

機関番号：10101

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2009～2010

課題番号：21730610

研究課題名（和文） 地域大学ガバナンスの動態の解明

研究課題名（英文） A Study on the Dynamism of University Governance in Region

研究代表者

光本 滋 (MITSUMOTO SHIGERU)

北海道大学・大学院教育学研究院・准教授

研究者番号：10333585

研究成果の概要（和文）：大学評価法制の解釈・運用の実態の解明、その下で展開されてきた国立大学および公立大学の評価の動向の把握、および、英国における改革の影響に関する現地調査を通じて、近年の大学ガバナンス改革の動態を解明した。さらに、大学ガバナンス改革の観点から重要性が指摘されるようになった大学職員の研修について、自主研修の奨励、教職協働の推進など、独自の方向を示すプログラムを開発・実施し、成果と課題を明らかにした。

研究成果の概要（英文）：For the purpose of clarifying the dynamism of university governance, this study provides the following results of research; Grasp of the trend on interpretation and application of the university evaluation legislation, the evaluation of national universities and public universities, and execution of a field survey about actual condition of university reform in UK. Furthermore, we show that the result and issue of the original training program, it is said to be important these days, which leads to development of spontaneous training, and cooperation of the staff.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育学

キーワード：大学ガバナンス、大学の自治、大学評価

1. 研究開始当初の背景

21世紀に入り、わが国では大学評価の法制化がすすめられ、大学と政府の関係の組み換え、設置者の評価による大学改革が進展する状況が生まれた。その実相をとらえ、理論化しようとする試みはアンケート調査などのかたちでいくつか行われている。

しかしながら、それらの調査は、項目や内

容が政策的な観点からつくられていたり、回答が組織の管理者または評価担当者によって行われていることに由来する制約ないし限界を持つことが多いものの、これらの点について必ずしも自覚的でない。

また、諸外国の改革動向についての紹介も、同じく政策や管理の視点の視点からのものが多く、実像を正確に伝えているとは言い難い面がある。

機関としての公式見解によってはすくい
とることのできない実態把握、およびその分
析と理論化による、大学ガバナンスの動態の
解明が求められている。

その際、地域は重要なファクターである。
地域の存在が、政府と大学の関係、および大
学のガバナンスに及ぼす影響についての研
究もまた蓄積に乏しい。これらが研究開始当
初の背景となる。

2. 研究の目的

研究の目的は、大きくは大学ガバナンスの
変容の動態を解明することにある。そのため
に、以下三つを解明すべき課題として設定し
た。

- (1) 大学ガバナンスの前提条件をなす法制の
解釈と運用の実態
- (2) 大学評価の大学ガバナンスに対する影響
- (3) 個別事例の把握・分析し、それらを通じた
大学ガバナンスの動向および傾向

3. 研究の方法

(1) 大学ガバナンスの語は比較的近年用いら
れるようになった。旧来から存在した概念と
の異同についての検討し、理論的課題を明ら
かにするために、大学の管理運営論、大学の
自治論、および大学評価論に関する総括を行
う。

(2) 大学評価の大学ガバナンスに対する影響
については、国立大学と公立大学にわけ、そ
れぞれの実態把握と動向の分析を行う。その
ために、評価委員会（国立大学法人評価委員
会、地方独立行政法人評価委員会）の評価に
関する規定、評価結果、評価結果などの文書
資料を用いて評価活動の実態を実証し、分
析・批判する。

(3) 日本の大学ガバナンスの特質を浮き彫り
にするための海外事例についての把握を行
う。具体的には、1980年代以降、大学に対
する補助金の政府機関への集中と評価政策
との連動を展開してきた英国の動向に関す
るインタビュー調査を実施する。

(4) なお、それぞれの課題は、つねに地域を視
野に入れて行ってきたわけではない。とはい
え、大学法人の設立団体が地方自治体である
場合（公立大学法人）の大学評価の大学ガバ
ナンスに対する影響、および大学職員の研修
の組織化については、特に地域を強く意識し
ながら研究をすすめた。

