

# 大学の機能強化に向けてのガバナンス改革の課題 —イギリスの高等教育改革の経験とわが国への示唆—

調査部 上席主任研究員 河村 小百合

## 目 次

1. はじめに（問題意識）
2. イギリスの大学教育・研究の立ち位置とこれまでの改革の流れ
  - (1) イギリスの大学の概要と教育・研究の国際的な立ち位置
  - (2) 92年法のもとでの高等教育ガバナンスの枠組みとその後の改革の流れ
3. 2017年高等教育・研究法のもとでの評価・ガバナンスと情報開示の枠組み
  - (1) 改革の概要
  - (2) OfS（学生局）の枠組み
  - (3) Value for Money
  - (4) 教育の成果の計測（TEF）と情報開示の枠組み
  - (5) UKRI（英リサーチイノベーション機構）の枠組み
4. わが国の大学の評価と情報開示の現状
  - (1) 大学全体としての質保証の枠組み
  - (2) 大学の設置形態別の評価制度の枠組み
  - (3) 大学全体としての情報開示
5. わが国に今後求められる方向性—大学の機能と成長基盤の強化に向けて—
  - (1) 大学卒業者が従事する職業レベルの国際比較
  - (2) 望まれる対応の方向性と法人制度の立て直しの必要性
  - (3) 高等教育の改革に求められる社会全体の参画によるガバナンス強化

## 要 約

1. わが国においても最近、大学改革に向けての機運が高まりつつある。本稿では、古くからの伝統ある大学を擁しつつも、1990年代から、環境変化に応じた大学改革のための不断の努力を国全体、社会全体として積み重ねてきたイギリスの取り組みを題材にとりあげ、わが国の今後の改革の在り方への示唆を探る。
2. イギリスは現在もなお、高等教育・研究の世界でも屈指の水準を誇るが、そうした「高等教育・研究大国」の地位を、単なる伝統任せ、当事者である大学任せで勝ち得てきたわけでは決してない。1990年代初めには、現在のわが国のような、大学関係者相互による「ピア・レビュー」方式での大学の評価が行われていたが、92年の継続教育・高等教育法の施行をもって、各行政区域の高等教育財政カウンシルが設立され、学外の眼を含めた客観的な評価の体制が確立された。国費の投入も、その評価結果に応じて、教育向け、研究向けに区分して各大学に配分されていた。その後も高等教育の在り方に関して、不断の改革の努力が積み重ねられ、学部、学科ごとの教育の成果や卒業後の就業状況等を含む詳細な情報開示が、異なる大学間での相对比较が容易に可能な形で広く行われるようになった。
3. そして2017年には、高等教育・研究法が施行され、2018年からは実に四半世紀振りに高等教育政策運営の抜本改革が実施されている。その要点は、①高等教育セクター全体の質と多様性を改善するために、新規参入による競争を促進し、かつ評価面では受審機関側の負担軽減を図る、②低所得層からの高等教育進学率をさらに高め、社会的な流動性を高めること、③高等教育機関の規制当局を再編し、教育面の規制当局として学生局（OfS : Office for Students）を、研究面の統括・補助金配分機関として英国リサーチイノベーション機構（UKRI : UK Research and Innovation）を新設する、④教育の質の向上を企図し、教育面の新たな評価として「教育卓越性フレームワーク」（TEF : Teaching Excellence Framework）を導入する、の4点であった。
4. OfSが高等教育機関の規制当局としての機能を果たすうえでは、“Value for Money”（以下VfM）という概念が重視されている。これは、行政が国民の支払いに対して最も価値の高いサービスを提供するのが望ましいというPFI等によくみられる考え方であり、イギリスでは高等教育に関しても適用されている。OfSは、①授業料の上限の設定、②質の保証、③TEF（教育卓越性および学生アウトカム・フレームワーク、Teaching Excellence and Student Outcomes Framework）を通じての卓越した教育の促進、④Unistats等の大学情報開示システムを通じての正しい情報の提供、⑤適切なガバナンスの保証、⑥学生の利益の保護、⑦高等教育機関の財務状況のチェック、⑧緊急事態の対応計画の確保を通じて、学生にとってのVfMが達成されるように努めている。
5. これに対してわが国においては、大学の評価はいまだに認証評価という、大学関係者相互による“ピア・レビュー”しか行われておらず、国立大学法人の教育・研究面の評価も同様で、学外の眼を含む客観的な評価体制はなお確立されていない。「大学ポートレート」等による大学の情報開示の取り組みもあるものの、あくまで大学関係者の目線で構築されているために、学生や社会にとっての有

---

用性に乏しく、社会全体としての認知や活用が進んでいるとは言い難い状態にある。

6. 国立大学や私立大学に対しては、運営費交付金や私学助成の形で、相当な額の国費が投入されているにもかかわらず、各大学の成果や業績に応じた配分ができていないのはそのなかのごく一部分にとどまっている。国立大学の場合、現行制度上ではそもそも、教育と研究で勘定を区分した財務運営ができておらず、各大学のみならず国の側も、国費が教育と研究にそれぞれどれほど振り向けられたのかさえ、きちんと把握できていない状態にある。今後、教育と研究の成果に応じたメリハリをつけた国費の配分をさらに拡大していくためには、まず、こうした制度面の抜本的な改革を進める必要がある。
7. OECDが2018年に公表した調査結果からわが国の大卒者の就業状況をみると、学歴相当の職に就いている割合は58%でOECD加盟国中最低、逆に大卒者が高卒相当の職に就いている割合は29%で同じく最高、という不芳な結果となっている。これは長年にわたり、教育の効果を計測する努力も十分にはなされず、各大学が客観的な評価を受ける体制も整えられることもなく、「日本の大学生は諸外国対比あまり勉強しない」とよく指摘される状況が放置された結果とも考えられる。
8. わが国として、高等教育を立て直すべく、各大学が客観的な評価を受ける体制を整え、とりわけ教育の成果の把握、指標の確立を急ぐ必要があることは論をまたない。そのためには、国立大学法人法をはじめ、大学制度の改革にまず着手する必要がある。さらに、イギリスの例からも明らかのように、教育の成果や効果等の情報を含む大学のきめ細やかな情報開示を徹底することを通じて、国公立大学のみならず、私立大学も含めて規律付けをかけることも可能と考えられる。
9. わが国においてはこれまで、「大学」は別格の存在であり、学外からは意見しにくいという風潮が根強く存在するが、経済界や企業のみならず、学生とその家族、広く社会全体が今後の大学のあるべき姿に関心を持ち、改革に向けての議論にかかわり、大学に対するガバナンスを強化していくことが、わが国の大学の本来あるべき高等教育・研究機能の強化、ひいてはわが国全体の成長基盤の強化につながると考えられる。

## 1. はじめに（問題意識）

わが国では、大学改革に向けての機運が高まりつつある。過去に比較して最近、目立つのは経済界の動きであろう。一般社団法人日本経済団体連合会（以下「経団連」）は2018年4月17日に『高等教育に関するアンケート結果』を、同年6月19日には『今後のわが国の大学改革のあり方に関する提言』をそれぞれ公表したのに続き、同年12月4日には、『今後の採用と大学教育に関する提案』を公表した。そのなかで、経団連と大学側とで継続的な対話を行う枠組みの設置が提言されたのを受けて、わが国では初めての試みとして「採用と大学教育の未来に関する産学協議会」が、2019年1月31日の第1回会合を皮切りに開催されている。

この間、2018年末にかけて行われていた国の2019年度予算政府案の策定過程でも、文教分野において、国立大学法人向けの運営費交付金の配分の在り方が問題となった。「学問の自由」、「大学の自治」という理念に象徴されるように、機関としての自律性が尊重されるべき大学のなかでも国立大学に対して、国が国費を運営費交付金の形で投入するに際し、昨今の国内外の経済・社会情勢のもとではいかなる姿勢で臨むのが望ましいのかが焦点となった。

他方、文部科学省側の動きをみると、中央教育審議会は2018年11月26日、「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」という答申をまとめた。また、柴山昌彦文部科学大臣は2019年2月1日、『高等教育・研究改革イニシアティブ（柴山イニシアティブ）～高等教育機関における教育・研究改革の一体的推進～』を公表し、教育・研究両面での今後の大学改革の工程表を、各側面別に明らかにしている。

なお、当事者である大学側からは、一般社団法人国立大学協会（注1）が2018年1月26日に『高等教育における国立大学の将来像 最終まとめ』を公表している程度で、それ以外の公立大学（注2）や私立大学側（注3）からは自らの将来的にあるべき姿を探る動きは出ていない模様である（注4）。

近年、デジタル革命が目覚ましく進展するなど、世界的にみても、知識基盤経済・社会への変化が急速に進展している。そうしたなかで、わが国においても、大学改革に向けた機運が高まりつつある背景には、①経済・社会構造の変化が加速するなかで、わが国全体の研究力が国際的にみても伸び悩んでいることに対して、国全体として危機感が高まりつつあることや、②企業の側では、これからの時代に必要とされる人材像が従来とは大きく変化しつつあるにもかかわらず、わが国の大学教育はこれまでのところ、必ずしもそうしたニーズにできていないのではないか、という問題意識が強まっていることがあるように見受けられる。

そこで本稿では、古くからの伝統ある大学を擁しつつも、1990年代から、環境変化に応じた大学改革のための不断の努力を国全体、社会全体として積み重ねてきたイギリスの取り組みを題材にとりあげる。同国は現在、アメリカと並び世界でもトップクラスの大学の教育・研究水準を維持し、国としての成長基盤の確保につなげている。以下では、同国の大学改革をめぐる動きのなかでも、とりわけ、①機関としての自律性が尊重されるべき大学に対していかなる評価やガバナンスの仕組みを構築しているのか、②客観的かつ横断的、またきめ細やかな情報開示の徹底を通じて、学生、ひいてはイギリス社会全体が大学ないしは高等教育から得る利益をいかに最大化しようとしているのかに主な焦点を当てる。そして、わが国でも今まさに着手されようとしている改革の実効性を高めるために、今後、とるべき方策を探ることとしたい。

(注1) 2019年3月現在、86国立大学(国立大学)のほか、4大学共同利用機関法人(人間文化研究機構、自然科学研究機構、高エネルギー加速器研究機構、および情報・システム研究機構)が特別会員として加盟。

(注2) 一般社団法人公立大学協会が存在し、2019年3月現在、92大学(全公立大学)が加盟。

(注3) わが国の私立大学が加盟する団体には、日本私立大学協会(385法人405大学が加盟)と一般社団法人日本私立大学連盟(110法人124大学)とが存在し、この両者をつないで私立大学側の意思統一を図るために日本私立大学団体連合会(495法人、529大学)が存在する。

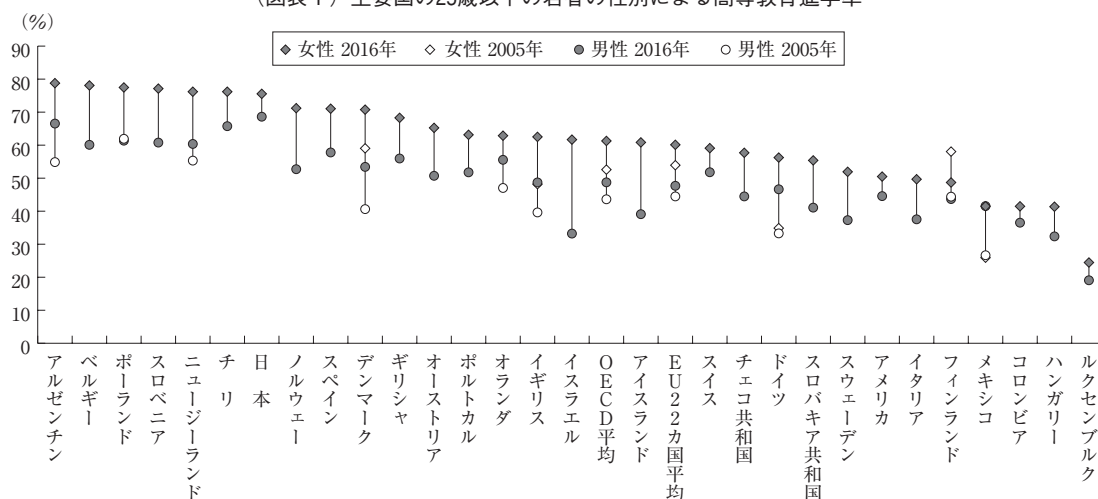
(注4) なお、一般社団法人日本私立大学連盟は2018年9月14日に「高等教育政策に対する私大連の見解」を公表し、最近の国による高等教育政策運営に対して、「私立大学の『特性』と『自主性』を損なうことになりかねない高等教育政策が相次ぎ提示されている」、「このような高等教育政策は、私立大学の自主的な改革の進展を軽視し、明確な長期的ビジョンがないまま、経済政策に引きずられる形で断片的に策定されており、その結果、相互の整合性を欠くものになっていると言わざるを得ない」などと反論を明らかにしているものの、私立大学自身の将来像に関する言及はない。

## 2. イギリスの大学教育・研究の立ち位置とこれまでの改革の流れ

### (1) イギリスの大学の概要と教育・研究の国際的な立ち位置

イギリスには現在、163の大学が存在するが、私立大学はわずか1大学(バッキンガム大学)のみで、それ以外の162大学はすべて国立大学である。25歳以下の若者の高等教育機関への進学率(2016年)をみると、イギリスは女性63%、男性49%と、日本(女性76%、男性69%)よりやや低い(図表1)。なお、イギリスの場合、四つの行政区域(イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド)のそれぞれに設置された議会が立法権を有し、高等教育制度もそれぞれの立法に基づき運営されている。大きな改革は4つの行政区域において、おおむね足並みを揃えて進められているようではあるが、運営の細部をみると、行政区域によって異なる側面もある(注5)。本稿では基本的に、イングランドにおける高等教育制度や政策運営を中心に述べることにする。

(図表1) 主要国の25歳以下の若者の性別による高等教育進学率



(資料) OECD, Education at a Glance 2018, September 2018, Figure B4.3

イギリスの大学の教育・研究は世界でも屈指の水準を誇り、例えば、The Times Higher Educationが毎年発表しているThe World University Rankingsの2019年版によれば(図表2)、世界ランキングの1位はオックスフォード大学、2位ケンブリッジ大学と、前年と同様、ともにイギリスの大学が占め

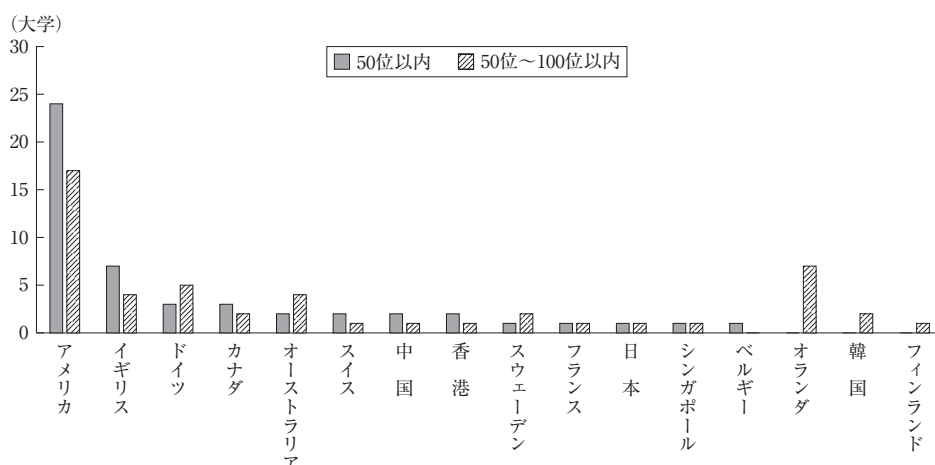
(図表2) 世界の大学ランキング上位以内の大学の顔ぶれ  
(Times Higher EducationのThe World University Rankings 2019による)

