

政策と制度に関する研究の展開

金子元久

目次

はじめに

1. 大衆化・ユニバーサル化
 - (1) 高等教育「大衆化」の発見
 - (2) 研究パラダイムとしての大衆化
 - (3) ユニバーサル化へ
2. 大学改革
 - (1) 大学評価
 - (2) 高等教育システムと高等教育計画
 - (3) 国立大学の法人化
3. 基礎・実証研究
 - (1) 制度
 - (2) 大学の組織と行動
 - (3) 個人
4. 新しいパラダイム—市場化

結論

政策と制度に関する研究の展開

金子元久*

はじめに

高等教育の研究において制度政策の研究は長く中心的な位置を占めてきた。それは高等教育の問題がまず制度あるいは政策の問題として認識されるからであるが、逆にいえば、高等教育を構成する様々な事象のなかで、制度あるいは政策そのものについての独自の研究はむしろ少なかったといえるのかも知れない。制度政策を軸としてとらえれば、これまで高等教育研究は何を、どう議論してきたのか。これから何を問題とするべきなのか。そうした視点から私の目に映った研究の展開を整理してみるのが本稿の目的である。以下ではまず、日本の高等教育研究の本格的な成立に中心的なパラダイムとなった高等教育大衆化論とそのユニバーサル化論への展開（第1節）を振り返り、さらに1990年代に急速に進められた「高等教育改革」をめぐる議論（第2節）、それと並行して進められた基礎的な分析（第3節）を概観したうえで、新しいパラダイムとなりつつあるかにみえる高等教育の市場化について考える（第4節）。

1. 大衆化・ユニバーサル化

このレビューは1990年代以降の研究の動向を対象としているが、私はさらにさかのぼって、高等教育大衆化を軸とする研究から始めたい。大衆化論こそが日本における高等教育研究の本格化の過程で、その中核となったパラダイムだからである。

(1) 高等教育「大衆化」の発見

現象としての高等教育大衆化は、国際的に第1次世界大戦以降の、国民国家の福祉国家への変化に対応して始まったものであるが、政策的に積極的に推進されたのは第2次大戦後のアメリカにおいてであった。わが国においては、1960年代の高度経済成長を背景として、急速な高等教育の拡大が起こった。こうした状況の中で、政策的な第一の問題は、高等教育がどの程度拡大するべきなのか、という問題であった。そして既存の教育学あるいは他の社会科学はこれに答える術をもたなかったのである。しかも1960年代後半には、学生運動が激化し、高等教育はきわめて重要な社会的問題となった。

こうした中で1970年前後から高等教育研究の中核となる研究者が形成されていった。広島大学に

*東京大学大学院教育学研究科教授

大学教育研究センターが創設され、民主教育協会（IDE）の雑誌『現代の高等教育』が高等教育への関心を組織していった。こうした高等教育への関心から、欧米における高等教育研究が導入されたのは当然であったといえよう。その中でとくに重要な役割を果たしたのがM.トロウの高等教育におけるエリート、マス（大衆）、ユニバーサル、の三段階の発展段階論であった。その意義は第一に、偶発的かつ爆発的に進むかみえた高等教育の拡大を、一連の発展のひとつの段階として位置づけることによって客観的にみることを可能にしたことである。第二に、その中で大衆化段階が抱える問題点を体系的に把握することを可能にした。これによって日本の高等教育が抱える問題を、エリート段階の制度や意識が強く残存する高等教育が、急速に実態としての大衆化を遂げたことによるズレの問題と認識し、そこから高等教育改革の課題を体系的に論じることを可能とした。そして第三に、高等教育の課題をこうした視点から国際比較の視点から分析することを可能とした点も重要であった。

このような意味で、トロウの理論は日本の高等教育研究者によって「発見」されたといってもよい。実際、トロウの議論はアメリカよりも日本やヨーロッパで重要な影響を与えた。そして日本におけるその主要な発見者であった天野郁夫と喜多村和之の二人が、その後の日本の高等教育研究の中核となっていたのは偶然ではない。

