

2000年代の高等教育政策における 産業界と行政のポリティックス

——新自由主義・グローバリゼーション・少子化

吉田 文

(早稲田大学教授)

本稿は、2000年代における日本の高等教育政策をめぐって、産業界、文科省、内閣府や経産省がどのようなポリティックスを行使しているか、各種の政策文書を分析することで明らかにすることを目的とする。分析のキーワードは、新自由主義、グローバリゼーション、少子化の3つである。分析の結果、1.産業界は英語でコミュニケーションがとれるグローバル人材の育成を大学院に期待し、そのためには大学が企業のようなトップダウンの意思決定システムを持つことを要請している。2.文科省はその要請を受けて、より多くの競争的資金を獲得しようとし、他方でガバナンス改革の要請に対しては正面对立を避けている。3.経産省はグローバル人材育成に関して産業界と文科省の橋渡しをすることで、この人材育成政策にかかわっている。三者間に特段の対抗軸がなく、奇妙な連携が生じていることが明らかになった。これは、経済のグローバリゼーション競争で劣位に立つ産業界が、その回復を人材育成に求める行動、少子化と予算削減のなかで大学のマーケットの確保を課題とする文科省、グローバリゼーションのもとでの経済成長戦略が効果を見せないなかでそのシーズとなる人材育成にも政策課題を求める経産省と、それぞれが大学における人材育成をもとに利害が一致することによる。しかし、企業は、必ずしも多くのグローバル人材や博士課程修了者を必要とはしていないという調査結果からは、大学は短期的な政策に振り回されるよりも、中長期的な将来像を自ら考えることが必要であろう。

目次

- I 課題の設定
- II 産業界の要求
- III 文科省の高等教育政策
- IV 政府と他省庁
- V 大学は強くなれるのか——結論にかえて

I 課題の設定

本稿は、2000年代におけるわが国の高等教育政策において、産業界からの要請がどのように反映しているかを、1)産業界の大学に対する要求、2)文部科学省(以下、文科省)の高等教育政策、

3)内閣府や経済産業省(以下、経産省)の高等教育政策の3側面から、そのポリティックスを明らかにすることを目的とする。

分析のキーワードとなるのが、サブタイトルに提示した、新自由主義、グローバリゼーション、少子化の3つである。この点について少し説明を加えておこう。日本における新自由主義的な教育改革は中曽根政権時に端を発するとされるが(佐貫・世取山編2008)、ただその後、日本において新自由主義的な政策が貫徹したかといえば必ずしもそうではなく(大嶽1999)、それを明確に打ち出したのは2001年から2006年までの小泉政権であった(上村・田中2006)。国立大学の法人化は、

1つの到達点であろう。しかし、その後のリーマンショック、民主党政権への移行といった経済的政治的变化のなかで、新自由主義的な教育改革は継続しているのか。それを高等教育政策について検討することが、第1の課題である。

経済のグローバリゼーションが加速化する90年代初頭、日本ではちょうどバブル経済が崩壊した。その後20年もの日本経済の低迷によって、産業界にとってグローバリゼーションは何よりも脅威として立ち現れている。しかし、それに対抗して競争に勝つことは至上命題であり、命題遂行のためには、産業のイノベーションとイノベーションを起こす人材が必要である。産業界が大学に各種の要請をする所以は、ここにある。産業界の大学に対する要請、それに対する文科省をはじめとする行政府の対応に、グローバリゼーションがどのように関わっているかを検討することが、第2の課題である。

新自由主義的政策、経済のグローバリゼーションといった問題を、急激な少子化という人口動態の変化のなかで受け止めねばならないのが、日本である。大学を守る立場にある文科省は、大学をすべて競争状態に置くことには抵抗があり、日本経済を担う人材を期待する産業界も、人材そのもののプールが縮減していくことを念頭に置かねばならない。少子化という事実が、産業界や行政府にどのように影響を及ぼしているかを検討することが、第3の課題となる。これら3つの課題について、上述の分析の3側面のそれぞれにおいて検討する。

こうした問題意識に立ち、すでに吉田は1990年代を中心に分析しており、そこでは、高等教育政策をめぐるパワーポリティックスに、文科省以外の行政府の新自由主義的な政策やその背後にある産業界の要請が強くなり、高等教育政策の策定に力を及ぼしていることを明らかにしているが(Yoshida 2009)、本稿はそれと問題意識を共有しつつ、その後編として2000年代を中心にし、しかし、産業界の要請の変化に焦点をあてて分析する。とくに産業界の要請に焦点をあてるのは、政権の不安定状況と日本の経済的なプレゼンスの低下の中で、産業界の大学に対する改革要求がより

ダイレクトになっていると考えるからである。

以下の分析においては、第1に、2000年代の産業界の要求を日本経済団体連合会(以下、経団連)、経済同友会(以下、同友会)の高等教育に対する政策提言をもとに明らかにする。第2に、文科省の高等教育政策を検討し、産業界の要請がどの程度反映しているかを検討する。第3に、文科省以外の行政府、具体的にいえば内閣府と経産省の高等教育政策への関与を検討し、第4に、産業界、文科省、それ以外の行政府の高等教育政策をめぐるパワーポリティックスを明らかにする。

II 産業界の要求

産業界から教育、とりわけ大学に対する要請は加速化している。分析の対象とする経団連と同友会の高等教育に関する1990年代以降の主な政策提言を一覧表にした表1からは、2000年代、それも後期に入って矢継ぎ早に提言が出されていることがみてとれる。

これらから、産業界の高等教育に対する要請を大別すれば、1. グローバル人材の育成、2. 理工系大学院教育の充実、3. 大学のガバナンス改革の3つになる。提言の内容を検証することで、それらの論理を解明しよう。

