誰のため、何のための高等教育か
―進学・在学中・卒業後の問題点と求められる抜本的改革の方向性―

調査部　主席研究員　河村　小百合

目　　次

1．はじめに（問題意識）

2．高等教育の現状
(1) 進学（アクセス）時
(2) 在学中
(3) 卒業後
(4) 小　括

3．高等教育の機能低下の背景
(1) 経済・社会情勢変化への視座を欠いた高等教育政策運営の現実
(2) わが国の社会が“大学”に求める機能の現実

4．機能向上のために今後求められる抜本的改革の方向性
(1) 高等教育を受ける意義の再認識の必要性
(2) わが国企業の採用・人事運営の変革は進むか
(3) 高等教育制度改革のあるべき方向性

要　約

1．今日、わが国に限らず、世界全体の経済や社会がグローバル化、デジタル化という大きな変革の波にさらされている。そうしたなか、わが国においては、高等教育、とりわけ大学教育の改革の必要性を唱える声が高まっている。

2．わが国の18歳人口は、「団塊の世代」（240万人前後）と、「団塊ジュニア世代」（200万人前後）という二つの山を越えた後は減少の一途をたどり、足許の2019年は117万人で、その13年後の2032年には98万人と、100万人を切る水準にまで落ち込むことが確実視されている。そうしたなか、高等教育機関への進学率はとりわけ90年代にめざましく上昇し、直近の2018年は、「大学＋短大」ベースで57.9％、さらに高等専門学校（以下、高専）と専門学校も含めれば81.5％という高水準に達し、国際的な比較でみても、最も高いグループの一角を占めている。

3．しかしながら、高等教育機関への進学率を詳細にみれば、都道府県別（最高は東京都の72.8％で、最低は大分県の36.9％）や男女別で歴然とした格差もなお存在する。都道府県別の大学進学率には、各都道府県の大学の収容力や保護者の経済力等が影響を与えているとみられる一方、生徒の学力に応じた進学率とは必ずしもなっていない。これでは、いかに国全体としての高等教育機関への進学率が高くても、本来、大学に進学して然るべき能力と意欲を有する人材が実際に大学に進学できているといえるのか、疑問が残る状況にある。

4．次に、進学後の学生の修学状況をみると、全国の国公私立大学の約８割弱が高校での履修状況に配慮した取り組みを行っており、「学力別のクラス分け」にとどまらず、本来、高校卒業・大学進学までに履修しておくべき内容を大学で再度教えるという「補習授業の入学前後における実施」が約半数の大学において行われている。大学入学時のスタート時点からこのような惨状では、卒業までの間に大学教育として一般的に期待される成果を十分に上げるのは相当困難であろうことは想像に難くない。また、在学中の国家試験の合格状況にも、大学によって大きな差がついているものがみられる。

5．さらに、卒業後の状況をみると、近年、新規大学卒業者の就職率は極めて好調に推移しているものの、OECDの調査による、大学卒業者が従事する職業レベルの国際比較をみると、わが国で大卒レベルの職業に就けているのは大卒者全体の58.4％と、本調査の結果が示されているOECD加盟国中で最低という、不名誉な事態となっている。

6．（独）日本学生支援機構（以下JASSO。旧日本育英会）が2018年１月に実施した奨学金返還者に対する調査によれば、延滞者では、無延滞者に比較して、非正規雇用が占める比率が高い。これは各学種に共通の傾向で、大学卒業生や大学院卒業生についても然りである。また、返還者の職種別に本人の職業と年収の状況をみると、延滞者、無延滞者を問わず、非正規社員（職員）の所得水準は低いなど、わが国の大学や大学院教育が、卒業後の“employability”（社会で雇用され得る能力）を十分に身につけるものになっているとはみなし難いことを物語っている。他方、高専の卒業生の所得水準は

短大等に比較すれば高く、“employability”涵養の面で高い水準の高等教育機能を果たしていると評価できる。

7．このように、わが国においては、「進学時の学生の学力が不十分である」ために、「在学中にも学修成果が十分に上がらず、在学中に十分な“employability”を身につけられない」がゆえに、「各高等教育機関の卒業生として然るべき職に就くことができていない」、というように、①進学時、②在学中、③卒業後の問題が相互に関連する形で高等教育の機能が低下している。諸外国が高等教育の機能強化に注力するなか、わが国の現状がこれでは国民一人ひとりが持てる潜在的な力を十分に伸ばし得ず、国全体の競争力や成長力が伸び悩むのはある意味当然とみることができよう。

8．こうした高等教育の機能低下の背景には、①経済・社会情勢変化への視座を欠く形で、大学の教員らがもっぱら中心となって高等教育政策運営が行われてきたことや、②“終身雇用”制度のもと、わが国の企業や社会が大学に求めてきた機能の最たるものは、“学歴”による選別機能、シグナル機能であり、その際に最も重要な判断基準となるシグナルは、入試による選抜時点の“偏差値”であった、という現実がある。

9．こうした問題を踏まえれば、わが国全体としてまず、高等教育を受ける意義を再認識したうえで、以下の改革に着手することが求められる。具体的には、①高等教育政策運営の枠組みを、従来からの大学関係者中心によるものから、広く社会全体がかかわるものに抜本的に転換すること、②現状、ほとんど手つかずの各大学等の教育の成果の把握や対外的な情報開示の徹底に早急に着手すること、③高大接続の在り方を、欧米各国のような大学進学に際しての学力到達判定制度の設置も含めて再検討すること、④経済・社会の変化に対応し、高専や専修学校等も含めた国全体としての高等教育機関の在り方を考えていくこと、である。わが国の一人ひとりの若者の将来のため、そして国全体の将来のため、広く社会全体の視座に立った改革を進めることが求められている。

１．はじめに（問題意識）

今日、わが国に限らず、世界全体の経済や社会がグローバル化、デジタル化という大きな変革の波にさらされている。そうしたなか、わが国においては、高等教育、とりわけ大学教育の改革の必要性を唱える声が高まっている。その背景には、世界第３位の経済大国でありながら、高等教育の内容が時代の変化に即していないのではないか、高等教育やそこから接続して発展するべき大学における研究の機能や成果が低いのではないか、という問題意識がある。ちなみに、わが国の主要大企業で構成される一般社団法人日本経済団体連合会（以下、経団連）は、次のような認識を示している。「足元をみると、日本の大学レベルは玉石混交で、教育の質が懸念される大学や、赤字大学、定員割れに陥っている大学も見受けられる。トップ大学においても、直近の世界大学ランキング（注１）において、アジアのトップ大学が順位を上げる中、日本のトップ大学が軒並み評価を下げていることには、大きな危機感を抱かざるを得ない」（経団連［2018b］）。

そこで本稿では、わが国の高等教育の現状を、①進学（アクセス）時、②在学中、③卒業後という３つの側面からまず分析し、機能低下が認められるとすればどのような側面なのか、さらに、その背景として、わが国においてこれまでどのような問題が存在したのかを明らかにする。そのうえで、今後求められる改革の方向性を検討したい。

（注１）経団連は、同提言を公表した2018年６月時点における直近の世界大学ランキングとして、「The Times Higher Education World University Ranking, 2017-18」をあげている。

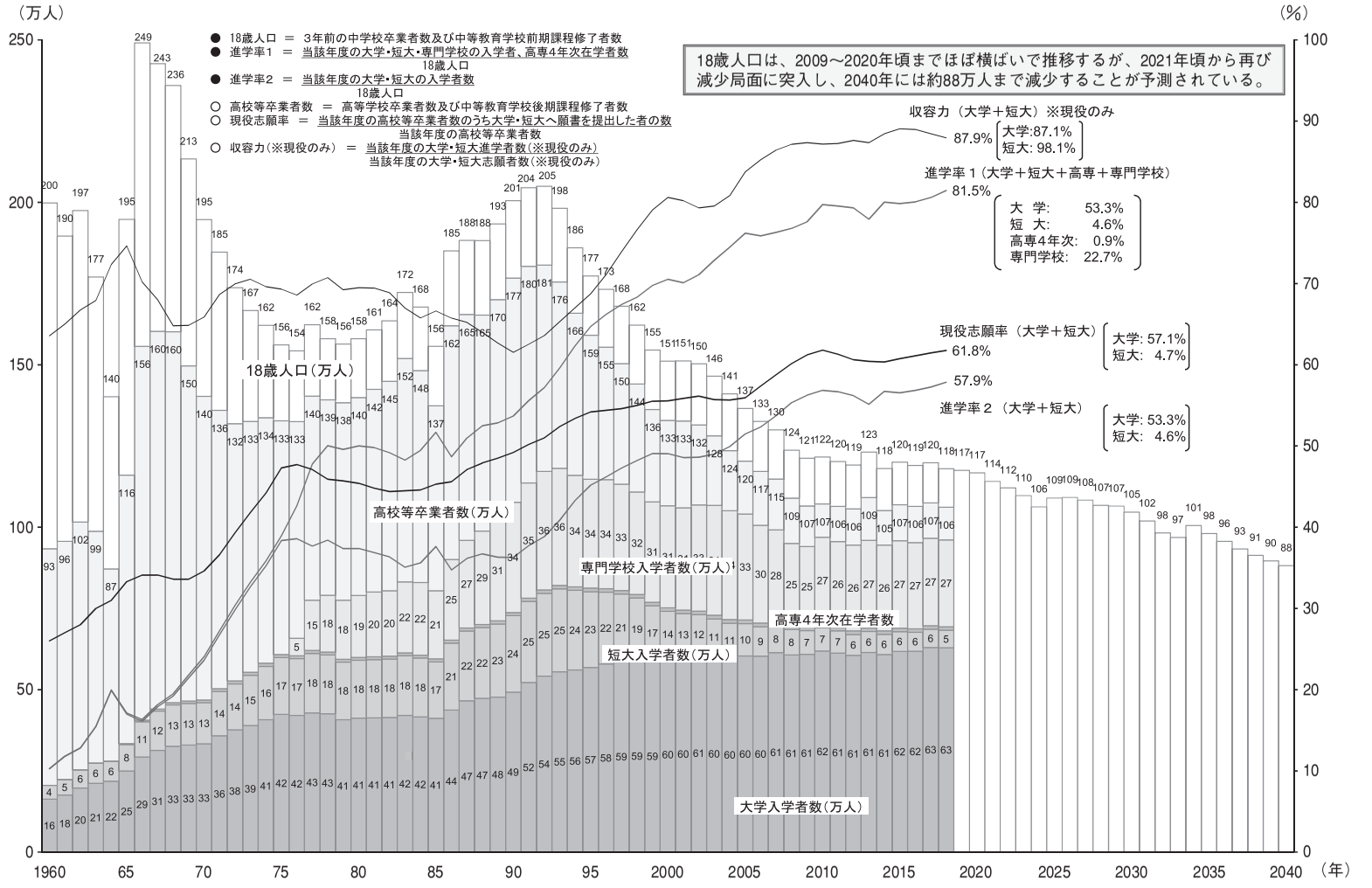
２．高等教育の現状

(1) 進学（アクセス）時

A．概況と国際比較

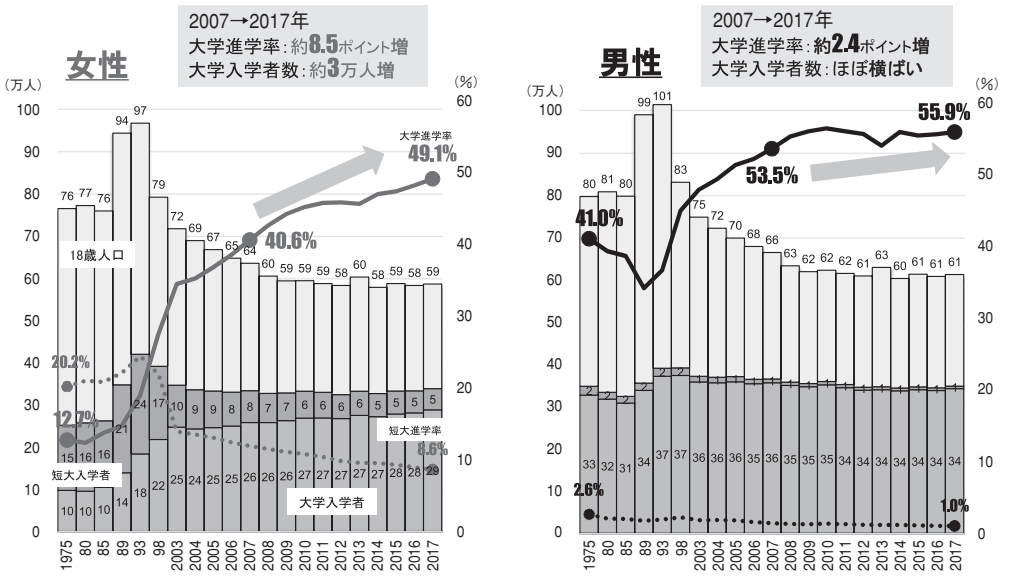
まず、わが国の18歳人口と高等教育機関への進学率等の推移を振り返ってみよう（図表１）。1960年代以降、18歳人口の山は、1965～67年前後（いわゆる「団塊の世代」で240万人前後）と、1990～92年前後（同「団塊ジュニア世代」で200万人前後）の２回あり、その後は減少の一途をたどっている。足許の2019年は117万人で、その13年後の2032年には98万人と、100万人を切る水準にまで落ち込むことが確実視されており、これは、直近のピークであった「団塊ジュニア世代」時代の半分以下となることを意味する。他方、高等教育機関への進学率はとりわけ90年代にめざましく上昇し、足許（2018年）では、「大学＋短大」ベースで57.9%、さらに高等専門学校（以下、高専）と専門学校も含めれば81.5%という高水準に達している。18歳人口が減少し続けるなかで、大学と短大の収容力（入学定員の進学者に対する比率）は90年代に大きく上昇した後、足許（2018年に87.9%）に至るまで高水準のまま推移している。近年、「大学全入時代」といわれるゆえんである。図表１は、80年代後半から90年代前半にかけて大学等の定員の拡大が図られた後、その後の18歳人口の減少に見合う定員の規模の調整はほとんど行われないままに今日に至っていることを物語っている。ちなみに、大学進学率の上昇振りを男女別にみると（図表２）、平成の約30年間で、男性の大学進学率は1.6倍に上昇している一方、女性は約４倍と大きく伸びていることがわかる。

（図表１）18歳人口と高等教育機関への進学率等の推移



（資料）中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』「参考資料集 Ⅳ. 18歳人口の減少を踏まえた高等教育機関の規模や地域配置関係資料」、2018年11月26日、p43
（原資料）文部科学省『学校基本統計』（平成30年度は速報値）、平成43～52年度については国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）（出生中位・死亡中位）」を基に作成
（原資料注）進学率、現役志願率については、小数点以下第２位を四捨五入しているため、内訳の計と合計が一致しない場合がある。

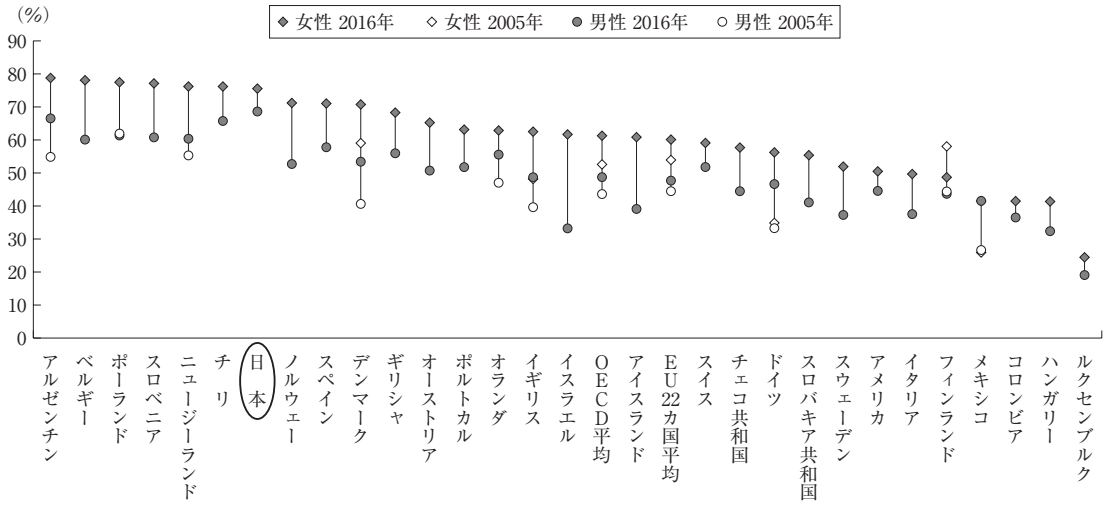
（図表２）男女別・18歳人口と大学進学率等の推移



（資料）中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』「参考資料集 Ⅳ．18歳人口の減少を踏まえた高等教育機関の規模や地域配置関係資料」2018年11月26日、p43
（原資料）文部科学省『学校基本統計』

ちなみに、高等教育機関への進学率を国際的に比較してみると、OECDベースでは、わが国の大学学士課程への進学率は50%で、OECD平均（58%）を下回る。一方、専門学校等を含めた高等教育機関全体への進学率は80%で、OECD平均（66%）を大きく上回る（注２）。なお、25歳以下の高等教育機関への進学率についてみれば（図表３）、男性の進学率（2016年）は69%とOECD加盟国中最高であるほか、女性の進学率も76%と最も高い70%台後半の国々のグループの一角を占めている。

（図表３）主要国の25歳以下の若者の性別による高等教育進学率



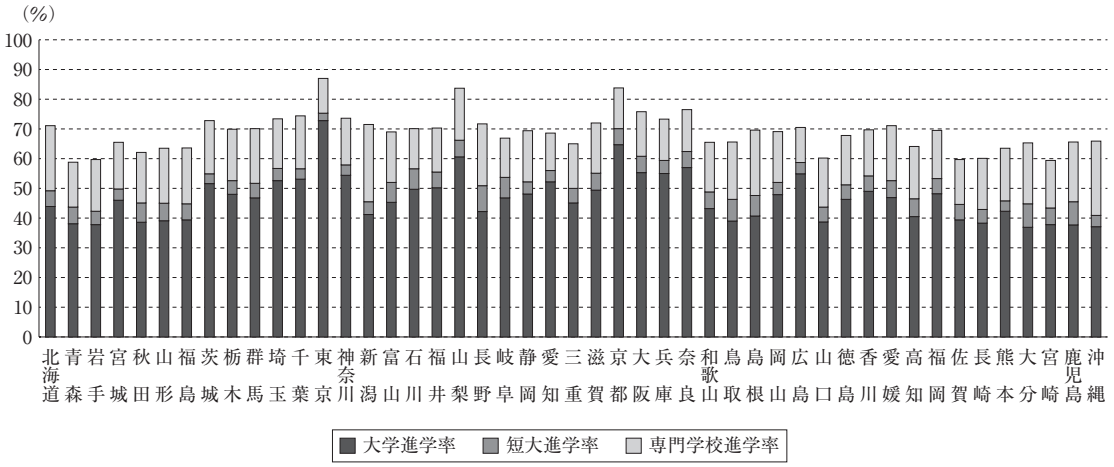
（資料）OECD, Education at a Glance 2018, September 2018, Figure B4.3を基に日本総合研究所作成

