

大学のガバナンス改革

－組織文化とリーダーシップを巡って－

大 場 淳

<要 旨>

今日、世界の高等教育において、大学の自律性が拡大する中、そのガバナンス改革が重要課題となっている。ガバナンス改革は組織運営にかかる諸制度を変えれば済む話ではなく、その非公式な側面、すなわち組織において最も基礎的な構成要素である組織文化の変化を伴わなければならない。そして、当該変化をもたらすのは組織全体の学習（learning）であって、それには組織構成員の参加を促すリーダーシップが重要な役割を果たす。

これまでの日本における大学ガバナンス改革では、国立大学法人化といった制度整備に重点が置かれ、また、リーダーシップについても上意下達の側面が過度に強調された傾向が否めない。しかしながら、先行研究が示すように、大学では参加と合意形成を促す双方向的リーダーシップが必要であり、それはあらゆる場所で存在しなければならない。今後の改革では、かかる方向での取組が重要となろう。

1. はじめに

今日、高等教育制度や大学の教育研究の改革のみならず、個々の機関のガバナンスの改革が重要課題となっている。大学の組織運営については、主として大学自治の在り方を巡っての議論が従前からあったものの、ガバナンスの理論等を踏まえた体系的な研究は少なかった。しかしながら、1980年代以降、組織運営問題は臨時教育審議会や大学審議会等で重点的に審議されるようになり、国立大学の学長補佐体制整備や私立大学の理事会権限明確化など各種の改革が進められてきた。就中、平成16年の国立大学法人

広島大学高等教育研究開発センター・准教授
名古屋大学高等教育研究センター・客員教授

化は組織運営改革の中で最も重要な改革であり、法人化後の国立大学では、学長を中心としつつ外部者の参加も得て、従来の制度と比べて集権的で社会に開かれた組織運営体制の整備が図られた。

世界においても大学のガバナンス改革は、知識経済・社会に対応して高等教育の大衆化や競争拡大（市場化）、大学の自律性拡大が図られる中で進められており、環境変化に大学が適応するのに不可欠なものである。国立大学の法人化等は欧州や他のアジア諸国でも日本の改革に前後して相次いで行われており、ガバナンスの在り方は世界の大学改革の中で最重要課題の一つとなっている（OECD 2004、Hirsch et al. 2001）。

しかしながら、ガバナンスの改革は、単純に組織運営にかかる諸制度を変えれば済む話ではない。ガバナンスには、多くの論者が述べるように、法令や明文化された規則、正式な議決やその他の決定に基づく権限配分や権利・義務の設定等だけではなく、多様な関係者間の黙示の合意に基礎を置く非公式な行動規範を含むからである。大学が適切に運営されるためには、ガバナンスの非公式な側面、すなわち組織文化の理解が図られた上で、当該組織文化と組織運営の一連の手順の間に調和が図られていなければならない（Hirsch et al. 2001）。そして、ガバナンス改革には、その組織文化の変化が不可欠である。当該変化をもたらすのは組織全体の学習（learning）であって（センゲほか 2003）、それには組織構成員の参加を促すリーダーシップが欠かせない（Schein 2004）。

本稿は、大学の組織文化及びリーダーシップに焦点を当てつつ、ガバナンスに関する先行研究並びに日本の大学の組織運営（ガバナンス）改革の特徴を整理し、改革の影響やそれによってもたらされた課題、今後の改革の在り方等について検討するものである。

2. 大学のガバナンス

2.1 ガバナンスの定義

英語の"governance" には一般に「管理」や「統治」等の訳が辞書で充てられるが、高等教育機関の文脈では、概ね意思決定に係る諸々の組織構造やその過程全般（いずれも明示・黙示の双方を含む）の意味でこの語は用いられている（Birnbbaum 2004）。意思決定にかかる事項を幅広く包含するこの概念には、日本語を含む他の言語の多くにおいて近似する言葉を見出し難いようである。それは、アングロ＝サクソン圏の大学が高い自律性の

下で運営されているのに対して、国家統制が強い大陸欧州諸国等他の国々では、与えられた狭い裁量の範囲内で大学の組織運営が行われてきたことを反映する (Hirsch et al. 2001)。例えば中央集権的の制度として知られるフランスの高等教育では、"gouvernement" が大学の組織運営を示す用語として用いられていたが²⁾、近年はそれに代わって、英語からの造語である "gouvernance"³⁾ が多く用いられるようになってきている (Ferlie et al. 2008, Le Galès 1995)。前者を用いる場合、法令で規定された制度的側面が関心の主対象となつて、それを越えた領域に視野が広がらず、社会の脱政府化 (désétatisation) が進む中で分析枠組としての限界が意識されたことが背景にある。すなわち、社会の諸制度—大学もその一つである—の多様化や自律性拡大が進んで中央集権的の制度が当事者間の調整やネットワークに基づく仕組みへと移行していく過程において、活動主体に主眼を置いた概念である後者が用いられるようになったものである。

なお、高等教育におけるガバナンスは、高等教育機関内部に限った概念ではなく、制度全般に係る概念である。B. クラークは、高等教育における意思決定に影響を与える力 = 権威 (authority) を大学の基礎的組織である学科 (department) から政府までの 6 段階に区分しているが (Clark 1983)、ガバナンスはこれらの全ての段階内・段階間の相互作用において想定され得る。ガバナンスは管理運営 (administration)、経営 (management) といった機関に関するものだけではなく、政策運営 (steering、仏語では pilotage) 等を含む幅広い概念である。本稿では、その対象を機関のガバナンスに限っていることから、機関に係る "governance" の訳に「ガバナンス」を充てつつ、特に制度的 (公式的) 側面を強調する際に「組織運営」を用いる。

