

時代をLEADする公立大学

公立大学の 将来構想

ガバナンス・モデルが描く未来マップ

■ 2019年5月

一般社団法人 公立大学協会

はじめに

一般社団法人 公立大学協会 会長 郡 健二郎

国のグランドデザイン答申

わが国の高等教育の将来構想については、中央教育審議会によって詳細な検討が行われ、2018年11月に「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）」がまとめられました。

予測不可能な時代の中で、公立大学をはじめとする地域の高等教育機関は「知と人材の集積拠点」として、社会、経済、文化の活性化のリソースとなることが期待されており、そうした役割を果たすために、複数の高等教育機関において、産業界や地方公共団体と恒常的な連携体制を構築することの必要性が示されました。

この答申を踏まえ、各公立大学としても、自らの大学の置かれた状況に即した改革に、積極的に取り組んでいくこととなります。

公立大学の将来構想

一方で、公立大学の将来構想については、公立大学協会は、2016年度の「公立大学に関する在り方検討会議」において議論を開始し、これまでに「時代を LEAD する公立大学」（2017.5）、「公立大学の地域貢献機能」（2018.1）、「未来マップのための 16 の課題」（2018.5）を順次まとめてきました（右頁も参照）。

これらの検討の中で実施した「学長アンケート」（2018年8月）の回答には、地域に求められる人材育成や地域貢献の在り方等について様々な観点が示されました。中でも、公立大学と設置自治体との関係をめぐっては、とりわけ多くの課題が指摘されました。

公立大学にとっては、国の高等教育政策以上に設置自治体との関係が重要になります。国立大学・私立大学に対しては、国の施策と財政支援策とがセットになって直接示されますが、公立大学に施策が示されたとしても、そのための財政支援は設置自治体の理解を得て初めて実現するものだからです。もし、設置自治体の公立大学政策の方向性が不明確な場合には、公立大学の側から積極的に政策提案を行う必要があります。

公立大学の発展のためには、設置自治体との関係を含めたガバナンスについて、適切に認識することが欠かせません。

対話のための未来マップ

こうした状況を踏まえ、本報告の議論は、設置自治体との関係に焦点を絞ることとします。平成期の公立大学の集中的な設置や法人化等の経緯を、ガバナンスという枠組みで捉えなおし、公立大学の将来像について考えます。

もちろん、それぞれの公立大学が辿った道筋は多様であり、一つの形に集約することはできません。それであればなおのこと、設置自治体も含めた様々な関係者が、共通理解を深めていくための枠組みが必要となります。そうした枠組みにより、公立大学と設置自治体との対話を活性化させ、その議論の積み重ねが、公立大学が進むべき道を照らす「未来マップ」となると考えられます。

本報告の議論は粗削りですが、批判的な検討を含め、各地域の高等教育の在り方やそれぞれの公立大学の将来像を描くための素材として、活用いただけることを願っています。

■ 本報告の構成

本報告は、平成期の公立大学のガバナンスの展開を辿る中で、将来構想に向けての議論を以下の順に進めます。

（目次）

- 序 1 平成期の公立大学（2）
- 序 2 設置自治体とガバナンス（4）
- 1 公立大学政策の出発（6）
- 2 法人中心ガバナンス（8）
- 3 自治体中心ガバナンス（10）
- 4 大学中心ガバナンス（12）
- 5 ガバナンスの相互補完（14）
- 結 ガバナンス・モデルが描く未来マップ（16）

まず「序 1 平成期の公立大学」「序 2 設置自治体とガバナンス」において、平成期に急増した公立大学とその制度環境を確認したうえで、本報告書全体の議論の枠組みとなる「公立大学ガバナンスの展開モデル」を提案します。

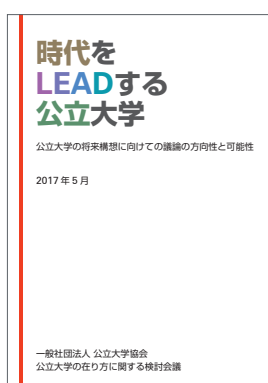
このモデルに沿って、「1 公立大学政策の出発」において、未分化状態から歩み始めた公立大学政策を示し、「2 法人中心ガバナンス」「3 自治体中心ガバナンス」「4 大学中心ガバナンス」の順に、未分化であった政策が異なるガバナンスの試行錯誤を経験していく過程を描きます。さらに「5 ガバナンスの相互補完」においては、対立・葛藤の関係にあった各ガバナンスが相互補完関係を構成する可能性を示します。

最後に「結 ガバナンス・モデルが描く未来マップ」において、公立大学の将来構想を描くうえでの主要な課題について示します。

※ ※ ※

各章には、関連するデータを示しました。また、これまで公立大学の教職員や設置自治体担当者に対する研修等において活用し、参加者から一定の理解を得られたモデル等を「コラム」において解説しています。

■ これまでの報告資料

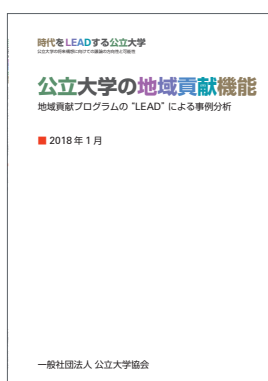


時代を LEAD する公立大学

2017 年 5 月

この報告書は、「公立大学の在り方に関する検討会議」の検討を「公立大学の将来構想に向けての議論の方向性と可能性」の視点でまとめたものである。

公立大学の地域貢献の機能を 4 つの機能（頭文字をとって LEAD）に類型化し、分析的な枠組みとして、整理している。
※ 以下、報告書（2017）とする。



公立大学の地域貢献機能

2018 年 1 月

2017 年度における全 89 公立大学から地域貢献事例を 1 事例ずつ収集し、紹介したうえで、報告書（2017）に示した、地域貢献機能の“LEAD”の枠組みに沿って、それぞれの事例の機能的な特徴を示している。
※ 以下、報告書（2018a）とする。



未来マップのための 16 の課題

2018 年 5 月

報告書（2017）を踏まえた検討を第 1 委員会が引き継いでまとめた報告書。有識者を招いて公立大学に関する提言を受ける中で明らかになった課題について、16 項目を選んで紹介。

課題は、学習する（Learn）、実践する（Execute）、前進する（Advance）、牽引する（Drive）と、やはり“LEAD”の頭文字に分類した。

※ 以下、報告書（2018b）とする。

序 1 平成期の公立大学

まず、平成期の公立大学とその制度的な課題について概括する。1992 年をピークとして現在に至るまで、18 歳人口は 6 割以下に減少し、逆に大学への進学率は 30%未満から約 50%にまで増加している。こうした時代背景のもとで、公立大学数は平成期に 39 大学から 93 大学（2019 年 4 月）となり、その学生数はおおむね 6 万人から 15 万人を越えるまでに増加した。

公立大学の急増

公立大学数は、昭和期にはおおむね 30 数大学で推移した。この間にも、公立大学の設置はあったが、医・農・工学部を中心とした国立大学への移管があり、結果として公立大学数は大きく変化しなかった。

昭和期の公立大学は、都市圏における総合大学、医科大学、芸術系大学のほか、中小規模市が設置する大学も特色を示していたが、全体としては国立大学と私立大学のすき間を埋める「ニッチ」型の大学と見なされていた。

平成に入り、地域における学生の進学機会の確保や地域の産業振興の要請を背景として、短期大学の改組を含め、公立大学の設置が急増した。1992 年度に施行された「看護師等の人材確保の促進に関する法律」は地方自治体に看護系大学・学部の設置を促し、現在までに 49 の公立大学に看護系の課程が設置され、学部教育だけでなく大学院教育においても存在感を示している。

新たな公立大学が設置される一方で、大学統合も進んだ。近年の事例に限っても、東京都、山梨県、愛知県、大阪府、兵庫県、広島県、長崎県が設置する 17 大学・2 短期大学が 7 大学へと統合している。高知県や大阪府では公立大学法人の統合が行われた。

さらには、2009 年度以降、いわゆる公設民営型の私

立大学 10 大学において公立大学法人への設置者変更が行われている。

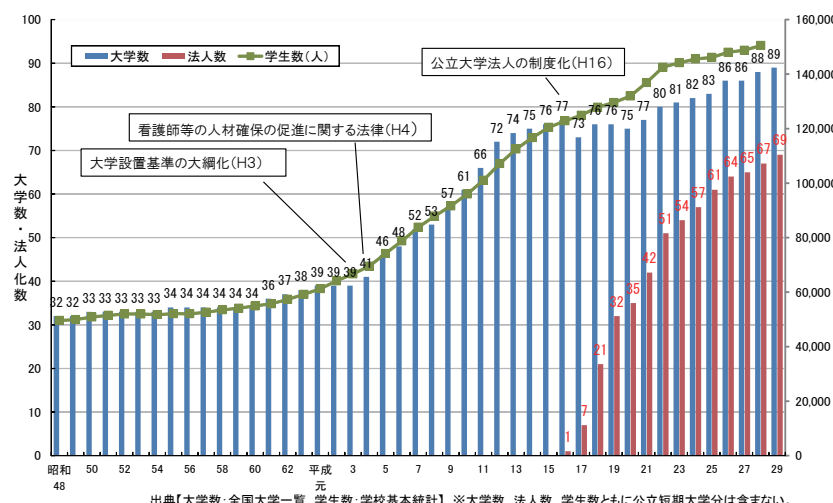
設置自治体の種別は、都道府県が全体の三分の二程度を占めるものの、政令市、中核市、一般市、事務組合等のほか、府県と市による共同設置もある（p.16, DATA9 も参照）。

公立大学の法人化

2004 年度、地方独立行政法人法が施行され、公立大学法人制度がスタートした。一斉に法人化された国立大学とは異なり、公立大学の法人化はそれぞれの設置自治体と公立大学との間での協議を経て進められ、結果として大学の組織運営改革が進展した。2019 年度までに公立大学を設置する法人は 75 法人、公立大学法人が設置する大学は 93 大学中 82 大学となった。

公立大学法人は、複数の大学等を設置することが可能となっているほか、理事長は学長となることを原則としつつも、法人設立団体の判断で、学長を理事長とは別に任命できる。理事長・学長一体型の大学は 47 大学、別置型の大学は 35 大学である。

