

# 文科省、人口減少社会の “大学像”等を中教審に諮問！

18歳人口2/3、約80万人の2040年頃を見据え、国公私立大の連携・統合も視野に検討！

旺文社 教育情報センター 29年4月

文科省はこのほど、「第4次産業革命」の進展や本格的な人口減少社会などが今後一層進む中、20数年先を見据えた高等教育の将来構想について、中教審に諮問した。

2040年頃の18歳人口は現在の3分の2に当たる約80万人に減少するとみられ、国・公・私立の役割分担や設置者の枠を超えた連携・統合など高等教育全体の規模も視野に、各高等教育機関の機能強化／学修の質の向上／教育研究や学生への経済的支援を検討する。

ここでは、諮問の概要とその背景、大学等を取り巻く状況・課題、高等教育の規模等に関するこれまでの施策や中教審の提言などをまとめた。



## <高等教育の『将来構想』諮問>

### ○ 20数年先を見据えた4つの検討事項

松野博一文科大臣は29年3月、中教審(北山禎介・三井住友銀行会長)の第9期最初の総会で、『我が国の高等教育に関する将来構想について』(以下、『将来構想』)を諮問した。

諮問は、「第4次産業革命」の進展や18歳人口の更なる減少など本格的な人口減少社会の到来など社会環境の大きな変化の中で、高等教育機関に求められる役割や機能などについて20数年先を見据え、次のような4つの事項についての検討を求めている。

#### 1. 各高等教育機関の機能強化に向けた方策

- 教育課程や教育方法の改善
- 学修に関する評価の厳格化
- 社会人学生の受入れ
- 他機関と連携した教育の高度化

#### 2. 変化への対応などと学修の質の向上に向けた制度等の在り方

- 学部・学科など組織中心の大学政策から、学位を与える課程である「学位プログラム」重視への転換とその位置付け、及び学生と教員の比率の改善などについて、設置基準、設置審査、認証評価、情報公開の在り方を含め総合的、抜本的に検討
- 「学位」等の国際的な通用性の確保、外国人留学生の受入れ・日本人学生の海外留学の促進、効果的な運営のための高等教育機関間の連携

### 3. 今後の高等教育全体の規模も視野に、地域の質の高い高等教育機会の確保の在り方

- 今後の高等教育全体の規模も視野に入れつつ、地域における質の高い高等教育機会を確保するための抜本的な構造改革について検討  
 <例>：高等教育機関間、高等教育機関と地方自治体・産業界との連携の強化など。
- 分野別・産業別の人材育成の需要の状況を十分に考慮するとともに、国・公・私立の役割分担の在り方や設置者の枠を超えた連携・統合等の可能性なども念頭に検討

### 4. 高等教育改革を支える支援方策

- 上記の1.～3.を踏まえた、教育研究を支える基盤的経費、競争的資金の充実、その配分の在り方の検討
- 学生への経済的支援の充実など教育費負担の在り方の検討

## <諮問の背景>

『将来構想』の「諮問」理由として、次のようなことを挙げている。

### ○ 社会の急激な変化と高等教育機関の役割

まず、社会のあらゆる側面における急激な変化を踏まえ、これまでの第3次産業革命の次に進展している「第4次産業革命」では、例えばIoT(Internet of Things：モノのインターネット)、ビッグデータ、人工知能等の活用などで、既存の産業構造や就業構造、更には人々の生活も含めた社会構造をも一変させる可能性があることなどを指摘している。

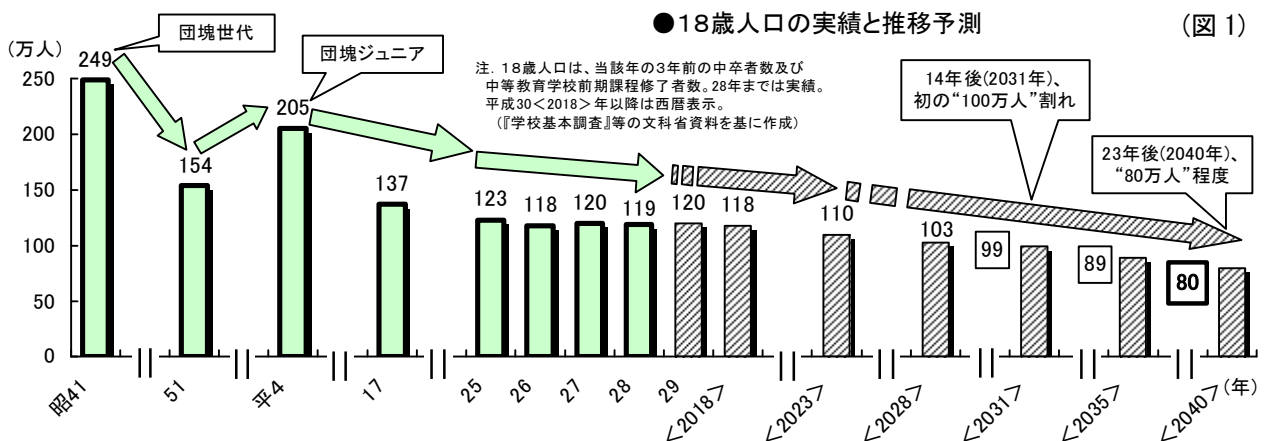
加えて、大学など高等教育機関への“進学適齢期人口”である「18歳人口」について、将来予測も含め言及している。

#### ◆ 18歳人口の減少と今後の推移予測

18歳人口(当該年の3年前の中卒者数、及び中等教育学校前期課程修了者数)は、まず、「団塊世代」が18歳を迎えた昭和41(1966)年に249万人の過去最多に達した。その後は減少したが、平成4(1992)年には「団塊ジュニア」によって205万人となり、直近では最多を記録した。5年以降は減少と横ばい状態を繰り返し、28年は119万人であった。

29年に一時的な増加が見込まれるが、今後は2030年に約100万人、2031年に初の100万人割れとなり、2040年には現在の3分の2に当たる約80万人と予測されている。

