高等教育の多様化政策

小　林　雅　之*

Policy on the Differentiation of the Higher Education System in Postwar Japan

Masayuki Kobayashi

戦後日本における高等教育政策・計画は，単に既存の高等教育の拡張や抑制を意図しただけではなく，高等教育システム全体の構造の改革を意図したものでもあった。いわば，量的な政策・計画だけではなく，質的な政策・計画でもあったのである。このような高等教育システムの構造の改革政策について，ここでは高等教育機会との関連で分析する。つまり，こうした高等教育システムの構造の改革は，ひとつには，新しい高等教育機会の提供という形で，高等教育機会と関連をもっている。たとえば，生涯学習化社会の構想は，放送大学や社会人入試などの新しい高等教育機会を提供するものであるし，編入学や留学生など学生の流動化を促進する方策も，既存の方式とは異なる新しい高等教育機会の提供と考えることができる。

高等教育の構造の改革に関する高等教育政策・計画の中で，もうひとつ，とりわけ分析の対象からはずすわけにはいかないものは，いわゆる高等教育の「種別化」構想である。この種別化構想は，各々の高等教育政策・計画によって，「種別化」，「構造の柔軟化（柔構造化）」，「弾力化」，「多様化」，「個性化」など様々な名称で呼ばれている。いずれにせよ，新制六三制の単線型の高等教育システムの改革を意図するものであった。新制六三制教育制度では，教育機関の種類の相違は，同一教育段階では，存在しないものとされた。このため，高等教育機関も短期大学も含めて，同じ「大学」であるからには同格であるという考え方は、ことに大学自体に強く，いわば大学として「同型繁殖」をして，総合大学とりわけ頂点に立つ東京大学をモデルとして総合大学化しようとする動きや，短期大学が大学に昇格しようとする動きは常にみられた。こうした一方での画一化，同一化の動向に対して，「種別化」や「多様化」は，新制六三制教育制度は画一的であると批判し，様々な類型（タイプ）の高等教育機関を創設することによって，高等教育システムを分化させようとする試みであり，こうした試みは，繰り返しあらわれる。すなわち，これらの改革は，高等教育システムをマクロレベルで画一化から多様化しようとする試みであったと言えよう。

これらの多様な試みのうち，とりわけ「種別化」は激しい批判にさらされたため，ネガティブなコノテーションがついている。「柔構造化」や「柔軟化」は内容があいまいな言葉である。この反対語は明らかではない。「硬構造」や「硬直化」という言葉はあまり使われない。「個性化」も同様で

---

*　東京大学大学総合教育研究センター助教授

ある。また,「類型化」は研究者がよく用いるが,政策文書ではあらわれない。これに関連する言葉としての「分化」や「機能分化」も同様である。

これらに対して,「多様化」は高等教育改革の一つの重要なキーワードになっている[1]。しかし,「多様化」の概念の内容は必ずしも明らかではないし[2],時代ごとに内容も微妙に変化してきたように思われる。しかし「多様化」に対する反対語は明らかに「画一化」である。そこで,ここでは,こうした構造の改革の試みを総称して「多様化」論と呼ぶことにする。それぞれの時期と社会的なコンテクストの中での相違は,個別の政策の中でふれる。

１．新制大学制度と多様化論

旧制教育制度では,高等教育は,大学,高等専門学校,高等学校など複数の教育機関に分かれていた。新制教育制度は,六三制の単線型教育制度を創設し,各教育段階内での教育機関の多様性は原則として否定された。原則としてというのは,高等教育の場合,新制発足当初から,暫定的な教育機関として,短期大学が含まれたからである。つまり,高等教育の場合には,新制発足当初から,異なる種類の教育機関を含んでいた。しかし,この相違は短期大学制度が暫定的なものである以上,将来的には解消されるものと考えられてきた。

しかし,発足当初から教育機関としては,形式的に一元化された新制大学内にも実質的には格差が残っていた。戦前からの官立と私立の格差はもとより,国立大学の内部でも格差があった。これについては,既に多くの論者がふれている。たとえば,海後・寺崎は次のように指摘している[3]。

> 新制大学理念の受容過程についてふれておこう。明治期以来,構築されてきた日本の高等教育制度は,それに照応した大学観を,社会の側にもまた大学の側にもつくりあげてきていた。大学とはまずもって神聖な学問研究の最高学府であり,そのなかでも学術の全専門分野をそろえた帝国大学こそが真の大学に値するという学問観である。そのさい,いうところの大学教育が,職業教育を通じて実はきわめてリアルな世俗的機能を果たしてきたという側面は無視される。このような大学観は,「新制大学は職業教育機関である」という評価を生み出した。［主要な新制大学論にみられる］新制大学理念探求の対極には新制大学への疑問ないし蔑視がひろく伏在していたことを読みとらなければならない。そして戦前の高等教育構造を戦後にもちこんだ行政的・財政的条件や進学競争の激化なども,旧制国立総合大学の優位を存続させることによって右のような新制大学への疑問や蔑視を強化する役割を果たした。