2.2 大学組織の特徴³⁾とガバナンスのモデル⁴⁾

大学組織の代表的特徴に同僚制がある。この特徴は、程度の差はあれ今日まで全ての大学に継承されているが、組織の規模拡大は、構成員全員が共有できる目的を設定して、意思決定過程を明確に系統立てて構築することを困難にし、伝統的同僚制に変革を余儀なくした (Clark 1983)。M. トロウは、高等教育制度の段階がエリート型からマス型、ユニバーサル化型に変化するに伴って、大学の管理者や内部運営形態が変わっていくことを明瞭に示した (Trow 1974)。大規模化し機関全体の意思決定が困難となった大学の特徴を捉えて K. カーは、1960 年代の初め、巨大な大学を以て複数の共同体 (community) で構成され調和を欠く「マルチバーシティ

(multiversity)」と表現した (Kerr 1963)。大学組織は、また、様々な論者によって、「組織化された無秩序 (organised anarchies)」や「ごみ箱状態 (garbage-can situations)」、「愚者の技術 (technology of foolishness)」等と表現され、その非合理的側面が強調されてきた (Clark 1983)。

これらの表現によって示された大学の特徴は、Weick (1976) を始めとする組織論者等によって「緩やかな結合 (loose coupling)」と捉えられている (Sturman 1998)。緩やかに結合された組織 (loosely coupled systems) は、目的や指揮命令系統が明確で発達した調整機能を有する組織と対をなす概念で、組織内の下部組織が置かれた環境に適合すると判断する行動をとる一方で、それぞれに独自性を維持しつつ緩やかに結合して総体としての組織を構成するものである。緩やかに結合された組織は、高い感受性を反映して環境に対する継続的な微調整を行うのに適している。

しかし、緩やかに結合された組織は、急激な環境変化に組織全体が対応するには必ずしも向かない (土谷 1993)。1983 年の著作で大学を典型的な緩やかに結合された組織と見なしていたクラークは、1990 年代末、政府資金削減の中で自律的に行動する「企業の大学 (entrepreneurial university)」の概念⁵⁾を提示した (Clark 1998)。企業の大学については羽田 (2004) に詳しいが、その条件として、①強化された運営体制 (strengthened steering core)⁶⁾、②開発のための周辺組織の拡大 (expanded developmental periphery)⁷⁾、③多様な財源の基盤 (diversified funding base)、④活性化された中核的教育研究組織 (stimulated academic heartland)、⑤統合された企業的文化 (integrated entrepreneurial culture) が列挙されている⁸⁾。前述羽田は⑤が最も重要であるとしているが、伝統的の大学像からは批判対象となる行動様式が正当化されて組織文化となり、再生されていくことが大学が革新的となる必要条件とされる。

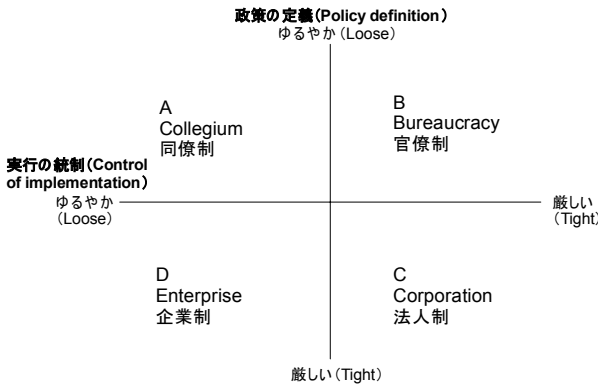
今日、高等教育が市場化していく中で大学のガバナンスが市場に対応した企業的なものになりつつあることは、クラークに限らず多くの論者が認めるところである。例えば I. マクネイは、同僚制、官僚制、法人制、企業制の四つのガバナンス類型を提示し⁹⁾、大学の組織文化が同僚制から企業制へ移行しつつあるとした (McNay 1995)。マクネイのモデルは、Weick (1976) の緩やかな結合の概念を基礎として、図 1 にあるように、政策の定義を縦軸に、実行の統制を横軸にとり、それぞれの羈束性によって四象限に上記類型を当てはめたものである。各類型の特徴は表 1 のように示されるが、ここに掲げられた要素のうち、「主要な価値」は各類型の組織文化の中核と

なるもので、他の要素はそれを巡って形成される組織文化の諸側面又は制度的側面ということになる。

表 1 マクネイの大学組織モデルにおける各類型の特徴

構成要素	同僚制	官僚制	法人制	企業制
主要な価値	自由	公正	忠誠	能力
管理者の役割	寛容	規制	指示	支持
優勢な組織単位	学科/個人	教授団/委員会	大学/上級大学経営陣	下位組織単位/プロジェクトチーム
意思決定の場	非公式な集団のネットワーク	委員会と実施事務打合せ	特別調査委員会と上級大学経営陣	プロジェクトチーム
管理運営のスタイル	合意	公式/「合理性」	政治/戦術	委譲された指導権
時間の枠	長期	周期	短期/中期	即時
変化の性質	本質的な革新	受け身的適応	計画的な転換	戦術的柔軟性
学内の準拠集団	専門分野	規則	計画	市場競争力/学生

出典：江原(2005)の表序-2 から抜粋の上作成



出典：McNay(1995)及び江原(2005)を基に作成

図 1 マクネイの大学組織モデル

もっともこれらの大学や組織運営の類型は基本的には理念形であって、実際には複数の類型が一つの大学に存在しているのが通例である (Hirsch et al. 2001)。この点、B. スポーンの研究 (Sporn 1999) は、特定の理念形を想定せず、事例研究から環境変化に適切に適応する大学の特徴の抽出を試みたものである。スポーンは、適応を促す要因として、専門的経営、経営的精神、同僚的組織運営、支持的 (supportive) リーダーシップ、多様化された組織を、逆に阻害する要因として、資源の依存、法的規制、保守的文化、弱い統合、目標と戦略の欠如を、それぞれ列挙している。スポーン