(2) 研究パラダイムとしての大衆化

ただ、トロウ理論の受容のしかた、そしてその展開は天野と喜多村の間で異なる。もっともトロウの議論に肉薄したといえるのが喜多村であろう。喜多村（1986）はこうした意味で記念碑的な業績であって、高等教育が三つの発展段階をつうじて、どのような構造的な変化をとげていくのかを整理した。その意義は、この理論的整理がそのまま、日本の高等教育が大衆化段階にふさわしい内実を備えるための、政策課題のリストとなったことにある。それによって、モデルとしてのアメリカを重層的に見ることも可能となった。そうした意味で、アメリカの研究が日本への政策的含意へと転換する論理的な経路を作ったといえる。天野の場合には、その研究にトロウの議論が必ずしも不可欠ではなかった。もともと天野は、高等教育の歴史、そして大学の地域との関係についての研究を進めており、これはその後にも一貫している。しかしトロウの議論は、高等教育のシステムとその段階的な発展という枠組みを天野に与えた。これによって、戦前の高等教育の、国立・私立、そして大学・専門学校という「二元・二層構造」が戦後の高等教育の大衆化に結びつく、というシエーマを中心に戦前の高等教育史をまとめた『高等教育の日本的構造』（1986）が可能となったのである。二人の研究がさらに1990年代にどのように展開されていったかについては後述する。

(3) ユニバーサル化へ

ただし現在の時点で振り返れば、日本ではトロウの議論は大衆化を中心として理解され、その後のユニバーサル化については十分に議論されていなかった。トロウ自身も、当初は大衆化からユニバーサル化への移行を量的な発展として捉えていたが、その後1970年代前半のアメリカにおける動向を背景として、質的な転換を強調するようになった。この点におけるアメリカ高等教育の1970年

代以降の変化に関しては、日本での研究は江原（1994）を例外として必ずしも多くはなかった。それは日本の現実的な課題との乖離を背景としていたともいえる。

こうした意味で、日本の高等教育と結びつけて、大衆化以降の高等教育のあり方として、ユニバーサル化を論じたのは藤田編（2000）である。その後、中央教育審議会（2005a）は、21世紀初頭における日本の高等教育の将来像を描くのに、「ユニバーサル・アクセス」をキーワードにするに至った。18歳人口の減少によって、高等教育の供給力が需要を上回り、結果として大学入学希望者はほとんど「全入」の時代が始まり、4年制大学だけでも進学率は4割を超え、短期大学を含めれば5割を超えるという状況が、ユニバーサル化が現実の可能性となり始めことを示すものといえよう。

しかしユニバーサル化は、成人の学習要求の拡大ばかりでなく、進学意思が不明確なまま大学に入学したり、その後も退学あるいはさらに再入学するなど、非伝統的な進学行動が拡大することをも意味する。そうした行動が、アメリカでどのように生じたのか、あるいは日本でも生じつつあるのか、など実証的に解明しなければならない点は少なくない。またそうした行動を前提として、どのような高等教育の制度的な枠組みが必要となるのか、という問題もある。いずれにしても大衆化がそうであったように、ユニバーサル化は当然の趨勢なのではなくて、それ自体が政策課題であり、また実証研究の対象となることを明確に認識しておく必要がある。そうした問題についての研究は、まだこれからの課題といわねばならない。

2. 大学改革

振り返ってみれば1990年代から2000年代前半にかけては、いわば高等教育改革の時代であった。上述の急激な大衆化の結果として生じた様々な問題を解決することが求められるのと同時に、1980年代の臨時行政改革調査会に象徴されるように、福祉国家政策から行政改革への転換が政治的な要求となったのである。そうした圧力はまず臨時教育審議会において顕在化し（市川 1990）、それを受けて設置された大学審議会において改革のアジェンダが提起された。この間の改革を、大学評価、高等教育システムの改変、そして国立大学の法人化、の三つにまとめることができよう。

(1) 大学評価

高等教育の質的水準をどのように改善していくかは、戦後日本の高等教育のもっとも基本的な課題であった。1975年の私立大学への経常費補助はその一つのステップであったが、さらにアメリカにおける大学が教育の質を自立的に改善するためのメカニズムとしての適格認定制度が注目された。これについては、喜多村和之を中心として精力的に紹介され、日本での全国調査などがおこなわれた（喜多村 1994, 1999；広島大学大学教育研究センター編 1990）。こうした動きは大学審議会の答申を経て、1991年の大学設置基準の改訂による、大学自己評価の努力義務化につながった。

こうした動きは、いわば大学の自律性を前提とする、「形成的」(formative)な大学評価観に基づくものであったが、その後の行政改革の中で、大学評価は、むしろ政府あるいは社会による大学の質的統制手段としての位置づけを強めていった。その具体的な表れが1998年の大学審議会答申と、

それにもとづく大学評価・学位授与機構の創設（2000年）であった。これは基本的には国立大学を対象とするものであり、後述の国立大学法人化につながるものであったが、もう一方で、ユニバーサル化を迎えて国公立を含めた大学の質的水準の確保の手段として2003年に学校教育法が改正され、認証評価制度が設けられた。

