

戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ

第30回（2002年度）研究員集会の記録

広島大学高等教育研究開発センター 編

広島大学 高等教育研究開発センター

## はしがき

本書は、2002年11月開催の第30回研究員集会の会議記録である。

広島大学高等教育研究開発センターは、前身の大学教育研究センターの設置から数えて今年で30周年を迎えた。今回の研究員集会は、特にセンター設立30周年を記念して開催された。設置30年を経た今日、これまでのわが国の高等教育を「日本型高等教育」と言うなら、日本型高等教育を取り巻く環境は大きな曲がり角に遭遇している。

日本の高等教育システムは、占領下の改革によって多様な高等教育機関を統合・再編成スタートした。改革プランのうち、各種高等教育機関の昇格による大学化、国立大学の1府県1大学原則による地域的配置、大学自治の制度化など、システムとして定着した部分もあれば、相互評価による水準向上制度の導入、大学管理法など、プランとしては試みられながら制度化されなかつた部分もある。また、講座制・学科目制などの区分による格差が存続し、私学センターが1960年代の大衆化を担ったこともあり、国公私の設置形態と対応した二元的な階層構造が形成されたままユニバーサル段階に移行しつつある。

ところで、1990年代から進行してきた高等教育改革は、各種の規制緩和、大学評価の制度化、国立大学の再編・統合と法人化など、このシステムそのものを変容させる規模で進行している。地方教育行政と連携した高等教育のシンボル的位置を持つ教員養成大学・学部の再編・統合は、その一例であろう。個別政策を積み重ねた行き着く先の高等教育像は、どのようなものになるのか、国立・公立・私立大学の役割はどうなるのか、地域で大学が果たしてきた役割とグローバル化との関連など検討すべき点は多い。

現在の高等教育改革は、市場原理による政府公共部門の縮小・福祉国家への批判と新自由主義国家像への転換、政治・行財政改革の一環として進行するという国際的な共通標を備えている。市場化、アカウンタビリティ、グローバル化などキーワードは共通だが、その結果、各国の高等教育システムは単一モデルに収斂するのであろうか。

それとも、各国の社会・経済・文化的多様性を基盤に形づくられてきた高等教育システムに規定された方向をとるのであろうか。UK、ニュージーランド、オーストラリアなど英語圏諸国で導入されて来た大学評価制度は、1990年代の後半から見直しが行われ、いまだ変動過程にあり、その帰結は明瞭ではない。日本型高等教育の功罪とあわせ、高等教育のグランドデザインが論議されるべきゆえんである。

こうした課題意識のもと、高等教育研究開発センターは、創立30周年を迎え、現在を戦後高等教育の終焉という歴史的転換期ととらえ、国際的・歴史的な高等教育改革の動向をふまえ、日本の高等教育の今後を探る研究員集会を準備した。研究員集会では、U.タイヒラー氏と天野郁夫氏による講演で高等教育を国際的および歴史的に俯瞰し、引き続き、研究セッションでは、「日本型高等教育へのインパクトと変容」について、大井玄氏、宮崎正寿氏、森利枝氏からの

報告をもとに討論した。講演、報告および討論の詳細は本書の記録の通りであるが、研究員集会に参加できなかつた方々にあっても理解を共有して戴ければと願つている。

2003年3月

広島大学高等教育研究開発センター長

茂里一紘

## 目 次

はしがき .....	茂里 一紘
基調講演	
Higher Education Reforms in Comparative Perspective .....	Ulrich Teichler 1
比較の視野から見た高等教育改革（全訳） .....	31
日本型高等教育へのゆくえ .....	天野 郁夫 51
「高等教育改革」と「日本型高等教育」の総括 .....	有本 章 67
研究セッション『日本型高等教育へのインパクトと変容』報告	
ニュージーランドの行政改革と高等教育および科学研究への影響 .....	大井 玄 73
地方分権と公立大学の役割 .....	宮崎 正寿 80
高等教育のプライバタイゼーション .....	森 利枝 88
研究セッション午前の部の司会者として .....	山野井敦徳 96
インパクトの受容から歴史の創出へ .....	松浦 良充 101
討論	
大井報告へのコメント .....	米澤 彰純 105
宮崎レポート「地方分権と公立大学の役割」からの仮説 .....	原山 優子 110
森報告「高等教育のプライバタイゼーションの動向」へのコメント .....	丸山 文裕 115
研究セッションの司会をして .....	羽田 貴史 119
研究セッションの感想 .....	山崎 博敏 122
研究員集会の概要 .....	125

# 基 調 講 演

# **Higher Education Reforms in Comparative Perspective**

Ulrich Teichler

(Centre for Research on Higher Education and Work, University of Kassel)

## **1. Introduction**

### **1.1 Thirty Years Reconsidered**

Thirty years ago, when the Research Institute for Higher Education of the Hiroshima University was founded, a strong need was felt in many countries – in Japan, in Europe and in other areas of the world – to reconsider the state of higher education and to undertake major reforms. On the occasion of the 30<sup>th</sup> anniversary of RIHE we could decide to look back and ask ourselves: How do we view now the concepts prevailing about thirty years, both the ideas of what ought to be redressed and the directions striven for? And we could try to summarise the reforms which actually have occurred and the impact of these reforms. This would be a complicated task. If we compared the grand critiques of the prior situation and the far-reaching reform concepts of that time with the most visible changes having taken place thereafter, we could come to similar conclusions with respect to many areas of the world as Ladislav Cerych and Paul Sabatier (1986) came in their well-known book on the implementation of higher education reforms in Europe. The title of the book is “Great Expectations and Mixed Performance”. However, such a judgement might be informed by an attitude of looking merely on very visible concepts and measures. It might underestimate the impact of piecemeal reforms as well as the changes of the climate around and within the institutions of higher education. I hope that eventually somebody will write down the history of the impact of reforms in comparative perspective which were discussed and envisaged about thirty years ago.

I do not intend to depict an outline of such a history at this moment in time, i.e. at the beginning of the 21<sup>st</sup> century and the occasion of the 30<sup>th</sup> anniversary of RIHE. Certainly, it would be tempting for me to do so, because I was honoured to be the first foreign visitor of the newly founded Institute

in Hiroshima in 1972. I had substantial support by many Japanese colleagues to study the development of Japanese higher education (Teichler 1976, 1997), and this theme, i.e. the development of higher education since about 1970, played an important role in my analyses of higher education in Germany (Teichler 2000) and various other European countries in a comparative perspective (Teichler 1990, 1996). However, I believe that we are not in a good situation right now to give an objective account of the history of reforms and change of higher education over the last three to four decades.

## **1.2 A New Wave of Debates and Reform Efforts**

For now, about three decades later, we experience a similar intensive debate as thirty years ago about problems to be solved in higher education and about reform concepts to be pursued. The situation of higher education is now, at the time of the 30<sup>th</sup> anniversary of the Research Institute for Higher Education of Hiroshima University, as exciting as it was at the time of its foundation. As many things seem to be on the move now, RIHE again and similar research institutes in Japan, Europe, and other parts of the world have a wonderful opportunity, after some periods of limited readiness on the part of the actors to read analyses provided by higher education researchers and to consider change. Now again we have got the opportunity to gain a hearing by many actors who want to know more about the prevailing problems and about the existing variety of reform ideas.

In the middle of such a reform wave, our views might be so much shaped by the Zeitgeist of the current critiques, concepts and reform proposals that we are likely to be bad analysts of the previous reform wave. It is certainly more appropriate under these conditions to seize this opportunity of the current debate: to analyse the current situation of higher education and its context and to reflect the current discussion on receipts for change as well as the changes underway. Therefore, I like to address primarily the major current debates and reform efforts which we experience in Europe, in Japan and in some other parts of the world. I believe that we are fascinated these days by three major issues of higher education, and each of these three issues can be divided in two sub-themes.

The first issue is that of the changing structure and substance of higher education in a process of growing demand for systematic knowledge and continuing expansion of higher education. “Knowledge society” is the term frequently referred to in this context. On the one hand, we ask how the quantitative development of higher education will be, how the patterns of the higher education institutions and programme systems tend to change, and how knowledge and educational

attainment will be distributed in the population. On the other hand, we ask how distant from application or how close to application universities should be at a time when systematic knowledge gains increasingly importance not only for the economy but for many spheres in life.

The second issue is that of the changes in the steering of the higher education system and the administration within higher education institutions. On the one hand, terms such as “steering from a distance”, “stakeholder society”, “the managerial university”, or “the entrepreneurial university” suggest the emergence of a new logic of power, decision-making, and day-to-day administration of higher education. On the other hand, terms such as “evaluation”, “quality assurance”, etc. suggest that we are on the move toward “reflexivity”, but that the growing role of permanent analysis of our intentions and the impact of our activities is overshadowed by a tension between improvement through self-reflection and increasing control of academic work.

The third issue is often addressed with the terms “internationalisation” and “globalisation”. On the one hand, we note that growing international mobility and cooperation is on the agenda and ask how this is going to change the life within higher education. On the other hand, we conclude that higher education is bound to change rapidly in a “globalising world” (Enders and Fulton 2002), i.e. under conditions of a decline of the impact of national conditions on higher education, a growing need for institutions of higher education to position themselves on a world “map” and an increasing challenge to address common concerns of mankind.

### **1.3 Opportunities of the Comparison between Japan and European Countries**

There is a fascinating discrepancy in the public debates both in Japan and in European countries, when issues of higher education reform are at stake and when international comparisons are undertaken in order to seek for possible directions of reform. On the one hand, experts and actors both in Japan and in many European countries like to refer to U.S. higher education as a model for reforms. The research quality of select top U.S. universities, the university management and the graduate schools are most frequently taken as “success stories” of the U.S. higher education system, but since about the end of the World War II, there is such an admiration of U.S. higher education widespread both in Japan and Europe that many of the obvious problems of U.S. higher education tend to be overlooked.

On the other hand, most analyses of major trends in higher education in economically advanced societies, as for example undertaken in the framework of OECD, tend to refer more frequently to select European countries, Japan, Australia etc. than to the U.S. In fact, my impression is that most debates about problems and reforms with respect to higher education in Japan have more in common with debates in Europe than with those in the U.S. This has something to do with the fact that debates in the U.S. and also research on higher education in the U.S. have a stronger emphasis on the individual persons and on the individual institutions of higher education, whereas debates in Japan, European countries, Australia, etc. refer also strongly to the macro-societal level, the higher education “system”, the relationships between higher education and government, etc. Beyond that, we often note in Europe, when being involved in cross-Atlantic debates, that the actors and experts in the U.S. put such a strong faith in the virtues of the “invisible hand”, i.e. the market regulation, that they easily condone any weakness of the market while they are fundamentally suspicious about the “visible hand”. In Europe, in contrast, experts and actors might complain about government, but even that complaint shows that there is basically a high expectation in the virtue of the visible hand as well as a strong suspicion that markets, though possibly strengthening effectiveness and efficiency, endemically lead to distortion and wastage which ought to be redressed systematically. Also with respect to this debate, I note more common elements between Japan and Europe than between Japan and the U.S.

Therefore, the subsequent analysis of recent issues on higher education outside Japan will often refer to topics visible in the context of OECD documents or in border-crossing debates in Western European countries. I also take the liberty of referring to Germany in various cases, the country I should know best.

#### **1.4 A Look at the Role of Higher Education Research**

Any activity of synthesising the situation of higher education, in one’s own country or world-wide, if undertaken in the framework of a research institute on higher education or, in this context, in a conference held by the research institute of higher education and attended by many higher education researchers, is bound to address not only the situation of the higher education system, but also to raise various questions with respect to higher education research. For example, we might ask ourselves with a social constructivistic reflection: Do we higher education researchers perceive the situation of the higher education system differently than others, because we are higher education

researchers and address the reality from certain – systematic – perspectives? We also will ask, what challenges lie ahead in the development of the higher education system for higher education research: Do we feel urged to choose certain priorities in higher education research as the consequence of the problems observed and the reforms discussed and pursued among actors? Finally, every systematic analysis of problems and changes in the higher education system also calls for a reflection about the role of higher education research: In which way does the analysis undertaken by the higher education researchers contribute to potential higher education reforms?

Therefore, some thoughts on higher education research are appropriate at the beginning of such a presentation on the occasion of the 30<sup>th</sup> anniversary of the Research Institute for Higher Education of the Hiroshima University. However, this has to remain brief in order to keep room for the main theme to be addressed, i.e. the current key issues of higher education itself.

## **2. The Situation and the Function of Higher Education Research**

Higher education research is a thematic area of research. It is not defined by a discipline, but rather by the thematic area addressed. As a consequence, first, the achievements of research depends on a synthesis of perspectives from different disciplines, often called interdisciplinarity. Education, psychology, sociology, political science, economics and business studies, law, history, and other disciplines can contribute. Higher education research cannot afford to rely on disciplinary custom to watch reality only from those perspectives which are embedded in the disciplinary paradigms, but rather has to examine which disciplinary perspectives and which combinations of disciplines are most appropriate for understanding the reality (cf. the overviews in Clark 1994; Becher 1992; Fulton 1992; Teichler 1996; Altbach 2002).

Higher education research addresses many thematic areas. They might be grouped into four major “spheres of knowledge” (Teichler 1996):

- quantitative-structural aspects (e.g. access and admission, student enrolment and study paths, structures of the higher education system and graduate employment);
- aspects of knowledge and disciplines (e.g. disciplinarity vs. interdisciplinarity, breadth and depth of knowledge, curriculum development, relationships between research and teaching, basic and applied research, utilisation of knowledge, competences of students and graduates);

- processes of teaching, learning, and research as well as the persons involved (e.g. didactics of higher education, counselling, student values and behaviour, academic careers and the academic profession), and finally
- issues of the institutions of higher education, their organisation and steering (higher education planning, the relationships between universities and governments, funding of higher education, administration and management, etc.).

To each of these spheres of knowledge, various disciplines can contribute, whereby some disciplines are more interested in one or two of these spheres. Research projects which comprise more than one sphere and more than one discipline are often more complex and demanding.

Second, higher education research is not as much protected as the typical disciplines, if research is undertaken for the pursuit of knowledge for its own sake. Higher education research has to be both, theoretically and methodologically sound to be accepted in academia, and practically relevant to be accepted by politicians and practitioners in order to survive.

The relationships between theory and practice, as far as knowledge on higher education is concerned, are characterised by measures of integration and by measures of “division of labour” (cf. Teichler and Sadlak 2000; Schwarz and Teichler 2000). This might be illustrated briefly.

On the one hand, we note close links between higher education research and higher education policy and practice. At most conferences on higher education, “experts” on higher education speak as if there were no systematic differences between researchers and practical actors. Many higher education journals publish research articles and practitioners’ views alongside without any warning to the readers that the character of the articles might differ fundamentally. In higher education, the borderline between researchers and practitioners seems to be more blurred than in any other field of knowledge.

On the other hand, there are clearly distinct arenas of knowledge production and dissemination on higher education in various countries. For example, three distinct arenas were observed in the United States (El-Khawas 2000):

- academically based higher education research, often linked to higher education programmes based in schools of education,
- policy research located within or associated to governments, interest groups and umbrella organisations of higher education, and

- practice-related research, in the U.S. often established as units of “institutional research” within universities doing analyses upon request of the university administration.

In Europe, there are only few higher education programmes and hardly any institutional research. Most of the well known research institutes on higher education are not linked to education but rather to other disciplines or are founded on a multi-disciplinary basis. Moreover, we observe that research on higher education in Europe addresses more often macro-structural themes than higher education research in the U.S. This notwithstanding, we observe a similar divide of arenas of communication and cooperation:

- analyses supporting national and system-wide decision-making,
- research and information support for the management of universities, and
- higher education research as academic self-reflection (see Frackmann 1997).

I have argued that the individual researchers or research institutions addressing higher education can be located on a scale from pure academics to pure consultants or actors (Teichler 2000b). Research institutes like RIHE in Hiroshima or our Centre in Kassel (Germany) are close to the middle of this scale. We have to know the thoughts, on the one extreme, of the discipline-based researchers who occasionally embark on the theme of higher education, and, on the other extreme, the thoughts of the consultants and practitioners who know the field but only in passing refer to systematic knowledge. And we have to undertake research which is both academically valuable and relevant for the reflection of practice.

But I believe that we have to make a choice of major mandate and of identity. This question played a role when the word “kaihatsu” was inserted to the name of RIHE and when a respective research group was founded at the Tokyo University and some other universities in Japan. We have similar debates in Europe, for example in the strategies pursued by the Center of Higher Education Policy Studies at the Twente University in the Netherlands or by the Centre for Research on Higher Education and Work of the University of Kassel in Germany, to name two well-known examples. I am glad that I am heading a higher education research institute which wants to keep its identity on the academic side, even if most of our projects are funded with interests of policy and practise in mind. We sometimes want to say “no” to analyses requested from outside. We want to do mostly projects which contribute not only to practical insights, but also to theoretical and methodological progress. We want to keep distance to the practitioners’ perspectives in order to be able to present

them surprising perspectives and findings. And we want to make clear to them that practical decisions can be enlightened by research, but as a rule cannot be inferred from research. I am certain the recent honourable research award to RIHE will again fuel the debate about the identity of RIHE.

### **3. Expansion, Restructuring, and the Knowledge Society**

#### **3.1 Trends and the Changing Interpretation of Higher Education Expansion**

During the reform wave about 30 years ago, it was customary to name “mass higher education” as a major cause for reconsidering the role and actually reforming higher education. Frequent reference was made in this debate to the model presented by the U.S. higher education researcher Martin Trow (1974) of “elite”, “mass”, and “universal” higher education. Trow’s view was widely shared that an expansion of higher education to enrolment quotas of 15 percent of an age group or more implies a need to care for “masses” while not pushing aside the function of caring for the future of the academic “elite” as well as the social “elite” under conditions which might be called educational meritocracy. At that time, about 25 percent of an age group were enrolled in higher education programmes leading to at least a bachelor degree on average of the OECD member states, and a further ten percent or somewhat more were attending other kinds of “post-secondary” or “tertiary” education. We have to bear in mind, though, that definitions and data collection vary between countries and over time; therefore, statistics aimed to measure the change over time across countries cannot be precise.

Soon afterwards, most experts came to the conclusion that the expansion of higher education levelled off or was substituted by a period of “stability” or “stagnation”. In fact, Japan and Germany belonged to those countries which experienced such a period of interruption of the expansion trend from the mid-1970s onwards for about a decade. While in Japan, this state of affairs was often attributed to the new policy of the government with respect to private higher education, this dwindling growth was associated in most other OECD countries to problems of graduate employment and work (see OECD 1983). In most economically advanced countries, however, the concern of the educational traditionalists did not become true that the growing number of graduates had to face serious problems of getting employed at all, but, instead, the view was widely shared

that expansion of higher education has gone beyond the available cognitively demanding work tasks in society and that a substantial proportion of graduates faced “inappropriate employment”, “under-employment”, etc. (see the summary of debate in Teichler 1999a, c).

The OECD (1998) came to the conclusion in the late 1990s, though that a new trend of “massification” of higher education began around the mid-1980s almost unnoticed in the international debate. There are indications that the concern about “inappropriate” employment, where it had played some role, gradually gave way among employers, politicians, and experts in the early nineties. This change of view was informed by the experience that various economically successful countries during the 1980s, among them Japan, had relatively high student enrolment ratios. Moreover, the spread of “new technologies” led to a paradigmatic change of the public debate. The terms “information society”, “knowledge society”, or “knowledge economy” were frequently employed since the 1990s in order to express, among others, that a large proportion of the population needs a relatively high level of systematic cognitive competence. In the mean time, about 40 percent of the age group enrol on average in the economically advanced countries in higher education programmes leading at least to a bachelor degree, and about 15-20 percent in other tertiary education programmes (OECD 2001).

However, the enrolment ratios in higher education have varied between countries most of the time in a span of 1:3 among economically advanced countries. Still today, the enrolment ratio in tertiary education is below 25 percent in some cases and as high as about 70 percent in others.

### **3.2 The Challenges of the Knowledge Society**

In trying to disentangle the various challenges higher education faces currently on the way towards a knowledge society, I observe five major thematic debates. I like to call them:

- the growing expectation of relevance,
- the diversification debate or the issue of quality at the top or quality across expanded higher education,
- substantive changes of curricula: “professional qualifications”, “key qualifications”, and “employability”,
- teaching and learning amidst massification and educational fatigue, and
- the lifelong education debate.

First, experts agree that the emerging knowledge is characterised by growing weight of knowledge as a basis of the economy and many spheres in life. This creates a growing pressure on higher education to be efficient and to produce knowledge useful for the economy (cf. for example Stehr 1994; Castells 1996-1998; Etzkowitz, Webster and Healey 2000). Those fields of education gain most support which promise major technological and economic progress, and all areas are under increasing pressure to take the relevance of the teaching and research more strongly into consideration than in the past.

This does not necessarily mean that higher education is pressed to be primarily concerned with instrumental knowledge and application. Rather, some experts claim that a new type of knowledge is spreading which is challenged to take care both of application and unexpected innovation, academic notions of research and the relevance of its results, problem-solving based on bringing together the knowledge of different disciplines (Gibbons et al. 1994; Nowotny et al. 2001). On the other hand, some scholars point out that the universities do not necessarily gain from the move towards the knowledge society, but even might face the most serious crisis of their history, because they more and more loose their exclusiveness of advanced knowledge, because the growing knowledge in all spheres of life leads to a de-mystification of knowledge, and because they might imitate other institutions in providing instrumental knowledge and thus lose their own genuine characteristic of reinforcing and promoting reflective knowledge (cf. Scott 1998a).

Second, the views vary how knowledge should be dispersed across institutions and persons. Some perceive an increasing competition for the highest possible quality of academic knowledge. Those countries which are most successful in the competition for elite universities and top knowledge are likely, as a spin off, to be the most successful ones economically as well. Other urge higher education to be most instrumental in concentrating on the generation of knowledge which can be most directly transferred into technology, production and economic services. Others point out that a knowledge society is based on decentralisation of competences and responsibilities and a broad basis of knowledge in the population. This view might reinforce higher education policies advocating a relatively high level across all institutions of higher education rather than a strong concentration and stratification of resources.

Third, the views differ strikingly with respect to changes of curricular approaches in higher education required on the move towards a knowledge society. Some see a greater need for specialisation. Others point out the increasing demand for interdisciplinary knowledge and

understanding (cf. Stock et al. 1998). Others perceive an increasing need for “key qualifications”, ranging from problem-solving competences as well as instrumental skills in computer science and business to values and socio-communicative skills shaped to limited degree by learning in academic environments (cf. Nijhof and Streumer 1998). Finally, “employability” became a recent catchphrase pointing both at learning how to utilise their skills as well as acquiring competences on the labour market, recruitment, and search processes.

Fourth, concern grew in recent years that quality of schools and motivation of youth decline. In the U.S., such a concern was already widespread in the 1970s and 1980s. In Japan, critique spread notably in the 1990s that the discipline and eagerness to learn is on the decline among pupils. In Germany, the low score of pupils in the PISA tests triggered off in 2001 the most heated debate on education since a few decades. Many experts claim that the most urgent issue on the way towards the knowledge society is to find ways of stimulating pupils again to be interested in learning, to establish a conducive environment and to train teachers to tackle issues of learning completely different than those the teachers were accustomed to in the past.

Others, finally, see a close link between the emerging knowledge society and the growing need for lifelong learning. It seems less likely that persons can be prepared for professional tasks in initial education, and knowledge is likely to be obsolete soon. Therefore, many advocates of life-long education propose a strong emphasis on learning-to-learn in initial education and a substantial extension of life-long learning (cf. the overview of the debate in Tuijnman and Schuller 1999).

In sum, the debate on the emerging knowledge society suggests that the demand for knowledge is growing and that the pressure is increasing on higher education to produce relevant knowledge. However, the views vary substantially among those engaged in the debate on the knowledge society as regards the kind of knowledge required and the best ways to reinforce such a knowledge. Also, the views vary whether prime emphasis should be put on excellence or on a high level knowledge for a relative broad spectrum of the workforce. The views expressed often reflect the technological, professional, and educational traditions of the country the experts come from – either in reinforcing these traditions or, on the contrary, blaming them as specific weaknesses which have to be overcome. Moreover, some advocate to forecast the specific areas of increasing demands and to opt for targeted training strategies, while others suggest to train the individual to be reflective, to be prepared for problem-solving and to learn how to learn in order to be prepared to master an unpredictable future. Obviously, no university can rely on a generally-agreed upon view about the

needs of a knowledge society. Rather, one has to draw from the knowledge based accumulated in the debate on the knowledge society to develop one's own strategies of response.

## **4. Changes of Steering and Governance**

### **4.1 The Strong Government in the Previous Reform Wave**

If we look back to changes occurring in the last three decades regarding the steering and the governance of higher education in comparative perspective, we, first, have to remember that, about 30 years ago, there still existed a major political confrontation in the political arena. There were some countries, in which market regulation should be a major element of educational steering for a market economy (most pronounced in the U.S.). There were other countries, in which educational planning was expected to serve a planned economy (notably in the Soviet Union). But there was a large group of countries as well, where targeted political options should provide the knowledge basis for a market economy, a policy widespread in Europe as well as Japan (see Huefner 1984).

Second, it is often claimed that governments in many industrialised countries played a stronger role of steering, controlling or supervising higher education in the late 1960s and in the 1970s than before and afterwards. That period of expansion and growing social relevance of higher education obviously challenged governments to take action. I would like to argue that the literature on that period exposes four different political rationales for a growing involvement of governments in the details of higher education. I like to call them:

- first, the educational investment paradigm: government had to make sure that higher education grows sufficiently in quantity and quality in order to ensure future economic success of the country,
- the educational equality and educational meritocracy paradigm: government had to shape access and admission, the quantitative development and the structures of the higher education systems wisely in order to help that socio-biographical differences do not operate as barriers to educational success, that all available talents are mobilised and that the educationally best ones are rewarded and take the lead in society,
- the modernisation paradigm: government had to take strong measures in order to shape the framework in which the academic profession operates, because higher education institutions

- based on collegiality and concern for academic freedom are resistant to change when an overhaul of the functions of higher education is required, and
- the welfare state paradigm: the function of the state had to grow in many respects, also regarding higher education, when society is willing to and can afford decent living conditions and participation in decision-making for more or less all.

Whatever mix of rationales prevailed in the various industrial countries in the 1960s and 1970s, there was obviously a trend towards increasing government involvement in fine-tuned steering and governance of higher education. This was by no means confined, as wrongly argued by some experts retrospectively, to the strength of welfare policy during that period in a select number of economically advanced countries.

Third, various analyses by higher education researchers try to establish the distribution of power in higher education. Burton Clark's (1983) "triangle" of academic power became most widely known: countries vary to the extent higher education is ruled by the state, by the market or by the "academic oligarchy" (i.e. the professors). Another, well known typology is that by Grant Harman (1992), according to which governance in higher education is based on:

- the collegial model which emphasises non-hierarchical cooperative decision-making and a significant degree of self-determination by academic staff,
- the bureaucratic model stresses legal-rational authority and formal hierarchies,
- the professional model puts the authority of experts in the forefront as well as the importance of horizontally differentiated units linked in loose confederations, and finally
- the political model conceptualises governance in terms of political conflict among interest groups with competing views and values.

Or other experts suggest that one can describe each country according to the degree of power attributed to three or more levels of actors (see Maassen and van Vught 1992): notably the level of government and society, the level of the centre of the university, and the level of departments and academics. For example, in the U.S., the university management tends to dominate, Britain historically had a balance of strong university management and academia, while continental European countries as well as the public sector of higher education in Japan were characterised by a polarisation of strong government and strong academics along a weak university leadership.

## **4.2 Towards the Managerial University**

Since the 1980s, we observe in most economically advanced countries substantial changes in the steering, governance and administration which have at least one element in common: a high degree of concentration of the power on the executives in higher education institutions, notably at the central level of the institution.

Of course, we note that the United States have a tradition of a strong power of the university management. As higher education in the U.S. is widely viewed as very successful, we could interpret these changes in the other economically advanced countries as steps of taking over the U.S. model. In contrast to such a view, I believe it is justified to argue differently: The changes in other countries were more strongly shaped by new higher educational policies emerging in the Netherlands and the United Kingdom in the 1980s, by the spread of the New Public Management philosophy and other new organisational concepts (cf. the discussion in Arimoto 1997; Massen and Gornitz 1999) and as well by the growing popularity of neo-liberal thoughts in the political arena world-wide in the 1990s. Of course, all these trends were in some way also informed by the management models of U.S. higher education, but they developed specific dynamics as well.

Change of governance and administration became the major issue of higher education reforms for some period. This was triggered off by various notions of crisis:

- A crisis of the academic profession: one did not believe anymore that the traditional models of academic socialisation and collegiality would ensure a high quality of academic work (cf. the debates documented in Maassen and van Vught 1996);
- a crisis of the state: one felt disappointed about the impact of the governmental planning and steering activities with respect to higher education visible in the 1960s and 1970s;
- a financial crisis: the difficulties welfare policies had faced and the inclination of governments not to increase expenses for higher education in tune with the expansion of higher education and in accordance with the move towards a knowledge society;
- a crisis of the participatory models of internal university governance which had been popular in Latin America for a long period and had spread in various European countries in response to the student protests in the late 1960s and early 1970s, and finally
- a crisis of research in universities amidst growing pressures for technological, economical, and social relevance and pressures for cost-effectiveness.

It is interesting to note that the notions of crisis and deficiency seemed to have been similar across most economically advanced countries. Also, the rhetoric in the public debate was similar in most countries, as far as growing emphasis on efficiency, effectiveness, and relevance are concerned as well as the need for stronger powers of the university leadership and the growing role of market mechanisms in higher education. Yet, we note that the climate of these debates was clearly different in Continental European countries from that in the U.S. (see for example van Vught 1989; Neave and van Vught 1991), and we observe striking differences between the European countries as well as far as the details of steering and management are concerned (see Felt 2002).

We observe that changes in the higher education policies of the governments in the Netherlands and the United Kingdom during the 1980s have had quite an impact on other countries. In the Netherlands, a new triangle of power and supervision emerged: Government reduced its detailed process regulations and controls and instead moved towards a target-setting policy. The university management was strengthened. And an evaluation system was introduced in order to ensure both processes of feedback and reflection for the purpose of improvement and information for government and society which might lead to priority funding and strategic intervention in the long run. In the United Kingdom, in contrast, government gave up its policy as a merely benevolent funder of higher education and utilised evaluation at the basis of prioritisation and steering.

We certainly, first, note that governments in Europe differ substantially according to the extent they specify targets for higher education or the extent to which they rely in their resource allocation decisions or other prioritisation decisions on evaluation or indicators more or less based on “academic” criteria of quality. This is thoroughly described in a comparative study on the United Kingdom, Norway and Sweden, in which, among others, the question is raised whether higher education values are driven by intrinsic values of the higher education system or extrinsic values (Kogan et al. 2000; Bauer et al. 1999).

This comparative study also underscores a second dimension: how “authority” is distributed within institutions of higher education. What is the role of the university leadership as compared to the faculty leadership, and what is the role of the professoriate as compared to the management? Obviously, the regulatory system of the individual countries plays a role in this regard. We also note, however, that the individual institutions of higher education develop their own styles of distribution of authority and of decision-making (cf. also Clark 1998).

Third, market mechanisms played a growing role in the overall regulatory system of higher education in most economically advanced countries. However, they were assigned different weights in the individual countries. Moreover, the trend toward strengthening market components does not continue in all countries, and we also note signs of reversal (see Meek 2002).

Fourth, other external “stakeholders” began to play a stronger role in those countries where government was viewed in the past as the core representative of society’s demands. Again, we note strikingly different modes between countries as far as the involvement of other stakeholders in higher education is concerned (cf. the analysis of concepts and trends in Neave 2002).

Finally, fifth, the views differ substantially about the desirable diversification of the higher education system as a consequence of the changes in steering and management. Do we expect a highly stratified system, or will vertical difference be relatively small? Will the individual institutions of higher education become more alike or will they successfully strive for individual profiles and thus contribute to increasing horizontal diversity? (Teichler 1999)

Obviously, individual countries favour different options of steering and governance in spite of the world-wide similar rhetoric. In addition, the traditions, the problems, and the policies of individual countries explain only to a limited extent the reality of the higher education system (see Kogan 2002): They often leave room for diverse options of the individual universities.

The diversity of options and choices with regard to steering and governance models cannot just be interpreted as an indication of a flexible and open system which allows many choices. We might argue that there are problems and contradictions in the current steering and management philosophies of higher education which makes it difficult to find any convincing solution.

First, there is a tension between the function of higher education and the current dominant modes of steering and governance models. This can be most clearly demonstrated by pointing at the two terms which were most frequently employed when these new models were introduced: it most frequently claimed that the new ways of steering and policy would serve “autonomy” and “quality”. “Autonomy” can be considered merely as the right and the possibility of higher education institutions themselves to decide about their own goals, major activities, and modes of operation. However, “autonomy” is often understood as the right of the universities to pursue their activities based on their own value system of “academic freedom”, “pursuit of knowledge for its own sake”, etc. However, the universities are granted more rights of self-determination just at a historical stage

when they are expected to be more responsive to external demands than in the past. In the past, government often has been in charge of striking the balance between channelling the social demands and being a “guardian angel” of academic values and activities. Now, the university management should strike such a conflicting balance under conditions of an increasing weight of the external demands on the way towards knowledge society. We experience an interesting period of trial and error of establishing a composition of authority between governments, external stakeholders, university management, faculty leadership, academic profession, students, etc. amidst a changing function of higher education, and nobody knows a perfect solution.

Second, there is a tension between the managerial competences and the academic understanding of university and faculty leaders. A balance has to be found between managerial competences and abilities of pursuing academic goals and leading autonomous academics. Again, we observe trial and error experiments as far as the definition of these roles, the recruitment and training of leaders, the key modes of interaction with academics, and the decision-making structures are concerned. Is the university leader an incentive steerer and the professor a homo economicus? Is the university leader a powerful supervisor and the professor a potentially lazy subordinate? Is the university leader a smart motivator and the professor a softly coordinated professional? (cf. Enders 2001) We do not have any convincing single solution with respect to the balance of competences and to the roles composition of the managers and academics.

There is another issue related to the latter aspect. In the last few years, most attention has been paid in the public debate to the role and the function of the top management on the university and faculty level. In the future, one has to find ways of strengthening the governance and the services within the institutions of higher education and the role managerial and service staff will play. In most European countries, the number of persons serving in such professional positions of the university outside the core functions of teaching and learning has been small. In the U.S., there had been large numbers of those positions already since many decades, and a large number of higher education programmes in schools of education train those higher education professionals. We might assume that in Europe and Japan, the number of these professionals will substantially grow without however reaching the magnitude which we observe in the U.S. Trial and error experiments are needed in order to find a reasonable division of labour between management, the academics, and these higher education professionals.

### **4.3 Evaluation**

Since about the early 1980s, activities of evaluation expanded in many higher education systems in the world. In the late 1990s, one of the best known experts of evaluation estimated that about 40 countries in the world had introduced major national schemes of evaluation (Kells 1999) which are characterised by periodic and systematic review of individual institutions, departments, or programmes. In the mean time, the number certainly has increased, and we note a growth of evaluation activities which are not comprehensive for all higher education systems.

We also note a diversity of terms and mechanisms. Performance indicators, quality assessment, quality assurance, audits, accreditation, etc. They vary according to functions and modes of operation. For example, the major evaluation system established in the Netherlands in the 1980s addressed the teaching of the individual departments. The French evaluation system aims to evaluate individual universities according to a common scheme. The Finnish evaluation scheme allows the individual universities to choose priorities of evaluation (e.g. the links between university and society or the role of information and communication technology). The British evaluation systems put a strong emphasis on the research function of higher education.

Most European countries have established an evaluation agency and carry through evaluation according to specific rules as a stage process of self-evaluation and external evaluation by "peers" or other experts (see Vroeijenstijn 1994; Westerheijden, Brennan and Maassen 1994; Campbell and van der Wende 2000; Daniel 2001). Nowadays, the evaluation agencies of the various European countries cooperate in a "European Network for Quality Assurance in Higher Education" (ENQA) in order to exchange information and to help each other to improve the quality of evaluation. Sometimes, joint European evaluation activities are suggested, but it seems unlikely that common practices will be established in the near future.

There are many reasons why we observe a variety of evaluation systems. It is extraordinary difficult to measure the processes and outcomes of higher education. The criteria vary, as also suggested by the terms employed: efficiency, effectiveness, performance, quality, etc., and a consensus cannot be reached easily. Some measures can be employed easily, but do not measure validly. Some methods of gathering in-depth information might be considered too subjective and others as too expensive. The list of strengths and weaknesses of various measures is long. Last not least, the major functions of the different evaluation systems vary.

In discussing the functions of evaluation, we first can refer to the ways the information gathered and assessed are employed in decision-making. Accreditation is a term frequently employed for the assessment and the related decisions for formal approval of programmes or institutions of higher education. Evaluation might serve resource allocation decisions, it might be undertaken to decide about publications, research grants, and it might inform the public. The more we like to measure the processes and outcomes of higher education, the more the danger grows that too much energy is absorbed for the assessment of system and time is reduced for productive work. In addition, the multitude of measures might send completely inconsistent signals to the academics with respect to what they actually should do.

Second, experts point out that evaluation exercises are difficult to undertake because they serve the conflicting functions of improvement based on reflection on the one hand and on the other that of control for various purposes, e.g. control of the supervisors, priority decision of resource allocation, accountability to the government and public, and transparency for the potential users (see Vroejenstijn 1994). Often, evaluation activities aim to serve both and thereby avoid the scylla of too much emphasis on improvement, whereby some do not see the need to do this and decisions on resource allocation might be based on insufficient information, and the charybdis of too much emphasis on control, whereby academics and institutions refuse to provide honest information or to produce “results” (for example masses of publications) which cannot be understood as real quality improvement.

