



東北大学
TOHOKU UNIVERSITY

平成23年度 公立大学法人 首都大学東京
FD/SD宿泊セミナー 講演

高等教育の役割と課題： グローバル化・人材育成・質保証

羽田貴史

東北大学高等教育開発推進センター
高等教育開発部長・教授
大学教育支援センター長



1. 日本は45年ごとに変わる？

- ◆ 第1期 黒船来航と開国・近代化(1853～1900)
 - ・明治憲法体制
 - ・日清戦争の勝利と政治的安定
 - ・帝国大学体制の整備
- ◆ 第2期 産業革命と帝国主義化(1900～45)
 - ・産業革命
 - ・金本位制
 - ・韓国併合
 - ・帝国大学と官立高等教育機関の普及
- ◆ 第3期 戦後改革と日本型福祉国家(1945～90)
 - ・日本国憲法体制
 - ・教育改革
 - ・産業構造の変化
 - ・経済成長
- ◆ 第4期 グローバリゼーションと日本型福祉国家の再編 (1990s～現在)

2. 戦後の高等教育改革

- ◆ 平準化：高等教育機関の制度的格差解消
 - ・4年制大学本体
 - ・多様な高等教育機関の統合・昇格
 - たこあしキャンパス 90年代まで解消せず
 - 帝国大学・旧制大学・専門学校・高等学校・師範学校の格差は存続・再生
 - 質と平準化のジレンマ「更地に家を建てるよりも困難な仕事」(矢内原忠雄1957)
- ◆ 自由化：私立大学設置の自由
 - ・設置基準に適合すれば認可 Control but no support からNo control and no support
 - 私学助成禁止(憲法89条:公の支配の禁止)

新制大学編成の諸タイプ

新制大学の母体となった機関		国立	公立	私立	計
旧制 大学を 含む	旧制大学単独か予科との合併	0	10	21	31
	旧制大学、予科、高等学校、 専門学校、専門部の組み合わせ	6	4	22	32
	旧制大学、予科、高等学校、 専門学校、専門部、師範学校の 組み合わせ	20	0	1	21
	小計	26	14	44	84
旧制 大学を 含まない	高等学校・予科単独	0	1	5	6
	専門学校単独	11	17	69	97
	師範学校単独	9	0	0	9
	高等学校、専門学校、師範学校の 組み合わせ	23	2	0	25
	小計	43	20	74	137
その他	講習所	2	0	0	2
	新設	1	0	2	3
合計		72	34	120	226

寺崎 昌男『大学教育』1969, p.112 より作成

憲法第89条と私学助成学

日本国憲法第89条

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

註解日本国憲法(1945)など(自主性確保)

「公の支配」とは、国・地方公共団体の特別の支配・統制を意味し、公社・公団などの事業が該当し、私立学校に対する財政援助を禁止している

私学助成は憲法違反

橋本公宣(1969)など(公費濫用防止)

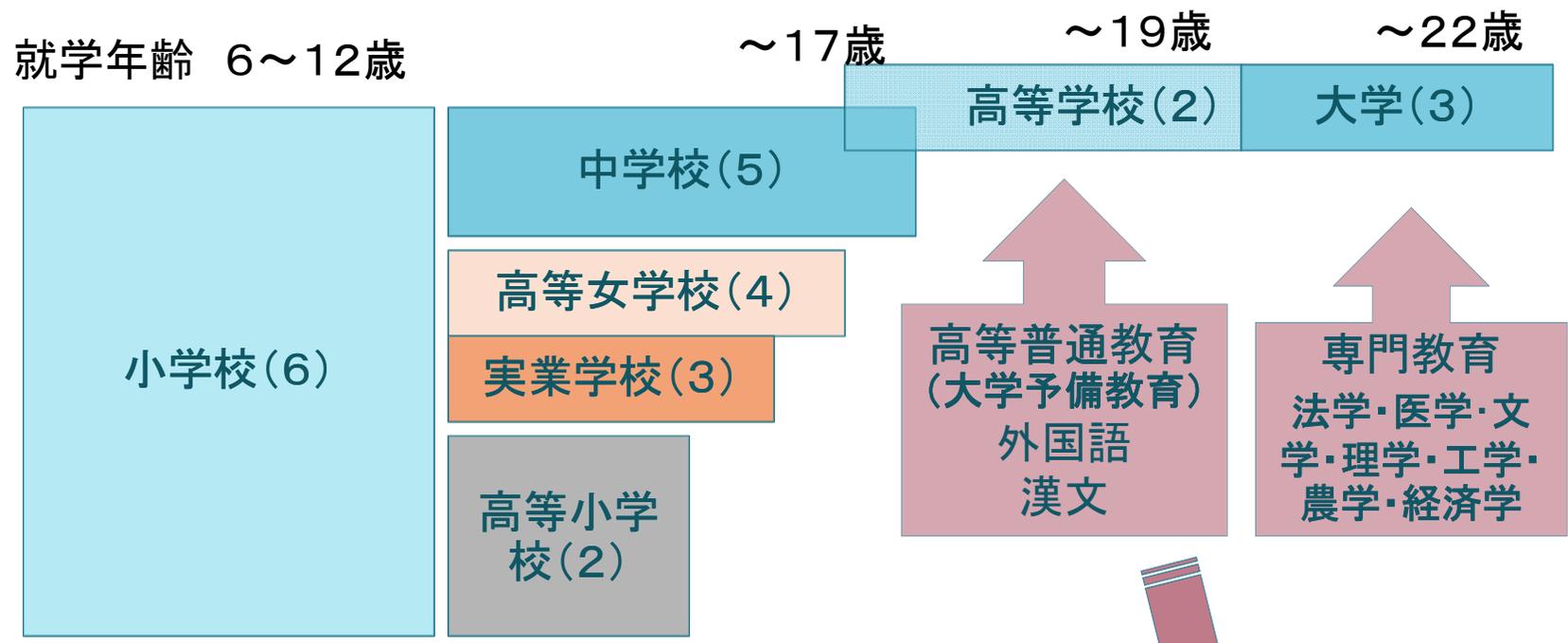
「公の支配」とは、財政援助を行った時に、援助が不当に利用されない程度に監督することを意味する