このように大学評価の目的や社会的なコンテクストは大きく変化してきており、きわめて政治的な性格をもつにいたっている（喜多村 2002；Neave 1998）。したがって大学評価は目的の目的を実現する技術の問題ではない。そうした意味で、社会的な現象としての大学評価の分析が必要となっている。

(2) 高等教育システムと高等教育計画

さらに一般的にいえば、1990年代の高等教育行政の課題は、著しい拡大によって変容した高等教育システムの制度的な一貫性を確保することであった。

その焦点の第一は大学院制度にあった。学部段階での教育は質的な改善に焦点が移ったが、生涯教育の進展を視野に入れば、大学院教育の拡大が政策的な課題となるのは当然であった。見方を変えれば、文部省にとっては自由に制度設計の腕を篩い、また予算を獲得できるのは大学院のみであったともいえるかもしれない。こうした意味で、戦後の新制大学制度の完成を意味していた。第二に、政策の対象となったのは規制緩和である。高校から大学入学、大学から大学院入学のこれまでの制限が緩和され、「飛び級」が制度的には認められるようになった。また専門学校から大学への習得単位の移行も一定の制限の枠内で可能となった。さらに大学設置段階での認可過程は大幅に簡易化された。第三は、高等教育の量的な統制である。1970年代以降、学部段階での入学定員は工場等規制法などで制限されてきたが、第2次ベビーブーム世代が18歳に達した1980年代終わりに、文部省は「臨時定員」を設定した。結果として各私立大学は定員の応募に踏み切ったが、それ以後の18歳人口の急減期には臨時定員を停止するか否かが問題となった。この時期に高等教育の収容力は拡大した。多面で文部省は基本的にこの過程をつうじて量的な抑制手段を失うことになった。

こうした一連の改革・政策は、それぞれ大きな影響をその後に及ぼすものであったにもかかわらず、その間に必ずしも体系的や論理的な一貫性がみられたとはいえない。それは前述のように、これらの改革が大衆化の残した課題を片付けるのと同時に、行政改革、規制緩和を含意する、という矛盾した二つのベクトルを含むものだったからである。その結果として高等教育研究は、これらの政策に必ずしも十分に対応することができなかった。個々の政策とその批判は雑誌IDEなどにおいてかろうじて行われていたにすぎない。こうした中で、高等教育研究の立場から発言を続けたのが、大学審議会などに参加していた天野（1991, 1996, 2003）であった。しかし一般の政策研究者にとっては、政策の動向についての情報に大きな制約があることは否めない。アクチュアルな政策と、高等教育研究をいかに結びつけるのかは今後の課題として残されている。

(3) 国立大学の法人化

国立大学の設置形態に関する議論は新しいものではない。もともとわが国においては、大学の建

設の中心となったのは国家であり、国家と大学との関係、とくにその政治的側面を中心として「大学自治論」が中心となり、それが高等教育研究の先駆をなしていた。なぜ政府によって形成され、支持されながら、自治を持ちえるのか。それは理念の上だけでなく、実践上も大きな問題であったのである。さらに戦後には、そうした大学の自治の原則が戦時中に侵害されたことを踏まえて、大学自治の論理的な基底を明確にしようとする学問的な関心が大きくなったのは当然であったろう。

そうした議論が再び具体性を帯びてきたのは1980年代初めの臨時行政調査会、そして臨時教育審議会であった。さらに1990年代に入って行政改革会議などにおいて法人化が現実的な政策課題となり、さらに2000年代初めには独立行政法人の枠組みに依拠して国立大学を法人化する方向が決まり、2004年夏には国立大学法人法が成立し、2005年4月の国立大学の一斉の法人化に至った。文部行政は、戦後の高等教育行政の懸案を解決する、という方向での1990年代の高等教育改革を推進することによって、こうした抜本的な変化を押しとどめようとしたが、政治的な潮流はそれを結局は許さなかったとみることもできよう。

ふり返ってみれば高等教育研究も、文部行政と同様に、必ずしもこうした動きを見通すことはできなかった。従来も大学の設置形態について高等教育研究の立場から設置形態についての議論が行われなかったわけではない。とくにこの問題に一貫して取り組んできた高木の研究が出版された(1998)のもそうした状況に 대응するものであった。また後述のように、この時期に政府と大学間の関係は国際的にも関心を集め、アメリカの大学組織研究の権威であるドゥリアの研究が初めてまとまって出版されている(Duryea et al. 2000)。しかし今回の国立大学法人化そのものについては、長期的あるいは広いコンテキストで国立大学法人化案を批判的に分析することができたとはいえない。

