

大学におけるピア・サポート普及の政策過程

— 「政策の窓」モデルによる考察—

松 田 優 一

キーワード：ピア・サポート、学生支援、政策の窓モデル、3つの流れ、
大学教育、高等教育

第1章 はじめに

第1節 研究の背景と目的

近年、大学において学生支援に寄せられる期待は大きく、1990年代以降、多くの大学においてピア・サポートの取り組みが開始された。ピア・サポートとは、「学生同士 (peer) が、専門性をもつ教職員の指導 (スーパービジョン) のもと、仲間同士で援助し、学びあうシステム」(沖 [2015] 5-22頁)である。日本ピア・サポート学会 (2010a) は、「教職員の指導・援助のもとに、児童生徒・学生相互の人間関係を豊かにするための場を各学校の実態に応じて設定し、そこで得た知識やスキル (技術) をもとに、仲間を思いやり支える実践活動」として、ピア・サポートを定義している。

大学におけるピア・サポートは、高等教育に学ぶ学生の増加と多様化に対応するものとして考案され、各国で積極的に導入されてきた。今日では支援を受ける学生のみならず、支援を行うピア・サポーター自身にも、さらにはプログラムを運営し、ピア・サポーターを支える教職員にも恩恵がある (沖 [2009] 132-3頁) とされ、文部科学省は各大学の改革を後押しすべく、競争的資金制度である大学教育改革 GP (Good Practice) を設けた。特に、2007年度及び2008年度は「入学から卒業までを通じた組織的かつ総合的な学生支援のプログラムのうち、学生の視点に立った独自の工夫や努力により特段の効果が期待される取組を含む優れたプログラム」(文部科学省 [2007]) として評価できる事業を「新たな社会的ニーズに対応した学生支援プログラム」として2007年度は70件、2008年度は23件選定した (葛城 [2011])。なお、採択プログラムのうち半数以上がピア・サポート等の学生による学生支援を盛り込んだ取り組みであった。現在においても文部科学省の私学助成の傾斜配分に関する条件にも含まれる等、政策面から推進されている (澤田 [2020])。また、日本学生支援機構 [2011、2014、2017、2018] の調査によると、短期大学を除く全ての学校種で、ピア・サポートを実施している機関の割合が上昇しており、今後も上昇傾向が続くことが予想されている (安部 [2017])。

しかし、日本における高等教育、特に大学におけるピア・サポートの拡大の背景については明らかとなっていない。小貫 [2011] は、ピア・サポートが高等教育にとって新しい課題であるとし、「その運営形態や効果に至るまで、議論の基礎的知見となるような全国規模の調査もほとんど見当たらない」(63頁)と述べ、全国動向を明らかにすべく調査を行った。その結果として、我が国の大学におけるピア・サポートは2005年以降に取り組みを始めた割合が高く、「その背景には、過去20年間の日本の高等教育における大学教育改革の流れや、学生の多様化問題の進展が絡んでいることは、容易に想像がつく」(66頁)と述べている。その後、大学におけるピア・サポートの取り組みの内容や効果に関する研究は行われてきたが、依然として、普及過程の詳細な研究はなされていない。それが、大学におけるピア・サポートについての理解が浸透していない一因ともいえる。

本論文は、こうした問題認識にもとづき、教育政策過程における各アクターの位置・役割を分析するための枠組(二宮 [2005])である(Kingdon [2011=2017])の「政策の窓」モデルを用いて政策過程の分析を行い、1990年代以降の大学におけるピア・サポートを拡大させた国の大学政策や具体化の要因(政策決定アクターの影響力関係)を考察する。そして、大学におけるピア・サポートの拡大の背景を考察することにより、現状との比較を行い、今後の課題と展望を明らかにすることを目的とする。

本論文は政策の窓モデルの「3つの流れ」ごとに生成過程を分けて、大学におけるピア・サポートの拡大を後押しした政策の窓について分析する。なお、「3つの流れ」の分析に先立って、政策起業家の存在なしに流れの結合は起こらない(Kingdon [2011=2017])ことから、政策起業家としてのアクターについても検討を行う。

第2節 「政策の窓」モデルについて

第2節においては、前提となる「政策」についての定義を行い、その後分析視角である「政策の窓」モデルについて述べる。「政策」とは、「一般に、特定の目的を達成するための方策と捉えられ、それを作り実行する過程を『政策過程』と呼ぶが、そこには、政治家、官僚、利益団体、学者など様々なアクターが関わる」(田中 [2019] 59-60頁)とされる。そして、「政策過程は、およそ問題の認識、政策議題(アジェンダ)の設定を含む立案、決定、執行、評価、そして廃止あるいは再び問題の認識へと『時間的射程』を延ばすように、段階(ステージ)的または循環(システム)的に捉えるのが一般的である」(森 [2016] 8頁)。

