

「米国の高等教育における生産性の課題：
機会・負担・品質をバランスさせるために」

デイビッド・ライト

アメリカ合衆国 / テネシー州高等教育委員会政策・計画・調査研究担当副ディレクター

【ライト】 丸山先生、ありがとうございます。遠藤理事長、お招きをいただきましてありがとうございます。1年前にテネシー州で、日本のこのセンターの皆様をお迎えいたしました。ナッシュビルにお越しいただきまして、高等教育委員会のスタッフだけでなく、テネシー州知事も加え、財務・経営センターの皆様とお話をいたしました。どのようにファンディング・フォーミュラが使われて資金の分配が行われているか、1年前に皆様がお越しくださいましたので、かわりに来ることができて光栄です。初めて日本に来ましたが、滞在を楽しんでいます。

本日は、最近出現しつつある高等教育機関の改革の政策です。なぜ改革が行われているか。タイトルは Making Opportunity Affordable としてあります。経済格差があっても、みなが学ぶことができる制度の構築が目標となっています。

まず、国家としてこれをしなければならないということ。第2に、みなに参加できなければなりません。学生だけでなく、州にとっても十分に資金の充当ができる制度をつくる必要があります。

そこで、なぜこのような政策が導入されたのか、話をいたしますが、その前に、アメリカの高等教育の背景をご紹介します。それに基づいて改革がどう行われているか話をいたします。これはほとんど読めないほど小さい字ですし、複雑かと思えます。ただ、わざとこう書きました。つまり、見たとおり、アメリカの高等教育制度は、日本もそうだと思いますが、規模が大きいことを示したかったです。かつ、複雑だということを示したく、そのとおり複雑な図です。

従来から米国での教育制度は広く3つの水準で考えられてきました。初等、中等、高等教育です。しかし、最近アメリカでは、いわゆるはやりの言葉として P-16 という言葉が使われております。P というのはプレスクール、幼稚園から16年生まで、それをシームレスにと考えています。教育制度はシームレス、断絶があってはならないということを考えています。生産性を高めるには、16年間の

教育が連合していなければいけないと。評議会、連合が各州ででき上がっています。地元レベルでも、州レベルでも、カウンシルのようなものができ上がり、幼稚園から中等、高等までシームレスとなるような活動が最近増えております。

まず、学部生のプロフィールを紹介します。これは National Postsecondary Student Aid Study という統計データから出ております。学部生の60%が女子学生、40%がマイノリティーの学生です。アメリカでは、ほとんどの学生がパートタイムで学業を修めています。逆に言えば、フルタイムの学生がどれだけ増えているか、はかっているのですが、いまだにパートタイムの人が多くいます。つまり、学校に通いながら働いている学生が多い。

かつ、2年制の学校が多くあります。コミュニティーカレッジと言われていますが、多くの州では大きな存在です。フロリダ、カリフォルニアでも2年制のコミュニティーカレッジが多く、なぜかといえば、これが最も数が多いからです。

下から2つ目の点を見ていただくと、テネシー州といえば、一般的に学歴が低い州です。したがって、家族の中でも初めて自分が大学に進学するという学生が多くいます。よって、学生が入学するときにきちんとした期待度を持っているよう、また、成功するためにきちんとしたサポートが得られるよう、特に注意を払っております。ほとんどの学生はキャンパス内の寮には住んでいません。寮があったとしても、あまりキャンパスの中の寮には住んでおりません。コストはかなり幅があります。場所にもよりますし、大学にもよります。

どの分野の専攻があるか。経営、保健、人文。このトップの3つが一番人気がある分野です。逆に言えば、学部生では理工系を専攻する割合が非常に少ないということです。また、学位の目的もいろいろなものがあります。

非常に簡単でしたが、学部生の雰囲気をご紹介します。

それでは、さまざまな関係者に対して、アメリカでは高等教育というのはどのようなものかと尋

ねると、皆さん、答えが違うと思います。従来、教員の仕事は3つの構成要素があると考えられてきました。教える、研究する、社会のための貢献である。ところが、学生に対して、なぜカレッジに進学したのかと聞くと、多くの学生は仕事のことを考えて進学しています。もちろん、単に興味があることを勉強したいという回答もありますし、教養を身につけたいという回答もありますが、やはり何度も出てくるのは、実利的な、実用主義的な考え方をしています。やはり仕事と、その後の収入だということです。

