

溝上慎一の教育論(動画チャンネル) No280

(新著の紹介)

なぜ日本の大学改革は成功しないのか
大森不二雄先生(東北大学 高度教養教育・学生支援機構 教授)

溝上 慎一 Shinichi Mizokami, Ph.D.

学校法人桐蔭学園 理事長
桐蔭横浜大学 教授

学校法人河合塾 教育研究開発本部 研究顧問
東京大学大学院教育学研究科 客員教授

<http://smizok.net/>
E-mail mizokami@toin.ac.jp

【プロフィール】1970年生まれ。大阪府立茨木高校卒業。神戸大学教育学部卒業、1996年京都大学助手、講師、准教授、2014年教授を経て2018年に桐蔭学園へ。桐蔭横浜大学学長(2020-2021年)。京都大学博士(教育学)。
*詳しくはスライド最後をご覧ください

※本動画チャンネルは溝上が個人的に作成・提供するものです。

※公益財団法人電通育英会の助成を受けて行われています。

※本動画では字幕を付けていませんので、必要な方は「設定」で「字幕オン」にしてご利用ください。

(ご紹介)

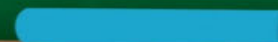


大森不二雄

おおもり ふじお

東北大学 高度教養教育・学生支援機構 教授

京都大学文学部卒業後、文部省、在英国大使館、在米国大使館、文部科学省、熊本大学教授、首都大学東京教授などを経て、2016年より現職。専門は高等教育論、教育社会学。学位はPh.D. (ロンドン大学 教育研究所)。



No211

大学生の3割がChatGPTを利用

大学生の利用実態を踏まえて議論せよ！

大森不二雄先生

(東北大学高度教養教育・学生支援機構教授)



溝上慎一の教育論「動画チャンネル」(基本的に毎週水・土に配信しています)

新著の紹介

田中秀明・大森不二雄・杉本和弘・大場淳 (2024). 高等教育改革の政治経済学—なぜ日本の改革は成功しないのか 明石書店

序章 本書の目的と分析の枠組み [田中秀明]

第Ⅰ部 高等教育改革の軌跡

- 第1章 イギリス—自律から新たな自律へ [大森不二雄]
- 第2章 オーストラリア—連邦政府主導による市場化と国際化 [杉本和弘]
- 第3章 オランダ—ハイブリッド・モデルへ [田中秀明]
- 第4章 ドイツ—抑制された舵取りモデルへ [田中秀明]
- 第5章 フランス—全構成員自治からの漸進的変化 [大場淳]
- 第6章 日本—自律性の挫折から政府統制の強化へ [大森不二雄]

第Ⅱ部 高等教育の政策過程

- 第7章 イギリス—政権交代を超えた改革 [大森不二雄]
- 第8章 オーストラリア—実験的改革の試行と転換 [杉本和弘]
- 第9章 オランダ—科学的な分析と合意形成 [田中秀明]
- 第10章 ドイツ—合意形成と相互牽制 [田中秀明]
- 第11章 フランス—中央集権制度と参加による合意形成 [大場淳]
- 第12章 日本—検証なきトップダウン [田中秀明]

第Ⅲ部 高等教育改革の比較分析

- 第13章 高等教育改革の国際比較—改革の内容と成果 [大森不二雄]
- 第14章 高等教育改革の政策過程—政策形成能力の比較 [田中秀明]

終章 日本の高等教育は立ち直れるか [大森不二雄]

補章 大学ファンド—失敗に学ばず、更なる統制強化へ [大森不二雄]





なぜ日本の大学改革は成功しないのか

～ 6 か国比較が明らかにする失敗の本質～

2024年6月19日

大森 不二雄（東北大学）

それではご覧ください



なぜ日本の大学改革は成功しないのか

～ 6 か国比較が明らかにする失敗の本質～

2024年6月19日

大森 不二雄（東北大学）

はじめに： 本日のお話は・・・

- ・ 科学研究費補助金 基盤研究（B）20H01699「高等教育改革とその成果に関する国際比較研究：政治経済学的視点からのガバナンス分析」により、4人で実施した共同研究の成果に基づく。
- ・ 具体的には、次の書籍の内容のうち、大森の執筆した複数章の一部抜粋である。

