

〈専任研究員〉

文部科学省の高等教育政策検証

角 岡 賢 一*

一. はじめに

本稿では、中央省庁が再編されて文部科学省（以下では「文科省」と略称する）となって以来、約二十年間に及ぶ高等教育政策を検証する。

まず、中央省庁の再編についてである。例えば国土庁、建設省と運輸省が一つになって国土交通省ができるなど、再編に伴い概ね各省庁は巨大化した。文科省も、初等から高等までの教育を担当する文部省と、原子力政策を中心とした科学技術担当の科学技術庁が一つの省になったという経緯を辿った。常識的に考えてみると、科学技術庁長官と文部大臣を、今では文科大臣が「兼務」しているのであるから、省庁再編そのものの統括評価が必要であろう。また中央省庁の数が減ったのであるから、国務大臣の数も減るのが道理であろうが、この二十年でも国務大臣の数は減っていない。外務大臣や財務大臣のように一つの省庁を総攬するのではなく、「北方領土・沖縄問題担当」というように特定の課題に「特化」した国務大臣が半数ほどを占める。中央省庁再編の総合評価というような大きな問題設定は本稿の目的外であるが、旧文部省と旧科学技術庁出身者が交互に文科事務次官に就任するというような硬直した人事制度に悪弊が残っているというような診立てが、本稿の底流を成しているということは指摘しておく。

以下の節では、法科大学院改革の迷走、国立大

学法人化という愚挙、国際人権規約の高等教育漸進的無償化条項留保撤回、官僚作文である中央教育審議会答申というような事項を中心に検証を進める。これら事案の背景として共通するのは、高等教育予算の在り方である。先進諸国間でも突出している日本の赤字財政であるが、財務省は割りやすい文科省予算に狙いを定めているとしか考えられない。国全体で一千兆円に積み上がった赤字国債は百年単位という長い時間をかけて解消していくよりないであろうが、少なくとも直近二十年間のように徐々に高等教育予算を削っていくというのは、国家百年の大計であるべき教育の根幹を揺るがす事態を招くことは火を見るより明らかである。本稿で解決策として示唆するのは、文科省対財務省という力関係では問題の解消は不能であるから、政治が主導力を発揮して根本的解決に導いて行かねばならないという方向性である。予算という問題に手を付けることがなければ、本稿で指摘していく諸課題が改善される方向への道筋が見えてこないであろうと考える。

二. 青木栄一氏の中公新書

その名も『文部科学省』という青木栄一氏の中公新書は、帯にある「失敗はなぜ繰り返されるのか」という惹句からして痛烈で象徴的である。同書は、本稿第一節で上述したような中央省庁再編にも触れている。それによると、一府十二省に再編された中央省庁は、それまでの縦割り行政に

* 龍谷大学経営学部 教授

よって省庁間の業務重複という弊害が目立っており、それを解消するが為の再編であったという指摘である。文科省に関連しては、省庁再編時の名称について、律令制以来の由緒ある「文部省」という名前が残った経緯について紹介されている。再編から二十年以上を経て「文部科学省」という名称そのものは馴染んできたようにも思うが、考えてみると律令制以来の「文部省」という名前と明治期に造語した「科学」を並べてあるのは、木に竹を接いだような据わりの悪さを潜めているのであった。それは象徴的であり、文科省が今でも抱える省内の縦割り弊害に関係があるのではないかと考える。

初等・中等教育は、教育機関の設置から運営まで地方自治体が担う比重が大きい。それに比べて高等教育は、国立大学法人が文科省直轄であり、私立大学政策も文科省高等教育局が采配を振っている。従って、日本の高等教育政策は文科省が果たす役割が大きく、高等教育そのものの成否も文科省が鍵を握っているのは自明の理である。然るに、中央省庁として文科省の最大弱点は、省全体として予算を削られ続けていることであろう。言うまでもなく国家予算は財務省との折衝で配分されるのであるが、財布の紐を握る財務省との力関係は一方的である。国立大学法人運営費交付金も、私立大学経常費補助金も、毎年毎年減額され続け、結果として経済協力開発機構加盟国中でも国の高等教育に対する公財政支出比率は最低水準である。詳細に見てみると、設置者別で国立大学法人と私立大学への公財政支出に大きな差があることが問題である。学生数で七割以上を占める私立大学への経常費補助金が僅かに年間三千億円程度しかないのに対して、国立大学法人への運営費交付金補助は、削減され続けたとは言え一兆円を上回る。学生一人当たりで換算すると、私立大学生には年間十三万円ほどでしかないのに対して、国立大学生には二百万円近くと、十五倍ほどの格差がある。同じように大学生という身分でありながら、設置者の違いだけによってこのような大きな学費負担の差を付けるのは、合理的説明は不可能であろう。これは、国として高等教育という責務を私立大学に大きく依存してきた歴史を問わね

