

運営審議会将来構想ワーキングチーム 議論のまとめ

1. はじめに

- 大学入試センターは昭和 52 年に設置され、共通第 1 次学力試験（以下、「共通 1 次試験」という。）から大学入試センター試験（以下、「センター試験」という。）、そして大学入学共通テスト（以下、「共通テスト」という。）と、約 40 年余にわたり、我が国における大規模共通試験の実施を担ってきた。大学入試センターと利用大学が共同して実施する共通試験は、多くの受験者にとって、大学入学者選抜の可否に関わる極めて重要な学力試験として捉えられてきた。
- 一方で、大学入学者選抜を巡る社会的状況は、大きく変化してきた。例えば、18 歳人口の減少や、いわゆる「大学全入時代」の到来、大学の役割についての社会の考え方やニーズの変化、AO入試（アドミッション・オフィス入試）・推薦入試など一般選抜以外の多様な入試方法による大学入学者の増加、大学入学志願者の進学目的や学力の多様化などが起こる中で、これまでのような入学者選抜の枠組みだけでは、十分に対応することができない課題も生じてきている。
- また、喫緊の課題として、今後、共通テストの志願者数の減少が続くことが予想され、主として志願者からの検定料収入により運営されている大学入試センターにおいては、現状の財政構造のままでは、極めて公共的な性格をもつ共通テストの継続的・安定的な実施が困難になることが明らかである。

このことは、大学入試センターだけの問題ではない。大学入学者選抜において大きな役割を果たしている共通テストの継続的・安定的な実施に向けて、共同実施大学の全てが自らの問題として考えていくべき課題である。これは国公私の大学団体からの参画を得ている運営審議会の共通認識である。
- 本報告は、このような背景の下、共通テストを継続的・安定的に実施していくための収支改善の在り方や、今後の大学入学者選抜の改善に向けて大学入試センターが取り組むべき役割やその将来的な在り方について、運営審議会として提言するものである。

2. 大学入試センターが果たしてきた役割と社会情勢の変化

(1) 大学入試センターが果たしてきた役割

- 大学入試センターは、昭和 52 年に設置されて以降、共通 1 次試験からセンター試験を経て共通テストに至るまで、約 40 年余にわたり、大学入学志願者の高等学校段階における基礎的な学習の達成の程度を測定する試験を、公平性・公正性を確保しつつ、一度も途切れることなく実施してきた。このことは、大学入学者選抜試験としての高大接続の役割を果たすことを通じた、我が国の教育の持続的発展に対する大きな貢献であると言える。

- 共通1次試験の目的の一つは、難問・奇問を排した良質な問題を出題することにあった。その成果はセンター試験にも引き継がれ、約2年間をかけた大学教員等による問題作成及び点検のプロセスを通じて、単に知識だけではなく思考力や応用力等を問う問題も出題されてきた。これらの出題は、高等学校段階における基礎的な学習の達成度を測定する試験問題として総じて完成度が高い良問であると、大学及び高等学校の関係者からも評価されてきた¹。

また、実施された試験問題や正解は試験実施当日に公表され、試験実施後には、高校教育関係者や教育研究団体の評価を受けるとともに、関係者からの問題の内容への照会や質問などにも誠実に対応するなど、広く社会に開いた形で試験問題の改善に努めてきた。

- 試験実施に関しては、50万人を超える受験者に対して同一の日程で同一の問題を用いて一斉に実施する試験として、世界的にも類を見ない試験であるにもかかわらず、これまで大きなトラブルもなく、継続的・安定的に実施してきた。その結果、センター試験は大学及び高等学校の関係者から高い信頼を得てきた。

全国約700の試験場に、万全なセキュリティの下で試験問題を輸送し、精緻なマニュアル作成や関係者間（各大学及び大学入試センター等の職員）での様々なノウハウの共有により、全ての試験場における公平・公正な試験の実施に努めてきた。また、障害等により配慮が必要な志願者に対しては、専門家による審査を経て、合理的配慮と公平性・公正性とのバランスを図りつつ、障害等の種類や程度に応じたきめ細やかな対応を行うなど、入学者選抜における配慮の在り方に関しても、先導的な役割を果たしてきた。こうした試験の実施運営業務のノウハウは、センター試験の実施を通じて、共同実施主体である各大学に共有・蓄積され、各大学における個別入試の実施運営にも生かされている。

- このように、センター試験は、作成する問題の内容や実施運営のノウハウ、障害等のある志願者への配慮の方策など多岐にわたって、我が国の大学入学者選抜試験におけるスタンダードを形成してきたとも言える。

- こうした役割に加えて、我が国の大学入学者選抜におけるセーフティネットとしての機能も有している。例えば、東日本大震災などの災害の発生等によって個別試験が実施できない場合であっても、大学入試センター試験の成績を用いて選抜を行う大学があった。また、特に、現下のコロナ禍においては、原則として地元で受験可能な全国規模の試験として、その重要性が改めて認識されたところである。

(2) 社会情勢の変化に伴う影響

- 共通1次試験からセンター試験を経て共通テストに至る約40年余の中で、高等学校及び大学を取り巻く社会情勢は様々に変化してきた。それに伴い、センター試験や共通テストの利用の在り方も多様化が進んでいる。

¹ 共通テストについても、これまで問題の評価・改善を重ねてきたセンター試験における良問の蓄積を受け継ぎつつ、さらに思考力・判断力・表現力等をより重視した試験として改善を図るものとされている。