B．都道府県別の大学等への進学の現状

このように、わが国の高等教育機関への進学率は、国全体としてみれば世界各国と比較しても遜色のない高い水準にあるが、その実情がどうなっているのかを、もう少し細かく見てみよう。

図表４は、2017年の大学、短大、専門学校別の高等教育機関への進学率（高専４年次在籍者を除く）を、都道府県別にみると、大きな格差が存在することを示している。高等教育機関全体への進学率としてみれば、最高は東京都（87%）である一方、最低は青森県（58.8%）で、そのうち、大学についてみれば、最高は東京都（72.8%）であるのに対して、最低は大分県（36.9%）と、実に約２倍という大きな格差が存在する。このほか、短大進学率が最も高いのは長野県（8.7%）であるのに対して、最低は東京都（2.5%）であるほか、専門学校進学率の最高は新潟県（26%）である一方、最低は東京都（11.7%）となっている。東京都の場合は大学進学率が高いことと表裏一体として、短大や専門学校への進学率は全国で最低となっている。

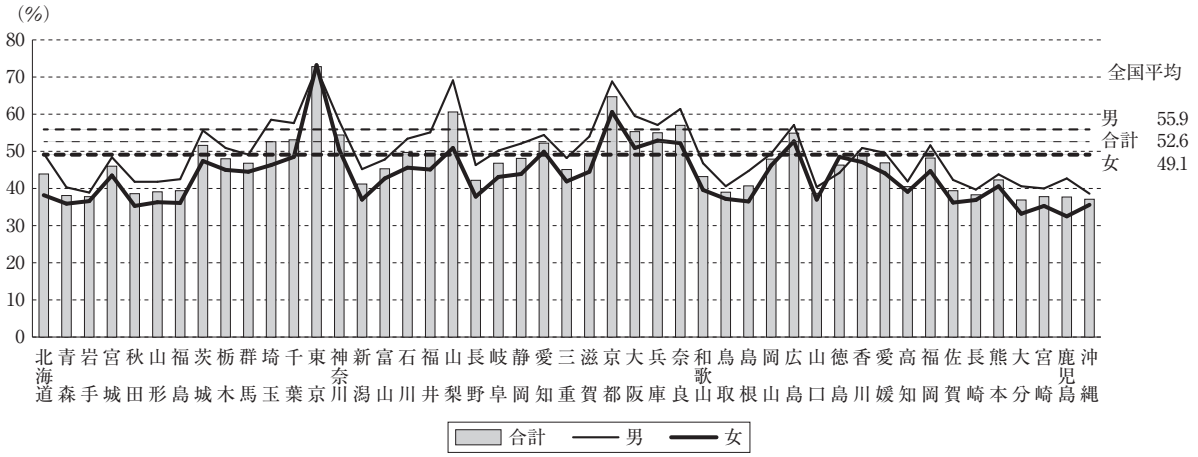
（図表４）都道府県別高等教育機関進学率（高等専門学校４年次在学者を除くベース）
（2017年）



（資料）中央教育審議会大学分科会将来構想部会（第９期～）第13回資料２「大学への進学者数の将来推計について」2018年２月21日、pp9～13のデータを基に日本総合研究所作成

大学進学率を男女別にみると（図表５）、ほとんどの道府県において男性の進学率が女性を上回っている。逆に女性の進学率が男性を上回っているのは東京都（女性と男性の進学率の差は0.8%）と徳島県（同4.3%）のみで、47都道府県中わずか２都県にとどまる。それ以外の45道府県の男女間の大学進学率の格差の幅をみると、全国で最大は山梨県で、その幅は実に18.2%にも達する。一つの県全体という大きな母集団のなかで、高校生の学力にここまで大きな性差があるとは考えにくい。こうした道府県では、本来、大学に進学して然るべき能力と意欲を有する女性の人材が実際に大学に進学できているといえるのか、疑問が残る状況にあるといえよう。

（図表５）都道府県別男女別大学進学率（2017年）



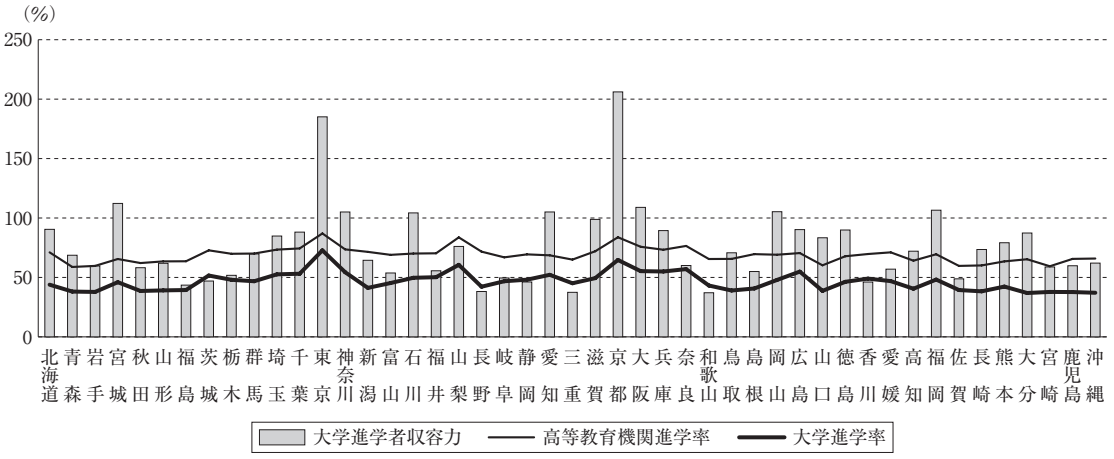
（資料）中央教育審議会大学分科会将来構想部会（第９期～）第13回資料２「大学への進学者数の将来推計について」2018年２月21日、pp5～7のデータを基に日本総合研究所作成

C．大学進学に影響を及ぼす要因別にみた進学の現状

では、都道府県別の進学率にこれほどの差が生じている背景には、いかなる要因があるのか。

図表６は、都道府県別にみた大学の収容力と大学進学率の関係をみたものである。47都道府県を比較してみると、東京都と京都府の収容力が突出して高くなっており、それがこの２都府の進学率に一定の影響を与えているであろうことが推測される。

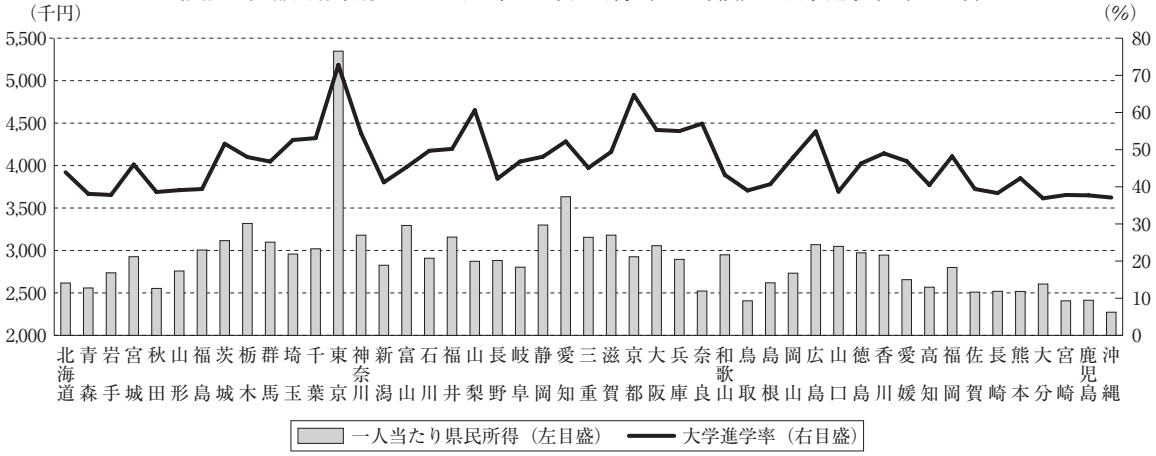
（図表６）都道府県別大学進学者収容力と大学進学率（2017年）



（資料）中央教育審議会大学分科会将来構想部会（第９期～）第13回資料２「大学への進学者数の将来推計について」2018年２月21日、pp9～13のデータを基に日本総合研究所作成
（注）（大学進学者収容力）＝（大学入学定員）/（大学進学者数）。

次に、進学する生徒の親等の保護者の経済力と大学進学率との関係を都道府県別にみたものが図表７である。保護者の経済力の代理変数として「一人当たり県民所得」をとると、東京都が47都道府県のなかで突出しており、それが大学進学率に影響を与えている状況が窺われる。

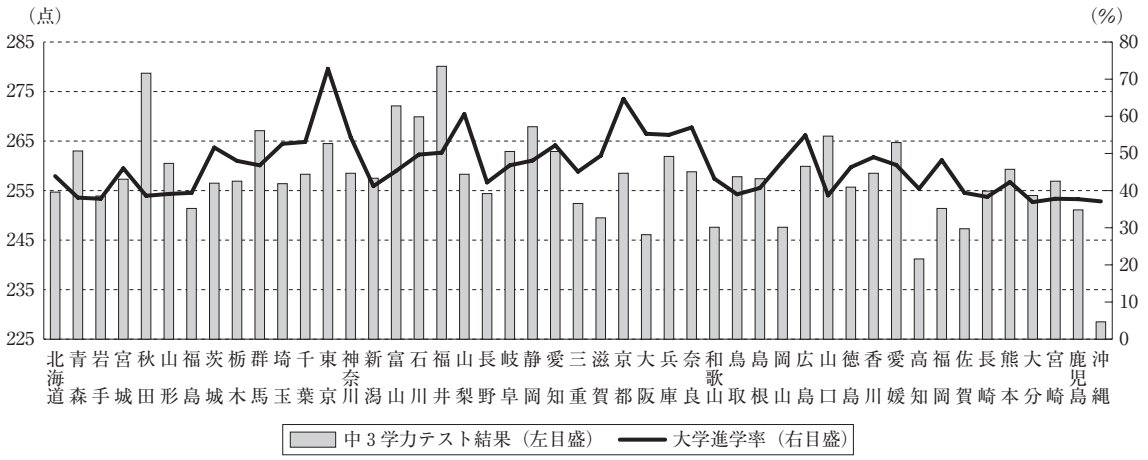
（図表７）都道府県別にみた一人当たり県民所得（2016年度）と大学進学率（2017年）



（資料）内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部『県民経済計算統計表』2019年12月27日アクセス、中央教育審議会大学分科会将来構想部会（第９期～）第13回資料２「大学への進学者数の将来推計について」2018年２月21日、pp5～7のデータを基に日本総合研究所作成

さらに、都道府県別の生徒の学力と大学進学率の関係をみたものが図表８である。国による全国レベルでの学力調査で高校段階のものは存在しないため、ここでは文部科学省国立教育研究所が毎年度実施している、中学３年生対象の学力調査の都道府県別の結果を示した。高校進学を控えた中学３年生時点であれば、大学等の高等教育機関への進学をにらんだ学力の基礎がかなり固まりつつある時期であると考えられる。なお、ここで各都道府県別の比較に用いる大学進学率のデータが2017年のものであるため、現役の場合、その年に大学に進学した高校３年生が中学３年生であった時点の学力をみるべく、2014年度の学力調査結果の値を示した。具体的には、同年度に学力調査が実施された４科目（国語Ａ、国語Ｂ、数学Ａ、数学Ｂ）の都道府県別の正答率を単純合計した値を用いている。

（図表８）都道府県別にみた中学３年生の学力テスト結果（2014年）と大学進学率（2017年）の状況



（資料）文部科学省国立教育政策研究所『平成26年度全国学力・学習状況調査【都道府県別】調査結果資料』、中央教育審議会大学分科会将来構想部会（第９期～）第13回資料２「大学への進学者数の将来推計について」2018年２月21日、pp5～7のデータを基に日本総合研究所作成

（注）「中３学力テスト結果」は本図では、実施された４科目（国語Ａ、国語Ｂ、数学Ａ、数学Ｂ）の都道府県別の平均正答率（公立中学校のみを集計）を単純合計した点数。

この全国学力・学習状況調査では、かねてから近年に至るまで、秋田県と北陸三県（富山県、石川県、福井県）が全国上位の常連県であることがよく知られており、2014年度の調査結果も例外ではない。公立の学校のクラス全体として、生徒の学力をいかにすれば向上させることができるか、というのは実際にはかなり難しい問題である。東京都等の都市部においては、学力向上は塾頼み、というのはよくありがちな状況で、それでは塾に通いやすい、もしくは通える地域や家庭の環境にあるか否かで生徒の学力に差が開いてしまい、クラス全員の学力を向上させることはなかなか難しい。2014年度の中３の学力調査結果において、東京都の成績はそれほど高いものとはなっていない（注３）ことが、そうした現実を物語っているように見受けられる。他方、秋田県や北陸三県をみた場合、都市部ほど塾等の学校外での学習の機会が多くあるとは考えにくく、恐らく、県全体としてみたときの教員の側の力量や、教育に熱心といった県民性のみならず、家庭や地域に子どもたちを落ち着いた生活環境で育てる力が備わっており、それが代々受け継がれてきているからこそ、このように県全体として公立の学校における教育力が高く、生徒たちが高い学力を養い得る結果につながっているものとみられる。しかしながら、図表８から明らかなように、これら４県の大学進学率は、相対的には決して高くはない。それがこの国の現実である。それでは、これらの県に、義務教育を通じてしっかりとした学力を身につけることができている生徒が多く存在しながら、彼らがその学力に見合った高等教育機関に進学してさらにその能力を磨き、社会に貢献する機会を必ずしも得られていないことを意味する。それは本人にとってのみならず、社会全体、国全体にとっても損失である。こうした結果からも、全国レベルでみた際に、大学に進学して然るべき学力を兼ね備えた生徒が実際に大学に進学できているといえるのか否かには、強い疑問が残る状況にあるといえよう。

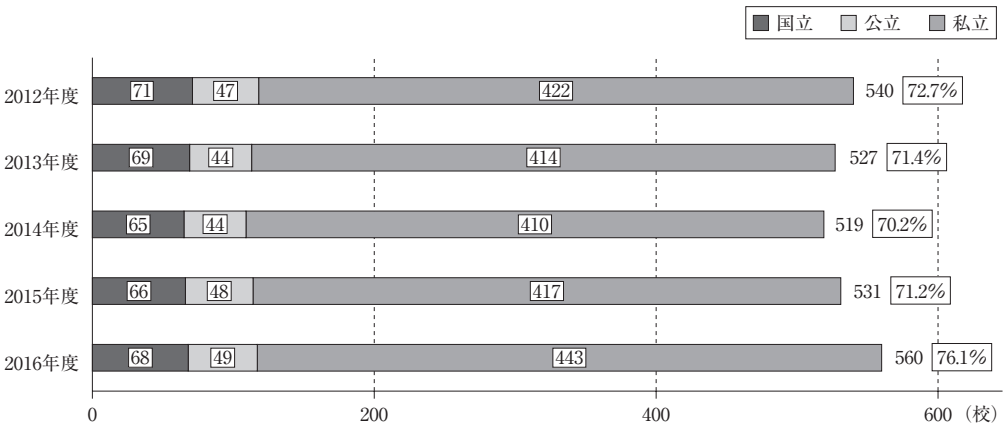
以上を踏まえれば、各都道府県別にみた大学等への進学率をみたとき、決定力の強い特定の要因が存在するわけではなく、上述のような収容力や保護者の経済力、男女の役割分担にかかる社会通念といった諸要因が複合的に作用して決まっている可能性が高いように見受けられる。ただし、いかにわが国全体の大学等への進学率が国際的にみて高い部類に属するといえども、その内実をみると、本来、大学に進学して然るべき生徒が実際に進学できているとは必ずしもいえない現実が浮かび上がってくる。

(2) 在学中

次に、そのようにして進学した後の学生の修学状況はどのようなものになっているのかを、大学についてみてみよう。

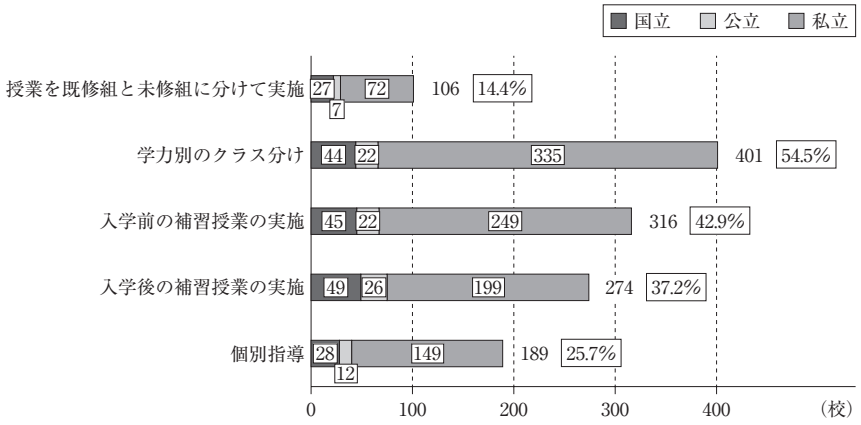
図表９は、高校での履修状況に配慮した取り組みを行っている国公私立大学数の推移をみたもので、およそ全体の８割弱が該当することがわかる。しかもその“配慮”の内容をみると（図表10）、「学力別のクラス分け」（国公私立大学全体の５割強の大学が該当）をはじめ、本来、高校卒業・大学進学までに履修しておくべき内容を大学で再度、教えるという「補習授業の入学前後における実施」（同４割前後が該当）が、決して一部の大学というのではなく、わが国の大学の相当数において行われていることがわかる。これでは、大学にかかる教育の負担が重くなり過ぎているのは明らかで、大学入学時のスタート時点からこのような惨状では、卒業までの間に大学教育として一般的に期待される成果を十分に上げるのは相当困難であろうことは想像に難くない。実際、複数の国立大学の主に教員養成系の学部にお

（図表９）高等学校での履修状況に配慮した取り組みを行っている大学数の推移



（資料）文部科学省高等教育局大学振興課大学改革推進室『平成28年度の大学における教育内容等の改革状況について（概要）』2019年５月28日、p13
（原資料注）大学院のみを設置する大学は母数に含めない。
（注）□内は国公私立全大学数に占める比率。