私学も各種の基準に基づいて設定され、管理されて「公の支配」のもとにある公教育であり、私学助成は憲法違反ではない

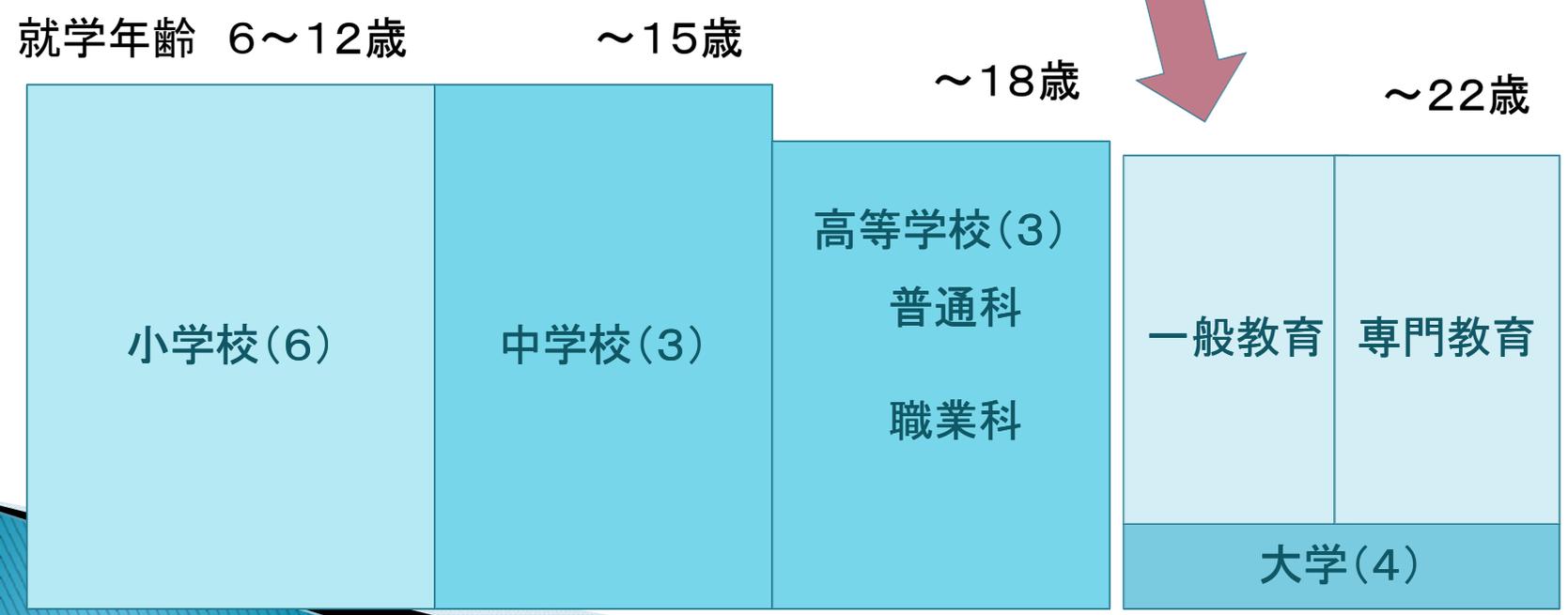
- ◆ 分散化: 1府県1国立大学
 - 地方における教育機会・人材育成の保証
 - 公立大学と地方国立大学との役割分担のあいまいさ
- ◆ 平等化: 教育を受ける機会の差別撤廃
 - 入学資格＝旧制高校卒業者の廃止
 - 奨学制度の発足
 - 機会の平等のみ
 - 奨学と育英の併存
 - ローンのみで給費奨学金は成立せず
- ◆ 自治の制度化: 学問の自由(憲法23条)
 - 教授会と人事自主権の確立
 - 国公立大学管理法が未成立
 - 大学自治＝教授会自治という短絡化

- ◆ **教育理念：市民社会のリーダー育成**
 - **一般教育の導入**
 - 大学予備教育＝入口保証の空洞化
 - 専門主義との葛藤
 - 「わが国においては、633と4との間に、一種の断絶とでも称すべきものがあると云えよう」(山本敏夫1952)
- ◆ **質保証：大学設置認可行政の確立**
 - **大学設置審議会による設置審査**
 - 大学基準協会による同業者の水準向上は空洞化
 - 発足後の水準向上手段は未確立
- ◆ **計画化：設置認可と補助金による全国的調整**
 - **高等教育懇談会(1976)と大学設置審議会(1979)**