田中秀明・大森不二雄・杉本和弘・大場淳『高等教育改革の政治経済学：なぜ日本の改革は成功しないのか』（明石書店、2024年3月発行）

比較対象国： イギリス、オーストラリア、オランダ、ドイツ、フランス、日本

政治学では、特徴的な政治・行政システムを持つ国が3つ乃至2つに分類されている。これを踏まえ、比較対象国として、次の6か国。

- ・ 多数決型：ウエストミンスター諸国として、イギリス、オーストラリア
- ・ 合意重視型：コーポラティズム（協調主義）の強い国として、オランダ
- ・ 中間型：上記2つのタイプの中間に位置する国として、フランス、ドイツ、日本
（ただし、「中間」の位置は異なる。）

※以上の説明は、田中秀明氏によるもの。

1. 高等教育改革の国際比較

(1) 改革の内容の比較

【NPM的改革といっても差異は大きく、日本は逸脱】

※NPM: New Public Management (ニュー・パブリック・マネジメント、新公共経営)

- 各国ともNPM的改革として、外部・内部ガバナンス改革に一体的取組
 - 外部ガバナンス改革：規制を弱めて大学の自律性を高め、評価等で距離を置いた舵取り
 - 内部ガバナンス改革：同僚制的な評議会・委員会や学部等部局から、外部人材を含む理事会や学長等大学執行部に権限を移して経営機能の強化
- しかし、次の通り、その内実には差異が見られる
 - イギリス、オーストラリア：急進的改革
 - ドイツ、フランス：漸進的改革
 - オランダ：中間のハイブリッド改革
- 一方、日本の改革は. . .
 - 外部ガバナンスについて、直接統制を強化、舵取りモデルという国際的趨勢から逸脱
 - 急進・漸進という一次元的座標軸からずれた特異な位置付け

1. 高等教育改革の国際比較

(1) 改革の内容の比較

【外部ガバナンスと内部ガバナンスの整合性】

- 改革後の外部ガバナンス（大学の自律性）
 - 高自律性グループ：イギリス、オーストラリア
 - 中自律性：オランダ
 - 低自律性グループ：ドイツ、フランス、日本
- 改革後の内部ガバナンス
 - 経営主義的：イギリス、オーストラリア
 - 中間的：オランダ
 - 同僚制的：ドイツ、フランス
- 日本以外の5カ国は、低自律性と同僚制の組合せから高自律性と経営主義の組合せへの転換というNPM的改革の理念型的な議論に照らし、急進的な英・豪、中間的な蘭、穏健な独・仏とも、外部ガバナンスと内部ガバナンスが整合
- 一方、日本は、国立大学の法人化によるトップダウン型のガバナンス構造の法制化、大学ガバナンス改革等により、政府からの自律性・経営の自由度が低い外部ガバナンスとトップダウンの内部ガバナンスの組合せは、政府統制が執行部を通じて教育研究組織まで貫徹する状況をもたらした。経営主義的というより官僚制的な在り方に

1. 高等教育改革の国際比較

(2) 改革の成果の比較

【改革の成果を分析するアプローチ：KPIの時系列変化を観察】

- 高等教育システムのKPIとして何を使うか、コンセンサスがあるわけではない
- 本研究では、利用可能な時系列データが存在し、業績指標として重要性を持つと考えられるものを検討した結果、次のKPIを採用
 - 世界大学ランキング：グローバル化によって国際競争下に置かれた各大学や各国高等教育システムの国際比較において無視できなくなった
 - 科学研究論文数：研究力の客観的な指標
 - 学生数：高等教育の拡大・普及状況
 - 高等教育支出
 - 学生1人当たり支出額：学生数及び高等教育支出から算出、教育の質の代替指標とみなされことも
 - 世界の留学生に占めるシェア：各国システムの魅力を反映
- ただし、改革前から各国のKPIに差があることから、直近の一時点でのKPIの絶対値の比較では、その差が改革によるものとは言えない
- そこで、KPIの過去からの増減、すなわち国ごとに時系列変化を観察し、変化に改革がある程度寄与しているとの仮定に立って、改革の成果を分析するアプローチを採った⁶

THE 世界大学ランキング 100位以内ランクイン大学数の推移

	2004年版	2009年版	2011年版	2018年版	2024年版
イギリス	14	18	14	12	11
オーストラリア	11	8	5	6	6
オランダ	4	4	0	7	6
ドイツ	5	4	3	10	8
フランス	4	2	3	1	4
日本	4	6	2	2	2

出典：田中・大森・杉本・大場（2024）357頁.

