



NPI

Nakasone Yasuhiro
Peace Institute
▪ Tokyo ▪

2018 年問題と教育の質・大学経営への影響

・ 平和研レポート ・
主任研究員 高橋義明

NPI Policy Paper 356J
August 2018

公益財団法人
中曾根康弘世界平和研究所

© Nakasone Yasuhiro Peace Institute 2018

Nakasone Yasuhiro Peace Institute
6th Floor, Toranomom 30 Mori Building,
3-2-2 Toranomom, Minato-ku
Tokyo, Japan 〒105-0001
Telephone (03)5404-6651 Facsimile (03)5404-6650
HP <http://www.iips.org/>

本稿での考えや意見は著者個人のもので、所属する団体ものではありません。

2018年問題と教育の質・大学経営への影響

高橋義明^a

(要約)

当研究所は2011年に「教育改革試案」、2012年に「大学改革試案」と教育関係の提言を立て続けに公表し、思い切った教育体系の転換を求めた。それから6年あまり経ったが、大学では改革が進んだのであろうか。本稿では18歳人口が急減する「2018年問題」に伴って深刻化が懸念される当研究所が提言で求めた「卒業認定の厳格化」、「大学の淘汰と差別化」と関係する「教育の質の問題」、そして「大学経営への影響」の2点について対応策を検討した。

まず大学が淘汰されず、入学可能定員も削減されずに現在の教育体制が維持された場合、日本全体の学生の入試成績分布が不変であれば、人口減は成績の低い学生がより多く大学に入学できることを意味する。その中で成績評価として相対評価基準を採用した場合、成績が低い者に合わせて授業の合格基準を引き下げること(=教育の質の低下)につながる。実際に大学の現場では相対評価が使われ、合格基準の引き下げが行われる事例がみられた。

「卒業認定の厳格化」のためには絶対評価を基本とし、その上でパスした者の中で相対評価をしていく成績評価の仕組みを確立する必要がある。現場で成績評価基準の具体的運用方針を議論し、それを各教員に徹底していくこと、その際には的確で具体的な目標設定が求められる。そして成績評価、特にD判定の付け方に関しての事後検証で運用方針の浸透度を確認していくことが不可欠であろう。

一方、大学経営への影響を考えると、文科省の3類型ではトップ大学の中でも研究大学とエリート教育大学の線引きがされていない。むしろ今後の経済社会に必要な人材の輩出にはトップ研究大学群、エリート養成大学群、実学能力養成大学群の3つへの差別化こそ有効だと考えられる。また、昨今の大幅な定員割れと経営悪化が続く大学の顕在化の中、ここ数年を大学の集中整理期間とし、金融破綻処理を参考に時限的に効果的かつ効率的な破綻処理を進めるため、文科省とは独立して弁護士、公認会計士、経営コンサルタントなど破綻処理の専門家を擁した時限処理組織、学生数に基づく大学抛出の保険制度を創設することが必要である。また、母校破綻による卒業生への不利益を回避するため、全国的な学籍の名寄せ・管理システムの構築を進めることも不可欠である。

このように当研究所の提言以降、改革は進められているが、事態は好転したとはいえない。中央教育審議会でも大学の将来像が議論されているが、今こそ思い切った教育体系への転換が図られることを期待したい。

キーワード： 大学, 2018年問題, 18歳人口, 教育の質, 破綻処理

^a (公財) 中曽根康弘世界平和研究所

1. 背景

当研究所は2011年に「教育改革試案」、2012年に「大学改革試案」と教育関係の提言を立て続けに公表している。それぞれの提言内容の概要は表1の通りである。「教育改革試案」では現行の教育の下、学力・体力の低下、利己主義の横行、公共精神の喪失、無縁社会、内向き志向が進んだとして、「国際社会の中で生きる健全な日本人の育成」を教育の究極の目標として思い切った教育体系の転換を求めた。そのために地方における首長への権限と責任の統合などの初等教育改革とともに、高等教育改革として入試の受験年齢の自由化、時期の柔軟化、出題内容の多様化、国際競争力強化として教員の更新可能な任期制への移行、大学の特徴を生かした差異化を提言した。「大学改革試案」ではコミュニケーション能力を有するグローバル人材、幅広い教養、世界的な視野に立った寛容・公共の精神を持つ人格形成に重きを置いたエリート教育の確立を掲げた。具体的には大学の淘汰と差別化を進め、グローバルリーダーを養成する大学へ資源を集中させることや卒業認定の厳格化することなどを提言した。それから6年あまり経ったが、大学では改革が進んだのであろうか。

表1：当研究所の提言（概要）

<p>「教育改革試案」（2011年5月9日）</p> <p>I. 日本の教育の基本方針</p> <p>1. 究極の目標は、国際社会の中で生きる健全な日本人の育成 日本の歴史・文化・伝統への深い理解、グローバルな環境で切磋琢磨でき、品性・自立・寛容をそなえた人格の形成</p> <p>2. 現下の教育とその結果である社会の現状 学力・体力の低下、利己主義の横行、公共精神の喪失、無縁社会、内向き志向</p> <p>3. 思い切った体系の転換が必要 個別の問題、制度の改革ではなく、根本的な方針とその実現のための枠組みの改革</p> <p>II. 人生の諸段階における具体的な改革</p> <p>地域社会のなかで、歴史・文化・伝統を基盤としながら、年代に応じて教育を受ける側あるいは提供する側として教育に参画し、生涯にわたり社会性を含めて学んでいく。</p> <p>III. 緊急に実施すべき体制整備</p> <p>2. 高等教育</p> <p>(1)入試制度：受験年齢の自由化、時期の柔軟化、出題内容の多様化</p> <p>(2)国際競争力強化：終身雇用廃止(更新可能な任期制)、大学の特徴を生かした差異化</p> <p>(3)学生への動機づけ：飛び級、落第制度の充実、成績と奨学金の連動</p>

<p>「大学改革試案」（2012年4月9日）</p> <p>【高等教育の目標】「エリート教育」の確立：他者や社会のために尽くす意欲と能力のある者の育成</p> <p>【提言】</p> <p>(1)教育レベルの世界標準化（大学の淘汰と差別化を進め、グローバルリーダーを養成する大学への資源の集中、卒業認定要件の厳格化、任期制導入による教員の質の向上、教員への事務的サポート）</p> <p>(2)教養教育の充実（英語を含めた外国語教育の強化と教養科目の奨励・重点的評価、日本人の伝統・価値観についての深い理解と外国人への説明能力の育成）</p> <p>(3)学期中の勉学への集中と大学外経験の充実（予習としての多読等の学期中の勉学への集中、ギャップターム(イヤー)を利用した社会奉仕活動や留学の実施、休暇中のインターンシップや社会人による実践的授業の幅広い導入）</p>

折しも教育関係者で指摘されてきた 2018 年問題（＝大学経営危機）の現実が迫る中、首相官邸の人生 100 年時代構想会議、未来投資会議、経済財政諮問会議などで大学改革が主要テーマとなり、さらに中央教育審議会大学分科会では未来構想部会を中心に大学の将来像とそのための改革が検討されている。それに合わせて 2018 年 6 月に日本経済団体連合会、経済同友会がそれぞれ大学改革のあり方に関する提言をまとめている。本稿では 2018 年問題に伴う課題として教育の質、大学経営の 2 点を検討したい。

2. 教育の質の問題

(1) 2018 年問題

(18 歳人口の減少)

