

平成24年度「先導的大学改革推進委託事業」
大学改革を支援するメカニズムに関する国際比較調査

報告書

金子元久

筑波大学

2013年3月29日

目 次

1. 大学改革の支援メカニズム.....	5
大学の現代的課題	5
機能.....	7
① 資金配分	7
② 質的統制、アカウンタビリティの保証.....	7
③ 開発・改善・研究：	7
組織形態.....	7
A. .政府による設置。	7
B. 大学間団体、専門職団体	8
C. . 財団、非営利団体。	8
2. 各国の大学支援組織	8
アメリカ	8
資金配分	11
質保証、情報公開	11
調査研究、政策形成、人材育成	12
イギリス.....	13
資源配分	16
質保証.....	16
調査研究・訓練	17
ヨーロッパ.....	17
資源配分	20
質保証.....	20
調査・研究.....	21
3. 大学改革支援メカニズムの展望	22
支援メカニズムの構成、組織形態	22
中間組織から支援組織へ.....	22
大学支援メカニズムの展望	24
現状	24
市場と情報.....	25
政府	27
重層的なフィードバック	28
引用文献	31

20 世紀から 21 世紀への移行は、そのまま社会経済の基本的な構造転換の時期でもある。それに対応して、高等教育の課題も量的課題から質的変革にシフトしている。こうした質的な改革の特質は、政府が直接に政策手段によって改革を進めることは難しいことである。基本となるのは個々の大学の自律的な変革であるはずだが、実際にはその動きはきわめて遅々としていることは否定できない。そうした観点から政府と大学の間にあって、大学教育改革を支援・推進するメカニズムが改めて注目される。そのような組織にはどのような可能性があり、またその育成にはどのような課題があるのか。本稿では、そうした視点から、大学支援組織の概念を整理し（第 1 節）、欧米の既存の大学支援組織の概要を整理した（第 2 節）うえで、国際的な趨勢と日本での課題について考える（第 3 節）。

1. 大学改革の支援メカニズム

日本だけでなく世界各国には、大学にかかわって様々な組織がすでに活動していることは知られているが、そうした組織を論理的に整理しようとするとは必ずしも容易ではないことに気づく。各国にはその国の高等教育の軸となってきた、たとえばイギリスにおける大学補助金委員会（UGC）、あるいはアメリカにおけるカーネギー財団のような組織があり、それらについてはすでに歴史や機能を論じた研究がある（Lagemann1983、Shattock 1994）。しかしそれらに典型的に現れているように、大学支援組織は、各国固有の状況の中で、時々具体的な要求に応じて発展してきたのであって、それらを一括して分析する試みはこれまでほとんどなかった。そこでまず支援機関とは何かについて簡単に整理しておく必要がある。

大学の現代的課題

その前提となるのは、なぜ今あえて大学支援組織を取り上げるのか、という点である。それはいま、高等教育改革の課題が変化するとともに、社会と大学との関係そのものが変化しつつあることと関連している。

その淵源からいえば、「大学」の語源であるユニベルシタス（universitas）は、一般に構成員による自治組織である「ギルド」とほぼ同様に用いられてきた。大学はその本質からいって、構成員（教員、学生）の自治組織であり、その自律性こそが、本来多様である様々な知識を、ひとつの組織の中で形成し、伝達することを可能としたのである。しかし大学が永続的な組織として、しかも大規模となるにしたがって、大学は自ら資産を蓄積して財政的自律性を得るか、国家の一つの施設として国家の保護を受けることになった。これによって、近代大学は、それ自体としては自律組織としての性質を維持しながら、教育

研究活動を通じて社会に貢献するとともに、社会からその活動を支える資源を得ることができたのである。しかし大学の機能が拡大し、多様化するにつれて、社会と大学との間を結ぶメカニズムも大きく拡大せざるを得なかった。

近代国家は社会の活動全般に国家の活動を広げたのであり、社会と大学との間の関係の仲介となることはそうした意味で当然のアジェンダの一つとなった。その中で形成されたのがベルリン大学を初めと国家施設型の大学である。それは、一面で自律的な組織でありながら、他方で政府の組織の官僚的統制をうけ、同時に政府財政の一部を構成することになった。そこに大きな軋轢が生じることになるのは当然である。他方で私立大学も、政府によって直接の支持・統制を受けるものではないとしても、国民国家の様々な制度・秩序に組み込まれ、また間接的にであれ、政府の財政的な支持を受けざるを得なくなった。

こうした中で、大学と、政府・社会との間を結ぶ様々な組織が発達するようになったのである。典型的に言えば、イギリスにおいてももとは自律的団体であった大学に、政府が資金を配分するために、20世紀初頭に形成されたのが、大学補助金委員会（University Grants Committee）であった。あるいはアメリカにおいては、憲法上、連邦政府は教育に関与できないために、連邦レベルでの高等教育制度の標準化整備に、カーネギー財団が大きな役割を果たしたのも、こうした例の一つといえるであろう。各国の固有の社会経済と大学の発展の背景の中で、必要に応じて、様々な組織が社会と大学との間で、両者のより有機的な連携を促進するために創出されてきたのである。

今改めて、こうした組織の役割に注目するのは、21世紀を迎えて、大学と社会との間がさらに新しい段階に達しつつあるからである。その第一の要因は、20世紀後半の高等教育の拡大によって、いまや高等教育は人口の半数以上が経験する、国民教育の一部となっていることである。それは高等教育がその活動の維持のためにきわめて多額の資源を要することを意味する。しかし他方で政府が徴税を介して高等教育に供給する資金の量の拡大の可能性は限られている。また労働力需給についても、産業構造が多様化し、急速に変化する中では、政府が社会的需要を総合的に計測し、それにしたがって高等教育を誘導する、というモデルも機能しにくい。

他方で、市場メカニズムがこれにとってかわることができるかといえば、それは抽象的に議論されているよりはるかに困難である。市場の需給調整機能は、供給側にとっても、需要側にとっても、取引される財の価格と効用都在が明確に把握されてこそ機能する。知識という無形物は、それを何らかの形で計測することが難しいだけでなく、その形成過程についても必ずしも明確にとらえられているわけではなく、またそれが職業でどのように有効な働きをするかについても必ずしも明確となっているわけではない。まして産業構造が多様化し流動化する中では、労働の内容自体も多様化し、恒常的に変換する。その中で、市場の調整機能は、高等教育については、きわめて限界的に機能するにすぎない。

言い換えれば改革の課題は、量的な拡大から、質的な転換に転じており、個々の大学が

自らの手で、社会の要求をとらえ、そのうえで、自らの教育課程を形成していくことが求められる。しかし個々の大学にとっては、入手し得る情報はあまりに過小であり、そこからの判断をおこなうための基盤も限られている。こうした目的に対しては、政府の直接的な介入にも、あるいは市場の機能にも重要な限界がある。この中で、一方で政府、市場の力と要求、他方で個々の大学の能力との間に大きなギャップが生じている。そうした観点から政府あるいは市場と大学の間であって、大学改革を支援する機関の役割が重要となる。ているのである。それをどのような形で埋めるかが、いま問われているといえよう。

機能

その視点から、社会・政府と大学との間を見直すと、すでにさまざまな組織が活動を行っていることはいうまでもない。これらについては、「中間 (Intermediary)」、「第三者 (third-party)」、「緩衝 (buffer)」などの言葉が使われる。また、大学あるいは構成員の政治的利害を代表して政治的な圧力を形成する目的の組織も少なくない。ここでは、政府・社会と大学との間であって、広い意味で大学を支援する組織という意味で、「大学支援組織」といえる組織に着目する。

こうした大学支援組織の機能には大きくわけて三つがあると考えられる。

① 資金配分

第一の領域は政府資金あるいは民間資金を配分することである。配分の事前の資金配分の基準、競争資金の選考、配分後のモニタリング、成果評価などが含まれる。さらにこれをつうじた一定のインセンティブの形成につながる。

② 質的統制、アカウンタビリティの保証

第二は大学の質的な側面にかかわる点である。大学の質的保証、適格認定あるいは大学の評価は、政府のみの観点でなく、学術領域の専門家あるいは大学の代表者などが加わる必要がある。さらに大学についての情報の週主の公開、データベースの作成なども政府が直接に行うよりも、専門的な見地から行うほうが効率的である。

③ 開発・改善・研究 :

さらに重要なのは、高等教育システム、大学、その構成員についての調査研究と開発、さらに教員、職員、経営者に対する職業能力開発である。政府は社会の要求に根差して高等教育への巨視的な要求を政策とするが、それを大学が受け止めて具体化する過程は、政府とは相対的に独立しているほうが効率的であると考えられよう。

