

開会集会

基調報告

全国大学教職員組合 中央執行副委員長、教文部長

村井 淳志



深刻化・固定化する日本の階層格差 ～国公立大学教職員は どう向き合えばよいのか～

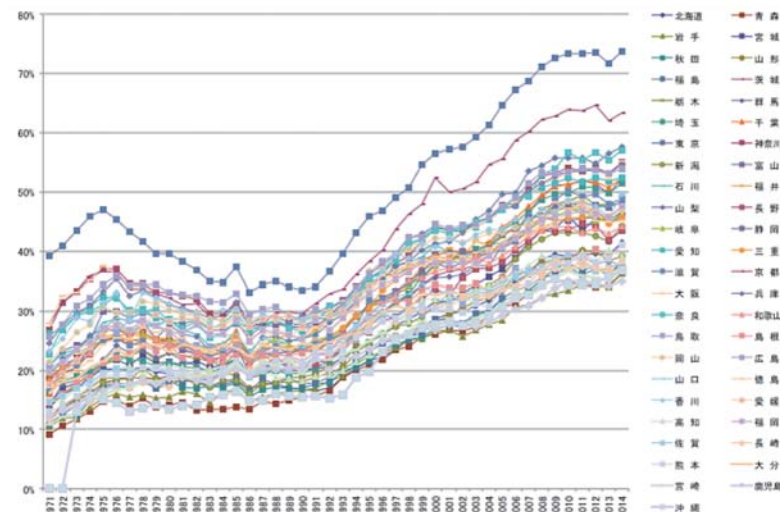
はじめに

今回、第28回の全大教教研集会のテーマは「深刻化・固定化する階層格差——国公立大学教職員はどう向き合えばよいのか」と、設定しました。

ちなみに、前回、金沢大学で開催した第27回教研集会のテーマは「広がる格差・進む貧困化の中での高等教育の展望」でした。つまり二年連続して意識的に、日本社会における格差問題と高等教育の課題について考える機会をもったわけです。

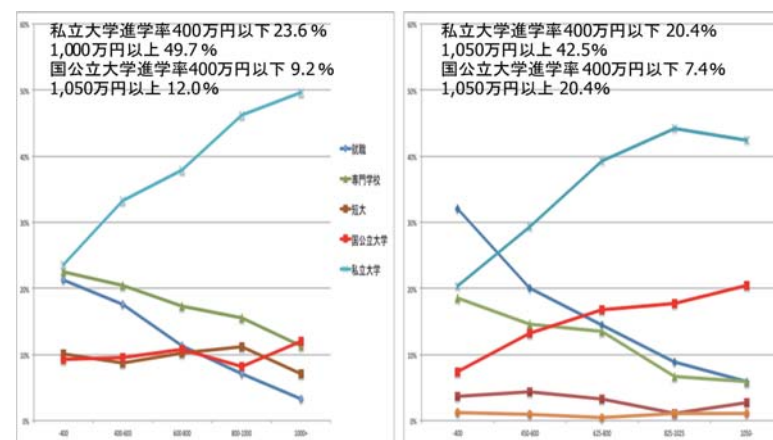
昨年の教研集会で記念講演をお願いした東京大学の小林雅之先生には、地域間の大学進学率の格差が非常に大きいこと（図1）、所得階層別の大学進学率の格差が拡大してきており国立大学においても明確になってきていること（図2）等を、詳細に語っていただきました。その講演録は全大教時報に掲載されています（小林2015）¹。

¹小林雅之「広がる格差・進む貧困化の中での高等教育の展望」全大教時報39（5）、2015
http://zendaikyoo.or.jp/?action=cabinet_action_main_download&block_id=809&room_id=1&cabinet_id=17&file_id=4228&upload_id=11561



データ：文部科学省「学校基本調査」過年度大学入学者を含む進学率

図1 都道府県別大学進学率の推移（小林2015）¹



CRUMP2006年調査
学術創成科研（金子元久研究代表） 東京大学・
大学経営・政策センター、サンプル数は4,000

2012年高卒者保護者調査
文部科学省科学研究費基盤(B)「教育費負担と学生
に対する経済的支援のあり方に関する実証研究」
（小林雅之研究代表）、サンプル数は1,064

図2 所得階層別高卒者の進路の比較 2006年と2012年（小林2015）¹

大学がすでに、日本社会の中で階層格差を固定・拡大し再生産する装置の一つとなっているのではないか、という問題意識と、これに向き合わねばならないという危機感をもって、今回の教研集会を迎えています。

こうした問題意識・危機感から見た時に、最近の政府・文部科学省が展開している大学政策、高等教育政策をどのように評価すべきか、わたしたちはそれとどう向き合って、格差の是正のためにどのように力を注がねばならないかについて、教研集会をとおして、参加者の皆さんと一緒に考えていきたいと思っています。

