

## 高等教育改革に関する日英比較研究 －「競争的環境」と「大学の個性」－

安原 義仁

広島大学教育学部

はじめに

### I 大学間格差の構造

- (一) 大学・高等教育機関のヒエラルヒー
- (二) 「規範的教育機関」と格差構造の由来
- (三) 大学の設置形態
- (四) 学位授与機構

### II 「競争的環境」のなかの大学・高等教育機関

- (一) 大学の「格」競争とサバイバル戦略
- (二) 大学の使命と個性
- (三) 大学の経営・運営主体

### III 大学評価システム

- (一) 「大学の自治」の下でのメカニズム
- (二) 大学連合体の取り組み
- (三) 第三者評価機関による大学の評価

おわりに

はじめに

広島大学の安原でございます。私は日英の高等教育改革の動きを「競争的環境」と「大学の個性」という観点から比較検討し、議論のたたき台を提供したいと思います。

1997年7月に公刊された全英高等教育調査検討委員報告書（いわゆる『デアリング報告書』）の副題は「学習社会における高等教育」というものでした。その1年2ヶ月後の1998年10月に公表された大学審議会の最終答申はその副題を「競争的環境のなかで個性が輝く大学」としました。ヴォリュームの違いはあれ、両報告書が現在の日英の高等教育政策の基本にあることは疑

いのないところであります。両報告書の副題は両国の高等教育改革が目指す方向性をよく表現しており示唆的であります。デアリング報告書の場合には、それまで世界で最もエリート型のものであったイギリスの高等教育システムを急速にマス型のもの、広く国民に開放されたものにしようという意図がうかがえます。いっぽう大学審答申の場合には、大衆化し平準化しメリハリの欠けたものになった日本の高等教育システムを何とか活性化しようという切ない期待と願望が込められております。

しかし日英両国の高等教育改革が目指す大きなゴールは共通しております。すなわち、ますます激化する国際産業・経済競争において不可欠の高度な知識・技術を創造するとともに、それらを身につけた優秀な人材を多く養成すること、高度情報化社会を支えそこに生きる人々の多様な学習ニーズに応えること、等々であります。しかも両国ともにこれらのゴールを費用効率の高いやり方でできるだけ短期間のうちに達成することが求められております。小さな政府を目指す行政改革とアカウンタビリティが厳しく求められる社会状況のなかで、高等教育の改革を行わなければならない。これがサッチャー高等教育改革、中曽根臨教審以来の現実であります。

私が日英の高等教育改革を比較検討する際のキーワードとして取り上げた「競争的環境」と「大学の個性」というまでもなく『大学審答申』の副題から援用したものであります。『デアリング報告書』の副題「学習社会における高等教育」という観点からも興味深い日英高等教育改革の比較が可能かと思いますが、本日は「競争的環境」と「大学の個性」を軸にみてゆきたいと思っております。

## I 大学間格差の構造

よく知られているように、日本の大学・高等教育システムはマス型のものであると同時にきわめて強いハイラーキカルな構造を持ったものであります。社会的威信などのうえで東大を頂点として大学が序列化されており、傾斜のきついピラミッド型をしているといわれる。イギリスの高等教育システムにもオックスブリッジを頂点とした大学・高等教育機関間の序列があり格差があるといわれます。どちらのピラミッドが急な傾斜を持っているのかはともかくとして、私がここで注目したいのはピラミッドの頂点に位置するモデル大学ないし他大学に規範を提供する「規範的大学」の歴史的性格と格差構造の由来であります。

日本の大学のモデルとなったのは戦前の帝国大学であり戦後の東京大学でした。東大にならえ、東大に近づけというのが日本の大学とくに国立大学関係者の多くの思考様式であったと思えます（実際はともかく少なくとも意識のうえにおいて。）ここから「ミニ東大現象」が生じ、金太郎飴のような大学の画一化が生じることになりました。

東大の前身である帝国大学は明治政府が近代国家としての威信をかけて創設した「国家の大学」であります。国家が巨額の投資を集中的に行い多くの特権を付与してつくり上げたものであります。時あたかもドイツの大学の栄光の時代であり、研究を何よりも重視する大学理念が世界に普及しつつ時でした。帝国大学は多くの点でその範をドイツの大学に取りました。かくて帝国大学には国家主義に加え、研究中心主義と功利的実用主義が刻印されました。帝国大学の創設以前、富士山ではなく八ヶ岳のような多様な高等教育システムの発展の芽がありましたが、それらの芽は帝国大学発展のために押さえられたのであります。

