

大学改革を誰が担うべきか ～英国の経験と示唆～

株式会社日本総合研究所 調査部 主席研究員 **河村 小百合**

1. はじめに



わが国でも遅まきながら、経済界を中心に、大学改革を求める声が高まりつつある。これまで、曲がりなりにも改革に取り組んできたにもかかわらず、効果を上げるには至っていないのはなぜか。他方、長い歴史を有する大学を数多く擁する英国では、今日においてもなお、世界屈指の高等教育・研究大国の地位を堅持している。それは同国が、高等教育改革を、決して単なる伝統任せ、大学任せとしてしまうことなく、学生を尊重し、社会全体が関わる形で、これまで努力を不断に積み上げてきた結果でもある。英国の経験も参考に、わが国におけるこれまでの大学運営や規律付けの枠組みの何が問題なのか、今後目指すべき改革の方向性とはいかなるものかを考えたい。

2. 英国のこれまでの大学改革の流れ▼

数多くの由緒ある大学を有する英国の大学の教育・研究が、今日においてもなお、米国に次ぐ世界でも指折りの水準を誇ることは周知の通りである。

career

Sayuri KAWAMURA ●

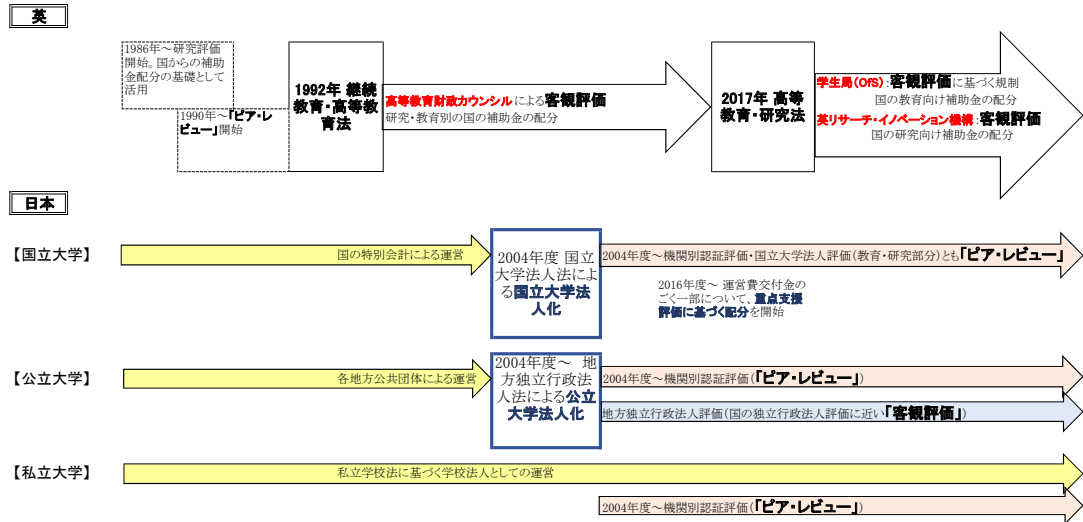


1988年京大法学部卒、2019年7月から現職。15年より行政改革推進会議民間議員、16～17年には(独)大学改革支援・学位授与機構国立大学教育研究評価委員会専門委員、18年には文部科学省国立大学改革強化推進補助金に関する検討会委員、19年より財務省財政制度等審議会財政制度分科会臨時委員を務める。

もっとも英国は、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いない。

英国においても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1)。今から30年近く前のことである。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4つの行政区域ごとに、「高等教育財政カウンスル」が設立された。これは、政府(教育省)の方針のもとで業務運営を行う政府から独立した公的機関であり、大学に対して学外の眼を含めて客観的に評価する体制が確立された。英国では当時から、政府による国費を投入するのに際しても、同カウンスルがその客観的な評価結

図1 高等教育改革の流れの日英比較（日本総合研究所作成）



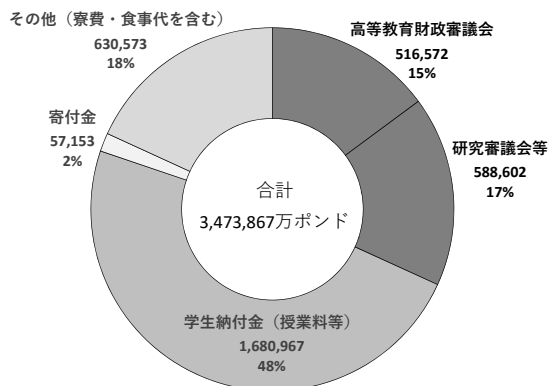
果に応じ、教育向け、研究向けに区分して各大学に配分していた。そのように明確で、当事者にとっても納得性が高いであろう国費の配分手法は、その後も今日に至るまで一貫して維持されている（図2）。これはわが国において、国立大学法人向けの運営費交付金も私学助成も、教育向けと研究向けを区分することなく、大学単位といういわば“ドンブリ勘定”での配分が行われ続けているのとは極めて対照的でもある。

その後も経済・社会環境が急速に変化するなか、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等）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。

そうした改革を実施するに当たり、「情報の面でと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。これらはいずれも、わが

