

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 10 日現在

機関番号：42608

研究種目：若手研究（B）

研究期間：2010～2012

課題番号：22730677

 研究課題名（和文）高等教育システム・ガバナンスと大学のパフォーマンス
 に関する日英比較研究

 研究課題名（英文）Comparative study on higher education governance and universities'
 performance in Japan and UK

研究代表者

鈴木 俊之（SUZUKI TOSHIYUKI）

青山学院女子短期大学・子ども学科・准教授

研究者番号：50346095

研究成果の概要（和文）：日英とも進行する高等教育改革に対して、大学や学部・学科がどのように対応するのかについて研究を行った。その結果現在の高等教育システムを制度的環境として、大学や学部・学科はその置かれた立場に応じて、さまざまな反応を戦略的に選択する可能性があり、決してその反応は受動的なものに限らないことを示した。またそうした反応をパブリック・ガバナンス論の観点を用いて、政府やそれを取り巻くステークホルダーとの関係から理論的に分析できる可能性を示唆した。

研究成果の概要（英文）：The main purpose of this study is to analyse and understand how universities, faculties and academic units react to environmental changes like higher education reform in Japan and UK. The findings are that universities, faculties and academic units have potentials to choose various strategies against environmental changes according to their status and positions in their sectors, and their reaction may not be always passive. I also indicate that these reactions which universities can take will be possible to be theoretically analysed from the relationship between universities and Government and stakeholders.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	500,000	150,000	650,000
2011年度	600,000	180,000	780,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	1,600,000	480,000	2,080,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：教育学・教育社会学

キーワード：高等教育 ガバナンス 管理運営

1. 研究開始当初の背景

(1) 本研究の学術的背景としては高等教育システムの改革、とりわけ政府と大学の関係、ガバナンスの改革が各国において行われて

きたことがあげられる。本研究の対象国である英国においては 1970 年代より政府と大学の関係が大きく変わり始めた。その動きは 79 年のサッチャー政権誕生以降に加速された

が、その重要なポイントは政府からの補助金の配分システムが大きく変更されたことである。つまりこれまで政府と大学の間の緩衝材として機能していた大学補助金委員会によって大学への補助金（5年一括）が払われていたが、それが年度ごとの配分となり、その後1988年教育改革法、1992年継続・高等教育法によって大きく変化させられ、最終的にはイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドにそれぞれ高等教育財政審議会（北アイルランドは教育省が担当）が創設され、そこから補助金が出されるようになった。この変化は単に補助金を扱う団体が変わったことを意味するだけではない。Tapper（2006）が指摘するように財政審議会の登場によって政府と大学の関係が大きく変わり、高等教育システムのガバナンスが変更されてしまったことを意味している。その結果、財政審議会による政策誘導的施策と大学への監査・規制を通じて、政府の政策目標が今まで以上に大学へ突きつけられるようになったのである。こうした動きは我が国でも近年見られるが、国立大学の法人化などはその顕著な例である。法人化は機関レベルのガバナンスの変更が行われただけでなく、中期計画・中期目標の策定と評価、経常費交付金の前年度比1%削減と競争的資金の重視などにみられるように、政府と国立大学の間のこれまでの関係、すなわちシステムレベルでのガバナンスのあり方をも変える施策であった。

(2) これらのシステムあるいは機関レベルでのガバナンスの変化とその現状に関しては国内外に多数の研究があり、蓄積もされているが、そうしたガバナンスの変化がいかに大学の基本的活動である教育や研究にどのような影響を与えているのかについて、実際の大学の諸活動に即した実証レベルで扱っている研究はそれほど多くない。

