

学位研究 第3号 平成7年6月 (論文)  
〔学位授与機構研究紀要〕

## 日本における経済社会の拡大と学校教育

Japanese School Education Coping with Economic Growth of Society

黒 羽 亮 一

Ryoichi Kuroha



# 日本における経済社会の拡大と学校教育

——教育立国の実と虚と——

黒羽 亮 一\*

はじめに

## I. 第二次大戦前

### 1. 初等教育

階層格差のない教育制度の発達／義務教育（初等教育）の普及／教員教成への格段の配慮／  
師範学校の内容と師範タイプ／国定教科書の役割／国家教学の役割

### 2. 中等教育

中学校と高等女学校／実業学校／準中等教育（高等小学校・実業補習学校・青年学校）／離  
陸期の中等教育のモデル

### 3. 高等教育

実学的だった帝国大学／専門学校と私立大学／1918年大学令の意味／臨時教育会議と枢密院  
／高等教育の社会的評価

### 4. 教育費用からの検討

公財政支出教育費／義務教育費の問題／1940年体制と教育界

## II. 第二次大戦後

### 1. 6334制のもとでの拡大

第二次大戦後の概況／義務教育年限の延長と単線型の学校体系／背景としての農地改革と労  
働基本権の確立／戦時社会政策の継続面（中等教育・高等教育）／国民の教育要求と政策の一  
致と矛盾（政令改正諮問委員会答申・日経連の要求）

### 2. 経済の高度成長と教育

国民所得倍増計画と教育計画・実績／教育投資論の内外の背景／人的能力政策（マンパワー  
ポリシー）の発想と挫折

### 3. 教育拡大にはたした私学の役割

高校／大学と短大

### 4. 教育拡大にはたした政策の役割

大学設置基準の運用加減／研究大学の大半は国立／国立大学における理工系の拡充／工業高  
等専門学校／教員教成政策

### 5. 地域格差の是正

中等教育／高等教育

---

\*学位授与機構教授・審査研究部長

## はじめに

19世紀末から20世紀前半にかけての日本の発展の大きな理由として、日本の中でも、また外国においても、その学校教育の効率的普及が賞揚されることが多い。そして政府の学校教育政策が適切なものだったとして「教育立国」という言葉がしばしば使われている。これはかなり古くからの傾向だが、1960年代になってUNESCO（ユネスコ）やOECD（経済協力開発機構）などで教育投資論的な見方が経済発展政策の課題となると、相当程度に実証的に主張されるようになった。

たしかに、教育政策と行政のはたした役割は大きかった。初等教育の普及充実に関しては、国定教科書を通してのカリキュラム行政の適切さ、教員の養成と確保の徹底策など先進諸国に例を見ない行政が多かった。

中等教育では普通教育のほかに、実業教育（職業教育ないし産業教育と言ってもよい）や勤労青少年のための定時制の教育がきめ細かく行われて、多数の国民の基礎的な能力を開発して行った。

高等教育はこの時代には量的な発展は乏しかったが、帝国大学・官立大学と多数の私立大学及び官公私立専門学校との二本立、最近よく使われる言葉でいえばバイナリー・システムが国家社会の発展に効率的な役割を果たしたことは、各国と比べて特筆すべきことだろう。

しかし、学校教育の効率的普及が近代化・現代化にはたした役割は大きいにしても、その普及が、すべて「教育立国」という言葉に象徴されるような政策展開によったわけではない。国民所得と対比しての公財政支出教育費の割合は、ほぼ欧米先進諸国なみで、多くも、少なくともないというところだった。

学校教育の普及と発展には、それを可能にした誘導政策はあったにしても、多くは国民の教育熱を反映した地方自治体の努力により、また民間人の旺盛な教育事業（私学）によって達成されたのである。その旺盛な教育事業は、江戸時代末期の寺小屋の発達や識字率の高さに象徴されるような、明治期以前の教育ストック（蓄積）と、国民の実利主義的な教育観に依拠して、可能だったものと見ることができる。

以下、そのことを示すに足ると思われる事実を、初等、中等、高等各教育段階ごとに紹介しつつ、論評していくことにする。したがって、日本教育史の概説的事項の記述は、この趣旨に必要なこと以外には言及されていない。

## I 第二次大戦前

### 1. 初等教育

#### (ア) 階層格差のない教育制度の発想

日本の学校教育制度は1872（明治5）年の「学制」に始まるが、その時期は当時の先進地帯であった欧州に比べてもそう遅いものではない。イギリスで政府が、庶民の教育に当る民間宗派団体に補助金を交付するようになったのは1833年で、これが学校教育への政府の最初の関与であるとされている。宗派立学校不在の地区に公立学校を設け、学齢児童全員に就学を義務づける初等教育法を制定したのは、日本の学制の僅か2年前の1870年である。しかも日本では近代学校は宗派と関係な

く、その当初から地方自治体が世俗の立場にたって、全国を均質・画一的に、義務教育として発展させようという発想に依拠していた。

学制は、全国を8大学区に、1大学区を32中学区に、1中学区を210小学区に分けようというものだった。小学区ごとに小学校を設けて、全国で53,760校としようというものだった。そして学制前文では「必ず邑（むら）に不学の戸なく、家に不学の人なからしめん事を期す」と、その希望を表現した。この点、地域差が大きく、宗派の影響もあり、また庶民大衆のための初等教育と支配階級のための教育との相違が続いて、国家的な規模の統一学校思想・運動がまだ全国に及ばなかった欧州主要国との相違があった。

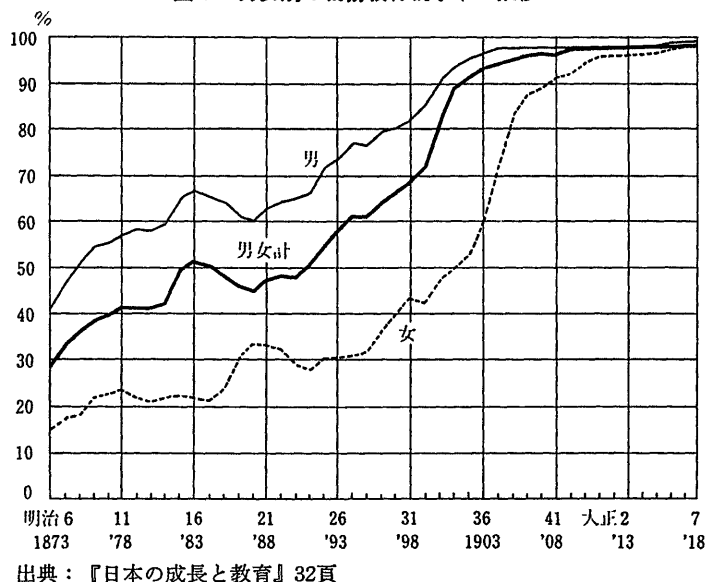
統一学校思想・運動は欧州教育史の常識的事項だが、本稿の理解の便宜に要約しておこう。欧州諸国では国民大衆の初等教育と中・上流階層の高等教育とは発生を異にしていた。後者は中世以来のもので、12世紀のボロニアやパリの大学がよく紹介されるように、まず高等教育が存在していた。中等教育はそのための古典語準備教育として整って行ったことは *grammar school* という呼称に残存している。さらにそれに初等教育を合わせた全寮制の学校とか、あるいは家庭教師の援助によって初等教育も存在をあらわにした。いわば「上から下へ」の学校化である。これより後に近世啓蒙思想の発生とともに、国民皆学による生活文化の向上が課題となってきた。また経済の発展による、農業主導社会から工業主導社会への転換は、労働者大衆に 3Rs (*reading, writing, arithmetic*) の習得の必要性を高めて、各国に *volksschule* (国民学校, ドイツ) 的な学校を発達させた。この大衆の初等教育は、社会の発展に伴う個人の能力向上と上昇指向とから、中等教育への要求を持つようになった。「下から上へ」の学校の発展である。統一学校運動とは思想としては、二つの学校の発達方向を合体させようというものであると総括でき、各国によりその展開方法を若干異にしつつも、大体において19世紀末から開始されている。第二次大戦中まで続き、戦後漸く労働者の子女の大学進学が珍しくなくなった。しかし、なお統一学校運動を必要とするような国民の意識が残存している。(『新教育学大辞典』第一法規など)

#### (イ) 義務教育(初等教育)の普及

就学年限については、学制は下等小学(6—9歳)、上等小学(10—13歳)の計8年としていたがこれは理想だった。より期間が短く、定時制的な貧人小学、村落小学、女人小学なども併せて示して、ともかくも学校教育の普及を図って行った。それでも普及の速度は緩慢なので、1879年の教育令では「4年間にわたり計16カ月」を最低基準とした。1886(明治19)年の小学校令では、義務制である尋常小学は3—4年、それに高等小学が2—4年とした。

初等教育の普及状況を見ると、1900(明治33)年ごろまでは就学率は決して高くなかった(図1)。6, 7歳の少年はすでに家内労働力であり、その就学をきらう父母も多かった。また不就学者の父母には、江戸時代に寺小屋でおこなっていたような「読み・書き・そろばん」の習得は必要と考えても、西欧的な近代学校を拒否するという姿勢の者もあった。ごく一部の地域では、徴兵拒否運動のように、就学拒否運動も見られた。また、行政の側にも必要なだけの学校を設置できかねるという事情があって、神社・寺院・個人などが経営する私塾を代用小学校として認めて、就学率の向上を図った。

図1 男女別の義務教育就学率の推移



しかし経済社会の発展とともに、近代学校教育の意義が国民に浸透してきて、義務教育は普及した。日本の産業革命の時期は1900年ごろといわれる。その数年前には清国との戦争（日清戦争）があって、台湾という領土と賠償金の獲得があった。また数年後には中国・東北部（満州）を戦場としたロシア帝国との戦争（日露戦争）で、辛勝している。このような形での国際社会への進出に伴った経済の拡大が、学校教育の普及をもたらした。この時期になると市町村は学校の充実に格段の熱意を示すようになった。校地や校舎の材料の木材は、入会地（公有地）や大地主から無償提供され、大工をはじめ、無償の労務提供が行われた。

1908（明治41）年に、義務制の尋常小学校が6年制になり、それに2年制の高等小学校が接続することになった。さらに1920年代（大正中期）から、義務教育を8年制にすべきだという意見が各方面に強まった。この時期には実体としても12、13歳児の8割程度は中等教育諸学校や高等小学校に進学するようになっていた。しかし政府の財政事情のために、戦前期の旧学制時代にはそれは実現しなかった。1941（昭和16）年に小学校令は国民学校令に改められ、義務教育年限はこの時期に8年と定められた。しかし、まもなく太平洋戦争となったためにこれは実施されなかった。

#### （ウ） 教員養成への格段の配慮

教育立国の成功を強調する立場からは、日本が教員養制制度の確立に成功していたことが、往々にして指摘される。1945年以前（戦前）の日本の学校教育制度は、学制開始から10余年の試行錯誤を経たのちに、1886（明治19）年に初代文相の森有礼により制定された諸学校令によって、その骨格が定まった。そこには帝国大学令、小学校令、中学校令とともに師範学校令がある。森有礼は文相就任直前に埼玉師範学校で行った演説で、「師範学校で生徒を完全に教育できたならば、普通教育の事業は9割達成できたといえよう、教育は教員に人を得なければ、資金があっても施設設備がよくても成功しない」という趣旨を述べている。教員養成学校について独立の勅令を設けたのはその

現れである。

政府は教員養成について、初期から計画養成、兵役上の特典、給費制度という3点の配慮を行っていた。1883(明治16)年の師範学校通則で「学齢人口1,500人に1人」の割合で、師範学校の入学定員を定めることにした。「1学級70人・平均在職20年」として必要な教員数を計算したものである。このような計算方法は、若干の修正はあったが、1945年以降に旧制度が廃止されるまで存続した。

兵役は一般には陸軍で現役2年間だったが、満26歳以下で師範学校を卒業して教職にある者は、6週間でよかった。しかも除隊後は、普通の者ならば召集される可能性のある予備役なのに、教員の場合はその可能性のきわめて薄い国民兵でよかった。

給費制度としては全員授業料免除の他に、学費・生活費の給与制度が取られていた。「私費生を置く場合は、設置者である知事は人数を定め文部大臣の認可を受ける」(文部省令)とされていたほど、給費が原則だった。ただ、その代償として給費期間の1.5倍の就職義務年限があった。不景気の時期に金額が減じられるなどの変動はあったが、この制度も旧制度の最後まで存続した。

第二次大戦後はこれらの制度はなくなったにしても、文部省は現在に至るまでその精神を受け継いで、教員の養成と行政には格段の配慮を図っている。

#### (エ) 師範学校の内容と師範タイプ

次に師範学校の内容の特質としては、第1に教授方法の練習と研究、第2に教育者的な人格の形成と教養の涵養の2点があげられる。前者について見れば、師範学校の教育課程は、普通教科については中等学校程度の教育を行うほかに、倫理学・教育学・心理学を課し、さらに3カ月以上の教育実習を行うという過密なものだった。ただ、外国語(英語)の授業時間が中学校より少なく、これが将来人文・社会科学系の研究者となる場合のハンデになりがちだった。

師範学校には附属小学校が設けられていた。その教員は当該師範学校の設置されている府県内のすべての教員の模範的教員とされ、附属学校の教育を通して県全体の教授方法の水準の向上を図った。附属学校は師範学校生徒の教育実習の場であるだけでなく、府県のカリキュラムセンターであり教員研修センターだった。師範学校令には「師範学校長は府県の学務課長(教育行政の責任者)を兼ねることを得」という規定もあった。

高等師範学校は、その師範学校の上級学校であって、「教育の総本山」と称された。東京高等師範の附属小学校が1903(明治36)年以来発行している、『教育研究』という雑誌が残っている。その初期のものを見ると、教育方法や教材の研究が、「既に完成段階ではなからうか」と思われるほど、精緻になっているさまが窺える。また、この雑誌には高等師範学校教員の海外研修の報告記などが、しきりに掲載されているが、それらによると、師範教育の中心にいた人々の能力と研究意欲のきわめて高いことが明らかになる。

もっとも、これは制度の問題というよりは社会全体の発展段階にかかわることである。農業国家から工業国家に移行したばかりの段階では、知的に優れた者の職場はまだそれほど多くない。農村の知能の高い者にとって、師範学校は中学校に次ぐ有力な進学先だった。教員の給与は決して高額ではなかったが、徴兵制度においても特典があり、自宅の近くに勤務できる教員は、安定した職

業であった。社会のある段階では、教員は第一級の職業であるという傾向は、各国に多少とも共通しているが、日本ではとりわけ顕著だった。

当時の師範学校出身の優れた者は、さらに高等師範学校に進学して、卒業後は師範学校教員や教育行政家になったり、人文学・理学の諸学の研究者となった者も少なくなかった。中国では清朝の末期に近代学校制度を開始したが、多くの師範学校や高等師範学校卒業の日本人が、その教員として雇用されるという状況が約10年ほど続いた。これは地理的な近接さと欧州人よりは日本人の方が中国の文化を理解しやすいことによろう（阿部洋『中国の近代教育と明治日本』福村出版）。

師範学校出身者の少数は、教育界を離れて、政・官・財界に活躍することもあった。ごく一例をあげておく。三土忠造（1871—1948）は高等師範教授、韓国政府参与官のち1908年に政友会代議士となり、昭和戦前期に文部・大蔵・逓信・鉄道・内務各大臣を歴任した。五島慶太（1882—1959）は鉄道官僚から転身、「東急」という私鉄敷設、住宅地造成を軸としたコンツェルンを形成し、一時は運輸大臣に就任した。大久保留次郎（1887—1966）は内務官僚になり、第二次大戦前に千葉県知事、東京市長を経験した。戦後は代議士になり国家公安委員長、行政管理庁長官等に就任した。

第2の教育者的な人格の形成については、「人を導きて善良ならしめるは、多識ならしめるに比すればさらに緊要なり」（1881年、小学校教員心得）、「生徒をして順良・信愛・威重の気風を備えしむることに注目すべきものとす」（1886年、師範学校令第1条）などという表現が、その内容を象徴しているものとされている。しかし、「順良」は権力や上司への卑屈に連なり、「信愛」は派閥意識となり、「威重」は生徒や父母に対する偽善やからいばりになりがちと言われる場合もあった。この特質に対して、「師範タイプ」という批判的な言葉も流布していた。

師範学校は当初は一般の学校体系との接続がなかったが、1910年代に高等小学校に接続する5年間の「第1部」と、中学校に接続する2年制の「第2部」の並存が標準形態となった。いずれにせよ修業年限は中等教育よりは長いが高等教育よりは短く、その延長と昇格が待望されていた。それに1930年代になり日本経済が発展して、産業界に青年の需要が増大すると、教員はそれほど魅力のある職業ではなくなってきた。師範学校進学者の競争倍率は低下し、資質の高い者を多数集めるのは困難になった。このため1943（昭和18）年に、師範学校は府県立から国立に移管され、中等学校に接続する三年制の専門学校となった。このような改革をしたにもかかわらず、戦後の学制改革を検討した教育刷新委員会では師範教育は強い批判を受けた。人格の形式的面を重視したあまり、一般教養を身につけることは疎かにされたと批判された。そして、教員養成は一般の大学で行うのが原則とされることになった。