「政策の窓」モデルは、1970年代にアメリカのマーチ、コーエン、オルセンが提唱した「ゴミ箱モデル」を発展させたもので、①「問題の流れ」、②「政策の流れ」、③「政治の流れ」の3つの流れで解説される。この「3つの流れ」は問題に対する関心が高まり、実現可能な政策案が用意され、政治的環境が整った時に合流する。短期間だけ存在するこの状態を「政策の窓」の開放と呼ぶ。また、上記3つの流れの合流においては、各々の専門領域で政策を実現すべく活動する政策起業家が積極的な役割を果たす。政策起業家は、

自分の解決策を手に、その解決策を結び付けられる問題が浮上し、政治の流れが彼らに都合良く展開するのを待ち構えている。問題が認識され、解決策として政策コミュニティで利用できるようになり、政治の変化等の潜在的制約が緩む機会を捉えて提案できたものは決定アジェンダとなり、公共政策を変革していくこととなる (Kingdon [2011=2017])。公共政策とは、社会に広く影響を与える公的な問題や課題を解決するために適用される政策であり、社会を支える人材育成の基盤に影響を与える教育政策もその1つであり、「政策の窓」モデルを用いた高等教育における政策過程分析も多く行われている。

ピア・サポート普及の要因として、これまでしばしば言及される過程は、後述する青少年の変化とそれに対する対応である。つまり、「問題の流れ」と「政策の流れ」であり、政策を推進したであろう「政治の流れ」については考察がなされてこなかった。本論文においては、以上の3つの流れを踏まえ、ピア・サポート普及の背景を明らかにする。

第3節 論文の構成

本論文の構成は、以下の通りである。

第1章では、ピア・サポートの登場とその拡がりについて、ピア・サポートの定義にも触れながら考察した。加えて、分析視角である「政策の窓」モデルを提示した。「政策の窓」モデルとは、数ある社会問題の中で、ある問題が、政府が優先的に取り組むべき課題として認識されて、具体的な政策が形成されて実行されるまでの政策過程を説明するためのモデルである。高等教育における個別の取り組みであるピア・サポートについて、「政策の窓」モデルを用いて考察することの可能性と意義について述べた。

第2章では、日本におけるピア・サポート普及の経過について、初等教育、中等教育と高等教育、とりわけ大学におけるピア・サポートについて考察する。

第3章では、日本におけるピア・サポート普及を推進したと考えられる政策アクターを挙げた後、政策の窓モデルに基づき、政策過程の「3つの流れ」の合流について考察する。大学におけるピア・サポートがどのようなアクターにより、どのような成果が期待され、どのように展開されてきたのかについて明らかにする。

第4章では、これまでの考察を踏まえて、大学におけるピア・サポートを拡大させた国の大学政策における位置づけ、具体化の要因（政策決定アクターの影響力関係）についてまとめるとともに、大学におけるピア・サポートの意義と今後の展開について考察する。

第2章 日本におけるピア・サポート普及の経過

第1節 初等教育、中等教育におけるピア・サポート普及の経過

「ピア」とは、年代を同じくするという意味から、「同輩」、「仲間」と訳される。サポートは文字通り、「支援」、「支えること」を意味している。こういった仲間支援を活用する考え方は、早くからイギリスやアメリカの学校教育現場で行われていたが、その始まり

は、1904年にアメリカのニューヨークで始まった非行少年に対する仲間同士の支援活動であると言われている。その後、1909年にBig Brother-Big Sister Programが制度化され、法人組織としてアメリカ全土に広がっていった(西山・山本 [2002])。大学においては、1950年代にアメリカの一部の大学において学寮内での仲間同士の支援として、ピア・サポートに類する活動が開始された。

日本におけるピア・サポートは、1980年代に入り、アメリカ・カナダを始めとする英語圏から来日する外国語助手によって、仲間支援の活動内容や概念が伝えられピア・サポートの考えが少しずつ導入され始めた(徳田 [2004])。日本の初等教育、中等教育におけるピア・サポートは、いじめや不登校が、教育問題として取り上げられるようになったことを受け、日本学校教育相談学会及びそこから派生した日本ピア・サポート学会が1990年代以降普及、拡大を推進してきた(日本ピア・サポート学会 [2010b])。この頃は、我が国における「いじめの第2のピーク」と呼ばれた時期であった。日本ピア・サポート学会はピア・サポートの拡大の背景として、世界的な「いじめ問題」の発生と、日本における急激な社会の変化により、少子化・情報化・経済格差・地域社会の崩壊等の影響で、子どもたちの人間関係を結ぶ能力や自己表現能力の低下、自尊感情が低い子どもたちなどが顕著に見られるようになったことが、いじめや不登校の遠因としてクローズアップされてきたことを挙げる。これらを受けて、問題が起きてからの対処だけでなく、起こさないようにするために、開発的・予防的な学校教育相談活動として、各種の研修の機会に積極的にピア・サポートプログラムが導入された(日本ピア・サポート学会 [2010b])としている。

最近では、全国の小学校の73.0%、中学校の65.0%、高等学校の79.0%が、現在あるいは過去にピア・サポート活動に取り組んでおり、その取り組みは10年余りの間に一層の広がりをみせている(日本ピア・サポート学会 [2020])。

