

# 大学改革の政策科学

川口 清史

## I. 大学改革の動向とその問題点

大学改革は大変テンポ速く、学校教育法の改正、入試改革など多面的でかつ極めて重大な改革案が次から次に出てきている。さまざまな改革案が矢継ぎ早に出てくるが、それらについて十分な議論を大学関係者や国民的レベルでやらなければならないにもかかわらず、それが十分にできてないのが現状である。どういう枠組でどういう視点で議論するかが問題になる。

大学改革の議論は、確かに一定の歴史的な蓄積の中から出てきている政策提言もあるが、時には思いつきのなところもないではない。経済界や政治家の個人的な思いでやられている場合も少なくない。企業経営者や政治家などが自分の経験から大学改革を提言する。教育は誰でも経験していることから自らの体験から語る狭い議論になっている側面がある。2012年、民主党政権下で野田総理を議長する国家戦略会議において、経済同友会の長谷川代表幹事を代表に民間委員から高等教育の抜本的改革の提言が出された。これは端的に言えば、大学は多すぎる、競争を通じて大学を淘汰すべきだ、というものであった。それに財務省が財政的観点から同調した。財政削減の観点から「国家戦略として大学を自由競争させて減らす」という議論がなされた。国家戦略会議民間議員からは同じ提言の中で地方の活性化も出された。これは、大学の削減はまず地方の私大から起き、それが地方の活性化に対して深刻な影響を及ぼす事態を招くことを全く見ていないことを示すものであった。私はそうした趣旨の論考を日本経済新聞に投稿した。これは、このように高いレベルであっても、大学改革の議論が十分な根拠をもってやられているわけではない一事例である。

## II. 政策科学的アプローチの有効性

大学改革の科学的学問的議論は多くは教育学の分野においてなされている。それは当然のことではあるが、教育学とは何かを考えた時、教育学自体が特定のディシプリンというより、総合的で実践的、政策的側面を持っており、その意味で政策科学的要素をもっているといえる。最近、岩波書店から出版された『シリーズ大学全7巻』の編著者たちはほとんど教育学分野から

の研究者である。教育学には学習科学、発達科学、教育心理学、教育社会学、教育経済学など教育を軸にしつつ、他のディシプリンと交錯させた分野が多い。教育学自身が、子どもをどう発達させていくか、子どもにどういう教育をしていくかという実践的課題を持っており、その意味ではまさしく教育という実際的な分野を中軸にした政策科学だといえなくもない。農学分野の農業経済学と経済学分野の農業経済学とは同じものを見ているアプローチや方法が異なり異なった見え方がするといわれる。その意味でも政策科学からの教育政策のアプローチは教育学からの政策とは違った見え方がする可能性があるといえる。

政策科学部を設置する際、我々の目指す学問はポリシー・サイエンスなのか、ポリシー・スタディーズなのかということも議論した。政策研究、ポリシー・スタディーズというのは、個別政策研究としてある種の歴史研究である。なぜこの政策が、どういう認識で、何のために、どういう政治的プロセスでつくられ、実践され、その中でどういう社会的な結果が生み出されてきたかを研究する。この研究は大事であるけれど、そこからは次の政策をデザインするところまでなかなかいかない。ある政策をデザインする前提には、政策目標、それぞれの倫理観、社会観、世界観があり、そこに、何がいいのかという価値判断がある。客観的な背景やプロセスや結果を見る政策研究だけではそれは出てこない。政策研究を含みつつも政策デザインを展望するという狙いから、政策「科学」、ポリシー・サイエンスは生まれた。政策研究を積み上げつつ、いろんなディシプリンの力を借りて次の政策デザインをしていくことが政策科学の大きなミッションであり、それをぜひ大学改革の分野でもやらなければならない。

