

2019年7月1日
No.2019-002

大学改革の進め方に求められる視点

調査部 主席研究員 河村小百合

《要 点》

- ◆ わが国ではこれまで、国立大学を中心に、政府による「大学改革プラン」が何度も繰り返されてきたにもかかわらず、これまでのところ、教育・研究の両面で、思うような成果を上げるには至っていないのはなぜか。
- ◆ 教育の面を例にとってみると、わが国では、大学関係者や教育関係者を中心に「教育の効果や成果の把握は難しい」という声が強根強い。2004年度の国立大学の法人化を受けて「国立大学法人評価」が導入され、また同年度から国公私立大学を通じての「認証評価」が導入されてから久しいにもかかわらず、教育の効果や成果を把握する取り組みは進んでいない。その結果、これから大学に進学しようとする、国の将来を担う若者たちにとって、各大学の教育の成果に関する十分な情報が、相対評価が可能な形で提供されているとは到底言えない状態が続いている。これは、卒業後に奨学金の返済困難に陥る事例が後を絶たず、社会問題化する一つの要因ともなっているとみられる。
- ◆ ところが、海外に目を転じれば教育の成果の把握をめぐる状況は大きく異なる。例えばイギリスでは、「高等教育とは、進学する学生が、奨学金を得て自ら授業料を将来的に負担するという自己投資を通じて、卒業後の“employability”を獲得するという形で利益を得るためのものである」、「高等教育の効果や成果は、卒業生がいかにして社会に貢献できているか、在学生や卒業生が自らが受けた教育にどれほど満足しているかによって測られる」という認識が社会に広く浸透している。その結果、全英レベルで実施される学生調査や卒業生調査の結果も含め、各大学の学部・学科ごとの教育の効果や成果に関する詳細な情報が、誰にでもアクセス可能な形で開示され、学生の立場が保護され、社会に対する説明責任が果たされている。教育の成果の把握は、「やろうと思えばできる」のである。
- ◆ 教育や研究の成果にかかる客観的な評価体制の確立の遅れに限らず、現在のわが国の大学が抱える問題は数多い。シニア教員優遇の人事運営や、年俸制等の業績評価制度の不徹底、学内の組織の乱立や肥大化、各学部や研究科ごとや、教育と研究に区分される形で明らかになっていない不透明な財務運営等である。このように改革が遅滞している最大の原因は、これまでの改革が、もっぱら大学関係者の目線で組

み立てられ、さながら“主に大学関係者による大学のための高等教育政策運営”が行われてきたことによる可能性が高い。わが国でもここへきてようやく、国が学生調査の実施に取り組むための検討を始めているが、そこで示されている学生に対する調査の内容は、あくまで“学生の勉学や生活の実態調査”のレベルにとどまり、学生自身が所属する課程での様々な角度からの満足度を問う全英学生調査における教育効果の把握とは大きな差がある。これも、わが国の学生調査が、“社会の目線”ではなく、あくまで“教師の目線”で設計されていることによるものとみられる。

- ◆ こうした大学の実態にもかかわらず、現在、政府が打ち出している大学改革のメニューは、「経営改革等に関する指標の確立」や「ガバナンス・コードの確立」といった小手先のレベルにとどまり、その実効性は疑わしい。それでいて、国立大学一人法人複数大学制の導入や、国公立を問わない大学間連携推進法人の制度設計といった、進め方によっては、少子化で学生数の減少傾向が著しい大学の単なる“延命策”となってしまうかねない策が先行して進められそうな状況となっている。これではまた今回の改革も、本来最優先で取り組むべき、教育や研究の質向上のための、制度設計の根底にまで踏み込んだ改革は後回しにされて手つかずとなり、再再度の“かけ声倒れ”となってしまうかねないことが懸念される。
- ◆ わが国の大学が現在、真に必要としている改革とは、①大学側から独立した関係にある評価機関による客観的な評価体制の確立、および②組織運営および評価プロセスの透明性、および情報開示の徹底である。他の大学の範たるべき国立大学について、2022年度に予定されている第4期中期目標期間に入る前に、大学関係者という当事者のみによることなく、客観的な視座から国立大学法人制度の在り方を抜本的に見直し、その成果を公立大学や私立大学にも波及させていくことが求められている。

**本件に関するご照会は、調査部・主席研究員・河村小百合宛に
お願いいたします。**

Tel: 03-6833-1577

Mail: kawamura.sayuri@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. 政府が示す大学改革の方向性

国内では少子高齢化が進行し、デジタル革命が急速に進展するなど、わが国の経済・社会をとりまく環境が厳しさを増す中で、大学改革の必要性を指摘する声が各方面から高まっている。しかしながら、その進展は、従前とあまり変わらず、遅々としているように見受けられる。

文部科学省の中央教育審議会が2018年11月に答申（「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」）をまとめたのを受け、柴山文部科学大臣は本年2月1日、高等教育改革の進め方に関する「高等教育・研究改革イニシアティブ」（「柴山イニシアティブ」）を発表し（図表1）、実際にもこれに沿う形での法改正等が進められている。

