

# 高等教育の将来像とは -これまでの研究から-

広島大学高等教育研究開発センター第49回研究員集会

2021年11月26日 午後の部

濱中義隆（国立教育政策研究所）

## はじめに（報告の前提）

- ▶ 「高等教育の将来像」（あるべき大学の姿、理想の大学像）というときの**大学**には2つの側面がある
  - ① **組織としての大学**  
構成員（教職員、学生）、ステークホルダー（学生の保護者や卒業生を雇用する企業など）の「効用」を最大化することが「あるべき姿」、「理想」  
※効用→経済的便益だけでなく心理的な報酬・満足を含む
  - ② **制度としての大学**  
国民・社会にとって望ましい価値が実現されている状態が「あるべき姿」
- ▶ 「組織としての大学」と「制度としての大学」は相互依存的
  - ▶ 個々の大学「組織」は、財政支援、権限や自律性の保障など「制度」に依存
  - ▶ 実際に教育研究を行うのは各組織の構成員の活動であって、それなしに望ましい価値の実現もない

## はじめに（報告の前提）

- ▶ 相互依存的でありつつも、「組織」と「制度」にとって望ましいあり様が一致するとは限らない
  - ▶ どちらの立場から論じるかによって、「あるべき姿」が異なってしまう
  - ▶ 立ち位置を明確にしないと、議論が噛み合わない可能性も
- ▶ 「これまでの研究から」という依頼であったけれども、報告者の経歴的に「制度としての大学」（＝端的に言ってしまうと政策）に力点を置いた内容になることをあらかじめ断っておきたい
- ▶ もう一つの前提として・・・
  - ▶ 近未来の「将来像」を予測したり、「あるべき姿はこれ」と主張するものでもない
  - ▶ 「将来像を考える」というのはどういうことなのか、これまでの議論に何が欠けているのか、を論じる
  - ▶ 各自が「将来像」を考えるときのヒントになればありがたい

## 高等教育政策の目的

- ▶ 高等教育財政の目的（Barr 2012）
  - ▶ 質（Quality）：教育研究の質を高めること
  - ▶ アクセス（Access）：機会均等の達成（＝不利な社会階層出身者からの進学拡大）
  - ▶ 規模（Size）：社会的に適切な規模の高等教育機会の供給
- ▶ 高等教育政策の目的（＝追求すべき価値）も同じ
  - ▶ 政策を具現化したものが「制度」であり、価値を実現する資源的裏付けが「財政」
- ▶ いずれの目的も、市場による自由な教育機会の供給と進学志願者の選択によって達成できるものではなく、何らかの政策的な介入が必要
- ▶ 「質」、「アクセス」、「規模」は、常に調和するわけではなく、互いに相矛盾することもありうる
  - ▶ 例）高等教育の現状に対する世論の懐疑
    - ▶ 大学が多すぎる（規模）→大学・学生の質の低下（質）→そのわりに授業料が高くて教育機会に格差（アクセス）

## 「将来像」を考える、とは

- ▶ 相克する価値のうち、何をどの程度重視するのが最も望ましい結果をもたらすのか、理論的・実証的な根拠に基づいた価値の選択と調整のプロセス
  - ▶ 3つの目的（価値）を、均衡よく、（かつ、効率的に）達成するための政策と、それを具現化するための制度と資源配分を検討すること
  - ▶ 「理論的・実証的な根拠に基づいた」検討の必要性
    - ▶ 個人的な体験や信念のみに基づく「将来像」「大学像」は、“public economics”（居酒屋談義）
- ▶ こうした観点から、「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」（中教審答申 2018）などの政策文書を読んでもみると・・・
  - ▶ 「質」、「アクセス」、「規模」の3点について、程度の差こそあれ、データに基づいて言及がなされているものの、
  - ▶ 相互の関係性についての分析がほとんどない（ように見える）
- ▶ 2つ（以上）の価値が交差するところに着目することが重要！

