

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第40集 (2008年度) 2009年3月発行：145-161

〈高等教育政策〉の研究と〈高等教育〉の政策研究

濱 中 淳 子

〈高等教育政策〉の研究と〈高等教育〉の政策研究

濱 中 淳 子*

高等教育研究は、政策志向の強い領域である。新制大学発足時に取り入れられたアメリカモデルをどのように定着させ、適応させるのか。規模についてどう考えるのか。市場化や国際化といった圧力のなかで、どのように変わっていかなければならないのか。日本の高等教育は完成されたものではなく、つねに変化のうねりのなかにある。高等教育問題を扱う研究者が、制度整備に重要な役割を果たす政策に関心をもつのは必然のことだったといえる。

本稿の目的は、政策研究の特質を理解するための1つの枠組みを提示することである。この作業を試みようとしたのは、政策研究のあり方が、最近になって大きく変わったように思えるからである。しかも、変わっただけでなく、その変化がいくつかの危険性を孕みながら進展しているようにみえる。

以下では、まず、「〈高等教育政策〉の研究と〈高等教育〉の政策研究」の2つを区別する枠組みを提示し（第1節）、いくつかの具体的事例を紹介しながら、政策をめぐる高等教育研究者の議論にどのような変化が生じているのかを説明する（第2節）。そのうえで、その変化に潜む、あるいはすでに兆候があらわれているようにも思われる2つの危険性について述べ（第3節）、政策研究に取り組むにあたって自覚しておくべきこと——あまりに当然すぎて指摘する必要もないことなのかもしれないが——を再確認することにした（第4節）。

1. 政策をめぐる高等教育研究—2つのタイプ

議論の導入として、筆者の拙い経験について触れることにしたい。私自身が高等教育研究に関わったのはわずか10年ほどにすぎない。扱ったテーマも数えるほどでしかないが、政策研究という括りで振り返れば、2つの経験に携わる機会があった。

第1は、大学院教育に関する研究である（濱中、2009）。周知のように、1990年代以降、大学院改革は政策の最重要課題の1つとして位置づけられ、様々な施策が試みられている。大幅な拡大が実現し、専門職大学院が創設された。最近では、課程制大学院としての教育の実質化が重要課題として掲げられている。研究室教育（教員個人による教育）から組織による教育へ。いわば、教育機関化政策とでも呼べる改革が進められている。

こうした政策の流れを背景に、とくに教育機関化政策に焦点をあてながら、大学院政策の意味を考えることを試みた。教育機関化政策は、大学院教育の実態を踏まえた提言になっていないのではないか。実態を明らかにし、その知見から必要な政策課題を抽出すべきなのではないか。こうした

*大学入試センター助教

問いから出発し、大学院教育の現状を質問紙調査の分析から解明、そのうえで必要な政策について若干の検討を加えた。対象として直接扱ったのは工学系だが、展開した議論を簡潔に述べれば、次のようになる。すなわち、従来型の大学院教育、その中心的役割を果たしている研究室教育はよく機能している。学生が意欲的になり、多様な知識能力の獲得をもたらす場になっている。修士生の働き方をみても、修士課程の教育は、その後のキャリアに役立っている様相がうかがえた。ただ、量的拡大によって生じた人的・物的資源の不足ゆえに、不満を抱く学生が国立大学を中心に増えているようだ。だとすれば、政策として取り上げるべきは、教育機関化政策というより、研究室教育に起きはじめた問題を解決するための施策ではないか。結論として、このような指摘を提示した。

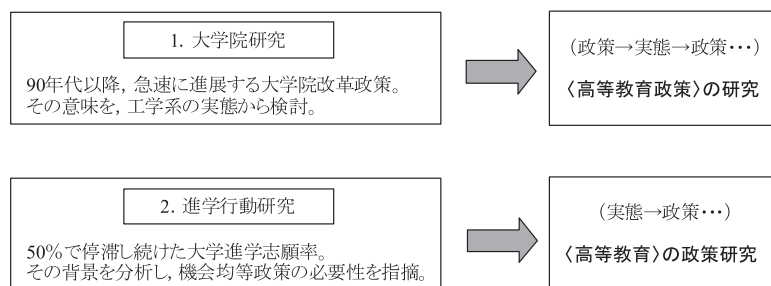
第2は、高校生の進学行動に関する分析である（矢野・濱中、2006）。「大学全入時代」といわれるが、「全入」とは、「進学を“志望”した者が（大学さえ選ばなければ）全員入学できる」状態のことを指す。大学進学の志望率をみると、ここ数年でこそ上昇しているが、長い間50%水準で停滞していた。なぜ、こうした停滞現象が生じていたのか。なぜ、大学に進学しないのか。その背景を、政府の統計資料による時系列分析から探ったことがあった（ただし、対象は男子のみ）。

結果として明らかになったのは、経済的事情から進学を志望できない層が依然として存在していること、専修学校が大学に進学できない者の受け皿的機能を果たしていることなどである。個人の選好によって「大学進学しない」のではなく、「進学できない」。だからこそ大学進学志望率は停滞していたとみることができる。「大学全入時代」という言葉からは、教育の機会均等問題はすでに解決したかのような印象を受ける。けれども、現実を決してそうではない。時代の雰囲気に関わることなく、機会均等政策のあり方について、証拠に基づきつつ考える必要がある。これが、この研究の政策的インプリケーションである。