こうした産業・経済・社会構造の変化や本格的な人口減少社会の到来の中で、個人の実りある生涯と社会の持続的な成長・発展を実現していくためには、人材育成と知的創造活動の中核である高等教育機関の役割が一層重要であるとしている。(図1参照)



## ○ 問題発見・解決力の育成

今後の人材育成では、新たな「知識・技能」を“習得”するだけでなく、学んだ「知識・技能」を“実践・応用する力”、更に“自ら問題の発見・解決に取り組む力”を育成することが特に重要であるとしている。

このことを通じ、自主的・自律的に考え、多様な他者と協働しながら、新たなモノやサービスを生み出し、社会に新たな価値を創造し、より豊かな社会を形成することのできる人材育成が求められているという。

## ○ 各高等教育機関の役割・機能強化、教育研究の質の向上

各高等教育機関が上記のような社会的要請に応え、その求められる役割を真に果たすことができるようにするためには、各機関の役割や機能の強化と、教育研究の質の一層の向上が必要であるとしている。

また、人口減少社会において一人一人が変化に対応する力を身に付け、より高い能力を発揮することができるよう、高等教育の機会の確保を図っていくことも重要であるという。

更に、これらを実現するための財政支援の方策についての検討も必要であるとしている。

## ○ 中教審『将来像答申』（平成 17 年）以降の成果と課題の検証

中教審は平成 17(2005)年 1 月、『我が国の高等教育の将来像』（以下、『将来像答申』。後述）を答申し、17 年以降、27(2015)年～32(2020)年頃までに想定される高等教育の将来像と、その内容の実現に向けた取組の施策を提言した。

そこでは、大学、短大、高専など各高等教育機関の位置付けや期待される役割・機能を踏まえた教育研究の展開、個性・特色の一層の明確化などが求められ、加えて高等教育の質の保証の仕組みも提言された。

『将来像答申』を踏まえたこれまでの様々な高等教育施策を通じ、多様な高等教育の提供とともに、進学率の高まり、学ぶ機会の充実が着実に図られてきたとしている。

一方、教育の質保証については、各機関でいまだ多くの課題が指摘されている。

こうした状況の下、『将来像答申』以降、これまでの取組の成果と課題について検証するとともに、社会的、経済的な様々な変化、初等中等教育における学習指導要領の改訂や高大接続改革の動向、地方創生や働き方改革といった政府全体の取組など高等教育を取り巻く状況の変化も踏まえ、これからの時代の高等教育の将来構想について総合的な検討を行う必要があるとしている。

## < 諮問事項の審議の方向性 >

松野文科大臣は、上述のような諮問の背景を踏まえ、中長期的な観点から、概ね 2040 年頃の社会を見据えた目指すべき高等教育の在り方やその実現のための制度改正の方向性など、高等教育の将来構想について、前掲の 4 つの事項を中心に次のような方向での審議を要請している。

## ○ 機能強化に向けた具体的な施策と制度改正

第 8 期(27 年 2 月～29 年 2 月)の中教審・大学分科会が取りまとめた『今後の各高等教育機関の役割・機能の強化に関する論点整理』（29 年 1 月）の中に、各高等教育機関の今後

の機能強化の方向性とその実現のための検討事項が示されている。

大学(学士課程)については、その基本となる役割・機能や現状の課題、今後の機能強化の方向性などが次のように整理されている。

#### ◆ 大学(学士課程)の役割・機能の強化に関する取組の論点

##### ● 各大学の特色、強みの一層の明確化／生涯を通じた人材育成の場

大学の学士課程については、少子化が進む中、大学進学適齢期である18歳時の進学率の上昇で学生数は増加している。

こうした量的拡大の進行で、進学率が50%を超える「ユニバーサル」段階(高等教育の発達段階を示す最終ステージ。後述)を迎え、各大学の特色、強みの一層の明確化を進めていくことが必要となっている。

その際、18歳時以外の学生をより積極的に受け入れる取組によって、大学の生涯を通じた人材育成の場としての機能を高めることが求められる。

##### ● 教育の“質の確保”と“3ポリシー”の実質化

多様な学生が入学する中、学士課程教育の“質の確保”が課題である。

各大学では、「卒業認定・学位授与の方針」(ディプロマ・ポリシー)、「教育課程編成・実施の方針」(カリキュラム・ポリシー)、「入学者受入れの方針」(アドミッション・ポリシー)といった所謂“3ポリシー”を実質的なものとするとともに、それに基づく体系的・組織的な教育の充実を図ることが必要である。

その際、今後の変化の激しい時代にあっても共通基盤として必要な力を明確化し、育成することにも留意する必要がある。

##### ● グローバル化、実践的職業教育等への対応

教育・研究両面でのグローバル化への対応／成長分野における人材育成など産業界からの実践的な職業教育の要請への対応／大学が所在する地域への貢献なども大きな課題となっている。

こうした課題への対応の中で、自らの特色、強みを発揮しようとする取組や複数大学の連携により、このような課題に対する取組も出てきている。

##### ● 大学組織のガバナンスの確立／財政基盤の確保

教育・研究の発展の基盤として、大学組織のガバナンスの確立や財政的基盤の確保も重要。

26年の学校教育法等の改正で、大学組織などの規定の見直しなどが行われ、改正の趣旨に沿った各大学の取組が求められている。

また、学長のリーダーシップに基づく大学運営の高度化のためには、教員組織だけでなく、事務組織も重要であり、事務組織の機能強化を図ることも課題と考えられる。

#### ◆ 現状の課題を踏まえた機能強化の方向性

上掲のような現状の課題を踏まえ、大学における機能強化の方向性として、次のような観点が重要であるとしている。

● 多様化した学生に対応するための、各大学の持つ特色、強化すべき機能の明確化による一層の機能分化

● 進学率の上昇が続く中、学生を学士として責任を持って社会に送り出すため、高等学校教育との接続を重視した大学入学者選抜への転換と大学教育の質的転換の実現

● eラーニングの一層の活用。グローバル化に対応した教育の強化、学位や単位の国際通用性を確保するための教育の質保証

● 未来の産業創造・社会変革に対応した人材を育成するために、「第4次産業革命」(Industrie4.0)や「Society5.0」(高度情報技術がもたらす「超スマート社会」)の下での成長分野(AI、IoT、ビッグデータ、セキュリティ分野など)に対応する理工系人材等の質的充実・量的確保や、社会人の学び直しを含めた産業界と連携した高度で実践的な教育の充実

