

広島大学 大学教育研究センター 大学論集

第24集 (1994年度) 1995年3月発行：119-134

高等教育システムの構造変動

—計画モデルから市場モデルへ—

天 野 郁 夫

目 次

1. 拡張主義と制限主義
2. 停滞から拡大へ
3. 計画化の時代
4. 計画の時代の終わり
5. 「規制緩和」
6. 計画モデルから市場モデルへ

高等教育システムの構造変動

—計画モデルから市場モデルへ—

天野 郁夫*

1. 拡張主義と制限主義

産業社会において、高等教育の量的拡大は、つねに政治的問題である。日本もその例外ではない。日本の現在の高等教育システムは、アメリカ占領下の1949年、大きな制度改革の後に発足したもののだが、その後現在に至るまで、さまざまな政治的な選択と決定のもとに量的な拡大をとげてきた。

政治的な選択と決定を動かしてきたのは(1)市場モデルを志向する拡張主義的な諸力と、(2)計画モデルを志向する制限主義的な諸力との葛藤である。この2つの力は、わが国の高等教育の発展過程のさまざまな局面でそのバランスを変え、拡大と停滞の波動をつくり出してきた。

拡張主義的な志向は、全国民の80%近くが、自分が中流階級に属すると考えるほど、所得の平準化と生活様式の画一化が進んだ、平等主義的な社会からうみ出される。そこでは高等教育の機会が、誰にも、知的能力に応じて平等に開かれたものでなければならない。この拡張主義的な志向は、産業界によっても支持されている。なぜなら、学歴による所得格差の小さいこの国で、それは相対的に低い賃金で、より多くの、より質的に高い、よく訓練された労働力を企業が利用しうることを意味しているからである。

拡張主義を志向するもうひとつの重要な、日本に特徴的な主体として、「学校法人」をあげておかななければならない。日本は私立学校がよく発達した国であり、在学者のうち、高等学校で30%、大学で73%、短期大学では90%をしめている(1993年)。これら私立学校の設置主体が学校法人であり、同一の学校法人が、さまざまな段階の学校を設置・運営しているのが普通である。なかには幼稚園から大学、大学院までもつ学校法人もある。これら学校法人は一箇の企業体、経営体であり、つねに発展へと、より具体的には量的拡大へと動機づけられている。私立大学・短大の経営主体であるこれら学校法人の存在ぬきに、日本の高等教育の発展過程を理解することはできない。

制限主義的な志向は、量的拡大の結果、大量に送り出される高学歴者の失業問題や、それがもたらす社会的、政治的不安をおそれる産業界から出てくる場合もある。敗戦後、1960年代に入るまでの時期は、そうした危惧の語られた時代であった。しかしそれ以後、ごく最近まで続いた経済のたえまない成長は、そうした危惧を不用にするものであった。制限主義的主張はまた、量的拡大—大衆化によって、その地位を脅かされるエリート大学の間からも生まれる可能性がある。だが日本の場合、エリート大学のほとんどが国立大学でしめられ、また政府が国立大学について、その規模の拡大を制限し、財政的にも恵まれた条件を与えてきたことが、そうした主張の表面化を妨げてきた。

こうした状況のもとで、制限主義的な志向の中心となってきたのは政府、とくに文部省である。

* 東京大学 教育学部教授 (大学教育研究センター客員研究員)

日本では伝統的に教育システム全体が、中央政府の強い管理・統制のもとにおかれてきた。それは高等教育についても例外ではない。アメリカ占領下での一連の改革により、高等教育に対する文部省の直接的な統制権限は弱められたが、高等教育システム全体を間接的ではあれ統制下におき、計画化された発展をはかろうとする志向は依然として強い。拡張主義的な志向を内在化させた学校法人との関係を考えるとき、それは文部省に、社会的に期待された役割とみることもできる。

制限主義的志向を実現する手段として、文部省に与えられているのは大学の設置認可の制限である。大学の 신설、学部の新設など、規模拡大につながる行為はすべて、文部省の定める「大学設置基準」にもとづいて、文部省の認可をえなければならない。「基準」の適用と審査は、大学関係者を委員とする「大学設置審議会」で行われるが、基準が文部省によって設定され運用されることに変わりはない。

こうして、拡張主義と制限主義とのバランスは、具体的には学校法人と文部省との、大学の新增設をめぐるかけひきの中で変動し、決定されることになる。

2. 停滞から拡大へ

図1は、1960年以降、現在に至る高等教育の量的拡大の過程と構造を、総括的に示したものである。それによれば高等教育機関の入学者数、進学率ともに1960年以降70年代半ばまで上昇、70年代半ばから80年代半ばまで停滞、80年代後半から再び上昇という3つの異なる局面をみてとることができる。これに先立つ1949年の新制度発足から1960年代までの時期は進学率、在学者数ともに横ばいであったから、高等教育の発展は(1)停滞（～1960）(2)拡大（1960～1975）(3)停滞（1975～1985）(4)拡大（1985～）の4つの局面をたどってきたことになる。以下、それぞれの局面について、制限主義と拡張主義、計画モデルと市場モデルのいずれかが優位にたち、高等教育政策を支配してきたかについて簡単にみておくことにしよう。