ばならない。この皺寄せは、学生や保護者を直撃している。負担は授業料や入学金に反映されるからである。私学への経常費補助金削減は授業料値上げに直結する。

現行の私立大学経常費補助金支出は、一九七五年に成立した私立学校振興助成法に淵源を求めることができる。成立当初は附帯決議によって「経常費の五割まで助成をすることができる」と理念が謳われていた。事実、数年を掛けて予算が増額されたので補助率は三割近くにまで達した。ところが一九八〇年代に入って中曽根内閣の臨時行政調査会が打ち出した方針によって、助成額が頭打ちになったのに対して、補助対象となる私大の新設や学部・学科増設などによって分母となる経常費は増え続けた。半世紀近くを経て、今や経常費補助金助成率は、とうとう一割を切った。私学助成法の理念からは遠ざかる一方であると言わねばならない。

省庁間の力関係を目の当たりにしたのが、日本私立大学教職員組合連合（私大教連）などから、私立大学経常費補助金の増額を求める政策要求を行っていた際であった。文科省では、経常費補助増額や私立と国立という設置者の違いによる格差についても一定の理解を示した。文科省としても、毎年毎年高等教育の予算を削られ続けることは、なんとしても避けたい事態であったろうことは想像に難くない。省としての存続に関わるのが予算である。同じ要請に財務省に行くと、「財源がありませんから」と木で鼻を括ったような回答であった。取り付く島もない、というしかなかった。対話がそれ以上、続かないのである。この百五十年間、日本が官尊民卑という官僚支配の国であると実感した経験である。財務省の主計官を頂点とする支配構造が硬直化し、前例主義から脱却することが出来ない。この三十年間、日本経済が停滞し続ける要因の一つは官僚主義であろう。この弊害を打破するには、政治によって官僚制度を動かすしかない。

三. 国立大学法人化

次に、国立大学法人化について見ていきたい。

二〇〇四年に国立大学が独立法人化された。小泉純一郎政権下の時代であった。それまでは、文科省によって配分された予算が全てであり、学長の選定にしても、箸の上げ下ろしに至るまで文科省の言うがままであったと言えるであろう。独立法人化に際しては、「各法人で収入と支出を自由に予算化することによって、独自に研究と教育を振興することが出来るようになります」というような甘言を呈して、半ば無理矢理に国会審議も通したのであった。独立法人化そのものが如何に大学財政に過酷であったかは、運営費交付金を毎年百分の一ずつ削っていくという方針一つをもってしても過言を要しないであろう。教育現場では、それまで非常勤講師で充当していた授業の人件費が出せない、専任教員で担当する、それも手当が付かない場合は当該授業を不開講とする、というような悪循環が起こった。このような状況が何年も続くと、現場の疲弊は取り返しが付かない程になることは明らかであろう。国立大学独立法人化を総括するとすれば、運営費交付金の通減が定着して、教育研究条件は大幅に悪化した。反面で中期計画の策定など複雑な事務作業が増大した。負担増の収入減で、法人化は百害あって一利なしという結論に至るのは必定であろう。

独立法人化に伴い学長権限が強化され、法人の運営を担当する理事会の設置が義務づけられた。学長は理事会構成員となるものの、法人運営への関与は限定される。従来は大学構成員の選挙によって学長が選ばれていたが、学長選考委員会なる機関が介在するようになった。学長選考委員会は、時として大学構成員の学長選挙投票結果と異なる候補を学長に推す場合もある。なんのための選挙か、理解に苦しむ。大学民主主義が大きな危機に瀕している。

独立法人化によってもたらされた最も大きな弊害は、国立大学法人収入に占める運営費交付金の実額、比率共に減少し続けている一点であろう。その比率は、法人化後の十二年間で約三分の二から半分へと減少した。それを補わねばならなかったのが競争的資金の獲得であった。同時期に、競争的資金が占める比率は一割から二割へと倍増している。競争的資金獲得のためには、申請書類の

作成など膨大な事務作業が必要である。そのため教員も事務職員も忙殺される。大学という学びの場にはゆとりが必要であったが、半期十五回授業の徹底を経て、今や四半期制というような、目が回るような忙しさに追われるような状況と成り果てた。これでは、時間を割いて研究に集中して著書や論文に結実させるような理想からどんどんと遠のいていると言わざるを得ない。自分で自分の首を絞めているような状況を、文科官僚は想像することができないのであろうか。大学における教育と研究をじわじわと蝕んでいるのである。