（図表10）大学における高等学校での履修状況に配慮した取り組みの内容（2016年度）



（資料）文部科学省高等教育局大学振興課大学改革推進室『平成28年度の大学における教育内容等の改革状況について（概要）』2019年５月28日、p13
（原資料注）大学院のみを設置する大学は母数に含めない。
（注）□内は国公私立全大学数に占める比率。

いては、高校や中学レベルの教材が用いられているケースもみられ（図表11）、大学における教育のレベルが著しく低下していることを示している。

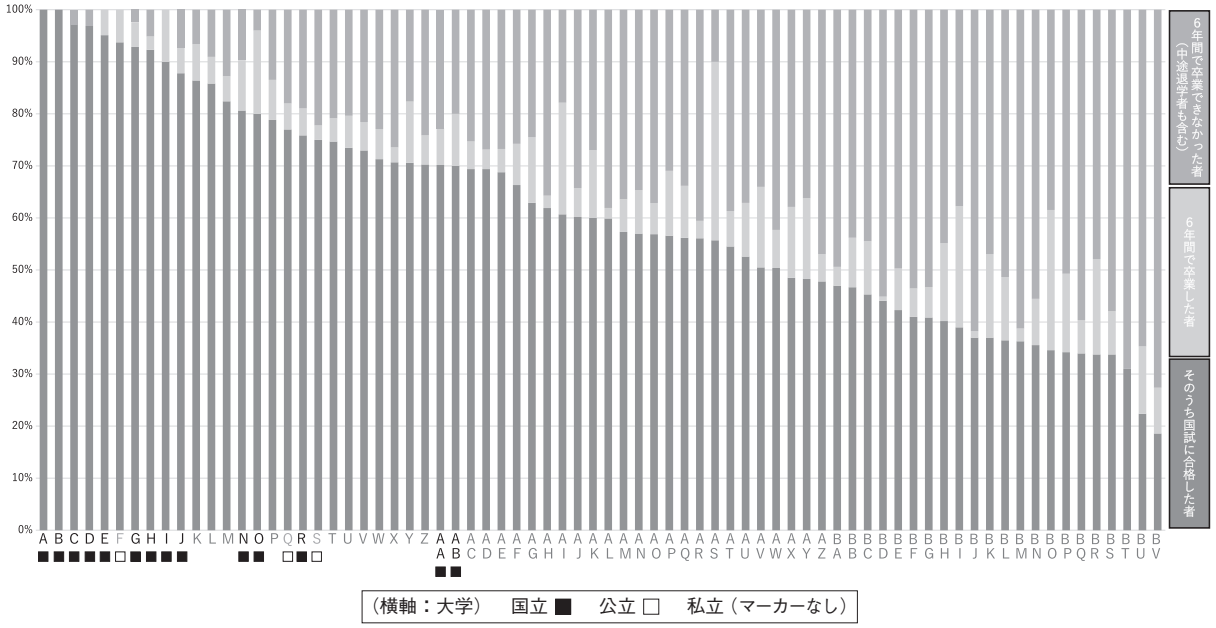
さらに、在学中の国家試験の合格状況にも、大学によって大きな差がついているものがある。薬剤師の国家試験の合格状況を国公私立大学を通じてみれば、最高の100%から最低は20%未満まで、実に大きなバラつきがある（図表12）。国立大学においてすら、薬剤師国家試験の合格状況には一定のバラつきが認められ（図表13）、わが国においてはこれまでのところ、各大学ごとの教育の成果をしっかりと把握し、その対外公表を通じて規律付けを図る枠組みがおよそ確立できていない（注４）ことが、こうした結果につながっている可能性が高い。

（図表11）大学の教育レベルの低さを示す例

科目名	内容（抜粋）
国立Ａ教育大学 「英語Ｂ」	目的： 最近の社会で話題となっているトピックについて考えながら、**大学入学時の英語力の維持を最低限の目標**とします。主にペアワークやグループワークで基本的な語彙や表現を身につけることを目指します。
国立Ｂ教育大学 「コミュニケーション英語ＡⅡ」	授業の到達目標・テーマ： 楽しみながら、英語の語彙を増やし、英語のリスニング、**英検２級対策**問題演習、英文読解を中心に英語を学ぶ。
国立Ｃ教育大学 「英語リーディングⅠ」	授業の目的： **英検準２級対策**。全国の都道府県の教員採用試験で、教科あるいは校種に拘わらず、英語実技の試験が課せられたり、英検２級以上を取得していると加点されるなど、学校教員は英語力が問われる時代になっている。本授業はそれに対応するものである。
国立Ｄ大学 「ＢＡＳＩＣ ＥＮＧＬＩＳＨ」	教科書：**「話すための中学英語」**
国立Ｅ教育大学 「外国語（英語）１Ｂ」	成績評価： １．平常点（授業への参加意欲・課題・予習） 30点 ２．テスト（TOEIC IPテスト） 70点 スコア÷目標スコアの上限（350点）×100×7/10 ただし、70点を超える場合は満点とする。 **目標スコア：350点**

（資料）財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会「資料２　文教・科学技術」、2019年５月16日、p34
（原資料）各大学のホームページ上のシラバスを基に財務省作成
（原資料注）英検準２級は高校中級程度。、英検２級は高校卒業程度とされている。TOEIC350点は英検３級相当（中学卒業程度）とされている。

（図表12）国家試験の合格状況の差の例（2012年度に６年制薬学部に入学した学生の2018年度の状況）



（資料）財務省財政制度等審議会財政制度分科会歳出改革部会「資料２　文教・科学技術」、2019年５月16日、p21
（原資料）文部科学省「平成30年度の入学試験・６年制学科生の就学状況」
（原資料注）入学時に６年制・４年制課程を区別していない場合は、2012年度入学者で2016年度に５年次であった者を母数として算出。

(3) 卒業後

では、学生が卒業後、いかなる立場で社会に参画し、貢献できているか、という観点ではどうか。

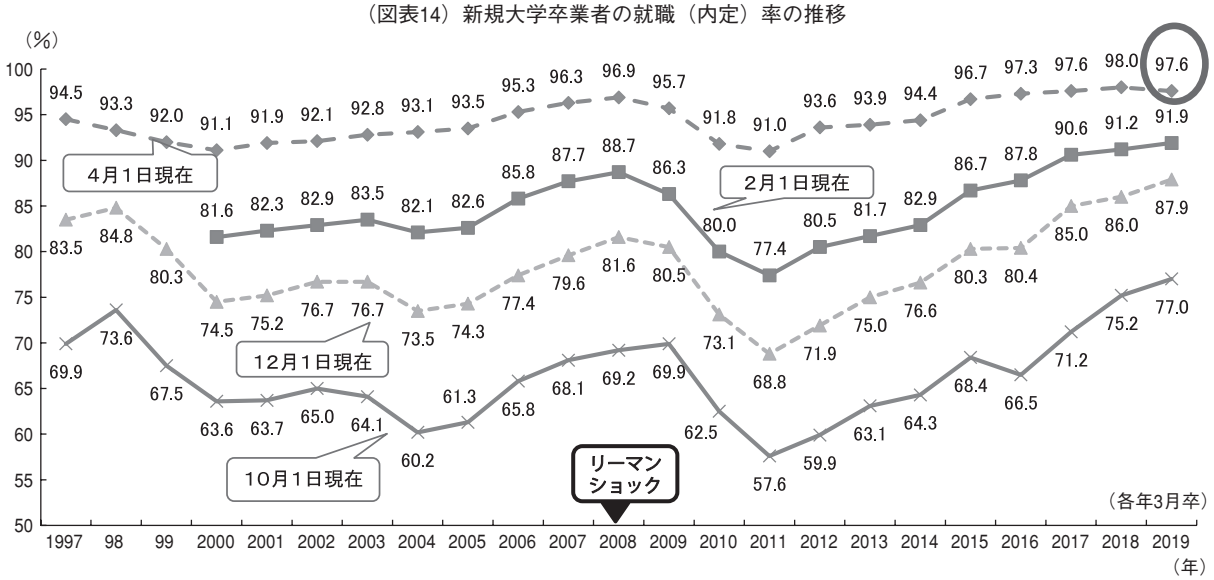
近年、新規大学卒業者の就職率は極めて好調に推移している（図表14）。その背景には、少子高齢化の進展に伴う生産年齢人口の減少がある。ただし、この就職率の計数のみからでは、卒業生が実際にどのような職業に就けているのかは明らかではない。

（図表13）薬剤師国家試験の学校別合格状況

大学名	総　数				6年制卒業者								その他（旧4年制卒業者・受験資格認定者）			
					新　卒				既　卒							
	出願者数	受験者数	合格者数	合格率	出願者数	受験者数	合格者数	合格率	出願者数	受験者数	合格者数	合格率	出願者数	受験者数	合格者数	合格率
北海道大学	37	37	33	89.2%	29	29	29	100.0%	2	2	1	50.0%	6	6	3	50.0%
東北大学	42	40	28	70.0%	20	20	18	90.0%	5	4	1	25.0%	17	16	9	56.3%
千葉大学	52	49	44	89.8%	41	41	39	95.1%	3	3	3	100.0%	8	5	2	40.0%
東京大学	16	14	11	78.6%	5	5	5	100.0%	－	－	－	－	11	9	6	66.7%
富山大学	70	68	55	80.9%	52	51	44	86.3%	10	9	7	77.8%	8	8	4	50.0%
金沢大学	41	40	39	97.5%	34	34	34	100.0%	－	－	－	－	7	6	5	83.3%
京都大学	46	41	30	73.2%	31	29	25	86.2%	7	6	2	33.3%	8	6	3	50.0%
大阪大学	33	31	26	83.9%	26	24	21	87.5%	1	1	1	100.0%	6	6	4	66.7%
岡山大学	54	51	45	88.2%	39	38	37	97.4%	5	4	2	50.0%	10	9	6	66.7%
広島大学	43	42	39	92.9%	39	38	36	94.7%	2	2	2	100.0%	2	2	1	50.0%
徳島大学	58	56	47	83.9%	41	40	39	97.5%	2	2	0	0.0%	15	14	8	57.1%
九州大学	42	42	38	90.5%	33	33	33	100.0%	2	2	0	0.0%	7	7	5	71.4%
長崎大学	62	57	48	84.2%	39	39	35	89.7%	8	6	4	66.7%	15	12	9	75.0%
熊本大学	84	81	60	74.1%	58	57	47	82.5%	13	11	7	63.6%	13	13	6	46.2%
国立　計	680	649	543	83.7%	487	478	442	92.5%	60	52	30	57.7%	133	119	71	59.7%
公立　計	299	295	254	86.1%	229	228	217	95.2%	32	31	12	38.7%	38	36	25	69.4%
私立　計	13,896	12,634	8,787	69.6%	8,839	7,900	6,645	84.1%	4,742	4,494	2,109	46.9%	315	240	33	13.8%
その他	1	1	0	0.0%	－	－	－	－	－	－	－	－	1	1	0	0.0%
総合計	14,876	13,579	9,584	70.6%	9,555	8,606	7,304	84.9%	4,834	4,577	2,151	47.0%	487	396	129	32.6%

（資料）一般社団法人国立大学協会『2018年国立大学法人基礎資料集』、2019年２月７日、p22
（原資料）厚生労働省『第103回薬剤師国家試験大学別合格者数』（2018年３月27日）より国立大学協会事務局作成
（原資料注）その他は厚生労働大臣認定者（薬剤師法第15条第２号）。

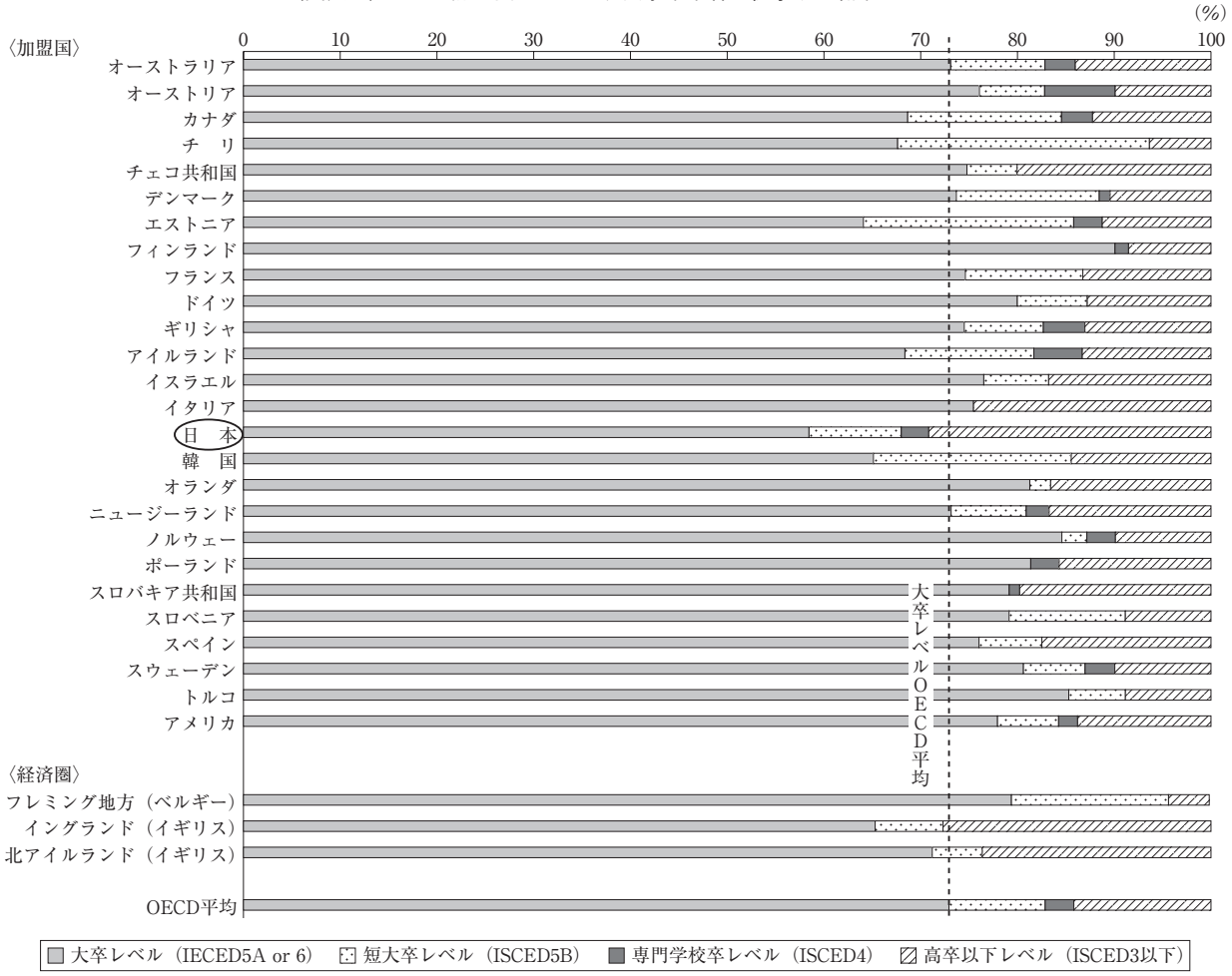
（図表14）新規大学卒業者の就職（内定）率の推移



（資料）厚生労働省人材開発統括官『若年者雇用対策の現状等について』（厚生労働省「今後の若年者雇用に関する研究会」資料４）、2019年９月20日、p.6
（原資料）厚生労働省・文部科学省『大学等卒業予定者の就職内定状況調査』
（原資料注）就職（内定）率とは、就職希望者に占める就職（内定）者の割合。

OECDの調査による、大学卒業者が従事する職業レベルの国際比較をみると（図表15）、わが国で大卒レベルの職業に就けているのは大卒者全体の58.4%と、本調査結果が示されているOECD加盟国中で最低となっている。それと表裏一体として、わが国の大卒者が短大卒レベルの職業に就いている割合は

（図表15）OECD加盟国における、大学卒業者が従事する職業レベル



（資料）OECD, Education at a Glance 2018, table A3.a.（web only）を基に日本総合研究所作成
（注１）職業レベルは基本的にInternational Standard Classification of Education（OSCED）2011に基づくが、一部はISCED1997による。5Aおよび5BはISCED1997におけるサブ類型で、わが国の学制にあてはめれば、それぞれ四年制大学卒レベル、短期大学卒にほぼ該当する。
（原資料注２）「短大卒レベル（ISCED5B）」および「専門学校卒レベル（ISCED4）」に関しては、該当する類型の就学形態が存在しない国や、実際の該当数がごく少ないために、信頼に足る推計が行い得ない国がある。

9.5%、専門学校卒レベルの職業に就いている割合は2.8%となっている。また、大学を卒業していながら高卒レベルの仕事に就いている割合は29.2%と、本調査におけるOECD加盟国中で最高という、不名誉な事態となっている。

こうした状況を、国内で入手可能な統計や情報から確認してみよう。わが国においては、1990年代以降の大学の収容力の拡大（本章第１節で既述）と並行して、政府は（独）日本学生支援機構（以下JASSO。旧日本育英会）の奨学金の受給要件（保護者の所得基準等）を大幅に緩和し、定員充足率の維持と高等教育機関への進学率の押し上げを図った。今日、JASSO奨学金の利用者は３分の１を優に超える状況にある（図表16）。これを学種別にみると、高専は７%弱と低い（注５）一方で、専修（専門）学校は約41%、短大は約38%、大学は約36%と高くなっている。そうしたなか、返済に困難な事情を抱える卒業生（注６）の割合は、専修（専門）学校で５%超、短大・大学・大学院で４%前後と、高専（２%未満）を除き、高くなっていることがわかる（図表17）。わが国の高等教育機関の卒業生全体

（図表16）（独）日本学生支援機構奨学金の貸与・返還の状況（2017年度末時点）

（人）

	高　専	短　大	大　学	大学院	専修（専門）	合　計
学生数（a）	57,138	140,896	2,681,966	216,050	525,560	3,621,610
貸与者数（b）	3,947	53,753	959,159	58,564	216,874	1,292,297
新規貸与者数（c）	1,028	26,905	268,696	28,380	100,583	425,592
過去５年間の貸与終了者数（A）	9,066	149,434	1,423,796	188,851	490,568	2,261,715
在学猶予者数（B）	1,921	8,302	147,825	12,166	19,930	190,144
一般猶予者数（C）	75	2,851	30,876	5,914	12,535	52,251
減額返還者数（D）	30	581	7,225	1,584	2,590	12,010
完了者等数	471	11,061	147,198	30,503	35,768	225,001
延滞１日以上の者（E）	278	8,710	68,932	4,425	39,260	121,605
延滞３月以上の者（F）	59	2,172	19,112	818	11,667	33,828
（B＋C＋D＋E＋F）	2,834	33,677	421,168	55,410	121,750	634,839
（C＋D＋F）	164	5,604	57,213	8,316	26,792	98,089