## ◆ 機能強化を支えるための検討事項

上掲のような大学の機能強化を支えるため、次のような事項について今後検討を進める必要があるとしている。

### ● “3ポリシー”を踏まえた教育課程の改善、指導方法の改善

29年4月から各大学での策定・公表が義務付けられた所謂“3ポリシー”を踏まえ、大学の教育理念に相応しい入学者を受け入れるための“大学入学者選抜の在り方”をより適切なものに改善すること／単なる授業改善に留まらず、“卒業後の出口”も十分に意識しながら、大学として体系的で組織的な教育活動を展開すること／問題の発見・解決に向けた学生の“能動的・主体的な学修”を促す取組を充実すること／学修成果の可視化やPDCAサイクルによる“カリキュラムマネジメントの確立”等に取り組むことが必要。

### ● 学修時間の把握／学修成果の可視化／情報発信

大学教育を通じて「学生が何を身に付けたか」という観点を一層重視し、どのような評価の基準や方法に基づき、個々の学生の学修成果の把握・評価を行い、大学として卒業を認定し、学位を授与したかについて、社会に対して説明責任を果たせるようにする。

そのため、学修成果の具体的な把握・評価方法(ルーブリック、学修行動調査等)への取組や、より効果的な公示方法等の開発・実践、学修ポートフォリオの活動など個々の学生による学修履歴の記録、振り返り、学修デザインの支援などの取組を促進することが必要。

### ● 組織的な教育体制の確立

学生の教育に関わる全ての教員が“3ポリシー”を理解し、連携して質の高い教育に取り組むことができるよう、「ファカルティ・ディベロップメント」(FD)の充実や教員の教育実績の評価の在り方等の改善を図ることが必要。

高等教育機関の機能強化について、大学(学士課程)に関しては第8期中教審・大学分科会がまとめた以上のような『論点整理』を踏まえ、また、大学院、短大、高専、専門学校についてもそれぞれの教育課程や教育方法の改善、学修に関する評価の厳格化、社会入学生の受入れ、他の機関と連携した教育の高度化などの観点から、早急に取り組むべき具体的施策や制度改正についての検討を要請している。

## ○ 学部等「組織」中心から、「学位プログラム」重視への転換

現行の大学政策は、学部・学科や研究科といった大学の「組織」に着目した在り方を中心に構成されている。

しかし、学問の進展や社会の変化に対応した教育や学生本位の視点に立った学修を実現していくためには、「学位」を与える課程、つまり「学位プログラム」に着目した在り方をより重視していく必要があるとかねてから指摘されてきた。

例えば、中教審の『将来像答申』は大学の組織や教育の在り方について、教育の充実の観点から、学士・修士・博士・短期大学士などの学位を与える「課程」(プログラム)中心の考え方に再整理する必要性を提言。『中長期的な大学教育の在り方について』(中教審への諮問：20年9月)では、多様なニーズに対応する大学教育を実現するための「学位プログラム」を中心とする大学制度とその教育の再構成などを審議経過として報告している。

今回の『将来構想』諮問では、こうした「学位プログラム」の位置付け／「学生と教員の比率」(ST比：教員1人当たりの学生数<学生数÷教員数>)の改善／ICTの効果的な利活用など、学修の質を向上させるための課題について、「設置基準」や「設置審査」、「認証評価」、「情報公開」の在り方を含めた総合的で抜本的な検討を要請している。

また、グローバル化や「第4次産業革命」が進む中での「学位」等の国際的な通用性の確保／高等教育機関の国際展開／外国人留学生の受入れや日本人学生の海外留学の促進／地域の産業界等との連携による人材育成／社会人が学び直せる環境整備／高等教育機関間あるいは企業等との間での教員・学生の交流促進／効果的な運営のための高等教育機関間の連携などの在り方についての検討も求めている。

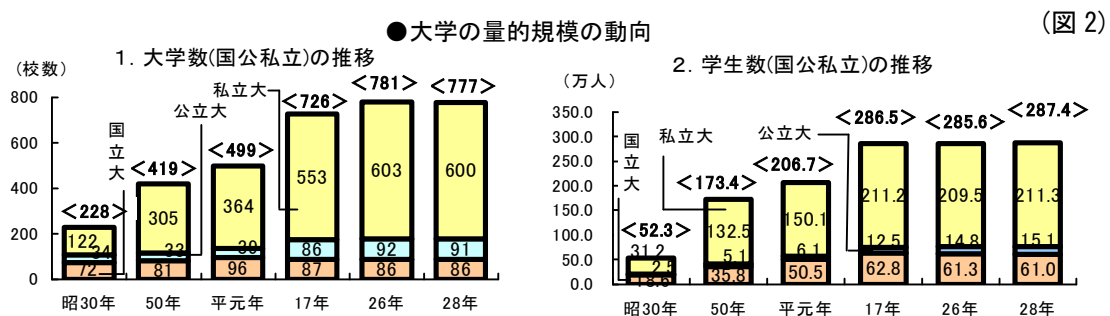
○ 高等教育の規模／質の高い教育機会の確保／国・公・私立の枠を超えた連携・統合

今回の諮問で最も注目されるのは、大学等の量的規模も視野に入れた、国・公・私立の枠を超えた大学間の連携・統合など、高等教育の抜本的な構造改革の検討要請である。

◆ 大学数、大学入学者・学生の増加

前述のように、平成28年の18歳人口は17年と比較して約18万人(約13%)と大きく減少している。その間、大学・短大・高専・専門学校といった“高等教育機関全体”としての校数(17年4,250校⇒28年3,992校)や在学者数(17年約344万人⇒28年約330万人)も減少している。

その一方、“大学(短大除く)”に限ってみると、その校数は、17年の726校から28年の777校へと増加し、入学者数も17年の約60.4万人から28年の約61.8万人に増加している。因みに、大学院生等を含む大学の学生数は、17年の約286.5万人から28年は287.4万人に増加している。(図2参照)