1. 学生への経済的就学支援

＝高い授業料、使えない奨学金、低すぎる大学への公財政支出

(1) 高等教育の漸進的無償化を決めたものの実態は伴わず

1) 国際人権規約の留保撤回によって「高等教育漸進的無償化」が国際公約に

民主党政権の2012年に、政府は、それまで批准を留保していた国際人権規約の高等教育漸進的無償化条項の留保を撤回しました²。しかしその後、自公政権の政府は、同時に留保を撤回した後期中等教育（高等学校段階）の無償化を後退させ、所得制限を導入、その政策に関する国会答弁において、「無償化」は「授業料の不徴収の意味」とであると限定解釈、さらには「漸進的」に関しては、「無償教育を漸進的に導入する方向に努力していく方針を維持して」と述べることで、人権規約を遵守していると強弁をしています。ましてや高等教育の無償化にいたっては、そのための具体化をはかる政策はならん提示されず、むしろこれと逆行するような国立大学の授業料の引き上げを招きかねない運営費交付金削減のうごき、私立大学の授業料の漸増が続

いています。

国際公約である高等教育の漸進的無償化を、年次計画をもって着実に進めさせる必要があります。

2) 大学授業料とそれをめぐる政策の動向 一国立は高止まりの上増額の圧力が

大学の授業料は、国立大学については文部科学省令「国立大学等の授業料その他の費用に関する省令」によって現在、標準額は年額535,800円、上限はその120%とされています。年額は2005年度以降変更されていません。

私立大学（4年制、学部）の授業料は864,384円（2014年度）、公立大学（同）537,857円（同）です。私立大学の授業料は微増傾向にあります。

国立大学の授業料年額は、1975年以降、急激に上昇しており同時期から私立大学の授業料も増加傾向であり（図3）、物価換算でも、授業料が高額となってきたことは明確です。

こうした現状のもとで、国立大学の授業料の値上げをにらんだ議論とかけ

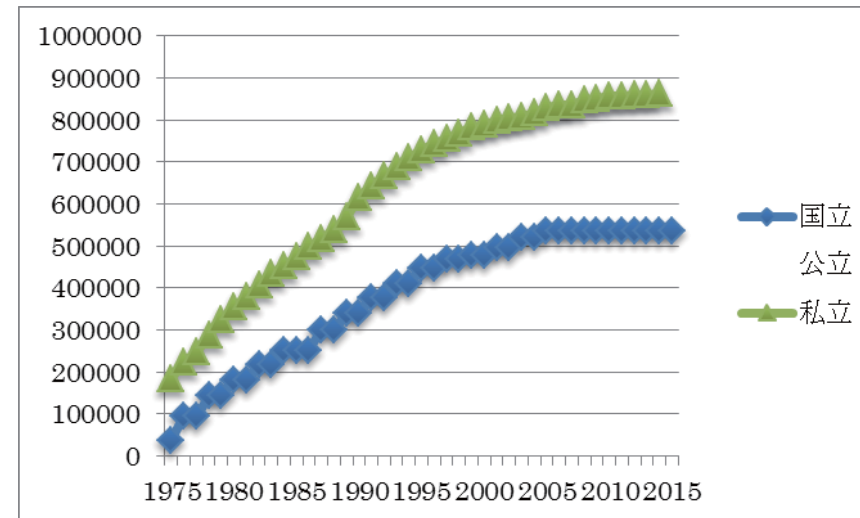


図3 国立大学及び私立大学の授業料（年額、単位円）の推移（文部科学省、「国公立大学の授業料の推移」より描く、公立大学は国立大学と非常に近いのでプロットを省略）

²外務省のホームページに、留保撤回と、その条文に拘束されることを表明するページが掲載されている。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/tuukoku_120911.html
社会権規約第13条2(c)の条文は次の通り。「高等教育は、すべての適当な方法により、特に、無償教育の漸進的な導入により、能力に応じ、すべての者に対して均等に機会が与えられるものとする。」

ひきが起こっています。2015 年の財務省財政制度等審議会において、今後 15 年間、毎年 1% におよぶ運営費交付金の削減と、自己収入の増加を求める方針が打ち出されました。これが実際に発動されれば、授業料以外の自己収入増が見込めない多くの国立大学においては、授業料が 15 年間で 40 万円の増額となるという試算が文部科学省からもしめされました（2015 年 12 月 1 日衆議院文部科学委員会質疑）。その後、2016 年度政府予算案では、運営交付金は前年度同額とされ、授業料の標準額の引き上げは行われませんでした。また文部科学省からは「国立大学の授業料について」という文書が公表され³、「文部科学省としては、今後、毎年国立大学の授業料を引き上げて 40 万円も値上げを行うことは考えておりません」と記されています。

国立大学の授業料に関する政策を、受益者負担論から脱却して、高等教育の無償化という原則に立ち戻り、それに向かって着実に実行に移していくことが必要です。

3) 授業料免除制度 —無償化の足がかりとして規模の拡大を

国立大学、私立大学には、政府予算から（国立大学については国立大学法人運営費交付金の中で）、授業料免除のための経費が支出されています。文部科学省は、国立大学については「全ての国立大学等では、意欲と能力のある学生が経済状況に関わらず修学の機会を得られるようにするため、授業料の免除・減免措置を行っています」、私立大学については「経済的に修学困難な学生に対し授業料減免措置等を行う場合に、その 2 分の 1 以内を補助しています」と、それぞれ位置づけています⁴。2016 年度については、国立大学は学部・修士 5.4 万人（博士含め 320 億円）、私立大学は 4.5 万人分（86 億円）が枠として設定されており、毎年微増されています。

