

## ニュージーランドの高等教育制度改革の概要

吉田裕治\*

(会計検査院事務総長官房研究企画官)

### 1. はじめに

日本では、「国立大学法人法」(平成15年法律第112号)等に基づき2004年4月から、国立大学等が法人化されることにより、財務や運営に独自性が求められるとともに、6年間の中期目標を達成するための中期計画を作成し、文部科学大臣の認可を受けることになっている。また、国立大学法人等は、各事業年度の業務運営に関する年度計画を定め、文部科学大臣に届け出る。そして、文部科学省に置かれた国立大学法人評価委員会等により、各事業年度及び中期目標に係る業務の実績に関する評価がそれぞれ行われることとなっている。

ニュージーランドは、長らくイギリスへの農産物市場としての特恵的な待遇により豊かな経済成長を遂げてきたが、1973年のイギリスのEC加盟による輸出市場の縮小、二度の石油ショック(1973年、1979年)等の要因により、経常収支の悪化、成長率の低下に陥った。このような状況も背景として、1980年代の中葉以降、選挙制度改革、国有財産の民営化、税制改革、行財政改革、公会計制度改革など社会、経済、行政面において、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)に基づいた改革が実施されてきた。その一環として教育改革や大学等の高等教育制度改革も行われている。

近年の高等教育制度改革においては、国の戦略に沿って大学等の高等教育提供者がどのように教育や研究等に貢献し、いかなる目標を持つべきかを体系化している。そして、その過程において高等教育提供者に対する評価を行い、国からの資金交付の配分に反映させようとしている。

日本の国立大学とニュージーランドの高等教育では、その歴史・組織の範囲及び性質等において相違する点があり、一概に比較することは容易ではないが、制度改革の方向性・考え方には共通するところも多いように見受けられる。

以下、ニュージーランドの高等教育制度改革の取り組みについて、高等教育戦略や高等教育提供者に作成が義務づけられた憲章(Charter)及びプロフィール(Profile)等の内容を中心に紹介する。

\*1960年生まれ。83年会計検査院へ。租税検査第2課、労働検査課などを経て現職。この間87年、88年に東京工業大学にて研究。

## 2 . ニュージーランドの高等教育改革の概要

ニュージーランドの高等教育は、クラウン・エンティティー<sup>1)</sup>である高等教育機関としての大学 (universities) , ポリテクニク (polytechnics) , マオリ高等教育機関 (wananga) , 師範学校 (colleges of education) ) に加え、私立の各種学校、職業訓練等から構成されている<sup>2)</sup>。

1980年代後半から1990年代にかけては、市場での競争原則を背景として高等教育の制度が促進されてきた。高等教育制度の改変の一側面としては、高等教育への履修者の増加と相まって、学生数に応じた公的資金給付である教育補助金の配分だけでなく、それまでほとんど無料だった授業料が果たされるようになった。そのため、学生一人あたりの公的補助金が減少し、高等教育の収入のうち授業料の占める比率が年々増大した。また、卒業後の年収により返還の義務がある学生ローン制度も導入された。すなわち学生数などの高等教育への需要に合わせた受益者負担を求めてきた<sup>3)</sup>。

このような状況に対し、1999年の労働党を中心とした政権の成立により、市場原理を尊重した政策を軌道修正し、国のニーズと合致した、より戦略的で調和した方向に転換しようと試みられている。2002年には、高等教育改革に関する修正法「Education (Tertiary Reform) Amendment Act 2002」が成立し、高等教育に関する戦略 (以下「高等教育戦略」という。) が教育省 (Ministry of Education) により策定された<sup>5)</sup>。この高等教育戦略の実施状況を監督し、高等教育行政を推進するため、同年に高等教育委員会 (Tertiary Education Commission, 以下「TEC」と略す。) がクラウン・エンティティーとして設立された。そして、各高等教育機関には、高等教育戦略にどのように寄与し協調していくかについてを示した書式である憲章 (Charter) 及びプロフィール (Profile) を作成し、TECに提出することが義務づけられた。TECは、憲章やプロフィールを評価し、認可するかどうかを決定する。また、教育に係る公的資金の配分を実施する責務を担うとともに、高等教育に関する政府の方針、優先度、高等教育部門に関する助言をする役割を負っている。

