

## 第1回高等教育推進センターFD講演会（要旨）

日時：2010年12月2日（木） 13:00～15:00

場所：関西学院大学 関西学院会館 光の間

### 「90年代の高等教育政策は成功したか？」

#### ー今求められる高等教育のグランド・デザイナーー

講師：羽田貴史氏

（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）

## I. 高等教育の課題

### 1. 高等教育の課題

知識基盤社会と言われる現代社会では、中等以後の教育へどうやって平等なアクセスを保証していくか。どうやって学力を獲得させるか、大学にいる間だけではなく、卒業してからも学習し続ける力をどうつけるかが問題です。また、持続的にどう高等教育を発展させるか。それは国内だけで閉じているのではなく、国際的にも通用するものとしてどうするのか。高等教育の国際競争力の源泉というのは、多くの学生が大学を卒業するだけではなく、優れた大学がある事も必要です。卓越性のある大学をどう作るか。これらの課題のために90年代は、大きく言えば5つの政策が展開されました。

- ①規制緩和によって競争を進める中で高等教育の質を高める。91年の大綱化に始まり、97年には目標値、数値をもって規制するのをやめ、8年前には設置認可を緩和して、届け出制に切り替えました。
- ②そういう環境の中で、大学が自主的に動けるようにガバナンスを強化し、法人制度を6年前に作りました。私立大学についても、理事会の権限を強化するための私立学校法改正が5年ほど前に行われました。
- ③緩めたから質が下がるのでは困るので、認証評価や履行状況調査のような質保証制度を発足させました。
- ④さらに卓越拠点形成として、21世紀COEに始まり、グローバルCOE、2010年はグローバル30を発足させました。
- ⑤国際的な拠点も作る。卓越拠点形成は研究拠点が中心ですから、様々な大学教育のバリエーションを増やして、機能分化させるために、特色GPを作り、現代GPを作り、大学院GPを作った。こういう競争的な資金を通じた大学作りを通し

て機能分化をさせて来ました。

実はこれは後付で、5年前の高等教育の将来像答申で全体として整理したもので、財政支援の計画を変えるという話を出したのです。

## 2. 経済社会の資源としての高等教育

経済社会の源泉としての高等教育というこという事がもう一つの重要なポイントです。高等教育は社会発展の原動力であるということです。

「学士課程教育は基礎的な知識と職業技能を提供して、職業可能性を与えることによって、確実な経済の創造に必要である。」これはアメリカの研究大学の集まりであるCGSが今年の4月に出したレポートの中の一説です。大学卒が現代社会に生きる基礎的な知識なのです。さらに、アメリカのリーディング・ステイタスを維持するために、大学院教育は大事だとこの中ではっきり述べています。

我が国の文書をみると、2年前の「学士課程教育の構築に向けて」答申では、学士力という題名を提起して、従来の中教審答申の中では、相当踏み込んだものでした。進学率は50%を超え、これを過剰とする見方もあるが、これから若年人口が減少していくなかでは、学士レベルの資質・能力を備えた人材の養成を維持することは重要である、としています。人間の数が減っていけば、個々人の生産性を高める必要があるという事です。アメリカほどははっきりとは述べていませんが、経済社会において高等教育は中核だという事では、志向するところは同じだと思います。やはりこれから可能な限り大学生を増やして行って、基本的な教育をしていくという事は、日米問わずどこの国でも中心課題であろうと思います。

## 3. 日本の高等教育の課題

### 1) インプット要因

ところが、アメリカも日本もそうですが、量を増やして学士課程の質を高めるには、いろいろな負の要因が今発生しています。学生の学力。教育の質を上げようと思ったら、何が一番いいかというと、優秀な学生を集めることに決まっています。

しかし、18歳人口はどんどん減少し、いまだに減少が上向き見込みはありません。特に、大学、短大を合わせた収容力は18歳人口の進学希望者の92%です。全員大学に入れる時代です。高校でも合格率が98%になった70年代くらいから、学習意欲の停滞などいろいろな問題が出てきました。ですから、やはり入試を突破するというのは、学生にとって非常に重要な意欲づけなのですが、その力が弱くなってきた。さらに、人間の能力を考えたとき、数が減れば優秀さの数が減っていくのは間

