、あるいは自治体でもそうですが、経営品質モデルを使おうとしたことがありますが、全然広がらないわけです。企業の場合、一時期採用するところが増えたのですが、最近全然落ち目になっていて、どうもこれもうまくいっていません。これも標準化しているものにすぎなくて、要するにプロセスの標準化であり、成果の標準化であり、構成要素の標準化なのですね。そういう部分で、標準化できる部分とできない部分が多分あると思うし、標準化していいのかどうかということも含めて考えないといけないのではないかと思います。

■ A I がうまくいたためには、共通の基盤や土台をつくろうという意識が必要

2 番目のA Iですけれども、これは、今日ほとんど資料だけで、私は何もお話ししてなかったのですが、例えば全員参加型で物事を決めていくといっても、普通全員参加してうまくいくはずはありません。例えば賢い人とできの悪い人とか、いろいろいますので、そういった人たちが一堂に会してうまくいくのか、あるいはそもそも意見の対立を持っている人が一堂に会して対立が表面化するだけではないか、こんなことがよく言われます。そもそもこれらのアプローチはプロセスをきちっと作っていきまして、いきなりつかみ合いのけんかにならないような工夫をしています。だから、そういう点でちょっと違いますということと、A Iで言いますと、ポジティブ・アプローチは、良さや素晴らしさにフォーカスして話し合いを始めていきます。そのプロセスをわざわざ話し合いの最初に入れてしまうのです。だから、そういう点で普通の話し合いの場ではないものが生まれてきます。よくあるのは、そもそもおまえが悪いのだとか、そういう問題にフォーカスする、あるいは犯人探しをするということになりがちですけれども、そういうふうにならないような設計をしているのです。だから、合議制なのだけど、何かわからないけれども、うまくいっている。それはどうしてかということ、共通の基盤をつくる、共通の土台をつくろうということだと思います。

田中 そうすると、予算カットをするとか、非常にシビアな議論のときはあまり向かないということですか。

大住 予算カットをするときは、そういう条件を最初に伝達するわけです。自治体でこういうことをやろうとしますと、今そもそも右肩上がりではなくて右肩下がりの予算になっていますから、これだけしかお金がないので、次の新規事業に使えるのはこれだけしか

ないと。ちなみに、例えば前の中期計画ではこれだけあったのだけれども、今回はこうなった、これが前提なのだという情報をきちっとインプットした上で話し合いをしていきます。それをしないと全くだめです。使えないものにしかなくてこないですね。

だから、これは戦略的なプランづくりということでも使い道はあるようで、私の調べたケースだと、かなり小さな団体から使われています。戦略的プランをつくるときに、私が昔やっていたような分析的なアプローチで、例えばSWOT分析のようなことをやりまして、きちっと合議的に組み立てていくというやり方が一方であります。それだけだといろいろなところで不満が出てくるし、最後の土壇場になってひっくり返されることもあります。そうではないアプローチとして、こういうA I 的なアプローチは使われることがあります。

山本 さっきの話で気になったのは、エージェンシー化が何で日本の国立大学法人で問題になっているかというのは、結局、主務大臣との関係がダイレクトになるからなのです。エージェンシーというのはもともと省庁内組織ですから、全く別の枠組みです。法人格を持つということと国立大学法人とはまた違って、法人格があるのはノン・デパートメント・パブリック・ボディでしょう。非上場組織の独立機関ですから、あれは法人格を持っているわけです。ただ、法人格を持っているのだけれども、バッファー機関があって、そことの1つの準契約的な関係でそれぞれの大学がある。あるいはアメリカなら別のボードがあって、そこが大学を管理する。政治的な影響を受けないというのが本来のユニバーシティの基本ではないかということで反対した人が多かったわけで、そこはもううっちゃってしまいかどうかという議論は多分残っているわけですね。

だから、現行制度のままの話とエージェンシーというのは、実は似て非なるものであって、裁量性を与えるとか、準契約的な考え方であるとか、成果管理であるとか、効率性を促すという点においてのツールとしては似ているのですが、似て非なるものなのです。法人化したこと自身は非常にいいことだけれども、法人化と政治との関係、要するに主務省との関係が今のままでいいのかどうかという議論は、依然としてまだ残っていると思います。そして、評価機関との関係、言いにくい話ですけども、大学評価・学位授与機構のあり方もいいのかどうかというのが多分あると思います。

北原 そうすると、山本さんがおっしゃっていた意図したレジュームと実態ということで、本来法人というので独立しているのだったら、学会とか教員、学生も含めて、いろいろなステークホルダーが、ちゃんとそれにかかわれるようなのが本来の法人の姿ではないかというお話ですか。

山本 それに近いですね。

北原 でも、やっぱり大きな財布を持っているところへ……。

山本 だから、国立大学の法人化というのは、消費者主義にもならなかったということではないでしょうか。結局、反対派の人からいえば、規制が強くなっただけではないかと。でも、逆に言うと、それに反対していたらもっと削減になっていて、政策だってどうせ法

人化にならなくたって来ているはずだし、公務員のままだったらもっとひどかったのではないかというのも正解だろうし、その見通しは両方ともなかなか明るいものではありません。対抗軸として代案を出さない限りはだめではないかというのが僕の意見ですけれども、それは何とも言えない。

吉田 1つお伺いしたいことは、評価の問題にかかわる話で、例えばイギリスの大学と日本の大学との関係がどう違うかというのは、今のお話でよくわかったのですが、法人格を持っているイギリスの大学に対する評価の仕組みと、いわゆるエージェンシーとしてつくられた日本の国立大学法人に対する評価の仕組みと、どのあたりが似ていて、どのあたりが違うと考えたらよろしいのでしょうか。

■ 日本の大学評価の仕組みにはどのような特徴があるのか

山本 結局、教育研究、管理運営全体について、ある評価機関が一元的に全部それを評価しているというのは日本的だと思います。研究評価であるとか、経営的なものとか、それぞれの要素ごとにはありますよね。そこは日本の独法の枠組みを準用しているものですから、日本的な評価制度になっているのではないのでしょうか。そうはいいながら、プロジェクトベースの評価ではやっぱり同じです。研究資金のプロジェクト型の評価ということはやっぱりやっていますよね。あと、交付金的な意味合いの研究評価というのは日本以上にもっと鋭敏に効いていますから、大騒ぎしていますから、多分それは日本以上なのでしょうね。

米澤 その問題を考えるには、時代背景みたいなものを考える必要があるのと、評価だけが独立して時代にあるわけではなくて、ほかのファクターが幾つか並行して流れている中で見なければいけないと思います。少なくとも法人化時点の段階では、大学の経営ってどうするのだろうとか、今みたいな戦略プランを立てて、どういうふうにやっていくのだろうということは、実態レベルではそこまで進んでいなかったと思います。法人化が契機になってそういうことを考え始めたという面もありました。法人化は、単純に制度だけの問題ではなくて、いろいろな意味で意識を変えていったということはあると思います。

もう1つは、やはり少子化が物すごく効いていて、かなり上位の国立大学でも大学院の定員割れという本当に深刻な問題があり、マーケットの中で生きているわけです。どうやって学生を集めるかというのは、ほとんど私立大学のマーケティングと同じです。我々はマーケットの中で良い教育をして、どうやって学生を獲得するかということで生きているのが現実に近いですが、これは評価とは全く関係ないところで動いている。

もう1つは、この評価の中で目覚めちゃったというか、名古屋大学や東北大学もそうですけれども、大手の大学に関していえば、国立大学法人の評価とは違うところで、自分たちの大学の学長の任期に合わせてストラテジックプランを立てており、執行部はやっぱりそこで評価されるわけです。その中ではホールシステム・アプローチに類似した手法がか

なり使われていて、東北大の場合は総長が各部局を回って意見を集めて話し合いをします。そういう意味では、1つのきっかけとしてはかなり大きな役割を果たして、自律性は高まったと思います。

もう1つは、これは私の院生が今調べているところなのですが、インドネシアがもともと4つのトップ大学だけを法人化していたのですが、国立大学全体に法人化を広げようとして反対に遭って、結果的に法人化している国立大学に関して、もとに戻すという話が進んでいるらしいです。そうすると、法人化してしまった大学にとっては、これはかなり厳しい話で、もとに戻りたくないというのが本音に近いでしょう。ある程度マネジメントの自律性が生まれてくると、法人でなくても法人的な経営ができるような形がむしろ望ましいという運動をしているという状況にあるそうです。つまり、この問題は、時代の中で見ていかないとわからない。その上で、田中先生と林さんの論文を見せていただきましたけれども、今の時点で国立大学法人の仕組みが中途半端なのではないかとか、意味がよくわからなくなっているというのは事実ですが、その議論を6年前とか7年前にそのまま応用するのはちょっと無理な話ではないのかなと思います。

田中 山本先生にもう少し突っ込んでお伺いしたいのですが、政治との関係は、確かに絵を描くと、ストラクチャーとしては、独法化したことによって大臣に個々の大学が計画を出して、大臣が許可をするのですけれども、法人化する前は文科省でした。確かに形はそうになっているのですが、政治的に個々の大学に何か影響があったという事例はあるのでしょうか。

山本 それはないですが、そういうことがあり得ること自体がよくないのではないかと思います。反対派の人はそういうことでしょう。要するに、影響が及び得るという枠組みにすること自身が何かのときには危険ではないかと。反対派の人のご意見は、教育研究の内容について拘束するというのが中期目標なのではないかと。実態的には、素案というのは各国立大学法人でつくっておりますし、同じことからいえば独法だって、僕は内部事情を知っていますけれども、実際は独法側がつくってそのままなるわけで、主務大臣がどうこうということは、よほどのことがない限り実態上はありません。だけれども…。

田中 可能性として……。

山本 危惧する方はそういうことなのでしょう。ただ、もう1つは、素案だから、強制は全然ないですけれども、見えないところで官僚機構も含めて暗黙の指導なりはやはりあったわけです。でも、そういうところはどの組織だってあるので、イギリスだっていろいろ聞くと変な組織らしい。あるいはアメリカだってボードの中に知事が入ったりしてやっているわけです。いろいろ裏の話を聞けば、まあ似たようなものなのでしょうけれども、大学をどれぐらい神聖的な機関として見るのかということではないのでしょうか。

■ 交付金を評価するには整理と工夫が必要

田邊 お伺いしたいこと、その他多々あるのですけれども、1つは、評価と資源配分の話ですが、最終的には、これは交付金をどう配るかというところにかかってくるのだと思います。私も商売柄、交付金みたいなものは、例えば地方交付税と比べたときに、このやり方がどういう意味を持っているのかというところが、わかるような、わからないようなところがあります。簡単に言うと、例えば地方交付税だと、対財務省に対して、総務省の連中というのは、できるだけ減らされないように、総額をできるだけ確保しようというところのロジックをまず立ててくるわけです。

2番目のロジックは、その中で都道府県、市町村にどう配るのかということですが、やり方としては、一定のお仕事、例えば介護保険ができれば、市町村はそれだけのことをやらないといけませんから、それが最低限できるだけのお金は面倒を見ないといけないではないかという議論があって、その最低限の部分というのは評価とは関係なく、これだけ必要ではないかというのを出してくるわけです。

3番目は、大学の問題とどのくらい類比して考えることができるかわかりませんが、市町村の場合、明らかに体力が異なっているので、弱いところに少なくとも倒れないように補てんするという再分配みたいな機能があるわけです。それは、収入の要素を配るところに突っ込んで、その差額を渡すわけですから、逆に言うと、強いところは要らないだろうという発想になってしまいます。そういうことから考えると、運営費交付金というのはどういうものなのかなと。これは従来からずっと続いている制度ですから、よくわからないのですが、こういう形で積み上げてきたという歴史の堆積のもとに今の部分ができ上がってはいるのだと思います。ただ、それだけで対財務省に関して、それから個々の大学に配るときのロジックがうまくできていないから、こういうことをやらざるを得ないだろうという気はしております。

そのときに、評価というのがそんなに大きなウェイトを持つのかなという感じがしています。要するに、積み上げのロジックというのは、積み上げのところで、これが必要だから、これが必要だから、これが必要だから、これだよねと言って納得するのですけれども、評価の場合は、事後的な結果を将来に向けて、あんたは過去こうだったから、将来これしかあげませんというロジックなので、そんなに簡単にうまくつながるのかなというところがあります。その点では、山本先生がおっしゃられたような評価結果に持続可能——持続可能というのは最低限という意味でとらえるならば、そのところは、評価結果によって左右される仕掛けというのは将来的にも余りよくないのではないかというのが1つの感想です。

2番目は、今との絡みですけれども、評価のどの項目が資源配分のどの項目に対応するのかというのが、言われてみるとぐちゃぐちゃだなということです。これは、ある一定の整理が必要かもしれません。山本先生が言われて、はっとしたのは、法人評価で例えば研究評価なんていうのは、運営費交付金と関係ないところのお金を使ってやっている。金が

あれば研究がうまくいくかというのは、首をかしげるところもあるのですが、それが運営費交付金のところではね返ってくるので、対応関係が悪いのです。そこはもう少し分解して、何らかの形で対応を明らかにして、かつ、それを事前に明示するというのは、納得させるためには必要なロジックではないのかなという気がしました。その点では、今回の反省かどうかはわかりませんが、もうちょっとやりようはあるかなという感じがしたというのが2番目です。

3番目のコメントは、基本的にエージェンシーの発想がどこまで大学に合うのかなという感じはしております。簡単に言うと、非公務員型のところは大学で稼ごうという魂胆かと思ってしまうのでありますが、それは別にして、ただ、経営者に経営させるということはあると思います。自分のところの学長さんのことを考えても、リーダーシップというのがありまして、こっちへ行きますよということをする人がいないと組織としてはだめだなというのはあるのですが、他方で、資源配分の力で学長が強くなったかなと思うと、例えば運営費交付金というのは、学内の分割のルールというのはほぼ決まっていますから、そこを大きく逸脱すると突き上げを食らいますので、その部分はどうなのかなとかいうことは考えます。そうすると、一定の部分でリーダーシップを発揮して、うまくやった学長のところにはお金をつける。ただ、基礎的な部分はそれとは別に配分方法とか何かを考えるというのが、経営者に経営していただくというところの工夫としてはあり得るのかなという気はしないでもないということでもあります。

ただ、例えば外部資金とかは全部ひもつきですから、例えば科研費で取ってきたって科研費の研究に使ってしまいます。オーバーヘッドはありますけれども、それはそんなに大きなものではないと思いますので、法人化してリーダーシップをとれるようにして経営体として独立させてというところと、入ってくるお金の自由度というのでしょうか、裁量の部分のゆとりとは言いませんけれども、どういう形で組み合わせるのかというのは、もう少し理論武装しておいたほうが次の場合にはいいのかなという感じはしています。

お二方のお話を聞いて、全然違うロジックで、日本の場合、エージェンシーといっても本当にエージェンシーかなと思うときはあります。あと、評価をして、それを資源配分のほうに結びつけるという一定の命題がありますので、それとどういうふうに整合的に将来に向けて制度設計するのかというところは必要なだろうと思っております。以上、非常に単純な感想であります。

■ 「裁量性」をどう考えればよいのか

藤田 非常に素朴な疑問というより印象ですけれども、先ほどの大住先生のお話でも、エージェンシーの1つの特徴は、裁量性を高めるということが前提になっているというお話がありました。1970年前後だと思うのですが、ジェームズ・マーチと大学の学長のオルセンのリーダーシップ・イン・ユニバーシティという本の中で、大学の特質はオー

ガナイズド・アナキーだという提言をしていました。その最大の理由は、1つは部局の自治というか、その集合体ですから。イギリスでも伝統的な大学はカレッジの独立性が非常に強いんですよね。もちろんアメリカでも、私立はその傾向が強いですが、州立でも大きいところはそうです。もう1つは、個々の研究者とか教師のオートノミーで、フランスなんかでももともとそうでしょう。ですから、そういう専門的なオートノミーと自立性と部局の自治がある中で、組織体としての大学を単位に考えたときのリーダーの裁量性というのは、ある非常に限られたというか、制約の中でしかないのだと思います。それがもし多少なりとも拡大していると受け止めている学長なり、あるいは大学なりがあるとすれば、予算も削られ、かつ時代の趨勢でアカウンタビリティを高めなければいけない。そのために評価もすべてやらなければいけないというプレッシャーのもとに、もちろん大学それ自体のプレゼンスを高めるとか、クオリティを高めるということもあります。例えば、今まで大きな学部は助手ポストを大量に持っていたわけです。それを振り替えたりするというところにもいろいろな抵抗があった。それから、ほかのところに出して新しい学部をつくるとか、もちろん純増もあるのですが、そういうポストの部分的な周回的なやりくりとか、予算も間接経費はもちろんですが、東大は今でも3%か5%か、ピンはねしていますよね。

