

高等教育の構造変動

天野 郁夫

1. 構造変動とメガトレンド

1990年代、日本の大学・高等教育は大きな構造変動を経験してきた。変動は今も終わっていない。いや、始まったばかりと見るべきだろう。それは12世紀以来の歴史を持つ大学が、その長い歴史のなかで経験してきた数世紀に一度の大きな、世界史的な変動の一部であり、終着点はまだ見えていない。

構造変動の基底に働いているのは、(1)マス化（massification）、(2)市場化（marketisation）、(3)グローバル化（globalization）の、3つのメガトレンドである。この3つのメガトレンドは、アメリカを発生源として伝播・波及し、大学・高等教育の世界的な構造変動もたらしてきた。その結果としてそれは具体的にはなによりも、アメリカ化（Americanization）として現象し、意識されている。

(1) マス化

高等教育のマス化については、改めて言うまでもないだろう。アメリカに始まった量的拡大の波は1960年代に日本に及び、カナダ、オーストラリア、韓国などを巻き込み、80年代以降はヨーロッパ諸国で進行し、今はさらに中国等の新興国に広がりつつある。日本の場合、70年代の中頃には18歳人口比で見た高等教育進学率が37-8%に達し、マーチン・トロウ（1976）の想定したエリートからマスへの段階移行の指標である15%を、大幅に越えた。その後、高等教育計画の策定に伴う抑制策による停滞期を経て、90年代に入ると進学率は再び上昇に転じ、期末の99年には49.1%と、マスか

らユニバーサルへの段階移行の指標とされる50%にもう一步というところにきている。いや、20%に近い専修学校への進学率を加えれば、日本はすでにユニバーサル段階への敷居をも大きく越えていることになる。

量的拡大による段階移行が、学生の意識からカリキュラム、大学の内部組織、さらには高等教育制度や社会の他の諸制度との接点まで、大学・高等教育システムにどのような質的・構造的な変化をもたらすかについては、トロウによる定式化の試みがある。それによれば変化はまず学生の価値意識に始まり、進学準備教育と入学者選抜制度に及んでいく。システムの「他の構成要素はそれに比べて変化の速度が遅く、時には変化に抵抗する。それは量的拡大の決定、高等教育の定義、選抜の基準などが主として大学外部の諸力によって支配されるのに対して、カリキュラム、管理運営の形態、教師のキャリア、教授方法、学問的「水準」などが、すべて大学外の諸力よりも大学内部のそれによって、大きく規定されるためである。そしてこうした内部的な変化の過程は、よかれ悪しかれ、きわめて保守的な動きを示すといつてよい。そうした保守性の根底にあるものは、一つには大学の管理運営の方式であり、また一つには大学教授自身の特性と指向性に他ならない」。(1976, 84-91頁)

1960年代以降の日本の経験は、トロウのこうした定式化の妥当性を証明するものであったといつてよい。60年代末の大学紛争の嵐は、高等教育進学率の急上昇がもたらした、学生たちの(特権から権利へという)進学意識の変化なしには考えることができない。また、それと深く関わった高校進学ユニバーサル化は、普通科進学者の比率を押し上げて進学準備教育の大衆化をもたらした、入学者選抜制度の改革を避けがたいものにした。受験競争が過熱化する一方で、共通一次試験制度の導入や推薦入学制の推進が始まったのは、70年代のことである。1971年の中央教育審議会の答申(「四六答申」)が強調したように(教育事情研究会 1992)、大学・高等教育システムはエリートからマスへの段階移行に伴う、構造的な変革の必要に迫られていたのである。しかし「大学内部の諸力」の抵抗は強く、変革の課題は後送りされたまま、90年代を迎えることになった。

その1990年代が再び急激な進学率の上昇期であったことは、すでに見た通りである。日本の高等教育はマス段階の課題を解決し得ないまま、ユニバーサル段階への移行期を迎えたのである。大学審議会の91年答申「大学教育の改善について」を直接的な契機とする、本格的な大学の内部的な構造変化の開始は、変革を求める「大学外の諸力」の圧力が臨界点を越えたことを示唆している。

(2) 市場化

大学・高等教育は、その発祥の地であるヨーロッパを含めて多くの国で、基本的に国家の責任により設置され運営されてきた。私立大学の設置から始まり、後に州立大学が加わったアメリカの高等教育システムは、その最初の例外であり、日本もまた、国公立セクターとともに、大きな私立セクターを持つことで知られている。同様に、私立セクターの大きい韓国や台湾、それに「民弁大学」の設置の進む中国、フィリピンなどを加えると、高等教育のマス化の東アジア、ないし太平洋モデルとでもいうべきものを、想定することができるかもしれない（天野 2002）。

学生や資金の獲得を含めて、経営の自己努力を求められる私立大学は、少なくとも相互に、また国公立大学に対しても競争的にならざるを得ない。20世紀のはじめ、アメリカを訪れたマックス・ウェーバーが見たのは、国家に庇護されたドイツの大学とはまったく異なる、「企業体」的な性格の強いアメリカの私立大学の姿であった（ウェーバー 1979, 天野 2000）。競争は、高等教育の総体的な量的拡大とともに、私立セクター内部にとどまらず、国公立セクターをも巻き込んでいく。私立優位ではじまったアメリカの高等教育システムのもとで、後発した州立大学を含めて、大学は学生・教員・資金などの資源の配分・獲得をめぐる互いに競争し、早くから「市場化」を経験し、量的拡大とともにそれを加速化してきた。

これに対して国家の庇護・統制下におかれた国立の優位、裏返せば私学劣位の日本では、競争、ひいては市場化は長い間、学生の配分・獲得（受験競争）に局限化されてきた。しかし、その日本でも、私立セクターを主要な担い手にマス化が進展するとともに、国公立セクターについても市場化を求める強い圧力が及びはじめた。巨大化する私立セクターの圧力によって促進された日本の高等教育の市場化は、「私学化」（privatization）として進行してきたといってもよい。