（図表1）高等教育・研究改革イニシアティブ（「柴山イニシアティブ」）の概要

	手厚い支援	厳格な評価
高等教育機関へのアクセスの確保	<ul style="list-style-type: none"> 真に支援が必要な低所得世帯の者に対して、①授業料・入学金の減免②給付型奨学金の支給を合わせて実施 	<ul style="list-style-type: none"> 対象を学問追求と実践的教育のバランスがとれている高等教育機関に限定 進学後の学習状況について厳しい要件を課し、これに満たない学生は支援を打ち切
大学教育の質保証・向上	<ul style="list-style-type: none"> 教育の質保証・情報公表のための仕組みを構築 実務家教員の登用促進等、教育体制の多様化・柔軟化 	<ul style="list-style-type: none"> 大学評価において学生の伸びの確認を徹底 教育の質を保証できない大学は撤退
研究力向上	<ul style="list-style-type: none"> 研究人材改革(優秀な若手研究者へのポスト重点化等) 研究資金改革(若手研究者への重点支援等) 研究環境改革(設備等共用と研究支援体制強化) 	<ul style="list-style-type: none"> 厳格な業績評価の実施 競争的研究費の審査の透明性向上、制度の評価・検証の徹底
教育研究基盤・ガバナンス強化	<ul style="list-style-type: none"> 改革に意欲のある大学等への重点支援 ガバナンス改革、連携・統合を進める仕組み構築 産学連携(外部資金獲得)の推進 	<ul style="list-style-type: none"> 改革の進捗や成果に応じた評価・資源配分のメリハリ付け・徹底 単独で改革が行えない大学は再編・統合・撤退

（資料）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、p1. を基に日本総合研究所作成。

（注）赤字、青字は日本総合研究所による。

ただし、同イニシアティブの具体的な内容をみると、冒頭に示された「改革の方向性」には、「教育の質保証・情報公表のための仕組みを構築」や「教育の質を保証できない大学は撤退」、「厳格な業績評価の実施」（図表1の赤字部分）といった、かなり強い表現がみられる一方、後続のページには「どうやって仕組みを構築するのか」「どうやって撤退させるのか」といった“強い表現で示された方向性”に見合う具体策は見当たらない。これでは、これまで繰り返されてきた「改革」と同様、実際には“かけ声倒れ”となりかねないことが懸念される。

また、去る6月21日に閣議決定された本年度の「骨太の方針」においても、大学改革に関する記述は半ページほどの分量で、内容は「実務家教員の活用や教学面の指針の作成・活用等による大学教育の質の向上」、「『AI戦略2019』に基づく数理・データサイエンス・AI教育の抜本的充実」といった、“時流にのった小手先の各論”レベルにとどまっている。このような取り組み姿勢のまま

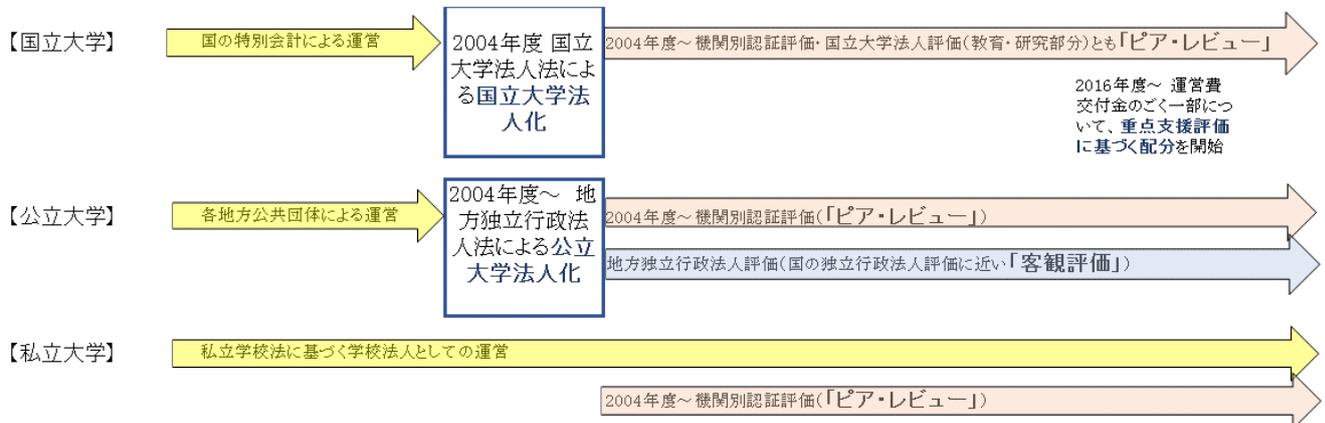
で、果たして、わが国の大学は近い将来、教育・研究の両面で、社会から期待されているような改革の成果をあげることができるのか。

2. 「改革プラン」を何度も繰り返せど…

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（図表 2）。

注意すべきは、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、基本的に外部の眼が入りにくく、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”方式が採用されたこと、また、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たこと、である。そうした意味で、とりわけ国立大学は、法人化が 3 年先行し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ることとなった。ちなみに公立大学の場合は、地方独立行政法人法の下で 2004 年度以降に新たに設けられた「公立大学法人」の枠組みの中で、外部の眼を含む客観評価が導入されているほか、設置団体（地方自治体）の首長に公立大学法人の理事長の人事権が付与される等、国の独立行政法人に準拠する考え方が一部採り入れられている。

（図表 2）わが国の大学改革の流れ



（資料）日本総合研究所作成。

（注）「ピア・レビュー」(peer review、同胞の評価)とは、大学関係者相互によって行われる、いわば“身内”による評価で、外部の第三者による「客観評価」に相対する概念。

国は、6年サイクルで中期目標期間が設定される国立大学法人が2期目に入った 2012 年 6 月に「**大学改革実行プラン**」を打ち出したほか、第二次安倍政権が発足した 2013 年 11 月には「**国立大学改革プラン**」を打ち出し、学長のリーダーシップ確立のため、教授会の役割の明確化等を含めた