田邊 間接経費？

藤田 間接経費ではなくて、外部資金を取ったら5%か何か……。

田邊 いや、もっと取られます。

藤田 間接経費は30%ですけれども、5%ぐらい取っていますよね。オーバーヘッド。それが相当の額になって、私がいたときから、それは総長裁量経費に全部使っていたわけです。今でもそうでしょう。そういう資金とか、いろいろな増えた資金、あるいは法人化して多少なりとも商売をすることかというようなことで増えた何がしかのお金と、ポストについての部局を超えたやりくりといったことも執行部のほうの判断で、ビジョンとミッションをちゃんと持って提示できれば、みんなそれは受け入れるという土壤が何となく整って、その部分は動いていると思います。そういう点では裁量性が高まったように見えるのだけど、もともとの大学のコアの各部局や、あるいは研究というところでの裁量性はどこまで高まっているのかということが非常に疑問なんです。そういう組織体でのエージェンシーとか、いろいろな仕組みの適合性や、このシステム自体を有効にしていく余地、あるいはフロンティアはどの辺にあるのかなということを思いながら聞いていたのですけれども、もし何かコメントがありましたらお願いします。

大住 国立大学でどこがというと、結局、実際に予算を執行するときの費目が自由になったとか、私はそのぐらいのことしかないような気がしています。そういう意味で何が自由になったのか、私にはよくわかりません。私は以前、国立大学に在籍をしたときに、独法化の議論をしていましたけれども、結局、何が変わるのか。自由になると言うけれども、何が自由になるのかということを経験によく議論していたのですが、実態上ありません。

山本 クリティカルな人からいえば、プロフェッショナル・オートノミーはかえって牛耳られて、マネジメントのほうが強くなって、結局、教育研究の自由はどんどん停滞しているという論もいっぱい出ています。クリティカルにいえば多分そうだと思います。だから、プロフェッショナルのアカウンタビリティがかえって要求されるようになって、オートノミーが低下しているというのも、ある一面ではそうでしょう。ただ、その中でも格差が出てきて、その中でうまく泳げる人と、どうしようもなくなって、それぞれの教員、スタッフの裁量性がかすかに残った部分までなくなって、一定の方向に走らざるを得ないという状態もあると思います。多分米澤先生のほうが専門でしょうけれども、大きな市場化の中で、それはどう考えるのかね。それはやむを得ないと考えるのか。

藤田 確認しておいたほうがよさそうなのは、オートノミーの問題は、多分に各教員個人とか研究者個人としてやりくりできる問題だと思うのですが、裁量性というのは、時間の問題も含めて、大学という組織、あるいはその活動内容、業務内容を考えたときに、法人化によって裁量性が高まる構造的な可能性はあるのかどうかということです。どの程度、どういう範囲でそれが有り得るのか、そこのところは押さえておかないと、ニュー・パブリック・マネジメントの前提になっている裁量性を高めてという、それが単に権限をおろすとか何とかの問題では済まないわけですよ。おろされたら教員のところへみんなおりてくるので、ますます忙しくなる。

最近、私は私立大学へ行ってつくづく思いました。今、成績も何もかも全部パソコンで入力しますよね。デスクワークは別の形で物すごく増えています。それは、ある意味では教育の改善、向上につながっているのでしょうけれども、単に法人化されたから忙しくなったとか、評価が入ったから忙しくなったというだけではなくて、この間、大学が、これはいいことなのでしょうけれども、教育の質の向上とか充実とか、あるいは学生集めのためもあって一生懸命になっていますよね。それに加えて、デジタル化がどんどん進む中で、作業量、少なくとも費やす時間は以前に比べると圧倒的に増えているという気がしますね。

米澤 1つは、大手の大学はあまり参考にならないと思います。純粋に法人評価を見るのだったら、むしろ運営費交付金が主な財源であるところが今どういう状況なのかというのを見ていく中で自律性の議論をしないと危ないかなと感じます。

もう1点は、イギリスと日本の最大の違いは、人が外から来ないということです。要するに研究資金が豊富にあれば、イギリスは、英語がしゃべれる人はだれでも来るし、採れるわけですね。それを前提に動かしていますけれども、日本はそれができない。もちろん努力は必要ですが、絵に描いたように同じようにはできないので、すそ野の部分というか、我々はどれぐらいの規模のリサーチャーのプールを人的資源として保有していく必要があるのかを真剣に議論した上でないと、かなり危ない議論になるとは感じます。

藤田 単に効率性を高めるとかではなくて、先ほどもちらっと出た公務員の定員削減と、右肩下がりになって予算を削減せざるを得ないという、その2つのプレッシャーの中でやっていることだから、構造的にうまくいくということになっていないのではないかと

いう気がします。それでうまく何らかのメリットをつくり出すことが可能になっているとすればどの辺りにあるのか。根本的な問題かもしれません。非常に印象的なことを申し上げます。

それでは、時間になりましたので、きょうはこれにて一応審議を終わりにしたいと思います。大住先生、山本先生、どうもありがとうございました。先生方もありがとうございました。

第2部会第5回検討会の議論

「国立大学法人化の可能性と限界」

森田朗 先生（東京大学政策ビジョン研究センター）

日時：9月20日（火）9：30～11：00

場所：東京理科大学 神楽坂キャンパス ポルタ神楽坂7階第3会議室

■ 冒頭あいさつ・自己紹介

北原 法人化並びに大学評価についてはいろいろ概念が錯綜していて、ネガティブな意見がよく目につくわけですが、それなりに前向きな意味もあるかもしれない。その辺の概念を整理することにより、将来に向けて何らかの提言ができればと思っています。今日は、そういう考え方でお集まりいただきましたので、よろしくお願いします。

森田 おはようございます。8月に知っていることはすべてお話ししてしまったものですから、田中先生から追加でと言われて、少し困りました。この前は確かに、法人化について少しネガティブな言い方をしたので、そのように受け止められた方もいらっしゃるかと思います。しかし、結論から申しますと、私自身は法人化をむしろ推進してきたほうです。国全体としての高等教育のあり方を探る中で、環境が変わってきているのに対して、制度とのミスマッチが起こっているのではないかと。その解決方法の1つとして法人化があるのですが、実態はなかなか変わらず、結果としてまだ活かし切れていない、というところがこれからの議論になるという気がしています。

この休みに吉見先生の岩波新書の「大学とは何か」を読みました。私も、ここ10年ぐらい、大学院を作ったり、大学の経営を近くで見たりしていて、いろいろと考えることがあったのですが、久しぶりに吉見先生の本を見て、旧岩波知識人の考え方に、ああ、そうなのかなと感動し、そういう考え方があったなと思いました。

イタリアのボローニャから始まった大学は、中世からの歴史があり、国境を越えて場所を選ばずに知の集団が存在したというのが当時の大学らしさを表していると思うのですが、これからも国境が希薄になってきた場合に、世界的に大学とはそういうものだというイメージを、吉見先生はこの本の最後に出していらっしゃると思います。具体的にどういうものかわかりませんが、ただ、現実の大学はそういうものではなく、自然科学系、特にエンジニアリングの先生方の大学のイメージと、リベラルアーツをベースにしていく教養人としての大学のとらえ方というのは、かなり乖離があるという気がします。ただ、薄々皆さん気がついているのかもしれませんが、大学の中で、では、大学はいかにあるべきか、ということは、あえて議論しないのかもしれませんが。

今日お話しいたしますのは、法人化という形での制度の改革が行われたわけですがけれど

も、それがどういうものであり、どういうメリットがあるか、ということです。さらにメリットがなぜ発揮されないのかというところまで触れられればと思います。

■大学予算と財政難

市場、マーケットという観点から、大学の経営も考える。政府のほうも、とにかくこの国はお金がなくて大変なことになっていて、それを前提にして考えなくてはいけないのかなと私自身は思っています。逆に言いますと、吉見先生はほとんどそれについて触れていらっしゃる、そこがインテレクチュアルのいいところなのかもしれませんけれども。

潤沢に資金がある状況であるならば、全く違う形で事態は展開したでしょう。私が今の東京大学に勤めたのは1994年からですが、かつて助手で何年かいたときと、その後しばらくの間というのは、そのときと全く違っていました。基本的に法学部は大してお金はいらないのです。教職員の人件費を別にとすると、活動に必要な経費の多くの部分は本を買うということですが、少なくとも私が助手でいたときの東京大学の法学部のイメージというのは、要求するものはほとんど大蔵省が予算をつけてくれた。したがって、先輩とか先生方からは世界中の関連する本を全部図書館に入れておけという指示がありまして、そのため、最初は、入ったばかりの若い研究者として一生懸命新刊を調べながらそろえていくというのが仕事でした。そういう状態を期待して94年に戻って来たら、とにかく本は買うと言われて、今は、利用度の低い継続雑誌まで切るという話になってきましたし、世の中は変わったなという気がします。

マーケットの話をしましたが、我が国の場合、財政的に非常に厳しくなっていて、ご存じだと思いますが、2010年度、2011年度の一般会計予算が全部で大体92兆円ですけれども、収入のほうから言うと、そのうち国税収入が約40兆円ぐらいです。借入金が44兆円です。だから、400万円の年収の人が920万円の生活をしていて、440万円をサラ金から借りている状態です。返しているお金が200万円ぐらいですから、基本的に200何十万円が純増で借金が増えているというのがここ2年ぐらいです。消費税を上げるの上げないの、5%上げるのは大変だとか言っていますが、消費税1%が大体2.5兆円ですから、消費税10%分の借金が1年で増えているという状況です。

これはかなり危ない状態になっているわけで、一般の政策的経費そのものが、全部で70兆円と言っていますが、地方交付税で10何兆円引かれますから50兆円強しかない。そのうちの半分以上が社会保障です。これは高齢化で毎年1兆円ずつくらい増えてきていて、社会的なニーズは、人間の数から言いますと、高齢者、医療関係、福祉関係を必要としている人がどんどん増えていますから、そちらのほうに限られた資源を配分せざるを得ない。

そして、教育のほうはどうなのかというのが申し上げたいところですが、国自体で言うと5兆円ぐらいしか動いていない。多くは地方の義務教育の教員の人件費とか、い

ろいろありまして、大学そのものは、運営費交付金自体が1兆2000億円を切りましたので、社会保障費の伸び幅よりも少ないくらいです。国立大学を全部つぶして運営費交付金をゼロにしても、社会保障の1年分の増加しか賄えない状態です。

何を申し上げたいかといいますと、子どもの数がだんだん減ってきて、他方で社会保障のニーズが増えているとき、限られた予算をどう配分するかというのが、財務省的なサイドが一番の関心事なわけですが。それに対してどういうふうに配分されてきたかというのは背景があって、このグラフは財務省の資料から持ってきました。これは初等中等教育です。青い右肩下がりの矢印は子どもの数です。義務教育の場合には、子どもの実数がそのままニーズになりますから。それに対して上の黒い線というのは公教育費です。これはほとんどフラットです。したがって、当然のことながら、子どもが減ってきますから、右肩上がりのピンクの線ですけれども、1人当たりの額が増えてきている。これは教育の質を高めるという意味ではお金の使い方としていいのですけれども、社会保障が非常に厳しい状態で、借金して賄っているときに、本当に教育のためにこれだけ投資する必要があるのかというのと、投資していて本当にそれだけの教育の効果が上がっていますかというのが今問われているところだと思います。

当然のことながら財務省は、もちろん教育の質を落としてもいいとは言いませんが、1人当たりの経費を下げたとしても教育の質が担保できるならば、そちらのほうを選択すべきではないかと主張します。ただ、文科省の教育サイドのほうは、当然のことですけれども、経費を上げるほど教育の効果が上がるし、それは日本の将来にとって必要だと主張する。その辺は神学論争の域に近いところもありまして、今、文科省が始めたのは、教育の投資効果について科学的に計測しようという試みです。私もJSTでそういうプロジェクトにもかかわっているのですけれども、何をどう評価するかは仮定の置き方によって大きく変わる世界だと思いますが、少なくともそういう発想は出ていますし、海外でもそういうことが言われている。

これは、同じようなことを大学と短大にやったらどうなのかということです。大学と短大の場合には、進学率という変数が入りますので、18歳人口の減少とストレートには比較できません。進学率は確かに上がっていますが、今のままでいくと56%ぐらいですね。少しずつは上がってきていますが。そのような状態の下で考えたときに、大学の予算というのはほぼ安定状態で来ているわけですが、小泉さんのときにガクッと1回落とされていて、それからこのような形になっています。これも18歳人口が減っている割にはそんなに減っていない。少なくとも平成15年ぐらいまでは右肩上がりです。今、少し水平ぎみになっていますけれども、こうなっております。

大学の場合には、教育のほうはこういう形ですけれども、それ以外の部分で言うと、研究開発関係のお金が相当出ています。これが科学技術振興費と一般歳出の比率です。これは比率ですけれども、国の一般会計のほうはあまり増えていませんが、科学技術のほうはこれだけどんどん増えてきています。これは90年代になってバブルがはじけた後、これか

ら成長するためにイノベーションに対する投資が必要だということで、どんどん増えてきていますし、平成13年の行革の後に科学技術総合会議ができて、科学技術総合計画が今3次で、4次の話が始まっていますけれども、その段階から急速に増やしていくという形でイノベーションを図っております。そちらのほうで随分お金が来ているので、大学のほうは、総経費として本当に減っているかどうかというのはもう少し細かく見ていかないとわかりません。ただ、当たり前の話ですし、これからお話することとも関係しますが、研究開発について資金が集まる大学と、それ以外の大学とでは、かなり格差があるものですから、そのところをどういうふうに考えていくかというのは気をつけて見ないといけないと思います。

■むしろ自由化して競争する

この前もお話しましたが、18歳人口がだんだん減ってくるということで大学の定員をあまり増やさないようにする。学部を拡充をやめて大学院に重点化をする、教養部の解体とか設置基準の大綱化を図っていく、ということで大学は変わってまいりました。これは経済学的に言えば、だんだん市場が満杯になってきたので、供給力を抑制していかなくてはならない。そのために質を高めるということになります。その仕組みとして競争を入れるという形になってきたと思います。

競争ですから、当然競争から負けて脱落するところがあってしかるべきですけれども、それをどんどん認めると大学という教育の仕組みとして望ましくないというので、どういう形でうまく撤退させるか、統合するかというのを、ある段階から文科省は考えていると思います。国立大学の法人化のときにもその辺の議論が随分出ました。言うなれば今までは、特に国立大学に関して言うと、きっちりと国の行政機関で存在を保証してきたわけですが、法人化そのものは、自分たちの判断で大学を自由に運営、経営ができるようにする。そのかわり失敗したときは責任をとってくださいよと。そういう意味での競争を入れるというやり方だったと思います。しかし、そう簡単に統廃合できる仕組みではないわけで、吉見さんの本で遠山プランに言及されていますが、国が強引に統合しなくてはいいかんみtainな意見が出て、30ぐらいに統合するのが望ましいのではないかという議論がありました。30の根拠はわかりませんが。

今お話ししてきたことで何を申し上げたいかというと、だんだん大学を取り巻く環境が変わってきたときに、自由か金かという選択肢が出てきた。両方得られないときに、私の判断だと、これ以上お金を増やすというのは今言ったような事情で難しい。それならば、競争も生じますが、むしろ自由をとって、これから大学として発展していったほうがいいのか。

先ほども言いましたように、政府が潤沢に資金をつけてくれるときは、大学の研究というのはかなりいろいろなことができて、不満もなかった。資金がなくなってから何が問題

になってきたかという、大学教員からの要望には「もっと仕組みを変えればいろいろできるのに、国立大学であって法律とか制度の縛りがあるためにできない。お金が厳しくなってくるならば縛りを取ってくれ。」というものがありました。お金をつけてくれるならばもっといいが、それは難しい。アメリカのモデルとか、いろいろな議論になってきました。ただ、私自身もそうですけれども、基本的な判断は、お金が無理だとしたら自由をとって、そこで競争しろということです。

■独立行政法人と国立大学法人

これはこの前もお話しましたが、独立行政法人の制度をそっくり大学に適用するということは、大学の自治の伝統、大学という組織、大学の人事のあり方、それぞれの教員が自立的に研究教育をするということを考えると、無理があるのではないかと。法人の長に強大な権限を持たせて運営管理をするという独立行政法人はなじまないと。そこで、その制度を修正することによって国立大学法人というものがつくられたわけです。

