

高等教育におけるイノベーション

—— 原理的・比較的考察の試み ——

喜多村 和之

目 次

- I 背景と問題
- II イノベーションの原理的考察
 - (1) 定義
 - (2) 過程(プロセス)
 - (3) 形態と方法
 - (4) 評価
- III イノベーションの比較的考察
 - (1) アメリカ合衆国の場合
 - (2) 西欧諸国の場合
 - (3) イギリスの **Open University**
 - (4) 日本の放送大学
- IV 結 論

高等教育におけるイノベーション

— 原理的・比較的考察の試み —

喜多村 和之*

I 背景と問題

1960年代半ばから70年代末にかけて、アメリカ合衆国、西欧諸国、日本をふくむ産業社会の高等教育体制において、いくたの多彩かつ大規模な革新的な試行や実験が行なわれてきた。たとえばアメリカのコミュニティ・カレッジを中心とした Open Admissions policy（無選抜自由進学政策）の推進、イギリスにおける Open University の成立、西ドイツの Gesamthochschule やフランスの短期高等教育機関 IUT などの新しい形態と機能をもつ高等教育機関の創造、さらにはスウェーデンにおける勤労成人の大学入学への優遇政策の実施などは、いずれも伝統的な高等教育の制度・慣行とは異質な新しい変革であり、しかもそれらは国策として、つまり大規模なナショナル・プロジェクトの一環として、中央ないし地方政府の強力な関与のもとに遂行されてきたのである。

日本においてもこの間にいくたの新しい試みが導入されている。筑波大学の創設、技術科学大学や新しい型の教育大学などの設立、大学入学試験制度の改革（共通一次テストの導入）、大学院・学位制度の改正、専修学校制度の発足、放送大学の成立等々は、いずれも政府・文部省の関与のもとに、高度の国家予算の投資をとまなう大規模なナショナル・プロジェクトとして遂行されてきたものである。

1971年の中央教育審議会の答申によるナショナル・レベルの高等教育改革構想の提示から、1981年6月によりやく国会を通過した放送大学設立構想に至る10年間にける一連の変革の動きは、高等教育が新制大学制度の発足いらい文教政策の重点とされることなく、殆んど注目すべき変革が試みられなかった60年代以前とくらべるとき、きわめて対照的である。1970年代は、日本の高等教育が戦後はじめて国家の重点政策と計画的関与の対象となった時期であった。

このような欧米と日本をふくめた産業社会における高等教育上の一連の変革は、なぜほぼ時期を同じくして生じたのであろうか。このことを説明する考え方としては、たとえば Ashby の「突然変異説」(mutation theory) がある。Ashby によれば、ヨーロッパではすでに19世紀初頭に全く新しい高等教育のパターンが出現し、以後100年から150年間これらが世界の大学の組織や内容の指導モデル (guiding models) となったという。この新しいパターンとは、フンボルトのベルリン大学、ナポレオンの帝国大学制度、イギリスのオクスブリッジ、アメリカの Land grant colleges（国有地交付大学）等をさすものとされている。この説に従えば、1960年代から70年代も、高等教育がたんに量的な変化のみな

* 大学教育研究センター教授

らず、ラジカルな質的・構造的変化を蒙っている時期であり、そのことが既成の高等教育制度のなかに変革のための新しいモデルの創造を必要とした、ということになる (Cerych, 1981)。

いまひとつの考え方としては、Trowの「段階移行説」(transition theory)がある (Trow, 1974)。Trowによれば、産業社会の高等教育体制は、それぞれ規模の大きさと多様化の発展状態に応じて、「エリート型」「マス型」「ユニバーサル型」の3つの段階に区分することができ、それぞれの段階はつぎの発展段階への移行途上にある。そしてこの移行の過程では、つぎの発展段階に適合した新しい高等教育のパターンの創造や伝統的制度・慣行の変革が不可欠となる、とするものである。Trowのこのような考え方の有効性や限界については別の機会に若干ふれたが (Kitamura, 1980)、いずれにしても1960年代から70年代末にかけて、産業社会の高等教育がたんに量的な変化だけではなく、質的・構造的な変化を不可避とするような時期にさしかかっており、そのことがラジカルな伝統の変革や新しいモデルの創造をうながした、という見方において共通している。

以上のべたような状況を背景として、既成の制度・慣行から異質な新しい変革を試みたり、実験や革新的な試みを導入したりすることを、ここでとりあえず“イノベーション”とよぶことにするならば、高等教育におけるイノベーションとは何であり、いかなる特徴をもち、誰により、いかなる意図、目的のために構想され、計画されるのか。イノベーションはいかなる方法によって、どのようなプロセスを通じて、実現されるのか。また、実施されたイノベーションは当初の目的に照らして成功と評価しうるか否か、そしてその成否はいかなる要因によって決定されるのか。イノベーションを成功させるための方法や戦略とはいかなるものであるか。……等々といった問題が浮かび上がってくる。

高等教育におけるイノベーションの基本的な原理(理論的構造)や実施の方法ないし戦略、さらに実施されたイノベーションの評価等に関しては、その波及効果や影響力の面からみてもきわめて重要性がたかいにもかかわらず、日本ではこれまで少くとも高等教育の分野では研究の対象とされることが殆んどなかったように思われる。

小稿はまず、これまで諸外国で開発・蓄積されてきた先行研究を手がかりにして、高等教育におけるイノベーションの原理と構造を明らかにしようと試みる。つぎに、欧米諸国の若干のイノベーションの事例を素材として、このテーマに関連した問題を国際比較の視点から検討する。そして最後に、高等教育におけるイノベーションの意義と課題について若干の私見を述べたい。

Ⅱ イノベーションの原理的考察

(1) 定義

Innovationは、日本語では一般に「革新」とか「新機軸」とか訳され、もともとは経済や技術などの分野で用いられた用語であるが、今日では教育の分野にもひんばんにつかわれている。たとえばOECD(経済協力開発機構)では、「技術革新」(technological innovation)** とならんで、「教育革新」(educational innovation or innovation in education) という表現をさかんに用いている*** しかしながらこのタームは、用いられている社会、分野、あるいは個人によってさまざまな意味あいをもち、とくに教育の分野では、かならずしも共通に認められた定義が確立されているわけではない。したが

ってイノベーションについて論ずるためには、まずその論者がいかなる意味でこのタームを用いるかを明らかにしておく必要がある。

* イノベーションの語義については、たとえばつぎのように述べられている。

「狭義には技術革新の意に用いられるが、普通は生産技術の革新に限らず、新商品の生産、新市場の開拓、新資源の獲得、新しい企業組織の実施など、生産要素の新しい結合を可能ならしめる事態のすべてを含む概念」(脇村・堀江編『岩波小辞典 経済用語』改訂版, 1956年, 岩波書店, 215頁)

