

高等教育の大衆化と政策課題

矢野 眞 和

1. 教育成長の日本的特質

1973年の石油ショックを契機にした教育成長の終焉は、新たな時代の到来を示唆したかのように思われた。事実、1974年以降に、急成長に伴って派生した教育の歪を是正する目的から、高等教育の拡充整備計画が策定され、「自由放任から計画の時代」、「多様性の時代」、「量から質の時代」、といった言葉が生まれた。しかし、教育成長が歪をもたらしたのは事実だが、こうした言葉が、現在の教育環境の変化を適切に表現し、新たな時代をリードしているとは必ずしもいえそうにない。

「成長なき適応」の時代というべき現在の高等教育を、「新段階」として位置づけ、それにふさわしい政策全体の方向性と個別政策課題の展望を明示するためには、成長時代の高等教育の特質をふりかえって検討しておく必要がある。そのためには、次の二つの視点からの考察が不可欠だと考える。

第一は、政策枠組みの問題である。教育成長を支えてきた社会的、経済的および政治的背景は何であったか、成長政策を正当化させた理念的枠組みは何であったか、という問題である。

第二は、具体的に顕在化した政策課題を、政策枠組みとの関連から把握することである。諸問題を単に羅列するだけでは、問題解決の全体的方向性を見失うことになると考えるからである。

高等教育の大衆化は、量的拡大（進学率の向上）とそれに伴う教育の質的変容の総称であるが、ここでは、そのうち、政策に関連する側面にのみ焦点をあてることにす

東京工業大学

高等教育の大衆化と政策課題

る。政策は、基本的に教育システムの環境整備に力点があるから、ここで扱う範囲は、質的変容のすべてではなく、物理的・表層的現象に限定される。それは、一つの弱点であるが、教育のマクロ的な動態変化を認識するためには、むしろ、こうした視点の方が大切だと考える。教育の政策科学が育たないのは、我が国の特徴だが、それは、教育成長がもたらした結果の一つでもある。政策科学を必要としない時代的背景があったからである。

本稿では、高等教育政策の問題に絞り、先の二つの視点から、教育成長期における我が国の高等教育の特質を明らかにし、その特質がどのように変化しつつあるか、あるいは、現段階においても連続的に継続しているのか、を検討しておきたい。そして、最後に、その経験から導き出される政策的含意を指摘しておきたいと思う。

2. 高等教育の大衆化と政策ジレンマの吸収

(1) 教育の経済化

国際的に普遍的現象として観察された60年代の教育成長は、基本的に経済政策としての教育という考え方に支えられていた。その引金になったのは、経済学者による教育の「再」発見であった。その発見は、経済成長を資本と労働という量的変数で説明できなくなってしまうことに起因する研究上の実践的妥協の産物であった。その後の洗練された人的資本理論の展開と実証分析の蓄積によって、経済政策としての教育政策が国際的に容認されるようになった。

この容認過程で、人的資本理論をリードしてきたアメリカの経済社会が、次の二つの経験的条件を満たしていたことに注意しておく必要がある。①計測概念としての教育の収益率が10%以上（物的資本の収益率に匹敵する水準）を維持していたこと。②その収益率が長期に安定していたことである。人的資本理論は、教育が生産性の向上をもたらすという「生産性仮説」を軸にしているが、その計測概念としての「価値生産性＝収益性」が、理論のリアリティーを支えていたのである。

我が国においても、60年の所得倍増計画の一貫として、マンパワー政策が導入され、62年の教育白書は、教育の経済成長効果の推計をベースにした教育成長政策を提言した⁽¹⁾。しかし、当初から、こうした考え方は、「教育は経済に馴染まない」という至極もったもな観念から強い社会的批判を受けることになった。だが、それは、必ずしも実証的な分析を踏まえた批判ではなかった。例えば、62年白書の文末に掲載されている経済成長効果の推計は、教育の収益率を23%と仮定したものであるが、実際の我が国の収益率は10%未満に過ぎなかったのである。この点を踏まえた経済成長

と教育の実証的検討は全くなされなままになっている。

この時代に誕生した教育経済学は、我が国では、経済学者にとって片手間の応用問題でしかなく、社会学者にとっては格好の批判の対象であり、教育学者には全く無縁のものであった。ところが、皮肉なことに、海外では、経済成長の理由を教育の充実と良質な労働力に求める説を証拠づける格好の事例として我が国が注目されていたのである。学校と経済を結びつけるメカニズムは、依然としてブラックボックスのまま、いっこうに解明されていないものの、この説は、石油ショック後も良好なパフォーマンスを保つ我が国の経済力を理解する鍵とされ続けている。

