

## 【研究報告】

### ニュージーランドにおける高等教育改革の進展 ～2012年9月の現地調査報告を中心に～

水田健輔（東北公益文科大学）

#### 1. はじめに

ニュージーランド（以下、「NZ」とする）の高等教育改革、特に大学等に対するファンディングの改革については、すでに水田（2007）および水田（2012）において、その歴史的経緯や制度設計の概要をご紹介している。そこで、本稿では、2012年9月に（独）経済産業研究所のプロジェクトの一環として実施された現地調査、主として高等教育委員会（Tertiary Education<sup>1</sup> Commission: TEC）でのヒヤリング内容から、水田（2012）発表後の改革の進展等について追加情報をご紹介する。なお、最新の情報について若干の追跡を行ったが、本稿執筆時点（2014年5月）で、現地調査実施から既に1年半以上が経過しているため、一部の情報は古くなっている可能性があり、予めお断りしておく。

#### 2. 国民党政権下の高等教育政策

##### 2.1. 新政権の関心

2008年の総選挙後に発足し、2011年に2期目を迎えた国民党政権の高等教育セクターに関する政策的関心事については、「学生達成度コンポーネントにより適切なインセンティブを付与すること」「機関間の取り扱いの平等化を図ること」「産業に直結する成果を重視すること<sup>2</sup>」を代表的なものとして挙げることができる。

##### 2.2. 学生達成度コンポーネント（Student Achievement Component: SAC）の変化

ニュージーランドの高等教育機関に対する財源配分は、1980年代に出来た「学生コンポーネント（Student Component）」による在学生比例配分が2000年代の半ばにTEOコンポーネントやその他の裁量的配分資金に細分化されたが<sup>3</sup>、結局は再度SACに集約され、単純化が図られた。

SACの大部分は、8つの大学、18のポリテクニク、3つのワナンガに配分されており、民間訓練施設等への配分は非常に少なかった<sup>4</sup>。これに対して、国民党政権は平等化の方針を打ち出しており、機関類型の間での配分レートを近づけている。また、就学者に対する平等化施策もとられており、マオリおよび太平洋諸島住民、身障者の修学を促進するための平等化資金（equity funding）が配分されている。ただし、身障者に

<sup>1</sup> Tertiary Education は、本来、高等教育（Higher Education）を含む中等後教育を幅広く指しているが、「第三次教育」等の用語が日本語では一般的ではないため、本稿では「高等教育」とする。

<sup>2</sup> 政権の Commercialisation Agenda にもとづくものであり、以下ではこの用語を「産業化施策」と訳する。

<sup>3</sup> 詳細は、水田（2012, 10-13）参照。

<sup>4</sup> NZの高等教育機関の類型については、水田（2012, 2-3）参照。

関しては在学学生実数と関係なく各教育機関の所管地域の人口に比例して配分されている。

### 2.3. SACの業績連動ファンディングの導入

「コース修了率」「学生残存率」「学位取得率」「上位学位進学率」の4指標を使用して、SACの一部を傾斜配分する試みが2012年から始まっている<sup>5</sup>。この4指標については、すべてのコースで同じウェイトがついている訳ではなく、レベルの低いコースは「コース修了率」と「学生残存率」、レベルの高いコースは「学位取得率」と「上位学位進学率」に重みづけがなされている<sup>6</sup>。ただし、傾斜配分額はSACの総額の5%以内とされており、2012年の試行計算では、SAC総額20億NZドル中300万NZドルとされている。

ちなみに、TECは常に高等教育機関の業績をモニタリングしており、業績の悪い機関に対して介入する権限を持っている。よって、TECとしては、無理にファンディングと連動させる必要を感じていない。また、2008年以降、新政権は高等教育機関の業績指標を公表しているため、一般国民からのプレッシャーがかかっていると判断している。