公立大学については、文部科学省は「公立大学等の授業料についても、意

欲と能力のある学生が経済状況に関わらず修学の機会を得られるようにするため、減免措置が講じられています」とし、財源をしめさずに、事実として 2013 年度の実績として 1.2 万人（33.4 億円）という規模をしめています。これらの制度は、公費によってまかなわれる、経済的理由で進学・就学が困難な学生への「授業料不徴収」の一形態であり、無償化への足がかりといえるものです。無償化への道筋として、まずは、この制度の適用対象者の拡充が必要です。

(2) 奨学金制度 —その充実はようやく緒についたところ

1) 日本学生機構の奨学金制度

現在、国による奨学制度は、独立行政法人日本学生支援機構を介して行われています。全て貸与制であり（例外として海外留学奨学金は給付）、そのなかには無利子（第 1 種）と有利子（第 2 種）があります。第 1 種と第 2 種の貸与人数の比率は 2015 年度で 467,297 人：877,343 人となっています。近年第 2 種が増加を続けてきていましたが、2014 年度からようやくその傾向があらためられ、第 2 種貸与人数を減少させながら第 1 種を増加させる政策に転換しました。

近年、返還滞納者に対する取り立てが強化され、ブラックリスト化（日本学生支援機構が信用情報機関にリストを提供）や裁判の乱発を起こすなど、社会問題になっています。

日本学生機構による返還滞納の理由に関する調査⁵によると、延滞が始まった理由（複数回答）として「家計の収入が減った」69.4%、「家計の支出が増えた」41.9%、「入院・事故・災害等」23.0%が上位に上がっており、「返還するものと思っていない」2.5%、「返還を忘れていたなどのミス」11.0%などの理由によるものはわずかです。家計逼迫などやむを得ない理由によるものが大多数なのです。卒業後におこりうるこうした不確定な原因による返還滞納は、家計所得の低い層ほどその危険性は高いはずです。奨学金の返還

³ 文部科学省ホームページ＞国立大学の授業料について
http://www.mext.go.jp/a_menu/koutou/houjin/1367834.htm

⁴ 文部省ホームページ＞家庭の教育費負担や公財政による教育分野への支出等
http://www.mext.go.jp/a_menu/kyoikuhi/detail/1338251.htm

⁵ 日本学生機構ホームページ＞平成 26 年度奨学金の返還者に関する属性調査結果
http://www.jasso.go.jp/about/statistics/zokusei_chosa/h26.html

ができない可能性があることを危惧し、奨学金の借りに踏み切れない進学希望者が多数に上ることが知られています。こうした人々が希望通り高等教育に進学できるようにするためには、返還猶予や所得連動返還型の制度はもとより、根本的には給付制度が必要です。

2) 自治体、大学独自による奨学金の制度の動向

国による奨学金制度が不十分なことを受け、また地域への若者の定着の促進や入学者の確保などの観点から、自治体や大学独自の奨学金が運用されています。日本学生支援機構の調査⁶では、2013 年度において奨学金制度を有する大学・短大・高専は 817 校（1122 校からの回答中）であり、大学関連情報の検索サイト⁷で調べた結果でも、大学独自の給付型奨学金を運用している大学数は、国立大学 2 大学、私立大学 130 大学となっています（掲載大学数（4 年制）758 大学）。

3) 国による奨学金政策の新たな動向

2012 年度から、日本学生支援機構の奨学金のなかで、限定的ではあるものの、所得連動返還型奨学金の制度が運用されてきています。これは、「家計の厳しい世帯の学生等（給与所得世帯の年収 300 万円以下相当）を対象として、奨学金の貸与を受けた本人が、卒業後に一定の収入（年収 300 万円）を得るまでの間は願い出により返還期限を猶予」するものです⁴。

現在、新たな所得連動返還型奨学金の創設に向けた検討が文部科学省で進められており、有識者会議による 1 次まとめが公表されています⁸。その中では、この制度の必要性について「奨学金の役割はますますその重要性を増している。しかし、保護者や学生の中には、奨学金の返還の負担の重さのため、奨学金の申請を躊躇する者も少なくない。教育の機会均等を実現するた

めには、奨学金制度に対する不安を低減し、安心して貸与を受けられる観点から、制度の充実・改善を図らなければならない」としています。一方で同時に、「我が国の現下の財政状況に鑑み、新たな国庫負担が生じることについては慎重な検討を行った」とし、その規模、制度内容には財政状況から自ずと限界があることに言及しています。実際に提案されている制度内容は、所得に対する返還額の割合を 9%としています。制度のなかには、現行の所得連動返還型奨学金制度に設けられている年収 300 万円までの返還猶予がないことや、例えばイギリスなどでの制度では盛り込まれている返還上限年限（イギリスでは 30 年）についての定めを置かないこととして、貸与総額の返還を求めているなど、新たな所得連動返還型奨学金の創設をする目的・趣旨からすると不十分と考えられる点が多く見受けられるものです。後述する給付型奨学金を創設させ、十分な規模にさせることと合わせ、それまでの当面の制度として、この所得連動返還型奨学金の制度の充実を進めていくことも必要です。