図2 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）



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。

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。

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。

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。

国ではおよそみられない発想の政策目標や方針
といえ、示唆に富むものであり、同国がその後、
大学改革を社会全体として進めていくうえでの
原動力となっている。

こうした方針を受けて実際に同国では、各大
学の学部、学科ごとの詳細な情報開示が、異な
る大学間での相対比較が容易に可能な形で広く
行われるようになった。高等教育財政カウンシル
が運営するインターネット上のUnistatsがそ
の機能を担い、その内容は、教育の成果や卒業
後の就業や報酬の状況等に至る客観的な調査結
果を含むものとなり、今日に至っている（詳細
後述）。英国では90年代末以降、高等教育のコ
ストを学生本人が負担（実際には奨学金を得て
卒業後に返済）する割合が高まっており（前掲
図2）、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れているのである。

3. 英国の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▼

さらに2017年には高等教育・研究法が施行

され、92年以来実に四半世紀振りの高等教育
政策運営の抜本改革が2018年から実施されて
いる（前掲図1）。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、社会的な流動
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（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教育の質向上のため、企業関係者
や学生といった学外の眼による「教育卓越性
フレームワーク」（TEF：Teaching Excellence
Framework）という新たな評価の枠組みを導入
する、の4点であった。

要するに今回の改革は、高等教育機関の徹底
した情報開示によって“学生の志願”による選別
を図り、競争を一段と促進し、質の低い大学等
の淘汰もいとわず、特定の大学における課程の
閉鎖や場合によっては大学自体の閉鎖もあり得
るとの前提のもと、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。

OfS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（表1）

表1 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			○

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 Ta-
ble1 を基に日本総合研究所作成

に簡素化して大学側の受審負担を軽減
する一方で、大学側が高い評価が得ら
れるようになればなるほど、国から学
生の奨学金への支援が得られる。また、
TEF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
入増につなげられる（表2）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。ちなみに旧高等教育カウンス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。教育担当大臣が任命する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ない。こうした人事運営面にも、OFSの、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づけが貫かれている。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

表 2 2017-18 年および 2018-19 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不適合機関の 最高額	TEF不適合機関の 基本額	TEF適合機関の 最高額	TEF適合機関の 基本額
通常のフルタイム年	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

(£)

出所：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

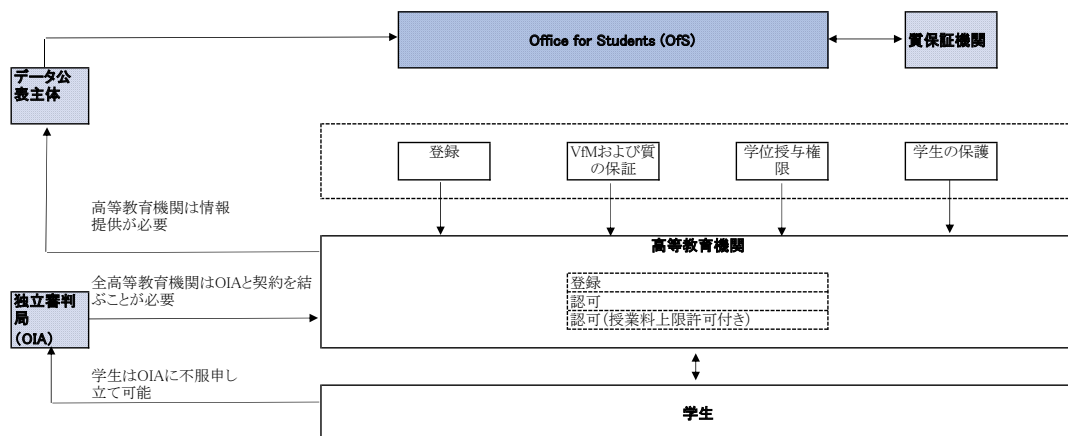
注：「サンドウィッチ・イヤー」は、通常の課程のなかにあらかじめ設定された、企業での就業やインターン期間。

る。さらに、学生にとって万一、自らが負担する授業料と時間に見合うだけの教育が提供されないような事態に陥った場合、独立審判局に不服申し立てをすることが認められているなど、学生保護の枠組みも整えられている(図3)。このように、英国では、何よりも学生の利益を保護することが徹底され、高等教育政策運営上、各大学における高等教育の質を国が責任をもって保証する、という枠組みが確立されている。

他方、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

る。さらに、学生にとって万一、自らが負担する授業料と時間に見合うだけの教育が提供されないような事態に陥った場合、独立審判局に不服申し立てをすることが認められているなど、学生保護の枠組みも整えられている(図3)。このように、英国では、何よりも学生の利益を保護することが徹底され、高等教育政策運営上、各大学における高等教育の質を国が責任をもって保証する、という枠組みが確立されている。

図 3 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



出所：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

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うえで、“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、公共事業等で用いられてきたPFI等によくみられる考え方で、英国ではそれが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（学生数の減少等による特定の課程の閉鎖等の）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、学生にとってのVfMが達成されるように努めることとされている。

4. わが国の大学改革は

英国の30年遅れ ▼

わが国においてもこれまで、大学、とりわけ国立大学の改革がたびたび試みられてきた。かつて国の特別会計の中で運営されていた国立大学は2004年度に法人化された。それを機に、公立大学についても、地方独立行政法人法に