は適応性を検討するに当たって組織文化に再三言及しており、実際、これらの要因に明確に組織文化に関わるものが含まれている。

3. 大学の組織文化とリーダーシップ

3.1 組織文化と大学

組織文化とは、組織の構成員間で共有された価値観や信念、行動様式等の総体である。いずれの組織も、権限配分や職務分掌を定める規定等の制度的側面に加えて、象徴的側面 (symbolic side) としての文化を持つ (Clark 1983)。先駆的研究に、「組織の伝説 (organizational saga)」として信念等の組織運営の非公式な側面について著した Clark (1972) がよく知られているが、大学の組織文化が広く認識され研究対象となったのは 1980 年代である (Silver 2003)。前述 Clark (1983) はその代表例であり、また、Birnbaum (1988) や Chaffee and Tierney (1988)、Becher (1989) 等も、組織文化を分析枠組に用いて大学の管理運営を論じている。

大学の組織文化に関する当初の研究の多くは、企業の組織文化 (企業文化) に関する研究の援用であった (Silver 2003)。企業文化についての研究は数多いが、例えば深山・海道偏 (2003) は、その構成要素として、①観念文化、②制度文化、③行動文化、④視聴覚文化の四つに分類して整理している。組織文化は、構成員の行動を規定し、その行動に大きく影響することによって、組織経営に直接に作用するとともに、環境変化に対応した改革を方向付ける。それぞれの組織が有効に機能するためには、管理者は組織固有の文化を十分に理解し、構成員の間に価値の共有を図ることが不可欠であるとされる。

しかし、大学の組織が企業のそれとは異なる特徴を有する以上、大学と企業のそれぞれの文化が異なることは当然である。両者の比較研究によって明らかになったことの一つは、大学の組織文化の多様性である (Henkel 2007)。クラークは、大学の組織文化を学問領域文化 (culture of the discipline)、企業文化 (culture of the enterprise)、専門職文化 (culture of the profession)、制度文化 (culture of the system) の四つに分類し、前二者を学内の文化の根源と見なしていた (Clark 1983)。Dopson and McNay (1996) は、組織文化を細分化し、「パラダイム」を中心としてその周辺に表象 (symbols) や権力構造 (power structures) 等が配置される組織文化のウェブを提示している (図 2)。



出典：Dopson and McNay(1996)を基に作成

図2 ドプソン・マクネイの組織文化ウェブ

高等教育の市場化が進展した1990年代以降も、組織文化が重要であるとの認識は維持されている。企業の大学についての前述 Clark (1998) においても、運営体制の強化を図る際に組織文化—特に伝統的な教員文化—を無視することは、執行部の行為が上意下達や過度の経営主義と見なされて構成員から強い抵抗を受けるとし、それに対する警鐘を鳴らすとともに、改革の成否は組織文化の変革に大きく依存すると結論付けている。最近では、Kezar (2004) が組織文化の諸々の要素を検討し、特に重要なものを「リーダーシップ」¹⁰⁾、「関係構築 (relationships)」、「信頼 (trust)」であると特定した。

他方、学内に多様な文化が混在するとの認識は引き続いて支配的である (Silver 2003)。例えば Barnett (2000) は、大規模な大学のみならず比較的小規模な大学においても、大学組織は知識の派閥・利害関係・活動の集合体であって、マルチバーシティに至っては共通なものは何一つないと断じ、また、Silver (2003) も大学には全構成員に共有される文化はなく複数の下位文化 (subculture) が存在するのみであると述べている。Bergquist and Pawlak (2008) は、大学の文化を「同僚的文化 (collegial culture)」、「経営的文化 (managerial culture)」、「発達の文化 (developmental culture)」、「権益擁護の文化 (culture of advocacy)」、「仮想的文化 (virtual culture)」、「実体的文化 (tangible culture)」の六つに分類し、文化の多様性を尊重することの重要性を説いている。

3.2 リーダーシップ —組織文化の対概念として

リーダーシップと組織文化は表裏一体のものである (Schein 2004)。すな

わち、リーダーシップは組織の文化に影響を与え、同時に文化はリーダーシップを規定する (Chaffee and Tierney 1988)。E. H. シャインは、リーダーシップは、既存の組織文化の外に踏み出して発展的变化への取組を始める能力と規定した。そして、その取組は、組織文化の力学 (dynamics) を理解することに始まると述べるのである (Schein 2004)。

組織文化と比べてリーダーシップは我が国でも語られることの多い概念であるが、実際は多様な意味で用いられて非常に定義が困難な用語である (Morrill 2007)。その定義について20世紀の初めからの変遷を研究したJ. C. ロストは、当時支配的であった J. M. バーンズの変革的リーダーシップ (transformational leadership) 論を批判し¹¹⁾、また、他の多くの論者のリーダーシップを経営手法に過ぎないとしつつ、それを「共通の目的を反映する真の変化を意図する先導者 (leaders)・追随者 (followers) 間の影響力の関係 (influence relationship)」と定義した (Rost 1993)¹²⁾。そして、リーダーシップの構成要素として以下の4点を挙げている。

1. 関係は影響力に基づく
2. 先導者と追随者はこの関係にある者である
3. 先導者と追随者は真の変革を追求している
4. 先導者と追随者は共通の目的を設定している

