

大学を巡る環境の変化とこれからの大学

大場 淳

我が国に近代的な大学制度ができて 120 年余りが経過したが、大学は、今日、第二次世界大戦後の教育改革以来最大の変革の時期を迎えていると言われている。本稿では、その背景となる要因並びに現在の大学が置かれるユニバーサル・アクセス段階にかかる諸課題を幾つか取り上げて概観するとともに、主として管理運営の在り方について述べることにしたい。

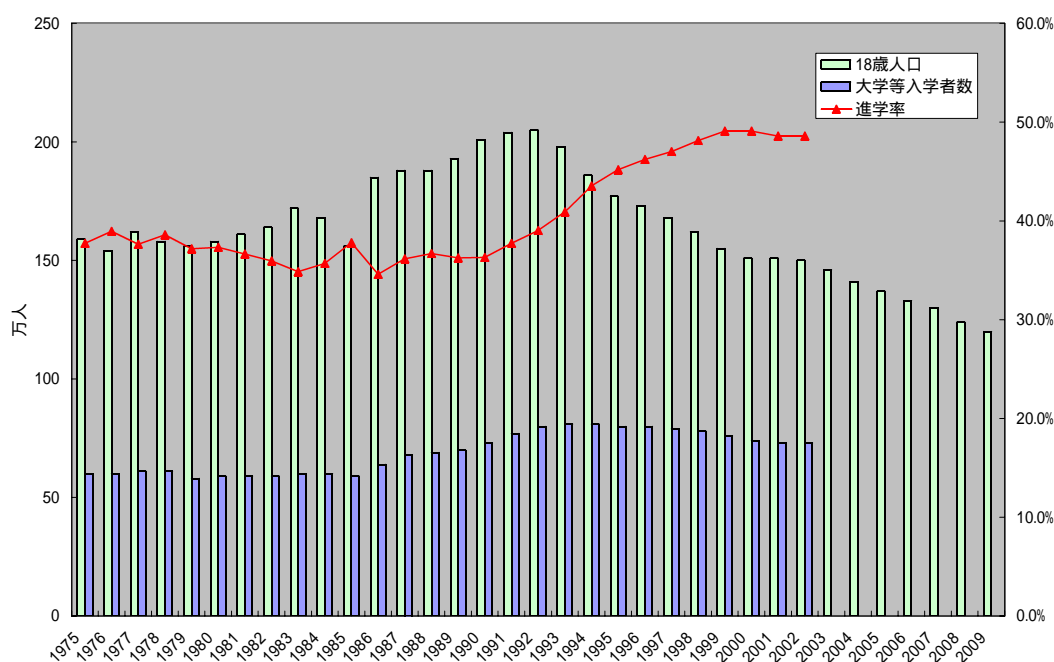
1 大競争の時代を迎えた日本の高等教育

(1) 18 歳人口の減少

18 歳人口が減少する中、学生市場を巡って学生確保のための大学間競争が厳しさを増してきている。18 歳人口は、1970 年以降 1992 年の 205 万人を最高に低下を始め、10 年後の 2002 年には 150 万人までに減少した。この傾向は今後も続き、2009 年には 121 万人までに減少することが予想されている。(図 1)

