

二〇二〇年の大学危機
—コロナ危機が問うもの—

光本 滋

クロスカルチャー出版

目次

はじめに	7
第一章 二〇二〇年の大学危機―COVID-19パンデミック下の大学―	11
(1) 二〇二〇年のコロナ危機	12
COVID-19パンデミック	
緊急事態宣言	
経済対策へのシフトと感染の再拡大	
二年目に突入したコロナ危機	
(2) COVID-19パンデミック下の大学	18
一変した大学の状況	
二〇二〇年の北海道大学	
うずまく批判	
問われる大学のあり方	
第二章 オンライン授業の光と影	33
(1) オンライン授業の一斉導入	34
授業の大半がオンライン化	
障害の克服	
(2) オンライン授業のインパクト	39
オンライン授業のメリット	
オンライン授業の問題点	
学生アンケート調査	
学生の心身、生活への影響	
オンライン授業に対する評価	
オンライン授業がもたらしたもの	
(3) 対面授業再開をめぐる対立	54
文部科学省の方針転換	
対面授業再開運動	
対面授業をめぐる対立が示すもの	
学生の信頼を得た大学	

第三章 深刻化する教育費負担

- (1) 学生の困窮……………68
 - 学生団体の調査・緊急提言……………68
 - 各種調査が示す学生の困窮……………68
- (2) 学費減額要求と政府・大学の対応……………72
 - 政府の対応……………72
 - 各大学の対応……………72
 - 問われる「授業料」……………72
 - 経済支援に関する大学間格差……………72
- (3) 学費減額運動が示すもの……………80
 - 学費減額運動のインパクト……………80
 - 学費減額運動の特徴……………80
 - 要求運動の展開……………80
 - 韓国における学費返還運動……………80

学費減額運動の課題

第四章 コロナ危機と大学政策・大学改革

- (1) 感染症対策の課題……………100
 - 入試・行事における対策……………100
 - 施設の改修……………100
- (2) 大学の教育方法……………102
 - 大学設置基準の解釈変更に関わる問題……………102
 - 総務省による「不当な支配」……………102
- (3) 危機便乗型「改革」……………111
 - 「九月入学」が招いた混乱……………111
 - 高校生の入試制度要求……………111
 - 対面授業再開の推奨……………111
 - 「大学ニューノーマル」……………111
 - 危機便乗型「改革」の問題……………111

第五章 ポストコロナの大学像

学習権と教育

学生の学習権

大学の目的の意義

COVID-19パンデミック収束のために

おわりに

資料1 コロナ危機に関するアンケート調査一覧

資料2 年表(2020年1月～2021年3月)

資料3 文部科学省通知・事務連絡等一覧

145
149
157

141

127

はじめに

大学教育の権利の保障と学生・教職員の安全確保は、通常は対立することはありません。というよりも、大学は両者が対立しない範囲で活動しているといった方が正確でしょう。ところが、感染症が蔓延するときには、通常のやり方では、教育の権利の保障と学生・教職員の安全確保を両立することができなくなってしまいます。そこで、これまでとは異なる対応をする必要があります。二〇二〇年に大学がとりくんだ対策、すなわち授業のオンライン化は、教育の権利の保障と学生・教職員の安全確保を両立するものだったといえるかが問われることになりました。

オンライン授業には対面教育にはない利点があることは事実です。特に、自分のペースで学習を進めていこうとする学生にとって、オンライン授業はさまざまなメリットをもたらす可能性を秘めています。オンライン教育が支持される場合の理由もそうした観点のもです。多くの大学が、今後はオンラインのメリットを生かした教育を展開していくことになるでしょう。

一方で、オンライン授業によっては保障するのが困難なことも少なくありません。その

最たるものは、信頼できる仲間をつくることでしよう。

初等教育・中等教育の目的は発達段階に応じた教育であることから、教育においては共通に保障すべきものが重視されます。一方で、高等教育は学生の個別的な要求に応じることが重要になります。とはいえ、個別的な要求に応じることが、個別最適化された学習をさせることと同義ではないはずです。人間は、仲間とときに対立や反発することも含めた共同をすることを通じて、個別的な要求を明確にしていく生き物です。このことは生涯続くものと思われませんが、とりわけ青年期にそうした機会を豊富に持つことが大切です。ある論者は、若者は「群れ」の中で育つと表現しました。