よる公立大学法人化が進められたのと同時に、2004年度から、国公立大学を問わず、教育や研究の質保証のための「機関別認証評価」が導入された（前掲図1）。

しかしながら、2004年度以降に実施されたこれらの改革においては、①国公立を問わず、大学が果たす役割の根幹ともいえる教育や研究の部分を評価する上で、もっぱら大学関係者同士が、いわば“身内”で相互に評価する“ピア・レビュー”方式が採用され、基本的に外部の眼が入りにくい状態のままであるほか、②大学の教育・研究面、組織管理や経営面に関する社会への情報開示は不徹底な状態が放置され、今日に至っている。これを前述の英国における改革の進展と比較すれば、わが国は現時点ですでに、英国から30年遅れの状態にあると言わざるを得ない。

さらに、国内での行政改革の進展を鑑み、とりわけ国立大学について、3年先行して法人化された政府の独立行政法人に比較すれば、①外部の眼を含む客観評価を受けるか否か、②担う業務や機能別に区分経理を徹底する財務運営を行い、個々の業務運営の目標や成果と合わせて対外的な情報開示を徹底するか、という両面で相当に異なる枠組みのもとで法人化され、今日に至っている。その結果、国立大学に限らず、わが国全体の大学の近年のパフォーマンスは、研究・教育の両面で芳しくない。世界の大学ランキングにおけるわが国の大学の位置は、従来から世界で屈指の位置にあるアメリカをはじめとする先進各国に対してのみならず、近年、目覚ましい躍進を見せる中国等の新興国との比較でも低迷している。論文の引用度合いを示す世界ランキングも順位の低下傾向が目立ってい

るのが現実である。

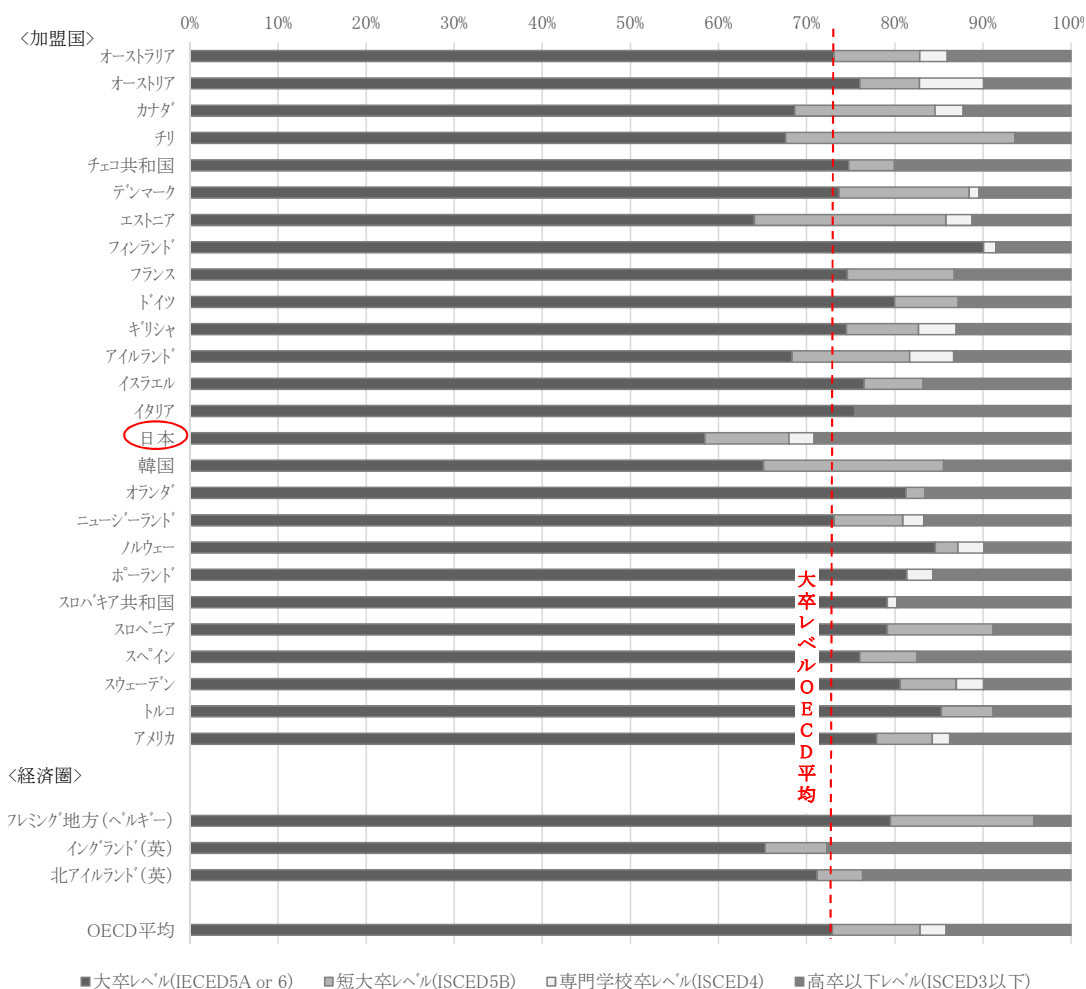
5. 国際比較でみたわが国の

高等教育の成果の低迷とその背景▼

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

割合は29%で同じく最高、という不芳な結果となっている（図4）。これは、①少子化により先行きの学生数の減少が確実であるにもかかわらず、90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、②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が整えられないこともなく、「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