制度的な手当てを行った（図表3）。また、従前は全国の86の国立大学が、個々の特色いかんにかかわらず横一線に並ぶ形となっていたところ、2015年4月には「**国立大学経営力戦略**」が打ち出され、運営費交付金配分の枠組みの中に初めて、「地域」「分野」「世界」という3つの重点支援分野¹を設ける考え方が導入された。各国立大学は自らの判断に基づき、55大学が「地域」、15大学が「分野」、16大学が「世界」を選択した。ちなみに2004年度以降、各国立大学への運営費交付金の配分は、法人化の時点における各国立大学の学生数や教職員数等に見合う形でほぼ固定され、その後10年以上にわたり硬直的な配分が継続されていた。しかし、この3重点分野の導入によって、運営費交付金全体のごく一部ではあるが、各大学が選択した重点分野の中で自ら設定した成果指標（KPI）の実績に応じて国費が配分されるようになり²、その後も、運営費交付金全体に占めるこうした成果連動配分の適用割合を徐々に引き上げる方向での高等教育政策運営が行われている。

しかしながら、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³。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。

教育の面でも、OECDが2018年に明らかにした調査⁴によれば、わが国の大学卒業者が大卒レベルの職業に就いている割合はOECD各国の中で最低の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各国中最高の29%に達していることが明らかにされている。その要因として、わが国では、社会全体のニーズに対して大学が過剰に存在し、大卒者が供給過剰状態にあるとみられる点もさることながら、わが国の大学全体としてみたときの高等教育のレベルが低い点も否定できないであろう。このほか、大学進学に際し奨学金を受給する割合は5割近くにまで上昇している一方で、卒業後、奨学金の返済に窮する例が増加し、社会問題となっている⁵のは、わが国の大学生が全体として、大学在学中の勉学を通じて卒業後の“employability”（何らかの職業に従事できる能力）を必ずしも十分に獲得できているとはいえないことを物語っている。ちなみに、わが国では諸外国に比較して大学生があまり勉強しない、と言われて久しいが、年月を経て状況は改善するどころか、「大学生の学習時間は、小学生よりも短い」⁶とまで指摘されている。

他方、こうした研究・教育面でのパフォーマンス低下に関して、主に国立大学の関係者の間では、

¹ 正確には、重点支援分野①は「地域のニーズに応える人材育成・研究を推進」、重点支援分野②は「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」、重点支援分野③は「世界トップ大学と伍して卓越した教育研究を推進」となっている。

² ただし、この“重点評価”においては、全86国立大学が策定した296の「戦略」において、実に1,847項目（2018年度）もの評価指標（KPI）を、各大学がバラバラに設定する、という結果に至っている。個々の指標の内容をみても、アウトカム指標ではなくアウトプット指標が多く見受けられるほか、「やったこと」のアリバイ作りのような、指標としての適格性が疑われるものもみられる。

³ 詳細は拙論 [2017]の第2章参照。

⁴ Education at a Glance 2018のtable A3 a (web only)による。詳細は拙論 [2019]の第5章参照。

⁵ 詳細は拙論 [2018]の第4章参照。

⁶ 財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会（2019年5月16日）「資料2 文教・科学技術」p20。

その要因を国からの予算投入の抑制に求める声が依然として根強い模様である。

わが国でもこれまで、国立大学を中心とする大学改革が何度も試みられてきたにもかかわらず、研究・教育の両面で期待された効果を上げてきたようには見受けられない。それはなぜか。

3. 高等教育の成果の把握は本当に難しいのか？

(1) 教育の効果や成果の把握が一向に進まないわが国

教育を例にみてみよう。わが国では、大学関係者や教育関係者を中心に「教育の効果や成果の把握は難しい」という声が根強い。2004年度に国立大学が法人化されて「国立大学法人評価」が導入されて現在はすでに、6年サイクルの3期目に入り、国公私立大学を通じての「認証評価」が導入されてからすでに15年目となっているにもかかわらず、教育の効果や成果を把握する指標を確立しようとの努力が行われた形跡は少なくとも外部への公表資料からは見当たらず、これらの評価にきちんと盛り込まれる形にはなっていない。

高等教育の効果や成果がきちんと把握できていない以上、それらの社会に対する情報開示も進んでいない。ゆえに、わが国においてこれから大学に進学しようとする学生、言い換えればわが国の将来を担う若者たちにとって、各大学の教育の成果に関する十分な情報が、相対評価が可能な形で提供されているとは到底言えない状態が続いている。こうした現実には、近年、家庭の経済事情がかつてとは大きく変化するなかで、多額の奨学金を得て進学した学生の比率が高くなっているにもかかわらず⁷、卒業後に十分な収入が得られず、返済に窮する事態が多発して社会問題化する一つの要因ともなっているとみられる。

(2) 英では「卒業生の社会での活躍こそが高等教育の成果」と認識

しかしながら、海外に目を転じれば、教育の成果の把握をめぐる状況は大きく異なる。例えばイギリスでは、政治のリーダーシップのもと、大学関係者にとどまらず、学生およびその家族、卒業生および彼らを雇用する企業といった社会全体が広く参画する形で、大学をいかに改革していくかという議論が長年にわたり積み重ねられてきた。その結果、「**高等教育とは、進学する学生が、奨学金を得て自ら授業料を将来的に負担するという自己投資を通じて、卒業後の“employability”を獲得するという形で利益を得るためのものである⁸、**」「**高等教育の効果や成果は、卒業生がいかにして社会に貢献できているか、在学生や卒業生が自らが受けた教育にどれほど満足しているかによって測られる**」という認識が社会に広く浸透している。

こうした認識を背景に、同国では、政府や大学からは独立した Unistats 等の公的な情報集約・開示機関が設けられ、全大学の詳細な情報を、横断的に比較可能な形で収集し、それらの情報を誰でも容易にアクセスできる形で開示する WEB サイト（図表3）を運営する役割を担っている。各大学は、学部や専攻ごとの詳細な課程の内容や修学状況、卒業後の進路等に関する詳細な情報をこの公的機関に提出することが義務付けられている。