市場化は、入学者の選抜システムから始まった。70年代以降、私立大学との学生獲得競争が激化するなかで国公立大学が、5教科7科目の入学試験科目の削減、多様化に名を借りた学力試験以外の選抜方法の導入など、入学者選抜の「私学化」を進めてきたことは、周知の通りである。政策的に低く押さえられてきた授業料や入学金も、「受益者負担」の名のもとに、年々大幅に引き上げられ、私立大学のその3分の2程度まで、近づいた。また、国立学校特別会計制度に守られてきた国立大学の財政についても、外部資金の獲得努力がもとめられ、競争的・重点的配分額の増額がはかられている。

それだけでなく、90年代末には国立大学の独立行政法人化と特別会計制度の廃止、

さらには民営化まで議論されるようになった。行政機構の一部であった国立大学は法人格の付与と引き替えに、学生だけでなく、資金をはじめとする他の諸資源についても、獲得のための自立的な経営努力を求められつつある。

こうした市場化の波は、私学セクターを持つ国々だけでなく、ヨーロッパ諸国にもひろがっている。国立大学の法人化、外部資金の導入、公的資金の競争的配分などが、これらの国々でも進行し、まだ少数ではあるが私立大学の設置も始まった。ウェーバーが20世紀初頭のアメリカで見た大学の企業化が、ヨーロッパにも及びはじめたのである。

(3) グローバル化

12世紀の生成以来、大学は基本的にコスモポリタンな世界であり続けてきた。そのコスモポリタニズムは当初、ヨーロッパ世界に限定されていた。それを可能にしたのは、知識・学問の普遍的性格と同時に、あるいはそれ以上に、ラテン語という大学における使用言語の共通性である。しかし、大学の設置が新大陸からインドや日本などのアジア諸国、さらには中近東やアフリカの諸国へとひろがるなかで、使用言語の共通性は失われ、知識・学問、特に自然科学的なその普遍的性格が、それに代わるコスモポリタニズムの支えとなってきた。

ジョセフ・ベン・デビッド (1971) は、学問の中心 (center of learning) の時代による移動説を唱えているが、それによれば、最先端の知識・学問を求める研究者や学生は、その「中心」となる国の大学をめざして移動する。それだけでなく彼らは帰国後、自分の学んだ大学を理想化し、モデル視して (劣位にある) 自国の大学の革新を構想する傾向が強い。イタリア・イギリス・フランス・ドイツと移動してきた、その「中心」が今、アメリカにあることは言うまでもないだろう。

英語が、かつてのラテン語に代わって世界語化しつつあることとも関わって、各国から優れた研究者や学生を集めるアメリカは、大学の世界における新しいコスモポリタニズムの担い手として、中心的な位置を占めている。それだけでなく、かつてドイツがそうであったように、アメリカは、めざすべき最先端の大学・高等教育モデルを提供する役割をも果たしている。世界的な大学改革の動きが、なによりも「アメリカ化」の形で展開されているのは、そのためである。

そのアメリカは、事実上唯一の超大国として、情報化とそれに支えられた経済や文化のグローバル化にも、中心的な役割を果たしている。交通手段と情報メディアのめざましい発展は、知識や情報、さらには人の交流の時間と距離の著しい短縮を可能に

した。今では大学も、研究者や学生も、アメリカを中心にグローバル化した、知的な交流のネットワークに組み込まれるのを、避けることができない。各国の大学は、グローバル化した研究者や留学生の市場の一部であるだけでなく、アメリカの大学の教室で行われる授業に、国境を越え大学の壁を越えてリアル・タイムで参加することまで可能になっている。さらに、それぞれの大学の提供する教育課程自体、たとえば工学や経営学など、一部の専門職業教育の領域では、否応なくグローバル・スタンダードに準拠することを、求められつつある。「アメリカ化」としてのグローバル化は、まさに「全地球」的な広がりを見せはじめているといっていよう。

日本の大学・高等教育が、特に第2次大戦後、アメリカのその強い影響下に置かれてきたことは、改めて言うまでもない。占領期に「強制された」アメリカ化に対する揺り戻しの後、1970年代以降は「国際化」(internationalization)が、日本の大学にとって最重要課題の一つとされ、留学生の受入数の増加や外国人教員の任用制の改善、外国語、特に実用英語の教育の充実などがはかられてきた。その「国際化」に代わって、「グローバル化」がいわれ、再びアメリカ・モデルの改革、「第2波のアメリカナイゼーション」が、しかも今回は自発的・主体的に進められるようになったことは、この四半世紀の間に起こった、日本の大学を取り巻く状況の大きな変化を示唆している。

2. 日本の変動要因

こうしたメガトレンドのなかにおかれた日本の高等教育が、90年代に経験した構造変化を考えるためには、さらに日本に特徴的な(1)人口変動、具体的には18歳人口の減少と、(2)経済変動、すなわちバブルの崩壊と構造的な経済不況、それと不可分に関わった(3)政策変動、具体的には規制緩和・構造改革政策の展開という、3つの要因群をあげておかなければならない。

(1) 人口変動

高等教育への進学該当年齢である18歳の人口が、1980年代を160万人前後で推移した後、急増して92年には205万人とピークに達し、その後は2000年代末の120万人台まで、長期的な減少の局面を迎えることは早くから予測されていた。人口の急増局面に進学競争の激化が社会問題化することをおそれた文部省は、80年代の中頃、それまでとり続けてきた高等教育の規模拡大抑制策を放棄し、36%前後で推移していた進学率を維持するに必要な範囲内で、量的拡大を容認する方向に転じた。ただし、92年の

