

# グローバル化が日本の大学に突き付ける課題

## —教育の質保証と戦略的経営—

大学教育機能開発総合研究センター 大 森 不二雄

### 1. グローバル化のさなかの大学改革

「失われた10年」という言葉に象徴される日本経済の失速と停滞に伴い、日本人の自信喪失と海外の視線における日本の相対的地位低下は、未だ改善する様子は見られない。こうした中、我が国の社会が大学に対して求めるものは、ますます厳しさを増している。一言で言えば、「より少ないカネでより多くをなせ」ということに尽きる。「より少ないカネで」とは、言うまでもなく、厳しい財政状況の中での高等教育への公財政支出の伸び悩みを意味するが、「より多くをなせ」とは、大学の中核的機能である教育と研究においてより大きくより高度な成果を生み出すべしということとともに、産学連携や社会貢献などの多様なサービス機能を含め、より多くの役割を果たすよう求められていることをも意味している。

しかし、「より少ないカネでより多くをなせ」という社会が高等教育へ突き付けている課題は、実は日本特有のものではない。グローバルな経済競争の激化は、各国政府にコストダウンを迫り、「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」に見られるように教育を含む公共サービスの効率化と市場メカニズムの導入は世界的趨勢となっている。また、高等教育の大衆化の進展は、学生一人当たりで見た財政支出の低下をほぼ必然的に伴っている。他方、経済・社会のグローバル化は、知識経済・知識社会の到来でもあり、知識の生産（研究）と伝達（教育）の基盤として「高等教育は、現代の経済・社会の心臓部であり、大学人たちだけに任せておくには重要すぎるものになった。」<sup>1</sup>のである。

「より少ないコストでより多くをなせ」との大学への社会的要請を背景に、諸外国の大学改革の動向を見ると、グローバルな趨勢を見出すことができる。その趨勢は、「大学の経営上の自律性 (autonomy) を高める一方、成果の事後評価によってアカウンタビリティ (accountability) を問う。」と要約することができよう。国立大学の法人化、第三者評価の本格的導入等を柱とする日本の大学改革は、こうした趨勢の例外ではない。

### 2. 高等教育のグローバル市場化

経済・社会のグローバル化の中で進められる現在の大学改革の特徴を上述したわけであるが、同時に忘れてはならないのは、高等教育自身がグローバル市場化していることである。以下、この問題について簡単に紹介したい<sup>2</sup>。

#### (1) WTO貿易交渉と高等教育

教育サービスの自由化がWTO（世界貿易機関）の俎上にのり、各国間の貿易交渉の対象となっており、高等教育が焦点になっている。WTOにおける交渉は、貿易の制約となる各国の諸規制を撤廃し、自由化を進めることを目的とし、教育サービス（教育がサービス産業として捉えられているわけである）における諸規制とは、我が国を例とすれば大学の設置認可や学校法人という設置形態への制限を含む教育制度の根幹にほかならない。この問題構造は、日本国内における構造改革特区や総合規

制改革会議を舞台としたせめぎ合いとそっくりそのままと言ってもよい。経済の論理が他の領域に侵食する規制緩和の潮流は、国内問題と同時に国際問題としても立ち現れているのである。グローバル化と市場化は、コインの表裏であり、「グローバル市場化」とも呼び得る。

## (2) グローバル市場化の現実

WTOを舞台とした貿易交渉の背景には、高等教育のグローバル市場化の現実の先行がある。OECD加盟諸国による高等教育サービス輸出総額は、1999年において留学生受入れだけで約300億米ドルに上ったと推計されている<sup>3</sup>。日本では専ら文化交流として理解される留学生交流は、経済の視点から見れば、留学生受入国に授業料その他の学生支出をもたらすサービス貿易なのであり、留学生の受入れが「輸出」となり、留学生の出身国にとっては「輸入」となる。教育サービス貿易の伝統的形態とも言える海外留学（サービス消費者が国境を越える）が依然として最大の貿易形態であることは間違いないが、高等教育サービス貿易の全体像を把握する上では過小評価となる。というのは、近年注目されているEラーニングなど遠隔教育（サービス自体が国境を越える）、そして我が国ではあまり知られていないが規模においてはるかにEラーニングを凌駕すると見られる海外分校・提携機関等の海外拠点による教育提供（サービス事業者が国境を越える）が全く含まれていないからである。近年の趨勢である海外拠点による教育提供やEラーニング等の重要性の増大が、高等教育を貿易交渉の場に引っ張り出してきた原動力であるとも言える。なぜなら、自国の教育制度に外国からの学生を迎え入れる留学とは異なり、これら2つの形態においては、相手国の教育制度が貿易障壁として意識されるからである。