Rank 2019年 順位	Rank 2018年 順位	Institution 大学名	Country/region 国名	Teaching 教育	Research 研究	Citations 引用	Industry income 産業収入	International outlook 国際的な 見通し	Overall score 総合 スコア
1	1	University of Oxford	United Kingdom	91.8	99.5	99.1	67.0	96.3	96.0
2	2	University of Cambridge	United Kingdom	92.1	98.8	97.1	52.9	94.3	94.8
3	=3	Stanford University	United States	93.6	96.8	99.9	64.6	79.3	94.7
4	5	Massachusetts Institute of Technology	United States	91.9	92.7	99.9	87.6	89.0	94.2
5	=3	California Institute of Technology	United States	94.5	97.2	99.2	88.2	62.3	94.1
6	6	Harvard University	United States	90.1	98.4	99.6	48.7	79.7	93.6
7	7	Princeton University	United States	89.9	93.6	99.4	57.3	80.1	92.3
8	12	Yale University	United States	91.6	93.5	97.8	51.5	68.3	91.3
9	8	Imperial College London	United Kingdom	85.8	87.7	97.8	67.3	97.1	90.3
10	9	University of Chicago	United States	90.2	90.1	99.0	41.4	70.9	90.2
11	=10	ETH Zurich	Switzerland	83.3	91.4	93.8	56.1	98.2	89.3
=12	13	Johns Hopkins University	United States	81.9	90.5	98.5	95.5	71.9	89.0
=12	=10	University of Pennsylvania	United States	87.4	89.2	98.4	70.3	63.6	89.0
14	16	UCL	United Kingdom	79.1	90.1	95.9	42.4	95.8	87.8
15	18	University of California, Berkeley	United States	78.7	92.3	99.7	49.3	69.8	87.7
16	14	Columbia University	United States	85.4	83.1	98.8	44.8	79.0	87.2
17	15	University of California, Los Angeles	United States	82.6	87.9	97.8	49.4	62.1	86.4
18	17	Duke University	United States	84.1	78.8	98.2	100.0	61.0	85.4
19	19	Cornell University	United States	79.7	85.4	97.4	36.9	71.8	85.1
20	21	University of Michigan	United States	80.0	85.9	96.0	45.9	58.0	84.1
(参考)	42	The University of Tokyo	Japan	84.0	87.2	61.3	67.2	35.9	74.1
65	=74	Kyoto University	Japan	75.9	77.5	55.0	95.6	31.1	67.3

(資料) Times Higher Education, *The World University Rankings 2019*, September 27, 2019を基に日本総合研究所作成  
(注) 順位の「=」印は、同順位に複数の大学がランクインしていることを意味する。

ている。また、同じ2019年版の世界ランキング20位までの状況を見ると、15大学はアメリカが占めているものの、イギリス4大学、スイス1大学がランクインしている。さらに、同ランキングの50位まで、また100位までにランクインしている大学数の国別の比較（図表3）からも、イギリスはアメリカに次ぐ高等教育・研究大国の位置にあることがみてとれよう。

（図表3）世界の大学ランキング上位に占める国別の大学数  
 (Times Higher EducationのThe World University Rankings 2019による)



（資料）Times Higher Education, *The World University Rankings 2019*, September 27, 2019を基に日本総合研究所作成

ただしイギリスは、こうした世界でも屈指の位置にある高等教育・研究の水準を、単なる伝統任せ、当事者である大学任せで勝ち得てきたわけでは決してない（注6）。

イギリスにおいては、第二次大戦後の20世紀後半に、高等教育の規模が拡大した。古くからの由緒ある大学に加え、1960年代には多くの大学が新設された。他方、いわゆるブルーカラーの労働者が、パートタイムもしくはフルタイムで、一般的な知識や専門技術を学ぶための教育機関であるポリテクニクが、慈善寄付によって数多く設立されていたほか、教員養成のためのカレッジが、多くの場合は教会によって設置されていた。それらのなかには、長い歴史を有する職業カレッジを起源とするものも含まれている。これらのポリテクニクやカレッジは当時、学位授与権限を有しない高等教育機関であり、その後、地方自治体によって維持・管理されるようになった。このように、1980年代までは、イギリスの高等教育機関は、①学位授与権限を有する「大学」と、②同権限を有しない「ポリテクニク」や「高等教育カレッジ」という、いわば二元的な体制下にあった。

そして80年代後半には早くも、大学や高等教育カレッジの研究の質を格付けする研究評価（Research Assessment Exercise）が実施されている（第1回は1986年）。その結果は、国からの補助金配分の基礎として活用されていた。ただし、当時はこうした研究評価も、「大学」および「ポリテクニクおよびカレッジ」とで異なる、二元的な体制のもとで実施されていた。ちなみにわが国においては、国立大学に限ってみても、研究や教育の評価に基づいて国からの運営費交付金（予算規模は国立大学全体で1兆198億円<2017年度>）が配分されるようになったのは、近年から（2015年度以降）であり、それも

国からの運営費交付金のごく一部分にとどまっている（注7）。イギリスでは、わが国よりも約30年も前から、評価に基づいて国からの補助金を配分する取り組みが始まっていたのである。

## (2) 92年法のもとでの高等教育ガバナンスの枠組みとその後の改革の流れ

その後1992年には継続教育・高等教育法（イングランドおよびウェールズが対象）、およびスコットランド継続教育・高等教育法が施行され、イギリスにおける高等教育のそれまでの二元的な体制に終止符が打たれた。高等教育機関向けの国からの資金配分は各行政区域で一元的に実施されることになり、その機能を担う機関として、イングランド高等教育財政カウンシル（Higher Education Funding Council for England : HEFCE）、ウェールズ高等教育財政カウンシル（Higher Education Funding Council for Wales : HEFCW）、スコットランド高等教育財政カウンシル（Scottish Higher Education Funding Council : SHEFC）が設置された。また、従前のポリテクニクも学位授与権限を与えられたほか、機関の名称として「大学」を名乗ることも可能となった。さらに97年には、政府から独立した機関として高等教育質保証機構（The Quality Assurance Agency for Higher Education: QAA）が設立され（注8）、各高等教育財政カウンシルとの契約に基づき、各高等教育機関の質を保証するための事業（評価事業）をイギリス全体として総合的に行うという機能を担っていた。各高等教育財政カウンシルは、この質保証結果に基づき、国からの運営交付金を各大学に配分していたのである。

### A. 高等教育システム改革の経緯

92年の継続教育・高等教育法施行後も、イギリスではその枠組みに甘んじてしまうことなく、高等教育や研究のレベルをブラッシュアップし、学生の利益を保護するために、独立委員会等により、または政府自身により、絶え間なく改革の検討を行ってきた。そうした検討を経て報告書等が都度公表され（図表4～8）、それに則る形で様々な改革が実行に移されてきたのである。そうした改革から生まれてきた新たな枠組みのいくつかは、現在のイギリスの高等教育システム運営においても、少しずつ改変を加えられつつ、引き続き活用されているものも少なくない。こうして都度、掲げられてきた改革方針のなかには、「情報の面でもすれば不利な立場となりかねない学生（大学志願者）の保護」といった、わが国のこれまでの高等教育政策運営においてはあまりみられない発想に基づく政策目標が設定されている。ほかにも高等教育や研究を担う大学の教育プログラムの設定等も含めた在り方を、大学自身のみならず学生やその家族、卒業生を雇用する企業等も幅広く関与する形で決定していこうとする方針が掲げられているなど、わが国にとっても示唆に富むものとなっている。

例えば、1996年にサー・ロン・デアリングを議長として設置された委員会によってまとめられた「デアリング報告」（1997年）においては、「国家、学生とその家族、卒業生ならびに教育機関のそれぞれが高等教育に対して貢献し、恩恵を得られるような新しい『取り決め』（Compact）」という項目がみられる。“Compact”は欧州でしばしば用いられ、“社会契約”のような概念を包含する用語であるが、イギリスの場合、高等教育の在り方を、高等教育機関自身のみが決めるのではなく、国も、学生とその家族も、そして卒業生も、その在り方の検討に参画し、それぞれが利益を得られるようにする、という考え方（注9）がこの時点から明確に打ち出されているのは興味深い。



(図表 4) 1997年高等教育制度検討委員会報告(「デアリング報告」)の主な提言の内容

- 国家、学生とその家族、卒業生ならびに教育機関のそれぞれが高等教育に対して貢献し、恩恵を得られるような新しい「取り決め」(Compact)
  - 主に継続教育カレッジで提供される2年間の高等教育課程を通じた、高等教育への参加機会の拡大
  - 教育の水準を改善し、学位・資格の比較可能性を確保するための施策の実施
  - 大学およびカレッジのその地域における役割の重点化
  - 最大限の効率・効果を得るための大学・カレッジによる自己統治・管理能力
  - 優秀な研究事業の支援
  - 高等教育質保証機構(QAA)の、評価事業以外の任務拡大
- 具体的には、質保証に関する情報提供、  
質保証の水準の検証、  
高等教育資格水準の枠組みや実施規範等の策定、管理  
学外審査員制度の導入等

(資料) 独立行政法人大学評価・学位授与機構『高等教育分野における質保証システムの概要 英国 第2版』  
2015年2月、p4、p34を基に日本総合研究所作成

またイギリスではこの後、財政事情が厳しいなかで高等教育機関への進学率が上昇したことを受け、それまでは無償であった大学について、1998年から初めて、フルタイムの学部入学生から、家庭の経済状況に応じる形での授業料の徴収が開始された(当時の上限は1,000ポンド、注10)。それを受けて、2003年に政府が公表した白書『高等教育の将来』(図表5)においては、学生が卒業後に教育経費を負担する奨学金の枠組みの導入が提言された。また、それと合わせて、高等教育の教授能力の質を高めるべく、専門的基準を策定することや、学会の設立等が提言されている。ひるがえってわが国では、高等教育の質の評価や成果をいかに測定するかについて、これまで長きにわたり本格的な検討には手が付けられないままとなっていた。ここへきてようやく文部科学省と大学側が重い腰を上げつつある段階ながら、どの程度実効性のある評価や成果の把握ができるのか、その帰趨はまだ定かではない。ところが、イギリスでは今から15年も前から、教授能力の専門的基準の策定等を通じて、高等教育の質を高めるための取り組みが行われていたことになる。

(図表 5) 2003年の政府白書『高等教育の将来』で掲げられた施策

- 助成金の充実による研究活動の強化
- 高等教育と産業界の連携の改善
- 高等教育の教授能力に関する優れた取り組みの推進
  - 新たな専門的基準の策定
  - 全国レベルでの、教授能力の質に関する学会(Teaching Quality Academy\*)の設立
- 高等教育進学率を50%に近づけるための高等教育の継続的な拡大
- 低所得者層の若年者にとっての高等教育への参加機会の確保
- 卒業生の教育経費負担に関する新たな仕組みの導入を通じた財政支援改革

(資料) 独立行政法人大学評価・学位授与機構『高等教育分野における質保証システムの概要 英国 第2版』  
2015年2月、p5を基に日本総合研究所作成

(原資料) Department for Education and Skills, *The future of higher education*, 2003.

(注\*) 実際には2004年に高等教育アカデミーが設立され、高等教育機関や職能団体との協力のもと、高等教育における教授能力に関する全国規模の専門的基準の策定等を行っている。

さらに2009年6月には、イギリス経済の国際競争力を強化するために、従前のイングランドにおける「イノベーション・大学・技能省」(Department for Innovation, Universities and Skills)と「ビジネス・企業・規制改革省」(Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform)を統合する形で、「ビジネス・イノベーション・技能省」(Department for Business, Innovation and Skills)が設立され、高等教育や研究も同省の所掌範囲となった。同年11月には早速、同省は高等教育のさらなる発

展のための枠組みを構築すべく、『高い志』（図表6）という政策集を公表している。その主眼は、イギリスの景気回復と長期的な発展のためには大学の役割が重要であり、国際競争力を確保するうえで必要となる高度な技能を高等教育機関が提供できるようにするほか、優秀な学生がイギリスの高等教育機関に集まるように継続的に取り組むというものであった。この政策集には①卒業後の就職を見据えた在学中のプログラムの策定や、②高校卒業後いったん社会人となった者が大学で学びやすくするための枠組みの工夫、また③志願者に向け、進路検討の際に参考となるデータの大学側からの発信の奨励、といった具体策が並んでいる。イギリスでも1998年の大学授業料の徴収開始後、その額が引き上げられていくなかで、「それだけの経済的負担を背負って大学に進学する学生が、そのままでは必要な情報が得られず不利な立場に置かれてしまいかねず、もっと保護されて然るべき」という考え方が国全体として強まっていく様子が窺われる。そして、こうした動きとはほぼ並行する形で、各大学の情報開示の面でも、2007年からUnistatsという、イギリス各地の大学等の高等教育機関のコースについてのデータや情報を、検索や異なる大学間での比較が可能な形で参照できる公式サイトが設置されている。そして、その後2010年に公表された「ブラウン・レビュー」（図表7）や2011年の白書『学生中心のシステム』（図表8）においても、志願者・学生向けの情報提供の充実が図られていくことになった。このほか、「ブラウン・レビュー」においては、学生による授業料負担は、卒業後、年間所得が一定水準（21,000ポンド、注11）に達してからとする授業料の後払い制が提言され、実施に移されている。また、白書『学生中心のシステム』においては、低所得家庭出身の学生の高等教育へのアクセスを改善するため設置されてい

（図表6）2009年の高等教育の将来の発展に向けての『高い志』（Higher Ambitions）における新たな取り組み

- 高度な技能の習得に対するニーズを満たす教育プログラムの提供に焦点を当てた大学間の競争
- 教育プログラムへの資源配分やプログラムの計画、学生への財政支援、就職体験に携わるビジネス
- 成人学生が、実務経験を経て、ファウンデーション学位（Foundation Degree）や職業プログラムへの参加が可能となり、大学でより学びやすくするための、パートタイム学生や社会人学生向けの学位や基礎的学位の導入
- 然るべき能力のあるすべての若年者が高等教育の恩恵を享受できるようになるための方法の一つとして、進路の検討に資する大学からの関連データの発信の奨励
- 学生が受講するコースに求める内容や質について、大学側の明確な提示を促すための取り組み
- 研究におけるクリティカルマスの確保という観点に基づく助成金の重点配分等の継続
- 大学間連携に基づく世界的な研究活動（特に自然科学分野）の奨励

（資料）独立行政法人大学評価・学位授与機構『高等教育分野における質保証システムの概要 英国 第2版』2015年2月、pp6-7を基に日本総合研究所作成  
（原資料）Department for Business, Innovation and Skills, *Higher Ambitions*, 2009.

（図表7）2010年の高等教育に関する公的財政および学生財政支援システムに対する独立レビュー（「ブラウン・レビュー」）における提言の内容

- 高等教育へより多くの投資を行わなければならない。しかし、高等教育機関は学生に、投資の恩恵をより確信させなければならない。
- 学生の選択肢を増やす必要がある。
- 誰でも高等教育の恩恵を受けることができるようにする。
- 学生は就職するまで経済的負担を負う必要はない。  
大学卒業後、年間所得が21,000ポンド以上に達してから返済を開始する。
- 返済額は卒業生にとって返済が履行可能な額とすべきである。
- パートタイム学生とフルタイム学生との学費に関する公平性を確保すべきである。

（資料）独立行政法人大学評価・学位授与機構『高等教育分野における質保証システムの概要 英国 第2版』2015年2月、p7を基に日本総合研究所作成  
（原資料）Load John Browne, *Securing a sustainable future for higher education: An Independent Review of Higher Education Funding & Student Finance*, October 12, 2010.

(図表 8) 2011年の高等教育白書『学生中心のシステム』(Student at the Heart of the System) における政府の計画

- 学生が出願する前の十分な情報提供  
大学での優れた教育の提供  
学生の提出する課題や試験に対する評価に関する教員からのフィードバックなどの透明性の確立  
学生に対する雇用市場への十分な準備教育の提供
- 産学連携の卓越性についての見直しの実施
- 大学のプログラム認定の際に、雇用者の積極的な参画を大学に奨励
- 教育の質に懸念があった場合にレビューを行うきっかけとなる学生への、大学のさらなる説明責任の強化
- 学生憲章が大学で採用されている程度を確認し、それを将来的に義務化すべきかどうかの検討
- AAB等級を持つ成績優秀な志願者に対する入学者数制限の撤廃  
年間平均7,500ポンドまたはそれ以下の授業料を設定する機関には柔軟な入学枠を設定  
2012/2013年度には約85,000人の枠を大学で競争可能にすることで学生数の管理を自由化
- 低所得家庭等からの学生の公正なアクセスをより加速させるため、公正アクセス局 (Office for Fair Access) に対する資金を適切に措置
- 学生に対してより多くの選択肢を提示するため、より広範な機関の高等教育セクターへの参加を可能にする
- 大学に対して規制および官僚主義の縮小を約束

(資料) 独立行政法人大学評価・学位授与機構『高等教育分野における質保証システムの概要 英国 第2版』  
2015年2月、pp7-8を基に日本総合研究所作成

(原資料) Department for Business, Innovation and Skills, Higher Education White Paper - Students at the Heart of the System, 2011.