公立大学法人は、設立自治体に置かれる評価委員会による法人評価を受ける。さらには、法人制度の施行の同年、すべての大学に教育等の状況についての評価（認証評価）が義務付けられた。



DATA1 平成の公立大学数の増加

2019 年度に 93 大学となった公立大学は、この間、17 の大学が 7 大学に統合しており、単純な差し引きを行えば、平成期に 64 の新たな公立大学が誕生したことになる。

これらは短期大学の 4 大化によるものも多く、1996 年度には 63 校あった公立短期大学は現在 14 校に減少している。

公立大学の財政を取り巻く状況

公立大学の財源は、大きくは設置自治体が負担する財源と、授業料を中心とした自主財源に区分される。

公立大学全体での設置者負担額について、2006 年度から 2016 年度にかけての 10 年間の変化を見ると、大学数及び学生数が増加しているにもかかわらず 1,600 億円台に留まっている。結果として学生一人あたりの経費は 19%の減となっている（p.4, DATA3 も参照）。

地方自治体が公立大学を設置するための経常的な財源については、地方交付税措置の対象となっている（設備整備などの投資的な経費を除く；地方交付税制度研究会 2017）。その算定基礎となる基準財政需要額については、学部の種類ごとに単位費用が決められているが、設置者の財政措置が全体として縮減傾向にある中で、単位費用も減少を続けている。

公立大学のガバナンスの課題

中央教育審議会の大学分科会は「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」（2014）において、学内課題としての“ガバナンス”に関し提言を行った。

公立大学は法人化を契機に、学長のリーダーシップのもと、学内組織改革に積極的に取り組んできたが、「審議まとめ」は公立大学のガバナンスについて、設置自治体との関係を含め、次のように注意喚起を行っている。

（公立大学における経営組織と教学組織の関係）

- 公立大学は、当該地域のニーズに応じて設立されたという経緯があるため、学部・研究科のみならず、大学そのものも自治体のイニシアティブの下で見直しが見られる場合も少なくない。（略）
- 大学の経営側も、これまでの強みを生かそうとする教学側の考え方を十分聞きながら、互いの理解と調和の下で、学長がリーダーシップを取りやすいよう支えていくことが必要である。

この前半部分は、公立大学のガバナンスについて、自治体の強い影響下にあることを指摘している。一方、後半部分は、学内のガバナンスに議論を戻したうえで、大学内に経営側と教学側を対置させているが、こうした構図は多くの公立大学の実感と必ずしも一致しない。「互いの理解と調和」は、むしろ設置自治体との間に求められるべきものと言える。とは言え、公立大学が日頃直面している設置自治体とのハードな調整局面において、「互いの理解と調和」を得ることは簡単ではない。

設置団体との関係は、今も昔も公立大学最大の課題である。公立大学の諸課題は、設置団体との関係を含めた公立大学ガバナンスを踏まえながら、捉えなおされる必要がある。

コラム 1 公立大学ガバナンスの関係モデル 国立大学との違い

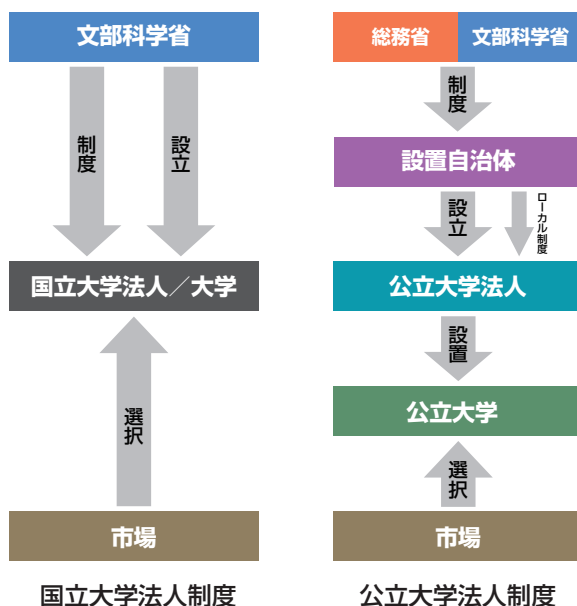
図の左に示したように、国立大学法人については、制度設計者と法人設立者は共に文部科学省であり、現時点では法人と大学は一体的に運営されている。したがって、国立大学のガバナンスの課題は、国の統制との緊張関係はあるものの、大学の内部運営に集約される。

一方、公立大学法人については、制度設計者（二省）と法人の設立者（自治体）は別であり、法人と大学は一体とは限らない。こうした複雑な構造を持つ公立大学のガバナンスは「外部との権限関係も視野に入れた」形で捉える必要がある。

※ ※ ※

“大学論”が示すガバナンスは、例えば「官僚制、同僚制、市場」の 3 つのタイプのトライアングル・モデルにおいて、「官僚制は政府が強い力を持ち、同僚制はファカルティが強い力を有し、市場は市場メカニズムが主要な役割を果たす」（東京大学：小方 2018）と説明される。

公立大学で考えると、官僚制は国ではなく「自治体中心」となろう。同僚制は、「大学中心」とできる。市場は、単純な市場を想定することは難しく、市場の選択と向き合う経営体としての「法人中心」となろう。こうした公立大学のガバナンスの基本類型の展開を「コラム 2」のモデルに示す。



序 2 設置自治体とガバナンス

公立大学に共通かつ最大の課題は設置自治体との関係であるが、大学設置、あるいは法人化による改組・統合など、各公立大学が辿った経緯は多様であり、将来像を描くための共通の議論を困難にしている。そこで、社会科学で広く用いられる“ガバナンス”の概念により、平成期の公立大学の課題を捉えなおし、共通理解のための枠組みを考える。

平成期の公立大学政策の出発

地域は大学を必要としており、平成期の地方自治体の積極政策により、公立大学の設置が急速に進んだ。地方財政の健全性への配慮から公立大学設置に関し抑制的であった総務省も、公立大学を活用した地域発展を目指す「自治体の願い」に対して積極的な対応を行い、公立大学設置に関する環境は一気に整っていった。

一方で、多くの地方自治体にとって大学設置は経験のない事業であり、設置した後の大学政策の展開について、具体的な見通しを描いていたとは限らない。さらには、法人化以前は、公立大学は自治体の内部部局として設置せざるを得なかったことから、地方自治体の行政手続きがそのまま適用されると同時に、人事面では「教育公務員特例法」に対する慎重な対応を余儀なくされた。こうした運営上の困難については、大学運営を付託された学長からも、設置自治体の“公立大学行政の不在”としてしばしば指摘された。まるで異なる原理で動いている教学運営と行政経営についての、自治体と大学双方からの“情報の非対称性”が容易に埋まるはずはなく、ある意味で無理のないことであった。

設置時には地方自治体から政策的に大きなエネルギーが注ぎ込まれたものの、内容としては“未分化”の状態から公立大学政策は出発した。

法人化によるガバナンスとの出会い

このような制度的環境を大きく変えたのが、公立大学法人制度の導入である。法人化により、公立大学は、自治体による直接管理から、法人による自律的ガバナンスへと移行した。公立大学法人制度は、独立行政法人制度の一変形であることから、その理念的枠組みは、いわゆる NPM（ニュー・パブリック・マネジメント＝新公共経営）であり、基本的に以下のような原則のもとで運営されると説明された（大住 1999）。

- ① 裁量の拡大と業績・成果による統制
- ② 市場メカニズム（競争原理）の活用
- ③ 統制基準の顧客主義への転換
- ④ 統制しやすい簡素な組織への変革

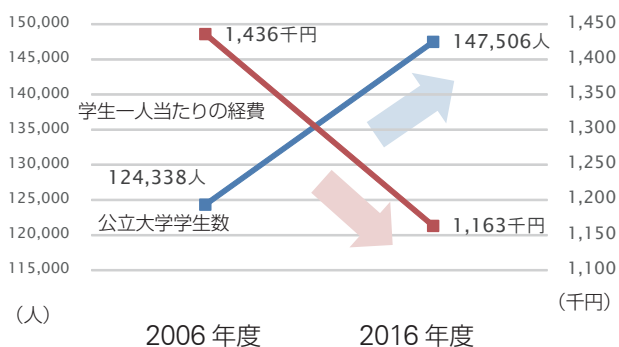
もちろん、法人化は民営化ではなく、設置自治体の財政措置に支えられている以上、住民による民主的な統制を欠くわけにはいかない。そうした制約がありつつも、法人化した大学は、独立した経営体として効率的、効果的な管理運営を目指すことになり、合意形成型から企業経営型への転換が期待された。

これにより、大学には優れた教育・研究・地域貢献を行うための自律性が付与されたことになるが、それと引き換えに、法人を設立する地方自治体による「目標・評価制度」が導入された。

	国立	公立	私立	計
学校数	86	92	603	781
(比)	11.0%	11.8%	77.2%	
在学者数	608,961	155,474	2,144,700	2,909,135
(比)	20.9%	5.3%	73.7%	
教員数（本務者）	64,564	13,845	108,780	187,189
(比)	34.5%	7.4%	58.1%	
事務系職員数（本務者）	28,464	5,261	56,491	90,216
(比)	31.6%	5.8%	62.6%	

■ DATA2 国公立大学の状況（2018 年度）

公立大学数は、2018 年度に 92 大学となり大学数が国公立大学全体に占める割合は 10%をこえたものの、学生数では 5% 余りとなり、ここからも相対的に小規模大学が多いことがわかる。



■ DATA3 公立大学に対する公的資金の投入の状況

ここ 10 年間で公立大学の学生数は 2 割弱の増となっているが、投入される公的資金の額にほとんど変化はなく、学生一人あたりの公的資金の投入は、約 2 割の減少となっている。

こうして法人制度は出発したが、実際に制度を運用してみると、そもそも地域の高等教育に市場的な競争環境を想定することに無理があるうえに、民間出身の理事長に期待された優れた企業の経営も、教育・研究のかじ取りにそのままでは使えないことも認識されてきた。

さらには、学術の専門性の重要性も再認識されてくる。教員による同僚制統治は内向きモデルのままでは受容され難いが、法人化後の意識改革の進展を前提として、法人化当時の改革を見直し、教員のかじ取りによって新たな改革を図る事例も出てきた。