- 平成2年度入試から実施されたセンター試験では、国公立大学の志願者を対象に5教科7科目を一律に課す共通1次試験を改め、新たに私立大学の志願者にも対象を拡げ、大学の特色に応じて教科・科目を選択できる「アラカルト方式」を取り入れた。

センター試験の新卒受験者（高等学校卒業見込みである高校3年生）のうち約20万人は、センター試験導入期から概ね変わらず国公立大学志願者（私立大学の併願者を含む）であるが、私立大学の参加率の増加に伴い、センター試験受験者における私立大学への専願者も徐々に増加し、私立大学専願者も平成25年度入試以降は約13万人程度で推移している²。

- 一方、AO入試及び推薦入試（令和3年度大学入学者選抜からは総合型選抜及び学校推薦型選抜）による入学者数は、AO入試に関して調査を開始した平成12年度に比べ大きく増加しており、平成31年度入学者選抜においては、大学入学者全体において、AO入試を経由した入学者が約9.9%、推薦入試を経由した入学者が約36.8%を占めるなど、入試方法の多様化が進んでいる。

- このような中で、センター試験の志願者に見られる新たな傾向として、試験の成績をどの大学の出願にも利用しない、いわゆる「成績未利用者」が平成21年以降増加しており、令和2年度試験では約12万人（新卒受験者全体の約28.8%）存在する。このことは、AO入試や推薦入試により早期に進学先を決めた生徒や、大学進学を希望していない生徒に対し、在籍校が、高等学校での学習の総括等をねらいとして受験するよう指導することなどが要因の一つであるとの分析もあり、センター試験を受験する目的自体が多様化していることを示していると考えられる。

なお、この成績未利用者層は、他の受験者層に比べ、得点分布のピークが低得点域にあることが分かっている。このため、センター試験受験者の学力も、従前対象として想定していた受験者層から多様化していることが示唆される。

- このように、センター試験の受験者は、従前のような、高等学校普通科の出身者を中心とした受験者層に限らず、多様な層に広がってきたと考えられる。このことから、今後、共通テストの志願者も、受験目的、結果の利用方法、学力の水準やそれまでの学習履歴など、様々な面で更に多様化していくことが想定される。

また、その一方で、18歳人口の減少や、希望する大学さえ選ばなければ、どこかの大学には入学できるという「大学全入時代」の到来により、全体としては、共通テストの志願者数は今後さらに減少していくと考えられる³。このため、今、共通テストは新たな姿を模索すべき段階に来ている。

² センター試験を利用する私立大学の数は531大学（平成31年度入試）であるが、募集人員ベースで見ると、センター試験のみを利用した選抜方式を採用しているのは、そのうち約10.9%（平成31年度入試）である。

³ 直近の数字を見ても、令和2年度入試、令和3年度入試ともに、前年度の志願者数と比べて約2万人減少している。

(3) 現在及び将来にわたる経営上の課題

- 共通テスト志願者の減少は、自己収入の約9割を検定料収入に依存している大学入試センターにとって、経営上の課題に直結する。しかし、収支改善のための直接的な対応としては、検定料の値上げも検討対象であるが、次に示すとおり、検定料は文部科学省令で定める事項であり、平成17年度に現行の検定料とされて⁴以来、据え置かれてきた。

【独立行政法人大学入試センターに関する省令（平成13年文部科学省令第29号）改正 令和2年6月5日文部科学省令第20号】

（試験の実施の方法その他試験に関し必要な事項）

第18条

1～3 （略）

4 前項の規定によりセンターが徴収する検定料の額は、大学入学共通テストにおいて、3教科以上を受験しようとする場合は1万8千円、2教科以下を受験しようとする場合は1万2千円とする。

5 （略）

- 一方で、大学入試センターは独立行政法人という公共性の高い機関であり、例えば、受験者が極端に少数である試験科目についても、国の入試政策の下、受験者の選択の幅を確保するため採算を度外視して出題を維持したり⁵、全国どのような環境でも公平な試験環境を確保できるよう英語のリスニング試験の機器を開発したり⁶、災害被災者への検定料免除を措置したりするなど、国からの要請に応え、その政策実現を支える役割を担ってきた。

それにもかかわらず、平成23年度以降、大学入試センターには国からの運営費交付金は一切措置されておらず、毎年度の志願者が負担する検定料に依存する状況が続いてきた。これまでは、志願者数が増加を続けてきたため、そうした財政構造が直ちに問題視されることはなかったが、今後、志願者数の減少期を迎える中でこのまま見直しが行われなれば、大学入試センターが従来のように国の政策の一端を担っていくことは困難になる。

- さらには、独立行政法人の業務運営は、関係法令及び主務大臣が与える目標に基づき各法人の自主性・自律性の下に行われることとなっており、また、業務が自己増殖的に膨張することを防止することとされているため、後述するように（3. 参照）、自ら新たな事

⁴ 平成18年度センター試験から英語のリスニング試験が導入されることに伴い、平成17年度に検定料が2,000円引き上げられた。以降、近年まで志願者数が右肩上がりであったため検定料引き上げの必要性がなく、近年においては志願者の経済的負担も考慮され、検定料の引き上げは見送られてきている。

⁵ 受験者数に関わらず科目ごとに一定の問題作成費用が必要となるが、例えば、「英語（リーディング）」の問題作成に係る費用は受験者一人当たり数百円程度なのに対し、「ドイツ語」、「フランス語」、「韓国語」などの問題作成に係る費用は受験者一人当たり数十万円程度である。

