

## 第 13 章 ニュージーランドと日本の高等教育改革

moving into different direction?

ショーン・ゴールドフィンチ

(ニュージーランド カンタベリー大学)

丸山文裕訳

(国立学校財務センター)

今日は、集中的に高等教育改革を進めています日本とニュージーランド両国の、大学改革についてお話しします。

副題には「moving into different direction?」と付けました。端的に申しますと、日本は法人化とか民営化の方向に高等教育改革が向かっています。実はニュージーランドでは、すでに 80 年代、90 年代にそういった改革が行われ、今はそれについて疑問が寄せられている時代であります。副題は、そういう意味です。ニュージーランドでは、さらにまた別の方向に向かおうとしていますので、興味深いかと思います。

日本とニュージーランドは、地形的には大変似ています。山や温泉が多数あります。しかし、人口はまるで違いますし、ニュージーランドは基本的に農業国です。イギリスの伝統を強く受け継いでおり、大学についてもそれは言えます。

### 1. ニュージーランドの高等教育システム

8 つの大学があり、すべてが公立大学です。ほとんどの大学では、さまざまな学問分野の研究・教育が行われ、それは博士課程まで一貫しています。私の Alma Mater、すなわち卒業校はオタガ大学でありまして、それは 1869 年に設立されています。ほとんどの大学は 20 世紀の変わり目に設立されました。2000 年にオープンユニバーシティ・オブ・テクノロジーができましたが、これが恐らくニュージーランドで最後の大学になると思います。というのは、政府はこれ以降大学をつくらないという決定をしたからです。1961 年以前は、すべての大学は公立で、これはロンドン大学と同じように、憲法で保障された大学であります。

マッセイ大学は大規模校で、31,818 名の学生を擁しています。小さい大学にはリンカーン大学がありまして、こちらには 2,858 人の学生が在籍します。高等教育人口の 43% を大学が収容しています。これが高等教育制度を形成する第 1 の層です。

大学の下にポリテクニクスが第 2 の層を占めています。21 の職域に関連した、職業を中心としたコースを提供し、職業資格やその他の資格を出しています。このポリテクニクスは全国に散らばっています。基本的には学位以下のコースですが、学位を出すところ、または上級学位、マスターコース以上を出すところもあります。たまたま私の弟が日本を訪れておりますが、彼はポリテクニクスを卒業して会計士という資格を持っています。しかし

その会計士の資格、degree というのは、かつては大学でしか取れないものでした。ポリテクニクスは高等教育人口の 31%を占めています。非常に限定された範囲であります。研究もしております。

3番目の層には4つの教育大学があります。教育に関連する研究だとか訓練、伝統的教員養成を行っています。そのうちの幾つかの教育大学は、ビジネスだとか社会福祉関連科目も教えております。研究と言っても、非常に範囲が狭く限定されたものです。学位と修士号を授与することができます。

4番目に、ワナンガという大学が3つあります。ここではマオリの原語を用いて、伝統だとか環境に関連するプログラムを提供し、職業等の資格を授与しています。マオリとは、ニュージーランドの先住民で、人口の 15%の占めています。一応研究もしているということですが、その実態ははっきりしません。現在、高等教育人口の 4%を占めています。キャンパスは全ニュージーランドに散らばっていますが、所在地は、もともとマオリの人たちが集中的に住んでいたところでした。

以上述べた高等教育のほかに、PTE、私立の訓練学校があります。全国に 850 校あり、ほとんどが職業教育中心で、中には聖書を教えるところもあります。ワドカロリというのは牧師の養成のようなことをしています。高等教育人口の 5%をこのPTEが収容しています。一応私立であります。政府の財政援助をかなりの程度受けています。研究はほとんどしていないと言えるでしょう。

教育と研究というのは、基本的には個々の大学の自治によって、その質が保障されています。私は、individual を、個人というだけではなく、それぞれの機関という意味にも使っています。大学というのは、何を教え、どのように教えるかは、自分たちで決めることとなります。大学のプログラムはニュージーランド副学長委員会の認定を受けています。ここで副学長(vice-chancellor)というのは、最高取締役(chief executive)に当たりますから、彼が大学内部のことはほとんど決定できるわけです。それ以外は、ニュージーランド大学基準協会(Qualification Authority) 大学基準協会と仮にここで訳しておきます によって認定を受けております。しかし、ニュージーランド大学基準協会の認定の質については、いろいろ論争的なところもあります。基準協会は憲法で地位を保障された協会です。政府からは独立しています。

