

高等教育政策に関する一考察

—大学評価と高等教育の商品化の観点から—

藤 本 典 裕*

大学に限らず学校教育制度は労働力商品の生産という機能を担いつづけてきた。高等教育政策は、大学の持つこうした機能を、産業界からの要請に沿ったかたちで具体化してきた。本稿は、戦後の高等教育政策の歴史を検討し、大学に期待された機能とその変化を跡づけた。特に、商品化をキーワードとして大学間の競争に着目し、高等教育の性格変化を検討した。その結果、そこに展開された事態はそれまで当然視されてきた高等教育(higher education)としての質確保の困難を意味しているとともに、もはやすべての大学にそうしたことを期待しないという政策的意図を明確に示していること、一部の大学を除いてはその教育が学校教育の延長(school education at university)へと移行せざるを得ないこと、多くの大学はその生き残りを学問的価値ではない別のところに求めざるを得ないことなどを明らかにした。こうした事態の要諦を大学教育の「商品化」の加速、大学の「生き残り」戦略と「棲み分け」、消費者(学生・保護者)の選好に従った「商品」の生産と流通とみれば、それは高等教育機関としての大学の存在意義の危機状況であると言える。

キーワード：高等教育、商品化、大学評価、アクレディテーション、チャーターリング

はじめに

大学に限らず、学校教育制度は、従来から労働力商品(人材)の生産と配分をそのひとつの機能としており、このことは現在も変わらない。

その際、受験生(入学する学生)の確保は、加工し販売する労働力商品を生産するための原材料(素材)の確保という性格を付与される。

しかし、他方で、受験生とその保護者からみれば、大学とそこで提供される教育は、自らあるいは子どもの労働力商品に付加価値を与えるために購入するサービスという性格を付与されることになる。すなわち、大学あるいは大学教育そのものが消費されるべき商品として市場に流通しているとみることができる。

本稿では、労働力商品の生産、商品としての大学教育という観点から、戦後の大学と大学教育に対する評価のあり方やその性格の変化を跡づけることを試みる。

1. 戦後改革と「大学設置基準」

(1) 戦後大学の3カテゴリー

戦後改革によってスタートした新学校教育体制(6・3・3・4制の単線型学校教育体制)は、国民の教育を受ける権利を保障すべく、高等教育までの教育機会を広く平等に開放するものと期待された。

このことは、戦前・戦中の大学が、少数に限られた者にのみ特権的に与えられる機会であったことへの反省と批判に裏付けられたものと言える。

ところで、新制大学は、①旧帝国大学と新制国立大学、②公立大学、③私立大学という3つのカテゴリーに構造化されていった。

ここでは、第1のカテゴリー(旧帝国大学と新制国立大学)を「官営工場型」の大学と呼ぶこととする。

「官営工場型」の大学は「大学設置基準」を代

*ふじもと のりひろ 東洋大学文学部教育学科

表とする国家的基準に従って設置され、その水準の維持が図られることとなるが、このことは国家（文部省）によって設定される基準に従って大学が設置され、この基準に沿って評価されること、すなわち大学は設置以前にその評価を下されることを意味する。そしてその評価が設置主体に関わりなく同一基準によって行われることから、大学イメージの固定化を結果することとなった。

他方、「大学設置基準」が大学設置段階（前）における条件設定とその遵守についての確認を主要な目的としていたことから、大学設置後の教育水準の維持・向上については各大学に委ねられ、その限りで不透明化が進行することともなった。

第2の категория（公立大学）、第3の categoria（私立大学）については次のように見ておくこととしたい。すなわち、明治維新政府が国内産業の定礎と発展を国家主導で進めることにより、産業資本蓄積のパターンを定式化したのち、産業が一定程度にまで定着した後に民間に払い下げて日本の産業資本の育成を図ったことを想起し、これと同様のプロセスが進行したとみるのである。

つまり、「官営工場型」大学の設置認可（大学設置基準）と教育の実施によって、新制国立大学の基調を定立し、一定程度にまでその定着が進んだ段階で、同様の性格を持つことを条件に公立大学、私立大学の設置認可を進めるということである。このことは「官営工場」の民間への払い下げというイメージで、戦後の大学設置認可を捉えるということである。

こうした見方が許されるとすれば、そこから結果されるのは、国家的基準による大学イメージの固定化であり、国公私立大学の「同型化」である。ただし、この時点では、高等教育への進学率は比較的低く、高等教育を求める潜在的需要者も少なかったため、高等教育分野における市場原理の浸潤（はじめに述べた）は不十分なものとどまっていた。

（2）戦後の大学の性格と設置認可

戦後教育改革における高等教育改革構想については、「第一次アメリカ教育使節団報告書」、日本側教育家委員会および教育刷新委員会での議論の経緯を詳細に検討する必要があるが、ここでは最小限の言及にとどめる。