⁶ 「英語（リスニング）」のICプレーヤー及び音声メモリの製造・輸送に係る費用は毎年度約19億円となっている。

業を発案・実施することに関して、法律等による制約が課されているところである。すなわち、志願者から徴収する検定料の減少を補うために新たな事業を開拓しようとしても、法律等で定められた業務の範囲内でしか動くことができないというジレンマを抱えている。とりわけ、大学入試センターは運営費交付金が支給されていない独立行政法人であるため、例えば災害の発生や感染症の流行等によって、一旦、試験実施が不可能となり検定料収入を得られない状況になれば、直ちに経営困難に陥るという構造になっている。すなわち現状は、安定性・継続性に欠けた制度設計になっていると指摘せざるを得ない。

3. 大学入試センターの位置付け

(1) 大学入試センターの目的及び業務

- 大学入試センター法においては、大学入試センターの目的は、「大学に入学を志願する者に対し大学が共同して実施することとする試験に関する業務等を行うことにより、大学の入学者の選抜の改善を図り、もって大学及び高等学校における教育の振興に資すること」と規定されている。

業務の範囲については、センター法第13条第1項に規定する4つの業務（①問題の作成及び採点その他一括して処理することが適当な業務、②大学入学者の選抜方法の改善に関する調査研究、③大学入学志願者の進路選択に資する大学情報の提供、④附帯業務）とされており、これ以外の業務に関しては、他法人の委託による試験の採点及び結果の分析に関する業務に限定されている。

【大学入試センター法（平成11年法律第66号）

（センターの目的）

第3条 独立行政法人大学入試センター（以下「センター」という。）は、大学に入学を志願する者に対し大学が共同して実施することとする試験に関する業務等を行うことにより、大学の入学者の選抜の改善を図り、もって大学及び高等学校（中等教育学校の後期課程及び特別支援学校の高等部を含む。以下同じ。）における教育の振興に資することを目的とする。

（業務の範囲）

第13条 センターは、第3条の目的を達成するため、次の業務を行う。

- 一 大学に入学を志願する者の高等学校の段階における基礎的な学習の達成の程度を判定することを主たる目的として大学が共同して実施することとする試験に関し、問題の作成及び採点その他一括して処理することが適当な業務を行うこと。
 - 二 大学の入学者の選抜方法の改善に関する調査及び研究を行うこと。
 - 三 大学に入学を志望する者の進路選択に資するための大学に関する情報の提供を行うこと。
 - 四 前三号の業務に附帯する業務を行うこと。
- 2 前項第1号の試験の実施の方法その他同号の試験に関し必要な事項は、文部科学省令で定める。
- 3 センターは、第1項の業務のほか、同項の業務の遂行に支障のない範囲内で、国、地方公共団体又は一般社団法人若しくは一般財団法人その他の営利を目的としない法人の委託を受けて、これらの者が実施する試験の採点及び結果の分析に関する業務を行うことができる。

- さらには、独立行政法人であるため、その業務運営は主務大臣が与える目標に基づき管理されており、大学入試センターが大学と共同して実施する試験についても、必要な事項が省令等により定められるなど、国の政策の下で業務を行うこととなっている。その一方

で、制度上、長期借入が認められておらず、また、剰余金は、翌年度に繰り越して使用することが事実上不可能であることに加え、中期目標期間終了後には原則として国庫納付する必要があるなど、独立行政法人制度による制約により資金を独自に確保することが困難となっている。

加えて、令和2年現在、全部で87の独立行政法人のほとんどに対して国からの運営交付金が支出されているのにもかかわらず、大学入試センターに対しては、平成23年度以降、一切措置されていない。さらに、前述のとおり、検定料は文部科学省令で定められる事項であるため、仮に赤字が見込まれる場合でも、大学入試センターが独自で引き上げることはできない。

(2) “ナショナルセンター”としての役割

○ そうした制度上の制約にもかかわらず、大学入試センターは、単に毎年度の大規模共通試験を実施することに加えて、以下に掲げるような、大学入学者選抜についての“ナショナルセンター”としての役割を果たしている。

- ・ 共通テストの問題作成や成績提供など、一括して処理した方が効率的な業務の実施
- ・ 離島・へき地における試験場の設置や障害等のある志願者への対応、追試験の実施など、志願者への公平性に配慮した試験実施
- ・ 国による大学入試政策の実施機関としての、具体的な事業の企画・実施
- ・ 問題作成や試験運営に関するノウハウ、障害等のある志願者への配慮など、各大学の個別入試を含めた、日本における試験スタンダードの形成
- ・ 国公立大学の個別入試を補完・代替する、受験生にとっての試験機会の提供
- ・ 災害発生時や感染症流行時等における大学入学者選抜のセーフティネットとしての機能
- ・ 数十年にわたる膨大な試験情報の保有・蓄積及び専門家による分析・調査・研究等の実施

○ 民間の試験事業者と異なり、大学入試センターが担うこれらの役割については、必ずしも経済合理性が優先されるわけではなく、政策としての必要性や、試験実施における公平性・公正性が重視されるなど、高い公共性を有している。大学入試センターは、上記の役割を果たしている日本で唯一の組織であり、今後も、これらの役割を果たす“ナショナルセンター”であり続けるように、継続的・安定的に運営されることが重要である。

