

高等教育計画と放送大学

～ほんの20年のこと～

小林 雅之^{*1)}

The Higher Education Planning and the University of the Air: Only Two Decades

Masayuki KOBAYASHI

ABSTRACT

This paper briefly reviews the development of higher education planning in Japan and clarifies the position of the University of the Air in the higher education planning from 1976 to 1997. First, the paper presents the changes of thoughts and models of educational planning. Second, the birth, development and closing of the higher education planning are examined. Third, the paper closely examines the planning of the University of the Air related with the history of the higher education planning. Finally the paper tries to provide a perspective of the future of the University of the Air.

Throughout the 1960s, higher education in Japan was developing through the government's "laissez faire" policy. The rapid expansion of higher education generated some serious distortions in the Japanese higher education system. One of the most serious problems was a hierarchical structure between public and private sectors. So in 1971, the Central Council on Education published "The Basic Guidelines for Reform of Education," which advocated differentiation of the higher education system to break inflexible structure of the educational system. "The Basic Guidelines" strongly influenced higher education planning in the 1970s.

In 1976 the first Higher Education Plan was published to facilitate the reform proposals of "Basic Guidelines." It strictly restricted the expansion of enrollment of private institutions. The policy for private institutions shifted from "no support, no control" to "support, but control."

This basic notion was succeeded by the next two education plans. On the other hand the Ad Hoc Council on Education established in 1984 challenged this restricting policy, and some members of the Council advocated a return to the earlier "laissez faire" policy. However, they did not succeed to change the edu-

*1) 放送大学助教授 (発達と教育)

ational system.

After the Ad Hoc Council on Education, the University Council was established and it made the fourth and the last higher education plans. In these new plans the forecast of enrollment was not included.

The models of higher education planning seem to have switched from a rational and "technicist" approach to a flexible political and interaction approach. Nevertheless, the basic structure of the higher education system seems to remain inflexible. The change of the higher education system has been very slow. However, it has been gradually moving toward diversification and flexibility that are the main goals of the planning, and a more flexible new planning model has to be explored.

The University of the Air, Japan(UAJ) was established in 1983. The first plan of UAJ goes back to the 1960s. It was expected to contribute to the reform of the higher education system in Japan and designed as a conventional corresponding university at first. Then to facilitate the construction of a lifelong learning society became more important aim of UAJ. Finally both became the main aims of the university. This change of the aims has been affecting the role and operation of UAJ seriously. UAJ has two main contradicting aims: liberal art education as a traditional elite university and recurrent education for adult students.

This paper argues UAJ must clarify the tasks to accomplish these two complicated aims. It is very difficult to implement these tasks under stringent financial conditions. UAJ needs to elaborate a long term plan for the future.

要 旨

放送大学の構想は1960年代末に遡る。その構想は1970年代に具体化され、1983年4月に放送大学の開学の運びとなり今日に至っている。この時期は、日本の高等教育計画が策定された時期とほぼ重なりあう。本稿は、高等教育政策・計画の中で放送大学はどのように位置づけられてきたかを検討する。高等教育政策・計画と放送大学の展開をみる基本的な視角として、教育計画のモデルと定義の変遷からみると、教育計画は合理的モデルから政治的モデルに推移している。60年代の高等教育の自由放任政策の下で高等教育が急激に発展したことが、様々な歪みをもたらし、この是正のため高等教育計画が成立した。したがって、日本の高等教育計画は、発展のための計画ではなく抑制のための計画という特異な性格をもった。やがて、高等教育の多様化や市場化によって将来予測が不可能になり、高等教育計画は終焉した。これは合理的モデルの破綻であった。しかしながら、高等教育システムは徐々にではあるが高等教育計画が意図したように分化している。

高等教育政策・計画の中で放送大学の性格や目的がどのように変化していったかをみると、構想の当初から放送大学は生涯学習機関として考えられていたが、その位置づけは高等教育計画の中では、当初はそれほど大きなものでなかった。しかし、次第にその役割は大きくなり、教養教育と生涯学習の複合的な目的を放送大学は持つことになった。最後に、こうした検討をふまえ、放送大学の今後について展望すると、何よりこの目的の複合性と多様性を認識することが重要であるといえる。

1. はじめに

放送大学の構想は1960年代末に遡る。その構想は1970年代に具体化され、実験期間を経て、1983年4月に放送大学の開学の運びとなり今日に至っている。この時期は、日本の高等教育計画が策定された時期とほぼ重なりあう。本稿は、高等教育政策・計画の中で放送大学はどのように位置づけられてきたかを検討する。はじめに、高等教育政策・計画と放送大学の展開をみる基本的な視角を提示する。ついで、高等教育政策・計画の展開について、簡単にレビューし、第三に、こうした政策・計画の中で放送大学の性格や目的がどのように変化していったかを詳細にみていく。最後に、こうした検討をふまえ、放送大学の今後について展望したい。

2. 高等教育政策・計画の分析枠組み

ここでは以下の議論に必要な限りで、高等教育政策・計画を検討する際に必要な分析枠組みについて簡単にふれる。

2.1. 市場化論と計画の時代の終焉

1991年の大学設置基準の大綱化以降、大学改革がブームとなっている。その背景には、18歳人口の減少による高等教育進学者の減少と厳しい国家財政のもとでの教育財政の縮減がある。1990年代の高等教育は市場化の波にさらされている。しかし、一般的に言って、教育政策は計画の時代と市場の時代の交代(天野 1995年 121頁)を繰り返してきた。日本についてみると、1960年代は自由放任の時代、1970年代後半から1980年代にかけて高等教育計画が展開した計画の時代であった。そして、その後は教育政策において、計画の思想は後退し市場化論が優勢になった。なぜ高等教育計画は1970年代に登場し、そして挫折したのだろうか。この点が高等教育計画をみる際の重要な論点になる。

2.2. 高等教育システムの段階論

高等教育システムを俯瞰するには、高等教育の発展段階を唱えたトロウの説がおおいに助けとなる(トロウ 1976年)。この説は「予見可能な趨勢と予見不可能な発展とが組み合わされたものとしての現実に対して、生産的に適応していけるソフトな高等教育制度や構造を造りだしていくことを、高等教育計画の中心に据える」ものであるからである(麻生 1976年 75頁)。

この説によれば、高等教育システムは、エリート段階から、マス段階を経て、ユニヴァーサル・アクセス段階に発展していく。ここで、重要なことは、トロウは大学進学率をおおよそそのめやすとして各段階を設定しているが、それぞれの段階は単なる量的変化だけではなく、質的变化を伴うことである。たとえば、マス化とは、高等教育の量的拡大(大量化)を意味するだけでなく、大衆化を意味する。

高等教育システムはエリート型の教育機関に、マス型の教育機関がつけ加わり、さらにユニヴァーサル・アクセス型が登場するというように重層的に発展していく。また、逆に、エリート段階の教育機関もマス化に対応しなくていいということではないという

ことも注意したい。

放送大学はユニヴァーサル・アクセス型の大学であると考えられる。しかし、実際にはエリート型の大学の要素もマス型の大学の要素も含んでいる。これについては、後に検討したい。

2.3. 教育計画の変化

こうした教育計画の変化は、そのモデルと定義の変化にみることができる。

2.3.1. 教育計画モデルの変化と分析枠組み

高等教育システムが時代によって変化していくように、教育計画も時代とともに変化していった。おおまかにいえば、教育計画は合理的モデルから政治的モデルへと変化していつている (Adams 1988, 1994)。ここでいう合理的モデルとは社会工学モデルに典型的にみられるように、社会は合理的に理解可能であると考え、社会を計画的に統制しようとする試みである。

合理的モデルは中央集権的であるのに対して、政治的モデルは、分権的意思決定過程を前提とする。つまり、意思決定過程(計画目標決定、計画遂行など)における様々なアクターによる相互作用を強調する。合理的モデルでは、目標設定や政策手段に最も合理的な一元的な解があり、それをシステム・アナリシスや経済学などの手法で設定できると考える。これに対して、政治的モデルでは一元的な解の存在を否定し、アクター間の相互作用の結果として解が定まると考える。つまり、計画主体の多元主義(pluralism)や参加を強調する。とりわけ、計画の実行過程まで含めると合理的性格は弱まり、相互作用的性格が強まる。政治的モデルでは、実行される計画と机上の計画の相違、たなごらしの計画文書など、計画の立案過程だけでなく実行過程を含めてモデルの中に取り込んでいる。

教育計画は合理的モデルから始まった。ここでは教育計画は、こうした合理的な計画の教育への適用であるとみなされる。その中でもっとも工学的色彩の濃いマンパワー予測から社会需要アプローチ、さらに経済学的な収益率分析に移行してきた。しかし、近年では、合理的モデルから政治的モデルに移行しつつあると考えられる。この過程は政策と計画の境界が曖昧になる過程でもある。

2.3.2. 教育計画の定義

従来の教育計画は合理的計画として定義されてきた。たとえば、次の定義はその典型的な例である。

一定の価値判断を前提として確定された教育目的を実現するために、計量的予測の方法を用いて目的合理的に未来の教育に対する資源配分の決定を準備する一連の手続き (麻生 1984年 2頁)

こうした合理的教育計画は、より具体的には、「教育人口の将来予測をベースとし、いくつかの教育政策上の目標値(たとえば、進学率、学級定員など)を仮説的に設定し、それぞれの目標を選択した場合、そのことが将来どのような結果をもたらす、さらには、どの程度の財政的負担を要することになるか、こうしたポイントを多少なり

とも体系的・組織的に分析・推計することを目指していた。」(潮木 1990年 263頁)ものといえる。

これに対して、最近の定義では計画の合理性だけでなく、政治的側面の重要性を指摘している。そこでは、教育計画は単なる技術ではなく、立案と実行、あるいは政治過程と技術過程の2つの過程をもつとされている。政治過程は政策の目標及び手段の選択、集団間の利害の調整、政府省庁間のなわ張り争いの調整、政策の実施などを政治的次元の課題を扱うものである(菊池 1986年 165頁)。

2.3.3. 現実の高等教育計画と政治的モデル

このように、近年、教育計画に関して政治的要因を重視する見方が強まっている。しかし、現在までのところ、教育計画の理論モデルとしても政治的なモデルは未完成であり、理論的な政治的モデルは現実には存在していない^{注1}。また、現実の高等教育計画は、合理的モデルから次第に政治的モデルに移行したのであろうか。これは大きな課題であり小論では以下の論考のなかで明らかにしていきたい。

ここで重要なのは、教育計画モデルと分析枠組みとしてのモデルは別の問題であることである。つまり、表1のように、4つのモデルを考えることができる。これは、立案と実行の観点からすれば、従来の技術主義的計画モデルは立案のみにとどまっていたのに対して、近年の政治的計画モデルは実行過程まで含めていると考えることができる。また分析枠組みとしても、技術的過程だけでなく政治的過程を含むことによって、社会工学モデルから、相互作用モデルに近づいてきたともいえる。しかし、先にふれたように、現実には教育計画の理論モデルとしては政治的モデルはいまだに未成熟である。この点をふまえ、本論文では、高等教育政策・計画を分析する枠組みとして、社会工学モデルより相互作用モデルを用いることにしたい。

2.4. 高等教育政策・計画の時代区分

ここでは、先にみた計画の時代と市場の時代、およびトロウの発展段階論に従って、戦後日本の高等教育を次のように時代区分する。

- 1949-1961年 新制大学の発足整備期 (エリート段階)
- 1961-1975年 大拡張期 レッセフェールと科学技術人材養成 (マス段階への移行期)
- 1976-1990年 抑制期 高等教育計画の登場 (マス段階)
- 1991年- 再拡張期 大綱化 (ユニヴァーサル・アクセス段階への移行期)

