

論 説

国立大学の管理運営をめぐる政策過程(1)

—— 1971年中央教育審議会答申以前の流れを中心に

谷 聖 美

はじめに

1. 戦前期高等教育制度の概略
 - 1-1 明治期における洋学系統の高等教育体制
 - 1-2 帝国大学以後
2. 戦後初期の大学政策
 - 2-1 GHQ による教育改革と一般教養教育
 - 2-2 戦後初期における国立大学の管理運営問題
 - 2-3 逆コースと大学の管理運営
 - 2-4 文部省による管理運営強化の試み
3. 制度定着後の時期における管理運営の動向
 - 3-1 国立大学管理運営問題の再燃：1960年前後
 - 3-2 大学「公社」化案（以上本号）
4. 中央教育審議会46答申とその挫折
 - 4-1 大学紛争と大学運営臨時措置法
 - 4-2 中央教育審議会46答申
 - 4-3 46答申の効果
5. 大学政策と戦後前期の政治過程

はじめに

グローバル化の進展とともに、日本における様々な制度や機構、組織などを国際的な比較の中で評価し、その欠点を是正するとともに、各分野における日本の国際競争力を高めるべきだという主張が高まってきた。それは、かつては孤高を誇って自足していた高等教育の世界についてもいえる

ことである。そうしたなかでも、大学の評価、ランキングに関する関心と議論が高まっている。特に、イギリスの高等教育専門誌である Times Higher Education が行う国際的なランキングは、マスメディアでも主要ニュースとして取り上げられるなど、大きな注目を集める。2011年度における同誌のランキングでは、30位の東大を始め、日本の5大学がトップ200校に入っている⁽¹⁾。このランキングを取り上げる報道は、通常トップクラスに入る日本の大学が少なく、従って日本の大学はそのレベルアップに向けてさらなる改革が必要であるという論調をとる。このランキングには留学生の割合など、英語圏の大学が有利となるような指標も用いられているので、その順位を単純に客観的で公正なものだと考えることには無理があるが、それでも、こうした国際的ランキングが社会やメディア、さらには政界、官界が日本の大学を見る目を厳しいものとし、おびただしい批判や改革案を提起させてきたことは確かであろう。

そうした改革案の中で、特に大きな形をとったものが国立大学の法人化である。2004年から実施されたこの法人化は、戦後日本における高等教育政策の大きな転換を意味するものであった。ただ、周知のように、この法人化は、当初行政改革議論における公務員削減の数あわせとして提起されたものであった。その意味で、法人化は高等教育政策に関する本質的な議論から生まれてきたものとはいえない。もちろん、そのように言うことは、法人化そのものを全面的に否定することを意味しない。長く国立大学に籍を置いてきた者の一人として、筆者自身日本の大学には批判を受けてしかるべき種々の問題点があったことを自戒とともに認めるものである。

しかし、大学の世界がそのように問題を抱えていたということと、大学政策の大転換がそうした問題に対する何らかの合理性を持った対応として評価されることとの間にはかなり大きな懸隔があることが事実である以上、この懸隔をどのように分析、説明するかは、やはり問われてしかるべきである。

(1) <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-2012/top-400.html> (アクセス日: 2011/10/6)

本稿は、「問題」に対する「最適解」の選択という合理的選択論流の決定観ではとらえきれない国立大学法人化政策を、政治学的にどのように説明するかを模索する試みの一環である。この試みの手始めとして、本稿では「国立大学法人化」という政策アイデアがどのような経緯で提起され、それがどのような政策変化につながっていったのか、あるいは変化を引き起こさなかったのか、それはなぜか、といった問いに、歴史をさかのぼりつつ答えようと試みる。国立大学法人化というアイデアが最初に公式の形で提起されたのは、1971年の中央教育審議会答申（いわゆる中教審46答申）においてである。そこで、本稿ではこの46答申に至るまでの高等教育政策を、大学問題に焦点を当てて跡づけることとしたい。

1. 戦前期高等教育制度の概略

1-1 明治期における洋学系統の高等教育体制

日本における高等教育制度の淵源をどこに求めるかについては、必ずしも自明の答えはない。たとえば、江戸時代における幕府の開成所をその1つに数えるか否か。また、適塾など、当時高度の研究教育水準を達成していた私塾をどう考えるか。こうした点については、専門家の間でもさまざまな考え方があり得るであろう。しかし、高等教育政策に政治学の立場から接近する本稿においては、単純に明治維新以降に時期を限り、戦前の流れを簡単に見ておくだけにとどめたい⁽¹⁾。

1992年に当時の文部省が発刊した教育制度に関する通史⁽²⁾などを参考にしながら発足当初における高等教育制度を概観すると、まず目につくのが、尊皇という形で明治維新に至る政治運動に大きな影響を与えた国学の流れと、討幕派のリーダーたちの思想を攘夷から開国へと大転換させる上でその基盤をつくった洋学の流れ、という2つの潮流の相克である。もちろんそれはただ教育分野に限られた対立ではなく、明治国家全体の流れを占う根本的な対立であった。この両派の対立は、一方が他方を完全に駆逐する形で一挙に収束したわけではない。しかし、一般的には、文明開化、殖産興業、富国強兵などの形で洋学優位で事態が展開したことはいうまでもないだろう。そうした洋学優位という流れは、高等教育の分野では特に著しい。

すなわち、新政府成立直後の1868年2月、教育政策を担当する職として学校掛が早くも任命されたのであるが、そこから提案された日本最初の学校制度政策は国学思想にもとづくものであった。それは、奈良時代の大学寮制度

(1) 幕末までの高等教育の歴史については、次が簡潔で有益である。桃裕行「日本の大学の歴史：古代から幕末まで」東京大学『東京大学公開講座12：日本の大学』（東京大学出版会、1968年）。

(2) 文部省『学制百二十年史』（ぎょうせい、1992年）。出来事の流れについては、朝日新聞と読売新聞の縮刷版を参照しているが、煩瑣を避けるため、日付を特定する必要がある場合を除いて参照箇所を明記していない。

を参照して制度設計をおこない、国学にもとづく高等教育を実施しようというものであった。要するに、教育分野で復古を強力に推し進めようとしたのである。この案が実際にある程度でも実現していたなら、その後における日本の教育体系は実際の歩みとはかなり違ったものとなっていたかもしれない。

しかしながら、学校掛によるこのような復古的政策は、欧米列強の圧力のもとで国家の基盤をいかに構築していくかに腐心していた明治政府指導部の容れるところとはならなかった。政府リーダー層の多数は、復古に過度に軸足を置いた政策では近代国家の構築はかなわないと考えていたからである。そこにおいて重要であったのは、彼らの間における認識、すなわち、洋学的な近代学芸こそが文明に至る道だという考え方であった。それでも、官職として実際に動き出した学校掛は、国学にもとづく高等教育機関として皇学所を京都に設置する動きを見せるが、その体制が整ういとまもなく首都が東京に移転され、京都における学校設置計画も放棄されてしまった。

遷都後東京と改名された新首都において、明治政府による高等教育政策は新たな展開を見せる。すなわち、1887年7月、政府は新しく「大学校」という組織を立ち上げ、本格的な教育行政に乗り出した。この大学校は、その5ヶ月後、「大学」と名称を変える⁽³⁾。

この大学は、今日から見ると特異な機関であった。一方でそれは、教育分野を担当する行政官庁であった。他方でそれは、今日の大学と同じく、高等教育をおこなう教育組織でもあった。この後者の面を具体化するため、政府は江戸幕府が運営していた学校を利用し、それを新しい形に衣替えること

(3) 明治初期の大学、あるいは高等教育の問題は、国立の領域では、今日の東京大学の前身にあたる教育機関に関連する事柄にすべて収斂する。従って、それは東京大学の初期史をみていくこととほとんど等価である。次を参照。東京大学百年史編集委員会『東京大学百年史：通史一』（東京大学、1984年）、7-782頁。本文でも触れるが、明治初期、東京大学の前身にあたる機関は教育機関と行政機関が合体したものであった。そのうち、後者の部門は、単に文教行政だけでなく、新聞、図書出版の取り締まり（後に新聞紙条例に基づくようになる）、暦の作成編集、「国史」の監修、さらには府県立の学校の統制に至るまで、きわめて広範な事項を管轄していた。『東京大学百年史：通史一』128-137頁。しかし、こうした行政領域はもちろん本稿の守備範囲外である。