1947年の学校教育法では,大学院も大学に含み,先にふれた短期大学を除き,単一化された高等教育システムを法的に明文化した。また,1948年の文部省の「新制国立大学実施要綱」はいわゆる「一府県一国立大学」原則を提示した。この一府県大学の原則のもとにおかれた旧帝国大学は,一府県大学としての役割、たとえば,教員養成の役割も担うと想定されたと思われる。しかし,この原則は,当初から北海道,東京,愛知,大阪,京都,福岡をこの原則の例外とした。これらの地域

はいずれも旧制の帝国大学の所在地である。このため，現実の旧帝国大学は，こうした一府県大学としての機能を果たしてこなかったと言えよう。この点からすれば，これらの旧帝国大学のある都道府県では，新制発足当初から，一府県大学の原則は崩れ，国立大学の類型化，階層化がなされたとみることができよう。この原則の例外ではなかった東北大学を除く旧帝国大学の所在都府県には，別に旧制の師範学校を母体に教育大学や学芸大学が設置された。また，東北大学でも結局1965年に教員養成の役割は，宮城教育大学に分離されることになった。なお，この国立大学の旧制からの格差構造は，1956年に大学設置基準が制定され，講座制・学科目制の区分が明文化されることにより，法的制度的に明確なものとなった。この背景には，先にふれた旧帝国大学と新制大学の差異という大学観があったことは容易に想像できよう[4]。

２．画一性への批判と多様化論の登場

こうした例外はあるものの，単線型・画一性の原則に基づき，1949年に発足した新制大学に対して，その発足直後から制度的単一性を問題にした主張があらわれる。まず，1950年の第二次教育使節団報告は，新制大学の画一化に対して，高等教育機関の多様化の必要性を強調した[5]。また，同時期に大蔵省も国立大学を三種に区分し，学部の分合を行う大学改革案を持っていたと言われる[6]。

日本側で高等教育制度の単一性を明確に批判したのは，1951年の政令改正諮問委員会の答申（1951年11月16日）である。ここでは，大学を専修大学と普通大学，さらに学問研究と専門職業教育に２分することが主張された。これは，４年制大学の縮小を類型化によって達成しようとするものであった[7]。

こうした主張と同一の主張は，その後も繰り返しあらわれる。1956年の日経連の「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」でも中堅技術者養成のための，高校と短大を結びあわせた５年制の専門大学が主張される。

この産業界からの要望は，1958年にいわゆる「専科大学法案」として国会に上程されるが，短期大学関係者等の強い反対にあい，結局実現しなかった。しかし，文部省は1962年に高等専門学校を発足させ，1964年に短期大学制度を恒久化する。こうして，1960年代のはじめには，高等教育システムは，大学，短大，高専の３つの教育機関に分化した。

また1961年の中央教育審議会の中間報告「大学の目的・性格について」も新制大学制度を批判している。

> わが国の複雑な社会構造とこれを反映するさまざまな事情にじゅうぶんな考慮を払うことなく，歴史と伝統を持つ各種の高等教育機関を急速かつ一律に，同じ目的・性格を付与された新制大学に切り換えたことのために，多様な高等教育機関の使命と目的に対応しえない。

こうして報告は，高等教育機関を大学院大学，大学，短期大学，高等専門学校，芸術大学の５つに種別化することを提唱した。翌1962年の同じく中央教育審議会の中間報告「大学の設置および組

織編成について」でも大学院大学が提唱されている。なお，この時期に大学基準協会の大学制度研究委員会からも大学の３類型化案が出されている[8]。

３．中教審三八答申と四六答申の種別化構想

こうした中間報告を受け，1963年に出された中央教育審議会答申「大学教育の改善について」（1963年１月28日）いわゆる中教審三八答申では，中間報告と同様，大学院大学，大学，短期大学，高等専門学校，芸術大学と高等教育機関を５つに種別化している。さらに大学院大学は講座制，大学は学科目制と制度上明確に大学を種別化することが提唱されている。

天野は，この答申を「エリート型からマス型へのシステム転換の必要性にふれた最初の答申」と位置づけ，「エリート型」の大学を重視し，大学院の乱立に歯止めをかけ，それとマス化の受け皿となる一般の「大学」や「短期大学」との差異化をはかろうとした，としている[9]。

また，1969年の自民党文教制度調査会「教育改革試案」は，大学院大学の創設，および，４タイプの大学類型を提唱している[10]。

こうした種別化の流れの中で，1971年の中教審答申「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施策について」（1971年６月11日）いわゆる中教審四六答申は，高等教育を５種８類型に「種別化」することを提唱した[11]。この種別化の理由について，答申は次のように述べている。

> これまでの高等教育に対する考え方やその制度的わく組みが，高等教育の普及と社会の複雑高度化に伴って・・・複合した要素を含んだ要請に適切に対応できなくなったため，これに対する新しい解決策を見つけることがこの基本構想の中心的な課題であると考える。

これは，提案内容の是非はともかく，高等教育のマス化に伴う歪みに対処するために高等教育システムの多様化による構造の改革をめざすものであった。この点について，天野は次のように指摘している[12]。