表1 教育計画モデルと分析枠組み

	計画モデル (立案)	分析枠組み (立案+実行)
合理的モデル	技術主義的モデル	社会工学モデル
政治的モデル	政治的モデル	相互作用モデル

注1 教育政策決定の政治過程の分析モデルとしてはPempelのモデル、Campbellの省庁モデル、及びこれらを修正したSchoppaのモデルがある(Schoppa 1991 pp. 16-20)。これらはいずれも多元主義の観点からの政策分析モデルであり、分析枠組みとしては相互作用モデルとみることができる。しかし、これらは高等教育計画を直接の分析の対象としていない。また、医師の場合のみであるが、政治過程を分析したものに橋本 1996年bがある。

この再拡張期の1997年に高等教育計画は最終的に終焉したといわれる。したがって、高等教育計画は1976年の登場から1997年まで約20年の歴史しか持たなかったのである。

3. 高等教育政策・計画の展開

高等教育計画が登場するまでの戦後日本の高等教育の歴史的経緯に本論に関する必要最低限でふれたい。

3.1. 過去 ～高等教育計画の登場まで

3.1.1. 新制大学の発足

新制大学の発足は、完全に旧制高等教育システムの性格を払拭したものではない。戦前からの遺産は新制高等教育システムに大きな影を投げかけたのである。それらのなかでも本論文の観点から重要なのは次の3つである。

(1) 大学間格差

最初の問題は旧制から持ち越された大学間の格差である。新制大学は、旧制の大学、専門学校等の教育組織や施設をそのままひきついだ。これは、学部割拠性をもたらしたばかりでなく、「地域的な学部種類の遍在性」をもたらした。これは、教育計画との関連で言えば「新制大学発足当初の無計画さに由来するものであり、高等教育機関の総合的計画という観点から問題を残すものである。」とみることができる（海後・寺崎 1968年 168頁）。

(2) 新制大学理念

こうした旧制からの負の遺産は新制大学の実体面だけでなく、その理念にも影を投げた。海後・寺崎はそれを次のように指摘している。

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。（同 168頁）

こうして帝国大学こそ「真の大学」であり「新制大学は職業教育機関である」という考え方が、「同型繁殖」的に全国にミニ東大をめざす新制大学を叢生させることになったのである。

(3) 教育機会の開放

このように新制大学はその創設期から旧制の負の遺産を抱え込んだ。日本の新制大学は、いわば「古い酒を新しい革にもる」ものであった。しかし、戦後の大学改革は全体としてみれば、高等教育機会を国民に開放し、高等教育の量的な拡大を容易にすることによって、マス化への道を開くものでもあった。

3.1.2. マス化の進展

1960年代に入ると、1961年のいわゆる「池正勸告」をきっかけに、大学設置が実質的な認可制から届出制にきりかわり、日本の大学は急激にマス化していく^{#2}。日本でのマス化はまったく無計画に進行した。マス化は自由放任の高等教育政策により「同型繁殖」的に進行し、高等教育は図1のように驚異的な拡大を示した。この中で高等教育の戦前からの負の遺産は解消するのではなく、むしろ高等教育システムの階層構造が強化され、様々な格差が拡大した。

エリート段階とマス段階の教育機関の差は、重層的な階層構造として堆積される性格を持つ。マス段階になったからといってエリート段階の教育機関（「真の大学」!）が消えるわけではない。しかし、日本ではこの格差が既に当初から存在していた教育機関間の格差構造にのる形で、強化された。

こうした高等教育のマス化は次のような深刻な問題を高等教育システムに惹き起こした。

- (1) 量的拡大に伴う不均等な発展（歪み）
- (2) 進学者層の多様化
- (3) 高等教育の質の低下

これらの問題は、日本だけでなくマス化が進行した先進諸国で共通に生じた問題であった。しかし、日本の場合には、これらに加えて、特に日本特有の問題として、著しい地域間格差（高等教育機関の大都市圏集中など）、私学中心の拡大、大幅な定員超過率（水増し）の問題などの歪みを生んだのである。

こうした無計画的な高等教育のマス化に高等教育システムはどう対応するかが、戦後日本の高等教育政策・計画の課題であり続けた。

3.2. 高等教育計画の展開

1980年代までの高等教育計画には、先行研究も多い^{#3}。そこで、1970年代と1980年代の高等教育計画については詳しくはこれらのレビューを参照していただくことにして、ここでは以下の行論に必要な点について、とりわけ高等教育の量的規模と定義について、簡単にふれるにとどめる。

3.2.1. 主な高等教育計画

高等教育計画は次の第1次から第5次まで策定された。

- ・第1次高等教育計画（前期計画）計画期間1976-1980年（高等教育懇談会）

注2 この間の経緯は天野・吉本編 1996年、特に伊藤および橋本論文を参照されたい。

注3 天野 1980年、小林 1988年、荒井 1990年、Schoppa 1991、矢野 1992年、黒羽 1993年などがある。また、『IDE 現代の高等教育』は数度にわたり高等教育計画の特集を組んできた。参考文献を参照されたい。

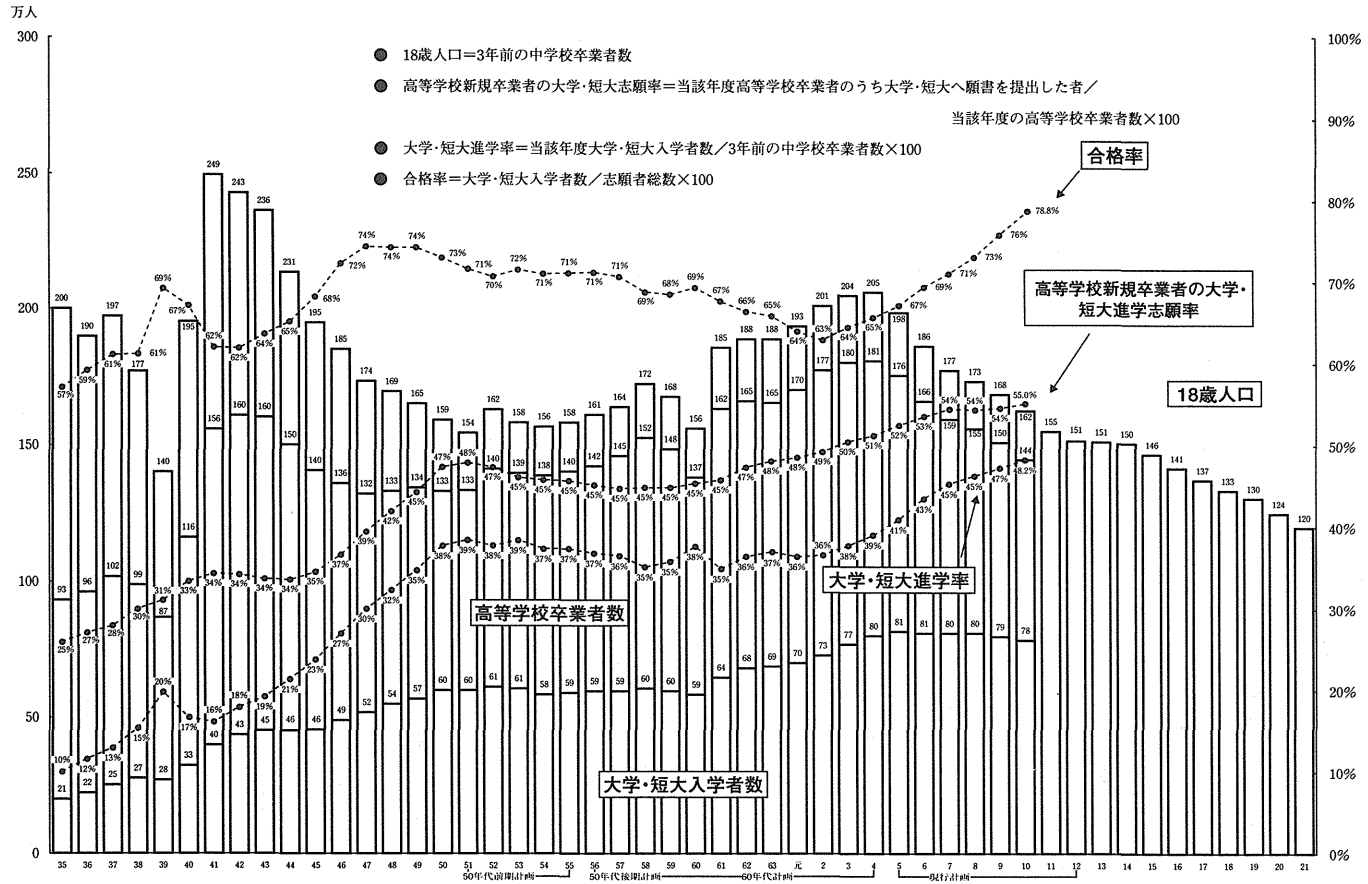


図1 大学・短期大学の規模等の推移

出典) 大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について』1998年 154頁

- ・第2次高等教育計画（後期計画）1981-1986年（大学設置審議会）
- ・第3次高等教育計画（新7カ年計画）（昭和60年代計画）1986-1992年（大学設置審議会）
- ・第4次高等教育計画 1993-2000年（大学審議会）
- ・第5次高等教育計画 2000-2004年（大学審議会）

これらを順次みていく前に、これらの高等教育計画に多大な影響を与えた中教審46答申についてふれたい。

3.2.2. 中央教育審議会46答申

高等教育計画は、高等教育懇談会によるいわゆる「第1次高等教育計画(前期計画)」(1976年)が最初のものであるというのが通説である。しかし、1963年の中教審答申「大学教育の改善について」は、実際に高等教育計画を策定したわけではないものの、高等教育システムの格差と歪みの是正のために高等教育計画の必要性を強調している点で注目される(文部省 1992年 403頁)^{注4}。この点は、中央教育審議会の1971年の答申「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的施策について」(1971年6月11日)、いわゆる中教審46答申でも重要な政策目標とされていた。さらに、46答申のもう一つの特徴は、教育財政分析や計画実行に必要な予算の試算を行ったことである。これは「絵に描いた餅のようなもの」と揶揄された(山崎 1986年 104頁)。しかし、この答申に続く一連の高等教育計画では、1974年の高等教育懇談会報告を唯一の例外として、財政計画や予算の試算は示されることはなかった。

中教審46答申でもう1つ注目に値するのは、教育制度の多様化・柔軟化あるいは弾力化の提唱である。とりわけ、高等教育では、高等教育機関を5種8類型に「種別化」することが提案された^{注5}。この提案は、様々な方面から批判され直接実現されなかったが、「種別化」の目的は教育の高度成長に伴う歪みに対処するために教育システムの柔構造化をめざすことにあり、その後の高等教育政策・計画の基本的な指針となった。いわゆる新構想大学の創設などもこの多様化政策として実行されたものである。

3.2.3. 高等教育懇談会の教育計画

中教審46答申を受けた文部省は1972年6月26日には、文部省に高等教育懇談会を設けた。以後、この高等教育懇談会がマス化の歪みを是正し高等教育システムの多様化・柔軟化を図る第1次高等教育計画を策定していく。

3.2.4. 高等教育の拡充整備計画について

高等教育懇談会は、1973年3月1日の「高等教育の拡充整備について」について、翌1974年3月29日「高等教育の拡充整備計画について」と題する本格的な計画を発表した。報告は、高等教育の機会の拡大に伴う不均衡や著しい変化として以下の諸点をあげている。(1) 大学の大都市への過度の集中(2) 高等教育の機会における著しい

注4 この他、1960年代の第一次ベビーブームによる学生急増対策も計画と呼べるかもしれないが、この計画は公表されなかった(黒羽 1993年 121-3頁)。

注5 高等教育システムの多様化や種別化は46答申が最初ではなく、中教審38答申にもみられる。さらに言えば、戦後から一貫して高等教育の多様化の政策意図はみられた。これについて詳しくは、小林1998年aを参照していただきたい。

