

# 現代日本の社会変動と高等教育改革：到達点と課題

—総合政策論による接近—

井 上 定 彦

はじめに

## 1. 日本の高等教育改革の到達点

(1) OECD「日本の教育政策に関する調査報告書」における認識

—日本の教育体系における問題の所在と位置の変化—

(2) 高等教育の「ユニバーサル段階」への到達—1990年代以降の様相（統計的検証）

(3) 1990年代の大学審議会の動き—高まる改革への圧力の中で—

(4) 中教審「我が国高等教育の将来像」は何を意味するか

## 2. 高等教育政策をめぐる政策決定過程の構造変動

—社会・経済変動、政治流動下における変化—

(1) 現代日本の政策潮流の典型としての大学改革問題

(2) 底流をなす社会潮流と大学改革への圧力

(3) 行政改革、規制改革等による制度変容への衝撃力

—「旧政治」から「新政治」へか?—

(4) 小泉「構造改革」と大学改革との遭遇

(5) 国立大学の「法人化」・「競争原理の導入」

## 3. 大学の変容とアイデンティティの模索

(1) 彷徨する大学像

(2) 市場と公共空間—大学の位置—

(3) 日本での高等教育をめぐる公共空間構築の課題

むすび—社会の危機と大学の危機—

はじめに

全国の国立大学は戦後長年の間懸案となっていた「法人化」が2004年4月に実行に移され、大学経営・運営へ大きな変革の衝撃が加えられることとなった。また、近年の高等教育変革の、いわば「総まとめ」として、中央教育審議会から「我が国高等教育の将来像」が答申された（2005年1月）。

この答申は、当初は21世紀の高等教育の「グランド・デザイン」を描くとされたもので、今後の大学の基本的あり方を中長期的な視点で示している。これらは、国公立大学、私立大学、高等専門学校、さまざまな専門学校を含めた高等教育の全体にわたるものであり、戦後の学制改革以来50年ぶりにそのあり方に対して大きな舵取りの変革をもとめるものといえよう。これは1987年の臨時教育審議会答申以来の約15年に及ぶさまざまな高等教育改

革の動きを総括し、あらためてグローバル時代における「知」をめぐる競争、間近におとずれる「大学全入時代」・大学淘汰時代の高等教育のあり方・方向性をより体系的に指し示そうとしたものとみられよう。

本稿においては、現代日本の高等教育改革・到達点と課題を考えつつ、今回の大学改革の問題は決して教育と学術のあり方という特定の分野に関わる「政策現象」にとどまるものではないことに注意を払ってゆきたい。つまり今日の高等教育改革政策という問題は、これまでの教育問題、あるいは教育学という範疇を大きくはみだす範囲・内容をふくむものであり、むしろ現代日本の国家や社会のあり方の変革に関わる典型事例のひとつとしての「政策現象」だと認識している。副題に「総合政策論によるアプローチ」としたのはこの点によるものである<sup>1)</sup>。

すなわち、今回の高等教育改革は、1) 経済社会のグローバル化、2) 現代的な「知」のあり方、知識基盤型社会への移行、という世界的課題に加えて、3) 「少子化」と「人口減少社会」への移行、4) 1990年代初頭から10数年にわたって続いた長期経済停滞からもたらされた再活性化課題の浮上、という日本社会の特殊要因が加わったものとする。そのような多くの変革のモーメントの中で現代政治のダイナミズムが「改革」政策という名でもたらした一連の「政策現象」のひとつである、と認識している。近年の日本の制度機構は、産業界と中央省庁の関係（経済・産業政策など）、政府と政（権）党の関係、中央と地方の関係、司法と市民社会の関係、行政と市民社会の関係などをはじめとしてあらゆるところに変化があらわれている。小泉「構造改革」という一語に象徴的に示されるような現代日本の政策現象は、今回の高等教育政策の歴史的転換の中に、より鮮明かつ典型的にあらわれていると思う。

大学の研究や教育の問題はかつての日本国憲法23条における「学問の自由」の保障を背景として、基本的には文部科学省や教育・学術に関わる専門家を中心に独自性をもって議論され、未来のあり方・方向性を含め決められてきていた。しかし、近年の高等教育改革は、それとは著しく様相を異にしており、学問や教育の世界にとって、いわば「外圧」<sup>2)</sup>として、進められてきているという特徴がある。このような「改革」の政策思想というのは、おおまかにいえば「新自由主義・新市場主義」的思潮といわれるものであるが、その政策展開は、日本独自の構造的背景をもつものである。そこでの変化は良きも悪きも日本独自の社会・政治変動、国家の現代的変容を象徴していると思う。その意味では「現代日本研究」の恰好の素材となるものとする。

いまは「大学とは何か」、高等教育とは何かを明瞭に定義することは、かつてとは違って自明のこととはいえない。大学がひとり「知」の世界を代表するような時代は去って産業・企業・社会が高い「知力」、科学技術力、高度の教育力をもつようになった「知識基盤型社会」の現代においては、社会の中での大学の位置づけはおのずから変わらざるをえない。基本的には大学やそのほかの専門学校などの高等教育機関との間で、また民間研究所を含む民間部門との間での、「棲み分け」はますます明瞭でなくなっている。このような時代での組織のあり方、変革の方向を問うには、現代の政策思想の主潮流のように、いったんは自由な市場の競争関係を通して模索し再定義してゆくしかないとの見方もありうるかもしれない。

他方、これまで大学が担ってきた「知」の「公共空間」というのは、現在の政府による

政策潮流に見られるような私的利益追求を原理とする市場競争による検証に還元できるものではない。21世紀に求められる高等教育への要請、すなわち世界の平和と安全の維持、自由と平等の擁護、社会の一体性の保持、「知」の世界的伝播などの基本的課題について考えていく仕事というのは、たやすく市場競争型の検証でチェックできるようなものではない。

今日の「マス化段階」のあるいは「ユニバーサル段階」の大学というのは<sup>3)</sup>、研究と教育の両面にわたり「商業化」の波に直面している。これに加えて、現代日本は1990年代の歴史的長期経済停滞と予想以上に速かった「人口減少社会」への移行という社会構造変動とグローバル化という内外両面からの根底的な衝撃が加わり、高等教育のあり方を含む教育・社会秩序の大再編期に入っている可能性が少なくない。

社会が価値観を含めて構造変動し、未来のあり方を模索しているときこそ、「大学の真理への誠実性とそれを担保するための大学の自立性」(マーチン・トロウ)<sup>4)</sup>の真価があらためて問いなおされていると思う。「公共空間」としての高等教育の位置取りをあらためて再測定しなければならない。

## 1. 日本の高等教育改革の到達点

### (1) OECD「日本の教育政策に関する調査報告書」における認識

#### —日本の教育体系における問題の所在と位置の変化—

中教審の「我が国高等教育の将来像」(以下「将来像」と簡略表示する)を一読してまず感ずるのは、戦後長らく続いてきた日本の教育問題がこれまで時代と共にすでに大きく位相転換をしてきたという点である。

日本の教育体系は、大学入学のための激しい受験競争によって広く秩序づけられてきていたという特質があるとされてきた。後期中等教育(高校)のみならず、義務教育についてまでもそのあり方、質を大きく規定しており、加えて大学卒業後の進路・昇進という人生設計全体についてまで、秩序づけていると一般に観念されてきていた。すなわち、ブランド力のある大学への入学が、企業の人事管理を含む社会の秩序づけにまで関わっている点が「受験競争主義の弊害」等のかたちで問題にされてきた。その一方で、大学入学後の高等教育としての大学教育の質や研究のあり方については、早くから警告を発するものはあったものの、大学志願者の引き続く増加や、大学というのは産業や地域のニーズにただちに応ずるものではなく、いわば「象牙の塔」として社会が容認してきたことから、そのあり方について社会から厳しく問われ、圧力をうけるということは相対的に少なかったといえよう。

他方、戦後の学制改革としての「六・三・三・四制」と形式的には画一的な大学のあり方やその実態について、内外の高等教育の専門家から大きな疑問符がつけられていた。1971年 OECD(経済協力開発機構)は対日教育調査団を派遣し、次年に「日本の教育政策に関する調査報告書」<sup>5)</sup>を公表した。この調査メンバーはフォール元仏首相、ライシャワー米駐日大使、ロナルド・ドーア教授(英)、ガルツウング・オスロ国際平和問題研究所長(ノルウェー)などの世界の碩学が名をつらね、直接執筆を含めて報告書をだした。(この背景は、戦後教育制度改革の中間点を画した文部省の「四六答申」(1971年)すなわち「長期教育計画」の策定がある。)

この報告書では、概して日本の義務教育や後期中等教育については高い評価をあたえているが、鋭い指摘もある。日本の教育は教育機能のうち、人間の能力をたかめ人間をゆたかにする機能よりは、国家に役立つ人間をみつけだし訓練するという「社会的選別機能」に重点がおかれている<sup>6)</sup>という批判的視点である。これは日本の受験競争が社会をゆがめている可能性があるとの見方をとっているということであろう。「日本の社会には出生による階級はないが、十八歳の大学入試によって階級が発生する」（深代iv頁）という批判的視点である。（メンバーの有力な一員であったロナルド・ドーアは、このような認識を途上国の教育と社会の傾向についての理論的観察に発展させ、1976年に『学歴社会 新しい文明病』<sup>7)</sup>を著している）。