注. ① 出典『学校基本調査』: 大学数(短大除く)は、廃止手続きが完了していない募集停止校を含む。学生数には大学院生等を含む。  
 ② < >内の太数字は国公立大の合計数。

◆ 国際的にみた大学進学率

2014年の我が国の大学(学士課程)への進学率は49%(出典:『図表で見る教育2016年版』)で、OECD平均の59%(同出典)と比べると低いという評価もできる一方、専門学校等も含めた高等教育機関全体への進学率は80%であり、OECD平均68%を上回っているという。

更に、我が国では他のOECD諸国と比べて、学生に占める留学生や社会人学生の割合が低いという状況も指摘されている。

◆ 高等教育の抜本的な構造改革の検討

『将来構想』諮問は、今後の高等教育の構造の在り方についての検討、議論を求めている。

特に、各機関の使命や社会のニーズを真に踏まえた高等教育の実現に向け、今後の高等教育全体の規模も視野に入れつつ、既存の学部・学科等の構成や教育課程見直し促進の方策はもとより、高等教育機関間、更には高等教育機関と地方自治体・産業界との連携強化の方策も含め、地域における質の高い高等教育機会を確保するための抜本的な構造改革の

在り方についての検討を求めている。その際、分野別・産業別の人材育成の需要の状況についても十分に考慮するとともに、国・公・私立の設置者別の役割分担の在り方や国・公・私立の設置者の枠を超えた連携・統合等の可能性なども検討するよう求めている。

### ○ 基盤的経費、競争的資金、教育費負担の在り方

今回の諮問は、高等教育改革を支える支援方策の在り方の検討も要請している。

厳しい財政状況の中、各機関では十分な人件費や研究費の確保が困難となり、教育研究活動に大きな影響を与えかねない問題が生じているとの指摘がなされている。そうした状況で、教育研究を支える基盤的経費、競争的資金の充実、透明性の確保の観点も踏まえた教育財政の資金配分の在り方等についての検討を求めている。

また、学ぶ機会を保障するため、学生への経済的支援の充実など教育費負担の在り方についても検討するよう求めている。

### 【地方創生に向けた地方大学の振興等の検討】

政府は、地方創生の推進に向けた施策『まち・ひと・しごと創生総合戦略(2016改訂版)』を取りまとめた(28年12月閣議決定)。

当施策では、地方を担う多様な人材の育成・確保などの観点から、東京一極集中の是正に資するよう、地方大学の振興／地方における雇用創出と若者の就業支援／東京における大学の新增設の抑制や地方移転の促進などについての緊急かつ抜本的な対策を総合的に検討し、29年夏を目途に方向性を取りまとめることとされている。政府は関係省庁の協力者などからなる「地方大学の振興及び若者雇用等に関する有識者会議」を設置して検討、議論を進めており、29年5月中旬に「中間報告」(案)のまとめを予定している。

文科省は、中教審に今回の諮問事項の審議に際し、この点についての検討も要請した。



### <大学等を取り巻く状況・課題>

#### ○ 大学進学を巡る需給状況

今回の諮問の背景や審議の方向性には、経済・社会構造の急激な変化、本格的な人口減少社会の到来による18歳人口の減少を踏まえた大学の量的規模の検討が挙げられている。

そこで、大学進学を巡る近年の需給状況をみしてみる。(図3-①、図3-②参照)

#### ◆ 18歳人口・受験生数の減少傾向

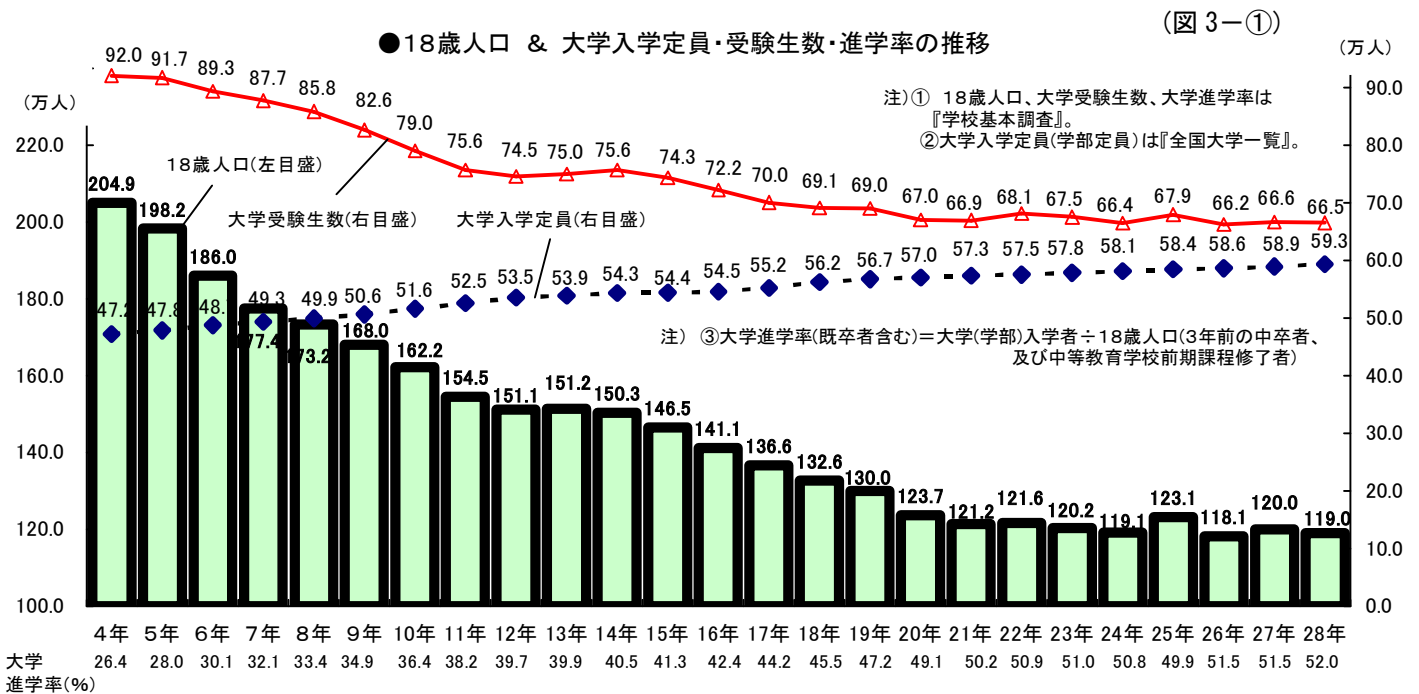
まず、平成3(1991)年前後の「バブル経済崩壊」以降、28年までの18歳人口の推移をたどると、4年の204.9万人(第2次ベビーブーマー)を直近のピークとし、途中一時的な増加がみられたものの、概ね“右肩下がり”で減少してきた。