ロストは、リーダーシップの本質を先導者と追随者間の双方向の「影響力 (influence)」と捉えることによって、変革的リーダーシップの言う相互作用を明確にした。先導者と追随者の関係は強制的なものではなく、追随者は能動的に活動する者であり、多くの場合先導者は複数である。共通の目的は非強制的な影響力の関係の下で作られ、設定されるのは目的 (purposes) であって目標 (goals) ではない。一方的な指示を伴うような強いリーダーシップは否定され、その典型としてのカリスマ的リーダーシップについてロストは「リーダーの欲するところを行うもの」に過ぎないと述べてリーダーシップ性を斥けている。

大学運営に関しても、先行研究の多くはカリスマ的・中央集権的なリーダーシップに否定的である。例えば、Becher and Kogan (1992) は大学では合意形成を促すリーダーシップが重要であると、また Shattock (2003) は「カリスマ的リーダーシップは重要ではない、…むしろ非生産的である」と述べた上で、大学内の各所・各層にリーダーシップが存在することの重要性を指摘する。Fullan and Scott (2009) は、大学の改革にはあらゆる場所にリーダーシップが必要であると、トップに卓越した人材を置くので

はなくリーダーシップをそれぞれの階層に育む必要性を強調した。また、大学に求められるリーダーシップは、多様な組織文化及び先導者の遍在性を反映して一様ではない (Kezar 2004)。例えば管理者の場合、マクネイのモデル (表 1) において、法人制では「指示」、企業制では「支持」がそれぞれ役割として与えられているが、リーダーシップは各々の役割を反映したものとなる。マクネイは大学の組織文化は企業制に向かって変化していると指摘するが、それは今後支持的リーダーシップが求められることを意味している。このことは前述スポンの研究結果とも符合する。

大学の組織文化は環境変化に応じて変革されなければならない、現在ある組織文化から踏み出す役割を担うのは先導者である。その役割は現在の組織文化を理解することから始まる学習の過程が重要で、そこに追随者の参加が求められる。環境変化が重大であるほどより多くの者の参加が不可欠である。構成員に学習や変革を押し付けることは不可能であって、参加を促すのが先導者の最も重要な役割である (Schein 2004)。

4. 日本の大学の組織運営改革

4.1 組織運営改革に関する諸提言とその実践

日本では、近年まで大学の組織運営、就中リーダーシップに関する研究はほぼ皆無であった (館 2002)。他方、政策形成過程におけるリーダーシップは、多くの場合、学長を中心とする者による上意下達的又は中央集権的な意思決定と密接に結び付けられて議論されてきた。例えば、平成 7 年の大学審議会答申 (大学運営の円滑化について) は、「予算面で学長がリーダーシップを発揮しやすくすることが重要である。このため、学長が全学的な視点から特色ある教育研究に重点的に予算配分できるような仕組みを工夫することが求められる。また、学長がリーダーシップを発揮しやすくなるよう、学長が全学的な視点から重点的に配分できる経費を措置することが有益である」と述べ、また、平成 10 年の答申 (21 世紀の大学像と今後の改革方策について) が「社会の様々な変化等に機動的に対応し効果的な大学運営を行っていく…ためには、学長のリーダーシップの下に、適時適切な意思決定を行いそれを実行できる責任ある意思決定と実行のシステムが確立されなければならない」、「学長には、責任ある強いリーダーシップの発揮が求められる」と述べたことに見られるように、学長の権限拡大や執行部への権限集中の文脈でリーダーシップが議論されてきた。かかる見

解は、大学審議会が中央教育審議会に統合された以降も維持されており、例えば、平成 17 年の答申（新時代の大学院教育）は、大学院の整備に関連して「競争的資源配分の間接経費を充実することなどにより、学長のリーダーシップの発揮による大学の組織的な教育研究環境の充実を支援することも必要である」と提言している。

国立大学の法人化は、そうしたリーダーシップの在り方を徹底したものである。国立大学法人の制度設計（国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 2002）は、「学内の資源配分を戦略的に見直し、機動的に決定、実行し得るよう、経営面での学内体制を抜本的に強化するとともに、学内コンセンサスの確保に留意しつつも、全学的な視点に立ったトップダウンによる意思決定の仕組みを確立する」と述べた上で、「学長は、…学内コンセンサスに留意しつつ、強いリーダーシップと経営手腕を発揮し、最終的な意思決定を行う」と提言した。確かに「学内コンセンサスに留意」といった要件を付してはいるものの、最終意思決定者である学長に上意下達的な強いリーダーシップを求めたことは明白である。実際、天野（2004）は、法人化によって国立大学は「ボトムアップ型の管理運営とは逆に、トップダウン型の管理運営組織になる」と端的に述べていた。

その方針は、法人化後の評価制度（法人評価）の運用においても基本的には維持されている。各年度に公表される国立大学法人評価委員会の年次評価報告書は、学長のリーダーシップを発揮するための体制整備に重ねて言及し、その整備を強く促してきた。例えば、平成 16 年度評価報告書は、「ほとんどの法人で、学長・機構長がリーダーシップを発揮するための体制の整備や、学長・機構長裁量の経費や人員枠の確保等が図られている。…これらをいかに効果的に機能させるかが今後の課題である」と述べ、また、中期目標期間実績評価に際しても当該姿勢は維持されている（後述）。

4.2 上意下達的管理運営への批判

リーダーシップが組織文化と表裏一体のものであるとすれば、大学の組織文化の多様性に鑑みて、上意下達的な強いリーダーシップによる中央集権的制度が適合しないことは明白であろう。そのことは、上に見たようにスプーンやクラーク等の研究によっても明らかにされている。実際、米国においても、教学を中心として一般の教員は意思決定に大きく関わっており、今日でも伝統的な共同統治（shared governance）は支配的である（Ehrenberg et al. 2004, Tierney and Minor 2003）。

