

「外圧」の分析

— 大学改革の諸アクターについて

渡 邊 浩 一

一 はじめに

大学は、学知を介した教師と学生の組合 (universitas) として、そのはじまりから常に「外圧」との関係において自らの在り方を模索してきた。一八七七年の東京大学の創設をもって嚆矢とする日本の大学の場合、その自治はもっぱら国家・官僚機構に対するものとして捉えられてきたが、近年社会構造の変化にもなつて旧来の組織モデルの解体を促すような——事実それでは対抗しきれないような——圧力が、「大学改革」の名のもとにますます強まりをみせている。

本論では、改めて大学の自治 (ひいては集団の自己統治) について考えるための準備作業として、この圧力の内実と伝達経路の調査分析を試みる。改革は具体的に入試、学士課程教育、大学院教育、そして機関ガバナンスと、大学の全体にわたって進められつつあるが、いずれも構造的には大学外の

諸アクターが主となり、それが各大学とその改革担当部局に伝達されるという形をとっている。それゆえここでは、時期やテーマに応じたアクターの変遷等はいったん括弧に入れて、恒常的に改革圧力となっているアクターとして、①文部科学省、②財務省、③政府・与党 (自民党)、④経済団体 (経団連・同友会)、⑤国際機関 (OECD)、⑥大学ランキング、を採り上げ、これらの集団の「意思」と「はたらき」を各種の個別研究・概説等を手がかりに通覧してみることにした。

もちろん、教育改革のアクターやイシューに焦点を合わせた研究は、ペンペル (二〇〇四 [原著 1978])・ショッパ (二〇〇五 [原著 1991]) 以降、教育行政学 (の政策研究) の分野で一定数積み重ねられてきており、「グローバル人材育成」や「ガバナンス改革」が云々されるここ最近の動向についても吉田 (二〇一二)・羽田 (二〇一三) 等の見通しのきいた研究がある。以上のような専門的業績に対して、本論

の論述はいわば器用仕事のサーヴェイにとどまるが、とはいえ大学に関する問題は教育学者だけに任せておいてよいことではないので、学知についての自己認識の深化のためにも、あえてここではディシプリナリーな自己規制を解除することにする。

二 改革の正面玄関——審議会への諮問・答申

現行の大学制度は、占領改革の一環として一九四七年に制定された学校教育法を大枠とし、その内容を文部省省令・大学設置基準——教職員組織、カリキュラム、校地などの基準——によって充当するという形で運用されてきた。この体制は今日に至るまで概ね一貫しており、それゆえ大学改革も原則的には学校教育法および大学設置基準の改正を通じて進められる。

法令の改正にあたっては、一般に、まず公的諮問機関である各種審議会——国家行政組織法（一九四八年制定）に基づく——への政策の諮問という手続きがとられるが、文教政策に関しては、主として中央教育審議会（一九五二年設置、以下、中教審）がこれを担ってきた。二〇〇一年の省庁再編以降の位置づけでは、「文部科学大臣の諮問に应じて」「教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成に関する重要事項」等を「調査審議する」のがその役割である（文部科学省組織令）。

では具体的に大学に關しては何が「調査審議」されてきたのか。大学改革に關連する主要な審議会と審議事項とを時代

順に概観しておく次のようになる。

中央教育審議会（旧）（一九五二年～二〇〇一年） 今日にまで及ぶ改革の出発点をなすものとして、まず「大学教育の改善について」（一九六〇年諮問／六三年答申・通称「三八答申」）は、「いわゆる象^{（ゾウ）}げの塔よりも社会制度としての大学が強く表面に現れてきた」との認識のもと、大学の設置・組織編制、管理運営、入試、財政、学生の厚生補導の全体にわたって、社会構造の変化に应じた「改善」の必要を説いた。次いで「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」（一九六七年諮問／七一年答申・通称「四六答申」）では、「国家・社会の未来をかけた第3の教育改革」の掛け声のもと、詳細なデータ分析に基づいて「生涯教育」の観点から高等教育の「多様化」の必要が提言された。また、これと前後して「当面する大学教育の課題に対応するための方策について」（一九六八年諮問／六九年答申）では、折からの大学紛争をうけて、大学の管理運営のあり方や学生の地位・役割について議論がなされた。しかし、いずれも期待された形では実現しなかった。

臨時教育審議会（一九八四年～八七年） 内閣直属の審議会として、内閣総理大臣から「我が国における社会の変化及び文化の発展に対応する教育の実現を期して各般にわたる施策に關し必要な改革を図るための基本的方策について」の諮問を受け、■次にわたる答申を相次いで発表した。先立つ中教審の「四六答申」と比べて格別の新味はないが、学歴社会批判を背景に国立大学共通一次試験に代わるべきものとして

導入が提言された国公私立の「共通テスト」と高等教育改革の積極的推進のための「ユニバーシティ・カウンシル」とは、それぞれ「大学入試センター試験」と「大学審議会」として一応の実現をみた。

大学審議会（一九八七年～二〇〇〇年） 臨時教育審議会（以下、臨教審）の答申をうけて創設された大学審議会（以下、大学審）は、「文部大臣に対する勧告権をもつ恒常的な機関」として、足かけ一四年で二八もの答申・報告を行うこととなった。グランドデザインにあたるものとしては「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―」（一九九七年諮問／九八年答申）、「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」（一九九九年諮問／二〇〇〇年答申）があるが、個別にも大学院の量的拡大、大学設置基準改正（「大綱化」）によるカリキュラムの自由化、大学の自己点検・評価の義務化など、今日にまで及ぶ変化のきっかけとなる制度改革が進められた。