わずか2つではあるが、その研究過程で試行錯誤した経験を振り返ると、政策研究に2つのタイプがあることに気づく。扱っている領域の違いではなく、「議論の出発点」の違いである。

前者の大学院研究では、議論のスタートに政策を置いた。90年代以降の大学院政策があり、その政策から問いをたて、実態をみる。そのうえでまた政策に議論を戻すという流れで話を組み立てた。他方で、後者の進学行動分析では、まず実態の把握から始め、解明された事実から必要な政策について考えるという手順を踏んだ。

政策から議論を始めるのか、実態から議論を始めるのか。本稿では、これら2つのタイプをそれぞれ「〈高等教育政策〉の研究」と「〈高等教育〉の政策研究」と呼ぶことにしたい（図表1）。そし



図表1 〈高等教育政策〉の研究と〈高等教育〉の政策研究

て、このタイプ分けを補助線に、高等教育研究における政策研究を見直してみたいと思う。乏しい経験にヒントを得たタイプ分けだが、昨今の政策研究の特質を浮き彫りにする1つの有益な視点になると判断したからである。

2. 政策研究の動向

2.1 政策自体を問う最近の議論

〈高等教育政策〉の研究か、〈高等教育〉の政策研究か。これらタイプ分けを念頭に置きつつ、高等教育研究者による最近の政策論議を、とくに議論の運び方に注意しながら見直せば、次のような二段階論法で話を進めるものが多いという印象を受ける。

まず、第一段階として、矢継ぎ早に出される政策について「何が起きているのか」を解説する。この解説は、歴史的な観点からなされる場合もあれば、行政改革の文脈から、あるいは国際比較が用いられることもある。そして第二段階として、独自の検討が加わる。例えば、政策の問題点（政策が見落としている点や条件など）を指摘する。あるいは、そもそも混迷状態を脱していない高等教育システムに、さらなる混迷がもたらされるであろうことへの懸念を示す。政策の効果について検討する、といった類である。

具体的な事例を挙げてみよう。まず、筆者が扱ってきた大学院政策問題に関する議論を2つほど挙げてみたい。市川（1992）と天野（2004）である。市川は、1991年に大学院拡大政策（大学院生増計画）が策定されたことを受けて、なぜこの計画が策定されたのかについて供給側の要請に着目しながら説明し、そのうえで拡大がもたらすであろう、(1)学部教育へのしわ寄せ、(2)大学内部の分極化、(3)高等教育の階層化、といった問題点を指摘している。他方で天野は、専門職大学院に関する議論を展開している。まず専門職大学院という制度自体が、司法試験制度改革の一部として登場した法科大学院構想に引きずられて発足したという側面があるという経緯を説明する。そのうえで、その発足が、(1)学部段階で行われている医療系の人材養成や、一般大学院の枠内で発展した技術者養成と無関係に専門職大学院が制度化されたことによる混乱、(2)専門職大学院と一般大学院、および専修学校との関係の混乱、(3)学部段階の専門職業教育と、専門職大学院における専門職業教育との関係の混乱、(4)学位の名称の多様化による混乱、といった多方面にわたる混乱をもたらすであろうことに対する危惧を示し、混乱を克服するためには、高等教育のあるべき全体像（グランドデザイン）の展望に立った改革を進めなくてはならないこと、そして大学院の側も教育目的を改めて問い直すべきであることを指摘する。

最近では国立大学法人化や評価問題を扱う議論も多く目にする。例えば、金子（2000a）は、昨今の政策課題であった国立大学法人化について、その意味を歴史的経緯と国際比較の観点から説明し、市場化や政府の一元的な整備・指示機能の低下といった文脈のなかで理解すべき課題だと指摘する。そのうえで、制度設計の焦点となる問題について、(1)大学の意思決定の主体、(2)財政補助の形態、(3)大学と政府との組織的關係、の3つを挙げ、想定される「落としどころ」を示している。

大学評価問題については、日本高等教育学会の学会誌第3集で特集が組まれている。そのなかで、

金子（2000b）を取り上げれば、まず、最近注目されるようになった新しい形態の大学評価について、それへの要求が家計や企業といった社会一般、政府、そして大学自身それぞれから、互いに相克しながら、あらわれていることを示す。そのうえで、これら要求は、効率性の向上という1つの物語によって制度としての正当性が与えられていること、ただし、その物語には可能性のみならず、評価の難しさなどによる限界があり、同時に設置された大学評価機関が抱えるだろう困難について、主要 OECD 諸国と日本の事例を比較しつつ議論している。

いま1つ、教授＝学習システムという実践の場を扱う議論も取り上げておこう。90年代以降、教育の質向上をねらう施策も積極的に取り入れられるようになった。こうしたなかで、例えば広島大学高等教育研究開発センターが、FD（ファカルティ・ディベロップメント）やGP（グッド・プラクティス事業）の制度化について、その意義を問う研究を始めている。例えばFDについて検討を加えた広島大学高等教育研究開発センター編（2004a, 2004b）では、まず、FD 制度化の経緯とその定義の難しさが述べられ、その進捗状況を探るために質問紙調査データの分析が行われている。そこでは、学長調査の分析から、FD は大概の大学で実施されているものの、それが教員の教育能力・資質の向上に必ずしも結びついてないということ、ただし他方で教員調査の結果をみると、その意識が研究志向から教育志向へと転換している様相がうかがえるといったことが明らかにされている。