### Ⅲ. 大学とは何か？その社会的位置、機能、役割

大学改革への政策科学アプローチというとき、その意味で、まずやらなければならないのが大学改革の方向性をめぐる議論である。大学の理念そのもの、現代における大学のあり方が十分議論されないままに改革の個別の政策の議論に入りすぎている状況がある。通常、大学論は「大学とはそもそも学術の中心である」という議論から出発する。学術の中心であること自体は理想的にも現実にもそのとおりで、ではそれだけか。決してそうではない。むしろ今、大学は教育の場として学生を育てている。それは社会的にも経済的にも大きな役割としてある。どちらが重要か、優先すべきかそれぞれの人によって判断はありうる。とりわけ私立大学の場合、その現実に果たしている役割においては教育の持つ意義は大きいと言わざるを得ない。

大学の果たしている社会的役割を考える場合、進学率のもっている意味が大きい。一つの社会の中で1割の人が関係する組織と、半分以上の人が関係する組織では意味が全然違う。アメリカの高等教育研究者マーチン・トロウは進学率を議論の中心にしてエリートからマス、ユニバーサルへという大学の発展段階を定義している（トロウ、M. 天野郁夫・喜多村和之訳『高学歴社会の大学』、東京大学出版会、1976年）。ユニバーサル段階にあるということから今日のほとんどの大学の問題が出てみるとみることができる。大学の社会における位置、役割、機能が10%の段階と50%の段階では全く違うということを見なければいけない。10%の段階で

は10%の人たちはエリートである。しかし、エリートを育てることが大学のミッションだったかという必ずしもそうではない。エリートが教育で育ってきたのかというと、そうではない。学生を研究に参加させるフンボルト・モデルを見れば、エリートは大学がもっている学術の資源とみることができる。大学はその時代、学術の中心であることだけでよかった。しかし今、同世代人口の50%が大学で学ぶ。50%の人たちがどういう教育を受け、どういう能力をつけて社会に出ていくか。50%が大学で学ぶということは社会の人口の半分以上が大学卒である、そういう社会であることを意味する。大学でえた知識、文化、行動様式が何なのかは社会のありようを大きく規定していく。進学率50%段階の大学というのはそれまでとは全く違う意味をもってくるのではないか。それが今、日本は20年あまりの中で達成された。20年前の大学と今日では、大学はミッションも違い、役割も違う。そのことをまず押さえないといけない。そこでは教育の仕組み全体が変わらなければならないという問題が出てくるのだが、さらにその前提として、この段階にある大学全体の社会的役割は教育だということを共通の認識としておかなければならない。しかもそれは学校と社会をつなぐ最後の、かつ最高の教育段階。最後の学校教育として何を人々に与え、人々が何を大学からえて社会に出ていくか。その問題をもう一回整理し直さないといけないのではないか。その議論が今、深められるべきポイントである。

#### IV. 現代日本の大学で養成すべき能力・資質

この間、社会人基礎力の議論をはじめ、コンピテンシー、それぞれの専門力量についての議論があり、大学でつけるべき能力が問題になってきた。ここ数年の大学改革のポイントとして大学でどういう能力をつけるべきなのかが 이슈としてあがり、アジェンダになった。今まではそれがアジェンダになったことがない。医学や薬学といった大学教育が直接国家試験の前提になっている分野、法曹、教員等その職業に必要な基礎資格を大学で取得する場合、エンジニアとしての基礎能力を期待される工学分野などでは、大学でどのように能力をつけていくかが問題になった。しかし、学生の大半を占める、人文科学分野、社会科学系学部でどういう能力をつけるべきかという議論はあまりなされてこなかった。それがここ数年、問題になっている。なぜか。それを解きあかさないと大学教育は専門能力だとかコンピテンシーだとか、教育学的な議論からだけでは結論は出ない。

それは日本の労働力市場の変化から生じているものであり、労働経済学的なアプローチを必要としている。日本の企業社会の人材、能力の形成は、一定の知識能力と体力とソーシャルな能力をもっているものを対象に、個別企業の企業内のOJTを中心に行われてきた。それは日本の年功序列賃金と終身雇用といった日本的な企業システム、労務システムの中で進められてきた。それが日本企業の強さでもあった。資格や能力が社会化され、流動的で横断的な労働市場の中で人材形成がなされる欧米とは対照的であった。日本の学生は勉強しないと、とりわけ社会科学系の学生に対して批判が厳しい。もちろん大学のシステムに問題がないわけではない