世界大学ランキングの推移において顕著なのは、オランダとドイツの大学の躍進。

TOP10%論文における各国のシェア順位の推移

	1999-2001(年平均)	2009-2011(年平均)	2019-2021(年平均)
イギリス	2位	3位	3位
オーストラリア	9位	9位	7位
オランダ	8位	11位	14位
ドイツ	3位	4位	4位
フランス	5位	5位	9位
日本	4位	6位	13位

出典：田中・大森・杉本・大場（2024）359頁.

科学研究論文数、とりわけトップ10%及び1%論文数のシェアにおける順位の推移からは、イギリスとドイツの安定的な強さ、日本の低落傾向の顕著さ、オーストラリアの健闘、オランダとフランスの低落傾向が読み取れる。

その他のKPIの推移

【学生数】

- 各国とも増加傾向が続く中、日本だけは減少の後横ばい傾向。

【高等教育支出】

- 各国の増加傾向の中で、日本は直近の2010年代に横ばい傾向。

【学生1人当たり支出額】

- 2010年代の変化を見ると、学生数の増加を上回るペースでの総支出額の増加によって学生1人当たり支出額がかなりの増加傾向を示したイギリス。
- 対照的に、オランダ、ドイツ、フランスは、学生数の増加に総支出額の増加が追いついていない結果として学生1人当たり支出額が減少傾向。

【世界の留学生に占めるシェア】

- 顕著な傾向は、オーストラリアやオランダの増加と、ドイツ及びフランスの低下。

1. 高等教育改革の国際比較

(3) 改革の特徴と成果から何が言えるか

【KPIの時系列データに基づく各国の改革の総合評価】

- ・ 強みを維持した英国、部分的に健闘を見せた豪・蘭は高評価。
- ・ 強みと同時に弱みも見せている独を中位に評価。
- ・ 顕著な向上を見せたKPIが一つもない仏・日は低評価。
- ・ 論文数は解釈の余地もある他のKPIより危機的と判断し、日本は最低評価。

1. 高等教育改革の国際比較

(3) 改革の特徴と成果から何が言えるか

【総合評価をガバナンスや基幹財源と照らし合わせると・・・】

国名	外部ガバナンス: 自律性／統制	内部ガバナンス: 経営主義 vs 同僚制	基幹財源 の充足度	改革の成果: 5点満点で評価
イギリス	高／舵取り	経営主義	高	4
オーストラリア	高／舵取り	経営主義	高	4
オランダ	中／舵取り＋直接	同僚制＋経営主義	中	4
ドイツ	低／直接統制	同僚制(強い教授)	低	3
フランス	低／直接統制	同僚制(全構成員自治)	低	2
日本	低／直接統制	官僚制	低	1

1. 高等教育改革の国際比較

(3) 改革の特徴と成果から何が言えるか

【大学の自律性は成果に好影響を及ぼす可能性】

- 大学の自律性の高い外部ガバナンスは、成果にプラスに作用している可能性。
- 日本の改革の乏しい成果から、大学執行部を強化する内部ガバナンス改革は、大学の自律性の低い外部ガバナンスの下では、プラスの成果に繋がらない可能性が示唆。
- 教育研究組織や教員の自律性も重要。

【使途自由な基幹財源の重要性】

- 財政面の自律性が基幹財源の充足に繋がり、それがその他の成果にも影響している可能性大。
- 大学の自律性すなわち経営の自由度が、使途自由な財源によって生かされている。

