

令和 5 年 6 月 1 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2017～2022

課題番号：17K04600

研究課題名(和文)アカデミックガバナンスと結合した大学評価・経営・行財政の構築に向けた基礎的研究

研究課題名(英文) Fundamental Research for the Construction of University Evaluation, Management, and Administrative Finance Combined with Academic Governance

研究代表者

光本 滋 (Mitsumoto, Shigeru)

北海道大学・教育学研究院・准教授

研究者番号：10333585

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：(1)高等教育政策の動向の検討。1980年代以降の大学政策は、個別大学の組織改革を可能にする大学設置基準改正を軸に展開し、1990年代後半以降、資金配分と評価による統制を強めた。国立大学法人化は大学経営を行政的に統制するしくみの強化であり、政治介入をたやすくすることに帰結した。(2)大学設置基準に関する論点整理、研究課題の提示。1960年代以降の高等教育の展開は、各専門分野の学問と青年期以降の発達=教育権を保障する高等教育制度の創造を架橋するという課題を浮上させた。しかし、上記政策による対応は設置基準の意義を不透明にし、大学改革の実践と大学設置基準に関する研究の架橋を妨げてきた。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究の意義は、大学政策、行財政、経営の実態把握を行い、大学設置基準に関する今後の研究課題を明確にしたことである。教育法学の通説である学校制度的基準説は、大学設置基準が国民の教育を受ける権利との関係から規定されねばならないことを明確にした。一方、具体的な基準のあり方に関しては、行政解釈に基づく運用と原理的な批判との対立、乖離が続いている。関連する法制、高等教育の全体規模・配置、および個別大学の組織の設置廃止を決定する論理を解明し、基準化する道筋を明らかにする必要がある。

研究成果の概要(英文)：(1) Trends in higher education policy were examined: University policy since the 1980s revolved around the revision of the Standards for the Establishment of Universities to allow for organizational reform at each university, and since the late 1990s, university policy has been increasingly controlled through the allocation of funds and evaluation. The conversion of national universities into corporations was a strengthening of the system of administrative control over university management, and it resulted in making it easier for political intervention. (2) The development of higher education since the 1960s has raised the issue of bridging the creation of a higher education system that guarantees the right to education and the development of each field of study from adolescence onward. However, The above policies have obscured the significance of the establishment criteria and prevented the bridging of research on establishment criteria with the practice of university reform.

研究分野：高等教育

キーワード：大学評価 大学設置基準 大学組織 大学改革 高等教育政策 高等教育財政 学校制度的基準説

1. 研究開始当初の背景

大学の組織・経営・行財政は本来、アカデミックガバナンスを基盤として行われるべきものである。ところが、大学組織のあり方が政府により事実上統治されている事態があることは、現場の実感としてはよく知られているものの、研究上はほとんど顧みられていない。このため、大学評価を介することにより、アカデミックガバナンスと大学組織のあり方を結びつけるという、本来めざすべき学術・高等教育の体制も、名目的に語られるにとどまり、実際との乖離があるのかどうかさえ明確にされていない。そのため、大学評価に関する研究が実際の大学評価の改善にまったく結びついていないのが実態である。

一方、大学法人化が教育研究組織の自律性を高めることに寄与したかどうかについては、否定的な見解が大勢を占めるものの、そのことを明らかにするための理論枠組みは必ずしも確立されていない。このような研究の状況を打開するために、申請者はこれまで、法人化後の国立大学におけるガバナンスの構造の変容を、教育法および大学政策との関係を視野に入れながら動態的に把握してきた。その結果、法人化が作りだした大きな変化であり、かつ相互に結びついている、教育研究組織の法的位置づけと財政基準の変更、行政評価としての大学評価の制度化、大学管理運営組織の性格と権限の変更が、個別の大学法人の組織・活動におよぼす影響を解明することができた。

このように、今日の日本の大学に対する権力的な統制の構造は明らかになっているものの、政府による「不当な支配」(教育基本法)を食い止めるための制度的な手だては明確になっていない。これまでの大学ガバナンス研究の成果と連結させて、大学評価が期待される本来の役割を果たし「不当な支配」を克服するものとなる道筋を示す必要がある。

2. 研究の目的

本研究の目的は、法人法制下における大学評価制度を、本来の目的である大学における学術研究・高等教育の自律的展開、および大学が社会的要請への応答を果たしていくためのしくみとするための要点を明確にすることである。

研究の焦点は、大学評価と大学組織の関係の解明である。大学の目標・計画の定立、研究・教育等の業務実績の評価、評価結果に基づく組織・業務の見直しを一つのサイクルとする大学評価制度は、実際には、大学財政に関する権力的統制が介在することにより、本来の機能を喪失しているものと見られる。このことを、大学組織改革のプロセスの分析により明らかにし、大学評価を本来的に機能させるための教育行財政および経営上の課題を明らかにすることである。大学評価に関する実証研究を困難にしている要因の一つは、大学評価の項目や基準等、大学評価制度が精緻に整備される一方、実際の組織改革はこれと無関係に行われていることである。現実の組織改革のプロセスおよびその結果を把握・分析しなければならない。