4. 研究成果

(1) 大学ガバナンスに関しては、以下の理
論・実践的研究を行った。

① 戦後改革において志向された大学ガバ
ナンスの具体的なあり方は、法制的には未確立
であったり、対立をはらむ部分を残していた。
それらを学内の管理運営の民主化、アクセ
ディテーションや相互協力による大学間の格
差の是正などにより実現することが、戦後改
革における大学の自治の理念を現実化する
過程であったといえる。しかしながら、政策
はこうした動きを支持するものとならず、逆
に、大学間の格差の固定や管理主義的な統制
を強めていった。これに対して、研究・教育
条件整備の必要を明らかにすることを目的
としてとりくまれた諸活動が日本における
大学評価の源流だといつてよい。こうした活
動は大学団体や学協会のほか、教職員団体
によっても行われた。私立大学に対する国庫
助成の実現は、その成果が実を結んだもの
の一つである。

一方、1990年代以降の制度化の過程で、大
学評価は大学設置者が大学を管理するた
めの手法としての性格を強めてきた。この意
味で、今日の大学評価は構成員の参加や権利
の拡大を追求してきたこれまでの大学自治
の流れと対立関係に置かれるものとなってい
る。この対立関係を克服するためには、大学
評価の主体と研究・教育等、大学の活動の
主体を一致させていくことが必要となる。今
日、社会的な視点からの大学評価が求めら
れていることは、大学ガバナンスも社会的な
観点から見直されなければならないことを示
している〔図書②〕。

② 大学ガバナンス研究の一環として、ガバ
ナンスの担い手として重要な位置にありな
がら、その役割についての研究蓄積に乏しか
った大学職員（教育職員以外の職員）の研修
の成果と課題についての検討を行った。

大学職員も大学ガバナンスの担い手であ
ると考えるならば、その研修には、教育職員
の研修と同様に、研修内容・方法の自主的
決定の余地が求められる。同時に、他職種、
特に教育職員との協同（教職協働）、個別大
学や設置者別に分断されていない、大学の
共通課題の検討（大学集団のガバナンスを
視野に入れた研修だといえる）も必要になる。

このような内容をもつ研修を北海道地域
において実現したいと考え、研究代表者らは、
「大学職員セミナー」を企画・開催してきた。
それは、2006～2008年度に公開講座として
行われ、2009年からは北海道地区FD・SD
コンソーシアムの事業として、研修の一環と
されるようになった。同セミナーは、「教職
協働」「自主研修」「大学・職種の違いを超
えた共同」を基本コンセプトとしており、
今日の大学が直面している問題との関わり
で大学職員の位置と役割、研修の課題や
職場の問題解

決の方向を探るものとなっている。

4年度目(2009年度)を終えた段階で、研究代表者は、上記の基本コンセプトに関する考察を行った。「教職協働」については、それがセミナーの共同開催にとどまらず、参加者の各大学や職場における教職協働の内実をつくることにつながるものが重要である。こうしたとりくみの経験をもちより、検討できるような機会を組み込んでいくことが今後の課題である。「自主研修」については、大学の内外で多様なかたちで行われている自主的な学習の積極面を評価し、それを各大学・職場でも奨励するような方策を探っていくことが必要である。研修の実態について調査し、有給休暇や研修費を含む研修制度との関わりを明らかにしていくことが、重要な課題であることが確認された。対象を北海道内の国公立大学職員としてきたこととの関係では、今後、立地条件やとりくむべき研究・教育課題における共通の課題や共同の可能性を探ることが重要となる。以上のような課題についての考察を深めるために、今後の調査研究の継続が必要である。