ピークの後に長期的な人口減少期の到来が予測されることから、入学定員増の2分の1は臨時増とし、第2次ベビーブームの波の通過後は、その返上・解消を求めるというのが、文部省の構想であった。

しかし、私立セクター中心の高等教育システムは、文部省の政策的意図とは異なる動きを示した。すなわち、私学の臨時定員増（それは学生数の増に対応した教室や教員の増を必要としないという点で、合法的な「水増し入学」を意味した）は、文部省の予想をはるかに上回る規模に達して、進学率の上昇をもたらした。それだけでなく人口増がピークをすぎたあとも、私学側の強い抵抗にあって、文部省は臨時定員増分の2分の1を正規の定員化することを、認めざるを得なくなった。それは文部省が、70年代半ばから堅持してきた量的規模の抑制策を事実上、放棄したことを意味するものであり、18歳人口が減少局面に入るとともに、進学率は急激に上昇していった。言い換えれば、日本の高等教育のユニバーサル段階への急速な突入は、意図された政策的選択の結果では、必ずしもなかったのである（天野 1995）。

この抑制策放棄と進学率の急上昇について重要なのは、にもかかわらず、大学・短大が92年に81万人とピークに達した入学者数を、その後、維持できず、99年には76万人にまで減少を見たという点である。1970年代後半、幼稚園から始まった人口変動に伴う入学者数の減少は、ついに高等教育段階に及び、明治以来続いてきた我が国の学校教育の「右肩上がり」の成長の時代は、完全に終わった。

この事実が高等教育は言うまでもなく、学校教育システム全体に及ぼしつつある衝撃には、きわめて大きなものがある。一世紀余にわたって続いてきた「量的拡大」対応の諸政策から、「量的縮小」対応のそれへの転換をいかに図るか。大学や学校に染みついた成長体質を、いかにして変えていくのか。90年代の末にはすでに、半数に近い私立短大と一部の私立大学が、定員割れ状態に陥ったことが知られているが、公立中心の初等・中等教育と異なり、私立が多数を占める高等教育の場合、システムを構成する大学・短大間の、生き残りをかけた競争の進展は避けることができない。それは国公立の場合も例外ではない。「計画の時代」に代わって、「市場の時代」がやってきたのである（天野 1999）。

(2) 経済変動

90年代初めのバブル経済の崩壊は、情報化とグローバル化の進展がもたらした、世界的な経済の構造変化への要請に、日本の対応が著しく立ち遅れていることを、露呈させるものであった。自信を喪失した経済界は、対応手段として教育・研究の重要性

を再認識し、教育改革に強い関心を寄せるようになった。90年代に入る頃から経済団体連合会、経済同友会、日本商工会議所などの経済団体が、競って教育改革構想を発表し始めたことは、このことを端的に示している。

教育についていえば、それは日本の高度成長を支えてきた最重要の要因として国際的にも認知された（たとえば、ヴォーゲル 1978）、勤勉で集団の規範に従順な、組織への忠誠心の強い、「集団主義的」と特徴づけられる労働力の養成の要である学校教育の、全面的な見直しを求めるものであった。これら団体の報告書に示された学校教育の改革構想を読むと、自立性、創造性、独創性などの言葉がちりばめられており、人材養成の基本理念の転換を求めていることがわかる。情報化・グローバル化の時代への対応能力を持った、新しい人材育成への要請は、先端科学技術競争の激化と相まって大学にも強く向けられ、国際的に通用する高度の教養と専門職業能力を身につけた、自立的で積極性、創造性に富んだ冒険をおそれない人材の育成が、大学に期待されている。

大学にはさらに、研究の面でも大きな期待が寄せられ始めた。それまで、大学における基礎・開発研究を軽視し、もっぱら海外からのパテント購入や、自社の研究所での実用的・応用的研究に資金を投入してきた企業が、グローバル化する経済競争のなかで、改めて大学における基礎研究の重要性に目を向けるようになった。長い間、タブー視されてきた産学共同、あるいは産官学共同も公然と語られるようになり、大学の研究・教育面での開放と交流を求める圧力が、著しく強まった。

経済変動から生まれた、こうした教育・研究の改革要求の多くは、70年代の末頃から、内部に様々な危機的な問題を抱え込み始めた、教育システム自体の改革要求とも重なり合うものであり、改革の重要な促進要因として作用することになった。とくに新しい人材育成のための教育改革と、激化する国際的な競争に伍して行くのに必要な研究活動の活性化の必要性について、経済界と大学との間で、認識と期待が基本的に合致するという、これまでにない状況が生じている。

(3) 政策変動

1980年代半ば、レーガン・サッチャー流の新保守主義の影響を強く受けた、自民党中曽根政権から始まる規制緩和・構造改革路線は、経済だけでなく、教育の世界にも大きな影響を及ぼすものであった。その背景には先に見たとおり、停滞する経済の復興・再生にとって、学校教育や大学の構造変革による教育・研究の活性化が不可欠であり、そのためには、学校や大学に対する文部省の厳しい管理統制を緩和、ないし廃

止する必要があるという認識の、財界や政界における広がりがあった。

こうした認識と期待を受けて1984年、中曽根内閣によって設置され、87年まで活発な改革論議をくりひろげた内閣直属の臨時教育会議は、その後の教育改革の展開に先導的な役割を果たした。大学審議会（1987-98年）自体、その臨教審の答申に基づいて設置されたものであり、90年代の大学・高等教育改革は、もっぱらこの新設の専門審議会の答申を受けて進められることになった。臨教審の打ち出した改革構想のキーワードは、「自由化・個性化・多様化」である。このキーワードのもと、それまで入学選抜制度の改革を中心に、部分的に進められてきた規制緩和は、90年代に入ると設置基準の大幅な改訂の形で、大学や高等教育の基本的な部分に及びはじめた。