#### （オ） 国定教科書の役割

教員養成と並んで、戦前期において初等教育を成功させたのは、国定教科書による教育内容・技術の革新と教学の統制が行われた点である。初等教育（小学校）の教科書は1903（明治36）年に小学校令が改正されて、国定制度となった。その前年に教科書の採択をめぐる全国的な汚職事件が摘発されたが、それが契機だったとも、国定化を前提に汚職の摘発があったとも、教育史上、真実は確定していない。いずれにしても翌04年から修身・国語・歴史・地理が、05年から算術・図画が、



11年から理科の国定教科書が使用された。ほぼ同時に、教員のためには国定教科書に準拠した、内容のきわめて豊富な教師用書が作られた。授業にのぞむ教員は教材研究を積極的にしなくても、この教師用書を活用すれば、十分に充実した授業を行うことが可能だった。

一種類の国定教科書により、全国の児童の意識が統一される状況は各国に見られないものであった。小学校1年次に使用した国語教科書の最初の教材により、世代を識別することが最近まで行われた。「タコ・コマ・ハト・マメ」(1904年から)世代、「ハト・ハト・マメ」世代(18年から、「サクラガサイタ」世代(33年から)、「アカイ・アサヒ」世代(41年から)である。

このような教科書を作成するために、文部省の図書局には、図書監修官という専門職が配置されていた。多くは帝国大学や高等師範出身で、それに現場の優れた教育者が嘱託として協力した。作成された原稿は陸・海軍を含む各省、貴・衆両院、それに帝国大学教授の代表により構成される教科書調査会で審議され正式決定となった。そういう圧力もあって日本歴史の教科書が、神話・伝承を史実かのように教える「皇国史観」により執筆されていたとか、修身や国語の教科書には軍国主義を賞揚する教材が多かったことが、その特長とされて、現在でも詳細に伝えられている。

しかし、それと同時に理科や算数などの教育技術面で、優れた教科書が多かったことが、わが国の初等教育を充実させたことも無視すべきではない。例えば1934年に塩野直道という図書監修官により編集された『尋常小学算術』は、当時では珍しい、挿絵の多い、色刷りで、児童の興味と関心に訴えながら数の世界に導入しようと試みていた。それでいて、従来5年次で教えていた分数を3年次で扱うなど、程度を高めることにも成功していた。このため翌々年オスロで開かれた万国教育会議で、列国の賞賛を博したなどということもあった。

#### (力) 国家教学の役割

戦前の日本の極端に国家主義的な学校教育を特長づけるものとして、「教育勅語」とそれに基づく修身教育が強調されるので、本稿が概説ではないとしながらも、それに言及しないわけにはいかない。

「学制」に基づいた「小学教則」ではこの教科については、「修身口授」に「ぎょうぎのさとし」とルビを付けて示され、簡略に扱われていた。文部省が指定した教科書(教師用書)は、福沢諭吉が英国人 Chamber の「Moral Class Book」を翻訳した『童蒙教草』など、すべて翻訳書だった。しかし、宮中派の元田永孚は1879(明治12)年に「教学聖旨」を発表して、「仁義忠孝」という儒教主義的復古思想に基づく徳目重視の教育を強調した。そして、1890(明治23)年に教育勅語が發布された。簡潔な文章だが、冒頭の忠孝一致・皇統(皇祖皇宗)礼讃・国体強調の部分、中間の儒教的徳目の列挙部分、末尾の国体とその国際普遍性の強調部分から成り立っている。

文部省は発布の翌91年6月に小学校令で、国家祝祭日に御真影(天皇・皇后の写真)への拝礼と勅語奉読を軸とした学校儀式を法制化した。同年11月に文部省訓令で「校内の一定の場所を選び最も尊重に奉置する」として、奉安庫と奉安殿を設置させた。同時に小学校教則大綱(文部省令、現在の学習指導要領に当たる)ができて、修身科は「教育勅語の旨趣に基づく」とされ、しかも筆頭教科に位置付けられたのである。これが教育勅語の法規範性であり、第二次大戦後はすべて排除された。しかし現在でも、勅語の中間の儒教的徳目の列挙部分には基督教の聖書のような、教典とし

表2 1945年以前の中等教育機関学校数・生徒数

	校 数				在 学 生 徒 数			
	計	国 立	公 立	私 立	計	国 立	公 立	私 立
<中学校>								
1893 (明26)	69	1	53	15	19,563	176	14,881	4,506
1903 (明36)	249	1	209	39	98,000	339	81,941	15,720
1913 (大2)	317	2	241	74	131,946	704	104,069	27,173
1924 (大12)	468	2	375	91	246,739	854	194,431	51,454
1928 (昭3)	544	2	430	112	343,709	952	277,529	65,178
1933 (昭8)	554	2	434	118	327,261	974	272,649	53,638
1938 (昭13)	566	2	444	120	380,498	955	300,506	79,037
1943 (昭18)	727	2	569	156	607,114	1,199	454,930	150,985
<高等女学校>								
1893	28	1	7	20	3,020	286	1,231	1,503
1903	91	1	82	8	25,719	383	22,813	2,573
1913	330	2	259	69	83,287	813	65,438	17,036
1924	685	3	544	138	239,401	1,272	182,374	55,755
1928	940	3	712	225	359,269	1,370	265,685	92,214
1933	975	3	930	242	371,807	1,271	278,384	92,152
1938	999	2	748	249	479,425	1,297	336,602	141,526
1943	1,299	2	985	312	756,955	1,257	531,968	223,730
<実業学校>								
1893	27	1	23	3	2,869	19	2,286	524
1903	237	1	220	16	31,160	128	28,247	2,785
1913	527	1	490	36	80,922	208	71,184	9,530
1924	745	2	654	89	179,860	148	147,748	31,964
1928	912	2	766	194	267,043	138	196,701	70,204
1933	1,041	1	748	293	316,845	169	222,761	93,915
1938	1,378	4	1,049	335	507,629	1,076	341,724	164,829
1943	1,991	0	1,529	462	794,217	0	517,819	276,398

注 高等女学校には実科女学校を、実業学校には乙種を含む。 出典：『学制百年史・資料篇』により作成

ての意味は存在しているという意見は、一部に根強い。

なお国家教学は、1910（明治43）年の大逆事件、その翌年の南北朝正閏論提起以後、格段に強化され、1941年の国民学校化により、その極点に達した。

## 2. 中等教育

### (ア) 中学校と高等女学校

中等教育の制度と実態は、どこの国でもいつの時代でも、初等教育や高等教育に比して、複雑であり変化が激しい。これは国民共通の基礎教育である初等教育と、社会との接点である高等教育という、下からと上からの、両方の影響を蒙るため、わが国でも第二次大戦後は処理のもっとも難しい学校段階となっている。しかし戦前期にあっては、初期にあっては曲折を経たものの、1899（明治32）年に中学校令が改正され、高等女学校令と実業学校令が制定されて以後は、その学制の最後まで比較的安定して、発展を遂げていた。（表2）

1899年の中学校令ではその目的を、「男子に須要なる高等普通教育を為す」（同1条）とし、当時の高等小学校2年修了（尋常小学校から計6年）を入学資格とし、その修業年限を5年間とした。公立中学校はエリート教育の場として考えられており、「北海道及び府県においては土地の状況に応じて一箇以上の中学校を設置すべし」（同2条）というそれ以前の方針を依然として原則としていた。僅かに、そのあとに「文部大臣は必要と認むる場合に於いて府県に中学校の増設を命ずることを得」として、国民の教育要求に少しばかり譲歩した。しかし、公立だけでは要求に応じることは不可能で、「私人は本令の規定に依り中学校を設置することを得」（同5条）という規定もあった。これがのちにフルに活用されて、各地に私立中学校が多く設けられた。

2年後の中学校令施行規則により、その教科は修身、国語及漢文、外国語（英語・独語または仏語）、歴史、地理、数学、博物、物理及化学、法制経済、図画、唱歌、体操と定められ、週当たりの各授業時間も示された。この制度は大筋で戦後の学制改革まで維持された。中学校の学校制度上の位置づけは、臨時教育会議答申による1918年の改正で、その4年修了から高等学校に接続することを原則とするようになった（同12条）。また学業が優秀で身体の発達が充分な者は小学校長の推薦があれば、5年修了で中学校を受験できることになった。このため、もともと競争倍率が高かった中学校の入学試験はさらに激化した。また中学校では上級学年になるにつれて、その進学準備教育による弊害が強まることになった。1920年代に入ったころには、ジャーナリズムにより「入試地獄」という言葉が出来た。

女子の中等教育についての政府の対応は遅れており、法令に登場したのは1891年の中学校令改正がはじめてだった。それも「高等女学校は女子に須要なる高等普通教育を施す所にして尋常中学校の種類とす」という表現だった。そのころまで女子の中等教育を担ってきたのは、篤志家や基督教系の法制的裏付けのない私立女学校だった。

しかし、1895年の高等女学校規程を経て、1899年に高等女学校令となった。その目的は、「女子に須要なる高等普通教育を為す」（同1条）とされ、当時の高等小学校2年修了（尋常小学校から計6年）を入学資格とし、その修業年限は4年間を原則とした。「但し土地の状況により1箇年を伸縮するを得」として、3年制でも5年制でも差し支えないことにした。規定が整備されるとともに、府県市立の高等女学校が発展した。東京のように、明治期に私立女学校が先行して発達していたところでも、大正期になると東京府立校の方が入学の難しい学校となった。

男女とも中等教育は中流階級以上の教育機関であることを、政府みずから述べていた。上記の高等女学校令制定の際の文部大臣は薩摩出身の樺山資紀だったが、彼は府県知事会議の訓示の席で中学校の目的について、「中人以上の生活を為すに須要なる智徳を得しめるにあり」とした。同時に高等女学校については、「その生徒をして他日中人以上の家に嫁し賢母良妻たらしめるの素養を為すにあり、故に優美高尚の気風、温良貞淑の資性を涵養するとともに、中人以上の生活に必須なる學術技芸を知得せしめんことを要す」と述べた。この思想は1945年まで、おおむね維持されていた。

#### （イ） 実業学校

欧州各国の中等教育と比較した場合の日本の特色は、職業教育（または産業教育）関係の学校が普通教育の学校との遜色が少なく存在した点にある。欧州各国の中等教育における職業教育は量的

に少なく、またその学校教育としての地位は低い。職業教育（または産業教育）という用語は、第二次大戦後のもので、戦前は実業教育といわれた。実業教育は学制や教育令では僅かしか触れられなかったが、1883年に農学校通則が、翌84年に商業学校通則が定められた。1984（昭和59）年は教育改革のための臨時教育審議会が開かれた年だが、この年に文部省と関係者は天皇陛下をお迎えして、産業教育百周年式典を盛大に祝った。

戦後の学制改革まで続く戦前の制度が整ったのも、やはり1899年の実業学校令によるのである。「工業農業商業等の実業に従事する者に須要なる教育を為すを以て目的とす」（第1条）とされ、「その種類は工業学校・農業学校・商業学校・商船学校及実業補習学校とす」（第2条）などとされた。実業学校令と同時に制定された上記の各学校規定では、入学資格は高等小学校卒で、修業年限は3年となっていた。しかし、やがて尋常小学校が6年になると、その修了で2年の予科を経て本科に進むのが一般的になり、結局中学校同様に尋常小学校に接続する5年間の中等教育機関となった。

実業学校は、中学校に進学が難しい者が進学する二番手の中等教育機関ではなかった。商店主や町工場主の子弟は、小学校での学習成績はトップ級でも、中学校よりも商業学校や工業学校を選択する傾向が見られた。このため実業学校といっても普通教科が過半をしめ、実業専門学校への進学を競う傾向もあった。

#### （ウ） 準中等教育（高等小学校・実業補習学校・青年学校）

古いことはさておき本稿冒頭の「義務教育の普及」で述べたように、1908（明治41）年以降の制度にあっては、6年間の尋常小学校（義務教育）の上に2年ないし3年間の高等小学校が設けられ、そこへの進学者の数は中等教育機関への数を上回っていた。文部省の統計ではこの高等小学校を中等教育機関として扱っているが、ここでは実業補習学校や青年学校とともに、準中等教育機関として扱う。高等小学校からは師範学校と一部実業学校への進学の道が開かれていただけで、中学校や高等女学校との接続はなかった。制度的にというよりも実質的に袋小路に近い存在だった。この点から準中等教育としたい。

しかし、「高等小学校は普及はしていても暗いイメージの学校だった」というような、通常の日本教育史などの書きかたには、賛成し難い面もある。1926年以降は高等小学校の教育課程には実業（農業、工業、商業）のうちの一科目は必修となるなど、一般教育（普通教育）と職業教育の両立に努力した。都市部では、可能なかぎり高等小学校だけの独立校舎を設けて、その充実を図っていた。国民の教養と技術・技能の向上にはたした役割は大きかった。

実業補習学校は1893年に文部省令によって成立した定時制の学校で、尋常小学校卒業後おおむね16、17歳にいたる勤労青年の教育機関として設けられた。しかし、専任の教員はきわめて少なく、また校舎も町村の小学校を併用した。大正期の1930年には教育課程の標準を定めたり、専任の教員養成所設置の規定を設けたりした。

実業補習学校は継続教育の場であったといってよい。職業教育の場であり、学力の剝落防止の場だったということも可能である。「学力はどの程度身につくものだろうか」の実験の場でもあった。陸軍と文部省は1905年から、入営兵士の学力検査を始めたが、その剝落が大きかった。このため、

実業補習学校の普及に力を注いだ。

1925年からはもう一つ、16歳から20歳までの勤労青少年教育の場として、青年訓練所が設けられた。やはり大部分は町村の小学校に、教員や予備役軍人を教員とした、定時制の教育訓練機関である。この方は在学して、所定時間数だけ軍事教練を受ければ、徴兵年限を短縮できるという制度だった。このため、制度的には煩雑となるが、実業補習学校とは別の看板を掲げたのである。

しかし、1935年に二つの教育機関は合併して青年学校となった。青年学校は男子は尋常小学校卒から2年間の普通科、それに高等小学校卒か普通科修了後から5年間の本科と計7年にわたり、毎年200時間前後の教育を受ける機関と定められた（女子の本科は3年間だった）。38年には、中等教育機関に進学した者以外には義務教育とすることが決定された（戦争激化のために実施はされなかった）。その教員養成のために、青年師範学校も設けられた。

青年学校教育は完成しないうちに敗戦になって、そのすべてが消滅した。しかし、そこに在職していた教員により結集されたエネルギーは、戦後6334制のなかの新制中学校を実現させる原動力となり、その初期の教員層に多くの割合を占めた府県も多かった。校長にも青年学校教員が多かった。なお青年師範学校は師範学校と合併して教員養成大学（学部）となった。（赤塚重雄『新制中学校成立史研究』明治図書）

これらの準中等教育の諸機関に投資された国の財政は、ごく僅かなものだったが、第二次大戦後に63制を抵抗すくなく受け入れられたような、中等教育の裾野の拡大に寄与していたのである。

#### （エ） 離陸期の中等教育のモデル

戦前期の中等教育、特に実業教育と準中等教育の記述の終わりに、創設期の国際連合大学（国連大学・東京）が行った「技術の移転・変容・開発——日本の経験——」というセミナーの報告を要約して、その評価に代えよう。報告では日本の1890年代（明治20年代）の実業教育のいくつかを紹介したのちの総括として、研究メンバーの豊田俊雄は以下のように述べている。1980年代以後のアジア諸国の経済的発展はめざましく、細部においてはこの豊田の指摘を修正しなければならない点もあるが、大まかな傾向の指摘としては、今日でも有効である。（豊田俊雄『わが国離陸期の実業教育』国連大学発行、東大出版会発売、1982年）

豊田は、発展途上国の実業教育の問題点として、教育ピラミッドの逆転、基礎的な学力の不足、非実際的なカリキュラム、複線型学校体系、身分階層制、就職のフロンティア、motivation for progress, drop out, 財政の9点をあげ、1970年代の発展途上国と、ほぼ百年前の日本とを比較している。

・教育ピラミッドの逆転；教育の発展は初等→中等→高等の順で行われたが、途上国の1960年代の計画とその後を見ると、高等・中等教育に比べて初等教育の遅れが目立っている。日本も初等教育の就学率が低かった1880年代までは、経済的な離陸に至らなかった。