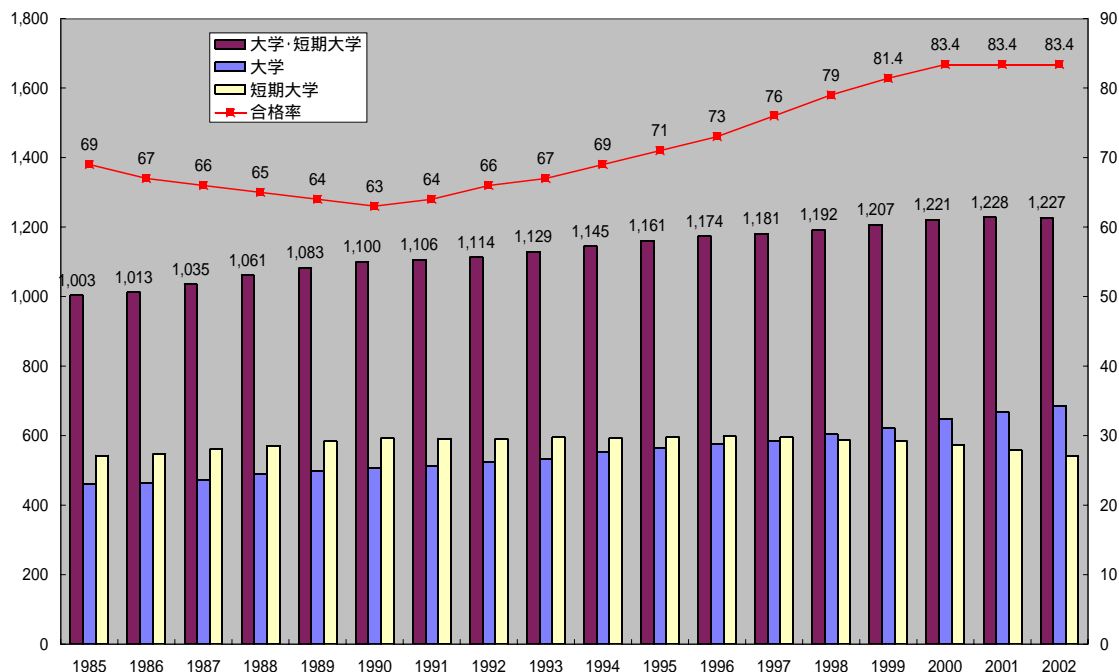
このような 18 歳人口動態は、人口や出生率の推移等を見れば以前から承知可能なことであった。しかしながら、進学率の伸びに支えられて、入学者数が 79 万 6 千人であった 18 歳人口ピークの 1992 年以降も大学・短期大学の入学者は増え、1996 年まで 80 万人を越えた入学者数を大学等は確保してきた。しかし、18 歳人口の減少は進学率の伸びでは補い切れなくなり、1997 年以降入学者数は 80 万人を切り、更に進学率も 1999-2000 両年の 49.1 % を最高に 2001-2002 両年は 48.6 % とわずかではあるものの下降傾向を示し始め、入学者数は 73 万 1 千人となった(図 1)。

図 1 18 歳人口・進学者数・進学率推移と 18 歳人口予測



そうした状況にもかかわらず大学・短期大学は増え続け、2001年にその数は1,228校に達した(図2)。また、合格率(大学・短期大学入学者総数を志願者総数で除した値)は、2000年以來83.4%に達している。しかし、大学・短期大学数の内訳を見ていくと、一貫して大学数が増えているのに対して、短期大学数は1996年の598校を最高に減少してきている。その一部は大学へ改組され大学数の増加に貢献してきたが、2002年は大学の数は増えたものの短期大学の大幅な減少によりその合計は初めて減少に転じるなど(図2)退潮傾向が現れてきている。

図2 大学・短期大学数/合格率



このように日本の高等教育は、18歳人口から見た場合、既に「飽和状態」にあると考えられ、学生募集の面では、特に新たな市場(社会人や留学生等)を開拓しない限り、今後の伸びは期待できないどころか縮小傾向にあると言えよう。それにもかかわらず、本年度も新たに15大学(公立1校、私立14校)が開学することとなり、競争は一層激しくなる見込みである。

既に数多くの短期大学が四年制大学に改組されずに廃学されてきたが、2002年度は四年制大学では初めて広島県の立志館大学(私立)が休学し(2003年度以降在籍学生は近隣の呉大学(私立)に編入されるなど事実上廃学と見られている)、いよいよ四年制の大学も淘汰の時代を迎えようとしている。

