

学位研究 第17号 平成15年3月 (研究ノート・資料)

[大学評価・学位授与機構 研究紀要]

## 国際化・流動化時代の日本の高等教育

Japanese Higher Education in the Age of  
Internationalization and Increasing Mobility

佐藤 禎一

SATO Teiichi

*Research in Academic Degrees*, No. 17 (March, 2003) [the essay/material]

The Journal on Academic Degrees of National Institution for Academic Degrees and University Evaluation

1. はじめに	129
2. WTO（世界貿易機関）と教育サービスの自由化	129
教育サービス自由化論議の背景	129
国別の教育改革から諸国間の共通認識へ	130
日本の教育改革：発展と問題点	130
「教育サービス」貿易の自由化	131
WTOによるサービス貿易の4分類	131
「飢饉（18歳人口減）の上に黒船（インターネット教育）が来る」	132
質の保証に対する日本の提案	132
WTO衝撃後の現況	133
アメリカ大学側の反応	133
国際機関の関心－OECD・ユネスコ	134
アクレディテーション・システムへの期待	134
3. おわりに	135
ABSTRACT	137

# 国際化・流動化時代の日本の高等教育

佐藤 禎一\*

## 1. はじめに

国際化・流動化時代の日本の高等教育について、本日は焦点を絞って、WTOで問題になっております教育サービスの自由化のを中心に話をさせていただきます。

これは順次お話ししますが、最大の問題点は貿易当局と教育セクターとの間の対応が途切れているところにあります。教育サービスについて、貿易の当局だけで議論が進んできたところに問題がありまして、教育界からきちんと声を出してそれを反映していかなければいけないわけですが、そのことがまだ十分ではないと思います。

## 2. WTO（世界貿易機関）と教育サービスの自由化

### 教育サービス自由化論議の背景

話の始まりは少し古いのですが、一番ショッキングな出来事は去年（2001年）の6月に東京で開催されたOECDジャパンセミナーです。そのテーマは「eラーニング」でありまして、eラーニングをどのように効果的に使うか、あるいはどういう問題点があるかを中心に議論をしようということで各国の教育関係者が集まりました。

ところが、アメリカからやって来た代表（Ms Marjorie Peace Lenn）が商務省顧問という肩書でありまして、彼女はサービス貿易、なかんずく教育サービスの貿易にいかなる障壁を設けてはいけない、自由な活動を保障するべきだということを大変声高に話し、正直言ってその他の人々はあつけにとられました。今まで大学界の中でもあまり議論をされていなかった事柄であるだけに、これはちょっと情報も途切れているし、大学セクターの中で議論をしなければいけない、ということ強く感じてその会は終わったわけです。

実はアメリカの中でもどうもその対応が途切れていたような気配で、それ以後だんだんアメリカの中でも議論が盛んになり、今年（2002年）の5月にワシントンで改めてセミナーがありました。OECDとアメリカ商務省、教育省、WTO、世界銀行の共催による「教育サービスの自由化」という、今度は真正面からこの問題を取り上げたセミナーで、私も行ってきました。本当は私としては金子（元久）先生に行っていただきたいかったのですが、たまたま名古屋の日本高等教育学会大会とぶつかりまして、主要メンバーの皆さんはそちらへ行かれたものですから役者が足りなくなって、私がやむを得ず行ってきたわけです。その前に北京に行く用事がありまして本当は困ったのですが、北京を切り上げて15時間飛行機に乗って行ってまいりました。おもしろかったのは、中国の教育省の代表が5人も参加していたことです。これは非常に象徴

