

講演録：欧州における高等教育の質とガバナンスのシフト

New Governance Approaches with Respect to Higher Education

ピーター・マッセン

訳：林 隆之

Peter MAASSEN

Translated by HAYASHI Takayuki

1. はじめに.....	105
2. 伝統的なガバナンスモデルに対する批判.....	106
3. 高等教育における新たなガバナンスへの変化.....	107
4. 新たなガバナンスのアプローチ.....	110
5. 高等教育機関における課題.....	113

講演録：欧州における高等教育の質とガバナンスのシフト

ピーター・マッセン*

訳：林 隆之**

1. はじめに

本日、ここにお招きいただきましてありがとうございます。日本の大学評価・学位授与機構でお話できますことは、私にとって大変嬉しく、名誉なことです。ヨーロッパでは、高等教育のこととなると、国のレベルであれヨーロッパ全体のレベルであれ新しい手段や政策が提案されるたびにいつも、「アメリカはどうか調べなければならない、日本はどうか調べなければならない」という反応が見られます。ヨーロッパにとっては、アメリカと日本という2つの参照基準があるのです。少々単純化して言うと、ヨーロッパにとって、世界と競争しようとする中でアメリカはますます脅威であると思われ、日本はますます挑戦相手であると思われているのです。

では、競争とは何を意味し、ヨーロッパは競争によって何をしようとしているのでしょうか。ヨーロッパには様々な問題があります。例えば、官僚主義がはびこっている、内側にばかり目が向いている、ヨーロッパ諸国間のばらつきが大きい、経済危機のせいで政治的な面で前進できないでいる。EU最大の国であるドイツは、2003年、経済がマイナス成長になりました。しかし、こうした暗い面を今日、強調したいと思っているわけではありません。いうまでもなく、ヨーロッパにも明るい側面があるからです。

ヨーロッパは上昇もあれば下降もある急速で興味深い変化を経験しています。上昇の側面では、たとえば、ヨーロッパ研究圏 (European Research Area) を構築しようという動きがあり、現在、加盟国の間で大筋合意の段階にきています。皆さんが既にご存知のフレームワーク・プログラムに加えて、各国が運営するのではなく独自の事

務局が運営する研究資金配分組織がこれから展開していくことになるでしょう。

フレームワーク・プログラムに用いられている予算を考えると、新たな研究資金配分組織によって、ヨーロッパにおける研究や科学技術をさらに後押しすることになるとご想像いただけると思います。たとえば、昨年始まった第6次フレームワーク・プログラムの予算は170億ユーロでした。計算が間違っていなければ、日本円にしておよそ2兆円ですね。しかもこれはいくつかの分野の応用研究に限られた予算です。このような予算は、外に目を向けた、つまり日本とアメリカをはじめとする他国との競争を念頭においた、ヨーロッパ各国の研究者の協力を刺激しています。ヨーロッパ研究圏の発展が急速に、そして大体において非常に望ましい方向に、進んでいるのです。

高等教育においても、ヨーロッパという次元が拡大しています。たとえば、EUは最近、ヨーロッパとそれ以外の国の修士課程の協力を促進・支援する「エラスムス・ムンドゥス (Erasmus Mundus)」とよばれる新しいプログラムに2億3,000万ユーロの予算をあてました。やはりアメリカと日本、それに途上国と協力を進め、ヨーロッパの大学が主な調整役となる世界的な修士レベルのネットワークを作ることがその目的です。ほかにも例はたくさんあります。

さて、こうしたヨーロッパというまとまりへの推移の背後に何があるのか、その政治的な意図は何なのかを理解するために、ガバナンスという概念に焦点をおいてみたいと思います。ヨーロッパ内の各国のレベルでも、また、ヨーロッパ全体のレベルでも、過去20年間、ガバナンスが大きく変化してきたからです。その意味については、これからもっと詳しく説明いたします。

* オスロ大学 高等教育発展協会 (Higher Education Development Association: Hedda) ディレクター、トゥエンテ大学 高等教育政策研究センター (Center for Higher Education Policy Studies: CHEPS) 上級研究員

** 独立行政法人大学評価・学位授与機構 評価研究部 助教授

ガバナンスの変化の一部として、10年前、15年前、20年前と現在とでは高等教育の質と業績にかかわる関心が違ってきます。私は、この違いが意味することから、およびそれが生み出してきた結果についてお話ししたいと思います。つまり、ヨーロッパの高等教育の質についてのガバナンスの変化についてお話しします。しかし、まず、国内のレベルに焦点をおきましょう。科学技術や研究の世界では権限と責任がいっそうヨーロッパのレベルに移っていますが、高等教育の世界では今なお責任の多くが国のレベルにあるからです。ヨーロッパの高等教育について語るとき、それは研究の場合とは違って、国が非常に大きな推進力となっているシステムなのです。

