

日本における高等教育の市場化

大場 淳（広島大学）

キーワード：市場化、規制改革、大学改革、大学評価、質保証、自律性拡大

論文要旨

高等教育の市場化は世界的傾向である。我が国では1990年代以降、大学設置基準の大綱化をきっかけとして市場化が本格化した。21世紀に入って、市場化は構造改革を進める小泉内閣の下で一層進められたが、同時に整備されたのは強い統制力を持つ事後監視・監督制度であった。世界化・大衆化する高等教育の市場化は不可避であるが、現行制度では大学が創造性を発揮しつつ市場化に適切に対応することは困難である。業績評価の軽減を始めとして、真の自律性拡大に向けた高等教育制度の全般的な見直しが求められる。

高等教育は、今日、世界的規模で改革の対象となっている。日本では、臨時教育審議会（臨教審）が大学にかかる規制緩和や民間活力導入等を提言したことをきっかけとして、1990年代以降継続的に改革が進められた。当該改革は高等教育制度全般に市場原理を取り入れるものであり、高等教育の「市場化」と言われる（天野, 2004）。

1. 大学改革の推進

（1）市場化の進展

高等教育を政府が強く統制してきた日本（Clark, 1983）において、高等教育の市場化は規制緩和や大学の自律性拡大、あるいはそれらに基づく競争的環境の醸成の形で現れる。教育形態の多様化や構造の柔軟化は既に昭和50年過ぎから進められ（大学設置審議会大学設置計画分科会, 1984）、更に大学の個性化や多様化が、昭和60年前後の臨教審答申や文部省の審議会等の報告においても促されていた。

しかしながら、日本の高等教育が市場化に踏み出すのは、臨教審答申を受けて大学審議会（大学審）が昭和62年に設置され、その提言を踏まえて規制緩和を中心とした改革が進められる1990年代以降のことである。平成3年、18歳人口減少を目前にして大学設置基準（以下「設置基準」）が大綱化され、大学は教育に関して大幅な自律性を有することとなった。もとより、市場化は高等教育の大衆化に伴う必然的なものであって、18歳人口減少や設置基準改定はきっかけにしか過ぎず（天野, 1994）、改革が加速化されたのは政府・産業界がその主導権を握ったためである（市川, 2003）。また、大学改革は世界的な流れでもあり、高等教育の「市場パラダイム」への対応は1980年代初めから多くの国で重要課題となっていた（Neave, 1997；OECD, 2004）。

市場化に向けた大学改革の方向性は、平成10年の大学審答申『21世紀の大学像と今後の改革方策について一競争的環境の中で個性が輝く大学一』（21世紀答申）によって一層明確にされた。天野（2003）は、21世紀答申は「「市場化」と「自由競争」のシナリオである」と述べている。21世紀答申

以降、政府が進める規制緩和（後に規制改革、以下「規制改革」で統一）は高等教育改革の進みを上回って進展した。平成13年の省庁再編後の小泉内閣では、社会的分野（教育を含む）に改革の重点が置かれ、大学改革は政府全体において最重要案件の一つと位置付けられた。その方針を受けて文部科学省は、同年6月、経済財政諮問会議に「大学（国立大学）の構造改革の方針」を提出し、国立大学への民間経営手法導入（法人化）、第三者評価による競争原理導入、トップ30大学の世界最高水準への育成等の方針を示した。内閣は、同月、国の行政全般への新公共経営（new public management: NPM）の適用と事前規制型から事後監視・監督型への移行、教育等への競争原理導入等を定めた今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（骨太方針）2001を閣議決定した。更に内閣府に置かれた総合規制改革会議の第一次答申（12月）が、教育における規制改革について詳細に勧告を行った。高等教育に関しては、「教育機関や教員が互いに質の高い教育を提供するよう競い合うことが、…我が国の教育全体の質的向上に特に強く結び付く」と述べ、設置規制の準則主義化、国立大学の法人化等を求めた。

これらの政府方針を受けて、平成14年から16年にかけて、21世紀COEプログラム、設置基準準則主義化、国立大学法人化等が開始乃至実施された。他方、総合規制改革会議の提言に基づいて平成14年に構造改革特別区域法（特区法）が制定されていたが、その第二次答申は教育等の「官製市場」の民間への全面開放を促し、平成15年に同法が改正されて特区内で株式会社立の学校が認められることとなった。

以上のように、21世紀に入って急速に大学改革が進められ、大幅に規制が緩和されることとなった。この改革は、国家制度の全面的な再編成の下で、戦後の高等教育制度全体の見直しに波及して進展したのである（羽田, 2004）。

¹ 平成11年の閣議決定「規制緩和推進3か年計画（改定）」に盛り込まれた視点で、規制緩和の推進に併せて、市場機能をより発揮させる競争政策推進、行政の事前規制から事後監視・監督（チェック）への転換、自己責任原則の確立等を含む。

(2) 質保証制度の整備

政府統制が緩められることによって発生する重要課題の一つは、統制対象となっていた商品や役務の質の確保である(CEC, 2003)。1990年代は「質の時代」と言われ、質保証は各国の高等教育政策において重要な課題となった(Frazer, 1992)。大学評価機関を始めとする質保証機関は既に1980年代から各国で設置されており、1991年にはそれらの連合組織である高等教育質保証機関国際ネットワーク(IN-QAAHE)が設立され、同年代末までにはOECDのほとんどの国で質保証機関の設置を見た(OECD, 2003)。また欧州では、1999年、欧州高等教育質保証ネットワーク(ENQA)が設置された(2004年に協会組織に改編)。質保証は、1980-90年代以降、高等教育における議論で揺るぎない地位を占めるようになり、今日、関心の対象は構想やその実施から活用や有益性に移行している(Westerheijden et al, 2007)。