違うのではないのです。同じ偏差値であっても、母集団規模が小さければ、その中での偏差値 60 が大きな規模の 60 とは同じではない。実は長期的に子どもの数が減っているという事は、同じ偏差値であっても、各大学に入ってくる学生の能力は低くなっていくということが予測される訳です。

## 2) プロセス要因

プロセス要因でいくと、これは学生の学力が下がっているわりには、どうやって学生がいろいろな知識を身につけていくかという教授過程の解明と改善方策はそれほど進んでいません。学生が知識や理念を習得するにはどういう方法があるかという点で、特に飛躍的な学習方法の改善、発明があったわけではないという事です。ですから、インプット要因が悪くなっているのに、こちらの要因の改善が進まなければ、相対的に教育力は下がっていると言えます。

## 3) アウトカム要因

さらにアウトカム要因です。これは大変重要であるにもかかわらず、我々は高めるべき教育の質をどうやって測定、改善していくかというメカニズムを充分に開発している訳ではない。たとえば、授業評価は普及しましたが、その活用や改善メカニズムを擦りあわせるという点について、それほど各大学で実は取組が進んでいる訳ではないのです。公開するだけではあまり教育改善に結びついていない。結局データが出るだけという大学が相当数です。それからどうやって改善していくかというメカニズムを作っていかなければいけません。

## 4) 入試機能の低下

それから入試機能の低下です。国私を含めて 44% ぐらいが推薦入試と A O 入試です。一般入試で入れない学生たちはここで入ってきてしまいます。これに対して従来の初年次教育などだけではどうも対応できません。

## 5) 大学教育の成果とは何か

今大きな大学教育の課題は、大学教育の成果をもっと大学教育の中で重視しなければいけないという事です。これはどこの国でも共通に大きな問題です。アクレディテーションというのは、もともとはプロセス評価です。成果ではなくて、教員の配置やカリキュラムのチェックが整備されていれば、教育の質はいいだろうという事でできたものです。しかし、具体的に何を学んだかということを確認にして、むしろそれを優先して評価すべきです。今の中教審答申の中でも、学習成果に焦点を当てることは大事だとは書いてあるが、具体的に何が学習成果かということは、全部大学に丸投げです。なぜなら先ほど申しましたように大学間の学生の学力格差という問題があり、これに触れていくと大学の学生の差というものと正面にぶつかる

事になるので、回避しているというのが現状です。

## II. 日本の大学の質保証

### 1. 大学教育の質とは何か

問題を、学生の学習成果のというところまで含めてくると、では教育の質とは何かという原理的な問題にどうしてもぶつかっていくことになります。

イギリスのグリーン（1994）は、「質というのは『自由』や『正義』のようにつかまえない概念で、価値に関わる。」と述べています。価値に関わるというのはどういうことか。我々が教育の質を考えると、高いものと低いものとかすぐ水準で議論します。けれど、グリーンによれば、質というのはそもそも価値的なものであるのです。グリーンが述べているのは、教育の質が価値に関わるという事は、どういうものを教育のモデルとして設定したかという仕様（specification）が、教育の目的であり、能力であると規定したうえで、それに照らしてどこまで実現したかという事でしか測れない。ないしは、目的に応じて、目的に対してどこまで迫ったかという事で質を決めるしかない。運動能力のように一元的に全部同じ方向に教育の質は決まらないといっている訳です。

教育の目標に照らして、どこまで実現したか。この目標管理型といわれている評価の仕組みも、教育の質を一元的に定義できないからやっているのだという事が理解されるのではないかと思います。今のところ質の内容として規定できるのは、目的に照らしての達成状況として計れるものです。具体的には授業とか教育計画とか、いろいろな要素を全部含めて評価する。これ全体を通じて質だというふうにユネスコの世界宣言（1998）では述べています。これが国際的なコンセンサスだと思います。それにプラスして、その中で実現しようとしているのは、学生の学習成果です。その学習成果はどのような能力を身につけているか、という各機関や各国の教育目的に照らして測定できる。これが教育の質だという事になるのだと思います。