これらの新たな高等教育のシステムの概観は、図1のようになる。

## 3 . 高等教育戦略 (Tertiary Education Strategy)

ニュージーランドでは、広範囲にわたる国家的、経済的、社会的な目標に直接貢献するための明確で、関連性のある、将来に焦点を当てた高等教育戦略を教育省が2002年に策定した。

それは、ニュージーランドの国家目標に貢献し、企業や地域社会に密接に関連した、協同的、協調的な高等教育システムを目指して2002年から07年を対象として計画したものであり、高等教育機関に以下の点を確固たるものとするを目的にしている。

- ・ 互いにより協調して業務を実施すること

1) Crown Entity, 公的組織のうち省庁と国有企業を除いたものの総称。

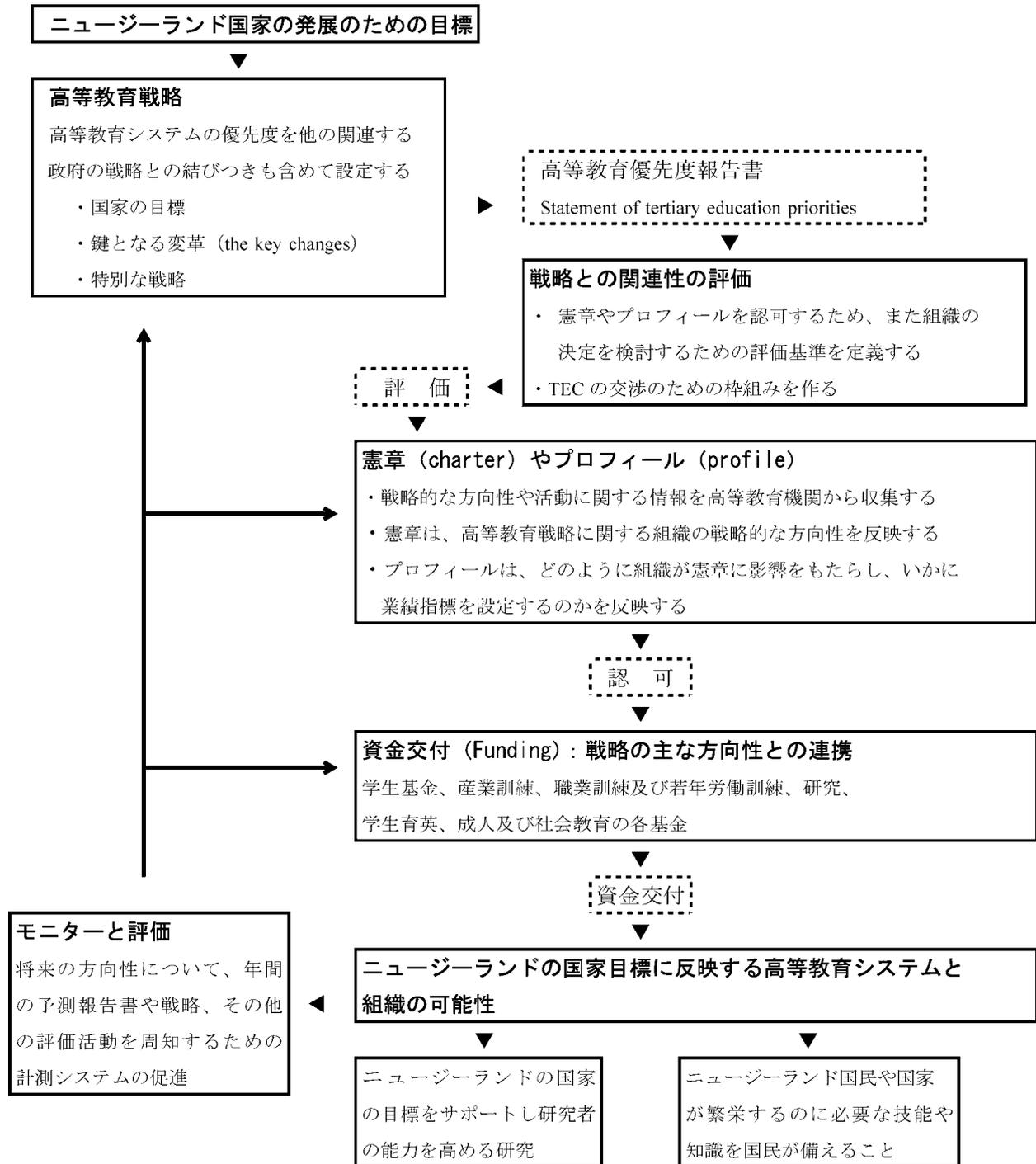
2) 高等教育の組織の名称としては、全ての高等教育実施主体を「高等教育提供者」(Tertiary Education Providers) と定義し、そのうち大学、ポリテクニク、マオリ高等教育機関、師範学校をクラウン・エンティティーである「高等教育機関」(Tertiary Education Institutions) と定義しているが、本稿では、以下、特に区別せずに高等教育実施主体を高等教育機関と記載する。

