

第1章 戦後国立大学政策の展開

天野 郁夫

- | | |
|-----------------|-------------------|
| 1. はじめに | 9. 予算配分と外部資金 |
| 2. 新制国立大学発足まで | 10. 計画から臨教審答申へ |
| 3. 様々な課題 | 11. 臨教審答申と国立大学 |
| 4. 重層的構造の形成 | 12. 大学審答申のなかの国立大学 |
| 5. 理工系増募計画 | 13. 国立大学の法人化問題 |
| 6. 中教審の63年答申 | 14. 「種別化」から「多様化」へ |
| 7. マス化と高等教育計画 | 15. 「構造改革方針」の意味 |
| 8. 予算のなかの国立大学政策 | |

1. はじめに

我が国の高等教育政策が、国立セクター中心に展開されてきたことはよく知られている。第二次大戦以前の時期、私立セクターはすでに国立セクターに匹敵する量的規模を持っていたが、政府がその私立セクターに補完的役割しか期待していなかったことは、たとえば1918（大正7）年に策定された「高等諸学校創設及拡張計画」に象徴的に示されている。この計画は高等教育機関の総収容力が、進学希望者数を大幅に下回ることから、激化の一途をたどる受験競争の緩和を目的に、「高等諸学校」の大増設をはかろうとしたものである。しかし、計画の対象とされたのは、国立の諸学校のみであり、公私立については新設拡充があった場合、「其ノ程度ニ応シ」国立セクターの拡充規模を見直すこともあったと、述べるにとどまっている（『明治以降教育制度発達史』, 1207-1213 頁）。

第二次大戦後、あからさまに国立セクター重視をうたった高等教育政策が打ち出されることは、少なくなった。しかし政策全体が国立セクター中心に構想され、実施されてきたことに変わりはない。時期を画するような改革構想の多くは、国立セクターを陰の、隠れた主役として展開されてきたといつてよい。

それは一つには、私立セクターが基本的に、戦前期にはその補完的な役割の故に、戦後は憲法による保障のもとに自由な発展に委ねられてきたのに対して、国立セクターは行政機構の一部として、政府の直接の統制下におかれてきた結果である。しかし、それだけではない。国立セクターは近代化・産業化の過程で常に、国家の政策目的遂行の手段視され、現実にはその役割を果たしてきた。政府による手厚い庇護と、資金を初めとする諸資源の集中的な投入は、それによって正当化されてきた。たとえば教育機会の平等化、地域間の格差是正、国家の政策課題の達成に必要な、また高コストの人材の重点的養成、国際水準の研究活動の振興などはいずれも、なによりも国立セクターに期待されてきた役割に他ならない。

だが、こうした役割を果たしているのは、いまや国立セクターだけではない。高等教育の規模拡大、いわゆる「大衆化」が進行するなかで、高等教育システム全体に占める私立セクターの比重は在学者比

で8割近くにまで増大し、それとともに伝統的に国立セクターが担ってきた役割は、私立セクターによっても担われるようになった。医師や技術者、研究者、教員などの専門的人材の養成はいうまでもなく、教育機会の平等化に、また高水準の研究活動に私立セクターの果たす役割は、戦前期に比べて著しく大きくなっている。高等教育政策も、そこで中心的な位置を占めてきた国立セクターも、今や私立セクターの存在やそれとの関係抜きには、考えることができない。国立大学の独立行政法人化、さらには民営化、学校法人化までが議論される基底には、そうした国立セクターの、高等教育システム内における相対的な地位の変化が隠されているとみてよいだろう。

ここで試みるのは、戦後の高等教育政策の中における、(しばし隠された形で埋め込まれた)国立大学政策の跡づけと、其の結果としてこの半世紀余の間に進行してきた、国立セクターの構造変化の分析である。その際、重要な手がかりとなるのは、なによりも政府の諸審議機関、とりわけ文部省の中央教育審議会や大学審議会の答申である。具体的な施策を追っていくと、その多くがこれら答申に基づくものであることがわかる。しかしそれだけではない。具体的な予算措置を伴う施策を見ていくと、答申と関わりなく提示され推進されてきた政策や、意図が明示されないまま、年々の予算の中に隠された形で推進されてきた政策も、少なくないことがわかる。それらを含めて、この半世紀余、政府は国立大学についてどのような意図のもとに、どのような政策の実現をはかってきたのか、その結果として国立セクターに、ひいては高等教育システムにどのような構造的変化が生じたのか。それを可能なかぎり具体的に解明することが、本章のねらいである。それは、国立大学をめぐるいま展開されている様々な改革・再編論議を考え、またほぼ決まった「国立大学法人化」の行方を展望する上で、欠くことのできない作業と思われる。

2. 新制国立大学発足まで

69校の新制国立大学が一斉に発足したのは、1949年である。これより先、47年の学校教育法により新しい大学制度の骨格が決まると、旧帝国大学は「国立総合大学」に名称変更され、その名称にふさわしく一部の大学にそれまでなかった法文系の学部が新設されたほか、48年には戦時期につくられた官立医学専門学校を、医科大学に昇格させるなどの措置がとられた。しかし最大の問題は、総数278校(大学18、高等学校28、大学予科5、専門学校87、教員養成諸学校140)にのぼる国立諸学校を、どのようにして新制国立大学に移行させるかにあり、47年から48年にかけて、占領軍当局や日本政府により様々な構想が提示された。

まず占領軍当局は日本政府に対して(1)47年に一部を除く国立大学の「地方移譲案」を、また(2)48年には「日本の国立大学再編の原則」を提示した(大崎1988, 第三章「新制大学の発足」参照)。それが、アメリカの州立大学制度を念頭に置いてのものであったことは、その内容から容易に想像される。

このうち、(1)国立諸学校の地方移譲については、日本側の強い反対があり、たとえば当時の教育刷新委員会は第9回の建議で、地方教育委員会の管理能力の不在、国土計画・人材養成計画上の必要性、地方財政上の困難などを理由に、その可能性に否定的な見解を述べている。この構想は具体化することなく終わったが、この時点ですでに、旧帝国大学の後身である「国立総合大学」を移譲の対象から外し、別格扱いする方針が、しかも占領軍当局によって明示されていることに、注目する必要があるだろう。

これに対して(2)「国立大学再編の原則」の方は、その骨子が後述する文部省策定の「新制国立大学実施要項」に引き継がれることになる。ただ、1)各都道府県に最低一校の「国立複合大学」をおく、2)そこには「文理科(リベラルアーツ)と教育科(エデュケーション)の学部」を「別個に組織」する、3)人文・社会・文・理などの単独学部は認めない、4)他府県に「分校」をもつことを認めない、5)全学部が一都市におかれることが望ましい、6)府県名を大学名とすべきである、といった「原則」の内容を「実施要項」と比べてみると、そのすべてが引き継がれたわけではないことがわかる。この「原則」を受けて48年6月に文部省が発表した「実施要項」は、「国立大学設置の十一原則」ともよばれるが、この文書には、次のような指針が盛り込まれている。

- 1) 特定の地域(北海道・東京・愛知・大阪・京都・福岡)をのぞき、「同一地域にある官立学校はこれを合併して一大学とし、一府県一大学の実現を図る」
 - 2) 学部・分校は他府県にまたがらない
 - 3) 必ず教養(リベラルアーツ)及び教職にかんする学部をおく
 - 4) 希望があれば地方当局との合議により公立学校の合併をはかる
- などが、その主要なものである。

このうち「一県一大学」については、占領軍当局が「大学が大都市に集中していることは教育の機会均等に反する悪弊であると指摘」して、強く実現を求めたことが、文部省の『わが国の高等教育』(1964, 19頁)に述べられている。ただ、同時に、当時の関係者の「一県一大学というスローガンは、新制国立大学編成に当たって・・・不協和音をできるだけ和らげ、問題点を包み込み、長短相補い譲り合って、脱落者を出さずにどうにか新制大学として発足させるために、理屈よりはムードに訴えるところの多い魔法の接着剤であった」という回顧談(村山松雄, 1979)もあり、それが日本側にとっても、きわめて現実的な選択であったことがうかがわれる。

このほかに1948年には、その後の国立大学の性格を決める、さらに2つの構想が出されている。その一つは、同年7月に出された教育刷新委員会の第20回建議「大学の国土計画的配置について」である。占領軍当局から「悪弊」と指摘された大都市集中の緩和をめざすこの建議は、同年齢人口比で見た高等教育進学率の目標値を約8%とし、その実現に向けて高等教育機会の地域的不平等の是正をはかることを、求めている。その手段として建議が強調しているのは各都道府県と、それをまとめた全国9地区(ブロック)を単位とする国立大学の整備の必要性であり、具体的には次のような提言をしている(『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』、84-85頁)。

- 1) 「地区」の中心である大都市の「国立総合大学」には、なるべくすべての部門を網羅して、その地区の文教の中心とする。国立大学は「総合大学」「複合大学」「その他の(単科)大学」に分かれる。
- 2) 各都道府県には、なるべく「複合大学」をおき、その都道府県の文教の中心とする。
- 3) 「複合大学」には必ず学芸学部若しくは文理学部をおき、教員養成を兼ね行わせる。
- 4) 「複合大学」には、地方の実情に応じ、農業の外、他の産業部門の学部若しくは講座又はその研究所をおき、地方産業の発達に資する。

- 5) 「複合大学」の医学部は、地域人口の分布に応じ、なるべく均等の配置を期し、各地域保健の中心とする。

もう一つは、同年10月に文部省が公表した「大学法試案要綱」である（大崎編『戦後大学史』251-266頁）。「大学法」となっているが、実際には新しい国立大学の準拠法案として作成されたものであり、財政や管理運営にまで及ぶその内容には、国立大学の独立行政法人化が議論されている現時点で、きわめて興味深いものがある。それはともかく、この「試案要綱」は、府県単位で学校を統合すれば「大イニ財政上ノ節約トナリ、教育ノ能率ヲ上げ」ることに役立つことを指摘する一方で、新しい国立大学の目的を次のように規定している。

「国立大学ノ目的ハ左ノ通りトスル。

- 一、国民ノ一般並ニ専門教育
- 二、公認サレタ職業及ソレニ準ズル職業ニ適スル専門家ノ養成
- 三、職業的並ニ研究的事業ニ従事スル者ノ養成ヲ特ニ目的トスル基礎的研究
- 四、国家並ニ大学ノ所在スル地区ニ特有ナ応用研究」

また、「組織」という項目では

「各都道府県ノ国立大学ノ中少クトモ一校ハ総合大学トシ、リベラルアート（人文、社会、自然科学）学部ト教養学部ヲ有スルモノトシ、其他必要ニ応ジ農、工、法、商、事務管理、医、其他ノ職業的又ハ準職業的学部ヲ置クコトガ出来ル」

としている。占領軍当局の立案したものの翻訳とされる（大崎編、200頁）この「大学法」案は、教育刷新委員会を始めとする大学関係者の、特に管理運営の部分に対する強い反対により、成立するには至らなかったが、これまで見てきた他の様々な構想・建議などと併せて、新制国立大学の成立とその後の発展に隠れた、しかし大きな影響力を持ったことが推測される。

新制国立大学発足直前のこうした構想から浮かび上がってくるのは、国立セクターの次のような構造である。

- 1) 国立大学は「総合大学」「複合大学」「その他の（単科）大学」に分かれる。
- 2) 国立総合大学は各ブロックの文教の中心となる「総合」大学であり、「大都市部」に立地する旧帝国大学系の大学がこれに相当する。
- 3) 国立複合大学はそれ以外の県に文教の中心として少なくとも一校、県内の全国立諸学校を統合して設置する。
- 4) 国立総合大学が置かれる都道府県の国立諸学校は、そのまま独立の（単科）大学に移行する。
- 5) 複合大学には教養教育（リベラルアート）と教員養成の学部をおく。
- 6) 複合大学には地域の産業構造に応じた専門学部を置く。
- 7) 複合大学に人口比に配慮して医学部を置く。
- 8) 国立大学では専門職業教育と研究を重視する。

69校の新制国立大学は、こうした構想に基づいて、1949年の春一斉に発足したのである。

3. 様々な課題

こうした新しい国立大学制度の発足について重要なのは、なによりも、それが敗戦直後の混乱と疲弊の中で、十分な準備も新たな資源の投入もなく、短期間に実施された点である。別格扱いされた旧帝大系の国立総合大学については、それでも名実ともに「総合」化するために、発足に先立って法文系学部の新設があり、統合もたとえば旧制高等学校のような下位の教育機関を吸収するだけという、単純な形で実施された。しかし、新制度のもとで多数を占めることになった、一県一大学原則による「複合大学」の場合には、同一県内のすべての国立（一部公立）高等教育機関の再編・統合という、当該機関にとってみればきわめて一方的な方針に基づいて、しかも新しい資源の投入の事実上ないままに、新大学への移行を強いられたのであり、そのことが後に様々な課題を残すことになった。

強行された再編・統合の痕跡は、やがて「地方国立大学」と呼ばれるようになる「国立複合大学」の発足時の学部構成に、端的にみる事が出来る。「地方国立大学」と呼ばれたのは、国立総合大学がおかれた6都府県、それに宮城・奈良と未復帰だった沖縄をのぞく38県の国立大学である（宮城県では東北帝国大学が師範学校まで統合して一大学になり、奈良県には女子大学と学芸大学が置かれた）。これら地方国立大学に統合されたのは、全県に設置されていた師範学校のほか、11校の官立医科大学と文理科大学、商業大学各1校、旧制高等学校20校、農・工・商の実業専門学校群、それに一部の公立専門学校である。この多様な学校群の機会的な再編・統合が、なにを課題として残したのか。具体的にみておくことにしよう。

1) 各学校は、それぞれの専門領域に応じた専門学部となるが、第1の問題は旧制高等学校にあった。継承された旧制高校のうち、四高、五高、六高、新潟高の5校は理学部と法文、あるいは人文ないし文学部に分かれたが、残る15校は「文理学部」となった。すでにみたように、48年段階の構想では、国立複合大学に教養教育（リベラルアート）の学部を必置することになっており、文理学部はそれに相当する。2つの専門学部に分かれた5校は、その例外扱いされたことになる。裏返せばそれは、教養教育を期待された15の文理学部もまた、複数の専門学部への分化の契機を内包して、発足したことを示唆している。文理学部の位置づけは、後にみるように、新制国立大学にとって最大の課題の一つであった。

2) 第2の問題は、旧師範学校である。旧制高校を継承して文理学部を置いた地方国立大学では、師範学校はそのまま教育学部になったが、それ以外の大学では、統合された師範学校は「学芸学部」と呼ばれることになった。それは、新制大学の学部教育の課程が、専門教育と一般教育に二分され、前期2年間の一般教育課程の設置が、すべての大学に義務づけられたことと関わっている。すなわち、学芸学部は教員養成だけでなく、新しい一般教育、さらには文理学部に代わって教養教育の役割を担う多機能的な学部として、地方国立大学の一部になったのである。地方国立大学に引き継がれた旧師範学校は、こうして20大学で教育学部に、18大学で学芸学部になったのだが、それはこれらの学部もまた、その多機能性の故に分裂への契機を含んでいたことを意味している。

3) 第3の問題は、学部編成の偏りにあった。既設校のみの統合発足の結果として、2学部大学が12校にのぼり、しかもその中には文理学部と教育学部という組み合わせの大学も3校含まれていた。他の大学も、教育学部以外は経済学部5、工学部2といういわゆるE・E大学が7校、残る2校は農学部との2学部大学であった。こうした文字通りの「複合大学」に学部を増設して、いかに「総合大学」化し

ていくのかもまた大きな課題であった。「総合大学」化は理念の問題でもあった。統合された諸学校は、いずれも単科の高等教機関として、それぞれに独自の使命を与えられて設置・運営されてきたものである。それを共通の使命を自覚した、まさに「ユニバーシティとしての大学」に形成していくのかもまた、おそらくは最重要の課題として残されていた。

4) 県単位の機械的な統合は第4に、キャンパス統合を課題として残した。地方国立大学は「駅弁大学」や「たこの足大学」などとも呼ばれたが、それは同一県内にあるとはいえ、統合された諸学校が地理的に分散していたためである。専門学部の数だけ所在地が分かれた大学も少なくなく、大学としての一体性（アイデンティティ）を獲得するためにも、キャンパスの統合・移転は、欠くことの出来ない条件の一つであった。「教授会自治あって大学自治」なしといわれる、国立大学の「学部連合体」的性格は、キャンパス問題がいまなお多くの大学で未解決であることと、無縁ではあるまい。