こうしたことがらは学生にとって重要な権利であると思われる。にもかかわらず、対面授業やキャンパスにおける活動の保障を要求する学生の声は大学から、ときには社会からも突き放されました。高等教育が限られた者の特権のようであった時代には、高等教育の権利はほとんど問題とされませんでした。しかしながら、高等教育が大きく普及した今日、保障すべき権利の内容を明らかにすることは、大きな課題となっています。その主体は誰であるべきかという問題をCOVID-19パンデミックは提起しているといえるでしょう。本書では、これらのことを論じていきます。

第一章では、二〇二〇年に起きたできごとを概観します。社会の多くの分野と同じく、大学も、ほとんど初めて直面する事態に対して、戸惑い、目まぐるしく対応され、翻弄されました。そこで起きた出来事のうち、まずは筆者がよく知りうることを描いていきます。

第二章では、授業のオンライン化が大学に何をもたらしたかについて考えます。二〇二〇年の前期は、緊急事態宣言の下で、大学で実施されている授業のほぼすべてがオンライン化されました。このことが、オンライン授業の可能性に関する認識を飛躍的に高めたこととは間違いありません。同時に、その問題点も明らかになってきました。こうした認識を他者に教えられてではなく、体験と自ら行う評価を通して形成したことは、大学にとって大きな意義を持つことでした。

第三章では、教育費の問題について検討します。COVID-19パンデミックが大学に及ぼした影響の中で、学生が経済的困窮にあえいだことは深刻な問題の一つでした。このこととかかわって、大学の授業料のあり方が問題となりました。ここで、学生が授業料の引き下げを求める中から自身の権利と大学の意義に関する認識を深めていったことは、特筆すべきできごとでした。

第一章 二〇二〇年の大学危機 — COVID-19 パンデミック下の大学 —

第四章では、大学における感染症対策に関する政府の対応をふり返り、その意義や問題点について論じます。文科省が打ち出してきた感染症対策は、ほとんどが条件整備を伴わない「要請」ベースでした。のみならず、オンラインであることを理由に、大学教育の方法を粹づける重大な問題性をはらむものでした。政府の対応がこのようなものになったのは、感染症に対する有効な対策を十分行わないまま、感染症対策を口実にした「改革」を推進しようとしたせいだと思います。

第五章では、ポスト コロナの大学像を探ります。それは、パンデミックが収まったときに、はじめて現れるのではなく、ウイルス感染症のパンデミックという人類的危機に向き合う大学の姿の中に輪郭をあらわしているのではないのでしょうか。



大学図書館の学外者利用にも制限がかけられた（2020年9月、北海道大学札幌キャンパス、著者撮影）。



大学の食堂にも飛沫防止のため、アクリルの“壁”が出現（北海道大学生協中央食堂、2020年9月、著者撮影）。

第四章 コロナ危機と大学政策・大学改革



「学校等衛生環境改善」により行われたトイレの改修工事（2021年2月、北海道大学札幌キャンパス、著者撮影）。

「韓国世論調査」（六月二五日）、「授業料を返還する余力がない？積立金九〇億円を超える大学は計二〇校」（六月二九日）、「大学生の六八％「授業料の使途公開し差額を返還すべき」（六月三〇日）「大学生「三分の一以上」、政府与党「一〇％」…大学授業料の返還規模も論争に」（七月二日）、「韓国の大学ら、「授業料返還訴訟」に「それなら奨学金を渡さない」と学生を圧迫」（二〇二〇年八月一五日）、いずれも『HANGYOREH』（<http://japan.hanic.co.kr/arti/>）。

26 チョンビョンホ、ヤンスギョン（翻訳）「コロナ事態による韓国の大学授業料返還運動」（渡部昭男（研究代表者）「高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究」研究報告書（http://www.lib.kobe-u.ac.jp/handle_kernel/81012466） 一一〇二〇年一月九日）。

