

人口減少社会における地域連携、 高等教育の役割・機能、教育学の課題を問う¹

羽田 貴史

(広島大学・東北大学名誉教授)

1. 教育と社会の相互作用から見る教育の課題

(1) Society5.0はあるべき社会像か

人間は、社会の中に生まれ社会を形成する。そのプロセスは、すでに存在する社会の価値や仕組みに適合する社会化と呼ばれるが、それだけでは、社会は変化・発展しない。社会化される人間は、社会を変える存在でもなければならぬ。社会化されながらより良き社会を創造する人間となるという対立・葛藤するこの命題は、勝田守一なら「教育の目的的規定と社会的規定の統一」とでもいうだろう。

それは、教育だけの課題ではなく、政党・教会・労働組合や各種の中間団体、社会を構成する各種の組織・団体—今風には「社会関係資本」—の存在形態と影響力にもよるが、社会の担い手を育成する機能として、これからの社会の在り方と教育の在り方を切り離して論じることはできない。

ところで、現時点での社会像として流布しているのは、Society5.0である。それは、「第5期科学技術基本計画」(2016年1月22日閣議決定、2016-2020年期間)で今後日本の科学技術を基盤にした社会像として提起されており、ICTの発展により「サイバースペースとフィジカル空間(現実社会)が高度に融合した『超スマート社会』を未来の姿として共有し、その実現に向けた一連の取組を『Society 5.0』」(「概要」)と呼び、「必要なもの・サービスを、必要な人に、必要な時に、必要なだけ提供し、社会の様々なニーズにきめ細かく対応でき、あらゆる人が質の高いサービスを受けられ、年齢、性別、地域、言語といった様々な違いを乗り越え、生き活きと快適に暮らすことのできる社会」だという。Society 5.0は、産業技術の革新によって社会進歩がもたらされるという社会像であり、東大総長の五神真氏は、『大学の未来地図』(ちくま新書、2019年1月)で、官邸に設置された未来投資会議(2016年9月9日設置)が示すスマート化を「世界の調和的な発展への具体的

なシナリオだと言えるのです」(p.9)と述べている。

しかし、現実の社会は、グローバル化の下で諸国家間及び国内の格差・貧困化が進行し、環境問題や温暖化が進む社会でもあり、テロが横行し、国際緊張がかつてなく高まり、民主主義が危機に瀕している社会である。OECDは、現代社会の課題として、①高齢化と年齢構成の変化、②人口増加、世界的な格差の拡大、人間の移動、地球規模の環境問題、③経済のグローバル化、知識集約型のサービス経済への移行、④労働世界の変容、不安定雇用の増大、女性の就労増加、⑤高等教育への進学増加、教育投資の増加、教育機会の不平等、留学生の増加、⑥デジタル革命、インターネットの広がり、⑦政治参加の形態の変化、福祉国家の役割の縮小、⑧家族形態の多様化、社会的相互作用の減少、信頼感の喪失を上げており、教育は、これらの課題を解決するために、何ができるかが問われている(2008、*Trends Shaping Education*、立田慶裕監訳『教育のトレンド 図表でみる世界の潮流と教育の課題』明石書店、2009)。現代社会の持つ様々な問題に全く触れず、楽天的な科学技術万能論のみの社会像には驚かざるを得ない²。

(2) 日本人の知性の問題と教育の課題

Society5.0の一面性については、広田(2019、pp.290-296)も指摘しているが、問題なのは、こうした社会像を生み出す人間の知性である。スマート社会なるものは、一見、立派に見える。しかし、ICTが高度に普及する結果、消費電力はどうなるのか。JST低炭素社会戦略センター『低炭素社会の実現に向けた技術および経済・社会の定量的シナリオに基づくイノベーション政策立案のための提案書 技術普及編 情報化社会の進展がエネルギー消費に与える影響 (Vol.1) —IT機器の消費電力の現状と将来予測—』(2019年3月)³は、今後IT化が進んだ

1 本論は、2019年11月7日日本教育学会北海道地区主催・北海道教育学会共催講演会での講演に加筆修正を行ったものである。

2 現代社会の課題と教養については、拙編著『グローバル時代の教養教育を求めて』(東北大学出版会、2018年3月)を参照されたい。

3 <https://www.jst.go.jp/lcs/pdf/fy2018-pp-15.pdf>。(2019年10月9日アクセス)。

場合、日本のIT関係の消費電力は2030年には1480テラワットHになると推計している。2016年の日本の総消費電力は980テラワットHだからITだけで現在の電力の倍が必要になる。2050年には現在の200倍になるという。どうやってこの電力をまかなうのか。

もちろん、ICT活用と効率化により、環境負荷が減少し、CO排出量も低下するという予測・推計もある(総務省・グローバル時代におけるICT政策に関するタスクフォース「地球的課題検討部会」配布資料『2020年におけるICTによるCO₂削減効果』2010年5月11日)。

だが、効率化は、消費電力の増加という今後確実に起きる現象への対応策として述べられているに過ぎず、確実ではないに等しい。周知のように化石燃料による発電は引き下げねばならず、原発も行き詰まり、太陽光などに諸外国が取り組む理由もそこにある。ところが「科学技術基本計画」はこの問題に触れていない。五神『大学の未来地図』も同様であり、東京大学が持続可能な開発目標に取り組んでいることに紙幅を割き、気候変動やエネルギーへの取り組みを紹介しながら(pp.100-105)、自ら描く社会像が環境負荷を拡大することには、一言も触れず、楽天的な未来像を描くのである。根本的に欠けているのは、リアルな現状認識である。

これは、現代日本で流布している一般的な「知性」の特徴であるといつてよい⁴。五神氏は物理学の分野では業績のある研究者であろう。ところが、ある命題を主張しながら、その命題がもたらす様々な側面を考察して命題の妥当性を検証することはしない(あるいは、できない)。他方では、負の側面それ自体は認識するが、この両者を連結して全体像として把握することができない(あるいは、しない)⁵、相互に矛盾する命題を同じ人物が主張して気づかないことは、特殊な事例ではない。初等中等教育から高等教育に進学し、さらに大学院教育での学習と研究訓練を通じて育成される「知性」は、自然・社会・人間という我々が存在する客観世界の構造に対応して細分化された研究分野の知識に基づいて構成される世界像の上に成り立つ。研究者は、習得した

専門分野のパラダイムに基づいて世界を解釈し、複雑・開放系で価値の対立も含む社会を把握しがたい。Society5.0なる概念も、細分化された知識構造の上に立って世界を解釈する人々によって支持される。教育学の課題は、こうした知を生み出す枠組みを批判し、対象世界の認識の全体性を獲得することを視野に入れなければならない。

(3)高等教育行政における知識・能力論の問題

同世代の60%近くが進学する大学・短大は、人材育成に止まらず、市民教育など多様な役割を持ち、初等中等教育と連続して、その位置づけが論じられなければならない。この20年間、大学教育では、文教行政が育成すべき能力像を明示し、それに沿っていわゆる3つのポリシーが認証評価や補助金申請などの条件にされるなど、教育に対する標準化と行政指導が進んできた。教育における制度・外形的な要素だけでなく、能力や教育方法について審議会答申で勧告する端緒は、大学審議会『21世紀の大学像と今後の改革方策について一競争的環境の中で個性が輝く大学一』(1998年、98答申)であった。98答申は、制度・外形的な要素に止まらず、「主体的に変化に対応し、自ら将来の課題を探究し、その課題に対して幅広い視野から柔軟かつ総合的な判断を下すことのできる力」(課題探究能力)として、大学で育成すべき能力を定義した。

2008年の中教審答申『学士課程教育の構築に向けて』は、さらに踏み込み、「大学教育の改革をめぐる『何を教えるか』よりも『何ができるようにするか』に力点を置き、その「学習成果」の明確化を図っていこうという国際的な流れがある」(p.12)と述べ、「知識・理解」「汎用的技能」「態度・志向性」「統合的な学習経験と創造的思考力」から構成される「学士力」を学習成果の参考指針として提示した。