日本では、大学基準協会による加盟審査や相互評価等があったが、同協会は発展することもなく、その基準認定は日本には根付かなかった(天野, 2004; 喜多村, 1993)。大学において評価の概念が入るのは昭和50年以降のことであり、「大学評価」が大学改革の課題として明確に登場し、言葉として普及するのは臨教審第二次答申(昭和61年)による(喜多村, 1993; 羽田, 2005)。そして、平成3年の設置基準大綱化に伴って自己点検・評価(以下「自己評価」)の努力義務が課されることによって、漸く大学評価が制度として整備されることとなった。

しかしながら、自己評価には多くの大学が取り組んだものの、期待されたほどの効果を伴わなかった。21世紀答申は、自己評価は「形式的な評価に陥り教育研究活動や組織運営の改善に十分結び付いていない」とし、結果の公開を進めるとともに、より透明性の高い第三者評価の実施、多元的な評価システムの早急な確立を求めた。平成11年、自己評価はその結果公表も含めて義務化された。更に翌年、学位授与機構を改組して大学評価・学位授与機構が設置され、次第に大学評価の重点は第三者評価に置かれるようになった。

他方、諸外国で質保証が1980-1990年代から高等教育の中心的議題となっていたにも関わらず、日本においてそれが本格的に議論されるのは21世紀に入ってからのことである(米澤, 2005)。中央教育審議会(中教審)は、平成14年、大学審時代を通じて初めて質保証を正面から取り上げた『大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について』と題した答申(質保証答申)をとりまとめた。この答申は、前述骨太方針2001や総合規制改革会議第一次答申を受けて検討されたものである。設置認可について一層の弾力化が求められるようになる中で、質保証答申は、自己評価は「透明性・客観性の点で必ずしも十分」ではなく、また「第三者評価は未

成熟であり、大学の質の保証システム全体としては不十分な状態にある」とし、第三者評価制度の導入を提言した。

この答申は、設置基準の準則主義化(前述)をもたらしとともに、平成16年から導入される認証評価制度となって結実した。同年の国立大学の法人化と併せて、当該改革によって日本における高等教育の市場化へ向けた制度整備は一段落した。

2. 市場化の影響

日本の高等教育における市場化の影響は、多様な教育課程の出現、営利大学の登場、競争的資金の増加、産学連携の拡大、大学発ベンチャー企業の増加など様々な形で現れている。これらは、一面では規制改革が目指した「自らの能力や適性に応じて多様な教育を受けられるような教育システム」の構築や「教育研究機能を世界水準に高め、創造的な人材を育成するため[…の]競争的環境の整備」(規制改革推進3か年計画(平成13年閣議決定))が図られたものと受け止められなくはない。しかしながら、新自由主義思想に基づいてほぼ無批判に推進されてきたと言われる規制改革は、社会に対して諸々の副作用を及ぼしている(櫻谷・野崎編, 2008)。それは高等教育についても同様であり、副作用の多くは改革後に顕在化することとなった。

(1) 大学設置基準大綱化と大学教育

平成3年の設置基準大綱化の目的は、各大学が「学術や社会の要請に適切に対応しつつ、特色あるカリキュラムを編成・実施することが、全体としての大学教育を充実させ、社会が求める優れた人材の養成に資すること」にあった(大学審議会, 1991)。大綱化後の教育課程の多様化、夜間開講やインターネット活用、 Semester制導入といった様々な授業形態・提供形式の採用は、その趣旨に合致したものと受け止められなくはない。中教審は、平成20年の答申『学士課程教育の構築に向けて』(学士教育答申)で、大綱化後に「現代的な課題に即した学際的な取組を目指した動きが目立つ」とともに、「多様な科目が開設され、総じて学生の選択幅が広がってきた」と評価した。

しかしながら、それと同時に進行したのは、一方では予想に反した専門教育重視の傾向と教養教育の衰退であり、また、学位に付記される数百もの専攻分野の名称といった透明性の欠如と社会的通用性の低下である(天野, 2004; 森, 2007)。平成14年の中教審答申『新しい時代における教養教育の在り方について』は、設置基準大綱化後の教養教育の課題として、カリキュラムの安易な削減、専門教育の偏重、実施責任

² 平成17年現在の専攻分野の名称数は、学士580、修士467、博士320、専門職学位30である(学士教育答申資料)。

体制の不明確さなどを指摘した。また、平成20年の学士教育答申は、各大学での「努力が、学士課程教育の本来の姿を実現し、教育水準の維持・向上に寄与しているとは言い切れない」と述べ、学位授与方針の確立及び教育課程の体系的編成等を求めた。

他方、平成11（1999）年に始まるボローニャ・プロセスや同年に発効した欧州地域における高等教育に関する資格認定に関する協定（リスボン協定）に見られるように、今日、学位の通用性は国際的な課題である。現在、日本の学位に付記される専攻分野名称は学士についてだけでも600を超え、そのうち6割以上は一つの大学でしか用いられていない（森2007）。当該名称が、「それを見ただけではこの人が何を学んできたのか、わからないような状況になっている」（天野2004）ことは望ましくなく、学士教育答申は、類例がなく定着していない名称は避け、学問の動向や国際的通用性に配慮して適切に定めることを求めた。

（2）設置主体の拡大～営利大学の出現

現行法令においては、原則として学校教育法第1条で規定する学校を設置できるのは国・地方公共団体³及び学校法人に限定されている。それに加えて平成15年の特区法改正によって、地域における特別な事情に対応するための教育又は研究を行う株式会社で必要な要件を満たしたもの（学校設置会社）に対しても設置申請が特例として認められることとなった。学校設置会社が設置・運営する株式会社立学校については、当初より文部科学省は強い懸念を表しており、総合規制改革会議平成14年度第4回本会議（7月3日開催）では、「学校は「公の性質」を有するものであり、利益追求を目的とする株式会社とは相容れ」ず、「教育の安定性・継続性の確保の観点から社会的に大きな問題を発生させるおそれがある」と述べている。文部科学省はその後も反対の立場を続けたものの、最終的には学校設置会社による学校経営への参入を受け入れざるを得なくなり、大きな懸念が残ったままで制度が発足した（川口、2008；桐村、2007）。この特例措置によって、平成20年度までに7校の株式会社立大学の設置が認められた。

