

# 「デンマーク及び北欧の高等教育」

エバンシア・シュミット

デンマーク / オーフス大学デンマーク科学技術研究政策研究センター准教授

【シュミット】 ご紹介ありがとうございます。また、今回は、私の「デンマークの高等教育制度、北欧の視点より」の発表をさせていただきますことを大変うれしく思っております。近年の改革とその影響についてお話をさせていただきます。

このシステムのご紹介をする前に、私からアウトラインをご紹介したいと思います。まず、背景的なこととお話することにより、なぜこのような改革が導入されたかをご理解いただきたいと思います。

次に、デンマークの高等教育制度についてお話しいたします。高等教育の財源について、また、近年の改革とその影響、どのような強みと弱みがこの改革によって導入されたのか。さらなる改革、それから、まとめと問題提起、または他の北欧諸国との比較ということをお話をさせていただきます。

まず背景ですが、我が国は極めて積極的な高等教育及び研究政策を持っております。極めてという言葉がつか場合もあります。なぜかといいますと、大臣は改革を重視して、多くのことを変えたいと考えているからです。もちろん、これはこの背景にもよると思いますが、政府は、高等教育は国家の目標を達成するための1つの手段として考えています。これはデンマークのみならず、そのほかの多くの国でもそうだと思います。特に北欧諸国ではそうだと思います。リスボン戦略というのが1つの牽引力となっております。それ以外にはバルセロナ目標、ボローニャ・プロセスがありません。

高等教育と研究が2006年に初めて国政選挙での争点となりました。もちろん、これはデンマークにとりましては新しいことです。ほかの国はどうか分かりませんが、高等教育や研究をどう活用することによって国家の目標を達成するかということが、今回初めて問われました。

2003年に政府が新大学法を導入しました。そして、2004年には研究協議会の再編が起きました。2006年には、政府がグローバルイゼーション戦略

を導入しました。もちろん、その目的はグローバルイゼーションのいろいろな課題に直面するためです。そして、2007年と2008年には大学や政府の研究機関の統合が起きました。

このような背景をもとに改革が行われました。改革とその影響についてお話をします。まず最初に、デンマークの高等教育とはどういうものでしょうか。デンマークは、公的資金による機関だけで、私立の高等教育機関はありません。そして、高等教育機関は3つの省庁の管轄下にあります。これがいろいろな問題を生んでいます。OECDはこの制度を批判しておりました。しかしながら、OECDの報告書が2004年に出て以降も、特に何も起こりませんでした。

まず教育省があります。これは高等教育センターを管理しており、現在ではユニバーシティーカレッジと言われております。また、文化省もあります。これが芸術教育機関を担当しております。また、科学技術開発省があります。すべての大学がここに属しています。デンマークの大学は研究をベースとしており、博士教育を提供しております。

高等教育は公的財源で賄われております。しかしながら、資金は教育用と研究用に分かれていません。教育はタクシーメーター・システムによって賄われています。これはアウトプットベースの財源であり、過去の試験の合格者数に基づいて資金を獲得します。その年が悪くて、試験の合格者数が少ない場合、財源という意味でも悪い年になるのです。

この研究資金には基盤的資金と外部資金があります。基盤的資金というのは一括配分されています。65%が国から、また、13%が民間企業から出ています。もちろん、それ以外にもEUなどの財源があります。

この資金及び教育機関をごらんいただきたいと思います。黒い矢印、赤い矢印があります。黒い矢印は教育資金をあらわし、赤い矢印は研究資金をあらわしています。研究資金は、特に芸術教育機関の

場合には、大学などと比べて少ないことがおわかりいただけると思います。

最初の改革が導入されたのが2003年であり、新大学法が導入されました。この新大学法により、大幅な改正がもたらされました。大学法というのは今後評価されることになっております。国際的な専門家のパネルがもう既に整っており、この評価の結果が2009年度中に出ることになっています。この大学法のねらいは、経営管理を強化すること、スムーズな意思決定を行うこと、そして戦略目標の実効を強化することです。