それには法人化の構想自体が、独立行政法人の枠を借りた、大学のガバナンス構造としては特殊なものであり、しかもその性格が立案時点であいまいであっただけでなく、その後も実質的に変化し続けたという事情もあった。しかし国立大学法人はすでに固まった制度とみるよりは、安定した形態を求めて進化し続けているとみるべきである。そうした観点から、政府と大学との関係、とくに両者を結ぶ制度的な機構(インストラメント)とその機能、そしてその基礎となる理念、といった新しいフレームワークでの研究(OECD 2004)がこれからの重要な課題となっている。

3. 基礎・実証研究

上述のような個々の改革課題とは別に、高等教育政策研究の基礎となる、実証あるいは理論分析も展開された。それは、制度、高等教育機関、個人行動の三つのレベルにわけて考えることができよう。

(1) 制度

第一は高等教育制度のレベルでの研究である。上述の政治状況の中で、とくに高等教育財政は重要な問題となったのは当然といえよう。市川(2000)はおもに国際比較の観点から高等教育財政を論じている。また阿曾沼(2003)は主に戦後の国立大学への研究費の補助金を論じている。さらに

国立学校財務センター（その後、国立大学財務・経営センター）の研究部を中心として、財政あるいは個別大学の財務経営についての研究が組織的に行われるようになった。また高等教育システムの費用負担の水準と国立・私立の二重構造が、社会的な公正の観点からどのような問題をもっているかについての分析も行われた（矢野編 1994, 1998）。また高等教育財政は国際的にも大きな関心を集めてきた。OECD（1990）は日本を含めての高等教育財政についての国際的な共同研究をおこない、Williams（1999）は国際的な趨勢としての政府補助金の間接化の趨勢を論じている。さらに2000年代にはいて、各国の高等教育財政制度は大きく変化し続けており、英国を中心とした国際比較が行われ（OECD 2004）、アメリカでも多くの研究がある（Heller 2001）。

また上述のように1990年代は高等教育改革の時代であったが、その仕上げとして2000年代になって一連の法律改正が行われた。国立大学法人法のほかにも、大学に対する質的統制を設置時点での規制から事後的な規制である「認証評価機関」による評価に移行させる学校教育法の改正、私立学校に対する政府の権限の明確化、学校法人の運営責任体制の強化を狙った私立学校法改正などが行われている。戦後改革においては、高等教育における政府の権限について、法的な整備が意図されたが、その時点での政治情勢によって完全に実施されず、結果として高等教育制度は論理的な一貫性を欠くところが少なくなかった。今回の改正は、こうした意味で文部行政の宿願を一気に解決するものとみることができる。

これらの法改正には、問題も少なくない。それを象徴するのが、設置認可時での規制緩和と「改革特区制度」との制度的な隙間の中で出現した営利大学の可否である。しかし研究の側からはこうした問題について十分な対応ができたとは必ずしもいえない。大学審議会およびそれに代わった中央教育審議会高等教育部会での審議は公開されているとはいえ、情報のギャップがあることも大きな要因であったが、こうした問題について広い視野から研究の側が体系的な位置づけをし、分析するための理論的基盤が十分でなかったことが、より決定的な制約となったといえよう。いずれにせよ、政府と大学の関係は後述の市場化の動きの中で、今後もさらに大きく変化する可能性があるものであり、こうしたレベルでの研究をさらに発展させていくことが必要であろう。

また高等教育のグローバル化、WTO交渉におけるサービス貿易としての高等教育貿易の自由化への動きを背景として、大学評価および国際的な学位相互認定が国際的な問題となっている。またとくに設置認可制度の緩和を背景として、学位の名称が急速に増加するなど、高等教育制度の一貫性を揺るがす可能性がある問題も生じている。政府の法的・行政的な統制から、より柔軟な事後評価、あるいは競争による選抜による市場的な規制へという流れのみが強調され、たとえばアメリカにおける地域および専門別の適格認定（アクレディテーション）組織のような組織の役割が十分に理解されていないことが、このような混乱を生んでいるとも考えられる。いずれにせよユニバーサル化は単位互換制度の整備を要請する一方で、急速な職業知識の変動は学位制度の柔軟化を要請する。こうした中で、高等教育の基盤をなす一つの貨幣制度ともいべき学位制度をどのような形で再構築していくかは、研究上の大きな課題となっている（吉川編 2004）。