人的資本理論に支えられた収益率アプローチやマンパワーアプローチによる政策論は、1970年代に早くも破綻した⁽²⁾が、その経験を考えてみれば、我が国における教育経済学の研究事情は極めて健全であったといえる。しかし、その判断の根拠が、「教育は経済に馴染まない」という思慮の欠けた素朴な習性にあるに過ぎないとすれば、いささか問題である。教育の経済分析を手掛けてきた筆者の経験の帰結は、教育は経済に「馴染まない」のではなく、「馴染みすぎている」ということであった。何よりも、この教育の経済化という現象が問題にされるべきである。研究事情とは別に、教育の実情は、極めて経済効率主義的に完備されてきたといえるのである。70年代に急速に高まった人的資本理論に対する批判の諸理論の焦点は、「教育の生産性」仮説批判にあった。その批判は部分的に正しいが、観察される「学歴の収益性」が否定されたわけではない。「生産性の本質的・一般的法則は、物的生産性（労働時間節約の法則）であり、価値生産性（収益性）ではない」⁽³⁾。にもかかわらず、「資本の第一次的関心は生産性でなく収益である」⁽⁴⁾という歪んだ現象が人々の進路選択や教育システムに強く浸透しているのである。人的資本「理論」の正否にかかわらず、その思考と同じ枠組みをもつ功利主義的行動規範が深く浸透したといえる。

(2) 政策枠組みと政策ジレンマ

教育の経済化という現象を、政策枠組みの視点から今少し詳しく検討しておこう。一般に、教育政策の枠組みは、① 収益率（費用効果分析）アプローチ ② マンパワーアプローチ ③ 社会的需要（Social Demand）アプローチの三つに分けるのが普通である。①と②は、経済理論的に大きな違いがあるが、ともに、経済政策としての教育という意味あいでは同じである。③は、①と②の批判として提起されたもので、経済的要因、非経済的要因を問わず、学習する側の需要に教育（供給）を適応させるという立場に立つ⁽⁵⁾。70年代の国際的関心は、①と②の経済型モデルの失敗から③の社会需要型モデルへの転換あるいは三つのモデルの統合が要請された時期だと特徴づける

ことができる。

しかし、政策の枠組みとして、こうした分類は必ずしも適切ではない。むしろ、個人需要 (Individual Demand) 型モデルと社会的ニーズ (Social Needs) 型モデルの二つに大きく分けて考えたい。そして、この二つのモデルの各々に、① 効率基準・平等基準・教育基準、および、② 経済次元・非経済次元 という相互に相対立する政策判断基準が錯綜して、全体の政策枠組みが構成されるという図式を設定しておきたい。

まず、個人需要型モデルは、顕在化した有効需要をシグナルとして、教育供給を調整するモデルである。先の社会需要型と同じであるが、この「社会」はもともと個人を総計した意味であり、経済という言葉に対応した概念ではない。誤解を避けるためには、個人需要型とよぶのが適切である。

ところが、教育の供給は、市場経済モデルとは異なって、顕在化した需要だけを考えればよい訳ではない。学ぶ必要性 (社会的ニーズ) のある者が全て需要者として顕在化しないし、逆に学ぶ必要のない者が、需要者として顕在化することも少なくない。ニーズは、現状を改善することが必要であるという社会的な価値判断に支えられたもので、個人的な欲望や希望ではないし、需要とは違って潜在的であることが多い。社会的ニーズ型は、教育のみならず、社会政策 (Social Policy) に共通した基本モデルである。社会政策は、よりよい社会 (Better Society) の性格についての観察とアイデアから出発しており、本質的に規範的なモデルである。社会政策では、社会的ニーズがキーコンセプトであり、需要とニーズの区別が重要な課題になる⁽⁶⁾。

個人需要型は市場経済型の資源配分に近いが、全ての教育需給が市場メカニズムで調整されるわけではない。逆に、社会的ニーズ型が非経済モデルになるとは限らない。二つのモデルのそれぞれに対応して、政策判断基準を別途設定した理由は、二つのモデルと経済原理を独立的に把握するためである。