株式会社立大学については、既存の大学が対象としてこなかった教育内容や学生の受講形態、授業改善方法に特徴を持っているといった評価がある（田部井ほか、2007）。しかしながら、教育界からなされる主たる指摘は、文部科学省の指摘同様に、教育基本法に定める学校教育の公共性からの逸脱、経営者や株主による教育への過度の干渉、経営

基盤の不安定さ、教育の質にかかる懸念である（川口、2008；田中、2002；山岸、2004など）。当該懸念は、とりわけLEC東京リーガルマインド大学（LEC大学）において顕在化した。

そもそも株式会社立大学については、これまでの公立大学や学校法人立の私立大学と比べて、大学設置時及び設置計画履行状況調査（履行調査）時の留意事項が多い傾向がある（川口、2008）。しかしながら、LEC大学への履行調査に基づく留意事項は異例のものとなった。文部科学省は、平成19年1月、専門科目が資格試験予備校の科目と事実上同一化していることなど7点をLEC大学に対して留意事項として通知し、更に専任教員の在り方及び授業方法について法令違反を認めて、同大学に学校教育法第15条第1項に基づいて改善勧告を行った。当該改善勧告は、平成15年の制度導入以来初めてのものである。

LEC大学以外の株式会社立大学や大学設立を予定していた株式会社についても、留学提携先虚偽表示（デジタルハリウッド大学⁴）、不十分な本人確認（サイバー大学⁵）、法令違反内容を含む案内文配布（TAC株式会社⁶）などといった問題が相次いで指摘された。大学設置審議会は、平成20年2月、学校法人分科会長コメントの形で学校運営に安定性が必要であることを強調し、特に株式会社立大学について「校舎の全部借用の結果、借料が経営を大きく圧迫する」例が多く見られることに懸念を表した。

このような状況の下で、株式会社立大学制度自体への期待が急速に減退していった。平成19年に開学したサイバー大学以来新規の開学はなく、また、株式会社立として設立が検討されていたSBI大学院大学は学校法人立の学校として申請された。更に、グロービス経営大学院大学は、平成20年度に設置者形態を株式会社から学校法人に変更した。特区を推進してきた政府の構造改革特別区域推進本部（以下「特区本部」）に置かれた評価・調査委員会（教育部会）は、平成21年1月、全国展開について検討する中で、多くの株式会社立学校が募集定員に満たない赤字経営で⁷、学校閉鎖を決めた例もあり、更にセーフティーネットを果たすべき特区計画認定自治体が株式会社立学校の実態を的確に把握していないといった問題があるとの文部科学省からの報告を受け、現時点での判断は難しいとする同省の見解を了承した。この評価結果を踏まえて、特区本部は全国展開

⁴ 「＜デジタルハリウッド＞留学提携先を虚偽記載、再指導で修正」（平成17年2月14日付毎日新聞）。

⁵ 「サイバー大に改善指導、本人確認など15項目…文科省」（平成20年1月26日付読売新聞）。

⁶ 「「TAC大学院大学」設置申請の取り下げに関するお知らせ」（TAC株式会社、平成17年10月5日）。

⁷ 大学については6校中5校が赤字である。

³ 国・地方公共団体には、国立大学法人、独立行政法人国立高等専門学校機構、公立大学法人が含まれる（学校教育法第2条）。

にかかる評価を平成 21 年度に延期した。

(3) 第三者評価制度と質保証

質保証の重点が事前規制から事後監視・監督に移るに伴って、事後評価制度は大学の在り方全般を左右するものとなる(天野, 2004)。認証評価制度導入以降、全大学が原則として7年に一度総合的な評価を受けることとなり、更にこれに加えて国立大学は、各中期計画末に国立大学法人評価委員会の評価(国立大学法人評価)を受けることとなったすなわち、設置基準準則主義化によって設置審査において「実際にはほとんどすることがない」(黒田, 2005)といった現状の下で、これら二つの評価制度の運用の在り方が我が国高等教育の行方を左右することとなったのである。

第三者評価に対しては、上に見たように、21世紀答申や質保証答申において、大学の教育研究の改善等についての大きな期待が寄せられていた。特に質保証答申は、大学についての規制改革を求める骨太方針 2001 等を受けて出されたものであって、自己評価が十分に行われていないと判断される以上、当時の文部科学省にとって、第三者評価は質の維持のために唯一とり得る方策であったと思われる。しかし、第三者評価は事後監視・監督の一環であるとは言え被評価者の行動を大きく規定し、評価制度設計次第では統制強化にもつながり得るものである。その意味において 21 世紀答申を始めとして大学審・中教審が多面的な評価を求めたことは正鵠を得ていると言えよう。しかしながら、妥協の産物である認証評価制度は目的が曖昧なまま発足しており(天野, 2004)、公的資金についての説明責任が一層強く問われる中で政府統制の手段として用いられる可能性は非常に高い⁸。

他方において、第三者評価は自己評価と表裏一体のものであり、自己評価が十分に行われて初めて機能するものである(天野, 2004; 羽田, 2006; Frazer, 1992; Perellon, 2003)。Becher & Kogan (1992) は、「自己評価は評価対象となる組織の価値及び活動の内部世界に関わるものであるそれは、…文脈及び手順の質に重きを置くのに適しているそれ故、高等教育システムの認知・予見し難い特性の評価に関わる者や押し付けられた外部の基準に疑いや懸念を有する者に適した手法である」と述べ、その優位性を指摘している。また、欧州において ENQA が質保証活動の規準・指針(standards and guidelines)として示した手引書(ENQA, 2005)には、自己評価を中心とする内部質保証(internal quality assurance)及び第三者評価を中心とする外部質保証