5) 第5の問題は、教育と研究の関係である。戦前期の高等教育システムのもとで、研究機能は事実上、帝国大学を中心とする一握りの大学に独占されていた。研究機能を期待され、学位の授与権を認められ、大学院をおいていたのは大学だけであり、それ以外の高等諸学校は「教育」機関にすぎなかったのである。戦後、高等諸学校が新しい大学への「昇格」を認められるとともに、研究は教育とともにすべての大学に期待された役割になる。しかし、戦前期にすでにそれを役割として認められた「旧制大学（学部）」と、戦後発足の「新制大学（学部）」との間には、明らかに研究機能の面で大きな格差があった。その格差は学問的な蓄積、教員の質と資格、図書館や研究室を初めとする施設設備など、多岐にわたっており、それをどのように解消していくか、別の表現をすれば「国立総合大学」と「地方国立大学」の格差は正をどうはかっていくのかもまた、大きな課題であった。

6) この問題は第6に、「講座制」と「学科目制」という、大学の内部組織の違いとも関わっている。もともと「講座制」は、研究重視の旧制度の大学・学部における教育研究の組織形態であり、「学科目制」は教育中心の高等諸学校におけるそれであった。戦後改革の過程で、これらに代わる教育・研究の組織形態が模索されたことが知られているが、結論をみるに至らず、新制国立大学はそれぞれの前身校の組織形態を、そのまま引き継いで発足することになった。つまり旧制大学・学部は講座制を、新制大学・学部は学科目制を、それぞれとったまま新しい大学に移行したのである。重要なのはこの組織形態の違いが、教員の定数や配置、予算配分の単位、さらには大学院の設置などと不可分に結びつけられていた点である。研究重視の「講座制」をとる大学・学部は、手厚い人員や予算の配分に与り、博士課程大学院の設置を認められたのに対して、教育中心の「学科目制」大学・学部は人員・予算面で一段低い地位に置かれただけでなく、長い間、大学院研究科（特に博士課程のそれ）をおくことを許されなかった。つまり、学位授与権自体を認められていなかったのである（なお、1991年の制度改正まで、「学士」は大学卒業者に与えられる「称号」にすぎなかった）。講座制と学科目制の違いは、新しい大学が戦前期から引き継いだ格差構造を温存し、さらには拡大再生産する役割を果たしてきたといつてよい。その教育研究の内部的な組織形態、ひいてはそれと予算・人員・大学院設置との関係をどうするのかは、特に地方国立大学にとって重要な問題であった。

7) 最後に第7として、規模と計画の問題がある。いわゆる「教育の民主化」により、義務教育終了から大学に至る学校教育の年限が8年から3年に短縮され、しかも中等教育の機会が大幅に拡充された

ことは、経済の復興とともに進学率の上昇と進学者数急増の時代が到来することを、つまり高等教育のマス化の進展を予測させるものであった。新制国立大学の収容力は、ほぼ前身校のそれを引き継ぎ、高等教育システム全体の45%程度を占めていたが、マス化の進展にあわせてその規模をどこまで、どのように拡大していくのかは、「国立」大学としての基本的な役割に関わる問題である。高等教育機会の地方分散をはかるのであれば、地方国立大学の整備充実を計画的に進める必要があったし、また私立セクターとの役割分担や、相互の規模をどうするのかという問題もあった。とりわけ政府の直接的な統制を離れ、相対的に大幅な自由を獲得した私立セクターとの関係は、著しく重要性を増した。規模と計画は大正期とは違って、私立セクター抜きに考えることは不可能になったのである。

4. 重層的構造の形成

新しい大学制度の見直しを求める、最初の公的見解は1951年に出された。当時の吉田茂首相の私的諮問機関として設置された、政令改正諮問委員会の「教育制度の改革に関する答申」がそれである。この答申は、

- 1) 大学を2年又は3年の「専修大学」と4年の「普通大学」に分ける。
- 2) 専修大学をさらに、専門的職業教育を主とする「工・商・農各専修大学」と教員養成を主とする「教育専修大学」に分ける。

3) 普通大学は「学問研究」を主とするものと「高度の専門的職業教育」を主とするものに分ける。
 というものであり、とくに国立大学については

- 1) 規模能力に応じ、かつ地方的事情を考慮して普通大学と専修大学に分ける。
- 2) 普通大学の場合にも、施設・スタッフの充実ののぞみがたい学部・学科は専修大学化する。
- 3) 学芸大学は教育専修大学とし、文理学部・学芸学部・教育学部についても適宜整理を考える。
- 4) 財政事情にかんがみ、国立大学の増設や公立大学の国立移管は行わない。

という、注目すべき改革構想を打ち出した。

こうした戦後改革への反省に立った見直し構想が、占領軍の側にもあったことは、たとえば1950年にやってきた「第二次米国教育使節団報告書」や、CIEが51年に関係機関に配布した「高等教育の改善に対する勧告」にもみることが出来る（大崎編、192-199頁、及び海後・寺崎、121-123頁）。すなわち、前者は220校を越えるに至った4年制大学の数が、多すぎるのではないかと疑問を提起し、多様化の必要性を強調して、たとえば1) 25ないし30の「将来の大学教師養成のため」の大学院を置く「センター」的な大学や、2) 「半専門職業」教育のための「短期大学的なもの」の増設、3) さらに「大規模な国立大学」と「小規模な地域社会の大学」が、それぞれの「独自の個性と特性」を活かすことの重要性などを指摘しており、また後者は短期高等教育の必要性を強調し、この時期地方国立大学に開設されていた教員養成系の2年制課程だけでなく、農・工・商などの領域でも、2年制の「準専門的課程」の開設・普及をはかることを求めている。

1947年の制定当初の学校教育法にはない、2年制大学の設置の必要性は教育刷新委員会などでも議論され、48年には同委員会から「2年又は3年制」の「短期大学」の設置を求める建議も出されている。49年には学校教育法が改正され、「短期大学」の名称が書き込まれるのだが、ただそれは、4年制大学

「昇格」に必要な条件を満たしえない旧専門学校の救済策として、「当分の間」、暫定的な措置として認められたに過ぎなかった。51年の政令改正諮問委員会答申に集約された「専修大学」構想は、それを更に進め、専門職業教育の場としての短期教育機関の制度化を求めるものであった。この構想はすぐには具体化されなかったが、その後も「専科大学」構想や「種別化」構想として尾を引き、1962年の「高等専門学校」制度の発足により、部分的な実現をみることになる。

それはともかく、国立大学政策として重要なのは、それが国立大学の再編成構想として打ちだされた点である。答申からは国立大学を、「国立総合大学」を想定したと思われる「普通大学」と、「地方国立大学」に相当すると考えられる「専修大学」の、2つのグループに分け、後者は専門職業教育の場とし、文理・学芸・教育という、性格の複雑ないし曖昧な学部を「整理」しようというねらいが見て取れる。言い換えれば旧制度の大学と専門学校・師範学校制度の復活である。この答申のねらいは、そのまま実現されることはなかったが、その後も国立大学政策の基底にあって、とくに地方国立大学のあり方を規定し続ける。

こうした国立の旧制大学と新制大学とを、差異的に扱おうとする政策の象徴的なものとして、大学院問題がある。国立大学の大学院は1953年に一斉に発足するが、その大学院の設置は旧制の大学・学部だけに認められたものだったからである。53年の発足を控えて、文部省は51年にすでに、1)「新制大学院は旧制大学で学位審査権を有している大学を優先的に考慮する」、2)「当分の間高等専門学校等を基盤として成立した大学は先ず学部の充実を計り大学院は計画しない」、3)国立新制大学には「当分の間は修士課程のみの大学院は、之を置かない」方針を明らかにしている(海後・寺崎、315-317頁)。実際に53年に大学院(博士課程)が設置されたのは、旧制帝国大学に一橋・東京工業・東京教育・神戸・広島旧官立5大学を加えた、12大学のみであった(なお医学系の旧制大学・学部の大学院は55年以降に設置された)。

その大学院が講座制・学科目制の別と関連づけられていたことは、すでに指摘した通りである。講座制と学科目制の区別は、1956年に制定された「大学設置基準」に明記されたが、それによれば「講座制」は「教育研究上必要な専攻分野を定め、その教育研究に必要な教員を置く制度」であり、「学科目制」は「教育上必要な学科目を定め、その教育研究に必要な教員を置く制度」とされている。文部省はこの2つの組織形態のうち、講座制のみを大学院設置の基礎とする方針を早くから決めており、54年には「国立大学の講座に関する省令」を出して、講座が「大学院に置かれる研究科の基礎となる」ものであることを明示している(海後・寺崎、149頁)。この講座制と学科目制の違いは、すでにみたように、予算配分とも関係しており、教育研究活動の基盤となる教員一人当たりの積算校費をとれば、49年当時はほぼ同額であったものが、大学院発足時には講座制1に対して、学科目制では非実験系で0.39、実験系では0.34となっていた(天野、『旧制専門学校論』、285-286頁)。

国立総合大学と複合大学、旧制大学・学部と新制大学・学部という、新制度発足当初の類別が、やがて教育研究の組織形態の違いとして固定化され、人員や予算配分と結びつけられ、「講座制大学・大学院大学・研究大学」と「学科目制大学・学部大学・教育大学」という形で、それぞれに異なる発展の経路をたどるという、国立セクターの重層的な基本構造が、1950年代の半ばにはほぼ確立していたのである。

5. 理工系増募計画

1952 年に対日講和条約が成立し、経済が復興から高度成長へと段階移行を遂げ始めた、その 1950 年代の半ば、国立大学は新しい時代の要請への対応を求められつつあった。日本経営者団体連盟が 56 年に出した要望書「新時代の要請に対応する技術教育に関する意見」は、その代表的なものである（横浜国立大学現代高等教育研究所編、1973、196-199 頁）。「今後の経済発展に対応する技術者・技能者の計画的養成教育」の確立に、「政府の一大英断」を求めたこの要望書は、今後 5 年ないし 10 年間の経済発展に対応した技術者・技能者の要員数を想定し、その充足に必要な理工系重視の高等教育政策の実施を求め、具体的には 1) 2 年制の短期大学と高校を結びつけた 5 年制の専門大学の設置と積極的拡充、2) 法文系の計画的圧縮と理工系への転換、3) 理工系大学院の強化と専門科学技術者・上級技術者の育成、4) 修士課程における「産業界の依託学生」の受け入れ、5) 理工系大学と産業界との連携・交流など当時としては思い切った要望を提示している。

こうした財界の要望に促されるように、中央教育審議会は 1957 年に答申「科学技術教育の振興方策について」を出した。その主要内容は次の通りである。

- 1) 科学技術者養成のための年次計画を立て、理工系学部学科の拡充と定員増をはかる。
- 2) 大学院とくに修士課程を技術者養成中心に拡充し、現職技術者の再教育の途を開く。
- 3) 大学付置研究所の整備・充実をはかる。
- 4) 短期大学と高等学校をあわせた「5 年制又は 6 年制の技術専門の学校」を早急に設ける。
- 5) 国立大学及び付置研究所の教職員の充実と質の向上をはかる。
- 6) 国立大学及び付置研究所の施設・設備の充実・更新をはかる。
- 7) 公私立大学についても定員増、施設設備の充実などについて積極的に助成する。

答申が国立大学に直接、言及しているところは少ないが、理工系重視の発展の歴史を考えればそれがないよりも、国立セクターの整備・拡充を念頭に置いてのものであったことは疑いない。そして政府はこの答申を受けて、理工系学生の増募計画の策定と、高等専門学校制度の創設に着手するのである。

部分的ではあるが、戦後最初の高等教育計画であるこの「理工系学生増募計画」は 1957 年、62 年までに予想される不足数 8000 人の充足を目標に発足したが、60 年までにほぼ目標数を達成したため、61 年から 7 年間で 1 万 6000 人の増募を目標に掲げる新計画が策定された（文部省『わが国の高等教育』、1964 年、100-103 頁）。この新計画はその後、第一期（61-64 年）と第二期（65-67 年）に分けられ、第一期の目標が 2 万人増募に改められたが、それも 3 年間に短縮達成された。62 年に中級の工業技術者の養成を目的とした、高等専門学校制度が発足したこともあるが、経済の高度成長期を迎えて一挙に拡大した技術者需要に応えるため、政府が理工系大学・学部の拡大に、いかに積極的な努力を払ったかがうかがわれる。

その理工系拡大で注目されるのは、国立セクターと私立セクターの関係である。増募計画が当初、国立中心にたてられたことは 57-60 年の 8000 人計画が、ほぼ国立 2 対私立 1 の比率で達成されたことから知られる。ところが新計画第一期の実績をみると、61-63 年の増募 2 万人の内訳は国立 1 対私立 2 と、完全に逆転していることがわかる（文部省、101-102 頁）。政府主導の計画にもかかわらず、私立セクター中心の規模拡大の時代が始まったのである。

その契機となったのは 1961 年、当時の池田正之輔科学技術庁長官が文部大臣に対して行った、大学設置基準の運用緩和を求める勧告であるとされている（黒羽亮一、1993、106 頁）。周知のように私立大学の新增設は、すべてこの設置基準により文部省の認可を得ることになっているが、「池正勧告」は、学科の増設や定員変更は届け出制とし、校舎の 6 倍と定められた校地面積基準を弾力的に取り扱うなど、私立大学の新增設、規模拡大を容易にすることを求めた。その理由は、なによりも理工系の拡充促進にあったが、勧告をいれて文部省がとった措置は、結果的には理工系だけでなく文科系についても量的拡大の途を開くものであった。財政的制約から、規模拡大を制約された国立セクターに対して、基準の適用に緩和措置を認められた私立セクターの、急速な発展の時代が到来したのである。

6. 中教審の 63 年答申

1963 年の中央教育審議会の答申「大学教育の改善について」は、戦後の発足以来 15 年近くを経た新しい高等教育システムに、包括的な再検討を加え、その後の改革を方向付けたものとして、画期的な答申であった。同じ年、文部省は白書『わが国の高等教育—戦後における高等教育の歩み』を出して、戦後高等教育改革の総括を行っている。62 年春の高等教育進学率は 12.8%、54 年の 10.1%とほとんど変わっていない。本格的なマス化が開始される直前の時期の答申であり、規模拡大には消極的な内容になっているが、「池正勧告」を機に私学セクター主導のマス化の時代が始まろうとしていたことは、すでに見たとおりである。

答申は再検討の結論として「実施後十数年の実績をみると、所期の目的が必ずしもじゅうぶんに達成されていない」とのべ、その重要な原因を「わが国の複雑な社会構造と之を反映する様々な実状に十分な考慮を払うことなく、歴史と伝統を持つ各種の高等教育機関を急速かつ一律に、同じ目的・性格を付与された新制大学に切り換えたことのために、多様な高等教育機関の使命と目的に対応し得ないと言う点に求」めている。そして、こうした認識のもとに答申は、いわゆる「種別化」構想を打ち出した。多岐にわたる答申の内容から、ここでの分析に必要な部分を抜き出せば、次の通りである。

- 1) 高等教育機関に大学院大学・大学・短期大学・高等専門学校・芸術大学の 5 つの「種別」を設ける。
- 2) 「大学院大学」は総合大学を原則とし、「高度の学術研究」と「高い専門職業教育」を行い、すべての学部の上に博士課程を置く。学部を置かない大学院大学も認める。
- 3) 修士課程は「研究能力の高い職業人の養成」を主目的とする。
- 4) 「大学」では「主として高い専門職業教育を行」い、必要に応じて修士課程を置くことが出来る。
- 5) 「短期大学」は専門職業教育ないし「實際生活に必要な知識、技能」もしくは「教養」の教育を行う。
- 6) 付置研究所は大学院大学の上に置く。
- 7) 「高等教育の規模の拡大にはおのずから限度があることを考え、慎重に配慮」する。
- 8) 高等教育機関の過大な大都市集中を避け、学校種別・専門分野別の地域配置に配慮する。
- 9) 国公私を設置者別の配置も「総合的な立場から考慮」する。

10) 規模と配置については、「国土総合開発、首都圏整備あるいは人的能力開発等の諸計画との関連」で、十分に検討する。

11) 「高等教育機関の計画的設置について審議するための機関を設ける」。

また、とくに国立大学については「新制の国立大学は、いわゆる一県一大学の方針のもとに、旧制の大学、高等学校、専門学校、師範学校等を合併して設置された経緯がある。したがって、これらの学校のもっていたそれぞれの目的、性格、歴史、伝統、地理的位置等についてじゅうぶん顧慮することなく、一律に合併したため、一つの大学として管理運営の円滑を欠いているものがある」として、次のような提言をしている。

