

特別寄稿

大学改革への提言

清水一彦*

Proposal of University Reform

Kazuhiko SHIMIZU

提言の要旨

現在、わが国では戦後最大規模の大学改革が展開されている。戦後の6・3・3・4制によって一元化された大学制度が成立し、その後今日に至るまでの60年の間に絶え間なく大学改革が行われてきたが、大学制度の構造や根幹に関わる重要な改革が展開されているという意味での「最大規模」である。今日の「大学改革」の最大の課題は、大学教育の再生であり、大学制度の柔構造化である。

本稿では、大学を構成する三大要素である学生、教員及びカリキュラムの視点から大学改革のための提案を行う。まず、大学教育の再生として教養教育の再構築化を、次に大学制度の柔構造化のための提言として、学生の視点から卒業制度から課程修了制度への転換を、また教員の視点から従来の学部、大学院の考え方からスクール制及びデパートメント制への移行を提案する。

1. 大学の構造改革と改革のデザイン

(1) 構造改革の断行

現在、歴史的にも社会的にも大きな転換期にある。教育の構造改革も例外なく進められ、とくに高等教育における改革の波は大きいものがある。以前の臨時教育審議会答申に基づき設置された大学審議会が、20世紀最後のわが国の高等教育改革を先導し、大学関係者の間に大学改革の必要性についての意識を覚醒した。そして、高等教育を取り巻く21世紀初頭のわが国の状況を展望しつつ、総合的かつ具体的な大学改革の方策を提示したのが、1998(平成10)年10月の同審議会答申「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—」であった。

*筑波大学副学長

同答申は、①教育研究の質の向上、②教育研究システムの柔構造化、③組織運営体制の整備、④多元的な評価システムの確立、の4つの基本理念を掲げ、各大学が理念・目的を明確にし、それぞれの特色を生かしつつ多様性・個性化を進めるとともに、教育研究の質の高度化を図るための新しいシステムの構築の必要性を提言した。副タイトルからもわかるように、「競争的環境づくり」と「個性輝く大学づくり」が指向されたのである。

世紀転換期には、それまでの改革の流れが政府の進める構造改革と結びつき、国の政策重要課題として大きく取り上げられるようになった。文部科学省は2002(平成14)年1月、「大学(国立大学)の構造改革の方針」を公表した。3つの方針から成り、1つは国立大学の再編・統合、2つは国立大学への民間的発想の経営手法の導入、3つは第三者評価による競争原理の導入であった。この構造改革の方針に基づき、「活力に富み国際競争力のある大学づくり」が目指された。国立大学の再編・統合については、筑波大学－図書館情報大学、山梨大学－山梨医科大学をはじめ13組26校において実現し、2004(平成16)年4月からは国立大学は新しい「国立大学法人^①」へと移行した。また、後述するように同年には、第三者評価としての認証評価制度も導入され、競争原理に基づく世界最高水準の研究拠点づくり「21世紀COE^②」をはじめとする各種の競争的外部資金プログラムも次々と登場するようになった。

文部科学省の進める大学の構造改革は、国政全般にわたる聖域なき構造改革の断行の中で実施されているもので、「大学の構造改革なくして日本の発展と再生はない」との強い認識を反映したものである。

(2) 教育接続の改善

大学の構造改革の中で取り組まれた改革デザインの中で制度的に注目されたのが、学校教育と高等教育との接続の改善方策であった。1999(平成11)年12月の中央教育審議会答申「初等中等教育と高等教育との接続の改善について」は、主に高等学校及び大学の役割分担の明確化と両者の教育の連携、高等学校と大学の接続を重視した大学入学者選抜の改善について重要な提言を行った。

これまで教育段階間に関わる学校間の接続は、入学者選抜の問題だけでなく、教育課程や教育組織の構成が学校間で異なるため、主として連続性をめぐる問題として議論されてきた。しかし、それは主に初等・中等教育間の接続の問題に終

始し、中等・高等教育間の接続の問題は、大学入学選抜の改善を中心に、過度の受験競争を解消しようとする観点から、もっぱら選抜方法の改善に関する提言が行われてきた。答申では、戦後半世紀の教育の発展をたどりながら、幼児教育から高等教育さらには学校教育と職業生活との接続にまで踏み込んで総合的な検討課題を明確にした。それらは、次の4点であった。

- ①初等中等教育の「自ら学び、自ら考える力」と高等教育の「課題探求能力」の育成を軸としたソフト面における教育の接続
- ②後期中等教育段階における多様性と高等教育段階における多様性との円滑な接続
- ③大学入学選抜における大学側の取り組みと学生側の主体的な大学選択との相互選択
- ④中等教育終了後の生徒の主体的な進路選択

そして、高校と大学の多様性の接続では高大連携や導入教育の工夫が、大学入学選抜の改善ではアドミッション・ポリシー（大学が学部・学科の教育理念や教育内容を明示し、それに必要な能力、適性等についての考え方をまとめたもの）や大学入試センター試験の資格試験的な取り扱い等が、そして進路選択に関わる方策としてキャリア教育の開発などが具体的な改善方策として提示されることになった。こうして、これまでの接続の問題は「点」から「線」へと変容し、“教育接続”という考え方が重視されることになったのである。

（3）教養教育の再考

教育接続に関連してわが国の大学像を特色づけようとしたものが、大学の教育機能の復興であった。先述した1998年の大学審議会答申の中では、従来の学部教育に代わって新たに「学士課程教育」という概念によって、4年間（6年間）の教養教育を中心とした教育機能の充実・強化策が提言されていた。これを受けた形で、2002(平成14)年2月の中央教育審議会答申「新しい時代における教養教育の在り方について」では、教養社会の実現に向けた生涯にわたる教養教育の在り方・方向性が示され、とくに大学においてはこれまでの教養教育の問題点や反省を踏まえて、新しい体系による教養教育のカリキュラムづくりや教養教育重点大学（仮称）の支援あるいは責任ある教養教育の実施体制の確立などが提言されたのである。