さらに、地方の議会議員、知事、州の財界、産業界の人に聞いてみますと、目的は経済の発展と労働力の育成であると回答すると思われま。それが高等教育の存在理由であると言うでしょう。2年ごとに全米レベルでの高等教育政策組織の調査があります。高等教育公共政策センターがあり、レポートカードと呼んでいます。アメリカの高等教育機関に関するいわば成績表をつけておりま。

この調査の焦点は6つか7つの分野に当てております。大学院に進学する水準の準備ができてるか、カレッジ、大学への進学・参加状況、きちんと学費が払える水準であるか、卒業状況、社会に対するメリット、学生の状況です。AからF、Fはだめということ、不合格で、Aが最もいい成績です。幾つかの指標を勘定し、成績表が各学校のためにつけられております。今年初めて、OECDのデータを使って国際比較もしております。

チャートやグラフ、OECD各国についても入れましたが、そこは点数はつけておりません。このように全米的な組織が高等教育機関を比較しており、Measuring Up という報告を出しております。

私のような立場で州の政策を考えている者にとり、高等教育機関のねらいは何か。私どもに聞いていただきますと、最も重要な理由が10書いてあります。このデータはアメリカの州立カレッジ大学協会がまとめたものです。毎年行われている調査で、共通テーマでアンケート調査をしておりま

すが、年度、年度ごとに重要なテーマが選ばれております。明らかに、そして当然のことながら、どこの州でも経済危機の心配をしており、それが学費に影響を与えるのではないかと、政策に影響が出るのではないかと。いかにすれば、この経済環境の中で差別化がされながら、州の助成金を与えた健全な教育制度を維持することができ、学費が上がり過ぎないようにするか、悩んでおります。とりわけ、貧困家庭の学生も学業を継続できるように州が悩んでおります。

また、Higher Education Opportunity Act が導入されております。高等教育機会法が新しく制定されてどうなるか、オバマ政権がどうするか、州政府でもみんな戦々恐々として見ております。

今申し上げた項目は、今現在州が何を気にかけているか、その断片を示すものです。一方で、高等教育に関する長年にわたる州としての政策を考えると、変わらない懸念もあります。そもそも高等教育の役割は何なのか、労働者の教育、育成、産業界の発展のための存在意義は何であるのかといった経済的な側面です。しかし、品質は維持しなければなりません。もちろん、十分な学卒者、学歴を持った人数は必要ですが、数が多ければよいということではなく、より多く卒業させたいからといって品質を落としてはなりません。

これらを実施していくためには中等教育機関、私立のカレッジとも協力し、財界とも力を合わせ、議会とも協力をしなければいけないことはわかっております。アクセスを確保することが重要です。だれもが通うことができなければなりません。機会均等です。あらゆる学生が高等教育のベネフィットを受けることができなければならず、ある特定の一部しかアクセスができないことではなりません。

ここからが私の話のフォーカスですが、生産性のお話です。生産性と言えはなかなか合意が得られない分野で、特に高等教育の政策に関してはなかなか生産性という言葉はなじみがないものでした。例えば州としての教育に関するマスタープランを

見てみますと、生産性といえば、もっと多くの卒業者を増やすこと、卒業率を高めることでした。可能な限り、幼いころから高等教育までシームレスな教育を提供することでした。

いかにしてそうするか。高卒者が大学に入学できる学力を身につけているように、中等教育を出てから、苦勞せずに進学ができるように、教員の準備も必要であり、コミュニティーカレッジと4年制大学との連携もよくすることが想定されておりました。

過去、生産性を高めようとした場合には、プロセス主導型でした。例えば州の説明責任レポートが出ております。その中でも、教員に関する生産性が書いてありますが、教えなければいけない時間の負担であるとか、1人当たりの教員が何名の学生を教えたかということが、フルタイム換算の学生で計算されていました。私がフロリダにいた際にも、教員が何時間学校にいて仕事をしているかというデータがありました。学生の場合には何時間勉強すると学位が取れるのかと。