第2節 高等教育におけるピア・サポート普及の経過

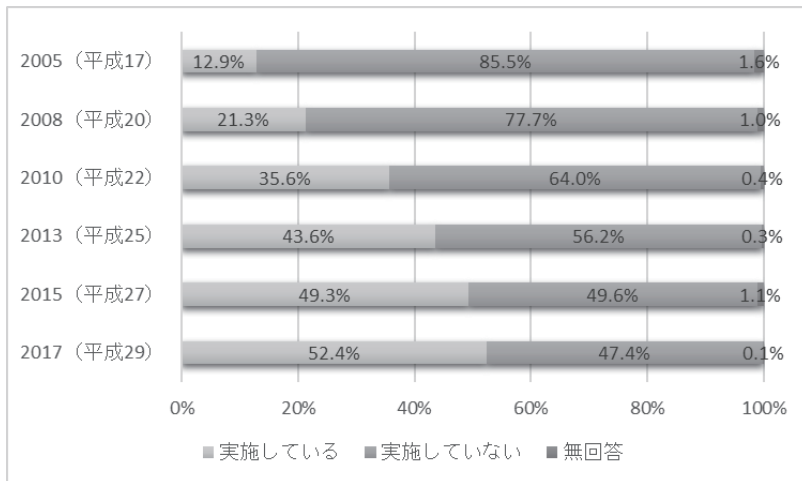
高等教育における「ピア・サポート」¹の実施状況は、2005年は9.6%であったが、2008年には17.3%となり、2010年には29.6%となった。その後も増加が続き、2017年には44.4%まで拡大している(日本学生支援機構 [2006、2009、2011、2014、2017、2018])。加えて、「高専が1989年以前からピア・サポートに取り組み始めている傾向が見られるが、いずれにしても2005年以降に取り組み始めた」と回答する割合は高く、ピア・サポートが、学校種を越え、近年注目され始めている学生支援活動であると位置づける事ができる(日本学生支援機構 [2011])。

大学における「ピア・サポート」の実施状況については、日本学生支援機構 [2010]によれば、調査対象の518プログラムのうち、484のプログラム(93.5%)が1990年以降に取り組みを開始している。そして、2005年の大学におけるピア・サポートの実施状況は12.9%であったが、2008年には21.3%となり、2010年には35.6%となった。その後も増

加が続き、2017年には52.4%まで拡大している(図1)。

以上から大学におけるピア・サポートは、1990年以降に取り組みが開始され、2005年以降に急激に拡大したと考えられる。

図1 大学における「ピア・サポート」の実施状況



出所：日本学生支援機構 [2006、2009、2011、2014、2017、2018] を基に筆者作成。

第3章 1990年代以降のピア・サポート拡大の政策過程

第1節 政策アクター

第1節では1990年代以降のピア・サポート拡大の政策過程における「政策アクター」について考察する。

(1) 臨時教育審議会

臨時教育審議会は、1984年に設置された内閣総理大臣の諮問機関である。青少年非行の増加、校内暴力、いじめ、不登校、学歴社会の弊害などの社会問題を受け、教育改革に取り組むために設置され、画一的な教育や学校中心主義的な教育からの脱却を提言した。

(2) 大学審議会

大学審議会は、臨時教育審議会第2次答申を受けて1987年に設置された学校教育法(第69条の3)に基づく文部大臣の諮問機関である。大学審議会は日本の高等教育の情勢変化による社会のニーズを踏まえて、今後の高等教育の在り方について審議することを目的とした。大学政策を本格的に扱う初めての諮問機関であり、文部大臣への勧告権を有する恒常的な機関であった。その後、省庁再編に伴い廃止され、中央教育審議会大学分科会に引き継がれた。

(3) 教育改革国民会議

教育改革国民会議は、教育改革について幅広い検討を行うことを目的として2000年3

月に設置された内閣総理大臣の私的諮問機関である。同年12月には、日本の教育が危機に瀕しているという認識の下、「人間性豊かな日本人を育成する」、「一人ひとりの才能を伸ばし、創造性に富む人間を育成する」、「新しい時代に新しい学校づくり」、「教育振興基本計画と教育基本法」を主なテーマとして、教育改革国民会議報告「教育を変える17の提案」を行った。

(4) 中央教育審議会大学分科会

中央教育審議会は、1952年6月に設置された文部科学大臣の諮問機関である。文部科学省設置法には「中央教育審議会は、文部科学大臣の諮問に応じて教育、学術または文化に関する基本的な重要施策について調査審議し、およびこれらの事項に関して文部科学大臣に建議する」と定められている。大学分科会は、行財政改革に伴う省庁再編により文部省と科学技術庁が統合されたことを受けて、2001年に大学審議会など6審議会が統合、再編されて設置された。