---

\* 国際連合教育科学文化機関 日本政府代表部 特命全権大使（前日本学術振興会 理事長）

的でありまして、中国がこの問題にいかほど大きな関心を寄せているかということ、改めて思い知らされたような気がしたところでございます。

### 国別の教育改革から諸国間の共通認識へ

具体的な話に入る前に少しお時間をいただいて一般的な話をいたしますと、そもそも1980年代に先進各国は軌を一にして教育改革を始めています。アメリカの“A Nation at Risk”（危機に立つ国家）、あるいはフランスやイギリスの教育法改革に見られる教育改革が始まりますし、日本でも1984年から87年まで臨教審（臨時教育審議会）を設けて教育改革の議論を始めました。当時は別に話し合っただけでそういうことを始めたわけではありません。それぞれの国でそれぞれの国の事情に基づいて改革が始まったわけです。おそらく共通の事情というのは、進学率が高まってきて多様なニーズを抱えた子供たちが進学してくる。それに対して、既存のシステムがうまく適応できるかどうかということがポイントだったのだらうと思います。

さらに付言すれば、それまでに完成されていた公教育システムは、どちらかという工業化社会に最も適応したシステムを模索して成功したわけです。しかし社会が脱工業化していく中で、システム自身を考え直さなければいけなくなったことも、おそらく背景にあったのだらうと思います。

そして各国それぞれに教育改革に取り組んだわけですが、1999年のG8のケルン・サミットで教育問題が初めて主要課題になりました。G8のサミットはそもそも経済サミットでありまして、時に紛争その他の政治課題を議論していましたが、教育が課題になったのはそのときが初めてです。それはもちろん、主催国のドイツやイギリスのブレア首相が教育問題について熱心だったということもございませぬけれども、おそらく大きな目で見れば、80年代以来、各国は教育改革に取り組み、それぞれの国内の問題として議論を詰めてきたけれども、一国だけの枠組みではもう収まらなくなってきた。したがって、国際的にも知恵を集めて議論をすべき時に来た、ということ象徴しているのではないかというのが私の解釈でございます。

その時の「ケルン憲章」によりまして、我々は知識社会に向かっているのだという認識を共有するとともに、これからの社会では世界を旅するにはチケットとパスポートではなくて、生涯学習でイクイップして渡っていかねばいけぬ、というような宣言がありまして、生涯学習の意味を改めて問うたわけです。

### 日本の教育改革：発展と問題点

我が国の教育改革全体は、戦後大きく四つの時期に分かれて進展をしてきました。昭和22（1947）年から始まった現在の6・3・3・4制を定着させ、サンフランシスコ講和条約以後、一度見直しをしまして、1960年以降に充実発展期と申しますか、経済社会の発展に応じて量的な拡大期を迎えます。数字でいえば、昭和35（1960）年から55（1980）年の間に高等学校への進学率は58%から94%に上がりましたし、高等教育への進学率は10%から38%まで伸びたということですから、たいへん大きな量的な発展をいたしました。

その量的な発展は当然ながら構造的な改革も強いてきたわけで、そのためにそれまでのシステムがどうしても間に合わなくなってきたということがあって臨教審へ辿り着いたということです。高等教育についてはご承知のように、そういう動きとは少なくとも最初の頃は軌を一に

しておりません。昭和22年の新制大学の発足は、旧制のもろもろの高等教育機関を統合したために、多様な目的を持つ高等教育機関が一つになったということと、戦前の大学が経験していなかったリベラル・アーツを担当するという役割を担うことになったことが、それ以後の一つの問題点として引きずってくることになります。

いま一つは大学院をせっかくアメリカ型のスクールとしてつくったにもかかわらず、制度的にも、あるいは財政措置的にもやや不十分・不徹底な形で、スクールとして十分に機能するに至らなかったという点が問題として出てきたわけです。したがってご承知のように、臨教審以降この二つの点に大きな焦点を当てて各種の議論が発展をしてきました。しかし、今日はその中身について一々申し上げることは控えておきたいと思います。

そういうバックグラウンドの中で我が国の高等教育の改革が進んでおり、そしてまた、かなりのスピードでいろいろな改革が進んでいるわけでありますが、その中でいきなりハンマーで打たれたようにこの自由貿易の話が出てきた。そこから幾つかの波紋を湧き起こすことになるわけです。