校地・校舎面積から教員・学生比率、さらにはカリキュラムまで、日本の大学の基本的な組織構造を規定してきたのは、なによりも文部省の定める設置基準である。それは、大学の個性化・多様化を阻み、自由な競争を妨げるものとして、70年代以降、とくに規制緩和論者の厳しい批判を浴びてきた。大学審答申に基づくその設置基準の、カリキュラム編成の自由化を中心にした大幅な改訂は、大学改革の本格化に、おそらくは大学審自身の予想をはるかに上回る、大きな役割を果たした。

たとえば、その結果として国立大学では、教養部と一般教育課程の解体、学部段階の教育の再編が進み、大学全体の改革機運が一挙に高まった。私立大学の場合には、伝統的な学部名称やカリキュラムを離れて、新奇な名称とカリキュラムを持つ、新学部を設置する大学が急増した。また大学院についても、いわゆる社会人の入学・就学を容易にする新しいタイプの、あるいはこれまでにない専門領域の、職業人養成を目的とした「専門大学院」の新設が始まった。設置基準の大綱化は、高等教育の多様化・個性化に期待以上の役割を果たしつつあるといっていよう。

大学・高等教育の世界における規制緩和についてはさらに、経済の領域でのそれがもたらした「外圧」を無視することができない。経済の領域での一連の規制緩和政策が、競争重視の市場原理の貫徹による経済活動の活性化、構造変革をねらいとするものであったことは、改めて言うまでもないだろう。そしてそれは活性化、構造変革の手段としての教育研究の重要性について、認識が深まるとともに、教育研究の世界にも競争原理・市場原理を導入すべきだという意見の高まりをもたらした。設置基準の大綱化はもちろん、研究資金の競争的配分の強化、教員の任期制の導入、国立大学の法人化案の浮上などは、いずれもそうした「外圧」の高まりと深く関わっている。

これまでまったく別の組織原理に基づくものとされてきた大学と企業を同一視、ないし同型化し、競争原理を持ち込んで活性化することにより、経済の活性化に役立て

ようという考え方が、規制緩和や行財政改革の理論的担い手である自由主義経済学者達を中心に、強く打ち出され、政権・政策担当者の支持を得る状況が生まれたのである。

3. システムの構造変動

こうした人口・経済・政策変動と、3つのメガトレンドという「外圧」にゆさぶられ、突き動かされる形で進行し始めた構造変革について、戦後日本の大学・高等教育の歴史に若干でも知識をもつものなら、その基本的な部分が1970年前後の時期にすでに、重要な政策課題として提起されていたことに気づくはずである。すでにマス段階にあったアメリカの高等教育システムをモデルに、占領下に強行された「第1次のアメリカナイゼーション」の、事実上の挫折から20年近くを経て、ようやく本格的なマス化を経験し始めた日本の高等教育は、70年前後の時期に大きな転換点を迎えようとしていた。それは当時、大学を吹き荒れていた「学生反乱」の嵐は言うまでもなく、先にあげた「四六答申」（1971）として知られる中教審答申を中心とした一連の大学改革構想（横浜国立大学現代教育研究所 1973）や、OECDの日本教育調査団による報告書『日本の教育政策』（1971）などを見れば、明らかである。

たとえばOECDの報告書は、この時期の高等教育改革案をレビューし、「日本が理想として求めている高等教育の制度」構築への課題として、次の6点をあげている（55-56頁）。①実用的、職業的な高等教育を求める社会の要請の充足、②新しい知識の発見と、その一層の発展の助長、③生活水準の向上と欲求の拡大とともに増大する、大学教育への需要の充足、④多様性と画一性という人間形成上の、2つの目標の調和と多彩な能力の最大限の発達、⑤社会に対する独立の、主体性をもった「批判」の府としての確立、⑥社会的・文化的・経済的な営みに対する効果的な反応と参画。

こうした課題に対して、調査団が見いだしたのは「急速な成長にもかかわらず今世紀の間ほとんど変化していない」、「日本に現れつつある高度技術社会の要求する教育目標を、満たすことができない」、「柔軟性にとぼしい大学の階層的構造」の存在であった（53-55頁）。そして、その硬直的な構造を変革し、弾力化するための方策として、「報告書」は講座制の廃止、教員の任用制の改革と流動化、学生の移動の促進、教育方法の改善、全国的な学力テストの導入、国立大学の独立法人化、大学管理の専門職業化などを提案した。これらの提案のほとんどが、それから20年余を経た90年代になって、ようやく具体化の方向に進みはじめたものであることは、改めて強調するまでもないだろう。

「規制緩和」が時代のキーワードと化した、その1990年代になって本格化した、高等教育の硬直的な構造の変革をめざす一連の政策の基調は、単純化していえば、システムの様々な部分における開放化と、競争原理の導入にあったといっていよい。その「競争と開放」を基調とした改革は、まだ進行途上にある。しかし、それはすでに高等教育システムの構造と、大学という組織体の内部に、次のような変化をもたらしつつある。

18歳人口の減少局面の到来と同時にやってきた、高等教育の「右肩上がり」の成長の時代の終わりは、設置基準の「自由化」を中心とした文部省の規制緩和政策と相まって、これまでの入学者選抜を機軸としたそれとは異なる、新しいタイプの競争を喚起するものであった。また、バブル崩壊後の経済不況の長期化と産業・職業構造の変化は、長い間忘れられていた就職難や失業問題をもたらした、若者たちを中心に実学志向ないし職業教育志向を生み、競争に拍車をかける役割を果たした。