- 1) 学部の中には、成立時の特殊事情から（学術や職業の専門による分化と対応していない）「特殊な種類」の学部があるが、「専攻分野別に再編成し、それぞれに充実した学部にする」ことが望ましい。
- 2) 専門教育と一般教育を担当している「文理学部」は、「教員養成を目的とする学部、又は人文科学系、社会科学系もしくは自然科学系の学部等に再編成」する。
- 3) 教員養成系の大学・学部については、58年の別の答申「教員養成制度の改善について」による。
- 4) 教養課程の教育を担当する組織を「教養部」として制度化する。
- 5) 講座制と学科目制の区別、大学院との関係はこれまで通りとする。
- 6) 大学院大学は総合大学を原則とするが、総合大学に近い構成を持ち、一部学部のみ講座制をとる大学については、「実態に即して適切な措置をとる」。
- 7) 国立大学の財政について「特別会計制度」の採用を検討する。

このように答申の内容は包括的で、多岐にわたっている。4年制大学主体の画一化した高等教育システムを、それぞれに「目的・性格」の異なる5つの「種別」の高等教育機関からなる、多層的なシステムへと転換させようとするこの答申に、大学関係者は批判的であり、たとえば「大学院大学」と「大学」を法制上、区別するまでには至らなかった。しかし、そこに示された政策的意図が着実に実現されていたことは、その後の高等教育システムの動きを見れば明らかである。答申の中で、実現を見なかった提言は、高等教育の「規模拡大」に対する「慎重な配慮」だけであったといっても、言い過ぎではあるまい。国立セクターについてみよう。

(1) その構造変動に最も大きな影響を及ぼしたのは、学部の再編成であろう。答申も指摘しているように、「歴史と伝統を持つ各種の高等教育機関を急速かつ一律に」、再編統合して発足させた新制国立大学、とくに地方国立大学のおそらくは最大の問題は、文理学部・学芸学部・教育学部という、それぞれに構成や機能の重なり合う、3つの「特殊な種類」の学部の再編にあった。これらの学部は、新制大学の学部教育の重要な特徴である一般教育の実施体制とも、深い関わりを持っており、文部省は1) 一般教育担当組織の「教養部」としての分離・独立、2) 文理学部の再編と専門学部化、3) 学芸学部・教育学部の教員養成のための目的学部化という形で、その決着をはかった。このうち「教養部」の法制化は63年に始まり、これまで文理・学芸・教育の3学部によって、大学により様々な形で実施されてきた一般教育課程が、教員組織として独立することになった。こうして68年までに33校の国立大学に教養部が置かれ、他の国立大学でも一般教育課程が、組織として自立していった。

図表 1-1 旧制高校・文理学部の再編 (1949-1981)

大学名	第一次改組	第二次改組	第三次改組
新 潟	(49) 人文・理	(77) 法文・理	(80) 人文・法・経・理
金 沢	(49) 法文・理	(80) 法・文・経・理	
岡 山	(49) 法文・理	(80) 法・文・経・理	
熊 本	(49) 法文・理	(79) 法・文・理	
神 戸	(54) 文・理		
弘 前	(55) 文・理・農	(65) 人文・理・農	
佐 賀	(55) 文理・農	(66) 経・理工・農	
埼 玉	(65) 教養・経・理工	(78) 人文・経・理	
静 岡	(65) 人文・理		
鹿児島	(65) 法文・理		
信 州	(66) 人文・理		
山 形	(67) 文・理		
茨 城	(67) 人文・理		
千 葉	(67) 人文・理		
愛 媛	(68) 法文・理		
富 山	(77) 人文・理		
高 知	(77) 人文・理		
島 根	(78) 法文・理		
山 口	(78) 人文・理		

(2) 教養教育の場とされた文理学部については、65 年以降、これをいわば「原資」とする専門学部を設置方策が推進され、78 年までにすべての文理学部が姿を消した。この文理学部の再編を、旧制高校の後始末と考えれば、それは図表 1-1 に見るように 1949 年に始まり、30 年をかけて完了したことになる。旧制高校・文理学部が、地方国立大学の学部編成の総合化、さらには規模拡大の「原資」として、いかに効果的に活用されたかが知られよう。ただ人文学部には人文系と、経済など社会科学系の学科の併存状態が続いており、その意味では、後始末はまだ終わっていないと見るべきかも知れない。

(3) 学部編成の多様化は、公立大学の吸収統合、さらには理工系ブームに乗った工学部の新增設の形でも進められた。公立高等教育機関については、1949 年の新制国立大学発足時に 9 校の統合があったが、その後さらに 55 年までに 7 校、63 年から 72 年の間に 6 校が統合された。その内訳は医学部 6、農学部 10、工学部 5 などであり、高コストの理工系学部の国立移管がきわだっている。理工・鉱山等をふくめて工学系の学部は 1952 年の 35 から、70 年には 45 にまで増えた。理学部の文理学部からの分離・独立を含めて、国立大学が急激に理工系大学化し始めたことがわかる。ちなみに 1960 年に 38%であった、国立大学在学者にしめる理工系学部を主とする自然科学系の比率は、70 年には 48%にまで高まった。

(4) 理工系大学化は、大学院修士課程ではさらに顕著な形で進行した。それは 63 年の中教審答申をうけて、文部省が専門的職業人養成のための修士課程大学院の設置に、力をいれ始めたためである。その結果、1960 年にはゼロだった修士課程のみの研究科が、70 年には 58 に達し、しかもそのうち 52 が理工系（工学 25、農学 20、理学 7）で占められた。これら修士課程大学院が、ようやく整備・充実され始めた「地方国立大学」を中心に開設されたものであることは、改めて言うまでもないだろう。国立セクター内部での格差構造の是正は、学部編成の多様化による複合大学の総合大学化と同時に、大学院

研究科の設置認可という形で進行し始めたのである。

(5) 最後に、58年の別答申によるとされた教員養成系の学部について見ておこう。戦時期の1943年に専門学校と同格の高等教育機関へと「昇格」を果たし、同時に官立に移管された旧師範学校を引き継いだ教育学部・学芸学部は、いわば「遅れてきた」国立大学・学部であり、新しい国立大学の最も「弱い部分」とみなされてきた。「教員養成制度の改善方策について」答申は、その国立大学の教員養成系学部の整備・充実を主目的としたものと見てよい。答申は、主として義務教育の教員養成にあたっている国立大学の諸学部の「目的が必ずしも明確でなく」また「設置当初の事情から教員組織、施設・設備」が不十分であり、組織形態や養成計画の点でも不備が多いとして、以下のような整備策を打ち出した。

- 1) 国立の教員養成系大学・学部を目的大学・学部化する。
- 2) そこで小学校教員の「大部分」、中学校教員の「一定数」を養成する。
- 3) 「地方教育行政の区分（都道府県）に従い、各区分ごとに大学（学部）をおくことを原則とする」
- 4) 卒業者全員が教員に採用されるよう措置する。
- 5) 養成数の計画および需給の調整を行う。
- 6) 研修課程を設け、現職教育を制度化する。
- 7) 教員組織の整備充実および教員の質の向上を図る。
- 8) 施設・設備の充実をはかる。

この答申と63年答申を受けて、文部省は66年前後の時期に一斉に、それまでの教育・学芸の両学部を、教員養成のみを目的とする、新しい教育学部に再編し、教員・施設設備の充実と需給計画の立案に着手した。それは第2次ベビーブームの波が、義務教育段階に及び始めた時期であり、小学校教員の9割、中学校教員の6割供給を目途に、国立大学教育学部の入学定員は大幅に増員された。

7. マス化と高等教育計画

先に指摘したように、量的規模模の拡大に慎重な63年の中教審答申がでた頃、わが国の高等教育は本格的なマス化の局面を迎えつつあった。60年にまだ10.3%すぎなかった大学・短大進学率は、65年17.0%、70年23.6%、75年38.4%と、短期間に40%近い水準に達した。この急激な量的拡大について、あるアメリカ人研究者は、「政府の要人・議員・行政官等が高等教育の拡大を促進させるという意識的かつ自覚的な選択を行った結果であるという証拠は見あたらない」としながら、しかし「拡大に対して責任がない」わけではなく、「親の要求を満足させるため、また有能な人材のプールを産業界に提供するため、政府は高等教育の拡大を最大限促進した」と述べている。そして、その促進要因として彼が指摘したのは、理工系拡充計画と関連して出された「池正勸告」の影響、すなわち「大学設置認可の問題と、その最低基準が骨抜きになった問題」であった（ペンペル、1975）。

理工系拡充を直接のねらいとする、「最低基準の骨抜き」に等しいこの設置基準の適用緩和政策が、人文・社会系主体の私立セクターに規模拡大の促進策として働いたことは、疑いない。ただこの時期は、18歳人口が1964年の140万人を底に66年には249万人にまで跳ね上がり、その後76年の154万人という新しい底まで減少していくという、第一次ベビーブームの波の通過による「急増・急減期」でもあった。文部省はそれへの対応、とりわけそれだけでなく厳しい受験競争のこれ以上の激化と、進学率の

大幅な低下を避ける必要に迫られていた。63年の中教審答申は、慎重で計画的な量的拡大の必要性を強調していたが、文部省自体は規模拡大への社会的・政治的な強い圧力にさらされていたのである。

この急増・急減問題に対応するために、文部省は省内に「高等教育研究会」を設置して対応策を検討し、計画の作成を試みたが、その結果が公表されることはなかった（黒羽、121-123頁）。大幅な定員増をはかるには、基準の適用緩和策をとるとは言っても、資金を初めとする資源的な制約が大きい。また進学希望者の急増に正規の定員増で対応したとすれば、急減期に入ったからといってそれを削減することは困難であり、63年答申がおそれていた規模拡大が一挙に進んでしまう。そうしたジレンマが、文部省に公表をためらわせたことが推測される。そして、その曖昧な政策的選択がもたらしたのは、私立セクターにおける定員外の、いわゆる「水増し入学者」の激増であった。1964年に1.3倍程度だった水増し率は、67年には1.5倍を超え、最高時には1.8倍にも達した。

その水増し入学という、安易な対応策がもたらしたのは、私立セクターの比重増大とそこでの教育条件の悪化である。前者について言えば、在学者全体に占める私立セクターの比率は、大学の場合1955年の59.7%から60年64.4%、65年70.5%、70年74.4%、75年76.4%へ、短大では55年の81.1%から60年78.7%、65年85.3%、70年90.1%、75年91.2%と、それぞれ急上昇していった。それは裏返せば、国立セクターの相対的な規模縮小を意味する。18歳人口が急増期をすぎて減少の局面を迎え、私立主導で進展した無計画な量的規模拡大の時代が終わると、文部省は再び国・公・私立のバランスを再検討し、また教育条件の改善を中心に「質」の向上をはかるための、高等教育の計画化に乗り出した。

その契機となったのは1971年に中央教育審議が出した、昭和の年号をとって「四六答申」と呼ばれる長文の答申である。「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」という、長いタイトルを持つこの答申の内容と意義については後に譲るとして、ここでは高等教育計画に関わる部分を取り上げておこう。

この答申で重要なのは、それが初めて「国・公・私立にまたがる全高等教育機関の整備充実に関する国の基本計画」の策定の必要性を認め、その基本的な枠組みを提示した点にある。答申は60年代に入って急進展し始めた高等教育のマス化を積極的にとらえる一方で、在学者の4分の3近くを占めるに至った私学セクターの財政的基盤の弱さを認め、「国・高・私立の高等教育機関の財政的な基盤に大きな格差があることから生じる多くの弊害を取り除くことは、国として重要な任務の一つ」とであるとして、「高等教育機関の自発性の尊重と国全体としての計画的な援助・調整の必要性」という形で、一方では私学に対する国の財政支援、他方では高等教育計画の策定を提言した。明治以来の国立中心主義は、私立セクター依存で進行したマス化の結果として、大きく修正を迫られることになったのである。

私学に対する財政支援と計画化の構想が、不可分のものとして提示されたことは、答申の次のような一節に端的に示されている。

「戦前におけるわが国の高等教育機関の多くは国立学校であったが、今日では私立学校の比重がいちじるしく増加し、国立学校はその収容力において全体の20%を占めるにすぎない。戦後における国民の高等教育に対する需要の増大に対して私立学校の果たしてきた役割はきわめて大きく、その事実を無視して今後における高等教育の整備充実を考えることはできない。しかしながら、これまでの私立学校に関する国の方針は、その設置について、国の全体計画を前提とした規制を加えることなく、一

定の基準に合致すると認められたものは認可するとともに、その維持経営について国として直接の責任を負わないこととしてきたため、そこからいろいろな問題が生じている。すなわち多数の私立学校が大都市に集中したり、文科系の収容力が不均衡に増大したりする傾向が見られる。また、財政的基盤が弱いため、学生数を過大にして教育条件が著しく低下したものも生じている。このような事態を解決するためには・・・国の財政的援助を強化することが不可欠であるが、その場合には、援助の対象とすべき学校がこれまでのように無制限に新設拡充されることを放置することはできない。本来、高等教育機関が合理的かつ効率的に整備充実されるためには、国・公・私立の学校全体を通ずる望ましい全体計画が構想され、それにもとづいて国民全体の立場から緊要とされるものが優先的に整備されるよう、計画的に誘導し調整する公的な機能が必要とされる」。

全国の大学を吹き荒れた、学園紛争の嵐がおさまった直後の時期に出されたこの答申は、いまの時点で見ると意外なほど、将来への明るい展望に立っていたことがわかる。答申の末尾に示された「試算」によれば、1970年の高等教育進学率23.6%は、80年には47.2%に達し、公財政負担の助成により私立大学と国立大学の格差も、教員・学生比率については解消され、単位教育費の格差も2分の1程度まで縮小することが見込まれていた。日本経済の行く手には、まだかげりは見られなかったのである。答申を受けて、文部省は1972年に「高等教育懇談会」を設置し、「高等教育全体の規模、国公立の役割分担、高等教育の規模と財政負担」等について、検討を開始した。この懇談会は73年から各年度に中間的な報告を行い、76年には最終報告を出して解散するのだが、この間、1973年に日本経済がオイル・ショックに見まわれ、変調を来したことから、懇談会の報告が75年以降、急激に楽観的な展望を失っていくことがわかる。

すなわち、73年の第1回報告は、進学率の目標値こそ「四六答申」にくらべて、1980年に40%と低く設定されているものの、1)大都市集中を抑制し、地域間・分野別の教育機会の格差、不均衡の是正をはかる、2)そのために国公立大学の拡充を重視する、3)私立大学に対して必要な助成措置を講ずる、4)大学院の拡充をはかる等、きわめて積極的な方向を打ち出していた。

74年の第2回報告も、40%という数値はあくまでも「拡充整備その他必要な諸施策を取りまとめ・・・推進するに当たっての指標であって、進学率の予測ではない」として、それ以上の進学率上昇が当然あり得ることを示唆している。その上で、「今後もなお私学に期待するところが多きことはもとよりであるが、計画を立てやすい国公立の高等教育機関によって相当部分の拡充を実現することが必要」だとして、73年に18%まで落ちた、大学・短大進学者にしめる国公立の比率を、25%まで引き上げることを目標に掲げ、それに応じた財政面の計画や、大学教員の養成計画まで踏み込んだ、強気の方針をうちだした。

とくに国立大学については、「地方中堅都市に拡充、新設、整備」し、「地方国立大学の整備に当たっては、国公立を通ずる人文社会系の比率その他、地域間の専門分野別構成の不均衡の是正に努める」という、注目すべき提言がされている。この国公立セクターが25%という拡大目標を達成するためには、入学定員を向こう10年間、毎年1万人ずつ増員する必要がある。定員増が、それまで多い年でも年間3千人程度にすぎなかったことからすれば、それがいかに野心的な構想であったかがわかる（黒羽、109頁）。

ところが75年の報告は、40%という進学率の目標値こそそのままだが、「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・短大・高等専門学校に限らず、放送大学・通信教育の他、高等教育レベルの各種学校等をも包含したものとして想定することも考慮すべきである」と、一転して大学・短大以外の多様な高等教育あるいは中等後教育の機会を用意する、低コストのマス化への方向転換を求めている。また、懇談会の最終的な課題である高等教育計画の策定についても、「計画は、公私立の高等教育機関については、今後における拡充整備の方向を示すとともに、設置認可において参酌すべき指針となりうるものとし、国立の高等教育機関については、その整備目標となりうるものとする」と、著しく後退した表現をするにとどまっている。

