

【金子】

私の話には3つ要点があります。第1は、この中教審答申は、日本の高等教育の長期的な発展の中でどういうところに位置づけられるのか、という点です。そして第2は、そのキーワードである「ユニバーサル化」、そして第3は「市場化」、そのそれぞれについて、いまの日本のコンテキストでそれはどのようなことを意味し、どういう問題を抱えているのかということをお話しするということにしたいと思います。

1. 中教審答申の位置づけ

まず最初に、今回の中教審答申(平成17年1月28日『我が国の高等教育の将来像』)をどのように位置づけるのかという点であります。

戦後日本の高等教育と高等教育改革

その前に、戦後日本の高等教育と高等教育改革の大きな流れを図示すれば以下のようになるのではないかと思います。

図1 戦後高等教育の流れ

		高等教育システム	管理運営・財政	教育内容
1950年代	戦後改革	新制大学	大学管理法 廃案	教養+専門課程 大学設置基準
1960年代	高度経済成長 マス化 大学紛争	池田正之輔勧告 大学設置管理の法規	私学の拡大 私学経営問題	
1970年代	第2次改革 46答申	大学種別化案 進学者抑制 専修学校	筑波大学方式 挫折 私学経常費補助 新設抑制	
1970年代後半 1980年代	進学率横ばい	臨時定員		入試改革 偏差値体制
1990年代 2000年代	第3次改革 進学率再拡大 経済停滞 98答申	高等教育計画を放棄	国立大学法人化 私立学校法改正 設置審査準則化	設置基準大綱化 自己評価 教養部解体 COE, 教育 COE
2005年	05答申			

図には日本の高等教育を、第1に高等教育のシステム構造、第2に高等教育全体と個別大学の管理運営・財政、そして第3に大学教育の内容について、という3つの視点を設定しまして、それぞれ非常に簡略に年表的に重要だと思う点を書きいれました。

こうして見ますと、戦後の高等教育にはこれまで大きくみれば3つの改革の時期があったと思います。

第1は戦後改革の時期でありまして、新制大学の誕生、様々な制度改変が1940年代から1950年代にかけて行われました。その後の1960年代に日本の高等教育は空前絶後の大拡大をやったわけでありまして、これがいわゆる大衆化の進展の時代であります。

第2の改革の時期は1970年代前半です。1971年の「46答申」を初めとして、高等教育計画等々を含めて、いわば無原則に拡大した高等教育に、どのような形で、計画的な枠をはめるのか、政府による統制、質的な水準維持を行うのかという問題意識ができて、それが政策に移されていきました。これが端的に言えば1970年代中ごろの高等教育計画、特に私学助成、それから大学設置についての抑制政策に結びついていくわけでありまして、これ以降、1970年代後半から80年代にかけて、日本の高等教育の進学率は停滞ないし少し減少しました。

これに続いて、1990年代に入りまして第3の改革の時代がやってきます。その口火をきいたのが1991年の設置基準の改正でありますけれども、さらには1998年の大学審答申で、これをうけて国立大学の法人化、それから私立学校法改正等々の政策がとられたということになるかと思います。こうした改革の背景となっておりましたのは、行政改革、それと経済的な停滞、さらには18歳人口の減少の見込みといったものでした。

未解決の課題

こうした時期を経て、2005年になって今回の答申が出されたわけです。いまの段階で、高等教育のグランドデザインに立ち返って考え直そう、というのが今回の答申の発想ですが、どうしてそうしなければならないのか。その背景となっているのは、今

申し上げた戦後の高等教育の変動の過程で、重要な課題が積み残されてきたことでしょう。

そうした第 1 の問題は、高等教育機関の機能的な分担であります。これは日本の戦後の高等教育、あるいは戦前から含めて非常に大きな問題であり続けたわけであり、特に短期高等教育機関と 4 年制の大学との関係はどのようにあるのか。また研究大学と教育大学、そういった種別化ができるのかどうかということ、これも常に大きなテーマであったわけであり、これらの問題は、戦後の高等教育改革をめぐる各種の政府審議会の答申に繰り返してでてくるテーマですが、いまだに落ち着いたとはいえない。

第 2 に、高等教育の質的な水準というものをどのように保持していくかということも未解決の問題であり続けてきました。

第 3 は国立と私立の問題です。国立と私立との役割分担はどのような形であり得るのかということが常に問題になってきたわけ、この問題について決着をつけたいという要求が、いわゆる私学と国立との間の「イコール・フットィング論」として、私立大学の中でひろまったのが、今回の答申の重要な背景になっているようです。その大きな理由は、やはり 18 歳人口の減少によって、私学の存立基盤が非常に危うくなってきたということなのではないでしょうか。