学生評価(student evaluation)の基準はすべての大学で一般化しており、それは教員の昇進基準の一部をなしています。少なくとも私の勤めている大学では、学生評価というのは大変強い影響力を持っており、昇進しようとするならば、3年に1度、これを受けなくてはなりません。学部長は、何を教えるかに大変権限を持っていますが、実際に教えることについては、教員個人に任せられています。

## 2. 高等教育の資金配分

ニュージーランドは、経済における民营化を大変遅れてスタートさせました。しかし、

80年代、90年代に驚くべきスピードで進み、それが今からお話しする高等教育資金配分に影響を及ぼしています。

ニュージーランドの高等教育ファンディングは準市場、クワズイマーケット (quasi market) という言葉を使いますが、完全なマーケットではありません。フルタイム学生換算 (equivalent fulltime student basis) によって公的資金配分がなされます。このフルタイム学生換算というのは、準市場に基づく資金配分で、フルタイムに換算した学生数によって資金配分されます。それは公立であろうが私立であろうが、同じに扱われます。そして、ここで level playing field という言葉を使っていますが、これは言ってみれば分け隔てなく、学生は同じように1人として扱うということでもあります。

一応、学生1人あたりに換算しますので、多く学生を集めた大学には資金が多く配分されます。しかし、学生の種類によって配分額は変えられています。学部よりもマスター、マスターよりもドクターの学生の方が、1人あたりの配分額は高くなっています。

この level playing field のおもしろいところは、学んでいる機関のタイプによる差別をしないことです。マスターとドクターでは確かに配分額は違いますが、それはポリテクニクで学んでいる学生であろうが、ユニバーシティーに学んでいる学生であろうが、同じ額が計算のベースとして用いられます。研究資金については、level playing field に上乗せする形で行われますので、研究をしている大学でもしていない大学でも、マスターレベルの学生には上乗せ額は同じだけ配分されます。

授業料は平均で年3,000ニュージーランドドル、日本のお金で大体15万円になります。学生ローンの負債額は、学生1人あたり平均で13,000ドル、日本円で約60万円、最高額が166,000ドルで約800万円、負債総額は40億ニュージーランドドルに達していて、小さな国にとって大変な額になります。

研究資金は、競争的に獲得されます。日本で言う科研費の配分と同じだと思いますが、同僚の評価によって配分されます。ユニバーシティーは、外部との契約によって資金を得ることができますし、また基本財産も持っています。大学に対する資金配分は一括して行われます。大学内の配分は、大学で決定されます。そのため内部でいろいろ内部補助のようなことが行われることになります。私の大学には物理学分野がありますが、学生数が少ないにもかかわらず、多額の資金を占めています。全体的に学生1人あたりの資金配分は減っていますので、内部補助が大学の中で重要なテクニックになりつつあります。図書館だとか建物については、年をへだてた予算配分が行われます。それほど経済力のない国ですので、大学に大きな予算を出すのは、非常に難しいことになります。

大学の収入は、教育省から半分、学生授業料が21%、残りは、契約であるとか基本財産からの運用収入です。政府予算に依存する割合が次第に減っていき、逆に授業料への依存度が高くなっています。特にプライベートな機関ではそういうことが言えます。

### 3.大学の管理運営

大学の運営、経営については、80年代、90年代に大きな変化がニュージーランドで起こりました。これは今日本で起こっているのと同じと考えられます。副学長（vice-chancellor）は最高執行責任者で、私企業の最高執行取締役（chief-executive）と同じ役割を担っています。やや違うのは、大学の影響を受けるという点、また教授会の意向を反映するという点です。つまりvice-chancellorというのは、先ほどchief-executiveに近いと言いましたが、時としてはcollegial 大学の伝統を引きずったという意味ですが、な影響を受ける点でやや違っております。vice-chancellor は理事会によって任命されます。理事会は、大臣の任命を受けた者と、職員、学生、労働組合、その他の雇用組合の代表者の2者によって構成されております。理事会(board)の中で教員の占める地位は、各大学によって違ってきます。私の勤めている大学の理事会は、例外的に多くの教員を擁しており、これは普通に見られることではありません。

### 4.日本とニュージーランドの比較

日本とニュージーランドの大学システムの比較をして、類似と違いの両方を指摘したいと思えます。

イギリスの伝統を受けた大学システムに精通した者からすると、日本の大学システムは大変変わっています。中央政府が非常に力を持っている、つまり、大学が提供している教育課程だとか管理運営に対して、大きな力を及ぼしているというのが特徴的ではないでしょうか。ただし、日本では教授会が力を持っているというのが、ニュージーランドから見ると驚きです。言うまでもありませんが、日本の教員は公務員であります。それに対し、ニュージーランドの大学は高度に自立的であります。それは、研究、教育、管理運営、この3つの面についてすべて言えます。その結果、大学と政府の関係というのは、ブア、すなわち友好的ではないと言えます。