> この改革構想は，「結果の不平等」を是認し，「格差」の制度化をはかるものとして，大学関係者の強い批判を浴び，実現されるには至らなかった。しかしそれはマス化とともに進行する，制度上平等同一であるはずの大学間の「多様化」が，避けられない現実の変化の方向であることを，鋭く問題として提起するものであった。「階層的で硬直的」な高等教育システムの批判的な分析は，こうしてその背後に「多様的で弾力的，ないし流動的」なシステムへの移行・転換はいかにして可能かという問題意識を，隠しもつことになった。マス高等教育の成熟は，いわば「結果の平等」にかわる「機会の平等」の問題，それぞれの大学の間に自由な競争状態をつくり出し，ヒト・モノ・カネなどの資源が弾力的に再配分されるようなシステムを，いかにつくりあげるかという問題を提起することになったのである。

しかし，この四六答申の種別化構想には発表当初から批判が強く，その後の高等教育政策・計画では「種別化」に代わり「多様化」という語があらわれる。

４．高等教育政策・計画の中での多様化論

中教審四六答申を受けて高等教育計画を策定するために設置された高等教育懇談会の1973年の「高等教育の拡充整備について」では，「新しい高等教育機関の諸構想を含めて所要の施策を講ずる必要がある」としている。しかし，ここでは，この新しい高等教育機関の構想について明確に述べてはいない。

続く1974年の高等教育懇談会の「高等教育の拡充整備計画について」では，「高等教育のありかたについて，制度的にも内容的にも多様化・弾力化が必要となる。既に，高等教育機関の種別，修業年限，教育内容，教育方法について多くの改善の提案があり，その一部は実行に移されている。」と，「多様化」と「弾力化」が提唱されている。しかし，ここでも具体的な高等教育機関の多様化にはふれていない。

高等教育計画に大きな影響を与えた1974年の自由民主党政務調査会文教部会文教制度調査会「高等教育の刷新と大学入試制度の改善および私学の奨励について」（1974年５月）いわゆる自民党教育改革第２次案は，「単なる進学率の向上を政策目標とすることはできない」とより明確に高等教育の抑制方針と質の改善の方向を打ち出し，これと関連して「放送大学」など新しいタイプの高等教育機関によって高等教育機会を提供すべきだとしている[13]。この新しい高等教育機関を含めて高等教育の全体規模を想定する，逆に言えば，伝統的な大学短大の規模を押さえるという発想は，その後の高等教育計画に受け継がれていく。

これを受けて，拡大から抑制への政策転換をはかる高等教育懇談会の「昭和49年度における審議のまとめ（1975年3月）」では，高等教育の概念については，従前の大学短大という想定を改め，より弾力的に，大学，短期大学，高等専門学校に限らず，放送大学，大学通信教育のほか，高等教育レベルの各種学校等も含むと変更を求め，制度の弾力化を志向している点がきわめて重要である。「高等教育レベルの各種学校」は同じ1975年に成立した専修学校法によって専門学校として1976年度より発足する。こうして，高等教育の多様化政策が進展した。

1976年の高等教育懇談会報告「高等教育の計画的整備について」（1976年３月15日）いわゆる第１次高等教育計画は，前報告と同様，高等教育の概念は，大学短大だけでなく高専，専修学校を含むものに拡大することを提案している。これ以降の高等教育政策はこの拡大された高等教育の概念にしたがって展開されている[14]。同計画は，量的拡大から高等教育構造の柔軟化，流動化という質的改善への政策の方向転換をより鮮明にした。しかし，同計画は，マクロレベルの構造の改革は提唱しているものの，後のようなミクロレベルの構造の改革についてはふれていない。

さらに，第２次高等教育計画（高等教育懇談会「高等教育の計画的整備について」1979年12月14日）でも「高等教育の多様化」が主張されている。しかし，具体的な多様化の構想は提示されていない。同計画では，質的改善や構造の改革について，前計画と同様，「高等教育の構造の柔軟化，流動化」

を提唱している[15]。その具体的な内容は，大学設置基準の変更，放送大学，技術科学大学などの新構想大学，さらに専修学校制度など，マクロレベルの新しいタイプの高等教育機関を想定しているものであるものの，とくに新しい構想は示されていない。しかし，「高等教育の多様化と質的充実」も唱われており，学生の流動性を高めるための編入学の促進や生涯学習や単位累積加算制度など，その後におけるミクロレベルの質的構造の改革について，抽象的ながら提案されていることが注目される。

これについて，天野は，同計画は数値目標の達成を評価する一方で，「高等教育の構造化・流動化」のおくれを強調しており，構造変革の必要性はニーズの多様化によるとしている。その上で，同計画は，高等教育の「種別化」路線から「個性化」路線への転換の兆候を示しているとしている[16]。

> [同計画は]従来からの「種別」は残しながら，その相互間の流動化や，内部での多様化をおしすすめることによって，「境界」の低い，あるいは透過性の大きいシステムの構築を求めている。

このように第１次・第２次の高等教育計画は，マクロレベルの新しいタイプの高等教育機関の創設と，ミクロレベルの各高等教育機関内での質的な改革によって，高等教育システムの構造の改革をめざした。そのマクロレベルの改革のひとつである新構想大学の設置は1970年代を通じて進行した。1970年代を通じて国立大学としては，筑波大学，２技術科学大学，３教育大学，図書館情報大学，体育大学のような新構想大学と医科大学が新設された[17]。