教養教育の問題は、当時の森首相直属の下に設置された教育改革国民会議において取り上げられ、2000(平成12)年12月の「教育を変える17の提案」の1つである大学・大学院の構造改革構想の中にも位置づけられていた。具体的には、より高い専門性と教養を持った人間を育成するために、①大学の学部では教養教育と専門基礎を中心に行い、大学院へは学部の3年修了から進学することを一般的なものにすること、②大学院にプロフェッショナル・スクール(高度専門職業人教育型大学院)と研究者養成のための大学院(研究者養成型大学院)を設けることが中心となっていた。この提案は、いわば学部教育をアメリカのリベラルアーツ型にし、大学院にプロフェッショナル・スクールを設置しようとする構想であったといえる。

1991(平成3)年の大学設置基準の大綱化から始まった大学改革の始動は、一般教育を中心とした教養教育から始まり、ほぼ10年を経過して再び教養教育への振り戻しによって大きく軌道修正されることになったのである。それは、「大学教育の再生」へと結びつくものでもあった。

(4) 教育の質保証の評価システム

文部科学省による大学構造改革の方針であった第三者評価による競争原理の導入は、評価結果を国民や社会に全面公開するとともに、評価結果に応じて資金を重点配分し、国公私立を通じて競争的資金を拡充していくという構想であった。こうした構想は、内閣に設置された総合規制改革会議の中でも議論され、2001(平成13)年12月の「規制改革の推進に関する第1次答申」において大学等の設置規制の準則主義化とセットで出された第三者による継続的な評価認証(ア krediteーション)制度の導入提案によって加速化されることになった。

まず、法人化の利点を生かした国立大学の改革・再生案では、能力主義・業績主義に基づく人事制度の導入とともに、競争原理の導入による資源配分の方向が明示され、各大学に対する評価がその基礎に位置づけられることになった。そして、2002(平成14)年3月の文部科学省の独立行政法人に関する調査検討会議の最終報告「新しい『国立大学法人』像について」では、目標評価として、厳正で客観的に評価する第三者評価制度を導入し、大学の教育研究評価は既存の大学評価・学位授与機構が実施し、その結果を受けて各大学の中期目標の達成度を含めて総合的に評価する委員会の設置が提案され、翌年7月に成立した「国立大学法

人法」によって国立大学法人評価委員会が発足することになった。これによって国立大学法人の評価システムの流れは、教育研究評価に関しては大学の自己点検・評価→大学評価・学位授与機構の評価→「国立大学法人評価委員会」の総合評価、と決定されることとなった。と同時に、各大学には、中期目標・中期計画・年度計画の策定及びその達成度について、種々の外部評価、第三者評価を活用して厳正な自己点検・評価を行うことが求められたのである。

次に、国立大学を含むすべての大学を対象とした事前規制型から事後チェック型への移行を基本とした第三者評価（認証評価）制度の導入は、2002(平成14)年8月の中央教育審議会答申「大学の質の保証に係る新たなシステムの構築について」によって具体的に提言された。この提言は、国の認証を受けた機関（認証評価機関）がそれぞれ定める基準に基づいて定期的（7年に1度）に評価し、適格認定を行うとともに、評価結果を踏まえて各大学が自ら改善を図ることを促すというものであった。2003(平成15)年3月には、この提言に沿った法改正（改正「学校教育法」第69条の4）が行われ、各大学は教育・研究等の総合的な状況について文部科学大臣の認証を受けた認証評価機関による評価（認証評価）を受けることが義務づけられることになった。

1991(平成3)年の自己点検・評価の努力義務化から始まったわが国の大学評価は、その後外部評価や相互評価（大学基準協会）などを経て、第三者評価・認証評価へと発展し、さらに省令基準から法律へと大学評価の法的強化が図られることになった。大学改革と大学評価とがセットとなって高等教育全体を覆うようになったのである⁹⁾。

2. 大学改革のデザインの意義と課題

(1) 改革デザインの意義

大学を中心とした高等教育の改革は、わが国のみならず世界的潮流となっている。ここ10数年余りの間、種々の改革案や改革方策にみられる高等教育デザインは、いくつかの意義を有する。第1は、社会的システムとしての大学観の浸透である。かつての社会から隔絶した「象牙の塔」の時代は大学の大衆化とともに終焉を迎え、今日では大学は「教育」「研究」とともに「社会サービス」を提供し、社会を統合する一つの構成要素ととらえられている。社会システムとしての大学観が強調される証左は、大学問題が政府の重要な政策課題に取り上げられ、大学

再生に向けた構造改革が展開されているところに看取できる。

第2は、高等教育の個性化時代の到来である。すでに述べたように、戦後わが国の高等教育は単一化から多様化へ、さらに個性化へと重心を移行させてきた。大学の準憲法的な性格をもった設置基準は高等教育の画一的傾向を強めてきたが、その後の弾力化措置を経て1991(平成3)年の大綱化へと進み、さらに規制緩和の下で設置認可の事前規制を弱めることになった。事後チェック型のアクレディテーション(適格認定)へと変化し、規制そのものは存続するが、各大学の自由裁量が大幅に増加したことも確かである。アメリカ型のシステムを導入して出発したわが国の高等教育は、そのシステムを十分理解しないまま精神は旧制時代の大学教育を引きずってきたことを考えれば、ここに及んでようやく立ち立できる素地が生まれたといつてよい。別言すれば、それは「戦後高等教育の総決算」の時期でもある。

第3に、高等教育の個性化を担保する官民共存の日本型大学評価システムの創造である。2004年(平成16)年度から始まった認証評価制度の特色は、法律に基づく義務化であり、チャーターリング付きのアクレディテーション(適格認定)であることである。国の認証要件⁴⁾に設置基準の遵守を含めた点にそれを窺うことができ、いってみればアクレディテーションに官のシステムを残した格好になる。地域的特性をもって民のシステムとしてアメリカで生まれたアクレディテーションが、官のシステムを含んで試行されようとしている点は、まさしく日本の特質といえる。まだその評価を下すのは早計であるが、「日本型」アクレディテーションの成否は、高等教育の個性化を推進させる方向でそれが実施されるかどうか、その運用にかかっているといてよい。

(2) 改革デザインの課題

今日わが国の高等教育改革は、アメリカの大学改革事例に多くを学んでいる。大学評価や法人化に関してはイギリスなどヨーロッパ諸国に示唆を得ている面もあるが、高等教育システムの柔構造化にみられる具体的改革をはじめとする高等教育デザインの全体像は、限りなくアメリカに近いといつてよい。かつて1970年代に進められた新構想大学のデザインが欧米諸国に求められ、筑波大学をはじめモザイク型システムの新大学が誕生した。その意味では、現在の指向する新々大学は、いってみればアメリカ型新デザイン大学といえるかも知れない。大切なこ