近年では、政策的にも大学職員の研修・能力開発の必要が注目されている。大学をとりまく環境の変化、政策的要請を背景として、近年は専門分野毎の研修と処遇の改善(1998年大学審議会答申)、SD(スタッフディベロップメント、2008年中央教育審議会答申)などが提起されている。これらはいずれも、管理運営体制や業務分担の見直しなど、組織の視点からの職員の能力開発論であり、前提となる大学の理念や組織目標などについて、他の大学構成員とともに探究、共有していこうとする視点に乏しい。政策動向とは異なる視点から、職制の見直しや職場づくりなどのかたちで行われてきた大学ガバナンス改革の理論・運動が、大学コンソーシアム事業における職員研修や学会の創設などにつながってきたことについての経緯や理論的な関係の解明が今後の課題である〔雑誌論文②〕。

(2)大学評価の大学ガバナンスに対する影響については、国立大学と公立大学にわけて研究をすすめ、以下のような成果を得た。

①国立大学法人評価の動態については、第1期中期目標期間の国立大学法人評価が評価委員会の実施要領が定めた評価の目的と評価結果の利用に関する原則を逸脱していること、こうした評価の実態は総務省の政策評価の枠組みに規定されていることを明らかにした。

すなわち、国立大学法人制度は、国立大学を大臣の行政組織権の枠内にとどめ、中期目標期間終了時点における「検討」「所要の措置」、および総務省の2次評価を通じて統制する仕掛けとなっている。独立行政法人通則法に由来するこのような仕組みが、大学組織

の改廃等に直結しないよう、運用上の工夫を行うというのが国立大学法人法の制定過程における政府説明であったが、それは実際には履行されていない。

国立大学法人評価は、第1期中期目標期間においては、(i)総務省および文部科学省が設定する改革の共通事項の実施状況の点検という性格を強くもつものであった。加えて、(ii)第2期目は、財務省および総務省の示す、国立大学の再編、「機能別分化」の方向に従い、文部科学省が策定した「組織及び業務全般の見直し」を反映した中期目標・計画の進捗状況の確認作業となる。そして、(iii)運営費交付金のうち評価と結びつけられた部分は、上記のような改革の実施状況が順調である場合の褒賞、または不調である場合の懲罰としての機能を果たすものとされており、その一方で、(iv)文部科学大臣の権限である「組織及び業務全般の見直し」は、評価結果とは無関係に行われている。

このような国立大学法人の評価と資源配分の方式は、法人法が通則法の枠内にあることを示している。このことは、国立大学法人評価を活動の主体的な改善につながる評価にするために、国立大学法人の独立行政法人通則法の枠組みからの解放をあらためて課題としなければならないことを明らかにしている〔学会発表③〕。

②公立大学については、定款の作成経緯の検討に基づき、公立大学の再編・統合および法人化の過程の特徴を明らかにした。公立大学法人制度は、国立大学法人に比べてさまざまなバリエーションがあるが、その相違は、行政改革に端を発した大学の再編・統合、ガバナンスのドラスティックな改革を目論んだ組織運営および人事制度改革等と結びついてきた〔成果の一部を、公立大学協会60周年記念誌、2010に収録〕。

これらと結びついて成立した評価制度にも、単一の評価制度をもつ国立大学とは異なる特徴がある。現状では、多くの公立大学法人が、評価の負担を大きいと感じている。また、目標および評価の基準は、広範に数値化されている。「効率化」なども散見される。これらの目標を設定しているのは基本的に大学(法人)自身であるが、評価委員会の指摘により盛り込まれたケースもある。こうした状況がありながらも、現状では、法人評価が公立大学と地方自治体(設立団体)の意思疎通の機会として機能し、期待されている可能性がある〔学会発表②〕。

同時に、選考するケースの検討からは、公立大学の法人評価においては、認証評価制度の活用が目標・評価のサイクルと結びついていない傾向があることが明らかになった。法人評価のプロセスは大学運営に対する地方自治体の恣意的な介入を防止するものとは