また、国立大学を類型化して世界に伍する先進研究型大学を創出しようという試みも、問題点の多い政策誘導と見えねばならない。限られた予算を集中配分することによって、これまでも実績のある大学に更に手厚く予算を手当てしようというのである。予算が増える側にとっては好都合であろうが、皺寄せが来るその他大学にとっては困った事態である。地方切り捨てという傾向に拍車を掛けるが如き愚策である。

国立大学法人化を主導した小泉純一郎首相は、郵政民営化を推し進めた政権として記憶されている。法案が参議院で否決されたのに衆議院を解散するというような憲政の常道を無視する劇場型の政治で有権者の関心を惹いたが、その陰で国立大学法人化も同じように半ば強引に進められたのである。この件は、文科省というより時の政権が主導していたと考えねばならないであろう。

四．法科大学院改革の混乱

司法試験制度改革に伴う法科大学院創設も、全国の大学に大混乱をもたらした。旧来の司法試験は特別な受験資格を必要としない代わりに、合格率が百人当たり三人程度と、極端に難しいものであった。それを改革するために、新に全国に法科大学院を創設し、そこを修了すれば新司法試験の受験資格を与えようという制度設計であった。法科大学院は、それまで法学部卒業生が進路として選ぶ研究者指向の大学院修士課程とは全くの別物であり、実務家など従来と異なる層の教員を集め、教育課程も一から作るという一大改革であった。

司法試験を目指す法学部卒業生の受け皿として、法学部を持つ大学にとっては法科大学院を創設しないという選択肢はなかったと言えるであろう。結果として全国の国公立大学に法科大学院が七十四創設された。これらは当初から乱立と見られ、いずれ淘汰が避けられないものと考えられた。新しい司法試験は、受験者の三割程度が合格するような制度設計であった。この根底には法曹人口を増やすという目的があり、それは一定程度達成されたと言えるであろう。しかし考えてみると、裁判官と検察官には定員があるので、増やすにも自ずから限界がある。残る受け皿は弁護士ということになるが、これは「自由競争」と言える世界である。司法試験に合格し、司法修習を経て弁護士資格を得たとしても、その日から看板を掲げて事務所を開設する、という順風満帆の始まりは期待しにくいであろう。大半は既存弁護士事務所の門を叩き、所属弁護士として法曹の歩みを始めたであろう。

法科大学院独自で採算を合わせることは至難であり、複数の学部を有する大規模大学でなければ存続は難しかった。新司法試験合格者数が伸び悩み、採算が悪化し、大学院受験者も減り続けるという悪循環で、撤退する大学院が相次いだ。二千二十一年度末現在では、国立十五、公立二、私立十九で合計三十六と半減した。撤退した大学院にしてみれば、当初から「無謀」で「無用」な競争と混乱に巻き込まれたのは迷惑以外の何物でもなかったであろう。この件に関しては、文科省当局の責任は大きい。

五. 国際人権規約の高等教育漸進的無償化条項留保撤回

2009年8月に行われた衆議院議員総選挙で民主党は三百を越える議席を獲得し、翌月に戦後初めてと言える二大政党体制の下で政権交代が実現した。総選挙時に民主党が公約とした「高等学校授業料不徴収（無償化）」は2010年度より実行に移された。高等教育の学費を漸進的に無償化する問題に関わっては、この理念を掲げた国際人権規約（社会権規約）の留保撤回を目指す意向が当時の

鳩山由紀夫首相の施政方針演説で盛り込まれた。現実的には、漸進的とは言え高等教育を完全無償化にもっていくのは困難であろう。高等教育に係る費用を仮に授業料と限定したとしても、十年や二十年という近い将来に実現するとは考えられない。「漸進的」という文言が目指すのは、学生や保護者の経済的負担を軽減するように努力するという理念であると筆者は考えている。そして鳩山首相の公約は三年後に野田佳彦政権に引き継がれ、四半世紀に及ぶ懸案であった留保撤回が実現した。これは偏に政権交代があったからこそその成果であり、自由民主党と公明党の連立政権下では「百年河清を待つ」で、岩盤の前例踏襲を続けていたことであろう。しかし肝腎なのは高等教育漸進的無償化という理念を現実の政策で実現させることである。留保は撤回したものの、現状が何も変わらないというのでは意味がない。比較的着手が容易——というのは、数百億円単位の財源で実現が可能であるという意味合いである——そのようなのは、大学生に対する給付型奨学金の支給である。旧来の日本育英会、現在の学生支援機構が支給している「奨学金」は卒業してから返済が必要な「借金」である。真の意味で「奨学金」とするためには、返済する必要がない給付型が望ましいのは言うまでもない。他方で給付型奨学金の財源を捻出するためとして、国立大学運営費交付金や私立大学経常費補助金を削減し続けるようでは、高等教育予算全体として意味がないどころか、教育と研究という均衡を崩して日本としての国力を低下させる一方である。財務省の主計官僚はこのような視点はなく、自分が担当する省庁の予算を削るという目先の利益だけを追う国賊である。