こうした反省を経て、公立大学のガバナンスには、「法人中心型」の考え方だけでは欠落しがちな、地方自治の「正統性」と学術の「専門性」の必要性が徐々に認識されてきた。このような認識のもとで、公立大学のガバナンスに相互補完がもたらされれば、前章に述べた「互いの理解と調和」も説得力ある言葉に生まれ変わる。こう

もちろん、これをもって公立大学の辿った多様な経緯のすべてが描けるわけではないが、法人化されていない大学も含め、各公立大学と設置自治体が、相互理解を深めるためのツールとなることを期待したい。

公立大学の将来を建設的に議論するためには、組織論等を使った理論的分析や「学長の悩み」に向き合うような実践的研究が必要となる。ここに示したガバナンス・モデルについては、公立大学に関する研究や、関係者の議論を活性化させる始点となるよう、その内容の精緻化が求められる。

1 公立大学政策の出発

ここから5つの章に渡り、ガバナンスの展開モデルに沿って平成期の公立大学政策を追う。まず第1章では平成期の公立大学の集中設置を、現在につながる公立大学政策の出発点と指定する。18歳人口減少期の公立大学設置政策に関し、その必然性を確認し、出発当初の政策の欠如については、発展段階の最初に位置づく“未分化”として、積極的な理解をはかる。

「収容力」不足と公立大学設置

地方自治体が公立大学を設置する背景は様々であるが、共通する要因として「若者人口流出の食い止め」の必要性が挙げられる。平成期の公立大学設置は、社会全体の経済的な困難が増す中で、進学機会を広げ、都市・地方間の不平等を是正するものとなった。それにもかかわらず、1992年以降の18歳人口の減少と結び付けて、公立大学の新設に対して様々な批判が及ぶことがある(村澤(2010)による整理など)。

一方で、18歳人口減少期の大学の収容力や進学率については全国単位ではなく、都道府県ごとの分析が必要であるとしたうえで、数量化できる形式知だけでなく関係者の経験知による分析の必要性を説く議論もある(潮木2008)。

DATA4は、青森県における大学進学状況の変化を示したものである。平成期を通じて高卒者数が半減したものの、進学者数は4割近くも増加したことがわかる。同時に進学率は2.6倍に上昇し、県内大学へ入学する県内出身者は倍増している。18歳人口の減少により大学数が過剰になるという「常識」は、わが国全体として的一般論であり、各地域の状況については、現場の経験知も動員して、丁寧に分析を行なう必要がある。

また、全国レベルでの18歳人口の減少がもたらす社

会的影響についても、踏み込んで考える必要がある。

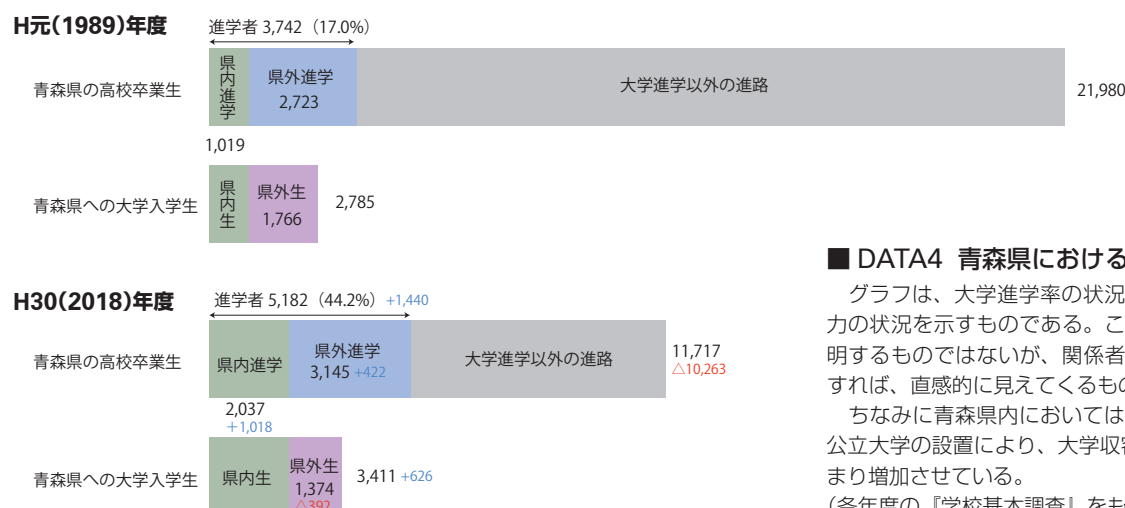
すなわち、18歳人口のピーク時に行われた都市部の入学定員増が、臨時定員の恒常化によって高止まりしたまま、18歳人口は減少局面に転じた。結果として、都市部の収容力が異常に高まり、その人材吸引力はかつてなく強まった。こうした構図の中で、地域での進学要求が高まれば、そのまま都市部への人材過剰流出へとつながる(南島2013)。

それをなんとしても引きとめたいと、地域の側が考えるのは当然であり、「18歳人口が減少」＝「大学が過剰」とする議論を、自治体がそのまま受け止めるはずがない。18歳人口の減少は、むしろ公立大学の設置を促すトリガー(引き金)となったのである。

偶発的だが無策ではない

さらに、多くの地方自治体にとって大学設置は経験のない大事業であり、地域からの要請があっても、すぐに実現できるものではない。このような政策の実現には、「問題」「政策」「政治」という3つの流れが同時期に活性化し、それらが合流することが必要だとする議論がある(「コラム3」参照)。公立大学設置に関しては、これら3つの流れを以下のように捉えることができる。

まず「問題の流れ」については、かねてからあった地域の大学収容力の低い状況が、平成不況期の就職難に



■ DATA4 青森県における大学進学動向

グラフは、大学進学率の状況と地域大学の収容力の状況を示すものである。これだけで何かを説明するものではないが、関係者の経験知をもってすれば、直感的に見えてくるものがある。

ちなみに青森県内においては、平成期に2つの公立大学の設置により、大学収容定員を約500あまり増加させている。

(各年度の『学校基本調査』をもとに作成)

よる進学要求の高まりによって、地方からの若者流出の課題として顕在化した。

「政策の流れ」については、少子高齢化に対する医療福祉政策や、地域経済の衰退への対応策としての大学立地政策が、公立大学設置を政策的に前景化させた。

「政治の流れ」については、バブル経済崩壊後の地域経済の落ち込みが国全体の政治課題として浮上し、対策として行われた大規模なインフラ投資が公立大学設置にも活用できたこと、さらには公立大学設置に対する強い規制が緩和されたことが挙げられる。

こうした条件がすべて揃って、初めて公立大学の設置政策は実現する。「問題分析 → 政策立案 → 政治決定」と進むような政策決定モデルのみを前提として、偶発的に起こる公立大学設置を「無策」だと批判することは適切でない。いつ顕在化するか予測のつかない「問題の流れ」と、偶発性のある「政治の流れ」を注視しながら、来たるべき瞬間に備えて政策案を練っておくことが公立大学設置には必要となる。

ある小規模自治体が設置する公立大学の事務局長は次のように述べた。

財政力の小さい自治体が大学を持つ以上、大学に関する政策だけでなく、政府全体の様々な政策状況に常に目を光らせて、何か使えるものはないかと食らいつくように考え続けなくてはならない。

公立大学設置には、自治体首長の政治的決断が必要であり、それゆえ偶発的に実現しているように見えるが、その陰に優れた行政担当者が機会を見逃すことなく、希少な行政資源を生かすべく工夫を凝らし、設置の実現を支えたとみるべきであろう。

未分化からの出発

本報告に先立ってまとめた報告書（2017）では、有識者の意見として「公立大学は様々な経緯から、たまたま地方自治体が設置することとなったと捉える方が現実的であり、その大学を地域の特性に即してどのように活用していくか、当事者間で前向きに考えることが大事」との指摘を紹介した（p.28）。大学を生み出した時点では政策的な蓄積を欠いていたとしても、それを「政策の未分化」と捉えたうえで、積極的に試行錯誤できるところに公立大学の強みを見出す、こうした逆転の発想が必要となろう。

「未分化」とは進化発展への可能性である。経験の蓄積による「思い込み」の影響を受けずにチャレンジできる条件と考えることも可能である。こうした積極的な解釈が公立大学関係者には求められる。

コラム 3 偶発的な政策過程 キングダン「政策の窓」モデル

本文の説明は、キングダンによる政策過程論「政策の窓」モデルを参考にしていく。このモデルでは、政策の実現には「問題の流れ」「政策の流れ」「政治の流れ」において、それぞれ必要な条件が整う必要があるとされる。

「問題」は存在しているだけでなく顕在化していなければならない。「政策」は適切に準備されていなければならない。さらには「政治」が決定的瞬間に発動されなければならない。

これらの要素は時間軸に沿って「問題」→「政策」→「政治」の順に進むのではなく、通常独立した流れとして並行する。これら3つの流れが同時に活性化し、合流された瞬間に重要政策は実現し、その状況を「政策の窓の開放」と呼ぶ。

個々には偶発的に見える公立大学の設置の必然性について、このモデルにより理解を深めることができる。



※ ※ ※

「政策の窓」モデルが示すもうひとつの含意は、いわゆる「政策起業家」の重要性である。政策担当者が問題を把握し、適切な政策を立案したとしても、問題が顕在化し、政治の発動をみなければ政策

出典:キングダン(2017)を参考に作成

は実現しない。こうした、いつ到来するかわからない「政策の窓の開放」に備え、日々怠らずに政策ネタを磨き続けるアクターをこのモデルは「政策起業家」と呼び、政策実現にとって、その存在が決定的に重要であるとしている。

2 法人中心ガバナンス

次に、ガバナンスの選択に議論を進める。公立大学の法人化は、大学がこれまで意識的に取り組んだことのなかった効率的・効果的経営を要請する。こうした「法人中心ガバナンス」の考え方においては「予算・人事等の規制緩和」「民間的発想によるマネジメント」等が盛んに謳われたが、これらを大学運営の現場で実際に活用できるかが問われることになる。

「法人中心ガバナンス」の特徴

公立大学法人制度は、能力、業績に応じた弾力的な人事システム、企業型の会計制度、外部人材の積極的活用など、これまでの公立大学にはなかった運営の仕組みの導入を要請する。

また、設置自治体は、法人に組織的自律性を付与することと引き換えに、中期目標を示し、事業の実施状況についての評価を行うこととなった。先に述べたように、これらは、いわゆる NPM の考え方に基づくものである。