中央教育審議会（新）（二〇〇一年～現在） 大学審と並行して中教審（旧）でも「新しい時代に対応する教育の諸制度の改革について」（一九八九諮問／九一年答申）、「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」（一九九八年諮問／九九年答申）、「新しい時代における教養教育の在り方について」（二〇〇〇年諮問／同年審議のまとめ）と、とくに入試と学士課程教育に関連して問題提起がなされたが、改革に直結するような動きが強まってくるのは中央省庁の再編による大学審との統合（二〇〇一年）と国立大学法人化（二〇〇四

年）の後、「我が国の高等教育の将来像」（二〇〇一年諮問／〇五年答申）以降のことである。「21世紀は「知識基盤社会」（knowledge-based society）の時代であると言われている」（傍点強調論者・以下同様）という他人任せの時代認識に基づくここでの提言は、「学士課程教育の構築に向けて」（直接の諮問なし／〇八年答申）、「新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて―生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ―」（二〇〇八年諮問／一二年答申）、「大学のガバナンス改革の推進について」（二〇一四年審議まとめ）、「新しい時代にふさわしい高大接続の実現に向けた高等学校教育、大学教育、大学入学者選抜の一体的改革について」（二〇一二年諮問／一四年答申）等によって、設置基準ひいては学校教育法の改正をとまなう仕方を実現されつつある。

以上からも明らかのように、改革自体は半世紀前から求められており、またしばしば指摘されてきたように、今日につながるその方向性も遅くとも一九七一年の「四六答申」で提示されている。しかし、その実現に向けた大学内の理解も大学外の圧力も限定的であったため、ドラスティックな改革には至らなかった。事情が変わってきたのは臨教審以降で、一九九一年の「大綱化」によりまずカリキュラム改革の動きが活発化し、さらに二〇〇四年の「法人化」がガバナンスにまで及ぶ全般的変化への通路を開くこととなった。端的に言えば、前者においては積年の「教養部問題」すなわち一般教育のカリキュラムと責任部局をめぐる問題が、後者において法人化とセットで導入された運営費交付金の「効率化係数」

による経常費漸減が、各大学を改革へと駆り立てる要因となつたとみられる。

では何がそうした問題や困難の背景をなし、改革圧力となつてゐるのだろうか。容易に思い浮かぶのは、(少子高齢化が進むなかでの) 高等教育の「ユニバーサル化」 GDP 成長率の停滞・低下、さらには「新自由主義化」ひいては「グローバルゼーション」といったマクロな変化で、実際、そうした変化に応じた改革が必要であることは広く認められるとおりである。ただし、これに対する処方は一様ではありえず、改革の主体の選択に委ねられている。それゆえ進行しつつある事態を見きわめる——そしてそこに集団として主体的に参与する——ためには、それぞれの国や地域で改革がどのようなアクターによつて進められているのかをまず確認しておくなければならない。

三 大学改革の諸アクター

① 文部科学省

文部科学省は、法令上、「教育の振興及び生涯学習の推進を中核とした豊かな人間性を備えた創造的な人材の育成、学術、スポーツ及び文化の振興並びに科学技術の総合的な振興を■るとともに、宗教に関する行政事務を適切に行うこと」を任務とし、とくに高等教育については「教育の振興に関する企画及び立案並びに援助及び助言」「教育のための補助」「教育の基準の設定」「設置、廃止、設置者の変更その他の事項の認可」「入学者の選抜及び学位の授与」等に関する事務を

所掌するものとされている(文部科学省設置法)。こうした業務内容に加えて、とくに国立大学とは事務機構を介して内外の区別が容易でないような仕方につながっているため、改革に対する賛否の声もこの省庁に集中しやすい。

しかし、そのときどきの改革の動向と文部科学省の組織としての意思とがそのまま重なりうるものかどうか、またそもそも文部科学省が教育施策に関して単一の意思をもっているかどうかは、実のところかなり疑わしい。たとえば、文部官僚のなかでは、学術社会とも協力しつつ中教審(旧)や臨教審で先導的な議論を展開した天城勲、西田亀久夫、木田宏などが比較的よく知られているが、シヨッパ(二〇〇五)にしたがえば、「国際派」とか「理想派」とか呼ばれる彼ら改革志向の幹部官僚は省内ではむしろ少数派で、大半は「現状維持派」であつたという。

もっとも臨教審以降、文部省はそうした「前例主義」を脱し「政策官庁」へと生まれ変わったとの声もある。その見方によれば、「生涯学習社会への移行」という臨教審の結論が「今日に至る教育政策の基本理念」であり、「大学への社会人入学の促進、大学教育のシラバスの明確化、大学の外部評価、大学への「飛び入学」の導入、国立大学の法人化」等も含めて、「臨教審答申以降実現された学校教育、社会教育の主な改革は、すべてがひとえに生涯学習の理念に従っている」とされる(寺脇 二〇一三)。しかしこれはひとつの希望の表現には違いないが、明らかに強弁である。