その枠組みを示したのが図1である。図には、各々の軸から構成される具体的な政策判断基準の代表的事例を記入しておいた⁽⁷⁾。紙幅の都合で詳しい説明を省略するが、重要だと考えることを四点指摘しておきたい。

第一は、収益率およびマンパワーアプローチを、社会的ニーズ型の経済効率基準に対応する政策として位置づけたことである。収益率の計測およびマンパワー予測は、ともに、経済的豊かさが大切だという価値判断に依拠して、それを達成する経済効率的 (収益率) ・技術的 (マンパワー) 方法を示唆したものである。

第二は、効率基準の全てが、経済的なものだとはいえないことである。効率の非経済次元として、学習効率がある。そして、その効率基準も、個人需要型と社会的ニーズ

		Individual Demand	Social Needs
効 率	経済次元	私的投資効果 (私的収益率)	社会的投資効果 (社会的収益率/マンパワー)
	非経済次元 (学習効率)	勢力集団優先	有能者優先
平 等	経済次元	所得分配の平等	所得の再分配
	非経済次元 (教育機会)	希望者全員 公認基準達成者の範囲	教育量の完全平等化 所与水準の確保
教育理念基準		自己実現	潜在能力達成の範囲

図1 教育政策の枠組み

型で異なる。「進学需要の面で最大の反応を引き出せる集団、あるいは地域」⁽⁸⁾を優先するのは、個人需要型の学習効率基準（勢力集団優先基準）である。一方、社会的ニーズからみれば、勢力集団よりも、有能者を優先的に教育した方が効率的だと判断することができる（有能者優先基準）。

第三に、以上の効率基準に対立し、しかも、二つのモデルに即した平等基準がある。この基準も、教育機会の平等という非経済次元だけでなく、所得の平等および所得再配分という経済次元がある。教育は、経済成長のみならず、所得の平等化に貢献するのではないかという期待が、60年代の教育投資論を支えてきたのである。70年代の人的資本論批判は、教育が所得の向上とならんで平等化にも役立っていないという証拠を挙げた主張であった。

第四は、効率・平等あるいは経済・非経済という区分とは別に、教育理念に即した基準を考慮する必要があることである。「各人の潜在能力に到達できるのに十分な教育を与える」という基準は、教育の一つの理想である。そして、それは、個人からみて「自己実現」を求める教育需要だということができる⁽⁹⁾。

やや煩雑な枠組みかもしれないが、教育政策は、①個人と社会 ②効率と平等と教育理念 ③経済と非経済 という三つのジレンマが錯綜した問題であるということをもまず認識しておく必要がある。教育政策は、様々な期待と選好の集合および離反であり、優れて政治的な問題である。この政治問題を、経済的・技術的問題と理解した60年代は、楽観的で特殊な時代だったというべきである。

(3) 政策枠組みからみた日本の特質—大衆化と政策ジレンマの吸収

60年代の我が国の教育、とりわけ高等教育は無計画で自由放任であったとか、あるいは、経済政策に従属していた、としばしば指摘される。しかし、無計画は一つの政策選択であり、しかもその選択が必ずしも非効率をもたらすわけではないし、我が国の教育が、マンパワー政策にリードされてきたと特徴づけるのも部分的にすぎると思う。ここで示した枠組みに基づいて、教育成長の過程を振り返ってみると、我が国の政策の特質は、次の二つに集約できると考える。

第一の特質は、経済次元および非経済次元の「二つの効率」を重視した「個人需要型」モデルの選択であったということである。

第二の特質は、国立セクターと私立セクターによる教育システムの分化（二重構造化）が、弾力的な需要調整機能を果たし、同時に、その構造が、社会的ニーズ型および平等基準との政策ジレンマを吸収するのに役立ったことである。

まず第一の特質について考えてみよう。個人需要型モデルの選択を可能にさせたのは、経済成長下において、強い教育需要が一貫として持続し、つねに、供給を上回っていたからである。この需要は、政策によって意図的に誘導されたものではない。政策誘導であれば、一時的に過剰供給状態が生じるはずである。需要が長期にわたって衰退する兆しをみせなかったことは、私立セクターの供給を増加させる環境条件づくりに大いに役立った。そればかりではない。つねに供給を上回るほどの需要があったことは、受験競争システムを定着させ、能力選抜を強化させる条件でもあった。