2012年の中教審答申『新たな未来を築くための大学教育の質的転換に向けて～生涯学び続け、主体的に考える力を育成する大学へ～』は、「学士力」を前提に、学生の授業外学修時間の拡大が学士課程教育の質的転換の起点になるという提言を行った。

これらの答申で示される大学教育像は、第1に、

4 大学教育学会の2019年度課題研究集会は、「大学、そして学士課程教育で、どのような人材を育成するか—第4次産業革命とSociety5.0に向けて—」と題し、この社会像の考察抜きで人材育成を論じている。一般教育学会を前身に持つこの学会は、大学教育における市民育成や教養教育の探究に存在価値をおき、学会のエトスでもある。そのミッション・ステートメントは、「学術の成果に根ざした成果を広く世界に発信して、社会に貢献する教養ある人間の育成に貢献します」と述べるが、現代社会の課題を捉えない社会像は、学術の成果とは到底言えず、人材育成と人間育成も同じではない。加えて、近年、社会科学の各分野から高等教育政策への批判が行われているが、批判的検討は非会員の佐藤郁哉氏の講演に委ね、学界の企画として政策命題をただ是認する集会の構成内容は、理解に苦しむ。

5 『大学の未来地図』の、「第5章 大学は 大学は面白い!」は、東京大学の歴史を述べているが、1877年の創設後は、戦後改革に飛び、帝国大学が国家のための学問を先導したことに何一つ触れない。テクノクラートや法制官僚など科学技術の導入・革新の文脈でのみ東京大学を理解する大学像は、見事に社会の未来像と対応している。歴史の無知なのか歴史の無視なのか。

知識と能力を対立的にとらえ、現代社会において求められる知識を曖昧にし、松下(2011)は、「コンピテンシー型教養教育」と呼び、教える内容を重視し、普遍的な人間形成を追求する教養教育を「コンテンツ型教養教育」に対置して、学問領域の固有性に依拠しない教育内容に基づかず、知識軽視の学習へ変化する問題点があると批判する(pp.113-135)。

第2に、しばしば引用されるOECDのキョ・コンピテンシー概念は、シティズンシップ領域を含み、グローバル化社会における諸問題に取り組む市民としての像を明確にしているが、18歳選挙権が付与されながら、市民社会の担い手を育成する視点がほとんど見られない。加えて、2000年代にOECDは、教育の成果を、従来の人的資本概念だけでなく、人間の福利を実現する社会関係概念に拡張し、市民・社会的関与に取り組んでいるが、これも参照されていない(羽田2019a, pp.14-16)。

第3に、2012年答申は、学生の授業外学習時間の拡大に焦点を置いている。それ自体はネガティブとは言えないが、これを大学教育マネジメントの中核に置くことで、学生が自分の問題関心や知的好奇心に沿って自由に学習することを抑制しかねない。特に、この発想は、卒業研究や研究指導など、研究と教育を統一的行う教員の活動を軽視し、教員の指導力が問われるこれらの活動を弱め、学長に集権化されたマネジメントを強化するところに要点がある。しかし、こうした方策が有効というエビデンス

は存在しない。答申の論拠ともなった文部科学省学術創成研究費による『高等教育グランドデザイン策定のための基礎的調査分析』(2005-2009年度)は、研究室指導の効果が低く受け取られるデータは紹介し、逆に、効果の高いデータは使わず、政策に都合の良い発表を行っている(金子2013)⁶。

第4に、大学教育での学習成果の測定と公表が、大学の説明責任の現れとして推奨され、測定結果をもとにした教学マネジメントやIRなどが喧伝されている。その起点は、ブッシュ政権下のスペリングス報告(Commission on the Future of Higher Education 2006)であり、学習成果測定が教育マネジメントの国際動向である根拠として川嶋(2008; pp.178-179)、ベネッセ教育総合研究所(2008; pp.115-119、執筆は山岸直司)、濱名(2010; p.4)、金子(2016; pp.11-12)によって紹介されてきた。

しかし、スペリングス報告は、高等教育の現実を理解せず、大学や教員による努力を無視し、高等教育の画一化・標準化をもたらし、学生のプライバシーを危うくするものとして批判を浴び、ACE会長David Wardは署名を拒否した。上記の研究は、こうした事実と全く触れない(羽田2019a, 18-19)。

(4)教授学の課題—汎用的能力論やアクティブ・ラーニングは問題を解決するか?

このような状況において、教授学は、大学教育レベルまでを視野に入れた理論的実証的研究を積み重

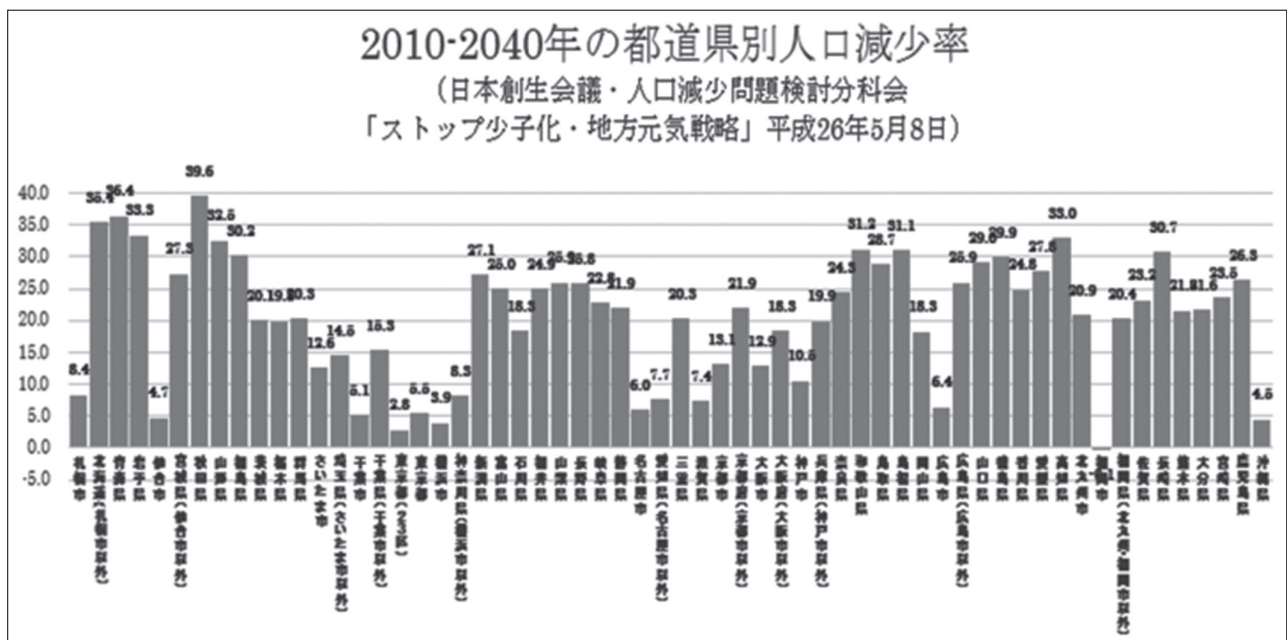


図1

6 この点については、羽田(2019a, pp.19-21)が批判していることをぜひ参照されたい。なお、大学における教育活動は、学問の自由に含まれ、文部行政権がどこまで関与しうるかという根本問題もある。学習成果の測定それ自体は、大学がどのような教育活動を行い、その成果がどう達成されているかを知ることは重要である。しかし、学生がどのような能力を身につけ、どのような人間になろうとするかは、究極的に個人に属することであり、どのような能力をつけるべきかを政府が定めうるものだろうか。

ねているであろうか。高等教育行政におけるこれらのテーゼは、認知科学や教授学の専門家を欠いた審議会で発せられ、教養論(藤本2012、綾井2017)、教育心理学(石井2015)、教育哲学から批判が発せられ、コンピテンシー論を進めてきた奈須(2019)も、汎用的能力をカリキュラムの上位において直接教えるような動向に、「コンピテンシーを新たなコンテンツにする発想でもあり、およそ不可能であるばかりか、コンピテンシー・ベースの教育に関する誤解を流布するもの」と批判している。