以上の 3 つの宿題について今回の答申は、一応すべて扱っているように思えます。先ほど瀧澤先生が強調されておりましたように、前の「98 答申」では比較的国立中心に偏っていたために、高等教育全体の質というものの維持ということの部分が抜け落ちていた。そこにも指摘が行われていることも重要です。ただ、今回の答申を、ある意味ではきわめて広い視点のものとさせたのは、第 3 のイコール・フットィングへの要求であった点は記憶しておいてよいことです。

新しい環境

こうして積み残しの課題が多くあったことともに重要だったのは、高等教育をめぐ

る環境がいま急激に変化しつつあるということです。

いうまでもなく、18歳人口の減少は高等教育に様々な意味で大きなインパクトを与えることになるでしょう。さらに若い人の就学行動も大きく変化している。あるいは労働市場が流動化し、企業行動も大きく変わろうとしています。そのなかで、勤労者そして企業の高等教育へのニーズが大きく変化しようとしているようにみえます。それが「ユニバーサル化」という言葉に繋がっているということでもあります。それからもう1つは、政治的な状況として、行政改革、規制緩和、政府財政支出の抑制、縮小への動きが確実になっている。こうした要因は高等教育のあり方に様々な意味で大きな影響を与えずにはおかない。

こうしてみれば、日本の高等教育は戦後の大きな節目に達しているといつてよいことがわかります。今回の答申がそうした節目を強く意識することになったのは、ある意味では当然といえるでしょう。ただしそれを後押しした国公立と私学との関係の問題は結局は正面から論じられませんでした。それはきわめて政治的な、しかも簡単に片付くことのない問題であるからなのでしょう。しかしその代わり、日本の高等教育が、これからどのような問題に直面するのかという点については、これまでになく観点を強く出していると思います。

その第1は高等教育のユニバーサル化です。答申では「ユニバーサル・アクセス」という言葉を使っています。もう1つは高等教育の「市場化」です。これについて答申は直接には用いていませんが、答申にでていくつかの点をまとめれば、こうなるのではないかと思います。以下にこの2つがどのような意味をもっているのかを、整理してみたいと思います。

2. 高等教育ユニバーサル化をどう考えるか

まず最初に高等教育のユニバーサル化、ユニバーサル・アクセス化、をどのように考えるかということについて申し上げたいと思います。

大衆化以後

高等教育の「ユニバーサル化」については、この私学高等教育研究所に深い関係を持っておられる喜多村先生が精力的にご紹介されてきたところです。もともとマーティン・トロというアメリカの高等教育学者が言い出したことですが、「高等教育はエリート・マス・ユニバーサルの段階で発展していく」という説を唱えたわけでありませぬ。これは高等教育研究のひとつの重要なパラダイムとなってきました。

ただ理論的にみて、高等教育の3つの発展段階が、単純にそのまま各国にあてはまるか否かは、実は問題です。私は、エリート段階 大衆段階、のあとに2つの可能性があるのではないかと思うのです。

その1つ（ a ）は、いわば「超大衆化」と呼ぶべきものです。トロ説の1つの解釈は、進学率が5割を超えるとユニバーサル化の段階だといわれます。もし進学率のみに着目するのであれば、大衆化とユニバーサル化には質的な違いはなく、ただ進学率の大きさのみが違うことになる。いってみればそれは、超大衆化ということになります。

もう1つ（ b ）は、学習体験自体が拡大し、延長していくパターンです。みんなが18歳で大学に進学するとは限らないのですけれども、行こうと思えば行けるような状態、そしてその後にも、教育機会は必要に応じて常に与えられる環境がある。これがユニバーサル化だと考えるということです。こうした環境では、個人は必ずしも高卒後にすぐに大学に入らなくてもよい。大学に出たり、入ったりする。これは「ユニバーサル・アクセス」といっても良いかもしれない。

小学校から中学校、高校、大学と、どの程度の数の学生がいるのかを示す図を描くとすると、18歳になった時点で高等教育への進学者の巾が広がる（言い換えればヨコに拡大）のか、あるいはさらに高年齢での進学者が増える（タテに伸びる）のか、ということになるかもしれません。