が、根本的には、この企業社会での人材形成システムの中で大学での成績がたいして意味をもたないことにその原因がある。

今大学でいかなる能力を形成するかが問われるようになってきたのは、まさしく、今までのような企業社会での個別的な能力形成では不十分になったからにはほかならない。グローバル競争の時代を迎え、世界の最先端に立っている日本の企業社会は、より普遍的な能力を求めている。人材観や能力観自体がいま問われている。その中で、どういう能力を大学でつけなければならないかが問題になってきているのである。

「大学は学術の中心であって、企業社会が要求する能力をつけるということは大学の任務ではない」という意見は大学の中に多くある。そうであるとすれば、一方で、労働経済学的に言えば、その能力はどこでつけるかという問題がある。事実、高等教育において職業教育をどうするかという制度設計の議論が始まっている。教育再生会議では新しい職業人養成に特化した高等教育機関の創設が提言されている。経済同友会の長谷川代表は、高等工業専門学校を増やすべきだと主張している。まだ結論は出ていないが、大学が対応できなければ別の高等教育機関をつくるという、新しい高等教育機関の制度設計に入っている。大学は学術研究や研究者養成に特化し、職業能力は別の教育機関で養成するという高等教育の制度設計をすとなると、そこに資源配分の問題が生じる。学術研究に特化した大学はそんなにいらぬ。大学は少なくとも別の教育機関に資源を配分するという見解が出てくることは当然予想される。大学が最後の高等教育機関であるという立場を貫いていくのか、もう一つ別の教育機関をつくって大学は学術中心でいくのかということが迫られてくる。私立大学の場合、学術研究の比重は小さく、圧倒的な労力は教育に注がれている。その財政基盤は学生の納付金にあることから学術研究中心でいくこと自体不可能である。

大学で形成すべき能力、大学で身につけないといけない能力は、もちろん、職業人として企業社会で働ける力だけではなく、市民社会で市民としての能力も必要であり、個人としての力をつけたいという思いも尊重されなければならない。そういうものに大学がどう寄与できるか。一方で、企業社会が能力形成の問題をどう受け止め、どういうふうに育てていくか、という企業社会の側の人材、労働能力、熟練形成の仕組みもまた今、大きく変わりつつある。社会全体として、さらに個々の働く人一人一人から見ると、大学と企業がどう連携するか、どうつないでいくかという問題となる。

この問題は、就職の際、何を、どの能力を、どういう形で見ていくかということとつながっている。就職活動、いわゆる就活を巡って、学生自身、大学、企業それぞれに大きな問題を抱えている。企業がエントリーシートを何万枚も見ると、学生が200社も300社もエントリーシートを書くという矛盾の指摘はできて、その仕組みについて、企業と大学がどうつながっていくのかは、それ自体が研究テーマになる重要で解決が容易ではない課題である。諸悪の根源は新卒一括採用であるといわれる。新卒一括採用で4月に一斉に入るから皆が一斉に就職活動に明け暮れ、企業も競争の中で大変なコストをかけて採用試験をしなければいけない。その一括採用が就活の矛盾を生んでいることは事実ではある。とはいえ、企業に年功序列型システムが

まだ強固に残っている中で、ヨーロッパやアメリカのように一括採用なしでいけるのであろうか。今、立命館の就職率が87～88%。日本の大学全体では85%に達している。一方、韓国や中国では60%台にとどまっている。アメリカ、ヨーロッパでは卒業後ただちに就職できる国はない。一括採用ではなく、企業の欠員や増員の機会ごとにそれぞれ入る。卒業後3、4年かかる場合も珍しくはない。日本のように大学と企業がダイレクトに接続する仕組みは、学生にとってある種の幸せともいえる。

今、大学でどういう能力を形成すべきかその説明責任が大学にあると文部科学省は行政指導する。これはある意味で日本の教育の大きな転換ともいえる。日本の教育は履修主義を基本としてきた。何をどれだけ教えたかが問題であって、結果としてどういう能力がついたか、どういう学力がついたかということは問われない。かつて、高校の「世界史未履修問題」があった。そこでは世界史をきちんと修得しているかどうかの問題ではなく、世界史を学ばせてないことが問題とされた。高校卒業の力があるかどうかは各高校の校長が判断する。文部科学省は何を何時間履修しているか、だけを見る。大学では1 Semester 15回以上の授業時間を確保するということが大事になっている。インプットを問題にしてきたのである。