戦前の学制



戦後の学制



3. 第3期の高等教育が達成したものの

◆ 大学教育機会の普及

・7.9%(1955)→15%(64)→25%(74)→30%(94)

◆ 地方高等教育機会の拡張(1998/1974進学率)

・長崎205 茨城201 岩手183 青森182 徳島177 新潟
175 栃木172 …… 東京111 神奈川111 福岡100

(小林雅之1995)

◆ 経済成長と人材育成

・高い高等教育収益率の維持

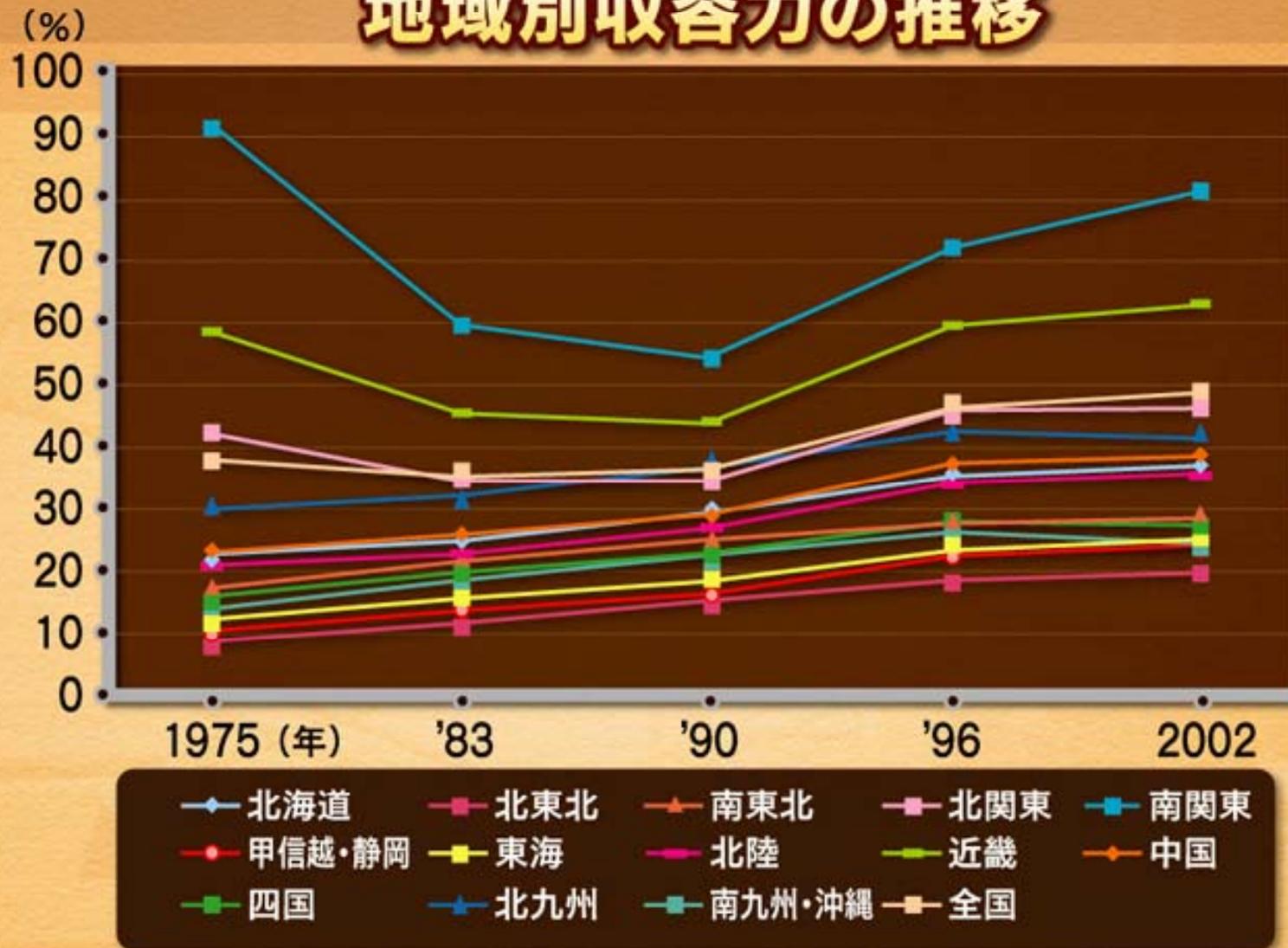
6.0%(1960年生)→6.1%(1965年生)→6.0%(1970年
生)→5.7%(1975年生) 『平成17年度 国民生活白書』