これに対して，私立大学は1972年度に10校新設されたが，1970年代には1960年代のような大量の増設はみられない。したがって，高等教育計画の国公立大学新設計画は，新構想大学だけを誕生させることになったと言っていい。この新構想大学は，四六答申から構想されていたものである[18]。なお，新構想大学に高等教育財政のほとんどを注ぎ込んだ結果，既存の国立大学の施設整備費は急減し，国立大学の「貧乏キャンペーン」が展開されることとなった[19]。

次の第３次高等教育計画（大学設置審議会大学設置分科会「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について（報告）」1984年６月６日）は，量的目標の設定だけでなく質の改善にも意を尽くしている。たとえば，同計画は，「多様な高等教育の機会」として次の３つをあげている。

（１）開かれた高等教育機関
（２）高等教育機関の国際化
（３）特色ある高等教育機関

同計画はこの３つについて，具体的な例をあげて述べている。たとえば，計画は，新構想大学の設置が「広く他大学の参考や刺激となり，ひいては我が国の大学の特色ある発展と充実に寄与することが期待される。」としている。このように，「高等教育の制度改革と質的充実は，一貫した[高等教育政策・計画の]課題だったが，きわめて不十分だった。18歳人口の減少期に大学の質的充実が求められ」るために[20]，様々な施策をあげている。しかし，にもかかわらず，先にふれたように，こ

の質的改革については，ほとんど注目を集めなかった[21]。世論も実際の審議もほとんど18歳人口の急増急減問題に終始したためであった。

５．臨時教育審議会答申

天野は，臨時教育審議会について，「改革の責任主体を大きく，政府・文部省から大学をはじめとする高等教育機関に振り，「自主努力」による改革の推進を求めた点で，政策の基本的な転換を意味した，としている[22]。さらに，天野は，臨教審について，次のように指摘している[23]。

> 1971年の中教審答申以来，文部省は高等教育システムの変革のためのさまざまな政策的努力をつみ重ねてきた。それは高等教育機会や教育研究条件の格差是正について，一定の，大きな成果をあげた。しかしシステムやそれを構成する各高等教育機関の多様化や開放化は遅々としてすすまなかった。
>
> （中略）
>
> つまり上からの多様化・開放化，システムの構造変革には大きな限界があることが明らかになりつつあった。

1985年の臨教審第一次答申は選択の機会の拡大のため，高等教育制度の柔軟な構造を提唱している。ここでも高等教育の多様化・個性化が主張されている。しかし，具体的な類型化にはふれていない。

ただ，「臨教審審議経過の概要（その３）」（1986年）では，類型化についてきわめて注目すべき次のような見解を出している。すなわち，ここでは，４年制大学を職業大学，教養大学，研究大学等に分類する種別化論にふれ，「このような大学の分類が新たな格差構造と硬直化をもたらすとの見方があり，制度として種別化することには慎重でなくてはならない」と種別化に否定的な見解を提出している。ただし，「第３章　高等教育の改革　８　高等教育機関の組織・運営の活性化　（別掲）」では，第２次答申以降，高等教育機関の多様化・個性化として，研究大学・教養大学等機能による大学の制度的分化の問題，７年制大学，単位制大学等について検討するとしている。しかしながら，結局臨教審の場ではこの多様化についてこれ以上の議論は進展していない。これに関連して，黒羽は，臨教審答申では，当初は，高等教育の柔軟化・流動化について，「生涯学習体系への移行」として，社会人への高等教育機会の拡充などをあげていたものの，最終答申では，抽象的な表現に落ち着いた，としている[24]。

臨教審は，このように，高等教育の構造の改革について，従来の計画化から競争による質的改善へと大きく方向転換したとみられる。臨教審答申を受けた，その後の高等教育政策・計画の特徴はマクロレベルの具体的な種別化・類型化を避け，もっぱら既存の構造の中で，ミクロレベルの様々な「自主的」施策により多様化を果たしていく点にある。

６．大学審議会の高等教育の構造の改革政策

大学審議会は，1991年の設置基準の大綱化にみられるように，従来の規制の強い画一的な高等教育システムに対して，規制緩和と大学の自主努力による質的な改革を求める政策を次々と打ち出した。これらは臨教審答申に沿って，高等教育システムそのもののマクロな構造の改革と言うより，ミクロレベルの多様化，柔軟化を提唱しているものと言えよう。具体的には，単位制度の改革，編入学定員の設定，学位授与機構の創設などがこれにあたるとみることができる。

大学審議会の第４次高等教育計画（「平成５年度以降の高等教育の計画的整備について」1991年５月17日）は，「（１）高等教育を高等学校卒業後の多様な教育形態を含む広い意味のものとして把握し，その構造の柔軟化を進めること（２）大学・短期大学については，量的な拡大よりも質的な充実を格段に図ることが重要である」とし，具体的には，「大学等における教育へのアクセスの多様化や授業の履修形態の柔軟化を図るなど，多様な学習機会の提供に努めること」としている。

さらに，「高等教育の規模が拡大し，広く普及した状況では，その中から，研究志向のもの，教育に力点を置くもの，さらには，地域における生涯学習に力を注ぐものといった，様々なタイプの高等教育機関が育っていくことが考えられる」として，大学学部，大学院，短期大学等の高等教育機関のタイプ別に，期待される発展の方向を述べている。これについて，舘は「制度的な種類ではなく機能によるタイプ分け」であるとしている[25]。