システムを構成する各高等教育機関についていえば、短期大学が競争の敗者であることが明らかになった。総体的に進学者数が減少するなかで4年制大学が微増、専修学校が横這いであるのに対して、短期大学のみが大幅な進学者減にみまわれている。入学定員を満たすことのできない短大が、増加していることはすでに述べたが、4年制大学への転換を含めて、閉校に追い込まれる短大が今後、急増することが予想されている。その背景には職業教育志向、高学歴志向の高まりがあり、女子主体で文科系の、しかも地方所在の小規模私立校が圧倒的に多数をしめる短大は、そうした変化への対応能力の不足を露呈する形になった。このままでいけば、日本の短期高等教育の主流は、専修学校によって占められることになるだろう。

4年制大学間の競争も、厳しさを増している。競争は私立大学間での学生獲得を目的とした「新名称学部」の新設ブームにはじまり、それが一巡した90年代の末からは、減少の一途をたどる進学者の獲得をめざす、「生き残り」をかけた競争が展開され始めた。そこでは学生達は、(おそらくははじめて)教育サービスの消費者ないし顧客として、真剣に意識されるようになり、教育の内容や方法、キャンパスライフやアメニティなどに対する、学生の満足度をいかに高めるかが、大学運営の最重要の課題とされるようになった。

その一方で、これまで理工系偏在だった大学院進学者が、人文・社会系、特に社会科学系でようやく増加の兆しを見せ始めた。それは職業指向性の強い新しいタイプの、いわゆる「社会人」に開かれた「専門大学院」などの新設が進んだ結果であり、いま検討の進んでいる「法科大学院」の設置が具体化すれば、専門大学院の新增設を

めぐる大学間の競争は、さらに激化することが予想される。各大学、さらには高等教育システム全体に占める大学院教育の規模と重要性が、今後、着実に増していくことは疑いない。それはシステム内部での新しい分化と階層化の進展を示唆している。

「社会人」といえば学習の生涯化、リカレント化もようやく現実化しはじめ、学位や資格の取得と関わりのない実用的な、職業関連の短期集中的、長期分散的、さらにはメディア活用による遠隔型など、フルタイムの若者学習者対象のそれとは異なるタイプの学習機会に対する需要も、着実に増えはじめた。この未開拓の市場についての競争は始まったばかりだが、大学が、国公私の別を問わず学生という顧客の、しかも新しいタイプの顧客の獲得をめざして、「経営感覚」を持ち、磨くことを求められ時代が始まったのである。

大学間競争はさらに、グローバル化の進展とともに国際的なひろがりをも持ちはじめている。教育面では新しい市場として、とくにアジア諸国からの留学生獲得に力を入れる大学が増えているが、この市場はアングロサクソン系諸国の大学との厳しい競争を免れない。また成人学習者を対象とするインターネットなどメディア活用の、高度専門職業教育関連の「遠隔教育」でも、これら諸国の大学との競争が始まっており、我が国の大学は著しく後れをとっている。

研究面での競争はさらに厳しい。先進国・途上国を問わず、激化する一方の先端科学技術競争のなかで、大学の研究機能の水準向上は最重要の政策課題とされ、「エクセレンス」の達成を目的に、特に一握りの「研究大学」に対する人的・物的資源の重点的・集中的な投入が行われるようになった。日本の政府が、グローバル化する経済競争に伍していく手段として、基礎研究と研究大学育成の重要性に気づき、大学に対する研究資金の増額と競争的配分の強化、さらには研究活性化のための組織改革に本格的に乗り出したのは、90年代、バブルがはじけたあとのことである。日本は、グローバル化する先端科学技術競争、研究大学間のエクセレンス競争でも後れをとってきたのである。

こうした一連の競争の顕在化と激化によって、これまでの偏差値や大企業就職率によるそれとは明らかに異なる、期待される、あるいは現実に果たしている機能や役割にもとづく新しい構造が、大学間に形成されつつある。OECDの報告書が指摘した「柔軟性にとぼしい大学の階層的構造」は、ようやく変化の兆しを見せはじめたと見るべきだろう。

システムの構造変動については、高校以下の学校教育システムとの関係も無視することができない。成立以来の歴史的時間のなかで、大学は長い間、初等・中等教育と

は切り離された制度的空間を形成してきたが、マス化の進展はそうした関係を一変させた。これまでなによりも入学試験—入学者選抜の問題であった大学と高校との「接続関係」が、90年代末になって「学力問題」として語られはじめたことは、その端的なあらわれである。両者の間にはすでに断絶や飛躍はなく、初等・中等教育の問題はそのまま、高等教育の世界に持ち込まれる。大学は「学校」化し、高等教育は総体としての学校教育システムの一部に、完全に組み込まれた。それが進学率50%に近づいた、高等教育の現実である。

最後に、生涯学習システムと高等教育システムとの関係にもふれておくべきだろう。生涯学習社会の到来は、70年前後の時期からいわれ、文部省は1988年に生涯学習局を筆頭局として設置するなど、生涯教育の振興につとめてきた。大学については、公開講座の開設促進や「社会人」の受け入れ枠の設定・拡充が、文部省のとってきた主要な振興策であったが、90年代にはいると、進学率の上昇による高等教育の「ユニバーサル」段階への接近や、産業・職業構造の変化から、成人の学習要求に構造的な変化が生じ、その受け皿として、大学に一層の「開放化」を求める圧力が、著しく強まった。

新たに増大しつつある生涯学習需要の中心は、職業関連の実用的な知識・技術の習得にあり、それをどのような教育機関が、どのように満たすのかをめぐって、様々な模索が始まっている。職業関連の、とくに「社会人」を対象とした新しいタイプの大学院の新增設や、短期高等教育機関としての専修学校の、短期大学とは対照的な持続的発展は、その一つのあらわれに他ならない。トロウは、高等教育のマス化の終局点である「ユニバーサル」段階の到来を、進学ないし就学のユニバーサル化ではなく、利用・活用のお会のユニバーサル化に求めている（トロウ 2000）。大学・高等教育は、生涯学習と学校教育という2つのシステムの、最重要の接点として、両者の統合ないし融合に中心的な役割を期待され始めたのである。