他方日本における大学ガバナンス改革に際しては、多くの場合、上に述べたように上意下達的な意思決定の仕組みが導入され、集中化が図られたのみであって分散化についての配慮はなかった。国立大学法人化に際しては、制度設計者は、経営者や学外者の資質確保など予想される課題を認識しつつも、国立大学法人制度設計が最善のものであったことを強調していた（奥島 2003）。そして、第一期中期計画期間の業績評価報告（国立大学法人評価委員会 2009）は、「各法人において、学長・機構長のリーダーシップを発揮するための体制整備、学長・機構長裁量の経費や人員枠の確保等を実施しており、機動的、戦略的な法人運営を可能とする工夫・改善が行われてきている」と述べて極めて肯定的な評価を与えている。もっとも、文部科学省の国立大学法人評価委員会の評価結果が総務省の行う独立行政法人評価や次期中期計画期間の予算要求に重大な影響を与えることに鑑みて、そこで全面的に悪い評価を行うことは困難であると考えられ、当該評価結果を言葉通りに受け止めるのは楽観的に過ぎよう¹³⁾。

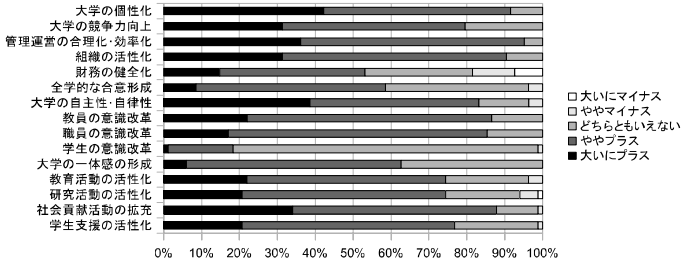
実際、国立大学法人制度の組織運営には様々な疑問や批判がなされている。例えば、天野（2006）は「学長の強いリーダーシップによる、執行部中心のトップダウン型のシステムが導入されたからといって、簡単にその長い歴史を持つ、また様々な組織内の慣行と結びついた従来のシステムを無視し、一挙に廃止することは容易ではない」と述べ、最近でも大崎（2009）は「大学という複雑な事業体の経営、教学すべての意思決定の権限と責任を、学長 1 人に負わせるのは無理であり適当でもない。中央集権だけで、大学の運営がうまくいくはずはない。学内機関や部局への分権の視点が、国立大学法人の制度設計には欠けているように思える。教授会の位置づけが欠落しているのも気になる点である」と述べ、それぞれ懸念を表している。また、潮木（2002）は「トップダウン方式の欠陥は、情報の流れが一方的になり、双方向型にならない点である。つまりそれだけ有効な相互チェックが働かなくなり、内部から発せられる警告情報を吸い上げる能力を失う点である」と指摘する。

また、上意下達に否定的な見解は、法人化検討に際して学長への権限集中を支持してきたと思われる執行部経験者や文部科学省関係者からも示されている。例えば、国立大学法人制度設計時の国立大学協会の会長（京都大学総長）を務めた長尾真氏は、「学長のリーダーシップと企業の社長のリーダーシップとはその意味が全く違うのであり、学長のリーダーシップはあくまでも個々の教員の自発性が十分に発揮されるよう、その環境を整え

るといった間接的なものであるべきで、直接にトップダウン的な指示を出すといったことは避けなければならない」と述べ（長尾 2005）、また、文部科学省出身の理事として東京大学の各種改革を進めた上杉道世氏は「大学では、露骨な権限行使よりも、関係者の納得を重視した物事の進め方が歓迎されている。学長のリーダーシップという言葉にも、学長の積極的な方針提起とともに、できるだけ説得や誘導による合意形成を大切にするというニュアンスがありそうだ。…論理とデータに基づく、説得と納得によるリーダーシップは、手間と時間はかかるが、いったん動き出せば大きな動きを作り出せるだろう」と述べている（上杉 2009）。

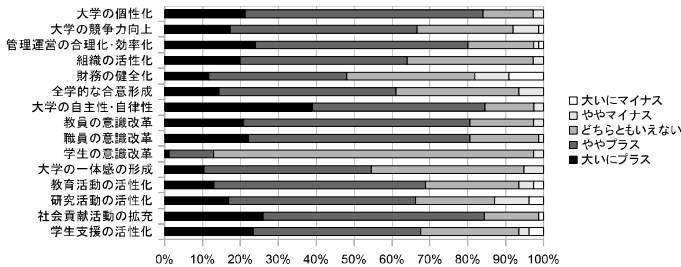
4.3 組織運営改革の影響—調査結果から

国立大学財務・経営センターは、平成 18 年 1 月、国立大学長等を対象としたアンケート調査を行い報告書にまとめている（国立大学財務・経営センター研究部 2007）。その結果を活用した天野（2007）は、法人化後に「合意の水準」が強まったとする学長は半数に満たず（43%）、学内における合意形成に問題を抱えることを指摘する。法人化の効果を見た場合（図 3）、「全学的な合意形成」や「大学の一体感の形成」について「大いにプラス」とした学長の比率は、「学生の意識改革」を除けば際だって低く、ここからも合意形成に係る問題を見て取ることができる。同センターは 4 年後に同じ調査を行っており（国立大学財務・経営センター研究部 2009）、多少の変化は認められるが（「大いにプラス」「ややプラス」の合計は、「全学的合意形成」についてはやや上昇、「大学の一体感の形成」についてはやや減少）、そこでもほぼ同様の傾向が認められる。別の項目では、「組織の活性化」について肯定的回答が大幅に減少している点が注目される（大いに 11.3%減、やや 15.0%減）。



