

一九八〇年代以降の大学政策とその大学への影響…一 総論

沖 清 豪

第一章 本稿の目的と構成

本稿の目的は『早稲田大学百五十年史』第三巻執筆に向けての基礎資料として、第二巻が対象とする期間の終わりにあたる一九八〇年代以降の大学政策を、行政による政策文書や関連する組織の提言の検討を通じて明らかにすることである。

一九八〇年代以降の大学政策は、臨時教育審議会での議論に基づく諸改革の提案（一九八四～八七年）、大学設置基準の大綱化（一九九二年）、認証評価制度の導入（二〇〇二年）、および学士課程改革という視点の導入（二〇〇二年）のように、おおよそ一〇年単位で大きく転換してきている。その結果、この期間の政策文書や大学に関連する機関の各種文書は多数かつ多領域にわたるものとなっている。特に大学政策自体が教育、研究、国際交流、および地域貢献と

いう類型ごとに時に重複し、時に矛盾する政策として展開してきている点に注意が必要である。

また、この時期の特性として、大学への進学率が上昇し、マーチン・トロウが想定したユニバーサル段階に日本の大学が到達し、それ以前とは大学に対する社会的要請も直面する課題も変容している点にも注意が必要である。その変化は特に教育機能と社会貢献機能の重視という形で表れてきている。

さらに、グローバル化の進展や新自由主義的教育観への転換といった、大学や学校教育全体に影響する社会の多様な変化も考慮しなければならない。

こうした前提条件を踏まえると、大学政策に関連する個別文書すべてを詳細に検討することは困難である。そこで、日本全体の教育改革に一定の責任と影響力を有する組織・団体からの大学ないし高等教育全体の改革提言のうち、全体的かつ総合的な観点から提言を行っている文書を抽出し、それらが時期的にどのような提言を行い、それらがその後の大学・高等教育改革にどのように反映されたのかを確認することとしたい。本稿は総論として中央行政機関としての大学審議会答申と中央教育審議会答申とを対象とし、その中でも大学改革全般を視野にいたした答申について確認することとしたい。また別稿は各論としてそれら以外の答申や審議会以外の委員会による報告文書、さらに民間組織・団体による提言のうち重要なものについて、論点別に整理することとしたい。

総論にあたる本稿の対象は中央教育審議会や大学審議会による答申であるが、まず学生数や大学数といった統計的データから一九八〇年代以降の大学をめぐる各種環境を確認する(第二章)。その後、大学審議会答申から総論的な議論を整理し提示する(第三章)。そのうえで、一九九〇年代以降の中央教育審議会答申のうち、公教育全体を対象としており網羅的な内容となっている教育振興基本計画に関する三答申を確認する(第四章)。さらに官邸主導型の教育改革議論の展開と課題に言及する(第五章)。最後に本稿の結びとして、別稿で検討すべき課題について提示することと

表1 設置者別大学数(1984~2018年度)

年度	合計	国立	公立	私立	私立比率
1984	460	95	34	331	72.0%
1985	460	95	34	331	72.0%
1986	465	95	36	334	71.8%
1987	474	95	37	342	72.2%
1988	490	95	38	357	72.9%
1989	499	96	39	364	72.9%
1990	507	96	39	372	73.4%
1991	514	97	39	378	73.5%
1992	523	98	41	384	73.4%
1993	534	98	46	390	73.0%
1994	552	98	48	406	73.6%
1995	565	98	52	415	73.5%
1996	576	98	53	425	73.8%
1997	586	98	57	431	73.5%
1998	604	99	61	444	73.5%
1999	622	99	66	457	73.5%
2000	649	99	72	478	73.7%
2001	669	99	74	496	74.1%
2002	686	99	75	512	74.6%
2003	702	100	76	526	74.9%
2004	709	87	80	542	76.4%
2005	726	87	86	553	76.2%
2006	744	87	89	568	76.3%
2007	756	87	89	580	76.7%
2008	765	86	90	589	77.0%
2009	773	86	92	595	77.0%
2010	778	86	95	597	76.7%
2011	780	86	95	599	76.8%
2012	783	86	92	605	77.3%
2013	782	86	90	606	77.5%
2014	781	86	92	603	77.2%
2015	779	86	89	604	77.5%
2016	777	86	91	600	77.2%
2017	780	86	90	604	77.4%
2018	782	86	93	603	77.1%

出典：各年度学校基本調査による

したい(第六章)。

第二章 一九八四年から二〇一八年までの量的変遷

本稿が対象とする一九八〇年代から二〇一〇年代までの約三〇年で、日本の大学は質的にも量的にもその様相を大きく転換させた。本章ではそのうち量的な側面を明らかにするために、臨時教育審議会が設置された一九八四年から現在までの大学をめぐる量的な状況の変化、特に設置者別の変化に注目して以下の三点を確認しておきたい。

第一に、当該期間における大学数の変化は表1の通りである。大学全体では四六〇校から七八二校へ、私立大学では三三二校から六〇三校に増加している。

この期間における類型別での増加率を算出すると、大学全体では一七〇・〇%、私立大学では一八二・二%の増加率となっている。なお国立大学は同時期に九〇・五%と減少している一方で公立大学は二七三・五%と三倍近くまで増加している。これは国立大学については法人化をめぐって統廃合が進んだこと、公立大学は公設民営大学の公立大学化が急速に進行したことを反映している。

第二に、在籍者数の変化は表2の通りである。全体では一八四万三千人から二九〇万九千人へと増加しており、私立大学では一三四万七千人から二一四万五千人へと増加している。

類型別の増加率を確認すると、全体では一五七・八%、私立大学では一五九・三%となっている。ここでも公立大学は二八七・三%の増加を示しており、公立大学は大学数も学生数も急増したことが読みとれる。

学生数の変化で注目すべきは男女比率である。この期間の男子学生の増加率は一一四・九%なのに対して、女子学生の増加率は三〇一・二%と三四年で三倍に達している。こうした状況は女性の大学進学率が一二・七%から五〇・一%へと三七・四ポイントも増加していることを反映している。なお、この期間には女子が短期大学に進学する率が二〇・一%から八・三%へと一一・八ポイント減少しており、従来の短期大学進学者層が大学進学に転換していることを示唆している。