超過時間と書いてあるのは、一定時間以上勉強しないと学位が取れないかどうかという時間です。このようなアプローチはおもしろいディスカッションに結びついてはいますが、だからといいまして、抜本的に生産性が高まることにつながってはおりません。そこで、最近はよりゴール指向型のアプローチが導入されつつあります。

特に、ミッションステートメントに書いてありまして、先ほど紹介した **Making Opportunity Affordable**、複数の州が資金を提供するプログラムが拡大しております。今日その段階は、州で生産性を高めるということは、高等教育修了の資格を持った人の数を効率を高めるという意味で、なるべくこれまで投資したレベルを変えずに増やすことを、想定しております。

また、カリキュラムについて、米国はOECDの中でも学位を取得している人数という意味ではトップではありますが、若年の労働者の学歴が、それより高年齢の労働者よりも低くなっているの

は、OECDでは2カ国しかありません。その中の1カ国が米国であり、これでは国際協力という意味でも、経済力という意味でも、存続可能ではないことを自覚しております。

今ご紹介したパターンがグラフに書いてあります。データを分解して多くの州を見てみますと、移民の比率が多い州では若年の労働者の学歴が高齢の人よりも低いです。テネシーはそういう状況ではありませんが、それでも、全体としての学歴が相対的に低目の州にテネシーが入っており、学歴を高めていかなければなりません。

また、独立のリサーチグループの調査結果があります。高等教育管理システム全米センターが行っております。この調査によりますと、アメリカは追加的に78万1,000の学位を、毎年、たしか2025年までに輩出し続けなければ、OECDの中で最もパフォーマンスの高い国に追いつかないという推定が出ています。

見ていただくと、性別並びに民種、人種で分けてみると格差があります。つまり、まだまだといった一部のグループが存在しています。白人、アジア人、それ以外と比べると格差があります。

また、パブリック・ベネフィット、社会貢献の議論が最近強く行われています。なぜ高等教育の生産性を高めなければいけないのか、社会のためであるという議論がよく言われております。グラフを見ていただくと、高等教育を行ったかどうかということと、1人当たりの所得が比例しています。アメリカの中の州でも、学歴が高い州であれば、1人当たりの所得も高い結果が出ています。

これは、知識ベースの社会で競争するための知識が身につけているということで、ニューエコノミー・インデックスと呼ばれております。比例の線が真っ直ぐにあります。学歴の水準と個人の所得の水準、州としての経済力が連動しているのです。このようなスライドを見ると、州の政策立案者は大変感銘を受けて印象を強く持つようです。

また、個人のためにもなるという議論が強く行われております。社会のためだけではないと、個

人のためにもなるのだということです。つまり、学歴を高く取っておけば、将来の収益になるということで、生涯賃金が示されています。学士を取っていた場合と、高卒であった場合、高校を出たディプロマであった場合には、100万ドル以上も生涯賃金に差が出るというデータがあります。

よって、この先まだ厳しい挑戦課題があります。米国では非常にアクセスがしやすいシステムがあります。例えばコミュニティーカレッジ、あるいは公的な教育機関が存在しており、基本的にはオープンアクセス、つまり入学試験で振るい落とさないアクセスが広いところもあります。

しかし、このシステムはプラスマイナスがあります。漏れがあると言わざるを得ません。パーフェクトな状況ではありません。例えば9年生100人を想定したとして、この学生がカレッジを卒業するところには100分の20に減ってしまっているということで、漏れといった場合、入り口は広くしていても、きちんと修了しない、卒業ができない学生が多く存在しているのが現状です。まず何をしなければならぬか。

ハイスクールの卒業率を高くしなければなりません。全米で9年生のうち70%しかハイスクールを卒業しません。ハイスクールを卒業しなかった場合、それ以降の高等教育に行く割合はさらに下がります。今現在、生産性を高等教育で高めようとしています、そもそもアメリカはディプロマプロジェクトを行っており、高等教育以前の中等教育のカリキュラムを強化しなければいけないという議論も行われております。