しかも、この強い需要を規定する動機づけは、功利主義的なもので、自己実現を求めた需要とは決していえなかった。「手段としての学校」という教育観は、経済成長神話のもとで、確実に定着していったといえる。マクロ的にみて、我が国の教育需要の推移は経済モデルが適用しやすい画一的なものであった。経済モデルの説明力を疑問視する理論が、70年代に登場するけれども、我が国の場合、石油ショック後の停滞現象を含めて考えても、教育需要の規定要因において、大きな構造変化が生じたという証拠はみあたらない⁽¹⁰⁾。いうまでもなく、教育に対して経済動機のみならず多様な期待をもつ人は、昔も今も少なくない。マクロ的に問題なのは、変化をリードした勢力、つまり、限界人間の性格である。多様な教育を求める人が、限界人間として、量的変化をリードしたとはいえそうにない。変化をリードし、大量に大学に参入した限界人間は、画一的な経済人間だったと考えるのが現実的である。マクロデータの推移と分析はそのことを支持している。

本来、個人需要型政策の主旨は、多様な個人の教育需要に応え、多様な学習プログ

ラムを準備するモデルである。ところが、我が国の場合、経済効率動機に規定された画一的な需要が支配的であり、しかも需要の強い集団と地域（都市部）を優先した（勢力集団優先基準の）画一的な教育供給であった。「二つの効率」を重視した個人需要型だと特徴づけたのは以上の理由による。それは、やや変種の個人需要型である。

第二の特質は、第一の特質との関連で生じている。この効率的需要に対応し、それを支えたのは国立セクターではなく私立セクターであった。この二重構造は、供給システムを弾力化させただけではない。二つの大きな政策ジレンマを吸収するにも役立った。

第一の特質を選択したために生じるコンフリクトのうち、①社会的ニーズ型との対立部分については、主として国立セクターが分担した。ニーズからみた経済効率、とくに理工系マンパワーについては、国立セクターの役割が大きかった。周知のように、私立は法・経・商学部が中心である。理工系は経営コストが高いからである。学習効率としての有能者優先基準（社会ニーズ型）についても、学力による公平な選抜が国立セクターから私立セクターに波及する形で定着した。

②次に、平等基準との対立をやわらげた第一の理由は、経済成長に伴う進学率の向上であった。経済成長のための教育に批判的な勢力も、教育の拡大・成長には肯定的であった⁽¹¹⁾から、効率的個人需要型も成長する限りにおいてこうした批判を吸収しえた。この成長を支えたのが二重構造であり、加えて、教育機会の平等および所得再配分といった平等基準とのジレンマ解消に関しては、低授業料政策をとった国立の役割が小さくなかった。二割程度のシェアにすぎない国立ではあるが、二つの政策ジレンマを吸収するために果たした役割は大きかったというべきである。

以上二つの特質が、我が国の高等教育の大衆化過程を支えていた政策枠組みだと考える。我が国の教育政策論議は、経済的というよりも政治的であった。しかし、それは、初等教育の教育内容に関する政治的対立であることが多く、高等教育に関しては、論議自体も活発だとはいえなかった。高等教育の成長ないし大衆化を支える理念は希薄であったというべきであろう。理念よりも前に、現実の成長の方が速く進みすぎ、しかも、政策ジレンマを巧妙に吸収してきた。この吸収過程で、意識的、無意識的に、量的拡大・合理化・効率化・画一化を達成させた。この性格が、我が国の大衆化の特質だといえる。政策科学ないし政策技術の研究が育たなかったのも、それを必要としない状況があったからである。もちろん、こうした選択はいくつかの歪と問題をもたらした。次節では、この点に立ち入って考えてみよう。

3. 高等教育システムの特質と政策課題

(1) 四つの視点

国際的な視野からみると、教育政策における代表的な課題として、① アチーブメントを基準とする教育内部システムの効率性 (Internal efficiency) ② 卒業者の就職・失業からみた雇用の効率性 (External efficiency) ③ 教育機会の平等性の三つを挙げることができる⁽¹²⁾。いずれの国もこの三大課題に苦慮しているにもかかわらず、不思議なことに、我が国は、巧妙にこの難問をある程度解決してきた。このことを考えれば、先の二つの政策枠組みの特質は、無策だという批判を免れないものの、その成果には評価すべきところがあることになる。海外から日本の教育が高く評価されて戸惑うのも、そのためである。

