

第2部

人口減少期における高等教育計画

—人口減少期における高等教育計画策定の可能性—

調査研究報告

人口減少期における高等教育計画

—人口減少期における高等教育計画策定の可能性—

調査研究報告

<調査の概要>

高等教育計画が従来の拡張計画から縮小計画へと大きな転換期を迎えている。この重大な時期に当たって、国立学校財務センターは1995～96（平成7～8）年度特定研究経費に「人口減少期における高等教育計画策定の可能性」について調査研究を行った。その一環として全国私立大学を対象にアンケート調査を実施したが、私立大学を調査対象としたのは高等教育計画の最大の焦点が私立大学にあるからである。調査を実施した時期は1996年9月で、調査票は各学長宛てに本センター所長名で発送した。調査を依頼したのは425校ある私立大学のすべてであり、このうち369校から回答があり、回答率は86.8%であった。

調査表は10の設問からなっているが、問1から問8までは予め設定した選択肢の中からその一つを選んでいただくものであるが、問7には選択肢のほ自由記述欄も設けている。問9は質問に対する大学側のご見解を自由に記述していただくものであり、最後の問10は大学の属性をお尋ねするものである。

選択肢を選ぶ問1から問8までの設問については各選択肢ごとの回答数及びそれが回答総数に占める割合を総括表として示した。

また、問10に対する回答については、学部構成、学部数、大学の所在地、大学の規模（学生数）、入学定員に対する臨時増募者の割合、建物面積と土地面積の割合などについて類型を設定し、それぞれの類型に属する大学数及びその割合を算出した。その結果は属性表として掲げた。

次に問1から問8までの設問について属性表に示した類型別に各選択肢ごとの回答数及びそれが回答総数に占める割合を個別表として示した。

最後に、自由記述を依頼した問7及び問9に関しては記述内容をそのまま自由記述表として紹介することにした。詳しくはそれらを参照していただくこととして、以下回答の概要について述べる。

<回答の概要>

I. 全般的な傾向

問1「高等教育のユニバーサル化について」

63%が「教育機会の開放という点で望ましい」と積極的に評価しており、30%が「弊害もあるが、やむを得ない」と消極的ではあるが受け入れている。「高等教育の本質からいって好ましくない」とする否定的な見方は5%にとどまる。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、学部構成別では理系は「望ましい」の割合が相対的に小さく（以下、大きい・小さいはすべて相対的・比較的な意味である）、「好ましくない」「やむをえない」の割合が大きく、混合系、その他及び文系は「望ましい」とする割合が大きい。学部数別では総合に「望ましい」の割合が大きい。また、規模別では5千人以上に「望ましい」の割合が大きく、5千人以下では「やむをえない」や「好ましくない」とする割合が大きい。そうしたことから学部数や学生数の多い大規模大学がユニバーサル化に積極的といえることができる。

所在地別では指定都市に「好ましくない」とする割合が大きく、その他（11都道府県以外の県）で「やむをえない」の割合が大きい。また、臨時募集者別では臨時定員の割合が10%以下の大学で「望ましい」の割合が小さく、「好ましくない」の割合が大きい。土地面積別では3.1～5倍の大学で「望ましい」の割合が大きい。

問2「大学の定員制について」

「各大学が自由に決められるようにすべきだ」が30%、「定員の認可制は残すが、学部・学科別でなく、大学ごとにすべきだ」が36%、「学年別をやめ、総在学者定員制にすべきだ」が14%で、「現行制度を維持すべきだ」は19%に過ぎない。程度の差はあれ規制緩和を求める声が80%と圧倒的であるが、完全な自由化を求めるのは3割にとどまり、部分的緩和が回答の半ばを占めた。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、学部構成別では理系は「現行制度維持」の割合が際立って大きい。また、臨時募集者別では臨時募集の割合が10%以下のところで「現行制度維持」の割合が大きい。臨時募集の割合が大きいところほど「大学別定員制」を強く望んでおり、学部・学科の転換を意図していることが窺われる。さらに、土地面積別では建物面積に対する土地面積が5倍以下のところが「大学の自由」を支持する割合が大きく、定員拡大に制約を感じていることが窺われる。

なお、現行の大学設置基準第18条は「収容定員は、学科又は課程を単位とし、学部ごとに学則で定めるものとする。この場合において、第26条の規定による昼夜開講制を実施するときはこれに係る収容定員を、編入学定員を設けるときは入学定員及び編入学定員を、それぞれ明示するものとする」としている。それゆえ、この前段を読む限り、学部別ではあるが総在学者定員制は既の実現していることになる。