(2) 大学の組織と行動

筆者が前回おこなった制度政策研究のレビュー（金子 1993）で強調したのは、マクロの高等教育制度政策研究のみでなく、機関レベルでの研究が重要な課題となってきたことであった。

その後この分野で展開されたのは、まず日本における高等教育の大衆化が、供給の側から、すなわち私立大学の経営行動としてみればどのような過程を経たものであったのかという点であった。市川編（1995）は、日本の高等教育機関、とくに大学を設立する学校法人がどのような経緯で形成されてきたかを調査をつうじて分析している。また天野編（1996）は、1960年代の高等教育の量的大拡大の過程を、政策の変化と、それに対する大学の行動変化という観点から実証的に分析したものである。とくに設置の背景などから大学がいくつかの類型に分けられ、それぞれが、1960年代から90年にいたる期間に、収容学生数の変化という面で異なる行動をとってきたことを見出している。こうした意味で日本の私立大学は、いわば異なる遺伝子と成長の過程をたどってきたのであり、それが今後の18歳人口の減少期にどのような意味をもつか、次の研究課題となろう。

個別大学の組織やガバナンスについてもいくつかの研究が発表されている。これは国際的にも関心をあつめており、アメリカにおいて前述のドゥリアの研究のほか、ヨーロッパでも多くの研究がなされている（Amaral et al., eds. 2002, 2003）。こうした点で重要なアプローチは、国際的な比較である。それは一般的な制度比較だけでなく、たとえば日英間の個別大学の詳細な比較（金子編 2004）が示唆するように、国際的な大学ベンチマーキングも一つの重要な研究方法となる可能性がある。

しかし日本の大学について、その経営行動を対象とした実証研究はまだ本格化したとはいえない。その重要な制約となっているのは、個別大学の、とくに財政構造についての情報が十分に公開されていない点にある。アメリカや英国においては、個別機関についての詳細な情報がデータベース化され、公開されている。直接的な政府統制の緩和に代わって、市場における競争が大きな役割をおう時には、個別機関についての十分な情報を社会に提供することが必要になると同時に、そうした情報を分析することによって、個別大学の行動がより明確な論理をもった戦略的なものになることが要請される。そうした状況を形成することに高等教育研究の重用な役割があるはずであり、その意味でも、個別大学についての情報公開が進められることが必要である。

またこの間には、桜美林大学、東京大学で、大学の経営を内容とする大学院課程が始まった。これまで高等教育制度と政策の枠内で、しかも恒常的な進学需要過多の状況の中で、あまり大きな課題をもたなかった大学が、新しい環境の中で戦略的な経営を行うことが不可欠となっていることを反映するものであろう。しかし他方で実践的な経営において必要とされる知識がどのようなものであり、またどのような体系をもつのかは必ずしも明確でなく、これから模索されることになる。

(3) 個人

高等教育政策の基礎となるのは、高等教育に関する個人の行動であることはいうまでもない。高等教育への進学需要が常に供給を上回るような状況の中では、高等教育の制度や政策、そしてそれを反映した個別大学の行動が、高等教育全体の規模やシステム内部での分化を形成する決定的な要

因であった。しかし進学需給が均衡ないし供給過剰になれば、個人の進学行動がきわめて大きな意味をもつ。またユニバーサル化は、これまでの直線的な進学行動の型におさまらない、非伝統的な進学行動が現出してくることを意味する。

そうした意味で、とくに高校生がどのように進学を選択し、その際に家庭所得や本人の成績などによってどのように規定されているのが重要である。これまでの大衆化の過程では、相対的に供給側の制約が強かったために、大学進学は直接的には入学試験、すなわち学力による制約によるものという認識が一般的には強かった。またこの点についてこれまでほぼ唯一の統計的資料であった文部省の学生生活調査のデータによって、所得階級別の進学率をみると、とくに下から1から3番目の所得階級（5分位）までの間には進学率に大きな差異が認められなかった。それが日本の高等教育政策に実質的には機会均等の観点が薄く、日本育英会（現日本学生支援機構）の奨学金についても受給率が長く1割台にとどまったこととも関連していた。その後、日本育英会奨学金には第2種（有利子）奨学金が導入されるという大きな変化があったが、これもむしろ政治的な要因によるものであって、機会均等への関心が強まったことを意味するものではない。

しかし文部省データには方法上の疑問も多く、たとえば高校生調査のデータをもとにした金子・吉本（1989）は、所得と進学選択の間に強い弾力性を見出している。また矢野編（1998）は、文部省の学生生活調査の個票を用いた分析で、いくつかの重要な論点を明らかにした。しかし機会均等性という観点からは、このデータには制約があり、今後の研究課題となっている。