2. 伝統的なガバナンスモデルに対する批判

質と業績の問題を論じるにあたり、基本的な問いから始めましょう。いろいろな表現をすることができそうですが、過去25年の間に政府が高等教育の質に関心を持たなかったとしたらどうなっていたらということですね。オランダ、イギリス、アメリカの一部、そして日本のような国はどうなっていたのでしょうか。NIAD-UE やオランダの VSNU のように質の保証や評価を明確な目的とした組織が作られていたのでしょうか。質に関する政府の関心は何を意味するのでしょうか。それはどこから生じたのでしょうか。もっと詳しく見るならば、高等教育の質への政治的関心や社会的関心はどこから生じたのでしょうか。高等教育の研究者にとっての挑戦として、どのようにこの政治的・社会的関心は説明され、概念的に分析されるのでしょうか。私は、こうした問いに、直接的で一面的な答えではなく、さらに一歩踏み込んで議論をするために、ガバナンスという概念を使って質や業績におけるこの関心を捉えてみたいと思います。

ガバナンスという概念について少しだけ述べておきましょう。この概念は多くの学問領域にかかわっています。ヨーロッパでは、少なくともしばらくの間、これは学術的なテーマではありませんでした。伝統的な官僚主義の粗野なガバナンスのアプローチと同一視されていたからです。しかし、現在ではさまざまな種類のガバナンスの概念があ

り、そうした概念や、伝統的な官僚主義のガバナンスのモデルに代わるモデルを作り上げた著者もたくさんいます。そのため、ガバナンスに新たな関心が持たれており、政府が伝統的なガバナンス・モデルに持ち込んだ新しい考え方が影響を及ぼしている、またはそれらが並行して存在しているのです。

学術的な面を見ると、ガバナンスに関するたくさんさんの研究が現在行われています。興味深いことに——ここでもヨーロッパに限定しますが——法学、経済学、政治学、歴史学、教育学、地理学、社会学、あらゆる種類の組織研究、制度研究においてガバナンスという概念を用いる研究が行われています。それらすべてが1つの出発点に関心を向けています。つまり、市民、組織、社会の行動に政府がどのように影響を及ぼすのか、そのような政府の活動がどのように組織されるのかということです。

政府は、市民や組織に影響を及ぼすために、制度を作り、舵取りの能力を発展させます。それは政府の直接的な舵取りや統制ではありません。民主主義においてはそれは不可能だからです。代わりに、政府は、社会で起こることがらに影響を及ぼすために、あらゆる種類の手段や制度を使います。そして、政府が伝統的な方法に頼らず、新しい方法を使うようになっていくという事実から、ガバナンスに関する新しい関心が生まれています。現実に発展しているのは、もはや1レベルの官僚主義やガバナンスではなく、複数レベルのガバナンスのシステムです。多くのガバナンスのレベルがあり、さまざまな新しいプレーヤーがこのシステムにかかわっています。もはや政府や一部の公的機関だけの問題ではなく、国と公共部門の間、およびある程度は国と民間部門の間の関係をも扱う、多くのレベルの多くのプレーヤーがいるのです。そして、高等教育もその例外ではありません。

この新しいガバナンスの関心はどこから来ているのでしょうか。そして、何が起きているのでしょうか。今、見られるのはより良い政府の探求です。一般に、政府は理想とされるほどうまく機能していないと仮定されています。それは、政府の関与が多すぎるか、あるいは社会が政府に期待することを政府が行っていないからだと考えられています。

さきほども申しましたように、伝統的なモデルは分析され、批判され、大部分が拒否されてきました。そのような不満を生む原因となっている伝統的モデルの特徴はいくつかあるでしょうが、主なものを挙げてみましょう。

行政は伝統的に政治にかかわってはならなかったこと、明確な階層と規則があったこと、不変性が強かったことなどを、まず挙げることができます。たとえば、大学では、終身在職権というものが見られ、予算の仕組みが安定していました。政府は、年ごとに大きく変化しない予算配分の仕組みを通して、安定的な形で、公立の大学に予算を配分しました。大学は、政府から受け取る予算の額が大幅に変化して驚かされるということはありませんでした。

また、制度化された行政サービスという特徴も挙げることができます。行政サービスは構造の不変性が強く、内部の規則が数多くあり、結果の均質性が求められました。たとえば、ヨーロッパの高等教育の場合、適切な資格を持つ中等教育学校を出たすべての学生に、高等教育を受ける同一のチャンスが与えられなければならないということです。

こうした特徴については、各種の文献や私が編纂した本の中にもっと詳しく説明されています。しかし大まかにいえば、こうした特徴が政府がより良くなることの障害になっていたと見ることができます。階層やその中で用いられた規則が、政府がより有効で効率的なものになるのを妨げてきたと考えることができます。そこで、こうしたさまざまな要素が1つ1つ、または集合的に、吟味され、分析され、伝統的なガバナンスのモデルがどうしてもはや満足のいくものではなくなったのか、さまざまな議論がなされてきました。

理由はいろいろありますが、主に次のようなものが挙げられます。そのいくつかはヨーロッパに見られるものですが、そのうちの少なくとも一部はここ日本にも当てはまると思います。

第1に、主に社会民主的な政府が、社会は作り上げることができるものであり、政府は社会の行動の舵取りをすることができると考えていた1960年代や1970年代とは違って来たということです。今では、それはあまりに楽観的にすぎる、あるいはあまりに悲観的にすぎると認識されるようになって