⁷（独）日本学生支援機構（旧日本育英会）の『平成28年度学生生活調査結果』によれば、全国の国公私立大学に通う大学生の実に50.6%が、同機構の第一種（無利子）、第二種（有利子）もしくはその双方の奨学金を受給していることが明らかにされている。

⁸ 現在のイギリスの高等教育政策当局である学生局（Office for Students）は、こうした考え方を“Value for Money”という概念で表現している。

(図表3) イギリスの Unistats における情報開示の項目

学生の満足度 全英学生調査<NSS>の調査結果(図表4参照)
雇用および資格等の認定状況 卒業生調査の結果(図表5参照)等
学業の継続及び学位の取得結果 入学1年後の学業の継続状況等 学位の取得状況
入試情報 入学者のUCAS tariffのスコアの分布状況

(資料) 英 Unistats ホームページを基に日本総合研究所作成。

(3) 全英学生調査 (NSS) の内容

同国では、自らが受けている高等教育に対する学生の満足度を測るべく、学生局 (OfS: Office for Students) をはじめとする高等機関の規制当局から委託された民間企業⁹が毎年、全英レベルの学生調査¹⁰を実施している。これは、各大学の課程のプログラム編成や実際の授業、研究室での個別指導等に関する満足度等を問うもの (図表4) で、それらの設問に対する回答を、各大学の各学部や学科ごとに集計した結果が、上述の Unistats 等の WEB サイトで合わせて開示されている。ちなみに、全英レベルでの集計結果は図表5のような形で開示されている。

(4) 英の卒業生調査の内容

さらに同国では、別の独立した公的機関¹¹によって、全英レベルの卒業生調査¹²も実施され、各大学の卒業生を対象に、在学時の修学・指導に対する満足度、および卒業後の所得を含む就業状況に関する回答が集計され、上述の Unistats 等の WEB サイトで合わせて公表されている。図表6は、Unistats において、卒業生調査に基づく所得状況がどのように開示されているかを、ロンドン大学の医学コースを例に、WEB 画面そのままの形で示したものである。

⁹ 現在、Ipsos MORI が実施。同社は世界第3位のグローバル・マーケティング・リサーチ会社 (<https://www.ipsos.com/ja-jp/management>)。

¹⁰ The National Student Survey (NSS)。

¹¹ Higher Education Statistics Agency Limited (HESA)。

¹² これまで Destination of Leavers from Higher Education survey (高等教育から離れた者の行き先調査) として実施されていたが、今後は The Graduate Outcomes survey (卒業生アウトカム調査) として実施されることになっている。



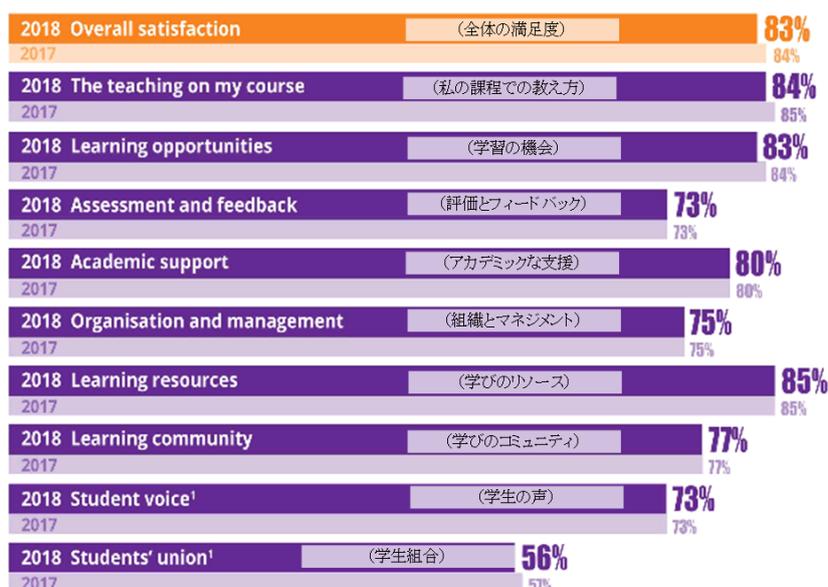
(図表4) イギリスの全英学生調査 (NSS) のコア質問項目

<p>(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」「どれにもあてはまらない」の中から回答を選択)</p>
<p><私の課程における教え方></p> <ol style="list-style-type: none"> 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。
<p><学びの機会></p> <ol style="list-style-type: none"> 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。
<p><評価とフィードバック></p> <ol style="list-style-type: none"> 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。
<p><アカデミックな支援></p> <ol style="list-style-type: none"> 12. 私は必要なときに、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. 自分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。
<p><組織とマネジメント></p> <ol style="list-style-type: none"> 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。
<p><学びのリソース></p> <ol style="list-style-type: none"> 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となっている。 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。
<p><学びのコミュニティ></p> <ol style="list-style-type: none"> 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。
<p><学生の声></p> <ol style="list-style-type: none"> 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。

(資料) Office for Students, “NSS 2019 Core questionnaire”

(<https://www.officeforstudents.org.uk/media/ceed008b-1f02-48ad-b566-d9ca7080376f/nss-2019-questions.pdf>) を基に日本総合研究所作成。

