

文部科学行政と大学

熊崎 雅夫 (経営学・大学行政学)

1. はじめに

平成3年以降、大学に関する規制緩和が進むにつれて、大学を取り巻く環境も大きく変化してきた。少子化にともない受験人口が減少しているにもかかわらず、大学・学部学科の新増設は留まるところを知らない。その結果、大学は市場原理にさらされ、生き残りをかけた多様化が進んでいる。特に地方の私立大学や短期大学は、定員割れが顕著で、平成21年度は、私立大学の46%、私立短期大学は68%の大学が定員割れとなった。(表2)平成22年度は、不況による地元大学への進学率が上昇したことともない、若干の改善傾向が見られるものの厳しい状況に変わりはない。この状況が続けば、いずれ経営難による大学の廃校等が続出することが懸念される。文部科学省からは、経営が困難となった大学が発生した場合、在学生については全力で救済する旨の方針が示されているものの、このような状況を、学生は望んだらうか？文部科学行政のあり方については、多くの識者によって論じられてきたが、この20年近くの間、短期大学で大学設置事務を担当し、昨年、大学の第三者評価員も経験させてもらった筆者の感覚で、考えてみたい。

2. 私立大学・短期大学の概況

私立大学・短期大学の概況を、18歳人口がピークであった平成4年度と平成21年度をデータで見してみる。表1は、18歳人口・大学数・入学者数・進学率・入学定員を示したものである。

表1から言えるのは、平成21年度の18歳人口は、ピークの平成4年度と比較し、41%も減少したが、大学・短期大学進学率が32.4%から

表1 大学・短期大学の動向

年 度	平成4年	平成21年
大学数	523	773
短期大学数	591	406
大学・短期大学数計	1,114	1,179
大学入学者数	541,604	608,731
短期大学入学者数	254,676	73,163
大学・短期大学入学者計	796,280	681,894
18歳人口	2,049,000	1,208,000
大学・短期大学入学定員	664,000	650,000
大学・短期大学進学率	32.4%	52.4%
大学・短期大学入学者数 / 入学定員	1.19	1.05

表2 私立大学・短期大学の定員割れ状況

年 度		平成21年	平成22年
大 学	100%以上の学校数	305	352
	100%未満の学校数	265	217
	(うち50%未満の学校数)	31	13
	100%未満の割合	46.5	38.1
	合計	570	569
短 期 大 学	100%以上の学校数	111	129
	100%未満の学校数	245	215
	(うち50%未満の学校数)	28	17
	100%未満の割合	68.5	62.5
	合計	356	344

52.4%に20%も上昇したため、大学・短期大学入学者数は796千人から682千人と14%の減にとどまった。一方で、大学・短期大学の入学定員は、664千人から650千人へと2.1%しか減少していない。数字だけから見ると、入学者数と入学定員がほぼ同数となり、問題ないように見える。しかし、受験生に人気の都市部の大規模私立大学が、入学定員の1.3倍という文部科学省の指導受入限度枠まで学生を確保した結果、表2が示すように平成22年度のデータでは、地方を中心に私立大学の38.1%に当たる217校、私立短期大学の62.5%に当たる215校が定員割れの状況にある。この内、私立大学の13校、私立短期大学の17校は定員の50%に満たない深刻な状況である。私立の短期大学数はこの十年間で100校以上減少した。

3. 文部科学省の大学行政の変遷

筆者が短期大学の教務部で大学設置事務を担当し始めたのは、平成4年からであるが、その前年の平成3年に大学設置基準の大綱化が図られ、大学教育に関する規制が大幅に緩和された。短期大学の場合、大綱化前までは、一般教養科目を例にとると、人文、社会、自然の分野からそれぞれ4単位以上、計12単位以上、外国語2単位以上、保健体育2単位以上というように、設置基準によって科目区分別に卒業要件が定められていた。また、学部学科名や学位の分野名についても、既存の名称以外で申請しようとすると、学問体系を一から構築し、それを文部官僚と大学審議委員に認めてもらうために、膨大な労力を必要とする時代であった。その結果、どこの大学でも同じような学部や学科名が並び、学科名が同じであれば教育内容も似た様な内容で、各大学が特色といえるほどの違いを見せられることはなかった。これは、授与される学位の分野が同じであれば、全国どこの大学でもほぼ同じ教育が受けられることを意味し、大学関係者からも当然のように受け取られてきた。当時は、大学進学希望者数に対し、大学の入学定員が常に下回っており、定員割れする大学など、皆無に近く、どこの大学も規制に守ら