1976年に出された懇談会の最終報告「高等教育の計画的整備について」は、さらに後退して、76年から80年までの計画のねらいを次のように述べている。

「特に、高等教育の将来の発展のための基盤整備を図る観点に立って、質的充実を図ることに配慮しつつ、高等教育全体の構造の柔軟化、流動化の必要性を指摘するとともに、大学及び短期大学については、大都市への集中を抑制し、原則として、その拡充は地域間の格差や専門分野構造の不均衡の是正と人材の計画的養成に必要なものととどめることにした。これにより、国公立については、今後において具体的整備を進めるに当たっての方向と目途を示し、また、私立については、定員超過の是正等質的充実の方向と新增設の認可に際し参酌されるべき条件を示そうとしたものである」。

オイル・ショック後の経済の低迷と財政の悪化の中で、大学・短大中心の積極的な規模拡大策は、あっけなく放棄されたのであり、国公立セクターについても18%まで低下した入学者にしめる比率の改善策は、完全に放棄された。報告の中で、「今後において具体的整備を進めるに当たっての方向と目途」としてあげられているものを整理すれば、次の通りである。

- 1) 「全国的、構造的に均衡のとれた高等教育の発展を期するため、地方における高等教育の質・量の充実、特に地方における国立大学の計画的な整備を図る」。
- 2) 具体的には、地方国立大学について「学部、学科構成の不均衡の是正、各部等の改組その他地域間の収容力格差や専門分野構成の不均衡の是正、地方文化の向上に資するための整備」をはかる。
- 3) 人材の計画的養成を必要とする専門分野のうち、「医・歯科大学については、原則として私立は予定しない」。
- 4) 国立セクターについては、「医師、歯科医師、医療技術者、初等教育教員等の計画養成、地方国立大学の計画的整備等のため、従来の実績をも考慮し、年平均2,000人増を目途とする」。

年平均2千人という増員計画が、74年報告の年1万人にくらべていかに後退した数字かは、改めて言うまでもないだろう。5年間の累計で1万人のその増募計画の内訳は、医歯系2900、教員養成1600、一般5500となっており、医歯系学部の新増設に政府がこの時期、積極策を取り始めたことがわかる。

こうして、高等教育計画は、その主要なねらいを国公立セクターの拡充による規模拡大・質の向上・格差是正・不均衡の解消から、私立セクターへの助成と統制による規模の抑制・質の改善・格差縮小・不均衡の緩和へと、大きく転換して出発することになった。付け加えておけば、この間、文部省は1975年に「私立学校振興助成法」の制定と、私立学校法の一部改正を行っている。最終的には経常費の2分の1補助を目標に掲げた「助成法」というアメと引き替えに、文部省は「私立大学の学部の学科の設置廃止及び私立の収容定員に係わる学則の変更」を、文部大臣の認可事項とし、また文部大臣が「特に必

要があると認める場合」をのぞいて、1981年までの間私立大学・短大の「収容定員の増加に係わる学則の変更についての認可は、しない」という、規模拡大の強力な統制権限を手にいれたのである。それだけでなく、文部省はいわゆる「工業（場）等制限法」の規定を準用して、首都圏・近畿圏および政令指定都市区域における大学・短大の新增設を、原則として認めないという厳しい措置をとった。

それは、文部省の設置認可行政、さらには設置基準の運用が、高等教育の全体的規模の抑制、大都市集中の是正と地方分散化、教育機会の格差是正、私学セクターの教育条件、ひいては質の向上などの役割を背負い、積極的に果たし始めたことを意味している。この後、1980年代の終わりまで、高等教育進学率は36%前後の安定的な、横這い状態を続け、また私立セクター中心の地方分散化も進んだ。入学定員の「水増し率」も1.3倍程度まで低下し、私学経営の改善も大幅に進んだ。計画化は、その意味で、見事に所期の目的を果たしたのである。

8. 予算のなかの国立大学政策

中央教育審議会の「四六答申」に戻ろう。63年の「三八答申」を承けて、この答申は高等教育機関の「種別化」の方向を更に鮮明に打ち出した。すなわち答申は、「高等教育の大衆化と学術研究の高度化」の進行により、教育と研究に対する要請が多様化の一途をたどる中で、「教育と研究を不可分としてきた伝統的な大学の考え方だけ」では対応し得なくなっており、「教育機関の目的・性格でも、またその内部組織でも、教育と研究に関する要請に応じた適当な役割の分担と機能の分化が必要」になってきているとして、高等教育機関の「種別化」と、それに応じた役割・機能の分化、さらには内部組織の改革を、強く求めたのである。そこでの提言の主要な、またその後の国立大学改革に関わりの深いものを列記すれば次の通りである。

- 1) 高等教育機関を次の5つに「種別化」する—大学・短期大学・高等専門学校・大学院・研究院。
- 2) 「大学」には教育課程により次の3つの「類型」を設ける—総合領域型・専門体系型・目的専修型。
- 3) 「短期大学」に次の2つの「類型」を設ける—教養型・職業型。
- 4) 「大学院」では「特定の専門分野について、2—3年程度の高度の学術の教授を行うとともに、一般社会人に対して同じ程度の再教育を行う」。
- 5) 「研究院」は「博士の学位を承けるにふさわしい高度の学術研究を行うものに対し、研究修練の場を提供するとともに、その研究に指導を与える」。
- 6) 各種の高等教育機関のうち「大学院」「研究院」だけが、「教育機関であると同時に研究機関としての性格をあわせもつ」。
- 7) 「大学院」「研究院」では「教育上の組織と研究上の組織を区別して、それぞれ合理的に編成されることが望ましい」。
- 8) 国公立大学の設置形態を改め、一定額の公費の援助を受けて自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格を持つ新しい形態の法人とする」。
- 9) 「大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理運営に抜本的な改善を加える」。

このいわゆる「種別化構想」については、平等主義的な性格の強い戦後の新制大学制度の根幹を揺るがし、自治を侵害するものだとし、厳しい批判があり、直ちにそのまま具体化されることはなかった。しかし、その後、最近の独立行政法人化決定までの国立セクターをめぐる改革の動きを振り返ってみれば、答申に盛り込まれた改革構想の多くが、いわばなし崩しに実行に移されてきたことがわかる。1973年の筑波大学に始まる新構想大学の設置、91年以降の12国立大学の大学院重点化等は、その象徴的なものであり、今回の独法化はその総仕上げ的な意味を持っているといっても、言い過ぎではないだろう。

その種別化構想を中心とした国立セクターの構造変化の過程は、予算の編成と執行の中に跡づけることができる。限られた予算を、大学・学部・研究所の新設・拡充等の新しい事業に、どう投入するのか、セクターを構成する各大学に、また各学部・研究所・病院といった大学の多様な部局にどのように配分するのか、その「国立学校特別会計」に集約される選択的な意志決定を通して、文部省は、セクター内部の構造分化の促進や維持、緩和に大きな役割を果たしてきた。それを各年度の予算の中で、どのような新規事業が政策的に選択・実施されてきたのか、また予算はどのように配分されてきたのかについて、見ることにしよう。

図表 1-2 は各年度の 1) 大学の新設、2) 学部の新設・改組、3) 研究科の新設、4) 大学付置研究所・共同利用機関の新設、それに 5) 入学定員の増、などについて整理したものである。そこからは、次のような国立大学政策の動きを見てとることができる。

(1) 1949年に70校が発足して以来、68年の九州芸術工科大学の設置まで、昇格や移管、分離などをのぞいて、純然たる新設校のなかった国立大学だが、73年以降、経済の低迷にも関わらず新大学の創設が相次ぎ、56年までに20校にのぼった。その内訳は筑波大学の他、技術科学大学(2)、教育大学(3)、図書館情報大学、鹿屋体育大学、医科大学(12)となっている。このうち12医科大学は、1973年の政府の「経済社会基本計画」に盛り込まれた「無医大県解消計画」をふまえて新設されたものであり、このほか既存の3大学と筑波大学にも医学部が設置された。

新設の大学はいずれも教育組織と研究組織の分離、副学長制の導入など、「四六答申」の管理運営面の提言を受けた、いわゆる「新構想大学」であり、国立大学の管理運営・教育研究組織の新しいモデル提示を試みたものと見てよい。しかし、ほとんどが単科であるため、その「新構想」性が必ずしも明確ではなく、学校教育法を改正して、従来の学部・学科制に代わる「学群・学系」制を導入した筑波大学の場合にも、既存の国立大学変革への契機とはなりえず、いまに至っている。また、管理運営面での「新構想」へのこだわりから、医学部設置による同一県内の「複合大学」の総合化でなく、医科大学別置の途が選ばれた結果、単科大学数の急増を招いた。

図表 1-2 国立大学の整備・拡充

	大学 新設	学 部		研究科 新設	付置研 新設	共同利用 機関新設	入定員増員
		新設	改組				
1964		7		16	3		1760
65	1	8	4	15	1		2484
66	1	2	4	12	2		4420
67		6	3	12	3		3480
68	1		3	9			2246
69		1		5			940
70		1		5			930
71				7		1	474
72		5		11	1	1	2247
73	2	2		5	2	2	1738
74	3	1		5	1	1	2317
75	2	1		5		1	1660
76	5	1	2	10		1	1452
77			3	10		2	1830
78	5	2	4	8			2080
79	1		2	12			1518
80		3	3	6			1575
81	2	1	2	8		2	970
82				6	1		370
83		1		5			510
84				9		1	220
85				12		1	165
86		1	1	10		1	475
87		1	1	5	3	1	406
88				10		1	570
89				9			490
90		1		9			725
91				14			2285
92			3	14			2240
93			5	13			740

注 資料 (1) 神山正『国立学校特別会計制度史考』文教ニュース社1995

(2) 国立学校特別会計研究会編『国立学校特別会計三十年のあゆみ』第一法規, 1994

(3) 文部省『文部省年報』各年度

付属病院を含めて、これら新構想大学群の創設には巨額の施設設備費がつぎこまれ、当然のことながら、既存の国立大学の、とくに施設設備の整備に大きな影響を及ぼした。いま進行中の「独立行政法人」化や、医科大学群の「複合大学」との統合の動きは、そうした巨費を投じて創設された新構想大学モデルの成功と失敗の、いずれと見るべきなのか、政策評価の必要とされるところである。

(2) 既設大学における学部の新設は、1964-67年(23)と72-79年(15)の、2つの時期に集中している。また既存学部の改組についても65-68年(14)、76-81年(14)という、ほぼ重なりあう2つの山がある。改組はほとんどが既存学部の複数学部への分化の形をとっているから、新設の場合と同様、当該大学にとっては学部の増設になる。この学部新設・改組の2つのピークは、しかしその内容が著しく異なっている。

すなわち第1ピーク時の新設23学部の内訳を見ると、純然たる新設は歯5、工2、薬1の8学部だけであり、あとは県立大学の統合移管5(医3、農2)、二部の開設5(附設短大の改組・昇格4)、複合学部の分離5となっており、戦後新制大学発足の後始末的な性格が強いことがわかる。後始末といえは改組された14学部も同様で、すべてが旧制高校の後身である文理学部であり、そこから20の新学部(理7、人文6、法文・経済・理工各2、教養1)と12の教養部が誕生した。地方国立大学の整備、総合大学化が集中的にはかられたことがわかる。なお、医歯薬系のうち、歯と薬については長い間、私学優位が続き、国・私別の学部数は、たとえば1963年に医学部の21:13に対して、歯学部では2:5、薬学でも9:16という状況であった。歯学部の大量新設は、そうした傾いたバランスの回復が、この時期の主要な政策課題の一つとされたことを示唆している。

第2ピーク期の新設医学部の内訳は、医4、歯4、薬・看護各1と医歯薬系が10を占め、前期に引き続き、この領域が整備拡充の中心であったことがわかる。なお医学部はいずれも「無医大県解消」計画による新設である。それ以外の学部もいずれも新設で、水産・工・人間科学・総合科学・人文社会それぞれ1と、バラエティに富んでいる。とくに新しい名称の学部が出現し始めたことは、国立セクターがようやく「戦後処理」を終えて、次の発展段階を迎えたことをうかがわせる。それは学部改組の場合も同様で、既存の14学部の改組・分化により31の新学部が開設されたが、その中心は、積み残しの4文理学部を含めて旧制高校の遺産の発展的解体にあった。すなわち49年に金沢・岡山・熊本・新潟の4大学に引き継がれた旧制高校は、理学部と法文学部(新潟は人文学部、77年に法文学部に改組)に分けられたが、その法文学部がこの時期に再度改組され、法・文・人文・経の11学部に分化したのである。こうした一連の改組による学部増設は、地方国立大学の総合大学化を一挙に推し進めるものであり、国立大学間の形態上の差異は、この点でも縮小し始めた。

(3) 大学院研究科の新設は1964年に、「旧制大学・学部」以外の「新制大学・学部」に修士課程研究科の設置が認められてから、急ピッチで進められてきたことは、表に見る通りである。ただ、5年ごとの新設数の平均を取ってみると、64-68年12.8、69-73年6.6、74-78年7.6、79-83年7.4、84-88年9.2、89-93年11.4となり、最初の5年間の大量新設後、69年から83年の期間はペースが半減し、そのあと再び増加の局面を迎えたことがわかる。新設が、当初は理工系の研究科に集中していたことはすでにふれたとおりだが、やがて人文社会系にもおよび、修士課程のみの研究科数は1963年のわずか6から、83年には236まで増えた。

こうして、それまでの「学部大学」は次第に専門職業教育を主目的とする修士課程を置く、「四六答申」に言う「大学院」大学化し、博士課程までの一貫制の大学院を置く「研究院」型の大学との重層的構造を形成していく。ただ、1974年の「大学院設置基準」改訂により、学部や修士課程とは切り離された、「独立研究科」の設置が認められたことから、「新制大学・学部」にも博士課程大学院が置かれるよ

うになった。76年開設のお茶の水女子大学人間文化研究科と静岡大学電子科学研究科は、その嚆矢である。その後、たとえば理・工・農の修士課程研究科の上に、博士課程として自然科学研究科を置くというような、複数修士課程の上に置かれた「独立研究科」としての博士課程は、理工系を中心に「地方国立大学」にも珍しくなくなった。それは旧制大学・学部になされた一貫制の研究科に比べて、小規模で学問分野も限られてはいるが、国立セクター内部のあからさまな格差構造が、少なくとも制度の上で緩和の方向にあることを示唆している。

そこには、1) 戦後半世紀余を経た「新制大学・学部」の教育研究水準の向上、2) マス化の進行するなかでの国立セクターの「エリート」セクター化、3) 高度産業社会化がもたらした人材需要の高度化、4) 先端科学技術競争の激化など、様々な要因を想定することができるが、国立セクター全体の「大学院重点化」と、高度職業人養成への傾斜を強める方向で、政策的選択がされてきたと言ってよいだろう。

(4) 1963年の中教審答申は、国立大学を「大学院大学」と「大学」に分け、「付置研究所は大学院大学のみに置く」ことを提言していたが、博士課程大学院と並んで大学の研究機能の指標となる、大学付置の研究所もまた長い間、一握りの大学に独占されていた。

新制大学発足直後の1952年、18国立大学に52の付置研究所が置かれていたが、東京9、東北8、京都7、北海道・九州各4、名古屋・大阪各2と、旧帝大系7校で36、全体の7割近くを占め、他は東京工業大学の6をのぞけば、いずれも旧制官立大学の後身大学・学部には1つ宛置かれているにすぎなかった。答申の出された63年の時点でも、ほとんど変化はなく、付置研を持つ大学は、いわゆる新官大(群馬)1校が加わったのみ。研究所の数は64に増えたが、東京14、京都12という数が示しているように、旧帝大系のトップ2校がその増加分を事実上、独占していた。こうした政策はその後変わらず、図表1-2に見る、64-67年の9研究所の集中的設置についても、「新制大学・学部」では、東京外語大学アジア・アフリカ言語文化研究所、静岡大学電子工学研究所の2研究所が加わったにすぎなかった。

こうした限定的な設置政策に加えて、文部省は1971年以降、研究所の新設を特定の大学に所属しない「国立大学共同利用機関」中心にすすめる方針に転換した。共同利用型の研究所の設置は1953年に、大学付置の形ではじまり、71年の時点で、5大学に12研究所が置かれていたが、「共同利用機関」は特定大学を離れた大型の研究所として開設されたものであり、付置研からの転換を含めて、1988年までに12機関が開設された。

いずれにせよ、付置研究所の新設が事実上ストップした状態が続いていることは明らかであり、「新制大学・学部」の研究機能の強化は見られぬまま、現在に至っている。教育と研究の、大学間での機能分化という考え方は、そうした形でも貫かれてきたのである。

9. 予算配分と外部資金

国立セクターの予算は1964年以降、「国立学校特別会計」として一括計上され、それが各大学に配分される形になって、現在に至っている。この特別会計の歳出項目は、国立学校(58)・大学付属病院(22)・研究所(7)・施設設備費(6)・産学連携等研究費(3)などからなっており、括弧内に示した全歳出に占める比率(2001年度、%)に見るように、「国立学校」の項目が圧倒的に大きな比重を占めている。