ています。楽観的すぎるのか悲観的すぎるのかは見方によりますが、社会は60年代や70年代の政治家が考えたように政府が作るができるものではないと認識されています。

第2に、比較的均質であった集団や社会の構成が異質なものの混合になってきたということです。これはしばしば個人化といわれます。そして、集団的な社会のアイデンティティが崩れてきました。それは必然的に、政府が社会にアプローチする方法に反映されます。個人化が進むと、均質で、安定的で、静的な政府組織では対応できません。個人化した社会に合わせなければならないのです。

第3に、国際化も重要なものです。それは国の役割を変えます。グローバリゼーションや自由取引の合意という言葉が教育の世界でも聞くようになりましたが、それは何を意味するのでしょうか。

第4に伝統的な政府組織の流動化があります。福祉国家組織の最大の敵は福祉国家組織であるという研究者がたくさんいます。制度化・組織化されてしまうと、状況に合わせて変えることが難しくなってしまうからです。たとえば、オランダにおける社会福祉の仕組みはどれもこれも非常に費用のかかるものになり、国はもはや運営していくことができなくなりました。しかし、こうした組織が制度化されているがために、改変して状況に適応していくことがほとんど不可能だったのです。

最後に、社会の経済化という側面があります。これまで政治的な枠組みで社会問題に対応していたのですが、だんだん経済的な枠組みで対応することが多くなってきました。それは、経済的な視点に基づくわけではない伝統的なガバナンスのモデルが変化しなければならないことを意味しています。

これらが、伝統的なモデルが時代遅れでもはや使えないと思われるようになった理由です。一言でいうと、伝統的なガバナンスのモデルでは、さまざまなレベルでの社会の複雑化に有効に対応することができなくなったのです。

3. 高等教育における新たなガバナンスへの変化

ここ20年間、高等教育の分野でも、従来とは違うガバナンスのアプローチ、私がこれまでに述べたようなことを含む社会の変化に対応できるガバ

ナンスのアプローチが模索されてきました。ここ20年間に私たちが見てきたのは、ガバナンスの形と仕組みの変化、政府の統治能力の変化、ガバナンスのスタイルの変化、ガバナンスが存在する場所の変化でした。この最後の点について、高等教育での例をあげて詳しく説明します。

ヨーロッパでは、国のレベルから超国家、すなわちヨーロッパというレベルへという、きわめて重大な移動が見られます。現在すでに、高等教育を含むさまざまな分野で、EU内のすべての国内法のおよそ60%が超国家レベルとしてブリュッセルで決定される事項の直接的な結果になっています。ヨーロッパではEUレベルへの移動があるのです。一方で、地方レベルへの移動もあります。スペインやフランスなどでは、高等教育に関する正式な責任が連邦政府から地方政府に移されています。ただし、ガバナンスが容易になったとはいえません。現実には、法律上もはや連邦政府のものではない責任を、連邦政府が手放したがないことがあるからです。

水平の移動もあります。特に公から民へという流れが見られます。高等教育に関する伝統的な責任の一部が民間に委譲されました。たとえば、学生に奨学金や教育ローンを提供し、金利を変更するかどうかなどを決定する学生支援システムが政府や政府機関のものではなく、銀行やその他の民間の組織に移されています。

垂直移動と水平移動が組み合わさったものもあります。1例として、国際的な民間の認定機関をあげることができます。ヨーロッパには、たとえば経営学などの分野で、教育課程の認定を行う国の責任の一部を引き継いだ国際的な民間機関がいくつかあります。これには、超国家レベルへの垂直移動と民間への水平移動が組み合わされています。

これらはわずかな例にすぎません。私が述べたその他の面でも、高等教育で何が起きているのか、国と高等教育界の関係に何が起きているのか、そしてそれが何を意味しているのか、詳しく見ることができます。

改革という面でいうと、ガバナンスの移動は、国と公的部門の間の変えようとする意図的な努力と見ることができます。そのほとんどが国のイニシアチブで行われています。「改革」と

「政策」との区別をしておくことは重要です。政策とは国の政策的課題の何をどのようにするかに言及するものであり、「改革」とは国と高等教育との関係を変化させることを意味するのです。それが私たちの「改革」という語の捉え方であり、そういう意味でこの20年、大きな改革が行われてきました。ヨーロッパにおける国と高等教育との関係を劇的に変えようという試みが進められてきたのです。

「それがどのような効果を持ち、質の問題はどこに位置づけられるのか」という問題に入る前に、ガバナンスの移動の概念的な解釈の仕方について一言触れたいと思います。ガバナンスの要素を詳細に見てみましょう。たとえば制御 (Control) を考えると、高等教育の制御機能、または高等教育に関する政府の制御機能はどのように変化しているか。質について考えるとすると、たとえば学位の質を保証するのは誰の責任なのか。責任の一部が高等教育機関に移動し、また政府に戻ったという例もあります。今これについて詳しくお話はしませんが、私がここで試みているのは、ガバナンスというものを総合的に捉え、要素を識別することです。