イギリスの「規範的大学」はオックスブリッジであります。階級社会の色彩が濃く、19世紀以降それぞれの時代と社会の必要性に応じるかたちで大学・高等教育機関が次々と設立されていったイギリス（イングランド）の場合も、そのモデルとされたのはオックスブリッジでした。もちろんロンドン大学のようにオックスブリッジに対抗して設立された大学もありましたが、いわゆる市民大学のように学位授与権を持たないカレッジとして誕生した高等教育機関がロイヤル・チャーターを獲得して大学への昇格を果たすに際してはオックスブリッジ・モデルに近づくことが不可欠でした。ここからいわゆる「アカデミック・ドリフト」（大学昇格志向）が起りました。1992年のポリテクニクの大学昇格もその延長線上の出来事であります。

オックスブリッジはイギリスの「規範的大学」であります。しかし両大学は帝国大学とは異なり「国家の大学」、国家によって創設された大学ではありません。中世にギルドとして自然発生的に誕生した独立の自治法人団体であり、その長い歴史の中で国王や国教会の手厚い庇護と特権を与えられてきたとはいえ、「国立の大学」でも「国家の大学」でもありません。そしてその両大学の基本的エートスは功利主義的実学主義や研究中心主義ではなく、古典学や数学を中心にしたりベラル・エデュケーションにありました。

さて、大学間格差の問題は大学の設置形態と政府の大学・高等教育政策に深く関わっております。日本の場合、大学の設置形態としては国立と公立と私立の三つがあります。そして概していえば、一部の有力私立大学を除いて、日本の大学の序列構造は上から国立大学、公立大学、私立大学というかたちで形成されてきました。その格差構造を生み出す大きな要因となったのは政府の政策、もっと具体的にいえば大学の設置認可のあり方であり、予算のつけ方であります。国立大学の場合、国が設置者で、大学は行政機関の一部として位置づけられており、その財政については国が大きな責任を持ちます。私立大学の場合にも設置認可を行うのは政府・文部省であり、また私学助成というかたちで国庫補助金が支給されます。設置認可と予算のつけ方で大きな意味を持つのは、大学院とくに大学院博士課程を持つかどうかであり、講座制か科目制かということであります。これによって研究教育条件が大きく異なってくるからであります。つまり、日本の大学の場合、同じく大学といっても制度上の格差が当初から存在する。

日本の大学間格差は歴史的につくりてきたもの、政策によってつくられてきたものだということとであります。その是非はともかく、平等な「競争的環境」のもとで、大学がフェアな競争をし相互に切磋琢磨した結果として今日の大学間格差があるわけではありません。

この点、イギリスの事情は異なります。大学間格差が歴史的に形成された産物だというのは日本の場合と同じでしょう。とりわけオックスブリッジのように800年の歴史を有する大学が様々な点で優位に立つというはある意味で自然なこと、やむを得ないところがあります。しかしイギリスの場合、ロイヤル・チャーターないし議会の法律によりひとたび「大学」として設立された大学には、日本の場合のような制度上の格差はみられません。イギリスの大学は「大学」である限り、わが国の学士課程に相当する第一（BA）学位からPhDそしてさらに上級博士学位に至るすべての学位授与権を制度的に保証されておりますし、大学によって予算の積算単価が違ふということもありません。「大学」としての設立認可を得るまでのプロセスでは大きなハンディキャップがあります。しかし「大学」になった以上、そこからの競争はフェアな条件の下に展開される制度的基盤がある。日本の場合と違ふところとあります。800年の歴史と伝統を有するオックスブリッジと1960年代に設立された新大学、さらにはつい先般大学に昇格したばかりの旧ポリテクニクとの間に、社会的な名声や研究教育上の実績と威信においてはともかく、少なくとも制度上の格差は存在しないというのは驚いてよいことだと思います。

## II 「競争的環境」の中の大学・高等教育機関

さて、その制度上の基盤は異なりますが、今日、日英の大学・高等教育機関はいずれも厳しい競争的環境のもとに置かれております。顧客である学生と財源をめぐる獲得競争であり、より高い社会的威信・研究教育の実績を目指しての競争でもあります。さらには大学が統廃合や淘汰の憂き目にあわないようにするサバイバル競争といういっそう厳しい状況もあります。市場原理の導入と効率的な大学の経営と運営、アカウントビリティと情報公開そして大学評価は日英高等教育双方に共通した改革の基本テーマとなっております。

そこで重要になってくるのが大学の使命と個性であります。アカウントビリティや効率というものは明確な目的・目標がキチンとあってこそ成り立つものです。また、学生や財源の獲得に際しては、それぞれの大学・高等教育機関は自分のところで行われている研究教育活動の特色や個性をアピールしなければなりません。目玉商品をつくり、キャッチコピーでその魅力を広く社会や財政機関に訴えることが必要になります。

イギリスでは各大学・高等教育機関が自分たちの使命はこのようなものであるとの「ミッション・ステートメント」を提出するよう財政機関から求められておりますし、後で述べる教育評価において各学科は自分たちが提供する学習プログラムについて、その目的・目標をまず明確