高卒者数や大学(学部。以下、同)受験生数(実数)もこうした減少傾向にほぼ沿った形で減少してきた。因みに、28年の18歳人口は119.0万人で4年(204.9万人)の58%、高卒者数も106.4万人で4年(180.7万人)の59%、大学受験生数は66.5万人で4年(92.0万人)の72%まで減少している。

◆ 入学定員の増加、現役志願率の上昇傾向

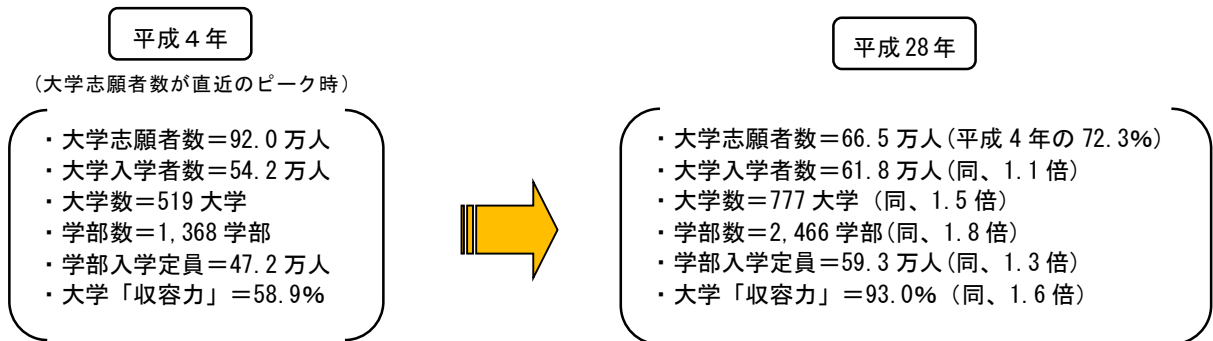
上記のような18歳人口・受験生数の減少傾向に対し、受験生の受け皿となる大学入学定員(国公私立大)は、4年の47.2万人から28年の59.3万人へと“右肩上がり”の増加をたどってきた。その結果、大学の「収容力」(入学者数<外国の学校卒等含む全ての入学者>÷志願者数<志願した受験生数:実数>)は4年の58.9%から28年の93.0%へと、所謂“全入”状態を呈している。

また、高校から大学への進学意欲は生徒・保護者とも年を追って高まりをみせ、この10年ほどの大学への「現役志願率」は、19年51.8%→20年53.5%→21年54.9%→22年55.7%→23年55.4%→24年55.0%→25年54.9%→26年54.9%→27年55.5%→28年56.0%と、23年～26年に下降・停滞したものの、27・28年は上昇して5割台半ばを維持している。



●大学の需給実態：受験生数減の中で増大する入学定員(受け皿)

(図3-②)



注. ① 大学志願者数は、高等学校(中等教育学校後期課程含む)経由の受験生数(実数)。  
 ② 大学入学者数は、「外国の学校卒」等、高等学校経由以外も含む全ての入学者数。  
 ③ 大学数は、大学院大学、通信制のみの大学及び募集停止を除く。  
 ④ 学部数には、学群、学域を含む。

(『学校基本調査』、『全国大学一覽』等による)

\* 「収容力」(%)=入学者数(大学側調べ:外国の学校卒等含む全ての入学者)÷志願者数(受験生数:高校側調べ)



#### ◆ 「進学率」50%超の「ユニバーサル」段階

高等教育研究の第一人者マーチン・トロウ(アメリカ)は、高等教育制度の発達段階を、大学・短大への既卒者を含む「進学率」(大学・短大入学者数÷進学適齢者数<18歳人口>)を基に「エリート」段階(進学率15%まで)／「マス」段階(同15%超～50%まで)／「ユニバーサル」段階(同50%超)の3段階に区分している。

我が国の大学・短大への「進学率」(既卒者含む。以下、同)は、昭和38(1963)年に「エリート」段階の上限指標である15%を突破して以降、昭和48(1973)年～平成4(1992)年までの30%台を経て、16(2004)年の49.9%まで「マス」段階を一気に突き進んだ。そして、17年に進学率51.5%となり、「ユニバーサル」段階に達した。

大学(学部)への進学率でも、21(2009)年に50.2%に達し、「ユニバーサル」段階にある。因みに28年の進学率は、大学・短大が56.8%、大学が52.0%である。(図3-①参照)

#### ○ 大学進学拡大の背景

18歳人口の減少傾向の中、大学進学が拡大してきた背景には、次のような要因がある。

前述のような大学への進学意欲の高まり(現役志願率の上昇)に加え、一連の規制緩和や規制撤廃など高等教育政策の転換／その時々社会・産業構造や特定分野における人材養成、地域の高等教育需要などへの対応／短大から大学への改組・転換(短大＝縮減、大学＝拡大：スクラップ&ビルド)などである。

#### ○ 大学の機能強化と機能分化

『将来構想』諮問では、審議の方向性として、多様化した学生に対応するため、大学の機能強化や一層の機能分化を挙げている。

ところで、終戦直後の昭和24(1949)年度に発足した新制大学(国公立)には当初、一律に同じ目的・性格が付与され、教育機関としては一元的な単線型であり、大学の種別化は原則として存在しなかった。ただ、戦前の複線型学校体系のいわば名残ともいえるような差別化がみられた。国立大では旧制時代の設立の経緯、設置学部等による種別的・階層的な区分け(入試日程区分<昭和24年度～53年度>)による1期・2期校制などがあった。