4. 内部組織の変容

90年代に進行しはじめたシステム・レベルのそれよりも、おそらくはさらに重要な変化は、組織体としての大学内部における変化である。すでに見たように、トロウはマス化の進行がもたらす一連の変化について、大学という組織内部のそれ、すなわち「カリキュラム、管理運営の形態、教師のキャリア、教授方法」などの変化が遅れがちであること、それがなによりも「大学の管理運営方式」と「大学教授自身の特性と指向性」にみられる「保守性」に起因するものであることを、指摘している。そして

確かに我が国でもこの2つの「保守性」の故に、大学の内部組織の変容は、あの「学生反乱」の時代から四半世紀を経て、ようやく始まったのである。

すでにふれたように、組織内的変化の大きな契機となったのは、91年の大学審答申「大学教育の改善について」である。この答申は一般教育と専門教育、一般教育については必修の科目・単位数、さらには設置可能な学部の名称などを厳しく縛ってきた設置基準の「大綱化」と同時に、セメスター制、シラバス、学生による授業評価、FD、TA など、アメリカの大学がマス化への対応の過程で開発してきた様々な、教育の水準向上に必要な「小道具」の積極的な導入を求めるものであった。また答申に基づく設置基準の改訂の際に、大学はそれぞれに、自己点検・評価の努力を求められることになった。

学部教育の編成の大幅な自由化は、国立大学の場合には、わずか4、5年の間に生じた全教養部の解体と一般教育課程の消滅、私立大学の場合には「新名称学部」すなわち情報・国際・環境・総合・人間・文化などの文字を組み合わせた「四文字・六文字学部」の急増をもたらした。教育の「小道具」の導入も、文部省の調査結果などを見る限り、急速に進んでいる。しかし、マス化の進行が避けがたく求めるこうした教育面での改革が、どこまで実質的に定着し、これまで低調とされてきた教育の活性化・水準向上をもたらしたかについては、関係者の間でも疑問視する声が強い。98年の大学審答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」は、そうした疑念を裏づけるものと読むこともできる。

改革の浸透を妨げている主要な要因は、なによりも「保守的」な「大学教授自身の特性と指向性」にあると見てよい。我が国の大学教員が国際的に見ても「研究偏重」で、教育軽視の傾向性が強いことはよく知られている（有本・江原 1996）。アメリカ的な「小道具」を形の上で導入しても、それを生み出し、効果あらしめてきた大学教育や大学教員のエートスまで、輸入することはできない。大学教員の意識やエートスの変化を伴わない限り、半世紀前の「第1次のアメリカナイゼーション」と同じ過程が繰り返される危険性は、依然として残されている。

教育面での改革については、それが進行中の19世紀的な学問体系の変容・解体とも深く関わっていることを、強調しておかなければならない。「新名称学部」の族生は、その一つの表出形態にすぎず、伝統的な名称をもつ諸学部の内部でも、学科や講座名称の変更が急速に進んでいる。一教授一講座の、いわゆる「小講座」の再編・統合による「大講座」の一般化は、その端的なあらわれであり、変化はさらに教育研究組織の変革、とりわけ教育と研究の組織分離にまで、及びつつある。

1970年代、筑波大学に代表される「新構想大学」の設立計画がうちだされたとき、最大の争点となったのは、管理運営体制と並んで、教育研究組織の分離の問題であった。明治以来、日本の大学は教員と学生が同一組織に所属し、教育と研究が不可分の関係に立つ講座・学科・学部制を、教育研究の組織原理としてきた。アメリカの大学にならって、教育と研究の組織を分け、講座や学部を置かずに「学群・学系」制をとる「新構想」の筑波大学が、その良き伝統を破壊するものとして、大学関係者、とりわけ研究を重視する教員の強い反発を買ったことは、周知の通りである。それから四半世紀を経たいま、時代の流れが教育・研究組織の分離の方向にあることは、いわゆる「独立大学院」の相次ぐ設置や、教員と学生の所属組織を分け、「研究院」と呼ぶ独自の教員所属組織の設置を決めた、九州大学の例に象徴的に示されている。

かつて教育・研究組織の分離が厳しい批判の対象とされたのは、講座・学部制が日本の大学における自治、すなわち「教授会自治」と不可分のものと見なされてきたためである。学問体系に対応して設置されてきた講座・学部は、教育研究の基礎単位であり、教員・学生の所属組織であるだけでなく、とくに国立大学の場合には、教員人事、学生・教員定員、予算の積算・配分など、管理運営の基本単位としての役割を果たしてきた。それを解体することは教授会自治の変質、ないし崩壊を意味するものであり、そこに批判の最大の理由があった。90年代に進行しはじめたのは、そうした、それまで一体化していた「管理運営」と「教育研究」、言い換えれば「経営」と「教学」の分離である。それは、戦後の新制度発足以来の懸案事項とされてきた、大学の管理運営制度の整備・改革が、ようやく具体的に俎上にのぼりはじめたことを意味している。

マス化は大学数の増加だけでなく、大学それ自体の規模拡大と多機能化を伴って進行する。カリフォルニア大学の総長であったクラーク・カーは、それを大学の「マルチバーシティ」化と呼んだが（1962）、そうした多機能化と組織の巨大化・複雑化は、管理運営体制の問題を提起せずにはおかない。その「問題提起」が、早くから「企業体」的性格を持ってきたアメリカにくらべて、教授会自治を基礎に運営されてきた日本やヨーロッパの大学において、より強い衝撃を伴うものであることは、言うまでもあるまい。そして日本の大学は急激なマス化の進展にも、また70年前後の「学生反乱」期の厳しい問いかけにも関わらず、その「問題提起」に正面から取り組むことを、避けてきたのである。