戦前における高等教育機関の在り方を規定した

諸勅令は新制大学制度を法制化する学校教育法の制定に伴ってすべて廃止された（勅令主義から法律主義への転換）。学校教育法第5章「大学」は、大学の目的、構成、修業年限、入学資格、職員、教授会、設置認可、公開講座、大学院、学位制度など、新制大学の在り方の根幹を包括的に法定した。大学の在り方が学校教育法によって法定されたことは、学問と教育を明確に分離し、大学を学問の機関、高等学校以下の学校を教育の機関とした戦前の在り方を否定し、大学をも学校教育体系のなかに位置づけたことを意味する。

では戦後の大学に期待された役割はどのようなものであったのだろうか。学校教育法第52条は以下のように規定している。

大学は、学術の中心として、広く知識を授けるとともに、深く専門の学芸を教授研究し、知的・道徳的及び応用的能力を展開させることを目的とする。

ここに表現されている大学像は、大学を社会の学術の中心と位置づけ、学生に専門的教育を行うとともに、道徳的・応用的能力の展開を可能とするというものであり、学問と教育の統合・総合を図ろうとするものである。

これは「第一次アメリカ教育使節団報告書」の提言する大学像と通底するものである。「報告書」は、大学を社会的啓蒙の源泉と位置づけた上で、大学に研究、専門職業教育、一般教育を統一的に実施することを期待していた。

ところで、こうした新制大学の設置認可についてはどのような改革がなされたのであろうか。新制大学発足に当たって採用された原理は次の3点であった。

①チャーターリング（事前の設置認可）行政における官僚統制の排除ないしは形式化

②専門家によるアクレディテーション（事後における適格認定）とその運用

③大学の自主的努力と団体的規制による大学の水準の維持・向上

これらはいずれも大学の設置認可権、基準制定権、認可手続運用のすべてが文部官僚の手に握られていた戦前の制度に対する批判としての性格をもっていた。そして文部省が従来行使していた監督行政にかわって採用されたのはアメリカ型のア

クレディテーション方式であった。これは、チャータリングは比較的緩やかに許容し、設置後の水準維持・向上は大学側の団体規制に委ねるというものであった。

しかし、本来は別の機能であるチャータリングとアクレディテーションの基準作成は大学設立基準設定協議会に委ねられることとされた。同協議会では基準の性格をめぐって議論が展開されたが、最終的には大学基準協会（1947年7月8日創設）の設定した「大学基準」（アクレディテーション基準）をそのまま大学認可基準（チャータリング基準）として採用することとされた。このことにより、すでに述べた大学の設置主体に関わらない「同型化」が進められることとなる。

作成された大学基準は、最低基準であり、各大学の自主性と個性を尊重し、大学を型に填めるものではないと説明された。しかしこの大学基準が設置基準として採用され、さらに設立認可基準としても運用されるようになると、設置審査の際の「最高基準」とみなされ、設置後の基準の維持・向上を約束するものではなくなっていった。

2. 高度経済成長と高等教育への要請

1950年代半ば以降、日本の産業構造は政策的意図に沿って大きな転換を遂げる。第二次産業を太平洋側に集中させることで集積の利益を上げることが図られるが、そのことは同時に賃金労働者の大量養成への要求と地域的遍在を生むこととなる。

賃金労働者の大量養成の要求は、企業内教育・訓練によっては吸収し得ないまでに拡大し、学校教育に対して、経済界から、必要な人材を養成することを求める圧力が強まる。要求の主眼は、産業構造に合わせた人材育成にあった。この時期に経済界からの高等教育改革要求がさかんに行われた背景にはこうした事情が存在した。

政府は「国民所得倍增計画」（1960年11月）を発表し、人的能力の向上を推進する方針を明確にした。

「計画」は、経済成長における人的能力開発の重要性を確認・強調し、外国の技術の導入を主体とする従来の科学技術のあり方を反省すべきであると主張する。そのために「計画」が提言したのは教育水準の向上であった。

その背景には次のような認識がある。すなわち、

就業構造の近代化により技術者・技能者への需要が増大することが見込まれるが、このうち工業高校程度の技術者の不足は44万人と推定される。従って、工業高校の定員の増加は不可欠である。また、技能者についても160万人の不足が見込まれるため、再訓練の必要な者は180万人にのぼることが予測される。

こうした認識の下で「計画」は、産学協同、教育と職業訓練との連携を基調とすることとなった。

次に「大学制度改善についての意見書」（関西経済連合会、1960.11.14.）をみよう。「意見書」は、大学教育の問題点を、①専門課程における専門教育の不足、②教養課程における一般教育の不適切、③社会の需要に適應せざる各学部定員並に学内管理機構の不備と整理した上で、次のような提言を行っていた。