第三に、常勤教員数は表3の通りである。全体で一一万一千人から一八万七千人へと増加し、私立大学については五万三千人から一〇万九千人に増加している。

この期間の全体の増加率は一六九・二%、私立大学の増加率は二〇三・六%となっており、大学数や在籍者数と比較して私立大学の伸び率がやや高くなっている。

この期間の変化で注目されるのは単年度における私立大学の比率の変化と女性教員の人数の増加と増加率の高さで

表2 設置者別男女別在籍者数（1984～2018年度）

年度	合計	国立	公立	私立	男	女	私立比率
1984	1,843,153	442,503	54,117	1,346,533	1,418,141	425,012	73.1%
1985	1,848,698	449,373	54,944	1,344,381	1,414,297	434,401	72.7%
1986	1,879,532	461,427	55,717	1,362,388	1,426,851	452,681	72.5%
1987	1,934,483	477,250	57,358	1,399,875	1,457,091	477,392	72.4%
1988	1,994,616	491,539	59,216	1,443,861	1,486,559	508,057	72.4%
1989	2,066,962	504,890	61,264	1,500,808	1,521,721	545,241	72.6%
1990	2,133,362	518,609	64,140	1,550,613	1,549,207	584,155	72.7%
1991	2,205,516	528,687	66,694	1,610,135	1,580,325	625,191	73.0%
1992	2,293,269	543,198	69,522	1,680,549	1,620,932	672,337	73.3%
1993	2,389,648	561,822	74,182	1,753,644	1,665,124	724,524	73.4%
1994	2,481,805	582,601	78,797	1,820,407	1,706,156	775,649	73.4%
1995	2,546,649	598,723	83,812	1,864,114	1,724,756	821,893	73.2%
1996	2,596,667	610,219	87,878	1,898,570	1,732,520	864,147	73.1%
1997	2,633,790	614,669	91,642	1,927,479	1,734,356	899,434	73.2%
1998	2,668,086	617,348	95,976	1,954,762	1,737,215	930,871	73.3%
1999	2,701,104	621,126	101,062	1,978,916	1,741,614	959,490	73.3%
2000	2,740,023	624,082	107,198	2,008,743	1,747,711	992,312	73.3%
2001	2,765,705	622,679	112,523	2,030,503	1,739,307	1,026,398	73.4%
2002	2,786,032	621,487	116,705	2,047,840	1,726,088	1,059,944	73.5%
2003	2,803,980	622,404	120,463	2,061,113	1,716,549	1,087,431	73.5%
2004	2,809,295	624,389	122,864	2,062,042	1,708,456	1,100,839	73.4%
2005	2,865,051	627,850	124,910	2,112,291	1,740,151	1,124,900	73.7%
2006	2,859,212	628,947	127,872	2,102,393	1,731,738	1,127,474	73.5%
2007	2,828,708	627,402	129,592	2,071,714	1,701,957	1,126,751	73.2%
2008	2,836,127	623,811	131,970	2,080,346	1,695,372	1,140,755	73.4%
2009	2,845,908	621,800	136,913	2,087,195	1,687,518	1,158,390	73.3%
2010	2,887,414	625,048	142,523	2,119,843	1,701,834	1,185,580	73.4%
2011	2,893,489	623,304	144,182	2,126,003	1,693,307	1,200,182	73.5%
2012	2,876,134	618,134	145,578	2,112,422	1,670,000	1,206,134	73.4%
2013	2,868,872	614,783	146,160	2,107,929	1,652,860	1,216,012	73.5%
2014	2,855,529	612,509	148,042	2,094,978	1,635,438	1,220,091	73.4%
2015	2,860,210	610,802	148,766	2,100,642	1,628,342	1,231,868	73.4%
2016	2,873,624	610,401	150,513	2,112,710	1,625,898	1,247,726	73.5%
2017	2,890,880	609,473	152,931	2,128,476	1,626,987	1,263,893	73.6%
2018	2,909,135	608,961	155,474	2,144,700	1,628,834	1,280,301	73.7%

出典：各年度学校基本調査による

表3 設置者別男女別本務教員数（1984～2018年度）

年度	計	国立	公立	私立	男	女	私立比率	女性比率
1984	110,662	51,194	6,033	53,435	101,280	9,382	48.3%	8.5%
1985	112,249	51,475	6,053	54,721	102,667	9,582	48.7%	8.5%
1986	113,877	51,752	6,132	55,993	104,141	9,736	49.2%	8.5%
1987	115,863	52,100	6,199	57,564	105,924	9,939	49.7%	8.6%
1988	118,513	52,735	6,258	59,520	108,005	10,508	50.2%	8.9%
1989	121,140	53,188	6,369	61,583	110,278	10,862	50.8%	9.0%
1990	123,838	53,765	6,592	63,481	112,439	11,399	51.3%	9.2%
1991	126,445	54,289	6,846	65,310	114,612	11,833	51.7%	9.4%
1992	129,024	54,952	7,043	67,029	116,644	12,380	52.0%	9.6%
1993	131,833	55,839	7,591	68,403	118,730	13,103	51.9%	9.9%
1994	134,849	56,673	7,894	70,282	120,970	13,879	52.1%	10.3%
1995	137,464	57,488	8,256	71,720	122,712	14,752	52.2%	10.7%
1996	139,608	58,258	8,509	72,841	124,003	15,605	52.2%	11.2%
1997	141,782	58,855	8,880	74,047	125,217	16,565	52.2%	11.7%
1998	144,310	59,557	9,420	75,333	126,525	17,785	52.2%	12.3%
1999	147,579	60,205	10,026	77,348	128,545	19,034	52.4%	12.9%
2000	150,563	60,673	10,513	79,377	130,249	20,314	52.7%	13.5%
2001	152,572	60,973	10,769	80,830	131,105	21,467	53.0%	14.1%
2002	155,050	60,930	10,860	83,260	132,160	22,890	53.7%	14.8%
2003	156,155	60,882	10,977	84,296	132,200	23,955	54.0%	15.3%
2004	158,770	60,897	11,188	86,685	133,397	25,373	54.6%	16.0%
2005	161,690	60,937	11,426	89,327	134,740	26,950	55.2%	16.7%
2006	164,473	60,712	11,743	92,018	135,876	28,597	55.9%	17.4%
2007	167,636	60,991	11,786	94,859	137,113	30,523	56.6%	18.2%
2008	169,914	61,019	12,073	96,822	137,862	32,052	57.0%	18.9%
2009	172,039	61,246	12,402	98,391	138,509	33,530	57.2%	19.5%
2010	174,403	61,689	12,646	100,068	139,349	35,054	57.4%	20.1%
2011	176,684	62,702	12,813	101,169	140,260	36,424	57.3%	20.6%
2012	177,570	62,825	12,876	101,869	139,850	37,720	57.4%	21.2%
2013	178,669	63,218	12,871	102,580	139,639	39,030	57.4%	21.8%
2014	180,879	64,252	13,013	103,614	140,135	40,744	57.3%	22.5%
2015	182,723	64,684	13,126	104,913	140,290	42,433	57.4%	23.2%
2016	184,248	64,771	13,294	106,183	140,525	43,723	57.6%	23.7%
2017	185,343	64,479	13,439	107,425	140,400	44,943	58.0%	24.2%
2018	187,189	64,564	13,845	108,780	140,686	46,503	58.1%	24.8%

出典：各年度学校基本調査による

ある。教職員全体の中で私立大学の常勤教員の比率は、一九八四年度の四八・三％から二〇一八年度には五八・一％へと九・八ポイント増加している。また女性教員については九、三八二名に留まっていたのに対して、二〇一八年度には四六、五〇三名へと四九五・七％もの増加を示しており、単年度における女性教員の比率も八・五％から二四・八％へと三倍近くとなっている。

以上のような量的拡大の様相を確認すると、一九八〇年代から二〇一〇年代にかけて、大学の置かれている社会的状況や大学内部の変容が必然的なものであったことが伺われる。この時期が大学「教育」改革の時代となったことは、国立大学に対して、公立大学となにより私立大学の大学数、在籍者数、そして教員数の増加が顕著であったことにより、特に私立大学に従来とは異なる特性を有する学生が入学してきたことを反映していることが伺われるのである。

第三章 大学審議会答申からみた大学政策の動向

1. はじめに

大学審議会は、一九八六年の臨時教育審議会第二次答申で提起されたユニバーシティ・カウンシル (University Council) 構想に基づき設置された審議会である。一九八七年九月の学校教育法改正、および同法第六九条の三第五項に基づく大学審議会令によって設置され、文部省高等教育局が庶務を担当した(同令第六条)。

学校教育法(当時)の第六〇条では「大学について第三条に規定する設置基準を定める場合には、監督庁は、大学審議会に諮問しなければならない」、また第六八条の二第四項では「学位に関する事項を定めるについては、文部大臣は、大学審議会に諮問しなければならない」と定められ、大学設置基準および学位に関する事項について、大学審

表4 主な大学審議会答申（1988～2000年）

1988年12月19日	大学院制度の弾力化について
1991年2月8日	学位制度の見直し及び大学院の評価について
1991年2月8日	大学教育の改善について
1991年5月17日	平成5年度以降の高等教育の計画的整備について
1991年5月17日	大学院の整備充実について
1991年11月25日	大学院の量的整備について
1993年9月16日	夜間に教育を行う博士課程等について
1993年9月16日	大学入試の改善に関する審議のまとめ（報告）
1994年6月18日	教員採用の改善について
1995年9月18日	大学運営の円滑化について
1996年10月1日	大学院の教育研究の質的向上に関する審議のまとめ（報告）
1996年10月29日	大学教員の任期制について—大学における教育研究の活性化のために—
1997年1月29日	平成12年度以降の高等教育の将来構想について
1997年12月18日	高等教育の一層の改善について
1997年12月18日	通信制の大学院について
1998年10月26日	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—
1999年8月9日	大学院入学者選抜の改善について
2000年11月22日	グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について
2000年11月22日	大学入試の改善について