** 技術革新 (technological innovation) について、OECD の報告書のひとつはつぎのような定義を与えている (OECD, 1971, 1974)。

「技術的イノベーションとは、ここでは、『科学技術を新しい方法で最初に適用して商業的成功を得ること』(the first application of science and technology in a new way, with commercial success.) と定義する」

*** イノベーションというタームが教育の分野で用いられるようになったのは、OECD が最初ではないが、OECD 内の CERI (教育研究革新センター) が本格的にとりあげたのは、1969年に行なわれた “Management of Innovation in Education” の会議においてであり、それ以後 CERI は、教育上のイノベーションの17にわたるケースを分析した “Case Studies of Educational Innovation” の研究を開始、1973年につぎの4巻にわたる報告書を発表するに至った。(CERI, 1973, p. 24)

Case Studies of Educational Innovation:

- I. At the Central Level. 616p.
- II. At the Regional Level. 443p.
- III. At the School Level. 326p.
- IV. Strategies for Innovation in Education. 296p.

なおイノベーションに関する研究はとくに技術革新の普及過程を解明することを目的としてすでに1940年代からはじまっているといわれるが、教育の分野におけるイノベーション研究の最近までの研究動向と重要文献を展望したものとして、Parker (1980) の論文ならびに Levine の書物の第6章 “Implications: A Literature Review” (Levine, 1980, p. 167-199) がたいへん便利である。

まず、innovation の意味を、語義的に検討してみると、たとえばアメリカのランダムハウス辞典は、①「新しい事物を導入する」(to introduce something new), 「既成の事物に変革を加える」(to make changes in anything established), ②「新しい事物を初めて導入する」(to introduce something new for or as if for the first time) という原義から、①「採り入れた新しいもの」(something new or different introduced), ②「新しい事物ないし方法の導入」(introduction of new things or methods) などの意味を与えている。イギリスの O. E. D. でもほぼ同様に、①「新奇な事物の導入」(the introduction of novelties), 「既成の事物の改変」(the alteration of what is established), ②「導入された新しい事物」(something newly introduced) などとしている。

以上の語義的説明からすると、イノベーションという語は、新しい事物または方法を既存の制度のなかに最初に導入すること、しかもその新しい事物の導入には、なんらかの意味で既成のものとの対決あるいは変革をめざすもの、というニュアンスがこめられているように思われる。

ところで経済や産業の分野のように、イノベーションの結果を客観的に測ることが可能な分野では、その意味を明確化し、定義を決定することも容易である。Grignon and Passeron (OECD, 1970, p. 17) も指摘するように、技術上のイノベーション(例えば新しい発明)とか組織上のイノベーション(例えば意思決定過程の単純化)などのような産業上のイノベーションであるならば、その変革の革新性

(the innovatory nature of the change) は、測定可能な尺度、すなわちコストの低減とか生産性の向上とか利益の増大といった形で、客観的かつ決定的に表現される。ところが教育のように、社会的影響力が多彩で、しかも共通の評価尺度のない分野では、たとえば或る組織的な変革の革新性を客観的に評価するのは必ずしも容易なことではない。

教育におけるイノベーションは、それではどのように定義することができるだろうか。さきに挙げた CERI の “Case Studies of Educational Innovation” シリーズの第 4 巻 “Strategies for Innovation in Education” (以下 “CERI レポート” と略称) は、教育上のイノベーションの構造の体系的理論化をめざした労作であり、高等教育のイノベーションの考察にとっても参考になるものであるが、CERI レポートはまず、H. G. Barnett (1943) の「イノベーションとは既存の形態からは異質である (qualitatively different from existing forms) という点で新しいところの思想・行動、または事物をいう」という定義を紹介している。つまりここにはイノベーションの特徴を示す概念として、「異質性」と「新らしさ」がまず挙げられているのだが、この指摘は本質をついたものといえよう (CERI, 1973, p. 34)。

Levine (1980, p. 34) も innovation の語義を示すキーワードとしては “new” と “different” を挙げ、イノベーションとは new を示す reform と、different を示す change との双方の要素を結合した意味をもつとして、つぎのような指摘を行っている。すなわち、イノベーションとは機能的には「或る組織体の伝統的な慣行から脱した新しい試み」(any departure from the traditional practices of an organization) といちおう定義づけることができるが、このイノベーションに固有の性質である新しさ (newness) は、相対的な現象とならざるを得ない。すなわち、ある場所で新しいことであっても、別の場所ではすでに古いことにすぎないというように。このことは時間的にも適用される。一般にイノベーションとよばれている試みの多くは、すでに過去に存在した試みや構想をいまいちど試みようとする、復活 (renovation) にすぎない、といったように。

つぎに注目しておきたいのは、イノベーションはたんに無目的かつ自然発生的な変化ではなくて、あくまでも明確な変革主体の存在を前提とし、その意図にもとづいた人為的計画的な変革への試みだということである。

たとえば、Cerych (1979) は、“reform” (改革) と “change” (変革) を区別して用い、後者は前者よりひろい概念をあらわす、としている。かれによれば、「改革」とは「計画化された変革の過程」(a planned process of change) であって、「計画によらない変革」(unplanned change) すなわち「内部的もしくは外部的な圧力から生じ、或る程度自然発生的 (spontaneous) かつ無意図的 (unintended) に起り、高等教育体制の発展に固有のものとして存在する諸要因と、高等教育と他の諸制度や諸要因との相互作用によってもたらされる変革」——とは区別される。Cerych はこの「計画された変革としての改革」は、なんらかの形で“法的に制定されたもの” (“enacted”) —— 法律、政府の命令、あるいは他の公権力の決定という形で採用されたもの——を、フランス人らしく想定している。

Cerych のいう reform と change との区別は、そのまま innovation におきかえることができよう。

イノベーションという事象を機能的な観点からみるならば、ひとつの過程 (process) としてとらえることもできる。たとえば、A. H. Niehoff (1966) はつぎのように定義する (CERI, 1973, p. 35)。

「変革主体 (a change agent) の側からの構想から出発して、その変革の潜在的な受け手 (

potential recipients) によって受容ないしは拒否される時点で終了する一連の過程 (process) 」

このように、イノベーションを、プロセスとしてとらえるならば、当然のこととして、イノベーションを提唱し、主導する変革の主体がまず存在し、同時に、そのような変革を受容ないし拒否する変革の受け手が存在することになる。いかえれば、イノベーションとは変革の主体と変革の受け手との間に交わされる相互作用の過程ととらえることもできよう。

それではこの変革の主体、すなわちイノベーターは、なぜイノベーションを計画するのであるのか。CERI レポートも指摘するように、すべてのイノベーションは、なんらかの形で「それに代るよりよいもの」(something better than what it replaces) を目指して試みられる。すなわち、イノベーションは、或る特定の目標ないし価値を志向する改善 (a goal-directed or value-directed improvement) を目的として行なわれるものなのである (CERI, 1973, p.36)。

この過程としてのイノベーションを更に具体的に展開しているのは、M. Richland (1965) の定義である (CERI, 1973, 35p.) 。

「明確に定められた目標や目的をより高度なレベルで達成できるような新しくユニークな方法で、人的・物的資源の選択、組織化、活用を創造的に行なうこと」(A creative selection, organization and utilization of human material resources in new and unique ways which will result in the attainment of a higher level of achievement for the defined goals and objectives.)