しかし、こうした政策枠組みは、我が国の高等教育システムをユニークなものにさせたし、同時にそれは、我が国特有の政策課題をうみだす原因でもあった。石油ショックによる教育成長の終焉によって、かかえていた課題が吹き出したといえる。石油ショック後の高等教育計画は、① 私学への過剰依存 ② 地域格差の拡大 ③ 教育投資の過剰感、この三つの課題に集約させ、地域間格差是正の必要性を強調し、地方分散を軸とした拡大抑制策を掲げた。それは成長期の枠組みがもたらした帰結の修復でもあった。

本節では、個別の政策課題の要点を指摘しておきたいが、その課題は、我が国の高等教育システムの特質と直接的に結びついている。そこで、この特質と課題を横断して共通に把握する視点として、① 教育需要と教育供給の調整 ② 高等教育システムの分化 ③ 教育機会の平等性 ④ 労働需要と労働供給の相互作用 この四点を設定するのが適切だと考える。

(2) 教育需要と教育供給

教育需要と教育供給の数を合わせることは、教育政策にとって最も直接的な課題である。したがって、教育人口の需要予測が教育政策の最も基本的な作業になる。70年代に国際的風潮がマンパワー型から社会 (=個人) 需要型へ転換したのは、エリート養成の高等教育から大衆化した高等教育へという変化の中で、個人の需要に焦点をあてた政策目的がますます重要な位置を占めるようになると考えられたからである。この政策の考え方には、大衆化が教育に対する需要を多様化させているという前提がある。70年代に教育需要の規定要因を再検討する動きが現れ、その要因を青年の価値観や態度に求めるようになったのもこの時代の特徴であった。

我が国においても、石油ショック以降、教育需要予測の見直しと需給調整が緊急の政策課題になった。教育需要の伸びが急速に停滞し、大学離れが始まったと思われるからである。だとすれば、この停滞現象は需要の規定要因が大きく変動したことを意味しているのか、もしそうであるなら、この変化に即して政策をどのように転換すべきか、このことが問題になるはずである。ところが、需要の構造変化の問題よりも、18歳人口の変化の問題がより深刻に受け止められた。周知のように、18歳人口は、76年の154万人をボトムにして増加に転じ、92年には205万人に達する。そして、その後は減少に転じて、ボトムの水準にまで下がる。この急激な変動を考えると、不透明な進学率よりも、人口変動の方が切実だということになる。

石油ショック後の高等教育計画の第一的関心は、今後の進学率はほとんど変わらないという前提のもとで、人口変動のインパクトを考慮した数合わせの問題におかれた。特に深刻なのは私立セクターである。教育成長期には需要の伸びを暗黙の前提にしていただけに、進学率の停滞は私立の環境条件を一変させた。かれらの関心は、人口増加期ではなく、93年以降の人口急減期にある。現状の進学率水準では、いずれ供給過剰になるのではないかと危惧されるからである。成長期と異なるのはこの私立の危機感である。

しかし、進学率を固定して、この危機を云々する前に、政策科学としてなすべきことは、需要がなぜ停滞したのか、あるいは、需要に質的变化がみられたのか、その原因を明らかにすることである。同じ関心から、需要の変化についての分析を行った経験がある⁽¹³⁾。その分析によれば、石油ショックの一時期だけが異常であり、その前後については、需要の構造に大きな変化はみられず、依然として経済モデルが有効であること、そして、需要には供給量が影響しており、合格率の程度で進学志願率が影響されることが指摘できる。したがって、供給量が増加する人口減少期には、経済事情に依存しつつも、進学率が上昇に転ずる可能性があることになる。

これは、ラフなマクロ的追跡にすぎないが、顕在化した進学率は成長時代と大きく変化したものの、需要の性格が根本的に転換したとは思えない。拡大抑制策がとられたけれども、その施策は需要の伸び悩みに順応した数合わせの域をでておらず、量の時代から質の時代への転換を具体的に明示したわけではない。需給調整の上で大きな変化があったのは、大学ではなく、新たに登場した専修学校・各種学校であった。成長期における私立セクターに替わる柔軟な供給対応策というべきである。しかし、それが、従来の二重構造方式と同質のシステム分化（三重構造化）にすぎないのか、あるいは、需要の多様化に対応した政策枠組みの転換か。実証分析を踏まえて、この判