大学等への進学率の推移



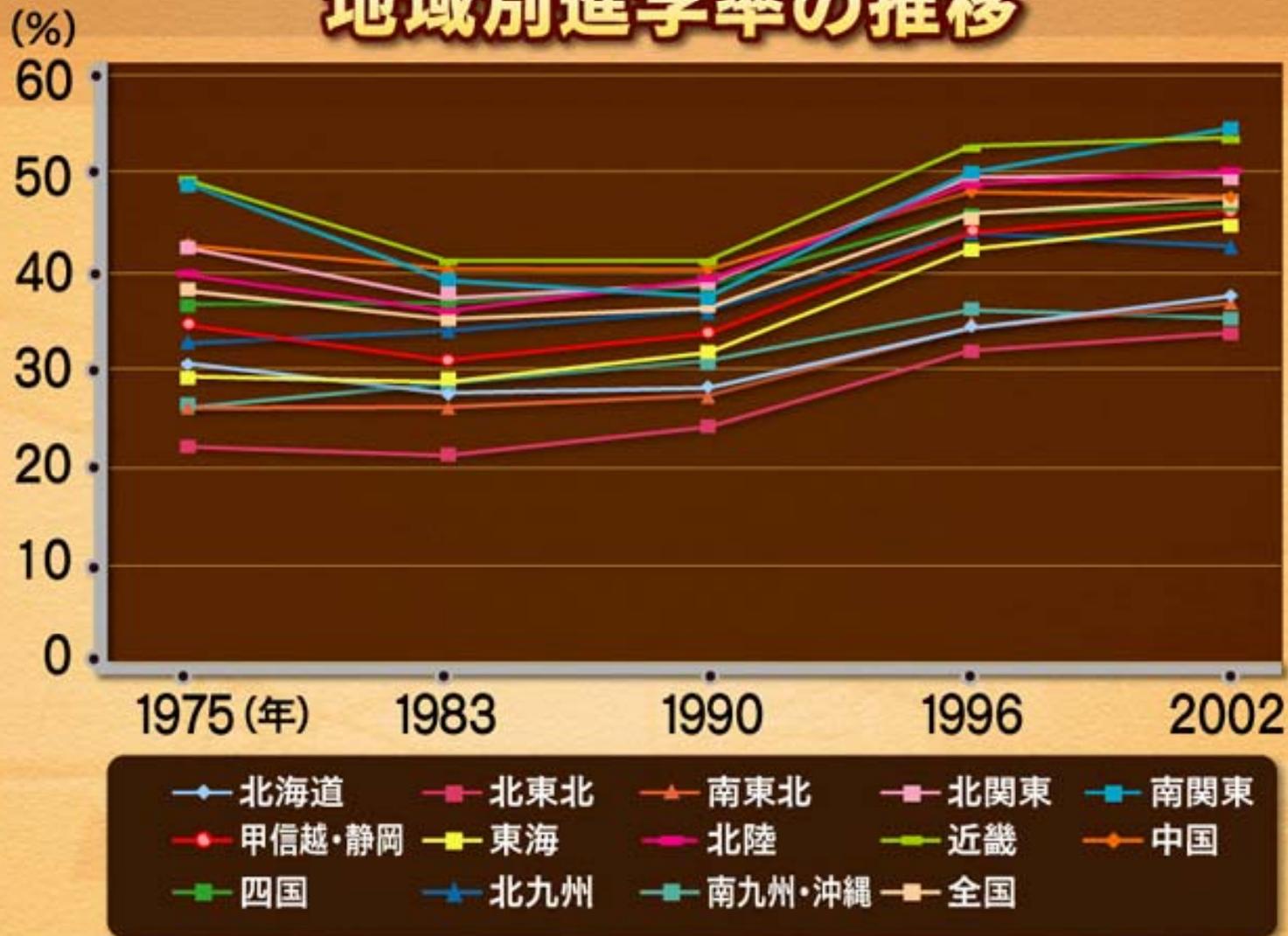
文部科学省「学校基本調査」, 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」
(平成14年1月推計)より文部科学省作成(但し、平成18年度は学校基本調査速報の数値)

地域別収容力の推移



「全国大学一覧」「全国短期大学一覧」「学校基本調査」より作成

地域別進学率の推移



「学校基本調査」より作成

4. 現代の高等教育の課題

1. 知識基盤社会に生きる人々への教育機会の提供
2. 高等教育の機会に対する平等なアクセスの保証
3. 高等教育レベルの学力の獲得と生涯を通じた学習能力の開発
4. 国際的に通用する教育の質の保証
5. 社会発展の原動力として高等教育の持続的発展
6. 国際競争力の源泉としての卓越性の創出

OECD.2008. *Tertiary Education for the Knowledge Society*
Special features: governance, Funding, Quality.

経済社会の源泉としての高等教育

- ▶ 学士課程教育は、学生に基礎的な知識と職業技能を提供し、カレッジの卒業者に広汎な職業可能性を与えることで、確実な経済の創造にとって重要である。しかし、大学院教育は高度な知識と技能を備えた学生を提供するだけにとどまらず、さらに進んだ批判的思考能力を開発し、革新的な人物を生み出す。それは、創造的かつ革新的な方法へ知識を応用することで、我が国の将来の経済的繁栄、社会発展及び世界経済における指導的地位の維持を保証するものである。

(CGE, *The Path Forward: The Future of Graduate Education in the United States*, 2010)

- ▶ 現在の大学進学率等の水準を過剰とする見方もある。…グローバルな競争が展開される知識基盤社会の時代を迎え、諸外国と伍していく観点から、若年人口が減少する中で学士レベルの資質・能力を備えた人材の養成を維持・強化していくことは重要である。…