わずかな事例紹介であるし、これらテーマについて、参照すべき議論が他にも多くあることは論を待たない。ただ、議論の運び方でいえば、これら事例に、最近における政策研究の代表的パターンを読み取ることができる。そして、このパターンを、さきの2つのタイプで表現すれば、政策から議論を始める「〈高等教育政策〉の研究」だということになる。近年の高等教育研究者による政策論議は、政策それ自体を問うスタイルが多い。

2.2 議論スタイルのシフトとその背景

このスタイルが「多い」というより、「多くなった」と捉えるべきだと思う。高等教育研究者による政策研究については、広島大学高等教育研究開発センター『大学論集』において、過去に2回ほどレビューされている（金子，1993，2006）。金子は、これらレビューで、議論を次のように始めている。

高等教育の制度・政策に関する研究を概観するのが本稿の課題だが、あらためて高等教育の「制度・政策」研究を明確に定義しようとする、それが容易ではないことに気がつく。高等教育に関する研究の大部分は、何らかの意味で高等教育の制度あるいは政策に関わっていないことはない一方で、「制度・政策」を正面から対象とした研究はむしろきわめて少ないのである。もともと高等教育研究そのものが制度・政策に密接な関わりをもって成立したにも関わらず、あるいはむしろそれゆえに、制度・政策についての研究は固有の研究領域としては未成熟であるといえよう（金子，1993，189頁，下線は筆者）。

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（金子，2006，223頁，下線は筆者）。

ここには、政策そのものを取り扱う研究、すなわち、政策から話を始める「〈高等教育政策〉の研究」が、ほとんど試みられてこなかったことが指摘されている。逆に言えば、高等教育政策を扱う過去の研究の多くが、「〈高等教育〉の政策研究」だったということになる。

たしかに、これまでの研究を振り返れば、多くの「〈高等教育〉の政策研究」が蓄積されてきた。そもそも、長い間、高等教育研究の柱であり続けた大衆化論は、マーチン・トロウ（訳書1976）の発展段階説に手がかりを得ながら、量的拡大のなかでどのような政策課題が抽出されるのかを検討したものであった（代表的なものとして、喜多村、1986）。収益率のような学歴効果を探る経済指標も、教育と労働市場の関係から政策を考えるという意図も含めて分析されていた（矢野、1991）。冒頭でも触れた高校生の進学行動の規定要因分析から政策へのインプリケーションを提示するというものは、過去にしばしば試みられてきたものであるし（山本、1979；矢野、1984）、家計の費用負担の現状から政策が検討されたことも多々あった（文部省科学研究費補助金最終報告書、1994、1998；文部科学省科学研究費補助金最終報告書、2001）。

だとすれば、次のようにいえるのではないか。高等教育研究者は政策について多面的に検討を重ねてきた。その多面性を「関心領域」と「議論スタイル」をクロスして整理すると、図表2のようになる。時代を経るにつれ、検討のあり方に変化が生じており、「〈高等教育〉の政策研究」中心だった議論が、「〈高等教育政策〉の研究」へと比重を移しつつある。図表2でいえば、議論のスタイルが左側から右側へとシフトしている。

いうまでもなく、このシフトには理由がある。最大の理由は、1990年代以降、あまりにも多くの高等教育改革政策が議題としてあがり、実現化したことである。意味や成果を問わなければならない政策の数自体が、大幅に、そして急激に増加した。また他方で、それら政策が立案時点で未完成だったため、政策形成プロセスにおける高等教育研究者の助言が必要とされたということもある。マス化、市場化、国際化といった社会経済面の圧力を受け、あるいは行政改革の一連の流れのなか

図表2 事例にみる議論スタイルのシフト

		(実態→政策…)	(政策→実態…)
		〈高等教育〉の政策研究	〈高等教育政策〉の研究
関心領域	社会との関係	学歴の効果研究→政策	(市場化という動向のなかで) 国立大学法人化・評価制度問題
	教育システム内部の秩序	大衆化のインパクト→政策	大学院拡大政策の影響 専門職大学院の衝撃
	教授＝学習システム		FDの浸透度合い調査 教員の意識変化(GPなど)
	進学行動	進学行動の規定要因→政策 家計の費用負担→政策	

で、高等教育システムを変えていく必要がある。ただ、変えなければならないことは決まっている一方で、どのように変えていくのかについてみていない部分が多い。曖昧模糊とした改革において、向かうべき道はどこなのか。事情をよく知る高等教育研究者には、その方向を指し示す役割が求められたし、実際、その期待に添えていった。その帰結として、以上のようなシフトが生じたとみることができる。

2.3 変化をみるための資料紹介—IDE『現代の高等教育』の特集テーマの変遷

このシフトは、次の資料からも読み取ることができる。

高等教育への関心を組織化したものの1つに、民主教育協会（IDE）がある。IDEは、1954年以來の長い歴史をもつ団体であり、とくに70年代に入ってから、大学問題に関する情報の交流や研究活動に積極的に取り組んでいる（天野、1998）。年に10回、機関紙『IDE—現代の高等教育』を発行しているが、この編集担当になっているのは、第一線で活躍する高等教育研究者や高等教育関係者である。それゆえに、機関紙の特集に、時代の関心が反映されているともいえる。図表3は、こうしたIDEの機関紙がテーマとして扱ったものを、80年代と2000年代とで比較したものである。紙幅の都合上、すべてを取り上げることはできないため、「1985～1987年」と「2005～2007年」の3年間についてそれぞれ記した。