地域間格差（3）専門分野の構成における著しい地域間の不均衡（4）高等教育に占める国公立の割合の著しい低下（5）高等教育に対する財政支出の相対的低下（6）国公私間における教育研究条件の格差。

計画は1986年までの大学短大進学率を、少なくとも40%と想定し、その規模に対応できる拡充整備をするというものであった。このように高度成長の結果生じた歪みを修正しようとする「質的改善」へ政策の転換が図られたことは、高等教育計画にとって大きな政策のターニングポイントであった。この政策転換の背景には、大学紛争に象徴される教育の高度成長の歪み、とりわけ、無計画に進んだ高等教育の急激なマスカ化による歪みがあった。

計画は、国が私学を含め高等教育全体を計画化しようとするものであり、この意味でも本格的な高等教育計画の登場と云えるものであった。以後の高等教育計画はこの計画をプロト・タイプとして展開されている。しかし、通説では、なぜかこの1974年の高等教育懇談会報告は日本で最初の高等教育計画とは呼ばれていない。

3.2.5. 第1次高等教育計画（高等教育前期計画）（1976-80年）

ついで、高等教育懇談会は、「昭和49年度における審議のまとめ」（1975年3月）をへて、「高等教育の計画的整備について」（1976年3月15日）を発表した。この計画の性格は、そのタイトルが前記の「拡充整備計画」から「拡充」を削除したものである点に端的に示されている。すなわち、前記「拡充整備計画」から2年間の間に、高等教育計画は、「拡充」から「抑制」へと大きく方向転換したのである。

計画は、「用意されるべき『高等教育の規模』については、従前の想定を改め、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をも包含したものと想定することも考慮すべきである。」と、高等教育の範囲を従来の「大学・短大・高専」から大きく拡大することを提案している。これは、1975年に成立した専修学校法案とともに、高等教育の多様化政策の一環であり、高等教育の概念の変化を迫るものであった。また、この中に放送大学も含まれていることに注意したい。しかし、その後の実際の計画の中では放送大学は含まれなかった。この点は後にふれる。

高等教育進学率の想定が前計画と同じ40%で高等教育の範囲が拡大しているのであるから、大学・短大だけとってみればこの計画は抑制ということになる。さらに、計画は高等教育機関間の地方分散のために、政令指定都市における大学の新增設を原則として認めないという抑制政策を打ち出した。これに伴い大学の新增設は1977年度から再び認可制へ転換した。

この高等教育懇談会の「高等教育の計画的整備について」は、計画策定当時は「高等教育前期計画」と呼ばれ、後に第1次高等教育計画と呼ばれることとなった。しかし、第1次高等教育計画は、日本で最初の高等教育計画と言ってもその内実は単なる抑制のためのガイドラインに過ぎないものであった⁵⁶。政策として抑制を基軸とするものであり、その意味できわめて限定されたものに過ぎない。それは、むしろ大学間の競争を妨げ、その限りでは、高等教育システムの柔構造化を押さえる役割を果たしたとみることもできる（天野 1980年 222頁）⁵⁷。しかし、この抑制政策はその後の

日本の高等教育の変化に大きな影響を与えることとなった。

3.2.6. 第2次高等教育計画（高等教育後期計画）（1981-86年）

第1次高等教育計画は高等教育懇談会によって策定されたが、それ以後の高等教育計画策定の舞台は大学設置審議会大学設置計画分科会に移った。分科会は、1979年12月14日に「高等教育の計画的整備について」と題する報告を公表した。高等教育懇談会の報告タイトルが「拡充」を削除したことに、その性格をあらわしていたように、この報告のタイトルもその性格を如実に示している。すなわち、それは前期の高等教育懇談会の報告とまったく同じタイトルであり、内容的にも前計画を踏襲したものであった。計画期間が1981年度から1986年度までとなり、「後期計画」と呼ばれる他は、前期計画と比較して、抑制の基調はそのままでほとんど変更がみられない。

この後期計画期間の後に続く期間は前期計画期間と異なり、18歳人口は1992年度をピークに上昇していく。このため、抑制は実質的には縮小であり、「一步誤れば、激しい進学競争を招くことにもつながる」という懸念の声が「中間報告」（1979年6月18日）の公表直後に起こった。また、多くの論調は、高等教育の柔軟化を支持しているが、その実現のプロセスが示されていないことを批判しているものもあった。

3.2.7. 第3次高等教育計画（新7ケ年計画）（昭和60年代計画）（1986-1992年）

後期計画が、抑制のみの計画であったのに対して、「昭和61年度以降の高等教育の計画的整備について」（1984年6月6日）は、18歳人口の急増期を対象とすることから、8.6万人の大学短大定員増計画となった。高等教育計画は、10年ぶりに抑制から再び拡大へと転換したのである。

この第3次高等教育計画は、計画策定当時は新7ケ年計画と呼ばれていた。また、後に昭和60年代計画とも呼ばれる。この計画は、18歳人口の動態に合わせて、大学短大進学者数を想定し、それに合わせた定員増を行なう教育計画である。キーとなる大学短大進学率は、急増のピークである1992年度に1983年度と同等の35.6%と想定している。しかし、急減期の2000年度に関しては、大学短大進学率ではなく定員を1985年度と同等とみこんでいる。これは、2000年度と1985年度の18歳人口がほぼ等しいためである。この結果として、2000年度の大学短大進学率は40.6%と想定されたことになる。

さらに、急減期における定員割れの事態を避けるために、定員増を「恒常的な定員増」と「期間を限った定員増」（臨時定員増、臨定）に分けている。そして、定員超過

注6 たとえば、「経済計画の部門計画ではなく、教育政策として明確な目的をもったはじめての中央の教育計画」（荒井 1990年 54頁）と評価されている。しかし、その内実は目的としてはそれ以前の教育計画や計画と銘打っていない教育政策に既にみられたものであり、それを「高等教育計画」として明確化したにすぎない。さらにいえば、高等教育計画は、第1次を除いて自主的整備のガイドラインを示した程度のもので厳密には計画とはいいがたい。計画の遂行を担保する行財政にはふれられていない。唯一の例外は第1次高等教育計画で、その後数年間の高等教育の整備はほぼその線で行われた。それによって私立大学・短大の理事者に計画への認識を喚起させる効果があった。そして、以後もその慣習は続いており、その限りではガイドライン的な計画でも存在意義を有しているという程度のものである（黒羽 1993年 102-3頁）。

注7 ただし、単位互換など「高等教育の柔軟化」を目指す具体的な施策はいくつかとられたことも注目される。

率を1992年度の1.28から2000年度には1.1に改善することによって、定員割れは生じないとみこんでいる。もし定員超過率が想定のように低下しなければ、一部の大学短大では定員超過、逆に一部の大学短大では定員割れを引き起こすことになる。この計画の発表の後、急減期における大学の「大量倒産時代の到来」との声があがった。これは、計画が「18歳人口の増加の続く昭和67年度までと減少の続く昭和68年度以降とでは高等教育の計画的な整備の対応は異なるものとなるので、当面、計画期間は、18歳人口がピークに達する昭和67年度までの間とする」として、こうした点に、何もふれていないことにも一因があった。

以上のように、この第3次高等教育計画は、多くの点で不明確な部分を残している。しかし、それまでの高等教育計画が単なる抑制であったのに比べれば、具体的な数値を示した拡充計画であり、予測期間も15年間をみこんだ長期的な計画であった。また、単に量的整備だけでなく、「開かれた高等教育機関」を提唱し、「特色ある高等教育機関の整備」を打ち出すなど、高等教育システムの柔軟化・多様化を進め、質的整備についても新味を出している点もみのがせない。

3.2.8. 第4次高等教育計画（1993-2000年）

第4次高等教育計画から、高等教育計画は新設された大学審議会によって策定されることとなった。大学審議会は「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）を発表した。これが第4次高等教育計画である。第4次高等教育計画は、18歳人口の急減期に関する高等教育計画であり、前回の高等教育計画で策定された臨時的な定員、いわゆる臨定をどうするかが最大の焦点となった。この理由は、臨定が当初の計画目標を大幅に上回ったことにある。18歳人口の急増期には大学短大の新増設や臨定の増加が相次ぎ、大学短大への入学定員増は1990年度で恒常増分6万人、臨時分で5万人と目標を大幅に上回った。この背景には、当初18歳人口の急減期をみこして臨定増に消極的だった私立大学・短大の多くが、「冬の時代」にそなえて、むしろ積極的に臨定に応じたことにある。また、恒常的な入学定員の方も、第3次高等教育計画目標53.7万人に対して、実際は56.5万人と大幅な増加となった。

このため「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」（玉井 1991年 14頁）にもかかわらず、現実には2000年に向けていかに軟着陸させるかが課題となった。「進学率が上昇しない限り、入学定員割れの大学・短大が続出する危険」（天野 1991年 8頁）があり、第4次高等教育計画の審議は臨定問題に終始した。

計画では、2000年の高等教育の規模について、従来のような計画目標ではなく3つのケースを想定した。その理由としては、次のように述べられている。「18歳人口が急減し、ピーク時の平成4（1992）年度に比べて規模の縮小が見込まれる時期においては、従来のような計画的な整備目標を設定するという手法をとることは、かならずしも適当とはいえない。このような時期において、流動的な諸要素の分析を前提に、敢えて一定の数量的目標を設定することは難しい状況にある。」

教育計画としてみれば、単一目標値でないことが問題ではなく、複数の計画目標値

をたてることはありうる。しかし、その場合にどのような前提条件で、どのような変数の変化によって、目標値が変化するかを示さない限り、教育計画としては意義が著しく失われてしまう(これは単一目標でも同様である)。これは、計画の手法が固定係数 (fixed coefficient) によるためである。この固定係数 (具体的には志願率) を変化させることでケースが変化することになる。しかし、なぜ志願率が変化するかは明らかにされていない。この予測では、現役志願率の設定が最大のポイントになるが、その根拠は過去の実績値にすぎない。また、この手法では試算の基準年が変化すると予測値も変化することになる。また、計画は社会人学生や留学生を含んでいるが、この数値の根拠は留学生10万人計画によるもので、この数値は予測ではなく、計画目標である。こうした3つのケースを想定する要因が明らかにされていないため、3つのケースは単にマージナル・エラーを示すものに過ぎない。この手法は第3次高等教育計画でも用いられ、その問題点はつとに指摘されてきたが、繰り返し用いられ「みじめな計画はずれ」(天城 1998年 10頁) を繰り返してきたのである。

臨時定員については、「定められた期限の到来により解消することを原則とする」が、この臨時定員の解消に関連して、大学等の学部・学科等の新增設・定員増を行う場合の設置認可は、制限地域以外には柔軟に対応するとしている。

このため、この高等教育計画は論者の厳しい評価にさらされることとなった⁸⁾。たとえば、この計画は、「計画」とは呼ばれているものの、実際には計画ではない。計画目標の設定が行われずに将来の進学率について3つの予測値が示されているだけで「内容に乏しく、ビジョンがない。マクロ総合教育計画が必要」(麻生 1991年 51頁) であり、「もはや計画と呼べない」(黒羽 1993年 119頁, 天野 1997年 200頁) と批判された。

3.2.9. 第5次高等教育計画 (2000-2004年)

大学審議会の「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) は最後の高等教育計画と呼ばれることになった。この答申では「教育計画」という言葉はもはや一言も使われていない。この答申の審議では、前計画で明確にしなかった私学の臨定をどうするかが最大の課題となってしまった。全体規模については前計画同様、あくまで「試算」に過ぎず、目標や予測を示すものではない。入学定員の規模を積極的に拡大することは望ましくなく、大学等の全体規模については、基本的には抑制的に対応することが適切であるとした。焦点の臨定は半数を残すということで決着した。