(3) 「受益者負担」と「公的支援」のバランスのとれた仕組みの構築

○ 前述のように、大学入試センターは、国の政策の一端を担うという公的な役割があるがゆえに、国や社会から様々な要請を受けてきたし、それらに対して誠実に応えてきた。また、本来、大学入学者選抜は、中等教育（高校教育）と高等教育（大学教育）の接続の仕組みの一つである。特に、多くの大学において、それぞれの個別学力検査と併せて様々な形で用いられている共通テストは、国の高大接続政策の中核となるものである。

このため、共通テストは、予備校等が行う模擬試験のように、受験者が検定料という対価を支払い、大学受験と成績提供というサービスを受け取る、狭義の“受益者負担”とは

本質的に異なる面がある。高大接続という国の政策における、大学と高等学校での教育をつなぐ重要な仕組みの一つとして、「大学及び高校教育の振興に資する」（センター法第3条）ものとされており、その受益者は、実際の受験者だけでなく、教育を受けた者によって支えられる社会全体であると考えることが必要である。

- また、高大接続の改善に向け、新たな事業展開や新しい試験問題、試験技術の開発などを検討する場合、それらの導入前に、相当程度の年月をかけて検討し研究開発を行う必要があるが、そうした将来の受験者が受け取るサービスの開発に係る費用を含めて、直近の受験者に負担を転嫁するような構造では、大きな研究開発は困難である。
- こうした考えに立ち、“ナショナルセンター”としての大学入試センターの運営に必要な費用については、もちろん、共通テストの受験者や共同実施大学が負担すべき部分はあるが、同時に、社会全体を受益者と捉え、国においても公的支援を行うべきであり、受験者、大学、国の3者が、それぞれ分かち合っていくことが必要である。その際、毎年の試験運営に関わる経費に関しては受験者や共同実施大学が負担することを基本としつつ、公平性への配慮や大学入試としての政策的な側面による経費増を考慮し、受験者（高校生のある世帯）や大学が負担する料金として適正な額を超える部分や、高大接続の改善に向けた新しい検討や研究開発等に係る部分については、国による公的支援が必要である。
同時に、大学入試センターとしても、独立行政法人としての業務運営の自主性・自律性の下、これまでに蓄積したリソースやノウハウを活用しながら、より柔軟な業務展開が可能になるよう、大学入試センターの業務の範囲や長期的資金確保の方策等に関し、関係する法令について必要な見直しも検討する必要がある。

（４）今後の大学入試センターが果たすべき役割・ミッション

- 大学入試センターが、“ナショナルセンター”として、これまで果たしてきた役割を踏まえると、今後、大学入試センターが注力していくべきミッションとしては、以下の2点に整理することができる。
 - ①国の政策に沿った大規模共通試験の公正・公平な実施と不断の検証・改善、そうしたプロセスを支える調査・研究の充実
 - ②大学入試センターがこれまでの試験実施を通じて保有・蓄積してきたリソース（試験データの分析結果、研究者や入試実務者等の人的資産など）を活用した、大学の教育や入学者選抜、高等学校の教育等の振興に資する取組の充実

4. 大学入試センターを取り巻く課題

（１）大学入学共通テストの課題

- 大学入試センターが継続的・安定的に運営していく上で、喫緊に解決しなければならない重大な課題として、まず財政上の課題が挙げられる。
今後、18歳人口は減少の一途をたどることから、自己収入の約9割を検定料収入に依存している大学入試センターは、このまま検定料の引き上げ等の対応を行わない場合、令

和3年度から始まる第5期中期目標期間において毎年十数億円の赤字が新たに発生し、令和5年度には最大約17億円の赤字が発生するという試算もある。

このため、既に現時点においても、共通テストを継続的・安定的に実施していくこと自体が、危機的状況にあると言える。

- また、現在の大学入学者選抜政策においては、一般選抜のほか、各大学の判断により、入学定員の一部について、総合型選抜や学校推薦型選抜などの多様な入試方法を工夫することが望ましいとされている。国立大学協会においても、「国立大学の将来ビジョンに関するアクションプラン」の方針として、令和3年度までに総合型選抜・学校推薦型選抜の割合目標を入学定員の30%としている。

このため、今後、総合型選抜や学校推薦型選抜の募集定員がさらに増加していくことが見込まれるが、それに伴い、共通テストの志願者が減少し、更なる検定料収入の減少につながる可能性も予想される。

- 志願者に関わる課題としては、受験者の学力や受験目的の多様化による、選抜試験としての限界が挙げられる。

前述のとおり、試験の成績をいずれの大学の出願にも利用しない、いわゆる「成績未利用者」が新卒受験者全体の約2～3割程度存在するなど、受験目的や受験者の学力は多様化している。成績未利用者層のように、本来、共通テストが想定していない受験者層にまで受験者が拡大していくと、正答率や得点分布などに影響が及び、試験性能の精度に問題が生じ、選抜試験としての機能が十分に果たせなくなることが懸念される⁷。

- 試験実施業務に関わる課題としては、災害・感染症流行等により試験が実施できなくなるリスクに加えて、継続的・安定的に良問を提供できなくなる可能性が挙げられる。

- センター試験においては、大学の特色に応じて教科・科目を選択できるアラカルト方式を取り入れたことにより、受験者ごとに異なる科目を受験することが可能となった。このため、受験者の選択の幅を確保するため科目数が増加し、現行の共通テストでは6教科30科目となっている。この30科目について本試験・追試験の2セットを準備するという膨大な試験問題の作成や、問題冊子等の印刷・保管管理・輸送、さらには英語リスニングICプレーヤー等の製造・管理・輸送に係る経費負担が、利用大学における実施運営経費とは別に、固定経費として、試験実施業務に係る経費の約5割を占めている。