こうしたことから、本審議会は、現在の大学進学率等の水準が過剰であるという立場をとらない。…

大学教育を受ける機会を実質的に保障し、ユニバーサルアクセスを実現する見地からは、高等学校からの進学という形態だけでなく、社会人の受入れを一層重視することが必要である。

(中教審『学士課程教育の構築に向けて』2008.12)

日本の高等教育の最大の課題

高等教育のインプットにおける負の要因増加のもとで、質の維持・向上及び保証をいかに実現するか

- ◆ インプット要因 (学生の学力, 入試機能の低下, 財政緊縮, 費用負担の限度)
- ◆ プロセス要因 (教育力, 教授 = 学習過程の解明と改善方策)
- ◆ アウトカム要因 (教育の質概念, 測定, 改善・保証のメカニズム)

インプットの問題

◆大学全入＝収容力92.5% (10)

- ・選抜機能の無力化, 学習意欲の後退
- ・授業以外の学習時間6.5H/週(OECD; 8.9H)

◆少子化と学力水準の低下

- ・地方中堅国立大学の事例

国語 63.8(92)→60.0(00)

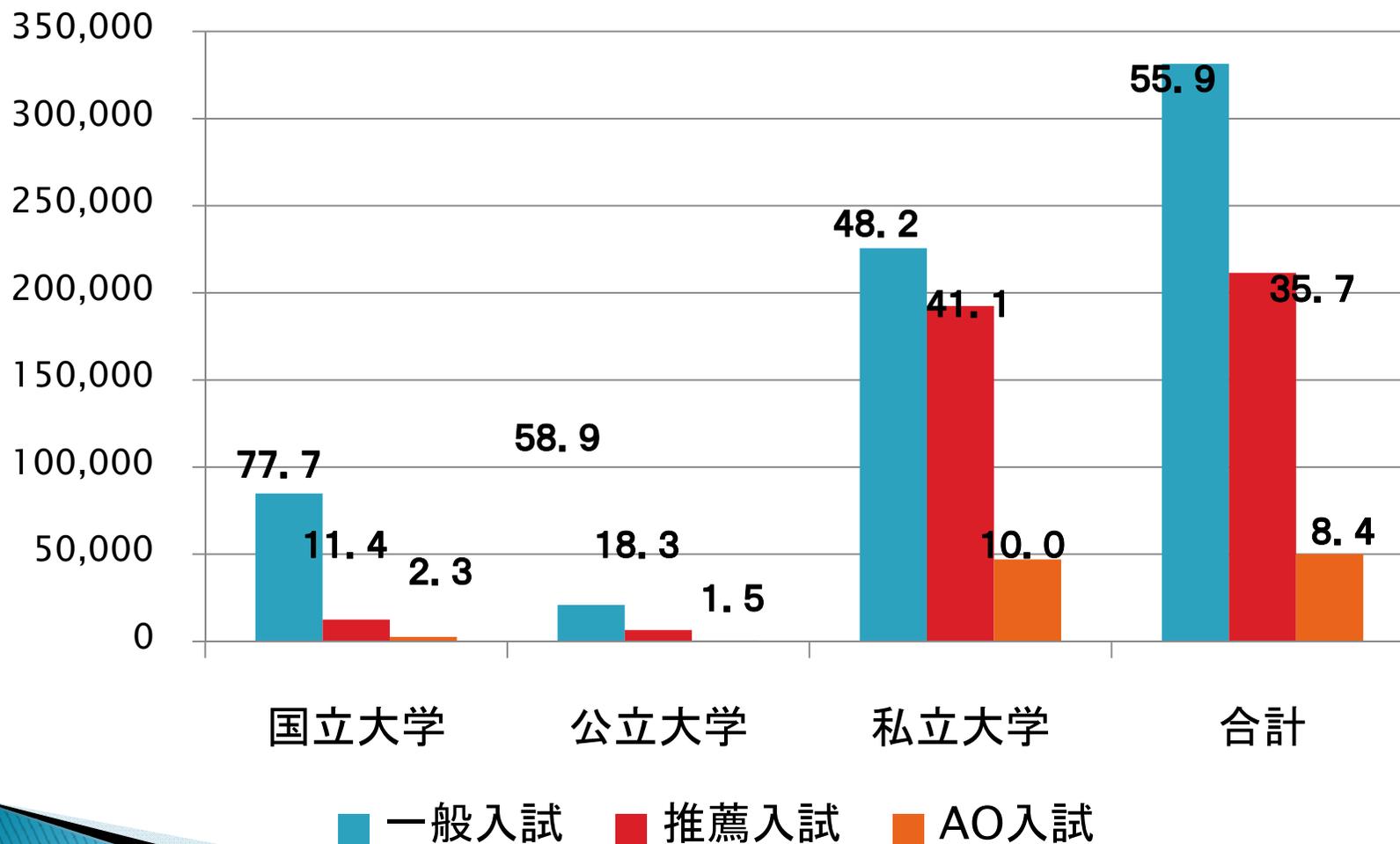
数I 63.8(92)→59.6(00)

英語 62.8(92)→57.7(00)