NPM の理念は「市場型 NPM」「企業型 NPM」に大別される。前者は規制緩和、民営化、市場化テストなどの「市場メカニズムの活用」を主張するものである。また、後者は民間企業のような目標管理制度の導入、成果主義や顧客志向を導くとされている。

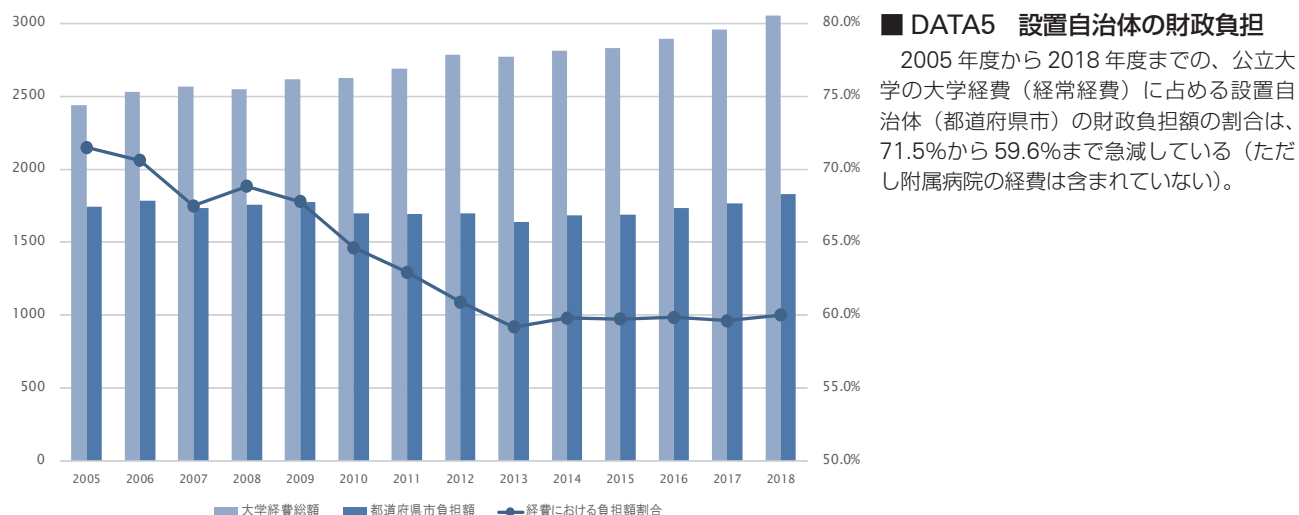
しかしながら、日常の法人運営の中でこれらの理念がそのまま実現されているとは言い難い。むしろ、国立大学法人と同様に、設置主体の財政的手段による統制がますます高まっているというのが実感であろう。制度の運用において、一旦始めたことをやめることは難しい。一般に評価をはじめとする諸制度には、常に正のフィードバックが働くものであり、その統制的な側面は時を経るにつれ強まっていく。

「法人中心ガバナンス」の反省

「法人中心ガバナンス」の有力な方法として、理事長に企業出身者を招聘することが考えられた。企業マネジメントによる、効率的・効果的な大学経営が期待されたが、企業出身理事長は、現時点ではいわゆる別置型 35 法人中 4 法人のみであり、一時期に比べ減少している。民間的経営手法が優れていても、受け止める側の組織文化が旧来のままではその受容は難しい。

一方で、国立大学法人制度においても、今後、1 法人複数大学が選択できることになる。この新たな制度は、国立大学法人の「意思・判断に応じて活用できる」ものとして設計されている。こうした「主体性」に公立大学としても着目して、より自律性を高めながら、民間的マネジメントの優位性を含め、「法人中心ガバナンス」を本来あるべき形で取り込んでいけるよう、設置自治体とともに研究する必要がある。

「学長アンケート」においても、「スピード感、柔軟性、効率性、学生中心目線など民間経営、特に私立大学経営から学ぶところが多い」という指摘があった。とはいえ、現場レベルの教員や事務職員がそうした組織文化を学ぶ機会には十分ではない。「法人中心ガバナンス」が本来持つ理念を実際の公立大学経営に生かすためには、関係者の意識改革にさらなる工夫が求められる。



「法人中心ガバナンス」がもたらす可能性

顧客主義と情報公表の徹底

「法人中心ガバナンス」が“市場”を強調するのであれば、「顧客に学ぶ」ことを求める顧客中心主義に即して、学生目線での教育改革や、学生の評価に敏感な経営が必要になる。さらに顧客の範囲を広げれば、企業の評価、地域の評価の視点を取り入れて、地域のニーズと大学のシーズとのマッチングについての積極的な取り組みが求められる。

情報公表の重要性も忘れてはならない。ここでも顧客目線が重要になるが、大学の質保証の文脈でも「情報公表の徹底による教育の質保証」は時代の流れである。公立大学としては、情報公表に積極的に取り組んできた経緯を踏まえ、より体系的な情報公表の仕組みを構築していく必要がある。

企業ノウハウ・外部資金の活用

企業のノウハウを大学ガバナンスへ取り込むだけでなく、教育プログラムや研究プロジェクトとして取り込む方法はもっと研究されてよい。現在、実務家教員も注目されているが、教員としての育成の取り組みを準備することが必要になる。

「学長アンケート」では、研究費資金や寄附金など外部資金の獲得に関する問題意識も多く見られた。寄附

金については法人の経営層の責任として位置づけたうえで、取り組みを進めることが必要である。「戦略的に外部資金を獲得するためのチームを設けたが、まだ途上にある」といった意見もあり、資金獲得に対する経験を積むことが求められる。

外部資金の獲得と活用など積極的な経営戦略に対し、制度上の制約が残されている場合は、制度改正を求める必要がある。その際は、具体的な事例をもって、その必要性の高さを訴えていく必要がある。

信頼形成によるコスト低減の可能性

法人中心のガバナンスでは、税投入の妥当性の説明や厳格な評価が求められる。法人評価のありかたについても、規範的な行政評価の観点だけでなく、経済学・経営学的な視点から、組織内、組織間の取引コスト（遵守費用、行政費用）にも目配りをしながら運用していくよう、研究が求められる。

一般に、組織間の「信頼」が失われると「管理と統制」のコストは一気に高まる。公立大学と設置自治体間の信頼を醸成することにより、互いの組織に沈着しがちな無用のコストを削減するという視点も必要になろう。

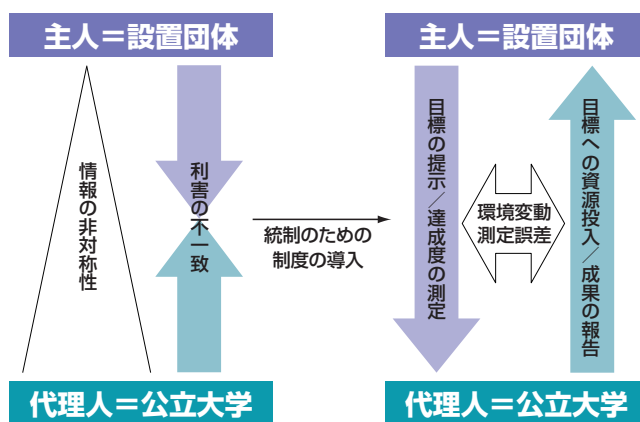
コラム 4 目標・評価のメカニズム 「主人・代理人関係」による理解

大学は複雑な組織であり、設置自治体はその活動全般について完全に理解することはできない。こうした「情報の非対称性」のもとで、仮に「学術業績を優先する教員」と「効率的な大学運営を求める」設置自治体という構図が「利害の不一致」を生めば、そこには必然として、ある種のモラル・ハザードが生じることになる。

※ ※ ※

こうしたメカニズムは、組織の経済学が描く「主人・代理人関係」であり、「主人」から「代理人」に対し行われる、あらゆる委任関係に生じるとされる。人は、その情報処理能力の限界があり、完全に合理的に行動できないことがもたらすジレンマである。目標・評価制度には、こうしたジレンマを解消する機能が期待されている。

一方で、代理人が目標に向けて努力しても、成果は環境変動の影響を受けることから、自身の努力の結果について代理人は確率的にしか見通せない。さらに、主人による達成度測定に避けられない誤差も考慮すれば、代理人が不確実性の高い仕事に取り組む場合、なるべくチャレンジやリスクを避ける方が得策となる。この新たなジレンマをどう取り扱うか、関係者の知恵が問われる。



(主人・代理人関係)

組織の経済学では、何らかの行為を「委託する・される」関係のある組織間には、「主人・代理人」関係が成立する。以下は例。

主 人	患者	株主	住民	設置自治体
代 理 人	病院	企業	地方自治体	公立大学法人

3 自治体中心ガバナンス

公立大学法人制度には、地方自治体の強い統制と裁量性が埋め込まれた。確かに公立大学を設置する地方自治体の民主的統制の必要性を考えれば、自治体の統制機能を重視する「自治体中心ガバナンス」は欠くことができない。しかしそれは、大学の自律性との間で矛盾や葛藤を起こしやすい。「自治体中心ガバナンス」の特徴や可能性について、大学関係者の理解を深めることが重要である。

「自治体中心ガバナンス」の特徴

公立大学の法人化は民営化とは異なるものであり、引き続き設置自治体による責任ある財政措置が求められる。同時に、制度には学長選考手続き、経営及び教学に関する審議機関の設置など、他の地方独立行政法人にはない、公立大学法人特有の事項が法定されている。公立大学関係者が法制定にかかわることにより「教育研究の特性への配慮」が制度に適切に組み込まれたからである。こうした規定に関しての適切な理解は「自治体中心ガバナンス」にとっての課題となっている。

一方で、具体的な法人の組織運営等は、設置自治体の自律性に委ねる弾力的な制度設計となっている。設置自治体の判断で理事長と別に学長を置くこと、あるいは一法人複数大学の設置などのほか、法人化後の最初の学長の任命について法人からの申し出を不要とするなど、設置自治体の裁量が強く働く制度となっている。これは、制度設計時の設置自治体側の強い要請がもたらした仕組みである（公立大学協会 2010）。