けれどもこの「報告書」の重点は、ほかならぬ日本の高等教育制度に向けられている。

日本の高等教育制度はいちじるしく硬直的で階層的な性格をして今世紀の間殆ど変化していない。ごく少数の大学だけが財政支援と威信をもつ「先端の鋭く尖ったピラミッド状を呈し……………大学間で学生や教師の移動が極めて乏しい」<sup>8)</sup>一元的でそのピラミッドを構成する高等教育機関相互の競争は制限され、上下の移動を極度に制約されている。そこから激烈な大学進学競争と学歴主義、大学教授の「近親増殖」がもたらされている。これを打破し、大学への社会・時代の要請に応えるには、大学制度を弾力性の促進、多元的で競争的で流動的なものへと改革する必要があるという。

具体的には、まず高等教育供給の不足に対しては他国と比較して少ない高等教育への財政面をふやして（私学を含めて）頂点と底辺をうめるよう配分する。そして大学内組織そのものを改革すべきことを強調する。ここではまず大学を「自律性をもった法人組織にすること」<sup>9)</sup>、管理の専門機構を整備すること、最高決定機関としての理事会の権限を明確にしたうえで教授や学生の参加をもとめる、などを提言している。

その後時を経て2004年度に実現した「独立法人としての大学」という点はこのときにすでに明確にうちだされ、しかも大学の自発的な動きとしてこれが実現していくことが期待されていたのである。

しかし、実際にこのような自発的な大学の内部改革の動きはその後も乏しく（例外的なモデルとされた筑波大学は文部省の全面的な主導のもとづくものであった）、実際には2004年の国立大学法人法に基づく法人化といういわば「外」の力によって、「自律的改革を強いられる」という皮肉な足取りを歩むこととなった。

中曽根首相（当時）は1984年～87年に自ら主導して、それまでの中央教育審議会・文部省の枠組みをこえ、官民にまたがった教育改革論議をすすめるための臨時教育審議会（臨教審）を設置した（1984年）。ここでの主要な焦点は、やはり受験競争主義の弊害をどう克服するかにあったことを、現在の大学全入時代・大学過剰の時代に直面してその「質」の保証を優先的に考えねばならなくなった高等教育改革課題と対比すると、この20年間の間に問題の所在がいかに大きく変化したかを理解しうる。

## （2）高等教育の「ユニバーサル段階」への到達—1990年代以降の様相（統計的検証）

天野郁夫は「学歴社会はすでに終わりつつあります」<sup>10)</sup>とのべている。今日の日本で「学歴主義」が後景にひきつつあるようにみえることは、すでに高等教育の量的拡充の時代にもっていた秩序が変革をせまられ、再編に直面することを意味するということでもある。つまり、その間の高等教育をめぐる大きな変化は、量的拡充と「ユニバーサル化」が進行

したのと同時に、高等教育が成長産業から斜陽産業となり、長期不況の中で就職産業としての機能不全を露呈することになったという点でもある<sup>11)</sup>。これはいくつかの数字をあげることですぐに理解される<sup>12)</sup>。

まず学歴別新規就職者数における大卒者の割合をみると、すでに1971年には中学卒業者を上回り、1998年度には高卒者を越えた。高等教育在学者数は1990年の263万人から2004年度には318万人、高等教育機関数は1990年度の1162校から1210校に拡大している。男子の四年制大学の進学率のみをとっても49.3%（2004年度）、専門学校21.5%、短期大学1.8%とあわせると73%、マーチン・トロウが定義した高等教育のユニバーサル段階50%以上をとうにクリアーしてしまっている。殊に大学の量的拡張は1990年代以降に著しく、1990年当初の549校から708校（2004年）へと、1960年代の高度成長期を上回るテンポですんだのである。かつての大学受験競争の象徴とされてきた受験浪人生は大幅に減少している。（学部学生に対する大学院生の比率は、この10年余りで4.5%から7.6%へと上昇し院生の就職難が問題となってきた）。

18才人口は1992年度にピーク・アウト（205万人）しており、2005年には137万へと3割の減少。他方さきの高等教育機関の拡充が進んだことで合格率85%まで上昇。2007年には大学全入時代に入るものとみられている。

専門学校、短大を含む高等教育機関全体の多様化は、すでに1960年代以降なしくずしに私学経営を中心に拡大しており、その意味では「六・三・三・四」制は高等教育機関についてはすでにくずれてきていた。けれども1990年代以降は、むしろ逆に高等教育機関内部での多様化ではなく、大学への進学が集中しその比重が上がってきたという意外な特徴がある。1990年の四年制大学在学者は81.5%と短大や専門学校にくらべて圧倒的シェアをもっていたが、2004年には91%にまで比重を高めている。これは高等教育の最高峰としての大学の位置を変化させざるをえず、大学の「専門学校化」、多様化はますます進まざるえないひとつの背景をなしている。そこでの大学を公私の比重でみると、国立大学数は変わらず公立大学数が30余りふえて80校となったが、私立は372校から542校に増大。大学の民営化・分権化の傾向が読み取れる。また、同じく四大卒の就職率は1990年の81%（大学院等への進学率は5.9%）、それに対して2004年は55.8%（同進学率11.8%）と長期経済停滞も背景として低迷している。大学を出ても3割近くが就職できずフリーター（そしてニートへ）などになる傾向が明らかなのである。

こうして日本における高等教育の「ユニバーサル」段階への到達は、必ずしも高等教育の文字通りの多様化、すなわちさまざまな専門学校や進学時期・学習形態の多様化というのとは違った、学校教育的性格の強い<sup>13)</sup>「ユニバーサル・アテンダンス（全員学校在籍）」型を中心としたものである。そして、それがいま大学全入時代と「大学の過剰」に直面するという日本独自の大学危機がかさなるといって著しく混沌たる状況におかれることになっている。

日本における高等教育の「ユニバーサル」段階への到達が「マス」化段階の放漫な拡張にすぎず、社会や時代の要請に適合した制度設計なしになしくずしに進んでいることが問題となる。

（3）1990年代の大学審議会の動き—高まる改革への圧力の中で—

臨教審以降、それまで高等教育についてあまり発言することになかった産業界、財界の大学等への注文、政策提言が相次ぐようになった。しかしながら、臨教審の最終答申にもとづいて設置された大学審議会は、まず1991年に「大学教育の改善について」を答申、1）大学設置基準の大綱化、2）大学の大学院への重点化につながる報告、3）自己点検・評価の必要性、などを打ち出した。この「設置基準の大綱化」は、一般教育と専門教育の壁を取り除くこと、学部・学科・講座ないし学科目という大学の内部秩序を変える、19世紀的な学問体系の変容を加速化させる、大学間関係の伝統的な秩序の変化をもたらす、などのねらいがあったが、それは高等教育の専門家の間では惨憺たるものというような結果となった。学部の種類は1992年度の104から2000年度に228へと倍増、たとえば国際・文化・情報・政策・総合などの学際的・超域的な4文字、6文字大学が急増した。これはよいとしても「一般教育と専門教育の区分を設けない」「教養教育は全学的に実施する」大学毎のカリキュラム編成の弾力化の延長線上に、教養教育の見直しと大学院重視の方針（同2002.2.21答申）が組み合わされて、長らくあった「教養部」をはじめ「教養教育」が雪崩をうって崩壊する結果<sup>14)</sup>となった。

大学審議会の91年「答申」は、今後は専門性の向上は大学院が主体となり、学部は教養教育と専門基礎教育が中心になるとの見通しを示した。またその内容は従来の教養教育とは違い、「社会の一員としての倫理感」「人間関係をうまく作れる」などの「新教養教育」であった。それまで学部教育は必ず専門教育を必要とするという点が消えて、新教養教育だけでも足りるとしている。これは、論理的には大学というのは「学術の中心として（中略）、深く専門の学芸を教授研究する」という学校教育法25条の目的規定に違反するともいえることである。大学はそれを離れて「教育への特化」、別言すれば大学の「学校化」を認容する、つまり「ユニバーサル化」と多様化のなかで実態とあわなくなった規定の変更がすでにこの時点で容認されたとみることができる。

さらに1997～98年の経済危機そしてその前後にまたがった政治の流動化・政治危機はそれまでもっていた行政（なканずく中央省庁の）の権威の低下、発言力の低下に結果し、対照的に先行きに危機感をつのらせた財界・産業界の政治的発言力が増すことになった。これらは科学技術基本法制定（1995年）や大学の人材育成や産業協力のあり方への積極的提言行動となってゆく。首相と内閣に近い規制改革会議や経済戦略会議などの新たにつくられた強力な政策主体が、それまでになく高等教育のあり方について相次いで発言し、圧力をかける場となってゆくことともなった。

これらを背景に置きつつ、状況変化に対応するために、大学審議会は「21世紀の大学像と改善の方策」について論議をかさね、1998年12月「競争的環境の中で個性輝く大学」と副題された体系的な答申を行った。ここでは高等教育機関の「競争原理」をはじめて公的に明示し、「競争と協調」を重要な柱のひとつとしてうちだした。

また、戦後ながらく大学行政の要ともいえる位置をしめていた「大学設置に関わる基準」を緩和して、事前チェックから「事後チェック」へ移行するための評価システム整備を打ち出したことも重要である。この第三者評価の必要性にもとづき、認証機関「大学評価・学位授与機構」が新設された（1999年）。またこの報告にもとづき「専門職大学院」制度の発足が可能となった。