北海道大学教育学部の教授学グループは、科学をすべての国民が学ぶ視点から、古典力学・熱力学・電磁気学の授業書づくりを組織的に進めてきた。その原型である仮説実験授業は、板倉聖宜氏によって創設され、その理念は、科学的精神が民主主義と結びつき、社会を担う人間育成と連結することにつながっていた。しかし、上記、五神の例にみられるごとく、科学的方法の習得は、細分化された専門分野の手法による世界の解釈に導かれ、全体性を見失うことを回避できない。北大グループは、この点にどう取り組んでいるのか。認識における全体性の回復を、現代の教授学はどのように実現しようとしているのかが問われている。

2. 大学と地域社会の関係を問う一歴史的視点

人口減少問題を契機に、大学と地域の連携を新たに構築する動きがある。忘れてならないのは、大学と地域社会は、歴史的にすでに深い関係があることだ。中世の大学は都市国家から生まれ(ボローニア、パリ)、大学によって都市が形成された(ケンブリッジ)。大学は地域社会から生まれ、地域社会を形作ってきたのである(横尾 1985)。

後発的近代化の一環として国家官僚・テクノクラート育成のためにモデルとしての帝国大学を設置し、公私立大学や専門学校によって高等教育システムを構築した日本においてさえ、大学の基盤は、近世社会から地域的に蓄積されてきた教育・文化・産業的基盤である(北海道大学-札幌農学校、東北大学-明倫要賢堂、名古屋大学-愛知医学校、大阪大学-適塾、九州大学-修猷館診察所)。私立大学も宗教結社の地域的存立が基盤であった(同志社-改革派教会、東北学院大学-ドイツ改革派教会)。

19世紀後半の官立高等教育機関の重点的設置、1920年代の官立高等教育機関の各府県配置計画は、ほぼ例外なく政党・党派を超えた地元設置運動が推進力であり、地域産業と深い関係を持っていた(本山 1981)。戦後大学改革は、国立高等教育機関を統

連携中枢都市圏の取組の推進

連携中枢都市圏の意義とは

▶ 地域において、**相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成**

連携中枢都市圏に何が求められているのか

- ① **圏域全体の経済成長のけん引**
産学官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援 等
- ② **高次の都市機能の集積・強化**
高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備 等
- ③ **圏域全体の生活関連機能サービスの向上**
地域医療確保のための病院群輪番制の充実、
地域公共交通ネットワークの形成 等

連携中枢都市圏をいかに実現するか

▶ **地方自治法を改正し、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする「連携協約」の制度を導入(平成26年11月1日施行)**

▶ 平成26年度から、**連携中枢都市圏の形成等を推進するため、国費により支援**

▶ 平成27年度から、**地方交付税措置を講じて全国展開**

▶ 連携中枢都市圏形成のための手続き

連携中枢都市宣言

➡

連携協約の締結

➡

都市圏ビジョンの策定

平成31年4月1日現在、**34市(32圏域)**が連携中枢都市圏を形成(近隣市町村を含めた延べ市町村数:304)

□ は、都市圏を形成している圏域(32圏域)
● は、連携中枢都市の要件を満たす市(61市)※中核市に移行していない市も含む

【連携中枢都市圏とは】
地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏

※ただし、隣接する2つの市(各市が昼夜間人口比率1以上かつ人口10万人程度以上の市)の人口の合計が20万人を超え、かつ、双方が概ね1時間以内の交通圏にある場合において、これらの市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏についても、連携中枢都市圏と同等の取組が見込まれる場合においては、これに該当するものとする。

図2

(総務省「連携中枢都市構想」http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/renkeichusutoshiken/index.html)

合して地域バランスを考慮し、一府県一大学原則を貫いた。その教育学部・学芸学部は、1943年まで公立師範学校であり、地方国立大学の学芸学部・教育学部は、官立となった師範学校を再編・統合して教員養成を主機能とした。帝国大学を改組した研究大学の教育学部は、その教員養成学部の教員養成を主目的とするものだった。国立大学の医学部も、地方の病院や医学校を起源とするものが多い。

このように、学校教員・医師など地域人材の育成など、地域と大学の関係は、今に始まるものではない。地域の大学は、それ自体で大学進学機会を保障し、格差是正に貢献している(小林2009, pp.161-164)。つまり、〈大学の地域貢献〉は、大学の歴史と同じに存在しており、あたかも関係性を欠落してきたかのように見るべきではない。外部的に設定された指標で測定する前に、形成されてきた地域との関係性を、まず把握・理解する必要がある。

3. 地域概念を組み替える

地域概念は、しばしば、政治・行政単位である都道府県と同一視され、地方と区別しない用法も多い。こうした地域概念は修正の必要がある。

第1に、地域の問題にとって、生活基盤としての基礎自治体が重要である。例えば、北海道の場合、2040年には人口減23.9%になると推計されるが(図1、日本全体は16.2%減、日本創生会議2014)、札幌圏を除くと、36%を越え秋田・青森に次ぐ減少率となる。にもかかわらず、オホーツク・道東圏(面積36,053km²、2040年の人口推計910,139人)に「まち・ひと・しごと総合戦略」閣議決定(2014年)の連携中枢都市は置かれぬ。広域自治体の区分ではこうした問題は把握できず、地域切り捨ての危険性が視野に入らない(図2)。

第2に、「地方」という用語は「中央」の対概念として使用され、中央への従属ないし蔑視(遅れた農村)を含んでいた。上原専禄による「地域研究」の提唱(1962年)以後、「地方」に代わって住民自治と自律によって形成されてきた「地域」概念が社会科学では、広く使われるようになった(塚本1976)。教育史研究も、官の政策の浸透・定着だけでなく、地域の教育現実に立脚してその変革の歴史としてとらえる地域教育史が提唱され、40年を過ぎた(佐藤1976)。

しかし、高等教育研究や政策は、こうした認識変化を理解していない。「地方国立大学が地方に果たす役割は、国への役割といえない」と語られる例は

稀なものではない。国>地方とみなし、『国と地方の教育予算』の用法のように、中央政府=国と国家とを混用するマインドは、研究者にすら懐疑の念をもつことなく浸透している。ここでも見られるのは、全体的視野の欠落である。〈社会貢献〉の定義を上から設定して多様な大学の役割を押し量るのではなく、地域の課題と結びつきながら進められてきた大学像(ないしその消滅の理由)を掘り起こし、国家とは地域社会全体を示すものと把握する必要がある⁷(このような大学像の例として、岩手大学農学部の「地域と大学」研究会があった(『講座 日本の学力 別巻1 大学教育』1979年)。

近年、大学の地域貢献が課題になる中で、『日本経済新聞』は、いくつかの指標を数値化したランキングを公表しているが、これも疑問なしとしない。2019年度は信州大学が1位であるが、2位は大阪大学で、上位20大学のうち、7大学は大都市圏に立地している。資源の豊かな大学であれば、こうした指標で優位に立つのは容易であろう。

しかし、地域の抱える課題は地域の文脈に沿って多様であり、地域を活性化する特定の課題への重点化に価値があり、多様な分野で関係を作ることだけが重要とは言えない。オホーツクで水産業の高度化に取り組む北見工業大学と大学開放に実績を持つ早稲田大学の東京都に果たす貢献度を数値化して合成し、比較することにどのような意味があるだろうか。異なる要素を数値化して合成する(総合)こと自体、定量化の根拠があるわけではなく、1994年以来発刊されてきた『大学ランキング』(朝日新聞出版)が、総合指数化を一貫して否定しているのは、まことに見識がある。

この種のランキングは常に独り歩きし、総合研究大学の優位性とレピュテーションを強化するだけではないだろうか。

4. 人口減少社会の中で大学と地域の間を問う視点

(1)人口減少社会の要因

大学と地域の関係は静態的ではなく、現実の動態の中で捉えていく必要がある。現在、日本社会が直面している「地域的凝集を伴う人口減少」(2011年2月、国土審議会政策部会長期展望委員会『国土の長期展望』中間とりまとめ)問題において、大学が果たしている役割と果たすべき役割を問うことが重要である。人口減少は、自然現象ではなく、社会経済問題と政策の結果である。