CERI レポートは、さらに M. B. Miles (1964) のつぎの定義を援用している。

「イノベーションとは、あるシステムの諸目的を達成するうえに、より効率的と考えられる、意図的で、新しい、特定の変化である」(a deliberate, novel, specific change, which is thought to be more efficacious in accomplishing the goals of a system)

このようにして、CERI レポートは、イノベーションを、「目的志向」(goal-directed) ないし「価値志向」(value-directed) 的な改善とみ、そのうえで、つぎのような定義に到達するのである。

「イノベーションとは、或る望ましい目的に照らして行なわれる、意図的な改善の試みである」(a deliberate attempt to improve practice in relation to certain desired objectives).

要するに、高等教育におけるイノベーションとは、既存の高等教育の制度・慣行を改革・改善するために、伝統からは異質な新しい素材、アイデアないし方法を用いて、計画的・意図的に遂行される変革のことをいう、とまとめることができるであろう。つまりイノベーションは、①たんに既成の制度・慣行を是正・廃止するだけでなく、伝統とは異質で新しい代換的変革を導入または創造すること、②無目的で自然発生的な変化ではなく、明確な意図をもつ変革主体による計画的な変革であること、を基本的な特徴とするものと言えよう。

(2) 過程(プロセス)

イノベーションを、さきに引用した定義のように、「変革主体の側からの構想から出発して、その変革の潜在的な受け手によって受容ないしは拒否される時点で終了する一連の過程」(Niehoff) としてとらえるならば、高等教育のイノベーションは具体的にはどのようにして生じ、いかなる段階を経て完了するに至るのか。

イノベーションの成立過程段階については、すでに多くの分析があり、10をこえるモデルがあるとされているが (Levine, p. 7), ここでは高等教育に関連した3つのモデルのみを挙げてみよう。

Cerych (1979) は「改革の過程全体」(the overall process of reform) を4つの段階にわけて説明している。

- ① 既成の制度(あるいはその制度のいくつかの側面)にたいする不満の存在。もしくは現行の制度では充分かつ適切に充たせない新しい必要性や目標の認識
- ② 現状に代わる改革構想の議論と形成
- ③ 特定の改革構想の選択と採用
- ④ 採用された改革構想の実施

このうち①は Cerych のいう“改革をうながす圧力”に相当し, ②, ③は政策形成過程 (the policy formulation process), ④が実施の過程 (the process of implementation) に該当する。

Levine はアメリカの組織論にかんする研究を比較対照しつつ, イノベーションの過程を4つの基本的な段階に整理した (Levine, 1980, p. 6-9)。

- ① 変革の必要性の認識 — なんらかの組織的な必要性が充たされていないことが認知されること。
- ② 解決策の計画化と構想化 — その必要性を充たす手段としての計画化と構想化で, ここで具体的なプランが展開される。
- ③ 変革のプランの着手と実施 — プランは実験的・試行的に実施に移される。
- ④ 実施されたプランの制度化ないしは中止 — 実施に移されたプランをルーティン化して組織体のなかに組み込むか, それとも止めるかが決定される。

CERI レポートは P-R-D-D モデル (Planning-Research-Development-and Diffusion model) を提唱している (CERI, 1973 p. 54-55)。すなわち,

- ① 問題の所在の明確化
- ② イノベーションの計画化
- ③ イノベーションのプログラム化と開発
- ④ 実験
- ⑤ 評価と修正
- ⑥ 伝達と生産
- ⑦ 実施

の7つの段階から成る過程である。これはいわゆるアメリカの Research & Development (「研究・開発」) の考え方を応用したものである。

ほかにもいくたのプロセスの段階区分モデルが考えられようが, すべてのイノベーションは, CERI レポートも指摘しているように,

- ① イノベーションの構想の明確化 (formulation) — すなわち新しい目的の設定
- ② その構想化されたイノベーションの採用 (adoption)
- ③ そして採用されたイノベーションを既成の制度内で実施すること — すなわちイノベーションによる変革の制度化 (institutional change)

という3つの段階に整理することができよう。

(3) 形態と方法

Hefferlin (1971, p. 22-25)は、大学の変革は一般につきの3つのパターンをとってあらわれるとしている。すなわち、①新しい教育機関の設立、②既成の機関のラジカルな方向転換、③既成の機関の教育プログラムの漸次的な改変、である。①は新しい型のモデル大学を創設して、既成の教育制度に新しい理念を導入することを目的とする変革、②は既成の古い大学をラジカルに転換してゆくもので、平時よりは危機的状況において発生することが多く、③は既成の構造のなかで、ゆるやかに機能をつけ加えたりとり去ったりしてゆく変革の過程であり、平時に最も一般的にとられている変革方法である。A. Levine (1980, p. 4-6)は、高等教育における組織体のイノベーション (organizational innovation) に限定して、さらに、つぎの5種類のタイプを挙げている。

- ① 新型の大学を創設する。
- ② 既成の大学のなかに飛び地の革新的部分 (innovative enclaves) を開設する。
- ③ 既成の大学のなかで全面的な変革 (holistic change) をおこなう。
- ④ 既成の大学のなかで漸次的な変革 (piecemeal changes) を重ねてゆく。
- ⑤ 大学の外部にライバルをつくり、周辺からの変革 (peripheral changes) の効果を及ぼしていく。