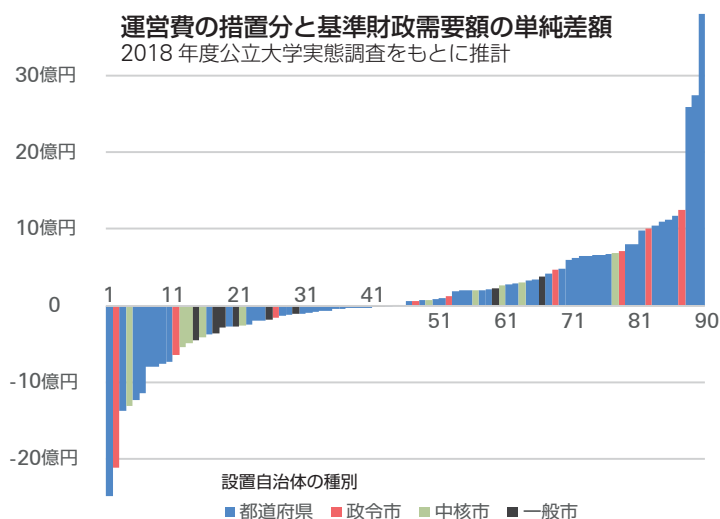
実際、制度発足直後の 2005 年度に設立された 6 法人のうち、5 法人が理事長・学長別置型とされ、大学統合や思い切った学部再編が同時並行して行われた。「自治体中心ガバナンス」は極めて強い力を行使しようという認識は重要である。

「自治体中心ガバナンス」の反省

「自治体中心ガバナンス」には階層性があり、「首長・議会」「財政当局」「担当組織」「法人内の事務組織」まで、多様な関係者で成り立っている。大学設置の際は、首長によるリーダーシップが発揮され、「自治体中心ガバナンス」が強力に作動した。しかしながら、例年の継続的運営の段階に移行した途端、政策的優先順位は低下し、政策提案をトップに上げるプロセスには高い行政取引費用がかかるようになる。公立大学政策に関し、自治体トップに政策アイデアを届け、その支持を調達するための手続きを確立している自治体は多くはない。設置自治体の公立大学所管組織の悩みも大きい。

他方、法人化後も、予算や人事におけるいわゆるマイクロ・マネジメント（細部への過干渉）が、直営時代そのままに残されているケースも少なくない。一般に行政プロセスは、組織間に強固に粘着する傾向がある。

法人化は、法人評価など新たな事務をもたらしたが、これが自律性の付与による事務縮減の程度を上回ることになれば、「効率的・効果的」を謳う法の精神に反することになる。「コラム 6」に示したように、放っておけば、組織は効率性よりも適切性を過度に重視し、制度は自己強化してコストを高める。このことを関係者間で共通に認識する必要がある。



DATA6 設置者負担と地方交付税

公立大学の設置に要する行政需要については、地方交付税において学部系統別の単位費用に学生数を乗じた「基準財政需要額」が設定されている。公立大学を設置した場合、他の条件を一定とすれば、その額が当該自治体の普通交付税額にオンされる。

※ ※ ※

グラフは、大学毎に各設置自治体が行う「運営費交付金」等の措置分から公立大学に関する「基準財政需要額」を単純に差し引き、値を低い方から順に並べている。

左側は基準財政需要額に対し、自治体負担が少ないケースで、最大で 20 億円超の差額。右側は自治体負担の方が上回るケースで、最大 30 億円超の負担となっている。

地方交付税は、一定の算定式を元に措置額が決められるが、使途に制限はないことを含め、関係者の間でその意味するところについての共通理解が難しい。

「自治体中心ガバナンス」がもたらす可能性

運営費交付金・設備整備費の確実な措置

近年、学校法人からの設置者変更によって新たな公立大学が誕生している。これは地域にその大学を欠くことができないとした「地方自治の判断」であり、よく言われるような「本来なら淘汰されるべき経営体の延命」といった問題設定は的を射ていない。一方、これまでの公立大学も含め、もしその設置自治体において、地方交付税措置に過度に依存するような財政方針がとられれば、それは公立大学に関する交付税の単位費用の引き下げ圧力として働く。

交付税措置の対象外となっている設備整備・大規模修繕の実施を含め、設置自治体には「地方自治の判断」を主張するにふさわしい政策対応が求められる。

社会インフラとしての大学を守る

地域社会におけるさらなる人口減少は、地域の社会インフラとしての大学の重要度を高めている。今後、議論される、「地域の高等教育機関の将来構想」については、公立大学関係者は地域をよく知る立場から積極的に発言していく必要がある。2019年度中には、国から「地域連携プラットフォーム（仮称）」のガイドラインが示される予定であり、早急な研究が求められる。

また、高等教育の無償化が間もなくスタートし、設置

自治体に新たな政策的責務が課されることになる。公立大学の授業料減免の財源は設置自治体経由の負担となったが、その原資は消費税であり、厳格な運用が求められる。無償化を機に、新たに高等教育に振り向けられることになった莫大な財源について、今後どのように公立大学振興へとつなげていくか、長期的な戦略が求められる。

地方自治の知見の活用

多くの公立大学が法人化する中で、直営のままの公立大学もある。これらの中にも、例えば事務組合立の大学において、組合を構成する自治体相互の牽制により、緊張感のある設置政策がとられているケースがある。また、行政経験を有する学長により、自治体の行動パターンを見通したうえでの関係構築を実現しているケースもある。こうした大学の事例は、異なる自治体間の作用、あるいは他自治体関係者の関与によるガバナンスの有効性の可能性を示唆している。

「自治体中心ガバナンス」が、いわゆる「国家中心ガバナンス」と異なるのは、「分権」という要素を有していることである。国立大学と異なる改革のアイディアの源泉を地方自治の知見に求めていくことは、決して不自然なことではない。

コラム 5 設置自治体と大学の組織 構造の違いと対話のありよう

東京大学：両角（2018）は、大学組織の理解の重要性について以下のように述べる。

※ ※ ※

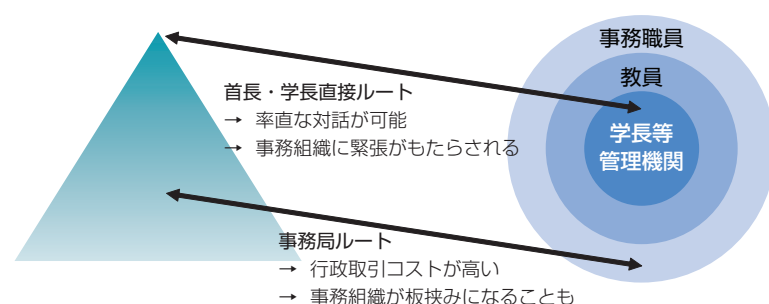
大学を経営するうえで、大学という組織がどのような論理で動いているのかという組織のダイナミクスを理解することはきわめて重要である。

大学経営において、これをすれば必ず成功するという理論や目指すべき完璧な大学経営のモデルがあるわけではない。

大学の組織行動に対する様々な見方や基本的な知識を身につけることによって、それぞれの組織で必要な選択肢を提供し、構成員を巻き込み、改革を実現できるのである。

※ ※ ※

公立大学の場合は、これに自治体という組織のダイナミクスを理解する重要性が加わる。組織文化の違いを前提に相互理解を形成していくことが求められる。



自治体組織＝ヒエラルキー

大学組織＝同心円

（設置自治体と大学の組織構造の違い）

図では、自治体組織はヒエラルキー、大学組織は管理組織を中心とした同心円状に描かれている。ただし教員、事務局の順は、大学により異なる場合がある。

矢印は設置自治体と大学組織の対話ルート例である。通常は事務局ルートでの対話となるが、時間がかかり、首長・学長の直接対話が必要となることもある。これは両者の率直な意思疎通にとって重要であるが、事務局に対しては緊張をもたらすことから、事務局の支援機能の高さが問われる。

4 大学中心ガバナンス

「権限と責任の所在が不明確」「意思決定に時間がかかり過ぎる」といった大学運営への批判を踏まえ、2015年度施行の改正学校教育法は、副学長の職務や教授会の役割を明確化し、学長のリーダーシップによる大学改革を促した。一方で批判の対象となった「大学中心ガバナンス」は、大学の複雑な機能・環境に対する「適応」という積極的な側面も有しており、設置自治体関係者に対しては、丁寧に理解を求める必要がある。

「大学中心ガバナンス」の特徴

教授会に代表される大学組織の同僚制文化は、大学に機能不全をもたらすものとして、長く批判の対象とされてきた。

たとえ各教員が密度の濃い授業を行っているように見えても、カリキュラムが学生の学びの進展に即したものであるかどうか、組織として点検し、改革していかなければならない。しかしながら、旧来の「大学中心ガバナンス」では、教員の相互批判が避けられていたこともあって、無責任状態が出現しやすかった。

こうした状況に対し、いわゆる大学ガバナンス改革は、学長の権限を強め、トップダウンによる教学改革を進めることに重点を置いてきた。一方で、「学長アンケート」には、「大学改革は、むしろ現場の課題を積み上げて全学的な方針としてまとめる方が実施しやすい」との指摘もあった。現場を知る学長としての実感であろう。ただし、こうした考えの元で改革を進めるためには、課題を執行部と各教員とで共有することが必要であり、学部長、学科長等の役割の重要性が浮上する。

また、従来の「教授会自治」だけでは、事務職員や学生が意思決定から排除されてしまう。大学構成員の意向尊重が主張されるのであれば、事務職員や学生目線の発想を取り入れる仕組みづくりが必要となる。

「大学中心ガバナンス」の反省

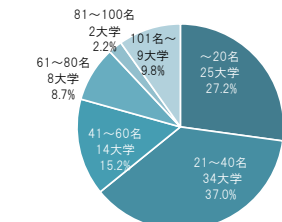
大学改革は、国の政策として規範的な提案がなされ、大学のトップは、まずはその文脈に沿った改革案を大学に持ち込むことになる。一方で、改革を実際に作動させるためには、大学の状況に即した技術的な検討を行ったうえで、改革案を受容することが求められる。

また、教員は専門家としての規範によって職務への努力が方向づけられている。大学改革は、最終的には現場の教員の手によって実現されるものであり、教育改革において、教員の当事者意識、いわゆるオーナーシップ（林 2018）が失われることになれば、どのような優れた改革プランも実現には至らない。