外的環境の変化によって高等教育システムのガバナンスが変更されざるを得ないとしても、大学がその本来の目的である活動、つまり教育と研究を衰退させるようなガバナンスは好ましくないのは言うまでもない。また大学としてもそうしたシステムレベルでのガバナンスの変化に対して何もせずに甘受しているのではなく、積極的に対応しようとしている。システムのガバナンス改革が与える影響をいかに大学が受け止め、それに対応しながらパフォーマンスを確保しようとしているのかについてのさらなる事例の収集と分析、また大学がその中に存在する環境としてのシステムのガバナンスを、いかにして大学のパフォーマンスが最適化するように設計できるのか、いわゆるグッド・ガバナンスがあり得るのかについてさらなる研

究が必要であると思われる。

2. 研究の目的

(1) 世界的に高等教育システムのガバナンス改革が行われているが、一連の改革は効率性の追求や公金を投入していることに対するアカウンタビリティの確保といった多分に緊縮財政下における経営的課題への対処として現れることが多い。しかしながら重要なのはそうした高等教育システムのガバナンス構造の変化が実際に大学のパフォーマンスにどの程度影響を与えているのか、また大学の本来の目的である教育・研究活動にとってどのような影響を与え、生産性の向上に寄与しているのか、である。本研究の目的は日英比較を通して高等教育システムにおけるガバナンス改革と大学の生産性との関係を明らかにし、我が国の高等教育ガバナンス改革に寄与することである。

(2) 上述の学術的背景に従って、下記の4点について3年間で明らかにすることを目指していた。

①日英両国におけるシステムレベルのガバナンスの変化を大学あるいは学部・学科はどのように受け止めているのか。

②そうした変化に対して大学あるいは学部・学科はどのように対応したのか、あるいはしようとしているのか。

③システムレベルのガバナンスの変化は、大学のパフォーマンスにどのような変化をもたらしたのか。

④現在の外的環境を踏まえながらも、大学のパフォーマンスを最適化するようなシステムレベルのガバナンスのあり方とはどのようなものか。

3. 研究の方法

(1) 高等教育システム・ガバナンスの変化に対する各高等教育機関の受容とその対応に関する基礎的文献の分析とそれに基づく理論化を行った。具体的には①日英の高等教育改革に関する文献、資料の収集・分析、②組織論や行政学、政治学におけるパブリック・ガバナンス論などの近接領域の成果を用いての高等教育ガバナンスの分析。

(2) インタビュー調査として日英の大学を訪問し、若手研究者及びシニアレベルの研究者、学部長などさまざまな職階の研究者に聞き取りをした。

4. 研究成果

(1) 組織の対応を把握するための枠組みとして、新制度論や資源依存理論などがあるが、本研究ではこの両方の理論をベースにしたOliver(1991)のタイポロジーを高等教育分

野に適用し、その適用可能性を探った。

Oliver によると組織は制度的圧力に対して従順に屈するだけではなく、組織やその環境の不確実性に応じて、積極的に、戦略的に制度的環境へ対応する可能性を示している、としている。組織が制度的環境の変化、強制に対して取り得る戦略には、アクターである組織が積極的に対応・抵抗するのか、それとも消極的に服従するのかによって5つの類型、すなわち黙従、妥協、排除、反抗、操作に分けられる。

それではどのような状況の時に組織はどの対応を選択するのかについては、Oliver は次の5つの状況、すなわち、①なぜ組織は制度的ルールや価値、期待に従うように圧力をかけられているのか(理由)、②誰がその圧力をかけているのか(構成要素)、③どの規範や要求に組織は従うように圧力をかけられているのか(内容)、④どのように圧力はかけられているのか(統制)、そして⑤圧力がかけられている文脈はどうなっているのか(文脈)、を取り上げている。それぞれの状況にはそれぞれ2つの要素が設定されており、組織はその要素の状態に応じて戦略を決定すると仮定されている。