最初に橋本内閣のときにイギリスのエージェンシーを倣って独立行政法人制度ができたとき、自民党の中から大学もそうしたほうがいいのではないかと声があった。これは水かけ論ですけれども、大学も、あれだけお金を使いながら、教育はなっとらんとか、研究もしておらんとか、そういうことを言う人もいたものですから、そういう人に対して、それができないのは金がないからだというのが大学側の主張でした。金の問題ではないというのが自民党側の主張で、そもそもお金がないのだからどうするかの話だということで、独立行政法人化しろ、経営効率を高めろという強い声があったわけです。その妥協の産物のような形で国立大学法人ができたと思っております。

独立行政法人と違って、その組織運営形態というのは、中から選考された学長を形式的には文科大臣が任命する。それから、中期目標を立てる。目標を大臣が指示するというのも大臣が大学に何をしろというのはけしからんではないかという話があって、どうするかということになりました。

一番大きな違いは、今の流れから言えば、それまでは各部局ごとの予算が積算で決まっていた。したがって、かつての国立大学時代は、東京大学もそうですけれども、大学本部の財務担当部門は何をやっていたかというと、基本的に学部から上がってくる概算要求をホチキスでとめて文科省に持っていくというのが仕事だったわけですし、全国の大学でそういうところはどれくらいあったか知りませんが、旧帝大系の場合には、文科省をパスして大蔵省主計局の文部担当主計官と話をつけてきたら、そのまま予算がつくという時代もあったようです。

これは私が急につくったので正確かどうか分かりませんが、旧国立大学と国立大学法人との制度面の違いで、少し単純化しています。1番目は組織形態です。旧国立大学の場合には、行政組織の一部門という位置づけです。先生方のほうは独立した大学だとい

う認識がありましたけれども、法制上は文科省の外部組織です。地方支部部局とか地方出先機関的な位置づけです。

これについてちょっとお話ししておきますと、昭和24年（1949年）に新制大学ができたときに、どういう形の設置形態にするかと結構議論しているのです。アメリカ型の今の法人型の可能性もありましたが、当時、冷戦で対立構造のとき、多くの大学の先生は左に寄るというので、文科省サイドが教員の人事をどうするか考えました。戦前の経験もありますから、大学の自治をどうするかも含めてです。そこで人事制度について随分議論しているのですけれども、落ちついたところは何処かと言いますと、基本的に国家公務員としての位置づけにする。しかし、大学の教員については、教育公務員特例法でもって人事権等については例外的な措置をする。したがって、職員に関して言いますと、国家公務員法がそのまま適用されるという形になっていたわけです。そのずれというのが結構大きな問題でした。したがって、事務職員として異動する文部科学省の方の場合には、A国立大学に行くか、B国立大学に異動するかというのは、どこの地方厚生局へ行くかという形の人事異動だったのです。もちろん現地採用もあります。教員のほうは、我が大学は独立王国と思っていたのですけれども、事務職員の方は、国の制度からすると必ずしもそうではなくて、たまたま何とか支店に行くという考え方だったわけです。

2番目の組織編成以下は簡単に言いますが、がんじがらめで文部省が許可した組織のあり方というのは、原則自由としまして、まだ制約はありますが、部局の設置とかは、一定の基準を満たしていればかなり裁量的にできるようになってきました。

3番目。学長も、形式的には大臣任命で、昔は学内で選んで、唯一の例外は紛争のとき某大学でありましたが、それ以外はほとんど自動的に大臣が選挙で選ばれた人を任命していました。しかし、教員の選挙で法人の長である学長を選ぶというのは世界でもあまりないようです。要するに、管理者と被管理者が同一化するという、社会主義的組合主義みたいなものは変ではないかという議論があったので、法人では、選考委員会が作られました。実質的には、多くの大学で、意向投票という形を採用していて、私の知っている範囲で3つか4つぐらい例外がありますが、ほとんど投票の結果で1番をとった人が任命されています。

4番目が職員人事で、これがすごく大きな論点だと思います。今までは、国家公務員の身分であって、任命権者というのは文科省でした。それに対して、これは私も随分議論したのですけれども、国立大学法人になったときに一番大きいのは、職員の独自採用と、学長、執行部が人事権を持つということではないか、それが大学の自律性をもたらすのではないかと。そうでないと、ほとんどの大学は、職員がみんな文科省のほうを向いて動いている以上は、なかなか大学の自由を謳歌できないのではないかという話でありました。

これは随分議論があったところで、1つは、2000何百人ぐらいの文科省の本省採用の人たちがそれぞれの大学を回っていたということがあって、席取りゲームではありませんけれども、彼らの行き先がなくなってしまうのは困るし、あのときの検討会の結論としては、

10何年間か、今いる人たちの期待は維持する形でだんだんなくすということにして妥協したような気がします。その後どうなってしまったかわかりませんが、かなり変わってきました。

現実には、独自の採用はできますけれども、まだそれほど多くないと思います。1つの理由は、大学の経営管理ができるだけの人材がそう簡単にリクルートできないということと、一部の幹部に民間企業の経営の経験のある人を入れています、やはり大学の組織というのはなかなか難しいということがあります。あのときにいろいろ議論した中では、旧帝大系プラス幾つかの大学の場合には、独自採用で自分たちでやろうと言ったのですが、地方国立大学の一部には、文科省から派遣をしてもらわないとなかなか人材が集まらないというので、国大協の中で意見が対立したこともあったと聞いています。

5番目に財政面、お金の話をしますと、今までは国の予算という形で財源が来たわけですが、今度には、今度は運営費交付金が配布され、それ以外は大学が学費や病院収入に加えて、独自の事業などを行うか、かなり制約が多いのですけれども、寄附を受け入れるとか、そういう形で外部資金を導入することが自由になりました。それ以前もちろん寄附はありました。しかし、私も寄附の仲介をしたことがあります、寄附者は、寄附をしてよろしいですかと大学に伺いをたて、寄附を許すと大学が言う形なので評判は悪かったようです。今それは随分変わりました。

ただ、運営費交付金について言っておきますと、ほかの独立行政法人は、独立行政法人設置法で1つの法人を設置しますから、運営費交付金是一对一の関係です。しかし、国立大学の場合には、今80くらいの大学が一本の運営費交付金になっていて、それをそれらの大学の中で配分をしています。配分をしておりますのは文科省ですけれども、正直言って、それがどういう基準で、どのような方法で配分しているかということは、私が調べたかぎりではよくわからないのです。

1度調べたことがあるのですけれども、基本的に2003年の予算の配分の枠をそのまま維持して、それに全体として配分について効率化係数で－1%、病院系は－2%か－3%掛けていましたが、それ以外に結構でこぼこがあって、そのでこぼこは何で説明できるかは、いろいろ聞いたところだと、退職金、人件費の問題だと。これは、この制度にするときに、完全に渡し切りの運営費交付金だったら何に使おうが構わないではないかと考えられたわけですが、元国立大学の教職員がそのまま大学の職員になっている場合には、当然のことながら、給与、退職金、共済、みんなつながってくるわけです。そうした場合には、国立大学に長く勤めていて、法人化したときに給与を自分たちで決められるというのでバーンと上乘せしてしまうと、退職金はものすごく高くなってしまいます。国の予算で手当する以上は、そういうことがあってはならないというので、ほかの独立行政法人も、公務員型、非公務員型に限らず、人件費については財務省がチェックをするという仕組みになっていると聞いています。東京大学は運営費交付金を900億円弱もらっていると思いますけれども、ほとんどが人件費で消えています。ということは、ほとんど丸ごと財務省が中

を見ているという話であって、たまたまやめる人が多いときにはそれだけの手当てをする。その辺が効いてきているのではないかと思います。この辺はもうちょっときちんと調べている方もいらっしゃるかと思いますけれども。

その意味で言うと、自由に使ってもいいよと言っても、基本的に人件費ですので、首を切るわけにいかないし、勝手に給与を下げるわけにいかないのです。そんなに自由に使えない。そうすると、結局自由に使えるのはそれ以外の資金になってきて、それ以外の資金といますのは、いただける寄附を別にすれば、競争的経費か受託研究をするかという形での資金になる。

ちなみに東京大学の場合、前回もお話ししましたが、財政規模は年間総額で、2000億円ぐらいです。運営費交付金が900億円弱ぐらいで、学生納付金が160億円か170億円ぐらいで全体の1割もありません。だから、学費を上げるとか下げないとかといっても、全体にはそんなに影響がないのです。病院関係の収入が300何十億円で、学生納付金の倍以上あります。それ以外は数百億円が受託研究とか競争的研究資金です。それ以外に何百億円か出ますけれども、これは寄附であるとか、あるいは補正予算による建物の更新のための事業費です。大体そういう構成だと思います。そういう構造の中で、外部資金を増やしましょうという話です。

ただ、調べたところでは、例えば教員養成の教育系の単科大学で言いますと、学生納付金が半分以上であって、残りは全部運営費交付金で、それ以外の外部資金が非常に少ないというところがあります。そういうところは、運営費交付金を減らしていくということで、もし学生が定員割れしたら直接財政に影響が出てくる。それを全部の国立大学で同じ仕組みにしているという問題があります。

■法人化のメリット

ここから本論というか、メリットのお話をします。法人化をどうするかというときに、今言いましたように、ある程度制度的な制約はあるのですが、それをどういう形で使うのかということについては、大学でそれなりに判断をしようと思えばできないわけではないと思います。特に、運営費交付金のほうは少しずつ削減していったら、競争的研究費のほうを増やしていくということは、当然のことながら、それだけ大学のほうに研究費獲得のための努力を促すという形になってきます。それによって大学の活性化を図ることができるし、競争についていけないところはそれなりに考えてくださいよと。それが先ほど申し上げました社会的なニーズ、全体に若い人たちの人口が減ってきているということと財政が厳しくなっている中で、質を維持しつつ、なおかつ全体として縮小していく、効率化を図っていく、そういうメカニズムとしてとり入れられていると思います。

それをもっとやるべきだという話もありますけれども、これはなかなか難しいところで、東京大学をはじめいくつかの国立大学では、法人化してからは、金を取ってこい、寄附を

集めろというので、いろいろとやりました。はじめの頃は相当額の寄附が集まったと思います。今後、続くかどうかはわかりません。それは経済事情にもよりますし、いろいろな要因があると思います。

そうした形で言うと、資金獲得の能力というのは最初から大学ごとにかなりハンディがあります。それを前提にして一律の制度を入れるということは、競争における勝者と敗者がある程度見えている状態で競争をさせていることと同じで、なかなか正当化できません。逆に、競争条件をそろえるといったらハンディをつけなくてはならないという話になってきて、これまたなかなか難しくなります。

だから、資金獲得の能力のある大学の中の部局でも、競争的研究資金を取れるだけの力を持っているところは、全体に予算が厳しいから競争的研究資金を拡充したほうがいいという言い方をします。そうでないほうは、大学としては、競争的研究資金を増やすよりも、むしろ運営費交付金を手厚くするのが日本の高等教育のために必要だと主張しろと言っています。では結論はどうするかといったら、両方増やせと要求しようとなってくるわけです。大学内でもそうですから、大学間においてもその問題はかなりあると思います。

ですから、大学そのものとして、この法人制度になってそれまでとかなり変わってきたことは、どういう研究分野を重視するか、どういう学生を集めて教育をするかということについて、それぞれの大学が独自の個性を出すことができるということと、そのための資源投入をすることが可能になっていることだと思います。組織のつくり方もかなり自由になってきて、必ずしも昔のような学部とか大学院の形にとらわれなくなっていると思います。ただ、もちろん最終的には日本の大学の制度に合致しなくてはいけませんから、新しい学位のときには設置審を通すとか、そういう制約がありますけれども、総じて、私は、かなりいろいろなことができる可能性があると思います。

ただ、無限にそれが可能かということ、もちろんそうではないわけでありまして、先ほどの繰り返しになりますけれども、いろいろな意味で大学にそうした自由を与えて、自分たちで経営できるようにしたわけですが、それに対するチェックの仕組みがかなり入っているわけで、このチェックの仕組みが、考えようによってはちょっと効き過ぎていると思います。

1つは、お金の自由といっても、実際にはそんなにあるわけではない。寄附がどんどん入ってくるところは少ないので、基本的に運営費交付金に依存せざるを得ないということになります。

もう1つの選択肢として、本当にやる気があるならば、財務省などが主張しているのは授業料を値上げしたらどうだと。欧米の主要な大学に比べたら日本の場合はかなり安いわけですから。そうすると、所得格差によって進学できる可能性が変わってくる問題がありますが、アメリカの私立の大学など、基準としての授業料はものすごく高いですが、成績が優秀な人とか一定の条件を満たしている人には、その中の一部を再配分する形で奨学金を支給しているわけです。そういう形のメカニズムができるのではないかという話があり

ます。しかし、国立大学の場合には、基本的に上下何%で変えられることになっていますが、ほとんどのところは一律であって、唯一違っているのはロースクールだけです。これは私学との格差を是正することを含めると、もっと増やせるのではないかという声もあります。しかし、大学というものは、そもそもそういうものではないという考え方もあって、これは何とも申し上げられません。

もう1つは、外部というか、ガバナンスをどう効かせるかという仕組みです。前回も申し上げましたように、そもそも経営と教育研究は機能的に別なのではないか。私学のように、理事会・理事長と学長を分けてはどうかと。日本の大学の場合、その議論もありましたけれども、基本的に国立大学の場合には一体化するということで、学長が経営上の責任は全部負う。したがって、それに対して外部からガバナンスをどういうふうに効かせるかという話が出ているわけです。

1つは、経営協議会という外部の人を半分入れた機関で、基本的な重要事項について承認を得るという仕組みになっているのですけれども、それほど頻繁に開催されるわけではない。その上、大学の経営について外部でそれほど詳しい人もいませんし、そこが本当に効いているかどうか疑問です。

そもそも独立行政法人のモデルのエージェンシーの場合には、法人の長にかなり強大な権限が与えられていて、彼をサポートするスタッフとして理事等を置いていました。しかし日本の場合は、そういう独裁的な体制がなじまないというので、理事会が合議機関として経営責任を負うし、経営に当たるという仕組みになっていると思います。これは一般の独立行政法人でもそうなのですけれども、大学の場合には特にそうだということで、いわゆる役員と役員会が意思決定をしています。これは大学によって様々ですが、必ずしも経営のトレーニングを受けてきていない人がやっている場合には、役員会としての経営のあり方は少し緩やかなところがあるのではないかという気がしました。そのために、外部から何人か役員を入れなくてはいけないこととして、その人たちにチェックをお願いするという仕組みにしているわけですが、どれぐらい効いているのかよくわかりません。

かなりの大学でそうだと思いますけれども、ガバナンスの仕組みそのものの理解がきちっとされているかという点、必ずしもされていないような気がします。その一例は、独立行政法人も国立大学法人もそうですが、監事というのは役員会をチェックするのが役割ですから、大臣が直接任命するのです。役員会に出席して、そこが変なことをしないように監視をするのが役割です。しかし、多くの大学で役員と同じような位置づけになっていて、監事が寄附を集めている大学があっても、それが別にそう不自然とも思われないというのが一般的です。法律的に問題があるのではないかという気もするのですが、あまり指摘する人もいませんし、そもそも何が問題ですかと。

もう1つは、お金がプールされて使えるようになりましてから、足りないところはどこもそうですけれども、資金をどうやって運用するかという課題が出てきました。今まで国の予算の場合には、とにかくもらいっ放しですし、ためておくということができませんで

したから、必要なときにはくださいと言うし、使い残すと召し上げられる。そのために、みんな使い切ってしまうというのが問題でした。まだその癖は直らないのですけれども。今度の場合にはそうではなくて、基金というほどではありませんけれども、年度を超えた形での資金の管理ができるようになります。

そうすると、運用ということが出てくるわけですが、これも法人化するとき、素人が運用するのは危ないと議論がありました。法律上もそうですし、制度上原則として国債しか運用させない。少し緩められてきたようですが、やはり危ないという話が出ます。いろいろな大学が短期的、長期的にご寄附をいただいたときに、ただ積んでおくだけではもったいないから、それを将来のために運用して増やしたいと。アメリカの大学では年利20%で運用しているとか、そういう形での運用をしたいという話が出てはいました。しかし、リーマン・ショック以降そういう声はほとんどなくなりました。ご存じのとおり、日本の私立の大学で大損をしたところも出てきて、これはかなり危ないでしょう。それでもって資金がショートして財務的に成り立たなくなった場合にはやっぱり問題があると。そうすると、やはりお金もそんなに使えませんという話になってくる。

■優秀な学生をどう集めてくるか

このように、もっともな理由がある制約もあれば、そうでないものもあり、幾つか制約があるのですけれども、可能性としては昔に比べると随分変わってきたと思います。法人化のメリットは何かというと、もっと制度をうまく使って、大学として、得られた自由を活用して発展していくという可能性が、私はあると思っています。