にした。まず、旧昌平坂学問所を大学本校として行政官庁兼学校本部に改変、ここで国学や漢学を教授することにした。同時に、旧幕府が蘭学等の人材養成のために設置した開成所（最初は蕃書調所として発足）を開成学校として運営していたものを「大学南校」に、医学所を医学校と改称して運営していたものを「大学東校」にして、曲がりなりにも統一的な高等教育体制を発足させた。国学や漢学を教授する部門が教育行政の元締めとなる官庁と一体化し、かつそれが「本校」とされたことから明らかなように、この時点では、高等教育における国学・漢学優位が確立したかのように見える。しかしながら、大学本部を構成する行政官庁部分においては、実はそうした国学・漢学中心の教育を疑問視する人々が優位を占めていた。そもそも、この時点ですでに、明治政府の主流派は、復古ではなく開国・開化を是とする方向に明確に歩みを始めていたのである。

そのような状況の下、教育をめぐる国学・漢学派と洋学派との対立は短期間で決着がついた。すなわち、1880年、政府はあえて大学本校を廃止することによって、国学・漢学中心の教育がおこなわれる可能性を物理的になくしてしまったのである。こうして、明治期の高等教育は洋学系統の大学南校および東校（医学校）によって進められることになった。ただ、大学南校は人材をアメリカやイギリスなど各国に留学させたのに対して、医学校はプロシャ・ドイツ一辺倒で、洋学とはいえ、医学分野は特異な性格を帯びることになった。日本の医学教育・研究でドイツ語が長い間権威をもっていたのはこうした事情による。いずれにせよ、明治政府下の2つの高等教育機関は洋学にもとづいて運営されたのであるが、その後この両校は1877年に東京大学として一体化され、法、文、理、医の4学部体制に発展した。

1891年、政府は文部省を設置し、これによって明治国家の教育政策・行政の統括体制が整えられた。また、1893年から施行された学制によって、初等教育をはじめとする日本の近代教育体制が整えられ始めた。その後学制は教育令に変わり（1879年）、その教育令も何度か改正されて明治期教育体制の骨格は次第に固まっていた。1885年、明治政府はそれまでの太政官制に替え

て内閣制度を採用，森有礼が文部大臣に就任すると，教育令は廃止され，代わりに各段階に応じた学校令が制定される。そのなかで，高等教育は帝国大学令によって統括され，東京大学は帝国大学となった（1896年）。

1-2 帝国大学以後

帝国大学令によって設置された帝国大学というのは，当初はひとつだけであった。だから，あとでそうなるような地名を付して呼ぶということは全くなかった。単なる帝国大学である。帝国大学は，以前は文部省以外の省庁によって運営されていた工部大学校などを吸収して総合大学としての性格を一層強め，実学的な専門教育をおこなう個別学部の集積という，戦前における大学編成の基本構造を確立した。もっとも，厳密に言うと，帝国大学発足当初にはまだ学部という言葉は用いられておらず，法科，理科，工科など5つの分科大学の連合体という形をとっていた。その分科大学が後に学部へと衣替えされたのである⁽⁴⁾。日本の大学が自治権の強い各学部の連合体的な性格を持つという，長く続く伝統がこのときにできあがったとみることができよう。そこには，政治学でいう経路依存性のメカニズムが働いたのである。

帝国大学は，後に日本各地，および当時日本が支配していた朝鮮半島や台湾にも設置されていく。なかでも，かつての首都であった京都には，政治的な理由もあって早くから大学設置を求める声があった。そして1897年，2番目の帝国大学として京都帝国大学が設置される。京都帝国大学も法学部，理学部，工学部，医学部などを備える総合大学であった。京都帝国大学の設立に伴い，それまで東京に設置されていた帝国大学は東京帝国大学と命名されることになった。以後，1907年の東北帝国大学など，7つの帝国大学が次々と設置されていった。そのうち台湾の台北帝国大学と朝鮮半島・ソウルの京城帝国大学は，日本の敗戦に伴って廃止されたことはいうまでもない。

(4) 帝国大学令の公布，および帝国大学の構成については，次を参照。文部省『学制百年史』（帝国地方行政学会，1972年）記述編，第1篇第2章第4節。

こうして、明治から大正にかけての時代には複数の学部を擁する総合大学型の帝国大学が整備されていき、結果的にその学部編成が戦後における大学制度の枠組みを規定することになった。しかし、戦前の大学制度を語る場合、こうした帝国大学の系統以外の流れについても見ておかなければならない。

周知のように、明治の初期には北海道に札幌農学校という高等教育機関があった。「少年よ大志を抱け」という言葉で名高いクラーク博士をはじめとする教授陣を海外から高給で招き、質の高い教育を行った。この札幌農学校は、当時の北海道開拓使という官庁によって設立されたものである。そのほか、司法省は東京法学校（当初は法学校正則科）を、工部省は工部大学校を運営するなど、各省庁が独自の高等教育機関を設置していたのである。そして、そのいずれもが欧米から優れた教授陣を招いて質の高い教育を行っていた。しかし、そうした高等教育機関の多くは後に帝国大学の枠組みの中に取り込まれ、その学部として存続していくことになるのである。

帝国大学系統以外の高等教育機関としてもう1つあげる必要があるのは、私学の系統である。その代表的なものは、福沢諭吉が私塾として開設した慶應義塾であろう。福沢は江戸時代の末期に蘭学塾を江戸に開き、後に英学塾と改名、多くの人材を育成した。そして1868年、年号が明治と変わる直前、福沢はこの英学塾をさらに慶應義塾と改名、あくまで民間の教育機関として高度の教育を展開した。明治期にはほかにも同様の民間高等教育機関が多数設立され、今日の私立大学の源流を形作っていった。また、民間高等教育機関のなかには、同志社や明治学院などキリスト教系の高等教育機関も少なくなかった。しかし、こうした私立の学校は、国家レベルの法制上高等教育機関として認定されたものではなく、官立の帝国大学と比べるといろいろな点で不利な立場に置かれていた。それは、1つには明治政府の官治主義的教育思想によるものであり、また1つには、自らの権威と特権を独占し続けようとする帝国大学側の圧力によるものでもあった。

こうした状況に一定の変化をもたらしたのが、1903年に制定された専門学校令である。専門学校令は、官立私立を問わず、政府が設けた基準に従って

実学中心の高等教育を行うことを認めたものであり、これによって多くの専門学校が各地に作られた。まず官立の専門学校としては、岡山や長崎の医学専門学校、東京美術学校などがある。私学の側では、中央大学の前身である東京法学院大学、関西大学の前身である関西法律学校などがある。また、慶應義塾や同志社のようにそれまでも人材を養成してきた学校もこの専門学校令に基づく正式の専門学校として認可された。

ただし、こうした民間の専門学校は、自らを大学として名乗ったとしても、それは法令上の正式な大学として認められたものではなく、公式の位置づけはあくまで専門学校であり、高等教育機関といっても、帝国大学と比べると一段格下に位置づけられたのである。そのため、私学を中心とする専門学校は、政府に対して自分たちを正式の大学として認めるよう、圧力をかけ続けた。これに対して帝国大学の側も、みずからの特権を守るべく、そうした私学側の要求を退けるよう、政府に対して圧力をかけた。そして、政府も、その中枢を動かす官僚が帝国大学出身だったこともあって、私学側の要求に対して冷たい態度をとり続けた。

しかしながら、帝国大学による特権的な人材養成という体制は、経済の発展と国家活動の拡大を前に、急速に時代遅れとなっていく。慶應義塾などの私学出身者が多い実業界からも、政府の高等教育政策に対する批判が高まるようになった。そこで政府は、1917年に臨時教育会議を設置してこの問題を検討することにした。臨時教育会議の委員は、文部大臣、内務大臣、帝国大学総長や官立高等学校校長、私立学校関係者、財界関係者など多数からなっており、高等教育制度全般について議論が行われた。その結果、大学に関しては1918年に大学令が出され（施行は翌年）、ようやく帝国大学以外の大学設置が認められ、官立、私立を問わず専門学校が正式に大学として認可されていった。慶應義塾や同志社など、それまでも実質的には水準の高い高等教育機関として機能していた私立学校も、こうして名実ともに大学として認知されたのである⁽⁵⁾。

