

歴史的転換期における大学政策の検証

近藤 正春

名古屋短期大学



はじめに

今年（二〇〇一年）の一月六日、中央省庁等改革の一環として文部省と科学技術庁を統合した文部科学省が誕生し、その下に従来の中央教育審議会を母体に生涯学習審議会、理科教育及び産業教育審議会、教育課程審議会、教育職員養成審議会、保健体育審議会、大学審議会の機能を整理・統合した新しい中央教育審議会が設置された。

この結果、大学審議会（以下、大学審）の機能は新しい中央教育審議会（以下、中教審）の大学分科会に受け継が

れ、臨時教育審議会（以下、臨教審）第二次答申でその創設が提言され、それを受けて一九八七年の学校教育法改正により設置された大学審は二十一世紀の幕開けとともにその歴史の幕を閉じることになった。

大学審の特色はその答申が単なる理念的な作文ではなく、現実的な制度変更と不可分に結びついていた点にある。最初の答申は一九八八年の『大学院制度の弾力化について』であるが、翌年には大学院設置基準の改正という形で即時具体化が図られている。一九九一年には『大学教育の改善について』『学位制度の見直し及び大学院の評価について』『学位授与機構の創設について』『短期大学教育の

改善について』『高等専門学校教育の改善について』の五つの答申が出されており、それが同年の大学設置基準等の改正、学位授与機構の創設という形で具体化され、大学制度の現在に至る大きな変更の基盤となっている。

以後の大学審による答申を列挙すれば次の通りである。

『平成五年度以降の高等教育の計画的整備について』
『大学院の整備充実について』
『大学院の量的整備について』
『以上、一九九一年』

『夜間に教育を行う博士課程について』(一九九三年)
『教員採用の改善について』(一九九四年)
『大学運営の円滑化について』(一九九五年)



こんどう・まさはる●一九四七年、愛知県生まれ●主な著書・論文に『科学としての教育行政学』(教育史料出版会、一九八八年)『教育と教育行政』(共編著、勁草書房、一九九二年)『何のための大学評価か』(共編著、大月書店、一九九五年)『現代日本社会と子供からの教育政策』(日本教育政策学会、年報第四号所収、八千代出版、一九九七年)など●本論稿は、実践的な大学政策分析を私自身の方法論に即して展開したものである。第三節に関しては、本研究理事会における今日の大学政策をめぐる討論に問題意識、課題意識を喚起されまとめたものである点を付記しておく。

『大学教員の任期制について』(一九九六年)
『平成十二年度以降の高等教育の将来計画について』
『高等教育の一層の改善について』
『遠隔授業』の大学設置基準における取扱い等について』
『通信制の大学院について』(以上、一九九七年)

『二十一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』(一九九八年)
『大学設置基準等の改正について』(一九九九年)
『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』
『大学入試の改善について』
『大学設置基準等の改正について』(以上、二〇〇〇年)

一九九〇年代を通じて、大学審は大学制度の在り方を全般的に問い直し、その変更のための措置(法律や規則等の改正)を必要に応じて具体化してきたといえる。

本小論ではこのような大学審によって主導されてきた大学政策を歴史的転換期における大学政策として把握し、以下の点について検討・考察を加えることとしたい。第一はそのような大学政策をどのように評価すべきかという点である。第二は大学審によって主導されてきた大学政策の矛盾や限界について検討し、大学審閉幕後の現下の大学政策の展開(国立大学の独立行政法人化等)についてその意味

するところを考察することである。第三は歴史的転換期の大学政策として研究・検討されるべき諸課題について考察することである。

大学審主導による大学政策の評価

社会の大学に対する矛盾する諸要求の
文部省(当時)による統合と統一の表現
号(一九九一年)の拙稿「大

——としての大学審答申

学審議会答申

をどう読むか」で、大学審答申について「提起されている諸課題の中に、支配階層の諸利害・諸構想を含む国民諸階層の諸利害・諸構想が事実として反映され、統一的表现にまとめられているとみるべきであろう」と述べたことがある。