18 歳人口は 1991 年の 206.8 万人をピークに少子化の進展で大きく減ってきた後、2009 年からここ 10 年弱は 120～123 万人の範囲でほぼ横ばいの推移をしていた(図 1)。しかし、社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によると、2018 年の 120.7 万人から再び減少を始め、2032 年には 100 万人を割り込み、2050 年には 81.3 万人まで減少を続けることが想定されている。

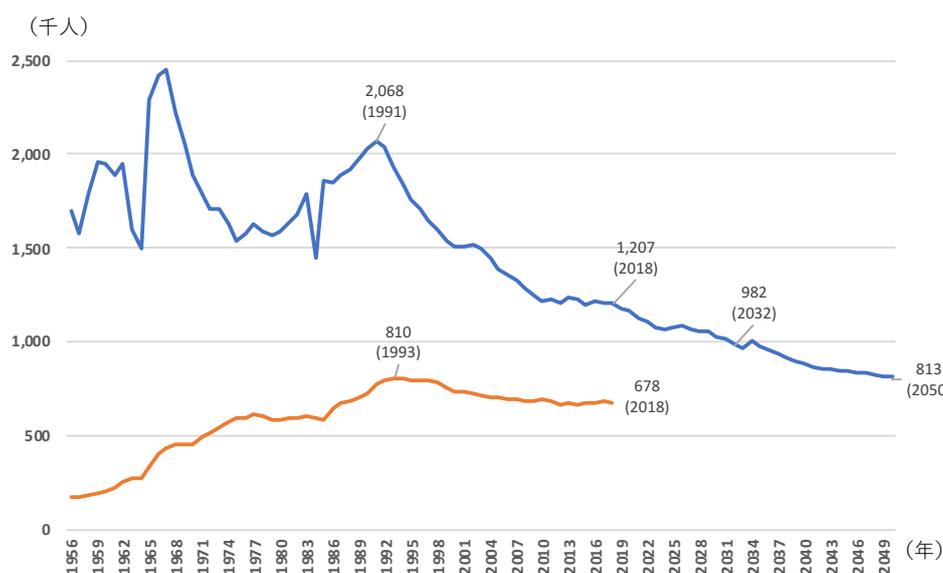


図 1：18 歳人口の推移

(備考) 総務省「人口推計」、社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」、文部科学省「学校基本調査」より作成

一方、高等教育機関への進学状況をみると、1960 年時点で大学・短大入学者数は 60.2 万人、大学・短大進学率は男性 13.7%、女性 5.5%であったが、それ以降大きく上昇した(図 1 & 2)。2018 年現在、大学・短大入学者数は 67.8 万人、高卒の大学・短大進学率は男性

57.0%、女性 58.5%となっている¹。つまり、大学・短大定員、そして入学者数が大きく減らないとすると 18 歳人口総数との差は年々小さくなっていくことを意味する。例えば、現在の入学者数が横ばいで推移すると 2032 年には大学進学率は 69.0%、2050 年には 83.4% に達してしまう。しかし、高卒就職組、専修学校進学組が一定割合想定される中、高校新卒が大学入学者の大宗を占める日本の大学にとって 18 歳人口増減は経営問題に直結する²。教育関係者ではこれを「2018 年問題」と呼んできた。

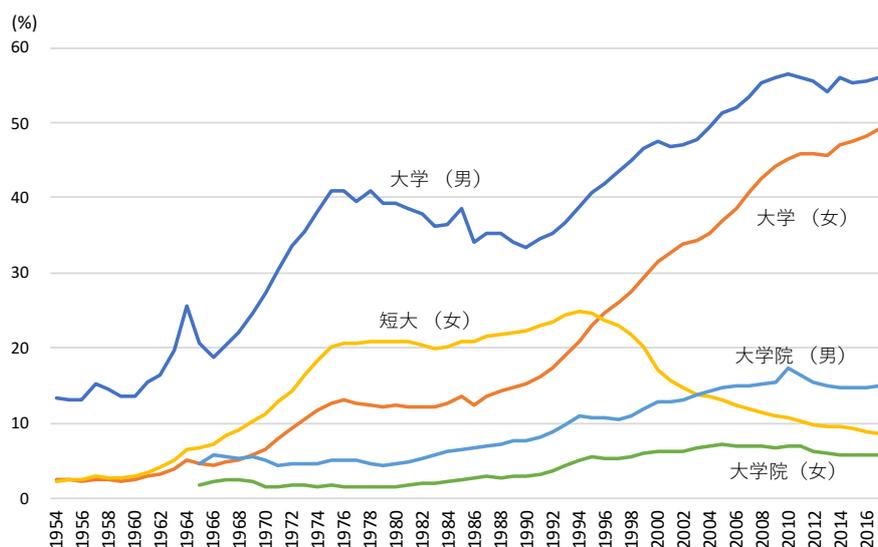


図 2：大学・短大・大学院進学率（男女別）

（備考）1. 内閣府「男女共同参画白書平成 30 年度版」1-5-1 図より作成

2. 過卒卒業生は含み、通信制は除く入学者数を 3 年前の中学卒業生で除して算出した値。

（進学率上昇要因）

それではなぜ進学率は大きく上昇したのであろうか。Schultz (1963)、Becker (1964) などによる教育の経済学では、高卒より大卒、大卒より大学院卒と教育年数が増すほど個人所得が増えるとし、その教育の収益性が教育需要を左右すると考えられてきた。しかし、小塩・妹尾 (2003) のレビューによると、日本では教育の収益性の影響力は限定的で家庭所得の水準や労働市場の需給、そして大学定員数が重要な決定要因であったとする (Nakata & Mosk (1986)、金子 (1986)、小林 (2009) など)。

まず女性の大学進学率が大きく上昇したことが全体の進学率上昇に寄与した。それとともに 1991 年の 18 歳人口ピークに合わせて 1986 年から臨時的定員増が大学に認められたことによって、家庭がある程度、裕福であれば学力が低くても大学進学ができるようになった

¹ 文部科学省「学校基本調査（平成 30 年度(速報)）」より大学入学者数（通信制、夜間学生を除く）を三年前（2015 年 3 月）の中学卒業生数で割って求めた。大学・短大を区別して求めると大学（男）は 56.1%、大学（女）が 50.2%、短大（男）が 0.9%、短大（女）が 8.3%である。

² 文部科学省「学校基本調査（平成 30 年速報）」によると大学・短大入学者に占める 18 歳の学生が 78.4%、19 歳が 16.3%で、両者で 94.6%を占めている。

たのが大学進学率が1990年以降大きく上昇した要因と考えられる。濱中(2015)によると、中学3年時の成績が上のほうで年収が400万円以下の家庭の学生のうち、中学生3年向け調査で大学進学を希望しているのは90.0%を占めるが、高校3年向け調査で実際に大学に進学する者は77.5%だった(表2)。同じく中学3年時の成績が中の上で年収が400万円以下の家庭の学生ではそれぞれ70.5%、59.0%だった。つまり、年収が低い家庭では少なくない数の生徒が大学進学を諦めたと推測される。一方、中学3年時の成績が下のほう、あるいは中の下でも家の収入が825~1025万円では53.3%、1050万円以上では50.0%と半数以上の学生が大学に進学している³。濱中(2015)による高3の大学進学の有無を従属変数としたロジスティック回帰でも中3時成績だけでなく家計収入もプラスに有意であった。

表2：学力別家計収入別大学進学希望率（高校3年時）

高3調査		家計収入				
		-400万	425-600万	625-800万	825-1025万	1050万-
中 3 時 成 績	下のほう	28.6	25.9	25.0	53.3	50.0
	中の下	33.3	46.7	38.2	57.6	65.6
	中くらい	44.7	51.4	60.4	61.1	71.4
	中の上	59.0	69.6	73.6	92.5	83.9
	上のほう	77.5	88.5	96.8	90.0	97.8