組織形態

広い意味での大学支援機関の組織形態は、大きく三つにわけて考えることができる。

A. 政府による設置。

第一の類型は、政府によって直接に設置・維持されるもの、あるいは、おもにその出資、

補助金によって運営されるものである。政府組織の一部、独立行政法人、政府出資による公益企業などの形態がある。公的な団体の中で、最も古い歴史をもつのは英国の高等教育財政審議会（HEFC—Higher Education Funding Council）である。その前身である大学補助金委員会（UGC）は20世紀初頭の、社会・経済発展の基礎としての大学への政府資金の注入の必要と、大学の独立性の維持、という二つの目的を達成する目的で設置され、その後は、世界の高等教育における政府と大学との関係の一つの理想像とされてきた。日本における大学評価・額授与機構、国立大学財務経営センターなどはこの類型に属する。

B. 大学間団体、専門職団体

第二は大学間あるいは大学に属する専門職の構成する団体である。たとえば全米に六つある地域適格認定団体（Accreditation Bodies）はアメリカの高等教育制度の要にあたるが、直接に法的に規定されているわけではなく、加盟大学によって運営・維持されるのという団体である。

C. . 財団、非営利団体。

第三は独自の基金をもつ財団、公益法人などである。たとえば上述のアメリカのカーネギー財団など、一定の資金をもつ財団などはその代表的なものと考えられる。またアメリカには、高等教育の革新を目的とした団体が数多く存在する。

一応、上のように大学支援組織をおおまかに、その機能、組織形態に整理したうえで、以下には具体的に、アメリカ、イギリス、ヨーロッパ（EU）において大学支援組織に相当する団体の主要なものを整理してみる。

2. 各国の大学支援組織

アメリカ

アメリカでは、憲法の規定により、高等教育は州政府の管轄下にあり、連邦政府は直接に関与しない。そのため19世紀後半から、民間財団などが大きな役割を果たしてきた。高等教育の質的統制についても、基本的には大学の団体である、適格認定団体が重要な役割を果たしている。現在では連邦政府も高等教育に大きな役割を果たしているが、直接に関与するよりは様々な団体等を介在させている。その主要なものを表1に整理した。

表 1 アメリカの主要大学支援組織

	補助金	質的保証・情報公開	調査研究・政策形成・訓練*
政府設置			
・全米科学財団 (NSF)	・科学研究費の選抜・配分、大学院奨学金の配分	・学術・高等教育関係統計	・大学教育教材の提供 National Science Digital Library (NSDL).
・地域債務保証機関 (全米で 34 機関)	・連邦政府貸与奨学金 (NDSL) の貸出機関に対する債務保証		
・連邦教育統計センター (NCES)		・ IPEDS (中等後教育データベース) 連邦教育相の下で高等教育機関についての情報をデータベース化 ・学生向け連邦ローン・システム National Student Loan Data System for Students ・ Financial Responsibility Composite Scores 大学の信用度をデータベース化	・ National Postsecondary Education Cooperative (NPEC) — IPEDS の企画、分析
・ アメリカ学術会議 National Academy of Sciences ・ National Research Council (NRC)		・ 大学院博士課程の評価	・ とくに自然科学における大学教育開発
・ CHEA – Council for Higher Education Accreditation	・ 連邦奨学金の適格認定	・ 適格認定団体の質保証	
団体		・	
・ 地域適格認定団体		・ 大学の適格認定 (Accreditation)	・ 質的改善のための講習会等
・ ACE – American Council on Education			・ 大学教育政策の形成 ・ 学長セミナー Presidential Seminars and Roundtables
・ The Association of American Colleges and Universities (AAC&U)			・ 大学教育改革についての全国調査 ・ 評価・改善の研究会
・ The National Center for Higher Education Management Systems (NCHEMS)		・ 州政府に対するコンサルティング、州別高等教育データベース	・ 達成度評価の研究 ・ 成果評価実施についてのコンサルティング
・ National Student Clearinghouse		・ 全米の学生の修得単位データベースの作成提供	
(コンソーシアム)			
・ The National		・ Measuring Up 2006 全	

Center for Public Policy and Higher Education		米各州の州立大学の達成度比較 学生の達成度評価結果を含む	
・ The Voluntary System of Accountability (VSA)		・ 大学ポートレート College Portraits、達成度評価を含む	
・ NSSE –National Survey of Student Engagement		・ 学生調査、教員調査	・ NSSE Users Workshop
(専門職団体)			
・ AIR(Association for Institutional Research)		・ IPEDS 講習会	Professional Development Institutes
・ SHEEO-State Higher Education Executive Officers association			・ National Commission on Accountability in Higher Education 州立高等教育機関の改革についての調査研究
・ NACUBO (National Association of College and University Business Officers)			・ 専門コースの開催 ・ 専門コース修了証書の発行
・ NASPA – Student Affairs Administrators in Higher Education			・ 専門コースの開催 ・ 専門コース修了証書の発行
・ AAUP			
財団等			
・ カーネギー財団	・ 各種高等教育快活プロジェクトへの補助金	・ カーネギー大学分類の開発、好評	・ カーネギー大学教育改革アカデミーCarnegie Academy for the Scholarship of Teaching and Learning (CASTL) 等
・ ルミナ財団 (LUMINA)Institute for Higher Education Policy (IHEP)	同上	・ 学位内容プロフィール作成事業 The Degree Qualifications Profile ・ 大学機関評価	
・ ACT		・ 各種標準化テスト	・ 標準化テストの開発研究
・ College Board		・ 各種票重化テスト (SAT 等)	・ 標準化テストの開発研究
・ ETS		・ 各種標準化テスト	・ 標準化テストの開発研究
・ 教育支援審議会 Council for Aid to Education (CAE)		・ 大学生一般能力テスト (CLA) の開発実施	・ 同テストを用いた教育改善グループの

資金配分

アメリカでは、上述のように、高等教育に対する直接の公的補助は州政府によって行われる。連邦政府の関与は、研究費補助あるいは奨学金などの間接補助を通じて行われることになる。

全米科学財団は研究費補助を行うための機関（連邦政府によって設置）であるが、とくに大学院教育についても、資金配分を通じて強い影響力をもっている。さらに連邦政府の資金によって実施される、連邦政府貸与奨学金については、1980年代から連邦政府によって設置された公益会社であるサリーメイ Sallie Mae がその貸し出しを行ってきたが、この組織は 2008 に完全に民間会社に移項された。貸出機関の民営化にともなって、政府による債務保証を行う機関が必要となり、全米で、34 の地域債務保証機関が設立されている。¹ たとえばノースカロライナ州では North Carolina State Education Assistance Authority が設置されている。ただしサリー・メイの民間移管は連邦政府の奨学金の貸付、債務のファイナンスは民間会社によって行うことによる効率化を意図したものであったが、実際に効率化されたか否かについては異論も少なくなく、議会における争点の一つとなっている。

連邦レベルでの高等教育政策での課題への対処したのが各種財団である。とくにカーネギー教育財団（Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching）は 1905 年に設置されて以来、教育分野で大きな役割を果たしてきた。高校・大学の修得単位制度の創設、カーネギー大学分類、1960 年代の高等教育大衆化の過程での大学改革についての一連の調査研究など、現在の高等教育制度の形成は本財団によるところが少なくない。現在においても、後述のように高等教育の質的改革に大きな役割を果たしてきた。

ルミナ（LUMINA）財団も高等教育政策研究所（Institute for Higher Education Policy）を通じて高等教育の質的改革に関わっている。そのほか、The Pew Charitable Trust, Teagle Foundation, Kauffman Foundation, Ford Foundation, The William and Flora Hewlett Foundation, などが高等教育分野での活動に資金を提供している。

これらの財団は、高等教育に維持に恒常的に資金を提供するというよりは、現状の改革に必要な戦略的あるいは試験的な事業に資金を提供することに特色がある。下記の様々な活動も、その発足にあたっては各種財団の資金提供を受けているものがほとんどである。

質保証、情報公開

上述の連邦政府の高等教育に関する機能への制限にともなって、アメリカでは州を通じた高等教育の質保証、またそれにかかわる情報公開が重要な課題となってきた。

アメリカの高等教育制度の要となっているのが全米に六つある地域適格認定団体（Accreditation Bodies）であって、これもその歴史を 20 世紀初頭に遡ることができる。適格認定団体は、加盟大学によって運営・維持されるのという意味では民間団体であるが、連邦政府の高等教育への参与が憲法で制限されているために、これらの団体は高等教育政