3) Maureen McLaughlin (2003) *Tertiary Education Policy in New Zealand* (<http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/mcLaughlin.pdf>)

4) 大井玄, 大塚柳太郎 (2002) 「ニュージーランドの行政改革と高等教育および科学研究への影響 (抄録)」, 『世界』 708

5) Ministry of Education (2002) *Tertiary Education Strategy 2002/07*

図1 高等教育システム



(資料) Ministry of Education (2002) *Tertiary Education Strategy 2002/07* より作成。

- ・ニュージーランドの経済、社会の目標に貢献すること
- ・企業や社会のコミュニティーに密接に連携していくこと
- ・すぐれた事項に、より多くの焦点を当てること

この戦略は、高等教育部門の業務を高めるための6つの戦略を掲げている。

戦略1：高等教育システムの能力と質を強化すること

戦略2：マオリの発展に対する願望を達成するべく貢献すること

戦略3：あらゆる人々がわれわれの知的社会に参加できるように基礎的な技能を向上させること

戦略4：ニュージーランド国民が知的社会のために必要とする技能を伸ばすこと

戦略5：太平洋地域の人々の発展と成功のために教育すること

戦略6：我々の知的社会のための研究，知的創造をし，吸収するのを強化すること

これらの高等教育に関する戦略は，経済の再編成・社会の発展・マオリの発展・環境の持続可能性・社会資本の発展・イノベーションという6つの国家の目標をサポートするものである。

そして，これらの戦略は，高等教育システムの妥当性，質の向上等に必要とされる以下のような鍵となる変革（the key changes）を明確なものととしている。

- ・ 国家の目標とのより強固な連携
- ・ ビジネスや他の外部の利害関係者とのより強力な結びつき
- ・ マオリ社会との効果的なパートナーシップの協定
- ・ 学習者のニーズやより広いアクセスに対する対応を高める
- ・ より将来に焦点を当てた戦略
- ・ グローバルな結びつきを改善する
- ・ システム内での共同化や合理化をより高める
- ・ 質や業績，効率性，有効性，透明性を増大させる
- ・ 見通しが明るく，創造的な文化

6つの戦略には，それぞれの戦略ごとに数項目の目的を定めている。例えば，戦略1の「高等教育システムの能力と質を強化すること」では，以下の7つの目的を掲げている。

目的1．ガバナンスとマネジメントの両レベルにおいて戦略的な能力とリーダーシップを改善すること

目的2．システム間の特殊化・専門化を強化すること

目的3．研究部門，創造部門，産業界，マオリ社会，コミュニティーとの，より多くの共同化

目的4．授業やアドバイスの資質の評判を中心として，教育の能力を海外へ提供することについての持続的な成長

目的5．多様な学習者のニーズに合わせた，教える能力や学習環境に焦点を当てた，より強固なシステム

目的6．システムを通じて学習者やより広範囲の国民がより質の高いレベルで自信を持つこと

目的7．資格や学位の認定，履修単位の付与について首尾一貫した信頼のおけるシステム

また，高等教育優先度報告書（Statement of Tertiary Education Priorities）は，高等教育機関や政府機関が高等教育戦略における目的を達成するために焦点を当てなければならない短期から中期の優先度を示している。