アメリカの場合を見てみますと、1960年代は大衆化が進み、そのままでいけば高卒者の進学率がさらに拡大し続けると思われたのが、70年代の前半で流れが変わりまし

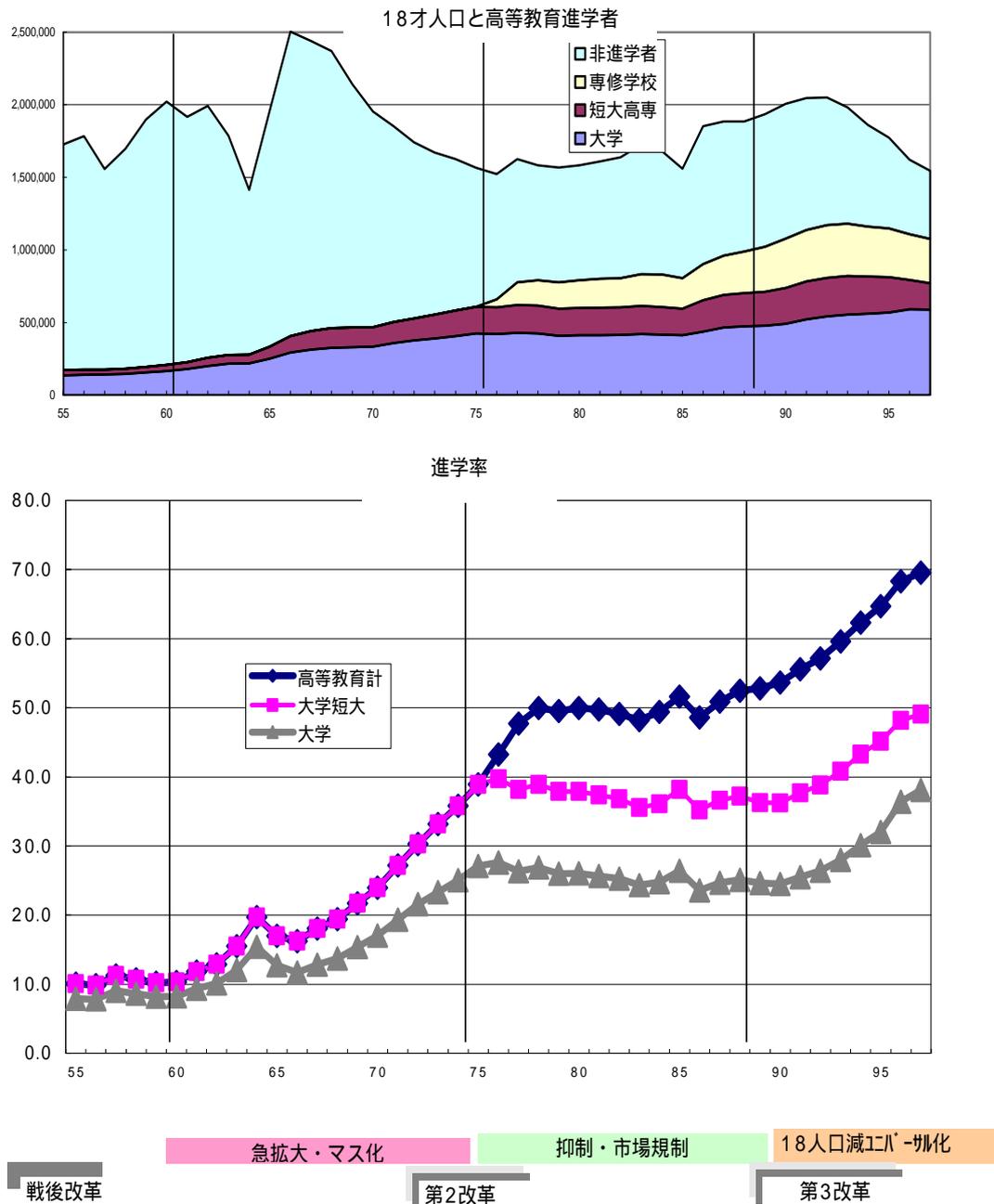
て、いったん 18 歳人口の進学率は停滞ないしは減少しました。その代わりに、高卒で労働市場に入っていた人たちが、また大学に入学したり、あるいは大学を中途退学した人たちが、また大学に入学したりし始めた。他方では、ドロップアウトする人も相当出てきました。それから、高校を卒業してしばらく大学へ入らないで、そのあとに入るといような形での行動も非常に出てきてきました。