策に密接に組み込まれ、擬似政府機関としての性格をもっているといわれる。その主たる機能は、大学についての質保証にあることはいうまでもないが、それを通じて連邦・州政府の補助金、および奨学金の受給資格を決定するために、財政上の役割も大きい。最近では大学教育の質的向上のための大学内での取り組みについての研修プログラムを、様々な形で実施している。

また適格認定団体の団体である高等教育適格認定審議会（CHEA）は、適格認定団体で組織される民間団体であるが、適格認定団体の認定をおこなうことによって、連邦政府奨学金の提供資格を認定する役割をおっており、そうした意味で公的な性格をもっている。

同時に大学についての情報公開も 1990 年代初め頃から進んだ。連邦政府下の連邦教育統計センター（NCES）は高等教育機関についての詳細なデータベース（IPEDS）を作成し、公開している。またとくに連邦奨学金について、高等教育機関の信用度（Financial Responsibility Composite Scores）を示すデータベースも公開している。また州レベルでも基本的な高等教育機関データベースを作成し、公開しているところも少なくない。

2000 年代からの重要な趨勢は、高等教育の社会的アカウンタビリティへの要求に応じて、大学教育の成果を含むデータを公開する動きが活発化していることである。Measuring Up は、いわゆる「レポートカード」の考え方を下敷きとして、数年ごとに、各州における高等教育の機会均等性、達成度、学生の達成度評価などを一覧して公開している。また Voluntary System of Accountability (VSA) は、公立大学協会の参加大学の一部がコンソーシアムを形成し、個別大学の基礎的情報とともに、学生の学習達成度を、何らかの形で測定したものを含めて、「大学ポートレート」（College Portrait）として公開している。²

こうしたニーズに応じて、大学教育の実態についての大規模調査がおこなわれてきた。代表的なのはインディアナ大学に本部をおく NSSE である。³ また計測する標準化テストの開発も 1990 年代末から行われてきた。とくに最近、注目を集めているのが・教育支援審議会 Council for Aid to Education (CAE) の・大学生一般能力テスト（CLA）である。

他方で学生の流動性が高いことから、個別学生の学習履歴についてのデータベースが各州レベルでは作られている。全国レベルでは、National Student Clearinghouse が、データベースを作成している。

調査研究、政策形成、人材育成

アメリカでは高等教育に関連する主要団体だけでも、ほぼ 100 以上が存在する。⁴ こうした団体の一部は、1990 年代からは、高等教育の質的改革についての調査、提言を行ってきた。⁵

アメリカの場合は財団が、大学教育の改革に多様な機能を果たしており、とくに革新的な動きを始動させる意味で重要な役割を果たしている。しかし実際に教育改善などに効果を普及させていくには、連邦政府、州政府の資金、規制などが直接、間接に不可欠の役割を果たしている点に留意するべきである。高等教育の質的改革については、前述のカーネ

ギー財団が、カーネギー大学教育改革アカデミーCarnegie Academy for the Scholarship of Teaching and Learning (CASTL) など、いくつかのプロジェクトを立ち上げ、それが全国的な大学教育改善運動に大きな影響を与えた。⁶

こうした動きの中で、大学教育のアウトカム評価、あるいは大学授業改善などについてのウェブサイトは1200ほどに上っている。⁷

また広い意味での人材養成も、上述の各種の財団、団体において、その機能に応じて行われている。とくに ACE は学長、幹部職員の研修をおこなっている。また SHEEO, NACUBO など経営職員の団体では、会員をつうじた調査研究を行うとともに、体系的な職能開発プログラムを作り、関連する職能証明を行っている。

大学あるいは大学関連の専門職からなる会員制組織は、基本的には加盟大学あるいは専門職の利害を代表して、政府に働きかけ、また助言を行うことを目的としている。特に米国では、大学の利益を代表する各種の団体が活発に活動しており、さらにそうした活動全体の調整機関としての全米教育審議会 (American Council on Education) が議会に対して強い影響力をもっている。また全米大学財務経営担当者協会 (NACUBO) など、職能団体も大きな規模をもつ。

こうした団体の最近の特徴は、政策の焦点となる大学の活動の透明性の向上質的改革などについて、積極的な活動を主導していることである。例えば大学団体がその下に大学のコンソーシアムを結成させ、「Measuring Up」、「Voluntary System of Accountability」など、特に質的な大学教育の効果のモニタリングの成果を大学共通の枠組みによって公開している。その基礎として、各種の学習活動・成果についての大規模調査も行われている。

また職能団体も、職業能力向上についての体系的な研修プログラムをもつ一方で、連邦政府の中等教育データベース (IPEDS) 作成のための、各大学での担当者の研修を通じて、質保証の枠組みに組み込まれている。

上述のようにカーネギー財団は19世紀終わりから、適格認定団体の結成、学修単位制の普及、戦後は高等教育大衆化への対応など、高等教育改革のまさに中軸となってきた。ただし高等教育の規模が巨大となった今日では、財団の資金そのものの影響力は減少し、むしろ様々な試行に小規模資金を提供し、大学や政府の活動の契機を作る点に主眼を置くようになっている。「教授・学習アカデミー」(Academy of Teaching and Learning) の設置を通じて大学教育改革活動のイニシアチブを発揮したことはその一例である。

イギリス

イギリスでは20世紀初めから、政府と大学との間に、大学補助金委員会 UGC を作り、それを通じて両者の関係を調整してきた。しかしサッチャー改革以後、そうした仲介機関の役割が大きく変化し、また拡大してきた。

表2 イギリスの主要大学支援組織

	補助金	質的保証・情報公開	開発・研究・訓練
A. 政府出資機関			
HEFC (Higher Education Funding Council) England など地域別に設置	＜交付金分配＞ ・ 政府交付金の配分 ＜研究評価＞ ・ Research Assessment Exercise ＜経営状況のモニタリング大学の経営診断、リスク管理サービス＞ ・ data audit reviews of institutions ・ HEFCE assurance reviews ・ financial monitoring ・ risk assessment and risk notification. ・ a risk-based accountability framework ・ investment in the HE infrastructure ・ the Leadership, Governance and Management (LGM) Fund	＜大学教育に関する調査、情報公開＞ ・ 全国学生調査：National Student Survey 全大学の学生を対象として、授業、学生へのサービス、全体的な満足度などを調査 ・ 学生向け機関情報セット Key Information Set (KIS)	＜研究・出版＞ - 高等教育質改善に関する研究、出版 ＜教育改善関係組織の形成＞ ・ Higher Education Academy ・ Centres for Excellence in Teaching and Learning (CETL) ・ Fund for the Development of Teaching and Learning (FDTL) ・ National Teaching Fellowship Scheme ・ Teaching and Learning Research Programme (TLRP) ・ UK Online Learning Task Force (OLTF) ・ Fund for the Development of Teaching and Learning (FDTL) ・ National Teaching Fellowship Scheme (NTFS)
QAA (Quality Assurance Agency for Higher Education)		- 大学評価 (Institutional Audit) ・ Integrated quality and enhancement review (IQR) ・ 学位授与権基準 (Degree awarding powers and university title) ・ 大学基準 (Academic Infrastructure) ・ 学位基準 (Frameworks for higher education qualifications) - 専門教育目標到達基準 (Subject benchmark statements) - 学習単位基準 (Higher education credit framework) ,	・ 評価結果からのグッドプラクティスの抽出、分析、出版

		European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)への対応	
Higher Education Statistics Agency (HESA)		- 個別大学情報データベース - 学生数 Student - 卒業者の進路調査 Destinations of leavers from higher education - 教員 Staff - 財政 Finance - Non-credit-bearing Course Records	
Unistats		全国学生調査、卒業者の進路調査結果を大学別に公開	
Higher Education Academy	Teaching Development Grants		- 専門分野別教授法 - 大学教育方法、教材についての分析 - 講習会 - 公開教材教材 Open Educational Resources (OER) - 大学教育における先進教員に対する証明 (Associate of the Higher Education Academy (AHEA) 、Fellow of the Higher Education Academy (FHEA) 、Senior Fellow of the Higher Education Academy (SFHEA)
大学入学機関 (UCAS – Universities & Colleges Admissions Service)		大学入学データベース	
B. 大学団体			
Universities UK (UUK) GuildHE		高等教育統計年鑑 Higher education in facts and figures	政策分析 大学経費指数 The higher education pay and prices index (HEPPI)
Association of Heads of University Administration (AHUA)			職能開発プログラム