(出典) 濱中(2015) 図4-5

(今後の進学率)

中央教育審議会未来構想部会は大学進学率の長期推計を公表した。推計の仮定はここ数年間の都道府県別大学進学率の上昇トレンドを基本としつつ、男性の進学率は5%ポイントを上限、女性の進学率は男性の進学率を上限としたものである。都道府県推計では定員、県外からの流入、県内からの流出からネットの流出入差を現状維持とし、充足率を検討した。その結果、2040年に進学率は男性が58.4%、女性が56.3%、男女計が57.4%となるが、18歳人口の大幅減少により進学者数は現在の63.0万人から2040年に50.6万人となり、12.4万人も減少が見込まれている。結果として、都道府県別の定員充足率は沖縄県で97.3%である以外は岩手県が66.0%の最低であり、多くの都道府県で定員割れが常態化することが見込まれる(図3)⁴。

成績が上位であるが家庭が裕福でなく、大学進学を諦めている者には返済の必要がない給付型奨学金制度などによる学費の無料化措置が進めば、まだ進学率の底上げになる。一方、進学率の規定要因として労働市場の需給が影響するという先行研究がある(金子, 1986)。人口減少が本格化し、労働受給がタイト化すれば、大卒だけでなく、高卒の就職も好転する

³ 進学希望として聞いているが、調査時点が卒業直前の3月末であり、実質的に進学率とほぼ同等と考えられる。ただし、成績は中3時点での回答であり、高校進学後に成績を上げた者もいる可能性は否定できないため、結果の解釈において留意が必要である。

⁴ 留学生で定員を埋めることも考えうるが、2018年に国外の高校等を卒業した留学生・帰国生は2万人に止まり、減少が見込まれる12.4万人には程遠い。

可能性が高く、その際に就職と大学進学で就職を選択する者も出てこよう。さらに OECD 諸国のうち、留学生を除いた 25 歳以下の入学者を基準とした大学進学率を比較すると日本はアイルランド、スロベニア、オーストラリア、ベルギー、オランダに次いで既に上位 6 番目であり、OECD 平均の 43% を 10% も上回っている（図 4）。いずれにしても大学進学率

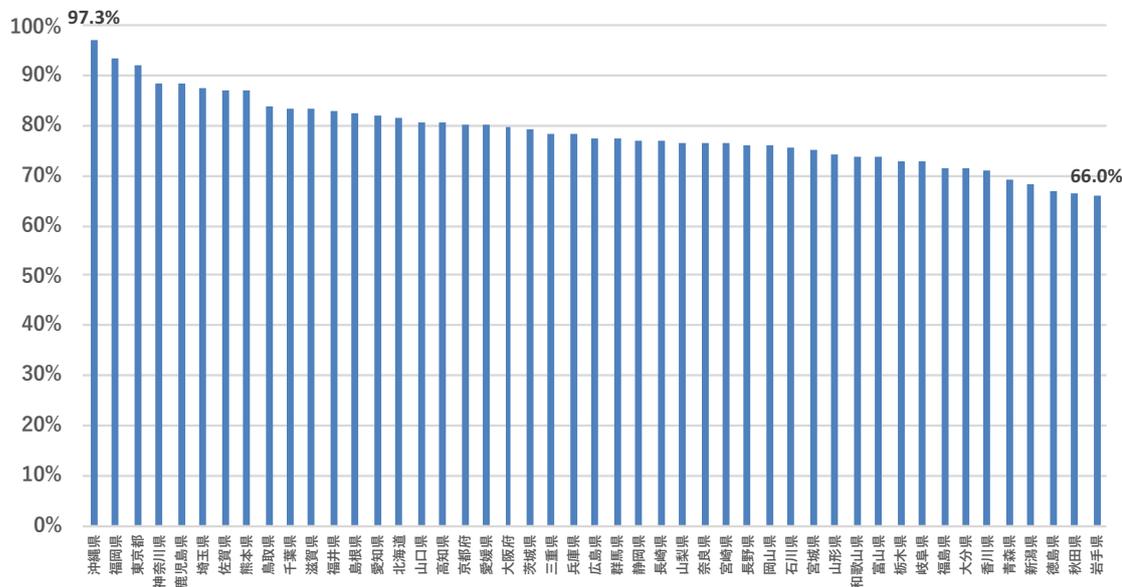


図 3：都道府県別定員充足率（2040 年時点）

（備考）中央教育審議会・大学分科会・将来構造部会 資料 2「大学への進学者数の将来推計について」9～12 頁より作成

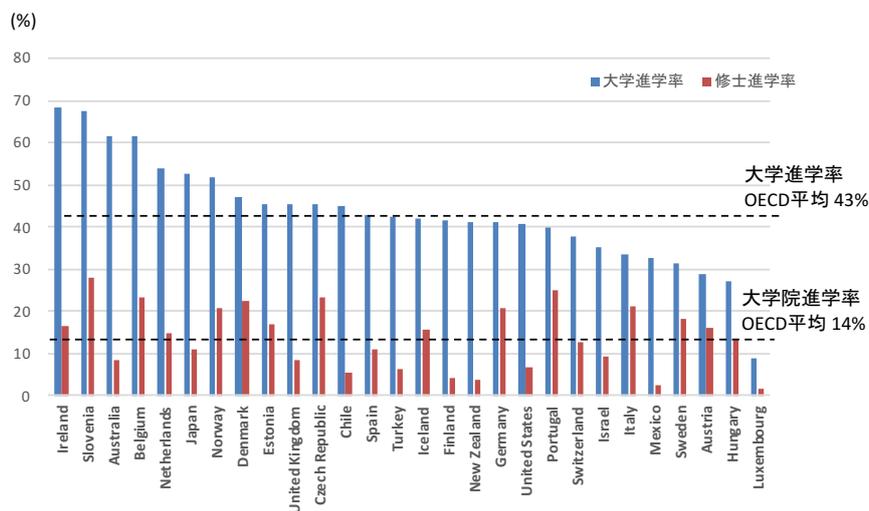


図 4：大学進学率（OECD 諸国）

（備考）OECD Education at a Glance 2017 から作成（留学生を除いた 25 歳以下の入学者率）。日本は文部科学省・H29 年度学校基本調査の既卒者を含む進学率。アメリカは UN World Population Prospects 2017, UNESCO Institute of Statistics から学部レベルは ISCED 6 として 20～24 歳人口に対する割合で算出。

が文科省の想定ほど高まらない可能性もあり、その場合には大学の撤退への圧力はさらに高まることになる。

(2) 成績分布の違いがもたらす成績評価の教育の質に与える影響 (絶対評価と相対評価)

大学が淘汰されず、入学可能定員も削減されずに現在の教育体制が維持された場合、教育現場では何が起きるのであろうか。まず大学の入学定員、日本全体の学生の入試成績分布が不変であれば、人口減は成績の低い学生が大学により入学しやすくなることを意味する。つまり、成績の低い学生が増えていく中で従来、図5(左図)の混合正規分布であった学生の成績分布が図5(右図)の正規分布のように裾野の広い成績分布に変化することを意味する。そうした場合に教育の質を担保するにはどうしたらよいかを検討しよう。