どのような尺度で見ようと、ごらんのように、それぞれの州で生産性のレベルが異なります。同じレベルの資金を学生当たりにも充てても成果が違います。ごらんのように、こちらはフルタイム換算の学生で、100人当たりの学部生に対し、どれだけ単位が与えられたかをあらわしていますが、このようにばらつきが見られます。したがって、今言われていることは、適切な資金レベルを見つけることが問題ではなく、現在の支出からさらに多

くのことを得るようにしたほうがよいと言われております。

また、さまざまな収入源がアメリカの高等教育には見られますが、最も一般のもの、日常的な、公的な機関での支出というのは、州政府や地方自治体からの交付金、また学生からの学費の支払いが主なものです。経済は現在低迷しており、政府からの交付金ですが、州政府の収入が減少すると予想されていますので、学生の学費が占める割合がこれから増えるのではないかとされておりま

す。確かに州政府は、より少ないものでたくさんものができるようにしなければなりません。州が今の経済の現実はどう直面するかということを考えていかなければなりません。また、多くの教育機関では、州や地方自治体、あるいは学費のレベルが全体の収入の50%を占めていますが、州政府、地方自治体、そして学費がそれでもまだ日々の経費に充てる制限の加えられない収入としては大部分を占めており、このように配分されております。

全体の支援の3分の2が州政府、3分の1が学費収入。また、市の政府からの助成金も多少あります。テネシーにはこれはありませんが、テネシーは州と学費だけで、市からのものはありません。また、今お話ししていますような生産性の向上を達成するには、州政府がその負担をしておりますが、今後インフレ調整した学生当たりの金額を見ますと、毎年州からの学生1人当たりの助成金は伸び率が1%になっておりません。

したがって、州の学生当たりの支援は変動しており、リセッション、景気後退があるたびに州からの助成金は減少する一方、学生の人数が増えていきますので、このように二重の負担が増えるのです。よって、高等教育への投資も増やしていかなければいけません、学生やその家族に対する負担も増えてきております。

こちらのスライドは、公的な高等教育の総収入の中で過去25年間の学生側の負担する学費の割合を示しております。25年前は学生やその家族の負

担額は20%強、25%以下でしたが、現在40%近くまで増えており、上昇傾向にあります。また、さらに低所得者層の学生が今の減少の打撃を受けており、学生にかかる費用は、ますます増えてきています。

そこで、先ほど申し上げた交付金ということで、もっとみんなが享受できる機会を提供しなければなりません。これには2つの現実を考えなければいけません。1つは、もっと人的資源が主役に、全体として必要であるということ。それが1つの現実。もう一つは、財源は限られていること。目標を達成するために必要な財源がまだ限られています。

現在、アメリカのどの州を見ましても生産性が上がっていると言えると思います。仕事をするための仕事は減ってきていますが、生産性が上がってくると。しかし、みなに公平な機会を与えるとMOAという観点から考えますと、長期的に持続可能な生産性の増加を促進するためのグランドプログラムが必要です。

そして、みなに同じように機関を提供するMaking Opportunity Affordableによって11の州が生産性の向上やプランをそれに基づいてつくっており、そのうちの5つの州がそれぞれ200万ドルを今後5年間で交付を受けて実施できます。最初のプランニングの段階で参加している11の州の1つがテネシーですが、最後の5つの州に残りたいと思っています。

このMaking Opportunity Affordableというのは、重要政策としては、まず州財政を見直すこと。また、入学させることに対してではなく、卒業できるということに対して予算を配分すること。また、効率やコスト効果を上げること、そして、より多くの学生に教育できる資源配分が必要です。

まず、州政府の州財政の見直しです。講座を修了する学生、あるいは卒業率を高めるということ、そして、こうした財政的な援助プログラムの中で、より進捗を遂げることができ、進歩を遂げることが学生に需要を与える、ということが重要視され

ます。そして、以前は、学生の在籍数重視の予算配分が使われており、つい最近まで、これによって学生の人数も増えてきましたが、頭打ちになったと思いますので、もうこれは使えないと思います。