Third, evaluation systems might assess institutions and programmes according to common yardsticks, thereby being based on a belief that the functions of institutions and programmes serve more or less perfectly the same type of goals. Or the evaluation systems might explore the “fitness for purpose” of the institutions and programmes, thereby being based on the belief that a horizontal diversity of goals in higher education is desirable.

The author of the above named overview on national systems of higher education evaluation claims that most of these evaluation systems were the wrong choice for the respective country (Kells 1999). Often, such systems are introduced without proper clarification whether the mechanisms serve the purposes, i.e. the balance of improvement and control strived for, the homogeneity or diversity of the higher education system considered desirable or the cultural conditions of evaluation in the respective country. Evaluation is an activity based on deep cultural

and religious roots. One has to “confess” failures, and allow somebody else to observe weaknesses in detail in order to hope for “absolution” and a more holy life thereafter (see Teichler 1993).

## **5. Internationalisation and Globalisation**

### **5.1 The Debates**

In recent years, the terms “internationalisation” and “globalisation” are frequently employed to express that the conditions for higher education change and that higher education is a process of reforms in a way that national borders determine to lesser extent than in the past the inner life and the functions of higher education. In addition, terms are employed which suggest that the supranational basis of higher education is not necessarily world-wide in all respects, but that a regional approach, for example a European approach, might be chosen as well.

The uses of the terms by practitioners in higher education and by higher education researchers have in common a belief that national borders and national regulations are less powerful for higher education now and in the future than they had been in the past. Moreover, they suggest that both the conditions internationalise or globalise under which higher education operates and that higher education institutions themselves become more international or global as far as their goals and operations are concerned. The terms, however, differed initially in two respects:

- Internationalisation addresses an increase of border-crossing activities amidst a more or less clear persistence of national systems of higher education.
- Globalisation assumes that borders and national systems as such get blurred or even might disappear (see Scott 1998b).

It is interesting to note that the terms often are discussed in combination with certain specific issues.

- In talking of internationalisation, we often refer to physical mobility, academic cooperation, international knowledge transfer, international education, etc.
- Globalisation is often associated with competition and market-steering, transnational education, and commercial knowledge transfer (see van der Wende 2001).

- Europeanisation frequently is addressed, when reference is made also to cooperation and mobility, but also to integration, convergence of contexts, structures, substances, etc. (“European dimension” or “European higher education space”) or to segmentation between regions of the world (“Fortress Europe”).

Higher education used to be quite international already in the past. The knowledge stored, generated, and transmitted is often universal. One tries to find new knowledge all over the world. Most academics hold cosmopolitan values in high esteem, and international recognition of academia is considered to be an indication of high quality. However, the structure and the organisation, among others funding, the regulatory framework, governance, curricula, and credentials are strongly shaped by individual countries and cultures (see Kerr 1990). Therefore, internationalisation or globalisation imply substantial changes. It becomes important for all institutions of higher education and affects most decisions which have to be taken. International activities will not be anymore marginal and occasional, but central and systematic.

In the debates on the internationalisation of higher education, two distinct features tends to be addressed. First, reference is made to border-crossing activities, for example physical mobility, cooperation and knowledge transfer. Second, internationalisation and globalisation are discussed as a frame of reference that affects possibly everything in higher education: how universities act, for example in their institutional strategies and management, if the context is not anymore as strongly nationally defined as it has been in the past.

## **5.2 Border-crossing Activities**

There is a widespread consensus that border-crossing activities in higher education have increased substantially in the recent past and are likely to increase further. The increase of knowledge transfer across borders through media (books, electronic information, etc.) is an incremental process. The increase of physical mobility, notably that of international student mobility, was more closely accompanied by visible policies.

The student mobility might be taken as example both for the magnitude and the importance of change. Actually, UNESCO statistics suggest that the proportion of students studying not in the country of their citizenship remained more or less constant over the last few decades at a level of about two percent. We note, however, an increase of the number of mobile students going to a

select number of economically advanced countries. For example, the number of foreign students in Japan increased from less than half a percent of all students in 1980 to more than two percent in 2000. Similarly, the proportion of foreign students in Germany increased from less than five percent of all students in 1980 to about ten percent in 2000 (cf. also Teichler and Teichler-Urata 2000).

Widespread attention was paid internationally to the “success story” of the ERASMUS of student mobility in Europe. The European Community started promotion of student mobility in 1976; in 1987, the ERASMUS programme was founded which put that support on the large scale. In the mean time, ERASMUS became a sub-programme of the educational support programme SOCRATES, whereby the annual number of supported students mobile in Europe has surpassed 100,000 (Teichler 2002). The underlying idea is that many students in Europe should spend a temporary period of half a year or one year in another European country. The universities and departments should be cooperative in facilitating exchange administratively and cooperate in curricular matter in order to make the study period abroad a meaningful contrast to learning at home whereby they could expect that the study achievements abroad will be recognised upon return.

Our Centre for Research on Higher Education and Work of the University of Kassel has been more actively involved in the analysis of student mobility in Europe than any other institution. We came to the conclusion that learning progress can be expected from study abroad in three areas:

- general knowledge transfer: students acquire knowledge abroad in areas which are not presented in the home curricula or offered on a lower academic level,
- international education, e.g. area study, foreign languages, international relations, international trade, etc., and
- reflection stimulated by creative contrasts: students become aware that there are different schools of thoughts and that comparison is valuable and thus broaden their horizons. This strengthening of reflection, in principle, could be achieved as well without mobility, but is more likely to be achieved due to a creative confrontation of different academic cultures.

The three different areas play a varying role for different fields of study. Obviously, their relevance is different as well with respect to the countries the students come from and go to. Most student mobility in the past was “vertical”, i.e. from countries of lower academic standards to those

of higher academic standards. ERASMUS is the biggest mechanism existing for the encouragement of horizontal mobility, i.e. mobility between institutions of more or less the same academic level. In this framework, general knowledge transfer is less central, while the most visible impact is the improvement of reflective thinking.

In Europe, strong emphasis is placed on the chance that study achievement of mobile students will be recognised subsequently: students should be more or less certain that their student achievements in one European country will be accepted in another European country, if they move to that country for the continuation of the study in a normal degree programme, for subsequent stages of study programmes (e.g. doctoral programmes) or for the purpose of employment. Such a recognition could be based on reporting of the prior institution whereby the subsequent institution accepts this report based on trust that the quality is more or less the same. Or recognition could be granted after detailed examination of previous achievements. In Europe, many activities are undertaken of facilitating recognition of study achievements of mobile students on the basis of trust.

Since about the mid-1990s, awareness grew in the continental European countries that they lost grounds as host of students from outside Europe; they got afraid that most talented students all over the world opt for Anglo-Saxon countries. Eventually, ministers from about 30 European countries agreed in the so-called Bologna Declaration that they will introduce a stage system of programmes and degrees similar to Bachelor and Master in order to make study in Europe more attractive for students from all parts of the world (see Haug and Tauch 2001). They opted for structural convergence, improved “book-keeping” of study achievements (credit transfer and internationally readable “diploma supplements”), extended teaching in foreign languages, and increased cooperation in order to establish a “European higher education space” by about 2010. Thus, support for mobility now is combined with steps toward cross-national integration of higher education systems.

### **5.3 Strategic Action as Response to Globalisation**

In recent years, the term “globalisation” is far more frequently employed than the term “internationalisation”. This cannot only be explained by the growing interest of many actors in higher education of encouraging mobility and knowledge transfer on a world-wide basis. Rather, the notion spreads that the situation of the individual institution of higher education in any country is not anymore as strongly determined by national contexts as it was in the past. The higher

education scene is increasingly interpreted as a world market of knowledge and persons, whereby the individual universities have to define their profile and to act strategically in order to achieve these goals in an increasingly competitive environment. “Globalisation” is referred to as a challenge for fitness for strategic action and managerial quality (cf. van der Wende 2001).

Again, the rhetoric seems to be more common than the actual views and activities. Some believe that higher education would move completely towards commercialisation, while others continue to underscore the public good of higher education. Some claim to open the border for “trans-national education” of any kind, while others see the need of targeted protection of quality. Some believe that there is a competition only for top quality, while others see the need and opportunity for institutions of higher education to develop and reinforce individual profiles and thus contribute to horizontal diversity. Some believe that competition substitutes the spirit of cooperation based on the mutual trust, while others see even more need for cooperation based on mutual trust. Some believe that market forces will be the clearly dominant determinants for higher education in a globalising world while others, in contrast, point at growing regulatory forces within and across countries.

But consensus seems to exist that the individual institutions of higher education have to be increasingly aware of the specific role they actually play and they want to play in the future and that they are willing and in the position of acting in targeted manner. A university acting strategically and managing its affairs successfully seems to be on the agenda. One can ask, however, whether this view is a biased view – influenced by the current dominance of “managerialism” in higher education: the world is interpreted primarily according to dimensions of steering and operation. “Globalisation” is only viewed in terms of changing rules of steering, notably as increase of market forces. No attention is paid to “global understanding”, “global warming”, “global village”, “global learning”, etc., i.e. terms which suggest that “globalisation” is not merely a challenge to management styles, but primarily to the substance of teaching and research. If “globalisation” is not merely perceived in the “tunnel view” of managers, the universities might get aware of other challenges of globalisation.

## **6. Concluding Remarks**

The Research Institute for Higher Education of the Hiroshima University was founded at a time when a strong need was felt for higher education reforms. Now, RIHE can celebrate the 30<sup>th</sup>

anniversary at a time when concerns have grown again and when readiness for reform is higher than in the previous two decades. I hope that RIHE succeeds in making the actors in higher education policy and practice aware that it is worth communicating with higher education researchers. And I hope that RIHE succeeds in addressing actual issues of higher education in a theoretically and methodically ambitious and practically relevant way. The themes

- expansion, restructuring, and knowledge society,
- steering and governance as well as
- internationalisation and globalisation

certainly will belong to the most interesting ones which RIHE can address. RIHE has the opportunity to confront the views of the actors with more complex concepts and to compare different solutions world-wide. RIHE experiences a challenging and exiting environment for improving the systematic knowledge base on higher education, for training new generations of higher education researchers and practitioners, and to enhance a fruitful dialogue between the higher education researchers and the higher education actors. There are challenging and promising decades ahead. Congratulation and best wishes for the future.

## References

- Altbach, P.G. (2002). "Research and Training in Higher Education: The State of the Art", *Higher Education in Europe*, Vol. 27, Nos. 1-2, pp. 153-168.
- Arimoto, A. (1997). "Cross-National Study on Academic Organizational Reforms in Post-Massification Stage". In: *Academic Reform in the World: Situation and Perspective in the Massification Stage of Higher Education*. Hiroshima: Hiroshima University, Research Institute for Higher Education, pp. 275-293.
- Bauer, M. et al. (1999). *Transforming Universities: Changing Patterns of Government, Structure and Learning in Swedish Higher Education*. London and Philadelphia, PA: Jessica Kingsley Publishers.
- Castells, M. (1996-1998). *The Information Age*. 3 volumes. Oxford.

Becher, A.I. (1992). "Introduction: Disciplinary Perspectives on Higher Education". In Clark, B.R. and Neave, G.R., eds. *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1763-1776.

Campbell, C. and van der Wende, M. (2000). *International Initiatives and Trends in Quality Assurance for European Higher Education*. Helsinki: ENQA 2000.

Cerych, L. and Sabatier, P. (1986). *Great Expectations and Mixed Performance*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.

Clark, B.R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

Clark, B.R., ed. (1984). *Perspectives on Higher Education: Eight Disciplinary and Comparative Views*. Berkeley, Cal.: University of California Press.

Clark, B.R. (1998). *The Entrepreneurial University*. Oxford: IAU Press/Pergamon.

Daniel, H.-D. (2001). *Wissenschaftsevaluation*. Bern: Zentrum fuer Wissenschafts- und Technologiestudien.

El-Khawas, E. (2000). "Research, Policy and Practice: Assessing Their Actual and Potential Linkages". In: Teichler, U. and Sadlak, J., eds. *Higher Education Research: Its Relationship to Policy and Practice*. Oxford: IAU Press/Pergamon 2000, pp. 45-56.

Enders, J., ed. (2001). *Between State Control and Academic Capitalism*. London: Greenwood Press.

Enders, J. and Fulton, O., eds. (2002). *Higher Education in a Globalising World*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Etzkowitz, H., Webster, A. and Healey, P., eds. (1998). *Capitalizing Knowledge*. Albany, NY: SUNY University Press.

Felt, U. in cooperation with Glanz, M. (2002). University Autonomy in Europe: Changing Paradigms in Higher Education Policy. Bologna: Observatory Magna Charta Universitatum, mimeo.

Fulton, O. (1992). "Higher Education Studies". In Clark, B.R. and Neave, G.R., eds. *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1810-1821.

Gibbons, M. et al. (1994). *The New Production of Knowledge*. London: Sage.

- Harman, G. (1992). "Governance, Administration and Finance: Introduction". In Clark, B.R. and Neave, G.R., eds. *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1279-1293.
- Haug, G. and Tauch, C. (2001). *Trends in Learning Structures in Higher Education (II)*. Helsinki: Finsih National Board of Education.
- Huefner, K. (1984). "Higher Education in the Federal Republic of Germany: A Planned or Market System? Or Third Way?" In Avakov, R. et al., eds. *Higher Education and Employment in the USSR and the Federal Republic of Germany*. Paris: UNESCO, IIEP, pp. 185-196.
- Kells, H.R. (1999). "National Higher Education Evaluation Systems: Methods for Analysis and Some Propositions for the Research and Policy Void", *Higher Education*, Vol. 38, No. 2, pp. 209-232.
- Kerr, C. (1990). "The Internationalization of Learning and the Nationalization of the Purposes of Higher Education", *European Journal of Education*, Vol. 25, No. 1, pp. 5-22.
- Kogan, M. (2002). "National Characteristics and Policy Idiosyncracies". In Enders, J. and Fulton, O., eds. *Higher Education in a Globalising World*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 39-52.
- Kogan, M. et al. (2000). *Transforming Higher Education: A Comparative Study*. London and Philadelphia, PA: Jessica Kingsley Publishers.
- Maassen, P. and Gornitz, A. (1999). "Integrating Two Theoretical Perspectives on Organisational Adaptation". In Jongbloed, B., Maassen, P. and Neave, G., eds. *From the Eye of the Storm: Higher Education's Changing Institution*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 295-316.
- Maassen, P.A.M. and van Vught, F.A. (1992). "Strategic Planning". In Clark, B.R. and Neave, G.R., eds. *The Encyclopedia of Higher Education*. Oxford: Pergamon Press, pp. 1483-1494.
- Meek, V.L. (2002). "Changing Patterns in Modes of Co-ordination of Higher Education". In Enders, J. and Fulton, O., eds. *Higher Education in a Globalising World*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 53-71.
- Neave, G. (2002). "The Stakeholder Perspective Historically Explored". In Enders, J. and Fulton, O., eds. *Higher Education in a Globalising World*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 17-37.
- Neave, G. and van Vught, F.A., eds. (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

- Nijhof, W.J. and Streumer, J.N. (1998). *Key Qualifications in Work and Education*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Nowotny, H. et al. (2001). *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- OECD (1983). *Policies for Higher Education in the 1980s*. Paris: OECD.
- OECD (1998). *Redefining Tertiary Education*. Paris: OECD.
- OECD (2001). *Education at a Glance: OECD Indicators 2001*. Paris: OECD.
- Scott, P. (1998a). "Decline or Transformation? The Future of the University in a Knowledge Economy". In Baggen, P., Tellings, A. and van Haafzen, W., eds. *The University and the Knowledge Society*. Bemmel: Concorde Publ. House, pp. 13-30.
- Scott, P. (1998b). "Massification, Internationalization and Globalization". In Scott, P. ed. *The Globalization of Higher Education*. Buckingham: SRHE and Open University Press, pp. 108-129.
- Schwarz, S. and Teichler, U. (2000). *The Institutional Basis of Higher Education Research*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Stehr, N. (1994). *Knowledge Societies*. London: Sage.
- Stock, N. et al. (1998). *Delphi-Befragung 1996/1998: Integrierter Abschlussbericht*. Bonn: BMBF.
- Teichler, U. (1976). *Das Dilemma der modernen Bildungsgesellschaft*. Stuttgart: Klett.
- Teichler (1990). *Europäische Hochschulsystème: Die Beharrlichkeit vielfältiger Modelle*. Frankfurt a.M. and New York: Campus.
- Teichler, U. (1993). "Beneficios y peligros de la evaluación". In Vessouri, H., ed. *Le Evaluación Academia*. Vol. 1. Paris: CRE-UNESCO, pp. 28-46.
- Teichler, U. (1996). "Comparative Higher Education: Potentials and Limits", *Higher Education*, Vol. 32, No. 4, pp. 431-465.
- Teichler, U. (1997). "Higher Education in Japan: A View from Outside", *Higher Education*, Vol. 34, No. 2, pp. 275-298.

- Teichler, U. (1999a). "Higher Education Policy and the World of Work: Changing Conditions and Challenges", *Higher Education Policy*, Vol. 12, No. 4, pp. 285-312.
- Teichler, U. (1999b). "Profilierungspfade der Hochschulen im internationalen Vergleich". In Olbertz, J.-H. and Pasternack, P., eds. *Profilbildung – Standards - Selbststeuerung*. Beltz: Deutscher Studienverlag, pp. 27-38.
- Teichler, U. (1999c). "The Contribution of Education and Training to the Employability of Youth: Changing Concerns, Debates and Measures". In OECD, ed. *Preparing Youth for the 21st Century*. Paris: OECD, pp. 215-263.
- Teichler, U. (2000a). *Doitsu no kōtōkyōikuseido to sotsugyōsei no koyō*. Hiroshima: Hiroshima daigaku, daigaku kyōiku kenkyū senta.
- Teichler, U. (2000b). "Higher Education Research and Its Institutional Basis". In: Schwarz, S. and Teichler, U., eds. *The Institutional Basis of Higher Education Research*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2000, pp. 13-24.
- Teichler, U., ed. (2002). *ERASMUS in the SOCRATES Programme: Findings of an Evaluation Study*. Bonn: Lemmens.
- Teichler, U. and Sadlak, J., eds. (2000). *Higher Education Research: Its Relationships to Policy and Practice*. Oxford: IAU/Pergamon.
- Teichler, U. and Teichler-Urata, Y. (2000). "Deutschland als Studienort fuer Japaner". In Deutscher Akademischer Austauschdienst, ed. *Mobilitaetsstudien: Zur Attraktivitaet des Studienstandorts Deutschland in Asien*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag, pp. 5-106.
- Trow, M. (1974). "Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education". In OECD, ed. *Policies for Higher Education*. Paris: OECD, pp. 51-101.
- Tuijnman, A. and Schuller, T., eds., 1999. *Lifelong Learning: Policy and Research*. London: Portland Press.
- Van der Wende, M. (2001). "Internationalisation Policies: About New Trends and Contrasting Paradigms", *Higher Education Policy*, Vol. 14, No. 3, pp. 249-259.
- Van Vught, F.A., ed. (1989): *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Vroeijenstijn, A.I. (1994). *Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Charybdis*. London: Jessica Kingsley Publishers.

Westerheijden, D.F., Brennan, J. and Maassen, P.A.M., eds. (1994). *Changing Contexts of Quality Assessment*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

# 比較の視野から見た高等教育改革

ウルリッヒ・タイヒラー  
(カッセル総合大学)

## 1. はじめに

### 1.1 30年を振り返って

広島大学高等教育研究開発センターが創設された 30 年前、日本やヨーロッパに限らず世界各地において、高等教育の役割を再定義し、改革を進めることが必要性が強く感じられていました。本センターの 30 周年に際していま振り返り、このことを自問してみることはできないでしょうか。すなわち、「何を今、再度取り上げるのか、どのような方向性を持たせるのか、という 2 点に関して、我々は、当時広まっていた考え方を現在どのように見ているのか」と。そして、実行された改革とその影響についての総括をする努力をすることもできるでしょう。しかし、それは非常に複雑な作業です。以前の状況に対する全般的な批判と広範囲に影響を及ぼした当時の改革案を、その後起きた最も顕著な変化と照らし合わせたとすれば、世界の多くの地域について、Ladislav Cerych と Paul Sabatier (1986) が、ヨーロッパの高等教育改革について達したのと同様な結論に辿り着くことでしょう。その著作のタイトルは、“Great Expectations and Mixed Performance” であります。しかしながら、そのような結論が得られるのは、目に見える概念や尺度にのみ注目した場合であり、漸進的な改革や、個々の高等教育機関内外での思潮の変化を過小評価していることがあります。私は、いつか誰かがこうした困難な作業を、比較的的視点に立って行ってくれればと思います。

私はここで、つまり 21 世紀の始まりであり RIHE の 30 周年記念であるこの場において、そうした歴史の概観を明らかにしようとしているわけではありません。1972 年に誕生した本センターの初めての外国人客員研究員としての栄誉を思えば、そうしたいのも山々ではあります。私は日本の同僚たちに、日本の高等教育の発展 (Teichler 1976, 1997 ; Teichler and Metzler 2000) や今触ってきたテーマ、要するに 1970 年ごろからの高等教育の発展を研究するにあたり多くの支援を受けました。特に後者の研究は、私がドイツ (Teichler 2000) や他のさまざまの欧州諸国を比較的に分析 (Teichler 1990, 1996) したときにも、非常に役立ったものです。ですが、この場ではとりあえず、過去 3, 40 年にわたる高等教育の改革と変容の歴史の客観的な解説は、また他の機会に譲ることにしましょう。

\*本訳は、福留東士、串本剛、柳井伊砂が分担して行い、羽田貴史と音野美晴が表現の訂正など全体の調整を行った。

## 1.2 論議と改革努力の新しい波

当時から 30 年という月日を経た今日、私たちは、再び高等教育はどのような諸問題を解決し、どのような改革を突き進めるべきかという、当時と同じような激しい議論をしております。それはつまり高等教育を取り巻く状況は、広島大学高等教育研究開発センターが 30 周年を迎えた今でも、創設時と変わらず刺激的なものであるということです。多くの出来事が進行中と思われる今、RIHE やその他の日本の研究機関、またヨーロッパや他の国々の研究機関はいまや好機に恵まれています。それまで高等教育研究者の分析を踏まえるのに限られた時間しか費やせずに改革を検討してきた高等教育関係者たちにとって、今はすばらしい機会となっています。つまり、今再び、広く認められる問題や実在するさまざまな改革案について知ろうとする多くの関係者に、話を聞いてもらえる機会が生まれたわけあります。

こうした改革の波の只中にあっては、私たちの見地は、目下の批判姿勢や考え方、改革案に従った時代精神に形作られているために、以前の改革に関しては不適当な分析者になりますがちかもしれません、近年の高等教育の状況とその文脈を分析し、既成または進行中の変革についての最近の議論を示すということには、確かに適しているといえるでしょう。そこで私は特に、ヨーロッパ、日本、その他世界各地で行われている論議や改革努力の主要なものに焦点を絞り言及していきたいと思います。私が思うところでは、今日特に興味深い高等教育に関する論点は 3 つあり、それぞれ 2 つの下位課題に分けることができます。

最初の論点は、組織的な知識に対する需要の増加と継続的な高等教育の拡大の過程における、高等教育の構造と内容の変質であります。その中では、「知識社会」という用語が頻出します。一方で、私たちは高等教育の量的な発展がいかに進み、高等教育の機関や履修システムのパターンがどのような傾向を持って変わっていくか、そして知識や教育的な達成といったものがいかに人々の間に広がっていくかということを考えます。しかし他方では、経済的にだけではなく生活のあらゆる側面において組織的な知識が重要性を増していく時に、大学は応用研究との距離をどう保っていくかということも問われるわけです。

第 2 の論点は、高等教育システムとその中の管理運営の方向転換についてのものです。一方では、「遠隔操作 (steering from a distance)」、「利害関係社会 (stakeholder society)」、「経営型の大学 (managerial university)」もしくは「企業的大学 (entrepreneurial university)」などといった用語は、権力の新たな論理、意思決定や日々の管理運営の出現を示唆しています。一方、「評価」や「質の保証」などの語が示すように、我々は「反射性 (reflexivity)」に向かっているけれども、自分たちの意図と活動の影響力を継続的に分析する役割に対して、自己反省を通じた改善と学問的活動への統制の強化の間の緊張が、影を投げかけていることを指摘できるのです。

第 3 の論点は、しばしば「国際化」や「グローバリゼーション」といった用語とともに話題となります。一方では、国際的な流動性と協力関係の増加が議論の俎上に上がり、そ

の結果、高等教育の中での生活がいかに変わっていくかを考えなくてはなりません。しかし他方、“globalising world”（Enders and Fulton 2002）の中で取り上げられているように、一国内での状況変化が高等教育に与える影響を減少させてはいるものの、高等教育が急速に変化していかなければならないことも確かなわけです。各高等教育機関が自らを世界的な「地図」の上に位置付けてゆく必要性が増し、人類共通の問題に挑戦していかなくてはならないのです。

### 1.3 日本とヨーロッパ諸国との比較の試み

高等教育改革の課題が論じられ、るべき改革の方向性を求めて国際比較が行われる際、日本とヨーロッパ諸国との間で一般的な議論に興味深い不一致が存在します。一方で、日本と多くのヨーロッパ諸国の専門家や大学関係者（actors）たちは、アメリカの高等教育を改革のモデルとして取り上げたがります。たしかに、アメリカのトップ層を形成するいくつかの大学の研究の質や大学の管理運営、大学院などは、アメリカ高等教育において最も頻繁に取り上げられるうまくいった例です。しかし、第二次世界大戦後あたりから、日本とヨーロッパ諸国ではアメリカ高等教育に対する賞賛が広がりますが、そのためにその内在する明白な問題の多くは見過ごされがちです。

他方で、OECDの枠組みに代表されるように、経済的に進んだ社会における高等教育の主要なトレンドに関する分析の多くは、アメリカよりも、いくつかのヨーロッパ諸国、日本、オーストラリアなどをより多く取り上げる傾向があります。実際に私の印象では、日本の高等教育に関する問題や改革の議論はアメリカよりもヨーロッパの議論との共通性が高いように思われます。これはある面、アメリカにおける議論、またアメリカにおける高等教育研究が個人的問題や個別大学に焦点を合わせる傾向があるのに対し、日本やヨーロッパ諸国、オーストラリアなどにおける議論は、社会的なマクロのレベル、高等教育「システム」、高等教育と政府の関係などにも重きを置いています。

しかし、さらにわれわれがヨーロッパにいて気付くのは、欧米諸国に関する議論をしようとするとき、アメリカの大学関係者や専門家は、「見えざる手」、すなわち市場における調整機能がうまくやってくれるであろうと信頼し、「見い出しうる手」、すなわち市場以外の調整機能を根本的に信用しておらず、市場の欠点に対して目をつむる傾向があるということです。これとは反対に、ヨーロッパでは専門家や大学関係者たちは政府に対して不満を述べることがありますが、その不満は「見い出しうる手」の価値に対して根本的に大きな期待があることを表しており、同時に、市場は有効性と効率性を高めうるが、一方でひずみや浪費を導く特性を持ち、それらは系統的かつ組織的に取り除かれる必要があるといった市場に対する強い不信を表わしてもいます。そしてまた、この議論に関しても私は、日本とアメリカとの間よりも日本とヨーロッパの間により多くの共通点を見出します。

それゆえ、以下で展開する、日本国外における高等教育の現代的な問題に関する分析は、

OECD の報告書の文脈や西洋諸国に関する全般的な議論にみられるトピックをしばしば取り上げることになります。その上で、私が最もよく知る国であるドイツに多くの箇所で触れることをあらかじめお断りしておきます。

#### 1.4 高等教育研究の役割に関する視点

自国レベルのものであれ世界規模のものであれ、高等教育に関する現状を把握しようとする試みは、高等教育に関する研究所において行われたり、あるいは現在の場合のように高等教育に関する研究所によって主催される会議で、多くの高等教育研究者が出席して取り組ますが、高等教育システムの現状を提示するだけでなく、高等教育研究に関するさまざまな問題を提起しなければなりません。例えば、われわれは社会構成主義の影響が存在するかどうかを自問する必要があるかもしれません。すなわち、われわれ高等教育研究者は、高等教育システムの現状を他のものとは異なったものとして捉えているだろうか、そしてそれは、われわれが高等教育研究者であり、何らかの視点から現実を捉えているからだろうか。また、われわれは次のように自問します。高等教育研究にとって高等教育システムの発展に関してどのような挑戦がこれから待ち受けているだろうか。すなわち、大学関係者の間で課題が分析され、改革が議論され実行される結果として、高等教育研究の中で何らかの優先順位を設ける必要性があるだろうか、ということです。最後に、高等教育システムの問題や、その変化に関するあらゆる系統的な分析は、高等教育研究の役割を再考することを必要とします。つまり、高等教育研究者によって行われる分析は、どのようにして高等教育改革の発展に寄与しうるだろうか、ということです。

以上のようなことから、広島大学高等教育研究開発センターの創立 30 周年を記念する講演の最初に、高等教育研究に関するいくつかの考え方を提示しておくことは適切なことだと思います。もっとも、本講演の中心テーマである現代の高等教育に関する重要課題に時間を割けるように、この点に関しては簡略に述べることにします。

#### 2. 高等教育研究の状況と機能

高等教育研究とは、ひとつの学問分野というよりもむしろ取り扱われるテーマそのものによって定義されるべきものです。第 1 の特徴として、その研究成果はしばしば学際的と称される様々な学問分野の統合に依存します。教育学・心理学・社会学・政治学・経済学・経営学・法学・歴史学やその他の分野が高等教育研究に寄与できます。つまり高等教育研究において事象を検証するにあたっては、専門のパラダイムに埋め込まれた視野から現実を把握する方法に頼るだけでは不十分で、むしろ非常に幅広いアプローチの中から最も適切なものを選択する、或いはいくつかの方法を組み合わせることによって最適な手法を作り出すといった行為が不可欠なのです (Clark 1994, Becher 1992, Fulton 1992, Teichler 1996, Altbach 2002)。

高等教育研究で取り扱われるテーマはたくさんありますが、次の4つの主要な領域に大別されます（Teichler 1996）。

- ・量的構造に関する研究（入試・入学制度、学生数と進路、高等教育システムと雇用に関する研究等）
- ・知識と学問分野に関する研究（分野別アプローチと学際的アプローチ、知識の幅と深さについて、カリキュラム開発、研究と教育との関係、基礎研究と応用研究、知識の利用、学生・院生のコンピテンス等）
- ・教育・学習・研究のプロセスとその役割に関する研究（高等教育教授法、カウンセリング、学生の評価と行動、アカデミックキャリアと大学教授職等）
- ・高等教育機関の組織と統治の問題に関する研究（計画、大学と政府との関係、財源調達、管理運営等）

それぞれの領域において、程度の差はあるにしても様々な分野が関わり、そのため、ある領域では、いくつかの専門分野がとても重要です。複数の領域と複数の専門分野を含む研究計画は、しばしば複雑で大変な労力を要するものです。

第2に、純粹な「知識」の追求としての高等教育研究を行おうとすると、他の学問分野ほどの保護が与えられません。つまり、学問的に受容されるためには、理論的にも方法論的にも健全、強固でなければならず、また同時に、生き残るために、政策決定者や実践家に受け入れられる実際的な対応性が要求されます。

高等教育に関する理論と実践との関係は、「労働の分配」の方法と統合の方法によって特徴付けられます（Teichler and Sadlak 2000; Schwarz and Teichler 2000 参照）このことについて簡単に解説を試みましょう。

まず高等教育研究と高等教育政策・実践に間の密接な関係があることが強調され、会議の場でも、しばしば高等教育の「専門家」が研究者と実践家の間にははっきりとした境界はないのだと主張するのを耳にします。多くの高等教育ジャーナル等も、研究論文と現場からの報告の根本的な違いへの注意を読者に対して喚起することなく、両者を併載しています。このように高等教育においては、研究者と実践家との線引きは他の分野に比べ、非常に曖昧です。

一方、高等教育に関する知識の生産と普及のための明確な区分を持つ諸々の舞台があります。例えば、米国には次の3分野が認められます。（El-Khawas 2000 参照）

- ・教育大学院における高等教育プログラムに関連する学術的研究
- ・政府、利益団体或いは高等教育の上部組織に関連する政策研究
- ・しばしば大学行政者の必要性から、大学内部の「機関研究（institutional research）」として行われる実践に関する研究

ヨーロッパにおいて、高等教育プログラムは非常に少数であり、「機関研究」もほとんどありません。著名な研究施設の多くは教育と関係なく、むしろ他の専門分野やいわゆる学際的基礎の上に成り立っており、しかも、しばしばマクロ的構造を研究テーマとしていることが米国と大きく異なっています。また、コミュニケーションや協同に関して同様の区分を観察できます。つまり、次の点です。

- ・全国レベル及びシステムレベルの政策決定を支えるための分析
- ・大学の管理運営のための研究と情報
- ・学問的内省としての高等教育研究 (Frackmann 1997)

わたしは、高等教育を扱う研究者や研究組織は、純粹に学術研究者からコンサルタント或いは実践家まで含まれると述べてきました (Teichler 2000)。広島大学高等教育研究開発センターやドイツの我がカッセル総合大学のセンターのような研究施設は、その中間に位置すると言つてよいでしょう。そして我々は、片や時折高等教育にも触手を伸ばす他分野の専門研究者から、ついでに体系的知識をのぞいてみようかと言うコンサルタントや実務者の思考まで知っておく必要があります。つまり純粹に学問的価値を求める研究から現場で応用可能な研究までを手がけなければならないのです。

しかし、我々は使命と自己のアイデンティティとの選択に迫られていると思います。この問題は RIHE の名称に「開発」の文字が挿入された時、或いは東京大学をはじめとする各大学で研究組織が立ち上げられた時に大きな影響を与えたと思われます。ヨーロッパにおいても同様な論議があります。著名な例を挙げれば、オランダのトウェンテ大学高等教育政策研究センターやドイツのカッセル総合大学高等教育研究センターの戦略会議で、同様の議論が行われました。私自身がセンター長を務める高等教育研究機関では、たとえそのプロジェクトの財源が実践への応用を念頭においた公的機関から提供されてはいても、学究的アイデンティティを維持できているという事実は大変喜ばしい事です。実践的な洞察のためではなく、理論的・方法論的発展に寄与するような研究をしたいがため、外部からの分析依頼を拒否したくなることがあります。われわれは、実務担当者に対して意外な視点や成果を提供できるために、実践家の視点から距離をおきたい。そして、実践的な決定は、概して研究から推論できないが、研究によって啓発されうることを明らかにしたいのです。最近の RIHE に対する高い評価は RIHE のアイデンティティに関する議論を再び喚起するものであると確信します。

### 3. 知識社会の拡大と再構築

#### 3.1 トレンドと高等教育拡大の変化

30 年ほど前、改革の波の中で、高等教育の役割の再考と改革の理由としてあげられていたのが、「高等教育の大衆化」です。その議論の中で頻繁に引き合いに出されたのが、

米国の研究者であるマーチン・トロウ（1974）による「エリート」・「大衆」・「ユニバーサル」モデルでした。高等教育が同年齢集団の中の 15%にまで拡大すれば、教育的メリットクラシーと呼ばれる状況下での社会的「エリート」と同様、学問「エリート」の将来に対する関心を排除するのではなく、「大衆」により関心をもたざるをえないであろうというトロウ氏の見解は幅広く支持されてきました。当時、OECD 加盟国では平均して同年齢集団の約 25%が学士以上の高等教育プログラムを受けており、10%以上が何らかの中等後、或いは第 3 次教育と呼ばれる教育を受けていました。けれども、定義やデータ収集は国や時代によって様々であり、ゆえに時代や国境を越えて測定されたデータが正確さを欠く事に留意しておかねばなりません。

その後まもなく多くの専門家は、高等教育の拡大が横ばいになり、「安定」「停滞」と呼ばれる時期に入っているとの結論に達しました。実際、日本やドイツも例外ではなく、1970 年代半ばから 10 年にわたりこのような傾向が続きました。日本では、このような停滞状態の原因が私立大学に関する新しい政策にあるとされました。他の OECD 各国では卒業者の雇用就職問題に関連しているとされました（OECD 1983）。しかしながら先進各国において卒業者の就職問題がますます深刻になるという教育的伝統主義者の懸念は現実とはなりませんでしたが、そのかわり、高等教育の拡大が社会における雇用の有効需要を超えてしまい、かなりの卒業者が「不適切雇用」や「不完全就業」状態に甘んじることとなりました（Teichler 1999）。

OECD（1998）は、1990 年代後半に、高等教育の「大衆化」の新しい傾向は、国際的議論の場であまり注目されなかったものの、1980 年代半ば頃にすでに始まっていたという結論に達しました。「不適切雇用」への懸念は、それが何らかの役割を持つところ、雇用者や政治家、専門家らの間で次第に明らかになったという兆候があります。この視点の変化は、日本を含む 1980 年代に経済的に成功した国々が、相対的に大学入学率が高いものとなつたことで示されました。その上、「新たな技術」の広がりが公の議論の様相を変えました。「情報社会」「知識社会」或いは「知識経済」などという用語が 1990 年代以降頻繁に用いられるようになりましたが、そこでは多くの人たちが相対的に高いレベルの認識能力を備えた社会が到来したことが示唆されていました。今日に至るまで先進国では同年齢集団の約 40%が少なくとも学士レベルの高等教育プログラムに進み、15~20%がその他の中等後教育プログラムを受けています（OECD 2001）。

