

国際協力事業への米国大学・大学人の参加インセンティブに関する調査報告

黒田 一雄

(広島大学教育開発国際協力研究センター)

1. 調査の概要

(1) 調査の目的

日本の政府開発援助は援助の対象分野においても、援助手法においても、「ハード」から「ソフト」への転換を遂げつつある。社会資本整備等の経済開発中心から教育・保健・制度構築等の人間開発中心へ、資本財の提供から技術協力や知識の共有へ、という転換は、21世紀の日本の国際協力の明らかな流れになりつつある。このように国際協力の変容を背景に、人的な貢献をより効果的・効率的に行うため、国際協力における大学の関与の促進が求められている。本調査は、既に大学の国際協力事業への参加が活発に行われている米国を事例に、そのインセンティブ体系を明確にすることにより、日本に対する示唆を得ることを目的に実施された。

(2) 調査対象とその限界

本調査報告は、米国の大学関係者と国際援助機関の担当者との面談調査を主な情報源としている。調査の対象とした大学と国際援助機関は以下の通りである。

大学 スタンフォード大学、ハーバード大学、インディアナ大学、カリフォルニア大学パークレー校、チュレーン大学

国際援助機関 世界銀行、米国国際開発庁

大学は特に国際開発援助における実績を考慮しながら、州立と私立のバランスをとって選択した。しかし、特に米国の大学は日本の大学に比して、より高い独自性を有しており、わずか6大学の事例をもって米国の大学全てに一般的に通じる議論とすることは非常に危険である。また、多国間援助機関として世界銀行を、二国間援助機関として米国国際開発庁を調査の対象としたが、国際連合系の専門機関や地域開発銀行を調査しておらず、この点でも限定的な議論とならざるを得ない。

2. 米国における大学・大学人の国際協力への関与の方法

(1) 大学人個人としての関与

米国の大学人が政府や国際機関の実施する国際協力活動に関わる場合には次の3つの方法が存在する。第一に大学人が個人としてコンサルタント契約を結ぶ場合である。米国においては通常、大学人は私立大学・公立大学を問わず、1年のうち9ヶ月ないしは10ヶ月の契約で雇用されており、給与も9-10ヶ月のベースで支給されている。医学部などでは12ヶ月ベースのところもあり、またサマースクール等で教えることにより、同じ大学から1年ベースの給与を得ることも可能であるが、基本的にこの2-3ヶ月に関しては国際協力事

業等のコンサルタントとして外部機関に雇用され、報酬を得ることは大学人の権利となっている。また、契約期間中（学期中）であっても、通常1週間に1日の割合で、外部の仕事を受けることは可能であり、これをまとめて取得することが出来る。このような場合の報酬には大学はオーバーヘッドを課し得ない。

また、大学人が大学から無給休暇（Leave of Absence）をとり、長期で国際協力に携わることもできる。大学は浮いた資金を利用して、他の教員または任期採用の教員（大学院生のこともある）を雇い、授業を補完する。この場合、医療保健や年金についての補填をどうするか等は、ケースバイケースで、大学と大学人、大学と国際協力機関の間で交渉が行なわれる。このようなかたちで無給休暇をとることは、大学と大学人の双方に無理のないような形態を模索していくフレキシビリティが大学にあるため、日本に比べて困難ではないとの印象を得た。国際協力だけではなく、期間限定の官界での活動や長期の集中的なコミットメントを要する研究活動にも、この無給休暇の制度は活用されている。また、大学によって規制が異なるものの、サバティカル年（7年間に1年間または半年間とることが出来る有給研究休暇）を国際協力事業への参加に使うことも可能である。

このように国際協力において有用な技術を有する大学人を把握するため、世界銀行やUSAIDなどの国際協力機関やコンサルタント会社では人材ロースターが構築されているが結局は個人のネットワークや紹介が優先し、あまり活用されていないとのことであった。任用の決定した大学人は

職務内容や雇用条件を定めたコンサルタント契約をその機関と取り交わし、職務に就く。職務内容を定めた「Terms of Reference」は重要な人材募集の際に既に文書化されている場合と人材を特定した上で、その専門分野や条件を考慮し、両者が交渉しながら文書化される場合の2通りがある。

（2）大学としての組織的な実施

第二に、研修事業やプロジェクト型国際協力、研究調査を、大学が組織として請け負う方法がある。この場合は、大学に研究開発を担当する部局が国際協力機関と正式な契約を結び（あるいは契約を受注したコンサルタント会社のサブコントラクターとして結び）、大学は資金を得ながら、組織として実施にあたるため、参画する大学人は授業負担の減免等優遇され、大学人個人の国際協力参加は容易になる。この場合、大学は大学施設や図書等の使用料としてしばしば50%に及ぶ高額のオーバーヘッドを徴収する。