れた安定経営が図れるよき時代であった。したがって大学は、国が定めた細かな基準に沿って、教育していればそれで済む時代であった。

しかし、これらは大学教育の硬直化という弊害を生み、変化する時代に即した教育に対応できないものであった。

また、大学の入学定員についても、18歳人口と進学率をもとに厳格に管理され、第2次ベビーブーム世代が大学入学年齢に達する平成初めころについては、その数年前までに各大学に臨時入学定員を設定させるなど、ベビーブーム世代終了後の18歳人口減少期まで見据えた対応がなされていた。かつての銀行業界は、大蔵省主導の護送船団方式と例えられることがあったが、大学業界もこれに似たものであった。それらに変化が現れはじめたのは、設置基準の大綱化が図られた平成3年頃からである。当時、大学関係者の間で話題となったのは、関東の某大学が不動産学部の新設の認可申請を出し、文部省および大学設置審議会がどういう結論を出すかであった。前述のように、以前の基準から考えれば、有り得ない学部名であったからである。大学関係者が注目した点は、不動産がはたして学問として成立するのかどうかという部分で、学問分野として認められて初めて、学部名として認可され、それは卒業証書の学位の分野に「不動産学」と記載されることにつながるからである。したがって、今までの大学設置担当者の感覚からいえば、学士の学位の分野として不動産学など有り得ないという感覚であった。その当時、新設大学や新設学部の設置審査は、2年をかけて行われ、1年目に設置の構想について審議がなされた。審議の成り行きが、注視される中、文部省および大学設置審議会が出した結論は、大方の予想に反し、学位の分野として「不動産学」を認めるというものであった。このことは、多くの大学関係者に設置基準の大綱化の意味を実感させることになった。これ以後、学部学科名にカタカナや現代・人間をつけることが流行ったり、環境や健康、福祉関係の大学や学部学科の新設が相次ぐようになったのは、周知の通りである。

大学の入学定員については、文部科学省が

18歳人口と進学率予測から厳格に管理していた時代、例えば短大の学科を廃止し、その入学定員を四年制大学の新生設学部の新設学部との入学定員にというような、振替については認められていたが、定員の純増については、厳しく制限されていた。これが、社会的に必要とされている福祉や医療等の分野の人材養成については、入学定員の純増を認めるという方針に転換した。また、平成11年度末で廃止される予定だった、臨時入学定員についても、その半数については恒常定員として認められることになった。こうして、18歳人口と進学率予測に基づいて厳格に管理されてきた大学の入学定員管理が、過去のものになってしまった。

それでは、なぜこのような変化が起きたのだろうか。大学設置基準の大綱化と大学の自己点検評価の導入は、大学の自由競争時代を想定したものであるが、それだけではないようだ。筆者が文部省（平成13年度より文部科学省）の大学設置準備室（現在の大学設置室）の係官と関わりを持ち始めた平成5年頃は、係官には威厳を感じ、それに従っていれば、うまく取り計らってもらえるという印象があった。例えば大学教員の審査については、大学設置審議会の教員審査会にかける前に係官が事前に目を通してくれ、審査が通りそうもない教員については、事前に差替えるようアドバイスしてくれた。これらの対応が急変し、事務的な対応に終始し始めたのは、平成10年頃からである。実はこの頃、名古屋の某大学が、学部設置に絡み便宜を図ってもらうために、文部省大学設置事務室の担当係長との間に贈収賄事件が発生し、担当係長および大学関係者の双方が逮捕される事態が発生した。それ以後、設置構想や教員審査というような大学設置にかかる重要な案件は、事前審査なしが徹底され、判断は、すべて審議会に委ねられることになった。こうして、文部省の大学設置準備室の窓口での係官の役割は、書類がそろっているかどうかのチェックだけになってしまったのである。