### 2. どのように質を保証するのか

問題は、どのように教育の質を保証できるかということなのです。これは先ほどのインプット・プロセス・アウトプットということであれば、イギリスの中等教育試験やフランスの *Baccalauréat*（中等教育修了試験）のように入学者の学力や他の要素について政府の力で規制しているもの。あるいは、大学の入試で計っているタイプ。それから学生に対して偏差値を示すことで大学の教育の質を保つというやり

方もあります。質保証はこの三つのなかで、政府や同僚や市場によって規制していて、国によってどこが重点かという事が分かれてきます。

### 3. 日本の大学教育の質保証

では、90年代に至るまでの日本の質保証は何だったのか確認しておきたいと思います。

#### 1) 戦前の大学の質保証

戦前の教育の質保証、これはひとえに大学予備教育による入口管理です。旧制高等学校が旧制大学の質を保証しました。旧制高校の入学定員は大学の定員とほぼぴったりでした。ですから高校に入れば、ほぼどこの大学でも入れました。その替わり旧制高校の選抜は極めて厳格で、それを通過すれば質が担保されているという訳です。実際、高等学校の教育内容というのは、政府の統制で、修業年限や定員や教員の資格、全部決められていました。そのかわり出口管理は全くなしです。戦前の高等学校は19歳までという年限でしたが、実際に大学の平均入学年齢をみますと21歳です。つまり平均二浪するのです。卒業するときにはだいたい25、6歳です。つまり戦前の旧制大学は、だいたい現代のマスターと同等なのです。その代り、大学に入ったらすぐに当時でいう原書、専門書を読んで専門の訓練を受けた。だからこれは、現代のマスターレベルからドクターにかかるまでのものであったと考えられます。

#### 2) 戦後の大学改革

戦後の大学改革では、世界に冠たる大衆的 университет を作ってアメリカモデルに変えました。これは評価できる点です。欠点は、大学に入って勉強する学力保証のシステムが制度的になかったという点です。アメリカは、もともと多様な学校制度だったので、多様な大学のレベルを均質化するためにア kreditation を始めたのです。多様な制度のところで質をなんとかきちんとして維持しようという仕組みがアメリカでは200年ぐらいかけてできてきました。

一方、日本は明らかにヨーロッパモデルでした。大学以前の学力をしっかりとすることで、この質を担保する仕組みを作った。戦後高等学校を大学のための機関ではなく、小中高と繋がる大衆的な機関にしたのです。その結果何、大学に入るところの学力をどこで保証するのという仕組みが、唯一入試となった訳です。入ってきてから一般教育をやりましょうという事で、旧制高等学校の内容はこちらに移行しました。ですが、この一般教育は専門のための基礎ではなく、独自の市民育成のための幅広い教養をやっていますから、専門教育の質を維持する基礎教育としての性格

付けを与えられなかった。わが国の大学は、大学の質を維持できる社会的システムが全くない状態で、戦後スタートしたという事です。新制大学が旧制と比べて学力が落ちてしまった事についてどうするかというシステムがないまま、なしくずしになったということは問題だったという事です。

### 3) '60年代のマスプロ教育へ

こういう戦後の大学に対して議論のあった時があります。1960年に中教審が大学教育の改善について受けた諮問の最大の課題は、大学教育の質でした。事務次官の説明は問題を的確に押さえていて、「もともと日本の大学はヨーロッパ型だったのに、アメリカのシステムを入れたので、質が下がって問題である、どうやって学力、質を維持するかという点を中心にして検討してください。」という事で、いろいろな案が出ました。

答申の内容としてはいろいろな事が書いてあります。一つは、高校の種別化をこの答申でやりました。つまり、ヨーロッパ型のように大学進学機能を持った高校をしっかりと作って、そこで教育したものが、大学に進学する様にという事で、大学の質を維持する方策でもあったのです。つまり中等教育と高等教育を多元的にしながら、大学の規模を抑制して、大学予備教育機能を強化する。これは戦後のなかで唯一組織的に大学教育の質を維持する取り組みであったと思います。ところが、これが挫折をするわけです。

日本の工業化の中で、60年代には理工系人材が、17万人不足であると経済審議会が主張した結果、私立大学の学科増設と定員変更を全分野について認める事になりました。その結果起きたのが教育のマスプロ化です。このマスプロ化でもって大学教育の質は明らかに下がりました。入学定員の15倍学生を入学させるという現象も起きました。つまりしっかりした学力をつけるのではなくて、大学卒のレッテルだけ与えて卒業させるのが大学であったのです。