しかし、後段の規定があるのに加えて、文部省高等教育局大学課監修『全国大学一覧』も学部別の収容定員ではなく、学科・課程別の入学定員で表示されており、大学関係の統

計類を見ても収容定員ではなく、入学定員が示されているのが普通である。そうした点ではなお学年別定員制や学部・学科別定員制の考え方から完全に脱却し切っていない。

このように実際の運用では入学定員から収容定員への切り替えが十分徹底していないと見られることから、ここではあえて「学年別をやめ、総在学者定員制にすべきだ」との選択肢をおいてみた。これに14%もの回答があったことは、この仮定がある程度現実性を有していることを証明しているように思われる。

問3. 臨時定員に関する意見

「予定通りに廃止すべきだ」は17%に過ぎず、「一定部分は定員に繰り入れることを認めるべきだ」が47%、「希望するところはすべて定員化を認めるべきだ」が35%であった。臨時定員の全面的廃止論は小数派にとどまり、恒常定員への繰り入れ支持派が82%という圧倒的多数を占めたものの、その中では無制限な繰入よりは限定的な繰入の支持者が上回った。大学審議会の5割恒常化という方針はこうした状況を反映しているといえよう。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、学部構成別では理系、学部数別では単科と複合、臨時募集者別では10%以下の大学で全面廃止を支持する割合が大きい。また、規模別では小規模な大学ほどこの割合が大きくなる。所在地別では指定都市の大学が一部定員化を指示する割合が大きい。

問4. 18歳人口縮小への対応策

「調整は難しいので、自然の成り行きに任せる」が55%と、成り行き任せ派が過半数を占めた。しかし、「関係者間で協議し、大学ごと、地域ごとに調整を行う必要がある」が38%、「各大学一律に一定比率の入学定員減を行うべきだ」が5%と、何らかの調整を必要と考える調整派も43%あった。市場原理による適者生存、弱肉強食の是非について私立大学の考え方がほぼ二分されていることが窺える。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、大学規模別で2500~5,000人のところで「成り行き任せ」の割合が大きく、「地区別協議」の割合が小さい。学部数別では複合が「地区別協議」や「一律削除」の割合が大きく、「成り行き任せ」の割合が小さい。所在地別ではその他の県が、臨時募集者別では11%以上のところが「地区別協議」への賛成割合が大きく、「成り行き任せ」の割合が小さい。

他に学部構成別では文系が「地区別協議」、理系が「一律削除」に賛成する割合が大きい。土地面積別では3倍以下の大学が「一律削除」に賛成する割合が大きい。

問5. 大都市立地抑制策について

「実情に合わなくなっているので、撤廃すべきだ」が59%で、「現行制度を継続すべきだ」の36%を上回った。「例外もなるべく認めず、規制をいっそう強化すべきだ」は5%と極めて少ない。これは大都市立地の私立大学が多いことの反映と思われる。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、学部構成別ではその他と混合、学部数別では総合、

所在地別では東京都や指定都市、大学規模別では5千人以上、土地面積別では3倍以下の大学に規制の撤廃を求める意見が多い。規制撤廃の要求が強いのは校地に余裕のない大都市の大規模大学であることが窺える。

これに対して、学部構成別では文系と理系、学部数別では単科大学と複合大学、大学規模別では2500人以下、所在地別ではその他の県、臨時募集者別では0%、土地別では5倍以上の大学に規制の強化や継続を支持する割合が大きい。

問6. 校地・校舎の基準について

「一切廃止すべきだ」は9%、「現状維持でよい」は10%で、共に少なく、「もっと強化すべきだ」に至っては0.5%でしかない。「基準は必要だが、ある程度緩和すべきだ」という意見が81%と圧倒的であった。この点でも私立大学の大半は基本的に規制緩和論に傾いているといつてよいであろう。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、規制廃止に賛成なのは所在地別では東京都と指定都市、規模別では2501~5000人、臨時募集別では1~10%と41%以上にその割合が大きく、現状維持を支持するのは所在地別ではその他の県、規模別では1000人以下と2501~5000人、臨時募集別では26%以上、土地面積別では5倍以上の大学で、その割合が大きい。その理由はよく分からないが、校地・校舎に余裕のあるところは現状維持、ないところは規制の廃止ないしは緩和を求めるということであろう。

