

論文

我が国における高等教育政策の歴史的変遷に関する一考察

——規模政策・設置認可政策を中心として——

小室昌志[†]

要約：本稿では、私立大学の職員の仕事が、小室（2011）で見た「定型・受動的型」から「非定型・積極的参画型」へと変化した理由を明らかにするため、その理由の一端を高等教育政策に求め、同政策について考察を行った。

考察の結果、以下のことを指摘した。1976年度以降、大学・定員の原則抑制を主たる内容とする高等教育計画が実行されたが、1999年度末に廃止予定であった臨時的定員の取扱いによって、同計画は実質的に破綻したこと。その後、中央教育審議会の2002年答申を契機として大学・定員の抑制方針が撤廃され、同審議会の2005年答申で高等教育計画が名実ともに終わりを告げ、高等教育政策が「計画から競争原理の導入」へと変化したことである。

その上で、こうした政策転換が一大要因となって、職員の仕事に上記のような変化をもたらしたことを指摘した。

キーワード：私立大学、政策、職員、計画、競争原理

目次

- 1 はじめに
- 2 計画の時代
 - 2-1 大学・定員の原則抑制
 - 2-2 計画の綻び
 - 2-3 計画の実質的破綻－臨時的定員の取扱い
- 3 規制緩和の時代
 - 3-1 計画から競争原理の導入へ
 - 3-2 そして現在－規制緩和の負の側面
- 4 おわりに

1 はじめに

先に小室（2010）で見たように、現在、私立大学は18歳人口という伝統的な進学年齢層の絶対数が減る一方で、私立大学の数と規模が増加するという厳しい競争的環境の

[†]同志社大学大学院社会学研究科博士後期課程

*2011年11月22日受付，2012年1月11日掲載決定

中にある。そして、私立大学の職場では、事務職員（以下、職員という）の仕事が高度化・多様化し、かつ、その量が増加しており、結果として、より多くの人手が必要になっている。小室（2011）では、こうした職員の仕事の変化について、「定型・受動的型」から「非定型・積極的参画型」へ変化したと指摘した。

本稿では、上記のような職員の仕事の変化がなぜ起こったのかについて、その理由の一端を大学・短大を対象とする高等教育政策に求め、考察を行う。

職員の仕事の変化を高等教育政策に求める理由は以下のとおりである。私立大学は、それぞれが独自の建学の精神に基づいて設立された私学といえども、文部科学省を主とした国家による許認可事業である。許認可事業である以上、許認可権を持つ国家の政策を抜きに、私立大学の経営や、その経営のもとで働く職員の仕事を十分に語ることは不可能なためである。また18歳人口の減少だけであれば、許認可権を持つ国が、その人口予測に基づいて各大学の定員を「計画」・調整することで、職員の仕事に大きな変化を与えることなく対応することも可能であったはずである。やはり私立大学の職員の仕事の変化には、高等教育政策が影響を与えたと考えざるを得ない。

本稿の目的を端的に言えば、なぜ私立大学とその規模が増加したのかについて、高等教育政策の面から考察し、職員の仕事に変化をもたらした理由の一端を明らかにすることである。

そこで本稿では、上に述べた目的に基づき、私立大学とその規模が増加するという高等教育機関の規模政策について、同政策と密接不可分な関係にある設置認可政策と併せ、考察を行う。

なお、上記の事項については、小室（2011）において職員の仕事に焦点を当てつつ考察を行ったが、本稿では、高等教育政策により焦点を当て考察を行うこととする。

2 計画の時代

2-1 大学・定員の原則抑制

1976年度から従来までの高等教育政策は、端的に言えば「計画」であったと言えよう。高等教育機関の整備が「計画」的に行われる必要性については、1946年の第1次・第2次の米国教育使節団の報告書の指摘にまで遡る。また同年に総理大臣の下に設置された教育刷新委員会も1948年に「大学の国土計画的配置」について建議を行っている。さらには、中央教育審議会も1963年・1971年の答申で、高等教育計画の必要性を謳っている⁽¹⁾。

この高等教育計画は、上記のとおり1976年度（昭和51年度）に開始され、2004年度（平成16年度）までを対象として策定された。この計画とその期間等は、表2-1の

表 2-1 これまでに策定された高等教育計画等

計画等名	高等教育の計画的整備について -昭和50年代計画-	昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について -昭和60年代計画-	平成5年度以降の高等教育の計画的整備について	平成12年度以降の高等教育の将来構想について
策定期間	前期：昭和51年3月 後期：昭和54年12月	昭和59年6月	平成3年5月	平成9年1月
対象時期	前期：昭和51～55年度 後期：昭和56～61年度	昭和61～平成4年度	平成5～12年度	平成12～16年度
主な内容	〈前期〉期間中、18歳人口が160万人前後で推移する中、大学への大都市への過度の集中を抑制。地方の大学の計画的整備を進めた。 昭和50年に私立学校振興助成法とともに私立学校法が改正され、私立大学の量的拡大に対する一定の規制と質的改善が図られた。 〈後期〉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、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た。	平成4年度までに18歳人口は205万人に急増し、それ以降急減することから、昭和58年の進学率(35.6%)をピーク時において維持するため、全国の大学・短大で約8万6千人の入学定員増を行うこととした(このうち、4万4千人は、期間を限定した臨時的定員)。	期間中に18歳人口が150万人程度まで急減するため、引き続き大学の新増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した。	18歳人口の急減により量的規模の縮小が見込まれることから、計画的整備目標は設定せず、引き続き大学の新増設は原則として抑制した。 臨時的定員については段階的に解消する一方で、平成11年度の規模の5割程度の恒常的定員化を認めることとした。

とおりに区分できる⁽²⁾。

これらの高等教育計画が始まる1976年度より前の状況についても簡単に触れておこう。私立大学に対して文部大臣が認可の権限を持つのは、大学・大学院・学部の設置および廃止だけで、しかも校地・校舎・教員組織等が必要な基準を満たしてさえいれば認可しなければならないものとされていた。学科の増設や定員の増減についても、1961年度分以降は私学側と文部大臣による協議制が廃止され、上記の必要基準を満たした上で事前の届出さえすれば私立大学の自由であった⁽³⁾。

こうした自由放任な政策により、私立大学で水増し入学が横行することとなったのである。実際、私立大学の定員超過率(つまりは水増し率)は、1960年度の時点では1.5であったが、1975年度には1.79にまで上昇していた。こうした水増し率の上昇により、私立大学の教育条件の低下を招き、いわゆる「マスプロ大学」との批判が出るようになった。このような状況は既に関係者の間では早くから予期・認識されており、上述のとおり、中央教育審議会の1963年(昭和38年)の答申(いわゆる「38答申」)・1971年(昭和46年)の答申(いわゆる「46答申」)において、高等教育の計画的整備の必要性が指摘されている⁽⁴⁾。

上記のいわゆる「46答申」の指摘を受けて、文部省は翌1972年に産学官の有識者で構成される高等教育懇談会を立ち上げ、1973年度・1974年度に審議結果の報告を行い、1976年3月に「高等教育の計画的整備について」(いわゆる「昭和50年代計画」)を発表した。このことをもって、戦後の新制大学発足後初めて「高等教育計画」の名に値する政策が開始されることとなったのである⁽⁵⁾。そして1976年度以降、5回にわたって「高等教育計画」あるいは「将来構想」が策定された。これら計画・将来構想では、「18

歳人口の増減等を踏まえ、高等教育規模を想定した上で、大学等の新增設の抑制等の措置がとられた。』⁽⁶⁾ こうして、これらの「計画」により、「我が国の大学の整備の在り方は、量から質に転換することになった」⁽⁷⁾とされる。