アンケートし、一覧表を作成しています。大半の大学が①「ほぼ全ての学生が理解・納得」、または②「大多数の学生が理解・納得」と回答しています。

文科省がオンライン授業の推奨から対面授業の再開推進へと大きく舵を切った背景には、すでに見たように、オンライン授業の長期化が学生の心身の不調につながっていることが明らかになるとともに、学生や父母らの間にキャンパスへの立入りを禁止している大学に対する強い不満の声が上がったことがあります。しかし、緊急事態宣言発令以前から、オンライン授業は必ずしも感染症対策としてのみ推奨されていたわけではありませんでした。そのことは、二〇二〇年度補正予算における関連予算の名目が「大学等における遠隔授業の環境構築の加速による学修機会の確保」（大学等側…カメラ・音声機器等、学生側…モバイル通信装置）、③遠隔授業を行うための技術面・教育面の支援体制整備（第一次補正二七億円、第二次補正七三億円。内容は、第一次・第二次とも、①遠隔授業実施に係るシステム・サーバ整備、②遠隔授業を行うための機材整備。機器・ソフトウェアのトラブル対応等のための専門的人材（TA等）の配置など）とされていたことに表れています。ここには感染症対策の文字は見当たりません。

一方、対面授業の再開に必要な感染症対策は、換気・消毒の徹底や受講者数を制限するなど、大学のとりくみに頼るものばかりです。この間の政府の予算措置の主たる目的は、コロナ危機を梃子に大学教育のオンライン化を推進することだったように思われます。

「大学ニューノーマル」

コロナパンデミックをきっかけに、「ニューノーマル」という言葉がよく使われるようになりました。「ニューノーマル」は、それまで常識とされていた行動様式の見直しを意味しますが、特に決まった内容があるわけではありません。大学においても、「大学ニューノーマル」という言葉が用いられることがあります。これも定説があるわけではなく、関係者の間でもさまざまな意味で用いられています。¹⁸

しかし、「大学ニューノーマル」が政策用語として用いられる場合、特定の意味が込められることになりません。

二〇一九年の閣議決定「経済財政運営と改革の基本方針二〇一九」は、「国立大学との自律的契約関係を再定義し、真の自律的経営に相応しい法的枠組みの再検討を行う」と述べました。この決定に従って、文科省は検討会議（国立大学法人の戦略的経営実現に向けた検討会議）、二〇二〇年一月設置）を組織し、検討を進めてきました。

検討会議最終報告（国立大学法人の戦略的な経営実現に向けて）社会変革を駆動する真の経営体へ」（二〇二〇年二月二五日）は、国と国立大学法人との関係を「自律的契約関係」へと変化させると述べています。報告書が「自律的契約関係」と呼ぶものの内容は、文科省は現在のように国立大学法人に対して個別に中期目標を与えるのではなく、「大綱」（国立大学法人中期目標大綱（仮称））と呼ぶ「国立大学法人全体に求める役割・機能に関する基本的事項（一覽）」（中間取りまとめにおける表現）を作成し、国立大学法人はこの「大綱」の中から「自身の目標に照らして、ミッションとして位置づけるもの」を選択、中期目標の「素案」をつくり（中期目標の策定権者は引き続き文科大臣）、中期計画を策定・実施する、というものです。国はこれら「国立大学法人に負託する役割や機能が発揮される環境構築に責任を持」ちます。一方、国立大学法人は、国以外の多様なステークホルダー（利害関係者）とのエンゲージメント（相互理解）、およびステークホルダーに対する情報発信を通じて経営体としての責任を果たし、改革課題を果たしながら事業を拡大していく、とされます。

検討会議の最終報告はさらに、海外からの「優秀な」留学生や国内の社会人学生を獲得するために、国立大学はオンライン授業やリモートワークの定着を前提に、入学定員管理や教員の雇用契約を行い、ジョイントディグリー（国際連携教育課程制度）などの拡大をはかるべきとしています。そして、これらを「大学ニューノーマル」と呼び、早期実現に向けて大学設置基準の学修単位数や収容定員等の考え方を「早急に検討すべきである」と述べています。このように、オンライン授業や学生に対する経済支援は、コロナパンデミック以前から行われてきた大学改革を進めるための政策との連続性を強くもつものとなっています。