授業成績の付与の方法は大きく大別すると絶対評価(目標準拠評価)と相対評価の2つに分類できる。Tatar & Oktay (2008)によると相対評価は学生間の競争を促進するが協力関係を阻害し、一方の絶対評価は学生間の相互協力を促進すると指摘している。それだけに限らず、図2で示した最頻値が同じ混合正規分布と正規分布の2つの成績分布が存在すると仮定すると、60点以下をD(不可)とする絶対評価基準(absolute evaluation system)を採用して成績を評価した場合、混合正規分布では落第者は20.4%に止まる一方、正規分布では落第者は34.5%にも及ぶ。一方、不合格者も含めて標準偏差を勘案した相対評価基準(relative evaluation system)で評価し直した場合、混合正規分布では落第者は18.1%とあまり変化はないが、正規分布の場合は15.9%と落第者の数は大幅に減ることになる。つまり、成績の低い学生が大学に入学できるようになっていく中で相対評価基準を採用した場合、成績が低い者に合わせて授業の合格基準を引き下げること(=教育の質の低下)につながる。

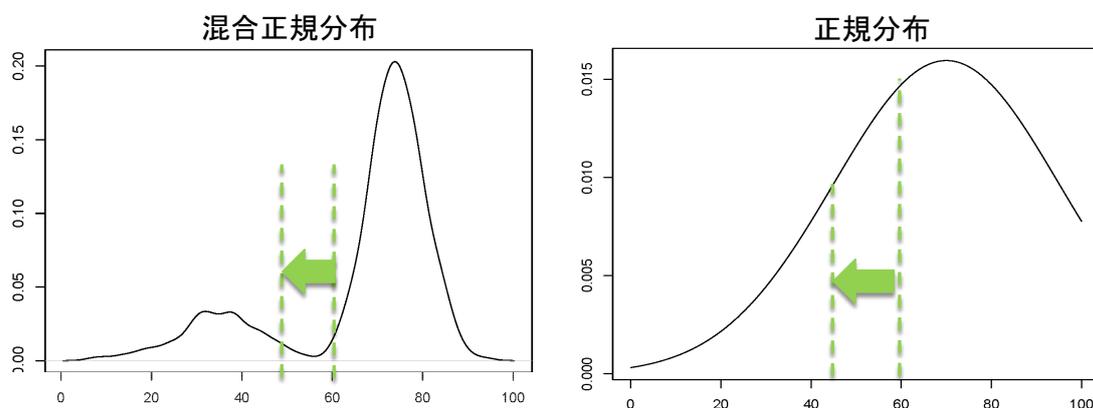


図5：成績の分布(概念図)

(大学の現場の現状)

各大学では大学の質の確保策としてシラバスの作成と其中での授業目的、授業内容、成績評価基準の開示が進められている。成績評価基準の開示では評価ウェイトを開示することも多い。そのような中で関東近郊にある国立大学のある2つの授業(授業A&B)で実際に取られた成績評価を具体的にみてみよう。授業Aは6名の教員のオムニバス形式の授業であり、それぞれの教員がレポート、筆記テストなど1つずつ課題を課すこととなっていた。成績は4人の教員が20点ずつ、2人の教員が10点ずつ持ち点で付け、それを学生毎に集計することとなっていた。講義終了後の学生の総得点分布を示したのが図6である。平均得点は60.3点、最高得点が89点、最低得点が8点、標準偏差が17.8点であった。純粹に本来の基準とされる60点未満をDとして成績をつけた場合、39.5%の学生が落第することとなる。そこで当該授業のコーディネーターから提案された基準が表3右表である。A+を本来の90点以上から平均+標準偏差(78.1点)、Aを本来の80点以上から平均+標準偏差と平均の中間(69.2点)、Bを本来の70点以上から平均(60.3点)に切り下げ、本来60点以上とされるCは平均-標準偏差(42.5点)では1点差で泣く学生が出るとしてさらに38点以上に設定された。結果としてDとして落第したのは履修生のうち、10.5%まで減っていた。

授業Bは10名の教員のオムニバス形式の授業およびフィールドワーク・実地調査で行うものであり、フィールドワークと実地調査が25%ずつ、それぞれの教員がレポート、筆記テストなど1つずつ課す課題の得点が50%で最終成績が付くこととなっていた。講義終了後の学生の総得点分布を示したのが図7である。平均得点は64.4点、最高得点が91.5点、最低得点が0点、標準偏差が23.1点であった。純粹に本来の基準とされる60点未満をDなどとして成績をつけた場合、A+及びAの割合が17%と低調な結果となってしまった。そこで当該授業のコーディネーターから提案された基準が表3右表である。各評定の判定基準を4点ずつ引き下げ、A+及びAの割合が34.8%に引き上げる処置が施された。Dとして落第したのは授業Aほどではないが、当初の21.4%から17.9%に減っていた。

教育の質を考える場合、総得点とともに課題をどれだけ提出したかも重要である⁵。そこで授業Aの成績別に課題提出状況をまとめたのが表4である。課題未提出が3つ以上ある場合は確かに全員D判定となっている。しかし、課題未提出が2つある者では12人中10人が合格し、課題未提出が1つある者では落第者は一人もいなかった。

同様に授業Bの成績別に課題提出状況をまとめたのが表5である。課題未提出が5つ以上ある場合は確かに全員D判定となっている。しかし、課題未提出が4つある者では5人中4人、課題未提出が3つある者では7人中6人、課題未提出が2つある者では16人中全員が合格し、課題未提出が1つある者でも31人中落第者は3人に止まった⁶。