る公正アクセス局 (Office for Fair Access) の強化が提言されているほか、学生の卒業後の就職を見据え、その準備を充実させるため、プログラム策定に雇用者側をかかわらせることなども奨励されている。

こうした改革の動きと並行して、Unistatsが提供する情報の充実も図られていった。Unistatsが2010年代前半のこの頃、「主要情報一覧」(Key Information Sets) として提供していた情報は図表9の通りで、全英レベルで学生対象に大規模に実施されるアンケート調査である「全国学生満足度調査」の詳細な結果のほか、宿舍や授業料、奨学金の情報に加え、各大学の学部・専攻別の卒業6カ月後、および40カ月後の卒業生の平均給与、高額所得、低額所得の一覧までもが開示されている。イギリスでは大学の

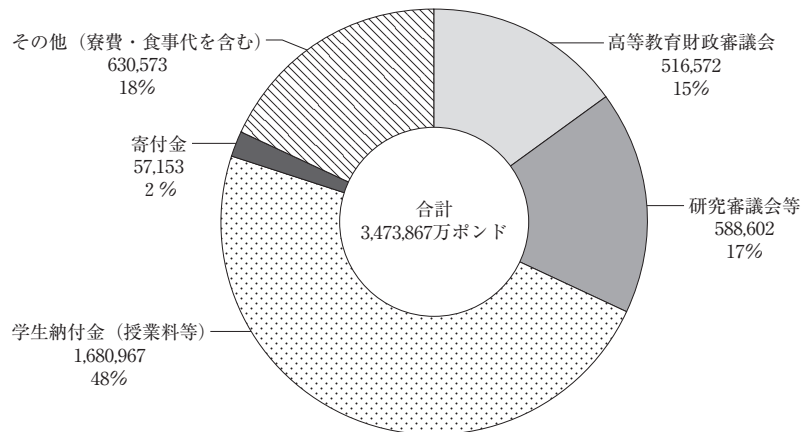
(図表 9) Unistatsの「主要情報一覧」(Key Information Set) で公表される各大学の情報

NSS (全国学生満足度調査) における次の質問にかかる結果： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 教職員による説明に対する満足度</li> <li>• 教職員による科目への関心を高める働きかけに対する満足度</li> <li>• コース全般にかかる満足度</li> <li>• 学習への十分な助言と支援に対する満足度</li> <li>• レポートや試験結果に関する教員から学生へのフィードバックの迅速さに対する満足度</li> <li>• 教員から学生へのフィードバックが、学生の理解不足の部分を解決したかに対する満足度</li> <li>• 図書館の充実度に対する満足度</li> <li>• IT施設へのアクセスに対する満足度</li> <li>• 学生ユニオンに対する満足度</li> </ul>
学習 (様々な活動を含む) に費やした時間の割合 (年間/段階毎の学習)
様々な総括的評価 (summative assessment) 手法 (年間/段階毎の学習)
当該専攻のプロフェッショナル団体による認定 (アクレディテーション)
機関が所有・財務的支援を行っている学生宿舍：年間平均費用 (上質・低質の費用)、室数
民間の賃貸学生宿舍：年間平均費用 (上質・低質の費用)
機関が提供する財政支援：授業料免除制度の有無、平均的な支援等、全国奨学金プログラム等
イングランド出身の申請者にかかる年間授業料
卒業6か月後の就職 (進学) に関する情報
卒業6か月後の管理職 (managerial/professional) の割合
給与データ (フルタイム)： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 卒業6か月後の高額所得、平均給与、低額所得 (専攻別、科目別)</li> <li>• 卒業40か月後の高額所得、平均給与、低額所得</li> </ul>

(資料) 独立行政法人大学評価・学位授与機構『高等教育分野における質保証システムの概要 英国 第2版』2015年2月、p45

教育部分のコスト負担は、かつてはその全額を国が負担していたものが、近年では学生本人の負担（実際には奨学金を得て卒業後に返済）による比重を徐々に高めてきている（図表10）。学生の立場からすれば、それだけの奨学金の返済負担を背負いつつ進学する以上、その返済に十分なだけの報酬が得られる職に卒業生が就くことができているのか、換言すれば卒業生が十分なemployability（雇用され得る能力）を獲得できているのかを、進学前の段階でしっかりと確認しておく必要がある。イギリスではそうしたニーズに応える形で、各大学の各学部や専攻ごとに、こうしたきめ細かい情報を、他大学の学部等と横並びで比較することも可能とした網羅的な情報提供が行われるようになり、今日に至るまで続けられてきているのである。

（図表10）イギリスの大学の財政状況（全163大学）  
（2015年度時点の全大学の財源別構成）



（資料）中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』、2018年11月26日、p119  
（原資料注1）高等教育財政審議会…ビジネス革新技能省の下に置かれている国の高等教育補助金配分機関。各大学への政府補助金の配分を行う。  
（原資料注2）科学研究助成機関で、ビジネス革新技能省の下に置かれ、分野別に7つの機関から成る。  
（原資料注3）本グラフの各金額は、全大学（163校）中唯一の私立大学（バッキンガム大学）を含む値。

## B. 高等教育財政カウンシルによるガバナンスの枠組み

次に、こうした改革の流れと並行して、当時、イギリスの高等教育機関の教育および研究の評価（質保証）がどのように行われていたのかをみてみよう。1980年代には、大学自身の検討を経て、90年には全国学長協会（The Committee of Vice-Chancellors and Principals、今日のイギリス大学協会<Universities UK>の前身）のもとで、教育面の監査を行う「学術監査ユニット」（Academic Audit Unit）が複数の大学によって設立され、大学関係者の手による「ピア・レビュー」方式での監査が行われていた。ただし、その報告書は任意で公表されるものにとどまり、正式な形での判定や提言は含まれないことになっていた。イギリスにおいても今から約30年前の1990年代の初頭においては、現在のわが国における大学の質保証システムと同様の、あくまで大学関係者という“身内”による評価が行われていたことになる。

1992年の継続教育・高等教育法施行後は、一元化されたすべての高等教育機関の組織内部で実施される質保証プロセスの管理状況を監査する機関として、高等教育質保証協議会（Higher Education Quali-

ty Council) が設立されたほか、前述の通り、イングランド、ウェールズ、スコットランドの三つの行政区域に、それぞれ高等教育財政カウンシルが設立された。

このうちのイングランド高等教育財政カウンシル (HEFCE) を例にとってみると、政府からは独立した公法人の立場で、大学、カレッジ等の高等教育機関に向けた運営交付金の配分を行うとともに、規制当局としての役割も果たしていた。要するに、この時点からイギリスの大学は、従前の大学関係者同士による“ピア・レビュー”の体制から、外部の眼を含む客観的な評価を受けるガバナンスの体制に切り替わっていたとみることができる。ちなみに、HEFCEから直接、運営交付金の交付を受けていたイングランドの高等教育機関の数は2018年3月末時点(注12)で313に達していた。なお、HEFCEは高等教育機関向けに、教育、研究の両面の運営交付金の配分を行っていたが、その内訳をみると(図表11)、教育向けと研究向けは明確に区分されて配分が行われていたことがわかる。配分される運営交付金の主力は図表11のなかの「資本配分」の部分で、わが国の国立大学法人向けでいえば基幹経費として一括して交付する運営費交付金に相当する部分とみられる。なお、イギリスにおいてもそれ以外に「国家ファシリティとイニシアティブ向けの資金配分」が存在し、これはわが国でいえば、文部科学省が年度ごとに特定の政策目的の達成を促すために交付している補助金プログラムに相当すると考えられる。

(図表11) HEFCEが配分していた高等教育機関向け補助金の内訳(未監査ベース)

(千ポンド)

補助金の種類	2018/3/31 に終了する年度	2017/3/31 に終了する年度
国家ファシリティとイニシアティブ向けの資金配分	122,533	98,024
うち 協同活動(アウトリーチ)	41,169	14,957
戦略開発資金および触媒資金	27,742	29,697
Jisc	20,000	20,333
博物館、美術館および所蔵品	10,686	10,650
資本配分	358,592	436,486
うち 研究資本投資資金	170,261	190,267
教育資本投資資金	148,340	118,759
Jisc	20,000	20,000
UK研究パートナーシップ投資資金	12,166	81,078
その他の政府の配分	60,401	7,288
うち 国家生産性投資資金	40,203	-
能力連結資金	15,109	-

(資料) Higher Education Funding Council for England, *Annual report and accounts 2017-18*, May 2018, p103, Appendix 1 Analysis of Grant; unauditedを基に日本総合研究所作成

(注) Jiscはイギリスの大学で共用のデジタル・インフラやサービスを提供する主体。

その運営交付金配分の基準ともなる教育・研究の評価(質保証)に関しては、当初は各高等教育財政カウンシルが個々に実施していたが、1997年には高等教育質保証機構(QAA: The Quality Assurance Agency)が設立され、その後は、QAAが各高等教育財政カウンシルとの契約に基づき、各高等教育機関の評価事業をイギリス全体として総合的に行うようになった。QAAは97年の「デアリング報告」(前掲図表4)の提言等を受け、単に個々の高等教育機関の評価事業を行うのみならず、イギリス全体の高等教育の評価(質保証)事業の実効性を高めるべく、質保証に関する情報提供、質保証の水準の検証、学外審査員制度の導入等、評価事業を横断的かつ客観的に展開していくうえでの軸としての役割も果た

すようになった。なお、イングランドでは評価事業は当初、「教育の質の評価」(Teaching quality assessment) ないしは「学問分野別レビュー」として実施されていたが、評価を受ける高等教育機関側から、政府に対して受審負担の軽減を求める声が大きくなったこともあり、2000年代入り後には「機関別監査」(institutional audit) に切り替えられた。さらにこれは2011年からは「機関別レビュー」(institutional review) という方式に切り替わった後、2013年以降は、原則的に6年に一度、QAAによる「高等教育レビュー」(Higher Education Review) が実施されるようになった。

2016年以降は、受審側の負担をさらに軽減すべく、高等教育機関をその成熟度により、①高等教育機関としての認証 (verification) が必要とされる段階、②発展段階 (developmental period)、および③基礎的要件が具備された段階 (established) の三つの段階に分類し、各段階に応じて異なる評価が行われることになった (図表12)。①は新たに高等教育機関として参入しようとする機関に義務付けられる認証で、それをクリアできれば、②の段階に進むことができる。本方式の導入の時点で既存の高等教育機関に関しては、最初から③の段階にあるとして評価が行われることになった。ただし、③の段階にある機関に関しても、その後の定期的な評価の結果、必要な水準を満たしていないと判断される場合には、②の段階への降格、ないしは高等教育機関としての登録抹消の措置が講じられることもあり得る、とい

(図表12) イングランドで2016~2017年に実施されていた質保証制度の枠組み

	高等教育機関に係る評価枠組 (質に係る評価のみ)		
	①高等教育機関としての認証 (verification)	②発展段階 (developmental period) にある機関への評価	③基礎的要件が具備された段階 (established) にある機関への評価
対象機関	新規に高等教育セクターへの参入を目指す機関	新規に高等教育機関として認証された機関	既存の高等教育機関
レビューの概要及び目的	質における基礎的要件に係る訪問調査 (Quality Review Visit) : 高等教育機関として認証されるために必要な質に係る基礎的要件に関する審査	(1) 年次プロバイダーレビュー (Annual Provider Review: APR) : 受審機関の主要データ、学生の意見等、年次報告の収集・分析・活用。 (2) 質における基礎的要件に係る訪問調査 (再訪問) : 高等教育機関として認証されるために必要な質の基礎的要件に関する審査	(1) 内部評価プロセスの認証 : 学生の学習成果向上等に係る各高等教育機関の内部評価プロセスの認証 (verification Process)。 (2) 年次プロバイダーレビュー : 受審機関の主要データ、学生の意見等、年次報告の収集・分析・活用。 (3) HEFCE質保証レビュー (HEFCE Assurance Review: HAR) : 受審機関の統治機構 (government body) の評価のための簡易訪問
受審時期	高等教育セクターへの参入のための審査時	(1) 毎年受審 (2) 「発展段階」にある機関として認証されてから4年後に受審	(1) 初回のみ (2) 毎年 (3) 5年毎
レビューの実施主体	QAA	(1) HEFCE (2) QAA	(1) QAA (2) HEFCE (3) HEFCE
判定	QAAが、 <b>3段階</b> で判定。それを踏まえてHEFCEが、認証の可否について判定。	(1) HEFCEが <b>4段階</b> で判定。 (2) QAAが、 <b>3段階</b> で判定。それを踏まえてHEFCEが、認証の可否について判定。	(1) QAAの評価結果を踏まえ、HEFCEが認証。 (2) HEFCEが <b>4段階</b> で判定。 (3) HEFCEが、統治機構の管理・運営等の妥当性を判定

(資料) 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構評価事業部国際課、『高等教育分野における質保証システムの概要「英国」: 追補資料 英国における2016年からの新たな質保証制度について (概要)』、2017年3月10日、p2表1

(原資料) Higher Education Funding Council for England, *Revised operating model for quality assessment*, 2016

う制度設計になっていた。この、各高等教育機関の成熟度に応じて評価の枠組みを3段階とする考え方は、後述の2017年高等教育・研究法の新たな枠組みのもとでも維持されることとなった。

(注5) 例えば、厳しい財政事情のなかで高等教育への進学率が上昇した1990年代末には、それまで完全に無償であった大学の授業料が徴収されるようになったが、スコットランド議会のみは2000年度以降、スコットランド行政区域内の学生に限り、授業料の徴収を撤廃している。

(注6) 本章第1節、2節の記述は主として独立行政法人大学評価・学位授与機構〔2015〕、および独立行政法人大学改革支援・学位授与機構評価事業部国際課〔2017〕を参考している。

(注7) わが国では私立大学に対しても、国から多額の私学助成が交付されているが、研究や教育の評価に基づく配分は、2018年度の時点では、限定的な額が先行実施されているのに過ぎない状況にある。

(注8) 有限会社として法人格を有するとともに、イングランド、ウェールズ、およびスコットランドにおいて慈善団体として登録され、税制上の優遇措置を受けている。2018年7月現在の法人会員は、①GuidHE Limited（高等教育カレッジ連合）、②Universities Scotland（スコットランド大学協会）、③Universities UK（イギリス大学協会）、④Universities Wales（ウェールズ大学協会）の四つ。

(注9) これに対して、わが国の場合は、小中学校に対するのとは全く異なり、大学の在り方には一般の国民は、学生やその家族も含めて口をはさみにくいという風潮が極めて根強く、それが、社会全体の視点をとり入れる形での大学改革がなかなか進まない一つの要因になってきたように見受けられる。

(注10) 1998年当時の英ポンド相場（1ポンド＝約220円）で換算すると約22万円。

(注11) 2010年当時の英ポンド相場（1ポンド＝約130円）で換算すれば、約273万円。

(注12) 後述する2017年高等教育・研究法の下で、HEFCEの機能が分割されて学生局〈Office for Students〉とリサーチ・イングランド〈Research England〉に移管される直前の時点。

### 3. 2017年高等教育・研究法のもとでの評価・ガバナンスと情報開示の枠組み

#### (1) 改革の概要

このようにイギリスにおいては、1992年の継続教育・高等教育法のもとで20年以上にわたり高等教育システムが運営されてきたものの、その後の同国内外の経済・社会の変化が大きくなってきたことから、2010年代の半ば頃から、高等教育システムの抜本的な見直しが検討されるようになった。

当時、高等教育を所管していたビジネス・イノベーション・技能省（BIS: Department for Business Innovation & Skills）は2015年11月に、『われわれの潜在力を満たす：教育の卓越性、社会的流動性および学生の選択』という報告書（注13、通称“Green Paper”）を議会に提出し公表した。さらに2016年5月には『知識経済としての成功：教育の卓越性、社会的流動性および学生の選択』という報告書（注14、通称“White Paper”）を議会に提出するとともに公表し、これが約25年振りに高等教育機関のガバナンスの枠組みを大きく改革する青写真となった。そこではまず、アンケート調査による学生や卒業生の生の声を踏まえた高等教育の現状に関する厳しい認識（注15）が示されたうえで、次のような改革の骨子が示された。すなわち、①高等教育セクター全体の質と多様性を改善するために、リスクベースの規制アプローチにより、新規参入を促進し、反競争的な状況に終止符を打つとともに、受審機関側の負担軽減を図ること、②進学が困難な層からの高等教育進学率をさらに高め、社会的な流動性を高めること、③従来、高等教育機関の規制当局の役割を、教育と研究の両面にわたる形で果たしてきた高等教育財政カウンスル（イングランドのHEFCE等）を、既存の公平アクセス局（Office for Fair Access）と合わせる形で再編すること。具体的には、学生局（OfS: Office for Students）と英リサーチイノベーション機構（UKRI: UK Research and Innovation）を新たに設け、OfSは高等教育機関の教育面の規制当局となるほか、旧公平アクセス局の業務も引き継ぎ、他方UKRIは、研究面での評価および補助