また、当時、審査内規で規制されているはずの人材養成の課程が認可されてしまうという事態が起こった。これは、後に大学関係者間でさ

さやかれたことであるが、ある政治力がはたらいたのでは、ないかということである。真偽のほどは、定かでないが、贈収賄事件により文部省の権威が失墜したのは確かである。

こうした流れの中で、規制が緩和されてきた結果、大学も市場原理に基づく自由競争の時代に突入した。

4. 事前規制から事後のチェックへ

平成15年度より、文部科学省は、大学設置認可制度を見直し、これまでより基準を大幅に緩和した。主な緩和項目は以下のようなものである。

- ・ 学部学科の改組は学位の種類が変わらなければ届出で可
- ・ 専任教員の年齢制限の撤廃など内規の緩和
- ・ 校地基準面積の緩和
- ・ 大都市設置の制限など地域制限の撤廃
- ・ 医師・歯科医師など一部の分野を除き設置及び定員増の抑制の撤廃
- ・ 純増を伴わない収容定員の変更を届出で可としたこと
- ・ 株式会社参入の特例措置の導入

これらの規制緩和に引き換え、平成16年度より大学に第三者評価を義務化した。また、違法状態にある大学に対し、閉鎖命令を含む段階的是正措置命令が可能となる法改正が行われた。これらの一連の改革は、大学設置をある程度自由化し、事後のチェックの厳格化と情報公開により、大学の統廃合を市場原理に任せようとするものである。

5. 第三者評価の課題

筆者は、平成20年度より短期大学基準協会の大学評価員を任じられ、昨年、西日本のある私立短期大学の評価を担当することになった。本学は、平成20年度に短期大学基準協会による評価を受け、無事認証を得ているので、第三者評価については、ある程度、理解したつもりでいた。しかし、これが評価する立場となると、この制度の限界や問題点なども感じるよう

になった。筆者が感じた短期大学の第三者評価の課題は次の3点であった。

- ・ 限られた書類と時間の中で10領域を完璧に評価するのは困難
- ・ 財務については提出を義務付けられた書類と面接審査だけでは評価が困難
- ・ 学生が減少し小規模化した短期大学が多い中、短大単独では領域Ⅶの社会的活動等の余裕が失われつつある

先日、短期大学基準協会より平成24年度から始まる第三者評価の第2クールの評価基準が、発表された。それによると、筆者が課題に挙げた上記3点のうち、①財務については、提出書類が大幅に増やされたこと、②地域貢献等の社会的活動について、義務から選択的評価基準に移行するなどの改善が図られた。このことは、自分だけでなく、評価員の多くが同じような認識を持っていたと考えられる。今後は、認証を受けた大学が早期に経営破たんするなど、認証評価の根幹を揺るがすような事態が発生しないことを祈るばかりである。

6. 考察

ここまでの文部科学行政の変遷や大学が置かれた状況について述べてきたが、それでは、どこに問題点があり、どうすべきだったのかという考察を試みる。もっとも、どのように考察しようが、結果論にしかすぎないのではあるが、過去を振り返るのは、今後の行政のありかたを検討していく上で、必要なことである。

そこで、過去の大学行政を、教育分野別に見てみる。まず、一貫して抑制の対象とされてきた医師養成課程は、今日地方を中心に極端な医師不足に見まわれた。一方薬剤師養成については、抑制からはずれたため、入学定員が平成7年度45学部7,720名→平成21年度73学部13,329名と増設ラッシュにより、現在は約3割の大学で定員割れを引き起こしている。法科大学院74校については、さらに深刻な状況で、6割の大学院が定員割れ、そのうち13大学については、定員の半数未満となっている。教育系学部は、過去5年間で19学部が新設され、