まず、第一期（～1960）だが、敗戦後の経済復興期にあたるこの時期は、進学率10%、入学者数17万人前後で推移し、高等教育の規模にほとんど変化はなかった。大学・短大卒業者の数については、その過剰を懸念する声もまた産業界にも強く、大学の新增設の動きは弱かった。学校法人自体、キャンパスの再建、整備に力をとられ、積極的な規模拡大の方向に転ずるに至らなかった。高等教育の規模について、文部省が明確な見通しや計画をもっていたわけではないが、政策外的な諸力によって、拡大は実質的に抑制されていた。ただ50年代の後半に入ると高校卒業者の進学希望率が上昇しはじめ、受験競争が激化する。1960年の57%という合格率はきわめて低い数字であり、高等教育の規模拡大への社会的な圧力が強まりつつあったことを示唆している。

第二期（1969～1975）は、急激な量的拡大期であり、日本の高等教育はこの時期にマーチン・トロウのいうマス段階へと移行した。15年間に約3倍という入学者数の激増、18歳人口比でみた入学率の10.3%から38.4%への急上昇、それに大学数の245校から420校、短大数の280校から513校への急増が起こったのである。この量的拡大の主要な担い手が私立大学・短大であったことは、国立の入学者数に占めるシェアが1960年の23.8%から75年には14.8%まで低下したことからも知られる。

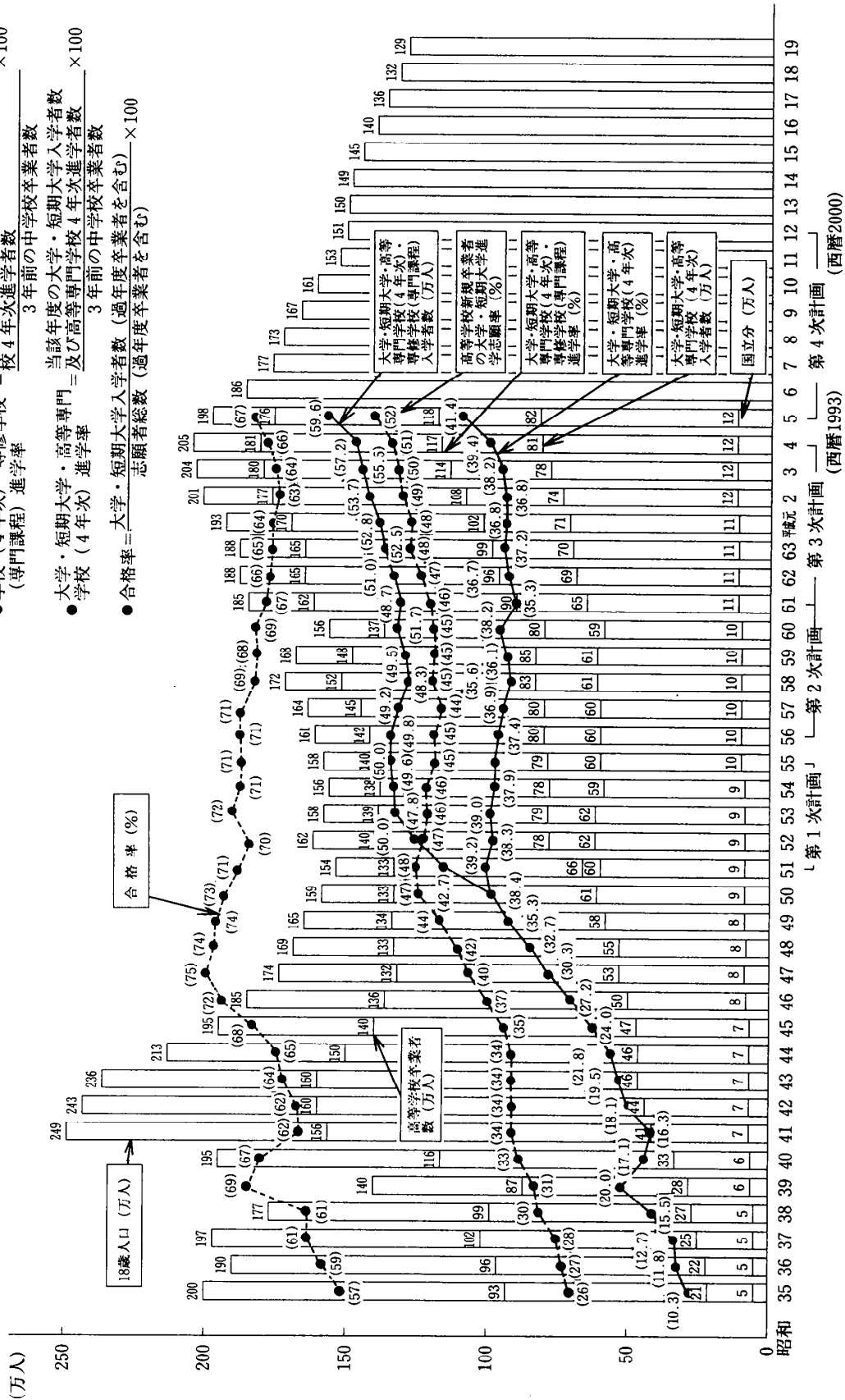
図1 高等教育の規模等の推移

- 18歳人口 = 3年前の中学校卒業生数
- 高等学校新規卒業生数

$$= \frac{\text{当該年度高等学校卒業生のうち、大学へ短期大学へ願書を提出した者の数} \times 100}{\text{当該年度高等学校卒業生数}}$$
- 大学・短期大学進学志願率

$$= \frac{\text{当該年度の大学・短期大学・専修学校(専門課程)入学者数及び高等専門学校(4年次)進学志願者数}}{\text{3年前の中学校卒業生数}} \times 100$$
- 大学・短期大学・高等専門学校(4年次)進学率

$$= \frac{\text{当該年度の大学・短期大学入学者数及び高等専門学校4年次進学志願者数}}{\text{3年前の中学校卒業生数}} \times 100$$
- 合格率 = $\frac{\text{大学・短期大学入学者数(過年度卒業生を含む)}}{\text{志願者総数(過年度卒業生を含む)}} \times 100$