「生涯学習」が文科省の教育政策の基本理念であるとして、

それがどのような葛藤のなかにあるかは、最新の『平成25年度文部科学白書』からも読み取ることができる。冒頭に置かれているのは「2020新たな成長に向けて」と「教育再生に向けた取組の加速」という二つの特集で、前者においてはオリンピック・パラリンピックに向けた「スポーツおよび文化芸術立国」と初等段階から高等段階に及ぶ「グローバル人材育成」が、また後者のうち大学に関しては「大学のガバナンス改革」「国立大学の改革」「グローバル人材の育成」「科学技術を担う人材育成」がトピックとして立てられている。『白書』は「教育の質の向上は、一人一人が持つ能力・可能性を国内外で最大限伸長させ、個々の人生を豊かにするとともに、生産年齢人口が減少する状況の中で、一人一人の生産性を向上させることで、社会全体を一層発展させていくことにつながる」というが、要するに、実際に目指されているのは「経済成長」であり、重点的に推進されているのもそれに呼応したエリート的な「グローバル人材育成」政策である。

この点については省内でも——たとえば生涯学習局、官房政策課、高等教育局の間で——何がしかの引きあいがあるものと推察されるが、そのことを検討する用意はいまはない。ひとまずいえるのは、『白書』には「第2期教育振興基本計画」——自立・協働・創造の三つの理念に基づき、大学段階では「課題探究能力の修得」を目標とする——と、「中央教育審議会」——大学のガバナンス改革、高大接続・大学入試改革を推進する——と、「教育再生実行会議」——グローバル人材育成、高大接続・大学入試改革を提言する——と、つまり、

文科省と審議会と政府・与党の三者の意思が混在しており、その原理的な齟齬にもかかわらず『白書』は「生涯学習」で一貫させようとしているということである。

②財務省

いずれにしても目下進められつつある改革は高等教育システムの全般にわたる大規模なものであり、当然ながら実現のためにはしかるべき財政的措置を要する。しかし国の予算面での対応は限定的で、ことに国立大学に対しては経常費の漸減と競争的資金の漸増というきわめて不安定な施策が二〇〇四年の法人化以降常態化している。そしてその結果、「生涯学習の理念」に反して、資金は少数の研究大学に集中し、大学間格差の拡大をひき起こしている（天野 二〇〇八）。

国会での予算審議はそもそも、各省で各局・各課の要望をもとにまとめられた概算要求について、財務省主計局の主査および主計官による査定を経て作成された「財務原案」をベースに進められる。この過程について斎藤（一九九〇）では、各省庁内部の政策形成に際する行動様式として、①「漸変主義」といべき前年度比較主義、②「官僚社会固有の「稟議制」とも関連するボトム・アップ」、③「いわゆるセクシヨナリズムといわれる各省個別主義」という三つの問題が指摘されている。対する主計官の査定基準については、キャンベル（一九八四）が、その思考過程の解明の難しさを断ったうえで、「漸変主義（または増分主義）」「単純化」「経費節減」「バランス」といったキーワードを抽出してみせている。

では近年の国立大学の経常費漸減・競争的資金漸増という動向については、どのように受け止めればよいのだろうか。「大学の経営は苦しい、これ以上の運営費交付金の削減は大学の基盤そのものを劣化させる」との声に対して、元主計官（文科担当）の神田眞人は二〇〇四年度から〇九年度までのデータをもとに、「決算ベースの収入金額を見てみると実は毎年増加している」という。にもかかわらず「不満が減らない理由」は、「競争的資金の獲得しやすい一部の理工系や医薬系は増加するが、文系学部や教育系あるいは理系でも基礎研究系の一部については競争的資金が回って来にくい」ためであり、つまりは配分の問題であるが、そのことを踏まえて次のようにいう。「こういった改革の予算インセンティブとしては、全体が沈むのではなく、能力と意欲があつて勝てるところに世界トップを目指して支援を集中するとともに、重点化の誘■がもたらす健全な競争により、全体の底上げを図るべきである。選択と集中は政策選択というより不可避である。それ自体は死守すべき学問の自由に隠れた、怠慢のモラルハザードを許してはならない。横並びの基盤的経費を競争的資金にシフトさせる動きは強化される」（神田二〇一二・二〇一四）。

冷厳な主張であるが、バブル崩壊後ズルズルと財政赤字を積み上げ、将来世代への借金によって社会保障・文教科予算を捻出している現状に対する危機意識・問題意識のあらわれとしては、これは十分理解できる。ただし、だからといって二〇〇四年の法人化と抱き合わせに導入された運営費交付

金の漸減システムを所与として競争的資金へのシフトを図ることが、はたして真に大学社会の底上げにつながるかは——先のSTAP細胞問題が象徴的に示しているように——相当疑わしい。国の財政再建のためにはガバナンス改革とセツトで予算制度改革を行う必要があるとの指摘もあるが（田中二〇一三）、大学についてもガバナンス改革を問題にするならば同時に財政にまで踏み込んだ議論が必要だろう。

