

最近における国の政策形成と大学の戦略

関西学院大学学長顧問
井上明俊

要旨

2008年9月、文部科学大臣は「中長期的な大学教育についての在り方」を諮問し、中央教育審議会大学分科会は、2010年10月までに、14の答申と4次にわたる報告（審議経過報告）を提出した。今回の諮問で審議要請された事項は、質保証システム、大学規模の在り方、国公私立大学の在り方など、大変広範にわたるものであるが、これらの事柄についての審議は未だ途上であり、今後の審議が期待される。

中教審は、従来、国の政策を形成するための機関として重要な役割を果たしてきたが、現政権は、「熟議」をこれと並んで位置づけている。「熟議」は、国の政策形成において有効に機能するかの検証が必要である。国の政策は、競争的資金や私立大学等経常費補助金などを通じても実現されている。

一方、大学は、近年のめまぐるしい社会情勢の変化の中で、その理念・目的に基づき的確な行動をとる必要がある。そのため、大学は戦略的態勢を整え、広く情報を収集し、適切な行動を決定し実行すること、また、その基盤として、大学の運営を担う教職員の意識の持ち方やこれを支える大学の仕組みを整えることが大切である。

はじめに

近年、我々が生きている社会は、すさまじい速さで変化している。高等教育においても、知識基盤社会の進展、グローバル化、少子高齢化、情報化、経済不況、政権交代等の社会的変化の影響を直接的に受けている。

これらの諸状況に対応するため、国においては、中央教育審議会を中心に高等教育政策の審議が意欲的に進められており、大学は、このような動向を注視しておかなければならない。また、この厳しい環境の下で、質の高い教育研究活動を展開するため、大学は、戦略的に行動する態勢を整えておく必要がある。

1. 中央教育審議会における審議（2008年9月～2010年10月）

1.1. 「中長期的な大学教育の在り方について」の諮問

2008年9月11日、鈴木恒夫文部科学大臣は中央教育審議会（以下、「中教審」）に対し、「中長

期的な大学教育の在り方について」の諮問を行った。2001年に中央省庁の再編が行われ、新中教審が設置された直後に行われた諮問「今後の高等教育改革の推進方策について」に続く大きな諮問である。

その諮問理由としては、「我が国を取り巻く国内外の状況が急速に変化し、社会構造全体が大きな変革期を迎えている中」「個々の大学による対応にとどまらず、大学教育全体の在り方について見直さなければならない状況にある」ということ、また、2008年7月に閣議決定された教育振興基本計画において、「計画期間中である平成20年度から24年度までの『5年間を高等教育の転換と革新に向けた始動期間と位置づけ、中長期的な高等教育の在り方について検討し、結論を得ることが求められる』とされている」ことの2点が挙げられている。

その上で、「我が国の大学教育の質を保証し、社会からの信頼の向上を図るため」、特に、中心に逐次検討していく必要のある事項として、以下の3つの事項が示された。

- (1) 社会や学生からの多様なニーズに対応する大学制度及びその教育の在り方について
- (2) グローバル化の進展の中での大学教育の在り方について
- (3) 人口減少期における我が国の大学の全体像について

この諮問理由には、諮問理由説明が添付されているが、これらからみると、この諮問の特徴は、①総合的、包括的であり、2001年の諮問をいわばリセットするような意欲的なものであり、②大学制度及びその教育を再構成するため、「学位プログラム」を中心とする仕組みの導入の是非、③グローバル化の進展の中での大学の国際化や国際競争力の向上、④我が国の大学の全体像については、その健全な発展に向け、特に、「大学の機能別分化の促進」と「大学間ネットワークの構築」、「全国レベルと地域レベルの人材養成需要」に対応した大学政策の在り方、⑤「大学教育に係る各種の行財政システム」等について、検討依頼したことなどであろう。

1.2. 大学分科会における審議経過

この諮問を受けた後の最初の大学分科会は、9月25日に開催された。会議では、まず、9月11日の中教審総会で行われた文部科学大臣の諮問について意見交換が行われた後、「大学教育の検討に関する作業部会」の設置を決定した。この作業部会は、各種の調査・分析及び論点整理のための専門的検討を行うという使命を持ち、後日、分科会長、副分科会長を含む主要な5人の委員が任命された。分科会においては、その他、大学における教育課程の共同実施制度に係る大学設置基準の改正について諮問があり、委員からは特段の異議がなく、その後の取り扱いは分科会長に一任された。

「大学教育の検討に関する作業部会」の第1回会議は、10月3日に開催され、13のワーキンググループ（以下「WG」）の設置を決定し、WGはそれぞれ、検討を開始した。

この時期は、第4期中教審（任期2007年2月～2009年1月）の最後の時期に当たっており、新しい部会の設置は行わず、大学分科会本体が、月に1～2回開催されることにより審議が進められた。ただ、大学院部会は2001年の第1期から継続しての審議を行っていた。

第5期中教審（任期2009年2月～2011年1月）における最初の大学分科会は、2月20日に開催された。この会議においては、まず、前期の大学分科会における審議状況等の報告の後、部会の新設を含む大学分科会の全体構成が決定された。部会については、「質保証システム部会（