トローも、注意深く読んでみますと、1970 年代の初めのころの論文は、超大衆化の線で考えていたのですが、ちょっとあとの論文を見ますと、ユニバーサル・アクセスの方向に定義を変更している。これはこうしたアメリカの現実の変化をみて考え方を変えたとみることができるかもしれません。

では日本はどうなるのか。これまで日本人は高等教育の「大衆化、大衆化」と言ってきました。これは 18 歳での進学率がそのまま拡大し続けるのではないかと考えてきたのだと思います。しかしこれから本当にそれが続くのだろうか。

ここで図 2 をご覧になってください。ここで大学進学率の推移をみると、1960 年代から急速に上昇し、それからいったん抑制政策がとられたために増したけれども、1980 年代にはかなりまた進学率が拡大した。ここまでは、やはり大衆化だったと思います。この大衆化が、2000 年あたりを契機として、さらに超大衆化の方に進むのか、あるいはユニバーサル化の方に進むのか、それがいまの大きな問題になっていると思います。私は、これは超大衆化の方向には行かないのではないかと、第 2 の質的なユニバーサル化（ユニバーサルアクセス）への要求が、日本でもやはりある程度起こるのではないかとこのように考えます。

図2 戦後の高等教育進学者数と進学率の推移



ユニバーサル化の構造

ではユニバーサル化、ユニバーサル・アクセスとは、具体的にどのようなことが高等教育に起こることを意味するのか。これには2つの側面がある。

1 つは、学部教育段階での周辺参加といいますか、先ほども言いましたように高校

からすぐ進学しないで、少し遊んでいて入る、あるいは大学からドロップアウトして、また入る、そういうふうな周辺的な参加をする人たちが相当出てくる。この人たちは、各種学校みたいなのところに入っているかもしれませんし、短大みたいなのところに入っているかもしれません。かなりいろいろな大学の形態の中を移動することもあるだろう。

もう1つは、成人が大学に戻って勉強する。学卒者が高度の技能、知識を求めて大学院に入る場合も多い。しかも、このときに、修士とか博士とかの学位を必ずしも目的としているわけではない。アメリカで実際に成人の学習行動で増えているのは、いわばモジュール型の学習といえますか、必要な限りで半年くらいのコースに参加するということであります。こうした就学形態が拡大して、またそれに対応した教育機会が提供されるこれがユニバーサル・アクセスの実態になるのではないかと思います。

供給側の変化への要求

問題は日本で、こういった行動が本当に起こるのかどうかということと、またこれに対して供給側がどのように対応することができるのかということです。

例えば学生が流動化することに、ネガティブに言えば退学の可能性があるような学生が多くなる。こういう学生をどうケアするのか。あるいは編入学の幅をどう広げるのか。その際の、それ以前の学習歴についてどう評価するのか、そういったことに対する対応の体制ができているのかどうか。

大学院においても、我が国においては専門職大学院が注目されたために、専門職のための大学院という何か完成された一種のモデルがあるかのように見えますけれども、よく考えてみると、そうした例はロースクールに限定される。ビジネススクールになると実はきわめて多様です。ほかの職業では、かなりさまざまな業種、あるいは知識が必要とされる。そうすると、そういったプログラムをどのような形で提供していくかということが問題になっていくと思います。

そうした教育の新しいプロバイダーとして登場してきたのが、営利大学です。営利

大学は金を儲けるから目新しいのではなくて、むしろ新しいニードのところを見つけ
てくるところに非常に大きな意味があるわけですね。

それから、企業自体が一種の大学のプログラムをつくり、それが大学との連携をす
るというようなこともアメリカなどでは起こっているわけでありまして。そういった意
味で、プロバイダーの側が非常に大きく変化するといったことが起こりつつあると思
います。

こういった意味で、ユニバーサル化というものが大きな一種の行動上の変化として
起こっているわけですが、それに対して、供給側がどのように対応するかがいま非常
に重要なポイントであると言えます。

3 . 高等教育の市場化

これと非常に密接に関連するのが「高等教育の市場化」です。

規制の役割の後退

市場化はいくつかの側面から見るができますけれども、その1つは、規制の役
割が後退することです。現在の規制緩和には極めて政治的な側面があることは事実で
す。しかし特に高等教育に関しては、従来の規制はある意味では緩和せざるを得ない
ということも事実です。なぜかというと、1つは教育ニードが多様化している。新し
い知識・技能が必要となっている。それから、今度は個人の側から見れば、個人が学
習するときに、さまざまな学習形態についても個別化・個性化せざるを得ない。そう
しますと、客観的な基準を1つ立てて、それによって規制をするということは非常に
強い足かせになってしまうのだと思います。