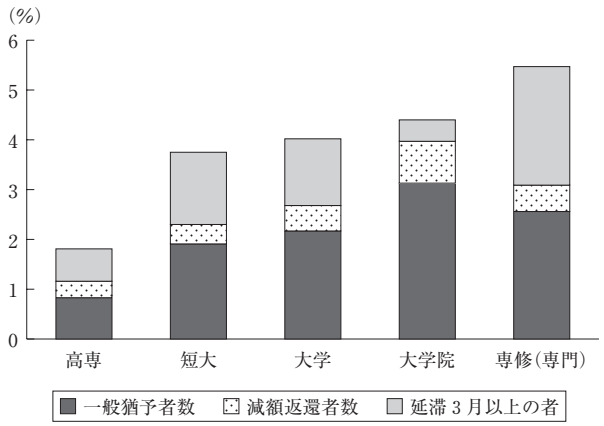
（a）もしくは（A）に対する比率

（%）

	高　専	短　大	大　学	大学院	専修（専門）	合　計
学生数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
貸与者数	6.9	38.2	35.8	27.1	41.3	35.7
新規貸与者数	1.8	19.1	10.0	13.1	19.1	11.8
過去５年間の貸与終了者数（A）	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
在学猶予者数（B）	21.2	5.6	10.4	6.4	4.1	8.4
一般猶予者数（C）	0.8	1.9	2.2	3.1	2.6	2.3
減額返還者数（D）	0.3	0.4	0.5	0.8	0.5	0.5
完了者等数	5.2	7.4	10.3	16.2	7.3	9.9
延滞１日以上の者（E）	3.1	5.8	4.8	2.3	8.0	5.4
延滞３月以上の者（F）	0.7	1.5	1.3	0.4	2.4	1.5
（B＋C＋D＋E＋F）	31.3	22.5	29.6	29.3	24.8	28.1
（C＋D＋F）	1.8	3.8	4.0	4.4	5.5	4.3

（資料）（独）日本学生支援機構「学校毎の貸与及び返還に関する情報（日本学生支援機構奨学金）」（https://www.sas.jasso.go.jp/ac/HenkanJohoServlet、2019年11月29日アクセス）を基に日本総合研究所作成

（図表17）（独）日本学生支援機構奨学金の貸与終了者のうち、返還に困難な事情を抱える者の割合
（2017年度末時点、過去５年間の貸与終了者数に占める割合）



（資料）（独）日本学生支援機構「学校毎の貸与及び返還に関する情報（日本学生支援機構奨学金）」（https://www.sas.jasso.go.jp/ac/HenkanJohoServlet、2019年11月29日アクセス）を基に日本総合研究所作成
（注）ここでは、JASSO奨学金の「一般猶予者」、「減額返還者」、「延滞３月以上の者」の合計を「返済に困難な事情を抱える者」とした。

の就業状況やその雇用条件、所得の状況を詳細に把握できる悉皆調査の統計は存在しない模様であるが、JASSOが奨学金の返還者を対象に毎年、実施している詳細なアンケート調査結果があり、ここではそれを参考にみることにする。

（図表18－1）（独）日本学生支援機構奨学金の返還者の、学種別にみた職業の状況

【延滞者】

職業＼学種	高等学校		高等専門学校		短期大学	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率
正社（職）員・従業員	182	27.7%	6	66.7%	75	28.5%
非正規社（職）員・従業員	252	38.3%	2	22.2%	104	39.5%
自営業/家業	30	4.6%	1	11.1%	9	3.4%
学生（留学を含む）	2	0.3%	0	0.0%	1	0.4%
専業主婦（夫）	61	9.3%	0	0.0%	41	15.6%
無職・失業中/休職中	117	17.8%	0	0.0%	31	11.8%
計	658	100.0%	9	100.0%	263	100.0%

（人）

職業＼学種	大　学		大学院		専修学校 専門課程		専修学校 高等課程	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
正社（職）員・従業員	799	48.2%	45	35.2%	241	42.9%	1	9.1%
非正規社（職）員・従業員	482	29.1%	43	33.6%	184	32.7%	6	54.5%
自営業/家業	119	7.2%	18	14.1%	22	3.9%	0	0.0%
学生（留学を含む）	13	0.8%	0	0.0%	3	0.5%	0	0.0%
専業主婦（夫）	50	3.0%	2	1.6%	24	4.3%	2	18.2%
無職・失業中/休職中	177	10.7%	18	14.1%	86	15.3%	2	18.2%
計	1,658	100.0%	128	100.0%	562	100.0%	11	100.0%

（資料）（独）日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』p.15

（図表18－2）（独）日本学生支援機構奨学金の返還者の、学種別にみた職業の状況

【無延滞者】

職業＼学種	高等学校		高等専門学校		短期大学	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率
正社（職）員・従業員	31	63.3%	86	87.8%	81	61.4%
非正規社（職）員・従業員	13	26.5%	7	7.1%	24	18.2%
自営業/家業	0	0.0%	0	0.0%	3	2.3%
学生（留学を含む）	0	0.0%	2	2.0%	2	1.5%
専業主婦（夫）	3	6.1%	1	1.0%	15	11.4%
無職・失業中/休職中	2	4.1%	2	2.0%	7	5.3%
その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
計	49	100.0%	98	100.0%	132	100.0%

（人）

職業＼学種	大　学		大学院		専修学校 専門課程		専修学校 高等課程	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
正社（職）員・従業員	994	75.1%	216	77.4%	256	65.3%	14	70.0%
非正規社（職）員・従業員	179	13.5%	41	14.7%	84	21.4%	4	20.0%
自営業/家業	20	1.5%	11	3.9%	5	1.3%	0	0.0%
学生（留学を含む）	12	0.9%	0	0.0%	7	1.8%	1	5.0%
専業主婦（夫）	64	4.8%	8	2.9%	22	5.6%	1	5.0%
無職・失業中/休職中	51	3.9%	2	0.7%	18	4.6%	0	0.0%
その他	3	0.2%	1	0.4%	0	0.0%	0	0.0%
計	1,323	100.0%	279	100.0%	392	100.0%	20	100.0%

（資料）（独）日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』p.16

JASSOによる2018年１月の奨学金返還者に対する調査は、延滞者の母数15.7千人から19,628人を抽出し、3,329人が回答（回答率は17.0%）、無延滞者の母数3,819千人から9,621人を抽出し、2,296人が回答（回答率は23.9%）という形で実施されている。この結果をみると（図表18－１、２）、延滞者では、無延滞者に比較して、非正規雇用が占める比率が高い。これは各学種に共通の傾向で、大学卒業生や大学院卒業生についても然りである。また、返還者の職種別に本人の職業と年収の状況をみると（図表19－１、２）、延滞者、無延滞者を問わず、非正規社員（職員）の所得水準は低い。返還者の学種別に人の職業と年収の状況をみると（図表20－１、２）、短大や専修（専門）学校の卒業生の所得レベルは低い一方、大学や大学院の卒業生は、とりわけ無延滞者の場合、年収レベルのバラつきが大きく、全体としてみれば必ずしも高いとも言い切れないことがわかる。また、中学卒業後基本的に５年間修学する高専

（図表19－1）（独）日本学生支援機構奨学金の返還者の、職種別にみた本人の職業と年収の状況

【延滞者】 （人）

年収＼職業	正社(職)員・従業員		非正規社(職)員・従業員		自営業/家業		学生(留学を含む)		専業主婦(夫)		無職・失業中/休職中		その他	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
０円	2	0.1%	8	0.7%	9	4.6%	4	21.1%	143	80.3%	202	48.1%	4	11.4%
１円～100万円未満	18	1.3%	298	27.9%	47	23.9%	10	52.6%	24	13.5%	115	27.4%	3	8.6%
100万～200万円未満	156	11.7%	438	41.0%	42	21.3%	2	10.5%	7	3.9%	51	12.1%	2	5.7%
200万～300万円未満	389	29.1%	221	20.7%	61	31.0%	1	5.3%	1	0.6%	24	5.7%	5	14.3%
300万～400万円未満	378	28.2%	52	4.9%	15	7.6%	1	5.3%	1	0.6%	6	1.4%	1	2.9%
400万～500万円未満	170	12.7%	18	1.7%	11	5.6%	0	0.0%	0	0.0%	3	0.7%	0	0.0%
500万～600万円未満	96	7.2%	3	0.3%	5	2.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
600万～700万円未満	36	2.7%	3	0.3%	2	1.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.2%	0	0.0%
700万～800万円未満	24	1.8%	0	0.0%	1	0.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
800万～900万円未満	13	1.0%	1	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
900万円以上	18	1.3%	0	0.0%	1	0.5%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	5.7%
わからない	39	2.9%	25	2.3%	3	1.5%	1	5.3%	2	1.1%	18	4.3%	18	51.4%
計	1,339	100.0%	1,067	100.0%	197	100.0%	19	100.0%	178	100.0%	420	100.0%	35	100.0%

（資料）（独）日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』p.19

（図表19－2）（独）日本学生支援機構奨学金の返還者のうち、無延滞者の職種別にみた本人の職業と年収の状況

【無延滞者】 （人）

年収＼職業	正社(職)員・従業員		非正規社(職)員・従業員		自営業/家業		学生(留学を含む)		専業主婦(夫)		無職・失業中/休職中		その他	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
０円	1	0.1%	2	0.6%	0	0.0%	9	37.5%	82	71.9%	25	30.5%	0	0.0%
１円～100万円未満	13	0.8%	85	24.2%	2	5.1%	10	41.7%	24	21.1%	24	29.3%	0	0.0%
100万～200万円未満	104	6.2%	136	38.7%	11	28.2%	5	20.8%	3	2.6%	14	17.1%	1	25.0%
200万～300万円未満	434	26.0%	82	23.4%	4	10.3%	0	0.0%	3	2.6%	7	8.5%	0	0.0%
300万～400万円未満	456	27.3%	32	9.1%	3	7.7%	0	0.0%	1	0.9%	6	7.3%	0	0.0%
400万～500万円未満	283	17.0%	5	1.4%	7	17.9%	0	0.0%	0	0.0%	3	3.7%	0	0.0%
500万～600万円未満	164	9.8%	2	0.6%	3	7.7%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	25.0%
600万～700万円未満	72	4.3%	1	0.3%	2	5.1%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.2%	0	0.0%
700万～800万円未満	49	2.9%	1	0.3%	2	5.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
800万～900万円未満	30	1.8%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
900万円以上	42	2.5%	0	0.0%	4	10.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	50.0%
わからない	20	1.2%	5	1.4%	1	2.6%	0	0.0%	1	0.9%	2	2.4%	0	0.0%
計	1,668	100.0%	351	100.0%	39	100.0%	24	100.0%	114	100.0%	82	100.0%	4	100.0%

（資料）（独）日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』p.20

（図表20－1）（独）日本学生支援機構奨学金の返還者のうち、延滞者の学種別にみた本人の年収の状況

【延滞者】　（人）

年収＼学種	高等学校		高等専門学校		短期大学		大　学		大学院		専修学校専門課程		専修学校高等課程	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
0円	114	17.3%	0	0.0%	53	20.2%	140	8.5%	9	7.0%	55	9.8%	4	36.4%
1円～100万円未満	158	24.0%	0	0.0%	53	20.2%	181	11.0%	15	11.7%	109	19.4%	3	27.3%
100万～200万円未満	167	25.4%	0	0.0%	58	22.1%	319	19.3%	13	10.2%	144	25.6%	3	27.3%
200万～300万円未満	108	16.4%	2	22.2%	71	27.0%	387	23.4%	21	16.4%	117	20.8%	1	9.1%
300万～400万円未満	50	7.6%	3	33.3%	11	4.2%	286	17.3%	25	19.5%	85	15.1%	0	0.0%
400万～500万円未満	20	3.0%	2	22.2%	8	3.0%	137	8.3%	14	10.9%	21	3.7%	0	0.0%
500万～600万円未満	6	0.9%	1	11.1%	2	0.8%	74	4.5%	10	7.8%	11	2.0%	0	0.0%
600万～700万円未満	3	0.5%	1	11.1%	1	0.4%	31	1.9%	4	3.1%	2	0.4%	0	0.0%
700万～800万円未満	2	0.3%	0	0.0%	0	0.0%	19	1.2%	3	2.3%	1	0.2%	0	0.0%
800万～900万円未満	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	8	0.5%	5	3.9%	1	0.2%	0	0.0%
900万円以上	1	0.2%	0	0.0%	0	0.0%	14	0.8%	5	3.9%	1	0.2%	0	0.0%
わからない	29	4.4%	0	0.0%	6	2.3%	55	3.3%	4	3.1%	16	2.8%	0	0.0%
計	658	100.0%	9	100.0%	263	100.0%	1,651	100.0%	128	100.0%	563	100.0%	11	100.0%

（資料）（独）日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』p.22

（図表20－2）（独）日本学生支援機構奨学金の返還者のうち、非延滞者の学種別にみた本人の年収の状況

【無延滞者】　（人）

年収＼学種	高等学校		高等専門学校		短期大学		大　学		大学院		専修学校専門課程		専修学校高等課程	
	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率	人数	比率
0円	4	8.2%	2	2.0%	10	7.6%	68	5.2%	7	2.5%	28	7.2%	0	0.0%
1円～100万円未満	9	18.4%	1	1.0%	13	9.8%	92	7.0%	9	3.2%	34	8.8%	1	5.0%
100万～200万円未満	4	8.2%	6	6.1%	35	26.5%	126	9.6%	12	4.3%	86	22.2%	5	25.0%
200万～300万円未満	6	12.2%	14	14.3%	45	34.1%	298	22.6%	37	13.3%	126	32.5%	4	20.0%
300万～400万円未満	10	20.4%	28	28.6%	22	16.7%	324	24.6%	41	14.7%	67	17.3%	6	30.0%
400万～500万円未満	7	14.3%	19	19.4%	3	2.3%	196	14.9%	42	15.1%	29	7.5%	2	10.0%
500万～600万円未満	3	6.1%	17	17.3%	1	0.8%	99	7.5%	38	13.7%	11	2.8%	1	5.0%
600万～700万円未満	3	6.1%	7	7.1%	1	0.8%	37	2.8%	26	9.4%	2	0.5%	0	0.0%
700万～800万円未満	1	2.0%	1	1.0%	0	0.0%	27	2.0%	23	8.3%	0	0.0%	0	0.0%
800万～900万円未満	0	0.0%	1	1.0%	0	0.0%	10	0.8%	18	6.5%	1	0.3%	0	0.0%
900万円以上	1	2.0%	0	0.0%	0	0.0%	25	1.9%	22	7.9%	0	0.0%	0	0.0%
わからない	1	2.0%	2	2.0%	2	1.5%	16	1.2%	3	1.1%	4	1.0%	1	5.0%
計	49	100.0%	98	100.0%	132	100.0%	1,318	100.0%	278	100.0%	388	100.0%	20	100.0%

（資料）（独）日本学生支援機構『平成29年度奨学金の返還者に関する属性調査結果』p.23

の場合は、卒業後に専攻科や他大学等（注７）に進学しない場合、卒業年齢は短大と同じであるにもかかわらず、その年収レベルの分布は短大を明らかに上回っていることもわかる。このJASSOのアンケート結果は、わが国の大学や大学院教育が、卒業後の“employability”（社会で雇用され得る能力）を十分に身につけるものになっているとはみなし難いということを物語っている。これは、前掲図表15で示されたOECDの調査結果を、国内で収集された情報や統計から裏付けるものとみることができる。他方、「経済的に必ずしも裕福でない学生の比率が高い」（注８）といわれる高専の卒業生にこうした成果が認められることは、高専が高等教育機関の一つとして、卒業生に“employability”を身につけさせることができているという意味で、高い水準の高等教育の機能を果たしていることを物語っている。それが、高専のわが国内外における高い評価につながっているといえよう。

(4) 小　括

これまでみてきたように、わが国においては、高等教育への①進学（アクセス）時、②在学中、③卒業後、という三つの局面それぞれにおいて、様々な問題が存在し、高等教育全体の機能が低下していることが認められる。これらの問題点は、「進学時の学生の学力が不十分である」ために、「在学中にも学修成果が十分に上がらず、在学中に十分な“employability”を身につけられない」がゆえに、「各高等教育機関の卒業生として然るべき職に就くことができていない」、というように、相互に関連している。このほか、国全体としての高等教育機関への進学率が高い一方で、進学率には地域格差や男女格差が認められるなど、大学進学に値する学力を有しているのに、進学できていない層がなお一定程度存在しているのが現実でもある。わが国の場合、これでは、高等教育が、国民一人ひとりの能力を増進させ、人生を充実させるためのものとなっているとは到底言えない。主要先進国のみならず中国等の新興国が、時代の変化に対応した高等教育の機能強化に国全体として注力しているなかで、わが国の高等教育政策運営がこのような状態では、国民一人ひとりが持てる潜在的な力を十分に伸ばし得ないのにとどまらず、国全体の力としての競争力や成長力が伸び悩むのもある意味当然とみることができよう。

（注２）中央教育審議会［2018］参考資料集p48「高等教育段階への進学率の国際比較」（原資料はOECD, *Education at a Glance 2018*）による。

（注３）この点について、東京都といった都市部では相対的に学力の高い生徒の一定数が私立中学に進学しているが、彼らがこの集計結果に含まれていないからではないか、という指摘があり得る。ちなみに、2014年度の全国学力・学習状況調査における調査対象者の在籍する中学校数は全国で10,649校、このうち公立中学校は9,813校（全国の中学校総数に占めるシェアは92.1%）であるのに対し、国私立中学校は836校（同7.9%）となっているほか、生徒数ベース（ここでは数学Bの解答者数）でみても、全国で1,060,010人、このうち公立中学校生は1,018,365人（全国の中学生総数に占めるシェアは96.1%）であるのに対し、国私立中学校生は41,645人（同3.9%）となっている。確かに東京都や大阪府といった都市部の場合、中学校総数に占める国私立中学校数は相対的に多いとみられるものの、私立中学の在学生の学力にも一定のバラつきはあると考えられる。よって、全国ベースで国私立中学の全在籍生徒の結果を本調査の集計結果に含めたとしても、各都道府県の平均正答率の変化の幅は限定的なものにとどまるとみられる。

（注４）ちなみに、一般社団法人国立大学協会が、こうした国家試験の大学別の合格状況を公表するようになったのは、2019年２月公表の『2018年国立大学法人基礎資料集』からである。

（注５）高専は現在、全国に57校あるが、そのうちの公立と私立はそれぞれ３校であり、残る51校という大部分は国立（独立行政法人国立高専機構の傘下）であることもその背景とみられる。

（注６）本稿では、当該卒業生の所得状況等に応じてJASSOが返済の一定期間の猶予を認めた１「一般猶予者」、同じくJASSOが一定期間、返済金額の減額を認めた「減額返還者」、および「延滞３月以上の者」の合計を「返済に困難な事情を抱える者」とした。

（注７）高専の卒業生を主に受け入れる工学系の国立大学として現在、豊橋技術科学大学と長岡技術科学大学の２校が設置されている。

（注８）豊橋技術科学大学・長岡技術科学大学『令和元年度国立大学改革強化推進補助金計画調書（国立大学経営改革促進事業）』（https://www.mext.go.jp/content/1422167_4.pdf）p.5.