⁵ 筆者はこの点を成績判定基準の問題として指摘したが、賛同する教員はいなかった。

⁶ 課題全提出でも2人が落第点(D)となっているのは実地調査を欠席したためである。

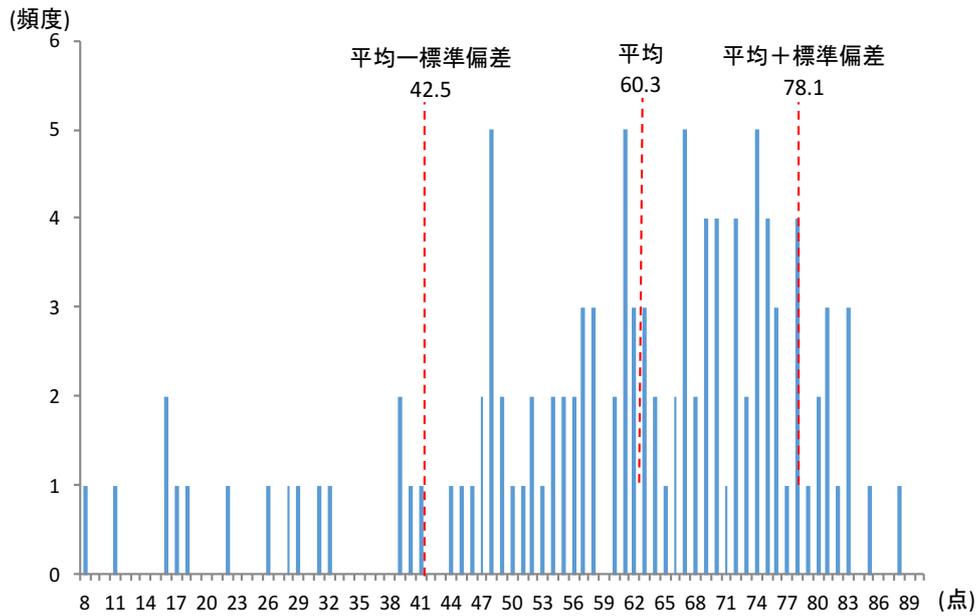


図 6：最終成績分布（授業 A）

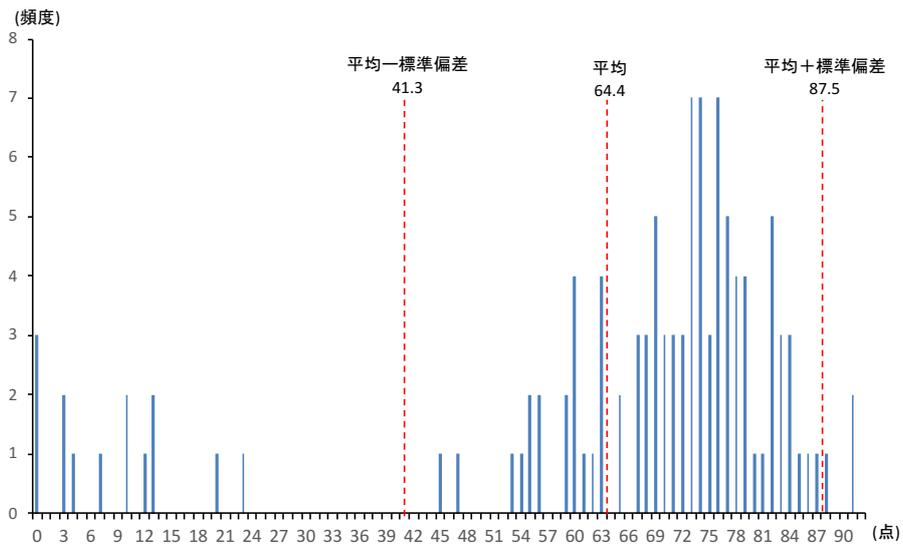


図 7：最終成績分布（授業 B）

表 3：教員から提案された成績基準

（授業 A）

（授業 B）

総合点による成績判定基準		
A+	=	78.1以上
A	=	69.2以上
B	=	60.3以上
C	=	38.0以上
D(不可)	=	38.0未満

総合点による成績判定基準		
A+	=	86.0以上
A	=	76.0以上
B	=	66.0以上
C	=	56.0以上
D(不可)	=	56.0未満

以上の事例は課題をある程度さぼったとしても落第することはない成績判定基準となっていたことを意味する。授業 B のシラバスでは成績評価基準の 1 つとして「全課題を締切日までに提出していない場合は履修放棄と見なすので注意すること」と明記されていたが、実際にはそのような措置は行われなかった。課題を真面目に全て提出した者と課題未提出が複数ある者を同列で扱うのが学生の将来にとって望ましいのか、教育現場は真剣に考える必要があるだろう。

表 4：最終成績と課題提出状況の関係（授業 A）

	A+	A	B	C	D	総計	点数分布
全提出	15	25	16	6		62	48～88.5 点
未提出 1		1	11	17		29	44～69.5 点
未提出 2				10	2	12	39～52 点
未提出 3					3	3	8～41.5 点
未提出 4					6	6	
未提出 5					2	2	
未提出 6					1	1	
全未提出					8	8	
総計	15	26	27	33	22	123	

表 5：最終成績と課題提出状況の関係（授業 B）

	A+	A	B	C	D	総計	点数分布
全提出	4	19	15		2	40	47.0～91.5点
未提出1	1	8	17	2	3	31	45.5～87.0点
未提出2		6	4	6		16	56.0～81.5点
未提出3		1	1	4	1	7	55.0～79.0点
未提出4				4	1	5	23.5～63.75点
未提出5					1	1	0.0～20.0点
未提出6					1	1	
未提出7					2	2	
未提出8					3	3	
未提出9					3	3	
全未提出					3	3	
総計	5	34	37	16	20	112	

(授業評価システムの見直しの必要性)

教員が授業内容・方法を改善し向上させるための組織的な取組としてファカルティ・デベロプメントが大学学部については大学設置基準において努力義務、大学院については大学院設置基準において義務化されている。当該授業を行った大学部局のファカルティ・デベロプメント活動報告書では「すべての授業において学力到達レベルと成績評価基準をシラバスで周知し、授業のはじめに受講生に知らせ、その基準にしたがって厳格な成績評価を行っている」、「単位の実質化・成績評価の厳格化について GPA の実施との関連で教員、学生両者の注意を喚起するよう活動している」と報告されていた。しかし、現実にはむしろ表 6 のような GPA 評価基準のみが示されることで、相対評価を教員にも推奨しているように受け取られていたと考えられる。

松繁・井川 (2008) による大学の授業における実験では、相対評価する試験と絶対評価する試験での試験準備の勉強時間、試験準備を一緒に行った友人数などを調べた。その結果、勉強時間では有意差がなかったが、友人数では絶対評価の試験の方が有意に高く、協力関係が促進されたとする。さらにそうした協力関係が成績にもプラスの影響を及ぼしていたという。

以上を踏まえると、2012 年の当研究所「大学改革試案」の中で示された「卒業認定の厳格化」を進めるためには、明確な目標設定に基づく絶対評価を基本とし、その上で合格した者の中で相対評価をしていく成績評価の仕組みを各大学で確立する必要がある。上述した例では課題の全提出が達成目標の 1 つとなりうる。大学は絶対評価基準を明確化することに注力し、その上で絶対評価を考える授業評価システムの見直しが急務となっている。

表 6：成績評価分布の目標（関東近郊大学の学士課程の例）

総合科目の特性を鑑み、当面の間、「A+の割合はAの割合以下、A+とAの合計の割合はBの割合以下とし、Cの割合はBの割合以下とする。」
A+・A おおむね 30~40%
B おおむね 40%
C おおむね 20~30%
A+とAの合計割合を概ね40%以下、A+の割合はAの割合以下とする。

(卒業認定の厳格化)

また、筆者が大学の現場でよく目にし、経験したのが卒業前に単位が少し足りない学生に対する救済である。卒業後の進路が決まっており、指導教員から救済措置を懇願された事例もあった。このようなケースでは追加のレポートなどで救済措置が取られる。「卒業認定の厳格化」と提言されても現場では個々の教員にその責任が負わされており、実際にはなかなか進まないのが現状である。文科省が「卒業認定・学位授与の方針(ディプロマ・ポリシー)」「教育課程編成・実施の方針(カリキュラム・ポリシー)」「入学者受入の方針(アドミッシ

ョン・ポリシー)」によって、入口—中身—出口を一貫させる教学マネジメントを推奨している。そのため、大学からは「教育課程編成・実施方針」、「学位授与の方針」などが示されるようになった。文部科学省も現在、中央教育審議会の大学教育部会で「卒業認定・学位授与の方針(ディプロマ・ポリシー)」「教育課程編成・実施の方針(カリキュラム・ポリシー)」「入学者受入の方針(アドミッション・ポリシー)」の策定及び運用に関するガイドラインを策定している⁷。しかし、政策評価ではアウトカムとして「学位授与の方針」「教育課程編成・実施の方針」「入学者受入れの方針」を定めている大学の割合を目標としているに過ぎない⁸。そもそも3つのポリシーを成績評価基準に落とし込むには曖昧で、卒業認定の厳格化につながっていくとは考えにくい。文科省も昨今の大学改革の検討項目の一つとして「成績評価基準の適切な運用」を謳っているが、卒業認定の厳格化には教学の現場で総体としてどう対処するのか、成績評価基準の具体的運用方針を議論し、それを各教員に徹底していくこと、その際には的確で具体的な目標設定が求められる。そして成績評価、特にD判定の付け方に関しての事後検証で運用方針の浸透度を確認していくことが不可欠であろう。

3. 大学経営の課題

(1) 大学の差別化

(文科省による3類型)