どういう能力をつけたか、アウトプットを説明することは、成果、修得主義に転換することを意味する。大学で修得を問うとすると、当然高校卒業時はどうか問題となってくる。事実、入試改革と連動して高校での習得が中教審で論議されてきた。高校から大学に入ってくる段階での到達度をはっきりさせていこうということである。高校がそうとなると次は中学、小学校と日本の教育全体が変わっていかないといけない話になる。問題は大きく、そう簡単にいかないのではないかというのが今の教育界の見通しで、中教審で議論している高校基礎テスト、到達度テストも実施にはまだ相当の時間を要する状況にある。それができると入学選抜も全く変わってくることになる。

## V. 教育システムの改革はどうあるべきか

教学改革として教育システムの改革を進めてきたが、そこでは今、「教育の質の転換」がキーワードになっている。立命館では4年前の議論でも「学習者視点」を中心に教学改革を提起したが、その後、文部科学省も中教審も同じように「教育の質の転換」をいっている。教える側の教育の視点から学習者側の学びの視点への転換。これはある意味では日本に限らず、先進国すべてで課題となっている。成熟社会の中で若者の発達のありようが変わってきている。飢えからの強制がない社会、ちょっとでもよい暮らしをしたいという上昇志向のない社会の中では、学ぶことの意欲は自然には掻き立てられない。アジアは今、韓国でも中国でもインドでも、共通して詰め込み教育である。それは社会全体がもう一段階生活水準を上げたいという意欲もっているからこそ、受け入れられている。ヨーロッパやアメリカでは、それができなくなってきた中で教育が変わってきている。特にイギリスの小中レベルでの変化は大きい。アクティブ・ラーニングと呼ばれる、学生、生徒たちが自ら課題を立てて解決する教育を中心に変わっ

てきている。アメリカでも同様の動きが活発に展開されている。

日本ではいまその議論が始まり、これから教育改革の大事なポイントになっていく。政策科学部はもともとそうした問題意識からスタートしており、政策科学部にとってはようやくわれらの時代が来たということになる。日本の教育全体としてはこの議論はまだ始まったばかりであり、その実践も手探り段階である。学習者主体とはいえ、現実的には段階的、系統的に学ばないといけないことが多い。基礎的学びと主体的学びとをどう結びつけていくかは、まだまだ検討しないとイケないことがあり、その実践について我々はまだ学ばないといけない。

とりわけ理工系ではその積み上げ型の学びが主体であり、そこでの主体的学びは困難視する向きが多い。韓国のソウルで開かれたヒューマンリソース・ディベロプメントのフォーラムに招かれ、パネリストになったことがある。アメリカのマサチューセッツ工科大学 (MIT) からの報告は、まさに積み上げ型教育を主体的学びに変える経験であった。従来の階段型教室を変え、平面のネットを完備した新しい教室で、教員は前で講義をせずに机ごとに小グループで学生たちが学び、ネットで資料をとりながらディスカッションし、コンピュータを通じて教員が指導していくという TEAL と呼ばれる新しいシステムの報告をしていた。

さらに、新しいエンジニアリングカレッジでの工学教育の報告があった。そこは完全にアクティブ・ラーニングを実践している。工学教育では通常、数学や物理といった工学の基礎教育から入るが、ここでは、プロジェクト (プロブレム)・ベースト・ラーニング PBL を入学直後から始めている。クラスごとに地域に出でいき、そこでのエンジニアリング課題発見から入る。アメリカの自然科学の大学院レベルはアジアからの留学生が多く、韓国人、中国人、インド人に占められている。そのなかで、理工系の単科大学が新しい挑戦をしている。