資源配分

イギリスでは 1910 年代から、大学補助金委員会 UGC(University Grants Committee)によって政府交付金を分配してきた。20 世紀初頭の、社会・経済発展の基礎としての大学への政府資金の注入の必要と、大学の独立性の維持、という二つの目的を達成する目的で設置され、その後は、世界の高等教育における政府と大学との関係の一つの理想像とされてきた。

しかし分配の基本方針は同委員会が決定するのであり、いわば国家・学術エリートの独占であり、不透明という批判という批判が常に聞かれた (Shattock 1993)。サッチャー改革以後、ラジカルな支出削減と研究評価の導入によって、各大学への補助金は、序徐に標準的な算定方式による配分となってきた。同時に高等教育制度自体に大きな変化があったために、UGC は何度かの組織・名称変更を経ており、現在は HEFC (Higher Education Funding Council) となり、具体的には四つの地域別組織となっている。これらの組織は大学に対する政府の組織補助のほとんどを扱っており、イングランド組織 (HEFCE) の場合は 2011-12 年度の大学に対する補助金総額は 65 億ポンド、約 8 千億円になっている。また政府交付金の研究部分の算定根拠となる、大学の研究水準評価もおこなっている。また交付金の支給にともなって HEFC は、各大学に対する経営状況のモニタリング大学の経営診断、リスク管理サービスもおこなっている。

ただし 2012 年からは各種奨学金の充実を条件として、大学の基本的な費用は授業料によって賄われることになったため、その政府交付金配分の機能はさらに限定的となる一方で、大学教育の質保証、大学教育改革、また大学の経営機能の強化のための人材養成などの機能が強化されている。

質保証

イギリスの大学の質保証制度は、もともと制度的に複雑であったが、サッチャー改革、それに続く高等教育改革の中で、大きな変化を経てきた。現在ではその制度的な中核となっているのは QAA(Quality Assurance Agency for Higher Education)である。

QAA は大学評価 (Institutional Audit、2011 年から Institutional Review) をおこなうほか、・学位授与権基準 (Degree awarding powers and university title)、・大学基準 (Academic Infrastructure)、・学位基準 (Frameworks for higher education qualifications)、専門教育目標到達基準 (Subject benchmark statements)、学習単位基準 (Higher education credit framework) ,などを作成し、ヨーロッパとの学位交換 (European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)) についての対応もおこなっている。

これと並行して、各種の大学、学生調査が行われ、これが機関別に集計されて公表されている。前述の HEFCE は、大学の教育部分については研究評価と同形式の評価は行わないものの、大学教育の質的水準の評価、保証、改善は、重要なミッションとして位置付け

てきた。その一環として、全国学生調査（National Student Survey）によって全大学の学生を対象として、授業、学生へのサービス、全体的な満足度などを調査している。⁸ その結果は、大学の教育機能の評価に用いられるとともに、高等教育統計機構（Higher Education Statistics Agency —HESA）において、大学別に集計されて公開されている。

HESA はこのほかにも、各大学の学生数など基本情報、学生の就業状況などについてもデータベースとして一般公開している。また HEFCE では、大学進学希望者のために、機関別の情報をわかりやすく公開する学生向け機関情報セット Key Information Set (KIS) を作成している。

調査研究・訓練

イギリスの 1990 年以降の高等教育改革で注目されるのが、政策的な大学教育の質的改善の施策である。研究については研究評価（Research Assessment Exercise）が定着したものの、教育についての評価は必ずしも成功するに至らなかったことがその背景にあるものと思われる。

Higher Education Academy はそうした背景から、HEFC をつうじて、専門領域別の教育方法を開発、普及させる目的で、2004 年に設置されたものである。大学に附置するかたちで、全国で 32 か所に設置している ([http://www. heacademy.ac.uk/](http://www.heacademy.ac.uk/))。⁹ これは、個々の専門領域での教育の標準的な修得目標（Reference）を作成するとともに、担当教員のセミナー、教材開発などをおこなっている。また大学における教育上の職業能力についての職業基準（UK Professional Standards Framework for teaching and supporting learning in higher education）を設定し、この基準に合格した大学教員に対して、段階別の教育能力証明（Associate of the Higher Education Academy (AHEA) 、Fellow of the Higher Education Academy (FHEA) 、Senior Fellow of the Higher Education Academy (SFHEA)）を出している。

また HEFCE はまた大学教育のとくに革新的な教育を開発する Centres for Excellence in Teaching and Learning (CETL) も設置している。

そのほかに同様の目的の補助金として、Fund for the Development of Teaching and Learning (FDTL) 、National Teaching Fellowship Scheme、Teaching and Learning Research Programme (TLRP) 、・UK Online Learning Task Force (OLTF) 、Fund for the Development of Teaching and Learning (FDTL)、National Teaching Fellowship Scheme (NTFS) を設置している。

ヨーロッパ

ヨーロッパ各国は、1990 年代から大学教育改善にむけて独自の組織を設置してきたが、2000 年代以降は、EU を中心として協力的な改革イニシアティブが機能し始めた。これは学生交流プログラムである ERASMUS 計画、さらに 1999 年の「ボローニア宣言」を嚆矢と

してはじめられた EU 域内学位統合プログラムであるボローニア・プロセスを契機として、さらに様々な点で高等教育改革を促進する動きが生じている。

表3 ヨーロッパ（EU）の主要大学支援組織

	補助金	質的保証・情報公開	開発・研究・訓練
政府組織 (EU 機関)			
EC Employment and Culture DG			
Lifelong Learning Program	・ コメニウス計画 ・ エラスムス計画（高等教育） ・ ダビンチ計画（職業教育） ・ 生涯計画 ・ 2007 年から 2013 年に総額 70 億ユーロ（約 9 千億円）		
European Higher Education AREA (EHEA)		・ ボローニア・プロセスの実施組織	
(EU 支援による組織)			
TUNING		・ ボローニアシステムにともなう、各国の学位制度の相互調整	・ 下記の分野での調査研究 ・ 高等教育と職業能力との関係 ・ 職業知識、 ・ 一般知識（generic competences） ・ ヨーロッパ学位システムの位置づけ ・ 大学教育の方法、学習の実態、大学教育評価 ・ 大学内部における教育プロセスの改革・革新 ・ Tuning Academy 上記領域での専門家の養成
EQF (European Qualification Framework)		・ ヨーロッパ各国に共通の学位システムの構築	
ENIC Network (European Network of Information Centres) NARIC Network (National Academic Recognition Information Centres)		・ 各国の高等教育機関情報センター、学位認証機関のネットワーク	
European Credit		・ ヨーロッパ域内での高	・ 学習単位の基礎となる学習

Transfer and Accumulation System (ECTS)		等教育機関での獲得単位の蓄積システム ・ヨーロッパ共通単位 (ECTS credit system)	時間の調査
U-MAP		・ヨーロッパの高等教育機関の分類 ・高等教育機関のプロファイルの表示システム (Profile Finder) の開発・運営	
Higher Education as a Generator of Strategic Competences' (Hegesco)			・大学卒業生の雇用適性 (Employability) について多方面から調査研究 ・大規模卒業生調査 ・大学および雇用者についての質的調査
REFLEX			・高等教育機関卒業生の就職状況、用いているスキルと大学教育との関係についての、調査、比較研究 ・EUの研究費補助金 Specific Targeted Research Project (STREP)によって実施
EUROSTUDENT			・高等教育在籍者の社会的背景、社会生活等についての大規模調査 ・経済状態 ・学習時間についても調査
MODERN			・EU域内大学の、管理運営、教育などについての、相互理解、改善のためのネットワーク
(各国機関)			
フランス AERES (研究・大学評価機関)		・高等教育機関の評価 ・大学全体、研究、 ・教育プログラム	
ドイツ Higher Education Information System (HIS)			・高等教育に関する総合的な調査研究
Bertelsmann Stiftung	・啓蒙事業への資金提供	・大学評価	・
オランダ Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS)			・高等教育に関する調査研究 ・コンサルティング

資源配分

各国における高等教育財政とは別に、EU の統治機関である EC の雇用文化総局（Employment and Culture DG）におかれた生涯教育プログラム（Lifelong Learning Program）において、各種の資金を配分し、これが EU 域内での高等教育改革全般に大きな役割を果たしている。

その範囲としてはコメニウス計画（学校教育改善）、エラスムス計画（高等教育における学生交流）、・ダビンチ計画（職業教育）、Grundtvig（生涯計画）などの他に、下記の各種の大学教育関連のプロジェクトに資金を配分している。総額は 2007 年から 2013 年に総額 70 億ユーロ（約 9 千億円）と、年額 1 千 5 百億円程度の規模となる。