制度的環境の要素として5つ、つまり理由、構成要素、内容、統制、文脈があげられている。まず理由については、なぜ大学、学部・学科は制度的ルールなどに従うように圧力をかけられているのか、と置き換えられる。これは簡潔に言えばアカウンタビリティの要求が強くなっていること、大学といえども他の公的資金を使用している組織と同じく効率性がある程度求められるようになったことなどが相当するだろう。1980年代以降の公的セクターの改革ではNPMが用いられたが、高等教育に導入されたメカニズムもその影響を強く受けている(マージンソン、2009年、248ページ)。NPMに対する批判はいろいろあるものの、高等教育システムがこうしたメカニズム(財政審議会モデル)を受け入れざるを得なかったことは、財政難を背景にした政治からの圧力に抵抗しきれなかったことが1つの理由である。そのため大学側が積極的に効率性があると見なしたのでもなく、採用によって正当性が上がるから進んで取り入れたのではない。しかしながら一度こうしたモデルが確立すると、個別の大学はそのルールに従って行動することが効率的であり、正当性も高まる。また政府は大学を直接ではなく、財政審議会を通じて間接的に統制しているが、そのため大学は政府から直接統制されにくい。したがって大学は制度的圧力に対して大卒では従いながらも妥協や忌避のような戦略を用いる余地がある。

構成要素についてみてみると、政府は主なプリンシパル、ステークホルダーだが、イギ

リスの場合、HEFCEのような財政審議会を通じて資金が提供される。そのため財政審議会もメインのステークホルダーであり、その他学術団体やQAAのような機関、その他企業や授業料提供者としての学生・親、卒業生や地域社会などが考えられる。ステークホルダーが多数になるほど、1つのステークホルダーへの依存度は低くなるため、大学は黙従するのではなく、他の戦略を使う可能性が高くなる。とはいえ財政的に依存度が高いステークホルダーは、他のステークホルダーよりも影響力を行使しやすく、その意向に組織は従わざるを得ない。イギリスでは、研究大学群は財政審議会からの補助金の割合が低く、逆に小規模なカレッジや教育をメインとした大学群はその割合が高い。前者の大学群は後者に比べて妥協から忌避といった戦略を打ち出せるが、後者については黙従する可能性が高い。また資金源が多数になるほど大学は独自の戦略を打ち出しやすいため、より積極的に組織の意向を反映させたい大学は、資金源を多元化させることになるだろう。このことは学部・学科にも当てはまり、研究資金を大学外部から集められる組織は、大学当局の制限をそれほど受けることなくその活動を行う可能性を持つ。

内容、つまり組織が従うように圧力をかけられているのはどのような規範や要求なのかについては、大学の目的と環境が強いる目的が異なれば異なるほど、大学は反抗や操作を選択することになる。現在のイギリスでは高等教育の所管官庁がBIS(Department for Business, Innovation and Skills)であり、高等教育がビジネスや社会にとって重要な存在であると認識されている。そうした背景もあり、高等教育機関への政府補助金も2009年度までは増加傾向にあったが、政府が考えるような大学による社会や経済への貢献というものが、大学の目的や目標と完全に一致することはほぼないといっても良いだろう。大学も中長期的には社会への成果の還元について異議はないだろうが、一義的には大学や学部・学科は自らの目的を優先させるのはいうまでもない。その意味で大学あるいは学部・学科は、その組織の目的が環境によって求められる目的と合致している場合、進んで従う可能性があるものの、そうでない場合、大学は従っているふりをしたり、脱連結させたりしながら、自らの活動を守ろうとする可能性が高い(妥協や忌避)。

圧力のかけ方についてである統制に関してみてみると、イギリスの大学の統制方法は財政審議会を通じての間接的統制であり、法律で細かく規定し、直接従わせるような形式ではない。たとえば財政審議会を通じていわゆる「グッド・プラクティス」を公表し、それを広めることによって従わせようとする

方法をとることがある。このような場合、ある大学がそれに従い、他の大学もそれに追従するかどうかは、その従うべき内容によるが、どの程度他の大学がその実践を行っているのか、によって変化する。同じような性格の大学の多くが従っていると、つまりそのような実践が拡散していると従う可能性が強くなる。