この「将来構想」では、計画目標数値を設定せず、単に抑制するとしている。しかし、臨定を半分残すという決定をした以上、これを加えた数値が、暗黙の政策目標数値となったことになる。実際答申では、臨定をすべて解消した場合と、半数にした場合を「試算」としてあげている。

注8 『IDE 現代の高等教育』 No.322 1991年2-3月号は「1990年代の高等教育計画」と題してこの問題の特集しているが、ほとんどの論者は批判的である。

注9 『IDE 現代の高等教育』 No.384 1997年2月号 特集「臨定問題と将来構想」と同誌 No.396 1998年4月号 特集「大学審の10年」を参照されたい。

この最後の高等教育計画にも厳しい論者の批判があげられた^{#9}。たとえば、答申から計画という言葉そのものが姿を消し、高等教育における計画の終わりを告げるものであると批判された。答申は「18歳人口の減少に伴い、高等教育の規模の縮小が見込まれる。このような時期においては、計画的な整備目標を設定することは必ずしも適当ではない。」として計画そのものを放棄した。進学率は計画目標ではなく「試算」にすぎない。この計画は単に臨定解消についての計画になっており、前回の高等教育計画の後始末的な性格になっている(天野 1997年 200頁)。

また、次の批判は正鵠を射ている(市川 1997年 44-46頁)。

(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。

また、これを大学の側からみると次のようにいえよう。定員の管理によって、高等教育政策は、高等教育システムをしばらくコントロールする手段をもつことができる。ユニヴァーサル化を前に、4年制大学に「軟着陸」の機会を与えたもの(金子 1997年 56頁)である^{#10}。

また、「試算」は、試算が想定した状態が望ましいか否か、望ましくないとすればどのようにして避けるかについて述べていない。とりわけ、短大について試算は明確に示していないが、前提に従って計算すれば定員割れは急速に進むことになる。「短大についても責任は持たないといっているに等しい」(金子 1998年 43頁)。短大進学者数の予測は、18歳人口が減少する状況では、固定係数による試算では、確実に減少する。これは前期の計画と同様、固定係数法による予測を行う限り、当然の結果である^{#11}。

3.3. 日本の高等教育計画の特徴について

1970年代から始まり20年で終焉した高等教育計画は、いわば日本型というべき特徴を持っていた。それが日本の高等教育システムの特徴と関わっていたことはいうまでもない。この点について、簡単にまとめておく。

(1) 計画化の困難さ

学校教育の中でもとりわけ高等教育は計画化しにくい。その理由は高等教育の不確実性が大きいことにある。その理由として次の4つをあげることができる(天野 1980年

注10 これに関連する議論として、金子 1995年、矢野 1995年を参照されたい。

注11 試算では1996年度(平成8年度)の現役志願率は15.3%で、年々0.6%ずつ減少し、2000年度(平成12年度)以降は12.8%で固定している。18歳人口は毎年5万人程度減少するから、固定しても志願者数は $50000 \times 0.128 = \text{約}6,000$ の減少になる。短大の場合再志願者数は無視してよいから、現役志願率の設定が最大のポイントになるが、その根拠は過去の実績値にすぎない。こうした前提をおけば、定員割れが急速に進むことは当然である。しかも短大の場合、母数が小さい(1996年度の現役志願者数は23.9万人)ので、減少の比率は一段と大きくなる。

255-6頁)。

- (1) 初中等教育と比べると進学率が変動する。
- (2) 日本の高等教育（大学短大）は私学中心であり、政府のコントロールがききにくい。
- (3) 大学は自治権をもつ。
- (4) 高等教育システムの構造の複雑性がある。
- (5) 学生の地域間移動が容易である。

こうした要因に加えて、1990年代には、大学設置基準の大綱化によって、計画化が後退し、それがさらに高等教育の将来の不安定性と不確実性を増加させ計画の困難性をいっそう深めたという悪循環がみられたのである。現在は市場化と規制緩和の大合唱という状況にある。かつて大学側は文部省の規制のため、何もできないと主張してきた(No Support, But Control)。しかし、文部省が規制緩和に政策転換をし、これに対して、高等教育研究者や教育社会学者が不審をもつという、以前とはねじれた構図があらわれている^{#12}。

(2) 遅れてきた高等教育計画

1970年代からの高等教育計画は、未来のあるべき姿を予想し、量的な予測をするという計画本来のあり方（テレオロジー）と異なり、もともと成長のための教育計画ではなく抑制のための計画というきわめて特殊な性格をもっていた。このため、対症療法に終始し、未来を作る本来の計画（テレオロジー）ではなく、避けられない未来に対する対応（テレオノミー）であった（原 1983年 24-26頁）。常に前の時代から積み残された問題や課題を次の高等教育計画が引き受けるという図式になっている。たとえば、歪みの是正としての抑制、急増急減対策としての臨定がその典型である。この意味で「遅れてきた教育計画」（天野 1991年 12頁）である。

(3) 高等教育システム全体の将来構想の欠如

このため、高等教育計画は高等教育システム全体の将来構想を欠いている。たとえば、どの程度多様化させるか、逆に言えば、4大化を進行させるべきかなどについて、4大と短大、その他の高等教育機関の比率などの量的な目標設定がないばかりか、多様化を推進するという高等教育計画の立場からは、望ましいとは考えられない4大化を抑制する方向性さえ打ち出せない。また、4大間の機能分化にもふれていない。高等教育計画自体には、高等教育概念の変化と高等教育システムの構造変革の意図はあった。既にみた高等教育＝大学であるという初期の高等教育概念から大学・短期大学さらに専修学校など高等教育概念を拡大した多様化論へと推移している。しかし、この多様化は高等教育システムの現実としては徐々にしか進展していない。

(4) 増分主義の教育計画

高等教育計画は、最初の高等教育計画に原型（プロト・タイプ）ができ、これを次のモデルが修正するという手法で一貫している。これは、一種の増分主義（incrementalism）であり、高等教育計画はローリング・プランとして機能した^{#13}。これは、

注12 高等教育ではなく初中等教育に関してであるが、代表的な例は藤田 1997年である。

注13 ローリング・プランについては小峰 1993年を参照されたい。

計画を策定しやすいという利点をもっているが、新しいものの創造や大胆な改革という点では限界があった。

(5) 限られた計画と政策手段

私立中心の高等教育では、政府の政策手段は、私学助成と設置認可行政に限定される。大学設置基準は、計画をマス化した高等教育にふさわしくない「処方箋 (prescriptive) 型」におしとどめる役割をはたしてきた(天野 1991年 11頁)。高等教育計画について言えば、政策変数として政府がコントロールできるのは定員超過率と定員及び臨時的定員の3つしかなかった。しかもこのコントロールも直接に行えるのではなかった。

(6) 政策意図としての幼稚産業の保護(規制)による供給制限

文部省の規制、とりわけ抑制政策に関しては、大学全体、特に大都市圏の大学がカルテルを形成し、競争を排除したとみられることが多い(天野 1980 272頁など)。しかし、抑制政策は、過当競争の排除であり、本質的には競争の条件整備であったとみる見方もできるかもしれない。急激な拡大が過当競争による質の低下をもたらしたとき、最低限の品質保証をすることが規制として求められる。1970年代の高等教育はまさにこうした状況にあったといえよう。

また、政府が産業を保護するのは、その産業の発展が未成熟な段階にあるときである。こうした幼稚産業として高等教育もあったのではないだろうか。そもそもなぜ認可システムが必要かと考えると、消費者に商品知識が十分なく、市場原理に委ねることができないためである。つまり、市場に委ねた場合、過誤が最も少ない状態を達成できるということにならないのである。高等教育の場合には文部省の設置認可は十分認可の審査をしなかったために、質の低い大学が認可されることを避けることを重視したといえよう。その結果、認可が遅れたために、大学進学率が下がる、あるいは不合格者が大量に発生することが結果として生じたと考えられる。このことも文部省が高等教育を幼稚産業とみなして、自由放任や認可を甘くすれば、質の低下が起こることを恐れたため保護していたことを示唆している^{注14}。

(7) 労働市場との関連を考慮しない計画

高等教育計画は、ほとんど大卒労働市場との関連を考慮していない。これは、労働市場との関連を重視したマンパワー計画が破綻をきたし、それに代わる社会需要型計画が労働市場との関連を重視しないためである。教育計画としてのマンパワー予測モデルは国際的にも先進国では破綻したというのが通説である^{注15}。高等教育計画は基本的には大学学部中心の計画である。これに対して、科学技術人材の養成はますます大学院中心になってきており、高等教育計画の埒外となってきた。このことは、逆に科学技術人材養成計画において、学部をますます考慮しなくなるという悪循環に陥っている(黒羽 1993年 120頁)。

3.4. 高等教育計画の性格の変化と高等教育計画の終焉

注14 以上の議論について、詳しくは小林 1996年を参照されたい。

注15 ただし、日本ではもともとマンパワー計画は、教育計画の中では部分的にしか用いられていない。マンパワー政策・計画はイデオロギーとして、また批判の対象として、実態以上に大きくみられた面がある。また、途上国ではマンパワー計画の有効性はなお大きい。

このように、実際の高等教育計画は、高等教育の自由放任時代からの積み残しの解消という消極的な性格を色濃くもっていた。これを先にみたトロウの発展段階論との関連で言えば、高等教育計画は、高等教育システムのマス化・ユニヴァーサル化への対応を課題とした。しかし、高等教育システムの抜本的改革は不可能であり、高等教育の構造そのものを、抜本的に変革するというよりも、むしろこれまでの構造の基本を維持し、それに若干の修正を加え、多様化・柔軟化しようとした。つまり、マス化の危機の緩和のため、高等教育システムの多様化・弾力化を推進したとみることができる。見方を変えて言えば、高等教育計画は、システム全体としての改革と言うより個別大学レベルの改革を中心にするものであった(天野 1980年 221頁)。

このように高等教育計画には問題点が山積している。これらの原因を計画の技術的な観点からみると次のような点が浮かび上がる。

(1) 予測や計画目標の欠如

量的計画目標が次第に失われていった理由には技術的要因と政治的要因の2つがある。技術的には、低成長でありながら、未来が不確定で、予測が困難になったことである。また、政治的には、経済成長や教育成長といった単一の明確な目標が喪失し、目標についての合意形成が困難になったためである。この変化が計画モデルとしても、合理的モデルから政治的モデルへの変化を促したのである。

(2) 政府の失敗

市場化論の中で、計画化そのものに疑念が増大した。国民の行政への意思は選挙を通じた議会制度により行政に反映されると想定されている。しかし、現実には、少数の利害者には死活問題で政党等への働きかけが強固である反面、大多数の有権者にとっては、利害は拡散するため、それほど大きくなく、関心も持たない場合が多い。このため、議会制民主主義による行政のコントロールは機能しにくい。

とりわけ教育システムの改革の場合には世論は「総論賛成各論反対」になることが多く、現状維持が強い力を持ち改革は世論の支持を得られず進行しないことが多い(Schoppa 1991, p. 257)。教育問題を大きく取り上げる新聞などのマスメディアも高等教育計画にはほとんど関心を示さない。また、世論を汲み上げるはずの審議会も利害集団の代表からなるため、答申は多くの利害の妥協の産物となったり両論併記になりやすい。結果として合理的モデルが仮定するような一元的な解ではなく、相互作用モデルのいう多元的な解となり計画は策定し難くなる。「市場の失敗」に対して、このような「政府の失敗」が、市場化論の主張の根拠のひとつになっている。