人口減少は、①急激な出生率の低下、②大学進

7 かつて、京都大学総長尾池和夫氏は、「国立大学はすべて地方大学だ」と述べたことがある。問題は、大学は何のために存在するのか、という本質にまで遡及する。

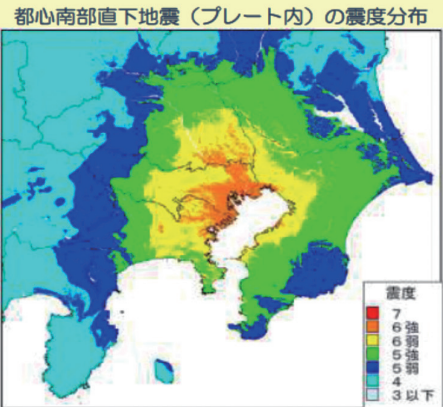
- ・首都・東京における自然災害リスクは、他の世界主要都市と比較しても最も高い(関西圏の8倍との評価)。
- ・近年では、首都直下型地震の発生による首都中枢機能の停止に留まらず、日本国内外への社会的、経済的な影響等が懸念される。

世界大都市における自然災害リスク指数



東京・横浜	710.0
サンフランシスコ	167.0
ロサンゼルス	100.0
大阪・神戸・京都	92.0
ニューヨーク	42.0
香港	41.0
ロンドン	30.0
パリ	25.0
シカゴ	20.0
メキシコシティ	19.0
北京	15.0
ソウル	15.0
モスクワ	11.0
シドニー	6.0
サンチアゴ	4.9
イスタンブール	4.8
ブエノスアイレス	4.2
ヨハネスブルグ	3.9
ジャカルタ	3.6
シンガポール	3.5
サンパウロ	2.5
リオデジャネイロ	1.8
カイロ	1.8
デリー	1.5

首都直下型地震の被害想定



(資料) 内閣府「平成16年度防災白書」

帰宅困難者数

	人数(人)	割合(%)
1都4県	約640~約800万人	38%~47%
東京都	約380~約490万人	41%~52%

(注1) 4県: 茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県
(注2) 割合: 自宅のあるゾーン外への外出者に占める帰宅困難者の割合

ライフライン被害

種類	被害
上水道	最大約1,440万人
電力	最大約1,220万軒
ガス	最大約159万戸

(資料)「首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)」中央防災会議首都直下地震対策検討ワーキンググループ 平成25年12月

図3

(出所) 関西経済連合会「関西再興と複眼型の国土構造実現に向けて～関経連の活動をベースに～」、「選択する未来」委員会、第3回地域の未来ワーキング・グループ提出資料、2014年4月16日

学・就職による首都圏への人口流出、③地域の経済力の衰退による人口流出などが原因で、それが生み出す問題は、①急激な少子高齢化による年金・医療費など高齢化を支えるシステムの立ち遅れ、②東京一極集中による行政費用の増大・災害リスク拡大、③地域社会の機能不全と格差拡大などが指摘される(時事通信社 2015、水谷 2018)。東京集中化がもたらす災害リスクも視野に入れなければならない(図3)。

しかし、八田達夫が、経済成長を基軸に人口減少を論じ、『国土の均衡ある発展』論は日本の衰退を招く(時事通信社 2015)と主張し、首都圏の人口流入を抑制すると日本全体の経済成長を抑制する(八田 2018)と述べてきたように、社会的格差の是正も地域社会の独自の役割も視野に入れず、経済成長のみを尺度に論じる見方も根強い。

経済のグローバル化が進み、国民国家の機能が解体し始めると、コミュニティは不確実性を増す社会における安全弁ともなりうる(デレイネイ 2006)。日本の地方分権政策は、財源移譲が不徹底で、地域の自律性を推進しているとはいいがたいが、生産・消費・生活の基盤として、その再生が急がなければならない。

(2)政策の問題

地域の不均等発展は産業化・近代化の宿痾である。各国が共通に抱えるこの問題に対し、日本は、20世紀前半の戦間期から、都市問題、過疎・過密の克服に取り組みだした。以後、20世紀を通じて、計画的な国土開発は、戦前・戦後を通じたイシューであり、「国土の均衡ある発展」が、その理念であった。1920年代の官立高等教育計画、戦後の一府県一大学原則など高等教育政策によって地域的配置を推進されただけでなく、地方交付税による財政調整制度が導入されるなど、「国土の均衡ある発展」は、20世紀を通じたナショナル・コンセンサスであった。1962年に始まる全国国土総合開発計画(4全総まで、2000年が目標年次)や経済計画においても、大学の配置は政策化され、田中内閣による経済社会計画(1973~1977)は無医大県の解消を位置づけ、国立16医科大学が設置された。1976年から始まる高等教育計画も大都市への大学新增設制限を推進し、大学進学率の都道府県格差は縮小した。

だが、90年代後半からの規制緩和路線は、「国土の均衡ある発展」を、漸次、ナショナル・コンセンサスから後退させ、人口減少に転じた2005年ごろから基本政策は転換し(2005年9月、国土総合開発法を国土形成計画法に改正)、都市化に誘導する各種

の政策が展開した⁸。これらの施策は、中心市街地活性化法(1998年、2014年改正によりコンパクトシティの実現に向けた民間投資の支援)、都市再生特別措置法(2002年、2018年まで8回改正、2014年から立地適正化計画で市町村まで拡大、居住誘導区域、居住調整区域などを設け、「人の住める場所への移動」を根拠づけるが、促進措置なし)、地域再生法(2005年)、国家戦略特別区域法(2013年、地方重点の特区から首都圏重点に)などであるが、地域活性化を重点とするのではなく、拠点集中化を促進している。

2014年の増田レポートを機に展開する一連の政策(2014年7月「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」、2015年8月「第2次国土形成計画」閣議決定)は、八田のような経済成長至上主義にとらわれてはいない。「対流促進型国土」の形成などをスローガンに、各種機能の地域的集約化(=コンパクト)とネットワーク化を進めている⁹。

しかし、地方創生政策は、これらの都市機能集中化法制の上によって進行しており、単純に地方創生が推進されているとも言えない。

また、地域創生政策は、リニア新幹線を軸とした首都・中京・関西を一体したスーパー・メガリージョンを形成し、人口20万の中核都市に資源を集中し、それ以外を切り捨てる構想として批判もある(山下・金井 2015、中山 2018)、政府策定の指標の下で均質化した自治体の戦略策定の問題も指摘されている(小磯・村上・山崎 2018)。

(3)地域問題と大学政策

大学も地域問題の一部を構成している。大学の地域的配置は、進学機会の格差解消を通じて地域人材の育成や、世代を経ての所得格差縮小の役割があるが、規制緩和の20年間、進学機会の不平等さも拡大した(図4)¹⁰。1997年大学審議会答申「平成12年度以降の高等教育の将来構想について」は、もはや

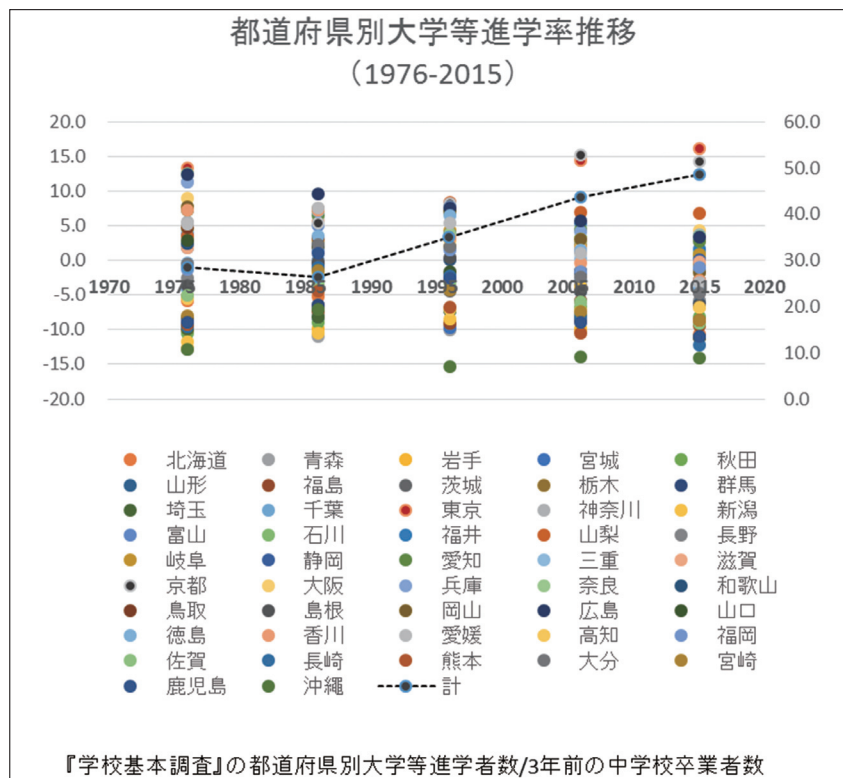


図4

8 2007年、経済産業研究所プロジェクトの研究会で、八代尚宏は、「今までは、どこにでも人が住めることが目標であったが、これからは、住めるところに人が動く時代だ」と述べたことが象徴的である。