①3年（専門課程2年+修士課程1年）の専門課程の設置（ただし適格とみなされた学生のみを対象とする）

②教養課程改革（1年目を全寮制とし人間形成を行うなど）

③高校の修業年限を4年にし、3年時から大学受験を認める

④技術専科大学の設立（旧高等専門学校のごとき性格をもつ、高校3年+短大2年の5年制）

わずかな例ではあるが、産業構造の変化を背景に、産業各部門に適合する労働者の養成が学校制度、特に後期中等教育及び高等教育に期待されたことは明らかであろう。

そしてこうした要求への政策的対応の集大成として発表されたのが、1963年1月の経済審議会答申『経済発展における人的能力開発の課題と対策』である。以下、簡単にその内容を整理しよう。

「答申」の基調は、科学技術の急速な発展に支えられて経済の高度成長がつづく技術革新時代への対応方略を設定することであり、その力点は経済政策の一環としての人的能力の向上におかれた。そのために必要な改革として次のことが提言された。

①教育における能力主義の徹底。「答申」は戦後教育改革によって教育の画一化が進行し、そのことが多様な人間の能力・適性を伸長できないと批判している。

②浪人の増加を問題視。これは人的能力の適正

な開発という視点からする非効率性への批判である。

- ③ハイタレント・マンパワーの養成
- ④教育投資という観念の導入
- ⑤学校制度の拡充。高等教育における科学技術教育の充実

⑥中等教育の改善。産業界の需要の変化と進学者の増加による供給側の条件の変化に応じた改善、課程別の種別化・序列化、修業年限の弾力化

⑦能力主義による教育の改善。能力観察と進路指導の強化、能力に応じた弾力的進級・進学

以上のことのみから結論的に述べることは危険であるが、この時期の学校制度に対する要求と、それへの対応として実施された制度改革によってもたらされたことを端的に表現すると大量生産・大量消費への対応ということになる。

ここには、一般的な商品の大量生産・大量消費（大きいことはいいことだ）と、そうした商品の生産に従事する労働者の大量生産・大量消費という二重の意味を重ねている。労働者の生産については、少数のハイタレント・マンパワーと多数の生産労働者を早期の選別と選抜によって効率的に養成するというスタンスがとられる。そして後者については、その労働様態の画一性から、「少品種大量生産」という性格を指摘することができよう。

いずれにせよ、この時期に大学は「労働力商品」（ハイタレントと高度技術者）の生産拠点としての役割、高等学校以下の学校は中低度技術者の生産拠点としての性格、それぞれに異なる性格を明確にしていくこととなった。

以上のような大学に対する役割期待の変化に対応し、文部省は大学設置基準の大幅な緩和を決定した（1961年）。その主な内容は、①学科増設・定員変更の届出制、②学生定員の弾力化、③校舎・校地面積基準の弾力化、④教員採用条件の弾力化、⑤新設についての年次計画の採用などであった。

この背景には科学技術の振興という政策的意図に基づく国立大学理工系の拡張とこれに触発された私立大学の拡張意欲があった。また私立大学のなかには規模の拡大によるネームバリューの拡大と経営基盤の安定を計る意図があったことも指摘されよう。私立大学の増設は学生の質の低下につながるなどの批判が寄せられたが、池田正之輔科学技術庁長官（当時）は、多様な技術者養成の必要

性を強調し、高度技術者教育課程の存続を前提とすれば若干の質的低下があっても全体としてはむしろプラスになるとしてこれを容認する立場を表明した⁽¹⁾。この後、文部省は「大量認可措置」をとることとなった。

3. 総合的教育改革の時代

1960年代末になると、教育制度改革を経済・社会制度改革の一環に位置づける総合的教育改革が進められることとなる。

「新全国総合開発計画」（1969年、新全総）は、労働力の不足、経済発展の維持、情報化・国際化・技術革新の進展、第二次産業革命の進展、情報化社会の到来などに表現される「新しい社会への対応」を基調とするものであった。「計画」の提言は、選択的な技術の開発、高密度経済社会の実現をめざそうとするものであり、①流動的な現実には適合する政策課題、②今後における経済社会の長期的変化に対して飛躍的・弾力的・先行的に対応できる計画を樹立することが求められていた。

特に、1970年代を通じる労働力不足、情報化社会の出現などから、人的能力の開発が急務となるとされ、人的能力開発システムの確立の一環に教育を位置づけることが提言されていた。

「教育の基本問題に対する提言」（日経連、1969.9.18.）も、①学校体系の抜本的改革（多様化への即応）、②教員養成制度の確立（高度な社会的使命をもった教員の養成）、③大学教員の適格性審査（第三者機関の設置）、④大学生の卒業・資格認定に関する統一的基準、資格認定機関の設置、⑤マスメディアの積極的利用、⑥しつけ教育の重視、⑦体位向上のための施策など、教育の制度・内容など広範にわたる提言を行っている。

こうした要請に対し、政府は文部省内に教育改革推進本部を設置（1971年7月）して基本施策案を作成するなど、改革推進のための調整を積極的に実施していく。具体的には次のような施策がとられた。

①1972～1980年度に69兆2930億円の教育投資を試算。内訳は、通常投資として52兆9030億円、改革投資として16兆3900億円（年間1兆8200億円）となる。