1 グローバル人材の育成

産業界は、自らのニーズに見合う労働力を求めるという点において、常に教育に対して人材の育成に関しての要請をする。それは、産業界から教育に対する直接的な要求である。その2000年代のキーワードは「グローバル人材」である。それを全面的に打ち出したのが経団連の『グローバル化時代の人材育成について』(経団連2000)である。そこでは、あらゆる人材には、「主体性」「プロ意識」「知力」の3つが、さらに、指導的立場の人材には、「将来ビジョンを示す」「各国のリーダーと対等に渡り合える」「ビジネスを創造し、実行する」といったことが求められている。この4年前には『創造的な人材の育成に向けて』(同1996)という提言を出しているが、そこでももちろん経済のグローバル化の進展を意識した人

表1 産業界からの大学に対する要請

| 〈日本経済団体連合会〉 | 〈経済同友会〉 |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| 1996：創造的な人材の育成に向けて | |
| 1997：企業の採用方法の変化と人材育成に対する意識調査結果 | 1997：「学働遊合」のすすめ |
| 1998：「変わる企業の採用行動と人事システム」事例集 | |
| | 1999：創造的科学技术開発を担う人材育成への提言 |
| 2000：グローバル化時代の人材育成について | |
| 2003：産学官連携による産業技術人材の育成促進に向けて | 2003：若者が自立できる日本へ |
| 2004：21世紀を生き抜く次世代育成のための提言 | |
| 2005：これからの教育の方向性に関する提言 | |
| 2007a：大学院博士課程の現状と課題（中間報告） | 2007：教育の視点から大学を考える |
| 2007b：イノベーション創出を担う理工系博士の育成と活用を目指して | |
| 2008：大学・大学院改革に向けた取り組み等に関する報告書 | 2008：18歳までに社会人としての基礎を学ぶ |
| 2009a：競争力人材の育成と確保に向けて | |
| 2009b：技術系留学生の質・量両面の向上に関する報告書 | |
| | 2010a：経済格差を教育格差に繋げないために |
| | 2010b：理工系人材問題解決への新たな挑戦 |
| 2011a：産業界の求める人材像と大学教育への期待に関するアンケート結果 | 2011：科学技术力立国を担う人材育成の取り組みと施策 |
| 2011b：企業からみた理工系大学・大学院教育のグッド・プラクティス事例 | |
| 2011c：グローバル人材の育成に向けた提言 | |
| | 2012：私立大学におけるガバナンス改革 |

出所：経団連（<http://www.keidanren.or.jp/policy/>）、同友会（<http://www.keidanren.or.jp/policy/>）¹⁾から、高等教育に関する提言を含むもの。経団連については1991年以降、同友会については1995年以降の提言が掲載されている。

材開発を求めているが、「グローバル人材」という表現は用いられていない。したがって、エリート層としての「グローバル人材」という考え方は2000年頃に登場したとみることができるが、これはその後も産業界の共通認識となっていく。

『21世紀を生き抜く次世代育成のための提言』（経団連2004）の「教養を備えたリーダーの育成」「教育行政、学校・教員には、これまでの教育制度で重視してきた学習の到達度の全体の底上げに加えて、トップ層の強化に向けた取り組みを期待したい。」（経団連2004）といった表現は、それを示すものである。『これからの教育の方向性に関する提言』（経団連2005）では、「『志と心』『行動力』『知力』の3つをバランスよく身につけたリーダーの養成が必要である。」（同）、『グローバル人材の育成に向けた提言』（経団連2011c）でも、「国際社会で活躍し、成長分野等で世界を牽引するリーダーとなる高度人材」（同：14）が必要だという。同じく、同友会の『教育の視点から大学を考える』（同友会2007）においても、「新しい時代の真のエリートを育てるための教育」（同：4）が

必要だという。

もともと産業界は、能力に応じた教育の必要性を説く傾向はあるが（Schoppa 1991=2005：104-106）、しかし、こと今回の「グローバル人材」に関しては、それがエリート、リーダーであることを明言している。その背後には、「戦後の高度成長を可能にしたのは、国民一人ひとりの高い勤労観と倫理観に加えすべての国民に対して高い水準の義務教育が実現し、均質な人材が社会に送り出されたことであった。これに対し、21世紀はIT化、グローバル化が進展し、情報が瞬時に共有化され、多様な価値観がぶつかり合い融合する時代である。その中で、わが国企業は、創造的な製品、サービスを供給することでグローバルに展開される競争を勝ち抜いていかなければならない。」（経団連2004）、「資源に乏しい日本の競争力の源泉は、人材力につきると言われて久しい。しかし、世界規模で優秀な人材の獲得競争が激化する中、グローバル化に対応した人材の育成において、わが国は、他のアジア諸国と比べても遅れを取っている。」（経団連2011c：17）、と、産業界の

危機感は大きい。

それでは、グローバル人材とはどのような者なのだろうか。「日本企業の事業活動のグローバル化を担い、グローバル・ビジネスで活躍する（本社の）日本人及び外国人」（経団連 2011c：1）が、その定義である。これだけではいかにも曖昧である。ただ、それぞれの提言においては、「創造性」「志と心」「行動力」「知力」「イノベーション創出の総合力」など多様な能力の涵養が求められているが、その抽象度は高い。唯一、具体的な能力としてどの提言にもみられるのが、英語によるコミュニケーション能力である。そのためには、大学における英語の授業の増加はもちろんのこと、初等教育からの英語力の強化、大学入試における英語のリスニング試験の導入、企業での採用にあたっては TOEIC や TOEFL の得点を課すことなどが推奨されている。

手っ取り早い手段の 1 つが、インターナショナルスクールの活用である。『インターナショナルスクール問題に対する提言』（経団連 2002）では、インターナショナルスクールには、外国人子女や帰国子女が多く、英語のコミュニケーション能力のある学生が多いことに着目し、「国際化に対する国家戦略」としてその教育基盤の強化を提言している。インターナショナルスクールが一条校でなく、日本の高校や大学と接続していないことを問題として、その制度改変を求めている。

