

英国に学ぶ高等教育改革

大学任せから脱却し社会全体で議論を

経済のグローバル化やデジタル化が急速に進展する中で、わが国では経済界を中心に、大学改革を求める声が高まっている。わが国でこれまで曲がりなりにも取り組んできたはずの改革が効果を上げるに至らないのはなぜか。わが国の大学運営や規律付けの枠組みの何が問題なのか。世界でも屈指の高等教育・研究大国の一つである英国が、わが国とは対照的に単なる伝統任せ、大学任せにはせず、学生を尊重し社会全体として不断に積み上げてきたこれまでの改革努力の経験を参考に考えたい。

世界でも屈指の水準

英国には現在、163の大学が存在するが、私立はわずか1大学（バッキンガム大学）で、それ以外の162大学は全て国立である。25歳以下の若者の高等教育機関への進学率（2016年）を見ると、英国は女性63%、男性49%と、日本（女性76%、男性69%）よりやや低い。英国の大学の教育・研究は世界でも指折りの水準を誇る。例えば、

The Times Higher Educationが毎年発表している「The World University Rankings」の19年版によれば、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、共に英国の大学が占めている（図表1）。また、同じ19年版の世界ランキングの20位まで、さらには50位まで、または100位までを見ても、英国が米国に次ぐ高等教育・研究大国の位置にあることは明らかである。

改革の流れ

もともと英国は、こうした高等教育・研究の高い水準を、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。英国も1990年代初めには、現在のわが国のごとく、大学の評価は大学関係者相互、いわば「身内」による「ピア・レビュー」方式で行われていた（図表2）。ただしそれは、今から30年近く前のことにすぎない。

日本総合研究所上席研究員
河村小百合
かわむら・さゆり 88年3月京
大法卒、14年7月から現職。19年
から財政制度等審議会財政制度
分科会委員、11年から社会保障
審議会委員、15年から行政改革
推進会議民間議員をそれぞれ務
める。

92年には継続教育・高等教育法が施行され、英国国内におけるイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドという四つの行政区域ごとに、「高等教育財政カウンシル」が設立された。これは、政府（教育省）の方針の下で業務運営を行う、政府からは独立した公的機関で、大学に対して学外の目を含めた客観的な評価の体制が確立された。英国では当時から、政府が国費を投入するのに際しても、同カウンシルがその客観的な評価結果に応じ、教育向け、研究向けに区分して各大学に配分していたのである。その後、経済・社会環境が急速に変化する中、英国では92年法で確立された枠組みに甘んじてしまうこと

〈図表1〉世界の大学ランキング上位20位以内の大学の顔触れ

(The Times Higher EducationのThe World University Rankings 2019による)

2019年 順位	大学名	国名	教育	研究	引用	産業収入	国際的な 見通し	総合 スコア
1	オックスフォード大学	英国	91.8	99.5	99.1	67.0	96.3	96.0
2	ケンブリッジ大学	英国	92.1	98.8	97.1	52.9	94.3	94.8
3	スタンフォード大学	米国	93.6	96.8	99.9	64.6	79.3	94.7
4	マサチューセッツ工科大学	米国	91.9	92.7	99.9	87.6	89.0	94.2
5	カリフォルニア工科大学	米国	94.5	97.2	99.2	88.2	62.3	94.1
6	ハーバード大学	米国	90.1	98.4	99.6	48.7	79.7	93.6
7	プリンストン大学	米国	89.9	93.6	99.4	57.3	80.1	92.3
8	イェール大学	米国	91.6	93.5	97.8	51.5	68.3	91.3
9	インペリアル・カレッジ・ロンドン	英国	85.8	87.7	97.8	67.3	97.1	90.3
10	シカゴ大学	米国	90.2	90.1	99.0	41.4	70.9	90.2
11	チューリッヒ連邦工科大学	スイス	83.3	91.4	93.8	56.1	98.2	89.3
=12	ジョンズホプキンス大学	米国	81.9	90.5	98.5	95.5	71.9	89.0
=12	ペンシルベニア大学	米国	87.4	89.2	98.4	70.3	63.6	89.0
14	ロンドン大学	英国	79.1	90.1	95.9	42.4	95.8	87.8
15	カリフォルニア大学バークレー校	米国	78.7	92.3	99.7	49.3	69.8	87.7
16	コロンビア大学	米国	85.4	83.1	98.8	44.8	79.0	87.2
17	カリフォルニア大学ロサンゼルス校	米国	82.6	87.9	97.8	49.4	62.1	86.4
18	デューク大学	米国	84.1	78.8	98.2	100.0	61.0	85.4
19	コーネル大学	米国	79.7	85.4	97.4	36.9	71.8	85.1
20	ミンガン大学	米国	80.0	85.9	96.0	45.9	58.0	84.1
(参考)								
42	東京大学	日本	84.0	87.2	61.3	67.2	35.9	74.1
65	京都大学	日本	75.9	77.5	55.0	95.6	31.1	67.3