大学が組織として、国際協力に関与する場合、形としては大学が組織として請け負っているが、そのプロジェクトの形成にあたっては大学人の個人的なイニシアティブによることが多い。また、その形成が国際協力機関や財団の公募に入札する場合も、事前に大学人と国際協力機関の間で内諾がある場合も、事業内容・日程や予算、大学からの確認書、関係者の履歴書を含む事業提案書（Proposal）を提出して、資金を提供する機関の審査を受けることが基本となる。これは国際協力だけではなく、研究・事業に対する寄付（Grant）や研究・

事業契約（Contract）全般において必要となるので、米国の大学にはこの実務の担当職員が学部レベル、大学事務局レベルの各所におかれ、財務計画や大学の倫理基準との照合という専門的な知識を必要とする業務を含めて、大学人との共同作業を行っている。特に大学の倫理基準（Human Subject 等）との照合は規制の厳しい米国大学では、事務職員の重要な仕事となっている。また、大学によっては国際関係の研究・事業を専門に担当する職員を設置している大学もあり（例：インディアナ大学）この場合は、大学内の国際関係に専門性のある教官のロースターの開発、USAID や国務省、国際関係に関心の高い財団等との定期的な協議等の、事業ニーズの把握・新規事業の開拓に努めている。

（3）大学を含む連合体としての実施

規模が大きな国際協力プロジェクトやプロジェクトの形成時点で複数の大学の大学人が関わっていた場合には、大学が大学同士で連合を組んだり、大学以外の団体との連携して国際協力プロジェクトに参加する場合もある。大学連合としては、Midwest University Consortium for International Assistance (MUCIA) 等の地域連合が、これまで活発な活動を続けてきた。最近の傾向としては、大学が国際協力のメインコントラクターとはならず、コンサルタント会社のサブコントラクターとして国際協力案件を受注する場合も多い。その理由として、大学は国際協力の構成要素である調査・訓練・評価にはその実力を発揮するが、マーケティングや実施においては弱い場合が多いことが挙げら

れる。BRIDGES プロジェクトにおいても大学人だけでチームを構成したスタンフォードを負かして、民間を含めたハーバードが受注に成功したのはこの理由によるとの見方もあった。

複数の大学や大学以外の団体と連合して国際協力事業に参加する場合には、資金の分配や事業分担等が事前の契約書によって、取り交わされる。この際にも事務局において、研究・事業部の専門家がその任にあたる。

3．大学・大学人の国際協力参加とインセンティブ

（1）大学人のインセンティブ

教育と研究において厳しい評価を受けなければならない米国の大学人が国際協力事業に参加するインセンティブには次の4つがあげられる。第一に自らの研究・勉学の成果を途上国の状況改善のために役立てたいという人道的インセンティブである。当然のことであるが、このような人道的動機は、本調査中、大学人にとっての国際協力参画のインセンティブに関する当方からの質問において、ほとんど全ての大学人から第一に挙げられた。

第二に国際協力事業に参加することによって、自らの研究を量的にも質的にも伸ばすことが出来るというインセンティブがある。国際協力事業を前提とした情報収集・データ分析は、純粹に研究として行う場合よりもはるかに効率的で大規模なものとなることが多く、また質的にも高いことが多い。援助資金を得て実施する研究調査は著作権の問題がクリアしなくてはな

らないが、これはその大学人が国際協力機関や途上国政府と成果発表を意識した個別の契約を結ぶことによって解決できる。例えば BRIDGES プロジェクトは多くの研究成果を生み出し、これに携わった大学人の研究を飛躍的に豊かなものとした。こうしたメリットは、大学人だけではなく、その大学人の指導を受ける大学院生にも共有され、学位論文を指導教授の関わっている国際協力プロジェクトに関連して執筆し、データや研究資金において、通常の場合よりも優遇された環境で学位取得を行うことができた学生も多い。

また、多額の資金を大学へもたらすことができた場合には、大学院生の助手 (Graduate Assistant) に授業や事務作業を委ねて、教育負担から逃れ (勤務時間を「Buy Out」するという言い方をする) その事業や研究に専念することができるため、教育よりも研究・事業に優先順位をおく大学人の場合には、こうした資金を得ることは大きなインセンティブとなる。