問7. 国立・公立・私立大学の役割分担について

これについては選択肢による回答のほかに、「分担のあるべき姿を具体的にお書き下さい」という記述も併せてお願いした。

a) 選択肢への回答

「役割分担をする必要はない」が58%で過半数を占めたが、「役割分担をするのが望ましい」が9%、「望ましいが、調整は不可能だろう」が32%で、役割分担をするのが望ましいという考え方も4割以上を占めている。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、明確な傾向は見出だせないが、学部数別では総合、規模別では5千人以上、なかんずく1万人以上の大学で役割分担の「必要ない」とする割合が大きい。

b) 記述による回答

なお、役割分担が望ましいと答えた大学には「分担のあるべき姿を具体的にお書き下さい」とお願いしたが、回答して下さった大学は約1割弱の33校であった。その中の15校は比較的抽象的な記述をされており、具体的に国・公立大学のあるべき姿について述べられたのは18校にとどまった。

前者のうち、分担を否定するものが8校で、ある程度は認めるとするものが4校、その

他が3校であった。しかし、分担を否定するグループには、設置者別ではない類型化の必要を指摘するものが3校、分担をせざるをえない状況に追い込まれているとするものが1校含まれている。また、分担を認めるグループの中には分担の上で国・公・私立間の協力の必要性を強調するものが1校あった。

他方、後者の内容は次のようなものである。国公立は大学院中心とすべきだというのが4校、研究機関となり国家的プロジェクトを担うべきだというのが4校、国公立は基礎研究を担うべきだというのが2校、研究大学と教員養成というのが1校、理工系・医療系など理系を分担すべきだというのが2校、国立は社会的需要が少なく経営的に難しいが、将来に備え、あるいは国際的見地から社会全体として必要な分野を担うべきだというのが2校、国公立は地方、特に過疎地域での教育機関としての役割を担うべきだというのが2校、国立は民営化すべきだというのが2校であった。

これをみると、役割分担を認める場合には、国公立に学術研究、特に基礎的研究及び大学院での研究者養成など、学術研究機関ないしは研究大学の役割を期待するものが最も多く、理系など私立大学では経営的に難しい分野を中心にすべきだという分野別分担論がこれに次ぎ、地方における教育機会提供論も見られた。

問8. 私学助成について

「いっそう強化すべきだ」が71%と圧倒的多数であった反面、「廃止すべきだ」は僅か1%強にとどまった。「機関補助（経常費補助など大学への補助）を個人補助（給付制奨学金など学生対象の補助）に切り換えるべきだ」が5%、「機関補助と個人補助を組み合わせた方式に変えるべきだ」が18%など、制度改革論も全体の1/4近くあったことは注目される。

大学の属性別に回答の特徴を見ると、学部数別では単科大学、所在地別ではその他の県、規模別では千人以下、臨時募集者別では0%、土地面積別では3倍以下のところで、大学助成強化を望む割合が大きい。特に際立って大きいのは経営的に苦しいところが多いためか、その他の県の大学である。東京都所在の大学では約1/3が、また2500~5000人の大学では1/4が、臨時募集の割合が1~10%の大学では約3割が助成方式の変更に賛成しているのは注目される。

問9. 高等教育計画に関する意見

最後に「高等教育計画に関する意見がございましたら、自由にご記入願います」としたが、これに対する回答を記述されたのは90大学で、1/4の大学が記入して下さったことになる。ただし、その内容は必ずしも高等教育計画に関するものとは限らず、かなり広い範囲にわたっている。同一大学が複数の問題について記述されている場合もあるので、回答数は大学数を上回っており、当方が算定したところでは102にのぼった。これを領域別に分類した上でその内容を紹介しますと、以下のようなことになる。

ア) 高等教育計画

まず、今後の高等教育計画がどうあるべきかについて述べたものは6校である。その内容は以下のようなものである。「18歳人口減少期には従来の行政主導型高等教育計画は全面的に見直されるべきだ」「高等教育計画の策定に当たっては私学の要望を多く取り入れて欲しい」「今後の高等教育計画は従来の国立中心主義的発想では不十分である」「規制緩和を進め、自由競争が行われるような高等教育計画を策定すべきだ」「高等教育計画についても規制緩和を原則とすべきだ」「高等教育計画に教育施設の改善を明示し、国の補助金でそれを行うことが望まれる」など。