当研究所の2012年の「大学改革試案」の中でも大学教育の差異化・差別化を提言したが、その後、議論はどのように進んでいるのであろうか。差別化の議論のきっかけを作ったのは文部科学省・実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議(2014年10月7日)における富山和彦氏であった。グローバルで通用する極めて高度なプロジェクショナル人材を輩出するごく一部のトップ大学だけを対象としたG型大学と生産性向上に資するスキル保持者を輩出する主として職業訓練的なL型大学への選別を提案した。その後、文部科学省は、まず国立大学改革プラン、大学経営力戦略において国立大学を①世界トップ大学と伍して卓越した教育研究をする大学、②分野毎の優れた教育研究拠点やネットワークの形成をする大学、③地域のニーズに応える人材育成・研究をする大学の3類型を示し、補助金配分と結び付けて誘導を図っている。また、私立大学についても①世界を牽引する人材を養成する大学、②高度な教養と専門性を備えた先導的な人材(高度専門職業人)を養成する大学、③具体の職業やスキルを意識した高い実務能力を備えた人材を養成する大学の3類型を示し、2019年から差別化を図るとしている。

(トップ校の差別化の必要性)

このように一定の差別化が進展しようとしている。しかし、上記の区分けからも分かる

⁷ 日本学術会議でも大学教育の分野別質保証委員会から教育課程編成上の参照基準が公表されているが、学修成果の評価方法がどれだけ現場で生かされているかは不明である。

⁸ 平成29年度実施施策にかかる事前分析表からはこれらのアウトカム指標は削除されている。

通り、地域貢献など実学重視の一方で生産性向上につながるのか、その検証方法も含めて曖昧だけでなく、「世界トップ大学」とは海外大学と伍した「卓越した教育研究」とされ、教育研究が不分離で、内容面も問うておらず、教育重視なのか、研究重視なのか重点が曖昧になっている（主な成果指標は外国人・海外大学学位取得専任教員割合、外国人留学生割合など教育関係が大宗）。また、教育重視の場合、研究者の輩出なのか、エリート層の輩出なのかも明確ではない。さらに同一大学内でも学部・学科でそれらが混在し、大学全体の特徴を方向付けできていない。研究内容がトップの学校なのか、エリート教育としてトップなのかで求めるものや養成方法も違うし、「世界を牽引する」といってもトップ水準の研究者を養成することと各界でのエリートを養成することは大きく相違しているはずである。むしろ日本の大学の差別化を図るのであれば、大きくは①アメリカのカーネギー分類で博士号授与大学のうち、Highest Research Activity に分類されるようなトップ水準の研究とそれに携わる研究者の養成を主とした研究大学群、②フランスのグランゼコールのような各分野でのエリート層（高度専門職業人）の養成を目的とする大学群、③企業等の生産性向上に資するスキル保持者を輩出する実学重視の大学群の3つで重点化を図ることこそが求められている。

エリート層の養成については、混迷する国際社会において日本をリードしていく人材教育を推進しているところは皆無といってよい。幅広い教養と他者や社会のために尽力する人格を備え、その上で様々な課題に解決策を提示していくことができるエリート層こそ求められている。そこには海外からもエリート留学生を迎え入れられる環境が不可欠。リベラルアーツを参考に発展した一般教養課程はこの意味でのエリート教育につながっておらず、理系・文系の枠を超えた全人教育を行える教育を強化していくべき。

なお、重点化を図る上ではそれに沿った教員を揃えられるかという実務上の問題が横たわる。特に③の実学重視の大学群においては後述する破綻予備軍も含まれる。重点化のための財政的支援と引き換えに①実務教員の新規補充、②既存教員に関しては任期なしから任期付への身分の変更と時限での再評価を担保しておくことが必要になる。

（2）大学の計画的整理の必要性

（大学の定員割れと経営悪化）

当研究所の2012年提言では大学の淘汰も提言の一つであった。大学数は2016年時点で780校と2012年のピークからは3校しか減少していない（図8）。戦後消えた大学は23校しかなく、経営が厳しい大学はむしろ短大の四年制大学化（四大化）、女子大の共学化、私立大学の公立大学化などで延命を図っている⁹。

⁹ 2002年以降、統合・廃止が増え、ここ5年でみると、浜松大学（1988年設置）と富士常葉大学（2000年設置。常葉学園富士短期大学が前身）が2013年に常葉大学に統合された他、創造学園大学（2004年設置。高崎芸術短期大学が前身）が文部科学大臣から私立学校法により解散命令を受けて2013年に閉校、東京女学館大学（2002年設置。東京女学館短期大学を前身）が2013年に募集停止して2017年に廃止、神戸夙川学院大学（2007年設置）が2015年に神戸山手大学に学生・施設を継承して廃止されている。

しかし、2018年問題の本格化を前に大学経営は厳しさを増している。日本私立学校振興・共済事業団による私立大学の財務分析は現在、教育活動資金収支差額と外部負債の2面で分析されている(図9)。その結果によると、自力再生が極めて困難な大学が21校、経営が困難な状態の大学が91校あったという(読売新聞2017年12月31日朝刊1面)。定員充足率90%以下の定員割れしている大学は1999年頃から急増し、2017年時点で26.3%を占める(図10)。その多くの設立母体が短大だった(図11)。臨時的定員が認められた1986~2005年の間に短大は延命策として四大化を進めたが、いよいよ立ち行かなくなってきたと言える。

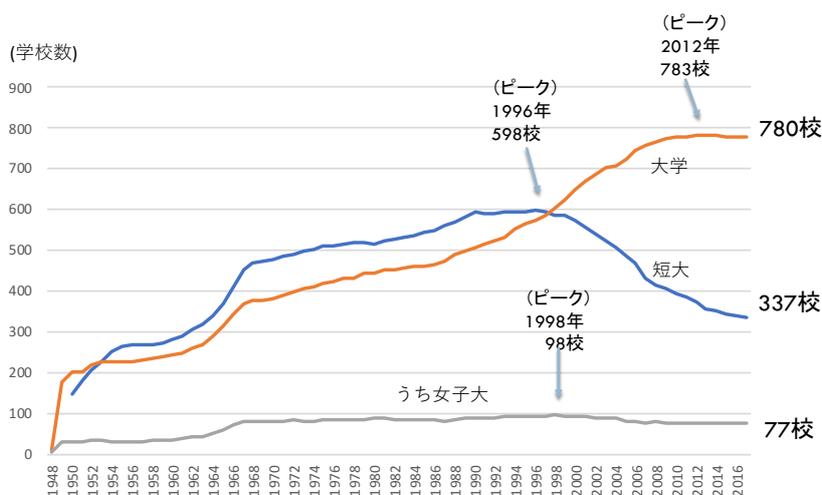


図8：大学・短大数の推移

(備考) 文部科学省「学校基本調査」、武庫川女子大学教育研究所「女子大学調査研究」より作成

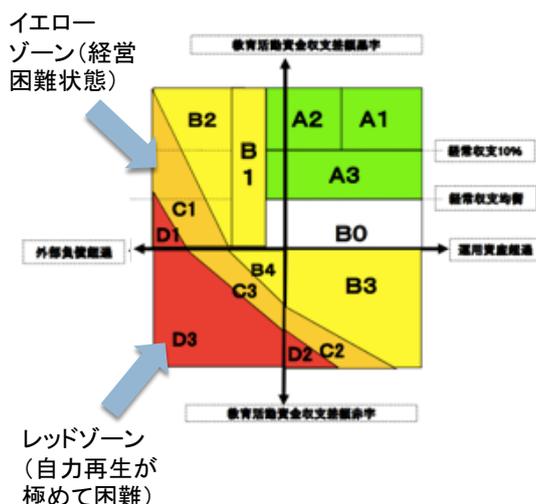


図9：経営判断指標

(備考) 日本私立学校振興・共済事業団「定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分(平成27年度~)」に筆者加筆