高等教育に対する公財政支出という観点から比較の対象を例えば経済協力開発機構加盟諸国の平均に求めると、国民総生産に対して約1.1%という水準である。この水準は、同じ尺度で0.6%程度という日本の倍である。すなわち国力に応じて政府が高等教育に公財政支出をするという比較で、日本は極端に低水準だという事実が明らかになっている。その分は、家計に負担がかかっているのである。仮に日本の公財政支出を他国並みの水準にもっていくためには、現行の倍額という国費支

出が必要である——これは約二兆五千億円に相当する。

他方で私立・公立・国立という設置者の別を問わず、学生や保護者による学費負担は現状で限界に達しているものと考えられる。バブル崩壊以後、日本経済は一貫して低成長かつデフレーションであったという基調に加えて、2008年秋のリーマン・ショックと2011年の東日本大震災と津波被害によって日本社会全体を覆う暗雲は濃くなる一方である。経済の停滞によって、社会的格差は拡大している。元来が相対的に高額であった私立大学授業料と均衡させるため（というのが旧・大蔵省の言い分である）に、国立大学が授業料と入学金を隔年で引き上げてきたという経緯があった。結果的に、二十一世紀に入ると国公私立大学の学費は相対的に差が縮まってきた。しかし学費そのものはこの五十年間、額が引き下げられたことは一度もなかった。これは私立大学の授業料平均を取ってみても同様である。

国際人権規約（社会権規約）第13条2項（c）には「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」という理念が謳われている。日本政府は、この国際人権規約を1979年に批准した。ところが批准の際、下線部「特に、無償教育の漸進的導入により」の部分に留保を付したのである。つまり日本政府としては「高等教育の機会均等化に対して努力はするが、無償化の方向を目指すという目標を設定しません」という姿勢を対外的・対内的に表明したのである。このように留保を付すことについて当時の園田直外務大臣は、衆議院外務委員会で土井たか子委員の質問に対して次のように答弁している（1979年3月16日議事録より抜粋、下線は引用者による）。

国際人権規約批准承認時の国会審議での外務大臣答弁（1979年）

○土井たか子委員

ただしかし、先ほど来一般論としてお尋ねした限りにおいても、人権規約本来の、規約、条約としてある姿とわが国がいま、切り捨て

た部分を除外して考えておる条約、人権規約の姿とは違うわけなのですね。しかし、本来、わが国としてはこの人権規約という条約のあるべき姿全体について近づく努力というのは当然、これについて締結する以上は払わなければならぬ、これは原則論だと私は思うわけです。こういう点からいたしますと、いま留保したものについて留保を解除すべく努力をするというのは、これを締結するわが国にとっては、大切な、忘れてはならない努力義務だろうと思うのです。外務大臣、そういうふうにお考えになりますね、いま首を振っていらっしゃいますか。

○園田直 外務大臣

この人権規約というものは、留保条項なしに批准するのが望ましい姿ではありますが、残念ながら、時間その他の関係で政府部内の意見が統一をできなかったということを恥じておるわけでありまして。いずれにしましても…（中略）…この人権規約については、留保した事項は、残念ながら留保したわけでありまして、これは当然、将来法的な解釈その他は別として、解除する方向に努力をし、また、そういう責任があるということ、とりあえずこのような姿で批准、審査をお願いしておるということを明瞭にいたしておきます。

この答弁を額面通りに受け止めるとすると日本政府は批准当初、留保を「一時凌ぎ」方策として考えていたようである。「留保すること自体は避けたい」と真剣に考えていたのか否かを明らかにしておくことは、留保撤回運動に関わった者にとって一大事である。

ここでは、私学振興助成法（以下では「振興法」と略称する）が成立した1975年から35年余り経過した間の私学助成運動を簡単に振り返ってみたい。

振興法が成立してから約五年間は、私大経常費の総額は順調に伸びていた。しかし1979年に国際人権規約を批准した折に後期中等教育と高等教育

を漸進的に無償化する条項等に留保を付したのと、その後中曽根内閣になって臨時行政調査会（臨調）の方針によって財政削減が行われたのが相俟って、経常費総額は1983～1984年度に二年連続で削減される方向に転じた。これが、私大助成にとっては大きな転機であった。経常費補助率で比較すると振興法制定前の1970年度に総額132億円——補助率7.2%から始まり、1980年度には総額2605億円——補助率29.5%にまで達していたのである。つまり、十年間で経常費補助率は約四倍に拡大した。この調子で補助率を拡大していけば、振興法で目指していた五割補助も目前という勢いであった。それが八十年代に入って、一転して総額抑制と新設大学増加によって補助率低下という傾向が定着してしまった。八十年代は公費支出は削減または横ばいの連続で推移するようになった。