大学令による大学の増設は、後から考えるといくつかの重要な意味を持って

いた。特に、私立学校に大学としての地位を認めたことは、ヨーロッパ、なかでも大陸諸国との対比でみるなら、当時においても日本の高等教育の大きな特色といえるものであった。これが第二次大戦後、少なくとも学生数で見ると限り私学優位という世界ができあがる制度的な出発点となったのである。ただ、当時においては、私立大学を設置するためには文部省に非常に高額な保証金を納めなければならず、その分私立大学設置は抑制された。それでも、私学が制度上帝国大学と同じ地位を獲得したことの意味は大きかったといえる。

大学令による大学設置のもう1つの特色は、単科大学設置に道を開いたことである。前述のように、それまでに設置された帝国大学は法学部や工学部など実学中心の数学部を擁する総合大学であった。他方で、医学教育などの特定分野だけを担当する高等教育機関は専門学校として位置づけられていた。しかし、大学令では、そうした専門学校も単科のまま大学に昇格することが認められたのである。こうして官立では、それまでの医学専門学校が医科大学として再スタートすることになり、岡山医科大学、新潟医科大学などとなった。医科大学には、このほか千葉医科大学などが加わって合計6校体制となり、さらに後になると、広島医科大学などを加えていく。また、公立でも、府立大阪医科大学などの単科大学が設置された。

戦前の高等教育制度は、この大学令によって一応の完成をみる。もちろんその後も高等教育制度の改革についてはさまざまな議論が繰り返されるが、その詳細には立ち入らない⁽⁶⁾。ただ、戦後高等教育体制への接続という

(5) 20世紀に入ってから日本が第二次大戦で敗北するまでのあいだ、すなわち大正から昭和にかけての時期にも、大学及び高等教育をめぐるさまざまな議論が闘わされ、この面における文教政策にもある程度の変化がみられた。戦争が大学を含む教育全般、児童、生徒、学生、教員、教官、関係行政担当者等のすべてに深刻な影響を与えたことは言うまでもない。これらの点については、次を参照。黒羽亮一『学校と社会の昭和史(上)』(第一法規出版, 2004年), 38-93頁, 308-320頁。

(6) 大正から昭和にかけての高等教育をめぐる議論の詳しい内容については、次を参照。伊藤彰治『戦間期の高等教育』(玉川大学出版部, 1999年), 特に第6章。本書は、大学をはじめとする高等教育について、戦前の制度やそれをめぐるさまざまな議論の紹介にとどまらず、高等教育政策を戦間期の政治過程のなかで論じている点で、政治学的な研究と接続するものである。

点から考えると、大学令とともに発せられた高等学校令にも一定の重要性があるかもしれない。高等学校令は、それまで帝国大学進学コースとして機能していた第一から第五などの高等学校を改めて位置づけ直すとともに、さらに第六から第八高等学校というナンバースクールをはじめとする旧制の高等学校を増設するものであった。後に、それらの多くは新制大学の文理学部や教養部へとつながっていく。

戦前の高等教育制度には、陸軍大学校や海軍大学校などの軍関係教育機関もあったが、これは敗戦とともに廃止されてしまったから本稿では触れないことにする。台湾などの植民地や旧満州に設置されたものについても同様である。

戦前の高等教育制度については、日本が日中戦争から太平洋戦争へと突き進んでいく時期にもう一度大きな見直しが検討された。1937年に設置された教育審議会による検討がそれである。教育審議会は、初等教育から高等教育まで、当時の教育制度全般にわたって検討を加え、複線型教育体制を整理統合して、国民により開かれたものにしようと考えていた。しかし、戦争の激化に伴って、さしたる成果を上げられないまま敗戦に至ることになった。それどころか、戦争中は学徒出陣や学徒勤労動員、空襲による大学施設の破壊などが重なって、高等教育全体が機能麻痺となったのである。

2. 戦後初期の大学政策

2-1 GHQ による教育改革と一般教養教育

敗戦に伴って、日本は事実上アメリカによって支配されることになった。日本占領支配の中枢部はいうまでもなく連合国総司令部、すなわち GHQ である。GHQ は、民主化、非軍事化を旗印に、日本の政治と社会に大規模な変革を試みたが、教育の分野も例外ではない。初等教育から高等教育に至る制度全体が 6, 3, 3, 4 制という単線型のシステムで統一されたことはそうした改革の最たるものであるが、そのほかにも、初等、中等教育における男女共学の確立など、重要な変革が行われた。それに伴って、高等教育の分野も大きく様変わりすることになった。以下、いくつかの先行研究にしたがってその流れをみてみよう⁽¹⁾。

マッカーサーが厚木飛行場に降り立ってからわずか4ヶ月後、GHQ は本国に対して教育使節団の派遣を要請した。この要請にもとづいて、ニューヨーク州教育長官ジョージ・ストッダートを委員長とする使節団が3月に来日する。日米戦の開始以後、アメリカは早い段階から対日占領を見越してさまざまな研究を行っていた⁽²⁾。教育分野についてもおそらく同様で、使節団はそうした研究の成果をあらかじめ消化していたと思われる。実際、使節団は、日本到着後わずか3週間あまりで教育システムの全面的かつ大規模な改革案を報告書として GHQ に提出している。その骨子は 6, 3, 3 制の教育制度の導入、男女共学、公選教育委員会制度などである⁽³⁾。当然のことながら報告書はマッカーサーによって承認され、GHQ 民間情報教育局 (Civil

(1) 草原克豪『日本の大学制度：歴史と展望』(弘文堂, 2008年), 第3章。T. J. Pempel, *Patterns of Japanese Policymaking: Experiences from Higher Education*, Westview Peress, 1978。橋本鉦市訳『日本の高等教育政策』(玉川大学出版部, 2004年), 第3章, 第5章, 大崎仁『大学改革1945～1999』(有斐閣, 1999年), 海後宗臣, 寺崎昌男『大学教育』(東京大学出版会, 1969年), 黒羽亮一『学校と社会の昭和史(下)』(第一法規出版, 1994年), 77-98。

(2) 五百旗頭真『日米戦争と戦後日本』(大阪書籍, 1989年)第1章, 同『日米戦争と戦後日本(文庫新版)』(講談社, 2005年)43-83頁を参照。

Information and Education Section)によってその具体化プロセスが統括されることになった。

民間情報局は、教育使節団報告書に盛り込まれた勧告を実現するために、日本政府に行動を促した。これに対して、日本の文部大臣を務めていた田中耕太郎は、教育刷新委員会を首相直属の審議機関として設置、具体案の検討に当たさせた。委員長は当初阿部能成がつとめたが、民間情報教育局、特にその中心的担当者オアと二人三脚で委員会の立ち上げと人選を行ったのは南原繁であり、1年後には彼自身が委員長の職について委員会をリードしていった。もちろん、委員会が検討する新しい教育制度や教育政策は、GHQ、特に民間情報教育局の監督と承認のもとに行われなければならない。そのため、南原は自身が同局、特に実力者であるオアと絶えず連絡を取り合うとともに、自分の委員会と文部省、それに情報教育局3者のあいだの調整機関も立ち上げてそれを主導した。

このように周到的な活動環境を作った上で、南原の委員会は教育改革に関する検討を集中的に行って、次々と独自の案である建議を出していった。長く戦後日本の教育体制全体を基礎づけた教育基本法は、同委員会のそうした活動結果から導き出されたものである。また、教育基本法が成立した1947年には学校教育法も制定され、それにもとづいて6年制の小学校、3年制の中学校、そして3年制の高等学校が全国で立ち上げられることになった。それまでの尋常小学校や旧制の高等学校、各種実業学校などは廃止された。

こうして、日本の初等中等教育は1947年から8年にかけて劇的に変化した。そして、新制高等学校の制度が実地に移されると、今度は直ちに高等教育制度の変革も断行された。その変革の要点は、旧来の高等教育機関をすべて同じ4年制大学として制度的な統一を図ったことにある。これによって、私立

(3) 教育使節団の報告については、次の復刻版を参照。*Report for the United States Education Mission to Japan : submitted to the supreme commander for the Allied Powers*, 文部省編訳『米国教育使節団報告書』(日本現代教育基本文献叢書, 戦後教育改革構想: 1期1, 日本図書センター, 2000年)。この復刻版には、当時の文部省によるその日本語訳とともに、タイプ打ちの英語の原文も掲載されている。