出典：国立大学財務・経営センター研究部(2007)を基に作成

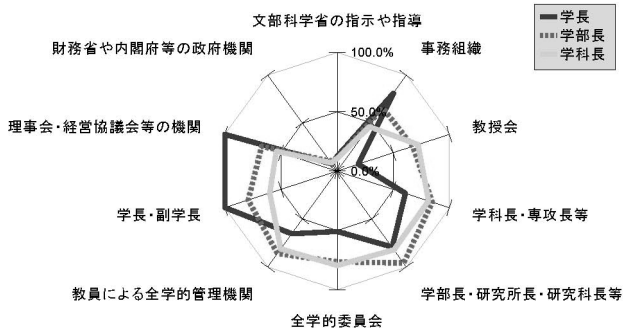
図3 国立大学にとっての法人化の効果（学長回答、平成17年度調査）



出典：国立大学財務・経営センター研究部(2009)を基に作成

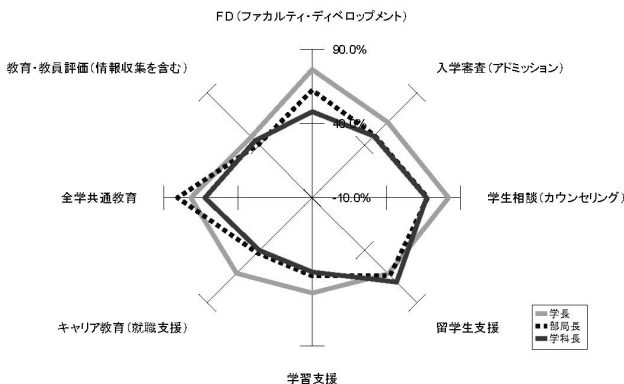
図4 国立大学にとっての法人化の効果表タイトル

国立大学財務・経営センターの調査は学長回答によるものであるが、学内における合意形成状況を別の調査結果から確認する。平成18年に広島大学高等教育研究開発センターが組織改革について行った調査結果（広島大学高等教育研究開発センター 2007）によれば、今後強くすべき組織等について（図5）、回答した国立大学学長全員が「学長・副学長」及び「理事会・経営協議会等の機関」を選択したのに対して、学部長・学科長では半数に満たない。他方、教授会については学部長・学科長の2/3以上が選択しているが、それに肯定的な学長は2割未満である。また、全学的教育・教育改善機能等に関して（図6）、最も上意下達的に実施される可能性が高いと思われるFDの評価が学長において高いのに対して、学部長、学科長の順に評価が下がっている。この調査は一般教員を対象にはしていないが、学内において大学運営についての根深い見解の相違がある様子が窺える。



出典：広島大学高等教育研究開発センター(2007)を基に作成

図5 今後強くすべき組織等 (「強くする」又は「やや強くする」と回答した者の割合)



出典：広島大学高等教育研究開発センター(2007)を基に作成

図6 全学的教育・教育改善機能等についての評価
(「有効に機能している」を選択した者の割合)

以上の結果から、国立大学内において運営についての合意形成を欠く状況があり、しかも、少なからぬ学長がその点について懸念を有していることが確認される。前節までに見たように、大学では合意形成を促す双方向的なリーダーシップが重要であることに鑑みれば、この結果は日本の大学のガバナンスは大きな問題を抱えていることを示している。この点は、同僚的組織文化を重要であるとしたスポーンの研究や、集中と同時に分権が行われるとしたクラーク等の研究からも指摘され得よう。マクネイのモデル (表 1 及び図 1) に当てはめて考えると、国立大学法人化は合意等に基

礎を置く同僚制から指示等に基礎を置く法人制への移行であって、分権的な企業制へ向かう世界の大学改革の流れとは一線を画している。

5. 結語

今日、取り巻く環境の変化に対応して大学の自律性拡大が図られる中、そのガバナンス改革は必須である。日本においては、国立大学の法人化を始めとして諸々の改革が行われ、組織運営に関する制度に大幅な変革がもたらされた。他方において、ガバナンスには、法令等で規定される公式な側面—制度改革の対象はこちらである—に加えて、関係者の黙示の合意に基礎を置く非公式な側面があり、それを体現する組織文化の変革抜きにしてガバナンス改革はなし得ない。組織文化と表裏の関係にあるリーダーシップは、当該組織文化の変革に決定的に重要な役割を果たす。先行研究によれば、大学では参加や合意形成を促す双方向的なリーダーシップが必要であり、それはあらゆる場所で存在しなければならない。

しかし日本におけるこれまでの大学改革では上意下達的・中央集権的な形に向けて組織運営改革が進められ、リーダーシップもそれに対応した少数者のものとして受け止められてきた。このような改革の在り方は大学の合意の程度を下げており、クラークが指摘する「統合された企業的文化」を大学が有する状態からは程遠く、改革に大きな効果を期待することは困難であるか、少なくとも期待された通りの成果を上げることは不可能ではないだろうか。国立大学の研究業績が近年下がってきていることは、多様な理由が考えられるとは言え、組織運営に関する問題がその一因となっている可能性は大いにあり得ると思われる。

最後に、ガバナンス改革においては、教職員開発（FD／SD）が極めて重要であることを指摘しておきたい。公務員制度の弊害を有していた英国の大学は、今日まで大きく変革し、クラークが言うところの企業的運営を行うようになってきているが、その改革には教職員開発が決定的に重要な役割を果たしたと言われる（Partington and Stainton 2003）。政府は、高等教育教職員開発機関（Higher Education Staff Development Agency：HESDA）を大学間団体と共同で設置し、教職員開発を積極的に推進した。また、現在自律性拡大の方向で大学改革が進んでいるフランスにおいても、国の機関及び大学間組織を通じた教職員開発活動が積極的に展開されている。