検討会議では、「授業料の自由化の是非」「学生定員の自由化の是非」が検討課題の一つとされてきました。最終報告は、国立大学授業料の「自由化」はせず、「優秀な」留学生と社会人学生の定員のみ別枠として、授業料も標準額（二〇二〇年度、年間五三万五八〇円。各大学の判断により二二〇%まで上げることが可能）にかかわらず設定できることとしました。全面的な「自由化」に至らなかったとはいえ、対象者により異なる授業料額の設定を認めたことは、国立大学の授業料に関する考え方を変更するものです。すなわち、国立大学授業料の額を、国民の高等教育の権利を保障する観点からではなく、①対象者の負担能力、および②大学の収入確保の手段の観点から設定することを意味します。

このような授業料に関する考え方の変更は、国立大学を自前で稼ぐ「経営体」とするこ

とにより改革を推進していこうとする政策の一環です。政府が政策の推進を中心とする限られた事項しか財政支出の対象としないのであれば、「自由化」は教育費の私費負担の増大と同義になります。このとき、国立大学が手に入れる自由は、取れるところから取ることで大学組織を成り立たせる経営の自由に過ぎません。

こうした授業料の構造を改変しようとする動きは、コロナ危機における学生に対する経済支援策であるはずの「学生支援緊急給付金」にも影を落としているように思われます。「学生支援緊急給付金」は、対象者（留学生以外）の条件に、「就学支援新制度」「第一種奨学金」等の受給者・利用者（予定者）であることを含めていました。申請者が重なることは大いにありうるとはいえ、そのことを申請条件にする必要はないはずですが。

危機便乗型「改革」の問題

空前のコロナ危機の中、政府は大学に対する要請や関連政策を次々と打ち出しました。その内容は、二〇二〇年四月の緊急事態宣言期間中までは、感染拡大防止対策を重視したものでした。ところが、五月末の緊急事態宣言解除後は、これまでの大学政策との連続性が強い内容にシフトしていきました。

二〇二一年、政府は、国立大学法人評価の効率化、財務会計制度の改革、経営体制・内部統制の強化などの法令改正を進めています。二〇二一年一月、その第一弾となる「大学ファンド」創設を可能とする国立研究開発法人科学技術振興機構法の一部を改正する法律案が可決しました。これは、国立研究開発法人科学技術振興機構（以下、機構）の組織業務に資金運用と大学に対する助成の二つの業務を追加するというものです。機構が行う資金運用は二〇二〇年度第三次補正予算額案五〇〇億円、二〇二一年度財政投融资当初計画額として四兆円を計上し、ここに国立大学からの寄託金を積み増していくとされています（文部科学省「令和三年度予算（案）のポイント」）。

さらに、二〇二〇年二月二二日の閣議決定（「第二期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（二〇二〇改訂版）」において、「地方国立大学の特例的な定員増の要件や対象大学の選定方法等についても早急に検討し、地方大学改革を着実に進める」とされました。文科省は選定の要件等を中教審に諮問し二〇二〇年度内を目途に結論を得る予定です。その際、閣議決定が「踏まえること」としている「地方創生に資する魅力ある地方大学の実現に向けた検討会議 取りまとめ」（二〇二〇年二月二二日）は、「ラディカルな改革を促すためのインセンティブとして今回の特例的な定員増を捉えるべき」としています。文科省はこの会議

の指示を受けながら、「定員増に関する審査会」を設けて審査を進め、最速で二〇二二年四月から収容定員増を行うことが予定されています。

「大学ニューノーマル」と呼ぶかはともかく、COVID-19パンデミック以前の大学のあり方をさまざまな視点から見直すことは必要です。それは権力的な支配を受けるのではなく、大学のあるべき姿の自由かつ創造的な探究としておこなわれるべきものです。しかしながら、現実にはこのことを困難にする、あるいはできなくする「改革」が政策として推進されているのです。¹⁹⁾

