

○大熊和彦（政策科学研）、林 隆之（東大総合）、塚原修一（国立教育研）、
小林信一（科技厅・科学技術政策研）、平澤 冷（政策研究大学院大）

大学をめぐる環境は激動し歴史的な改編期にある。大学改革は、大学が現在抱えている問題を解消するだけでは不十分である。大学は将来の社会を知的に先導し、来たるべき社会において真にその機能が発揮できる存在となるべきであり、大学改革の真の目標はここにある。直面する独立行政法人化の問題などはあるが、こうした観点から、大学改革の原理的なアプローチを探り、自律的な大学改革と競争的な環境形成を併せ追求する枠組みなどを検討した結果を報告する。

1. 知識基盤社会における大学の在り方—トリプレット・アプローチでの捉え方

これから目指すべき「新大学」は、未来の知識基盤社会において、社会の中核的な「インテリジェント・センター」として社会を知的に先導する役割を担うべきである。そこでは、単に知の創出に当たるだけではなく、教育機能との関連で、知の整理、加工、評価、保存、利用、伝達などの機能をも担うことになる。このように大学は、本来、社会的存在としての装置であり、大学内部で必要とされる機能の他に、社会との相互作用の中で発揮されるべき機能を内包すべきものである。

既往の大学論では、大学の役割を、教育、研究、社会サービスという3つの局面に区分してきた。「新大学」はこれら3つの基本機能を同時に重層的に展開し、当面する課題に対しその解明を図り（研究）、それに対処できる人材を養成し（教育）、コンサルティング等を通じてその解決に当たる（社会サービス）べきものである。このように3つの機能を重層的に展開するという意味で、これを「トリプレット・アプローチ」と呼び、大学の在り方の検討の基本に据えたい。

大学の機能や形態は歴史的に変遷してきた。そのあり方に関する本質的な考察は、大学が危機ないし変動に直面したときに行われる傾向があり、大学論はしばしば歴史的な産物である。1960年代以降の大学論として、クラーク・カーのマルチバーシティ論、エリック・アシュビーのアメリカ大学批判、マーチン・トロウの高等教育の発展段階論がある。とくにアメリカの大学は、万人のための高等教育に向けて門戸を開放して拡大するとともに、社会のさまざまな要請に応じて多様な活動を内包するようになってきた。上記の大学論は、こうした変化の是非、変化の帰結として想定される問題点などをめぐってなされてきた。

先進諸国では高等教育はほぼ順調に拡大してきた。トロウの発展段階論によれば、高等教育への在籍率が50%以上はユニバーサル・アクセス型となり、この段階としての特有の問題をもつ。平等主義と能力主義の対立、大学への財政支出の拡大に対する批判、高等教育を私的なものとみる態度の広まり、研究より教育を重視するとともに効率化を求める圧力などである。新しい情報技術を駆使したバーチャル・ユニバーシティにも期待が集まるが、解決すべき課題も少なくない。

さらに知識社会の到来により、大学への社会の期待が高まるとともに、大学以外の機関による知的活動との競合が激化しつつある。しかし、大学の固有の活動である大量かつ高度な公共的知識の生産、知識の整理と習得しやすい体系的知識・原理的知識への加工、充実した多様な教育活動は代替困難である。今後は、新たな職業領域に必要な知識を提供する継続教育の実施が一層求められることになる。

したがって、大学論が議論すべき論点には、(1)多様な社会の期待にどこまで応えるか、(2)教育すなわち知識の提供と人づくりをどのようにすすめるか、(3)これらを支え得る大学の新しい機能モデルをどのように構築するか、などがある。

2. 我が国の大学の基本的性格に関わる問題と改革の動向

我が国の大学は、歴史的発展の経緯において、また法制度上も、国際的に見て独自の形態をとってきており、これまでの大学改革の展開にもその特徴が反映している。

歴史的には我が国の近代大学制度は、明治初期に国家的キャッチアップ装置として、当時としては先進的な実学領域をも含む総合大学として発足した。その主な機能は学術研究の翻訳と輸入学問を身につけたエリートの供給であった。その後大正にいたり実学のフロントを包接して複線型教育機構の一応の完成を見たものの、戦後は新制大学として一元化され、理想化された米国型モデルが形式的に導入された。その後、新制大学は私立大学を中心に急膨張し、高度成長を支える均質で基盤的知識を身につけた技術者やホワイトカラーを養成した。この体制はキャッチアップの間には有効に機能したといえる。