金配分を担当すること。さらに、④教育面の質の評価をさらに高めつつ普及を図るために、「教育卓越性フレームワーク」(TEF: Teaching Excellence Framework、注16)を新たに実施すること、の4点であった。なお、上述の①で高等教育機関相互の競争が一段と促進されることに鑑み、高等教育の供給主体が撤退したり課程を閉じたりした際の学生保護の枠組みも初めて整えられることとなった。

そして、2017年高等教育・研究法の成立をもって、これらの改革が実行に移されることとなり、新たに設立されたOfSやUKRIは2018年4月から業務を開始したほか、2018-19年度は新たな規制の枠組みへの移行期間とされている。

## (2) OfS (学生局) の枠組み

OfS (学生局) は、従前の高等教育財政カウンシルの教育部分の機能や公平アクセス局の機能を引き継ぐ形で、教育市場の新たな規制当局として設立された、中央政府から独立した公的主体として、教育省 (DfE: Department for Education) を通じて議会に説明責任を負う、という立て付けになっている。規制当局としての基本的な理念は、①競争 (高等教育機関間の競争を促進すること)、②選択 (学生が高等教育を受けるうえで、適切な選択をできるようにすること)、および③学生の利益を保護すること、の3点にある。

教育担当大臣はOfSの議長 (Chair)、理事長 (最高経営責任者。Chief Executive)、および理事会メンバーを任命する。現在の理事会メンバーの顔ぶれは図表13の通りであるが、イギリスにおいても近年、高等教育への進学率が上昇し、高等教育の大衆化、多様化が進んでいることも反映し、理事長以下、各界出身の主として民間人から構成されている。一部に大学関係者も含まれてはいるものの、大学の教員ないしは研究者として長いキャリアを有する者は理事会メンバーのなかには見当たらず、こうした人事運営面にも、OfSの、客観的な評価を行う規制当局としての位置付けが貫かれているといえよう。

また、OfSが学生の利益の保護を基本的な理念の一つに掲げていることを反映して、学生パネル (図表14) も設置され、OfSはその助言を受けつつ業務運営を行うことになっている。学生パネルの議長は、理事会のメンバーも兼ねる形となっている。学生パネルには専攻等もそれぞれ異なる多様なメンバーが登用されており、その多くは現役の学生であるほか、これから大学に進学しようとする後期中等教育段階の学生も2名含まれている。さらに、大学への進学の時節が、画一的なわが国とは対照的に多様性が許容されているイギリスの実情を反映し、高校を卒業して1度、社会人になった後に成人学生として大学に進学した学生も含まれている。

OfSは政府から独立した機関ではあるものの、年1回、政府側 (教育省およびビジネス・エネルギー・産業戦略省) から、当該年度に重点を置くべき点や業務運営上の戦略等に関する“guidance letter”を受け取ることになっている。さらに、教育省をはじめとする政府側との間で、様々なレベルで定期的な会合が設定され (図表15)、意思疎通が図られている。

OfSによる高等教育機関の規制の枠組みは、2016年から実施されていた、各高等教育機関の成熟度別に3段階に分けて負担の軽減を図る枠組みを踏襲する新リスクベースのアプローチによるものである。OfSは高等教育セクターの財務面での持続可能性、効率性、および全般的な健全性をモニターすることを通じて、高等教育機関を①登録、②認可、③授業料の上限を含む認可、の3段階に区分し、①に該当



(図表13) OfSの理事会メンバーの顔ぶれ

役 職	氏 名	主な経歴
議 長 chair	Sir Michael Barber	1997年より教育担当国務大臣の首席アドバイザーを務めた後、2001年には首相のデリバリー・ユニットを設立し、教育、健康、運輸、治安維持、刑事司法、および移民問題を含む首相の優先プログラムを成功裏に実現するなど、過去20年間、教育と政府の秀でた専門家として貢献。マッキンゼーのグローバル教育プラクティスのヘッドやピアソンの首席教育アドバイザーを務めた経験があり、現在はデリバリー・アソシエイツを自ら経営。
副議長および プロバイダーリスク 委員会議長 deputy chair chair of the Provider Risk Committee	Martin Coleman	競争・市場当局 (CMA) の理事会メンバーおよび市場や合併を査察するCMAパネルの議長。Police Nowの評議員理事およびケンブリッジ大学Hughes Hallフェロー。法律学講師のほか、ケント大学、経済社会リサーチカウンシル、ソリシター (事務弁護士) 規制当局、およびグローバルな法律事務所であるNorton Rose Fubrughtで役員もしくはそれに類似する役職の経験がある。
理事長 (最高経営責任者) CEO	Nicola Dandridge (*)	英国大学協会の最高経営責任者や、公平チャレンジユニット (スタッフや学生の公平性や多様性を促進する高等教育機関) の最高経営責任者を務めた経験がある。民事弁護士としてキャリアをスタートさせ、アットリスク・アカデミックカウンシルの評議員理事でもある。
	Gurpreet Dehal	マルチスクール・アカデミー信託であるE-ACTの評議員理事。大手投資銀行でのリスク管理等の経験が長い。
	Elizabeth Fagan (*)	Boots UK and Republic of Ireland (英の化粧品小売大手) のシニアバイスプレジデントおよび非執行議長。英広告協会 (ISBA) 会長ほか役職多数。
	Katja Hall (*)	Capitaの法人担当ディレクター。前職はHSBC渉外・サステナビリティグループのヘッド。
	Verity Hancock (*)	2013年よりKeicester Collegeのプリンシパルおよび最高執行責任者。前職は企業・イノベーション・スキル省の能力ファンディング・エージェンシーで勤務。
	Kathryn King (*)	オックスフォード大学音楽学部のフルタイムのPhD博士研究学生。かつてイングランドおよびウェールズの首席法律オンブズマンを務めたこともある。
	Kate Lander (*)	Ivy House London (将来のリーダーの人材育成会社) CEO。会計士としてキャリアをスタートさせた後、金融教育の世界へ。さらに10年以上の銀行勤務の後、再び教育と人材開発の世界へ。
	Simon Levine	グローバルな法律事務所であるDLA Piperのマネージング・パートナーおよび共同グローバルCEO、インベリアルカレッジ・ビジネススクールの客員教授も務める。
	Martha Longdon (*)	ノッティンガム・トレント大学の修士課程で神経薬理学を学ぶ学生で、2017-2018年には同大学の学生組合の委員長を務めた。西ロンドン大学で心理学を学び2015年卒。2017-2018年のTEFパイロット・プロジェクトの自然科学パネルの議長であり、WhatUni学生助言ボードのメンバー。OfSの学生パネルの議長でもある。
	Chris Millward	OfSの公平アクセス参加部門のディレクター。かつてHEFCEの政策ディレクターを務め、教育、参加機会の拡大、および能力政策をリード。従前はHEFCEにおいて、イングランド北部および東部の大学を対象とする渉外のマネージに従事。
	David Plafreyman OBE	オックスフォード大学出納長兼ニューカレッジフェロー。高等教育政策研究オックスフォードセンター・ディレクター。高等教育に関する著書複数あり。
	Monisha Shah (*)	劇場・演劇のローズブリュフォード・カレッジの会長。Art Fundの評議員理事。2015年12月、首相より公共生活のスタンダード委員会に加わるよう招致。
	Professor Steve West CBE	ブリストルにある西イングランド大学の (名誉学長ではない実務上の) 学長 (Vice-Chancellor)。足専門の外科医として研鑽を積んだ後、NHSや大学で臨床医や臨床指導者として勤務。その後、産業やリテールのヘルスケアセクターで研究やコンサルタント業務に従事。高等教育やヘルスケア分野の政策や実務に関する、地域、英国内、国際的なアドバイザーとして多数の任命を受けている。

(資料) Office for Students資料 (<https://www.officeforstudents.org.uk/about/who-we-are/our-board-and-committees/>) を基に日本総合研究所作成

(注) \*印は女性のメンバー。

(図表14) OfSの学生パネルのメンバーの顔ぶれ

役 職	氏 名	主な経歴
議 長 chair	Martha Longdon (*)	ノッティンガム・トレント大学の修士課程で神経薬理学を学ぶ学生で、2017-2018年には同大学の学生組合の委員長を務めた。西ロンドン大学で心理学を学び2015年卒。2017-2018年のTEFパイロット・プロジェクトの自然科学パネルの議長であり、WhatUni学生助言ボードのメンバー。2018年からOfSの理事会に学生経験メンバーとして入り、2019年からはOfSの学生パネルの議長にも就任。
	Chad Allen	ケンブリッジ大学のPhDの学生で、ケンブリッジ大学卒業生組合の前委員長
	Georgia Bell (*)	Northern School of Artの生産デザイン学生。同校の学生組合の委員長
	Rose Bennett (*)	バーミンガム大学の修士課程の学生で、現在、同大学の学生経験オフィサー（大学卒業生）
	Sinead Brown (*)	ロンドンのGCSE（一般中等教育<16歳までの義務教育>修了）学生
	Ruth Carlson (*)	サリー大学の土木工学の学生で、OfS理事会の前暫定メンバー
	Shraddha Chaudhary (*)	エクセター大学の最近の卒業生で、同大の学生ギルドの評議委員会の前会長、ディレクターおよび議長
	Zahra Choudhry (*)	精神衛生学の大学院の卒業証書を取得中
	Samuel Dedman	サザンプトン大学の歴史学の卒業生で、同大の学生組合のバイスプレジデント（教育）
	Ben Hurt	ロンドンキングスカレッジの最近の卒業生で同大の学生組合の前委員長
	Shakira Martin (*)	全英学生組合の委員長
	Sabrina Mundtazir (*)	ハッターズフィールド大学の学生看護師で看護学の卒業予定者
	Lizzie Pace (*)	ロンドン大学パークベック・カレッジのパートタイムの成人学生。従前は英国軍に従軍
	Alice Richardson (*)	イングランド北西部のシックスフォーム（中等学校卒業後大学入学前の2年間の後期中等教育機関）の学生
	Joshua Sanderson-Kirk	法科大学の学生協会の会長およびGuileHE学生組合ネットワークの議長

(資料) Office for Students資料 (https://www.officeforstudents.org.uk/about/who-we-are/our-student-panel/) を基に日本総合研究所作成  
 (注) \*印は女性のメンバー。

(図表15) OfSと政府側等との定期的な会合

OfS側の出席者	教育省または他の出席者	頻 度
議長 CEO 公正アクセス局長	国務大臣	少なくとも年1回
CEO	大臣	2カ月ごと
CEO 議長 公正アクセス局長	大臣	4カ月ごと
学生パネル	大臣	大臣が決定
OfS理事会	国務大臣の代理として長官が出席	2カ月ごと
議長およびCEO (プラス1回おきに公正アクセス局長)	教育省役員会のシニア後援者と非常勤理事	四半期ごとの戦略業績レビュー
CEO	シニア後援者	毎月
学生代表	シニア後援者	必要に応じて
公正アクセス局長	機会拡大担当局長	四半期ごと
財務局長	財務ビジネス・パートナーチーム および後援チーム（および然るべき場合には財務省）	四半期ごと
財務チーム	財務ビジネス・パートナーチーム （および然るべきときには後援チーム）	毎月
財務チーム	財務ビジネス・パートナーチーム	毎週
財務チーム	中央財務チームおよび財務ビジネス・パートナーチーム	周期的に
官吏	後援チーム	必要に応じて定期的、頻繁に
リスクおよび監査委員会代表	監査およびリスク委員会代表	然るべく連携もしくは他方の会議にも出席
報酬委員会	人事代表	必要に応じて出席

(資料) Department for Education Office for Students, Office for Students Framework Document, March 28, 2018, p31  
 APPENDIX 2を基に日本総合研究所作成

(図表16) 新リスクベース・アプローチにおけるOfSの規制の枠組み

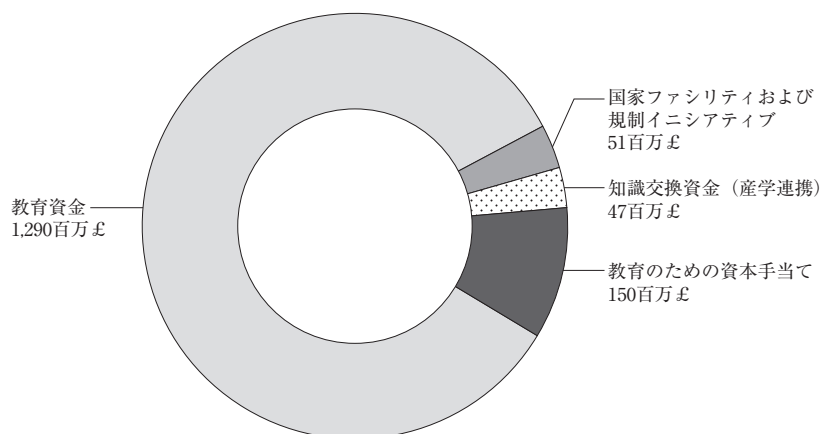
	登 録	認 可	認可（授業料 上限許可付き）
イギリスの高等教育機関と認められる	○	○	○
学生向け支援適格となる		○	○
補助金交付の適格となる			○

(資料) Department for Business Innovation & Skills, *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (“White Paper”), May 16 2016, p24 Table1を基に日本総合研究所作成

すれば当該機関はまず、イギリスの高等教育機関として認められることになり、②に該当すれば学生向けの支援が国から受けられるようになり、③に該当すれば、教育の質の水準の評価次第で授業料を引き上げることが認められ、当該機関として収入を増やすことができるようになるほか（詳細は後述）、国からの補助金の配分を受けることができる、という枠組みとなっている。OfSはこれらの高等教育機関の登録手数料によって運営される。また、OfSはHEFCEの機能を引き継ぎ、高等教育機関に教育補助金の配分を行うが、2018-2019年度におけるその内訳は図表17の通りである。なお、新体制のもとでも、QAA等の質保証機関による評価の枠組みは、OfSによる高等教育機関の規制の枠組みと並行して維持されており（図表18）、OfSはQAAから質保証の評価結果の提供を受け、結果が思わしくない高等教育機関に対しては、規制当局として必要な措置を講ずることになっている。

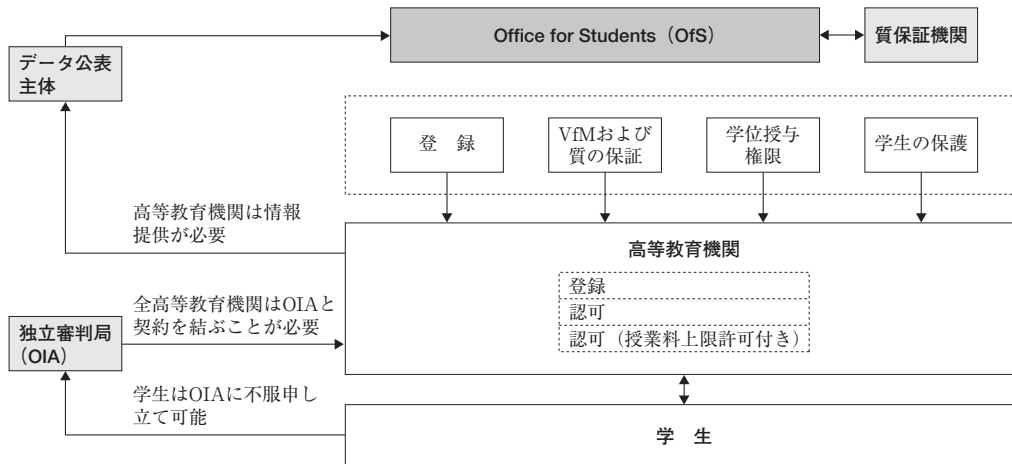
このように、2017年法のもとでは、高等教育市場を活性化し、各高等教育機関を規律付けるうえでは、従前から機能しているUnistats等を通じて、さらには新たに導入するTEF（教育卓越性フレームワーク）の枠組みを通じての情報開示が大きな役割を果たすことが想定されている。OfSによる規制の枠組みは、参入規制および参入後の持続可能性・健全性の維持に重点を置く形で受審側の負担軽減も図りつつ、成果の把握と情報開示の強化による市場メカニズムの徹底を通じて、言い換えれば、高等教育機関が時代

(図表17) 2018-2019学事年度におけるOfSの補助金の内訳



(資料) Office for Students, *Guide to funding 2018-19*, May 11, 2018, p6 Figure1を基に日本総合研究所作成

(図表18) 2017年高等教育・研究法のもとでの、高等教育機関の新たなガバナンスと規制の枠組み



(資料) Department for Business Innovation & Skills, Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice ("White Paper"), May 16 2016, p28 Figure1を基に日本総合研究所作成