(3) 政策手段の弱化

私学助成と認可行政についても、政策手段としての有効性が減じている。私学助成は、1981年以降、年々減少している。このため、政策手段としての有効性も低下している。また、認可行政についても、批判は多いが、認可では抑制はできるが、そもそもないものを増やすことはできない。政策として有効な抑制でさえ、大学進学要求と私大の新增設の現実の前に抑制し続けることが困難になったのである。

(4) 増分主義の破綻

増分主義は成長が安定して持続する時代には有効性を発揮したが、現在のような変化

の方向が不安定な状況では、技術的に変化に対応できず、新しいものを生まないという弱点が露呈している。ことにマイクロな計画は立てやすい反面、システムの改革などの長期のマクロ計画を策定することが難しい。

(5) スクリーニング機能の弱化

今日に至るまで大学教育需要は常に大学教育供給を上回っていた。つまり、大学志願者は常に大学定員を上回っている。このため、入学者選抜が不可避で、これが日本の高等教育なかならず大学の質を保っていたという要素があった。言い換えれば、大学の教育内容如何に関わらず、入口で質の規制がなされていた。経済学的に言えば、大学教育は人的投資としてより、スクリーニング装置として有効であった。このため大学問題といえば、入試制度が常に中心であった。この問題は抑制政策により選抜、とりわけ大都市圏での選抜が強化され、受験が激化したことによっても強められた。しかし、18歳人口の減少に伴う入試の易化は、この前提を崩し、スクリーニング機能を弱めるとともに大学の質の低下が深刻化する恐れがある^{注16}。

(6) 高等教育システムの階層構造と学歴主義の強化

高等教育政策・計画は、高等教育システムの多様化と柔構造化をめざした。しかし、高等教育システムの階層構造との関連を明示的に取り扱うことはなかった。むしろ、「種別化論」などは大学間の格差を拡大し、高等教育システムの階層構造を強化するものとして批判を浴びた。とりわけ、既にみたように、高等教育計画は労働市場との関連について何もふれていない。このため多様化論は、労働市場との関連、ことに学歴主義（学校歴主義）との関連で、これを助長するものと警戒された。考え方としては高等教育システムの柔構造化をめざすはずの高等教育政策・計画が、逆に階層構造を強化することになるとされたのである。この結果として計画は、階層構造に何ら手をつけなかったのである。

3.5. 高等教育の将来構想・基本構想

日本の高等教育は1970年代から80年代に果たすべきマス化への対応を十分果たしてこなかった。この課題を果たそうとした高等教育計画は、量的目標設定はもちろん未来への方向性を最後まで打ち出せなかった。高等教育政策・計画がめざした多様化は皮肉にも計画策定をますます困難なものにした。このためなし崩しの市場化が進行し、将来予測はますます不透明になった。このことがよりいっそう計画化や将来構想を困難にし、現実に高等教育計画の幕を下ろしたのである。

しかし、高等教育システムを多様化し、ユニヴァーサル型への構造転換が図られない限り、大学進学率の拡大とそれに伴う高等教育の質的低下が懸念される。たとえば、短期高等教育についても大学審議会は何もふれず、自由競争に委ねた。これでは、ますます形だけの4大化を加速するだけであり多様化に逆行する。

高等教育計画は1960年代から1970年代前半の放任＝市場化政策の結果、高等教育システムの歪みが増大したために策定された。1970年代からの高等教育政策・計画は、小論

注16 今日の入試自由化論はこうしたスクリーニング装置としての役割を十分考慮していない。こうした例は、社会生産性本部の入試廃止の議論などにみられる。

で検討したように、きわめて不十分で徹底しないものであったが、高等教育システムはこの政策・計画によってマス化に対応するために緩慢ではあるが柔構造化・多様化してきている。見方を変えれば、合理的モデルとしての高等教育計画は破綻したが、政治的モデルとしての有効性はまだ存続しているといっている。これを否定して放棄するような1990年代の放任政策の歪みは、誰が、いつ、どう引き受けるのだろうか。

4. 高等教育政策・計画と放送大学

高等教育計画の登場とその展開、終焉についてみてきた。次にこの高等教育計画の中での放送大学の目的や性格の変化を追跡する。

4.1. 通常の大学としての放送大学構想

高等教育の計画化を求めた中教審46答申の中では放送大学の扱いは著しく小さい¹⁷。これに対して、第1次高等教育計画(1976年)の中で放送大学について注目すべき記述がある。先にみたように、第1次高等教育計画の中では、高等教育概念が大きく変化した¹⁸。計画は、高等教育概念を拡大し、その中に「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をも包含したものと想定することも考慮すべきである。」としたのである(引用中の下線は引用者による。以下同じ)。この高等教育の概念の変化に放送大学も組み込まれた。つまり、高等教育の多様化政策の中に新構想大学として放送大学は組み込まれたのである。

放送大学は、この第1次高等教育計画では、通常の大学(conventional university)と同様に明確に位置づけられている。それは、次の「計画策定の方針」にも示されている。

1 (前略) 当面、18歳人口が増加に転ずる昭和56年度までの間に、今後の高等教育の発展の基盤となる整備を図ることに計画の重点を置くものとする。

2 この場合、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、専門学校等をも包含する高等学校卒業後の教育の広がりを通じて、例えば、次のような高等教育全体の構造の柔軟化、流動化を積極的に進めることに特に留意するものとする。

注17 答申の「第1編 学校教育の改革に関する基本構想 第3章 高等教育の改革に関する基本構想 第2 高等教育改革の基本構想 3 教育方法の改善の方向」で、教育方法の改善として、放送やVTR(ビデオ・テープレコーダー)の活用が提案されている。これにつけ加える形で、「今後ますます増大すると考えられる需要に対して、夜間や通信による高等教育を拡充することが考慮されるべきである。いわゆる『放送大学』のあり方について具体的に検討することが望ましい」と述べられているのにとどまっている。

注18 このように、高等教育計画が策定されている間に、高等教育の定義自体が変化していることを考慮しなければならない。この高等教育の定義の変化は、1974年の自民党文教部会案(教育改革第2次案)で登場した。この自民党文教部会案では、高等教育に、放送大学や新しい形態の高等教育機関を含むものとされた。また、「各種学校」の新しい位置付けも要求している。さらに、1975年の高等教育懇談会報告(「昭和49年度における審議のまとめ」)及び「高等教育計画部会中間報告」では、高等教育の定義を拡大している。これは同年の私立学校法改正で法制化された。また、「各種学校」の新しい位置付けを受けて、新しい高等教育機関としての専修学校が1976年度より発足したのである。

(1) 略

(2) 放送大学の創設，通信制と夜間制又は昼間制との組合せ，あるいは昼夜開講制等，より弾力的な修学の方式を検討，推進すること

これをみると，この計画では放送大学はそもそも主として新規高卒者に対応するはずであったと思われる。つまり，放送大学は生涯学習機関としての位置づけより，従来の通常の通信制大学の延長上に位置づけられていたと考えられる。高等教育計画の当初には，放送大学は18歳人口を対象とする通常の伝統的大学とみなされていたのである。次にこの問題に関連する放送大学の設置者の問題についてみよう。

4.2. 国立大学としての放送大学構想

この通常の大学であるという点は次の第2次高等教育計画では，放送大学の設置主体との関連で問題となる。第2次高等教育計画(1979年)では「放送大学については，国立大学に含めて考えるものとする」としている。これは「国公立の大学・短期大学の整備の方向と規模の目途」という項目の中「特に複雑な，高度化し，国際化した社会の要請に応ずる積極的な大学教育の改善及び計画的な人材養成に必要な整備に対して適切に対応するものとする」という文章に続いて述べられている。少なくともこの文脈の中では，放送大学は国立大学として扱われているのである。

もし放送大学が12,000人の学生を毎年収容するようになれば，国立大学の新增設はゼロでも差し支えないということになる。これは専門委員会の原案にはなかったが，大蔵省の強い意向で書き加えられたといわれている(黒羽 1993年 114頁)^{#19}。

しかし，放送大学の設置者は国ではなく特殊法人放送大学学園となり，日本で唯一の特殊法人立大学となった。この国立大学から特殊法人立大学に変更になる間の経緯についてはこれ以上立ち入らない。ここでの問題はその点にあるのではなく，現実の高等教育政策の中では放送大学は，国立大学の増員計画には組み込まれず，別扱いとされ今日に至っていることである。このため，現在の文部省の統計では放送大学は通常の国立大学に含まれておらず，国立大学の通信制大学として計上されているか別記扱いである。こうした高等教育計画における放送大学の位置づけの曖昧さは，以下にみるように，放送大学が新規高卒者を対象とする通常の大学か生涯学習機関であるかあるいは両者であるかを不明確にするものである。

4.3. 新規学卒者を対象とする放送大学構想

1980年前後まで，文部省が放送大学を18歳人口と密接に関連して考えていたことは国会での文部省側答弁の次の発言からも明らかである^{#20}。

注19 大蔵省は個々の省庁が財政計画を立てるのを好まない。このため計画は努力目標，圧力団体への言い訳程度にすぎない場合も多い(黒羽 1993年 114頁)。なお，大蔵省が放送大学の学生を高等教育の学生に入れたことについて同じ趣旨のことを『IDE 現代の高等教育』No.351 1993年12月号の座談会「戦後大学政策の展開」で佐野文一郎氏が述べている。

注20 IDE編集部がまとめた「放送大学への疑問と回答 一国会ではどんな議論が行われたか」(『IDE 現代の高等教育』No.227 1982年 48頁)による。

高等教育へ進学する年齢である18歳人口が今後増加に向かい、昭和66、67年にはピークに達することから、文部省としては昭和62年から71年ごろまでの機関を対象とした新しい高等教育整備計画を検討することにしており、放送大学の対象地域を全国各都道府県に拡大する課題についても、この期間内に達成する方向で考えたいと思っている。

ただし、同特集の中で飯島宗一（放送大学設置準備室長）は「既成大学の学生が普通には無職で、就職予備層に止まるのに対して、放送大学に予想される学生が種々の社会的職場の中での実生活を持っていることを、当然ながら見落とすことはできない」（飯島1982年 7頁）としており、成人学生を予想している。当時の私大通信制の学生は、高卒1年以内が33.8%、3年以内が17.8%で合わせると過半数であり、5年以内9.8%、10年以内が16.1%で、10年以上は19.0%で2割である。年齢は18～22歳が24.3%、23～29歳が48.2%、30～39歳が19.5%で、40歳以下で9割となっている。（奥井 1982年 15頁）このことも放送大学の学生は比較的若年層であると予想させたのではないかと思われる。ちなみに、同特集の中には放送大学学園の「放送大学について—その構想と進捗状況—」もあるが、これを含め、同誌のどの論説にも「生涯学習」や「生涯教育」の文字はみられない^{注21}。

4.4. 生涯教育機関としての放送大学

放送大学は高等教育計画の中では、当初新規高卒者を対象とする通常の通信制大学として想定されたことをみてきた。しかし、放送大学を生涯学習機関として位置づけようとする動きも高等教育政策・計画の中に同時並行的にみられる。この動きを追ってみよう。

4.4.1. 1969年 社会教育審議会答申の中の放送大学

まず、放送大学の構想が初めて登場した1969年3月29日の社会教育審議会答申「映像放送およびFM放送による教育専門放送のあり方について」では次のように述べられている。

外国に先例をみると、アメリカでは、すでに29のカレッジや大学が単位を与える通信教育に放送を利用しており、イギリスにおいても、1971年の発足を目標にして「公開大学」(Open University)の開設計画を進めている。

わが国においても、各方面から放送による通信制大学の設立が要望されている。大学通信教育での放送利用は、今後の重要な検討事項の一つと考えられる。（中略）

増大する多数の学生に対処して、講義、演習、実験、実習の指導の充実を図るとともに、教授研究活動における大学相互間の提携協力を進めるため、放送の利用を促進すること。また、大学の講義等を広く市民に開放するとともに、大学通信教育の拡大を図るため、組織的な放送利用を実現すること。

