

グランドデザイン答申をどう読むか

筑波大学大学研究センター特命教授

将来構想部会臨時委員

本研究所客員研究員 金子 元久

将来構想答申は、第 I 章で 2040 年の展望という形で将来への視野を設定し、その後の II、III、IV、V、VI 章で具体的な政策課題を述べたのちに、第 VII 章で検討課題を述べる、というオーソドックスな形態をとっている。この意味ではバランスがとれている、ともいえる。

しかしこれを通読すると、必ずしも読みやすいとはいえない。それは全体を通じたストーリーがつかみにくい、ということによっているようだ。それは問題の複雑性や、政治的行政的な制約（閣議決定、また財務省による牽制）によっていることもある。したがってこの答申を読むには二つの方法があることになる。一つは書かれている個々の政策案件について具体的な議論を読むこと、もう一つはその背後にある、基本的な問題を読み取る、というものである。

以下では政策案件は列挙するにとどめ、その背後にある基本的な問題を論じたい。

1. 政策案件

政策案件はきわめて多様なものが挙げられている。それぞれ重要であり、また論点も少なくないのだが、それは本稿でいちいち解説するよりは答申の本文を読んだほうがよいだろう。ここでは私なりに出された案件の主要なものを整理し、列挙するにとどめる。

(1) 国立大学

第 3 期国立大学法人、指定国立大学、一法人複数大学

(2) 私立大学

収容力の調整（23 区の定員抑制、定員超過率の制限）

ガバナンス

経営困難大学への対処

大学統合

(3) 大学の組織・ガバナンス

教育プログラム化（大学設置基準改正）

教学ガバナンス

(4) 教員人事、給与

教員

クロスアポイントメント、職業実践教員

教員の身分、待遇（年俸制、給与体系）

(5) 制度、質保証、入試

専門職大学

認証評価

設置基準

新入試制度

(6) 財政

高等教育「無償化」、給付型奨学金（貸与奨学金の返還条件）

2.質的改善とそのコスト

以上に列挙した政策案件はそれぞれ重要なものだが、その背後にある基本的な問題は何か。私はそれは日本の高等教育の根本的な問題である、大学教育の内容の貧困と、それを支える教育条件の不足である、と思う。

日本の大学教育の内容の空疎さをこれまでも様々な形で示されてきた。日本の学生の自律的な学修時間は大学設置基準に規定されている水準の半分に及ばず、アメリカの学生と比べても大きく劣る。我が国のこれからの経済発展のためには、一人一人の大学卒業生が革新を担い、生産性を上げていくことを求められることを考えれば、こうした状況を変革していくことが社会的に課題になることはいうまでもない。

これを背景として、2005年の中教審答申『我が国の高等教育の将来像』、2008年中教審答申『学士課程教育の構築に向けて』、2012年中教審答申『予測困難な時代において生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ』、2013年教育再生実行会議『第3次提言：これからの大学教育等の在り方について』、などは大学教育改革に何が必要なのかを議論し訴えてきたのであった。またその中でシラバスや、ルーブリックなど、アメリカで開発された授業改善の小道具も紹介されてきた。

これと並行して文科省は、GP授業などで先行事例に対する補助金制度を運営するとともに、各種の競争資金制度を設定し、その審査基準に教育体制についての細かな項目を組み込み、いわば上からの、大学教育改革のインセンティブシステムを形成してきたのである。

大学の学長に対する調査などをみると、こうした政策が一定の成果を上げてきたことは事実である。また大学内部にも大学教育の改善に対する意識が徐々に形成されていることは各種の調査からも感じられる。

しかし筆者らが2008年に行った調査、さらに最近に国立教育政策研究所が行った数件の調査などをまとめてみると、ここ10年ほどの間には学生の学修時間には大きな変化はみられなかった。これにはいくつかの理由が考えられる。10年の期間は授業や学生の意識が変わるには短く、また一部の授業が変化しても、授業全体に変化がないと、学生はより負担の少ない授業に流れることは容易に想像される。

しかし同時にこれらの調査で明らかになったのは、授業改革には資源の裏付けが必要だという点である。学生の学修時間を長くするような授業は、教員の負担をも大きくする。教員一人あたりの学生数が大きければ、結局そうした授業が普及するわけにはいかない。大学教育改革は、単に個々の教員の意識変革によるのではなく、その条件が必要である。質的改善にはコストを要する。

そうした基本的な制約に日本の大学教育改革は直面しているのである。

3.財政制約

以上のように日本の大学教育の質的改善は、その財政構造をいかに変革していくか、という問題に帰着する。しかしそれは容易な問題ではない。過去の日本の高等教育はいわば低コストを踏み台として、大衆化、ユニバーサル化を達成した。21世紀に入つての日本は、低成長の時代に入っており、しかも政府財政は多額の負債を負っている。政府の直接負担によって大学への財政補助を拡大するのはほとんど不可能な状況になっている。

では財政基盤の確保にどのような可能性があるのか。ここで想起しておかねばならないのは、すでに日本の高等教育は、その財政基盤の多くを貸与奨学金に負っているということである。貸与奨学金を利用する学生は1990年代の半ばまでは1割強の水準にあったが、2000年代に入って飛躍的に増加し、現在は4割程度の水準にある。貸出総額でいえば1兆1千億円程度に達し、これは日本の大学の授業料収入の3分の1程度、政府を含めた高等教育への負担の4分の1に達している。

このような現実社会的に明確に認識されていないし、あるべき高等教育財政の姿を逸脱しているように見える。しかし私はその役割を認識し、それが高等教育の発展にどのような役割を果たし得るかを論理的に考えるべきだと考える。日本の金融資産は過去の経済成長によって1兆8千億円程度の規模にあり、むしろ供給過剰の状態にある。奨学金への貸し出しはこの一部に過ぎない。過去の借入金の返済によって、新規貸し出しの多くを賄う、という意味での持続性も生じつつある。利用者のリスクを保証する制度が必要なのは言うまでもないが、貸与奨学金制度を通じた高等教育への資源確保は重要なオプションである。

実際、アメリカでは、特に1990年代以降は貸与奨学金の利用と、授業料の上昇が相互補完的に起こった。それが大学卒業生の多額の負債などの大きな問題を引き起こしたことは事実だが、少なくとも平均的な個人はそれによってネットで利益を得ている。またそれがなければ貸与奨学金を利用することはないであろう。他方で、アメリカの大学教育は、その質を向上させ、国際的な競争力を確保した。

これに比べて日本では貸与奨学金は大学就学率の拡大には寄与したが、それは少なくともいまのところ、質の向上にはむかっていない。それは日本の大学が国立大学と、大規模私立大学、多くは小規模の歴史の新しい大学、という形で役割構造が固定化し

ており、その中で大学の独自性を求める行動が少なかったことに起因しているのかもしれない。それを動かさないと、大学の内部からの自己革新が本格的には生じない。

その条件をどのように作るのか。今回の答申の隠されたストーリーはそこにあると、私は考える。