9 「まち・ひと・しごと創生法」(2014年11月)、「まち・ひと・しごと総合戦略」閣議決定(2014年)は、2015年10月までに総合戦略策定すると交付金の乗せ、2014年補正予算で先行補助金1,700億、2015年補正予算「地方創生加速交付金」900億、総合戦略策定に際して創生本部による地域経済分析システム(RESAS)を提供し、その利用を補助金の交付要件にする。しかし、RESASの人口推計は東京への人口流入を前提にしたデータである。必要なのは連携中枢都市圏(三大都市圏以外で人口20万人以上、昼夜人口比率1以上を中核市とし高次都市機能を集積し、周辺とネットワークで結ぶ、全国61か所、北海道は札幌・旭川のみ、他は切り捨て)と定住自立圏の設定が目標ではないだろう。

10 1970年代から2015年までの都道府県別大学進学率を5年おきに筆者がプロットしたものであり、破線は進学率の全国平均(右軸)、ドットは都道府県であり、全国平均と比した進学率は左軸に示している。1980年代から90年代には、全国的な進学率の上昇と、都道府県間の格差縮小が進行したことが示されている。

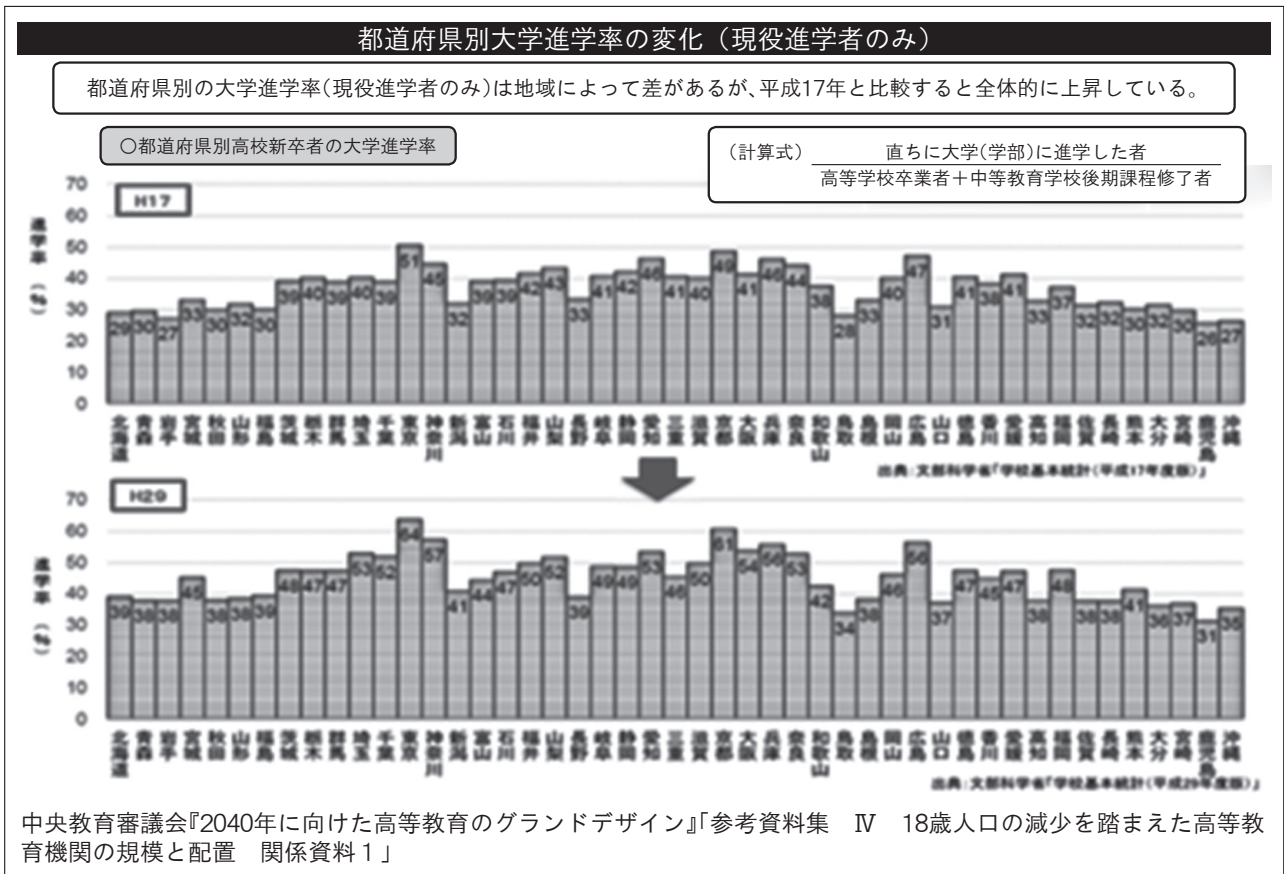


図5

計画を謳わず、第2次小泉内閣(2001年4月)によってそれは加速され、大学の新增設抑制及び大都市抑制は撤廃され、2003年審査分から大都市圏の私立大学定員を拡大し、臨時定員増の半分を恒常定員化することと相まって、地方私立大学の定員割れの原因を作った。

「地域における大学の振興及び若者の雇用機会の創出による若者の修学及び就業の促進に関する法律」(2018年6月)が制定され、中教審答申「2040年に向けた高等教育のグランドデザイン」(2018年11月)は、地域連携プラットフォームなどを謳っているが、前者は、東京への流入を止めることを重視しながら例外事項を作り、地域で大学が持続する条件整備がほとんど見られない。後者の地域連携プラットフォームの前提は、拡大した地域間進学率の格差であり(図5)、進行した格差を是正することではない(羽田 2019b)。

それだけでなく、中央教育審議会での東京への高等教育機関集中抑制の論議の中で、私立大学関係者から「学問の自由を阻害しないか、というような意見まで」(2017年8月23日、中央教育審議会第139回)出た。大学団体の中には、個別大学の生き残り戦略を優先するマインドが強力になり、ナショナル・コンセンサスとしての「国土の均衡ある発展」をいつ

の間にか、軽視し始めたのである。

大学進学と就職によって地域から青年が流出しており、高等教育システム—大学の配置形態は、地域の不均衡拡大の一要素となっている(図6)。この認識をもとに、大学は、それを是正する役割を果たすのか、人口流出のストロー効果を進めるのかを自覚した政策決定をしなければならない。

さらに、高等教育研究の責任は、政策的に進められている連携が、大状況において有効かどうかを明らかに検討することであり、ア・プリオリに政策を是認してそれに適合することではない。ましてや、個別の事例—グッド・プラクティスとしての地域—大学連携に走ってそれを誇るようなことは、地方の「成功」は可能であり、「成功」しないのは努力不足であるといったキャンペーンにもなりかねない(金井 2016)。

5. 大学と地域の関係についての諸論点

(1) 高等教育と地域社会の関係をどう作るか

歴史と実態として大学と地域とは深い関係がありながら、組織的継続的に地域を教育研究に結びつける取り組みは、十分とは言えない。公立大学は89大学中77大学に地域連携センターがあるが、国立大学の付置研究所70のうち、地域研究を行うものはない。