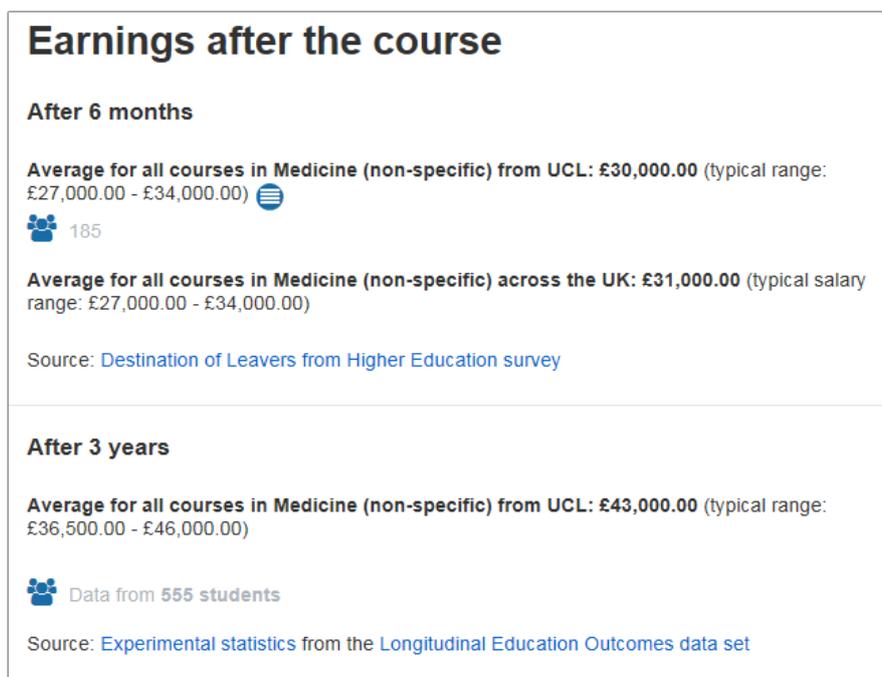
(図表5) イギリスの全英学生調査 (NSS) の2018年の調査結果 (全英ベース)



(資料) 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。

(図表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)



(資料) 英 Unistats ホームページ

(<https://unistats.ac.uk/subjects/employment/10007784FT-UBSMEDSAPP05/ReturnTo/Search>)。

これによれば、同大学の医学コースの卒業生の185名から、卒業6カ月後の所得の状況に関する回答が得られており、平均所得は3万ポンド（1ポンド=140円で換算すれば約420万円相当）、所得の典型的なレンジは2.7万ポンド（同約378万円相当）～3.4万ポンド（同約476万円相当）であること、他方、全英レベルでみた際の医学コースの卒業6カ月後の平均所得は3.1万ポンド（同約434万円相当）、所得の典型的なレンジはロンドン大学の医学コースと同じく2.7万ポンド～3.4万ポンドであることがわかる。また、ロンドン大学医学コースの卒業生の卒業3年後の状況に関する回答が555名の卒業生から得られており、平均所得は4.3万ポンド（同約602万円相当）、所得の典型的なレンジは3.65万ポンド（同約511万円相当）～4.6万ポンド（同約644万円相当）であることがわかる。

大学の各学部や専攻の卒業生が従事する職業や勤務先は様々で、職業や勤務先の名称や規模、上場企業か非上場企業かといった特性でその良し悪しを判断できるものではない。そうしたなかで「所得」は業種や職業等を問わず、自営業のような形で起業したり就業するケース等も含めて、公平かつ客観的に“employability”を測ることができる一つの重要な尺度である」、というのがイギリス流の高等教育の成果に関する考え方だろう。もちろん同国においても、所得水準は職業によって一定の差はあると考えられ、特定の大学の特定の学部の卒業生の所得水準の調査結果のみを公表することで誤解を招いてしまうことがないように、合わせて同じ学部・学科系統の全英レベルの卒業生の所得水準が開示されているものと考えられる。また、卒業直後である6カ月後の所得と合わせて3年後の所得の調査結果が公表されているのは、この頃までは在学中の学修の成果が直接的に所得に反映されると考えられていることによるとみられる。確かにそれ以降となれば、大学時代の学修成果というよりもむしろ、実社会での業務経験の積み重ねを通じて本人がいかに成長できるかによって、所得面での評価も変わり得るものだといえよう。

イギリスにおいてもわが国と同様、近年、大学への進学率が上昇するなど、高等教育の大衆化が進んでいる。そうしたなかで、国全体として高等教育の成果の指標の確立に努め、その一環として全英レベルの学生や卒業生調査を実施している。それらの調査結果を含めて、教育のみならず研究の質に関する情報開示を徹底することを通じて、各大学間の競争を促して質の芳しくない機関の淘汰を図っている。高等教育の質を向上させて、国民一人ひとりの人生を豊かなものにするとともに、国全体の成長基盤を確保しようとするイギリスの高等教育政策当局の姿勢は極めて厳しいものだ。その背後にあるイギリスの社会全体の姿勢も徹底している。「**教育の成果の把握**」は、**やろうと思えばできる**のである。

4. 英とは対照的なわが国の改革の進展の遅れ

これに対してわが国ではこれまで、どのように大学改革が進められているのか。大学の情報開示の現状や教育の効果や成果を把握するうえでの最近の試みをみてみよう

(1) 大学ポートレート

文部科学省は今から7年前の2012年に打ち出した「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」を立ち上げた。これは同省が所管する独立行政



法人である大学改革支援・学位授与機構のサイト上で運営され、約 900 の国公私立大学・短期大学が参加しているが、その内容は図表 7 のようなものにとどまっている。要するに各大学のパンフレットに掲載されている内容の域を出ておらず、教育の効果や成果に関する指標も、受験生にとって最大の関心事である入試の難易度に関する情報も一切含まれていない。各大学・学部ごとの相對評価も容易にはできないつくりとなっている。ゆえに、これから大学に進学しようとする高校生やその進路指導を行う高校等での認知度は極めて低く、およそ活用されていないのが現状となっている。英の Unistats における情報開示との差は極めて大きい。