３．高等教育の機能低下の背景

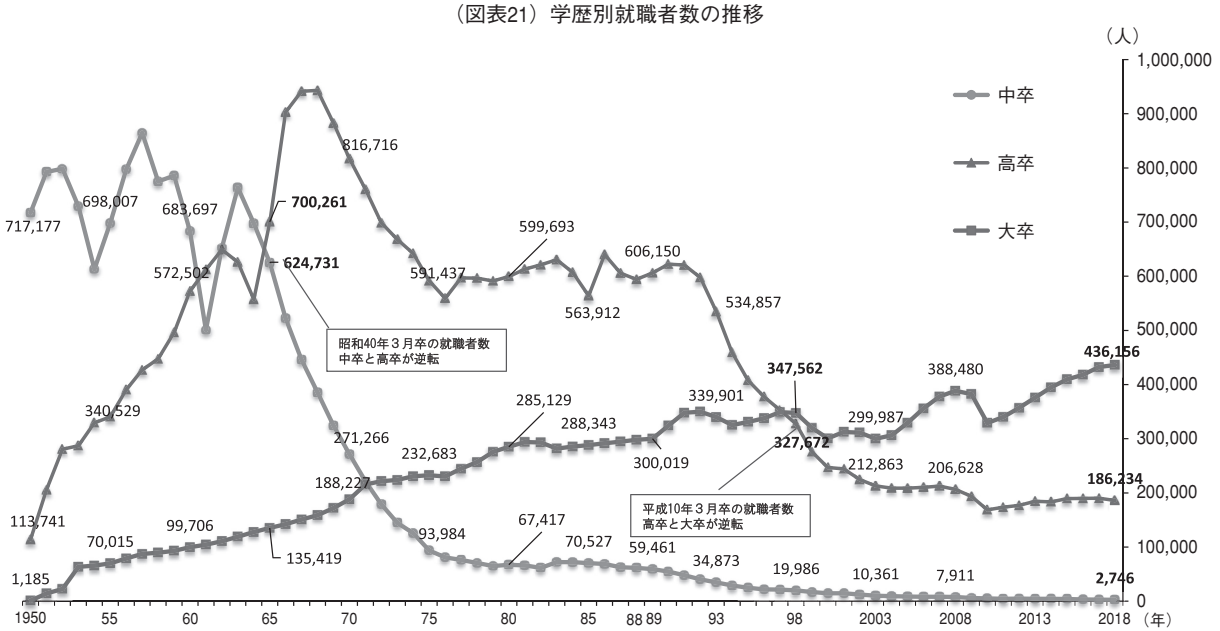
(1) 経済・社会情勢変化への視座を欠いた高等教育政策運営の現実

これまでみてきたように、わが国の高等教育全体の機能低下がすでに現実のものとなっている背景として、これまでいかなる高等教育政策運営が行われてきたのかをみてみよう。

わが国の戦後の学歴別就職者数の推移を振り返ってみると（図表21）、新卒者の就職環境は、1990年代～2000年頃にかけて激変し、98年には、高卒就職者と大卒就職者の人数が逆転したことがわかる。当

時はまさに、わが国経済がバブル崩壊後の不良債権問題の深刻化から、金融危機に陥っていた時期に当たる。その前後の推移をみると、大卒就職者数は、高卒就職者数の急減を補うほどに急増しているわけではないこともみてとれる。

（図表21）学歴別就職者数の推移

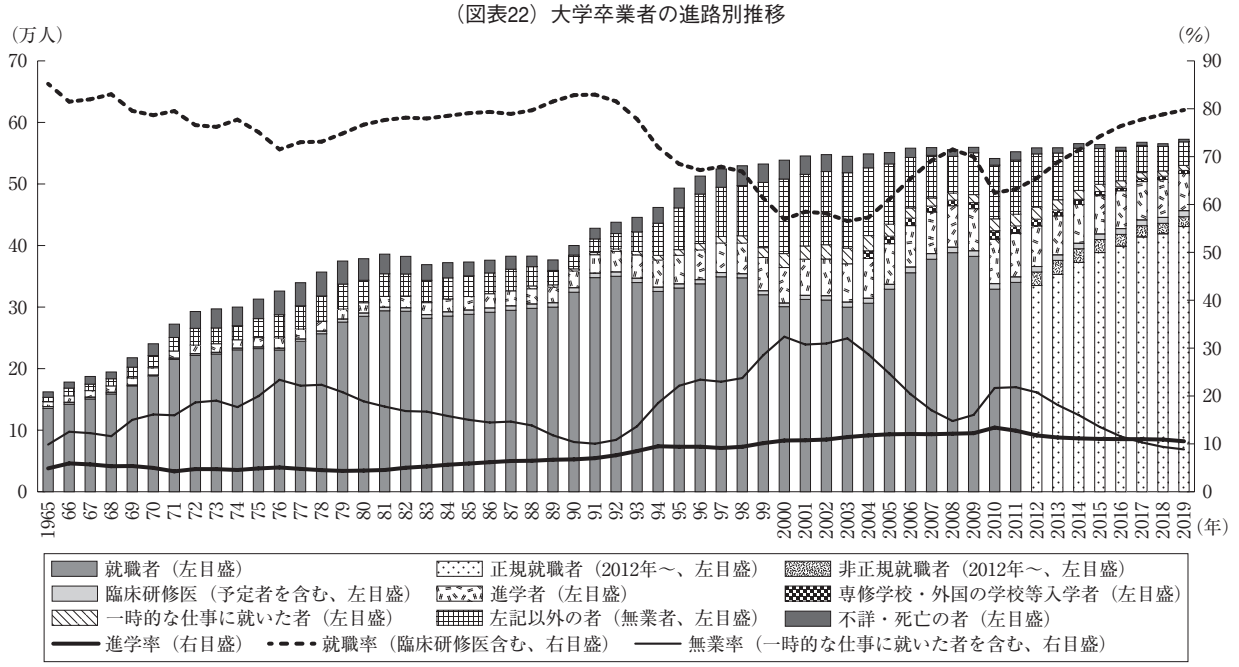


（資料）厚生労働省人材開発統括官『若年者雇用対策の現状等について』（厚生労働省「今後の若年者雇用に関する研究会」資料４）2019年９月20日、p.3
（原資料）文部科学省『学校基本調査』

そしてこの90年代半ばの時期は、大学の増設等が急ピッチで進展し、大学の収容力の大幅な増強が図られた時期でもある（前掲図表１）。その背景には、80年代半ばの中曽根政権のもとで組織された臨時教育審議会（いわゆる「臨教審」）の議論を受けて、90年代半ばに本格化された、いわゆる「詰め込み教育」から「ゆとり教育」への転換という、わが国の教育行政全体の流れの大きな変化を指摘できよう。大学の収容力の拡大とともに、90年代半ばからは、大学卒業者数も急ピッチで増加した（図表22）。このグラフからは、90年代末から2000年代前半にかけて大卒者の就職率が大きく落ち込んだのと同時に、「無業率」（大卒者全体に対して、無業者に一時的な仕事に就いた者を合わせた人数が占める比率）が大きく上昇していることがわかる。いわゆる「就職氷河期」である。ただし、人数ベースでみると、この時期に大卒の就職者数が急減しているわけではなく、80年代末頃からみれば、中期的にはおおむね横ばいで推移していることに注意する必要がある。これは、わが国経済・社会の全体の構造として、大卒新卒者のニーズはほぼ一定で推移していたなか、90年代の大学の新設ラッシュ等により大卒者が急増しても、社会全体のニーズがそれに応じて急に増えるものでもなく、結果的に供給過剰となったことも、「就職氷河期」問題の一つの要因であった可能性が高いことを示している。小熊英二［2019］はこの点を明確に指摘したうえで（注９）、経済企画庁（当時）が公表した1985年の報告書（注10）においてすでに、2000年の「就職氷河期」問題がほぼ正確に予測されていたことを、次のように指摘している。

「1985年の新卒就職者108万人だった。しかし「団塊二世」が就職を始める92年には、132万人が新卒就職することになる。しかもこの状態は90年代いっぱい続く。そうなれば、「59年［1984年］の就職者数に比べて11%増の採用を12年間続けなければ、新卒者を吸収できない」、「だがME化（注11）や産業構造の転換で、製造業やサービス業の正社員は減少するだろう。一方で主婦パートをはじめ非正規従業員は急速に増えている」。「結局のところ、内部労働市場に参入できない団塊二世たちのかなりの部分がアルバイト等外部労働市場での労働を余儀なくされるのではなかろうか」、「結婚して子供が生まれ、教育費がかさむようになり、また住宅ローンを抱えるようになればアルバイトで生活することは不可能である。アルバイトを転々としながら、30歳前後になって内部労働市場に参入しようとしてもその壁はあまりに厚い」。

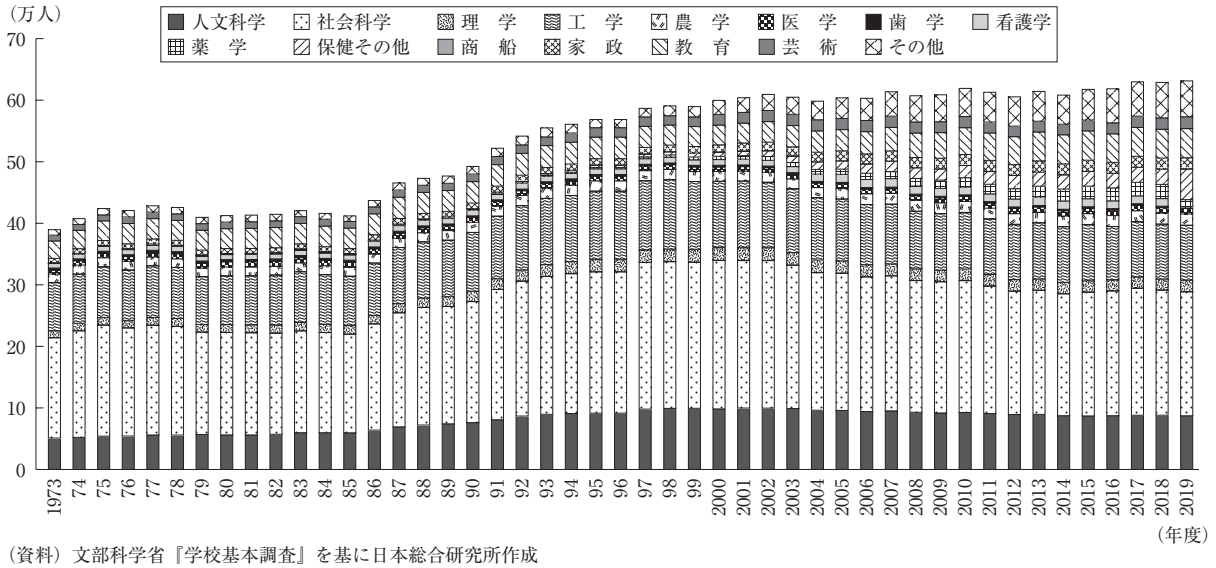
（図表22）大学卒業者の進路別推移



（資料）小熊英二『日本社会のしくみ　雇用・教育・福祉の歴史社会学』講談社、2019年７月、図1-11（p50）を参考に、文部科学省『学校基本調査』各年版を基に日本総合研究所作成
（原資料）岩脇千裕「大学新卒者の就職問題を考える」『労働者・政策研究機構』第69回政策研究フォーラム、2013年９月10日

1970年代以降のわが国の大学の学科系統別の規模の推移をみるべく、関係学科別の入学者数の推移をみると（図表23）、90年代の大学の定員増は、社会科学分野をはじめとする“文系”が中心となっていたことがわかる（注12）。なお、この時期は、前章第３節で既述のように、旧日本育英会（現JASSO）の奨学金の受給要件が大幅に緩和されたほか、「ゆとり教育」を推進する考え方から、競争の厳しい一発勝負の筆記試験よりも、推薦入試やAO入試（注13）が拡大され、入試による実質的な学力判定機能が、かつての「ゆとり教育」導入前の時代よりも大幅に低下したとみられる時期でもある。そして、2000年代入り後は保健関係やその他（具体的には国際関係の学部等）が増加している。こうした学部等の増設や定員増は、主に大学の教員によって構成される、文部科学省の大学設置・学校法人審議会によ

（図表23）大学の関係学科別入学者数推移



（資料）文部科学省『学校基本調査』を基に日本総合研究所作成
（注１）本調査の学科の分類には、調査年度により一部変動があるため、次のように日本総合研究所が集計し直して表示。
大分類「保健」中で、1975～2002年度は「医学」と別建てとなっている「医学専門学群」（筑波大学）を「医学」に合算して表示。このうち、さらに細分化して表示されている1977～1983年度については、「医学（進学課程）」、「医学（専門課程）」、「医学専門学群（１、２年次）」「医学専門学群（３、４、５、６年次）」の合計を「医学」として表示しているほか、「歯学（進学課程）」および「歯学（専門課程）」の合計を「歯学」として表示。
1973～74年度においては大分類「その他」に分類されている「医学進学課程」および「歯学進学課程」をそれぞれ、大項目「保健」中の「医学」、および「歯学」に合算。
（注２）大分類「その他」の内訳は年を追うごとに増加しているが、2018年度時点では以下の学科が含まれている。
「教養学」、「総合科学」、「教養課程（文科）」、「教養課程（理科）」、「教養課程（その他）」、「人文・社会科学」、「国際関係学（国際関係学部）」、「その他」（引用者注：狭義）。
（注３）2019年度は速報値ベース。このため、大分類「保健」中の「看護学」の人数は「保健その他」に含まれる。

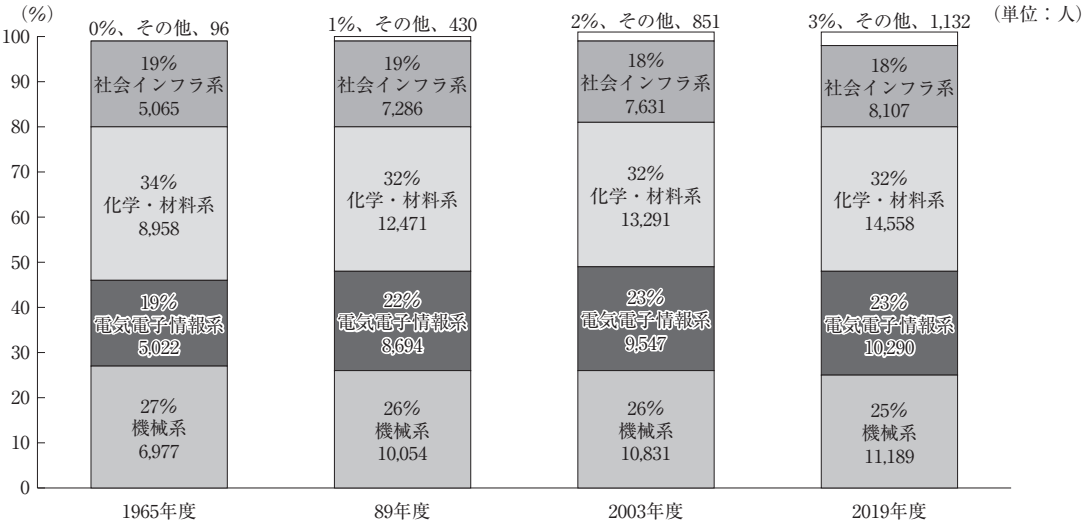
って、これまで学問分野別に認可の可否が決定されてきた。他方、わが国では、これほどまでに大学の定員を増やしながら、今になって「データサイエンス人材の不足」状態が深刻化する事態に陥っている。これまで大学関係者中心で進められてきた、学部の新設や定員の増枠等の判断は、わが国経済の先行きを果たしてどの程度見通したうえで行われてきたのか、大いに疑問であると言わざるを得ない。ちなみに、時代の変化に柔軟なはずの工学部においても、旧７帝大と東京工業大学という主力国立大学における学科別の学生定員のシェアは長期にわたり硬直的なままとなっている（図表24）。その背景には、教員人事や学部内における講座の設置や運営の硬直性があるものとみられている。時代の変化を社会に先立っていち早く取り入れて教育や研究を進めなければならないはずの大学が、わが国では大きく出遅れている様子が窺われる。

(2) わが国の社会が“大学”に求める機能の現実

わが国の大学が、このようになかなか変化を取り入れられず、硬直的な運営に陥ってしまっている背景としては、わが国の社会が現実問題として、“大学”にいかなる機能を求めているのか、という点も大きく影響を及ぼしているものとみられる。

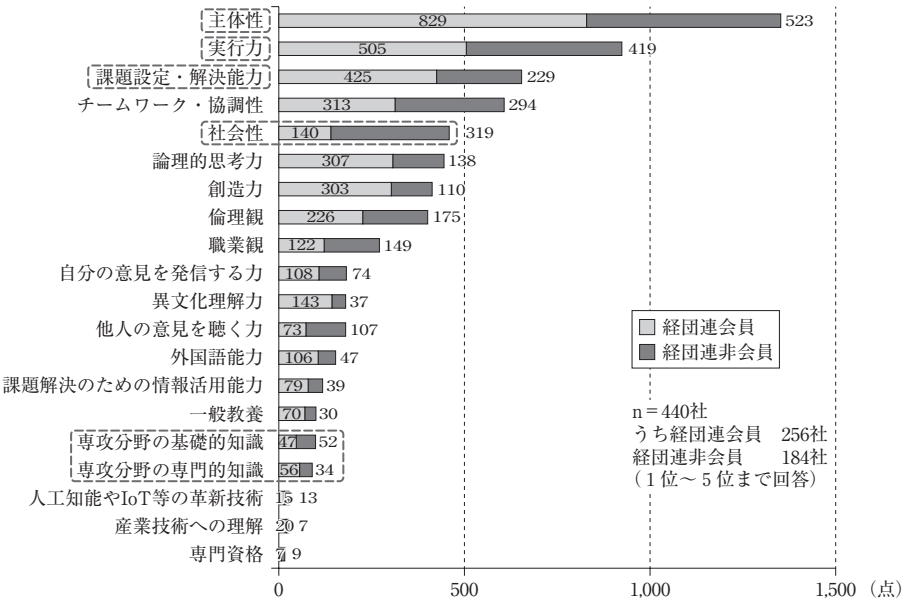
図表25－１、25－２は、経団連が2018年４月に公表した会員・非会員企業向けのアンケート結果から、わが国の企業が学生に求める資質、能力、知識の内容を文系、理系別にみたものである。これによれば、