(external quality assurance) が盛り込まれているが、そこでも質保証の基本原則として自己評価等を行う大学の自律性と責任の重要性が強調されている。

翻って日本においては、自己評価が制度として導入されたものの形だけで中身を伴わないことが多く、教育改善等にあまり寄与しなかったと受け止められ、政策は次第に第三者評価へと傾斜していくこととなった。この間の大学審・中教審の答申を見ると、当初「大学の評価については、各大学自身による自己点検・評価が基本」(平成 3 年)としていたものが、「各大学が自己点検・評価の恒常的实施とその結果を踏まえた教育研究の不断の改善を図っていくことはもとより、さらに、より透明性の高い第三者評価を実施」(平成 10 年)と第三者評価と同等の扱いになり、更に質保証答申(平成 14 年)は「自己点検・評価などは教育研究を行う当事者自らの判断である点で、一般社会から見て透明性・客観性の点で必ずしも十分なものとは言えない」としてその限界を指摘した。そして、認証評価制度後の質保証は、自己評価ではなく第三者評価を中心に展開されることとなった。

認証評価制度の評価は現時点で固まっているとは言い難いが、導入間もない時点から、「具体的な方法の設計に大きな誤りを冒した結果、大学の質的水準維持はいまほとんど形骸化している」(金子, 2005)といった制度への批判が絶えない。最近の報告においても、天野(2008b)は、「多くの大学で認証評価の前提となる自己評価の作業が、「受動的」で「非自発的」におこなわれ…、自大学の教育研究活動や大学経営の改善にどう結び付けていくかにまで、思いをめぐらしている大学は、まだごく限られている」と述べてその限界を示唆する一方で、自己評価の重要性を改めて指摘した。

(4) 国立大学法人化と評価制度

国立大学法人制度には大学の特性に応じた特別の配慮が施されているものの、独立行政法人(独法)と同じ枠組で設計されたものであって、独法の多くの規則が国立大学法人にも適用されている。法人格付与に伴って、独法には計画策定、業務運営、予算使用等にかかる自由裁量が認められる一方で、各独法は業務の実績評価や情報公開等に関する義務を負う(岡本ほか, 2003)。

国立大学法人についても、独法同様に、「経営資源の使用に関する裁量を広げるかわりに、業績・成果による統制」(大住, 1999)が行われるはずである。確かに法人化後、人事権は文部科学大臣から学長に移行し、予算の用途にかかる縛りや産学連携に関する制約も大幅に縮減した。しかしながら、独法自体が厳しい政府統制の対象であり(市川,

⁸ 天野(2004)は、「文部科学省の「認証」した評価機関の評価を受けることをすべての大学に義務づけましたから、間接的とはいえこの評価システムもコントロールの装置として、大きな力を持つこととなります」と述べている。

2002)、更に独法制度が国の行政組織に関するものであることから、政府全体に適用される行政改革の影響を国立大学法人も全面的に被ることとなった。政府は、骨太方針2006(平成18年7月閣議決定)において、国の「施策の推進に当たっては、成果目標、政策手段等を明確に掲げ、PDCAサイクルを着実に実施していく」ことを決定した。そして翌年の骨太方針2007(平成19年6月閣議決定)で、国立大学の運営費交付金について、評価に基づき適切な配分を実現することを決定した⁹。

国立大学法人評価は、前述のように法人制度の行方を左右するものであるが、明確な評価制度設計を欠いたまま国立大学法人が発足したことから、行政改革のあおりも受けて、その運営に多大な困難を生じさせることとなった¹⁰。ともあれ、評価制度が良好に機能するためには、骨太方針2006にあるようにPDCAサイクルが適切に実施されていることが不可欠である。国立大学法人に関しては、中期目標・計画の策定と、その文部科学省による認可、各年度及び計画期間終了時の実績報告書の作成と提出、それに基づく国立大学法人評価、それを踏まえた次期の目標・計画の策定と評価結果に応じた予算措置という、PDCAサイクルが制度化されているものの(天野,2007)、実際は大きな課題を抱えてほとんど機能していないのが現状のようである。羽田(2008)は、国立大学法人評価の課題として、①組織の独立性の曖昧性、②中期目標・計画のスキームとPDCAサイクルとの不対応、③計画・評価の業績評価への過度の傾斜(改善に寄与しない)、④業績評価の視点・方法の不明確性、⑤業績評価の方法や運営費交付金の算定・配分に関するルールの不明瞭性、⑥業績指標が共有化されない中での過剰な財務指標、⑦過度の業績評価に傾斜の一方での国立大学の公共的役割の軽視、⑧政策評価・独立行政法人評価委員会のメタ評価が財政削減に過度に傾斜、⑨大学や大学団体、政策担当者における法人制度改善を進める姿勢の欠落、以上の9点を挙げて当該制度を痛烈に批判している。

3. 考察

(1) 近年の動き

日本における高等教育の市場化は、平成3年の設置基準大綱化をきっかけとして始まり、平成13年の中央省庁改編以降、構造改革を進める内閣府に置かれた経済財政諮問会議

を始めとする各種会議と文部科学省・中教審の間のせめぎ合いの中で推進されてきたものである。しかしながら、高等教育の質の維持を責務と任ずる文部科学省は、株式会社立大学や設置基準準則主義化の検討の際に見られたように当初は諸々の規制改革構想に抵抗するものの、それらを受け入れざるを得ないと判断するや、第三者評価制度を始めとする事後評価等による別の統制方策を導入することによって質の維持を試みてきた。一連の改革を通して、文部科学省において自己責任原則と市場原理を高等教育に容認するという発想は乏しかったと思われる。それ故、第三者評価を始めとする事後監視・監督のための制度は、大学の裁量拡大を前提とした方策というよりは、大学の行動を間接的に統制する手段として機能する素地は当初からあったと言えよう。