イ) 臨時定員

臨時定員に関する要望を述べたものは5校である。その内容は、臨時定員について「弾力的に対処してもらいたい」「一律5割カットは避けて欲しい」「臨時定員を恒常化し、それを基に新学科等の設置を認めて欲しい」などで、「国公立大学の定員を削減するのが先決で、臨時定員の削減は最小限にとどめるべきだ」というものもあった。ただ一つ例外的な意見として、「規制緩和の方向を目指すべきだが、臨時定員は予定通り例外なく廃止すべきだ」というものがあった。

ウ) 機会の拡充と質の維持

進学機会の拡充と質的水準維持の問題に関して記述したのは5校である。その内容は以下のようなものである。「可能な限り多くの人々に高等教育のチャンスを与えるべきだ」「大学院の増設と充実強化も必要である」「進学希望者は積極的に受け入れ、質的低下招かぬよう努力する」「各大学協力し質の維持を自主的に検討するシステムを構築する必要がある」「全員入学時代を迎え、質の維持について検討する必要がある」「学生確保と大学の質とのバランスが極めて困難になってきている」など。

エ) 規制の緩和

最も多かったのは規制緩和の要望であり、その数は31校もあった。その内容は以下のようなものである。「競争できるように規制緩和」「原則として規制緩和学部・学科増・定員増などを規制緩和」「編入学の受け入れは各大学の自由に」「推薦入試枠を撤廃」「私学については推薦入学を弾力的に」「地方私大について学部・学科の増設認可を弾力的に」「学部・学科の増設を自由に」「人口減少を理由とする規制強化には反対」「生涯学習体系への移行に伴い大都市立地抑制の緩和」「ソフトを自由化したのだからハードも自由に」「独創的な研究者養成のため大学院についても規制緩和」「大学の建学の精神を尊重し規制を廃止または再検討すべき」「規制は最小限にすべきだ」など。

この他に、「国が規制するのは大学の在り方に相応しくない」「各大学の独立性堅持」「組織・カリキュラムに独自性」「自律的な評価を通じて存在の意味を問えばよい」「段階的規制緩和と自己点検評価と外部評価の義務付け」など、私学の独立と自主規制論の主

張も5校含まれている。

オ) 審査基準・方法の見直し

審査基準・方法の見直し、手続きの簡素化を求めたものが8校あった。これも一種の規制緩和論であるが、やや技術的な問題である点で区別される。その内容は以下のようなものである。

「設置基準の緩和」「申請手続きの簡素化」「教職員定員の検討必要」「特に医学系では一般教育は統合化する」「教員審査基準の見直し」「申請窓口の対応の改善」「学部増設等について審査期間の短縮」「学科の新設・改組に関する事務手続きの簡素化」「新設改組の認可制度の簡素化を図る」「カリキュラム編成に関する文部省の過度な指導の改善と大学の自主性の尊重」「新設学部・学科の収容定員範囲の最低人数に抑制するのではなく、その範囲内で希望する定員を認めて欲しい」「校地、資金、教員審査などに関する大学設置認可の基準は厳し過ぎ、提出書類も多過ぎる」「学部によって必要とされる校舎面積に違いあるのは分かるが、運動場その他オープンスペースまで学部別の基準あるのは理解できない」など。

カ) 国・公立との格差是正

国・公立大学との格差是正を求める意見が8校あつたが、その内容は以下のようなものである。「あらゆる面で国・公立と私立の格差是正」「国・公立の定員をある程度削減して私学助成を増額」「私立大学への公費助成と私立大学生への奨学金増額」「国・公立大学を法人化による私立との格差是正」「国立大学の独立大学院構想は公立・私立との格差を生み出す危険がある」「国立大学が大学院に重点を移し、私学は学部教育という方向には賛成できない」「国・公立と私立の学生に対する財政補助に大きな格差があるが、税制問題を含めて再検討願いたい」。

キ) 助成強化論

私立大学に対する公費助成の増加を求める大学が11校あつた。その内容は以下のようなものである。「私学助成は削減すべきでない」「小規模私立大学の特色ある教育・研究に対する財政援助の割増」「生涯学習、特にリカレント教育の充実と財政援助の強化」「社会人向け奨学金制度の創設」「私学の学納金を国立並に抑制できるように公費助成を増額」「国家の援助対策を早急に確立すべきだ」「研究評価による研究費補助金の配分」「大学評価と私学助成と関連性をさらに強化する」「地域立地大学を地方振興策の核になるようにする方策を講じる」「ユニバーサル化に伴い、地方にある公・私立大学の存在理由を再評価して重点助成する」「公費補助の対象を機関援助から個人援助に切り換える」など。