図4 OECD加盟国における、大学卒業者が従事する職業レベル



出所：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、短期大学卒にほぼ該当する。

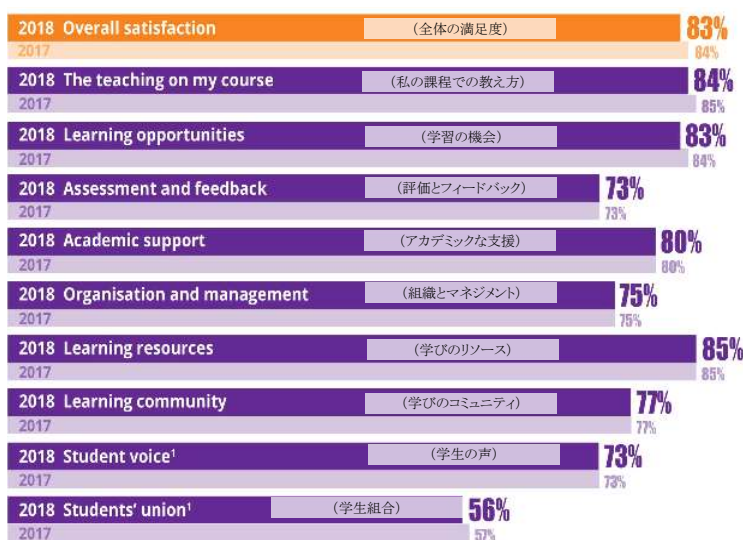
注2：「短大卒レベル (ISCED5B)」および「専門学校卒レベル (ISCED4)」に関しては、該当する類型の就業形態が存在しない国や、実際の該当数がごく少ないために、信頼に足る推計が行い得ない国がある。

表3 英学生調査 (NSS) のコア質問項目

(以下の質問に対して、「全く同意する」「概ね同意する」「どちらでもない」「概ね不同意である」「全く不同意である」「どれもあてはまらない」の中から回答を選択)	
<私の課程における教え方>	
1. スタッフはものごとを説明するのが上手だ。	
2. スタッフは対象を面白いものにしてくれる。	
3. 課程には知的な刺激がある。	
4. 私の課程は、自分として最高の成果を達成する上での挑戦をさせてくれる。	
<学びの機会>	
5. 私の課程は、思想や概念を深く探究する機会を与えてくれる。	
6. 私の課程は、異なるトピックスから情報や概念を引き出す機会を与えてくれる。	
7. 私の課程は、学んだことを応用する機会を与えてくれる。	
<評価とフィードバック>	
8. 評価に用いる基準は、あらかじめ明確に示されている。	
9. 成績と評価は公平に行われている。	
10. 私の作品に対するフィードバックはタイムリーに行われている。	
11. 私の作品に対する有益なコメントをもらっている。	
<アカデミックな支援>	
12. 私は必要ときに、スタッフとコンタクトをとることができる。	
13. 私は自分の課程に関連する十分な助言や指導を受けている。	
14. 私の課程において勉学の選択をする必要がある際、よい助言を得ることができる。	
<組織とマネジメント>	
15. 課程はよく構成され、スムーズに運営されている。	
16. 時間割は私にとって効率的に機能している。	
17. 課程や教授内容に関する何らかの変更がある場合には効果的に伝えられている。	
<学びのリソース>	
18. 提供されているITのリソースと機能は、よりよく学ぶ上で手助けとなっている。	
19. 図書館のリソース(書籍、オンライン・サービス、および学ぶ際のスペース)は、よりよく学ぶ上で手助けになっている。	
20. 必要な際には、課程特有のリソース(設備、機能、ソフトウェア、収蔵物)にアクセスすることができる。	
<学びのコミュニティ>	
21. スタッフや学生のコミュニティの一員であると感じている。	
22. 自分の課程の一環として、他の学生と協働する然るべき機会を得ている。	
<学生の声>	
23. 自分の課程に関するフィードバックをする然るべき機会を得ている。	
24. スタッフは、課程に対する学生の見解や意見を重視している。	
25. 課程に対する学生のフィードバックに対してどのような対応がとられたかが明らかにされている。	
26. 学生組合(協会もしくはギルド)は、学生のアカデミックな関心を効果的に代表している。	
27. 全体として、私は課程の質に満足している。	
28. これまでの経験に照らして、自分として焦点を当てたいと考える、何らかの特別に肯定的もしくは否定的な観点があれば。	

出所: Office for Students, "NSS 2019 Core questionnaire" (<https://www.officeforstudents.org.uk/media/ceed008b-1f02-48ad-b566-d9ca7080376f/nss-2019-questionnaire.pdf>) を基に日本総合研究所作成

図5 NSSの2018年の調査結果



出所: Office for Students ホームページ (<https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/student-information-and-data/national-student-survey-nss/>) に日本総合研究所が一部加筆