規制改革を含む構造改革の頂点は、高等教育においては平成15年から16年にかけての株式会社立大学容認、設置基準準則主義化、認証評価制度導入、国立大学法人化であった。その後も高等教育の規制改革に関する議論は続けられたものの¹¹、次第にその弊害が明らかになり、また、政府の主要関心事項も高等教育から他の事項に重点が移るに伴って¹²、文部科学省・中教審における議論は、質の維持向上を目的とした方策の検討に重点を置くようになった。平成17年の中教審答申『我が国の高等教育の将来像』(将来像答申)は、「高等教育の質の保証の仕組みを整えて効果的に運用することは、国としての基本的な責務である」と国の役割を強調し、これまでの規制改革路線とは一線を画す意図を明確に示した。そして、質の保証には規制を緩和する一方で行う「事後評価のみでは十分ではなく、事前・事後の評価の適切な役割分担と協調を確保することが重要で

「設置認可制度の位置付けを一層明確化して的確に運用す」べきとし、更に「質の維持・向上を図るためには、自己点検・評価がまずもって大切である」と述べて、改めて自己評価の重要性を確認した。将来像答申について井上(2006)は、「規制緩和と市場の自由競争がおのずから最適の高等教育市場をもたらすと考える産業界・経産省の政策イデオログへの反論」と評している。そして、その傾向は学士教育答申(平成20年)で一層顕著になり、「いわば市場化の改革手法のみでは、教育の質の向上について十分な成果を期待することはできない。大学の多様化が単な

⁹ この経緯については羽田(2008)が詳しい。法人評価結果を次期運営費交付金の算定に反映させることは国立大学法人制度設計に盛り込まれており(国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議,2002)、既定路線であった。しかし、それが閣議決定されたことの反響は大きかった。

¹⁰ 「国立大学法人制度及びこれに関連する評価制度は、明確な制度設計を欠いてスタートし、「後出しじゃんけんの」にさまざまなルールが設定され、国立大学法人の運営に少なからぬ困難が生じている…」(羽田,2008)。

¹¹ 例えば、平成19年2月16日に取りまとめられた経済財政諮問会議の民間有識者4名による提言「規制大国からの脱却と消費者主権の確立を」は、最優先改革事項の一つに高等教育を取り上げて、更なる設置基準緩和や学位授与権の付与拡大を要求している。

¹² 例えば、大学改革について比較的詳細に記述した骨太方針2004とは対照的に、骨太方針2006は第三者評価による大学への重点投資に言及するに止まっている。

る無秩序に陥り、日本の大学全体の国際的な信用や信頼性を失墜させるような結果を招来してはならない」と、これまでの規制改革路線を批判しつつ、それに伴う弊害を数多く指摘した。

(2) 今日の高等教育制度～規制改革と統制強化の中で

市場化が進められてきた日本の高等教育であるが、政府内の見解不一致もあって、結局のところそれは徹底されなかった。その一方で、質の維持装置としての第三者評価や説明責任を問うための業績評価が導入され、契約（中期計画）による政策誘導や評価が有する規範性（宮脇，2004；Marginson，2009）あるいは業績に基づく予算配分を通して、結果として政府の統制が強められることとなった。自律性が重んじられるべき大学にとってこうした状態は極めて不自然であり、それは様々な形で大学の活動を圧迫している金子（2007）は、評価に多大なエネルギーを割かざるを得ない国立大学の教育研究は、その準備期間に確実にレベルを下げるであろうと見ている。教育研究や組織運営の改善に寄与することが期待できない法人評価に、これだけの多大な労力を費やし、その上で教育研究の質を下げるとすれば国民的損失以外の何物でもない。

他方、かかる不自然な状況は、新自由主義や NPM を推進する者に対して、更なる規制撤廃、市場化徹底の口実ともなり得よう。しかしながら、学士教育答申が述べるように規制改革によって競争拡大を図るだけでは全体の質向上につながらないことは既に明らかになったと思われる。徹底した高等教育の自由化は、チリやニュージーランドといった世界の幾つかの国でこれまでも取り組まれてきているが、一般的な質改善には結実せず新自由主義的政策が維持されなかったことは歴史が示すところである¹³。特にチリにおいては 1980 代に教育全般にわたって規制改革が図られ、当該政策は他の中南米諸国に伝播したものの、1990 年代には各国とも教育の質低下に悩まされることとなった（Rodríguez，1999）。

更に、高等教育において、規制を撤廃して競争を促すことによって多様な教育研究が提供されるようになるという前提も極めて疑わしい。単に市場に適しない学問領域が減退してしまう危険がある（Henkel，2007）というだけではない。例えば米国のマルチキャンパス（multicampus）制度の調査分析に基づく Lee & Bowen（1971）の研究は既に 40 年ほど前のものになるが、競争拡大は大学間の模倣を促すもので、むしろ多様性確保には積極的な政策が必要であるこ

とを明らかにした。また、1980 年代以来新自由主義的改革を進めた英国においても、競争を促した財政審議会（UGC）の予算配分制度がもたらしたのは、大学の個性（distinctiveness）ではなく同質性（homogeneity）であった（Shattock，2003）。今日においても同国では、大学の多様性の欠如が課題になっている（Thompson，2008）。更に、下に述べるように、NPM を適用したシステムにおいても、大学間の模倣が問題になっているのである。

そもそも市場において競争が機能するには、競争者が同等に近い力を有するかあるいは競争を可能にする条件整備が不可欠である。そうでなければ、富める者はますます富み、貧しき者はますます貧しくなるというマタイ効果が働くだけである（新堀，2003）。Shattock（2003）は、英国において各種指標で上位を占める大学の順位は競争政策導入後に変っていないことを示しつつ、特にオクスフォードとケンブリッジの両大学にマタイ効果が強く働いていることを指摘した。日本においても、国立大学法人化に際して条件の不平等さが大学間格差の問題として懸念されていたがそれは法人化後に顕在化することとなった（草原，2008）。そして法人化から数年を経て、事態はより深刻になっているようである。天野（2008a）は、強者たる旧帝大形を中心とした研究大学に「増額される競争的研究費は…集中し、いわば「ウイナー・テイク・オール」的な状況になりつつあります」と述べ、国立大学を一律に扱うことの妥当性に疑問を投げかけている。