## 2000年代以降の高等教育政策

- ▶ 3つの目的（価値）のうち、「質」に偏重
  - ▶ 『我が国の高等教育の将来像』（2005）
    - ▶ 「高等教育計画の策定と各種規制」の時代から「将来像の提示と政策誘導の時代」へ移行することを宣言 → 「規模」のコントロールは後退
  - ▶ 『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン』（2018）
    - ▶ 「規模」についての記述が、「教育研究体制」の改革、「教育の質の保証と情報公開」の後に位置し、記述量もとても少ない
  - ▶ 『学士課程答申』（2008）、『質的転換答申』（2012）
    - ▶ 3つのポリシーの策定・公表、単位の実質化、厳格な成績評価、シラバスの充実、アクティブラーニングへの転換など、「質」に関わる様々な具体的施策
- ▶ なぜ、「質」が着目されたのか
  - ▶ 大学進学率の上昇、大学数の増加（規制緩和）→ 質の低下に対する危機
  - ▶ 一見、「質」と「規模」の関係を問題にしているようだが・・・
    - ▶ 新設大学の学生数を全て足しても、大規模大学上位20校の学生数の1/3程度に過ぎない
    - ▶ 既存の大学の「質」を上げることのほうが高等教育全体の底上げには効果的

## 2000年代以降の高等教育政策

- ▶ なぜ、「質」偏重だったのか
  - ▶ 日本経済の地盤沈下、経済のグローバル化など、社会経済構造の変動のなかで、日本の大学教育の質的転換（グローバルスタンダード化？）が必要だったことは確か
  - ▶ 一方で、具体化した諸施策は、「改革の小道具」などと揶揄されるように、抜本的な改革（対策）というより・・・、小粒な感が否めない
  - ▶ 質の向上のための資源・手段が、高等教育関係者の努力にほぼ委ねられている
    - ▶ 限られた財源の有効活用と社会への説明責任だけが強調される
  - ▶ 「授業外学習時間の確保・増大」（単位の実質化）は典型的
    - ▶ それが必要であることも、質的転換の成果を端的に表す有用な指標であることも認めるが・・・、
    - ▶ 「アクセス」、「規模」には何ら影響を与えない（というか、学生が勉強するようになって誰も困らない）
- ▶ 資源論なき大学改革（矢野 2015）
  - ▶ 「アクセス」、「規模」との関係を考慮すると資源論に踏み込まざるを得ない

## 「規模」と「アクセス」

- ▶ 1990年代半ば以降の高等教育の量的再拡大→アクセスの拡大に寄与
  - ▶ 新設大学のほうが、都市部に集中する伝統的の大学に比べて、低所得層出身者や女子学生など、大学進学において不利とされた層の比率が高い
  - ▶ ただし、量的拡大が政策的に誘導されたわけではなく、高卒労働市場における「良好な雇用機会」の縮小が主な要因
- ▶ 他方で、同時期に日本では実質賃金、可処分所得が減少
  - ▶ 家計による学費負担力が減退する一方で、高等教育への進学需要は拡大
  - ▶ 両者のギャップを埋めたのは「貸与型奨学金」の枠の拡大
  - ▶ 貸与型（ローン）であるがゆえのリスク（2010年前後の就職難の時期には返還困難に陥る事例が多発して社会問題化→格差への社会的関心の高まり
- ▶ 「高等教育の修学支援新制度」の創設（2020年～）
  - ▶ 世代間での格差の固定化を防ぐためにも経済的困難層への修学支援策は重要だが
  - ▶ 当初は「大学無償化」として喧伝→機会均等よりも「教育費負担」一般に関心
    - ▶ 進学からの将来的なリターンに不確実性を伴う、ノンエリート層（量的拡大を牽引した学力中～下位層）の進学機会や費用負担がどうあるべきかが問われている