もう 1 つが、留学生の活用である。『技術系留学生の質・量両面の向上に関する報告書』（経団連 2009b）では、「優秀な人材をより多く獲得するという点では、海外から日本への留学生に注目する必要がある。……企業にとっても留学生の採用・活用に積極的に取り組むことで、より多くの優秀な人材の確保に加え、人材の多様化による社内活性化にもつながり、自社の国際競争力強化に資することとなる。」（同：1）と、グローバル人材としての留学生に熱い視線を送っている。ただ、期待される留学生は、人文社会系ではなく技術系である。なぜなら、日本経済のイノベーションは、理工系人材によって可能になると考えられているからである。したがって、「イノベーションの主たる担い手であるにもかかわらず現状では留学生

に占める割合が少ない技術系留学生に重点を置く必要がある。」（同：18）と明言し、「留学生 30 万人計画」において、そのうち大学院生が 4 分の 3 と見積もり、その 30%（7 万人）を技術専攻とすることを提案している。それによって、2009 年現在の 2.1 万人から大きく増加して、産業のイノベーションが生じることを期待している。

留学生へのもう 1 つの期待は、日本社会の少子化に起因する。「急速な少子高齢化の進展とそれに伴う人口の減少により、国内市場が縮小する中、天然資源に乏しいわが国が将来にわたって成長を維持する」（経団連 2011c：2）ことが必然であり、そのためには、優秀な人材であれば国籍を問わないというスタンスをとるのである。

こうした人材育成のためには、産官学の共同の必要性も強く訴えている。この点については、後述の文科省や経産省の動向においても検討しよう。

2 理工系大学院教育の充実

産業界が、大学に理工系人材の養成を求めることは、今に始まったことではない。第二次世界大戦後の経済復興においても、IT 化が始まる 1980 年代においても、日本は技術立国であるとし、そのために大学における理工系人材養成の拡充を求めてきた。その論調は、グローバル化が進む時代においても変化はみられない。2000 年代は、それが大学院、しかも博士課程にまで期待の高まりと広がりが見られるようになったことに、特徴がある。

そのことは経団連の『グローバル化時代の人材育成について』以来、各提言に指摘されているが、それを明確に示したのが、『イノベーション創出を担う理工系博士の育成と活用を目指して』（経団連 2007b）、『大学・大学院改革に向けた取り組み等に関する報告書』（経団連 2008）、同友会の『理工系人材問題解決への新たな挑戦』（同友会 2010b）、『科学技術力立国を担う人材育成の取り組みと施策』（同友会 2011）なのである。『イノベーション創出を担う理工系博士の育成と活用を目指して』においては、「欧米等では博士人材が産業界のなかでイノベーションを創出し、優れたマネジメントを行う中核の人材として活躍して

いる。」(経団連 2007b:1) という認識のもとに、「わが国においても、大学における理工系の博士課程の在り方を見直し、グローバルな競争力を有するイノベーション人材を創り出す必要がある。」(同:1) と主張している。そのために、大学には、教育理念の明確化と学生の選抜の厳格化を求めている。また、産業界は進んで教育界との連携のもとに高度人材の育成とその企業での採用に力を尽くそうとしており、その課題をまとめた提言が『大学・大学院改革に向けた取り組み等に関する報告書』となっている。

同友会の提言は、必ずしも理工系人材の大学院における養成に特化しているわけではない。むしろ、近年指摘される「理科離れ」に対する危機感から、初等教育から高等教育までを貫通して理系の教育の重視と、それを学ぶ生徒学生の増加を目指している。なぜ、理科系人材が重要かということ、同友会の観点は、技術立国を担うというだけにとどまらない。理科系の教育によって論理的思考力が涵養され、それは文理を問わず必要だという観点から理科系教育の充実を求めているのである。

こうした理工系人材とその教育への一貫した期待は、日本経済を牽引してきた産業界が製造業であり、経団連や同友会のメンバーがそうした企業の代表者を中心としているからに他ならない。しかし、日本経済を牽引する次世代の産業界を何とすべきか、その方向性は見えていないのが実情であろう。イノベーションが盛んに言われるのは、その証左であると考えられる。

3 大学のガバナンス改革

グローバル化、少子化という事態に強い危機感を有し、自らの方向性を模索している産業界は、教育、とくに高等教育の組織やその運営方法に対して強い不満をもっている。日本の産業界が変わろうと努力を重ね、そのための人材育成を大学に期待しているにもかかわらず、大学はそれに応えていない、そのためには大学の慣行や組織構造を変化させねばならないという論調は、2000年代になって強さを増し、「大胆かつスピード感のある改革の必要性」(経団連 2004) が主張される。

グローバル人材の育成という目標に対する手段としての組織改革は、2000年代に入って、大学の第三者評価システムの導入、教員の人事評価、大学の情報開示、教育の質の保証と続き、それは同友会でも同様である。『教育の視点から大学を考える』(同友会 2007) においては、大学教員の処遇が年功制に依拠し、教員が教育よりも研究に力を入れる風潮を戒め、人事制度の再構築や教育に対する評価の導入を求めている。

成果を評価する方向での大学改革は、1991年の大綱化以来の高等教育政策であり、産業界もそれになぞった発言をしている。ただ、産業界のこうした提言が先にある文科省の高等教育政策にダイレクトな影響を与えたかといえ、必ずしもそうとは言いきれない。産業界の間接的な影響があったと思われるが、規制緩和とそれにとまなう事後チェック、あるいは参入規制の緩和と競争による淘汰は経産省や内閣府の方針であり、文科省や大学はそれに抵抗できなかったという経緯があるからである。