(図表 7) 「大学ポートレート」の掲載内容

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

(資料) (独) 大学改革支援・学位授与機構ホームページ (<https://portraits.niad.ac.jp/index.html>)
 を基に日本総合研究所作成。

(2) 学生調査

わが国でもここへきてようやく、全国レベルでの学生調査が試みられることとなり、そのこと自体は一步前進と評価できる。しかしながら、現在、文部科学省で検討が行われている肝心のその内容は図表 8 のようなもので“学生の勉学や生活の実態調査”の次元にとどまっている。学生アンケートを高等教育の評価の尺度の一つとして活用しようとするのであれば欠かせないはずの、“自らが受けている教育に対する学生の満足度”を問う質問が見当たらない。他方、大学生に対する質問でありながら、日々の授業外の学習時間を問う設問まであり、この学生調査が、あくまで“教師目線”で設計されていることが読み取れる。このような内容は、イギリスの NSS (全英学生調査) で実施されている詳細な調査 (図表 4) とはかなり対照的なものにとどまっている。本来、「高等教育の成果は、学生や卒業生、企業といった社会が評価する」べきところ、それが「学生の成績を教員や大学がつける」ことと勘違いして排除されてしまっている感すらある。しかもこの学生調査は現在のところ、文部科学省はわずか 3 年に 1 度しか実施しないという方向性を示している。卒業生調査の実施は、わが国ではこれまでのところ、改革の議題の俎上にも上っていない模様である。

(図表8) 現在、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）が配属されており、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、キャリアアカウンセリング（就職や進学相談）	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



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えますか。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

(資料) 文部科学省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「資料5 学生調査について」、2019年5月30日。

5. 大学が抱える問題はさらに多岐にわたる

大学の情報開示や、教育の効果把握のための取り組み姿勢以外にも、現在のわが国の大学運営が抱える問題は数多く存在する。

大学全体の範たるべき国立大学を例にとってみても、給与制度改革を伴わない定年延長が行われているケースが少なくなかった等、人事運営は概してシニア教員優遇で行われている。そのしわ寄せは若手教員の不遇の形で及んでいるほか、かねてから文部科学省が取り組むとしていた、業績評価とセットでの年俸制の導入も、民間の感覚からすれば本来、対象者全員に一斉に導入して初めて、組織マネジメント上の効果が期待できることは自明であるにもかかわらず、多くの国立大学ではその対象を未だに新規採用教員に限るなど、一向に進まない。

教育と研究という大学が果たす機能の根幹部分について部外者の眼が入ることを拒む“身内の評価”体制を維持し続け、評価基準の設定も評価プロセスも“透明性を欠く”国立大学法人の枠組みを約 15 年間にわたり維持してきた結果、教育と研究に分けた区分経理もいまだにできておらず、国費を教育と研究のどちらにどれだけ投入したのか、各国立大学も、文部科学省も、財務省も未だに把握できていない状態にある。各国立大学の学部や研究科や附置研究所等の下で多数設置されている例がみられる「〇〇研究センター」や「〇〇教育機構」、「〇〇研究機構」といった学内の個々の組織ごとの決算も、ほとんどが対外的に非公表となっている模様で、社会に対する透明性を欠いている。“身内の評価”ゆえ、そうした問題点は、現行の国立大学法人評価の枠組みのなかでは未だに指摘されることなく、国立大学法人法に基づく財務運営のルールを改めるべきだとの声は出てきてはいないように見受けられる。

さらに、総合大学である国立大学の場合、学内の組織が乱立しているとの指摘もきかれる¹³。例えば、東京大学についてみると、全学部・研究科・附置研究所の下に、現在、実に 147 ものこうした「〇〇センター」や「〇〇機構」が存在する¹⁴が、そのような組織運営が同大学全体として、教育・研究の機能を最大限発揮することにつながっているのか、毎年度きちんと個々の組織ごとの業績と照らし合わせて検証されているのかどうかは定かではない。

にもかかわらず、当事者である国立大学関係者からは、パフォーマンス低下の原因を国費投入の抑制に転嫁する声が根強い。これが現在の大学、とりわけ国立大学運営の実態である。

¹³ 前経済同友会代表幹事であり、東京大学と筑波大学の経営協議会の学外委員等を務める小林喜光三菱ケミカルホールディングス取締役会長は、2018年5月22日付読売教育ネットワークのインタビュー（異見交論 46「国立大学よ、時代感覚を磨け」）のなかで、「学長をトップとしたガバナンスは、現行の国立大学法人法でも十分できるが。」との問いに対し、次のように述べている。

「メカニズムが機能する形になっているかが問題だ。東大と筑波大の経営協議会のメンバーになっているが、かったるい。あれではマネジメントができない。大学そのものの設計が間違っているのではないか。経営体としてマンモス過ぎる。とりわけ総合大学は、おぞましいほどいろんな組織がある。スクラップ&ビルドではなく、ビルド&ビルド。その結果、肥大化した組織になる。

企業もそうだ。たとえば化学会社。素材と高機能化学品、ヘルスケアの三つもやっていたら、マーケットから文句を言われるだろう。薬なんか分離しろ、自分の強いところで勝負しろと。それが常識だ。それで効率を上げる」（下線は引用者）。

