

高等教育政策の動向

～国立大学法人の経営統合など 政府の大学政策と今後の高等教育～

筑波大学特命教授
東京大学名誉教授

金子 元久



東京大学教育学部卒、シカゴ大学Ph.D。広島大学助教授、東京大学教授、教育学研究科長・教育学部長、等を経て現職。「高等教育研究の第一人者」とされ、中央教育審議会専門委員、日本学術会議会員、前高等教育学会会長。専門は教育経済学、高等教育論。著書に『大学教育の転換』（玉川大学出版会）、『大学の教育力』（ちくま書房）など多数。

はじめに

日本の高等教育政策には、個別案件がいろいろと出ている一方で、焦点がわかりにくくなっています。その背景には基本的に三つ要因があると思います。

一つは、日本の社会の変化に伴い、戦後の高等教育の構造自体が変化を余儀なくされている。高等教育制度は戦後、1950年代に制度的には固まったわけですが、1960年代以降、高等教育の大衆化が進んで私大を含めて独自の構造ができた。しかしそれに様々な問題が生じ、1980年代後半の臨時教育

審議会では、規制緩和とか多様化ということが言われ、他方で日本の経済成長自体も1990年ぐらいを境にしてストップしました。では新しい時代に即した高等教育とはどういうものなのか。そのイメージをつくっていくことが必要だと言われたわけです。それが2004年の国立大学改革、それから法人化につながっていくわけですが、法人化も非常に中途半端な法人化で、将来どこに向かっていくのかということがあまりはっきりしていませんでした。

第二にその中で、大学の変化も外からはよく見えない。それに対し、社会的な不満も非常に高まり、大学は何しているのだ、社会が変わっているのに大学は変わらないじゃないかという意見も非常にあります。その不満から、突出したように見える政策への動きが出ています。

第三にその間隙を縫って、特に2010年代くらいからの明らかな傾向ですが、政権がポピュリスト的な発想をするようになりました。背後には憲法改正問題があると思うのですが、政策的にはそれと、世間受けのしやすい案件をちょいちょいとつまむ形で組み合わせる。またそれに経産省、総務庁、などの官僚が加わる。文科省もそれに対応しなければいけない。結果として、高等教育政策が、行政的な一貫性をも失っている感じになっています。

一応そうした状況を頭に入れたうえで、個別の政策案件とその背景、中長期的な問題点について考えてみたいと思います。

1. 大学

(1) 国立大学

① 指定国立大学

まず大学についてですが、指定国立大学という制度がつくられました。それに該当する大学として2017年6月に東北大、東大、京大、2018年3月に東工大、名古屋大、大阪大、一橋大が決定されました。この決定の審査においては、各大学はそれぞれの構想を出しました。目玉になったのは何かというと、東大、東北大は研究力、社会連携、国際協働の点においてすべて10

位以内になる。またそれを含め、産学連携と土地・資産など、資産はキャンパスにある土地を売ったり貸したりしてもいい。それから、寄付金を取る。あるいは総括副学長を置く、というようなことが提案されています。

しかしこれらはだいたい今まで言われてきたようなことで、特に新しい芽はありません。他方で指定大学となったからといって大したメリットがあるわけではなく、あえて指定大学を希望しないところも結構多く、指定したところも、出してくれと言われたから出した感じのところはかなり多いです。

なぜ、こういうものが出てきたかということですが、一つは法人化の行き詰まりだと思います。何かしなければいけないということで、余裕のある大学に研究大学としての将来像を提示させたいということがあるのだろうと思います。しかしはっきり言ってこれという決め手が出てきたとはいえません。他方で研究競争力の低下については、科学技術関係の組織にかなり危機感があります。それに文科省がつかれ、他方で総理大臣の下に置かれている「総合科学技術・イノベーション会議」(CSTI)などは人事制度の改革に目を向けています。これについては後に述べます。

②第3期国立大学法人

国立大学も第三期に入りましたが、新しいメカニズムが導入されました。国立大学法人を三つの種別に分けて、その枠内で達成度評価を行い、交付金の再配分を行うというメカニズムです。ご存じのように、再配分の額自体はかなり小さいものですが、その枠の中で大学は競争しなければなりません。しかも評価の対象となる達成項目は精緻化、具体化して、やたらに多くなっています。またそれぞれに対応した達成度指標(KPI)を設定し、それに合わせて各大学が新しいプロジェクトや組織改編を行い続ける、という状況がどこの国立大学でも起こっているわけです。