70年代半ば以降に高等教育の多様化が着手され、大衆化に対処すると共に「質的充実」も目指された。75年前後は高等教育の転換点とされ、学問研究の場とされていた大学院に、後追いながら専門職業人養成機能を加えて実践面での高度化に応えようとしている。特に工学分野では実質的な補強効果を発揮した。他方で、理工系離れ現象が80年代から顕在化し、90年代初めには大学院重視政策が打ち出されるが、旧体制の強化にとどまり、社会ニーズと将来社会への先行投資を見据えた個性的大学への重点的転換の流れは出現していない。

これらの結果として現在の大学や大学院には、研究機能至上主義が内部に充満し、社会サービス機能は依然として微弱である。教育内容も本格的な専門職業教育を目指す学部や学科は少なく、理系文系を問わずジェネラリストのための基盤的知識教育にカリキュラムの重点がある。

制度的には、国立大学は文部省の下部機関に位置づけられ、法人格を有しないため法的には当事者能力を欠いた存在である。大綱化以前の大学は、設置基準と視学委員制度、国立学校特別会計、学校教育法、教育公務員特例法等を根拠とする制度的規制と、集権的な大学政策の立案と予算配分に加え、一元的な事務局管理のもとにあり、大学内には「大学の自治＝教授会の自治」の形式的枠組みとともに「末端権力機構」が息づく歪んだ状況があった。大学にも文部省依存体質が発生し、「護送船団」的状况をもたらしてきた。大綱化により、制度的規制の柔軟化や、運用上の自由度は格段に増したが、規制の大枠や、集権性、画一性、マ

イクロマネジメント性から解放されたわけではない。

このように我が国の大学は様々な規制により囲い込まれ、内部のマネジメントや当事者としての自立した意識や能力が未発達のまま、事実上実社会から隔離した振る舞いが許容されてきた。社会の大学に対する関心も、大学紛争の一時期を除き、入試と就職に集中し、社会の側からの積極的な問いかけはなかった。しかし、このような閉塞的状况は 90 年前後に変化の兆しを見せはじめ、90 年代を通じ大学は本格的な改革の渦の中に投げ込まれ、現在もその渦中にある。

しかし”改革疲労”さえ伝えられる従来の大学改革は、文部省や各種審議会などにより主導されたトップダウン的、一元的、集権的ないし受動的なものであった。このような大学改革では、改革に関する議論が部分的理解や限定的データに基づきがちで、多様性、適応性を犠牲にした画一的ガイドラインを示して、あらかじめ形、枠を決めてから改革する指示的改革方式になる傾向があった。

3. 今後の大学改革の枠組み－自己改革とその補完・支援システム

(1) 自己改革の仕掛けの必要性

社会を先導する立場にある大学の改革は、各大学の本質的に自主的な改革によって進められるべきものである。大学は様々な実験や試行錯誤を通じて、自律的にまた柔軟かつ継続的に改革し続けるための仕掛けを、制度や体制として組込む必要がある。その仕掛けとしては、一方で各大学、学部、学科、さらには構成員個人のあらゆる階層が自己改革を進める主体となり、そのような改革主体に可能な限りの権限の委譲と、改革を進めるインセンティブを与え、他方で、各大学等の権限と責任の範囲を超える外部環境については、文部省等の責任部署自身が積極的に環境整備に取り組むことが必要である。このような仕組みの下で、大学等の改革主体は、ボトムアップ的、多元的、分散的な改革を進めることができる。

(2) 自己改革支援型インセンティブの設計要因

具体的には、大学等の各改革主体の自己改革を支援するインセンティブの設計が重要になる。インセンティブの設計にあたっては、改革とインセンティブ付与の主体の特定、インセンティブを提供する媒介項や手段の設計、その運用のための制度や仕組みの整備方法、の3点を明確にする必要がある。