の変化に応じた新陳代謝の波にさらされることも、あえて厭わない形で、高等教育セクター全体の質の底上げを図る政策運営がとられているといえよう。

ちなみに、こうした新たな規制の枠組みに対する大学側の受け止め方をみると、英国大学協会 (Universities UK) は、旧高等教育法制が1992年以降の変化にそぐわなくなっていたとして、2017年の新法の導入を支持しているほか、高等教育機関の自律性 (institutional autonomy、注17) を守るため、1992年法の条項が2017年法にもそのまま堅持され、OfSは各高等教育機関の日々のマネジメント、課程の内容や構成、学術的な判断、入学審査とスタッフ人事には引き続き関与しないことになった点を、重要な配慮 (important concession) であるとして評価している (Universities UK [2017])。

### (3) Value for Money

OfSが高等教育機関の規制当局としての機能を果たすうえで、重視されているのが“Value for Money” (以下VfM) という概念である。これは、利益を生むビジネスではない、行政支出が適切か否かを判断する際の基準として活用されるもので、支払いに対してもっとも価値の高いサービスを提供するのが望ましいという考え方である。わが国でもPFIの枠組みの設計の際にしばしば引用されている概念であるのは周知のとおりである。イギリスにおいてはこのVfMが、高等教育の在り方を考える際にも重要な概念として用いられており、OfSは「学生は、自らが投じる努力と時間と資金 (学費) と引き換えに、高等教育の恩恵を完全に経験できた場合に、VfMを得られたことになる」と定義付けている (注18)。

OfSは高等教育において、このVfMが達成されるようにするために、具体的には次のような方策を講じている。①授業料の上限の設定 (OfSは学生が、必要以上の学費を払わされることのないよう保証する。認可を受けた高等教育機関は、政府によって設定された上限を超える授業料を学生に課してはならない)、②質の保証 (OfSは、QAAが実施する高等教育機関の質および基準の評価結果の提供を受け、必要な水準を満たしていない高等教育機関に対しては必要な措置を講ずる)、③卓越した教育の促進

(OfSは「教育卓越性および学生アウトカム・フレームワーク」<TEF>を通じて、学生の関心事項を高等教育機関ごとにランク付けし公表する)、④正しい情報の提供(大学入学を志願する学生が、どの大学で学ぶかについて正しい選択ができるようにするために、Unistats、TEF、およびNSS<National Student Survey、全英学生サーベイ>を通じて、良質な情報を提供する)、⑤適切なガバナンスの保証(OfSは各高等教育機関が首尾よく運営され、学生にとってのVfMがオープンにされているかどうかをチェックする)、⑥学生の利益の保護(OfSは、各高等教育機関が、学生に対して明確かつ公平であるかどうかをチェックする。各機関は、消費者保護法および、高等教育独立審判局<Office of the Independent Adjudicator for Higher Education>が設定する学生不服申し立てスキームに服する必要がある)、⑦高等教育機関の財務状況のチェック(OfSは各高等教育機関が財務面で持続可能であるかどうか、財務書類をチェックする。問題がある場合はその改善に向けて、当該機関に査察に入る権限を有する)、⑧緊急事態の対応計画の確保(OfSは各高等教育機関に対し、課程を閉じる場合、もしくは完全に閉校する場合、どのように対応するのかに関する「学生保護計画」を策定し公表させている。その目的は、そうした事態に際しても、学生が勉学を継続できるようにすることを確実にするためである)といった運営を行っている。

なお、イギリスの高等教育政策運営上、VfMは単に学生にとっての概念とは考えられてはいない。イギリスの納税者は高等教育機関に対して、①OfSが認可された高等教育機関に対して行う教育向けの直接的な補助金の交付を通じて、②UKRIのもとにあるリサーチ・イングランドが行う、学術的な研究向けの補助金の交付を通じて、また、③学生の奨学金システムに財政支援を行うことを通じて、コスト負担を行っている。ゆえにOfSは、政府が高等教育機関向けに支出する国費の負担者である納税者にとってのVfMを達成するために、①各高等教育機関の組織運営が適切に行われているかどうかを、組織運営関係の書類やガバナンス過程のチェック、公金の取り扱いが適切に行われているかのチェックを行う、②各機関の、国費を含む収入とその用途の内訳について、透明な情報開示が行われているかどうかのチェックを行う、③各機関の業務運営について懸念事項が生じた場合には、しかるべき措置をとる、といった方策を通じて、納税者に対するVfMが達成されるよう努めている、としている。

#### (4) 教育の成果の計測(TEF)と情報開示の枠組み

2017年新法による改革の目玉の一つが、「教育卓越性および学生アウトカム・フレームワーク」(TEF: Teaching Excellence and Student Outcomes Framework)の導入である。これは、教育の成果を①(実践的な意味での)教授(教育)の質(Teaching Quality)、②勉学の環境(Learning Environment)、③学生のアウトカムおよび勉学の成果(Student Outcomes & Learning Gain、教育面および卒業後の雇用面での成果)という三つの側面から捉え(図表19)、各高等教育機関が提出する資料に基づき、教育分野の専門家のみならず学生の代表や雇用者の代表を含む評価者が、図表20に示す基準に基づき評価を行う。評価結果は各機関単位で「金」「銀」「銅」という3段階の格付けで表現される(図表21)。

TEFは現在、イングランド中心に試行的に実施されている段階にあり、イングランドで286機関、ウェールズで8機関、スコットランドで5機関がそれぞれ受審している(注19)。結果は「金」が72機関、「銀」が135機関、「銅」が62機関となっているほか、暫定評価状態の機関が30ある。ちなみに、前掲図

表2で示した、世界の大学ランキングで上位20位以内に入っているイギリスの4大学についてみると、いずれも2017年6月にTEFの判定を獲得しており、オックスフォード大学とケンブリッジ大学、インペリアル・カレッジ・ロンドンは「金」である一方、ロンドン大学は「銀」となっている。

さらに、TEFを受審し、高等教育機関として適格と判定されているか否か、またOfSによる評価結果次第で、各機関が国から認可される課程ごとの授業料の上限が決定されることとなっている（図表22）。各高等教育機関が教育の体制や内容、質に関する客観的な評価を受審し、高い評価を受ければ受けるほど、高い金額の授業料を学生に課す（学生は国の奨学金制度を利用して卒業後に返済する形で授業料を

（図表19）TEFの評価の枠組み

質の観点 教育及び学習の質の領域	教育の質	学習環境	学生の成果及び学習の 効果
基準	教育の質に係る基準	学習環境に係る基準	学生の成果及び学習の 効果に係る基準
根拠	コア指標		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>学生が受講したコースの教育内容（全国学生調査）</li> <li>成績及び評価とそのフィードバック（全国学生調査）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>教育・研究における支援（全国学生調査）</li> <li>退学率（HESA*のデータ）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>雇用／継続学習（就職状況調査）</li> <li>高技能職への雇用／継続学習（就職状況調査）</li> </ul>
	スプリット指標		
	追加資料（高等教育機関より提出）		
所見	優れた点を含め、評定の理由説明		
全体の成果 TEFの格付け	格付けの付与		

（資料）独立行政法人大学改革支援・学位授与機構評価事業部国際課、『高等教育分野における質保証システムの概要「英国」：追補資料 英国における2016年からの新たな質保証制度について（概要）』、2017年3月10日、p13  
（原資料注\*）HESAは高等教育統計機構（Higher Education Statistics Agency）。

（図表20）TEFの評価基準

質の観点 教育及び学習の質の領域	参照	基準
教育の質	学生参画（教育の質1）	教育が、効果的な刺激、課題、あるいは、学生が積極的に学習に取り組むことができる接触時間を提供しているか。
	教育への意味付け（教育の質2）	機関の固有文化が、卓越した教育を、生み出しやすく、認識しやすく、かつ奨励しやすいものになっているか。
	厳格性及び育成（教育の質3）	コース設計、開発、基準及び評価が、学生のポテンシャルを反映させるべく、彼らの独立性、知識、理解及び技能を伸ばすものになっているか。
	フィードバック（教育の質4）	学生の成長、進級及び達成を支援する際に、成績やフィードバックが効果的に用いられているか。
学習環境	資源（学習環境1）	学生の学習、自学自習の推進及び研究能力の発展を支援する際に、物理的資源及びデジタル資源は効果的に用いられているか。
	奨学金、研究及び専門性の実践（学習環境2）	奨学金、研究または専門性の実践等において、学習環境が、学生の申し出により改善されているか。
	学生各個人に合った学習（学習環境3）	学修継続率*及び進級率を最大化するために、学生の学習経験が各個人に沿った形でオーダーメイドされているか。
学生の成果及び学習の効果	就職及び継続教育（学生の成果及び学習の効果1）	学生が教育的及び専門的目標を達成し、とりわけ、継続教育あるいは高度な技能を要する職業に就くことができたか。
	雇用可能性及び応用可能な技能（学生の成果及び学習の効果2）	学生は、知識、技能及び企業にとっても有用と考えられ、かつ自らの人生および職業人生を向上させる特質を習得しているか。
	あらゆる者に対する明確な成果（学生の成果及び学習の効果3）	あらゆる背景の学生（とりわけ、高等教育の進学に対して不利であったり、明確な成果を上げることが困難な学生）が、明確な成果を成し遂げているか。

（資料）独立行政法人大学改革支援・学位授与機構評価事業部国際課、『高等教育分野における質保証システムの概要「英国」：追補資料 英国における2016年からの新たな質保証制度について（概要）』、2017年3月10日、p14  
（原資料注\*）学生が、進級の有無にかかわらず、次年度も引き続き在席している場合。

(図表21) TEFにおける格付けの定義

金	あらゆる背景の学生に対し、とりわけ、高レベルの知識や技能を身につけさせるとともに、高い技能を有する職への就職や卒業後の学習の継続に関して、極めて優れた成果等を常に上げている高等教育機関。
銀	あらゆる背景の学生に対し、とりわけ、高レベルの知識や技能を身につけさせるとともに、高い技能を有する職への就職や卒業後の学習の継続に関して、優れた成果等を上げている高等教育機関。
銅	多くの学生は良い成果を上げているものの、とりわけ、高レベルの知識や技能を身につけさせるとともに、高い技能を有する職への就職や卒業後の学習の継続に関して、1つないし2つの領域で著しく他機関と比較して下回っている成果を有する高等教育機関。

(資料) 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構評価事業部国際課、「高等教育分野における質保証システムの概要「英国」：追補資料 英国における2016年からの新たな質保証制度について（概要）」、2017年3月10日、p15

(図表22) 2017-2018年および2018-2019年の授業料の規制上の上限  
(2012年9月1日課程開始の学部生の場合)

	TEF不適格機関の 最高額	TEF不適格機関の 基本額	TEF適格機関の 最高額	TEF適格機関の 基本額
通常フルタイム年	9,000	6,000	9,250	6,165
サンドウィッチ・イヤー	1,800	1,200	1,850	1,230
エラスムス+その他の留学	1,350	900	1,385	920
フルタイム課程で15週未満 の最終年	4,500	3,000	4,625	3,080
パートタイム課程	6,750	4,500	6,935	4,625

(資料) Office for Students, *Guide to funding 2018-19*, May 11, 2018, p31 Table10を基に日本総合研究所作成  
(注)「サンドウィッチ・イヤー」は、通常の課程のなかにあらかじめ設定された、企業での就業やインターン期間。

負担する) ことが国から許可され、各機関としての収入を大きくできる、という枠組みになっている。

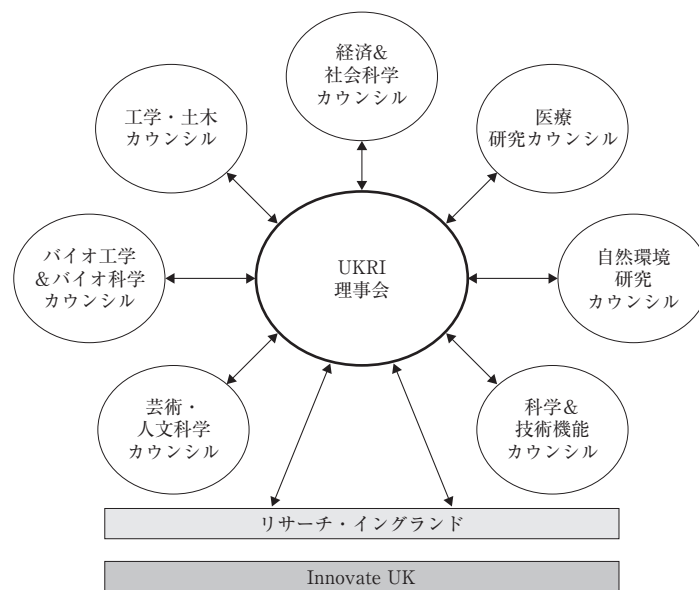
こうしたTEFによる判定結果は、詳細な判定内容等を示した文書とともに、OfSのホームページ上ですべて公開されている。各大学の判定結果のページを開くと、TEFの判定結果のみならず、Unistatsにおける当該大学のデータを集めたページへのリンクが張られており、高等教育機関への進学を希望する学生や英国民は、こうした形で詳細なデータに容易にアクセスすることができ、各機関の教育内容や質に対してどのような評価がなされているのかを知ることができるようになっている。なお、Unistatsにおけるデータの開示は、TEFが各機関単位であるのとは異なり、各学部や専攻単位で示されている。そこで開示されている情報は、図表9に示した内容が現在もほぼ受け継がれており、①学生の満足度(NSS<全英学生調査>の結果)、②雇用および専門的な認定(資格等の取得)状況(卒業生の卒業6カ月後、および3年後の給与所得の平均および最高・最低金額の幅を含む)、③学業継続および学位の取得状況、④入学試験情報(合格ラインの得点等を含む)、⑤課程の情報および授業料、⑥その他の情報(寄宿舎や奨学金の情報を含む)となっている(注20)。

#### (5) UKRI (英リサーチイノベーション機構) の枠組み

92年の旧法の体制のもとにおいては、高等教育機関の研究面への支援や補助金の配分は、七つの研究審議会(Research Councils)、ビジネスとの連携に焦点を当てたInnovate UK、および高等教育財政カウンシル(HEFCE)の研究補助金の配分機能によって担われており、文字通り“船頭が多い”状態にあった。

2017年の新法のもとでは、これらの機関を束ねる形で英リサーチイノベーション機構（UKRI: UK Research & Innovation）が設立された（図表23）。UKRIのもとには分野別に7つのカウンシルが置かれるほか、HEFCEの研究補助金の配分機能を引き継いだResearch EnglandやInnovate UKもその下に置かれ、UKRIの理事会が全分野にまたがる総合的な戦略を策定し、補助金の配分を行うことになった。UKRIが補助金を配分する対象には、研究機関等も含むが、大学等の高等教育機関向けには、OfSとも連携しつつ、業務に当たることになっている。

（図表23）2017年高等教育・研究法のもとでの、英リサーチ・イノベーション機構（UKRI）の枠組み



（資料）Department for Business Innovation & Skills, *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (“White Paper”), May 16 2016, p73 Figure2を基に日本総合研究所作成

（注13） Department for Business Innovation & Skills, *Fulfilling our Potential: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (“Green Paper”), November 6, 2015.

（注14） Department for Business Innovation & Skills, *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (“White Paper”), May 16 2016.