社会の貧困化、格差の拡大をうけ、経済格差による進学格差が社会問題化する中、2016 年の参議院選挙から選挙権年齢を 18 歳に引き下げることを受けて、奨学金制度、その中でも給付型奨学金の必要性が政治課題として取り上げられ、各政党が政策に掲げるようになりました。そうした中、給付型奨学金の創設について政府も、「ニッポン一億総活躍プラン」（2016 年 6 月 2 日閣議決定）⁹で「給付型奨学金については、世代内の公平性や財源などの課題を踏まえ創設に向けて検討を進め、本当に厳しい状況にある子供たちへの給付型支援の拡充を図る」と明記しています。2017 年度文部科学省概算要求では、要求額を盛り込まず「事項要求」として掲げ、今後の政治決着に委ねる姿勢です。2017 年度政府予算案に、格差是正に実効性があり、希望する誰もが高等教育を受けることができるようになる給付型奨学金の創設を、十分な規模で盛り込むよう、今後の運動が非常に重要です。

⁶ 日本学生支援機構ホームページ＞平成 25 年度奨学事業に関する実態調査
http://www.jasso.go.jp/about/statistics/syogaku_jittai/h25.html

⁷ ナレッジステーション＞日本の大学 <http://www.gakkou.net/daigaku/src/>

⁸ 文部科学省ホームページ＞新たな所得連動返還型奨学金制度の創設について（第一次まとめ）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/069/gaiyou/1369437.htm

⁹ 首相官邸ホームページ＞一億層活躍国民会議
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusokatsuyaku/index.html-plan>

概算要求を行った文部科学省は、2016年8月31日に、省内の「給付型奨学金制度検討チーム」による「給付型奨学金制度の設計について〈これまでの議論の整理〉」を公表しました¹⁰。これによると、「奨学の観点」（所得水準の面からの必要性）と「育英の観点」（努力を促すとして成績を考慮）を組み合わせて給付対象を決定する考え方をしめています。また、財源について「将来は国民全体に社会的便益をもたらす制度であると考えられる。〈中略〉新たな制度に対する国民的な理解を得つつ、恒久措置を創設する場合には恒久的な安定財源が必要であることを踏まえ、制度改正や税制措置を含めた財源確保の方策について検討することが必要」とし、具体論には踏み込まず今後の政府予算決定過程での決着を求めています。その他、事前給付型と返還免除型のメリット・デメリットの検討をしたことがしめされています。

給付型奨学金を実現するために新たに発生する財政負担は、必要とする人数を経済的理由で大学進学を断念しもしも給付型奨学金があれば進学したであろうという「潜在的進学者」数の推計結果（小林 2015）¹で6万人、より広く住民税非課税世帯の一学年学生数である約16万人（小林雅之、日経新聞 2016年8月14日付）の間として、かつ国立大学授業料相当額を給付するものと仮定すると、約320億円から約860億円となります。これは小さい額ではありませんが、実現不可能なものではありません。

(3) 高等教育への公財政支出

—先進国最低の教育への投資、家計が支える教育

高等教育への支出は、OECD¹¹による2015年発表の統計では、日本は対GDP比1.3%と、ほぼOECD加盟国の平均（1.4%）となっています。しかしながら、その内訳では公的支出が0.5%（平均1.2%）と、OECD加盟国中ルクセンブルク（0.4%）について下から2番目の低さです。また、加盟国に

は高等教育にかかるすべての費用を公的支出によってまかなっている国が7カ国ある（ルクセンブルクはこの中に含まれる）にもかかわらず、日本は公的支出による割合が1/3と、際立って低いという状況です。私的部門の支出のほとんどが家計支出によってまかなわれており、日本の高等教育と、高等教育に学ぶ学生は、家計に支えられている状況です。この状況は先進国の中にあって特異なものであり、総額と構造についての見直しが急務です。

2. 新たな大学政策は社会の格差にどう影響するか

＝大学間の格差拡大政策が社会の格差を固定し拡大する

(1) 専門職業大学の制度化

—既存大学が特権層のためだけのものになってしまわないか

中教審は、答申「個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様化と質保証の在り方について」¹²を2016年5月30日に取りまとめました。このうち第1部は、「実践的職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する特別部会」において審議が続けてこられたもので、最終的に「専門職業大学」（名称に関する例示の一つ）としてその制度概要が示され、2019年度設置の方向で今後制度化が図られていくことになります。

この中では、今後の学校における職業教育において、「座学や理論の教育のみにとどまらず、産業界等と連携して、①専門分野における高度で実践的な専門性を身に付けると同時に、②専門の中で閉じることなく、変化に対応する能力や、生涯にわたり学び続けるための力（基礎的・汎用的能力や教養等）を備えた人材の層を厚くしていくことが求められており、その両面に対応できるより工夫された教育の仕組みが必要」であるとして、新たな高等教育機関の制度化を行うとしています。

¹⁰文部科学省ホームページ＞給付型奨学金に関する議論の整理について
http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/28/08/1376806.htm