## 「質」と「アクセス」

- ▶ 大学教育の質的転換→学生一人あたりの教育コストが上昇する（はず）
  - ▶ 小人数クラスへの転換、学習サポートを担うスタッフの増員、ラーニングコモンズ（学習図書館）やITC環境の整備など、自律的学習を促す環境面の拡充
  - ▶ 海外留学や学外インターンシップといったプログラムを教育課程に組み込む
- ▶ 公財政支出の大幅な拡大が望めないとすれば（拡大しても個人補助ならば）、中長期的に授業料等の増額を検討せざるを得ない
  - ▶ 教育・研究面での国際的な競争に巻き込まれる有力大学ほどその傾向は強い
- ▶ 経済の低成長下では、家計所得の上昇も見込めないので、学費の家計負担には自ずと限界が生じる
  - ▶ 「アクセス」にできるだけ影響を与えずに、財源をどこに求めるか
- ▶ 金融市場の活用は可能か（金子 2019）
  - ▶ 現に、学生の授業料支出の1/3（1兆円）は貸与奨学金（ローン）＝財政投融資資金
    - ▶ 親負担から本人負担への移行（長期間をかけて教育費を分割負担）
    - ▶ ローンであることによるリスクの管理・軽減が政策的課題に

## 「規模」と「質」

- ▶ 社会的に「適切な規模」を同定すること自体が実はそもそも難しい
  - ▶ 産業構造や経済成長の予測から、社会的に必要な大卒人材の質・量を算定すること（かつてのマンパワーアプローチ）には限界があることは明らか
  - ▶ 大学・学生の質を維持するために高等教育機会の供給量をコントロールすることも問題→進学したくてもできない若者が大量発生すれば社会問題化する
  - ▶ 大都市圏の定員増の抑制など一部の例外を除き、政策による規模のコントロールはこれまでもほとんど行っていないと言ったほうが実態に近い
    - ▶ 設置認可による最低限の質保証を行うのみ、私立大学の拡張により進学需要に応じてきた
- ▶ 「適切な規模」の決め手に欠けるがゆえに素朴な大学過剰論が横行
  - ▶ 量的拡大によって学生の平均的な資質や学習態度が低下する、教育内容が変化するのは事実だとしても、そのことをもって「過剰」とするのは単純すぎ
    - ▶ 「アクセス」拡大への寄与
    - ▶ 授業内容や方法の工夫は、新設大学のほうがむしろ進んでいる
- ▶ 18歳人口が2040年には88万人（現在の7割）まで減少することは事実
  - ▶ 「規模」の問題は無視できない→大学進学率60%超も現実味を帯びている

## 大学進学率60%時代の高等教育

- ▶ 『グランドデザイン答申』（2018）でも、「18歳中心主義を脱却しなければ、各高等教育機関が現在の規模を維持することはできず、教育の質の維持向上の観点から、規模の適正化を検討する必要がある」としている
  - ▶ 具体的な方策として「社会人や留学生の受け入れ拡大」を提言・・・
    - ▶ 教育内容や学習方法の抜本的な弾力化なしに実効性があがるとは思えない
- ▶ 高校新卒者の進学需要は今後も減退するとは考えにくい→大学進学率60%時代
  - ▶ 学生の基礎学力、学習意欲や大学教育に対する期待はますます多様化
  - ▶ 卒業後の進路との対応関係も変化せざるを得ない
    - ▶ 従来型の「大卒ホワイトカラー」の養成から、実践的な職業スキルの養成を重視へ
    - ▶ 低～中所得層における学費負担軽減への要請も先鋭化→公費負担は個人補助経由へ
- ▶ 「質」の向上は各機関（組織としての大学）に委ねるのが望ましいが、・・・
  - ▶ これまで日本の高等教育の中核を担ってきた有力大学においては、国際競争以外に質的転換への動機付けが働かない（常に需要超過で競争が生じない）
    - ▶ 教育情報のさらなる情報公開で、ヒエラルキーに揺らぎを与えることは可能か
- ▶ 残された課題：大学における「研究」をこの枠組みに位置づけられるか

## 参考文献

- ▶ 金子元久（2019）「低成長下の高等教育」、『高等教育研究』22, pp.9-27
- ▶ 矢野眞和（2015）『大学の条件—大衆化と市場化の経済分析』, 東京大学出版会
- ▶ Barr, N（2012）The higher education White Paper: The good, the bad, the unspeakable -and next White Paper, *Social Policy and Administration* 46-5, pp. 483-503
- ▶ 濱中義隆（2016）「学生調査から見た私立大学の学生・教育」（文部科学省私立大学等の振興に関する検討会議第1回 提出資料）
- ▶ 濱中義隆（2020）「大学改革と高等教育政策」（『大学新聞』連載記事 全10回）