下、「質保証部会」」「大学規模・大学経営部会（以下、「規模経営部会」）」「大学行財政部会（以下、「行財政部会」）」を新設し、従来の「大学院部会」及び「大学教育の検討に関する作業部会」を併せて5部会となった。この他、「法科大学院特別委員会」及び「認証評価機関の認証に関する審査委員会」は、従来からの審議を継続して行うこととなった。これらに所属する委員については分科会長一任とされた。

実質的な審議を行う4つの部会について、大学分科会が決定した調査審議事項は、以下のとおりであり、それぞれの冒頭には、「大学の機能別分化を前提として、当面、以下の専門的な調査審議を行う。」と記されている。

（質保証部会）— 設置基準、設置認可審査及び認証評価制度を一体とした質保証システム並びにそれらと公財政支援の関連の在り方に関する部会 —

- (1) 設置基準、設置認可審査、認証評価の三つを一体とした質保証システムの在り方について
 - ・ 質保証システムと公財政支援の関連の在り方について
 - ・ 欧米における大学の質保証に用いられる基準や指標を踏まえた、我が国の設置基準、認証評価等の検討について
 - ・ 大学の機能別分化に応じた認証評価活動の推進について 等
- (2) 近年の大学設置認可の状況を踏まえた設置認可制度の改善について
- (3) 学位プログラムを中心とする大学教育の検討を通じた質保証への取組について

（規模経営部会）— 今後の社会人のリカレント教育、高齢者の大学就学及び大学のグローバル化等の動向を踏まえた大学規模の在り方と大学経営に関する部会 —

- (1) 大学の学士課程・修士課程・博士課程の段階別に、必要な、又は妥当な収容規模の在り方について
- (2) 健全な大学経営の確保方策について
- (3) 大学間の連携・協働の推進方策について
- (4) 特定分野に関する収容規模について

（行財政部会）— 国公立大学の在り方とそれに伴った行財政制度及び国際的広がりの中での大学の質保証システムに関する部会 —

- (1) 国公立大学の在り方について
- (2) 国公立大学の在り方に伴った大学財政の在り方について
- (3) 大学教育の公的な質保証に関する審議を踏まえた、大学の質保証システムに関する国際的な発信と連携について

（大学院部会）

- (1) 大学院の教育機関としての実質化について
 - ・ 近年の大学院に関わる制度の定着状況及び大学院教育振興施策要綱に基づく施策の効果の検証について 等
- (2) 大学院制度について、学位プログラムを中心に再構成することについて
 - ・ 修士課程と博士前期課程の関係について 等
- (3) 大学院生や博士課程修了者等への進路や経済的支援について
- (4) 専門職大学院制度の改善方策について

(5) 大学院に関し、必要な、又は妥当な収容規模の在り方について(大学規模・大学経営部会との連携・協力により検討を行う)

以上のように、調査審議事項は包括的で多岐にわたっているが、2月20日開催の大学分科会においては、①「速やかに具体的な検討が可能と考えられるもの」として「準則化以後の設置基準・設置認可の課題」及び「大学間ネットワークの構築」、②「他の事項よりも検討に時間を要すると考えられるもの」として「学位プログラムを中心とする大学制度と教育の再構成」を取り上げ、その他の事項とは時間差をもって審議することが示された。

2月20日の大学分科会開催の後、2009年3月から2010年6月までの16ヶ月の間、大学分科会と部会は平行して開催されたが、その開催数は、大学分科会は14回、質保証部会は16回、規模経営部会は8回、行財政部会は7回、大学院部会は10回というように、意欲的なものであった。

WGについても平行して開催されたが、最も活発だったのは、「大学グローバル化検討WG」で、2008年12月の第1回会議以降、15回の会議を開催し、「我が国の大学と外国の大学間におけるダブル・ディグリー等、組織的・継続的な教育連携関係の構築に関するガイドライン」をまとめ上げた。

また、大学院部会は、大学院に関する諸課題について、課程別(修士課程・博士課程・専門職学位課程)、分野別の専門的な調査審議を行い、大学院教育振興施策要綱の進捗状況の検証を行うため、「人社系WG」「理工農系WG」「医療系WG」「専門職学位課程WG」の4つのWGを立ち上げ、各WGにおいては2009年9月から2010年4月までに、ほぼ月に1回のペースで積極的に会議を開催し、その間に行われた全国の大学院調査結果を踏まえ、検証結果を5月末の大学院部会に報告した。

大学分科会として外部に公表したものは、14の答申と4次にわたる報告である。

まず、2008年9月の諮問の前から審議されてきた結果をまとめたものとして、「学士課程教育の構築に向けて」(2008年12月24日)と「高等専門学校教育の充実について」(2008年12月24日)の2つの答申を発表した。

次に、大学設置基準等の改正に関し、①大学における教育課程の共同実施制度に係る大学設置基準等の改正(2008年10月6日)、②医師不足解消対策に係る大学設置基準の改正(2009年10月27日)、③法科大学院の単位認定に係る専門職大学院設置基準等の改正(2010年2月1日)、④学生の社会的・職業的自立に向けた指導等に係る大学設置基準等の改正(2010年2月1日)、⑤教育情報の公表に係る大学設置基準等の改正(2010年5月28日)⑥国連大学の課程修了者の大学院入学資格等に係る大学設置基準等の改正(2010年6月30日)の6つの答申が行われた。