ク) 行政施策の要望

財政面の助成以外の行政に対する要望を記述された大学が10校であつた。要望の内容は、

以下のようなものである。「エリート型、マス型、ユニバーサル型の大学あってよいが、それらを包摂した大学の理念ないしは目標を明確にすべきだ」「産学協同態勢を整えて欲しい」「マス・メディアを利用した教育への支援・援助」「学生の進路変更を容易にする方策を講じてもらいたい」「理工系離れに対する対策を講じて欲しい」「留学生枠の割り当てが制度化されていないため大学間で不公平をきたしている」「私大では留学生枠が定員内となっているが受け入れ負担大きいので定員外にして欲しい」「大学運営に関する有用な情報の収集、公開を公共セクターで積極的にして欲しい」「新時代における高等教育の在り方についてガイドラインを示してもらいたい」など。その他に、具体的要望ではないが、前述したように規制緩和の要求が多い中で、例外的に「公立・私立について関係官庁の指導が必要だ」とする大学が1校あった。

ケ) 検討すべき問題の指摘、改革の提言

最後に18校が行政当局への要望というよりは、高等教育改革への提言と見られるような記述をされている。その内容は以下のようなものである。

「偏差値による入試選抜の弊害考えるべきだ」「高等教育の経済負担が限界にきている」「研究面よりも教育面を重視すべきだ」「各大学が環境整備に努めることが大切」「各大学が特質を確立すべきだ」「4年制を5年制に、短大を3年制に修学年限を延長する」「教員の任期制導入」「博士号所有助手には講義をもたせる」「技能教育、芸術などに関しては小学校から大学までの一貫教育認める」「学部教育は高等教育と考えないという発想が必要」「学部は研究機能抜きにし、理系・文系・芸術系を融合させる方向で考えるべきだ」「地域との交流を密に大学開放・生涯学習を推進」「教養文化水準の向上に力を貸すような生涯学習制度の拡充」「21世紀のトップリーダーに不可欠な創造的知性を培う教養教育、高度な一般教育に力点をおくべきだ」「産学直結型教育でなく、人間の基本的能力の開発を目指す基礎的教育の充実と研究能力の養成が望ましい」「埋もれた才能を伸ばすために初等中等教育を含めて英才教育の在り方を再検討すべきだ」「学校法人に対しアメリカ型の税制システムを導入すべきだ」「入学選抜方法の開発と大学教育の質の向上について努力すべきだ」「学部と大学院の学生総数を上限として双方の定員枠を自由に調整できるようにする」「長期的には専任・兼任の概念を解消し、先端的ニーズに対応して自由に教員を採用できるようにする」など。

<高等教育計画の転換>

1. 将来計画から将来構想へ

戦後の我が国において高等教育計画の必要性が強調されるようになったのは、高度経済成長を背景に高等教育が急速に膨張し始めた時期と一致する。中央教育審議会の昭和38(1963)年1月答申が高等教育の計画的整備の必要をいち早く指摘していたが、昭和46(1971)年6月の答申『今後における学校教育の総合的整備のための基本的施策について』は、高等教育の整備充実に関する基本計画策定の必要性を改めて強調した。この答申で高等教育計画にかかわって最も注目されるのは次の点である。

「今日及び今後の社会において充実した高等教育機関の設置運営には、国費の援助が不可欠であることを考慮すれば、一定の財源によって援助の効果を最大限に発揮するためには、高等教育の全体規模、教育機関の目的・性格による区別、専門分野別の収容力の割合、地域配置などについての長期的見通しに立った計画がなければならない」。

「政府は、高等教育の改革を促進するように制度を弾力化なものに改めるとともに、高等教育の整備充実に関する国の基本計画を策定し、段階的に目標年次を定めて、必要な新しい高等教育機関の設置と改革案の決定した既存のもの改組充実に対して、優先的に財政支出を行い、高等教育全般の改革をすみやかに実現すべきである」。