大学と旧帝国大学のあいだにあった格差は形式的には取り払われた。その過程で、教員を養成する師範学校の位置づけが問題になるなど、いくつかの事項が議論になったが、2つの旧高等師範学校を除いて、すべての師範学校が各県の新制国立大学を構成する教育学部として統合されることになった。ただ、師範大学と旧帝国大学との統合は結局実現せず、帝大が新制大学化されたところでは、別途教育大学（当初は学芸大学）を設置して、師範学校からの継承がはかられた⁽⁴⁾。

こうした流れに対し、文部省も敗戦直後から高等教育機関の再編を検討し始めたが、そのさいに、内務省が考える国土計画とのすりあわせが試みられた。そして46年初めには、国土計画に対応した「学校配分基本要項」が作成され、高等教育機関の地方分散が構想された⁽⁵⁾。国立大学に関しては、新制度のものとしてどの都道府県にも1校、東京など7つの都府県には複数校が設置され、進学機会の地域的な偏りは表面上解消されることになる。もっとも、このように急ごしらえでつくられた地方国立大学がしばしば「駅弁大学」と揶揄されたことは、周知の事実である。しかし、それでも、国家が高等教育の機会均等とそこにおける研究の発展に最低限の責任を負う体制が整えられたことの意義は大きいといわなければならない⁽⁶⁾。

ところで、敗戦直後における大学制度の改革は、単にそれまでの多様な高等教育機関を4年制の新制大学に一元化しただけでなく、その教育体制にも大きな変化をもたらした。特に、アメリカ側の強い主張、というより命令によって、大学の教育課程に教養教育が導入されたことは、それまでの日本の教育システムからすると非常に重要な意味を持った。

(4) 宮城県においては、師範学校は合併に抵抗する東北大学にともかくも一旦は帰属した。しかし、結局のちに再分離して宮城教育大学となった。

(5) 羽田貴史『戦後大学改革』（玉川大学出版部、1999年）第2章。

(6) 旧帝国大学を除けば、1県1大学を旗印に作られた地方の国立大学は、さまざまな教育機関を無理矢理大学という看板のもとに寄せ集めたという面があったことは否めない。その意味で、地方国立大学は「大学として」でなく、「大学をめざして」スタートを切ったのだというある専門家の指摘は、このときの改革の本質を突いたものといえるだろう。天野郁夫『高等教育の日本的構造』（玉川大学出版部、1986年）、93頁。

すでに述べたように、戦前の大学は基本的に個別実学を追究する機関で、そこに教養教育的な側面はほとんど無かった。すなわち、総合大学である帝国大学の場合には、法学部や工学部、農学部といった実用的な専門学部の集合体というのがその基本的な性格であった。また、大学令によって新たに大学として認定された機関も、各医科大学が典型であるように、大学自体が個別専門教育機関であった。これは、アメリカなどの高等教育制度にみられる方向とは大きく異なったものだった。これに対して、GHQ 側は、新制大学を発足させるに当たって、そこにリベラルアーツ（一般教養教育）を導入するように日本側に迫ったのである。これは敗戦後いち早く大学制度の改革を考え始めていた文部省にとっては全く予想できないことであった。

戦前、今日でいう一般教養教育的な機能を担っていたのは旧制高校であった。旧制高校は、大学に入るための予科という位置づけを与えられており、その意味では高等教育と接続する機関であったことは間違いない。しかし、教育という観点から見た場合、その主たる機能はあくまでエリートの選抜と養成というところに求められており、大学進学後の専門教育との関連性は余り考えられていなかった。そして、教育理念として漠然と意識されていたのはドイツの教養主義であった。当時の日本側においては、こうした旧制高校を戦後も維持していこうと考える勢力も少なくはなかったが、その極端なエリート主義は、日本の民主化という当時の至上命題とは鋭く対立するものだった。そして、何よりも、アメリカの対日教育使節団が6, 3, 3制という画一的な教育制度を打ち出し、後期中等教育を新制高等学校に一元化するように求めたため、旧制高校が存続する余地は全くなってしまった。このように、旧制高等学校の廃止という決定が下されたあとで、GHQ の民間情報教育局からリベラルアーツ導入という指示があったのである。

それでは、アメリカ側は、こうして廃止されてゆく日本の旧制高校を活用する、あるいはスムーズに始末するため、新制大学にリベラルアーツを導入するよう求めたのであろうか。この点に関して草原の分析を見てみよう⁽⁷⁾。草原によると、リベラルアーツ導入の発端となったのは南原繁の考え方で

あった。南原は、アメリカの対日教育使節団を受け入れ、日本側でサポートをおこなうためにつくられた教育家委員会の委員長を務め、使節団に数々の重要な情報を伝えていた。その南原は、日本の高等教育に広い視野の人文学的な素養を加える必要を戦前から感じており、そのことを使節団にも提言していた。この南原の提言を受け入れた使節団が、日本の高等教育に人文学的な基礎を導入して一般教育を実施するよう勧告した。そして、これを錦の御旗として、ニューディールのな左翼思想に染まった民間情報教育局がアメリカ的なりべラルアーツ教育を日本に押しつけた、というのである。

人文的素養を重視した南原が、ドイツ的教養主義ではなくアメリカのリベラルアーツを重視していたのかどうかははっきりとはわからないが、南原自身のバックグラウンドからすると、おそらくは特殊ドイツ的とはいえないまでも、大陸ヨーロッパ的な人文学への指向が彼の中にあつたことは間違いないであろう。しかし、アメリカ側、特に民間情報教育局がアメリカのリベラルアーツ教育をストレートに想起したのはごく自然なことである。というのも、学部段階におけるアメリカの大学教育は基本的にリベラルアーツ教育だからである。しかも、そのリベラルアーツは必ずしも専門教育から切り離されたものとはなっていない。たとえば、ハーバード大学には学部レベルの工学部門である工学科があるが、この工学科は日本の大学の工学部のように独立した学部なのではなく、リベラルアーツ・カレッジの一部門となっている。そして、工学科における工学教育は、あくまでリベラルアーツ教育という全体環境の中で行われるとされている。つまり、そこでの工学教育は、リベラルアーツ教育を前提とし、それとの密接な連関のなかで行われるということである。

ただ、ハーバード大学の例はやや例外的である。例外的というのは、学部レベルに工学教育部門があるからではない。それがリベラルアーツ・カレッジの一部門を担っているという、その設置形態が例外的だ、というのである。

(7) 草原，前掲書，104-107頁。

アメリカの大学は確かにリベラルアーツ教育をメインとするが、他方で工学や教育学などの専門学部を有する大学も少なくない。たとえば、今日のミシガン大学では、リベラルアーツ・カレッジのほかに、1学年の学生数が1,000人を超える規模の工学部や、学生数100から300の美術・都市デザイン学部、教育学部、経営学部、看護学部など、8つの学部が学部教育を行っている。ただ、それらの学部も、日本の大学のように個別に学生を選抜するのではなく、まずはリベラルアーツ・カレッジで受け入れた学生全体の中から、2年次、あるいは3年次の時点で所属学生を受け入れていく。そして、それぞれの学部教育が、リベラルアーツ教育の土台の上に、かつそれとの有機的連携の中で行われる、という点では、理念上ハーバード大学の場合と基本的には同じ構造を有しているのである⁽⁸⁾。

アメリカの対日教育使節団、そして民間情報教育局が日本側に導入を求めたりベラルアーツ教育とは、このようにニュアンスに富んだ奥深いものであった。それは、アメリカにおける高等教育の核心部分だといってもよい。その意味で、それはアメリカ側の当事者にとっては自明の前提であり、自明であるが故に、何らかの客観的な分析を経て日本側に提示されたものではなかったといえる。まして、自分たちの国のリベラルアーツ教育が日本の旧制高校で展開されてきた教養主義的、語学主義的な教育とどのように違うのか、といった疑問はおよそ考えつきもしなかった。逆に、日本側からすれば、そうしたある意味で特殊アメリカ的ともいえるリベラル・アーツ教育の理念や、それを反映したカリキュラムの細部などについて理解することは困難だったはずである。

このように、両者のあいだにおける認識の差には大きなものがあったが、それでも、日本側としては、アメリカの要求を何らかの形で受け入れる以外、選択肢はなかった。そこで、文部省は、新制大学のなかにリベラルアーツ教

(8) アメリカの大学におけるリベラルアーツ教育や学部教育については、次を参照。谷聖美『アメリカの大学：ガヴァナンスから教室まで』（ミネルヴァ書房、2006年）第5章。