留学生については、アメリカが量的に圧倒しているが、海外分校・提携機関等の海外拠点による教育提供については、アメリカよりもイギリスやオーストラリアが有力な輸出国となっていると言われる。豪州の大学の外国人学生数に関するデータによると、2003年の第1 Semester現在で、豪州の地で学ぶ留学生数約11万5千人（66%）に対し、海外拠点を通じて豪州以外の地で学ぶ外国人学生数が約4万7千人（27%）にも及んでおり、Eラーニングを含む遠隔教育で学ぶ外国人学生数も約1万2千人（7%）に達している<sup>4</sup>。別のデータによると、豪州の全大学39大学のうち実に37大学が海外拠点による教育提供を行っている<sup>5</sup>。イギリスの大学については、これほど信頼性の高いデータが存在しないが、おそらくはオーストラリアの大学に勝るとも劣らない海外進出を遂げているものと思われる。

## (3) 東アジアが国際高等教育市場の中心

英・豪両国の大学の海外進出を促進したプッシュ要因としては、公的助成の抑制による大学財政上の必要性が挙げられるが、プル要因として挙げられるのは進出先の高等教育需要の拡大である。2003年第1 Semester現在、豪州の大学の海外拠点で学ぶ外国人学生総数46,825人のうち、香港（12,448人）、シンガポール（11,771人）、マレーシア（9,689人）、中国（5,324人）を合計すると39,232人、83.8%を占める。東アジア（東南アジアを含む）が大半を占めるのである。イギリスの大学の場合は、オーストラリアほど集中していないが、それでも東アジアが最大の進出先であると言われる。しかも、アジアの高等教育人口は、今後更に増大すると予測されている。日本の知らぬ間に、近隣アジア諸国は、高等教育のグローバル市場の中心、米・英・豪等の輸出国がしのぎを削る教育輸出戦略の最前線となっているのである。2003年10月にオーストラリアの教育科学訓練大臣によって出された同国の教育訓練の国際化に関する政策文書は、教育サービスの輸出戦略が中心的内容となっているが、オーストラリアにとって市場となっているアジア諸国の中から、競争相手が生まれつつあ

ることを指摘し、シンガポール、マレーシア及びタイの国名を挙げて、「アジアの教育ハブ」と表現し、引き続き、中国やインド等についても叙述している<sup>6</sup>。ここに日本の名前は無い。我が国の大学関係者は深刻に受け止めるべきであろう。アジア諸国の中で教育サービスのグローバル市場化に積極的に対応している国々は、単に受身に輸出国に支配されるに任せているのではなく、自ら国際教育市場に乗り出す戦略とダイナミズムを身に付けつつあると言えよう。

### 3. 日本の大学が取り残されないために

#### (1) 第一のチャレンジ：戦略的経営

日本の経済・社会を悲観主義が覆っている。大学も例外ではない。少子化による18歳人口減少がもたらす「2009年問題」（大学入学志願者の全員入学が数字上は可能となるとの見通し）に象徴されるマーケットの縮小に苦しむ日本の大学関係者から見れば、高等教育のグローバル市場化などと言えば、なげなしの国内市場が外国の大学の日本分校やEラーニングの参入によって荒らされ、日本の大学は負け組みになってしまうと受け止められるかもしれない。「飢饉の上に黒船が来る」<sup>7</sup>というわけである。

そうした危機感が必要である。しかし、その危機感は、内向きの世界に閉じこもっている、世界の高等教育のダイナミズムから取り残されかねない、という前向きの問題意識に転化しなければならない。どう評価するかは別として、イギリスやオーストラリアの大学は、自国の学生の何倍もの高い授業料を外国人学生から徴収しているにもかかわらず、アジア諸国等の学生の入学先として高い人気を維持している現実がある。英語国ではないという言い訳にすぎることなく（現に中国・タイ等の動向は、上述した豪州の文書が注目している通りである。）、マーケットを海外にも求める経営的視点から、留学生受入れに加えて海外拠点やEラーニングを含む様々な形態による国際展開を図っていく前向きのビジョンと戦略を構築することが求められよう。