しかし、この高等教育入学率は、先進国の中でも多様であり、第 3 段階教育の入学比率は、ある国では 25%以下で、ある国では 70%にのぼるという具合に、現在でさえ国によって大きく開きがあります。

### 3.2 知識社会における課題

知識社会へと向かう中で高等教育が直面する様々な課題の解決を模索するための議論は、

大きく次の5つに集約されると私は見ています。

- ・増大するレリバランスへの期待
- ・拡大する高等教育全般における多様性と質の問題
- ・カリキュラムにおける本質的变化—「専門職資格(professional qualifications)」「  
「基本的資格化(key qualification)」「被雇用能力(employability)」
- ・教育の大衆化と疲弊の中での教授法と学習法
- ・生涯教育問題

まず、専門家の意見は、経済の生活の多面的な領域の基礎として、知識の比重が増加していることで、知識の出現が特徴となっていると一致しています。これは、高等教育に対して、経済活動の役に立つ知識を創出し、役立つべきとする圧力となっています (Stehr 1994, Cstells 1996-1998, Etzkowitz, Webster and Healey 2000 参照)。こうした分野では技術や経済の発展に寄与する大きな援助を受け、すべての分野は、今までになく、教育研究のレリバランスを求める圧力が増加する状況にあります。

これは高等教育が、手段としての知識や応用にまず関心を寄せるべきだという圧力を意味しません。むしろ、専門家たちのあるものは、分野を超えた知識の統合による問題解決、研究の学術的注目とその結果のレリバランス、応用と予期せざるイノベーション双方に関心を払う新しいタイプの知識が広がっていると論じています (Gibbons et al. 1994, Nowotny et al. 2001)。他方、学者たちのあるものは、大学は知識社会へのうねりの中から必ずしも利益を受けず、歴史的にかつてない深刻な危機に直面するであろうと指摘しています。なぜなら、大学が高度な知識を占有できる可能性は益々減少し、社会全般における知識の拡大によってその神秘性は薄れ、手段としての知識を提供する際に他の機関の模倣を行う事になり、それゆえに、それまで内省的な知識を奨励し強化してきた自身の本来の特徴を失いつつあるというのです (Scott 1998a)。

第2に、知識が個人、機関を問わずどのように広められるべきかに関しては様々な見解があります。学術的知識の高度化競争が強まっていることは、認めるところです。エリート大学を有し、知識競争で成功をおさめている国々はその副次的効果として経済的にも勝利している場合が多い。そうでない国は、高等教育に対して、技術、生産そして経済活動に直接移行できる知識を生み出すことに集中することにもっと力を注ぐことを強く求めています。また知識社会は、能力と責任の分散に基づき、住民に知識を幅広く伝えることであるとする意見もあります。この視点は、資源の強力な集中化や層別化ではなく、むしろ高等教育機関全体を相対的に高いレベルで維持する高等教育政策を補強するかもしれません。

第3に、知識社会への移行に必要とされる高等教育カリキュラムの変化についての意見も多様です。より専門性を持たすべきとするものもあれば、学際的知識や理解の必要性を

説くものもいます (Stock 1998)。また、コンピュータ科学や経営学のスキルと同様、問題解決の能力を重視するものから、学問的環境で限定されて形成される価値観や社会的なコミュニケーションスキルにいたるまで、「基本的資質」の必要性が増大するとの指摘もあります (Nijhof and Streumer 1998)。ついには、最近では「被雇用力」が技術獲得や労働市場、採用、また探索過程における能力獲得の場面でのキャッチフレーズの様相を呈しています。

4番目として、近年、学校の質と若者の意欲の低下が懸念され始めています。米国ではすでに 1970 年代、80 年代にこの問題が顕著になっていました。日本でも 1990 年代には学生の規律と意欲の低下が叫ばれるようになりました。ドイツにおいては学生の PISA テストにおける成績の低下により 2001 年にはここ数十年でもっとも激しい論争が巻き起こりました。多くの専門家は、知識社会への移行にあたって最も急を要する問題は、学習への意欲を抱かせ、指導環境を整え、また教師達に対し、以前とは大きく変化した学習の問題に対処できるような訓練を提供することであると論じています。

最後に、知識社会の出現と生涯教育の必要性との間に密接な関連を見出しているものもいます。初期教育によって専門知識を得るのは難しく、そのような知識はすぐに時代遅れとなってしまいます。ゆえに生涯教育の提唱者達は、初期教育とそれに続く生涯教育の必要性を強調しているのです (Tuijnman and Schuller 1999)。

つまり、知識社会の出現と共に知識への要求が高まるにつれ、高等教育がより現実的な知識を生成するよう求められているのです。しかし、必要とされる知識の種類や、いかにしてその知識を強化するのかという方法については、意見が分かれるところです。さらに、学問的専門性にこだわるのか、或いは職業現場における知識のレベルアップを追求すべきなのかという問題も生じてきます。これらの意見は、それぞれの国の技術的、専門的そして教育的事情を、長所としても短所としても反映しているといえます。また、あるものはこれから需要の増すであろう分野を特定してその訓練戦略を練ることを主張し、問題解決のための或いは予測しがたい事態にも対処できるような人材養成訓練を提言するものもいます。大学は、知識社会の必要性に関する意見の一一致を待つことは出来ないのは、明らかです。むしろ、知識社会についての議論の中から独自の戦略を練っていかねばならないのです。

#### 4. ガバナンスと運営の変化

##### 4.1 改革期以前の強力な政府

高等教育の政策と管理運営に関してこの 30 年間に起こっている変化について比較の見地から概観しようとする際、まず留意しなければならないのは、およそ 30 年前には政治の世界には依然として主要な政治的対立が存在したということです。一方で、市場による調整が市場経済における教育政策の主要な要素であったという国があります（最も代表的

なのはアメリカです）。他方、教育計画が計画経済に資することを要求された国もあります（代表的なのはソ連です）。しかし、もうひとつの大きなグループとして、政治上の選択による目標の策定が市場経済にとっての基盤をなすという政策が、日本だけでなく、ヨーロッパ諸国の中に広がっていました（Huefner 1984）。

次に、しばしば主張されるのは、1960年代後半から1970年代にかけての時期は、それ以前およびそれ以降の時期と比較して、多くの先進諸国の政府が高等教育の政策、統制、管理において、より重大な役割を果たしたということです。この時期は高等教育の拡大期で、社会と高等教育の関連性が増大した時期であり、当然それは政府が何らかの行動を起こすことを要求しました。ここで、この時期における研究が、政府が高等教育の細部にまで関与する上での政治上の理論的根拠を4つの異なるかたちで示しているということを取り上げます。私はそれら4つを以下のように呼びたいと思います。

- ・**教育投資パラダイム**：政府は、高等教育が将来的な国家の経済的成功を保障するために、量的、質的な面で十分に発展するよう配慮しなければならない。
- ・**教育の平等・メリットクラシーパラダイム**：政府は、高等教育へのアクセスと入学、量的発展、そして高等教育システムの構造を賢明なやり方で形作らなければならぬ。それは、社会出自の違いが教育上の成功にとって障害として機能せず、利用可能なすべての能力が結集され、そして教育上のもっとも優れた才能が報償を得、社会を先導することができるよう、である。
- ・**近代化パラダイム**：政府は、大学教員が仕事をする枠組みを形作る方策を強固に講じなければならない。高等教育機関は同僚的な関係に基づいており、学問の自由に対する関心が高いため、高等教育の機能の見直しが求められるときには、変化に抵抗するからである。
- ・**福祉国家パラダイム**：社会が、相応の生活条件とあらゆる事柄に関する意思決定への参加を望み、それが可能である場合、国家の機能は多くの面で発展しなければならない。これは高等教育についても同様である。

1960年代および70年代に多くの先進諸国で普及した理論的根拠の合流がどのようなものであろうとも、高等教育に関する政策と管理を調整する際に政府がより関与の度合いを強めるという傾向ははっきりしていました。これまで何人かの専門家によって誤って論じられてきたように、これは決して、いくつかの経済上の先進諸国におけるその期間の福祉政策の強化という点に限られるものではありません。

3点目として、高等教育研究者たちによって、高等教育における権力の配分を確定しようとするさまざまな分析が試みられてきました。バートン・クラーク（Burton Clark 1983）の大学における権力の「三角形」はもっとも広く知られています。これは、政府、市場、そして「大学寡頭制」（教授たち）によって高等教育が支配される度合いが国によ

って異なるというものです。もうひとつのよく知られた類型は、グラント・ハーマン (Grant Harman 1992) のものです。彼によると、高等教育の管理運営は以下に基づいています。

- ・ヒエラルキー構造のない協同的意思決定と教員スタッフによる自己決定の度合いの高い同僚的モデル
- ・法規に基づく合理的な権威と公式化されたヒエラルキーを重視する官僚制モデル
- ・専門家の権威と、水平レベルにおいて区分され、ゆるやかに結び付けられた運営単位の重要性を中心とする専門職モデル
- ・利害集団間において競合する意見や価値観をめぐる政治的葛藤という点から管理運営を概念化する政治モデル

他の専門家は、3つないしはそれ以上のレベルの関係者の持つ権力の度合に基づいて各国を特徴付ける提案をしています (Maassen and van Vught 1992)。代表的には、政府および社会のレベル、大学の中央組織、そして学部 (department) や研究者のレベルです。例えば、アメリカでは大学レベルが支配的となる傾向があります。イギリスでは歴史的に強力な大学の管理運営と大学人がバランスを保っていましたが、ヨーロッパ大陸の国々や日本の国公立大学は、大学のリーダーシップが脆弱な中で、強力な政府と強力な大学人の分極化として特徴付けることができます。

#### 4.2 経営型の大学 (Managerial University) をめざして

1980 年代以来、われわれはほとんどの経済的先進諸国で、政策、ガバナンス、管理運営における本質的な変化を見出しましたが、それは少なくとも一つの共通する特徴を持っています。すなわち、高等教育機関の内部、とりわけ中央レベルの執行部に権力が極度に集中するという現象がみられるということです。

もちろん、アメリカでは大学経営が強力であるという伝統があることはよく知られています。アメリカの高等教育は非常に成功していると広くみなされているため、他の経済先進諸国におけるこれらの変化をアメリカ・モデルの導入へのひとつの段階であると解釈することができるかもしれません、このような見方とは反対に、私は、これは異なったかたちで議論しうると考えています。すなわち、他国における変化は、1980 年代にオランダやイギリスで登場した新しい高等教育政策、ニューパブリック・マネジメント (NPM) や他の新しい組織概念の広がり (Arimoto 1997, Massen and Gornitzta 1999)、そして、1990 年代の世界政治の場における新自由主義思想の流行に大きく規定されているのです。もちろん、これらすべての変化はある程度アメリカ高等教育の経営モデルによってもたらされたものです。しかし、それらの変化は特有の力学をも持つようになってきています。

ここしばらくの間、管理運営の変化は高等教育改革における主要な問題となってきました

た。これはさまざまな危機への意識が引き金となっており、以下のようなものです。

- ・大学教授職の危機：大学人の社会化や同僚制といった伝統的モデルが質の高い学術活動を保証するということはもはや誰も信じなくなった（この点に関する議論は Maassen and van Vught 1996 を参照）。
- ・政府の危機：1960 年代および 70 年代に展開された高等教育に関する政府の計画や政策活動のインパクトは人々を失望させるものであった。
- ・財政危機：福祉国家政策が直面した困難や、高等教育の拡大や知識社会への動きと調和するようななかたちで高等教育への支出を増加させようとしている政府の姿勢。
- ・ラテンアメリカで長らく普及しており、1960 年代後半から 70 年代初頭の学生運動への対応として多くのヨーロッパ諸国にも広がった大学内部の管理運営への参加モデルの危機。
- ・技術的、経済的、社会的レリバנסに関するプレッシャー、およびコストの効率性に関するプレッシャーが大きくなる中での大学における研究の危機。

危機や欠点への意識がほとんどの経済先進諸国において共通していたという点は興味深いことです。一般的な議論のレトリックもまた、ほとんどの国で共通でした。効率性、有効性、そしてレリバансをますます強調するようになってきたという点については、まさにそうであり、またより強力な大学のリーダーシップや高等教育における市場原理の役割の拡大の必要性という点についても共通していました。

しかしながら、これらの議論の潮流はヨーロッパ大陸諸国とアメリカとでは明確に異なっていたということにも留意しなければなりません（例えば、van Vught 1989, Neave and van Vught 1991 を参照）。管理運営の詳細についてもまたヨーロッパ諸国との間においてはかなりの差が観察されます（Felt 2002）。

私たちは、1980 年代のオランダ・イギリス両国における高等教育政策の変化が、他の国々に多大な影響を与えてきたことを指摘できます。オランダでは権力と指導の新たな三角関係が出現しました。政府が細部にわたる規制や支配をやめ、その代わり目標を設定するという政策に転換したのです。大学の管理体制は強化され、大学自体の向上や、政府や社会からより多くの資金を獲得し、長期にわたり戦略的な協力を得るための情報を提供するための、フィードバックが必要であり、そのために大学評価が導入されました。それに対しイギリスでは、政府は単に高等教育に好意的に資金を提供するのではなく、優先順位を決定するための或いは管理運営のための基盤として評価を利用したのです。

次のことが確実に指摘できます。第 1 にヨーロッパにおいては、高等教育の目標をどの程度まで設定するのか、或いは資金配分や優先事項決定の場面においてどの程度学問的評価や指標によるのかは、それぞれの国ごとに根本的に異なります。このことはイギリス、ノルウェー、スエーデンにおける比較研究において、高等教育の価値は内的価値からくる

のかそれとも外的価値からもたらされるのかという問題として表れています。

またこの比較研究によって2つめの特徴があぶりだされます。つまり「権威(authority)」がどのように高等教育機関内で配分されるのかという点です。例えば、ファカルティのリーダーシップに比べて大学のリーダーシップとは何か、或いは教授職と管理運営の役割の違いとは何かという問題です。これらは明らかにそれぞれの国の法制によって決定されています。それと共にわれわれは、個々の高等教育機関が権威の配分と意思決定の配分においてそれぞれ独自の方法を作り上げていることに注目すべきです(Clark 1998)。

第3に、市場原理は、多くの先進国において高等教育の統制システムでの役割を増大させてきました。しかし、その依存の程度は様々であり、また市場システム構築への動きは前進しているばかりではなく、後退しているというきざしもあります(Meek 2002)。

4番目に、政府が社会的需要を代弁していた国において、外部の「利害関係者」が重要な役割を演じ始めたことがあげられます。ここでも、少なくとも高等教育に関しては国ごとに事情が違うことを忘れてはなりません(Neave 2002による概念と動向の分析を参照)。

最後、5番目に、高等教育の運営管理における変化の結果として、望ましい多様化の形にも多くの見解があります。高度に階層化の進んだシステムを求めるのか、それともその上下の差は比較的小さなものなのか。高等教育機関は全て似通ったものになるのか、或いは個性を追い求めて多様性を増すのか等いろいろな問題が存在します(Teichler 1999)。

世界共通のレトリックにもかかわらず、どの国もそれぞれ独自の管理運営の方法を選択しています。加えて伝統、問題点、政策を国家レベルで調べても高等教育システムの限られた現実しか浮き彫りにすることができないでしょう(Kogan 2002)。個々の大学に選択の余地を残しているからです。

運営管理モデルの選択に多様性があるからといって、それがすなわち柔軟で開かれたシステムの存在を示しているわけではありません。現在の管理運営に対する考え方には多くの問題や矛盾点があり、それが問題解決を困難なものとしています。

まず、高等教育の持つ機能と、現在主流となっている管理運営モデルの間には矛盾があります。その矛盾は、新しい管理運営モデルについて語るとき頻繁に用いられる「自治」と「質」という言葉によって明確に表現されます。「自治」とは、高等教育機関が単に、独自の目標、活動、方法等についての決定権を持つという意味だと捉えられており、それぞれの大学が「学問的自由」や「自身のための知識の追求」という価値観に基づいて活動する権利のことだと理解されています。けれども、以前に比べて外部からの需要が高まつてくる中で、大学の自己決定権も増大しています。以前は政府が、社会からの求めと学究的価値や活動の「守護天使」としての存在とのバランスをとる役割を担っていましたが、知識社会への移行が外部から強く求められるようになり、大学がそのような相反するバラ

ンスをとる責を果たすようになってきました。現在我々は、政府、第三者、大学運営、ファカルティ・リーダーシップ、教授職、学生等における関係構築のための試行錯誤の最中なのです。

第2に、経営能力と大学や教授会のリーダーの学問的見解の間には緊張があります。経営する能力と学問的成果や自治を求めようとする能力との均衡がなければなりません。再び、われわれは、これらの役割の定義や、リーダー的人材の発掘と訓練、大学人による相互作用の重要な様式、意思決定の構造には、試行錯誤の実験が関与していることを見出します。大学のリーダーたちは意欲ある舵取り役なのか、教授たちは経済人なのか。大学のリーダーは、権力ある監視者で、教授は潜在的に怠け者の部下なのか。リーダーは、賢い誘導者で、教授は寛大な同格の専門家集団なのか（Enders 2001）。能力のバランスや管理運営職と教授職との役割構築においてオールマイティな解決策はありません。

役割についてはもう一つ問題点があります。この数年間の議論において、大学やファカルティのトップの役割と機能に注意が払われてきましたが、これからは、大学のガバナンスや大学内でのサービス、そして管理・サービス担当者の果たす役割を発展強化させてゆく方法が議論されなければならないでしょう。多くのヨーロッパ諸国では、教授と学習という大学のコアの機能の外側にある大学の専門職の数は少なかったのです。一方米国では、すでに数十年前からそのような職が存在し、また彼らのような人材を育成するためのプログラムが提供されてきました。おそらくヨーロッパや日本でも、米国程のスケールになるかどうかは別にして、これらの職は増えてゆくと予想されます。経営者、大学人そしてこれら専門職の納得できる分業を見出すためには、試行錯誤が不可欠と思われます。

#### 4.3 評価

1980年代前半から、高等教育機関の評価活動が世界的に拡大していきました。1990年代後半には、著名な評価の専門家のひとりは、約40の国で、個々の大学、学部やプログラムの定期的・組織的点検を特徴とする全国的な評価の仕組みが導入されていると述べています（Kells 1999）。一方では、確かに数の上では増加したが、評価活動の成長は、すべての高等教育システムを包括してはいないことにも注目しましょう。

また評価の適用範囲とメカニズムの多様性も注目すべきです。活動の指標、質の評価、質の保証、会計監査、アクレディテーションなどであり、その機能と実施状態は様々です。例えば、1980年代にオランダで始まった評価システムは、各学部の授業評価と呼ぶべきものでした。フランスの評価システムは、共通のプロジェクトによって個々の大学の評価をすることを目標としています。フィンランドのシステムは個々の大学が、例えば大学と社会との連携や情報・通信技術の役割等、評価のプライオリティを選択できるようになっています。イギリスのシステムは高等教育の研究機能を非常に重視しています。

多くのヨーロッパ各国では評価機関が設立され、同僚や他の専門家による自己評価と外

部評価の過程としての基準による評価を実施しています（Vroejenstijn 1994, Westerheijden, Brennan and Maassen 1994, Caompson and van der Wende 2000, Daniel 2001）。近年、ヨーロッパでは各国の評価機関が “European Network for Quality Assurance in Higher Education” (ENQA) と協力して、情報交換や評価の質の向上を図っています。ヨーロッパにおける評価活動の提携も提案されていますが、実現には時間を要するでしょう。

評価の方法が多く存在するのにはさまざまな理由があります。高等教育においてその過程と研究成果を測定することは非常に困難な作業です。その基準は、能率・有効性・パフォーマンス・質等の言葉で表現されるように多種にのぼり、簡単には意見の一一致を見られない事柄です。実際に価値ある評価をするのは口にする程、簡単なことではありません。詳しく情報を集めようとすればどうしても主観的になりすぎ、費用がかかりすぎたりして、どの方法も帶に短し轍に長しといった様相を呈しています。また評価システムの機能そのものも多種多様です。

評価の機能を議論するにあたってわれわれは、収集された情報や評価がどのように意思決定の場面に反映されるのかということにまず言及すべきです。「アカレディテーション」という言葉は、高等教育機関やプログラムの評価、公式な合意による意思決定の場面等で頻繁に用いられます。評価とは言っても、それは財源の配布上の決定のためかもしれないし、出版の如何や補助金の是非を決定するためのものかもしれないのです。または、世間に実情を知らせる目的のためかもしれないのです。高等教育の過程と成果を測ろうとすればするほど、評価にばかり時間をとられて生産的活動に割く時間がなくなるという危険が増えています。加えて、多くの評価法がありすぎるために、実際に何をすべきかという点において、首尾一貫しないという信号を与えることになります。

2番目に、専門家は、評価を実施するにあたっての困難さを指摘されています。内省に基づく改善と、監督者の管理・財源配分の決定、政府や国民に対する説明責任、透明性等の目的のためになされる管理という相反する機能に貢献しなければならないからです（Vroejenstijn 1994）。評価活動は往々にしてその両方を目的としており、改善の点ばかりが強調されすぎることによる行き詰まりを避けようとして、その必要性を疑問視したり、十分な情報に基づかないで財源配分が行われたりする可能性があります。また大学側が、管理面ばかり強調されることを恐れて、大学は真実の情報を提供したり、質の改善となる成果を出そうとしなくなる危険性も孕んでいます。

3番目に、共通の判断基準に頼ろうとする評価システムのため、すべての機関やプログラムが同じ目標を持っているということが前提になるかもしれません。もしくは、均一な「目的への適合性」が求められるかもしれません。

上に名前をあげた研究者は、高等教育評価の全国的制度を概観し、ほとんどの評価システムは間違った選択によるものであると述べています（Kells 1999）。このシステムは、

そのメカニズムが改善と管理のバランスに本当に機能するのか、同質性もしくは多様性が望ましいものとして考えられているのか、またそれぞれの国の文化的状況などにみあったものかどうかという検討がなされないまま導入されています。評価は、深い文化的・宗教的基盤に基づいた作業です。「赦し」を求め、その後のより聖なる生活を求めるためには、人は、誰か他者による詳細な弱点の観察に従い、欠点を「懺悔」しなければなりません（Teichler 1993）。

## 5. 國際化とグローバル化

### 5.1 議論の概観

近年、「国際化」や「グローバル化」という用語は、高等教育を取り巻く状況が変容し、国境がその中にある生活や高等教育の機能を規定しなくなるという改革のプロセスに高等教育が置かれていることを表現するときによく使われます。それに加え、高等教育が国を越えているということは、すべての側面において世界規模である必要はなく、それが地域的、たとえば欧州という範囲によっても実現されうることも示しています。

高等教育を対象とする実践家や研究者がこれらの用語を使用する場合、国境や国内的な規制が、今日はもちろん未来においても、かつてより影響力を失っていくことに対して共通の理解を示しています。そして、高等教育を取り巻く状況が国際化やグローバル化していくことと、高等教育機関自体がその目的や働きが関係する限りにおいて、より国際的に、グローバルになっていくことの両方を示唆しています。しかしこれらの用語は、基本的に二つの異なる側面を持ちます。

- ・国際化は、高等教育の国家的制度の持続がほぼ明らかな中にあって、国境を越えた活動が拡大することである。
- ・グローバル化は、国境や国家的制度などがおぼろげになる、もしくはなくなってしまうことも前提とする。（Scott 1998b 参照）

また、特定の問題と組み合わせて論じられることが多いことも注目に値します。

- ・国際化について語られるとき、物理的な流動性、学術協力、国際的な知識の移転、国際教育などが言及の対象となる。
- ・グローバル化は、競争や市場の動向、トランクショナル・エデュケーション、そして商業ベースの知識の移転と関連する。
- ・汎欧化（Europeanization）は、協力や流動性はもちろん、統一つまり社会的脈絡や構造、さらに本質的な部分までの収斂（「全欧圏」ならびに「欧州高等教育圏」）や、世界の地域化（「要塞としての欧州」）が論じられるときに、しばしば指摘される概念である。

高等教育は昔から、すでにかなり国際的ではありました。知識の保存、伝承、応用の多くは国際的に行われました。世界各地で新しい知識の発見が試みられたのです。ほとんどの学者は世界主義的な価値観を尊重し、学者社会での国際的な認知は質の高さの指標と考えられていました。しかしながら、その構造や組織、なかでもとりわけ財政、調整の枠組み、管理運営、カリキュラム、そして資格認定は、各国家や文化により強く形作られてきたのです（Keer 1990）。ということは結局、国際化やグローバル化は本質的な変化を含意するのです。それはすべての高等教育機関にとって重要なことであり、為さなければならない多くの決断に影響を及ぼすでしょう。もはや国際的な活動というのは、周辺的で臨時なものではなく、中心的かつ組織的に取り組まなくてはならない事柄なのあります。

高等教育の国際化に関する議論の中で、2つの目立った要点が取り上げられる傾向があります。ひとつは、たとえば物理的な流動性、協力や知識の移転といった、国境を越えた活動についてです。もう1点は、国際化やグローバル化はおそらく高等教育の全てに影響する準拠枠であるということです。つまり、社会的脈絡が一国家内においてかつてほど明確に定義できなくなった時に、高等教育がたとえば機関としての戦略や管理運営について、いかに振舞うかが議論の対象となるのです。

## 5.2 国境を越えた諸活動

高等教育における国境を越えた活動は、最近頗る増加しており、今後も増えていくだろうという意見は広く認められるところです。メディア（本、電子情報など）を通じて行われる国境を越えた知識移転の増加が非常に顕著になってきています。物理的な流動性、特に国際的な学生の移動の増加は、目に見える政策と密接に関連する形で起こっています。

学生の流動性はその規模と変化の重要性の両面において、例として取り上げるに値します。実際ユネスコによれば、市民権を持つ国以外で学ぶ学生の割合は、ここ数十年の間、約2%で安定しています。しかし、留学生の増加が起こっているのは経済的な先進国に限られたことであることに注意が必要です。たとえば日本にいる留学生が全学生に占める割合は、1980年には0.5%以下でしたが、2000年には2%以上に増加しています。同様にドイツの場合は、1980年の5%以下から2000年には約10%に達しています。

欧洲の「エラスムス計画」の成功には、国際的に広く注目が集まりました。かつてECでは、1976年に学生の流動化の促進事業を始めました。そして1987年、その支援を全面に受けた形で「エラスムス計画」が開始されました。その後、「エラスムス計画」は教育支援を目的とした「ソクラテス計画」の一部となり、その新しい計画による留学生は、欧洲の中で1年間に100,000人を超えていました（Teichler 2002）。そこに通底する考えは、欧洲の多くの学生は半年もしくは1年の一時的な期間を、他の国で過ごすべきだとするものです。大学や学部は管理上、促進される交換留学に協力的であるべきであり、学生がその成果を期待できるように、国外での学習と国内でのそれが有意義な対照を持つよう、カ

リキュラム関係での協力が求められています。

私が所属するカッセル総合大学の高等教育・就職研究センターでは、他のどの機関よりも積極的に、欧洲での学生流動性の分析に取り組んでいます。そして、国外で学ぶことにより期待できる学習の成果は、3つの領域に見出せるという結論に達しました。

- ・一般的な知識の移転：自国の教育内容や低次の教育段階では学べない知識を、学生は外国で獲得する。
- ・国際化教育：たとえば地域研究、外国語、国際関係論、国家貿易など。
- ・創造的な対比により刺激される思考：学生は異なった考えを持つ集団の存在や比較することの意義に気付き、自らの地平を拡大する。こうした思考の訓練は、原理的には、実際に学習の場を移動させなくとも達成できるものであるが、異質の学術的文化に直面することにより成就しやすくなる。

これら3つの領域は、学問分野によって異なる役割を演じます。3領域のもたらす意義は、学生が入ってくる、あるいは出て行く国によって異なることもあります。過去において学生の流動性とはたいてい「垂直的」、つまり学術的水準の低いところから高いところへ向けての移動でした。しかし「エラスムス計画」は水平方向への移動、学術の程度が同水準の機関の間での移動を奨励するために存在する巨大な装置です。こうした面を考慮すると、今日学生が国外で学ぶことによる成果のうち、一般的な知識の移転は中心的なものではなく、思考能力の向上こそが最も際立ったものだといえます。

ヨーロッパでは、留学生の学習成果が後にきちんと認知されるかどうかが重要視されます。学生はある国で学んだ成果が、学士課程での編入学でも、上級の学位をとるための入学に際しても、また就職する場合であっても、他の国においても認められるものと確信しています。こうした認識は、機関間の学問水準に大した差異がないという信頼を基礎として発行され受容される、学生の学業報告書により支えられています。あるいは、新しく学生を受け入れる側の機関が、既得の学習成果を細かく試験することも、同様の認識を生み出していると考えられます。信用を基礎とした留学生の学習成果の認知が、欧洲での多くの活動を保証しているのです。

1990年代の半ばから、大陸の欧洲諸国の中では、欧洲の外からやってくる学生を受け入れる基盤が弱化しているという意識が高まっています。世界各国の優秀な学生が、アングロ・サクソン系の国々へ集まってしまうことを懸念しているのです。その結果、約30の欧洲各国の大蔵の間で、世界各国の学生にとって欧洲での学習が魅力的になるよう、学士と修士と同様な学位およびプログラムを導入することを目指し、いわゆる「ボローニャ宣言」が採択されました(Hang and Touch 2001)。大臣たちはいろいろな案件を討議、結果として、各制度の構造的な一致、学習成果の記録制度（単位互換制度や国を越えて通用する学位）、外国語を用いた授業をより強化、2010年頃までに「欧洲高等教育圏」

を構築するための協力体制の強化が設定されたのです。つまり、国を越えた高等教育システムの統合のために、流動性への支援が定められたことになります。

### 5.3 グローバル化に対応した戦略的行動

最近では、「グローバル化」という用語は「国際化」よりも頻繁に使われます。これは多くの高等教育関係者の関心が、世界規模での流動性の向上や知識移転の奨励に集まっているということだけでは説明できません。それよりもむしろ、個々の教育機関の状況が、かつてほど強く国内的な事情に左右されないという考えが広まったことに拠るようです。高等教育の世界は、知識と人材の国際市場だと解釈されるようになっています。そしてその中で、各大学は自らの在り様を明らかにし、加速する競争的環境の中で目的を達成できるよう戦略的に動いていかなければなりません。「グローバル化」は、戦略的行動と経営的性質に適応するための挑戦として捉えることができるのです(van der Wende 2001)。

繰り返しますが、表現だけを聞くと共通性が多い、と感じても、見方や実態はかなり違ってみえます。同じ言葉を使用していながら、高等教育が完全に商業主義化していくと信じる人もいれば、高等教育がもたらす公益を力説する人もいます。あらゆる種類の「トランセナショナル・エデュケーション」を可能にすべきだと呼ばれる一方で、質の維持を第一に考える論者もいます。また国際的な競争はトップクラスの大学だけの問題だといわれるとともに、各大学が個性を発揮し、「水平的多様性」を増す必要があり、今はそれをできる好機だとも言われます。競争が暗黙の信頼に基づく協力の精神に取って代わるのだと主張する者もいれば、否、いまこそ協力が必要なのだとする者もいます。さらに市場原理が国際化していく世界の中で高等教育の行く末を決める決定的な要素になると論じられ、他方で、対照的に、国家内もしくは国家を超えた規制が増えていることも指摘されます。

しかしそれの高等教育機関が、現実と希望の両面から見た独自の役割と、目的に向かう過程にあるのだということを、自覚する必要があるのだという点には意見の一致が見られます。大学が戦略的に行動し、個々の問題を成功裡に処理していく方法を考えていくことは不可避です。ただし、こうした見解にはバイアスがかかっているともいえます。世界を操作的な側面からのみ理解し、高等教育の中で支配的となる「経営・管理主義」に影響されているということです。「グローバル化」は、市場原理の拡大を顕著な例として、管理運営の方法の変更としてのみ見なされているのです。しかし、「国際理解」、「地球の温暖化」、「世界村（global village）」、「グローバル・ラーニング」など、「グローバル化」が単に既存の運営方式に転換を迫るだけではなく、本質的には教育や研究のあり方をも変えていくのだという点に着眼しなくてはなりません。もしも「グローバル化」が、管理運営の責任者に関わる「狭い視野（tunnel view）」からのみ理解されているというようなことがなければ、大学はグローバル化がもたらすその他の試練にも、目を向けるこ

とができるでしょう。

## 6. おわりに

広島大学高等教育研究開発センターは、高等教育改革が強く要請されていた時代に創設されました。そして RIHE は、問題が再び顕在化し過去 20 年に比べ改革への準備が整った今、その 30 周年を迎えました。私は RIHE が高等教育の政策立案者そして実務者たちに、高等教育研究者たちと交流・意思疎通を図ることが実に意義あることだ、と確信させるような成功を認められることを願います。また RIHE が高等教育問題の現代的なテーマを取り上げる際、理論的かつ方法論的にみて大胆、野心的であり、同時に実務にも適したやり方をみつけることに成功を認められるように、とも願います。そのテーマとしては以下がありましょう。

- ・高等教育の拡大・再構築および知識社会
- ・管理運営(steering)と統治(governance)
- ・国際化とグローバル化

これらの問題は、RIHE が取り組むに特に適したものであります。RIHE では、さらに複雑な概念についての実践家の考えに触れたり、世界中の異なる解決方法を比較したりすることができます。そして高等教育における組織的な知識を進展させ、次代の高等教育研究者や実践家を育て、研究者と実践家の間の実りある対話を促すことができる、すばらしい環境を有しています。目前には前途多難を予想させる、しかしながら同時に希望にあふれた未来が広がっています。そこに多くの幸があらんことを願いつつ、話を終わらせていただきます。

## 日本型高等教育のゆくえ

天野 郁夫  
(国立学校財務センター)

センターが創設 30 周年ということです。私は創設当初から研究員をさせていただいておりましたので、いろいろなことを今、タイヒラー先生のお話を伺いながら考えさせられました。30 年前は私もまだ 30 代の半ばで、その頃から大学改革の必要性を叫んできたわけですが、30 年経って大分くたびれた頃になって、突然改革がブームになりました。改革がこんなに疲れるものだと知っていたら、大きな声で言うのではなかったと思うほどの状況になっています。

日本だけではありません。世界的に改革が進行していることは、先ほどの牟田学長のお話にもありましたし、タイヒラー先生が鮮やかに、包括的でしかもバランスのとれた現状分析をして下さいました。私はそれを受ける形で、「戦後高等教育の終焉と日本型高等教育の行方」というたいへんな題の話をさせていただきます。お引き受けしたときは、ちょうど「秩序の崩壊から創造へ」という題で、世織書房から出ています『教育学年報』の「大学改革特集」のための論文を書いておりました。そのタイトルを言い換えたようなテーマですから、なんとかお話をできるのではないかと思っていたのですが、引き受けてから、論文を書いているうちに、「終焉」のほうは何とか書けても、「行方」のほうは全く見当もつかないという思いに立ち至りました。

このところ、大学審議会や中教審の大学分科会の委員を務めてきましたが、議論の過程でいつも痛感させられたのは、伝統的な秩序を崩すためのグランドデザインがない、ということでした。新しい秩序をつくるためのグランドデザインがないという話はいろいろありますが、実は伝統的な秩序を崩すグランドデザインもない。したがって崩したあとに何が出てくるのかわからない。次に出てくるのは、グランドデザインを描けないようなものかもしれない。しかしそれにしても、今の日本の高等教育には、崩す際のグランドデザインがない、という感じを強く持っていました。ただ議論の過程で、デザインがないままに、いつも引き合いに出されるのはアメリカの例です。アメリカはこうだ、だから日本はこうしなくてはいけない、という議論が多くの委員から出されるわけです。私も、アメリカをひとつの物差しにして日本の高等教育を見ることをしてきましたから、その一人ということになるのかもしれません。しかし 30 年前から考えてきたことと、今進んでいる改革との間に、どうもしっくりこないものを感じているというのが、特に 1990 年代から始まった一連の改革についての私の印象です。

### アメリカ・モデルへの抵抗と許容

大学改革は、タイヒラーさんの話にもありましたように、世界的な動向です。その中で、ア

メリカ・モデルが重要なモデルになってきたというのも、タイヒラー先生の御指摘どおりです。評価の問題にしても、ビジネス・スクールに代表される大学院の問題にしても、学位制度も、世界的にアメリカ的な制度になってきています。大学の管理運営も、アメリカ的なモデルが、各国で取り上げられるようになっている。日本だけが例外ではないわけですが、日本は、そうした中でもとくにアメリカ・モデルが好きな国の一つと言っていいと思います。実は日本のアメリカ・モデル好きは、戦後になって始まったわけではありません。第二次大戦以前にも、何度かアメリカ・モデルの導入が図られたことがあります。1880年、明治13年ですが、今の文部次官にあたるアメリカかぶれの官僚が、大学は全て私学がいい、と主張したことがあります。それから数十年経って、今度は元帝国大学総長の菊池大麓が、アメリカを訪れ、アメリカの高等教育に強い印象を受け、日本の高等教育制度をアメリカ的なものにしようと主張しました。旧制の高等学校を、「学芸大学校」という名称で、リベラル・アーツカレッジ化しようということまで言っています。