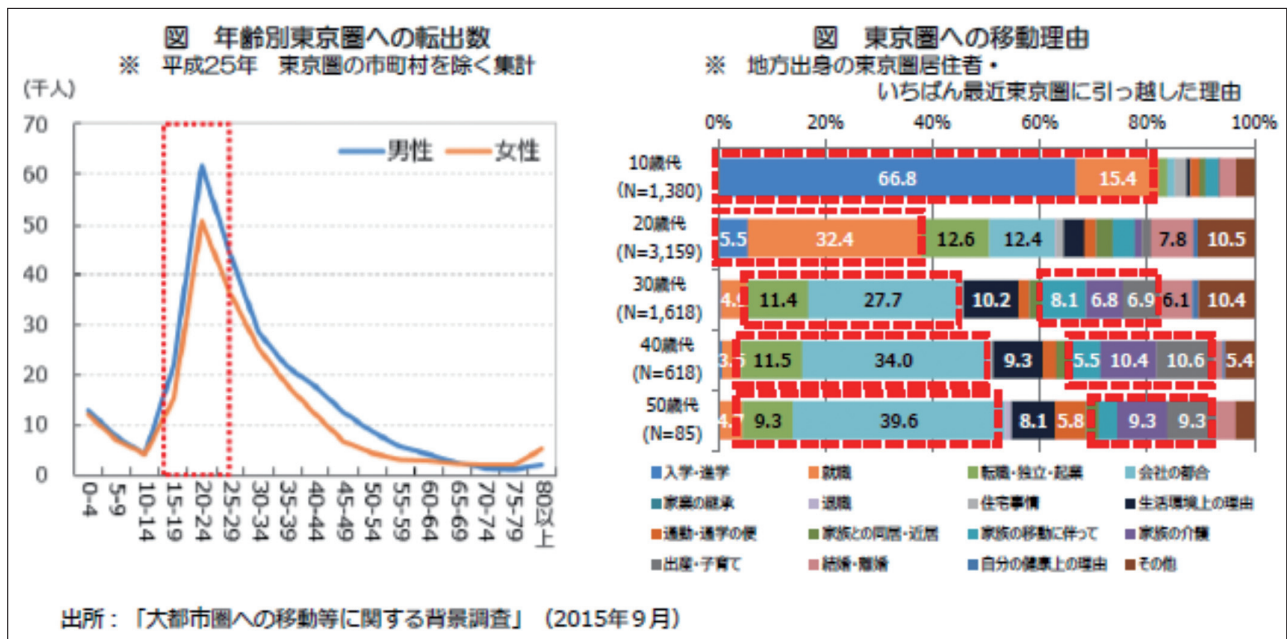


図 6
 (出所：図 4 に同じ)

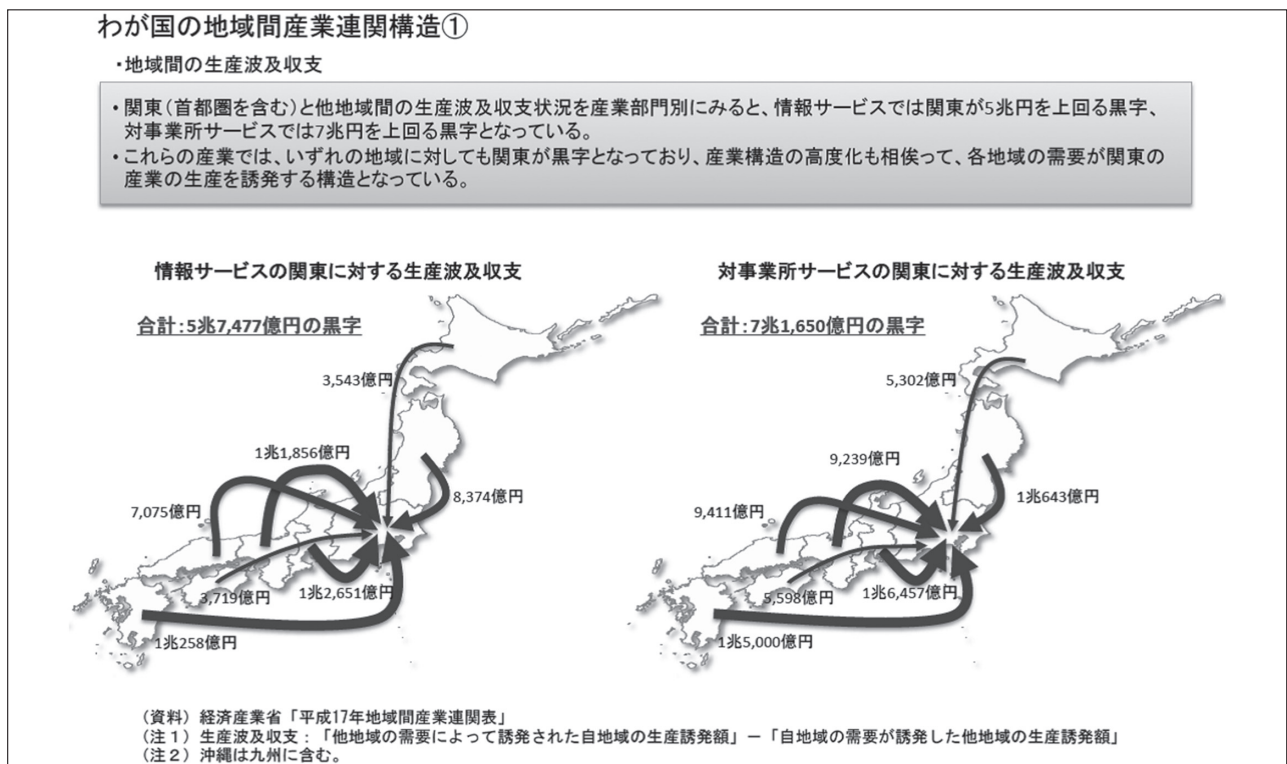


図 7
 (出所：図 4 に同じ)

東北地区の49大学(国立9、公立10、私立30)における産学連携組織・地域連携組織の設置状況は、産学連携(国立4、公立1、私立2)、地域連携(国立4、公立5、私立12)であり、地域連携は大学の半分に満たない。

地域連携を固有の使命にする組織の有無が直ちに地域連携の質量を決定するとは言えないが、特に、

国立大学においては、地域連携といっても産学連携を中心にする傾向があり、旧帝国大学は北海道大学(産学・地域協働推進機構)を除いて地域連携を統合的に推進する組織を置いていない。国立大学のミッションの再定義により、大学の諸機能は局所化され、豊かな研究資源を持つ総合研究大学は、地域社会に果たす役割を(免除)されたかのようにふる

まえる。最先端の研究によってイノベーションや日本全体の経済に貢献するといっても、地域経済の再生を視野に入れないイノベーションは、現在の東京一極集中を強化するだけかもしれない。現在進行する大学の機能別に分化した種別化政策は大きな問題がある。

(2)地域社会に大学はどのように貢献するか

地域からの学生の流出を抑制できても、働く場所がなければ都市圏への流出が生じるだけである(図6)。現在の日本経済は、モノ作りから、投資経済に移行し(T・ピケット『21世紀の資本』の $r > g$ を想起してほしい)、情報サービスも、地域間産業連関では東京の大幅黒字となっている(図7)。本社サービスも大きい(図8、東京都の総生産は108兆円・2018年度、本社サービスは20%を越す)。多国籍企業のグローバルな蓄積活動を政策が担保し、海外生

産へシフトした結果、海外収益の7割が東京に還流するというゆがみを作ってきた(植田ほか 2005)。地域経済のために、「人的資本」の蓄積という表現で地域の持続的成長に果たすべき大学の役割が述べられている(可部 2019)。

しかし、「人的資本」とは、「人間に身体された熟練・技能・知識」をいうに過ぎず、地域産業政策と関連して人材や能力を明確にする必要がある。

西孝は、貿易収支よりも資本収支が上回り、国内における付加価値生産の低下と雇用機会が減少して収益の大都市集中を招いているとし(三重中京大学地域社会研究所2013)、牧野文夫は、経済成長格差には第二次産業の成長度合いが大きく寄与し、人口減少地域でも海外市場向け生産の割合が大きい産業を有する地域は経済成長率が比較的高くなることから、域内消費向け製造業や医療サービスと輸出産業としての農業の高付加価値化などを提言する(吉田・