・基礎的な学力の不足；日本でも1894年の小学校の就学率は実質では50%ほどで、それまでは実業教育を実施しても教育効果を減じがちだった。

・非実際的なカリキュラム；日本の場合、教科書の翻訳ではない翻案（日本化）が急速に進められたが、現在の途上国の場合は、それに欠けるうらみがある。

- ・複線型学校体系；1899（明治32）年の中学校令改正と実業学校令制定までは、中学校に普通教育と実業教育との二つの性格があったが、ここでかなり分離された。また実業教育には実業補修学校・実業学校・実業専門学校という3層構造ができて効率化された。途上国の場合は従来は複線型が大勢だったが、近年単線化（comprehensive 化）の動きを見せている。
- ・身分階層制；19世紀末の日本には士農工商の発想がまだあり、筋肉労働を厭わなかった。途上国では普通教育には熱意を持って、技術・実業教育には冷淡な傾向がある。
- ・就職のフロンティア；東京職工学校（現在東京工業大）の第1回卒業生は就職口に不足しており、実業教育には先行投資的な面があった。途上国には今なお同様な問題が存在している。
- ・motivation for progress；単に個人の出世のためだけでなく、当時のナショナリズムということを見捨てることはできない。
- ・drop out；世界銀行の横断的調査によると、途上国の途中放棄者は1/3以上に達している。
- ・財政；1894年に実業教育費国庫補助法が制定されたことは、画期的なことだった。しかも、この国の補助を受けるために町村が同額以上を準備することにしたのは、自治体や住民の政策参加を促すことになった。
- ・日本には単一言語、同一人種、労働に向いた気性など、教育の進展に有利な条件が多く存在した。これらの点で途上国には逆の条件がかなり存在するので、そこを十分踏まえて計画を樹立すべきだろう。

### 3. 高等教育

#### （ア）実学的だった帝国大学

日本の高等教育には1886年の帝国大学創設まで、その前身的機関の曲折の多い歩みがあるが、それには触れない。ともかく「帝国大学は国家の須要に応ずる学術技芸を教授し及びその蘊奥を攻究することを以て目的とす」と帝国大学令第1条に規定されて、法科大学・医科大学・文科大学・理科大学・工科大学で組織されて発足した。5年後に農科大学を加えた。「学術技芸の蘊奥を攻究する」するのだから、国家で最高の研究機関であった。同時に学生に対してその成果を「教授」するのだが、それは「国家の須要に応ずる」ものとされていた点に特徴がある。卒業生は当然国家の中核で働くわけで、法科大学卒は総合職的な高級官僚に、工科や農科大学卒は技術官僚に、その他も国家的業務に就くのが常態と考えられていた。

帝国大学の設立は、ドイツの大学、特に Berlin 大学が参考にされたといわれる。Berlin 大学の創設は1806年だから、当時は新興の大学だった。しかし、ナポレオンに破れたプロシヤにおいて、優れた教育官僚だったフンボルトにより国民精神作興のためにと設立された大学だったため、たちまちその実績を上げていた。当時のドイツ知識人には、英仏と比べて政治的・経済的には弱体なるがゆえに、高貴な自由独立の精神が漲っていた。その渦中で Berlin 大学は「研究の自由」を確保しつつ「科学の理念と大学の統一」をはかり、「研究と教育の一体化」を目ざした。そのことが当面はともかく究極的には社会・国家のためになるという発想であった。Berlin 大学の刺激で、数多い他の中世的な大学も活性化し、さらに Bonn や München にも近代大学が新設され、19世紀

ドイツの大学群は世界でもっとも研究機能を高めていたといわれる。

ドイツなどへの留学から帰国して帝国大学の教授となった人文学者や社会学者は、概してこの研究水準を模倣し、「学の蘊奥を攻究する」姿勢を理想とし、超世俗的なアカデミズムの確立を図ろうとしがちだった。しかし、帝国大学を設置した官僚の発想はそれとは異なり「国家の須要に応ずる」ことを求めた。帝国大学令を施行した初代首相の伊藤博文はその3年前の憲法調査のための渡欧の際に、ウィーン大学のシュタイン博士 (Lorenz von Stein) を、政府顧問に兼ねて帝国大学顧問として招聘しようとした。これは実現しなかったが、高級官僚は帝国大学・法科大学（以後便宜学部と呼称する場合も多い）から採用するという実学的な大学とした。帝国大学令制定の直後、文部省は私立法律学校特別監督条規を制定し、法政・明治など私立の法律学校の監督権限を帝国大学総長に委託して、高等教育行政機関としての性格も賦与した。

また、欧州の伝統的な総合大学は文・理・法・医学部から構成されて、産業革命後の新興学問の工学はそこに組み入れられていなかった。しかし、帝国大学はそういうことに構わずに、工学教育を工部省から、農学教育を農商務省から引き離して、帝国大学の分科大学（学部）とした。当時 Berlin 工科大学は学位授与権まで持ちながら、Berlin 大学に組み入れられることがなかったのとは対比的で、帝国大学をして人文学・社会科学、さらにすべての科学技術を含む学問研究の総元締としたのである。（『東京大学百年史』通史Ⅰ，部局史Ⅰ）

この東京帝国大学を原型として、帝国大学は1897年に京都に、1918年までに東北、九州、北海道と、また1940年までに当時の植民地の台北、京城（ソウル）と大阪、名古屋に設けられていった。しかし、東京・京都両帝大以外は、理工・医などの学部が多いのに、法・文系は少なく、学問諸分野の均衡のとれた総合大学ではなかった。「富国強兵」を国是とした戦前期日本の「国家の須要に応ずる」帝国大学のこういう特長は、「強兵」という目的はなくなった戦後でも継続している。

帝国大学と中等教育との間には、大学予科的な存在として旧制高等学校があった。当初は高等中学校と称して中学校令に依っていたが、1894年に井上毅文相により高等学校令が公布された。井上文相は法律・工学・医学などの帝国大学より程度の低い高等教育機関と帝国大学予科的な文科・理科とを高等学校令で包括しようとした。しかし、医科が医学専門学校として存続して行っただけで、そこでは職業専門教育は育たなかった。文・理科だけが高等学校として栄えた。高等学校は明治期に8校が、一高、三高のようなナンバースクールとして設けられた。一高には中国留学生のための特設学級も設けられた。大正期の臨時教育会議（後述）のちにさらに25校が設置された。しかし、そのころは帝国大学や官立単科大学も増設されていたので、高等学校の入学定員はつねに大学の入学定員よりも少なかった。つまり、高等学校に入学すれば帝国大学・官立単科大学への進学は、競争倍率のある特定の学部・学科を指向しない限り保障された。旧制高等学校はそのために、戦前の学制のもとではもっとも入学が難しい学校であった。

また植民地の高等教育については、植民地のエリートを本国（宗主国）で学ばせる英国方式と、植民地に本国と同じ形態の大学を設置するフランス・ドイツ方式とがあったが、日本は後者を取った。これは、植民地に対して基本的に同化政策を取っていたこととの関係もあるが、そこに進出していた日本人の便宜を考慮した面もある。また、植民地出身者が、日本内地の大学に正規学生とし

て入学することも可能であった。

#### (イ) 専門学校と私立大学

国立の高等教育機関としては、帝国大学のほかに、いくつかの専門学校が存在した。▼音楽学校・美術学校（現在東京芸術大学）、外国語学校（現在東京、大阪の両外国語大学）、男女の高等師範（現在筑波大学、広島大学、お茶の水女子大学、奈良女子大学）のような芸術・人文・理学に関する専門学校の歴史も古いが、多くは医学・工学・農学・商学など実学の専門学校だった。

専門学校に対しては1903（明治36）年に専門学校令が制定され、「高等の學術技芸を教授する学校は専門学校とする」とされた。官立では▼仙台・千葉・新潟・金沢・岡山・長崎・熊本に高等学校の一学科などとして設けられていた医学部門がすべて専門学校となった。

ほかに明治末年（1912）までに、▼高等商業学校が東京・神戸・山口・長崎・小樽に、▼高等工業など工業系学校が東京・大阪・名古屋・熊本・仙台・米沢（山形）・京都・秋田に、▼高等農林学校・高等蚕糸学校などが盛岡・鹿児島・上田（長野）・京都に設置されていった。これらの学校の設置都市には旧制高校が存在せず、また地域産業との関係が深かった。つまり、産業経済の進展に見合った高等教育機関の全国的な計画配置がある程度行われていたのである。

私立の高等教育機関では、明治維新の9年前の1858（安政5）年福沢諭吉が開いた洋学塾が最古とされている。明治20年代（1890年代）までに▼法政・明治・専修・日本・関西・東京専門（早稲田）などの法律や政治学の学校が、▼また同志社・青山学院・関西学院などの基督教系学校が事実上の高等教育機関として開校している。これらは私立学校令（1899年制定）と上記の専門学校令により、正規の高等教育機関と認定された。また、中学校卒業者を入学させる1年半以上の予科を設けている学校は、制度上は専門学校だが、大学と呼称することも認められた。その多くが、大正期の大学令制定により、正式に私立大学となった。

▼女子の専門学校も明治期に（1912年までに）日本女子大学校、女子英学塾（津田塾）、神戸女学院、東京女子医学専門などが開校した。しかし、臨時教育会議でも、女子の大学や高等学校の設置は認められなかった。

#### (ウ) 1918年大学令の意味

1918（大正7）年に臨時教育会議（後述）答申に基づいて大学令が制定された。これにより帝国大学以外に官立単科大学の設置が可能になった時点で、官立専門学校のいくつかは単科大学に昇格した。東京・神戸の両商科大、東京・大阪の両工業大、東京・広島の両文理科大、新潟・千葉・岡山・熊本・長崎の各医科大学で、以上が戦前期に内地に設けられた官立大学のすべてである。

大学令制定以前から存在していた専門学校で、昇格せずにそのままに止まったものもあり、またこの時期以後も専門学校の新設は活発だった。戦前の日本の高等教育機関は大学と専門学校という二元制度で、後者の方が学校数でも学生数でも多いのがその特色である（表3）。

二元制度（binary system）とは一般的に言えば、高等教育機関が大学型と非大学型に二分され、相互に目的が異っており、転入不可能か、そうでないまでも制限されている制度のことである。戦前の日本や、最近まで大学と polytechnic とに別れていた英国の制度がその典型とされている。これと対照的なのが米国の制度で、短大・大学・大学院を一つの制度の中に包摂している。つまり、



表3 1945年以前の高等教育機関学校数・学生数

	校 数				学 生 数				
	計	国立	公立	私立	計	国立	公立	私立	
<大 学>									うち予科
1925 (大14)	34	11	4	10	46,690	18,423	2,127	26,140	16,965
1935 (昭10)	45	18	2	25	71,607	28,199	1,408	41,160	19,986
1944 (昭19)	48	19	2	27	109,293	45,287	1,943	62,063	25,578
<旧制高等学校>									うち本科
1925	29	25	1	3	16,858	15,812	236	810	15,792
1935	32	25	3	4	17,898	13,641	2,060	2,197	15,329
1944	33	26	3	4	27,406	22,668	2,075	2,662	25,290
<実業専門学校>									
1925	50	44	2	4	18,828	16,872	1,036	920	
1935	60	44	2	14	26,035	19,538	896	5,601	
1944	125	63	21	41	75,486	50,099	5,259	20,128	
<専 門 学 校>									
1925	85	7	3	75	48,449	3,737	702	45,567	
1935	117	8	9	100	70,894	4,792	2,826	63,276	
1944	161	26	23	112	120,843	12,453	6,307	102,083	
<高等師範>									
1925	4	4			3,532				
1935	4	4			3,529				
1944	5	5			5,329				
1945	7	7			5,895				

出典：『学制百年史・資料篇』等により作成

各高等教育機関が単位制を基礎として一貫しており、短大に入ってもその履修内容によって、大学の相当部分に編入学が可能である。

日本でも第二次大戦後の学制は、基本的には米国型になったが、戦前の欧州型の影響で、二元構造的に運営される場合が多かった。1990年代に入ってからの一連の大学改革では、それを是正する試みがいくつか行われている。

### (エ) 臨時教育会議と枢密院

大学令第1条に掲げられたその目的の前半部分は、帝国大学令と同文だった。しかしその後半に「兼ねて人格の陶冶および国家思想の涵養に留意すべきものとす」という条項が追加された。これは政府原案にはなかったものだが、臨時教育会議答申文にはあり、枢密院がその記述を強く求めたものである。帝国大学令の時代には、個人の人格や国家思想については格別指摘しなかったのに、そうでなくなったのは、20世紀に入ってから社会主義思想・運動の高揚は日本でも例外でなく、それへの対処が高等教育段階でも必要と判断されたのである。国家思想の涵養と国民道徳の高揚は、この時期から他の諸学校令でも強調された。

ここで、臨時教育会議と枢密院について、簡単に言及しておく。

臨時教育会議は1917（大正6）年9月に、内閣総理大臣の諮問機関として設置された。それまでの各種教育会議は文部大臣の諮問機関だったが、ここで格上げしたのは教育に大きな影響を持つ枢密

院に対して、答申の重みを示そうという配慮である。会議は1年半ほど行われ、すべての段階の学校教育、教育行政制度にわたり広範に討議された。しかし、学校制度としてそれまでと格段に変わったのは、すでに述べた、帝国大学のほかに官公私立の単科・総合大学の設置を可能にした点ぐらいである。次いで、従来性格が曖昧なまま帝国大学への階梯となっていた高等学校の性格を明らかにして、中学校4年修了時から接続する学校と定めた点である。

枢密院とは、一般的には君主の最高諮問機関の名称である。日本の枢密院は1884（明治17）年に設置され、第二次大戦後の現憲法の施行により廃止された、帝国議会よりも内閣よりも上位の機関だった。1920年ごろまでは議長は首相経験者、以後も枢密顧問官と称した構成員は、おおむね軍人や官僚の長老だった。枢密院は当初まず欽定憲法である大日本帝国憲法を審査し、議会開設直後は藩閥政府と政党との間にあって、予算審議をめぐる紛糾の調停等の役割等をはたした。外国との条約、緊急勅令、緊急財産処分など議会の審議外の大権事項は、内閣が枢密院に諮詢して意見を求めることになっていた。さらに1900年以降は天皇の御沙汰書によって、諮詢すべき事項に各省庁や植民地の官制（職務の範囲を決めたもの）、官吏制度と教育制度に関する勅令が加えられた。

教育制度に関する小学校令、大学令、師範学校令など、現在でいえば「学校教育法」に当たるものが、すべて法律ではなく、勅令だった。その改廃には議会が関与するのではなく、必ず枢密院の諮詢を必要とした。天皇機関説で有名な行政学者の美濃部達吉などは「法治国家の原則に反する」と、この制度を批判していたが、ともかく戦前の教育制度にとって枢密院はきわめて大きな存在だったのである。

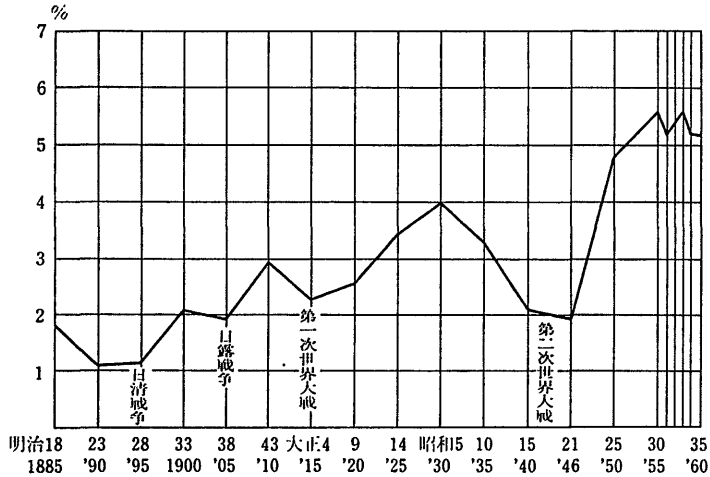
#### （オ） 高等教育の社会的評価

次に第二次大戦前の高等教育修了者の社会的評価を概括すると、官公庁や企業での就職時の初任給や昇進の速度ではおおむね、帝国大学・官立単科大学・官立専門学校・私立大学・私立専門学校順だった。但し慶応・早稲田は企業では官立専門学校より上位に位置づけられることもあった。官公庁がそうであるのは理解されるが、民間企業でもそれと同様であるのは、そこが戦前期から官公庁に類似した組織運営原理に基づいていたことを示しているといえよう。入学の難易度も、ほぼこの順番だった。公立中学校の卒業生にとっては、私立大学の予科や専門学校への進学はきわめて容易だった。しかし帝国大学や官立単科大学に接続する旧制高等学校への進学は容易ではなく、東京にはすでに19世紀末（明治20年代末）から、その入学試験準備のための予備校が存在していた。

官立学校は国費により運営されていたが、私立学校には、大学への僅かな補助金以外には国費は投入されていなかった。私立学校の一部には、設置者に深い宗教団体などからの運営費補助もあったようだが、多くは学生納付金で経営されていた。官立学校でも、国費の多くは研究費や教職員の給与に当てられて、教育経費の相当部分は学生が負担した（受益者負担の比重が大きかった）。

1935（昭和10）年の年間授業料を見ると、帝国大学120円、慶応・早稲田140円、法政・立教120円、明治・中央・同志社・専修・国学院110円などとなっている。人文系の私立単科大学には85円、75円というところもある。当時は大都市でも、100円の月給取りは中流生活者であり、1,000円あればそこそこの家が建築できたのであり、年額120円の授業料は、現在の100万円以上に相当しよう。自活して夜学にでも通学するのでないかぎり、大学進学はもちろん、専門学校進学さえ、経済的