そうした歴史もありましたが、日本が基本的にモデルにしてきたのはドイツ、ヨーロッパ的な大学でありまして、アメリカ・モデルへの転換は実現することなく戦後に至りました。第二次大戦後になって御承知のように、占領下に大幅な高等教育を含む教育システムのアメリカナイゼーションが、強制的にというか、強いられた形で起こったわけです。しかしこれも、改めて説明するまでもありませんが、中途半端な、挫折した形のアメリカ化に終わりました。挫折した例を挙げれば、例えば「一般教育」(ジェネラル・エデュケーション)の制度を入れましたが、根付くことなく一般教育課程や教養部の解体に至った。大学院制度も導入いたしましたが、これは後でまた申し上げますが、アメリカ的な大学院制度はつい最近までできなかった。また学位の制度も、せっかく博士・修士という2段階の学位制度を入れましたが、アメリカ的なMAやPh.Dとは全く異質なものができてしまった。それから大学の基準判定、「アクレディテーション」の制度も入ってきましたが、これも定着しない、ということであるわけです。

また他方で、アメリカ化したと言いながら、ドイツ・モデルの時代と全く変わらないものもあります。例えば、学部段階の専門学部制は現在に至るまで変わっていませんし、講座制も、今年の春、「講座に関する省令」が廃止されましたが、それまで長く続いてきました。現在も実質的に続いている。それから管理運営の機構も、学長や部局長の公選制をとっていますから、アメリカとは違うといつていい。教授会自治も崩れていない。こういうことで、アメリカ・モデルの導入というか、アメリカナイゼーションを占領軍が図ったのですが、日本の高等教育の仕組みの強い抵抗にあって、そのまま実現されることはなかった。それが戦後改革の、第一次のアメリカナイゼーションの結末だったのではないかと思います。

しかしその後、アメリカ化に対する抵抗を、少なくとも政策レベルで小さくする力が働いてきました。言うまでもなく、高等教育のマス化です。マス化が進展するなかで、これまでのようなヨーロッパ・ドイツ的な大学のモデル、トロウの言葉を借りれば、「エリート型」の高等教育あるいは大学システムを、維持することがだんだん不可能になってきました。マス化の大き

な流れに対応していかざるをえない。そこで再び、今度は日本側が意識的に、アメリカをマス高等教育のモデルとして選択的に考える時代がやってきたわけです。これは、ある意味で当然です。世界で最も早く、高等教育のマス化を達成したのはアメリカです。マス高等教育システムの様々な仕組みは、アメリカが「発明」したものと言ってもいい。しかもそれだけでなく、アメリカは戦後ほぼ一貫して、世界で最も成功した大学・高等教育システムをもってきたと言つていいと思います。ベン・デービットという学者は、だいぶ前に、「センター・オブ・ラーニング」の移動説を言っています。学問研究の中心は、時代によって国から国へと移動していく。そして現在、アメリカがその「センター・オブ・ラーニング」の位置を占めている。そのセンターには、留学生も研究者も集中する。しかもそういう人たちは最も成功した大学、つまり一流の研究大学に留学したり、研究者として研究に携わることが多いわけです。その結果としてアメリカの大学、あるいはアメリカのシステムを理想のモデルとして、自分の国に導入しようとする、あるいは自分の国を批判する場合のモデルとするという機運が強くなる。日本もまさにその典型例で、「アメリカ出羽守」などといいますが、「アメリカでは」ということを言う人達が圧倒的に多くなる。アメリカに留学生も研究者も集中するわけですから、そういう時代になつたわけです。そして、かつて強制された時とは違つて、意識の面でもアメリカ・モデルに対する抵抗感が弱くなり、許容的になる。積極的に受け入れようという考え方が、特に自然科学系の教員を中心に、大学の間に広つていったと言つていいと思います。

## 近年の改革動向

このように政策レベルでの抵抗感が少なくなり、また大学教員の側にも受容的な態度が生まれたということもあって、次第しだいに大学モデルの大転換の時代がやってきたわけです。これは、タイヒラー先生はヨーロッパの方ですから、違うといわれるかもしれません、ヨーロッパ的な大学モデル、エリート段階に特徴的な「孤独と自由」というか、大学の自治と学問自由を享受する「知の共同体」型の大学モデルから、段々アメリカ的な知の「経営体」型のモデルに大学が移行する。「ユニバーサル型」とでも言つたらいいのでしょうか、特徴的なキーワードで言えば、「開放と交流」、それから「評価と競争」、そして「知の経営体」といいますか、こうした特徴を持った大学モデルに転換すべきだという考え方がある、段々支配的になってきたわけです。それは経済の開放体制とも一致した動きでありまして、したがつて、大学モデルの転換が必要だという考え方には、大学の先生たち自身よりも、大学の外側で、政治家や財界人たちがさらに大きな声で言うようになったというのは、御承知のとおりです。

経済の開放体制は、「グローバリゼーション」という言葉で呼ばれていますが、言い換えればアメリカナイゼーションです。アメリカ的な秩序の中に他の国が次々に組み込まれていくということです。グローバル化という名のアメリカナイゼーションが、高等教育の世界にも及んできた。そのアメリカの大学は、これも御承知のように、私立大学からまず出発をして、私立の

大学をモデルに公立の大学が作られてきたという経緯がありますから、私立大学が大学のモデルなのです。ところが日本は、これまた御承知のように、帝国大学という国立大学が先頭になって、私学がそれをフォローするという形で発展してきましたから、こちらは国立大学モデルです。

ですから、日本の場合のアメリカナイゼーションは、国立大学のプライバタイゼーションというか、私立大学モデルへの転換がされるといつても、その場合の「私立」大学モデルは、日本ではなくアメリカの私立大学ということになる。特に事情を御存知ない財界人などは、アメリカの大学はすばらしいといい、それに比べて日本の大学は何をやっているんだというようなことをいわれますが、その場合には、日本の伝統的な国立大学と、アメリカのリーディングな私立大学を比較して言っている場合が多いわけです。

そうしたなかで、1990年代になって、日本側の主体的な選択によるアメリカナイゼーションが、高等教育行政のレベルに段々入ってきました。「規制緩和・構造改革」が時代のキーワードになっていますが、それが大学改革にも及んできて、新自由主義・市場主義は、高等教育の世界でも免れることのできない問題だと考えられるようになりました。先ほどのタイヒラー先生の話の中にも出てきましたが、「グローバリゼーション」とか「マーケティゼーション」とか「プライバタイゼーション」、あるいは「マスフィケーション」、「ユニバーサリゼーション」という言葉が盛んに、高等教育の改革を考える場合に使われるようになってきたわけです。そしてそれとともに、日本の高等教育システムは、根本的に構造転換をしなくてはいけないという考え方方が強くなつた。

「事前規制から事後チェックへ」をキーワードに、規制の緩和を図り、それに代わる事後の質の向上システムを、別に作るという考え方も強くなりました。それとともに、初めは高等教育システムの外枠、大学の外枠を中心だった改革が、段々、大学の内部組織に入つてきました。学部・学科の問題から講座の問題、それから管理運営の仕組みと、外側から内側に問題の焦点が移ってきたわけです。マーチン・トロウという、アメリカの学者は、大学の「パブリック・ライフ」と「プライベート・ライフ」ということを言っています。パブリック・ライフというのは、大学の外側の問題、プライベート・ライフというのは大学の内部の問題です。その意味で言いますと、パブリック・ライフからプライベート・ライフへと、問題の焦点が移ってきたことになります。大学の先生たちが会う人ごとに、忙しくて仕方がないというのは、プライベート・ライフの部分に改革が及んできた結果だということになるわけです。

そうした形で改革が進んできた、進められようとしているのですが、それは前回の、第一次のアメリカナイゼーションのときに挫折した部分を再度改革することと、これまで変わらなかった部分を改革しようという、二つの側面を持っているといってよいと思います。そしてその改革に象徴的な位置を占めているのが、国立大学の問題です。国立大学改革が、「法人化」問題が出てきてから、いまや改革の最大の焦点になりつつある。全体の流れは「規制緩和」と「構造改革」ですから、高等教育システムの中でもっともこれまで統制が強かつた、規制されまた

守られてきた部分、「親方日の丸」、「護送船団方式」といわれてきた国立大学に改革の焦点が定められたというのは、ある意味で自然の成り行きではないかと思うのです。

その国立大学の法人化は、要するに国立大学をアメリカ的な大学に転換する、それが「プライバタイゼーション」という言葉で言われていることではないか。そしてそれは国立大学に限らず、これまで国立大学をモデルにして、さまざまな組織や運営の仕組みを作ってきた日本の他の大学、公立大学はいうまでもなく私立大学の伝統的な部分についても、大きな影響を及ぼすものではないかと思われます。

先ほど申しましたように、私は 1990 年代の後半ごろから審議会に関わり合いを持つようになりましたが、そこでは繰り返し「アメリカでは」ということが言われるようになりました。しかしそうした議論を聞きながら、感じさせられるようになったのは、今ここで言われているアメリカ・モデルの改革は、本当にアメリカナイゼーションなのかという疑問です。1970 年代以来、進行するマス化に対応する形で、日本の高等教育システムの構造変革をはからなければいけないということを、私も、あるいはここにいらっしゃる喜多村先生のような方も、私たちの世代の高等教育研究者はずっと言ってきたわけです。ところが、改革をしなくてはいけないということで、それが具体化してきますと、どうも違和感がある。先ほども申し上げた通りです。第二次のアメリカナイゼーションは主体的なアメリカナイゼーションだと先ほど申しましたが、本当にそうなのだろうか。私たちは本当に主体的に大学、あるいは高等教育のアメリカ化を選択的に行ってているのだろうか、段々疑問を持つようになりました。

アメリカをモデルに改革をしようとするほど、アメリカ的な制度の基底にあるものを無視したり、あるいはそれに無知であることが明らかになってきているのではないか。表層的にアメリカの現状を理解しているのではないか。先ほどタイヒラー先生も触れられたように、アメリカの高等教育システムは非常にユニークなシステムであり、プラスの面だけでなくマイナスの面もさまざまにある。ところがモデルとしてそれを見る場合に、どうしても積極的な面だけに光を当てることになる。アメリカの良いところを日本に入れようと考える。その結果、それがマイナスの面を含んだ、しかもアメリカの社会や文化の構造に深く根ざしたものだということを、どうしても忘がちになる。審議会などで改革を論ずる人たちは、こうした基底にあるものを十分に理解して発言しているわけではなく、表層的な理解の下に発言をしているのではないか。私のような研究者の理解もどこまで深いか疑問ですが、私たちよりもさらに議論で中心的な役割を果たす人たちが誤った理解のもとに話すことが、少なからずあるわけです。こうした中で、いわばピースミールの、つまり食い的な大学改革が進行していく。先ほども申しましたが、そこにはグランドデザインがない。8 月に出ました 3 つの答申もそうですが、未来に関するグランドデザインがないという以前に、今行っている改革のグランドデザインがない。どういう理念に基づいて今の秩序を崩そうとしているのかが、分からなくなっている。そういう感じが非常に強いわけです。

そして結局、歪んだ形のアメリカナイゼーションが進行する。それはアメリカに現実にある

ものとは似て非なるもので、改めて「日本の」とでも呼ぶしかないものです。もともと「日本の」とか「日本型」ということ自体に問題があるのかもしれません。「日本高等教育」というべきかもしれません、要は日本の高等教育は、「日本の」高等教育だという、極めて単純な事実が露呈されてくるわけです。

抽象論ばかりでは仕方ありませんので、具体的にこの十数年の間にどういうアメリカ・モデルの改革が試みられ、どのような状態になっているのかを、簡単にいくつか例を挙げて、お話ししてみたいと思います。

## 学部教育の自由化

一つは、学部教育の自由化です。これは 1991 年に大学設置基準の大幅な改訂が行われ、学部四年間の教育課程の編成が自由化されました。その結果、一般教育課程を廃止する、国立大学の教養部もしたがって廃止する、ということになりました。この時にモデルとして想定されていたのは、最も重要なモデルとして描かれていたのは、アメリカのカレッジ教育だろうと思います。設置基準の改訂を求めた大学審議会答申を読みますと、教養教育を重視する新しいタイプの学部や大学ができるのではないかという期待が書かれている。ところが、実際に改革が進む過程で実現されたのは、それとは違うものだったことは、ご承知のとおりです。

結果として起こったことは、教養教育あるいは共通教育と名前を変えますが、従来の一般教育が崩れて、専門教育あるいは職業専門教育の支配が強化されていく、そして大学の教員も学生も、教養教育そのものに段々無関心になっていく、そういう変化であった。専門教育を初年次からすることが望ましいということになって、共通・教養教育は全学年を通じて行うのが望ましいという建前のもとに、専門教育が一年次まで降りてくる。ほとんどの大学で、共通・教養教育の単位数・科目数が減らされて、代わりに専門教育あるいは職業教育の授業時数が増える。同時にこれまで教養部、あるいは一般教育課程の形でかろうじて保たれてきた、共通教育や教養教育の責任体制が崩壊してしまう。教員は、専門学部に分属をして、全学出動態勢という名の下に全学的な委員会が作られて、そこが共通・教養教育の責任を持つという形になりました。実質的に教養教育の責任を持つ組織がない。学生たちもそれぞれの専門学部に初めから分属しているという、全くアメリカの大学とは違った形になりました。

それだけでなく、どのような名称の学部をつくるかも、大幅に自由化されました。その結果、「四文字学部」とか「六文字学部」とか呼ばれます、いわゆる新名称学部が次々に増えました。英語に翻訳することなどとても不可能と思われる名称の学部が、次々にできてきたわけです。よく考えてみると、伝統的な学問領域を超えているという意味で、これらの学部は一種の教養教育の場なんですね。専門教育にこだわらない。名称を見ると斬新ですが、中に実際入ってみると、いろいろな専門課程の組み合わせでしかない場合もありますが、いずれにしても、四年間の学部教育の編成が自由化されたことが、専門学部制のある意味での変化をもたらし、

さまざまな奇妙な名前の学際的・超域的な学部－新名称学部の出現につながったわけです。最初から意図していたことかどうか分かりませんが、かなり予測とは違った結果を生んだのではないかと思われます。

こうして学部教育を改革する際に、学部と大学院の関係をはっきりさせるという課題もあつたのですが、実際にはますます曖昧化することになりました。専門学部制を残したまま、大学院の独立研究科であるとか、修士課程の研究科を拡充する。また新しい名称の大学院研究科が次々につくられる。学部の専門教育と大学院での専門教育や専門職業教育とはどういう関係にあるのかが、これまで以上に分からなくなっていました。この点でも、アメリカ・モデルとは違ったものになったといつていいと思います。

なぜそうなったのか。これは単純といえば単純な事実ですが、要するに日本の大学は、明治以来基本的に専門学部制を探ってきました。学生も教員もそれぞれの専門学部に分属する。その専門学部は教育・研究のユニットであり、人事・予算のユニットでもあるわけですから、大学院は学部の上に、従来型であれば煙突状に乗っていました。教育と研究の組織が分化することはなかったわけです。こういう形で事実上全ての大学が運営されてきたのです。専門学部制を探っているかぎり、教員はどうしても、自分の学生を持ち自分の専門を教えたい、ということになる。日本の大学教員は研究志向が強いと言われていますが、同時に専門教育志向も強いわけで、専門学部制が採られているかぎり、早期に専門教育をしようという思考が変わることはない。旧制帝国大学系の大学のように、専門学部制を採り、上に煙突型の大学院を持つところでは、学部卒業生の大部分が同じ大学の大学院に進学する。しかも専門教育が（東京大学の教養学部を除いて）、一年次まで降りてくることになりましたから、修士課程を含めて六年間専門教育を行うという、アメリカとは全く違う大学がてきたわけです。

## 大学の評価制度

二番目の例は、大学評価の制度です。これも今、大きな問題になっていますが、戦後の新しい大学制度の発足当初に、アメリカ的なアクレディテーション制度の導入が試みられたことは、御承知のとおりです。「大学基準協会」もアメリカに倣って作られました。しかしその大学基準協会が、十分な発達をみることなく現在に至っていることも、御承知の通りです。正確な数字は分かりませんが、正会員と賛助会員に別れていて、8割ぐらいの大学が賛助会員で、正会員は2割程度のようです。東大や早稲田・慶應のような日本の代表的な大学は、基準協会の運営にあまり積極的な態度をとっていない。1950年代以降ほとんど変わっていないことがあります。

なぜ発育不全であったのか。それは日本が、国家による大学の設置認可制度を明治の初めからとってきたからです。「チャータリング」と呼ばれていますが、国立主導のわが国では、国立大学があるべき大学のモデルとされてきました。私立大学はそのモデルにどれだけ近づいてい

るかによって評価され、設置認可が行われるという形を採ったわけです。したがって、文部省の設置認可を受ければ、大学としてあるべき一定の基準を満たしていることになりますから、それ以上、あらためて評価を受け、基準協会の正式メンバーとして認定され登録する必要はない。

それだけでなくもう一つ、文部省は、大学設置基準を高等教育システムを政策的にコントロールしていく手段として利用してきました。設置基準は単に一定の条件を満たしている大学を設置認可するだけでなく、例えば工場等制限法と結びつけて、大都市部での大学の新・増設を一切認めない。例外的な措置として、ある専門領域の大学なら設置を認めるという運用の仕方をしてきました。その結果、例えばあつという間に看護系の大学が急増するという事態も起こってきたわけです。また全体の規模をコントロールする役割もはたしてきました。要は大学設置基準を使って、大学政策を遂行していく役割を、設置基準はもたされてきたわけで、「チャータリング」、つまり大学の設置認可行政が大きな意味を日本では持っていました。そしてそれが大きな意味を持てば持つほど、「アクレディテーション」のような、大学が相互に認定しあって事後的に質を高めていく制度は不要化する。設置認可をうけた後で、アクレディテーションを受けても何のメリットもない。アメリカでは設置認可が簡便で、質や水準の維持向上はアクレディテーションに委ねるシステムになっていますし、アクレディテーションを受けることは、例えば連邦政府の奨学金受給学生を入学させることができるとか、研究面で連邦政府の補助金を受けられるというメリットがある。日本ではこれまでこうしたメリットは全くなかったのですから、なかなか発展しないということになりました。

そうした中で、1991年の大学設置基準の改訂とともに、自己点検・評価を努力義務として課すという構想が出てきました。設置基準を緩和する、事前規制を緩和する、その代りに事後チェックを強めなければならない。その事後チェックは何よりも自己点検・評価だということで、ここから「事前規制から事後チェックへ」というシステム面での転換が始まるわけですが、その自己点検・評価が最初は努力義務であったものが、やがて実施義務になる。そして遂に、第三者評価も実施義務となる、というところまで来ました。

自己点検・評価システムの導入は、国立大学にまず適用するという形で始まりました。国立大学は国民の税金で運営される大学ですから、税金を使って何をしているかを社会に対して説明する責任、つまり「アカウンタビリティ」がある、ということでした。しかし、国立大学に対する批判がさらに強くなりますと、国立大学が税金をどう使っているか説明しなさいというだけでなく、それを政府が監査すべきだという主張が強くなりました。「オーディット」とか「アセスメント」という考え方です。まずは教育研究活動を評価しようということで、ご承知のように、「大学評価・学位授与機構」を立ち上げることになりました。2000年にそれが実現されたわけです。この大学評価・学位授与機構は、国立大学を対象とした評価機関でありまして、税金を使って、教育研究の成果をチェックしようという機関ですから、アメリカ的な任意加盟を前提としたアカレディテーションものとは全く違うものです。つまり大学基準協会のほかに、

国立大だけを対象とする、国によるオーディットやアセスメントの機関として、大学評価機構ができたわけです。

これは、アメリカ的なモデルからイギリス的なモデルへの突然の転換といってよいと思います。研究者の多くはアメリカ的なモデルが一番いいと思っていたのですが、突如、政府はイギリス的なモデルを導入するということになった。しかもそれだけではありません。その後で今度は、自己点検・評価だけでなく第三者評価を全ての大学に、つまり私立大学にも義務付けるという形で学校教育法の改正が行われました。2002年の8月に出された三つの中教審答申の一つは、事前規制から事後チェックへという流れに沿って、設置認可の基準を緩和する代わりに事後チェックのシステムを作る。それも「どうぞ自由に作ってください」というのではなく、政府が第三者評価機関を立ち上げることを求める形で、この構想が実現されようとしています。つまり、大学が集まって自発的に評価システムを立ち上げるというのではなくて、政府の側がそれを要求するという、アメリカ的に考えれば逆立ちした考え方が出てきました。

今、話が出ているところでは、私立大学協会が新しい評価機関を構想しているということです。従来ある大学基準協会との関係はどうなるのか。大学基準協会はアクレディテーション団体ですから、それとは別に作る。しかもこの新しくできる評価機関については、政府が一定の基準を満たしているものを「認証」し、これを「認証評価機関」と呼び、その政府の認証を受けた評価機関の評価を受けることを、大学全てに義務付けるという話になったわけです。ですからアメリカ的な評価システムとは非常に違ったものができることになります。ヨーロッパ諸国でも、こうした全大学を政府、ないしそれに準ずる機関が評価するシステムが形成されつつあることは、先ほどのタイヒラー先生のお話にもあったとおりです。ただ、それは事実上全てが国立ないし公立であることと関係しているわけです。ところが日本は、国立大学だけでなく、私立大学にもそれを及ぼそうとしている。これは国家による直接的な統制を緩和するといいつつ、間接的な統制を強化する方向に働く危険性を多分にはらんでいると思います。つまり国の規制を緩和する代わりに、質のチェックシステムを命令し、要求して作ってもらう。しかもその評価機関は国の監督下に、置かれるということになった。

日本でなぜこれまで評価機関が生まれなかつたのか、大学基準協会が十分に発展をみることがなかつたのか。この問題は先ほどふれたように、一つには、国の設置認可行政がシビアなものであったことと深く関わっています。設置認可行政がどこまで緩められるのかについては、疑問が出されていますが、こうした構想に、大学関係者はどのようなリスポンスをするのか。日本の場合、これまで「アクレディテーション」的な、ボランタリズムに基づく評価システムができなかつたのは、大学関係者、何よりも大学教員の職業的な性格が大きくかかわっているのではないかということを感じるわけです。

今日おいでになっていますが、新堀通也先生が昔、『日本の大学教授市場』という優れた本を書かれました。『日本の学界』という本も書かれました。今の時点で、評価の問題を考えながら痛感させられるのは、日本の大学教授の世界、大学人の世界の独自性といいますか特殊性です。

具体的にいえば、大学人相互間の連帯感や信頼感が十分に形成されていないということです。学界という代わりに「アカデミック・コミュニティ」と呼ぶとしますと、そのアカデミック・コミュニティが日本に形成されているのか、という疑問を抱かざるを得ない。大学基準協会は、大学を超えた、国公私を超えた評価団体ですが、これから作られようとしている評価機関は、国立大学だけを対象としたもの、私立大学を対象としたもの、しかも私立大学はそれぞれの団体ごとに作られるようで、横の連帯感が弱い。日本では政府の大学改革の構想が出されたときにも、大学団体が、強力な意見をそれに対置するということはほとんどない。国立大学の法人化問題でもそうですが、国立大学協会が、進行中の改革についてはつきりした意見を表明することはない。国立大学の法人化については、私立大学の側も無関心。私立大学に評価を義務付けるという構想に対しては、国立大学が無関心という状態が続いている。つまるところ、アメリカ的な制度が育たないのは、日本におけるアカデミック・コミュニティの性格が、アメリカと非常に違っているという点に行き着かざるを得ない、と思うのです。

### 専門職大学院構想

三つ目の事例は専門職大学院構想です。これも 2002 年 8 月の中教審答申で出てきました。日本の大学院制度は戦後、本格的に制度化されましたが、専門学部制の存在と矛盾しているためにアメリカ的な大学院はこれまで育ちませんでした。これも、御承知のとおりです。大学院とは後継者養成の機関であるという認識が、日本の大学関係者の間に強くあります。大学院は煙突型で学部の上に乗った、独自の施設設備も教員も持たない、学部の付属施設のようなものと捉えられてきました。アメリカ的に考えれば、グラデュエイト・スクール、つまり研究者養成の大学院としても中途半端な形になっていたわけです。そのことは学位制度にも影響を及ぼしてきました。学位制度自体が、マスターとドクターというアメリカ的な制度を取り入れながら、アメリカ的なものにならなかった。何よりも戦前期からの論文博士制度が、そのまま残されることになって、課程修了で博士を取る人たちが、なかなかマジョリティーにならない。特に人文社会系ではそういう傾向が非常に強かったわけです。それだけでなく、本来なら修士課程の目的は、職業人養成のはずだったのが、そうは必ずしもならない。修士学位論文を書いて、博士課程の入学試験に合格することが、大学教員としての基礎資格であるかのような傾向が、人文社会系の学問領域では支配的になり、アメリカ的な Ph.D 制度は根付かなかったわけです。

さらに複雑な問題は、学部段階の専門職業人教育、プロフェッショナル養成です。これが医学部や歯学部の場合にもそのまま残った。法律家の養成についてはいまいろいろ議論がありますが、要するに法学部はあっても、法律家養成のための法科大学院が日本にはなかった。日本には、これまでアメリカのプロフェッショナル・スクールに類する大学院研究科は、制度として存在しなかつたことになります。もちろん、理工系の修士課程大学院は大幅な発展をみて、た

くさんの学生を集めようになりましたが、それ以外の職業関連の大学院制度は、未発達のまま最近まで来たことになります。

それが最近になって、法科大学院構想が突如浮上してきました。それ以前からアメリカ的なプロフェッショナル・スクールを作るべきだという意見が強くなってきました。どこで強くなつたかと言うと、MBAに代表されるビジネス系です。ビジネス系の職業大学院を作る必要がある。アメリカの強い影響の下に、どこの国もビジネス・スクールを作っている、日本にも必要だろう。そのために、まず数年前に専門大学院等制度を立ち上げました。現在、6校の専門大学院があつて、300人程度の学生が入学するようになっています。その専門大学院制度が十分発達をしないうちに、ロー・スクール構想が登場してきました。アメリカ的な法曹の養成システムを作るということで、内容を見ますと、アメリカのロー・スクールに極めてよく似たシステムを日本に導入しようという構想です。これは文部科学省の中から出てきたのではなく、司法制度改革審議会から出てきた案です。これと文部科学省が管理の一般の大学院制度との擦り合わせをどうするかが、大きな問題になってきました。そして結局のところ、法科大学院の構想に引きずられる形で、専門職大学院構想が登場してきたというのが、本当のところではないかと思います。

この問題はどう考えたらいいのか。専門的職業人養成のためのプロフェッショナル・エデュケーションは、アメリカがもっとも進んだ国ですが、それには二つのタイプがある。一つは、伝統的な専門職業人の養成です。リベラル・プロフェッショナルと呼ばれます、学部段階でリベラルアーツ教育を受けたあとで高度の専門教育を受けるという意味で、リベラル・プロフェッショナルなのですが、医師や弁護士がその典型例です。それに対して新しいプロフェッショナルがある。技術系の、工学系を中心としたさまざまなプロフェッショナルがそれです。それとは別に、新しい「専門職」とでもいうべきものもあります。専門職業とは敢えて言わず、プロフェッショナルではなくてスペシャリスト（高度専門職業人）の養成です。ビジネス系はその典型例だと思うのですが、こうした三つのタイプの専門的職業、あるいは専門職をどのようにして養成するのかについて、グランドデザインがないままに、ロー・スクール構想に引きずられて、「専門職大学院」構想が出てきたわけです。

その結果、日本の大学院は、制度的に非常に入り組んだ構造になってきました。「専門大学院」制度を引きついだ「専門職大学院」制度は、基本的に新しい専門職、つまりスペシャリスト養成のビジネス系中心の制度です。そこに、伝統的専門職業人である法律家養成の大学院を含めることになった。しかも伝統的専門職の典型である医師や歯科医師、薬剤師も入るかもしれません、そうした人たちの養成は学部教育で行うという、入り組んだ状態になりました。一般的の大学院の中には、工学系大学院ももちろん入っていますし、ビジネス系の一般的大学院も既にあるわけですから、一般的大学院と新しくできる専門職大学院との関係に問題を含んだまま、制度化が進んでいます。学部教育と大学院教育の関係をどうするのかもはつきりしません、法科大学院の構想ですら、中途で妥協が生じ、一般的の入学者が三年間であるのに対

して、学部段階で法学教育を受けた学生は二年間で課程修了できるようにするという話になつていて、アメリカ・モデルといいながら、実際には違ったものができようとしています。

こうした問題の背景にあるのは、アメリカのプロフェッショナル・スクールがどのようにしてできてきたのか、それがアメリカの職業の世界におけるプロフェッショナリゼーションと不可分に結びついてできてきたのだという認識の不在です。専門職大学院の構想を聞いていますと、専門職大学院を作つて卒業者を専門職にしていくのだといつてはいるようにみえる。アメリカは、まず、ある種の専門性を必要とする職業に就く人たちが生まれ、ふえたあとで、その人達が大学院を作つてほしいという働きかけをし、大学院なりプロフェッショナル・スクールができる例が多いのですが、日本は全く逆立ちした形で、まずプロフェッショナル・スクールを作る、そこを出た人たちがプロフェッショナルになるのだろう。マーケットがあるかないか分からぬまま、新しい専門職大学院の設置が進んでいるという感じがします。

## 制度の基底

こうした、アメリカをモデルにしながら、そのモデルとは著しく違つたものが現実にはできてしまう例は、他にもいくつも挙げられると思います。要は当たり前の話ですが、どの国も高等教育システムも、その国の社会や文化、あるいは歴史や伝統に深く根ざしているわけで、どんなに他国の理想的な制度を導入しても、それが修正され、元のモデルとは違つたものになってしまうというのは、これまで繰り返し、多くの国が経験してきたことです。日本の場合には、双方のシステムの基本的な違いが十分に認識されないままに、モデルの模倣や輸入が図られる場合が、あまりにも多いのではないか。日本は明治以来、百数十年にわたつて、「日本的」あるいは「日本型」というしかない高等教育システムを構築してきました。システムを根本的に変革しようという動きは、何度もありましたが、いずれも実施できなかつたり、実施しても挫折して現在に至つてはいるわけです。改革を進めば進めるほど、露呈してくるのは、「日本的」な高等教育システムの強固な基盤ということになるのです。

ここから先はあまり突つ込んだ分析をする能力はないのですが、何よりも日本の大学に固有の、特に内部組織というものが、アメリカ的なモデルの導入を阻害する重要な要因になっていることは、今挙げてきた三つの例からも十分に理解されたところではないかと思います。日本の大学内部組織の根幹にあるのは、専門学部制と講座制と言つたらいいかと思います。「専門学部・講座制」とは何なのか、少なくともこれまでそれは、（新名称学部を除いて）特定の学問領域に対応して作られてきました。それは学問体系と対応したもので、教育や研究のユニットであり、同時にその領域の専門的な大学教員のリクルートの場であり、予算配分のユニットであり、同時に管理運営の基礎単位にもなつてはいたわけです。大学院との関係もその上に成り立つていますし、教授会自治もそうです。大学人の大方は、こうした専門学部・講座制の下で再生産されてきました。こうした自分が慣れ親しんできた内部組織、学部制や講座制を維持しよ

うという方向に力が働くのは、ごく自然なことで、それを変えようとする改革には強く抵抗することになります。アメリカの大学は専門学部制や講座制からは自由な大学として、生成・発展してきたわけですから、そのアメリカのシステムが、日本の大学組織の内部まで浸透していくのは難しいのは当然といってよいでしょう。

はじめに、グランドデザインがないままに、伝統的な秩序を突き崩す作業が進んでいると言いましたが、実際にさまざまな形で伝統的な秩序を崩す作業が政策的に進んでいます。先ほどふれたように、講座制は、あるときから大講座制になり、講座を学部の組織から大学院の組織にあげるという、大学院の重点化も行われました。さらに 2002 年の春からは、講座制、国立大学の場合、省令で決められていた講座の設置そのものを廃止する。大学がどういう講座を置くか置かないか、そこに教員をどう配置するかまで、全て自由にしていいということになったわけです。改革の動きは、さらに進んで、学部・学科の設置認可についても、届出制による部分を拡げる。たとえば学科や関連する学部を組織換えするとき、届出だけでいいというところまで来ている。学部学科制そのものが基礎から崩されようとしているわけです。

その意味で、伝統的な秩序を崩す動きが政策的に進んでいるのですが、長年にわたって作られてきた秩序はそう簡単に崩れるわけではありません。それがどのようにしたら崩れるのか、そこからどういう新しいものが生まれるのかについては、少なくとも制度や組織の一番基底に当たる部分の十分な理解がなければならない。ある政策を採った場合に、その効果は測り難いわけですが、同時にそれを無視した形で、短い期間に様々な改革が実現されようとしている。そして、それが大学教員のいわば「私的生活」を侵している、というのが、今の状況ではないかと思うのです。

さまざまな改革案が次々に出されて、それが制度の外枠だけではなくて、大学の内部組織にまで変革を求めているなかで、このグランドデザインなき秩序の崩壊の過程で、最終的にどういうデザインが出てくるのか、それは誰が描くのかという問題が、最後に残ってくるわけです。

### グランドデザインは誰が描くのか

制度改革の方向は、基本的には、可能な限り政府の統制を排除し、大学に自由な意思決定、選択の余地を作っていくことだろうと思います。それであれば、大学の新しい形を作っていくのは、行政でも政治でもなく、大学自身だということになります。いったいそれがどのようにして可能なのかというのが、今突きつけられている問題だと思います。これはタイヒラー先生が指摘されたことで、私も同感するわけですが、また先ほど有本先生も、「近代大学から 21 世紀型の大学へ」ということを言っておられましたが、これまでの「知の共同体型」の大学が大きく揺らいで、「知の経営体型」とでもいべき新しいタイプの大学像に転換を迫られている。これは日本だけではなく世界的に、避けがたい大学改革の方向だろうと思います。もちろん「知の経営体」にどれほどなろうと、大学が知の共同体的な性格をまったく失うことは

ありえないわけですが、経営体化するなかで、知の共同体としての性格をどこまで残し、守っていくかが、これから大きな問題になってくる。そしてその問題の担い手は、他でもない大学の教員あるいは大学人自身だということになるでしょう。

大学人の問題で、先ほど新堀先生の一連の研究にも触れましたが、大学人も組織の中で暮らしている人間ですから、組織に対する帰属感をさまざまな形で持っています。講座や学科、学部、大学、それから学会、アカデミック・ソサエティ、それからアカデミー。さまざまなレベルの知の共同体があって、そのどこに帰属感を持つのかという問題が、大学の教員についてはある。これまで日本の大学人について言われてきたのは、知の共同体について明らかにされてきたのは、ローカリズムといいますか、自分の出身の学部や学科・講座に忠誠心をもつと。あるいは特定の出身大学への忠誠をもち、なかなかそれを超えられないということです。私たち自身、大学のさまざまな問題について判断をする場合、こうしたローカルでパティキュラーな帰属の構造を想定して議論する場合が少なくありません。たとえば、科研費のような評価による資金配分についても、評価委員の出身大学がこうだからとか、専門の学問領域がこうだからとかいう。お互いの間の連帯感がない、自分の所属している組織に忠誠心を持つ人がマジョリティーだという認識の下に、そういう話が出てくるわけです。こうしたローカリズムやパティキュラリズムは、大学の改革が進んで、大学が自律的な経営体として、知の共同体というより知の経営体として運営されていかざるを得なくなる中で、大きな制約条件となってゆく可能性が大きい。

日本の大学はこれまで長い間、国立大学が支配的なモデルでした。伝統的な私立大学が国立大学をモデルに運営されてきたことは、例えば、理事会の多数を教授会構成員が占める大学があることからもわかります。教授会の構成員によって選ばれた学長が理事長を兼任する大学も、十数パーセントだそうですが、実際に存在する。経営と教学が私学の場合にも、未分化な状態になっている。大学教員の役割自体が分化しない。その点でも、アメリカとは非常に違った状況にあるわけです。教育研究だけではなく、管理運営や社会サービスもすべて、一人ひとりの教員が平等にこなすことを期待されている。役割の分化が見られないわけです。日本の国立大学のモデルを辿っていけば、ヨーロッパ、ドイツの大学にたどり着くのですが、その国立大学がいま独立行政法人化されるという、大きな転換点を迎えていました。国立大学が本当に、独立的な組織として政府から分離されるのか、全体の構想がまだはっきりしていませんが、少なくとも国立大学の経営が、大学教員の責任によって行われなければならない段階に来ていることは間違いないと思います。これまで大学の自治が言われてきましたが、それはなによりも部局・学部自治、さらにいえば講座・研究室自治でした。それがいまもう一つ上のレベルの自治が求められている。学部や部局を超えた、あるいは講座を超えた意思決定のメカニズムを作っていくことを求められている。それがなければ、大学の経営はできない。それは当然のことながら、大学の構成員の間に、権限の分化と責任の移譲を生じるわけです。執行部に一定の権限を認め、責任を負ってもらうという形になっていくわけですが、大学が知の共同体であるかぎり、そこ

に「信頼」と「連帯」が存在しなくてはならない。それを突き崩してしまうような権限と責任の移譲は望ましくない。大学の学長はこれから、アメリカ的なプレジデントになると言われています。選任は学内手続きを経て行われるということですから、アメリカ的なプレジデントとはまた違った学長になるのでしょうか、「信頼」と「連帯」がなければ大学の運営は不可能になるでしょう。

そしてその根底にありますのは、日本の大学教員というのは、いったいどういう職業なのか、という問題だろうと思います。はたして大学教員はアカデミック・プロフェッショナルなのか。プロフェッショナルとは職業倫理をもち職業団体をつくる、体系的な高度の専門的知識と技術の所有を特徴とする職業だということになっていますが、日本には大学教授の専門職団体は存在しない。大学教授の職業倫理は何かが問われることもほとんどない。教育者や研究者としての倫理を問われることが個人的にあっても、大学教授がどのような職業倫理を持った職業であるのかを大学院で教わることもないわけです。