また直接に資金配分をしているわけではないがヨーロッパ高等教育エリア（European Higher Education Area – EHEA）は、ボローニア・プロセスに始まるヨーロッパ高等教育統合、それにともなう各種の大学教育に関わる改革プログラムの総括を行なうために 2010 年に設置された。その活動範囲は現在の高等教育改革で問題となっている分野のほとんどをカバーしている。¹⁰ こうした意味で、ボローニアプロセスが、様々な高等教育改革の中核となっている。

質保証

ボローニア・プロセスは、EU 各国の高等教育制度の統合をめざすものであることはいうまでもないが、具体的にはそれに至るまでに様々な問題がある。それを推進するために、いくつかの組織、プロジェクトが設置されている。

TUNING プロジェクトは統合の基本的な枠組みの形成に資するものであるが、具体的には下記の分野での調査研究を行っている。①高等教育と職業能力との関係 – 職業知識、および一般知識（generic competences）、②ヨーロッパ学位システムの位置づけ、③大学教育の方法、学習の実態、大学教育評価、④ 大学内部における教育プロセスの改革・革新。具体的な調査研究は、域内の研究機関の研究者を動員して行われている。これらの調査研究の一部はすでに発表されている。

またこうした調査研究と関連して、大学教育と職業との関係についての専門家を養成するプログラムである Tuning Academy を実施している。このプロジェクトは、それ自体が質的保証を行うものではないが、その調査研究が、下に述べる各種のフレームワークや、評価の基準となっている。

また EC の直接の管理課にヨーロッパ学歴資格フレームワーク EQF(European Qualification Framework)が設置され、これが EU 域内の学位の互換性、相互関連の基準を提供することになっている。ただし、この枠組み自体はまだ未完成であるため、これを補完するために、域内各国の高等教育情報データベース、学位フレームワーク組織の、ネットワークである ENIC Network (European Network of Information Centres) および NARIC Network (National Academic Recognition Information Centres)を形成している

これに関連して最近、おおきく進展しているのが、学位そのものではなく、その基礎となる学習単位としての、ヨーロッパ学習単位システム（European Credit Transfer and Accumulation System – ECTS）の開発である。またその基礎とするために、各国の大学生の学習時間の実態調査なども行われている。

またヨーロッパ域内での学生交流が盛んになっていることに対応して、域内の高等教育機関の機関特性をデータベース化し、これをもとに高等教育機関の分類を行うとともに、各機関の特性を分かりやすく表示するシステムとして U-MAP プロジェクトがすすめられている。

なお各国においては、独自の大学評価機関が活動していることはいままでのない。フランスでは最近、それまでの大学評価方法をおおきく改革して AERES（研究・大学評価機関）を設置し、研究だけでなく、教育プログラムの厳格な評価を行うことになった。

調査・研究

他方で、高等教育の改善をめぐる調査研究プロジェクトも、EC の支援の下で様々な形で行われている。

とくにヨーロッパでは伝統的に、個別の職業と、大学教育との関係が密接であったが、それが産業構造の変化を背景として、変化しつつあることに大きな危機感があり、これについての調査研究が行われている。その一つが Higher Education as a Generator of Strategic Competences' (Hegesco) プロジェクトで、これは大学卒業生の雇用適性（Employability）について、大学、雇用者、学生など、多様なステークホルダーの視点から調査研究を行うことを目的としている。すでに大規模な大学卒業生調査、大学および雇用者に対する質問調査にもとづく質的な研究などをおこなっている。

また REFLEX は EU の科学研究費補助金による、大規模な大学卒業生調査であって、就職の経緯、職業における大学教育の意味など、多様な観点から調査を行い、各国間の比較を行っている。またこうした調査をきっかけにして、たとえばドイツの一部では恒常的な卒業生調査が行われるようになった。学生については EUROSTUDENT プロジェクトが、とくに生活面からの調査を行っている。

さらに EU 域内での比較的に後進的な地域の大学を中心として、MODERN が EC の支援のもとに形成され、大学経営、教育改善など多様な側面での大学改革についての、大学間の経験交流、啓蒙をおこなっている。

なお上記の調査研究プロジェクトのかなりの部分は、EU 域内の研究者あるいは、高等教育研究機関の参加を得て行われており、ドイツの Higher Education Information System (HIS)、オランダの Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS) などが有力である。

またドイツにおいてはベルテルスマン財団（Bertelsmann Stiftung）が、高等教育分野において、改革の世論形成に役割を果たしている。

3. 大学改革支援メカニズムの展望

以上のように各国の主要組織を概観すると、それぞれの背景、形態、機能は多様であるものの、ここ 10 年ほどの間に、その活動の性質が大きく変質しつつあることがみてとれるのではないだろうか。

支援メカニズムの構成、組織形態

これまでの支援機関の主要な役割は、大学に対する財政補助（特にイギリス）、および大学の質的保証（特にアメリカ）にあった。しかし、いずれにおいても、財政補助あるいは質的保証そのものより、それを通じて、あるいは直接に、大学教育の質的改善を誘導する方向に変化してきている。こうした支援機関の機能があるために、政府の役割は表面的にはめだたないものの、大学教育改革は、むしろ大学の外から強力に推進されている。

日本においても、大学教育の改善あるいは全般的な経営能力の向上といった点については、個別大学の動きはまだ緩慢であるものの、他方でこうした分野においては政府が直接に関与することが必ずしも効果的でない。こうした意味で、支援機関の役割が必要な段階にきているといえる。

またアメリカ、イギリスの事例をみて感じられるのは、政府の高等教育に対するサポートが、財政補助、法的規制などのハードなものから、大学自身の能力を高めるための、ソフトな支援に転換しつつあることである。それは従来の、資金の配分あるいは高等教育制度の維持の面での、政府と大学との間の仲介あるいは緩衝（buffering）という役割から、社会および政府の要求を大学が受け止めるための、具体的な方法の開発、試行、普及、そしてその基礎となる調査・分析と人材養成、というより能動的な役割へのシフトであるともいえる。

こうした意味で、学生の学習行動についての調査、情報公開などが重要な役割を果たす。また大学教員の教育能力の育成、大学経営者、職員の経営能力の育成のための組織的な教育・訓練もここ十年ほどの間にきわめて強力かつ広範になってきている。日本の支援機関も、こうしたソフト面での機能、能力を高めることがきわめて重要であろう。

中間組織から支援組織へ

こうした変化が広くみられるのは国際的に、高等教育の発展の課題が基本的に量的拡大から、質的な再編・改善に向かっており、そこでこれまでと異なる様々な課題が生じているいるからだとは私は考える。

経済のグローバル化は一方で国際競争力を支える人材を必要とするが、他方で一部の製造業は途上国に移動するために、中等教育卒の労働力の需要を縮小させる。それを反映して先進国では 1990 年代から 2000 年代にかけて戦後第 2 の高等教育就学率拡大が生じた。

しかしその結果として、高等教育は大きな問題を抱え込むことになった。従来の大学教育が前提としていた学生の資質や意欲は大きく変質し、これまでの大学教育の方法のままでは十分な教育が不可能となる。しかも、経済構造は急速にサービス化しており、従来の大学教育と職業との関係は大きく変質しようとしている。こうした意味で、質的な改革が不可避とならざるを得ないのである。

他方で政府の財政能力は余裕を失っている。アメリカでも上述の第二の拡大は教育ローンの拡大を背景とした個人負担に依拠してきた。しかも改革の焦点となる大学教育の内容と方法に、政策が直接に影響を与えることは難しい。ところが大学の組織と構成員は、こうした社会的なニーズの急速な変化に対応できない。その中で、社会の大学に対する不満が高まるのである。

以上に述べた状況はそのまま日本にあてはまる、というよりは、むしろ日本において、より極端に現れている、というべきであろう。

大衆化、ユニバーサル化を通じて、大学教育の質の低下は常に問題にされながらも、結局は正面から問題にされることがなかった。私どもの行った調査によれば、授業時間外の学習時間が週に5時間以下の学生の割合は、アメリカの2割程度に比べて、日本では6割に達する。大学教育の密度の低さは明らかである。他方で学校基本調査によれば大卒者のうち、就職ないし大学院進学 of いずれにも該当しない学生は3割近くに達している。同時に家計の学費負担機能は低下しており、2000年代にはいってローンへの依存率が急速にあがっている。大学への批判が昂じるのは当然ともいえる。

高等教育政策は戦後、大学設置認可行政などを通じていわば量的拡大を規制・操作することによって質的水準を維持することを軸としてきた。1990年代以降は、認証評価制度など大学評価を通じて質保証を行う方向にシフトし、さらに2003年度からの「大学教育GP」、中央教育審議会の2008年答申などにおいて、教育方法の改善に踏み込む姿勢を示している。しかし直接的な政策手段が限られてきていることは否めない。