育を模した一般教養教育を取り入れ、これと戦前に実施されていた専門教育とを機械的に並べることにした。具体的には、新制大学における最初の2年間を前期課程として教養教育にあて、残りの2年間、医学部や歯学部の場合には4年間を後期課程として専門教育に当てるというものである。

結局、新制大学の教育機関は前期と後期を合わせた4年間、医学部、歯学部では6年間となり、学生の就学期間は戦前より長引くことになった。しかも、前期課程と後期課程のあいだに有機的な結びつきはなく、それぞれの専門学部に入学者たちは、前期課程では各自が目的とする専門科目に関係なく、人文、社会、自然科学の3分野から所定の単位を修得することが義務づけられた。

この3分野のすべてで単位を修得するというのは、たしかにアメリカのリベラルアーツ教育における広領域学習という履修システムの形をなぞるもので、そのために、アメリカ側も、日本が導入した新しいカリキュラムシステムを自分たちが主張してきたリベラルアーツの教育であるとイメージしてしまったものと考えられる。しかし、そこでは、リベラルアーツ教育のもう1つの柱である専攻 (major)、あるいは特定領域集中 (concentration) という考え方は脱落していた。

専攻とは、幅広い分野、科目の学習を踏まえて、またそのなかから、特定の領域、具体的なテーマを絞り、そこにおいて高度の専門的な（職業的、実学的という意味ではない）研究能力を磨くというものである。工学部や教育学部に進む学生も、基本的にはこうした専攻絞り込みという流れの中で進路の選択をする。したがって、専攻を選ぶに当たっては、その前提となる広領域学習とのあいだに一定の関連性がなければならない。その関連性を最低限保つために、学生に対して履修指導が施されることになる。ところが、日本の新制大学においては、専攻に代わって戦前からの専門教育、すなわち、法学や工学などの実学的応用学が機械的にリベラルアーツに接続する形になったのである。アメリカのリベラルアーツ教育と、それを日本語に翻訳した一般教養教育との間の懸隔は、アメリカ側も日本側も、きちんと認識しないま

まに制度の改変だけが進んだのである。

こうして、学生は前期課程においては教養教育の必要要件を満たすべくひたすら所定の単位を積み上げることを目的とするようになる。そこで提供される科目群にどのような意義があるのかを理解できないから、教養科目はただただ通過することにのみ意義がある忍耐の問題となる。「パンキョウ」という教養科目に対する蔑称は、学生のあいだのこうした混乱と不満に由来するといつてよいだろう。言い換えれば、前期課程と後期課程の区別と関連性が見えないために、教養科目は専門課程に上がるための無意味な苦行と映るのである。そこでいう専門とは、もちろん実学的応用学のことであり、将来の職業生活に直結するという意味で「役に立つ」学問領域のことである。これに対して、リベラルアーツ教育における専門とは、広い領域での勉強の中から、アカデミックな方法にもとづきながら一点を深く極めるというものである。そこにおける専門という言葉には、良い意味での学問のための学問という響きがある。日本における専門を英語で表すなら、それは profession であり、アメリカのそれを表すには concentration や specialization という言葉がふさわしい。

教養教育導入に伴うこのような前期課程と後期課程の機械的接続という新制大学の構造は、もちろん学生だけでなく教える側の意識にも影響を与えた。まず、後期課程を担当する各学部の側では、教養科目は専門の授業を展開するための時間を奪う邪魔な存在でしかない。そこで、学部側は、教養科目のための時間帯を無視して専門の授業を開講するなど、教養教育体制に圧力をかける。また、後に多くの大学で教養科目を担当するための教養部が設置されると、その所属教員を格下として見下したり、「自分たちの」学生が教養科目の単位を落としそうになると単位認定に介入したりと、いろいろな悶着を起こすことになる。

他方で、教養部の教員も、自分たちの位置づけに対する劣等感から、そして大学院担当から外れているなどの理由で学部教員よりも自分たちの給与が低いことから、何とか自分たちの事態を改善しようと、教養部の学部化や学

部を飛び越えて教養部単独で大学院を設置する、いわゆる中抜き大学院構想を打ち出すなど、あの手この手を繰り出すことになる。総じて、教養教育の機械的な導入は、戦後の新制大学に大きな不安定要素を与えることになったといえよう。これがのちにおける大学改革をめぐる議論で重要なポイントの1つになったことには理由があるのである。

2-2 戦後初期における国立大学の管理運営問題

陸軍大学校や海軍大学校などの軍関係教育機関はもとより、戦前の大学は基本的に国家経営のための人材を養成する機関であった。いうまでもなく、そのような役割は、私立大学よりも官立（国立）大学において顕著であった。1886年に公布された帝国大学令の第1条が「帝国大学ハ国家ノ須要ニ応スル學術技芸ヲ教授シ」という言葉で始まっていることは、国家への奉仕が何よりも要請されていたことを端的に示している。もちろん、戦前においても、このような国家目的への従属に抗して大学の自主性を守ろうとした動きもあった。1913年に京大の澤柳総長（前文部次官）が7人の教授を解雇しようとして、学内の反発を招いて辞職に追い込まれた事件（京大事件、あるいは澤柳事件と呼ばれる）などがその好例である。しかし、全体としてみれば、戦前の大学、なかでも国立大学が国家に従属する存在であったことは否定できない。であればこそ、アメリカ、およびGHQは日本の高等教育体制全般を民主化すべく、広範な取り組みを見せることになったのである。それは、アメリカの対日教育使節団報告書の中における民主化の諸提言の中に如実にみることができる⁽⁹⁾。

報告書は、戦前の大学体制が国家に従属し、文部省による強力な官僚的統制のもとにあったことを強く批判したうえで、今後の大学は国民一般に開かれたものにならなければならないと述べる。大学は、国家への奉仕ではなく、高等教育を受ける自由が女性を含めた国民各層に解放されなければならない

(9) 前掲復刻版参照。

こと、能率的で人道的な個人を教育すること、社会の要請に応えることなどを目的としなければならないというのである。戦前の細分化された高等教育制度が持つ差別と格差の構造を打破し、帝国大学の特権的地位を崩すことや、実学的応用学偏重の教育内容を見直してリベラルアーツ教育を取り入れることなども、すべて民主化という意味合いを持っていた。そのうえで、報告書は、学問の自由を守る上で教授会が重要な役割を果たすということを指摘している。そこから、戦後高等教育改革の重要な側面として、大学の管理運営という問題が出てくる。

この問題に関しては、GHQの当初政策は文部省の権限を大幅に縮小、分散することであった。そもそも、対日教育使節団の報告書は、文部省の役割を「指導、奨励、促進」に限定し、監督、統制の権限はこれを持たせないようにすべきだとの勧告を行っていた。では、こうした考え方を高等教育に当てはめるとして、それでは、文部省が失うと予想された権限の受け皿をどこに持って行くのか。それを最初に具体化したのが国立大学の地方移管案だった。民間情報教育局が出した案によると、国立大学は、旧帝大系など10大学を除いてすべて都道府県に移管し、その管理運営を地方にゆだねることが考えられていた。これは、おそらくアメリカの州立大学システムを念頭に置いた案だったのであろう。このような案に文部省が強く抵抗したのはいうまでもないが、当時における地方自治体の財政逼迫という状況に鑑みて、地方移管案に反対する意見は同省以外にも日本側に少なくなかった。

この日本側の反対意見は、その後の管理運営問題における政治的な対立とは違って、まだ保守と革新のイデオロギー的な確執という側面は表面に出ていなかった。つまり、地方移管案に対する日本側の反対は保革を超えたものだったのである⁽¹⁰⁾。特に、1946年に設置されて以来大学改革をめぐって独自の検討を行ってきた教育刷新委員会⁽¹¹⁾と大学基準協会⁽¹²⁾がこぞってこの案

(10) ペンベル、前掲訳書、64-65頁。

(11) 1949年教育審議委員会に名称変更となる。さらに、自らの建議に基づき、1952年に中央教育審議会として再出発した。

(12) 1947年に46の国公立大学が結成。1959年には財団法人となる。

に反対したことは大きい。また、民間情報教育局も、新設される地方教育委員会の手に国立系大学のほとんどすべてをゆだねることにはさすがに無理があると考えていた節がある⁽¹³⁾。そのため、この案はすぐに撤回されることになった。