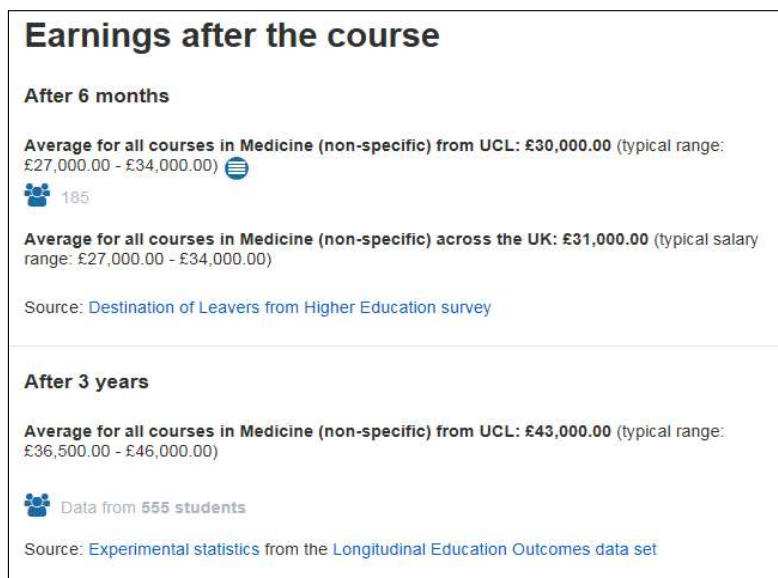
放置されてきたことの裏返しでもある。要するに、これまでの大学改革が、もっぱら大学関係者のみの手によって行われてしまい、社会全体としても大学任せにしてきた結果が表れていると考えられる。

ちなみに、これまで長きにわたって高等教育の効果を捕捉すべく努力が積み重ねられてきた英国では、全英レベルで「学生調査」(表3、図5)や「卒業生調査」(図6)が、各大学からは切り離された中立的な立場で実施されている。その結果はUnistats等を通じて社会に広く開示され、各大学における学部や学科ごとの教育の成果を測るうえでの重要な尺度の一つとして活用されている。「卒業生調査」においては、卒業生の“employability”を、職種や勤務先等を問わず公平かつ中立的に捕捉する尺度として、卒業後一定の期間が経過した卒業生の所得水準に関する調査結果も横並びでの比較が可能な形で開示されている。

わが国でも、ここへきてようやく、「学生調査」の実施に着手すべく、現在、中

教審の大学分科会下の部会で検討が開始されている。当該調査は国（文部科学省高等教育局と国立教育政策研究所）が実施主体となり、本年度は、調査への参加は大学側の任意で、対象大学数も国の予算の範囲内、という形で試行調査を行い、今後の調査実施サイクルは3年に1回、という方向で検討されている模様である。この学生調査について現段階で示されている

図6 イギリスのUnistatsにおける、大学の卒業生の所得の調査結果の情報開示例（ロンドン大学の医学コースの例）



出所：英 Unistats ホームページ (<https://unistats.ac.uk/subjects/employment/10007784FT-UBSMEDSAPP05/ReturnTo/Search>)

案（図7）をみると、さながら“学生の学修・生活実態調査”どまりの内容となっている。英国で行われている教育効果の計測のための学生調査の内容（前掲表3）が、教授内容、学修の機会、評価とフィードバック、アカデミックな支援、組織運営とマネジメント、学生の声の反映等に対する学生自身の「満足度」を問うものとなっているのとは大きな落差があることがわかる。このままでは、わが国においてはまたしても、「社会の目線」ではなく「教師の目線」による学生調査が行われることになってしまいかねないと危惧される。いわんや、わが国では、卒業生調査は手つかずの状態にある。

6. 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。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。

ところが現実をみると、国立大学法人向けに、「教育」と「研究」に分けた運営費交付金の配分が未だにできていない。同交付金の基幹経費の部分は、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、大学単位でざっくりと、いわば“ドンブリ勘定”での配分をすでに約15年間にわたり継続しつつ、その金額を全体として毎年約1%ずつ“薄切り”してきている状況にある。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、本年度予算のように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のもやむを得ない面もある。

実は、国立大学法人制度をはじめとする現行

図7 文部科学省で検討中の学生調査の内容

大学での授業・学習等について

問3 これまでに受けた授業では、次の項目はどれくらいありましたか。それぞれの項目について当てはまるものを選択してください。

項目	ほとんどなかった	あまりなかった	ある程度あった	よくあった
授業内容の意義や必要性を十分に説明してくれた。	1	2	3	4
理解がしやすいように教え方が工夫されていた。	1	2	3	4
教員以外の者（アシスタントなど）が配置されており、補助的な指導があった。	1	2	3	4
小テストやレポートなどの課題が出された。	1	2	3	4
適切なコメントが付されて課題などの提出物が返却された。	1	2	3	4
グループワークやディスカッションの機会があった。	1	2	3	4
教員から意見を求められたり、質疑応答の機会があった。	1	2	3	4
主に英語で行われる授業（語学科目は除く）があった。	1	2	3	4

問4 大学に入ってから次のような経験はありましたか、その経験は有用でしたか。それぞれの項目について当てはまるものを選択してください。

項目	経験していない	有用ではなかった	有用だった	非常に有用だった
大学での勉強の方法（スタディ・スキル）を学ぶ科目	1	2	3	4
研究室やゼミでの少人数教育	1	2	3	4
（授業以外で）教員に質問したり、勉強の仕方を相談する機会	1	2	3	4
キャリアに関する科目、キャリアカウンセリング（就職・進学相談）	1	2	3	4
インターンシップ（5日以上のも）	1	2	3	4
海外留学（3か月以上のもの）	1	2	3	4
図書館やアクティブラーニングスペースを活用した学習	1	2	3	4

問5 授業期間中の平均的な1週間（7日間）の生活時間について、当てはまる時間数を選択してください。

項目	0時間	1-5時間	6-10時間	11-15時間	16-20時間	21-30時間	31時間以上
授業（実験・実習含む）への出席	1	2	3	4	5	6	7
予習・復習・課題など授業に関する学習	1	2	3	4	5	6	7
授業以外の学習	1	2	3	4	5	6	7
部活動/サークル活動	1	2	3	4	5	6	7
アルバイト/定職	1	2	3	4	5	6	7
就職活動	1	2	3	4	5	6	7
趣味/娯楽/交友	1	2	3	4	5	6	7

出所：中央教育審議会大学分科会教学マネジメント特別委員会（第5回）会議「資料5 学生調査について」、2019年5月30日、p14.