- ・1997年以降の偏差値50はそれ以前の偏差値40程度(吉村ほか『日本テスト学会誌』1-1, 2005)

入試機能の低下

平成21年度国公立大学入学者選抜実施状況



ユニバーサル下の新しい課題

◆発達障害学生という新しい課題

- JASSO調査(2008)では全国で814名(0.0256%)
- 東北大調査(2008)では126名(東北大学生の2.73%)
- 文部科学省(2002)では小・中学校普通学級の軽度発達障害児は6.3%
- コミュニケーション, 社会性, 想像力, 曖昧状況への低耐性から派生する適応困難, 二次障害

大学の学生納付金の国際比較



中央教育審議会「高等教育の将来像」参考資料より 日本は2004, アメリカは2001, その他は2003

5. グローバリゼーション下の高等教育

◆ InternationalizationとGlobalization

- ▶ 社会, 経済, 文化の地球規模での交流が進み, 国際的な協調, 共生さらには競争の関係が増大する時代(『グローバル化時代に求められる高等教育のあり方について』1993)
- ▶ 知識基盤社会が進展し, 知識・情報・技術の創造と活用が社会のあらゆる発展の基盤となり, 世界が優れた知恵で競い合う時代(『グローバル化社会の大学院教育』2011)
- ▶ 国際化は国家及び諸国家間の国際組織による規制を前提にして人間・商品・情報・労働・資本の移動と交流を意味するが, 全球化は, 国家及び諸国家間の規制から離れた組織権力によって促進され, 新たな秩序形成を含む

◆学生の移動に伴う高等教育の標準・共通化

- ・ボローニア・プロセス(欧州高等教育圏の形成):学位の共通化,学部・大学院のサイクル共通化,単位相互認定,学生・教職員の自由な移動促進,質保証の共通化

◆産学連携による知的財産競争

- ・バイ・ドール法(1980)以後の特許戦争

◆国際的な大学間競争

- ・ランキングと教員・学生獲得競争

◆大学マネジメントの変容:市場原理の普及

- ・政府の役割の見直し
- ・財源の多元化,家計負担の増大
- ・企業モデルの大学運営の促進

6. 90年代の政策

◆ 規制緩和の促進

- ・大綱化(91) ・計画行政変更(97) ・設置認可緩和(02)

◆ 機関レベルのガバナンス強化

- ・国公立大学法人制度(04) ・私学経営機能強化(05)

◆ 規制緩和への防止措置 質保証制度

- ・認証評価(04) ・履行状況調査(06)

◆ 卓越拠点の形成

- ・21世紀COE(02) ・GCOE(07) ・G30(10)

◆ 大学の機能分化と資源配分の集中化

- ・特色GP(03) ・現代GP(04) ・大学院GP(05)
- ・将来像答申(05)

90年代政策の反省

◆『学士課程教育の構築に向けて』答申(08)

3(1)これまで、国においては、様々な規制を緩和し、大学間の競争的な環境づくりを進め、各大学の個性化・特色化を促す方針をとってきた。…各大学において教育内容・方法、成績評価、入試など各般にわたる改革の取組が見られたことから、大学の個性化・特色化が着実に進んできたと言えよう。

(2)他方、大学とは何かという問題意識が希薄化し、ともすれば目先の学生確保の必要性が優先される傾向がある中、我が国の大学、学位が保証する能力の水準が曖昧になることや、学位そのものが国際的な通用性を失うことへの懸念も強まってきている。…学生の学習活動や学習成果の面で顕著な成果を上げてきたかという観点では、いまだ改革が実質化していない面も少なくないと考えられる。

4 競争と協同，多様性と標準性の調和

(1)従来の改革の背景には，新規参入を促進し，学生獲得の競争を活発化させることが，教育の質を向上させる有効策であるという考え方もあった。今後の大学改革に向けても，そうした主張が依然として見受けられる。

しかし，このような，いわば市場化の改革手法のみでは，教育の質の向上について十分な成果を期待することはできない。大学の多様化が単なる無秩序に陥り，日本の大学全体の国際的な信用や信頼性を失墜させるような結果を招来してはならない。

7. 最大の課題 質保証

◆OECD高等教育政策レビュー(2009)

・高等教育において重要なことは質を維持向上させるという文化を学内に醸成することである。そのような分化が育てば、高等教育機関のあらゆる行動や選択において質の向上が重要な原則になる。(調査では)質の文化が十分に育っていて機関が質保証に主体的に責任を負っているという証拠が見られたところはない。

…高等教育の質保証はかなりの部分を学外からの操縦によって成立、いったん認証評価を受けると積極的に改善を続けようという機運は生まれてこない。

日本の質保証が機能しない理由

- ◆ 質の概念の多様性が議論されない
- ◆ 質保証の多様性が議論されない
- ◆ 質保証アプローチの多様性が議論されない
- ◆ 質についての文化を作ってこなかった

ユネスコ

21世紀に向けての高等教育世界宣言

(1998.10.9)