教育省は，2003年及び04年にかかる高等教育優先度報告書を2003年に策定している<sup>6)</sup>。それによれば，例えば，戦略1に関して高等教育機関が当該期間に優先的に取り組む目的は1と2及び3であり，機関によっては目的4，5に取り組むことも考えられるなどとしている。

## 4．高等教育機関の憲章（Charter）

憲章は，高等教育システムにおける高等教育機関の役割について記述し，また，政府の高等教育戦略に

6 ) Ministry of Education (2003) *Statement of Tertiary Education Priorities 2003/04*

対しどのように貢献し、協調していくかについて記載した高等教育機関のガバナンスのための書式である。それは、中期から長期の枠組みを示し、プロフィールの基礎を提供するものである。

各高等教育機関は、以前から憲章を作成はしていたが、それぞれ憲章に対して異なるアプローチをとっていた。この憲章を特定の枠内で発展させるために、高等教育部門を通して一貫性があり、比較することが可能で、ディスクロージャーを促進するものを設定することが重要であった。高等教育機関は、2003年9月30日までに憲章をTECに提出し、2004年1月1日までに認可を受けることとされた。

TECは、憲章の意義、内容等について記載した憲章作成のためのガイドラインを高等教育機関の区分ごとに策定している。以下、大学等の「高等教育機関を含めた規模の大きい高等教育提供者のための憲章ガイドライン」に沿って概観する<sup>7)</sup>。

憲章では以下の事項などを要請している。

- ・ 公的資金が交付される高等教育システムに対する高等教育機関の貢献や高等教育戦略に対する貢献の性質を明確にすること
- ・ 高等教育機関のプロフィールを考慮し、交渉するための基礎をTECに対して提供すること
- ・ 利害関係者や彼らのニーズを、特定できるようにすること
- ・ 高等教育機関が公的資金の適正な受給者であるということをTECや国民に対してわかってもらうこと

憲章は、高等教育システムに影響を与えるリスクや問題を政府がモニターすることを可能にし、高等教育戦略に沿って高等教育が達成されるように、その鍵となる役割を果たす。また、憲章は現実的で信用できるものでなければならないとしている。

憲章に記載すべき項目は、以下の要素を含んでいなければならない。

- a . 使命
- b . 特異な特徴
- c . ニュージーランドの独自性や経済、社会、文化の発展への貢献
- d . 全般的な高等教育システムへの貢献
- e . 他の高等教育機関との共同及び協調へのアプローチ
- f . ワイタング条約<sup>8)</sup>の責務を果たすというアプローチ
- g . 太平洋地域の人々のニーズに合致させるというアプローチ
- h . 学習者の教育ニーズに合致したアプローチ
- i . その使命や特異な特徴に影響をもたらすように組織が発展し、スタッフをサポートすることを確固たるものとするようなアプローチ
- j . ガバナンスとマネジメントの構造及び原則
- k . 憲章の準備においてとられる協議

## 5 . 高等教育機関のプロフィール ( Profile )

プロフィールは、毎年作成され、どのようにして高等教育機関が憲章で決められたことに対する成果をもたらすかを説明するものであり、高等教育機関に関する以下の事項を設定する。

7 ) Tertiary Education Commission, *Charter Guidelines June 2003 For Large Tertiary Providers including Tertiary Education Institutions*

8 ) The Treaty of Waitangi : 1840年にイギリス政府とマオリとの間で署名された条約。マオリはニュージーランドの権利と主権をイギリス女王に譲渡すること、一方マオリは土地等の資産の所有権を保証されイギリス国民が有する全ての権利と特権を付与されることなどが決められた。

- ・次期3年間の運用計画や鍵となる政策，要求される活動
- ・目的，業績測定，業績の目標
- ・短期から中期の戦略の方向
- ・TECからの資金交付を要求し，受領するための活動

憲章やプロフィールは，高等教育戦略を生かし，高等教育システムに中長期の変化をもたらす2つの重要な書式であるが，憲章は高等教育システムにおける高等教育機関の役割を設定するものであり，プロフィールは，高等教育機関への資金交付の基礎を設定するものである。