同計画では，それ以前の計画のように高等教育の全体規模について，目途を示さず，３つのケースの試算を示した。ここで注目されるのは，この試算に，従来の大学・短大・高専の他に，留学生や社会人を含んだ数値をあげていることである。これは，直接には「留学生10万人計画」に沿ったものであるが、学生層の多様化を推進し，計画化しようとする政策意図とみることができよう。

第５次高等教育計画（大学審議会「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」1997年1月29日）は，前計画を受け，「学生や学習ニーズの一層の多様化を踏まえ，高等教育機関の多様化とその教育の質的向上とをどのように進めるべきかについて，一層の議論の積み重ねが必要」と，よりいっそう各高等教育機関がミクロレベルの質的改革を進めることを提唱している。

このうち，大学学部についてみれば，以下のように，述べられている。

> 大学の学部教育については，各大学が，それぞれの理念・目標を明確にする中で，教育研究分野の特質に応じ，大学院など他の高等教育機関との関連に配慮しつつ，その位置付けを明確にする必要がある。また，今後予想される一層の学生の多様化に対応するため，各大学において，学部の教育機能を組織的・体系的に強化していくことが重要である。

このように同計画は前計画を受け，より一層のミクロ構造の改革を提唱しているものの，高等教育の構造の改革として目新しいものはほとんどみられない。

さらに大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」(1998年10月26日）いわゆる21世紀答申は，「高等教育機関の多様な展開」として，「大学・大学院，短期大学，高等専門学校，

専門学校が，それぞれの理念・目標を明確にし，それぞれの特色を生かしつつ多様化・個性化を進め，国公私立の各高等教育機関全体で社会の多様な要請等にこたえていく必要がある。」として，競争による高等教育システムの多様化＝「個性輝く大学」をめざすとしている。これは高等教育システム全体では，むしろ４年制大学の比重が拡大する「４大化」が進行しているために，各高等教育機関類型内部とりわけ４年制大学の多様化を推進することを意図しているとみることができよう。

これについて，喜多村は次のように評価している[26]。

「多様な高等教育機関全体」が「そのシステム全体」として，社会の多様なニーズに応えていく必要性を指摘している。ここに高等教育制度を特定の目的・機能をはたすための部分から構成される統合的な全体性とみる発想がみとめられる。

同答申には，確かに「発想」はあるかもしれないが，実際の答申の政策そのものは，専門学校からの編入学など部分的な施策を除いて，なんら高等教育システム全体を視野に入れた構造の改革を打ち出すことはなかったと言っていい。

次の大学審議会答申（「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」(2000年11月22日）いわゆるグローバル化答申は，よりミクロレベルでの質的改革が強調される。同答申は，「広い視野を持った人材の育成を目指す柔軟な教育システム 」,「学部や学科の枠を越えた横断的な教育課程を編成して提供したり，学生が所属している学部や学科の枠を越えて授業を選択し履修できる仕組みを整備，充実したりする必要がある。」としている。

このためには,「学部・研究科の枠を越えた教育課程の機動的な提供」が必要であり，その例として次のようなものがあげられている。

（１）ジョイント・ディグリー・プログラム
（２）複数学部・研究科の共同による学際的プログラム
（３）コンソーシアム方式

さらに次のような新しいプログラムの推進も提唱されている。

（１）企業と大学との共同による教育プログラムの開発
（２）インターネット等の情報通信技術を活用した社会人の学習環境の充実
（３）単位累積加算制度の導入の検討
（４）パートタイム学生の受入れの検討

そして,「最後に，国公私を通じた競争的経費の拡充と基盤的経費の確保」として,「国公私を通じて，大学における教育研究が，競争的環境の中で切磋琢磨しながら発展していくことができるよう,「競争的経費の拡充によって，大学間に一層競争的な環境を整備し，より良い教育研究に対して

は資源を重点的・効率的に配分していくことが必要である。」としている。

このようにグローバル化答申では，より個別的具体的なミクロレベルの高等教育システムの質的な構造の改革を，高等教育機関間の競争によって促進する方向を示していると言うことができる。

７．高等教育の構造の改革のゆくえ

既にみてきたように，こうした高等教育のシステムの構造の改革の中には，既存の高等教育機関以外に新しい高等教育機関を創設するマクロレベルのものと，既存の高等教育機関のミクロレベルの改革があり，両者の性格はかなり異なることに注意する必要がある。マクロレベルの高等教育の改革に関して，天野は，新しい高等教育機関の創設の既設大学への影響について，次のように述べている[27]。

> ただ例外はいわゆる「新構想大学」である。そのほとんどは医科大学を初めとする理系の，人材需要に対応するための単科大学であり，小規模で革新性も必ずしも十分であったとはいいがたい。唯一の総合大学として設置された筑波大学の場合には，（中略）新構想大学としての「実験」の波及効果はほとんど見られなかった。なお，マス化の進展が求める高等教育のシステムや機会の開放化についても，専修学校制度の創設（1975年），放送大学の開設（1983年），学位授与機構の設置（1991年）などが実現されるが，この場合にも既設の大学自体の開放化を大幅に進める契機にはならなかった。