図表3 民主教育協会（IDE）『現代の高等教育』の特集テーマ

1985～1987年		2005～2007年	
85.1	教育とコンピュータ	05.1	これからの大学院
85.2-3	女子大学生	05.2	大学と就職
85.4	外国人の日本教育観	05.3	「高等教育の将来像」の読み方
85.5	今日の学生を語る	05.4	SD／大学職員の能力開発
85.6	高等教育計画の可能性	05.5	技術者教育の曲がり角
85.7	留学生と日本語教育	05.6	教員組織の改革
85.8	臨教審と共通テスト	05.7-8	教員養成の課題
85.9	コミュニティ・カレッジ	05.9	現代の学生と生活
85.10-11	アメリカ中・高教育近況	05.10	奨学金を考える
85.12	大学の教材を考える	05.11	国立大学法人化の一年
86.1	日本の大学の原点	05.12	動き出した認証評価
86.2	先進各国の教育改革	06.1	学長の可能性
86.3	高校の新たな視点	06.2-3	大学院教育の新時代
86.4	技術革新と理工系教育	06.4	COE・GP型競争的資金
86.5-6	臨教審・共感と批判	06.5	新科学技術基本計画と大学
86.7	高等教育財政	06.6	問われる私大のガバナンス
86.8	変わる学生・変わる大学	06.7	大学の国際戦略
86.9	教員養成の転換期	06.8-9	キャリア開発支援の大学教育
86.10	大学の財政と経営	06.10	大学の寄付金戦略
86.11	大学を開く	06.11	大学改革と人文学の危機
86.12	大学拡張期の再来	06.12	学部教育の再構築
87.1-2	大学の国際化	07.1	大学のフロンティア
87.3	新段階の大学院	07.2-3	大学と自治体
87.4	最近の学生たち	07.4	高校の現在
87.5	相互にみた日米教育	07.5	国立大学法人の評価
87.6	一般教育再考	07.6	大学「全入」時代の実相
87.7	大学の自己評価	07.7	高等教育の費用負担
87.8-9	大学の体育・スポーツ	07.8-9	専門職大学院の現状と展望
87.10	大学の個性	07.10	留学生政策の新段階
87.11	どうする大学入試	07.11	大学ランキングの読み方
87.12	女子大学の未来	07.12	「骨太方針」の大学像

まず、1980年代の3年間をみると、当時の関心が、外国の事情と国際化のなかでの日本、そして学生像に向かっていたことがわかる。外国事情・国際化に関しては、「コミュニティ・カレッジ（85年9月）」、「アメリカ中・高等教育近況（85年10-11月）」、「先進各国の教育改革（86年2月）」、「大学の国際化（87年1-2月）」などの特集が組まれている。他方で学生像については、「女子大学生（85年2-3月）」、「今日の学生を語る（85年5月）」、「変わる学生・変わる大学（86年8月）」、「最近の学生たち（87年4月）」など、やはりわずか3年のうちに多くの特集が組まれている。80年代半ばといえば、大衆化論がもっとも盛んだった時期である。比較という手法を取り入れながら、とくに米国の状況を参考にしながら、拡大に伴う学生像の変化について積極的に議論が交わされた時期である。その関心のありようが、以上のようなテーマ選択に結びついていたとみることができる。

他方で2000年代の3年間をみると、政策を直接取り上げる特集が大幅に増えていることに気づく。「『高等教育の将来像』の読み方（05年3月）」、「国立大学法人化の一年（05年11月）」、「動き出した認証評価（05年12月）」、「COE・GP型競争的資金（06年4月）」、「新科学技術基本計画と大学（06年5月）」、「国立大学法人の評価（07年5月）」、「留学生政策の新段階（07年10月）」、「『骨太方針』の大学像（07年12月）」。また、「これからの大学院（05年1月）」、「教職系専門職大学院という政策課題があるなかでの「教員養成の課題（05年7-8月）」、「大学院教育の新時代（06年2-3月）」、「専門職大学院の現状と展望（07年8-9月）」も90年代以降に本格化した大学院政策を受けての特集号であるし、「SD／大学職員の能力開発（05年4月）」も、政府によるSDの推進策を背景に設定されたテーマだと思われる。

1980年代によく取り上げられていたテーマが、2000年代に消えたわけではない。05年9月には「現代の学生と生活」、06年7月には「大学の国際戦略」といった特集が組まれている。また、80年代に政策を直接扱う特集がなかったわけでもない。「高等教育計画の可能性（85年6月）」、「臨教審と共通テスト（85年8月）」、「臨教審・共感と批判（86年5-6月）」といった号がみられる。政策との関連のなかで組まれた特集もある。例えば、「教員養成の転換期（86年9月）」は、臨教審が、採用した教員の初任者研修を決定したことを受けての特集号である。けれども、総体的に、テーマ選択の傾向は、80年代と00年代とで違っているように見える。

さらに付け加えれば、最近では、時期をそれほど経ずして同じ政策課題について特集を組むといった動きがある。例えば国立大学法人化問題については、「国立大学独立行政法人化のゆくえ（00年11月）」→「『国立大学法人』のすがた（01年12月）」→「国立大学法人の課題（03年8-9月）」→「国立大学法人化の一年（05年11月）」→「国立大学法人の評価（07年5月）」といった号が発行されている。他方で、「本格化する大学評価（00年7月）」→「大学評価の新段階（02年9月）」→「大学の評価と質の保証（04年10月）」→「動き出した認証評価（05年12月）」→「国立大学法人の評価（07年5月）」→「認証評価の現段階（08年10月）」といったように、評価問題を取り扱う特集号も頻繁に組まれている。