その他は、認証評価機関の認証にかかる6つの答申である。

報告に関しては、2009年6月、8月、2010年1月、6月に、4次にわたる報告(内容的には審議経過報告)が行われた。

1.3. 審議の内容

2008年9月以降の16ヶ月の審議を概括すれば、諮問で要請された包括的で大きなテーマに対し、翌年2月に分科会、部会、WGという3層の審議体制を構築の上、精力的な審議を開始し、14の答申を出したが、質保証システムの全体像、大学規模の在り方、国公立大学の在り方な

ど、当初、審議要請された大きなテーマについては、一定の結論をまとめる状況に至らないまま、6月29日に第4次報告を出し、7月から8月にかけては、文部科学省の幹部の大異動及び概算要求作業の時期に入り、大学分科会の審議は全体として停止した。8月末からは、各部会の審議が徐々に開始された。

2008年9月以降の審議の内容について、少し詳細にみてみたい。

「大学教育の質」の問題については、「質保証部会」を中心に審議されてきた。その内容は、過去の中教審などによる諸提言とそれに基づく行政施策を、更に押し進める途を模索しようとするものであった。

大学教育に関する提言の歴史を振り返ると、1971年の中教審「四六答申」は、学校教育全般にわたる拡充整備を審議する中で、高等教育の専門化・総合化や一般教育と専門教育の区分の廃止を提言し、また、1984年に始まった内閣直属の臨時教育審議会においては、教育の自由化や規制緩和が議論され、4次にわたる答申の中で、大学教育の個性化・高度化を提言した。

1987年に設置された大学審議会は、大学制度の柔軟化と規制緩和の流れの中、1991年の「大学教育の改善について（答申）」において、大学設置基準の大綱化、自己点検・評価システムの導入を提言し、その結果、一般教育科目と専門教育科目の科目区分が廃止されるとともに、自己点検・評価は大学設置基準上の努力義務となった。答申は、特色あるカリキュラム編成と柔軟で充実した教育組織の設計、学生の学習の充実なども提言した。1997年の「高等教育の一層の改善について（答申）」は、これらの提言のフォローアップと更に具体的な改善方策を示した。

1998年の「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—（答申）」は、学部教育の再構築に関し、課題探求能力の育成、責任ある授業運営と厳格な成績評価等を提言し、また、自己点検・評価の義務化と学外者による検証、第三者評価システムの導入を提言した。これに基づき、自己点検・評価は義務化、外部評価は努力義務化され、第三者機関として大学評価・学位授与機構が改組・設置された。2000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（答申）」は、大学審議会の最後の答申となった。

2001年1月、中央省庁の再編が行われ、文部省は科学技術庁と合併して文部科学省となった。審議会についても、従来の中教審を母体としつつ、大学審議会など6つの審議会を統合し、新しい中教審が設置され、従来の大学審議会は、中教審の大学分科会となった。

時代の流れは、国家による規制を可能な限り緩和しようというものであり、2001年12月には総合規制改革会議により「規制改革に関する第一次答申」が公表され、事前規制型から事後チェック型へ移行を図るという観点から、大学設置認可の準則主義化や第三者評価制度の導入が提言された。

このような状況の下で、中教審は2002年8月、「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）」を提出した。答申は、恒常的にその質を社会に保証していくシステムの構築が必要であるとした上で、設置認可については、大学の自主性・自立性を尊重し、国による事前規制を一層緩和するという前提に立ち、現在授与している学位の種類・分野を変更しない範囲内での組織改編は届出とすること、私立大学の収容定員は大学全体で純増する場合に限って認可対象とすることなどの規制緩和を行い、また、従来の大学学部等の設置抑制方針を基本的には撤廃することとした。一方で、第三者評価を私立大学も含めたすべての大学に義務化することを提言

した。これを受け、学校教育法は改正され、大学は7年に1回、文部科学大臣が認証した評価機関の評価を受けることが義務付けられた。

2005年の「我が国の高等教育の将来像（答申）」は、21世紀を「知識基盤社会」とし、高等教育の量的側面での需要の充足、大学設置に関する抑制方針の撤廃や準則主義化による大学等の新設や量的拡大、高等教育の多様化の一層の進展につれて、高等教育の質の保証が重要な課題であるとし、事前・事後の評価の適切な役割分担と協調の確保による質の保証を図ることが重要であるとした。さらに、大学の教育内容・方法や財務状況等に関する情報や設置審査、認証評価等で明らかとなった課題や情報について、社会に対する説明責任を果たすことを求めている。また、早急に取り組むべき重点施策として、入学者選抜・教育課程の改善、出口管理の強化、教養教育や専門教育等の総合的な充実など、学士課程教育の充実を提言した。

これを受けて審議を深め、更に具体化したのが、2008年12月の「学士課程教育の構築に向けて（答申）」である。この答申は、同年4月の教育振興基本計画の具現化に必要な取組を示すものでもある。答申は、大学の個性化・特色化が進んだ一方において、学位が保証する能力の水準があまりに低くなることや学位そのものが国際的通用性を失うことへの懸念が強まっているとの認識の下、①学位授与の方針、②教育課程編成・実施の方針、③入学者受入れの方針に関し、具体的改善方を「大学に期待される取組」と「国によって行われるべき支援・取組」に分けて示している。この中で、「学士課程共通の学習成果に関する参考指針」として示された「学士力」は、大学生として習得すべき能力について、例示とはいえ具体的に述べており注目された。