注（報告）と付記されているもの以外はすべて答申である。

議会で議論を踏まえた答申が必要とされている。また、第六九条の三で「文部省に、大学審議会を置く」として、その設置を法制化し、同上第二項から第五項でその機能や構成について整理している。審議会の下に諮問内容に応じて各種の部会を設置し、部会報告に基づいて答申を構成していくという形で議論を行っていた。

なお第六〇条の「大学」には短期大学、大学院が含まれており、第七〇条の一〇で大学審議会関連の条文が高等専門学校に準用されることが定められている。

大学審議会は一九八七年九月の設置から二〇〇一年一月の中央教育審議会大学分科会への再編までの一三年以上の間に二六の答申と二つの報告を公表している。そのすべてが大学改革に関する提言を含んでおり、個別大学レベルでのさまざまな改革に大きな影響を及ぼしただけでなく、大学制度全体の方向性を示した答申が複数出されている

点が注目される。本稿では総論として、大学審議会において大学を含む高等教育全体の将来像を議論し提言をまとめた答申、およびその内容がその後の大学改革全体に大きな影響を与えたものと考えられる答申、合計五答申の内容について確認する。

具体的には一九九一年の「大学教育の改善について」および「平成五年度以降の高等教育の計画的整備について」、一九九七年の「平成一二年度以降の高等教育の将来構想について」、一九九八年の「二一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―」、および二〇〇〇年の「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」の五答申について、以下概要を確認する。

2. 一九九一年「大学教育の改善について」答申

本答申は大学設置基準の大綱化を進めること、および大学の自己点検・評価制度の導入という大学の評価システム導入の画期となった答申である。

従来、教育課程編成が大学設置基準の開設科目を一般教育、専門教育、外国語、保健体育と明確に区分し、それぞれの最低習得単位数を規定することによって、教育課程やその履修方式に自由度がほとんど認められてこなかった。その結果特色ある教育課程編成が困難であったことを踏まえて、授業科目、卒業要件、教員組織等に関する規定を柔軟化・弾力化し、個別大学において、多様で特色ある教育課程の設計が可能となるように大学設置基準の改正を提案したものである。

また、学部教育の概念を学士課程の教育課程と整理するために、学士を称号から学位と位置づけを変更するとともに、従来あった学士の種類を廃止して、卒業生は一律に学士（専門領域）という学位を取得するよう提案した。

こうした教育課程の柔軟化や大学の特色ある教育課程編成を通じて、大学が外部からの圧力ではなく、自らの責任として教育研究の改善を図るための方策として、大学の自己点検・評価を制度化することを提案している。

なお、生涯教育・生涯学習の展開を踏まえて、社会人が大学教育を受けやすくするための方策の検討も要請しており、特に昼夜開講制の制度化や大学以外での学習成果の単位認定の検討など、履修形態の柔軟化を提起している。

3. 一九九一年「平成五年度以降の高等教育の計画的整備について」答申

本答申は高等教育計画の一環として、一九九三年からの二〇〇〇年にかけての高等教育の進学率、規模や新增設について予測に基づいて検討するものである。従来高等教育の計画としては、例えば一八歳人口の安定から増加へと転換する時期となった一九七六年の高等教育懇談会による「高等教育の計画的整備について」、一九七九年の大学設置審議会大学設置計画分科会による「高等教育の計画的整備について」があり、これらの報告はいずれも、進学率を現状維持として量的拡大を制限し、特に大都市における大学の新增設に制限を設けることを示唆した。また大学設置審議会でも大学設置計画分科会が一九八四年に「昭和六一年度以降の高等教育の計画的整備の概要」を公表している。この報告では一八歳人口が一九九二年に二〇五万人まで急増し、その後急減を迎えるという予測を前提として、まず急増期の対応を検討して臨時的な定員増を認めること、多様な履修形態の促進として単位互換や夜間大学、通信制といった制度の充実を提言してきた。

本答申はこうした高等教育計画の延長として、一九九三年から二〇〇〇年にかけて一八歳人口が一九八万人から一五〇万人まで急減することを示し、大学の新增設を原則抑制し、臨時的な定員も廃止する方向で進めるべきとの指針を示した。また今後の進学率の変化について三つのパターンを想定した議論をした点も注目された。なお、これまで

の計画に引き続き、大都市圏、特に首都圏の大学新設は抑制すべきであるとし、また情報、社会福祉といった今後のニーズが想定される領域の教育研究の開発も求めている。

4. 一九九七年「平成一二年度以降の高等教育の将来構想について」答申

本答申は、一九九一年答申に引き続き、二〇〇〇年以降の高等教育の計画として出された答申である。一九九一年答申以降、実際の進学率が想定以上の高さとなっていることを踏まえ、一八歳人口がさらに減少することが想定されている中で、大学の定員増は抑制しつつ臨時的な定員増も段階的に約五割削減することを提言した。

なお、この答申後、地方分権化やそれに伴う規制緩和に転換した結果、二〇〇二年に大都市の大学新增設抑制の根拠となっていた工業（場）等制限法が廃止されることで、それ以降の首都圏における大学新增設抑制の方針は撤廃されることとなった。

5. 一九九八年「二一世紀の大学像と今後の改革方策について」答申

本答申は、二一世紀に求められる「知の再構築」のために、「大学等の多様化・個性化の推進、国際的な通用性の向上などの視点を踏まえつつ、大学等の自主性・自律性を高めるシステムの柔構造化等の一層の推進と、そのための基礎となる基本的枠組み等についての法令上の明確化を含めた整備を図ること」（序文）を目的とし、「個性が輝く大学」「大学の個性化」を目指してまとめられたものである。対象となるテーマは広範にわたり、また法制上の可能性も検討しようとしたことから、新たに基本構想部会を設置して審議会全体の連携の下で検討された。

本答申の議論の前提となっている問題意識は、過去一〇年にわたる大学改革に一定の評価を与えつつ、特に教員間

の研究重視による学生に対する教育に対する意識の低さや教育方法の低さ、そして学生内の学習に対する意識の低さに対する危機意識である。大学教育を転換するためにどのような方策を検討すべきかが具体的な改革方針として示されている。特に、「今後、自ら主体的に学び、考え、柔軟かつ総合的に判断できる能力等の育成が重要である」という観点に立ち、幅広く深い教養、高い倫理観、実践的な語学能力・情報活用能力の育成とともに、専門教育の基礎・基本等を重視するなどの方向で学部教育機能を組織的・体系的に強化していくこと」（同答申三節（二）一（イ））が学部教育の中核の課題として認識されている。

こうした問題意識を踏まえて提起された具体的な改革方針は、以下の五点にまとめられ、それぞれ具体的な検討が行われている。

- ① 課題探求能力の育成―教育研究の質の向上―
- ② 教育研究システムの柔構造化―大学の自律性の確保―
- ③ 責任ある意思決定と実行―組織運営体制の整備―
- ④ 多元的な評価システムの確立―大学の個性化と教育研究の不断の改善―
- ⑤ 高等教育改革を進めるための基盤の確立等

①の「課題探求能力の育成」については、特に学部教育では教養教育の重視と機能別分化が想定され、専門教育は大学院において中心的に実施されるべきものと提案されている。また厳格な成績評価の導入や学修時間の確保を目的として履修単位数の制限（キヤップ制）も提案されており、二〇一〇年代まで続く、大学教育の質の向上策が複数提