(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。
 (出所) The Times Higher Education, The World University Rankings 2019, September 27, 2019を
 基に日本総合研究所作成

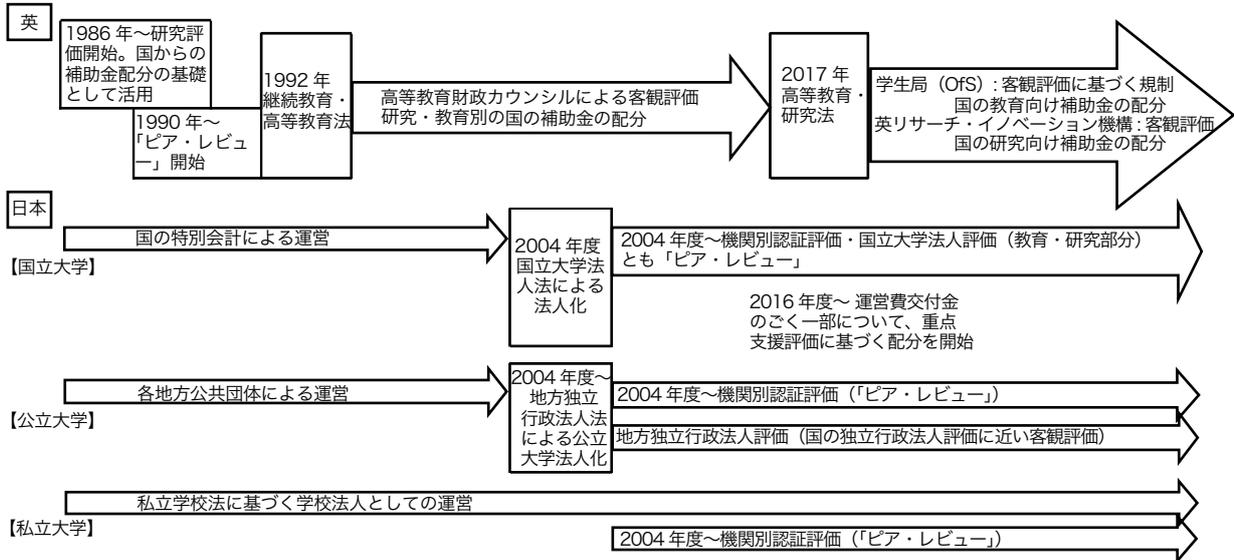
なく、高等教育政策運営の在り方は、政治的にも重要な課題として扱われ続けた。具体的には、その後2010年代にかけて何度も改革検討のための独立委員会が立ち上げられ、政府自身(高等教育政策当局である教育省など)による改革の検討も行われた。その都度、報告書が公表されるとともに、提言内容が実行

に移され、不断の改革の努力が積み重ねられていったのである。そうした改革の流れの中では「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)を保護する」といった政策目標や、「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く」といった方針が掲げられている。これらは、いづれも、わが国ではおおよそ見られな