【日本の改革は失敗している】

- 大学の自律性と基幹財源の充足度が成果に結び付く傾向にもかかわらず、日本の改革は、いずれも逆方向。その結果、研究力の低下や大学ランキングの低迷等、他国と比べ良好と言えない現状に。

2. 日本の改革の失敗の本質と政策転換の必要性

(1) 日本の改革の失敗の本質

- 日本は、国立大学法人化以降も、絶え間なく高等教育改革を行ってきた。
- しかし、改革によってもたらされた現状は、科学研究論文数に表れる研究力の低下や世界大学ランキングにおける低迷など活力不足を露呈。
- 改革が成功しているとは、とても言えない。
- 改革の失敗の本質は、ガバナンス、財政、政策過程、の3つの視点から理解できる。
- 要約すると、比較対象各国と比べ、政策過程に問題があり、政府の政策の質が低いにもかかわらず、政府の直接統制を強化するガバナンス改革により、大学運営の裁量を拡大する各国の改革とは逆方向に進み、戦略経営に不可欠な使途自由で安定的に見込める基幹財源を減らしている。

2. 日本の改革の失敗の本質と政策転換の必要性

(1) 日本の改革の失敗の本質

【ガバナンスの視点から見た失敗の本質】

- 日本では、大学の外部ガバナンスすなわち政府・大学間関係に関し、2004年の国立大学の法人化前後に謳われていた大学運営の政府からの自律性の強化が早々と挫折。
- 特に2010年代以降、逆コースとも呼ぶべき政策動向として、各大学の学問分野や内部組織まで細かく統制するミッションの再定義を手始めに、政府によるマイクロ・マネジメント的な直接統制の強化が進んだ。
- これは、大学に対する統制や規制を緩和して自律的な運営に委ねた上で成果に対する責任（アカウンタビリティ）を問う改革の国際的潮流とは逆方向。
- もう一つの特徴は、大学の内部ガバナンスについて、学部等部局を大学運営の障害とみなし、ひたすら学長等執行部によるトップダウン型の運営体制の強化を求めてきたこと。
- 直接統制型の外部ガバナンスと大学執行部によるトップダウンの内部ガバナンスという、国際的に見て特異な組合せにより、政府は内部ガバナンス改革を通じて大学に戦略経営を促しながら、外部ガバナンスの統制強化で戦略経営を制約する、という支離滅裂な状況。
- 教学・経営両面での自由度すなわち自律性の高いイギリスやオーストラリアの大学に見られる経営主義的な在り方は全く異なり、政府による直接的・計画的・統制的な統制が徹底する官制・計画経済的な在り方である。
- その結果、紐付き資金等を獲得するため、大学は唯々諾々と政府に忖度して行動。¹⁴

2. 日本の改革の失敗の本質と政策転換の必要性

(1) 日本の改革の失敗の本質

【財政の視点から見た失敗の本質】

- 国立大学は、運営費交付金の削減が進み、私立大学も、内部組織・運営を事細かく点数化される補助金制度を通じて箸の上げ下げまで指示。
- その結果、各大学は政府に忖度しながら、紐付き補助金という不安定財源の獲得にしのぎを削る状況。
- また、評価に基づく資源配分も大幅に増えているが、配分に使う指標が恣意的で信頼性に乏しく、事務量を拡大させ、大学は疲弊している。
- 運営費交付金等の基幹財源の減少を不安定財源で補う在り方は、人件費の削減に直結し、研究力低下の主因となるとともに（豊田 2019）、教員・職員の非正規化も進んでいる（水田 2018；国立大学協会 2023）。
- 他方、イギリス及びオーストラリアは、後払い制度の授業料収入が大きい一方、オランダは公財政支出が比較的大きいが、いずれにせよ、安定的な基幹財源の充足が成果を支えている。

豊田長康 (2019) 『科学立国の危機：失速する日本の研究力』 東洋経済新報社。

水田健輔 (2018) 「国立大学法人の運営財源と人材育成・養成」 『日本労働研究雑誌』, 60 (5), 48-61.

