

政権交代が 高等教育政策に与える影響



清成忠男

法政大学学事顧問(法政大学前理事長・総長)

小泉改革の一環として、遠山プランに象徴される「大学版構造改革」が文部科学省によって提示されたのは2001年であった。以後、高等教育政策の転換はかなりドラスティックに進展した。

ただし、こうした政策転換を強く要請したのは、経済財政諮問会議であり総合規制改革会議であった。政策転換の基本方向は、文部科学省を含む大学界の外からの要請であり、「外圧」であった。

だが、福田首相は就任にあたって小泉改革の「負の側面」を指摘した。また「大学版構造改革」に行き過ぎがなかったとはいえない。今後、高等教育政策の基本方向に変化が生ずるかどうかが、展望を試みる。

1 小泉改革の特徴

「市場指向の改革」、これが小泉改革の特徴である。経済運営において、可能な限り市場を活用する。官から民へ、小さな政府の実現による効率化の推進が目標とされ、そのために規制緩和が推し進められた。財政危機とグローバル化への対応が、こうした政策を選択させたのである。

少子高齢化の進展、人口減少社会の到来は、税収減少

の可能性を拡大させるとともに、社会保障費の増大をもたらす。労働人口が減少するから、生産性を向上させなければ経済成長率は低下する。生産性向上のためには、イノベーションが不可欠である。いずれにしても、国の財政力の低下に向かって、強い圧力がかかっている。

また、社会主義の解体・変質と新興国の経済成長によって、1990年代以降市場経済が地球規模に拡大した。企業の実物投資や資金の動きが国家を超えるグローバル資本主義が到来したのである。各国ともに市場指向の政策を選択せざるをえなくなった。その結果、国内においては、多かれ少なかれさまざまな格差が拡大することとなった。こうした状況は、先進諸国に共通している。

規制緩和、民営化を指向する改革は、サッチャー、レーガン、コールなどの政権下で1980年代から進められ、新保守主義が一つの潮流となった。わが国においても、中曽根政権下で民営化が始まり、規制緩和が徐々に進められた。そして、1990年代半ばから規制改革政策が強化され、そうした動きを小泉改革が加速したのである。

ところで、小泉改革の政策思想は、しばしば市場原理主義ないしは新自由主義であるといわれている。実際、「新自由主義の犯罪」という某政党系の書物が刊行されているし、内橋克人「悪夢のサイクル」では小泉改革は新自由主義に依拠しているとして強く批判している。だ

が、同書では、M.フリードマンの業績について恣意的な紹介があるのみで、新自由主義経済学を研究した形跡は見当たらない。小泉改革の政策思想は、むしろ市場重視型の主流派経済学であり、新古典派経済学との関わりが深い。

だが、健全な市場社会こそ望ましいが、その構築にあたっては新自由主義経済学が一考に値する。

2 誤解される新自由主義

わが国では、このところ新自由主義批判が活発である。しかし、何を以て新自由主義というか曖昧である。新自由主義と自由主義の区別さえ行われていない。単純に新自由主義を市場原理主義と同義に解釈しているようである。

ドイツの新自由主義「オルドー学派」の機関誌「オルドー」の2007年版において、C.ミュラーは新自由主義は多様化した故に誤解され易く、非難の対象にされると指摘している。のみならず、資本主義の影の部分と同義にさえ解されている。

しかし、新自由主義の古典的な理論展開は、1940年代の中部ヨーロッパに求められる。リーダーは、W.オイケン、F.A.ハイエク、W.レブケ等である。

オイケンは、「国民経済学の基本問題」(1940年)において、あらゆる経済主体について、「それぞれの経済的な計画及び経済行為は、常に何等かの『経済秩序』の枠内に存在し、かつその時の秩序の枠内においてのみひとつの意味をもつ。経済過程は、常に到るところ、歴史的に与えられたひとつの経済秩序の内部で進行する。歴史的に与えられた人為的秩序は、時には正しくないかも知れない。しかし、秩序なくしては、一般に一片の経済行為も実現し難い。」と記している。経済秩序は、経済行為のルールのようなものである。

この点について、フリードマンも「資本主義と自由」(1962年)において次のように述べている。「人びとの日常的な活動と、これらの活動がそのなかで行われる一般的な慣習や法律の枠組みとを区別して考えることが大切である。日常の活動は、あるゲームに参加している人び