日本の大学の教員・研究者個々人のレベルで見れば、教育研究面での潜在力は大きい。不足しているのは、ビジョンを持ったリーダーシップと内外に開かれた組織のダイナミズムを備えた戦略的経営であろう。戦略的経営能力を培う上で、諸外国の大学との競争と協働の渦中に身を投じることは必ずプラスになるはずである。この点では、日本は、今やアジア諸国から学ばなければならない立場にあるのかもしれない。英・豪両国の大学の海外拠点の大半は、現地機関との提携協力によって行われており、自前の海外分校はわずかである。海外に展開するのみならず、国内を海外に対して開くことも、新たなビジネス・チャンスを生む可能性があるのである。

国内外に開かれた高等教育機関として活性化し、国際的水準の教育研究を維持・向上していくことが、我が国の大学の進むべき道である。しかし、戦略的経営は、各大学レベルの努力だけでは実現できず、政策レベルの課題が大きい。例えば、法人化によって経営上の自律性が増す国立大学は、本当の意味での戦略的経営が可能になるのかどうか。財政・財務面や法人評価など制度の運用の実際を見極め、必要な見直しをためらってはならない。また、国公私を問わず、我が国の大学が海外拠点で提供する教育について、学位授与等を可能にすべきではないか。

#### (2) 第二のチャレンジ：教育の質保証

もちろん何でもかんでも無邪気に自由化さえすればよいというものではない。市場メカニズム一つとっても、それが適切なインセンティブをもたらし、有効に機能するためには、そのためのルールを備えた土俵が必要である。ルール無用のジャングルは、弱肉強食以前に無秩序しかもたらさない。例えば、ネット上にはびこるディグリー・ミル（まともな教育を提供することなく学位を販売する業者）

は、良質のEラーニングの発展にとって妨げ以外の何者でもない。また、国境を越えて提供される教育に関し、受入国と供給国それぞれの教育当局や質保証機関の権限と責任、そして両者の協力といったことが課題となっている。国境を越えて提供される教育の質保証が、高等教育のグローバル市場における最大の課題として浮上しているのである。

ユネスコとOECDは、日本等の提案に基づき、国境を越えて提供される高等教育の質保証等に関し、消費者保護を充実する観点からのガイドラインを共同策定する方向となっている<sup>8</sup>。また、各国の大学評価機関等が加盟する「高等教育の質保証機関の国際ネットワーク (INQAAHE)」では、質保証(評価)機関の世界的認証制度の創設をも視野に入れて、各国の質保証(評価)機関を国際的に質保証するためのメタ評価(評価機関の評価)の可能性を検討してきたが、当面は、質保証(評価)機関自身の質保証のための指針原則の採択(2003年4月INQAAHE総会)にとどまった。

高等教育サービスの有力な輸出国である英・豪両国は、自国の大学の海外拠点による教育提供を質保証機関(英QAA、豪AUQA)による外部評価の対象とし、大学自身の内部的質保証の取組を補完することによって、自国ブランドの高等教育の競争力の維持向上を図っている。英国や豪州の大学は、現地教育機関との提携によって学位を授与するなど、学位授与機関としての自律性が極めて大きい。こうした自律性は、進出先の法制や環境に応じた柔軟な対応を可能にする。しかし、両国の教育制度において、大学が享受している自律性を支える根幹は、大学がその名に値する水準と質を要求されるいわば特別の存在であり、新たな大学設置が容易でない事実にある。両国の大学制度は、広義の質保証制度を確立しており、無原則な自由化・規制緩和とは程遠い存在である。教育の質保証と自律的な大学経営を兼ね備えた両国の大学が、グローバルな高等教育市場において高い競争力を持っていることは、偶然ではないであろう。

以上のような国際動向の中で我が国の高等教育の競争力を高めるためには、第三者評価制度(認証評価制度)の導入による本格的な質保証の確立と同時並行で、国際的な質保証への対応と貢献というチャレンジを受け止めなければならない状況にある。グローバル化と知識社会化が進展するなか、国際的に通用するスタンダードと質を備えることが高等教育の生き残りの条件になりつつあり、政策レベルでも各大学レベルでも待ったなしの対応を迫られていると言える。