この指摘を受けて、文部省は翌年に大学学術局に高等教育計画課を設置するとともに、大学関係者及び各界有識者からなる文部大臣の私的諮問機関、高等教育懇談会(高等教育計画部会)を設け、高等教育計画の検討に着手するに至った(文部省編『学制百二十年史』1992年、ぎょうせい、403頁)。

この高等教育懇談会は1976年(昭和51年)3月に昭和51年度から55年度(1976～80年度)までの5ケ年計画、いわゆる「昭和50年代前期高等教育計画」(第一次計画)を取りまとめたが、これが戦後の我が国における高等教育計画の始まりとされている(『学制百二十年史』403頁)。その後、高等教育懇談会は正規の審議会である大学設置審議会の大学設置計画分科会に衣替えしたのに伴って、高等教育計画部会は大学設置計画分科会高等教育計画専門委員会となった。

この大学設置審議会(大学設置計画分科会)によって昭和59(1979)年12月に昭和56年度から61年度(1981～86年)までの6ケ年計画、いわゆる「昭和50年代後期高等教育計画」(第二次計画)が、さらに1984年6月には昭和61年度から平成4年度(1986～92年)までの7ケ年計画、いわゆる「昭和60年代高等教育計画」(第三次計画)が策定された。

さらに、1987年9月大学審議会が発足した結果、大学設置計画分科会高等教育計画専門委員会は大学審議会の高等教育計画部会に移行したが、1991年5月にはこの大学審議会(高等教育計画部会)によって平成5年度から12年度(1993～2000年)の8ケ年にわたる現行高等教育計画(第四次計画)が策定され、今日に至っている。

このように、これまで4次にわたって高等教育計画が策定されてきた。これらの計画は公・私立を含む点でもともと計画というよりガイドライン的な性格が強かったが、それで

も第三次計画までは幾つかの整備目標を設定していた点で、なお教育計画としての性格を有していた。しかし、回を重ねるごとに当初の目標から乖離し、計画としての性格を失っていったことは否めない。

例えば、第一次計画では設置者別の拡充見込み数が地域別に示されていたのが、第二次計画では地域別、設置者別の拡充見込み数が別々に示されるにとどまった。さらに第三次計画になると設置者別の拡充見込み数が総数としても示されなくなっただけでなく、第一次、第二次計画が目指した国公立大学のシェア拡大という目標が放棄されるに至った。

また、第一次、第二次計画では高等教育の質的充実が謳われ、特に入学定員超過の是正が図られたのに対して、第三次計画では第二次ベビーブーマーが高等教育該当人口になったなどを理由に、大幅な臨時定員増が認められ、量から質への転換という高等教育計画策定の基本的目的が放棄された。

さらに、第三次計画では地域ブロック別の拡充見込み数を示した正規定員増の配分についても三大都市圏に高率の配分をしているだけでなく、臨時定員増については地域的な制限を設けないこととしており、第一次、第二次計画で目指された大都市集中の抑制と地方における計画的整備による高等教育機会の地域間格差の是正の方針も緩和された。

第四次計画では「今後、諸情勢が急激に変化し、その変化の方向が必ずしも明確でない状況では、諸要素すべてについて特定の見通しを得ることは困難である。また、18歳人口が急減し、規模の縮小が見込まれる時期においては、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、必ずしも適当ではない」という理由から、「計画的な整備目標は設定せず、高等教育の規模に関する複数のケースを想定する」ことになった。

2. 高等教育計画の変質

このように高等教育計画は“計画”から“予測”へと次第にその実質的性格を変えていった。1996（平成8）年10月29日に公表された大学審議会の答申（『平成12年度以降の高等教育の将来構想について』）はついに高等教育計画という呼称をやめ、「高等教育将来構想」と称するに至った。これは第一次計画から第四次計画に至る上述した流れの到達点ということができよう。同時にそれは高等教育計画が全く新たな段階を迎えたことを意味している。

ここで創設以来の経緯を改めて振り返ってみると、高等教育計画は本来高等教育の野放図な量的拡充に一定の歯止めをかけると同時に、我が国高等教育に認められる構造的な歪みに修正を加えることを目的とするものであった。その場合、一方における国庫補助金の交付と他方における新增設認可あるいはその禁止が計画の主要な手段とされた。

ところが、計画が始まってから20年を経た今日、当初主要な目標とされたものの一部は達成された。まず、特定分野に見られた人材供給の不足はほとんど解消された。これには全般的な新增設抑制基調の中での優先的な認可、さらには当該分野に対する補助金交付なども効果があった。