第三に国際協力事業に参加した経験が大学での昇進、テニユア審査、大学への採用において積極的に評価される場合があるというインセンティブである。特にプロフェッショナルスクールや国際関係を中心とした学部ではこうしたインセンティブが働きやすい。また、大規模なプロジェクトをもってくることで、学部や研究センターの運営に資金的にも貢献し、これがプロフェッショナルな得点として評価につながることもある。しかし、一方で教育学部のように国内的な視野に限られた構成員によって評価される場合や既存の純粋学問的な学部で実務での貢献が学問的業

績に比して低く見られる場合には、こうしたインセンティブはおこりにくい。

第四に経済的なインセンティブである。国際協力の分野で通用する技術を有する米国の大学人にとっては国際協力に参加することは、重要な副収入源となっている。前述のとおり、1年のうち9-10ヶ月ペースで給与を得る米国の大学人にとっては、大学が公立私立であるかを問わずに、また国際協力だけではなく他の社会サービスの提供に関しても、残りの2-3ヶ月の収入源として、個人としてのコンサルタントや大学として行う事業が用いられることが多い。しかし、一方でこの枠を超えて、収入を得ることは禁じられており、例えば非常に多額の研究費や事業費を大学にもたらした場合でも、それを財源として収入の加算をすることは不可能である。このような成果は、毎年の勤務評定で評価されて、初めて大学からの給与の増額という形で研究者個人の経済的な報奨となる。

また、研究者以外の大学関係者にも、国際協力参画への経済的インセンティブは及ぶ。大学院生の場合には上記のように研究的なインセンティブも存在するが、指導教授がこうした案件を有している場合には、Graduate Assistant として学費の免除や生活費の確保の可能性が高くなるため、優秀な学生がその教授の下に集まる動機となる。通常米国の大学の事務職員は大学自体が雇用し、雇用がより安定しているいわゆる「ハード」資金による職員と、プロジェクトなどの期間限定の「ソフト」資金による任期制の職員とに大別されるが、プロジェクトを受注することは、「ハード」の事務職員にとっては、勤務評価の対象と

してのインセンティブを持ち、「ソフト」の職員にとってはまさに自らの雇用確保のために、さらに強いインセンティブを持つことになる。

このように米国の大学においては個人が国際協力に携わるインセンティブのシステムが定着したものとなっている。これらのインセンティブは複合的に作用しながら、大学人の国際協力参加を促進している。

(2) 大学のインセンティブ

大学にとっての国際協力参加のインセンティブは第一に大学の社会における公共性を確認することにある。米国においては公立私立を問わず、大学の社会への貢献は、教育と研究とともに大学の使命の一つとして位置づけられている。しかし、これは地域社会を対象とする場合が多く、途上国への国際協力を特定して大学の使命として、位置付けているかどうかは、その大学の沿革や国際性、学長や学部長などの学内リーダーの考え方により、大学によって大きく異なるようである。例えば、スタンフォード大学は90年代初めまで、Food Research Institute や Stanford International Development Education Center を中心に活発な国際協力へ関わりを有していたが、90年代の後半にはこれらの機関が閉鎖され、大学全体としても国際協力への関わりを減速させた。

第二のインセンティブは大学の国際化への貢献である。国際協力事業への大学の参加は研究や教育プログラムの国際性を涵養し、かつその大学の国際的な認知を高める効果をもつ。また外国からの志望者を増やすなどの間接的な効果も、大学の国際

部門・留学生担当職員からは強く意識されていた。

第三に、上述のように大学人や学生の研究活動が国際協力への参加によって活性化されることは、大学自体としても歓迎すべきことであるとの認識は、多くの面談者から示された。教育開発のような分野では、大学人の国際協力事業への参加が、この分野の研究振興に大きな影響があるのは当然のことであるが、農学や経済学、地域研究等の分野の面談者からも同様の意見が聞かれた。

第四に、国際協力活動への参加によるオーバーヘッドを中心とした大学会計への収入が、大学にとっての経済的インセンティブとなっている。ハーバード大学の International Education Group のように独立採算制で、職員の給与までもこうした資金によってまかなわれる大学も存在するが、国際協力に熱心な大学では、特定の国際協力事業への参加による上記の第一、第二、第三の効果が著しく期待できる場合には、反対に大学が資金の一部を負担することもあるとのことである。これは、英国やオーストラリアの大学と比較すると米国の大学に顕著な傾向であり、米国経済の活況も手伝って、調査対象大学の中で国際協力の経済的インセンティブを重要視している大学はハーバード大学のみであった。国際協力を含む事業運営によって資金の還流があることは、営利目的というよりも、上述のように優秀な大学院生を確保し、事務職員（特にソフトの職員）の雇用を安定させ、大学人・大学の研究活動を活性するために歓迎すべきこととして捉えられているようである。