現時点では既に次年度すなわち2005-2007年のプロフィールのためのガイドライン等がTECにより策定され，各高等教育機関がプロフィールを作成済みあるいは作成中であろうが，ここでは，2003年7月に出された2004-2006年を対象とした「高等教育機関のための中間プロフィールの内容及び評価基準のガイドライン」等により，その概要を記載することとする<sup>9)</sup>。

高等教育機関は，2003年の9月30日までに中間プロフィール(interim profile)をTECに提出し，2004年1月1日までに認可を受けることとされた。中間プロフィールは，それ以前に作成されていた目的報告書(Statement of Objectives)に変わるものであり，多くの同様の機能を提供するが，2003年の予算や2002年の高等教育改革に関する修正法を反映したものとなっている。

ガイドラインでは，プロフィールのねらいとして以下の事項等を掲げている。

- ・どのようにして組織が，その憲章に対する影響をもたらすのかを明らかにすること
- ・組織の業績をモニタリングする基礎を提供し，公的資金の使用のためのアカウンタビリティを果たし，他の法的な要請に合致するようにすること
- ・高等教育戦略に影響をもたらす役割に関してTECに周知できるように，高等教育の提供についてシステム全体の概要の作成に貢献すること
- ・利害関係者のニーズに対応した教育の提供について，その妥当性を向上すること

そして，高等教育機関の中間プロフィールには，以下の項目が含まれていなければならないとしている。

- A．戦略的な方向性と主要な挑戦
- B．目的，業績指標及び業績目標
- C．協議

- A．戦略的な方向性と主要な挑戦

高等教育機関は2004-06年の3年間のために，高等教育機関の戦略的な方向性，また高等教育機関が直面しようとしている主要な挑戦を設定することが必要であり，この戦略的な方向性がどのように憲章を達成し，高等教育戦略に貢献しようとしているかという観点で立案される必要がある。

そして，TECが評価するのに使う基準として，以下の事項を掲げている。

- ・戦略的な方向が，憲章，高等教育戦略，高等教育優先度報告書に一致していること
- ・主要な挑戦が合理的であると言えるような戦略を採用すること

- B．目的，業績指標及び業績目標

中間プロフィールは，3年間の高等教育機関の目的，業績指標，業績目標を概説すべきであり，高等教育機関の定めた目的が，高等教育戦略，高等教育優先度報告書に貢献するものであるということを説明す

9) Tertiary Education Commission, *Interim Profile Content and Assessment Criteria Guidelines for Tertiary Education Institutions July 2003*

るべきである。そして、中間プロフィールにおける目的は、高等教育機関が学習者や利害関係者のために、次の3年間に何を達成しようとしているのかを、明確に設定したものであるべきである。その目的は以下の事項をカバーすべきであるとしている。

- ・高等教育機関によって提供される教育
- ・高等教育機関の研究（大学やその他の学位を提供する者のため）
- ・教育の機会均等
- ・雇用の機会均等
- ・高等教育機関の国内及び国際的な関係や協定

そして、高等教育機関の目的と、関連する業績指標及び業績目標を持つべきであるとしており、TECが高等教育機関の業績指標及び業績目標を評価するのに使用する基準として以下の事項を掲げている。

- ・業績指標は、明確、測定可能、検査可能、現実的で時宜を得たものである
- ・業績指標は、機関の全般的な業績の評価が可能であること
- ・業績目標は、読んで理解できるものであること

この業績指標及び業績目標に関しては、業績の質的な要素をカバーする業績指標と量的な要素をカバーする業績指標とを関連させるべきであり、財務的な要素と非財務的な要素の両方の指標があるべきである。そして、全ての業績指標を業績目標と関連を持たせるべきであるとしている。

このうち、目的達成のための業績指標としては、以下の指標を含めてもよいとしている。

- ・EFTS<sup>10)</sup> 学部、大学院、国内外の学習者の分野における最低限の学習者の数
- ・高等教育機関の教育の質
- ・学習者のためのアウトカム
- ・スタッフのためのアウトカム
- ・国内及び国際的な関係や協力
- ・内部プロセス 高等教育機関の能力に重要なサポートを提供する内部プロセス
- ・特殊なサービスを提供する際のコスト 特にこれらのサービスがビジネス・プランの達成の中心となっている場合
- ・内部の組織及び運営の優先度及び求められるアウトカム
- ・戦略計画の一部としての特別な活動の達成
- ・その他の核となる高等教育機関の方向性と能力についての非財務指標