さて、2008年9月の諮問に基づく今回の審議については、前述したとおり、2009年1月までの第4期においては「大学分科会」で議論が進められ、「設置基準と設置認可の現状と課題」について大学設置分科会委員からの発表と質疑などが行われた。

第5期に入り、新たに設置された「質保証部会」は、3月の第1回会議から、翌年6月の第16回会議まで、月に1～2回の頻度で開催された。

第1回会議では、大学の質保証システムの現状と課題、設置基準・設置認可審査・認証評価の関係、認証評価制度等に関する資料をもとに審議が開始された。第2回会議以降においては、英国高等教育質保証機構（QAA）や欧州高等教育質保証協会の現状、米国のアクレディテーションの動向についての委員による発表及びこれに基づく意見交換、「質保証を支える設置基準等の整備について」の委員による発表及び意見交換、保証すべき「質」、大学の内部質保証システム、機能別分化と認証評価、分野別評価等に関する委員による発表及び意見交換があった後、第6回会議では、事務局が作成した「質保証システム部会における審議経過（素案）」を基に審議が進められ、第7回会議では、この素案を第2次報告（8月26日）に盛り込むための審議が行われた。

第8回会議以降においては、主として、大学教育の情報発信とキャリアガイダンスに関する審議が行われた。第13回会議では、質の保証を伴った国際交流について、特に、ダブル・ディグリーなど教育連携プログラムについての質疑応答、第14回会議では、認証評価等の質保証と教育情報の公表についての審議、第15回会議では、日本学術会議からの分野別質保証についての報告、教育情報の公表、米国西部地区基準協会のアクレディテーション等を審議した。第16回会議においては、第4次報告に盛り込む案の審議と、日本学術会議による「分野別参照基準と質保証

の仕組み」について説明が行われた。

質保証に関するこれらの審議の結果、第4次報告においては、大学設置基準について、①改正が必要と考えられる事項として、「大学の施設・設備に関する基準の明確化」などの4項目、②今後更に具体的に検討する事項として、「海外の大学とのダブル・ディグリー等の連携の促進に関する制度的対応」などの6項目がまとめられた。

「質保証部会」以外の他の部会については、「大学院部会」は、前述のとおり、4つのWGを設けて、大がかりな審議を行った。その結果、我が国の大学院全体としては、それなりの前進が見られるものの、大学院の間のばらつきがあり、また、「新時代の大学院教育」答申及びこれに基づく大学院教育振興施策要綱から見れば、当初の期待ほどには進んでいないことが判明した。このことは、「大学院教育の実質化の検証を踏まえた更なる改善について」としてまとめられ部会に提出された。

「規模経営部会」では、大学の経営改善への支援の在り方、社会人の受入れの促進、大学間連携などについて審議が進められた。国公立大学全体という大きなテーマを取り扱うだけに課題は多く、例えば私立大学等の経常費補助金の配分に関する入学定員の超過の取り扱いについては、伝統的大規模大学の委員と地方の小規模大学の委員との間で議論が戦わされ、また、私学の健全な発展に向けた充実方策に関する資料の中の「撤退」という文言については私立大学の委員からは苦言が呈された。この部会では、また、私学団体が設けた「大学法人の財務・経営情報の公開に関する調査研究会」により進められた「大学法人の財務・経営情報の公開について（中間報告案）」の説明が行われた。

「行財政部会」では、国立大学の在り方、基盤的経費への支援、国公立大学を通じた大学教育改革支援、学生への経済的支援、大学の機能別分化と連携協力等について、関係者からのヒアリングを含めた審議が進められた。競争的資金の実績等を審議する中では、当初期待された大学全体への波及効果が少ないのではないかなどの指摘があった。2010年10月の会議では、SD（Staff Development）について、現状説明と審議が行われた。

2. 国における政策形成

2.1. 中央教育審議会

国における高等教育政策の形成過程は、複雑である。政府の政策決定から施策実施に至るまでには、多面的な角度から多くの人々が関与する。政権政党が大きな力を持つのは当然として、世論をリードするマスコミ、各種の提言を行う有識者、学校などの教育関係団体、各種の社会団体、そして何よりも、政治に関する最終決定権を持つ国民など、多様な人々の意見が錯綜する。文部科学省の教育政策担当者は、これら関係者の多種多様な意見を集約し、将来の方向性を見極めたいうで、政策形成を進める。

意見の集約方法は簡単ではないが、これまで、文部科学省に政策提言を行う最も代表的なものとしてきたのは、中央教育審議会である。ここでの議論は、教育の中立性を基本に置き、行政機関とは異なる権威ある立場から、その行き過ぎや偏りがないようにチェックする役割を果たしている。したがって、中教審の委員の人選は大変重要であり、教育界、産業界、労働組合、各種団体など広い分野から優れた見識を持つ人々がバランスよく選ばれ、特定の政治色を帯びないこ