ただし、2013年度以降、最下層レベル（Level 1-2）の質向上を目指して、SACの予算枠をLevel 1-2と3以上に分割しており、Level 1-2については競争的配分部分と残りに分けられている<sup>7</sup>。当初、2012年に2013-14年度の競争的配分が行われ、144件（計2.5億NZドル）の申込があったが、結果として4000万NZドルが配分され、残りは非競争的に配られた。なお、2015-16年度用に7000万NZドル（Level 1-2のSAC総額の60%）が競争的配分に分類、プールされており、2014年に申込を受け付ける。このように、レベルの低い教育プログラムに対しては、ファンディングをインセンティブにした質の向上が最近強化されている。

### 2.4. その他

政権の産業化施策にともない、エンジニアリング教育に重点が置かれており、SACにおいて、この分野のウェイトを特に重くしている。

## 3. 業績ベース研究資金（Performance Based Research Fund: PBRF）の変化

<sup>5</sup> 指標の定義等詳細については、水田（2012, 12）参照。

<sup>6</sup> NZQF（New Zealand Qualifications Framework）によるレベル階層は、次の10段階となっている：Level 1-4（Certificates）、Level 5-6（Diploma）、Level 7（Bachelor's Degree, Graduate Diplomas and Certificates）、Level 8（Bachelor Honours Degree, Postgraduate Diplomas and Certificates）、Level 9（Master's Degree）、Level 10（Doctoral Degree）。

※参照 web サイト：<http://www.nzqa.govt.nz/studying-in-new-zealand/nzqf/understand-nz-quals/>（更新日不明・2014年5月6日参照）。

<sup>7</sup> <http://www.tec.govt.nz/Funding/Fund-finder/Student-Achievement-Component/Levels-1-and-2/>（2014年2月25日更新・同年5月6日参照）。

### 3.1. PBRF の内容<sup>8</sup>

PBRF は、「研究成果の品質」(42%)「ピア評価」(9%)「研究環境への貢献」(9%)「研究学位授与数」(25%)「外部研究収入」(15%)の5つの評価(カッコ内は、評価全体に占める構成比)を研究資金配分に反映させるものであり、「研究成果の品質」「ピア評価」「研究環境への貢献」は6年に一度の品質評価に基づき、「研究学位授与数」「外部研究収入」は毎年度の実績が評価対象となる。ウェイトとしては、品質評価にもとづく部分が60%、残り2つがあわせて40%であるため、6年に一度の品質評価により、中期的な研究資金量の過半が決定される<sup>9</sup>。

### 3.2. 第3ラウンドにおける変化

PBRF は2003年に開始され、2006年に続いて2012年は3ラウンド目の品質評価が実施された。2006年の評価実施後に英国エビデンス社のジョナサン・アダムス(Jonathan Adams)がPBRF全体の制度評価に関するレポートをニュージーランド政府の依頼のもとに提出・公表しているが、2012年の評価にあたり変更された点は極小規模である。これは、2003年および2006年の評価との比較可能性を担保する意味合いが強い。

主な変化は次の2つに集約される。1つ目は、マオリ研究に対する認識を高めたことである。この分野の評価ウェイトを上げ、研究者のエビデンス・ポートフォリオ(品質評価のために個人の研究業績をまとめたもの)の提出数増加を促した。これは成功裏に推移しており、マオリ研究者のポートフォリオ提出数は、2006年評価時の2倍に達した。2つ目は、2つの専門家諮問グループが設置され、ポートフォリオのスコアリングに深く関わることになった点である。具体的には、パシフィック研究パネルと実用研究パネルが設置された。両者とも国民党政権の重点施策を反映したものであり、前者は平等化施策に依拠しており、後者は産業化施策に直結するものである。実用研究パネルは、産業界の実用的な研究に対するインパクトを、既に学問分野別に設置されている12の評価パネルに助言する役割を担う。

その他には、評価プロセスの効率化を図るために新しいITシステムが開発され、2012年の評価から導入されている(ただし、プロセス自体に大きな変化はない)。また、2011年のカンタベリー大地震の影響を考慮し、被災した研究者の評価が不利にならないように配慮している。