国立大学協会 (2023) 『国立大学法人基礎資料集』 . [https://www.janu.jp/wp/wp-content/uploads/2023/05/20230331-pkisoshiryo-japanese.pdf]

2. 日本の改革の失敗の本質と政策転換の必要性

(1) 日本の改革の失敗の本質

【政策過程から見た失敗の本質】

- 最大の問題は、科学的な分析が乏しいこと。エビデンスに基づく政策立案（EBPM: evidence-based policy making）を謳うが、実質が伴っていない。審議会等が多いが、検証は弱い。政策の事後評価が乏しい。
- 合意形成プロセスにも大きな問題がある。参加は審議会等を通じた形式的なものにとどまり、農業・医療等の分野と異なり、高等教育については、当事者との合意形成が重視されていない。
- 政権交代がほとんどないことも、比較対象各国との大きな相違。独特の政官関係を含め、政策の精査・監視を弱める一因。
- 例えば、イギリスの場合、行政府と議会（与党議員を含め、法案を厳しく吟味し、シミュレーションを行う）と、行政府の多様な精査・設計の精緻化が促進される。民間相互の作用を促す。イギリスは、行政府の多様な精査・設計の精緻化が促進される。民間相互の作用を促す。
- 日本では、官邸・内閣府やその周辺の一部の関係者による思い付きのようないเดียが大学の現場に押し付けられている。まさに「検証なきトップダウン」。

2. 日本の改革の失敗の本質と政策転換の必要性

(2) 政策を全面的に見直し、異なる改革の方向を示す

- 政府は、改革の失敗の本質を直視し、目下進めている統制強化路線を軌道修正すべきである。
- また、大学関係者は、声を上げ、変革の意志を示すべきである。
- 改革の先に描くべき高等教育システムの姿は、日本が向かうべき社会像と切っても切れない関係にある。経済の長期低迷と人口減少の中で閉塞感が漂う日本社会において、個の自由と多様性を包摂し、創造性や活力につなげることは喫緊の課題である。
- 大学は本来、多様な学生と教職員が集う交流と対話の中で知と人材を生み出し、社会を先導すべき立場にある。ところが、日本の大学の現状は、女性や外国人等の活躍を可能にする多様性の不足、同質的な集団の閉鎖性、柔軟性・革新性の不十分さ等において、日本企業・官庁等と同様の課題を抱える。
- 自由と多様性によって活性化し、教育力・研究力の高まった高等教育システムこそ、改革がもたらすべき将来像である。

2. 日本の改革の失敗の本質と政策転換の必要性

(2) 政策を全面的に見直し、異なる改革の方向を示す

異なる改革の方向として、ガバナンス・財政・政策過程在り方について、次の通り提案する。

【ガバナンス】

自律的な大学（執行部・学内組織・教職員）が社会にアカウンタビリティを果たすガバナンスへの転換

【財政】

基幹的な安定財源をフォーミュラ・ファンディングとして拡充、契約・評価に基づく資金は追加的財源

【政策過程】

政策評価・検証を行政任せにしない仕組みなど科学的分析の強化等により政策の質を高める政策過程に

3. 大学ファンド：失敗に学ばず、更なる統制強化へ

(1) トップダウン型ガバナンスを求めた国際卓越研究大学の選定

- 世界トップレベルの研究大学を目指す国際卓越研究大学として認定される数校の大学に対し、2024年度から10兆円規模の大学ファンドの運用益による助成が開始予定。
- 2023年9月1日、文部科学省は、国際卓越研究大学の初回の認定候補として、東北大学を選定したことを公表。
- このニュースをめぐっては、東京大学と京都大学が選ばれなかったことが最も注目された。
- 選定に当たった「国際卓越研究大学の認定等に関する有識者会議（アドバイザーボード）」が重視したのは、研究実績よりもガバナンスで、これが3大学の当落の決め手となった。
- トップダウン型ガバナンス重視は、アドバイザーボードによる選考理由説明資料から明瞭に読み取れる。
- 結局、3大学の当落を分けたのは、トップダウンの大学経営ができそうに見えることに成功したかどうかどうか、ということではないか。

