

中教審「我が国の高等教育の将来像(答申)」を読む

細井克彦(大阪市立大学)

中央教育審議会は、2005年1月28日、「我が国の高等教育の将来像(答申)」(いわゆる「グランドデザイン」)を公表した。国立大学法人制度や専門職大学院、認証評価制度の発足から1年が経とうとし、公立大学法人制度の創設や学校法人制度の改編も進み、あるいは構造改革特区での株式会社立の大学も設置されるなど、高等教育制度の激変の直中での象徴的な出来事といえる。とはいえ、昨年9月の中間報告でも今回の答申でも、マスメディアにおける注目度は、一部のテレビでのニュースや新聞報道で取り上げられはしたものの、概して低調だった感は否めない。大転換はすでに既成の事実として進行しており、新鮮味に欠けているということであろうか。

答申は、本文が「はじめに」と全5章からなり、約7万字にも及ぼうかという大部なものであり、それに3編の補論が加わっている。本文の構成は、第1章で新時代の高等教育と社会との関係についての概観を踏まえて、第2章から第4章で新時代における高等教育の全体像、高等教育機関のあり方、高等教育の発展を目指した社会の役割に関する将来像(「グランドデザイン」:2005年から2015年、2020年頃までを想定)が提示され、第5章で将来像に向けて取り組むべき施策(いわゆる「ロードマップ」)が示される形になっている。

ところで、答申はいくつかの側面からの読み取りが可能であるが、ここでは3つの論点を指摘しておきたい。第1の論点は、答申が予兆する「新時代」とは、どのような時代認識、社会認識なのか、そのもとで、大学・高等教育と社会との関係をどう捉え、将来像はどのような考え方で構想されているかである。第2は、答申で「新しい発想」の必要ということが強調されているが、「大衆化」の時代を終え「ユニバーサル」の段階を迎えて、とくに大学審議会以降における政策上の非連続と連続の関係がどう認識されているかである。第3は、総じて、答申の将来像は「グランドデザイン」たりうるかということである。

1. 高等教育と社会の関係認識と将来像の基本的考え方

答申では、「新時代」という言葉がほとんど何の定義もなく用いられているが、推測するに、国立大学の法人化等の制度転換を経た21世紀初頭、2005年から2020年頃までの答申が想定する時期を指しているのであろう。それと重ねながら、答申は21世紀を「知識基盤社会(knowledge-based society)」の時代と特徴づける。この用語は経済財政諮問会議が最初に使ったものとされ、中教審大学分科会の文書にも「知識基盤社会化と高等教育の使命」などと出てくるが、『平成15年度文部科学白書』の副題が「創造的活力に富んだ知識基盤社会を支える高等教育」となっていたことは記憶に新しいであろう。一般に「知識社会」というのは、1970年代以降のポスト・フォードイズム社会において、製造業中心ではなく、知識集約型の産業が優勢になり、知識や情報によって生み出される差異によって主に利潤を創出する資本主義社会に転換したという認識を表現しているとされる⁽¹⁾。これが「知識基盤社会」という独特の政策用語として、本答申でもキーワード化されたものと考えられる。それは単に産業が知識集約型であるだけでなく、「知」を制するものが社会を制(支配)するという新たな社会統治構造が想定されており、それを支える高等教育の重要性が強調される。答申いわく「21世紀は、新しい知識・情報・技術が政治・経済・文化をはじめ社会のあらゆる領域での活動の基盤として飛躍的に重要性を増す」、「『知識基盤社会』においては、新たな知の創造・継承・活用が社会の発展の基盤となる」と。それゆえ、「21世紀型市民」を育成すべき高等教育を含めた教育は、個人の人格形成上も国家戦略上も極めて重要とされ、「国際競争が激化する今後の社会では、国の高等教育システムないし高等教育政策そのものの総合力が問われる」とし、「国は、将来にわたって高等教育につき責任を負