②経費負担者の問題。教育経費の負担については、公費負担を63兆5080億円とし、国はその3分に1を負担する一方、他は地方自治体及び受益者負担

とすることが計画された。このため、授業料の値上げも計画されている。

③高等教育改革課などを設置して先導的な施行を行う。

④幼児学校、中高一貫教育などの実施。

⑤高校多様化の推進。

⑥上級学校入学制度の改革。

こうした政府の方針は、中央教育審議会答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（1971年6月11日）に具体化される。内容の詳細は省略するが、「答申」に対する財界の評価をみれば、「答申」が上に述べた基調を踏襲するものであったことは明らかである。

たとえば、財界六団体は「答申」を歓迎する旨の評価は行っており、有田日経連大学問題審議会委員は、「答申」には「財界の要求が90%もりこまれている」（1971.6.17.新潟新聞）とコメントしている。

「答申」は、「学制」、戦後教育改革と並ぶ「第三の教育改革」とされたが、森戸辰男は「答申」の中間報告発表（1970年5月28日）にあたって次のように述べていた。

戦後教育は学制とともに二大改革と言える。しかし第二の改革は占領下において行われた故、日本人の主体性を欠いている。これを再改革する必要がある。明治初期の教育を改めた明治中期の再改革（教育勅語、天皇制教学体制）を想起することが望ましい⁽²⁾。

同様に、西田文部大臣官房審議官も「戦後四半世紀を経たが、戦後教育には抽象性がある。国家・伝統・規範などを公教育の場で教える時期がきている」との談話を発表していた⁽³⁾。

4. 大学教育への要求の変化

1973年に端を発するオイルショックは世界的なスタグフレーションを進行させた。特に低価格の原油を多量に輸入し、高度経済成長をつづけていた日本のは大きな打撃を受けることとなった。

この時期、高等教育機関（大学等）への進学率は高まりを見せ、1970年に24.0%だった進学率は、1980年に50.0%に達している。その要因はさまざまに考えられようが、進学率上昇の背景に「学歴」

獲得への市民社会的要請の強まりがあったことは否定できない。

同時期に大学数も増加している。1970年の大学総数は382校（国立75校、公立33校、私立274校）から、1980年には446校（国立93校、公立34校、私立319校）となっている⁽⁴⁾。

しかし、大学進学率の上昇は、すべての大学が均等により多くの受験生を確保できるということの意味しない。この間の事情を教育における「競争」の性格変化に注目して検討した久富義之の研究から整理しておこう⁽⁵⁾。

久富によると、教育における競争は、「抑圧された競争」、「開かれた競争」、「閉じられた競争」という3つのステージとして整理できる。「抑圧された競争」は戦後改革期から1959年まで、すなわち新学制の定着期にみられる競争であり、進学競争に対して経済的・文化的要因が抑圧要因として作用していた時期の競争である。「開かれた競争」は1960年から1974年までの競争で、ここでは先の抑圧要因が取り払われ、ほとんどすべての国民に進学競争への参加が開かれた時期の競争を意味する。高度経済政策による「豊かな社会」の出現がそのひとつの要件であった。またこの時期は高校・大学の拡張期であり、進学競争への参入者の増加という要因を打ち消すほどに進学機会も拡大した時期でもあった。しかし偏差値に象徴される学力による階層化は、進学先として選択可能な高校・大学を限定することにもなり、「開かれた競争」は階層内にも「開かれた」競争という側面をもつものであった。最後に「閉じられた競争」は、1975年以降で、進学先の拡大が停滞するなかで進学率上昇は続き、上級学校への進学がゼロ・サム・ゲームとして進行せざるを得ない時期である。

久富の検討はここで終了しているが、その後、高等教育へのユニバーサル・アクセス時代（いわゆる大学全入時代）を迎える今日、進学競争はその様相を異にしている。それは「競争の二極化現象」と言える状況である。18歳人口の減少が続く一方、進学先である大学の数は減少していない。しかし従来からの大学評価は、特に「難関校」と呼ばれる大学については維持・強化されている。従って「難関校」進学は相変わらず「狭き門」であり続ける一方、多くの大学では受験生（学生）の確保に奔走せざるを得ない状況が展開してい

る。こうした状況は、受験競争がいわば「総力戦体制」化することにより、偏差値による大学の序列化が進行・定着した「閉じられた競争」後に生じたものであるが、これを大学側からみれば、文部省・文部科学省による公的チャーターリング・アカレディテーションとは別に、受験生（学生）とその保護者という市民社会的評価の眼にさらされ、その評価によって事後的に序列化されていくという状況でもある。副次的には、競争状況のある意味での緩和が、学生の勉学・学習意欲を与件としない状況を出現させ、こうした学生への対応が逆に大学の評価を決定していくという側面をも生み出している。

以上、久富の検討に若干の補足を加えながら整理した。1970年代以降の大学は、「加工素材」としての受験生を確保するための競争を強いられることとなっていく。このことは、受験生が大学にとっての「商品」とみなされる傾向の強化を意味する。すなわち、大学は良質な「加工素材」としての受験生を安定的に購入し、これを加工した後、労働市場において販売するということである。