この背景には、政府が予算を呼び水として、大きな改革の実効を求めるといった流れが続いてきたことがあります。これは私立大学に対する補助金について同様なことがあるようです。あるいは政府の政策全体にも同様な点があるともいえますが、各大学の中でむしろ空回りしている状況が明らかになり、

そうした状況については文科省も気づいていないわけではなく、それに代わる手段が見つからないのです。

③複数大学法人・大学統廃合

国立大学については名古屋大学と岐阜大学の法人統合、北海道の三大学の統合が話題になっています。前者についてはどのようなメリットがあるのかは私はわかりません。後者のような小規模の単科大学の経営統合は意味があるかもしれません。統合しないままだと、例えば職員の人事異動だっけかなり限られてきてしまうわけです。これまでも総合大学と単科大学の統合で、特に医科大学が総合大学に統合される例は少なくありませんでした。しかし逆にいえば可能性があるところはもう統合してしまったともいえます。

しかし今回は、単一法人と言っているのですから、複数大学の上に法人をつくることになります。ガバナンスは二重化するわけです。他方でコストの削減がどこから生まれるのか。教養課程の共有化の可能性はありますが、地理的に離れている大学でそれは現実的か。群馬大学と埼玉大学の統合という話が前にありましたが、それも実現しませんでした。

また政府はいま国立大学を3種類に分けて、それぞれのミッションを明確化するように言っているわけですが、統合した法人のミッションはどうなるのか。ミッションはもとの大学の単位というのでは新しい法人とは何なのだという形になります。ただ、こうした話題はわかりやすいので、メディアにとりあげられやすい。政治的にもなにかが起きている感じがする。前に申し上げた閉塞感の中ではそれも重要な要因となる。しかし現実的なメリットを詰めた議論をしなければ、意味がないと思います。

④個別大学の動向

他方で、以上のような状況の中で、個別大学の側からの実質的な組織改革の動きは、むしろかなり鈍いといえるかもしれません。比較的に目立つのは工学系の大学です。例えば東工大は、学士課程と修士課程を一貫したものとし、同時に学部の中では、学科を超えた教育プログラムを形成して、教員が

相互に参加するものです。この事例をもとにして、大学設置基準の改正が行われました。他方で人文社会系での動きはあまり見えない。ご存知のように教育学部の再編に関連して人文社会系の学部を再編した大学はいくつもあるのですが、それが成果を上げているのかどうか。後にも申し上げますが、個別政策がいろいろと出てくる一方で、大学レベルで大きな変化が出てこない、これが現在の状況の問題点を象徴していると思います。

(2) 私立大学

①日大問題

当初はアメリカンフットボールの問題として出てきたのですが、その後の報道を見ていると、巨大私立大学のガバナンスに社会がかなり強い疑念を持っていて、それがバックになって報道が進んでいるようです。実際、理事長というものの権限、資質、それから常務理事とは何なのかという、そもそも日本の私立大学のガバナンスのあり方には、かなり説明し難いところがあり、それがだんだん浮き上がってきています。しかも大学の関連事業などを通じてお金が動いているのではないかと。そうすると、日大は巨額な国庫補助を受けているわけで、これまで小規模大学がつぶれるのではないかとということに関心が集まっていたけれども、むしろ巨大私立大学は何をやっているのだという話に飛び火する可能性があります。

②私大のガバナンス

実は日大だけでなく、学長選考など、ガバナンス上の問題が生じている大学は少なくありません。また一般的な問題としては国際的にみて、日本の私立大学のガバナンスはかなり特異なものです。私立大学法の改正によって、理事会を大学経営の中心にするのでさえ、かなり時間を要しました。しかし例えば専務理事、常務理事などの選任、処遇などについてかなり大きな問題が伏在しています。これがどの程度、大学一般の問題として表面化するかはまだわかりません。私立大学団体は非常に警戒している。国立との格差是正の要求も、ガバナンスの透明性なしには現実性がないと思います。

(3) 大学教員

①任期付き教員、非常勤教員

みなさんご存じのように、任期付きの教員が増加しています。若手では4割に達するというような統計が出ています。経常的な政府交付金が減少しているので、退職者の充当を任期付きでやらざるを得ません。とくに地方大学でこれが著しい。または研究大学では資金を獲得しているけれども、補助期間は有期ですからこれも任期付きでやらざるを得ない。国立大学はどう転んでも任期付きが増えることになっているわけです。