このような私見は教育政策研究の課題に関する次のような認識に基づくものであった。「どのレベルにおける教育政策にも、教育意思の社会的矛盾が反映されていることをみておかなければならない。教育政策の支配的意思を明らかにし、それを批判することのみ教育政策研究の課題を置くとするならば、社会に内在的な正当な教育意思をも見

過ごしてしまうことにもなりかねない。そして社会的教育意思の対立的局面だけを肥大化させて、共同的関係を社会的に形成していく可能性を自ら閉ざしてしまうことにもなりかねないのである。…単純な否定でもなく、また肯定でもない、第三の選択肢を求める統合的な論理と共同の努力のなかに、教育意思の社会的矛盾を教育的に解決していく教育政策研究の主体性、創造性の源泉もあるように思われる。」(拙著『科学としての教育行政学』教育史料出版会、一九八八年)

十年前におけるこのような大学審答申等の評価に関わる教育政策についての基本的認識は現在においても変更の必要性はないと考えているが、大学審答申の評価に関してはもう少し厳密に次のようにとらえるべきではないかと考えている。すなわち、社会に内在的な大学に対する矛盾する諸要求を文部省(大学審存続時の名称)として統合し統一的に表現したものと規定しておきたい。

このような教育政策認識から導き出される教育政策評価に関わる重要な視点は、教育政策を受容し適用しようとする主体の関係を離れて教育政策の実態があるというより、主体相互の関係を通して教育政策のある側面が顕在化するというように考えるべきではないかということである。一

般的にいうならば、当該教育政策が教育行政の各機関、各事業主体（大学政策の場合でいえば各大学等）において受容され、適用されるプロセスにおいて、その組織の民主主義の成熟度等（権威主義的であるか、共同的であるか等）にも規定されて様々な個別利害と結びつき、歪曲や無視、一面的な解釈や適用が行われ、所与の教育政策に内在化されていた矛盾が多様な色合いをもって顕在化することになると考えられる。

大学審答申とそれに基づく大学政策をこのような視点から把握することにより、当該大学の改革と結びつけて実践的に大学政策を批判・検証することが可能となり、大学の現状評価と改革のための諸課題、改革の条件や可能性を分析的・主体的に明らかにすることも可能になるといえるであろう。実践的な教育政策分析と評価の視点として、その有効性を確認しておきたい。

変化する社会の

関数としての大学政策

大学審答申により具体化されてきた大学政策が、社会に内在的な大学に対する矛盾する様々な要求を統合し統一的に表現したものであるという場合、教育と社会の関係の歴史の変位について意識化されていることが前提とならなければならない。このことを私自身が意

識化できたのは日本教育政策学会年報の課題研究論文として「現代日本社会と子どもからの教育政策」（日本教育政策学会年報第四号、八千代出版、一九九七年）という論稿をまとめたことが契機となっている。

経済の高度成長期、年代的には一九六〇年代頃までは、経済の高度成長という社会変化が国の政策、なかならずく教育政策（独立変数）の関数として推進されてきたといえる。一九七〇年代はそのような関係の転換期であり、一九八〇年代、明示的な指標でいうならば臨教審を契機として国の政策、なかならずく教育政策は資本の活動を通して自己運動的に変化する社会（独立変数）の関数としてその位置を変位してきたのである。このような教育政策の社会的機能の変容は、教育政策の評価をも規定することになると考えられる。

このような教育と社会の関係を媒介する国の政治体制が時代の変化に対応して変容したのは一九九三年のいわゆる「五五年体制」の崩壊によってであり、社会的なレベルの変容、政策的なレベルの変容、政治体制レベルの変容との間には連関とともに落差の大きいことも理解されよう。しかもその変容過程は実際には様々な矛盾を含んで今日に至るもなお混沌とした状況を脱し得ていないというのが実情

である。

そのようなことを留保条件としつつも、大学審査答申により具体化されてきた大学政策を評価する際に、その教育政策が変化する社会の従属変数としてその今日的段階が突きつける要求を受けとめつつ、そのような社会の要求に適合的な大学の実現に向けての制度設計を行おうとした所産であることは承認しておく必要がある。