九十年代は、十八歳人口の一時的増大を見越して臨時定員増によって大学入試競争の激化を緩和しようとした。その際に国立大学（当時）では臨時定員増を受け入れず、すべて私立大学に転嫁された。戦後一貫して、高等教育の量的拡大は私立大学が担ってきたという事情は如実にこの辺りに反映されている。九十年代に一時的に高等教育への国庫支出が増えた時期があったが、長続きしなかった。基調としては抑制傾向が続いており、これは二十一世紀に入っても同様である。

九十年代から二十年以上に及ぶ日本経済の停滞により、学費負担の高騰はほとんど家計に皺寄せされた。特に2008年9月にリーマン・ショックが勃発してからは、高額学費負担に耐えきれない状況が顕在化している。近年になって短期大学を除く四年制大学への進学率は五割を超えたが、高い学費負担のために進学率の伸びは今後は頭打ちになるであろう。

六. 「中央教育審議会」なるもの

青木栄一氏の中公新書『文部科学省』では、中央教育審議会（中教審）について、次のように解説している（49頁）。

審議会は法令に基づいて設置される行政機関の

一種であり、政策の基本方針を検討する「場」である。利害関係者や有識者が参加する政治参加制度でもある。（中略）

中教審には本体としての総会があり、文科大臣が任命する三十人以内の委員が任期二年で審議に当たっている。（中略）この総会は単独で具体的なテーマについて審議するというわけではなく、その傘下の分科会（教育制度分科会、生涯学習分科会、初等中等教育分科会、大学分科会）、部会に具体的審議を委ねることになる。（中略）

中教審委員の属性をよくみてみると、自治体教育長、校長会、PTA 団体といった業界代表と思われる委員がいるほか、何期も委員を歴任する大学関係者もいる。

簡にして要を得た説明である。これによって中教審の概要を掴む事が可能であろう。委員の属性では、教育関係以外、特に産業界からの代表と考えられる委員が意味を持っていると考えられる。例えば現在の会長は渡邊光一郎・第一生命代表取締役会長であり、全日本空輸取締役で経済同友会副代表幹事である小林いずみ氏なども名を連ねている。形式的には各界から多様な意見を集約するように委員を揃えているのであろうが、中教審答申そのものは文部官僚の作文であり、委員が部分的に語句の修正などで意見を述べることはありえるが、仕組みとしては文科省の考えが中教審答申という形でお墨付きを得るということのように形骸化している。随所に盛り込まれている「ポンチ絵」と指摘される不得要領の図などは中教審答申の本質を体現しているように思えてならない。「口は出すが、金は出さない」という国の高等教育政策を官僚作文で具体化したという代物であると言える。太平洋戦争時の「欲しがりません、勝つまでは」という思想を現代に蘇らせるような時代錯誤感を覚える。

最新の答申は、今年三月に出された大学分科会質保証システム部会からのものである。以下は、日本私大教連が中教審部会の答申に対して公表した見解である。答申原文を参照せずとも、問題点が何処にあるのか分かるような指摘になっている。そのために長くなるが、そのまま引用する。

「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について（審議まとめ）（案）」に対する見解

2022年 3月22日
日本私大教連中央執行委員会

中央教育審議会大学分科会質保証システム部会は、2022（令和4）年3月17日に「新たな時代を見据えた質保証システムの改善・充実について（審議のまとめ）（案）」（以下、「審議まとめ」）を公表した。「学生の学びの質と水準」と「教育研究の質」を「①最低限の水準を厳格に担保しつつ、②大学教育の多様性・先進性を向上させる方向で改善・充実を図っていく」というのが、その基本的な考え方であるとされている。そして、「改善・充実」の方向性を明確にするための検討方針として、「①学修者本位の大学教育の実現」と「②社会に開かれた質保証の実現」を掲げるとともに、「①客観性の確保」、「②透明性の向上」、「③先進性・先進性の確保（柔軟性の向上）」、「④厳格性の担保」の四つの視座を設定し、（1）大学設置基準・設置認可審査、（2）認証評価制度、（3）情報公表、（4）その他の重要な論点、に関係する質保証システムの在り方を提示した。