Levineによれば、それぞれのタイプのイノベーションは互いに利害得失があるとともに、それなりの存在意義をもつという。①の新しい型の機関の設立は、既存の機関の構造を転換したり教職員や学生の意識を変革するに要する多大の時間やエネルギーという莫大なる消耗をさける意味では、最も容易に新しい使命を確立しやすい方法であるが、新大学の設立がそのまま新しい使命の成功を保証するものとはならず、現実には新大学が創設者の意図を実現することはきわめてまれであるという点で大きな欠点をもつ。②の既成の大学内に革新的な部分をつくりあげるのは、比較的安上りで実行しやすく、これが他に波及すれば変革の実験室や自己革新の源泉として役立つという長所がある。だがこの方式の欠点は、これが学内の隔離された附属物となったり、不満をもつ教員や学生にとって聖域とみなされたり、必要な変化をさける口実として利用されたりすることである。③の既成の組織内部の全面的な変革は、統一かつ首尾一貫した目的による革新の採用であって、古いものに新しいものをつけ加えるのではなく全面的に入れかえるという点では最も効率的であるが、現実にはきわめて採用されにくく、また成功の率も低くて一般的ではなく、失敗すると元も子もなくなるという意味で危険な変革方法である。④の既成の大学内における漸次的な変革は、最も一般的で、最も実施しやすい改革方式であるが、漸進的かつ断片的な変革は統合された目的にそうよりも、政治的な妥協によって実施される性格のものだから、首尾一貫した全面的変革にはなりにくい。⑤の学外にライバル機関をつくる方式は、既成の大学に変革への刺戟を与える点で効果がある。——以上がLevineによるイノベーションの形態・方法別にみた利害得失の説明である。

日本の高等教育におけるイノベーションの試みも、おおよそこのLevineの5つのカテゴリーにあてはめてみることができよう。たとえば筑波大学の創設は①に入るであろうが、既成の東京教育大学から新設の筑波大学へのラジカルな転換をはたしたという点では③の要素もきわめてつよく、新大学

の創設プラス既成の大学の全面的変革という複合的な要素が、筑波大学の成立過程に多くの問題をもたらしたと考えられる。放送大学の構想は、すくなくとも設置主体の意図は①と⑤の要素の結合したものとみることでもできよう。

(4) 評 価

実施されたイノベーションの成否は、それぞれのイノベーションの目的がどの程度達成されたかという点に照らして判定される。その場合の目的や判定の基準は、高等教育の分野におけるイノベーションの場合には、たんに直接的な目的の達成のみならず、それ以上に他の諸機関や高等教育制度全体への波及効果も、暗黙の前提として評価の対象にふくまれているように思われる。

Collier は、イノベーションの評価を決める基準として、つぎの3つの視点を挙げている (Collier, 1974, p. 20-22)。

- ① 総括的な評価 — そのイノベーションは、所期の目的の達成という点でどの程度の成功を収めたか。
- ② 成功・失敗の度合いの判断 — そのイノベーションは、機関の日常的な慣行ないしは組織的構造のなかに、どこまで組み込まれたか。もし組み込まれていないならば、導入されたイノベーションは今後の実験や革新を生み出すうえで、どの程度有益な結果ないしは教訓をもたらしたか？
- ③ イノベーションの波及効果 — 採用されたイノベーションが他の機関にも波及していくという兆候がみられるか？

Collier の以上の3つの視点は、イノベーションの目的と評価の特徴について示唆を与えるものである。一般にそれぞれのイノベーションは、いわば直接的な目的をもって導入される。たとえば、一般教育課程に新しい型の総合コースや学際的なプログラムが導入されたり、新しい型の大学（たとえば筑波大学や放送大学）が創設されたりする場合には、それぞれのイノベーションは、学生の知識の増大とか、大学教員の新しい教育方法の導入とか、伝統的な大学とは異質で新しいモデル大学の設置という、それじたいの固有の目的をもつ。しかしながら、イノベーションを計画し、実施する変革主体の意図は、たんに既成の制度や機関のなかにいわば Levine のような新しい“飛び地的革新部分” (innovative enclaves) をつくり、それ自体が成功裡につくられればそれで満足するわけではない。むしろ、多くの場合、この種のイノベーションの真の意図は、既成の制度や機関のなかに新しい理念や変革の芽を植えつけること、つまりこれらの革新的試行を契機としてつぎつぎと新たな変革へと波及効果を及ぼしていくことなのである。したがって、総合科目や学際的コースの導入は、硬直的で問題の多い一般教育カリキュラムの改革を波及させ、筑波大学や放送大学の創設は伝統的な既成の大学制度に、新しい教育研究体制と生涯教育に「開かれた大学」への理念をふき込むための戦略なのである。

Ⅲ イノベーションの比較的考察

これまでに高等教育におけるイノベーションとは何であり、いかなる構造をもつものであるのか、

さらにイノベーションはどのようなプロセスを通じて実現されるのかといった原理的な側面を検討してきた。そこでつぎに、イノベーションの具体的な事例をとりあげて、国際比較の視点から若干の考察を試みてみたい。

(1) アメリカ合衆国の場合

一般に1960年代はアメリカ高等教育の《黄金時代》とよばれ、また《偉大な教育革新の時代》(a period of great educational innovation)ともいわれる。こうした一般的イメージにたいして、60年代のアメリカ高等教育を回顧した Astin は、この10年間に導入された多くの革新や改革のなかで今日まで持続しているものはごくわずかにすぎず、殆んどイノベーションは失敗に帰したことを指摘している (Astin, 1980, p. 80-91)。

Astin によれば、60年代に導入された教育革新——いくたの実験大学、契約学習・労学協同学習・選択自由科目制・学際研究・合否のみの成績評価といった教育上の革新的試行は、ほとんどが一時的で表面的な変革にすぎず、多くの大学の教育面に影響を及ぼしたとはいえない。60年代のこれらの革新は、当時の高等教育の急速な拡張によって、さしたる困難なしに新しいコースやプログラムや新しい機関を既成の制度につけたし (added on) することができたことによって可能であったにすぎず、大学教育の主流の教育課程には大きな変革をもたらすものではなかった、と断じている。

こうした変革の不成功の原因は、大学の保守的体質 (academic conservatism) にあると Astin は考える。かれによると大学の保守性は、①大学の構造と機能、②大学管理者と教授団の伝統的な役割と体質、③社会の要求といった3つの要因の相互作用に由来するが、なかでも最も強大な保守勢力は教授団である、とし、1960年代の経験から、高等教育の革新と改革に関して得られた教訓として、つぎの3点を挙げている。

- (1) 革新や変革にたいする主要な障害は教授団の保守性である。
- (2) 大学の変革は不可能ではない。だがそのような変革が行なわれるのは、通例、大学の内部から合理的な教育計画の一環として生みだされたものであるよりは、むしろ学外の勢力から大学におしつけられた結果である場合が多い。
- (3) 高等教育における革新(イノベーション)なるものの多くは、基本的な教育上の慣行や政策の変革としてであるよりは、たんに〔既成の制度への〕「つけたし」(add-ons) として導入されたにすぎない。このような「つけたし」の革新は、高等教育体制が急速な拡張期にない場合には達成がきわめて困難である。