大学の側は、政策の変化には一定の反応をしてきた。しかし大学内部において教育改革へ自律的な動きが広がりつつあるかといえ、そうとはいえない。むしろ反対に停滞の感が否めないのではないだろうか。それは偶然ではない。

大学教育の改革には、カリキュラムの構成や、教員の時間配分、授業の体系化・標準化などを視野に入れた基本的な再検討が必要になる。しかしそれらは個々の教員の利害に関わるだけでなく、学部や学科の枠組み自体をも再編する可能性を意味する。大学のガバナンスが部局の自律性を基礎としてなりたつ限りは、そうした改革への抵抗は大きい。大学教育の改革が行き詰まりを見せるのは、いわば構造的な問題であるともいえる。

ではこうした状況の中で何が可能で、有効なのか。上述の各国の動きは、中間組織がそこに一定の戦略的な役割を担い得ることを示していると考えられる。それには三つの側面がある。

第一に具体的な改革の焦点は大学教育の枠組みや方法、内容であり、そこに政府が直接に関与することは難しい。しかも、現在の大学教育の課題の解決には必ずしも単一のモデルがあるわけではない。各大学が様々な模索を行い、その結果を評価しつつ、大学にその情報をフィードバックしていくことが必要である。そうしたフィードバックを促進するためには、政府と大学の間を媒介する組織が必要となる。

第二に大学教育改革においては、大学のトップからの強制は機能しにくい。他方で教職員は自分の帰属している組織の発想からは抜けだしにくいことも事実である。そうした意味で、学生の学習行動や教育内容・方法についての実態調査や大学間の比較（ベンチマーキング）を通じて、教職員に大学や部局の問題を考え、参加する条件を作ることが不可欠である。中間組織はいわばヨコからそうした刺激を与える上で大きな役割を果たす。

第三にフィードバックやベンチマークの機能を形成・促進し、個々の大学の改善に結びつけるためには、一定の専門的な知識や識見が不可欠である。そうした専門性をもつ人材を有効に機能させるとともに育成する場として、中間組織は重要な役割を果たす。

こうした機能を果たす限りにおいて、中間組織は単に政府と大学との中間にあるのではなく、むしろ積極的に大学の機能の高度化を支援する、という意味で「大学改革支援」あるいは「大学支援」組織とよぶべきだと私は考える。

大学支援メカニズムの展望

問題は、日本の中間組織が、そうした意味での大学支援機関としての役割を果たしているのか、あるいは果たし得るのか、という点である。私は現段階では、日本の中間組織の活動は必ずしもそうした役割を十分に達しているとはいえないと考える。

現状

一つの要因は、文部科学省と高等教育との関係である。日本の高等教育は、長い間、法的統制や予算配分によって文部科学省の強い統制を受けてきた。上述のようにそうした直接的な政策手段はいま、急速に影響力を失いつつあるのであるが、大学や大学関係者はむしろ潜在的にはそれにまだ期待しているともいえる。そうした意味で、大学は大学の中からの変化を生み出す切実な必要を感じているわけではない。

こうした状況は、中間組織に対する大学の期待を制約すると同時に、中間組織自体の自発性をも委縮させることになる。とくに政府に設置される中間組織では、政府の方針を正確に遂行することが求められるのであり、したがって政府の方針の範囲を逸脱することは忌避される。一定の方針を基盤として、さらにそれを具体化し、あるいは発展させ、試行する、といった活動形態そのものが受け入れられにくい。

しかも皮肉なことに、政府の権限を縮小させ、多様な組織の活力を作る、という目的で推進されてきた行政改革が、中間団体をむしろ非活性化させている。特に独立行政法人化が団体は明示された目的の実施によって評価されるわけであるから、上述のような自律的

な試行の先導といった事業には本来なじまない。また最近の「仕分け」は、既存の機能の必要性を局部的に評価する手法をとる。したがって、体系的な試行の積み重ねによるシステム全体の効率性の向上、といった、いままさに必要となっている長期的・総合的な視点は、全く無視されることになる。

さらにこうした状況の中で、中間団体の職員の側で無力感、あるいは視野の狭窄が生じ、大学をより発展的な方向に誘導していくという姿勢を失う傾向も生じる。同時に中間団体は大学に対して一定の権力を握っていることも事実である。高等教育全体の改善への模索、という問題意識を持たない限り、中間団体は、これまでの活動の域を超えることはできず、また超えるべきではない、ということもできる。

このように考えれば、大学の活性化を論ずる前に、まず中間団体の活性化を論ずるべきだということになるかもしれない。そのためには、既存の中間団体の改組を含めて、大胆な改革も必要になるのではないだろうか。その場合にはいくつかの条件が必要である。

第一に、高等教育政策の中で、大学改革の戦略の一部として、大学改革支援機関としての中間団体の役割を明確に位置付けることが不可欠である。大学の側も、教育改革のためにどのような支援が外部から必要なかを明確にすることが求められる。

第二にまた大学支援機関には一定の自律性が必要であることは上述のとおりであるが、同時に潜在的に強い影響力をもつ可能性があるのであるから、その運営については、外部からの厳しい要求と、活動の評価、そして透明性が不可欠である。

そして第三に、そうした厳しい外部からの要求を受け止めて、なおかつ自律的なイニシアティブを発揮するためには、広い視野と目的意識をもった組織のリーダーと専門的な職員が重要である。

各国の比較研究が示すものは、大学教育が社会との関係なしでは十全に発展し得ないことを示している。しかもグローバル化、産業構造、職業キャリアの変化のなかで、大学教育は新しい社会を担う人々を、限られた資源で養成していかなねばならない。その中で社会と大学との関係をどのように構築するかが問われる。

市場と情報

大学教育と社会との関係の基本的な環となるのは市場の力である。よりよい大学教育が必要であるなら、大学教育の消費者である学生とその保護者が、そうした教育を提供する大学を選択すればよい。その結果、低質な教育を与える大学は淘汰され、結果として大学教育全体の質的改善が行われることになる。またそれが個々の大学間の教育改善へのインセンティブを創出し、競争を誘発することになる。

しかしこうしたメカニズム実際には十分に機能してきたとはいえない。それは大学への入学時点の選抜性に大きな違いがある一方で、企業は卒業生の能力を明確に把握することができないために、卒業大学の選抜性を潜在的な能力の指標として用いる傾向が根強く残っているからである。そのために選抜性の高い大学においては、教育を改善しようとする

インセンティブが働かず、大学間の教育改善の競争も生じない。

このような制約を乗り越えるには、大学の教育について、より客観的な情報を開示することが求められる。実際、アメリカを中心として、大学の在学中に、一般的な能力がどの程度改善したかを計るテストを作る試みも行われているが、その信頼性にはまだ疑問が大きい(金子 2009 a、山岸 2012)。むしろ、大学の教育面における努力を、広く知らせる努力が必要であろう。

大学教育と密接に関連するいま一つの市場は、労働市場である。労働市場が十全に機能するのであれば、企業は従業員に要求する知識技能を明確にし、それを満たす大卒者を選抜する。大学はそうした情報から、授業をそうした知識技能の獲得に直結したものとしていくことが可能となる。またそうした情報は、学生に対しても一定の学習をおこなう強いインセンティブを与えることになるはずである。

しかし本書の分析(6章)が明らかにしたのは、そうしたメカニズムの機能は実際にはきわめて限られている、という点であった。企業の個々の職務と知識・能力との間には直接的な関係があるわけではなく、また組織の中での職務の内容も大きく変化していくからである。採用者選抜の際も、圧倒的に面接試験を重視し、しかも「成長可能性」といったきわめて抽象的な基準が用いられる。また採用後も、特定の知識能力を必要とする職務についても、その知識能力にたいする直接の報酬は少ない。

しかも日本の企業の多くは基本的に終身雇用を原則としており、入職年次を基準として人事運営が行われるために、新卒一括採用が堅持されてきた。採用時点が卒業直後に固定されているために、就職・採用活動は早期化し、それが企業、学生双方の競争を招いて、常にさらに早期化する圧力を生じさせる。それは、大学での学習成果を基準とするよりは、何らかの素質を基準とする圧力を増すことになる。

極限すれば、現在の労働市場は大学教育に対して、望ましい教育のあり方について意味のある情報を与えないだけでなく、実質的には大学教育の価値自体を認めず、結果として学生の学習についても必要なインセンティブを与えていない、ともいえる。