ここにいたるや、「四六答申」により「高等教育長期計画」を打ち出した天城 勲（元文部事務次官）は「1998年の大学審報告は長期計画の放棄と自由放任の宣言である」<sup>15)</sup>ととらえた。

大学審議会は1987年から2000年までに28の答申、報告をだしたが、すでにこの時代においても大学自らの自発的な改革というより、外部の圧力に呼応する変革という側面が強かったといえよう。国立大学の法人化、「事後チェック」と大学淘汰・競争時代の今日にいたる間の過渡期的役割しか担えなかったとみざるをえないであろう。

#### (4) 中教審「我が国高等教育の将来像」は何を意味するか

2005年1月に中教審が答申した「将来像」は、以上の行論にしめしたような大学審議会の動きから必ずしもかけ離れたものではない。むしろ1990年代以降の一連の大学審議会の延長線上にあり、その到達点とみることも可能である。けれども、実際にそこに至る途には、経済停滞の深刻化、日本の国際的位置の変化（「経済大国」から「小国」化？）、人口急減社会への接近などの社会構造の大きな変化、小泉「構造改革」への政策イデオロギーの収斂、政党構図や派閥構図の変化などの、さまざまな力の「合成作用」による政策決定過程があったことは次節にみるとおりである。

この「将来像」は、「21世紀は知識基盤型社会である」という点、「高等教育の危機は社会の危機である」という命題、高等教育の各種規制から事後チェック（質の保障）へ、また、各高等教育機関・大学の選択によって、①世界的研究・教育拠点、②高度専門職業人養成、③幅広い職業人養成、④総合的教養教育、⑤特定の専門分野の研究・教育、⑥地域の生涯学習機会の拠点、⑦社会・地域貢献機能、などの中から機能別に分化してゆく、ことなどについて注目されている。

しかし、実際にはすでに2004年度から国立大学法人や専門職大学院は発足しており特区としての株式会社大学も動きだしている。具体的な項目として目新しいものは何かというと<sup>16)</sup>、1) 大学の機能類型が数ふやしたこと、2) カリキュラムポリシーやディプロマポリシーという新用語が登場したこと、3) 助教授に代えて「準教授」としたこと、4) 短大卒に学位をつけること、5) 専門学校卒に条件をつけて大学院入学資格を付与する、などである。また学部や大学院という組織にもとづく整理ではなく、6) 学士、修士、博士・専門職学位という学位をあたえる考え方すなわち「課程中心」へと再整理しているのも新たな指摘のひとつである。

とはいえ、この「将来像」は、高等教育の変革について、基本的認識の仕方についてそれまで不明瞭であった点をより体系的に示した点や、それまでの規制改革会議や産業経済省や産業界からの提言を含めて、高等教育の専門家としての立場からの見識を新たに盛り込んだ、という側面はある<sup>17)</sup>。

それは第一には高等教育と社会の関係を主軸においたことである。21世紀を知識基盤型社会としてとらえ、そこでの人間像を「21世紀型市民」としている。これに立ち向かうことを国と日本の社会にもとめており、これが「高等教育の危機は社会の危機である」という命題に連動している。つまり、これは社会の側が教育を私事と考えるのではなく、社会共通の利益のための投資として新たなサポート体制を整備すべきだとの結論につながっている<sup>18)</sup>。これは、規制緩和と市場の自由競争がおのずから最適の高等教育市場をもたらすと考える産業界・経産省の政策イデオログへの反論ともうけとれるところがある。

第二に、そのことは現代のどこの国でも問題となっている高等教育の負担をどう社会が担うのか、という課題を日本社会に正面から提起した点である。意外に知られていないことであるが、日本の高等教育の公的負担は対GDP比で0.5%であり、OECD諸国平均の1.1%の半分以下、欧州諸国はもとより、私学の隆盛が目立つアメリカの0.7%よりも低い。もともと大学の在学者の公・私比率でみても、日本が国公立2に対して私学が8と圧倒的に私学に依存しているのに対して、アメリカは逆に7対3と公立大学の方が多し。高等教育の民営化というのは、日本がもっとも先に進んでいるともいえる。このような私的負担に大きく依存した高等教育制度が、日本の低成長経済の時代での家計負担力の低下の中でその量と質を維持しうるのかどうかという問題もある。

第三には、この点とも関わるが高等教育がユニバーサル段階に入り、ユニバーサル・アクセスの必要性が課題として明示した点である。しかし、その具体化については「社会が向き合うべき課題」としてしか示すことができなかった。アメリカがユニバーサル段階の高等教育機関として、「コミュニティ・カレッジ」のように希望者全員が入学でき、リカレントを基本とするような機構を各州・全土にわたり設置・普及させたことと対比すると懸念は大きくなる。これまでの日本のような「安上がりの高等教育システム」で、「ユニバーサル化時代」の高等教育機会を人々に担保し、教育を通じて社会のレベルを引き上げてゆくという将来課題にはたして応えうるのか、という心配が「将来像」報告にはあるように思われる。

第四に、以上のような文脈のなかでこの「将来像」を読むとすれば、自由競争・自由放任がよりよき高等教育システムをもたらすはずである、という1990年代以来の高等教育をとりまく日本の政策展開（新自由主義・新市場主義型の思考）に対して、文科省を含めて大学側の独自の立場から歯止めをかけようとした動きであるとして理解することもできよう。本「将来像」報告は前年のある段階までは、「グランド・デザイン」づくりと想定されていた。「グランド・デザイン」ということであれば、将来像のみならずそれを実現してゆくための政策経路をも明示する必要がある、そのような設計思想・計画思想が途中から忌避された可能性がある。他方、国立大学法人の設立にあたって、先行して成立し、国立の研究所に適用された独立行政法人通則法にもとづくのではなく、大学の独自性をより明瞭に盛り込んだ国立大学法人法を成立させ、それにもとづくものとした。「将来像」をそのようなものとして読むこともできよう。

## 2. 高等教育政策をめぐる政策決定過程の構造変動

### —社会・経済変動、政治流動下における変化—

#### (1) 現代日本の政策潮流の典型としての大学改革問題

以上は、主として大学を中心として高等教育にたずさわるもの、あるいは文部科学省の側からの近年における高等教育政策の変革を追ったものである。

それでは、ここで指摘があった「外圧」とは何であったのだろうか。大学にとって従来は研究と教育については、独自の領域としての自律性あるいは自治性が強調されていたものが（いわば「象牙の塔」として）、近年にいたって必ずしも自律的でない仕方で、こうした変化・変革を迫られた環境あるいは時代とは何であろうか。これが次の問いである。日本の戦後において、高等教育機関への政治介入を否定し、「産学協同」路線に反対し、また



警察官の大学立ち入りを大学の自治の侵害であるとみなしたような時代（1950年代—60年代）を知るものにとってはこのような変化は誠に隔世の感がある。

2000年代に入ってから高等教育の流れ、すなわち大学の設置基準の見直し、事前審査から「事後チェック」への切替え、専門職大学院の設置、大学新增設の抑制解禁、国立大学の法人化、そして「将来像」の提示、競争による大学「淘汰」、という動きのテンポは非常に速かった。世論で取り上げられることの多い国の義務教育・小中学校をめぐる議論・改革の流れよりも、この大学改革のテンポの方が速かったといえよう。本来は義務教育機関よりも「学問の自由」によって担保されているはずの高等教育機関・大学の自律性というのは、た易く影の薄いものとされてしまった感は否めない。政府・行政、産業界・財界からの実務的要求が、学問の自由や教育がもつ独自の位置とは別に、大学の変革過程により直截に反映されてきたようにみえる。

こうした大学改革の動きは、現代日本の政治がもとめるあり方、政策のあり方の典型あるいはその先端的事例として前面に押し出されてきた、とみることができる。

## (2) 底流をなす社会潮流と大学改革への圧力

ここで、あらかじめ、高等教育政策の変革を含めてわが国において1990年代以降により顕著となってきた政策動向を規定している社会潮流をあげると、まずは以下の三点が重要である<sup>19)</sup>。

ひとつは「小さな政府」の要求である。財界・産業界は、すでに19890年代から「肥大化する政府」を警戒して「簡素で効率的な政府」をめざす中曽根政権がすすめた第二臨時行政調査会を支援した。これは、欧州諸国での福祉国家の行き詰まり、長引くスタグフレーション、競争力の低下などに苦しんだ経験から生まれた新自由主義、新市場主義の政策傾向に共感したものであった。高等教育を含む公的部門の拡大、税負担の拡大への産業界の要求は本能的なものといってもよい。少子・高齢社会へ突入してきた日本の将来負担増への懸念もますます強まっていった。日本の高等教育の公的負担（たとえば対GDP比率でみた国際比較にせめられるようにOECD諸国でもっとも低位であるにもかかわらず）の増大をいかに抑制するか、家計負担と私学に依存したようなこれまでの「安上がりの高等教育」を基本的に維持することもそのひとつであった。