教育手法として PBL や反転授業、学習内容を予習しておき授業時間ではそのディスカッションをする方法、の開発が急がれる。同時にカリキュラム改革においてカリキュラムの構成をもう一度学習者視点で見直していかないとイケない。カリキュラム改革において教員のほうからの個別の科目開講の希望を聞くことで開講授業数が無制限に広がってきている実態がある。それは教育の質の転換以前に、教える側の視点に立ったとしても問題がある。カリキュラムは学生が学ぶ筋道として、その系統性が確保されているか、見直す必要がある。

今、学術会議で分野別の評価のために教育課程編成上の参照基準がつくられている。社会学、人文地理学など、いくつかの分野ですでにその基準がつくられている。経済学分野では深刻な議論がある。周知のように経済学は近代経済学、新古典派とマルクス経済学ではまったく体系が異なる。日本の経済学は伝統的にマルクス経済学が多かったが、近年は近代経済学中心に変わってきている。マルクス経済学か、近代経済学化の学問論争ではなく、その学びを通じてどういう学生をつくっていくか、どういう能力をつけていくかをめぐって議論する、学生の視点に立った議論に、もう一度戻していかないとイケない。

さらにもっと大きな問題意識としてあるのは、学部、学科の在り方である。学部・学科はカリキュラムの基本単位なのだが、カリキュラムの単位ということは、それを学んで能力をつけていく学生を学部・学科ごとにマネジメントし、責任をもっていかなければならない、という

ことを意味する。それは学部教授会と学部事務室でやっているのだが、必要な体制がとれているかということ、やはり問題がある。立命館大学はこの点早くから整備してきた。学部長は理事であり、3年任期という大きな責任ある役割を負い、副学部長が3、4人配置されている。それでもまだ、長期計画の立案、事務室との関係、事務長の位置付け等さらに強化すべき課題は少なくない。学科、専攻では対応する事務組織も不十分である。

北米の大学は日本のような学部のシステムを取っていない。アンダーグラデュエイトではほとんどすべての学生がカレッジ・オブ・アートアンドサイエンスに属していて、学生はそれぞれ自分の主コースや副コースを決めて単位をとっていく。教員と大学院生は学科に属し、各学科から科目が提供されるというシステムになっている。近年の大学改革において、この北米流の、学部制をなくし、リベラルアーツを中心にすべきだという議論がある。国際基督教大学はもともとアメリカのシステムを取り入れてきた大学だが、リベラルアーツを徹底するとして学部制をやめ、アメリカ型の学生によるコースごとの単位取得方式へと転換している。

アメリカ型のカリキュラムではナンバリング、科目の段階的系統的配置が重要であり、近年の改革で日本でも重視され始めている。そこでは、100番台から500番台まで、難易度による区分はあっても、いわゆる専門科目と教養科目の区分はない。大学設置基準大綱化以降、カリキュラム編成は自由化されているが、学部制を残す限り、学部専門科目と教養科目の区分はなくなる。教養とは何か、専門とは何かが依然として問われている。ロースクール設置の際、法学部不要論があった。事実ロースクールで法曹を養成するアメリカにはアンダーグラデュエイトの法学部はない。ところが実際は法学部が細らずに、ロースクールが細ってしまうという逆の結果が生まれてしまった。医学部もアメリカでは大学院のメディカルスクールだが、日本では医学部への学士入学制度は必ずしもうまくいっていないという評価が多い。学士課程では教養教育、大学院で専門教育という分担は、日本ではいまのところうまくいっていないということになる。

大学でつけるべき能力がコンピテンシー、社会人基礎力といったものだけであつたら、専門科目を体系的に習得する必要はない。必ずしもその分野の専門家になるわけではない圧倒的多数の学生に、法学なり、経済学なり、それぞれがディシプリンとして4年間やることによって、どういう能力をつけるかを、もう一度考えないといけな。学生の卒業時の到達点に立って、演繹的にカリキュラムをどう組み立て直すかを考えていかないといけな時にきている。こういう議論を、どこでどう組織していくかは難しい。教育課程の専門家である教育学の研究者と各ディシプリンの研究者との対話が必要である。