¹⁴ 東京大学のホームページ (https://www.u-tokyo.ac.jp/ja/about/overview/b02_01.html) による。

6. わが国のあるべき改革の方向性

(1) 政府が今、進めている大学改革のメニューと手順

わが国の政府の近年の高等教育政策運営をみると、文部科学省以外に内閣府にも大学改革担当室が設けられており、総合科学技術・イノベーション会議においても大学改革が組上に載せられている。しかしながら、同会議で示されている大学改革の取り組みの方向性（図表9）における改革のメニューをみても、「経営改革等に関する指標の確立」や「ガバナンス・コードの確立」等で、人事運営上での年俸制の導入に向けての取り組みは不徹底なものにとどまっているほか、財務運営の改革や教育・研究の成果の把握に関しては「コスト分析や教育研究の質等に基づく配分方法を開発」が今後の課題として掲げられるにとどまり、依然、手つかずとなっている。これらの施策のレベルは文部科学省が柴山イニシアティブで示しているものと大差はない。にもかかわらず、国立大学一法人複数大学制の導入や、国公私立を問わない大学間連携推進法人の制度設計等の検討ばかりが先行している状況にある。厳しい少子化が進展する中で、成果の把握や各大学の透明な財務運営や客観的な評価体制の確立がおざなりのまま、単なる延命策ばかりが拡充されてしまえば、国全体としての高等教育・研究の質が向上するどころか、逆に足を引っ張られてしまうことになりかねない。

（図表9）総合科学技術・イノベーション会議で示された
大学改革（統合イノベーション戦略）の主要な施策

	戦略上の将来像・目標	取組状況	今後の課題
人材	人事給与 ・ 年俸制の完全導入	→ 厳格な業績評価に基づく給与体系のガイドラインを作成中	→ 改革の効果を検証し、更なる流動化策を検討
資金	運営費交付金 ・ 人事給与改革や、民間資金獲得を配分指標として導入	→ 経営改革に関する共通指標（人事給与、民間資金）等に基づく配分実施（来年度より一部に導入） ※ 併せて、科研費の若手研究者を中心とした種目へ重点化	→ 第4期期首には、運営費交付金全体を改革（コスト分析や教育研究の質等に基づく配分方法を開発）
組織	ガバナンス ・ 一法人複数大学経営を可能化（国立大学） ・ ガバナンスコードを策定	→ 論点整理中（文科省の有識者会議） → 調査検討を開始（企業の策定例など参照）	→ 通常国会に国立大学法人法改正案を提出予定 → 来年度、検討を本格化、策定（内閣府・文科省・国大協）
	大学連携・再編 ・ 大学等連携推進法人（仮称）の創設（私立、公立大学や国研を含む）	→ 創設について中教審答申に反映	→ 来年度中に具体的方向性を確定

（資料）上山 隆大（総合科学技術・イノベーション会議議員）『イノベーション創出に向けた大学改革について』（第41回総合科学技術・イノベーション会議 資料1-1）、2018年12月20日。

（引用者注）「ガバナンス」で記載されている国立大学法人法改正案はその後、通常国会に提出され、可決・成立している。

大学改革に際して、イギリスのような発想がおよそ出てこない理由は、何よりも、これまでの改

革が、もっぱら大学関係者の目線で組み立てられ、さながら“主に大学関係者による大学のための高等教育政策運営”が行われてきたからではないのか¹⁵。大学関係者の目線で考えている限り、「大学は社会の公器であり、相当な国費の投入も受けている以上、財務運営やその教育・研究面での成果について、社会に対して詳細な情報開示がなされて然るべき」、「高等教育の成果とは卒業生が社会で得ている評価そのもの」という考え方はどうも出てこないようだ。そこには、大学で学ぶ“学生”や、卒業生を受け入れる“企業”等といった社会の視点が欠落している。実際の大学運営も、民間企業であれば当然の経営上の感覚や、公法人でありながら民間企業経営の規律付けを導入する形で制度設計された国の独立行政法人がこれまで 20 年弱の年月に実際に積み上げてきた経営の業績（成果）や情報開示のレベルを考えれば、そのどちらからとも相当な開きがある。こうした点は、文部科学省のみならず、政府全体としてもまだ十分に認識できていないのではないのか。

(2) あるべき改革の手順と方向性

わが国の大学が現在抱える多くの問題点に鑑みれば、改革の方向性は自ずと明らかだろう。

大学は、市場の評価に常に晒されている企業ではなく、とりわけ国立大学は多額の国費が投入されている公器でもある。現在進められている、学外理事の登用も、所詮は評価を受ける側である大学側（学長）が任命するものであるため、真に緊張感のある客観評価が行い得るかには疑問が残る。個々の大学ごとのそうした“自前の評価体制”のもとで“ガバナンス・コード”を確立しても、それは大学経営に対する真の規律付けとなり得るかには限界があるのではないのか。また、単なる数値指標を設定するのみでは、教育や研究の成果を捕捉し得ないはずだ。

これからわが国が直面する深刻な少子高齢化や財政事情の厳しさは、個々の大学の枠内で解決できる問題ではない。国費からの研究支援向けの支出にも限界があるとみられるほか、少子化に見合う形での教育の規模の縮小も確実に進めなければならない。こうした問題に対して、個々の大学任せでは、国全体の利益を真に考慮した結論を導き出すことは難しいのではないのか。

今、わが国全体としての大学の運営体制に何よりも求められているのは、**①大学側と緊張関係にある評価機関による客観的な評価体制の確立、および②組織運営および評価プロセスの透明性、および情報開示の徹底**であろう。

まず、委員の任命を含め大学からは切り離された機関によって、大学関係者という“身内”のみによることのない客観評価を行う体制を整える必要がある。そして、高等教育や研究を取り巻く環境変化に対する国全体としての考え方や方向性を明確に示したうえで、また、研究面のみならず教育の効果や成果の把握に関する国としての取り組み姿勢を明らかにしたうえで、それらの方向性等を基に、客観的な評価機関が個々の大学と中期目標期間の開始前の目標設定、および目標期間終了に際しての事後の評価を、大学自身の自己評価の客観評価機関による検証という形で行っていくことが望ましい。目標の設定や事後の評価は、単に定量指標のみによることが決してあってはならず、定性面を含めて、議論することが不可欠である。