最後に文脈だが、ここ 20 年の改革により、大学を取り巻く制度的環境は激変している。大衆化の進展や大学数の増加、また社会からの要求も増加している。財政的には 94~5 年に比べると 2 倍以上の予算を獲得しているなど、よい点もありながらもリーマンショック以降の緊縮財政の影響、授業料値上げの影響など環境の不確実性は確実に高くなっている。授業料の値上げにおいて各大学が横並びに近い行動をとったのは、不確実性が高いため他の大学と足並みをそろえた事も一因であろう。またこの不確実性は学部・学科にも大きな影響を与えると思われる。専門領域に応じて不確実性は異なるが、資金を集めやすい分野でかつその学科が歴史的あるいは地理的な条件がいい場合、その学部・学科は安定して運営ができるため、不確実性は低くなる。そのため足並みをそろえるよりも、独自の戦略をとりうる。一方、資金集めが難しいなど不確実性が高い分野については、制度的環境の要求にたいして黙従したり妥協したりということが多くなっていくであろう。実際にはこれらの要素が複数絡み合うが、ポイントとなるのはやはり財源を安定的に得られるかどうかのような、組織を運営できる安定性をいかにして確保するのが組織の問題といえる。

(2) パブリック・ガバナンス論の高等教育分野への適用とその問題を探究した。

ガバナンスという術語が社会科学分野において使われ始めたのは 80 年代後半ぐらいからといわれているが、現在ではさまざまな分野で使用されるようになってきている。高等教育あるいは教育一般においても大学のガバナンスであったり、スクール・ガバナンス、教育のローカル・ガバナンスといった形で使用されている。それだけ人口に膾炙したガバナンスという術語であるが、その意味は非常に多義的であり、論者によって異なった定義で使用されていることも多い。またそうしたことを指摘し、多義的でさまざまな場面で用いられるガバナンス概念を整理する試みも行われている。

ガバナンスという術語が積極的に用いられるようになった背景には、新たな分析概念—つまりガバナンス—を用いた方が現実をより適切に説明できる、あるいは現実がすでにガバナンス概念を必要とする状況になっ

ているということを意味する。行政学や公共政策学などでいえば、それは「ガバメントからガバナンスへ」というフレーズで代表されるが、従来のガバメント論では捉えられなかった状況が近年生まれており、それを分析するためにはガバナンス論が必要であったということになる。そのことについてガバナンス論の研究者は「ガバメントに対する新しいパースペクティブ—社会においてガバメントの役割が変化していることおよび内外の厳しい制約下で集合的利益の追求するガバメントの能力が変化していること—がガバナンス論の中心にある」(Pierre and Peters, 2000, p. 7)としているが、要はガバメントをめぐる状況が変化したということである。

それではこうした他の学問領域で発展しているガバナンス論を高等教育研究に取り入れる必要があるのかどうかだが、結論的に言えばあるだろう。一つには高等教育改革が行われている文脈は、パブリック・ガバナンスの領域で行われているということがある。つまり我が国の国立大学の法人化あるいはイギリスでの大学改革をみても明らかだが、政府による行政改革の一環であったり、それに伴う NPM の導入、など他の公的セクターの改革と同じ文脈で行われているといえるからである。高等教育分野の特殊性というのは確かに存在すると思われるが、それを強調しすぎることによって、他の分野で発展した、政府やそれを取り巻くステークホルダー間関係に多大な洞察を与えているガバナンス論を軽んじることは高等教育論の発展にとってよいことではない。またコーポレート・ガバナンス論のような公的セクターというよりは民間セクター、つまり企業統治として発展した概念にしても、その組織をいかに govern するのか、という問題意識からすると決して無視できる物ではない。もちろん大学という組織にそのまま当てはめるのは別であるが、大学も組織である以上、組織の持つ一般性、普遍性の観点から検討して得られることは多いはずである。もう少し言えば Huisman が言うようにガバナンス論の適用から得られた結果が他分野のガバナンス論を深めたり、向上させたりすることにつながる可能性もある(2009, p. 1)。

