

○平塚 力（東北大工学）

1. はじめに

本稿の目的は、ナショナル・イノベーション・システムの構築という観点から、我が国の大学、特に国立大学における産学連携の推進体制に内在する課題を明らかにすることにある。その場合、国立大学における産学連携の推進体制のあり方は、組織としての大学全体の経営計画（経営戦略）との関係において検討すべきではないか、というのが本稿の問題意識である。

国立大学の法人化という、設置形態に関する制度変更において、大学としての新たなミッションとして産学連携が重視され、その推進体制は強化された。そしてこれ以後、産学連携推進体制の整備に関しては、国立大学での実際の担当部門や、本学会を含め関係する学会において議論されてきた。

そうした議論の多くは、産学連携推進体制の構築を、大学内部の下位組織のマネジメント問題として大学全体の経営改革から独立させて扱う傾向にあり、また近年の関心は推進体制から個々のオペレーション問題（個別実務）に移っている。しかし経営組織論からすれば、国立大学における産学連携推進体制の整備は、組織としての大学の経営計画（中期計画）に基づいていることから、大学本部の経営改革の考察を欠いては、組織としての課題や成果の妥当性を把握できない。そこで本稿では、国立大学における産学連携推進体制を考察する前提として、法人化にともなう経営改革の過程を考察し、組織としての大学の経営という観点から今日的な課題を整理する。

最後に本稿の構成について説明する。先ず大学経営という観点から、関係する先行研究をレビューする。次に国立大学における産学連携への取り組みを誘導したのは、政府の一連の政策であることから、政策の結果として生み出された国立大学法人制度だけでなく、政策決定の過程それ自体に内在し、実際の国立大学の改革を規定することとなった要因を明らかにする。さらに法人化という管理制度の変更に対する実際の大学改革の事例として、1990年代以降の東北大学における改革の過程を、経営改革という観点から分析し、法人

化後の国立大学における産学連携推進体制に関する今日的な課題を整理する。

2. 先行研究のレビュー

大学における産学連携推進体制の整備に関する研究については、問題設定のあり方次第で、次のように二つの領域に分けることができる。

一つ目は、科学技術や産業振興に関する領域であり、冒頭に記したように、そこでは大学内部の下位組織のマネジメント問題として設定され、また近年の関心は産学連携推進体制の整備から、産学連携のオペレーションの問題（個別実務）に移っている。しかし大学には産学連携以外に教育、研究という伝統的なミッションが存在することから、産学連携の推進は大学内の下位組織のマネジメント論としてだけでなく、大学全体としての成長戦略の問題として論じる必要がある。

具体的には、組織としての大学経営における産学連携の意義や方策を、大学における他のミッションとの関係を含めて総体的に明らかにするような研究である。しかし、大学とは必ずしも成員が共通の目的のもとに強く結びついた存在ではなく、環境の複雑性に依拠して、成員それぞれが異なった対応をする必要があることから、少数または弱い共通変数によって緩く結合した loosely coupled systems である (Weick, 1976)。それゆえ成員相互の影響は限定的であり、組織として公式の計画の有無に関わらず、環境変化に対する下位組織の自発的な決定によって新たな組織が誕生していくことで、組織は拡大し、内部の構造は複雑化する。その結果、下位組織のマネジメントに対して、組織としての大学全体のマネジメントを明らかにすることは困難となる。

今日の産学連携の社会的な意義を考えると、産学連携推進部門のマネジメントのあり方を論じるだけでなく、ナショナル・イノベーション・システムの一翼を担う大学それ自体の経営問題として、例えば産学連携への資源投入の前提となる大学としての経営戦略（成長戦略）などが明らかにされるべきである。しかしそう

した研究の蓄積は必ずしも十分ではない。

二つ目は、大学それ自体を研究する領域、すなわち教育学を中心とした「高等教育研究」という領域であり、そこでの産学連携に関する主な論点は、産学連携が大学の新たなミッションとして加わったことが、それまでの伝統的な大学の機能や構造に与えた影響の解明に置かれる。近年増加している「企業の大学」に関する研究などは、その代表例である。