(2) 西欧諸国の場合

アメリカの場合とほぼ同時の60年代に、西欧諸国でも数多くの新大学が建設されたが、これらはたんに学生数の増大への対処のためだけではなく、既成の大学とは異なる目的や機能や組織をもつ新しい型の高等教育機関の創造という意図から生みだされたものであり、いずれもナショナル・レベルのイノベーションといってよい。

Cerych (1981) によると、これらの新しい政策にもとづいたイノベーションの殆んどは、結果的に

は、当初の意図よりはるかに小さな変革しかもたらさなかったといわざるを得ないという。たとえば、60年代の西ドイツのコンスタンツ、ポッフム、ビールフィールドの新大学は、現代の高等教育の組織、内容、方法の新しいモデルとなることが期待されたが、現実には、既成の大学体制の一環に組みこまれる結果となっている。この事情は同じ時期にイギリスに設立された9校のニュー・ユニバーシティにもあてはまる。伝統的な高等教育に代る新しい機関形態として設置されたイギリスのポリテクニクやフランスの技術短大(IUT)もますます伝統的な大学モデルに類似しつつある。ドイツの総合制高等教育機関(Gesamthochschule)の新しい高等教育編制原理もごく一部の州で部分的にしか具体化されていないし、1968年のフランス高等教育方針法の打ち出した3つの主要目標——学際的教育、学生参加、大学自治も、ごくかぎられた形でしか実施されていない。

このような高等教育改革の失敗はどこに由来するのであろうか。言いかえれば、改革の実施の過程におけるいかなる要因によって、当初の改革目標の達成(または達成できなかったこと)を説明できるか?——これがCerychが問題とした点である。かれはヨーロッパ8カ国の高等教育改革の実施に関する事例研究と政策の実施過程の理論研究の結果、改革の成否に重要な影響を及ぼしたものとして、つぎに示すようないくつかの要因を挙げている。

まず第1は、改革や革新の目標(goals)がどのような性質のものであり、どのような形で構想化されたか、とりわけ“どの目標が、誰にとって”(which goals and whose)改革となるか、という点である。第2は、こうして構想化された改革目標(新政策)が、どの程度まで既成の社会や制度の一般的原理や価値と合致するか(または合致しないか)という点である。第3の要因は、環境的状况の変化である。第4は、改革の導入によって影響をこうむる層が、どのような態度をとるか(つまり改革に抵抗するか、これを支持するか)という点である。そのほかCerychによれば、官僚機構とその手続き、政府の支援の度合い、改革の実施当局の指導者やスタッフの人間性や熱意、マスコミの支持(または不支持)などが、改革の実施に影響を及ぼす要因として挙げられている。

(3) イギリスの Open University

すでにみてきたように、Cerychは1960年代から試みられてきた殆んどすべてのヨーロッパにおける改革を失敗とみなしているのであるが、ただひとつの例外として、イギリスのOpen Universityを革新の成功例とみなしている。これはイギリス今世紀の最大のイノベーションとよばれ、しかもひろく世界的に成功した事例と評価されている数少ない試みのひとつであるので、つぎに若干検討してみよう。

Open University(OU)は、名称が象徴しているように、「性・年齢・職業・社会的出自・経済状況・居住地域・学歴など、あらゆる制約から自由な“開かれた”大学」として構想された(本間, 1980)。初代総長クラウザー卿が開学の辞で宣明したように、OUは「人」「場所」「方法」「アイデア」に関してオープンであることを追求しようとした(Tunstall, 1974)。成人に無試験で大学教育の機会がひらかれ、電波というメディアを通じて場所的制約を越えて放送教育がうけられ、開発された無数の教科書や教材によって自分のペースで学習できるという点で、OUは伝統的の大学に比して著しく柔軟かつ開放的である。またOUの大学教育が「金魚鉢のように」外部からみえるようになっており、その

授業の内容・方法は教材をふくめて人びとの目にさらされ、外部の評価や監視にひらかれている。こうした点で、OUは従来の伝統的な大学とはきわめて異質な性格をもっている。

OUの革新的性格は、このように伝統的な大学と異質な機能や形態をもつばかりでなく、その教育プログラムそのものが、既成の大学教育にたいするひとつの挑戦だというところにある。OUの副総長として創設過程の渦中にあったPerryは、そのことをはっきりと主張している（Perry, 1976, 西本三十二訳, 90頁）。

「現在大学で共通して行なわれている教育方式が、必然的で、また本質的に望ましいものであるとして、学問の世界では、公開大学に対し疑義を感じている向きがある。私に対決したいと考えているのは、学問の世界でのそのような考え方なのである。たとえ限定された範囲内のことであっても、公開大学が成功するなら、高等教育に与える影響は非常に大きい。公開大学では、これまでの大学で不可能とされていたような新しい方式の教え方を自由に試みることができるであろう。」

OUの大学教育の構想は、創設後10年余を経た今日の時点で、3万3千人に及ぶ卒業生、全英260カ所に設けられた学習センターの広汎なネットワークの整備、開発された数千点に及ぶ教科書や多彩な教材の普及、伝統的な高等教育機関との取得単位の相互認定の成立などによって、かなりの程度成功裡に実現されてきたと評価されている。OUの教育方法や教材は海外にもひろく活用されているし、国際的なコンサルティング活動もOUの重要な仕事となりつつある。たとえばタイに1980年に創設されたSukhothai Thammathirat Open UniversityはイギリスのOUをモデルとし、その専門家から多くを学んで開設された。イギリス国内でも、OUが既成の大学教育の改善にかなりの影響を及ぼしていることが、調査によって実証されている（Moss and Brew, 1981）。これによれば、たとえばOUのテキストや教材は、大学教員の5人のうち4人に知られているという。

OUはその構想、設立の目的、教育の対象、大学教育の内容や方法、さらにはその影響や波及効果の面からみても、1960年代に試みられたイノベーションのうちで最も成功した事例のひとつとみなしてよいであろう。成功の理由としては多くの要因が指摘できるだろうが、Cerychは、①OUは他の点ではきわめて革新的であったが、大学教育のレベルはあくまでも既成の大学の水準に従うことを強調したことが、既存の大学社会からの承認をうながした、②OUはドイツのGesamthochschuleのように大学教育の全体構造の変革を試みたのではなく、入学機会と伝達の側面に限定した変革を単一の機関で試みた革新であったために、外部の一般的原理や価値と全面衝突することがなかった、との見方を示している。