例えて言えば、ある大学はある分野に関して完全に特化して、そこで世界の最先端を目指すような形にかじを切るということもできるのではないかと。そのためには、当然ですが、優秀なその分野の先生方を集めてきて、そちらのほうに最新鋭の研究室なり研究設備を作って研究をしていく。そのかわり、世界のどこにも負けないという形での研究をして、そこに優秀な学生を集めてくるとか、そういう方向はあると思います。例えば医学系で新薬の創出をする場合、そういうプランは出せますが、実際に今のままでやろうとしたら、今いる他の研究分野の方に辞めてもらうことになる。そういうわけにはいかないのです、これはなかなか難しく、その制約をどう突破していくかというのが問題だと思います。ただし、可能性としてはそういう形があります。そういう大学はとんでもないという意見があるのかもしれませんが、運営費交付金が限られているなら、企業とタイアップをしていろいろ開発をするという道もあります。

では、タイアップできる可能性はどこにあるのかというと、欧米では、多様な政府や企業から研究資金がきているようなのですが、とくに冷戦が終結するまでは、軍から多額の研究費がきていたそうです。日本の場合には、軍事研究はしないというコンスティテューションもあるものですから、その可能性は期待できないでしょう。それに大きな変動があ

ったのは、1989年の冷戦の終結によって、軍事に回してくる研究費が少なくなってきて、その結果、どういう形で資金をうまく配分していくとイノベーション、科学技術政策に結びついていくのかというのが議論になりました。文科省でも今年度から始めましたけれども、政策のための科学というのは、昔からあったことはあったのですが、特に科学技術政策に関しては、先ほどの振興費ですけれども、どういう形で将来の科学技術研究分野に国としての投資をしていくかということについて、今の科学技術総合会議では分捕り合いをやっているものですから、もうちょっと合理的に資金配分をすればという話も出てきているところですよ。

ちょっと脱線しましたが、そういう環境の中で、どういう形で大学としてうまく発展していくか、いい学生を集めてくるかというのは、特にこれから国際化していくときに、戦略としてはいろいろ立て得ると思いますし、国際化に関して言いますと、文科省も少し前と大分違って、かなり積極的にサポートしている。それは大学のほうでいいアイデアを出して、それがちゃんとワークする仕組みをつくれますということを示すと、多分サポートをしてくれるのではないかと考えております。

要するに、優秀な学生をどう集めてくるか。18歳人口が減ってくるときに、当然ですけれども、定員が変わらないとしますと、正規分布からいっても、入学してくる学生のクオリティのほうは平均的に下がってこざるを得ないわけですから。中での教育でどう付加価値をつけるかは大学の教育プロセスの話ですが、入ってくる学生の素材そのもののクオリティは、その前の過程の問題になりますので、その中でどういう形で優秀な学生を集めてくるか。新聞に広告を出すとか、電車の中にも随分ありますけれども、それだけではないでしょうと。

結論的な話になりますけれども、もちろん本当に何でもできるというわけではなくて、いろいろ制約は多いのですが、国立大学の時代に比べると可能性は随分あると思いますし、逆に、そこを活かしていかないと、だんだんジリ貧になってくるという状態に置かれている。これは財政的にもそうだと思います。

ただ、その制約には何があるかという、セルズニックという社会学者の言っているのですが、組織の適応モデルには、外部環境と内部環境があります。マーケット全体にどう適応していくかというのは、外部環境に対してどう経営のかじをとるかという話です。内部環境は、内部システムをどのような形で環境変化に応じて管理していった、モラルを維持しつつ効率化を図るかという話です。特に外部環境が大きく変わったときに、これがなかなか難しい。一定の外部環境を前提にして内部のシステムができていますから。要するに、槍と刀の時代に突然鉄砲が入って、一番身分の低い鉄砲足軽が戦力として一番強いというときに組織管理で非常に困る、そういう問題が起こってくる可能性がある。

そうした中で、大学のマネジメントの形をどういうふうに形成していくかということがよく言われます。前回も申し上げましたけれども、大学の自治は非常に重要です。しかし「教員個人の研究テーマを選ぶ自治」と、今、日本で一番強い「学部教授会の自治」と、

「大学全体の法人としての自治」、この3つは、必ずしも同時に成り立たないわけです。その意味で言うと、国立大学の法人化というのは、法人における自治を拡充したものですけれども、それを裏返して言えば、ある程度教授会の自治が制約を受けざるを得ないわけですし、研究の自治も制約を受けざるを得ない。それをトータルして、一番犠牲が少ない形で本当の経営、大学としての自治を発揮していく、そこがこれからの大学の考えるところではないかと思っています。

法人化そのものが執行部、役員の権限強化をしていますし、大体予算が丸ごと来るという場合には、その配分について相当大的な内部の統制のツールになり得ます。しかし、現実問題としては、基本的に前年踏襲といってしまうでしょうか、既得権を守るという形になっています。パイが小さくなって既得権を守ると何が起こるかといったら、硬直化しか起こらないわけで、そこで新規投資というのは非常に難しくなります。若干個人的な話になりますと、私も法人化と同時に公共政策大学院をつくりましたが、配分する予算はないと言われて、ミニマムの予算でスタートしましたから、最初からお金集めで随分苦労しました。それでも他の部局で余っているから回すというところはありませんので、自分たちで何とかしなければならなかったのです。

なぜそうした予算の硬直化が起こるかというのは、部局の自治は非常に重要ですが、でも、学部自治を支えている、もう1つの内部のガバナンスのツールである人事権は、大学ではマネジメントのツールにならないのです。要するに会社の場合ですと、任命権者が私の命令を聞かないと首にするぞ、あるいは異動させるぞと。それをツールにして組織としての一体性を保っているのだけれども、教員は学長や本部に対して、おまえに雇われたのではないと言える世界ですので、それがなかなかツールとして効かない。そうした中で、合意を得ながら、どういう形でマネジメントをやっていくかというのは難しい。相当高いレベルの大学固有のマネジメントが求められてきます。

しかも、パイが拡大しているならば、増分を配分することによっていろいろ誘導ができるわけですが、逆に、全体としてシュリンクしている場合には、減らされる部分の負の配分をどういうふうに配分していくかというのは非常に難しいわけです。したがって、新規投資をして、新しい分野に進出するといふときに、その資金の捻出が非常に難しい。今、主要な大学で何をやっているかといったら、最初は外部からの寄附講座とか寄附でやっていますけれども、これは時限的な資金であって、よほど成功しない限り継続できませんし、その失敗例というのはこれからたくさん出てくるのではないかと思います。基本的に大学の人事というのはどうすべきかわかりませんが、専門能力と自分たちでやっているという仕組みは大学として譲れないところだとしますと、その中でのマネジメントの形というのは相当工夫せざるを得ないだろうと思います。

外国の場合、ヨーロッパは日本にかなり近い形のようにです。アメリカとか最近のアジアの大学ですと、マネジメントの部分が相当力を持っていて、あの教員を採れとか、あの教員を首にしるとまでは言いませんが、内部評価といっても内部組織の外部である他部局の

人が評価をして、それで学部長が教員と厳しく給与の交渉をするとか、そういう仕組みになっています。

そういえば、9月18日の日経新聞の書評欄に出ていましたけれども、関西大学の竹内洋先生の「少子化時代の大学改革」で、吉見先生の本とか、法政の前の清成総長の書かれた本のこととか幾つか出ています。

欧米の大学を考えた場合には、方向としてはある程度皆さんお考えになっているけれども、日本の大学に適したマネジメントの形というのはなかなか難しいのかなという気がします。経営の自由というのは、活かそうとするとできるのですけれども、意識と能力次第であると。現状はどうかというと、自由が欲しいと言ったのですが、エーリッヒ・フロムじゃないけれども、「自由からの逃走」が起こっているという気がします。私自身も中にいて、こういうことを言うのはどうかと思いますが、そういう意味で少しがっかりしたのは、運営費交付金を削減するというときに、事業仕分けの後もそうですが、ノーベル賞受賞者を集めて、日本の科学技術研究費をもっと充実しろと言って抗議したわけですが、それを言うこと自体は構わないとしても、そのときの論理の立て方があまり大学らしくなかったなと感じました。

田中 もう少し言っていただけますか。

森田 要するに、ただお金が欲しい、そうでないと日本の科学技術教育はだめになるというわけです。多少、日本の財政が厳しいのはわかるがというのが入っていたのですけれども、優秀な経済学者もたくさんいらっしゃるはずですので、もう少し国民社会に対する説得力ある主張にしませんと、どこかの団体の予算要求の陳情と同じです。ちょっと悲しい気がしました。

ご期待に沿ったお話になったかどうかわかりませんが、これで終わりにします。

(以上講演終わり、以下は質疑応答)

■経営の人材をどう養成するか

藤田 皆さん、何かご質問、ご意見がありましたら。

米澤 名古屋大学の米澤と申します。前回休んでしまったので初めてですが、よろしく願いいたします。3点あるのですが、手短にまいります。

1点は、大学の中でリーダーシップあるいは経営できる人材をどうやって養成するかが大きな課題だと思います。2つ課題があると私は思っています。1つ目の課題は非アカデミックスタッフとしての長についてです。事務局、アメリカでいうプロボストの役割を果たせる人たち、これについては法人化の過程で、多くの大学が事務局長を廃止したという経緯があって、結果的に副学長がかなり力を持つていくという形になるのですけれども、これがどういうふうに起きたのか。私から見ると、逆に副学長同士の間の連携が非常に難しいのではないかという感じがしておりまして、その辺について伺いたい。2つ目の課題

は、アカデミックサイドについて。大学のアカデミックサイドのリーダーは、上のほうの大学は内部で育て、研究科長、部局長にし、それで総長室補佐とかにしていって、最終的にも内部でリーダーを選んでいく。地方では逆に落下傘部隊というか、中央からおりてくる先生と、内部から出てきている先生の場合もある。ある意味で日本の企業社会と割と似た形でリーダーを選んでいるという感じがするのですが、今後もこういう形が望ましいでしょうか。

2点目、もうちょっと大きな話として、そうはいいつつ法人化の中で少なくとも経営の経験は蓄積されてきているので、それなりに大学の経営能力は高まってきていると思います。私は、たまたま以前田中先生と同僚であったときに、イギリスがどうなっているのかをかなり調べたことがありまして、その中で政府との関係で一番出てくるのは、大学でこれぐらい経営能力が高まったから、評価制度をこれぐらい緩めてほしいという議論がありました。そのように考えたときに、第1期、第2期、第3期と変わっていく中で、やはりこれは評価システムと大学との間のインタラクションだと思うのです。政府のほうのある種の統制のあり方と、大学自体のマネジメント能力の高まりの間の調整をどういうふうに行っていくのかお伺いしたいです。

3点目は、名古屋大学にいてひしひしと感じていて、私の理解は間違っているかもしれないのですが、政策コンテスト以降の予算配分をどういうふうにか考えるかということです。今年の予算がそうですけれども、今年は、昨年度いろいろな話があって、一応は10%カットが原則となって、その上で、政策コンテストで数万のパブリックコメントが来たので、形としては高等教育の予算が増えたという仕組みになっていると思うのです。今年、同じような予算の立て方をするという話になりつつある気がするのですが、毎回10%を削減したときに、今年はかなり特殊な事情で、恐らく震災復興が一番大きな目玉になるわけですが、そのときに、名古屋大学の場合、震災の影響を直接は受けていませんので、減ることを半ば覚悟して動き始めています。そういう形でやっていると、今までの10%カットとはかなり違う、硬直化では済まないような状況に追い込まれるのではないかとというのが大学内部の水面下議論に近いのですが、その辺について、私自身は専門が教育なので、むしろ公共政策とのかかわりから大局的にご意見をいただければと思います。

森田 大学のリーダーというのは、私も前から言っているのですが、やっぱりある段階から大学の経営の専門家を育てていかないと生まれませんと思います。一言で言うと、以前、東大の総長補佐をやっているときに、どうやって大学の中の仕組みを変えていくことができるかという話になったときに私が言ったのは、とにかく大学経営学研究科をつくったらどうですかと。そこの研究科の教授が大学の経営管理者を兼ねるということで、そこは少数の博士課程の学生だけを置いておいて、それは次の経営人材を育てていくとか、そうしないとだめでしょうと。

というのは、変な話ですけれども、実際多くの国立大学で起こったのですが、大学経営の専門家を外部から入れようとしたとき、多くの先生方は、研究業績があつて教授ポスト

でない人の言うことを聞かないそうです。だから、無理に教授ポストをつくって、そういう人を教授にして経営に入れると、今度は研究業績がないという議論が起こってしまうので、そのマインドをどう変えられるかという話だと思います。

だから、某大学ではありませんけれども、最初からそういう人を学長で呼んできたというので、中ではいろいろありましたが、結果的にはうまくいっているというか、お辞めにはなっていないところもある。そういう意味で言うと、最初からそういう人材を経営者として採用していくことは可能でしょう。アメリカの大学は、おっしゃったように副学長、プロボストクラスの人は教育はやっていないけれども、経営面で、財務だとか総務だとか対外交渉をやっていて、研究担当、教育担当のプロボストはプロフェッサーがやっている。そうした仕組みで、そのほうがうまくいくという認識を持たなければいけない。そのために、どこかがうまくやってみせるというのが必要ではないかと思います。そうでないと、ご専門の研究はそれぞれあるのですが、そういう基準だけで人事をやっているとうまくいかない。

もう1つは、例えばある研究分野で優れた研究者で、かつ経営能力もある人がいると、どうしてもそういう人たちに経営負担がかかるのです。アメリカの大学がそうだとは思いませんけれども、ある程度合理的な考え方を採用すれば、本当に研究能力のある人には、できるだけ多くの研究時間と研究資金を提供して、ロジスティックスのほうをマネジメントがやる。それが大学全体としての教育研究面におけるアウトプットを最大化する。そのマネジメントのモデルというか、図式をかなり徹底してできるかどうかでしょう。それはいろいろあって、教授のほうが准教授より偉いという大学の序列は、研究分野ならそうなのですが、経営、運営というときには違うでしょうと。だから、何本か並行のキャリアを作って、マネジメントをやる人の給料を一番高くして、次に教育に業績のある人で、研究の人は一番低くてもいいのではないかと。ちょっと極端ですけども、リーダーの場合はそういう話があると思います。

2番目の論点についてもう一度お願いします。

米澤 大学の経営能力が第1期中期目標の間にかかなり高まったところは高まっていて、例えば今の東大のFOREST2015というアクション・シナリオを見ると、大学の行動戦略がそれなりに蓄積をしてきて、こういう形で、このように動かすという自分たちのプランをつくれるようになってきている。そうすると、東大以外、そういうものをやっている大学はそんなになかったのが、随分変わってきて、自分たちで自分のプランをつくって、マネジメントを回せるような能力をつけつつあるように見える。それを前提としたときに、6年前と同じ形の制度設計で中期目標、中期計画をやってもしょうがないのではないかと思います。

森田 目標をつくって中期計画を立てて、こうやりますと、それなりにやったと言っていますけれども、さっき言いましたマクロ的な状況の中で、大学の位置づけと、どう変わったかというのが、今の評価でどれくらいきちっと見られているかというのがかなり問題

だという気がするのです。私自身は、研究教育についての評価というのはピアレビューとか何とかでやっておいて、外からどう評価するかというのはかなり難しいと思うのですよ。だから、独立行政法人的にいえば、大学の場合の評価の仕方というのは、お金の話、経営効率だけで評価していいのではないかというのが最初の考えでした。削減目標が経費5%なら、5%削減するというので何をしたか、それを達成するならば、他は何をしても構わないということでしょうね。そういう形での評価であって、ベンチマークでもってみんな効率化しましょうという場合、厳しいときにどうするか。予算が切られてくると、研究ができなくなる、教育の質が下がるというのはあるかもしれませんが、それはそれで、そちらの世界で評価する話で、一律に並べてやるというのは非常に難しいと思うのですね。少なくとも、いきなり10%は無理ですけれども、1~2%の削減ならば、このご時世ですから工夫すればできるのではないですかと。

ちなみに、今度の節電で、東京大学は30%の削減目標を立てました。裏返して言うと、30%も削減できるというのは、今までどれほど無駄があったかということになるわけで、そんなのを自慢するって恥ずかしいのではないかとエネルギーの専門の人と話をしていました。民間企業が乾いた雑巾を絞るような——本当かどうか知りませんが——努力をしていると言われていたときに、30%できるというのは幾ら何でも無駄が多過ぎたでしょうと。その辺の考え方のずれみたいなものがあって、私は、そういう数値目標を掲げてわかりやすくやるならば、そちらで勝負してしまったほうがいいのではないですかという気がします。