政府が高等教育との関係のあり方を変えたいと望むとき、概念的には、政府はこれまでの関係やその構造の何が悪かったのかを明らかにしようとします。問題の診断 (Diagnosis) をするわけです。それから、高等教育との関係のあり方を変えるにあたって、政府はどのような構造 (Structure) を望むか考えます。高等教育のまわりに、それもできるだけ近いところに、多数の実行組織を置きたいのか。高等教育の質を評価する責任を政府自身が負うのか。それを政府の責任とみなすのか。国と高等教育の間に独立した組織を設けたいのか。それとも評価を高等教育自身の責任に位置づけるのか。それがガバナンスの構造的な次元です。

マネジメント (Management) もガバナンスの要素の1つです。高等教育機関のマネジメントの責任とは何か。それは規則の決定や統制に関する責任も持つかかなり独立した機能なのか。それとも、政府がマネジメントに関して決定したことを実行する政府の一部門なのか。

政策 (Policy) についてはどうでしょうか？

誰が政策にかかわるのか。政策に責任をもつのは行政なのか、それとも、高等教育機関や学生組合の組織や関係者のネットワークなのか。

公益 (Public interest) の問題もあります。ガバナンスによりもたらされる公益とは実のところ何なのか。ガバナンスのアプローチを変えることによって政府は何を成し遂げたいのか。

こうした要素を考えることによって、実際に何が起きているのかを詳細に捉えることができます。たとえば診断の問題でも、こうした要素に着目しながら、伝統的なガバナンス・モデルの何がいけないのかを考えることができます。そうすると、いろいろな答えが導かれる可能性が出てきます。一部の政府は、これまでの伝統的なガバナンス・モデルにおける政府の独占がいけないのだと考えます。たとえば、高等教育、あるいは電気の供給、あるいは刑務所の運営を政府が独占していたと指摘します。そこには、高等教育、刑務所の運営、電気の供給は、独占をやめればもっと効率的になるだろうという仮定があるのです。

階層制がいけないのだと指摘する政府もあります。それは政府と社会の非効率的な関係を導くから誤っている、階層的に組織されていると社会からの信号を得ることができないということです。

不変性を指摘する政府もあります。社会のあらゆる問題を扱う政府の構造がかなり静的で、変化に対応できないといわれます。政府の不変性が問題だと見られ、たとえば高等教育における終身在職権はその一部だとみなされるわけです。

内部の規制に問題があるという人々もいます。政府によってすべてが詳細に規制されることが最も重大な問題であり、中でも大学やカレッジは、政府や社会によってすべてが細かく決められているために職員の雇用に関する方針や質を高める戦略を独自に発展させることができないと指摘されます。

政府が何を主な問題と見るにしても、それが新しいガバナンスのアプローチの基礎になります。独占が主な問題であると考えれば、それをなくそうとするでしょう。代わりに取り入れられるのは、言うまでもなく市場です。内部の規則や規制でがんじがらめになっているのが問題だと考えられるならば、国と社会の関係を組織する上で規制緩和のアプローチを取るのが解決策です。階層

制がいけないと考えるならば、もっと参加型のガバナンスを実現しようとすることになります。これはたとえば南アフリカの場合に見られます。私たちはここ10年南アフリカについて多くの研究をしてきましたが、この国では、公共部門のマネジメントの政策決定に社会のさまざまな集団を含もうとしています。1990年代半ばには、すべての大学が、大学のすべての決定に参加することが義務づけられる諮問組織を持たなければならず、この諮問組織には学生、学生の親、その他あらゆる集団の代表が含まれなければならないと法によって定められました。私たちが調査したある大学には、27の集団の代表で構成される諮問組織がありました。これらは、伝統的なガバナンスのアプローチに代わるものとして選ばれるアプローチの例です。

少なくともヨーロッパの場合、伝統的なガバナンスに代わってこうした新しいアプローチを取り入れようとする初期の試みには、イデオロギーが強調されるという特徴が見られました。マーガレット・サッチャーが1例として浮かぶでしょう。しかし、サッチャーだけではありませんし、彼女の政府だけではありません。1980年代から1990年代初期にかけてのヨーロッパでは、イデオロギーによって何を実際に成し遂げたいのかよりもイデオロギーそのものが重視されました。たとえば、市場は市場のために奨励されたといってもいいくらいでした。市場に対して何の疑問も出されず、いかなる状況にあっても市場は政府よりもよいものだと考えられたのです。

多くの場合、こうした初期の改革の結果は、期待されたほど望ましいものではありませんでした。イデオロギー上の信念を促進するという考え方は、質と評価の分野にもさまざまな結果をもたらしましたが、それは期待に応えるものではありませんでした。高等教育についても、伝統的なモデルに代わるこうした新しいモデルには、評価の役割、質の役割、質に関する情報の役割について一定の仮定がありましたが、成果は必ずしも期待どおりではなかったのです。

イデオロギーを重視したガバナンスの変化の最初の波が去ったあと、現在ではもっとプラグマティックな反応が広がっています。政府は、こうしたガバナンス改革の第1ラウンドの結果を見て、また市場の動き方や規制緩和の実行のされ方などを見

て、そこから学ぼうとしています。驚くことではありませんが、国によってその進み具合には差があります。たとえばドイツなどはまだ、何が問題なのかを見出そうとする段階にありますし、フィンランドなどはドイツよりも何マイルも先を進んでいます。このばらつきも EU が直面している課題を大きくしています。