しかしこのことは同時に大学自身が「商品化」される事態をも生み出す。つまり大学は、自らをより大きな付加価値を有する「商品」として「加工」し、労働力市場での購入をより有利な条件で行うことを可能としてくれるのか、という受験生・保護者の要求にさらされ、その選択にさらされるということである。

この結果、大学教育は「売れる」商品を大量に市場に提供することができるかどうかによって「選択的に」購入される「商品」と化すこととなる。また、労働市場が養成する労働力の質が画一化されればされるだけ、これに対応した「商品」の生産としての大学教育も「主体的・自主的」に画一化する傾向を帯びることとなる。

5. 認証評価と市場的评价

2002年11月、学校教育法が改正され、大学の認証評価制度が発効した（2004年4月）。これにより大学及び高等専門学校は、7年以内に教育研究等の総合的な状況、専門職大学院を置く大学にあっては、教育課程、教員組織その他教育研究活動の状況について、5年以内に、文部科学大臣の認証を受けた者（認証評価機関）の評価を受けることを義務づけられた。しかし、従来から大学は

認証評価以外の多様な評価の対象とされてきており、認証評価制度の導入にもかかわらず存続している。

たとえば、大学設置基準の大綱化に伴って運用上の規制緩和処置が取られているとはいえ、私立および公立の大学に対する設置認可制度は存続する。また、「自己点検・評価」の実施と公表を義務づける規定は、省令である設置基準から、学校教育法の規定にいわば格上げされた。さらに「21世紀COEプログラム」や「特色ある大学教育支援プログラム」（GP）などの競争的資金配分プログラムが開始された。これらは法的に義務づけられておらず、従って申請は任意であるにもかかわらず、その結果が大学の社会的評価に直結するという意味で、各大学にとっては大きな意味をもつ実質的評価となっている。

これらに対し認証評価は、設置主体の別にかわりなく、すべての機関を対象とし、その意味で各機関が法的に存続していく上で必須のものとして制度化された。これにより、高等教育機関のすべてを対象とする、国家・政府・文部科学省以外の公的評価システムが高等教育史上初めて成立することとなった。

こうした事態は、一方において文部科学省による規制の弾力化ないし緩和を実現するとともに、他方では、自己点検・評価の義務づけと外部評価・認証評価への移行により、大学が私的評価の対象として自らを意識せざるを得なくなることを意味する。

さらに言えば、公表される評価結果は、受験生とその保護者の目にさらされることで、大学に対する市場的评价の指標として流通することとなる。すなわち、受験生・保護者が評価者（選択による事後的・結果的な評価）として登場するということである。

ところで、各大学はこれまでに形成され流通させられている社会的評価（端的には偏差値序列）に大きく制約されている。この社会的評価に従って、各大学に入学を希望する受験生の「質」も大きく左右される。受験生（学生）の「質」の序列的配分はそのまま入学した学生に対する各大学の対応の質と内容を差別化する。そして確立した社会的評価を変更することはきわめて困難であるから、各大学に求められる対応の質と内容も序列的に固定化されることとなる。

学生の「質」の序列的配分が進むと、「加工商品」としての「卒業生」イメージにゆらぎを生じさせる。つまり卒業生という大学の「商品」の「品質」の維持が困難となるということである。

しかし、就職状況の悪化とその継続化現象は、学生・保護者の就職不安を助長し、大学に対する「就職力」育成圧力として作用することにもなる。これは大学が市場に送り出そうとする「商品」の付加価値を増大させるという要求であるが、大学教育の消費者でもある学生・保護者は付加価値の増大を大学の「努力」のみに期待する傾向を持つ。

こうして受験生・保護者・学生の大学教育への要求は「就職力」強化へと一元化され「画一化」される。その結果、卒業生個々の個性的能力育成の希薄化が危惧されることとなる。

また、消費者学生の「質」が多様化し序列的に配分されているのが大学の現状であるとするれば、そこから各大学の「自主的」役割分担あるいは棲み分けが余儀なくされ、そのことを通じてそれぞれの「生き残り」が図られるという事態が生じる。

ところで、受験生・保護者が評価者となる上の事態は、トロウによって「ユニバーサル・アクセス型」と名づけられた高等教育段階において出現することに注意する必要がある。トロウによれば「ユニバーサル・アクセス型」は高等教育発展の第3段階に当たり、高等教育在籍比率が50%以上の場合である。高等教育機会の享受は年齢に関わりなく全国民の義務と意識され、大学は高度産業社会に適応できる全市民の育成をその機能とするとされる。この段階においては、高等教育機会が全国的に拡大しているが、トロウの整理で注意すべきは高等教育機会の享受を「義務」とする点である。年齢にかかわらず自らを再教育することを求められる現状は、入職以前の労働者教育が高等教育段階にまで延長されたこと、伝統的には企業が行ってきたOJTが個々の労働者の私的領域に放擲され自己責任とされたことを意味しているからである。