(4) 日本の放送大学

日本の高等教育において1960年代以後に試みられてきた改革や革新の事例については、まだ総合的な評価がなされておらず、その成否の判定は今後へのこされた研究課題である。自民党や文部省の高等教育政策（とくに1971年の中教審答申や、1975年以後の高等教育計画を中心とした）にそって遂行された諸々のナショナル・レベルの変革が、いかなる過程を通じて構想され実施に移されたのか、その結果として日本の教育にどのような影響を及ぼしたのか、それはいかなる目的のために誰にとって成功を意味し、あるいは失敗を意味したのかという問題は、今後の日本の高等教育政策の方向を模索

するうえにおいても、緊急に学問的検討を加えるべき課題であるが、現在の時点では別の機会にまたざるを得ない。ここでは、イギリス最大のイノベーションとしての Open University との関連から、日本でこれから設立されようとしている放送大学について、若干の検討を試みてみたい。というのは、1981年によく国会で設置の承認を得るにいたった放送大学の構想は、21世紀に向けての高等教育の分野における最後の大規模なナショナル・プロジェクトであり、すくなくともその基本構想は原理的にはイノベーションと称するに値するものを目指していると考えられるからである。

この放送大学の構想は、もちろんイギリスの Open University の構想とは多くの点で異質な面をふくんでいるとはいえ、その原理や経験から多くを学び、かつその成功に力づけられつつ形成されたものであることは疑いを入れない。そして今後の放送大学の具体化にあたっては、OU からますます多くを学ぶことになるであろうし、とうぜん学ぶべきであると思われる。

しかしながらすべてのイノベーションは、或る国で成功を収めても他国でもうまくいくとは限らず、つねに相対的評価を免れないという宿命をもつ。イノベーションはすでにみてきたように、伝統的な慣行から異質な新しい試みであるが、その新しさと異質性は、Levine も指摘するように、空間的にも時間的にも相対的な現象にとどまっている。つまりイギリスにとって新しい異質な試みであっても、日本にとってもそうであるとはかぎらない。

この時間的・空間的な相対性は、目的や価値にとっても同様に適用しうる。試みられたイノベーションが、何のために、誰にとって成功かは、あくまでも相対的なものでしかない。導入された改革が或る受け手にとって有益であっても、他の受け手にとっては既得権の侵害となることは常であり、その意味で価値は相対的なものにならざるを得ないのである。

したがって大学進学率がようやく20%前後のイギリス社会において果たす OU の機能と、1千をこえる高等教育機関に若い世代の半数ちかくが進学するような日本の社会における放送大学とは、あきらかにその基本的性格において違いができるであろう。

アメリカ社会にとってイギリスの Open University がいかなる意味をもつかという問題に関連して、Trow はたいへん示唆に富む指摘をおこなっている (Trow, 1972, 邦訳 47-48頁)。かれによれば、アメリカ人がイギリスの OU から学ぶものは非常に多いが、これをモデルとして活用する場合には、両国の高等教育の途方もない相違を認識したうえで慎重になされなければならない。イギリスの高等教育は全国共通のスタンダードをもつエリート型大学制度であり、OU といえどもその1部なのである。つまり OU は「比較的小規模な、エリート的で、窮屈な〔イギリスの〕大学制度に一定の柔軟性を導入しようとする」努力のひとつであり、現行制度ではうまく吸収できない大学進学要求にたいする反応であって、既成の「大学制度の基本的な構造上の変革を避けて通るための安全弁」にほかならない、と Trow はみる。

そこで元来エリート型の高等教育という基本的性格にもとづいて、そうした制約と限界をもって創設された OU と同一のやりかたを、イギリスとはちがって、大学全体に共通のスタンダードをもたず、極度に多様化したアメリカ高等教育にそのまま適用しても、正しく機能しないとかれはみる。つまり OU をモデルにして、いまやトロウの用語を以てすれば「マス型からユニバーサル型高等教育への移行段階」にあり、そこから生じつつある「基本的な構造的変革の一部」としてアメリカに導入される

ならば、かえってこれまでにはなかった新しい問題を生み出すことになるだろう、というのが Trow の主張の眼目である。

以上のトロウの警告は、日本の放送大学の将来を考えるうえにもたいへん示唆的である。トロウの用語でいえばエリート型からマス型への移行をなしとげ、規模の拡大と機能・種類の多様化を特徴とする日本のマス型高等教育制度のなかに、「高度にして全国共通のスタンダードをもつエリート型の大学制度の一部」としての OU の構想を、そのままの形で導入することは、日本の土壤に適合した放送大学の創造を保証することにはならないであろうし、それは国民の必要性に適合するものでもないであろう。たとえば、アメリカの場合に類似して、大学全体に共通のアカデミック・スタンダードがあいまいであり、種類や威信や機能においても極度に多様化した大学が混在している日本の高等教育のなかに、もし通常の大学以上に厳格な履修条件を要求するカリキュラムが設定されたならば、そのような放送大学の成立はごくひと握りの奇特定の苦学生にしか大卒資格を授与することのない、いわばエリート型の新大学を既成の制度に加えただけのことになる可能性がたかい。同時に、既成の大学通信教育に加えて、マス・メディア、民間諸機関、団体や個人によっておびただしく社会に提供されている学習の機会に加えて、放送を通じての大学教育が、何のために、誰にたいして必要とされるのかということも、慎重に検討されるべき問題である。通信教育が日本ほど発達していないイギリスにおける教育要求と、極度の情報化社会の日本におけるそれとは、基本的に異なると考えられる。

日本の放送大学が高等教育における重要なイノベーションとなるか否かは、放送大学の目的が、たんに現行制度の補完ではなく、未来の教育・学習要求を適確に先きどりしているか否かに大きく依存するであろう。放送大学が、もしトロウが警告したように、現行の閉鎖的で硬直した（と批判される）大学制度に「一定の柔軟性を導入」するだけにとどまって、結果的には「大学制度の基本的な構造上の変革を避けて通るための安全弁」の役割を果たすことになる可能性もある。言いかえれば放送大学は、既成の大学制度の欠陥に部分的修正をほどこして、かえって現体制を補完し、強化するという、保守的な機能を遂行することになることも十分に考えられるのである。