また、進学機会の地域的な格差も次第に縮小されてきている。これには大都市圏におけ

る新增設を原則禁止としたこと、あるいは大衆化・普遍化が進行する中で、地方自治体による私立大学誘致ならびに公立大学の新増設が行われたことも預かっている。

他方、高等教育計画の主要な目標の一部は達成不可能なことが明らかとなった。国公立部門の拡充によって余りにも民間部門に偏したシェアを修正しようとする試みは、第一次計画においてはほぼ順調に進展したものの、第二次計画では財政状況の逼迫に第二次ベビーブーマーを中心とする社会的需要の増大も加わって実施が困難となった。

財政状況がさらに悪化した上に、自由化・民営化が政府政策の基調となった今日では、設置者間のシェアを修正することはもはや不可能となった。臨時定員の廃止により1997～98（平成9～10）年度は国立の大学・短期大学の入学定員が実質的に縮小された。他方、私立の大学・短期大学では臨時定員の恒常化が進められていることから、私学のシェアはいつそう大きくなってきている。

そうしたことから高等教育計画はもはや歴史的使命を果たしたということが出来るかもしれない。それと同時に1992年をピークとして18～21歳人口の長期的減少傾向が始まり、それまで高等教育の拡充を支えてきた社会的需要の増大ももはや期待できなくなった。そのため、今後の高等教育政策は従来とは全く異なる手法を要請されているといえよう。

3. 縮小期の高等教育計画

我が国の高等教育は他の先進諸国とは違い、民間セクターである私立の大学及び短期大学が大学数においても学生数においても圧倒的なシェアを占めている。このように本来計画策定に馴染まない民間セクターのシェアが大きいいため、マクロ計画の策定は容易ではない。しかし、だからといって私学を全面的に除外してしまったのではマクロ計画として意味をなさない。

私学を国の高等教育計画に含めることに対しては第一次計画策定の当時から強い異論があった。私立大学に対して国が計画を策定することが果たして容認されるか、容認されるとしても現実に可能かという問題である。

それでもこれまでは進学率の上昇や高等教育該当年齢人口の増大等により、高等教育が拡張期にあったために、何とか私立大学に納得してもらうことができた。というのも、拡張期の高等教育計画は目標年次における達成規模を示すという形態をとっており、基本的には拡張計画であり、本質的にはガイドライン的な計画であったからである。

しかし、これからは18歳人口が減少傾向にあるだけでなく、進学率も次第に飽和状態に近付くなど、高等教育が縮小期に入るために、高等教育計画の策定は極めて難しくなった。それは全体として規模圧縮を志向しなければならない全国的なマクロ計画と、その中にあるおシェア拡大を目指す個別大学によるミクロ計画との間の調整を必要とすることになるからである。

縮小計画について私学の同意を得ることは極めて困難である。特に臨時教育審議会以来、規制緩和や自由化が教育政策の基本方向とされる中であるだけにそれは容易なことではない。もともと我が国では高等教育が長期にわたって縮小した経験がない。そのため、従来

拡張期の高等教育計画に関する研究はあるが、縮小期の高等教育計画に関する研究はまだ存在しない。

歴史的経験としては昭和ヒトケタの時代に行政整理の一環として高等教育の縮小が計画されたことがある。しかし、当時は公共部門のシェアが今日と比べてはるかに大きかったし、縮小が僅か数年で終わり、拡大に転じた。

ところが現在では前述したように計画に馴染まぬ民間部門が圧倒的である。しかも、人口の趨勢、財政の見通しのいずれからいっても縮小は長期にわたりそうである。それに大衆化が進んだ結果、高等教育が比較にならぬ規模となっているだけに社会的影響も大きい。あれやこれやで対応策は難しいが、縮小期の高等教育政策としては三つの選択肢が考えられる。

第一は大学間の自由競争に任せてマクロレベルの計画や調整を原則として放棄するものである。第二は緊急避難的な例外措置として積極的な計画や調整を行うものである。第三は大学間で一種のカルテルを結成させ、自主的に縮小を協定させるものである。そのいずれを選択するかについては私立大学側の意向を無視できない。

国立大学はもともと国が計画的に設置するものであるし、公立大学はシェアが極めて小さいのに対して私立大学は圧倒的なシェアを占めている。ところが民間部門である私学はもともと国の計画になじまないところがある。特に縮小計画について私学の同意を得ることは極めて困難と見られるが、それができなければ縮小計画は成り立たない。このように私立大学は縮小計画について成否の鍵を握っているといっても過言ではない。