60年の57%という低い合格率にみられるように、進学競争は過熱化し、大量の浪人が出現するなかで、高等学校進学率の上昇（それは1955年の62%から60年に58%、65年71%、70年82%と急ピッチで上昇していった）に伴う高校卒業者数の増加、大学・短大進学希望率の着実な上昇（それは60年の26%から70年に35%、75年には47%に達した）、さらには第一次ベビーブームの波の通過をもたらす18歳人口の激増などは、大学・短大への進学競争の一層の激化を予想させた。それは世論を高等教育の規模拡大の方向にむけさせ、拡張主義に支持を与えるものであった。

復興の段階から発展の段階に入りはじめた日本経済も、高等教育の規模拡大を歓迎した。人的資本論を理論的基礎に、教育への投資の拡大や高学歴人材、とくに科学技術者の育成数の大幅増加の必要がいわれるなかで、産業界もまた量的拡大に積極的な態度をとりはじめた。それは学校法人にとって、大学・短大の新設、さらには規模拡大の好機が訪れたことを意味した。

日本の学校法人（私学）の特徴は、それが授業料、入学金等の学生納付金以外の安定的な収入源をもたないところにある。基本財産からの利子収入、付属事業収入、寄付金等はいずれも少額にすぎず、また政府の助成金（それは後述するように1975年から本格的に開始された）も限られている。学校法人の発展は多種類の学校を設置する多角経営か、学校の規模拡大か、いずれにしても学生数の増加をはかり、学生納付金収入の極大化をはかること以外にない。高等教育に対する「社会的需要」つまり進学希望者の増大は、学校法人を量的拡大に強く動機づけるものであり、それは政権政党である自由民主党を通じて、制限主義的な文部省に対する強い政治的圧力を生んだ。

文部省は高等教育の量的拡大に全面的に反対であったのではない。1962年の教育白書『日本の成長と教育』は、経済の加速度的な発展を可能にするための教育投資、とくに高等教育への投資の増加、具体的には高等教育の規模拡大の必要性を強く主張している。しかし、その量的拡大は、あくまでも、高等教育をうけるにふさわしい資質能力をもったものを対象に、社会と経済の人的需要を考慮して、一定の水準・基準を堅持しつつ、計画的に進められるべきものであった（pp.141）。この政策的方針は1964年の教育白書『わが国の高等教育』にも引きつがれている。それは「個人的入学希望の面からは、1966-68年ごろに予想されるきびしい入学難を緩和するためにも、また社会的需要の面から、卒業者に対する増大する需要を満たすためにも、高等教育の門戸が相当程度拡張されることが望ましい」（pp.197）としながらも「今後あるべき高等教育の将来計画は、さらに世論の動向や識者の意見をまっただで、慎重な研究ののちに策定されなければならない」（同）と、慎重な態度を変えていない。

しかし文部省は、高等教育の計画的な拡大をはかることも、制限主義的な立場を堅持することもできなかった。なぜなら1961年にはすでに、文部省は、私学関係者の強い要請をうけた自民党有力者の圧力により、大学設置基準の「弾力的」な運用を約束させられていたからである。その有力者は科学技術庁長官であり、経済成長の推進に不可欠の科学技術人材の供給量拡大が、文部省に対する要求の正当化の理由に使われたが、それは結局は大学・短大の新・増設の際の基準の全面的な緩和をもたらすものであった（黒羽、pp.106）。「1966年までには大学数の増加を厳しく規制する姿勢はほとんどなくなった」と、ある外国人研究者は指摘している（ペンペル、pp.98）。

大学設置基準は、ある教育機関が大学としての設置認可をえるのに必要な最低基準を定めた省令

である。つまりそれは大学の設置認可(chartering)と基準判定(accreditation)の2つの機能をもった法規であり、学校法人は、それを満たすべく、キャンパスを手に入れ、施設設備をととのえ、教職員を雇い入れ、図書館を建て、カリキュラムを編成しなければならない。量的拡大との関係でもっとも重要なのは、施設設備や教員数などの条件が、いずれも学生の入学定員を基礎に定められている点である。大学設置基準がきびしく運用されれば、それだけコストがかさみ入学定員を増やすことが困難になる。政権政党を通して私学関係者が文部省に求めたのは、その基準適用の緩和であり、ベビーブームの波の到来が予想させる受験競争の激化—高等教育機会の不平等化をおそれる文部省は、結局、そうした政治的・社会的な圧力に従わざるをえなかった。文部省は高等教育の計画的拡大の必要性を認識しながらも、計画立案の努力をせず、高等教育の拡大を、進学希望者の増加と、それに対応して発展をはかる学校法人という、市場的な力の作用に委ねる道をとったのである。この時期の高等教育の急激な量的な拡大はその産物であり、1960年から75年の間に私立大学は140校から305校、私立短期大学は、214校から434校と、それぞれ倍以上に急増した。