### 「教育サービス」貿易の自由化

これは実は1995年から始まっている話でありまして、1995年にそれまでのGATTからWTOへ移行いたしました。その時点で多くの貿易についての取り決めをしているわけです。そのカテゴリの中に「サービス貿易」というカテゴリがあり、サービス貿易の中に教育サービスも含まれています。私どもはサービス貿易の自由化と言われたときに頭に浮かぶのは電信電話の自由化などで、そういう部分は今までも相当世間を賑わしてきましたから、それがテーマだったということは何となくわかっているのですが、教育サービスが入っているという意識は余りなかったのではないかと思います。

そして1995年のスタートの時点で各国が約束表というものをを出しておりまして、幾つかのカテゴリのサービスについて国としての約束をしています。我が国は高等教育に関しては機関の設置その他の一部分についてですけれども、内外の無差別ということを表明しております。つまり日本の国内において高等教育機関の設置をしようとするときには、それには差別的な扱いをしない。日本の国内の人間と同じステータスを与えるということだけ約束をしておりまして、その他の初等・中等教育や生涯学習関係についてのコミットはしていないという状況です。しかし、少なくともそういうコミットがなされていたことが事実としてはあるわけです。

### WTOによるサービス貿易の4分類

WTOの中ではサービス貿易を、これは教育サービスだけではない共通の分類なのですが、国境を越えるサービスを四つに分類しています。

第1モードはサービスが国境を越える。インターネットによって教育が配信されるというカテゴリです。第2モードはサービスを受ける人が国境を越える。つまり留学生、学生が国境を越えてサービスを受けに行くというのが第2モードです。第3モードは教育機関が国境を越える。アメリカの大学の分校が日本や各地に進出をする。あれと同じスタイルで教育機関自身が国境を越える。第4モードは教師が国境を越える。こういう四つのモードに分けて議論をしておりまして、そのいずれのモードについても自由化を保障しろということなのですが、特にこ

れから問題になるのは、第1モードのサービスが国境を越えるケースであろうと思います。

### 「飢饉（18歳人口減）の上に黒船（インターネット教育）が来る」

この実態として、インターネットによって教育活動が幅広く展開されてきております。主としてアメリカを中心としてですけれども、最近ではMIT（マサチューセッツ工科大学）やスタンフォードなどで学位を伴ったサービスも、一部では盛んに行なわれてきています。

それが一体何を意味するのかということ、我が国の大学界としても考えてみなければいけないのではないかと思います。私はいつも「飢饉の上に黒船が来る」と言って一生懸命に皆を脅かしているのですが、18歳人口がどんどん減って行って平成4（1992）年のピーク時の205万人が120万人になるわけですから、クライアントが6割になってしまう。それが飢饉でありますけれども、飢饉の上に黒船がインターネットに乗ってやって来る。これはターゲットとする学生層が違うのかもしれませんが、深刻なことにひょっとしたらより優秀な学生を掻き攫われる可能性も秘めているという意味では大変注目すべき現象でありまして、我が国の高等教育界全体がこういう時期に直面しつつあることをどうしても理解しておく必要があると思います。

### 質の保証に対する日本の提案

こういう動きの中で、殊に昨年の6月にアメリカ側がかなり強い態度で活動をしているのを目の当たりにいたしまして、これは日本側もきちんと対応しておいたほうがよからうということで、WTOの貿易理事会の中で日本の提案を既に行なっています。もちろん自由貿易の原則については、日本は大いに擁護をしなければいけない、大切な考え方である。しかし、特に教育サービスの自由化について考えるべきことは、質の保証（Quality Assurance）であろう。つまり消費者である学生がサービスを受けるときに、そのサービスの中身がいかなるものであるかというインフォメーションを十分に得ている必要がある。よい教育は問題ありませんけれども、今日、ディグリーミルと言われるように各種のサービスがあり、その中には質の悪いサービスもある。それが何だかわからないけれども、それに食いついて高いお金を払って、その結果何の役にも立たないということでは大変ではないか。したがって、消費者保護（consumer protection）という意味から、きちんとしたインフォメーションを伝えてもらう必要があるのではないかというのが基本です。