(2) 資金配分の競争化と評価・説明責任

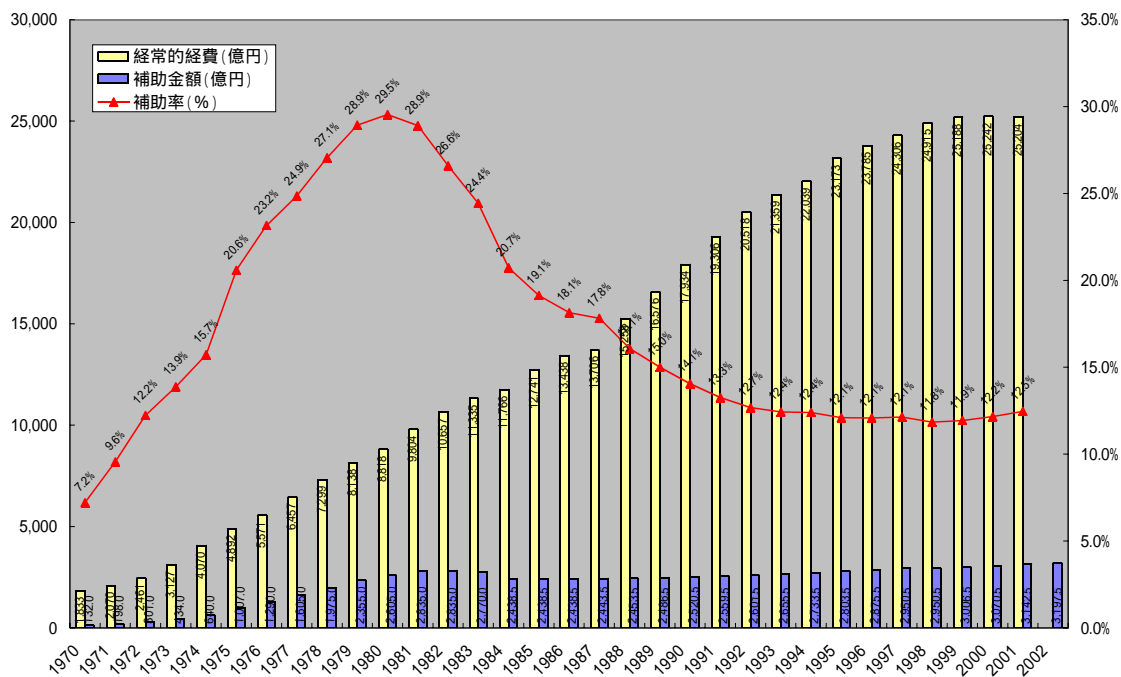
国立大学は2004年度より法人化されることが決まっている。新しい制度においては、各国立大学は財務や組織等に関してより大きな自律性を享受する一方で評価機関による評価を受け、また、予算は中期計画に従って配分される運営交付金が主たる財源となる。予算配分は一層競争的になり、各大学は予算獲得を巡って益々競争に晒されることとなる。従前であれば国立大学のみを対象としていたような国のプログラムも、公私立大学を含めて競争的に配分する例が増えてきた(21世紀COEプログラムや大学知的財産本部整備

事業など)。そして、大学の活動について評価が加えられることとなり、各大学は獲得した資金について厳しく説明責任を問われることとされている。

公立大学も一部は国に追随して法人化される見込みであり、同じような状況に置かれる大学が増えてくるであろう。例えば横浜市では、市長の諮問会議において、横浜国立大学は私立大学への転換や廃校も含めて存続を検討するとされ、そして研究費は全て外部資金に拠ることと提言された(市立大学の今後のあり方懇談会 2003)。

私立大学については、近年、国の助成は増え続けてはいるものの、その伸びは私立大学数の増加には追いつかず、1980年に経常的経費の3割近くまで達した補助金は、近年1割強を占めるに過ぎない(図3)。しかも、補助金の内容は以前のような学生数等を基礎とする経常経費補助から次第に競争的な補助金へと重点を移しつつあり、また、用途についてもこれまで以上に評価が加わることが検討されているところである。更に、学生市場が次第に買い手(学生)中心市場に移行する中、入学を取りやめた場合の入学金・授業料の返還が求められ、一部では訴訟になったり、あるいは返還を決めた大学等もある。不況の中、企業等からの寄附もさほど期待できず、各私立大学等は資金獲得のため一層の創意工夫を求められるようになっている。

図3 私立大学等経常的経費・補助金推移



他方、学内における資金配分も競争的なものになりつつある。国立大学については、学生数に応じて一定額が各部局や教官等に配分される校費の割合が削減され、学内で自由に配分を決めることのできる予算の割合が増えてきている。法人化はこの傾向に拍車をかけることであろう。