教養教育が大事だと多くの人が言う。しかし皆、考えていることが違う。ある人は旧制高校的な人文学をいう。哲学であり、歴史であり、ドイツ語フランス語等のヨーロッパ言語の読解。今のように科学技術が発達した段階では素養として人文、社会、自然科学領域をバランスよく配置したリベラルアーツが必要だという議論。さらに、今日ではグローバル時代の教養がいるのではないかという最近の議論。民族問題、宗教問題、アジア・中南米言語等がグローバル時代の教養になっているのではないかという議論。それらが十分、煮詰められていないままに教

養改革の議論が出てきている。

同じアングロサクソンでも、イギリスの大学にはリベラルアーツのコンセプトがない。教養教育に相当するものは高校段階で終えているという前提である。大学は二重になっていて、オックスブリッジに代表される古い大学にとって大学とはアカデミア、学術である。そこで学ぶ学生はエリートであり、学生をエリートとして処遇し、鍛えている。他の多数の新しい大学のキーコンセプトはエンプロイアビリティである。イギリス社会は移民も増えて産業も厳しく、若年世代の失業問題がある中で、就業能力をキーコンセプトに大学が熱心に職業教育に取り組んでいる。

この8年間で立命館において最も困難な課題として残っているのが大学院問題である。立命館大学は研究者養成の大学院大学になることはできない。しかし学士課程だけでは学士課程教育それ自体も不十分であり、一定の規模を持つ修士課程を中心にした大学院教育こそ立命館のすすんでいくべき道だと今も思っている。それは研究にもつながり、学部教育を豊かにする。いま立命館大学が直面しているのは、大学院への志願者の減少、定員未充足で、それは財政自立を目指した私学としての大学院の在り方の根本のところまで深刻化している。これは決して立命館の独自の問題ではなく、多かれ少なかれ、ごく一部を除く日本の私立大学すべてが直面している問題である。個別企業の内部で人材、熟練能力を形成していくという日本型システムが残っている中で、大学院で形成すべき人材像、能力について改めて社会的な合意が必要になっている。

## VI. 研究政策の在り方

大学は学術の中心である、研究を担うことが一つの大学の重要な使命としてあることは依然として事実である。そこで、大学が研究機関としてどういう研究を担うかについてが課題となってくるが、実際に大学として研究政策を明確に持っているところは決して多くない。これは先進国における科学技術政策、学術政策のありようにかかわってくる。日本も科学技術は基礎研究が旧帝大を中心とする大学で、応用研究や開発研究が企業内の研究機関で行われてきた。日本の科学技術の多くは企業内で蓄積されてきている。しかしそれではグローバル競争に勝てないということで、今、国主導で大学での応用研究、開発研究、産業化を展望した研究に財政削減の枠外として資金がつけ込まれている。

先進国首脳会談に伴って開催されるグローバル・ユニバーシティ・サミットという世界の大学がディスカッションする場があり、2012年のシカゴでの会議に参加した。研究大学の人々とアメリカのトップ企業のチーフテクノロジーオフィサー（CTO）によるセッションで、博士課程での学生の育て方について、基盤の広い学びを期待するといった議論がなされていた。アメリカにおいても、大学が研究を担うのは大学が最高の教育機関として、次代の科学技術の担い手を育てていくという側面が大きいことを知らされた。

今の大学での研究のあり方をどうするかについては難しい問題がある。産学連携の重要性が

指摘されるが、アメリカでも余りに産学連携が進み、大学の研究があたかも産業界の一部になりつつあるような「アカデミック・キャピタリズム」になっているという批判もある。日本もますますアメリカ化していて競争的資金は外部にアプライして「この研究は意味がある」と第三者に評価してもらって初めて研究ができるということになってきている。研究というのは何が成果につながるのか、何がいいのかは時間がたたないとわからないのだから、その意味では「アカデミズムの自主性に任せる」ということも依然として意味を持っている。

確かに研究者の意欲や自主性、研究の自由は研究にとっては重要ではあるが、同時に研究活動はそれ自体、公共財、公的のものであることも忘れてはならない。大なり小なり、公的な資金で研究するもので、自らの知的な興味で研究するという側面と公共的な活動であることを、どう統一を図るかについて説明責任が研究者にはある。