ただし分析(第6章)で示したように、大卒労働市場には全体としての規模は小さいが、保健、福祉、教育を中心として、大学教育が特定の専門職に結びついている部分がある。またサービス業の拡大によって、これまでの組織形態から脱却した雇用形態が拡大している可能性がある。大卒者の中でも新卒一括採用の枠内で就職していない学生も増加しており、これは一方でそうした枠内での就職を希望しても就職できなかったことを意味するともみられるが、他方で新卒一括採用にこだわらずに、大卒者を採用する中小規模の企業が増加していることを、示すものかもしれない。また外国大学卒業者の採用も始まっているが、それも大卒一括採用の枠内にとどめることはできない。

いずれにせよ、日本の企業は独自の効率性を発揮し、これまで高い生産性を上げてきたかもしれないが、同時にそれはきわめて堅い枠組みをもった構造であり、とくに職員の知

識能力を明示的に評価するものではなかった。それが大学生の学習意欲の一つの制約要因となっていた。しかしより重要なのは、そうしたいわば自己完結的な知識能力の保持と形成のしかたが、企業としての活力にも限界を与えているのではないかという点である。

一括採用の柔軟化の指摘はすでに行われている（リクルート・ワークス研究所 2010）が、さらに様々な点で労働市場の柔軟化、流動化を進めることが大学教育の改革に重要な意味をもってくると思われる。

政府

大学教育改革についての政府の役割には大別して、大学の質的保証のための統制、財政補助を通じた誘導、そして高等教育政策の問題点の指摘とその改善方向を示唆するアナウンスメント効果、の三つの軸がある。

質的水準維持については、戦後は大学設置審議会が行う大学設置基準にもとづく大学設置認可がその基本であったが、大学設置基準は 1991 年に大幅に大綱化され、2004 年からは政府が認証する「認証評価機関」によって評価が行われることになった。¹ 設置認可は事前の簡略な審査であり、本格的な審査は各大学について 7 年以内に行われる認証評価機関による審査（「認証評価」）によって行われることになった。

ただしこの制度は、認証評価機関によって所定の水準に達していないと判断された機関について罰則規定がないことなど、必ずしも制度的に完結したものとはなっていない。しかしより重要なのは、認証評価は物理的な基盤だけでなく、大学が行っている教育そのものの評価については必ずしも明確な判断の基準を示していない、という点である。この機能をどのように具体化していくかが問われている。

アナウンスメント効果については、政府は、大学教育の質の改善について、これまで大学審議会、およびその後を継いだ中央教育審議会の審議、およびその答申、という形で、様々な方針を示してきた。こうした答申は、関係する法令改正や予算措置とともに、大学教育改革の課題や方法について、時々に関心にしたがって大学に大きな影響を与えてきたことは前述のとおりである。

他方で政府の大学に対する財政的助成については、国立大学に対する補助金、私立大学に対する経常費補助金が主体であったが、1990 年代以降、高等教育の焦点が量的拡大から質的改善にシフトするにしたがって、財政補助の方法にも変化が生じてきた。

国立大学については 2004 年の法人化以降、法人に対する交付金の積算根拠となる「中期計画・中期目標」には教育が重要な分野として含まれ、その達成度をもとに次期中期計画期間の交付金が算出されることになっている。また私立大学経常費補助金には、学生数等で算出される部分のほかに、「特別補助」が設定され、そこに大学教育の改善にかかわる

¹ 学校教育法 第 109 条 2 大学は、前項の措置に加え、当該大学の教育研究等の総合的な状況について、政令で定める期間ごとに、文部科学大臣の認証を受けた者（以下「認証評価機関」という。）による評価（以下「認証評価」という。）を受けるものとする。
学校教育法施行令 第 40 条 法第 109 条第 2 項（法第 123 条において準用する場合を含む。）の政令で定める期間は 7 年以内、法第 109 条第 3 項の政令で定める期間は 5 年以内とする。

基準が含まれるようになった。

さらに 2003 年度から、「大学改革等推進補助金」事業がはじまり、「特色ある大学教育支援プログラム（特色 G P）」など、三つのテゴリー別に、各大学から大学教育に関する改善案件（GP・Good Practice）を提出させ、それを審査したうえで数年間にわたって補助金を交付する、という形の事業が行われた。特色 G P だけでも 300 件近くが採択され、それ以後も類似の事業が「大学教育推進プログラム」などの形で行われてきた。

小松（2009）はこうしたプログラムを「競争型教育取り組み支援システム」と呼び、新しい教育方法の企画を各大学に開発するインセンティブを与えたところに意義があると言っている。実際、上述の中教審などの審議などによって議論された方向を踏まえて、きわめて多数の大学が、具体的な教育改善の方法を企画し、応募したことによって、大きな影響が生じたことは疑いない。『大学教員調査』に対する回答をみても、大学・大学院教育 G P については<非常に有効>が 12 パーセント、<有効>が 57 パーセントに達している。

しかし他方でこうした政策にはまだ大きな限界があることも事実である。申請の単位が大学ないし学部等の組織であり、組織的な改革についての申請は多かったが、具体的な授業プラクティスに関わるものは少なかった。また補助機関が短期間であったために、一時的な変化に終わった場合も少なくない。さらに、同一大学内でも局部的な試みにとどまり、大学全体に対する影響という点では限界があったことは否みがたい。

しかも G P プログラムはたしかにその選定にあたっては、大学基準協会などによって一定の専門的な知見が活かされた（絹川・小笠原編 2011）。しかしそれは様々な可能性を認めるということにとどまり、実際のそれぞれの案件の効果の評価にはおよばず、したがってそれが多様な大学での教育実践に対するフィードバックにつながったか、という面においては問題があったといわざるを得ない。

その一つの理由は、多様な実践の可能性を探る、という意図から、対象プロジェクトをきわめて多数としたために、そうした評価を体系的に行い、さらにそこから重要な教育改革への方向を分析的・分析的に導き出す、という役割を、文科省自身が負うことができなかった点にある。そのために改革の事例が必ずしも他大学に普及せず、政策の成果を明確に示さすことが難しかった。

このように考えると、教育改善を目的とした競争型資金は、大学に大学教育の新しい工夫をすることによって刺激を与えた、という点で一応の成果を上げたとしても、上述の日本の大学教育の構造的な問題自体を動かすまでには至らなかったというべきである。そうした意味で、政府には、以下のような重層的なフィードバックのメカニズムを、総体として強化するための、施策が求められている。

重層的なフィードバック

以上の議論を通じて明らかなのは、社会と大学との関係の強化は、単なる前者の后者への統制のみによっては達成し得ないという点である。大学は社会に「役に立つ」教育をす

るべきであり、そのために大学教育に市場原理を導入し、また個々の大学では教員への管理を強化すべきだ、とする主張は、大学での教育と社会との錯綜した関係を短絡的にとらえるところから生じるのであり、結局は非効率性と混乱を生じさせるにすぎない。

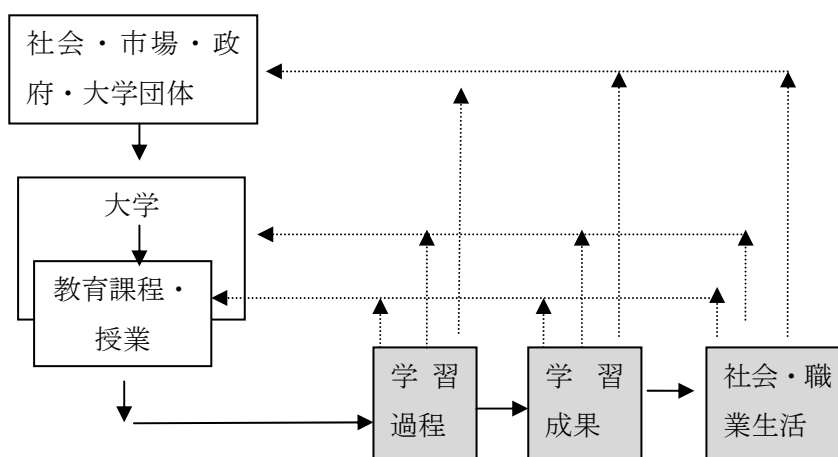
他方で大学教員についても、専門的な学術分野のカベの中で、これまでの大学教育のあり方とその基底をなす暗黙の教育理念に安住することは許されない。またそうした制約は個々の教員の努力のみでは乗り越えられるものではない。また実際に学生にどのような影響を与えているのか、そしてそれは長期的にどのような意味をもつのか、を客観的に反省しつつ改善を行うことが求められる。私はそのためには、三つの軸があると考える。