それだけでなく、既設の大学もそれぞれに規模の拡大をはかり、在学者数1万人をこえるいわゆる「マンモス大学」は、1960年の9校から75年には32校にふえた。この量的拡大についてはさらに、それが入学定員を大幅にこえる学生を入学させる、「水増し入学」の一般化を伴って進行したことを指摘しておくべきだろう。私立大学の場合、1955年にはまだ、1.39倍だったその水増し率が、60年に1.57倍、1975年には1.84倍に達した。つまり大多数の私学は、それに伴う施設設備や専任教員を十分に用意することなしに、定員の2倍近い学生を入学させることによって、学校法人としての発展に必要な資金を手に入れたのである。それはまた高等教育の量的拡大が、文部省のコントロールの及ばぬところで進行したことを意味していた。

3. 計画化の時代

1970年代に入ると、ようやく急激な量的拡大に対する警戒感が社会的にも、また高等教育関係者の間にも強まりはじめた。1960年代末から70年代初めにかけて全国の大学を吹き荒れた学生反乱の嵐は、高等教育の大衆化がもたらしたマイナスの結果とみなされ、また1973年に日本経済をおそった「オイル・ショック」は、高度成長の時代の終わりを告げるものであった。文部省はこうした社会経済的、また政治的な状況の変化をとらえて、再び制限主義的な政策をうち出し、高等教育の計画的な発展をめざした。その具体的なあらわれが、第一次(1976~1980)、第二次(1981~1986)、第三次(1986~1992)の3次にわたる高等教育計画である。これら文部省の高等教育計画がめざしたのは、なによりも高等教育の全体規模の抑制と「質」の向上である。「質」の向上は具体的には入学定員の2倍近い学生を入学させるまでに悪化した「水増し」入学率を改善し、私立大学・短大の教育条件の水準向上をめざすものであった。そして文部省は(1)入学定員に関する文部大臣の認可権限の強化と、(2)私学に対する経営費の国庫補助の2つの政策手段によって、制限主義的な政策の実現をめざした。こうして第三次(1975~1985)の計画化の時代が始まった。

第一次、第二次の計画期間である1976年から1986年は、18歳人口、ひいては高校卒業生数が安定

的に推移した時期である。大学・短大進学率の計画目標値は、1980年が40%、1986年が37%に設定された。1975年の進学率はすでに38.4%に達していたから、これはきわめて控え目な数字である。そして実際に進学率が37%前後の低い水準で推移したことは、図1にみる通りである。進学希望率の推移も安定的であり、従って合格率も70%前後の水準を保った。社会経済的な諸条件の変化にも支えられて文部省は、進学者数、進学率の上昇に歯止めをかけることに成功したのである。

量的拡大の抑制を正当化するために文部省が用いたのは、ひとつは高等教育機会の地域間での平等化、もうひとつは高等教育の質の向上という、反論しがたい論理であった。日本の高等教育の機会は、大都市集中を特徴としている。その集中度を在学者数にしめる比率でみると、1975年に大学では東京に41.7%、その他7道府県に37.2%、また短大では東京に24.6%、7道府県に40.6%に達していた。計画はこの地域間の教育機会配分の不平等の是正を主要な課題のひとつに掲げ、これら大都市地域での入学定員増を原則として一切認めないという、きびしい方針をうち出した。大学の 신설、学部の新設などの入学定員増は、文部大臣の認可をえて例外的に認められるにすぎなくなったのである。

もうひとつの「質」の向上については、計画は1975年現在、私立大学で1.84倍、私立短大でも1.70倍に達した水増し率を、1980年までに1.5倍、1986年には1.3倍程度まで引き下げることをめざし、そのための方策として、私立大学・短大に正規の入学定員の増により、水増し分を順次吸収していくことを求めた。そして量的規模拡大の全面的な抑制下で、こうした私学の教育水準の向上をはかる手段として文部省が打ち出したのが、国庫助成策であった。

1975年に成立した「私立学校振興助成法」によって本格化したこの補助金は、私学の経営費の1/2国庫負担を目標に出発したものの、経済の低成長下での財政困難から頭打ちとなり、経常費支出にしめる比率も、1980年の29.5%をピークに、1991年には13.3%にまで低下している。しかし、それが学校法人に新しい、安定的な収入源を保障するものとして、経営の安定、ひいては教育条件の改善に大きく寄与したことは明らかである。また大都市部における大学・短大の新増設のきびしい規制は、既設の私学を新規参入者との競争から庇護する役割をはたした。こうした政策のもとで、水増し入学分の定員化により、表面上入学定員の規模は1975年の38万人から79年に44万人に増えたものの、入学者の実数は、60万人前後で完全に横ばいとなり、また水増し入学率は1975年の1.79倍から80年1.42倍、83年には1.36倍と着実に低下していった。こうしてアメとムチの2つの政策手段をたくみに組み合わせ行使することによって、1975年から86年に至る期間、高等教育は安定的あるいは停滞的な成長の局面をもつことになった。