なお、この「計画」の一環として、1975年に私立学校法が改正され、私立大学の学部・学科の新增設および収容定員の変更が文部大臣の認可事項とされるとともに、1980年度末までの5年間は原則として、私立大学の学部・学科の新增設および収容定員の増加は認可しないこととされた⁽⁸⁾。このことが、国の私立大学に対する「ムチ」だとすれば、同1975年に私立学校振興助成法が制定され（施行は「計画」の始まる1976年4月）、国庫助成の制度化による私立大学等経常費補助金の大幅な増額が「アメ」だと言えよう。実際、高等教育計画の必要性が唱えられてから長い年月を要し、ようやく実行に移されることが可能になったのは、この「アメ」に依るところが大きい⁽⁹⁾。

1976年度に始まるこれらの高等教育政策（計画）は、入学定員の総枠抑制・大都市から地方分散⁽¹⁰⁾・看護、福祉など特定領域の人材育成の強調政策であった⁽¹¹⁾。このことは、1981年6月に大学設置審議会及び私立大学審議会において決定された「私立大学の設置などに関する取扱い方針」に顕著に表れている。同方針は、計画的整備等の必要性を謳い、「看護婦その他の医療技術者を養成するものでその需給の状況又は資質の向上の観点から必要と認められるもの」・「特別の社会的要請又は教育研究上の要請にこたえて新しい分野を開拓するもので、その成果に十分な見通しが得られるもの」等、かなり限定された条件に該当するものについてのみ新設を認めるとしている⁽¹²⁾。さらに同方針は、工業（場）等制限法に基づき、都市部である工業（場）等制限区域での設置は原則として認めないことも謳っている。実際、「昭和50年代計画」の終了年度である1986年度には、私立大学の定員超過率（水増し率）は1.25にまで低下した⁽¹³⁾。このことについても、入学定員超過率（入学者数／入学定員）が1.30倍以上になれば、補助金を不交付にするといった上述の「アメ」に依るコントロールが大きな力を発揮した⁽¹⁴⁾。

この時代における高等教育政策は、上記の工業（場）等制限法を抜きに語ることはできない。1959年に首都圏への産業及び人口の過度の集中を防止することを目的に工業等制限法（正式名称：首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律）が制定され、その後1964年には近畿圏に対しても同様の工場等制限法（正式名称：近畿圏の既成都市区域における工場等の制限に関する法律）が制定された。工業（場）等制限法は、これら2つの法律の総称である。同法で、対象区域では大学は工場と等しく扱われ、教室の新設・増設が制限された。このため、多くの大学が郊外都市や地方へと移転していった。実際、1985年と2000年での大学・短大の学生人口比率は、首都圏・近畿圏の既成市街地で61.7%から27.4%へ、首都圏では46.1%から19.5%へと激減してい

る⁽¹⁵⁾。このように同法は、途中制限を緩和しつつも、財界や地元首長等の要望により 2002 年 7 月に廃止されるまで、大学の地方分散政策の実現に大きな力を振るったのである。

これほどまでに、国が高等教育機関の地方分散政策に関心を向けた理由には、「日本列島改造論」を掲げて総理大臣となった田中角栄の全盛期（1974 年）に発足した国土庁（当時、現国土交通省）の存在が挙げられよう。同庁は発足直後から、大都市整備を担当する部局の中に大学班を設置した。この措置は、大学や学生の大都市集中が過密や過疎の要因のひとつであって、その緩和と国土の均衡ある発展のためには大学の地方分散が必要であるとの認識に基づくものであった⁽¹⁶⁾。このことは、同法制定を主導したのが、後に国土庁の一部となる総理府外局の首都圏整備委員会であり、同法の所管が国土庁であったことから裏付けられよう。

2-2 計画の綻び

前節でみた大学・定員の抑制策が徐々に緩和される端緒となったのが、1991 年 5 月に提出された大学審議会答申「平成 5 年度以降の高等教育の計画的整備について」⁽¹⁷⁾である。この答申は、地域制限の取扱いについて、以下のように謳っている。

- ア) 首都圏及び近畿圏における工業（場）等制限区域では、夜間・通信教育等、若干の例外を除いて、引き続き大学・短期大学の新增設は原則として行わないこと。
- イ) 一方、特に、首都圏、近畿圏及び中部圏以外の政令指定都市（札幌市・仙台市・広島市・北九州市・福岡市）については、これまでの取扱いを改め、地域制限は設けないこととすることが適当であること。

とりわけ、イ) で、首都圏・近畿圏・中部圏以外の政令指定都市における地域制限の廃止を謳っていることが注目される。実際、従来からの地方分散政策にこの地域制限の緩和が加わり、地方自治体が建設費や人件費等を全部または一部負担する第三セクター方式の大学設置が目立ち始めることになる⁽¹⁸⁾。

そして規模については、「従来のような計画的な整備目標を設定するという手法をとることは、必ずしも適当とはいえない」とした上で、複数のケースを示し、「今後の状況の変化には、適時、計画の補正を行い、それに応じた適切な行財政政策を進めることが必要である」と謳っている。これではもはや、「計画」と呼ぶには少々無理があろう。

ただし、上記 1991 年答申で、「大学等の新增設については、原則抑制との方針で臨む必要がある」と謳われているとおり、大学・学部・学科の新增設や定員増に対する文部省の姿勢は、看護職員の養成に資するもの、情報・社会福祉・医療技術・先端科学技術等の特別な人材養成にかかるもので特に必要と認められるもの、夜間・通信教育を行うものといった例外を除いて、引き続き原則抑制であった⁽¹⁹⁾。

2-3 計画の実質的破綻—臨時的定員の取扱い

上に見た定員抑制策を事実上放棄したのが、18歳人口のピークである1992年度に、少なくとも1983年度と同程度の進学機会（進学率35.6%）を確保することも考慮に入れ、18歳人口の急増急減への対応策として、1986年度から臨時に設けた大学・短大の臨時的定員の取扱いである。この臨時的定員取扱いの決着をもって、「計画」行政と類似した言説として多用される「護送船団方式」が終焉したとの指摘もみられるほどである⁽²⁰⁾。

臨時的定員は、当初の計画ではあくまで18歳人口が減っていく1999年度末にすべて廃止される予定であった。このことは、前出の1991年答申で「臨時的定員は本来の趣旨に沿って、定められた期限の到来により解消するのを原則とする」と「原則」を謳い含みを残しつつも、明確に謳われていることから裏付けられよう。

しかしながら、上記の含みのために、多くの私立大学は臨時的定員の解消を引き延ばして様子見を行い、加えてその恒常定員化を半ば公然と主張し始めてもいた⁽²¹⁾。こうした状況で、文部省は苦悩の末⁽²²⁾、実際には以下に述べるように、上記原則とは異なる取扱いを行ったのである。

まず、1996年10月に大学審議会高等教育将来構想部会が、私立大学の経営や受験生への影響が大きい等として、臨時的定員を2000年度から5年間で段階的に減らしたあと、現状の臨時的定員の5割をめどに通常の定員に組み込む方針を報告した⁽²³⁾。次いで、この報告を受け、大学審議会が1997年1月に「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」と表題から「計画」の文字が消えた答申で、上記報告と同様のことを謳った。そして、この答申を受けた文部省は、同答申どおりの取扱いを行ったのである。まさに文部省の当初の計画と私学団体の要望を足して2で割った取扱いである。この臨時的定員は、1996年度で約11万人にも上っていた。11万人という数字は、1996年度当時の全4年制大学・短大の入学定員約69万人の約16%に相当する大規模なものであり、臨時的定員の約93%を私立大学・私立短大が引き受けていた⁽²⁴⁾。