この事態を別の観点からみると、大学入学者の多様化として捉えることが可能である。具体的な問題点としては、学生の低学力問題とそうした学生に対する対応（初年次教育やレメディアル教育の実施と充実）を多くの大学が求められるということである。言いかえれば、大学が「加工」すべき「素材」としての「受験生」の学力・意欲など

が多様化し、大学は独自にこうした事態に対応することを求められ、その成果がまた大学に対する評価として反映されるというサイクルが成立する。

さらに「ユニバーサル・アクセス型」への変化は、大学の規模拡張にプレーキをかけることとなる。増大する高等教育進学者を国立大学のみで吸収することがますます困難となる一方、独立行政法人化により「競争力」を求められるようになった地方国立大学では、その基礎的な人的・物的資源の不足から学生確保に困難を来すこととなる。また18歳人口の減少は私立大学の拡張戦略を困難とする⁽⁶⁾。

6. 大学設置基準大綱化とその後

5に述べた困難に対し、文部科学省は国立大学の一部をエリートセクター化することで救済する手段を選択することとなる。この動きを支持する根拠となったのが大学審議会の一連の答申であり、そこで示された教育研究の高度化、高等教育の個性化、大学組織運営の活性化という3つの方向性であった。

このうち高度化は特に大学院改革として具体化される。まず大学院の量的拡大が図られる一方、研究拠点となる大学院の重点的整備が行われ、大学院の種別化と序列化が意図的に進められた。専門職大学院の創設や社会人の再教育を主たる目的とする大学院の整備推進もその一環である。

次に個性化については大学設置基準改正によるカリキュラム編成の弾力化が中心的施策として展開された⁽⁷⁾。大綱化の内実は文部省による規制の弾力化ないし緩和であったが、これにより大学内部に大きな変化が生じた。もっとも顕著な例のひとつは、一般教養組織の解体、一般教育と専門教育の統合、大学教員の学部・学科所属であろう。もうひとつ、大学の質の問題に強く関連する問題が自己点検・評価の義務づけである。この点検・評価はさらに外部評価・認証評価へとかたちを変えていく。また責任ある授業運営と厳格な成績評価が求められ、これに伴ってFDが準義務化される。こうした一連の施策は、大学が「強いられた評価」によって文部省・文部科学省のアカレディテーション機能を代替することを余儀なくするのであり、各大学は競争を原理とする市場での生き残りをかけて消費者（学生）の獲得に奔走する

ことを求められることとなった。

大学設置基準の大綱化は文部科学省による大学教育に対するチェックを本来のチャタリングやアクレディテーションという事前のものから事後的なものに変質させるという意味をもっている⁽⁸⁾。

しかもこの事後的アクレディテーションは、競争的に再編成される高等教育のなかで、各大学が実施する「改革」というかたちで、つまり大学内部の自律的・自立的な教育的・学問的要請によってではなく、「競争力」を求める「外圧」によって余儀なくされたものであるところに問題がある。

「ユニバーサル・アクセス型」状況下にある大学が個性化を求められるという事態は、大学入学者の質的变化（多様化、格差の拡大）という他方における条件との関連から検討することを要請しよう。高等教育進学率の上昇は学生の要求の多様化を結果する。他方、入学試験圧力の低下は大学進学意欲の低下をも結果し、大学は多様な学習意欲（その欠如を含めて）をもった学生を受け入れざるを得なくなるという事態が進行する。検討すべきは各大学がこうした事態にいかに対応するかという問題である。教育の個性化は具体的には授業の質の改善を主要な要素とするが、それが単に「おもしろい、わかりやすい授業」に帰結するとすれば、本質的な問題の解決につながるものではなく、消費者の嗜好に左右される安価な新商品の開発にとどまることとなろう。

また研究重点大学を選定しての、大学院教育を中心とする、研究の高度化も、予算獲得を至上命題とする短期的な成果主義に墮し、長期的視野に立った基礎的研究を軽視するならば、大学の国際的競争力を高めることができなばかりか、高等教育全体の質の低下につながりかねない。

こうした動きは大学の「三つの枠組み」というかたちで具体化されている。文部科学省は産業競争力会議の議論を受け、2014年に国立大学を目的別に三つのカテゴリーに分類する原案を示した。これは「競い合って高い成果を出してもらうには、ある程度の大学数がある方がよい」との認識を基礎としている。「三つの枠組み」との表現は「三分類」、「三類型」という当初の表現に対する批判を受けて採用されたものであるが、その意図するところは変化していない。

2015年4月15日には文部科学大臣下村博文の名前で「イノベーションの観点からの国立大学改革について」が発表され、同年夏までに「国立大学経営力戦略」（仮称）を策定し、2016年度から始まる第三期国立大学中期目標・中期計画の期間にその実行を通じてイノベーションの創出のための自己改革を加速することが求められた。

