

自由度と変化への積極的挑戦が 私学の長所



清成忠男

法政大学学事顧問(法政大学元理事長・総長)

大学設置のあり方に関心が集まり設置認可基準の見直しが検討されている。だが、重要なのは、その前提となる私立大学に対する基本政策ではないか。それが明確ではないから、私立大学のCEOは対応に苦慮している。

1 現状をどう見るか

2012年11月の田中文字部科学大臣の混乱はひどかった。具体的な個別大学の認可、大学設置・学校法人審議会のあり方、私立大学政策という三つの次元の異なる問題が混同され、関係者に多大の迷惑をかけ、混乱の責任を官僚に押しつけた。一体この大臣は大学を卒業しているのだろうか。余りにも幼稚である。委員会を設置し拙速に結論を出しても、迷惑するのは大学関係者だ。その前に事実を的確に確認しておかなければならない。新設大学の大部分を占めるのは私立大学であるから、ここでは私立大学の動向を確認しておこう。

18歳人口は、1992年度をピークにして急減期に入った。同年と2012年度を対比してみる。表1の示す通りである。18歳人口が減少しているから、高校卒業生数が41.7%の減少を示している。逆に、大学総数は49.7%増加している。国立大学が減少し、公立大学と私立大学が増加しているのである。大学入学者総数

は11.8%の増加、私立大学への入学者は12.7%増加している。大学進学率が大幅に上昇しているからである。過年度卒業生を含む大学進学率は26.4%から47.6%へと上昇している。この進学率は、2002年度に40%を超え、さらに2009年度には50%を上回り順調に上昇していた。だが、2010年度の51.0%をピークにして、2011年度47.6%、2012年度47.6%と横ばいに推移している。デフレ長期化の影響であるといえよう。顕著な低下傾向を示している県も少なくない。その結果、大学間競争率が激化し、入学定員割れ校の割合が7.1%から45.8%へと上昇している。ただ、入学定員割れを避けるために定員削減を行っている大学が存在するから、定員割れ問題は数字の示す以上に深刻である。なお、定員割れ校は、地方の新興中小規模大学に多い。

表1 私立大学等の動向

年度	1992	2012	増減率
高校卒業生数	1,807,175	1,053,255	△41.7%
大学総数	523	783	49.7%
私立大学数	384	605	57.6%
大学入学者数	541,604	605,385	11.8%
私立大学入学者数	420,628	474,193	12.7%
大学進学率(%)	26.4	47.6	—
私立・入学定員割れ校比率(%)	7.1	45.8	—

資料：文部科学省「学校基本調査」
日本私立学校振興・共済事業団「私立大学・短期大学等入学志願動向」
(注) 大学進学率は過年度卒業生を含む。

いずれにしても、入学面で全入状況が広がり、入学難易度が総じて低下、定員割れが恒常化した大学では学力の低い学生の割合が拡大している。こうした大学では中途退学者が少なくない。

このような大学の劣化は、経営の悪化につながる。収入が減少しても、人件費を中心とするコストは下方硬直的であるから赤字が生ずる。赤字が累積すれば資金ショートに陥る。ストックに余裕がなければ経営破綻に至る。大学劣化が経営悪化をもたらす、経営悪化がより一層の大学劣化をもたらす。まさに悪循環である。経営悪化が進むと人財が流出するため再生への改革は容易ではない。悪循環を断つことは、自力では困難である。

最近では、大学を設置する学校法人のほぼ4割が赤字であり、学校法人間の経営格差が拡大している。一部は経営破綻に近づいている。学校法人においても、マネジメント能力の向上が重要な課題になっている。

2 規制緩和の影響

前述した大学劣化と経営悪化は小泉政権下で実施された規制緩和の結果であるという見解が報道で流れている。そのような発言をしている大学関係者もいるし、田中文字部科学大臣の発言にもそうした認識が見受けられる。こうした見解が十分な検証に基づいているのであれば問題はない、果たしてそうか。

確かに小泉政権下で高等教育政策にも「事前規制から事後チェックへ」という質保証の方針転換が実施された。大学や学部等を設置する場合、事前規制が緩和され、事後の第三者評価による質保証が重視されることになった。大学は、7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。そして、2004年度開設分から新制度が導入された。そこで、2004年度からの5年間の大学開設件数を2013年度までの5年間のそれと比較すると、表2の通りである。規制緩和前は96校であるのに対し、規制緩和後は64校に減少している。さらに、2009年度からの5年間を見ると、32校と半減している。規制が緩和されたから質の劣る大学の開設が急増した