産業界からの大学の組織改革への提言は、2000年代後半には、さらに踏み込んだものとなる。2011年には、政府に対して「国公立大学間の再編、統合および連携の推進」が謂われ、いわゆる文科省の機能別分化を推奨する政策と並行して、「国公立大学の再編、統合の推進や入学定員の見直しを通じて、各大学の適正な教育研究環境の確保、経営基盤の強化を図るべきである。」(経団連 2011c) と主張している。そうした論調は、経団連よりも同友会の方が強い。『教育の視点から大学を考える』では、教授会による意思決定は「制度的には過去のものとなりつつある」とし、「理事長・学長のリーダーシップの強化を含む、一層のガバナンス改革が必要である。」(同友会 2007:10) と、大学の組織構造の変革を求め、2012年の『私立大学におけるガバナンス改革』(同友会 2012) では、「高等教育の改革のための施策や各界からの提言にもかかわらず、大学教育の改革は十分に進んでいるとは言えない。……大学の実行力の不足の理由として、既得権を侵される教職員等からの抵抗があると言われる……」(同:2)、という認識のもと、理事会や学長・学部長の

リーダーシップの強化が求められる。それが遂行されないのは、「教員や教授会の合意が組織決定の前提になるという慣行」があるためであり、「教員も事務職員と同様に雇用契約を有しており、公務、とりわけ組織運営においては学長の指揮命令系統下に置かれるべきである。」(同：8)と、教授会が意思決定機関となって、組織の長を選挙で選任することが、改革の遅れにつながっていると批判している。

官僚制的な組織機構をもつ企業からみれば、教授会の同僚性による意思決定システムこそ、大学改革の元凶だというのである。なぜ、この提言が私立大学に限定したものとなったかといえば、国公立大学は法人化によってトップの権限が強化されたが、私立の場合は、2005年の私立学校法の改正によって理事会・理事長権限が明確化されても、それが十分大学に浸透していないとみていることによる。確かに、私立大学のガバナンスに関しては、私立学校法の存在が逆に文科省の直接的な統制を排除する仕組みとして働く側面がある。産業界はそこへ切り込んだというわけである。

このように、2000年代以降、産業界から大学への要求は、自らの苦境を救済するための人材養成から、大学の慣行や組織へと比重をシフトさせてきている。人材養成やそのための教育内容といった、大学卒業生の雇用という接点における要求から、卒業者を育成する組織そのものの在り方といった面への要求の広がりとみることができる。この変化は、前述したように危機感に覆われている産業界からすれば、大学はそれに乏しく改革の意欲に欠けた組織と映ることによるのであろう。

Ⅲ 文科省の高等教育政策

文科省が政策として大学を統制することができるのは、予算と制度である。産業界の大学に対する要請が、この予算と制度にどの程度影響をもつものかを検討しよう。

1 文科省と予算

表2は、文科省の国公立大学に対する予算の経年変化を、運営費交付金(2003年は国立学校特別会計)、私立大学等経常費補助金(私学助成)、大学教育改革支援という名の各種の競争的資金で見たものである。

大学に対する文科省の予算の、少なくなったとはいえ約4分の3は国立大学の運営費交付金、加えて私学助成が20%と、高等教育予算の大半は基盤経費として支出され、競争的資金は多くて5%程度である。しかし、運営費交付金は法人化以前の2003年と比較して約4000億円、約4分の3に減額している。私学助成はほぼ横ばいである。競争的資金は実額では2009年度までは増加し、その後やや減少したが、2012年度は再度上昇した。運営費交付金は効率化係数がかけられているため、今後も毎年減額していくであろうし、私学助成の増額も期待できない。

そうすると、予算全体としてはわずかな金額ではあっても、個々の大学にとっては競争的資金が大きな誘因として働く。そしてこの競争的資金は、文科省が財務省との折衝のなかで獲得するものだが、成果を得るためには大学の論理だけでは説得材料にはならない。各方面のステークホルダーから納得される、時宜を得た改革課題であることが必要である。

ところで、人材育成を大学に要求する産業界

表2 文科省の国公立大学予算の構成比

(単位：%)

| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 大学教育改革支援 | 1.8 | 2.8 | 3.3 | 3.5 | 3.9 | 4.3 | 4.5 | 3.8 | 3.2 | 5.8 |
| 私学助成 | 17.2 | 20.2 | 20.4 | 20.6 | 20.6 | 20.6 | 20.6 | 20.9 | 21.0 | 20.7 |
| 運営費交付金 | 81.0 | 77.0 | 76.3 | 75.9 | 75.5 | 75.1 | 74.9 | 75.3 | 75.8 | 73.5 |
| 計 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 億円 | 18,741 | 16,128 | 16,139 | 16,085 | 15,939 | 15,742 | 15,618 | 15,392 | 15,290 | 15,784 |

出所：文科省のweb各所

は、日本の高等教育予算の対 GDP 比が OECD 諸国のなかで最低水準にあることに対しては大学の応援隊であり、政府に対して予算支出を求めている（たとえば、同友会 2010a『経済格差を教育格差に繋げないために』）。もちろん、その論理は「我々が教育を重視するのは、教育を個人の人格形成や知識習得の手段とするだけでなく、人的資本に対する投資と考えてきたためであり、わが国の発展や国益に欠かせないものとして認識してきた。」（同：1）ためである。しかし、そうはいつでも産業界のこの論理は、今のところ財務省の財布の紐を緩めることにはなっていない。

2 大学院におけるグローバル人材の育成

大学に対する要求があるということは、それを遂行するための予算獲得の可能性が高くなるということでもある。近年の文科省の競争的資金獲得のためのプログラムのキーワードはグローバル化である。表3にみるように、大学教育改革支援プログラムと一括される競争的資金のプログラムの2012年の予算総額は575億円、そのうちリーディング大学院やGCOEなど4プログラムで構成される「1.世界的なリーディング大学院の構築等」が333億円と多くを占めている。