以上を念頭において、高等教育システムのガバナンスが意味するところを検討した。イギリスの場合、1919 年に設置された大学補助金委員会は、70 年代半ばまで大学へ補助金を 5 年一括で支払ってきた。また大学が政府から直接統制されないためのバッファとして機能していると見なされてきた。大学補助金委員会の存在によって大学は国家の統制から免れ、ある程度長期的なスパンで運営することができたのであった。大学補助金委員会ができるあたりの議論などからもわかる

ように、大学は自治権を有した存在であり、国家の統制は基本的に受けないという考えが強く、また政府にしてもその考えをある程度受け入れていた。そのためエージェンシー関係にありながら、それが顕在化しないような文脈が存在していたといえる。

しかしながら社会の変化によってシステムレベルのガバナンスも変更されたが大学のガバナンスも社会（利害関係者）に対してアカウントブルで透明性が高い経営管理を行うために変更が行われた。例えばデアリング報告などでも理事会を強化する動きは強く提言されている（Dearing Committee, 1997）。その内容は理事会が最高意思決定機関であること、管理と経営の明確な分離、理事会のメンバーの削減、理事会や大学の有効性を見直しとその結果の公表などだが、こうした提言を受けて現在の大学はコーポレート・ガバナンスを導入し、内部統制システムや大学経営にリスクマネジメントを組み込むことなどが行われた。機関レベルではプリンシパルは経営陣でエージェントは教職員となるわけだが、大学の場合、とくに教員に関してはこのエージェンシー関係が他の職種よりも顕在化しないような文化が強い。とはいえず少しずつそのあたりが変わりつつあって、研究評価や教育評価などが要求されることになり、経営陣からの締め付けというのはある程度生じてきているが、教員に関するガバナンスについては、とくに社会における知識のあり方、教育の変化というのも大きく影響してきている。大学は知識を扱う組織として他の組織と相対的に区別されるが、その知識がよく言われるようにモード1からモード2、応用的でミッション・オリエンティッドな研究が要求される時代になっている。また教育もボローニャ・プロセスなどによってヨーロッパ全体で学習成果が重視されるようになってきている。そうすると、大学の役割、特に教育に関しては、学習成果を学生に身につけさせることがメインになり、また教授の役割は教育デザイナーとして、知識の中心にいるのではなく、学習者に学習機会を作ることにある存在になってくる。そうするとここでもこれまであまり顕在化しなかったエージェンシー関係が、対学生や対社会といったところから顕在化してくるようになって来ると考えられる。

(3)まとめ

大学の機関レベル、システムレベルのガバナンスと研究の関係について、組織論やガバナンス論の成果を利用しまとめることができた。政治学や行政学で取り入れられているパブリック・ガバナンス論や組織論の観点を取り入れることによって、政府やそれを取り巻くステークホルダーとの関係を理論的に

構築できる可能性があり、大学も組織である以上、組織の持つ一般性、普遍性の観点から検討して得られるべきであると論じた。またガバナンス論の適用から得られた結果が他分野のガバナンス論を深めたり、向上させたりすることにつながる可能性もあることを指摘した。

インタビュー調査についてはサンプル数が少なく、一般化することはしなかったが、上記の理論的成果（特にシステム改革に対する組織の対応）を補強するような内容が得られており、今後さらに検討を続けていくことが確認された。

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1件）

①鈴木俊之、高等教育システム改革に対する組織の反応、日英教育研究フォーラム、査読無、15巻、2012、pp. 37-50

〔学会発表〕（計1件）

①鈴木俊之、高等教育改革と組織の反応、日英教育学会、2011年9月3日、京都女子大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

鈴木 俊之 (SUZUKI TOSHIYUKI)
青山学院女子短期大学・子ども学科・准教授
研究者番号：50346095

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：