いまひとつの問題は大学教育と職業との関係である。短期大学の教育と職業との関連については金子編（1992）があるが、4年制大学卒業生については日本労働研究機構が行った調査の分析（日本労働研究機構編 1995）が、もっとも大規模な調査であった。結果として、大学卒業生は一般的に大学における専門的な知識よりも、それらをつうじて得られる考えかたを、仕事の上で大事なものと評価していることが示されている。またこの調査はほぼ同じ調査票を用いてヨーロッパでも行われた。日本の大学卒業生はとくに大学教育の専門性と仕事についての関連の自己評価が低いことが示されるなど、いくつかの特質が見られたが、十分な分析が行われたとはいえない。

いずれにしても、政策の基礎となる、個人レベルの研究はこれまでデータ上の制約で大きく立ち遅れてきた。アメリカにおいては、高校卒業生の追跡調査（High School and Beyond）のデータが一般にも公開され、これが数多くの実証研究を生み、さらにそれが奨学金などの政策課題をめぐる議論に結びついてきた。こうした意味で、高校生、大学生、卒業生の大規模な調査が必要となっている。

4. 新しいパラダイム—市場化

これまでに述べた1990年代からの政策や研究の潮流は、一方では高度経済成長とそれに支えられた高等教育大衆化で生じた問題の解決を、政府の役割の縮小、政府による統制の緩和というベクトルの中に求めることを課題としていた。しかしそれはより広い目でみれば、高等教育を市場機構の中に組み入れ、その中で高等教育を変革していこうという流れの一つの表れとみることもできよう。

20世紀末から、「市場化」は様々な社会活動の大きな潮流となっているのであって、高等教育もその例外ではない、ということになる。そして高等教育の市場化は、日本だけでなく、国際的な現象であり、高等教育研究の焦点となりつつある。

市場化がもっとも進み、あるいはグローバル化の中でそれを世界の高等教育に押し付けているのが、アメリカの高等教育であるといえよう。しかしアメリカの伝統的な高等教育エスタブリッシュメントは、必ずしもこれを正面から位置づけようとしてきたとは思えない。しかし21世紀に入って、高等教育の市場化をどう捉えるかが重要な論点となってきた (Bok 2003; Brewer et al. 2002; Geiger 2004; Kirp 2003; Newman 2004; Zemsky et al. 2005)。これらの研究の大半は市場化が大きな問題点を含むことを指摘しながらも、不可避の趨勢とみている。他方で、これとはかなり違うコンテキストにおいて高等教育市場化が問題となっているのがヨーロッパにおいてである (Amaral et al., eds. 2002, 2003; Teixeira et al., eds. 2004)。こうした研究の論点はかなり多様であるが、教育サービスの対価との交換という意味での市場化にはおおむね懐疑的であり、政府の役割をなお高等教育の中軸においているところにアメリカでの研究との相違がある。

いずれにせよ、こうした論考をみて感じられるのは、高等教育の市場化が単なる比喩にとどまるのではなく、重要な国際的趨勢となっていること、そしてその現実が、単純な賛否ではなく、様々な分析的な課題を提起していることである。個々の具体的な分析課題はこれまでも議論となってきたことも少なくない。しかしそれらが市場化というコンテキストの中におかれることによって、新しい意味を与えられ、また新しい分析課題を生じさせていくことになるものと思われる。こうした意味で、市場化が新しい研究パラダイムとなろうとしているといえるのではないだろうか。

結論

1960年からの日本の経済と高等教育の変化を振り返ってみると、ほぼ15年の時期に分けることができることに気づく。第1期 (1960-75年) は高度経済成長と高等教育の急速な拡大、大衆化の時代であり、第2期 (1975-90年) は、急速な福祉国家政策の進展、そして高等教育の管理市場化を背景とした進学率停滞の時代であった。それにつづく1990-2005年までの15年は、行政改革への圧力の中で、制度のうえでの未完の課題に対処するための、様々な高等教育改革が行われた時代と位置づけることができよう。またこれは、18歳人口の変動の中で、高等教育のユニバーサル化への移行を余儀なくされた時期でもあった。そしてこの時期において、戦後の高等教育拡大のサイクルはひとまず完結したともいえる。

こうしてみれば、これからの15年は、いわば新しい時代への方向の決定の時代となるともいえる。これまでのように、文部科学省が、増え続ける予算と、優秀な行政官を基礎に、様々な情報を一元的に管理し、制度・政策をほぼ行政機関内部において決定していく、という政策形成のあり方は様々な意味で限界を迎えることになる。他方で高等教育研究は、制度政策のアドホックな批判というこれまでの役割にとどまることも許されない。その中でとくに高等教育の制度、政策の研究は、きわめて重要な役割を果たすことが求められることになろう。また行政との関係にも新しいあり方