うべきである」と結論づける。高等教育に対する国の役割が再定義されていることに注意すべきである。

高等教育は包括的な概念であるが、その中核をなすのが大学である。そこで、この大学の位置づけと役割をどう捉えているかが重要になる。2つの観点に注目する。第1に、大学の「自主性・自律性」ということについてである。答申は学校教育法の大学に関する規定を部分的に引用しながら、その活動を保障するために、「伝統的に一定の自主性・自律性が承認されていることが基本的な特質」としている。「伝統的」には「大学の自治」（「学問の自由」を制度的に保障する手立て）と呼ばれてきたものを、大学の「自主性・自律性」に読み替えている。後者は、国立大学の法人化へ舵切りをした頃から、旧文部省が本来の意味とは異なる文脈と意味合いでにわかには主張しはじめ、政策用語として定位させようとするものであろう。第2に、大学の使命についてである。大学は研究と教育を本来的な使命としているが、現在においては、大学の社会貢献の重要性が強調されている、と答申はいう。そして、研究と教育が長期的観点から見た大学の社会貢献であるとしながら、より直接的な貢献も必要とし、こうした社会貢献の役割を、大学の「第三の使命」として提起している。いずれも伝統的な大学像の修正を求めるものである。

答申は、日本の高等教育は危機に瀕しているとし、「高等教育教育の危機は社会の危機である」との認識に立っている。しかし、高等教育の危機に対する政策的な自省はなく、高等教育機関の改革と社会の側との双方向の関係の構築を説いている。そこにこそ、高等教育の危機の根源があるにもかかわらずである。

では、将来像の考え方、とくに国の今後の役割について、どのように提起されているのであろうか。端的に言うと、「高等教育計画の策定と各種規制」の時代から「将来像の提示と政策誘導」の時代へと移行するとされる。大学審議会の時代にすでに破綻していた高等教育政策の手法を、国の役割として読み替えるべく改ざんし、以下の5項目を掲げる。高等教育のあるべき姿や方向性等の提示、制度的枠組みの設定・修正、質の保証システムの整備、高等教育機関・社会・学習者に対する各種の情報提供、財政支援等が中心になる。ここでは直接触れられていないが、随所で教育基本法「改正」が前提視されているように、教育行政の任務を変質させていることが明らかであろう。教育行政の条件整備的責任（教基法10条）は背景に退き、国家戦略に方向づけられた高等教育への政策誘導を主たる任務とするに至っている。これでは、高等教育の危機が一層深刻化するだけではないであろうか。

2. 高等教育の将来像

高等教育の将来像はどのように描かれているのであろうか。従来の政策、とくに大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」（1998年）や「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」（2000年）との異同に注意しながら概観したい。

1) 高等教育の量的変化の動向

高等教育の全体規模については、大学・短期大学の収容力（入学者数÷志願者数）が従来の試算を2年前倒しされ、2007年に100%に達すると予測している。そして、大学・短大への18歳人口を基準にした進学率が1999年に約49%になり、以後一定に推移しており、専門学校を入れると約75%に達しようという状況であり、「量的側面での需要はほぼ充足されてきており、ユニバーサル段階の高等教育を既に実現しつつある」としている。今後は、分野や水準の面においても誰もがいつでも自らの選択で学ぶことのできる高等教育の整備（「ユニバーサル・アクセス」の実現）が重要な課題であるとする。また、社会人の学習機会の拡大も進み、「学（校）歴偏重社会」から「往復型社会」への転換が加速されることへの期待も記している。

一方、18歳人口の減少により、経営状況の悪化した高等教育機関が生じることは必至であるが、「自らの経営努力」と財務情報の公開といった自己責任を基本とし、対応策として在学者の就学機会の確保を検討すべきであるというだけである。また、高等教育の地域配置についても、工業（場）等制限法の廃止を踏まえて、抑制方針が撤廃されたが、それによる大都市での過当競争や地域間格差の拡大によって教育条件の低下や学習機会の格差の増大等を招くことのないように求めるが、これに対する政策提起は一切ない。