なお、臨時的定員に対する取扱いとは裏腹に、上記1997年の大学審議会答申で、質的な面を考慮すれば、「大学等の全体規模については、基本的には抑制的に対応することが適切である」とトーンダウンしてはいるものの、この時点においても文部省の高等教育の規模に対する基本姿勢は、原則抑制であった。

「文教政策に限らず、経済計画にせよ国土計画にせよ、自由主義国家では行政の計画はあくまでガイドライン的なものである」⁽²⁵⁾との指摘を否定はしない。しかしながら、そもそも、地域間格差と専門分野の不均衡是正や進学機会の確保等を旗印に（あるいは時として口実に）、「昭和50年代計画」の前期で約3万人、後期で約4万人の増員の目標を計画し、また「昭和60年代計画」においても、4万4,000人ももの臨時的定員を含め

(実際には、上記のとおり約11万人)、約8万6,000人の入学定員増を行うことを謳う等、増員目標を立てる一方で、高等教育機関の規模に対して、原則抑制を基本姿勢とすることは相矛盾する「建前」に過ぎなかったと言わざるを得ない。

私立大学側についても、臨時的定員の取扱いに対して、自らの公共性を自覚し、個々に目先の利益にとらわれることなく、長期的な観点から高等教育の在り方を考え行動すべきであったというのは甘い理想論であろうか。しかし私立大学全体が、もしそのように行動していたとすれば、現在とは異なる光景がひろがっていたことは間違いなからう。

3 規制緩和の時代

3-1 計画から競争原理の導入へ

前節でみた事実上の定員抑制策放棄を明文化したのが、2002年8月に提出された中央教育審議会の答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」である。

この答申に強い影響を与えたのが、2001年12月に提出された総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第1次答申」である。この総合規制改革会議の答申は、「システム全体の変革」の重要性・「速やかな改革の重要性」とともに、「生活者向けサービス分野」（いわゆる「社会的分野」）の改革の重要性」を掲げ、以下のことを謳っている。

多くの「生活者向けサービス分野」については、「非営利的なサービス」との性格付けが濃かったため、「市場原理には馴染みにくいものとされてきた。」その結果、「本分野には「規制」や「官業構造」が多々みられ、(中略)相対的に改革の遅れが目立つに至っている。」そこで、「当会議では、(中略)医療、福祉・保育、人材(労働)、教育、環境の各分野について重点的に検討を行い、(中略)抜本的なシステム改革を進めること」である。

上記のとおり、重点6分野の一つに「教育」が挙げられ、実際、上記中央教育審議会答申の本文中に、大学の質の保証という「問題は総合規制改革会議等においても議論が行われ、(中略)その動向についても十分留意しつつ検討を行ってきた」と明記されている⁽²⁶⁾。

この中央教育審議会の答申は、「設置認可の在り方の見直し」に一つの章を当て、まず「設置認可の対象」として、以下のとおり、設置認可対象の限定を謳っている。

「国の設置認可は、大学、大学院の基本組織である学部、研究科等の新設・改廃について行うことを原則とするが」、「現在授与している学位の種類・分野を変更しない範囲内で組織改編する場合は、学部等大学の基本組織の設置であっても国の認可は不要と

し、届出で足りることとする」こと、「今後引き続き認可対象とするのは大学全体で収容定員が純増する場合のみに限定し、大学全体の定員内における学部等（中略）間の定員の増減は当該大学の裁量にゆだねることによって、大学による自律的な組織編成を容易にする」ことである⁽²⁷⁾。

その上で、ついに「設置審査の抑制方針の見直し」として、以下のことを謳っている。

「大学、学部等の設置に関する審査に当たっては、現在、特定の分野を除いて抑制的に対応する方針が採られているが、（中略）大学間の自由な競争を促進するため、今後は抑制方針を基本的には撤廃すること」、また現在、「首都圏、近畿圏、中部圏における工業（場）等制限区域・準制限区域内の大学の設置等について抑制的に取り扱っているが、（中略）本年7月に工業（場）等制限法も廃止されたことを踏まえ、抑制方針を撤廃すること」である。

この大学設置・定員増の抑制方針の基本的撤廃⁽²⁸⁾は、2002年に学校教育法が改正され、2003年度から施行されることとなった。より具体的には、2003年度の設置審査から、つまり2004年度設置の大学・学部等からである。

さらにこの定員抑制策放棄の流れを加速させたのが、中央教育審議会が2003年1月に提出した答申「大学設置基準等の改正について」である。同答申では、専門職大学院設置基準の制定と併せて、校地や校舎の必要面積の規制を緩和する見直しを盛り込んでいる。この大学設置基準・短期大学設置基準の改正も、施行は答申で謳われたとおり2003年度となった⁽²⁹⁾。そして現在では、規制改革・民間開放推進計画（2006年3月31日閣議決定）に基づき、2007年度審査より、校地・校舎の自己所有要件を緩和し、全部借用を認めることとなっている。

また上記2002年の答申は、「設置審査に係る基準の見直し」として、設置審査の簡素化・準則化を謳っている⁽³⁰⁾。この答申の指摘を受け、2003年度施行の改正大学設置基準等において、「規制緩和の流れを踏まえ、大学の質の確保のため最低限の基準として必要な事項に限定する整理がなされ」、「審査の一般的基準に関する内規（「審査基準要項」など6本）及び抑制方針に関する内規（「審査の取扱方針」など5本）を廃止して⁽³¹⁾、最低限の基準として必要なものに限って大学設置基準や告示などに規定」された⁽³²⁾（いわゆる準則化）。

その上で、これら大学設置基準等の法令上の要件を満たせば設置を認可する準則主義に転換されたのである（準則主義化）。

届出制に関しては、上述の学位の種類・分野の変更を伴わないものに加え、2003年3月の「学位の種類及び分野の変更等に関する基準」（文部科学省告示第39号）の別表第一において、学際領域等のため同表の区分により難しい学位の分野の判定に当たっては、

「設置等又は開設に係る学部等の教員数（中略）の半数以上が既設の学部等に所属していた教員で占められる場合に限り」、学位の分野の変更を伴わないものとして取り扱われ、届出による設置が可能とされた（いわゆる「2分の1ルール」）。

さらに2002年の答申は同時に、今後、「高等教育のグランドデザインを別途検討する」とも述べている。このグランドデザインについての答申が、2005年1月に中央教育審議会より提出された答申「我が国の高等教育の将来像」である。同答申では、「高等教育政策の手法は「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」の時代へと移行することとなる」と明記されている。ここに至って、名実ともに、国による「高等教育計画」の終わりが宣言されたのである。

さらにまた同答申では、「国の今後の役割は、高等教育の在るべき姿や方向性等の提示」であるとも明記されている。このことは要するに、国による大学に対する定員管理とその能力の限界を露呈したものである。確かに現在でも、先に見たように補助金という「アメ」による定員コントロールの方策は存在する。しかしながら例えば、入学定員が100人の学部で、毎年度、補助金が不交付となる130人未満ギリギリの学生を入学させていたとしても、現在では以下のような手段を講じれば、入試合格者の入学歩留まりに憂いを抱くことなく、不交付という事態を避けることができる。つまり、校地・校舎・教員組織等が大学設置基準等、法令上の要件を満たしていれば、上記約130人の入学実績をもって、当該学部への旺盛な進学需要に応えるため等の理由を「作文」し、文部科学省へ認可申請すれば、大学・定員の原則抑制方針撤廃とそれに伴って導入された設置認可の準則主義化により、定員そのものを増加させることが可能となる。その結果、上記のとおり、補助金の不交付という事態を避けることができるのである。