注21 唯一の例外は、放送大学の専門科目「生涯教育論」（主任講師麻生誠）である。

ここでは、放送大学の構想が一般の大学教育と放送と関連して述べられているが、直接放送大学を生涯学習機関として構想しているようにはみえない。この点に関して、次の文章は興味深い^{注22}。

[放送大学の構想が] 公式の文書のうちにはじめて登場したのは、文部大臣の諮問機関である社会教育審議会が、昭和44年3月29日に提出した『映像放送およびFM放送による教育専門放送のあり方について』である。この答申は、教育放送、とくにそれを大学教育に利用することを提案したのである。ただ、それは、現在構想されているような放送大学を考えるよりは、むしろ外国の大学でみられる形式の、主として社会教育面において大学がそれぞれエクステンションとして放送を利用し、大学教育を開放することに重点をおくものといてよい。

つまり、この認識が正しいとすれば、社会教育審議会では、当初新しく放送大学を創設するより、既存の大学のエクステンションとして考えられていたとみることができるのである。

4.4.2. 1969年 文部省「『放送大学』の設立について」

それでは、放送大学について、文部省はどのように構想していたのであろうか。放送大学に関する文部省の最初の公式の文書は1969年10月24日の「『放送大学』の設立について」である。ここでは、放送大学の設立の必要性について次のように述べている。

近年における科学技術の著しい進歩と社会経済の発展にともない、国民各層は常に新鮮で高度の専門的知識と豊かな教養を身につけることが必要となっており、何らかの理由で大学教育を受ける機会に恵まれなかった勤労青年をはじめ、広く国民の間に大学教育を受けたいという要望が高まっている。これらの社会の要望にこたえ、国民がその生涯を通じて教育を受けうる条件を整えることは教育行政の当面する課題であり、その一貫として大学教育を広く国民各層に開放することが要請されている。

ここには、「勤労青年をはじめ広く国民各層」としており、新規高卒者を含めて、国民各層を放送大学の入学者と想定していたことがわかる。同時に「国民がその生涯を通じて教育を受けうる条件」という形で生涯学習にもふれられている。

4.4.3. 1970年 放送大学準備調査会報告「放送大学の設立について」

ついで、1970年12月17日の放送大学の準備調査会報告も次のように述べている。

教育の機会均等の観点から、大学教育を受ける機会に恵まれなかった勤労青年、主婦等あるいは高等学校新規卒業者にその機会を提供するとともに、職業人の再教育をはじめ、国民各層の人々に対し、高度の教育を行なうことを目的とする。

注22 伊藤正己「『放送大学』の問題点」同編『放送制度 - その現状と展望 - 3』日本放送協会 1978年（『放送大学十年史』26頁より引用）

ここでも、放送大学の学生層の想定は、前報告と変わらない。しかし、勤労青年と職業人の再教育、あるいは国民各層のウェイトは明確には述べられていない。

4.4.4. 1974年 放送大学（仮称）設置に関する調査研究会議「放送大学（仮称）の基本構想」

1974年3月22日の調査研究会議の「基本構想」では、放送大学の目的と性格について、より具体的に次のように述べている。

これまでの教育機会の拡大は、その就学形態の制約があるために、勤労青年や社会人まで広く及ぶには至っていない。

今後における社会の複雑、高度化や情報化を見通すとき、これら勤労青年や社会人の間にも、高等教育の機会賦与への要請は高まってくるものと考えられ、また、予想される余暇の増大がそれを可能とするものと考えられる。

このような高等教育の機会拡大の要請に対処するためには、これまでの大学就学に必要な時間的、地理的、更には年令的制約を克服できるような、新しい高等教育の体系を展望する必要がある。また、これによって、今後増大が予想される高等教育進学希望者に対しても、新しい就学の形態を提供する可能性を開くことが期待される。

この新しい高等教育の就学形態を樹立する効果的な手懸かりとして、現在、テレビ、ラジオ等の情報媒体の著しい発達があり、また、それらの高等教育への活用を可能にする教育工学的研究も急速に進歩している。これらを基にして、高等教育の大衆化に対応した新しい方法、形態による大学の構想が可能であり、現に欧米諸国において、この構想がいろいろな形で実現され、あるいはその実現に向かって努力が積み重ねられている。

ここでは、放送大学は勤労青年や社会人の、高等教育の機会賦与への要請にこたえようとするものであること、また、高等教育進学希望者に対しても、新しい就学の形態を提供するものであるとしている。ここでも、わざわざ「勤労青年」と「社会人」あるいは「高等教育進学希望者」を分けている。

また、ここでは、放送大学は高等教育のマス化に対応する大学として位置づけられており、ユニヴァーサル・アクセス化に対応する大学として考えられていないという点に注意したい。

4.4.5. 1975年 放送大学創設準備に関する調査研究会議「放送大学の基本計画に関する報告」

放送大学の設立に関する公式の計画である調査研究会議の報告（1975年12月17日）は次のように放送大学の目的と性格を述べている。

放送大学は、地理的又は経済的理由による修学上の困難を排除するとともに、広く国民に対して、その必要に応じて再学習する機会を開放することができる。自宅で学習できる道を拡大することは、これまで進学を断念してきた人々に大きな希望を与えるであろう。また学校教育がどれほど普及しても、変動する社会に対応して絶えず自

己修練を行う必要があることは、前述の「教育需要の予測調査」によっても明らかである。教育の機会均等は、放送大学によって、あらゆる地域のあらゆる年齢層にまで拡大されるであろう。

放送大学は、生涯のどの時期でも大学卒業の資格を取得できる道を開くことになる。これによって、勉強の意欲がありながら、学歴上の資格を欠いているため適正な処遇を受けられなかったり、はっきりした勉学の目標が無いまま、専ら入学試験のために心身を労したりすることが、次第に緩和されるであろう。

ここでは、放送大学について、通常型の通信制大学を想定しつつも、他の計画文書に比べ、放送大学の生涯学習の観点が重みを増している点のみをとることができる。

4.4.6. 1979年 放送大学学園法提案理由

このように放送大学の性格として、次第に生涯教育の比重は増してきた。これは、1979年4月11日の放送大学学園法の提案理由にも明確にみとることができる。そこでは、「広く一般に大学教育の機会を提供することは、生涯にわたり、多様かつ広範な学習の機会を求める国民の要請にこたえるゆえんのものであると考えます。」とある。同法案に対する国会の付帯決議（参議院文教委員会 1981年5月28日）でも、「学園の設置する大学が広く国民に開かれた大学として充実発展し、わが国高等教育の改善と、生涯学習の機会の拡充に役立つとともに、学問の自由・大学の自治と放送の公共性・公平性が十分に確保されるよう」としている。なお、衆議院の国会の付帯決議も同様のものである。

4.5. 高等教育計画の中での生涯学習機関としての放送大学

このように、教育政策の中でも、社会教育や生涯教育に関する領域や放送大学の設置の動きの中では、生涯学習の観点は当初から存在し次第に比重をあげてきた。これに対して、高等教育計画の中で、生涯学習の観点が明確化するのはやや遅れる。この動きについてみよう。

4.5.1. 1974年 高等教育懇談会報告

1974年の高等教育懇談会報告では放送大学について次のように述べている。

今後における高等教育への進学者については、いったん社会に出たのちにいわれる生涯教育として高等教育の機会を求める者が増加すること、更に高等教育自体が、大学開放講座、通信教育、放送大学（仮称）等によって拡張されていくことに留意する必要がある。

ここでは、生涯教育としての高等教育進学者が増加し、こうした新しい進学者を含んで高等教育が拡張すること、その中に放送大学を含む新しい機関が拡張の役割を果たすことが述べられている。ここでは、放送大学の入学者に社会人を含むことは明らかである。しかし、放送大学を明確に生涯学習の機関として位置づけているわけではない。

4.5.2. 1979年 第2次高等教育計画

先にみたように、第2次高等教育計画では新規高卒者を主として念頭において放送大学を構想していたとみることができる。生涯学習について、第2次高等教育計画は、次のように述べている。

高等教育への進学の手機が高等学校卒業時に限られず、社会人となった後にも年令的、場所的、時間的制約を超え、広く開放されることとなれば、高等教育が広く生涯学習の場になり、いわゆる学習社会の実現に近づく。

しかし、これは高等教育機関一般を対象としたものであり、特に放送大学を想定したのではない。

4.5.3. 1983年 第3次高等教育計画（中間報告）と中教審答申

ところが、1983年の第3次高等教育計画の中間報告では、「生涯学習機関の中核としての放送大学」という項目があらわれ、ここに高等教育計画の中で、放送大学は生涯学習機関としてはじめて明確に位置づけられたといえよう。

なぜこのような急激な変化が生じたのであろうか。ひとつの鍵は、この第3次高等教育計画の2年前の中教審答申『生涯教育について』（1981年6月11日）である。ここでは、大学の正規の課程を成人に開放するための具体的な方策として放送大学についても言及されている。

大学の正規の課程を成人に開放するための具体的方策としては、学士入学などの編入学を含め、昼間学部への正規の学生としての受け入れの拡大のほか、昼夜開講制、大学通信教育、放送大学など開放型の制度の拡充や、成人の学習をも考慮した多様な教育課程の編成などが必要である。

こうして放送大学に言及した後、答申はさらに具体的に放送大学についてふれている。

この大学は、入学者選抜試験を行わず、柔軟かつ流動的に大学進学の手機を保障し、高等学校新規卒業者のみならず、広く成人に大学教育の手機を提供するものである。

（略）

このように、放送大学は、今後における我が国の高等教育の在り方に関して新しい役割を果たすものであるとともに、生涯教育の観点からも人々に広く高等教育の手機を提供するものとして重要であり、その早期実現を図るべきである。

ここでは、現在からみると、「高等学校新規卒業者のみならず」という文言が奇妙に見える。この時点まで放送大学は新規高卒者対象の大学としても構想されていたが、答申以降「生涯教育」にいつそう力点をおくことになったとみることができる。この答申以降、先にみた高等教育計画をはじめ高等教育政策・計画の中で放送大学は「生涯学習の中核として」明確に位置づけられるようになったといえよう。

4.5.4. 臨時教育審議会答申

臨時教育審議会、臨教審の第一次答申（1985年6月26日）は、生涯学習社会への移行とそのための生涯学習体制の整備を提案した。放送大学は次のようにこの政策の中に組み込まれている。

放送大学については、学習機会の拡充等の観点から、その特性を生かした新しい学習形態の開発などを行い国民の期待にこたえる努力が大切である。さらに、実績等を絶えず評価しつつ、対象地域の拡大、メディアの多角化による聴講機会の拡充などその充実を図るため、いわゆる第3セクター方式の活用を含め、その将来構想について多角的に検討する。高等教育レベルの通信教育については、新しい情報手段の発達に伴い、考え方を一新してその活用を新たな視野で検討する。

さらに「第5章 社会の教育の活性化 第1節 自主的な学習活動の促進の(6)」ではより具体的に次のように述べている。

放送大学は、テレビ、ラジオを中心とする多様な情報手段を利用し、国民に開かれた大学として豊かな教養と実生活に即した専門的学習を深めることを狙いに発足した。今後、従来の大学の枠にとらわれず、国民ひとりひとりの学習機会を充実していく新しい生涯学習のための機関として成長していくことが期待される。

このため、まず、様々な生活環境にある学生の単位取得のための配慮、多様な情報手段を利用する放送大学の特性を生かした新しい教育方法や学習形態の開発、さらに、単位互換等従来の大学とのネットワークを図るなど、国民の多様なニーズにこたえる努力をすることが大切である。さらに、実績等を絶えず評価しつつ、学習機会に恵まれない地域などで活用されることを配慮し、対象地域の拡大、メディアの多角化による聴講機会の拡充など、その充実を図るため、今後国際的協力の見地も含めた衛星の活用、ビデオや電子メールなどの活用による新しい学習形態の展開、地方公共団体との連携の在り方やいわゆる第3セクター方式の活用等を含めて、放送大学の将来構想について、実績等を踏まえつつ、長期的展望に立って、多角的に検討する。