2) 高等教育の多様な機能と個性 特色の明確化

新時代の高等教育は、全体として多様化して学習者の様々な需要に対応するために、学校種(大学 短期大学、高等専門学校、専門学校)ごとの役割 機能を踏まえた教育や研究を展開し、各学校ごとの個性 特色を一層明確化すべきであるとする。

とくに大学については、以下のような機能が掲げられる。世界的研究 教育拠点、高度専門職業人養成、幅広い職業人養成、総合的教養教育、特定の専門的分野(芸術、体育等)の教育 研究、地域の生涯学習機会の拠点、社会貢献機能(地域貢献、産学官連携、国際交流等)。これらの機能の中から、各大学ごとの選択により、「機能別分化」を念頭に、他大学とは異なる個性 特色の明確化を図ることが求められる。この発想は「21世紀答申」でも見られた大学種別化の手法であるが、国立大学等の法人化によって中期目標 中期計画が導入されたので、より政策的に方向づけられたもとの大学の選択ということになるであろう。こうして、各大学ごとの自律的な選択の基づく機能別の分化による個性 特色の明確化が進行すればするほど、「大学とは何か」が問題にならざるを得ないであろう。

学習機会全体の中での高等教育の位置づけという観点から、高等教育と初等中等教育との接続、生涯学習と高等教育との関連を将来像の中で位置づけているのは当然のこととはいえ、重要であろう。また、高等教育の国際化や情報通信技術の発達についても同様である。いずれも大学審議会や旧中教審で個別的には論じられていたものではあるが、それらを踏まえて各高等教育機関の個性 特色との関連で取り上げている。

3) 高等教育の質の保証

高等教育の量的側面での需要の充足、大学設置に関する抑制方針の撤廃や準則主義化等による大学等の新設や量的拡大、高等教育の一層の多様化の進展につれて、学習者の保護や国際的通用性の保持のため、高等教育の質の保証が重要な課題になるとされる。そのために、国による質の保証の仕組みを整備 運用することと各高等教育機関が自主的に努力することが必要である。大学審答申では事前評価より事後評価を重視する傾向にあったが、本答申では「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ある」としている。すなわち、高等教育の質の保証のためには、「事前評価としての行政による設置認可と事後評価としての評価機関による第三者評価をいわば両輪」とする必要がある。そして、個々の高等教育機関が質の維持・向上を図るためには、自己点検 評価が大切である。また、評価結果等に関する情報の積極的な開示と活用が重視される。

答申では、大学評価という名称ではなく、「高等教育の質の保証」という言葉を使っていることに注意したい。国際的な動向の中でこの表現が使われているが、近年の政策用語としても取り入れられている。大学評価よりも広い概念であり、その目的も組み込まれているが、他方、目標管理と達成度評価を軸とする大学評価の仕組みが存在する中でそれがどのような機能を果たすことになるかは十分に注意が払われねばなるまい。

4) 高等教育機関のあり方

新時代における高等教育機関のあり方として、大学 短期大学、高等専門学校、専門学校がそれぞれ取り上げられる。ここでは、大学についてのみ言及する。大学は先述のように一定の自主性 自律性を承認されるとともに、公共性や社会的責任を求められるとし、とくに人材育成において大学での「出口管理」の強化が重視されている。つぎに、大学教育 大学院教育の修了に係わる知識 能力の証明としての学位を「課程(プログラム)」中心の考え方に再整理することが必要とされる。さらに、大学が人材育成と学術研究の両面で使命と役割をより積極的 効果的に果たすために、大学の教員組織のあり方について見直しを行うとし、教授 助教授 助手という名称に代えて、教育研究を主たる職務とする職として教授、准教授、助教とし、教育 研究の補助を主たる職務とする職として助手とする。また、大学設置基準の講座制や学科目制に関する規定を削除して、具体的な教員組織の編制は各大学の責任で、より自由に設計できるようにすべきであるとされる。この部分は、時代の要請に従った新たな課題提起として注目される。