以上要するに、もちろん補助金の私大経営に対する重みには今も変化はなく、また私立大学が何の対応もとらなければ、上記のような重みを持つ補助金が不交付となる可能性も高まっている等、依然大きな影響力を持っている。しかしながら、「高等教育計画」実現の一大原動力となった補助金という「アメ」による定員コントロールは、大学・定員の抑制方針が撤廃された現在では、かつての「計画の時代」におけるほどの大きな効果を果たさなくなっているのである。また、この「アメ」は、私立大学の新設に対しても、その効果を十分に発揮することができない⁽³³⁾。

上にみた大学・定員の抑制方針の撤廃・「高等教育計画」の終わりといった政策転換の結果、大学設置基準等、法令上の要件を満たせば、私立大学の設立、つまりは大学業界への新規参入がかなりの程度自由になり⁽³⁴⁾、かつ自主的な解散にインセンティブが働かない私立学校法の規定⁽³⁵⁾も手伝って、表3-1・3-2に見るように、大学とりわけ私立大学とその規模が増加することになった。また、こうした規模の増加に伴って、図3-1に見るように大学進学率も大きく上昇し、高校卒業生の半数以上が大学へ入学する

表 3-1 4年制大学の設置者別学校数 (単位：校)

年度	計	国立	公立	私立	私立の割合
1981	451	93	34	324	71.8%
1991	514	97	39	378	73.5%
2001	669	99	74	496	74.1%
2011	780	86	95	599	76.8%

文部科学省（文部省）『学校基本調査報告書』各年度より

表 3-2 4年制大学の設置者別入学定員 (単位：人)

年度	計	国立	公立	私立	私立の割合
1981	325,555	85,501	10,185	229,869	70.6%
1991	450,125	100,104	13,611	336,410	74.7%
2001	539,370	97,337	22,289	419,744	77.8%
2011	578,427	96,458	27,742	454,227	78.5%

文部科学省（文部省）『全国大学一覧』各年度より

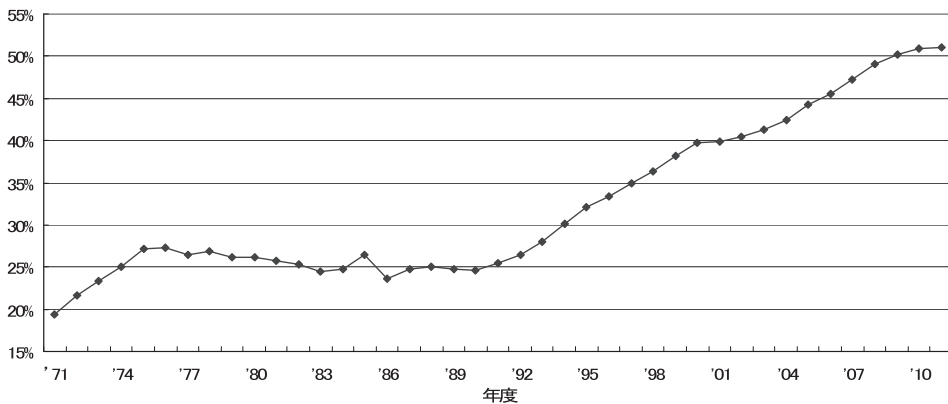


図 3-1 大学（学部）への進学率（過年度高卒者等を含む）

文部科学省『学校基本調査報告書』より

ようにまでなっている。

こうして、高等教育政策は、「計画から競争原理の導入」⁽³⁶⁾が現実のものとなったのである。歴史的に見れば、「計画」の始まる 1976 年度以前とほぼ同様の状態に戻ったとも言えよう。

なお、小室（2011）でも見たとおり、この私立大学とその規模の増加は、単に量的なものに留まらない。つまり例えば、文・法といった伝統的な学部やその定員が増加しただけでなく、カタカナや数字までもが入った目新しい名称を冠する学部・学科が登場する形で、いわば質的な変化を伴いながら増加していることが特徴である。こうした学部名称の多様化についてまとめたものが、表 3-3 である。

この表から明らかなように、1965 年度には 59 であった学部名は、2010 年度には 7

倍以上の426にまで増加している。1990年度から2000年度のわずか10年間で2倍以上、2010年度までの20年間で4倍以上にも上っており、学部名称の多様化が1990年代以降に増加していることを指摘できよう⁽³⁷⁾。

この学部名称の多様化現象は一般に、1991年2月の大学審議会答申「大学教育の改善について」がその契機であるとされる。上記のとおり、表3-3の数値からも、同答申が大きな影響力を持ったことが裏付けられよう。同答申は、開設授業科目について、大学設置基準上、一般教育科目・専門教育科目等の科目区分は設けないこととした、いわゆる「カリキュラムの枠組みに関する大綱化」を謳ったことで知られる。ただし他にも、学部の種類については、大学設置基準において、文学・法学などの各学部が例示されているが、現実の学部の種類が91種類にも及んでいること等から、学部の種類の例示の規定は設けないことが適当であるとも謳っている。この答申を受け、同年6月に大学設置基準が大改正され、翌1992年度から新しい設置審査内規により設置認可が行われることになった。この結果、上記のとおり、学部名称の多様化が進展したことは疑いようがない。

とは言えやはり、上記答申とその内容に沿った大学設置基準におけるカリキュラムの大綱化を受けて行われた、一般教育科目や同課程にかかわる教員団（いわゆる教養部）の組織改編も決して無視はできない。つまり、教養部等を改組し、そこに所属する教員団を主たる構成員として、総合・人間などの名称を冠した学際的分野を対象とする学部の設立が相次いだという事実である。言い換えれば、1990年代前半という18歳人口の本格的な減少が、近くはない将来の話として考えられていた当時の経営環境（認識）が存在したことも後押しする中で、教養部とその所属教員への対処という、いわば供給サイドの視点から、下に見る受験生を引きつけるためという需要サイドの視点とは異なる要因によって、学部名称の多様化が進展していったという側面も無視できないのである。実際、上記1992年度からの新設置審査内規においては、大学設置基準におけるカリキュラムの大綱化に対応した「設置構想審査」と呼ばれる審査が開始されている⁽³⁸⁾。

しかしながら、とりわけ現在において、学部名称の多様化は、やはり前述のような競争的環境の中、受験生を引きつけることが主因であると考えすることに大きな異論はなからう。例えば、日本私立学校振興・共済事業団私学経営相談センター（2007）は、受験生の動向を分析した上で、「今後は、人気学部を目指した学部・学科の改組などによる経営改善策が難しい時代になった」⁽³⁹⁾と指摘している。この指摘は裏を返せば、学部名称の多様化を必然的に伴う学部・学科の改組が受験生を引きつけるためであることを

表3-3 大学の学部名数

年度	学部名数
1965	59
1970	62
1975	69
1980	78
1985	80
1990	99
1995	146
2000	238
2005	365
2010	426

文部科学省（文部省）『学校基本調査報告書』各年度より

前提にしている。

結果、前述のとおり、文・法といった伝統的な学部名から、いわゆる「4文字学部」が多数登場するようになった。中でも環境・国際・人間・情報の文字の入った学部が増え、これらをまとめて「環国人情」と称されている⁽⁴⁰⁾ような状況である。本稿との関係で注目すべきことは、カタカナや数字までも入ったような目新しい学部名称を冠した大学は、そのほとんどが私立大学だということである。