さきに、高等教育研究者が政策を直接扱うようになった背景として、政策形成プロセスにおける高等教育研究者の関わりについて述べた。新しい政策・制度について、適宜、高等教育研究者や高等教育関係者が意見することが求められ、実際にその期待に応えていった。短期間に同じ特集テーマを組むということ、組まなければならなかったことに、研究者が担っていった役割が反映してい

ると考えられる。

3. 「〈高等教育政策〉の研究」に潜む2つの危険性

研究者の仕事が、自らの問題関心に基づくのみならず、社会からの期待によっても決まるものであれば、以上のシフトは必然だったということになる。また、これほど多くの政策課題が並ぶなかで、高等教育システムを適した方向へと導くために、そして守るべきところは守るために、不可欠なシフトだったといえるだろう。「〈高等教育〉の政策研究」から「〈高等教育政策〉の研究」へ。この動きは、時代の流れのなかで、起こるべくして起きたものである。

しかし、同時に思わざるを得ないのは、こうした変化に飲み込まれて、高等教育研究者が手がける研究の多くが「〈高等教育政策〉の研究」に流れてしまうのは、高等教育研究者集団のすがたとして健全ではないのではないかと、という疑念である。「〈高等教育政策〉の研究」はたしかに重要だが、同時に「〈高等教育〉の政策研究」も重要である。政策研究は、これら2つを両輪としながら進めていくべきであるはずだ。にもかかわらず、片方の車輪だけが大きくなることは、バランスという点で深刻な問題をもたらすように思われる。

さらにいえば、以上のシフトには、バランスの問題だけではない、重要な問題が含まれている。というのは、「〈高等教育政策〉の研究」というアプローチには、よほど気をつけない限り、自ら議論のあり方に制約をかけてしまう引力のようなものがあるからだ。そして実際、そのような制約を取り払えずに、政策に流されてしまっているような議論をしばしば耳にするようになったと感じている。政策論議の多くが「〈高等教育政策〉の研究」に偏りつつあるのに、そこで不十分な議論が展開されれば、高等教育に関する政策研究は貧弱なものになってしまうだろう。

以下、こうした問題点について、いま少し詳しく説明しておきたい。

3.1 狭まってしまふ検討領域

なぜ、「〈高等教育政策〉の研究」へのシフトが問題としてあらわれるのか。このことを説明する前に、最近の高等教育政策に関する矢野（2005）の指摘を紹介しておきたい。具体的には2005年の中教審答申「我が国の高等教育の将来像」に対する指摘だが、引用すれば次のとおりである。

この答申を読んだ感想はいくつかある。（中略）第一は、この答申は、誰に向かって書かれているのか、という疑問である。高等教育の将来像は、若者に向かって発信するのが望ましい。大学は究極的に若者が学ぶためにあると考えるからである。

しかしながら、この答申は、誰が、誰に語りかけるか、という視点が希薄である。どのように読んでも、政府、あるいは審議会が、若者に向かって語りかけるという文章にはなっていない。文面から察するに、文部科学省が大学に向かって語る文形式になっている（矢野、2005、250頁）。

高等教育政策が、政府と高等教育関係者の間の閉じたものになっている。若者や社会から距離を置く形で進んでいる。要約すれば、このような指摘である。

ここで、「〈高等教育政策〉の研究」が政策から出発するというものであることを改めて確認すれば、これら研究にも、以上の政策の特質、すなわち政府と大学という内部の問題しか扱っていないという特質が反映されていることが容易に予測できる。なるほど、たしかに前節で挙げたいくつかの事例も、基本的に「閉じた問題」を扱っている。大学院研究、専門職大学院誕生によるシステム整備の問題、国立大学法人化や評価の問題、そしてFDとGP。いずれも、検討内容は高等教育システムおよび大学の内部をどうしていくかといったことである。

換言すれば、「〈高等教育政策〉の研究」で扱ってきた領域が限られていることを意味する。高等教育内部、そして大学内部の問題しか取りあげていない。考えてみれば、「〈高等教育政策〉の研究」に、政策で扱われていない領域を含めた議論を期待することに無理がある。そもそも、そういう性質のものではないだろう。

誤解を避けるために述べれば、高等教育内部や大学内部の問題を扱う政策研究に問題があるといいたいわけではない。これらも重要な研究であるし、その蓄積が望まれる。日本の高等教育が誤った方向に流されないようにするために不可欠な研究である。ただ、同時に思うのは、研究者は、政策で触れられていない領域についても検討を加え、必要な政策課題というものを抽出していかなければならないのではないかということである。そして、それができるのは、「〈高等教育〉の政策研究」に他ならない。「〈高等教育政策〉の研究」も重要だが、「〈高等教育〉の政策研究」も重要だと述べたのは、こうした意図による。政策によって領域が狭められることなく、豊かな政策論議を展開するためには、目下必要とされている「〈高等教育政策〉の研究」だけでなく、「〈高等教育〉の政策研究」も蓄積していく必要がある。

なぜ、「〈高等教育政策〉の研究」へのシフトが問題としてあらわれるのか。この問いの1つの答えは、政策論議の検討領域が、政策として取り上げられている課題に狭まってしまうところにある。政策が見落としている課題があったとしても、そこに切り込むことが難しくなるからである。そして、その問題は既に現実のものになりつつあるようにみえる。シフトが進むにつれ、研究者のあいだでも、ほとんど扱われなくなってしまった。そのような課題が存在している。