③政府・与党（自民党）

「財政基盤の確立」ということは、一応、政府・与党（自民党）の政策提言のなかでもトピックとして採り上げられている。

例えば先の教育再生実行会議（二〇一三年一月閣議決定）では、「これからの大学教育等の在り方について」（第三次提言）（同年五月）において、「知識・情報・技術が社会のあらゆる領域での活動の基盤となる知識基盤社会にあつては、大学が担うべき役割が一層大きくなっており、その教育・研究機能を質・量ともに充実していく必要がある」として、「グローバル化に対応した教育環境づくりを進める」「社会を牽引するイノベーション創出のための教育・研究環境づくりを進める」「学生を鍛え上げ社会に送り出す教育機能を強化する」「大学等における社会人の学び直し機能を強化する」「大学のガバナンス改革、財政基盤の確立により、経営基盤を強化する」という五つの観点から提言を行っている。問題はしかし、その内実である。

グローバル化については「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上をランキングさせる」「日本人留学生を12万人に倍増し、外国人留学生を30万人に増やす」、社会人の学び直しについては「大学・専門学校等で学び直しをする者や社会人受講者の数について、5年間で倍増(12万人→24万人)を目標」す等、威勢のよい数字が並んでいるが、提言にしたがえば、これらの政策の「実現は、各大学が学内で意思決定し、改革に踏み出すかどうかにかかって」おり、「意欲ある学長がリーダーシップを発揮して果敢に改革を進められるよう、大学のガバナンス改革を進めるとともに、改革を進める大学には官民が財政面の支援をし、つかり行うことにより、経営基盤を強化する必要」があるという。——そして現に、学校教育法の改正をとまなう形でガバナンス改革は進められつつある。しかし、経営基盤については、「国は、国立大学運営費交付金・施設整備費補助金や私学助成、公立大学への財政措置など財政基盤の確立を図りつつ、基盤的経費について一層メリハリある配分を行う」という程度で、現に経営・財政基盤が不安定であることを暗に認めながら、そこには手を付けず表層的な「選択と集中」の論理の強化に腐心している(——教育再生実行本部の提言には辛うじて「グローバル人材育成のための1兆円の集中投資」という数字がみられるが、根拠は定かでない)。

こうした提言の主眼が、大学ひいては教育そのものではなく、経済成長にあることは見やすい。そのことは政府の教育再生会議に対応する与党・自民党の教育再生実行本部

(二〇二二年一〇月発足)の提言のタイトル——「教育再生実行本部 成長戦略に資するグローバル人材育成部会提言」(二〇二三年四月)——からも、またその背景をなす政府・与党の日本経済再生本部(二〇二二年二月閣議決定)の「日本再興戦略」——いわゆる「アベノミクス」の政策提言——からも容易に汲み取れる。実際、後者においては「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上入る」「2020年までに日本人留学生を6万人(2010年)から12万人へ倍増」等が「日本産業再興」に関わる「成果指標(KPI: Key Performance Indicator)」として組み込まれている。そもそも与党・自民党は、もっぱらイデオロギーおよび経済面から大学のガバナンス(管理運営)の集権化と経済成長のための定員増を推進しようとしてきた政党ではあるが、前者を後者に押し包む形で、しかし精神論的に、かねてからの要求を実現させようとしているのが最近の傾向である。

④ 経済団体(経団連・同友会)

とどのつまり求められているのは《グローバル人材育成のためのガバナンス改革》であるが、では「グローバル人材」とはどのような人材で、「ガバナンス」とはどのような組織形態をいうのか。当の政府・与党からしてこれらの概念をよく体现した組織とは思われないが、はたしてその諸提言でも踏み込んだ説明はなされず、結果、概念は《国家營造物による国家須要の人材の育成》という古めかしい觀念の現代的意匠にとどまっている。しかもその意匠は、しばしば指摘され

るように、どうやら日本経済団体連合会（以下、経団連）や経済同友会（以下、同友会）といった経済団体の諸提言から借りきたったものと思しい。

経団連は、大学教育の質的転換に関する中教審の二〇一二年答申をはさんで、二〇一一年に「グローバル人材の育成に向けた提言」二〇一三年に「世界を舞台に活躍できる人づくりのためにーグローバル人材の育成に向けたフォローアップ提言ー」を相次いで公表している。「グローバル人材」とは、前者の提言の説明によれば、「日本企業の事業活動のグローバル化を担い、グローバル・ビジネスで活躍する（本社の）日本人及び外国人人材」をいい、その能力としては「社会人としての基礎的な能力に加え、日々、変化するグローバル・ビジネスの現場で、様々な障害を乗り越え、臨機応変に対応する必要性から「既成概念に捉われず、チャレンジ精神を持ち続ける」姿勢、さらに、多様な文化・社会的背景を持つ従業員や同僚、顧客、取引先等と意思の疎通が図れる「外国語によるコミュニケーション能力」や、「海外との文化、価値観の差に興味・関心を持ち柔軟に対応すること」が挙げられる。以上から提言はこうした人材の育成のために、①リベラル・アーツ教育の充実、②大学教育の質の保証、③国際化に向けた取り組み、④世界のリーダーとなる高度人材の育成に向けた取り組み、を大学に対して要求している。

他方の「ガバナンス改革」に関しては、同友会が二〇一二年に——中教審・大学分科会「大学のガバナンス改革について」に先立って——「私立大学におけるガバナンス改革——高