制度には、運営費交付金を「教育」と「研究」とに分けて配分することを阻む大きな課題が残存している。現行の国立大学法人法に基づく枠組みのもと、現在の各国立大学は、教育と研究で勘定を区分した財務運営が未だにできていない。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を、文部科学省も財



問6 これまでに受けた授業の形態について、全体が10割（足して10割）になるようお答えください。

大講義 (出席者が 100人以上)	中講義 (出席者が 50以上100人 未満)	小講義 (出席者が 50人未満)	演習・ゼミ	実験・実習
割	割	割	割	割

問7 次の知識や能力を身に付けるために、大学教育は役に立っていると思いますか。それぞれの項目について当てはまるものを選択してください。

項目	役に立っていない	あまり役に立っていない	少し役に立っている	とても役に立っている
専門分野に関する知識・理解	1	2	3	4
将来の仕事に関連しうる知識・技能	1	2	3	4
文献・資料・データを収集・分析する力	1	2	3	4
論理的に文章を書く力	1	2	3	4
人に分かりやすく話す力	1	2	3	4
外国語の力	1	2	3	4
統計数理の知識・技能	1	2	3	4
問題を見つけ、解決方法を考える力	1	2	3	4
多様な人々と協働する力	1	2	3	4
幅広い知識、ものの見方	1	2	3	4
異なる文化に関する知識・理解	1	2	3	4

問8 ここまでの設問への回答にどのくらいの時間が必要でしたか。「①5分以内、②5分～10分以内、③10分以上」から当てはまるものを選択してください。

問9 大学での学びについて、ご意見などがあれば自由に記載してください。（自由記述：100字以内）

ご協力ありがとうございました。

【担当】
文部科学省高等教育局高等教育企画課高等教育政策室
国立教育政策研究所高等教育研究部

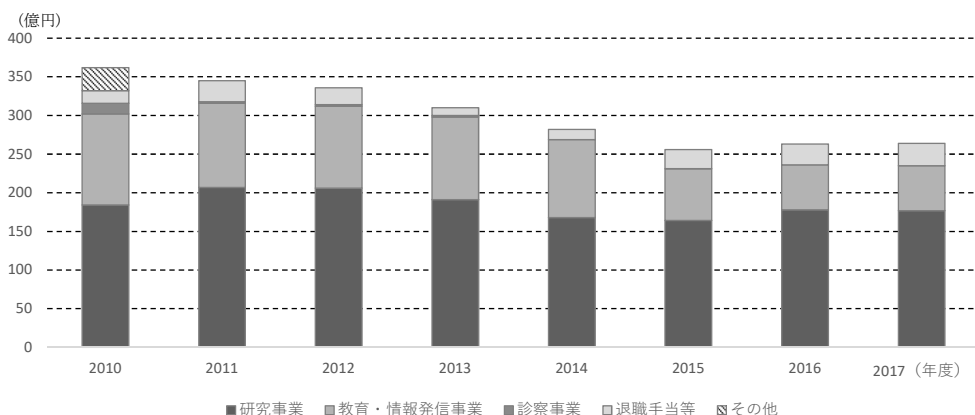
務省も、そもそも各大学においてすら、きちんと把握できていないのが実態なのである。これでは、教育と研究とに区分した国費の配分などできるはずもない。これが現在のわが国の国立大学法人の財務運営、ひいてはわが国の高等教育政策運営の実態なのである。私立大学向けの私学助成も同様である。

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、勘定別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もある。勘定別の区分経理が徹底されているもとで、運営費交付金の配分が行われれば、交付を受ける独法側の納得性も高い。

筆者はこれまで、他府省所管の独法の評価等に関わる機会を多く得てきた。例えば、2018年度には国立研究開発法人（独法の一類型）である、厚生労働省所管の国立高度専門医療研究センター（以下NC）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。これは、各NCの財

務運営が区分経理を徹底する形で行われ、財政事情の厳しいなか、国がNCの診察事業等への運営費交付金の支出は厳しく絞る一方で、研究事業向けへの運営費交付金は可能な限り確保しようとしている財政当局の姿勢がNC関係者にも伝わっているからであろう。同検討会では実際に、「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、今後の枠組み作りの方向性の検討が進められた。NC関係者のこうした認識や取り組み姿勢は、国立大学の関係者が、少なくとも最近まで、自らの改革が不徹底な点は棚に上げ、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

図8 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

出所：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

表 4 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)

(単位:円)

区 分		運営費交付金収益	費用	運営費交付金の主な使途 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	