- 試験問題の作成には、毎年、各大学から派遣される約430名の大学教員及び学識経験者が問題作成委員として携わっており、年間約40～50日程度、大学入試センターにおいて業務に当たっている。作成中の試験問題を点検する約180名の大学教員等と合わせれば、毎年、約600名の大学教員等が問題作成に関わっている。

近年は、大学教員の所属大学における業務量の増加や学外業務に派遣できる常勤教員

⁷ 成績未利用者層の学力は、センター試験や共通テストが対象として想定している受験者層の学力よりも低く、平均点を下げる要因となっている。科目によっては、得点調整等にも影響を及ぼすほど、その影響が無視できない規模になっている。

の減少等を理由に、委員への就任を断られる場合も多く、年々、委員の確保が困難になってきている。このことは、今後も継続的・安定的に良問を提供することが困難になる危機的状況に直結する、非常に深刻な課題である。

- 試験問題は、学習内容における高大接続が具体化されたものの一つであると言える。このため、共通テストの問題作成方針では、基本的な考え方の一つとして、「高等学校教育の成果として身に付けた、大学教育の基礎力となる知識・技能や思考力、判断力、表現力を問う問題作成」が挙げられている。つまり、共通テストでは、大学に入学を志願する者の高等学校における学習の成果、かつ、大学教育の基礎力を問う問題を作成することを目指している。

これまでは、ともすれば、「大学入試は大学のもの」という認識が強かったと思われるが、大学入学者選抜は、単に大学教育の入口段階で求められる力を測る役割のみならず、そうした力を高校教育の中で育むことを示唆する意味で、高校以下の学校教育に大きな影響力をもつことも意識する必要がある。このことから、試験問題は、高校教育と大学教育における接続を表しているものであり、共通テストにおいてどのような問題を出題するかは、高大接続において重要な論点である。⁸

- また、これまでセンター試験は、全受験者に対して同一期日に一斉実施する形で行われてきた。ただし、例えば、試験前日や当日に大規模な自然災害が起きた場合や、感染症の感染拡大の危険性がある場合など、約 50 万人以上の受験者が全国各地の試験場に集まったり、問題冊子・答案等を輸送したりすることが困難な事態が起きる可能性がある。
- 更には、平成 24 年度センター試験における地理歴史、公民の問題冊子の配付トラブルが起きた際に、再試験対象者が 3,876 人（71 試験場、受験者数 265 人）にのぼり、大きく問題視されたことなどを踏まえると、人為的ミスへの対策も必要不可欠である。しかしながら、自然災害と同様に、完全にゼロにすることは不可能であり、こうした不可避なリスクへの対応は、大規模一斉試験の実施における危機管理上の重要なテーマである。
- なお、C B T（Computer-based Testing）を導入し、I R T（Item Response Theory、項目反応理論）に基づいて試験を実施すれば、異なる試験問題に解答した受験者同士の能力を比較できるため、試験の実施日を複数設定することも可能になる。同一期日の一斉実施という形を回避することにより、一斉実施に伴う課題に対処することも考えられるが、そのためには、全国的に均質で質の高い受験環境（ネットワーク、パソコン等）を確保す

⁸ これに対応するため、大学入試センターでは、「大学入学共通テストでは、各教科・科目の特性に応じ、知識・技能のみならず、思考力、判断力・表現力も重視して評価を行うものとする」とする令和 3 年度大学入学者選抜に係る大学入学共通テスト実施大綱（令和元年 6 月 4 日付 元文科高第 106 号文部科学省高等教育局長通知）に基づき、問題作成方針を定め、これに従って試験問題を作成するとともに、高大接続の観点から大学教員による問題作成を支援する新しい役職として、試験問題調査官を配置している。試験問題調査官には、指導主事などを経験した高い専門性を持つ者が都道府県教育委員会等から派遣されており、学習指導要領や学校現場などに関する高校教育の知見を踏まえ、特に、授業改善の視点から、大学教員を支援し、問題作成に貢献することが期待されている。

ることが求められるほか、機器やネットワークに関連するトラブルやサイバー攻撃の可能性など、新たなリスクが生じることにも留意する必要がある。加えて、CBTやIRTという、これまでとは異なる試験に対する受験者を含めた社会全体の理解なども不可欠である。

(2) 高大接続に関する課題

- 「大学全入時代」とも呼ばれる現状において、大学入学志願者の学力も多様なものとなっている。大学入学者選抜において受験者の学力の把握は重要な要素の一つであるが、こうした受験者の多様な学力を把握するに当たっては、共通テストという単一の尺度で測定するというだけでは、入学者選抜において十分とは言えない場合もある。
- また、総合型選抜や学校推薦型選抜においては、学力検査以外の試験実施が概ね9月から11月にかけて行われる関係から共通テストを利用することは少ないが、各大学において、様々な評価方法を用いて学力を把握するよう取り組まれているものの、これらの選抜方式による入学者の学力を担保する方策については、まだ十分ではないとの評価もある。
- 一方、学力下位層においては、選ばなければ、どこかの大学には入学できるという「大学全入時代」であるため、大学入学者選抜が選抜として機能していないという問題がある。このような学力の受験者に対しては、競争性を重視した選抜を行うよりも、リメディアル教育などを念頭に、教育による高大接続を重視することが有効である。