とくにリーディング大学院は、2011年度の39億円から116億円と3倍近くの増額をみている。「広く産学官にわたりグローバルに活躍するリーダーを養成」することを目的としたこのプログラムは、2010年に閣議決定した国家の新成長戦略の1つに位置づけられている。経団連は『グローバル人材の育成に向けた提言』（2011c）においても、「各大学は、政府が新成長戦略の中に盛り込んだ「リーディング大学院構想」や、「グローバルCOE」などに積極的に取り組むことが期待される。」と応援メッセージを送り、「産業競争力懇談会」²⁾もこの取り組みを推奨している。また、「3.大学のグローバル化のための体制整備」の103億円のうち「グローバル人材育成事業」は新規でありながら50億円の予算がついている。これは、「政策推進の全体像」（国家戦略室2011）を踏まえた、後述する「グローバル人材育成推進会議 中間まとめ」（グローバル人材育成推進会議

2011）の具体化として策定されたものである。

さらに、2012年度「大学の国際化のためのネットワーク形成推進事業（1）グローバル30」は、文科省が予算として申請したという形をとっているが、実は、2007年の経済財政諮問会議における議論が契機となり、同年の『経済財政改革の基本方針2007』において国際化・多様化を通じた大学改革の1つとして策定されたものである。そこでは、「文部科学省は、「大学グローバル化プラン」（仮称）を平成19年内に策定し、アジアを含めた国際的な大学間の相互連携プログラムを促進する（単位互換、ダブル・ディグリー等）……平成20年度から、現地での募集・選考体制の強化、渡日前の入学許可、奨学金支給決定を行い、留学生受入れ拡大を図る。日本人学生の短期留学等の機会を拡充する。」（内閣府2007：12）と記されており、文科省は内閣府の命にしたがってプログラムを開始した。この経済財政諮問会議に対して産業界が一定の影響をもっており、経団連の『競争力人材の育成と確保に向けて』（経団連2009a）においては、「政府の「留学生30万人計画」で掲げている国際化の拠点となる30大学の選定（グローバル30）と英語の授業で学位が取得できる課程の増加は、これまで日本語がネックとなり留学を考えて来なかった潜在的な外国人学生を我が国に惹きつけるという点で有意義な取り組みである。」（同：15-16）と、グローバル30に対し高い評価を与えている。

グローバル人材の育成というミッションを大学院教育に期待する産業界の存在を、いかにうまく取り込み競争的資金として予算化するかが、近年の文科省の動向であるといつてよい。文科省としては、90年代以来拡張した大学院が充足しておらず、かつ、そこで養成された人材が労働市場で評価されないという状況に対して、その打開策を産業界の意向を利用することで見出したいと考えていると言つてよいだろう。

産業界が大学に期待するグローバル人材の育成に関しては、今のところ、産業界と文科省との関係は蜜月関係にある。これを産業界の影響力が行使された結果としてのみ読むことは早急であると思われる。なぜならば、予算獲得がレーゾンデー

表3 文科省の大学教育改革支援プログラムと2012年度予算額

| 〈プログラムのカテゴリー〉 | プログラム数 (新規) | 予算 (億) | 〈代表的プログラム〉 |
|------------------------|-------------|--------|--|
| 1. 世界的なリーディング大学院の構築等 | 4 (1) | 333 | リーディング大学院/GCOE |
| 2. 大学教育の充実と質の向上 | 4 (2) | 63 | 大学関連共同教育推進事業/ 産業界のニーズに対応した教育 改善・充実体制整備事業 |
| 3. 大学のグローバル化のための体制整備 | 4 (1) | 103 | グローバル人材育成推進事業/ 大学の世界展開力強化事業 |
| 4. 高度医療人材の養成と大学病院の機能強化 | 9 (3) | 76 | がんプロフェッショナル養成基 盤推進プラン |

出所：文科省（2012）

トルを示すことになる文科省にとっては、産業界の意向をいかにうまく取り入れて概算要求をするかという戦略も動くからである。

3 大学の組織改革

大学のマネジメントやガバナンスの改革が本格的に議論の対象となったのは、「遠山プラン」と呼ばれる2001年の「大学（国立大学）の構造改革の方針」あたりからであろう。拡大路線を基調としてきた高等教育政策に対して「国立大学の再編・統合を大胆に進め」、馴染みの薄い「民間的発想の経営手法を導入」し、自己点検評価では不足として「第三者評価による競争原理を導入」しようとしたことは、大学に大きなインパクトを与えた。並行して行われていた法人化の議論は、これによって加速化し、2003年に決定、2004年から国立大学は法人化する。学長の権限は強化され、学長・学部長のリーダーシップが発揮された大学運営が可能となる制度改正であった。

この遠山プランは、主に国立大学を想定しているものの、私立大学が構造改革からまったく自由であることは、社会全体の構造改革を進めていた小泉政権下では許されるものではなかった。ただ、私立大学は、私立学校法によって文科省の直接的な介入を受けることなく独立性を保つことができるうえ、学校法人制度をとっているため理事長の権限の行使を可能とするトップダウン経営が可能である。しかし、入学定員未充足の大学は2000年前後から増加傾向にあって経営の危機が目前にあるにもかかわらず、財務情報は公開されていないといったことが問題とされていた。こうしたなか、学校法人の管理運営制度を改善し財務の透明性を高めることを目的として私立学校法の

改正が行われ、2005年に施行された。この改正により、理事会の法定化、業務権限の明確化がなされ、また、監事・監査、評議員の機能の明確化により、理事会の業務チェックの仕組みが構築された（林2009）。懸案の財務情報に関しても、ステークホルダーからの請求に応じて開示することが義務化された。

新自由主義的な社会改革の一環としてはじまった2000年代初頭の構造改革以来、大学はマネジメントの対象となる組織であり、そのためにガバナンスを強化すべきという認識は、文科省内でも次第に共有されてきた。外圧としてはじまった改革課題ではあるが、何よりも、少子化のなかでの大学の生き残りの方策を考えねばならないという課題を抱える文科省としては、アカウンタビリティには敏感にならざるをえなかった。