抑制政策の成功のもうひとつの要因として見逃すことができないのは、専修学校制度の発足である。1975年、法改正によって、高等教育システムの一部に組みこまれることになった専修学校の前身は、それまで文部省の規制の域外にあって自由な発展をとげてきた「各種学校」である。美容、理容、調理、タイプ、会計などの技能職種、それに保育、看護婦などの準専門職など、職業教育中心に発展してきたこれら各種学校は、産業構造の変動に伴って、次々に登場する新しいタイプの職業人の養成の場として重要性を増し、大学・短大に次ぐ第3の「中等後教育機関」として、高校卒業者をひきつけはじめた。文部省はこれら各種学校のうち、一定の基準をみたすものを「専修

学校」として認可し、新しい職業人養成への対応をはかるとともに、その教育機関としての社会的威信の向上をはかり、それを大学・短大に準ずる高校卒業者の進学機会とすることによって、大学・短大への進学圧力の緩和・吸収をめざしたのである。1975年当時、各種学校の数約8000校にのぼっていたが、76年にそのうち約1000校が専修学校としての認可を受け、85年にはその数は3000校、高校卒業者の12%強を入学させるまでになった。とくに大学・短大の規模拡大がきびしく規制された大都市部では、高校卒業者のうち専修学校への進学をめざすものが増え、制度発足から10年足らずで、専修学校は第3の中等後教育機関としての地位を確立することになった。

4. 計画の時代の終わり

第2次計画の期間の終る1980年代の中頃、高等教育は、再び量的拡大を求める強い社会的圧力にさらされはじめていた。それは第2次ベビーブームの波の、高等教育の入り口への到来であり、それまでほぼ160万人前後で推移してきた18歳人口は、1985年の156万人を底としてピーク時の1992年には205万人に急増することが明らかになっていた。

1960年代の第一次ベビーブーム時と違って、義務教育修了者の高等学校への進学－卒業率は90%をこえていたから、大学・短大への進学希望率を同一とすれば、18歳人口の増加はそのまま進学希望者数の増加を意味する。大学・短大の収容力を大幅に拡大しなければ、受験競争が再び激化し、合格率は70%を割り込み、進学率も37～8%という従来水準を維持できなくなる。量的拡大への政策転換はさけがたい。しかし同時に1992年のピークのあとには、18歳人口のとめない減少の局面が待ちかまえている。それは文部省にとって、第一次ベビーブーム時以上に困難な政策的選択を迫るものであった。

1984年に発表された、1986年を起点とする第三次の高等教育計画は、18歳人口がピークに達する1992年を目標年次として、次のような対応策をとろうとするものであった。(1)1992年の大学、短大進学率は1983年と同じ35.6%とする。(2)それには入学者数を61万人(83年)から73万人に増やす必要がある。(3)この増員分については、入学定員の恒常増4.2万人、臨時増4.4万人の他、水増し入学(1.28倍)でまかなう。(4)18歳人口が151万人まで減少する西暦2000年の入学者数は再び83年の水準(61万人)に戻すものとする。(5)この目標の達成は、臨時増分及び水増し分の解消による。なお、この年の大学・短大進学率は40.6%となる。

すなわち、文部省は恒常的な入学定員の増を可能な限り抑制し、18歳人口の急増期に限った臨時定員増という形での「公認の」水増し入学と、第一次ベビーブーム期同様の「黙認の」水増し入学とによって、合格率や進学率の急激な変動を回避すると同時に、制限主義的な政策をつらぬこうとはかったのである。

この量的拡大に対する規制緩和のシグナルへの学校法人の反応はきわめて鋭敏であった。計画が発表され、設置基準の運用の緩和が認められると、「ほぼ10年間抑制されていた私学の新增設要求はせきを切ったように溢れだした」(黒羽P.117)。反応がいかに素早いものであったかは、84年以降90年までの入学定員増が12.6万人に達し、そのうち恒常定員増が7.6万人と、計画の目標値(4.2万人)

を大幅に上回るものであったことから知られる。しかも80年代の後半に入ると、進学希望率が上昇をはじめ、また文部省の暗黙の期待にもかかわらず、私学が水増し入学率を引き上げようとしなかったことから(1983年1.36倍、1990年1.26倍)、受験競争が再び激化し、合格率も1982年の71%から90年には63%にまで落ちた。このため文部省は計画の目標値を大幅に越えたにもかかわらず、さらに量的拡大策をとり続けざるをえなくなり、1991年から92年の2年間に新たに7.5万人(うち臨時分6.0万人)の入学定員増を認めた。これにより92年の入学者数は81万人と、計画の目標値73万人を8万人上まわり、進学率も39.4%に達した。制限主義的な政策は、今回もまた学校法人の予想をはるかに上まわる積極的な規模拡大策と、進学希望率上昇の圧力によって、完全に失敗に終わったのである。

こうして第2次ベビーブーム対応の量的拡大計画が、設定された目標値をはるかに上まわる水準で達成されるなかで、1991年、文部省は1993年以降2000年に至る第4次の新しい7ケ年計画を発表した。18歳人口が長期的な減少の局面に入る時期を対象としたこの計画は、量的規模の縮小計画でなければならない。第3次計画(1985~91)自体、必要とされる入学者増の大半を臨時定員増や水増し入学によってまかない、1993年以降、漸時この暫定的な増員分を解消していくことをめざすものであった。しかし予想を上まわる学校法人側の積極的な規模拡大志向は、計画的な規模縮小を著しく困難にするものであった。第4次計画に至って文部省は、事実上規模の計画的なコントロールをあきらめ、制限主義的な政策を基本的に放棄せざるをえなくなったのである。