また私立大学でも任期付きの教員が増大しています。私立大学の教員、特に大規模私大は定年70歳のところが多いだけでなく、はっきり言って非常に高給です。国立と比べ2～3割の高額です。ただ、巨大私立大学はここに手をつけようと思ったら学長は何人いても足りない状況で、動けません。しかし学長はここには全く手をつけられませんので、私立大学は教育革新をやるためには、新しい学部をつくるしかありません。ただ18歳人口が減少する中で、こうした戦略が続くわけのものではないので、教員の非常勤化、新規採用については任期付きに動かざるを得なくなります。

また日本の大学教員の常勤教員は18万人ですが、非常勤教員は延べで19万人を超え、非常に拡大しています。ただ、これは延べ人数なので、一人でも何件もやっている人がいるので、実質としてはもう少し少ないかもしれませんが、ただ、一つの大学で常勤教員をやり、よそで非常勤というのはいま多くはなく、どこでも常勤になっていない人で非常勤教員をやっているのが圧倒的に増えています。特に大規模私大は、先ほど言ったように賃金が硬直化しているので、教員を増やすわけにはいかず、非常勤に依存する状況になっています。非常勤と有期雇用の問題はどのように対処するかは非常に難しいです。

これは国際的な趨勢で、アメリカも全く同じようなことがもう少し早く起こっています。これには批判も大きいのですが、他方で「こういうタイプの労働ができたならもう仕方がない、この人たちがよりよく働いていけるような環境をつくるということでは何かできないか」という議論もあります。例えば

任期付きであれば、任期が終わったときの次の就職先を探すメカニズムをつくるとか、任期付きであっても、カリキュラムの設計に参加できるようにするとか等です。もう一つ、アメリカで少し大きいのは、女性の非常勤が増えている、ワークバランスからして非常勤のほうがいいという人も結構出ているらしい。これまでの常勤教員の枠に入らない人たちのニーズをどのようにすくい取るのかは非常に重要ではないかと思います。

②教員の勤務形態、給与、年俸制

いずれにせよ、大学教員の処遇、給与体系については、もはやタブーにできないような状況になりつつあります。いろいろなお考えがあるでしょうが、任期付きにしても、個人の身分が不安定になります。そういうことによる社会的なコストが少なくないわけですが、これはけしからんと言って止められる問題かどうか。特に財政構造自体が変わってしまったときに、大学が責任をもってテニユア付きを雇えるかという問題があります。

それから、今のように年齢で自動的に昇給というのは大学でどれぐらい妥当性があるかは、かなり考えたほうがいいのかもかもしれません。生活給が必要だということになるのですが、生活給も一定の年齢以上に上がらなければいけない理由はないのではないかと。国立もそうですが、大規模私立大学では、だいたい年齢を言うと給料がわかるそうですが、ほとんど自動的に給料は決まる、待遇が決まります。

もう一つは、国立大学は比較的そうでもないですが、日本の私立大は教授がやたらに多い。5割か6割ぐらいが教授です。それはなぜかという、一つは設置基準の問題もあるのですが、教授会の中で決めればみんな早く教授にしてやろうということになって、私立大学では30後半ぐらいで教授になってしまうと、もう審査を受けるというか評価を受ける機会がほとんどなくなってしまいます。

大学の研究生産性を上げる、という観点から、国立大学の教員への年俸制への切り替えを推進すべきだという議論が、総合科学技術・イノベーション会議（CSTI）などで提起されていて、経産省などをバックにその実施が

強力に進められようとしています。この議論は大学というものの組織について、基本的な理解を欠いているのではないかと思うところがあります。

しかし他方で、日本の大学が人事的な流動性を欠いていることが様々な問題につながっているのは事実だと思います。大学がおかれている切迫した状況を考えれば、教員の人事制度、給与制度を議論することはもうタブーではなくなりつつあると思います。

(4) 大学団体

大学の課題を社会に訴えるのが大学団体ですが、圧力団体としてほとんど機能を発揮できなくなっていると思います。特に明らかに利害が損なわれる場合を除き、例えば中教審の答申へのパブリックコメントも、何を書いているのかわからないようなものしか出てきません。

それはなぜかということ、有利な立場にいる大学とそうでない大学との間の利害関係が非常に拡大しています。国大協も、旧7帝大をはじめとする研究大学と、それ以外の地方大学との間で意識が隔離しています。また第三期国立大学法人の中での資金再配分も、総枠を決定しておいて、そこで大学間の競争を行わせるわけですから、一つのゼロサム・ゲームになっています。ある意味では競争的資金であおられている中で、大学が協力して問題を解決しようとする基盤が失われつつあるのではないのでしょうか。