にしなければなりません。どのような学部学科構成にしてどのような研究教育活動を行うのか。どのような学習プログラムを提供するのは、自治的団体としての個々の大学の責任事項であり権限であります。実際、学部学科の統廃合やプログラムの停止など稀ではありませんし、それは結局のところ大学の判断において行われるのであります。大学の経営・運営主体は大学自身であり、大学の重要な財源である国庫補助金も使途を特定しない一括補助金として配分されることになっております。ちなみに大学の収入に占める国庫補助金の比率は現在、平均で約40パーセントです。

他方、日本の場合、とくに国立大学の場合、大学は自律的な責任ある経営・運営主体としては十分機能してこなかったといわざるをえません。設置からその予算のつけ方、運営の仕方まで国立大学はいわゆる「親方日の丸」方式で大きく文部省に依存してきたというのが実態であります。どのような学部学科講座を増設するか、学生定員をどうするかは毎年大学が設置者である文部省に概算要求するわけですが、そして文部省は大蔵省と折衝するわけですが、その際、大学側の具体的な実際の担当窓口は大学というより各学部であります。日本の国立大学は文部省の傘のもとで、各学部中心に運営されてきた。大学は一つのまとまりを持った有機的な自治的団体というより、国の行政機関の一部であり、学部の集合体のようなものとして運営されてきた。いわゆる「学部教授会による大学自治」であります。そしてここでいう「大学の自治」の中身の中心は何かといえば、教師の研究の自由であります。そこでは大学を全体として自律的に運営するといったことや、学生の学習要求に応えるといったことはあまり考慮されませんでした。

『大学審答申』はこの問題を大きく取り上げました。そして学長の権限の拡大や大学外の識者をメンバーに加えた運営協議会の設置などを通じて、自律的な責任ある大学運営をはかるようにしようと提言したわけです。この問題は目下、行政改革の動きと関連して、国立大学の独立行政法人化問題として急浮上しホットな論議の焦点となっているところであります。

### III 大学評価システム

最後に大学評価システムについて比較検討したいと思います。大学・高等教育機関のマス化・多様化と厳しい財政状況は必然的に、研究・教育等大学が行う諸活動の質と水準についての関心を生じさせました。大学は大学の名にふさわしい研究・教育の質と水準をいかにして保つのか、配分された公的資金に見合った活動をしているのかどうか問題となり、大学評価システムの構築が日英双方の高等教育改革の重要課題となりました。

先行したのはイギリスであります。従来イギリスでは、研究・教育の質のコントロールと水準の維持・向上は自治団体としての各大学及び高等教育界全体の責任とされてきました。そし

てこの「大学の自治」のもとで、教育の質と水準の保証システムに関しては、非常にユニークな学位の等級分類や学外試験委員制度が一定の機能を果たし、大学間格差を抑止するはたらきをしてきました。この点、イギリスの大学は自治の責任を果たす努力を一定程度行ってきたといえます。

しかし1986年に、大学補助金委員会（UGC）が政府の高等教育予算の大幅削減への対応措置として大学の学科ごとの研究評価を実施し、その結果を国庫補助金の配分額に反映させるに至り、状況は大きく変わってゆきました。その後のポリテクニクの大学昇格とそれに伴う高等教育制度の一元化、急速なマス化に伴って大学評価の問題はその重要性をさらに増し、研究評価に続いて教育評価もおこなわれるようになりました。

教育評価にまず取り組んだのは大学学長委員会（CVCP）などの大学連合組織であり、大学・高等教育界全体として自主的自律的に教育の質と水準の点検・保証システムを構築しました。教育の質と水準の維持・向上に関し各大学はどのような体制・メカニズムを整えているか、そのことをピア・レビューによって点検するというシステムで、監査（audit）と呼ばれるものがあります。

他方、UGCの後進のイングランド高等教育財政カウンスル（HEFCE）など高等教育財政機関も研究評価（Research Assessment Exercise, RAE）に続いて教育評価（Teaching Quality Assessment, TQA）を実施するに至ります。これは各学問領域ごとに各大学各学科をそこで提供している学習プログラムを中心にいくつかの観点から評価するものです。これもピア・レビューによるもので、当該学問領域の教育において経験豊かなベテラン教師がチームを組み周到な研修を受けたうえ、実地査察もおこなって各学科の教育の質を評価するのです。評価は学科が提供する学習プログラムの目的・目標に照らしてその達成度を評価する絶対評価で、この点研究評価とは異なりますし、評価結果と財政とのリンクのされ方もずっと緩やかなものです。

そして今、財政機関によるこのTQAと大学連合組織（HEQC）による監査は、新たに創設された評価機関、高等教育水準保証機構（QAA）において統合され、新しいよりシンプルなかたちの、より精緻な教育評価システムが構築されつつあるのであります。