しかし他方放送大学は、既成の大学・高等教育の充実や拡張によってはどうしても果たせないような新しい課題にとりくみ、しかも既成の教育制度の改善にも影響を及ぼすような、革新的なイノベーションとなる可能性もはらんでいる。1981年1月現在の文部省の構想は、放送大学が「生涯教育の中核的高等教育機関としての新しいシステム」の創造を目指し、大学教育の機会を柔軟かつ流動的にひらくばかりでなく、既成の大学教育の改善にも影響を及ぼすことを目的として宣明している。このような目的を現実達成することは決して容易な事業ではないが、もし放送大学が新しい課題に答えるとともに既成の高等教育制度の変革にも波及効果を及ぼすものとなるならば、それは日本が21世紀に向けて敢行する意義を充分にもつイノベーションの名に値するであろう。

IV 結 論

1960年代から70年代にかけて導入されてきた高等教育のイノベーションは、伝統的な大学制度の量的拡大によっては解決できない新しい課題にたいする、国家レベルの挑戦であった。大学・高等教育

体制は、たんに規模の拡大という量的変化だけではなく、機能の多様化と構造の多元化という質的变化に直面しつつあり、このような変化に適応できるような新しい高等教育機関のモデルの創造や、教育プログラムの新しいパターンの開発を必要としたのである。既存の高等教育の制度・慣行の改革・改善を目的として、伝統とは異質な新しい素材、アイデアないし方法を用いて、計画的・意図的に変革を導入してゆく過程をイノベーションと称するとすれば、この時期は欧米諸国や日本の政府が、ナショナル・プロジェクトとして、高等教育のイノベーションをいっせいに推進しようとした時期であった。

高等教育の分野においては、教育コストの公費依存の度合いがいずれの国でもたかまっており、今日ではナショナル・レベルの制度改革やイノベーションの導入は、行政権と財政権をもつ政府の関与なしには不可能となっている。つまりいかなる改革構想もイノベーションも、政治・行政レベルの同意・承認なくしては具体化される可能性がなく、それゆえ個別の大学レベルで実現可能な小規模のイノベーションは例外として、殆んど重要なイノベーションは、政府のイニシアティブによって推進されるのが普通である。そしてこの政府主導型の変革は、原則として与党の政治勢力の政策として構想化され、立法府を通して修正されたうえで法令化され、行政府によって執行されるというプロセスを経る。その場合、政府主導のイノベーションは、法令化によって正当化された権力と財政力がともなっているから、そのイノベーションそれ自体が強制的に実施されるばかりでなく、他の高等教育機関や関連分野にも影響を及ぼし、場合によってはさまざまな分野に強力な波及効果を及ぼす可能性がたかい。それだけに政府主導のイノベーションが成功するか失敗するかは重大な結果をもたらすのである。イノベーションとは元来、既存の体制にインパクトを及ぼすことを目的とした変革への努力なのであり、何らの波及効果ももたらさない変革はイノベーションの名に値いしないと言えよう。

ところで1960年代から70年代にかけて遂行されてきたナショナル・レベルのイノベーションの経験をふりかえってみると、それはどう評価することができるであろうか。小稿でとりあげた高等教育の専門家の意見によれば、たとえばアメリカ合衆国で試みられた多彩な実験や革新的な試行の多くは、今日までに消え去ってしまい、既成の体制の変革には殆んど影響を及ぼさなかったとされている。またヨーロッパ諸国で断行された新しいモデル大学の創造も、Open University をわずかな例外として、殆んどが高等教育の新しいパターンを提示するという所期の目的を達成することができず、“失敗”の烙印を押される結果となっている。

日本の高等教育において、最近10～20年間にさまざまな形で導入されたイノベーションの事例については、今日まで殆んどそれらの総合的な分析や評価が行なわれることがなかった。導入されたイノベーションがどこまで初期の目標を達成したか（或いは達成しえなかったか）、どのような波及効果を及ぼしたか（それとも及ぼさなかったか）、その成否の決定要因は何であったか……等々の問題については、これまで殆んど分析の対象とされてこなかった*。そしてこれらのイノベーションの利害得失や成否の評価という経験的教訓を得ないままに、つぎつぎと新しいイノベーションが試みられてきたのである。

* 筑波大学では、開設後7カ年間の実施状況の点検・評価を目的とする試みが最近発表された。

筑波大学将来計画委員会『筑波大学の創設とその実績について 実施状況のレビュー』（昭和56年3月

19日) 94p.

すでに指摘したように、ナショナル・プロジェクトとしてのイノベーションは、莫大な人的・物的資源が投入されるばかりでなく、他への影響も大きいので、失敗は許されない。もし政府主導によって断行されたイノベーションが所期の目的からほど遠い成果しか達成できず、既成の体制になんらの影響も及ぼさなかったとしたら（或いは目的とは全くはずれた波及効果を及ぼしたとしたら）、それは重大な政策の失敗であるとともに莫大な資源の浪費といわなければならない。

すくなくともこれまでの経験によれば、所期の目的を達成するという意味で成功を収めたイノベーションはきわめてまれであること、とりわけイノベーションの効果を他につぎつぎと波及させていくことは、個別のイノベーションを実現する以上にはるかに困難な課題であることが明らかである。

しかしながら、イノベーションとは、既成の高等教育が伝統とは異質な、未知の課題に直面したときに、これを解決するために試みていくひとつの変革の手段であり、転換期にある高等教育の進路を切り拓いていくための有力な未来志向型の方法なのである。そして、すでにくりかえし指摘したように、現代の大規模なイノベーションが莫大な資源の投入と政府の行政的介入が不可欠である以上、政府指導型のイノベーションの実現はなおさら権力の恣意にゆだねられるのではなく、実証的かつ合理的な分析・評価にもとづいてなされるのでなければならない。そのためには、高等教育のイノベーションの原理と構造を明らかにするとともに、イノベーションを正しく運用し、成功に導びいていくための方法と戦略を開発することが、高等教育研究者に求められる課題となろう。小論はその課題に向けてのささやかな第一歩にすぎない。

追記

小稿は1981年1月に広島大学で開催された Hiroshima-OECD Meeting of Experts on Higher Education において発表した英文論文 (Kitamura, 1981) におけるテーマを展開したものである。

引用文献

Astin, A., (1980) Higher Education Reform, Innovation, and Experiment: Prospects for the 1980s. "Higher Education for the 1980s - Report of the Second Hiroshima International Seminar on Higher Education", Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, p. 80-91.

CERI, (1973) *Case Studies of Educational Innovation: IV Strategies for Innovation in Education*, Paris, OECD, 296p.

Cerych, Ladislav, (1979) Higher Education Reform: The Process of Implementation (Towards a Conceptual Framework), "Educational Policy Bulletin", Vol. 7, No. 1 (Spring 1979). p. 5-21.