なっていない〔学会発表③〕。

(4)英国における実態調査は、2010年11月に行った。5月に誕生した保守党・自由民主党連立政権は、中央から地方へ財源の移管と様々な部門の予算削減を5年間かけて行うことを表明(Comprehensive Spending Review)し、大学への影響も懸念される中、ジェレミー・ハイアム氏(リーズ大学教育学部長)、キース・フォレスト氏(元リーズ大学上級講師)ら関係者に対するインタビューを行った。その結果、以下のような点が指摘された。大学ガバナンス改革の一側面をとらえた貴重な証言である。

①新政権の財政方針により、これまで中央政府の政策とは独立に展開してきた地方労働党による政策の実施が困難になる可能性がある。特に、学習障害や高齢者の問題などに関する社会的な支援が後退すること、公務員数の削減、業務の効率化への要請の影響は無視できない。

②大学への直接的な影響としては、ここ数年、インフレを考慮しないフラット予算が継続しており、毎年予算は目減りをしてきている。加えて、各省庁は、政府から25%の予算削減を指示されており、学校や国民健康保健(NHS)を保護しようとする、他部門はそのあおりを受けることになる。ビジネス部門に位置づけられている高等教育予算については40%の削減が求められることになり、大学では、研究部門の予算を維持しようとする、教育部門では80%もの予算削減になる。人文・社会科学関連の学部学科では予算のほぼ全額が授業料により賄われることになる。

③政府から教育資金が得られないとなると、大学は卒業後の学生から授業料を回収しなければならなくなる。そのために、学生のエンプロイアビリティの向上が主題とされ、特定の職業訓練ではなく分析力やコミュニケーション力などのスキルを身につけること、大学が実際に何を提供できるのかを明らかにし、説明することを通じたマーケティング・プロモーションに関心が高まっている。

④経済的余裕があるミドルクラスの出身者が教育に投資して学位取得を目指す傾向は強まる。一方、貧困層は在学中に授業料を払う必要はないとはいえ、将来借金が生じることへの心理的な負担から、大学進学を断念するケースが増えるのではないかと見られる。ただし、授業料の影響と進学動向については他にもさまざまなファクターを考慮しなければならないため予測は困難である。

⑤大学財政構造の変化は、学部学科の再編につながる可能性がある。さらに、新政権は学生数全体を縮減したいという意向のようである。

(5)近年の労働党政権下で行われてきた高等教育の参加拡大(widening participation)

と基礎学位(foundation degree)の付与を奨励する政策がもたした高等教育および進学者への影響について、ミリアム・ズーカス氏(ロンドン大学パークベックカレッジ教授)が2009年3月に北海道大学で行った国際シンポジウムの報告を翻訳、出版した。

リーズ大学に続いて、ブリストル大学とレディング大学が生涯学習部門の閉鎖を決定したことは、1990年代終盤の労働党政権下における高等教育政策の展開により、生涯学習機会の提供を通じて社会的排除の克服に貢献してきた英国大学の役割が大きく変容しつつあることを示している〔図書①〕。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計2件)

①光本滋、運用の実態にあらわれた国立大学法人評価の問題、シリーズ大学評価を考える、第3巻、pp.19-37、2011、査読無

②光本滋、大学職員セミナーの到達点と課題、生涯学習計画年報、第12号、pp.18-24、2010、査読無

〔学会発表〕(計3件)

①光本滋、公立大学評価の動向と問題点、大学評価学会、2012年3月11日、早稲田大学

②光本滋、公立大学評価の全国的状況、大学評価学会、2011年3月12日、京都橘大学

③光本滋、検証された国立大学法人評価制度の問題、2010年3月、東京国際大学

〔図書〕(計2件)

①光本滋、他、大月書店、持続可能な包摂型社会への生涯学習 政策と実践の日英韓比較研究、2010、pp.212-228

②光本滋、他、大学教育出版、大学は変わる一原点に戻って考える一、2010、pp.309-324

〔産業財産権〕

○出願状況(計0件)

○取得状況(計0件)

〔その他〕

なし。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

光本 滋 (MITSUMOTO SHIGERU)

北海道大学・大学院教育学研究院・准教授
研究者番号：10333585