(5) 日本学校教育相談学会

日本学校教育相談学会は、「学校教育相談の実践を通して、研究・研修等を行い、会員相互の資質の向上と、学校教育相談の普及・充実に努める」（日本学校教育相談学会 [2019]）ことを目的として1990年に設立された。会員の多くは、初等教育、中等教育の教員やカウンセラー、研究者で構成されている。後述する日本ピア・サポート学会のルーツとなった学会である。

(6) 日本ピア・サポート学会

日本ピア・サポート学会は、日本学校教育相談学会から派生して2005年に設立された。日本学校教育相談学会が「認定スクールカウンセラー」の制度を導入するため、アメリカのスクールカウンセラー制度の視察を行った際、予防的・開発的な包括的（コンプリヘンシブ）・ガイダンス・カウンセリング・プログラムの一環として、ピア・サポートが紹介され、非常に効果を上げていることを直接見聞したことがきっかけとなり、日本での導入が検討された。その後、2002年に日本ピア・サポート研究会が発足し、後に日本ピア・サポート学会に発展した（日本ピア・サポート学会 [2010b]）。ピア・サポートの普及に際し、日本におけるピア・サポート実践・研究の中心として、発信を行ってきた学会である。

(7) 日本学生相談学会

日本学生相談学会は、1955年に設立された学生相談研究会を起源とし、1987年に現在の名称で設立された学会である。全国の高等教育機関の学生相談室、カウンセリングセンター、保健管理センター等に所属するカウンセラー及び教職員など、学生の援助活動を行う実践者・研究者が会員となっている。後述する苫米地レポートの検討を行った大学における学生相談体制の整備に関する調査委員会については、「15名の委員中11名が日本学生相談学会の会員であった。そのため、この報告書の多くの部分は、会員の考えを反映している」（鶴田 [2007] 14-19頁）といえよう。

(8) 日本学生支援機構

日本学生支援機構は、2004年に設立された「合理的、効率的・効果的な事業の実施などの行政改革の基本的視点を踏まえつつ、学生支援業務の総合化、大学等との適切な役割分担と連携の強化等による学生支援機能の充実を図る観点から設立された全国唯一の国の学生支援の中核機関」である。設立に際して、「今後少子化が進行し、より厳しい競争的環境に置かれる大学等が個性輝く大学等づくりを目指して取り組む中、新機関には、国公私立大学等における学生支援の充実が図られるよう、各大学等に共通しかつ共同して実施することが合理的、効率的・効果的な業務を実施する」ことが求められ、それにより各大学が独自の個性を生かした学生支援業務に重点的に取り組むことが期待された（新たな学生支援機関の設立構想に関する検討会議 [2002]）。

第2節 問題の流れ

1990年代以降、日本の社会は大きく変化した。高度経済成長が終焉を迎え、産業構造が知識集約型に変化し、国際化・情報化の推進が求められるようになった。社会の変化は青少年にも大きな影響を与えた。初等教育、中等教育を中心にいじめ問題が深刻化、不登校の頻発、青少年による凶悪犯罪、自殺者が3万人を超えるなど、社会の歪みが顕在化した。加えて、都市化、核家族化を背景とした家庭の教育力の低下が叫ばれるようになった。また、岡部・西村・戸瀬編 [1999] の刊行が契機となり、大学生の学力低下が社会問題となった。そして、「ゆとり教育」が非難されるなど、これまでの教育の在り方について問題提起がなされた。2000年には、教育改革国民会議が「いじめ、不登校、校内暴力、学級崩壊、凶悪な青少年犯罪の続発など教育をめぐる現状は深刻」との提言を行うなど青少年の在り様の変化について社会の厳しい目が向けられるだけでなく、グローバル化や知識基盤社会の進展の一方で、長引く不況の中で若者の非正規雇用の増加が問題視され始めた。また、2004年に *Times* から Times Higher Education QS World University Rankings が公表され、国際的な大学間競争が始まった。同年に経済協力開発機構 (OECD) による学習到達度調査 (PISA2003) の結果が公表され、学力低下、教育格差が問題視された。

これらの問題に対応するために、心理臨床に携わる専門家の知識や技法を十分活用する学校教育の在り方が模索された。そして、学校教育相談の中心が「治療」から、「予防・開発」に重点が移り、21世紀に生きる子どもたちに、変化や困難に打ち勝つ「生きる力」の育成が強調された。子ども達が自身でこれからの社会に生きるために必要な対人関係能力、自己表現力、思いやりの心、他者を支える力を身に付けられるよう、集団を対象とした予防的・開発的な指導・援助として、構成的グループエンカウンター、ソーシャルスキルトレーニングと並んでピア・サポートが注目されたのである。つまり、カウンセリング技法を活かして、「生きる力」を身に付ける流れの中でピア・サポートが求められたのである。田中・福盛 [2004] は、心理的問題の複雑・深刻化という学生の動向を受けて、予防的な観点からの取り組みを充実させることが必要であり、研修会やワークショップ、ピ