図4 国民所得に対する公教育費の比率の推移



出典：『日本の成長と教育』114頁

には今日よりはるかに困難だった。

専門学校には、私立大学に併設された専門部があった。というよりは、まず専門学校であって、のちに大学が設置されたのであり、経営の観点から見れば「付設大学」という状態だった。専門部の多数の学生から授業料を徴収して、その剰余金を大学部の不足金に当てるといった経営方式が一般的だったのである。

#### 4. 教育費用からの検討

##### (ア) 公財政支出教育費

学校教育の発展に、政府が財政面でどれだけの寄与をしていったかを検討すると、必ずしも「教育立国」であったと強調できなくなる。

教育学者の手による1945年以前の教育財政に関する精緻な研究はいまだに行われていないが、文部省調査局が財政当局（大蔵省）や政党・世論に訴えるために行った二つの政策研究がある。一つは同省調査局が1962年に発表した『日本の成長と教育』で、「教育の展開と経済の発達」という副題がついている。もう一つは「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」と題する、1971（昭和46）年の中央教育審議会（中教審）答申に至る中間報告として、1969年6月に発表された膨大な資料である。『わが国の教育発展の分析評価と今後の検討課題』という題がついており、中教審が綿密な調査のうえ答申を行ったという作業の状況もうかがえる。以下、統計的部分はこの二つの報告により、「教育立国」に対する財政面からの意見を述べる。

まず国民所得に対する公財政支出教育費の比率は図4のように推移している。統計のある1885（明治18）年には1.8%で、以降明治時代には上昇し、大正の初めにやや低下し、その末期から昭和の初めにかけて再び増加し、1930（昭和5）年には4%に達していた。この間、日本が戦った戦争との関係が図4に明確にうかがえる。日清戦争、日露戦争の準備の時と戦争中にも低下していたが、1930年をピークに下落し始め、太平洋戦争中は日露戦争前と同じ比率に落ちている。戦後は

1950年に戦前の水準を、やがて国民所得の5%を超え、その状況が最近まで続いた。

この傾向は行政費総額に対する公財政支出教育費の状況を見るとさらにはっきりする。明治期には大体10%前後で推移していたが、大正期には上昇してその末の1925（大正14）年には15.7%に達した。しかし昭和になると行政費のうち軍事費の比重が増大したため、明治期以下に低下した。戦後の1950年代には20%を越え、その傾向はしばらく続いた。

これを先進諸国と比較するのは簡単な作業ではないが、『日本の成長と教育』の部分的紹介によるとわが国と大差ない。1913年と1935年において、イギリスは1.6%と2.7%、ドイツは2.8%と3.6%である。財政模様の絶対比較や、学校教育制度や学校観を抜きにして、このような数字の比較をしてもあまり意味はないが、第二次大戦後も「大差がない」というほぼ同様の傾向が続いている。このことから、日本の政府は教育事業に対して、財政的には先進各国なみの態度を取っていたということはできよう。しかし、それはとりたてて「教育立国」というほどのものではないことははっきりしている。

#### （イ）義務教育費の問題

教育立国といわれるほどでない状況を見ていこう。まず義務教育だが、学制前文（被仰出書）はきわめて功利主義的な観点から就学を奨励していた。「家に不学の人なからしめん事を期す」にしても、それは個人の努力ですべきものという文脈であった。個人は何のために努力するのか。「日用常用言語書算を初め士官農商百工技芸天文医療等に至る迄凡人の営むところの事学あらざるはなし」、「学問は身を立てるの財本ともいべきものにして人たるもの誰か学ばずして可ならんや、夫の道路に迷い飢餓に陥り家を破り身を喪うの徒のごときは、畢竟不学よりしてかかる過ちを生ずるなり」などと述べられており、戦前期に一貫した発想だったといわれる「富国強兵」を意味するような表現はいっさい見受けられない。

小学校は私費を主体に経営されることを期待していたことは、学制本文に「官金を以て学事を助くるものの如きは、必ず民の及ばざるものを助くるにあり」（同90章）とあることから明らかである。その後、1879年の教育令では設置者を町村と決め、いったんは設置者負担の原則を決めた。しかし、財政が乏しいために1885年には、再び授業料を徴収するようになった。授業料を徴収したからといってそれで施設設備費が捻出されるわけではない。といって国からの補助は教員人件費のごく一部分にすぎない。そこで、大半の町村で行われたのは、その独自財源の支出であり、入会地の利用であり、地域名望家の寄付であり、民衆の労力奉仕である。

それらの努力の集積によって、町村ごとに小学校が整った1900（明治33）年の小学校令改正で、「市町村立尋常小学校においては授業料を徴収することを得ず」（同57条）という規定が漸くもちこまれた。この年には小学校教育費国庫補助法もできた。補助金は尋常小学校教員の年功加俸（手当）と特別加俸分だが、この時期をもって義務教育費の国庫負担制度の起源とされている。

大正期の1918年になり市町村義務教育費国庫負担法ができて、「国は義務教育費を補助または扶助するのではなく負担するのだ」という原則が、理念的には確立された。しかし、その額は十分でなく、また市町村財政の貧困という問題もあって教員の待遇改善は進まなかった。日本も1929年以後の世界不況に巻きこまれたが、この時期には各地で教員給与の減額、不払がおきた。「教員は聖

職である」という時代認識のもとで、多くの教員はその生活の困難に耐えたが、部分的には労働運動や農民運動と並んで、教員組合運動も起こった。マルクス主義は教員の間にも浸透して、思想弾圧のようなこともあった。

1940（昭和15）年になって、ようやく①義務教育学校は市町村立だが、その給与は都道府県が負担する、②その半額は国庫が負担するという原則が確立された。戦後の1952年からは、都道府県が負担する半額分も国は地方自治体に配分する地方交付税で積算することになった。現在、教員の給与はその職務の重要さから判断すれば十分な金額ではないにしても、安定した支給が行なわれている。

#### （ウ） 1940年体制と教育界

最近日本では、「1940年体制とその現在までの継続」ということがよく話題になる。その影響は教育政策や行政にも及んでいる。1940年前後の中等・高等教育の拡大を、戦前期における経済社会と教育との重要関係として、簡単に言及しておきたい。

1940年体制の基礎は、37年から38年にかけての議会で審議され成立した国家総動員法にある。同法による統制の対象はきわめて広範である。経済活動をはじめ、労働、言論等々に関する広い統制の権限が一括して政府にゆだねられ、しかも法文には内容は明示されず、すべては勅令・省令・通達で定められることになった。ナチス・ドイツの授権法にも等しいといわれ、元老西園寺公望など自由主義者の反対はあったが、軍部・官僚の強い時代であり、この国家社会主義的な法律が施行された。国家総動員法成立により、たとえば労働問題では、国民の徴用、国民個人と法人団体の地方公共団体への協力、従業員の雇入れ・解雇、賃金等労働条件の統制、労働争議の予防または解決がすべて同法の対象になった。また企業活動・金融に対しては、会社の設立、資本の増加・合併、目的変更、社債募集、増資払込、利益処分、償却、金融機関の資金運用、その他の経理についてまで行政命令が可能になった。

しかし、国家総動員法による社会政策の大きな整備も見られた。①労働者の供給を安定させ生産性を向上させるために賃金統制令を設けた。②職工（日給制）・職員の身分制を廃止するが、一面学歴別採用・処遇制度を設けて、雇用を安定させた。③労働組合は解散させたが、職場ごとに労使代表による産業報国会を設けて、戦後の企業別労働組合への移行を円滑にした。④社会保険（年金・失業保険）や健康保険（医療費）制度を整備した。一連の国家社会主義的な施策は国民の平等意識をかきたて、また、その実現をかなりの場面で可能にした。表2、3に見られる1940年前後からの中等教育や高等教育への進学者の増加も、この平等意識の発露の一環としてとらえることが自然である。

国家社会主義によって、国民の生活が安定し、向上したわけではない。失業のおそれは減少したが、趣向に合致した職業選択には制限が伴い、それに男子の場合には、何よりもいつ戦地に動員されるかもはかり知れず、生命の不安にさらされる生活となった。経済指標の面からみても、国民所得の絶対額は上昇しても、戦時インフレのために実質所得は35年をピークとして、以後は下降していた。それにもかかわらず、国民の平等感覚は増大して、「乏しきを憂えず、均しからざるを憂う」（孔子）の心境となった。進学率の上昇も、その現われの一つの側面である。

## Ⅱ 第二次大戦後

### 1. 6334制の下での拡大

#### (ア) 第2次大戦後の概況

1945年8月に日本はアメリカ・中国（中華民国）などの連合軍に降伏し、しばらくは占領軍による間接統治下に入った。この間に、戦前の教育理念と教育内容のかなりの部分は否定ないし修正され、また学校制度（学校体系）も変わった。しかし、学校教育が拡大していく傾向は戦前期と変わらないどころか、それ以上で、1960年代には米国とともに学校教育のもっとも普及した国になった。

学校教育は、かつては拡大の速度が緩慢だったヨーロッパでも、また第二次大戦後に独立した国の多いアジアの諸国家・地域でも普及拡大している。したがって学校教育の拡大は日本に独自なものだというわけではないが、経済の発展と学校教育の変貌との相関についてのモデルを提供しているとはいえよう。最近において急激な経済発展をとげているアジア諸国における教育と経済を考えるための、一つの先行事例たり得よう。

日本の学校教育の発展は戦前期からの一貫したもので、またその戦前期においても、戦争状態に入っていた1940年前後の拡大が顕著だったことはすでに紹介した。戦争に負けたからといっても、その趨勢に変化がなかったことが、戦後の拡大の基調にあるということができよう。「社会は学歴社会である」と見る国民の眼は変わらなかったし、戦前に学校の拡大を担った私人の教育事業（私学）活動範囲はさらに広がった。

同時に戦後社会についてはそれを促進させた幾つもの側面を、教育制度の面や、また社会思想や制度の面に発見することが容易である。教育制度の面では、義務教育年限を戦前の6年間から9年間に延長するとともに、戦前の分岐型の制度に変えて6334制という単線型の制度を採用したことである。社会思想としては、機会均等や平等な扱いを重視する民主主義の持つ意味が重要である。社会制度としては、一般農民にとっては農地改革により、都市労働者にとっては労働基本権の確立により、その経済的地位が相対的に向上したことが大きな意味を持っている。

#### (イ) 義務教育年限の延長と単線型の学校体系

6334制という単線型の学校体系の採用と、義務教育年限をその第2階梯（段階）の学校である中学校まで延長することは、1947（昭和22）年3月31日に、最後の帝国議会（旧憲法下の議会）で制定された学校教育法に定められて、翌4月1日からただちに実施された。義務教育期間を8年に延長することは1940年の国民学校令にも盛り込まれていたことで、新学制はそれより1年伸びたものの、その限りでは戦前の教育政策の続行であった。

しかし、国民学校令のときには、旧制の中等教育諸学校（中学校、高等女学校、実業学校）には初等教育の6年修了から接続するという制度は変更せず、中等教育諸学校への非進学者にさらに2年間の義務教育を課そうというものだった。これに対して63制は、小学校6年の課程を修了した者はすべて、3年制の新制中学校を経なければ、さらに上級の学校に進学できないことにした。この点は分岐型を残したまま義務教育の拡大をはかった戦前とは異なり、純粹単線型を指向したものである。

よく伝えられていることなので詳細は省略するが、63制の即時実施について占領軍の民間情報教育局（CIE）と、日本側の教育改革に関する内閣総理大臣の諮問機関である教育刷新委員会はきわめて熱心だった。しかし政府、とくに文部省は財政事情などから消極的で、学年進行（小学校の新入学生から実施するので、完成は9年後になる）で実施するように主張し、47年1月になっても政府の態度は決定していなかった。旧青年学校関係者が、みずから新制中学校の中核になろうという願望もこめて、63制の即時実施に熱心だったことは既に戦前の記述で述べた。しかし、その他の各種の学校関係者や有識者は敗戦直後の虚脱状態で、関心は高くなかった。最終的に吉田茂首相が「対日賠償を免れ、講和条約の早期締結に持ち込むには、政策のひとつやふたつは占領軍の意向を付託しなければ」と実施の決断をしたといわれる。

国勢調査によると、すでに1940年において12、13歳年齢の8割以上が、中等諸学校か高等小学校に在学していた。さらに、その卒業後は青年学校で定時制の教育を受けていた。63制の実施により新制中学校への進学には疑問は抱かれず、またその修了後に高等学校に進学するのも、かつての青年学校進学と同様の心理であって違和感はなかった。違和感はいむしろ戦前において中等諸学校進学者とそれ以外の者の間に存在していた、階層差別に連なりかねないようなものであって、その解消は大きかった。63制はひとまずそれを実現させたのである。

#### （ウ）背景としての農地改革と労働基本権の確立

次に学校教育の普及基盤としての民衆の生活の変化では、経済政策として、農地改革と労働基本権の確立ということがあった。戦前期の日本は急速に工業化されつつあったというものの、なお就業人口の半数近くは農林水産業に従事して、全人口の過半数が農山漁村に住んでいた状態のまま戦後期に入った。第1次産業従事者は1930年には49.4%だったのが、戦時経済の発展と戦争への動員により、その比率は若干低下した。しかし敗戦後の徴用解除と解雇、疎開と戦災による都市の破壊、外地からの復員と引揚げなどにより、47年の調査では53.4%に上昇していた。

全国農地面積の半分ほどが小作地だった。寄生地主（不在地主）の所有する土地も少なくなかった。戦争中は耕作者の生産奨励のために地代統制と金納制度が行われて、小作農の保護が図られていた。しかし農林省は放置すれば小作料物納制など戦前の体制が復活して、それが1920年代から30年代初期にかけてのような小作争議頻発状況になりかねないことを危惧した。このため敗戦直後の45年10月に小作料金納化、強制的自作農の創設などの改革案を作成した。閣議では不在地主の土地の全面取り上げには問題がなかったが、在村地主の保有分は原案の3haが5haに引きあげられた。議会にも不満が多かったが、占領軍総司令部（GHQ）の要請もあって可決され、翌年1月に施行された（第1次農地改革）。

しかしGHQは、第1次農地改革は微温的だとして、同年6月に在村地主の小作地保有限度は内地は平均1ha（北海道は4ha）、自作農の保有限度は内地は平均3ha（北海道は12ha）とする第2次農地改革に関する勧告を行った。農林省はこれを立法化して、同年12月末までに施行された。1941年には、全農家の28%が小作農で、さらに耕作地の半分以上を借りている小自作農を合わせると48%に達していた。しかし、農地改革から10年を経た55（昭和30）年には、小作農と小自作農は10%以下になった。

戦前の農村で、通常子女が中等学校や師範学校へ進学するのは、自作農でも相当に余裕のある階層だった。小作農の場合には高等小学校にも進学できず、男子は徒弟に、女子は工具や家事手伝い（女中・子守）に出るという状態だった。しかし、農地改革により余裕ができて、高校進学者が増えた。長男は農地を相続するために進学は断念するとしても、次男以下は農地を細分しないように都市勤労者の道を選ぶために進学するという慣行も生じてきた。いわゆる「学歴相続」である。

農地改革が農村の生活を大きく変革する役割を担ったのに対して、都市の労働者の生活に変化をもたらしたのは労働基本権の確立をめざす改革だった。アメリカは占領前に、治安維持法・治安警察法など労働者の団体行動を規制する法規や機関の廃止、労働者の団結権と団体交渉権の保障などの実施を決めていた。日本の労働行政は戦前から戦後にかけて内務省から厚生省を経て労働省に移っていくが、そこでは労働基準法の萌芽的な工場法を所掌し、また1920年代から労働組合法制定の努力を続けていた。ただ戦前には、資本家や経営者の団体が反対して制定に至らなかったのである。このため戦後はGHQのあと押しもあって1947年までに労働組合法、労働関係調整法、労働基準法、失業手当法、失業保険法が制定されて、勤労者の権利が保障され、その地位が向上していった。

内務省の調査によると、戦前のピーク時の1936年には、自主的な事実上の労働組合が973ほどあり、約42万人が参加していたという。これが40年に大日本産業法国会が設立した際に、各企業ごとに経営側と一体化してその支部に組織されることになった。これはなかば強制措置なので、数も参加人員も激増した。それが、戦後企業ごとに、ないしは工場や鉱山のような事業所ごとに、労働組合を急速に多数結成させる力となったのであった。

ともかくも都会地では労働基本権の確立が利益の分配を労働者に厚くさせ、社会的地位を向上させることになった。これも子女の進学率の上昇に寄与していった。

## （エ）戦時社会政策の継続面

### 中等教育

第2次大戦後の中等・高等教育の拡大は、戦前期の記述で述べたように、その時期における拡大、とりわけ1940（昭和15）年以後の拡大の延長としてとらえることができる。この拡大は国民の教育要求に、行政が一応対応してきた結果で、戦時中に作られたそういう行政体質は戦後も続いたと言うこともできる。教育機会均等型の63制、農地開放、労働基本権の確立は、基本的には占領政策ではあるが、この日本の行政体質という土台の上でこそ可能だったといえないこともない。