しかも、先ほども申し上げましたが、国立大学として将来像をどこに持っていかかが描けていません。将来像を描くには、すこし幅のある議論をして、その中から将来像を作ることが必要だと思います。しかし、国立大学全体としての意見をまとめる、という原則にこだわっている限りは、そうした幅の広い議論を導きだすことは難しいです。そこに基本的な問題があると思います。これは私立大学の団体についても同様です。

アメリカの州立大学も今、きわめて困難な状況に立たされていますが、その中でもそれなりの進展があると思います。その背景には、州立大学制度は州によってことなるので、実質的な試行を様々なところでやっていることがあると思います。

2. 大学システム

次に、大学全体を一つのシステムとしてとらえたときに、どのようなことが問題となっているかについてお話したいと思います。

(1) 大学の機能分化

まず大学の「機能分化」論です。これが端的に出ているのが、「G型L型」大学論です。大学の1割ぐらいは一般教養をやり、あとはローカルにどうか個別の職業教育をすればいいのだ、といういわば社会需要対応論です。その影響力は非常に強く、内閣府から出ているいくつかの提言には需要対応論のことがかなりまとめて紹介されています。18歳人口の5割が4年制大学に行くとするれば、それに何らかの機能分化が必要というのは発想としてはわかりやすいですね。例えば、新聞記者などと話したら非常に支持があります。それに影響されてか、国立大学についても3類型論を出し、さらに私立大学を含めて大学全体も3類型論にしろという議論が最近は出ています。

これに対し、大学の側からは、機能が分かれるのはわかるけれども、大学自体を三つに分けるのは問題があるのではないか、という議論が出ています。またその背後には、機能分化が、大学の序列化と重なるのではないか、という警戒感もあります。

私は、大学が自らの機能を明確にするのは、やはり必要だと思います。日本の大学は東大をモデルとした同型繁殖の傾向が強く、学術研究を中心における、学術モデルに一般化しすぎてしまっていることは事実です。

私は、専門職大学をつくるときにはじめから中教審の委員会にいて、徹頭徹尾、反対論の立場をとっていました。職業教育のために新しい大学種を作るのは、大学制度の中に障壁を作る。むしろ既存の大学が、職業に対応した教育プログラムを作ることができるようにしたほうが、柔軟でいい、というのが私の主張でした。

しかし企業の方は、今の大学は一般的に学術的すぎるという印象を強く持っていて、その観念から抜けられないようです。いくら議論してもだめで、

負けてしまいました。私が負けたというよりは、政治的な問題だったと思いますが、やはり社会にそうした強烈な不満があったことが議論の背景にあったことは考えておかねばならないと思います。

(2) 入学定員・統廃合

① 23区入学定員・地域振興

政治的に大きな問題となったものとして、23区の大学入学定員の抑制の話があります。その直接の背景は、大学入学を機に地方の若者が大都市に集中する。これを止めたいということで、知事会などから要求があがりました。これは考えてみれば、自民党の今の枠組みの中には入りやすい話で、おそらく政治的には無視するわけにはいかなかったのでしょう。結果として、23区の私立大学の入学定員の抑制が法制化されました。それが「地域における大学の振興および若者の雇用機会の創出による若者の就学および就労に関する法律」という法律です。地域振興のほうが表示立って書かれていますが、その後ろのほうに23区の抑制が書いてあります。今まで地域別に大学の設置基準を規制した例としてあるのは、1976年の工場等規制法を使った事例だけでしたので今回、23区に規制をするのであれば法律の根拠が必要ということで、ここに至ったわけです。

これは、後から申し上げる問題もあり、あまり実効性があるとは思いません。23区といっても地域の線引きなど、まだ問題が残っていますが、政策の焦点は、地域の産官学連携に向かっています。先ほど申し上げた法律に従い、交付金が自治体に渡されることになっていて、総額100億円です。この100億円はかなりの地方交付税から削ってきたらしく、真水は少ないだけでなく、1都道府県2億円くらいで、額は大きくありません。しかし、自治体は計画を立てることを義務づけられているから何かやらなければなりません。そうすると、大学を引き込まなければいけないわけで、いちばん頼りにされるのは国立大学になるでしょう。