とは、単なるシステムやデザインの導入ではなく、それをわが国の社会や文化に適合できるように、また国民に理解されるようにブラッシュアップすることである。拙速にあるいは安易に考えるのではなく、大学人の議論の積み重ねの中で現実のものにしていくことが重要な課題となってくる。

3. 大学改革の歴史的意義

今日のわが国における大学改革の歴史的意義としては、少なくとも以下の4点を挙げることができる。

第1は、現在の改革は、戦後60年経った大学制度の総点検、見直しが行われているということである。戦後、現行の大学制度が樹立された時、短期の大学、長期の大学、教養を中心とする大学、職業を中心とする大学など、多種多様な機関を設けるとというのが当時の占領軍・アメリカCIE側の指導であった。しかし、敗戦下で時間的余裕がなかったことも重なり、結果的には短期の大学も、また大学院も「大学」という機関に一元化されて出発することになった。しかも、学校教育法第52条（現83条）に規定された大学の目的には、短期の大学も、大学院の目的も含まれず、大学だけの規定という矛盾したものとなった。

その後、1961(昭和36)年には高等専門学校ができ、1964(昭和39)年には短期大学が恒久的な制度として学校体系に加わるようになった。さらには、教員養成大学、新構想大学、独立大学院、社会人大学院など新しいタイプの高等教育機関が次々に誕生してきた。こうした多様化路線は、とくに1998(平成10)年の大学審議会の答申以降、個性化路線へと移行し、個々の大学の努力が強く求められるようになってきた。かつて1971(昭和46)年の中央教育審議会答申（いわゆる「四六答申」）で高等教育の種別化構想が明示されたが、いってみれば今日の個性化路線は、当時の「四六答申」を実現させるかのような方向で進められているとみることができる。もちろん個性化と種別化とは同じものではないが、少なくとも一元化から多様化へ、多様化から個性化・種別化という半世紀の流れは、現行の大学制度の総点検・見直しの作業として位置づけることができる。

第2に、1991(平成3)年の設置基準の大綱化以降、大学の制度に関わる重要なシステム改革はほとんどといってよいほど実施されてきたことである。大学入試制度の弾力化措置をはじめ、カリキュラムや教育方法あるいは成績評価に関する制度改革、さらには早期卒業制度も成立した。加えて自己点検・評価や第三者評

価など大学評価のシステムや法人化システムも確立されることになった。こうした改革の流れの中で、2006(平成18)年の改正教育基本法に如実に表れているように、教育課題が文教政策にとどまらず、国の政策として重要視されてきている。したがって、これからはむしろ大学のシステムの改革ではなく、教育投資や社会投資を含めた社会政策システムのひとつとして改革を進めていかなければならない時期にきている。

第3に、大学のインプット(input)政策からスループット(throughput)あるいはアウトプット(output)政策への移行の時代である。およそ臨時教育審議会答申から連綿と続いてきたわが国の受験競争過熱の是正策は主に大学入試制度に集約され、入学者選抜制度の改革や大学入学資格の拡大などが図られてきた。大学入試に関わる問題は、大学審議会や今日の中央教育審議会においても中心的な課題として取り上げられ、各大学においても最も重要な問題としてこれまで取り組まれてきた。18歳人口の長期減少期に入り、各大学とも生き残りをかけて学生の確保に努めており、この傾向は今後も続くことが予想されるが、従来の入試改善・改革にとどまらず、入学希望者の興味・関心を惹きつけるような質の高い教育の提供へとその意識は変化しつつある。

前述した高等教育の個性化推進方策は、大学の教育内容・教育方法等の内的事項の改善・改革を促すものでもある。課題探求能力の育成をめざした学部教育の再構築や教育研究の質の向上、体系的な教養教育のカリキュラムづくりなどが求められているほか、教育の質を保証する新たな評価システムの構築が重要な改革課題となってきた。大学の入り口から大学教育の中身や教育効果へと比重が移されているとあってよい。

第4に、保護の時代から淘汰の時代になってきたということである。大学等の設置基準は、これまで高等教育機関を標準化する役割を果たしてきたが、他方では保護するという役割をもっていた。例えば、戦後の大学制度において、一般教育と単位制度が特徴的なシステムとして導入され、一般教育科目は何単位以上とか、外国語科目は何単位以上というように設置基準の中で保護されてきた。しかし、1991(平成3)年の設置基準の大綱化によって科目区分が廃止され、極端なことをいえば、すべて専門科目あるいは外国語科目で編成しても構わないことになった。もちろんこのような極端な例は国の設置認可等をクリアできないが、この改正は基準の上からは保護の時代が終わったことを意味するものであった。

また、自己点検・評価から始まったわが国の大学評価は、今や第三者による外部評価や事後チェックの適格認定（認証評価）へと発展してきた。これまでは厳しい設置認可を経た大学は、何らかの国の助成によって最低限その水準の維持を図ることができた。しかし、今後は評価によって資源配分に大きな影響を受け、事前チェックの緩和によって各大学の質の保証は必ずしも期待できなくなった。また、社会的な存在である大学は、社会や国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）を果たす必要が高まってきている。大学の評価は直接受験生や社会にはね返ってくる。その結果、自らの努力を怠っている大学は受験生や社会から敬遠され、それは大学自身の存廃へとつながっていくことになる。まさしく大学淘汰の時代の到来である。

すでに多くの募集停止の学部・学科をはじめ、大学の閉鎖に追い込まれたところさえ出てきている。事前チェック型から事後チェック型への移行は、さらにそうした大学の出現を加速化することが予想される。「象牙の塔」というかつての大学ははるか昔のことで、今や社会システムとしての大学は完全に淘汰の時代に突入したとあってよい。

総じて、今日のわが国の大学改革は、狩猟民族社会における高等教育システムを農耕民族社会における高等教育システムにどう組み込むのか、という一点に集約される。一例を入試制度でみた場合、日本で受験競争が過熱化するのには米文化の影響によるものと考えられる。いうまでもなく日本は農耕民族社会で米（コメ）文化の国である。農耕民族社会において米の収穫時期になると、隣より何俵多く収穫したとか、去年よりも1俵多く採れたとか、集団生活の中で隣人や昨年との比較を非常に気にする傾向にある。そうした文化が入試制度にも反映して、人より1点でも多くという競争的な入試制度をつくり上げてきたと考えられる。