まず中等教育について見ると、新制高等学校は1948年に発足したが、その校数は3,575校だった。戦争中の1943年においてすでに中学校727校、高等女学校1,299校、実業学校1,991校、計3,917校を数えていた。発足時の新制高校の数が旧制中等学校の総数よりも少ないのは、戦災校が廃止されたり、合併して総合制高校となったためである。

生徒数では、43年の3種類の中等教育機関の在学者総数は215万人程度で、それだけで同年齢層に占める比率は30%程度だった。ほかに国民学校高等科や青年学校への在学者もあった。これに対して新制高等学校への入学者は発足時の48年には約60万人、50年には約72万人で、全在学者数は約193万人だった。同年齢層の進学率は、42.5%（男48.0%、女36.7%）である。旧制中等教育機関は12—16歳、新制高校は15—17歳だから、正確な比較にはならないが、ほぼ同様の普及状況と見てよい。



男子中学校の入学難易度を見ると、不況期の1930年前後は志願者の6割強が入学できたが、景気が回復した35年以後は5割台に落ちた。40年以降は中等諸学校の増設があって、43年には73%になっている。高等女学校や実業学校は中学校よりは入学し易かったが、それでも希望者の全員が進学可能というわけではなかった。戦後の新制高校では、1950年までの3年間は志望者に対する入学率が8割以上だった。しかし社会が落ち着いて、志願者が増え始めた51年には77.2%に、さらに年々落ちて57年には63.8%にまで下がった。こうして、戦前期の社会問題であった中等学校進学問題は、戦後期には高等学校進学問題として継続したのである。

### 高等教育

高等教育機関をみると戦前の状況は表3のようである。旧制大学の数は50校以下で、学生数は予科を含めても10万人程度だったが、ほかに300校近い専門学校などに、20万人をこす学生が在学していた。戦後は1948年にごく少数の新制大学が認可されたが、国立大学を含む多くの旧制大学と専門学校はおもに1949年に、単独ないしは合同して新制大学として認可された。施設設備や教員構成の関係で大学に昇格できなかった専門学校は、翌50年から短期大学(短大)として認可された。

旧制の学校は、専門学校は48年まで、大学は50年まで、旧制度としての学生募集を行い、旧制度で卒業させていた。旧制度の高等教育機関の学生数を統計上から無視できるようになった54年の状況を見ると、大学は227校、学生数は約49万人、短大は251校、学生数は約8万人となっている。合わせれば約57万人で、戦前の30万人が2倍近くに達しており、高等教育普及のあとがうかがえる。

しかし、国勢調査実施年の高等教育機関在学者数の該当年齢に対する比は1940年に3.7%だったのが、47年には5.8%へ、50年には6.2%へ、56年には8.8%へという変化になっている。高等教育は普及しつつあるとはいうものの、学制改革によって急激に変化したのではなく、戦前と戦後の断絶はなく、着実に普及していたといえることができる。

次に同年齢層の高等教育への進学状況だが、1954年以降は大学・短大入学者数を3年前の中学校卒業生で除した比率(同年齢層の進学率)という計算方法をとっている(図6、表9)。また現役の大学・短大等への進学率は、50年以降は学校基本調査から計算が可能である。これらから、新制大学発足直後つまり1950年代においても、男子は15%程度が、女子の場合は5%程度が進学していたという推定が可能である。

当時、大学・短大志願者のどの程度の比率が目的を達したかは統計的には明らかでない。1951年には志願者のべ34万人の32.4%にあたる11万人が入学したとか、55年には66万人の20.9%に当たる14万人しか入学出来なかったという集計が存在する。しかし、多くの受験者は何校もかけもち受験をしているので、事実上の入学率はこれよりはるかに高いはずである。当時でも現在同様に、大学の間には学部単位で、社会的評価や研究業績の面で格差があり、個別大学ごとの入試難易度は、現在ほど精緻ではないが、やはり存在していた。「難しい大学」「やさしい大学」の平均倍率として上記のような数字となっている。

### (オ) 国民の教育要求と政策の一致と矛盾

1950年代から60年代前半にかけての中等教育や高等教育に関する政策は、民主化した社会での国民の幅広い教育要求に無条件に応じていこうという姿勢ではなかった。高等教育修了層=管理者・

表5 戦後の大学・短大・高等専門学校

	学 校 数				学 生 数 (大学院を含む)			
	計	国立	公立	私立	計	国立	公立	私立
<b>&lt;大 学&gt;</b>								
1955 (昭30)	228	72	34	122	523,355	186,055	24,936	312,364
1965	317	73	35	209	937,556	238,380	38,277	660,889
1975	420	81	34	305	1,734,082	357,772	50,880	1,325,430
1985	460	95	34	331	1,848,698	449,378	54,944	1,344,381
1990 (平2)	507	96	39	372	2,133,362	518,609	64,140	1,550,613
1992	523	98	41	384	2,293,269	543,198	69,522	168,549
1994		98	48	406	2,481,810	582,601	78,797	1,820,412
<b>&lt;短 大&gt;</b>								
1955 (昭30)	264	17	43	204	17,885	3,637	11,080	63,168
1965	369	28	40	301	147,563	8,060	13,603	125,900
1975	513	31	48	434	353,782	13,143	17,973	322,666
1985	543	37	51	455	371,095	17,530	20,767	332,798
1990 (平2)	593	41	54	498	479,389	18,510	22,647	438,232
1992	591	37	53	499	524,538	17,482	22,518	484,538
1994	593	36	56	501	520,637	15,271	23,547	481,819
<b>&lt;高等専門学校&gt;</b>								
1965 (昭40)	54	43	4	7	22,208	14,839	2,920	4,449
1975	65	54	4	7	47,955	38,194	3,942	5,819
1985	62	54	4	4	48,288	40,739	4,148	3,401
1990 (平2)	62	54	4	4	52,930	45,627	4,126	3,177
1992	62	54	5	3	54,986	47,401	4,280	3,105
1994	62	54	5	3	55,938	48,603	14,430	2,905

出典：文部統計要覧，学校基本調査速報により作成

指導者，中等教育修了層＝中間職制，義務教育修了層＝勤労者という，学歴社会の階層構造はやはり是認したうえで，社会全体の効率的発展を図ろうという姿勢だった。それは当時の日本経済の力とそれを反映した財政事情，欧米先進国へのキャッチ・アップ（追いつき）が至上戦略という時代的背景に基づくものであった。また教育政策の分野に限ってみれば，乏しい財源は義務教育学校（小，中学校）の整備とその教員の待遇改善のために重点的に回さなければならず，中等教育や高等教育の整備・拡充には手が回りかねる情勢だった。

この時期の重点政策によって，義務教育の整備は進んで，国民教育の基盤は全国的に強固なものになったのだから，政策が妥当でなかったとすることはできない。しかし，後期中等教育と高等教育に関する政策には，工業教育の充実など部分的に評価できる面もあったが，総合的な視点はなかった。財政的に総合的な計画は立てられなかった。ところがこの間に，国民の教育エネルギーを見た教育事業家（私学経営者）の活動を招き，そのシェアが拡大していった。

#### 政令改正諮問委員会答申

この時期の教育政策の方向を包括的に示したのは，1951（昭和26）年11月に行われた政令改正諮問委員会答申である。この委員会は同年5月に法令上の根拠を持たない，当時の吉田首相の私的な諮問機関として設けられた。その機能は名称通り占領中に発せられた各種の政令（ポツダム政令）と，

それを受諾して行われた法制上の措置の妥当性を検討した機関で、翌年3月に解散するまでに、経済・産業・労働・警察制度や地方制度など各種行政、そして教育について、じつに多彩な答申を行い、それは以後数年の間に実施された。所謂「占領政策の是正」である。委員には経済界から石坂泰三（東芝社長、のち経団連会長）、官界から前田多門（内務官僚の国際派、終戦直後文相）、学界から田中二郎（行政法、東大教授、のち最高裁判事）、言論界から小汀利得（元日経新聞社長）などが参加した。

答申は、戦後の教育改革は戦前期の欠陥を是正し、民主的制度の確立に資するところが少なかったとしながらも、「国情を異にする外国の制度を模範とし、いたずらに理想を追うのに急で、日本の実情に即しない面が少なくなかった。わが国の国情と国力に合致し、教育効果をあげることができると、合理的な教育制度に改善する必要がある」と、教育再改革を求めた。具体的には単線型の63制のほかに、①中学校と高等学校を合わせた5年制または6年制の農・工・商業の高校、②高校と大学の2年または3年を合わせた、5年制または6年制の職業教育に重点を置く専修大学の設置などを求めた。これらの改革案はしばらくの間、利害関係者の間の争点となった。専修大学は私立短大の反対などで実現出来なかったが、工業教育についてその形態を取った高等専門学校制度が、1962年に発足した。

#### 日経連の要求

政令改正諮問委員会答申は、当時の保守政治の要望に沿ったものであると同時に、経済産業界の要望でもあった。経済四団体の一つで、労務管理問題に関心の高い日本経営者団体連盟（日経連）は、この答申を応援するように、1952年から数年の間に「新教育制度の再検討に関する要望」、「当面教育制度改善に関する要望」、「新時代の要請に対処する技術教育に関する要望」、「科学技術教育振興に関する要望」という4つの教育提言を相次いで行った。内容は小・中学校教育課程の画一化による内容・水準の引き上げ、中堅職業人育成のための職業高校や専修大学の緊急拡充と設置、大学の文科系と理工系の均衡是正などと、多岐にわたっている。

日経連要望の背景は2点に集約できよう。第1は、当時の産業界は第2次大戦末期から戦後にかけての破壊と混乱に起因する最悪の状態から脱したとはいえ、先進国と比べての技術の立ちおくれ、労働運動の高揚などによりきわめて緊張した状態にあったことである。同じ敗戦国でも西ドイツの復興ははやく、当時はその「奇跡」が世界に注目されていた。日本産業界はそれにはるかに後れており、強い危機感を持っていた。

第2は明治以来の学校教育の基本構造と国民の学校観への理解が十分でないために、63制という単線型の学校体系を永久に採用したのでは、企業内外の階層構造を保てないという懸念を抱いたことである。63制の実施による高学歴時代に合わせて組織原理を変える努力は避けて、63制を変質して、そこに戦前期型の組織原理を盛ることを強く求めたのである。その後の職場における学歴構成は大学卒の全員が管理者層となるわけではないなど複雑化はしたが、国民全体の高学歴化が企業組織に対してマイナスに働くというより、プラスに作用して行った。しかし当時の日経連はマイナスに働くのではないかと懸念していた。

このように政令諮問委員会答申や日経連要望中の高等教育に関する指摘には批判があるが、義務

教育にかかわる指摘の実施がその安定をもたらした面は大きい。当時「63制野球ばかりがうまくなり」という川柳が流行したように、学力低下が激しく、この点は日本教職員組合（日教組）すらが問題にしていたほどだったが、答申は「生活経験中心のカリキュラム方式に偏することを避け、論理的なカリキュラム方式を加味することも考慮すること」と提唱した。この点は1958年に行われた学習指導要領の全面改正で是正されて、前期中等教育までの9年間の教育内容と水準は、現在欧米各国などから羨望されているような状態になった。

また、地方教育行政については、それまで公選制になっていた教育委員会を都道府県と人口15万人程度の市に設け、知事や市長が議会の同意を得て任命するように改めることを提案した。1956年に、地方教育行政の組織と運営に関する法律が全面的に改められた。教育委員会は各市町村ごとに設置することになったが、公選制は廃止されて任命制になった。これによって、選挙の好きな資産家とか教員組合の代弁者が多数選出されるといった事態は避けられるようになった。これらの点は政令改正諮問委員会の功績といえることができる。

## 2. 経済の高度成長と教育

### (ア) 国民所得倍増計画と教育計画・実績

経済社会の情勢は1960年ごろから大きく変わり、それに伴い教育政策にも変化が到来した。同年に政府の経済審議会により作成された国民所得倍増計画が、第二次大戦後の日本経済の高度成長への出発点の象徴のように存在していることは、現在でも広く知られている。またこの計画の策定作業は59年に岸信介首相の指示で開始されたが、同首相は日米安全保障条約改定をめぐる政治的・社会的混乱の責任を取って、翌60年7月に辞職した。後継の池田勇人首相が、国民所得倍増計画というニックネームをつけて同年11月に政府決定の計画としたことも、かなり知られている。

国民所得倍増計画は教育の面から見てもかなり重要である。それまでの経済計画とは異なり、広く社会資本と教育、社会保障といった社会的側面に言及している点である。「政府公共部門計画」（第2部）の中に「人的能力の向上と科学技術の振興」（第3章）という章がたてられ、さらにはじめて設けられた教育訓練小委員会報告が別添され、教育についてかなり詳しく述べられている。

報告本文では、科学技術の進歩、産業構造の高度化は労働力の質的向上を強く要請することになるので、国民の教育水準を高め、人的能力を向上しなければならないと、教育投資論的な視点を示している。このための目標を長期と中期とに分け、長期的課題としての「中等教育の完成」と、10年間の計画期間中の課題としての「科学技術者・技能者の量的確保と質的向上」を提唱している。

教育訓練小委員会報告ではそれぞれについて詳しく述べている。短期的課題としては、現状と目標年次の就労者数の差を計画期間中の学生生徒の入学定員増で補充することとして、①大学理工系学部入学定員を1960年からの7年間に16,000人、②工業高校入学者定員を1960年からの8年間に86,000人増員することとした。長期的課題である「中等教育の完成」については、すでに第1次大戦後からアメリカで、第2次大戦後はイギリスなどでしきりに使われていた「すべての者に中等教育を」（Secondary Education for All）という標語を紹介して、これがもはや先進国共通の課題になったと述べている。

その理由についても、政治的に自覚し経済力の裏付けもできた勤労者の教育機会均等の要求、高度化した社会生活に耐えるための中等教育の要求、第1次産業の雇用吸収力の消滅や第2次、3次産業における徒弟的技能や職人的カンとコツに代わる学校教育による技能者養成の必然性、経済競争の激化と才能開発の必然性などと多角的に言及している。

国民所得倍増計画は、10年間の計画が6年で達成されたという、急激な経済成長の象徴としても有名になっているが、このことは高校進学率の推移にも現れた。10年後の1970年の予測値の72%は、はやくも66年に達成され、70年には82.9%にもなった。これについては裏話がある。文部省は60年の進学率が57.7%、毎年1%強ずつ上昇して、70年には70%になるという予測以外は好まなかった。それは、高校は志願者が増加するにしても修学に耐える「適格者」だけを入学させる学校であると考えるためであり、また国と地方の財政事情を考慮したためだった。また経済企画庁の官庁エコノミストは諸指標を総合して、76.9%という予測値を出した。結局間をとって72%としていたのだが、実績は強気のエコノミストの予測をも上回ったのである。

#### (イ) 教育投資論の内外の背景

経済政策の中で教育政策を重視する傾向は、その後10年ほど続いた。国民所得倍増計画に続く中期経済計画（1965年）、経済社会発展計画（67年）、新経済社会発展計画（70年）の中で教育は別項の表示のように整理して扱われた。それは文教政策に固有な要求であるとともに、当時の日本経済の強い要求で、国民所得倍増計画の策定に際して、政府文書は要旨次のように述べていた。

これまでの日本では人口が多く、土地は狭く、資源が不足するという三大条件に制約され、経済の将来は暗いというのが常識になっていた。しかし、人口は急激な増加期を終え、土地問題も工業が発展の主力となれば、さほどの制約ではなくなってきた。資源も輸入が容易になるし、海上輸送コストの低下に伴って工業の立地条件は国際的に見ても有利化しつつある。技術の発展により合成樹脂や原子力の例に見られるように天然資源の制約が緩和されていく面もある。このため、今後の経済発展を制約する最大要因は土地・天然資源といった物的なものでなく、いかに日本人の能力を最大限に開発できるかにかかっている。日本における経済計画も、あらゆるエコノミック・プランニングからソーシャル・プランニングへ、より広い視野をもった計画に前進していくことが重要な将来の課題であろう（経済企画庁総合計画局資料「長期計画の背景と課題」1959年）

ここには第二次大戦後、米国の経済学者シュルツ（T. W. Schultz）などにより提唱された教育投資論が反映していた。従来、教育という営みは「消費」と見なされていた。家庭における教育費の支出は消費であり、公財政からの教育費の支出は広義の福祉行政に含まれるものとされてきた。しかし、個人が高い教育を受けることは、将来の所得や地位などの向上に連なる。また社会全体の教育水準の向上には、社会の生産性の向上をもたらすという効用が見出される。この後者を強調して、生産要素としては従来から、労働力の質と量・土地・資本等があげられていたが、それに労働者の資質向上（教育）・技術革新といった要素を加えるべきであるというのが教育投資論であった。

シュルツは1979年に発展途上国の経済発展とそれに対する教育の寄与に関する研究でノーベル経済賞を受賞している。しかし、至極常識的な見方でもある。第二次大戦後に敗戦国であるドイツや