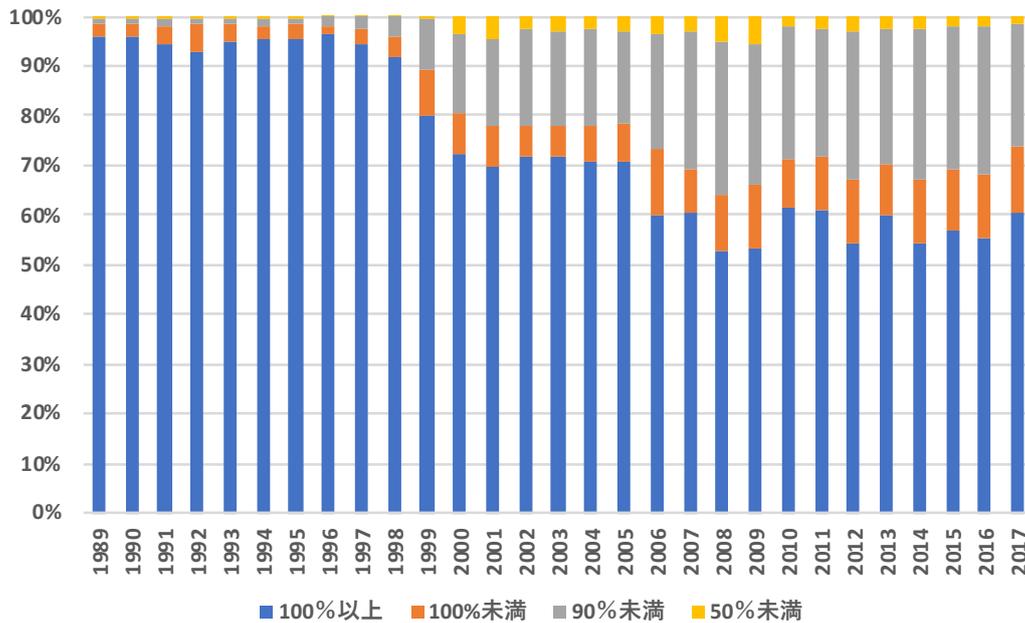


図 10：定員充足率の推移

(備考) 日本私立学校振興・共済事業団「平成 29 (2017) 年度私立大学・短期大学等入学志願動向」
28 頁より作成

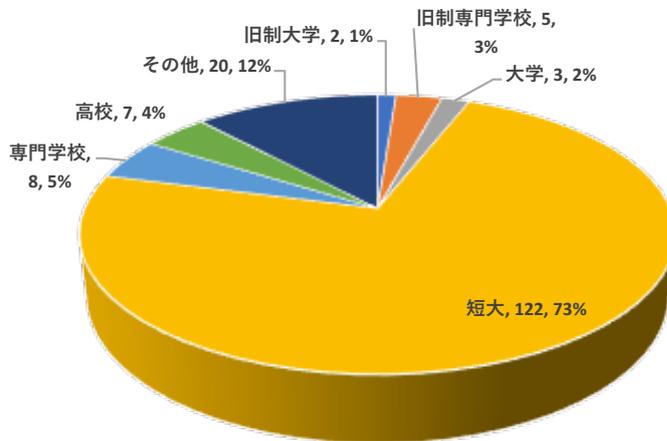


図 11：設立母体別定員割れ大学

(出典) 小川 (2017) 図表 2-7

上述した通り、成績の低い学生が増える大学において教育の質の担保の面からも曲がり角を迎える中、それらの学生を迎え続ける、留学生を増やすなどの方策で存続を前提に経営支援をし続けていくことは望ましくない。大学学費無償化の議論がなされているが、これらも延命に使われる可能性がある。むしろ彼らは専修学校などにおいてより実戦的な技能を身につけてもらう方が日本社会全体にとっても望ましく、卒業認定の厳格化により大学の

質を保ちつつ、定員割れを続ける大学には閉校の道に進んでもらうことが必要である。

(大学の集中整理期間の設定)

以上を踏まえると今後数年間を大学の整理期間とし、計画的に経営悪化した大学を淘汰していく必要がある。文科省も大学の経営悪化を踏まえて、連携・統合の支援策として①学部単位等での事業譲渡の円滑化、②私学事業団などの情報提供機能の強化等による強みを生かした自主的再編の促進、経営指導の強化策として③新たな財務指標を設定し、法人の自主的な経営改善の一層の指針と指導の強化、④経営困難な場合に撤退を含めた早期の経営判断を促す指導の実施、そして破綻した際の処理の円滑化のために⑤不適切な清算人の就任の排除などの破綻手続きの明確化、⑥学生のセーフティネットの構築などを提示している。しかし、あくまで自主的経営改善が主であり、大学の計画的な整理に積極的に動いているとはいえない。

むしろ積極的な動きに向けてバブル崩壊後の金融機関の早期警戒制度や破綻制度を参考にすると、①大学の発展・支援を旨とする文科省からは独立した破綻処理組織の時限設置と専門家集団の組織化、②整理回収機構のように一時的に大学の法人格の譲渡を受けた円滑な処理、③大学の経営状況の開示の義務化による正確な状況把握と当該情報に基づく効率的な破綻処理、④預金保険制度のように破綻処理を円滑に進めるための保険制度の整備、⑤大学が破綻しても卒業生がアクセス可能な学籍の名寄せ・管理システムの構築、が早急に必要である。

(文科省から独立した時限的破綻処理機関の創設)

破綻スキームとして、他大学への学生だけの転校、教員も含めた学校あるいは学部レベルでの他大学への統合、在校生の卒業を待っての完全廃校など様々な対応・組み合わせが考えられる。文科省は私立学校法の2013年改正により「著しく不適正な状態」の学校に立入検査権を持つこととなった。しかし、破綻処理組織として文科省が対応する場合、文科省は学校振興・存続にも利害を有し、補助金の配分を担い、大学の発展というアクセルを所管している省庁でもある。大学廃止というブレーキも同時に操作させることは補助金などによる延命の誘引を生みかねず、望ましくない。私学事業団は経営相談が主であり、経営指導まで踏み込まず、早期対応に遅れが生じる恐れがある。また、私学事業団も私立大学等経常費補助金の配分や貸付業務を担っていることで個々の大学と利害関係を有する。日本高等教育評価機構、大学基準協会も大学の財務情報を把握してはいるが、教育・研究の質担保が主であり、経営指導は主体的に行っていない。さらに私立大学協会は各大学の自主性を重視しており、何かあれば私学事業団につなぐのみである。

経営危機への迅速な対応には弁護士、公認会計士、経営コンサルタントなどの専門家集

団の組織化が必要である¹⁰。私大・国公立大の枠を越えて破綻大学の引受先とマッチングできる能力、同時多発した場合のマンパワーは絶対的に不足している。むしろ学生への悪影響を回避しつつ支援行政とは独立して統合・合併や閉校への道筋を支援できる専門家集団を擁する5～10年程度の時限的組織の創設が求められよう¹¹。

当該組織は金融機関破綻スキームのように財務状況と資金繰りの会計指標に加え、学生のニーズという観点で定員充足率、志願倍率の指標からある程度機械的に早期是正措置、早期警戒制度の発動を行うことが重要である。

(大学の経営状況の外部監査と開示の法的義務化)