しかし、民間情報教育局はなおもアメリカ型の大学形態にこだわった。そして、今度は大学理事会 (board of trustees, または board of regents) による大学の管理・統制方式を持ち出した。これは、アメリカの大学、特に州立大学の一般的な管理・運営機関を日本にも導入しようというものである。

一般に、アメリカの州立大学は、州憲法または州法にもとづいて設置されており、州による設立という形をとりながら、制度上は州政府執行部からも州議会からも独立した法人である。しかし、そのことは州立大学が完全に自己完結的な自治機関であることを意味しない。州立大学はあくまで州民の福祉や教育機会の上昇という公共目的に奉仕しつつ、他方で学問研究の自治を貫徹するという、2つの目的のバランスの上に立って機能するものと考えられている。そして、このバランスを機構的に担保するのが大学理事会である。大学理事会は、大学の内部に対しては最高の管理運営機関であるが、他方では、大学と外部の政治的、社会的な影響力との間に立って緩衝機能を果たすものでもある。

州立大学理事会のありかたは、大きくいって2つに分けられる⁽¹⁴⁾。1つは、理事会の理事 (regents) を州内の有権者が直接選挙で選ぶというものがある。その典型的な例であるミシガン大学の場合には、理事は州内8つの裁判所管区ごとに選挙される。そして、議員や知事の選挙におけるのと同様、通常は民主党と共和党双方が候補者を立てて競い合う。理事選挙は日程的に議員選出など通常選挙と同じ日におこなわれる。そして、この選挙を通じ

(13) 大崎, 前掲書, 129頁。

(14) 大学理事会のあり方やその歴史については、当時においても上原専祿がかなり詳細な検討をおこなっている。上原, 『大学論』(毎日新聞社, 1949年)。なお、ここではその復刻版, 『戦後教育改革構想Ⅱ期11』(日本図書センター2001年)に依った。

て選ばれた理事が大学理事会を構成する。もう1つのタイプは、選挙によってではなく、任命によって理事を選出するものである。任命の仕方は州によって様ではないが、多くの場合、知事や副知事、州最高裁判官などが宛て職で理事になると同時に、同窓会や学生団体などからも理事が選出される。

このように、理事選出方法には2つのタイプがあるが、その機能や位置づけはどこでもほぼ共通している。すなわち、州立大学ではこの大学理事会が最高意志決定機関であり、形式的には人事から財政、教学に至る大学内部の事項の一切を取り仕切るのである。もちろん、州立大学であるから、多かれ少なかれ州から予算を配分されて大学は運営される。そこに、州による財政面からのコントロールが働く余地があるし、実際に予算獲得をめぐる大学と州との関係には流動的な側面がある。こうして、大学側は予算獲得を有利に運ぶために、州都に事務所を置いて州政府や州議会議員に働きかけることになる。

しかし、このように実際上は州立大学が州政府やその議会から一定の政治的影響を受けることがあるとしても、法形式上は、大学を対外的に代表し、かつ対内的には管理運営機関として上位に位置するのは、大学理事会なのである。いいかえれば、州立大学が法人として自立するのは、大学理事会のこのような位置づけ故なのである。それがアメリカの州立大学における自治の形である。私立大学の場合も、通常その自治と管理運営を担うのは州立大学理事会と類似の団体であるが、もちろんそれは州憲法や州法に直接根拠を持つということではなく、州立法部による設置認可にもとづいておこなわれる。

このように、大学は独自の意志決定と管理運営をおこなう機関を通じて活動する。そして、このような独自の行為能力を持った存在として、それは法人としての地位を有する。法人であるから、当然自治的な行為能力を持つ。アメリカでは、大学の設置を指す言葉としてチャーターリング (chartering) あるいはチャーターの付与という用語が用いられるが、日本で通常おこなわれるようにチャーターを特許状あるいは憲章と訳すと、その法的な意味が失われてしまう。チャーターを付与するということは、それ自体の中に、独立

した法人の設置を認めるということを含んでいるからである。州立であろうと私立であろうと、大学の設置を認可するということは、自立的な決定機関を備えた法人を認可するということなのである⁽¹⁵⁾。これは、同じく州がチャーターで設置認可する自治体の場合と同じである。したがって、大学を設置した上でそれを法人化するかどうか、というような問題はアメリカでは想定外である。占領期における日本の大学について、民間情報教育局がその管理運営について大学理事会制という案を打ち出した際にも、彼らの念頭にあったのはやはりアメリカの大学設置方式であったはずである。

こうして、民間情報教育局は、大学理事会、すなわち、何らかの形で選出された学外者を主とする決定機関を設けて、これが大学の管理運営に当たるという案を出してきた。繰り返しになるが、これはアメリカ側からすれば自然な発想であった。しかも、大学理事会は通常の大学運営においてはその細部に口を挟むことはなく、たとえばカリキュラムの日常的な設計や教員の人事は実質的に各学部や学科の教授会の自治に委ねられているので、大学理事会による独裁的な大学運営がおこなわれることはないのである。もちろん、法的な最終決定権をも与えられている以上、大学理事会が人事案件を覆したり、特定学科の新設や廃止を一方的に決めたりするということは、絶無とはいえない。絶無ではないが、通常はあまり考えられない⁽¹⁶⁾。しかし、当時の日本には、その形式と実態の微妙なバランスを理解するための十分な情報と理解は存在していなかった。

(15) この点については、脚注においてであるが、ペンベルも指摘している。ペンベル、前掲訳書、第3章注31を参照。なお、日本的に考えると、州立大学の場合には公法人ととらえられなくもないが、アメリカの大学に公法人と私法人というような区別はない。

(16) アメリカにおける大学理事会のこのようなあり方については、カリフォルニア大学機構の総長を務めたカーが、1960年代に行われた永井道夫（もと東京工業大学教授、三木内閣時の文部大臣）との対談のなかで指摘している。しかし、これは日本ではほとんど注目されなかった。永井道夫『大学の可能性』（中央公論社、1969年）、190-192頁。

2-3 逆コースと大学の管理運営

このように、大学理事会案は本来アメリカ的文脈のなかから出てきたもので、最初は日本の民主化という大きな方針の一環であった。これに対して、日本側関係者にとって、大学の管理運営は、伝統的な教授会自治になるか、あるいは国・文部省による垂直的な統制になるか、どちらかだというのがそれまでの理解だったのである。日本側の各当事者は最初困惑し、民間情報教育局の意向に沿うと考えられるさまざまな独自案を工夫したが、それが大学自治の根幹に関わる問題だと認識されたこと、そして、ちょうどその頃、冷戦の始まりとともに占領政策が急変して逆コースと呼ばれる動きが始まったこと、という2つの理由で、この問題は短期間のうちに著しくイデオロギー的な性格を帯びるようになっていった。この点に関して、少し長くなるが、ペンベルによる分析を引用してみよう⁽¹⁷⁾。

「(文部省や大学関係者から出されたさまざまな)改革案はそれぞれ個性的な特徴を持つてはいたが、保守と革新双方の陣営、また戦前期にも対立が見られた大学と政府両者の間には大きな相違が見られ、その亀裂は占領軍の逆コースと相まってさらに決定的なものになっていた。政府—保守陣営側が重大な関心を寄せていたのは、民間情報教育局と文部省が共同してまとめ上げた試案(大学法試案要綱⁽¹⁸⁾)についてである。その試案によれば、文部省は15名の委員からなる中央審議会を創設し、その内訳は国公私立の大学学長から選出された者が6名(国公立3名、私立3名)、衆参両院の文教委員会が任命する者がそれぞれ1名、文部大臣が任命し国会が承認したものが7名というものであった。この新たな審議会は、日本の大学教育全般にわたる政策、大学に関する法律の改正、大学の設置・廃止、授業料の値上げや施設経費など、さまざまな内容について勧告する権限を有するものとされていた。

(17) ペンベル、前掲訳書、65-66頁。

(18) 大学法試案要綱の簡潔な要約については次を参照。堀雅晴「私立大学における大学ガバナンスと私学法制をめぐる歴史的検証：2004年改正私学法の総合的理解のために」『立命館法学』第316号(2007年)232頁。

それぞれの大学は、13名の委員会からなる『管理委員会』あるいは理事会を置くものとされ、その内容は大学学長、文部大臣により任命され国会で承認された者3名（そのうち少なくとも1名は、大学が所在する地域に定住する者）、県知事により任命され県議会の承認を得た者3名（ただし、3名とも大学が所在する地域に定住する者に限る）、大学同窓生の直接選挙が同窓会の決定した規則によって選出された者3名、そして大学の教授会から選出された教授3名からなるものとされた。この委員会は、大学の行財政に関する方針を決定できる強大な権限を有するものとされている。