国立学校の大部分は言うまでもなく国立大学であり、各大学にはこれに付属病院・研究所等の歳出を加えた額が配分される。「国立学校」の項目で配分される予算は、管理運営経費（72%）・教育研究経費（23%）・その他（5%）にわかれる。管理運営経費のほとんど（99%）は人件費で占められ、その人件費は国の定める給与基準にもとづいて、教職員に直接支給されるから大学間の違いはない。ただし、学部・大学院修士課程・同博士課程のいずれの担当かによって、手当の部分で差異がある。教育研究経費の大部分（72%）を占めるのは、基盤（積算）校費・特別教育研究経費である。そして基盤校費、すなわち積算校費が長い間、大学間の予算の差異をつくる最も重要な要因であった。

（1）積算校費は、教員個々人に直接国から支払われる人件費をのぞいて、国立大学予算の根幹部分をなしてきた。それは1）教官当たりと学生当たり、2）教官当りは講座制・修士講座制・学科目制という教育研究組織別、3）講座制では非実験・実験・臨床別、4）修士講座・学科目制では実験・非実験別、5）学生当りは博士課程・修士課程・学部等の別と、文科・理科・医科・教育・共通別とで、細かく単価が決められており、それにもとづいて積算され、一括して各大学に配分される。このうちその金額からいって最も重要なのは、講座制と学科目制の違いに関わるそれである。1990年度の教官当たり積算校費の数字をとってみれば、単価は非実験を1として、実験3.9、臨床4.3、また講座制を1とした修士講座制、学科目制それぞれの比率は、非実験系で0.60、0.50、また実験系では0.53、0.46となっている。

こうした積算単価の差異は、学問分野の性格および教育研究の機能上の違いが、その根拠とされていることは、改めて指摘するまでもないだろう。この差異化の主要な根拠の一つとされる「講座制」が研究重視の、「学科目制」が教育重視の、教員の組織形態として、1956年の「大学設置基準」に明記されていることは、すでに見た通りである。その後、修士課程のみの大学院研究科の設置とともに「修士講座制」が導入されたが、それが講座制とはいえ、（専門職業）教育重視の、学科目制に近いものとして設置されたことは、積算単価を見れば明らかである。つまり（博士）講座制・修士講座制・学科目制という教官（学生）当たりの積算単価は、「四六答申」に示された「研究院・大学院・大学」という、制度化されるには至らなかった「種別」化を、予算面から実体化する役割を果たしてきたのである。

この積算校費は、いったん各大学に配分された後、それを大学内でどう配分し、使うかについて自由度が大きい。まず本部で、次いで学部・学科・研究室などで、その一定額が吸い上げられて管理経費や学生の教育費に当てられ、残りが個々の教官に配分される。このことは、校費の積算や配分の仕方が、それぞれの大学・学部の教育研究の基本的条件を、大きく規定していることを意味する。実験系や臨床系の学部・講座や、博士課程研究科の多い大規模・総合大学ほど、予算規模は大きくなり、それだけ教育研究の条件整備に当てることのできる資金も増す。積算校費は、まさにその意味で「基盤」校費なのであり、国立大学はそれによって、新制度のもとでの発足当初から、隠れた形で「種別化」されてきたと言ってもよいだろう。

それを裏付ける事実の一つをあげれば、旧制大学・学部を引き継いだのではない、純然たる「新制大学・学部」には長い間（医・歯学をのぞいて）、博士課程大学院の設置は認められなかった。設置が認められるようになったのは、さきに指摘したように1974年、「大学院設置基準」が改正され、学部とは別個の、「独立研究科」の設置が可能になってからのことである。それは教育研究水準の向上とともに「博

士課程大学・研究大学」を志向しはじめた「新制大学・学部」をなだめ、3層の「種別化」構造を維持していくための宥和策と見ることもできる。新制度発足当初の「大学院大学・学部大学」という、あからさまな制度化された格差こそ緩和され、国立大学間の組織面での距離は縮まってきたが、事実上の「種別化」構造が姿を消したわけではないのである。(なお、この積算校費制は2001年度に大幅に改訂されるが、それについては後述する)。

(2) 研究教育費の中で、積算校費・基盤経費と並んで重要なのは「特別教育研究経費」である。明示された基準に基づいて、各大学に「平等に」分配される積算校費とは別に、特定の教育研究活動に対して選別的に分配されるこの予算が、初めて登場したのは1976年である(阿曾沼、158頁)。「各大学における特色ある研究に重点的に配分する」目的の「特定研究経費」から始まったこの予算項目は、その後、額と種類を着実に増やしていく。とくに予算要求にシーリング制が導入され、1982年のゼロ・シーリング、83年のマイナス・シーリングと、予算の増額が厳しく抑制され、積算校費の伸びも82年以降ゼロという状況(国立学校特別会計研究会、1994)のなかで、特別教育研究経費の枠だけは、大幅に拡大されていった。1980年に46億円だったその額は、1990年には350億円に増え、教官当たり積算校費総額の約3分の1に達した(阿曾沼、183頁)。

その後も特定研究経費の他に、優れた教育研究実績を上げている大学院研究科や大学院生のTAを対象とした「高度化推進特別経費」(92年)、カリキュラム改革など大学改革促進のための「大学改革等推進等経費」(94年)、「創造開発研究経費」「研究支援体制充実経費」(96年)等、新しい項目が加えられ、金額もふくらんで現在に至っている(阿曾沼、204頁)。

その項目名や内容からも知られるように、「特別教育研究経費」の配分のねらいは研究活動の活性化と、その基盤となる諸条件の整備にある。それは文部省にとって、積算校費の伸びが厳しく抑制される中で、教育研究経費の予算額を確保・拡大するための方策であると同時に、教育研究経費の配分に政策的意図をより直接的に反映させ、特定の大学・学部・研究科や学問分野に、限られた資金を重点的に投入するための手段でもあった。

積算校費から特別教育研究経費へという教育研究経費配分の重点移行は、国立セクター内での大学間の差異的な扱いが、制度化された直接的なものから、競争的な衣をまとった間接的なものへと、転換を遂げはじめたことを示唆している。それはこれまで見てきたように、地方国立大学の総合大学化や大学院大学化が進行し、研究教育の水準が向上し、制度上・組織上の大学間格差が、少なくともセクターの中・上層部分で縮小しはじめた現実に対する対応策——予算配分の差異的構造を維持するための新しい、ソフトな国立大学政策と見るべきかも知れない。

(3) 研究費の差異的な配分政策は、「産学連携等研究費」と「奨学寄付金」、それに科学研究費など、研究活動に必要な資金の外部調達を奨励する形でも進んでいる。このうち「産学連携等研究費」は、1998年以前には「受託研究費」と呼ばれていたものであり、「用途指定費」の大部分をしめる「奨学寄付金」とともに、主として民間企業等から提供される研究費からなっている。これら民間からの「外部資金」は、国立大学の教官が個人ベースで企業等から受け入れるものだが、会計上は国に対する寄付の形をとり、いったん国立学校特別会計の一部に組み込まれた後、教官の手元に届けられる仕組みになっている。政府予算の増額が厳しく統制される中で、文部省は各国立大学にこうした民間資金の調達・受け入れを

積極的に奨励し、研究活動の主要な財源とすることを求めてきたのであり、その結果として両者を併せた額は 1980 年の 89 億円から、1990 年には 570 億円に達し、教官当たり積算校費の 2 分の 1 を越えるまでになった（阿曾沼、189 頁）。

もう一つの主要な「外部資金」である「科学研究費」は、国立学校特別会計の枠外にあり、文部省所管の一般会計の中から支出される。その額は 1967 年、従来の学術奨励審議会が改組され、より強力な権限を持つ「学術審議会」が発足した後、年々急速な伸びを示し、67 年の 42 億円が 80 年に 325 億円、90 年には 558 億円まで増加した（阿曾沼、158, 183 頁）。この科研費は公募形式をとり、国公私を問わず個々の研究者（研究者グループ）の申請する研究計画書の審査結果に基づいて、個人（グループ）ベースで配分される。また科研費の中は、一般研究・奨励研究・総合研究など、広く自由な応募が可能な枠と、特定研究・特別研究・特別推進研究など、研究課題があらかじめ特定された枠とに分かれており、どの枠に、またどのような研究課題に、どれだけの予算を割り当てるかに、文部省の政策的意図が反映される仕組みになっている。

公的資金にせよ民間資金にせよ、こうした「外部資金」は基本的に競争的に、また個人ベースで獲得・配分される「研究費」であり、直接大学の収入になるわけではない。しかし様々な分析によれば、これら外部資金は、圧倒的に国立大学の、しかも特定の大学・学部の研究者によって獲得されていることが、明らかにされている。その「外部資金」が、フローとしての研究経費だけでなく、教育研究の基盤的な条件整備や、特に大学院生の教育経費にも当てられていることは、容易に想像される。基盤校費の増額を抑制し、研究教育特別経費や科学研究費を増やし、また外部資金の受け入れを奨励すればするほど、研究機能の強い大学に資金が集中し、それが弱い大学との格差が開いていく。講座制・学科目制の制度化から始まった、国立大学における教育と研究の機能分化の問題は、1990 年代に入る前に、新しい局面を迎えていたと言ってもよいだろう。

10. 計画から臨教審答申へ

高等教育計画に戻ろう。1976 年を起点とする第 1 期の計画が 80 年に終わるのをうけて、79 年には大学設置審議会の大学設置計画分科会から、81-86 年を期間とする第 2 期計画『高等教育の計画的整備について』が発表された。「引き続き、原則として、量的な拡充よりも質的な充実に重点を置く」ことをうたったこの計画も、国立セクターの規模拡大には消極的であり、次のように述べるにとどまっている。

「国立の大学、短期大学については・・・地方における大学を中心として整備が進められ、また、計画的な人材養成が必要とされる分野のうち、医師、歯科医師については概ね目標を達成したほか、医療技術者、教員についても、ほぼ計画の目途に即して進んでいる。今後も地方における大学を中心として整備を進めることとするが、その場合、第三次全国総合開発計画との調和に留意するとともに、専門分野構成の適正化に配慮するものとする。また、とくに、複雑、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は適切に対応するものとする」

前期に引き続き、理工系や大学院を中心とした、また地域別・専門分野別に配慮した地方国立大学の整備が目標に掲げられており、年間の定員増は、前期同様 2000 人程度に押さえられている。しかし、こ

の控えめな目標すら達成されなかったことは、図表 1-2 の年々の実績に見る通りである。81-86 年の計画期間中、入学定員増が 2000 人はおろか、1000 人を超えた年も、全くなかった。「三全総」との調和とは、地方分散化政策への協力を意味しており、新增設の原則禁止区域に首都圏・近畿圏・政令指定都市の他に、新たに仙台市と広島市が加えられた。

そうした国立セクターを含む、高等教育の全体的な規模抑制策と並んで、「放送大学」の設置（1983 年発足）や、「地方における大学等の整備を推進するために必要な促進方策として」の、「国、地方公共団体、学校法人の間の協力方式、相互援助方式等」の検討が求められていることも、指摘しておく必要があるだろう。そこからはマス化、さらにはユニバーサル化への対応を、新しいタイプの高等教育機関や私立セクターに委ね、既存の国立大学群を高等教育システム全体の中で、高コスト・ハイレベルの人材養成や研究機能を重視する、「エリートセクター」として特徴付け、質に力点を置いた発展をはかつていこうというねらいが、見てとれる。（「放送大学については、国立大学に含めて考える」という記述もあるが）国立セクターは、システム全体の規模の問題とは直接、関わりのない存在になりはじめてのである。

1984 年にだされた第 3 期の計画、『昭和 61 年以降の高等教育の計画的整備について』になると、こうした方向性はさらに鮮明になる。92 年をピークとする第二次ベビーブームの波の通過を前提に、86-92 年の 18 歳人口急増期を対象期間としたこの計画は、国立セクターの規模の問題には全く触れていない。18 歳人口が 85 年の 156 万人をボトムに、92 年には 205 万人まで急増することをふまえて、計画は、ピーク時の 92 年の進学率を 83 年と同じ 35.6% と想定した上で、それを達成するのに必要な入学定員増 8.6 万人を、恒常的増分 4.2 万人と臨時的増分 4.4 万人に分けて達成する構想を示しているが、そこには国立セクターの「規模の目途」はない。実際にも臨時定員増分を含めて、急増問題への対応は全面的に私立セクターに依存する結果になったことは、図表 1-2 の 86-91 年の入学定員増の数値からもわかる（91, 92 年の 2 千人を超える増は、もっぱら臨時定員増によるものと思われる）。

この計画について重要なのは、それが規模の問題とは別に、（1）開かれた高等教育機関の整備、（2）高等教育機関の国際化の推進、（3）特色ある高等教育機関の整備という、「高等教育の質的充実」の 3 つの課題を掲げた点である。

（1）最初の「開かれた」大学については、1）社会人に対する教育機会の開放、2）単位互換性など大学間の開放・交流の促進、3）公開講座の整備・充実、それに 4）「地域の社会教育や文化事業、地域産業の振興等」への「積極的協力」などがうたわれている。このうち 1）と 3）は、81 年に出席した中央教育審議会答申「生涯教育について」を受けたものであり、この後、地方国立大学を中心とした「大学教育開放センター」の設置や、公開講座の開設促進、図書館・体育施設の開放、現職者対象の大学院の開設など、様々な形で国立大学の教育面での「社会貢献」の発展をもたらすことになる。また 4）は、後で見る臨時教育審議会の答申を経て、87 年以降の国立大学における「地域共同研究センター」の設置ブームにつながっていく。

（2）「国際化」については、外国人教員の積極的任用や、外国人留学生の受け入れ増、帰国子女のための入学枠設定などの項目があげられており、とくに目新しい、また国立大学に関係の深い政策が打ち出されているわけではないが、急進展し始めた「グローバル化」への対応の必要性がこれまで以上に

強く、認識されはじめたことがわかる。

(3)「特色ある高等教育機関の整備」は、新版の「種別化構想」といってもよい。それは、1)時代の進展に対応した大学・短大の整備、2)新構想の大学、3)放送大学の整備、4)地域に開かれた短大の整備、5)生涯教育の視点に立った夜間・通信教育の充実、5)高等専門学校の整備充実、6)専修学校の質的充実の各項からなっており、伝統的な高等教育システムの枠内だけで、またなによりも制度の問題として考えられてきた「種別化構想」が、事実上放棄され、高等教育機関相互の間の競争的な選択による、いわば「開かれた」、流動的な「種別化」の構造が想定されはじめたことをうかがわせる。1987年の臨時教育審議会の第二次答申(1986年)が言う、「個性化・多様化・高度化」をキーワードとする大学改革路線は、このときにすでに始動していたと見てよいだろう。

11. 臨教審答申と国立大学

第3期の高等教育計画が出された1984年は、臨時教育審議会が発足した年でもあった。この内閣直属の審議会は、87年まで足かけ4年にわたって審議を重ね、4次にわたる答申は、中教審の「四六答申」(71年)に肩を並べる広がりを持ち、その後の文教政策、とりわけ高等教育政策の展開に大きな影響を及ぼした。1990年代の高等教育改革を主導した「大学審議会」自体、臨教審の第二次答申(86年)に基づいて、設置されるに至ったものである。

先にふれたように、臨教審の高等教育に関する改革提言は、第二次答申の「個性化・多様化・高度化」という3つのキーワードに集約されている。このうち「個性化・多様化」については、大学のあり方を規定してきた「設置基準」の簡素化・大綱化が、その促進のための最重要の方策として提言された。

「大衆化を遂げた日本の大学の現状には多くの問題点があり・・・いたずらに量的に拡大し、教育・研究の内容や質に欠ける傾向にあることを憂える声は小さくない・・・高等教育の改革は、基本的には、個々の高等教育機関が自らの問題として自発的に取り組むべき問題であり、改革に当たって、それぞれの高等教育機関とくに大学について、その自主性が尊重されるべきことは言うまでもない。諸制度の改革は、大学等の積極的な自主努力に裏付けられて初めて実行あるものとなる。大学等が自らに課された使命と責任を切実に認識し、社会の期待と信頼に背かないことを強く要請する」というのが、臨教審の高等教育問題に関する基本的な立場であり、それにもとづいて、答申はなによりも、教育課程の「個性的な設計を可能にし、教育方法の多様化を促進する」ことをねらいとする設置基準の、いわゆる「自由化」の必要性を強調している。