二つには「市場化（marketization）」の潮流である。ソ連崩壊と東西体制時代の終焉によって、市場経済の優位性が観念されただけでなく、世界の市場一体化による、新たな熾烈な世界規模での市場競争がはじまったと認識された。市場での「競争優位」は、それまでの国家や社会の安定性をまずもって前提とし優先度の高いものとするような政策志向の減退、科学技術の振興とむすびついた現代の産業競争力強化のための総合的支援が国にますます求められることとなる。高等教育機関はそれに奉仕すべく科学技術の開発と民間移転、および人材の育成が求められることになる。

第三には、いまみた二点にも貫いている世界規模での経済のグローバル化という点である。1990年代の技術革新がIT革命の産業化によってリードされ、なかんずく情報技術を駆使したグローバルな金融資本主義の世界的拡張であったことは、これによって長期ブームを迎えたアメリカ経済と対比された日本産業の構造転換の遅れという意識を浮き彫りにした。

そこに第四の底流が重なってきた。すなわち1990年代から2005年にいたるまで続いてき

た日本経済の長期停滞と日本型経済社会システムへの自信喪失という点である。

今回のような長期にわたる経済停滞は、日本近代にとっては明治維新以来といえるほどのはじめての体験である。殊に1950年代後半からの高度経済成長また1980年代初頭における「ジャパン・アズ・ナンバーワン」への到達、という内外の認識と対比すると、あまりに大きな落差があった。1997～98年の「日本発の世界恐慌」の危険すらあった日本経済のうち続く危機に対して、政府が数次にわたり重ねて発動した総合経済対策は、日本の財政に対して OECD 諸国で最悪の公的債務の累積をもたらした（対 GDP 比の 2 倍という例外的な債務累積規模）。2000年代に入るとそれまでの「経済大国」であるという位置づけも後退し、東アジアの中での代表的位置も中国の台頭を前に影が薄くなる。国際政治のうえでは「ジャパン・パッシング（日本の存在をパスする）」がいつの間にか常態化したようにうけとめられる。そこにはさらにいまひとつ、第五の社会潮流についての認識の広がりがある。北欧水準をこえるような少子・高齢社会化への備えが必要とされるなかで（介護・医療・子育てなど福祉の拡充策）、将来人口推計は公表のたび毎に下方修正されている。日本はどの国も経験したことがないような「人口減少社会」へと遅くとも2006年までには突入している、ということである。青少年人口・労働力人口の絶対減は、他方での高齢人口比率の一層の増大を意味するだけではない。日本の高等教育は「マス化」段階を終了して次の「ユニバーサル化」段階にはいつてきているといえるが、それにしても、この10年間に先取りして急増した大学の「過剰」とその質への懸念は一層深いものとなっている。グローバル金融資本主義の広がりの中で、日本の中核の金融機関にまでおよんだ高い不良債権比率を背景に「負債デフレーション」に陥っていることを政府がみとめたのは2001年12月のことであった<sup>20)</sup>。日本経済は2004年によりやく景気回復傾向を認めうるようになるまで、12年間余という日本近代では例外的な長期停滞を続けてきたわけである。

このことは政策形成にかかわる多様な主体に対して、大学のあり方を含むそれまでの日本の政治経済秩序について、強い「危機感」を植えつけることになったとみられよう。

### （3）行政改革、規制改革等による制度変容への衝撃力

—「旧政治」から「新政治」へか？—

臨時教育審議会（1984～1987年）は、高等教育については「個性化・多様化・高度化」という三つのキーワードに集約されるような内容と「大学審議会」の設置につながる答申をだした。これは高等教育改革について、それまでの「高等教育計画」のように国の責任による遂行を強調するのではなく、より大学の自発性にもとづく改革にアクセントをおいたものである。その点が後の大学改革の布石になっているというだけではない。そもそも教育問題が文部省管轄の大学や教育界を中心とする中央教育審議会ではなく、産業界・財界・労働界などの民間グループの代表者を含む内閣直属である臨時教育審議会として、もたれたことの意味は大きい。経団連・日経連や生産性本部などの経済界は国民臨調、行革国民会議など、労働界を含むような国民運動のかたちをとって、行政改革・規制改革・政治改革、そして教育改革についても積極的に動くようになっていった。

1993年の自民党政権から非自民・細川連立内閣の誕生にはじまり、その後もながくつくづくことになった連立政権時代の推移は、政治改革（政党のあり方の改革、政府と政党の関係の改革等）、行政改革、規制改革などいわゆる「改革」の名で総称され、それまでの日本のシステムを少しずつ変容させながら小泉「構造改革」へと流れ込んでゆく。この「流動

期の日本政治」について、総括的な検討をおこなった樋渡展洋・三浦まりのグループ<sup>21)</sup>は次のことを指摘する。

1980年代までつづいた「旧政治」から、次第に1990年代から2000年以降にいたる「新政治」の傾向の強まりが注目される。すなわち「旧政治」というのは行政・業界・族議員からなる「鉄の三角形」（派閥政治、地元利益誘導などを含め）や護送船団方式の業界保護、需給調整等からの業界利害調整という政治・行政システムなどで特徴づけられる。これは、1990年代に登場したさきがけ・日本新党などの新傾向の政策擁護グループの新規参入で、日本の政治傾向全体が次第に「新政治」の傾向を強めてきているとみられる。つまり、当時の日本の社会経済のあり方についての批判、外需主導型経済から「内需主導型経済」への転換への要請、「生活者優先」の政策傾向は、大都市住民をはじめとする国民的な支持層によって支えられた。また1993年にはじめて生じた政権交代や連立政権時代への移行によって、行政の透明性（行政手続法や情報公開法、第三者評価などに象徴されるような）、消費者サイドの政策（製造物責任法など）などの特徴をもつ「新政治」が次第に影響力をもつようになり、それをそれまでの支配政党である自民党そのものが容認する傾向に変化してきたという。地方分権推進法と分権推進委員会の設置（分権推進一括化法、2001年実施）へ、非営利組織法（NPO法）の成立（1998年）とNPO活動の全国的広がりもそのような文脈において理解されるところがある。この時期には、公共部門の拡大や福祉国家に対する強い敵意が、産業界・財界を中心としてますます大きな流れを占める一方で、経済発展がくらしや社会の質の向上に連動しない「日本型経済システム」への批判<sup>22)</sup>という新たな角度からの議論が世論の影響力を高めていた。それがもとの保守主義（日本においては「鉄の三角形」に象徴されるような権力構造）とも、かつての社会主義志向とも違う新たな「改革」志向を支えていくことになった。それが新党ブームとその後の政界再編の環境をかたちづくっていたという点も重要であろう。

第二臨時行政調査会（1981～83）、三次にわたる行政改革推進審議会（1983～93）、行政改革委員会（1994～96）、地方分権推進委員会（1995～2001）、行政改革会議（1996～98）、規制緩和委員会（1998～99）、規制改革委員会（1999～2003）、総合規制改革会議（2001～2004）、規制改革・市場開放推進会議（2004～現在に至る）という今日までの動きは、近年の日本における政治・経済・社会制度の変化においてやはり重要な影響をあたえてきたことが観察される<sup>23)</sup>。これらの行政改革、規制改革、分権改革の動きは、ひとつずつは限界的な変化にすぎないようにみえるが、そのわずかずつの変化の累積が現代日本の国家・政治・政府・行政・地方制度のあり方に対してやはり相応のインパクトをあたえてきたとみざるをえないのである。

殊にこのような動きについて1996年秋からの橋本「六大改革」（財政改革、行政改革、経済構造改革、社会保障改革、金融改革、教育改革）から、小泉「構造改革」の4年間にいたる「改革」について、2005年時点で整理すると以下の点が指摘される。

ひとつは行政と業界の関係、殊に担当省庁と当該業界の関係の変化である。この双方の緊密な人的関係・癒着による業界利権の擁護については、大蔵省と金融界のもとの関係が政治・世論によって指弾され、大蔵省から金融庁が分離されたことにもあらわれたように、市場経済の透明性・情報開示をもとめる世論とグローバル市場競争の論理への適合性から修正を順次せまられることとなった。規制緩和は当初の経済的規制から社会的規制におよ

び、この項目だけ例外として規制が必要という証明ができなければ（「ネガティブ・リスト」）、すべて規制緩和リストに入れられる、という一連の行政改革手法は次第に効果をひるげた。これが大学改革への抵抗に対する外堀を埋める役割をした。

二つには、このことは各省庁の「縦割り行政」を基本としてきたあり方についても見直しと権限の縮小をもたらした。大蔵省の権威失墜（殊に1997年）と行政機構間の内部におけるそれまでの調整方式の役割が低下した反面（財務省へいわば「格下げ」）、総合調整する政府・直属機関としての内閣府の役割を相対的に高め、中央省庁の統合・再編成も加わって（2001年実施）首相官邸と内閣府の機能は大きく強化された。文部省は科学技術庁を統合したものの、科学技術基本法にもとづく科学技術会議は内閣の下におかれ文科省は以前にくらべて自律性を大きくコントロールされることになる。

さらに三つ目の点として、このことは業界などの個別利益や地元利益のくみ上げで成立していた政権党としての自民党の内部構造へ影響をあたえたということがある。利益配分機能をもっていた派閥間関係や政治決定への影響力を相対的に低下させ、首相と政府のリーダーシップ、いいかえれば全国的視点での政治（「オール・ジャパン」）がより発揮されやすい関係へと変化してきた。そうすると小選挙区制の導入、政党助成法、政治資金規制法などは自民党総裁としての首相の権限・権威をいっそう高めるように機能することとなった。その帰結としての側面をもつ小泉内閣の2005年夏の総選挙大勝利を、「2005年体制」の成立と呼ぶものがある<sup>24)</sup>。