高等教育の大衆化と政策課題

断に対して明確な指針を示していかなければならない。

我が国の教育需要は多様化というよりも画一化であった。本来の主旨と異なり、変種の個人需要型というべき政策枠組みであった。もし、需要に質的な変化が起きつつあるとすれば、需給の数合わせから質合わせへの転換が最も重要な政策課題になるはずである。この点を考慮して、教育需要の質的分析をマイクロレベルから深めなければ、新段階にふさわしい高等教育政策の展望は開けないと考える。

(3) 三つのシステム分化

柔軟な需給の数合わせ、および、政策ジレンマの解消に果たした二重構造の役割は極めて大きかったが、それが抱えた課題は深刻だった。私立対国立の問題は、我が国の高等教育を特徴づける第一のシステム分化であったが、それだけではない。大学の階層分化および専修各種学校・短大・大学・大学院という中等教育以後全体の再編成が重要な課題として登場してきている。

成長期における大学問題は私立大学の問題だった。1955年から1980年の間に、国立大学の学生総数は、18.6万人から40.7万人に増加したのに対して、私立大学は31.2万人から137.7万人に急増した。脆弱な経営基盤が学生数の増加を余儀なくさせ、それが一層教育条件を悪化させるという悪循環におかれていた。我が国の高等教育は、量的に急成長を遂げてきたものの、高等教育へ公教育支出額は、国際比較からみてかなり低い水準にとどまっている⁽¹⁵⁾。私立大学への依存は安上がりの成長だった。

この私学への公的助成がやっと本格化するのは70年に入ってからである。しかし、この助成も、81年以降は実質的に減少している。私学助成の何よりの問題は、助成の理念が未だ確立されておらず、社会的政治的な気まぐれに左右されていることである。大学教育の質的向上のための政策運営ではなく、現状の私学経営が維持されればよいというような状態にある。財政問題は別途に譲ることにしたいが、教育需要停滞の危機は、私学の積極的な努力が期待される好機である。私学危機の時代は、私学優位の時代かもしれない。この成否は、成長時代の二重構造が継続されるか、新たな転換かを決める鍵だといえる。

第二のシステム分化である大学の階層化は、私立に並ぶ我が国の特質である。この階層化は、効率的資源配分原理である完全競争・完全情報モデルが経済の世界でなく教育の世界に形成された結果だといえる。試験（偏差値）を価格のアナロジーで考えれば、経済市場が実現していない経済学教科書モデルを教育市場が実現しているときといえるのである。結果的にこのモデルは、アチーブメントの向上に貢献し、同時に、階層化によって、大衆化による質の低下を個別大学レベルで部分的に防止している効

果をもつ。

このメリットのためか、階層化から多様化へというかけ声はあるものの、問題解決の兆しはみられない。階層化の問題は、しばしば論議されていることなのでここでは立ち入らないことにするが、多様化は、多様なものさしをつくることではなく、曖昧なものさしを認め合うことのように思われる。多様化のための評価基準づくりという方法は、結局画一化になるという自己矛盾があるからである。

第三の分化も、階層化に結びついているが、必ずしも一元的ではない。実学を強調した専修・各種学校、女子中心の短期大学、および、大学院は、学部大学とは異質な役割を果たしているように思う。これからの高等教育の変化をリードしていく新しいセクターは、階層化した大学セクター以外のところにあるのではないか。大学の強い階層化を相対化させなければ、政策転換も難しい。大衆化・画一化状況の中で、とりわけ大学院は「高等」教育の役割を担わざるをえなくなっている。この点については、本特集でとりあげられている。

(4) 三つの教育機会

平等基準との政策ジレンマは、成長と二重構造で吸収できたとはいえ、教育機会の平等化が解決されたわけではない。74年以降の高等教育計画の方針を一貫として特徴づけているのは、大学立地の地域間不均衡是正である。私立依存の成長は、勢力集団優先基準でもあり、その結果、大学立地の大都市集中と専門分野の地域間不均衡を一層顕著なものにさせた。その反省に基づいて作成された地域ブロック別収容力計画は、地方の時代というかけ声もあって、文教政策の枠を越えて大いに注目された。しかし、地域の不平等のみならず、所得階級別の不平等および性別の不平等が解決されているわけではない。この三つの不平等を、「成長なき時代」にいかにか解決するかが課題である。効率と平等のトレード・オフがより深刻になるからである。