3000人以上も入学定員が増えた現状から、いずれ深刻な事態を向かえると言われている。

このうち、今日の医師不足の理由は、文部科学行政の失敗というより、医師過剰時代の予見や新医師臨床研修制度による医局解体という厚生労働政策の問題が大きい。法科大学院制度は、かつての司法試験が合格率2～3%、合格者年間500人と超難関資格であったため、合格率70～80%、年間3000人を目標に法曹人口を増やすために導入した制度であった。しかし、法科大学院の入学定員が適正規模を大幅に上回る5800名にもなってしまった結果、合格率が25%にまで落ち込んだ。これに学費が高いことが影響し、定員割れが続出する事態になったと考えられる。

つまり、新規の人材養成校の募集や、文部科学省の人材抑制分野指定からはずされると、数少ない将来有望な分野を目指し大学が畳み掛け、増設ラッシュが起きるのという構図である。さらに規制緩和の結果、申請書が期限内に提出され、特に問題がなければ、認可され続けてしまう。その間、需要と供給予測に基づく定員調整が、全く行われなかったため、今日のような状況をまねいたのである。“競争がない業界は墮落する”とも言われているため、一定の競争を確保しつつ、乱立を防ぐ行政の対応が必要ではなかったのか。乱立→定員割れ→廃学部・廃校の流れは、自由競争の結果とはいえ、過度の競争は大学業界にはそぐわないからである。教育ジャーナリストの小林哲夫氏も、中央公論2010年2月号の大学の敗北の中で、大学に過度な市場原理、自由競争はなじまないと述べておられる。

しかし、このような主張に対し、法や省令に沿って審査する立場の文部科学省大学設置室の担当者からは、「明確な審査基準が示されない限り、行政サイドでの定員調整は難しい」との意見が出るであろう。仮に基準が示されたとしても、曖昧な基準は政治力の介入をまねくことにもなりかねない。前述の教育ジャーナリストの小林哲夫氏は、同誌の中で次のように述べておられる。「大学は拡大路線を見直すべきだが、文部科

学省も大学設置基準をもっと厳しくすべきだ。」筆者の考えは、設置基準を厳しくすると、既存の大学の体制もそれに合わせて変更しなければならなくなり、影響が大きすぎると思う。例えば専任教員基準が変更されれば、既設の大学も新規に教員採用が必要になるなど、基準に合わせる必要があるからである。したがって、大学設置審査内規の改正と審査の厳格化により、大学の新増設のハードルを上げるべきと考える。特に設置に関する申請および届出には、すべて“定員確保の見通し”の作成を義務付けてはどうかと思う。これまでも申請扱いの大学や学部学科の設置には、作成義務があったが、作文で通ってしまう傾向があった。その結果、学部学科を新設しても学生が集まらないというケースが多々あったからである。

今後は、人材養成が必要な分野が生じた場合、地域別に人材の需要予測のもと、適正な入学定員を算定し、申請期限を短期間に限り、開設希望のあった大学間で定員調整する役目を、文部科学省は果たすべきである。

また、今後は安易に入学定員増を認めるべきではないし、入学者数が定員を大幅に超過している大学への指導を強めるべきである。

7. おわりに

現在の大学がおかれた状況、特に地方の私立大学や短期大学がおかれた状況は厳しい。4の項目で述べたように、平成15年度に行われた法改正で違法状態にある大学に対し、閉鎖命令を含む段階的是正措置命令が可能となった。幸い実際に適用されたという話は聞かないが、経営に問題がある学校法人に対しては、文部科学省高等教育局の審議官室が個別に指導しているという。

これまで述べてきた大学行政のあり方については、一大学人の私見にすぎないが、パブリックコメント等、意見募集の機会を利用し、政策への反映を模索していきたい。

参考文献

- 旺文社教育情報センター 教育トピックス 2007年7月
- 中央公論 2010年2月号 大学の敗北
- 日本私立学校振興・共済事業団広報月報私学 2010年9月号
- 文部科学白書 平成14～22年度版
- 文部科学省統計 学校基本調査