示されている。

大学院については、従来からの研究者養成機能に加えて、高度専門職業人養成の機能も有するシステムに移行することが提案されている。

②の「教育研究システムの柔構造化」については、特に大学における履修・修了のシステムの柔構造化が定期されている。具体的には、学部段階においては四年未満の在籍での卒業、秋季入学の拡大、単位互換制度や教育課程外の活動による単位認定の拡大などが提起されている。一方大学院については、一年制の修士課程における一年制課程や長期履修制度の導入を通じての社会人の学習機会の拡大が目指されている。

③の「責任ある意思決定と実行」については、従来の学部中心の自治が硬直化し、特に近年求められてきている機動的な意思決定に支障が生じている点を批判し、学長を中心として大学の組織目標を明確化することを前提としつつ、「学内の各機関の機能分担と連携協力により、大学としての合理的で責任ある意思決定の体制を作ること」が求められている。また、受験生や社会一般に対して個別大学の各種情報を提供することを社会的責務と位置付け、教育研究目標・計画、入試や成績などの教育情報、卒業生の進路などに関する情報を提供することを制度化することを提案している。

④の「多元的な評価システムの確立」については、これまで「点検あつて評価なし」と批判されてきた自己点検・評価のシステムに学外者の評価を取り入れる等によりシステムを充実させるとともに、すべての大学の責務と位置付けること、これまで位置づけがあいまいであった第三者評価システムの導入を努力義務とするとともに第三者評価機関を新設すること、および透明性の高い資源配分を実施するために評価結果を適切に活用することなどが提案されている。

⑤の「高等教育改革を進めるための基盤の確立等」については、特に高等教育に関する公的支出を先進諸国並みに近づけていくよう政策上の努力を期待しつつ、奨学金や私学助成についても充実を求めている。

以上の内容には二〇〇〇年代初頭からの大学改革の焦点となっている論点が複数含まれており、総論的な内容であり、かつ各論としての大学改革に関連する課題が提起されている。

6. 二〇〇〇年「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」答申

本答申は、一九九八年答申後の国際社会の急速な変化や国内における高大接続改革への注目を踏まえて、「高等教育制度の国際的な整合性を図り、教育研究のグローバル化を推進するとともに国際競争力を高めることが重要であり、これを通じて質の高い高等教育を提供し、世界のあらゆる分野で活躍し得る能力を持った人材の育成に貢献していく」(答申【1】)のために必要な要件を検討するものとして位置づけられた。

具体的には、

- ① グローバル化時代を担う人材の質の向上に向けた教育の充実
- ② 科学技術の革新と社会、経済の変化に対応した高度で多様な教育研究の展開
- ③ 情報通信技術の活用
- ④ 学生、教員等の国際的流動性の向上
- ⑤ 最先端の教育研究の推進に向けた高等教育機関の組織運営体制の改善と財政基盤の確保

の五つの視点に基づいて、改革提言が示されている。

①の「グローバル化時代を担う人材の質の向上に向けた教育の充実」については、グローバル化時代において学生に求められる能力として、課題探究能力や論理的表現能力、あるいは高い倫理性や責任感の獲得を求めて、外国語コミュニケーション能力や情報・科学リテラシーの向上が期待されている。またそのための大学の自己点検・評価の一層の推進が求められた。

②の「科学技術の革新と社会、経済の変化に対応した高度で多様な教育研究の展開」については、卓越した教育研究拠点の創出と成果に基づき資金配分の実施、学部段階の教養教育の充実と大学院段階での専門教育の高度化を通じての高度専門職業人養成のシステム構築、社会人の教育環境の充実などが求められた。

③の「情報通信技術の活用」については、電子通信技術を活用した大学教育の提供、通信教育を通じた外国の大学教育の履修とその単位・学位の取り扱いについての考え方などについて検討が求められた。

④の「学生、教員等の国際的流動性の向上」については、学生や若手研究者の海外派遣の充実、留学生の受け入れ拡大のための条件整備などが求められた。

⑤の「最先端の教育研究の推進に向けた高等教育機関の組織運営体制の改善と財政基盤の確保」については、学長のリーダーシップの下での機動的な大学組織運営、私立大学における学校法人の理事会と教学組織との関係の明確化、教員の流動化と国際化の推進、欧米並みの公的支出の確保、私学助成の推進などが求められた。

以上の内容の通り、本答申は実際には一九九八年「二二世紀の大学像と今後の改革方策について」答申の内容に沿って、改めて二〇世紀末の大学が直面している改革課題を提起したものとなっているのである。

7. 論点の整理

一九八七年から二〇〇一年にかけて、近い将来における大学のあるべき姿を提示した大学審議会答申の基本的性格として三点確認することが出来る。

第一に、初期の議論は臨時教育審議会での大学改革関連の議論と連続性を有している点である。具体的には、大学設置基準の大綱化（第二次答申）、大学の組織運営改革（第三次答申）、秋季入学などをはじめとした教育システムの柔構造化（第四次答申）といった論点は、いずれも臨時教育審議会での議論の延長上に改めて言及され、その後制度化されたものである。

第二に、電子情報技術の進展に伴う社会の大きな変革を前に大学の教育研究機能のあり方が大きく変化していくことを予測し、その変化に「グローバル化」という語彙を与えて大学の課題を提示するものとなっている点である。

第三に、一八歳人口の急増から急減までを一気に経験する中で学生集団自体が変容し、また大学の大衆化や社会人教育の必要性の高まりの中で大学に対する社会的な期待が変化する中で、高度専門職業人養成という機能を大学院教育に追加し、その前提として学部段階を専門教育重視から教養教育重視に転換するという大学教育改革の論点を示した点である。

こうした課題が明確になった段階で大学審議会はその役割を終え、その後は中央教育審議会大学分科会を中心として大学改革に関する議論が行われることとなった。次節では、中央教育審議会の動向について確認することとしたい。

第四章 中央教育審議会答申からみた大学政策の動向

1. 中央教育審議会の設置と機能

現在に至るまで、日本の教育政策の立案・実行にあたって、中央教育審議会の役割を無視することはできない。本審議会は時期により設置の根拠法・条文が変遷してきたが、中央行政がその政策立案にあたっての意見を聴取する合意形成の場として機能してきた。

中央教育審議会は一九五二年六月の文部省設置法改正により法制化されたものであり、同法第二四条第二項でその役割を「中央教育審議会は、文部大臣の諮問に応じて教育に関する基本的な重要施策について調査審議し、及びこれらの事項に関して文部大臣に建議する。」ものと位置付けられ、同条第三項でその委員は「人格が高潔で、教育に関し広く且つ高い識見を有する者のうちから、文部大臣が内閣の承認を経て任命する」とされた。

その後、二〇〇一年の省庁改編に伴い、大学審議会をはじめ、従来設置されていた学校教育・教員養成から生涯学習まで多様な審議会の機能を統合するものとして再編されている。現在では文部科学省組織令第七五条で文部科学省内に設置することが定められており、同令第七六条ではその所掌事務として、

一 文部科学大臣の諮問に応じて教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に関する重要事項（第三号に規定するものを除く。）を調査審議すること。