四つには、地方分権推進法に基づく分権推進委員会また地方分権推進会議の各答申は「我が国は明治以来中央集権的な行政システムを維持してきたが、過去の経緯を断ち切って、地方に関係する行政システムを抜本的に見直し自由度を拡大すべき時代を迎えている」（西室議長2004年5月所感）、という志向で10年にわたる答申を出し続けてきている。

#### （4）小泉「構造改革」と大学改革との遭遇

こうみてくると、1990年代以降の国民や産業界・財界のなかなか「変わらぬ行政」へ対する不満・批判の強まり、長期化した経済停滞や少子高齢化・人口減少社会への突入への「未来への危機感」の高まりは、それまで積み上げられてきた規制改革と共鳴することで新たな政策傾向を動かしてゆくエネルギーに転化してきた。行政改革、規制改革についての個別的具体的な政策手段の変更は、累積して新たな包括性をもつ政策イデオロギーすなわち「構造改革」といわれるものを形成し、それへの支持基盤を拡大してきたとみることができよう。つまり、1990年代の政策展開はそれまでのいわゆる「日本型システム」を徐々に変容させはじめてきていたが、その延長線上に2001年4月に登場した小泉内閣の下で「構造改革」という言葉で包括される、より強力な政策推進力を獲得したとみられよう。

小泉「構造改革」は、2004年以降は「官から民へ」（「民でできることは民で」）「地方でできることは地方で」を強調し、さらに「小さい政府を目指す」（2005年版経済財政白書）とあからさまに示すようになった。「小さい政府」の実現を明文化し、政権の大目標にかかげたのは、かつての中曽根内閣にもみられない、政権としてはじめてのことといえるだろう。

ここには、長期経済停滞の帰結としての公的債務の積み上がりへの危機感、早いスピードで拡大してゆく社会保障費（一般会計に対する比重の拡大）などの回避しえぬ将来負担増、グローバル金融資本主義への適応、日本型資本主義の改造、という政策イデオロギー

の未来ビジョンが色濃く観察される<sup>25)</sup>。

2001年4月の最初の国会（参議院本会議）の論戦（5月11日）において、民主党の代表質問にこたえるかたちで、小泉首相は「思い切って国立大学の民営化をめざすべきだというご指摘ではありますが、私はこれには賛成であります。国立大学でも民営化できるところは民営化する・・・という視点が大事だということには私は思っております。」とした。また平沼経済産業大臣は「新市場雇用創出プラン」をトップ項目に大学の早期独法化を掲げ文科省に迫った<sup>26)</sup>。

これらをうけて1ヶ月後の経済財政諮問会議（6月11日）に遠山敦子文部科学大臣は「大学の構造改革の方針」（いわゆる「遠山プラン」）を提出した。これは中央教育審議会などの大学側の意見交換の場での議論を飛ばしての突如の提案ということであった。この「遠山プラン」は、競争による大学の重点化・拠点化（スリム化をにらむ）を明示しつつ、具体的には1）「国立大学の再編統合を大胆に進める」、2）「国立大学に民間的発想の経営手法を導入する」として法人化の内容を明示した、3）「大学に第三者評価の競争原理を導入する」として、その直後にうち出されたCOE（Center of Excellence 高度の研究拠点としての大学）の創出（当初は「トップ30」といわれ、研究拠点としての大学院大学へのしほりこみを意味するとうけとめられた）など、いずれをとっても大学人にとっては「晴天の霹靂」ともいえる内容を含むものであった（実際にこれらはすべて2004年から動き出すこととなった）。これが戦後改革以降最大の高等教育改革の嵐の幕開けとなったものといえよう<sup>27)</sup>。

重要なことは、このような従来であれば、文部省や国立大学協会などの大学側の協力抜きに決められないような課題について、文科省が追い込まれながら、実質的には政府中央の経済財政諮問会議レベルで決定されるようになったということである。教育や大学のあり方が当事者を離れたところから動かされるという、いわば「ゲームのルール」の大きな変更がおこなわれたのである。この年の7月には産業構造審議会が産学連携のための大学の教員の「非公務員化」構想を打ち出し、大学の「法人化」への道が縮められることになる。

#### （5）国立大学の「法人化」・「競争原理の導入」

日本の産業界・財界において、国立大学は長期的視点からは民営化すべきだ、という見方は決して例外的ではなかった。これはひとつには、日本の高等教育における私学の比重が高く（8割を越える）、有力な財界人・政治家にも私学出身者が多いという背景もあった。1980年代の「第二臨調」の頃から高等教育を含めて教育というのは「経済人」として個人の利益の極大化を実現してゆくための先行「投資」である、という考え方は産業界を中心に根強いものがあつた。教育投資の収益性（市場成果としての）についての経済学的分析も導入され、有力な見解のひとつともなっていたのである。

そのような流れをうけて、橋本内閣は中央政府のスリム化を含めて「6大改革」をかかげ（1996年11月）、行政改革会議を設置。そこでは、「減量・効率化」のために国に関連する機関の民営化・独立行政法人化がはじめて提起された。2年後の1998年の「行政改革会議最終報告」は、中央省庁統合化・内閣府設置法が提案され、また国立研究所、国立病院、博物館などの「独立行政法人」化が打ち出した（これには「長期的課題として大学のあり方」を含むものとしていた）。また同じ頃、産業界や財界、通産省（当時）の要請をうけ

たかたちで大学から民間への技術移転を促進する法律が成立。東大、京大等に研究成果の特許化、企業への情報提供、収益の大学還元のための技術移転促進センター（TLO）が設置されることになった。アメリカ等に習って戦後ながら日本の大学ではためらいが伴いがちであった「産・学・官連携」が制度的に強力に推奨されるようになった。

あらたに就任した小淵首相（1998年8月）は所信表明演説で、政府のスリム化に関連して国家公務員を10年間で20%削減（そのうち25%へとかさ上げ）を示したが、これは予定されている国立研究機関等の独立行政法人化に加えて、数字あわせのためには国立大学関連教職員12.5万人を非公務員型の法人とする含意もあったものとみることができよう。

東大学長をつとめた有馬朗人はそれまでは独法化に否定的であったが、この小淵内閣の文部大臣に就任することによって、大学の「独立行政法人」化の先頭に立たざるをえないこととなった。他方、橋本内閣の下に設置されていた総合規制改革会議は、すでにそれまで進められていた規制緩和政策や各機関の「評価認証」についての議論をすすめており、これがのちに大学についても適用されることとなった。

中央省庁等改革推進本部「中央省庁等の改革に関わる大綱」（1999年1月）による中央省庁統合法が成立すると、文部省が科学技術庁と統合され、内閣直轄の総合科学技術会議のもとにはおかれる影響をうけ、もとの文部省の独自の性格はいっそう制限されることになった。同時に独立していた大学審議会も中教審のなかの大学分科会へと機構改組された。また「大綱」では、国立研究機関等の独立法人化の法制定方針を決定し、「国立大学については2003年までに結論をうる」としていた。

同時期に成立した独立行政法人通則法は、民間経営的手法の導入が企図され、法人のトップは大臣任命とすること、中期計画・中期目標をたて、会計は企業会計原則を導入。第三者の評価委員会をおくことなどとされた（ここまでは公務員型か非公務員型か選択可能。後の地方独立行政法人法（2003年成立）はこのコピーである）。

このような環境の中で各省とも再編も控えて一斉に「改革構想」ブームとなり、関連事業について民間経営手法の導入（トップダウンなど）、競争による上昇志向への激励と「淘汰」の加速、市場化・民営化、市場チェックの及ばない部門への第三者評価の導入、というそれまでの行政慣行にあまりなかった政策志向がひろがることとなる。

こうした規制政策の変革は、二つの政策の変更をもたらした。ひとつはそれまでの普遍的な「事前チェック」を前提とした仕組みから問題が生じたときについての「事後チェック」へ、またいまひとつは裁量的行政の縮小とも関連して司法については機能拡充（弁護士・裁判官・検事などの増員の必要性を高める）がもとめられ、司法制度審議会（法務省管轄）では、文科省の高等教育システムの考え方とは別に、独自の法科大学院という専門職大学院制度の創設が検討され提言されることになった。

政府の総合規制改革会議の2002年12月の答申では、大学・学部設置の規制の準則化と第三者評価による継続的な評価認証システムの導入がうちだされ、中教審は翌2003年8月にはこれを追認する決定を行った。規制緩和においての「準則主義」とは、それまでの大学設置・拡大・改変については事前の設置基準を満たしているかどうかという文科省の厳密な審査（と責任）が前提とされたものから、事前の設置基準を緩和し、いわば自由放任を原則として、大学過剰時代を展望しながらなお新規参入をもとめる・抑制方針の全面撤廃（除く医学系）をはかるものである。これは国公立・私立を含めて高等教育機関・大学間の

「競争・淘汰の時代へ突入」することを意味し、私学の立場からみても「半世紀ぶりの大きな大学制度改革」<sup>28)</sup>と位置づけられている。

この間、中教審の大学分科会は2002年8月に、1) 大学の質の保証に関わる新たなシステムの構築について、2) 大学院の高度職業人養成、3) 法科大学院について、という三つの答申をだしていた。このようにみえてくると、大学の法人化の大勢はこのときはすでにほぼ決まっていたとみられる。