他方、アメリカのような狩猟民族社会では、自分が1日にどのくらい獲物をとるかが問題であって、隣の人が自分より多かろうと少なかろうと気にしない。個人が中心の世界であるので、競争が集団化しないと文化がそこには生まれ、それが入試制度にも反映されている。

現在のわが国の大学改革において、その多くのシステムはアメリカの試行・実践を後追いしているように思われるが、システムは導入されてもなかなか日本的なシステムにならないというジレンマを抱えていることも事実である。60年も前に導入された単位制度にせよ一般教育にせよ、なかなか大学のシステムとして思

うように定着していない。農耕民族社会における新しい高等教育システムを築き上げていく上で、狩猟民族社会のシステムをどのように組み込み、効果的に改革の実を挙げていくかが問われているといってよい。

4. 大学改革の4つの視点

現代の改革は、高等教育にとどまらず「理念がない」「金がない」「学生がない」という改革の三無主義と揶揄される。確かに、厳しい国の財政状況の中で、18歳人口の減少傾向の影響を受けながら、対症療法的な改革対応が続いている。また、教育の論理より経済の論理優先の改革案が多くみられる。社会に有為な人材を育成することを使命とする高等教育の発展のためには、こうした三無主義は阻害要因となる。それゆえ、国の財政措置をはじめ、多様な学生層の確保や理念先行の改革などが求められるのである。

「理念がない」というのは、十分に理念を議論しないまま改革が先行することを指している。かつて自己点検・評価報告書が出始めた頃、それを分析した調査では多くの大学が教育理念や教育目標について自己点検・評価をしている例が少なく、カリキュラムや組織改革が中心であったという結果がみられた。少なくとも基準の大綱化以降しばらくは、こうした改革先行、理念従属という状況がとくに目立っており、今日においてもなおその傾向は続いている。

「金がない」というのは、文字通り金がないことで、国や自治体の逼迫した財政状況をはじめ、各大学における苦しい台所を意味している。基準の大綱化以降は、国立大学においてもかつてのような組織整備計画に伴う人員や施設・設備の要求はきわめて難しくなり、最近の法人化以降は運営費交付金の毎年度のマイナスシリーングとともに公務員の5%純減計画にも追い打ちをかけられ、ますます厳しい財政状況を迎えている。

そして最後の「学生がない」ということは、18歳人口の減少もこれに含まれるが、より重要なことは改革において学生の視点がないということである。主役であるはずの学生が、改革から取り残されていることを意味する。これは、学生はまだ子どもでもあるというわが国の大学の学生観に基づくものと思われるが、アメリカでは、教員人事のプロセスをはじめ大学の管理・運営にもコミットしている例も少なくない⁶⁾。もちろん、アメリカでは学生による授業評価の実施の際にも学生が中心的・主導的な役割を果たしているのが現状である。ユニバーシティ

には「大人の大学」という考え方があり、それを構成する学生も大人として認められていることを反映しているのがアメリカである。わが国がそこまで到達できるかどうかは時間がかかるかも知れないが、誰のための改革かを念頭に置いて考えると、少なからず学生の視点をもつことが重要となってくる。

このような改革の三無主義の中で、今後のわが国の高等教育改革を展望した場合、少なくとも次の4つの方向転換を図ることが必要であると思われる。

第1は、戦術から戦略への転換である。単なる技術的・形式的な改革にとどまるのではなく、しっかりした理念をもった戦略的な改革への移行が重要であることを意味している。理念なき改革がうまくいかなかった例は歴史的にみても枚挙にいとまがない。

第2は、戦略的プランニングから戦略的インテント (intent) への転換である。戦略的プランニングは一般によく使われる手法で、ある改革を行おうとする時、現状の分析を入念に行い問題点を明らかにした上で、その問題を解決するためにはどのような改革をするかを決めるといものである。これに対して戦略的インテントというのは、最初にある到達目標を定め、その目標達成に向けて段階ごとに実現させていくという手法である。アメリカの大学の将来戦略目標・計画などをみても、達成すべき数値目標が掲げられ、初年度は何%の実現を、次年度以降は何%ずつ達成させるかという戦略がとられている⁽⁶⁾。今日のように改革のテンポがより速い時には、ゆっくりと現状の問題分析に時間をかけているだけでは遅れをとることになる。

第3は、点から線、面へという接続関係の移行である。高等教育の改革を高等教育レベルだけで考えるのではなく、学校体系全体あるいは前後の接続関係から広くとらえる必要がある。具体的には、これまで高校と大学の接続は入試という点でとらえられてきたが、それを線あるいは面でとらえる必要があるということである。アメリカのミネソタ州では、州法規定の中に PSEO (ポスト・セカンダリー・エンロールメント・オプション) というプログラムがあり、州内のハイスクールレベルのすべての生徒は無償にてどこの大学・短大で学んでもよく、その単位はハイスクールの単位にもなるし、大学・短大に入ってから単位にもなるというものである⁽⁷⁾。これは伝統的な AP (アドバンスト・プレースメント) 制度の発展形態と考えられるが、従来の高大接続を線からさらに面へと移行しようとする改革例としても注目される。

第4は、改革の視点に関するもので、教養教育の充実化への移行である。ヨーロッパ諸国と異なり、アメリカのように高等教育レベルで教養教育を行う現行のシステムの下では、教養教育の復活・復興は重要な改革のポイントとして強調されなければならない。それは、従来の狭い一般教育だけでなく、技能教育、専攻教育（専門の基礎的レベル）を含めて教養概念をあらためてとらえ直す必要がある。

以下、これらのうち大学教育の再生に向けた教養教育の充実策について制度的な改革提言を行うこととする。

5. 大学教養教育の再構築

(1) 一般教育から教養教育へ

21世紀初頭のわが国の大学像を明らかにしようとした大学審議会答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について—競争的環境の中で個性が輝く大学—」（平成10年10月26日）は、新たに学士課程教育という概念によって4年間（あるいは6年間）の教養教育を中心とした教育機能の充実・強化策を提言した。また、中央教育審議会答申「新しい時代における教養教育の在り方について」（平成14年2月21日）では、教養社会の実現に向けた生涯にわたる教養教育のあり方・方向性が示されたが、とくに大学においてはそれまでの教養教育の問題点や反省を踏まえて、新しい体系による教養教育のカリキュラムづくりや教養教育重点大学（仮称）の支援あるいは責任ある教養教育実施体制の確立などが提言された。