つまり，マクロレベルの新しいタイプの高等教育機関の創設は，既存の高等教育機関や高等教育システムにほとんど影響を与えることはなかったとみられる。こうして，マクロレベルの改革からよりミクロレベルの改革が進められることになったと考えられる。

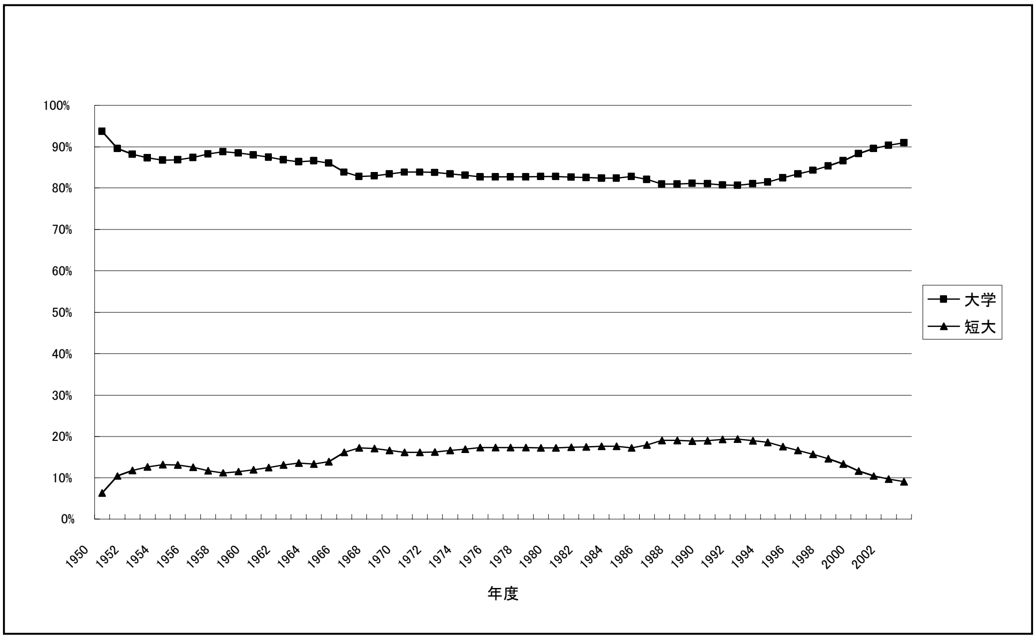
それでは，ミクロレベルの高等教育の構造の改革，とりわけ競争に基づく高等教育の改革は政策の意図したような多様化の成果を上げているのであろうか。この点に関して，次の市川の高等教育計画に対する批判は正鵠を射ている[28]。

> （１）大学本位制が強まり，短期高等教育がシェアを減らしているなかでは，高等教育の多様化はあまり意味をもたない。大学自体の機能分化が望まれることになった。
> （２）この計画は供給者に対するガイドラインであり，消費者側に及ぼす影響について念頭においていない。
> （３）市場競争のできるような環境づくりをすることが政策課題であるが，そのためには経営上の自由が拡大される必要がある。しかし，大学審は明確な態度を示していない。

このように高等教育機関間の競争は，大学の同格意識や「同型繁殖」あるいは昇格のプレッシャーの中で，必ずしも高等教育システムの多様化を生じさせるかどうか，疑問であり，むしろ図１のよ

うにいっそうの「４大化」に向かう可能性が高いとみられ，その中での分化が重要となっている。しかし，ミクロレベルの競争は，その前提条件の整備が重要であるが，そのインフラの整備は十分ではないと言うことができよう。

図１　大学短大在学者の比率の変化



また，高等教育システムの改革は，ある程度まで「多様化」が進行すると「多様化」だけではなく，「多様化」に対する「統合化」も必要とされる。こうした「統合化」の必要性は「多様化」の進行に伴う反作用とでも言うべきである[29]。これに関連して，喜多村は，高等教育システムの多様化と統合化について次のように述べている[30]。

> 多様化された教育機関や多彩なプログラムを相互に有機的に連結し，制度全体をなんらかの形で統合していく調整ないし計画化の機能がどうしても必要となるであろう。すなわち中等後教育の制度モデルにおいては，「多様化」と「統合化」を実現することが「中等後教育のシステム化」なのである。

多様化の進展は統合を必要とする。つまり，競争に委ねるとしても，競争の結果としての将来の高等教育システムをどのように構想するかが求められていると言えよう。しかし，それでは，高等教育システム全体をどのように構想するのか。中教審は「グランドデザイン」を議論しているが，その構想は必ずしも明らかではない。