#### 4. 国立大学における教育と経営の統合の条件

##### (1) 教育の質向上を目指す戦略的経営の必要性

以上のようなグローバル化を背景として、法人化後の国立大学に迫られる最大の課題は何か。それは、上述した「教育の質保証」と「戦略的経営」という二つの課題を統合したもの、換言すれば、教育の質向上を目指す戦略的経営であろう。「戦略的品質経営」<sup>9</sup>と呼ぶことができるかもしれない。言うまでもなく、教育は、研究とともに、大学に課せられた中核的使命である。1991年の大学設置基準大綱化以来、カリキュラム改革、FD、授業評価など様々な改革努力が積み重ねられてきた。しかし、大学教育は変わった、と社会から評価されているであろうか。残念ながら、現状は程遠いのではないか。その最大の理由として、質保証メカニズムを含む教育研究面と財務・人事・組織等の経営面を統合した戦略的経営の不在が挙げられよう。教育研究を最大の使命とする大学の戦略的経営は、教育研究の質の向上に主眼を置いたものでなければならない<sup>10</sup>。

大学自らが戦略を構想するに当たっては、ときには、日常的な思考の前提となっている常識を疑ってみる逆転の発想も必要である。ここで、無責任な暴論との批判を覚悟で、明日の教育戦略を考える

上で重要な逆転の発想をいくつか例示したい。

- ①少子化は、学生一人当たりには教育費を充実し、教育の質を高めるチャンスである（現に学生人口の拡大を経験している国々では、財政負担の増大に悩むのみならず一人当たり教育費の低下が問題視されている。）。
- ②市場原理に委ねれば、国立大学が教育に力を注ぐ限り、その将来は安泰である（欧州においては未だ授業料が無料の国も多く、イギリスでは授業料引き上げ問題がイラク問題に次ぐ政権危機の要因となったが、日本国民は他国民に比べれば、教育費の私費負担を厭わない伝統を有している。奨学金が十分とはいえない我が国で、運営費交付金を引き下げ、授業料負担を増大することは、社会政策としては避けるべき下策であるが、国立大学は存続可能である。市場原理ではなく政治の圧力で強制的に縮小・廃止を迫られない限りは。）。
- ③法人化で有利なのは理工系であり、カネにならない文科系は割を食うと思われているが、経済の論理から見れば、コストの低い文科系こそ経営的に有利である（理工系優位というムードは、競争的資金の潤沢さという現状の延長線上の発想である。現に私学が文科系に大きく偏っているのは、誤解を恐れず言えば、文科系の方が儲かるからである。逆に、カネがかかる理工系は、国立大学を中心として国費の投入により整備が進められてきた。）。
- ④大学の中核的使命と得意分野に重点的に人的・物的資源を投資する戦略的経営の観点からは、効率的・効果的とは言えない周辺事業は思い切って整理する必要もある（例えば、人の集まらない公開講座は誰のためにあるのか。）。

## (2) 大学レベルの課題

上述の逆転の発想の真意は、18歳人口の減少の問題、市場だけでは賄えない国立大学の使命、実用的でない（と思われている）学問分野の危機感、国立大学の社会貢献に対する不満などの現実の問題を否定する趣旨ではなく、戦略的経営という視点からは、ときには世間の常識から離れた発想の転換も必要であることを指摘することにある。

ここで、教育の質の向上のための経営戦略という観点から、各大学レベルにとっての検討課題の例を提示してみたい。

- ①教育研究のプライオリティーと財務・人事・組織等を統合した経営戦略
- ②大学本部と学部等の関係を含む集権・分権のバランス
- ③経営専門職及びアカデミックな経営者の採用・養成
- ④自らの戦略に従って教育研究のために使える紐付きでない資金の確保
- ⑤資金その他の資源の学内配分の在り方

## (3) 政策レベルの課題

次に、政策レベルの重要課題をいくつか示したい。

- ①大学のみならず政府内のカルチャーを変え、自律的な大学経営に委ねるべきことに口出ししないこと。
- ②大学に教育研究の向上のためのインセンティブを与えつつ、政府によるマイクロ・マネジメントとならない評価システムの開発（客観的な業績指標に基づく成果の評価に比して、プロセスを評価する「きめ細かな」評価はかえって危険である。）。
- ③競争的環境を維持しながら、国立大学としての使命を確保するための国の責任を全うすること。
- ④基盤的な機関助成（運営費交付金）を十分に確保すること。
- ⑤自己収入増大と経費削減への自主的経営努力を促進するインセンティブの組み込み。