出所: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)。

しているのとは、極めて対照的である。ちなみに金の使途を明確に社会に説明することができて、文部科学省所管の中期目標管理法人(独法)いる(表4)。なぜ、国立大学だけ、勘定別の区分経理はできない、などといえるのだろうか。一類型)である国立高等専門学校機構において、勘定別の区分経理を徹底し、運営費交付金

図9 国立大学法人の運営費交付金の使途の開示の例
(国立大学法人東京大学 平成29年度事業報告書より抜粋)

(2) 運営費交付金債務の当期振替額の明細			
① 平成28年度交付分			(単位:百万円)
区 分	金 額	内 訳	
業務達成基準 による振替額	運営費交付金 収益	750	① 業務達成基準を採用した事業等:地震・火山科学の観測研究拠点の強化、ニュートリノによる国際研究拠点の展開ー地下共同利用施設における宇宙素粒子実験の推進ー、農学生命科学研究科基盤施設整備事業、東京大学大学院の高度化、物性科学研究拠点における先端研究施設を用いた共同利用ー共同研究の推進、化学的有害廃棄物処理施設撤去、学部教育の総合的改革の推進、維持、教養教育の充実のための包括的基盤整備「GFD」、駒場Ⅰキャンパス整備等事業、学部教育改革の推進ー定着化、分野横断型国際教育「滞在型体験学習プログラム」、史料編纂所編纂史料集の出版事業、SINET5セキュリティ機器等整備事業、本学教育改善手法の研究ー開発及び調査ー分析支援事業、大学カリキュラムの国際標準構築とそれに基づく国際連携講義、高大接続を機軸とする入学選抜方法の確立ー高校教育での評価と大学教育での評価との連関等に基づいてー、学際大規模情報基盤共同利用ー共同研究拠点における共同研究推進ーグランドチャレンジを支援するー、高度バイオメディカル卓越研究拠点、数理科学研究科女子トイレ改善及び教室環境整備等事業、日本史史料の研究資源化に関する研究拠点、原本史料情報解析による複合的史料研究の創成事業、教養学部前期課程数学教育の改革、教育における実践知のプロフェッショナルの育成、グローバル授業開発FDセンターの機能の新規構築:「大学院生向けブレFD履修証プログラムの国際化」と「オンラインFDコンテンツ環境の開発」、東洋文化研究所図書室整備事業、TIA-nanoとの連携ー「筑波ー柏ー本郷イノベーションコリドー構想(仮称)」の一環としてー、研究資料提供型共同利用ー共同研究拠点機能の強化に向けた研究事業ー前近代日本史情報国際センターの研究ユニットによるー、生物普遍性研究機構の国際化:ー数理・物理学と生物学の知の協創による世界初の学理の創成と人材育成ー、大学における知の協創と安全・安心社会の基盤となる環境安全教育プログラム、その他
	資産見返運営 費交付金	321	
	建設仮勘定見 返運営費交付 金	-	
	資本剰余金	0	
	計	1,073	

出所:国立大学東京大学『平成29年度事業報告書 第14期事業年度 自平成29年4月1日至平成30年3月31日』p61。

これに対して、国立大学法人法の枠組みに基づき、東京大学の財務資料における、運営費交付金の使途の内訳を示す欄の記載をみると、勘定別の区分経理はできていないゆえ、運営費交付金が充当された多数の項目が羅列されるにとどまっている(図9)。これでは、教育と研究に分けた、メリハリある組織運営も、それを支えるためのメリハリある国費の支出もできるはずがない。

このほか、国全体としての中長期的な人口減少トレンドが明確となっているな

かでの組織運営の在り方という観点からも、国立大学をはじめとする大学にとっては、独法の運営から学ぶべき点は多い。

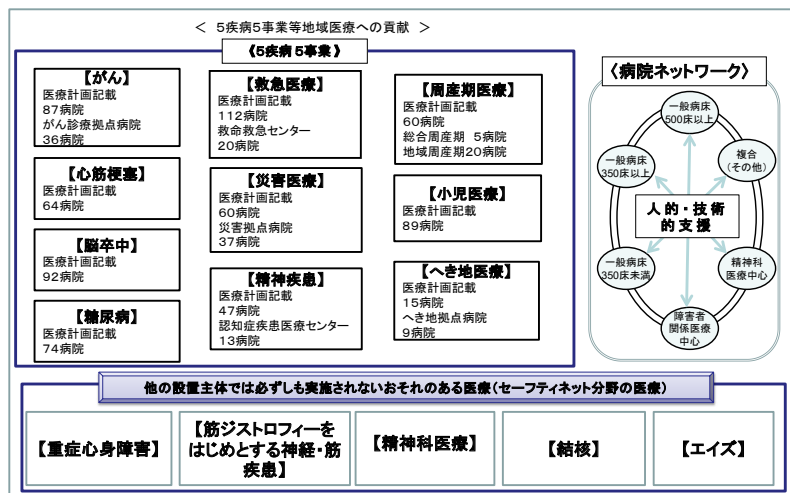
厚生労働省所管の中期目標管理法人である独立行政法人国立病院機構（以下NHO）は、人口減少トレンドのなかで、法人化後に規模の縮小を実現し、業績を向上させた独法のトップランナーの一つである。国立病院はかつて、国立大学と同じく特別会計で経理・運営されていたが、国立大学と同じ2004年