Cerych, Ladislav., (1981) Factors of Achievement and Failure in European Higher Education Reforms, *Innovation in Higher Education - Report of the Hiroshima / OECD Meeting of Experts on Higher Education and the Seminar on Innovations in Higher Education*. p.135-146. Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, 1981, [松永裕二訳, 大学論集, 第10集, 1982]

Collier, K. G. (ed.) (1974) *Innovation in Higher Education*, NFER Publishing Co., Ltd., Windsor, 146p.

Hefferlin, J. B. Lon, (1971) *Dynamics of Academic Reform*, Jossey-Bass, 240p.

Homma, Masao, (1980) 本間政雄, 「壮大なる賭け」の10年 — イギリスのオープンユニバーシティの軌跡, 『IDE — 現代の高等教育』207号, 1980年2月.

Kitamura, Kazuyuki, (1980) 喜多村和之 「高等教育体制の段階移行論について — <トロウ・モデル>の再検討」『大学論集』第8集, 1980, p. 49-65.

Kitamura, Kazuyuki, (1981) *Innovations in Higher Education – Issues, Definitions, and Japanese Experience. Innovations in Higher Education*, : bid, Research Institute for Higher Education, Hiroshima University. p.7-17. 1981.

Levine, Arthur, (1980) *Why Innovation Fails*. State University of New York Press, Albany, 224p.

Moss, G. D. and A. Brew, (1981) The Contribution of the Open University to Innovation in Higher Education. “*Higher Education*” 10, 1981, p. 141-151.

OECD, (1970) *Case Studies on Innovation in Higher Education – French Experience Before 1968*, C. Gregnon and J. C. Passenon, Paris, 137p.

OECD, (1971) *The Conditions for Success in Technological Innovation*, Paris, 169p.

OECD, (1974) 『イノベーション — 技術革新成功の諸条件』 OECD 編, 村井仁訳, 財団法人通商産業調査会, 279頁, 1974.

Parker, Charles, A. (1980) The Literature on Planned Organizational Change: A Review and Analysis, “*Higher Education*” 9, 1980, p. 429-442.

Perry, Walter (1976) *Open University – A Personal Account by the first Vice-Chancellor*. The Open University Press. 298p. 西本三十二監訳『オープン・ユニバーシティ—英国放送大学の歩み』(創元社 1979年)

Tunstall, Jeremy (1974) *The Open University Opens*. University of Massachusetts Press, 191p.

Trow, Martin (1972) The Expansion and Transformation of Higher Education. *The International Review of Education* (Feb. –Mar. 1972) 天野郁夫・喜多村和之訳『高学歴社会の大学—エリートからマスへ』(東京大学出版会, 1976年)

Innovations in Higher Education
– A Theoretical and Comparative Approach –

Kazuyuki Kitamura*

- I Background and Problems
- II Theoretical Approach to Innovations in Higher Education
 - (1) Definition
 - (2) Process
 - (3) Patterns and Methods
 - (4) Evaluation
- III Innovations in Higher Education in Comparative Perspective
 - (1) American cases
 - (2) European cases
 - (3) The British Open University
 - (4) The Japanese University of the Air
- IV Conclusion
- References

In this paper the author attempts to clarify the meaning, process and structure of “innovation” in higher education, to analyze and evaluate the achievements and effectiveness of certain examples of innovations in comparative perspective, and to emphasize the importance of empirical research on innovations as well as the development of strategies for their successful implementation. It can be said that one of the main reasons why so many attempts at innovation prove to be unsuccessful may be due to the lack of studying the lessons from past experience.

In most Western industrial societies, as in Japan, a number of important reforms and innovations have been introduced during the period from the sixties to the late seventies and most of these have been implemented at governments’ initiatives. These innovations were a response to national-level challenges to new problems which could not be adequately solved only by quantitative expansion of traditional higher education. As higher education in industrial societies was not only faced with the quantitative demands for expansion but also radical qualitative change, i.e. the diversification of functions and transformation of its structure, it became necessary for educational planners and decision-makers to design and create new institutional models and new patterns of educational programs which could lead to the development of more adaptable systems of higher education for the future. If we can define the term *innovation* as “a

* Professor, RIHE

deliberate and planned attempt to introduce change by way of new approaches, new resources, or new ideas which are different from tradition for the purpose of improvement in established systems and practices," these past decades were certainly the age of innovations in higher education. In most higher educational systems in industrial societies, educational costs are increasingly dependent upon public finance rather than private support. Hence, it is impossible to realize national-level reforms and innovations without the financial resources and administrative authority which the government can provide. In other words, no innovative reforms or ideas can materialize without political and administrative support except minor innovations at an institutional level. Thus it is a general pattern that most contemporary innovations have been promoted at governmental initiative.

In principle, government-initiative change occurs according to a process in which an original idea is formulated as the policy of an established political power, legislated by the legislature, and finally executed by the administration. Because of these authorized powers and financial resources, government-initiative innovations are usually executed coercively, sometimes with far-reaching effects on various sectors of higher education. Therefore, the success or failure of governmental innovation may bring with it grave consequences.

If we recollect the past experience of innovations which were introduced during the past decades, how do we evaluate their success or failure? According to Alexander Astin, many of the innovations and experiments which had been introduced in the United States during 1960s were either transitory or simply cosmetic changes which did not really affect educational practices at most institutions. A number of the new university models established in Western European countries have, according to Ladislav Cerych, resulted in much less change than was originally envisaged, and they have not been successful in providing new models and patterns of higher education, they were thus branded as a "failure" in that they could not accomplish their original goals.

Although a number of important reforms and innovations were also introduced in Japanese higher education, their comprehensive analysis and evaluation has so far been completely neglected. No analysis has been made as to the following questions: "Why do the introduced innovations accomplish (or fail) the intended objectives?", "How is their impact diffused to other institutions?", "What are the key factors of success of failure?", . . . and so on. Without any lesson from analysis and evaluation of these experiences, new innovations have been attempted one after another.

If innovations are made at the national-level with a great investment of both financial and human resources without success in accomplishing their original objectives or without any impact on established systems and practices, it means a grave failure in national policy as well as a great waste of national resources. According to the experiences so far, it is evident innovations successful in accomplishing their original goals are very rare. It also proves that the dissemination of innovation is always more difficult than its implementation.

In conclusion, innovation is a means for change to find a solution when established systems of higher education face new challenges which are different from tradition. It is also a future-oriented approach to find direction for higher education in transition. Although it is inevitable that any national-level innova-

tions must be under the control and interference of government, the innovation should not be promoted by arbitrary powers but based in rational analysis and objective evaluation. For this purpose, it is absolutely necessary to define both the principles and structure of innovation, and the development of strategies and methodologies in which the successful use of innovations is assured for our researchers on higher education. This paper is the first step in this goal.