研究の内容にもある程度立ち入らざるを得ないと思いますけれども、やるとしたら批判を覚悟で評価機構なり何なりが明らかにメリハリをつけて、もっと資金配分を強化するところと、現状維持のところと、資金を引き揚げるところと、トリアージ的にやる。多分引き揚げられたほうからものすごくクレームがついて、議論が起こると思いますけれども、逆にそれによって評価の仕組み、質を高めていくというぐらいのことをしないと、今のままではジリ貧でしょう。みんなほどほどにやっていますねというのと、ちょっとだけ頑張らしましょうねというのと、よくできましたという、小学校の先生の押すハンコじゃないのですから。それで結局みんなそのまま残っていくという仕組みだと、護送船団になるのかもしれませんが、しかし、全体として厳しくなって、パイをどう配分するかというときに、薄く広く配分していた場合には、日本全部の研究能力と教育能力は低下していくのではないのでしょうか。これからは、ある意味では仕方なく、集中化せざるを得ないわけで、その意味で言うと、統廃合される側をどう処遇していくか。そこにある資産、人材にしても研究にしてもそうだし、学生にしてもそうですけれども、いかにいい形で統合再編していくかという発想で考えていかなければ厳しい。そういう状況に来ているのではないかという気がしますけどね。

ただ、これを言うと必ず反論が出てきて、最初から勝者と敗者が決まっているレースでそんなことをやったら、勝者の焼け太りになるだけなのではないかという議論があります。

私自身は、最初から本当の勝者みたいなところはほうっておいてよいと。それ以外のところをうまくまとめ、勝者に匹敵し、その競争相手になるような拠点をどうやって作るかと。これは個々の大学の経営努力もそうですけれども、国レベルの政策的な判断がある程度入らざるを得ないのかなという気がしています。またこういうことを言うと、大学の自治を何と心得ると怒られるのですけどね。

3番目は、今ちょっとお答えしましたけれども、コンテストも本当にやるならメリハリをつける。なぜあなたはだめだったのかということについて、こういう基準で、こうやったと言って、そこで議論をしていかないと。

米澤 1点だけ、政策コンテストについて、わからないので申し上げますと、見方によっては、これは総長裁量経費みたいなのところがあって、そのときの政策テーマというか、その時期に大事な問題にお金を出せるというメリットはあるのですが、逆に言えば、安定的に何かをやるときは非常に大きな問題を残すような気がするのですが。

森田 それはおっしゃるとおりですけれども、この議論はずっとあって、環境変化に適應するためには自由に使えるお金を投入しなくてはいけないのですが、環境が変わる以上、安定的ではない。どっちがいいですかというのは水かけ論みたいになってしまうのですね。大学とか研究とか教育というのは長期的なものだから、1回資金を投入した以上、し続けないと効果は出ないと言うわけですが、それがずっと過ちを継続させることになるのではないかという批判もあるわけで、ここは神々の論争（笑）。

田中 今のお二人のお話の中で、事実確認ですけれども、政策コンテストって本当に透明性が全くなかったのですよ。あの結果に関して、どういうふうに行ったかも公開されていないのですね。私は12月24日に財務省へヒアリングに行ったのですけれども、あのときは文教予算がそんなに増えていなかったのですが、たしか年が明けてから菅さんが予算を一挙に増やして、結果的に増えたということになっていませんでしたっけ。

森田 私は、あのときは日本にいなかったもので、よく知らないのです。事業仕分けもそうですけれども、基本的に、基準があってそれを適用してどうかというのはもっと議論でいいと思うのですよ。そうではなくて、財務省の観点からは総額を減らすことが中心ですから。どこから減らすかよりも、総額で幾ら減らしたかが関心ですから。

米澤 論理的には、最後の場はパブリックになっているわけだから、それに対してそれぞれの立場から、より説得力のあるデータをきちんと出して、論争を重ねた上で、もうちょっと真っ向に勝負するというのは確かにある話ですよ。それができるキャパシティが日本の研究界にあるかどうかだと思いますけれども。

森田 難しいところだと思いますし、その議論をしていった場合に、議論にかかるコストというのはものすごく大きいわけです。日本の民主主義というのは、みんなで話し合っ
て納得しなくてはいかんという話になるのですけれども、リーダーシップの考え方というのは、だれを選ぶかということとは民主的ですが、最終的に証明できないことは選んだ人の判断にゆだねるという方法もあるという考え方です。総長裁量経費というのはまさにそ

うで、そのために文科省は、総長がマネジメントをし、言うことを聞かないところを聞かせ、新しいことをするためにバンとつけたわけです。しかし、基本的にみんな選挙で選んでいるものだから、選挙の前にいかに配分するかを約束してしまったりして、総長裁量経費そのものの中身が硬直化してきているわけです。

■大学は法人化で自由度を獲得できたか

田中 大学は法人化によって自由度を獲得できているけれども、使いこなしていないのですね。今、制度面のお話をされたのですが、少し具体的に、使いこなしている、あるいは使いこなそうとした事例とか、どんな使い方があるのかというところを教えてくださいませんか。

森田 さっき言ったように、みんな自由からの逃走をしているみたいで、私は、あまりよく知らないのですが、地方国立大学で例えば医学部系などは、新しい医療の仕組みでバンとやりましょうと。これは、もちろん外からも来ますし、いろいろお金も入ってくるところがありますけれども、そうした形で大学の個性化を図るところは出てきていると思います。

一例ですが、ある地域で18歳人口が減少し、大学がかなり厳しくなってくるところで、これを支えるために、どういう形で改革するのかは課題です。1つの大学に統合するかどうかは別として、大学連合みたいにやっていくのか。例えばバイオの部門を1カ所に集めるとか、そうした形での再編をやって、研究者を集めて研究資金と研究施設を集めていく。ある意味で、そういう形での統合をする可能性を検討してもよいと思うのです。実際に、そういう話になるかどうかは、なかなか難しいと思います。ただ、いずこも相当厳しい状態になったときに、どこかがそういうことを少し提案してもいいのではないかと思います。これは、もちろん中にいる人たちの反発を相当招くのはわかりますけれども。そうでないと、場合によっては全部が衰退してしまいかねません。そういうご時世ですから、自然のままにほうっておくよりも、もうちょっとうまく政策的にやる等知恵を出していくほうが良いのではないのでしょうか。

廣田 今、再編統合のような話もあったのですが、遠山プラン以来、競争的環境の中で個性が輝く大学みたいなことで、競争して評価をかけていくと、だんだん自然に機能別分化ができていくのではないかと、みたいなイメージがあったと思うんですが、10年たってみて、それはほとんど進まない。今おっしゃったようなことというのは、ある種の政治的な意思みたいなものと、もちろん大学側の主体的な参画も必要なのでしょうけれども、今の法人制度とそれに対する評価の運用みたいなことではなかなか難しいのではないかと思います。どういふふうにしたらそういう再編統合が実現するとお考えですか。

森田 私自身は、もうちょっと自由にして、失敗があってもいろいろやらせてみたほうがよいのではないかという気がします。制度的な制約が3分の1だとすると、3分の2は

大学側の意識の問題がかなりあると思うので、そちらで変わるところが出てくればよいと思います。そうでない場合には、もう1つは、昔の大学に戻す。優秀な研究者がお金集めに貴重な研究時間を費やすのではなくて、そのかわり、だれがどうやるか知りませんが、お金集めの人を絞り込む。科研費ではありませんけれども、この人たちは国として認める人だから潤沢に研究費をつける。それに選ばれなかった人はどうするか、よくわかりません。そういう形でやるというのは1つのやり方だと思うのです。そうでなくて、変に競争して今の形でやった場合ですと、本当に優秀な研究者を育てて、その人たちが研究に従事する時間がだんだんなくなってきている。研究費を取るために膨大な申請書を書かなくてはいけなくて、その後、もらったお金について不正使用がたまに出るとルールが厳しくなっていて、そのルールの基準を満たすために膨大な労力を使わなくてはいけません。それをしていて研究をしろというのはちょっと矛盾しているのではないかと思います。

私のところは、いろいろな縁があってアメリカのファンドからお金をもらっていますけれども、基本的に何に使ってもいいというわけです。もちろんチェックはあります、常識的な制約はあります。つまり私的に使ったりするのはだめなのだけれども、旅費に幾ら使おうが、研究会やその他何に使おうが構わない。そのかわり、アウトプットをきちっと出せよと。まだやっていませんが、そのアウトプットはかなり厳しい評価を受けるそうなのです。その評価が厳しかったら、多分二度とファンドが取れない。そういう中で、みんな頑張らしようという仕組みになっている。

日本の場合には、私もそういう評価をやりましたけれども、何を言っているかよくわからない厚い文書を読まされたりすることがある。わかりやすければまだいいのですが、形だけという話になって、そのために費やしている労力を考えたときに、大学の研究教育面における生産性はかなり低いのではないかという気がします。そこをどういう形でやっていくか。

だから、一部の私学で、先生方が非常にいい研究環境にいて、いっぱい教育もされているところというのは、そういうものを支える事務スタッフがかなりしっかりしているのです。国立大学の場合には、大学全体として研究費の獲得と、その後のマネジメントをする部門を持っているところは——最近そういうものをつくろうというのが出てきましたけれども——あまりなくて、それぞれの研究室の単位でやっていますよね。それがそうでなくても限られた資源をだんだんと食ってきている。今までは、そのかなりの労力はポスドクの人たちなり何なりを非常に安い賃金で雇っていたわけですが、それ自体が次の世代の研究者の浪費になるわけで、その辺は根本的に見直す必要があるのではないかと思います。ただ、これは中でやっていてもなかなかいい知恵が出ないものですから、反発する人が出るのも承知で、こういう研究会でアイデアを出して提言をしていくべきです。

田中 行政機関の判断というよりは政治の判断になっていきますね。

森田 ある意味で政治の判断です。だから、そこは政治主導で、変えられないところを思い切って変えるというのはいいのですが、政治判断の場合、危ないのは、本当に科学的

エビデンスに基づいたものが出てくるかどうかかわからない。次の選挙でウケがいいなという思いつきが、判断材料になってしまう可能性がある。そのリスクは非常にあります。だから、逆に言えば、常日ごろから政治が採用してくれるような提言を用意して出す。成功するかどうかわかりませんが、そうしないと、これだけ研究者がやっっているが、うまくいくとは全く思えない政策がパッと出てきて、それに何百億円ものお金をつぎ込んでしまう。それをやめる、やめないで、また膨大な時間をかけて議論している。今、文科省の政策のための科学というのに関わっているものですから、そう思うようになりました。そううまくいくとは思いませんけれども。

北原 さっき先生が、勝ち組、負け組が最初からある競争になりかねないというお話をしましたよね。競争のもとには、ある種の競争のためのインフラというのがちゃんとあるべきだろうと。だとすると、先生が法学部にしばらくぶりに帰ったら雑誌がもう買えなくなっていたという話があったのですけれども、情報へのアクセスは、どの大学でも、どの研究機関でも平等であって、その上に立って競争が行われるということが本当は必要ではないかということを考えると、例えば運営費交付金を10%減らしてでも、どんな地方大学に行ってもアクセスできる仕組みに本当はしなければいけないのではないかなと思うのですね。

森田 おっしゃるとおりだと思います。みんな学部ごとに自治、独立王国、囲い込みみたいなものが多いものですからね。理系だってそうだと思いますけれども、実験機器の共用というのがなかなかできなくて、自分のところで、いつでも好きなときに使えるのが本当のいい機械だということで、みんな同じようなものを買って、その結果、稼働率が下がってしまう。それと同じようなことが起こってきますし、文系の場合も文献その他で、うちはこれを持っているというのが誇りになっていて、みんなに見せてやるみたいなことがあるのですが、正直言って、今の電子アーカイブの時代になってくると、その辺は共同出資して、バーチャルな共同のものをつくるとか、そういう発想でどこかがイニシアチブをとって動き出すということがあっていいと思うのです。ただ、学内でもそうですけれども、雑誌の共有化と図書館の統合でも相当大変です。図書館の使い方がみんな違う。某学部は同じ本を何冊も買っていて、そこは学部だけでなしに研究室ごとに独立王国（笑）。その意識と文化をどう変えるかということですね。

だから、1つは、若い世代の人たちの意識の転換、特に海外を見て来た人がどう変わるかというのがあります。もう1つは、もうちょっとお金がなくなると考えざるを得ないという気がします。そのときに、ただ我慢するだけでなしにしたい。

■大学教育における競争とは

吉田 競争がもたらす自由、自由のもとでの競争の必要性はわかります。そのお話の側面は、研究に関してはある程度該当しますし、そもそも研究というのは、法人化する、し

ないにかかわらず、競争的な環境の中でやってきました。アカデミックマーケットの中での評価がされてきたわけです。

問題は、大学の役割で教育の問題を考えると、教育のための外部資金というのはどこからも取れない可能性が非常に高い。もちろん大学院レベルであれば、研究と関わって得た外部資金を院生の教育に使うということも可能ですけれども、多くの日本の大学は、まだアンダーグラデュエート主体ですよね。地方に行けば行くほどそういう状況があって、学生の教育というものに対するお金がどんどん減っていく状況の中で、教育の劣化は起きないのかどうかということが懸念されますが。

森田 かなり起きると思います。ただ、前から言っていますけれども、18歳人口が減ってきたときに、学部レベルの大学が供給過剰状態にあり、どういう形でうまく供給能力を減らしていくか、これは90年の重点化のときから見えていたわけですね。臨時増で増やすけれども、戻すと。しかし、あのときはお金の余裕がありましたから、その部分をほかに使えというので、大学のほうは、1つは大学院の重点化で、大学院教育にシフトするというのと、もう1つは、なかなか大学院の拡充ができないようなところはどうしたかということ、社会人を受け入れる。そうした形での営業の多角化をやったわけです。

日本の場合だと、大学院のほうはともかくとして、社会人入学は、経営サイドから言うわけではないですけれども、資金面でそんなにうまくいくわけではない。何が変わったかといったら、教員の負担が増えたぐらいのものです。だから、そこは全国的な意味で本当にどうしていきますか、教育の質をどうしますかと考えるべきです。教育の質は、本当は卒業生がどういう形で評価されるかということになるわけです。アメリカは、アンダーグラデュエートは違うかもしれませんが、大学院の場合、いいところへ行くと年間数百万円の授業料を取るわけですが、それは、それだけの投資であって、卒業した後、それだけの付加価値をつけてくれるかどうか。逆に言うと、払った授業料に見合うだけの教育をしてくれるのかというので、学生が先生に対して突き上げていく。きのう読んでいた吉見先生の本だと、ボローニャはそうようで、先生が出口のところで帽子を持っていてお金をもらったと。

そういう意味で言うと、教育のほうは現状を前提にして、どういう仕組みで評価をしていくか、よくしていくかということをやらざるを得ないと思います。教育の質は今のままだと下がってくると思います。その解決策はいろいろ言われていて、日本では難しいですが、大学院大学とアンダーグラデュエートの大学を分けてしまうという意見もあります。同じ大学の中にあったとしても、自動的に進学するというのではなくて、別の大学にするということです。ロースクールするとき、それはさんざん議論がありました。ただ、日本の場合には、学部ブランドで大学が支えられているところがありますから、アメリカみたいにはなかなかうまくいかない。ロースクールがその実験をして、成功するか失敗するか。

だから、教育をどうするかというのは、先生方を頼りにしているというのがありますし、もう1つは、私の関わっているところで、大学院の特に修士課程レベルで、プロフェッシ

ョナルスクールで言いますと、国際的なカリキュラムの標準化みたいなものが進んでいます。ただ、教える先生のほうはどうかというのがあります。ここにいらっしやると失礼かもしれませんが、専門職の場合には実務家を教員として必ず入れろということになっていますが、そうでないところでも、最近、元公務員だった人が、かなり即戦力で大学の先生になられる方がいて、まだ皆さんがなりたがってくれるだけいいのかなと思っているのだけど。一方でカリキュラムをきちっとやるというのと、教員の能力とどうするかということについて、もうちょっと管理を強化していく必要があると思います。それをさっき言った教員一人一人の大学の自治とどう調整するか。ロースクールはそれをやっていて、一人一人の先生を評価しています。場合によっては、どういう採点をしているか答案用紙まで見るというので、これは見られるほうの先生にとっては大変だと。あそこまでやると、かえって先生のモラルが下がってしまうのではないかと心配です。

田中 ちなみに、先ほど先生のお出しになった財源配分だけを見ると、大学生1人当たりの支出って増えてはいるのですね。

森田 入ってくる学生が減ってくれば、予算規模が変わらないと増えるわけですね。だから、財務省的に言えば、教育の質が変わらないとするならば、1人頭掛ける学生数の予算でいいのではないかという考え方もあるでしょう。一方では、人数そのものが右肩上がり、1人当たりが下がってきているのが社会保障だとすると、社会保障というのは急増しますから、同じ国民の税金を分けながら、どうしますかと。ただ、子どもたちはこれからの日本を支えていく将来の人材だから、いい教育をする必要があるのではないですか、そのためには、同じように減らすというのはちょっと筋が通らないのではないですかという理屈です。それならば投入しただけ教育効果が上がっていることを科学的に実証してくださいみたいな議論になってしまうわけです。