(3) ニュー・ノーマルの時代における入学者選抜試験の在り方

- 前述のとおり、自然災害や感染症の感染拡大、人為的ミス等の発生によって試験の全部又は一部が実施不能となるリスクは不可避であり、大規模試験の一斉実施には限界がある。特に今回のコロナ禍においては、共通テストは、原則として地元で受験可能な全国規模の試験として、各大学で個別試験が実施できない場合であっても、共通テストの成績を用いて選抜を行うことが可能であるなど、その重要性が改めて認識されたところであるが、令和3年度共通テストにおいては、本試験の実施日程を2回に増やし、各試験場において感染予防対策を講じるなど、例年になく対応が求められ、多くの関係者が尽力した結果、大きなトラブルなく実施できたものの、大規模一斉試験の大きなリスクが顕在化したところである。
- こうしたリスクに対して、これまで試験実施に関する精緻なマニュアルの作成や危機を想定した実施体制の充実（通常よりも多くの試験場の設置、問題冊子の増刷、追加の試験実施日の設定など）などにより対応されてきた。しかし、こうした対応は、試験実施に携わる個々人の努力や責任感に依存しており、また、これまでは偶然にも大きな災害発生等のトラブルを避けられてきた⁹というだけであることから、いずれ限界を迎えかねない。

⁹ 仮に、センター試験の当日や前日などに巨大地震が発生した場合、試験の実施が困難になる可能性は高い。偶然にも、阪神・淡路大震災はセンター試験の2日後の1月17日に、東日本大

試験問題等の作成、印刷、輸送・管理、試験実施・監督、成績提供に至るプロセスにおいては、大学関係者を中心に、民間事業者等も含めて数万人が関わっているが、そのどこか一点にでも綻びが生じれば、直ちに試験の実施が不能となる可能性があることを、改めて認識する必要がある。

- そうした中で、全ての関係者は、「一切のミスが許されない」という重圧にさらされている。また、社会的にも「ミスがなくて当然」と認識されているため、例えば、大学教員が問題作成や試験監督に尽力しても、実績として特に評価されることがない一方で、ミスが発生した場合には処分の対象になる可能性もあるなど、「できるなら入試に関わりたくない」という意識もあるだろう。こうした認識も、近年の問題作成委員の確保が困難なことの要因の一つとして受け止める必要がある。
- また、C B TやW e b出願の導入により試験実施プロセスをデジタル化して人為的ミスが発生する作業を可能な限り減らすことや、C B T－I R Tの導入により試験実施日を複数設定することなども考えられる。しかし、継続的・安定的に大規模共通試験を実施するためには、一定のミスの発生を前提にした持続可能な仕組みが構築されるよう、研究開発を進めていく必要がある。

5. 継続的・安定的な運営に向けて取り組むべき事項

(1) 喫緊に取り組むべき収支改善

- 前述のとおり、恒常的に赤字が発生し続ける状況を打開するためには、財政基盤の確立が不可欠である。当面の収支改善策としては、現行の事業の枠組みの中で、検定料及び成績提供手数料の改定等の収入確保と試験実施経費の削減について具体的な方策を検討することが喫緊の課題である。

ア) 収入確保の観点

i) 検定料

- 検定料は、試験実施に係る必要経費の大半を賄っているものであり、大学入試センターの自己収入の約9割を占めている。文部科学省令によって、現行の検定料は2教科以下受験の場合12,000円、3教科以上受験の場合18,000円と定められているが、平成17年度以降据え置かれている。

このため、平成17年度以降現在までの物価や消費税の上昇、人件費等の基盤的経費の変動に照らして現行の検定料の設定が適切かどうかについて、再度検討することが必要である。

なお、検定料は省令で定められていることから、その引き上げについて、文部科学省に対して見直しを求めていくことが必要である。また、文部科学省においても、大学入試センターを所管し、かつ省令見直しの要否を判断する立場として、現状のままでは、令和5

震災は多くの個別入試が最終盤に入っている3月11日の発生であったため、センター試験当日の実施自体には直接の影響がなかった。

年度には最大約 17 億円の赤字の発生との試算もあることを踏まえ、長期的なビジョンをもって検定料引き上げの必要性について検討し、受験者・保護者はもとより、社会全体に対して十分に説明し、必要な改正を行っていくよう期待したい。

ii) 成績提供手数料

○ 成績提供手数料は、共通テストの受験者が利用大学に出願した際、大学入試センターから当該受験者の共通テストの成績を大学に送付する際に要する事務手続き費用を徴収しているものである。令和 3 年度共通テストにおける成績提供手数料は、1 件当たり 750 円となっている。これは、令和 3 年度からの共通テスト導入に伴い、平成 17 年度より据え置いていた 570 円から 180 円の値上げを行ったものである。

一方、この手数料は、成績の提供に係る直接的な経費のみならず、試験問題の作成に係る経費の一部にも充てられており、各大学の試験問題の作成に係る負担の軽減にもつながっている。また、私立大学の中には、共通テストの結果のみで合否を判定する選抜方式を採用している大学もある。そうした私立大学においては、この選抜方式を行う際には、独自の入学試験を実施せずに選抜できるという実態がある。