こうした学部名称の多様化に一層の拍車をかけたのが、先に見た設置届出制の大幅な導入である。これにより、例年300件前後であった組織改編の件数が、2004年度：472件、2005年度：392件、2006年度：482件、2007年度：353件、2008年度：341件と大きく増加した。また組織改編全体の過半を届出設置が占めることにもなった。その比率は、2004年度：58.5%、2005年度：67.6%、2006年度：73.9%、2007年度：68.8%、2008年度：75.1%にまでなっている⁽⁴¹⁾。上述のとおり、このような組織改編が学部名称の多様化を必然的に伴うことは、言うまでもないであろう。実際、学部・学科の名称変更は原則届出案件である⁽⁴²⁾。

もちろん、必要書類の届出＝設置認可ではない。学校教育法4条3項に規定されているように、形式要件・内容要件が確認され、大学設置基準等、法令の規定に適合しないとされれば、不適合となる。つまり当然のことではあるが、「高等教育計画」の時代が終わり、大学・定員の抑制方針が撤廃された規制緩和の時代、競争原理の導入となった現在においても、学校教育法や大学設置基準に規定されているとおり、「教授・准教授等の資格」・「必要な専任教員の数」・「教育にふさわしい環境をもった校地」・「組織及び規模に応じた校舎等の施設」といった大学・学部等の新增設や定員管理にかかる規制が存在するのである。しかしながら、規制緩和・競争原理の一環として導入された設置届出制は、認可申請とは違い教員等の審査を伴わず、さらに大学設置基準等の法令上の要件を満たせば設置を認可する準則主義化と相まって、設置認可の原則自由政策と呼ぶに相応しい状況を生み出しているのが現実である。

こうした設置認可の原則自由政策に対し、「原則抑制」下の政策誘導もあって、看護・福祉・医療・情報・薬剤等の人材分野や、国際・政策・総合といった学際分野における学部学科等への集中豪雨的な新增設から、ようやく自由になり、各法人・大学が創意工夫をなし得る好機を迎えている⁽⁴³⁾との肯定的な見解も、もちろん存在する。しかし一方、「学部の名称は限りなく多様となったが、同時にあまり意味をなさなくな⁽⁴⁴⁾り、受験生を引きつけるために新設が相次いだ「新名称学部・学科は、かえってある種の「いかがわしさ」の代名詞になろうとしている⁽⁴⁵⁾」との指摘があることもまた事実である。

ここまで見てきた高等教育政策は、「18歳人口の一大拡張期において、“原則抑制”

がなされ、そして現在、大縮小期において、“原則自由”下の競争的環境なるものを演出し、近視眼的に“高等教育の市場化”を進行させ⁽⁴⁶⁾るといふ、現実との矛盾を孕んだ不整合なものと言わざるをえない。

3-2 そして現在—規制緩和の負の側面

前節で見た規制緩和・「計画から競争原理の導入」という原則自由政策、とりわけ届出制度の大幅な導入・設置審査基準の準則化・設置審査の準則主義化に対し、現在、その負の側面が指摘されるようになってきている。その主だったものを以下に示す。

大学設置・学校法人審議会は「設置基準と設置認可の現状と課題について」（2008年10月）の中で、「届出制度で想定外のケースが出現」との見出しを掲げ、次のように指摘している。「届出制度の導入により、柔軟な組織づくりは促進されたものの」、「数回にわたる届出の結果、認可申請時とは異なる分野の学部等の届出設置」（例えば、従来設置していた法学部から法経学部への組織改編を経て経済学部の新設へ）や「学部・学科名や学位に付記する専攻名称に、国際通用性に疑問があるようなもの」が届出設置される等、「本来の届出制度の趣旨を逸脱するような届出設置も出現」する事態が起こっている。従来の「設置認可審査があれば意見を付して修正を求められるが、届出の場合は困難」であり、「教員審査や大学設置審議会との対話を回避して届出制度を抜け道的に活用」していると思われるケースも出現している。また「申請内容が多様化する中、大学人の常識からすれば不適切と思える申請についても、設置基準に具体性がないため、最終的に「不可」とするには明確な根拠を示し難い状況」にある。

中央教育審議会大学分科会「中長期的な大学教育の在り方に関する第一次報告—大学教育の構造転換に向けて—」（2009年6月）においても、「設置基準と設置認可審査における課題」として、次のように同様の指摘がなされている。「現行の設置基準には定性的・抽象的な規定が多く、こうした部分については具体化・明確化が必要である。「設置基準は、申請者側と審査側の双方に、大学についての共通理解があることを前提に作られている」が、「近年、多様な申請者から、新たな考え方に基づく申請も見られる中で、設置認可審査において判断に苦慮する事例も生じている。」「認可を要しない届出制度は、大学の見識に期待して制度化されたものであるが、本来認可を要すると思われる事例を届出で対応しようとする事例も見られるなどの課題があり、早急な見直しが必要」である。

そして、大学や学部設置の公式マニュアルである文部科学省「大学の設置等に係る提出書類の作成の手引き（平成22年度改訂版）」でアンダーラインを付し、「平成21年度からは、届出によって設置された学部等の設置計画履行状況等調査を正式実施するとともに、（中略）調査の結果付された留意事項はホームページ等で公表すること」が謳わ

れるに至っている⁽⁴⁷⁾。さらに、こうした問題は2008年7月に閣議決定された「教育振興基本計画」においても、「事前評価の的確な運用」として指摘されている状況にまでなっている。

また、規制緩和・「計画から競争原理の導入」の負の側面に関して触れておかねばならないのが、大学の設置主体に株式会社を認める特例措置である。政府は、2002年7月に全閣僚からなる「構造改革特区推進本部」（本部長・小泉純一郎首相）を設置し、教育分野への株式会社の参入についても検討を行っていた。同年10月の時点では、特区関連法案の概要から、学校経営への株式会社参入は見送られる方向であったが（構造改革特別区域法は同年12月に成立）、翌2003年3月には、構造改革特区推進本部は株式会社が学校を経営することを認め、同年5月に成立した改正構造改革特区法に盛り込んだ（施行は同年10月）。さらに株式会社による学校設立は、通常の学校法人が文部科学省の審査を経て設立する場合に比べると、簡素な手続きで行えるようにした。この措置を受け、実際に構造改革特区において、2004年度のLEC東京リーガルマインド大学（千代田区）・デジタルハリウッド大学院大学（千代田区）を先鞭として、学校法人でない株式会社立の大学が開校した。さらに2006年10月、政府は構造改革特区の本来の趣旨に則り、特区でのみ認めている株式会社による学校設立の全国展開について検討を始めた。この全国展開は特区で目立った弊害が起きていないことを踏まえてのものである。実際、同時期において、教育分野では幼稚園や保育所の保育室で幼保の合同保育が全国展開されていた。

しかしながら、株式会社立大学の第1号であるLEC東京リーガルマインド大学において、「予備校のテキストを使い、大学生と予備校生が同じ教室で授業を受けている」・「ビデオを利用した授業で教員がおらず、学生との質疑応答などができないケースがある」等の実態が明らかになり、文部科学省が同校に学校教育法に基づく初の改善勧告を行い、30日以内に改善策を書面で報告するよう求める事態となった。こうした「弊害」の発生を受け、政府は2007年1月、株式会社による学校設立の全国展開を当面見送る方針をとった。そして2008年3月、中央教育審議会大学分科会の制度・教育部会が「学士課程教育の構築に向けて（審議のまとめ）」において、株式会社立大学の中には、大学教育の在り方として疑義が呈される事案が発生し、社会的に問題となっているものがあり、大学設置基準等の見直しを求めていると指摘されるに至っている。実際の大学経営においても、LEC東京リーガルマインド大学が、開校からわずか5年の2010年度から学生募集停止を決める等、株式会社による大学経営は衰退の道を辿りつつある。がしかし、株式会社立大学が高等教育現場のみならず、大学の設置認可政策の在り方に大きな混乱と不信を残したことは疑うべくもない。