第11条 質的評価

(a) 高等教育の質とは多面的な概念であり、そのすべての機能や活動を包含するものでなければならない。具体的には、授業・教育計画・研究・奨学金・教職員・学生・建物・設備・備品・地域社会への貢献・学問的環境などをすべて含まなければならない。内部評価および専門家(国際経験のある人物が望ましい)によってオープンに行われる外部評価は、質の向上のために不可欠である。独立の国家組織が設けられ、国際レベルの比較基準が定義されるべきである。多様性を考慮に入れ画一性を避けるためには、個別の組織的・国家的・地域的な事情に十分な注意が払われなければならない。また、組織評価の過程において、当事者たちの関与は不可欠のものとして認められなければならない

大学教育の質についての概念

- ・ 伝統的な概念 : 学生に与える経験, 卒業生・研究のアウト・プット, しかしすべてがオクスブリッジになるわけではない
- ・ 仕様 (specification) ないし基準への適合 : 産業での質的コントロールが起源, 公共サービスの場合に利用, 欠陥は基準の説得性, 本質的には静態的
- ・ 目的への適合性としての質 : 政策や分析で使われる定義,
目的の変化による仕様の再検討, 問題は高等教育の目的が何かを明確に規定できない, 誰が目的を決定しうるのか?
(D. Green. 1994. ibid.)

質保証の2つのタイプ

▶ アカウンタビリティのための質保証

- ・コントロールが外部によって行われることで特徴づけられ、達成度を測定する外部のオーデットと中央行政により補助

▶ インプローブメントのための質保証

- ・内部でコントロールされるところに特色、ピアレビューなどより質的な指標による測定

(Sachs 1994, “Strange Yet Compatible Bedfellows: Quality Assurance and Quality Improvement.”, *Australian Universities’ Review*, 37-1)

「評価」の2つのルーツ

	業績評価 (performance audit)	評価研究 (evaluation research)
目的	アカウンタビリティの達成	プログラムや政策の有効性の検証と改善
性格	外在的, 業績測定, 結果重視	内在的, 因果関係把握, プロセス重視
事例	独立行政法人制度 「業務の実績について, 評価委員会の評価を受けなければならない」 (独立行政法人通則法第32条)	事業評価, 政策評価, ODA評価 「行政機関は...その政策効果...を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価」 (政策評価法第3条)

アカウントビリティと改善との関係

- ▶ 共存しないという意見
 - ・アカウントビリティが質保証の主目的なら、改善によって本質的な公開性が欠落 (Woodhouse 1999)
- ▶ 共存するという意見
 - ・両者はバランスある戦略で結合 (Thune 1996)
- ▶ アカウントビリティは外部志向、改善は内部志向で方法的に対立、いかに両者の調整を図るか？

質保証のアプローチ

▶ アクレディテーション

- ・プログラム, 機関の正当性, 適切さをあらかじめ定められた基準への適合を評価し資格を認定
- ・焦点は包括的でyes/noで表示

▶ アセスメント

- ・質, 学習プロセス, 教師及び活動を評価し, アウトプットの質を問い, 等級づけを行い, 評価とも呼ばれる

▶ オーデット

- ・機関の手続が, 質, 誠実さ, 基準, アウトカムを保証しているかをチェックし, その効果性を問う

→ 違いはあっても相互排他的ではなく, システムと
伝統によって採用しうる

	質保証の主眼点		
	Accountability-driven		Improvement-driven
	Accreditation mechanisms	Assessment mechanisms	Audit mechanisms
総合	Aus(priv.) China France Krea Norway(voc,priv.)	Finland France	Aus(voc.) Finland
機関とプログラム/分野			
プログラム/分野のみ	Aus(voc.) Netherland Sweden(MC)	Norway Sweden UK	
機関のみ	Japan		Aus(univ.)
他		Spain	Japan (national) UK
特定			

戦前の質保証

◆ 大学予備教育による入口管理

- * 学部入学の資格は予科, 高等学校卒業生(大学令9条)
選抜なしで優先的に大学入学

◆ 政府規制による質管理

- * 高等学校, 予科の修業年限, 生徒定員, 教員資格, 設備,
学科目と程度, 教育内容, 教科書, 教授日数を, 高等学校令(勅令), 高等学校規程(省令), 教授要目(訓令)で規定
- * 私立大学の教員採用も政府の認可

◆ 出口管理が未発達

- * 卒業要件は年限と卒業試験(大学令10条)
- * 大学を越えた統一基準なし

大衆化段階の質問題

◆中教審「大学教育の改善について」諮問

*ヨーロッパ型大学像に大衆的性格を持つアメリカ型大学像が導入されたため、画一化が進行、種別化を期待

(緒方事務次官説明, 第81回総会)

◆中教審での議論

*「旧制の3年と新制の4年とはどこが具体的にそういう違いがあるのか」(奥井復太郎), 「今の4年ではとうてい専門教育を十分にすることができない」(茅誠司)

* 解決案

- ① 修業年限を延長し, 修士レベルの内容を学部に移行
- ② 一般教育を圧縮
- ③ 高等学校に物理・数学などの基礎科目を移行
- ④ 高等学校の年限延長

◆ 中教審「大学教育の改善について」(1963年)

*「高等教育のいっそうの普及が望まれる。他面高等教育を受ける者は、相当の能力のある者でなければならぬし、充実した高等教育機関の設置は…おのずと限度がある。…高等教育の普及については慎重な配慮が必要である」(第16特別委員会中間報告)