新制大学を特徴づけた一般教育が大きな転機を迎えたのが1991（平成3）年の大学設置基準の改正であった。設置基準の大綱化と呼ばれたこの改正では、それまで設置基準で庇護されてきた一般教育の文言が消え、専門科目を含めて科目区分の設定やカリキュラムの編成は各大学の自由裁量となったのである。主に国立大学に設置されていた教養部の組織的根拠も失われることになった。基準の大綱化を踏まえた教養部改組あるいは教養教育の改革が多くの大学で行われることになったが、2002（平成14）年の中央教育審議会答申の指摘にもあったように、教養教育に関するカリキュラムを安易に削減したり、実施組織の学内責任体制が不明確であったり、加えて依然として教員の意識改革や学生の教養教育への取り組み意欲に問題が残ったりして、改革の名に隠れた深刻な状況が続いてきたのである。

わが国の大学における教養教育は、「米国の大学のリベラルアーツ教育をモデル

に一般教育として始まった⁶⁹⁾」が、これまで当のアメリカのリベラルアーツ教育についての正しい理解が浸透してこなかった。つまり、アメリカの学士課程は、多くの場合、リベラルアーツ教育で構成され、その内実は主として一般教育 (general education)、技能教育及び専攻 (major) 教育の3本柱でカリキュラムの編成が行われている。少なくともアメリカでは、教養教育は専攻教育をも含めて学士課程全体で展開されるものである。また、メジャーというのは、あくまで専攻であり、コース (科目) と位置づけられるものであり、決してわが国のような狭い意味での専門教育ではない。

先の中央教育審議会答申の中でも、教養教育は専攻教育をも含めて学士課程全体で展開されるものであることが強調されており、その意味では教養教育に対する基本的認識は一致するようになった。したがって、わが国においてこれまで長い間誤解されてきた教養教育＝一般教育という考え方は変えなければならない。その上に立って、われわれは教養教育をアメリカ流のリベラルアーツ教育としてとらえ直し、学部段階の再編問題に位置づける必要がある。学士課程教育のリベラルアーツ化の実現である。具体的には、教養教育がどのような理念・目標の下で、いかなるカリキュラム構造を有するものととらえるのか、このことを明確にすることが基本課題である。

(2) 教養教育の再構築化に向けて

歴史的にみれば、自由人の教養学であったリベラルアーツはあらゆる専門分野の知識に対応し、教育の目的と段階に合わせて学生の専攻を選択履修させ、試験合格を経て教師仲間の証明としての学位を授与するというものであった。そして、リベラルアーツにおけるカリキュラムについては、大きくエッセンシャルイズム (essentialism) とエクスペリメンタリズム (experimentalism) といった思潮がみられたが、前者は、演繹的カリキュラムと呼ばれ、古典もしくは古典的な学問体系を基礎に、教養人としての基礎学術に徹しようとする考え方である。後者は、帰納的カリキュラムと呼ばれ、数多くの科目を設定したり学際的な科目を編成しながら、学生の自主的な専攻選択や履修を重視しようとする考え方である⁷⁰⁾。実際の大学のカリキュラム編成においては、両者の混合型ともいふべき「準帰納的方法」がとられているが、工学や医学など専門職業の分野では、ディシプリン型のプロフェッション中心主義が主流となり、前二者とは区別して考えられている。

このような歴史的背景をも踏まえながら、わが国における大学の学士課程教育のあり方に関わる教養教育の再構築化を考えた場合、次のような認識が共通課題となる。

- ①学部は学士課程であり、その教育の性格はリベラルアーツ教育である。
- ②リベラルアーツ教育はすべての専門分野に対応し、学生の専攻の選択履修を保証するものである。
- ③リベラルアーツ教育としての教養教育は、専攻教育と非専攻教育とから構成される。
- ④専攻教育は専門教育ではなく、専門基礎を含む専門科目ととらえる。
- ⑤非専攻教育は、一般教育もしくはコア教育、技能教育などを含む科目から成る。

教育改革国民会議の「教育を変える17の提案」(平成12年12月22日)の中で、大学にふさわしい学習を促すシステムとして、複数の分野を専攻するダブルメジャー制度の導入が提言されたが、結局のところこのダブルメジャー制度も教養教育の再構築化を不可欠の前提条件としている。さらに、同会議の大学・大学院の構造改革で示された大学院のプロフェッショナル・スクール構想もまた、こうした教養教育からリベラルアーツ教育への転換がなければ実現されない。

6. 大学制度の柔構造化への提言

21世紀の大学改革は構造改革の始まりであった。小泉政権から安倍政権へと交代してもその流れは変わらず、国の教育政策主導、経済優先の大学改革はさらに勢いを増している。安倍首相下の教育再生会議は、次々と大学の根幹に関わる改革提言を打ち出し、大学の構造そのものを少なからず不透明にかつ複雑化させてきた感がある。そればかりか、大学現場を不安に駆り立て、混乱した状況さえ生み出した。こうした中で、われわれは今一度大学の原点に立ち戻り、戦後60年一貫して追求されてきた制度課題である大学制度の柔軟化、柔構造化について考え直す必要がある¹⁰⁰⁾。その際、重要となるのが上述のカリキュラムとともに大学を構成する要素である学生や教員の視点である。以下、学生の学修に関わる制度として卒業制度、また教員に関わる制度として教員組織制度のそれぞれについて改革提言を行うこととする。

(1) 卒業制度から課程修了制度へ

①量的規定から質的規定への転換

学修の量を時間で測るという単位制度は、もともと量的側面を強調したシステムであり、したがって何らかの質的維持装置やシステムが伴わなければ単なる「ユニット」(unit)に過ぎず、決して貨幣と同様な流通性をもった「クレジット」(credit)にはならない。