例えば、Clark (1998) は、6 大学のケース・スタディをもとに、管理運営陣の強化や資本拡大を肯定する組織文化など、企業化された大学の組織特性の解明を試みている。また Bok (2003) は、大学の商業化が進むことで、自らが追求すべき本来の価値より、価値を実現するための手段（財源確保、財産の効率的投資等）を必要以上に重視することで、モラルや社会的信用の失墜、それにともなう政府の介入という点で長期的な利益の遺失が生じるとして、警鐘を鳴らしている。

こうした先行研究は、社会の変化が大学の機能や構造の変化を規定し、そうした大学の変化がさらに組織の成員にまでに影響を与えるというロジックである。こうした研究によって、大学がどのように変化しているかという「結果」に関する研究は進んだ。しかし大学の経営において企業化がどのように進行し、そこでの問題は如何にしてに発生しているのかといった「過程（メカニズム）」に関する研究は遅れている。

以上の二つの領域での先行研究を整理すると、大学における産学連携の推進については、部門のマネジメント論としては成果に向けて、より具体的で実践的な研究が進められる一方、その前提となる大学における経営改革の過程分析として進められることが少ないという課題を指摘できよう。こうした課題に対し、本稿では産学連携推進体制の構築を含め、国立大学の法人化へと収束した政府の政策および、実際の国立大学における自己改革の過程について分析する。

3. 国立大学の法人化に関する政策過程

1980 年代に教育改革を政府全体の政策として掲げた中曽根内閣が登場し、教育改革に関する内閣の時限的な諮問機関としての臨時教育審議会（以下「臨教審」）の答申によって、大学改革に関する議論は、それまでの「大学は変わるべきか否か」から「いかに変わるべきか」に向けて動き出した。

1990 年代前半は、大学政策の諮問機関として発足した大学審議会と文部省との役割分担によって、設置基準の大綱化や大学院の拡充など多様化と高度化する政策が打ち出され、大学改革は教育改革として進められた。

1990 年代後半においても、国立大学が大学改革に関する政策経路として重視したのは、大学審議会—文部省を通して打ち出される高等教育政策である。ただし 90 年代前半の政策が大学の多様化と高度化に向けられたのに対し、政策は 90 年代後半からは大学の個性化（活性化）を打ち出し、大学改革（管理運営改革）を誘導した。

特に大学の管理政策が大きく動き出す契機となったのが、1998 年 10 月に大学審議会が答申した「21 世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」である。

この答申は、学長・学部長のリーダーシップを確立するための方策、全学的な視点に立った機動的な大学運営を可能とする制度の在り方、学外の有識者の助言等を適切に大学運営に取り入れるための仕組み、など具体的課題を提示した。

ただし 90 年代後半から、大学審議会—文部省という大学改革に関する政策の本丸に対し、出自の異なる他省庁からの幾つかの政策が合流する。

一つは財政悪化に伴う行政改革の議論であり、そこから国立大学の法人化という議論が動き出す。もう一つは、技術および経済環境の変化の中で、公共投資における大学の位置が相対的に高くなったことに起因し産学連携という政策が動き出す。科学技術基本法の成立以後、科学技術立国という国家戦略の下で、大学をナショナル・イノベーション・システムの中核として機能させようとの動きが始まるのがこの時期である。そしてそれらは国立大学側が注視してきた文部省の高等教育政策にも影響を与えた。

21 世紀において、国土も狭く、資源小国である我が国が、今後、国際社会で知的リーダーシップを発揮できる国、科学技術創造立国を目指し、真に豊かな国民生活が送れる国として発展していくためには、社会の各分野で活躍し、我が国発展の原動力となる優れた人材の養成・確保、未来を拓く新しい知の創造、知的資源を活用した国際貢献等の高等教育に求められる役割を、大学をはじめ

とする多様な高等教育機関が、そのシステム全体として、十分に果たしていくことが不可欠である。大学審議会「21世紀の大学像と今後の改革方策について（中間まとめ）」

2000年以降は、経済活性化の新機軸としての大学への期待は一層高まった。そして大学は自らの意思とは関係なく、ナショナル・イノベーション・システムのメイン・アクターに配置された。