（注15） “White Paper”には、高等教育アカデミー（HEA）および高等教育政策機構（HEPI）による学生学術経験サーベイによれば、イングランドの大学卒業生の約3分の1が、自分が学んだ課程は極めて貧弱、もしくは貧弱なValue for Moneyであったと回答していることや、消費者機構Which?によれば、10人中三人の学生が、自らの高等教育でのアカデミックな経験は貧弱な価値しかなかったと回答していることが示されている（p11、パラグラフ20）。

（注16） 現時点での正式名称は、Teaching Excellence and Student Outcomes Framework（略称は同じくTEF）となっている。

（注17） わが国でいえば、「学問の自由」や「大学の自治」に相当する概念であると考えられる。

（注18） <https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/student-wellbeing-and-protection/value-for-money/>による。

（注19） 2019年3月26日時点でのOfSのホームページ上（<https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/teaching/tef-outcomes/#/>）に公表されている情報に基づく。

（注20） イギリスにおいては、高等教育機関の情報提供は、OfSによるTEF結果の提供やUnistatsによるほか、UCAS、National Careers Service、The Open University、CUKASといった機関を通じても行われている。



#### 4. わが国の大学の評価と情報開示の現状

では現在、わが国においては、大学の評価やガバナンスの面ではどのような制度設計と運営がなされ、学生や国民に向けてどのような情報開示が行われているのだろうか。

##### (1) 大学全体としての質保証の枠組みの現状

国立大学が法人化されたのと同じ2004年度から、すべての大学、短期大学、高等専門学校は、国公立を問わず、7年以内ごとに文部科学大臣が認証する評価機関の評価を受けることが法律で義務付けられた。大学の認証評価には現在、独立行政法人大学改革支援・学位授与機構による「大学機関別認証評価」、公益財団法人大学基準協会による「大学評価」、公益財団法人日本高等教育評価機構による「大学機関別認証評価」の三つがあるが（図表24）、いずれも①アドミッション（入学試験）・ポリシー、②カリキュラム・ポリシー、③ディプロマ（学位授与）・ポリシーに基づくプロセスや財務状況のチェック等が主となっており、教育効果や成果ベースのものとなっていない。また、評価は大学単位で、個々の学部、学科ごとの状況はみえず、異なる大学同士を比較する相対評価をすることもできない。評価の基準も外部に対して明確な形で明らかにされているとは言い難い。こうした認証評価の精神は「Voluntary Peer Review」という言葉でしばしば表現されているが、これは、大学等の教職員が、自分の所属大学以外の大学を、自発的に評価しあうということを意味する。要するに、認証評価はすべて主に大学教員による「ピア・レビュー」、「身内の評価」にとどまり、外部の眼を含む客観的な評価を受けることはいまだにできていないのが現状で、前述のイギリスの例に照らし合わせれば、わが国はイギリスの約30年前の状況に相当する段階にあることになる。こうした背景もあいまって、わが国においては未だに、教育面の成果や効果を測る指標を確立する努力が重ねられているとも言い難い状況にある。

（図表24）わが国の大学の機関別認証評価の概要

主 体 名 称	独立行政法人大学改革支援・学位授与機構	公益財団法人大学基準協会	公益財団法人日本高等教育評価機構
	大学機関別認証評価	大学評価	大学機関別認証評価
基 準	基準1 大学の目的 基準2 教育研究組織 基準3 教員及び教育支援者 基準4 学生の受入 基準5 教育内容及び方法 基準6 学習成果 基準7 施設・設備及び学生支援 基準8 教育の内部質保証システム 基準9 財務基盤及び管理運営 基準10 教育情報等の公表	1 理念・目的 2 教育研究組織 3 教員・教員組織 4 教育内容・方法・成果 5 学生の受け入れ 6 学生支援 7 教育研究等環境 8 社会連携・社会貢献 9 管理運営・財務 10 内部質保証	基準1 使命・目的等 基準2 学修と教授 基準3 経営・管理と財務 基準4 自己点検・評価  ○ 使命・目的に基づく大学独自の基準設定と自己点検評価

（資料）田中 弥生『高等教育行政の現状と課題 ～大学・評価・資源配分～』（財務省財政総合政策研究所講演資料）、2018年5月10日、p9  
および各評価機関HPを基に日本総合研究所作成

##### (2) 大学の設置形態別の評価制度の枠組み

なお、2004年度に法人化された国立大学の場合は、上述の認証評価のほか、国立大学法人法に定められた評価を受けている（図表25）。ただし、①教育、②研究、③業務運営、④財務内容という四つの評価の観点のうち、文部科学省に設置された大学関係者以外の外部の眼を含む国立大学法人評価委員会の

評価の対象となるのは、③業務運営と④財務内容の観点にとどまり、肝心の①教育および②研究の観点の評価に関しては、事実上そのほとんどが大学関係者による「ピア・レビュー」方式で行われる形となっている（注21）。また、評価は基本的に、各大学が立てた目標に対する達成度合いという尺度で実施されるため、異なる大学間での相対的な評価の比較もできない状況となっている。

(図表25) 国立大学法人を評価する仕組み

	機関別認証評価	国立大学法人評価	重点支援評価	(参考) 国立大学改革補助金 (経営改革促進事業)	(参考) 指定国立大学法人制度
対象	国公立大学 (780大学) 短期大学、高等専門学校	国立大学 (86大学)	国立大学 (86大学)	国立大学 (2018年度：申請19事業→採択7事業)	世界最高水準の教育研究活動の展開が見込まれる国立大学(6大学)※2019年2月現在の指定法人数
枠組み	学校教育法に基づく評価	国立大学法人法に基づく評価	国立大学の機能強化推進のための評価	補助金の事業選定のための評価	国立大学法人法に基づく指定国立大学法人の指定
評価の頻度	7年以内ごと	教育研究：4年目および6年目終了時 業務運営：財務内容：毎年	毎年度	選定時 ※支援期間中、毎年度KPI達成状況を含めた取組の進捗状況を確認	指定時
評価者	認証評価機関 (文部科学大臣が認証)	国立大学法人評価委員会	文部科学省が設置する有識者会議	文部科学省が設置する有識者会議	国立大学法人評価委員会の意見を聴いて、文部科学大臣が指定
視点 評価項目	各大学の状況が、設置基準等の法令に適合した大学評価基準(各認証評価機関が設定)を満たしていることの確認  ※大学評価基準を定めるに当たり必要な事項 ・教育研究の基本となる組織 ・教員組織・教育課程 ・施設および設備・事務組織 ・卒業の認定に関する方針、 ・教育課程の編成および実施に関する方針ならびに入学者の受け入れに関する方針 ・教育研究活動等の状況にかかる情報の公表 ・教育研究活動等の改善を継続的に行う仕組み ・財務に関すること ・上記のほか、教育研究活動等に関すること	文部科学大臣が、法人の意見を踏まえて各法人ごとに策定した中期目標期間(6年間)における中期目標の達成状況の評価  教育・研究・業務運営・財務内容について評価  ※教育研究の評価に当たっては、大学改革支援・学位授与機構が実施する中期目標の達成状況の評価結果を尊重	各国立大学の機能強化の方向性に応じた取り組みをきめ細かく支援するため、予算上、3つの重点支援の枠組みを創設  枠組みの機能強化を実現するために各法人が自ら設定した戦略および戦略の達成状況を判断するための評価指標(KPI)の進捗状況等を評価し予算配分 (※戦略・評価指標は、中期目標記載事項を踏まえて各法人が設定) 【重点支援①】地域のニーズに応える人材育成・研究を推進(55大学) 【重点支援②】分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進(15大学) 【重点支援③】世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進(16大学)	補助金の趣旨を踏まえ、各大学が提出した経営改革構想の申請内容を評価し、対象事業を選定  ※経営改革構想の審査の観点 (1) 構想の卓越性 (2) 取組の実効性 (3) 構想の実現可能性 (4) 取組の継続性および発展性 (5) 成果目標設定の妥当性 (6) 本事業に対する姿勢  経営改革構想の実現や本補助金を活用した取り組みの実施により、達成すべき成果目標、および成果目標を測定する具体的な評価指標(KPI)を設定(事業終了年度までの各年度のKPI)	第3期中期目標期間においては、「研究力、社会との連携、国際協働」の3つの領域において、国内最高水準に位置していることを、外国人有識者を含む外部有識者からなる委員会(国立大学法人評価委員会国立大学法人分科会指定国立大学法人部会)が書面審査、ヒアリング審査および現地視察を実施の上、確認

(資料) 文部科学省『国立大学法人運営費交付金』2018年11月15日(行政事業レビュー秋の年次公開検証における文部科学省配布資料)に、日本総合研究所が一部加筆して作成

また、国立大学の場合はこれと並行して、2015年度以降、①地域、②分野、③世界の3重点分野(注22)のうちのいずれかを自ら選択し、機能強化を推進するための「重点支援評価」を毎年受けることとなっているほか、一部の国立大学に関しては、国立大学改革補助金の交付を受けようとする際や指定国立法人制度の指定を受けようとする際に別途評価を受けざるを得ない体制となっている。これらの評価には、大学関係者以外の外部の眼も含む形で行われるものではあるが、評価を受ける国立大学側の立場

---

からすれば、複数の評価制度が並行して運用されており、負担が重くなっていることも否めないように見受けられる。

このほか、公立大学に関しては、上述の認証評価のほか、地方独立行政法人法の定める公立大学法人の枠組みに則る評価が、設置主体である地方自治体のもとで行われており、国の独立行政法人に近い枠組みが採用されている。

私立大学に関しては、わが国の私立大学独特の立ち位置の問題もあって、国立大学ほどではないにせよ、私学助成として国から相当額の国費の投入を受けているにもかかわらず、私立大学固有の評価制度は存在せず、上述の認証評価が行われるのにとどまっている。

### (3) 大学全体としての情報開示

大学の情報開示の現状をみると、文部科学省は2012年の「大学改革実行プラン」において「徹底した情報公開」という方針を掲げ、「大学ポートレート」の枠組みが立ち上げられた。現在、これは、独立行政法人大学改革支援・学位授与機構のサイト上で運営されており、約900の国公私立大学・短期大学が参加しているものの、①公表している情報が、各大学のパンフレットに掲載されているようなレベルのものにとどまっているうえ（注23）、②情報は基本的に大学単位で、特定の学部や専攻ごとに、他大学と相対比較が容易にできるようにつくりとはなっていない、③志願者側の最大の関心事項ともいえる入試の難易度に関する情報が一切掲載されていない、④イギリスにみられるような教育の効果に関する客観的な指標も一切掲載されていない（わが国の場合は、教育の効果に関するそのような客観的な指標がそもそも存在していない）、といった事情から、大学進学を希望する高校生等の学生やその家族、進路指導の関係者等の間での認知度はかなり低いのが現実で、広く活用されているとは到底言い難い状況にある。その背景には、この枠組みが、あくまでも相対的な比較を嫌いがちな大学側の目線で作られてしまっていることに原因があるように見受けられる。

(注21) 詳細は拙論「成長戦略として国立大学法人制度に求められる抜本的改革の方向性」『JRIレビュー』日本総合研究所、2017年11月、Vol.12, No.51参照。

(注22) 正確には、①地域のニーズに応える人材育成・研究を推進（55国立大学が選択）、②分野ごとの優れた教育研究拠点やネットワークの形成を推進（同16大学）、③世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進（同15大学）という三つの重点支援の枠組みが設けられている。

(注23) 「大学ポートレート」に掲載されている情報は、①教育研究上の目的等、②学部・研究科等の特色等、③入試、④教育課程（カリキュラム）、⑤進路、⑥学費・奨学金等、⑦教員、⑧学生、⑨キャンパスにとどまっている。

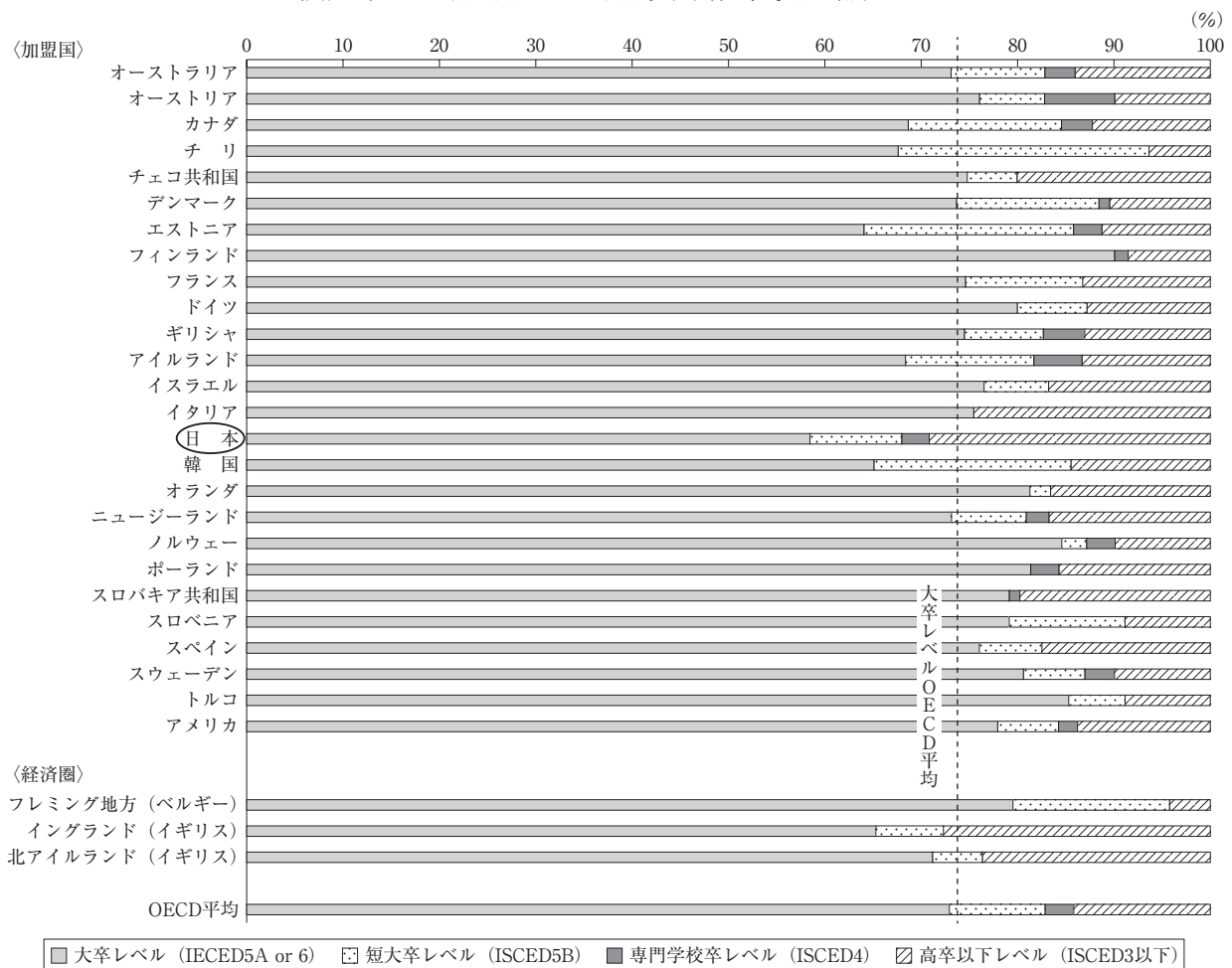
## 5. わが国に今後求められる方向性—大学の機能と成長基盤の強化に向けて—

以上みてきたように、わが国においては、大学に対する客観的な評価の体制がいまだに確立できておらず、とりわけ教育の効果の客観的な把握が遅れているほか、学生や国民、社会全体に対する情報開示も進んでいない。1990年代以降、絶え間なく改革の努力を積み重ねてきたイギリスに比較すれば、現時点では相当に水をあけられた状態にあるといえよう。

(1) 大学卒業者が従事する職業レベルの国際比較

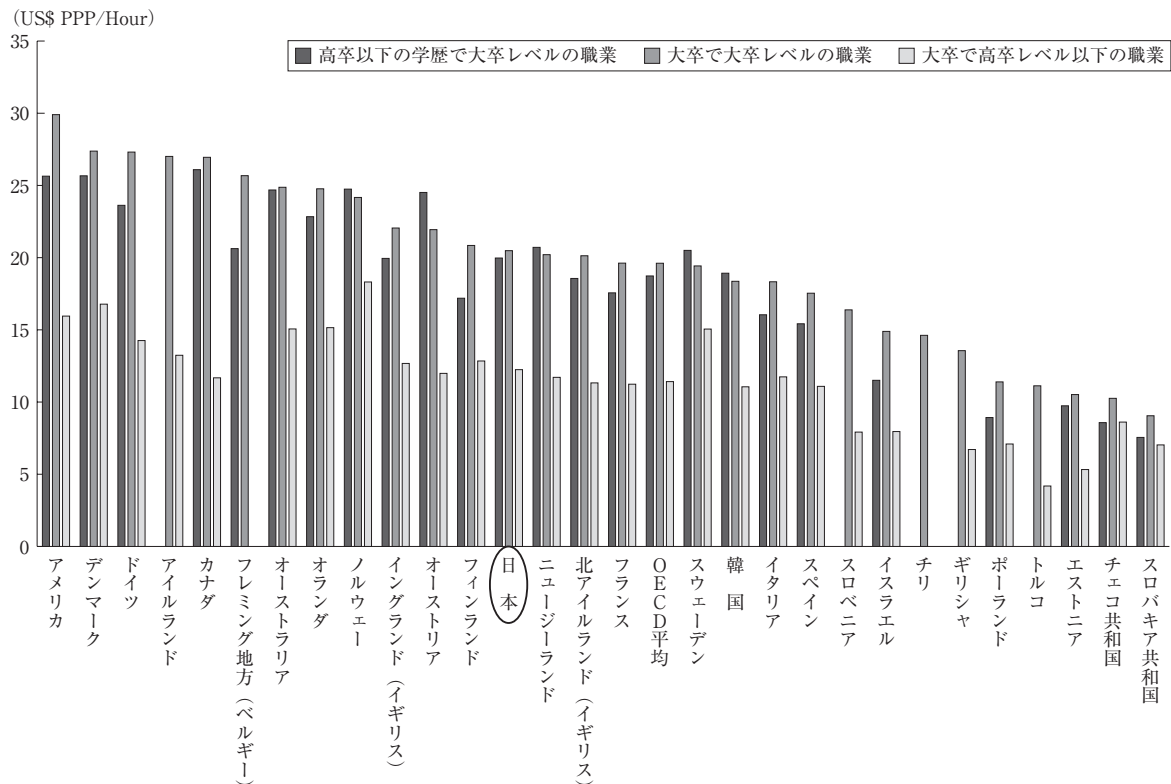
図表26は、OECD加盟国において、大学卒業者が実際にどの程度のレベルの職業に従事しているかの比較を示したものである。これによれば、日本の大卒者が大卒レベルの職業に就いている割合はOECD各国のなかで最低の58%にとどまり、逆に大卒者であるにもかかわらず、高卒レベルの職業に就いている割合はOECD各国中で最高の29%に達している。高卒レベルの職業に就いた者が得られる報酬はかなり低いのが現実でもある（図表27）。その背景としては、①わが国の大学全体としてみた際の高等教育のレベルが低い、②社会全体のニーズに対して、高等教育機関が過剰に存在し、大卒者が供給過剰の状態にある、という2つの原因が考えられ、わが国の場合、この両者ともに該当している可能性は高いように思われる。このうちとくに①の点に関しては、これまで大学に対する客観的な評価の枠組みの構築が遅れ、かつ、情報開示も一向に進んでこなかったことが強く作用している可能性が高い。グローバルな経済・社会環境が急速に変化しているにもかかわらず、客観的な評価の枠組みの構築が遅れたゆえに、