#### (4) グローバル市場における競争力強化

以上の大学レベル及び政策レベルの課題を集約すれば、大学の自律性、成果に対するアカウントビリティ、競争、そして戦略的経営を通じて、国立大学法人化の究極の目的である教育研究の水準向上を図ることであり、それは、グローバルな高等教育市場における競争力強化の基盤整備でもある。最後に、課題実現のためのキーワードを整理すると、自律性 (autonomy)、アカウントビリティ (accountability)、競争 (competition)、インセンティブ (incentive)、基幹的使命 (core mission)、戦略的経営 (strategic management)、質保証 (quality assurance) である。

#### 【注】

- 1 2003年10月6日に東京で開催された「日英高等教育に関する協力プログラム 公開セミナー」において、イングランド高等教育財政カウンシル理事長ハワード・ニュービー氏の基調講演における発言（筆者仮訳）。同セミナーについては次のウェブ・サイトを参照。  
{<http://www.niad.ac.jp/hyouka/japan-uk/contents.htm>}
- 2 次の拙稿において高等教育のグローバル市場化をめぐる問題について詳述。  
大森不二雄 2003, 「WTO貿易交渉が迫る高等教育の市場開放」『カレッジマネジメント』124号, リクルート, 32-39頁。
- 3 Larsen, Kurt, Martin, John P. & Morris, Rosemary 2002, *Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues*, OECD.  
{<http://www.oecd.org/dataoecd/54/44/2538356.pdf>}
- 4 IDP Education Australia 2003, *International Students in Australian Universities - Semester 1, 2003*, IDP Education Australia.  
{[http://www.idp.edu.au/marketingandresearch/research/internationaleducationstatistics/International\\_Students\\_in\\_Australian\\_Universities-Sem\\_1.pdf](http://www.idp.edu.au/marketingandresearch/research/internationaleducationstatistics/International_Students_in_Australian_Universities-Sem_1.pdf)}
- 5 Australian Vice-Chancellors' Committee 2002, *Key Statistics on Higher Education - November 2002*, Australian Vice-Chancellors' Committee.  
{[http://www.avcc.edu.au/policies\\_activities/resource\\_analysis/key\\_stats/kstats.htm](http://www.avcc.edu.au/policies_activities/resource_analysis/key_stats/kstats.htm)}
- 6 Minister for Education, Science and Training, Commonwealth of Australia 2003, *Engaging the World through Education - Ministerial statement on the internationalisation of Australian education and training*, Department of Education, Science and Training, Australian Government, p.12.
- 7 佐藤禎一 2003, 「国際化・流動化時代の日本の高等教育」『学位研究』第17号, 大学評価・学位授与機構, 127-137頁。
- 8 OECD Secretariat 2003, *Enhancing Consumer Protection in Cross-border Higher Education: Key Issues related to Quality Assurance, Accreditation and Recognition of Qualifications*, OECD.  
{<http://www.oecd.org/dataoecd/11/38/20196012.pdf>}
- 9 この用語は、次の文献の中心概念として使用されている。  
Seymour, Daniel T. 1993, 館昭・森利枝訳『大学個性化の戦略－高等教育のTQM』玉川大学出版部, 2000.
- 10 研究については、近年、科学研究費補助金その他の競争的研究資金と呼ばれる公募方式のプロジェクト助成が拡充され、また、最近では21世紀COEプログラムによって各大学内における組織的取組の動きが進むほか、産官学連携や知的財産戦略の進展などでも大きな変化が見られる。研究面の変化は、プロジェクト助成資金をめぐる競争によるインセンティブによる部分が多い。他方、従来の校費に代表される基盤的な機関予算は、年々その比重を下げてきた。「競争的資金＝善」といった単純な図式でプロジェクト助成を拡充する一方、法人化後の運営費交付金という従来の人件費と校費を含む機関助成の比率をこれ以上低下させることは、教育面の資金不足、研究面における自由な発想への悪影響等の弊害が予想される。