が模索されねばならない。

そうした役割を担うには、理論と実証の両面において努力するべき点が少なくない。理論面では、これまでの法令解釈や機能的な数量分析には重要な限界が生じている。たとえば、政府と大学の間の関係、大学のガバナンスなど当面の重要な研究課題に応えるためには、制度の基盤と正当性を分析的に研究する方法が必要になっている。また実証面では、政策研究の基礎として、組織としての大学の経営構造や行動、そして個人についての進学選択、大学生の行動、そして大学教育と仕事との関係、さらには勤労者の就学要求などがさらに行われなくてはならない。そのような分析の基礎となる、大規模な調査も必要とされている。研究が、こうした多くの、また大きな課題に応える15年としたい。

【文献】

- 阿曾沼明裕 2003. 『戦後国立大学における研究費補助』, 多賀出版.
- 阿部美哉・金子元久編 1990. 『「大学」外の高等教育』, 広島大学大学教育研究センター.
- 天野郁夫 1986. 『高等教育の日本的構造』, 玉川大学出版部.
- 天野郁夫 1991. 『日本の大学像を求めて』, 玉川大学出版部.
- 天野郁夫 1996. 『日本の教育システム—構造と変動』, 東京大学出版会.
- 天野郁夫編 1996. 『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』, 放送教育開発センター, pp.37-59.
- 天野郁夫編 2002. 「国立大学の構造分化と地域交流」, 『国立学校財務センター研究報告』6.
- 天野郁夫 2003. 『日本の高等教育システム—変革と創造』, 東京大学出版会.
- 潮木守一 1993. 『ドイツ近代科学を支えた官僚—影の文部大臣アルトホッフ』, 中央公論社.
- 潮木守一 2004. 『世界の大学危機』, 中央公論新社.
- 飯島宗一・戸田修三・西原春夫編 1990. 『大学設置・評価の研究』, 東信堂, pp.3-21.
- 市川昭午 1990. 『教育改革の理論と構造』, 教育開発研究所.
- 市川昭午編 1995. 『大学大衆化の構造』, 玉川大学出版部.
- 市川昭午 2000. 『高等教育の変貌と財政』, 玉川大学出版部.
- 江原武一 1994. 『現代アメリカの大学—ポスト大衆化をめざして』, 玉川大学出版部.
- 江原武一編 2004. 『大学の管理運営改革』, 東信堂, pp.49-71.
- 大崎仁 1988. 『戦後大学史』, 第一法規.
- 金子元久編著 1992. 『短期大学教育と現代女性のキャリア』, 広島大学大学教育研究センター.
- 金子元久・吉本圭一 1989. 「高等教育機会の選択と家庭所得—選択モデルによる規定要因分析」, 『大学論集』18, pp.101-126.
- 金子元久 1993. 「高等教育制度・政策の研究 (高等教育研究の回顧と展望)」, 『大学論集』22, pp.187-208.
- 金子元久編著 2003. 『個別大学情報の内容・形態に関する国際比較』, 東京大学大学総合教育研究

センター。

金子元久編著 2004. 『日英大学のベンチマーキング』, 東京大学大学総合教育研究センター。

喜多村和之 1986. 『高等教育の比較的考察』, 玉川大学出版部。

喜多村和之 1990. 『大学淘汰の時代』, 中央公論社。

喜多村和之 1994. 『現代アメリカ高等教育論—1960年代から1990年代へ』, 東信堂。

喜多村和之 1999. 『現代の大学・高等教育—教育の制度と機能』, 玉川大学出版部。

喜多村和之編 2000. 『高等教育政策の評価』, 玉川大学出版部。

喜多村和之 2002. 『大学は生まれ変わるか』, 中央公論新社。

黒羽亮一 1993. 『戦後大学政策の展開』, 玉川大学出版部。

国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 2002. 『新しい「国立大学法人」像について』, 文部科学省。

島田雄次郎 1990. 『ヨーロッパの大学』, 玉川大学出版部。

大学審議会 1990. 「大学教育部会における審議の概要 (その2)」, 『大学審議会ニュース』6 (8月), pp.4-31.

大学審議会 1990. 「大学院部会における審議の概要 (その2)」, 『大学審議会ニュース』6 (8月), pp.32-38.