アメリカでは、早くから単位制度の弱点を補う方法として考え出されたのが、一つは教授法の開発であり、もう一つは GPA 方式の開発・実践である。とくに後者に関しては、数多くの評点を用意しながら成績評価の客観性や適切性を確保する方法をとってきた。また、各年次の履修制限の規定もすでに長い間一般化しており、多くの大学では最低履修単位数とともに各年次の最高履修単位数を定めている。さらに、優秀な学生にはより多くの履修が保障され、一定の単位数を下回ったり成績の悪かったりする学生に対しては学習の継続をストップさせる制度的措置もとられている。このように、単位制度の成立は、必然的に何らかの質的な補完システムの整備を伴っているのである。

戦後、全国一律に導入されたわが国の大学の単位制度は、システムは確かにアメリカから輸入されたが、魂の部分が十分理解されないまますでに半世紀以上が経過している。単位制度のサブシステムとしての教授法については、現在各大学において FD 活動という形で行われつつある。また、GPA については、近年新たに導入する大学も増えているが、法規定上それを卒業要件に組み込むことはできない。

わが国の大学の歴史において、各大学の教育の質保証はむしろ卒業論文や卒業研究・卒業製作といったものがその役割を果たしてきたといえる。卒業論文等は大学教育の総決算といった意味合いが強く、教員側も学生側も多くの時間とエネルギーを費やすのが実情である。しかし、卒業論文等を課さない大学・学部もかなり多くなり、また卒業論文等は専門科目の一つとして単位制度の中に組み入れられているのである。

かつて大学審議会答申(平成10年10月)では、学部教育の再構築の一環として教育方法等の改善を取り上げ、その中で「大学の社会的責任として、学生の卒業時における質の確保を図るため、教員は学生に対してあらかじめ各授業における学習目標や目標達成のための授業の方法及び計画とともに、成績評価基準を明示

した上で、厳格な成績評価を実施すべきである。」として、責任ある授業運営と厳格な成績評価の実施を提言した。そして、後者の厳格な成績評価については、アメリカの大学などで広く普及している GPA 制度を参考例としながら、各大学の状況に応じた仕組みの整備を求めたのである。今や、単位制度の弱点を補完・補強するような質的維持管理システムの確立が不可欠なのである。

②修業年限の撤廃と単位制度の実質化

単位制度とともにわが国の大学卒業制度を規定しているのが修業年限である。医・歯・獣医学及び今後の薬学は6年制を敷くが、他の大学においては「4年以上」という規制がある。この4年以上というのは、元来、戦後食糧難時代におけるアルバイト学生のために「以上」がつけられたもので、通常の大学課程の勉学を完全に履修するための教育的措置であった。学年制ではなく無学年制としての単位制度を採用した関係で4年以上としたわけでは決してない。アルバイト学生は今日なお多く存在するが、その社会的背景は全く異なり、その意味合いは薄れたといつてよい。それならば、他の学校と同様に、修業年限4年とすべきではないか。

しかし、修業年限を4年と変更したとしてもその縛りは本当に必要であろうか。現実に、一部の優秀な学生のための3年以上の卒業制度が成立し、他方では就職活動の早期化で大学教育は4年次教育は成立せず実質3年になってはいないだろうか。大学側からすれば、学生の4年間分の授業料を確保できるというメリットはあるが、学生の側からすれば授業をほとんど受けなくても授業料を徴収されるのは納得がいかないはずである。実際、わが国の大学の授業料は、身分保証の在籍料という意味合いが強い。留年しても、全く授業を受けなくても正規の授業料を徴収する制度は、授業への対価としての授業料とはいえない。それならば、授業料の年度払い制あるいは学期払い制をやめ、アメリカのように登録授業科目や登録単位数に応じた授業料徴収制度の方が理に叶った制度といえよう。

授業料の問題は別の問題を含んでいるので、我々は、むしろ4年の修業年限を規定するならば、学士課程教育を修了するには4年間が必要であることをカリキュラムの上でしっかりと明示すべきであるし、そうでなければ専門領域によって5年とか6年といった学士課程年限を定めた方がよい。したがって、現行の4年以上という修業年限は撤廃し、単位制度の実質化を図る制度への転換が求められるのである。

こうして、修業年限と所定単位の二重規制による卒業制度から脱し、真に学士号授与に結びつく学士課程修了制度への転換を図るべきであると考えます。

(2) 教員組織改革への提言

いうまでもなく、大学を構成する基本的要素は、学生、カリキュラムそして教員である。戦後の大学史を繙けば1969(昭和44)年を頂点とする大学紛争では学生が主役となり、1991(平成3)年の基準の大綱化ではカリキュラムが中心となり、それぞれ改革が行われた。カリキュラム改革は今日もなお続いている⁽¹⁾。最後に残ったのが教員の改革であり、それは直接的には、2005(平成17)年1月24日の中央教育審議会大学分科会の大学の教員組織の在り方に関する検討委員会「大学の教員組織の在り方について」〈審議のまとめ〉が引き金となった。

この答申では、従来の「講座制的」な硬直した組織運営を見直し、とくに助手を含む若手のモチベーションをアップすることをねらいとし、教授に加えて、新たに「准教授」「助教」の制度を導入し、また助手の役割を明確にした。答申は学校教育法の改正や大学設置基準等の改正などによって現実化し、「学生を教授し、その研究を指導し、又は研究に従事する」教授、准教授、助教という職の基本形が法制化された。教授のみが必置職となり、講師、助手を含めた他の職は各大学の主体的な判断に任されることになった。また、助教については、准教授、教授へのキャリアパスとして位置づけられ、任期制導入も可能とするものとなった。なお、「助教」という聞き慣れない名称は、当初は「助教授」が考えられたが、従来の助教授と役割を異にするため法制的に使用できないということで落ち着いた。

2007(平成19)年4月よりこの法改正はすでに実効化されている。若手教員の位置づけと国際的な通用性を強調した改正であったが、各大学の自由度を大幅に与えていること、大学や専門分野によってかなり事情が異なる中で、わが国の大学の教員組織が新たな段階に達するのか、あるいは各大学がバラバラな組織設定となり混乱した状況に陥るのか、それは国際的通用度の正しい理解如何にかかっているといっても過言ではない。

他方、今回の法改正の制度モデルとなったアメリカの大学における教員所属組織は、次のような特色を有している⁽²⁾。すなわち、アメリカでは、総合大学の場合、いくつかのスクールやカレッジあるいはインスティテュートなどから組織編成され、各スクール等に所属する教員の基本的組織はアカデミック単位としての