この文は「審議経過の概要(その3)」(1986年1月22日)の「第2章 生涯学習の機会の拡大 第2節 生涯にわたる学習機会の整備の必要性 3 政策課題 (1) 自主的な学習活動 ウ. 放送大学、新しいメディアの活用等 (ア) 放送大学の展開」に既にみられる。また、「第7章 情報化への対応 4 政策課題 (4) 放送大学の展開」でもほぼ同様の文章がみられる。この内容はほぼそのまま第二次答申(1986年4月23日)に盛り込まれた。また、これに先立つ「2 情報化の進展と教育 (1) 放送メディアの光と影」では、「最近開校された放送大学や一部番組にみられる優れた教育効果は、その価値を遺憾なく発揮しているものである。」と高く評価している。

続く第三次答申(1987年4月1日)では、「第1章 生涯学習体系への移行 第2節 生涯学習の基盤整備」で「放送大学の機能を活用した地域学習センターの設置」につ

いてふれている。

これらを具体化するための「教育改革に関する当面の具体的方策について」（教育改革推進大綱）（1987年10月6日）でも、「1 生涯学習体制の整備の（1）」で「放送大学による学習機会の拡充等を中心とする生涯学習の基盤整備に努める」とされている。

さらに、中教審答申『生涯学習の基盤整備について』（1990年1月30日）では放送大学は各都道府県に設置される「生涯学習推進センター」と連携・協力を行い、また「推進センター」を放送大学の学習センターとしての場として活用するなど、放送大学を生涯学習の高等教育機関の中核に位置づけることは、現在まで継続している^{注23}。

5. 放送大学の将来構想と課題

5.1. 放送大学の性格の曖昧さ

5.1.1. 伝統的大学 (conventional universities) と生涯学習機関とのねじれ

以上検討したことからみると、高等教育政策・計画の中では当初から放送大学を明確に生涯学習機関として考えていたのではないようである。当初は、大蔵省との関連もあり、伝統的な新規高卒者中心の通信制大学を構想していたと思われる。しかし他方で、「勤労青年」を中心とする成人学生も含まれることは最初から想定されていたことも確かである。したがって、放送大学の構想には当初から「生涯学習」が入っている。放送大学がまったく生涯学習機関として考えられていなかったということではない^{注24}。しかし、高等教育計画では、放送大学は当初通常型の大学に近いものとして構想されていた。これが1980年代に入り、「生涯学習機関の中核」として位置づけられるのである。

高等教育計画の中でいずれの比重が大きいかはともかく、既にみたように、その後の放送大学の現実の展開は、「大学」としての役割を重視するか、「生涯学習機関」としての役割を重視するか、ねじりあいが見られる。これは、放送大学の学則の大学の目的に関しても次のように併記されている。

第1条 本学は、各専門分野における学術研究を通じて新しい教養の理念を追求し、放送を活用して大学教育を行い、併せて広く生涯学習の要望に応えることを目的とする。

注23 放送大学が通常大学が生涯学習機関かという目的の曖昧さに関連するかどうかかわからないが、放送大学の所管も当初は社会教育局であったが、1971年には大学学術局に移っている。なお、文部省生涯学習局の新設（1988年）後、放送大学は高等教育局と生涯学習局の共管となっている（『放送大学十年史』1994年 104頁、110頁）。

注24 一説では、文部省と郵政省の放送大学問題懇談会が1969年11月に出した意見書の中で「生涯教育」の語を平塚益徳氏が入れたという。「座談会『放送大学の創設にあたって』」での齊藤正氏の発言『文部時報』1971年7月号（『放送大学十年史』1994年 35頁より引用）。また、別の説として、放送大学の全国化が実現せず南関東地域に全科履修生を限定したため、学生数が当初予想されたより少なくなると考えられたので、成人学生獲得のため生涯学習を強調したという（「発足する放送大学への期待と注文」『IDE 現代の高等教育』No.222 1981年 49頁）。

また、『放送大学学園要覧』（1997年）の設立の趣旨・目的でも次のように「生涯学習機関」と「今後の高等学校卒業者に対し」とが併記されている。

- 1 生涯学習機関として、広く社会人に大学教育の機会を提供すること。
- 2 新しい高等教育システムとして、今後の高等学校卒業者に対し、柔軟かつ流動的な大学進学を保障すること。
- 3 広く大学関係者の協力を結集する教育機関として、既存の大学との連携協力を深め、最新の研究成果と教育技術を利用した新時代の大学教育を行うとともに、他大学との交流を深め、単位互換の推進、教員交流の促進、放送教材活用の普及等により、わが国大学教育の改善に資すること。

なお、第3の目的については、放送大学は、印刷教材や放送教材が公開されているため、全国の大学の教育内容の模範になるという点で高等教育の質的改善に寄与するという課題も担っている。しかし、この課題は、生涯学習機関という課題とは葛藤を起しやすく解決が難しい問題である。

5.1.2. 「新しい教養」について

上でみたように、放送大学の学則では放送大学の目的に関して「新しい教養の理念を追求」とある。しかし、この「新しい教養」もまた曖昧である。放送大学の目的の曖昧さに関連して放送大学の教養学部構想についても簡単にふれたい。放送大学は、最初から教養学部を意図して構想されたわけではない。1969年の文部省の「『放送大学』の設立について」の「2. 放送大学の構想および問題点の（4）放送大学の設置する学科」では次のような記述がある。

限られた電波であるので、人文、社会、自然の各系統のあらゆる学科を設置することは不可能であり、設置できる学科はある程度限定される。時代の進展に即応した特定の専門的な学科、あるいは対象を広くとらえることを目的として教養学科的なもの等の設立について検討する必要がある。また、高等教育計画全体の視点および放送の特性の両面からの検討が必要である。

これをみると、放送大学は当初から教養学部をおくことを目的としていたのではないことがわかる。ただし、これに続く1969年の放送大学（仮称）の設置に関する調査研究会議『放送大学（仮称）の基本構想』では、大学の名称として「例えば、公開大学、放送大学、教養大学等が考えられ」としている。また、ここでは、教育課程は、人文・自然、社会・国際関係、理工学、生活科学の4分野を想定している。ここでは、「教養」というより、いわゆる「専門」に沿った分野構成である。その後、1975年の放送大学創設準備に関する調査研究会議「放送大学の基本計画に関する報告」で、現在の3コース、6専攻があらわれる。

この教養学部に至る経緯については今後の研究を待ちたい。しかし、問題なのは現在でも「教養」概念は曖昧で多義的であることにある（舘 1997年 30頁）。いうまでもなく、放送大学では、狭義の「教養」教育だけでなく、勤労者の再教育やリフレッ

シュなどの再学習型の科目も併存している。このことも放送大学の性格を考える上で重要であろう。「新しい教養」概念の曖昧さが放送大学の目的や性格を曖昧にしているからである。

5.2. 見えない未来と見える未来

5.2.1. 計画の終焉と放送大学

少子化による18歳人口の減少と財政緊縮に伴う「大学の冬の時代」は確実に訪れてきている。生き残りをかけた大学間の激しい競争が生じることが巷間話題に上るようになった。これに対して高等教育政策も計画を放棄し、市場化に向かってきている。こうした状況のなかで、現行の第5次高等教育計画（大学審議会 1997年）には放送大学についてまったく言及していない。1998年6月30日の大学審議会「21世紀の大学像と将来の改革方策について（中間まとめ）」では次のように述べられている。

生涯学習需要の高まりに対応し、単に社会人も学べる大学ではなく、社会人の再学習を目的とした講座、大学院のコースの開設なども重要である。生涯学習の中核的機関としての役割を担う放送大学においては、衛星通信による全国化が実現したところであり、国民の生涯学習機会の拡大のため更なる発展が期待される。

これは、従来の高等教育政策・計画の路線の繰り返しに過ぎない。同年10月26日の答申では放送大学についての言及はみられなくなっている。なお、「『遠隔授業』の大学設置基準における取扱い等について（答申）」（大学審議会 平成9年12月18日）や「通信制の大学院について（答申）」（同）では当然放送大学についても言及されているが、これらに関しては別の機会に論じたい。

5.2.2. 放送大学の高等教育システムでの位置づけ

放送大学はユニヴァーサル・アクセス段階の大学のはずだが、現実にはマス段階の大学の性格を強く持っている。これはなにも放送大学だけの特徴ではなく、他の遠隔高等教育機関にもみられる。たとえば、イギリスの公開大学も同じ性格を持っている。

さらに、放送大学はマス段階の大学の性格だけでなく、エリート段階の大学の性格を持っている。たとえば、現在では必修ではなくなったが、卒業研究などを学生に課することにみられる。これはいわゆる教養（リベラル・アーツ）の問題とも関連している。エリートというと今日ではネガティブな響きが強いが、これは人間形成を行う大学教育の良質の部分であり、放送大学がユニヴァーサル・アクセス型だから、ただちに切り捨てるべきだと主張するものではない。ただ、冒頭にふれたように、エリート型大学もマス化に対応しなければならないし、逆に、マス型大学もエリート型を残している面もあるということである。ユニヴァーサル・アクセス段階の高等教育機関はエリート型とマス型の長所を残すべきである。

放送大学がエリート型あるいはマス型の大学として活動してきたことはある意味では当然である^{#25}。モデルとなるべきユニヴァーサル・アクセスの段階の大学の姿はま

注25 この他にも、放送大学のエリート型の特徴はみられる。たとえば、放送大学の教員のほとんどがエリート型の大学の出身者であることも、放送大学のエリート型の性格を強めている。

だみえてこないからである。しかし、だからといって、放送大学の目的・理念を明確化せず、なし崩し的に多様化していくことは避けなければならない。

5.2.3. 生態学的多様性

高等教育政策・計画にあらわれたものから判断すると、生涯学習の立場からは、放送大学への期待は大きい^{注26}。放送大学は高等教育システムの柔軟化に寄与するとされている。

この点で、放送大学を先にみた新規高卒者を対象とする伝統型の大学の延長線上にみて、「あくまで大学であり、たまたま多くの学生が成人であるにすぎない」とみる立場とでは、かなり温度差がある。先にみた教養概念の曖昧さとともに、この両者の差も放送大学の性格を曖昧にしているのではないかと思われる。

放送大学の目的や理念の多様性と曖昧性は似て非なるものである。放送大学が社会のニーズに応えるために多様化していく場合、個々の社会的ニーズは個別的で明確なものである。しかし、そのために目的が複合化することにより、大学全体の理念が曖昧になっていることが問題なのである。

さらに言えば、目的の多様性それ自体も問題ではないこともありうる。一つのニーズにこたえるモノカルチャーより「生態学的多様性」をもつことが「サバイバル」には重要かもしれない。ただ、そうだとしたら、目的の多様性を明確化するべきであろう。つまり、「教養か職業教育か」とか「伝統的(学問)か生涯学習か」とかの二者択一を問題にしているのではなく、「生態学的多様性」を持つことが必要であると考えられよう。しかし、放送大学が今後、いかなる方向を選択するにせよ、それが明確に大学の方向として位置づけられていないことが問題であろう。「いつでも、どこでも、誰でも」は放送大学の標語であり、ユニヴァーサル・アクセスを具体的に表現したものである。しかし、それは標語以上のものではなく、放送大学の目的や理念は曖昧なままである。もし筆者の認識が不足しており、放送大学の目的や方向性が明確に位置づけられているとしたら、少なくともそれらが大学の内外に共有されていないことが問題であろう。