翻って、我が国では、国立大学法人化後は文部科学省は職員研修等とい

った教職員開発活動からは撤退傾向を示していることが懸念される。もっとも、重要なのは個別の大学の教職員開発であって、全国的活動である英仏の動きはその支援活動にしか過ぎない。自律性が拡大した大学における組織文化の変革に向けては、学内において分散的なリーダーシップの下で学習を促すような多様な教職員開発活動が求められよう。紙幅の制約から本稿では詳述できないが、当該活動は伝統的な研修型ではなく、構成員の自発的参加を基本とすべきである。そうした活動を促すものとして「組織学習」や「学習する組織」、「実践共同体」といった様々なモデルが開発されており、各大学においてこれらを参照するなどして、自己の組織に合った教職員開発のプログラムを考案・実施することが望まれる。国に対しては、そうした開発活動を支援することが期待されよう。

注

- 1) 一例として Hirsch et al. (2001) は、“governance” に公式・非公式の両側面があることを前提としつつ、これを外的 (external) 及び内的 (internal) に区分し、後者を理事会から学生までの全ての関係者間の「機関内の権威の系統」と定義している。
- 2) 例えば、国と大学の関係を取り扱う中で組織運営について考察した Musselin (2001) は一貫してこの用語を用いている。
- 3) 本稿では詳細に入らないが、大学とそれ以外の組織の違いを指摘する研究は数多い (Becher and Kogan 1992、土谷 1993 など)。半面、大学の組織上の特殊性を否定しないまでも殊更に強調することに対して批判的見解も少なくなく、そうした観点から他の領域 (病院等) との比較研究も数多くある (Ferlie et al, 2008)。本稿は、大学組織が一定程度の独自性を有することを前提にしている。
- 4) モデルを含むガバナンスの理論的研究については両角 (2001) が詳しい。
- 5) クラークの言う「企業的」は、変化に適切に対応し得る「革新的 (innovative)」と同義であり、商業的な活動を意味しない。本稿における「企業 (的)」の用法もこれと同じである。
- 6) 運営体制の強化は執行部への集権ではなく、教員の参加も得た全学的な体制構築である。そこでは、中央集権と同時に権限分散が行われる「集権的分散 (centralised decentralisation)」 (Henkel, 1997) が図られる。同趣旨の指摘を Birnbaum (1988) が行っている。
- 7) ここで言う開発 (development) は資金開発等であり、想定されている組織

は、前述の中核的教育研究組織の周辺に位置する教育研究支援や社会貢献活動を行う組織である。

- 8) Clark (1998) は序論と結論に当たる部分の双方でこの5点について議論を展開しているが、両者において表記が微妙に異なっている。本稿では序論の表記に従ったが、例えば、③は結論では“discretionary funding base”になっており、⑤では“culture”の代わりに“belief”が用いられている。
- 9) 類型化は複数の研究者が行っている。例えば Harman (1998) は①同僚モデル (collegial model)、②官僚制モデル (bureaucratic model)、③専門職モデル (professional model)、④政治モデル (political model) の4類型を示し、また、Scott (2001) は①教員による自治 (academic self-government)、②外部者への信託 (lay trusteeship)、③外部者・教員連合 (lay-academic coalition)、④政治的保護 (political patronage)、⑤国家官僚制 (state bureaucracy) の五つを類型として挙げている。本稿では、組織文化を検討するのに有益と思われるマクネイのモデルを取り上げる。
- 10) リーダーシップは次項で取り上げるが、Kezar は、その形態には様々なものがあり、一人に限定されず、管理者以外にも認められ得ると言う。
- 11) バーンズはリーダーシップを人を動かす一連の相互作用と位置付けたが、過度に多くの要素が入り込んで多様な解釈が可能になっている点をロストは欠陥と見た。
- 12) 本書にはバーンズによって前文が与えられており、その中で彼は、ロストが行ったリーダーシップと経営の峻別を肯定している。
- 13) 東 (2005) は、事業計画策定において意図的に高め又は低めの目標値を設定することなどを示唆しつつ、政策評価が客観性を欠く可能性を指摘する。

参考文献

- 天野郁夫、2004、『大学改革－秩序の崩壊と再編』東京大学出版会。
- 天野郁夫、2006、「国立大学の法人化－現状と課題」『名古屋高等教育研究』6: 147-69。
- 天野郁夫、2007、「法人化の現実と課題」『大学財務経営研究』4: 169-205。
- 東信男、2005、「政策評価制度の課題と展望－政策評価法施行後3年を経過して」『会計検査研究』32: 245-25。
- Barnett, Ronald, 2000, *Realizing the university in an age of supercomplexity*, Buckingham: Open University Press.
- Becher, Tony, 1989, *Academic tribes and territories: intellectual enquiry and the*