（図表24）旧７帝大および東工大の工学系の学部・大学院の学生定員シェアの推移



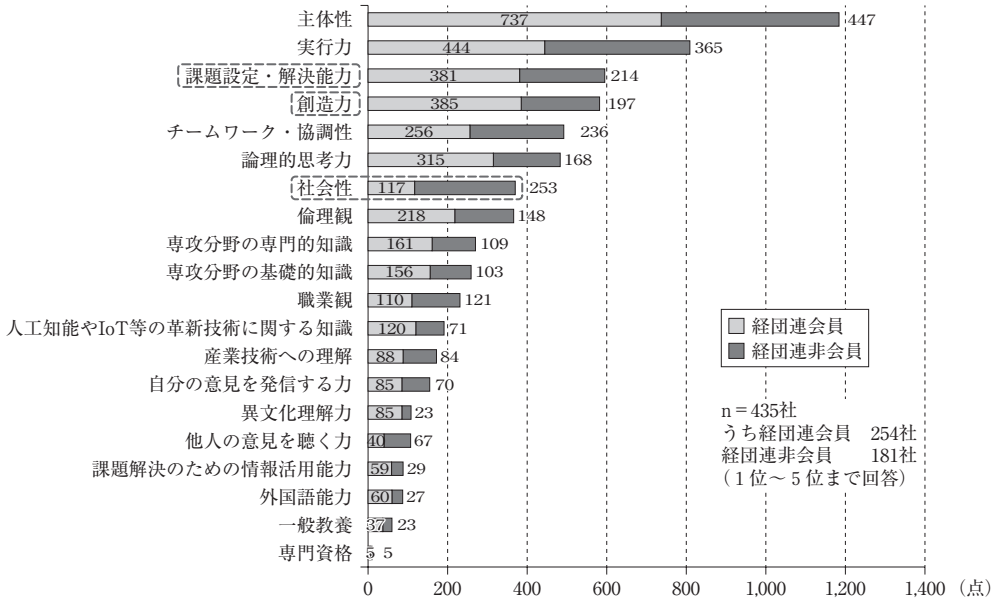
（資料）財務省財政制度等審議会財政制度分科会「参考資料２　文教・科学技術」、2019年11月１日、p37
（原資料）東京大学、京都大学、大阪大学、北海道大学、東北大学、名古屋大学、九州大学、東京工業大学の平成31年度募集要項、文部省「昭和40年度全国大学一覧」、文部省「平成元年度全国大学一覧」、文部科学省「平成15年度全国大学一覧」を基に財務省作成
（原資料注１）各計数は、当該年度の「学部の入学定員×４＋修士課程の入学定員×２＋博士課程の入学定員×３」で算出。
（原資料注２）昭和40年度の博士課程における専攻ごとの入学定員がない場合には、総定員に修士課程の入学定員のシェアを乗じて算出。
（原資料注３）学科・専攻の分類は原則以下の通り。ただし、大くくり化により複数の分類にまたがる学科・専攻については、母体となる学科・専攻に基づき中心的な一つの分類に片寄せした上で、母体となる学科・専攻をさかのぼって当該分類に片寄せ。
機械系：機械工学、航空宇宙工学、精密工学、原子核工学など
電気電子情報系：電気工学、電子工学、情報工学、通信工学など
化学・材料系：応用化学、化学工学、工業化学、生命工学、材料工学、金属工学など
社会インフラ系：土木工学、建築学、都市工学、環境工学、衛生工学、資源工学など

（図表25－1）企業が学生に求める資質、能力、知識の内容（文系）



（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.1、図１－１
（原資料注）回答企業に上位５つの選択肢を選んでもらい、点数による重み付け（１位＝５点、２位＝４点、３位＝３点、４位＝２点、５位＝１点）を行った結果の値。

（図表25－2）企業が学生に求める資質、能力、知識の内容（理系）

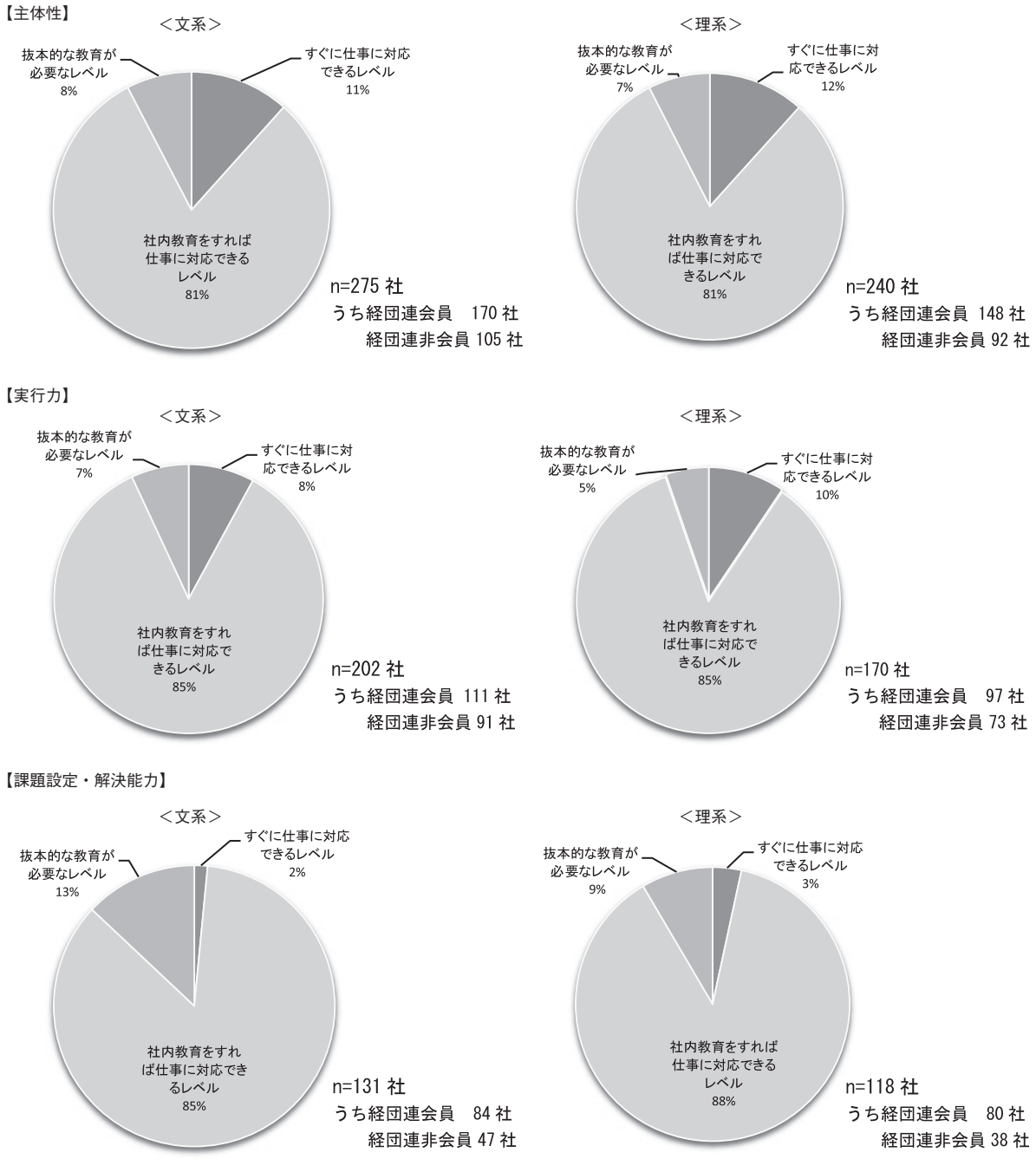


（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年4月17日、p.2、図1－2
（原資料注）回答企業に上位5つの選択肢を選んでもらい、点数による重み付け（1位＝5点、2位＝4点、3位＝3点、4位＝2点、5位＝1点）を行った結果の値。

企業が学生に求める観点として、「専攻分野の知識」は必ずしも高くはなく、とりわけ文系の社員の採用にその傾向が強い。同じアンケート結果から、入社直後の社員の資質、能力、知識の習得状況をみても（図表26）、「主体性」、「実行力」、「課題設定・解決能力」という各観点とも、「社内教育をすれば仕事に対応できるレベル」が大半を占めている。経団連自身が、こうした日本企業の採用が、とりわけ文系の総合職採用の場合、「個々人の将来性を総合評価する『ポテンシャル採用』」（注14）であることを認めている。そして、わが国においては、「学歴が重要な指標となっている。ただし重要なのは学校名であり、何を学んだかではない」（注15）、「日本における学校の機能は、企業外の訓練機関ではなく、企業内訓練に応えられる潜在能力を持つ者を選抜することに特化してきた」（注16）という実態があり、経団連によるこのアンケート結果は、企業や社会が大学に求めている点の最たるものは、“学歴”による選別機能、シグナル機能であり、その際に最も重要な判断基準となるシグナルは、入試による学生の選抜時点の“偏差値”にあることの裏返しであるとも考えられよう。わが国においては、大学等における教育の効果や成果の把握が遅々としてなかなか進まない状況にあるが、その背景にはこうした企業側の採用行動やその際の意識も大きく影響しているとみられる。

なお、従業員の入社後の状況をみると、大学や大学院等へ送り出している企業は一定程度存在する（図表27）。その傾向は、経団連非会員企業よりも会員企業の方が強く、非製造業よりは製造業の方が強い。こうした状況からは、わが国の場合、「修士や博士の学位をとってから就職する」よりも、「学士ないしは修士でまず企業や官庁等に就職し、費用は企業（中央官庁の場合は国）持ちで大学院等へ行かせてもらう」コースの方が企業等や学生の側からは好まれている可能性があることが読み取れる。なお、企業から従業員が送り出された先の教育機関をみると（図表28）、海外の大学や大学院が相当程度の割

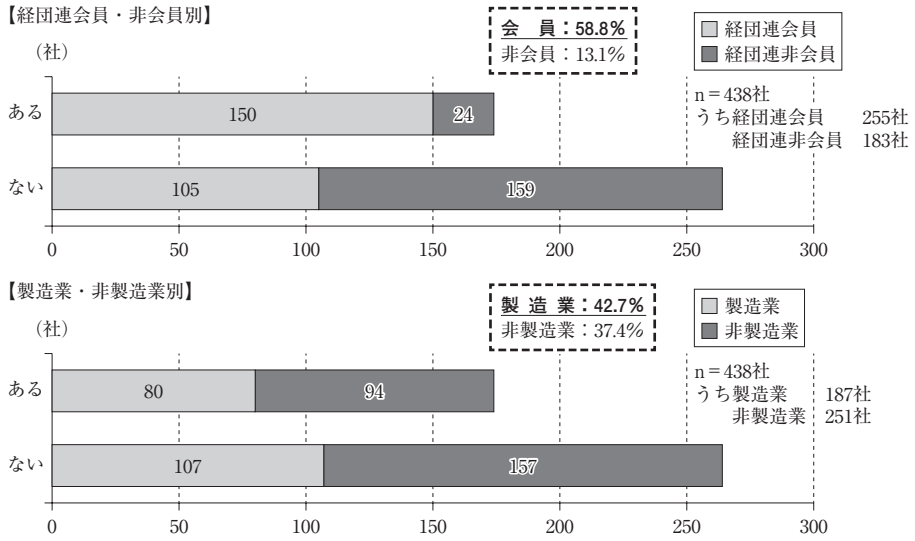
（図表26）入社直後の社員の資質、能力、知識の習得状況



（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.4、図２－１～６

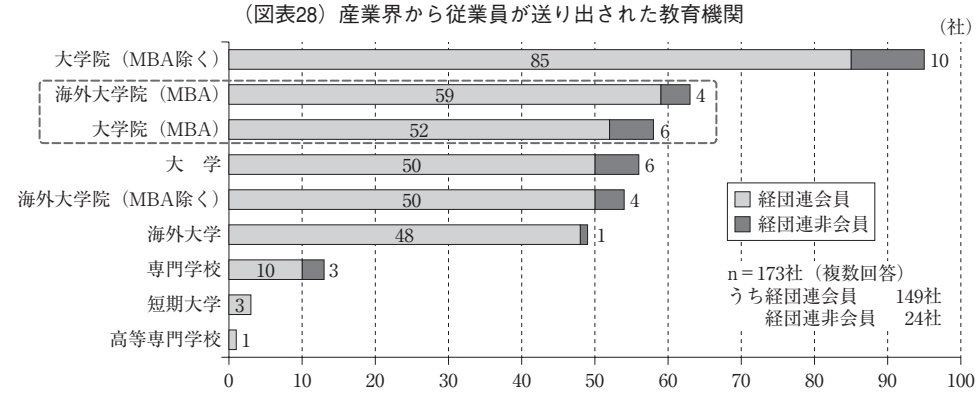
合を占めている。企業が大学等に送り出していた従業員が学修していた分野としては（図表29）、「経済学・経営学」が最も多く、それに自然科学分野の「化学」、「電気・電子」、「機械」等の分野が続く。また、その目的としては（図表30－１、30－２、30－３）、「専門的知識の習得・向上」が最も多いが、自然科学分野における派遣の場合には、「人的ネットワークの構築・拡充」も多く挙げられている。

（図表27）産業界から大学等への従業員の送り出しの状況



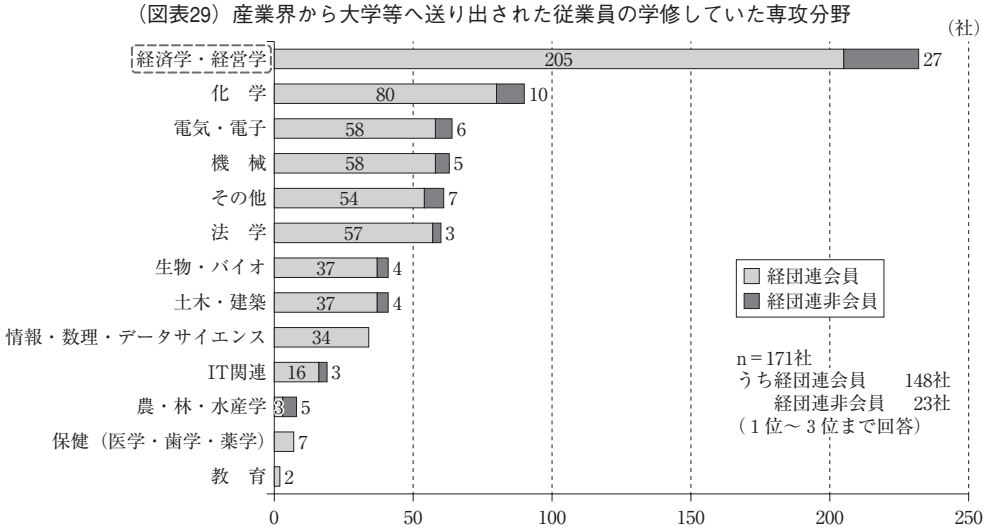
（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.17、図14－１～２

（図表28）産業界から従業員が送り出された教育機関



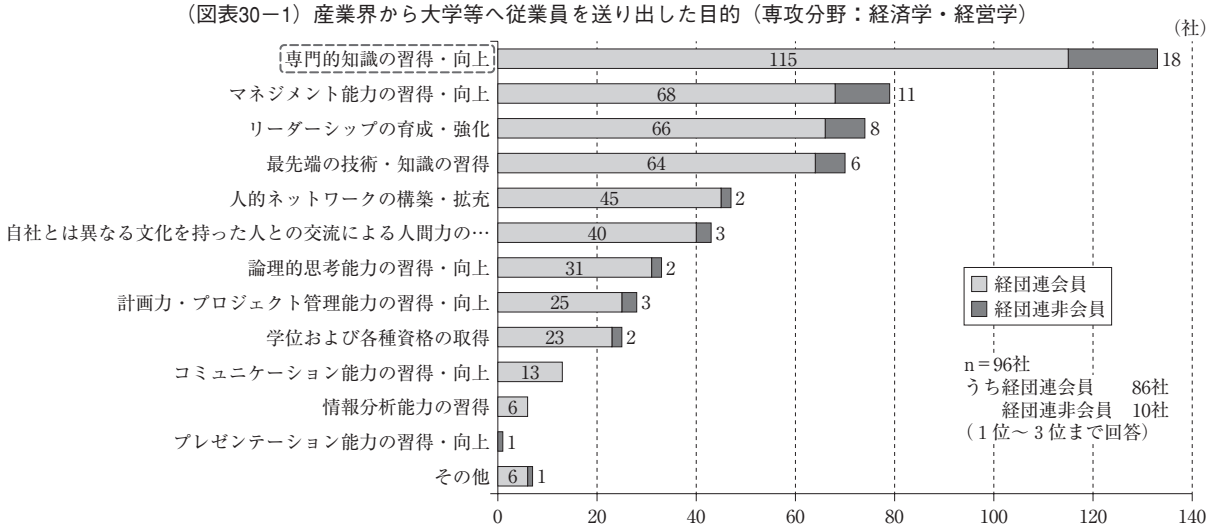
（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.18、図15－１

（図表29）産業界から大学等へ送り出された従業員の学修していた専攻分野



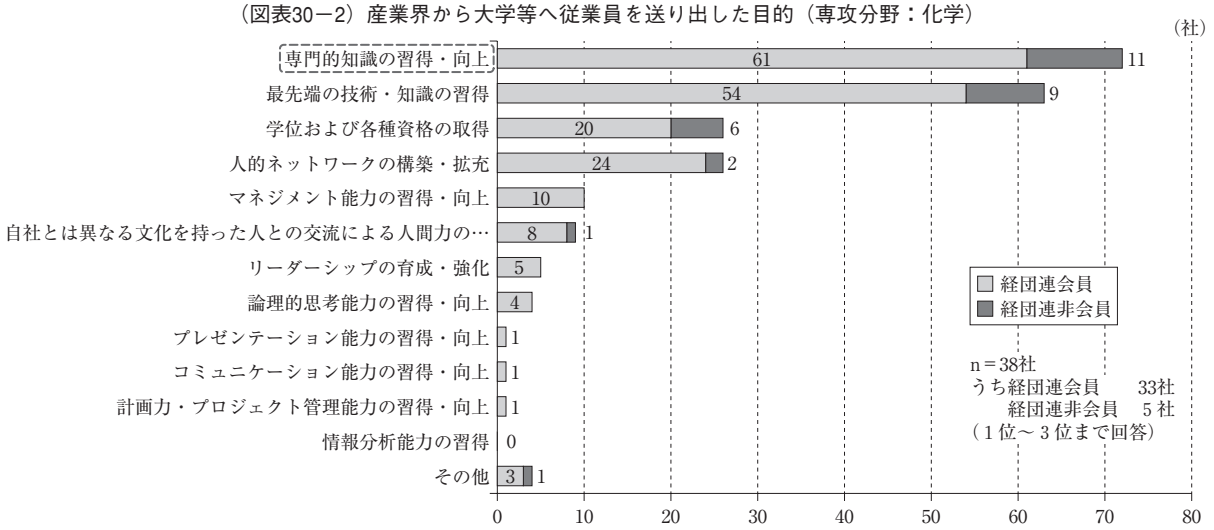
（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.18、図15－２