とが求められる。また、現場の状況や意見を直接的に把握するため、必要に応じて関係者を会議に招き、意見を聴取するというも行われる。

近年では、中教審の審議の傍聴を広く認め、審議資料を配布しているが、大学関係者等にとっては、貴重な情報を入手する機会となっており、歓迎されている。

答申案等をまとめるに際し、政府はパブリック・コメントを、インターネットを通じて求めることとされ、このルートから国民は、政府に対して意見を述べるができる。パブリック・コメントについては、現状では、寄せられるコメントの数は少なく、例えば、キャリア教育に関する省令改正に対するものは1件、教育情報の公表に関する省令改正に対するものは9件である。

審議結果としての答申等については、以前の答申等に基づく施策の進捗状況を見極め、必要な提言が的確に行われることが大切であり、また、多数の国民が容易に理解できるよう、更に、簡潔さと平易さが望まれる。

2.2. 熟議

現民主党政権は、新しく「熟議」という制度を提唱した。2009年9月、鳩山内閣の成立直後、文部科学省で行われた記者会見において、副大臣は、「教育現場の皆さんの多様な意見を聴く」ことが大切であり、「中教審のみの意見あるいはのみのディスカッションに依存するつもりは全くありません」、人選については、「中教審の委員も政治主導で選んでいく」と発言した。

また、10月末の記者会見において、「政治主導の意味というのは、選挙で選ばれた我々が政策の立案、あるいは調整について、その責任を取りリーダーシップを発揮する」ことで、「従来の政権下では政策の立案調整というものを、かなりの程度中央教育審議会という場が担っていた」ことは「ある意味で政治主導ではなかった」と述べた。

政務三役が政策形成のための新しいシステムとして採用したのが「熟議」である。熟議とは、多くの当時者による「熟慮」と「討議」を重ねながら政策を形成していくこととされ、英語のdeliberationの訳である。もともと1990年代にアメリカの学者や政治家の間で広まった考え方で、日本では、10年前に鹿屋市の医療問題で活用され、また、コミュニティー・スクールの運営において使われるシステムといわれている。

2010年2月、文部科学省に、教育関係者やインターネット関連事業者から成る「熟議懇談会」が設置され、検討の結果、「熟議カケアイ」が文部科学省のホームページに開設された。登録すれば誰でも参加が可能であり、4月から「未来の学校」、「教員の資質向上方策は?」、その後「熟議カケアイをより良くするには?」「国立大学法人の課題やその改善方策は?」、10月には「元気な日本復活特別枠」等のテーマが次々に提案されている。(2010年10月現在で、登録参加者数約2,000人、総コメント数約14,000件)

また、「熟議カケアイ」に加え、全国各地で「リアル熟議」が実施されており、副大臣等も参加し、地域住民や生徒・学生の間で直接的な意見交換が行われている。

この熟議システムについては、新しいシステムということもあって不明な点も多い。「熟議カケアイ」については、例えば、この方法が国民という非常に大きな集団に対して有効に機能するのか、インターネットを利用する方法で一定の結論を目指し議論を積み重ねて煮詰めることが可能か、登録参加者は自主参加であり国民を代表するバランスの取れた集団になりうるのか、膨大

なコメントを上手に整理しその結果を行政に反映できるのか等である。「リアル熟議」についても一日の企画であり、長期間にわたって地域住民が意見交換し一つの結論に到達するという本来の「熟議」とは異なる。

「熟議」は確かに、国民の側から行政に対し意見を届ける方法として従来はなかった有効な制度であり、国民が、他人事ではなく自分のこととして行政を認識し、積極的に関与する意味においては有意義であろう。しかし、「熟議」が、諸々の問題をクリアーして、国の制度として完成するかどうかについては、なお疑問が残る。

現在、文部科学省は、「中央教育審議会等における専門家の検討に合わせて、車の両輪として、当事者による熟議に基づいた意見を踏まえ、政務三役に政策決定を行う」こととしている。

現代の日本のように巨大化、複雑化した社会においては、直接民主主義的な手法で現場の意見を取り上げることには、なかなか難しいものがあり、様々な制度上、運用上の工夫が必要であろう。

2.3. 国の補助金

国が政策を実現する手段の一つとして、補助金が挙げられる。中教審答申等で一定の方向性が示された場合、その内容を法令上整備する、又はそのアイデアに沿った事業展開を大学等の関係者に委ねるという方法等があるが、更に、その内容を補助金事業として予算化すれば、補助金配分及び事業実施という形で、そのアイデアの実現を後押しすることが可能である。無論、答申等が存在しなくても、新しい政策を柱とした補助金事業を創設し、大学等の関係者に補助金を配分することによって、政策を実現しようとする場合もある。

もともと、大学等の機関に対する補助金としては、国立大学に対しては運営費交付金（2004年度から。それより前は特別会計予算の配分）、私立大学に対しては経常費補助金が、その主たるものであったが、近年、競争的資金が注目を浴びるようになった。

小泉内閣の構造改革路線が推し進められる中で、2001年、遠山プランが発表された。このプランの3本柱のうち、2本は国立大学の改革に関するものだが、3本目の「大学に第三者評価による競争原理を導入する」の柱では、「国公私を通じた競争的資金を拡充」が掲げられ、「国公私『トップ30』を世界最高水準に育成」とされた。