二 前号に規定する重要事項に関し、文部科学大臣に意見を述べること。

- 三 文部科学大臣の諮問に応じて生涯学習に係る機会の整備に関する重要事項を調査審議すること。
 - 四 前号に規定する重要事項に関し、文部科学大臣又は関係行政機関の長に意見を述べること。
 - 五 生涯学習の振興のための施策の推進体制等の整備に関する法律、理科教育振興法第九条第一項、産業教育振興法、教育職員免許法、学校教育法及び社会教育法の規定に基づきその権限に属させられた事項を処理すること。
 - 六 理科教育振興法施行令第二条第二項、産業教育振興法施行令第二条第三項及び学校教育法施行令第二十三条の二第三項の規定によりその権限に属させられた事項を処理すること。
- と定められている。また審議会委員については中央教育審議会令第二条で「委員は、学識経験のある者のうちから、文部科学大臣が任命する」と、審議会の構成については同令第五条で教育制度分科会、生涯学習分科会、初等中等教育分科会、大学分科会の五つの分科会を設置し、第六条に基づき審議会及び分科会に部会を設置することが認められている。
- さて、大学分科会は中央教育審議会令第五条で示された所掌事務として、
- 一 大学及び高等専門学校における教育の振興に関する重要事項を調査審議すること。
 - 二 学校教育法（昭和二十二年法律第二十六号）の規定に基づき審議会の権限に属させられた事項を処理すること。
 - 三 学校教育法施行令第二十三条の二第三項の規定により審議会の権限に属させられた事項を処理すること。

が挙げられている。第一号は一般・総合的な課題についての審議であり、第二号は上述の学校教育法第七十五条で定め

表5 主な中央教育審議会答申1（1991～2000年）

1991年4月9日	新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について（答申）
1997年6月1日	21世紀を展望した我が国の教育の在り方について（第二次答申）
1999年12月16日	初等中等教育と高等教育との接続の改善について（答申）
2000年12月1日	新しい時代における教養教育の在り方について（審議のまとめ）

られている審議会の権限のうち、大学・高等専門学校に関連するものについて処理することが求められている。また、第三号の規定は、定員の増加や学位の種類や領域の変更を伴わない学部学科や大学院研究科専攻・課程の変更、および定員の増加を含めない学則の変更について、中央教育審議会の権限として処理することを認めるものとなっている。

さて、こうした役割を有する中央教育審議会は、本稿が対象とする期間内でその役割を大きく変更している。前半の一九八四年から二〇〇〇年にかけては主に初等・中等および生涯教育に関する議論を中心に行っていた時期であり、二〇〇一年以降は大学改革が中央教育審議会答申で繰り返し言及され、答申内容が大学内部の教育・研究活動に大きな影響を及ぼしてきた時期である。前半の一九八四年から二〇〇〇年にかけての中央教育審議会答申で大学に関する課題が中心に取り扱われていたものとして四つの答申を確認できる（表5参照）。

このうち二〇〇〇年の答申が高等教育段階における教養教育の在り方に言及しているものの、それ以外の三答申は、入試改革、高大接続に関するものとなっている。これは同時期に大学審議会が積極的に大学改革について提言を行っていた時期であり、文部省としては複数の審議会で大卒に関する議論をすることに意義を見出し得なかつたからと考えられる。従って、四答申はいずれも重要な論点に言及しているものの、本稿ではその議論の詳細には立ち入らない。次節では大学審議会の機能が中央教育審議会に統合された二〇〇一年以降の状況について確認する。

2. 二〇〇一年以降の中央教育審議会答申

さて、二〇〇一年の省庁再編に合わせて、中央教育審議会もまた、前節冒頭で述べたような構成に再編された。大学に関する議論は大学分科会で進められたが、その下に多数の部会やワーキンググループ、さらには特別委員会といった組織が編成され、多様な議論が進められている。本稿では個別のテーマに関する部会やワーキンググループの議論の詳細には立ち入らず、総論として大学および大学教育の将来像について広範に議論した答申について確認することとしたい。

表6は二〇〇一年以降の中央教育審議会答申のうち、大学を対象とした提言・議論が中心となっている答申を一覧にしたものである。これら以外にも例えば教員の資質向上に関する答申では大学における教員養成について議論をしており、その答申内容が実際に教職課程の科目構成や教育内容に影響を及ぼしている。

なお、将来像を示した答申として、以下の五答申は重要なものであるが、それぞれが固有の課題、特に教育改革を重点的に扱っていることを踏まえて、各論として改めて精査することとしたい。

1. 二〇〇二年「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」
2. 二〇〇五年「我が国の高等教育の将来像」
3. 二〇〇八年「学士課程教育の構築に向けて」
4. 二〇一二年「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～」
5. 二〇一八年「二〇四〇年に向けた高等教育のグランドデザイン」

表6 主な中央教育審議会答申2（2002～2018年）

2002年2月21日	大学等における社会人受入れの推進方策について（答申）
2002年2月21日	新しい時代における教養教育の在り方について（答申）
2002年8月5日	大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について（答申）
2002年8月5日	大学院における高度専門職業人養成について（答申）
2002年8月5日	法科大学院の設置基準等について（答申）
2003年12月16日	新たな留学生政策の展開について（答申）
2004年2月18日	薬学教育の改善・充実について（答申）
2005年1月28日	我が国の高等教育の将来像（答申）
2005年9月5日	新時代の大学院教育—国際的に魅力ある大学院教育の構築に向けて—（答申）
2008年4月18日	教育振興基本計画について—「教育立国」の実現に向けて—（答申）
2008年12月24日	学士課程教育の構築に向けて（答申）
2011年1月31日	今後の学校におけるキャリア教育・職業教育の在り方について（答申）
2011年1月31日	グローバル化社会の大学院教育～世界の多様な分野で大学院修了者が活躍するために～（答申）
2012年8月28日	新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～（答申）
2013年4月25日	第2期教育振興基本計画について（答申）
2014年12月22日	新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について（答申）
2016年5月30日	個人の能力と可能性を開花させ、全員参加による課題解決社会を実現するための教育の多様化と質保証の在り方について（答申）
2017年8月23日	専門職大学設置基準の制定等について（答申）
2018年3月8日	第3期教育振興基本計画について（答申）
2018年11月26日	2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）

注1 主に大学を対象とした答申を中心に整理しており、大学に言及している答申はこれらがすべてではない。

注2 大学分科会などの論点整理、審議のまとめは掲載していない。

さて、教育振興基本計画は改正教育基本法第一七条「政府は、教育の振興に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、教育の振興に関する施策についての基本的な方針及び講ずべき施策その他必要な事項について、基本的な計画を定め、これを国会に報告するとともに、公表しなければならない。」という規定に基づいて政府から国会に5年ごとに報告されている。この計画立案にあたり、全体の方向性を中央教育審議会で議論しており、中期計画的側面を有している。そこで本稿では教育振興基本計画を検討した三

答申の内容について確認する。

3. 第一期教育振興基本計画と中央教育審議会答申

第一期教育振興基本計画は二〇〇八年七月に閣議決定の上国会に提出された。本計画の基礎となったのが二〇〇八年四月「教育振興基本計画について―「教育立国」の実現に向けて―」答申である。

本答申は「今後の知識基盤社会において、一人一人の充実した人生と我が国社会の持続的な発展を実現するため、改めて「教育立国」を宣言する」(はじめに)ことを求めた上で、第一章で現状と課題を提示し、第二章で今後一〇年間を通じて目指すべき教育の姿を示し、第三章では領域ごとに今後五年間に総合的かつ計画的に取り組むべき具体的な施策を示している。特に第一期が対象とする二〇一三年までの五年間で達成すべき目標について数値で示し、いわゆるPDCAサイクルでの検証を求めるとともに、具体的施策の中でも特に重点的に取り組むべき事項について、第三章第四節で改めて言及する構成となっている。

本答申で示された教育改革の基本的方向性は以下の四つである。

- ① 社会全体で教育の向上に取り組む
- ② 個性を尊重しつつ能力を伸ばし、個人として、社会の一員として生きる基盤を育てる
- ③ 教養と専門性を備えた知性豊かな人間を養成し、社会の発展を支える
- ④ 子どもたちの安全・安心を確保するとともに、質の高い教育環境を整備する

これらのうち、大学と深く関連しているのが基本的方向③であり、その中で具体的に六点が大きな目標として示されている。以下、その六点を確認する。

第一は「社会の信頼に応える学士課程教育等を実現する」である。この項目では、高等教育の大衆化に伴い大学等での教育の質の保証が重要な課題であるとの認識が示され、学位授与、教育課程編成・実施、および入学者受入れという三つの方針の統合的な運用による優れた実践の普及を促進することが求められている。