学位と課程との関係で、大学の学士課程、大学院の修士課程 博士課程、専門職学位課程、短期

大学の課程が整理される。学士課程は「21世紀型市民」の育成を目的としながら、多様な形態の教育を展開する。大学院は課程制大学院の趣旨を踏まえた大学院教育を実質化する、短期大学でも課程修了を学位取得に結びつけるように制度を改正するなどである。ここで注意を喚起したいのは、大学の教養教育で「現実を正しく理解する力の涵養」、大学院教育でも「今後の研究者等として必要な高度な素養の涵養の在り方」、専門職大学院課程でも「職業的倫理の涵養」などと「涵養」という言葉が多用されていることである。この言葉（「自然に染み込むように徐々に養い育てること」広辞苑）に関しては教育基本法「改正」問題で注目されている⁽²⁾が、大学・大学院教育等でも使用されている。

国公立大学がそれぞれ特色ある発展を通して、高等教育全体の活性化を図ることを期待している。また、高等教育機関の設置形態の多様化（株式会社立など）については、慎重な姿勢を示している。

5) 社会の役割

ここでの論点の中心は、高等教育に対する公財政支出（国の責任）を相対化しつつ、学生個人のみならず現在及び将来の社会も高等教育の受益者として、民間企業や個人等からの資金の積極的な導入を図ることができる、多元的なファンディングシステムの構築を通じて、さらなる国公立の大学間競争を組織化することにより、そのための方策を政策誘導も含めて具体的に提示することである。基本的な問題は、高等教育に対する公財政支出を欧米諸国並みに近づけるといふ、大学審以来のフレーズを繰り返しながら、その努力の先を国よりも大学関係者に向けており、むしろ政策的には高等教育への財政的支援を（大学の機能別分化に対応して）多様に機能分化させる方向に移行させようとしていることである。これによって、大学間の競争は一層激しくなり、選別と淘汰が確実に進むことになっても、高等教育の発展につながるとは考えられないであろう。

以上の「将来像」を実現するために、緊急取り組むべき施策「12の提言」と中期的に取り組むべき重要施策（いわゆる「ロードマップ」）が提示されているのが、今回の答申の特徴でもある。

3. 「グランドデザイン」に求められる論点

本答申が高等教育の「グランドデザイン」を提示することを目指しているが、果たしてそれを成し得ているであろうか。金子元久は、中教審答申が高等教育の「ユニバーサル・アクセス」の時代への転換と位置づけたことの重要性を評価しながら、それに向けた「グランドデザイン」に求められる3つの論点（学位と職業資格の問題、大学教育の質的向上、費用負担の問題）を提示している⁽³⁾。いずれも当を得たものといえるが、もう一步突っ込んだ議論が必要であるように思える。以下の論点に再整理してみたい。

第1は、高等教育像、とくに大学像の問題である。答申は、大学の「機能別分化」の徹底による個性・特色を強調するが、そこには大学の普遍性に対する認識が乏しいといわざるを得ない。大学の特質として「自主性・自律性」を上げているが、それがいかなる意味においてかが問題である。学問の自由と自治に結びついてこそ、普遍性につながるであろうし、ユネスコの「世界宣言」と持ち出すまでもなく、それは程度の差こそあれすべての高等教育機関に求められるべきものである。

第2は、高等教育の質保証の問題である。答申もこの点を持ち出しているが、競争と管理によってそれはなし得るものでないことを明確にする必要がある。

第3は、財政負担に対する国の責任の問題である。高等教育は国家戦略的に重要というだけでなく、現在と将来の社会のあり方に関わる問題であるから、社会からの支援は当然として、何よりも国の財政的な優先課題とするような根本的な政策転換が必要である。

これらの点での合意形成を抜きにしては、「グランドデザイン」の前提を欠くことになるであろう。

<注> (1)岩崎稔「大学の混乱と自己破壊 平成15年度『文部科学白書』を読む」、『現代思想』、青土社、2004年6月、参照。

(2)市川昭午「教育基本法を考える」、教育開発研究所、2003年8月、教育科学研究会『いま、なぜ教育基本法改正か』、国土社、2003年8月、参照。

(3)金子元久「高等教育ユニバーサル化」、「教育学術新聞」、2005年2月2日。