藤田 11時を過ぎましたので、よろしいですか。今日は、お忙しいところ、ありがとうございました。

第3部

今後の日本社会とそこでの大学の在り方に 関する調査研究

「日本の大学は生き延びられるか」—これは、「今後の社会と大学」の在り方を主題にして意見報告と討議を重ね、考察を進めてくるなかで、私の脳裏に幾度となく去来していた問いである。察するところ、本部会での報告者も含めて、第三部会に参加したメンバーの少なからずが心の深層に共通に抱いていた疑問のように思う。

「日本の大学は生き延びられるか」—この問いにもいくつかの層があろう。ここでは、これを相互に関連しあう四つの層に分け、意見報告と討議のなかで提示された示唆に富む意見を紹介しながら、私見を交えた小括として数点の問題提起を試みたい。

第一にこの問いは、目の前の経営の安定化に走る日本の大学の姿を彷彿とさせる。しかし、その一方で、それと裏腹の関係にある第二の層、つまり「選ばれる大学」を目指して、「競争的環境の中で個性が輝く大学」づくりに追われる大学の姿も想起させる。日本の大学も、国内の大学間ばかりでなく、すでに世界の大学との競争に巻き込まれており、そこでは大学の本来的使命である教育研究の質や社会貢献の在り方も問われている。

第一の目の前の経営安定化の問題は、日本の18歳人口の激減と密接に絡んでいる。日本の大学の一種独特な固定客とも呼べる18歳人口が、第二次ベビーブーマーがピークを迎えた1992年の205万人から、2000年前後の150万人を経て、現在は120万人を切っている。しかもこの18歳人口は、2020年ころにはさらに激減すると試算されている。そのため大学が学生獲得競争に奔走する、あるいは奔走せざるを得ないのも理由がないわけではない。同様に、「留学生30万人計画」の達成を2020年までに、とするのも故なしとしない。この政策や方針の背後に、経営から見た学生数の帳尻合わせが見え隠れしているのである。

この問題に関しては、必ずと言っていいほどOECD調査が引き合いに出される。この調査が明らかにするのは、他国が軒並み1%を超えているのに、日本の高等教育段階への公財政支出はGNP比0.5%に過ぎず、OECD加盟諸国のなかで最も低い水準にあるという現実である。ここには、家庭の私費負担が韓国とともに極端に高い問題、また、公財政支出をめぐる国立大学と私立大学間の格差、国立大学間の格差の問題もあり、「教育の機会均等」の観点からも問い直され、検討されてしかるべき問題である。

第三部会の議論のなかには、①大学への公的資金の投入量があまりにも少ないのは、国や社会からの信用がないためで、その主因は大学人自身が「大学が何のために存在しているのか」を提示しきれていないからだ、②大学に関しても、自分や家族が得をするかどうか判断基準になっていて、その公共性についての理解が乏しい、とする指摘もあった。

そういう線で考えると、「教育の機会均等」を実現する方途を案出するとともに、「大学とは社会の成長点であり、新しいものを社会に対して提案していく役割を持つ」こと、高等教育は「公共善(public good)」というだけでなく、グローバル化社会の公共財(public goods)

として位置付けられるべき」との意見が示す認識と理解とを深め、それを社会に打ち出していく必要がある。

「日本の大学は生き延びられるか」という問いの第二の層は、大学教育の質の保証・向上とその世界的通用性の問題である。その問題状況については、①大学生の基礎学力が不足している、②世界の主要国の大学生と比べてみても日本の大学生の学習時間が少ない、③日本の大学は基本的に教える立場から構想されており、教授中心に組み立てられていて、学生が何を学び、何を身につけたかが保証されていない、④各大学に個性や特色がなく、機能別分化が進んでいない、⑤大学の教授内容がグローバル化社会のニーズから遊離しているなど、大学それ自体に関わる問題も多く語られている。

しかし、ここでは、この問題に深入りしないで、その解決方向に向けた最近の動向について紹介するにとどめる。この問題への対応としては、すでに「学士力」という概念を打ち出した中央審議会答申「学士課程教育の構築に向けて」（平成 20 年 12 月）があり、その方向性をさらに展開するために、文部科学省からの審議依頼を受けて日本学術会議が検討を重ねて提出した回答書「大学教育の分野別質保証の在り方について」（平成 22 年 7 月）もあるからである。中央審議会は続いて、大学分科会のなかに「大学教育の質保証部会」を設けて、この問題の解決方策を検討している。一方、学術会議も、この回答書に示した「分野別の参照基準」の作成に心血を注いでおり、経営学などいくつかの分野では、ほぼ案がまとまってきていると聞く。それぞれの検討の成果の公表を、まずはまちたい。

「日本の大学は生き延びられるか」の第三の層は、東日本大震災後の時代的挑戦とかかわる。昨年 3 月 11 日の震災後、「これで昭和の時代が本当に終わった」と言われ、高度成長期に、経済的な価値を重視し、「明日は今日よりもっと豊かになる」という発想にもとづいて構築された制度や社会システムが、「文明の転換期」という時代意識のもとで問い直されている。日本の大学に引き付けて言えば、大学教育の質の保証に関して先に例示した五つの問題点、また、①若者以外は入学しない新入生 18 歳主義、②なんとなく卒業してしまう卒業主義、③家計を圧迫しつづける授業料親負担主義（矢野眞和教授『「習慣病」になったニッポンの大学』日本図書センター、2011 年）などは、その最たるものであろう。

これに対して上記の学術会議の回答書では、21 世紀は学問観や大学教育観の転換が必要で、「世界の認識の仕方」を究め、教授するのみでなく、「世界との関わり方」を従来以上に重視すべきことを提案している。また、震災後、一般市民や学生のなかにボランティア活動が広がり、「誰かがやってくれる」という傍観者的立場から、「社会の在り方も自分たち自身がかかわって作り上げていく」という参画する姿勢への転換も見られる。

第三部会でも、①大学の機能別分化は目的ではなく、手段であって、必要なのは社会における大学の役割、例えば、新しい市民性の育成をはっきりと提示すること、②その際必要なのは、人類が積み重ねてきた知の継承と創造・発展、そして「知と学問の社会化」である、③大学の、他の研究機関との大きな違いは教育機関であるということで、研究を通じて人を育て、社会に還元するところに大学の公共性やその役割がある、④「市場」を毛

嫌いする大学人もいるが、むしろそれを正しく理解して活用すべきである、例えば、市場によって研究の価値や意味が発見されるし、社会からの投資を通じたコミュニケーションが大学を活性化させる、などの意見があった。

これらと絡んで、「幸福」の意味を捉え直し、それとかかわる未来社会を構想し、その実現を担う 21 世紀型市民を養成することも、今後の大学が避けては通れない課題である。

最後の第四の層は、私見によれば、これまでの三つの層の基底にあって、日本の大学が生き延びるためにはどうしても乗り越えなければならない特質である。日本の大学の特質を描いて、「日本人の先生が、日本人の学生を相手に、日本語で授業をしている」と、その狭さを揶揄し批判するものがある。これに対し、だからこそ大学の国際化を推し進め、海外からの留学生もできるだけ迎え入れて、世界水準の大学になるべく努めていると、反論する人も多いであろう。

大学は本来、中世ヨーロッパにおいて国籍、人種、民族の違いを超えた「知のネットワーク」で結ばれた「学術コミュニティ」として誕生した。しばらくはキリスト教世界、ヨーロッパ世界に限られたものであったが、とくに 20 世紀終盤からグローバル化と ITC 化が急激に進行し、知識基盤社会へとますます変容する世界にあって、大学の在り方も、地球の諸民族をつなぎ、人類を家族として相互に結ぶ存在になってきている。その観点からすると、日本の大学は、やはり「日本人の、日本人による、日本人（国民）のための大学」という在り方をいまだ発想の基本にしていると言わざるを得ない。

一例を示そう。毎年冬に実施される大学の入学試験に、センター入試と一般入試とがある。これらが問う各種の教科・科目の試験問題は、日本の中学や高校で学んだ内容を前提にしている。日本の大学であれば、これは当然のことだ。では、入学してきた学生たちに提供する大学の授業の中身はどうか。これもそのほとんどは、日本での中学や高校での学びを前提にして展開されているのが実情であろう。ではその場合、大学が受け入れた留学生や、海外で学んできたいわゆる帰国子女たちは、どう扱われているのだろうか。

多くの場合、「日本で学ぶのだから」という理屈付けによって、日本の中学・高校で学びを重ねてきた主流派の学生たちに合わせる事が求められている。異なった文化背景や異なった学習歴を持つ学生たちは、いわば「主流」に自らを適応させていくことが当然のことのように要求されているのである。そして、この適応要求を支える考え方が、上述の「日本人の、日本人による、日本人（国民）のための大学」という、いまでも大多数の日本人が抱いている発想である。

しかし、大学本来の在り方からしても、また 21 世紀のグローバル社会が求める大学の在り方から見ても、この「日本中心主義」は乗り越えられる必要があるだろう。留学生の母国でのそれまでの学びも、帰国子女の異文化圏での学びも、大学では正当に評価される授業が組み立てられ、展開されてこそ「国際化」が真に実を結ぶ。価値的には同等の異文化間での学びや経験こそが新しい時代を切り開くのであり、その学びこそがグローバルな視点を身につけたグローバル人材を育てるはずである。第三部会の意見交換でも、欧米諸国はもとより、

アジアの主要国の大学も、すでにそういう方向にかじを切っており、日本の大学の方がそうした潮流に遅れつつある、との指摘もあった。この点、日本の大学は、21 世紀の大学という名に値する存在として、また世界に伍していく大学として、生き延びられるかどうかの瀬戸際に立っていると言わねばなるまい。

人は 1 年先を見て花を植える、10 年先を望んで木を植える、100 年先を見込んで人を育てる、と言われる。教育は確かに未来への投資である。しかし同時に、教育は未来の世界と未来の主人公たちに対する現代の私たちの責任であり、今を生きる私たちの使命でもある。とりわけグローバル化社会にあって、国籍、人種、民族、思想・信条、性別、学習歴などの違いを超えた「知のネットワーク」で結ばれた「学術コミュニティ」の使命も責任も大きいものがある。それに連なる大学人の一人として、この使命と責任を肝に銘じておきたい。

第1章 今後の社会と大学の在り方

第3部会 幹事 白川優治（千葉大学）・崎山直樹（千葉大学）

はじめに 本部会の位置付け

今日の大学が直面する諸問題は、長期にわたる経済の低迷をはじめとする日本社会が抱える様々な問題を抜きにして語ることはできない。大学が直面する諸問題は、知識基盤社会が深化するなかで、大学に期待される役割の変化のなかで生じている。このように考えるとき、本委託調査が主題とする大学の教育研究活動に対する評価についても、単なる現行の制度への適応を超える視点に立ち、現状を相対化するための検討が必要である。本部会は、このような問題意識に基づいて、今後の日本社会の姿とそこでの大学の在り方を検討することを目的に、「今後の日本社会とそこでの大学の在り方に関する調査研究」部会として設置された。本部会は、変化する社会の中で大学の教育研究活動に対する、新しい評価の枠組みを考える上での理論的基盤を構築することを目的に、大学と社会の関係の在り方について問題提起を行うために、様々な分野の識者の意見を聴取することを基本的な活動として位置付けた。

このような目的をもとに、本部会では教育学、高等教育論を専門とする者だけでなく、自然科学、社会科学、人文科学のそれぞれの領域を専門とするメンバーを委員とするとともに（巻末付表）、ゲスト報告者を招いた4回の検討会を行うことによって、大学と社会の在り方の検討を行った。本報告は、検討会での議論をもとに行った平成23年12月11日の本委託調査シンポジウムでの中間報告の内容を整理したものである。本報告を通じて、これからの日本における大学と社会の在り方を検討する一つの視点を提起したい。

第1節 本部会の検討による「今後の社会と大学」に関する論点

本部会では、4回の検討会を行い、大学の教育・研究活動の現状と課題について、委員及びゲスト講演者からの報告を得て、意見交換を行った。各回の検討会での議論の概要は、第2章「第3部会の議論の要約」として掲載している。ここでは、検討会での議論を横断的に整理し、その内容を、（1）大学教育の現状、（2）大学の研究機能の現状、（3）大学の社会的機能の3つの観点から整理したい。各回の報告および議論をテーマごとに整理することにより、各回の議論を超えた論点整理として位置付ける。

（1）大学教育の現状について

大学教育の現状と課題をどのようにとらえるかは、大学の在り方を検討するための重要な視点である。そこで、本部会の議論を大学教育に関する議論の観点から整理すると、①誰が大学教育を受けるのか、②大学教育で何を教えるのか、③入学試験制度の在り方につ

いて、として論点を整理することができる。それぞれの内容は次の通りである。

「①誰が大学教育を受けるのか」では、現在、大学進学が進学適齢の 50%を超えるユニバーサル段階を迎えているなかで、日本の大学進学 of 構造的課題が議論された。18 歳で大学に進学し、多くの場合 22 歳で卒業して新規学卒一括採用の雇用慣行のなかで就職することは、課程主義で制度化されている大学教育が、年齢主義的な社会的規範のなかに位置づけられていることを意味している（矢野 2011）。このことは学費を家計が負担することと関連しており、学費負担を軽減することで、年齢に関わらず働きながら学べる仕組みに再編成していくことの重要性が指摘された。

「②大学教育で何を教えるのか」とは、現在のいわゆる「全入時代」における大学教育の在り方、その質保証の在り方が議論された。少子化と大学数の増加によって過去 20 年間に生じた大学進学機会の拡充は、一面では、大学入試の圧力を低下させた。その結果、現在、受験勉強をする層とそうではない層が生じている。かつては大学に進学しなかったであろう学生層が大学に進学しており、多様な学生にふさわしい大学教育が必要となっている。そのため、高校教育と大学教育とを有機的に接続し、教育内容の観点からスムーズな移行を提供するための高大接続が重要になっているとともに、リメディアル教育の重要性も高まっている。他方で、高校レベルの補習教育や高校と大学をスムーズに接続することは別に、大学教育としての質の維持、向上の在り方を検討する必要もある。大学教育としての何をどのように教えるかが、大学教育の社会的信頼の基盤であるためである。大学教育への社会的信頼を高めるためには、その教育内容への信頼と教育成果への信頼を高めることが必要となる。前者については、現在、日本学術会議において具体的に検討が進められている、大学教育の教育課程の編成に際して一定の標準性を提供する分野別参照基準に期待できる。後者については、卒業審査の厳格化の必要性や大学教育が学生の成長にどのように反映しているのか、学生が何を身につけたのかを学習成果、ラーニングアウトカムとして検証することの重要性が指摘された。しかし、ラーニングアウトカムをどのように定義し、どのように検証するかについては、定まった方法論があるわけではなく、さまざまな課題があることも指摘された。

「③入学試験制度の在り方」については、入試制度は、大学教育のみでなく、高校教育へも影響をもたらすことが議論された。多くの私立大学では、入試が学力選抜として機能しなくなりつつある。一方で、主に地方に公立高校では国立大学への合格者数が重視されている。これらのことにより高校での教育が機能不全に陥っている。入試制度の在り方は、高校教育に影響をもたらすため、例えば、AO 入試は高校から大学へのスムーズな連携をはかるための方法として位置付けることもできるのではないかと。それぞれの大学がアドミッションポリシーに基づいて、選抜する人材を明確に定めることができれば、有効な入試制度になるのではないかと具体例が紹介された。

このように、本部会の議論を大学教育の現状についての論点として整理すると、入試制度を基軸とした高校教育との関係、高校と大学の接続の在り方、大学教育の在り方とその

質保証の仕組みとしての分野別参照基準の役割、学習成果の検証の課題、日本の大学進学についての構造的な特性と目指すべき方向性など、幅広い課題が扱われた。

（２）大学の研究機能の現状について

本部会での検討経過、大学の研究機能に関する議論の観点から整理すると、①研究は何のために存在するのか、②誰が資金を提供するのか、③研究の役割と責任の在り方、の３点により論点を整理することができる。それぞれの内容は次の通りである。

「①研究は何のために存在するのか」については、大学は社会に新しいものを提案する機関であり、研究活動はその機能を示すものであることが議論された。大学での研究は、社会の刺激を与え、社会の成長にもつながる。しかし、日本の問題は、大学が研究するための資金、とりわけ公的資金の投入量が少ないことにある。大学への研究開発投資の在り方が産業構造の変化にもつながることへの理解は乏しい。このことの背景には大学人が、大学での研究の社会的意義を説明できていないことが背景にあると指摘された。