第二は「世界最高水準の卓越した教育研究拠点を形成するとともに、大学院教育を抜本的に強化する」である。この項目では、二〇〇六年に策定されていた「大学院教育振興施策要綱」に基づいて国際競争力のある世界最高水準の大学をつくっていくことが求められている。

第三は「大学等の国際化を推進する」である。この項目では、大学等の国際化や国際競争力の向上を図り、国際的な環境で学生や教員が学ぶことができる機会の充実に向けて、留学生交流を推進する等の施策が求められている。

第四は「国公立大学等の連携等を通じた地域振興のための取組などの社会貢献を支援する」である。この項目では、地域社会においてニーズの高い教育や特色のある取組を通じて、地域の活性化を促進するために大学間連携であるコンソーシアムを活用する等の施策が求められている。

第五は「大学教育の質の向上・保証を推進する」である。この項目では、教育内容や国際的通用性の面から学位を対象として、その質を保証する取組としての大学評価を推進する政策が求められている。具体的には、大学設置基準に基づく事前評価の運用を適切に行うこと、大学で身に付けるべき内容を共通部分と専門領域ごとに明確化することが提言されている。

第六は「大学等の教育研究を支える基盤を強化する」である。この項目では、教育研究の質の確保と人材の育成の

表7 第一期教育振興基本計画の答申で特に重点的に施策・改革推進が求められた内容

◎キャリア教育・職業教育の推進と生涯を通じた学び直しの機会の提供の推進	
○専門的職業人や実践的・創造的技術者の養成の推進	
	大学・短期大学、高等専門学校・専修学校等における実践的な職業教育を促す。特に、国際的に活躍できる高度専門職業人を養成するため、専門職大学院等の教育の高度化を促すとともに、各分野の評価団体の形成を促進する。
○生涯を通じて大学等で学べる環境づくり	
	個人のキャリア形成や地域活動への参画等のため、生涯にわたる学習へのニーズに対応し、大学・短期大学、専修学校等における社会人等受入れに必要な環境の整備を促すとともに、大学等と産業界等との連携による取組への支援により、大学等における社会人受入れを促す。
◎大学等の教育力の強化と質保証	
○社会からの信頼に応え、求められる学習成果を確実に達成する学士課程教育等の実現	
	学士課程で身に付ける学習成果（「学士力」）の達成等を目指し、各大学等において教育内容・方法の改善を進めるとともに、厳格な成績評価システムを導入するよう優れた取組を支援する。また、教員の教育力の向上のための実効ある取組を全大学等で展開していくよう優れた取組を支援する。さらに、大学等の設置認可や認証評価制度、情報公開を含めた包括的な教育の質保証の在り方について、中央教育審議会において検討し、必要な方策を講ずる。
○国公私を通じた大学間の連携による戦略的な取組の支援	
	全国各地域において、大学間の連携により、各大学等の教育研究資源を有効に活用し、地域貢献等を推進するための取組が充実したものとなるよう支援する。また、国公私を通じ複数の大学等が学部・研究科等を共同で設置できる仕組みを平成20年度中に創設する。あわせて、大学等が社会的要請の高い人材育成について地域や産業界と連携して行う優れた取組を支援する。
◎卓越した教育研究拠点の形成と大学等の国際化の推進	
○世界最高水準の教育研究拠点の形成と大学院教育の振興	
	平成23年度までに、世界的な卓越した教育研究拠点の形成を目指し150拠点程度を重点的に支援する。あわせて、すべての大学院において、大学院教育の組織的展開の強化を図り、国際通用性を確保し、高度な課題探求能力が育成されるよう、優れた取組を支援する。また、大学の教育研究水準の高度化を目指し、科学研究費補助金の拡充を目指すとともに、施設・設備の整備や、国公私立大学を通じた共同教育研究拠点の整備を支援する。
○「留学生30万人計画」の策定・実施	
	大学等の国際化や国際競争力の強化、諸外国との相互理解の増進を図るため、2020年頃の実現を目標として「留学生30万人計画」を策定し、計画的に推進を図る。今後5年間においては、留学生の大幅な増加を目指す。

ために、財政的支援を行うことが施策に求められている。特に社会や時代にあつた国立大学の徹底した改革が求められている。

これらに加えて特に重点的に検討・実施が求められた内容は表7の通りである。

4. 第二期教育振興基本計画と中央教育審議会答申

第二期教育新興基本計画は二〇一三年四月の「第二期教育振興基本計画について」答申の内容に基づいて閣議決定され、国会に提出された。

本答申は第一部「我が国における今後の教育の全体像」において、日本社会および教育の現状と課題を検討し、以下のような四つの基本的方向性を示している。

- ① 社会を生き抜く力の養成↪多様で変化の激しい社会での個人の自立と協働↪
- ② 未来への飛躍を実現する人材の養成↪変化や新たな価値を主導・創造し、社会の各分野を牽引していく人材↪
- ③ 学びのセーフティネットの構築↪誰もがアクセスできる多様な学習機会を↪
- ④ 絆づくりと活力あるコミュニティの形成↪社会が人を育み、人が社会をつくる好循環↪

こうした議論を踏まえて、第二部では「今後五年間に実施すべき教育上の方策」として、八つの大くくりの「成果目標」と三〇の基本項目としての「基本施策」が設定された。特に成果目標は数値目標が設定されるものがあるがいくつかあり、その後の政策の方向性を一定程度方向づけたものとなっている。

大学改革関連に注目すると、成果目標として、以下の項目が挙げられている。

第一に、成果目標 2（課題探求能力の修得）では、「知識を基盤とした自立、協働、創造の社会モデル実現に向けて、「生きる力」の基礎に立ち、「課題探求能力」を身に付けられるよう、学生の主体的な学びを確立する。このため、十分な質を伴った学修時間を欧米並みの水準にする」ことが目標として設定され、その成果指標として、

- ・各大学における学修時間の把握状況の改善、十分な質を伴った学修時間の実質的な増加・確保（欧米並みの水準）
- ・学修支援環境の改善
- ・全学的な教学システムの整備状況の向上（教育課程の体系化、組織的な教育の実施、授業計画の充実など）
- ・学生、卒業生、企業・NPO等の、教育への評価の改善
- ・社会人入学者の倍増

を計画に設定することが求められている。

第二に、成果目標 4（社会的・職業的自立に向けた能力・態度の育成等）では、「社会的・職業的自立の基盤となる基礎的・汎用的能力を育成するとともに、労働市場の流動化や知識・技能の高度化に対応し、実践的で専門性の高い知識・技能を、生涯を通じて身に付けられるようにする。このため、キャリア教育の充実や、インターンシップの実施状況の改善、就職ミスマッチの改善に向けた教育・雇用の連携方策の強化を図る。」ことが目標として設定され、その成果指標のうち、大学関連のものとして、②「就職ミスマッチなどによる若者の雇用状況（就職率、早期離職率等）改善に向けた取組の増加」が設定された。具体的には、

- ・ 職場体験・インターンシップの実施状況の改善
- ・ PBL (Problem-based learning) 等の実施率増加
- ・ 社会人の受入れ状況の改善
- ・ 大学で教員等として活躍する女性の増加
- ・ 新卒者の就職状況を公開している大学の増加
- ・ 就職相談員の配置や就職相談室の設置状況の増加

といった指標を計画に設定することが求められている。

第三に、成果目標5（社会全体の変化や新たな価値を主導・創造する人材等の養成）では、「社会を生き抜く力」に加え、卓越した能力を備え、社会全体の変化や新たな価値を主導・創造するような人材、社会の各分野を牽引するリーダー、グローバル社会にあつて様々な人々と協働できる人材、とりわけ国際交渉など国際舞台で先導的に活躍できる人材を養成する。これに向けて、実践的な英語力をはじめとする語学力の向上、海外留学生数の飛躍的な増加、世界水準の教育研究拠点の倍増などを目指す。」ことが目指された。こうした目標の指標として、