私立大学の経営状況の把握に関して、そもそも法律上、限定されている。財産目録、貸借対照表、収支計算書及び事業報告書を作成は法定義務付けられているが、決算等の報告は評議会に対してのみ、経営状況関係書類の閲覧は「在学する者その他の利害関係人」に対してのみに規定している¹²。また、1000万円以上の補助金を受給している文部科学省所轄の学校法人のみ、公認会計士または監査法人の監査を受け、その報告書を文科省に届出する¹³。つまり、経営状況は基本的に自己申告・自主開示であり、虚偽申告された場合、公認会計士または監査法人の監査がないと外部からの検証は困難である。ただし、文科省の調査では大学の556法人のうち、548法人(98.6%)が財産目録またはその概要、554法人(99.5%)が貸借対照表またはその概要、553法人(99.1%)が事業活動収支計算書またはその概要、551法人(99.1%)が資金収支計算書またはその概要、544法人(97.8%)が監査報告書をHPに自主的に掲載しているのも確かである¹⁴。文科省の調査からはどれだけの大学が概要のみ、書類本体も掲載しているかは明らかではないが、やはり銀行の破綻と同様に大学の破綻の際に発生する地域や学生に対する影響の大きさ、その公益性から考えて、法律で財務状況に関しては監査法人による外部監査を求め、書類も概要ではなく小科目までHPなどによる一般への開示を義務化すべきである。また、財務状況も分かりやすく大学横断で一覧性を高めるため、日本私立学校振興・共済事業団が作成している大学ポートフォリオ(私学版)に掲載を行うべきである。

加えて、学生のニーズ指標の観点で定員充足率を知るために重要な入学定員、収容定員、入学者数、在籍者数をHPに掲載した事業報告書で公表しているのはそれぞれ92.3%、89.9%、75.7%、96.4%に止まる。これらの情報や志願倍率なども開示を義務化する必要がある。

¹⁰ 現状、人材バンク登録機能のみが私立事業団にある。

¹¹ 経済同友会(2018)は同様の趣旨で私立大学再生機構(仮称)の設置を提案している。

¹² 私立学校法第46条,47条

¹³ 私立学校振興助成法第14条3項。平成29年度私立大学等経常費補助金学校別交付額によると1000万円以下は4校ある(宇都宮共和大学、八洲学園大学、日本ウェルネススポーツ大学、桐朋学園大学院大学)。

¹⁴ 文部科学省「平成29年度学校法人の財務情報等の公開状況に関する調査結果について」による。

(保険制度の創設)

銀行の預金保険のような保険制度は大学の現体制に対して存在していないため、救済時の手当資金に備えはなく、税金などから公的資金が投入されることにもなる。文部科学省・私立大学等の振興に関する検討会議（2016年6月14日）において二松学舎大学理事長の水戸英則氏が入学時に学生が拠出しあうように提言した学生就学皆保険制度の創設も一案だろう。しかし、大学の学生数に基づき大学が拠出金を出し合うことが基本的になるであろう。

また、日本に全国的に学籍の名寄せ・管理を行う制度はなく、大学が破綻した場合、卒業生も含めた学籍簿管理が継承法人に引き継がれない、あるいはそもそも継承法人が存在しない場合が想定できる。卒業証明、成績証明書の発行は就職などの際に不可欠であり、卒業生の保護のためにも全国的な学籍の名寄せ・管理システムの構築も進める必要がある。

4. おわりに

今回は2018年問題による混乱を回避する観点から具体的なデータを示しつつ教育の質の問題、そして大学経営への影響の2点について対応策を検討した。当研究所の提言以降、改革は進められているが、事態は好転したとはいえない。中央教育審議会でも大学の将来像が議論されているが、今こそ思い切った教育体系への転換が図られることを期待したい。少しでも本稿が関係者の議論の促進に貢献できれば幸いである。

今回扱ったテーマ以外でも例えば、世界トップ大学を目指すとする日本の大学は近年、公的科学研究費の選択集中が進められているにも関わらず、大学世界ランキングでは順位を大きく落としている。今後は大学の研究のあり方についても詳細な分析が必要となる。引き続き大学改革について検討を進めることが求められている。

参考文献

- 小川洋 (2017) 『消えゆく「限界大学」』 白水社
- 小塩隆士・妹尾渉 (2003) 「日本の教育経済学:実証分析の展望と課題」 ESRI Discussion Paper Series No.69
- 金子元久 (1986) 「高等教育進学率の時系列分析」 広島大学大学教育研究センター大学論集, 16, 41-64 頁.
- 経済同友会 『私立大学の撤退・再編に関する意見—財務面で持続性に疑義のある大学への対応について—』 <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2018/180601a.html> (2018年7月30日アクセス)
- 公益財団法人世界平和研究所 『教育改革試案』
<http://www.iips.org/research/2011/05/09115855.html> (2018年7月30日アクセス)
- 公益財団法人世界平和研究所 『大学改革試案』
<http://www.iips.org/research/2012/04/09113513.html> (2018年7月30日アクセス)
- 小林雅之 (2009) 『大学進学の手帳 均等化政策の検証』 東京大学出版会
- 富山和彦 「我が国の産業構造と労働市場のパラダイムシフトから見る高等教育機関の今後の方向性」 文部科学省・実践的な職業教育を行う新たな高等教育機関の制度化に関する有識者会議 (2014年10月7日) 資料4
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/061/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2014/10/23/1352719_4.pdf (2018年7月30日アクセス)
- 日本経済団体連合会 『今後のわが国の大学改革のあり方に関する提言』
<http://www.keidanren.or.jp/policy/2018/051.html> (2018年7月30日アクセス)
- 日本私立学校振興・共済事業団 『定量的な経営判断指標に基づく経営状態の区分 (平成27年度～)』 http://www.shigaku.go.jp/files/s_center_shihyo27.pdf (2018年7月30日アクセス)
- 濱中義隆 (2015) 「大学進学と費用負担構造に関する研究—保護者調査の縦横分析—」 東京大学大学総合教育研究センター 『教育費負担と学生に対する経済的支援のあり方に関する実証研究』 第4章, 71-86 頁
- 松繁寿和・井川静恵 (2007) 「絶対評価・相対評価が学生の学習行動に与える影響—大学の専門科目による実験—」 広島大学高等教育研究開発センター大学論集, 38, 277-292 頁
- 水戸英則 「私立大学への経営支援・経営困難な状況への課題と対応等」 文部科学省私立大学等の振興に関する検討会議資料 (2016年6月14日) 資料3
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/073/gijiroku/_icsFiles/afieldfile/2016/06/14/1352719_3.pdf (2018年7月30日アクセス)

[016/06/21/1372363_03.pdf](#) (2018年7月30日アクセス)

文部科学省「大学改革について」人生100年時代構想会議第7回(2018年5月16日)資料3 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/jinsei100nen/dai7/siryu3.pdf> (2018年7月30日アクセス)

文部科学省「大学への進学者数の将来推計について」中央教育審議会大学分科会将来構想部会第13回(2018年2月21日)資料2

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo4/042/siryu/_icsFiles/afieldfile/2018/03/08/1401754_03.pdf (2018年7月30日アクセス)

Becker, G. S. (1964). *Human Capital*, Cambridge University Press.

Nakata, Y. and C. Mosk (1987). "The demand for college education in postwar Japan", *Journal of Human Resources*, 22(3), pp.377-404.

OECD (2017). *Education at a Glance 2017*, OECD Publishing.

Shultz, Th. W. (1963). *The Economic Value of Education*, Columbia University Press.

Tatar, E. & Oktay, M. (2008). "Relative Evaluation System as an Obstacle to Cooperative Learning: The Views of Lecturers in a Science Education Department," *International Journal of Environmental & Science Education*, 3(2), pp.67-73.