ピア・サポートの共同企画・実施を通して、関連する機関との相互理解と連携を深めている英国のカウンセリング・サービスについて紹介した。また、高野・大森 [2004] は、学生相談の活動は学生個人と大学コミュニティの主体的な問題解決力を高めるエンパワーメント・モデルとして捉えるほうが適切であり、個人面接、グループ活動、心理教育、ピアサポートの支援、アウトリーチ、コンサルテーション、危機介入、他の専門家との協働など様々なレベルの働きかけを通して、知的に生産的な大学コミュニティの中で発達促進的な援助のあり方を模索していくことであると述べた。

1980年代は、高度経済成長により国民の進学意欲の高まりを受けた受験競争激化の時代であった。第2次ベビーブーム世代の大学進学に際し、「マスプロ教育」などと批判される状況であった。1990年代は前述の通り、高度経済成長期が終焉を迎え、好況に隠れていた社会課題が明らかになった時代である。社会の変化の中で青少年の問題も噴出し、これまでのような事後対応型の学生支援では対応が困難な状況が訪れていたのである。

第3節 政策の流れ

大学におけるピア・サポートについて、文部省、文部科学省、文部科学省所管独立行政法人により言及された政策文書は少なく、初めて「ピア・サポート」の用語が登場するのは多くの大学において取り組みが開始された後の日本学生支援機構 [2007] 「大学における学生相談体制の充実方策について－『総合的な学生支援』と『専門的な学生相談』の『連携・協働』－」（通称、苔米地レポート）であった。本論文においては、苔米地レポートを分析し、その要因について遡って考察することにより、政策の流れについての把握を試みる。

苔米地レポートでは、「近年、相互援助力を活性化させる試みとして、学生生活や進路上の悩みに学生が助言する『ピア・サポート』等、積極的に学生間のネットワークを構築することも有効と考えられる」（日本学生支援機構 [2007]）とされている。また、同年には日本学生支援機構政策企画委員会において、委員から「ピア・サポート」を積極的に取り上げて欲しい旨の発言がなされている。苔米地レポートの目的は、日本学生支援機構学生生活部 [2007] によれば「最近の学生相談件数の増加や複雑化の中、大学の学生相談体制の現状を把握するとともに、その課題を明らかにし、今後、各大学が相談体制の整備・充実を図る際の参考となるものを提供すること」（42頁）であり、出発点として「廣中レポート」を挙げた。

「廣中レポート」とは、文部省内に設置された大学における学生生活の充実に関する調査研究会が2000年に出した「大学における学生生活の充実方策について－学生の立場に立った大学づくりを指して－（報告）」である（大学における学生生活の充実に関する調査研究会 [2000]）。廣中レポートは冒頭で、1958年の学徒厚生審議会答申を挙げ、同答申において重要性が強調された正課外教育について大学の取り組みが遅れてきたことを指摘し、「教員中心の大学」から「学生中心の大学」への視点の転換を提言した。1999年の

文部省の調査によれば学生相談の件数が「近年増加している」とする大学が61.7%を占める一方で、学生相談機関を設置している大学(66.4%)のうち、常勤のカウンセラーを設置している大学は21.3%に止まった(大学における学生生活の充実に関する調査研究会[2000])。

「学生中心の大学」への言及は、1998年10月の大学審議会「21世紀の大学像と今後の改革方策について(答申)」にみられる。この答申においては、大学進学率が50.0%に迫るまでになっている現状のなか、極めて「多様な学生」が入学してきていることを背景として、大学は学生の希望や意見に耳を傾け、より学生の視点に近い位置に立ち、学生に対する教育・指導の充実やサービス機能の向上に努めることが重要であるとされた。各大学は、正課教育の内容・方法の改善だけではなく、大学で何を学ぶのかを含め学習上の問題に悩んでいる学生への指導、卒業後に自分の個性と能力を生かせる職業に就くことを助ける就職指導・相談、学生の入学から卒業までの過程における悩み・迷いに対応できる相談・支援機能の充実改善を図ることが求められたのである。

同様の「多様な学生」への言及は、大学審議会[1997a, 1997b]、中央教育審議会[1996]、文部省[1996]、文部省大学審議会[1991]にもみられる。学生多様化論について研究した井上[2018]は、(1)「学生の多様化」への言及は1991年にはじまるが1990年代前半はまだ定着せず、(2)1995年から2000年にかけてさまざまな組織的対応を求める根拠として繰り返し使われ、改革言説のキーワードとして定着し、(3)2001年以降は改革の成果が出始めて白書の記述は淡白になっていくが、改革志向の研究者集団を背景に答申の記述は執拗になっていくとした。