これを受け、2002年には「21世紀 COE プログラム」事業が開始された。この事業は、世界最高水準の研究教育拠点形成するため重点的支援を行おうとするものであり、国公私を通じた競争的環境を作るといった画期的な事業であった。ただ、博士課程（後期）等を中心とした研究重視の事業であったため、教育に重点をおいた事業の創設が望まれた。

そこで、2003年度、「特色ある大学教育支援プログラム」（いわゆる「特色 GP」）が創設され、従来、政府が抑制的であった教育分野についても、事業選定を大学基準協会（「特色 GP 実施委員会」）に委託する形で、国公立大学の事業に対し競争的資金が導入されることとなった。この特色 GP は、広く大学教育の改善において実績を挙げている特色ある取組を選定し、他の大学に広く伝えることを目的としていた。

翌年には、これに加えて「現代的教育ニーズ取組支援プログラム」が始まったが、この事業

は、各種審議会からの提言等、社会的要請の強い政策課題に対応したテーマを文部科学省が設定し、このテーマに沿って大学等が新たな大学教育改革を図ることを促進しようとするものであった。テーマは、年度ごとに変更されたが、「地域活性化への貢献」と「知的財産関連教育の推進」は、この事業が続いた4年間、継続された。これら二つのGPは、2008年度に「質の高い大学教育推進プログラム」に統合され、現在は、「大学教育・学生支援推進事業」となっている。

そのほかのGPとしては、2007年度から「組織的な大学院教育改革推進プログラム」(大学院GP)、2008年度から「大学教育充実のための戦略的大学連携支援プログラム」(戦略GP)があり、2010年度も継続している。

これらのGP事業は、従来の諸答申等で指摘されてきた大学教育の改善や大学院教育の実質化を更に推進するという政策的意図のもとに実施されてきたものであるが、近年においては、その方針が具体的に示されるようになってきている。2010年度の「大学教育・学生支援推進事業(大学教育推進プログラム)」の公募要領においては、その「背景・目的」で「学士課程教育の構築に向けて(答申)」の趣旨を実現することが明記され、「募集内容」では答申を踏まえて学習成果や「三つの方針」の明確化とこれに連結するメニューを行う取組を対象とし、例示として「取組の例」が示されている。

また、2010年の予算では、「大学生の就業力育成支援事業」が開始され、国公立大学が公募対象となったが、この事業では、将来像答申で提言された「大学の機能別分化」を強く意識した募集となった。すなわち、公募要領において、「例えば『高度専門職業人養成』(特に就業に際して資格が必要であり、かつ、当該資格の取得に、特定学部等の卒業が要件とされているものの養成(医師・歯科医師・薬剤師・獣医師))や『世界的研究・教育拠点』の強化に力をいれようとしている大学については、本事業の対象としては想定しておりません」と明記された。

この事業には、旧帝大系の国立大学や早大、慶大等は申請しなかったが、審査の結果、地方の伝統的大学を含む28の国立大学、首都大学東京を含む23の公立大学、伝統的な大規模大学を含む106の私立大学が選定された。大学の機能別分化を公募要領で正面から取り上げた補助金の仕組みは注目される。

また、日本私立学校振興・共済事業団の経常費補助金の特別補助においては、①地域社会のニーズに応える教育の推進、②個性豊かで多様な教育の推進、③教育研究活動の高度化・拠点の形成の3つのゾーンを示し、各大学はそのタイプを選択し補助金を申請することとし、各大学の特徴を伸ばすような補助金システムをとっている。2009度からは3つのゾーンのうち「最も比重を置くゾーン」に加えて「併有するゾーン」を選択することができることとされた。

大学の機能別分化をいかに進めるかは、我が国の将来の高等教育の姿を考えると重要な問題ではあるが、補助金の配分により直接的に色分けすることは難しく、大学側の自主的判断を尊重することが大切ではないかと思われる。

「大学の国際化」は、我が国では遅々として進んでいないといわれる大きな政策課題であるが、文部科学省は、2009年度に「国際化拠点整備事業(グローバル30)」を創設し、国内の30大学に大型の補助金を配分し、これを契機に全国的に大学の国際化を進めようとした。これに選定されるための基準は、留学生受入人数、外国人教員数、英語コースの設置、海外大学共同利用事務所の設置などに関し、数値基準を含め、かなり厳しいものであったが、多くの大学は、この30

大学に選定されるべく、改めて学内の国際化計画について種々検討したといわれており、この事業が大学に与えた影響は大きかったと思われる。残念なことに、この事業は初年度に13大学を選定した後、翌年度には新規選定を行わないこととなった。選定された大学においても、当初予想された補助金額が配分されないなど苦勞も多いようであるが、各大学における当初の計画が完成した際には、国際化に向けた大きな進展が得られることとなろう。

3. 大学の戦略

3.1. 大学を巡る環境

中教審の審議状況からも分かる通り、近年、大学を巡る環境はめまぐるしく変化している。

その背景としては、まず、グローバル化が挙げられよう。本来、大学における教育研究活動はグローバル化されていなければならず、国際基準に照らして評価されるものである。議論はあるにしても大学の世界ランキングは気になるところではあるし、日本人のノーベル賞受賞は、国民を鼓舞するものである。世界に通用する大学であるためには、「学士力の向上」や、中教審で審議された「情報の公開」は、必須である。最近、欧州におけるエラスムス計画を意識して、日中韓における大学間交流が進められているが、国情や言語の違いなど課題は多い。

