

大学改革—マネジメントと財政に ついての英国の経験

日本への教訓は何か？

2008年5月

クエンティン・トンプソン

A. 1980年以降の英国における大学改革

1. 背景
2. 80年代の交付金の変化
3. 「ジャラット報告」による経営改良のための提言
4. その後の変化(90年代)
5. 残された課題

1. 当時の状況

- 大学は、公的資金に対する認識が薄く、きままな活動をしていると見られていた
- 効率の向上を求める強い政治的圧力
(効率のインディケータである教員あたり学生数(SSR)1980年:9:1、現在:16:1 —OECD平均)
- 大学に国のニーズに対応することを求める圧力(教育・研究)
- 過去20年間の成長を経て、さらに大学制度の継続的拡大が必要であったが、公的資金に限界があった
- 世界的傾向としても大学は優れた経営を必要とする大規模組織という認識がうまれつつあった

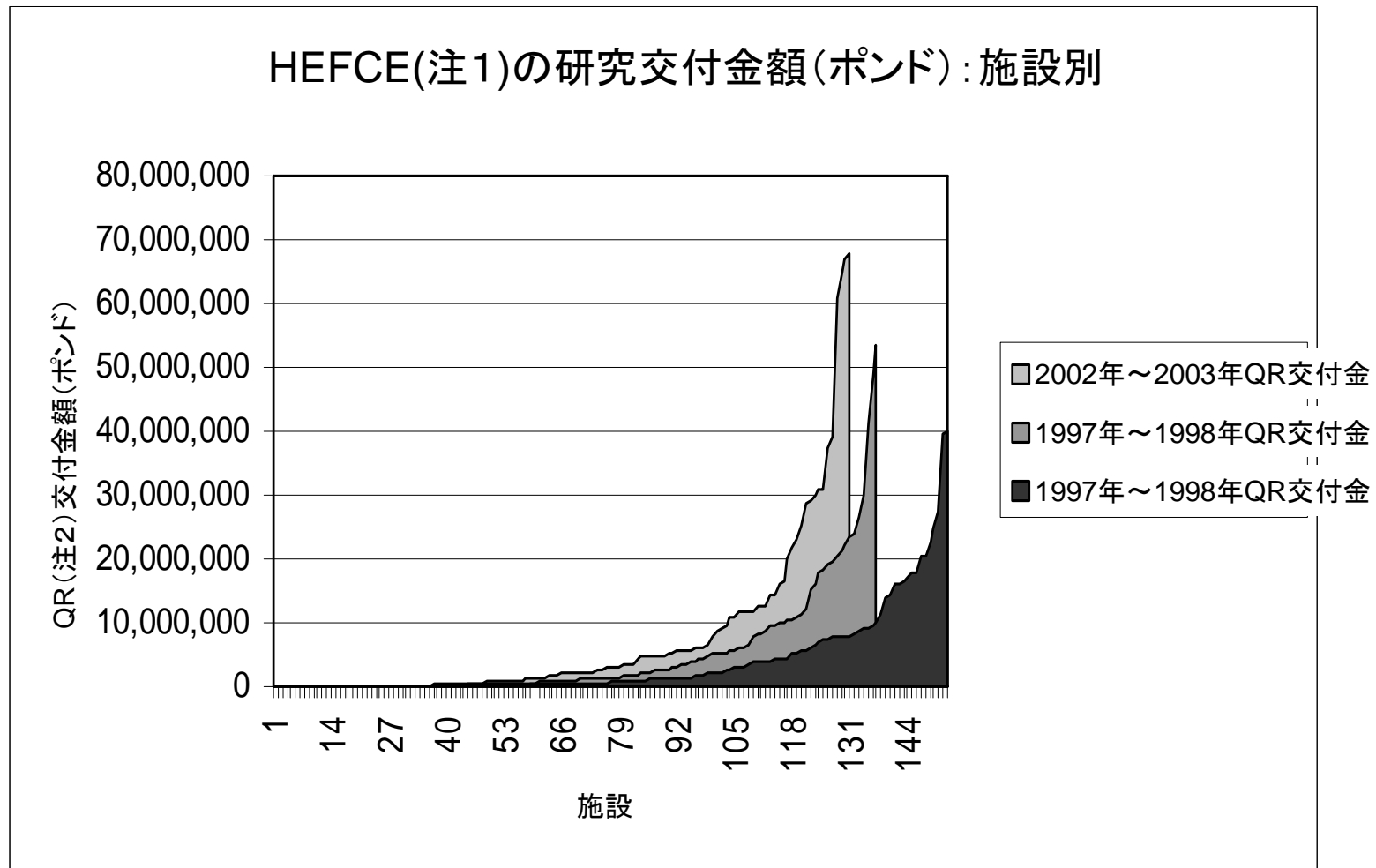
2. 80年代の交付金の変化

- 1981年の交付金削減により、効率化への圧力強まる
 - － 当初3年間、年平均5%の効率化、その後平均2%の効率化が要求される(このスピードは速過ぎたかもしれない?)
 - － 効率化の実施は、バラつきが大きかった(年3%から年12%まで)
 - － 大学側に、交付金削減に対する戦略的思考が不足
- 教育交付金と研究交付金の区別が導入される
- 学生数に基づく教育交付金
 - － 最近になって、政策的目的に基づいた手段として使われ始めた(例:従来大学に余り来なかった階層・タイプの学生を増やすなど)
 - － 質は考慮されない(極端な場合を除いて)
- 研究交付金の選定基準の厳格化
 - － 優秀な実績に基づくが、根拠の説明が不十分

2a. 研究交付金：インフラ資金の配分

注1：HEFCE(イングランド高等教育財政カウンシル)

注2：QR(Quality-related: 研究の質の評価に関連づけられた)



3. 「ジャラット報告」による 経営改良のための提言（1985年）

- 大学は、明確な戦略を持つべき
 - － 内部・外部の分析に基づいた戦略。審査を受けなければ、まともに扱われない
- 単一の企画立案、優先順位、資源配分
 - － 戦略的目標を基準とする、従来通りの漸進主義ではダメ
- システムとデータのモニタリング（例：財務や職員等）
- 責任の所在が明確な運営体制
 - － 大きな組織の「最高責任者」と同等の「学長」
 - － 学部長は管理職と見なし、学術研究者である必要はない
 - － 管理職に最適の人材を選定すべき（選挙で選ぶべきではない）
 - － 大学における役割に関する説明責任（担当する教科に対する関心を高めるのではない）－「さもなくば、長期的に大学に損害をもたらすことになる」
- 運営組織に対する対外的説明責任の改善