しかも国立大学の競争資金のように、総務省からの自治体への競争資金も、きわめて多数のKPIによって審査されることになっています。そのために

競争が形式化されて、かなり小粒な案件が多数、出てくることとなります。大学の地域貢献という観点からはむしろ面倒なだけ、ということになりかねません。

私は、地域振興に対する国立大学の寄与は、広い視点で考えるべきだと思います。国大協の委託調査の結果をみると、地域の大学にたいする最大の不満は、大学に何があるのかわからないことです。例えば、成人の大学参加については地域の要求は高いですが、大学の側がそれに十分対応していません。

地域連携のためのセンターのようなものを置いている大学は多いのですが、それは大学の中での一つの点に過ぎません。大学全体としてどのように地域に開いた体制を作るのが課題だと思います。また地域サービスを行ったときには、コストを地域に負担してもらうことも重要だと思います。ただ恩恵をほどこすのではなく、需要を掘り起こし、それに応じるとともに、対価を要求するという姿勢が必要ではないか。そういう意味で今、必要なのは、地方大学と地域との連携が、特定の点で行われるのではなく、面になることだと思います。

②定員超過率の抑制

私立大学について重要なのは、実入学者の定員に対する比率、「定員超過率」の許容度が0%に落とされたことです。これは私立大学にとってはきわめて大きな変化です。これを予測して、かなり駆け込みで定員を拡大した大学も多く、それも一巡してしまっています。前述の23区の定員抑制の実効があまりないと思われるのはそのためです。

私立大学にしてみれば、定員を守れというのだから、反論する正当な根拠はありません。それが国立大学との格差問題を私立大学がとりあげる一つの理由となっています。しかし、それには前述の私立大学経営の公正性、透明性がなければなりません。教職員の賃金格差の問題もあります。いわば議論はここでも行き詰まりになっています。

③統廃合・大学間連携

これは特に私立大学の経営破綻による閉校の問題です。現在のところ、全く経営問題によって閉校というのは私の知っている限りはほとんどないと思います。文科省から閉鎖の命令を受けた例はありますが、これは法令準拠に問題があったという形で処理しています。経営破綻が予想される場合に被害が出ることを避けるために閉校を命ずる、というのは、手続きとしてはかなり難しい。警告手段としてのレッドカード、イエローカードという考え方も10年前から検討していますが、レッドカードを出すのは相当難しいのです。オーナー型の大学はオーナーが抵抗しています。要するに、一家眷属がその大学にかかっているわけですから、閉鎖の決断をすることがたいへん難しくなります。

私立大学間の統合も検討されていますが、対等の統合は、まずありません。あり得るのは、財力のある大学が財力のなくなってきた大学を、一部を削って一部だけ統合する形が現実的だろうと思います。国立と私立の経営統合を言っている人もいますが、国立大学がこれだけお金が困っているうえに、自ら統合したいという私立大学は要するに経営困難な大学でしょうから、それを二つ統合して何になるのでしょうか。

この手の絶望的な神頼みのような議論が結構あちこちで出てきて、文科省もあえて否定していません。それはそれで話をさせておけば、何となく議論になるので、現実性がないといったってしょうがないということなのでしょう。

(3) 認証評価・情報公開

もともと設置認可体制から、事後的な認証評価機関による認証評価に移そうというのが2003年の構想でできたのですが、いまだに制度としては定着しているとは言い難いところがあります。認証評価を受けなかった大学に対する罰則が不明確です。認証基準も、今まで設置認可を土台に認証評価機関が自分で行うことになっていますが、認証評価機関はむしろ、大学の内部質保証の体制が確立しているかどうかというところに焦点を当てようという

感じになっています。

一つは、大学があまりに機能が多様化しているのです、それぞれの専門分野できちんとした評価するのが難しくなっていることがあります。しかし、内部質保証のプロセスが実施されていることで、本来の目的である大学の質的保証が十分にできることになるのでしょうか。

もし内部質保証に焦点を当てるにしても、それが十分な情報公開によってささえられていなければなりません。情報公開のシステムが別にあり、補完されないといけません。特に情報公開は、国立大学はかなりなされていますが、私立大学の情報公開については、まだ非常に不備で、特に財政・経理状況や学生の学習状況について、十分な情報が開示されていない状況です。

例えば、大手私立大学の入学者向けのパンフレットを見ると、何とかゼミで楽しくやっている写真がばーっと出ていますが、ほとんどの大学はゼミに入っている学生の割合を公開していません。それは、詐欺と言え詐欺です。教師一人当たりの学生数が60とか70とかいう大学がありますが、そうした条件では教育の質が高くなる基盤がありません。そういった意味での学習状況についての情報公開は、非常に重要だと思っています。これがたぶん、次の大きな問題になると思います。ただ、私立大学による抵抗は大きいと思います。