その1つが、規模の問題である。高等教育をどの程度まで拡大させるのかは、長い間、高等教育政策の重要な関心事だった。けれども、それは過去の話だといってよい。2008年という時点になって、進学率の上昇問題が再び議論の俎上にあがったが、しばらくの間、規模問題が政策として取り扱われることはほとんどなかった。政策課題は、量から質の問題に移ったという空気が漂っていた。

そして、この変化と時を同じくして、研究者たちも規模問題について言及しなくなっていった。進学行動から高等教育の入り口の問題を議論するものも徐々にみられなくなり、労働市場における学歴の価値から規模問題を検討する研究も減っていった。規模についてどう考えるかは、決して解決した問題ではない、しかも若者や労働市場といった社会とのかかわりのなかでの高等教育を考える重要な問題であるにもかかわらず、である。

中教審答申によれば、「高等教育計画の策定と各種規制」の時代から「将来像の提示と政策誘導」の時代へと移行したらしい。その判断の是非はともかく、研究者による政策研究の検討領域まで「誘導」されてしまったのは洒落にならない。そのためにも、「〈高等教育政策〉の研究」のみならず、「〈高

等教育〉の政策研究」も充実させていく必要があるように思う。

3.2 前提・制約条件の問題

いま1つ指摘しておきたいのは、「前提・制約条件の問題」についてである。政策を議論するとき、どのような前提や制約条件を設定するかは、その議論を方向づける重要な問題だ。そして、研究者が政策を議論するときの1つのあり方として、政策側と同じ前提をもたないという特質がある。例えば、金子（1987）は機会均等問題を検討した論文で、次のように主張している。

「機会均等」から「選択の自由」への、社会的・政策的関心の推移は、社会の成熟を反映している側面をもつことは否定し得ない。しかし、他面ではそれはイデオロギー上、事実認識上での幻想に支えられている。その幻想を解明していくことに、研究の現代的課題があると考える（金子、1987、49-50頁）。

すなわち、政策的関心は、事実に対する間違った解釈のうえに置かれてしまうこともある。研究者に求められるのは、そのことを見抜き、本当に必要な政策論を提示することである。政策で前提にされていることを鵜呑みにするのではなく、疑うことも必要である。こうした点に気づかせてくれる大事な主張である。

制約条件についても同様である。「政府の制約条件と、研究者の制約条件は同じであってはならない」。これは、ある研究会で菊池城司が発言した言葉である。研究者は、政府側が課している条件をいったん取り払い、あらゆる可能性のもとで政策のあり方を探る自由を持っているし、そうすべきだとも思われる。例えば、矢野（2007）をその例として挙げられよう。財政状況が厳しいなか、ゼロシーリングの施策というのが政府側の制約条件である。他方で矢野は、まったく違う発想から、「投資としての“教育消費税”」の導入を提案している。機会均等を達成するための措置として考えられたものである。

高等教育の機会均等を真に達成するためには、ローンの奨学金制度ではなく授業料の自己負担率軽減の措置をとるべきです。大学で勉強するのは自分のためと同時に世のため人のためという発想に立つならば、授業料は公共で補うべき料金であると考えなければいけません。（中略）

授業料の自己負担率軽減の措置をとるとして、緊縮財政の下、肝心の財源をどう確保すればよいのでしょうか。

考えられる方策は消費税です。例えば教育消費税1%で約2兆2000億円の税収アップになります。いま家計が負担している大学の授業料は約2兆8000億円ですから、1%の教育消費税で大学の授業料は無料にできます。しかし無料にまでする必要はないので、0.5%の教育消費税導入ならば、私立大学の授業料を半額にすることができます。0.5%の教育消費税を、将来の日本社会を担う若者への投資として国民が負担するのです（矢野、2007、5頁）。

前提にしる、制約条件にしる、政策研究に取り組んでいる研究者は、この問題に敏感にならなければならない。まっさらなところから政策を問う姿勢が必要である。しかし、政策からスタートする「〈高等教育政策〉の研究」、とりわけ政策の形成過程に関わるような状況下だと、政府側と前提

や条件を異にしたダイナミックな議論をすることが難しくなるようである。考えてみれば、そこでの中心的な仕事は、政府側が提示する条件のもとで、より良い方向での施策を講じることである。難しいというよりも、不可能に近いのかもしれない。そして、このことも関係しているのだろう、最近では、政策の前提や制約条件を解説することはあっても、それ自体を十分に問い、自由に議論するという試みがあまりみられなくなった。

しかしながらそれ以上に問題だと感じるのは、政策で述べられている前提について、不問どころか、無条件に「正しいもの」として設定し、そこから議論を組み立てる政策論議が散見されるようになってきていることである。例えば、次のような展開で政策を検討するものだ——「答申に示されていたこの課題に取り組まなければならないが、実態はどうなっているのか」。「答申で述べられているこの方策を導入しなければならないが、諸外国の状況はどうなっているのか」。「政府側の見解によれば、このような変化が望まれるにもかかわらず、その変化を妨げているものは何か」。

まるで答申を先行研究のように扱っている「〈高等教育政策〉の研究」である。まだその数は多くないかもしれないが、学会という場ですら、こうした議論を目にすることがある。研究者ならではの政策論議というものを、改めて考えなければならない時期がきているように思う。