大学と社会の関係を端的に示す指標である大学・短期大学への進学率の推移をみれば、それが三〇％を越えたのは一九七三年度(三二・二％)であり、四〇％を越えたのは一九九一年度(四〇・一％)である。二〇〇〇年度には四九・一％まで上がり、専修学校専門課程を含めた高等教育機関への進学率は七〇・五％(二〇〇〇年度)に達している。このような進学率の推移は大学に対する関心が全社会的な規模において多様に生成し、大学の在りようがそれら社会的なニーズと関わって広く深く問われてきている客観的根拠を示すものであり、大学は組織としてその変化にどう対応するかを迫られてきたといえよう。そのような大学の位置の社会的な変化は、学生の構成やニーズを多様化させ、大学の機能をそれに応じて変化させてきたといえるが、総体として教育機能の比重を高める方向を必然化してきた

といえる。社会の成熟とその変容という社会変化は人々の生涯を通じての学習への要求と必要性を高める客観的な条件といえるが、この面からも大学への社会的な期待やニーズは高まってきたし、今後ますます大学制度を突き動かし、いく重要な要因として機能していくことが予測される。

大学審査答申に

内在化されている

肯定的側面

大学審査答申は、このような大学と社会の關係の歴史的な変化に照応して、大学が社会の変化に対応しうる制度条件を整えるための一連の政策を具体化したものととらえることが出来る。大学・短期大学への進学率が四〇％を越えた画期の年である一九九一年に改革の端緒となる多くの大学審査答申が出され、大学の基本的な準拠枠である大学設置基準、短期大学設置基準等の改正が行われたことはそのことを象徴的に示す事例である。

大学設置基準の改正(短期大学設置基準も同様)は第六章において従来の「授業科目」概念に変えて、はじめに「教育課程」概念を導入したのであるが、それはあたらしい歴史条件に直面している大学にとっての必然的な変更であったといえる。各大学がそれぞれの学部、学科、課程等の教育上の目的に即して(その置かれている社会的条件および主体的条件等を総合的に判断しつつ)体系的・組織的にそ

の教育を整備する課題を明確に位置づけたものであり、そのことは、教員個人や教授団の論理を越えて、学習者のニーズや、社会的ニーズを反映させる継続的で主体的な努力を大学に求めるものであった。大学設置基準（短期大学設置基準も同様）第二条で新たに制度化された大学の自己点検・評価も、そのような大学の体系的な「教育課程」編成の機能と連動しつつ、教員個人を基礎に研究と教育との予定調和的な関係を前提とした大学の歴史的段階においては個人の内に内在化されていた機能を大学の組織的機能として外在化したものであり、制度としての必然性と正統性を認めうるものであったといえる。その後の改正を通して、大学（短期大学）に「教育内容等の改善のための組織的な研修等」の努力義務も課せられるようになってきているが同様に評価されるべき制度といえよう。

大学審答申により制度化された学位授与機構（一九九一年発足）についても、短期大学等と四年制大学との関係をより統合的な関係に組み替えて学習者のニーズや社会のニーズに柔軟に応えうる高等教育制度の実現という意味において肯定的に評価されるべき制度の創設であったといえよう。

大学審は最後の答申において大学（短期大学）設置基準

の改正について提言しているが、それは教員の資格に関して教育上の能力を重視する方向での規定の変更を求めたものである。大学の置かれていた歴史的条件的変化をふまえて考えるならば、このような制度の改変についてもその合理性、正統性を見ておかなければならないといえよう。

大学審答申により具体化されてきた一連の制度改変（創出）は、その実際の運用に関しては「教育課程」編成、自己点検・評価等を含めて様々な矛盾や対立、歪み等を派生させて、それとの関わりでは否定的な評価につながる側面を不可分にもっているといえるが、社会の変化に対応した普遍的な大学制度としての肯定的な側面、合理性を有している側面を正當に評価しておくことは重要と考える。