- cultures of disciplines*, Milton Keynes: Society for Research into Higher Education.
- Becher, Tony, and Kogan, Maurice, 1992, *Process and structure in higher education*, 2nd ed., London: Routledge.
- Bergquist, William H., and Pawlak, Kenneth, 2008, *Engaging the six cultures of the academy: revised and expanded edition of the four cultures of the academy*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Birnbaum, Robert, 1988, *How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Birnbaum, Robert, 2004, “The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back”, *New Directions for Higher Education*, 127: 5-22.
- Chaffee, Ellen E., and Tierney, William G., 1988, *Collegiate Culture and Leadership Strategies*, New York: Macmillan.
- Clark, Burton R., 1972, “Organizational Saga in Higher Education”, *Administrative Science Quarterly*, 17(2): 178-84.
- Clark, Burton R., 1983, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley: University of California Press.
- Clark, Burton R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford: Pergamon.
- Dopson, Sue, and McNay, Ian, 1996, “Organizational Culture”, Warner David and Palfreyman David eds., *Higher Education Management*, Buckingham/Bristol: SRHE/Open University Press, 16-32.
- 江原武一、2005、「大学管理運営改革の世界的動向」江原武一・杉本均編『大学の管理運営改革－日本の行方と諸外国の動向』東信堂、3-45。
- Ehrenberg, Ronald G. et al., 2004, *Governing Academia*, Ithaca: Cornell University Press.
- Ferlie, Ewan, et al., 2008, “The steering of higher education systems: a public management perspective”, *Higher Education*, 56: 325-48.
- Fullan, Michael, and Scott, Geoff, 2009, *Turnaround Leadership for Higher Education*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Harman, Grant, 1998, “Governance, Administration, and Finance”, Husen, Torsten, Postlethwalte, T. Neville, Clark, Burton R. and Neave, Guy eds., *Education: The Complete Encyclopedia*, Oxford: Pergamon (CD-ROM).
- 羽田貴史、2004、「企業の大学経営と集権的分権化」『広島大学高等教育研究開発センターCOE 研究シリーズ』8: 59-78。

- Henkel, Mary, 1997, "Academic Values and the University as Corporate Enterprise", *Higher Education Quarterly*, 51(2): 134-43.
- Henkel, Mary, 2007, "Academic Boundaries: Are They Still Needed?", *Higher Education Forum*, 4: 33-45.
- 広島大学高等教育研究開発センター、2007、『大学の組織変容に関する調査研究（COE 研究シリーズ 27）』広島大学高等教育研究開発センター。
- Hirsch, Werner Z. et al., 2001, *Governance in Higher Education: The University in a State of Flux*, London: Economica.
- Kerr, Clark, 1963, *The uses of the university*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kezar, Adrianna, 2004, "What Is More Important to Effective Governance: Relationships, Trust, and Leadership, or Structures and Formal Processes?", *New Directions for Higher Education*, 127: 35-46.
- 国立大学法人評価委員会、2009、『国立大学法人・大学共同利用機関法人の中期目標期間の業務の実績に関する評価結果の概要』文部科学省。
- 国立大学財務・経営センター研究部、2007、『国立大学法人化後の財務・経営に関する研究』研究報告第 10 号、国立大学財務・経営センター。
- 国立大学財務・経営センター研究部、2009、『国立大学法人の経営財務の実態に関する全国調査中間報告書』国立大学財務・経営センター。
- 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議、2002、『新しい「国立大学法人」像について』文部科学省。
- Le Galès, Patrick, 1995, "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue française de science politique*, 45(1): 57-95.
- McNay, Ian, 1995, "From the Collegial Academy to Corporate Enterprise: The Changing Cultures of Universities", Schuller, Tom ed., *The Changing University?*, Buckingham: SRHE, 105-15.
- 深山明・海道ノブチカ編、2003、『経営学の基礎』同文館出版。
- 両角亜希子、2001、「大学経営研究の基礎概念」『大学研究』22：275-93。
- Morrill, Richard, 2007, *Strategic Leadership: Integrating Strategy and Leadership in Colleges and Universities*, Westport: Praeger.
- Musselin, Christine, 2001, *La longue marche des universités françaises*, Paris: PUF.
- 長尾真、2005、「法人化される国立大学の発展のために」『IDE・現代の高等教育』452：5-11。
- OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, *On*

- the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*, Paris: OECD Publishing.
- 奥島孝康、2003、「国立大学法人におけるユニバーシティ・ガバナンスの課題」『IDE・現代の高等教育』452：42-6。
- Partington, Patricia, and Stainton, Caroline, 2003, *Managing Staff Development*, Buckingham: Open University Press.
- Rost, Joseph Clarence, 1993, *Leadership for the Twenty-First Century*, Westport: Greenwood Publishing Group.
- Schein, Edgar H., 2004, *Organizational culture and leadership*, 3rd Ed., Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- センゲ、ピーターほか、2003、『フィールドブック学習する組織「5つの能力」：企業変革をチームで進める最強ツール』日本経済新聞社。
- Silver, Harold, 2003, “Does a University Have a Culture?”, *Studies in Higher Education*, 28(2): 157-69.
- Sporn, Barbara, 1999, *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environment of US and European Universities*, London: Jessica Kingsley Publishers.
- Sturman, Andrew, 1998, “Loose Coupling and Educational Systems”, Husen, Torsten, Postlethwalte, T. Neville, Clark, Burton R. and Neave, Guy eds., *Education: The Complete Encyclopedia*, Oxford: Pergamon Press (CD-ROM).
- 館昭、2002、「大学におけるリーダーシップをめぐる議論」『IDE・現代の高等教育』376：5-9。
- Tierney, William G., and Minor, James T., 2003, *Challenge for Governance: a National Report*, Los Angeles: Rossier School of Education, University of Southern California.
- Trow, Martin, 1974, “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education”, *Policies for Higher Education*, Paris: OECD, 51-101.
- 土谷茂久、1993、「柔らかい組織の戦略学習」寺本義也編『学習する組織－近未来型組織戦略』同文館出版、71-136。
- 上杉道世、2009、「法人と運営組織の課題」『IDE・現代の教育』511：49-55。
- Weick, Karl E., 1976, “Educational Organizations as Loosely Coupled Systems”, *Administrative Science Quarterly*, 21(1): 1-19.