この時点で大学改革は政府による国家の成長戦略の中に位置づけられ、国家発展のための産学連携、産学連携推進のための大学改革という政策ロジックが出来あがった。それはまた行政改革から生まれた国立大学の法人化の議論が、国立大学に相応しい設置形態を特定する期間と重なったことで、この過程では文部科学省や経済産業省の審議会から国立大学における産学連携のあり方と、それを実現するための大学の設置・管理運営制度に関して様々な注文が出された。大学がナショナル・イノベーション・システムの一部となるためには、自らの意志と責任で産学連携に取り組むことが必要であり、そのための産業政策、科学技術政策、そして高等教育政策における関心は、大学の設置形態や組織制度（法人格）へと向けられたのである。

こうして官邸主導の政策決定と執行の中で、それまでの大学に関する政策の縦割りを統合する、国家の発展戦略という政府全体の政策アリーナが形成されたことで政策の議論において、目的としての大学改革と手段としての大学改革が合流し、2003年に国立大学法人法が成立し、これ以後、国立大学は新たな管理制度に沿って自己改革を進めることとなった。

国立大学の法人化をめぐる上記の政策過程では、当初、国立大学が注視していたのは、大学審議会一文部省から打ち出される高等教育政策であった。しかし、その後出自の異なる大学政策が突如として現れ、それが複雑に交わった。そのため国立大学側にとっては予測が困難な不確実性の高い政策過程となり、またそれが短期間で新たな制度としてまとめられた。そのため、法人化の政策主旨が個々の国立大学に自主・自律的な経営を促すことに置かれたにもかかわらず、国立大学側には、産学連携という新たに加えられたミッションを含め、制度変更への対応を長期的な視点に基づく経営改革として進めるだけの時間と情報は十分に保証されなかった。つまり、法人化を生み出した政策過程それ自体に、法人化に伴う国立大学の自己改革が経営改

革としてではなく、規則の制定や組織の改変など法律で定められた諸要件に対する短期的で、事後的な制度適応として進む要因が内在していたのである。

4. 1990年代後半以後の東北大学での自己改革

1995年9月、大学審議会「大学運営の円滑化について」は副学長制など、学長補佐体制の強化を提言した。東北大学においては1998年4月、文部省令（国立学校設置法施行規則）の改正を受け、総務・企画担当と学務担当に2名の副総長が誕生し、総長を補佐した。そして翌年5月には、評議会は議長の発案により教学および管理運営について長期的な視点から検討するための学内機関として「東北大学のあり方に関する検討委員会（以下「在り方委員会」）」の設置を決定した。そしてこれ以後、しばらくは「在り方委員会」において、大学審議会と文部省を政策の源泉とする大学改革に対する対応が検討され、長期的な視点に基づく組織改革が試みられた。

しかし、そうした状況は1999年6月に文部大臣が国立大学法人化の検討に着手することを表明したを受け、徐々に変化する。東北大学においては、従来の教学改革と組織改革を進める一方、1999年度後半から法人化への対応を始めた。

1999年9月には、評議会は議長（総長）の発案で新たに「独立行政法人化に関する検討委員会（以下「独法委員会」）」の設置を決定した。その後、東北大学において法人化への対応が進展するのは2000年の後半からである。2000年10月の評議会で、議長が「情勢から判断すると法人化への大学としての考え方をまとめる時期にある」として対応を要請した。そこで評議会は「独立行政法人化に関する検討委員会」の名称を「東北大学の法人化に関する検討委員会」（以下「法人化委員会」）へと変更した。

2001年4月、「法人化に関する検討委員会」に作業グループを設け、7月から法人化に関する文部省案と国立大学協会案との比較分析を始めた。また2001年6月に文部省より「大学の構造改革の方針（通称：遠山プラン）」が発表されると、「法人化委員会」は中期目標、中期計画、評価項目などに関する検討を開始した。

2002年度に入ると、評議会は法人化に向けた実務を進めるため、先の「在り方委員会」および「法人化委員会」を「東北大学制度検討委員会（以下「制度検討委員会」）」に再編成し、その中に「組織業務・人事制