¹¹OECD “Education at a Glance 2015” TableB2.1.
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/education-at-a-glance-2015/indicator-b2-what-proportion-of-national-wealth-is-spent-on-education_eag-2015-18-en-.V8fbxFuLRpg

¹²文部科学省ホームページ＞個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様化と質保証の在り方について
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1371833.htm

従来型の大学とは異なる、職業教育に重点をおく、ないしは特化した、高等教育機関が開設されることになることがほぼ確実になったことは、重大なことです。

この制度化に向け、中教審の前の段階で、実践的職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議¹³が設置されていました。その委員の一人である富山和彦氏（経営共創基盤 CEO）が、会議に提出したレポート¹⁴で、「L 型大学・G 型大学」の考え方をしめし、物議をかもしました。L 型（地域型）大学において学ぶべき内容は、たとえばシェイクスピアでなく観光業で役立つ英語を、憲法や刑法でなく道路交通法や大型特殊免許を、といった、極端に「実践的」な教育を行うべきとする考えを打ち出したものでした。富山氏は、その後も同会議、中教審特別部会を通して、「偏差値 50 の人が 500 万円の年収を得られるようになる教育を」という主張を繰り返し述べています。こうした主張は、唐突なものです、会議の中でも、そしてインターネット上の世論などでも一定の支持を得ています。従来型の大学を「学術知」の教育を行う機関であり、新たな教育機関では「実践知」を学ばせるのだ、と一方的に決めつける議論がまかり通っています。

この「専門職業大学」という新たな機関を構想するにあたり、一方でグローバルに活躍できる人材の養成を標榜し、一方で富山氏の発言するような地域における教育で地域人材を養成するイメージが対置され、納得も議論の収束の目処も得られていない現状で、制度論に踏み込むことは拙速と言わざるをえないでしょう。それでも、とくに、地域人材の養成という議論には、現在の格差社会の中での高等教育に関する不満や、役割に対する期待が込められていると言えるのではないのでしょうか。例えば地域にあって、あるいは経済

的に恵まれず、高等教育へのアクセスが十分に保証されていない層に対して、将来の一定の職業的安定を期待させる教育を行うことをうたうことによって、進学意欲を高め、職業教育を通じてその能力を高めるという効果が期待されているのかもしれませんが。

しかしながら、こうした考え方の延長線上には、従来型の大学は「社会に役に立たない学術知」のみを扱う教育機関であり、経済的余裕と学力のある者だけに許されるある種の贅沢品として位置づけられるという危険性ははらんでいるとも言えます。

「専門職業大学」が発足し、入学者の出身階層が従来型大学と明確に分離した場合には、卒業者の進路、経済的成功、社会的なステイタスがどのように位置づけられ、あるいは実態としてどうなっていくのかが重大なことで、それ次第では、社会の格差の拡大あるいは是正に多大な影響をあたえることになるでしょう。

今後、本当に「専門職業大学」を制度化するのであれば、こうしたことまでを視野に入れた慎重で十分な議論がなされなければなりません。

（2）高大接続システム改革

—学力低下のなかでの難易度上昇は格差を拡大しかねない

「高大接続システム改革」に関する中教審答申（2014 年 12 月）¹⁵が出され、高大接続システム実行プランの発表（2015 年 1 月 16 日）¹⁶、高大接続システム改革会議最終報告（2016 年 3 月 31 日）¹⁷と検討、具体化が進められています。

この「改革」のなかには、大学の個別入試の改革（AO 入試などの推進、

¹³ 文部科学省ホームページ＞実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/

¹⁴ 同会議第 1 回会議配布資料：富山和彦「我が国の産業構造と労働市場のパラダイムシフトから見る高等教育機関の今後の方向性」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/_icsFiles/fieldfile/2014/10/23/1352719_4.pdf

¹⁵ 文部科学省ホームページ＞新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について（答申）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo0/toushin/1354191.htm

¹⁶ 高大接続システム実行プラン（2015 年 1 月 16 日文部科学大臣決定）
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo12/sonota/_icsFiles/fieldfile/2015/01/23/1354545.pdf

¹⁷ 文部科学省ホームページ＞高大接続システム改革会議「最終報告」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shougai/033/toushin/1369233.htm

学力検査の廃止、アドミッション・ポリシーの義務付けなど)、高等学校教育改革、大学教育改革(カリキュラム・ポリシー、ディプロマ・ポリシーの明確化、義務付けなど)と併せて、現在の大学入試センター試験を廃止し、新たな2種類のテスト(高等学校基礎学力テストと大学入学希望者学力評価テスト)を実施することが盛り込まれています。

「実行プラン」の工程では、新テストについては、高等学校基礎学力テストを2019年度から、大学入学希望者学力評価テストを2020年度から実施することになっています。

この、全国約50万人が受験することになるであろう大学入学希望者学力評価テストについては、記述式を一部導入する、コンピュータによる回答方式を採用する、項目反応理論を導入する、など、多くの新基軸が打ち出されていますが、それぞれについて実施上、技術上のさまざまな問題点、危惧が指摘されており、本当に実施できるのか、という疑問符が投げかけられています。外部テストや民間ノウハウの活用なども検討されています。国大協の入試委員会は、論点整理としつつ、国語系科目の記述式試験の採点を志願大学において行うことも選択肢とする考えを示しています¹⁸。