この新大学法により、教育機関は自律機関となりました。すなわち大学は自律、自治権を獲得しました。しかしながら、これは相対的なものです。なぜなら、大学は現在でも教育省の管轄下にあるからです。さらなるステップとして自律性が高まってくると思いますが、もちろん、教育省が大学を何らかの形でコントロールしようということは変わりません。

この新大学法により、一般社会や企業との交流を明白に要求しています。そして、いろいろな優先順位、あるいは戦略的な選択などが大学レベルで行われています。また、大臣が理事会のメンバーを任命します。理事会のほとんどの人たちが外部の人たちです。理事長も外部の人です。そして、理事会が学長を任命します。学長が学部長を任命します。そして、学科の長なども選択しますので、以前は合議制でしたが、これが新たな理事会となりました。過半数が外部のステークホルダーということになっています。

2006年には、政府がグローバリゼーション戦略というものをしました。これは、改革のプロセスの中でも非常に大きな第一歩となりました。政府はグローバリゼーション・カウンシルを設立しました。その議長が首相、また、閣僚が5名。その中には財務大臣もおりましたし、また研究開発イノベーション大臣もおりました。そして、主な社会の部門の代表者21名からなっております。このカウンシルは350イニシアチブを出しました。

研究や教育にかかわるものもありました。この目的は、グローバリゼーションに対応し、リスボン戦略の目標を達成するためのものでした。このグローバリゼーション戦略の中には、いろいろな優先課題が出され、そして、開発契約も導入しました。開発契約と大学の目標の達成度がリンクしています。それが契約の中に書かれています。また、高等教育の質評価などについても触れています。この評価は、国際的な専門家が評価をすることになっています。また、デンマークの教育機関もベンチマークを使います。これはまだ実行されておりましたが、これから実行されることになっております。

この改革は、教育機関のみならず個人のレベルでも影響を与えています。また、教員のレベルにおいても影響を与えています。高等教育機関は自律性を獲得し、自治を強化しています。すべての権力が現在ではトップに集中しています。ですから、権限が教員からそのほかのステークホルダーのほうに移行したのです。この高等教育機関の場合には、ということは、教員の影響力が大きく低下してしまいました。教員や職員が研究事案に対する決定権を失ったのです。よって、ある特定の分野でのリサーチをする場合には、それぞれの学部長と話をしなければならない。学部長がそれに合意をしてくれたならば、そのリサーチを行うことができる。そうでなければできないということですので、非常に大きな変化がリサーチの分野でも見られています。個人レベルでもそういう影響が出ます。

そのほかの大きな変化としては、現在では戦略的にリサーチや教育の活動を選択しています。これも教育機関レベルで行われています。

もう一つの革新は、現在では知識の普及、特に民間部門への普及が義務づけられています。すなわち、すべての研究者は社会に出ていって、その研究成果を普及させなければいけません。これは1つのイノベーションです。それぞれが満たさなければなりません。高等教育制度の中では、自

律性という話をいたしますが、制度としての自立、個人の自立が語られています。省が自律性と言った場合、教育機関の自律性あり、個人の自律性については語っていません。よって、大学の教員の自律性、自由は下がっています。一方、権力がトップへ集中しています。理事会、学長、学部長に権限が集中しているということです。

2007年、2008年において、統合のプロセスが始まりました。12の大学が以前はありましたが、現在では8の大学になっています。多くの大学は政府の研究機関と統合しています。これはトップダウンのイニシアチブで行われました。しかしながら、理事会は潜在的なパートナーに関して提案するように言われています。これにより、非常にダイナミックな、非常に大変なプロセスになりました。1年の間にこの統合のプロセスが最終的なものとなりました。

よって、何らかのパニックが研究機関や教育機関の中にありました。一体だれと連携したらいいのか、どこと統合したらいいのかということを考えなければいけません。このプロセスは十分に考えられたものでない、また十分に研究し尽くしたものではなかったのです。この統合のプロセスの結果がどうなるかはまだわかりません。