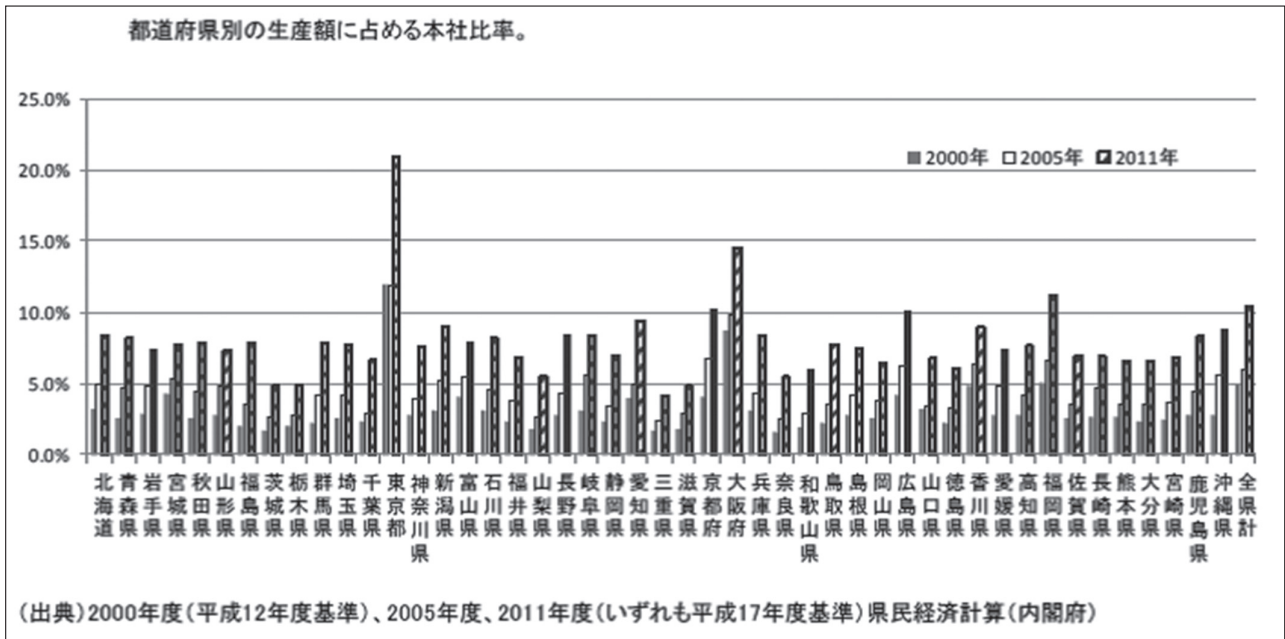


図8 (出所：図4に同じ)

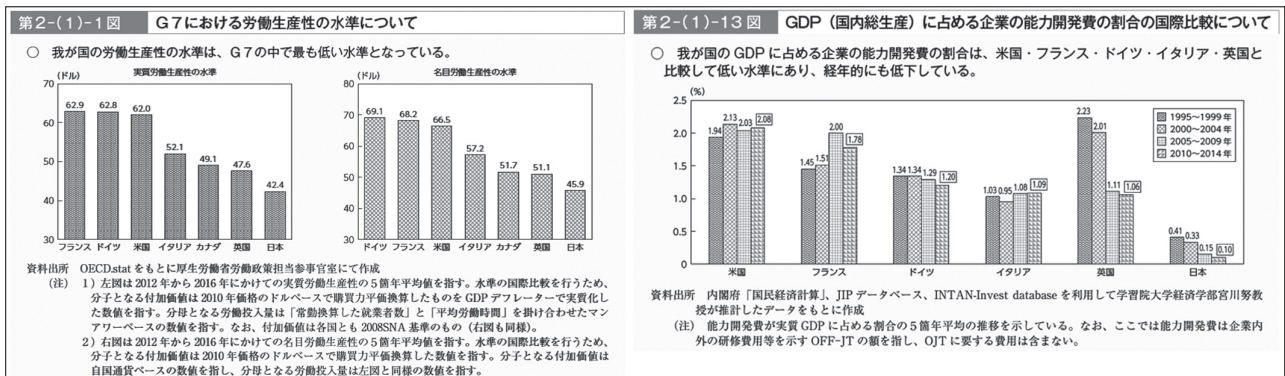


図9 (出所：厚生労働省『平成30年度版 労働経済の分析—働き方の多様化に応じた人材育成の在り方について』)

廣嶋 2011)。

日本の労働生産性は、仏独米と比べて70%程度で停滞している(厚生労働省 2019、図9)。企業規模による格差もあるが、日本企業は、研究開発には熱心だがOJTなどの人材育成支出が低く、非正規雇用の増加も生産性の低い一因であるとされる(深尾 2012、101-102、厚生労働省 2019、図9)。人材育成は、大学教育だけの役割ではない。地域産業政策と結び付けた大学教育と企業の人材育成の役割関係まで論じるべきではないか。

(3)地域社会を見据えた大学教育の役割は何か

地域社会を視野に入れるということは、評価される国際学会誌に論文を投稿して、論文数を誇ったり、学会賞受賞を目的としたりするのではなく、研究の成果が人間の生活にどのような意味を持つかに関心を持つということであり、研究者の社会的責任とは何かを問うことでもあり、極めて重要である。一方、大学教育の役割としては「職業統合的学習」の重要性が指摘されている(吉本 2019)。

その重要性を否定するものではないが、大学が地域問題に向かい合おうとすれば(すでに述べてきたように、「地域問題」は地域問題の研究者だけの問題ではない)、日本社会が直面している問題について識見を持ち、住民自治の主体を育てることが不可欠ではないだろうか。世界的な経済競争の激化は、自国第一主義や国民国家内の地域的利害を最優先するエスノリジョナリズム(高橋・石田 2016、羽田 2018)。

日本でも、東京への富の集中が、地域からの資源と人材の吸収、その結果としての地域の衰退をもたらしていることを眼中にいれず、「都民ファースト」という地域エゴイズムが公然化し、大学の東京集中是正に反対する都知事声明が出されている。地域問題は、当該地域だけでなく、大都市圏に居住する住民の問題でもあり、大学教育は全体を視野に入れて判断する人間を育てなくてよいのか。

北海道大学教育学部は、創設時の城戸構想からして地域問題を重視し、教育社会学研究室(布施鉄治編著『地域産業変動と階級・階層:炭都・夕張/労働者の生産・労働一生活史・誌』御茶ノ水書房、1982年)、社会教育研究室(山田定市編著『地域づくりと生涯学習の計画化』北海道大学出版会、1997年)、産業教育研究室(道又健治郎『現代日本の鉄鋼労働問題』北海道大学図書刊行会、1978年)など骨太で厚みのある実証的研究を生み出してきた。

現在、北海道のかつての基幹産業は衰退し、農林水産・観光・飲食業が黒字となっているものの、製

造業の労働生産性は全国平均より低い。食品製造業にしても、付加価値率は全国42位である(吉本・近藤 2016)。地域問題や産業構造問題から教育課題に迫るアプローチの70年間の成果と、現在、これらをどう考え、組織的な研究を立ち上げ、発展させていくのか。情報産業や食品加工・流通における人間育成や企業内教育についての研究は極めて手薄い。2016年には「北海道総合開発計画」(第8期)がスタートしたが、立派な教育をしても道外に流出しては地域政策としては意味がない。トータルプランに教育学はどう関与できるのか。課題は大きい。

(4)地域貢献の測定指標には何が求められるのか

第2次安倍政権の「日本再興戦略」以来、KPIなる用語が頻出し、地域創生政策の中でもKPIが強調されている。しかし、そのことが数値目標の乱立を招き、画一化を招いている(小磯・村上・山崎 2018、13)。