他方、このような流れの中で、独立行政法人通則法の成立をうけ、その具体化をめぐる議論において文科省・大学あるいは国立大学協会の間では、この「法」の無条件適用についてのみは部分的に異議をとるという立場では一致していた。与党・自民党の政務調査会は「これからの大学の在り方について」というレポート(2000年5月)で、独立行政法人制度とは異なり、研究教育の府としての大学の特性を残した「国立大学法人」制度の創設を提示していた。文科省のこれをテーマとする「調査検討会議」(2001年7月発足)は「調査検討」という地味な名称にもかかわらず大規模な体制で進められ(その基本部分は代表的な大学人を含む「今後の大学の運営に関する懇談会」で練られた)、2003年3月には法人化後の大学の運営体制についてそれまで国がもっていた権限を法人に移す運営能力を確保する方策、教職員の身分を非公務員型とすることなどを盛り込んだ単独立法として「国立大学法人法」を国会に上程・可決することになった(2003年7月成立)。

さきの中教審の「三つの答申」の末尾には「高等教育のグランドデザインの必要性」という新たな文言が登場している。これは、その後の大学側の役割発揮の可能性についてさぐってゆくという課題を示唆したものであろう。

2004年4月に国立大学が一斉に法人化された。重大な個別改革の一段落と共に、あらためてこのような一連の動きを総合化し、日本の高等教育体制の中長期的なあり方、役割を位置づけ直す、という要請が大学側・文科省側から強く求められた。そこでは急激な高等教育をめぐる環境の変化、また1999年にひらかれた「ケルン主要国首脳サミット」での高等教育をめぐる宣言や、EUの高等教育への全欧的規模での取組を決めた「ボローニア・プロセス」など21世紀の「知の世界」をめぐる潮流をどのようにうけとめるかについての議論も必要となった。そこで中央教育審議会大学分科会の将来構想部会で「21世紀高等教育グランドデザイン」をふくむ議論を開始していくことになった。それはさきの1の(4)でふれた中央教育審議会「我が国高等教育の将来像」(2005年1月)の答申となったわけである。

### 3. 大学の変容とアイデンティティの模索

#### (1) 彷徨する大学像

大学像は20世紀においても大きく変容してきた。マーチン・トロウの高等教育の三段階が示すように、最初の大学は、社会のなかの少数者の「エリート」を対象とした教育であり、「知」の頂点に立ち、並ぶもののない真理探究の場であった。それが20世紀に入って大量生産工業の普及と大衆消費社会の進展のなかで、アメリカを先頭に「マス化」が進んだ。社会・政治は、高等教育の「大衆化(マス化)」を進めるための容れものづくりを課題として、日本の「高等教育計画」をはじめ、遅れた西欧諸国を含めて、おおむねこの「マス化」には成功したといえよう。けれども1980年頃から先進諸国でこれをおびやかす要素が

目立つようになった。ひとつは、マス化のなかでの学生と教員の多様化である。マス化は、まず学生の質の多様化、分厚い層での「学力低下」、学習意欲の低下が指摘されるようになり、他方教員の側も大規模大学の維持・運営に必要な技術要員の確保をはじめとして、かつてほぼ全員が「真理探究への良心」についての総合的見識をもつことを前提とすることができなくなり、多様化が進んだ。二つには、社会の高等教育機関へのニーズも「商業主義」といわれるように観光・スポーツ・販売・介護などの「エリート性」をかならずしも求めない人材育成など多様化していった。そこでまず大学は自らを維持するための価値体系・秩序体系、アイデンティティ喪失の危機に見舞われることになった。三つには、大学が「研究と教育」の両面において独占的位置を失ってきたという点である。国や自治体関連、民間大企業のもつ多くの研究機関・研究所、さまざまな民間研修機関の発達・普及によって研究・教育の双方について大学の優位性は浸食されつつあることは産出される研究業績の質と量をみても明らかである。これに加えて四つには、主要諸国は1970—80年代のスタグフレーションを境に、公財政の緊縮の必要から「大きな政府」の見直し期に入り、それまで当然とされてきた高等教育機関の運営コストの削減に政治・政策の中位がむけられるようになった。そして五つ目に、情報技術革命とグローバル競争の一層の進展という時代の大きな底流に大学がどう適応しうるか、という点である<sup>29)</sup>。ここにはマイケル・ギボンズが指摘するように、大学がそれまでの基礎研究の下に応用研究を細分化してゆく「モードⅠ」の知的生産から、知識を応用の側からとらえ、特定の学問領域にこだわるよりも問題解決に関与する広範な領域（trans-disciplinary）の参加による「モードⅡ」の知的生産への移行への変革に大学システムが適応してゆくという課題が加わっている<sup>30)</sup>。

これらはどの要素をとっても、19世紀に立てられ日本をはじめ自明のものとして普及した「フンボルト的大学像」の限界を意味せざるをえないことになる。このことは量的拡張としての「マス化」がだれでもが高等教育をうけるものだという通俗的な意味での「ユニバーサル段階」に入るとますます深刻となる課題となる。

このように大学が「マス化」と「ユニバーサル」化という社会の狭間のなかで、みずからを如何に位置づけるべきかについての議論も大きく分かれている。

もはや「普遍知」=universityとして大学をみることは困難であり、むしろ多才知=multiversityとして大学をみた方が大学の新たな時代の到来を特徴づけうる点でも意味がある、という見方をクラーク・カーが提示したのはすでに随分前のことである<sup>31)</sup>。

当面、大学は真理への誠実性とそのための大学の自立性をどう維持していくのかを問いつつ、非大学部門での研究条件と水準の上昇、教育分野の広がりの中で、そもそも研究志向型大学ははたして生き残ってゆけるであろうか、というのがすでに問われている段階である<sup>32)</sup>。

高等教育の「ユニバーサル段階」への到達ということは、学生と教員の著しい多様化のなかで、万人に高等教育の機会を提供する条件を切り開くことである。年令や学ぶ場所などの時間と空間の制約を乗り越えて、生涯学習を可能にするためには大学をはじめとしてさまざまな場での下からのイニシアティブのもとで、いわばさまざまな「社会実験」を積み上げながら、この「ユニバーサル段階」条件整備がおこなわれなければならない。これは高等教育についてのいずれの考え方に立つ場合においても踏まえなければならない点である。



## (2)市場と公共空間—大学の位置—

けれども、20世紀における高等教育の変容過程の現実をみつめれば、ますます社会と時代の質やそれを解明する真理に誠実たろうとする「卓越性の文化」を担うものとして、その有力な陣営の一角に大学というものを想定せざるをえない。「真理探究への誠実性」をまもるために国家権力や経済権力と格闘しながら自立性を維持してきた世界の指導的研究大学の経験は依然として重要なのである。

大学はより普遍性ある理性にもとづく研究者による学問「共同体」、すなわち自由人による「コミュニティ」であって、決して知的生産の「企業体」にのみその役割を矮小化してとらえることはできない。この点は大学人に共有されてゆくべき哲学である。

大学は、専門知のばらばらの集合体であるにとどまらず、真理探究のための「卓越性の文化」にもとづいて自由な研究・教育を行う「場」というシステムの特性を放棄できないと思う。それは大学というものに内在する普遍的統合原理である。そしてその保証装置のひとつが「大学の自治」ということにほかならない。

情報技術が発達するなかで、それを活用したいいくつかの「バーチャル大学」の実験も行われた。近年はその限界もしばしば指摘されている。高等教育の機能のなかで、知識やノウハウの伝授を越えた人間の育成について、重要な指摘がある。そこに不可欠な人文主義の伝統をもつ教育というのは、ひとつは「本からまなび、思考をめぐらし、省察する力」（ゲルトミュート・ヒルメルファルプ）、読書から感情と創造力をかきたてること、そしていまひとつは人間と人間との心のふれあい、コミュニケーションということである。「ものごとを識別できる能力、決定的なことに判断を下すに十分な知識と訓練」<sup>33)</sup>という点が重視されるのである。

大学とは研究と教授を一体化し、教えられる自由と教える自由のなかに、生き生きしたコミュニケーションと精神的な闘いによって学問の統一を発展させる場である、と市川昭午はヤスパースをひきつつ大学の本質を指摘する<sup>34)</sup>。隠れたカリキュラムによる人間形成機能が大学教育の本質であるとするのである。

近年の日本の公共部門のあり方をはじめとする規制改革や教育・社会保障などの社会経済政策の基本をなしているのは、市場の完全競争が最適均衡をもたらすという経済理論の思想である。この発想を経済の市場競争の世界だけではなく、他の社会・政治にまで拡張してきたのが日本におけるこの10数年におよぶ「構造改革」政策の核心をなしている。前述のように、日本の近年の高等教育改革にはこの競争原理の作動を期待した「規制撤廃」・規制緩和と公的介入（責任）の回避、という特徴がどの国よりも深く刻印されている。市場競争の前提となるのは、その活動の成果は個人へ収益が還元されることであるが、はたして教育というはどこまで私事に還元可能であるのかまずは問い直されなければならない<sup>35)</sup>。