そのことは第4次計画が、計画の基本である入学者数や進学率の数値目標の設定を見送ったことに端的に示されている。計画では、2000年の進学率について、極大値を42.2%とする3つのケースを想定し入学者数を算出したが、それは最大でも68万人という1992年の入学者数81万人を大きく下まわるものであった。逆に81万人の入学者数を維持しようとするれば大学・短大進学率は53.6%という高率になる。それが空想的な数値であるとすれば、高等教育の規模は7.5万人の臨時定員増分の解消をふくめて、大幅に縮小されねばならない。しかし、学生の支払う授業料収入を最大の財源としている学校法人に、ふくれあがった入学者数の削減への合意を取りつけることができるのか。「18歳人口が急減し、ピーク時の1992年度に比べて規模の縮小が見込まれる時期においては・・・一定の数量的目途を設定することは難しい・・・[計画が設定した予測値は]いずれの場合も実入学者数で現在の規模を下まわることから個々の大学等についてみれば、定員の充足に困難を生ずるなどの厳しい環境が予測される」(pp.28-29、『大学の多様な発展をめざしてII』)。第4次計画の報告書は、甚だ歯切れの悪い表現で「計画の時代」の事実上の終わりを告げざるをえなかった。

5. 「規制緩和」

第2次ベビーブームの波と、それに対応しようとする学校法人の経営行動は、こうして文部省の制限主義的な立場に立った、高等教育の規模の計画的な規制の時代を終らせる役割をはたした。しかし、計画モデルの放棄をもたらした要因は、それだけにあったわけではない。1960年代に始まった長期的な量的拡大の過程は、それ自身のなかに制限主義的な政策の維持を不可能にする要因をは

らんでいたからである。

拡張主義と制限主義の葛藤は、高等教育の大衆化の、とくに初期段階に特徴的な政治的争点である。高等教育の量的規模が一定の水準をこえてしまえば、たとえば日本の文部省のように、強力な統制力を備えた中央集権的な行政機構をもつ国でも、制限主義的な立場を維持していくことは困難になる。企業性の強い学校法人の設立する私立大学・短大が、在学者の80%強をしめるのだからなおさらである。高等教育の機会はずでに一握りのエリートのものでなくなり、高等教育機関は機能、形態、水準のいずれについても多様化している。また卒業者の職業的な機会は、専門的職業や官僚から企業の職員層、さらには各種のサービス職業へと広がっている。そうしたなかで制限主義はその根拠を失い、高等教育システム全体を視野に入れた計画の立案を、不可能にしていく。高等教育の発展は否応なく、市場的な諸力の動きに委ねざるをえなくなっていくのである。

高等教育システムを市場の諸力の自由な動きに委ねるには、なによりもシステムを構成する大学・短大に、組織体としての選択と意志決定の自由が認められねばならない。つまり政府＝文部省の統制の大幅な緩和が必要とされる。そして1980年代に入ると、さまざまな形で、なしくずしに規制の緩和が始まっていった。その規制緩和の動きが、教育だけでなく、日本社会のさまざまな領域で始まった動きの一部であったことは、たとえば日米経済摩擦の最大の争点が、政府の経済活動に対する「行政指導」の撤廃—「規制緩和」にあったことから知られる。

教育に対する規制の緩和への意志がはじめて明確に示されたのは、1986年の臨時教育審議会の答申においてである。臨教審は、行政改革、ひいては規制緩和を最大の政策課題にかかげて出発した自民党中曽根政権の設置した、内閣直属の審議会である。この審議会は戦後40年余をへた日本の教育システムの全面的な再検討をめざし、改革にむけてさまざまな提言を行なったが、その主要なひとつが、教育に対する文部省の規制の緩和であった。答申は21世紀に向けての日本の最重要の政策課題のひとつは、高等教育の改革にあるとし、「そのための突破口として、高等教育行政における諸規制の緩和、とくに大学設置基準の根本的見直しが極めて重要である」ことを指摘した上で、「高等教育機関の高度化、個性化、多様化の推進及び高等教育機関の柔軟性、開放性の確立の視点に立つて・・・[設置基準を]・・・大綱化、簡素化する必要がある」と提言した（答申、pp.132-3）。

文部省の高等教育システムに対する規制の手段として、大学設置基準が、いかに重要な役割をはたしてきたかは、すでにみた通りである。設置基準は日本の大学の形態、組織構造、教育課程、ひいてはその質を規定し続けてきた。そこに明記された基準の詳細さときびしさ、それに官僚主義的な運用が、大学の自由な発展を妨げ、システムと組織の画一化、硬直性を招いているとする批判は早くからあった。しかし計画モデルの維持をはかる文部省にとって、それは私立大学・短大を規制するもっとも重要な政策手段であり、根本的な改革に文部省はつねに消極的な態度をとり続けてきた。臨時教育審議会はその設置基準の全面的な再検討、改訂を求めたのであり、提言をうけて1991年、文部省はついに設置基準の大幅な改訂にふみ切った。