ただし国立大学も、こうした学生の学習行動について必ずしも十分な情報公開をしているとは限りません。また、教員一人あたり学生数といった教育条件においては良好でも、それが学生の学習行動にむすびついていない、というデータもあります。

3. 政策

(1) 入試

高大接続改革の問題について、私は最初の3年前ぐらいから中教審の議論にかかわっていました。大学入試については、1990年代の初めに行われた

改革から30年近くたっていますので、いろいろな意味で変えざるを得ません。

一つの問題は学力観がかなり変わっています。教科に体系づけられた知識だけでなく、現実の問題を幅広く認知し、考える能力が必要となっている、というのは国際的な趨勢です。もう一つは現在のところ、入試センター試験は大学に入る人の半数ぐらしか受けていません。そうすると、あとの半数はほとんど学力保証なしで大学に入っています。それはやはりよろしくないでしょう。

こうした議論は2016年まで中教審などで行われていました。しかし、ここ一年強は、議論は専門家組織で行われることになって、具体的な議論が公開されないようになりました。その中で、記述式の問題、および英語試験が焦点となってきました。またその背後に問題の作成、採点への、民間企業の導入、という問題も出てきました。

これらの論点は細かくいえば、いろいろな点があるのですが、私は最大の問題は、論点が公開されていないことだと思っています。そのために議論が迷走しています。その背後に、一定の政治的な要因があるという指摘もあります。

(2) 奨学金

日本の高等教育は、個人負担に頼っていることが大きな特徴があります。政策の問題もありますが、その背後には、租税負担率が比較的低いままで高度成長し、租税負担率を上げなかったという問題があります。それを背景に政府の高等教育に対する支出が国際的に見ても低いままです。

他方で奨学金を受ける人の割合は、1990年代半ばから急速に上がってきています。対奨学金が今まで12～13%だったのが、今は4割を超えています。この間に就学率は50%から70%まで上がっていますが、この70%のかなりの部分は借りて進学している状況なので、実は構造が変わっているわけです。

ところが、2008、2009、2010年のリーマンショックで就職できない人が相

当出ていて、その後も正規雇用には就いてない人がかなりいます。かなりの人が返済不能の状態に陥ってしまい、それがテレビなどで頻りに紹介されました。同時に、若者の5割が大学へ進学している状況では、大学に行かないことがハンディになるという考え方も強くなってきています。

それを背景に、ご存じのように、昨年の選挙では、各政党とも全部教育無償化とか、似たような政策を出しました。自民党は、教育無償化と、憲法9条改正と、消費税をセットにする形で選挙に臨んで、結果として勝ちました。最近では、憲法89条の改正と結びつけるという議論もあります。ただし政治的な意図はどうか、何等かの形で実行しなければいけなくなっています。

しかし、そもそも奨学金の在り方そのものにさかのぼった議論が広く行われてきたわけではありません。奨学金には、二つの形態があると思います。一つは、かなり限定した人を対象に、無償の奨学金を支給する。もう一つは、かなりオープンな形でローンを与え、返せない事情があったときに、それを勘案して返済を猶予する。政治的に見ればどちらがわかりやすいかといえば、お金がない人にお金を直接出すという形態になります。骨太方針も、住民税を負担できない家庭を中心に、無償奨学金を与えるという方向で考えるようです。

その財源として、消費税増加分が2兆円くらいあるので、そのうちの8000億を高等教育に出すと言っているわけです。しかし、無償奨学金がいくらかかるのかについては、まだわかっていません。また奨学金についても、より広い対象への貸与奨学金の返済猶予も必要でしょう。さらに高等教育全体をみれば、国費が必要なところはいくつもあります。それらのバランスの中でどのような配分が必要か、という議論が不思議なことに行われていないのです。

消費税の増額が予定されているのは来年10月なので、正確には2020年度予算に具体的な設計が予算化される。それまで相当な曲折がある。第一、安倍内閣がもつかどうかもわからないということもあります。

(3) 政策形成

基本的な問題の一つは、高等教育政策がどのように審議され、形成されていくかという点です。中央教育審議会はそうした目的の組織ですが、その位置づけ、役割が曖昧になってきているのではないかと思います。