イギリスの大学評価は研究評価と教育評価の二本柱からなり、教育評価はさらに監査とTQA（QAAのもとではそれぞれインスティテューショナル・レビュー、サブジェクト・レビューというふうに呼ばれております）とに分かれています。簡単にいえば、イギリスの大学評価の仕組みはこのようなものです。大学全体を細かな種々の指標を用いて量的に評価するというよりも、研究活動と教育活動に焦点を絞ってピア・レビューによりその質をみてゆこうというのがその特色として指摘できようかと思えます。また評価者と評価方法、評価結果の公表、不服申し立て手続きなど透明性の高いシステムを目指していることも注目に値します。

もちろん、大学評価が大学のスタッフに多大の時間と労力を消費させ、「評価疲れ」を引き起こしている点とか、業績づくりの傾向を生んで長期的な観点からの基礎的な学問研究を阻害しているのではないかとかといった批判や問題点はあります。しかしとにかく、大学評価の問題に真正面から取り組み、一つのモデルを創出しつつあるのがイギリスの場合だろうと思います。

日本の場合、大学評価の問題は、平成3（1991）年の大学設置基準の改正において自己点検・評価に関する規定が設けられたところからスタートしました。以後、自己点検・評価がブームのように起こり、各大学各部署は競って大部な自己点検・評価報告書を作成しました。しかしこれらはどうも、概算要求用のアリバイ作りだとか、お手盛りの形式的なものも多くてあまり信頼できないということになり、第三者による評価が必要だとの主張がなされるに至りました。この問題は『大学審答申』においても大きく取り上げられ、これを受けて目下、大学評価機関（仮称）の創設準備が急ピッチで進められているところであります。日本の場合にも大学人の多くは第三者評価機関による大学評価には批判的であります。しかし、では大学は自主的に大学評価の問題とくに教育評価、教育の質と水準の維持・向上の問題に取り組む努力を払ってきたかということ、残念ながら答えはノーであります。教師陣の教授能力開発（FD）や学生による授業評価の問題はあちこちの大学で試みられるようになってはおりますが、しかし大学の学位・資格の水準をどう保証し、維持・向上させるかといった観点からの体系的な取り組みはまだほとんどなされておられません。研究志向の強い日本の大学人の発想からは、教育の質と水準に対する関心はどうも二の次になるようであります。『大学審答申』はこの問題について「厳格な成績管理を」と述べ問題への取り組みを促しております。「入るのは難しいが出るのは易しいトコロテン方式の大学」、「大学はよりよい就職のための学歴取得の場で、社会に出る前のモラトリアム期間」といった大学教育観は、あらゆる面でグローバル・スタンダード化が進行する今日の世界情勢にあってこれからはもはや通用しないでしょう。第三者評価機関によるしかるべき大学評価システムの構築と併行して、あるいはむしろそれに先行して、各大学そして高等教育界全体が積極的に、独自の研究・教育の質と水準の保証システムの構築に取り組むべきだと私は考えております。大学評価は大学のランキングとか予算配分のためというよりもむしろ、アカデミック・スタンダードの保証と維持・向上という観点から捉えることが一層重要でしょう。「競争的環境」の中で個々の大学がそれぞれの個性を輝かせるためには、透明性の高いフェアな評価システムが大前提となります。そのとき「競争」は相互の足の引っ張り合いではなく、「切磋琢磨」となり、全体としての高等教育のレベルアップ、活性化に繋がるものだと私は思います。

## おわりに

以上、私は「競争的環境」と「大学の個性」という観点から日英高等教育改革の動きを比較検討してみました。日英の高等教育システムはその歴史と伝統、規模、エートス等々あらゆる点で大きく異なっております。まさに「さかさまの異境」といった感があります。しかし共通の問題を抱え、その解決に苦慮しているところもあります。相互に学ぶべき点は多々あります。本報告に即して日本の側からいえば、リベラル・エデュケーションの伝統に基づく教育重視の大学観、知的共同体として自治の伝統、質を重視した透明性が高く公正で精緻な大学評価システム等々、大いに参考にしたいところであります。

もちろん、土壌の異なるイギリスの制度や慣行がそのまま日本に導入されうるわけでは決してありません。また、常日頃から地道で着実な研究を積み重ね、イギリスの高等教育をそれ自体として正確に深く理解する努力を持続することも重要であります。研究者の層が厚くなり、成果が蓄積され、相互の情報研究交流が深まってゆけば、理解は自ずと深まるでしょうし誤解や思い込み、つまみ食いも少なくなってゆくでしょう。日英の大学高等教育がそれぞれ置かれた「競争的環境」の中でその個性を輝かせ得るような改革が進展するよう願って私の報告を終わります。