そして、各大学は、財政負担者に対してどのように資金を用いたかについて公開し、様々な形の評価を受けるという説明責任をより明確な形で果たさなければならず、また、そのための組織運営が不可欠となる。平成10年の大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について 競争的環境の中で個性が輝く大学」は、「各大学が自らの主体的判断と責任において、社会の期待にこたえ得る効果的な大学運営を行っていくことが求

められる。そのためには、学長のリーダーシップの下に、適時適切な意思決定を行い実行できる組織運営システムが確立されなければならない」と指摘しているところである。

(3) 国際化・情報化の進展

大学は中世に欧州で設立されて以来常に国際的であったが(少なくともその使命においては国際的であった)、世界における近年の国際化(更にはグローバル化)・情報化は大学の機能や役割に大きな変化を与えつつある。この点に関して、2000年の大学審議会答申「グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について」は、インターネット等の情報通信技術の急速な発展は、「知」の創造や伝達の方法を大きく変化させつつあり、これと関連して、グローバル化は、経済界のみならず社会や個人の様々な営みにまで波及し、国境を越えたあらゆる活動の増加と拡大をもたらしていると指摘した上で、我が国の高等教育の国際的な通用性・共通性の向上と国際競争力の強化を図るための視点として以下の五つを示し、それぞれについて具体的な方策を示しているところである。

グローバル化時代を担う人材の質の向上に向けた教育の充実

科学技術の革新と社会、経済の変化に対応した高度で多様な教育研究の展開

情報通信技術の活用

学生、教員等の国際的流動性の向上

最先端の教育研究の推進に向けた高等教育機関の組織運営体制の改善と財政基盤の確保

このように大学の一層のグローバル化が求められる一方で、当初から世界的な大学を設立することが検討されている。沖縄に科学技術分野の大学院大学を創設するための調査研究が内閣府において進められており、当該大学院大学では、世界最高水準の教育研究を行うことを目指して、世界中から教員、学生を集めることが構想されている。

また、近年、WTO(世界貿易機関)のサービス貿易交渉において、教育サービスの自由化に関する交渉が行われており、高等教育が最大の焦点となっている。その場において日本は、米国、オーストラリア、中国等10箇国より自由化の要求を受けており、学校経営に関する規制緩和(学校法人制度の緩和)、米国が要求している米大学分校の学位の承認などが当該要求に含まれている。これに対して、日本国政府は、教育サービスの自由化に当たっては、教育の質の確保及び消費者保護の視点が重要との立場をとりつつ、米国に対しては、ディグリー・ミル問題への対処を求めるなどといった対応を行っているところである。日本国政府の教育の質の確保及び消費者保護といった主張は、当然に国内の高等教育機関へも適用されるものであり、国公私立を問わず、アクレディテーション制度等による質の保証¹⁾は、先に述べた説明責任の明確化と併せて不可避となっている。

2 ユニバーサル・アクセス段階の高等教育

(1) 「知の企業体」化する大学

大学が競争的な環境に置かれる状況は日本に限ったものではなく、大学の大衆化が進む多くの国々で見られるところである。米国では、かなり以前から大学が競争的な環境の置かれ、互いに鎬を削ってきている。そして、優れた経営を行っている大学では、多くの専門スタッフを抱え、寄付金獲得や資金運用、学生募集、入学者選抜、学生支援などにおいて人材や組織に関して充実した体制を敷いている例が数多く見られる。

ところで、高等教育の構造的変動を説いたM. トロウ(1976)は、管理運営の形態並びに学内運営について、大学の発展段階に応じて下の表のように変化すると述べている。それによれば、エリート型からマス型へと変化するに際して、管理運営は専門性を帯びるよう

になり官僚制的な構造が内部に構築され合理化が図られる。そして、大衆化が一層進んだ段階に見られるユニバーサル・アクセス型においては、様々な専門知識を持った専任スタッフを必要とするようになるとともに、学長を中心とした管理運営当局へ一層の権限集中化が進み、教授会や教学側の力が失われる。