また、行政機関に適用されている NPM についても、それが大学に適用されることには問題は多い。NPM は業績評価を基礎にするが、そのためには数値化された指標整備が不可欠とされる（大住，1999）。しかしながら、大学の活動の業績を数値化して示すことの困難性は説明するまでもないだろう。米国においては、財政上の理由等から州立大学への業績評価を資金配分と連動させる州は減少し、評価結果の公表のみを通じて大学側の自主的な改善を促す業績報告（performance reporting）を実施する州が増加している（吉田，2007）。大学に対する NPM が提供する諸々の手法の影響を細部にわたって検討した Marginson（2009）は、高等教育は公共財（public good）としての性格を強く有するものであって、NPM はその統制のための有効な手法であるとしつつも、そこから生じる様々な課題を指摘している。すなわち、現在の業績の質を重視する NPM は「将来何ができ得るか」といった発展性を保証しない。大学に模倣の傾向が生じ、多様性を確保するための方策が別途必要である。自律性拡大の利益を享受するのは主として大学執行部で他の多くの教員はむしろ自由を失い、自由を拡大できる教員は企業活動を行う一部の者に限られる。NPM が有効に機能す

¹³ 紙幅の制約で詳細を紹介できないが、チリについては、斉藤（2008）や Cox（1996）等を参照。また、ニュージーランドについては、大井（2003）や Goldfinch（2004）等を参照。

るためには、大学の執行部に戦略と経営の専門性が不可欠である。執行部が必要以上に指導性を発揮しようとする傾向があり、伝統的な集団自治以外の方策で学問の自由を守るための方策が必要である、といったものであり、政策の慎重な運用を求めている。また、主に1990年代以降NPMの行政への適用を加盟国に強く推奨してきたOECDは、最近の報告書(OECD, 2008)で、研究資金の配分方式が競争的資金に重点を置くに伴って様々な問題が生じているとし、短期的な成果を挙げることに寄与するものの長期的観点からは研究革新の発展が阻害され、リスクの高い計画が取り組まれない結果研究活動の同質化が進み、斬新な発見がなされる可能性が低くなると指摘している。加えて同報告書は、資金獲得のために膨大な時間と労力が費やされ、後継者育成が阻害されていることに懸念も示している。

4. 結語

本稿では市場化がもたらした様々な課題を指摘した。それらは深刻な問題を日本の高等教育に投げかけており、しかも、市場化の副作用は本稿で言及したものに止まらない課題が多い現在の日本の高等教育制度ではあるが、これまでの市場化の流れを止めて従来の事前規制を中心とした制度に戻るべきかと問われれば、それは否である。なぜなら冒頭に述べたように、改革は社会の変化への不可避的な対応であって、今の大学の衰退無くして元に戻ることはできないからである。今日、日本の大学が有する選択肢は、市場化の方向を維持しつつ現行制度を改善する以外にはない。

最後に、市場化に対応した大学の在り方を考える上で重要と思われる点について、政策及び機関の両面に分けて簡潔に指摘しておきたい。

政策に求められるのは、第一に実効性を伴う大学の自律性拡大と競争の確保である。現状では、評価制度が過度に詳細にわたって且つ目に見える現在の業績を重視するため大学の活動を大幅に制約してしまっている。この状態で大学が創造性を発揮することは困難であり、予想される結果はマタイ効果による階層の固定化、それぞれの階層における同質化、目先の業績追求、競争に適さない学問領域(特に人文科学)の衰退、そして労力浪費による教育研究の質低下である。そうした事態を避けるためには、必要に応じて事前規制を用いて一定の質を確保しつつ、事後監視・監督—特に業績評価—の内容・手順は軽減すべきである。その際、認証評価と設置認可との関係や設置認可における教育課程と教員組織の関係を整理することが望ましい。評価手法が主としてアングロ＝サクソンモデルであることに鑑みて、失敗を許容しないとといった日本の文化的特質(サロー, 2004)にも配慮する必要があるだろう。そのためには資金

配分は過度に競争的資金に依存せず、適切な額の基盤的経費—これは業績によって配分額を算定しない—を確保する。また、機関評価は資金配分には結び付けずに、専らPDCAサイクルを回すために用いるべきである。そのことが、長期的観点からの質向上、後継者育成、研究における革新や斬新な発見等に寄与するであろう。同時に、国は多様な資金プログラムを提供し、可能な限り多くの大学が競争に参加できる環境を整える必要がある。

大学が市場における競争に対応するには、それに耐えつつ新たな環境に適応し得る組織運営が必要である。多様な組織体である大学には、どの大学にも有効な経営モデルは存在しないが(Chaffee and Tierney, 1988; Shattock, 2003)、これまでの調査研究によってある程度共通に必要とされる要素が判明している。例えばKezar(2004)は、効果的な大学運営にはリーダーシップ、関係(relationship)、信頼(trust)が不可欠であるとする。中でもリーダーシップが重要であり、リーダーは学内のあらゆる場所—目につく場所とは限らない—で指導性を発揮し、構成員間に良好な関係・信頼を築くことが大切であるとする。また、Sporn(1999)は、環境適応を促す要因として、専門的管理運営、企業的精神、同僚的組織運営、支援的リーダーシップ、分化した組織構造を挙げる。大学が創造性を発揮するためには、構成員—特に教員—が自律的に活動することが不可欠であるが、大学自律性拡大は執行部への権限集中をもたらす傾向—優秀なリーダーはその弊害を理解する—があり(Marginson, 2009)、これまでの参加形態(いわゆる教授会自治)とは異なった構成員の参加の在り方が求められる。構成員参加は、大学の効果的(effective)—必ずしも効率的(efficient)—とは限らない—な意思決定に不可欠であって、大学の業績に影響することが知られている(Birnbaum, 2004)。日本の改革においては、往々にして執行部強化と教授会権限縮小が目指されて構成員参加を得た合意形成が軽視されてきた感が否めず、その点は早々に改められるべきであろう。他方、市場化は、情報収集分析機能の整備や評価への対応あるいは学生支援の拡大など、社会の需要に応えつつ自律的に行動させるための追加的機能を必要とし、そのための資源を大学に要求する。これまで多くの大学が経営努力によって資源を捻出することで機能拡大を図ってきたが、これ以上の拡大は教育研究を低下させる可能性が極めて高いためは公的資金削減を止める必要があるが、大学間連携による様々な協力活動が期待される。その推進には国及び大学間団体の果たす役割(前者には後者の育成を含む)が大きい。