そのためにはどうすればよいかということですが、一つの考え方としては、究極の姿として世界を通じた一種のアクレディテーションです。世界を通じた統一的なアクレディテーションが行なわれれば一つの目安になるとは思いますけれども、これはなかなか難しい。それぞれの国のシステムとその中での統一性というものがありますから、それを全部乗り越えて世界中の制度をカバーするアクレディテーション団体をつくるのはなかなか難しかろうと。したがって、少なくともそういう情報を得るためのネットワークをつくらうではないかというのが日本の提案です。

その提案はまだ出されただけでありまして、おそらく今月中に各国から意見の表明が出てくることになっておりますので、政府の動きとしてはそれを見て、改めて日本はどのような対応をするのか決定をしていかなければいけない段階にあるわけです。

## WTO 衝撃後の現況

それに対して、今年（2002年）5月のセミナーの報告に戻ります。先ほど申しましたように、これはOECDが主催したものではありませんけれども、アメリカ側は商務省が正式に主催者として入ってきたことから、これは少々激しいセミナーになるかと覚悟をして行ったのですが、結果はそう激しいものではありませんでした。なぜかという、やはりインフォメーション・ギャップが余りに大きかった。

セミナーは2日あったのですが、1日目は教育界からの貿易システムに関する質問が多くて、貿易当局がその説明することに多くの時間が費やされてしまった。そうこうするうちに大学団体からは、要するにこれを他の商品と同じように考えて貿易交渉の対象にするのはおかしいのではないか、という意見が出されました。また学生団体のほうからも、交渉事項にすることに反対をするという意見が次々に出されまして、アメリカ側もちょっと静かになったという感じがいたしました。

2日目に私はパネルディスカッションのメンバーとして入っておりましたけれども、アメリカの商務省当局は途中でいなくなってしまうというような寂しいパネルになりまして、商務省顧問のマジョリー・レンさんも非常に上品な発言で終始いたしました。

おまけに幾つかヨーロッパの国の教育大臣も参加しておられましたけれども、ごく一般論を述べただけで余り自由貿易と関係のある話はなさらなかったのです。私は先ほどご説明しましたように、日本のこれまでの提案を若干解説して、改めて自分の意見を述べるというような形の提案をいたしましたので、日本はおそらく実質的な話ができたとひとつの国であったのではないかと思います。そういう意味では逆に言えば、日本は参加をされていてよかったなと感じましたが、改めて教育界との間のインフォメーションの途切れが気になったところでございます。

## アメリカ大学側の反応

先ほどご説明しましたように、アメリカの中でも大学・団体との関わりが薄かったようで、改めていろいろな議論が起きました。American Council on Education (ACE) と Council for Higher Education Accreditation (CHEA) の二つの団体は連名で、教育サービスを貿易の交渉事項にすることに反対するという宣言をしたわけです。

これはいろいろ背景があって公式にはどう説明してよいのかわかりませんが、アメリカ通商当局側の提案は、大学側が十分相談を受けたものではないという意見も漏れ聞いています。ただ、その宣言の中に示されております理由はちょっと驚くものがありまして、私流に解釈をすれば、アメリカの高等教育機関は何の不自由もなく成功的に各国に進入していつているので、そんなものは改めて貿易事項にしてもらう必要はないと。

アメリカ政府が交渉の中で余計な妥協をすると迷惑である、というのがどうも実質的な理由でありまして、つまりアメリカの高等教育機関は自信をもっている。もうどこへでも自分たちのサービスは入っていける体制になっているのに、政府は余計なことをしないでくれという話であります。我々も非常に複雑な思いに駆られ、反対してくるところまではよいけれども、どうもその理由がなあとというのが現在の偽らざる心情でございます。いずれにいたしましても、貿易交渉の場では日本の提案も含めて、改めて各国からいろいろな提案をとって交渉の次のス