また「高度化」については「社会の進展にともなって、今後、高度かつ創造的な教育・研究の場としての大学院は重要性を加え、それへの需要は増大すると考える。また学術研究の基盤を培い、わが国が国際的に積極的な貢献を果たすためにも、大学院の飛躍的充実と改革は緊要の課題である」として、その「飛躍的充実と改革」を求めた。そこには、進学率が35-6%の線で、ほぼ安定的に推移していることに見られるように、マス化が成熟段階に達した高等教育システムのもとで、一方では個々の高等教育機関の選択と意志決定の自由化が、他方では人材養成と研究の水準の高度化が、新しい政策課題として登場してきたことが、端的に示されている。

「設置基準の大綱化・簡素化」に象徴される、高等教育の「自由化」への志向は、第三次答申では大

学、とくに国立大学の「組織・運営の改革」要求となってあらわれた。それは同時に、国立大学政策の対象が規模や編成等の外形的な問題から、管理運営に象徴される組織体としての内部的な問題に、移りはじめたことを示唆している。第三次答申は「高等教育機関の組織・運営の改革」に1章をあてているが、その主要なねらいは国立大学の改革にあり、結論的部分では国立大学の設置形態にまで踏み込んでいる。国立大学関連の答申の主要部分は、次の通りである。

(1) 「国立大学の経理の取り扱いは、一般行政組織と同様財政関係法規のもとで規制されており、個々の大学の自主的裁量に限度がある。大学の活性化のためには、大学の財政自主性を拡大し、大学が自己の経営に積極性を発揮しうる条件を実現することが必要である」。そこで「国立大学の財政自主性を拡大し、大学が自己の経営に積極性を発揮しうる条件を整備するため、予算、会計の弾力化を図り、各大学に諸種の自己資金や付置財団の設立を促す。また、国立大学資産の社会への開放利用並びに土地信託など資産の活用を図る方策を検討する」。

(2) 「国立大学はその財政の基本部分を国費によってまかなわれ、国が必要とする教育ならびに学術研究を直接に担うものであるから、国の教育政策および学術政策上の要請に応じ、公共的貢献に務めることは当然である。それ故、国の教育行政を担当する文部省が、国立大学の管理運営に一定の指導助言を果たし、それについて責任を負うことも当然としなければならないが、それに伴い、大学の組織・運営の基幹をなすところの組織計画、予算編成および執行、資産管理ならびに職員人事等においては、各大学の自由度・自主性は限定されているといわざるを得ない。このような体制が、国立大学間の格差の縮小、その均等的整備に資してきた側面を閉却することはできないが、大学の個性を奪い、自発性を減殺したことも事実である。今後は各大学の責任の裏付けのもとに、大幅な規制の弾力化を進める必要がある。これに応じ大学においては、その自由度を拡大する条件下で、自主・自立的な運営に努めることが重要であり、学長を中心とし、全学に支えられた責任ある執行部の指導性の確立、評議会を場とする大学としての意志決定手続きの合理化、それぞれの担当する専門分野、教育領域について、教育内容、カリキュラム、教育方法、研究のあり方など教学の根本に関わる事項に取り組む教授会の活性化が切実に求められる」。このため「国立大学については、広義の国家行政組織としての位置づけが、しばしば些末な点に至るまで硬直的に作用し、そのあり方が、ややもすれば画一化し、個々の大学の自発性が制約されている。これを改め、管理・運営の自主的責任体制を確立し、学長、学部長等のリーダーシップの発揮に努める。それとともに、教授会、評議会などの合議制審議機関が大学自治の中心を担うものとして、尊敬に値する良識を備えることが要請される」。

(3) 「国立大学については、その組織・運営に改革・改善すべきところが少なくなく、ことに各大学の自主・自律性の確立、社会に開かれた活動の展開の必要が以前から指摘され、現行の国立大学という設置の形態を改めるべきであるとする提案が各方面から行われている・・・これらの提案を受け止め、国立大学に公的な法人格を与え、特殊法人として位置づける可能性について具体的検討を重ねてきたが、国の関与のあり方、管理・運営の制度、教職員の身分、処遇上の取り扱い、現行の設置形態からの移行の措置など、諸般にわたって理論・実際の両面にわたり考慮すべき事項が多く、その解決のためには、さらに幅広く、本格的な調査研究を必要とするという結論に到達せざるを得なかった」。今後、「国・公立大学の設置形態そのものについても抜本的な検討を加え、あるべき大学のあり方、それにかかわる国

の関与の仕組みを創造することが望まれる。国及び大学関係者がこの課題に積極的に取り組むことを要請する」。

(4) 「国公立大学の役割については、地域間のバランス、民間の力の状況などを勘案しながら、基本的な考え方として、中長期的に、国立大学の教育・研究は学問体系の基幹を形成する基礎的・先端的分野、特殊な教育・研究分野などに徐々に重点化していき、公私立大学は、これらの分野も含め、多様にその役割を担っていくという方向で役割分担を図っていくことが望ましい」。

(5) 国立大学の行財政について、「現在、地方公共団体の多くは、地元の国立大学に対して地域の意向をできるだけ反映させたいという希望を持っており、また、地域の活性化の観点から、大学や研究所の誘致や設置を希望するところが増えている。このような状況のなかで・・・地方の国立大学に対する国と地方の協力関係について新しい方向を考えていく必要がある。また、地方に大学を新設する場合には、国と地方、さらには民間との協力による第三セクター方式などの活用についても検討を行うべきである」。

長い引用になったが、これら臨時教育審議会の答申からは、1990年代以降現在に至る国立大学改革につながる、以下のような政策課題を引き出すことができる。

- 1) 各国立大学の財政面での自主性の拡大と経営努力
- 2) 文部行政の平等主義・画一性批判と個性化・多様化の促進に必要な規制緩和
- 3) 学長を中心とした学内の管理運営体制の改善・強化と自主・自立的運営
- 4) 法人化を視野に入れた国立大学設置形態の再検討
- 5) 国立大学の役割の明確化と教育研究の「基礎・先端・特殊」への重点化
- 6) 地域との交流・協力関係の強化

このうち3)管理運営体制と4)設置形態の問題は、すでに見たように、1971年の中央教育審議会「四六答申」でも提起されていた、国立大学のあり方に関わる根幹的な問題である。管理運営体制について言えば、「四六答申」は「内部組織の割拠を避けるとともに・・・自主的・自立的に運営できる体制を確立」すべきであり、そのためには「学長・副学長を中心とする計画・調整・評価の機能を重視するよう改善を加え」るほか、「適当な機関に学外の有識者を加え」る等の工夫が必要だとしており、また設置形態については、「大学を一種の行政機関として人事、会計などに関する一般官公庁の準則を適用することは、教育・研究の効率的な運営を妨げるばかりでなく、かえってその制度的な保障に安住して、自主的に運営する意欲とそれに伴う責任感とを希薄にするなど、弊害が少なくない」として、「現行の設置形態を改め、一定額の校費の援助を受けて自主的に運営し、それに伴う責任を直接負担する公的な性格を持つ新しい形態の法人とする」こと、及び「大学の管理運営の責任体制を確立するとともに、設置者との関係を明確化するため、大学の管理組織に抜本的な改善を加える」ことを提言している。国立大学の法人化の必要性は、この時点ですでに、強く認識されていたのであり、臨教審答申はそれをあらためて、しかもより控えめな形で再確認してみせたにすぎない。

12. 大学審答申のなかの国立大学

こうした臨教審の提言は、それを受けて設置された大学審議会の諸答申等を通して、1990年代の、と

くに後半に入って着実に政策として具体化され、国立セクターの構造や、それを構成する大学の性格を変えていく。98年の大学審答申「21世紀の大学像と今後の改革方策について」は、90年代に入って進められてきた、学部教育や大学院を中心とした一連の改革を総括した上で、いっその改革に向けての展望を試みたものとして、重要な位置を占めている。この答申は、1) 課題探求能力の育成を目指した教育研究の質の向上、2) 教育研究システムの柔構造化による大学の自律性の確保、3) 責任ある意志決定と実行を目指した組織運営体制の整備、4) 多元的な評価システムの確立による大学の個性化と教育研究の不断の改善、の4つを基本理念に掲げ、新しい世紀にふさわしい高等教育システムの構築をめざしたもののだが、その内容を子細に見ていくと、ここでも陰の主役は国立大学であることがわかってくる。答申は、国立大学になにを求めているのか、それを具体的に見ていくことにしよう。

(1) 先ず注目されるのは、国立大学の性格・役割の明確化の必要性についての指摘である。それは私立セクター主体のマス化の結果として、国家資金によって維持される「親方日の丸」の国立大学に、社会の厳しい目が向けられるようになったことと、深く関わっている。授業料を中心に学生納付金に全面的に依存する私立セクターが、量的拡大の担い手となり、また社会の新しい人材養成や学習要求にも積極的な対応をはかるなかで、私立セクターが政府にとって無視し得ない存在になったことは、1975年の本格的な私学助成の開始に、象徴的に示されている。それだけでなく、1970年代に入ると、それまで低く押さえられていた国立大学の授業料が、「受益者負担」の名のもとに毎年のように大幅に引き上げられ、私立大学の平均授業料の、3分の2弱に達するまでになった。高等教育計画のもと、受験競争が激化しはじめ、共通第一次学力試験制度が導入された70年代末以降の時期になると、入試の面での「国立大学離れ」が言われ、また国際的な厳しい科学技術競争・経済競争のなかで「国立大学の地盤沈下」が叫ばれるなど、国立セクターに向けられる社会の目は急速に厳しさを増したことも、指摘しておくべきだろう。何のため、誰のための国立大学かが、厳しく問われるようになったのである。87年の臨教審答申が、国立大学の性格を審議会答申としては初めて問題にしたのも、そうした世論の変化に留意してのことと見てよいだろう。

答申は国立大学の特性が、1)「国費により支えられているという安定性から、短期的には成果の見えない新たな創造的研究に積極的に挑戦することができる」、2)設置者である国の判断により、「社会の需要に応じた政策的な定員管理ができる」、3)「大規模なプロジェクトに取り組むことができる」点にあるとして、国立大学の社会的責任として期待される役割を、次のように列記している。

- 1) 計画的な人材養成の実施など国の政策目標の実現
- 2) 現時点では社会的な需要は少ないが、わが国の学術・文化等の面から重要な学問分野の継承
- 3) 社会の変化や学術研究の進展に応じた先導的・実験的な教育研究の実施
- 4) 各地域特有の課題に応じた教育研究の実施とその解決への貢献
- 5) 全国的に均衡のとれた大学配置による教育の機会均等への貢献
- 6) 経済的状況に左右されることなく学生が、自己の関心・適性に応じた高等教育を受ける機会の確保

そして、「このような機能を十分果たしていない国立大学については、適切な評価に基づき大学の実状に応じた改組転換を検討する必要もでてくると考えられる」と、厳しい言葉を付している。

(2) 国立大学のこうした特徴付けとも関連して、第 2 に、新世紀に向けて大学院の大幅な整備・拡充が期待される中で、「国立大学については、今後大学院の規模の拡大に重点を置く必要」があり、「関連して状況に応じて学部段階の規模縮小も検討していくことが必要」だと、指摘されている。高度専門職業人と研究者養成の場である大学院では、学部段階と違って国立セクターが優位に立っており、1998 年時点の在学者数で言えば、修士課程の 60%、博士課程の 70%を占めている。理工系でとくにその傾向が強く、修士課程入学者に占める国立セクターのシェアは理学 70%、工学 65%、農学 85%と、圧倒的に高い。大学審議会はそれまでも、「大学院制度の弾力化について」(88 年)を皮切りに、「学位制度の見直し及び大学院の評価について」、「大学院の整備充実について」、「大学院の量的整備について」(以上いずれも 91 年)等の答申を立て続けに出して、国際的に見ても立ち遅れている大学院の整備と規模拡大を求めてきた。98 年の「21 世紀の大学像」答申は、その大学院政策の中心が国立セクターの(学部定員を削減してまでも)、規模拡大にあることを表明したものとして、画期的なものと言ってよい。

(3) 第 3 に、答申は「大学の主体的・機動的な取り組みを可能にするための措置」として、国立大学について、1)「教育研究組織の柔軟な設計」と、2)「人事、会計・財務の柔軟性の向上」の 2 つをあげている。具体的には 1) については「教育研究の進展や社会的需要に応じて教育研究活動を効果的に進めるため、国立大学については、講座・学科目の編成について各大学の柔軟な設計や機動的な対応を可能とする方向で検討することが適当である」、2) については、「国立大学の人事、会計・財務などについて、大学における教育研究活動をより柔軟で機動的に行うことができるよう、国立学校特別会計における教育研究経費の使途や繰越しの取り扱い、大学教員の給与決定や兼職兼業の取り扱い等について柔軟性の向上を図る方向で検討することが適当である」と述べている。

このうち、国立大学の教育研究組織の柔軟化をねらいとする、講座・学科目制の見直しは、それが戦前期以来、大学の組織編成の根幹をなしてきたものであるだけに、きわめて重要な意味を持っている。講座制と学科目制の違いについてはすでにふれたが、それは単に教育研究の、つまりカリキュラムや学生指導、研究や後継者養成などの組織単位であるだけでなく、教官の配置・人事、学生の定員、積算校費に象徴される予算配分の単位として、言い換えれば伝統的な大学自治の最も基本的な単位として、国立大学の内部構造を規定してきた。それが大学院研究科設置の基礎にもされてきたことや、修士講座制の導入により講座・学科目の差異が若干緩和されたものの、国立大学の事実上の「種別化」の手段とされてきたことも、すでに指摘したとおりである。その厳しく 1 教授(プラス助教授・助手)1 講座を原則としてきた講座制については、これまでも複数の講座を再編統合し、複数の教授ポストを置く「大講座」に移行させる動きが進められてきた。答申はその動きをさらに促進し、予算配分方式の改革とも相まって、明治以来の歴史を持つ講座制の事実上の解体を迫るものと見てよい。講座・学部教授会を基盤とした国立大学の自治は、根底的な問い直しを求められはじめたのである。

(4) 第 4 に、大学自治の問題は国立大学の最高意志決定機関である、「評議会」の性格の明確化という形でも提起されている。「数個の学部を置く大学」に必置とされた評議会は「原則として、学長、各学部長、各学部ごとに教授 2 人、各付置研究所の長で構成され、審議事項については、学長の諮問に応じ、学則その他重要な規則の規定改廃、予算概算の方針、学部等の教育研究組織や重要な施設の設置廃止に関する事項などの大学の運営に関する重要事項を審議する」ものとされている。しかしそれは 1953

年、国立大学の管理運営組織について成案が得られぬまま、「当分の間の暫定措置」として設置されたものであり、学長や各学部教授会との機能の分担関係は明確さを欠いている。答申はそうした審議機関と執行機関の曖昧な関係の問い直しを、学長を中心とした執行機関の強化という形で求めたものに他ならない。その背景に「四六答申」以来提起されてきた、国立大学運営の自主・自立化への要請があることは、改めて言うまでもないだろう。

(5) 国立大学の管理運営については、第5に、「社会からの意見を聴取し社会的存在としてその責任を明らかにするとの観点から、大学の教育研究目標・計画、予算、自己評価などの事項について外部有識者の意見を聞くため、大学運営協議会を設ける」ことが提言されている。この種の組織としては1973年の筑波大学以降、次々に新設された新構想大学に置かれた「参与会」がある。答申はそれをさらに整備した、大学に対する「助言・勧告」機関としての「大学運営協議会」の設置をすべての国立大学に求め、そのメンバーについても「教育面では卒業生を雇用している企業等の関係者、研究面では当該分野で高い水準にある研究者、連携協力の相手方となる地域の関係者のほか、他大学の教職員、当該大学の教職員OB等」を例示している。それは国立大学の開放と交流、さらには説明責任を重視する、臨時教育審議会以来の改革の流れに沿った提言といつてよい。

(6) 第6として、答申は国立大学の社会に対する説明責任（アカウンタビリティ）の一環として、第三者による評価を義務づける考え方を打ち出した。大学自身による評価は、1991年の大学審答申「大学教育の改善について」に基づいて、大学設置基準が改訂され、「大学は、その研究水準の向上を図り、当該大学の目的及び社会的使命を達成するため、当該大学における教育研究活動等の状況について自ら点検及び評価を行うことに努めなければならない」として、いわゆる「自己点検・評価」の努力が求められたことに始まる。今回の答申はそれをさらに進めて、自己点検・評価の実施とその結果の公表を、すべての大学に義務付ける一方で、「透明性の高い第三者評価を行うとともに、大学評価情報の収集提供、評価の有効性等の調査研究を推進するための第三者評価機関の設置」と、国立大学に対するその第三者評価の義務づけを求めた。その評価の結果については「国立大学の予算配分に際して第三者機関による評価が参考資料の一部として活用されることが考えられる」という一項もあり、国費によってまかなわれる国立大学の、社会に対する説明責任がさらに厳しく問われることになった。