大学審答申に基づく大学政策の矛盾と限界

制度の弾力化にともなう
一九九一年の大学（短期大

諸矛盾と限界

学）設置基準の改正により、

各大学の自主的な判断により、体系的な「教育課程」編成を行うことが可能とされたが、これは従来の基準に設けられていた「一般教育科目」「外国語科目」「保健体育科目」「専門教育科目」という「授

業科目の区分」を廃止し、それら授業科目区分に対応して設けられていた専任教員数の基準についても「学部の種類に応じて定める専任教員数」と「大学全体の収容定員に応じて定める専任教員数」という大枠の基準に統合して、教育課程の実施に対応した教員組織の編成を各大学の裁量に委ねるものであった。大学審の答申に基づく大学（短期大学）設置基準の改正は、大学制度の弾力化を基本として、昼夜開講制、編入学定員の制度化、単位数の基準の弾力化、授業を行う学生数の弾力化、授業方法の多様化、他大学・大学以外の教育施設等における学修についての単位認定枠の拡大、校地、校舎面積の基準の緩和等として今日まで一連の措置がとられてきている。

このような大学制度の弾力化は、大学の置かれている今日的な段階において個別大学がその目的や社会的使命をそれぞれの社会的な存立条件に即して実現していくうえで不可欠な制度要件といえるものであるが、それは関係者の依って立つ従来の共通な制度基盤を消失させることにより、転換期ゆえの様々な観念や利害の葛藤、対立、衝突を顕在化させ、改革主体の内部矛盾を激化させる側面を伴うものであった。それは改革に向けての関係者の協力を阻害し改革を形骸化させるという負の要因ともなりうるものであっ

た。また、大学相互の関係においては、個別大学の改革に向けての主体的諸条件やその置かれている社会的な諸条件により改革の成否をめぐり大学間に格差を助長する結果をも必然的にもたらすものであった。

このような大学の内部矛盾の激化、大学間格差の拡大という制度改革にとまらぬ負の側面を抑止するためには、改革にむけてのコンセンサスを形成するための個別大学における組織的で持続的な努力、改革のための財政基盤の確立、大学間の相互協力を実現していくための社会的な支援のしくみ等が不可欠であるが、大学審答申に基づく大学政策はこの側面の課題において管理主義的、消極的、競争主義的傾向を有しており、歴史的転換期の大学改革を個別大学の自己責任のレベルに限定するという矛盾を内包しているといえよう。その意味で大学審主導による大学改革は改革の第一ステージといえるものであり、大学審閉幕後の第二ステージはこの限界を乗り越える大学政策をいかに展開しうるかが課題といえよう。

大学運営の組織化、 効率化にともなう 諸矛盾と限界

大学審答申に基づく大学政策が大学内部の矛盾や対立を顕在化させ改革にむけてのコンセンサスやイセンティブを低めるという矛盾

を不可避免的に伴うなかで、それらの負の側面に対する対応として、大学運営の組織化、効率化のための一連の措置がとられてきた。

大学審答申に基づく大学（短期大学）設置基準の改正を通して具体化されてきた大学の自己点検・評価の制度、さらにその当初の形態の発展として具体化されてきた自己点検・評価結果の公表、「当該大学の職員以外の者による検証」（第三者評価）の努力義務化（以上、第二条）、さらには大学の教育研究活動等の状況についての情報の積極的な提供の義務化（第二条の二）等は改革に向けてのコンセンサスとインセンティブを高めるために大学運営に組み込まれた新しい制度といえる。しかし、これらの制度に関してもそれを実行する主体は大学自身であり、大学の組織的な機能として新たに付加されたものであり、その実行には多大な時間と労力が必要とされ、誰が、どのような体制で、何のために実行するのかという問題をめぐって関係者の間で必ずしも一致が得られているとはいえず、期待された機能の実効性が問われている。