また、大学の学長は、管理委員会によって6年ごとに選任され、主に委員会の方針の運営に責任を負うこととされていた。学長は教授会に助言することができ、またあらゆる問題について文部省に報告する義務を負うものとされた。

一方で、教授会の権限は大きく制限されていた。学長や教員の選任権も失い、単に推薦するだけの役割に限定されていた。さらに、人事、財政、教科に関する権限も喪失することになった。」

これは、明らかにアメリカ的な大学理事会制度に日本的な国家統制の色合いをブレンドしたものである⁽¹⁹⁾。そのような案を民間情報教育局が特にとがめ立てしなかったのは、その頃になると占領政策が大きく方向転換して反共政策が中心となっていたからである。日本の伝統であった大学教授会による自治(事務官の人事や財政に関する権限を有していないことなどを考えると、その自治権を過大に評価することはためられるが)が左翼急進主義の浸透を加速させるのではないかという疑いが占領軍側に生まれていた。1950年に日本を訪れた第二次対日教育使節団も、やはり教授会からその権限を取り上げ、学外者を多数とする大学理事会的な機関による大学運営を勧告していたのである⁽²⁰⁾。

(19) アメリカの大学の管理機関については、谷聖美、前掲書、33-35頁を参照。

(20) *Report of the Second United States Education Mission to Japan*, submitted to the Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, September 22, 1950, p. 21, 前掲, 日本現代教育基本文献叢書, 『戦後教育改革構想 I 期1』所収。

しかし、大学の管理運営に学外者の意見を反映させるというアメリカ的な発想は、日本の大学関係者に理解されるものではなかった。特に、戦前の帝国大学に対する国家の介入を契機に教授会自治が強化されたという経験は、この問題が歴史的重要性を持つという認識を生み出す背景となっていた。しかも、GHQのお墨付きを得て1947年に成立した学校教育法では、その第59条（当時）で、大学に教授会を置き、これが大学の重要事項を審議することを義務づけていた。大学側はこの学校教育法によっていったんは教授会自治の法的根拠を獲得していたのである。しかしそれは、大学管理委員会システムとは矛盾する可能性を持つ。こうして、大学関係者による管理委員会方式への反発はいやが上にも強くなった。しかも、当時大学の学費値上げに対する学生団体による抗議行動が激化しており、これが大学の管理問題と結びついてしまった。結局、文部省、およびそのバックにあった民間情報教育局は、大学管理委員会システムの導入をあきらめざるを得なくなる。

ただ、管理運営問題の混迷は、文部省にとってむしろ好機ととらえられたようである。同省は、表向き日本版大学理事会創設案を何らかの形で生かした大学管理方式を法案化すべく、さらに検討を重ねた。そして、その過程で国のコントロールが十分及ぶよう、いろいろな工夫が考えられたのである。

もともと、大学の管理運営方式に関して大きな反対運動を招いてしまった直後は、さすがに文部省も事を慎重に運んだ。そこで、この問題について大学関係者の意見を聞くため、1949年、同省は大学管理法起草協議会という審議機関を発足させた。委員長は吾妻栄・東京大学法学部教授がつとめた。この協議会は、教育刷新委員会（後の中央教育審議会）や日本学術会議、国立大学長会議、日本教職員組合などから、左右を問わず20名の委員を集める、というものである。このような形をとった背景には、当時片山・芦田両内閣という保革連立政権成立に端的に表れているように、革新側の勢力もかなり強かったということが大きいであろう。

同協議会は、各方面からのヒアリングをおこないつつ検討を重ね、1950年に第一次試案を作成した。その試案はまず、国立大学全体の管理運営を統括

する国立大学審議会を設置することを求めている。これは基本的に大学法試案要綱の線を引き継いだものである。審議会は、形の上では文部省が設置し、学長の互選によって選ばれた5委員、日本学術会議が推薦した4委員など、大学関係者から選ばれた23人の委員によって構成されるものとされた。また、この審議会は形の上では文部省の下に設置されるが、その独立性は高く、大学関連の予算案、国立大学関連法案の立案、大学の設置改廃など、重要事項について幅広い審議権を持ち、しかも、文部省はこの審議会の承認を得たものでなければそれらの事項について決定をおこなうことができないとされた。高等教育政策においては、文部省は脇役の位置に置かれたわけである。

また、個々の大学においては商議を設置すべきとしている。これは実質的にはアメリカ型の大学理事会に通じるものであり、従ってその委員のうち大学教授から選ばれる者の数は全体の3分の1以下とされた。そして、学内運営のほとんどの事項について、この機関が実質的に最上級の権限を持つものとされた。もちろん、学内運営の日常的な最高責任者は学長だが、学長は商議会の意に反しては行動できず、そもそも、その学長選出自体が商議会によっておこなわれるのである。協議会の案によると、教授会もまた商議会に従属し、その自治権は限定されたものとなる。

協議会案は、教授会の権限を制限して商議会を大学の最高決定機関とするという点で、日本のそれまでの大学自治観とは対立する側面を有している。しかし、中央レベルに置かれる国立大学審議会は文部省に優越し、しかも、革新陣営に属する者も含む広範な大学関係者を代表するよう構想されていた。従って、ペンベルが指摘するように、それはとくに保守的な色彩が濃い案というわけではなかったのである⁽²¹⁾。

ということは、この案は文部省にとってはおもしろくないものだ、ということになる。否、その点はむしろ当初から同省が織り込み済みのことだったのかもしれない。というのも、同省は起草協議会案に表立って反対すること

(21) ペンベル、前掲訳書、71頁。

はせず、その修正という形で自らの狙いを実現しようとしたからである。実際、その後文部省による修正案では国立大学審議会の委員数は縮小され、全国レベルで大学を代表すべしという当初あった性格規定も削除される。また、一時は考慮された学生団体の意見を聞くという必要性も、さりげなく無視されるようになる。審議会は、形式面だけでなく権限の上でも文部省の管轄下に置かれ、その独立性は否定されることになっていく。そして、大学や学部を設置、改廃、大学関連予算、施設造営など、重要事項については、当初文部省は審議会の承認を経た上で初めて決定できることになっていたのが、単に審議会の意見を聞くだけでよく、その意見には拘束されない、という形で法案化がなされる。つまり、大学については、文部省が最終決定権を握る形に改められたのである。

こうなると、アメリカ的な大学管理委員会システムは、形骸化どころか全く別物になってしまう。折しも GHQ はレッドパージを開始し、また、50年6月には朝鮮戦争が始まるというタイミングだったため、高等教育政策におけるこうした国家統制主義的な動きを民間情報教育局もあえてとがめ立てすることはしなかった。ただ、文部省も、自ら設置した起草委員会の考えを完全に否定するということではできず、個別部分ではその試案を多く取り入れて法案を作成していった。こうして、法案はアメリカ的な大学管理委員会システムと日本的な官僚統制とが混在する折衷的なものとなる。

1951年3月、文部省（形式的には内閣）は国会に国立大学管理法案を出す。同時にまた、同じような趣旨のもと、公立大学を対象とする公立大学管理法案、そして関係法律の整理法案も提出された。国会の審議においては、これを通そうとする政府・保守陣営と、反対する革新陣営が対立、駆け引きも含めて議論が続いた。しかし、当時国会では保守陣営が圧倒的多数を握っていたにもかかわらず、この法案は継続審議を繰り返した末、結局廃案となってしまう。文部省としては、起草協議会の当初案よりその位置づけを大幅に引き下げたとはいえ、折衷案として残した国立大学審議会の実現には気乗りがしなかった。大学側も、学外者が多数となる商議会の設置には反対だった。

日教組などの革新陣営が大学の国家管理強化に反対したのは自然である。要するに多くの反対を前にして、是が非でも法案を通すというインセンティブが政府や文部省にはなかったのである⁽²²⁾。

2-4 文部省による管理運営強化の試み

他方で、文部省は国立大学の管理運営に関して改めて独自案を作成し、大学に対する自らの統制権限を強化しようと試みている。すなわち、1952年10月、日本の独立を保障するサンフランシスコ講和条約が締結されたのを見届けた上で、文部省は新たな大学管理法案を自ら作成した。それによると、文部省の上に立つものであれ、その下に位置するものであれ、全国レベルで国立大学に関する政策や管理運営を司る審議会のような構想はもはや維持されなくなっている。また、主として学外者からなる大学管理委員会のようなものも姿を消している。