こうした状況の下、中教審は次のような答申で、教育政策上における大学あるいは高等教育の類型化や種別化を提言してきた。

#### ◆ 『三八答申』

新制大学発足から10数年経った昭和38(1963)年1月、中教審は『大学改革の改善について』(所謂『三八答申』)で、新制大学が所期の目的を十分に果たしていない原因の一つは、複雑な社会構造や社会の実情に十分な考慮をせず、一律に同じ目的・性格を付与した新制大学に切り換えたことにあると指摘した。

そして、高等教育機関の目的・性格に応じた「大学院大学／大学／短期大学／高等専門学校／芸術大学」といった“5つの種別化”を提言した。

#### ◆ 『四六答申』

昭和46年6月の中教審答申『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について』(所謂『四六答申』)は、高等教育の多様化を図るために高等教育機関に

における“5種類の種別化”と教育の目的・性格に応じた教育課程の“類型化”を提言した。

#### ◆ 『将来像答申』

更に、前述した中教審の『将来像答申』（平成17年1月）は、高等教育の多様な機能と個性・特色の明確化に関し、大学が有する機能を次の7つに大別して提示した。

- ① 世界的研究・教育拠点 / ② 高度専門職業人養成 / ③ 幅広い職業人養成 /  
④ 総合的教養教育 / ⑤ 特定の専門的分野（芸術、体育等）の教育・研究 /  
⑥ 地域の生涯学習機会の拠点 / ⑦ 社会貢献機能（地域貢献、産学官連携、国際交流等）  
（中教審答申『我が国の高等教育の将来像』＜第2章 新時代における高等教育の全体像：17年1月＞より）

『将来像答申』は、各大学は上掲のような機能の全てを保有するのではなく、自らの選択に基づき、これらの機能の一部分を保有するのが通例であり、複数の機能を併有する場合も比重の置き方は異なり、その比重の置き方が各大学の個性・特色の表れとなるとしている。各大学は、固定的な「種別化」ではなく、保有するいくつかの機能の間の比重の置き方の違いに基づいて、“緩やかに機能別に分化”していくものであるとしている。

ただ、この7つに大別された“機能別分化”への取組は、大学側にとって消極的であり、各大学は“個性・特色”を積極的に打ち出す“多様化”の方向で取り組んできた。

#### ◆ 国立大の“3類型”化と機能強化

国立大は法人化(16年度)の前年まで、国の行政機関(旧文部省、13年1月の省庁再編以降は文科省)の一部として一律の教育行政の下で管理、運営されていた。

他方、旧・大学審(現・中教審大学分科会)は『21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—』（平成10年10月）の答申で、大学に客観的な評価を導入して資源を効果的に配分しようという構想を提言した。

こうした提言などを踏まえ、国立大は法人化以降、競争的環境の中で自主性・自律性を前提に教育研究の活性化や地域貢献などに一定の成果を上げてきたが、28年度からの第3期中期目標期間(28年度～33年度)においては、各大学の強み・特色を最大限に生かし、教育研究や地域貢献のため、更なる改革・改善と発展が求められている。

そのため、28年度からの国立大学法人運営費交付金の配分に関し、各国立大の“機能強化”の方向性に応じた「3つの重点支援枠」を国が設定し、大学が選択する1つの支援枠の評価を予算配分に反映させるといった予算配分上における国立大の“3類型”化が講じられることになった。

#### 《重点支援枠と類型化》

各重点支援枠における国立大の取組や当該枠の大学は、次のとおりである。

- 重点支援①—“地域貢献型”55大学：主として、地域に貢献する取組とともに、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で世界・全国的な教育研究を推進する取組を中核とする国立大を支援。／各地域に設置されている大学(総合大の他、教員養成系や医科系等)など、地元地域とのつながりが比較的強い55大学(国立大の64.0%)。北海道教育大、旭川医科大、岩手大、宮城教育大、埼玉大、新潟大、滋賀医科大、鳥取大、徳島大、高知大、福岡教育大、熊本大、琉球大など。

- **重点支援②ー“全国的な教育研究型”15大学**：主として、専門分野の特性に配慮しつつ、強み・特色のある分野で地域というより世界・全国的な教育研究を推進する取組を中核とする国立大を支援。／専門分野における強み・特色が強い15大学(同17.4%)。筑波技術大、東京医科歯科大、東京外国語大、東京学芸大、東京芸術大、東京海洋大、お茶の水女子大、電気通信大、奈良女子大、九州工業大、鹿屋体育大、総合研究大学院大、奈良先端科学技術大学院大など。
- **重点支援③ー“世界で卓越した教育研究型”16大学**：主として、卓越した成果を創出している海外大学と伍して、全学的に卓越した教育研究、社会実装を推進する取組を中核とする国立大を支援。／全学的に卓越した教育研究等に取り組む16大学(同18.6%)。北海道大、東北大、筑波大、千葉大、東京大、東京農工大、東京工業大、一橋大、金沢大、名古屋大、京都大、大阪大、神戸大、岡山大、広島大、九州大。

国立大に運営費交付金配分の“3類型”化が導入されたことは、国立大としての役割・使命に加え、各国立大が持つ特色・強みをより強く打ち出すためであり、まずは公私立大に先駆けて大学の“機能分化”と“機能強化”を一層明確にする狙いがあるとみられる。

## ○ 大学を巡る格差

大学を巡る格差についてはこれまで様々な視点で捉えられ、その改善、是正方策が検討、議論されてきた。

### ◆ 設置形態による格差

大学の役割・使命は国立、公立、私立といった設置形態によってそれぞれ異なるものの、その共通理念は教育基本法(大学条項)や学校教育法などで裏打ちされている。しかし、国や自治体からの公的な財政措置には大きな格差がみられる。