○ 仮に、支出削減を考慮せず、成績提供手数料による収入増のみによって次期中期目標期間における赤字を解消しようとした場合、1 件当たりの成績提供手数料をさらに大幅に値上げすることが必要となる。

ただし、成績提供手数料の引き上げの際には、大学への丁寧な説明を行うことが必要であることは言うまでもない。

イ) 経費削減の観点

i) 大学入試センター経費

○ 大学入試センターでは、これまで一般管理費の節減や管理職ポストの見直しによる人件費の削減などに取り組んできたが、管理的経費の削減は限界に達している。また、事業費についても限界まで削減している。センター経費のこれ以上の削減は試験実施そのものに影響を与えかねない。

ii) 大学に配分する試験実施経費

○ 大学に対し、連絡協議会への参加旅費や試験当日の監督者経費、準備経費などの経費については大学入試センターから一定の基準により予算の範囲内で配分しているが、その使途実績は大学により様々である。また、試験会場の提供の有無や試験室の規模等に応じて、大学の業務負担に格差が生じている。

○ これらのことを踏まえ、実施方法・体制の質の維持・向上を大前提として、試験実施経費の大学への配分については、毎年の予算編成の過程において、予算の範囲内で配分額の圧縮を図ることが適当であると考えられる。

その際、可能な限り、実施方法・体制の質を確保しつつ合理化を図ることや、試験実施に係る大学の貢献度にも配慮しつつ経費の使途実績等を踏まえた配分基準の見直しを図ることが求められる。

(2) 将来的な収入枠組みの在り方の検討

ア) 国からの公的支援の必要性

- 平成 22 年の閣議決定において、受益者の負担を適正化して国費の削減を図る観点から、センター試験の実施に当たっては、運営費交付金に頼らない構造での運営とするものとされ、平成 23 年度以降、大学入試センターに対して運営費交付金は交付されないこととなった。

一方で、共通テストの導入は国の主導で行われたものであり、制度改正に係る付加的な試験実施経費については、令和 2 年度予算において、共通テスト初年度における安定的な運営を担保するための補助金が措置されている。しかしながら、これらは年度毎の補助金であり、継続性・安定性が担保されているとは言えない。

- 前述のとおり、高大接続政策の中核となる共通テストの実施を担う大学入試センターは、国の教育政策の一端を担っている。このことを踏まえ、大学入試センターの継続的・安定的な運営に必要な費用については、共通テストの直接の利用者である受験者や大学のみに転嫁するのではなく、社会全体で支えることが必要である。したがって、受験者、大学、国の関係者全体でどのように分担すべきか、あらためて検討した上で、国からの安定的な公的支援を求めることが必要である。

イ) 投資的資金の調達、剰余金の活用

- 大学入試センターには、毎年度の共通テストの実施だけでなく、高等学校学習指導要領の改訂に対応し、教科・科目の新設・変更や経過措置問題を準備しなければならない。また、テスト理論の進展や C B T などのテスト技術の進展に対応して、新たな事業展開や新しい技術の開発などの検討も求められている。

- しかしながら、現行の法制度の枠組みにおいては、大学入試センターは、長期借入や債券発行を行うことができず、投資的資金を一時的に調達することが不可能な状況にある¹⁰。

また、独立行政法人の剰余金に係る取扱いについても、制度上は、主務大臣に経営努力認定を受けることで、目的積立金として中期計画で定めた剰余金の使途に充てることができることとなっている。しかし、経営努力認定の対象となるのは過去 5 年間の平均実績を上回る利益となっているため、共通テストの主な対象である 18 歳人口が減少し続ける現状においては、大学入試センターがこの条件を満たすことは事実上困難である。

- このため、中長期的な視点から、新たな取組の導入前や導入時にかかる費用の確保に向けて、国からの支援のほかに、投資的資金の調達や剰余金の活用などの新たな方策を検討することが求められる。

¹⁰ ただし、これらの制度はあくまでも返済が必要な借金である。国による公的支援がないままでは、返済のための金利負担まで含めて志願者等に転嫁せざるを得ないことには十分留意する必要がある。

(3) 現行業務の見直し、既存資産を活用した新しい事業の可能性

- 大学入試センターの収支改善に向けては、現行業務の見直しや既存資産を活用した新しい事業により、経費の削減と業務の合理化、自己収入の確保に努めることが重要である。例えば、試験情報や試験問題の活用、Web出願の導入、入試実務者を対象とする研修プログラムの提供、試験実施に関わるノウハウの提供などが考えられる。
- 試験情報の活用に関しては、大学入試センターには、研究目的として志願者データ、成績データ等が蓄積されており、これまでは大学入試センターにおいても研究・分析が行われてきたが、主として、研究目的の利用にとどまっていた。

近年、大学や高等学校等において、学習履歴（スタディ・ログ）を蓄積し教育改善に生かす新たな試みが始まりつつあり、大学入試センターにおいても、これまで保有・蓄積してきた試験情報やそれらを活用した研究成果を大学や高等学校に提供し教育改善に資するよう、例えば、公表・提供のためのルールやデータベース等を整備するとともに、有用なデータ分析に関する調査研究を行うことなどが考えられる。
- 試験問題の活用に関しては、現在、過去3年分の試験問題及び正解をホームページに公表しており、各大学、高等学校、教育産業等において活用されている。