さらに言えば、大学人が横の連帯感を持っているかといえばそれもない。大学の中で互いに「隣の学部、隣の先生何する人ぞ」であって、お互に交流がほとんどない。先ほど、「日本の大学では、そういうればファカルティ・クラブがないなあ」という話になりましたが、他学部・他領域の人たちと一緒に顔を合わせる場所が、ほとんど用意されていない。ましてや大学を超えた交流は学会、それ自体が一つのクローズな組織ですけれども、その学会ぐらいしかない。日本のアカデミーは、学士院がそれにあたるのでしょうが、現実の学術政策に関する発言権をほとんど持っていない。日本学術会議も一種のアカデミーで、アカデミー・カウンシルとよばれていますが、ここ自体がほとんど政策的な発言権を持っていない。政府の総合科学技術会議が、学術政策を取り仕切っている形になっている。日本にはその意味で、横につながる形のアカデミック・コミュニティ、ひいてはアカデミック・プロフェッショナルが存在するのかどうか、大変疑わしいという状況があるわけです。

今起こっている伝統的な秩序の、グランドデザインなき突き崩しは、急速に進行しているわけですが、それでは新しいグランドデザインはどのように形勢されるのか、という点になると、それは政治家や行政官僚ではなく、個々の大学を自律的に運営していく大学の教員だということになる。管理者を含めた、大学人自身の責任だということになる。この場合に重要なのは、横の連帯であって、新しいタイプのアカデミック・コミュニティを私たち自身が作っていかなくてはならない。グランドデザインを誰かが描いてくれるのを期待するのは無駄であって、私たち自身がそれを作りいかなくてはならない、ということではないのかと思います。

その典型例は評価システムだろうと思います。評価は公平に行われなくてはならない。公平性の基礎にあるものは連帯感と、信頼感です。それがない評価システムは育たない。不幸なことに、大学基準協会はそうした意味での連帯感や信頼感を、育くむことに十分に成功していませんでした。大学評価・学位授与機構は国立大学の評価機関ですが、これも必ずしも、信頼感や連帯感という点で、評価の対象となる国立大学との関係がうまくいっているとは言えない。

実際に評価に関わった人達が、面倒くさい仕事をやらされるのは一遍で十分だということでは、評価のシステムは育たない。

先ほど第三者評価のもつ危険性にふれましたが、規制を緩和する代わりに評価の制度を導入する、その評価の制度が様々な問題を解決してくれるのではないかという期待が強いわけですが、評価のシステムが成り立つ上で重要なのは、評価をされる側もする側も、基本的に大学教員だという厳然たる事実です。大学を評価する側に、外部の人、企業人や大学以外の組織の人たちが入ってくることは当然あるでしょうが、全体として、リーダーシップを握り評価の役割を果たすのは、教育研究の世界を熟知している大学教員の他にはありません。その大学人の間に、横の連帯がなければ、それと共に評価制度を自分たちで育てていく意欲がなければ、評価の制度は、外的な力が大学を外側からコントロールするためのシステムに変化してしまうのではないか。これは決して国立大学だけの問題ではありません。私立大学についても同様の問題があると思います。

いろいろと申し上げましたが、今の時点で私に申し上げられるのはこの程度のことです。ご清聴ありがとうございました。

# 「高等教育改革」と「日本型高等教育」の総括

有本 章  
(広島大学)

全体テーマ「戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ」の総論的な視座から二つの基調講演が行われた。基調講演1はウルリッヒ・タイヒラー教授による「比較の視野からみた高等教育改革」と基調講演2は天野郁夫教授の「日本型高等教育のゆくえ」である。全体テーマを意識しながら、前者は、国際比較の視点から高等教育改革の性格を明確にし、日本の高等教育改革の世界的な位置づけを求め、後者は日本型高等教育の形成と行方を分析することを求めたといえる。

タイヒラー教授の講演は、1. はじめに、2. 高等教育研究の状況と機能、3. 知識社会の拡大と再構築、4. ガバナンスと運営の変化、5. 国際化とグローバル化、6. おわりに、の内容から構成されている。それぞれの主題が縦糸の歴史的考察と横糸の国際比較の視点をもって考察され、全体テーマを考える場合に、示唆に富む講演であった。他方、天野教授の講演は、1. アメリカ・モデルの志向、2. マス化の衝撃、3. 第二波のアメリカ化、4. 「アメリカ化」か「日本化」か、5. 学部教育の自由化一事例1、6. 大学評価制度一事例2、7. 専門職大学院一事例3、8. 抵抗する「日本型」高等教育、9. 新しい「日本型」の模索、から構成されている。こちらも縦糸と横糸を織り込みながら、日本型高等教育の現状分析と今後の方向性を大局的に提唱した貴重な講演であった。

これらの歴史的な転換期にふさわしい感銘深い講演の具体的な内容は、公表される記録に譲らなければならないが、ここでは、この講演会の司会を担当した立場から自分なりに把握した論点を若干整理しておくことに主眼がある。

## 1. 構造転換

現在が、歴史的にも社会的にも大きな転換期であるとみなすことは、今回の全体テーマの設定の背後に隠されている共通の問題意識である。転換期がひとり日本のみにとどまらず世界的現象であることは、そのことが講演者の共通した論点であったことにも十分裏書きされていると言わなければならない。タイヒラー教授は、構造転換の大きな新しい波として戦後の高等教育が大衆化に直面した点に言及した後に、現在の大きな波としては、①知識社会、②管理運営の方向転換、③国際化・グローバル化を指摘して、詳細な分析を行った。高等教育改革において、知識社会の影響は、①知識と研究のレリバンス、②学術的知識の高度化、③カリキュラムの変化、④学校の質と若者の意欲低下、⑤生活教育の必要性、などの課題をもたらしていることを指摘したのである。

天野教授は、同じく大衆化を取り上げて、「マス化の衝撃」を論じた。それと同時に、それまでのヨーロッパモデルの「エリート型・孤独と自由・知の共同体」が崩壊し、アメリカ・モデルの「マス・ユニバーサル型・開放と交流・競争と評価・知の経営体」へとモデルの大転換が生じていることを論究したのである。1980年代から展開した構造転換の動きは、戦後高等教育の終焉をもたらす動きでもあったのであり、戦前から持ち越されたファンボルトモデルが成熟することなく形骸化を辿る動きでもあったと解されるのではあるまいか。それは国境を越えて世界的に進行する動きでもあり、同時に日本の文脈においても進行することになったことは言うまでもない。

## 2. 世界的現象

これらの構造転換は、「大衆化」のように戦後半世紀をかけて徐々に進行した現象の場合には、高等教育の先進国、中進国、後進国を問わず巻き込んで生じた点で、まさしく世界的現象であるが、概してアナログ的な様相を呈した。これに対して、現在起きているグローバル化や知識化や市場化などに対応する変化は世界的に同時的に生じており、デジタル的な様相を呈しているのであるから、このような長いスパンの変化と必ずしも同列に論じることはできないかもしれない。その意味では、エリート化、大衆化、ユニバーサル化という段階的な移行と言よりも、同時並行的に進行する動きとして捉えることができるはずである。グローバル化、知識社会化、市場化などは、農耕社会型の中世大学とも産業社会型の近代大学とも異なる社会の到来を意味しうるのであり、古い高等教育の変質を迫る地殻変動となっていると観察されるのである。新しい時代への親和性を持つアメリカ・モデルへの傾斜が特にグローバル化の波に乗って顕現する。

天野教授は、マス高等教育のモデルとしてアメリカ・モデルが先行し、その成功を他の遅れてやってきた国々が追随する現象として捉えた。これは経済の開放体制が進行したことと密接に関係して生じ、「グローバル化という名のアメリカ化」であると表現した。1990年以降は、戦後追求したアメリカ化の動きとはやや色合いを異にした第2波のアメリカ化が加速することになった。日本の大学改革は、アメリカの動きを追うことによって、「システムの外枠から大学の組織内部へ」とモデルの浸透が生じることになったと論じたのである。

## 3. 各論的対応

しかし、実際には、アメリカの制度の基底にあるものを無視し、ひずんだアメリカ化が起きているとし、「グローバル化に名を借りた『日本化』？」が起きているのではないかと観察した。別言すれば、それは確かに世界的現象であるが、内実はシステムの内部の事情によって都合のよいように解釈され、移植されていることになるかもしれない。タイヒラー教授は、ヨーロッパとアメリカと日本を比較して、日欧には改革において「顕在的な手」が作用し、アメリカには「見えざる手」が作用していると述べた。市場原理が支配的になっている点でアメリカ

が先行し、その導入が顕著になった1990年代以降において、開放、交流、評価、競争が肥大した時点においても、表面的な動きは似ているとしても実際の中味は相当異なる状況が出現しているのである。

タイヒラー教授は、ヨーロッパ特にドイツはアメリカへ対抗する動きがあることを指摘した。国際比較の視点を援用すると、同様に日本もアメリカ・モデルを移植しながらも実際には対抗し抵抗しているのであり、その限りでは日本型を構築していると観察できるであろう。教育よりも研究志向、講座制を機軸にした徒弟制度、インブリーディング（同系繁殖）、任期制、強力な政府と中央集権的行政、護送船団方式、大学の官僚制的序列構造、旧帝大中心の重点大学、チャーターリング型評価システム、リベラルアーツではなく教養教育、単位制、などは事例の一端であろう。

#### 4. 対応の相違が生じる原因

それでは、なぜ対応の相違が生じるのであろうかと考えると、これはなかなか難しい問題であると言わなければならない。手がかりを探るとすると、上記のように、タイヒラー教授は、ヨーロッパやドイツには「顕在的な手」が作用しているとみなし、日本も然りであるとみなす半面、アメリカには「見えざる手」が作用しているとの指摘を行っていて、この問題を考える際に参考になるであろう。周知の通り、アメリカは産業社会の性格が大学へ最も直接的に反映されている度合いが大きい社会である。天野教授が指摘した「知の共同体」から「知の経営体」へと現在の大学が向かっているとすれば、アメリカの大学はいち早くそれを取り入れて経営やマネジメントの合理化や企業化を図ったといえる。このような動きが生まれる背景には、政府の大学への規制や統制が弱い構造との裏腹の関係があるが、そこには市場原理が強く作用し、各大学の競争が促進される力学が作用する中で各大学の自主的な経営によって優れた機関にならなければならないという空気が支配的になってきたのである。護送船団方式に保護されることなく、リスクが大きいという圧力がかかるものの、自主性を発揮し、リースマンがかつて指摘したような「蛇行」現象が生じ、後発機関でも大学市場で頭角を現すことが可能な世界が出現しているのである。

これに対して、アメリカ以外の国では、タイヒラー教授は「ガバナンスと運営の変化」の部分で論じたように、強力な政府の力が働き、そこには、それを後押しするための、①教育投資パラダイム、②教育の平等・メリトクラシー・パラダイム、③近代化パラダイム、④福祉国家パラダイム、などの理論的根拠が存在したとみなす。こうした力学の中で、高等教育の権力の配分がバートン・クラーク、グラント・ハーマン、ピーター・マーセンなどによって研究されてきたのである。クラークの政府・大学・市場のトライアングル・モデルでは、アメリカは大学に権力が支配的であるのに対して日本は大学の権力は弱いという特徴が付与される。そこには大学の力が弱い半面、政府や教授会の力が強い構造を呈している。換言すれば、明治以来政府の統制が強く働き、大学の格や威信も意図的に形成された結果、政府主導の改革が行われ、

大学内部から改革が醸成されない風土が形成されたとみなしてさしつかえあるまい。

この点に関して、天野教授は、アメリカの模倣をしながら、実際にはアメリカ・モデルとは異なる日本型が形成されてきて、アメリカとは似て非なる日本型高等教育が形成されてきたとみなす。①学部教育の自由化、②大学評価制度、③専門職大学院、という3つの事例によって、日本型高等教育の正体を例証したのである。そこに存在する風土の「基底」は、具体的には「専門学部制と教員の研究・専門教育志向」「弱体な『学界』（アカデミック・コミュニティ）」「グランドデザインの不在論」などとみなされる。

## 5. 国際化・グローバル化

国際化・グローバル化はすなわちアメリカ化であると言われるし、今回の講演でもその論調が基調となった。タイヒラー教授はスコットにしたがって、国際化は「高等教育の国家的制度の持続がほぼ明らかにあって、国境を超えて活動が拡大すること」、グローバル化は「国境や国家的制度などがほぼおぼろげになる、もしくはなくなってしまうことも前提」という定義をし、その上で、「国際化やグローバル化はおそらく高等教育のすべてに影響する枠組みである」と論じた。また、さまざまな論点を紹介した上で、重要なのは、「『国際理解』、『地球の温暖化』、『世界村（global village）』、『グローバル・ラーニング』など、『グローバル化』が単に既存の運営方式に転換を迫るだけではなく、本質的には教育や研究のあり方をも変えていくのだという点に着眼しなくてはなりません」と主張したのである。これから高等教育は、この新たな世界的に生じている構造転換に対応しなければサバイバルできないと言つても過言ではなく、従来の大学の構造や機能の温存によって決して対応できるものではない。世界標準や質的保証などの大学評価の世界的な連携や組織化が重要になりつつ背景には、このような画期的な変化が影響を及ぼしていることは明白である。

## 6. 日本国高等教育のゆくえ

戦後、日本型高等教育は、アメリカ・モデルの移植にもかかわらず、根強く温存され、あるいは改革によって変質しながら、採長補短の政策によって、あるいはモデルの換骨奪胎によって日本の変質を遂げた。グローバル化がアメリカ化の再来であるという天野教授の指摘は、実際には日本型高等教育が進行しているという実態を伴っているという観測と通底している。一見アメリカ・モデルを移植しているように見えて、実際には枠組みのみの移植であり、中味の部分は日本的なものが強化されている。

果たして今後それでよいのか。そのことによって、世界的水準を超えることができるのでしょうか。従来の事前評価から事後評価の徹底、世界標準に照準した評価のあり方がそのゆくえを左右することは、十分予想されるはずである。

その点、アメリカの大学の評価は、アクレディテーションが中心であり、大学人が自己点検・評価の基軸に連帶して、相互評価によって、大学の教育研究の質の向上を不斷に追求している

ところに特徴が見出される。このシステムを移植しながら、大学基準協会の機能が実際に定着することが不十分である間に、今度はイギリス式を導入し、第三者評価機関を設置し、さらに最近では私立大学も組み込んだ「政府の認証評価機関」を導入するに至った。天野教授は、「発育不全の大学基準協会」、「イギリスモデルへの無自覚な？転換」、「国家による『間接的統制』への強化か」、「ボランタリズム・連帯・信頼の不在」と論じている。

上でみたように、国際的に日本の大学は、政府に比較して権力が弱い構造を持ってきたとすれば、現在進行している実態もその延長線上にあるとみなされるのではないか。大学レベルの力を強化し、大学相互間の連携、連帯を強化することが重要であるにもかかわらず、その部分の伝統的に弱い体質が改善されないまま、新たな動きが開始されているのではないか。その点、天野教授は、大学人が「専門職業人（アカデミック・プロフェッショナル）としての自覚」をすることの必要性、さらにそれを基礎に「新しい学界（アカデミック・コミュニティ）の創造へ」と主張している。

グローバル化が進行する時代には、世界標準の質が問われる以上、パティキュラリズムからユニバーサリズムへ、ローカリズムからコスマポリタニズムへの転換が随所に必要性を増す。大学世界も例外ではない。大学世界では、世界の先端のモデルが移植され馴化され、次第に制度化されるから、こうしたプロセスを経由して、システム固有の特徴が徐々に醸成されるのは回避できない。ドイツ型、フランス型、イギリス型、アメリカ型、中国型、日本型などのシステムの特徴が形成される所以である。しかし大学世界は世界の水準を常に意識し、それとのリサーチ・ネットワークや知的共同体を形成することによって、最先端の水準に追いつき、維持する営みが連綿と持続してきたことも否めない事実である。

中世のパリ大学やボローニャ大学を淵源とする大学モデルは、ドイツ、アメリカ、イギリスなどの各モデルを通して、日本の大学へ滔々と流入し、現在の日本型高等教育の中に刻印されている以上、日本型高等教育とは純粹培養的な原型というよりも、世界の各種モデルの化合物にほかならない。好むと好まざるとにかかわらず、雑種的性格をそなえているのである。構造改革の時代には、こうして形成された日本型高等教育の固有のアイデンティティを反省的に吟味し、改革を模索しながら、新たな化合物を創造することが重要な課題になっているのではあるまい。その意味から、縦軸と横軸の視点から、歴史的、国際比較的なアプローチによって、日本型高等教育の来し方行く末を考えるために、十分手応えのある報告を行った両教授に感謝したい。

## 7. センターへの期待と課題

最後に、30周年記念の節目の時期に企画された基調講演であったので、そこには当然ながらセンターへの期待と課題も含意されているものと解される。その観点から講演を省みると、タイヒラー教授は、センターの発足時の1972年からほぼコリーグ＝客員研究員に匹敵する役割を担ってきた経緯から、講演においても、センターの回顧と期待が述べられたのは自然である。

ヨーロッパでは、数少ない日本通の高等教育研究者であり、親日家にして知日家であり、センター通でもあるから、その意見は示唆に富む。高等教育研究には、第1に、学際的な様々な学問分野の統合に依存していること、第2に「学問的に容認されるために、理論的・方法論的でなければならず、また同時に、生き残るために、政策決定者や実践家に受け入れられる実際的な対応性が要求される」ということ、を論じている。理論と実践の関係は、センターにとっても古くて新しい問題であり、今なおイッシュの様相を帶びている。センターが「大学教育研究センター」から「高等教育研究開発センター」へ改名された直後に開催された、いわばお披露目の記念研究会でもこの問題は自ずから焦点となった。その時の基調講演者の天野教授は、高等教育研究開発センターは「研究と開発」ではなく「研究の開発」と読むのだという明快な解答を与え衆目を集めたことは記憶に新しい。それは、この看板の掛け替えに関して寄せられた種々のメッセージの中で高等教育研究者から与えられた最も納得できる権威のある解釈となっていると言える。

同様のことは、今回のタイヒラー教授の見解にも繼々披瀝されており、「われわれは、実務担当者に対して意外な視点や成果を提供できるために、実践家の視点から距離をおきたい。そして、実践的な決定は、概して研究から推論できないが、研究によって啓発されうることを明らかにしたいのです。最近の RIHE に対する高い評価は RIHE のアイデンティティに関する議論を再び喚起するものであると確信します」と述べている。と同時に最後に、「私は高等教育研究者との連携を取ることの意義に自覺的な、高等教育の政策や運営にかかわる実践家が、RIHE から輩出されることを願います」とも述べている。30周年から40周年へ向けての再出発の時点に送られた、はなむけのメッセージとして銘記することにしたい。

## 研究セッション

『日本型高等教育へのインパクトと変容』

報 告

# ニュージーランドの行政改革と高等教育および科学研究への影響

大井 玄  
(独立行政法人国立環境研究所参与)

## はじめに

私は大塚柳太郎東京大学教授と共に、平成12年6月22日より26日までニュージーランド（以下NZ）の大学（オークランド大学、マッセイ大学、オタゴ大学）、政府機関（研究科学技術省）、研究機関（株式会社国立水大気研究所 National Institute of Water and Atmospheric Research Ltd., NIWA）を訪れ、同国の行政改革（以下行革）による高等教育および科学研究への影響について調査を行った。

## I. 歴史・社会的背景

NZは北海道を除く日本にほぼ匹敵する面積で、人口は現在380万である。住民のエスニシティは、マオリおよびNZ領南太平洋初頭の先住民族（以下マオリとして一括）が20%，ヨーロッパ系76%，アジア系4%（1996年）である。近年、中国を主とするアジア系の移民が著しい。また人口の実に85%は、オークランドを筆頭とする都市部（人口3万以上の行政区）に居住している。

NZは伝統的に、羊、牛、木材などの農産物の輸出国であり、金融においてはオーストラリアなどの外国資本への依存度が高かった。また輸出は1960年代まではかつての宗主国UKにその主たる販路が向けられていた。しかし、1970年代にUKはヨーロッパ共同体（以下EU）の一員としての制約が増したこともあり、NZはその伝統的農産物市場を失うばかりか、二度のオイルショックを経験し財政状態が悪化した。

当時のマルドゥーン首相が率いる国民党内閣は、このような経済悪化に対しても、助成金交付による農業保護政策を続けた。また、巨大発電所を作つてアルミニュウム精錬、天然ガスを原料とする石油合成などの鉱工業開発政策を開始したもの、次々失敗する。財政悪化、経済停滞、インフレ、失業者の増加（1975年に3,000、1980年に21,000、1984年に50,000）などの状況悪化は、同党の内部で、市場原理を重視する新古典派のエコノミストたちによるマルドゥーンへの造反の芽を育てた。また、労働党や大蔵省の中核も同じ考えを抱く改革派が占めるようになった。

## II. 行政改革の実施

### 1. 経緯

1984年、労働党が政権をとるや、一気に行革が行われた。それは多くの場合、政府内部でも

秘密裏に、ヒトラーの「電撃戦 (Blitzkrieg)」に比せられる速度で推し進められた。行革の内容は広範にわたり、根本的であり、国の規模の小ささと強力な行政権が結合した時に始めて可能であることを思わせる。

## 2. 社会経済面での改革

21の国営企業（電信電話、鉄道、航空、発電、林業、金融など）が民営移管されたが、ほとんどが外国資本に売却された。この過程で、通産省、公共事業省、科学工業技術庁、エネルギー省は廃止され、「国家公務員」は1985年の8万5千人から1996年の3万4千人に減少した。

税制改革については、最高税率を66%から33%に下げ、相続税、キャピタルゲイン課税をほぼ廃止し、消費税率（現在12.5%）を高めるなど、高所得者層にとって有利で低所得者層に不利な一連の改革が行われた。

福祉面では、年金受給年齢を60歳より65歳に引上げ、支給割合を80%から65%へと引下げた。また、医療費の有料化や失業手当の引下げも行われた。

## 3. 教育改革

教育改革の根本理念は、教育も規制を廃止した市場原理により選別されていくべきというものである。すなわち教育は、需要と供給の力が働く場に提供される商品 (commodity) であり、技能にたけた科学技術に明るい集団を養成することを主要目的とすることになった。

高等教育は「教育市場」における私財 (private goods) であるから、論理的帰結として、①教育の経済負担は国家から学生へと移行し、②研究機能は教育機能から分離され、研究成果はやはり「研究市場」において競争を通じて売買される、ことになった。大学の法人化は、1989年より実施された。1988年以前は返済不要の奨学資金 (bursary) のため、実質的には只だった国立大学（8校）、国立専門学校（24校）の授業料は有料となり、年間授業料は大学では最低で1,000ドルである。

以上の改革の正当化として、次ぎのような公式発言がなされている。

「前提とされるのは、大学は社会に対する効用を証明しなければならないということである。すなわち、開かれた市場に身を置き、授業料の支払を通じて中核的資金を提供する学生たちを獲得するため競争しなければならない。もし大学の研究が価値あるならば、限られた資金を獲得するため厳しい競争の洗礼を受けることができる。」

## 4. 国立研究所の改革

1992年に、科学工業技術庁 (Department of Scientific and Industrial Research, DSIR) は10の王立研究所(Crown Research Institutes, CRI)に分割され民営化された。そのうち、数学研究所は1994年に破産したため、現存するCRIは九つである。いずれも、政府が最大株主の会社組織である。これらは商業活動を行う会社として位置付けられており、研究所の年報は株

主総会への報告資料そのままである。会社（研究所）の重役会のメンバーは、弁護士、会計士、経営者などにより占められ、科学者を代表する重役は一人にとどまるのが普通である。

### III. NZ 行革における大学と国立研究機関

#### 1. 大学・国立研究所の法人（企業）化と研究資金（購入代金）の配分

NZ 行革に通底する人間観は、人間とは市場における経済主体である、というものである。教育も研究も経済活動として定義される。大学や研究所も経済活動として定義される。大学や研究所も、経済主体が利用し、最も効率的生産をあげるべく経営・管理・組織などを整える、という民営化された企業として捉えられ、他の同様の企業と市場において競争することになる。一方、教育と研究は、別種の経済活動として区別され、それぞれの市場において競争する。したがって、「研究市場」においては生産物の購入はできるだけ一元化された形で行うべきである。換言するならば、研究資金の配分はできるかぎり同一機関で行うのが望ましい。

NZ 政府は、1984 年に研究・開発(R&D)を特別視することなく一般の企業投資と同じ扱いにすることに決め、翌年には公的研究開発において費用に見合う収益をあげることを求めた。更に 1992 年には大学を法人(企業)化 (quasi corporatization) し、学生は授業料を払うこととなった。また科学工業技術庁 (DSIR) を 10 の王立研究所 (Crown Research Institutes, CRI) に分割し法人化したが、改組の理念と実際は以下のとくまとめられよう。

- 1) 研究の究極の目的は、NZ を「知識社会 (knowledge society)」にすることである。
- 2) 研究科学技術省 (Ministry of Research, Science and Technology, MoRST) を設立し、国の科学研究政策形成や評価にかかわらせる。
- 3) 生産された研究成果の購入機関として科学技術研究基金 (Foundation of Research, Science and Technology, FRST) が設立された。ただし、これらの機関は提供者 (provider) すなわち研究所や大学から生産された研究成果を購入する。このように、定められた課題に応じて行われる研究の成果を FRST が「買いあげ予約」し、公共有益科学基金 (Public Good Science Fund, PGSF) が代金とも言うべき研究資金を配分する形式である。また PGSF は「経済戦略遂行」のための研究資金と定義され、配分は研究過程に対してではなく、予想される結果が、科学的には勿論、どのくらい「社会的に適切か (socially relevant)」に応じてなされる。「社会的適切さ」とは最終利用者 (end-user) である企業の要望によって決まるから、基礎研究は構造的に軽視されることにある。
- 4) 研究成果の提供者である大学や研究所は PGSF から配分を受けるため、成果の「社会的適切さ」がなにであるかを常に把握することを迫られる。

ところで、NZ は歴史的に GDP の 0.4% 以下しか研究開発に投下してこなかつたし、産業界からの投資はほとんどなかつたといわれる。1980 年代の経済苦境時には科学研究費は 30% 近く減少していた。また PGSF の総額は、当初の 5 年間 (1990-1996 年) における 2 億 5 千 5 百

万ドルから2億5千8百万ドルへ微増したにとどまっている。

基礎科学研究のためのマースデン基金が1994年に発足したが、総額はPGSFの2%にすぎず、初年度の応募1,028件に対し採択は60件にすぎなかつた。なお、1999年度においてはFRST, HRC, RSNZなどすべてを加えたNZの科学研究費総額は4億7千4百万ドルであり、マースデン基金は2千5百万ドルに増加している。

以上のように、科学技術研究を推進すること自体が、市場での経済行為の一環として理解されている。

## 2. 国立大学の法人化

国立大学は法人(企業)化され、その教育は市場競争を通じて商業化が顕著になりつつある。

### 1) 経営、教育、研究

#### a. 収入構造の変化

従来交付金を支給していた大学研究基金委員会(University Grants Committee)は1990年に廃止され、新規機器購入や施設などのインフラストラクチャーへの予算がなくなった。支給されるのは学生数に応じた教育補助金である。また授業料の額は、大学が学生数などの需要にあわせて定める権限をもつこととなった。

研究費は、従来のような頭わりの研究費が廃止され、すべてPGSFなど競争的資金として配分されるようになった。またドクターコースやポスドクの奨学金もPGSFに移管された。PGSFによる奨学金は、最初単年度限りであったがその後2年(一部では3年)に延長された。なおPGSFには研究者の給与も含まれているため、2年ごとにあらたに応募することになっている。予算が取れなければ、給与がなくなることになる。研究者の地位は極めて不安定になった。

#### b. 教育の商業化

教育予算が学生数に応じ配分され、授業料は大学ごとに決められるようになった結果、国立大学間での学生の取り合いが激しくなった。また、授業料は毎年のように値上げされるようになったが、学生数が少なくなつて費用を回収できない学科は廃止・削減の可能性が高くなっている。

優秀な学生は自然科学にこなくなり、卒業後する給料が得られると思われる商学部や観光学科に殺到することになった。また市場の需要があるという理由で、応用科学の名のもとに占星術やホメオパシーのコースを開講する動きさえあるという。

教育産業は外貨獲得にも役立つため、NZ人の10倍もの授業料を払う留学生が歓迎されている。また学費のきわめて高い歯学部では留学生が75%を占めるようになった。

### c. 学生の費用負担

現在、大学生は教育に必要な費用の 25%を学費として払う。これは年々 15%ぐらいずつ上昇しており、現在では最低で 1 千ドルである。また返還不要の奨学金は廃止された。したがって経済力のない学生は政府保証の銀行ローン(当初実質利子 10%以上)を借り、生活費と学費に充てている。1997 年の時点でその総額が 17 億ドルに達しており、数年後には 50 億ドルを突破すると予想される。また返済の条件は、卒業後年収が 1 万 4 千ドルになると返済を開始するというものであるが、この額は現在の NZ における平均年収の半額以下である。オーストラリアの同種のローンの、平均年収のレベルに達してから返済が始まることよりも不利である。さらに、そのころに結婚して家の購入ローンを借りたりすることや子どもが生れることを考慮すると苛酷な条件といえる。この改革は、学生に対して厳しい措置であるが、「大学へ進む人間は、大学という教育施設を利用し、利益を挙げる受益者 (user)である。したがって受益者が利用する施設の管理、維持を含め費用を負担するのは当然である」と説明されている。

## 2) 影響

### a. 大学の役割の縮小

大学には教育・研究以外の役割として社会に対するサービスを行う機能と責任があるが、この役割が縮小した。このような責任とは、知識の創造と拡大、歴史・文化・社会的知識の保存と伝承、国や専門領域に対する学識経験者としての助言、そして社会への警鐘といった役割である。

### b. 進学

前述したとおり、学部選択において理工系への進学率が低下し、さらに研究者になる者の数が減りつつある。これは科学技術の道が、研究資金の受給期間が短い上、応用研究へ配分が偏り、身分が不安定であるため、若者を怖じ気づける雰囲気に充ちているからとの解釈もある。事実、社会科学、人文科学、語学、歴史学、女性学、基礎科学（とくに理論物理学や化学）への志望者が少なくなった。

### c. 若者と頭脳の流出

NZ の若者の国外流出についての統計資料は入手できてはいないが、それはすでに国際的によく知られていると思われる。マルドゥーン政権時にすでに海外への移民数が多く、一時沈静したものの中止下でまた増え、1985 年から 1991 年の間は年平均で 1 万 1 千人であった。技能を持った人たちが主であり熟練労働力の不足が起った。そのため 1991 年後半以降、アジア諸国や南アフリカ共和国など海外から技能を持った人々（例えば医師）の移入を求め、このような人々は 1991 年から 1993 年の間に年平均にして約 5 千人に達した。

大学卒業までに借金を抱え、さらに利己的経済主体であると教えられた NZ の若者が、高失

業率かつ市場規模の小さい NZ よりも、US、UK、オーストラリアなど、英語圏でもより大きく、かつより高い利潤があげられる市場へ移住するのは自然な傾向であろう。

円熟した研究者であっても、基礎科学的研究分野の縮小が大幅に進められ、再就職の機会がほとんどない状況では国外流出は不可避である。

#### d. 大学教師の行動変化

i) 教育への対応 大学は学生数を増やすことにより利益をあげる以上、学生を集め教師の評価は上げざるをえない。また「利用者」としての学生はよい教育サービスを提供する教師を選択し、評価する。したがって教師は教育への努力を払わざるをえない。これをもって、教師的プロフェッショナリズムがつよくなつたという評価もある。

ii) 研究への対応 学生数をふやすための教育努力は、同時に研究に割く余裕が減少する可能性が大きくなることを意味する。このジレンマに対応するための方策は、たとえば修士課程、博士課程の院生の数を増やし、結果が予想されやすい応用研究の課題を与え実質的な研究は学生にやらせ、最後に教師が手を加えて体裁をととのえるという、「研究の水増し」を行うのである。別の可能性として、研究費も与えられない厳しい状況では、国際共同研究を海外の研究者と行うこともあるが、結局は、多くの研究者が外国に移住している。

もちろん、研究が NZ の志向する産業分野と合致するなど、いわゆる重点分野研究に関係する場合、大学の研究者の感想はより楽観的である。それは、NZ が国際的競争力を維持しており、利潤を生むと考えられる分野、すなわち農林（遺伝子工学）、造園、水産（海洋の生物多様性）、環境（気候変動）などである。これらの分野で進められるバイオテクノロジー関係の研究は、外国人研究者も加わり優遇されている。

iii) 研究者の意識変化 研究における厳しい競争は、勝者と敗者の格差を大きくするとともに、予期せぬ知的状況をも生み出した。それは情報の価値が上昇したため、いわば知識や情報の囲いこみのような現象が起こったことである。すなわち、研究が競争的経済行為という認識が徹底してきたのである。そのため現在の労働党内閣は競争よりも協同を重視する研究政策に変えつつある。興味深いのは、法人化・企業化されると、研究機関間の協力関係が薄くなるなどの悪影響がオーストラリア連邦議会下院の産業・科学・資源委員会でも問題になっていることがある。それによれば悪影響とは、①R&D が、長期間の利益よりも短期間の利益を目指す傾向、②公共的に重要ではあるが利益のうすい型の R&D や情報収集を軽視すること、③情報の所有資格についての不確さ、④企業化あるいは民営化された研究機関同士での、あるいはこれらの機関と外部研究機関との間での、R&D についての協力関係が減っていること、があげられる。

行革による大学法人化について、その評価者が利を得ているか、不利益を被っているかにより賛否は分かれよう。しかし大学の大多数の研究者の志気がおちているという現象は、経年に行われている研究者の意識調査で明らかにされたという。筆者らが今回訪れた大学の中では、マッセイ大学以外のオークランド大学、オタゴ大学ではすべての教授が同様の感想であった。

#### IV. 要約

NZ 行政改革は、人間を利己的経済主体と定義し、高等教育も科学的研究も市場における競争を経て勝者が残ることを原理主義的に使命づけたものである。

したがって国立大学、国立研究所もすべて民営（独立行政法人）化された。教育は利用者に人気あるものが「良い」とされ、研究は末端利用者（企業）の短期における利益が期待されるものに資金が配分された。学生は利己的経済主体として大学を利用するのであるから、受益者負担の原則によりそれまで事実上無料であった授業料を払うことになった。

以上の改革による影響は多様である。その評価は各人の価値観に応じてなされるべきであろう。しかし一つ明確なのは、市場における競争に身を投することにより、伝統的に大学が保持してきた社会への警鐘、知識の創造と拡大、歴史・文化・社会的知識の保存と伝承といった責任と機能が縮小したことである。

# 地方分権と公立大学の役割

宮崎 正寿

(高崎経済大学地域政策学部)

## 1. はじめに

大学には、その設置者が、国、地方公共団体、及び学校法人のいずれであるかによって、国立、公立、及び私立の3つの形態がある。明治期以来の高等教育の歴史を見ると、国立大学は、官界、経済界、あるいは科学技術の分野等における国家的エリート養成の使命を相当程度担ってきた。また、私立大学は、それぞれの建学の精神を掲げ、その独自性と自主性を重視する運営を行ってきた。

これらに対し、公立大学については、その存在意義をどこに求めたらよいのであろうか。少なくとも戦後の一時期までは、多くの場合、公立大学は国立大学の補完的機能を有する存在との位置づけが自他ともになされてきたといえる。すなわち、大学全体の数も収容定員も限られ、かつ大学への志願者が増加傾向にあった時代においては、特に地方を中心に、比較的低廉な費用で高等教育機会を提供することは、国立大学のみでは必ずしも十分ではない状況にあった。国立大学の設置が国策の一環として行われる以上、地方が要望してもそれだけで設置が実現することは期待できず、いわば国立大学に「準じた」存在としての公立大学を地方公共団体自らが設置することが少なくなかったのである。

しかしながら、大学の数全体が増加し他方で少子化に伴い志願者数が頭打ちないし減少傾向にある近年にあって、このように国立大学の補完的機能の側面からのみ、公立大学の存在意義を論じること、換言すれば地方公共団体が大学の設置者になることを正当化することには無理があると思われる。すなわち、現下の高等教育をめぐる諸情勢を前提として、公立大学の存在意義をあらためて見出す必要があるが、その場合のアプローチの仕方としては、第一に、高等教育分野における国と地方の役割分担の視点から、第二に、分権型社会における公立大学特有の使命の視点からから、それ論ずることが可能であろう。

## 2. 公立大学の現状

### (1) 大学の数と規模

平成13年度における設置形態別の大学数、教員数及び学生数を見ると次の通りであり、日本の場合、大学数でも学生数でも4分の3近くを私立大学が占めており、公的部門の比重は高くはない。

	国立大学	公立大学	私立大学
大学数	99(15)	74(11)	496(74)
教員数（人）	60,973(40)	10,769(7)	80,830(53)
学生数（人）	622,679(23)	112,523(4)	2,030,503(73)

( ) は% <sup>(1)</sup>

また、公的部門内を見ると、大学数では公立大学は国立大学に大きな遜色はない一方で、教員数及び学生数では6分の1強を占めるに過ぎず、これは公立大学に小規模校が多いことを反映しているものといえよう。