翻ってみれば，教育機会の開放性について，これまでの高等教育政策・計画のめざす高等教育シ

ステムの構想は何だったか，高等教育システムをどのように改革しようとしたのかは，必ずしも明確ではない。高等教育政策・計画は，高等教育システムの部分間の整合性や歪みの修正だけで，高等教育システム全体の構想（有機的な教育システムの構想）がなかったと言わざるをえない。マス化に対応して，この全体として高等教育システムをどう構想するかが最重要課題であったはずである。少なくても高等教育政策・計画は，高等教育システムの向かうべき方向性を示す必要があった。それらは，ないことはなかった。たとえば，これまでみてきたような高等教育システムの多様化・柔構造化などがこれにあたると言えなくはない。しかし，それらの目的を具体的な目標に示し，それを実現する方策を明確に示し得なかったという点で，日本の高等教育計画はかなり限界があり，教育計画と呼ぶものの日本独自のものであった。これは，よく例に出されるカリフォルニアの三層構造システムと比較すれば，明らかであろう[31]。その理由の一つが天城が指摘するように，マス化の結果として，私立セクターの比重がきわめて高くなり，包括的な計画を私学に適用できなかったため[32]，というのは皮肉である。さらに，天城は高等教育の構造の改革が進展しなかった理由として，この他，高等教育諸機関の目的・機能，相互関連が明確にされなかったこと，４年制大学について単一の設置基準によって規制されたため，画一化を促進したこと，高等教育政策が私学に消極的だったことをあげている。

こうした点も高等教育の構造の改革が困難であった理由であったことは間違いない。しかし，より重要な理由は，天城が繰り返して指摘しているように、三八答申や四六答申の種別化が批判されたため[33]，高等教育システムのマクロレベルでの多様化は政策として実現できなかったことにある[34]。まして，多様化した教育機関類型のシェアなど計画できなかった。また，大学院との関連も明らかにできなかった。しかし，見方を変えれば，そうした有機的な教育システムという発想自体が，社会工学的モデル的であり，これに基づく教育計画が破綻したのではないかとみることもできよう[35]。

伝統的高等教育（大学）は，あまりに高コスト（ユニットコストで）であるので，そのままマス化できないはずであった。しかし，一方で，日本では，アクターとしての大学自身の行動原理は大学の同型繁殖であり，大学としての同格性の追求が目的であったので，高い定員超過率にみられるような，ユニットコストの低い，形だけ伝統型のエリート型の大学教育を行ってきたとみられる。これが教育の歪み，質の低下として問題になり，抑制政策というユニークな政策を必要とした。しかし，それは対症療法的なきわめて限定的な質的改革にとどまったのである。他方，高等教育システムの構造の改革政策は，マクロな社会工学的計画から，次第にミクロな組織内改革，それも競争や評価による改革に方向転換され，教育機会の拡大は，こうした質の改善や新たな教育機会や流動化によって促進されるものとされたのである。

しかしながら，一方で，多くのミクロレベルでの高等教育の構造の改革は，進展が遅いものの，着実に高等教育システムの多様化の方向に向かって進められていることも確かである。既にみてきたように，こうした多様化構想は，1960年代に提起され，1970年代から1990年代にかけて漸次実現されてきたのである。こうした動きが今後も高等教育システムを着実に構造的に改革していくかどうか，現在ではまだ評価するには早すぎると言わざるを得ない。

注

1　矢野　2001　３頁。

2　喜多村　1999　28-29頁に「多様化」概念の検討がある。多様化を「高等教育の機関，機能，目的，制度，構造に至るあらゆる側面において多彩な分化が進行する傾向」としている。

3　海後・寺崎　1969　168頁。

4　旧制から新制一府県大学への統合について、村山　1979及び羽田　1999に詳しい。

5　海後・寺崎　1969　119頁。

6　海後・寺崎　1969　114-5頁。

7　海後・寺崎　1969　123-4頁，大﨑　1999　199-200頁，天野　1996　19頁。

8　海後・寺崎　1969　155頁。

9　天野　2000　19頁。

10　次の４タイプである。

　１　学問研究の水準を維持発展するための大学

　２　高い教養と高度の職業教育をめざす大学

　３　美術，音楽を中心とした芸術の大学

　４　小，中，高校の教員養成の大学

（『戦後日本教育制度史料集成』〔以下『史料集成』と略記。〕第９巻 159-161 頁。）

11　今後におけるわが国の高等教育の多様化をはかるため，次に示すとおり，教育を受ける者の資格および標準的な履修に必要な年数によって高等教育機関を種別化するとともに，教育の目的・性格に応じて教育課程の類型を設けることが望ましい。同時に，それらの種別および類型の間では，学生が，必要に応じて，容易に転学できるような体制が用意されるべきである。

（１）　第１種の高等教育機関（仮称「大学」）

　（A）　総合領域型

　（B）　専門体系型

　（C）　目的専修型

（２）　仮称「短期大学」

　（A）　教養型

　（B）　職業型

　（３）　仮称「高等専門学校」

　（４）　仮称「大学院」

　（５）　仮称「研究院」

12　天野　2003　334頁。

13　「『放送大学（仮称）』（昭和52年度開学予定）―――の創設によって、勉学の意欲さえあれば、充実した高等教育の機会が提供されるようにする。」（『史料集成』第11巻303頁）。

14　しかし，これ以降の高等教育計画においては，高等教育の規模の目途は，大学短大あるいは高専のみが対象で，専修学校専門課程（専門学校）は含まれていない。その理由として，第２次高等教育計画では「これらの多くは，その性質上，計画においては自由な進展に委ねるべきものと考える。」としている。

15　『大学資料』第74号。

16　天野　2000　29頁。

17　新設された国立大学は以下の通りである。

　1973 年度新設２校（筑波大学，医科大学１校）

　1974 年度新設３校（医科大学３校）

1975 年度新設２校（医科大学２校）
1976 年度新設５校（技術科学大学２校，医科大学３校）
1978 年度新設５校（教育大学２校，医科大学３校）
1979 年度新設１校（図書館情報大学）
1981 年度新設２校（教育大学１校，体育大学１校）