この大学設置基準の改訂は「大綱化」あるいは「自由化」とよばれているが、それは改革のねらいがどこにあったかを端的に物語っている。改訂は高等教育への規制緩和をめざすものだったのである。すでにみたように、同年齢人口比の進学率が40%に近づくまでにマス高等教育が「成熟」を

とげるなかで、長期的な「人口不況」に見舞われ、私学主体の高等教育システムのコントロール能力を失いはじめていた文部省にとって、それは不確定な未来に対処していくための、やむをえない選択でもあったとみてよい。

いずれにせよ、この改訂によって大学・短大、とりわけ私立の大学・短大は、文部省の規制から、大はばに「自由」になった。それは大学・短大が文部省の父権主義的な「庇護」からも自由になり、はげしい「競争」の世界へと、解き放たれたことを意味している。いいかえれば大学・短大は、前途に予想されるきびしい生存競争のなかで、生き残り発展する自由とともに、競争に敗れ、十分な学生数を集めることができず、廃校や閉校に追いやられる自由をも手に入れたのである。それは日本の高等教育にとって、きわめて大きな転換とあってよいだろう。

6. 計画モデルから市場モデルへ

大学設置基準の改訂により規制緩和が具体化してから3年、また18歳人口がピークを過ぎてからまだ2年のいまの時点で、市場モデルへと移行した日本の高等教育が、どのような構造変動をとげるのかについて、断定的なことをいうのはむずかしい。しかし、そこにさまざまな変化の予兆を読みとるのはむずかしいことではない。

まず18歳人口の減少が高等教育に及ぼす影響だが、進学希望率と合格率の上昇の結果として、入学者数の大幅な落ち込みはまだ起こっていない。大学・短大の入学者数は1992年の81万人に対し、93年には82万人と若干だが増えた。しかし最新の1994年春の入学者数は、文部省の発表によると、81.6万人に減少している。進学率が93年の41.4%から43.3%へと大幅に上昇したにもかかわらず入学者数の減少をみたことは、高等教育人口が明らかに減少の局面に入ったことを物語っている。急増期のあとに急減期のやってくることを想定して、学校法人は、1980年の後半に入る頃から、生き残りをかけて、さまざまな学生数確保のための努力をつみ重ねてきた。その努力が、入学者数の急激な落ち込みを妨げてきたが、臨時定員増分をふくめて、いまの入学者数を維持し続けることはむずかしい。規模の縮小は時間の問題であり、それは大学・短大間のはげしい生き残り競争と、経営基盤の弱体な大学・短大の脱落・廃校という事態を招く危険性が大きい。

そのはげしい生存競争は、規制緩和の本格化と相まって、高等教育のいっそうの多様化をおし進めることが予想される。設置基準を主要な政策手段とする文部省の規制は、これまで日本の大学・短大の形態、組織構造、教育課程、さらには入学者の選抜方法などの全面に及び、その画一化をもたらしてきた。規制緩和は1980年代に入る頃から、まず学力試験によらない多様な入学者選抜方法の是認に始まり、次いで教育課程の編成についても一定の自由が認められるようになった。1991年の設置基準改訂は、そうした動きのなかで実現されたのであり、それによって教育課程の編成が、大幅に大学側の自由に委ねられたことは、組織構造に及ぶ大きな改革の動きをもたらした。日本の高等教育はようやく本格的な多様化にむけて動き出したのであり、それは市場モデルの高等教育システムへの移行からすれば、当然の変化とあってよい。

550校をこえる大学と600校近い短期大学から構成され、しかもその80%までを私学がしめる、ま

た在学者数300万人近い巨大な高等教育システムを、単一の設置基準で縛り続けることはもはや不可能である。従来の設置基準のもとでも、大学・短大の間には、かくれた形で組織構造や形態、それに教育課程編成等の多様化が進んでいた。設置基準の改訂は、そうした多様化の方向を明るみに出し、公認する役割をはたしたにすぎない。そしてはげしい生存競争が始まるなかで、それぞれの大学・短大は、その多様化（それは「個性化」ともよばれている）を、生き残りのためのもっとも重要な手段として用いはじめたのである。急激に進みはじめた、教育課程の再編を中心とした大学改革の動きは、大学・短大のそうした生き残り競争と深くかかわっている。

最後に、こうした生存競争の激化が、高等教育の質的な多様化と同時に、その平均的な水準の低下の危険性をはらんでいることを指摘しておくべきだろう。日本の高等教育の質が国際的にみて、相対的に低い水準にあることはよく知られている。設置基準の改訂は、その低いとされる（とくに私学の）質のミニマムを維持する上で、きわめて重要な役割をはたしてきた。今回の改訂によっても、その水準維持的な機能が完全に失われたわけではない。しかし基準の運用が次第に「学生消費者」保護的な方向に変わり、質的な多様性を容認する方向に動いていくのはさげがたい。水準維持の責任は文部省からそれぞれの大学・短大へと移されたのである。新しい設置基準の冒頭に各大学に、質の維持、向上のための「自己点検・評価」の努力を求める条項が新たに加えられたのは、その意味できわめて象徴的である。