ちなみに、2012年の品質評価実施前にPBRFについてTECで検討されていたのは、評価単位の問題であった。これは、ジョナサン・アダムスが前述の制度評価レポートで指摘していた点である。世界各国で実施されている類似の研究評価制度と比較して、PBRFが持つ最も大きな特徴は評価単位が「研究者個人」であることであり、各研究者が研究実績をエビデンス・ポートフォリオとして提出する点にある。ただし、個人を評価単位にすると、個々人のパフォーマンスのインパクトが強くなるため、英国と同様に研究グループをベースにする案が検討されていた。しかし、過去2回の品質評価との比較可能性が損なわれるため、評価単位の変更は見送られている。

<sup>8</sup> PBRFの制度設計の詳細については、水田(2012, 16-18)参照。

<sup>9</sup> 後に最新情報で示すとおり、5つの評価の構成比は変更になる予定。

### 3.3. PBRF に関する予期せぬ結果

PBRF は、その名称に示されているとおり、ファンディング・メカニズムをもとに研究活動活性化のインセンティブを付与することにその目的があった。しかし、実際には大学等による予期せぬ利用方法や粉飾まがいの行動が見られるようになっている。

まず、大学は PBRF を政府からの資金獲得よりも、平均スコアによる名声の獲得や宣伝に使用できるようになっている。特に NZ では、オークランド大学とオタゴ大学が研究大学として同国の 1 位の座を争っており、そのゲームに PBRF の平均スコアが使われている。なお、前述のとおり PBRF は個人ベースの評価となっているため、研究者個人の研究業績が大きく影響する。そこで、評価が低いか、あるいは低いウェイトの研究分野の研究者を特殊な雇用契約で人為的に PBRF の対象から外すような例が見られるようになった。TEC としては、今後、研究者の適格性について厳密に監査する必要に迫られているとのことであった。

なお、TEC は、PBRF の平均スコアを使用した過剰な競争を避けるために、機関の平均スコアを 2012 年の評価から公表しないことに決定した。これは、機関ベースで過去 2 回の評価との比較可能性がなくなるというデメリットがあるものの、不毛な名声競争を避ける方が利点が大きいと判断されたものである。

### 3.4. PBRF の効果

PBRF の効果については、教育省のロジャー・スミス (Roger Smith) のチームが進めている。過去 2 回の評価ラウンド間の変化については、品質スコアの向上、研究成果の量・質にかかわる透明性の向上、研究業績の増加は如実に認められるが、業績に劣る研究者の取り扱いなどについていろいろな逸話が広まっている。また、他省庁が配分している研究資金等を含めて、NZ 全体での配分の最適化も課題となっている。

### 3.5. その他

PBRF は、制度設計にあたり英国の RAE (Research Assessment Exercise) と香港の研究評価をモデルにしている。ただし、英国は、ビブリオメトリクス (計量書誌学) によるインパクト評価を中心とした REF (Research Excellence Framework) に研究品質評価を変更し、2014 年中に完了する予定である (2015-16 年度より適用)。ただし、このような英国の制度変更に対して、NZ は追随しない方針である。その理由については、品質評価の対象としているエビデンス・ポートフォリオに、既にインパクトの要素が入っており、特に変更の必要性を感じていない点が大きいのことであった。

また、英国の研究品質評価は、評価でふるいにかけて、少数の優秀な研究大学に資源を集中するためのツールとして使用されているが、NZ にはもともと 8 つしか大学がないため、そうした選択と集中の必要性を感じていない点も大きい。

### 3.6. 追加情報 (2014 年 4 月 11 日現在)

2014 年 3 月、政府は 2013 年に実施した見直しと意見聴取の結果、PBRF に次のよう

な変更を加えることを予定していると発表した<sup>10</sup>。

- ・ PBRF の目的を明確化する。
- ・ 利用者の観点から見た研究品質向上と利用者指向の研究の実施
- ・ 取引費用<sup>11</sup>の低減を図るため PBRF の品質評価を簡素化
- ・ 高等教育における研究人材の持続可能性を維持するための支援
- ・ 研究業績報告の強化