もう一度言いますが、ニュージーランドの大学は、大学自身を所有しています。自らのスタッフを雇用していますので、それぞれの大学で給与体系も、給与の幅も、当然違います。

大学が自らを所有するということは、キャピタルチャージ（大学が所有する資産を他に転用すれば得られるであろう利益-機会費用）を大学が払うのは当然だという、政府の主張を引き起こします。これは、特に古い大学にとって大きな支出になります。というのは、古い大学というのは、大変高価な土地を所有しているからです。

これは皆さんの方がご存知ですが、日本では大学間のハイアラーキーが大変強い。入学するのも競争的です。しかし、一旦入学すると卒業は保障されています。入るのは難しいが出るのは簡単です。ニュージーランドでは、表面上は大学間は平等であり、20歳を超えれば事実上だれでも入学できるシステムになっています。ですから、過去10年ほどで進学率も学生数も大変増えました。事実上だれでも入れますから、学生の質が問題になりつつ

あります。もちろん入学が難しい学部もあります。医学部、法学部、獣医学部、工学部がこれに当たります。例えばオークランド大学では、ある種の学生は入学ができない、入学が拒否されてしまうケースが出てきました。

先ほど言いましたように、ファンディングが学生数によって決定されてしまうので、学生を入学させないだとか、厳しく卒業させないというインセンティブが働きにくいシステムになっているのではないかと思います。これには反対の意見もあるかもしれませんが、私は、競争的な資源配分であるべきで、学生数によって資源配分されるというのは、必ずしも質を高めない、むしろ質を低めるのではないかと思います。これは、私の経験、教えている経験から言えることでもあります。ドロップアウトを防ごう、退学率を減じようというプレッシャーはありますが、残念ながら、退学率は高まる傾向にあります。

ニュージーランドの大学にいる教員というのは大変国際色豊かでありまして、特にアメリカからの教員が多い。そういった教員が国際的なティーチングの基準を持ち込んで、ティーチングについては高い基準を設定しております。

## 5.市場原理の導入

1989年から99年にかけて、ニュージーランドでは、市場タイプの、市場原理に基づく改革が行われました。この時期の理論的な背景として、公共選択の理論だとか、ニューパブリックマネジメントの理論を挙げることができます。その内容については、契約に基づくマネジメント、雇用、トップダウン方式の意思決定、その他が含まれています。

今までの大学の管理運営方法は、古い時代の伝統に影響されており、これらの公共選択理論、新しいパブリックマネジメントの考え方とは若干違います。この新しい動きは、大学コミュニティを随分と変えてしまいました。その最たるものが大学基金委員会（UGC）の廃止です。UGCは、大学と政府の間に介在する運営上の組織で、教育省と契約を結び、公的基金を大学に配分する組織です。この伝統的なシステムから、法人タイプの経営に移行しつつあります。その内容は競争的なモデルです。vice-chancellorはchief-executiveに当たり、資金配分の方法もlevel playing field、すなわち公平な競技場基準によって配分されます。

繰り返しになりますが、1961年以前は、大学は連邦のシステムでありました。それ以降はコーポレートシステムに変わっています。この、いわばコンペティティブモデルの例を挙げましょう。私の町は人口30万人でしかありませんが、4つの大学、それも公立大学があります。大学だけでなく、その他の高等教育機関もあります。この公立機関同士が、学生をめぐって競争をしている状況です。時には公立大学、公立機関がほかの町に進出して、そこで競争して、どちらかが倒産してしまう、そういう事態も発生しています。

この競争的なモデルのもとでは、高等教育機関は学生を、顧客として、消費者として見るようになります。400万の人口しかない小さな国でも、このコンペティティブモデルのおかげで各大学が支出している宣伝費は大変な額になります。

大学は、ビジネスに関連したコースを提供する傾向にあります。これは先ほども言いましたように、基本的には equivalent full-time student に基づいて資金が配分されるのですが、それに対してトップアップス、積み上げがなされます。

ニュージーランドの今の状況は quasi market、完全なマーケットではなくて準マーケット、つまり学生数によって配分されているから準マーケットであります。私の定義によれば、より純粋なコンペティティブファンディングというのは、パフォーマンスベースで資金配分される PBRF (Performance Based Research Funding) システムです。ニュージーランドでは、そこまではいいません。今のところは、教育と研究というのは違った基準で資金配分されています。