(図表26) OECD加盟国における、大学卒業者が従事する職業レベル



(資料) OECD, Education at a Glance 2018, table A3.a. (web only) を基に日本総合研究所作成  
 (注1) 職業レベルは基本的にInternational Standard Classification of Education (ISCED) 2011に基づくが、一部はISCED1997による。5Aおよび5BはISCED1997におけるサブ類型で、わが国の学制にあてはめれば、それぞれ四年制大学卒レベル、短期大学卒にはほぼ該当する。  
 (原資料注2) 「短大卒レベル (ISCED5B)」および「専門学校卒レベル (ISCED4)」に関しては、該当する類型の就学形態が存在しない国や、実際の該当数ごく少ないために、信頼に足る推計が行い得ない国がある。

(図表27) OECD加盟国における労働者の、学歴と職業の適合状況別に見た時間当たり報酬の中位値  
(2012年値もしくは2015年値)



(資料) OECD, Education at a Glance 2018, table A4.a. (web only) を基に日本総合研究所作成  
(原資料注) Survey of Adult Skills (PIAAC) に基づく。25~64歳の被用者の時間当たり報酬の中位値。個人消費ベースの購買力平価を用いて2012年時点のドル建てに変換。

大学側の体制の改革がそれに十分に追いついていない。最近、わが国において深刻化が指摘されるAI人材の不足は、この問題の典型であろう。また、学生の側も、イギリスのように進学に本来、必要なはずの情報を十分に得られないまま、入試の偏差値と世間の評判だけを頼りに、少なからぬ割合の者が多額の奨学金を背負って大学に進学してしまっているのが現実ではないのか。にもかかわらず、卒業後の就業がこの状況では、奨学金の返済に苦しむ例が増えるのも当然であろう(注24)。わが国ではかねてから、「諸外国に比較すれば大学生があまり勉強しない」と指摘され続けていながら、国全体としてみれば近年もなお、そうした傾向はあまり変わっていないとの調査結果も示されている。長年にわたり、教育の効果を計測する努力も十分にはなされず、各大学が客観的な評価を受ける体制も整えられることもなく、そうした状況が放置されたままになってしまっている。そして何よりも、高等教育をめぐるこうした現実、グローバル化の進展で経済構造が急速に変化するなかで、将来を担う若者をはじめとする国民全体がそれに取り残され、国全体、社会全体としての生産性が他の主要国対比で伸び悩む一つの原因となっている可能性が高い。

## (2) 望まれる対応の方向性と法人制度の立て直しの必要性

このようにみれば、わが国として高等教育を立て直すべく、各大学が客観的な評価を受ける体制を整

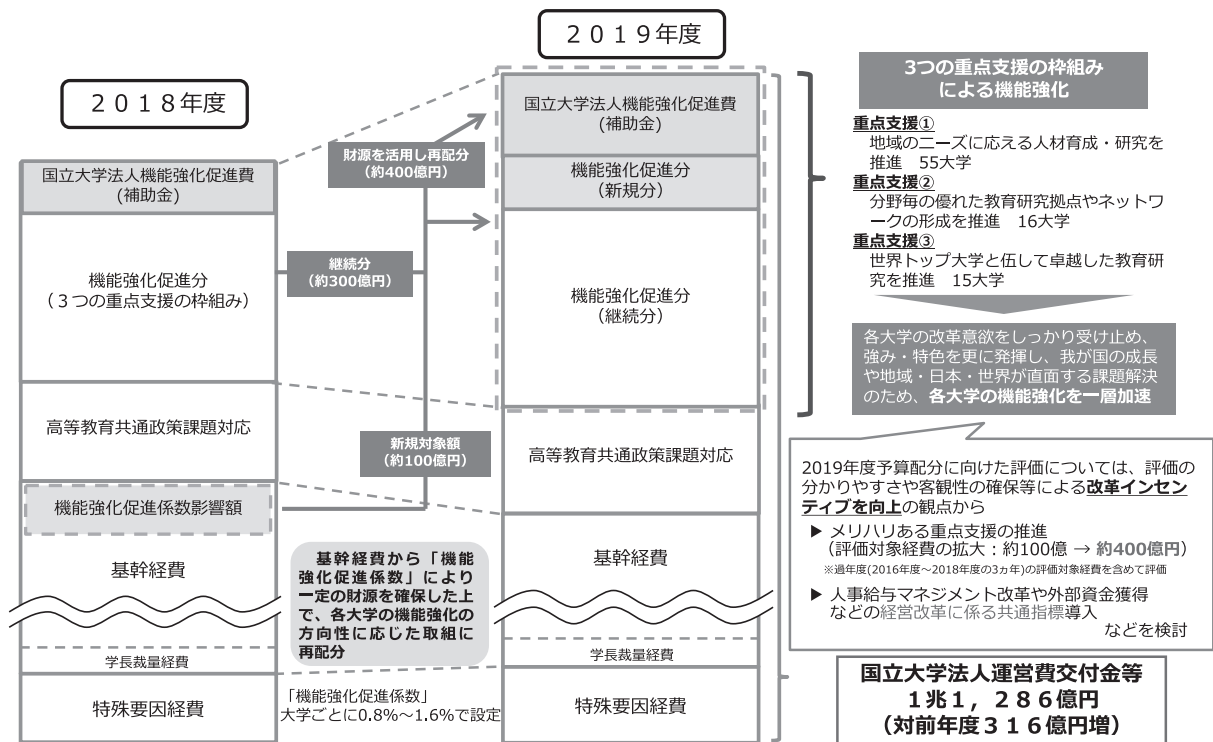
え、とりわけ教育の成果の把握、指標の確立を急ぐ必要があることは論をまたない（注25）。加えて、国から大学等に国費を支出する際にも、教育面のみならず研究面も合わせて、そうした指標を適切に活用していくことが望ましいと考えられる。

その意味で、国立大学法人向けに国が支出する運営費交付金の配分について、2019年度から、共通指標に基づく客観性の高い評価・配分の対象額を、従前の300億円程度から700億円程度に増額することとなったのは、各大学から改革の成果を引き出すうえで前向きな取り組みであると考えられる。

しかしながら、このやり方を今後も強化しつつ続けていこうとするうえで、実はそれを阻みかねない大きな課題が残されている。国立大学法人向けの運営費交付金の配分は現在、図表28に示すような考え方で行われている。ここから明らかになるのは、わが国の場合、「教育」と「研究」に分けた運営費交付金の配分がいまだにできておらず、その大宗を占める基幹経費（注26）の部分は、法人化が実施された2004年度時点の各大学の学生数や教員数に基づき、大学単位でざっくりと配分され続けている（注27）、という事実である。各国立大学の「教育」と「研究」のウエートがそれぞれ異なるなかで、今回のような成果重視の配分が一律に強化されるとなれば、国立大学側が反発を強める（注28）のも、やむを得ない面もあるように思われる。

では、国が「教育」と「研究」に分けて運営費交付金を配分することができていないのはなぜか。それは、国立大学法人側で、「教育」と「研究」に分けた勘定別の経理がいまだにできておらず、各大学として、教育と研究のそれぞれにいくらずつ使っているのかを把握できていないことによる。それゆえ

（図表28）国立大学法人運営費交付金等の配分方法のイメージ  
（2019年度概算要求時点）



（資料）文部科学省『国立大学法人運営費交付金』（行政事業レビュー 秋のレビュー＜年次公開検証＞提出資料）、参考資料p19、2018年11月15日

に、文部科学省も財務省も、わが国の誰一人として、国立大学向けの運営費交付金のうち、全体のどの程度が教育に、どの程度が研究に使われているのか把握できていないのが現実なのだ。

これとは対照的なのが、国立大学よりも3年先行して法人化された独立行政法人（以下独法）のケースである。独法の場合、法人化の際に掲げられた重要な基本原則の一つが“透明性の向上”であり（注29）、独立行政法人通則法では当初から、勘定別の経理が徹底されている。図表29は、その一例として、厚生労働省所管の国立研究開発法人（独法の1類型）である国立がん研究センターの運営費交付金の用途を示したものであるが、「研究」、「教育研修」といった主な事業のそれぞれに、国からの運営費交付金がいっくらずつ充当されたのが、その内訳も含めて明確に示されている。国立大学において一人の教員が教育と研究の両方の仕事をしている例が多くあるのと同様、同センターにおいても、一人の職員が複数の事業をかけもちする形で従事している例は少なくないと思われるが、民間企業の場合と同様、独法通則法の枠組みに従えば、勘定ごとの区分経理を徹底することは、当然ながら十分に可能なはずである。こうした会計処理と財務運営が行われているもとでは、国として、国立がん研究センターのみならず、他の五つの国立高度専門医療研究センター（注30、NC）を合わせた6NC全体として、運営費交付金のそれぞれの程度の金額を、どの事業に充当してきたのかも容易に把握できることになる（図表30）。これによれば、NCといえども、診療事業に関しては、診療報酬のみで収支相償とすべく運営を自立させるように国は促しており、NCが独法化された時点では6NC全体で運営費交付金のうちの14億円がまだ診療事業に投じられていたものが、2014年度からはゼロとされていることがわかる。他方、国は財政事情が厳しいなかでも、研究事業向けの運営費交付金は毎年度一方的に減らし続けるようなことはしておらず、各NCの業績にも応じる形でできるだけ予算を確保して配分しようとしている様子が図表30から汲み取れる。こうした方式の下では、運営費交付金の配分を受ける側の納得性も高くなるように見受けられる（注31）。教育事業を営む文部科学省所管の独法でも同様に、独立行政法人国立高等専門学校機構は、教育業務が中心の独法（中期目標管理法人）ではあるが、国から受けた運営費交付金の用途を、「教育」、「研究や社会連携」といった勘定別に明確に経理して示している（図表31）。

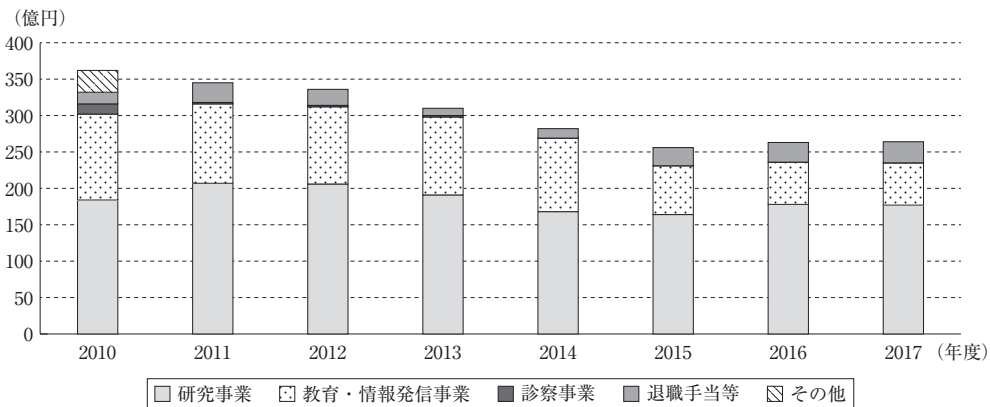
（図表29）国立研究開発法人国立がん研究センターの運営費交付金の使途の内訳  
（運営費交付金収益への振り替え額および主な使途の明細）

（円）

区 分	運営費交付金収益	運営費交付金の主な使途	
		費 用	主な使途
業務達成基準による振替額			
研究事業	1,724,259,000	1,724,259,000	人件費：1,170,109,531円 材料費：19,541円 委託費：199,022,473円 水道光熱費：303,975,849円 その他：51,131,606円
臨床研究事業	1,908,587,061	1,855,327,071	人件費：546,460,730円 材料費：183,854,418円 委託費：851,128,370円 水道光熱費：14,379,895円 その他：259,503,658円
教育研修事業	769,845,000	769,845,000	人件費：769,845,000円
情報発信事業	1,390,389,000	1,390,389,000	人件費：442,083,389円 委託費：679,648,235円 水道光熱費：13,430,750円 その他：255,226,626円
法人共通	481,610,346	481,610,346	人件費：467,434,346円 その他：14,176,000円
期間進行基準による振替額	-	-	
費用進行基準による振替額	-	-	
合 計	6,274,690,407	6,221,430,417	

（資料）国立研究開発法人国立がん研究センター財務諸表等、平成29年度（第8期事業年度）、自：平成29年4月1日 至：平成30年3月31日

(図表30) 国立高度専門医療研究センター（6法人）における運営費交付金予算額の推移



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017(年度)
各年度の予算実績	362	345	336	310	283	256	263	263
研究事業	184	207	206	191	168	164	178	177
教育・情報発信事業	118	109	106	107	101	67	58	58
診察事業	14	2	2	2	0	0	0	0
退職手当等	16	27	22	10	13	25	27	29
その他	30							
対前年度比 (%)		▲4.8	▲2.5	▲8.0	▲8.7	▲9.3	2.5	0.2

(資料) 厚生労働省国立高度専門医療研究センターの今後の在り方検討会第1回参考資料1(基礎資料)p8、2018年3月30日を基に日本総合研究所作成

(図表31) 独立行政法人国立高等専門学校機構の運営費交付金の使途の内訳  
(運営費交付金収益への振り替え額および主な使途の明細)

区 分	運営費交付金収益	運営費交付金の主な使途		
		費 用	主な使途	
業務達成基準による振替額	教育に関する事項	58,570,344,012	59,014,585,125	教員人件費：38,110,345,801、職員人件費：18,010,939,679、教育・研究費：1,707,008,934、教育研究支援経費：78,612,577、一般管理費：926,531,431、その他：181,146,703
	研究や社会連携に関する事項	235,481,928	147,362,516	教員人件費：48,191,559、職員人件費：51,019,790、教育・研究費：40,472,675、教育研究支援経費：441,606、一般管理費：7,236,886
	国際交流に関する事項	596,498,268	588,251,992	教員人件費：95,536,359、職員人件費：124,842,416、教育・研究費：278,958,599、教育研究支援経費：455,126、一般管理費：88,429,731、その他：29,761
	管理運営に関する事項	56,993,000	44,213,580	役員人件費：14,664,151、教育・研究費：9,233,900、教育研究支援経費：61,390、一般管理費：20,254,139
	法人共通	1,171,290,782	1,163,794,522	役員人件費：105,129,776、教員人件費：8,622,902、職員人件費：554,136,946、教育・研究経費：239,380、一般管理費：488,471,292、その他：7,194,226
合 計	60,630,607,990	60,958,207,735		