18　ただし、四六答申と個別の新構想大学には直接の関係はないという主張もある（天城他　座談会「戦後大学政策の展開」『IDE　現代の高等教育』No.351での大﨑仁氏の発言）。

19　有馬　1996を参照されたい。

20　玉井　1991　14頁。

21　これについて，『IDE　現代の高等教育』誌　No.262　1985年の編集部「読まれていない高等教育計画の半面」と題する論考は興味深い。それによれば，高等教育計画は，質的充実の方向に政策を転換したのに，一般には，質の問題にはさっぱり反応がない。高等教育構造の柔軟化・流動化の方向は三八答申から四六答申以来，繰り返して主張され，またかという気持ちになる。質的充実の方向は第１次，第２次の２つの高等教育計画にも示されていて，それを踏襲したものである。

22　天野　2000　32頁。

23　天野　2000　34頁。

24　黒羽　2002　167-8頁。

25　舘　1995　22頁。

26　喜多村　1999　117頁。

27　天野　2003　37頁。

28　市川　1997　44-46頁。

29　これとは別に，喜多村は，日本の高等教育システムが，生涯学習セクターを意図的に導入していないことを指摘し，システムの多様化と統合化の必要性を指摘している。喜多村　1999　92-96頁を参照されたい。

30　喜多村　1999　114頁。

31　カリフォルニアのマスタープランについては，喜多村　2000を参照されたい。

32　天城　2000　８－９頁。

33　天城　2000　８頁。さらに，天城は，四六答申の最も主要な提言である種別化は，「大規模化し，複雑化した高等教育を構造的に秩序立てようとするもので，決して差別化ではない」と規定している（天城　2004　３頁。）

34　Schoppaは，種別化に関して，文部省外部だけでなく，内部でも批判が強かったために，実現しなかったとしている。「種別化などの四六答申の政策は文部省の国際派が意図したが，文部省の主流派（現状維持派）の抵抗や革新勢力の反対によって実現しなかった。」(Schoppa 1991, pp. 208-9)

35　これに関連して，次の金子の長期教育計画の破綻についての分析は傾聴に値する（金子　1990　21頁）。

「このようにして提起された総合教育計画の限界は，しかし現在の時点からみればあまりに自明である。それは教育政策の形成の政治的側面に注意を向けないと言う点において非現実的であったし，教育政策の機能についての実証的な理論と分析の強固な基盤を欠くという意味で，基礎なき応用であった。（中略）実際にはその後のわが国の1960年代の教育の拡大は，基本的に個別の家計の教育機会への需要の増加とそれに対応する私立学校を中心とする教育機会の供給の拡大という，原初的な市場のメカニズムによって進められた。この意味でむしろ無政府的で，非「計画的」な発展であり，実質的に教育計画が機能していたとはいい難い。しかも1960年代

末までには経済成長と教育拡大はすでに現実のものとなり，将来の目標設定という意味での教育計画の必要性をもつき崩していた。皮肉にも教育計画の理念と方法に一定の成熟がみられたときには，実体としての教育計画の現実的な基盤はすでに大きく侵食されていたのである。」

参考文献

天城勲　2000年「高等教育改革の構想――歴史的展望」高等教育研究所『高等教育研究紀要』第18号。
天城勲　2004年「失敗に学ぶ」『IDE　現代の高等教育』No.456。
天城他　1993年　座談会「戦後大学政策の展開」『IDE　現代の高等教育』No.351。
天野郁夫　2000年「高等教育システムの変動（1）（2）」高等教育研究所『高等教育研究紀要』第18号。
天野郁夫　2003年『日本の高等教育システム』東京大学出版会。
有馬朗人　1996年『大学貧乏物語』東京大学出版会。
市川昭午　1997年「求められるビジョンと決断」『IDE　現代の高等教育』No.227。
金子元久　1990年「政策科学としての教育社会学」日本教育社会学会編『教育社会学研究』第47集東洋館出版社。
喜多村和之　1999年『現代の大学・高等教育』玉川大学出版部。
喜多村和之　2000年「『質』の保証――カリフォルニア・マスタープランの事例にふれて」高等教育研究所『高等教育研究紀要』第18号。
黒羽亮一　1993年『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部。
黒羽亮一　2002年『大学政策』玉川大学出版部。
戦後日本教育制度史料集成委員会編　1982年『戦後日本教育制度史料集成』三一書房。
舘昭編　1995年『転換する大学政策』玉川大学出版部。
玉井日出夫　1991年「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」『IDE　現代の高等教育』No.322。
土持ゲーリー法一　1996年『新制大学の誕生』玉川大学出版部。
羽田貴史　1999年『戦後大学改革』玉川大学出版部。
編集部　1985年「読まれていない高等教育計画の半面」『IDE　現代の高等教育』　No.262。
村山松雄　1979年「一県一大学設置のころ」『IDE　現代の高等教育』　No.199。
文部省大学局編『大学資料』文教協会。
矢野眞和　2001年『教育社会の設計』東京大学出版会。
Schoppa, L. J.　1991.　*Educational Reform in Japan*. Routledge.