等教育の質の向上を目指して——という提言を行っている。そのみるところでは、政府・産業界からのグローバル化に対応した高等教育の質の保証・向上の要求にもかかわらず、大学は改革の実行力を欠き、「このためPDCAサイクルをうまく機能させることができていない」その実行力不足の理由については「既得権を侵される教職員等からの抵抗などがあると・言われる。」が、しかし、そもそもガバナンスを一般に「組織における権限・責任の体制が構築され、それを監視・チェックする体制が有効に機能していること」と理解すると、企業のコーポレート・ガバナンスとの類比で、「教育・研究の執行部門である大学（学校）を理事会が統制・監督し、理事会を監事と評議員会が監視する」という仕組みが考えられる。それゆえ提言は——クリティカル・シンキングの格好の題材となるような仕方で——、「大学ガバナンス改革では、教授会に大きく依存している現状のガバナンス構造を見直し、最高意思決定機関である理事会の経営・監督機能の強化、ならびに執行部門のトップである学長の権限強化が鍵となる」と主張する。

経済団体による提言であることが教育を経済の言葉でのみ語ることの正当化になるかもそもそも疑問であるが、あえてそれはいわず問題を学士課程教育の「質保証」や大学の「ガバナンス」に関する提言内容に絞っても、そこに偏りがあることは容易に見てとれる。

⑤国際機関（OECD）

広く高等教育に関して「質保証」や「ガバナンス」ということが問題とされるのは世界的な動向であり、WTO・世界銀行・OECDといった国際機関を通じて、各国の政策にそれぞれの仕方で採り入れられている。上記はいずれも経済・金融に関する機関であるが、なかでもOECD——経済成長・貿易拡大、開発途上国援助を目的として一九四八年に発足した——は「世界最大のシンクタンク」と称されるその調査能力を発揮して、教育についても独自に「教育革新センター」（CERI: Center for Educational Research and Innovation）を設け、数々の政策的提言を行ってきた。

高等教育の「質保証」ということが問題とされるのは、OECDが二〇〇五年にユネスコと共同で作成した『国境を越えて提供される高等教育の質保証に関するガイドライン』にしたがえば、次のような状況のもとにおいてである。すなわち、「一九八〇年代以降、学生、教員、教育プログラムや教育機関、その他専門職人材の移動により、国境を越えて提供される高等教育が大きく進展してきた」が、未だ多くの国では「質保証や適格認定、学位等や職業資格の認証に関する国内的枠組み」が整備されておらず、その結果、「学生やその他利害関係者が、質の低い教育を提供されたり、悪質な提供者（原注——学位や認定証を乱発する者）による被害を受けたりする可能性が高くなる」。それゆえ、「国内でのさらなる取り組みの実施や、国際的な協力・ネットワークの強化、そして、質保証・適格認定、学位等や職業資格の認証の手続き・

制度に関する情報の透明性の向上が必要である」（OECD 研究教育革新センター・世界銀行 二〇〇八）。この背景には教育も含めたサービス貿易の自由化を取り決めた一九九五年のWTOの「サービス貿易に関する一般協定」が大きくかわっているといわれるが、いずれにしても、ここでの「質保証」がサービスの受け手のためのものであり、企業の「グローバル人材」要求のためのものでないことは注意しておいてよい。

「ガバナンス」についてもOECDの提言の力点は少しく異なっている。二〇〇九年のナショナル・レビュー『日本の大学改革』は日本の大学について包括的な調査・提言を行ったもののだが、そこで二〇〇四年の国立大学法人化について、「日常の細かい管理のやり方に至るまで文部科学省に依存した従来のあり方から脱却する好機として評価しながら、一方で大学および文部科学省の現実の取り組みの不十分さを厳しく批判している。大学に求められているのは教育の質の維持・保証に向けた自主的な取り組みであるが、本来それを後押しするべき政策をみると、「経費削減と効率化という短期の目標は麗々しく述べられているが、長期にわたる財政投融资の必要はもとより、将来的に国立大学全体の規模や形式や構造をどうするかということも論じられていない」。たしかに「日本の高等教育の質保証はかなりの部分が学外からの推進力や学外からの操縦によって成立している」し、それが容易に変化するとも思われないが、「われわれは、高等教育機関が学内で評価を行う能力が高まってくるにつれて、質の評

価を組織し実行する主体は外部の機関から個別の高等教育機関へと移行してゆくべきであると提言する」。グローバリゼーションの流れに掉さすOECDの立場に対しては賛否さまざまな意見があるが、それでも、その提言が他のどのアクターよりも事柄の本質に深く切り込んだものとなっていることは残念ながら事実である。

そうしてみると問題はむしろ、OECDの提言等に依拠しながらそれを表層的に各種の提言・答申へと翻訳してしまう日本の政策形成システムの方ではないかとも思われてくる。

⑥ 大学ランキング

同じことは近年ますます影響力を強めつつある大学ランキングについてもいえる。

大学ランキングについては雑誌『IDE 現代の高等教育』が一九九九年三月号（「大学ランキングを問う」）と二〇〇七年一月号（「大学ランキングの読み方」）で二度にわたって特集を組んでいるが、最初の特集では、高等教育のサービス化を背景に消費者目線での大学のランク付けが台頭してくることの歴史的必然性を認めつつ、「世界の大学の組織全体の質を科学的に評価し、しかもこれを序列化するなどということとは、よほど限定した指標がないかぎり不可能であり、信頼に応えうるような評価方法は、まだ開発されていない」と、懐疑的・批判的な論調がまだ色濃かった（喜多村 一九九九）。各種のランキングのなかでも広く注目されていたのは、入試偏差値以外の尺度による大学評価を謳って九四年三月に創刊