<調査結果に関するコメント>

それではこの問題について私立大学側はどのような見解を有しているのか。我々の調査結果によれば、まず第一に約2/3近い大学が「教育機会の開放という点で望ましい」として高等教育の普遍化を積極的に支持している。さらに3割の大学が「弊害もあるが、やむをえない」として普遍化を受容している。両者を合わせると9割以上がユニバーサル化を受け入れていることになる。

希望者の誰もが大学教育にアクセスできるのは望ましいことかもしれないが、反面で高等教育の質的水準維持を困難にすると考えられるし、自由記述欄でもそのことは指摘されている。しかし、それに対してマクロ的、ミクロ的にかなる方策を講じたらよいのか、講じるべきかについては、自由記述欄でも具体的な案は提示されていない。大学審議会の答申でも具体的な方策は打ち出せなかったのだから、やむをえないことかもしれない。

高等教育の構造化や役割分担は全体として高等教育の機能を維持していく一つの工夫だと考えられるが、設置者別の役割分担については6割近くが否定的見解を示した。その中には役割分担そのものには必ずしも反対ではないが、設置者別の役割分担には反対というものが含まれる。他方、役割分担が望ましいとする回答は4割以上を占めていたが、その大部分は調整は不可能と判断している。

第二に18歳人口の減少にもかかわらず定員の縮小については抵抗の姿勢が強い。むしろ定員に関する規制の緩和や臨時定員の恒常化を求めるなど、大勢は拡大を志向している。となると、当然定員未充足という大学も出てくる公算が大きい。そこで大学間の協議による入学定員の調整、自主的な縮小カルテルの結成が可能かどうか注目される。

これについては「調整は難しいので成り行きに任せる」という「成り行き任せ」派が過半数を占めた。「協議による調整」及び「定員の一律削減」などを合わせると調整派も4割以上あったが、前者が数的に上回っているだけでなく、調整の可能性を考慮に入れると、「成り行き任せ」ということになりそうである。

大学に先立つ高等学校の場合は、都道府県ごとに入学定員削減に関する協議が公立・私立の間で実施された。そうした経験を踏まえると、地域ごとの自主的な縮小カルテル結成の可能性も考えられる。そこで幾つかの地域について訪問調査した機会に尋ねて見たが、そうしたメゾ・レベルでの調整協議といった動きもないようである。

こうした情勢を察知しているためか、前述した大学審議会答申からは行政当局も積極的な計画や調整はあきらめた様子が窺える。両者を合わせ考えるならば、結局、協議調整の可能性は乏しく、自然淘汰に任せることになりそうである。しかし、市場競争を通じる弱肉強食、優勝劣敗が質的水準を維持上させるという保障はない。むしろ悪貨が良貨を駆逐するおそれがないとはいえない。

第三に圧倒的大部分の私立大学は規制緩和と同時に助成の強化を望んでいる。これは私学の立場からいえば一つの理想なのかも知れないが、到底実現不可能というほかない。助成が強化されれば統制がそれに伴うのは不可避であり、統制の伴わない公費助成ということは民主社会ではありえないといわねばならない。

もつとも、現実には財政難から財政構造改革が不可欠とされている今日、私立大学に対する規制は緩和される方向にあるものの、助成の方は削減されることはあっても、拡充される確率は極めて乏しい。私立大学側もその辺のところはいち早く察知しており、であればこそ定員の拡充にこだわるのであろう。

18歳人口が減少していく中で入学者数を確保していくには、学力及び経済力において一段下の層からリクルートすることが不可避となる。となると、従来こうした層からの大学進学の障害となっていた学力水準及び学納金の引き下げが必要とされる。これを可能にしてくれるのが、個性主義によって学力基準をあいまいにすることと、定員制に関する規制緩和によって入学者数の拡大を可能にすることである。

行政当局側の政策も助成の強化を除けば、おおむね私学側の要請に沿っているようである。その結果、ソフト面での基準の喪失とハード面での基準の緩和によって今後高等教育の実態はいつそう掴みようのないものになっていくものと見られる。いずれにしても財政逼迫と人口縮小の時代にあつて高等教育計画策定の可能性がほぼ消滅したことだけは明白になったといえよう。