しかし「審議まとめ」には、大学教育の根幹にかかわる根本的な問題点が含まれている。それは、「大学を設置するのに必要な最低の基準」（大学設置基準第1条2）を切り下げ、科学的知見の習得をはじめ高等教育機関として学生の多様な願いにこたえる質の高い大学教育の実現や、これを保障する社会に開かれた質保証システムの実現に逆行するものとなっている点である。とりわけ重大な問題をもっているのは、「先進性・先進性の確保（柔軟性の向上）」を口実にした「改善・充実」に示された内容である。それは、「学術の中心」（学校教育法第83条）たるべき大学の水準を引き下げ、根幹を破壊しかねないものである。

「審議まとめ」は、「先進性・先進性の確保（柔軟性の向上）」として、「質保証システムは、常に変化し続ける社会に対応するための柔軟性を確保する必要がある。例えば、時代の変遷に対応

した教育研究組織を容易に編成可能とするよう、最低限の水準を厳格に担保しつつ大学設置基準の柔軟な運用を可能とすることや内部質保証の体制・取り組みが優れている大学に対しては認証評価の負担を軽減するといった弾力的な取扱いを可能とし、大学の創意工夫を促していくことが必要であろう」（p10）という。どのような「柔軟な運用」を想定しているのか。以下、四点にわたり、含まれる問題点を指摘する。

第一の重大な問題は、「学位プログラム」の重要性を強調しつつ、学部のように教員組織と教育組織が一对一对応ではない、教員組織と教育組織を別組織とする「教教分離」の拡大を先導的・先進的としていることである。学位分野に対応する教育課程の安定的運営に責任を果たす教員組織を確保するうえで、ほとんどの大学が、設置基準の定める「必要な最低の基準」ぎりぎりの専任教員数しか確保していない点に注目しなければならない。学部組織から独立した「学位プログラム」教育課程の運営に携わっている教員は、所属する学部の教育課程を担っている専任教員が大半であり、その他は「民間」からの採用も含め、有期雇用の教員である。こうした現状を踏まえれば、安易な「教教分離」の推奨が教職員のより一層の負担の増大と、その結果として大学教育の質的低下を招くことは容易に想像がつく。また、仮に「民間」からの採用を含め有期雇用の教員を増やした場合、教育課程の中長期的な安定的運営に支障をきたすだけでなく、「学位プログラム」を基礎にした教育組織自体が「学部等の専攻に係る専門の学芸を教授するとともに、幅広く深い教養及び総合的な判断力を培い、豊かな人間性を涵養する」（大学設置基準第19条2）大学の本分から乖離した自閉的な組織となる危険性がある。

第二の重大な問題は、上記の教員組織、教育組織の流動化の問題は、「『専任教員』の見直し」によってより一層深刻なものになることである。「審議まとめ」は、「専任教員」を、教育課程の編成等の責任を担い、一定以上の授業科目を担当する「基幹教員」（仮称）に改める、という。単なる名称変更ではない。この発想の根本にあるのは、「専任教員」制度の解体である。大学設置基準は

「教員は、一の大学に限り、専任教員となるものとする」(第12条)と定めている。これは専任教員の役割と責任の重大性を鑑みてのものである。他方、「審議まとめ」が示す「基幹教員」は、複数の大学や学部において当該の身分を適用可能とされる。そればかりではない。「大学設置基準上最低限必要な教員の数の算定にあたり一定以上の授業科目を担当する常勤以外の教員については一定の範囲(例 半数まで、1/4 程度)まで算入を認める」(p15)という。こうした「改善・充実」が何をもたらすかは明白である。すでに現状において、有期雇用の専任教員(任期付き教員)の比率が高まるに伴って教育課程の編成等の業務が期限の定めのない専任教員の一部に集中する状況が広がっている。こうした現状を顧みない「専任教員」制度の解体、「基幹教員」への再編は、教員組織、教育組織の流動化に拍車をかけるとともに、幅広い分野での高度な専門性を追究する研究者としての大学教員の身分の一層の不安定化を招く。教員組織、教育組織の流動化と教員身分の不安定化は、必然的に教育研究の空洞化を招くのである。

また第三の重大問題は、「審議まとめ」が「大学設置基準の特例制度」の新設を提起していることである。その「イメージ」では、「遠隔授業による修得単位上限(60単位)」「単位互換上限(60単位)」「校地・校舎面積基準等」等の「特例事項」について、「大学設置基準に拠らない取組を認める」としている。これらは、「新型コロナ感染拡大」への対応を口実に、ソフトとハードの両面から大学教育の質を切り下げかねないものであり、その恒常化を容認することはできない。そもそも、特例制度を適用する要件として、「学位プログラムに先導性があり、一定の質担保の方策が講じられていること」等を示しているが、「大学を設置するのに必要な最低の基準」である大学設置基準に、このような政策誘導の「特例」を組み込む必要性がどこにあるのか。まったく理解することはできない。