4. 大学（大学人）が国際協力に関わるときの諸課題

米国において大学人・大学が国際協力に関わるとき、様々なインセンティブが存在することをこれまで述べたが、ディスインセンティブ・障害も当然存在する。

第一に、大学・大学人のっては、学生の教育が優先するため、大学人が学期中の出張は授業の調整が困難であることである。特に終身雇用権取得前の大学人にとっては、その審査のための評価にも関係することなので、現実的には長期の出張要請に応じることは難しい。また、終身雇用権を既に得ている場合でも、所属長の許可が必要で、かつ毎年の勤務評定に影響することなので、長期の出張要請には慎重に対応する必要があるとのことであった。この傾向は、学生の教育の質を特に重視するリベラルアーツ大学・私立大学に強く、研究や大学の公的責務の優先順位が高い研究大学・州立大学では比較的弱いと指摘する識者もあった。いずれにしても、授業との調整は最も大きな国際協力への参加の最も大きな障害と捉えられている。これは、日本の大学と似通っているが、米国では、無給休暇の活用や、大学人が国際協力に携わっている間の教育負担を軽減・免除するため国際協力機関が大学から大学人の時間を「買い取る（Buy Out）」する制度があるなどの方策が存在する。無給休暇や国際協力機関から得られた資金は、常勤的な任期制の助教授や非常勤の講師を雇用し教育を行うために活用される。この制度は博士を取得したばかりの研究者の雇用や大学

院生の奨学資金を確保するという副次的効果もある。大学院生が授業にあたる場合には、教授がその質を管理することも多い。

第二に、国際協力への参加によって、大学・大学人が専門的な知識の供与だけでなく、事務的な負担を強いられることがあり、このような場合はディスインセンティブとなる。これも日本の状況と似通っているが、米国では上記のように、大学側の事務的な負担を大学が「ソフト」の職員や大学院生の助手を雇用することによって担わせ、逆に大学側にとってのインセンティブ（職員の雇用や学生の奨学資金を確保する）として転化させていることが多い。

第三に、大学人にとって、国際協力への参加が直接的に研究成果に結びつかない性格のものである場合は、これがディスインセンティブとなる。これには、協力内容が研修などの研究的でない活動の場合や、協力内容が調査的なものであったとしても、データの公表について国際協力機関の許諾が得られず、研究成果とならない場合がある。米国における大学・大学人の国際協力への参加では、日本に比して調査的な調査的な活動の割合が大きいことや、研修のような活動では、前述の経済的インセンティブや国際化インセンティブが働いていることで、大学・大学人は国際協力への参加が確保されている。調査データの研究への使用・公表についても、世界銀行ではあまり活発でないが、情報公開と大学との組織的連携の進んだ USAID では相当程度行われている。

5. 国際協力における大学のリソース活用 - 日本への示唆

(1) 大学のリソースの調査への活用

米国の大学の国際協力への取り組みを取材して気付いたことは、米国の大学が研究調査と教育の双方で国際協力に携わっているのに対し、日本は未だ専門家派遣や研修員の受入れといった教育の分野でしか大学の役割が期待されていないということである。日本ではいわば調査ものといえるプロジェクト形成調査、企画調査、開発調査に、ほとんど大学のリソースが生かされていない。しかし、逆に大学・大学人が国際協力への関与によって、経済的インセンティブをもちにくい現行のシステムにおいては、研究へのインセンティブとなりやすい調査案件への大学・大学人の協力を仰ぐ方が、より積極的な関与を得られると考えられる。日本においても、大学・大学人が教育機関・教育者としてだけでなく、研究機関・研究者として国際協力に参加できるような施策が望まれる。またこの際、調査によって得られたデータについては可能な限り公開を原則とし、必要な場合は相手国政府の了解を取り付けるような配慮を日本の国際協力機関にシステム化するべきである。

(2) 大学・大学人の評価対象としての国際協力

米国の国際協力や社会的サービスに熱心な大学では、大学人の国際協力への参加が、人事評価の際に積極的に評価されている。日本においても採用や昇任の際に、国際協力を積極的に評価するシステムを構築すること、独立行政法人化における大学評価の対象として国際協力を含めること