「学生多様化」への言及が始まった1991年は、大学設置基準の大綱化が行われた年である。大綱化以前は、大学の設置認可は抑制の方針が採られ、大学審議会の答申に基づいて国としての「高等教育計画」を策定し、進学需要の見込みに沿って入学定員の総量を調整していた。しかし、日米貿易摩擦を契機とした規制緩和の流れの中で、文部省は大学設置基準の緩和に踏み切った。これにより、1990年度には372校であった私立大学は2012年度には605校にまで増加し、結果として大学進学者が急増した。アメリカの社会学者マーチン・トロウは高等教育進学率15.0%未満を「エリート(化)」、高等教育進学率15.0%以上50.0%未満を「マス(化)」、50.0%を超えた状態を「ユニバーサル(化)」とし、この3段階を経て高等教育は普遍化するという発展段階論を唱えた。そして、エリート段階では、高等教育は「少数者の特権」だが、マス段階では「相対的多数者の権利」となり、ユニバーサル段階では「万人の義務」であるとした(Trow [1976])。

1980年頃までの大学改革は、「エリート」から「マス」への段階移行によって求められる構造改革の努力であったが、1990年代になると、「マス」から「ユニバーサル」への段階移行に対する対応が必要になってきた(川口[2006])。その中で、大学進学率はそれまでの微減傾向から1991年度以降は上昇に転じた。規制緩和により大学入学定員が拡大し、1991年以降の大学入学定員および大学入学者数が大幅に増加したものの、大学志願者数

は少子化の影響を受けて減少傾向にあった。結果として、大学合格率は大幅に上昇し、入学競争が緩和されたため、大学進学率が高まった。1991年以降、各大学は生き残りをかけてこれまでとは異なる層の学生を入学させ、「学生の多様化」を選択することとなったのである。

1990年代以降、前述の通り、大学の志願者数が減少傾向にある中で大学入学定員及び大学入学者数は増加に転じた。それにより、各大学は多様な学生を受け入れることとなった。経済不況の中で、社会から大学への教育の質向上に関する要求が高まる一方で、大学の実状を踏まえ、学生支援、学生相談への一層の取り組みが求められることとなった。各大学は限られたリソースの中、学生支援や学生相談の充実を図ることが求められ、問題に対する予防的な取り組みとして、学生が学生を支援するピア・サポートへの関心が高まったと言える。

第4節 政治の流れ

1970年代に起こった2度の石油危機を契機に日本経済は低成長時代となり、1980年代以降は国際政治における米ソ冷戦の終焉や経済のグローバル化の進展、高齢化の進展等諸条件が急速に変化し始め、産業界や国際社会からの国の在り方に対する要求が高まり、「国家構造改革」へのニーズ、特にその根幹となる大学改革が求められるようになっていった。産業界や社会からの大学への要請は強まり、大学に対して否定的な見方をしてきた文部省は「社会的要請」を前面に打ち出し、大学の自治を排除しトップダウンで改革に迫った(細井[1991])。その後、日本経済は「失われた10年」とも呼ばれる長期不況にあえぎ、戦後日本を支えてきた政治、経済、社会システムの抜本的見直しの必要性が認識されるに至った。1990年代半ばには、官僚の不祥事が相次ぎ、官僚制に対する人々の批判が高まった。そこで、政権は省庁を統合して無駄を削り、併せて、首相のリーダーシップを強化しようとした。これを受けて、1996年に行政改革会議が設置され、1998年6月に中央省庁等改革基本法が成立した。これによって、従来1府21省庁あった中央省庁は内閣府と12の省庁に再編され、文部科学省が誕生した。2001年4月には小泉純一郎内閣が誕生し、小さな政府の実現や市場原理の活用が図られ、平等主義よりも格差是認、個性重視よりも競争偏重の方針を取った。そして、経済財政諮問会議に中山成彬文部科学大臣が臨時議員として出席し、学力向上のため「競争意識の涵養」を狙いとする「全国学力テスト」の必要性について説明を行った。これらの背景には、戦後の高度成長を支えてきた画一的な教育からの脱却について経済界からの強い要請があった。

また、特殊法人等整理合理化計画が閣議決定され、2004年に日本学生支援機構が設立された。設立に際しての検討会において、「進学率の上昇とともに目的意識が希薄であったり心の問題を抱えるなどの学生が増加しているほか、セクシュアル・ハラスメントなど学生の人権に係る問題への対応が重要になってきている。このような中、学生の修学支援の観点から、メンタルヘルスなど学生相談の重要性が高まっている」(新たな学生支援機

関の設立構想に関する検討会議 [2002]) と意見交換がなされた。そして、設立翌月には文部省から刊行を継承した『大学と学生』5月号にて、「ピア・サポート」の重要性について言及している吉武・池田 [2004] を掲載する等、ピア・サポートを推進する流れが生まれた。加えて、大学における大学教育改革を推進するため、第1章の通り、競争原理に基づく財政支援として競争的資金制度を設けた。

1980年代以降、行政改革と共に様々な教育改革の方向性が示され、各大学に対する改革の要請が高まっていった。加えて、競争的資金制度等を用いて学生支援の取り組みについても改革を迫られたことがピア・サポート普及の政治の流れであったと考えられる。