「②誰が研究の資金を提供するのか」については、研究のもつ公的な役割が十分理解されていないことが議論された。大学から生まれる新しい知識が、社会へ還元されることで社会が変わっていくことは研究のもつ公的な役割である。このような特性を考えると、大学に対する公的資金の投資を増やすことが必要ではないか。さらに、どのように資金を提供するかを考えると、大学への外的刺激として市場メカニズムの役割は重要であり、市場によって研究の価値や意味が発見されることになる。市場を通じて、社会が求める課題に資金と人材を集約することは、大学の活性化にもつながる。このような投資を通じた市場のコミュニケーション機能は大学の研究を考えるときに重要な意味を持っている。このことは緊張関係も伴うものであり、新しい知識が生み出される過程の特徴であることが指摘された。

「③研究の役割と責任の在り方」については、大学での研究は、単なる知識を製造するのではなく、知識を生み出すことの社会的役割と責任を引き受けることが必要であることが指摘された。大学で生み出される知識は、その知識を社会で活用していく意味において、理念的には社会に帰属すると考えるべきであり、その意味からも研究を支援する公的な資金の拡大が求められることが議論された。

このように、本部会の議論を大学の研究機能に関する論点として整理すると、研究の社会的効果、研究費の負担、市場の意味、研究の役割と責任が議論されたことがわかる。

（３）大学の社会的機能について

本部会での検討内容を、大学の社会的機能に関する議論の観点から整理すると、①大学の機能、②知のインフラストラクチャーとしての大学、として論点を整理することができる。それぞれの内容は次の通りである。

「①大学の機能」は、研究の成果だけでなく、大学は研究を通じて人を育てる場所であ

ることを再度確認する必要があることが議論された。研究所や研究機関と大学の違いは、大学は教育機関であることにある。大学教育の機能として学生を育てるだけでなく、研究を通じて将来の教育研究を担う人材を再生産する場所でもある。このような教育・研究を担う人材の育成は、幅広い大学への長期的な支援が必要であり、特定の大学、特定の期間だけ支援することで実現されるものではない。このような機能を維持することは民間資金によって実現することは困難であり、政府の公的資金に頼らざるを得ないことが指摘された。

そして、大学は、地域の「②知のインフラインフラストラクチャー」としての機能を持ち、特に地方大学はその地域における教育研究活動の拠点となっていることが議論された。このことを再確認するとき、人材育成は、東京に代表される都市部の大学でのみ行われるのではなく、地方大学の役割に目を向ける必要がある。また、大学の社会的機能をこのような観点から位置づけるとき、選択と集中による選別的な資源配分ではなく、社会と大学との関係をより長期的、より広範囲に考慮した上で、資源配分を行うことが求められる。さらに、知のインフラとしての大学の機能には、グローバルな貢献としての国際交流が実現できることが挙げられた。特に日本の大学が比較優位を有する領域では、貢献できる可能性が高い。このとき、グローバルな頭脳流出や頭脳循環という限定的な概念ではなく、頭脳共有という発想で前向きに対応することが提案された。

このように、本部会の議論を大学の社会的機能の観点から整理すると、大学の機能をどのようにとらえ、地域社会のなかで大学がどのような役割を担っており、その役割を果たすためにどのような仕組みが必要であるのかが議論された。

第2節 本部会からの問題提起

本部会は、今後の日本社会の姿とそこでの大学の在り方を検討することを目的としている。そこで、前節でみてきた本部会での検討内容に基づいて、本報告では、今後の日本社会とそこでの大学の在り方について2つの問題提起を行いたい。

第一は、社会のなかの大学の意義をどのように考えるべきかという観点から、大学を多元的な社会基盤施設（インフラストラクチャー）として再定置することを提起する。第二には、社会のなかで大学がどのような役割を果たすべきかという観点から、柔軟な社会を構築するために大学が果たすべき役割について提起したい。

（1）多元的インフラストラクチャーとしての大学

1) 「大学」の意義：大学システムと大学

社会における大学の役割を考えると、個々の大学が独立して存在するだけではなく、制度として存在する大学システムの役割と機能をあわせて考える必要がある。個々の大学は、教育・研究活動を行うとともに、地域社会、企業、行政機関をはじめとする公的機関、市場におけるさまざまなアクターとのかかわり、国際社会とかかわりを有している。しか

し、一つの大学が全ての役割を担っているのではなく、多様な個々の大学が大学システムのなかで、その役割を相互に補完しあっている。多様な大学が、それぞれの立地、専門領域の分野構成、人的・財政的資源等の諸条件のなかで、大学としての教育・研究活動を行うことにより、大学システムとして社会の多様なニーズに対応していることが現実の姿である。全ての大学が同一機能を担う必要はなく、また、それは現実に果しえない。大学システムの中で、機能を分担しながら社会とのかかわりを深めていくことが、個々の大学にとっても、大学システムにとって、社会全体にとっても重要であろう。

したがって、大学が社会とかかわることは、個々の大学が教育・研究活動を通じて社会とかかわるだけでなく、大学システムとして社会にかかわることになる。ともすれば、競争的環境のなかでの個々の大学の生き残りや特定の機能を担う大学への資源の選択的配分が議論されがちであるが、社会の中の大学の意義を考えるにあたっては、大学システムとそのなかでの個々の大学の意義について確認しておきたい。

2) 大学の教育・研究機能の意義

大学のその基本的機能は、教育・研究活動にあることは言うまでもない。教育・研究活動は、知識や技術を、革新しながら伝達する行為と言い換えることができる。常に、新しい価値の創造を志向し、それを組織的に伝達する役割を持つことが、大学が有する他の教育機関、研究機関と異なる特徴である。このような大学の教育・研究活動は、常に新しい取り組みを行うための、大学自体が「社会実験」の場として位置付けることができる。

また、大学には多様な専門領域、多様な知識が集積している。このことから、大学は知識の集積拠点としての側面をもっている。大学に集積された知識は、その教育研究機能を展開するなかで企業、公的機関、地域社会と交流をもつことで、社会にあるさまざまな知識が集積する基盤としても機能している。大学は、さまざまな関係者を集約する結節点としての「知のハブ」としての機能も持っているのである。さらに、知識を集積し伝達する役割は、「知識を保存するアーカイブ」としての側面も持っている。研究とは、知識を蓄積し続ける行為でもあるためである。

大学の教育・研究活動が、このように多面的な社会的機能をもつことは、大学の社会的位置付けを検討するために重要である。

3) 大学の公共性

このような大学システムとしての社会的意義と、教育・研究活動の社会的機能を大学が持つことから、大学を多元的な社会基盤施設（インフラストラクチャー）として位置づけることができるだろう。大学の教育・研究活動は、教育・研究活動に留まらない多面的な側面をもち、そのことが社会に対して、新しい価値を創成する可能性を有するためである。社会に新しい価値を提案するとともに、知識の集約拠点としての社会の結節点として機能することは、大学が社会の中で公共的な存在であることを示している。ここから大学の公

共性を再定置することができるのではないだろうか。

（２）柔軟な社会を構築するために大学が果たすべき役割

大学の教育・研究活動には本質的な公共性が存在するとしたとき、大学は社会の中でどのような役割を果たすことが期待されるであろうか。本報告では、大学がこれからの社会に果たすべき役割を、「１）幅広い年齢層に対する教育機会の提供」、「２）費用負担の在り方の再検討」、「３）大学と社会の関係を変えていくこと」の３点から提案したい。

１）幅広い年齢層に対する教育機会の提供

現在の日本の大学教育の大きな特徴は、学士課程教育に進学する年齢層が限定的であることである。「18歳主義」とも称されるこのような状況は、国際的にみても特殊な状況にある。例えば、「図１ 高等教育への入学者の年齢分布」は OECD 諸国の状況を示したものである。ここから他の OECD 諸国においては、一定の割合で 20 代になって高等教育に進学する学生が存在することがわかる。しかし、日本では高等教育進学者が 18 歳前後で占められている。

高等教育へのこのような進学行動は、大学教育が一定年齢層の学生のみ限定されていることを意味している。そして同時に、18 歳で大学に進学しなかった場合、その後の人生において大学に進学していない（進学する機会を持たない）ことが構造化されていることを示している。現在の日本社会は、高等教育を受ける機会が 18 歳で分かれることになり、そのことは大学教育が公共的な役割をもつことから考えると、教育機会の在り方として問題であるといわざるを得ない。そこで、個々の大学の取り組みとしても、高等教育政策における取り組みとしても、今後、大学教育を多様な年齢層に提供していくための取り組みを求めたい。多様な年齢層の学生が大学のキャンパスに存在することは、学生のみならず教職員にも一定の刺激と緊張感をもたらすだろう。また、多様な年齢で大学に進学し、卒業することは、年齢にとらわれない柔軟な社会の構築に貢献することが期待できる。

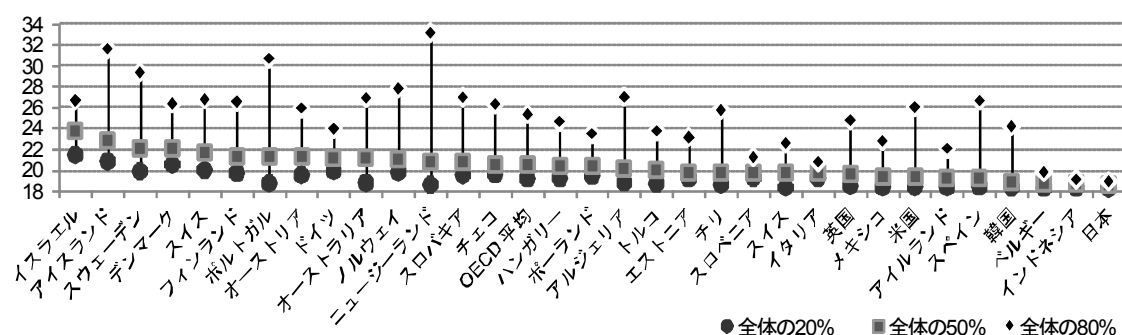


図１ 高等教育への入学者の年齢分布（2008 年、年齢）

出典：OECD 2011

このこととの関連で課題となることは、大学から職業への移行であり、大学教育を受け

る費用負担の問題である。この大学から職業への移行の在り方については、新規学卒一括採用の慣行の見直しが提起されるなど(日本学術会議 大学教育の分野別質保証の在り方検討委員会 2010)、近年そのあり方に問題提起がなされてきた。また、本報告書執筆時点では議論が始まりつつある段階であるが、「大学の秋入学」はこれまでの雇用慣行を変革する可能性をもつ(東京大学 2012)。その時に、あわせて、大学教育を受ける年齢層の多様化についても議論されていくことを期待したい。大学教育の費用負担の在り方については、次項での議論との重なりをもつものである。

2) 費用負担の在り方の再検討

本報告では、大学が社会のなかで持つ役割を、その多面的側面から「多元的社会インフラストラクチャー」と位置付け、その公共性を再定置して、積極的に位置づけることを提案した。このように考えたとき、大学を整備、維持することは、社会全体の利益につながるものであり、そのための費用負担の在り方が現状のままでよいかどうかは検討が必要となろう。

なぜならば、大学在学者の8割が私立大学に在籍する日本の大学教育の構造的特徴は、公的財政を中心に大学を維持発展させてきたわけではなく、学生納付金に依存する財務構造をもたらしてきた。他方で、国立大学に対しては、2004年度の法人化以降、基盤的教育研究経費は削減され続けている。その代わりに、2003年度以降、特色ある教育プログラムの支援など、国公立大学を対象とする期間を限定した競争的資金配分政策がとられてきた。しかし、現在ではそれらの競争的資金配分政策によるプログラムも減少し、事実上、高等教育に対する公財政支出は縮減傾向にある。

このようななか、日本の高等教育財政は、GNP比でみたときに高等教育段階への公財政支出は0.5%にとどまっていてOECD諸国のなかで最も低い水準にあり、「授業料は高いが学生支援の仕組みが比較的整備されていない国々」(OECD 2011)として位置付けられている。

大学の公共的側面を重視し、また、大学が社会で果たす役割を変えていくためには、このような大学に対する公財政支出の状況と制度的枠組みを見直していくことが必要である。

教育と研究の費用負担の在り方がどのようにあるべきかを示すことは、本報告の範疇を超えてしまう。しかし、今後の社会の中での大学の役割を議論するにあたって、費用負担の在り方が再検討するべき課題であるということを、問題点として提起しておきたい。

3) 大学と社会の関係を変えていくこと

第三に、これまでの議論を前提に、大学と社会の関係の在り方を変えていくことを提起したい。それは、①大学から社会への一方向的関係を変えていくことの必要性和、②社会から大学への一方向的関係を変えていくことの必要性、の双方を含むものである。

まず、大学から社会への一方向的関係については、既にみたとおり、日本の大学教育は

18歳で高校から大学に進学し、ほぼ同じ年齢で卒業する構造を有している。このことは、現在の大学教育が、多くの場合、人生の中での通過機関となっていることを意味している。しかし、大学は、知識を革新し続け新しい価値を創造する機能、各種の分野の知識のアーカイブスとして、学知を蓄積し続ける機能を持つ。これらの機能は、大学卒業生が社会に出て実際に活動する中で、再度大学に戻ることで知識を活用することができれば、さらなる発展につながる可能性をもつのではないだろうか。

大学から卒業した後に再度、大学もしくは大学院に戻ることを、通過機関に対して還流機関と称するとすれば、大学教育が幅広い年齢層に開かれることは、大学が通過機関から還流機関として変化していく側面をもつことになる。18歳で大学に進学しなかった人たちが、年齢にとらわれず大学で学ぶことと、大学卒業生が再度大学に戻り大学もしくは大学院で学ぶことは、大学から社会への一方向性を変えていくことになる。

もちろん、そのためには、個々の大学の努力だけでなく、高等教育政策による政策誘導も必要であろう。大学システムとして、社会の多様なニーズに対応するための柔軟な構造をもたなければならず、そのためには個々の大学の個性化を推進し、それに基づく、大学システムの中での機能分担と大学間連携を進めることが求められる。公共的インフラとしての個々の大学の特徴を可視化し、社会に対して選択肢を示すことが必要となるためである。しかし、このことを大学が社会の中で役割を果たすための努力の競争と考えるならば、このような大学システムのなかでの機能分担と大学間連携の促進は、大学と社会の関係を变えていくことにつながる。

このような大学から社会への一方向的関係を変えていくためには、社会から大学への一方向的関係を合わせて変えていくことが求められる。社会の側でも、大学システム、個別大学が多様な役割と機能を担っていることへの理解と、大学への支援が必要であることを認識する必要がある。大学教育を受ける機会を、年齢に関わらず拡充していくためには、大学のもつ多元的な側面への理解を前提とする。大学の一方的な努力ではなく、社会全体として大学のもつ価値を理解し、充実させることが求められるのである。

大学と社会が相互に一方向的な関係から、双方向的関係に変わっていくことにより、大学を主軸とした、年齢にとられない柔軟な社会の構築につながっているのではないかと考えられる。

おわりに

本報告では、本部会での議論を通じて、変化する社会の中での大学の役割を再提起するために3つの問題提起を行った。大学の社会的役割を、個々の大学の役割とともに、大学システムとしての機能を確認することで大学の公共性を再定置するとともに、幅広い年齢層へ教育機会を拡充することを通じて、大学と社会の関係を变えていくことが将来的な方向として求められることを提案した。また、その際には、高等教育への公財政支出を拡充し、また、社会からの支援を充実させることが必要であることを指摘した。

大学は、その教育・研究活動を通じて、今世の中にあるものを伝えるだけではなく、今はないものをつくりだすことに、その特徴がある。このことは、社会の再生産と変革に大学が貢献できることを端的に示している。日本学術会議は、大学教育の分野別の教育課程編成上の参照基準の作成にあたり、各分野の教育が「世界の認識の仕方、世界への関与の仕方」を学生にどのように伝えるのかを、検討することを求めている（日本学術会議大学教育の分野別質保証の在り方検討委員会 2010）。大学は、まさに新しい世界の認識をもたらし、関わり方を変える可能性をもつものである。本報告が、大学と社会のひとつの将来構想として議論の材料となることを期待したい。

参考文献

- 国立大学協会 2011 「国立大学の機能強化 ―国民への約束―」。
- 日本学術会議 大学教育の分野別質保証の在り方検討委員会 2010 「回答 大学教育の分野別質保証の在り方について」。
- 日本私立大学団体連合会 2011 「21 世紀社会の持続的発展を支える私立大学-「教育立国」日本の再構築のために―」。
- OECD,2011, *Education at a Glance*.
- 東京大学 2012 「将来の入学時期の在り方について ―よりグローバルに、よりタフに―（中間まとめ）」。
- 矢野眞和 2011 『「習慣病」になったニッポンの大学』日本図書センター。