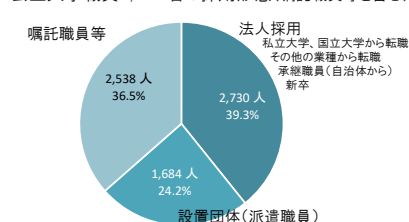
このようなことから、「大学中心ガバナンス」を、非効率的な組織モデルと単純に決めつけることは適当でなく、その行動原理をよく理解したうえで、前向きな活用を図る工夫が必要となる。

事務職員については、大学改革における役割の重要性が、国の答申でもたびたび言及されている。法人化により独自に事務職員の採用が可能となったが、法人採用職員の育成については、中長期的な見通しをもった取り組みは必ずしも多くない。公立大学の未来にとって、最重要課題の一つであり、適切な対応に向けて一刻の猶予も許されない。

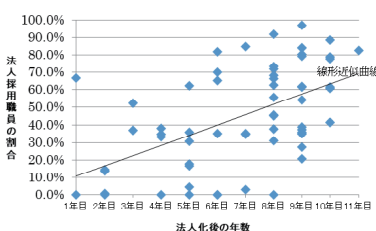
本務職員数 平均職員数は48.0名。



公立大学職員6,952名の採用形態（嘱託職員等を含む）



■法人採用職員の占める割合の推移



■法人採用職員を置いていない大学（H30年度）
（法人化した大学のみ）

群馬県立女子大学、群馬県立県民健康科学大学、
神奈川県立保健福祉大学、富山県立大学、石川県立看護大学、
福井県立大学、京都府立大学、奈良県立大学、新見公立大学

H30年度公立大学実態調査より作成。附属病院をのぞく。また、いずれも本務職員数のうち、司書系・技術職系・医療系・教員系・その他を占めた事務系の職員の数。

DATA7 公立大学の職員組織

左図に示すように公立大学の職員組織は正規職員が40名以下の大学が3分の2を占める小規模組織である。また、公立大学全体でみれば、法人採用職員は自治体からの派遣職員を既に大きく上回っている。優秀な能力を有するものの、頻繁な異動が宿命となっている自治体職員に不満を抱いていた学長から見れば大きな進歩と感じられるであろう。

一方で、法人化して一定の年数が経過しているにも関わらず、法人採用を全くしない法人もある。

法人採用職員の育成に関しては、課題は多い。法人採用職員のキャリアに関し、10年先、20年先を見通した対応が急ぎ求められる。

「大学中心ガバナンス」がもたらす可能性

社会の要請を受け止める責任

国のグランドデザイン答申を踏まえた大学改革の提案の中でも大学設置基準の抜本的な見直しは、新たな教育組織を構想するうえで重要な意味を持つ。また、国立大学改革の焦点が社会変革のエンジンとしての機能充実にシフトしていることにも注視が必要である。

大学の現場からの改革提案は重要であるが、地域の企業や自治体と、地域の将来について議論できるような力を伴う必要がある。情報基盤が高度化する中で、どの地域もすぐれた知識集約社会としての機能を果たすことが可能となっている。そうした取り組みをリードする提案が求められる。

さらに、高等教育の無償化政策により、低廉な授業料のみに頼る学生募集戦略は通用しなくなる。魅力ある教育・研究プログラムをつくり、学生や地域の支持を得ることについては、「大学中心ガバナンス」の責任で取り組みが先導される必要がある。

学長・教職員の計画的な育成の必要性

近年、大学団体や大学経営を専門とする大学院などで、学長研修が盛んに企画されている。これは大学教員としての経験や知識のみでは、複雑な大学マネジメントを担うことが難しいという認識が、共有されてきたことを示

している。

また、教員、職員の役割を越えて、大学運営の観点からの研修（SD）が法令により義務化されている。とは言え、大学運営に確立された方法論が存在するわけではない。研修はおのずと「経験知の蓄積」を志向する。暗黙知と呼ばれる知識も含めて、大学人としての経験を蓄積し、共有する機能を創り出すことが求められる。

評価を活用した大学の組織的な学習

こうした経験蓄積の機能も含め、大きな役割を果たすのは評価である。公立大学が取り組む法人評価、認証評価のいずれについても、社会への説明責任という第一義的な目的を確実に達成したうえで、その役割を大学の組織的な学習へと拡張することが求められる。

多くの公立大学では、改革に投入できる人的・財政的資源が希少な中で、評価にはエース級の人材を投じている。評価を大学改革のツールとして確実に生かしていくことが求められる。評価の実質化に評価を受ける大学側のオーナーシップが欠かせないとすれば、「大学中心ガバナンス」のリードのもとで、大学の成長を促す評価手法を開発しなければならない。

コラム 6 ガバナンスの相互補完 組織の「取引コスト」で考える

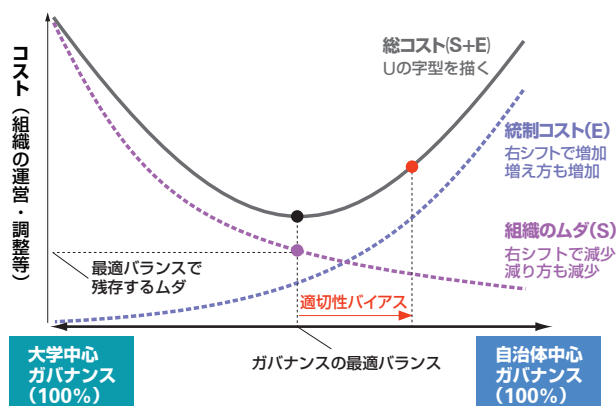
2つのガバナンスの相互補完の必要性は、組織の無駄がもたらすコストと、評価など統制を実施するコストを比較する簡単なモデルからも説明できる。

※ ※ ※

グラフの左端に位置する「大学中心ガバナンス」を、教員による自律的な統治と見做せば、それに100% 任せていけば、例えば「教授会自治」の弊害といった「組織のムダS」が発生する。

そこに「自治体中心ガバナンス」（例えば評価制度）を導入し、右端の100% に向かってその割合を増していけば「組織のムダ（S）」は、だんだん減っていき、減る割合も減少する。同時に、「自治体中心ガバナンス」がもたらす「統制コストE」はだんだん増していき、増す割合も増す。

結果、これら二つの曲線之和である「総コスト（S+E）」はUの字を描くこととなり、その最下部が、ガバナンスの最適



出典：菊澤（2006）を参考に作成

バランスとなる。この最適点の存在がガバナンス相互補完の優位性を示す。

ところが、話はここで終わらない。人や組織は社会的効率よりも適切さを重視する傾向がある。最適バランスにおいて

も、組織の無駄が完全にはなくなることが発見されれば、適切さを求めて評価の強度は増す。そのバイアスが強ければ、総コスト（S+E）は非合理的に高まる。

5 ガバナンスの相互補完

ここまで辿ってきたガバナンスの3類型には、大学の機能を高める面と、阻害する面が存在し、万能なガバナンスは存在しない。また、多くのガバナンス論では、異なるガバナンスが相互補完する可能性が模索されている（山本 2011; 西岡 2012; 藤谷 2016）。公立大学のガバナンスについて、相互補完の可能性を2つのトピックスに焦点をあてて検討する。

困難な相互補完

これまでの常識では相互補完は容易ではない。

長く、政府（あるいは自治体）と大学は、基本的な価値観を異にするものとみなされ、教育社会学においても両者は「葛藤」する存在として描かれてきた。高等教育論の多くも、政府の改革政策を促進する立場で解説するものと、逆にそうした政策を批判するものとに二分され、しばしば議論がかみ合わない。

また、「コラム1」に示したように、ただでさえ公立大学は複雑なガバナンス関係の下にある。多様な関係者の悩みに応えるような、現実味のある議論でなければ、支持が得られない。異なる立場にあるガバナンス間の葛藤を乗り越え、相互補完を生み出すなんらかの糸口を見つけることが必要だ。

そうした糸口の一つ挙げるとすれば、学生目線での改革を志向することであろう。DATA8は、公立大学生の家庭の経済状況が、国立・私立大学で学ぶ学生に比して、相対的に厳しい事実を示している。こうした公立大学生の置かれた状況にしっかりと目を向けることができれば、主張や立場を超えた協働という発想が生まれてくるはずだ。

以下、教職協働と評価の取り組みを例として、ガバナンスの相互補完について述べる。

教職協働

教職協働の重要性については、各種答申に重ねて述べられたが、教員と職員の「社会的性格」の違いが常に問題になる。公立大学の場合、特に幹部職員のほとんどが地方公務員であり、その違いはさらに際立つ。

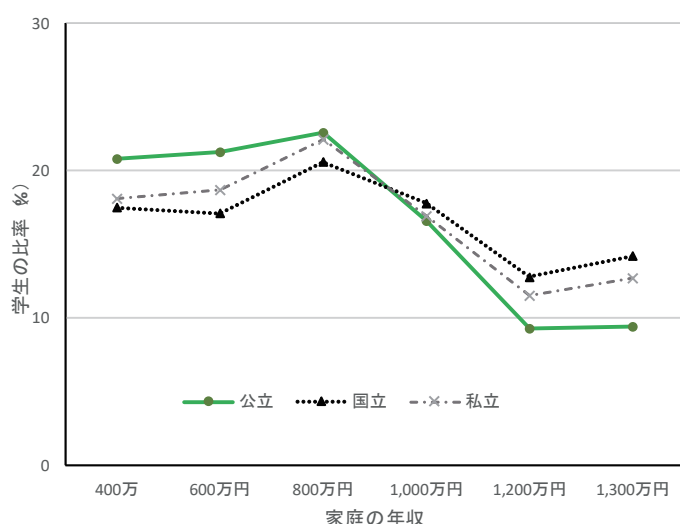
そうした中でも、設置自治体出身の事務局長と学長が二人三脚で改革を進めているケースも見受けられる。こうした教職協働を、異なるガバナンスの相互補完のひとつとして理解することができる。

また現在、すべての行政分野に十分な予算配分は期待できず、各分野の政策アイデアが、競争を経て選択的に実現される。こうしたアイデア重視の状況に教職協働の可能性を見出すことができる。

すなわち、まず政策アイデアの立ち上げの局面では、政策要請への規範的な適合をはかりつつ、その実現性についての技術的次元の検討が必要となるが、これは「大学中心ガバナンス」の責任である。