なお、主要諸外国の状況を見ると次の通りである<sup>(2)</sup> (1996年度)。

	アメリカ	イギリス	フランス	ドイツ
国立		87	87	
州立	608			270
私立	1,613	1	18	65

公的部門において高等教育を所管するのは、アメリカ及びドイツにおいては州、イギリスやフランスにおいては国と厳然と分かれている。両者の違いは連邦制か単一国家かといった国家体制に由来する部分も当然あるものと考えられるが、大学の数(その関連としての大学進学率)、行政全体における中央政府と地方政府の役割分担にも注目する必要がある。日本は単一国家であるものの、大学進学率は高く、また、地方公共団体の事務量は連邦制国家に匹敵しており<sup>(3)</sup>、こうしたことが、国立大学と公立大学が併存する背景となっているものと考えられる。

## (2) 公立大学の種類

全国の公立大学は、その規模、教育内容、設立の経緯などにおいて千差万別であり、一律に論じることは難しいが、公立大学協会においては、例えば次のような分類を試みている<sup>(4)</sup>。

- ・都市総合大学 (6校) 東京都立大学、大阪市立大学等
- ・地域複合大学 (14校) 広島県立大学、岡山県立大学等
- ・地域専門大学 (12校) 京都市立芸術大学、姫路工業大学等
- ・地域医療系大学 (25校) 広島県立保健福祉大学、奈良県立医科大学等
- ・地域教育機会提供大学 (17校) 高崎経済大学、県立広島女子大学等

こうした公立大学の多様性の背景にあるのは、各地域の置かれた地理的・歴史的条件、産業構造、文化・教育環境などの多様性であり、逆に言えば、地域の実情や住民ニーズに応じた高等教育機会の提供を地域住民の選択のもとに行なうのが公立大学の特色であるといえる。

### （3）公立大学を取り巻く状況

現在、公立大学は、「公立」と「大学」の二つの面で大きな変化に当面している。第一は、設置者が地方公共団体であることに起因するものであり、地方分権の進展に伴い地域における総合的行政主体たる地方公共団体の役割が増大していること、景気低迷による税収減少などにより地方公共団体の財政状況が総じて悪化していること、地方においても国に追随した形で「地方独立行政法人制度」創設の動きがあり公立大学もその有力な対象となっていること<sup>(5)</sup>、などが挙げられる。

第二は、国立大学及び私立大学と共通した今日的課題であり、少子化に伴う入学適齢層の減少、高度専門職業人養成に関する教育需要の拡大、第三者評価の実施等への対応である。

公立大学の存在意義を論じるに際しては、こうした現下の情勢変化を踏まえて行う必要がある。

## 3. 地方分権の進展と高等教育分野の議論

### （1）第一次分権改革の背景と意義

平成5年6月に、衆参両院において地方分権推進に関する国会決議がなされて以降、地方分権推進法の制定、地方分権推進委員会の累次の勧告、地方分権推進計画の閣議決定等の経過を経て、平成12年4月には地方分権一括法が施行され、地方分権は大きな前進を見た。こうしたいわば第一次分権改革の背景となったのは、中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応などの要因である<sup>(6)</sup>。

地方分権一括法は、国から地方への権限委譲もさることながら、国から地方への「関与の縮小」に重点を置いたものであった。すなわち、各省大臣が知事・市町村長に対して包括的な指揮監督権を有する機関委任事務の廃止などにより、国と地方の関係を従来の「上下・主従」から「対等・協力」へと変えることを眼目としていた。その背景としては、既に多くの事務事業が地方において実施されており（具体的には注3に示した通り）、まず、改革が必要なのは、こうした事務事業を地方が国のコントロールのもとにおいて画一的に実施するのではなく、地域の実情や住民ニーズに応じて自主的・主体的に実施できるような体制づくりであるとされていたからである。

他方で、同法は、地方分権推進の理念に沿い、国と地方の分担すべき役割を明確化する規定も新設した。すなわち、新地方自治法第1条の2において、地方公共団体の役割として、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合に実施する役割を広く担う」とする一方、国の役割として、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動・地方自治に関する基本的準則に関する事務、③全国的な規模で、全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担う、としている。さらに、同条は、「住民に身

近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とするとし、近年の世界的な地方分権の潮流の理念的支柱となっている「補完性の原理」に合い通ずる原則を明記している。

## (2) 高等教育の位置づけ

地方自治法1条の2に示された国の役割の例示のうち、「全国的な規模で、全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業」とは、公的年金、宇宙開発、骨格的・幹線的交通基盤などを指すものと解されている<sup>(7)</sup>が、高等教育機関の設置及び運営もそこに含まれるものと考えられるであろうか。

日本の大学生数の推移を見ると、およそ100年前は約2万5千人、50年前は約40万人であったものが、現在では、約300万人となり、大学・短大の進学率も50%を超える水準に至っている。大学は「国家有為なエリート」を供給する「最高学府」や「象牙の塔」というよりも、大衆化した、その意味で国民、住民に身近な存在となってきているのである。もはや、公的部門における主たる高等教育の担い手を無条件に国であると位置づける前提是失われてきているのではないであろうか。

もちろん、多額の予算を必要とし国家的規模で行わなければならない研究開発事業や全国的にも研究者が数人しかいないような非常に専門的な学問分野については、国立大学が中心的役割を担うことは不自然ではないが、一般的な高等教育機会の提供や地域の産業や文化にかかわりをもった研究などについては、これまでの国と地方の役割分担が妥当なものであるのか改めて検証が必要であろう。

## (3) 第2次分権改革における議論

第一次分権改革は、従来の中央集権的行政のシンボル的存在であった機関委任事務の廃止など大きな成果を残したが、眞の分権型社会の構築に向けてさらに解決を要する課題は依然として多く、平成13年7月には、第二次分権改革の実現に向けて総理大臣の諮問機関として地方分権改革推進会議が発足した。同会議への諮問事項は、①国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方、②税財源配分のあり方、③地方行政体制の整備などであったが、このうち、①について先行して議論が行われ、平成13年12月に「中間論点整理」が報告された。同報告の、「II 事務事業の分野別の論点整理」「2. 教育・文化」「(5) 高等教育分野における国と地方の問題」においては、次のような記述が見られる。

「高等教育の分野では、大学等については国立、公立、私立という設置者別に整理がなされており、育英事業や留学生交流事業等についても国と地方それぞれの立場での取組みがなされている。地方からの要望としては、かつて国立大学の地方への移管が挙げられたことがあったが、この問題も含め、これまで国と地方の関係の在り方について大きな議論に至るものは無かつたと思われる。(中略) 国立大学については、既に法人化の方針が決定される等、大学教育においてこれまで国が担ってきた役割が見直されていく中で、地方における高等教育の在り方につい

て地方の要望、意見等に十分耳を傾けながら、当会議としても検討していくべきものと思われる。」

すなわち、高等教育分野における地方公共団体の役割に関しては当初は地方分権改革推進会議の議論の俎上に載っていたのであるが、平成14年6月に同会議が提出した「事務・事業の在り方に関する中間報告」及び同年10月の「事務・事業の在り方に関する意見」は、このテーマに関して特段の言及はしていない。他方で、中間報告においては、「II 事務事業の分野別の基本的な見直し方針」「2. 教育・文化」「(4) 国・地方の役割や関与の在り方に応じた財政措置の見直し」において「大学改革によって法人化される国立大学等と地方との関係について地方分権の趣旨に照らした見直し等が求められる」としていたが、この趣旨を踏まえて、平成10年10月には、一定の要件の下で、地方公共団体から国立大学等への寄付金等の支出を可能とする政令改正が行われている。

つまり、地方分権に関する議論の中で、国立大学と地方の連携・協力への方途が講じられる一方で、国立大学と公立大学の役割分担の論議は棚上げ状況となってしまっているのであるが、その主な原因としては次の3点が挙げられよう。

第一は、公的部門における大学改革に関する現下の最重要課題である独立行政法人への移行（国立については平成16年度より移行し、公立についてもそれに準じた移行が検討されている）をまず円滑に進める必要があり、直ちに国と地方の役割分担を見直す環境にないことである。

第二は、地方公共団体側に国立大学の地方移管を要望する積極な意向が乏しいことであるが、これは、多くの地方公共団体が財政的に厳しい状況に置かれていることを反映したものといえよう。

第三に、地方分権改革推進会議における教育分野での論議の中心が、義務教育教員の人事費問題に集中した（同問題は、会議全体においても意見提出時において最大の論点となった）結果、高等教育にかかる問題は相対的に重視されなかったことである。

いずれにせよ、地方分権に向けての政府の公式の議論の中で、国立大学の地方移管など高等教育分野における国と地方の役割分担が重要テーマとなることは当面期待できず、この視点からのみ公立大学の存在意義を正当化していくことには、理論的な提言は別として、現実的政策論としては限界がある。

#### 4. 公立大学の使命

##### (1) 集権型社会と分権型社会

3. (1) で述べたことに関連して、集権型社会と分権型社会を分ける要因としては、事務事業を実施する権限を国と地方のいずれが有するか、すなわち実施権限の所在といった側面とともに、地方が事務事業を実施する場合において国がどの程度関与するか、換言すれば、地方が自主的な政策形成機能をどの程度有するか、の側面が重要である。後者の点に注目した場合、

集権型社会とは、中央が政形成機能を地方が政策実施機能をそれぞれ担い、結果として地域の個性や多様性よりも全国画一的な行政運営が重視される社会である。これに対し、分権型社会とは、地方も政策形成について自主性、主体性を有する社会であり、地域の実情や住民ニーズを反映した政策が実現しやすくなる反面、こうした自己決定に対する自己責任の求められる社会である。

また、集権型社会における地域の発展は、企業・工場の誘致や公共事業の導入など東京を中心とした地域外の経済力に依存する傾向があるが、分権型社会は、地域固有の産業、伝統、地理的条件などを生かした内発的発展が求められる社会である。分権型社会において地域に求められるのは、「金」や「物」以上に「人」や「知恵」であり、それを生み出す「知」の集積拠点が必要である。

「知」の集積拠点を構成する要素としては、地方自治体、企業、各種公的団体、NPOなどが考えられるが、その本来の機能として期待されるのが地域に存在する大学である。大学が地域において「知」の集積拠点としての役割を果たすこと、すなわち大学の地域貢献が分権型社会における地域の発展に寄与するのであり、そのことこそが、公立大学に課せられた大きな使命であるといえる。

## (2) 公立大学における地域貢献の現状

平成13年8月に公立大学協会は、会員校を対象に地域貢献に関するアンケート調査を行いすべての会員校から回答を得た。同アンケート調査の結果、①少子高齢化時代の高度福祉社会への対応、②生涯学習社会の全面的展開への対応、③情報の高度化・多様化・汎用化への対応、④产学公連携、⑤自治体政策研究、⑥地域の研究活動上の連携、⑦職場・コミュニティー、⑧国際レベルの研究活動、地域間国際交流に従事する人材養成、の各分野において、それぞれの公立大学が様々な地域貢献事業を展開している状況が判明した。特に、多くの公立大学が取り組んでいるのは、生涯学習社会への対応としての「公開講座」、产学公連携における「研究開発」、自治体政策研究における「各種審議会・研究会への参画」などであった。

## (3) 公立大学による地域貢献

(2) で述べたような地域貢献を行う大学は公立大学に限定されるわけではなく、近年では国立大学や私立大学も地域貢献あるいは社会貢献を標榜するようになってきている。しかしながら、「公立」大学であるが故により効果的な地域貢献が可能となる理由も存する。

第一に、公立大学は、地域の総合行政主体である地方公共団体が設置者であることから、地域総合行政の一翼を担うことがある。福祉、環境、まちづくり、産業振興など、地域の諸課題をセクショナリズムに陥ることなしに総合的に解決することが地方公共団体に求められているが、地域における高等教育及び研究開発も、こうした諸課題の一環として位置づけることが可能となるのである。

第二に、設置者である地方公共団体は、日常の公聴活動、地方議会の審議、各種地域団体との連絡・協議、住民からの要請などを通じて、地域の住民や企業のニーズや地域の当面する課題を最も総合的かつ効率的に把握しうる立場にある。従って、公立大学は、設置団体との緊密な連携・協力のもとに、地域が真に求めている地域貢献を効果的に実現していく条件を有しているのである。

いずれにせよ、公立大学の使命として地域貢献を重視する以上、その一層の充実に向けた取り組みが不可欠である。平成14年10月に公立大学協会がまとめた報告書「公立大学における地域貢献のあり方」は、こうした問題意識から、新たな地域貢献の概念について整理した上で、公立大学の取り組むべき課題を提示している。即ち、地域・住民のニーズに対応し、教育・研究面も含めたトータルとしての地域貢献を進めるため、①設置者と大学の政策的な関係づくり、②地域・住民ニーズの的確な把握、③地域貢献の目標・計画の設定、④評価の実施、⑤成果物の提供、⑥組織の見直しと意識改革などが重要であるとしている。

## 5. おわりに

昭和23年の「一府県一国立大学構想」に基づき、翌24年に38のいわゆる地方国立大学（全体では70大学）が発足し、各地における戦後の高等教育行政を担ってきた。これに対し、公立大学は平成14年度時点で40都道府県に設置され、多くの地方においては、国立大学と公立大学が併存する状況となっている。また、地方国立大学は、大都市に立地する国私立大学に比較し、入学者の出身地等の面でも地域と密接な関わりを有しており、地域における社会貢献を強く意識している大学が少なくない。

今後、国立大学と公立大学の独立行政化が進行すれば、それぞれが、設置主体から一定の独立性を確保し、自主的な運営がある程度可能となってくる。教職員の身分も、一方は国家公務員で他方は地方公務員という区分から、両者ともに独立行政法人職員というカテゴリーに入ってくることが想定される。さらに、3.(3)で述べたように、地方公共団体が国立大学に寄付を行う道も開かれたことから、国立大学の財源の一部に住民の税金が当てられる可能性も出てきた。

以上の点を勘案すると、将来的に見て、公立大学と地方国立大学は、その使命、性格、運営等においてある程度共通性を帯びてくるのではないかと考えられる。両者の切磋琢磨と連携強調が分権型社会における地域の発展に寄与することが期待される。

### 【注】

- (1) 文部科学省学校基本調査、公立大学協会「公立大学実態調査」等による。
- (2) 「国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議」資料による。

(3) 国と地方の事務量について財政規模と公務員数から比較してみると次の通り。

	国	地方
歳出純計額に占める割合	39.6%	60.4%
うち学校教育費	15%	85%
公務員数	約 110 万人	約 330 万人
うち教育職	約 7 万人	約 121 万人

(平成 12 年度、平成 14 年版地方財政白書等による)。

(4) 公立大学協会「公立大学における地域貢献のあり方」2002 年 10 月。

(5) 総務省「地方独立行政法人制度の導入に関する研究会報告書」平成 14 年 8 月

(6) 「地方分権推進委員会中間報告」平成 8 年 3 月。

(7) 松本英昭「逐条地方自治法」学陽書房、平成 13 年、12 頁。

# 高等教育のプライバタイゼーションの動向

森 利枝

(大学評価・学位授与機構)

## 1 はじめに

世界の高等教育において、プライバタイゼーション privatization が進んでいるといわれている。プライバタイゼーションとは私事化とも訳され、高等教育の場においては私学化、すなわち高等教育機関が私学的な性格を強く帯びることを指す語として用いられている。すなわち、プライバタイゼーションとは、...ization の語尾からも明らかのようにひとつの動態である。そしてこの動態として分類できる事態は、世界の各所で確認できるとされている。プライバタイゼーションを、公立セクターに対する私立セクターの数の上の優位であるとすれば、とくに急激な高等教育の大衆化が進んでいる地域にあっては、数の上で増大した学生を迅速に受け容れることができる私立セクターの役割が大きくなつたことはプライバタイゼーションの実例のひとつであるといえる。また、管理運営上のコントロールおよび財政上の支援における政府の影響力の縮小であるという前提のもとで、冷戦終結以降の先進諸国で段階的に起きた「政府の大きさ」に対する政策転換および公的財源の行き詰まりの結果、公立セクターが縮小され、その結果としての私立セクターの相対的な拡大が高等教育機関においても実現しているとすれば、それも高等教育のプライバタイゼーションのあるひとつの形であると考えられる。

このように、個別の事態に対して、プライバタイゼーションと命名すること、すなわちプライバタイゼーションについて帰納的に語ることはできる。しかしながら、管見するところ「プライバタイゼーションとはかくかくしかじかの事態である」というような演繹的な説明を可能にする概念整理には至っていないようと思われる。小論ではその概念整理を果たすことはできないが、少なくとも現在起きている事態をまとめて提示することによってそのための一助となることを期すものである。また、今日のわが国における高等教育に関わるさまざまな状況の変化および政策転換を、このプライバタイゼーションの文脈の中で捉えることができるのか否か、その問題を提起し、討議の端緒としたい。

## 2 プライバタイゼーションを巡る議論

近年、高等教育のプライバタイゼーションに関する言説は数多くなっているように思われる<sup>(1)</sup>。しかし、先述の通り、現在なおそのことばの厳密な定義には至っていないというべきであろう。ただし、プライバタイゼーションに関する議論が、演繹的な展開を可能にするほどには成熟していないとしても、プライバタイゼーションについて語る上で、いささかの概念的な手がかりもなしに話を進めることはできない。筆者はすでに高等教育のプライバタイゼーショ

ンに関して調べた結果を報告し<sup>(2)</sup>、その際にレビイの提示している、高等教育のパブリックとプライベートを切り分ける視点、すなわち「財源 financial source, 管理 control, 使命 mission, 慣用 extant usage」<sup>(3)</sup>という4つの基準に関して若干の検討を行った。しかし、レビイ本人が指摘するように、財源、管理、使命というファクターでは高等教育の公私の別を明確にすることはできない。慣用、すなわちその大学が一般に私立大学と呼ばれているか公立大学と呼ばれているかという最も客觀性の低そうに見えるファクターが、最も一般的な「基準」であるとレビイは結論めいた指摘をしているが、大学の公私の区分に関しては教条的に峻別するよりも、むしろこのように結論せざるを得ないとすら思われる。

あるいは別の視点として、ヘンリー・レビンは、教育（高等教育に限らない教育一般）のプライバタイゼーションに関して、やはり「さまざまな態様がありうる」としている。そして、教育のプライバタイゼーションの発現の例には典型的に次の5つがあるとしているので紹介する<sup>(4)</sup>。

#### 1. 教育への資金提供の変化

教育は公共善 public good であり、同時に個人を利用するものもある。そのことを反映して、教育への資金提供は公（政府）と私（家庭）が複合的に果たしている。問題はその比率である。教育費の総額に占める私的財源の割合が高くなれば、それはプライバタイゼーションである。

#### 2. 所有者の観点から見た教育機関の変化

公立機関を、私立機関が数の上で凌駕すること、あるいは公立機関の学生数を、私立機関の学生数が上回ることは、プライバタイゼーションの一環として捉えることができる。

#### 3. 教育機関の運営の変化

上記の、教育機関の所有権を動かさないままに、公立機関の運営を契約により私的組織にアウトソースすることも、プライバタイゼーションのひとつの形である。

#### 4. 受益の割合の変化

1.に述べたように、教育は公共善であり、同時に個人を利用するものもある。その受益の割合が「私」に傾くとき、すなわち教育が社会よりも個人の利益に奉仕するような傾向が生まれることをプライバタイゼーションと捉えることができる。

#### 5. 営利型教育機関の擡頭

教育の提供者として、営利を目的とした機関が参入してくることは教育システム全体のプライバタイゼーションに、強く拍車をかけるものであると指摘される。

このように整理は受けているものの、これらはやはり個別の現象の典型化の域を出ない。ただし、このレビンの整理と、前に述べたレビイの視点を併せて考えると、やはりひとつに財源、もうひとつが法的地位を含めたオーナーシップ、三つ目に使命ないし受益者の特性あるいはその便益の特性という3つの点が、高等教育のプライバタイゼーションというものを規定しないまでも、その度合を測る主要なメルクマールとなることは否定しにくい。高等教育に関する、

「誰が持っていて誰が払って誰が益されているのか」という古典となりつつある問いは、常に問われ続けているように思われる。またそのいっぽうで、たとえばアーサー・レヴィンは、「プライバタイゼーションは、今日の高等教育において否定し得ない現実である」と述べている<sup>(5)</sup>。概念整理の困難さは現時点では言を尽くしても超克できないが、そのような動態があるということは、ある一定程度の合意に達していると考えてよいのではないか。次に、そのプライバタイゼーションと呼ばれる事態が世界の高等教育においてどの程度進行しているのかを概観したい。

### 3 量的拡大への対応

一般に、プライバタイゼーションが進行する要因としては、私立セクターに、環境の変化に対して迅速に対応できる能力があることが指摘されている。これを高等教育でいえば急激な量的拡大に迅速に対応できることがもつとも象徴的な事象であると考えられる<sup>(6)</sup>。この量的な拡大、すなわち高等教育進学者の増加の原因としては、トロウの議論をはじめとしたいくつの説明がなされているので、ここではそのうちのひとつとして、専門知識人階級を輩出する主要な土壤が、教育、とりわけ高等教育であるという指摘<sup>(7)</sup>に触れておくだけにしたい。また、私立高等教育機関における変化の対応の速さについては、ひとつには公立セクターよりも、私立セクターでは意思決定の際に「公共善」へのアカウンタビリティを考慮する度合いが比較的小さくて済み、またそのプロセスにおいて比較的少ない人数が関与するだけで済む<sup>(8)</sup>ということが指摘されている。あるいは、一部のアジア諸国にとりわけ顕著に見られるように、私立高等教育機関において利益追求が機関経営の強い動機であるようなときには、私立セクターの存在は量的拡大の原因であり、実は結果ではないことが両者の数的拡大の高い同時性の背景にあるということも考えられる<sup>(9)</sup>。

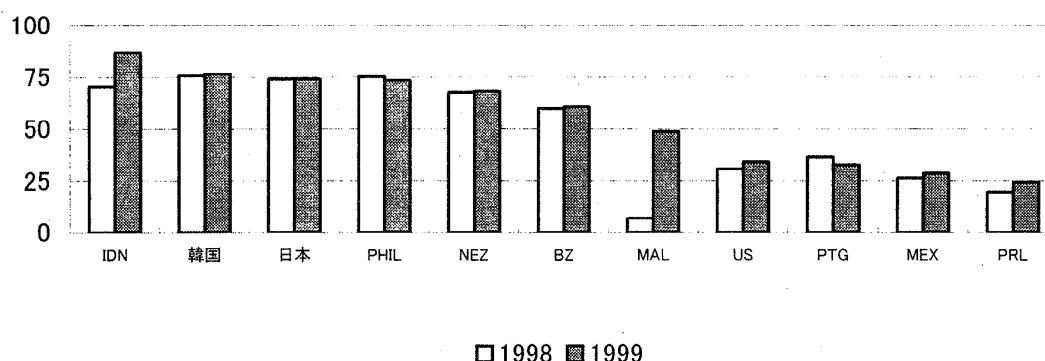
表1：各国の私立機関－公立機関の学生数比 (%)

	独立型 私立	政府依存 型私立	公立		独立型 私立	政府依存 型私立	公立
インドネシア	86.8	0.0	13.2	スペイン	11.1	0.0	88.9
韓国	76.5	0.0	23.5	フィンランド	0.0	10.3	89.7
日本	73.9	0.0	26.1	ノルウェー	0.0	9.9	90.1
フィリピン	73.3	0.0	26.3	フランス	9.0	0.8	90.2
オランダ	0.0	68.0	32.0	スイス	1.2	6.6	92.2
ブラジル	60.6	0.0	39.4	アイルランド	5.9	0.0	94.1
マレーシア	48.7	0.0	51.3	オーストリア	0.0	3.5	96.5
アメリカ	34.5	0.0	65.5	アイスランド	0.0	1.8	98.2
ポルトガル	33.0	0.0	67.0	ニュージーランド	0.1	0.7	99.2
メキシコ	28.7	0.0	71.3	ドイツ	0.0	0.0	100.0
ポーランド	24.5	0.0	75.5	デンマーク	0.0	0.0	100.0
タイ	13.7	0.0	86.3	チェコ	0.0	0.0	100.0
ハンガリー	0.0	13.2	86.8	スリランカ	0.0	0.0	100.0
イタリア	11.8	0.0	88.2	カナダ	0.0	0.0	100.0
				オーストラリア	0.0	0.0	100.0

OECD, Education at a Glance, 2001 ed より作成 データは1999年

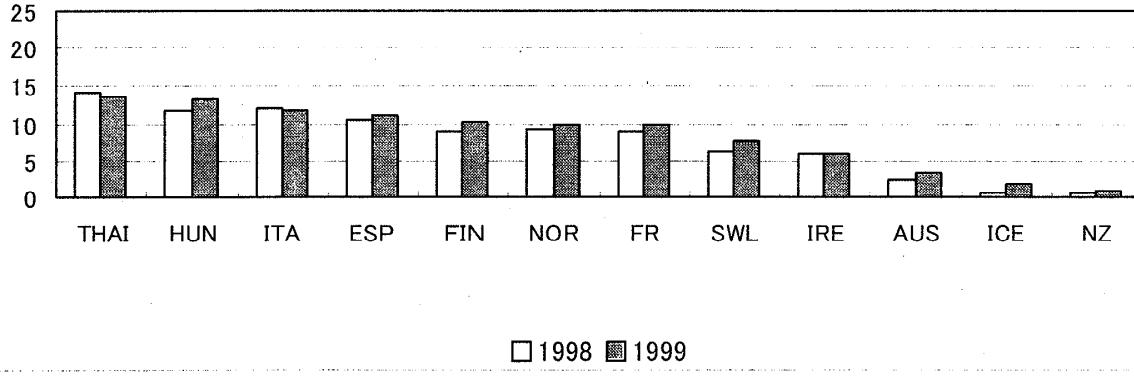
表1は、OECDの統計によるもので、各国における高等教育機関を公立機関、政府補助に依存した私立機関、政府補助に依存しない私立機関の3つの類型に分けた上で、それぞれの学生数の比率を図示したものである。この表に見られるように、1999年の時点では政府補助に依存しない私立機関に所属する学生の比率が最も高いのはインドネシアであり、ついで韓国、日本、フィリピンの順に私立機関が数の上での優勢を示している。この統計を、1998年の統計と比較した結果が図1および図2である。図1、2では、政府補助に依存した私立機関と政府補助に依存しない私立機関をまとめて示しているが、表1に見られたようにもともと私立機関の学生の比率が高いインドネシアにおいては、1998年の統計では政府依存型に分類されていた私立機関の学生が約70%であったのに対して、1999年には独立型の機関の学生が86.8%とされている。またマレーシアでは1998年から1999年までに私立機関の学生数比が約6倍になっているが、これはこの間に国立大学の法人化が行われたことが主たる要因として考えられる。

図1：私立機関所属の学生の占有率(1) (%)



OECD, Education at a Glance, 2000 ed, 2001 ed より作成

図2：私立機関所属の学生の占有率(2) (%)



OECD, Education at a Glance, 2000 ed, 2001 ed より作成

このように見えてくると、高等教育のいわゆるプライバタイゼーションは、定量的にはその外觀上、世界規模でほぼ一律に進行している動態であるかのような印象を受ける。しかし、プライバタイゼーションを、現在世界で起きている高等教育界の変化を理解するための範型として採用することができるかを判断するまでには議論が進んでいるとは言えない。また、これまで概観してきたプライバタイゼーションに関する言説は北米およびアジアにおける現象を対象として言われているもので、たとえばタイヒラーはヨーロッパにおける高等教育の変化を「脱政府化 de-governmentalization」と呼んでプライバタイゼーションとは区別している<sup>(10)</sup>。高等教育のプライバタイゼーションは、あるいは限局された地域で観察されている事態であるとも考えられる。そこで次項以下では、わが国の高等教育と政府の関係をとりまく変化を一例として、その変化がプライバタイゼーションの文脈の中に捉えることができるか否か検討を試みる。

#### 4 国立大学の法人化

機関の運営主体が公から私へと転換することは、プライバタイゼーションの典型的なかたちであると考えられる。このように考えるとき、わが国においてプライバタイゼーションにきわめて似た響きを持つ政策が、平成 16 年に計画されている国立大学の法人化であろう。法人化は、国立大学の私立大学への転換を直ちに意味しないまでも、仮に法人化によって国立大学に対する政府の管理の量が一定程度減れば、それはプライバタイゼーションの動向の中に捉えられると考えられる。このことに関して国立大学等の独立法人化に関する調査検討会議の報告「新しい『国立大学法人』像について」(以下「報告」とする)では、法人化の目的として、国立大学に対する「規制が緩和され、大学の裁量が拡大する」ことを掲げている<sup>(11)</sup>。このテーゼを見れば法人化はプライバタイゼーションの文脈の上に捉えられることであると思われる。しかし、規制緩和にともなって、そこには教育の公共善としての性格を担保しようとする力も働いている。特に財政と管理運営の面で、そのための政策の一部がすでに明らかになっており、これらの政策と、規制緩和の政策において、影響力のバランスがどちらに傾くかによって、法人化をプライバタイゼーションと判断しうるか否かが判断されるよう見える。

まず財政に関して、この「報告」における、法人化後の財政と管理運営の政策に着目すると、国から法人への財政支援である標準運営費交付金の制度により、国立大学法人と国との間にある財政上の紐帶は維持されるといえる。また法人の自己収入は運営費交付金の算出基準として使用され、法人の事業による収入は、ある程度までは利潤とならない仕組みになっている<sup>(12)</sup>。さらに財政に關係して、これは国立大学の法人化とは別の問題だが、法人化に先駆けて平成 14 年度にはじまった私立大学教育研究高度化推進特別補助が、文部科学省から私立大学への直接補助の途を開いたことを考えると、財政上の国から大学への影響力は、総体として必ずしも弱くなつてはいないという指摘ができるかも知れない。

あるいは管理運営の面では、同じ「報告」によれば国立大学の法人化は文科大臣が「国立大

学法人」の中期目標を定め、中期計画を認可することを前提としている。この政策によって法人化後も管理運営上の国の影響力が消滅しないことは言うまでもなく、法人化以前と比較して国立大学の裁量が格段に拡大するか否かは明らかではない。これらのことから、少なくとも財政と管理運営の面で国立大学に対する全体的な政府の影響力が法人化によってどの程度減じられるのかは現時点では断言しにくいと言わざるを得ない。

### 5 第三者評価への動き

さらにここで注目すべきなのが大学の第三者評価への動きである。すでに平成 12 年に学位授与機構が大学評価・学位授与機構（以下機構とする）へと改組され、国公立大学に対しては、本格的な第三者評価への準備としてすでにいくつかの評価とその報告を行っているが、それに加えて平成 16 年からは国が第三者評価機関を認証し、大学は国に認証された評価機関（認証評価機関）による評価を受けなければならないとされている。また、平成 12 年の改組の際、国立学校設置法施行規則の附則において、「大学評価・学位授与機構は、当分の間、私立大学に係る（中略）評価を行わないものとする」と定められた。しかし中央教育審議会は、平成 14 年 8 月に、「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」（以下「答申」とする）において、「機構による評価を受けることを希望する私立大学についてはこれを可能にすることが適当である」と答申している<sup>(13)</sup>。機構による国立大学の評価の本格実施は平成 15 年度であり、この答申は、機構の本来の事業の本格実施に先駆けて私立大学の評価への途が開かれたということを意味している。そして、この急激な政策転換の推進力のひとつが、先にも述べた「認証評価機関」という発明であると考えられる。すなわち、私立大学を含む全大学が、国に認証されたいずれかの評価機関による第三者評価を受けることが義務化されることをふまえれば、機構の評価事業の対象を国公立大学だけでなく、私立大学にも拡張する必要性は予測できる。

さらに、機構に限らず、わが国の第三者評価機関一般に関して、この「答申」で述べられ、かつ学校教育法の改正案にも盛り込まれている国による第三者評価機関の認証基準は、アメリカにおいて、連邦政府が学生への奨学金を給付する際に学生が所属する機関が受けているべきアカредィテーションの主体に関する基準を雛形にしたものであると判断される。したがって、奨学金のみに関する規定を機関全体への規定としたことから、わが国の第三者評価システムは、アメリカのアカредィテーション・システムよりもその自律性が小さいものになる可能性も否定できない。しかしこの問題に関わっては、アメリカのアカредィテーション団体にとって連邦の奨学金基準がどれほどのインパクトを持つのかに関する客観的な評価が必要であり、さらなる比較的検討が求められるところであろう。

### 6 おわりに

以上、世界の高等教育の量的なプライバタイゼーションの動向を概観した上で、わが国における政策転換の意味づけを試みた。このように見えてくると、わが国における高等教育政策の転

換が総体としてプライバタイゼーションであるかについては一概に判断できない。少なくとも以下の各点に関して評価が不可能であるか、あるいは相反する方向を指示すからである。

- ① 法人化後の国立大学に対する運営費交付金の配分および私立大学教育研究高度化推進特別補助によって、大学の意思決定における国からの影響力の変化。
- ② 中期目標・中期計画を定める手続きによる、大学に対する政府のコントロールの量の変化。
- ③ 認証評価機関という制度を新設することにより、国立大学に対する評価においては国の関与が拡大し、さらに同様の制度が私立大学にも及ぶこととされたこと。
- ④ わが国の高等教育の量的な拡大において、私立大学が負っている役割が減じているようには見られない。

冒頭に述べたように、プライバタイゼーションとは目指すべき規範ではなく、あくまでも動向を説明するための理解の範型である。わが国の高等教育界において現在起きている変化が、プライバタイゼーションの文脈に以下に位置づけられるか、あるいは位置づけられないかという命題については、政策転換の影響をみながらさらに動向を見守る必要があると考えられる。

#### 【注】

- (1) たとえば Altbach, P. G., 'Comparative Perspectives on Private Higher Education', in Altbach ed., *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*, Greenwood Press, 2000, pp.1-15, あるいは喜多村和之「私学化に対して日本の私立大学はどう立ち向かうか」, 『私学高等教育研究所シリーズ』No.6, 私学高等教育研究所, 平成13年7月, pp. 21-35
- (2) 森利枝「世界の高等教育における私学化の展望」, 私学高等教育研究所, 前掲書, pp. 1-20
- (3) Levy, D. C. ed., *Private Education: Studies in Choice and Public Policy*, Oxford University Press, 1986
- (4) Levin, A., 'Privatization in Higher Education', in Levin, H. ed., *Privatizing Education*. Westview Press, 2001, pp.133-148
- (5) ibid.
- (6) Altbach, op. cit.
- (7) Cauldner, A. W., *The Future of Intellectuals and the Rise of the New Class*, The Continuum Publishing Corporation, 1979
- (8) CLAD's Scientific Council, *A New Public Management for Latin America*, Latin American Centre for Development Administration, United Nations, 1998
- (9) Tilak, J. B. G., 'Emerging Trends and Evolving Public Policies in India,' in Altbach ed., op. cit., pp. 127-153
- (10) タイヒラー／森訳「ヨーロッパにおける高等教育の多様化と私立大学の役割」, 私学高等教育研究所, 前掲書, pp.43-50

(11) 国立大学等の独立法人化に関する調査検討会議「新しい『国立大学法人』像について」, 平成 14 年 3 月 26 日

(12) 同前

(13) 中央教育審議会「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」, 平成 14 年 8 月 5 日

## 研究セッション午前の部の司会者として

山野井 敦徳  
(広島大学)

筆者は、2日目午前の部として研究セッション「日本型高等教育へのインパクトと変容」の司会を慶應義塾大学の松浦良充教授とで進めさせていただいた。したがって、ここでは、本研究セッションの司会者としての感想ないしはコメントを要約して役割に代えたい。その場合、当センターとして研究セッションの設営側の司会として要約し、整理する必要があろう。

今回の研究員集会、とりわけ研究セッションの時間的な設定は、昨年の討論の時間が十分にないという反省から、午前にご報告をいただき、午後に総括質疑を行うという形式を採用した。これは今回初めてというわけではないが、今までの研究員集会での構造的な課題は、参加者の中でも遠方の方が多く午後4時前後には終了する必要性があった。そのため午前と午後で研究セッションやシンポジウムを組むと、どうしても双方の消化不足という問題が生じたためである。

午前の部はセッションの意図と報告者の紹介を、センター側の一員と担当したので、ここでは、セッションの意図を中心にセッションに関連する若干の感想を述べておきたい。

### 1. 研究セッションの意図について

まず、本日の研究セッションについて、主催者側の意図とか趣旨について説明をしておきたい。今回の研究員集会はセンター創立30周年記念事業の一環ということで、研究員集会全体のテーマに明示されているように、「戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ」と題している。

昨日は基調講演として、カッセル総合大学のウルリッヒ・タイヒラー先生から国際的文脈における高等教育の動向に関するご講演をいただいた。それと同時に、国立学校財務センターの天野郁夫先生からは「日本型高等教育のゆくえ」と題してご講演された。タイヒラー先生からは、過去における国際的な観点から高等教育の動向と研究、さらには最近のグローバル化やヨーロッパ統合の状況にも言及された。こうした国際的な動向にあって、我が国における大学改革の方向性には、天野先生がご指摘のように、これから日本型大学の改革とはなにかという、そのグランドデザインが欠けている現状がある。当センターの「21世紀COEプログラム」として採択されたテーマは、「21世紀型高等教育システム構築と質的保証」であるが、研究員集会の主要な課題である「日本型高等教育のゆくえ」の背景にはまさに21世紀における我が国の大学のグランドデザインが最終的に描かれる必要があるわけである。