- 1 文部科学省高等教育局長「新型コロナウイルスに感染した場合等の大学入学者選抜における受験生への配慮について（補足）」二〇二〇年二月七日、「新型コロナウイルスに感染した場合等の受験生への配慮について（依頼）」二〇二〇年一月三〇日。
- 2 文部科学省高等教育局長「大学入学者選抜における新型コロナウイルス感染症への対応に関する情報提供等について」二〇二〇年二月二〇日。
- 3 「学校の卒業式・入学式等の開催に関する考え方について」二〇二〇年二月二五日、高等教育局高等教育企画課 事務連絡「イベント・催事の中止等の検討、入試における感染拡大対策、学生の行動抑制の啓発を要請」二〇二〇年三月二日。
- 4 文部科学省高等教育局学生・留学生課「学生等の私事渡航に関する新型コロナウイルスに関連した感染症の拡大防止について（周知）」二〇二〇年三月一七日。
- 5 文部科学省高等教育局長「令和二年度における大学等の授業の開始等について（通知）」二〇二〇年三月二四日。
- 6 文部科学省高等教育局大学振興課「学事日程等の取扱い及び遠隔授業の活用に係るQ&A等の送付について」二〇二〇年四月一日。
- 7 文部科学省高等教育局大学振興課「大学等における学事日程等の取扱い及び遠隔授業の活用に係るQ&A（四月二二日時点）」二〇二〇年四月二四日。
- 8 総務省中部管区行政評価局「緊急時における大学の遠隔授業の実施に関する調査結果報告書」二〇二〇年一二月。
- 9 総務省中部管区行政評価局「緊急時における大学の遠隔授業の実施に関する調査結果に基づく通知」二〇二〇年一二月一日。
- 10 代表的なものとして、日本教育学会「九月入学よりも、いま本当に必要な取り組みを―より質の高い教育をめざす改革へ―」二〇二〇年五月二二日。
- 11 自由民主党政務調査会「学校休業に伴う学びの保障」と「秋季入学制度」について」二〇二〇

8 学校教育法はたびたび改正されてきましたが、大学の目的を規定した旧五二条の文言は、二〇〇六年の改正により教育基本法にあらたに「大学」の条項がつけられた後も一切変更されていません。ただし、条文整理により八三条一項となり、二項が追加されました。教育基本法改正後も従来の大学の目的規定が存続しているのは、これが日本国憲法との結びつきを強く保つ内容だからだといえそうです。日本教育法学会編『新教育基本法コンメンタール』（学陽書房、二〇二二年六月刊行予定）。

9 長榮大学のとりくみに関する情報は、同大学のホームページ (<https://dweb.cjcu.edu.tw/containment/>) にまとめられています。「実践社会責任 長榮大学召開武漢肺炎社區聯席會」二〇二〇年二月四日、「與社區共同防疫 長榮大學舉辦社區聯席會議」二〇二〇年二月二十六日など）。

10 文部科学省高等教育局長「令和三年度の大学等における授業の実施と新型コロナウイルス感染症への対策等に係る留意事項について（周知）」二〇二二年三月四日。

11 田中弘允・佐藤博明・田原博人『二〇四〇年、大学よ甦れ』東信堂、二〇一八年。

おわりに

本書は、『危機に立つ国立大学』（クロスカルチャー出版、二〇一五年）の続編です。前者では、大学の組織再編が学術の展開方向を見定めた結果としてではなく、政府がときどきの政策を推進するための手段として行われていることを「国立大学の危機」ととらえ、その状況と構造を描きました。残念ながら、このような流れは収まらず、「危機」は現在も続いています。コロナ危機のただ中、政府は、総額一〇兆円の基金を創設し、出資した国立大学に運用益を還元していこうとする「大学ファンド」や、地方創生に貢献することを条件に、一部の国立大学に定員増を認めるなどの内容を閣議決定し、それらを実施するための法律制定等を進めています。各国立大学法人の中期目標に対する政府の縛りはますます強くなり、学長は「学長選考・監察会議」の監視の下、中期計画を遂行するために邁進するという体制がつけられつつあります。