された『大学ランキング』（朝日新聞社）のような国内向けのもので、学生獲得を主眼として既に「ランキング・ゲーム」の只中にあつたアメリカの状況と比べてみるならば「わが国の大学ランキングはまだ、牧歌的な段階にある」といわれていた（天野 一九九九）。

これに対して二度目の特集では、巻頭論文が既に「多くの大学にとってみれば、大学ランキングとは一方的に大学の価値を数字であらわす理不尽なものであるが、他方でそれが社会の大学に対して知る権利に根ざすものであるといわれれば、受け入れざるを得ない」といい（金子 二〇〇七）、ランキングの可能性についても「大学ランキングの意義は、人々がイメージした大学ヒエラルキーを眼に見える形で提示した点にあり」、「その主観的な大学ヒエラルキーもまったく根拠がないのではなく、客観的な高等教育システムを反映したものなのである」というように（小林雅 二〇〇七）、前のめりな論調が目立ってきている。採り上げられるランキングも、二〇〇四年のタイムズ社『タイムズ・ハイアー・エデュケーション』による「世界大学ランキング」(World University Rankings)以降台頭してきた「ある程度客観的なデータに基づいた国際的な大学ランキング」(間淵 二〇〇七)の方により重きが置かれ、実際にタイムズ社のランキングを活用して改革に取り組む一橋大学、慶應大学、一橋大学の事例が紹介されるまでになっている。

その結果が、つまるところ、「今後10年間で世界大学ランキングトップ100に10校以上入る」という二〇一三年の

教育再生実行会議の提言（ひいては日本経済再生本部の政策指標）というわけである。

もちろん、ランキングにもそれなりの使い道はある。ここで念頭に置かれているタイムズ社のランキングについては、そもそもイギリス連邦向けのランキングに発するものであったことや、ランク付けに関してピアレビューを重視していることなどからくる一定の偏りも指摘されているが、そのことを考慮に入れたうえで、各大学が自己認識の一手段として用いるのであれば、その限りではたしかに有用だろう。しかし、ランキングの数値は一つの抽象であって、それ自体が教育や研究の質を示しているわけではない。数字の背後にある具体的な事象をみずに闇雲に数値——実際に検討されているところでは外国人教員比率、留学生比率、■際共著論文比率——を上げることが、かえって質の低下・組織の拡散をひき起こす可能性もある。質の向上のために政策の側に求められるのは、まず、そうした可能性も含めて現状の問題点を洗い出し、十分な財源をとまなう中長期的な計画によって大学の自主的な改革を促すことであるが、現実には、落ち着いて調査を行う余裕もなく、短期的なタイムスパンのもとで目先の競争的資金に大学を飛びつかせるような恰好になっている。当初から懸念されていた通り、ランキングのひとり歩きが生じているわけである。

四 おわりに

事態は深刻であるが、それは大学の側からみて「外圧」に

あたる諸アクターが悪意をもって改革を迫っているからではない。文科省、財務省、政府・与党、経済団体、国際機関、大学ランキングといったアクターの抱く危機意識・問題意識はそれ自体としては立場の別なく共有されうるはずのものであるにもかかわらず、しかるべき事実認識に基づいて可能ないくつかの根本的な方策が示されないこと、そのかわりに、理論的概念を意匠とした素朴な意見によってなし崩しのゲームが進行してゆくこと、そしてその現実を前に本来改革の主体であるはずの大学が行動と意識を分裂させたまま学知（科学）から離れてゆくこと、そのことこそが問題である。学知の（責任ある）自由な発展のために学術社会の自律が重要であるのはいうまでもないが、それを社会の各層の意見・認識を代表する（とされる）外部の諸アクターとの関わりの中でしかるべき仕方で実現してゆくためにも、改めて「大学の自治」のあり方を模索してゆく必要があるだろう。

はたして今日の日本の大学にあって「大学の自治」ということはどのようにして可能か。もはや社会から孤立した象牙の塔ではなく、全体社会の中の部分社会として各種のアクターと関わり合い、それに応じて内部にも多様な関心集団を含むマルチバーシティが、にもかかわらずひとつのユニバーシティ（ひいてはその連合体）として、学知を看板とする集団に相應しい意思と行動を示すことはどのようにして可能か。そのための組織のあり方が官僚的なものでも企業的なものでもありえないとすれば、いったいどのような形がありうるのか。——いずれの点についても、今のところ論者には明確な

答えの持ち合わせはない。

ともあれ確かなのは、観念論的な批判に安んずることを潔しとしないのであれば、内圧を高めるための現実の動きとそれを先導する理論的な努力とが、やはり必要であるということである。そしてそのためには、およそ知的快楽をもたらすものではないとしても、大学ひいては高等教育改革に関わる諸アクターの議論をひとわり理解しておかなければならない。

*引用・参考文献についてはザーヴ エイとしての目的と紙数の都合から、各節ごとにまとめて記載・記述する（訳者・副題等は省略する）。なお、HPの最終閲覧はすべて二〇一五年五月八日。