国立大は国からの財政措置(運営費交付金)によって基盤的経費が支えられ、主に国家的見地に立った人材養成、教育研究の国際競争力の強化、国家戦略上の中長期的な教育研究、最先端技術の研究開発、大規模施設・設備(経費)を要する教育研究などを担う。公立大は主に地方自治体の公的資金(国からの地方交付税を含む)に依存しており、地域社会の特質に応じて、地域医療や看護・福祉の充実、地域産業の活性化などに対応している(最近ではグローバル化にも対応)。私立大は、受益者負担(学納金が帰属収入の7割以上、国からの経常費補助金は1割未満)を前提に、“建学の精神”に基づいて多様な教育研究を展開し、大学教育の8割程度を担っている。

こうした設置形態による公財政支出の格差は以前から指摘されているが、その改善・是正は厳しい。

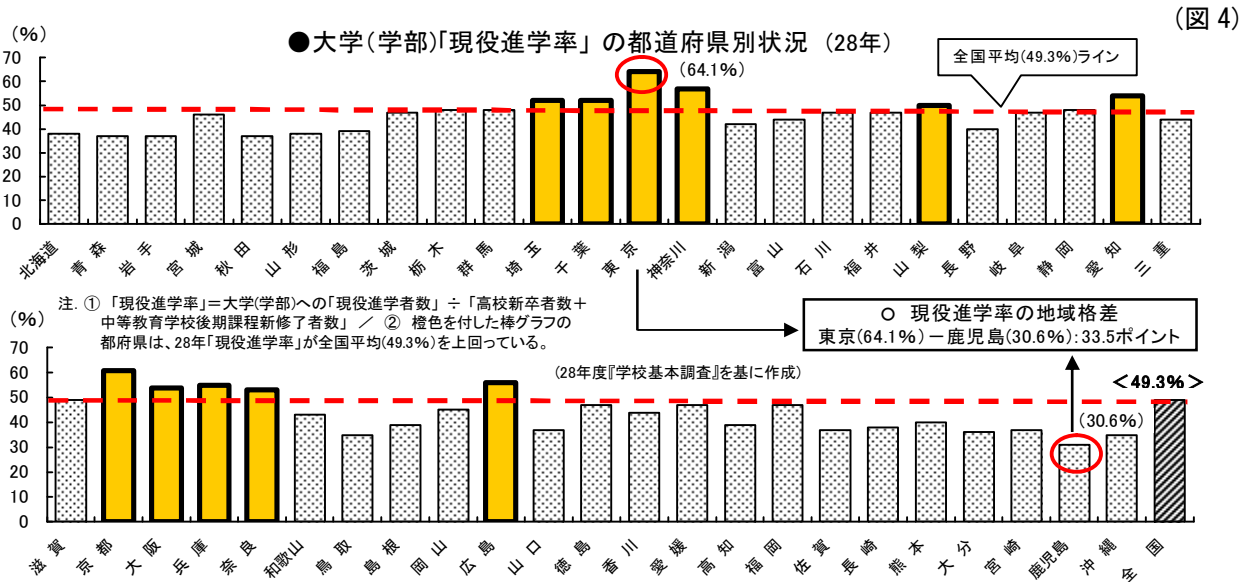
### ◆ 地域格差

前述したような大学「進学率」50%超の“全国的な状況”の裏側には、地域による格差がみられる。

例えば、大学(学部)への「現役進学率」(高校新卒者数及び中等教育学校後期課程新修了者数に対する現役進学者数の割合)は28年の場合、全国平均49.3%で、これを上回っている地域は東京、京都、神奈川、広島、兵庫など11都府県に留まり、最高の東京(64.1%)

と最低の鹿児島(30.6%)の差は 33.5 ポイントに達している。(図 4 参照)

また、こうした国公立大全体への「現役進学率」の地域格差に加え、私立大では“大都市圏・大規模校”(寡占化)と“地方・中小規模校”(定員割れ、赤字経営)の恒常的な格差もみられ、「定員管理」政策の強化などが講じられている。



### <大学の量的規模に係る施策、提言>

#### ○ 原則、“抑制方針”の「高等教育計画」：昭和 51 年度～平成 16 年度

旧文部省は、前述の中教審『三八答申』や『四六答申』で提言された高等教育機関の全体的規模や計画的整備などについての提言を踏まえ、昭和 51(1976)年度～平成 16(2004)年度まで、次のような 5 回にわたる「高等教育計画」を策定、実施した。

当計画では大学の規模等について、18 歳人口の増減等を踏まえた高等教育規模を想定し、大学等の新増設は原則、“抑制”とする措置が講じられた。

- ① 「昭和 50 年代前期計画」(昭和 51 年度～55 年度)：期間中の 18 歳人口が 160 万人前後で推移する中、大学の都市への過度の集中を抑制し、地方大学の計画的整備を進める。私立学校振興助成法制定(昭和 51 年 4 月施行。経常費補助金交付)などにより、私立大の量的拡大に一定の規制と質的改善を図るなど。
- ② 昭和 50 年代後期計画(昭和 56 年度～61 年度)：「前期計画」に引き続き 18 歳人口が 160 万人台から暫時増加する中、進学動向が停滞傾向にあることを踏まえて量的拡大の抑制、地域配置の適正化等の観点から高等教育の整備を進めるなど。
- ③ 新高等教育計画(昭和 61 年度～平成 4 年度)：平成 4 年度までに 18 歳人口は 205 万人に急増し、それ以降は急減する。

そのため、昭和 58 年度の大学・短大・高専の進学率(35.6%)の水準を、ピーク時(平成 4 年度)において維持するべく、全国の大学・短大で恒常的定員増と臨時定員による入学定員増を行うなど。

- ④ 「平成 5 年度以降の高等教育の計画的整備」(平成 5 年度～12 年度)：期間中の 18 歳

人口が平成4年の205万人から150万人程度まで急減するため、引き続き大学の新增設を原則として抑制しつつ、臨時的定員を解消することとするなど。

- ⑤ 「平成12年度以降の高等教育の将来構想」（12年度～16年度）：18歳人口の急減で、量的規模の縮小が見込まれるため、「計画的整備目標」は設定せず、引き続き大学の新增設は原則として抑制するなど。