4. 問われているディシプリン

政策研究におけるスタイルのシフト（量問題）も、「〈高等教育政策〉の研究」が抱える危険性（質問題）も、詳細な実証分析を踏まえたうえで議論すべきであることはいままでもない。また、諸外国の政策研究事例と比較することによって、別の特質が指摘されることもあろう。いずれも今後の課題としたいが、ただ、以上に示した視点は、決して的外したものではないと考えている。

まとめれば、次の3つが要点となろう。第1に、高等教育をめぐる政策研究を、その議論の展開の仕方でも「〈高等教育政策〉の研究」と「〈高等教育〉の政策研究」との2つに分ければ、最近は後者から前者へと比重がシフトしつつある。第2に、政策問題を検討するにあたって、「〈高等教育政策〉の研究」と「〈高等教育〉の政策研究」の両方がともに重要である。したがって、手薄になりつつある「〈高等教育〉の政策研究」の充実に努める必要がある。そして第3に、「〈高等教育政策〉の研究」へのシフトは、「検討領域の狭隘化」と「前提や制約条件の不問」といった問題と裏合わせのところがある。そしてその問題は、すでに現実のものとしてあらわれつつあるようにみえる。

とくに第3の点については、強調しておきたい。これがもし、現状の一側面を切り取った指摘になっているのであれば、この問題を避けるための対策を急いで考えなければならないからである。

研究者にしかみえない視点から、しかも幅広い視野から、政策の問題点を指摘する。様々な可能性を想定しつつ政策のあり方を探り、広く社会に伝えていく。それが、あるべき研究者の政策研究だと考えられる。では、そうした研究を生み出すために備えておかなければならないものは何か。その答えを示すのは筆者の力量を超えるが、先人たちの指摘はおおいに参考になる。例えば、高等教育研究に必要な要素として、若手研究者に向けて発せられた天野郁夫の言葉は示唆的である。

ただ、経験はそれだけでは研究の源泉になりえない。それはつねに、研究者としての視点から対象化され、相対化されねばならない。そしてそのためには、学問及び訓練・陶冶という意味でのディシプリンが必要になる。(中略)

高等教育の研究にとって、経験や実践の重要性がこれまで以上に増してきている。そして経験や実践は、なによりも年齢とキャリアの関数である。ある役割や地位について初めて見えてくるものが、とりわけ高等教育研究の領域では多い。と同時に、その経験や実践はディシプリンに基づき、理論的な手続きにより相対化され、対象化されて始めて研究者にとって意味のあるもの、研究の源泉となる(天野, 広島大学高等教育研究開発センター HP)。

高等教育という場における豊富な経験(知識)とディシプリン。天野は、この2つを高等教育研究に必要な要素として挙げている。これは高等教育政策研究に限って考えた場合も同様だろう。しかも、政策研究の場合、後者のディシプリンは、知識の相対化以上のことをもたらす有効な武器になるはずだ。

というのは、社会科学のディシプリンは、教育政策を判断するための基準と大きく関わりながら成長してきたからである。矢野(1989)によれば、教育政策は、(1)個人と社会、(2)効率と平等と教育理念、(3)経済と非経済、という3つのジレンマが錯綜した問題である。他方で、社会学や経済学といったディシプリンは、それぞれ個人問題と社会問題をどう考えるのかについてのフレームワークを築き上げてきたし、社会学はとりわけ平等問題と非経済の問題に、経済学は効率問題と経済基準に、長い分析の歴史を有してきた。もちろん、教育学についても参考になる知見をすでに多く生み出している。

こうしたディシプリンと政策を往復することこそが、研究者ならではの政策論議をもたらす方策ではないだろうか。検討を加えている政策課題について、ディシプリンの枠組みにヒントを求めるといっても1つである。「〈高等教育政策〉の研究」に深みが出てくるはずだし、政策が課している前提に関する疑問がみえてくるかもしれない。また、ディシプリンで重視されていた価値や判断基準をベースに、政策で議論されていることを見直すことも有益だ。このことによって、見落とされている政策課題が抽出されれば、有意義な「〈高等教育〉の政策研究」を生み出す契機になる。

筆者が示した以上の議論は、高等教育における政策研究に対する特殊な見方なのかもしれない。しかし、対象科学である高等教育研究、そのなかの政策研究は、ディシプリンにとらわれないという自由がある代わりに、ディシプリンという土台を持っていない弱さもある。社会学理論との接点を確保し、社会学概念をうまく活用していくことが高等教育研究に求められるのではないかという中村(2007)の指摘は、こうした高等教育研究の危うさを踏まえたものだと捉えられる。政策問題を扱う研究者に求められるのは、様々なディシプリンに学びつつ、その学んだことを道具として自由自在に使えるまでに身体化する。そのうえで、さまざまな具体的な課題に取り組んでいくことではないだろうか。

高等教育をめぐる変化はきわめて激しく、フォローするだけでも大変な状況にある。しかしだからこそ、地に足をつけた政策が進むよう研究者は発言していかなければならない。そのために研究者がなすべきことは、自省もこめて、非常に多いように思われるのである。