表 トロウの発展段階における大学管理運営形態・学内運営

	エリート型	マス型	ユニバーサル・アクセス型
管理運営形態	「素人」の大学教授が兼任	専任管理者及び官僚制的スタッフ	左記に加えて専門知識を持った専任スタッフ
学内運営	長老教授による支配	長老教授 + 若手教員 + 学生の参加要求	大学内部の管理運営の分裂？ 大学外の者？

(出典) トロウ訳書(1976)にもとづいて作成

米国は既にユニバーサル・アクセス段階に達しているとされているが、大学・短期大学への進学率が5割近くまでに達した日本もその段階に到達しつつあると言われる(日本高等教育学会編 1999)。当該段階におけるユニバーサル・アクセス型の大学においては²⁾、トロウによれば専任管理者とそれを支える官僚制的スタッフ、専門スタッフが置かれることになる。日本の大学においても私立大学を中心に、米国の例で述べたような専門的な知識を有して管理運営に従事する職員が採用されつつある。また、制度的に公務員試験を経ないと常勤の職員としては採用されない国立大学においても、教員として入学者選抜、産学連携、就職支援などに従事する者を企業や公的機関から採用する例が増えてきている。国立大学の法人化は人事に関して大きな裁量を各大学へ与え、管理運営当局への権限集中が進るとともに、職員の専門職化³⁾を一層推し進めることとなるであろう。

このような管理運営形態の変化は日本に限ったことではなく、欧州やその他の地域でも同様に見られる現象である。例えば、フランスの大学は伝統的に学部(faculté)の独立性が強い組織であったが、1968年の高等教育指針法及び1984年の高等教育法の制定を経て、自律性が拡大されるとともに、次第に学長を中心とした管理運営体制が整備されてきた。特に、1990年代に普及した契約政策(politique de contractualisation)は、各大学独自の戦略に基づいた計画によって契約(4年間)を締結して予算を配分するもので、全学的な対応を求めるものであったことから、それに適応した管理運営体制が学内で敷かれるようになってきている(大場 2003)。なお、自律性の拡大とともに、大学を評価する制度や機関が各国に作られてきているが、評価結果と予算配分との連動など、その運用状況は国によって相当に相違があるのが現状ある。

このような大学の変化は大学の「知の企業体」化とも呼ばれるが、そこでは、国家の統制からの自由、競争の重要性、学長のリーダーシップと合理的な管理運営機構が重要な問題として認識される。大学は、国家によって庇護された「知の共同体」から「知の企業体」化しつつ独立性を進め、経営を重視するようになる(天野 2001)。国立大学に民間的発想の経営手法を導入するとして2001年3月のいわゆる「遠山プラン」、国立大学をより競争的環境に置くこととし、更に管理運営機構として学長を中心とした「役員会」や外部者が多数を占める「経営協議会」を設ける国立大学法人化も、これと同じ流れに位置付けられるものである。

(2) 「学生消費者主義」の時代の大学

「学生消費者主義(student consumerism)」とは、D. リースマンが1980年の『高等教

育論(On higher education)』において、当時の米国高等教育が直面する状況を表現した言葉である。すなわち、リースマンは、アメリカでは学長を中心とする管理当局主導下にあった大学が「教授団革命(academic revolution)」⁴⁾を経て教授団へ主導権が移り、そして学生が高等教育の主導権を握ることを表したものである。リースマンは同書において、「今やアメリカでは、入学志願者がありあまっている大学の数は減りつつあり、これまでは入学を嘆願する立場にあった学生が、今ではお客様扱いを受けるようになっている」と述べている(訳書、22頁)。

ユニバーサル・アクセス型の大学では、学生は顧客となる。その学生は、大学にとって生き残りのための重要な財源であり、それを確保するための様々な工夫が大学に求められるようになるのである。アメリカでは、1970年代末から80年代にかけて、学生募集活動が全国規模で展開され、市場調査に基づく需要予測やマーケティングの技法が、高等教育にも導入されるようになり、ありとあらゆる学生獲得戦術が行われるようになった⁵⁾(喜多村1990)。