とが実際にゲームをしている最中の活動のようなものである。また、枠組みは、彼らがやっているゲームのルールのようなものである。そして、あたかも良いゲームのためには、プレイヤーたちがルールとそれを解釈し守らせる審判者との双方を受け入れることが必要であるように、良い社会はそれを構成する人びとの相互関係を支配する一般的諸条件や、これらの諸条件に関するいろいろ異なった解釈を裁定する何らかの方法について、また一般的に寛容されているルールを守るように強制するために、何らかの方法について、これらの人びとの間に同意が成立していることを必要とする。(中略)…ルールを解釈し実践していくためには、慣習またはこうした社会的同意だけに頼るわけにはいかない。われわれは審判者を必要とする。そこで、自由社会における政府の基本的役割は次のようになる。すなわち、ルールの修正を可能にする手段を用意すること、ルールの趣意に関してわれわれの間に生ずる意見の相違を調停すること、そして、もしそのままにしておくならゲームをしようとししない少数の人びとを強制してルールに従わせることがそれである。」と。要するに、ルールの設定者及び審判者が政府の役割である。

このように見てくると、新自由主義は古典的な自由主義の自由放任論に対するアンティテーゼであることが明らかである。新自由主義の主張によれば、競争秩序を保証するために国が介入するのである。自由主義は性善説に依拠しているが、新自由主義では性悪説の立場から自由を守るために国が介入する。

こうした事情は、最近におけるわが国のいくつかの事件を見れば明らかである。例えば、建築の構造計算偽装問題を見ると、審査の官から民への移行は正しい。問題は、性善説に立ち、ルールを整備しなかったことである。審査機関が審査の手を抜いたり、一級建築士が不正な計算を行うはずがないという前提に立っていたのである。国がルールの整備を怠っていたために不正が生じたといえよう。国は、ルールが守られているかどうか監視する必要がある。

いずれにしても、健全な市場社会を構築するためには、国の介入によって自由や公正といった価値を実現してい

く必要がある。

3 高等教育政策転換の中味

2003年から2004年にかけて、わが国の高等教育政策は大きく転換した。転換の主要な内容は、次の通りである。

- (1) 事前規制から事後チェックへ
- (2) 大学間に競争原理の導入
- (3) 国公立大学の法人化
- (4) 株式会社立大学の登場

まず、事前規制から事後チェックへという転換の内容であるが、教育・研究の質保証を事前から事後へと移行させることを意味している。これまでは、質保証はもっぱら事前規制によって行われていた。大学設置はもとより、学部、学科、大学院の設置は文部科学省への申請・認可事項であり、大学設置・学校法人審議会の慎重な審査に委ねられていた。

こうした参入規制の緩和によって、志願者の選択幅は広がった。大学設置は依然として申請認可事項であるが、規制緩和の流れのなかで、設置はかなり容易になった。学部等の設置については、多くは届出ですむようになった。準則主義へと移行したのである。つまり、予め法令に規定されている要件を満たせば届出ですむことになったのである。これは、新しい学部等の設置について、既存の学部等が十分に判断能力を有し、慎重に内部審査を行っているという前提に立っている。

このように事前規制が緩和されると、当然に事後評価が重視されるようになり、大学は7年に1度、専門職大学院は5年に1度、認証評価機関による評価を受けることが義務づけられたのである。評価結果は公表され、志願者や学生を採用する企業等の判断を助けることになる。

問題は、参入規制の緩和によって過剰参入が生じ、質の低い大学が増加したことである。大学とは何かが問われる状況も生じている。新しい大学の設置者のなかには、既存の大学界と関わりが浅いものも含まれており、性善説が妥当ではないケースが散見される。

ただ、大学の教育・研究の質は、いったん低下してしまうと、それを改善することは容易ではない。事後評価

による質の改善には限界がある。事前規制を活用するとともに、事前規制と事後評価の連動をはからなければ、質の保証を十分に行うことはできない。

次に、大学間に競争原理を導入することであるが、18歳人口の急激な減少によってすでに大学間競争は激化していた。そこへ、競争推進政策が導入されたのである。にもかかわらず、大学設置があい次ぎ、大学数が増加している。大学数が過剰なため、破綻する大学も増加傾向にある。

さて、大学間競争には、さまざまなレベルがある。一方には、グローバルな競争にさらされるエリート大学が存在する。その対極には、もっぱらローカルに活動する大学がある。そして、その中間に多くの大学が位置している。大学のレベルと関わりをもちつつ、教育資金や研究資金が競争的に配分される。こうした配分の主旨は理解できるが、配分には評価が伴う。ただ、いまだ評価が未熟であり、当面は公正に欠けるといわざるをえない。