それを改善するために唯一取り組まれたのが、71年からの46答申での高等教育改革です。この政策の中で打ち出したのは、水増し入学の是正です。学生教師比（S T比）の改善というのが、取り組まれた唯一のものです。75年のS T比は1.8倍もありました。75年以降は定員過剰については補助金を出さないという事でコントロールが効き、85年頃には1.2ぐらいでおさまった。教育環境として、S T比だけが、我々の高等教育の世界で、今まで質の維持機能として通用してきたものであるという事なのです。

### 4) '90年代以降の「質」問題

ところがこれを90年代にもう一度廃止してしまったのです。では一度元に戻って

このS T比を今使えるかということ、40数%が定員割れをしている中でこれを改善することは、質の保証にならないという事態になってしまったのです。では、入試をもって縛れるかといったら、一般入試者が56%という状況では入試ももう縛る力を失っています。さらに初中等教育での学習時間は相当減っており、入学者の学力が停滞している。そういう現状の中で、2000年代に質保証として出てきたのは、認証評価制度です。この認証評価が2002年から制度化され、やってみたら、事後統制では全然教育の質維持に役立たないということが分かった訳です。それで2006年から設置計画の履行状況調査という事後チェックを始めました。2006年には届出の文書をもっと明確にしたり、複数キャンパスで施設をどうするかということの基準を作ったりしました。つまり規制を緩めた結果、規制を強めないで質が下がるということが分かったのです。つまり、規制緩和によって質が上がるというのは全くの嘘であるという事です。

#### 5) 認証評価制度は機能したか

OECDが日本の高等教育の政策をレビューした報告書の教育の質保証についての下りです。「確かに認証評価機関は動いているけれど、大事なもの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。そのような文化が育てば、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かった。だから認証評価を潜り抜けたら、後はもうお終いというパターンが多い。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。従って、機関レベルの質保証、機関で、各大学でしっかりとメカニズムを作らないと、認証評価は機能しない。」と大変厳しい指摘を受けています。

### Ⅲ. 新たなグランド・デザイン

では、これらの問題を全部含めた高等教育のグランド・デザインはどうなっているのでしょうか。中教審答申(2008)では、90年代の政策は間違っているということを中心にかなりはっきり述べています。大学とは何かという問題意識が希薄化して、わが国の大学学位が保証する能力の水準が曖昧になるという懸念が強まっている。さらに学習成果の面では、まだ改革が実質化していない点も少なくない。新規参入者の促進などの市場化の改革手法では、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。という事をはっきりと述べています。前の政策について批判的に書

いて、規制緩和路線を転換しようとしています。

2008年にほぼこれと同時期にスタートしたのが、中長期的な大学教育の在り方についての審議です。これはその年の7月に教育振興基本計画ができたことを受け、08年から12年まで5年間かけて高等教育を転換する、規制緩和路線から違った方向で改革の枠組みを作るための期間として検討する。というものがこの答申なのです。ですから2012年以降、全く新しい状態になるはずだという事で私も期待しています。

### **1. 第一次報告（2009.6）：教育の質とその保証**

第一次報告の中核課題はやはり教育の質とその保証なのです。最終的に保証されるのは、学生の学びの質と水準である。どうやって保証するについては、それをそれぞれの大学が責任を持つことが大事と書いてあるのです。大学の責任になってしまっているのです。しかも学生の質は社会が評価するものと書いてあります。大学自身がまずこういうものが教育の質だと言わないと、そんなに外向きでは困ります。なので、ここらへんも非常に問題であると思います。

公的な質保証システムが扱うのは、各大学の自主的自律的な取り組みを前提とする。つまりこれから出てくるのは、認証評価期間があって何年かにいっぺん受ければいい、という話ではないという事です。公的な質保証は、各大学でしっかり質保証をしているかどうかという事についてチェックするという事です。今までのように評価委員会を作って、7年にいっぺん評価対応で準備してああ終わったよかった、ではなく、常設的にちゃんとしていますかとか、と問われるという事です。