ものであり、同国がその後、大学改革を社会全体として進めていく上での原動力となつていく。こうした方針を受けて、実際に各大学の学部、学科ごとの詳細な情報開示が、異なる大学間で対比較する形で容易に広く行われるようになった。高等教育財政カウンスルが運営するインターネット上のUnisaがその機能を担い、その内容は、教育の成果や卒業後の就業、報酬の状況など客観的な調査結果を含むものとなつた(図表3)。英国では、かつて大学の教育コストの全額を国が負担していたものの、90年代末以降は学生本人の負担(実際には奨学金を得て卒業後に返

〈図表2〉高等教育改革の流れの日英比較



(出所) 日本総合研究所作成。

〈図表3〉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: ・教職員による説明に対する満足度 ・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 ・コース全般にかかる満足度 ・学習への十分な助言と支援に対する満足度 ・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 ・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 ・図書館の充実度に対する満足度 ・IT施設へのアクセスに対する満足度 ・学生ユニオンに対する満足度
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)
様々な統括的評価(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舎:年間平均費用(上質・低質の費用)、室数
民間の賃貸学生宿舎: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カ月後の就職(進学)に関する情報
卒業6カ月後の管理職(managerial/professional)の割合
給与データ(フルタイム) ・卒業6カ月後の高額所得、平均給与、低額所得(専攻別、科目別) ・卒業40カ月後の高額所得、平均給与、低額所得

(出所)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」2015年2月、p45.

济)による比重を徐々に高めてきている(図表4)。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、進学前の段階で客観的な情報を基にしっかりと確認しておく必要があると考えら

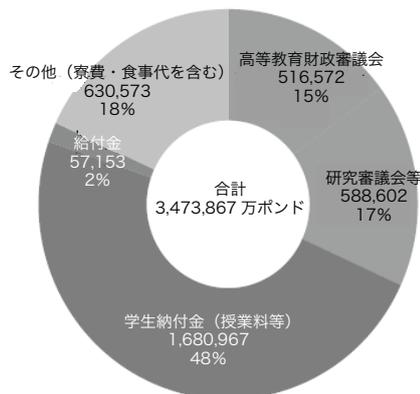
会に対する責任を果たすという姿勢が今日に至るまで堅持されている。さらに、2017年には高等教育・研究法が成立し、1992年以来実に四半世紀ぶりの高等教育政策運営の抜本改革が2018年から実施されている(前掲図表2)。その要点は①高等教育セクター全体の質と多様性を改善するために、新規参

情報開示による競争促進

入による競争を促進する②低所得層からの高等教育進学率を向上させ、社会的流動性を高める③高等教育機関の規制主体を再編し、教育面の規制当局として学生局(Office for Students)を、

〈図表4〉英国の大学の財政状況(全163大学)

(2015年度時点の全大学の財源別構成)



(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、分野別に七つの機関から成る。
 (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。
 (出所)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.

入による競争を促進する②低所得層からの高等教育進学率を向上させ、社会的流動性を高める③高等教育機関の規制主体を再編し、教育面の規制当局として学生局(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教育の質向上のため、企業関係者や学生といった学外の目による「教育卓越性フレームワーク」(TEEF: Teaching Excellence Framework)という新たな評価の枠組みを導入する⑤の4点であった。

大学自体の閉鎖もあり得るとの前提の下、その撤退の仕組みも整えておくという厳しいものである。OSによる規制の枠組みは①登録②認可③認可(授業料上限許可付き)という3段階(図表5)に簡素化して大学側の受審負担を軽減する一方で、大学側が高い評価を得るほど、国から奨学金への支援が得られる。また、TEEFによって教育の質が高いというお墨付きが得られれば、国から授業料の引き上げを認められ、大学としての収入増につながられるなど、教育面の客観的な評価結果を大学側のインセンティブとして作用させる

枠組みになっている。

Value for Money

旧高等教育財政カウンシルの機能を引き継ぐ形で新たに設立されたOFSは、政府からは独立した公的機関であり、教育省を通じて議会に説明責任を負う。教育担当相が任命するOFSの議長や理事長以下の理事会メンバーは、各界出身の主に民間人から構成され、多様性に富む。大学関係者も一部含まれているが、大学の教員や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中には見当たらない。こうした人事運営