生存競争が激化するなかで、事実上学生納付金以外に収入源をもたない大方の私学は、入学者の選抜基準を切り下げ、さらには教育課程の質を低めることによって、より多くの学生を獲得し、確保する方向をめざすかも知れない。その兆候はすでにあらわれはじめている。またこれまで、たとえばすべての私学に原則として経常費の一定比率を補助し、また国立大学についても基本的に同一基準により予算配分をするなど、平等主義的な政策をとってきた文部省も、従来の方針を転換し、高等教育の総体的なレベルアップよりも、質的に高い部分の水準の維持・向上に重点をおきはじめている。「研究大学」の拡充をめざす「大学院重点化」政策はその端的な現れであり、高等教育システム内部の階層分化が、今後着実に進んでいくことになるだろう。

制限主義的な志向と計画モデルの放棄と、それにかわる「規制緩和」と「市場モデル」への移行が、日本の高等教育システムにどのような構造変動をもたらすのかを見通すには、すでにのべたように、まだ時期尚早である。すべては文部省のきびしい規制から相対的に自由になった学校法人が、はげしさを増す競争のなかで、生き残りのどのような戦略をとるかにかかっている。そして、どのような戦略がとられるにせよ、それが日本の高等教育に大きな構造変動をもたらすことは、間違いないだろう。

【参考文献】

天野 郁夫『変革期の大学像』リクルート出版、1980年。

天野 郁夫『高等教育の日本的構造』玉川大学出版部、1986年。

市川 昭午編『大学「大衆化」の構造と大学教育の変容に関する研究』国立教育研究所、1983年。

高等教育研究会編『大学の多様な発展を目指して I (大学審議会答申)』ぎょうせい, 1991年。

同 同II, 1992年。

同 同III, 1993年。

黒羽 亮一『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部, 1993年。

文部省『高等教育の計画的整備について』1976年。

文部省『高等教育の計画的整備について』1979年。

文部省『昭和61年以降の高等教育の計画的整備について』1984年。

文部省『平成5年度以降の高等教育の計画的整備について』1991年。

文部省『日本の成長と教育』1962年。

文部省『わが国の高等教育』1964年。

文部省『わが国の文教施策 (平成5年度)』1993年。

OECD *Reviews of National Policies for Education: Japan*, 1971.

T. J. Pempel “The Politics of Enrollement Expansion in Japanese Universities” in *Journal of Asian Studies*, XXXIII, No. 1, Nov. 1973,

臨時教育審議会『教育改革に関する第二次答申』1986年。

Martin Trow “Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education” in OECD, *Policies for Higher Education*, Paris, 1974.

Structural Changes in Japan's Higher Education System

—From a Planning Model to a Market Model—

Ikuo Amano*

The expansion of higher education always seems to become a political issue in any industrial democracy and Japan is no exception. Since its inception under the American occupation, Japan's higher education system has faced hard choices about its direction.

There were two forces at work in this process. One, the orientation towards expansion with emphasis on market mechanism, and the other, the inclination to control expansion by way of government planning. The balance between these two forces tends to shift at various stages of development, thus creating cyclical phases between expansion and stagnation.

The expansionist orientation originates from an egalitarian society where income levels and life-styles are so standardized that as much as 80% of the constituency consider themselves as belonging to the middle class. In this environment the opportunity for higher education should be open to any individual having a certain level of intelligence. This expansionary orientation is held by many industrialists because it implies that business will be able to exploit a relatively well-trained labor force at a relatively small wage premium.

Another proponent of the expansionist orientation are the numerous School Corporations. Private education plays a major role in Japan, its enrollment in 1993 accounted for 30% of all students in senior high schools, 73% in four-year colleges and universities, and 90% in two-year colleges. Normally a private institution is established and managed by a School Corporation. A School Corporation may comprise institutions at different school levels, sometimes ranging from kindergarten to graduate school. These bodies are best described as enterprises, always working toward development and expansion. Without understanding the behavior of these entities, it is difficult to appreciate the nature of development in Japan's higher education.

The restrictionist orientation is often advocated by economic leaders who fear the possible negative consequences of over-expansion, i.e. social and political instability arising from high unemployment among college graduates. Such concern was particularly strong during the period between the end of the war and the beginning of the 1960s. However, rapid economic growth since then has made this argument virtually obsolete. A restrictionist orientation was also found among elitist institutions of higher education, who felt their privileged status threatened by an invasion of the masses. But, since most of the elitist institutions were national,

* Professor, University of Tokyo (Affiliated Researcher, R.I.H.E.)

and were therefore financially secure and immune from the pressures for expansion, their concern never became public.

As a result, the major force behind restrictionist orientation was found in Government, particularly the Ministry of Education. Traditionally, the entire Japanese education system was under the strong supervision and control of the central government. Higher education was no exception. Although the educational reforms enacted under the American occupation considerably weakened the government's direct control over higher education institutions, the orientation towards stronger, if indirect, control and planned growth remains. One might argue that society wants the Ministry to operate this way, to counterbalance the strong incentives for expansion among many School Corporations.

The major policy measure given the Ministry of Education to effect this restrictionist orientation was its power to charter higher education institutions. Establishment of new institutions, new faculties or any other changes related to the size of enrollment, is subject to approval by the Ministry of Education based on the University Establishment Standards. Although the review itself is undertaken by the University Establishment Council many of whose members are academics, the Ministry in its capacity as council secretariat can exert considerable influence, primarily in the application and definition of the Codes.

Hence, the balance between expansionist and restrictionist orientations has been determined by the interaction between the School corporations and the Ministry of Education.