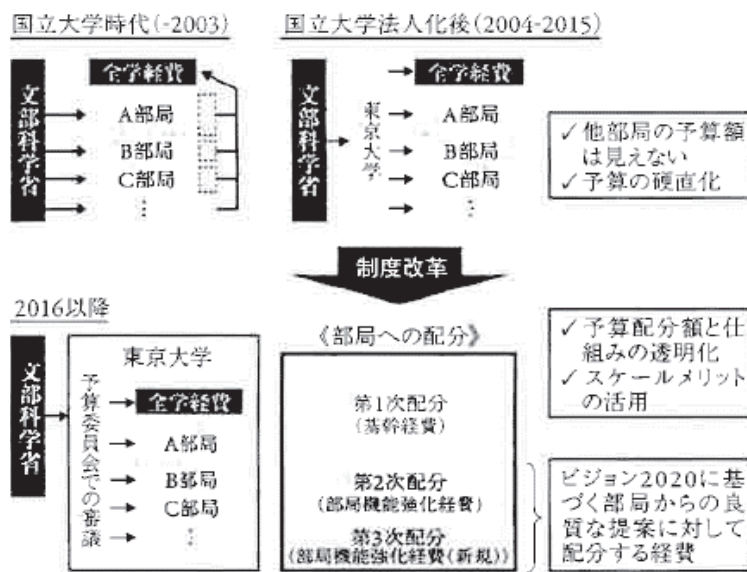
(資料) 独立行政法人国立高等専門学校機構決算報告書、第14期事業年度(平成29年4月1日～平成30年3月31日)

ところが、国立大学法人東京大学の事業報告書における運営費交付金の使途の内訳の欄をみると、各年度ごとに、個々のどのような事業にいくらずつ充当したのかが実に約4ページにわたって細々と羅列する形で記載されている状態で、国から交付された運営費交付金(東京大学の2017年度の運営費交付金債務の各基準による運営費交付金収益への振替額の合計は約795億円)のうちどの程度が教育に、どの程度が研究に向けられたのかは一見して明らかな形にはなっていない。これが現在の国立大学法人法に



基づく財務運営の現実である。ちなみに五神真東大総長は、その最近の著書（五神真 [2019]）のなかで、東大も法人化後2015年度までは、学内でも他学部の予算額は相互に見えない体制にあったこと、そうした体制を、五神総長のもとで2016年度から改革し、予算配分額と仕組みの透明化を図ったことを明らかにしている（図表32）。東大もその予算をはじめとする財務運営は、つい近年まで学内においてすら透明性を欠いていたわけで、そうした状態で学外、なかんずく国民や社会に対する透明性など確保できるはずもなかろう。さらに同じ国立大学法人法が適用されている他の国立大学の財務運営が、現在、果たしてどのような状況にあるのかも定かではない。国民が納めた税を原資に国から投入された運営費交付金が、何のために、どのように学内で用いられているのかを、社会に対して明らかにし、客観的な評価に基づく、メリハリの効いた高等教育政策運営を可能にするためにも、まず、国立大学法人法を抜本的に見直す必要がある。会計処理や財務運営の面から、独立した法人として、社会に対して明確な説明責任を果たせる体制を整えることが喫緊の課題であろう。

（図表32）東京大学の予算配分制度改革の内容



（資料）五神 真『大学の未来地図―「知識集約型社会」を創る』、筑摩書房、2019年2月10日、p153、図6-4

### (3) 高等教育の改革に求められる社会全体の参画によるガバナンス強化

「大学」とは国を問わず、教育・研究機関としての自律性が社会全体から尊重されるべき存在であることは論をまたない。その大学に、社会のなかで最大限の機能を発揮してもらえるようにするには、国全体、社会全体としていかなるガバナンスを構築していくことが望ましいのか、大学の側から国全体、社会全体に対して、どのような形で説明責任を果たしてもらうのが望ましいのか、わが国として、今こそ、抜本的に考え直す必要があるのではないかと。

そのためには、イギリスの例にならい、政府（文部科学省）からは独立した機関を設立することも一考に値しよう。他の独法等に比較して独特の運営が許されてきた大学の法人としての制度に関しても、

まず、国立大学法人制度から、独法並みの水準の透明性と客観性を確保できる形に抜本的に見直す必要があると考えられる。財務運営の制度のみならず、教育や研究の面も含めて“ピア・レビュー”ではない、客観的な評価体制をいかに確立するかも大きな課題であろう。国立大学法人制度の改革が進展すれば、公立大学法人制度についても、それに横並びの形で、比較的容易に改革を進めることが可能になるものとみられる。問題は私立大学であるが、少子化による今後の学生数の減少が確実視されるなか、国公立を問わないアンブレラ方式での複数大学をまとめた大学の運営方式が実施に移されようとしているなかで、私立大学がそうした国公立大学を含むアンブレラの傘下に入るのであれば、財務面や評価面を含めて国公立大学の法人制度に準拠する組織運営を求めべきであると考えられる。

そして、大学の今後のガバナンス改革を進めるうえでは、「学生や企業等の社会の目線に立ったきめ細かい情報開示の促進」が重要な鍵となるものと考えられる。わが国のこれまでの大学に関する情報開示の取り組みが、「大学ポートレート」にみられるように期待された効果をあげられていない最大の理由は、学生や企業等が大学に期待する社会の真のニーズに基づかず、教育の効果の測定や異なる大学ごとの相対評価に対して消極的な姿勢をとりがちで、大学関係者の目線で構築されてしまったことにある。本章第1節でもみたように、わが国では大学生の卒業後の就業状況も学歴見合いでは決して芳しくないことなどからすれば、イギリスに比較して、“学生の利益”が十分に保護されているとは到底考えにくい状態にある。今後は、そうした現実も踏まえ、大学の教育の効果等も含めた情報開示を、社会全体の利益を反映するどのような主体に任せるのが望ましいのかを抜本的に考え直し、改革に取り組む必要があると考えられる。なお、文部科学省は、昨秋の行革の秋のレビューにおける説明の際等にも、今後、わが国においてもイギリスのような全国規模の学生アンケート調査を実施し、それを教育成果を測る指標の一つとして活用していく方針を明らかにしている。そうしたアンケート調査を実施するのであれば、安易に大学関係者のみの手にゆだねてしまうことなく、客観的な調査実施の枠組みはいかにあるべきかを、事前に十分に検討する必要がある。

イギリスのこれまでの改革の経験は、大学のガバナンス改革を進めるのに際しては、制度面の対応の必要性もさることながら、情報開示を通じて、広く社会全体によるガバナンスが有効であり重要であることを物語っている。わが国においても、制度面の改革が、国公立大学よりは相対的に難しいとみられる私立大学に対しても、情報開示の徹底によって、社会全体からガバナンスを効かせていくことは可能なのではないかと考えられる。

わが国社会において、これまで「大学」は別格の存在であり、その在り方に学外からは口をはさみにくい、という風潮が根強く存在している（注32）。それが結果的に、大学の独立独歩を、本来必要なレベルを超えて許してしまい、社会に対して必要な説明責任が果たされない状態に陥り、結果的に発揮される機能の低下を招いてしまった点は否めないのではないかと考えられる。

そうした意味で、昨今、経済界から大学改革に前向きに関与しようとの動きが出てきたのは望ましい方向性である。経済界や企業に限らず、学生とその家族、広く社会全体が今後の大学のあるべき姿に関心を持ち、改革に向けての議論に幅広くかわかり、社会全体として大学へのガバナンスを強化していくことが、今後のわが国の大学の機能強化、ひいてはわが国全体の成長基盤の強化につながるようになるであろう。

- (注24) わが国の奨学金の返済の実情に関しては、拙論「高等教育政策運営と費用負担の在り方 豪のHECS-HELPの運営とわが国で求められる改革の方向性」『JRIレビュー』（株）日本総合研究所、2018年11月、Vol10, No.61参照。
- (注25) ちなみに文部科学省は、現在、国会に提出している学校教育法改正案において、認証評価を担う外部評価機関に対して、各大学に明確に「判定」を出すように義務付ける改正を行うこととしている。しかしながら、本来は、大学関係者相互によるいわば“身内の評価”状態で客観性を欠く現在の認証評価の枠組みを抜本的に立て直すことの方が喫緊の課題と考えられる。
- (注26) 2019年度当初予算政府案ベースでみて、運営費交付金全体が1兆1,000億円強であるところ、この基幹運営費交付金はそのうちの9,000億円強を占める模様。
- (注27) より正確には、この基幹経費は、国立大学の法人化以降、毎年度約1%ずつ“薄切り”（減額）されてきている。
- (注28) 例えば、2018年12月14日付けの朝日新聞朝刊の記事「国立大VS.財務省 運営費交付金 傾斜配分拡大巡り」参照。
- (注29) その背景には、一部の独法の前身である特殊法人の問題の経験があった。
- (注30) 国立がん研究センター以外に、国立循環器病研究センター、国立精神・神経医療研究センター、国立国際医療研究センター、国立成育医療研究センター、国立長寿医療研究センター（いずれも国立研究開発法人）の、全部で五つの国立高度専門医療研究センター（NC）が存在する。
- (注31) 筆者は2018年3月～12月に開催された、厚生労働省の“国立高度専門医療研究センターの今後の在り方検討会”に参加していたが、全9回の会議を通じて、国からNCへの運営費交付金が全体としてみれば減額傾向にあることを不満とする意見は、会議の構成員からも、当事者であるNCの関係者からも、一切、きかれることはなかった。むしろ、「国の財政事情がこれだけ厳しさを増しているなかで、現実問題として今後は国からの運営費交付金には頼りにくいのではないか」という認識が複数の構成員から示され、その前提のもとで、NC全体としていかにして外部からの研究資金をもっと獲得できるようにするかという観点からの、今後の枠組み作りの方向性の検討が進められた。国からの運営費交付金の支出に対するNC関係者のこのような受け止め方は、国立大学の関係者が、少なくともつい最近まで、研究パフォーマンス低下の要因をもっぱら、国からの運営費交付金の減額によるものだと主張してきているのとは、極めて対照的であるように感じられた。
- (注32) ちなみに本間政雄氏（大学マネジメント協会会長、学校法人梅光学院理事長、元文部省総務審議官）は神田真人氏（現財務省主計局次長）との「対談：高等教育のグランドデザイン」（神田真人・本間政雄 [2018]）のなかで次のように述べている。  
「では、世間や社会が大学に関心をもって、大学の在り方を問題にし、物申すかというところもあまりない。学校教育に対しては、あれだけ批判をし、注文を付け、校長室まで押しかけていく親までいるのに、大学となると『難しいことは分からないし、偉い大学の先生のことだから間違いはないのでは』と漠然と思い、批判も注文もあまりしない。大学側も、学生募集のための宣伝はしても、本当に親や高校生、企業が知りたいと思っている情報はほとんど出さない。大学のなかで可視化をされていないということなんです。」

(2019. 3. 26)

(kawamura.sayuri@jri.co.jp)

## 参考文献

- ・河村 小百合 [2017]. 「成長戦略として国立大学法人制度に求められる抜本的改革の方向性」『JRIレビュー』（株）日本総合研究所、2017年11月、Vol12, No.51
- ・河村 小百合 [2018]. 「高等教育政策運営と費用負担の在り方 豪のHECS-HELPの運営とわが国で求められる改革の方向性」『JRIレビュー』（株）日本総合研究所、2018年11月、Vol10, No.61
- ・神田真人・豊田長康・本間政雄・濱口慎介 [2016]. 「鼎談 環境激変下における大学改革の方向性…『大学改革実行プラン』を中心に」神田真人『超有識者たちの洞察と示唆—強い文教、強い科学技術に向けてⅡ—』学校経営研究会、2016年3月
- ・神田真人・本間政雄 [2018]. 「対談：高等教育のグランドデザイン」神田真人『超有識者たちの慧眼と処方箋—強い文教、強い科学技術に向けてⅢ—』学校経営研究会、2018年2月
- ・行政改革推進会議 [2019]. 『平成30年秋の年次公開検証等の指摘事項に対する各府省の対応状況』（第34回行政改革推進会議配布資料1）、2019年2月1日
- ・国立教育政策研究所 [2018]. 『平成28～29年度プロジェクト研究報告書 学生の成長を支える教育学

習環境に関する調査研究』2018年3月

- ・一般社団法人 国立大学協会 [2018]. 『高等教育における国立大学の将来像 最終まとめ』2018年1月26日
- ・五神 真 [2019]. 『大学の未来地図―「知識集約型社会」を創る』筑摩書房、2019年2月10日
- ・独立行政法人大学評価・学位授与機構（現 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構）[2014]. 『高等教育分野における質保証システムの概要 日本 第2版』2014年7月
- ・独立行政法人大学評価・学位授与機構（現 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構）（編著）[2014]. 『大学評価文化の定着―日本の大学は世界で通用するか？』ぎょうせい、2014年3月
- ・独立行政法人大学評価・学位授与機構（現 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構）（編著）[2014]. 『大学評価文化の定着―日本の大学教育は国際競争に勝てるか？』ぎょうせい、2016年4月
- ・独立行政法人大学評価・学位授与機構（現 独立行政法人大学改革支援・学位授与機構）[2015]. 『高等教育分野における質保証システムの概要 英国』第2版
- ・独立行政法人大学改革支援・学位授与機構評価事業部国際課 [2017]. 『高等教育分野における質保証システムの概要「英国」：追補資料 英国における2016年からの新たな質保証制度について（概要）』2017年3月10日
- ・田中 弥生 [2018]. 『高等教育行政の現状と課題 ～大学・評価・資源配分～』（財務省財政総合政策研究所講演資料）2018年5月10日
- ・中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』2018年11月26日
- ・一般社団法人 日本経済団体連合会 [2018a]. 『高等教育に関するアンケート結果』2018年4月17日
- ・一般社団法人 日本経済団体連合会 [2018b]. 『今後のわが国の大学改革のあり方に関する提言』2018年6月19日
- ・一般社団法人 日本経済団体連合会 [2018c]. 『今後の採用と大学教育に関する提案』2018年12月4日
- ・文部科学省『高等教育・研究改革イニシアティブ（柴山イニシアティブ）～高等教育機関における教育・研究改革の一体的推進～』2019年2月1日
- ・Department for Business Innovation & Skills [2015]. Fulfilling our Potential: *Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (“Green Paper”), November 6, 2015.
- ・Department for Business Innovation & Skills [2016a]. *Teaching Excellence Framework Technical Consultation for Year Two*, May 16, 2016.
- ・Department for Education [2016b]. *Teaching Excellence Framework: year two and beyond Government technical consultation response*, September 29, 2016.
- ・Department for Business Innovation & Skills [2016b]. *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice* (“White Paper”), May 16 2016.
- ・Department for Business Innovation & Skills [2016c]. *Summary of Consultation Responses Fulfilling our Potential: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*, May 2016.

- 
- Department for Education [2016a]. *Higher Education and Research Bill: student protection plans*, September 2016.
  - June Wiseman, Elizabeth Davies, Dr Sandhya Duggal, Linsey Bowes, Rachel Moreton, Sarah Robinson, Tej Nathwani, Dr Guy Birking, Professor Loz Thomas, Professor Jennifer Roberts [2017], *Understanding the changing gaps in higher education participation in different regions of England*, Research report prepared by BMG Research and CFE Research, Department for Education, March 2017.
  - Department for Education [2017]. *Higher Education and Research Act: detailed impact assessments*, December 2017.
  - Department for Education [2018a]. *Securing student success: Regulatory framework for higher education in England Impact assessment*, July 2018.
  - Department for Education [2018b]. *Equality analysis: higher education tuition fee limits and fee loans for the 2019 to 2020 academic year*, July 2018.
  - Department for Education, Office for Students [2018]. *Office for Students Framework Document*, March 28, 2018.
  - Chris Skidmore [2019]. *Universities Minister sets vision for higher education*, speech at the Royal Academy of Dramatic Art, January 31, 2019.
  - Department for Education, Department for Business, Energy & Industrial Strategy. [2016a]. *Higher Education and Research Bill: UKRI Vision, Principles & Governance*, October 2016.
  - Department for Education, Department for Business, Energy & Industrial Strategy. [2016b]. *Higher Education and Research Bill: Joint working between OfS and UKRI*, November 2016.
  - House of Commons Education Committee [2018]. *Value for money in higher education*, Seventh Report of Session 2017-19, Report, together with formal minutes relating to the report, November 5, 2018.
  - Department for Education [2019]. *Government Response to the Education Select Committee report: Value for Money in Higher Education*, January 2019.
  - Higher Education Funding Council for England [2018]. *Annual report and accounts 2017-18*, May 2018.
  - Office for Students [2018a]. *Equality impact assessment Regulatory framework for higher education*, February 28, 2018.
  - Office for Students [2018b]. *Securing student success: Regulatory framework for higher education in England*, February 28, 2018.
  - Office for Students [2018c]. *Securing student success Analysis of responses to consultation*, February 28, 2018.
  - Office for Students [2018d]. *Office for Students Strategy 2018 to 2021* April 30, 2018.
  - Office for Students [2018e]. *Guide to funding 2018-19*, May 11, 2018.

- Universities UK [2017]. *Implementation of the Higher Education and Research Act 2017*, September 6, 2017.
- OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris (<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en>).
- OECD (2018), “*Japan (Japanese version)*”, in *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris (DOI: <https://doi.org/10.1787/kr6xh5-ja>).
- Times Higher Education, *The World University Rankings 2019*, September 27, 2019.