5.2.4. 技術と将来構想

計画はその本性として未来志向である。しかし、放送大学のように、きわめて最先端で高度の技術を用いる教育機関では、激変する技術と計画の間に齟齬が生じることも放送大学の将来をみえにくくしている。

本稿の冒頭でふれた高等教育の発展段階論を唱えたトロウは、最近、これからの高等教育は、ユニヴァーサル・アクセスではなく、ユニヴァーサル・パーティシペーション(参加)になるだろうと主張している(Trow 1998)。彼がこのように自説を再修正したのは、これまでの彼の発展段階論が進学率を基礎としているのに対して、来るべきユニヴァーサル・パーティシペーションの段階では、進学率を云々すること自体意味がないと考えたからだという。つまり、いつでも、だれでも高等教育に進学する

注26 高等教育計画での放送大学への期待の大きさは、『IDE 現代の高等教育』No.227 特集「放送大学への期待」1982年1月号やOECD, *Educational Planning: Reappraisal*, 1983, p.219にもみることができる。

段階では、進学率といった数値は意味をなさない。私たちが慣れ親しんでいる「学校とは通学する所である」という考えさえ情報技術（Information Technology, IT）の進歩で、自宅学習が中心となれば、なくなっていくかもしれない。

このトロウの主張は放送大学にとってきわめて示唆に富んでいる。放送大学は、これまでみてきたように、目的を複合化しそれらがねじりあいながらも「いつでも、どこでも、だれでも」というように、ユニヴァーサル・アクセスをめざした大学として現在ある。自宅学習などは放送大学では既に実現している。しかし、トロウの指摘の重要性は、この点にあるのではなく、未来を構想することがいかに困難であるかという点にある。新しい情報技術は高等教育のあり方をすっかり変える大きな影響力を秘めている。しかし、彼はその影響を現在の時点で予想することは不可能であることを強調する。その理由は、技術の進展の速さに対する人間や組織の対応の遅さにあるという。

放送大学にとって、テレビやラジオ、放送衛星や通信衛星を使用するのは、構想時点では最善の選択であったとあっていい。しかし、通信技術が進んだ現在では、インターネットを始め、様々な情報通信メディアがある。しかも、さらに技術が進めば、数秒でテレビやラジオの教材が学生個人のもとに届けられる日も遠くない。そうすると、そもそも現在の45分の長さに固定した授業形態そのものも変更を迫られるであろう。また、通信指導や単位認定試験の方法も現在とはすっかり変わるかもしれない。

しかし、現在のところ、そうした未来は、実現可能性は高いとはいえあくまで可能性でしかない。可能性を前提に放送大学の将来計画を作ることは難しい。それゆえ、現在のそして近い将来実現可能な技術を前提にしてしか将来構想・計画は策定されない。だから、将来構想や計画が実現されたときには、既に陳腐化していることがある。まさしく技術の進歩に人間や組織が追いついていないのである。

大学は中世以来800年以上続いてきた、人類の歴史の中でも重要な組織のひとつである。大学は時代とともに様々な変容を遂げてきたが、エリート段階から大学の基本的な性格は変化していない。大学にとって変えなければならない部分は何か。変えてはいけない部分は何か。トロウ教授の自説の変更は放送大学にとってのみならず、高等教育の将来に大きな問題を提起している。

たとえば、大学は社会の変化に対して次のような新しい役割を果たすことがますます求められている。

- (1) 高等教育機会の提供（地域的不平等の是正など伝統的役割と新しい教育機会の提供）
- (2) 生涯学習
- (3) 地域社会への貢献
- (4) 社会の変化に対応する人間の育成
- (5) 社会の変化を生み出す人間の育成
- (6) 産業との連携
- (7) 学校から労働への移行

これらを果たすことによって、大学は社会の支持を得て資源も確保できる（Hal-

lak & Caillods 1995, p. xiv). いうまでもなく、これらの変化は事実認識として主張されているのであり、価値判断ではない。つまり、大学がこのような変化を遂げることで資源を確保できるというのが望ましいかどうかを問題にしているのではなく、実態がこのように推移しているということである。逆に、伝統的な古典的教養教育や専門教育も大学の一部では常に必要とされる^{注27}。

5.3. 遠隔高等教育と放送大学の課題

トロウの言うユニヴァーサル・パーティシペーション段階はおろか、マス段階への大学の対応もまだ日本では十分実現しているとはいえない。まだ、日本の高等教育の未来は確定せず、想像しがたい。裏返せば、未来を見るためには想像力が必要とされる。

未来が確定しないと言うことは不安定であるが、同時に大きな可能性を持っているということでもある。高等教育の将来に対して様々な可能性をもつ遠隔教育は大きな挑戦である。放送大学は日本の高等教育システムの変革という大きな構想・夢の実現に寄与しうる。しかし、これまでのところ、放送大学の全国化が遅れたことから放送大学はこの役割を十分に果たしたとは言えない。放送大学は1998年によく全国化を達成したばかりである。今後、放送大学への期待はますます大きくなるであろう。しかし、全国化した現在でも予算面をはじめ現実の制約は大きい^{注28}。この制約の中で高等教育システム改革に寄与する放送大学の将来像をどのように構想していくか。放送大学に課せられた最大の課題であろう。

【付記】 本論文は1997年7月16日の放送大学教員懇談会における報告「高等教育計画と放送大学」および1998年5月15日の東京大学大学院演習「高等教育論」と同年7月13日の上智大学の教育社会学研究会における報告「大学審議会の将来構想」をもとに大幅に加筆修正したものである。発表の機会を提供していただいた方々ならびにコメントをお寄せいただいた方々にあらためて感謝したい。

〈参考文献〉

- 麻生誠 書評「高学歴社会の大学」『IDE 現代の高等教育』No.174 1976年
 麻生誠・池田秀男編『教育革新と教育計画』第一法規 1984年
 麻生誠「教育計画とは何か」(麻生・池田編 1984年)
 麻生誠「生涯学習の立場から」『IDE 現代の高等教育』No.322 1991年
 天野郁夫『変革期の大学像』日本リクルートセンター 1980年
 天野郁夫「高等教育計画の転換」『IDE 現代の高等教育』No.322 1991年
 天野郁夫「高等教育システムの構造変動」広島大学大学教育研究センター『大学論集』第24集 1995年
 天野郁夫・吉本圭一(研究代表)『学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究』放送教育開発センター 1996年
 天野郁夫『大学に教育革命を』有信堂 1997年

注27 この点を強く主張してアメリカ高等教育界に大きな影響を与えたのがブルーム 1988年である。

注28 これに関して具体的な放送大学の状況に関しては井上 1998年、岩永 1998年や小林 1998年bを参照されたい。

- 天城勲「回顧と展望」『IDE 現代の高等教育』No.396 1998年
- 荒井克弘「日本の教育計画」(矢野・荒井編 1990)
- 飯島宗一「放送大学への期待と注文」『IDE 現代の高等教育』No.227 1982年
- 市川昭午「求められるビジョンと決断」『IDE 現代の高等教育』No.384 1997年
- 伊藤彰浩「高等教育大拡張期の政策展開」(天野・吉本編 1996年)
- 井上孝美「放送大学の全国化」『IDE 現代の高等教育』No.398 1998年
- 岩永雅也「放送大学と一般大学との連携」『IDE 現代の高等教育』No.398 1998年
- 潮木守一「教育科学の目指すもの」(矢野・荒井編 1990年)
- 奥井晶「放送大学の課題—大学通信教育の立場から—」『IDE 現代の高等教育』No.227 1982年
- 海後宗臣・寺崎昌男『大学教育』戦後日本の教育改革 第9巻 東京大学出版会 1968年
- 金子元久「2010年の高等教育」『IDE 現代の高等教育』No.369 1995年
- 金子元久「見えるものと見えないもの」『IDE 現代の高等教育』No.384 1997年
- 金子元久「将来構想・基本構想」『IDE 現代の高等教育』No.396 1998年
- 菊池城司「教育計画」『新教育社会学辞典』東洋館出版社 1986年
- 黒羽亮一『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部 1993年
- 小林雅之「中教審答申以降の高等教育計画の展開」『広島修大論集』第29巻第1号 1988年
- 小林雅之「抑制政策への転換」(天野・吉本編 1996年)
- 小林雅之「大学の類型化と構造変動の分析」(天野郁夫(研究代表)『国立大学と地域交流』国立学校財務センター研究報告第2号 1998年)
- 小林雅之「放送大学—マルチメディアによる大学教育」(香川正弘・小野元之編『広がる学び開かれる大学』ミネルヴァ書房 1998年)
- 小峰隆雄「日本における経済計画の役割」(香西泰・寺西重郎編『戦後日本の経済改革』東京大学出版会 1993年).
- 館昭『大学改革 日本とアメリカ』玉川大学出版部 1997年
- 玉井日出夫「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 1991年
- マーティン・トロウ『高学歴社会の大学』(天野郁夫・喜多村和之訳)東京大学出版会 1976年
- 橋本鉦市「高等教育政策と私立大学の拡大行動」(天野・吉本編 1996年)
- 橋本鉦市「戦後日本における専門職養成政策の政治プロセス」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第36巻 1996年b
- 原芳男「高等教育計画」『IDE 現代の高等教育』No.241 1983年
- 藤田英典『教育改革』岩波新書 1997年
- アラン・ブルーム『アメリカンマインドの終焉』(菅野盾樹訳)みすず書房 1988年
- 放送大学十年史編纂委員会『放送大学十年史』放送大学学園 1994年
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.167 特集「高等教育計画」1976年4月号
- 「発足する放送大学への期待と注文」『IDE 現代の高等教育』No.222 1981年7-8月号
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.227 特集「放送大学への期待」1982年1月号
- 民主教育協会IDE編集部「放送大学への疑問と回答—国会ではどんな議論が行われたか」(『IDE 現代の高等教育』No.227 1982年)
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.241 特集「高等教育計画」1983年6月号
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.262 特集「高等教育計画の可能性」1985年6月号
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.322 特集「1990年代の高等教育計画」1991年2-3月号
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.351 特集「戦後大学政策の展開」1993年12月号
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.369 特集「2010年へのシナリオ」1995年9月号
- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.384 特集「臨定問題と将来構想」1997年2月号

- 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.396 特集「大学審の10年」1998年4月号
 民主教育協会『IDE 現代の高等教育』No.398 特集「遠隔教育の新時代」1998年6月号
 文部省『学制百二十年史』ぎょうせい 1992年
 矢野眞和・荒井克弘編『生涯学習化社会の教育計画』教育開発研究所 1990年
 矢野眞和「教育計画」日本教育社会学会編『教育社会学研究』第50集 東洋館出版社 1992年
 矢野眞和「2010年のシナリオ」『IDE 現代の高等教育』No.369 1995年
 矢野眞和『高等教育の経済分析と政策』玉川大学出版部 1996年
 山崎政人『自民党と教育政策』岩波新書 1986年

- Adams, D., Extending the Educational Planning Discourse: Conceptual and Paradigmatic Explorations, *Comparative Education Review*, Vol.32, No.4, 400-415, 1988.
 Adams, D., Educational Planning: Differing Models, Húsen, T. and T. N. Postlethwaite (eds.), *The International Encyclopedia of Education*, 2nd ed., 1804-15, 1994.
 Hallak, J. and F. Caillods (eds.), *Educational Planning*, UNESCO, 1995.
 OECD, *Educational Planning: Reappraisal*, 1983.
 Schoppa, L., *Educational Reform in Japan*, Routledge, 1991.
 Trow, M., *From Mass Higher Education to Universal Access*, paper presented at the first Annual Conference of the Japan Association for Higher Education Research, Hiroshima, May 31, 1998 (mimeo.).

(平成10年11月13日受理)