## 6.競争モデルの否定

1999 年に再び改革が行われ、より一層の民営化が始まりました。一応、表向きには、この競争的モデルとフラットな資金配分を否定することになっています。高等教育助言委員会 (Tertiary Advisory Committee) というものが設置されました。これについてはインターネットで検索できます。この委員会は各種の報告書を出しており、今後のニュージーランド高等教育の方向を示しています。

最近提案されているのは、競争的モデルを否定して、新しいモデルをつくらうということです。そこには戦略的な方向に高等教育を向けようという意向が感じられます。この戦略的方向 (strategic direction) というのは、私はおかしな言葉であると思います。

コンペティティブモデルでは、資金配分は完全に学生数によって決められていたのですが、この strategic direction では、政府が決定する優先順位であるとか、不利な状況にあるグループに対して何とかしようという意向を含んだファンディングが示されており、競争的モデルの結果、例えば自然科学のような分野に学生が来なくなってしまいました。大学というのは、ヒューマニティ、人文科学とか、たぶん社会科学も含め、そういったところに学生を集めるインセンティブが強く働くわけで、こちらの方が拡大してしまいました。しかし、政府はサイエンスを学ぶ学生を増やそうという意向を持っていますから、ファンディングシステムをコンペティティブからストラテジックの方向にいかざるを得ないということでもあります。

マオリの人たちを優遇するファンディングシステムも、戦略的方向の中には含まれています。マオリの人々を優遇するだけではなくて、disadvantage な人たち それほど経済力および学力が十分でないグループを指すと思いますが を優遇するファンディングというのも入っています。

つい最近設立されたばかりですが、高等教育委員会 (TEC) というのがあります。これは大学のファンディングの独立的中間的な組織であります。つまり、一度廃止した UGC と似た組織をもう一度復活させているということでもあります。

これも、つい最近設立されたばかりですが、パフォーマンスに基づいた研究資金の配分

を行う PBRF があります。資金の上乗せについて、これを競争的に行おうということが意図されております。この上乗せ分の新しい performance based の方法は、3つの基準によって配分されます。

1つは、研究の質 (quality) の評価に基づくものです。この配分の仕方についてはまだ検討中なので、結論は出ていません。研究のアウトプットを委員会によって、より一層評価しようというものです。これは当然のことながら、優秀な研究をしているところには多く配分されるようなシステムになるはずで、この質の評価によって、60%の基金が配分されます。これは大変割合が大きいので、大学にとって大きなインセンティブになるかと思えます。

残りのうちの 25%は、学位 (completion) を授与した数によって評価されます。その research degree を出すか出さないかというのが、今後は研究資金を受ける上で大きな要素になります。

残りの 15%は、外部資金(external fund)を導入したかどうかにかかわり、それに対して、匹敵するだけのファンドを大学に与えることになります。

以上の 3 つによって研究資金の配分がなされ、結果としては研究の質が高い機関に多くの資金が配分されることになります。

もう1つの資金配分は、イギリスの影響を受けた学術会議、Loyal Society が決定する資金配分の方法です。これは特に、Centers of Research、すなわち重点化資金配分の方法です。先ほど言いました高等教育委員会 (TEC) も資金配分に関与しており、研究の望ましさの評価、desirability test を行っています。これも展開の経緯の予測が難しく、いまだ結論は出ていませんが、公立大学の方に有利に働くのではないかと思います。

ニュージーランドでは今非常に速いペースでファンディングシステムが変化しています。現時点で最新情報を得れば、今お話ししたことは違った実態が展開していると想像します。

## 7. 国立大学の法人化

2001 年に遠山プランが発表されましたが、これは大変根底的な改革だと私は思います。その中には国立大学の再編・統合も含まれています。民間の経営手法の導入だとか学外者の採用だとか、国立大学法人化に関して早急な意向が示されています。また、競争的な資金配分と第三者評価も明示されています。

2002 年に新しい国立大学法人像が発表され、私は興味深くフォローしています。しかし、これを日本語で理解するのは私にとっては無理なことです。財務センターの先生方の、解説等々のご助力に感謝をしています。

この法人像の記述によれば、大学は政府から法的に区別されたものとなります。教職員は公務員でなくなります。学長選考会議が学長候補者を選び、後に大臣によって任命され、学長は、民間企業の chief executive に近い権力を持つこととなります。私の理解すると

ころでは、学長は法的により権限を与えられて、ニュージーランドの vice-chancellor のような立場になるかと思えます。どのような方向にいくかはわかりませんが、役員会が設置され、学長任命の理事 (executive member) によって構成されますが、これはニュージーランドのケースとは少々違うようです。さらに競争と民営化がいろいろ検討されております。