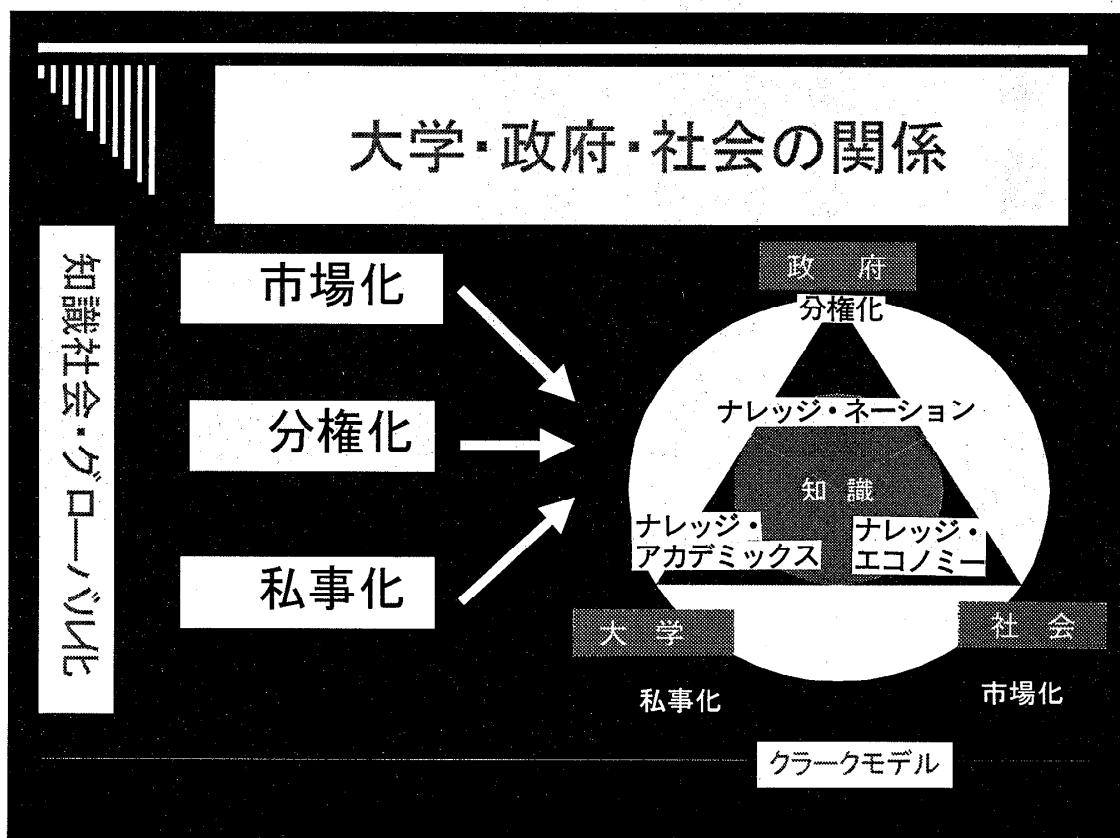
こうしたグランドデザインがどうあるべきか、これらは大変に大きな課題であるため、容易

には構築できない現状にある。私どもとしては専門の研究機関として手をこまねいているわけにも行かない。

いずれにせよ、最初に現状の大枠を考えておく必要がある。大学の構造改革とは学術的にはほとんど定義されていないが、私としては、第一図に示したように、大学の構造改革とは、基本的に「大学と政府及び社会との関係性」が大きく変化することだと考えている。

今回はこの関係性に及ぼす3つの切り口を設定した。すなわち、第一のキーワードは市場化、第二のキーワードは分権化、第三のキーワードは私事化である。これらがグローバルな世界的動向として進行している。このほか、知識社会化やIT（情報技術革命）化も重要な影響源と言える。こうした外部社会の構造的変化が、大学と政府及び社会のあり方に重大な影響を与えると考える。午後の部の討論では、構造改革における18才人口減のインパクトが、本日の討論では踏まえられていないでは無いかという指摘があったが、この枠組みで言えば、「市場化」や「私事化」の文脈に入る。18歳人口減によって、私立大学の淘汰問題、国立大学の独立行政法人化や統合再編成問題は、こうした市場化や私事化と深く関連していると見ている。

図-1 高等教育システムの構造改革次元



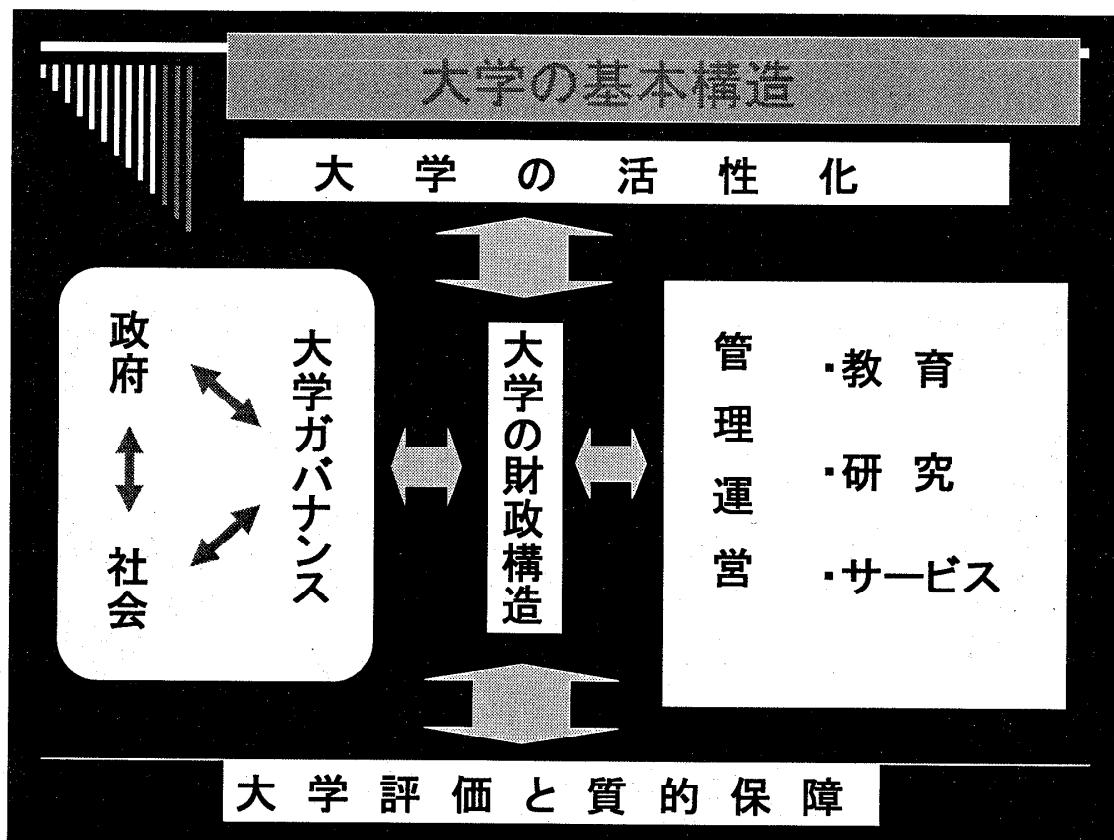
大学と政府や社会との関係性が変化することによって、高等教育全体の市場化、たとえば独立行政法人化や予算配分の競争原理、大学と企業の関係、知識・特許・技術など知識を創造す

る大学、社会、企業、政府の関係が大きく変化する。

その結果、こうした大学を取り巻く構造的変化は、大学のガバナンスのあり方や大学への資金の流れに大きな影響を与えることになる。つまり、これまでの大学のあり方では適応できない時代が到来する。大学内外の構造改革が一体的に推進されているのが現在である。

大学のガバナンスのあり方や資金の流れが大きく変化し、大学の設置形態、アカウンタビリティ、大学評価など、大学内部の再構築が行われ、大学の基本的機能である大学教育、研究、社会サービス等のあり方が本質的に大きく変革される。

図-2 大学の基本構造



## 2. 報告者のご紹介について

このような意図から、本研究セッションの報告者として、大井先生には市場化の視点から、宮崎先生には地方分権化の視点から、さらに森先生にはプライバタイゼーションの視点から、それぞれ我が国の高等教育を考えていく上でのインパクトを報告いただくこととした。

大井玄先生は国立環境研究所の元研究所長で現在は参与である。先生の専門分野は医学、とくに終末期医療である。高等教育を専門に研究をしていないが、『ニュージーランドの行政改革と高等教育および科学技術への影響：予備調査報告』を出版している。全国を見渡しても、市場化論の功罪について詳細に言及したものは残念ながらほとんど無く、貴重な文献となって

いる。大井氏はニュージーランドが 1980 年代から実施してきた市場化の光と陰、とりわけどのような問題点があるか「市場原理が大学教育にもたらすもの」と題してご報告いただいた。

続いて宮崎正寿教授は、現在、高崎経済大学に勤務しておられ、ご専門は地方自治、地方行政である。自治省に入省後、オーストラリア大使館書記官、経済企画庁、岡山市助役などのキャリアを経て、現職に至る。この間、公立大学の将来的な展望に関する「公立大学地域貢献あり方検討委員会」の委員として活躍されている。本セッションでは、大学内外のガバナンスにおける分権化 (Decentralization) の視点から「地域社会と大学」と題してお話をいただいた。

最後になったが、森利枝先生は、現在、大学評価・学位授与機構の助教授である。高等教育研究者として新進気鋭の代表としてご参加いただいた。先生の専門は、高等教育論で、とくに「Higher Learning の要素一体系－資格」に関心を持っている。プライバタイゼーションをキーワードとして、これまで世界の高等教育の私学化について研究を推進してきた。その主要論文は喜多村和之先生が主幹をしておられる私学高等教育研究所のジャーナルに掲載されている。このセッションでは「高等教育のプライバタイゼーションの動向」と題してご報告いただいた。

### 3. 若干の感想

それぞれのご報告は、本書において述べられているので割愛するが、午前・午後のセッションを通して痛感することは、21 世紀の大学像、いわゆるグランドデザインを模索するがいかに困難なことであるかという印象が強い。各報告者の方には的を射たお話をいただいたにも拘わらず、である。

たとえば、21 世紀の大学像を模索する場合、大学の市場化問題にどう対応するかであろう。サッチャー政権、東西の対立解消以来、世はまさに市場化一辺倒である。市場化は将来的な拡大成長市場を描けるときに初めて、バラ色の将来像が描けるが、少子高齢社会や先進国病で将来の拡大成長市場は描けそうにない。

地方分権化に関しても、地方自治体には連邦政府や道州制の発想はまだまだ弱いようだ。それどころか地方自治体の大きな負債問題もある。連邦制の前提是独立国家ほどの個性化や自治を前提として成立するが、日本文化の单一文化方式では個性ある州立大学が競争する構想は望めそうにもない。

さらに我が国のプライバタイゼーション政策は、パブリックの観念が弱く、プライバタイゼーション＝民間企業＝私費維持（逆も真）に固まっている。私学の財政的サポートは憲法や法律違反が論議される国家である。逆に法制を変革するという発想もない。

近代大学の歴史を考えれば、19 世紀、ドイツの近代大学は連邦政府で維持されてきた州立大学は、歴史上はじめて大学間の市場競争が成立したといわれる。19 世紀末から 20 世紀にかけて、アメリカ大学の基盤が成立した背景にも、やはり、グランドデザインがあったのではなく、厳しい市場原理が機能していると言われる。

両者に共通しているのは、いわゆる競争市場が機能していたということと産業社会の発展途

上という拡大市場にあったということであろう。逆に、相違点は前者にはフンボルト理念という近代大学のグランドデザインがあったのに対して、アメリカにはそうしたグランドデザインはなかった。アメリカの大学史家ヴェイジーは市場の優位性を指摘する。

現在の我が国の状況は、歴史的に見て先例となる他国の大学はどこにもないことは確かなようだ。アメリカはヨーロッパや日本と比較して特殊だと言われるが、特殊であるならば、どこまでグローバル化は可能か？という新たな疑問が生じる。近代大学創立100年の歴史を経て、日本型大学もそれなりに成立している。しかし、現在の構造改革は日本型の大学 자체が問われている。和魂X才とは上手く表現したものだ。我が国の大学システムや改革はよく言えばハイブリッド効果が期待できる一方、悪くすれば、ただの雑種に過ぎない。それが学問的生産性において国際的に高く評価されるようになれば、我が国の大学を大学史における一つのモデルとして評価される可能性もなくはない。しかし、午後の部でフロアーから問題提起されたように、我が国の大学改革の現状をみると、大学を依然として増設し、混迷を深めているだけに、その反動として一段と厳寒な冬の時代を迎えようとしている感は否めない。

## インパクトの受容から歴史の創出へ —研究セッション「日本型高等教育へのインパクトと変容」より—

松浦 良充  
(慶應義塾大学)

50年あるいは100年経って、後の歴史家は、いまのこの日本の大学・高等教育改革をどのように位置づけ評価するのだろうか。眼前の改革課題に対処するのに精一杯で、気がつけば、いったいどこからどこへ向かおうとしているのか、その航跡も針路も見出せない。現在こうした事態に陥ってはいまいか。改革がさまざまな局面において、より具体的な様態をとりながら本格化すればするほど、その傾向は強まる。今回の研究員集会においてしばしば繰り返された「グランド・デザインの不在」という指摘も、こうした状況に対する焦燥感のあらわれではないか。

「戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ」を全体テーマとする、第30回研究員集会2日目の研究セッションは、「日本型高等教育へのインパクトと変容」と題して行われた。ここで掲げられたテーマは、センター創立30周年にふさわしい大きな課題である。それは、「現在を戦後高等教育の終焉という歴史的転換期ととらえ」(「第30回研究員集会の趣旨」),「日本型高等教育」のゆくえの予言を試みる。いわば後世の歴史家の仕事を先取りするものであった。以下、本稿では、その報告の部(午前)の司会を担当した立場から、このセッションを振り返り、そこで触発されたことを書き記すことにしたい。

もう一人の司会者であるセンターの山野井敦徳氏による趣旨説明で明確にされたように、このセッションは、「戦後高等教育の終焉」を、「日本型高等教育」に対する三つのインパクトによる「変容」を見てとり、そうした切り口から今後の「ゆくえ」を探ろうとするものであった。すなわち<市場化>(Marketization) <分権化>(Decentralization) <私事化>(Privatization)の三つである。そして各々に対応して三つの報告があった。

まず大井玄氏(東京大学名誉教授・国立環境研究所参与)は、ニュージーランドの事例をもとに、「市場原理が大学にもたらすもの」について報告された。ニュージーランドでは、1980年代半ばから、市場原理にもとづく徹底した行政改革が行われ、高等教育や学術政策・行政にも導入された。国立大学や研究機関の法人化(民営化・企業化)が実施され、教育成果と研究成果が競争的市場のもとで「売買」されるようになったのである。教育費負担は国家から受益者へと移行され、研究資金も競争の成果によって一元的に配分される。その結果生じたのは、大学の社会的サービス機能の低下であり、研究者の地位の不安定化であり、社会科学や人文科学、基礎科学諸分野への進学率の低下である。一方大学教師は、よりよいサービスを提供するために教育面ではプロフェッショナリズムを強めたが、それに応じて研究の余裕が少なくなつた。また情報の囲い込みが行われ、研究者・機関間の協力関係が阻害された。さらに短期に成

果の上がる研究が重視され、公共性はあっても利益の薄い研究が敬遠される。こうした結果をふまえて、各方面での市場原理導入による行政改革は国民の支持を得られず、その行き過ぎからの転換がはかられている、という。

この生々しいく市場化>の事例は「歴史的実験」と言っててもよい。はたしてその「失敗」の原因は、大学・高等教育・学術研究への市場原理の導入自体にあるのか。それとも、あまりにも急激かつ徹底した形で実施されたことに問題があったのか。指摘される諸問題は、現在の日本の論議にも明らかなように、改革の必然的結果として容易に予想されうるものでもあったようと思われる。したがって、それでもなぜく市場化>が進められなければならなかつたのか、を考えなくてはならないだろう。アメリカではなぜ市場原理が「成功」して、グローバル・スタンダード化したのか。その問題と照らし合わせながら、今後のニュージーランドの「転換」がどのように進行するのか、興味をそそられた。

続いて宮崎正寿氏（高崎経済大学）は、「地方分権と公立大学の役割」と題して、地方分権推進の政策・法制化動向をふまえながら、公立大学の現状と使命について報告された。地方における高等教育のあり方については、分権化の進展や地方財政の悪化を背景にして、また国立大学の法人化や地方移管の議論とも交錯して、根源的な見直しが必要とされている。宮崎報告に一貫する問い合わせは、こうした状況のなかで「自治体が大学の設置者となることの意義をどこに求めるか」である。それは、高等教育の「公共的」セクターを担う国と地方自治体とがどのような役割分担をしてゆくのか、を問うとともに、「分権型社会」においてあらためて公立大学の使命を問い合わせることでもある。宮崎氏によれば、分権型社会への移行にともなって、各地域における人材や政策形成能力、さらに地域固有の技術や企業家精神の育成が必要になる。そうした「地域貢献」のために、分権型社会を支える「知」の集積拠点としての公立大学の存在意義がクローズ・アップされてくる、という。

公立大学の存在意義は、単にく分権化>によってのみ問題となるのではない。国立大学の独立行政法人化との絡みで考えれば、く市場化>やく私事化>のインパクトとも無縁ではない。宮崎氏も指摘していたことであるが、地域とのつながりは、なにも公立大学の独占物ではない。

「地域貢献」「住民に開かれた」と言っても、それ自体は公立大学の存在意義を証明するものではない。「国」立大学とは言っても、地方国立大学が決して地域に背を向けているわけではない。

「地域貢献」という点では、地方の私立大学も大きな役割を果している。そうしたなかで公立大学が、法人化した国立大学や地元私立大学との市場競争に勝ち残ることは容易なことではないだろう。公立大学が独自性を主張するためには、法人化した国立大学や、市場化を免れ得ない私立大学とは違った方向をめざさざるを得ないのではないか。すなわちあえて市場化と私事化に背を向け、採算度外視で「公共性」の担保をめざすしかないのではないか。もちろんそれは、住民の負担=犠牲を説得した上である。「公」立大学が単に自治体立という設置形態の意味にとどまるところなく、「公共」的な大学をめざすことに、「痛みを伴った」活路があるのではないかと思った。

最後に森利枝氏（大学評価・学位授与機構）は、「高等教育のプライバタイゼーションの動向」について、概念整理を施しながら日本の現状に照らして報告された。高等教育のプライバタイゼーションは世界的に進行しているといわれるが、それを同定する指標や定義はあいまいである。ひとつには、プライバタイゼーションを、公立セクターに対する私立セクターの数の上の優位、および管理運営上のコントロールおよび財政上の支援における政府の影響力の縮小、と捉えることができるかもしれない。この観点から森氏は、高等教育の現状、特に国立大学の独立行政法人化と評価システムの導入について検討した。結論としては、それらはともにプライバタイゼーションの文脈には位置づけられない。なぜなら法人化によっても管理運営上の国の影響力が消滅するわけではなく、また標準運営交付金制度によって大学と国との財政的な絆は維持されるからである。さらに私立大学教育研究高度化推進特別補助金の文部科学省からの直接補助化もあわせて考えれば、財政上国と大学との関係は弱まっていない。また評価システムについては、国公私立大学の設置・運営における事前規制が緩和され事後評価への転換が行われている。しかし大学は国によって認証された評価機関による評価を受けねばならないとされ、大学への政府の影響力が弱まるのかどうかは定かではないからである、という。

森氏の指摘するように、どのような指標を立てたとしても、高等教育の公立セクターと私立セクターを完全に峻別することは不可能でもあるし、また厳密にそれを試みても無意味でもある。とりわけ日本の場合は、法制的には国公私立大学のいずれもが「公的な」性格を付与され公教育制度の一翼をになっている。私立大学についても、経常費を含めて政府からの補助金を得ており、また規制緩和の方向にあるとはいえ、設置認可行政を中心として政府からかなりの統制を受けている。一方国・公立大学にしても、学生から少なからぬ授業料を徴収している。その意味では、国公私立という設置形態を問わずに、政府によってその運営や存在そのもののが「公的に」統制・担保されているところに、実は「日本型高等教育」の一つの大きな特色がある。さらにそれがプライバタイゼーションの波を受けながらも維持され続けるところが注目されるべきである。独立行政法人化される大学が、依然として「国立大学」であり続け、国公私を問わずあらゆる大学が「国の」認証評価機関によって評価を受ける。またその一方で、規制緩和や市場化、さらには私事化さえ、公共政策として遂行される。こうしたところにこそ、「日本型」の特徴があるのではないか。

当日のプログラムでは、それぞれの報告に対応したディスカサントを交えた討論の時間が午後に用意されていた。そのため午前の部では報告の後の議論の時間にあまり余裕がなかったが、質疑の多くは、やはり国立大学の法人化の問題に集中した。私学に深くかかわる筆者にとっては、市場化にしても、プライバタイゼーションにしても、私立大学の問題にあまり触れられなかつたのは残念であった。けれども「日本型高等教育」へのこの三つのインパクトは、設置形態のレベルで国・公・私をわけて高等教育を論ずることがもはや有効ではないことを示している。政治・経済や学問・文化・情報のグローバル化を背景として、急激に展開（転換）される公共政策のなかで、新たな日本型高等教育を創出するためには、高等教育研究は政策の後追い

にとどまるわけにはゆかない。公私の対立図式を越えて、自らの「政策」を自らで練り上げてゆくことが必要だろう。「終焉」「インパクトの受容」そして「ゆくえ」にはどこか傍観者的なニュアンスを禁じえない。歴史家ではなく、大学人こそが大学・高等教育史をつくるのだ。そういう強く感じたセッションであった。

# 討 論

## 大井報告へのコメント

米澤 彰純

(大学評価・学位授与機構)

### はじめに

まず、今回の研究セッション全体についての印象からお話しさせていただきたいと思います。セッションの意図は、日本型高等教育の現代的な動きとそのゆくえを、「市場原理」「地方分権」「プライバタイゼーション」という3つのキーワードで語ろう、あるいは占おうと言うことだと思います。多分これらの言葉は、英語でもよく使われる Marketization, Decentralization, Privatization という言葉に対応するものだと考えております。さて、ここでの話のむずかしさは、これらの言葉の間に定義のレベルでの合意がなされない、あるいは経済学的あるいは法制度として厳密に定義できたとしても、結果的にはそうすればするほど話がしにくくなってしまうところにあります。つまり、人々が高等教育の「市場」「地方」「私」というものから受けるイメージと、それが経済学や政治学、法制度学などに依拠して語るときの術語をそもそもその定義が乖離し、一方で奇妙に印象論的な議論の曖昧さと、他方でのクリアな理論構築の現実への応用の危うさとの両方を顕在化させてしまうからです。すなわち、高等教育という、かつて「あてはまらない」と考えられていたものに何らかの言葉をあてはめる時の演繹的応用の境界的試みみたいなものが、この種の議論の特徴と言えましょう。

他方、大井先生のお話では、比較的丁寧にニュージーランドの高等教育改革の実像を具体的にお話しいただけたのではないかと思います。このことを踏まえ、私も原理のレベルではなく、具体的のレベルで、高等教育システムへの市場原理の諸側面に対してコメントをしたいと思います。

### ニュージーランドの事例はどうとらえるか

大井先生のお話の中で、私が重要だと思いました点は、2点あります。第1は、大学・研究機関の法人化（企業化）が進行しているという点だと思います。この点に関しては、ニュージーランドは確かに世界的に見て先進的な事例です。また、大陸型の大学像を歴史的起源に持ちながら、企業的な経営に転換したオランダ、そして、1990年代の始めに法人化を行い、企業経営に乗り出す大学も多数ある中国などもこのような先進グループと言えるでしょう。これに続く第2 グループとしては、現在国際的な教育サービスの「輸出」を国の産業政策として積極的に推進しているオーストラリア、そして、国立大学の法人化を一部の大学に導入しているインドネシア・マレーシア・タイなどの東南アジア諸国などを挙げることができます。さらに、ヨーロッパでも、ドイツの一部の州で「法人」に近い考え方を取り入れられたり、フランスでも、かな

り以前から大学と国との「契約」という考え方が導入されています。この意味で言えば、2004年に法人化を控えている日本の事例は、これらトップグループに比較すれば、むしろラスト・ランナーに属すると言えるでしょう。

大井先生のお話で大事だと思った第2の点は、研究資金（購入代金）の配分の一元化です。比較できる事例としては、研究のパフォーマンスと予算配分とを直接結び付けているイギリスの高等教育財政カウンシルの研究費配分が挙げられます。イギリスの場合には公的資金にはリサーチ・カウンシルによるプロジェクト・ベースの資金配分もあり、むしろ二元的なシステムであると考えられています。これに対し、日本の国立大学の研究資金は、大きく分けて国からの基本的な予算配分によるもの、学術振興会による科学研究費、そして、民間からの研究資金という3つのルートがあり、その意味で、多元的な研究資金の制度です。つまり、ニュージーランドの研究資金の状況に比べれば、日本の研究者は、研究資金獲得におけるリスクが、より分散されていると考えられます。

さて、大井先生のお話は、先ほど森先生が Privatization の文脈で指摘されたように、高等教育がより市場的な原理によって運営されるようになるという「変動」について語っているものです。その意味で、ニュージーランドの変化は非常にドラスティックであったと思います。ただし、これを日本との比較という観点でとらえる場合には、ニュージーランドが日本に比べてもともとずっと「公」としての仕組みからスタートしていることに注意する必要があります。

そもそも、ニュージーランドの大学は、すべて公立です。これは、大学生の7割以上が私立大学に通い、私立大学間の競争で現実に「市場」が存在している日本のあり方とは、大きく異なります。日本の国立大学が法人化し、市場原理や私的な側面を加えていく過程にあたっては、どうしても、国立大学が私立大学よりもずっと優遇されて公的な財政配分を受けつづけることを正当化する必要に迫られます。しかも、私立大学自体は、非営利組織としての学校法人で運営されていることから、実は私立大学自体が「公」としての性格を一部持っているのです。日本でニュージーランド並みの「市場化」を国立機関に課せば、結果的に日本の現在の私立の高等教育機関に限りなく近くなってしまうという矛盾が生まれます。したがって、日本の国立大学の法人化過程における「市場原理」の導入には、常に一定の歯止めがかかることがあります。

また、大井先生のお話では、ニュージーランドの国立研究所の民営化の話がありました。日本の国立研究所の独立行政法人化は、大井先生自身も認めておられるように、実態としてははるかに「国立」としての性格を残したままのものとなりました。また、日本では研究開発において、民間セクターでの研究や、民間セクターからの資金に依存する比重が大きく、公的な研究開発活動の2倍程度あるといわれています。

次に、補足的なコメントをしたいと思います。まず、ニュージーランドがオーストラリアとの特殊な関係をもっていることを、考慮する必要があると思います。ニュージーランドは、建国当時、オーストラリアと「オーストラレーシア連邦」を作る構想があつたくらい、近い関係にあります。実際、ニュージーランド人は、オーストラリアで保険等を含めて、ほぼ自国にいる

のと同じような生活をすることが可能です。したがって、ニュージーランド人が「国外」流するというときの意味の重さは、日本人が「自国を離れる」というときにイメージするものとは、かなり根本的なところで異なると思います。

最後に、経済自体の失敗（？）と、教育・研究の経済効果の問題とを、この分析から結びつけて議論することはやや無理があると思います。すなわち、教育・研究の効果はより長期的なパースペクティブの中で議論すべきものであり、同時進行中であった経済の失敗（？）に直接影響を与えるとは、考えにくいからです。

私が、大井先生たちの報告書を拝読して優れているなと思ったのは、補足に載っているマスコミ報道への批判の部分にありました。これは、マスコミが一般的によくないという意味ではもちろんありません。大井先生の報告は、建前としてのニュージーランドの「市場原理」重視の政策の裏側を、短期間の調査でありながら丹念に多元的な取材を行うことで、立体的に描き出したところにあると思います。これは、私どものように、比較の視点から教育や社会を眺めることを仕事としている人間にとっては、大変教えられるところがありました。

### 対極にあるシンガポール

実は、大井先生のお話を伺っていて、私の頭に浮かんだのは、ニュージーランドの対極にあるような国家、シンガポールの現在の戦略でした。この研究員集会の直前に、極めて短期間ではありますが、私はこの国を訪れて調査する機会がありました。これは、本当に予備的な調査であったため、大井先生が問題にされたところの「一面的見方」に陥る危険性を免れることはできないかもしれません。その意味で、私の話が、あくまでどちらがいいという価値判断を含むものではないことを、あらかじめお断りしておきます。

シンガポールの人口は、2002年現在約330万人で、外国人人口を加えれば約450万近くとなり、人口規模としては約400万のニュージーランドと大まかには同程度と言えるでしょう。そして、もちろん性格は大きく異なることを承知して言えば、国の共通言語を英語としながら中華系が7割以上でかつ少数民族のインド系・マレー系に配慮を示している点で、「移民社会」「英語圏」「多民族国家」という性格を、ニュージーランドと共有しています。ところが、その高等教育政策は、ニュージーランドとは、大きく異なっています。すなわち、3つの大学は、外国人に対して自国民と同じ額の学費設定にとどめ、さらにアセアン諸国を中心とした発展途上国からの学生には奨学金を一部準備しています。そして、シンガポール国立大学は、国際競争力をつけるため、スタッフの50%以上を外国人とし、学生は約2割が外国人です。そして、スタッフは、公募により世界から広く集めるとともに、日本でも有名となった、京都大学のある研究室のスタッフをまるごと引き抜いた事件に象徴されるように、必要とあれば、戦略的な招聘を行い、給与や研究条件でも柔軟に戦略的な運用を行っています。そして、これとは別のプロジェクトとして、2010年までに世界のトップ大学のブランチや教育プログラムの連携などを最低10校実現する計画を進めており、国家が海外のトップ校を選択的に積極誘致する戦略を明確に打

ち出しているのです。

また、シンガポールの大学が、政府の規制や大学評価などによりがちがちに縛られているかというと、そうでもないようです。もともとイギリスの植民地時代の末期に整備が進められたシンガポールの高等教育システムは、その後も、イギリスや British Commonwealth を中心とする external examiner を招致し、国際レベルでの質の保証を行っていました。しかしながら、最近では、むしろこうした外部者の意見をただ従属的に聞くのではなく、むしろ世界のトップ大学を目指して、自立的に質の向上をめざしているとの話でした。また、法人化の実験的な措置として、シンガポール 3 番目の大学、シンガポール経営大学を「私立」として経営に自律性を持たせて設立するなど、大学にかなりの自律性をもたせようという考え方もとられています。

シンガポールという国自体は、言ってみれば「国家株式会社」として厳しい選抜社会・能力主義社会を国是としており、その意味で、不適応者が出やすく、このような人々が容易に排除されてしまう性格をもっていると言えましょう。すなわち、選抜社会に耐えられない家庭の出現がすでに社会問題になっており、教育の個性化、創造力を育てる教育という名のもとで、暗記力を重視する現行のカリキュラムの軽減を図る政策が、初中等教育ではとられつつあります。そして、積極的に国外に商機を求めていく人々を含め、シンガポールから国外に流出する人々が多くいる一方で、大陸中国や IT にわくインドなどから、積極的に優秀な人材を移民として受け入れるという、国民の入れ替えともいべき政策をとっているように見えます。

高等教育を「市場」におけるビジネスと考えれば、現在のシンガポールの政策は短期的な「ビジネス」としてはマイナスといえましょう。他方、理屈付けをするとすれば、この高等教育・研究への支出は、人的資源への投資であるとともに、これら教育・研究活動における「ブランド」を形成するための、先行投資と捉えることもできるでしょう。

## 明確なビジョンとリスク

ここで主張したかったのは、ニュージーランドにせよ、シンガポールにせよ、グローバルな「市場」社会に対応するため、国家や個々の高等教育機関が明確な戦略を打ち出すことが重要になっているということです。そして、これらの国々が、自国の人口の流入・流出をある程度折りこみ済みでこのような意思決定をしているということも改めて確認しておく必要があるでしょう。

英語圏という、国をこえた巨大な生活圏の中での小国としてのニュージーランドの議論と、日本語というほかの国では通用しにくい言語に強く依拠し、それこそ大井先生の主張されるところの「閉鎖的」な生態系に生きるわれわれの問題を一緒にすることには、大きな問題が残るのは事実でしょう。すなわち、日本の場合、国として何か失敗した場合、これは取り返しのつかないこととして日本人全体の運命を左右することになるからです。しかし、日本でも、少子化の有効な対策としてすでに移民の受け入れが現実的に検討されています。このように、日本全体を何とかして開放的な社会にして、変化のスピードとリスクに対処するということも、グロ

ーバル社会の中で現実的なビジョンとなってきているような気がします。すなわち、現代社会においては、誰もが納得する確実なビジョンやグランドデザインが描けないというのが本当のところかもしれません。そうであるならば、政府も高等教育機関も、どんな意思決定をしようと、それなりの失敗のリスクを負わざるを得ません。そのことを勘案した上で、人々がこれに協力し、連携していくことも、避けられないのかもしれません。

### 高等教育における新たな「疎外」？

大井先生の主張に抜けている点として「市場原理」に基づく行動は、必ずしも国家・機関のフィランソロピーを否定するものではないことも、触れておく必要があると思います。ニュージーランドと異なり、日本では、教育と研究は「市場原理」ではなく、高度に発達した複雑な「市場」に直面しているわけで、そのルールの下で、高等教育関係者が、何らかの形で共生共栄をはかるとしている一面も、認めるべきでしょう。

大井先生の提起された人間性の問題については、私自身は、むしろ現代的な「知」の生産と伝達の場が、大学が知識産業の発達の中に飲み込まれてく中で変質したことに原因を求めるべきではないかと思います。今回の研究員集会のテーマを、「高等教育」の「変容」の「日本型」への「インパクト」と並べ直したらどうでしょうか。昨年の研究員集会のなかで、「大学は死んだか」という議論がなされました。むしろ、市場、地域社会、(independentではなく「私事性」という意味での)プライベートという概念の存在自体をはねつけるような強烈な identity を、かつてあった大学が持っていたという証言として、この議論を聞くことはできないでしょうか。

さて、第4のキーワードを出そうと言うわけではないのですが、最後にジョージ・リッツアによる大学のマクドナルド化の議論<sup>(1)</sup>をご紹介したいと思います。リッツアは、マクドナルド化の4つの次元として、①計算可能性、②予測可能性、③効率性、④人間による技能を人間によらない技術体系に置き換えることによって、人間の予測不可能性に対する制御を増すことと定義し、「最もあてはまりにくい」と考えられる、社会学や大学のマクドナルド化の様相について議論を行っています。コメントして陳腐だなと思いつつ一応申し上げますと、knowledge based society の到来や、もっと単純に言えば高学歴化は、大学を、あるいは知の生産や伝達という行為を、極めてシステムティックにしてしまったように思います。これは日本型というか、多分「グローバル型」の現象にあたると思うのですが、切符きりが、誰がどこでいつ乗り換えたまで補足できる超人的な改札機に取って代わられたように、高度な知識生産・伝達の場が、それ自体として人間味を喪っていくときの「疎外」の問題を、非説明変数とするか、説明変数とするかが、この問題を解く上で大きな鍵ではないだろうかと思うのです。

### 【注】

(1) ジョージ・リッツア（正岡寛司訳）『マクドナルド化の世界』早稲田大学出版部（2001年）

# 宮崎レポート「地方分権と公立大学の役割」からの仮説

原山 優子  
(東北大学)

## 1. はじめに

平成 16 年 4 月の国立大学の独立行政法人化を前に、日本の大学システムはかつて経験をしたことのない大きな変革の準備を急ピッチで進めている。

「大学改革」を制度整備という切り口から考察すると、帝国大学令の公布（明治 19 年）にさかのぼることができる。その後数多くのルールが制定され、昭和 62 年に大学審議会が設置されるに至った。大学システムはドラスティックな改革と幾多のインクレメンタルな調整の繰り返しを行ってきたが、それはあくまでも大学システムに内包された変革であった。今回の国立大学の独立行政法人化は、行政改革の一環として検討が進められたという経緯はあるが、国立大学のフレームワークの変更に留まること無く、私立大学・公立大学を含む大学システムの再編成を促し、さらには社会システムと大学システムの補完的な関係の構築を実現せしめるものである。この点から、旧来の大学改革と一線を置くものであることが理解できよう。

大学システムを取り巻く環境も著しく変化している。18 歳人口の減少によるサバイバルゲームの激化、大学審議会答申及び科学技術基本計画を根拠とした競争原理・評価システムの導入、産学官連携の強化等の現象を前に大学システムの対応性が試されている。また財政基盤の縮小と反比例して政府・産業界・社会一般の大学に対する期待・要求は強まる一方である。この背景には、「大学発ベンチャー」というキーワードに代表されるように、新企業・新産業創出による景気低迷からの打破・雇用創出という考え方もあり、大学に教育・研究という従来の役割の他に「社会貢献」という新しいミッションが課せられることとなった。

大学は古くから、知の創造、知の伝達、人材育成、医療等のサービス提供を行うことにより、広く社会に貢献してきた。よって「社会貢献」はなにも目新しいことではない。しかし、1990 年代後半から、大学への認識が大きく変化してきたことは事実である。産業への技術移転、企業のニーズにマッチした人材の育成、地域産業活性化の推進といったチャンネルを介して社会・経済システムに参画していくことが大学に求められ、また大学もそれに応えるべく体制を整えつつある。国立大学の独立行政法人化もその体制作りの一つとみなすことができる。

## 2. 問題意識

この大学の第三のミッションを「地域貢献」という切り口から分析すると次のようになる。まず大学と地域の関係であるが、これもまた古くから構築されてきたものである。大学令の改正により地方自治体が大学の設置者として認められるようになり公立大学が誕生し、昭和 23