これらの変更は、次回 2018 年の品質評価で実施される予定である。

なお、政府はこれに加えて PBRF の評価項目のウェイト構成を変更する予定である。具体的には、「外部研究収入」を 15%から 20%に引き上げ、その分、6 年に 1 度の品質評価 3 項目（「研究成果の品質」「ピア評価」「研究環境への貢献」）の構成比を 60%から 55%に引き下げる案を出している。この変更については、2013 年の意見聴取に含めていなかったため、影響が大きな機関を中心に急いで打診を行い、最終案を固める方針である。

#### <謝辞>

まず、多忙なスケジュールの中、本稿の元となったインタビュー調査（2012 年 9 月 12 日実施）にご協力を頂いた NZ 高等教育委員会・副長官 Collin Webb 博士に感謝を申し上げたい。聞き取り内容については、録音を持ち帰り、文章に起こした上で引用・参照を行っているが、ありうべき誤謬に対する責任はすべて筆者にある。

本稿は、(独) 経済産業研究所におけるプロジェクト「財政的な統一視点（財政制約下の最適資源配分）からみた教育財政ガバナンス・システムの構築」の成果の一部であり、今回、『ニュージーランド・ノート 第 16 号』への掲載をご快諾頂いた同研究所ご厚意に、改めてお礼を申し上げたい。なお、本稿の元となったプロジェクトについては、下記の趣旨にて実施され、その最終成果については RIETI ディスカッション・ペーパー（14-J-009）として 2014 年 2 月に公表されている。そのうち、第 5 章では NZ の義務教育における一括交付金制度の紹介と評価を行っているため、あわせてご案内しておく。

#### 「財政的な統一視点（財政制約下の最適資源配分）からみた教育財政ガバナンス・システムの構築」

活動期間 2011 年 9 月 14 日～2013 年 8 月 31 日

メンバー プロジェクトリーダー：赤井 伸郎（経済産業研究所ファカルティフェロー）

末富 芳（日本大学）

妹尾 渉（国立教育政策研究所）

水田 健輔（東北公益文科大学）

<sup>10</sup> <http://www.tec.govt.nz/Funding/Fund-finder/Performance-Based-Research-Fund-PBRF/>（2014 年 4 月 11 日更新・同年 5 月 6 日参照）

<sup>11</sup> 一般用語ではなく経済学用語。研究者のポートフォリオ作成負荷、提出にあたっての機関での確認作業負荷、提出されたポートフォリオの確認作業負荷、評価作業負荷などを指す。

**趣旨** 現在、日本を取り巻く環境は、激動の時代にある。アジアでは、中国・東南アジアが急成長を遂げる一方で、巨大な政府債務と景気の低迷で、政府の財政政策は身動きが取れにくい状態にある。また、少子高齢化の進展により労働力人口は減少する中で、成熟化した日本が、将来に渡る経済成長を持続するためには、日本国民それぞれの知識レベル・生産性の引き上げが急務である。これらを踏まえると、学校教育を通じた人的資本の蓄積および、その目的に向け限られた資源を有効に活用することが不可欠となっている。これらを実現するためには、説明責任・透明性を持った教育ガバナンス・システムの下で、国の責任を明確にするとともに、効果的・効率的・公平な教育財政制度（財政制約下の最適資源配分）を設計することが、最重要である。そこで、本研究プロジェクトでは、経済成長を促す人的資本構築のための公教育負担の在り方として、財政的な統一視点から教育段階を超えた効果的資源配分の在り方を探り、教育財政ガバナンス・システムの構築に向けた政策提言を行うことを目的とする。

#### <参考文献>

- 水田健輔 2007, 「ニュージーランドにおける高等教育ファンディングの改革－比較評価の視点から見た改革のデザインと日本への示唆－」『大学財務経営研究』, 第4号, pp.35-74.
- 2011, 「ニュージーランドにおける大学等への政府助成制度－需要重視政策から需要管理・成果主義政策への転換－」『ニュージーランド・ノート』, 第13号, pp.1-29.