〈図表5〉OfS(学生局)による新リスクベース・アプローチにおける規制の枠組み

	登録	認可	認可(授業料上限許可付き)
英国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			○

(出所) 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。

面にも、OFSは大学関係者という「身内」を極力排し、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。また、学生の利益の保護も基本的な理念の一つであることを反映し、OFSには学生パネルも設置され、その助言を受けつつ業務運営が行われている。半面、英国においても大学の組織としての自律性(わが国での「学問の自由」や「大学の自治」に相当)は尊重されている。今回の改革においても、92年法の条項がそのまま継承され、OFSは各大学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とされた。英国大学協会もこうした点を重要な配慮であるとして評価し、今回の改革を前向きに受け入れる姿勢を明らかにしている。

OFSが高等教育機関の規制当局としての機能を果たす上では、「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民間資金活用による社会資本整備(PFI)などでよく見られる考え方であり、英国ではそれが高

等教育に關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を通じての卓越した教育の促進④Unistatsなどの大学情報開示システムを通じて正しい情報の提供⑤各大学における適切なガバナンスの保証⑥学生の利益の保護⑦各大学の財務状況のチェック⑧(学生数減少などによる特定の課程閉鎖などの)緊急事態の対応計画(残る学生がどこで勉学を継続できるようにするか)の確保を通じて、学生にわたるVfMの達成に努めることとされている。

わが国は30年遅れ

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、その内容はいづれも①アドミツション(入学選考)・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などが主で、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、学科ごとの状況は見えず、異なる大学同士を比較する相対評価

もできず、評価の基準も外部に対して明確とは言い難い。国立大学法人の教育・研究面の評価も同様で、学外の目を含む、教育・研究にわたる客観的な評価体制はいまだに確立されていない。

「大学ポートレート」などによる大学の情報開示の取り組みもあるものの、その内容は①教育研究上の目的など②学部・研究科の特色など③入試④教育課程(カリキュラム)⑤進路⑥学費・奨学金など⑦教員⑧学生⑨キャンパスにとどまる。つまり各大学のパンフレットの掲載内容の域を出ておらず、利用者の立場から見ると異なる大学の相対評価は容易ではない。英国のUnistatsで掲載されているような教育の効果などの客観的な調査は、わが国ではそもそもまだ実施されていない。要するに、学生や社会のニーズにこたえるものとはなっておらず、社会全体としての認知や活用はおよそ進んではいない。これは何よりも、わが国ではこうした取り組みがこれまで、もっぱら大学関係者のみの手によって行われ、あくまで大学関係者や教育関係者の目線で構築されてしまったことに起因する。教師として生徒や学生には

相対的な成績評価を付ける一方で、自分たちの教育の成果に関する相対的な評価を避けようとするのは、大学に限らずわが国の教育関係者に共通する特徴と言えるのではないか。

国立大学と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ごく一部分で、国立大学ですら、今年度も運営費交付金1兆円超のうちの700億円程度にとどまる。国立大学法人向けの運営費交付金は、現在もなお「教育」と「研究」に分けた配分すらできていない。その大宗を占める基幹経費の部分は、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、すでに15年以上にわたり、大学単位でできつくりと、いわば「ドンブリ勘定」で配分され続けている(図表6)。

その理由は、国立大学の場合、実は現行の国立大学法人法の下、教育と研究で勘定を区分した財務運営がまだまだできていないことによる。各大学どころか文部科学省も財務省も、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という実績す

らきちんと把握できていない。これが、現状の国立大学法人の財務運営の実態なのだ。こうした状況は、国立大学に3年先行して法人化された独立行政法人の枠組みにおいて、勘定の区分経理が徹底され、運営費交付金の使途も明確に示され、結果的に各独法の業績の向上につながっているのとは極めて対照的である。