地域の不平等についていえば、大学抑制策をとりつつ、地域間の不平等是正をすれば、必然的に大都市の抑制をもたらすことになる。ところが、18歳人口は大都市で増加しているために、大都市の進学率が抑制され、専修各種学校に流れるという傾向が生まれている。その結果、大都市の進学競争を激化させるという副次効果を生み出すことになる。

所得階級別の不平等も、とくに、私立大学において、依然として問題が残っている。その実態もデータの制約から異論が残る未解決状態で、政策科学的研究とデータの整備が不可欠である。

女性の進学率の問題は、今後の高等教育の全体を変える大きな問題である。短大を

高等教育の大衆化と政策課題

含めれば、高等教育の進学率に男女差はほとんどみられない。しかし、短大の女子集中は、それなりに、経済合理的な判断でもあるが、近年、大学の女子就職および企業の採用に変化もみられ、短大から四年制へ、そして、女子大から共学へという変化がおきつつある。女性の進学動向は、進学需要の量と質の両面を大きく変えるはずである。需要の多様化は、女子から起きると考えておくのが現実的である。

三つの不平等は、成長時代に解決済みなのではなく、成長なき時代に顕在化しやすい問題だと考えるべきである。

(5) 労働需要と労働供給

個人需要型に委ねれば、経済ニーズとずれが生じ、労働需給とのアンバランスが問題になるように思われる。ところが、不思議なことに、新規学卒労働市場にそれほど大きな問題が生じたわけではなかった。それは、教育が成功したからではない。我が国の労働市場が、職業別労働市場ではなく、企業別労働市場であることが大きな理由になっている。この特性のために、弾力的な就職採用システムと効率的な選抜システムを形成することができた。

60年代のマンパワー政策についても、騒がれたほどに詳細な政策検討があったわけではない。せいぜい理工系技術者の養成計画の必要性が強調された程度である。この時代の大量な技術者養成が、現在の技術革新の裾野を支えているという説もあり、役に立たない大学という評判のわりには、無視できない効果をもたらしたというべきかもしれない。

我が国独特の雇用システムと依然として若年層の労働力不足が続いているため、労働需給と労働供給の関係を教育問題として積極的に扱う必然性は弱いかもしれない。教育問題よりも、就職競争の弊害による社会問題になっている。しかし、産業構造は確実に変動しており、労働市場も日本的経営システムも転換期にある。現実には、労働力は不足しているにもかかわらず、大卒者の製造業離れが問題化し、さらに、理工系マンパワー論の復活のみならず、情報化・国際化は、文科系を含めた新たなマンパワーニーズを顕在化させている。

従来为学校と企業の関係は効率的な分離だと考えるが、その関係が持続するかどうかは、個人需要型の政策を維持できるかどうかに関連している。その政策ジレンマは、社会ニーズ型の効率基準との間で生じるが、それと、教育需要の多様化とのコンフリクトとを統合して、いかに柔軟な高等教育システムを新たな方法で再編するかが問題になる。

4. 政策枠組みの転換—政策コンセプトの形成と政策技術の可能性

政策の全体枠組みから判断して、「計画の時代」「多様化の時代」「質の時代」が到来しているとはいいがたく、成長時代の効率的で変種の個人需要型モデルの選択が、現在も継続していると考えてよいと思う。

経済成長期は、経済ニーズ型の部分的施策が個人需要を喚起するという形で、教育需要の拡大につながった。経済ニーズが個人需要として顕在化するループが、極めてスムーズだったといえる。この見事といえるループの形成は、人々の生活様式が、経済効率主義的に形作られた過程の産物だったと解釈できる。

教育政策は、教育の需要と供給および労働の需要と供給という二つの需給調整の場を視野にいれなければならない。しかも、この二つの調整原理は基本的に異質であるはずである。図1で示した政策枠組からいえば、経済効率原理と教育理念原理の違いである。この異質なものを同じ土俵で議論しなければならないところに、教育政策の難しさがある。したがって、教育需要と労働需要の間にはかなりの距離があるのが普通である。にもかかわらず、労働需給の変動が教育需給に直接的に反映すると想定し、二つの場を一つの市場とみる経済モデルもある。フリーマンのモデルはその代表的なものである⁽¹⁵⁾。職業と大学専門分野と賃金の三つが連動した世界では、ある程度の有効性をもって機能しているようである。ところが、我が国では、この三つは連動していない。その種のデータがないのもそのためである。だからといって、我が国で、教育と労働の二つの場が無関係に成り立っているわけではない。フリーマンモデルとは違った形で、つまり、企業と大学と賃金の三つが連動した形で、労働需給と教育需給が近い距離に位置しているといえる。個人需要型が機能してきたのもこの近い距離のためである。