現在は、中教審に将来構想部会があり、18歳人口の減少から将来構想を描く、という設定になっているのですが、それとあまり関係なく、別に個別案件についての議論が行われています。そこで先ほど申し上げたような議論の一部を具体的に議論している状況です。

なぜそういうことが起こっているかという点、首相官邸で財務省、経産省などが様々な論点を出し、それをもとにして各種の首相直属の有識者会議で議論し、その答申をもとにして閣議決定に持ち込みます。

中教審のほうでは、すでに閣議決定が行われているので、議論してもすでに出口が決まっています。いい例が職業専門大学ですが、中教審に出てきたときは、もう実現が決まっていたようなものでした。

文科省の規則に、教育に関する議論は中央教育審議会を経なければいけないというものがあります。その意図するのは、教育に関する議論は、政治的、行政的な観点だけでなく、広く社会や、大学の側の意見を聞く、ということだと思います。そうしたメカニズムが機能しなくなっているのです。いわば、大学の現場の声が政策形成に届かなくなっています。そのために改革の意図が空転する、という現象が起こっているように思います。

4. 中長期的な視点

(1) 大学教育の質

日本の高等教育改革の最大の問題は大学教育の質の問題です。日本の大学教育の中身が薄いことは、これまでいわば常識になっていました。われわれの調査でも、学生が自分で勉強する時間がアメリカと比べ半分以下です。これがひどいのは論をまたないだろうと思います。しかし産業構造などはとて

も変わってきていて、それを支える人材には、自分で主体的に考える人材が不可欠なことは言うまでもありません。

財務省の役人などと話していると、自分が東大法学部でいかにひどい教育を受けたかという話がまず出てきます。自分の経験として、大学できちんと教育されたという印象を受けていない人が社会には非常に多いようです。それはやはり大きな問題で、それがアメリカなどと基本的に大きく違うのではないのでしょうか。アメリカは、良し悪しは別としては、相当しごかれたと思っている人が多いわけです。

問題は、高等教育政策が、大学教育の質という問題にどうかかわるか、という点です。これまでは、アメリカをモデルとして、シラバスやGPAといった授業のいわば「小道具」を普及させることを中教審の答申などに書き込み、さらに最近ではそれらを競争資金の評価項目に入れて、実施を間接的に強要してきた。しかしそれが大学内部で改革への意欲を生んでいるかという点、そうではないのではないか。大学の中で相当あつれきが生じてエネルギーロスが生じていることが最大の問題だと思います。

いま、一つの焦点となっているのは、「教育プログラム」化です。現在の大学組織は学部・学科の縦割りによって管理運営されています。また大学設置基準もその原則に基づいて作られています。しかし学部学科は、「・・・」学の枠で作られているので、学生が大学4年間で獲得するべき知識・技能がそのカテゴリーに一致する必要は必ずしもないのです。学生のニーズに対応した教育組織も必要なのではないか。また教員も、さまざまな専門の人が参加する形態があっても良いのではないか。これが「教育プログラム」の考え方です。私は全ての大学がこの形態をとる必要はないとしても、一つのオプションとして制度が作られることは必要だと思います。

さらに、今後の焦点となると思うのは情報公開です。その基礎となるのは、学生の学習行動を明確に把握すること。学生がどれくらい勉強しているのかとか、授業をどう思っているのかとか、例えば50人以下の授業をどれくらい受けているのかということを調べなければならないと思います。多くの大学はそうした基本的なことを把握していません。

(2) 研究水準

日本の研究水準が停滞、ないし相対的に停滞していることはあちこちで言われています。これに対しいろいろと議論はあるのですが、一つは、研究費が停滞している点が指摘されています。もう一つ言われているのは、外国人研究者とのネットワークが少ない。中国は、アメリカに留学した経験者が非常に多いので、アメリカとのネットワークで国が出しているものが多いようです。ヨーロッパは、EUの枠で共同研究を行っています。日本はほとんどそれがありません。

また、大学は研究開発からの収入を獲得するインセンティブが少なく、規制が厳しいという議論があります。科学技術会議などは、特にインセンティブをもっとつくれという議論で、指定国立大学もそういった動きをしなさい、ということが大きな議論になっています。

しかし、これから大きな争点となるのは、前述の人事・給与制度だと思えます。こうした観点から国立大学の教員への年俸制の導入が、総合科学技術・イノベーション会議から強く主張されています。それは大学と企業、大学間の流動性の促進、教員評価、といった改革をするには、年俸制が不可欠だという考え方が背景にあります。またその背後には、大学教員の在り方に対する根強い不信があるようにも感じます。