高等教育の市場化—表現としては「大学の自律性拡大」の方が相応しい—は避け難い改革の方向である。しかし、

これまでの新自由主義的な構造改革は高等教育には適さず新規参入者の質の維持ができないばかりか、規制改革に伴って導入された事後監視・監督制度は大学の創造性を減退し、階層化や同質化を促し、更に過度の負担をかけてその質低下を招きかねない状況である。大衆化・世界化に直面する日本の大学が、一刻も早く自律的に発展できる環境が整備されることが強く期待される。

参考文献

天野郁夫 (1994) 『大学—変革の時代』 東京大学出版会。
天野郁夫 (2003) 『日本の高等教育システム—変革と創造』 東京大学出版会。
天野郁夫 (2004) 『大学改革—秩序の崩壊と再編』 東京大学出版会。
天野郁夫 (2007) 「法人化の現実と課題」 大学財務経営研究第4号、169-205頁。
天野郁夫 (2008a) 『国立大学・法人化の行方：自律と格差のはざままで』 東信堂。
天野郁夫 (2008b) 「認証評価の現段階」 IDE No.504 (平成20年10月号)、4-11頁。
市川正午 (2002) 「独法の効率化とその限界」 教職研修2002.2号、115-118頁。
市川正午 (2003) 「高等教育システムの変貌」 高等教育研究第6集、7-26頁。
井上定彦 (2006) 「現代日本の社会変動と高等教育改革：到達点と課題—総合政策論による接近—」 島根県立大学総合政策学会紀要 (総合政策論叢) 第11号、85-107頁。
大井玄 (2003) 「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」 高等教育研究叢書75、73-79頁。
大住莊四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネジメント：理念・ビジョン・戦略』 日本評論社。
岡本裕豪・瀬あゆみ・矢澤真裕 (2003) 『わが国におけるNPM型行政改革の取り組みと組織内部のマネジメント』 国土交通省国土交通政策研究所。
金子元久 (2005) 「高等教育ユニバーサル化—「グランドデザイン」への3つの論点」 教育学術新聞第2117号 (アルカディア学報No.190)。
金子元久 (2007) 「国立大学法人の評価—何が課題か」 IDE No.490 (平成19年5月号)、4-12頁。
川口洋誉 (2008) 「教育特区における株式会社による学校設置と設置者の公共性—大学設置に焦点をあてて—」 季刊教育法No.157、106-113頁。
喜多村和之 (1993) 『新版大学評価とは何か—自己点検・評価と基準認定』 東信堂。

桐村豪文 (2007) 「株式会社立学校の特例措置化の政策形成過程」 教育行財政論叢第10号、1-25頁。
草原克豪 (2008) 『日本の大学制度—歴史と展望—』 弘文堂。
黒田壽二 (2005) 「教員審査強化に向け設置基準を見直す」 Between 2005年3月号、14-15頁。
国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議 (2002) 『新しい「国立大学法人」像について』 文部科学省。
斎藤泰雄 (2008) 「新自由主義による高等教育改革—チリの先駆的経験」 塚原修一編『高等教育市場の国際化』 玉川大学出版会、45-68頁。
櫻谷勝美・野崎哲哉編 (2008) 『新自由主義と日本経済』 三重大学出版会。
サロー、レスター=C (2004) 『知識資本主義』 ダイアモンド社。
新堀通也 (2003) 「大学改革の歴史」 有本章・山本眞一編『大学改革の現在』 東信堂、33-54頁。
大学審議会 (1991) 『大学教育の改善について (答申)』 文部省。
大学設置審議会大学設置計画分科会 (1984) 『昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について (報告)』 文部省。
田中敬文 (2002) 「教育分野における規制改革の具体化に向けて」 ESP 02.8、28-31頁。
田部井潤・栗栖淳・渡部晃正 (2007) 「日本における株式会社立大学・大学院の展開—教育内容と受講形態からみた類型化—」 大学教育学会誌第29巻第2号、151-158頁。
羽田貴史 (2004) 「日本型福祉国家論の形成と教育」 広島大学高等教育研究開発センター編『高等教育システムにおけるガバナンスと組織の変容』 COE研究シリーズ8、広島大学高等教育研究開発センター、19-37頁。
羽田貴史 (2005) 「高等教育の質保証の構造と課題—質保証の諸概念とアクレディテーション—」 広島大学高等教育研究開発センター編『高等教育の質的保証に関する国際比較研究』 COE研究シリーズ16、広島大学高等教育研究開発センター、1-13頁。
羽田貴史 (2006) 「大学評価、神話と現実」 大学評価研究、6-13頁。
羽田貴史 (2008) 『高等教育行政改革の第2ステージ—“評価によるPDCAサイクル”なるものは成立しているか—』 10月12日日本教育行政学会第43回大会自由研究報告。
宮脇淳 (2004) 「政策評価、次なる課題 (規範性と組織評価)」 PHP政策研究レポートNo.83、15-16頁。