この大学入試改革について、社会の格差との関連で、次のような指摘があります。それは、大学入試センター名誉教授の荒井克弘氏が、構想されている複数教科を合わせた問題について、「パターン化しやすく、トレーニングのしやすさに繋がる。塾や予備校に通う余裕のある家庭の生徒に有利になる可能性がある」「むしろ中間層の子の学力が揺らいでいることが深刻だ。高校で授業を理解できるのが3割といわれるのに、専門学校なども含め8割が進学している。背景にあるのは、少子化で学生確保のために多くの私大が合格ラインを下げたことだ。」(2015年6月27日朝日新聞)として、高校段階からの学力の二極分化の現状を指摘しつつ、今回の大学入試改革が格差拡大を加速させるのではないかと懸念を表明しているのです。

¹⁸「大学入学希望者学力評価テストの実施時期等に関する論点整理～とくに国語系記述式試験の取扱いについて～」国大協入試委員会(2016年8月19日)
<http://www.janu.jp/news/files/20160819-wnew-newtest1.pdf>

もしも、新しい共通テストの出題形式が、荒井氏の言うように経済格差を従来よりも反映されるようなものになれば、経済格差との相関が指摘される「学力差」の大学進学とのリンクがより強まり、大学が「特権層のもの」と認識されるようになっていくおそれもあります。

こうした格差拡大の危惧を打ち破るには、学力輪切りをする結果となっている現行の方式とも、そしてそうした傾向を結果として助長してしまう可能性のある新テストとも考え方のちがう、個々の大学の中に多様性を生み出し、育てるような、大学入学者選抜制度を考えていかなければならないのではないのでしょうか。

(3) 大学の入学定員の厳格化の政策的意図と破綻

—地方大学をより困難にさせている

東京圏を中心とする都市圏への人口集中を是正し、地方の活性化を図る観点で、大学の入学定員の厳格な管理が始まっています。

私立大学についてはすでに、入学定員の充足状況によっては私立大学等経常費補助金(いわゆる私大助成)を不交付とする措置をとっていましたが、これを厳格化し、2016年度から2018年度にかけて段階的に、最終的には大規模大学(定員規模8,000人以上)では1.1倍以上の充足率になれば私大助成を不交付とする制度を開始しました。学部新設の認可に際しても中規模以上の大学(定員規模4,000人以上)で、充足率1.05倍以上になると認めないこととしています(2019年度から)。

国立大学についても、学部規模によって1.05倍から1.15倍で学生納付金相当額の国庫返納(2018年度まで段階的に)、1.0倍以上で超過入学生数分の教育費相当額を国庫返納(2019年度から)させるとしています。

この政策は、人口が、そして若者がどうして都市圏に集中するのか、という根本的な原因にアプローチすることなく、各個別大学の現行の入学定員の厳守のみを、ペナルティ付きで事実上強制するという、非常に姑息な政策と言わざるを得ません。また、公費負担がきわめて不十分の中で財政難にあえぐ各大学はこの規制に敏感に反応せざるを得ず、入学定員と入学者受け入れ

数を完全に一致又はごく近い人数の範囲内にとどめるという極度に柔軟性を欠く対応をせざるを得なくなるなど、実施にあたっては大きな混乱をもたらすものでもあります。

こうした政策に対しては、私立大学において、現実に存在する入学定員と学生受け入れ数の乖離を、入学定員そのものを増加させることによって解消しようとする動きが見られます。これでは、本来の政策目標である「地方創生」が果たせないばかりか、都市圏への集中が一層進み、地方大学の危機を招くとともに、これらのことによって、地方の進学機会の減少と都市圏へ進学する際の経済負担の増加の両面から、地方における大学進学率の格差の是正に逆行する結果となりかねません。

地方から都市圏への人口集中と、地域の社会の活性化が進まない現状についての、より根本的な原因の理解と、それに即した抜本的な政策が必要です。

3. 「大学改革」政策の影響

＝地方から多様な大学が消えていく、
都市圏へ出られない学生はどうすればいいのか

(1) 国立大学の「3 類型化」とその影響 — 「特定分野」は 都市圏集中、学びたい人は都市へ出ないといけないのか

国立大学を、「世界最高水準」「特定分野に強み」「地域貢献」の3つの類型に分ける政策が、2016年度の国立大学法人第3期中期目標期間に入るのを機に、開始されました。

政府・文部科学省は、この政策を、2012年度からの「ミッションの再定義」をテコに、運営費交付金の配分と配分ルール、評価の中に位置づけるという方法を使い、制度の変更の議論も制度化も抜きにして実施に移しました。法令による何らの根拠もないので、政府は「類型化」や「種別化」といった用語を用いず、運営費交付金の「重点支援の3つの枠組み」と強弁をしていますが、将来の固定化・格差の拡大につながるおそれが非常に大きい、実質