トップへ進もうという段階です。

## 国際機関の関心－OECD・ユネスコ

そういう中でOECDは実は新たな提案をしてきてまして、高等教育における国際的な質の保証とアクレディテーションについての研究をしたいという申し出がごく最近きたわけです。今のよう動きを受けまして、少なくとも日本の提案に見られるようなネットワークをつくらうじゃないかということになってまいりますと、では一体どのような情報を得たらよいのか、そもそもその前に各国のシステムは一体どうなっているんだと。

恐らくそれは自国内で提供される教育に焦点を当てたそれぞれの国独自のシステムなので、そのシステムを解釈して世界中を一つの尺度で何かもの考えるというときに実態はどうなっており、それをどう整理したらよいのかということをし少し研究をしてみようではないかという提案です。専ら日本側の提案を前提にして各国共通の情報を得ておこうという提案でありますので、私どもとしてはぜひそのプログラムには乗りたいものだと。お金がかかりますのでちょっとお金の工面に時間がかかりますけれども、何としてでもそのプログラムには参加をして入っていきたいと思っているわけです。

一方、ユネスコもこの動きには大変関心を持ってきておりまして、ユネスコの中でもそういったタスクフォースができております。ただ、ユネスコはOECDほど主体的に取り組もうという雰囲気はありませんで、ややちょっと腰は引けておりますけれどもやはり関心を持っておりますので、国際的にこういう問題がだんだんと広がりを持って議論をされていく時代になることは間違いありません。そこまではよいのですが、そこから先はよく考えておかなければいけないだろうと思っております。

## アクレディテーション・システムへの期待

日本の提案は一応格好いいのですけれども、では日本の考えているネットワークとはどんなものなのかと問われたら、現状ではまだちょっと口ごもるのですね。この辺は皆様のご意見をいただかなければいけません、ネットワークの具体化をしていくときにどういう提案をしたらよいのか、どういう点に留意をしながら提案をしていけばよいのかということ詰めていく必要があるだろうという気がしております。

また究極の姿として、世界共通のアクレディテーションといったところでそんなものが発展しているのはアメリカですから、アメリカが中心になったアクレディテーション・システムが動く可能性は十分にあるわけで、それでよいのかということも視野に入れておかなければいけません。

そういう意味では日本におけるアクレディテーションのシステムがぜひどんどん早く進んでいってほしいと願うばかりですけれども、究極どうなるんだということも頭に置きながら議論を進めていきませんと、また途中でおかしなことになるかもしれないという危惧も持たないわけではございません。

これまでの大学審議会の答申などで大学教育についても「入り口管理」より「出口管理」と言っておりますけれども、こういう認可とか認定という活動も、入り口管理から出口管理へどんどん進んでいくことになります。現時点では一見、大学の設置認可という形で入り口の管理



をきちんとしているように見えます。

当面、その認可システムを崩してしまうわけにはいかない。なぜかという、一方でそれを測れるようなきちんとしたアクレディテーションのシステムが確立していないので、それがないまま認可システムを捨ててしまうと、日本の高等教育システムの信用を保証することができなくなってしまいます。東大なのかその辺の町の中の学校か区別がつかなくなってしまうのは困るわけで、とりあえず今までの入り口管理、認可システムで、辛うじて保証してきているわけです。

それを実質化してアクレディテーションの活動がきちんとしてできるようになれば、そのときには入り口管理はそれほど意味をもたなくなるので、認可システムを維持する必要性は必ずしもないとも言えると思いますが、それまでに払うべき努力は誠に大きいものがありますし、またそれが急がれているのではないかと思うわけです。

### 3. おわりに

今のようにお話ししましたけれども、どちらにしてもインターネットの教育は入ってくるわけです。だれも規制できるわけではありません。勝手にやってくるわけで、日本の政府やシステムが保証しようとしまいと勝手に活動をしていくわけですから、いずれにしてもそういう活動とは競争していかなければいけない。すなわち、日本の高等教育がそれに耐え得るだけのサービスをきちんと提供できなければ、やがて潰れていくことになるわけですから、それこそ政府の貿易交渉などというのは余計なお世話であるのかもしれない。もう実質上の競争になっていくわけですから、ここところはよほど腰を据えてその充実に取り組んでいく必要が出てくるのではないかと思います。