それから、もう1つ非常に重要な問題は、いままでの大学の教育内容は、学術的な
研究分野・学問領域から演繹された体系によって、カリキュラムが形成され、それを
枠として成立している。

ところが、新しい知識への要求は、必ずしもこうした学術上の領域に対応するもの

ではない。学習内容だけでなく、学習のスタイルも異なる。そうしますと、個別の機関、組織が、個別のニーズにいかに対応していくかということが重要で、システム全体としてデザインしてこういうふうに対応しようということは、非常に難しくなってくるわけであります。

したがって、なるべく個別の組織が実験をしやすいようにする。そして成功した例が普及することによって新しい教育内容や方法が成立する。そうしたプロセスが必要になってくる。そのために規制の緩和というのが必要だという議論が説得力をもってくるということになると思います。

政府の財政能力の後退

もう1つ大きな原因は、政府の財政能力の後退です。一方で財政ニーズが変化しているわけでありまして、人口が高齢化し、義務的な政府支出が拡大する。いままでは「教育費は将来に対する投資であるから、国家は金を使え」という議論がかなり受け入れられていたわけでありまして、投資であるならば、どこか自分で金を調達しろという議論も当然できてくるわけでありまして、その中では、社会的な価値が高いということと、政府支出が必ず必要だという論理が必ずしも結びつかなくなってくるというのが現状だと思えます。

もう1つ非常に重要な問題は、先ほどの高等教育ユニバーサル化の1つのコロシアムとして、学生が様々な高等教育機関の間を移動する傾向が強くなる。同時に規制緩和を背景として、高等教育機関への制度的枠組みが緩くなる。そうすると、大学と専門学校、大学以外の教育機関との間の境界が曖昧になってくることになるだろう。すでに単位互換などはかなり広範に認められるようになっていきます。そうしますと、これまでの、いわゆる「大学」にのみ政府の補助金を与えるという、その考え方の正当性にかかなり大きな問題が生じてくるわけでありまして。これは財政ニーズを拡大すると同時に、既存の大学にとっては補助金の低下を意味するかもしれない。

それからもう1つは、もしユニバーサル化が進むとすれば、通学期間が断続的にな

り、かつ延長するわけでありませんが、その人たちに対する財政補助をどうするかと言う問題です。要するに、財政補助の対象が非常に広がってくるわけです。境界がはっきりしなくなって広がってくるわけですから、財政補助の方法が難しくなるのと同時に、個々の1人1人に対する補助金というのが、単純に計算すれば低くならざるを得ない。

財政諮問会議では「教育バウチャー」を高等教育に適用しろ、という議論が出ています。アメリカではバウチャーというのはご存じのように初等教育について提案されていることですが、これを日本では高等教育についてやろうではないかという議論です。これはある意味では、いま申し上げた状況に対応した提案といえるかもしれませんが、しかしその問題点は極めて大きいと思います。

市場のテークオーバー

第3は、高等教育のあり方を最終的に誰が決めていくのか、という点です。いいかえれば市場メカニズムが、これまで政府がもっていた権限を、テークオーバーする、といってもよいかもしれない。高等教育需給の調整手段として市場が非常に大きな役割を持ってくる。

そうした状況の中では、政策は独自に機能するというのではなく、市場の中での枠組みとして高等教育政策が意味のあることになる。また、費用負担に関しても、個人が調達するということが重要な概念になってくるわけで、政府による直接的な機関補助というのは後退すべきであるという議論も、ますます力を得てくるようになると思います。

他方で個別の高等教育機関が果たす役割は拡大する。教育機会の均等制についても、政府が、高等教育制度をコントロールすることによって保証するというのではなく、個別の高等教育機関が一種のポリシーを持って、「うちの大学は低所得者であっても一定の能力を持った人は何人入れます」というような形で、保障するというのも考えられる。それは同時に、優秀な学生の獲得手段ともなる。

国立大学でもこうしたことは起こるだろう。今回の国立大学の授業料値上げも、財務省が「国立大学は授業料を上げなくてもいいけれども、とにかく授業料の上昇分の補助金は減らす」と言っているわけで、必ずしも大学はそれに対応して授業料を上げることが求められているわけではない。しかし結果としては個別大学が判断して、うちの大学は機会均等制についてどのような判断をするので、うちの大学は上げるか、上げないかという理由をつけざるを得なくなったわけであります。端的にそれに象徴されるように、個別大学が一定の政策ポリシーとして機会均等といったことも判断せざるを得なくなってくる。そういう世界になってきているのではないかと思います。