しかし、ガバナンス改革の成果が見えてこないというのが産業界の見方であり、同友会の『私立大学のガバナンス改革』（同友会2012）は、そうした認識を表明したものである。こうした産業界の声は、今後、文科省の政策にどのように反映されていくのかは、何とも言えない。ただ、中央教育審議会の大学分科会、その下部の大学教育部会には、経団連や同友会の代表者およびそれ以外の産業界出身者が委員として参加しており、大学組織の改革に対しては厳しい要求の声があがる。

その1つは、アカウンタビリティやガバナンスの前提となる組織の評価の問題であり、もう1つは、ガバナンス機構の問題である。たとえば評価に関しては、

「評価や質の向上の計測、大学の質がどう向上したかを計測するというようなことに関して、やは

りもう少し工夫していただきたいというのが嬉しいです。……我々企業の場合には、いつも市場から選抜をされておりまして、……成績表は3か月ごとに1回その成績表が出ます。……それを3か月ごとに世界中に説明をする必要があります。それが落ちてきている企業はひとりでに衰退していきます。大学の場合も、長い目で見るときっと同じだろうと思います。」(大学分科会(第99回)議事録, 2011. 8. 24)

「我々民間から見ると、(認証評価が)7年に1回ということで、大変そのことに違和感を持っているわけです。……企業の場合ですといろいろな側面にわたって必ずアニュアルレポートというものを出すわけです。」(大学教育部会(第10回)議事録, 2012. 2. 22)

民間企業の活動の評価のサイクルが短期であることと比較して、大学の評価の仕組みが手ぬるいという指摘である。

ガバナンスの問題に関する典型的な批判は、以下のようなものである。

「非常に私が不思議に思ったことは、……大きな大学の中でミッションがあって、そのミッションにすべてが連鎖しているはずだと私は思うのです。企業の場合には、企業のミッションというものは、新入社員の活動に至るまで全部連鎖されていて、それが個別の年間目標になってくるわけです。……その観点からいくと、大学というのは全く連鎖されていない。そうすると、……学部の自治に任せておけない部分というものを、学長なり理事長さんがきちんと抽出して、……最終判断は理事会とか、あるいは、学長ということを勇気を持って言っていけないと、いつまでたってもこの枠組みが解決されない根本問題として残されるように思いました。」(大学教育部会(第7回)議事録, 2011. 11. 14)

「産業界から見ると、本当に日本の大学教育は十分な人材を育成しているかということに関しては、疑問があると思います。……グローバルに対応するとか、イノベーションを起こせるような人材は、本当に企業は欲しいのですが、しかし、今の大学教育でそういう能力が高まっているとは思わないから、したがって、早く採用してしまうの

です。……本当に学長が特色ある教育を行うことができるような仕組みをうまく整備することが大切です。……その位覚悟して大学運営の仕組みを変えないと、総論を議論しても、今の日本の大学はほとんど変わらないのではないのでしょうか。」

(大学分科会(第102回)議事録, 2012. 1. 31)

ここでも、民間企業のやり方になぞらえて、トップダウンの意思決定システムを導入することが求められている。どちらも、民間企業のやり方が、大学を評価する基準軸である。産業界が望むような人材が大学から輩出されてこない、それは大学が学長のリーダーシップのもとに官僚制的なトップダウンの機構を構築していないことだという因果関係が措定されており、その立場からの大学批判であることも共通している。

審議会の議事録を見る限りこうした産業界からの要請に対して、いわゆる大学人が正面切って反論を挑むような様子は見られない。文科省をはじめ審議会を構成する大学関係者は、次第にこうした言説を受け入れていっているような側面がないわけでもない。なぜなら、文科省も大学人自身も、大学の生き残り戦略とかかわって大学教育の質の保証を昨今の大きな課題としており、その保証すべき質は、提供する教育から、教育を受けた学生の学習成果へとシフトし、それに向けて諸改革を進めているからである。したがって、産業界から求める人材が育成されていないという批判は、まさしく自らが課題としている点を批判されたことになるからである。大学が企業のようなガバナンス体制を構築すれば、優れた人材を送り出せるという因果が、本当に成り立つのか否かを問い返す余裕を、文科省も大学も失っているように思う。

IV 政府と他省庁

1 自民党から民主党へ

内閣府における諸会議のもとで進められた、規制緩和のもとでの自由競争という方針は、その後の自民党政権も受け継ぎ、2009年の民主党政権への移行によって、経済財政諮問会議や規制改革

会議は行政刷新会議と衣替えをしたが、ムダを省くという点で政府の財政支出を抑制する方針は継続された。各種のメディア報道をもって注目を浴びたのが、2009年の事業仕分けであった。

高等教育に関わる事業仕分けとして、国立大学運営費交付金、GCOEなどの競争的資金について、何が問題とされたか検討しよう。運営費交付金に関しては、「15名全員が見直しを求めるという結果となった。……運営費交付金の使い方、特に教育研究以外の分野における民間的手法を投入した削減の努力、あるいは、そもそも交付金の配分の在り方、こういったことを中心として、広範かつ抜本的に、場合によっては大きく見直す」（行政刷新会議 2009a）と評価された。法人化以来、毎年1%の効率化係数による削減が続いてきた中で、さらに削減が必要とする判断であった。また、競争的資金に関してはいずれも予算の縮減が求められ、「グローバルCOEプログラムは廃止すべきとの指摘や、対象が広がりすぎるとの指摘が複数あり」、「グローバル30などの事業については、「そもそも大学の本務としてやるべきだ」という意見、結果・効果が不明だという意見、学生の雇用に関する課題は重要だという指摘も複数あった。」（行政刷新会議 2009b）とコメントされている。このように、民主党政権発足直後は、各省庁の事業についてはきわめて厳しい評価がなされ、加えて各省庁下の独立行政法人のさまざまな事業の廃止が閣議決定された。