このプラグマティックな改革をガバナンス改革の第2の波とよんでもいいと思いますが、この波において見られることは、一つには、強調点が経済や予算や効率から、業績やアカウンタビリティに移っているということです。これは高等教育においても同じです。

第2には、公共部門の組織や機関はかなり独立した自律的なユニットに分解されましたが、政府は現在、その制御権の一部を取り戻そうとしています。ヨーロッパの多くの政府がそれまでに持っていた制御権の大部分を一度手放し、今また、その少なくとも一部を取り戻そうとしているのです。

また、第3として、規制緩和についても同じように言えます。たとえば、オランダの場合、1985年には高等教育に関連する19の法律があり、大学に適用されていました。1993年には、それらが1つの法律になりました。19の法律が1つの法律にまとめられたわけですが、その際に規制から外された部分もたくさんありました。それらは高等教育機関と政府の話し合いに委ねられたのです。しかし、それに誰も満足できませんでした。そこで、オランダも他のいくつかの国々も、このかなり極端な規制緩和の次の段階に入りました。大胆な規制緩和は一方で自由を作り出しましたが、不安定性を作り出したと見る人も多かったのです。少なくとも高等教育の分野ではそう見られています。現在では、規制緩和された公共部門の機能の一部を再度規制しようとする動きが進んでいます。

また、第4には、高等教育のようにマネジメントの責任が強調されてきた分野において、今や、マネジメントの責任から再び公的なアカウンタビリティへという動きが見られます。管理者がその責任を引き受けなかったり、期待されたような形でその責任に対処しなかったりといった場合が多く、その結果、高等教育の機能の透明性が低下するなどの問題が生じたからです。現在では——いうまでもなく業績への関心と関連して——強調点

がアカウンタビリティに戻ってきています。

4. 新たなガバナンスのアプローチ

さて、採用された新しいガバナンスのアプローチに話を戻しましょう。それらはいろいろなものが混じったハイブリッドなものであり、純粋なモデルではありません。政府がある日、「今日からモデルXを使うことになりました。これからはこれが私たちのガバナンスのモデルです」というようなものではありません。それらはいろいろなモデルの各種の要素——時には首尾一貫しており共存可能であり、また時には一貫性がなかったり共存が難しかったりする——の混合なのですが、いずれにしても、伝統的で粗野でかなり直線的なガバナンスのモデルが、さまざまな出発点、プラグマティックな考え方、イデオロギー上の信念などのさまざまな組み合わせに置き代わっているのが現状です。それは興味深い発展を続けており、安定に達していません。政府はまだ自分たちの機能を改善する方法、教育サービスを含め、自分たちが提供するサービスを改善する方法を探し続けています。

組み合わせにおける共存のしやすさ、またはしにくさについて1つだけ例をあげておきましょう。市場ガバナンス・アプローチはいくつかの点で規制緩和アプローチと共存できないように思われます。もう少し詳しく言うと、市場アプローチでは、組織のマネジメント、たとえば大学のマネジメントには、政府の政策を実現することが期待されています。そのため、市場ガバナンス・アプローチでは、高等教育機関のマネジメントに関して多くの規制が存在することになります。政府は、政府が望むことを市場型の相互作用の中で、大学マネジメントにおいて実行してほしいからです。管理者は市場に反する行動をしてはいけません。そんなことが起こらないようにするためには、規制が必要なのです。ところが、規制緩和アプローチでは、管理者の機能を規制することができません。規制緩和アプローチでは規制を設けることに責任を負っているのは自分たちだからです。

ヨーロッパ諸国の多くに見られるのは各種の要素の組み合わせです。これが、期待されたほど満足のゆく肯定的な結果が得られていない理由の1つです。たとえば、大学マネジメントの役割に重

点をおきながら、規制もたくさん存在する市場アプローチが取られると、いかにしてマネジメントするかが前もって決められ、同時に高等教育に関する全般的な規則の多くの部分が規制緩和されることになるため、非常に非効率的なシステムになってしまいます。オランダは、そういう状況に陥ってしまい、現在ある程度それが修正されている国の1つです。

既に述べましたように、ガバナンスのシフトは概念的には次の5つの要素を含むと考えられます。それは、診断、構造、マネジメント、政策、公益です。ヨーロッパにおける初期の新しいガバナンスの理論とこれら5つの要素を考え合わせてみましょう。

診断については、ヨーロッパ、特に大陸では規制が多すぎるということが明らかでした。そこで、1980年代から1990年代初期にかけて規制緩和がキーワードになりました。

構造に関しては、多くのヨーロッパ諸国に見られるような大きくて支配的な省庁は有効ではないという明確な合意があり、高等教育の政策に関わる公務員の数を減らすことに強調点がおかれしました。

マネジメントに関していうと、高等教育機関のマネジメントを強化し、民間部門を真似するということが大いに強調されました。個人のマネジメントの責任が高等教育機関のレベルにおかれ、その結果、自分の機関に対するスタッフの長期的な関与が弱まりました。