第一に、インセンティブ付与主体には個別大学の内部と外部のものがある。大学内部では中枢機構から個別の学部や学科、さらには個々の教員までがあり、それらに対するインセンティブのネットワークを構築することが必要である。大学外部では、産業界や学生を送り出す高校や家庭があり、また、相互競争関係にある大学のような市場競争的な環境の中での主体と、そうした市場競争的インセンティブを補完し代替するインセンティブを与える役割を担う国、公的機関などの主体がある。

第二に、インセンティブの手段、媒介項については、教育研究の資金、スペースといった「生存」のためのインセンティブから、個人の処遇、給与、テニユア制度といった安定、帰属にかかわるようなインセンティブ、評価、報賞、人気や評判・名声などの「自尊」インセンティブ、さらには自由度のようなより高次のインセンティブまで幅広く捉えることが必要である。

第三に、具体的な制度はさまざまな属性を考慮して設計する必要がある。例えば、大学の外部（外部環境の変化、経済、雇用、制度的変化など）、内部（マネジメント、組織、意思決定、資源配分など）、内外インタフェース（学生の入学、就職、マルチ・ファンディング、産学連携など）のいずれに関わるものか、インプット（資金など）とアウトプット（報賞、各種評価など）のいずれか、教育と研究のいずれに関わるものか、などの属性について考慮する必要がある。さらに、個別のインセンティブだけではなく、多様性の実現、分散型改革の促進のためには、複線型インセンティブなど、インセンティブの組み合わせ（ベスト・ミックス）、インセンティブの強さ、弾力性とそれらの経時的変化についても考慮する必要がある。また、誘導効果のアセスメント、効果測定（評価）が必要であり、そのための指標も準備されるべきである。

また、インセンティブが機能する環境条件を整備する必要がある。大学の当事者能力、自己決定権の確保、マネジメントの確立、財政自主権、柔軟な対応を阻害する要因（国立大学の概算要求制度、定員制度、講座制度などの内部構造、大学と教員集団の既得権意識など）への対応が必要である。また、改革の成果を明示的に示し、評価する環境も必要である。

（３）自己改善型評価システムとその補完・支援システム

改革を適切に進めるには、上記の仕組みの下で、状況を把握するための評価システムが必要となる。機関レベルの評価システムを検討し我が国に適したシステムを選定すべきであるが、多様化を誘引するには各大学の自律性を尊重し、自己改善型の評価を行うことが求められる。その一方で、外部からの視点を補い、透明性を高め、また比較対照やベストプラクティス情報等の支援的作業も必要である。これらは、独立評価機関が担うべき機能で、さらには監査的な評価も抜き取りで行い公正さを保持することが望ましい。

（４）大学間の競争フィールドの設定－多様な個性的目標の類型間競争の提案

我が国では専門学校や高専を含めると高等教育機関在籍率は同世代人口の70%近くになり、エリート大学や大衆大学のステージを超えて既に「ユニバーサル・アクセス」型が必要な段階にある。これは教育制度の多様性により既に実現されているという見方もあるが、制度間格差を助長せずに競争・相互学習環境を創出することが不可欠である。

したがって高等教育機関それぞれが目指すべき多様な個性的目標の類型を提案して今後の議論に供したい。すなわち、類型化のための一つの軸は教育内容（研究者養成、専門職業人養成、教養人養成）であり、新たな知の創造を目指す研究大学、既存知識の活用を中心として専門職業人の養成を目指すプロフェッショナル・スクール、そして、知識だけではなく精神や行動等の非知識の教育に重点を置くりベラル・アーツ・カレッジ。またもう一つの軸は大学からのアウトプットの効用の受益範囲（グローバル、国、地域）である。この二つの軸で特徴づけられる合計9通りの類型間には優劣はなく、同一類型の中でのみ比較が可能である。

なお、本報告は、新エネルギー・産業技術総合開発機構から（財）政策科学研究所が平成11年度に受託した調査研究報告を踏まえたものである。