第四の問題として、「社会に開かれた質保証の実現」に深く関連する「認証評価制度」と「情報公表」の「改善・充実」の問題点にふれておく。

すでに指摘しているように、大学設置基準は「大学を設置するのに必要な最低の基準」を定めているにすぎない。したがって、真の意味での質保証への道筋は、「必要な最低の基準」を緩和する方向ではなく、すべての大学が「その水準の向上を図る」環境を整備することにある。それは、認証評価の対象となる評価・公表項目をいたずらに増やして教職員の疲弊を増幅させることでも、その逆に「先導性・先進性の確保(柔軟性の向上)」に熱心であるように見える大学を「目こぼし」することでもない。こうした小手先の方策ではなく、「教育研究の質」と「学生の学びの質と水準」の真の向上に結実する条件整備施策を打ち出すことである。

これに関連して、「審議まとめ」は定員管理政策の弾力化の観点から「基盤的経費の配分」のあり方にも言及しているが、重要なのは、「配分」の方法ではない。世界に類を見ないほど学費の家計負担度が高い日本の私立大学が、学術研究に裏打ちされた質の高い高等教育を維持・発展させていくための必要条件是、教育研究及び学生教育の質の向上を支えるための私立大学等経常費補助の大幅な増額である。すべての大学が自主的、自律的に「教育研究の質」と「学生の学びの質と水準」の向上に取り組むためには、こうした取り組みを後方から力強く後押しする施策が不可欠であり、経常費補助全体の大幅な増額こそがその第一歩なのである。

以上

いずれも問題点の核心を突く的確な指摘であり、全面的に同意する。まずもって「質保証」というのは、製造業でこそ意味のある発想であろうが、それを高等教育の場に持ち込もうという考え方そのものを問わねばならない。例えばこの二十年ほどで半期十五回授業の確保ということが金科玉条の如くに徹底されてきた。その結果は、祝日に授業をしたり、月曜日に祝日が多い関係で他の曜日に月曜の授業を入れる、というような無理の多い学年暦編成という結果になっている。半期十五回授業確保というのは「質保証」なるものの第一歩

かもしれないが、それさえも形式主義的な弊害が大きいことを如実に示しているのである。

四点に及ぶ指摘のうち、第二点が「質保証」という核心に関わる問題点と考えて詳述しておきたい。答申全体が「質保証」を謳いながら、大学教員という「資格」の在り方について、このように要件を緩めようとしているのは理解に苦しむ。大学教員には、初等中等教育のように教員免許を要しない。その反面では、大学院修士課程及び博士課程を修了して、然るべき研究実績を積んでいることが暗黙のうちに要求されていると理解すべきであろう。現行制度下での安定した教員身分を流動化させれば教育現場にどのような影響を及ぼすか、全く想像が及ばないのであるか。「質保証」とは正反対の方向を目指しているとした考えられない。暴挙である。

このように個別に問題点を指摘していくことは非常に重要であるが、「ではどうすれば事態が改善に繋がるのか」という政策提言的な内容は最終段落に盛り込まれている。本稿でも既に指摘しているように、文科省予算全体は財務省の壁に阻まれて恒常的に削減の対象になってきた。これが諸悪の根源である。この壁を打破するには、政治によるしかない。国としての赤字国債依存体質を考えると、高等教育予算を増やすためには他省庁の予算から持ってくるしか選択肢はないであろう。例として、陸上イージスを挙げる。秋田県と山口県に施設を置き、ミサイルを迎撃するという荒唐無稽な計画であり、何千億円単位という巨費を投入する寸前であった。予定地は住宅地に近く、建設されれば近隣に危険な施設になる懸念が大きかった。これは事前に計画を止めることが出来たのでまだましであった。地元住民などの反対にも拘わらず、巨額の予算を投じて美しい自然を破壊している例が、沖縄本島の辺野古基地である。地盤が軟弱であると指摘され、一兆円にも及ぶと懸念される工費もさることながら、埋め立て完成まで何十年かかるかも予測不能であるという。あまつさえ米軍基地の肩代わり建設という邪な動機で始まり、どう考えても合理的でない選択をし、一度動き出したら止められないという宿痾の見本である。辺野古は、出してはならない予算の典型で

あろう。国全体としての予算配分というのは、極めて政治的なものであり、根本的な見直しは政権交代に期待するしかないであろう。中曽根臨調路線から始まった私立大学経常費補助金通減という考え方も、硬直した前例踏襲主義という宿痾の塊である。今から振り返れば、今日に至る高等教育危機の根源であった。