過去に出題された問題については、現状においても、各大学が個別試験に無償で活用することは可能であるが、大学からは、過去十数年分の試験問題を検索可能な形で提供されれば、個別試験の問題作成の過程においても有効に活用できるのではないかと、といった意見もある。

また、現在、出版社や学習塾等への提供を無償で行っているが、問題作成に係る費用は、公費ではなく、志願者からの検定料を原資としていることから、提供に際しての申請・許可手続き等の事務コストとのバランスを考慮した上で、有償化することも考えられる。
- Web出願に関しては、既に多くの大学で導入されており、志願者等の利便性の向上や業務の効率化の観点からも早期の導入が望ましい。

一方、導入に係る初期費用については、別途財源を検討する必要があるが、運営費用については、共通テスト全体の実施経費の中で検討することが望ましい。

なお、導入に当たっては、実施面における様々な技術的課題やサイバー攻撃等にさらされるリスク等についても、十分留意する必要がある。
- 入試実務者を対象とする研修プログラムの提供に関しては、平成30年度から、各大学の入試実務者を対象にアドミッションリーダー研修（年2回、定員各30名）を行うとともに、令和2年度には、放送大学で大学入試関連講座を開設した。

当面、こうした事業の実績を重ね、充実を図るとともに、若手研究者育成プログラムの提供や将来的には大学院でのコースワーク等に参画することも考えられる。
- 試験実施に関わるノウハウの提供に関しては、例えば、これまで蓄積してきた実務的なノウハウや、現在、調査研究を進めているCBTに関する成果などを、各大学の入学者選

抜はもちろん、他の試験実施機関¹¹との連携・協力を生かすことが考えられる。

- これらの取組については、必要に応じて、業務としての位置付けを明確にすることが必要である。また、新しい事業の検討に際しては、需要や採算を十分調査することが必要であるとともに、事業規模が大きくないものや大学入試センターの役割として必要なものについては、大学入試センターの収入増を目指すというよりは、当該事業に必要な経費に見合った料金設定を検討することが望ましい。

6. 大学入試センターが目指すべき方向性

(1) 大学入学共通テストを巡る大学入学者選抜を取り巻く環境の変化

- 近年、大学入学者選抜を取り巻く環境は年々変化してきており、今後もその流れは続くものと考えられる。
例えば、一般選抜以外の入試方法（総合型選抜、学校推薦型選抜）による入学者が一層増加し、それに伴い共通テスト志願者が一層減少することが予想される。また、大学・学部によっては、総合型選抜や学校推薦型選抜においても、選抜というよりも、マッチングに重きを置くことも注視されてきている。
- 今回のコロナ禍においては、これまで“当然”と思われてきた、同一期日に同一問題により試験場に参集して行う一斉実施の大規模共通試験の枠組みのリスクや、総合型選抜や学校推薦型選抜のオンライン面接における課題¹²が顕在化したことを考えると、何をもって“公平・公正”と考えるのか、という点も含め、我が国の試験文化を変えなければならない岐路に来ていると言える。
- また、高等学校における教育に目を向けると、平成30年に告示された学習指導要領により、習得・活用・探究といった学びの過程の中で、生徒自らが問いを立て探究を進めていくような学習が、今後、一層重視されてくる。与えられた選択肢の中から正答を選ぶマーク式問題や、様々な分野・領域からバランス良く出題することが求められる現行の共通テストでは、こうした高等学校教育の変化に十分対応することが難しくなる可能性もある。一方、高等学校進学率が約99%に達するとともに、「大学全入時代」と言われる現状においては、大学進学を希望する生徒の中にも学習意欲が低い生徒もいることが考えられ、そうした生徒の学習意欲や学力の担保が、より重要な課題となってくるだろう。

(2) 将来的な試験事業の在り方

- 前述のような環境の変化に対応するためには、大学入学者選抜全体としては、一般選抜以外の入試方法の改善に資する取組が必要となっており、主として一般選抜におけ

¹¹ 例えば、日本留学試験を実施する日本学生支援機構など

¹² 通信機器や通信場所の確保に係る受験者の負担、通信障害のリスク、なりすましやカンニングなどの不正のリスクなど

る利用を前提としている共通テストについては、その位置付けを再検討し、これまでの役割を軽減することも可能であると考えられる。

例えば、出題教科・科目数については、個別試験との関係を整理し、共通テストでは必修科目の内容を中心に出题するなどスリム化¹³、選択科目の内容は個別試験で出題したり、受験者が極端に少ない科目に関しては、各大学が資格・検定試験等を活用してその能力を把握したりするなど、10～20年程度で大幅に見直していくことが必要不可欠である。

- また、将来的には、高等学校の参画も得ながら、例えば、大学教育を受ける上で必要な学力の到達度を確認するための試験などとして活用する方向に段階的に移行し、個別の入学者選抜に関しては、各大学が、多様な入試方法を工夫し、それぞれのアドミッション・ポリシーに応じて必要な選抜を行う等、大学入学者選抜の枠組み自体を変えていくための議論がなされることが期待される。

このような変革は、従来、我が国で当然とされてきた試験文化の多くを変えなくてはならないことから、その考え方や必要性について、大学関係者はもちろん、受験者や保護者、高等学校関係者をはじめ、文部科学省とも連携しながら、様々な試験の在り方が広く社会に理解されるよう努めることが重要である。

¹³ センター試験や共通テストにおいては、円滑な試験実施に向けて多くの関係者が多大な労力を費やして実施に携わってきた。スリム化はそうした関係者の負担軽減につながる。