### ○ 抑制方針の“撤回”

上記のような「高等教育計画」が実施されている中で、平成10年代には規制緩和を巡る動きが活発化し、教育行政にも大きな影響を与えた。

政府の「総合規制改革会議」の「高等教育における自由な競争環境の整備」（大学・学部設置等の認可に対する抑制方針見直し：13年12月）／中教審答申『大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について』（14年8月）における“量的規制の撤廃”及び“設置認可の弾力化”（15年4月から実施）／「工業（場）等制限法」（首都圏と近畿圏の一部区域での大学等の新增設を制限。昭和34<1959>年制定）の“撤廃”（14年7月。実施は15年4月から）など、大学設置に係る一連の緩和政策が次々と提起された。

文科省はこれらを踏まえ、「高等教育計画」終了後、つまり17年度以降は大学等の全体規模及び新增設についての“抑制的対応”の基本方針を“撤回”へと大きく舵を切った。

### ○ 大学の“量”と“質”

今回の『将来構想』諮問では、大学の量的規模や質の高い教育機会の確保などの審議が求められている。つまり、大学の“量”と“質”について改めて検討、議論することになる。

このテーマは、中教審でもこれまで度々議論、提言されてきた。そこで、「高等教育計画」以降の大学の量的規模や質保証に関する主な中教審提言等を以下に整理した。

#### ◆ 『将来像答申』（17年1月）：“全入時代”予測／量的需要は充足／質保証が重要

前述した中教審の『将来像答申』は、大学等の量的規模について、19年には大学・短大の「収容力」（入学者数÷志願者数<受験生数で実数>）が100%（志願者・入学者数とも67.4万人）になると試算し（19年実績は約91%、28年度は約94%）、大学・短大の所謂、“全入時代”の到来を予測。高等教育の量的側面での需要はほぼ充足されるとした。

そのうえで、今後は、分野や水準の面でも誰もがいつでも自らの選択で学べる高等教育（ユニバーサル・アクセス）の整備が課題であるなどと指摘した。

また、大学設置に関する抑制方針の撤廃、大学の新設や量的規模の拡大、教育の一層の多様化に対しては、大学教育の「質の保証」が重要であると提言した。

#### ◆ 『学士課程答申』（20年12月）：“量か、質か”の“二者択一”論議は人材育成に不適

中教審は『学士課程教育の構築に向けて』（20年12月答申。『学士課程答申』）で、大学の量と質に関し、大学教育が量的に拡大する中で質の維持・向上を図るという、重大な課題に直面しているとの認識を示した。そのうえで、大学教育の社会的意義や効用、その可能性を過度に低く評価して大学教育の規模を論ずることは“失当”であると指摘した。

そして、大学教育の規模等を「量か、質か」といった二者択一で議論することは、人材育成等に関する国家戦略を誤ることにもなりかねないとした。

ただし、大学の在り方について、大学教育の質の維持・向上に向けた努力を怠り、社会からの負託に応えられない大学は、“淘汰”を避けられないと断じた。

◆ 『質的転換答申』(24年8月)：“大学減らし”は社会経済の停滞・萎縮に

中教審の『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて』(24年8月答申。『質的転換答申』)は、大学の量的規模に関して大学進学率の水準が「過剰であるとの立場はとらない」とした。また、OECDデータ(2009年：当時)による日本の大学進学率(49%)は、OECD加盟国の平均(59%)を下回り、最近20年間(提言当時)では主要国で唯一、高等教育への進学者数が減っていると指摘した。

そのうえで、高等教育の規模の縮小は、社会経済の停滞・萎縮につながるばかりでなく、社会人の学び直しの場の提供など、大学の果たすべき役割の達成が難しくなると提言した。

◆ 『中長期的な大学教育の在り方』(「第1次<21年6月>～第4次<22年6月>報告」)

中教審は文科省の諮問(20年9月)『中長期的な大学教育の在り方について』の「第1次報告」(21年6月)～「第4次報告」(22年6月)及び「審議経過報告」(23年1月)で、人口減少期における大学の量的規模などについて、次のような点を挙げて現状(当時)分析し、提言した。

○ 18歳人口に限らず人口全体の減少期を迎えており、一方、国際的にも大学教育の改善・充実が大きな課題／○ 我が国全体としての進学率は上昇したが、依然として地域格差が大きく、国際比較でも高いとはいえない／○ 社会人・高齢者・留学生など多様な学生層の受入れの割合が欧米に比べて低い／○ 大学数は増加したが、大学と短大を合わせると減少(当時)／○ 大学の入学定員は増加傾向にあるが、これは短大から大学への転換による面もあり、大学と短大を合わせた入学定員は減少(当時)など。

そして、今後は人口構造や産業構造、社会構造等が大きく変わる中での大学の果たすべき役割、大学の国際競争力の向上が重要な課題となることを踏まえ、“必要な規模”あるいは“政策的に望ましい規模”に着目した検討(分野別・地域別等)が必要であるとした。

○ 『将来構想』審議への期待

18歳人口・高卒者数の減少傾向の中、大学設置の原則、抑制方針の撤廃／大学設置認可の弾力化／短大の四年制化への改組・転換などによって、公・私立大は増加傾向にある。

一方、前述したように私立大は地方の中小規模校を中心に厳しい状況にあるほか、大学受験生の9割以上が大学入学を果たす“全入”状態である。また、一部とはいえ学力試験を課さず、出願要件(評定平均値、資格・検定取得等)も緩く、中には“学力不問”とまでいわれるような「推薦・AO入試」入学者もみられ、学力低下にもつながっているとの指摘がある。

こうした大学のいわば“負”の側面を捉えた、“大学過剰論”も以前から聞かれる。ここでは、大学の「需要」(受験生数、学生数)と「供給」(大学数、定員規模)の適正なバランス(一定の選抜機能をもつ「競争倍率」の確保)や大学の「質保証」などが指摘されている。

今回の中教審の審議では、こうした点も含めた検討、議論がなされるものと期待される。

中教審の第9期大学分科会は29年3月末に「将来構想部会」などを設置し、今後の高等教育機関全体の機能・役割、振興策の基本方針について、1年半程かけて審議する。

(2017. 04. 大塚)