- ・ 世界で戦える「リサーチ・ユニバーシティ」を一〇年後に倍増
- ・ 大学の国際的な評価の向上
- ・ 国際共通語としての英語力の向上。大学関連では、卒業時の英語力の到達目標を設定する大学の数及びそれを満

たす学生の増加、卒業時における単位取得を伴う海外留学経験者数を設定する大学の増加

- ・日本の生徒・学生等の海外留学人数、外国人留学生数の増加（二〇三〇年を目標に日本人の海外留学生数を倍増など）
- ・大学における外国人教員等（国外の大学での学位取得、通算一年以上国外で教育研究に従事した日本人教員を含む）の全教員に占める比率の増加

・大学における外国語による授業の実施率（外国語による授業／全授業数）の増加

・大学の入学時期の弾力化状況の改善（四月以外で入学した学生数の増加）

といった指標を計画に設定することを求めている。

第四に、成果目標6（意欲ある全ての者への学習機会の確保）として「様々な困難や課題を抱え支援を求めている者に対して、生涯を通じて多様な学習機会を確保する。また、能力と意欲を有する全ての者が中等・高等教育を受けられるようにする。これを通じて、経済的、時間的、地理的制約等による教育格差を改善する。」ことが目標として設定された。

その成果指標としては、

- ・進学機会の確保や修学の格差の状況改善
- ・社会人入学者の倍増

を大学に求めるような内容となっている。

第五に、成果目標7（安全・安心な教育研究環境の確保）として、「子ども・若者等が安全・安心な環境において学習・研究できるようにするため、学校等施設の耐震化、防災機能強化等の教育研究環境の整備を図るとともに、自らの安全を守るための能力を身に付けさせる安全教育を推進するなど、学校等における児童生徒等の安全を確保する。」ことが目標として設定された。その大学関連の成果指標として、

- ・ 大学等の耐震化率の向上（二〇一五年度までの国立大学耐震化完了、私立大学の早期耐震化完了）

を指標として設定することが求められた。

第六として、成果目標8（互助・共助による活力あるコミュニティの形成）では、「個々人の多様な学習活動の実施や参加を通じ、家庭や地域のネットワークを広げ、互助・共助による活力あるコミュニティを形成する。特に、学校や社会教育施設等を地域の振興・再生に貢献するコミュニティの中核として位置付け、多様なネットワークや協働体制を整備し、個々人の地域社会への自律的な参画を拡大する。」ことが目標として設定され、その大学関連の成果指標として、

- ・ 大学における地域企業や官公庁と連携した教育プログラムの実施数の増加
- ・ 地域の企業等（同一県内企業又は地方公共団体）との共同研究数の増加
- ・ 地域課題解決のための教育プログラム（短期プログラム、履修証明等）の増加
- ・ 震災ボランティアを含めた地域における学生ボランティアに対する大学等の支援状況の向上

・地域に向けた公開講座数や大学開放（体育館、図書館等）の状況の向上

といった指標を計画に設定することを求めている。

第七に、こうした改革を進めるための環境整備として、

- ・大学におけるガバナンス機能の強化
- ・大学等の個性・特色の明確化とそれに基づく機能の強化（機能別分化）の推進
- ・大学等の財政基盤の強化と個性・特色に応じた施設整備
- ・私立学校の振興

といった大学関連の基本施策が示されている。これらは成果目標を設定されているわけではないが、その後の大学改革の指針となっている。

この答申は二〇一一年三月の東北大震災を踏まえて、教育機関の安全性に改めて言及し、また社会・コミュニティの重要性を再確認するものとして内容が編成されている点も注目される。一方で大学教育の質保証や大学の機能別分化といった従来とは異なる政策が議論される中で、学生の学修を質的にも量的にも充実させるための方策の立案・実施を大学側に求めている点で大学教育の捉え方が大きく変化してきている点を改めて示しているものとなっている。

5. 第三期教育振興基本計画と中央教育審議会答申

第三期教育振興基本計画の立案にあたり、中央教育審議会では従来とは若干異なる論理構成で二〇一八年「第三期教育振興基本計画について」答申の内容を策定した。具体的には従来どおり基本的な方向性を設定し、それぞれについて今後五年間で到達すべき政策目標を大きく設定し、個別政策をその目標と関連づけて、「基本的な方針」今後五年間の政策の目標―施策群」という三段階のツリー型に構築した点である。これは基本的な方針と施策群とが一对一対応になっているとは限らないという教育政策の事情により、従来の教育振興基本計画では同一内容の施策や目標が複数の目標に設定されるという分かりにくさが生じていたのに対して、一つの施策が複数の目標と関連づけられていることを図示化し、分かりやすくしようと試みたものとなっている。

こうした構成に基づきつつ、従来と同様に基本的な方針が以下の五点として設定された。

- ① 夢と志を持ち、可能性に挑戦するために必要となる力を育成する
- ② 社会の持続的な発展を牽引するための多様な力を育成する
- ③ 生涯学び、活躍できる環境を整える
- ④ 誰もが社会の担い手となるための学びのセーフティネットを構築する
- ⑤ 教育政策推進のための基盤を整備する

75
これら第三期に向けての五つの方針を第二期に設定された方針と比較すると、特に第二期の答申では努力目標の側面を有していた教育政策の基盤整備に関する項目が基本的方針として明確に示された点が注目される。

なお、施策群で注目されるものとして、以下の点が挙げられる。

第一に、大学生の学力をめぐって、今後五年間の政策の目標の四として「問題発見・解決能力の修得」が設定され、いわゆる学力の三要素を踏まえて「学生に幅広い知識と教養、主体的に変化に対応しつつ学んだ知識・技能を実践・応用する力、さらには自ら問題の発見・解決に取り組む力を育成する。」ことが目標とされた。さらに、その指標として、「学修時間の充実等、学生の学修に対する取組・態度の改善」が提示された。この指標を測定する方法として、大学教育の内部質保証という概念が注目されつつある。

第二に、基本方針②の下で政策の目標九として「スポーツ・文化等多様な分野の人材の育成」が設定され、特に二〇二〇年開催予定の東京オリンピック・パラリンピックでのメダル獲得を参考指標としつつ、芸術家の養成やアスリートの発掘・育成が施策群に設定され、「我が国の多様な成長分野の発展を担う専門人材の育成」と合わせて、人材の育成・確保が大きな論点として設定されている。

第三に、基本方針③の下で政策の「障害者の生涯学習の推進」が設定され、その施策として「大学等における学生支援の充実」が設定された点が注目される。これは特に近年発達障害を有する学生を中心とした障害を有する学生の大学入学が増加している中で、三つの方針としての入学時・教育課程・卒業時の成果をどのように設定し、何を支援するかが多くの大学の中で課題となっていることを反映しているものと思われる。

第四に、基本方針⑤の「教育政策推進のための基盤の整備」の政策目標として「教育研究の基盤強化に向けた高等教育のシステム改革」が設定され、その施策として「高等教育機関の連携・統合等」が提言されている点が二〇二〇年度以降の大学改革の論点となるものとして注目される。

なお、社会人の学び直しの推進、大学院教育改革の推進、英語教育の充実や留学生の増加・環境整備、といった項

目は従来の教育振興基本計画でも言及されていたものであり、その推進が引き続き目標・指標として設定されているということになる。

6. 論点の整理

教育振興基本計画は二〇〇八年以降の日本の教育政策全体を方向付けているものであるが、一般的には認識されていない状況が続いている。これは個別政策の検討が本計画にはほとんど言及しない形で実施されており、基本計画と個別改革との連動性が見えにくいこと、また本計画で設定されている数値目標が未達の場合でも、少なくとも表面的にはどこにもペナルティが課されないことよって、日常的にこの計画やそこに設定されている数値目標を意識することが限られることが背景にあるものと思われる。