講座・学部制をとらない「新構想」の筑波大学の設置（1973）は、この問題に対して文部省が提示した一つの答えであった。学部も学部教授会もおかず、人事から予算

配分まで、学長と5人の副学長を中心とした執行部が、集中的に管理運営の機能を担う、このアメリカ・モデルの「新構想大学」の出現は、教授会自治・部局自治に慣れた大学、とくに国立大学の関係者にとって大きな衝撃であり、強い反発を生んだ。しかし、マス化・マルチバーシティ化の進行は、その国立大学の間にも否応なく、部局を越えた、大学全体としての意志決定の必要性に対する認識の高まりをもたらした。90年代に入る頃から、学長や執行部の決定権限の強化を避けがたいものとする認識が、教授会構成員の間に広がっただけでなく、最も教授会自治の強い国立大学でも、副学長の制度化や学長裁量の特別予算枠の設定などが、強い抵抗なしに実施されている。いま、さらにその先に、国立大学の「独立行政法人」化が構想されていることは、周知の通りである。一世紀余にわたって堅持されてきた大学の内部組織は、根底的な変革の時を迎えていると見るべきだろう。

5. 「評価の時代」の到来

90年代に始まる規制緩和と競争の奨励については、それが「評価」の重視と不可分の関係にあることを、指摘しておかねばならない。91年の設置基準の大綱化が、それと引き替えに、それぞれの大学に自己点検・評価を義務づけるものであったことはすでに述べた。それは法規や行政指導による「ハードな規制」が、評価による「ソフトな規制」によって置き換えられ始めたことを示唆している。実際に評価のシステムが、大学・高等教育の様々な部分に顕在的・潜在的に組み込まれはじめており、しかも評価は当初の教育研究の活性化だけでなく、諸資源、とくに資金の配分というもう一つの目的とも結びつけられ、重要性を増しはじめている。

91年の設置基準の大綱化が各大学に求めたのは、具体的には「教育研究活動等の状況について自ら点検及び評価を行い、その結果を公表する」こと、及びその点検・評価の結果について「当該大学の職員以外の者による検討を行うよう努める」ことであった。これにより、多くの大学、とくに国立大学が自己点検・評価を実施し、報告書を作成して公表するようになり、さらに外部者による「外部評価」を受ける大学・学部も増加した。この作業に伴って、教員の業績評価や学生による授業評価を実施する大学が現れはじめてきたことも、指摘しておくべきだろう。こうした評価の目的は、なによりも教育研究の活性化や水準向上にむけた、自主的・自発的な努力を喚起することにその目的があるという点で、大学基準協会が進めてきた「基準判定」(accreditation)のための評価と、共通している。98年の大学審の「21世紀の大学像」答申が、大学の自主性に委ねられていた外部評価の制度化のために、「透明性の高い第三

者評価」を実施する「大学共同利用機関」の設置を提言し、それにもとづいて2000年に「大学評価・学位授与機構」が設立されたのも、基本的には同じねらいからである。

他方、資源、とりわけ公的資金の配分と結びついた評価は、これまでもっぱら文部省の科学研究費に代表される、研究費の配分過程で実施されてきた。評価されるのは個々の研究者であり、評価者は同じ研究者仲間（peer）であるというのが、この種の評価の特徴である。こうした個人ベースの、顕在的な評価のほかに、文部省が個々の大学、つまり組織に対して隠された形で、資金配分と結びついた評価を開始し、強化しはじめたのも、90年代の重要な変化である。国立大学についていえば、教員や学生を基礎単位とする「積算校費」以外の、教育研究活動の水準を表すと考えられる様々な（隠された）基準によって、大学間で不平等に、重点的に配分される予算額が年々増加していることが、知られている。また私立大学の場合にも、国による経常費補助金に占める、評価にもとづく「メリット配分」の額が年々増加し、全体の30%近くに達している。

このように大学間、教員・研究者間の競争こそが、教育研究の活性化と水準向上の最重要の手段であるとする認識が、経済界を中心に大学の外部で高まるなかで、個人と組織とを問わず、評価を資源配分と結びつけようとする動きは、強まる一方であり、大学の外部だけでなく内部にも、それを支持する声が力を増している。98年の「21世紀の大学像」答申は、「第三者機関」による評価を予算配分と関連づけることについては、「参考資料の一部として活用されることが考えられる」と、控えめな表現をとっていた。しかし最近の「国立大学法人」構想などを見ると、組織に対する評価と資金配分の結合が、関係者の間で当然視されはじめていることがうかがわれる。90年代に幕を開けた「評価の時代」はいま、新しい段階を迎えつつあるといってもよいだろう。

こうした一連の構造変動について、最後にそれが、大学教員という専門的職業の変質と再定義の過程のはじまりを意味するものであることを、指摘しておくべきだろう。19世紀末の、最初の近代大学としての帝国大学の発足以来、日本の大学は教員による自治を理想とし、その実現をめざしてきた。第2次大戦後の新しい大学制度は、旧制・新制を問わず、すべての大学に教授会自治を認めるものであった。国公立大学は言うまでもなく、理事会を置き、経営と教学が組織的に分離しているはずの私立大学でも、教授会構成員によって選出された学長が理事長を兼ね、理事の多数を教員が占める大学が少なくない。大学は基本的に教員の共同体、教員による自治体としての