研究資金を誰がどう負担し、どう配分すべきか。公的な税金なのか、企業の負担でやるべきなのか議論がある。立命館大学は毎年11億円ほどの独自財源の研究費を支出しており、その財源は学費である。立命館は私学として社会とのつながりが大きいことを特徴にしており、社会的、人類的、地球的課題を解決するという点から研究を重点化している。研究の成果ばかりでなく、そのプロセスやテーマ設定自体も含めて、学生の教育につながっていく。

研究費の配分も大きな問題である。私学側からすれば「国立大学が国立大学であることをもって研究費を含めて配分されることはどういう根拠があるかを説明するべきだ」と主張する。私学であれ、国立であれ研究についてはイコールフットイングであるべきと考えている。アメリカは全国科学財団などの連邦政府機関が国家レベルの研究費を管理し、それを個人ベース、研究者ベース、研究プロジェクトベースで配分する。国立か私立かという設置者から配分を考える日本の方式は科学研究の世界では相いれないのではないだろうか。

## VII. 財政・経営モデル

私立大学がどのように財政を成り立たせて持続的発展を遂げることができるかということについて、もう少し議論をした方がいい。財政を議論する際、しばしば赤字か黒字かが問題にされるが、赤字か黒字かは単純ではない。重要なことは持続可能性を担保していくことにある。学校法人会計を企業会計と比較する議論がよくされる。例えば減価償却をどう考えるかという問題がある。減価償却は建物の使用料を分割して払っているので使用料分を毎年、計算して学費に反映させるのは当然の考え方ではある。ただ、企業会計の場合は企業の価値の評価、価値がどれだけ高まっているかどうかを株主にきちんと説明する責任がある。土地もすべて時価評価、どれだけの値打ちがあるか、企業全体として、それをきちんと評価しないと株主は投資していかかわからない。企業会計はあくまでもその企業価値の評価にその目的がある。しかし学校では校地の地価が上がったから時価評価を上げて1億円増えたとしてもその意味はない。学校会計も非営利組織の会計も同様に、事業が持続化するかどうかを問題にするのであって、いくら値打ちがあるかは問題ではない。そこでは当然人件費がきちんと賄えるかどうか、設備

がきちんと賄えるかどうか、将来の建替えや更新ができるかどうかを基準となる。もし今後、拡大していくとすれば、拡大していくためのお金はどこからもってくるか。私学は寄付金で賄うのが、もともとの出発点で、拡大のためには寄付金で集めるのが筋かもしれないが、日本の私学はそうはなっておらず、実際は学費の中から積み立てていくことになる。

私立学校においてシビアな問題は学費を上げるかどうかの議論である。私立学校の財政は基本的には学生数、学費水準と教職員数で決まっていく。どれだけの学生数、教員数でどれだけの学費をとれば持続的な経営になるか。学部単位で成り立たせないといけなかつたということも問題ではある。

マクロ的にいうと一国経済社会の中で高等教育の経費は誰が、どのように負担すべきか、という議論をしなければならない。典型的にはヨーロッパは国が負担し、アメリカは国と卒業生、民間企業で賄い、日本と韓国は親が負担することになっている。イギリス、オーストラリアでは国費負担から本人負担へと転換し、長く無料だった授業料をとるようになった。在学中は支払いを猶予し、将来、就職後に、イギリスの場合であれば年収2万ポンドを超えた時から、返していく仕組みになっている。この方式は今後日本でも導入すべく、文部科学省は検討にしている。

国際人権規約 13 条は「高等教育の機会均等と無償教育の漸進的導入」を定めており、長く批准してこなかった日本も、民主党政権で批准した。これから日本の政府としては徐々に無償にしていくという努力義務を負うことになった。ただ完全に無償化が正しいかという議論がある。公共経済学では、大学教育は準公共財ではあっても完全な公共財とはいえない。大学を出た方が将来賃金は多く、その意味でも私的な財でもある。私的な財である側面と公共的な財であるという側面をどのようにバランスさせるべきかを議論するべきであろう。