しかし、他方では、2012年度の教育関係予算は、表2でもみたとように増額している。それを党文部科学部門会議では「政権交代の成果」（民主党 2012）として公表している。大学の教育研究基盤等の強化に関しては、「平成23年度予算では、大学関係経費を……6年ぶりに拡充。平成24年度予算では、私学予算を……7年ぶりに増額。」（民主党 2012: 5）と成果が強調されている。3年間の変化は大きい。民主党政権の政策の方針が一定でなく、何をめざしているのか見えない点が多く、教育という領域に対しても同様である。さまざまな意味で方針が一定でない状況が、こうしたところにも表れている。

ただ、2013年度の概算要求に関しては、「運営

費交付金の充実を図るとともに、「大学改革実行プラン」を踏まえ、各大学の強み・特色を活かした機能の再構築とそれを支えるガバナンス改革を支援することで国立大学改革を促進。」（民主党 2012）と、やはり、ガバナンス改革が大学の課題とされている。改革すべき点がガバナンスという指摘は、産業界の声とも符合する。ガバナンス改革が大学にどのようなメリットをもたらすのかという議論をつくさないまま、大学改革＝ガバナンス改革と短絡的な図式が想定されているように思えてならない。

2 経産省の立場

文科省の高等教育政策に関わる省庁として、2000年前後からその立場を強化させてきたのは経産省である。それは産学連携が積極的に推進されTLO法（1998年）や日本版バイ＝ドール法（1999年）の制定などが契機になり、「産」の立場から研究の側面で大学との連携に関わってきたことによる。産業技術局に大学連携推進課が設置され、そこがこうした業務を所管してきた。また、経済財政諮問会議の事務を取り扱う立場からの文科省の高等教育政策への影響力も大きかった。

しかし、近年の経産省は、高等教育政策にもう1つ別の関わり方をしていることを指摘したい。それは、産業界が大学に強く要望しているグローバル人材の育成であり経済産業局産業人材育成室が、それをリードしている。2007年から開始した、産業界と教育界とが今後育成すべき人材像を検討する会議「産学人材育成パートナーシップ」、そのもとに置かれた「グローバル人材育成委員会」（2009～2010年）、2011年新成長戦略実現会議のもとに関係閣僚からなる「産学連携によるグローバル人材育成推進会議」、東日本大震災後に日本の復興を目指して設置された「産学協働人材育成円卓会議」（2011～2012年）などは、いずれも経産省がグローバル人材の育成という観点から高等教育政策の立案に向けて文科省と共同で事務を行った例である。

これらで論じられている内容は、産業界の要望を強く表明したものである。たとえば、「グローバル人材育成委員会」では、大学において身につ

けておくべき望ましい資質について「グローバル人材基礎力（仮称）」として共通認識を醸成することを目的として議論が重ねられた。その報告書では、日本がいかにか産業競争力を喪失したかを各種のデータで示した上で、1. 社会人基礎力、2. 外国語でのコミュニケーション、3. 異文化理解・活用力をもったグローバル人材の育成が失地回復の鍵となると論じている（産学人材育成パートナーシップ・グローバル人材育成委員会 2010）。2006年に策定した社会人基礎力をベースにおき、英語のコミュニケーション能力と異文化理解力とを涵養すると、「グローバル人材基礎力（仮称）」を備えた人材となるのである。

「産学連携によるグローバル人材育成推進会議中間まとめ」における、グローバル人材として必要な要素を簡略に示せば、要素Ⅰ：語学力、要素Ⅱ：主体性・積極性、要素Ⅲ：異文化に対する理解とされている。「グローバル人材基礎力（仮称）」と大きく異なるものではない。産学協働人材育成円卓会議の「アクションプラン」（産学協働人材育成円卓会議 2012）では、人材ではなく「人財」という語を用いて、その育成の重要性を打ち出している。グローバル人材に求められる知識や能力として列挙されているものからいくつかをみれば、「・グローバルな世界を舞台に活躍できるタフネス、・多様な民族、宗教、価値観、文化に対する理解と適応力、・主体的な思考力・行動力、リーダーシップ、・高い語学力」（産学協働人材育成円卓会議 2012：2）などであり、とりたてて新規なものはない。ただ、このアクションプランでは積極的に博士人材への期待を表明している点で、前二者にはない特徴がある。とくにこの円卓会議は、東日本大震災の復興を目的としているため、「産学のリーダーが結集し、オールジャパンの視点からの戦略的な産学協働により人材育成を強力に推し進め」（産学協働人材育成円卓会議 2012：1）ることが目的とされており、経産省は産業界との連携によるグローバル人材育成を掲げて、文科省との連携を図る姿勢が強くなっているといっただろう。

経産省の主たる役割は日本の産業の経済成長のための政策立案であろう。人材育成や大学連携

は、経済成長のためのシーズにはなり得ても直接的な効果をもたらすわけではない。しかし、経済成長が見込めないなか、そのシーズ探しの役割にも力を入れ、産業界と文科省・大学との橋渡し役を積極的に担っているというのが、近年の状況ではないだろうか。

V 大学は強くなれるのか——結論にかえて

産業界、文科省、政府・経産省の、大学をめぐる2000年代のポリティックスを、新自由主義、グローバリゼーション、少子化をキーワードとして読み解いてきた。産業界は、新自由主義をその活動の基本とすることに変化はないが、経済のグローバリゼーションと少子化のなかで、今後の日本経済に対して大きな危機感をもつようになっている。「グローバル人材」と称するエリート層を育成することで事態の打開を図ろうとして、その人材の育成を大学に期待する。

文科省にとっての課題は少子化である。その打開策が新たな学生マーケットの開拓であるが、1990年代からの大学院拡充も、その就業先が開拓できないということで頓挫した状態にあり、社会人も留学生も頭打ちである。そうしたところに、産業界の大学院博士課程修了者が留学生に期待するグローバル人材育成の要請は、競争的資金の獲得にとって追い風になる。事実、産業界の意向を受けての内閣府などの会議で決定事項となって予算化されたものもある。