次に、アイデア実現の局面では、学内のコミットメントを得る次元と、設置自治体の議会や担当部署からの支持を調達する次元があるが、特に後者には「自治体中心ガバナンス」の登場が求められる。

参考に、こうした政策実現のための教職協働のプロセスを「コラム7」に示した。



DATA8 公立大学生の経済状況

公立大学の学生の家庭の状況は相対的に厳しいことが日本学生支援機構の調査によって明らかになっている。グラフは、2014年度の学生生活調査から作成した、国公立大学別の学生の家庭の収入額の分布を示したものである。年収が低い層では公立大学生の比率が最も高くなっているが、高収入家庭については最も少なくなっている。

それに関わらず、これまで、公立大学の授業料減免基準は国立大学と比較して要件が厳しく設定されていた。無償化政策の開始後は、授業料減免のための予算措置は、通常の運営費と明確に峻別して予算化され、会計処理されなければならない。引き続き、設置自治体に要望を強めていく必要がある。

2つの評価

法人化された公立大学では、「認証評価」と「法人評価」という2つの評価に取り組むことになる。法人評価が「自治体中心ガバナンス」の原理のもとで行われるのに対し、認証評価は大学人によるピア評価であり、「大学中心ガバナンス」の原理のもとで実施される。これら2つのガバナンス原理の下にある評価は、目的の混在という点で共通の課題を抱えている。

すなわち、評価の目的が「改善・向上」にあれば、問題点を浮き彫りにした情報が必要となるが、目的が法令や目標に対する妥当性の「判別」となれば、真に問題点を浮き彫りにした情報は提示しにくい。2つの目的はトレード・オフの関係を構成し、制度上「判別」が外せない以上、「改善・向上」は相対的に困難となる。

この課題に、2つの評価はそれぞれどのように向き合うことができるのか。

法人評価は、各評価委員会が定めるローカル・ルールに従って進められる。公立大学協会（2015）によれば、評価としては「手探り状態」であると評価委員会自身が感じており、サポートする自治体職員の努力による改善の取り組みはあるが、蓄積はまだ十分ではない。

一方、認証評価も評価機関の定めるローカル・ルール（評価基準）で評価が行われているが、受審大学間の公平性の観点から、そのフィードバック・ループは7年間

と長く設定され、法人評価にも活用しにくいという認識が特に公立大学関係者にある。

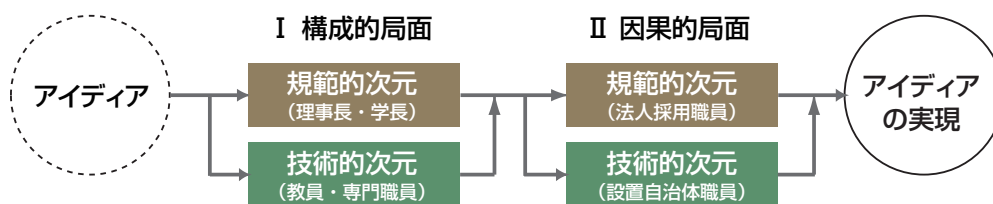
こうした両評価の状況に関し、法人評価が認証評価を踏まえるという制度的接点（地方独立行政法人法第79条）に、制度連携の可能性を見出すことができる。自治体職員は、国に先行した事務事業評価に取り組んでおり、評価コストや認証評価の機能性への問題意識も高い。それぞれ相手側の評価制度について知見が欠如していることが自覚されれば、2つの評価の接点において協働がもたらされ、ガバナンスの相互補完を生む可能性がある。

「遂行性」を生む議論の必要性

以上、政策アイデア実現のプロセスにおいて、また評価の隘路の克服において、ガバナンスの相互補完の可能性を示した。政策的に弱い部分が相互補完を呼び込むという積極的視点である。

これらの可能性を今後、公立大学関係者の現実認識に響く力のある議論へと鍛えていくことが必要である。そうした過程で行われる思考や概念形成が様々な実践を促し、それがさらに、公立大学を取り巻く環境に影響を与えることが期待される。一連の議論が、現実を変えていく遂行性（瀧澤 2018）を発揮することを期待したい。

コラム 7 教職協働のプロセス アイディア生成と実現のメカニズム



出典：加藤（2009）、木寺（2012）を参考に作成

政策が、異なる分野間の競争を経て実現に向かうとすれば、政策においてアイデアが立ち上がる過程と、それが実現に至る過程への考察が欠かせない。

図のモデルでは、政策のためのアイデアが生成される局面を「**I 構成的局面**」とし、またアイデアが関係者の支持を得て実現に至る局面を「**II 因果的局面**」として、それぞれの局面における4つの次元に、公立大学に想定されるアクターを例示した。

まず、アイデアが生成される過程である「**I 構成的局面**」には、目標や理念を示し、各アクターが持つ価値観に訴える力を持つ「**規範的次元**」と、その実現可能性を専門的な観点から吟味する「**技術的次元**」の両次元が必要であり、いずれを欠いてもアイデアそのものが立ち上がらない。

次に、アイデアが実現に至る過程の「**II 因果的局面**」にも、組織内にアイデアについての活発な議論を生み出す機能

を持つ「**規範的次元**」と、関係者との調整を行い、アイデア実現への支持を行政官や議会等から調達するための「**技術的次元**」の両次元が必要となる。

これら4つの役割が揃ってアイデアは生成し、実現していくことになる。こうしたプロセスは、教職協働の形のひとつとして理解することができる。

結 ガバナンス・モデルが描く未来マップ

設置自治体と対峙する上での困難は、自治体トップの「強い意向の提示」と「政策的無関心」という対極に集約される。そうした状況に対し、一つの典型的な将来構想を提示することは簡単ではないが、歩みを進める過程について共に考えることは大切である。「ガバナンスの展開モデル」が、関係者による議論の「場」を得て、公立大学の進む道のりを照らす「未来マップ」を描いていくことが求められる。

組織としての学習

「学長アンケート」には、「公立大学と設置自治体との関係は大学ごとに大きく異なり、一般的な議論は困難」という認識が示された。多くの学長が首肯するところであろう。

とは言え、例えば「設置自治体の無関心は長期的に公立大学の活力を低下させる」、あるいは「首長の強い関心に基づく政策アイデアが示された後には、大学からの提案は無力化する」といったメカニズムは、設置団体の厳しい政策と向き合う中で「学習」された共通の知見となっている。こうした知見をもたらすものとして「ガバナンスの展開モデル」を理解したい。

また、一見、設置自治体との間にクリティカルな問題がないケースの場合でも、予期しないタイミングで訪れる「政治判断」に備えた準備が必要である。これは「コラム3」に述べた優れた「政策起業家」の仕事であり、大学としての改革案をいつでも使えるように準備し、さらにそれを設置自治体に対しても、折に触れ見せておく必要がある。

これらの取り組みは、日ごろから全学的にSD研修などにおいて共有し、学内で素早く合意を得るための素地を作っておくことが望ましい。こうしたアクションモデルを「未来マップ」に描くべきであろう。

地域のプラットフォームを先導

今後、各地域において「地域連携プラットフォーム（仮称）」が整備され、地域単位の将来構想が進められるとされているが、課題は多い。

法的には整理できない関係にある様々な団体間の調整は簡単ではない。さらに、地域の大学に対する要請は多様化しているうえに、大学が生み出す知識や人材は必ずしも地域内に留まるものではなく、単純な地域利益優先の発想とはすれ違うことも、公立大学としては経験済みのことである。

この連携構想の実現性には高等教育関係者からは様々な疑問も呈されているが、国の方針として示された以上、取り組みは進むものと受け止めるべきであろう。大学は地域にとっての公共財であり、地域や地域住民への応答責任を有する地方自治体の関与が今後高まると考えられる。一方で、地方自治体がただちに、地域における高等教育についてリーダーシップを発揮できるかどうかについては、公立大学の経験を踏まえ、慎重に考える必要がある。

地域における国立大学の再編や、私立大学の淘汰といった課題が中心に論じられがちであるが、地方自治体と密接なかかわりを持つ公立大学が、地域の高等教育全体の中で果たす役割は決して小さくない。

	都道府県 43 / 47	政令市 8 / 20	中核市等 12 / 84	一般市 15 / 686
総合大学	5学部・学生 5,000名以上 (相当する規模 の大学を含む) 複数分野の 学部を有する 大学	首都大学東京、 大阪府立(市と共同設置)、 兵庫県立 岩手県立、秋田県立、宮城、新潟県立、 山梨県立、長野県立、富山県立、福井県立、 静岡県立、静岡文化芸術、愛知県立、滋賀県立、 京都府立、島根県立、岡山県立、県立広島、 山口県立、高知県立、高知工科大学、福岡女子、 長崎県立、熊本県立 (22大学)	横浜市立、 名古屋市立、 大阪市立(市と共同設置)、 北九州市立 札幌市立、 広島市立	高崎経済、 福山市立
単科大学	看護系以外 (同一分野の複 数学部を持つ大 学を含む) 看護系 (看護医療系 の単科大学)	札幌医科大学、国際教養、山形県立米沢栄養、 福島県立医科大学、会津、群馬県立女子、 産業技術大学院、石川県立、 情報科学芸術大学院、愛知県立芸術、 京都府立医科大学、奈良県立医科大学、奈良県立、 和歌山県立医科大学、公立鳥取環境(市と共同設置)、 九州歯科大学、福岡県立、沖縄県立芸術 (18大学)	京都市立芸術、 神戸市外国語 公立はこだて未来(広域連合立)、 青森公立、秋田公立美術、 前橋工科大学、長岡造形、 金沢美術工芸、岐阜薬科、 公立鳥取環境(県と共同・再掲)、 下関市立、宮崎公立 (10大学)	長野、 公立諏訪東京理科(総合・3市)、 公立小松、 尾道市立、 名桜(組合立) (5大学)
		神戸市看護		名古屋市立、 敦賀市立看護、 新見公立

DATA9 自治体の種別と公立大学

図は、2019年度における公立大学の設置者を都道府県、政令市、中核市等、一般市で整理し、さらに大学を総合大学、複合大学、単科大学(同一分野の複数学部を含む)、看護系だけの学部を持つ単科大学に暫定的に分類したものである。

都道府県では概ね標準行政となっている公立大学設置であるが、政令市においては公立大学を設置している自治体は半数に満たず、さらに中核市、一般市では例外的な行政となっている。