（図表30－1）産業界から大学等へ従業員を送り出した目的（専攻分野：経済学・経営学）



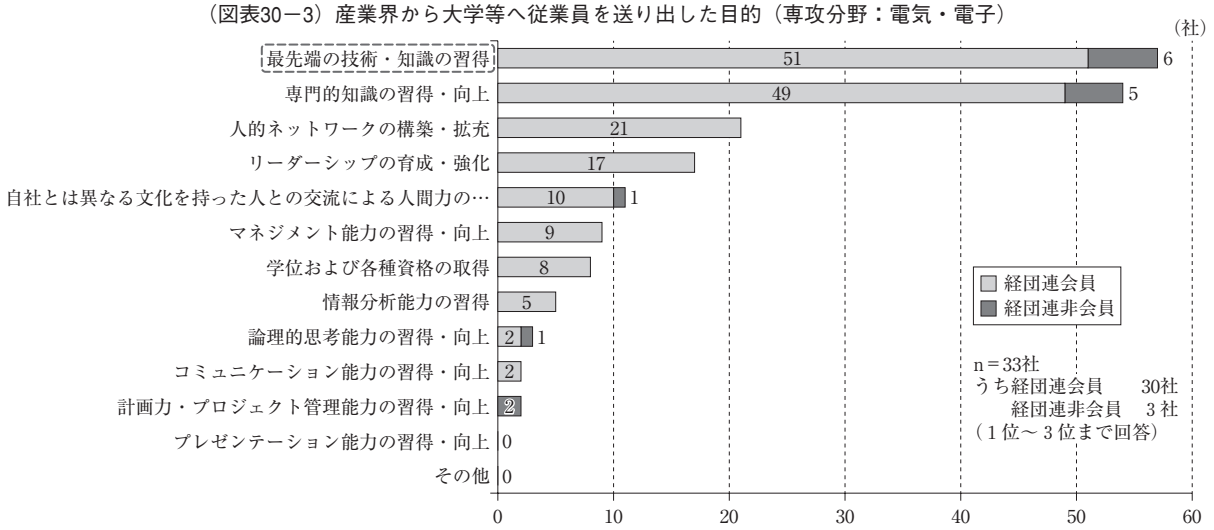
（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年4月17日、p.20、図17－1

（図表30－2）産業界から大学等へ従業員を送り出した目的（専攻分野：化学）



（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年4月17日、p.20、図17－2

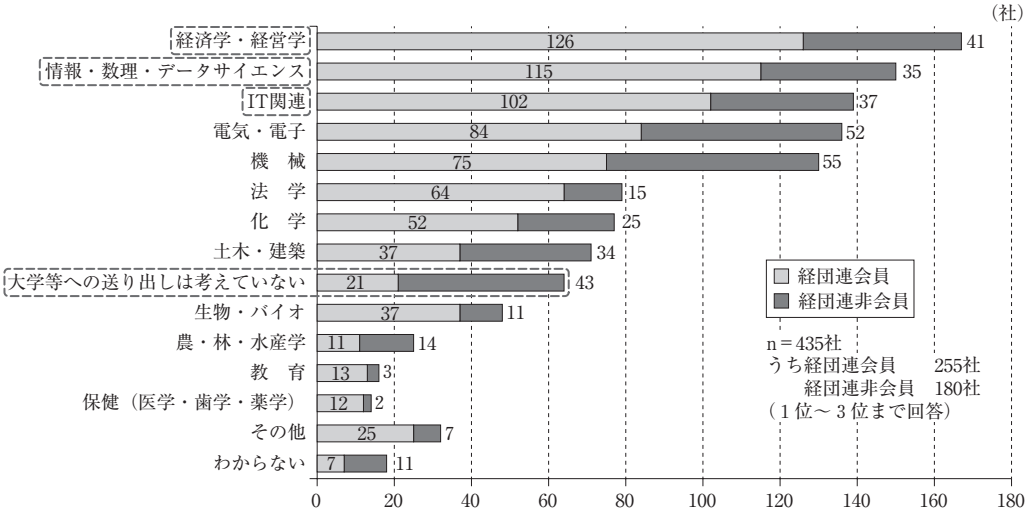
（図表30－3）産業界から大学等へ従業員を送り出した目的（専攻分野：電気・電子）



（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年4月17日、p.20、図17－3

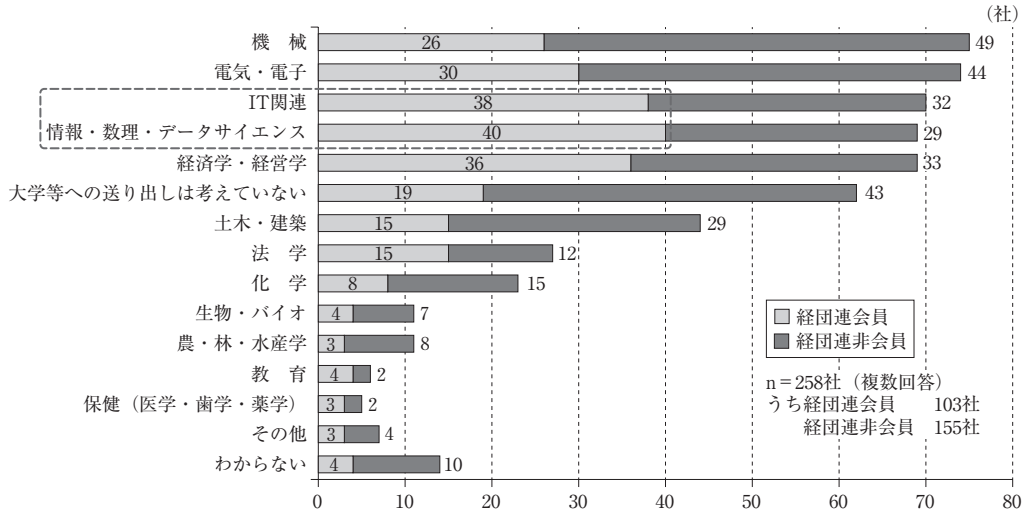
また、企業が今後、従業員を大学等へ送り出したい専攻分野としては（図表31）、「経済学・経営学」のほか、「情報・数理・データサイエンス」「IT関連」の分野が上位に挙げられている。こうした傾向は、過去５年間に従業員を大学等へ送り出したことがない企業についても同様にあてはまる（図表32）。折しも、わが国においては2019年度より「専門職大学」の設置が開始されている。これは、わが国の大学における職業教育の機能がこれまで必ずしも十分ではなかった、という反省のもと、大学のうち、深く専門の学芸を教授研究し、専門性が求められる職業を担うための実践的かつ応用的な能力を展開させることを目的とする新たな高等教育機関として設置されることになったものであり、企業側のこの専門職大学に対する期待は高い（図表33）。デジタル革命の進展を映じ、企業側が専門職大学に最も期待する

（図表31）産業界が今後、従業員を送り出したい専攻分野



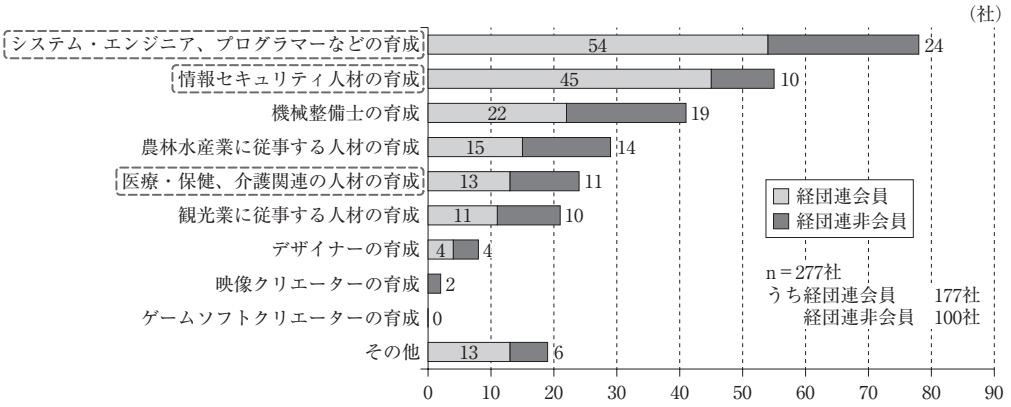
（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.23、図20－１

（図表32）産業界が今後、従業員を送り出したい専攻分野
（過去５年間、送り出したことがない企業）



（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.24、図20－２

（図表33）企業が専門職大学に最も期待する分野



（資料）一般社団法人日本経済団体連合会『高等教育に関するアンケート結果』、2018年４月17日、p.14、図11－２

（図表34）2019年度に開設済みの専門職大学と2020年の開設が認可された専門職大学・専門職短期大学一覧

区分	大学名	学部・学科名等	入学定員（人）	位　置	設置者
＜2019年度開設済み＞					
私立	高知リハビリテーション専門職大学	リハビリテーション学部 　リハビリテーション学科 　　理学療法学専攻 　　作業療法学専攻 　　言語聴覚学専攻	 70 40 40	高知県土佐市	学校法人高知学園
私立	国際ファッション専門職大学	国際ファッション学部 　ファッションクリエイション学科 　ファッションビジネス学科 　（２年次編入学定員） 　大阪ファッションクリエイション・ビジネス学科 　（２年次編入学定員） 　名古屋ファッションクリエイション・ビジネス学科 　（２年次編入学定員）	 80 38 2 38 2 38 2	東京都新宿区 愛知県名古屋市 大阪府大阪市	学校法人日本教育財団
私立	ヤマザキ動物看護専門職短期大学	動物トータルケア学科	50	東京都渋谷区	学校法人ヤマザキ学園
＜2020年度開設予定（大学設置・学校法人審議会認可済み）＞					
公立	静岡県立農林環境専門職大学	生産環境経営学部 　生産環境経営学科	 24	静岡県磐田市	静岡県
私立	東京国際工科専門職大学	工科学部 　情報工学科 　デジタルエンタテイメント学科	 120 80	東京都新宿区	学校法人日本教育財団
私立	びわこリハビリテーション専門職大学	リハビリテーション学部 　理学療法学科 　作業療法学科	 80 40	滋賀県東近江市	学校法人藍野大学
公立	静岡県立農林環境専門職大学短期大学部	生産科学科	100	静岡県磐田市	静岡県
私立	東京保健医療専門職大学	リハビリテーション学部 　理学療法学科 　作業療法学科	 80 80	東京都江東区	学校法人敬心学園
私立	情報経営イノベーション専門職大学	情報経営イノベーション学部 　情報経営イノベーション学科	 200	東京都墨田区	学校法人電子学園
私立	開志専門職大学	事業創造学部 　事業創造学科 情報学部 　情報学科	 80 80	新潟県新潟市	学校法人新潟総合学院
私立	岡山医療専門職大学	健康科学部 　理学療法学科 　作業療法学科	 80 40	岡山県岡山市	学校法人本山学園

（資料）文部科学省『平成31年度開設予定大学等一覧』2018年11月15日、『令和２年度開設予定大学等一覧』2019年11月15日

分野として、「システム・エンジニア、プログラマーなどの育成」や「情報セキュリティ人材の育成」が多く挙げられている。にもかかわらず、実際、文部科学省の大学設置・学校法人審議会大学設置分科会によって設置が認可されて2019年度からすでに開設された、ないしはすでに認可され2020年度からの開設が確実になっている専門職大学・短期大学の顔ぶれをみると（図表34)、こうした企業側の期待に沿い得る構成には未だたり得ていないのが現実である。企業側、ひいては社会の側からの高等教育に対するニーズと現実の教育の提供体制との間のギャップを埋めるために、機能性の高い新たな枠組みを構築するなど、今後さらなる努力が求められるといえよう。

（注９）小熊英二［2019］第１章pp.49～60。

（注10）経済企画庁総合計画局編『21世紀のサラリーマン社会―激動する日本の労働市場』東洋経済新報社、1985年８月。ちなみにこの報告書は、経済企画庁総合計画局が1984年に社団法人社会開発研究所に委託して行った調査の報告書である『2000年に向けて激動する労働市場―新たな二重構造を出発点として―』（1985年３月）を収録・編集したものである。同研究所は津田一橋大学教授を主査とする「2000年の就業研究会」を設け、検討を行っている。

（注11）mechanical engineeringの略称で、機械化の意味。

（注12）ちなみに本間政雄氏（大学マネジメント協会会長、学校法人梅光学院理事長、元文部省総務審議官）は神田眞人氏（現財務省総括審議官）との「対談：高等教育のグランドデザイン」（神田眞人・本間政雄［2018］）のなかで次のように述べている。

「一昨年、国立大学の人・社系の学部について廃止・転換を検討するようにという通知が出たとき、大学関係者は一斉に反発をしました。文科省は、教養教育を軽視し、すぐ役に立つ学問分野だけを重視するのか、という訳です。さらに、経済団体なども声明を出し、教養教育の重要性を訴え、文科省を強烈に批判しました。しかし、ここに論理のすり替えや言っていることとやっていることの乖離があります。

文科省が本当に言いたかったことは、大学設置基準の大綱化によって教養教育に関する国の基準が緩和され、高校教育の延長のような、しかも専門とは関係のない分野の教育を強制的に受けさせられなくてもよくなった、それ故、旧教養部にいた保健体育や外国語教員、人・社系の学生に理系分野の入門講義（理工系に人・社系の入門講義）を行っていた教員を置かなくてもよくなったのです。

これは当該教員にとっては死活問題です。彼らが必死になって、「居場所」「生き残り戦術」を考えて「ひねり出した」のが、「総合」「国際」「人間」「文化」「地域」といった学際的な言葉の並ぶ学部・大学院です。国立大学のHPから、学部組織などの改編の歴史を調べてみると、大綱化が行われた1992年以降こうした新学部・研究科が文字通り雨後の筍のように設置されていることが分かります。こうした学部などは、社会や産業に需要があるからというより、教員の生き残りのために無理やり作ったものという性格が濃いのです。野外教育の専門家も外国語教員も、法学、数学、化学の先生もみんな残れるように考えれば、新学部はどうしても「総合」「人間」といった広漠、曖昧なものになります。」

（注13）アドミッション・オフィス入試の略。面接や小論文、志望動機や学部・学科の適性、入学後の意欲などで総合的な人物評価を行って選抜する方法。近年では私立大学の入学者の約５割がこの入試を経ている、との見方もある一方、受験者の学力の把握が不十分である、との指摘もある。

（注14）一般社団法人日本経済団体連合会［2018c].『今後の採用と大学教育に関する提案』、2018年12月４日。

（注15）小熊英二［2019］p.6。

（注16）小熊英二［2019］p.562。

４．機能向上のために今後求められる抜本的改革の方向性

(1) 高等教育を受ける意義の再認識の必要性

このようにみてくると、わが国では従来から、社会の側と大学の側の双方に、“高等教育を受ける意義”の認識が不十分であり、そこから、国全体として本来必要な改革への取り組みが遅延する、ないしは手つかずとなる結果につながっている可能性があると考えられる。そしてその背後には、国民の意識のなかに根強く存在するとみられる強い（過剰な）“平等志向”や、大学の教員の大学内での雇用維持を最優先させる考え方があるように見受けられる。

高等教育を受けるためには、本来、それに見合った学力を高等学校時代までに涵養しておくことが必

須であることは論をまたない。にもかかわらず、その点がおざなりにされていることが、本稿の第１章第２節でみた内容から明らかになった。わが国においては、“誰でも大学に入れる”という“平等”の達成を最優先する形での高等教育政策運営が90年代以降、行われてきたのではないか。経済や社会のグローバル化やデジタル化が急速に進展するなかで、本来、もっと多様化して、機能強化が図られて然るべきであった高等教育機関の大部分が、“平等”の達成が目的であったがゆえに“大学”に画一化され、他の形態の高等教育機関（例えば高専や専門学校等）の強化が不十分となってしまった。学生個々人としてみた場合にも、適性や能力を鑑みれば、“大学”が必ずしも当人にとって最適の高等教育機関ではないのに、“大学”に進学したケースは、必ずしも本人にとって有益でないことにとどまらず、国全体としてみたときも、大学の教育の質の低下を招いているのではないか。

他の主要国における高等教育政策運営の状況をみると、経済の成熟化に伴い、どの国でも多かれ少なかれ高等教育機関への進学率が上昇し、“高等教育の大衆化”が進んでいるのはわが国と同じである。ただし諸外国では、高等教育機関のなかに様々な機関を配置したり、時代環境の変化に応じた新たな機関の参入を促進したりすることを通じて、各学生の学力や能力、適性や経済事情等に見合った様々な高等教育機関への進学を、各人の人生のなかで任意の最適なタイミングで、柔軟に促している国が少なくない。

例えば、世界有数の高等教育・研究大国であるイギリスでは、高等教育機関の規制当局である学生局（OfS: Office for Students）が図表35に示すような戦略的目標を掲げ、トップレベルの学生だけでなく、すべての学生がより良い高等教育を受け、成果を享受できることを目指している。例えば、「戦略的目標１」に掲げられた「高等教育を受ける能力と意志を有する、あらゆるバックグラウンドを持つすべての学生は、高等教育にアクセスし、（訳出者注：高等教育課程のなかで）成功を収め、（同：高等教育から卒業後に社会人や研究者として）進展するうえで支援を受ける」という目標のもとで、地域別や人種別といった属性グループ別の指標を政策目標に設定し、その達成のための高等教育政策運営に国全体として注力している。同国の場合、拙論［2019］で詳述したように、90年代から、高等教育の成果を把握