(7) 最後に第7として、設置形態の問題がある。答申は、はじめにあげた4つの基本理念に沿って、各大学が大胆に改革を進めていくことを期待しているが、「とりわけ国立大学については、組織及び運営体制の整備等が焦眉の課題とされていることから、この答申で提言した改革を速やかに実現することが求められている。これにより行政改革会議最終報告や中央省庁党改革基本法で求められている国立大学の改革を実現することになる」としている。このように、国立大学の抜本的な変革を求める答申の背景には、行財政改革や社会経済の構造改革が進む中で、国立大学も「聖域」ではあり得ず、効率的運営や教育研究の活性化のために独立行政法人化、さらには民営化までが議論されるようになった、厳しい現実がある。答申は上に引いた文章に続けて、次のように述べている。「これらの改革を一体として行うことにより、教育研究における国際的通用性・共通性の向上や大学の社会的責任を十分に果たしていくことを一層重視した21世紀の新しい大学像を構築しようとするものであることにかんがみれば、独立行政法人化をはじめとする国立大学の設置形態のあり方については、これらの改革の進捗状況を見極めつつ、

今後さらに長期的な視野に立って検討することが適当である」。「四六答申」によって提案され、「臨教審答申」でも検討の必要性が指摘された設置形態の問題は、国立大学が行財政改革の一環として出てきた独立行政法人化の「有力候補」にあげられるに及んで、新しい局面を迎えようとしていた。

13. 国立大学の法人化問題

2002年の春、文部科学省は、国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議の最終報告書「新しい『国立大学法人像』について」を発表した。それは、98年の大学審答申の段階ではまだ決まっていなかった、独立行政法人制度にもとづく国立大学の法人化が、その後、文部科学省の消極的な対応にも関わらず、行財政改革の目玉の一つとして、具体的な検討課題とされ、法人化問題に早急に決着をつけざるを得なくなった結果である。独立行政法人化という、国立大学とは本来直接の関わりのない行政機構の合理化政策の一環として、思いがけない形で長年の、さかのぼれば明治以来の懸案事項であった国立大学の法人化が実現されようとしていることを、どう評価すべきなのかは、ここでの課題ではない。しかしそれが構想通り実現されれば、明治以来の国立大学の歴史にとって大きな、おそらくは最大の転換点となるだろうことは疑いない。

第二次大戦後の1960年代はじめ、国立大学を対象とした「大学管理法案」が国会に上程され、大きな政治問題化する中で、後に文相を務めることになる永井道雄氏が、「大学公社案」を唱えたことがある。国家の行政機構の一部であることをやめ、自立した大学として財政と事務、つまりカネとヒトを自らの責任により動かす権限を手に入れられない限り、国立大学に真の意味での自治はない。大学の管理運営体制の問題は、そうした伝統的な学部・教授会自治を超えた、大学として、大学集団としての自治の視点から、検討されねばならないというのが、永井氏の主張であった(1962)。この、おそらくは戦後最初の法人化論は、当時としては著しく突出した主張であり、国立大学関係者の間でまともに議論されることなく終わった。しかし、その論文を含む同氏の著書『大学の可能性—実験大学公社案』(1969)が出版された大学紛争の時代、法人化の問題が再び国立大学改革の一つの焦点とされていたことは、中央教育審議会が1971年に出した「四六答申」の項でふれた通りである。大学紛争は、それへの対応・処理をめぐる大学、とくに国立大学の管理運営、ひいては自治の能力に大きな疑問を抱かせるものであった。要請されている変革のためにも、国立大学はその伝統的な学部・教授会自治を批判的に再検討し、自律性を持つ、文部省の行政機構の一部から自立した、自己の責任において運営される組織体に変わらなければならない。少なくとも国立大学の外側で、そうした意見が強く聞かれるようになったことは確かである。

その法人化問題について、70年に来日した、OECDの教育調査団報告書『日本の教育改革』(1972)が、大学の管理運営にふれた部分で、「国立大学を自律性を持った法人組織に改め、現在の私立大学と同格に近いものにする」ことを提案していることにも、ふれておく必要があるだろう。そこには次のように述べられている。

「大学を再編成して独立の法人にする目的は、大学の主体性や開拓者精神を高め、豊かな創意を生かす場にしていくことにありと考えられる。したがってこの新しい大学法人は、たとえばイギリスの場合のように五年間といった長期予算をあたえられ、その活用についてもかなりの自由を持つことになる。この大学法人はさらに、政府以外から資金を求める権利も認められるべきであろう。日本の主要な大学

をこうした方向に改組するには、新しいタイプの大学管理機構を創設すること、すなわち現在の大学自治を改めて、法人としての大学を代表する管理機構を設置することが必要になる・・・新しい、自律性を持った大学は、これまで文部省に委ねられてきた計画や資金配分の仕事を大部分、みずからの手で行うべきである。また大学は、単に全国的な基準や慣行にしたがうのではなく、積極的かつ柔軟な態度でこの仕事をやらなければならない。それでなければ、現行制度を破棄して、新たに自律的な機構を設ける意味はない」(110頁)。

こうした提言に対して、中央教育審議会で、この問題を討議していた文部省の事務当局の責任者が、調査団メンバーとの「審査会議」のなかで、次のように積極的な見解を述べているのが、注目される。

「現在の国・公立大学を自主的な法人格にしようというのは、自主的な組織だけがその内部から自己改革のエネルギーを生み出せると信ずるからである。すべての大学が平等に競争できる立場になり、学生や教職員の努力に比例して、その大学により大きな利益が還元されるようにすべきだと思う。このようなシステムの方が、国立大学が準政府機関になっている現状より望ましい。法人化された大学は、その管理運営、財政について実質的な自主性をあたえられることになる。政府は予算の監査を定期的に行うが、予算の見積額を大学にあたえ、それをどう使うかで細かい指示はしない。法人化移行への最終案はまだできあがってはいないが、中央教育審議会は・・・来年提案するはずで、このさい法人化移行の方法や、大学と政府の関係が詳細になる」(154頁)。

ここまで詰められた、また国際的に見れば常識化した国立大学の法人化構想が、その後なぜ具体化されることがなかったのかについては、別途検討が必要だろう。しかしなによりも国立大学側の強い反対が、その主要原因であったことはよく知られている。繰り返し問題提起がされながら、国立大学側が一貫して消極的な態度をとり続け、自らそれを主体的に要求することのないままに30年余が経過したいま、「大学の自治・学問の自由」の拡大という視点でなく、行財政改革の文脈のもとで、しかも独立行政法人化という形で、この問題の決着がつけられようとしているのは、国立大学にとって残念な、不幸なことという他はない。

検討会議の「国立大学法人」構想が、行政機構の合理化の論理を、大学の自治と自由の論理によってどこまで修正し、置き換えることに成功したのかについては、さまざまな疑問がなげかけられている。未決着のまま、曖昧なままに残された問題も少なくない。なによりも、構想に示された制度設計のもとで、国立大学は本当に文部科学省の統制から自由になり、自律的な組織体になりうるのか、直接的な統制が、ソフトで間接的なそれによって置き換えられるだけではないのか、という疑念が残ることも確かである。しかし同時に、国立大学が欧米諸国の大学と同様に、教育研究の活性化に必要な自律性を獲得し、確立するために、法人化の問題に真正面から取り組まざるを得ない時を迎えていることは疑いない。これまで見てきた国立大学政策の軌跡は、独立行政法人の一種というその形態の妥当性の問題は別として、法人化問題が国立大学にとって、不可避の課題となりつつあることを裏付けるものと言ってよいだろう。

14. 「種別化」から「多様化」へ

戦後の新しい国立大学制度は、帝国大学と官立単科大学からなる大学群と、実業専門学校・高等学校・

師範学校など、大学以外の多様な学校群を再編・統合する形で発足した。すべてが4年制大学のみから編成される、その新しい国立セクターは、制度の外形上は平等性を持つものであったが、実際には、旧制大学・学部と新制大学・学部、講座制大学・学部と学科目制大学・学部、大学院大学・学部と学部大学・学部など、様々な形で戦前期からの遺産を引き継ぐ、予算配分や人員配置、さらには教育研究の機能上の格差構造を内包するものであった。

その制度上の平等性と現実の非平等性のギャップを、大学間・大学群間の差異を制度的に明示することで、解決しようとする試みを、一括して「種別化構想」と呼ぶことにすれば、それは1951年の政令諮問委員会答申で初めて公式に姿を現し、1971年の中央教育審議会「四六答申」でピークに達する。しかし、その時点ですでに「種別化構想」は、破綻に向かっていた。制度上の枠をあらかじめ設定して、そこに個別の大学を具体的に位置づけ、差異的な扱いをすることは、60年代以降、急進展した高等教育の総体的なマス化の結果として、事実上不可能になろうとしていたからである。

直接のコントロール権限を欠くために、マス化の主導権を私立セクターに奪われた文部省は、財政的負担の問題もあって、国立セクターの相対的な規模縮小の方向を覆すことができなかった。その裏返しとして、国立大学は、マス化の進む高等教育システムの中で、ますますエリート・セクター化し、これまで以上にエリート型の高等教育機関として、つまり厳しい入学者選抜と専門的人材養成、そして研究の機能強化を期待され、求められ続けた。つまり、種別化構想とかかわりなく、マス化の進行する過程で国立大学全体が、機能的に特化した大学群へと変容を遂げていったのである。

人文・社会系の学部教育を中心に、私立セクター主導のマス化が急進展すればするほど、国立セクターについては、それとは異なる役割が期待される。医学・歯学・理学・工学などの専門学部の重点的な新增設、教員養成学部の整備・拡充、そして理工系を中心とした大学院研究科、とくに修士課程研究科の拡充、付置研究所・共同利用機関の新增設などは、そうした国立セクターの（「四六答申」の言う研究院・大学院型の大学への）機能的特化に向けて、政策的選択が行われてきたことを、端的に物語るものといっていよう。

こうしたエリート・セクター性の強まりは、少なくとも国立セクターの内部において、「種別化構想」のねらいとは逆に、大学間の平等志向と不可分の上昇志向、すなわち「新制大学・学部」の「旧制大学・学部」との同格化、言い換えれば講座制・大学院・研究大学化への強い要求を醸成せずにはおかなかった。また現実の問題として、経済の高度成長が続いて専門的人材の需要が拡大し、さらには国際的な科学技術競争が激化する中で、専門的人材や研究者養成、ひいては研究の機能を旧制大学・学部だけが独占することは、不可能になりつつあった。旧制大学・学部以外に大学院研究科の設置は認めないという当初の政策は、修士課程については早い時期に転換を余儀なくされ、やがて博士課程についても原則は崩れていかざるを得なかったのである。

このことは、国立セクターの内部に新しい緊張関係を生むことになった。すなわち大学間での研究と教育の役割分担、それと不可分に関わる資源（資金）配分をめぐる葛藤である。戦前期の大学と専門学校の重層構造のもとでは、文部省はほぼ10年ごとに、総合大学としての帝国大学を新設し、また整備充実の度合いに応じて専門学校の一部に官立単科大学への昇格を認めるという形で、容易にこの問題に対処することが可能であった。戦後の講座制と学科目制、研究大学と教育大学、大学院大学と学部大学と

いう、なかば隠された差異化の構造が、そうした重層構造の遺産に他ならず、「種別化構想」がそれを顕在化させ、制度的に認知するねらいを持っていたことは、すでに見たとおりである。しかし、制度上の平等性を前提としたシステムのもとで、そうした差異化の構造の維持は急速に困難になっていく。「種別化構想」がそのままでは実現困難だとすれば、それに代わる国立大学間の新しい役割分担と資源配分の仕組みが、考えられなければならなかった。

概算要求という形で、毎年度の予算折衝の過程で各大学から出される新規計画のどれに、どれだけの予算をつけるかは、文部省にとって政策的意図を実現する重要な手段である。たとえば各大学から出される、学部の改組・新設や研究科の新增設などの要求にどう対応するかは、その典型例だろう。しかし、そうした外形的で可視的な予算の付け方は、たとえば旧帝大・旧官大・新官大の別、さらには設立年度の古さなどにより微妙につくられ、認識された大学間の序列構造に沿った「順番待ち」意識を生みやすい。同グループと意識される、ある大学に予算が付けば、次は自分の大学だろうという期待と、その期待通りの実現、いわゆる「護送船団方式」の行政は、序列構造の固定化をもたらし、大学間の競争的な発展を妨げる。それは先に引用した、OECD の教育調査団報告書でもきびしく指摘され、また企業を中心に高まりはじめた国立大学批判の焦点的な問題でもあった。

その平等主義・序列主義を打破するために、文部省がとり始めたのは、一つは予算、とくに経常的な教育研究費の重点的・傾斜的配分、もう一つは競争的に配分される研究費の増額である。

このうち、前者については、各大学に配分される教育研究費の中に、教官・学生当たりの積算校費の他に1976年、「特別教育研究経費」枠が設けられたことは、すでに見た通りである。一定の明示された基準に基づいて、その意味で平等に配分される教官・学生当たりの積算校費の伸び悩みを後目に、この枠の予算は年々着実に種類と額を増して行った。研究活動の支援・活性化を主たるねらいとしたこの「特別経費」が、「制度上の種別化」が困難になる中での「実質的な種別化」の手段として、すなわち研究大学の強化・育成の手段としての役割を果たしてきたことは、それが、どの大学に重点的に配分されてきたかを見れば、明らかである。文部省が直接、配分の権限を握ったこの予算は、配分の基準が明確でなく競争的な性格も強いとはいえない。それは平等主義を（部分的に）否定するものではあるが、庇護された序列主義を突き崩すよりも、むしろ強化する方向に働いてきたと見るべきだろう。

後者の科学研究費は、国立学校特別会計とは別に文部省の一般会計の枠から支出される、国立大学に限らず、国公私の全大学を対象に公募審査方式で、したがって競争的に配分される研究費である。この個人ベースで配分される研究費も、国立大学所属の研究者の受給率が著しく高いことが知られているが、その額は、とくに1990年代に入る頃から年々、大幅に増額されてきた。こうした科学研究費の増額は、研究機能を中心とした大学教員間、ひいては大学間の競争を奨励し、序列構造の流動化をはかり、「制度上の種別化」に代えて、「多様化」という名の「実質的な種別化」を実現する方向に、国立大学政策が転換しはじめたことの、一つの現れと見てよい。しかし教員個人に対する、しかもアメリカなどと違って、大学がオーバーヘッドを要求することが認められていない、研究費の競争的配分だけでは、強固な序列構造を揺さぶることはできない。

実質的な種別化、言い換えれば競争と選択による、国立大学間の「多様化」をさらに推し進め、序列構造の流動化をはかるためには、文部省は資金の配分構造を変えるだけでなく、国立大学に対する直接

的な統制、ひいてはそれと不可分な庇護を弱め、さらには放棄しなければならない。それは、グローバル化した先端科学技術競争に伍し、低下した経済力の回復をはかるための構造改革政策の一環として、文部省が外部から強く求められるようになった政策転換でもあった。低迷する経済の活性化は、人材養成と基礎研究の場である大学、とくに国立大学の教育研究の活性化なしにはあり得ず、そのためには大学に対する直接の統制と庇護を大幅にゆるめ、大学の組織体としての自律性、自己決定能力を高めることが不可欠だとする認識が、経済界を中心に、急速に一般化していったのである。

文部省による規制の緩和政策は、1990年代に入って本格化する。91年に大学設置基準が「大綱化」されて、学部教育のカリキュラム編成が大幅に「自由化」され、専門教育と一般教育の境界が取り払われ、数年のうちに教養部がすべて姿を消したのは、周知の通りである。これとともに、戦後一貫して採られてきた学部・学科制、さらには講座・学科目制についても見直しの機運が生じ、学科の再編や講座の大講座化が進行しはじめた。教育と研究の組織分離をはかる動きも本格化し、学府・研究院・学環といった新しい名称の組織を置く大学も、あらわれ始めた。管理運営機構については、その強化が図られ、副学長制が多くの大学に導入され、学長に配分権が委ねられた「学長裁量特別経費」が、新しい予算項目として登場してきた。また、98年の大学審「21世紀の大学像」答申を受けて、各国立大学に外部有識者をメンバーとする、「運営諮問会議」が常設されることになった。これらは、いずれも国立大学の主体的・自律的運営の幅を広げるための措置であるが、1970年代の初め、新構想の筑波大学がとった副学長制、教育・研究組織を分ける学群・学系制の導入、参与会の設置、予算・人事を含む学長中心の執行体制強化などが、他の国立大学の厳しい反発を生んだことを考えれば、隔世の感を免れない。