高度成長期の経済計画における教育の扱い

新長期経済計画 (1959年12月)	国民所得倍增計画 (1960年12月)	中期経済計画 (1965年1月)	経済社会発展計画 (1967年3月)	新経済社会発展計画 (1970年4月)
<p>(一般的目標) 極大成長, 生活水準の向上 完全雇用</p> <p>(教育関連) 第12章 科学技術の振興 先進技術の導入と独自の技術の発展を促進するため, 研究開発体制を整えるとともに, 高等学校および中小学校における科学技術教育および研究の充実について努力する。 理工系大学卒業者の不足を8,000人と見込み, 大学等理工系学生の増員をはかる。</p> <p>(関係委員会または部会等) ○鉱工業部会</p>	<p>左 同</p> <p>第3章 人的能力の向上と科学技術の振興</p> <p>1. 経済成長と人的能力 労働力増加率の鈍化 科学技術の進歩 産業構造の高度化 →労働力の質的向上 (人的能力の向上) ∴長期的…中等教育の完成 計画期間…科学技術者および技能者の量的確保と質的向上</p> <p>2. 科学技術の振興 人材の養成, 研究開発の推進, 工業化対策の改善 科学技術者の不足17万人</p> <p>3. 教育および職業訓練制度の確立 工業高校クラスの不足44万人 職業訓練, 職業指導の重要性</p> <p>○科学技術小委員会 ○教育訓練小委員会</p>	<p>ひずみの是正</p> <p>第6章 人的能力の向上と科学技術の振興 労働力の量的豊富さの優位の薄れ 国際競争下の経済発展 →(人的能力の向上) ←科学技術水準の向上 →(国民生活の内容の豊かさ) ←文化水準の向上 (1) 人的能力の向上 ① 後期中等教育の充実により国民の能力水準の一般的向上 ② ハイタレントの養成 ③ 職業訓練制度の整備充実 ④ 科学者, 技術者, 技能者の養成 (2) 科学技術の振興 科学技術振興の長期総合計画策定, 科学者, 技術者等の養成etc</p> <p>(労働分科会) ○科学技術グループ</p>	<p>均衡のとれた充実した経済社会への発展</p> <p>第4章 長期的経済成長条件の整備</p> <p>1. 自主技術の開発 国際競争力の強化(資本自由化に処する。)</p> <p>2. 人的能力の向上 ① 中・高校における進路指導の充実 ② 後期中等教育の多様化 ③ 高等教育機関の教育条件の充実(教員の確保, 資質向上)その種別化, 個性化, 理工系比率の向上 ④ 資格検定制, 能力中心的方向への改善等 ⑤ 育英奨学制度の充実 ⑥ 大学院の充実改善</p>	<p>人間性豊かな経済社会を旨として</p> <p>V 発展基盤の倍養</p> <p>5. 技術開発の推進 6. 教育と人的能力の向上 長期総合教育計画の必要, 当面重要な施策として ① 科学技術教育の充実職業訓練の整備普及 ② 情報処理教育の推進 ③ 国際化に対応する教育 ④ 生涯教育に対応する施策, マス・メディアを利用した大学等 ⑤ 教員の人材確保と養成 ⑥ 自由時間の増大に伴う教育機会の整備</p>

日本が10年で経済復興を遂げたのに対して, 開発途上国には相当の物財を投与しても, 相応の効果があがらないことを, 経済理論として解明しようとするれば, 教育投資論に達着することになる。シュルツの理論は、『経済発展における人的能力開発の課題と政策』(経済審議会編, 1963年), 『日本の成長と教育』(文部省, 1962年)などの作成の根拠とされた。また, 教育投資論は教育社会学界でもしばらく流行した。『日本の成長と教育』では以下のように述べている。

教育は消費の性格を持つものではあるが、同時に投資として重要な意義を持っている。教育は生産の展開において、特に技術革新の行われるときにおいて、その成果を生産過程の中に織り込んで、軌道に乗せていくために欠くべからざる要素である。このような時代にあっては、投資と見る視点がいっそう重視されなければならない。

### (ウ) 人的能力施策（マンパワーポリシー）の発想と挫折

当時の経済計画では、以下のような項目が人的能力施策（Manpower Policy）として取り上げられた。大学や大学院におけるハイタレントの養成（英才教育）を主張し、一方中等教育段階の職業・技能教育と訓練の重要性を強調するなど、「教育の多様化」を主張したものである。

「人的能力の向上」の手段

1960年	1965年	1967年
国民所得倍増計画	中期経済計画	経済社会発展計画
中等教育の普及向上 科学技術教育の充実  職業訓練の拡充 工業高校の増設 公共職業訓練機関の拡充  職業指導の強化 科学技術者の養成	後期中等教育の充実  ハイタレントの養成（大学院、大学）  職業訓練制度の充実 理工系定員の増大 工業高校の増設  進路指導の強化 科学技術者の養成	後期中等教育の多様化    資格検定制度の拡充 企業の雇用政策の改善  進路指導の充実 教育施設の整備 奨学制度の充実

このような政策面での教育と訓練の重視は、折からの国民所得の向上に支えられて、前述のように中等・高等教育段階の拡張をもたらした。しかし、多様化は「差別・選別の教育」だと忌避されてさほど進展しなかった。普通教育が肥大する傾向にあり、多様化というよりは多層化をもたらした。普通教育の面における学力向上の競争は、のちの偏差値体制の萌芽となる教育加熱状態を全国に広めることになった。

さらにあまりにも急速な高度成長は、産業地帯の急速な都市化、農山村の過疎化、公害、自然破壊、交通事故、物価上昇、人間疎外など、多くの「ひずみ」を顕著にした。国民の福祉よりもGNPの拡大自体が目標だったような、経済社会の運営への反省を生んで行った。上記の教育の状況は、それとともに「総論としては」強い批判を受けることになった。しかし、そのような経済社会の中で生きている国民個人としては、家庭としては、学歴社会から逃れることは不可能な状態となった。

### 3. 教育拡大にはたした私学の役割

国民所得倍増計画の実施に入った1960年代前半は、第2次大戦終了後に生まれた平常時より数の多い年齢層が、ちょうど高校・大学に進学する時期だった。「ベビーブームによる急増期」といわれる。日本人の年間の出生者数は戦前期は170—190万人程度、戦後の1950年代は150—160万人程度だったが、1947、48、49年生まれば約250,240,230万人ときわだって多かった。この3年間に出生

した年齢層が高校に進学してくるのは1963年から、大学に進学してくるのは66年からで、学校教育での対策が必要であった。しかし国や地方公共団体の財政負担はそれほどでなく、私学の教育事業によりこの時期を乗り越えた。教育拡大にはたした私学の役割は戦前期にも大きかったが、この時期のそれは戦前期とは比較にならないものがであった。

#### (ア) 高校

文部省の高校対策では、まず国民所得倍増計画で指摘された工業高校の増設をこの時期にこなして行くことにした。工業教育以外は進学率60%確保を目標に、普通高校の僅かな新設と既設校の学級増、学級内の生徒数増でこなしていくことにした。新設校については、200校設置計画にすぎなかった。これに対して私学団体は「公立校の新増設、増募は私立の経営を圧迫するから」と反対した。

ところが、急増期に何が起きたのか。1960年からの5年間に、高校生総数は323万人から507万人へと、180万人も増えた。うち普通高校で113万人も増加している。工業高校も学科数は644から925へと増え、生徒数も30万人近く増えたが、全体への寄与は決して大きくはない。

では、どこの寄与が大きいのか。60年から65年の間に公立高校は全体で230万人から339万人にと100万人以上増やした。学校数では79校の増である。しかし、私立校も171校増え、生徒数は93万人から166万人へと2倍近くに膨れた。寄与率はこの方がはるかに大きい。この結果、生徒数全体に占める私立高校生割合は28.7%から32.8%へと上昇している。公立の拡大に反対した私学だが、需要があるとなれば施設も設備もさして顧慮することなく、積極的に拡大していったのである。

これを営利本位の教育事業だと単純に批判することはできない。終戦っ子の親たちは、「高校の間口が狭くてわが子が入学できないのでは」と多大な不安を抱いていた。このため地域によっては「高校全入運動」が起こり、日教組はこれを強力に支援した。一方文部省は、所謂「適格者主義」をたてにこれを批判していた。適格者主義とは、63年8月に行った初等中等教育局長通達で、以下のように述べていたことを要約したものである。

高等学校は、高校の普及およびその機会均等の精神にのっとり志願者のなるべく多数を入学させることが望ましいが、高等の目的に照らして、心身に異常があり修学に堪えないと認められる者、その他高校の教育課程を履修できる見込みのない者をも入学させることは適当でない。

もし、私立高校の新増設・増募がなければ、公立高校の間口を格段に広げないかぎり、社会不安が起こったかもしれない。しかし現実はどうだったのか。再三述べたようにこの間に高校の間口はひろまり、進学率は政策予測以上に上昇したのである。1970年代になって15歳人口（高校進学人口）は減少しても、間口を広げた高校はそれに見合う生徒数を入学させるから、1975年の進学率は91.9%になった。そして文部省は適格者主義を事実上撤回して、「国民教育機関としての高校」と呼称するようになった。

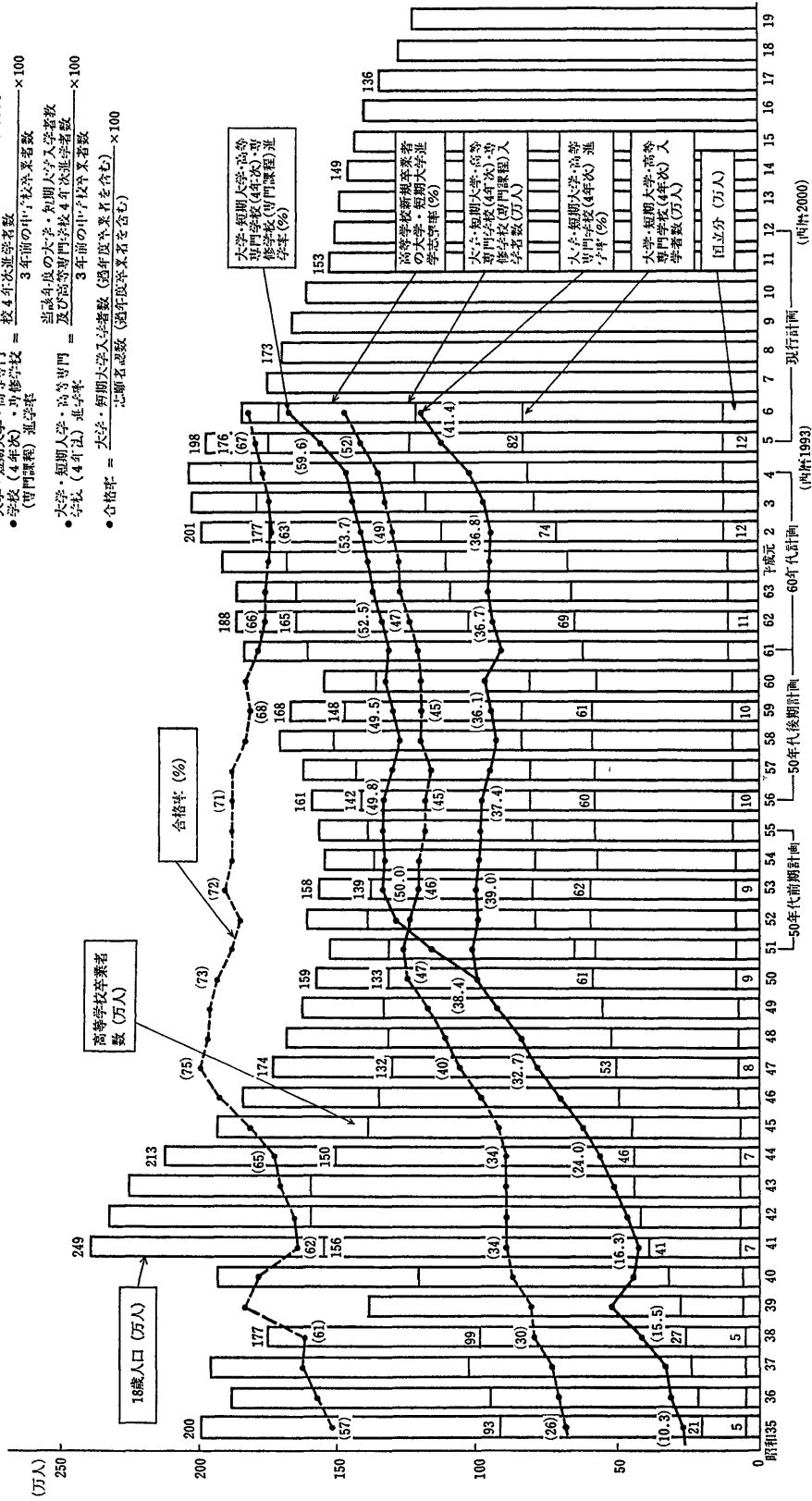
#### (イ) 大学と短大

高等教育機関では、すでに戦前において私立が学校数でも学生数でも国立を凌駕していたことは戦前期の記述で触れたが、戦後もこの趨勢のまま新学制に移行した。新学制の姿が一応明らかになった1955年には大学の場合、私立は学校数で53.5%、学生数では59.7%を占めている。また短大では学校数で77.3%、学生数で81.1%が私立である。



図6 高等教育の規模等の推移

- 18歳人口 = 3年前の中学校卒業者数
- 当該年度有届高等教育卒業者のうち、大学  
高等専修短期卒業者の  
又は短期大学へ願出した者の数
- △ 当該年度の高等学校卒業者数 × 100
- ◇ 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)・専修学校  
(2年次)進学者数 × 100
- 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)進学者数 × 100
- ◇ 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)進学者数 × 100
- 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)進学者数 × 100
- △ 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)進学者数 × 100
- ◇ 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)進学者数 × 100
- 当該年度の大学・短期大学・専修学校  
(4年次)進学者数 × 100



出典：『我が国の文教施策』平成6年度版，210頁

この私立が多数という傾向は、第一次急増期に決定的になった（表5）。「国立も拡充したが、私学はそれを上回って拡大した」という戦前期からの傾向を、自然に延長してもそうなるのだが、この時期国立の拡充が足踏みしているのに、私学の拡張にはドライブがかかる政策が採用されたことが無視できない。そしてこれにより、教育条件の低下が決定的になった。

文部省は1963年4月に急増期の高等教育政策のために省内に研究会を設けたが、そこでの計画は正式に発表されなかった。ただ、私学団体への提示資料や、新聞が伝えた自民党での説明資料によると、急増期までとその期間中にそれぞれ9万人ずつ増員することになっている。これに対する実績では兩年とも計画を下回ったが、実員では65年には約2万5,000人、翌年には約3万人も上回った。ひとえに「水増し入学」のためである。総計で15万人に近い増員だったこの間の教育条件はどんどん低下して行った。国公立の認可定員と学校基本調査による実員を比較すると、水増し率は1960年代の初期には1.3倍だった。それが65年には1.44倍に、66年と67年には1.51倍に達している。国公立には水増しができないから、この数字から私学の水増しは1.7乃至1.8倍程度になったものと推定される。

図6が示すようにこの間でさえ、同年齢層の大学・短大進学率は上昇した。第一次急増期が過ぎたのち、志願者の絶対数は減少したのに、大学の募集人員は減らないから進学率はどんどん上昇していった。この図は志願者の合格率も示しており、これも低下していない。要するに、私大の新增設・増募によって、急増期は社会的混乱もなく無事にしのげたのである。

#### 4. 教育拡大にはたした政策の役割

##### (ア) 大学設置基準の運用加減

このようなことはどうして可能だったのか。高等教育計画とは新增設についても、現状の監督も含めて、文部省令である大学設置基準の運用にかかわることである。その運用が緩かったわけだが、そうなり得たのは、一人の有力な政治家が私学団体首脳の意を帯して、あらかじめ文部省に圧力をかけていたからである。

1961年3月、当時の池田正之輔科学技術庁長官は荒木万寿夫文相に対して、突然科学技術庁設置法11条（関係行政についての各省庁への勧告権を定めている）に基づく勧告として、大学設置基準の運用内規の緩和を求めてきた。①学科増設や定員変更は従来認可制だったが、これを届け出制に緩和するように、②校地面積基準（校舎面積の6倍）を弾力的に扱うように、③設置に際して毎年25%ずつ整備していけばよいという年次計画を認めるように、などというものである。

この表面的理由は、国民所得倍増計画達成に必要な科学技術者養成のために、私大の設置や拡張を容易にする必要があるというものである。しかしその真意は、池田の出身校である日本大学の会頭で、当時私学界の有力者だった古田重二良らの、文系・理系にかかわらず大学拡張を容易にしたという強い要望を代弁したものだ。池田はこの案件を閣議に持ちだした。これに対して文部省は、設置基準の運用内規には確かに設置を抑制しようという意図が含まれていたために、法的に抵抗しにくかった。そこで池田長官の要望通り大学設置基準の運用方針を改めた。これが、急増期の私大の拡張を容易にした。