 - － 当初は弱く、進展に時間がかかった

4. その後の変化(90年代)

- 地方自治体からポリテクニク(高等専門学校)が切り離された(1992年)
 - 自治を与えられ、独立した運営組織が設立された
 - 大学とおおよそ同等になったが、アカデミック・ドリフト(大学の漂流)がもたらされた
- 学生数は増え続けたが、一人あたりのコストは削減された
- 教育と質の保証を重視する傾向が強まる
- 外部の運営組織は、説明責任に関してより強力な役割を担うことになった／現在では受け入れられている
- それまで授業料は無償だったが、1998年に「有償」授業料が上限付きで導入された
- 革新と「第三の潮流(知識移転)」の活動の促進(1999年): 国のニーズへの対応支援のため

5. 残された課題

- 役割の違いが小さすぎる（例：地域間）
 - － イメージが市場や現実より勝ってしまう
- 職員の評価と育成
 - － 現在でもとても弱い。学生のフィードバックが使用されているが、限定的な利用
- 教育の質
 - － 注意がほとんど払われていない、インセンティブがない
- 研究
 - － 多くの職員がいまだに非現実的な見方をしている
 - － 「学問」を教育に必要なものとしてだけしか理解しておらず、「研究」という視点が欠けている
- 労働市場
 - － 学部課程プログラムでは、あまり重要でないと見なされている
- 産業界との連携
 - － 収益を生み出すと見なしているが、戦略的な考えはない
- 授業料
 - － 「市場」に基づいて設定されていない

B1. 国レベルでの大学改革の教訓 成果が高かった部分

- 業績に基づいた交付金算定方法
 - 効率が大幅に向上
- 教育に対する質の保証が強化された
 - しかし、結果はあまり活用されていない
- 国のモニタリングによる経営状態に関する良好なデータ
 - 余り積極的なフォローアップは実施されていないが
- 「早期退職」支援としての公的資金提供は改革促進に大いに役立った

B2. 国レベルでの大学改革の教訓 成果をあげられなかった部分

- 正確な情報に基づかない抵抗により、多くの時間と好意的な態度が失われた(例:授業料についての論争)
- 変革が、政治的な思惑による「削減」と非情な「管理体制主義」として見られてしまった
 - 変革の根拠について、分析等もふくめた説明・議論をもっとするべきだった
- 多様な「市場」に対して異なる役割の創出を大学に促す措置がなかった(例:地域での役割)
- 研究の選定に関して、最良の研究に重点を置くことで英国の世界トップレベルの研究を援助するという観点の説明がなかった
- 「長く待っていれば、問題はすべて消えていく」という態度もあった
 - 大学教師・研究者は、変革の推進要因を理解できなかった
- 教育の質を守る強力なセーフガードがないまま「効率化」をあまりにも極端に推し進めたかもしれない