また、財務業績指標としては、以下の指標等をカバーすべきであるとしている。

- ・営業収支余剰（Operating surplus）（合計及び総収入に対する比率）
- ・総収入利益率（Return on income）
- ・総資産利益率（Return on assets）
- ・正味営業キャッシュ・フロー（Net operating cash flows）
- ・流動資産（Liquid assets）（資金支出に対する比率）
- ・運転資本（Working Capital）
- ・負債比率（Debt ratio）

10) フルタイム換算学生数（Equivalent full time student）: 通常の1年間の履修を行った学生を1EFTSの単位で計上し、短期間の履修者をこの単位で換算し、合計して学生数を示したものである。

### C. 協議

プロフィールには、提出される前に実施された、高等教育機関の教職員と学習者との協議、教育を提供するコミュニティとの協議を記載した報告書を含んでいなければならない。

## 6. オークランド大学の事例

オークランド大学は、2003年の憲章において、TECのガイドラインで規定された、大学の方針、考え方等を記載している<sup>11)</sup>。

その使命としては、その授業、学習、研究、創造的業務及び経営において優秀であると認められ、また、知識の進歩に重要な貢献をし、地域・国内・国際社会に役立つことに重要な貢献をすると認められた、研究の先端を行く国際的の大学になることであると謳っている。

そして、大学では、以下のような事項等に取り組むとしている。

- ・最高水準の授業・学習・研究・創造的業務を通じて、知識を保存し、進歩させ、広めること。
- ・個人が評価・尊重され、知的厳密さと高い倫理水準を伴って、学問の自由が行使され、批判的な質問をすることが奨励される、多様で、同僚が平等に権限を共有する学術的社会を創造すること。
- ・オークランドとニュージーランドの人々の知的・文化的・環境的・経済的・社会的な幸福を促進するために業務を行うこと。
- ・国際的に名声のある大学で成功する潜在能力のあるすべての人に平等な機会を提供すること。
- ・国内外の学者や教育研究機関と共に、知的発展、教育の質、研究の生産性を高めることに関わること。
- ・大学の研究と創造的業務に基づいた事業の発展と商業化。

オークランド大学は、2004-06年の中間プロフィール<sup>12)</sup>において、上記の使命で示されたような明確な戦略的方向性は3つの重要な事項からなるとしている。一つはa. 大学自身のために設定される目標であり、一つは、b. 大学の役割や目的を国際的に定義したもの、そしてもう一つはc. 国の高等教育の目標である。このうちa. 大学自身のために設定される目標については、例えば以下のように設定している。

#### a. オークランド大学の目標

- ・国際的で研究の先端を行く大学として、成功する潜在力を持った学生や最高の資質を有するスタッフに魅力的なものであり、それを維持すること。また、大学のあらゆるメンバーが学術活動に十分熱意をもって取り組むこと。
- ・知的で豊かつ多様な学習環境において、高度な国際的な標準に基づいた質の高い学部及び大学院の課程を提供すること
- ・知識や知力の向上に寄与するように、また発明・経済成長・社会的発展・環境の持続的発展・ワイタング条約の義務の履行に貢献するように、たえず高レベルな基準で研究や創造的な業務を実行すること
- ・学生やスタッフに有益であり、大学が広範囲な国際的な舞台で重要な貢献をするのを確固たるものとするように、国際的な関係や活動を維持し、発展させること。
- ・大学の教育、学習、研究、創作活動及び管理過程を十分にサポートし、また環境に留意した方法で、大学の資源やインフラを充実させること

11) The University of Auckland New Zealand, *The University of Auckland Charter 2003*

12) The University of Auckland New Zealand (2003) *Interim Profile for 2004, 2005 and 2006*

また、主要なチャレンジの一つとして、政府の政策やTECとの関係を掲げており、政府や政府機関との関係に費やされる時間が増大するが、大学にとってのチャレンジは、教育や学習、研究活動の価値を向上し、高等教育戦略を実現することに協力することを可能とし、また学問の自由や大学の自治を維持し高めるために法的な義務を果たすことが全ての関係者にとって可能となるように政府や政府機関と協力していく方法を見出すことであるとしている。