急増期の直前の64年5月に文部省内大学設置問題研究協議会編著で、『大学設置の手びき——関係法令基準集』が発行された。この本は官庁の行政に関する公式な著作物ではないが、当時設置認可行政を所轄していた大学学術局庶務課長が、前文を書いている。そこでは「近年大学の創設という大事業に取り組もうとする人が増加しつつあるが」、基本的認識不足、法令適用解釈不十分、申請手続き上の失敗等により、「善意にもかかわらず」遺憾な結果もあるので、従来「必ずしも正確に知らされていなかった」内容を記述したとある。最後に「活用されれば得るところが大きい」として、「神託的」な扱いになっていたような大学設置認可業務の相当部分をこの本で公開した。

この一連の動きをどう解釈したらよいだろうか。以下に紹介する外国人の政策研究は正鵠を得ているように、私には思われる。

加速度的に高等教育が拡大したのは、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のかつ自覚的な選択を行った結果であるとする証拠はどこにも見当たらない。これは例えば国有地交付大学の設立によりアメリカの高等教育の拡大を促進させたモリル法（1862年）や、あるいはイギリスにおいて最近高等教育拡大の基本となったロビンス・レポートの場合と対照的である。しかし、高等教育についての公式の政策がなかったからといって、政府がこのことに関心を持っていなかったということにはならないし、また政府の動きは高等教育に対して、まったく責任がなかったというふうにするべきでもない。（中略）親の要求を満足させるため、また教育のある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。他方、政府は経済的、政治的コストを最小限に止めるやり方で拡大を促進した。（中略）そのことを説明するために、まず次の二つの要件を検討する必要がある。それは大学の設置認可の問題と、大学設置条件としての最低基準が骨抜きになった問題である。（T・J・ペンベル、養祖京子訳「日本における戦後高等教育の拡大政策」・広島大学教育研究センター『大学論集』第3巻、1975年）

#### （イ） 研究大学の大半は国立

このように、大学・短大の拡張にはたした私学の量的な役割は大きいのであるが、それだからといって、大学の重点が国立から私立に移ったとはいえない。研究者輩出の面でも、就職の面でも、戦前期のような国立の圧倒的優位は崩れたが、それは「圧倒的」というニュアンスが崩れただけである。

例えば、大学の講師・助教授・教授全員の出身大学は表7のようにになっている。1962年からの20年間に全体数は2倍以上になっているが、数の多い国立の上位5校はすべてそのシェアを減らしているものの、その順位は変わらない。私立は早稲田・慶応の2校だけしか入っておらず、その他の国立研究大学が、東大と京大との差を縮めているにすぎないのである。私立大学を設置するにも、既設校を拡張するにも、教員を確保しなければならない。その教員養成つまり研究者養成は、こうして主に国立の研究大学で行われているのである。

もう一点、500を越す日本の大学分類について述べたい。1984年に慶伊富長らは、アメリカの大学分類を参考にしながら、日本の大学を大学院研究科の設置状況とその大学院生数と学部学生数の比率によって5種類に分類した。研究大学（R型）24校、大学院大学（D1型）121校、準大学院大学（D2型）35校、修士大学（M型）85校、学部大学（C型）178校である。（慶伊富長編『大学

表7 大学及び短大教授市場の占拠率

① 大学教授市場の占拠率（講師以上）

1962年				1982年			
順位	出身大学	実数	占拠率	順位	出身大学	実数	占拠率
1	東大	7,935	24.8	1	東大	11,250	15.4
2	京大	4,269	13.4	2	京大	6,809	9.3
3	東北大	1,744	5.5	3	東北大	3,476	4.8
4	東教大	1,612	5.0	4	筑波大	3,363	4.6
5	九大	1,467	4.6	5	九大	3,256	4.5
6	北大	1,131	3.5	6	阪大	2,710	3.7
7	早大	965	3.0	7	早大	2,539	3.5
8	広大	937	2.9	8	北大	2,473	3.4
9	阪大	849	2.9	9	(外国大)	2,056	2.8
10	(外国大)	716	2.7	10	広大	1,915	2.6
11	東芸大	691	2.2	11	名大	1,852	2.5
12	慶応大	680	2.1	12	慶大	1,585	2.2
13	一橋大	512	1.6	13	日大	1,530	2.1
14	日大	477	1.5	14	東芸大	1,334	1.8
15	名大	452	1.4	15	東工大	1,141	1.6
16	東工大	436	1.4	16	神大	783	1.1
	計	31,934			計	72,899	

(注) 占拠率は%である。

② 短大教授市場の占拠率（同上）

出身大学	順位	1982年	順位	1967年
東大	1	4.9	1	10.4
東芸大	2	4.3	2	4.1
京大	3	4.3	3	5.9
(外国大)	4	4.2	4	4.7
筑波大	5	4.0	5	3.8
広大	6	3.2	6	3.1
早大	7	2.6	7	2.7
九大	8	2.2	8	3.2
東北大	9	2.2	9	2.5
北大	10	1.8	10	2.2

(出典) 新堀通也編著『大学教授職の総合的研究』多賀出版、1984年

評価の研究』東大出版会・1984年)。

当時に比べれば大学院研究科の設置ははるかに進み、また大学院生も増えているから、R型は増え、M型やC型は減っているなどの変化があり、この時点での分類の詳細をここに紹介する意味はない。しかし、今日の統計によって処理しても、R型やD型に分類される大学は、国立大学に圧倒的に多いことであろう。

国立大学の設置者行政はいうまでもなく文部省が担当してきたし、現在も担当している。そこにあっては旧制度の帝国大学や官立単科大学の後継学部に対しては講座制を採用し、そうでない学部等には学科目制を採用するという差別があった。このため両者の軋轢があり、また差別をする設置者行政への批判が継続していた。しかし、私立大学への国費補助とそれに伴う規制が始まった1970

年以後はともかく、それ以前は地方国立大学といわれる大学が多い学科目制国立大学でも、私立大学に比べれば、教育研究条件ははるかに良好だった。入学難易度も、ごく一部の私立大学を除けば、旧帝大・旧単科大・地方国立大・私立大の順序であった。

#### (ウ) 国立大学における理工系の拡充

国立大学に関してはそれが理工系に相当の重点を置いて発展してきたということがある。理工系に関しては国民所得倍増計画の一環としての定員増を述べたが、これは戦後初の計画ではない。経済審議会では1957年において、向こう5年間の計画として新長期経済計画を策定した。ここで目標年次の理工系卒業者の不足を8,000人と推定して、主として工学部の入学定員増が、57年から行われた。また、そのころから政府において原子力の平和利用が政策課題になってきたが、東大・京大・東京工大などの工学部に関係の学科が新設されたりした。第二次大戦中に拡大した工学教育は、敗戦直後東大第二工学部の廃止、理工系学生の文系への転学など一時縮小傾向にあったが、それは僅か10年ほどで、再び国立大学を中心に拡張に乗り出したのである。

国民所得倍増計画の一環としての16,000人増員計画も、実施に入った61年には「4カ年で20,000人増員」と計画が拡大されたが、私立大学の拡張意欲や工業高等専門学校の創設もあって、3年間で目標は達成された。

理工系の拡充はその後も続いて、大学におけるその学生数は60年の約9万人から、70年には28万人に達した。全学生数に占める割合は15.3%から21.1%に上昇した。現在もほぼ同程度のシェアを保っており、先進各国の教育統計と比較しても、日本は工学教育の比率がもっとも高い国になっている。さらに大学院修士課程の発達もめざましい。1994年の総学生数約10人の45%を工学系が、10%を理学系が占めている。

#### (エ) 工業高等専門学校

国の理工系重視を示すもう一つの例は工業高等専門学校（高専）で、政令改正諮問委員会の提唱によるものであることは既に述べた。文部省は短大のすべの分野に専科大学を設けることを企図して、学校教育法改正案を三たび国会に提出したが、短大の反対に同調する与野党の反対で成立しなかった。そこで1961年に工業の分野に限って高等専門学校を新設する法律案に転換して、漸く成立させたものである。数年後に商船の分野に拡大され、また現在はその他の分野でも設けられることになっている。それとともに短大の方も、64年の学校教育法改正により、それまでの暫定措置ではなく、恒久的な学校制度として位置づけられることになり、女子の短期高等教育として発展した。

高専に対する各地の誘致はさかんで、数年のうちに50校ほどが設置され、学生数は4万人を超えた。1970年前後には大学や大学院への進学が閉ざされる袋小路であり、職場での昇進も限られているという批判がなかったわけではない。そこで文部省は、①国立大学工学部への編入の道を開き、②高専卒を学部3年段階に入学させて修士課程まで4年間の一貫教育をする技術科学大学を設置し、③高専に2年間の専攻科を設けてその修了者には、学位授与機構で審査のうえ「学士」の資格を与えるなどの施策を重ねて、この制度を補強した。このため、現在高専卒業者の15%以上が大学や大学院に進学している。残りは主として製造業に就職するが、その求人倍率は毎年十数倍で、中堅企業などは採用したくとも、ほとんど不可能な状態にある。

### (オ) 教員養成政策

小・中・高校の教員養成も国が大学教育として責任を持たなければならぬもので、教育政策の範疇にあらう。戦後の学制改革に当たって、戦前期の師範教育は厳しい批判を受けて、その廃止が希望され、教員は4年制の大学で養成することとなったことはすでに言及した。そこで制度的には、「国公私立を問わず、どこかの大学でも教育職員免許法（免許法）に示された単位を取得すれば教員資格が得られる」という開放制を原則とした。

しかし、義務教育を遂行するためには、民間景気の好況不況に関係なく、一定数の教員は確保しなければならず、教員養成は国がある程度責任を持たなければならないという事情にあることには変わりはなかった。そこで各都道府県に国立の単科の学芸大学として（北海道、東京、愛知、京都、大阪、福岡）、ないしは大学の学芸学部ないし教育学部として「教員養成大学（ないし学部）」を設けることになった。

1950年代には63制による義務教育年限の延長と、学童急増期のため教員需要が激増した。このため免許法は大学卒を原則としたものの、2年以上の在学（短大を含む）程度で、2級普通免許状を授与することになった。さらに、1年以上の在学でも仮免許状は授与された。教員養成大学には2年制課程が設けられた。1952年からの3年間は4年課程よりも2年課程の方が学生数が多いほどだったが、漸次減少して62年には廃止された。しかし、教員養成大学卒だけで小学校教員の需要を満たせない（というよりも「満たさない」といった方が相応しい）状況は長く続き、養成課程の認定を受けた私立大学や短大も、教員の供給源となった。

課程認定制度は1953年の免許法改正によるもので、一般大学・短大での養成に、国が一定の枠を設けようというものであった。さらに翌年にも免許法の改正を行い、教職科目の修得単位数を増加させた。開放制度は、その原則を撤回するほどではなかったが、かなり制限のついたものになった。その後も教員養成について師範学校のな中核校を設けようという発想が続いた。58年の中央教育審議会答申では、目的大学の出身者はそのまま正規の教員になれるが、課程認定大学の出身者は仮免許で就職して、実習と研修を経て正規の免許状が取得できるという構想を示した。公私立大学も目的大学になり得る道を閉ざした表現にはなっていないが、国立の教員養成大学・学部を優遇しようという方策で、多くの批判が起り、実施には至らなかった。しかし、66年には学芸大学（学部）という呼称を、その目的と内容に即するように教育大学（学部）と改めるなどの施策が取られた。

1982年には公立学校教員採用者のうち教員養成大学（学部）出身者は、小学校で19,276人中の54.8%、中学校で16,134人中の26.6%だった。だが、校長・教頭の輩出率ではその他の学歴者よりもはるかに高く、都道府県、主要市町の指導主事等の教育行政者の多くを占めている。

10年後の92年には児童・生徒数減少のために採用者数は半減している。そこで教員養成大学（学部）出身者は、小学校で9,413人中の61.1%、中学校では6,499人中の34.6%とさらに上昇している。教員養成大学（学部）を卒業しても公立学校の教員に就職できない者が増加しているために、87年から必ずしも教員に就職することを目的としない課程（ゼロ免許コース）を設けたりしている。しかし、このように少ない採用者のうち教員養成大学（学部）出身者の比率はさらに増えて、公立学校の教職は閉鎖性をさらに高めようとしている。このように、教員養成制度には教育界の閉鎖性と

結びついた「影」も残っているが、一面国が率先して実施しなければ進展しない分野を開拓してきたという面も少なくない。例えば、身体障害者教育に携わる教員の養成である。その4年制課程での養成は1953年から始められて、養護学校教員養成課程はすべての教員養成大学（学部）に設けられている。

### Ⅲ 地域格差とその是正

日本の学校教育は、内容面においては戦前期から均質的だったが、義務教育以外の普及度にはかなりの地域差があった。この差は戦後にも持ち越されて、都道府県単位の数値で中等教育の普及度に差が殆ど見られなくなったのは1970年代後半である。高等教育については、いまだに相当の差が存在する。1970年代以降は国立大学の地方における整備、地方自治体の公立大学設置や私立大学誘致が積極的に図られた。

#### （ア）中等教育

1950（昭和25）年には、後期中等教育である高等学校への進学率が全国平均では42.5%だったことはすでに述べたが、この年6割台に達していたのは東京だけだった。5割台は長野、京都、大阪、岡山、広島のみで、他はいずれも5割未満だった。最低は宮崎県の29.5%だった（表8）。1960年になると、全国平均は57.7%と6割に近づいたが、6割を超えたのは12都府県にすぎなかった。宮崎県はまだ39.3%であり、4割台の県も10県あった。概して東北、関東、九州の進学率が低かった。

しかし、全国平均が70.7%となった65年には、最低の青森でも54.3%で、この5年間に地域差は急速に縮まった。全国平均が9割を超えたのは74年で、この時期になると、沖縄の74.2%は別として、最低の岩手、青森、秋田、福島あたりでも8割を超えて、地域差は殆どなくなった。78年には沖縄の男子をのぞいて、進学率はすべて9割を超えて、全国が完全に平準化した。

高校入学資格に達した15歳人口の第一次急増期中の高校の拡張は、主として私立校により行われたことはすでに述べたが、高校進学率が7割を超えた1965年以降（昭和40年代）の増設は、主として都道府県立（公立）により行われた。これは「希望者の全員入学」が常識化してくると、選挙によって選任される知事や地方議員は、住民の設置要求を容認しない限り、その地位を失うおそれが出てきたからである。

例えば、神奈川県では1972年に公立高校百校建設計画が策定された。明治の初期から72年までの百年の間にできた公立中等教育機関はわずか80校だったのに、以後約20年をかけてこれを完遂した。もちろん東京に隣接した県であるための人口増もあるが、これは、全国的な傾向だった。

#### （イ）高等教育

つぎに、高等教育への進学に関しては、地域差が依然としてかなり存在している。しかし、これも従来低かった東北や九州が上昇して、差を縮めつつある（表9）。

1960（昭和35）年以降の高等教育の推移は図6により、包括的に明らかにされる。その進学率は、第一次18歳人口急増期間中でも私立大学の拡張によりさほど低下しなかったことは、既に述べたが、この図によっても明らかだろう。その後、私学は拡張した収容力を縮小しなかったし、高等教育の

表8 都道府県別高等学校進学率の推移

(単位：%)