とは言えやはり、（私立）大学にとって、より深刻な規制緩和の負の側面は、学生の

学力低下、さらには学ぶ意欲にも欠けた学生の増加である。大学、わけても私立大学とその定員が増加し、かつ大学進学率が50%を超えるまでに上昇する状況にあっては、こうした学生が増加する事態を招くことは必然とも言える。そうした必然性に加え、小室(2010)で見たとおり、18歳人口が減少する中で、受験生・入学生を確保したいという大学、とりわけ私立大学の事情により、推薦入試やAO入試等、学力試験のかなりの部分を免除した入試を経て入学する学生が、全私立大学入学者の半数を超えている。こうした入試の現状・(私立)大学の事情が、学力・学習意欲の低下した学生の増加に拍車をかけている。

こうした状況にあって、下記の報告書によれば、中央教育審議会大学分科会はかねてより、「我が国の「学士」の水準の維持・向上、そのための教育の中身の充実を図っていく必要があること」等を問題意識として、「我が国社会の将来の発展のため、学士課程教育の再構築が喫緊の課題であるという認識に立ち、学士課程教育に重点を置いた審議を行って」いた。そして、2007年9月、同分科会の制度・教育部会 学士課程教育の在り方に関する小委員会が、「学士課程教育の再構築に向けて(審議経過報告)」と題する報告書を取りまとめた。

同報告書は、「目的意識の希薄化、学習意欲の低下等、学生の多様化により、大学側の対応の困難性は増してきている」ことを認めた上で、「国として(中略)日本の大学が授与する「学士」が保証する能力の内容」「(学士力(仮称))」「に関する参考指針を示すことにより、各大学における学位授与の方針等の策定や分野別の質保証枠組みづくりを促進・支援する」こと等を謳っている。そしてついに、「各大学の実情に応じ、在学中の「学習成果」を証明する機会を設け、その集大成を評価する取組を進める」とし、その例として「学部・学科別の、あるいは全学的な卒業認定試験を実施したりすることを検討、研究する」ことをも謳うに至っている。

その後、中央教育審議会は翌2008年12月、上記報告書の内容をほぼ踏襲した答申「学士課程教育の構築に向けて」を文部科学大臣に提出した。なお同答申は、上記報告書の「学士力(仮称)」を「学士力」と表記し、それを「課題探求や問題解決等の諸能力を中核」とした大学生が共通で身につけるべき学習成果と規定している。

このように、より深刻な規制緩和の負の側面である大学生の学力や学習意欲の低下が、高等教育政策における重要課題となっているのである。

なお昨今、上記答申「学士課程教育の構築に向けて」でも指摘されているように、大学に対して「質の保証」の大合唱がなされているが、上に見たような規制緩和の負の側面をもたらした届出制度や大学・定員の抑制方針撤廃等を謳った答申の名称が「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」であるのは極めて皮肉なことである。

以上ここまで見てきた「計画から競争原理の導入」という高等教育政策の大転換によって、私立大学とその規模が著しく増加した。(しかも、学部名称の多様化や学生の学力低下といった質的な変化を伴って。)このことは必然的に、大学、わけても、その活動の主たる財源を学生納付金に依っている私立大学に生き残りをかけた経営を求めることになった。その結果、小室(2011)で指摘したように、職員の仕事が、指示待ち型とも言い換えられ得る「定型・受動的型」から、前例の無い事態や非定型業務への的確な対応・判断、そして経営等からの要請を受動的に受けるだけでなく、逆に経営や教員(教学組織)に対して、積極的な提言とその実行が求められる「非定型・積極的参画型」へと変化をもたらす一大要因になったのである。

4 おわりに

本稿では、職員の仕事に変化をもたらした理由の一端を明らかにするため、高等教育政策の中でも、規模政策および同政策と密接不可分な関係にある設置認可政策に焦点を当て考察をおこない、筆者なりに一定の見解を示した。しかし他にも例えば、競争的資金の増加や認証評価制度の導入等の政策がある。本稿では対象としなかったが、これらの政策についても、考察する価値を十分に有していると考えている。今後の課題としたい。

最後に、冒頭に記したとおり、私立大学にとって、18歳人口という伝統的進学年齢層の絶対数が減るといふ、ただでさえ厳しい経営環境にある中、原則自由政策で大学や学部・学科の設置が容易になり、私立大学の数と規模が増加し、競争的環境が一層強まっている。こうした環境にあつて、受験生・入学生を集めるために、あるいはただそれだけのために、目新しい名称を冠した、「いかがわしさ」までも感じさせるような新学部・学科の設置や改組、それらに伴う定員の増加が相次いでいる。その結果、競合校との競争に打ち勝つために、新学部設置等の組織改編が相次ぎ、競争がより激しくなるという悪循環に陥っているように見える。こうした競争をすべて否定するものではないが、それが教育という私立大学の本来の目的に貢献しているとは到底思えない。

そもそも私立大学は、教育基本法や学校教育法に定められた教育機関である。言い換えれば生身の人間を扱い、育成する組織である。また、これも冒頭に記したとおり、私学とはいえ国家による許認可を受けた組織でもある。将来世代を担うのは、言うまでもなく若者である。私立大学とは、こうした若者、高校卒業生の半分を超える若者の教育を担う重要な役割を負った組織である。医療行為が患者の人生を左右することもあるように、私立大学における教育は将来社会を左右する一大重要使命を背負ったものなのである。

私立大学にとって、経営が重要であることは確かに疑いようがない。しかし、そのために上記の使命を忘れたかのように、安易な組織改編に走る現在の私立大学の姿勢、それを自由競争・競争原理の名の下に放任あるいは推進する国の政策には疑問を抱かざるを得ないというのが筆者の偽らざる本音である。(私立大学、文部科学省の両者ともに、臨時的定員の取扱いから何も学んでいないようにも思われてならない。)

職員の仕事との関係では、確かに原則自由政策により、新学部設置やその名称など創意工夫の領域が広がったことは事実である。繰り返しになるが、本稿で見た政策転換が一大要因となって、職員の仕事も「定型・受動的型」から「非定型・積極的参画型」へと変化した。ただし、上記の大学に課された使命をその構成員たる職員が等閑視する、あるいは入学生の学ぶ意欲の有無などとは無関係に財務指標の向上のみを目指して経営の一端へと「積極的に参画」する等、本来の使命を忘却の彼方へと追いやってしまうことは、将来世代への背信行為ではなからうか。広がった創意工夫の領域を、組織に課された使命を軸に据え、仕事に当たる。非営利組織に身を置く者にとって、ごく当たり前のこのことは、政策や環境が変わっても、変わってはならない。