そういった意味では、これまで大学審議会が「21世紀の大学像」や「グローバル化時代の高等教育」としての提言をしてきましたし、中教審（中央教育審議会）は接続の答申や先ほどの教養教育の答申などで、これからの高等教育に対するヒントを数多く示していただいています。提案された中身はもう既にほとんどの問題点を網羅していると思いますので、どうぞそういう答申類も改めて眺めていただきまして、高等教育の改革をさらに進めていただきたいと思いません。

日本はよく改革疲れなどと言って、改革をえらいスピードでいろいろやっていて大変であるという話が出ますけれども、よく見てみると本当に世界中で凄い勢いで改革が進んでいるわけです。

先ほど、会の前にタイヒラーさんに伺っておりましたら、ドイツでは今年（2002年）、連邦の「高等教育大綱法」の第5次改定がありました。実はその前の第4次改定（1998年）で、設置形態はもう自由化されている。各ラント（州）はそれまでの国立大学の設置形態をどのようにしてもいい。極端に言えば、株式会社立にしてもいいという大改革をしているわけです。実際に株式会社に転換をする例はさすがにまだありませんけれども、幾つかの州ではそういったより自由な設置形態を考えていると伺いました。

ですから日本の独立行政法人など通り越して、もっと設置者の弾力化が進んでいるといえるかもしれませんし、今年の改革ではハビリタツィオン（大学教授資格）の制度は一応なくなっ

て、しかし経過的にあるいは調整的にそういうシステムが残っているそうです。つまり連邦の規制はどんどん緩和されて、ラントに任されているという状態が進行しているわけで、ドイツにおいても改革が非常に急でございます。我々が学んだ130年前のドイツの大学の理念は実はそちらのほうが先に変わっていておりますので、余り今までのあり方に固執せずに弾力的にものを考えていかなければならないのではないかと思う次第でございます。

今日は主としてWTOのサービス貿易とのかかわりを中心にお話をいたしました。

本稿は、大学評価・学位授与機構主催シンポジウム「高等教育の国際化・流動化と学位」での講演（平成14（2002）年6月26日）に手を加えたものである。同シンポジウムは、「大学外高等教育の展開状況と大学との関係に関する日米欧の比較研究」（平成12～14年度科学研究費補助金 基盤研究（B）研究代表者 吉川裕美子）の一部として実施された。

[ABSTRACT]

## Japanese Higher Education in the Age of Internationalization and Increasing Mobility

SATO Teiichi\*

Japanese higher education has embarked on reform as the advisory committees such as Ad-Hoc Educational Committee (Rinji Kyoiku Shingikai) and University Council outlined in the 1980s and 1990s. Recently, the General Agreement on Trade in Services (GATS) has an impact in addition. It is the first legal trade agreement in services within the World Trade Organization (WTO). Education is one of the service sectors covered by the GATS.

The GATS defines four ways in which a service can be traded. According to these four modes of supply, not only people but also academic programs and providers can move across borders. Under this condition, it has emerged that the quality of education services fails to be correctly judged, especially in cases where services are supplied by e-learning through the Internet. Quality assurance and accreditation are therefore central issues regarding liberalization of higher education.

In March 2002, Japan presented to the WTO Council of Trade in Services its Negotiating Proposal on Education Services. It stresses the importance of:

- maintenance and improvement of the quality of education and research activities;
- protection of the consumer;
- measures to ensure international equivalence of degrees, diploma, etc.

In order to protect consumers (learners), Japan points to the significance and necessity of constructing an information network on the higher education supplied across borders. Moreover, it advocates a collaborative research in international organizations such as OECD as well as in international groups consisting of university evaluation organs in each country.

---

\* Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary to Permanent Delegation of Japan to UNESCO (Ex-Director General, Japan Society for the Promotion of Science)