このような中で、大学改革を実行しようとすれば大学の意思決定におけるリーダーシップの確立とそれを担保する大学の組織運営改革は不可避な課題とならざるをえない。

大学審は『大学運営の円滑化について』の答申において『学内の円滑な意思決定と実行』を求めて、大学改革の推進や社会の変化への積極的対応の必要性から学長や学部長のリーダーシップを強調し、そのための学長補佐体制の整備や教授会の審議の迅速化、意思決定・実行の迅速化や手続きの明確化、さらには事務組織の学長、学部長等に対する補佐機能等の役割の重要性を提言している。答申が求めている大学の組織運営改革は、大学内部の様々な意見や利害の矛盾・対立を調整し、大学改革を迅速かつ効率的に推進していくうえから必要かつ合理的な側面を有しているといえるが、そのことがパートナーシップや民主主義の原理をふまえることなく一面的に受容され、具体化され、権威主義的な大学運営の合理化と正当化に帰するとするならば、改革はその意図に反して形骸化し、当該大学の存立基盤を社会的に掘り崩す結果にもつながりかねない危険性を指摘しておきたい。

大学審答申に基づき法制化された教員任期制についても、その選択の適用の是非が厳しく問われているといえるが、適用如何によっては大学改革の迅速性、効率性は達成されるとしても改革の実質的な担い手としての教員を大学の主体的構成員から疎外することによって、大学教育の形

骸化を招くことにもなりかねない。

大学審査申はこのような大学の組織運営改革にとまない派生するであろう現実の諸問題については十分に配慮することなく、その矛盾を回避する方途について等閑視しており、この面からも大学の主体的な判断と対応が問われており、大学の自治の成熟度合いが試される結果にならざるをえないであろう。

大学審査に基づく
大学審査はこれまで社会の変化に対応して大学が自己責任による改革

大学政策の限界

を推進しうる制度の改変をリード

してきたといえるが、国や地方公共団体の役割、大学および高等教育機関相互の協力関係の構築、大学と社会との協力関係の構築など個別大学を越えた歴史的転換期に相応しい大学の制度設計に関しては積極的な提言を行ってこなかった。

今年（二〇〇一年）六月に開催された政府の経済財政諮問会議に提出された文部科学省の二つの資料は、基本的な問題を含みつつ個別大学を越えた大学の制度設計に関わる方向性を打ち出している点で特徴的といえる。

『大学（国立大学）の構造改革の方針―活力に富み国際競争力のある国公私立大学づくりの一環として―』では、

国立大学の再編・統合・新しい「国立大学法人」への早期移行、大学への第三者評価による競争原理の導入と国公私を通じた競争的資金の拡充を通しての国公私「トップ三〇」の世界最高水準への育成の三つを課題として提起している。国家戦略としての大学政策という色彩が濃厚であり大学政策の全体的な設計としては著しくバランスを欠いた歪んだ政策提起といえるが、設置者である国の責任が直接的に及ぶ国立大学についてのアカウンタビリティを厳しく問う方向性を打ち出している点は正統性を有しているといえよう。大学に関する第三者評価の結果について「学生・企業・助成団体など国民、社会に全面公開」することが課題とされているが、その具体的な形式や内実を検証していくことは不可欠な課題といえよう。

『大学を起点とする日本経済活性化のための構造改革プラン―大学が変わる、日本を変える―』では「大学を核とした三つの改革」を提起している。世界最高水準の大学づくり、人材大国の創造、都市・地域の再生の三つである。この中で特に重要な位置を占めている政策課題としては「産学連携の環境作り」であり、産業界の要請の明確化と産業界による大学の育成支援促進のための「大学・産業人対話会議」の設立という構想が示されている。都市・地域

の再生に関わって提起されている課題も重要であり、「大学と都市機能を一体化した二十一世紀型産業・頭脳拠点都市の整備」「大学を核とする自治体主導の知的センターの全国展開（大学、企業、NPO等のニーズのマッチング）」「自治体から地域の大学への協力を可能に（新たな国・地方協力関係の樹立）」という三つをあげている。

著しく国家戦略的であったり、国立大学に偏しての課題の提起であったり、提起されている課題がいずれも抽象的で十分に検証に値する形で示されていないなど問題や制約の多い政策提言といえるが、大学審閉幕後の大学改革の第二ステージにおける大学政策の方向性を一面的であるにせよ部分的であるにせよ示しているものと評価することが可能であろう。歴史的転換期の大学政策を検討する際の課題の一端をその中に見ることもできよう。