政策については、手順や手段が変化したものの、政策の中身は変化しませんでした。たとえば、高等教育へのアクセスや学生の選抜の政策は変わらず、アクセスが規制されたり実現されたりする方法が変化しました。

1980年代から1990年代初期にかけてこうした変化の中で促進されてきた公益は明白でした。中心に据えられたのは高等教育の効率性（efficiency）と有効性（effectiveness）であり、すべての政府が、現在の質の問題がどこにあるかを明確に示すことをせずに、ただ、高等教育の質を改善したいと考えました。どの政府も、高等教育はより質の高いサービスを提供すべきであり、高等教育がもっと有効かつ効率的になったならば質を高めることができると強調しました。当時、経済的な状況

から、すべての政府の焦点は高等教育の効率性でした。効率性が本当の関心の的で、有効性はどちらかというところの修辭的な次元だったのです。現実には、高等教育に費やされる公的資金の削減でした。高等教育機関は、以前より少ない予算で以前より多くのことを実行することが期待されました。「多くのこと」というのは、以前より質を高めることです。また、ガバナンスの変化の一部として、質を保証する責任が高等教育機関に移されました。ゆえに、高等教育機関は、与えられる予算が減る一方で、高等教育の質を保証・評価する責任は与えられたのです。高等教育機関は、少ないお金で、以前より多くとまではいかにしても、少なくとも同じだけのことをできると政府に示さなければなりませんでした。

このために、多くの国で期待どおりの結果が得られなかったのは、想像に難くないと思います。ある程度の不満足があったため、高等教育も、イデオロギーからプラグマティズムへと移動しました。

現在では、問題点の診断はきわめて多様です。最初は高等教育の何が誤っているのかという診断はかなり均質でしたが、現在ではヨーロッパ諸国間でそれぞれ大きく違っているのです。高等教育機関のマネジメントを強化する必要があると考える政府もあります。その場合、マネジメントを強化すれば、高等教育の問題の多くが解決すると考えられています。アカウンタビリティを強化する必要性に力点がおかれることもあります。これは日本にもあてはまるでしょう。いただいた文書（国立大学の独立行政法人化に関する調査検討会議『新しい「国立大学法人」像について』）によると、政府は国立の高等教育機関の法的な位置づけについて議論しているようですね。

たとえば、ノルウェーとオーストリアでは、公立の大学が今でも国の構造の一部になっています。両国とも大学のあり方を議論する委員会を政府が設置したのですが、この委員会は、大学を国の構造から外して法人のような組織にするという提案をしました。オーストリアでは、一歩進んで大学を法人化または民営化するという選択肢が提起され、一方、ノルウェーでは高等教育機関を公的な機関として国の構造から外すという提案が出されるにとどまりました。オーストリアでは、大学が

民営化を拒否し、法人化を受け入れました。ノルウェーでは、先週、高等教育界からの反対があったため大学を国の構造の一部にとどめると大臣が発表しました。ノルウェーでは、大学をもっと国から独立させるという提案が拒否されたわけです。こうした考え方、高等教育機関の法的な位置づけについて、ほかにも例を見ることができると思います。誰が質に責任を持つのか。質と予算配分はどのように関連するのか。そして、国と高等教育との関係を作り上げるこうしたさまざまな方法はどのような結果をもっているのか。ヨーロッパには、異なることがらに重点をおいたいろいろな議論が見られます。

しかし、明らかなのは、何らかの形で高等教育機関の自治を強化したほとんどの政府が、制御権の一部を取り戻そうとしているということです。その制御権とは法を通じた伝統的な制御権ではなく、たとえば、業績の指標を通して業績と予算配分を結びつけるといった形の制御権です。

マネジメントに関しては、リーダーシップがいつも強調されるようになっていきます。依然として民間セクターが参照されており、業績と関連づけた給与の制度をはじめとする、業績マネジメントが強調されています。しかし、リーダーシップの概念が特に重要でして、協同運営方式 (collegiality) や集団責任やボトムアップの意思決定構造から、1人が責任を負うトップダウンの構造へと推移しているのです。

政策の分野では、国際化が強調されるとともに業績が強調されるようになっていきます。大学は、国際的に通用するレベルの質の高さでのみ機能できる組織とみなされるようになっていきます。ですから、それぞれの高等教育機関の業績を測定するとき、国際的な次元がますます重要になっていきます。それが予算配分の仕組みにさえ含まれる国も少なくありません。受け入れている留学生の数は国際的なステータスの指標であり、それによって予算の割増がある国もたくさんあります。留学は学生交流のメカニズムの一部ですが、受け入れる留学生が多ければ配分される予算が多くなるのです。また、スタッフが交流プログラムに参加していると予算が増えることもあります。このように、ヨーロッパの多くの国で、業績が国際化と結びついているのです。

次に公益について考えましょう。他の多くの国々と同じくヨーロッパでも、知識社会が強調され、質が強調されていますが、興味深いことに、アカデミックな側面の質だけではなく生活の質が強調されています。さまざまな市民——移民、高齢者、失業者、その他の人々——の生活の質を高める上で高等教育はどのような役割を果たしているかが問題とされているのです。