それぞれの機関がいろいろな目標や、活動や、文化などを持ったところと統合し、大きな機関となり、教育や研究をさらに強化することになりました。そして、その機関のプロフィールをさらに強化し、高等教育の機関の競争力を増そうとしました、国際的に見て。しかしながら、先ほども申しましたが、この成果がどうなるかはまだわかりません。この統合のプロセスの影響に関しては、数年後に調査研究することになると思います。

これが新しい高等教育の新勢力図です。これは、常勤の職員数です。非常に大きな大学もあれば、小さい大学もあります。コペンハーゲンIT大学は小さいです。また、コペンハーゲンビジネススクールも小さいです。この教育機関はほかの教育機関と合併をしたがりませんでした。よって、ま

だ規模も小さく、独立した大学として残っていません。

次に、リサーチのファンディングですが、まず基盤的な資金が一括して大学に与えられております。また、外部資金もあります。この基盤的助成金の制度の強みは、安定した予算が確保されること。そして、長期的な計画が可能になることです。これは構造変革のためにも重要であり、社会経済状況の変化に伴う柔軟性が確保できます。新しい研究分野への適応も可能になります。

このシステムの弱点ですが、基本的な基盤助成金の配分は、質、成果物、開発契約目標の達成度に基づいて行いますが、その関係がわかりにくいという問題があります。これは、政府が対応したいと考えているものです。政府は、開発契約と、その教育機関の成果を関連づけたいと考えていますが、今まだその関連性がありません。しかし、短期間でこの問題に対応する予定です。

もう一つの問題は、資源の配分が過去の要因に基づいていることです。したがって、新しい大学、あるいは小規模な大学が研究環境を強化し、競争力を向上することは困難となります。つまり、過去の経緯、歴史的な要因に資源が配分されるということ、これはだれもよくわからないことですが、例えばコペンハーゲン大学が一番大きな教育機関ですが、コペンハーゲン大学が一番多くの資金を得、その同じ額を受け続けています。これが通常どおりのことです。しかし、政府はこのシステムを変えようとしています。大きな大学、伝統的な大学はこの面について非常に否定的です。しかし、新しい大学は変更を求めています。

次に、研究資金ですが、外部の助成についてお話ししたいと思います。このシステムのメリットは、もちろん、もし競争があれば、それによって質が向上します。しかし、幅広い範囲に助成金を与えて、また長期的な助成金でなければなりません。競争によって、さらに関連性や研究の適用性に関心が高まることになります。また、研究助成の新たな可能性も提供されます。特に学際的な研

究についてです。研究協力体制の強化にもなりません。ほかの研究機関と競争するためには、外部の助成金を引きつけるために同僚と協力し合う必要が出てくるからです。

次にデメリットです。競争的な資金、助成金というのは、範囲が狭いために独創性や革新性、リスクテキングを研究の分野で促さないという問題があります。また、もう一つのデメリットは、すべての科学分野がこのような助成金を受けられるとは限らないということです。これは、人文科学、社会科学分野で特に言えることです。大学は助成金を受けやすい分野を重視することになります。自分たちの能力がすぐれている、得意としている分野ではなく、非常に賢く助成金を受ける方法を考えますので、受けやすい分野を重視するようになります。また、競争助成金の割合が増えると、大学は長期的な計画をつくりにくくなります。

さらなる改革についてですが、1つは、基盤助成金が教育や研究の質に基づいて配分されるということ、さらに知識の普及に基づいて配分されるということです。そして、科学技術イノベーション省がその指標を現在作成しています。これは、2009年に提示される予定となっていますが、今政権は過半数をとっていませんので、政府はほかの政党と協力しなければ法案が可決されません。

したがって、非常に興味深い議論が国会のレベルで行われております。どのような指標を使うべきなのか、研究の質を評価するためにはどのような指標が必要なのか、さまざまな議論がされております。また、教育の質については、評価のメカニズムが多少できておりますが、一番難しいのは研究の質の評価の仕方です。