第一に統制の観点からみれば、社会は大学に対して独自の観点から具体的な要求を出すとともに、大学はそれを意思決定の中に組み入れつつ、独自の改革努力を行う必要がある。これは組織としての大学と教員との関係についても言える。またそうした意味での影響力は、権力的な統制だけでなく、競争や様々なインセンティブが用いられることが必要である。

第二は、大学教育が学生にどのような影響を与え、学生が学習しているのか、それがどのような知識・能力の形成に結び付き、そしてそれが職業や社会生活にどのような影響を与えているのかを把握することである。いわば成果モニタリングの軸といってもよい。

そして第三には、大学教育の成果のモニタリングした成果を、社会、組織としての大学、そして教員組織・個別教員に還元し、新しい教育ありかた、あるいはそれに対する組織的な枠組み、社会的な影響に結びつけていく機能が必要になる。

図表 7-1-2 大学教育改革のための多元的・重層的なフィードバック



その概念を図表 7-1-2 に示した。ここで重要なのは、大学教育の成果の把握も、そしてその把握を大学教育の改善に結びつけていく筋道も、一つではありえないという点である。多元的で重層的なフィードバックこそが大学教育の多様性を活かしつつ、しかしその効果を高めていくことに通じる。「理想的な大学教育」が突然に見つかるわけではなく、こうしたプロセスを恒常的に繰り返すことによって、改善が進むことが必要である。

このような多元的・重層的なフィードバックが機能するには、市場、政府と大学との間にあって、相互の要求を媒介するための様々な形態の中間組織がきわめて重要な役割を果たす（金子 2011 a）。

質に関して重要な役割を果たしてきたのが適格認定（Accreditation）団体である。適格認定はアメリカにおいて始まった制度であるが、一方においては社会に大学の質的保証をするための制度であるが、もう一方では大学が協力して相互に質的向上を行うことが目指されている。日本においては戦後に適格認定制度が導入されたものの、実質的に機能せず、政府が直接に行う設置審査がそれに代わる役割をしてきた。

しかし設置審査は基本的には物理的な教育条件が備えられているか否かを判断するにすぎない。2004 年の学校教育法改正によって、設置審査は大綱化した基準による事前的なチェックとして、実質的な質保証は「認証評価機関」が行うという趣旨の認証評価制度が始まった。しかし認証評価は実際には、大学の教育の過程を評価し、またその改善を促進する、という機能を果たすには至っていない。それをどう充実するかが問われている。

また大学団体や大学間コンソーシアムの果たす役割も大きい。アメリカでは各種の大学団体が、社会、政府からの大学教育改善の圧力と、個別大学との間で、有効な両者の関係を構築するための様々な活動を行ってきた。また大学間コンソーシアムを通じて共同の学生調査や、自主的な大学間比較のデータベースの公開などの活動を行っている（AASCU 2006）。さらに地域別の大学間連携も進んでいる。

さらにアメリカでは I R に関連する教職員の団体なども大きな影響力をもっている。また教員の自主的な教育改革研究組織や運動も重要である。たとえば **Scholarship of Teaching and Learning** は、教育実践を一つの学術的活動として位置付ける、という理念をもとに、大学内で活動するとともに、アメリカだけでなく、北米、ヨーロッパにも影響力を与えてきた（Becker and Andrews 2004）。

日本においても高等教育学会、大学教育学会などの学会や、I D E 大学協会などの自主団体がこうした役割を果たしてきた。また地域における大学間の大学連携も形成され、それが大学教育改革の啓蒙にとどまらず、ベンチマーキング教員の研修活動を行うケースも拡大している。（金子 2013）。こうした活動に、各大学内の大学内調査組織が呼応することによって、一つのダイナミズムが生じることが期待される。

またこうした活動の基礎となる大規模の学生調査や、教育効果の測定などには資金的な基盤と一定の組織が必要となる。こうした活動は、少なくとも初期には多くの費用を必要

とし、またその分析にも組織や人材を必要とする。アメリカでも、連邦・州政府、各種の財団の役割は大きかった。日本においても公的な大学改革支援組織を通じて、大学、大学間、そして大学人の自主的な改革を支援することが求められる。

引用文献

Bacchetti, Ray and Thomas Ehrlich, editors. 2007. *Reconnecting Education And Foundations : Turning Good Intentions Into Educational Capital*. San Francisco, CA : Jossey-Bass, 2007.

Lagemann, Ellen Condcliffe, 1983. *Private Power for the Public Good : a History of the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*. Middletown, Conn. : Wesleyan University Press.

Shattock, Michael.1994. *The UGC and The Management of British Universities*. Society for Research into Higher Education ; Bristol, PA, USA : Open University Press, 1994.

注 :

¹ Federal Education Budget Project. <http://febp.newamerica.net/background-analysis/>

² 公立大学において以下のデータの収集を提案。①学生と両親の基礎情報、②学習行動に関するデータ (NSSE または CIRP を利用) ③ 在学中の付加価値 (Collegiate Learning Assessment (CLA), Measure of Academic Proficiency (MAP) または Collegiate Assessment of Academic Proficiency (CAAP) または Graduate Record Examination (GRE) を利用)

³ 2000年から。大学生の学習行動に関する調査を年ごとに実施。2008年には774大学が参加。

⁴ Inside Higher Education のリスト <http://www.insidehighered.com/links> によれば、大学関係協会 (Association) 52、政策・研究機関 8、国際関係4、地域・全国適格認定団体11、学会21、テスト関係6。

⁵ National Association of Independent Colleges and Universities' (NAICU) The Responsibility of Independence: Appropriate Accountability Through Self-Regulation 1994。Association of American Colleges and Universities (AAC&U) Greater Expectations: A New Vision for Learning as the Nation Goes to College; 2002。

Business - Higher Education Forum、 Public Accountability for Student Learning in Higher Education: Issues and Options、 2004; State Higher Education Executive Officers (SHEEO) National Commission on Accountability in Higher Education、 Accountability for Better Results: A National Imperative for Higher Education. 2005、 National Academy. Rising Above the Gathering Storm: Energizing and Employing America for a Brighter Economic Future (Committee on Science, Engineering, and Public Policy, 2007), s ETS, America's Perfect Storm: Three Forces Changing Our Nation's Future (Kirsch, Braun, Yamamoto, & Sum, 2007), The Business Roundtable's (2005) Tapping America's Potential: The Education for Innovation Initiative The American Institutes for Research、 The Literacy of America's College Students (Baer, Cook, & Baldi, 2006) Spellings Commission on the Future of Higher Education、 A Test of Leadership: Charting the Future of Higher Education, s (U.S. Department of Education, 2006).

⁶ Business, Entrepreneurship and Liberal Learning (BELL)、 Cultures of Teaching and Learning、 The Integrative Learning Project: Opportunities to Connect、 Higher Education and the Development of Moral and Civic Responsibility、 Political Engagement Project、 Strengthening Pre-Collegiate Education in Community Colleges
⁷ ノースカロライナ大学のリスト <http://www2.acs.ncsu.edu/UPA/assmt/resource.htm>.
約 1200 サイト

⁸ Assessment and Feedback Academic Support, Organisation and Management, Learning Resources, Personal Development, Overall Satisfaction

⁹ このうち、専門分野別センター（24か所）は以下のとおり。Art, Design, Media Subject Centre (ADM-HEA UK)、Centre for Bioscience、Built Environment (CEBE)、Business, Management, Accountancy and Finance (BMAF)、Economics Network、Education (ESCalate)、Engineering Subject Centre、English Subject Centre、Subject Centre for Geography, Earth and Environmental Sciences、HEALTH Network Group Health Sciences and Practice Subject Centre、History, Classics and Archaeology Subject Centre、Hospitality, Leisure, Sport and Tourism Network (HLST) Information and Computer Sciences. Subject Centre for Languages, Linguistics and Area Studies、UK Centre for Legal Education、UK Centre for Materials Education (UKCME)、Medicine, Dentistry and Veterinary Medicine (MEDEV)、Subject Centre for Dance, Drama and Music、(PALATINE)、Maths, Stats & OR Network Philosophical and Religious Studies、Physical Sciences Centre、Psychology Network、Subject Network for Sociology、Anthropology、Politics (C-SAP)、Social Policy and Social Work (SWAP)

¹⁰ 主要な管轄業務領域は下記のとおり。Social dimension Mobility、Lifelong learning、

Employability, Qualification frameworks/ Degree structures Education, International
openness Data collection/ Reporting on the BP implementation Funding, Quality
assurance Recognition, Transparency tools, Student Centred Learning