（図表35）イギリスの高等教育機関の規制当局である学生局（OfS: Office for Students）が掲げる戦略的目標の内容

参加のパフォーマンスの尺度	
戦略的目標１	高等教育を受ける能力と意志を有する、あらゆるバックグラウンドを持つすべての学生は、高等教育にアクセスし、（訳出者注：高等教育課程のなかで）成功を収め、（同：高等教育から卒業後に社会人や研究者として）進展するうえで支援を受ける。
経験のパフォーマンスの尺度	
戦略的目標２	あらゆるバックグラウンドを持つすべての学生は、高い質の学術的な経験を得る。また、彼らが学修する間、もしくは高等教育の供給機関やキャンパス、課程が閉鎖された場合においても、彼らの利益は保護される。
アウトカムのパフォーマンスの尺度	
戦略的目標３	あらゆるバックグラウンドを持つすべての学生は、雇用やさらなる研究へと、そして人生を全うするうえで進展していくことが可能であり、彼らが得た資格は年月を経てもなお価値を有する。
Value for Money（支払いに対する価値）のパフォーマンスの尺度	
戦略的目標４	あらゆるバックグラウンドを持つすべての学生は、Value for Money（支払いに対する価値）を受ける。
効率性と実効性ののパフォーマンスの尺度	
戦略的目標５	OfS（学生局）は効率的かつ効果的な規制当局である。

（資料）Office for Students, Measures of our success（/about/our-strategy/how-we-measure-success/）（https://www.officeforstudents.org.uk/about/measures-of-our-success/、2019年12月20日アクセス）を基に日本総合研究所作成

するための取り組みが進められ、成果指標等の情報開示による各大学運営へ規律付けも徹底しているからこそ、こうした高等教育政策運営が可能となり、だからこそ国全体としての成果も上がっているものと考えられる。

また、国によっては中長期的な経済・社会の変化の方向性を踏まえ、今後重要度が一段と増すであろう学問分野に、優秀な学生の進学を促す政策運営を行っているケースもある。例えば大学の大半が国公立であるオーストラリアでは元来、各学部において実際にかかる教育のためのコストと、当該学部の卒業生が社会人として得られる所得の水準の両方を勘案したうえで、学生が負担する大学の授業料（そのほとんどは奨学金によって学生本人が卒業後に返済）の金額を決定し、その残りのコストは国が負担する、という考え方を採っている。同国では今から７～９年前の2011～2013年の時点において、数学、統計学、科学の分野を「国家優先分野」として指定し、学生が負担する授業料の金額を、他の学問分野よりも相当程度抑制するという措置を採った。オーストラリアではこの時期すでに、将来的にビッグデータの時代が到来することを見越し、これらの学部の学生が奨学金を用いて自ら負担する授業料の金額を低水準に抑え、優秀な学生のこれらの「国家優先分野」の学部への進学を促そうとしていたことがみてとれる（注17）。

これに対して、わが国の今後の高等教育政策運営の方針を示した、2018年11月の中央教育審議会の答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」（図表36）ではどうだろうか。この答申の「Ⅱ．教育研究体制―多様性と柔軟性の確保―」のなかの「１．多様な学生」の冒頭には、「今後、高等教育機

（図表36）中央教育審議会答申『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン』（2018年11月）の構成

Ⅰ．2040年の展望と高等教育が目指すべき姿ー学修者本位の教育への転換ー	**Ⅲ．教育の質の保証と情報公表ー「学び」の質保証の再構築**
1　2040年に必要とされる人材と高等教育の目指すべき姿 2040年に必要とされる人材 我が国の世界における位置づけと高等教育への期待 高等教育が目指すべき姿	我が国における質保証の取組状況 保証すべき教育の質 大学が行う「教育の質の保証」と「情報公表」 国が行う「質保証システム」の改善
2　2040年頃の社会変化の方向 SDGsが目指す世界 Society5.0、第４次産業革命が目指す社会 人生100年時代を迎える社会 グローバル化が進んだ社会 地方創生が目指す社会	**Ⅳ．18歳人口の減少を踏まえた高等教育機関の規模や地域配置ーあらゆる世代が学ぶ「知の基盤」ー** 1　高等教育機関への進学者数とそれを踏まえた規模 学士課程への進学者数の増加 高等教育機関の進学者数の推計 進学者数の規模を踏まえた高等教育機関全体の規模 大学院の規模
3　2040年を見据えた高等教育と社会の関係 大学をはじめとした高等教育と社会の関係 研究力の強化と社会との関係 産業界との協力・連携 地域との連携	2　国公私の役割 国立大学の役割 公立大学の役割 私立大学の役割 国公私全体での取組の重要性
Ⅱ．教育研究体制ー多様性と柔軟性の確保ー	3　地域における高等教育 国が提示する将来像と地域で描く将来像
1　多様な学生 リカレント教育 留学生交流の推進等 高等教育機関の国際展開	**Ⅴ．各高等教育機関の役割等ー多様な機関による多様な教育の提供ー** 1　各学校種における特有の検討課題 専門職大学・専門職短期大学 短期大学 高等専門学校 専門学校
2　多様な教員	2　大学院における特有の検討課題
3　多様で柔軟な教育プログラム 初等中等教育との接続 文理横断、学修の幅を広げる教育 多様で柔軟な教育プログラム	**Ⅵ．高等教育を支える投資ーコストの可視化とあらゆるセクターからの支援の拡充ー**
4　多様性を受け止める柔軟なガバナンス等	
5　大学の多様な「強み」の強化	

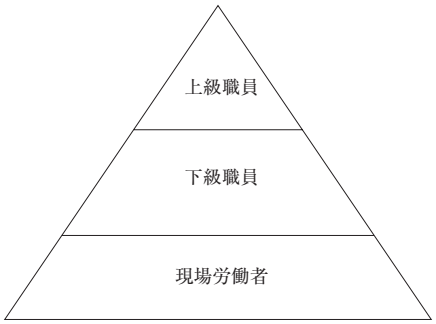
（資料）中央教育審議会『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』【概説】、2018年11月26日を基に日本総合研究所作成

関は、18歳で入学する日本人を主な対象として想定するという従来のモデルから脱却し、社会人や留学生を積極的に受け入れる体質転換を進める必要がある」と述べられている。そこには、今後、間違いなく進行するであろう18歳人口の減少に正面から向き合い、いかに高等教育全体、とりわけ大学の教育の質を確保するか、今後、大学等に進学するこの国の学生達がいかにして一人ひとりの能力や適性に合った高等教育を受けられる環境を整えるか、という発想はおよそ見当たらない。図表４～６で示した、わが国の高等教育機関への進学率の様々な格差のデータはいずれも、本答申の参考資料からデータを引用したものであるが、中教審として、わが国の今後の高等教育政策運営として、そうした格差をいかに縮小させるか、といった問題意識や政策運営に臨む姿勢は一切見当たらない。それどころか、わが国で元来、取り組みが低調であったリカレント教育や、なかなか人数が伸びない留学生を持ち出して、今後いかに18歳人口が減少しようとも、何とかして現在の大学の定員規模を死守しようとしているかのようにも見受けられる。入試偏差値トップの東京大学ですら、18歳人口が120万人となってしまった今も、18歳人口200万人の時代と同様の１学年定員3,000人を維持している結果、入学してくる学生の質は明らかに低下している、という声が聞こえてくるにもかかわらず、である（注18）。ちなみに、この中教審の答申は、その大部分が大学の教員や大学の関係者によって構成される大学分科会によってまとめられている。このような、大学の教員目線の改革路線にとどまる限り、わが国においては、高等教育、とりわけ大学における教育の質をいかに保つか、学生一人ひとりの可能性を最大限に伸ばすための高等教育の枠組みはいかにあるべきか、という発想が生まれることは決してないであろう。それでは、イギリスをはじめとする諸外国における高等教育の機能強化のための真剣な取り組みの積み重ね等に比較すれば、わが国全体として高等教育から得られる効果が相当に低下しているのも、当然の結果であるとも考えられる。

(2) わが国企業の採用・人事運営の変革は進むか

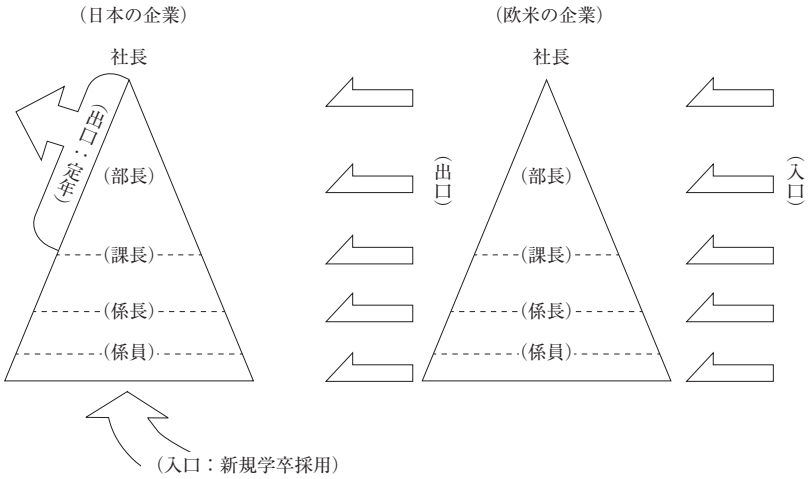
すでに述べたように、わが国でこれまで、大学をはじめとする高等教育機関の改革がなかなか進まなかったことには、“終身雇用”や“新卒一括採用”システムのもと、大学に対していわば“シグナル機能”しか求めてこなかった企業や社会の側にも責任があるといえよう。しかしながら、経済や社会のグローバル化やデジタル化がいわば“待ったなし”で進展するなか、わが国の主要企業の側でも、このままでは到底、競争を勝ち抜けない、との危機感が強まっている。経団連は2019年12月９日の会長・副会長会議で、年功賃金など日本型雇用の見直しが必要だとの認識で一致し、同日の記者会見で中西宏明会長は、「おのおのの（雇用形態の）長所をどう組み合わせ、働く人が力を蓄え安定した仕事をできるようにしていくか」が重要だと指摘したほか、あらかじめ職務を明確にするジョブ型雇用との複線的な制度を拡充すべきだとの認識を示した、と報じられている（注19）。確かに、企業や社会の側の意識改革が進めば、大学や大学院における教育にも前向きな影響を及ぼすことを期待できよう。しかしながら、わが国における“終身雇用”や“新卒一括採用”といった就業や採用の慣行は、当該国の歴史・文化的な背景のもと、長年の慣行を通じて形成されてきたものでもある。欧米企業における雇用慣行（図表37）や採用の慣行（図表38）は、わが国とは相当に異質なものであり（注20）、実際の変化には相当な時間を要するとみておく必要性があるといえよう。

（図表37）欧米企業の三層構造



（資料）小熊英二『日本社会のしくみ　雇用・教育・福祉の歴史社会学』講談社、2019年７月、図２－１、p.99

（図表38）採用慣行の違いの国際比較図



（資料）小熊英二『日本社会のしくみ　雇用・教育・福祉の歴史社会学』講談社、2019年７月、図２－２、p.103
（原資料）田中博秀『現代雇用論』日本労働協会、1980年、p.378

(3) 高等教育制度改革のあるべき方向性

これまでみてきたように、わが国ではすでに、経済・社会の変化を映じたニーズに必ずしも見合っているとはいえない形で、高等教育、とりわけ大学教育の供給体制が存置されてきた可能性が高いと考えられる。その抜本的な改革は、決してたやすいことではないが、それに早急に着手し、やり遂げないことには、この国の将来を背負う若者達に、その持てる力を最大限に発揮してもらうことはできず、国全体として革新と活力を保ち続けていくことも困難であることを肝に銘じる必要がある。

そのためには、まず第１に、高等教育政策運営の枠組みを、従来からの大学関係者中心によるものから、広く社会全体がかかわるものに、抜本的に転換していく必要がある。確かに、大学は“学問の自由”や“自治”が尊重されるべき機関ではある。しかしながらそれは、大学自身が経済・社会の変化に敏感に呼応して教育や研究を進めていくことと何ら矛盾するものではなかろう。わが国では、大学をはじめとする高等教育機関の運営や高等教育政策を講じていくうえで、“大学外”の世界である社会全体

の声を反映するシステムやチャネルがしっかりと設けられ、機能しているとは言い難い状況にある。それが今日のような結果を招来することにつながったと考えられる。

第2に、現状、ほとんど手つかずとなっており、主要諸外国に大きく後れを取る形になっている、各大学等の教育の成果の把握や対外的な情報開示の徹底に早急に着手することが求められる。確かに、現在、各大学には学生が在籍しており、急激な改革は困難であり、非現実的でもある。こうした成果の把握や横並びでの情報開示の徹底を通じて、質の高い教育を提供できている大学を残す形で、徐々に淘汰を図っていくよりほかに方策はないと考えられる。また、企業の側も、学生個々人の成果等を、各大学等による情報開示等と合わせて客観的な判断材料にしつつ、採用活動を展開していくことが求められている。

第3に、高大接続の在り方の様々な側面からの再検討は必須である。単なる、「大学入試共通テストへの記述式問題の導入」という次元にとどまらず、欧米各国のような、大学進学に際しての学力到達判定制度を設けたうえで、それをクリアした者にだけ大学進学を促す仕組みを整えるべきである。他方、わが国においても、真に進学に値する学力を有する者が進学の道を閉ざされることのないような政策運営を講ずる必要がある（注21）。

第4に、高等教育政策当局者や大学関係者がとかく関心を持ちがちであるように見受けられる、いわゆる“上位”の大学をどう改革していくべきか、という点ばかりでなく、経済・社会の変化に応じた、国全体としての高等教育機関の在り方を考えていくことが肝要である。わが国では、すでに高い高等教育機能を発揮している高専のような機関も存在する。今後は、学生一人ひとりの能力や適性、志向する専門分野等に合わせて“employability”を獲得できるよう、大学ばかりでなく、専修学校等も含めた多様な高等教育機関の強化を図っていく必要があろう。

わが国の一人ひとりの若者の将来のため、そして国全体の将来のため、広く社会全体の視座に立ち、先行きの経済・社会構造の変化も見越したうえで、分野別の配分等も含め高等教育の在り方を決めていく態勢を整えることが求められているといえよう。

（注17）詳細は拙論［2018］を参照。

（注18）自由民主党の渡海紀三朗衆議院議員（元文部科学大臣）は同党の教育再生実行本部高等教育部会主査であった当時、読売新聞教育ネットワークの異見交論47「定員削減で、世界と競争する国立大学をつくれ」（https://kyoiku.yomiuri.co.jp/rensai/contents/47.php、2019年12月27日アクセス）において、次のように述べている。

規模に踏み込まないのはおかしい。18歳人口が減っているのだから。リカレント（学び直し）もいるが、それだけで解決できる問題ではない。日本の学生の7割以上が私立大学にいる。その私学に定員縮小を求めておいて、国立大学が別格でいいわけがない。

ある有名な東大卒業生が言っていた。1学年が200万人だったかつての時代と120万人の今、同じ定数で取ったら質が落ちるのは必然ではないかと。

研究時間が減ったと言われているが、競争的資金の書類書きの時間ではなく、学生の教育に手間がかかるらしい。それがどうやら真実のようだ。にもかかわらず、国立大学協会の中間報告を見たら「当面規模は維持する」※と書かれていたので、筑波大学の永田学長に、「これはおかしい」と言った。（※国大協「高等教育における国立大学の将来像（最終まとめ）」規模について「現状程度を維持」と明記されている。）

（注19）2019年12月10日付日本経済新聞朝刊記事による。

（注20）これまでのところ、大手企業のなかで「あらかじめ職務を明確にするジョブ型雇用」を採用する動きが出てきているのは、デジタル人材等どまりになっている模様である。

（注21）その意味で、2019年10月の消費税率引き上げの一部を原資に実施される高等教育無償化は、経済的な理由で進学を断念する

ことのないようにする意味では一定の評価は可能である。しかしながら、学生本人の成績要件を厳格に判定するものとはなっていないことや、本稿で提言するような抜本的な高等教育改革に着手する前の段階で実施されてしまうことから、わが国の高等教育全体が抱える問題の解決にはつながらないと考えられる。

（2020. 1. 10）

（kawamura.sayuri@jri.co.jp）

参考文献

・岩木秀夫［2011］.「ゆとり教育―ゆとり教育とは何だったのか？」『日本労働研究雑誌』（独）日本労働政策研究・研修機構、2011年 4 月、No.609
・上山浩次郎［2011］.「大学進学集団率の都道府県格差の要因構造とその変容―多母集団パス解析による 4 時点比較」『教育社会学研究』第88集、2011年
・鹿又伸夫［2014］.『何が進学格差を作るのか　社会階層研究の立場から』慶應義塾大学出版会、2014年 8 月
・河村小百合［2018］.「高等教育政策運営と費用負担の在り方―豪のHECS-HELPの運営とわが国で求められる改革の方向性―」『JRIレビュー』（株）日本総合研究所、2018年11月、Vol.10, No.61
・河村小百合［2019］.「大学の機能強化に向けてのガバナンス改革の課題―イギリスの高等教育改革の経験とわが国への示唆―」『JRIレビュー』（株）日本総合研究所、2019年 5 月、Vol.5, No.66
・神田眞人［2018］.『超有識者達の慧眼と処方箋　強い文教、強い科学技術に向けてⅢ』NPO法人学校経理研究会、2018年 2 月
・神田眞人・本間政雄［2018］.「対談：高等教育のグランドデザイン」神田眞人『超有識者たちの慧眼と処方箋―強い文教、強い科学技術に向けてⅢ―』学校経理研究会、2018年 2 月
・経済企画庁総合計画局編［1985］.『21世紀のサラリーマン社会―激動する日本の労働市場』東洋経済新報社、1985年 8 月
・国土交通省［2013］.『国土交通白書2013 平成24年度年次報告 若者の暮らしと国土交通行政』、2013年 7 月11日
・小熊英二［2019］.『日本社会のしくみ　雇用・教育・福祉の歴史社会学』講談社、2019年 7 月
・中央教育審議会［2018］.『2040年に向けた高等教育のグランドデザイン（答申）』（中教審第211号）、2018年11月26日
・鳶島修治［2018］.「大学進学における学力の効果と出身階層」『群馬大学社会情報学部研究論集』第25巻、2018年
・一般社団法人日本経済団体連合会［2018a］.『高等教育に関するアンケート結果』、2018年 4 月17日
・一般社団法人日本経済団体連合会［2018b］.『今後のわが国の大学改革のあり方に関する提言』、2018年 6 月19日
・一般社団法人日本経済団体連合会［2018c］.『今後の採用と大学教育に関する提案』、2018年12月 4 日
・採用と大学教育の未来に関する産学協議会［2019］.『中間とりまとめと共同提言』、2019年 4 月22日
・松岡亮二［2019a］.『教育格差――階層・地域・学歴』筑摩書房、2019年 7 月

・松岡亮二［2019b］.「日本が隠し続けるSES（社会経済的地位）格差」『中央公論』中央公論新社、2019年 9 月号

・UK Department for Business, Innovation and Skills［2014］. *National Strategy for access and student success in higher education,* April 2014.
・June Wiseman et al.［2017］. *Understanding the changing gaps in higher education participation in different regions of England, Research Report,* UK Department for Education, March 2017.