問題は、地域間格差の拡大が大学間競争に少なからぬ影響を与えているということである。このところ、高次機能を中心に東京一極集中が著しい。また、生産機能は名古屋圏へと集積が進んでいる。他方、多くの地方圏で、少子・高齢化と人口減少が進み、経済活動が停滞している。こうした地域においては、入学定員割れ大学が増加している。

こうした構造的問題をかかえている地域においては、個別大学の努力には限界がある。競争よりも、大学間の協調が重視されよう。それも、設置形態を超えた協調が有効であろう。

国公立大学の法人化については、大学間競争が激化するという状況下では、競争主体である大学が法人格を持つのは当然の成り行きである。諸外国においても、国立大学や州立大学は法人格を有している。

わが国では、国や地方自治体の財政支出の削減という事情もあって、法人化が選択された。法人化によって行政から相対的に独立し、自主性を広げ、ある程度の自己責任が要請される。ただ、財政的には運営費交付金に大きく依存しており、基本的には国や地方自治体の管理下にある。したがって、法人化は民営化ではない。それで

も、法人化による経営改善の余地は大きい。トップには、経営力の強化が要求される。

それにしても、高等教育のインフラが整備されてきた現在、国公立大学に固有の使命や役割が問われている。法人化を機に、その存在意義を明確に説明すべきである。

最後に、構造改革特区における株式会社立大学であるが、すでにいくつかの問題点が明らかになっている。

第1は、営利大学になじむ分野は限られているということである。人格形成を伴う学部教育はなじみにくく、社会人学生に対して専門的知識を伝達する経営系の専門職大学院などでは存立しうる。

第2は、大学ないしは大学院に対する本質的な理解度である。教員の質、待遇、施設等で、通常の大学・大学院とかけ離れているものが少なくない。

第3は、学生のキャンパスライフに対する配慮が必ずしも十分にされていない。

第4に、ガバナンスに問題がある。学生、教員、職員などのステイクホルダーに対する情報公開、教育・研究に対する内部的なチェック・システム、社長と学長・学部長との意思疎通、等々。解決すべき問題は少なくない。

いずれにしても、質の高い教育成果をあげているものも存在しているが、大学・大学院に値しないものが少なくない。

要するに、規制緩和に伴って、教育・研究の質の低下が進んでいることも否定できない。質保証のために、新しいルールを整備することも必要であろう。また、安直な大学設置が可能になっており、それが経営破綻につながっていることも見逃せない。

4 市場重視型は継続

経済のグローバル化に対応した規制改革・市場重視型の政策は、今後どのように推移するであろうか。長期的に見れば、基調に変化がないと思われる。ただ、当面は、政治の混乱もあって改革は滞り、政権はやや内向きにシフトしている。こうした状況は英エコノミスト誌(2月23~29日号)によって「JAPAIN」(苦痛に満ちた日本)として厳しく批判されている。日本に必要なのは取引を

活発にし競争を促す市場重視の改革だというのである。同時に、同誌は、少子・高齢化の進展、人口減少社会への移行、そして財政危機という状況化では活発な経済成長がなければ日本は苦痛に直面すると指摘している。

たしかにグローバル化は、格差拡大などのマイナス面を含んでいる。だが、地球温暖化問題の解決など、グローバルな協力で解決しなければならない問題もクローズアップされている。グローバル化を一面的に断罪することはできない。

ところで、教育への公財政支出に影響を与える財政の状況はどうか。わが国財政は、2007年度予算では公債依存度が30.7%に達し、国・地方を合わせた長期債務残高が2007年度末において対GDP150%程度の見込みであり先進国のなかで最悪の水準である。このように深刻な状況下での国の一般会計の歳出を見ると、社会保障関係費の比率は90年度16.6%、2000年度19.8%、2008年度26.2%と急激に上昇している。これに対して、文教及び科学振興費の比率は90年度7.7%、2000年度7.6%、2008年度6.4%と縮小傾向にある。ただ、科学技術振興費は絶対的にも相対的にも増加傾向にあるから、それだけ文教費の減少が著しい。そして、最近では文教及び科学振興費の3割程度が大学向けである。

国公立大学に対する運営費交付金は毎年1%ずつ削減されており、私学助成もカットされる傾向にある。同時に、教育・研究資金を競争的に配分する傾向が強まっている。わが国の教育費は従来から私費負担のウエイトが大きかったが、その割合がますます拡大しつつある。

また、規制緩和については、一部に行き過ぎが認められる。教育・研究の質を保証するためには、ルールの見直しが必要である。

将来予測にあたって、不確実な要素が少なくない。しかし、明らかなことは、大学に対する公財政支出に大きな期待をかけることはできないということである。大学は、自助努力で学生の学力向上をはからなければならない。■