現実には追加財源なしに、しかも現在の利害を損なわないで、全面的に年俸制に移行するのはきわめて困難です。国立大学の承継教職員の退職金の支払いを、後回しにすることができなくなるからです。しかも他方では、前述のように任期付きの教員の数は大きく増加しており、それがもたらすマイナスの効果も指摘されています。

こうした制約の中で、教員の人事、給与をどのように改革していくかが、これからの極めて大きな課題になると思います。

(3) 政策・制度・財政

現在の大学設置基準は、もともと大学教育に対する需要が過剰で、大学をつくればいくらでも学生は来るという前提のもとにできています。一定の基

準に満たない大学はつくっていけない形で規制をしていたわけです。ところが、その関係はもはや逆転しつつあるわけで、その状況に今の設置基準をどう対応させるかという問題があります。

また大学設置基準は、従来の法学部、教育学部、経済学部、工学部、理学部という形の、学術分野をもとにした学部編成を前提としてできています。

しかし、その枠に入らない学部がたくさんできてしまっていて、それを含めて、どのように質を保証するかという問題なわけです。設置基準を書き換えるのか、それとも認証評価をもっとさまざまな形で実質化するのか。

最大の問題は、国立大学の将来像がまだ見つからないことです。地方の大学に行くと、文科省が出してくる競争資金に対応するだけで、学長さん、副学長さんはみんなくたびれています。ある大学の副学長が言っていましたが、いまの仕事は何か削ることしか考えられない。しかも将来が見えない。展望の欠如がさらに疲弊化を招く感じですか、そういう状況になっているわけです。

アメリカの大学をモデルとしようとする考えもあります。例えば、ハーバードなど有名私立大学のように、寄付金を獲得しなさいという議論もあります。しかし、寄付金が一朝一夕に獲得できるようになるわけではありません。むしろ、選択的にアメリカやヨーロッパの大学から学ぶことが必要でしょう。この点で私はアメリカの州立大学、とくに研究型の州立大学の例を検討することには意味があると思います。こうした大学にも問題がないわけではなく、むしろ危機にある、という見方も多いのは事実です。しかし、とにかく何らかの方向をそれぞれ見つけています。

また、具体的な変革へのいとぐちを、大学の内部から見つける姿勢も必要でしょう。国立大学の中で何が問題かということをもう少し徹底して考え、そこを改善するところから展望が出てくる、という発想が必要なのではないのでしょうか。政策への対応に追われて、そうしたことに頭が回らないままに、閉塞感がつのる、というのが現状です。そのためには大学が孤立するのではなく、大学間の協力が必要だと思います。

財政の大きな枠組みについては当面、消費税増額分の配分が大きな問題と

なるでしょう。ただ未就学児授業とか、特に小中教育で教育格差ができてい
るのに対応することを考えれば、そちらからの需要が強いのは避けられませ
ん。ただし、高等教育については、贈与奨学金だけで終わることにしてはい
けないのです。日本の大学の教育・研究の質的高度化に資する使いかたを提
案する必要があります。私は、市場の金融資金の導入と一定の政府資金の組
み合わせを考えることが必要だと考えます。

また、国立大学についての論点として、授業料の増額は、もう避けられな
いと思います。いつやるか、どの程度やるかが問題です。しかし、授業料を
増額したら、今の組織がそのままいいのか。その見返りとして、学内の教
育研究サービスとして何が出せるのか。そういうことをチェックしないとそ
れはできないでしょう。そういうことを考えるべきだろうと思います。

おわりに ～大学人の課題

大きな構図から言えば、大学側に対して強い不満があり、具体的にそれ
を動かすために、競争的資金化とか、それを審査するときの非常に細
かい項目の設定というようなことが起こってしまった。これが大学を疲弊化
させていて、前向きの発想がでてこない、というのが今の状況ではないか
と思います。政府の責任は重いですが、これは政府が何かすれば突破できるか
という問題でもありません。個々の大学、その構成員から議論が進むことが
不可欠でしょう。

最後に、お世辞ではないですが、組合がそういう情報を出し、このわかり
にくい状況を説明して、自分たちでどうしたらいいのかを考える契機をつく
りだすことが重要ではないかと思います。

※全大教 大学・高等教育研究会高等教育政策部会および

全大教教文・高等教育部 合同研究会の学習会より (2018年6月17日)