* 答申の内容

- ① 大学の種別化と対応した設置基準の制定
- ② 学部定員の抑制
- ③ 入学者選抜方法の改革,
- ④ 高校種別化(普通科・職業科)(66答申で提言)
- ⑤ 設置認可後の認可事項の再検討



中等教育と高等教育の多元化を進め、大学の規模を抑制して大学予備教育機能を強化
ドイツ・ヨーロッパ型への回帰

中教審路線の挫折と規模拡大

- ◆ 科学技術人材の需要と供給計画
 - * 経済審議会「所得倍増計画」(1960年11月):
理工系人材17万人不足に1961-1968で理工系大学卒業業者7万増(残りは中級技術者のスキルアップで補充)
- ◆ 科学技術庁勧告(1961年3月)
 - * 大学設置基準の運用緩和による学生定員増で対応
- ◆ 閣議決定「私立大学の学科増設及び学生定員変更について」(1961年7月)
 - * 学科定員は本来認可ではなく私学の責任で自主的に運営、定員の1.6倍の入学だが、私学の良識と誠意ある措置を期待し届け出に変更、理工系に特定せずすべての分野、学生定員増に対応した教員増・施設増は明記せず

マスプロ化と質の低下

◆ 必修単位を落とした学生救済に履修基準変更

「卒業生が少ないと、どんな授業を学生はしているのかと世間から批判が出る。教育的配慮からの措置」(駿河台学長, 「67人を“温情卒業”」『朝日新聞』1991年3月26日記事)

◆ 3回のチャンスクリアできず、法学部生の4分の1が卒業できなくなり、学生が学部長

「学校には愛情がないのか」(親の声, 『朝日新聞』1991年3月28日記事)



◆ 成立していた唯一の質概念：教師・学生比

- 私学振興助成法(1975)
- 高等教育の計画的整備について(1976)

◆ 第2次ベビー・ブーマーと定員抑制の廃止

- 「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について」(1984)は目標数値なし, 臨時定員増, 専任教員不要
- 「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」(1997)臨時定員の恒常定員化

◆ 入口管理と定員管理の無力化

- * 初等中等教育の学習時間減少(1989年)→学力低下
- * 大学で必要な学力と高校での学習とのミスマッチ
- * 一般入試入学者は56%(2009年度入試)
- * 私立大学の恒常的定員割れ(PT比が質の指標にならず)

2000年代の質保証

◆ 高等教育の規制緩和路線

* 事前統制の縮小, 新規参入者の拡大, 競争による質向上という主張(総合規制改革会議「重点6分野に関する中間とりまとめ」2001年7月)

◆ 事後評価としての認証評価

* 中教審答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」(2002年8月)

→ 学校教育法改正(2002年11月)による制度化

- ・ 学部設置等への認可緩和
- ・ 準則主義への転換
- ・ 法令違反に対する是正勧告, 変更命令, 廃止命令
- ・ 認証評価の制度化

規制緩和は規制を必要とする

「再規制国家」(毎熊浩一「NPMのパラドックス?—「規制国家」現象と「触媒政府」の本質」『年報行政研究』36, 2001)

◆事後統制の困難さ

- * 構造改革特区による株式会社立大学の履行状況調査
- * LEC東京リーガルマインドへの勧告(2007年1月)

◆履行状況調査権の明確化

- * 2006年3月「大学の設置等の認可の申請及び届け出に係る手続きに関する規則改正」(教員個人調書の様式改訂)
- * 2007年3月「大学の設置等の認可の申請及び届け出に係る手続きに関する規則改正」(複数キャンパスの施設整備)
- * 2007年3月字文部省告示(遠隔授業の学生指導明確化)

認証評価は質保証に成功したか

- ◆ 当初の受審大学は大学の改善・改革に積極的
 - * 大分看護大学(NIAD), 青森公立大学(JUAA); 新設大学群
- ◆ 自己点検能力の高い大学の認証評価の質は高い
 - * 金沢工業大学(JIHEE), 長岡技術大, 豊橋技術大(NIAD)
- ◆ 法令の規定や入学定員などは指摘可能だが定性的な質の向上は疑問
 - * JIHEEの評価で大学設置基準必要教員数充足
- ◆ 機関全体を対象にするため, 教育評価が機能せず
 - * 教員養成教育の質保証は空洞化

中長期的な大学教育の在り方について

◆2009.6 第1次報告, 09.8第2次報告, 10.1第3次報告, 10.6第4次報告

・「事前規制と事後確認の併用型」へ

ex.「大学の自主性・自律性の尊重等を踏まえて国の関与は謙抑的としつつ, 設置後も含めて全体で大学の質を保証」(「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」2002年)

・各大学による自主的・自律的な質保証活動とそれへの支援

・大学団体による自主的・自律的な質保証活動とそれへの支援

・公的な質保証システム(大学設置基準, 認証評価)の整備

むすび

- ◆ 1960年代までの日本の高等教育の質保証はヨーロッパ型
- ◆ 大衆化をアメリカ型で進めたが、質保証は定着せず
- ◆ 大学で学んだ成果を労働市場が評価せず、スクーリング機能の重視も大きな要因
- ◆ 政府規制を残したヨーロッパ型高等教育がマス化と質保証をどう調和しているか重要