しかしながら、学生獲得のために無原則に広報活動を行い、入学水準を低下させ、卒業に必要な単位を取得を容易にするようなことは許されない。喜多村(1990、89頁)が「大学はあくまで教育機関である。教育機関がその基本的機能を放棄して、ただコンシューマーの欲求に媚びるだけならば、もはや教育機関としては死である」と述べるように、そのような行為は大学の存続を不可能とするものである。

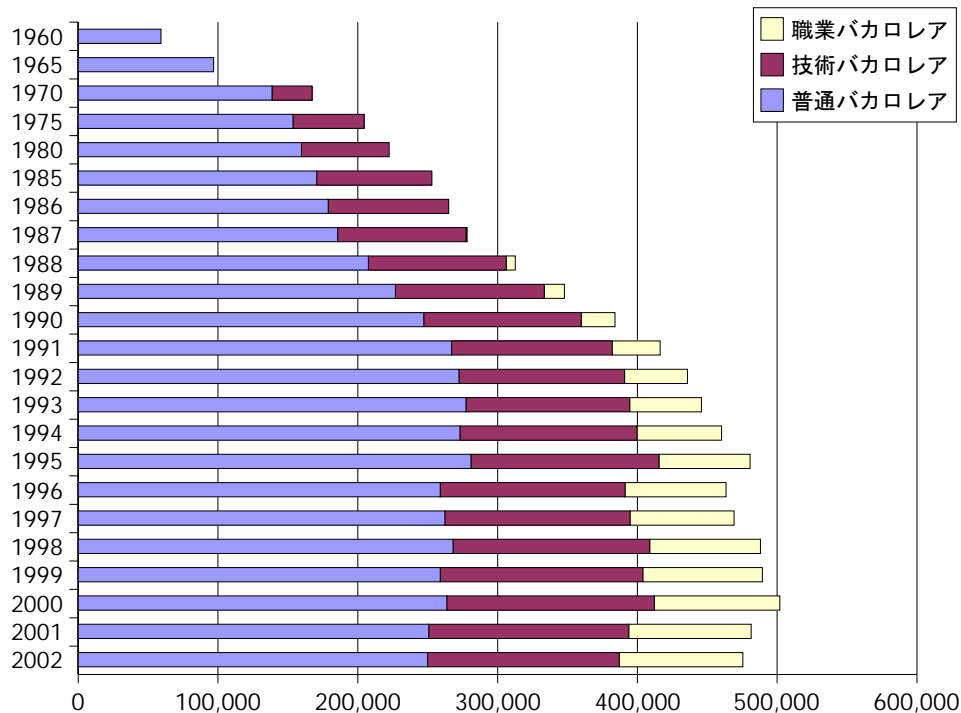
(3) 大学生の「学力低下」問題

日本においては、特に数年前から、大学生の学力が低下しているという指摘がある。その原因としては、入試科目の減少、初等中等教育におけるいわゆる「ゆとり教育」が主にあげられている。こうした指摘は日本に限ったことではなく、例えばトロウ(1999)は、「すべての先進社会に共通の問題で、とくにアメリカに深刻なのは、高等教育に進学してくる学生の文化レベル、共有する知識、読み書き能力の低下現象である。いまわれわれが直面している相手は、“新しい”ポスト・リニア世代とでもよぶべき層で、彼らは幼児期からビデオやオーディオ文化にどっぷりつかって成長し、前の世代より本を読みたがらないし、読む能力も低下している」と指摘している。

学力低下に関する指摘には反対論も数多くあり、賛成・反対のそれぞれデータを示しつつ議論が展開されているが、それぞれが軸足とする学力観に相違(例えば、知識重視に対して意欲重視)があることなどから決着は容易に見られない。また、それぞれ立場の違う者の間の不毛な論争の観を呈している面も否めない。