また、近年における景気の悪化が及ぼす影響は甚大である。円高、デフレ、消費停滞などにより企業活動は低迷しており、2010年10月1日の大学（学部）卒業予定者の就職内定率は57.6%という厳しい状況になっている。就職するための実力や資格を大学で身につけさせてほしいという要望は、今後益々強くなるであろう。また、長期的に見れば、経済的事情により大学志願者が減るということも予想される。

少子高齢化も、これに拍車をかける。大学は少数の志願者を奪い合う競争を余儀なくされるであろうし、その場合、入学者の質の低下も懸念される。学生の確保については、留学生や社会人にも期待があるが、我が国では、容易には進まない。

情報化社会が進展し、大学には、大量かつ多様な情報が流入するが、その中には価値ある情報もあれば、そうでないものもある。今はネットで全国どこでも同じ情報が得られることとなったが、それ以上の価値ある情報は入手が難しい。一方、情報の発信者としての大学には、多種多様な説明責任が求められるようになった。

これらの諸状況に加え、政治の不安定性が及ぼす影響は多大である。一年ごとに変わる内閣に続き、政権交代が行われ、行政の継続性に対する信頼性が弱くなった。現政権には、前政権との違いを強調する場面が多くみられ、2010年度概算要求は作り直しとなり、近年、大学が目目してきた競争的資金は先細りになり、福田政権時に構想された「留学生30万人計画」は行く先が見えない。国民参加型の、「仕分け」、「熟議」、「政策コンテスト」等が新たに実施されたが、政策決定過程はかえって分かりにくくなった。

端的に言えば、現在は、過去の例、去年の例が参考にならない状況になっており、大学としては、自ら進むべき方向性をしっかりと認識し、常に、政府の行動、社会の動向などを注視し、戦略的対応を行う必要性が、従来に比して、はるかに増している。

3.2. 大学の戦略的対応

この難しい時期に、大学に一般的に求められることを整理すれば、①戦略的行動ができる態勢を整備しておき、②大学の進むべき方向性を認識・確認したうえで、③最新情報の入手に努め、④状況が熟した場合には、的確な情報分析に基づき取るべき行動を決定し、実行するということであろう。そして、一連の作業が終了した後は、その結果について評価を行い、次のステップに生かすことも大切である。

まず、態勢の整備については、戦略本部とネットワークである。大学の戦略を最終的に決定するのは、学長・副学長等から成る執行部であり、また、これを支える組織・機構である。国立大学は従来、国家組織の一部であり、機構定員を含め国に対する予算要求が重要な仕事であった。そこで、専ら企画業務を担当する組織は大きくなかったが、法人化後は、大きな変容を遂げた。国立大学は、国から運営費交付金という予算は受け取りながらも、自力で収入を挙げ、自ら遣り繰りすることとされた。大学の運営は数人の役員を中心に行われることとなり、各役員や副学長などが各々職務を分担し、その下に教員や職員から成る組織が編成された。また、中期目標・中期計画の作成は新しく課せられた重要な仕事となった。多くの国立大学では、評価の作業を専門的に行う集団を作り、これに、大学の方針決定や学内調整的な仕事を加え、企画的な仕事を行う組織を独立又は強化した。私立大学においては、国立大学のような体制変革はなかったが、各大学の実情に応じ、大学の計画の策定、教育研究組織の改編、認証評価の仕事等を担当する企画部等が設けられている。

近年、IR (Institutional Research) の必要性が議論されている。米国等諸外国の大学で発達している制度で、その業務は、大学の教育研究及び財務等に関する情報を集約管理し、政策や計画の策定に寄与し、自己点検や認証評価に対応することといわれている。我が国においても、認証評価制度の導入により、国公私立大学を通して、学内情報を一元的に管理し評価活動を行う組織は充実してきており、今後、我が国の実情に即した IR 的な組織の発展が望まれている。

大切なことは、このような組織が、単に情報を蓄積するにとどまらず大学の戦略的行動に貢献するものでなければならないということである。情報の集約管理については、学内の教育研究、経営財務等に関する情報にとどまらず、我が国における基盤的な情報、さらには国際的な情報が集約されており、学内の多様な資料要求に応えるとともに、戦略的行動に活用されなければならない。この組織は、学長を中心とする執行部に直結させ、執行部に的確な情報提供を行うことにより、間違いのない判断を可能にするという、いわば学内のシンクタンク的な役割を果たすものである。執行部と直結することにより、学内の諸組織との連絡も容易になり、的確な情報も集めやすくなるであろう。

ネットワークについては、戦略本部と大学の全組織を結合し、情報の収集・伝達及び戦略本部の決定を実行するために効率的に整備されること、また、学内のネットワークに加え、広く他大学、研究機関、政府機関等、さらには海外の大学等とのネットワークを構築することも必要である。

次に、大学の進むべき方向性についてである。多くの国立大学は現在、各々の大学憲章を持っているが、私立大学は、その設立時から建学の精神を有している。国立大学は中期目標・中期計画の策定を義務付けられており、私立大学も必要に応じて中期計画等を作成している。国内外の