C.大学レベルでの改革からの教訓

1. 戦略的思考
2. 企画立案、資源配分、モニタリング
3. 企画立案のプロセス
4. 資源管理
5. 意志決定、健全経営、委員会
6. 学務担当職の管理者
7. 集中管理

1a. 戦略的思考： 概念とプロセス

- 大学の目的について考慮と分析が不十分
 - 非常に強い「アカデミック・ドリフト」の傾向
- 自らの優先順位を考えようとせず、成行きに任せる
例えば、
 - 中央政府の交付金用のモデルを模倣して、物理学部を閉鎖
 - 分析なしに学生の要求を求めたために、「メディア研究」が過度に行われた
- 公表された「リーグ・テーブル(全国学校成績一覧表)」に過度に大学が左右された
 - 英国のリーグ・テーブルは、研究に偏っている／「転学」を促進
 - トップランクを目指すリーグを考えるべき

1b. 戦略的思考： 大学の認識が特に弱い部分は？

- 教科課程は、幅広い教育を目指すべきか、深く掘り下げる教育を目指すべきか？
 - － 学際的教育を考えている大学は、ほとんどない
- どの学生市場をターゲットにするか？
 - － すべての大学が同じ市場を狙っている傾向にある
- 教育と研究との間でどのようなバランスを取るのか？
 - － 戦略のレベルで明確な見解がない／大学教師・研究者はおのおののバランスを設定することが許されている（通常は、研究に比重がかかっている）
- 地域においてどのような役割を果たすべきか？
 - － ほとんどすべての大学が、「国」の大学として存在するという認識
- どの競争的資金に応募すべきか？
 - － 大部分の大学が、ほとんどの応募で自らの戦略上の位置づけを説明していない
- 優秀な業績を目指して、どの研究分野に重点的に取り組むのか？
 - － どの研究交付金を獲得すべきかについて戦略的思考がない

2. 企画立案、資源配分、モニタリング

- 企画立案に新しいアプローチを適用することは、難しい
 - インプットだけでなく、活動やアウトプットから始める
 - 明確な優先順位が必要
- ある程度の資源は、内部の方式に基づいて配分
 - 国が定めた交付金基準を単に内部で使用するのであれば、その大学に戦略があるとはいえない
- 学科や学部への権限の移譲
 - 拙速に行われる場合が多く、インプット(職員と財務)の使用状況のモニタリングが不十分であり、研修も行われていない
- 上記の問題がもたらした結果
 - 大学の約三分の一が、破産に近い状態
 - 約10校が、法的に破産状態になり、救済が必要になった

3. 企画立案プロセス

- 企画立案プロセスの策定に関する問題
 - － 「トップダウン」と「ボトムアップ」は相いれないと見られているが、そうではない。両方が必要
 - － 未来への主な基盤としてこれまでの経験を利用する傾向があった
 - 将来の優先順位については考えない(「難しすぎる」)
 - 過去の業績も参考にしない(「過度の論争を引き起こす」)
 - － 企画立案プロセスを実行に移すことは難しい
- 強い権力を握っているグループは、大学全体の一部として扱われることに拒否反応／「同僚性」という気持ちの欠如
 - － 「派閥主義」は学部への権限の移譲でも強まる
 - － 学際的教科課程の開発が阻まれる
- 企画立案とモニタリング(内部・外部)には、どの情報が必要かを決定する上ではあまり役立たない
 - － 外部の状況・ニーズなどの分析がない
 - － 活動に必要な資源の総量が分からない
 - － 「支出」と「資金支出の義務を負う約束」についてのモニタリング・データが不足
 - データの要件が明確に定義されていない(IT関連学部の課題)
 - 経営情報システム(MIS)を逆方向で設計・構築

4a. 資源管理：大学職員

- 交付金が限られている場合、大学教師・研究者と勤務時間の管理は極めて重要
 - 教科課程の合理化により、大学教師・研究者の時間負担を軽減
 - 事務処理のプロセスを簡素化
 - 必要のない委員会及び会議の廃止
- 大学教師・研究者に対する評価と人材育成のプロセス
 - 非現実的なセルフイメージを持っている教師・研究者と議論
 - 特にその教師・研究者の研究について
 - 優秀な教師には「学問上の成果」を得るための活動が必要で、単なる「研究」は必要ない
 - 「独立した学者」ではなく、「説明責任を果たせる教師」の役割
 - 学生からのフィードバックを用いた教育の質の評価