しかしながら、この「学力低下」問題をユニバーサル・アクセス段階の高等教育の中で捉えた場合、一部の選抜が厳しい大学は別にしても、大学の間口が広がり入試合格が容易になれば、入試で計れるような学力が十分に身に付いていない学生が入学してくるのは当然のことである。例えば、フランスでは、大学入学資格となるバカロレア試験の合格者数が1980年代後半から急激に増加し、大学入学者が大幅に拡大した(図4)。その結果、各大学では増え続ける学生の物理的な受入れが問題になったばかりではなく、学力の低い学生、特に職業バカロレア取得者の留年や退学といった問題が顕著になってきた⁶⁾。フランスの大学は入学後に様々な種類の学位を提供することによって、入学後に学生の選抜機能を果たしてきたが⁷⁾、その機能も働かなくなるようになったのである。そのため、近年、カリキュラムの見直しや学生指導体制の整備、学生進路情報室(SCUIO: service commun universitaire d'information et d'orientation)⁸⁾の設置等による学生支援の充実などに努めているところである。

図4 フランスにおけるバカロレア合格者数の推移



日本におけるカリキュラム改善、学生支援充実、FD などといった学生に関する取組みは、こうした大学に求められる機能の変化を受けてなされているものである。高等教育の拡大に伴い、前述の「学生消費者主義」と相俟って、各大学が不可避的に取り組まざる得ない状況になってきている。

3 これからの日本の大学

上に、日本の高等教育が競争的な環境に置かれ、そして大学が学生中心の「知の企業体」へと向かっていることを述べた。しかしながら、日本では、未だ学部教授会中心主義で運営されて大学全体としての管理運営機能が弱く「知の企業体」からはほど遠い大学が多く、激しい競争に堪えうるだけの組織体とはなっていないのが現状である⁹⁾。また、学部教授会中心主義は、大学が社会との関係に関心が薄かった、すなわち説明責任を果たしてこなかったことの裏返しでもある。これらは、一つには、高等教育がマス段階に達していたにもかかわらず、根本的な改革を経ず従来の枠組みのままで拡大を続けてきた結果であろう。

1998年の大学審答申（前述）は組織運営体制の整備に一節を割いているが、同答申は、「それぞれの大学が、一個の教育研究機関として一体的・機能的に運営されることが必要」であり、「学長のリーダーシップの下に、適時適切な意思決定を行いそれを実行できる責任ある意思決定と実行のシステムが確立されなければならない」と述べ、更に「大学の社会的責務として、大学の教育研究活動に関する情報を社会に対して積極的に提供していくことが不可欠」としている。すなわち、これまでの日本の大学は組織としての一体性や社会とのつながりを欠いていたという認識に立ちつつ、学長を中心とした全学的な意思決定・実行体制の整備、積極的な情報開示を求めていると言えよう。行政改革の一環で始められたとは言え、国立大学の法人化もそうした方向での改革である。

このような組織運営体制の整備や社会との関係の重視は、教授会や個々の大学教員の強い抵抗に遭うであろう。それらを推進するに当たっては、単にこうした抵抗を力で押しつつ学長を中心とした管理運営機構の充実を図るのではなく、できる限り多くの大学教員の参加を得つつ大学の共同体性との共存を図りながら各大学に適合した組織づくりを考えていく必要があるであろう。そうでなければ、大学は単なる営利企業と何ら変わらなくなり、大学の有する創造性は失われて社会において独自の使命を有することはなくなるのではないだろうか。トロウ(1976、17頁)がマルチバーシティについて述べるように、それぞれの大学において、教育研究構成単位に高度の自由と自治を保障しつつ、大学の活動や構成員について必要な範囲で調整を施し、経費や人事に必要な規制を加える仕組みを考えていく必要があると思われる。その一方で、大学教員を始めとする大学構成員一人一人が、大学の自治、社会との関係、そして大学の在り方そのものについてこれまで以上に考えていかなければならないであろう。