3. 大学ファンド：失敗に学ばず、更なる統制強化へ

(2) 政府介入の常態化と垂直統制のためのガバナンス構造

- もう一つ引っ掛かったのは、「アドバイザーボードとしても継続的に確認し、伴走支援する」（同有識者会議資料）というお節介ぶり、パターンリズム。
- 「『伴走』という聞こえはよいが、現実問題としては『介入』。」（小林信一広島大学副学長@朝日新聞2023年9月29日夕刊）
- 国際卓越研究大学にとって、真の最高意思決定機関は政府にほかならないことがはっきりしてくるのではないか。この予想が杞憂でなければ、既に人類史レベルでその失敗が実証されているソビエト型計画経済モデルを彷彿とさせるものになると言えば、言い過ぎであろうか。
- さらに、国際卓越研究大学に限らず、一定水準の規模を有する特定国立大学法人（東北大、東大、東海国立大学機構＝名古屋大＋岐阜大、京大、大阪大）は必置の「運営方針会議」を制度化（2023年に国立大学法人法を改正）。運営方針委員の任命は文科大臣の承認が要件。同会議は、中期目標・中期計画及び予算・決算に関する事項について法人としての最終決定を行う権限を有する。
- 運営方針会議と学長選考・監察会議の二本立てで学長を監督することになり、ガバナンス構造を複雑化。これにより、機動的な大学経営よりも、煩瑣で官僚的な管理過剰の組織となるのではないか。さらに、政府が「伴走」（介入）。垂直的かつ非効率な統制強化へと更に突き進むのではないか

3. 大学ファンド：失敗に学ばず、更なる統制強化へ

(3) 内閣府等による文部科学省を通じた間接統治

- 国立大学法人のガバナンスの変更は、研究のみならず教育等にも影響する大学政策の重要事項であるにもかかわらず、中教審大学分科会で検討されることのないまま、法改正が行われた。
- 現状では、重要な大学政策は内閣府等で決定され、文科省は決定事項の細部を詰め、大学関係者に諮られることなく立案・実施されていく。
- 青木（2021）は、首相官邸や官邸に食い込んでいる経産省が、文科省を通じて、国立大学を「間接統治」しているとする。そして、文科省が官邸や他省庁に対して漸弱である一方、国立大学に対しては強い立場にある二面性を持っており、この二面性が間接統治を容易にしていると見る。
- また、近年、財務省の圧力による運営費交付金の削減や評価に基づく配分により、国立大学の文科省への依存傾向が益々強まったことにより、文科省による統制が効きやすくなったと指摘する。
- 青木（2021：269）の述べる通り、「『間接統治』の問題とは、責任主体がみえにくく誰も責任をとらないことである」。
- 間接統治の無責任体制の下、政権の中枢に近い政治家・官邸官僚・有識者等の思いつきが閣議決定にまで至り、文科省が辻褃合わせしながら実施してしまう。

3. 大学ファンド：失敗に学ばず、更なる統制強化へ

(4) 国際卓越研究大学制度はエビデンスに基づいた政策か

- 研究力回復の切り札と期待する向きもある大学ファンド／国際卓越研究大学制度であるが、この政策は、研究力低下の要因に関するエビデンス（科学的根拠）に基づいているのか。
- 豊田（2019）は、日本の論文数減少の最大の原因は、中小規模の国立大学を中心とした計画的な教員数の削減と産学連携政策の高論文数削減の少規模国際卓越研究大学制度の有効性に疑問を投げ掛ける。
- そして、政府自身の研究機関である文科省科学技術・学術政策研究所の科学技術予測・政策文数による指摘が、大学規模が中堅大学層の厚みが形成されつつある。ドイツや英国は、日本と比べて上位に「日本にも」競争力を持つ大学が多数存在している。
- 日本では、高等教育改革の失敗が明らかになっただけでなく、間接統制と集中と統制強化へ更に突き進む。国際卓越研究大学制度により、エビデンスに矛盾する選択と集中と統制強化へ更に突き進む。

豊田長康 (2019) 『科学立国の危機：失速する日本の研究力』東洋経済新報社。

伊神正貫 (2022) 「大学の研究力の現状：インプット・アウトプットからプロセスまで」。

[https://www.nistep.go.jp/wp/wp-content/uploads/01_review20220218.pdf]