さらに、教育機関の中で計算式のために、ある一定の時間で計算をするときの段階だけで学生の在籍数を重視し、その後どうなるかはあまり注意しないという傾向がありますので、年度の初めでなく、年度の終わりの学生数を重要視し、学生の参加率、あるいは卒業率を重視するようにいたします。

また、コスト効果をどのように評価するかということですが、学術面では、卒業にかかる時間を早めるプログラムを促進いたします。高校から大学の単位が取得できるdual enrollmentを導入するとか、試験によって単位を取得するシステムを導入する。また、生産性の低いプログラムの合併、あるいは閉鎖をすることに優先順位を導入しますし、また、大きな講座のコストを下げるために革新的なアイデアを奨励いたします。

コミュニティーカレッジにおいて、もっと効率よく、効果よく教育できる制度が考えられております。これについては、また後でご質問があれば詳しくお話ししたいと思います。また、Articulationを、連携を強めることで重複を避けます。また、学生が講座でとらなければいけない時間を減らします。残念ながら、今のシステムの特徴でありました、学生が転校することで特定の講座を評価する際、ある講座を、既にとったものをもう一度とらなければいけないことがありますので、それを避けていかなければなりません。

また、運営面での効率性アップについてですが、もっと協調を推進すること。また、購買やエネルギー、運輸サービスなどでもっと革新を導入して重複を避けていきます。また、新しいモデルを導入して、より多くの学生に対応することですが、テネシーでの低コストの機関への対応の仕方として、もっと学生が参加できるようにし、学生が上

の学年に上がって目標を達成できるように力を入れていきますし、在籍している学生の数も増やしていきます。また、学生の中で非伝統的な方法で単位を取れることを奨励します。例えば生涯学習などといったことです。また、できるだけ卒業までの障壁をなくしていきます。

テネシーは 11 の州の 1 つであり、各州とも **Making Opportunity Affordable** のプロジェクトに参加することによって異なるアプローチをとっております。この交付のイニシアチブを達成する上でさまざまなアプローチがとられております。私たちは、政策の監査を行います。私は来週国に戻りましたら、さまざまな現場を訪問し、州の中でタウンミーティングをして、皆様の意見を聴取いたします。私たちの政策が現状どうなのか、また、生産性の目標とどういう点で合致していないかということなどを、これを通して調べていきます。

そして、さまざまな戦略グループとともにこれを検討し、ファンディングの計算式を再検討し、また、学生の移動や、連携のプロセスの改善を考えます。テネシーや多くの州では成人人口が増えていますので、その対応策も考えていきます。

高等教育のマスタープランをテネシーにつくっていきます、2010 年から 2015 年のものです。この英語のスライドでは数字が間違っておりますが、2010 年から 2015 年です。その目標は生産性を向上させることにあります。財政のプログラムでは、学生を教育のパイプラインの中でさらに上に行けるようにし、生産性を上げ、またパフォーマンスファンディングを利用していきます。

パフォーマンスファンディングがどういうもの

かということに関しては、また後でご質問があれば、詳しくご説明したいと思います。

プレゼンテーションの中に入っていなかったスライドが 1 つありますが、この **Making Opportunity Affordable** というイニシアチブに関しましては、まだ答えの見つかっていない疑問が幾つかあります。1 つは、この生産性を向上することの現実的な限界は何であるか。毎年全国で何万人という大卒生が増えることは大きな変革ですが、ほんとうにこれが持続可能かどうかということを考えていかなければなりません。

また、重複している教育プログラムの閉鎖、統合をいたしました。それは学生の行動、学生の選択肢にどう影響するのでしょうか。ほかにも幾つか答えの見つかっていない問題がありますが、時間がないので、最後の点だけ申し上げたいと思います。

経済が回復した後、生産性向上を継続するような政治的なサポートが続くのか、あるいは、もとの状態に戻ってしまうのか。そして、生産性を向上させるということは、単に、さらに政府からの高等教育への投資を減らすことにつながるのか。より少ない投資でより多くのことができるのであれば、投資をますます減らすことになってしまうのではないのか。こうした問題の回答はまだ見つかっていません。

しかし、より多くの学生を入れるようにするのではなく、むしろ、各州でもっと卒業できるように努力していく必要があると思います。ありがとうございました。