### **2. 第二次報告（2009.8）：厳格な質保証の仕組み**

第二次報告での大きな内容は、質保証の仕組みを厳密に作る。ここではつきり事前・事後併用型というふうに書いてあります。事前でもしっかりチェックし、事後でもしっかりチェックしますという話です。法令等で基準がないとこれらのチェックできないので、ここに出てきているのは設置基準の詳細化です。より細かな教員の基準、あるいは校地面積等の基準について詳細なものを作る。それで事前規制もするし事後のチェックもする。さらにそれを来年から認証評価の基準に反映させるという事です。この作業が進んでいけば、たぶん基準の下部分ができる。これらを設置審査のやり方や事後の評価、認証評価に役立てるだけではなく、情報公開がさきかけて進行しています。これは既に学校教育法、施行直後改正されて経営情報、教育情報について、2011年度から大学は情報公開をしなくてはなりません。

### 3. 第三次報告（2010.1）：大学院教育の重点化

このやり方は今までの中教審とは違っています。これまでは、全体的な議論をして、答申の骨格になる審議のまとめを一度出しておき、議論した上で中間まとめをつくって、最終答申です。しかし、今回は最終答申が出る前にそれぞれの報告の中で役立つものは、法令化、法制化しているというやり方をしています。三次報告の中で大きいのは、大学院教育の重点化です。これはもう大学院の教育の振興方策が出たあとの事後チェックという事もやって、もう既にリーディング大学院構想が出ているのです。リーディング大学院になるためには、きちんと評価をして、学位の発行率などもチェックしなければならない、という話を総長のところへ持っていったら、総長はすでに知っていました。リーディング大学院制度を作るから申請しなさいという情報がもう来ていた訳です。その情報がこないと絶対に申請できません。その情報は全部のところに行き渡らない。つまり大学院の中に突端的な大学院を作って、卓越性、エクセレンスにやっていくという方策がこの報告の後からもうスタートしています。

### 4. 第四次報告（2010.6）：大学院教育課程制の実質化

第四次報告で重要なものは、大学院教育の飛躍的充実です。ここは非常に重点化されていて、課程制の実質化をどうするかという話になっています。しかし全体的なロジックで通したときには、一次報告から四次報告まで繋げて、どんなデザインができていくか分からないという事があります。

健全な発展という点では、大きく収容定員を割り込んでいる私立大学を早めに身辺整理をして、場合によっては退場するところに対する支援、アドバイス、助言をする。そういう事を書いているだけで、特に新しい財政措置をやっている訳ではありません。

現在、大きな規模の中教審になっています。「質保証システム」、「大学の規模経営部会」、「行財政部会」、「大学院部会」の四部会になった上に、大学教育の検討に関する作業部会、これが教育内容を実質的に決めるのに13のワーキンググループで審議をしていて、審議の進んだものから報告にまとめているので、ジグザグしているように見える。ただし、審議の経過の段階でも施策化されている訳です。私たち東北のセンターが受けた教育関係共同利用拠点は、二次報告の中に入っているのです。最終報告を待たずにすぐに制度化されて認定をうける。ですから、とてもスピードが速いです。本当にいろいろな情報を収集し、手を打ち、申請書を作ってという風にしていかないと、この流れに対応して各大学がいろいろな枠をつくることができ

ない。リーディング大学院もそうです。

中長期の見通しが本当にまとまって出せるのか、出してもそれが受け取られて、実現できる環境にあるのかどうか。このような状況の中、個々の大学が対応するためには、今申し上げたいろいろな状況を把握しながら、各大学でしっかりとした質保証のシステムを作る。それから学習成果や、自分たちの大学の規模についても自前でいろいろシステム設計をしていく。機能別分化に対応した財政支援ということはこの答申全部で打ち出しています。しかし実際には事業仕分けで、特色GPは全滅です。つまり、機能的分化を財政支援ですするという方策も現実には行き詰まりつつあります。ただ一つ残っているのは、リーディング大学院のような卓越性のある所だけは広がっていく。

こういう構造の中で、各大学が戦略的にいろいろな情報を収集しながら、自分たちの大学作りをするという力が、今まで以上に求められているのではないかという事です。つまりグランド・デザインなき時代に、どうやって各大学が自校教育デザインをするかというのが課題だという結論になってしまうのです。

**※本講演内容は『関西学院大学高等教育研究(創刊号)』(2011年3月発行)に掲載しています。**