年の「一府県一大学構想」を背景とした新制大学の発足を経て、平成12年には77の公立大学を数えるに至った。地域への貢献を目的とした公立大学においてはこの第三のミッションはすでに内包されたものであるが、近年の動きとして注目すべきは、地方経済の地盤沈下という状況と产学連携推進の流れの合流地点に大学の地域貢献という構想が登場したという点である。ある地域の産業が停滞期に入った場合、市場の動向が、稼働率の低下、失業率の上昇といった社会問題へと連鎖反応を起していく。多くの場合、一時的な景気対策はあまり効果を發揮せず、抜本的な産業構造改革が必須なものとなる。限られた地方財政の中で、過去に蓄積された技術基盤を活用しつつ、新産業の芽を見つけ、育んでいくことが地方政府の直面する大きな課題となる。ここで登場するのが、起爆剤としてのハイテク産業、および技術シーズの源となりうる大学への期待である。これは旧来の公立大学のミッションを大きく超えるものであり、よりアクティブに地域の産業へ働きかけることが必要となる。

政策面では、平成14年度から文部科学省の「知的クラスター創生事業」と経済産業省の「産業クラスター計画」がスタートしており、いずれもクラスターの拠点の一つとして大学が位置付けられている。

さて、行政という側面からみると、平成5年からスタートした「地方分権推進」の一連の動きは、国庫補助負担事業、国と地方の税財源の見直しも含むものであり、大学システムも少なからずそのインパクトを受けることになるであろう。しかし、すべての大学が受動的な立場を取る必然性はなく、特に公立大学においては、そこに新しい役割を見出すことができるのではないか、というのが筆者の仮説である。地域における経済的なニーズ及びそのポテンシャル、社会的構造、文化的背景等を身近に察知する立場にある公立大学は、中央集権政治から地方分権政治へのパラダイムシフトが起ころうとするとき、地方政府のサポート役となり得るのではないか。

以下では、宮崎レポート「地方分権と公立大学の役割」を出発点として、どのような考察を経てこの仮説にたどり着いたのかを説明する。

### 3. 宮崎レポートより

宮崎レポートは、本論の導入部分でも触れたように大学システムの見直しが行われている今日、公立大学の存在意義をどこに見出すべきか、という疑問から出発している。論点は大きく「地方分権」、「公立大学のミッションの再確認」、「公立大学と地方国立大学の収束性」の三つに分けられる。

#### (1) 地方分権

地方分権の基本となる考え方は、「中央政府の関与の縮小」と「対等・協力関係の構築」である。これは、政策立案主体と執行主体という垂直的な関係から、明確な役割分担に基づき中央政府と地方政府がそれぞれの守備範囲を自らの責任のもと遂行するという水平的な関係への移

行を意味するものであり、地方自治体の自立・自律が問われることになる。また、中央政府は、権限の地方政府への移行に伴い、その遂行を可能にする財源基盤も同時に移譲せねばならない。欧洲連合、連邦制をとる国々が重んじる補完性原理（Principle of Subsidiarity）への第一歩とみなすことも出来る。しかし、現状はというと、内閣総理大臣の諮問機関として平成13年7月に発足した地方分権改革推進会議においても地方税財政制度の見直しに関しては明白な提言はなされておらず、政治的な駆け引きの場へ議論が持ち込まれるという懸念が残る。また民主主義国家の柱の一つでもある地域間の公平性を確保するためにどのような手段を取るべきかといった議論が、地方分権を推進する際、中央政府が直面する大きな課題であるにもかかわらず、すでに行われているとは言いがたい。

地方分権推進会議の中間論点報告は、高等教育に関して次のように記している。  
「これまで国と地方の関係の在り方にについて大きな議論に至るものは無かったと思われる。…大学教育においてこれまで国が担ってきた役割が見直されていく中で、地方における高等教育の在り方について地方の要望、意見等に十分耳を傾けながら、当会議としても検討していくべきものと思われる。」

「国立大学の地方への移管」も含め、地方における高等教育の在り方はこれから検討される課題の一つであることは確かだが、ここで試されるのは、地方分権への第一歩である「地方の提案能力」ではなかろうか。地方はいかなる大学を必要とし、それをどのように活用していくのか、といったビジョンを地方自ら打ち出していき、また必要とあれば国と交渉していく。このようなプロセスは、現行の法制度の枠内でも可能なように思われる。現に、東京都では、平成13年11月に「東京都大学改革大綱」を策定している。

## （2）公立大学のミッションの再確認

ここでは、宮崎レポートが挙げた公立大学のミッションを再考する。集権型社会から分権型社会へ移行が進む際、「分権型社会を支える『知』の集積拠点」が必要になると宮崎レポートは主張する。しかし、この点は、地方国立大学のコンピテンスとするところでもあり、設置主体が地方自治体であることから、公立大学が地方国立大学に対して比較優位性を示すことができるか否か不明である。また公立大学における地域貢献の現状の把握として平成13年8月の公立大学協会アンケートを取り上げているが、環境の変化への対応、産学公連携、人材育成等が主な目標として掲げられており、地方国立大学とのクリアな違いを見出すことは困難である。

「新たな地域貢献」として、「教育・研究面も含めたトータルとしての地域貢献」、「地域・住民のニーズに対応した地域貢献」等が挙げられている。「『知』の集積拠点」から一步踏み込んだ、地域に密着した関係の構築を目指すことから、行政レベルにおいてもより地域に近い地方自治体が設置主体である公立大学が比較優位な立場にあることは明白である。しかし、国立大学も独立法人化を機に、特色ある大学作りを目指すわけで、特に地方国立大学においては、「地域に密着した関係」はすでに目標とされていることから、ここでも公立大学との重複が予想さ

れる。

「地域貢献の充実に向けての課題」においては、「標準化」の道をたどってきたこれまでの経緯から、公立大学においてもこれから着手すべきことが数多くあるように見受けられる。地域のニーズをいかに汲み取っていくのか、人とアイデアのネットワークをいかに構築していくのか、地域ネットワークとよりグローバルなネットワークをいかに連携させていくのか、公立大学が今後クリアすべき問題の一例である。

またこれらのミッションを自ら打ち出し、遂行していくためには、公立大学に財政基盤の確保と、意思決定権とそれに伴う責任の付与が必要となる。「新しい『公立大学像』について」の検討がなされる時が来たようだ。

### (3) 公立大学と地方国立大学の収束性

地方自治体が設置者となっている公立大学が宮崎レポートの議論の中心になっているが、公立大学のミッションを根本から見直す作業を行う場合、国との関係で直面する問題の一つに国立大学と公立大学の棲み分けがある。この点に関しては、ここまで分析から、公立大学と地方国立大学との間にある種の収束性を見出すことができる。

国立大学は独立行政法人化に伴い、自律性・独自性が求められるようになる。財源を確保するという点から、また地域色を反映させるという点から、「地域への貢献」は今後国立大学のミッションの大きな柱になっていくものと思われる。また交付金で運用される機関として、社会へのアカウンタビリティを高めることが必要となるが、「地域への貢献」は一つの指標となり得るものであり、この視点からも国立大学の重要な課題と位置付けられる。公立大学と国立大学の両者が、地域との連携強化という同一の目標に向って進みだしているのである。この収束性という流れの中にあって、いかに自らの位置付けを見出していくかが公立大学の課題となる。

### (4) まとめ

小泉政権が平成13年4月に発足して以来、日本が直面する経済危機に対処するためには構造改革が必須であるという認識が一般に浸透してきた。その背景の中で、地方分権改革推進委員会が発足し、地方分権の方向性として、国と地方の補完性の尊重、自主・自立の地域社会の形成が提示されてきた。ここでは、地方に対するサポート役と国が位置付けられている。

次に、地方自治体と公立大学の関係を再考する。大学システムの再編成という環境の中で公立大学がアクターとして存在するには、自らの自立性・自律性を高めることが必須となり、これまでのような自治体との垂直型な関係から補完性(Complementary)に基づく水平的な関係への移行が望まれる。公立大学のサポート役としての地方自治体が登場する所以である。

ここで筆者が指摘したいのは、この補完性は一方通行のものではないという点である。分権型社会の構築にあたって、地方政府が直面する問題は多大である。ビジョン作りに始まり、分散型社会システムの制度設計、資源配分ルールの再考、国とのバーゲニング・パワーの修得等、

これらの課題を消化するためには、既存のリソースを集結するだけでは自ずと限界がある。そこで必要となるのが「地域貢献」という地方政府の認識を共有し、かつシンクタンクとして機能しうる機関である。公立大学はこのポテンシャルを持ち、またこのように機能することにより、地方国立大学との差別化が可能になるというのが筆者の考えである。

#### 4. 他のレポートとの位置付け

さてここで、研究セッション「日本型高等教育へのインパクトと変容」で報告された他の二つのレポートと宮崎レポートの比較分析を試みる。

「市場原理が大学教育にもたらすもの」と題する大井レポートは、大学教育サービスの「市場」としての特異性に注目し、政府の役割について問題提起を行った。森レポートは、高等教育のプライバタイゼーションを切り口として高等教育システムの変革を分析し、今後の動向として New Public Management の導入にも言及している。

宮崎レポートも含めた、三つのレポートに共通する課題が「大学と政府の関係」である。高等教育サービスが公共財的な性格を持つこと、また派生効果が大きいことから、この市場においては新古典派経済論が定義する競争的市場の諸条件が満たされず、市場の欠陥という結果が生じる。それを補正する手段の一つとしての政府の介入が正当化される。しかし、現実には情報の非対称等が存在することから、政府の介入により社会的に最適な均衡に到達するという保障は無い。政府の欠陥であり、そこからプライバタイゼーションという発想が浮上する。また中央集権制度が限界に達しているという認識から、地方政府へ権限を移譲し、行政の効率性を高めることが望まれるようになってきた。そのプロセスにおいて、公立大学がどのような役割を担っていくのか今後注目すべき点である。

#### 5. おわりに

「大学システムのグランド・デザインとはいいかなるものか?」、と三つのレポートは問いかけている。国・公・私のセクター間において、また個々の大学レベルにおいて、ポジショニングの模索が始まっている。また独立行政法人化という環境変化により、国立大学、またそれを追って公立大学も、アクターとして、大学システムのグランド・デザインを自ら提案し、作り上げていく立場に立つことになる。この変革の時期に、大学が新しい制度の実験を重ねると共に leaning-by-doing のプロセスを効果的に利用して、この機会を活用するすべを修得していくことが重要であり、この学習を可能にする環境を提供することこそ中央政府及び地方政府の役割だと確信する。

# 森報告「高等教育のプライバタイゼーションの動向」へのコメント

丸山 文裕  
(国立学校財務センター)

## 1. 高等教育のプライバタイゼーションとは

森先生の報告は、高等教育のプライバタイゼーションを公立セクターに対する私立セクターの数の上での優位さ、そして管理運営と財政支援において政府の影響力の縮小という2点から捉えた上で、現在日本で進められている国立大学の法人化と評価システムの導入がプライバタイゼーションの文脈の中にどのように位置づけられるのかを検討したものである。

まず高等教育のプライバタイゼーションの定義については、森先生はほか報告で、レビイの研究に依拠して、財源、管理、使命、慣用というしばしば用いられる四つの基準によっては、公立機関と私立機関とを明確に区別することは困難であると指摘している（世界の私学化の潮流と日本の私立大学：私学高等教育シリーズ No. 6）。よって私立セクターが優位となるというプライバタイゼーションの厳密な状況を描くことも難しいだろう。ここで森先生の報告から示唆されることは、プライバタイゼーションの厳密な定義なり公立機関と私立機関または公私セクター間の明確な区別は、それぞれの社会によって多様であり、これまでのさまざまな行政的法的歴史的制約条件によって、いろいろなプロセスがありうるということの確認である。プライバタイゼーションを厳密に定義し、それによって高等教育の変動なり社会経済変動がクリアに説明できるとは思われない。

確かにこのところの日本は、国有国営企業の民営化がしばしば行われた。近年のJRやNTTの誕生また郵政事業の民営化も現在問題となっている。一般に経済が発展する段階では、官営製鉄所の八幡製鉄所への移管にみられるように民営化の方向へ進むと思われるが、時としてその逆もありうる。イギリス、フランス、イタリアなどヨーロッパでは、基幹産業である自動車企業が経営苦境に陥ると、国営化するということが見られる。また明治期の日本では、私立の川崎商船学校が官立の東京商船学校に移管したこともある。

またわれわれは、公立機関なのか私立機関なのか、区別が難しい実際例を挙げることができる。例えばアメリカ東部アイビーリーグ校の一つであるコーネル大学は、設置者Ezra Cornellの“*I would found an institution in which any man can find instruction in any study*”という言葉が有名である私立大学であるが、1865年設立時からランドグラントカレッジの部分も持つ。現在もその伝統を引き継ぐ四つのカレッジはニューヨーク州の財政援助を受けている。学部は全米的に選抜度が高いが、ランドグラントの伝統的使命により州民へのサービスにも力を入れている。収入の33%に授業料に依存し、13%が州からの四つのカレッジへの直接援助となっている。ニューヨーク州民が四つのカレッジに入学した場合、他の多くの州立大学と同様、

授業料は減額される。一般学生年間授業料 21,840 ドルのところ、州内学生 9,300 ドルである。慣用によって私立とされているコーネル大学を、財源、管理、使命という基準を用いて私立州立と区分することは難しい。

さらに財源という基準による公私機関の分類は厳密には、不可能であり、森先生も指摘するように、せいぜいのところ公立と私立の両極の間のどちら側に位置するかを示すことぐらいである。この例は、第三者を通じて公的資金が私立機関に流れる場合が当たる。アメリカでは連邦政府の奨学金を受給した学生は、州立大学はもちろん私立大学、また認可をうけた株式会社大学に進学することが可能である。個人助成である奨学金を通じて、各大学は政府助成を受けていることになる（宗教系大学進学の場合、国家と宗教の分離を定めた憲法違反が問題となり、常利大学進学の場合、私企業への助成が問われる）。また私立の研究大学では、政府からの委託研究によって、公的な機関助成が行われるということもある。

## 2. 国立大学法人化と大学評価の解釈

さて森先生は高等教育のプライバタイゼーションの動向を概観した上で、日本の国立大学の法人化および評価システムの導入がプライバタイゼーションとして捉えられるかを検討している。報告に示されているように先生は、国立大学の法人化や評価システムの導入は、一概にプライバタイゼーションと判断することはできないとの立場をとっている。この立場は理解できる。森先生は前掲書の中で、「高等教育機関が・・・全体としては屈光性をもつ植物のように私学の方向を指向している・・・」（リースマンの大学の蛇行行進と類似）と指摘しているが、法人化と評価の導入は現在のところプライバタイゼーションの一環ではないが、時間のスパンを長く取ればその一環であるということであろうか。

国立大学を独立行政法人化しようという動きは、もともとは行政改革のひとつである公務員数の削減から生じたものであった。それが長引く経済不況の打開を求める政治家や経済学者の「規制緩和・構造改革」論と合わさって、「親方日の丸」「護送船団方式」のもとでの国立大学の非効率性や教育研究活動沈滞の打開策と変化してきた。そこで独立行政法人化やさらに民営化して、国立大学が競争意識を強く持つようにしてしまうとする議論が出てきた。こうした批判に対抗するために文部省は、厳しい第三者評価を導入して国立大学の活性化を図ろうとした（天野 IDE, No. 422）。この見方が正しければ、法人化はともかく評価の導入はプライバタイゼーションとはむしろ逆の動きである。

森先生の報告は、従来日本で必ずしも十分に検討されてこなかった高等教育のプライバタイゼーションの動向をまとめた先駆的な研究である。その動向の多様性が確認できた。また法人化と大学評価の実施が、プライバタイゼーションとどのような関連性を持つのかを探っている。この先は、プライバタイゼーションのこれ以上の厳密な現状の分類よりも、そこに到ったプロセスの分析のほうが必要と思われる。また法人化と評価の導入をプライバタイゼーションの文脈で解釈する作業と同時に、そもそも法人化と評価がどのような関係があるのか、それらが大

学間の競争を促進し、効率的資源配分に寄与するのかを検討することも必要であろう。

### 3. プライバタイゼーションと経済効率

コーネル大学の vice president であった Ronald G. Ehrenberg は、近著のなかで *Why Public Institutions Control Costs Better Than Private Institutions* という節をもうけ、私立大学と公立大学の統治の違いを挙げ、私立大学の特定部分での非効率性を指摘している (*Tuition Rising: Why College Costs so Much*, Harvard University Press, 2000)。このような状況をどう解釈したらよいのだろうか。

### 4. プライバタイゼーションと評価

プライバタイゼーションと評価の関係について、Guy Neave は 2002 年 10 月国立学校財務センターでの講演において、ヨーロッパの 4 カ国の評価をめぐる動きを分類している。イギリスやオランダは、評価の導入はリベラル・エコノミックスの考え方強く影響されているという。そこでは中央政府の役割の縮小と競争原理の導入が特徴である。評価は経済的効率を上げるための手段である。他方フランスとスウェーデンでは、評価の導入は経済的合理性ではなく、むしろ政治的理由であり、中央政府の機能をより下のレベルに落とすことでなされた。そこでは評価の導入は、公共サービスとしての高等教育の質を改善することが重要な役割である。評価の方法やプロセスはどこも似たようなものであるが、評価システムは、どこの国でも政府の意向から独立というわけには行かない。評価は決して政治的に中立というわけに行かない、そこには政府の目的がどうしても反映されてしまう。Guy Neave によるとプライバタイゼーションと評価はヨーロッパで同時に進行しているが、評価には政府の関与がある点で二つは分けて考えておいたほうがよいということである。

評価の導入目的は、一つには効果的資源配分を目指し、競争原理の導入することが挙げられる。すなわち評価結果によって競争的資源配分を行おうというものである。第二には高等教育の品質保証を行おうという目的が挙げられる。Neave の例では、一つ目の目的は、イギリスやオランダがあたり、二つ目の目的はフランスやスウェーデンで求められる。第一の目的において、評価の中心的ターゲットは、高等教育機関全体の中で excellent な部分である。国際競争力、国際レベルの高等教育機関育成が背後にある動機付けであり、卓越性が問題である。これに対して第二の目的は、国民、市民、顧客、消費者に対する高等教育の品質保証の面が強い。よって評価のメインターゲットは、高等教育機関全体または高等教育機関の間に質的格差が存在する場合は、質的に下位に属する機関群となる。

プライバタイゼーションと評価との関係については、第一の目的である競争的資金配分のほうが強い。第二の目的の高等教育の品質保証の面については、プライバタイゼーションや市場原理とは無関係に、以前から行われてきたことである。しかし市場原理の導入に伴う規制緩和等によって、高等教育市場への新規参入が容易になったことによる質の確保という面があるこ

とは否めない。それは「事前評価から事後評価」へ評価の時期が移ったに過ぎないと見ることもできよう。

評価には政府の関与が必ず付きまとう。大学の構造改革によって、大学は経営体として再定義され、大学に自由裁量の余地が残されたが、この規制緩和、市場原理の導入、プライバティゼーションの動きといいながら、評価を通じて国立私立とも国の統制が強まる、そして天野先生、喜多村先生がいろいろな機会にご指摘のように、それが大学の健全な発展を、そして結果的に社会全体の損失になるという危険があると指摘したい。

## 研究セッションの司会をして

羽田 貴史  
(広島大学)

午前中の3報告を受けての午後の討論では、おおむね次のような論点について質疑が交わされた。第1には、国立大学法人化に見られるような日本の高等教育は、プライバタイゼーションといふのかどうかという点。第2に、独自なパターンとしての日本型高等教育なるものは存在するのか、大学の組織編制としてはドイツとアメリカの混合に過ぎないのではないかという点。第3には、市場化において評価の果たす役割である。

司会としては、第1の点については、日本型高等教育の問題は多様な切り口で論議できるが、広い意味でのガバナンスの問題として議論するという整理を行った。いわゆる日本型高等教育は、国立・公立というパブリック・セクターが教員・医師などの地域人材養成、原子力・宇宙開発などのビッグサイエンスを主として担い、プライベート・セクターが大衆化を主として担うという構造として成立してきたが、その構造は、法人化によって国立大学の行動が変化することにより変化するのか、大学の公共性はどこで実現されるのか、という問題である。一方、行き過ぎた市場化に歯止めをかけるために、法人化に際して中期目標・中期計画を文部科学大臣が認可するという枠組みが提案されている。このジレンマはどのように調整されようとしているのか、という方向を整理して各コメントを受けた。

まず、大井報告に対する米澤コメントは、報告の問題提起を受け止めた上で、もともとニュージーランドの高等教育が政府財源に依拠したパブリックな性格を持ち、市場化がラディカルに現れたのに対し、日本は公共性を持った私学セクターが多数存在し、市場原理におのずと歯止めがかかるだろうこと、ニュージーランドがオーストラリアとオセアニア経済・文化圏を形成して流動化しやすい環境にあり、市場化の影響がビビッドに現れる特殊性を持つことを指摘した。この点はそれ以上論議として広がらなかったが、市場化が国内大学の競争の弊害というよりは、外国大学への研究者流出など国際的なマーケットで生じたニュージーランドのケースとの比較では、英語文化圏から孤立し、比較的大きな高等教育市場を有する日本においては、市場化の影響がラディカルに現れないだろうという予測も成り立つ(ついでながら、アジアで海外戦略を積極的に展開しているのは周知のようにオーストラリアの大学であり、そのマーケットは、マレーシア・シンガポール・香港などイギリスを旧宗主国とする国を中心としている。研究員集会の後、オーストラリアを訪れた際、オーストラリアの複数の高等教育研究者に、市場化戦略からみた日本の位置を質問したが、成熟した高等教育システムを持つ日本はターゲットにならない、というのが、表向きの回答ではあった。)。

ついで宮崎報告に対する原山コメントで重要な点は、地方国立大学と公立大学の役割の再調

整=再定義という点であろう。日本型高等教育は、地域の高等教育機関を統合再編した国立大学が各府県に配置され、地方からの高等教育へのアクセスを確保するなど、公立大学の役割が問い合わせられていいくときに、公立大学の方向は、いかにあるべきかが指摘されたのである。なお、研究員集会後、公立大学協会法人化問題特別委員会は「公立大学法人化への取り組み(報告)」(平成14年12月)を公表して、公立大学の法人化を提唱した。公立大学の法人化は、平成14年8月に、大阪府立大学、大阪女子大学、大阪府立看護大学の三大学を統合して、「新生府立大学法人(仮称)」を発足させる計画(「大阪府大学改革基本計画(案)」)が進行しており、国立大学法人化が、日本高等教育の再編へのインパクトとなりつつあることが明らかになってきたといえる。

最後に森報告に対する丸山コメントは、日本の高等教育政策をプライバティゼーションとはいえないとする報告に賛意を示しつつ、法人化と同時に制度化が進行している評価の役割について注意を払うよう指摘した。すなわち、競争の促進と効果的資源配分の装置としての評価と、高等教育の品質保証の装置としての評価である。今後、わが国で制度化されていく評価は、どちらの機能を持つのか。あるいはそのバランスをどう図ることになるのかという問題である。この点に関しては、米澤氏が、アセスメント(評価)とアクレディテーション(適格判定)との機能上の違いに触れ、高等教育に対する監督権者としての政府が果たす役割として、補助金の対象となる私立大学も含め、査定を行い、資源配分を行うことは不可避であること、ただし、高等教育の果たすべきグランドデザインなく評価(アセスメント)を行うことは無意味であるとしていたのは、的確な指摘であった。

議論として、さらにグランドデザインないしは、高等教育の役割について議論が展開すればより実りあるものになったのであるが、もっぱら評価の対象や方法に議論が進み、十分掘り下げられなかつた。このことは残念ではあるが、参加者の関心がそこに集中したこともあるって、意見交換としては充実したものになった。論点としていくつかあげると、評価の方向としては、アクレディテーションなのかアセスメントなのか、評価のサイクル、大学の公益的部分をどう評価するか、客観的な評価の重要さということが言われながら、実際には評価者は価値観をもって評価に当たるものであり、情報の公開と信頼性が問題になること、など貴重な意見交換がなされた。

評価とは別に印象深い議論と感想をあげて記録にとどめておこう。

#### 1. アジアのプライバティゼーションの評価と政策形成の必要性(森氏)。

南アジアの急激な変動はネガティブな問題を引き起こしている。日本では、まだ法人化は制度設計の段階にあり、ラストランナーとして、これらの動向を踏まえるべきではないかという指摘は、もっともと感じた。たとえば、評価と資源配分のリンクにしても、UKの事例が喧伝されるが、マイナスも指摘されるし、1990年代に評価に基づく大学のグループ分けと特別資金の支出をリンクしたオーストラリアは、3年で制度をやめ、助言を主な機能にしたオーデットに

切り替えていく。日本の法人化は、行政改革の一部として政治圧力で推進されている面が強く、冷静な議論が欠けている。

2. 高等教育に関するマスコミ・ジャーナリズムの報道のあり方(大井氏)。

高等教育に関して、マスコミの報道はバイアスがあり、事実を正確に報道せず、外国で当たり前の事実が伝えられないとの苦言が呈された。フロアのジャーナリストからも同様の発言があつたが、紆余曲折があるにせよ、高等教育の規定要因として消費者主導が強まるのは間違いない、であれば、選択行動の前提には、正しい情報の提示がなければならない。その場合、大きな力を發揮するのは、教育ジャーナリズムだけでなく一般メディアそのものであり、各種の新聞・雑誌・放送メディアの高等教育に関する専門的議見が問われている。

3. 少子化など学生の要因を視野に入れた論議が必要(長谷川氏)。

ひところより議論は目立たなくなつたが、入学希望者が全員入学できる「大学全入」へ向けて、つまり、大学の定員割れ、多様な学力の学生増加へと事態は薦進している。新指導要領による高校生が大学へ進学するのは、平成18年(2006)4月である。大学改革の目的はユニバーサル化と高等教育の質の確保とを実現する以外の何者でもないことを、改めて確認しておくべきであろう。

## 研究セッションの感想

山崎 博敏  
(広島大学)

午前中の3つの発表に対して、それぞれ3名からコメントがあった。まず、米澤彰純氏は、大井玄氏の報告「市場原理が大学教育にもたらすもの」に対して、ニュージーランドの民営化は元々公営だった高等教育機関が一挙に民営化したのに対し、日本の国立大学の法人化は、全体としては私的な性格を持つ高等教育システムの一部分（国立大学セクター）が独立行政法人化する点で、部分的なものであることを指摘しつつ、ニュージーランドの経験、特にその陰の部分に学ぶべきことを指摘した。そして、グローバル化や市場経済化が既存の高等教育機関の教育研究活動を「疎外」することや、大井氏が指摘した人間を生産性だけで選別する倫理の問題を、今後検討すべきであると主張した。

次に、原山優子氏は、宮崎氏の報告「地方分権と公立大学の役割」に対して、公立大学は地方国立大学（さらには地方私立大学）と機能がどのように異なっているかが本質的な問題であることを指摘した。最後に、3つの報告に関わる共通の問題は、国公私立の各セクターの位置づけと大学と政府（中央及び地方）の関わり方をどうするか、であると指摘した。最後に、教育研究および社会貢献での大学が地域にいかに関わるか、そのるべき姿が提示された。

最後に、丸山文裕氏は、森利枝氏の報告「高等教育のプライバタイゼーションの動向」の内容を詳細に検討している。プライバタイゼーションの概念を逐一具体的に検討しその多義性を確認したのち、国立大学法人化と大学評価の動きが、プライバタイゼーションと言えるかを考察している。大学評価はプライバタイゼーションとは言えないことなど、森氏の意見を全面的に肯定する一方、今後の研究課題として、プライバタイゼーションのプロセスの研究、法人化と評価の関係の研究、それらが効率的資源配分に寄与するかの問題などを提示した。

3人のコメントがそれほどクリティカルなものではなかったためか、その後に行われた報告者からの反論は、報告内容を再強調し、補足するものであったといえよう。

この後に行われたフロアから質問は、シンポの企画内容に対する疑義も含めて、様々な質問があった。質問とそれに対する回答が概略は以下のようなものであった。

「公立大学の県議会等設置者からの自律性をどのように維持するか？」

「国立大学の民営化や公立移管といった選択肢がとられた際の公立大学の存在意義は何か？」

「日本型高等教育を論ずる場合、設置形態と国費の配分の仕方を論じないわけにはいかない」

「このシンポで少子化が取り上げられていないのはなぜか？」

「法人化後の評価の在り方は？」

「なぜ評価を回避するのか？」

「大学評価・学位授与機構の審査員に大学人が多く信用性に欠ける、また大学の画一化を助長する恐れがある」

これらに対する報告者とディスカッサントの回答、およびフロアから意見は以下のようものであった。

○住民代表から大学に対する意見があるのは当然だが、大学自治があるから見識ある議論が必要である。公立大学の独自な方向として公私協同の地域社会建設、公共心・公益性の増大などがある。

○これまで日本の高等教育は需要超過で大学側は一種のカルテルを結んでいたが、今後はこの図式は崩れる。大学の倒産が急速に起きる。

○教育を評価するメカニズムを開発する必要がある。アクレディテーションは各種団体が行い、アセスメントは大学が行う点で異なっている。評価の目的を明確化し、政府と大学それぞれに評価の枠組みを設けることが必要である。機構には多数の専門家を擁しているが、最近、「財政配分なしの評価なし」の声が大きくなっていることにとまどっている職員も多い。

さて、この研究セッションは、「第30回研究員集会の趣旨」によれば、市場原理とマネジメント、地域と大学、私立大学の役割、の3点を取り上げて行われた。わが国の高等教育が大きく転換期しようとしている現在、これらはいずれも重要な事項である。報告者とディスカッサントの方はいずれも見事な発表をして下さり、我が国の高等教育における解決あるいは十分に考察すべき重要問題を指摘して下さった。司会の不手際もあって、貴重な問題提起が深められなかつたことをお詫びしたい。今回のセッションは、国立・公立・私立という高等教育システムのセクターの問題としても討論できたかもしれないが、討論が自然と大学評価の問題にすんでいったのは、近年の関心がそこにあることを物語っているといえよう。報告者とディスカッサントに大学評価・学位授与機構の研究者がいたこともあるが、そして市場メカニズムの導入と大学における教育研究の質を維持が両立できるが憂慮の念が存在することを示しているといえよう。

## **研究員集会の概要**

## プログラム

テーマ 戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ

第1日目 11月8日（金）

会場：学士会館 2F レセプションホール

学長挨拶・オリエンテーション・趣旨説明

14:00～14:30 牟田 泰三 氏（広島大学長）  
茂里 一紘 氏（広島大学）

基調講演-IDE 民主教育協会中国・四国支部との共催

14:30～15:40 “Higher Education Reforms in Comparative Perspective”  
講師：Dr. Ulrich Teichler (Gesathochschule Kassel Universitat)  
15:40～15:50 休憩  
15:50～17:00 「日本型高等教育のゆくえ」  
講師：天野 郁夫 氏（国立学校財務センター）  
17:00～17:30 質疑・討論

司会：有本 章 氏（広島大学）

第2日目 11月9日（土）

研究セッション『日本型高等教育へのインパクトと変容』

9:00～11:30 報告  
市場原理が大学教育にもたらすもの 大井 玄 氏（東京大学名誉教授）  
地域社会と大学の役割 宮崎 正寿 氏（高崎経済大学地域政策学部）  
高等教育のプライバタイゼーションの動向 森 利枝 氏（大学評価・学位授与機構）  
司会：山野井敦徳 氏（広島大学）  
松浦 良充 氏（慶應義塾大学）

11:30～13:00 休憩（昼食）

13:00～15:30 討論  
ディスカッサント  
米澤 彰純 氏（大学評価・学位授与機構）  
原山 優子 氏（東北大学大学院工学研究科）  
丸山 文裕 氏（国立学校財務センター）  
司会：羽田 貴史 氏（広島大学）  
山崎 博敏 氏（広島大学）

## 第30回研究員集会参加者名簿 (敬称略、所属は集会当時)

### (基調講演講師)

Ulrich Teichler (カッセル大学)

天野 郁夫 (国立学校財務センター)

### (報告者・司会)

大井 玄 (東京大学名誉教授)

宮崎 正寿 (高崎経済大学)

森 利枝 (大学評価・学位授与機構)

松浦 良充 (慶應義塾大学)

米澤 彰純 (大学評価・学位授与機構)

原山 優子 (東北大学)

丸山 文裕 (国立学校財務センター)

山崎 博敏 (広島大学大学院教育学研究科)

### (オブザーバー)

青木 道子 (民主教育協会)

澤野由紀子 (国立教育政策研究所)

阿曾沼明裕 (名古屋大学)

芝原 正記 (大学コンソーシアム京都)

網干 壽夫 ((株) 網干壽夫研究所)

島内 功光 (高知工業高等専門学校)

天野 智水 (長崎大学)

島 一則 (国立学校財務センター)

安藤 忠男 (広島大学生物生産学部)

新堀 通也 (武庫川女子大学)

井出 弘人 (長崎大学)

関口 礼子 (大妻女子大学)

岩田 龍子 (日本福祉大学)

関 正夫 (広島大学名誉教授)

浦田 広朗 (麗澤大学)

セツガイ・ボブコフ (広島大学大学院国際協力研究科)

大江 淳良 ((株) メディアファクトリー)

仙波 克也 (広島大学大学院教育学研究科)

岡 隆光 (吳大学)

高木 英明 (京都光華女子大学)

於保 幸正 (広島大学総合科学部)

高下 司 (広島信用金庫)

加澤 恒雄 (広島工業大学)

高橋 真義 (桜美林大学)

片岡 勝子 (広島大学医歯薬学総合研究科)

田中 一朗 (大学コンソーシアム京都)

勝方 信一 (読売新聞社)

田中 秀利 (広島大学学生就職センター)

金子 勉 (大阪教育大学)

塚原 修一 (国立教育政策研究所)

喜多村和之 (私学高等教育研究所)

鶴田 朋子 (東北大学)

黒田 一雄 (教育開発国際協力研究センター)

渡久山 章 (琉球大学)

黒田 則博 (教育開発国際協力研究センター)

成定 薫 (広島大学総合科学部)

古賀 揭維 (長崎大学)

新見 博三 (比治山大学)

輿水 晶子 ((株) 進研アド Between 編集部)

西本 裕輝 (琉球大学)

小林 昌二 (新潟大学)

二宮 皓 (広島大学大学院教育学研究科)

小林 哲夫 (朝日新聞社)

根岸 正光 (国立情報学研究所)

坂詰 貴司 (芝中・高等学校)

根平 邦人 (広島経済大学)

野津 滋 (岡山県立大学)  
長谷川芳典 (岡山大学)  
服部 憲児 (宮崎大学)  
濱名 篤 (関西国際大学)  
林 俊夫 (香川大学)  
藤村 正司 (新潟大学)  
帆足 昭徳 (くらしき作陽大学)  
松井 寿貢 (広島修道大学)  
松浦 正博 (広島女学院大学)  
松坂 浩史 (金沢大学)  
丸本 卓哉 (山口大学)  
三宅 彰 (国際基督教大学)  
三宅 幸信 (広島大学附属福山高等学校)  
宮澤 啓輔 (広島大学生物生産学部)  
宮地 尚 (福山大学)  
宮田 敏近 (高知医科大学)  
牟田 泰三 (広島大学)

牟田 博光 (東京工業大学)  
村澤 昌崇 (広島国際学院大学)  
物部 剛 (大学コンソーシアム京都)  
森山 浩司 (D D C エレクトロニクス (株))  
矢野 真和 (東京工業大学)  
山岸 駿介 (多摩大学)  
山代 宏道 (広島大学大学院文学研究科)  
山田 礼子 (同志社大学)  
山本 清 (国立学校財務センター)  
山本 真一 (筑波大学)  
吉田 文 (メディア教育開発センター)  
吉田 香奈 (山口大学)  
吉本 圭一 (九州大学)  
賴 祺一 (広島大学大学院文学研究科)  
鷺尾 誠一 (岡山大学)  
渡辺 浩一 (比治山大学)

(センター専任教官)

茂里 一紘  
有本 章  
北垣 郁雄  
羽田 貴史  
山野井敦徳  
大膳 司

長澤 武  
黄 福涛  
小方 直幸  
大場 淳  
岩田 光晴  
稻永 由紀

(外国人研究員)

Martin Finkelstein

執筆者紹介（執筆順）

\*所属は本書刊行時点のもの

茂里 一紘	広島工業大学学長
Ulrich Teichler	Director of Centre for Research on Higher Education and Work, University of Kassel
天野 郁夫	国立学校財務センター教授
有本 章	広島大学高等教育研究開発センター長
大井 玄	独立行政法人国立環境研究所参与
宮崎 正寿	高崎経済大学地域政策学部教授
森 利枝	大学評価・学位授与機構助教授
山野井敦徳	広島大学高等教育研究開発センター教授
松浦 良充	慶應義塾大学文学部教授
米澤 彰純	大学評価・学位授与機構助教授
原山 優子	東北大学大学院工学研究科教授
丸山 文裕	国立学校財務センター教授
羽田 貴史	広島大学高等教育研究開発センター教授
山崎 博敏	広島大学大学院教育学研究科教授

戦後高等教育の終焉と日本型高等教育のゆくえ  
—第30回（2002年度）研究員集会の記録—  
(高等教育研究叢書 75 )

2003（平成15）年9月10日 発行

---

編著 広島大学高等教育研究開発センター

〒739-8512 東広島市鏡山1-2-2

電話 (0824) 24-6240

印刷所 株式会社 ニシキプリント

〒733-0833 広島市西区商工センター7-5-33

電話 (082) 277-6954

---

ISBN 4-938664-75-5