大学の自主的・自律的運営の根幹は、「大学公社案」を唱えた永井道雄が指摘したように、一つの組織体としてカネとヒトを、どこまで自由に動かせるか、つまり配分し活用できるかにある。その自由度を増すためには、カネに関わる積算校費制と、ヒトに関わる講座・学科目制の見直しが必要となる。文部省はこの、戦後国立大学の基本的な構造を規定してきた2つの制度についても、その変革を進めてきた。

積算校費制について言えば、単価の事実上の据え置きと「特別経費」の年々の増額によって、教育研究費の総額に占める相対的な比重は低下の一途をたどってきたが、2000年度予算ではついに、積算校費制自体が事実上廃止された。同年の予算参照書はこれについて「近年、学問分野の進展により、分離融合や学際的な分野が多くなっており、単純に実験及び非実験に区分する妥当性に乏しくなってきたことなどから、平成12年度において、経費の性格及び使途は変更せず、その積算について、従来の組織等の細分された区分を廃止した上で、教官数及び学生数に基づき積算した校費に加え、各大学等を単位として積算する校費を措置することとし、従来の「教官当積算校費」及び「学生当積算校費」を統合し、新規に教官数積算分、学生数積算分及び大学分を内訳とする「教育研究基盤校費」を新規計上した」と述べている。戦後、一貫して予算配分の、ひいては国立大学間の種別化の、最も重要な手段とされてきた積算校費制は、こうして大きな議論もないままに、その歴史を閉じたのである。

講座・学科目制についても、修士講座の設置や大講座化など、様々な修正が加えられてきたことはすでに指摘した通りである。1991年からは、東京大学の法学部を皮切りに、講座を学部から大学院に移す、いわゆる「大学院重点化」ないし「大学院部局化」が旧帝国大学系の大学を中心に進行し、これまでに

12 大学が「重点化大学」化している。それがどのような政策的意図によるものかについて、文部省による公式の説明はないが、研究重視の「研究大学」の整備充実を容易にするための、予算の重点的配分を可能にするための措置と見られている。その一方で、文部科学省は大学基準の再度の改訂による、学科の改廃の自由化、講座・学科目制の事実上の廃止を決定している。明治以来の長い歴史を持つ講座・学科目制にも、こうして幕引きの時が来たのだが、それが教員配置の基礎単位とされてきたことを考えれば、ヒトの配置の面でも、国立大学は大幅な自由を手に入れたことになる。

1990 年代に入る頃から速度を増した、こうした一連の国立大学改革の動きと現実を見てくれば、独立行政法人化論の登場と関わりなく、法人化問題が国立大学にとって、避けて通ることのできない検討課題となりつつあったことがわかる。大学の教育研究の活性化を求め、大学の自発的な多様化への志向を強化しようとするれば、資源、とりわけ資金の競争的な配分構造を創出することが必要になる。そのためには、資源（資金）の配分過程に評価に基づく競争原理を導入する一方で、国立大学に対する直接的な統制を可能な限り緩和し、大学の資源（資金）の獲得と配分における自主性と自律性を認め、強化をはかっていかなければならない。国立大学の行政機構からの分離・独立、すなわち法人化の問題は、その延長上に姿をみせるのである。

独立行政法人化の問題はそうした視点から、すなわち一方では、それがどこまで国立大学の自律性・自主性を保障し、教育研究水準の維持・向上と教育研究活動の活性化を可能にするのか、また他方では、戦前期以来の遺産の上に戦後も一貫して再生産され続けてきた、いまでも再び強化の方向にあるように見える国立大学間の序列構造や、事実上の種別化構造を、どこまで流動的なものに変革していく可能性を秘めているのか、という視点から、検討されなければならない。行政機構の一部として、一世紀余にわたって「統制された発展」を遂げてきた国立セクターはいま、「自由で競争的な発展」へと足を踏み出すことを求められている。それは、国立大学について、これまで以上に明確な、広く長期的な展望に立った政策の提示が求められていることを意味する。一般的な高等教育政策の中に隠された、行政や予算措置の中に埋め込まれた国立大学政策の時代は、終わったのだということを、改めて確認しておく必要があるだろう。

15. 「構造改革方針」の意味

最後に 2001 年 6 月に突如発表された、文部科学省の「大学（国立大学）の構造改革の方針」にふれておかなければなるまい。（1）「国立大学の再編・統合を大胆に進める——スクラップ・アンド・ビルドで活性化」、（2）「国立大学に民間的経営の手法を導入する——新しい「国立大学法人」に早期移行」、（3）「大学に第三者評価による競争原理を導入する——国公私「トップ 30」を世界最高水準に育成」、という三本柱からなるこの「改革方針」は、国立大学関係者に大きな衝撃を与えるものであった。この構造改革の三本柱のうち、（2）の法人化問題は、すでに見てきたように、独立行政法人構想の一部として出てきた点では唐突だが、戦後だけをとっていても長い検討の歴史がある。検討会議での検討作業も進んでおり、必ずしも目新しいものではない。しかし他の 2 つの柱はそうではない。

まず 3 本目の柱、「大学に第三者評価による競争原理の導入——国公私「トップ 30」を世界最高水準に育成」から見よう。国立大学を対象とする「第三者評価制度」は、大学審議会の「21 世紀の大学像」

答申を受けて 2000 年に「大学評価・学位授与機構」が設立されたことで、その導入がすでに（まだ試行段階だが）始まっている。新しさは 1) 第三者評価の対象を公私立にも広げる、2) その「評価結果に応じて資金を重点配分」する、3) 重点配分の対象は国公私「トップ 30」とする、4) そのために「国公私を通じた競争的資金を拡充」するという 4 点にある。すでに指摘したように「21 世紀の大学像」答申は「評価」の重要性を強調し、第三者評価機関の設置を提言したが、それはなによりも国立大学の、しかも教育研究の活性化のためであり、それを公私立大学に広げることや、資金の競争的な配分に結びつけることには消極的であった。「トップ 30」、すなわち研究水準の評価で上位を占める 30 大学ないし研究拠点に絞るとはいえ、文部科学省が公募形式をとり、評価に基づく競争的な資金配分を行う対象を全大学に広げたことは、まさに「画期的」なことといつてよい。

評価による競争的な資金配分は、これまでになかったわけではない。科学研究費はその一つだが、資金配分の対象は個々の研究者の研究プロジェクトであって、大学や研究拠点という「組織」に対する（しかも具体的な研究プロジェクトと無関係な）補助金ではない。政府による私学助成についても一部（30%程度）が、ある種の評価に基づいて大学を対象に傾斜的に配分されているが、それも公募形式や競争的な配分方法はとっていない。そうしたこれまでの公的な資金配分方式からすれば、後に「新世紀 COE」と呼び換えられる「トップ 30」構想の、「画期性」がわかるだろう。「種別化構想」が事実上放棄された後、文部科学省が資金の重点的配分の様々な、隠された方式を「開発」して、国立の「研究大学」育成に努めてきたことは、すでに見たとおりである。「トップ 30」構想は文部科学省が、その「世界最高水準」の研究大学づくりの対象を、国立大学だけでなく公私立大学にも広げ、応募や資金配分の方法まで含めて、政策として明示したことを意味する。国立大学政策、ひいては大学・高等教育政策は、新しい段階を迎えようとしていると見るべきだろう。

2 本目の柱である「国立大学の再編・統合を大胆に進める——スクラップ・アンド・ビルドで活性化」は、それ以上に画期的な性格を持っている。なぜならそれは、第二次大戦後、「一県一大学」を原則に出発し、その後も地域配置や学部編成に留意してきた国立大学政策の、一大転換を示唆しているからである。この柱はさらに、2つの柱からなっている。かつこ内はさらにその小項目である。(1)「各大学や分野ごとの状況を踏まえ再編・統合（1. 教員養成系など一規模の縮小・再編（地方移管なども検討）、2. 単科大（医科大など）一他大学との統合等（同上）、3. 県域を越えた大学・学部の再編・統合 など）」、(2)「国立大学の数の大幅な削減を目指す」。この政策の「画期性」は、次の諸点にある。

- 1) 国立大学数の大幅な削減をはかる。
- 2) その場合、単科大学は統合の主要な対象となる。
- 3) スクラップ・アンド・ビルド、つまり閉校・廃校もあり得る。
- 4) 地方移管、つまり国立大学の公立大学化もあり得る。
- 5) 行政単位としての県は、もはや国立大学・学部設置の基本単位ではない。
- 6) 教員養成系の大学・学部を、再編・統合の主要な対象とする。

新制国立大学の発足の経緯に見たように、アメリカの州立大学をモデルに構想された新しい国立大学、とくに「地方国立大学」の制度は、県という行政単位ごとに、可能な限り総合的な編成の大学を最低一校、設置することにあつた。そこでは地域の人材需要、住民の教育機会、住民の福利、地域の産業構造

等に配慮した学部編成、入学定員が期待され、実際にその方向で、県を単位に規模の拡大や学部・研究科等の新增設が進められてきた。教員養成学部が各県に必置されてきたのも、無医大県解消政策が推進されてきたのも、初めは農学部や農学科、後には工学部の新增設が重視されたのも、また厳しい財政事情のもとで地方国立大学の計画的な拡充がはかられてきたのも、すべてはそうした、いわゆる「一県一大学」原則によるものであった。

この「原則」は、必ずしも明確に宣言され、確認され続けてきたものではない。しかし国立大学政策の基本的な流れをたどってくれば、文部省がそれを暗黙の前提に、政策的な選択をしてきたことがわかる。今回の再編・統合構想は、そうした「原則」の否定を示唆するものであり、最も具体的な教員養成学部・大学の「県域を越えた」再編・統合構想は、そのことを象徴的に物語っている。各県に置かれた教員養成学部・大学は、明治以来の長い歴史を持ち、しかも1943年の国立移管まで、すべて県立であった。それは教育が住民の福利と最も関わりの深い営みであり、また教員が最も地域性の強い専門的職業であることの、当然の結果である。それは国立移管後も、基本的に変わってはいない。同様の性格を持つ医学部が、「一県一医学部」をスローガンに大量に新設されたのも、同じ理由からであろう。

国立大学（学部）数の「大幅な削減」構想の背後には、国立大学の「独法化」の場合と同じ、行財政改革の一環としての「効率化」の論理が働いている。その効率化の論理は、国立大学について、この20年あまり進められてきた機能的特化、すなわち高度人材養成と研究機能の重視政策とも強く結びついている。言い換えれば、戦後の改革の過程で国家よりも国民、中央よりも地方を向くことを期待された国立大学は、再び国家と中央へと視線を向け換えることを、求められるようになったのである。それはエリート・セクター性を強化してきた国立大学にとって、避けがたい選択かも知れない。しかし他方で、声高に叫ばれるようになった「社会貢献・社会サービス」に象徴される、新しい地域・住民の期待に応えることもまた、国立大学に課された使命の一つであることは疑いない。それは国立大学が（仮に法人化されたとしても）「国立」大学である限りにおいて、国立大学政策が効率だけでなく平等や公平、さらには国民の福利に対する寄与に十分に配慮して、展開されねばならないことを意味している。

今回の「改革方針」は、どのような審議機関の検討も経ることなく、文部科学省の一方的な政策宣言として登場したものである。キャッチ・コピー風のその政策提言は、それが十分な検討を経た結果ではないことを教えている。半世紀ぶりといってよい明示的な国立大学政策が、しかもその一大転換とも言うべき政策が、このように唐突かつ大胆な形で提示されるに至ったのは、例外的なことというほかはない。

1970年代以降の国立大学政策に大きな影響を及ぼしてきた中央教育審議会の「四六答申」は、「高等教育機関が合理的かつ効率的に整備充実されるためには、国・公・私为学校全体を通ずる望ましい全体計画が構想され、それにもとづいて国民全体の立場から緊要とされるものが優先的に整備されるよう、計画的に誘導し調整する公的な機能が必要とされる」ことを強調し、そのためには「文部省自体の内部組織に必要な改革を行うとともに、a) 国の基本計画の策定とその実施計画の大綱、b) 実施成果の評価、c) 大学の設置基準のあり方と設置認可、d) 既設の大学・短期大学の改組充実について、文部大臣に答申又は建議を行う新しい審議機関を設ける必要がある」としていた。

この答申を受けて、高等教育計画の策定は始まったものの、「公的な機能」としての「新しい審議機

関」の設置は実現せず、1986 年の臨時教育審議会の答申により、ようやく大学審議会（ユニバーシティ・カウンスル）の設置を見た。その大学審は設置基準の改訂などに大きな役割を果たし、その後行政改革のため、中央教育審議会の一部に「大学分科会」として統合されて現在に至っている。今回の「構造改革方針」は、その大学分科会での検討を経たものではない。規制改革が進む中で、大学政策の立案における行政機関や審議機関の役割についても、見直しが必要とされるが、その見直しの方向は政策立案過程における透明性の強化と、政策の理念・目的の明示になければならない。国立大学の法人化が、各大学の自律性・自主性の尊重と確立を目指すのであれば、それだけ文部科学省の政策立案過程の透明性や政策の明示性、その実施責任が重要になる。国立大学政策はその意味でも、転換点に立たされていると言ふべきだろう。

<参考文献>

1. 阿曾沼明裕『戦後国立大学の研究費補助に関する研究』（博士学位論文）
2. 天城勲編『大学設置基準の研究』東京大学出版会、1977 年
3. 天野郁夫『大学 挑戦の時代』東京大学出版会、1999 年
4. 天野郁夫『大学改革のゆくえ』玉川大学出版部、2001 年
5. 天野郁夫『旧制専門学校論』玉川大学出版部、1993 年
6. 天野郁夫『高等教育の日本的構造』玉川大学出版部、1986 年
7. 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
8. 大学設置審議会大学設置計画分科会『高等教育の計画的整備について』1979 年
9. 大学設置審議会大学設置計画分科会『昭和61 年度以降の高等教育の計画的整備について』1984 年
10. 海後宗臣・寺崎昌男『戦後日本の教育改革 9 大学教育』東京大学出版会、1969 年
11. 神山正『国立学校特別会計制度史考』文教ニュース社、1995 年
12. 黒羽亮一『戦後大学政策の展開』玉川大学出版部、1993 年
13. 『教育刷新委員会・教育刷新審議会会議録』第 13 巻、岩波書店、1998 年
14. 国立大学等の独立行政法人化に関する調査検討会議『新しい「国立大学法人像」について』2002 年
15. 国立学校特別会計研究会編『国立学校特別会計三十年のあゆみ』第一法規、1994 年
16. 高等教育研究会編『大学審議会答申・報告総覧』ぎょうせい、1998 年
17. 高等教育研究会編『大学の多様な発展を目指して I』ぎょうせい、1991 年
18. 高等教育研究会編『大学の多様な発展を目指して II』ぎょうせい、1991 年
19. 高等教育研究会編『大学の多様な発展を目指して V』ぎょうせい、1997 年
20. 高等教育研究会編『大学の多様な発展を目指して VII』ぎょうせい、1999 年
21. 『明治以降教育制度発達史』第 5 巻、1938 年
22. 文部省『わが国の高等教育』1964 年
23. 文部省大学局『高等教育の計画的整備について』1976 年
24. 村山松雄「一県一大学設置の頃」『IDE 現代の高等教育』1979 年 5 月号
25. 永井道雄「大学公社案の提唱」『世界』1962 年 10 月号

26. 永井道雄『未完の大学改革』（山岸駿介編）中央公論社、2002年
27. 大崎仁『大学改革 1945-1999』、有斐閣、1999年
28. 大崎仁編『戦後大学史』、第一法規、1988年
29. OECD教育調査団『日本の教育政策』（深代惇郎訳）朝日新聞社、1972年
30. ペンペル、T. J. 「日本における戦後高等教育の拡大政策」『大学論集』第3号、1975年
31. 臨時教育審議会『教育改革に関する第一次答申』1985年
32. 臨時教育審議会『教育改革に関する第二次答申』1986年
33. 臨時教育審議会『教育改革に関する第三次答申』1987年
34. 臨時教育審議会『教育改革に関する第四次答申（最終答申）』1987年
35. 蛭山政道編『大学制度の再検討』民主教育協会、1962年
36. 清水義弘編『地域社会と国立大学』東京大学出版会、1975年
37. 横浜国立大学現代高等教育研究所編『増補 中教審と教育改革』三一書房、1973年