によって、大学・大学人の国際協力への貢献は促進されると考えられる。

(3) 大学・大学人への経済的インセンティブの供与

米国の大学では国際協力への参加が、大学人・大学とともに経済的な利益をもたらしている。日本の大学でも大学の国際協力参加を促すためには、大学人・大学に経済的な収益がもたらされ、その使用について十分な柔軟性が担保される必要がある。現在、例えば国立大学がプロジェクト方式技術協力や研修員の受け入れ、開発調査の作業監理に関わっても、収益を得ることのできるシステムにはなっていない。研修員の受け入れでは、大学に資金は還流するが、これも現行では研修員のために使用することが規則として定められており、大学人・大学にとっての経済的インセンティブとはなりえていない。例えば、この資金の一部を委任経理金のような形で、研究費として使用できるようなシステムを構築することが望まれる。しかし、このような収益を大学人個人の収入にすることは、独立行政法人化のプロセスにおける議論を待つべきであろう。米国においては、大学から給与が支払われていない、年に2ヶ月ないし3ヶ月の代替として、大学人が国際協力から収益を得ることがあっても、この枠を大きく超えたかたちで大学人が個人で収益を得ることはなかった。一方、大学に研究・教育や経済的な面で利益をもたらす国際協力プロジェクトを形成・協力した大学人は、これが人事考課で評価され、給与に反映されるとのことであった。

また、米国の大学が国際協力にかかわるコントラクトを結ぶときのオーバーヘッ

ドは 20 から 50%を科している。日本では民間コンサルタントに対しては非常に割高な親会社のオーバーヘッドを科すことが、ビジネス習慣となっており、民間のコンサルタントが国際的に活動する際の制約要因になっているほどであるが、反対に近年構築された開発パートナー事業のような大学向けのスキームの場合、不当にオーバーヘッドが少なく設定されている。米国のシステムや基準は、日本の大学・大学人に経済的インセンティブを導入する場合の参考とすべきであろう。

(4) 教育負担の柔軟な運用

米国の大学でも指摘されたように、大学人が国際協力に携わる際に教育負担をどうするかは、日本でも共通の課題である。しかし、米国の大学では無給休暇の柔軟な運用や、国際協力の資金で大学人の教育負担を軽減・免除するために、勤務時間を Buy Out する制度が存在し、活用されている。日本でもこのような制度を確立することで、大学人の国際協力への参加を飛躍的に促進できよう。

(5) 国際協力に伴う事務負担

国際協力における大学人の事務負担や大学の事務コストの問題は米国では、国際協力機関が相応の支出をして、大学において「ソフト」の職員や大学院生のアシスタントを雇用することで解決している。日本もこの点に関して、米国の事例に学ぶべきであろう。しかし、重要なことは大学の既存の職員が国際協力の意義や大学行政における価値を認識し、このような仕事を行うための動機付けがなされ、また職務の追

行に必要な国際的な研修機会を得られるようにすることだと考えられる。

(6) 柔軟な大学財政とプロポーザルの活用

上記のような大学・大学人の国際協力参加システムの構築をするためには、大学財政が国際協力に対応できるように柔軟であることが必要となる。この点に関しては、近年急速に文部科学省は国際協力による産学連携費の運用について改革を行ってきており、この点は高く評価したいが、未だ米国の大学のような柔軟性はない。例えば、研修員受け入れに伴う産学連携費で常勤的な雇用を行うことはできないし、また分野を問わず研修員の経費が一律であることは現実のニーズに対応できていない事例であろう。今後の国立大学の独立行政法人化ではさらに柔軟な財政制度が導入されると思われるので、期待したい。しかし、一方で財政の柔軟にする以上、この使用についての事後評価を厳しくしていく必要がある。

このような改革を行うために、アメリカの大学の事例から学びたいのはプロポーザルの活用である。大学が国際協力に携わる場合、大学が国際協力機関に対し、事業内や、予算案、関係者の履歴書、大学側の受け入れ確認書などを提出し、審査を受けて、国際協力事業を受注する制度である。この制度により、必要に応じた予算を組むことができ、また大学が携わる国際協力事業の審査や評価をシステム化することができる。

6 . 結語

本調査では、米国の大学において一般的に大学・大学人の社会サービスを円滑に行うことへのインセンティブ体系が構築されており、国際協力への参加もその一環として行なわれていることが明らかとなった。日本においても国立大学の独立行政法人化をにらみ、こうした大学の社会サービスへの取り組みがシステムとして整備される可能性がある。米国のシステムを無批判に日本の大学に持ち込むことはできないが、有効なモデルの提示として受け止め、日本の国際協力の質と大学のアカウント

ビリティの向上につなげて行きたい。

謝辞

本調査は、平成 11 - 13 年度科学研究費助成研究プロジェクト「国際協力のための大学のリソース活用方策に関する国際比較研究」(研究代表者：二宮皓広島大学教授)の一部として実施したものである。二宮教授他、関係者の方々に感謝したい。また、米国での調査では、多くの方々にお世話になった。併せて、お礼申し上げる次第である。