アメリカの高等教育制度は相対的に変化への適応力が高いという点で、たしかに日本や欧州にとって示唆するところは大きいと思う。しかし、そこには長い独自の歴史的背景があり、たやすく他の社会で模倣できるものでもないし、むしろ、それが市場設計の思想から導出されたわけでもない。アメリカにおいても高等教育の成果・受益者はひとり個人にとどまらずひろく地域社会の興隆に貢献するものとして、各州政府のレベルで制度設計され構築されてきた。教育は個人の責任や私的利益動機を越えるものとして、いずれの地域

においても独自の社会制度として位置づけられている。

このような常識からみると、日本の最近の足取りのように、大学設置に関わる事前規制を大幅に緩和して、大学過剰時代に移ってゆくとき大学の新增設・参入を自由化し、競争によって淘汰するという「市場設計」の思考<sup>36)</sup>で、良き高等教育システムの形成を期待するという手法は主要国で殆どとられたことのない政策路線だといえるだろう。日本では高等教育の成果は広く公共の利益を促進するものとしてではなく、限りなく「私化」が助長されることになる。

問い返してみれば、もともと日本の高等教育システムにおいて、公的役割の比重が他の諸国に対して高いとはいえず、もともと日本の私学の比重は米英型よりも高く、個人家計のコスト負担はそれだけ大きいということである。高等教育に対する公財政支出の対GDP比は0.5%と極めて低いのが現実である。日本の高等教育システムはその意味ですでに十分に「市場化」「民営化」されているわけである。

また今回の一連の大学改革のなかで目立った「事前規制」から「事後チェック」に全面的に切り換えるという手法も特異なようにみえる。この「事後チェック」は市場の裁定にゆだねるという思考方式で、他の分野の規制改革で実施されたものを類推的に高等教育の分野にまで拡張したものである。この「事後チェック」には学位授与機構、新設拡充された大学基準協会、などの第三者機構が担うものとされている。しかし、はたしてこれで高等教育の質をどこまで担保しうるのか、そのようなノウハウの蓄積は不十分なうえに現行の体制（人員等）を多少拡充したところで、当面の機能について疑問符をつけるものが多い。教育は他の商品と違い人生の貴重な時期に決定的に影響を及ぼすことを考えれば<sup>37)</sup>、「事後チェック」にゆだねることができない、あるいは限定的な役割しか期待できないとの見解が普通である。大学の質の保証としての「事後チェック」はよく機能してせいぜい「ミニマム保障」としての役割しか期待できず、やはり、事前審査・チェックの役割も大きい。

市場メカニズムはそのときどきにおかれた社会・制度条件のなかで機能するのであって、情報革命や経済のグローバル化、あるいは少子・高齢化、人口減少社会への急速な移行というような大きな構造変動、すなわち市場競争が前提する与件（不変なもの）そのものまでに最適解をもたらすとはいえない。社会インフラとしての教育というのは高等教育を含めてこの与件にあたるものとみるべきなのである。

大学や学校の間を市場競争システムで律することが、持続可能な社会の再生産を満たすような望ましい社会システムの創出につながるという楽観論にあらかじめ立つことはできない。明治時代からの政府が示した高等教育をはじめとする諸制度システムの構築は日本の近代社会への飛躍をうながした、との通説がある。そうであるならば、そうした制度は各時代の人の構想力にもとづいて展開される政策が先行したものであり、市場成果はその帰結としてとらえるべきであろう。それぞれの時代・それぞれの組織・機構の変革をリードするために、卓越性（エクセレンス）をもった人材の育成・輩出が必要であるが、これについてはなおさらのことである。

教育というのは私的領域・私的空間の側面をもつと同時に、基本的には独自の公共空間を構成するものとしてとらえるべきであろう。

### (3) 日本での高等教育をめぐる公共空間構築の課題

すでにみてきたように、今日の高等教育システムが大学のあり方とシステムの改革については、1970年代から求められていたものであり、日本の社会・経済の構造変化が一層進む中で不可避の課題ではあった。そして「大学の自治」という理念からすれば、基本的には大学側もしくは文部省サイドからの自主的な「下からの改革」が期待されたわけであるが、その点についても肯定的な評価をあたえることはできない。それは例えば1991年大学審議会答申によって「教養部」が壊滅した「改革」実績にみるように、社会がもとめる自己訂正能力を大学側がよく保持してきたということとはできないといわざるをえない。

そして実際、今回の大学改革の推進力というのは、遺憾なことに大学人や文科省にとつては「外圧」ということであった。それは、ひとつは低下が懸念される企業競争力を補完するための産学連携等を求める財界・産業界からのものであり、いまひとつは長期経済停滞に苦しむ財政当局や「小さい政府」を期待して公務員部門削減を選挙公約にかかげる政党間競争からのものであった。1990年代以降の長期停滞を経験することによって、日本が長年座り続けた「経済大国」の位置の低下、あるいは経済の国際競争力低下の実感に裏打ちされ、近年の産業界と政府・政党には未来についての強い「焦燥感」「危機感」があるようにみえる。

しかしながら、実際に進みつつある大学改革は、日本が到達していた高等教育の構造と現代的課題を正確にとらえたものとみることができない側面をもつ。まずは日本の高等教育システムにおける「マス化」というのが大学や大学院中心の量的拡大、水膨れによる全員一斉就学型（フル・アテンダンス）の進展にすぎない。つまりユニバーサル段階に入ってきた日本社会の現状にかならずしも適合したものではないという点がある。それは「万人に対して、いつでもどこでも高等教育機会を提供する」というこのユニバーサル段階がもとめる理念にそって制度構築が進展していないからである。具体的には、ひとつは個人家計へ教育コストの大半の負担をもとめる現行のシステムの改善がなされていないことの限界がますます明らかとなっている、二つには社会人をはじめとするリカレント型の弾力的な教育ニーズを受け入れるための制度構築がおくれていること、三つには高等教育改革といいながら真理追求の「卓越性」を担保するための財政面の裏付けが乏しいことなどである。ここでは「マス化段階」の大学の危機としての「卓越性」の喪失という問題に加えて、アメリカのコミュニティ・カレッジにみられるような系統性ある社会のミニマム・リクワイアメントとして高等教育の保障がないこと、ユニバーサル段階にふさわしい状況への対応策が未だ具体的な軌道に乗っていないことである。

他方、青年のフリーター化・ニート化の比重が増大し、また従来は日本型企业がもっていたとされてきた人材育成機能の低下が指摘され、犯罪率の上昇をはじめとする社会の病理現象が目立っている。日本社会の劣化現象がおおいがたいようにみえる。人口減少社会への移行という量的問題だけでなく、社会全体の質が問われている。政府の政策目標には「次世代育成」がとりあげられ、優先度の高いものとされるようになってきたにもかかわらず、その最も正統な基本手段であるべきユニバーサル段階の高等教育システムの保証をめざす動きは弱々しい。人口減少社会へ日本が移行するなかで、個々人の能力の一層有効な開発と活用が社会的課題となっており、「学び直し」を含む高等教育の量的必要は依然として欠かせないはずなのである。大学は人材の有効活用システムとしての重要な転換機関と

して社会的に位置づけるべきだという見解は、今回の「高等教育の将来像」報告に関わった中教審大学分科会の多くが共有するところであったという。大学人のなかには日本の大学はグローバル化の中で、はたして国際的な卓越性をもつといえるだろうか、あるいは今後のグローバルな経済社会の相互依存の深化のなかで国境にとらわれずに活躍できる人材群を養成する力をもっているかどうか、について懸念する見解も目立つ<sup>38)</sup>。欧州では高等教育機関の拡充と提携をめぐってこれまでのソクラテス計画やエラスムス計画に加えて「ボローニア・プロセス」（二九か国教育大臣会議、1999年6月）で「欧州大学圏」を2010年までに形成、さらに欧州研究圏（空間）の形成へと、系統性ある高等教育の公共空間形成がめざされている。

日本はこのような点からみれば、東アジアにおいて高等教育を含む公共空間の形成についても独自の役割をはたしうる選択肢もある。2005年12月のクアラルンプールでの初の東アジア首脳会議開催と「東アジア共同体」構想の提示に関連し、「知識基盤社会」の時代での、共通インフラとしての国際地域社会での高等教育・研究協力機構を含めてシステム・デザインを構想し構築してゆくことはできないものだろうか<sup>39)</sup>。その課題のなかには、ひとつは、日本が人口減少社会へ移行するだけでなく、韓国・中国などが相次いで少子・高齢社会に入ってゆくなかでの「社会の持続可能性」を担保するための諸制度装置の探究、また危機にさらされてゆく地球環境保全のための「環境共同体」構築、基盤をなすエネルギー協力のための機構、そして経済社会のグローバル化・情報社会化が背景となってひろがった社会階層分裂の新たな危機を回避し社会統合・社会安定をはかってゆく政策システム・デザインがふくまれるべきである。それが「東アジア共同体」の内実をかたちづかってゆく水路となりうる。