表2 大学の開設状況

年度	私立	公立	合計	
1999	12	5	17	96 (私82、公14)
2000	22	6	28	
2001	18	1	19	
2002	16	1	17	
2003	14	1	15	64 (私51、公13)
2004	15	4	19	
2005	8	6	14	
2006	8	2	10	
2007	11	0	11	32 (私26、公6)
2008	9	1	10	
2009	8	3	11	
2010	4	1	5	
2011	5	1	6	
2012	7	0	7	
2013	2	1	3	
合計	159	33	192	

資料：文部科学省資料から作成

と見るのは短絡的である。むしろ、規制緩和前に開設が多く、大学間競争が激化していたため、開設に慎重な空気が広がっていたと見るべきであろう。

また、4年制大学に転換した短期大学の数を見ると、1999年度から2003年度までの5年間で87校、2004年度から2008年度までの5年間で55校、2009年度からの5年間で6校と、年とともに減少している。最近では安易な4年制化は少なくなっている。

このように、規制緩和によって質の劣る大学の開設が増えたというよりも、規制緩和以前に開設した数多くの大学のなかに質が劣り入学定員割れが生じている大学が少なからず含まれているのである。

2004年度以降に開設した96大学を個別に見ると、新しい教育需要に対するものが数多く含まれており、質に問題のある大学は多くはない。規制緩和の効果も認められる。

むしろ、規制緩和の影響は、学部や大学院等の設置に現われている。表3がその状況を示している。2003年度までは認可によっていたが、2004年度から届出制が導入されている。一定の要件を充たせば大学側の姿勢や能力を信用して、届出で足りるようにしたのである。これにより、設置総数は急速に伸びた。認可よりも届出が伸びたから

である。それも、私立大学の割合が圧倒的に大きい。既存大学が新しい学部や学科の設置を活発に行ったのである。最近では大学院の開設が増えている。新しい教育分野の開拓に一定の貢献を行っているとも見ることができよう。逆に、届出の場合には第三者機関による教員審査は省略されるから、教員の能力に問題が無いとはいえない。

とにかく、事前規制が緩和されるから、事後チェックが重視されることになる。大学は評価を受けることが義務づけられているが、評価機関は件数に追われ、評価が形式的に流れるおそれがある。合否判定も義務づけられていない。いったん劣化してしまった大学の質を事後チェックで是正することも容易ではない。

大学の質的多様化の時代においては、質保証の課題はつきない。

3 私立大学の意義

私立大学を取り巻く状況にはさまざまな問題がある。だが、わが国においては、私立大学は学生のはほぼ4分の3の教育を担っている重要な存在である。国際的に見ても、わが国の大学教育は私費負担、私立大学依存という特徴を有している。先進国では、まさに特異な存在である。

ただ、アメリカでは、エリート大学に私立大学が名を列ねている。また、ドイツでも私立大学が100校を超え、州立大学の民営化も見られる。そして、事後評価の観点から私立大学の意義が検討されている。

さて、私立大学も、国公立大学も、それぞれ長所もあれば短所もある。それとの関わりで、公的財政のあり方も大学運営に少なからず影響を与える。

国公立大学は、何らかの政策的意図に基づいて設置されているはずである。そうした政策的意図は、行政が大学に示す中期目標にも反映されているはずである。したがって、一定の規制下にあるのは当然であり、同時に公的財政資金から運営費交付金が支出される。国公立大学は法人化されても、独立は相対的である。民営化前

表3 設置認可・届出の件数の推移

年度	設置総数	認可	届出	私立計	大学・短大	大学院
2003	278	277	1	247	148	99
2004	472	196	276	440	243	197
2005	392	127	265	365	201	164
2006	482	126	356	435	294	141
2007	353	110	243	323	209	114
2008	345	87	258	304	199	105
2009	313	78	235	281	179	102
2010	289	66	223	261	157	104
2011	207	52	155	194	121	73
2012	236	53	183	218	97	121

資料：文部科学省「文部科学白書」

の旧3公社ほどの自由度もない。だが、財政的にはそれなりに安定しており、経営破綻のおそれはない。

これに対して、私学は、独自の建学の精神に基づいて寄付によって学校法人が設立される。そして、学校法人が大学等を設置する。わが国では寄付の文化が稀薄であるため、学校法人の収入は授業料に依存せざるをえない。経営の自由度が大きく、大学はさまざまな分野に挑戦できる。したがって、私立大学の特徴は多様性にある。