- 森利枝 (2007) 「細分化する「学問」：学位に付記される専攻分野の名称」教育学術新聞第 2274 号 (アルカディア学報 No.283)。
- 山岸駿介 (2004) 「「株式会社立」大学が意味するもの—設置申請に反発した大学設置審議会—」月刊高校教育第 37 巻第 7 号、56-61 頁。
- 吉田香奈 (2007) 「大学への資金配分と評価のリンク—アメリカの州立大学を事例として—」日本教育行政学年報 No.33、242-245 頁。
- 米澤彰純 (2005) 「大学「評価」をめぐる日本の文脈」秦由美子編『新時代を切り拓く大学評価—日本とイギリス—』東信堂、105-126 頁。
- Becher K. and Kogan M. (1992) *Process and structure in higher education Second edition*. Routledge, London.
- Birnbaum R. (2004) The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back. *New Directions for Higher Education*. 127, 5-22.
- CEC = Commission of the European Communities (2003) *Green paper on services of general interest*. Author, Brussels.
- Chaffee E.E. and Tierney W.G. (1988) *Collegiate Culture and Leadership Strategies*. Macmillan, New York.
- Clark B.R. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press, Berkeley.
- Cox C. (1996) Higher education policies in Chile in the 90s. *Higher Education Policy*. 9(1), 29-43.
- Frazer M. (1992) Quality Assurance in Higher Education. In *Quality Assurance in Higher Education: Proceedings of an International Conference Hong Kong, 1991*. Edited by Craft A., Falmer Press, London, 9-25.
- Goldfinch S. (2004) Examining the National University Corporation Plan and University Reform in Japan : Lessons from Higher Education Reform in New Zealand. *The Journal of Finance and Management in Colleges and Universities*. 1. 231-261.
- Henkel M. (2007) Academic Boundaries: are they Still Needed?. *Higher Education Forum*. 4, 33-45.
- Kezar A. (2004) What Is More Important to Effective Governance: Relationships, Trust, and Leadership, or Structures and Formal Processes?. *New Directions for Higher Education*. 127, 35-46.
- Lee E.C. and Bowen F.M. (1971) *The Multicampus University: A Study of Academic Governance*. Jossey-Bass, San Francisco.
- Marginson S. (2009) *Competition and public goods in higher education: Public universities in the context of globalization, markets and the New Public Management – A conceptual discussion*. Prepared for seminar at Tohoku University, 29 January.
- Neave G. (1997) Markets, Higher Education and Social Responsibility. *Higher Education Policy*. 10, 161-162.
- OECD (2003) Changing Patterns of Governance in Higher Education. In *Education Policy Analysis*. OECD Publishing, Paris, 59-78.
- OECD (2004) *On the Edge: Securing a Sustainable Future for Higher Education*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2008) *Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD Publishing, Paris.
- Perellon J.-F. (2003) *La qualité dans l'enseignement supérieur*. Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- Rodriguez G.R. (1999) La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI. *Revista Ibero-Americano*. 21, 55-77.
- Shattock M. (2003) *Managing Successful Universities*. Open University Press, Berkshire.
- Sporn B. (1999) *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environment of US and European Universities*. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Thompson Q. (2008) *Management and finance reforms in the UK: Possible lessons for Japan*. Presentation at the RIETI Policy Symposium “Universities of the Future from Social and Economic Perspectives” on 30 May, Tokyo.
- Westerheijden, D. F., Hulpiau, V. and Weytens, K. (2007) From Design and Implementation to Impact of Quality Assurance: An Overview of Some Studies into what Impacts Improvement. *Tertiary Education and Management*. 13, 295-312.

Marketisation of Higher Education in Japan

OBA, Jun (Hiroshima University)

The Japanese Journal of Educational Research, Vol. 76, No. 2, June 2009, pp 185-196.

Key words : marketisation / regulatory reform / university reform / university evaluation / quality assurance / university autonomy

Today, under the pressure of globalisation, massification and technological development, marketisation of higher education, which enhances universities' autonomy and promotes competition among them for resources, students and prestige, is a worldwide policy trend. Global market dynamics have substantially modified higher education systems and institutions, by deregulating the field and opening it up to market forces, both in the form of growth of the non-traditional institutions and the introduction of the market mechanism in the public sector.

In Japan, traditionally known for its strict state control over the higher education system, marketisation of its higher education system got into full swing since the beginning of the 1990s, when the Standards for the Establishment of Universities (SEU) – ministerial ordinance governing university organisation and activities – were significantly simplified, allowing universities to organise their own curriculum. After the turn of the century, marketisation was accelerated by the Koizumi government which promoted structural reform of the entire administration, for which neoliberalism and new public management (NPM) offered a theoretical basis. During the Koizumi administration, in the area of higher education, a 21st century COE programme – large-scale competitive funding programme – was launched in 2002. The SEU were further simplified and transformed into minimum standards in 2003. For-profit universities came to be allowed on a trial basis in the same year. Finally, in 2004, national universities were incorporated.

At the same time, in addition to encouragement and then requirement of self-evaluation, ex-post meas-

ures, such as third-party evaluation and performance-based funding schemes, have been taken, complementing reduced ex ante control, to assure the quality of higher education as well as to hold institutions accountable for public funding. Ironically, these measures – introduced in the context of enhancement of university autonomy – have scrupulously restricted universities' activities to the extent of stifling creativity. Furthermore, because of the Matthew effect, competition tends to entrench the existing hierarchy in favour of large research universities, particularly former imperial universities, and to homogenise institutions' activities in the same layer due to imitation of good practices and avoidance of high-risk activities, thus reducing institutional diversity and the likelihood of 'scientific novelty'.

In the face of globalisation and massification, marketisation of higher education, or enhancement of institutional autonomy, is ineluctable for any system, in which universities offer diversified education and research on their own initiatives. However, the present Japanese system seems too restrictive for universities to be innovative, at risk of lowering the quality of their education and research, in spite of numerous deregulatory measures, mainly because of quality control systems that put too much emphasis on the measurement of outcomes. For the Japanese system to be effective, it requires an entire revision in the direction of enhancing university autonomy. In particular, performance evaluation and performance-based funding schemes should be revised.