第5節 ピア・サポートの拡大という政策の窓について

これまで、1990年代以降の大学におけるピア・サポートの普及の背景について、「問題の流れ」、「政策の流れ」、「政治の流れ」から考察を試みた。1990年代以降、少子化の影響により大学の志願者数が減少傾向にある中、大学入学定員及び大学入学者数は増加し、多様な学生を各大学は抱えることとなった。高度経済成長期が終焉を迎え、情報化・国際化が劇的に進み、国際競争にさらされる経済界から大学への人材育成ニーズは高まっていった。これまでの教育内容を変え、各大学が競争の中で自助努力をし、大学の質的向上を図ることを政治も支持した。一方で、青少年の心の問題は深刻化し、大学生の自殺、凶悪犯罪、ニート、ひきこもり、中途退学といった問題が顕在化した。問題への対応と行財政改革の流れの中で、学生支援、学生相談に関する重要性が増し、大学生の様々な問題への対応が検討され始めた。それを廣中レポートによる「学生中心の大学」への変革のメッセージが強く後押しし、ピア・サポートが注目されることとなった。また、2003年度から開始された、各種の競争的資金制度が資金面から取り組みを推進していったのである。これらを踏まえて、2005年に「大学におけるピア・サポートの推進」という政策の窓が開いたのである。

第4章 おわりに

本研究では、大学におけるピア・サポート普及の政策過程について「政策の窓」モデルを用いて分析を行った。そして、1990年代以降の日本の大学におけるピア・サポート普及の流れについては、一定の方向性を示すことができた。しかしながら、初等教育、中等教育については、詳細な普及の流れについて明らかにするまでは至らなかった。また、大学におけるピア・サポートについては、前述の通り、取り組みが拡大し続けていることに鑑みれば、大学におけるピア・サポートが急激に拡大した2005年以降、異なる政策の窓が開いた可能性も否定できない。この点については、今後の研究課題としたい。

大学におけるピア・サポートは、1990年代以降の社会の変化の中で、多様な学生の受け入れを選択したことで発生した様々な問題の解決策として見出された。加えて、その多

くが学生支援、学生相談を始めとする正課外の活動からスタートした大学におけるピア・サポートは、支援する学生の成長効果も期待され、現在では正課教育や正課と正課外の間位置する準正課の領域にまで拡大している。一方で、活動に行き詰っている大学の状況も散見される。

大学におけるピア・サポートの取り組み開始から30年が経過し、大学を取り巻く状況も変化している。大学におけるピア・サポートの原点を明らかにするとともに今日的なピア・サポートについて政治、公共政策の役割のあり方も含め、再定義することが必要であると考えられる。本研究がその一助になれば幸いである。

注

- 1 ピア・サポートについて「学生生活上で支援(援助)を必要としている学生に対し、仲間である学生同士で気軽に相談に応じ、手助けを行う制度」と定義している。

引用(参考)文献

- 安部有紀子 [2017] 「課外活動・学生表彰・ピア・サポート・ボランティア活動」『大学等における学生支援の取組状況に関する調査(平成29年度)結果報告』日本学生支援機構 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/_icsFiles/afiedfile/2018/11/29/2_bunseki.pdf) (2020年10月10日現在)。
- 新たな学生支援機構の設立構想に関する検討会議 [2002] 「新たな学生支援機関の在り方について」 (https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/021/toushin/021201.htm#2) (2020年10月10日現在)。
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝 [2000] 『政治過程論』有斐閣。
- 井上義和 [2018] 「学生多様化論の鶴的な性格—1990年代以降の改革言説における展開と機能」『高等教育研究』21: 39-57。
- 岡部恒治・西村和雄・戸瀬信之編 [1999] 『分数ができない大学生—21世紀の日本が危ない』東洋経済新報社。
- 沖裕貴 [2009] 「学生参画と教職協働が大学を変える」『大学時報』325: 132-133。
- 沖裕貴 [2015] 「『学生スタッフ』の育成の課題—新たな学生参画のカテゴリーを目指して」『名古屋高等教育研究』15: 5-22。
- 小貫有紀子 [2011] 「ピア・サポートの現状と課題—ピア・サポートの拡大と多様化」『学生支援の現代的展開—平成22年度学生支援取組状況調査より』日本学生支援機構 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/_icsFiles/afiedfile/2017/07/26/h22torikumi_houkoku.pdf) (2020年10月7日現在)。
- 川口昭彦 [2006] 「ポスト近代大学と評価—多様化しグローバル化する大学」『アルカディア学報(教育學術新聞掲載コラム)』日本私立大学協会 (<https://www.shidaikyo.or.jp/riihe/research/arcadia/0298.html>) (2020年10月13日現在)。
- 葛城浩一 [2011] 「日本における学生支援活動の歴史の変遷」『高等教育研究叢書』112: 16-32。
- 澤田涼 [2020] 「日本のピア・サポート研究の展望—論文タイトルを用いたテキストマイニング—」名古屋大学大学院教育発達科学研究科教育科学専攻『教育論叢』63: 33-40。
- 高野明・大森拓哉 [2004] 「国立総合大学における学生相談の展開と課題—東京大学における学生相談50年」『大学と学生』476: 42-48。
- 大学審議会 [1991] 「平成5年度以降の高等教育の整備的計画について(答申)」