〔参考文献〕

- 天野郁夫『大学改革のゆくえ - 模倣から創造へ』玉川大学出版部、2001年
- 大場淳「フランスの大学における管理運営の変遷と自律性の発展 日本¹⁾の国立大学法人化とフランスの契約政策の比較考察」『大学論集』第33号、広島大学高等教育研究開発センター、p.39-56、2003年
- 喜多村和之『大学淘汰の時代 消費社会の高等教育』中公新書 965、中央公論社、1990年
- 在日フランス大使館「フランスの教育制度」2001年(以下のサイトで入手)
http://www.ambafrance-jp.org/japanese/info_generales_j/imagefrance_j/societe/
- 市立大学の今後のあり方懇談会「市立大学の今後のあり方について」横浜市、2003年
- 大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について(答申) - 競争的環境の中で個性が輝く大学 -』1998年
- 大学審議会『グローバル化時代に求められる高等教育の在り方について(答申)』2000年
- トロウ、マーティン = A. (Trow, Martin A.) (天野郁夫・喜多村和之訳)『高学歴社会の大学 - エリートからマスへ -』東京大学出版会、1976年
- トロウ、マーティン = A. (Trow, Martin A.) (喜多村和之訳)「マス型からユニバーサル・アクセス型高等教育への移行」日本高等教育学会編『ユニバーサル化への道 <高等教育研究第2集>』玉川大学出版部 125 ~ 132頁、1999年
- 日本高等教育学会編『ユニバーサル化への道 <高等教育研究第2集>』玉川大学出版部、1999年
- リースマン、D. (Riesman, David) (喜多村和之ほか訳)『高等教育論』玉川大学出版部、1986年

1) WTO における日本の提案に基づき、2002年、経済開発協力機構(OECD)の教育研究革新センター(CERI)が高等教育における国際的な質の保証とアクリディテーションに関する国際研究プロジェクトを立ち上げた。国際的な専門家会合によって調査研究が進められており、具体的には、受入国による質保証、供給国による質保証、二国間協定に基づく質保証、多国間協定に基づく質保証、様々な利害関係者が関与する質保証のハイブリッド

・モデルなどについて調査研究を行うこととしている。この外、ユネスコや INQAAHE（高等教育の質保証機関の国際的ネットワーク）においても、高等教育の品質保証に関する国際的な認証制度等について討議が行われている。

2) トロウによれば、ユニバーサル・アクセス段階においても、全ての大学がユニバーサル・アクセス型となるわけではなく、マス型、場合によってはエリート型も同時に存続するとされる。

3) 「専門職化」という用語は多義的であるが、ここでは高度に専門的な知識に基づく職に従事するという意味で用いている。

4) 米国において大学進学者増大に対応するため、特に 1950 年代から 1960 年代にかけて高等教育機関が拡大され、大学教授への需要が高まり大学教授市場が売り手市場になる中で、学内では教授団が次第に意思決定の主導権を握るようになった。この過程をリースマンは「教授団革命」と呼んだ。(喜多村 1990)

5) 例えば、リースマン(1986)は、次のように書いている。「学生集めをひとり頭いくらで請け負う学生募集専門会社に、入学事務の一切を任せてしまったカレッジがある。そうすると今度は、教育プログラムを学生募集会社のセールスマンが学生に売りつけられるようなものにつくり上げるのは大学の仕事ということになる。」

6) フランスでは、1985 年、20 世紀中にバカロレア取得者の割合を 80 %まで引き上げることが政府の目標として掲げられ、1989 年 7 月の教育基本法でもこの方針が確認された。バカロレア取得者の割合は 62 %に止まっているものの、25 年前の 24 %からは大幅に増えている(在日フランス大使館 2001)。しかしながら、その拡大は普通バカロレアだけではなく、学力的には下がるとされる技術バカロレア(1968 年創設)、職業バカロレア(1985 年創設)に拠らざるを得なかった。

7) フランスの大学は卒業という概念がなく、在学する学生が、その能力や財政的状況等に応じて必要な資格(学位)を取得していくシステムである。最も一般的な学位は、2 年修了時、3 年修了時、4 年修了時、5 年修了時にそれぞれ付与され、上位になるに従って修学する学生の数も減少していく。

8) 1986 年の政令 86-195 号で設置が決められた学生への情報提供、就職支援等を行うための学内共用組織。その長は教員から選任される。

9) 筆者は大学が「知の企業体」化することに諸手を挙げて賛同するものではないが、現代においては不可避と考える。天野(2001、224 頁)は、「現代社会においてどこの国でも、大学が企業化していくのは避けがたいでしょう。...大学だけが社会の他の組織とまったく別の世界を作るのは難しいことです。現代社会の支配的な組織体は企業ですが、大学も知の企業体化を避けることはできないと思うのです」と述べる。