注

- (1) 大崎 (1999), p.280。
- (2) 中央教育審議会 (2001), 中央教育審議会 (2003), 中央教育審議会 (2009)
- (3) 大崎 (1999), pp.215-216・p.281。
- (4) 及川 (1992), p.96。
- (5) 大崎 (1999), pp.281-282。
- (6) 中央教育審議会 (2009)
- (7) 及川 (1992), p.97。
- (8) 及川 (1992), p.97。
- (9) 大崎 (1999), p.282。
- (10) この地方分散策は、総司令部・民間情報教育局 (CIE-Civil Information and Educational Section) の官立 (国立) 学校の地方委譲案にまで遡り、文部省の一県一大学の原則を中核とする 1948 年の「新制国立大学実施要綱」が嚆矢と考えられる (大崎 (1999), pp.127-130)。
- (11) 天野 (2004), p.2。
- (12) 文部省 (1983), pp.190-191。
- (13) 及川 (1992), p.97。
- (14) 私立大学等経常費補助金の交付業務を行う日本私立学校振興・共済事業団の平成 22 年 7 月 8 日付、私振補第 24 号文書「平成 22 年度以降の定員管理に係る私立大学等経常費補助金の取扱いについて (通知)」で、2010 年度より学部等における入学定員超過率が 1.30 倍以上であっても、例えば「採択制事業の補助を受けている」等の不交付としない例外措置が削除された。また、収容定員が 8,000 人以上の私立大学等に対し、不交付となる取扱いとして、2011 年度は入学定員超過率が 1.20 倍以上 (経過措置として 1.30 倍以上)、収容定員超過率 (在籍学生数/収容定員) が 1.50 倍以上、2012 年度は前者が 1.20 倍以上 (経過措置として 1.25 倍以上)、後者が 1.40 倍以上、2013 年度では経過措置が無くなること等を通知している。こうしたことから読み取れるように、現在においても、この「アメ」は私立大学の定員管理に一定の効力を持っていることを指摘できよう。

なお、大学基準協会等の認証評価機関はもちろん、定員どおり、つまり入学定員超過率・収容定員

超過率ともに1.00倍となることを求めている。

- (15) 青野 (2005 a), p.37。
- (16) 黒羽 (2002), p.202。
- (17) なお、この答申で2001年6月に遠山文部科学大臣(当時)より提出された構想「大学(国立大学)の構造改革の方針-活力に富み国際競争力のある国公立大学づくりの一環として-」(いわゆる遠山プラン)の中で提唱され、2002年度から開始された21世紀COEプログラム(現グローバルCOEプログラム)におけるCOEの正式名称である「センター・オブ・エクセレンス」というフレーズが既に使われている。
- (18) 『朝日新聞』1994年5月20日朝刊。
なお同記事によると、1992年度に設置された4年制大学8校のうち、第三セクター方式は1校だったが、1993年度は11校中2校、1994年度は18校のうち10校、1995年度は9校のうち3校、1996年度は10校中3校となっている。
- (19) 戸田 (1992), pp.247-248。
- (20) 浅田 (1997), p.21。
- (21) 黒羽 (2001), p.276。
- (22) 文部省の苦悩について、同省の若松 (1997, p.43) は次のように述べている。
18歳人口は減少を続け、2010年にはピーク時である1992年の6割に激減する。各私学が定員を6割にまで下げてくれれば、すべての私学が潰れるには至らないハッピーな姿として維持できる。しかしながら、臨時的定員11万人もぜひ残してほしいという強い要望が、私学団体からある。これは、みなさんがハッピーな姿と逆のベクトルを向く話である。個々の私学にとっては、臨時的定員が、ある日突然半分になってしまえば、当然経営に困難をもたらす。そういう私学側の事情は、私どもも大変よくわかっている。ただトータルで考えると、全体がみな我慢しないと、必ず危ない事態が起きるだろうということが数字的には、かなり明らかである。そういう中で一体、臨時的定員の取扱いをどうするかは将来のわが国の高等教育全体の姿をどう描くのかということと切り離して議論することはできない。
- (23) 同報告について、朝日新聞は、「大学全入時代へ」という見出しで否定的な記述をしている(『朝日新聞』1996年10月29日夕刊)。また、翌日の同紙は、「全入時代の大学像を問う」というタイトルを付した社説で否定的な見解を述べている(『朝日新聞』1996年10月30日朝刊)。なお、同報告書の試算では、大学全入時代の始まりを2009年度としている。
- (24) 大学改組転換増設研究会編 (1998), p.17より算出。
- (25) 黒羽 (2001), p.103。
なお、本文記載の指摘に続いて、「しかし計画がずさんで荒唐無稽に近い状態であれば、それは政策や行政への信頼喪失に連なる」とも指摘している。
- (26) 高等教育分野に規制緩和を求める意見は、1997年6月の行政改革委員会規制緩和小委員会「規制緩和に関する論点公開(第6次)」でも謳われている。なお、1984年に設置された中曽根首相直属の臨時教育審議会も第二次臨時行政調査会の強い影響を受けた等、従来から高等教育政策の背後には、このような「外圧」が少なからず存在した。
- (27) 同答申に先立つ1998年10月の大学審議会答申「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-」においても、「教育研究組織の柔軟な設計」として、「公私立大学については、社会等のニーズに迅速に対応できるよう、同一設置者内の大学・短期大学全体の定員の増加を伴わない範囲の、収容定員の変更及び学部の学科の設置審査について、教育課程の審査を省略するなど大幅に審査を弾力化し、各大学が自らの判断と責任により、教育研究組織をより柔軟に設計できるようにすることが適当である」と謳われているが、国の認可を不要とし、届出で足りるとしたのは2002年答申が初めてである。
- (28) 同方針は基本的撤廃であり、具体的には以下のような例外を伴ったものである。
地域制限は全廃としつつ、医師・歯科医師・獣医師・教員・船舶職員の養成については、引き続き抑制分野とされた。なお、教員養成については、2005年以降抑制分野から除外された。
- (29) なお、法科大学院を初めとする専門職大学院関連の施行は2004年度である。

- (30) 同答申はこの他にも、国の認証を受けた評価機関が大学を定期的に評価し、一定基準に達しているかどうかをチェックする新たな第三者評価制度（認証評価制度）の導入や法令違反状態の大学に対し閉鎖命令を発動するに至る事前の緩やかな措置（改善勧告、変更命令等）の導入を謳っており、両者とも2004年度から実施されることになった。

これらも事前規制から事後チェックへという規制緩和の流れを受けてものである。

- (31) 具体的には、以下の内規である。

「大学設置審査基準要綱」・「大学設置審査基準要綱細則」・「大学院設置審査基準要綱」・「大学院設置審査基準要綱細則」・「大学院大学の審査基準について」・「教員養成大学に設置される大学院に関する審査方針について」・「大学専攻科及び別科に関する取扱について」・「臨時的定員に関する平成12年度以降の取扱い方針」・「抑制の例外としての社会人等の定員枠を充足していない場合の取扱いについて」・「平成12年度以降の大学設置に関する審査の取扱い方針」・「平成12年度以降の大学設置に関する審査の取扱い方針の運用について」

- (32) 中央教育審議会（2008 a）

- (33) ただし、学校全体の収容定員充足率が50%未満であれば不交付になる等、入学者を確保できない私立大学に対しては、定員を減じさせる効果も持っている。この結果、大きくなるところはますます大きくなり、小さくなるところはますます小さくなるという私立大学の二極化を推進させるという側面も併せ持っている。

- (34) このことは、乱立とまで評されている法科大学院の設置状況を想起されたい。

- (35) 具体的には、次のとおりである。私立学校法では、自主的に解散した学校法人の残余財産は、寄付行為の定めるところによるとされる（51条）。そして、寄付行為の解散に関する規定に、残余財産の帰属すべき者に関する規定を設ける場合には、その者は、学校法人その他教育の事業を行う者のうちから選定されるようにしなければならないとされる（30条第3項）。こうした規定により処分されない財産は、国庫に帰属することになる（51条第3項）。

つまり、残余財産を学生・教職員は受け取ることができず、資産にまだゆとりのある段階での自主的な解散にインセンティブが働かないのである。こうして、定員割れが続いても、資産を取り崩しながら経営が続けられることになる。