- 大学審議会 [1997a] 「高等教育の一層の改善について (答申)」
- 大学審議会 [1997b] 「平成12年度以降の高等教育の将来構想について (答申)」
- 大学における学生生活の充実に関する調査研究会 [2000] 「大学における学生生活の充実について—学生の立場に立った大学づくりを目指して (報告)」 (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/koutou/012/toushin/000601.htm) (2020年10月10日現在)。
- 田中健夫・福盛英明 [2004] 「欧米の学生相談の動向とわが国への示唆」『大学と学生』476: 22-31。
- 田中秀明 [2019] 「第2次安倍政権における政策形成過程のガバナンス—コンテスタビリティの視点から」日本行政学会編『政策論議の健全性向上を目指して—官僚制・合議制組織・第三者機関と政策過程』ぎょうせい。
- 中央教育審議会 [1996] 「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について (第1次答申)」
- 鶴田和美 [2007] 「日本学生相談学会から見た『学生相談体制の充実方策』」『大学と学生』518: 14-19。
- 徳田健一 [2004] 「ピア・サポート事始め」『ピア・サポート研究』1: 53-58。
- 西山久子 [2004] 「諸外国のピア・サポートの歴史と動向—学校現場での仲間支援活動の起源から現在まで」『ピア・サポート研究』1: 39-42。
- 西山久子・山本力 [2002] 「実践的ピアサポートおよび仲間支援活動の背景と動向—ピアサポート/仲間支援活動の起源から現在まで」『岡山大学教育実践総合センター紀要』2: 81-93。
- 二宮祐 [2005] 「教育政策研究における政策過程アプローチの検討—「政策の窓」モデルの可能性」『〈教育と社会〉研究』15: 80-88。
- 日本学生支援機構 [2006] 『大学等における学生生活支援の実態調査』 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/seikatsushien_jittachosa.html) (2020年10月10日現在)。
- 日本学生支援機構 [2007] 『大学における学生相談体制の充実方策について—「総合的な学生支援」と「専門的な学生相談」の「連携・協働」—』
- 日本学生支援機構 [2009] 「大学、短期大学、高等専門学校における学生支援の取組状況に関する調査 (平成20年度)」 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/2008.html) (2020年10月10日現在)。
- 日本学生支援機構 [2011] 「大学、短期大学、高等専門学校における学生支援の取組状況に関する調査 (平成22年度)」 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/2010.html) (2020年10月10日現在)。
- 日本学生支援機構 [2014] 「大学等における学生支援の取組状況に関する調査 (平成25年度)」 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/2013.html) (2020年10月10日現在)。
- 日本学生支援機構 [2017] 「大学等における学生支援の取組状況に関する調査 (平成27年度)」 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/torikumi_chosa_2015.html) (2020年10月10日現在)。
- 日本学生支援機構 [2018] 「大学等における学生支援の取組状況に関する調査 (平成29年度)」 (https://www.jasso.go.jp/about/statistics/torikumi_chosa/2017.html) (2020年10月10日現在)。
- 日本学生支援機構学生生活部 [2007] 「なぜ、今、大学における学生相談体制の充実なのか—調査研究の背景」『大学と学生』518: 42-46。
- 日本学校教育相談学会 [2019] 「会長 挨拶」 (<https://jascg.info/>) (2020年10月10日現在)。
- 日本ピア・サポート学会 [2010a] 「ピア・サポートの理念」 (<http://www.peer-s.jp/idea.html>) (2020年10月8日現在)。
- 日本ピア・サポート学会 [2010b] 「本学会の沿革」 (http://www.peer-s.jp/outline_01.html) (2020年10月18日現在)。
- 細井克彦 [1991] 「大学審議会と大学改革」『大学と教育』1: 6-23。
- 森道哉 [2016] 「政策過程の研究のなかの公衆—政策フィードバック論の地平」『公共政策研究』16:

7-18。

文部科学省 [2007] 『新たな社会的ニーズに対応した学生支援プログラム公募要領』 (http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afiedfile/2015/07/16/1231542_001.pdf) (2020年10月10日現在)。

文部省 [1996] 『我が国の文教施策 (平成7年度) 新しい大学像を求めて—進む高等教育の改革』

吉武清實・池田忠義 [2004] 「大学コミュニティへの学生相談的アプローチ—面接室から踏み出す積極的支援の試み」『大学と学生』 476: 54-57。

Kingdon, John W. [2011] *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Updated 2nd Edition), Boston : Longman (=2017, 笠京子訳『アジェンダ・選択肢・公共政策政策はどのように決まるのか』勁草書房)。

Trow, Martin A. [1973] *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*, Canegie Commission on Higher Education (= 1976, 天野郁夫訳「高等教育の構造変動」『高学歴社会の大学—エリートからマスへ』東京大学出版会, 53-123)。