度委員会」と「目標評価・財務課会計委員会」という2つの小委員会を設けた。この段階で、東北大学における自己改革は、大学審議会答申に基づく大学改革から、法人化という制度対応へと完全に転換した。以後の評議会においては総長や事務局長から法人化を巡る政策の動向が報告され、法人化に向けた準備作業が開始された。

2002年の後半からは、国立大学法人制度の発足を前提として、政府も各国立大学も実務対応を進めた。12月には文部科学省から国立大学協会に対し中期計画・中期目標の雛形が示された。

東北大学においては、事務局長が評議会の席で中期計画・中期目標の雛形について報告し、それ以後、本格的に中期計画・中期目標の作成に着手した。その過程で文部科学省の国会への国立大学法人法案の提出が2月から3月の間に行われ、法律が成立すれば2004年4月から国立大学法人制度がスタートする、ということが明らかになった。

2003年5月には、評議会で中期目標・中期計画の案を採択し、「東北大学法人化推進本部」を立ち上げた。そして法人化関係法案が一括成立したことを受け、2004年4月をタイムリミットとして国立大学法人東北大学の発足に向けて組織改革が進められた。

ただし文部科学省が示した中期目標・中期計画の雛形が、教育・研究・社会貢献、運営運営、財務、評価などと多岐に亘り、加えて構造や規程など組織制度の改廃も多かったことで、東北大学においては法人化に向けた改革作業は過去に例を見ない膨大な組織改革となった。また政策執行の過程において文部科学省自身から明確な方針が打ち出されたわけではなく、文部科学省が法人制度をどう運用するのが不透明であったため、東北大学においては運営交付金の配分と直結する中期計画・中期目標について、経営改革のための計画として独自性を出すべきなのか、雛形に従うべきなのか判断に窮した。法人発足に向けた組織改革の意思決定に不確実性が伴ったことで、中期計画・中期目標の作成に関して、革新性が確実性かの判断が困難だったのである。

その結果、法人化に向けた改革においては、法人化の趣旨が個々の国立大学に自主・自律的な経営の促進にあるを理解していたにもかかわらず、法人としての発足を目標とした、短期的な制度適応として進めざるを得なかった。

法人化後の大学経営においては、産学連携推進部門を含め自らが中期目標・中期計画に記した項目の達成が経営課題となった。しかし、その前提となっている中期目標・中期計画それ自体は、組織としての長期的な発展を見据えた経営計画と必ずしも同一ではない。それゆえ、産学連携推進部門それ自体のマネジメントへは日々修正されるのに対し、大学経営における産学連携の意義や役割、本部による支援や管理体制については、未だ明らかになっていない部分が少なくない。

5. まとめ

そもそも大学とは *loosely coupled systems* であり、組織として公式の計画の有無に関わらず、下位組織の自発的な決定によって専門分化していく組織である。そんな中で、国立大学の法人化を誘発した政策は、大学に社会や経済の発展に対する役割を求めたものの、政策過程それ自体においては、国立大学が役割を果たすための組織改革を進めるための時間と情報が十分ではなく、法人化に伴う組織改革は、必ずしも政策が意図したような経営改革として進められたわけではない。

また中期目標・中期計画の達成が、来期の交付金に直結することを考えると、国立大学においては、産学連携推進部門を含め、目標や計画に記した数値の達成が経営課題となるが、そうした目標や計画を達成することが、本当に個々の大学の長期的な発展に貢献するのであろうか。法人化への対応が制度変更への対応であり、経営改革としての側面が弱いとすれば、産学連携推進部門を含め、部分最適は必ずしも全体最適にはつながらないのではないか。そういった意味では、国立大学における産学連携の推進体制については、組織としての経営計画（経営戦略）との関係についての検証が必要となると言えよう。

【参考文献】

- Weick, Karl E. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. "Administrative Science Quarterly", 21, P1-19.
- Clark, Burton R. (1998) Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation, published for the IAU Press.
- Bok, Derek Curtis, (2003) Universities in the marketplace: the commercialization of higher education, Princeton University Press. (宮田由紀夫訳 (2004)『商業化する大学』玉川大学出版部)