そこで想定されているのは、同文書によれば、①地域に貢献する取組、強み・特色のある分野で世界・全国的な教育研究を推進する取組を中核とする国立大学、②強み・特色のある分野で地域というより世界・全国的な教育研究を推進する取組を中核とする国立大学、③卓越した成果を創出している海外大学と伍して、全学的に卓越した教育研究、社会実装を推進する取組を中核とする国立大学の「三つの枠組み」である。各大学の選択結果は、①が55大学、②が15大学、③が16大学であった。いずれの「枠組み」を選択するかは各大学の判断に委ねられたが、大学は選択した類型ごとに評価され、「メリハリある支援」の名の下に予算配分などが左右され、教員給与にも反映される可能性も高い。また評価を高め、予算の獲得を容易にすることを目的に学部の新設や再編を行う大学の続出している。こうした動きを各大学の主体的で積極的な改革とみなすことには疑問がある。さらに「三つの枠組み」による評価は、タイプの似た大学を集めて成果を競わせる仕組みであるとも考えられる。短期的に成果をあげることが求められる競争的環境は、基礎研究の軽視を招き、結果的に大学の研究・教育機能の衰退につながるものが危惧される。

ここに述べた事態は、これまで当然視されてきた高等教育（higher education）としての質確保の困難を意味しているとともに、もはやすべての大学にそうしたことを期待しないという政策的意図を明確に示している。つまり、国際的競争下において「生き延びる」ことが可能な一部の大学を除いては、高等教育（学校教育を超えた高い質の教育、higher education = higher level education than education at schools）が崩壊し、大学における学校教育（school education at university）への移行が余儀なくされるということである。

同時にそれは、多くの大学はその生き残りを学問的価値ではない別のところ、たとえば産軍学協同などに求めざるを得ないことを意味している。

こうした事態を大学教育の「商品化」の加速とみることもできよう。大学の「主体的」商品化方略としては、「生き残り」戦略としてとられる「棲み分け」と教育の「多様化」方略は、学生・保護者の「就職力」強化という圧力によって結果的に「画一化」されることとなる。他方、上に述べた「3類型化」は「外圧的」商品化として大学に作用し、二重の商品化を加速する。このことはとりもなおさず、消費者の選好に従った「商品」の生産と流通であり、高等教育機関としての大学の存在意義の危機状況であろう。

おわりに

商品、競争をキーワードに、大学の視点から大学間の競争をみると、その性格変化は次のような経路をたどっているとみることができよう。

戦前において大学は、文部省によるチャーターリングおよびア krediteーションをクリアすることを求められていたが、その要件を整えることができる高等教育機関は帝国大学を中心とした少数の大学のみであった。従って、ここでは学生確保をめぐる競争が問題とされることはなかった。この時期、大学が大学として存続するための競争は、参加者のきわめて限定された「閉じられた競争」であったとみることができよう。またこの段階の大学はマーチン・トロウの言う「エリート型」大学であり得た⁽⁹⁾。

戦後の新制大学は大学設置基準の下、一定の条件を整えれば大学として認可され、国公私立の別なく新たな高等教育を担う機関として機能した。戦前来の社会的評価を背景に実質的に競争状況を免れる少数の大学を除き、多くの大学は、現実的な対応の如何はさておき、文部省のチャーターリング・ア krediteーションの条件を超える教育を提供することで社会的評価の獲得と向上を図るための競争に身を置くことになった。こうした競争を「マス型」高等教育システム下の「開かれた競争」とみることができよう。

最後に現代の競争は「ユニバーサル・アクセス型」システム化で、外在的要因によって階層化された大学の、各階層内での競争という様相を呈している。その意味で階層内に「閉じられた競争」を余儀なくされ、自らを「商品化」するとともに、生産する「商品」の付加価値を「就職力」に画一的に一元化させて、消費者学生・保護者の要求に