次に、助成金と契約との関連性についてです。先ほどもお話ししましたが、ここでおもしろい点は、2010年には公的助成金の半分が競争的助成になるということです。そして、これは政権党、過半数をとっていない与党と野党との議論になっているテーマです。

また、もう一つは、リスボン戦略の目標を達成

することですが、公的な研究開発投資はGDPの1%にならなければならないということ、そして民間部門が2%提供するというものです。

政府は資金の配分の基準もつくろうとしています。2つの項目があります。1つが質、もう一つが関連性です。質については、これもさまざまな問題をはらんでいます。幾つかの基準は現在検討されています。例えば、発表業績、引用数、外部研究資金獲得額、そして国際的な活躍などですが、政府からさらなるイニシアチブを提示してもらいたいと、今待っている状態です。関連性については、これも大変興味深い点です。1つが、ほかの部門との関連性。例えば特許やスピノフなどのことです。もう一つが、社会全般との関連性です。そして、教育のためということになります。

しかし、先ほど言いましたように、これらはすべてまだ検討中です。

幾つかの結論を申し上げたいと思います。まずリスクです。リスクとしては、大学が優先分野、重点分野に専念しがちです。つまり、基礎研究は現在優先分野ではありません。大学は頭がいいので、優先分野に集中することで資金を得ようとしています。

もう一つが高等教育機関の戦略的運営です。この戦略的運営が資金提供機関に移行する可能性があります。優先順位を決めるからです。

官僚主義も増大しています。現在、統治機構が大きくなっています。つまり、現在大学でのさまざまな地位で空席になっているのは、ほとんどが事務的、行政的な地位です。教授や教員ではなく、事務的な職員の空席に、どんどんと人が入ってきています。よって、この行政部門、事務部門が拡大しています。

また、研究者はアウトプット、成果物を出さなければなりません。これが、資金と開発契約でのもとでの義務と関連があるからです。これが独創的な研究、革新的な研究、リスクテキングに影響しますし、もちろん教育にも影響します。研究という部分がますます重要になってきています。

教育に比較して、相対的に研究分野が重大になってきています。

新しい制度ではチャンスもあります。競争が拡大すると質が向上します。生産性が高まります。そして、大学の国際的な競争力が磨かれることとなります。また、非常に具体的なフィードバックを生産性の高い研究者に与えられます。外部の資金がある場合には、例えば自分の給料が上がります。自分の給料を教育機関と交渉していきますので、外部の資金が多ければ、外部のプロジェクトもあれば、自分の給料を、それを使って交渉できます。また、社会との関連性の高い研究ができます。この新しい制度では、研究成果を普及させ、商品化させる資源が増えることとなります。これが新しいシステムが提供しているチャンスです。

しかし、幾つかの問題も提起されます。最初が、いわゆるマタイ効果と呼ばれているものです。既に定評のある研究者、地位を確立したグループであれば、優遇されます。これは若い研究者や、女性や、新しいアプローチ、新しいパラダイムに影響することとなります。つまり、このシステムは、既に確立された定評のある研究分野に有利なシステムです。もちろん研究者は、リスクの低い研究分野を指向し、すぐに成果の出るものを求めますので、革新的な分野、オリジナルな研究は無視されるおそれがあります。

もう一つの問題は、異なる大学、つまり伝統的な大学と、違う学部、学科を比較できるか。例えば領域、分野が違う際の発表業績を比較する基準は何でしょうか。もちろん教育にも影響します。もう一つの問題は、高等教育機関の自治です。先ほど言いましたように、高い自治が認められていますが、科学技術教育省にまだ大きく依存しています。研究者の自立というのも、問題です。現在、研究者の自立は限られています。また、統合の影響がまだわかっていません。

資金の配分が指標に基づいて行われるという制度を導入しますと、A大学対B大学という構図ができてしまいます。デンマークのような国では7

つか8つの大学しかないので、ICT大学は小さいので7つの大学と言えるかもしれません。ですから、現在は大学のランキングはまだありません。どの大学も同じ立場にあります。しかし、A級大学とB級大学というものができてしまうようなシステムを導入するおそれもあります。