3. 研究の方法

(1)法人化後の国立大学の組織改編に関する制度的問題をとりあげ(以下 ~) それらの影響や相互の関連を検討する。

大学の研究・教育組織を規律する法制の不在(国立学校設置法と異なり、学部等の研究・教育組織を法律に規定していない。中期目標策定権は文部科学大臣にある(国立大学法人は原案を作成)が、策定は財務大臣との協議事項とされている。中期目標期間終了時に文部科学大臣による改廃等の検討・措置の対象とされ、総務省委員会の勧告権が及んでいる)

大学に適合的な人件費水準決定原理の不在

公財政支出額の決定原理の不在(運営費交付金(特別会計への一般会計からの繰り入れに相当)の定率縮減、および特定経費等の政策裁量経費の拡大に帰結)

法人の経営行動を資産蓄積へ向かわせる制度の存在

大学全体への公財政支出と個別大学への配分を調整する機関の不在

(2)大学政策の検討、大学組織の改編および大学評価に関するデータの収集をすすめ、対象とする事例(大学)を選定する。注目するのは、大学の組織の改編、教員数をはじめとする学内資源配分、および大学評価の結果である。組織改革のプロセスは公表資料からうかがうことは困難であることから、現地に赴いての聴き取り等による補足により、背景や意思決定を左右した諸事情の把握に努める。ただし、最終的に何が決定要因であるかを確定することは難しい。異なる立場からの見解をつきあわせたり、他のケースと比較することにより可能性の大小を検討する。

学科はおろか学部をも大括り化するという最近の動きは、すべからく「社会的要請に応える組織改革」だとされている。しかし、十分な根拠はなくとも、「ミッションの再定義」(2012-13年)をはじめとする行政指導、および2014年の学校教育法・国立大学法人法の改正による「ガバナンス改革」が要因となり、組織改編がすすめられている可能性は払拭できない。このほか、組織改編が国立大学法人評価において特筆すべき事項として取り上げられたり、国立大学法人評価委員会の評価結果と結びつけられたりしている。また、政府の競争的資金において、組織の改編

にとりくむこと自体が応募条件とされるケースもある。さらに、第3期中期目標期間においては、各国立大学法人が提案した「戦略性が高く意欲的な目標・計画」に対して運営費を交付するという新たな枠組みが設けられた。

こうした評価と資金配分が国立大学の研究・教育組織の改編にどのような影響を与えているのか、いくつかのケースについて検討する。なお、事例研究をすすめるために、学内事情に詳しい関係者に研究協力を依頼する。

4. 研究成果

(1)大学の教育研究組織と財政基準に関して、教育研究組織と財政基準が定員を介して結びつけられる関係が強固にあることの問題性がこれまでどのように認識されてきたかを把握するために、先行研究のレビューを行なった。総合的な検討として知られる日本教育学会大学制度委員会「大学設置基準改善要綱」等研究小委員会による批判(1966)は、条件整備の基準と研究・教育の基準を峻別し、教育行財政の責任を明確にした。一方、当時の判例・学説の水準を反映し、大学教育を研究のコロラリーととらえる限界を持つ。1970年代の教育法学の成立・展開は、「学校制度的基準」説の一環として、大学設置基準を学校制度に共通の学校設置基準として位置づけ、国民の教育を受ける権利との関係から規定されねばならないことを明確にした。だが1980年代以降の設置基準の緩和は、各大学の動向は学内の格差は正や経営的な観点からの改組等に傾いた。大学改革の実践と大学設置基準に関する研究とが架橋されることはなく、原理的な批判と行政解釈に基づく運用との対立・乖離が続いている。

(2)各大学の組織改編と大学評価との結びつきを明らかにするための予備的作業として、近年の高等教育政策の動向を検討した。1980年代以降の大学政策は、個別大学の組織改革を可能にする大学設置基準改正を軸に展開し、1990年代後半以降、資金配分と評価による統制を強めている。国立大学法人化はこれらを可視化するしくみであったが、大学経営を行政的に統制するしくみの強化としてしか展開せず、政治介入をたやすくすることに帰結している。

(3)(2)と関連して、2018年の中教審グランドデザイン答申の高等教育政策上の位置づけに関する検討を行なった。同答申は、大学の組織再編を複数大学や地域単位で行わせる枠組みを示し、認証評価制度を用いて私立大学の研究・教育評価と経営計画をリンクするしくみを具体化する方針を示した。これらにより実現しようとしている高等教育の姿は、学術・高等教育の必要を軸に検討されていないことが特徴的である。