そして、教育・学習・研究及びそれらの活動を支えるシステムの質を高めることが、2004-06年の主な狙いであり、以下の項目ごとに、その目的と業績指標を掲げている。

- a. 教授者と学習者
- b. 研究及び創造的業務
- c. ワイタング条約
- d. 機会の均等
- e. 太平洋地域の人々
- f. 国際関係
- g. 国内関係
- h. 共同社会
- i. 組織、運営、インフラストラクチャー
- j. 財務

このうち、a 教授者と学習者、b 研究及び創造的業務について、その目的と業績指標を抜粋すると以下のようになっている。

a. 教授者と学習者

目的

- ・多様で、国際感覚があり、学問的に有能な学生にとって魅力的なものであること
- ・学問のすばらしさ、学習の楽しさ、批判的論法や疑問点をもつことを促すような学生に焦点を当てた学習環境を提供すること
- ・カリキュラムの開発を優れたものとし、授業に対する認識や大学の報酬システムに関して高い優先度を置くこと
- ・研究に基づいた授業において中心となる役割を果たし、研究・専門実習・創造的業務・授業と結びついた学問を向上させること
- ・適正で信頼できる方法で、授業や管理業務、学生の査定の資質について評価すること
- ・授業や学習について機動的な方法を開発したり、新しい教育技術を使用したり、コンピューターにより支援された教育コースの管理システムを勧め、促進すること
- ・先生として秀で、その分野で学者及び研究者として先導者であるスタッフを国内また海外から受け入れること

業績指標

- ・学生数（EFTS）
- ・専攻課程における全EFTSに対する大学院生の比率
- ・30歳以上の熟年のEFTS
- ・学生の頭数（国内と国際別）
- ・専攻課程ごとの入学者数（学士、修士、博士課程等）

- ・スタッフ数
- ・教員当たりのEFTS数
- ・サマースクール課程の数
- ・学生に関する調査の状況
- ・学習センターでの相談数
- ・学部及び学校におけるレビュー数

b. 研究及び創造的業務

目的

- ・大学の研究目標に合致し、国の戦略目標に合致するように支援すべく、スタッフの技量や能力を十分に高めること
- ・地域・国家・国際関係及びマオリや太平洋地域の人々に関連した研究を実施するよう、大学の収容力を高め、研究の内容を向上すること
- ・大学において開発した知的財産権を保護し、促進し、探求すること
- ・研究や創造的業務のために外部からの資金交付や援助を増やすように業務を実施すること
- ・大学院の研究者や博士課程を修了した学生を大勢募集し、彼らに研究の管理や施設が行き届き、最善で質の高いサポートを提供すること
- ・他の高等教育機関、研究機関、公的機関、民間部門との研究の協定や共同研究を促進すること

業績指標

- ・大学院のEFTS数
- ・全大学院生数に占める研究の大学院生数
- ・外部から受ける研究収入
- ・刊行物数及び創造的業務数

## 7. おわりに

近年のニュージーランドの高等教育制度の改革は、国の戦略的な方針を背景として体系的に教育・研究等のサービスに取り組んでいこうとしていること、学生や利害関係者などのニーズ・便益に更なる視点を置いていること、より有効性・成果に重点を置いた考え方を背景としていること、などを掲げることができるだろう。

これらの制度改革については、枠組みが整備され、始まったばかりであり、今後の成果が待たれるところであるが、以下のような事項に注視していくことも参考になるだろう。

- ・戦略方針と具体的な高等教育機関の施策がうまくリンクするか。
- ・業績指標の選定が適切で、評価やフィードバック、資金の配分が適切に行われるか。
- ・他の高等教育機関との特徴や差異がどの程度業績指標、評価に反映されるのか。
- ・最終的な受益者である、学生や利害関係者等の利便性がどの程度向上するのか。それは、目に見える形で現れてくるか。
- ・学問の自由や大学の自治が損なわれず、向上するかたちで、制度が運営されていくか。
- ・歴史的な背景や他の改革の状況も含め、経済・社会におけるシステムの中でどのように位置づけられ機能しているのか。