歴史的転換期の大学政策としての研究・検討課題

大学にとつての
歴史的転換期の
意味を問う課題

P・F・ドラッカーはその著『ポスト資本主義社会』の序章で「歴史の転換期」について次のように述べている。「われわれは、明らかにいまだこの転

換期の真っ只中にいる。もしこれまでの歴史どおり動くなれば、この転換期が終わるのは、二〇一〇年ないしは二〇二〇年となる。しかしこの転換期は、すでに世界の政治、経済、社会、倫理の様相を変えてしまっている。…そしてわれわれは今、新たなポスト資本主義社会へと突入し、ようやく、これまでの資本主義と国民国家の時代における社会、経済、政治の歴史を点検し、修正できるところまでやってきた。」

彼は、以上のような歴史認識を背景に、一九九三年の「日本語版への序文」の中で次のように日本の高等教育の歴史的な落差を厳しく批判している。

「日本の経済や社会は、新しく生じてきたニーズに応える体制にまだなっていない。例えば教育の分野では、学歴の高い人たちの継続学習のための機関として大学を發展させる必要性が、十分に認識されていない。」

日本の高等教育は、いまだに成人前かつ就職前の若者の教育に限定されている。しかしそのような体制は、二十一世紀のものでないことはもちろん、二十世紀のものでもない。十九世紀のものである。」

このような批判への対応は大学審に基づく大学政策において科目等履修生、編入学定員、昼夜開講制、夜間大学院

等の制度化を通して推進されてきたといえるが、単位累積加算制度は未だ研究・検討課題とされているなど十分とはいえない。人々の生活世界とりわけ労働世界の慣行においても継続学習の要求を実現する条件が整えられているとは言い難い。大学と社会の双方向からの改革課題がこのようなひとつの問題を通して問われているといえよう。

ユネスコ高等教育世界会議（一九九八年）で採択された高等教育世界宣言『二十一世紀の高等教育―展望と行動―』においても歴史的転換期にある高等教育の意義を深く洞察し、次のように述べている。

「高等教育は何世紀にもわたってその有用性と、社会を変革し、変化と進歩を推進するその力を十分に証明してきた。変革が十分に広がり浸透した結果、社会はますます知識に立脚するようになり、現在、高等教育の学習や研究は、個人、地域社会、国家の文化的発展、社会経済的発展、および環境的に持続可能な開発に不可欠な要素となっている。したがって、高等教育自体が非常に大きな課題に直面し、かつてない大胆な変革と刷新を目指すことが要求されている。それによって、現在深刻な価値の危機の直中にある我々の社会が、単に経済性のみを考慮するのではなく、より深い道徳性と精神性の広がりを取り入れることが可能

になってくる。」

蓮實重彦氏が提起する「第三世代の大学」という概念も、大学にとつての歴史的転換期の意味を前二者と通底する歴史意識で深く掘り下げたものといえよう。氏は、神学や形而上学を中心に発達した中世以来の大学を「第一世代の大学」、「国民国家」の発展期にその国家戦略の対象となっていた高等教育の機関を『第二世代の大学』と呼び、それとは異なる機能が要求されているものとして『第三世代の大学』という概念を提起したのです（「私が大学について知っている二、三の事柄」、雑誌『世界』二〇〇一年五月号所収論文）と述べている。氏によれば現在は「第三世代の大学」への移行期として意味づけられている。

以上のような歴史認識・歴史意識を今日の大学政策の研究・検討に際しての根底的な問題として意味づけしておくことは不可欠な要件といえるが、このような見地から大学審閉幕後に文部科学省によって提起されている教育政策の方向性を検証するならば、すでに見たように国家戦略としての大学政策という色彩を濃厚に打ち出している点が特徴的といえる。そのような時代逆行的ともいえる政策が無用な軋轢を日本の高等教育にもたらし、時代の要求に合致した正統な教育政策までもその実現を困難にし課題を先送りし