一【教育政策研究】

教育政策研究に関して、一般的には斎藤諦淳（一九八〇）『文教行政に見る政策形成過程の研究』ぎょうせい、市川昭午（一九九五）『臨教審以後の教育政策』教育開発研究所、黒羽亮一（二〇〇二）『大学政策 改革への軌跡』玉川大学出版部などを参照。

アクターに注目した古典的研究としては、T・J ペンペル（二〇〇四）『日本の高等教育政策』玉川大学出版部、レオナード・J・ショッパ（二〇〇五）『日本の教育政策過程』三省堂、二一世紀の動向については吉田文（二〇一二）『2000年代の高等教育政策における産業界と政府のポリティックス』『日本労働研究雑誌』、629, 55-66、羽田貴史（二〇一三）『高等教育のガバナンスの変容』、広田照幸他著『シリーズ大学6 組織としての大学』岩波書店、七七一〇六頁が有益である。研究動向・方法については橋本鉦市（二〇一四）

『高等教育の政策過程』玉川大学出版部を参照。

行政・政策一般については、西尾勝（二〇〇二）『行政学（新版）』有斐閣および飯尾潤（二〇〇七）『日本の統治機構』中央公論新社から教えられるとるが 大きかった。

二【審議会】

教育関係の審議会の諮問・答申（の本文）については文部科学省のHPで一通りみる事ができる（http://www.mext.go.jp/b_menu/shing/ioushin.htm）。大学審については高等教育研究会（編）（二〇〇二）『大学審議会全28答申・報告集』ぎょうせい、も参照。

審議会というシステムについて一般的には新藤宗幸（二〇〇一）『講義 現代日本の行政』東京大学出版会、一七二頁以下を参照。審議会批判の文書は数多いが、旧中教審・臨教審・大学審の答申の「評価」を試みたものとして喜多村和之編（二〇〇〇）『高等教育と政策評価』玉川大学出版部、臨教審による改革を包括的に論じたものとして市川昭午（一九九〇）『教育改革の理論と構造』教育開発研究所がとくに有益である。「知識基盤社会」を枕詞にした最近の学士課程教育改革のレトリックについては渡邊浩一（二〇一三）『「知識基盤社会」における「学士課程教育」』『現代社会研究』、16, 19-34も参照された。

「教養部問題」については吉田文（二〇一三）『大学と教養教育』岩波書店、「効率化係数」と大学間格差については天野郁夫（二〇〇八）『国立大学・法人化の行方』東信堂 に詳しい。

三・①【文部科学省】

文部省の正史としては文部省（一九七二）『学制百年史（記述編、資料編共）』帝国地方行政学会、文部省（一九九二）『学制

百二十年史』ぎょうせい、年度ごとの施策については文部科学省のHPにもアップされている『文部科学白書』(http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/monbu.htm)を参照。

文部科学省に関する一般的な記述としては最近、寺脇研(二〇一三)『文部科学省』中央公論新社が出たが、政策研究大学院大学(政策研究院)C.O.オーラル・政策研究プロジェクトの一環として行われた天城勲、木田宏、西田亀久夫のオーラルヒストリーと併せ読むのが望ましい(なかでも西田のそれは傑作といつてよい)。省内の諸アクターについては前掲ショッパ(二〇〇五)・第3章、および岩木秀夫(二〇〇四)『ゆとり教育から個性消費社会へ』筑摩書店・第四章が参考になる。

教養振興基本計画とは二〇〇六年の教育基本法改正によって導入された文科省の中期計画であるが、これについては市川昭午(二〇〇九)『教育基本法改正論争史』教育開発研究所・第七章に詳しい。

三・②【財務省】

国立大学の運営費交付金にかけられた「効率化係数」をめぐる問題については参議院で一応質問(櫻井充(民主党))・答弁(小泉純一郎)がなされているが(<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/160/meisai/m160015.htm>)、交付金の漸減は止まらない。具体的な数字は旺文社・教育情報センターによる年度ごとの調査(<http://eic.obunsha.co.jp/educationatinfo/>)、その帰結については前掲注二・天野(二〇〇八)を参照。

大蔵省／財務省主計局を中心とした予算編成過程についてはジョン・C・キャンベル(一九八四)『予算ぶんどり』サイ

マル出版会、斎藤諦淳(一九九〇)『文教算の編成』ぎょうせい。各年度の予算については財務省の雑誌『ファイナンス』で特集されるが、そこでの連載をまとめた神田眞人(二〇一二)『強い文教、強い科学技術に向けて』学校経理研究会、および神田眞人(二〇一四)「公僕から見た大学」、広田照幸他著『シリーズ大学7 対話の向こうの大学像』岩波書店、一五八―一九〇頁が興味深い。

また、財政についての包括的な問題提起として田中秀明(二〇一三)『日本の財政』中央公論新社も参照。

三・③【政府・与党(自民党)】

自由民主党という政党については北岡伸一(二〇〇八)『自民党』講談社、中北浩爾(二〇一四)『自民党政治の変容』NHK出版、その教育政策については山崎政人(一九八六)『自民党と教育政策』岩波書店、前掲注一・ショッパ(二〇〇五)・第2章をそれぞれ参照。