区 分	昭25 (1950)	30 (1955)	35 (1960)	40 (1965)	45 (1970)	50 (1975)	53 (1978)	区 分
北海道	36.7	48.2	57.2	66.3	74.6	87.9	90.2	北海道
青森	31.7	42.9	42.9	54.3	66.3	86.1	90.2	青森
岩手	36.2	40.5	44.3	56.0	66.8	84.6	89.3	岩手
宮城	41.8	49.8	53.7	64.7	76.6	90.0	93.4	宮城
秋田	34.0	48.2	51.1	62.5	72.5	86.1	91.1	秋田
山形	42.0	44.4	47.2	65.4	79.2	92.5	94.8	山形
福島	34.3	40.8	47.9	61.8	73.0	84.2	90.4	福島
茨城	33.4	41.7	46.6	59.9	73.2	88.6	92.2	茨城
栃木	39.7	43.6	48.4	61.4	76.6	89.2	92.7	栃木
群馬	39.4	48.2	51.2	68.6	83.7	93.1	94.9	群馬
埼玉	37.5	44.5	51.2	69.9	84.2	93.7	94.5	埼玉
千葉	38.4	49.3	53.6	67.0	80.7	90.9	93.5	千葉
東京	66.4	71.2	78.1	86.8	94.4	96.6	96.1	東京
神奈川	48.8	59.8	64.9	80.8	91.1	94.3	93.1	神奈川
新潟	32.2	41.9	47.5	64.5	77.1	90.9	94.4	新潟
富山	39.2	51.3	56.5	75.8	88.9	96.4	96.9	富山
石川	36.2	48.8	52.7	70.3	85.5	95.4	97.1	石川
福井	37.7	44.4	53.0	67.4	84.0	93.3	94.2	福井
山梨	43.4	51.3	61.8	76.0	85.1	94.1	94.8	山梨
長野	53.8	55.6	59.3	71.9	86.1	95.1	96.0	長野
岐阜	34.5	40.4	49.5	66.8	84.0	93.6	93.9	岐阜
静岡	38.0	50.2	53.6	69.7	82.7	91.3	92.9	静岡
愛知	41.9	47.4	57.4	74.2	85.8	91.9	91.7	愛知
三重	31.5	41.0	47.2	66.5	81.4	91.9	93.0	三重
滋賀	34.5	45.6	52.9	65.8	80.7	91.9	92.5	滋賀
京都	56.7	62.7	66.1	76.0	89.2	94.1	93.9	京都
大阪	54.3	61.4	68.6	78.3	89.2	94.5	93.3	大阪
兵庫	42.7	58.8	65.1	74.9	87.3	95.2	94.8	兵庫
奈良	47.6	51.5	61.8	75.4	85.8	94.8	94.3	奈良
和歌山	39.7	52.4	58.6	67.5	80.4	91.5	91.6	和歌山
鳥取	47.8	55.8	59.5	73.1	85.2	94.3	95.6	鳥取
島根	34.1	46.8	50.2	64.8	77.1	90.7	93.0	島根
岡山	57.1	61.9	65.1	77.7	88.8	95.4	96.6	岡山
広島	51.8	61.4	69.5	83.3	93.0	97.3	97.7	広島
山口	49.9	61.3	67.0	77.9	87.2	95.2	96.4	山口
徳島	41.6	45.8	49.3	65.1	75.2	89.4	92.1	徳島
香川	49.6	59.8	66.9	80.3	88.3	95.3	96.2	香川
愛媛	42.3	50.5	54.2	67.2	80.9	92.7	94.7	愛媛
高松	36.3	47.2	53.5	61.7	74.8	88.5	90.1	高松
福岡	45.3	56.8	64.3	74.8	84.1	93.0	94.1	福岡
佐賀	35.5	49.9	54.9	68.9	80.7	92.5	94.5	佐賀
長門	33.7	42.7	47.3	59.2	71.1	87.8	91.9	長門
熊本	32.7	44.8	48.0	60.6	73.0	89.8	93.0	熊本
大分	46.0	58.4	63.1	73.5	82.6	91.8	94.0	大分
宮崎	29.5	33.6	39.3	57.4	73.0	87.0	91.1	宮崎
鹿児島	41.4	44.0	48.1	61.3	76.9	90.6	92.7	鹿児島
沖縄	...	...	...	...	...	75.1	86.1	沖縄
全国平均	42.5	51.5	57.7	70.7	82.1	91.9	93.5	全国平均
男子	48.0	55.5	59.6	71.7	81.6	91.0	92.7	男子
女子	36.7	47.4	55.9	69.6	82.7	93.0	94.4	女子

出典：学校基本調査により作成



表9 都道府県別大学短大進学率の推移

(単位：%)

	1967 (昭42)	1972 (昭47)	1975 (昭50)	1983 (昭58)	1990 (平2)	1994 (平6)
北海道	21	22.9	30.3	27.3	27.8	31.7
青森	17	14.1	20.3	18.8	22.6	28.5
岩手	17	14.9	21.3	20.7	24.4	29.8
宮城	20	20.8	27.5	27.2	28.3	33.5
秋田	16	15.8	24.6	24.8	25.6	30.2
山形	15	17.7	25.3	24.9	26.1	33.4
福島	17	16.7	25.0	25.4	26.6	30.5
茨城	15	18.1	26.2	26.8	29.9	38.1
栃木	18	20.4	30.3	30.9	34.1	37.8
群馬	16	23.7	31.9	28.5	31.4	41.0
群馬	16	20.8	28.9	27.6	28.9	40.7
千葉	18	24.9	35.2	33.1	33.5	43.5
東京	31	49.9	61.5	46.6	45.3	51.1
神奈川	30	39.7	48.5	39.7	37.2	47.9
新潟	15	16.7	24.9	24.3	26.7	33.0
富山	24	29.6	41.0	37.5	39.4	45.6
石川	24	29.7	38.9	35.4	38.6	46.3
福井	26	27.3	37.8	33.7	38.7	46.8
山梨	22	28.2	38.5	34.9	38.1	42.4
長野	17	28.1	38.9	33.9	34.5	41.6
岐阜	23	28.5	37.5	34.4	36.1	42.2
静岡	21	27.4	38.3	32.5	36.0	44.8
愛三	27	35.9	46.4	39.5	40.3	47.8
愛三	23	25.8	35.2	31.4	34.3	42.4
滋京	19	24.6	37.9	34.4	38.5	46.7
京大	22	42.6	53.3	43.1	43.5	51.6
大兵	28	41.3	52.3	40.6	39.4	46.7
奈和	30	36.6	47.4	42.9	43.5	52.2
歌	28	37.5	48.3	41.0	41.9	53.1
歌	22	28.1	39.2	31.7	32.6	39.8
鳥島	23	28.3	38.0	32.9	30.4	35.4
島岡	19	21.4	30.7	31.2	33.4	38.0
岡山	23	32.9	43.4	39.3	41.3	43.7
山	28	39.5	49.9	45.8	43.5	50.4
山	23	28.8	39.2	38.2	38.2	42.0
徳香	23	24.0	34.5	33.9	39.7	43.9
愛高	23	31.7	42.5	39.1	43.0	47.9
愛高	25	26.8	37.0	38.2	39.1	44.3
愛高	22	20.0	30.5	32.3	29.4	33.3
福佐	24	28.7	38.1	37.1	37.6	44.3
佐	21	21.1	29.8	27.5	30.5	37.9
長熊	21	18.4	24.2	29.1	32.5	37.1
熊大	20	19.8	28.0	28.9	32.0	35.8
宮分	21	22.4	30.4	33.3	37.0	38.4
崎島	20	17.6	24.0	28.0	29.1	33.2
鹿沖	18	17.9	25.1	28.9	33.7	35.4
鹿沖	—	25.1	26.0	27.5	26.7	29.0
全 国	17.9	29.8	37.8	35.1	36.3	43.0
男 子	22.2	35.7	34.0	37.9	35.2	40.9
女 子	13.4	23.7	32.4	32.2	37.4	45.9

(注) 進学率 =  $\frac{\text{当該年度の大学・短期大学入学者数}}{\text{3年前の中学校卒業生数}} \times 100$

出典：学校基本調査等により作成

表10 地域別収容力の推移（大学・短大）

区 分	昭和50（1975）年度		平成2（1990）年度		50年度 ～ 2年度 増 減
	収容力	入学者数	収容力	入学者数	
		進学者数		進学者数	
北海道	% 74.6	人 19,621 26,308	% 105.3	人 26,400 25,074	% 30.7
北 東 北 (青森, 岩手, 秋田)	39.1	6,856 17,542	62.8	9,739 15,501	23.7
南 東 北 (宮城, 山形, 福島)	66.5	16,754 25,207	91.4	20,499 22,423	24.9
北 関 東 (茨城, 栃木, 群馬)	42.0	11,639 27,735	57.8	20,239 34,998	15.8
南 関 東 (千葉, 埼玉, 東京, 神奈川)	188.0	251,313 133,649	145.2	278,201 191,593	△42.8
甲 信 越 静 (新潟, 長野, 山梨, 静岡)	30.0	14,097 46,963	48.6	23,566 48,518	18.6
東 海 (岐阜, 愛知, 三重)	99.4	50,041 50,351	89.5	61,946 69,244	△9.9
北 陸 (富山, 石川, 福井)	52.7	8,768 16,630	68.7	13,632 19,846	16.0
近 畿 (滋賀, 京都, 大阪, 兵庫, 奈良, 和歌山)	118.9	126,461 106,371	107.4	151,090 140,716	△11.5
中 国 (鳥取, 島根, 岡山, 広島, 山口)	54.0	25,430 47,102	72.5	36,510 50,379	18.5
四 国 (徳島, 香川, 愛媛, 高知)	43.8	10,663 24,364	59.3	15,061 25,397	15.5
北 九 州 (福岡, 佐賀, 長崎, 大分)	91.7	40,165 43,778	102.3	49,229 48,132	10.6
南 九 州 (熊本, 宮崎, 鹿児島, 沖縄)	53.6	17,064 31,857	73.0	21,423 29,338	19.4
計	100.2	598,872 597,857	100.9	727,535 721,156	0.7

(注) 1 収容力 =  $\frac{\text{当該地域にある大学・短大への入学者数}}{\text{当該地域にある高等学校からの進学者数}} \times 100$

2 進学者には、外国からの入学者、大検合格者等が含まれないため、計の入学者数と進学者数は一致しない。

出典：学校基本調査により作成

拡張熱が続いたので、1975年には同年齢層の37.8%が大学・短大に進学するようになった。

この段階で、私学の抑制政策は取られた。それは同年に議員立法により私学振興助成法が制定され、同法には「進学経常費補助を運営費の1/2に近づけることの見合いとして、新增設を極力抑制する」ことにしたためである。学校数が不安定では、補助額に目安がたたないというわけであった。また、収容する学生実数を限りなく定員に近づけて、教育条件を良好にした私学には、補助金を増額することにした。この抑制策は75年から84年ごろまで、つまり日本の年号でいうと昭和50年代に

はほぼ一貫して続けられたため、図6と表9が示すように、学生数は増えなかったのである。

この間、大学・短大進学率が全国平均よりも低かった東北・北関東・四国・中国では上昇したが、他の都道府県では軒並み低下していった。1975年と90（平成2）年を比べた場合にとりわけ極端なのは大都市で、東京は61.5%から45.3%に低下している。大阪は52.3%から39.3%にまで低下している。東京・大阪で大学・短大に進学しなかった、というよりも出来なくなった層の大半は、各種学校を改めた専修学校専門課程（専門学校と呼称できる）に進学したものと見られる。そして、この進学傾向の変化は、格別社会問題とはならなかった。高等学校への進学難は社会問題になっても、大学へのそれは問題にならないということは、国民が「高等教育段階での学力による選別」には合意を持っていることを示しているといえることができる。

私学振興助成法の制定に対応した高等教育計画は、大学設置審議会の内部に設けられた計画部会の、そのまた下部の高等教育計画専門委員会でおこなわれた。ここでは、全面的な進学率抑制とともに、大学の地方分散も検討された。①国立大学定員全体の増員は地方への新增設ではたす、②公・私立大学や公私協力方式で地方に新設しようという大学に対しては、全体の抑制策にも係わらず、便宜を払うという手段などである。この方法で、大学・短大の地方別収容力には若干の変化が見られるに至った（表10）。

#### おもな参考文献・資料

- 文部省内教育史編纂会『明治以降教育制度発達史，1—13』1939年  
国立教育研究所『日本近代教育百年史，1—10』東洋館出版 1974年  
『新教育学大辞典』第一法規 1990年  
文部省『学制八十年史』1954年  
文部省『学制九十年史』1964年  
文部省『学制百年史』1972年  
文部省『産業教育百年史』1986年  
文部省『文部広報，縮刷版』1—321号（1951年—86年）  
教育事情研究会編『中央教育審議会答申総覧』ぎょうせい 1981年  
教育政策研究会編『臨教審総覧』第一法規 1987年  
正村公宏『昭和史・上下』筑摩書房 1985年  
中村隆英『昭和経済史』岩波書店 1986年  
内野達郎『戦後日本経済史』講談社・学術文庫 1978年  
天城勲編『相互にみた日米教育の課題』第一法規 1987年  
広重 徹『科学の社会史——近代日本の科学体制』中央公論社 1973年  
『日本の成長と教育——教育の展開と経済の発達』文部省，1962年  
『経済発展における人的能力開発の課題と政策』経済企画庁，1963年  
『わが国の教育発展の分析評価と今後の検討課題』文部省・中央教育審議会，1968年  
『IDE・現代の高等教育』特集・「その後の教育投資論」諸論文，1981年2月号  
黒羽亮一「戦後学術研究体制の歩み」（『高等教育研究所紀要』，3号）1982年  
黒羽亮一『学校と社会の昭和史・上下』第一法規 1994年  
黒羽亮一『戦後大学政策の展開』玉川大出版部 1993年

[ABSTRACT]

**Japanese School Education Coping with Economic  
Growth of Society. Can this be called;  
“A Nation Based on School Education”?**

Ryoichi KUROHA\*

“Since the Meiji Restoration (1867) until the present day, more than any other country in the world, the strong emphasis on school education has played an essential role in the growth of Japan’s economy and society”. Such comments have been heard from many people abroad, who are familiar with Japan.

Firstly, it is true to say that until the end of the Second World War (in 1945), extreme patriotic upbringing has played a major role in school education. In Japan, having no tradition of worship to a single definite God such as in Christianity or in Islamic teachings, what the national leaders of the Meiji Era had in mind, was to establish imperial centered nationalism as the one and only teaching. Since the imperial edict on education was prepared in 1890, it was considered the one absolute teaching of moral. Since the foundation of Japan, estimated to have occurred around the 7th century, it can be considered a historical fact that the leader holding the strongest power to rule the nation at all times has been the emperor, but stressing the impact of this mystic phenomenon to its extreme, has in fact been accepted as an absolute historical view. Thus, confusing myths and tradition to say that “the emperor belongs to a sacred race”, with historical reality. Since the year 1990, by methods such as only allowing the use of school textbooks approved by the national government, or by reciting the imperial edict on education at school on commemoration days, for example, Japanese nationals were brainwashed to this extreme sentiment. Therefore, by the 1930s, this influence had expanded to concepts of invasion, considering that the emperor must prove his power to the world.

Secondly, a society has been established in which the configuration of social class is based relying on one’s educational background (academic and school background). Japanese society, to begin with, is more or less homogeneous, and even prior to the Meiji Restoration, although there were classifications of *shi-no-ko-sho* (samurai, farmers, craftsmen, and merchants), fairly similar growth was seen to take place throughout the nation. However, since such social classification was abolished, society gradually shifted to standardizing evaluation on “To what degree of education have you received?”, “How many years did you

---

\* Professor and Dean of the Faculty, National Institution for Academic Degrees

attend school?”, or “If you have attended school for the same number of years, what type of school did you graduate from?” and so on.

But yet, until the 1920s (beginning of the Showa Era), the influence of school education was still not as strong. This is because workers of 1st type industries such as agriculture, forestry, and fisheries covered over 50% of all workers. Also, the majority of businesses within urban areas were still mostly private owned, and therefore, one's educational background had less impact. So, during that time, rather than considering the “adverse effects of excessive emphasis on educational background”, it was thought to be modern, democratic, and efficient, and there was a tendency to aim for such changes.

However, progressing into an industrial society, and later into an information oriented society, the majority of workers earn wages, where those with higher educational backgrounds are in a stronger position, and the characteristics of a society based on academic careers have become clear. Competition to gain higher education became drastic, and certain problems have arose. Such changes began in the 1930s during the war and have continued until the post war years. Since the end of the war in 1945, the political structure of Japan has changed from being an exclusive nation to a democratic nation, but among economical and social structure, the blank in between this change taking place, was rather small.

Therefore, the term “a nation based on school education” can be commonly used for referring to the modern and recent years of Japan. As regards the first point mentioned above, it seems clear that this wording may be applicable. Since the year 1900, the Ministry of Education has considered nationalistic educational material of moral known as “*shushin*” to have a stronger emphasis than literature or mathematics. It has also been clarified that the foundation for the “*shushin*” curriculum is based on the imperial edict on education.

As regards the second point mentioned above, rather than what the government tried to emphasize, it seems adequate to consider this as being the public attitude to seek for higher education, as well as organized educational programs having enabled the promotion of school education. To some extent, this may be explained by the following examples:

- (a) The educational budget among public expenditures compared the gross national product, is by no means greater in comparison with that of other countries, and is at an average standard.
- (b) The Ministry of Education which has been in charge of educational administration, is a governmental organization with a long history, but its position within the government at all times has not been an extremely strong one.
- (c) Unlike European leading nations, even though the government has not conducted any such promotional support, the advancement of “private schools” have been aimed

at the progression of school education.

Especially in the expansion of school education since the end of the Second World War, the establishment of the 9 year compulsory education system, is actually about all that the government has really played a leading role in. Having upper secondary education where 95% of the same age group enter upper school and in reality, "all applicants enter", as well as the expansion of higher education where approximately half of the same age group proceed to upper education, it is not true to say that the national and local authorities have done nothing, but it is true that the influence of private schools has contributed in a much larger way. A private school relies on the parents of its students paying tutorial fees for covering the majority of its operating cost. From this point of view, the prosperity of private schools can be considered as to reflect the strong public attitude towards education.

However, the expansion of school education today has reached saturation. The completion of upper secondary education is only an evidence of completing compulsory education, and by even completing higher education, this is no guarantee for wages or social status above average. On the other hand, when almost everyone proceeds to upper education, those who do not receive high education are socially and psychologically estanged, and in reality may receive discrimination. In a sense, proceeding to upper education is done "by habit" in order to avoid this. The future of this nation based on school education is absolutely unclear.