デパートメント (department) となっている。そして、規模の小さいスクール等では1つのデパートメント (場合によっては「領域」等) から成るが、それ以外では複数のデパートメントを形成し、数人程度から40~50人 (場合によってはもっと大人数) 程度の規模を有する。

教員は、基本的にデパートメントに所属し、研究や人事はそこで行われる。また、教員は、各デパートメントが抛出する学士課程プログラムや大学院プログラムを担当する。複数のデパートメント教員から成る学際的な教育プログラムも編成されるが、その場合にも、教員の所属組織はデパートメントとなっている。

教員の身分については、教員は大きくテニュアトラック (ライン) の教員と非テニュアトラック (ライン) の教員とに分けられ、それぞれ教授 (professor)、准教授 (associate professor)、助教授 (assistant professor) から構成される。後者の非テニュアトラック (ライン) 教員は、研究、教育、医療、パフォーマンスなど特定の領域を担当するものとして任用される。また、医学を中心とした医療関係教育者 (非テニュア) についても上記の3段階の職階が存在する。

テニュアトラック (ライン) の教授、准教授、助教授について、給与差は大きく、各スクール、デパートメント内での管理上の責任の大きさは異なるが、学生募集や学生への教育指導や研究指導における責任の大きさには大小がなく、上下の差別もなく扱われる。とくにテニュアトラック (ライン) の助教授の新規採用においては、多くの保護・奨励策があり、研究大学になればなるほどその研究環境面の整備はきちんと行われている。なお、研究大学においては、テニュアトラック (ライン) のすべての教員を中心に研究のサポート体制がしっかりと確立され、事務スタッフの補佐的役割も大きくなっている。

このようなアメリカの大学の状況を念頭に置きながら、わが国における教員組織改革への提言は、以下ようになる。

- ①わが国の大学に一般にみられる教員の学部・学科あるいは研究科・専攻への複数所属形態は、教員のアイデンティティを散漫化・希薄化させ、教員間の差別化への不平・不満の素地を生みやすい。教員の単一組織への所属化が指向されるべきである。
- ②わが国の大学における旧来の教授、助教授、講師、助手といった職階構成及び講座制 (講座的運営を含む) は、教育研究及び管理運営の責任を大きく教授に集中させるものであり、アカデミックな面における健全な競争的環境を

生み出しにくい状況にあった。テニユア制度の導入とともに、テニユアトラック（ライン）教員すべての平等的な競争的環境基盤が形成されるべきである。

- ③教員組織としての学部、大学院という考え方を改め、アメリカのようなスクール制（学士課程＋修士・博士課程）とデパートメント制（教員組織，教育研究組織）のシステム導入を図ることが望まれる。

おわりに

2007(平成19)年6月20日に、「教育再生三法」としての学校教育法が改正・成立した。その中で、大学の目的については、「大学は、その目的を実現するための教育研究を行い、その成果を広く社会に提供することにより、社会の発展に寄与するものとする。」(学校教育法第83条第2項)が新たに追加され、後半の文言は改正教育基本法第7条の大学の基本的役割の規定と同じ文言となっている。教育基本法が他の教育関連法の上位規程として準憲法的性格を有するとはいえ、異なった二つの法律の中で、大学の目的規定が微妙に違う表現となっており、しかも大学の基本的役割の規定に関する文言が全く同一となっているのは、奇異な感じがし、あまり感心できない追加規定である。「社会の発展に寄与する」という大学の基本的役割が学校教育法においても繰り返されるのであれば、改正教育基本法第7条の2項で明示された大学の自主性、自律性、教育研究の特性の尊重もそれ以上に重要な規定であるので繰り返すべきであったと考える。

制度的にみれば、こうした改正は大学の社会システムとしての位置づけと、大学の社会に対するアカウンタビリティが強く打ち出され、社会貢献が大学の「第三の使命」になったと解することができる。この社会貢献は、地域貢献や国際貢献を含むものであるが、そこでは産業界の要請等に対応した産学連携の積極的な推進がとくに強調されたものである。企業との共同授業やインターンシップ制度などによる、経済社会への貢献がますます大学に期待されることになったといっていよい。経済社会を含めた大学と社会との関係は重要であるが、それが強調されすぎると、大学と社会の間にいる学生や受験生・親などへのアカウンタビリティの側面が相対的に薄まってしまうことが危惧される。

大学改革が進展すればするほど、大学とは何か、大学の本質とは何かが常に問われなければならない。そこでは、学ぶ者がいて教える者がいるというユニバーシティの原点が忘れられてはならない。

註

- (1) 国立大学の法人化とは、国立大学に独立の法人格を与え、組織編成権や人事権あるいは財務処理権を拡大させ大学の自主性・自律性の大幅な拡大を図る一方、他方では各大学が設定する中期目標や策定する中期計画に対する主務大臣の認可をはじめ、主務省及び総務省に置かれる評価機関による評価システムを導入しようとするものである。この問題は、古くは1971(昭和46)年の中央教育審議会答申でも検討課題とされたが、今日のような本格的な議論となったのは、中央省庁の再編を中心とする行政改革会議の行政改革案の中で取り上げられてからである。

2001(平成13)年9月に発表された文部科学省の独立行政法人化に関する「調査検討会議」の中間報告の中で、①「民間的発想」のマネジメント手法の導入による戦略的大学の運営の実現、②「学者の参画」による運営システムの改善、③任期制・公募制の積極的導入など「能力主義」に立った人事の実現、④「第三者評価」の導入による事後チェック方式への移行、という方向が明確に示され、新しい「国立大学法人」(仮称)への移行が提言された。そして、翌年3月の同会議の最終報告「新しい『国立大学法人』像について」でもこうした提言は踏襲され、教職員の非公務員化とともに2004(平成16)年度からの実施が明らかにされ、所要の法改正を経て実現されることになった。

- (2) 文部科学省が「大学(国立大学)の構造改革の方針」の中で打ち出した第三者評価による競争原理の導入において、国公私トップ30を世界最高水準に育成しようとした新規事業が「21世紀 COE」(俗称:研究 COE)と呼ばれ、2002(平成14)年度から開始された。このプログラムは、わが国の大学に世界最高水準の研究教育拠点を学問分野ごとに形成し、研究水準の向上と世界をリードする創造的な人材育成を図るため重点的な支援を行い、国際競争力のある個性輝く大学づくりを推進することを目的としている。2007(平成19年)からは、これをさらに発展させる形で、新たに「グローバル COE」と名称を変え、実施されてきた。