青字は、医歯学部を有する大学。緑字は、現時点でも自治体の直営型である大学。赤字は、近年学校法人からの設置者変更によって公立大学化した大学を示す。

公立大学関係者が集うコモンズの構築

最後に、公立大学協会の取り組みとして、公立大学関係者が経験を持ち寄り、議論を行い、相互に学習する場としての「コモンズ」の形成について提案を行う。

まず、今後の公立大学の発展のためには、公立大学政策に関する研究が必要となる。例えば、公共政策学や高等教育論の専門家の支援を得たうえで、公立大学に関する研究成果を蓄積し、個々の公立大学や地域の高等教育の将来構想に生かしていくことが求められる。公立大学協会として、現実を変えていく力を持つ議論を積み重ねる場として、「政策研究のためのコモンズ」を形成することが求められる。

次に、現在、より確かな教学マネジメントが求められているが、個々の大学の資源には限りがある。公立大学協会において「教学マネジメントのためのコモンズ」を形成することが求められる。

また、大学評価は大学の組織学習のプロセスであり、大学改革の重要なツールである。公立大学協会の経験を生かした新たな認証評価機関をスタートさせる準備が進められているが、評価を受ける大学にも、評価を評価し、育てる責任がある。その際、「読まれる評価報告書」の提供、意識改革に役に立つ評価、法人評価に活用できる評価といった視点で研究を進める必要がある。

こうした評価の課題の共有も含め、「大学経営人材育

成のためのコモンズ」の形成が求められる。法人経営層をはじめ、学部長、コース長など、各層のマネジメントを担う人材の育成のほか、法人採用の事務職員と設置自治体職員との適切な協働関係を考慮しながら、両職員を併せて育成するプログラムが求められる。設置自治体において公立大学を担当する職員に対する研修への配慮も求められる。

相互補完のためのガバナンス・コード

ガバナンスというものの基盤が「権限と責任の一致」にあるとすれば、このことは個々の教員や教授会に対しても、設置自治体に対しても、また法人経営を担う経営層にも求められることとなろう。将来構想は、未来を描く作業でもあるが、相互に責任を果たして行く関係性（アライアンス）の構築でもある。

今後、公立大学においても、公立大学及びその設置自治体のガバナンスに関する指針（ガバナンス・コード）の作成が必要になる。その際は、本報告書で示した3つのガバナンスの特性を踏まえた設計が求められる。これについても全国公立大学設置団体協議会、総務省、文部科学省の協力を得て、公立大学協会としても盛り込むべき内容をしっかりと検討し、これら四者の協働の下で作成に取り組むことが望ましい。

コラム 8 組織としての学習サイクル 継続的な自己革新のために

いわゆる「PDCA サイクル」は、大学改革への取り組みを社会に説明するために、不可欠の仕組みである。

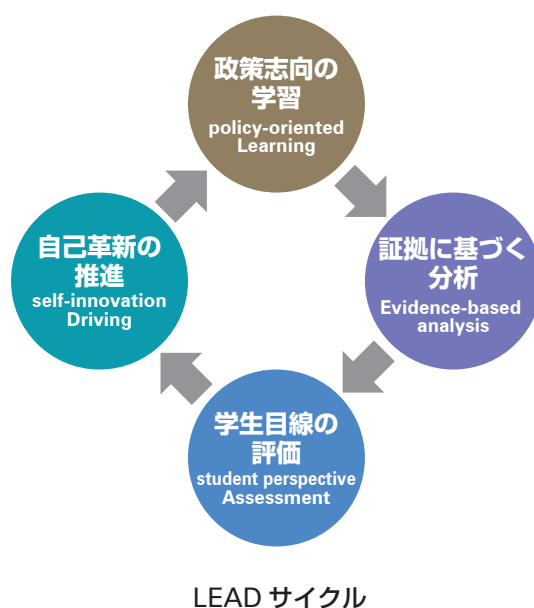
一方、大学が自己革新を遂げるためには、組織としての学習に着目した改革サイクルが必要となろう。サイクルモデルとしては、知識創造のための「SECI モデル」や意思決定のための「OODA ループ」などがしばしば紹介される。

図には試論として、組織としての学習をもたらす自己革新サイクルとしての「LEAD サイクル」を例示した。内容の妥当性は吟味する必要があるが、各大学がこうした学習サイクルを自ら考えることが求められる。

※ ※ ※

LEAD サイクル

- L** 設置自治体と大学側の常識や信念を相互に変化させる政策志向の学習（policy-oriented Learning）が行われる。
- E** この学習により、証拠に基づく分析（Evidence-based analysis）が促進される。
- A** 証拠に基づく分析がもたらす知識は、学生目線の評価（student perspective Assessment）を可能とする。
- D** 学習志向の評価は、自己革新の推進（self-innovation Driving）をもたらす、さらなる政策志向の学習を促す。



■ 編集等の経緯

冒頭に示したとおり、「公立大学の将来構想」に関する検討は、2016年度の「公立大学の在り方検討会議」においてスタートし、2017年は「第1委員会」が引き継ぎ、これまでに3つの報告資料をまとめてきました。

これらを引き継ぎ、本報告は公立大学協会の運営会議が示した方針に沿って起草し、運営会議をメンバーとする「編集会議」および、理事会において検討を行いました。

起草にあたっては、2018年度に実施した学長アンケートを踏まえ、データやモデルも示しながら、関係者の議論を活性化させるものとなるよう工夫しました。

本報告書の内容は、公立大学の関係者や各方面の専門家の批判も受け止めながら、発展的に書き改められていくものと考えています。公立大学協会の様々な協議、また各公立大学や設置自治体における様々な研修等に課題提起できることを願っています。

【編集会議】

元大阪府立大学長	奥野 武俊（座長）
名古屋市立大学長	郡 健二郎（公立大学協会会長）
福岡県立大学長	柴田洋三郎（公立大学協会副会長）
大阪市立大学長	荒川 哲男（公立大学協会副会長）
静岡県立大学長	鬼頭 宏（公立大学協会副会長）
公立大学協会事務局長	中田 晃（起草担当）

【編集等の経緯】

2018年度 第1回編集会議 2019.3.13
2019年度 第1回編集会議 2019.4.12
2019年度 第2回編集会議 2019.4.25
第1版 2019.5.7
第2版 2019.6.28（わかりにくい表現を修正）

■ 主な参考文献

潮木守一（2008）「大学進学率上昇をもたらしたのは何なのか ―計量分析と経験知の間で―」『教育社会学研究』83、pp.5-22。

江原武一（2013）「大学と国家・市場」広田照幸ほか編『組織としての大学 ―役割や機能をどうみるか』シリーズ 大学 6、岩波書店、pp.38-47。

大住荘四郎（1999）『ニュー・パブリックマネジメント―理念・ビジョン・戦略』日本評論社、p.1。

加藤雅俊（2009）「制度変化におけるアイディアの二つの役割」『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房、pp.143-177。

菊澤研宗（2006）『業界分析 組織の経済学―新制度派経済学の応用―』中央経済社、p.49。

木寺元（2012）『地方分権改革の政治学 制度・アイディア・官僚制』有斐閣、pp.55-64。

キングダム、ジョン（笠京子・訳 2017）『アジェンダ 選択肢・公共政策―政策はどのように決まるのか』勁草書房、pp.221-260。

公立大学協会（2010）『地域とともにつくる公立大学―公立大学協会 60周年記念誌』、p46。

公立大学協会（2015）『文部科学省平成 26 年度先導的の大学改革推進委託事業「公立大学法人評価に関する調査研究」報告書』、pp.148-153。

清水一彦（2004）「大学評価の体系」『大学評価の展開』東信堂、pp.50-52。

大学分科会（2014）「大学のガバナンス改革の推進について（審議まとめ）」、pp.31-32。

高橋寛人（2009）『20 世紀日本の公立大学 地域はなぜ大学を必要とするか』日本図書センター

瀧澤弘和（2018）『現代経済学 ゲーム理論・行動経済学・制度論』、中公新書、pp.254-259。

地方交付税制度研究会編『平成 29 年度地方交付税制度解説（単位費用篇）』地方財務協会、pp.63-64

東京大学 大学経営・政策コース編（小方直幸・両角亜希子）（2018）『大学経営・政策入門』、東信堂、p.16、pp.60-85。

中田晃（2019）「公立大学とグランドデザイン答申 ―ガバナンスの課題を中心に―」『IDE』No. 609、p.20。

南島和久（2013）「NPM-行財政改革と大学評価―評価社会における大学と組織」広田照幸ほか編『組織としての大学 ―役割や機能をどうみるか』シリーズ 大学 6、岩波書店、p.139。

西岡晋（2012）「ピーターズ&ビーレのガバナンス論」岩崎正洋編著『政策過程の理論分析』三和書房、pp.63-80。

羽田貴史（2019）『大学の組織とガバナンス』、東信堂、pp.5-29。

林隆之（2018）「内部質保証システムの概念と要素 先行研究のレビューと「教育の内部質保証に関するガイドライン」の定位」『大学評価・学位研究』19、pp.3-22。

ピアソン、ポール（2010）粕谷祐子・監訳『ポリティクス・イン・タイム 歴史・制度・社会分析』勁草書房、p.13。

藤谷武史（2016）「ガバナンス（論）における正統性問題」東京大学社会学研究所編『ガバナンスを問い直す！ 越境する理論のゆくえ』東京大学出版会、pp.217-245。

村澤昌崇（2010）「解説 大学とはだれのものか」村澤昌崇編『大学と国家 制度と政策 リーディングス日本の高等教育 6』玉川大学出版部、pp.111-112。

吉川卓治（2010）『公立大学の誕生 近代日本の大学と地域』名古屋大学出版会

吉見俊哉（2013）「大学に、未来はあるか？ ―討議のための素描」『教育する大学 ―何が求められているのか』シリーズ 大学 5、岩波書店、pp.161-170。

時代をLEADする公立大学

公立大学の将来構想

ガバナンス・モデルが描く未来マップ

■ 2019年5月 V2

一般社団法人 公立大学協会

〒100-0013 東京都千代田区霞が関 3-8-1 虎の門三井ビル B106 TEL 03-3501-3336 FAX 03-3501-3337
E-mail : jimu@kodaikyo.org