4b. 資源管理：財務

- 財務に関連する事項に対する嫌悪感、重要でないという認識
 - － 財務の専門家に対して敬意が欠如、教師・研究者(財務の素人)が管理監督している
- 支出に対する中央によるモニタリングが弱い
 - － 財務に関する権限が移譲された場合、特に重要
 - － 一部の主な大学倒産の主要原因の一つ
- 学科／学部への財務に関する権限の移譲
 - － 優れた経営には、コストを取り扱うセンターが必要／英国では実施のスピードが速過ぎたのでは
 - － 学部長は財務管理の経験がない、事実上この分野の教育を受けていない
 - － 移譲された権限のレベルの定義が不明確で、常時行使されているとは限らない(例：大学教師・研究者の任命)
 - － 熱心な人たち(例えば、経営コンサルタント)が、内部での支払い請求の実施を提案
 - － 財務関連での権限の移譲が、学際的な教科課程の発展を阻害
- 財務状況により、新しい資金源の確保が必要になった
 - － 価格決定という考え方が弱い、知識がない
 - － 大学のスピンオフ企業等からの投資収益について非現実な期待

5. 意志決定、健全経営、委員会

- 1981年の予算削減の時、「均等にすべての関係者が損をする(equal misery)」方式や、方向性のない職の凍結など(退職者のポストを凍結するなど)戦略的でない意志決定が多かった
- (学生や大学教師・研究者にとって)財政が限定され競争が高まる状況下では、より迅速でより良い判断が必要
- 「管理」が学問の精神に反すると見られている
 - 皮肉なことに、優れた経営とは本当に同僚が平等の権限を有するものであり、すべての人が自分の利益だけのために議論するという「合意」に基づいてはいない
- 委員会の決定ではなく、個人の責任として判断を下すケースが増加
 - どの諮問委員会が(どの委員会に対して)、そしてどの幹部が判断を下すのかが不明確
 - 「評議会」の役割についての混乱
 - 学問的な事項については取り上げるが、財務関連事項は取り上げない
- 委員会・会議の数と所要時間が当初増加した
 - 後になって、多くの委員会が必要ないと気づき、一部を廃止し、議長の権限を強化

6. アカデミックな管理職

- 自治権のある大学では、アカデミックな管理職が必要
 - － 学長、副学長、学部長のすべてが経営・管理の役割を負う
 - － 説明責任に対処する組織作りが必要—新しい考え方
 - 学長が大学の責任を負うので、(理事会に対する)学長の説明責任を明確にする必要がある
 - － 米国の大学の「ハイブリッド管理者」は、学務に関する事項と大学経営の両方の経験を積んでいる
- (新しい)管理職の職務の明記
 - － 選定する側も選定される候補者も、何が必要か分かる
 - － 選挙は、役立つだろうが、最適の候補を探すには適切ではない
- 管理者の教育・研修がほとんど行われていない
 - － 理由の一端は、傲慢な態度にある:「私には必要ない」、「すべて分かり切ったこと」、「私はとても忙しい、または、頭がいいので大丈夫」
 - － 上級職に就いている職員の優れた経営に対する無理解が、大学の破産の主な原因
- 運営組織の外部理事が経営を支援できる
 - － 大きな企業を経営する経験に基づいて助言できる
 - － 外部者は、自分が何を提供できるかを理解するのに時間がかかる

7. 中央管理部門

- 自治権のある大学では、より重要性が高い
- 経営の優秀な専門家が必要、特に財務分野で必要
 - 財務理事が大学で二番目に給料の高い職であることが多い
 - 経営の専門家が、教師・研究者(経営の素人)の管理下にあることがある
 - しかし、歴史学者が自分の研究において、物理学者の管理を受け入れることはないだろう。
- 経営の専門家も、説明責任を負う必要がある、例えば、(経営の専門家である)副学長を経由して学長に対しての責任
- 中央管理部門では、学部を「顧客」と見なす「サービス」の文化が必要
 - この文化は、逆転していたこともあった

結論

- 英国の大学制度は、現在日本で行われているような改革による変革を数多く経験してきた
- 英国だけでなく多くの国々も同様の「改革の旅」の途上であり、改革への道の様々な段階にある
- 改革の道は、すべて、同じ方向に向かっている
 - 各国が抱えている問題にはそれぞれの地域の特徴があるが、他の国の経験から学べる教訓もある
- はっきりしている点は、「大学改革の道は長く、時には困難を伴うこともあり、近道がないということ」
- しかし、21世紀のグローバル時代で成功するためには、やり遂げる価値がある

日本の大学でも「改革の旅」が成功することを願っております！