多様化と質の問題を考えることは、この二つの世界の間適切な距離をつくることである。この距離感が、教育システムの分化および機会の平等性の問題解決の方向を規定すると考えられる。どの程度の距離が適切かは分からないが、はっきりしているのは、現在は近い距離にありすぎることである。そして、その距離を決めるのは、人々の生活様式だといってよい。よりよい社会の性格についての価値判断に基づいて、多様な社会的ニーズをオーソライズしていくのは、人々の生活選好だからである。現在の政策判断基準として、教育基準というものが不鮮明なままに影に隠れてしまっているのは、それがあまりにも抽象的で、難しいからであるが、それだけが理由ではない。曖昧で不確実な理想を求める構想力が衰弱した社会であるからである。こ

高等教育の大衆化と政策課題

のことを踏まえた上で、教育政策の理念を確立していかなければならない。

現在かかえている課題群は、成長時代に潜在化していた問題が顕在化しつつあることを示唆している。多様化と質の高度化を求めるニーズと需要が、どの社会階層から生まれつつあるのか、そして、そのニーズと需要に応じていくのはどの教育セクターであるのか、その質合わせが課題群の中心テーマである。前節で述べた課題は表面的な指摘にとどまっているが、いうまでもなく、それぞれは相互に依存した底の深い問題であり、実証的な分析を踏まえた検討が不可欠である。

画一的な量の需給調整で解決されるかぎりにおいて、その調整メカニズムの解明と解決策の研究はそれほど重要な問題ではなかった。しかし、現代社会にふさわしい教育理念を掘り起こし、多様化と質を全面的に取り上げるならば、政策理念に立脚した政策コンセプトの形成に加えて、政策科学ないし政策技術の研究開発がなければならない。ニーズを調査する技術の貧困のみならず、顕在化した需要および行動レベルの分析さえ極めて遅れているといわざるをえないからである。

高等教育の新段階とは何であり何をなすべきなのか（倫理モデル）、そして、何ができるか（実現可能性モデル）を多面的に研究することが今最も大切な課題なのかもしれない。

〈注〉

- (1) 文部省『日本の成長と教育』1962年。
- (2) Karabel, J., and Halsey, A., H. (ed.), *Power and Ideology in Education*, (Oxford Univ. Press, 1977) pp. 307-312.
- (3) 黒沢一清『生産性の基本問題』金原出版, 1967年, 13頁。
- (4) A. W. グールドナー, 原田 達訳『知の資本論』新曜社, 1988年, 48頁。
- (5) Psacharopoulos, G., (ed.), *Economics of Education*, (Pergman Press 1987) の8, 9章に計画モデルの要点が整理されている。
- (6) 詳しくは, Charles, S., and Webb, A., *The Economic Approach to Social Policy*, (Wheatsheaf Books Ltd., 1986) および京極高宣『市民参加の福祉計画』中央法規, 1984年などを参照のこと。
- (7) Anderson, C., A., and Bowman, M., J., “Theoretical Consideration in Educational Planning”, in Lauereys, J., (ed.), *Educational Planning*, (Evans Bnos., 1967) が挙げているいくつかの基準を筆者の政策枠組みに即して位置づけた。
- (8) Anderson, C.A., and Bowman, M., J., *op. cit.*
- (9) 天野郁夫氏のコメントをえて, 自己実現を個人需要型の教育基準として位置づけた。

- (10) 矢野眞和「大学進学需要関数の計測と教育政策」『教育社会学研究』第39集, 1984年。
- (11) 市川昭午「戦後の教育政策の特質」, 市川昭午編『戦後日本の教育政策』第一法規, 1975年, 9頁。
- (12) Psacharopoulos, G., "The planning of Education; Where Do We Stand" *Comparative Education Review*, Vol. 30, No. 4 (1986) p. 567.
- (13) 矢野眞和, 前掲論文
- (14) 市川昭午「高等教育財政—日本と外国」『高等教育研究紀要』第8号, 1988年, 9~11頁, 私学助成については, 同紀要の第2章を参照のこと。
- (15) Freeman, R., B., *The Market for College-Trained Manpower*, (Oxford Univ., Press, 1971)