情報を踏まえつつ、大学の進むべき方向性を考えるのは、戦略本部の重要な職務である。

最新の情報を入手することは、戦略を決定するうえで、不可欠である。そのためには、国内外から入手した情報の中から、必要な情報を見分ける力量が問われるところである。最近は、ウェブで世界中の情報が容易に得られるようにはなったが、これらの情報を再確認し、また詳細を入手するためにも、多方面にわたる太いパイプは必要である。情報の入手は、戦略本部の構成員のみならず、大学の全構成員の課題である。

次に情報分析と方針の決定・実行である。これらの作業は、戦略本部の最大の責務である。作業は、限られた時間の中で効率的に進められなければならない、常に精選された情報に接して感覚を磨いている優秀な教職員が担うべきであることから、これに関わる人数は比較的少数が好ましいと考えられる。戦略本部では、学内のネットワークを活用して関係者から必要な意見を聞くこともあろうが、大学の各学部等の利益にとらわれず、あくまでも大学全体の利益が基本である。ある時期に、学内の意見を適切に取り入れられるような仕組みも必要であり、学内における情報連絡態勢は工夫されるべきである。

最後に、評価である。行動の結果が成功であれ不成功であれ、その原因は客観的に戦略本部において評価が行われ、態勢の補強や諸活動の改善などに生かされなければならない。なお、自己点検・認証評価については既に大半の大学が経験したが、関係者からは膨大な時間と労力がかかるという問題が指摘されている。今後は、作業の簡素化が工夫されなければならない、また、多大な時間と労力をかけるにふさわしい内容、すなわち、大学の教育研究活動や環境整備等が、評価によって実質的に向上するような評価にしていくことが期待される。

3.3. 大学構成員の力

大学は、各種の団体の中でも、最も人間の力に依存する団体の一つである。大学が成り立つためには一定の施設・設備などの最低限の財産が必要ではあるが、教育研究を行うのは教員であり、大学の運営事務を担当するのは職員であり、教育の対象は人間としての成長を求める学生である。したがって、大学の戦略的対応の成否は、大学の構成員の総力にかかっている。

教職員の意識はすべての基本であるが、個々の教職員の意識を集約して大学の活動に生かしていくためには、大学の理念や大学の進むべき方向性を教職員がしっかりと共有することが大切である。各大学の持つ「建学の理念」や「大学の憲章」を、構成員の個々人が自分のものとして消化し、具体的日常活動において実践することである。

「学生のための大学」を例に取れば、教員は学生に必要な能力を身につけさせるため、体系的なシラバスを準備し、密度の高い講義を行い、学生との交流により人間的成長の助長に努めることであろう。ここでは、中教審答申のいう「学士力」は、当然に養われる。

学生へのサポートについても、様々な事務を担当する職員が「学生のために」という考えを中心におけば、学生を満足させるサービスを行うことができる。その結果、教員、職員、学生が一体となって大学の構成員としてのアイデンティティを共有でき、大学は快適な場所となる。高い満足度を得た卒業生は母校に対し協力的になり、社会的にも大学の名声は広がっていくであろう。

このような理念とともに、教職員には、大学人として持つべき態度がある。最近、学生が「内

向き」になったといわれるが、実は、先輩である社会人も内向きになっていないだろうか。大学の教職員は、様々な情報を通じて広い視野を持つとともに、物事を長期的視野で考えるよう努め、また、大学の外の声に耳を傾けなければならない。そのためには、学生の保護者、卒業生、企業などへのアンケート等により、大学の外の目による検証を行うことも有効である。改善への意欲は常に必要であり、昨年と同じ活動を繰り返すという発想では、大学の前進は得られない。

また、このような構成員の意識を支える仕組みを、大学として工夫することも大切である。大学を運営するための組織については、「フラット化」は有効である。組織は仕事を達成するためにあるものであり、多様な仕事に対して柔軟に対応できることが大切である。若い教職員をはじめ個人の発想が生かされるようにすれば、組織の活性化が進むであろう。また、大学の組織においては、多くの場合、教員と職員は各々の役割分担をしながら協働するが、職員の能力を評価し一定の責任と権限を与えることにより、現在以上にその活用が可能となろう。

学内会議の合理化も必要である。大学は伝統的に会議が多い所だが、最近では、教員の教育研究活動の時間が不足するというをよく耳にする。会議の存在意義を改めて再検証し、教職員の会議にかける負担を減らすべきである。また、教職員間の適正な役割分担も必要である。

人事評価システムも、最近、各大学で整備されつつある。大学の特色に応じた工夫がなされるべきだが、要は、教職員のやる気を引き出すこと、前向きに努力した人が報われるようなシステムを構築することが大切である。

最後に、FD (Faculty Development) と SD (Staff Development) についてである。FD が義務化されてから数年が経過したが、協力的な教員がいる一方で、かなりの教員がいまだに消極的である。職務の多忙化に加え、必ずしも興味にあったテーマばかりではないということもあろうが、学生に対する教育力向上のため、積極的参加が望まれる。FD を企画する担当者は苦労が多いと思われるが、他大学と連携協力しながら、質の高いFDを行うことなども推奨される。SD についても、FD と同様な課題があるが、近年では、国公私立大学が共同して体系的、実践的な取組を進めている例もあり、今後の進展が期待される。また、各大学内の職場における小規模な勉強会や意見交換会等も職員の士気を高め、大学の活性化に貢献すると思われる。