そもそも、日本再興戦略のKPIは誤用が多く、概念を理解していないと言わざるを得ない。KPIは多様な概念で使われているが、1990年代にバランススコアカード出現とともに実行プロセスにおける成功要因を示す指標として使用され、単なる業績指標ではない。KSF(Key Success Factors=主な成功要因)ないし、CSF(Central Success Factors=組織目標における達成を示す要因)であるものが、KGI(Key Goal Indicators=組織における達成目標)と同義に使われ、しかも、中間成果でしかないものを掲げるなど問題が多い。財務省総合政策研究所(2016年)がこの問題を整理しているが、ドロナワの極みである。

(5)大学の地域モデルをどう作るか

日本の大学と高等教育研究に欠けてきたのは、地域社会と大学の関係構築であり、言い換えれば、その問題意識が顕在化しないように、中央志向が、暗黙のメンタル・モデルとなってきた。それに代わるモデルは、高等教育研究者以外から発信されてきた。小林英嗣/地域・大学連携まちづくり研究会(2008)は、日本建築学会キャンパス計画小委員会の活動成果であり、高松(2008、2016)は、ドイツ在住ジャーナリストの筆になり、そこからは、大学の役割を経済的効果や生産性だけでなく、文化・芸術のセンターとして、都市住民の生活を豊かにするカギとしての大学像が発信されている。大学の効果を経済効果(しかも金銭価格=交換価値で表示される経済価値であり、使用価値としての知識・文化ではない)のみで捉える思考から脱却して、生活主体として学生を育

て、大学像を転換していくことが、高等教育研究の新たな課題となっている。

補足

高等教育研究の課題を論ずる時には、研究組織論も併せて論じる必要がある。教育学は、個人の発達成長から、ナショナルな政策・制度・行政までを含み、方法的には、心理学・社会学・歴史学・経済学などの応用でもあり、基礎研究から実践研究まで含み、その教育学内部の分野構成は、極めて複雑である。

ところが、国立研究大学の教育学研究科の教員組織規模は、文理科大学の伝統を引き継ぐ筑波大学・広島大学を除いては、50名程度であり、教員養成学部も教科教育学を除けば、規模は大きくない。本論で述べてきた課題は、現在時点におけるアジェンダであり、その研究は、多様な分野の協働が不可欠である。教員組織の規模は、その実現を制約している。

一方、研究は、それぞれの分野の再生産と方法論の深化として進められ、蓄積が持続的に図られてこそ、具体的な課題に取り組む。この2つの課題を並行的に扱うには、分野と教員組織を直結させて学問分野の再生産に機能的な講座制と、分野横断的な共同研究組織を恒常化する制度との双方を兼ね備えたマルチ組織を構築するのが、1つの解である。かつて、北海道大学教育学部が採用した研究グループ制は、研究の再生産を行う講座制と重ねられ、この2つの機能が混同される傾向を生み、規模の問題もあって、多様な要素によって構成された教育問題を解くポテンシャルを発揮できたとは言い難い。

しかし、アジェンダは変容するものであり、教育学を構成する諸学問と別個にそれを解く研究組織を構造化する試み自体は、再評価されてしかるべきである。数多くの共同研究に参加してきた筆者の狭い経験からも、この2つの課題を併存させることは十分に可能であり、場合によっては、社会科学全体のあり方と関連して問われ続けるべきであろう。

参考文献

綾井桜子、2017、『教養の揺らぎとフランス近代：知の教育をめぐる思想（教育思想双書）』勁草書房。
 石井英真、2015、『今求められる学力と学びとは—コンピテンシー・ベースのカリキュラムの光と影（日本標準ブックレット）』日本標準。
 植田和弘ほか、2005、『岩波講座 都市の再生を考える8 グローバル化時代の都市』岩波書店。
 金井利之、2016、『地方創生』の行政学』『都市社会

研究』。

可部繁三郎、2019、「『高等教育と地域社会』をめぐるキャンパスの外からの視点」日本高等教育学会第22回大会課題研究報告。
 金子元久、2013、『大学教育の再構築』玉川大学出版部。
 ———、2016、「大学組織と教育組織」『IDE現代の高等教育』No.578。
 川嶋太津夫、2008、「ラーニング・アウトカムズを重視した大学教育改革の国際的動向と我が国への示唆」『名古屋高等教育研究』第8号。
 小磯修二・村上裕一・山崎幹根、2018、『地方創生を超えて：これからの地域政策』岩波書店。
 厚生労働省、2019、『平成30年版 労働経済の分析—働き方の多様化に応じた人材育成の在り方について—』。
 小林英嗣／地域・大学連携まちづくり研究会、2018、『地域と大学の共創まちづくり』学芸出版社。
 小林雅之、2009、『大学進学の世界 均等化政策の検証』東京大学出版会。
 佐藤秀夫、1976、「地域教育史研究の意義と課題」『教育学研究』第43巻第4号。
 時事通信社、2015、『全論点 人口急減と自治体消滅』時事通信社。
 高橋進・石田徹、2016、『『再国民化』に揺らぐヨーロッパ 新たなナショナリズムの隆盛と移民排斥のゆくえ』法律文化社。
 高松平蔵、2008、『ドイツの地方都市はなぜ元気なのか 小さな街の輝くクオリティ』学芸出版社。
 ———、2016、『ドイツの地方都市はなぜクリエイティブなのか 質を高めるメカニズム』学芸出版社。
 塚本学、1976、「地域史研究の課題」『岩波講座 日本歴史25 別巻2』岩波書店。
 G.デレイネイ、2006、『コミュニティ：グローバル化と社会理論の変容』NTT出版。
 中山徹、2018、『人口減少時代の自治体政策：市民共同 自治体への展望』自治体研究社。
 奈須正裕、2019、「コンピテンシー・ベースの教育が抱える可能性と危うさ」『教育哲学研究』第119号。
 西孝、2013、『三重中京地域社会研究叢書10 地域をめぐる諸問題：持続可能な地域社会を求めて』三重中京大学地域社会研究所。
 日本創世会議 2014、「ストップ少子化・地方元気戦略」。
 羽田貴史、2018、『グローバル社会における高度教養教育を求めて』（編著）東北大学出版会。

- 、2019a、『高等教育研究論集1 大学の組織とガバナンス』東信堂。
- 、2019b、「グランドデザイン答申をどう読むか—審議過程と連携・統合・アンブレラ方式—」『IDE 現代の高等教育』No.609。
- 、2019c、「高等教育研究の制度化と教育社会学—分化と統合—」『教育社会学研究』第104集。
- 八田達夫、2018、『地方創生のための構造改革』NIRA総合研究開発機構。
- 濱名篤、2010、『学士課程教育のアウトカム評価とジェネリックスキルの育成に関する国際比較研究』(平成19-21年度科学研究費補助金基盤研究(B)報告書)。
- 広田照幸、2019、『大学論を組み替える』名古屋大学出版会。
- 深尾京司、2012、『「失われた20年」と日本経済 構造的な原因と再生への原動力の解明』日本経済新聞出版社。
- 藤本夕衣、2012、『古典を失った大学—近代性の危機と教養の行方』NTT出版。
- 松下佳代、2011、『<新しい能力>は教育を変えるか 学力・リテラシー・コンピテンシー』ミネルヴァ書房。
- 水谷武司、2018、『東京は世界最悪の災害都市 日本主要都市の自然災害リスク』東信堂。
- 本山幸彦、1981、『帝国議会と教育政策』思文閣出版。
- 山下祐介・金井利之、2015、『地方創生の正体—なぜ失敗するのか』ちくま新書。
- 横尾壮英、1985、『ヨーロッパ大学都市への旅 学歴文明への旅』リクルート。
- 吉田良生・廣嶋清志、2011、『人口減少時代の地域政策 (人口学ライブラリー)』原書房。
- 吉本圭一、2019、「地域連携・交流に関わる大学と教員—職業統合的学習に注目して—」日本高等教育学会第22回大会課題研究報告。
- 吉本諭・近藤巧、2016、「北海道経済における食品製造業の位置づけと貢献度—産業連関分析による定量的推計—」『長崎県立大学経済学部論集』49-4。
- 財務省総合政策研究所、2016、『PRI Discussion Papers Series No. 16 A-04 KPIについての論点の整理』。