大学審議会 1990. 「学位授与機関に関する審議の概要」, 『大学審議会ニュース』6 (8月), pp.39-42.

高木英明 1998. 『大学の法的地位と自治機能に関する研究』, 多賀出版。

中央教育審議会 2005a. 『わが国の高等教育の将来像 (答申)』, 文部科学省。

中央教育審議会 2005b. 『新時代の大学院教育 (答申)』, 文部科学省。

永井道雄 (山岸俊介編) 2002. 『未完の大学改革』, 中央公論社。

日本高等教育学会編集委員会編 1998. 『高等教育研究の地平』, 玉川大学出版部。

日本労働研究機構編 1995. 『大卒者の初期キャリア形成』, 日本労働研究機構。

広島大学大学教育研究センター編 1990. 『大学評価—その必要性と可能性』, 広島大学大学教育研究センター。

藤田幸男編 2000. 特集「高等教育ユニバーサル化の衝撃 (Ⅱ)」, 『高等教育研究紀要』18.

M.トロウ (喜多村和之編訳) 2000. 『高度情報社会の大学—マスからユニバーサルへ』, 玉川大学出版部。

矢野眞和 1996. 『高等教育の経済分析と政策』, 玉川大学出版部。

矢野眞和編 1994. 「高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究」, 科学研究費報告書。

矢野眞和編 1998. 「高等教育のシステムと費用負担」, 科学研究費報告書。

矢野眞和 2005. 『大学改革の構図』, 玉川大学出版部。

吉川裕美子編 2004. 『大学外高等教育の展開状況と大学との関係に関する日米欧の比較研究』, 科学研究費報告書。

Amaral, Alberto; Jones, Glen A.; and Karseth, Berit. eds. 2002. *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

- Amaral, Albertol; Meek, V. Lynn; and Larsen, Ingvilid M. eds. 2003. *The Higher Education Managerial Revolution?* The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Bok, Derek. 2003. *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Brewer, Dominic J.; Gates, Susan M.; and Goldman, Charles A. 2002. *In Pursuit of Prestige: Strategy and Competition in U.S. Higher Education*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Duryea, Edwin, Donald T. Williams (Editor). 2000. *The Academic Corporation: A History of College and University Governing Boards* (Garland Studies in Higher Education, Volume 23) , Falmer Press.
- Geiger, Roger L. 2004. *Knowledge and Money: Research Universities and the Paradox of the Marketplace*. Stanford: Stanford University Press.
- Heller, Donald E. 2001. *The States and Public Higher Education Policy: Affordability, Access, and Accountability*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Henkel, Mary and Little, Brenda. eds. 1999. *Changing Relationships between Higher Education and the State*. London: Jessica Kingsley.
- Kirp, David D. 2003. *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line: The Marketing of Higher Education*. Cambridge: Harvard University Press.
- Massy, William F. 2003. *Honoring the Trust: Quality and Cost Containment in Higher Education*. Boston: Anker Publishing Company.
- Neave, Guy. 1998. "The Evaluative State Revisited." *European Journal of Education*. Vol.33. No.3. September, pp.265-284.
- Newman, Frank. 2004. *The Future of Higher Education: Rhetoric, Reality, and the Risks of the Market*. New York: Jossey-Bass.
- OECD. 1990. *Financing Higher Education: Current Patterns*. Paris: OECD.
- OECD. ed. 1992. *From Higher Education to Employment*, Vols. I-III, Paris: OECD.
- OECD. 2004. *On the Edge: Securing Sustainable Future for Higher Education*. Paris: OECD.
- Teixeira, Pedro; Jongbloed, Ben; Dill, David; and Amaral, Alberto. eds. 2004. *Markets in Higher Education: Rhetoric or Reality*. The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Williams, Gareth. 1999. "State Finance of Higher Education: An Overview." In Henkel and Little, eds., *Changing Relationships between Higher Education and the State*, pp.142-161.
- Zemsky, Robert; Wegner, Gregory R.; and Massy, William. 2005. *Remaking the American University: Market-Smart and Mission-Centered*. New Brunswick: Rutgers University Press.

A Review of Studies in Higher Education Policy and Institution

Motohisa KANEKO*

Since 1990 the scope of the studies in higher education has shifted dramatically. This is particularly true in the fields of policy and institutions of higher education. This article reviews developments since 1990 particularly in the following three topics: massification and universalization of higher education; changes in legal framework and in the configuration of higher education system; and marketization of higher education. From these reviews, this article argues that marketization is becoming one of the major paradigms in this field, and will attract many researchers in the coming years.

*Professor, Graduate School of Education, the University of Tokyo