また、そうした事前および事後の評価に関する議論を行う会議は公開とし、議事録や資料等も公

¹⁵ 例えば、昨年 11 月に答申（「2040 年に向けた高等教育のグランドデザイン」）をまとめた時点における中央教育審議会の大学分科会の構成をみると、全 28 委員のうち、大学の総長・学長・理事長・教員等の大学関係者が 18 名、それ以外の教育関係者（文部科学省所管の独法の前役員等）が 3 名、それ以外が 7 名と、大学・教育関係者が大部分を占めている。

表するなどの形で**評価プロセスの透明化も徹底**し、かつ**詳細な情報開示を大学に対して制度上義務付ける**必要がある。個々の大学は、そのような客観評価によるPDCAサイクルのもとで、自律的な意思決定を行っていかれる枠組みを構築することが望ましい。なお、そうした客観的な評価機関を設けるのに際して、政府から直接指示を受ける形では、自律性を尊重されるべき大学の組織の特性になじまないのであれば、イギリスに倣い、客観的な独立機関を政府との間に挟んで、大学に対する客観的な評価機関として位置付けることも一考に値しよう。大学に対する国費の支出も、本来であれば、数少ない定量指標に連動させてしまうことなく、現在、独立行政法人（独法）に対して行われているのと同様に、客観評価を受けての各独法の実際の業務運営や成果を財政当局が確認しつつ、行っていくことが望ましいと考えられる。

なお、大学改革に取り組む手順としては、何よりも高等教育や研究の“質の向上”のための、国全体としての大学運営の枠組みの改革が最優先であるべきで、いわゆる“アンブレラ方式”による国立大学の統合や国公私立大学の連携といった“延命策”はその後とすべきであろう。

また、わが国の場合は、国立、公立、私立という3種類の大学が混在する体制となっているゆえ、大学運営の枠組みの改革は決して易しいものではない。ただし、これらのなかでも国立大学が範たるべき立場にあるのは間違いなく、**まず、国立大学法人制度の改革を、2022年度の第4期中期目標期間のスタートに間に合わせる必要**がある。その際には、すでに公法人としての実績を着実に積み重ねてきている独法の制度設計や運営が大いに参考になろう。

去る6月18日、文部科学省は『国立大学改革方針』を公表し、取り組むべき方向性として、①徹底的な教育改革、②世界の「知」をリードするイノベーションハブ、③世界・社会との高度で多様な頭脳循環、④地域の中核としての高度な知を提供、⑤強靱なガバナンス、⑥多様で柔軟なネットワーク、⑦国立大学の適正な規模、を掲げ、この方針を基に各国立大学との徹底対話を進める姿勢を明らかにしている。第4期中期目標期間に向けて、こうした改革の取り組みは評価できるが、文部科学省と当事者である各国立大学との対話を進めるのみで、本来、わが国の大学、なかんずく国立大学に求められている改革を実現することができるのか。過去のような“かけ声倒れ”となってしまうのが懸念される。折しも、わが国経済界からの大学教育への関心はここもと高まっており、今年度に入ってから実際に大学生の就職活動等をめぐる協議の場も設置されている。こうした動きを一時的なものにとどまらせることなく、当事者のみならず、広く社会全体の眼を含む形で、国立大学法人制度および各国立大学の在り方を議論していくべきなのではないか。

具体的には、上述の「取り組むべき方向性」で必ずしも明らかにされているものばかりではないが、まず何よりも、国立大学の教育・研究面を含めた客観的な評価体制を再構築する必要がある。そのうえで、国立大学の財務運営も、独法並みの勘定ごとの区分経理や透明性を徹底する枠組みに改める必要がある。また、研究や教育の成果の評価指標や手法の確立についても、現在のようにもっぱら大学関係者の目線によるのではなく、イギリスでの取り組みも参考に、広く社会全体の目線に立って取り組み、まず国立大学から、そうした指標や手法による評価を受けることを必須とし、加えてその結果を広く社会に情報開示し、学生や企業といった社会に資する枠組みを整えることによって確立していく必要があるだろう。

仮にこのような形で国立大学の改革が進めば、これまでの経緯からしても、公立大学においてもおそらく国立大学と最低でも横並びとなる形で改革が進む可能性が高い。また、私立大学への規律

付けは難しい課題ではあるものの、今後もし、アンブレラ方式で実際に国公立大学と同じ傘の下に入るケースが出てくれば、国立大学並みのガバナンスの枠組みに服することを義務付ける、という形で段階的に改革を促すこともできるのではないか。私立大学の経営への取り組み姿勢にはかなり幅がある模様であり、例えば教育の効果や成果を評価する客観的な手法や指標が確立されれば、自信のある私立大学は、そうした評価の枠組みに自発的に参加してくるのではないか。

国立大学法人の次期中期目標期間である第4期のスタート（2022年度）までに残されている時間は少ない。われわれ国民の側も、今後の大学改革の在り方について、これまでのように安易に大学任せとしてしまうことなく、もっと関心を持ち、積極的にかかわっていくことが求められている。これまでのような、もっぱら大学関係者のみによる“かけ声倒れ”の改革に終わることなく、今度こそ、わが国の社会全体がかかわる大学改革をなし得る体制を整え、実効ある改革を進展させることが望まれる。

参考文献

- ・ 河村小百合 [2017]. 「成長戦略として国立大学法人に求められる抜本的改革の必要性」『JRI レビュー』（株）日本総合研究所、2017年11月、Vol12, No51.
- ・ 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, No61.
- ・ 河村小百合 [2019]. 「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–」『JRI レビュー』（株）日本総合研究所、2019年5月、Vol5, No66.

以 上