ところで、今日「危機」に直面しているのは、国立大学だけではありません。私立大学や公立大学にも、経営が私物化されたり、設置者である学校法人や地方自治体の介入により、危機的状況にある大学が少なからず存在します。それら「大学の危機」を生み出す本

質的な問題を明らかにするとともに危機打開の方向と展望を明確にすることが、続編がめざす内容でした。

このように考えてみたものの、なかなか構想の域を出ませんでした。そうしているうちに迎えたのが二〇二〇年のコロナ危機でした。

筆者には、COVID-19パンデミックは「大学の危機」の本質を明解に浮かび上がらせたように思われました。本論でも説いたように、教育の権利は感染症が蔓延する中であってもできる限り保障していかなければならないことがらであり、その方法は、人びとの教育要求を最もよく知りうる者の判断を生かし実践していかなければなりません。ところが、そうした条件がよく備わっているはずの大学において、学生の権利がないがしろにされる事態が広がったのです。それらは必ずしも悪意によるものではありませんでした。しかし、善意の結果がそうなってしまうのであれば、決定的に重要なものが欠けているといわなければなりません。このことに気づかせてくれたのは、各地で上がったさまざまな学生の声でした。

政府は、緊急事態宣言解除以降、「感染症対策と経済対策の両立」を掲げました。この方針は二つの点で間違っていたといわざるをえません。

一つは、感染症対策と経済対策は常に両立できるものではないからです。感染者の分布が特定の地域にしか存在しないのであれば、他の地域の経済活動を止める必要はありません。しかしながら、感染源が全国に拡散している中では感染症対策と経済対策の両立ができないことは、各国の例が示している通りです。

二つには、感染症対策自体が間違っているためです。多くの専門家が異口同音に言うように、感染拡大防止の基本は、感染者を発見し隔離することです。その方法は、いくつかあるはずですが、適切な対象者を検査しなければならぬことは当然です。日本政府のとりくみは、この点で不十分であり、そのことがわかった現在も方針をあらためていません。

これらの問題は、大学の感染症対策にも深刻な影を落としています。大学ではさまざまなことがらに関して現場の判断が求められます。ところが、大学だけでは対応することのできない地域の公衆衛生が欠けていることや、対面授業再開の目安となる基準が定まっていなことが現場に混乱を招いています。こうした問題にとりくむことも、大学の危機を打開するための課題だといえるべきでしょう。

本書の内容は、日本教育法学会のコロナ問題合同委員会、および大学評価学会（第一八

回大会、愛知工業大学（オンライン開催）におけるシンポジウム報告がベースになっています。それぞれにおいて問題の考察を深める重要な手がかりになる質問や意見をいただいたことに感謝いたします。

最後に、続編がなかなか出てこないばかりか、想像もつかない方向へ向かうものとなったことを辛抱してくださった川角功成社長に、厚くお礼申し上げます。

資料1 コロナ危機に関するアンケート調査一覧

全国・大学横断

- ・藤本淳也（研究代表者）「大学生への新型コロナウイルス感染症拡大の影響 報告書 完成版」
（2020年4月1日～4月7日調査） 2020年4月13日
- ・朝日新聞・河合塾「ひらく日本の大学」緊急調査（2020年6月～7月）
- ・全国生活協同組合「緊急！大学生・院生向けアンケート」（2020年7月20日～7月30日調査）
2020年8月7日
- ・国立情報学研究所「遠隔授業に関するアンケート調査の概要」（2020年8月14日～9月7日までの回答分を集計）
- ・公益社団法人東京都専修学校各種学校協会「「学生生活の現状に関するアンケート」結果」（5月26日～6月10日） 2020年6月15日
- ・文部科学省「大学等における後期等の授業の実施方針等に関する調査結果（地域別）」（2020年8月25日～9月11日） 2020年10月2日公表
- ・文部科学省「新型コロナウイルス感染症の影響を受けた学生への支援状況等に関する調査」（2020年9月2日～） 10月14日時点公表