北欧の近隣諸国を見てみますと、まずフィンランドは、高等教育は大学とポリテクニクからできています。こうした2通りのシステムがあり、これは地域性に基づいています。地域的な側面が考慮されています。また、ポリテクニクを導入することにしたのは、フィンランド経済がエンジニアや技術者をさらに必要としているからです。

そして、政府は教育研究開発計画を1999年に導入しました。これは非常に野心的なプランでした。競争と教育機関の評価が導入され、生涯学習、高い水準の助成が導入され、また、この開発計画の中核は教育機関をさらに国際化させることです。しかし、同時に、より地域的な側面もあります。教育機関は全国に立地され、地域的な側面にも対応できるようにしています。

このシステムの特徴は、高い自治の促進、業績主義の運営、専門の指導者の導入、理事会メンバーとして外部の代表者の招聘、そして開発契約の利用です。

政府は、アマラル先生もおっしゃっていましたが、統合やコンソーシアム、提携、大学連合や、教育機関同士の協力が支持されています。

2009年、新しいエリート大学がヘルシンキ地区で導入されます。これは、ヘルシンキ大学とほかの幾つかの教育機関が統合されて、アマラル先生もおっしゃったイノベーション大学になります。これがフィンランドの主な特徴です。

次にノルウェーです。ノルウェーは、質の改革を2002年に導入しています。この改革は2007年に評価されました。そして、この改革によって高等教育の計算式に基づいた助成モデルが導入されました。目的は教育の改善、研究成果物の増加です。また、外部助成の拡大、そして、自治や戦略

的意思決定の促進です。

このモデルで資金を配分するのに教育資金の場合は単位数、卒業者数に基づいて配分されています。発表業績で新しいランキングのシステムも導入されました。デンマークはノルウェーの発表業績のランキング方法をまねて導入しております。また、地理的な集中や地域的な側面も考慮に入れています。北欧諸国では、フィンランドも、ノルウェーも、そしてスウェーデンでは、地域的な側面が非常に重要です。デンマークはそうでもありません、小さな国なので。しかし、ほかの北欧諸国では、これが改革を推進する要因となっています。

次にスウェーデンです。スウェーデンの高等教育は大学とユニバーシティーカレッジからなっています。主な改革は、1977年のもので、すべての中等後の教育が一つのシステムに統合されました。1993年の高等教育法により、意思決定の分権が導入されました。そして、教育機関の効率化が高まり、また成果物、アウトカムのコントロールも導入されております。学生数や業績評価に基づく新しい資金配分制度も導入されました。そして、新しい点ですが、大学の第3の役割が導入されています。スウェーデンが第3の役割ということ言い出した最初の国だと思います。地域社会に貢献

するということです。また、グローバリゼーション・カウンシルが2006年に設立されました。その結果はまだわかっていませんが、間もなく出てくると思います。2009年、今年中にはこれができると思います。

スウェーデンのシステムは、ローカルな側面、あるいは地域的な側面も考慮に入れています。デンマークとフィンランドとスウェーデン、これらの国々は高等教育を国家戦略の一部としています。知識社会をつくること、そしてグローバル化に対応するという国家戦略の1つとしています。

ノルウェーでは、グローバリゼーションよりも国際化ということをよく言います。また、高等教育レベルで自治が促進されています。外部の関係者の影響も見られます。非常に強いようです。また、評価の結果、業績の契約、競争など、これはアマラル先生が先ほどご紹介された概念ですが、こうしたものが導入されています。

また、地理的な統合、組織的統合、コンソーシアム、連合、提携、異種機関の協力というものも見られるようになりました。もちろん目的は高等教育の特色をさらに明確にし、国際化、グローバリゼーションに対応することです。デンマークが最も急進的に改革を導入した国です。

ご清聴ありがとうございました。