的な類型化であると言わざるを得ません。

この類型化は、2016年度概算要求の段階で国立大学法人から手を挙げさせる形で、どの大学がどの類型に区分されるかが決定されていきました。結果、「地域貢献」枠である重点支援1に55大学、「特定分野に強みをもつ」＝重点支援2に15大学、「世界最高水準」＝重点支援3に16大学が割り当てられました。

この3類型は、それぞれの類型における評価の観点が別に定められており、かつ、その累計内での評価を競い、運営費交付金の重点配分を競うという制度となっています。この競争を続ける過程で、それぞれの大学は「改革」によって、もっている資源を、類型で求められる機能、分野に集中することとなるのは必至です。「重点支援の枠組み」として始まったこの仕組みは、時間が経過する中で、実質的で強力な類型化になっていくおそれが非常に強い「制度」です。

社会の格差の観点から見た場合、この制度はどんな影響を及ぼすでしょう。

図4に（次のページ掲載）、3類型の各類型の、地域圏¹⁹分布を図示しました。「地域貢献」大学は、首都圏ではゼロ、そして55大学中45大学が三大都市圏でも地方中枢都市でもない地域（いわゆる「地方」）に立地しています。「世界最高水準」については首都圏6大学、三大都市圏4大学、地方中枢都市4大学、地方2大学です。「特定分野に強み」大学では、首都圏10大学、「地方」2大学と、地域貢献大学と傾向が全く逆転しています。

こうした地域圏への分布を見ると、地方からの進学希望者のうち、都市圏に子供を送り出せない家計状態の家庭では、世界最高水準や特定分野でトップクラスの教育を受けることを断念し、地域貢献のための教育にシフトしていく大学で学ぶことしか選択肢が残されていない状況になりつつあることがわかります。地域間で、教育の量だけでなく、質についての格差が確実に開いてきているのです。

¹⁹ここでは、首都圏・三大都市圏については、三大都市圏公示地価額の公示対象の都市、地方中枢都市は第四次全国総合開発計画での定義（札幌・仙台・広島・北九州・福岡）により区分した。

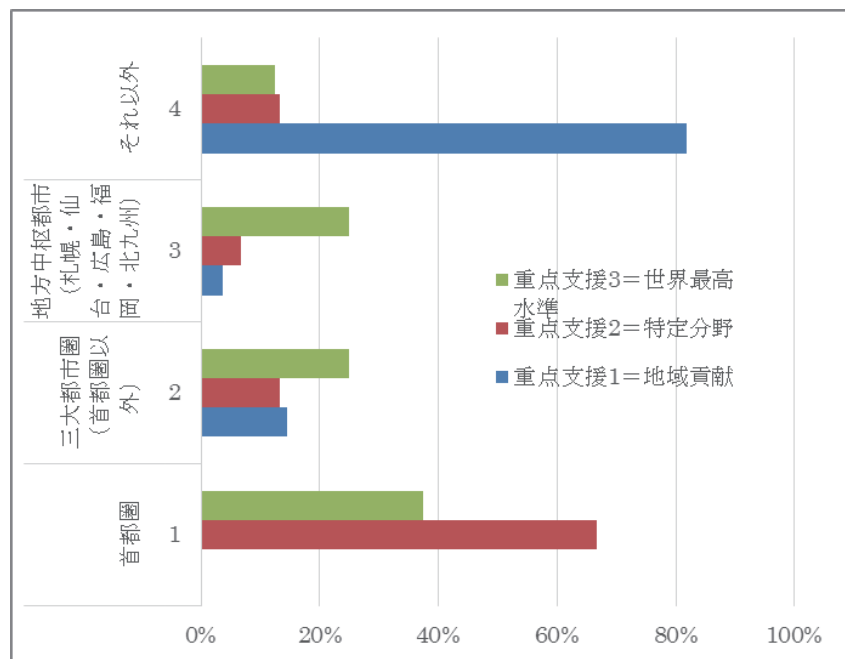


図4 国立大学及び私立大学の授業料（年額、単位円）の推移（文部科学省、「国公立大学の授業料の推移」より描く、公立大学は国立大学と非常に近いのでプロットを省略）

(2) 国立大学の人文社会科学系「廃止・転換」と

第3期学部新設の動向 一大規模改組は地域貢献大学ばかり

第3期中期目標に入るにあたり、2015年6月8日に出された文部科学大臣決定「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直しについて」²⁰の中に、教員養成系学部・大学院、人文社会科学系学部・大学院の組織を廃止又は社会的要請の高い他分野への転換をしよう求める文言がありました。実はこの文書の冒頭には、国立大学の果たしてきた役割の一つとして、「社会・経済的な観点からの需要は必ずしも多くないが重要な学問分野の継承・発展」が肯

定的に記述されているのです。一方では社会的要請の高い分野への転換を求め、一方では需要が多くなくとも重要な学問分野の継承発展が重要な役割と述べる、という矛盾した考えが同一文書にしめされているのです。国立大学を、長期的に学問の継承発展を担うような大学群と、短期・中期的な社会要請に即応していく大学群とに類型化して考えていることをしめしているのではないかと疑われます。