応えることで「棲み分け」と「生き残り」を図ろうとしているのが現代の大学であるとみることもできよう。

<注>

- (1) 池田正之輔「文部省に勧告した私の真意」『中央公論』1961年5月号
- (2) 『文部時報』、第66巻第11号
- (3) 『教育委員会月報』250号、1971年6月
- (4) いずれも「文部科学統計要覧」(平成24年版)による。
- (5) 久富善之『競争の教育』、労働旬報社、1993年
- (6) 国立大学法人法の制定(2003年7月16日法律第112号)により、従来の国立大学は独立行政法人化された。文部科学省は同法の骨子を次のように整理している。
 - ①国立大学を大学ごとに法人化し、国立大学法人を設立することにより、自律的な運営を確保する。
 - ②国の行政組織の一部であった国立大学のそれぞれに独立した法人格を付与し、予算、組織等の規制は大幅に縮小し、大学の責任で決定する。
 - ③民間的発想のマネジメント手法を導入する(役員会制の導入によりトップマネジメントを実現する、経営協議会を置き全学的観点から資源を最大限活用した経営を実施する)。
 - ④第三者評価の導入による事後チェック方式に移行する(大学の教育研究実績を第三者機関により評価・チェックする、第三者評価の結果を大学の資源配分に確実に反映させる、評価結果・財務内容・教育研究等の情報を広く公表する)。
- (7) いわゆる大学設置基準の大綱化は1991年の大学審議会答申「大学教育の改善について」によってその骨格が形成された。答申は一般教育と専門教育の区分を廃止し、4年間の学部教育を自由に編成できるよう設置基準の改訂を求めたものであった。より具体的には、①設置基準における学部名称の例示をやめる、②学部以外の組織編成(学群、学系など)を認める、③学科・課程・コースなど学部内の組織編成を弾力化する、④講座・学科目制を存続しつつ運用の柔軟化を図る、⑤学士を学位とするとともに、その種類を廃止し学士に一本化する、⑥教養部の改組転換を図る、⑦昼夜開講制などを導入して学習機会の多様化を推進する、⑧単位制の見直しとその弾力的運用を図る、⑨教育方法の改善に努める(講義中心の授業からの脱却)、⑩大学に自己点検・評価の実施を求める、などが提言された。周知のようにこれらの提言は具体化され、その後の大学教育・大学運営に多大な影響を及ぼしている。
- (8) 事前規制から事後チェックへという考え方は政府の総合規制改革会議で主張されたものであり、中央教育審議会大学分科会がその要請に応えるかたちで設置基準の大幅な自由化と事後評価制度の導入として具体化を図ったものである。「規制改革の推進に関する第1次答申」(2001年)は「大学においては教育機関や教員が互いに質の高い教育を提供するよう競い合うことが」必要であるとした上で、そのために「大学や学部の設置に係る事前規制を緩和するとともに事後のチェック体制を整備するなど、一層競争的な環境を整備することを通じて、教育研究活動を活性化し、その

質の向上を図っていくこと」を求めていた。ここには大学設置基準を通じた文部科学省のチャーターリング・アクレディテーションそのものが「規制」であり、「大学の自主的自律的な判断による機動的な組織編成を阻害している面がある」との認識があった。一方、大学に対しては「事後的な監視点検が機能していない状況が、自らの提供する教育サービスに対する責任感の欠如とその質の低下を招いているのではないかという懸念がある」とし、「大学が自らの判断と責任において、質の高い教育研究活動を行うことができる競争的な環境に向けて、大学の設置等に関する規制を一層緩和する一方で、継続的な第三者による評価認証（アクレディテーション）制度の導入などの監視体制を整備する必要がある」と述べていた。2004年の第三次答申では、「大学設置基準が緩和され、第三者評価が導入されるなど、教育においても事前規制から事後チェック型のシステムが構築されつつある」と一定の評価をした上で、説明責任の明確化と自主的な意志決定を可能とするガバナンスの強化が提言されていた。

2014年6月に学校教育法および国立大学法人法の一部を改正する法律が公布され、翌2015年4月1日から施行され。これを受けて学校教育法施行規則および国立大学法人法施行規則の一部を改正する省令が同日に施行された。この改正により学長のリーダーシップの下で、戦略的に大学を運営できるガバナンス体制を構築することがめざされることとなり、上記の傾向はより強化された。

- (9) 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年およびマーチン・トロウ『高度情報社会の大学』喜多村和之編訳、玉川大学出版部、2000年)を参照。

<参考文献>

- 天城勲、慶伊富長編『大学設置基準の研究』、東京大学出版会、1977年
 天野郁夫『日本の高等教育システム』、東京大学出版会、2003年
 上垣豊編著『市場化する大学と教養教育の危機』洛北出版、2009年
 小方直幸編『大学から社会へー人材育成と知の還元』（リーディングス日本の高等教育4）玉川大学出版部、2011年
 オルテガ・イ・ガゼット『大学の使命』井上正訳、桂書房1968年
 海後宗臣、寺崎昌男『大学教育』、東京大学出版会、1969年
 栗原康『学生に賃金を』新評論、2015年
 高一則編『大学とマネー－経済と財政』（リーディングス日本の高等教育8）玉川大学出版部、2011年
 寺崎昌男『日本における大学自治制度の成立』（増補版）、評論社、2000年
 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
 マーチン・トロウ『高度情報社会の大学』喜多村和之編訳、玉川大学出版部、2000年
 羽田貴史他編著『高等教育質保証の国際比較』東信堂、2009年
 細井克彦『設置基準改訂と大学改革』つむぎ出版、1994年
 ベンベル、T. J. 『日本の高等教育政策』、橋本鉦市訳、玉川大学出版部、2004年
 山田礼子編著『高等教育の質とその評価：日本と世界』東信堂、2016年
 米澤彰純編『大学のマネジメントー市場と組織』（リーディングス日本の高等教育7）玉川大学出版部、2011年
 ヒュー・ローダー他編『グローバル化/社会変動と教育1』『グローバル化/社会変動と教育2』東京大学出版会、2012年