七. 結び

ここまで、中央省庁再編から約二十年の文科省による高等教育政策を検証してきた。青木栄一氏が指摘するように、この間は目を覆うような失敗が繰り返されてきた。但し、省庁再編前の文部省時代にはどうであったかと問えば、本質的には失敗の体質は変わっていないと言わざるを得ないであろう。唯一の例外が、国際人権規約の高等教育漸進的無償化条項留保撤回であろう。これとて、旧民主党政権下であったからこそ実現したものである。十三年前の政権交代がなく、自由民主党と公明党の連立政権が続いていたとしたら、この留保撤回さえも実現されていなかったであろう。本稿では触れる余裕がなかったが、菅義偉政権下での日本学術会議任命拒否問題など、政治による教育研究の自由侵害事案として由々しき事態である。政治による学問の自由侵害という、まさしく憲法で保障された国民の権利に理解の乏しい姿勢が垣間見えた事案であった。高等教育政策を歪めるだけではなく、内閣総理大臣自らが憲法遵守義務を踏みにじるという、民主主義への甚大な挑戦であって、選挙で選ばれた国会議員という資質そのものを問わねばならない性質の事案である。

また本稿で節を立てて検証するまで至らなかったが、大学入試の共通試験を改革しようという試みも、誰が見ても無理筋という「分かりやすい」失策であった。最大の誤りは、英語に英検など民間が実施する試験の評価を採り入れようとしたことであった。第二に、客観試験だけではなく記述式回答形式の問題を取り込もうとしたことであった。前者は、民間試験を受ける回数などによって不公平が生じること、異なる試験間の評価をどう均衡させるかという問題点などが指摘された。

後者は、五十万人にも及ぶ受験者の記述式回答を短期間で公平に採点しなければならないという課題に有効な解決策が示されなかったことが一例である。いずれも案が発表された当初から、誰もが疑問に思う類の制度設計根幹に関わる重大欠陥である。こういう案を考え出すこと自体が、文科省全体として病根の深さを露呈していると言える。

これまで縷々指摘してきたように、本稿で見てきた高等教育の諸課題には予算削減という共通点が根底にある。毎年の予算案は国会で審議されるのであるから、間接的に国民の目は届いているという立て前であろう。しかし予算の元になる政策を立案するのは、担当省庁の官僚である。法科大学院のように、大元から間違えた政策であっても、予算案が通ってしまえば後戻りは出来ない。ひとたび実行に移されると、後始末まで十年かかるというような大災厄を招いたのであった。このような官僚主義、前例踏襲主義が日本の国力を削いでいるというのが、少なくともこの三十年間続いてきた経済停滞の根源にある。初等から高等までの教育に関連しては、国家百年の大計である、人を育てるという使命を果たしていくための方途を考えねばならない。本稿は、そういう問題提起をするのが目的であった。

参考文献

- 青木栄一（2021）『文部科学省』東京：中央公論新社。
 角岡賢一（2008）「高等教育の学費と少子化傾向の相関関係について」『社会科学研究年報』第38巻、11～19ページ。京都：龍谷大学社会科学研究所。
 角岡賢一（2010）「国際人権規約・高等教育無償化条項を巡る諸国の動向」『龍谷紀要』第32巻 第1号 pp. 55-75。
 角岡賢一（2011）「高等教育の学費と格差社会の相関関係について」『社会科学研究年報』第41巻、84～95ページ。京都：龍谷大学社会科学研究所。
 国庫助成に関する全国私立大学教授会連合、「留保撤回」特別委員会（編）（2011）『誰もがお金の心配なく大学で学べるように一漸進的無償化をめざして一』
 田中昌人（2005）『日本の高学費をどうするか』東京：新日本出版社。
 東京書籍編集部（2006）『最新 世界各国要覧』東京：東京書籍。
 松井芳郎、薬師寺公夫、坂元茂樹、小畑郁、徳川信治（編）（2005）『国際人権条約・宣言集』東京：東信堂。
 OECD（編著）（2010）『図表でみる教育 OECD イン

- ディケータ（2010年版）』東京：明石書店。
 OECD（編著）、森利枝（訳）、米澤彰純（解説）（2009）『日本の大学改革 OECD 高等教育政策レビュー：日本』東京：明石書店。
 渡部昭男（2006）『格差問題と「教育の機会均等」』東京：日本標準。
 渡部昭男（2011）『「無償教育の漸進的導入」に係る政策変容—高校授業料無償化を中心に—』『社会科学研究年報』第41巻、102～121ページ。京都：龍谷大学社会科学研究所。