度を実施された法人化に際し、「施設ごとに区分経理する単一の独法」として再スタートを切った。NHOは「5疾病」（がん、精神、脳卒中、急性心筋梗塞、糖尿病）「5事業」（救急医療、災害医療、周産期医療、小児医療・小児救急、へき地医療）という、いずれも、採算性は決してよくない分野の医療を主に担いつつ、地域医療にも貢献するという難しいミッションを担っている（図10）。特別会計時代には毎年度2000億円程度の赤字を生み出していたものが、独法移行後はNHO全体として収支相償を達成し、その後も、年度ごとの振れはあるものの、収支相償基調を今日に至る

までおおむね維持しつつ、特別会計時代に積み上げた膨大な負債も承継し、着々と返済するという目覚ましい成果を上げている。

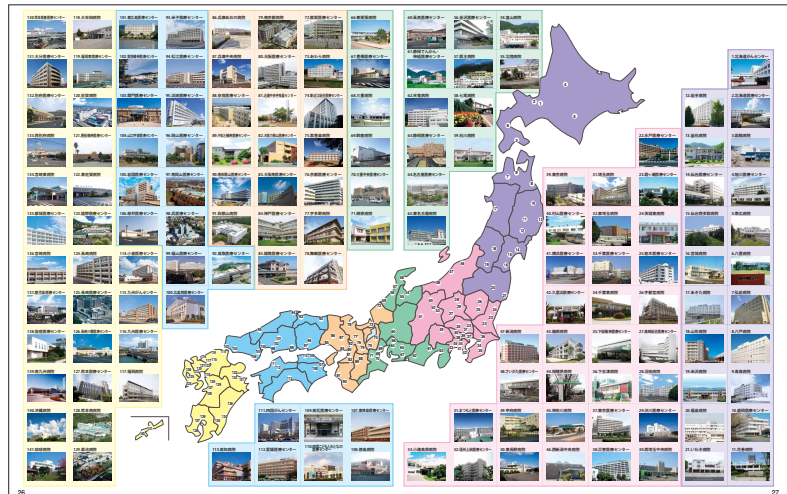
これと同時にNHOは傘下の病院の効率化・統合を進め、独法移行時点で154であった傘下の病院数は本年4月現在、141にまで減少している（図11）。NHOの傘下にある個々の病院は、いかなる医療圏のなかに置かれているのか、その立場は様々であるが、こうしたNHOの経営

図 10 国立病院機構の診療事業の内容



出所：『独立行政法人国立病院機構』（2019年度パンフレット、<https://nho.hosp.go.jp/files/000053073.pdf>）、p6.

図 11 国立病院機構の病院ネットワーク



出所：『独立行政法人国立病院機構』（2019年度パンフレット、<http://www.hosp.go.jp/files/000048187.pdf>）、pp26～27.

は、その傘下にある各地の病院任せでなし得ているものでは決してない。NHOでは、組織・人事マネジメントは本部で一元的に実施しており、傘下の個別病院等の専門分野、置かれた地域の医療の状況等について、データを基に本部が緻密に分析し、経営指導を行っている。このように、本部によるいわば“客観評価”が行われているからこそ、各地の病院の効率化や統合を少しずつ進展させることが可能となっているのである。

確かに国立大学の場合、各大学の組織上の自律性を尊重すべきこともあり、国立病院のような単一法人化は現実的な選択肢ではない。しかしながら、全国各地に設置されている国立大学の教育・研究面での今後の適正規模や配置等を検討する際、各大学任せでは改革に限界がある。このNHOの組織マネジメントの実績は、個々の組織の今後の経営改革は客観評価を経て検討すべきであることの重要性を物語っているといえよう。

去る6月18日、文部科学省は「国立大学改革方針」を公表した。同省と当事者である国立大学との対話でどこまで改革に踏み込めるかは定かではない。

7. 大学改革を誰が担うべきか ▼

これまで、大学のガバナンスやマネジメントの改革に際して政府が掲げているメニューは、「評価指標の設定」や「ガバナンス・コードの確立」、「外部理事の起用」といったレベルにとどまっているが、これでは到底、必要な改革はなし得ないのではないかと。特に総合大学の場合、組織の乱立や肥大化を指摘する声もきかれる。例えば東京大学の場合、全学部、研究科や附属

研究所等の下に、合計147もの「〇〇センター」や「〇〇機構」等が設置されているが、それらのすべてについて、現行体制のもとで、きちんと業績等が検証されているのかは定かではない。「大学」は、常に市場の評価にさらされている「企業」とは異なる。とりわけ国立大学は、そうした市場の評価なしに、相当な規模の国費の支出を受ける存在でもある。国立大学にも、国の独立行政法人と同様、①（委員の任命関係を含め）緊張関係にある評価機関による客観評価（定量指標のみならず、評価機関との議論に基づく中期目標の事前設定および事後評価の徹底）、および②組織運営および評価プロセスの透明性、徹底した情報開示が必要であろう。そのためには、現行の国立大学法人法の枠組みを抜本的に見直すことが必要である。国の高等教育の要であり他の範たるべき国立大学の改革が進めば、公立大学や私立大学の改革にもつながると考えられる。

この国の高等教育・研究の在り方を考えるうえで最大の問題は、大学改革を誰の手によって行うかである。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かかわり、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必要である。「大学改革を社会全体の手によって行う」ことができれば、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ことを期待できよう。