てしまうような結果にならないか危惧されるところである。

歴史的転換期における正統な大学政策を研究・検討する
場合、既存の観念や制度の根本的な問い直しが必要とされ
るが、そのような視点から課題の幾つかを提起しておきた
い。

国（公）立大学中心の
教育基本法第六条（学校教育）、
学校教育法第二条（学校の設置
者）、第五条（学校の管理・経費

その問い直し

の負担）等により基礎づけられ

てきた現行の学校法制は、設置者の規制（参入規制）を前
提に設置者管理主義という原則に基づき分権的な構造を制
度の基本として制度設計がされてきた。高等教育の場合、
国が学校の設置者として大きな比重を占めている点の特徴
であるが、制度的には非学校的位置づけの専修学校専門課
程（いわゆる専門学校）の比重が増大してきているのも近
年の傾向である（進学率にして二〇・六％、二〇〇〇年
度）。設置者の参入規制が形式的には維持されているもの
の、事実のレベルでは、それを越えて高等教育要求が拡大
してきており、現行法制の設置者規制を揺さぶる社会的現
実といえよう。市場原理に即した学校制度設計においては

学校設置に関する参入規制の撤廃は基本的な命題となつて
いる。

国や地方公共団体による学校設置と管理という現行制度
の機能不全が露呈してきているのも近年の特徴といえる。
初等・中等教育段階の国際的な改革動向が学校設置、学校
管理の新しい形態（チャータースクールやSBM、LSM
など）を追求しているのはそのような制度上の問題への対
応であり、日本の場合には、制度改革に対して現状維持的
といえるが、教育改革国民会議の最終報告を受けて策定され
た『21世紀教育新生プラン』（文部科学省、二〇〇一年一
月）の中で提起されている、新しいタイプの学校（コミュニ
ティ・スクール等）の設置などは、そのような方向性
をもった政策提言といえる。

国立大学の独立行政法人化問題も歴史的な観点からその
意味をとらえるならば、国が大学を設置し管理するという
形態は「第二世代の大学」の形態に属するものであり、歴
史的転換期の大学政策において、その制度形態をアプリア
リな前提として制度設計をすることは必ずしも正統性を主
張しえないといえる。学校設置の参入規制を高等教育段階
において維持するかどうかも研究・検討課題といえるが、
少なくとも設置者が学校を管理しその経費を負担するとい

う学校教育法第五条に基づく制度については見直す段階を迎えているように思われる。

文部科学省の政策官庁化は臨教審の最終答申で提起された課題であるが、歴史的転換期の大学政策の抜本的な構築のためにも国立大学の管理、経費の負担を文部科学省の直接的な所管から切り離し政策官庁としての条件を整備することは必要な改革といえるであろう。

学校教育法第五条を見直し、設置者の管理権から学校の管理権を切り離し、分権化することは私立大学の管理関係の変革にも及ぶものであり、初等・中等教育段階の公立学校の管理関係の国際的改革動向とも合致した研究・検討に値する政策課題といえよう。

大学の管理運営制度を
見直す課題

国立大学の独立行政法人化問題を通して検討されている国立大学の管理形態に関わる方向性としては、大学に何らかの法人格を付与し管理運営の責任と権限を法人格を付与された大学自身に委ねようとするものである。東京大学が発表した『東京大学が法人格をもつとした場合に満たされるべき基本的条件』（二〇〇一年二月）という文書では、「東京大学は、その自主性・自律性を維持するために、「一人」となるべきである」として「国

の設置する大学である東京大学においては、自律的な意思に基づく教育研究の推進のために、教学と経営は一本化したものでなければならない」とその基本原則を示している。国立大学協会設置形態検討特別委員会のまとめた『国立大学法人の枠組についての試案』（二〇〇一年二月）においても「一大学一人とし、法人の長である学長のもとに経営と教学とを一致させて運営する」と同様の原則を確認している。