私学助成を受けているが、財政的には不安定である。他方、学校法人や大学の運営の自由度は大きい。自主性が大きい反面、運営には自己責任が求められる。経営の重要性が拡大しているのである。

さて、知識基盤社会、超高齢社会への移行によって、教育需要の高度化・多様化が進んでいる。これに対する私立大学の対応が期待される。

また、少子高齢化の進展は、先進諸国において社会保障費の増大をもたらし、公財政を圧迫している。教育費は抑えられる傾向にある。わが国においても、国公立大学に対する運営費交付金が削減されている。私立大学に対する経常費補助金もトータルでは横ばいに推移しているが、大学数が増加しているから1学校法人(大学部門)当たりの金額は縮小傾向にある。2010年度の額は、2011年度に比較して11%減少している。こうした補助金の削減は、今後も継続する可能性が大きい。他の先進国においても、公的な財政難で、私立大学への依存度が高まる傾向にある。

4 私立大学政策の選択

以上の検討をふまえて、私立大学政策のあり方について考察する。

私立大学政策は、市場と規制との関わりにおいて、三つの選択がありうる。(1)全面的に市場に委ねる、(2)選択と集中、(3)市場を抑え弱者を保護する。

第1の選択は、何の規制もなく、大学の設置も廃止も自由である。営利大学の参入も自由である。教育・研究の質保証も自己責任で行う。第三者評価も、優良大学を会員とする評価機関が行い、市場の判断を助ける。国等の助成は、主として学生に対して行われる、奨学金の給付等である。この方式は、アメリカで採用されている。

第2の方式は、優良大学の選択的助成である。教育・研究の質的向上をはかるため、優良大学を選び助成する。大学設置に当たっても、国等の認可を必要とする。いわば免許制であり、設置基準は国によって異なる。なお、劣悪大学は助成の対象から外される。大学間競争に介入し、優勝劣敗を加速することになる。市場の動きを加速する政策ともいえよう。

第3の選択は、市場の動きを抑える保護政策である。弱者が保護されるため、結果として劣悪大学が温存されることになる。国等の補助金も一定の基準により、均等に配分される。

公的財政に余裕がある場合には、第2と第3の選択が同時に採用される。だが、財政難が進むと、国公立大学をも含めて、全大学が選択と集中の対象になる。優良大学のみが選択され、助成資金が特定大学に集中することになる。その結果、ポジティブ・フィードバック現象が生ずる。優良大学に助成資金が集中するから、ますます優良度が高まる。フィードバックがプラスの方向にしか働かない。大学間格差がますます拡大することになる。劣悪大学は助成対象から外される。

これに対して、第3の選択は、財政難の下では次第に採用されなくなる。入学定員割れが恒常化した大学は、助成対象から外されることになる。

わが国の場合、経常費助成のあり方が、今後、微妙に変化

してくることが予想される。選択的要素の広がりである。

これからの私立大学政策は、私立大学の自由度と変化対応への積極的挑戦という、私立大学の長所を活かす施策を重視すべきであろう。

5 私立大学の対応

現在、経済社会においては、パラダイム・シフトともいべき大きな変化が生じつつある。グローバル化、人口減社会、持続可能な発展は、私立大学に対しても新しいチャンスを広げている。もちろん、不確実性は拡大する。それだけに、的確な戦略が不可欠である。私立大学も、新しい事業モデルを開発しなければならない。社会における新しい需要の拡大を新しい教育需要の開拓に結びつけることが重要である。

今後、設置基準の変化が予想される。大学界のなかで完結した思考パターンではなく、社会との関わりにおいて意味のある基準に変らざるをえないと思われる。

具体的な認定基準がどう変わろうとも、需要見通しを冷徹に行う必要がある。それが採算の見通しにつながる。要は、新分野への挑戦である。これまでの例を見ると、他大学の模倣で特定の分野に集中する傾向がある。なぜ、新しい分野を開拓し、独自の手法で先発のメリットを確保しようとならないのか。新しい分野でブランドづくりを進めることが重要である。

既存の学部にしても、独自の方向を開拓し、他大学に対して差別化を進めないと、競争に勝ち抜くことはできない。新しい教育方法の開発も不可欠である。

このように新しい分野に挑戦するためには、企画・構想部門の人財がきわめて重要である。

私立大学政策がどのように変化するとともに、学校法人も私立大学も自立度を高め社会の変化に対応していくべきであろう。

規制緩和政策には、プラス面もあればマイナス面もある。今後、大学のみならず、学部や大学院の設置認可がどのように推移するにしても、時代の変化への適応は着実に進めなければならない。