こうした規定は、学校法人の公益性や教育の持続性に配慮したものであるが、一方、中央教育審議会大学分科会（2010）において、「ガイドラインの作成等の大学経営から撤退しやすくする支援」が検討課題（例）として挙げられるようになっていく。

- (36) 天野（2004）、p.2。

- (37) こうした状況の中、2005年の中央教育審議会答申「我が国の高等教育の将来像」で提起され、2008年9月11日の文部科学大臣からの諮問「中長期的な大学教育の在り方について」の理由説明において、「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及びその教育の再構成について」検討が求められている（中央教育審議会（2008 b））。この「学位プログラム」を中心とする大学制度の実現には、学生・教員の所属組織の在り方や学校教育法の改正等、課題が多いが、同制度の導入が実現されれば、現在の学部を単位とした制度が消滅することになり、学部名称の多様化といった現象も消え去ることとなる。

実際、学位プログラムに類似した取り組みを進めている大学として、金沢大学や新潟大学がある。これらの大学では、人文社会系の学部の再編・統合を進め、今までの学部学科制を廃止している。なお、こうした取り組みの嚆矢は新構想大学として創設された筑波大学であり、国立大学が圧倒的多数を占めている。

- (38) 黒羽（2002）、p.227。

- (39) 日本私立学校振興・共済事業団私学経営相談センター（2007）、巻頭言。

- (40) 『朝日新聞』2006年4月16日 日曜版。

- (41) 中央教育審議会（2008 a）

- (42) 青野（2005 b）、p.110。

- (43) 青野（2005 c）、p.67。

- (44) 市川 (2003), p.13。
 (45) 潮木 (2002), p.18。
 (46) 青野 (2005 c), p.64。
 (47) 本文記載のとおり、現在、届出制度の負の側面が指摘されているが、1973年に設置された私立学校振興方策懇談会の1974年の報告では、収容定員変更・学科増設が認可ではなく、届出事項であることに公共性確保の観点から問題があると指摘されており(黒羽(2001), pp.164-165)、先述のとおり、1975年に私立学校法が改正されるまで、収容定員変更・学科増設は届出制であった。こうした過去の事実にも目を向け、教訓とすべきであることに異論はなからう。

参考文献

- 青野友太郎 (2005 a) 「規制改革の進展と設置認可・届出行政の自由化」大学改組転換増設研究会編『「21 C 新訂版」大学・短大の設置認可申請・届出マニュアル』地域科学研究会, p.37。
 青野友太郎 (2005 b) 「認可・届出制度についての Q&A」大学改組転換増設研究会編『「21 C 新訂版」大学・短大の設置認可申請・届出マニュアル』地域科学研究会, p.110。
 青野友太郎 (2005 c) 「新時代の競争的環境を拓く～将来計画の留意点と自己責任経営～」大学改組転換増設研究会編『「21 C 新訂版」大学・短大の設置認可申請・届出マニュアル』地域科学研究会, p.64・p.67。
 浅田敏雄 (1997) 「21世紀の高等教育環境と設置認可の新展開」地域科学研究会高等教育情報センター編『新・高等教育のデザインと政策展開』地域科学研究会, p.21。
 天野郁夫 (2004) 『大学改革－秩序の崩壊と再編』東京大学出版会, p.2。
 市川昭午 (2003) 「高等教育システムの変貌」日本高等教育学会編『高等教育研究』第6集, 玉川大学出版部, p.13。
 潮木守一 (2002) 「市場競争下の大学経営」日本高等教育学会編『高等教育研究』第5集, 玉川大学出版部, p.18。
 及川雅勝 (1992) 「平成5年度以降の高等教育整備計画」地域科学研究会高等教育情報センター編『大学・短大の新設置基準と設立実務(新訂版)』地域科学研究会, p.96・p.97。
 大崎仁 (1999) 『大学改革 1945～1999』有斐閣, pp.127-130, pp.215-216・pp.280-282。
 黒羽亮一 (2001) 『戦後大学政策の展開(新版)』玉川大学出版部, p.103・pp.164-165・p.276。
 黒羽亮一 (2002) 『大学政策改革への軌跡』玉川大学出版部, p.202・p.227。
 小室昌志 (2010) 「私立大学職員の就業形態の変遷に関する一考察－正規雇用職員と有期契約職員の分析を中心として－」『評論・社会科学』No.93, 同志社大学社会学会, pp.97-127。
 小室昌志 (2011) 「私立大学職員の仕事とその変化等に関する一考察」『評論・社会科学』No.95, 同志社大学社会学会, pp.61-84。
 大学改組転換増設研究会編 (1998) 『大学・短大の改組転換・増設マニュアル』地域科学研究会, p.17。
 中央教育審議会 (2001) 『中央教育審議会大学分科会将来構想部会(第1回・2001年8月17日開催)資料5』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/002/010801/5-20.htm#top (2007年1月28日確認)
 中央教育審議会 (2003) 『中央教育審議会大学分科会(第18回・2003年5月28日開催)資料5』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/001/03052801/004.htm (2007年1月28日確認)
 中央教育審議会 (2008 a) 『中央教育審議会大学分科会(第71回・2008年10月29日開催 資料2-2)』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/08103112/001.pdf (2010年5月5日確認)
 中央教育審議会 (2008 b) 『第4期中央教育審議会大学分科会委員懇談会議事要旨』
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/gijiroku/_icsFiles/afiedfile/2009/02/23/1216919_1.pdf
 (2010年5月6日確認)
 中央教育審議会 (2009) 『中央教育審議会大学分科会大学規模・大学経営部会(第2回・2009年5月26日

開催) 資料 2]

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/028/siryo/_icsFiles/afieldfile/2009/06/02/1267791_2.pdf (2010年4月24日確認)

中央教育審議会大学分科会 (2010) 『平成 21 年 8 月から平成 22 年 1 月までの中央教育審議会大学分科会の審議経過概要 (平成 22 年 1 月 29 日)』

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/houkoku/1291595.htm (2010年3月14日確認)

戸田修三 (1992) 「新大学・短大設置基準の詳解と今後の大学改革」 地域科学研究会高等教育情報センター編『大学・短大の新設置基準と設立実務 (新訂版)』 地域科学研究会, pp.247-248。

日本私立学校振興・共済事業団私学経営相談センター (2007) 『平成 19 (2007) 年度私立大学・短期大学等入学志願動向』 巻頭言。

文部省 (1983) 「大学設置の認可申請マニュアル」 地域科学研究会編『大学・短大の設置基準と設立実務』 地域科学研究会, pp.190-191。

若松澄夫 (1997) 「転換期の高等教育政策 - 課題と展望」 地域科学研究会高等教育情報センター編『新・高等教育のデザインと政策展開』 地域科学研究会, p.43。

A Review on State Policy for Higher Education in Japan

Masashi Komuro

This paper is a research into state policy for higher education in Japan and intends to imply the ensuing change of the work of clerical staffs in Japanese Private Universities.

This study focused on the change of state policy for higher education concerning the size control and authorization about its establishment. It was found that the plan which controlled the number of universities and students was initiated from fiscal 1976, but virtually the plan was collapsed in the late 90's when the government permitted universities to maintain the half of temporarily increased number of students. Because of the collapsed plan, state policy for higher education was changed into the policy for allowing free competition.

As a result of the change, the work of clerical staffs in Japanese Private Universities was to be changed from the fixed and passive work style in the early 90's to non-fixed and positive work style taking part in the management role as well in the present.

Key words : Private Universities, State policy, Clerical Staffs, Plan, Free competition