ヨーロッパのレベルでは、責任はそれぞれの国にあるもののヨーロッパ全体として、2010年までに世界を主導する知識社会になるという目的、および市民の生活の質を向上させるという目的に近づかなければならないという合意があります。この知識社会を作り出す、あるいはそれを強化する方法の1つは、科学技術予算の対GDP比率を高めることです。2010年までに、各国は科学技術に少なくともGDPの3%を投入しなければならないという指標が設けられています。

質に関する10年間の推移を要約するならば、次のように言うことができます。政策のレベルでは質から業績へ移動している、すなわち、高等教育機関に自分たちの質の評価を任せて外部の組織に報告させることから、業績に着目する方向へ、それも業績自体だけではなく、国内はもちろん国際的にも比較することによって業績を見る方向へ移動しているということです。ヨーロッパの高等教育政策の関心は質から業績へと移っているのです。

高等教育の機能に関する推移としては、効率性から有効性への移動があります。その理由の1つは、効率性をこれ以上高めるのは難しいということです。公立の大学からは最後の1ユーロまで搾り取られたから、これ以上大学が効率的になることはできないという人もいます。一方、有効性は最初から関心の1つでしたが、その扱いははるかに難しく、質と業績と関連しているために、真剣に取り組まれてきませんでした。しかし、高等教育の有効性はどうか定義すればいいのでしょうか。何が期待されるのでしょうか。それをどのように測定すべきなのでしょう。

手段もある程度変化しています。高等教育機関が行う質の評価に加えて、現在ではヨーロッパ各国で認定制度が発展しています。これは、特に、ボローニャ宣言に関連しています。皆さんがご存知かどうか分かりませんが、ボローニャ宣言とい

うのは、ヨーロッパの29ヶ国がそれぞれの高等教育システムを開放することに初めて合意した宣言です。つまり、学位の構造や、質の評価、単位互換制度を29カ国の間で連結可能なものにすることを望んだのです。これが署名されたのは1999年でした。その後、ロシアを含む11ヶ国がこの宣言に署名しました。つまり、現在では、学生やスタッフがヨーロッパの中を自由に動けるようにするオープンなシステムを作ることを目的として、学士と修士の同じ構造、質の評価の同じアプローチ、同じ単位互換制度を持つことにヨーロッパの40ヶ国が合意しているということです。

その中で、EU は、ヨーロッパの修士課程、近いうちにはヨーロッパの博士課程も作るために、大学間での協力を奨励しています。トップの教育プログラムが1つの高等教育機関にあるアメリカと異なり、EU が奨励したいのは、いろいろな国のいろいろな大学が協力し合い、すべてEU の予算により、学生が1つの国で教育コースの一部を履修し、別の国で次の部分を履修し、さらに3つ目の国で3つ目の部分を履修し、4つ目の国で修士論文を書くというようなことができる修士課程を作ることです。これを実現するには、教育課程と高等教育機関が認定を受ける必要があります。そのため、現在、国のレベルで行われている伝統的な教育の質の評価メカニズムをそれに合わせて改変する動きや、認定制度に置き換える動きが進んでいます。

5. 高等教育機関における課題

高等教育のガバナンスにおける政府のアプローチにおいて、業績がますます中心的な要素として位置づけられる中で、高等教育機関が経験する主な課題は何でしょうか。ここでは3つの課題を強調しておきたいと思います。

第1に、最も興味深く、最も重要だと思われる点ですが、質のパラドクスです。評価によって高等教育の質はおそらく上がっていると思われるのですが、外見的には低下しているように見えるということです。

高等教育の質に関してより多くの情報が出されるにつれて、高等教育に対する関心が高まり、質の高さではなくて低さに目がいくようになっていきます。高等教育機関は積極的に質を高める努力を

していますし、CHEPS のドン・ウェスターハイデン教授らが調査したように、様々な指標をあわせ考えるとヨーロッパの高等教育の質は上がっていると結論することができます。しかし、一般の人々や政治家には下がっているというイメージが持たれています。特に、ヨーロッパの国々の議会の政治家たちは、高等教育のうまくいっていない点に関心を持っています。彼らは、うまく機能していることを指摘するためではなく、うまく機能していないことを指摘するために、質の評価を使います。学生が質の低い教師について議員に書いた手紙が議会で議論されているのです。

議会での議論がそのようなレベルである一方で、高等教育機関、大学、カレッジは質の問題を真剣に捉えるようになっており、教育と研究活動の両方を評価し、質が低下しているという一般のイメージを改善するためにそうした評価の結果を構造的に利用しています。高等教育機関はこのような課題にどう対処していくことができるのでしょうか。この点については後にもう一度説明することになります。

第2に、いうまでもなく、測定の問題があります。これには技術的な次元があって、それは十分に難しいものです。私はこの問題を扱っていないのですが、たとえばウェスターハイデン教授によって編集され、来月あたりに発刊が予定されている本があります (S. Schwarz and D.F. Westerheijden (eds.), *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*, Kluwer Academic Press, 2004)。これにはヨーロッパ20ヶ国における質の評価の最近の技術的な発展について詳しく報告されています。測定がどのように行われ、どのような問題があるかといった技術的な面に関心がある方は、この本を参照していただくと思います。