結論： 政府と大学の課題

それで、そういったことからどういった問題が出てくるかということなんですけれども、システムの構造、高等教育制度と個別大学のガバナンス、大学、それぞれに重要な課題が出てくると思います。

高等教育システム - 境界の曖昧化にどう対処するか

先ほど申し上げたように高等教育システムの中で、機関種別の間の境界が曖昧化してくる、これにどのような対処をするのか。特にいまの学校システムにおける学位制度と、いわば職業訓練型の資格制度との間の境界が曖昧化して、その間にどのような関係を持たせるのかということが非常に大きな課題になってくるだろう。

例えば営利大学の職業大学院と称しているところを見てみますと、これは、はっきりと言えは要するに専門学校がつくっているわけですね。言ってみれば、専門学校が大学院を、多少粉飾を凝らしてというのは言い過ぎかもしれませんが、大学院をつくっているわけで、実質的にもう境界は非常になくなっているみたいのところもあるわけです。この間をどうするかというのは大きな問題であろうと思います。今回の答申にも、ちらっとそういう問題意識が出ています。

ガバナンス

それから、もう1つは管理運営の問題、財政の問題です。設置認可、適格認定制度については何回もこれまでも2人の先生からいろいろご指摘がありました。私は、学校教育法の改正による認証評価機関の制度には相当大きな欠点があり、設計上にミスがあったといわざるを得ない。設置認可の準則主義と、認証評価機関の機能との間に、大きなギャップがあって、質的な監視が十分に機能することができない。これをどのように是正するのか。

それから、もう1つは、政府財政補助に対する基本的な見直しが、いま申し上げた環境の中では必要になってくるだろう。特に機関補助、国立大学に対する補助金、それから、私学に対する経常費補助、これはどこまでいまの形でいけるのか。さらに重要なのは、授業料と奨学金制度です。日本の奨学金制度というのは非常に特殊な制度でありまして、基本的には入学前に額が決まっていなから、本人が大学に入学するかしないかに関しての決定にはあまり影響を及ぼさない。むしろ大学に入った人の生活を補助をするという性格を持っているわけです。したがって大学入学そのものについての機会均等の是正には実に役に立たないようにできております。これでいいのかどうか。

最近の学生生活調査を見ますと、ここ4~5年は私学への低所得層の進学率がどうも上がっているらしい。特にここ5年くらいで大学進学率は上がっていますが、大都市の低所得層が入学しているのではないか。その人たちが、このまま行くとかなり流動的な学生層になって、ドロップアウトする可能性が初めて出てくる学生層になる可能性がある。いずれにしても、入学者に関しても、奨学金の問題というのも非常に大きな問題になってくるだろうというふうに思います。

そういった環境の中で、個別大学が自分の大学の将来というのをどのように選び取ってくるかということが大きな問題になってくると思います。

教育内容

最後に、やはり大きな問題となると思いますのは教育内容の問題でありまして、今回の答申は教育内容についてはほとんど具体的なことを述べていないわけです。先ほどの年譜〔図 1〕をご覧になって頂きますと、日本の高等教育政策というのは、高等教育の内容については抜本的な手を戦後一度もとっていないことがわかる。

やったことは、91年の設置基準の改正でもって、国立大学の一般教育課程を潰した。潰すつもりはなかったかもしれないが、潰す契機をつくった。しかし代わりに何か作ったわけではない。またここ数年は、大学院教育改善の施策として、学部教育 GP、といった事業も行われています。これも重要な試みですが、全体として日本の大学の学部教育の方向を示すような方向には育っていない。

そういった意味で、大学教育の内容や方法についての抜本的な骨太の政策というのは未だあまり行われているわけではない。将来に向かって、これでよいというわけにはいかない。

また佐々木先生がさっきお話になりましたように、大学生の学力がこれから非常に大きな問題になると思います。これも大学における学部教育を考えるうえでは重要な要因です。

以上、今回の答申は、戦後の高等教育の 1 つの曲がり角を示しているのだということ、そして同時に、書かれていない問題も少なくないことを申し上げました。個別大学がそうした状況をどう捉え、また行動に結び付けていくかが問われています。

どうもありがとうございました。