このような制度設計における原則は、私立学校法制を視野に入れて統一的な制度設計を考えようとする場合には矛盾が生じよう。私立大学の場合は設置者である学校法人の管理権が優位な位置を占める場合が一般的にみられる傾向であり、学校法人から相対的に独立した管理運営体制を大学自体が確立する方向での制度設計が求められている。

すでに述べたように学校の管理権を設置者から切り離して学校に分権化する方向で学校教育法第五条を見直し、法人概念の整理を含めて大学自体に管理権を大幅に付与する方向での国・公・私立大学を貫く統一的な大学の管理運営制度の設計が求められているといえよう。

国や地方公共団体の

果たすべき役割とその関与を

新たに定位していく課題

高等教育段階における国や地方公共団体のこれまでの役割は、自らが大学の設置者でありサービスを直接的に提供する主体としてその役割を基本的に果たしてきたところにあるといえる。

国や地方公共団体が、大学等の果たすべき社会的役割、その社会的意義の評価や検証に基づき公的な支援や関与を行うことは今後とも不可欠な課題といえるが、その在り方の見直しや発展が不可避的に求められていくものと考えられる。

そのような観点からの研究・検討課題をそれぞれのレベルに即して幾つか提起しておきたい。

国のレベルの課題としては、①高等教育に対する公的資金の飛躍的拡大および民間資金の調達、②高等教育に関する資金（公的および民間の双方）の適切かつ効果的な配分のための統合的機関の創設（パートナーシップの原理に基づく委員構成、情報公開、情報提供）③授業料の軽減、奨学金の拡充等学生の社会的自立と人々の継続的な学習支援を最重要課題とした政策のプライオリティの検討と国民的合意の形成等である。その際に、国立大学と私立大学、機

関補助と個人補助の関係の調整は必要不可欠な検討課題といえよう。

地方公共団体のレベルの課題としては、地方公共団体として地域の高等教育政策を総合的に検討し推進する行政組織の整備と地域の高等教育政策を審議する機関の創設等である。そのような組織や機関の整備・創設を通して期待される地方公共団体の役割としては、高等教育機関と地域との協力、高等教育機関相互の協力支援、地域の公的および民間資金の調達とその適切かつ効果的な配分、情報公開、情報提供等であろう。

国や地方公共団体がその役割や関与を新たに定位しえるかどうかは、転換期の大学政策にとつてきわめて重要な意味を持つといえよう。

大学の果たすべき社会的役割を

再定義する課題

現実の中にある変化を通してでも大学の果たすべき役割がドラスティックに変化するであろう予兆を読みとることができる。その点を掘り下げて研究・検討し、伝統的な大学観との関係を整理しつつ大学の果たすべき社会的役割を再定義していくことが求められているといえよう。

幾つかの予兆について指摘しておきたい。

- ① 大学全入時代の到来は従来の大学のアイデンティティの危機をはらんでいること。
- ② 大学における教員、職員、学生の伝統的な関係性の変革期であること。
- ③ 大学の最大の顧客であった十八―二十二歳という学生年齢の変容期であること。
- ④ 情報化の変革的作用とも関わって大学教育の伝統的な機能や形態、目的の変容の時代であること。
- ⑤ 大学間（国内外）、大学と他の学校種、大学と企業、大学と他の社会的セクター、大学と家庭、大学とコミュニケーション等との関係の変容期であること。具体的な事例をあげれば、大学院の拡充、インターンシップ、遠隔地授業、専門学校との連携、大学コンソーシアム、高等教育の国際的な交流・連携などである。

以上、歴史的転換期の大学政策に関する研究・検討課題を述べてきたが、歴史的な意味づけにおいても大学とその制度の根底的な再定義を必要としていると同時に、日本の大学に固有の負の遺産や歪みの修正や改革を伴うことを考えるならば、忍耐強く、一面的な理解に陥ることなく相互理解を広げる意識的で主体的な共同の努力をそれぞれのレ

ベルにおいて積み重ねていくことが不可欠といえよう。今日の段階の大学政策は矛盾を含みつつ、そのような努力に対して応答的な面を含んでいることを本小論を通して理解していただければ幸いである。