性格を堅持し、教員は自らの責任において教育研究だけでなく、管理運営や経営にあたってきたのである。

ヘルムート・シェルスキー（1963）は、「孤独と自由」という言葉で、そうした近代大学を特徴づけたが、現代大学は教員や学生がそのなかで孤独に、また自由に知を探究する、閉ざされた共同体ではあり得なくなっている。現代大学に求められているのは「開放と交流」であり、知の共同体としての大学は、知の経営体ないしは企業体への変身を求められているのである。学生、というより学習者は知の探求者ではなく、「知の顧客」としてあらわれ、教員は教育・研究・管理運営という、これまで一体化していた役割の分化ないし分業化を求められ、また社会貢献・サービスを重要な役割の一つに加えることを、期待されるようになった。「説明責任」（accountability）は、90年代に高等教育の世界にあらわれた新しい概念の一つだが、それは大学という組織体だけでなく専門職業人としての個々の教員が、自らの活動の内容を外部社会に向けて説明し、批判的検討の目にさらすことを求められはじめたことを、意味している。言い換れば、大学だけでなく教員自身が避けがたく、評価の対象とされ、絶え間ない競争のなかに身をおかざるを得なくなったのである（天野 2001）。

一つの経営体・企業体として自立的で主体的な選択と決定、さらには説明責任を求められるほど、大学は個々の教員や学部・部局教授会の意志を越えた、「大学としての」意志を持ち決定を下すことを求められる。マルチバーシティ化した現代大学に必要とされているのは、「教授会・部局」自治を越えた「大学」自治の確立であり、それは大学教員という職業の再検討・再定義なしには望みがたい（天野 2001）。90年代の高等教育の変動は、おそらくは最も重い問いを、教育・研究者であるわれわれ自身に投げかけていると、見るべきだろう。

〈引用・参考文献〉

- 天野郁夫 1995、『大学——変革の時代』東京大学出版会。
- 1998、「高等教育の大衆化と構造変動」『変貌する高等教育』（岩波講座「現代の教育」10）岩波書店、3-29頁。
- 1999、『大学——挑戦の時代』東京大学出版会。
- 2000、「20世紀の大学」『書斎の窓』9月号、有斐閣、2-9頁。
- 2001、『大学改革のゆくえ』玉川大学出版部。
- 2002、「日本高等教育の大衆化とトロウ『理論』」（未刊行論文）。
- 有本章・江原武一編著 1996、『大学教授職の国際比較』玉川大学出版部。

- 市川昭午 2000, 『未来形の大学』玉川大学出版部。
- Ben-David, Joseph 1971, 潮木守一・天野郁夫訳『科学の社会学』至誠堂, 1974。
- 1973, 天城勲監訳『学問の府』サイマル出版会, 1982。
- Kerr, Clark 1962, 箕輪成男・鈴木一郎訳『大学経営と社会環境』玉川大学出版部, 1994。
- 1992, 喜多村和之監訳『アメリカ高等教育——試練の時代 1990-2010年』玉川大学出版部, 1998。
- 高等教育研究会編集 1991-2000, 『大学の多様な発展を目指して——大学審議会答申集』I-VII, ぎょうせい。
- 高等教育局企画課大学審議会室 1997, 『大学審議会答申・報告集』。
- 教育事情研究会編 1992, 『中央教育審議会答申総覧(増補版)』ぎょうせい。
- OECD 教育調査団 1971, 深代惇郎訳『日本の教育政策』朝日新聞社, 1976。
- Rosovsky, Henry 1990, 佐藤隆三訳『大学の未来へ』TBS ブリタニカ, 1992。
- 1997, 「高等教育の価値と大学人の規範」『IDE 現代の高等教育』9月号, 民主教育協会, 70-80頁。
- Schelsky, Hermut 1963, 田中昭徳・阿部謹也・中川勇治訳『大学の孤独と自由』未来社, 1970。
- Trow, Martin 1976, 天野郁夫・喜多村和之編訳『高学歴社会の大学』東京大学出版会, 1976。
- 2000, 喜多村和之編訳『高度情報化社会の大学』玉川大学出版部, 2000。
- Vogel, Ezra 1978, 広中和歌子他訳『ジャパン・アズ・ナンバーワン』TBS ブリタニカ, 1979。
- Weber, Max 1979, 上山安敏他編訳『ウェーバーの大学論』木鐸社, 1979。
- 横浜国立大学現代教育研究所編 1973, 『増補 中教審と教育改革』三一書房。

ABSTRACT**Structural Changes in Japanese Higher Education in the 1990s****AMANO, Ikuo**

(Center for National University Finance)

2-1-2 Hitotsubashi, Chiyoda-ku, Tokyo, 101-0003 Japan

In the 1990s, Japanese higher education underwent the largest structural changes since the 1940s, when it was forced to carry out drastic reform under the American occupation. In spite of the post-war reforms modeled after the US, Japanese higher education maintained its traditionally rigid, uniform, and hierarchical structure for more than half a century. In the beginning of the 1970s, there was a major rise in the movement to reform higher education, with the aim to shake and change its long established structure. However, because of the strong resistance from universities and professors, the Ministry of Education failed to carry out its reform plan.

At the end of 1980s, there was another big surge in the movement to reform Japanese higher education. And this time, the universities and professors criticized as conservative for a long time, started positively to tackle the difficult tasks.

Behind these changing attitudes, we can point to several important factors compelling reform. First, there were three international “mega-trends”: i.e. (1) massification, (2) marketization, and (3) globalization. Secondly, there were three national factors: (1) demographic, (2) economic, and (3) policy-related factors.

Under the pressure of these forces and quickened by the policies of the Education Ministry based on reports of the University Council, reforms and changes were carried out, ranging from the structure of the total system to the inside of the individual universities. Reforms at the institutional level started from undergraduate education, and various “tools” developed by American universities to improve education for massified students were introduced.

Nearing the end of the 1990s, the universities began to be asked to drastically change their organizational structure, including the traditional chair-faculty system. This system, modeled after the German university, had long been considered the stronghold of academic freedom and autonomy by Japanese professors. The structural changes in Japanese higher education will reach their final phase when the universities succeed in obtaining professors’ approval to replace the long established chair-faculty system with the American department-college system, and in creating new independent administration systems.