しかしながら、二〇一〇年代の、特に大学改革をめぐる方向性をとりまとめた文書として読み直すと、それぞれの時期に求められてきたやや大きな改革課題が基本計画内に取り込まれ、政策やその目標として示されている点を確認することができる。そしてその内容を形成したのが中央教育審議会の答申である点は、大学政策立案の基盤としての中央教育審議会の重要性を示唆するものである。ただし答申の対象範囲が公教育のあらゆる領域となつていことから、大学改革に関する記述の分量の制約から総花的な議論、記述になつてしまうという限界もまた確認できる。

こうした大学改革全体を示した答申に対して、しかし日常的にメディアで言及される答申はここで記述した三つの答申ではなく、前述した五つの答申である。これらの答申は特に大学教育に目に見える形で改革を迫るものとなっており、例えば将来像答申、学士課程答申、質的転換答申という略称を与えられている。また表6で言及している答申全体もまた、当該時期の大学改革のいずれかの部分に影響を及ぼしている。

第五章 文部省・文部科学省以外の政府機関による教育改革提言

本稿では、総論として中央教育審議会と大学審議会の答申のうち、大学改革に大きな影響を与える中期計画的な内容を有するものを取り上げて内容を確認してきた。答申には総論的な内容以外にも、例えば大学入試・高大接続に関する改革についての提言が繰り返し返しなされているなど、大学改革に影響を及ぼすものが、取り上げた答申以外にも少なくない。

とりわけ臨時教育審議会が同設置法第一条に基づき、審議会自体が総理府に置かれること⁽¹⁾で、文部省改革や文部省の政策とは異なる議論を可能にした点は、二〇〇〇年代以降の首相・内閣官房が教育改革を議論する組織を設置する端緒となったと考えられる。

文部科学省以外の中央行政レベルで二〇〇〇年代に入ってから大学改革を審議した組織としては、以下の四組織がある。

第一の組織は、教育改革国民会議である。これは二〇〇〇年三月に小渕恵三首相の決裁により設置された私的な諮問機関であったが、同年一二月に「教育改革国民会議報告―教育を変える一七の提案―」を公表して活動を事実上終えている。

本会議の提案は公教育全体にわたり、分量もそれほど長いものではないが、大学入試や大学院制度などその後の教育改革に影響を与えた内容を多く含んでいる点で注目される。

第二の組織は、教育再生会議である。これは、二〇〇六年六月の安倍晋三第一次政権下で閣議決定によって設置さ

れた組織である。この会議では特に学校教育やそれに関連する地方教育行政改革が注目され、議論をまとめた第三次答申で提示された七項目のうち、大学関連の内容は三の「大学・大学院の抜本的な改革」世界トップレベルの大学・大学院を作る」に留まり、内容面では教育改革国民会議での議論のほぼ焼き直しとなっている。

第三の組織は、二〇〇八年二月の福田康夫内閣の下で閣議決定によって設置された教育再生懇談会である。前年九月に安倍晋三内閣が総辞職した後、教育再生会議を廃止し、その代替として設置された。閣議決定の「一・趣旨」で、「二一世紀にふさわしい教育の在り方について議論するとともに、教育再生会議の提言のフォローアップを行うため」に設置することが示され、教育再生会議で議論されてきた改革提言の進捗状況を確認する組織としての性格を帯びていた。大学改革関連の提言では、二〇〇九年五月に公表された「これまでの審議のまとめ―第四次報告―」において、大学教育のグローバル化と創造性に富んだ科学技術人材の育成が提言されている。なお、鳩山由紀夫内閣成立後の二〇〇九年一月に閣議決定で廃止されている。

第四の組織は、安倍晋三第二次政権下の二〇一三年一月の閣議決定で設置された教育再生実行会議である。「これは二一世紀の日本にふさわしい教育体制を構築し、教育の再生を移行していくため、内閣の最重要課題の一つとして教育改革を推進する必要がある」（閣議決定「趣旨」という理由で設置されており、財政問題からいじめ問題まで広く議論と提言の対象にしている点が目される。大学改革については、その第三次提言「これからの大学教育等の在り方について」（二〇一三年五月）や第四次提言「高等教育と大学教育との接続・大学入学者選抜の在り方について」（二〇一三年一〇月）が大きな影響力を有するものとなった。²⁾

以上のような会議体での議論・提言は、報道も多くなされ、社会的に一定のインパクトを与えたものと推察される。一方で、こうした提言を実際の政策に転換するには、強制力を持つためにも法規の形に修正すべき部分があり、中央

官庁の判断で実行可能な内容であっても、実行するには財源の確保が必要となり、十分な費用対成果が期待されることを説明した予算案をもとに財務省等と折衝していくことになる。従って、提言自体がすぐに何らかの形で具体化されることは多いとは言えない。また提言の内容がそのままの内容で政策となることも一般的ではない。

しかしながら、文部省・文部科学省管轄の各種審議会や調査研究協力者会議が文部行政の意図に基づいて審議事項が選択されているのに対して、経済政策やより大きな文脈で日本全体の将来像を議論するにあたり、教育行政関係者以外の人材を集めることが多い内閣官房主導の各種検討会での議論は、教育改革、特に大学改革に一定の影響を及ぼしてきたとも言えるであろう。特に内閣官房主導の会議体では教育学を専門とする大学関係者の委員選出が少ないという特殊性を有している点が注目される。

なお、これらの会議体の詳細な議論については、各論論文で改めて整理・検討することとしたい。

第六章 むすび

本稿は総論として、一九八四年から現在までの大学審議会答申および中央教育審議会答申のうち、大学改革全般に影響を及ぼしている答申の概要を確認した。本稿で紹介した以外にも、高大接続改革、学生支援に関する理念の転換、学士課程教育という視点の導入、認証評価の展開、グローバル化の中での大学教育の在り方自体の転換といった、特に教育面での改革に関する論点は、この時期の大学改革の論点として重要である。また社会、とりわけ経済界からの大学教育に対する発言もその影響力を無視できない。こうした点及び第四章で充分言及できなかった論点については、今後改めて各論として具体的に検討することとしたい。

註

- (1) 臨時教育審議会設置法第九条第三項で文部事務次官が事務局長を務めることとされていたが、少なくとも第一次答申までの議論においては、いわゆる「教育の自由化」論争のように、文部省に対する強い批判が審議において繰り返し見られる点が目される。本点については、季刊教育法編集部編『臨教審のすべて——臨教審を知るための一冊』、エイデル研究所、一九八五年参照。
- (2) 教育再生実行会議の座長は設置当初から鎌田薫早稲田大学第一六代総長が務めている。

参考文献・データ

第二章の学校基本調査のデータはいずれも文部科学省ウェブサイトに掲載のデータに基づいている。なお二〇一八年度のデータは速報である。(二〇一八年一月四日最終閲覧)

http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/klion/1267995.htm

第三章の大学審議会答申については、以下の文献を参照した。

高等教育研究会『大学審議会全一八答申・報告集——大学審議会一四年間の活動の軌跡と大学改革』、ぎょうせい、二〇〇二年。

第四章の中央教育審議会答申については、原則として文部科学省ウェブサイトに掲載の答申全文に基づいている。(二〇一八年一月二四日最終閲覧)

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/toushin.htm

第五章で言及した会議体の提言はいずれも官邸ウェブサイト掲載のデータに基づいている。(二〇一八年二月二〇日最終閲覧)

教育改革国民会議

<http://www.kantei.go.jp/kyouiku/index.html>

教育再生会議

<http://www.kantei.go.jp/singi/kyouiku/top.html>

教育再生懇談会

http://www.kantei.go.jp/singi/kyouiku_kondan/top.html

教育再生実行会議

<https://www.kantei.go.jp/singi/kyouikusaisei/index.html>