追記

本稿は、本部会での議論をもとに幹事の責任において取りまとめたものであり、必ずしも各委員の個人的見解を反映するものではない。

付表

第3部会 「今後の日本社会とそこでの大学の在り方に関する調査研究」委員構成

- 高祖敏明（上智学院 理事長・教育学）
- 郷 通子（大学共同利用機関法人 情報・システム研究機構・生物物理学）
- 小林傳司（大阪大学・科学技術社会論）
- 上山隆大（上智大学・経済史）
- 隠岐さや香（広島大学・科学史）
- 村澤昌崇（広島大学・高等教育論）
- 高端正幸（新潟県立大学・財政学）
- ※白川優治（千葉大学・高等教育論）
- ※崎山直樹（千葉大学・歴史学）
- ◎北原和夫（東京理科大学・物理学）

○は主査、◎は全体代表、※は幹事

第三部会 第一回検討会

日時： 2011 年 6 月 27 日

場所： 東京理科大学森戸記念館

1. 委託調査代表挨拶： 北原和夫（東京理科大学）

日本学術会議における参照基準についての検討を踏まえ、大学に関する評価指標の基礎となる部分を、現在の日本社会の変化、大学の変容に即した形で考え直し、新しい評価の在り方を考えていきたい。第一検討部会、第二検討部会と相互交流を図りながら議論を進め、この第三検討部会では特に大学と社会との関わり合いおよび大学の将来像を検討していきたい。

2. 第三部会主査挨拶： 高祖敏明（上智大学）

専門の比較教育学からの現状への視座および、主査を引き受けた経緯について、これまでの日本学術会議での活動との関連が説明された。

3. 第三部会の検討課題について： 白川優治（千葉大学）

資料に基づき、第三検討部会の目的、メンバーの構成およびスケジュールの確認を行った。

4. 検討内容についての討論（要旨）

・震災後の日本社会における高等教育の果たす役割について

- ・ポスト工業化社会における科学・技術の役割とは何か。これに高等教育を含めて考えていく必要があるだろう。特に今回の震災以降、教育者、研究者が問われていることは、既存のディシプリンに対して社会から向けられた疑問であろう。これまでの前提そのものが疑われている。また一つのディシプリンではとらえることができない複雑な問題に、現代社会は直面している。
- ・古典的な方法を守りながら、様々な領域が協力しながら、新しい方法、新しい合理性を考えていく必要があるだろう。
- ・昨今の学士力、評価、質保証、FD、社会人基礎力といったキーワード的諸改革によって、各大学での教育が教育プログラムとして再編されつつある。この方向性は究極的には画一化し、単一化してしまう可能性が高い。単一のシステムの脆弱性を考慮した場合に、この方向性は正しいのかどうか。

- ・ 大学が社会と向き合うさいの、インセンティブをどこに見いだしていくのか、これが課題となる。とりわけ現状では、教員が教育を行うことの評価が低い。修士、博士を教育し、社会へと送り出すことの意義をどのように評価していくのか。そのためにも評価や質保証の新しい文化を創っていく必要があるだろう。
- ・ 選択と集中型高等教育再編の再考について
 - ・ 大学の公共性や大学の適正規模をどのように考えるのか。
 - ・ 大学と職業教育の関わりあいをどのように折り合いをつけるのか。
 - ・ 大学の機能別分化は目的ではなく、目的を達成するための手段。そこで問われているのは、大学の役割、継承と発展、そして学問の社会化である。社会の中の組織として大学をとらえ直さなくてはならない。
 - ・ 多様性、多種性を維持しながら、どのように「蛸壺化」から抜け出すのか。
 - ・ 大学の配置の問題は、通学の問題であり機会の問題でもある。低成長、貧困化する日本社会のなかで、教育費負担をどの考えていくのか。大学がユニバーサル化した状況で、あえて大学にいかないという選択がもたらす不利益をどう考えるのか。
- ・ 大学への公的資金の投入と市場との関わり合いについて
 - ・ マーケットとの間での緊張関係の中で、新しい知識がどのように生まれてくるのかを考えていかななくてはならない。
 - ・ 教育の機会均等の観点からも、公的資金の問題は検討されねばならない。
- ・ 科学技術と大学の変容
 - ・ グーテンベルクによる印刷技術の発展は、ヨーロッパ社会における文化を変容させ、これが同時期の中等-高等教育の発展のきっかけとなった。このルネサンス期のヨーロッパでの教育文化の変容は、中国、日本へも波及していった。現代社会においても、インターネットや電子書籍といった書物文化の変容は、今後の大学のあり方を変化させていくのではないか。
- ・ 海外の高等教育システムを賞賛する傾向の再検討
 - ・ 大学院におけるコースワーク導入など、安易な形で海外の事例が導入されているのではないか。
 - ・ 他国から翻訳して導入したところで、そこに魂は込められていない。

第三部会 第二回検討会

日時：2011 年 7 月 22 日 15 時～17 時

場所：東京理科大学 9 号館

1. 個別報告

(1) 「大学モデルの再検討? -知識の創造場所としての大学と普遍性-」

上山隆大 (上智大学)

(2) 「みんなのための大学改革 -新制大学の 60 年は家族と経済の歴史とともに動いてきた-」 矢野眞和 (桜美林大学)

2. 全体討論 (要旨)

・知識の所有権

- ・単なる知識の「製造業者」としてではなく、知識を生み出すことを社会的な役割として引き受ける必要がある。
- ・知識の所有権はどこに存在するのか、個人なのか、学費を出資する家族なのか、それとも社会に帰属するのか。大学で生み出される新しい知識を、社会で活用するという意味を考えても、公的な資金を増やしていく必要があるのではないか。

・社会の成長点としての大学

- ・大学とは社会の成長点。新しいものを社会に対して提案していく場所である。現在の問題は、大学が成長していくために必要な資金、とりわけ公的資金の投入量があまりにも少なすぎる。これは大学という組織に対して、国・社会からの信用がないこと。この原因は日本の大学人がサボってきたためであり、大学が何のために存在しているのかを提案することができていない。
- ・大学から新しい知識が生まれ、社会の見方が生まれ、それが社会へと還元される。公的な場所として大学が位置づけられなくては、社会が廻っていかない。
- ・日本の大学の特徴は、研究拠点型ではなく、マスプロ教育を行う大型私大にある。ここで育成される中流の人々が社会を支える。そのためにも中流の大学の強化が必要である。
- ・50-70 年代のアメリカでの大学への R&D 投資の膨大さ、そしてその後のバイドール法。これがアメリカの産業構造を変革し、不況から抜け出すきっかけとなった。一方、日本ではこの時期に大学ではなく、民間の研究セクターが成長していった。

- ・市場の役割

- ・ 大学に対する外的刺激であり、市場によって研究の価値や意味が発見される。そして投資を通じたコミュニケーションが大学を活性化する。研究者のモチベーションを高めるための外部装置として、市場を活用していくべきである。
- ・ 例えば環境問題のように、社会が求めている問題・領域に人・公的資金・民間資金が集まり、人材が生まれ、活性化していく。そういう仕組みが必要となる。

- ・教育研究の裾野、知のインフラとしての地方大学

- ・ 研究機関との大学の大きな違いは、教育機関であること。研究を通じて人を育てることが大学の役割である。
- ・ 教育研究を担う人材の再生産のために、幅広い大学へ長期的な支援が不可欠である。この長期的な支援という部分が、民間資金ではカバーできない領域である。
- ・ 人材育成に関しては、東京一極集中では難しく、国家の役割とは研究型大学への支援のみならず、地方における人材育成まで見据えた支援体制の整備にある。
- ・ 選択と集中というゼロサムゲームに陥ることなく、社会と大学との関係性をより長期的、より広範にわたる視座から議論すべきである。

- ・誰が大学で教育を受けるのか

- ・ 18歳で入学し、22歳で卒業する。中退率も低く、学費は親が負担する。これが日本の大学の特殊性。18歳入学と新卒一括採用がセットになっており、ここを変えない限りは日本の大学は変わらないし、日本社会も変わらない。

- ・学費の家計負担の問題点

- ・ 子供の大学進学によって、それまで蓄えられた貯蓄が消費され、家計はマイナスになる。しかも年々このマイナスの幅は拡大する傾向にある。例えば、子ども手当と高校無償化の予算を大学に回せことができれば、大学の学費はタダになる。そうなると家計収支のマイナスが解消されることになる。親の老後のことを考えた場合、そちらの方が政策効果が高いのではないか。
- ・ 財政学の知見では、顔の见えない他者との助け合いの感覚、これがどの程度保たれているかが、公的資金投入と強い相関関係がある。日本ではこの意識が非常に低い。大学に関しても、自分や家族が得をするかどうか判断の基準となっている。家族責任主義や自己利益主義の観点や、他者への意識が強く出ているために、公的資金の投入が躊躇されているのではないか。

第三部会 第三回検討会

日時：2011年9月15日 10時～12時

場所：東京理科大学森戸会館

1. 個別報告

(1) 「A0入試 -女性リーダーの育成をめざして-」

郷通子(大学共同利用機関法人情報・システム研究機構、前お茶の水女子大学学長)

(2) 「21世紀社会の持続的発展を支える私立大学-「教育立国」日本の再構築のために-」 白井克彦(放送大学学園理事長、前早稲田大学総長)

2. 全体討論 (要旨)

・入学試験制度と大学

- ・ A0入試も、大学のミッションと照らし合わせたうえで、選抜する人材像を明確に定めることができたならば、非常に有効な選抜方式となる。また入試を受けた学生からの満足度も非常に高い。
- ・ 多くの私立大学において、入試制度が有名無実化しつつある。また地方の公立高校の目標は、国立大学に何人合格させたのか、という点に重点が置かれるようになったために、高校での教育が機能不全に陥っている。

・高大接続とリメディアル教育

- ・ A0入試は、高校から大学へのスムーズな連携をはかるための方法として考えることができる。大学選びから大学入試までの期間を長い入試としてとらえ、また合格後から大学入学までの間に、入学前教育を行っている。
- ・ 受験生が、受験勉強をする層とそうではない層の二層に分かれつつある。大学のユニバーサル化によって、かつては四年制大学に来なかった層が大学に入学するようになった。このような学生に対して、ふさわしい教育のあり方を考えなくてはならないし、またリメディアル教育の重要性も高まっている。

・学費負担の問題について

- ・ 私立大学、特に地方私立大学の学費は高い。社会および入学者からの期待も高くなるが、それに応えられる教育が行われているのか。通信制教育、単位互換制度の活用を通じて、どのように教育の質を上げることができるのか。

- ・ 国立大学と私立大学の予算配分の格差をどう考えるのか。一つの方法として、研究と教育の費用を分割して考えることが有効かもしれない。実際には教育に対する費用は、研究に比べてさほど掛かっていない。
- ・ 学生/教員比率も国立大学と私立大学との間で格差が生じている。これをどのように解消していくのか。
- ・ 教育におけるアウトカム評価について
 - ・ 職業との結びつきが強い領域はまだしも、すべての領域に適合しているかどうか。またアウトカム評価は個人の評価であり、組織の評価になじまないのではないか。
 - ・ アウトカム評価によって社会からどう見られているのかという視点が導入されるので、その意味では重要である。
- ・ 大学と資金
 - ・ 高等教育のどの分野にどういう形で、どの程度の資金を配分し、社会がどのようにサポートするのが問題。日本における問題は、全ての大学で資金が足りないこと。大学内での資金の奪い合いが行われており、もっと大きなパイで考え直す必要がある。日本の大学に社会に訴えかける力がなかった。将来に向けた投資として、大学への投資を正当化するためのロジックを強化する必要がある。
 - ・ 理解者をどう増やすのか。大学の中でどう問題を共有するのが問題となる。
 - ・ 日本にも優秀な科学者は多い。しかし社会的な言葉を持つ人が少ない。今までは恵まれた環境が用意されており、社会に向けて情報発信をしなくとも研究することができた。しかし現在では社会との関係を見失っていると、予算が減らされていく。
- ・ 財界との関係
 - ・ 財界人は大学への不信感を持っている。資金の必要性、効率性の説明が足りていない。アメリカの大学のように寄付による奨学金のモデルは参考になるかもしれない。教育への寄付は長い時間をかけて循環していくモデルが構築されている。
 - ・ 財界人の持っている大学のイメージは古い。20-30年前のイメージのまま。ちょうどその時代に日本の高等教育は、生産性などを理由に抑制された。今は変わつつある。どのようにしてそのイメージを払拭することができるのか。
 - ・ 大学のグローバル化も大事な問題だが、日本社会の底上げについて日本の産業界は、なんら一切責任をとっていない。これは財界人の問題意識の問題だろう。

第三部会 第四回検討会

日時：2011年12月2日 15時30分～18時

場所：東京理科大学9号館

1. 個別報告

- (1) 「今後のわが国大学のあり方についての一試論-「経済人+大学人」の立場から見たわが国大学の現状と課題-」 渡辺孝（文教大学学園理事長）
- (2) 「日本の大学にとっての国際化」
北村友人（上智大学）

2. 全体討論（要旨）

- ・ 学生の学習時間について
 - ・ 大学生の基礎学力不足が指摘されている。これは初等中等教育から累積した問題である。とりわけ過去のデータと比較しても、大学生の学習時間は激減している。
 - ・ かつては大学で学ばなくとも、就職後に企業で人材を育成してきた。しかし、現在の企業では教育する人材やその時間を確保することが難しくなっている。そのため大学で十分な教育を行うことが、社会から要請されている。
- ・ 認証評価と個別学力保証について
 - ・ これからの大学において必要とされることは、教育の質を担保することである。認証評価などスキームの整備は行われてきたが、まだまだ不十分である。
 - ・ 学生の能力評価に関しては、情報を持っている側と、提供を受ける側の情報格差が存在している。したがって学生の学力水準に信用性がなく、このことが就職試験で一流校とそうでない大学の格差に繋がっている。社会的な信頼、認知を獲得するためにも、学生個々の学力を証明する仕組みを整えなくてはならない。
- ・ 卒業審査の厳格化、質保証のための試験導入について
 - ・ 海外で行われているように卒業審査の厳格化や、学問領域別のペーパー試験を導入して、学力をチェックする仕組みを導入する必要があるのではないか。
 - ・ 学力認定を行うペーパー試験を導入した場合、大学教育がそれに対応した受験勉強になってしまう可能性があるのではないか。

- ・ 基礎的なこと、最低限の知識を問い、学力をチェックする意義はあるのではない
か。また現在企業の就職試験で活用されている SPI 試験などを大学で行い、就職
活動の簡易化につなげる仕組みも可能ではないか。
- ・ 社会人の学び直しについて
 - ・ 社会人の学び直しや学生の多様化が今後必要となるだろう。授業の取り方、ギャ
ップイヤーなど議論は出てきているが、まだ大学が対応できていない。
 - ・ 社会人が仕事を続けながら、あるいは一旦やめた後で教育を受けるために、一番
のネックとなっているのは学費。日本の大学のシステムでは、まだ学費は親が払
うという前提があり、これを変えていく必要があるだろう。
- ・ 高等教育の公共性
 - ・ 公共善(public good)というだけでなく公共財(public goods)として、グローバル化
社会の中で高等教育の位置づけを考えなくてはならない。
 - ・ 高等教育から得られる利益を、社会と個人の間でバランスを取る必要がある。そ
のためには頭脳流出や頭脳循環だけでなく、頭脳共有という発想が必要となる。
- ・ アジアにおける大学連携が模索されるなかでの日本の果たす役割
 - ・ 近年アジア諸国での高等教育は急速に拡大している。その結果、様々な歪みが生
じ、特に学問の自由や大学の自治の議論が置き去りにされてきた。
 - ・ ヨーロッパ型の大学とアジア型の大学の最大の違いは、大学の自律性である。学
問の自由、大学の自治、これらの要素はアジアのほとんどの大学において確立し
ていない。日本は例外的にこれが確立している。欧米のシステムとアジアのシス
テムを架橋するインタープリターの役割を果たすことができるのではないか。
- ・ 大学間交流の課題
 - ・ 海外大学との単位互換制度は、財政面でのすりあわせが難しい。対象国によって
授業料格差の問題が生じ、日本の大学からの持ち出しが生じる場合もある。特に
アメリカの場合、留学先で授業料免除が受けられないこともあり、その辺が参加
者が集まらない理由にもなっている。
 - ・ アジアの大学の多くが、大学の拡大に人材の供給が追いついていない。この分野
において、日本の大学は積極的に関わっていくことができるのではないか。