しかしながら、以上みてきたように、日本の高等教育政策の現実の展開というのは、そのような現代をもとめている広い本格的な公共空間形成<sup>40)</sup>について視野から欠落させているように思える。今回の国立大学法人化をはじめとする高等教育改革は、大学側の自発性によるものとはいえず、また大学の内部改革の在り方についても、学問「共同体」としてのコミュニティとしての大学の自治力が生かされているとはいえない面があるというだけではない。導入された「法人化」によって改革のスピードアップのための「民間的手法」、すなわち「企業体」としてのトップダウン方式で進められていく、これが大学のもつ内発的力をひきだすことにつながるのか、それとも「タテ型社会」の残滓が残る日本の研究者間のミクロ・コスモス秩序の中でかえってみすばらしいものになってしまうのではないかについても懸念が残る。「法人化」や規制緩和による「知の共同体」としての大学の自主的改革メカニズムが前向きに作動することを期待しつつ、中長期視点でみれば、大学間競争がおのずから最適解をもたらすというような安易な楽観論に立つことなく、本来の目的である「知」の公共空間の形成についてのしっかりした制度デザインをたてるべきである。

それは国内的視野からのみでなく、マクロ的にグローバル時代の「知の大競争」をにらみ、21世紀にふさわしい積極的な構想図がもとめられる。これには財政面で系統的に担保された高等教育・研究改革プランが不可避な柱として位置づけられる。現在導入された程度の「特色 GP」や「現代 GP」のような競争資金のシステムを生かしつつ、それがどのように機能し、いかなる盲点・欠陥をあるかについても検討を加える必要がある。高等教育改革に関わる規制改革の見直しを再評価するための第三者評価の仕組みも必要であろう。

高等教育・研究の未来を大学間競争、市場競争にのみに委ねるわけにはいかず、日本における高等教育の公共空間の再形成が次のステップでの本格的な課題とされるべきであろう。

### むすび—社会の危機と大学の危機—

『我が国の高等教育の将来像』報告は、第一章で「高等教育と社会との双方向の関係：高等教育の危機は社会の危機である」と題している。こうした政府系諮問機関の答申としては、意外感のある眼をひく表現である。これは、我が国は人々の知的活動・創造力が最大の資源であるので、これに対する高等教育の重要性を考えると高等教育の危機は社会の危機であると、まず訴えることによって、公財政支出・民間資金支援を含めて社会の高等教育の発展を支えるよう求めることに主眼があるとみられよう。またこのことを大学人として読めば、大学側の危機感の表明としてうけとめることもできる。現在進んでいるような高等教育改革が、「次世代育成」という点で、すなわち「ユニバーサル」段階の人材育成についてどこまで役立つのかと問われれば、いまみたように肯定的評価をあたえることはできない。それどころか、むしろ大きな不安がある。たとえば一連の規制改革のなかで、すでにいくつかの規制改革のあり方の失敗・欠陥も露われはじめている。さきに、耐震強度の不足した建築物が露頭し耐震強度の偽装が民間委託審査をはじめ重大な見落としがあったことが明らかとなった。また JR 西日本の福知山線脱線事故は経済効率主義の行き過ぎが社会の基本である安全をおびやかすことがあることを白日の下にさらした。

今回のような高等教育システムの「大改革」は、ひとことであれば世論を大きく二つに割くような大論戦となって不思議なテーマであった。けれども、めぼしい論戦・議論は知識人、大学人からも沸き上がってこなかった。中教審大学分科会長佐々木 毅（東大総長 当時）みずから、こうした高等教育改革の動きが間違っても「堤防決壊のような」<sup>41)</sup>事態にならないようにと、警告を発している。

1980年代からはじまった規制改革・行政改革を軸に日本の政治経済システムは、2005年9月総選挙での小泉「構造改革」路線への国民の支持集中によって、「二〇〇五年体制の成立」というようにピークに達した。次にステップにおいていかなる高等教育の公共空間を制度デザインし、構築してゆくべきなのか。問いかけがはじめられなければならない。

いずれにせよ、以上みてきたように、日本の社会構造変動の中に今回の高等教育改革の推移を位置づけることによって、現代日本の政策課題と社会の到達点について、総合政策的視点から認識を深め、考える機会をうることができる。

### 注

- 1) このようなアプローチのひとつが、T.J. ペンペル『日本の高等教育政策』橋本鉦一訳（玉川出版部、2004年）。
- 2) 天野郁夫「いまなぜグランドデザインなのか」『IDE 現代の高等教育 No.456』7頁、2004年1月号。
- 3) マーチン・トロウ『高学歴社会の大学』天野郁夫・喜多村和之訳（東京大学出版会、1976年）。
- 4) マーチン・トロウ『高度情報社会の大学—マスからユニバーサルへ』喜多村和之編訳（玉川大学出版部、2000年）78頁。

- 5) 『OECD 教育調査団－日本の教育政策』 深代淳朗訳（朝日新聞社、1976年）。
- 6) 同上 OECD 教育調査団 10－12頁、170－171頁。
- 7) ロナルド・ドーア『学歴社会－新しい文明病』 松居弘道訳（岩波現代新書、1978年）。
- 8) 前掲 OECD 調査団報告、53頁。
- 9) 同上109－123頁。
- 10) 天野郁夫『大学改革－秩序の崩壊と再編』（東京大学出版会、2004年）73－76頁。
- 11) 市川昭午「高等教育システムの変貌」日本高等教育学会編『高等教育 改革の10年』所収（玉川大学出版部 2004年）。
- 12) ここでの統計数字は、文科省『文部科学統計要覧』平成17年度版にもとづく。
- 13) 喜多村和之「ユニバーサル化とは何か」、前掲トロウ邦訳書解説、273頁、2000年。
- 14) 天城 勲「失敗に学ぶ」『IDE 現代の高等教育 No.456』 4 頁、2004年 1 月号。
- 15) 同上、No.456、4 頁。
- 16) 館昭「我が国高等教育の将来像を読む」『IDE 現代の高等教育 No.468』2005年 3 月号、11－12頁。
- 17) 佐々木毅「我が国高等教育の将来像において提起したこと」『IDE 現代の高等教育 No.468』2005年 3 月号、13－14頁。
- 18) 同上、13－14頁。
- 19) 参照 市川昭午 前掲「高等教育システムの変貌」2003年、また天野郁夫『日本の高等教育システム』（東京大学出版社、2003年）3－26頁。
- 20) 内閣府『経済財政白書 平成13年版』、またこの点をめぐる経済政策論争については、井上定彦「日本経済「失われた10年」の現状認識と政策の論点をめぐって」、島根県立大学北東アジア研究センター『北東アジア研究2』所収。
- 21) 樋渡展洋・三浦まり編『流動期の日本政治「失われた10年」の政治学的検証』（東京大学出版会 2002年11月）1－27頁。
- 22) 参照 K. ウォルフレン『日本権力構造の謎 上・下』篠原勝訳（早川書房 1990年）。  
本間正明「日本型市場システムを問い直す」本間・小泉編著『日本型経済システムの解明』（有斐閣、1992年）。
- 23) 山本貞雄『世紀末20年の行財政改革と21世紀の課題』（時評社、2003年）。
- 24) 田中直毅『2005年体制の誕生』（日本経済新聞社、2005年）。
- 25) このような政策思潮を代表するものとして内閣府編・日本の21世紀ビジョン専門調査会『日本21世紀ビジョン』（国立印刷局発行、2005年）、などをあげることができる。
- 26) この産業経済省の動きは、澤昭裕「研究組織の独立行政法人化と大学改革」青木昌彦ほか編『大学改革』（日本経済新聞社、2001年）の趣旨にそったものである。
- 27) 遠山敦子『こう変わる学校・こう変わる大学』（講談社 2004年）ことに第7－9章を参照。
- 28) 清成忠男「大学のグランド・デザイナー－私学の立場から」『IDE 現代の高等教育 No.456』、39頁。
- 29) トロウ前掲2000年 邦訳76－85頁。
- 30) マイケル・ギボンズ『現代社会の知の創造』小林信一訳（丸善、1997年）。
- 31) クラーク・カー著『大学経営と社会環境－大学の効用 増補第3版』箕輪・鈴木訳15－48頁  
また126－131頁（玉川大学出版部 1994年）。
- 32) 前掲、マーチン・トロウ、2000年、78頁。
- 33) 前掲、マーチン・トロウ、2000年、104－105頁。

- 34) 市川昭午『未来系の大学』(玉川大学出版会)、28頁 2001年。
- 35) ゲーリー・ベッカー「人的投資の理論」は、教育を人的投資の理論として長期的な収益還元  
の視点から分析したが、これはあくまで分析の手法としてであって、新たな教育政策体系を目  
指したものとしてではない。
- 36) この項も前掲 佐々木毅に負うところが多い。
- 37) 前掲、佐々木毅、16頁。
- 38) 猪木武徳「人事制度と専門家育成」宮本又郎ほか編著『日本型資本主義』(有斐閣 2003年)。
- 39) NIRA『北東アジアのグランド・デザイン』(日本経済評論社、2003年)のコンテキストには  
こうした政策含意があるとみられよう。
- 40) 現代の公共空間形成については、井上定彦「有効な政策科学・総合政策論をめざして—公共  
性の哲学による現実性ある政策科学へ」 島根県立大学『総合政策論叢』第8号を参照。
- 41) 前掲、佐々木毅、17頁。

※本稿は「21世紀への学習・教育システムの確立をめざして」井上定彦『社会経済システムの転  
機と日本の選択』(三一書房、1998)所収論文の続篇をなすものと考えている。

キーワード：社会・政治変動と高等教育改革 規制改革 制度デザイン  
高等教育の制度デザインと公共空間の構築

(INOUE Sadahiko)