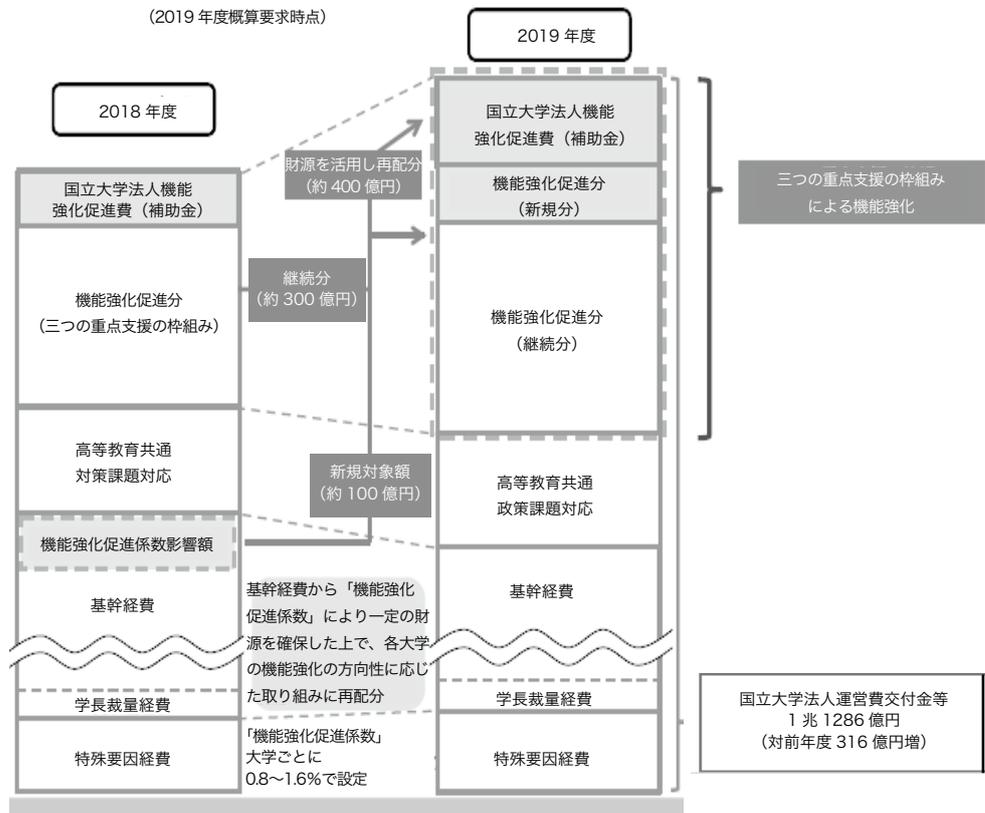
今後、教育と研究の成果に応じたメリハリをつけた国費の配分をさらに拡大していくためには、まず、こうした制度面の抜本的な改革を進める必要がある。

社会全体のガバナンスで改革を

経済協力開発機構(OECD)が18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見ると、学歴相当の職に就いている割合は58%でOECD加盟国中最低で、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芳しくない結果となっている。これは、少子化により先行き学生数の減少が確実であるにもかかわらず、1990年代以降大学や学部的大幅な新設が認可され続けてきたことや、長年にわたり教育の効果を計測する努力も十

〈図表6〉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)



(出所)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)、2018年11月15日を基に日本総合研究所が一部編集。

分にはなされず、各大学が客観的な評価を受ける体制が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」とよく指摘されながら放置されてきたことの裏返

しでもある。何よりも、これまでの大学改革がもつぱら大学関係者のみの手によって行われてしまい、社会全体としても大学任せにしてきた結果ではないのか。

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、とりわけ英国のような全国規模の調査の実施などによって教育の成果を把握する客観的な指標の確立を急ぐ必要があることは論をまたない。そのためにも、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。英国の例からも明らかのように、教育の成果や効果などの情報を含む大学のきめ細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徹底し、高等教育の質の向上を図ることも可能であろう。

わが国では「大学」は社会において別格の存在であり、学外からは意見しにくいという風潮がなお根強い。しかしながら、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関わり、情報開示の徹底を通じて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ろう。