教育再生実行会議の諸提言は首相官邸のHP(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kyouikusa/sei/>)、自民党の教育再生実行本部の提言は自由民主党のHP(https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/121585.html)、日本経済再生本部の「日本再興戦略」は首相官邸HP(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/>)からそれぞれみることができ、教育再生実行会議の前身とみられる教育再生会議の議論については前掲注二・市川(二〇〇九)・補論を参照。

三・④【経済団体(日本経済団体連合会・経済同友会)】

経済団体の大学に対する要求については飯吉弘子(二〇〇八)『戦後日本産業界の大学教育要求』東信堂、飯吉弘子(二〇一二)「戦後日本産業界の人材・教育要求変化と大学

教養教育』日本労働研究雑誌』629, 6-18で包括的な調査研究がなされている。主要な団体のうち日経連(現・経団連)と同友会それぞれの立場の違いについては前掲注一・シヨッパ(二〇〇五)・第4章、とくに同友会という団体を主題としたものとして岡崎哲二他(一九九六)『戦後日本経済と経済同友会』岩波書店も参照。

経団連と同友会の提言は両■体のHPから(<http://www.keidanren.or.jp/policy/index08.html> / <http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/edu/school.html>)。なお、審議会の委員を務める会員の見解として浦野光人(二〇一四)「産業界から見た大学」、広田照幸他著『シリーズ大学7 対話の向こうの大学像』岩波書店、一〇一―二五頁、また企業の人事担当者による「グローバル人材」をめぐる座談として石渡嶺司・米澤彰純他(二〇一二)「座談会 大学教育と「グローバル人材」養成』日本労働研究雑誌』629, 67-82も参照——ここにもアクター内の見解の相違を読み取ることができるだろう。

三・⑤【国際機関(OECD)】

OECDについて一般的には村田良平(二〇〇〇)『OECD(経済協力開発機構)』中央公論新社、日本の教育についてのレビューとして古くはOECD教育調査団(一九七六)『日本の教育政策』朝日新聞社、最近ではOECD(二〇〇九)『日本の大学改革』明石書店。文部省の一九一年答申の成立事情については前掲注三・①・西田のオーラルヒストリーを参照。WTO・世界銀行・ユネスコ等による新自由主義的な大学改革動向についての批判的研究として細井克彦他編(二〇一四)『新自由主義大学改革』東信堂・第I部は有益だが、OEC

D教育研究革新センター・世界銀行(二〇〇八)『国境を越える高等教育』明石書店、佐藤禎一(二〇一〇)「OECDと高等教育政策」『IDE』518, 51-55等と併読することが望ましい。

あくまで経済成長を主としてではあるが、最近ではOECDも所得格差の是正の必要を説くに至っている。関連する記事についてはOECD東京センターHP(<http://www.oecd.org/tokyo/newsroom/inequality-hurts-economic-growth-japanese-version.htm>)からみるのがよい。

三・●【大学ランキング】

『IDE』の大学ランキング特集の内容はそれぞれ以下の通り。一九九九年三月(406)号/喜多村和之「大学ランキングの時代」、井下理「大学ランキングの影響と課題」、慶伊富長「研究ランキングを考える」、小林哲夫「ジャーナリズムからみた大学ランキング」、中津井泉「大学別満足度調査」の成果と課題」、河津道男「偏差値ランキングは終わったか」、天野郁夫「アメリカ大学のランキング・ゲーム」、荻谷剛彦「アメリカにおける大学ランキング」、木戸裕「ヨーロッパの大学にもランキング?」、マーチン・トロウ「大学の地位と序列化の分析」。二〇〇七年一月(495)号/金子元久「大学ランキングと大学」、小林雅之「大学ランキングと向き合う」、米澤彰純「大学ランキングの国際的責任」、小林哲夫「偏差値で上位にない大学へ光を当てる」、石塚公康「マス・メディアと大学ランキング」、殿村成信「大学の「格付け」」、加藤哲郎「大学ランキングと一橋大学の取組み」、坂本達哉「慶應大学の国際戦略と大学ランキング」、北村幸久「東北大学の戦略とランキング」、間淵泰尚「世界の主要大学ランキング」。

ランキング問題について最新のものとしては小林信一（二〇一四）「知の変容と大学」、広田照幸他『シリーズ大学7 対話の向こうの大学像』岩波書店、五六―七四頁。また文科省の大学ランキングへの対応策については日本経済再生本部・産業競争力会議第7回（二〇一三年四月二三日）の下村博文文科科学大臣提出資料（<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/zaisaisei/skkaigida7/siryu.html>）を参照。

四 【大学の自治】

学問の自由と大学の自治の関係に関する基本文献としては高柳信一（一九八三）『学問の自由』岩波書店およびR・ホフスタッター・W・P・メツガー（一九八〇）『学問の自由の歴史 I・II』東京大学出版会、日本の大学自治制度の歴史については寺崎昌男（二〇〇〇）『増補版 日本における大学自治制度の成立』評論社、あるべき方向性については井門富二夫（一九九一）『市民の大学』東京大学出版会、井門^二（一九八五）『大学のカリキュラム』玉川大学出版部をそれぞれ参照。自治の形を企業モデルと対比して考えるうえでは岩井克人（二〇〇九）『会社はこれからどうなるのか』平凡社なども有益だろう。

また、本論で取り上げた「外圧」に対して「内圧」となるべき大学連合については、『IDE』の一九八四年一二月号の特集「大学連合論」が示唆に富む。