これに対して、2003(平成15)年度からは、新たに大学教育の改善に資する取り組みの中から特色ある優れたものを選定・公表することによって大学全体の教育の改善・改革を推進していくことを通じてわが国の高等教育の活性化を促進させる事業が開始された。「特色ある大学教育支援プログラム」(俗称:教育 COL)と呼ばれるもので、あらかじめ用意した5つの募集テーマに沿ってすべての大学・短期大学を対象にそれぞれ1件の申請を受付けるものである。初年度は全体で664件の申請があり、合計80件が採択された。

個性輝く大学づくりとともに世界的な研究教育拠点形成のための財政措置によって、わが国の高等教育の個性化、高度化は一段と成熟度を増してきている。

- (3) 大学評価の進展の中で、大学の教育的機能があらためて重視されるようになり、教員の教育業績評価への取り組みが求められるようになったことは注目できる。つまり、2001(平成13)年3月の大学設置基準等の改正によって、教授等の教員資格について、大学等における教育を担当するにふさわしい教育上の能力を有することを要件とすることとし、教育上の能力を重視することが明確にされたのである。各大学においては、教員

の採用選考においても、こうした教育能力や実践の能力を具体的に評価することが必要となり、また教員の教育能力の向上のためのFD（ファカルティ・ディベロップメント）活動の実施が促進されることになった。

こうした教育業績評価を含み、今日求められている教育研究の質的向上や国民・社会へのアカウントビリティを重視した観点からの教員評価システムの導入を試みる大学が急速に増加してきた。教員評価システムの開発は、岡山大学や長崎大学あるいは筑波大学などで進められ、また私立大学における開発・実践は、早くから東京理科大学や産業能率大学などで取り組まれ、近年では高知工科大学をはじめ常葉学園大学や岐阜女子大学、二松学舎大学などで展開されている。教員評価にポイント制を全学的に採用したり、研究評価あるいは教育評価に独自の工夫や改善を企てたりする大学・学部まで含めれば相当な数にのぼる。

- (4) 国の認証要件には、設置基準の遵守のほか、自己評価を基礎、評価員の資格・研修、情報公開などが盛り込まれている。
- (5) 例えば、1995年7月1日に発足したミネソタ州立大学・カレッジシステム（MnSCU）は、州内の7州立大学、コミュニティ・カレッジ及びテクニカルカレッジ29の合計36機関が1つの管理機構として再編・統合されたが、大学・カレッジシステムの最高意思決定機関である理事会15人のうち3人は学生理事となっている。
- (6) ジョージワシントン大学では、2000年の新しい教育イニシアティブの戦略としてこうした方法を採用した。The College of Professional Studies and GW Learning Solutions: A new learning initiative of The George Washington University, October 12, 2000
- (7) 拙稿「短期大学の現状と将来—21世紀の新たな戦略に向けて—」日本高等教育学会編『高等教育研究』第6集、2003年、pp.69-71を参照。
- (8) 中央教育審議会答申「新しい時代における教養教育の在り方について」（平成14年2月21日）【参考】我が国の大学における教養教育について、を参照。
- (9) 井門富士夫『大学のカリキュラムと学際化』玉川大学出版部、1991、p.49
- (10) それまでの硬直化した制度から高等教育全体を柔らかなシステムへ移行しようとする改革の方向性は、1997(平成9)年6月の中央教育審議会第二次答申の中で強調された。高等教育システムの弾力化方策としては、具体的には単位互換の拡大、編入学・転入学の拡大、社会人入学の拡大、及び休学や復学への弾力的な対応が挙げられた。同時に、大学の中身の充実策として、カリキュラム改革の推進とともに授業計画（シラバス）の作成・公表、少人数教育の拡充、FD（ファカルティ・ディベロップメント）の実施、多様なメディアの活用のほか、入学後の学業成績の厳正な評価などいくつかの授業改善・改革を求めた。翌年10月の大学審議会答申にもこれらは反映され、各大学の自律性を確保するための「教育研究システムの柔構造化」方策を提示した。具体的には、学部3年修了からの大学院入学の促進、秋季（9月）入学の拡大、大学以外の教育施設等における学修の単位認定の拡大、単位累積加算制度の創設の検討のほか、大学院段階では、修士課程1年制コースや長期在学コースの制度化などが提言された。

以上のような大学制度の柔構造化方策は、文部科学省が21世紀最初の年を教育新生元年と位置づけて発表したアクションプラン「21世紀教育新生プラン」(2001年1月)の中にも多くが盛り込まれ、すでに単位累積加算制度の創設以外は現在まですべて制度化され、拡充・実施の段階に入っている。

- (11) カリキュラム改革については、直近の5年間に全体の87%の大学・学部において実施され、授業科目区分や必修・選択科目の見直しなどが行われている(文部科学省, 2008年度)。授業の質を高める工夫・改善として、シラバスの作成も93%に達し、学生による授業評価も77%で実施している状況にある。このほかTA(ティーチング・アシスタント)の活用は8万人を超え、GPA(Grade Point Average)制度など厳格な成績評価の導入も295大学(41%)と増えてきている。教員の資質能力の向上を図る組織的なFD(ファカルティ・ディベロップメント)も9割を超える大学で実施されている。

また、単位互換や編入学等「開かれた大学」への取り組みも活発になり、単位互換制度を設けている大学は79%、単位互換により他大学での履修を認められた学生数も25,000人を超える状況にあり、編入学生の受入れ数約13,000人と併せて、学生の移動がより自由になってきた。

これに対して、各大学における自己点検・評価や教員の教育面の業績評価の工夫も普及し、前者は全体の89%、後者も43%の実施率と増加している。自己点検・評価の結果公表も85%の大学で行われ、比較的短期間における制度の定着傾向がうかがわれる。

- (12) 拙稿「アメリカの大学における教員所属組織の実態」『文部科学省〈先導的大学改革推進委託〉調査研究報告書—今後の「大学像」の在り方に関する調査研究：教員の所属組織—』金沢大学, 2007年, pp.234-237