ひところ、規制緩和による競争を推進していた経産省は、格差社会批判などを受けて1990年代ほど新自由主義的な政策を推進していない。産業界と同様、経済のグローバリゼーションのなかで日本経済を浮揚させる政策が明確な効果をみせていないなか、経産省はそのシーズとなる事業にもかかわりをもつようになる。かつての産学連携から、近年の産業界の意向を受けてグローバル人材育成関連事業に、文科省との連携で担当する件数は増加している。

そして、産業界の危機感は、求める人材を輩出する大学の機構改革にまで及ぶ。ガバナンス改革

とは、企業と同じ意思決定システムをもつことといってもよいだろう。

果たして、こうしたポリティックスでの大学改革によって、大学はどのような場になるのだろうか。文科省の競争的資金によって産業界が要請するグローバル人材を育成しても、企業はそうした人材を本当に必要としているのだろうか。常用雇用者総数にグローバル人材がどの程度いればよいかを企業単位でたずねた調査によれば、「0%でよい」とする企業が全体の61.4%にのぼる。企業規模別で見れば、2000人以上の常用雇用者がいる企業では「0%でよい」は27.1%と少ないが、それでも「0～10%以下」が42.9%にのぼる（みずほ情報総研株式会社2012：19）。また、博士課程の修了者に対する評価においても、「同年齢の修士課程修了者と比較した場合の博士課程修了者の知識・業務遂行能力等」が、「ほぼ同等」とする企業は78.7%におよび、「博士課程修了の方が優れている」とする企業は18.0%でしかない。また、「能力の伸び」についても、「ほぼ同等」とする企業は90.3%におよび、「博士課程修了の方が伸びている」とする企業は1.6%、「修士課程修了の方が伸びている」の8.1%よりも少ない（経団連産業技術委員会2007：10-11）。

企業がグローバル人材にも博士課程修了者にもさほど興味を示していないなか、それが可能な大学がこぞってその育成に向かうことは危険であろう。また、大半の大学にとって競争的資金を投入してグローバル人材を育成することそのものが不可能だろう。大学をめぐるステークホルダー間の対抗軸がないなかで、オールジャパン体制で進められる事業が、大学の将来にとって何をもたらすか、それを考えるのが大学人の知恵なのではないかと思う。

- 1) 表1に掲載した経団連および同友会の各種の提言に関しては、煩雑さをさけるため引用・参考文献には提示しない。経団連に関しては1991年以降、同友会に関しては1995年以降の提言などが、それぞれのウェブサイトに掲載されている。
- 2) 産業競争力懇談会とは、日本の産業競争力を高めるため、科学技術政策、産業政策などについて、産官学の協力で政策提言をおこなうために2006年に設置された懇談会。主たるメンバーは、経団連傘下の企業の役員、大学の学長であるが、基本的には産業界関係者が中心の組織である。ここではグローバル人材の育成は主要テーマの1つとなっている

(<http://www.cocn.jp/>)。

引用・参考文献

上村敏行・田中宏樹（2006）『「小泉改革」とは何だったのか』日本評論社。

大嶽秀夫（1999）『日本政治の対立軸——93年以降の政界再編の中で』中公新書。

行政刷新会議（2009a）「第3WG評価コメント、事業番号3-5」。

(<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov25kekka/3-51.pdf>)

——（2009b）「第3WG評価コメント、事業番号3-52」。

(<http://www.cao.go.jp/sasshin/oshirase/h-kekka/pdf/nov25kekka/3-52.pdf>)

グローバル人材育成推進会議（2011）『グローバル人材育成推進会議 中間まとめ』。

http://www.kantei.go.jp/jp/singi/global/110622chukan_matome.pdf

経団連産業技術委員会（2007）「企業における博士課程修了者の状況に関するアンケート調査結果・要旨」。

(<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/020/chosa-kekka.pdf>)

国家戦略室（2011）「政策推進の全体像」。

(<http://www.npu.go.jp/policy/pdf/20110815.pdf>)

小林良彰（2012）『政権交代——民主党政権とは何であったのか』中公新書。

佐貫浩（2012）『危機の中の教育——新自由主義をこえる』新日本出版社。

——・世取山洋介（2008）『新自由主義教育改革：その理論・実態と対抗軸』大月書店。

産学協働人材育成円卓会議（2012）「アクションプラン」。

(http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/san_gaku_kyodo/entaku2/1320909_2.pdf)

産学人材育成パートナーシップ・グローバル人材育成委員会（2010）『報告書』。

(<http://www.meti.go.jp/press/20100423007/20100423007-3.pdf>)

内閣府（2007）『経済財政改革の基本方針2007』。

(<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0619/item1.pdf#page=1>)

林直嗣（2009）「私学法改正と大学の経営・ガバナンス（上）」『経営史林』第46巻1号，pp.1-11。

文科省（2012）「高等教育局主要事項——平成24年度予算（案）」。
(http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afildfile/2012/02/13/1314894_11.pdf)

みずほ情報総研株式会社（2012）『大学におけるグローバル人材育成のための指標調査』。

(<http://www.meti.go.jp/policy/economy/jinzai/global/honbun.pdf>)

民主党（2012）「政権交代の成果」。

(<http://www.dpj.or.jp/download/5722.pdf>)

Schoppa, Leonard James（1991=2005）*Education Reform in Japan*, Routledge（小川正人監訳『日本の教育政策過程——1970-80年代教育改革の政治システム』）三省堂。

Yoshida, Aya（2009）“The Triumvirate Governing Japan's Higher Education Policy since the 1990's: Perspectives on Neo-liberalism,” *Higher Education Forum*, Vo. 6, pp. 103-118.

よしだ・あや 早稲田大学教育・総合科学学術院教授。最近の主な著作に『航行をはじめた専門職大学院』（共編著、東信堂、2010年）。教育社会学専攻。