(4)東京大学「大学改革準備調査会報告書」(1970年)の検討過程、内容を整理し、理論的な水準、影響力の評価を試みた。同報告書の主要な論点の一つは、大学改革を自主的に行うための大学行政の独立であった。これは戦後大学改革論においてたびたび掲げられた課題であったが、伝統的な教員の研究・教育の自由を擁護する観点のみでなく、高等教育の拡大、大学の「大衆化」の現実に向き合う中で、教育機関としての大学の改革という観点からも必要が自覚され、体制の批判的な分析と課題の具体的な提示を行った点に意義を認めることができる。

(5)2020年にはじまるコロナ危機は研究のとりまとめ遅滞させた。反面、この間の大学政策には2019年までのねらいを明瞭にするいくつかの動きが見られた。

一つは、国際卓越研究大学法の成立である。同法は、巨額の財政支援を行うことと引き換えに、大学に研究および研究成果を活用するための体制強化計画の策定を求めるものである。大学に対する補助事業でありながら、認定、計画の認可、評価を通して経営体制、研究・教育組織の改革を行わせること、原資とされる大学ファンド(基金)を用いることにより長期に渡って大学を統制するしくみであることは特筆される。

もう一つは、大学設置基準の改正である。2022年の改正は、「内部質保証」と称する教育のシステム化を徹底することを総則に定め、専任教員よりも専属性の弱い教員を含む「基幹教員」が教育課程の編成等の責任を担うこととし、大学の基本組織を教員と事務職員等からなる「教育研究実施組織」にあらためた。これらの改正のねらいが研究・教育組織の再編を加速するための改正であることは、教育未来創造会議「第1次提言」の工程表が示す。

これらはいずれも、近年顕著になった大学の種別的再編、「質保証システム」形成を通じた研究・教育の科学技術・イノベーション政策への従属を法制面から支えるものである。かつ本研究が掲げるアカデミックガバナンスと結合した大学評価等のあり方とは背馳する動きである。これらの動向の影響と問題を検討することは、本研究の主題である大学評価・経営・行財政の特質を明確にする上でも、今後の研究課題を考察する上でも重要であることから、論文・論説等にまとめ発表することとした。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計7件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 57-2
2. 論文標題 大学ファンドがもたらすもの	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 日本の科学者	6. 最初と最後の頁 54-55
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 209
2. 論文標題 変貌する日本の大学	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 季刊教育法	6. 最初と最後の頁 42-49
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 309
2. 論文標題 国立大学法人の「戦略的経営」は何をもたらすか	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 経済	6. 最初と最後の頁 113-121
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 27
2. 論文標題 最近30年の高等教育政策の批判的検討	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 日本教師教育学会年報	6. 最初と最後の頁 75-84
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 13
2. 論文標題 市民的大学評価論の確立に向けた大学政策の検討	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 現代社会と大学評価	6. 最初と最後の頁 1-11
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 261
2. 論文標題 国立大学の財政危機と人件費削減問題；北海道大学の事態と大学の課題	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 経済	6. 最初と最後の頁 102-109
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 光本 滋	4. 巻 39
2. 論文標題 人づくり革命：公的資金を用いた大学の分断支配	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 季論21	6. 最初と最後の頁 88-98
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計4件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 光本 滋
2. 発表標題 大学の基準と教職協働
3. 学会等名 大学評価学会 第18回大会（愛知工業大学・愛知）
4. 発表年 2021年

1. 発表者名 光本 滋
2. 発表標題 大学評価と大学設置基準
3. 学会等名 大学評価学会 第17回大会（桜美林大学・東京）
4. 発表年 2020年

1. 発表者名 光本 滋
2. 発表標題 大学政策に対する市民的自由論の可能性 1970年代の大学改革論の検討を手がかりに
3. 学会等名 教育政策学会 第26回大会（秋田大学・秋田）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 光本 滋
2. 発表標題 大学組織と大学評価
3. 学会等名 大学評価学会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計5件

1. 著者名 駒込 武	4. 発行年 2021年
2. 出版社 岩波書店	5. 総ページ数 96
3. 書名 「私物化」される国公立大学	

1. 著者名 大窪 一志・大野 博・柴田 章・神山 正弘・佐々木 敏昭・乾 彰夫・藤本 齊・光本 滋・伊藤 谷生	4. 発行年 2019年
2. 出版社 本の泉社	5. 総ページ数 396
3. 書名 歴史のなかの東大闘争 得たもの、残されたこと	

1. 著者名 宮崎 隆志・松本 伊智朗・白水 浩信編	4. 発行年 2019年
2. 出版社 明石書店	5. 総ページ数 193
3. 書名 ともに生きるための教育学へのレッスン40 明日を切り拓く教養(光本滋・ -9)	

1. 著者名 山崎 準二、寺崎 弘昭、菅野 文彦、須田 将司、金子 真理子、早坂 めぐみ、前島 康男、藤本 典裕、光本 滋	4. 発行年 2018年
2. 出版社 学文社	5. 総ページ数 208
3. 書名 教育原論	

1. 著者名 唯物論研究協会	4. 発行年 2018年
2. 出版社 大月書店	5. 総ページ数 240
3. 書名 唯物論研究年誌第23号 21世紀の マルクス	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------