特に重要だと思われることは、中期目標・中期計画かと思えます。大学は、中期、約6年の目標を設定しなくてはなりません。重要な点は、大臣によってそれが認可されるということであります。毎年の計画が用意され、認定を受けなくてはなりません。国立大学評価委員会によって、その大学の示した計画が評価され、勧告を受けることとなります。その勧告には、再編だとか閉校、こういうことも含まれています。

これは皆様にむしろ確認したいのですが、この国立大学評価委員会は政府の機関ですが、最終的には、大学の教員で構成されるのでしょうか。しかし、少なくとも法的には政府の機関だと私は理解しています。これは私の危惧するところですが、この国立大学評価委員会のありようをこのように仮定しますと、大学の自治に影響してくるのではないのでしょうか。これは大学にとって危機かと思えます。

## 8.日本の大学改革

最後に、日本の大学改革について評価をしたいと思えます。日本語を理解できず、しかも文献は限られていますので、間違った理解をしているかもしれません。

日本で今行われていることには、改革すべき「問題」と「解答」に divorce、すなわち乖離があるのではないかということを感じます。大学における問題とは、教育の質であるとかティーチングだとか、教員の任命だとか、大学院の問題であるかと思えますが、他方、これらの問題とは別の大学改革というのがある。別の大学改革とは、ある問題に対する solution、解、解答であるべきなのですが、解答は専らマネジメントの方に集中しています。ただし、これは世界的な傾向で、日本だけのことではありません。私が思いますには、解決法というのはおのおの違います。その解答によっては、問題に異なった影響を及ぼすのではないかと思えます。解答は、国際的な動向に沿っているのです。しかし問題の方は、日本固有のものだと思えます。

その1つの例を挙げましょう。競争というのは、必ずしも大学の質を高めないということであります。特にニュージーランドのケースですと、学生を取り合うという競争を行いました。しかし結果として、それは大学の質を高めませんでした。日本の場合、学生数は今後減りますので、そういったところでも競争が行われ、むしろ質を下げるかもしれません。そういう事態を心配しております。

もう1つ例を挙げますと、私立大学というのは、本当に今まで効率的で効果的であったのかということです。日本の大学改革は民営化の方向で行われていますが、民営化すれば効率的になるかということ、それは疑問です。日本の例が端的に示しているのではないでし



ようか。日本では私立大学の方が国立大学よりも効率的で効果的だったのでしょうか。民営化は、公的資金を少なくするかもしれませんが、この例は「問題」と「解答」の乖離を示しております。

もう1つの乖離というのがあるかと思えます。それは「論理」と「レトリック」の違いです。レトリック上では自治というものがしばしば使われております。自立性を高めるために大学改革が行われていますが、個人のレベルと機関のレベルの自治とは違います。日本では教授団は既に自治を持っていますが、今の改革によって機関の自治はむしろ高まるかもしれませんが、個人の学問的な自由・自治は減じられるのではないかと、そういうことを危惧しています。

これも繰り返しになりますが、プライベートセクターの経営手法が大学にとってよりよいものか、私は疑問に思えます。大学というのは1000年以上も続いている組織であり、独自の目標や目的を持っています。プライベートセクターの経営もそれなりに歴史を持っていますが、両者の間には大変な違いがありますし、共通したロジックはないと思えます。

プライベートセクターの経営手法が大学に導入されるとどのような結果をもたらすか、ニュージーランドの経験として、私の大学がその例に当たります。プライベートセクターの経営管理手法の導入によって、どれだけの効果があったかは疑問です。確かに入学のパンフレットだとかは見た目がよくなりましたが、それと模範事例 (better practice) というのは別なことです。プライベートセクターの経営は、やはり大学、アカデミックスの文化とは異なるものです。いろいろ世界中を見回してみますと、やはりパブリックセクターの管理運営の大学が、今のところうまくいっているのではないかと思えます。プライベートセクターのマネジメントを導入しているのは、ミドルレーン、中間的な大学ではないでしょうか。

先ほど言いました自治は、日本の場合、問題になるかと思えます。政府が大学の方向をコントロールしているのではないかと、日本の国立大学は新しい方向、新しい freedom、自由について不確かなのではないかと考えます。特に自治について国立大学がどのように考えているのかは、私にとってはなかなか理解しにくいことでもあります。今進行しているこの改革がどのような結果をもたらすかは、なかなか予測が難しく、はっきり断言することができません。

(第14回 高等教育財政・財務研究会(2003.3.4)講演)