【補記】

本稿は、日本高等教育学会・学会創立10周年記念シンポジウム（2008年1月5日開催）において発表した内容に加筆修正したものである。

【引用・参考文献】

- 天野郁夫（1998）「日本の高等教育研究—回顧と展望」『高等教育研究』第1集，玉川大学出版部，7-27頁。
- 天野郁夫（2004）「専門職業教育と大学院」『大学財務経営研究』第1号，国立大学財務・経営センター，3-49頁。
- 天野郁夫「大学研究者の履歴書（5）次世代の研究者に」広島大学高等教育研究開発センターホームページ（<http://rihe.hiroshima-u.ac.jp/html/-rireki-amano.html#5>）〈2008年9月20日アクセス〉。
- 市川昭午（1992）「教育政策の視点からみた大学審答申」『大学研究』第9号，筑波大学大学研究センター，223-238頁。
- 金子元久（1987）「教育機会均等の理念と現実」『教育社会学研究』第42集，東洋館出版社，38-50頁。
- 金子元久（1993）「高等教育制度・政策の研究」『大学論集』第22集，広島大学高等教育研究開発センター，187-208頁。
- 金子元久（2000a）「国立大学法人化—終わるものと始まるもの」『IDE—現代の高等教育』No.423，5-13頁。
- 金子元久（2000b）「大学評価のポリティカル・エコノミー」『高等教育研究』第3集，玉川大学出版部，21-41頁。
- 金子元久（2006）「政策と制度に関する研究の展開」『大学論集』第36集，広島大学高等教育研究開発センター，221-235頁。
- 金子元久（2007）「国立大学法人の評価—何が課題か」『IDE—現代の高等教育』No.490，4-12頁。
- 喜多村和之（1986）『高等教育の比較的考察』玉川大学出版部。
- 中村高康（2007）「高等教育研究と社会学的想像力—高等教育社会学における理論と方法の今日的課題」『高等教育研究』第10集，玉川大学出版部，97-109頁。
- 濱中淳子（2009）『大学院改革の社会学—工学系の教育機能を検証する』東洋館出版社。
- 広島大学高等教育開発センター編（2004a）『FDの制度化に関する研究（1）2003年度大学長調査報告—大学教育改善の全国調査（学長篇）』COE研究シリーズ第9号。
- 広島大学高等教育開発センター編（2004b）『FDの制度化に関する研究（2）2003年度大学教員調査報告—大学教育改善の全国調査（教員篇）』COE研究シリーズ第10号。
- マーチン・トロウ（天野郁夫・喜多村和之訳）（1976）『高学歴社会の大学』東京大学出版会。
- 文部省科学研究補助金最終報告書（1994）『高等教育費の費用負担に関する政策科学的研究』（研究代表者：矢野眞和）。

文部省科学研究費補助金最終報告書（1998）『高等教育のシステムと費用負担』（研究代表者：矢野眞和）。

文部科学省科学研究費補助金最終報告書（2001）『高等教育政策と費用負担—政府・私学・家計』（研究代表：矢野眞和）。

矢野眞和（1984）「大学進学需要関数の係数と教育政策」『教育社会学研究』第39集，東洋館出版社，216-228頁。

矢野眞和（1989）「高等教育の大衆化と政策課題」『教育社会学研究』第45集，東洋館出版社，20-34頁。

矢野眞和（1991）『試験の時代の終焉—選抜社会から育成社会へ』有信堂。

矢野眞和（2005）『大学改革の海図』玉川大学出版部。

矢野眞和（2007）「日本の大学が直面している真の課題とは—教育財政の拡充と研究の基盤整備の必要性」『BERD』No.9，Benesse 教育研究開発センター，2-7頁。

矢野眞和・濱中淳子（2006）「なぜ，大学に進学しないのか—顕在的需要と潜在的需要の決定要因」『教育社会学研究』第79集，東洋館出版社，85-104頁。

山本眞一（1979）「大学進学希望率規定要因の分析」『教育社会学研究』第34集，東洋館出版社，93-103頁。

“Research on higher education policy” and “Policy research of higher education”

Junko HAMANAKA *

This article seeks to compare two types of policy discussions that are taking place among higher education researchers. The two areas of discussion are 1) identifying a policy at the beginning of the discussion, formulating questions from it, examining the current situation and then reverting to discussion of the policy; and 2) first examining the current situation and then identifying a necessary policy. If we name the former “research on higher education policy” and the latter “policy research of higher education,” it seems that recent policy discussions place more emphasis on “research on higher education policy.”

Historically speaking, in the field of higher education research, “policy research of higher education” has been tried very often, such as policy issues based on the Mass Higher Education thesis and the problems of the cost burden. However recently the impression is that the current trend is more towards “research on higher education policy” as a means of explaining what is happening to the policy in order to indicate policy problems and future directions.

Of course, there are reasons for this shift. Most importantly, too many policies have been developed since the 1990s. Because there was dramatic increase in factors which imposed a need for further consideration of the policies themselves, a shift in the pattern of discussion might have been inevitable.

But this trend may also have been accompanied by problems. For example, if “policy research of higher education,” which looks at the current status in order to choose the right policy, becomes weak, the risk of overlooking policy issues that should have been given top priority might increase. Moreover, as “research on higher education policy” increases, more people appear to develop discussions on the same premise and constraints as are implicit in the policy.

To avoid misunderstanding, it is not that the “research on higher education policy” is itself the problem. “Research on higher education policy” and “policy research of higher education” are both important. Discussion should be developed in order that researchers can enhance both types of discussions. This constitutes a crucial aspect and therefore requires a reexamination of the current trend of policy discussions.

* Assistant Professor, National Center for University Entrance Examinations