この通知のあと、「文系潰し」との批判を浴びて、文部科学省は、人文社会科学系を廃止することを求めるものではない旨の釈明を行いました²¹、国立大学における組織再編の実態はすでにこの方向で進んでいます。2016年度に学部新設を行ったのは、宇都宮大学（地域デザイン科学部）、千葉大学（国際教養学部）、福井大学（国際地域学部）、徳島大学（生物資源産業学部）、愛媛大学（社会共創学部）、佐賀大学（芸術地域デザイン学部）、大分大学（福祉健康科学部）、宮崎大学（地域資源創成学部）であり、また2017年度に学部新設を予定しているのは、東京海洋大学（海洋資源環境学部）、横浜国立大学（都市科学部）、新潟大学（創生学部）、滋賀大学（データサイエンス学部）、島根大学（人間科学部）です。なお、高知大学（地域協働学部）、山口大学（国際総合科学部）、長崎大学（多文化社会学部）などは、これより以前に学部を新設しており、同じ流れと考えていいでしょう。

これらは、文部科学省の方針に従い、教員養成系学部の中のゼロ免課程を募集停止にした定員と、加えて多くが人文社会系の学部の再編や学科の入学定員を削減し、これらの定員を用いて学部新設を行っていることが特徴です。これらのうち、千葉大学は「世界最高水準」、電気通信大学は「特定分野に強み」の枠ですが、それ以外は「地域貢献」枠の大学であり、「地域貢献大学」での新設学部の設置（人文社会系の縮小を伴うものがある）が多いことが特徴です。

こうした「地域貢献大学」の新設学部の名称には、地域を掲げるもの（宇

²⁰ 文部科学省ホームページ>「国立大学法人等の組織及び業務全般の見直しについて」
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2015/10/01/1362382_1.pdf

²¹ 文部科学省ホームページ>「新時代を見据えた国立大学改革」（2015年9月18日、日本学術会議幹事会への説明資料）
http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2015/10/01/1362382_2.pdf

都宮・福井・佐賀・宮崎)や、当該の地域の、社会や地場産業への貢献をうたったと思われるもの(徳島・愛媛・大分・横浜国立・新潟)が多数あります。すでにミッションの再定義、3類型化、人文社会系縮小の路線が実質化し、とくに地方に立地する「地域貢献大学」において、教育分野のシフトが雪崩を打った形で始まっているといえます。

このことによる影響は、前述した3類型化で指摘したことと似て、地方から都市圏に子供を送り出せない家庭において、多様な教育分野の中から自分の学びたい分野を選んで学ぶという権利を縮小するという影響が出るのが必至という点です。都市圏の大学へのアクセスが困難な学生は、地方にあって地域のために勉強をし、地域のために貢献する人材となればよい、というのが、今回の改革の流れと言わざるを得ません。

そしてこれらの一連の大学改革は、現状の地域間の経済格差、そして昨年小林先生の講演でも示された進学動向(地域で閉じる傾向がある)からすると、格差の是正に寄与するものではなく、逆に地域間の格差を固定化するおそれが非常に強いものであると言えます。

(3) その他大学間の格差をもたらす諸政策

これらのほかに、国立大学と、大学全体の「改革」を目指す幾つもの新しい制度が準備され、あるいはすでにスタートしています。

2016年の国立大学法人法改正により「指定国立大学法人」制度²²が決定され、今後募集、決定されていくことになります。また、卓越大学院制度²³、卓越研究員制度²⁴がいずれも補助事業としてスタートしています。

これらも、大学、個人の格差政策であり、これらが現にある格差の固定化、拡大につながらないように、監視し、発言していくことが必要です。

まとめ

社 会の階層格差の出現・固定化に対して、大学がどんな役割を果たしているのか、果たしうるのか、そして、とくに国立大学に多大なる影響力を与え続けている政府・文部科学省の政策が、今後の社会の階層格差の動向に対して、大学を介してどのように影響することになるのだろうか、ということについて、考えるための材料を挙げ、そして論点をしめました。

安倍政権のもとにあって、文部科学省が打ち出す政策は、グローバル化する経済、変化する世界の産業構造のもとで、少子化の状況に直面した日本が国際競争力を増大するため、という特定の状況に対し、大学を、研究者をいかに動員するか、そしていかに「役に立つ人材」を送り出させるのか、ということに特化したものになっています。

そこには、公正な社会の実現や、変化する状況にあって新たな構想を打ち出すことのできる人文知を含む知の創造や、都市圏に集中する産業、経済、そして大学、知を、バランスよく地方に立地させ、そのことによって、どこに生まれ育っても豊かな生活が送れる、豊かな高等教育にアクセスができる高等教育のグランドデザイン、など、これらのことを構想する意欲も力も感じることができません。そして大学からもそうした力を奪い取ってしまいかねないものです。

「はじめに」で述べた、国公立大学を含む大学がすでに、日本社会の中で階層格差を維持再生産する装置の一つとなっているのではないか、という問題意識と、これに向き合わねばならないという危機感は、こうした政策と向き合い、反対すべきは反対し、是正させ、大学を将来の社会のために役立たせるべく、苦しくとも運動をすすめる必要がある、それが大学の教職員組合としての重要で重大な役割である、という宣言でもあります。

教研集会を通して、そして日常の組合活動を通して、これらの役割を果たすためにがんばりましょう。