しかし、測定について、現在のヨーロッパで技術的な側面と同じかそれ以上に重要なのは、政治的な側面だと思います。実際に質をどのように測定するかという技術的な側面も十分に難しいのですが、政治的な次元はもっと難しいのです。政治的な次元は政治家たちが決定します。新しいガバナンスの概念、たとえばガバナンスの市場アプローチなどは、高等教育における一定の政治的関心を決定し、情報の必要性をも決定します。政治家は、

そうした情報が実際に収集できるのか否か、あるいは関心の焦点となる分野が測定可能なのか否かに頓着しません。

したがって、測定するのが難しい高等教育の業績を実際に測定するために、多大な労力を費やすことが必要であり、それから生み出された情報が、実際に起こっているわけではない高等教育の質の悪化を論じるために政治的な場で用いられるという状況が見られます。ゆえに、技術的な側面、指標や収集される情報がどのように測定されるのかという面に重点をおきすぎるのではなく、評価が実際にどう使われているのか、政治家がそれをどう解釈するかという面を考えなければならないという課題が大学にとってあるのです。ヨーロッパの高等教育の悪いイメージに対してどう対処できるでしょうか。政治家だけではありません。メディアも高等教育に圧力をかけています。1つの教育プログラムの評価で問題が見出されたときには、メディアは他のすぐれた教育プログラムについてはまったく取り上げず、問題のあったプログラムのことばかり書き立てるのです。

第3に、業績給の問題もあります。これは多くの政府が奨励しています。高等教育の場合、すべての教授が同じレベルの報酬を受けることはできません。したがって、何らかの形の業績給が組み込まれることが必要です。しかし、これにはまず、測定の難しさがあります。それぞれのユニットや高等教育機関全体の業績に個人がどれだけ貢献したといえるのでしょうか。高等教育の世界では出版物を重視しますが、出版物は何を語るのでしょうか。いつも指摘されることですが、科学的な出版物は個人の活動の質について何を語るのかという疑問が提起されます。

どのように測定したいかについて、内部で、また外部で合意に達することができたとしましょう。測定を導入しようとするときに非常に明白なことは、たとえば出版物、出版物が引用された論文や雑誌の数を通して質を測定できるとしても、アウトプットの影響を測定するのはもっとずっと難しいということです。引用数を調べることはできますが、それは何を語るのでしょうか。多く批判される論文も、当然ながら多く引用されることになります。それも影響力があったのだということもできます。

しかし、測定の問題に加えて、高等教育の世界で業績給が議論を引き起こす理由の1つは、比較の問題です。物理学における質を歴史学における質と比べることができるのでしょうか。協同運営の精神に与える影響もあります。オランダのデルフト大学のように、業績給を導入したけれども元に戻したという大学もあります。業績給が協同運営の精神に悪影響を及ぼしたからです。この大学の一員であるというアイデンティティの意識にとってもマイナスでした。アメリカの一部の研究者たちはそれを「学術資本主義」とよんでいます。学問の個人業績を強調し、給与を業績と結びつけると、そうになってしまうのです。ですから、課題は、個人の業績を促進することと集団としてのアイデンティティや集団としての機能を守ることの間でどうやってバランスを取るかということです。この集団性、つまり協同運営の精神こそ、高等教育が有効性を継続している主な理由の1つであると私は考えています。

政府の理解、およびその拡大について少々述べておきましょう。政府と、たとえば高等教育の機能の間に1対1の関係があると言う人々もいます。しかし、ご存知のように、そんなに単純ではありません。政府はもちろん重要です。政府は高等教育に対して影響力を持っています。しかし、政府の影響が明確になるのは相互作用を通してであって、政策を通してではありません。政府がある政策を決めても、それが提案どおりに実行されるとは限りません。最終的に何が実行されるかを決定するのは、高等教育界の人々、政府、その他の利害関係者の間の相互作用です。この相互作用は中心に位置付けられる重要な次元なのです。高等教育における質と業績の問題を理解したいと思うならば、教育の面からそれらがどのように動いているかを理解したいと思うならば、この相互作用がきわめて重要なのです。

ヨーロッパの場合、高等教育は内側に目が向きすぎている、内部の問題に囚われすぎているということが出来るかもしれません。この相互作用への積極的な取り組みが不十分です。この相互作用を高等教育機関としての、またシステム全体としての適切な方針や行動に置き換えていくことができていないのです。これが、ヨーロッパ諸国で未だに高等教育機関、特に公立の大学に否定的なイ

メージが持たれている理由の1つです。

したがって、ガバナンスの移動の一部として、また高等教育に関する期待——たとえば知識社会と生活の質という面での期待——の一部として、高等教育機関にとっての課題とは、単に学術的な質を高めたり、学術的な評価において外部評価者が満足するような形で学術的な質を報告することだけではありません。政府、社会、高等教育のこの相互作用を理解し、それを適切な行動に置き換えていくことが重要な課題であり、それは高等教育に対する人々のイメージを高めるのにも役立つでしょう。

では、ここで演壇を下りたいと思います。どうもありがとうございました。

（講演日 平成16年2月20日）