最近、アメリカのオバマ大統領がコミュニティスクールを無償化する方針を出した。財政危機であっても共和党も賛成する見通しであるという。コミュニティスクールはオープン・アドミッションと呼ばれ、高校の卒業生であれば誰でも入れる高等教育機関である。2年間の職業教育中心のカリキュラムで、自動車整備からクッキングまで教える。アメリカに職業高校はなく、普通高校だけということもその背景にはある。これは高等教育無償化への大きなステップになると思われる。日本は人権規約の批准はしたもの、今後の戦略や方向は全くなく、教育費の GDP 比率が低いのも子どもの数は減っているから当然で、一人あたりの負担は遜色ないというのが財務省の立場である。この問題については、国としての基本方向さえ迷走しているのが日本の現状といえる。

## VIII. ガバナンス

この1年、学校教育法改正の議論において大学のガバナンスが問題になってきた。学校教育法改正については「教授会の権限を狭める」という批判がなされたが、それは逆に言えば「学長の責任を明確にした」改正ともいえる。ガバナンスというのは組織の目的、価値、誰が何のた

めに組織があるかにかかわっている議論であり、大学ガバナンスもそこに立ち返った議論がなされなければならない。

コーポレート・ガバナンスは「会社は誰のものか」から出発する。「会社は株主のものだ」と定義をすれば、当然株主の意向に則して株主のためにマネジメントされるべきとなるが、果たしてそうかがまず問われることになる。大学ガバナンスもまた、「大学は誰のものか」、「何のために大学があるのか」という議論からから出発しなければならない。古典的な大学論からは「大学は学術機関だから教授会に権限がある」となる。逆に、大学は高等教育機関とあればその側面からは直ちにそうした議論にはならない。

私立大学のガバナンスは一層複雑である。私立大学は設置者である学校法人与大学組織の二重組織になっている。私立学校法改正で理事会の権限が強まり、理事長の権限が規定された。学校法人は財団モデルであり、その意味で理事会の権限が強いのは当然である。アメリカの私立大学には基本財産があり、加えて理事や卒業生が寄付を集めてくる。財団モデルで運営されている。日本の私立大学は、その財政が圧倒的に学生納付金に依拠しているということは、いわば教育サービスの販売が基本的な事業モデルとなっているということである。その教育サービスの担い手は教職員であり、日本の私立大学で教職員の力が強いのは現実的に根拠がある。理事会には寄付集めだけでなく、大学と社会をつなぐ役割など多様な機能が期待される。理事会と大学組織との関係についての実践的な論議が求められている。

最後に大学評価の問題について取り上げたい。企業は市場で、端的に売れるか売れないかで、評価されるが、非営利組織は市場では評価されない。教育や研究は評価の難しい世界であることは確かであるとはいえ、事業である限りは何らかのアウトプット、アウトカムの評価をしなければいけない。

日本の大学評価は基本的には事前評価、つまり、設置する時は厳しい評価をしつつも、設置後は評価されないというシステムの中にあった。今日では、設置はできるだけ緩やかにしつつ、事後の評価をしようと、7年に一度の自己評価に基づく認証評価が義務付けられている。とはいえ、大学の設置を自由にすることには実際にはならないし、事前規制がなくなるわけではない。大学設置審議会にかかわった実感としても、やはり誰かが、どこかできっちり判断する責任がある。事前にせよ事後にせよ、大学関係者がきちんとピアレビューを通じて評価するやり方は、一定の根拠がある。

むずかしい課題として残っているのがアウトプット評価である。教育分野でのアウトプット評価としては、OECDが中高レベルで行っているPISAの評価がある。OECDは高等教育についても、その到達度評価としてアウトプット、アウトカムの評価をする方向で、その試行段階に入っている。経済学と機械工学で実証実験を4年くらいかけてやっていて、結果の報告はまだだが、見守っていく必要がある。イギリスで行われているような、大学間の科目レベルでの難易度や到達度評価の調整もアウトプット評価の一つといえる。卒業時の能力の如何が問われる段階ではまさしくそこが問われることになるであろう。

以上、大学改革にかかわる全体的な論点を示し、考え方の基本を提示した。今後これらについてひとつずつ、議論を重ねていきたい。

(本稿は 2015 年 1 月 16 日に行われた政策科学部最終講義に加筆訂正したものである)