これに対して、この案では、文部省が個々の国立大学を統括するという方式が前面に打ち出されている。すなわち、大学の学長の任命権は文部大臣に与えられることになっており、その学長は文部大臣の監督を受けることが明示されたのである。これは、表向き、1949年における新制国立大学の発足に際し、暫定的に文部大臣が各大学の学長を任命するという手続きをとったことに倣う、というものであった。しかし、それが文部省による国立大学に対する支配の強化を意味することはいうまでもないであろう。この案ではまた、各大学の内部運営については各学部からの委員で構成される評議会を設ける

(22) 大崎、前掲書、155-156頁を参照。大崎は、文部官僚として体験したこの問題の経緯について、彼の別の著書で次のように率直に語っている。「一つには、要するに折衷的な法案だからどこも積極的に『ぜひ通そう』という力がなかったということですね。それから司令部の方もだんだん占領の末期が近づいて、あんまりがたがたするものを無理押ししたくないという気持ちもあったんでしょう。それから、政府与党もどうも余り熱心だという感じは、ま、私は当時下っ端で首脳部の意見などを直接聞いたわけじゃありませんけどもね、積極的に成立させようという気持ちはなかったみたいですね。その結果、第10国会には一応出して、11、12と、あと2国会継続審議になって結局不成立になります。」大崎『戦後大学史』（第一法規、1988年）、289頁。

こととし、これが人事基準や学則など、重要事項を審議することになっていた。文部大臣の強い統制下にある学長を中心としつつ、学内の声も一定程度反映されるという形をとったわけである。

文部省が部内的に作成したこの大学管理法案は、しかしながらマスコミに漏れることとなり、革新陣営はもとより、大学関係者、そして当のマスコミからその統制主義を激しく批判されることになる。そこで文部省は、1953年、それまでの教育審議会（以前の教育刷新会議）を改組して新たに設置された中央教育審議会⁽²³⁾にこの問題を検討するよう諮問し、法案に関しては一步退くことにした。諮問された中央教育審議会は早速検討を始め、翌年には文部省案に参事会という新たな制度を付け加えた案を作成した。参事会はそれぞれの国立大学ごとに設けられ、学長、その大学の教授から選抜された者、それに学外の委員によって構成される合議機関だと考えられていた。それは、明らかに以前の大学理事会方式を加味したものであり、文部省的な官僚統制と、学外者による管理運営という方式を前者優位のうちに折衷するものだったといえる。ただ、中央教育審議会によるこのような折衷案の作成はその時点ではさして反響を呼び起こさず、検討がさらに進められる動きもなかった。こうして、法案という形では大学管理法は挫折することになる。

しかしながら、文部省は国会での対決を避けつつも、その間実を取る試みをいくつかおこない、それに成功している。そのひとつが、1953年4月に制定された省令「国立大学の評議会に関する暫定措置を定める規則」である⁽²⁴⁾。これは、個々の国立大学に評議会を設置し、これに重要事項を審議させるというものである。評議会自体は戦前の帝国大学で重要な役割を果たしてきたが、これまで述べてきたように、GHQ 主導の戦後改革のなかではその位置づけが宙に浮いていた。しかも、1949年に制定された国立学校設置法第12条で

(23) 教育刷新会議から中央教育審議会に至る戦後改革期の流れは少々複雑であるが、次が簡潔に叙述している。羽田貴史、加藤博和、保坂雅子『中央教育審議会と大学改革』（広島大学大学教育研究センター、1999年）、8-11頁。

(24) 草原、前掲書、111頁。

は、「この法律または他の法律に別段の定めのあるものを除く外、国立学校の組織及び運営の細目については文部省令で定める」と規定されていて、国立であるならば、大学についても文部省が「運営の細目」と認めさえすれば、その機構や組織を自らの意向に沿って定めることができるようになっていた。文部省はそこに目をつけ、このような省令をつくったのである。以下、次の学長選考問題も含め、海後と寺崎による詳細な研究⁽²⁵⁾にもとづいてその概要を跡づけてみよう。

この省令によると、複数の学部からなる国立大学には必ず評議会を置き、単科大学の場合でも、もしそのように望むならそこにも評議会を置くことができる。評議会の構成は、原則として学長、各学部長、各学部から2人ずつ選ばれる教授、および附置研究所の所長である。このうち、学長と学部長、研究所の所長については、それが誰であるのかということは一義的に決まってくる。しかし、学部選出の教授については、省令ではその方式について特定されていない。ただ、省令第3条は「評議員は学長の申出に基づいて文部大臣が任命する」となっていた。従って、形式的には評議員は学部教授会の意向にかかわらず任命されることになり、発令者は文部大臣となる。もちろん、大部分の大学においては、評議員は教授会における選挙、または学部長の指名によって選出され、通常はその原案が尊重されるのが慣例となっていた。また、教育公務員特例法の縛りから、学長（厳密に言うと学長候補者）は評議会の選考に基づいておこなわれることになっており、任命権者である文部大臣は評議会の選考に依らない者（たとえば学外者）を勝手に任命できない。しかし、大学側が出してきた学長候補者を任命しないということは形式上可能であり、実際そのような解釈が強行されたこともあった。いずれにせよ、法令上は、評議会は学部代表としての地位を与えられず、あくまで全学の機関とされた。しかも、評議会の権限はかなり限定的なものになっていたのである。

(25) 海後、寺崎、前掲書、628-630頁。

すなわち、「評議会は学長の諮問に応じて次の各号に掲げる事項を審議する」とされ、学則や全学の規則などの制定改廃、予算の概算要求方針、教員の人事基準、学部や学科の改廃案、学生の処分など厚生補導関係案件、そのほか大学運営に関する重要事項などが諮問の対象とされた。ただ、これらの事項の決定に当たって、学長は評議会の議決または承認を得なければならないとは省令には一言も書いてないため、学長の決定や行動に対する評議会の権限は極端な場合、お飾りに過ぎないものとなりかねなかった。もちろん、実際の大学運営においては、学長は評議会の背後にある部局の意見や動向を無視することは難しい。しかし法令上はできないわけではない。法人化以前の国立大学について、それが教授会や評議会での合議制の故に迅速な決定や必要な改革をおこなうことができないという批判が多くなされたが、実際にはそうした批判がターゲットにした大学自治の法的枠組みは、現実にはきわめて脆弱なものとなっていたのである。そして、大学の自立性は、学長などの任命に関する文部省の措置によってさらに弱められることになる。

しかし、その件に触れる前に、評議会に関する文部省令の作成に文部省内部で直接携わった大崎仁の証言を見ておこう。大崎は後にこの間の経緯を振り返って、次のように述べている。「(大学管理法が) 不成立になったものですから、要するに学校教育法・教育公務員特例法あるいは国立学校設置法などの法律的ギャップは埋まらないままとなったんですね。そこで、何とかしなければならんという意見は引き続いてあったんです。それで具体化したのは評議会に関する省令です。評議会というのは元来昔は帝国大学にしかなくて他の単科大学にはなかったんです。新制では帝国大学以外も少なくとも複数学部の大学になったので、評議会的なものが要るのに根拠規定が無くては困るという。これは国立大学協会の要望もあって、暫定措置を定める省令というものをつくったんです。暫定措置ですからあんまり権限も強くしないで、評議会というのは学長の諮問機関みたいな、学長が主催して学長の諮問に応じて何か重要なことを審議する機関という具合に位置づけたのです。(中略) 大体、暫定規則に添った評議会ができて運営をして、結局今日(注：1988年)

に至っていますね。大学法試案とそれから大学管理法、それから、それが不成立の事後措置というのを一口で言うとなんなことです⁽²⁶⁾。」文部省サイドからすると、この省令はあくまで技術的な暫定措置ということになるが、その重要性は寺崎が述べているように、それが「結局今日に至っている」ことである。教育公務員特例法や学校教育法など他の法令による制約はあるものの、全体としては、この通達が法人化以前の国立大学の管理運営について、その骨格をつくったのである。

さて、評議会に関する文部省令は、少なくとも形式的には学長に強い権限を与えていたが、その学長の選任については何も述べていない。そこで文部省は、通達という形でこの案件を処理することにした。すなわち、評議会に関する省令公布の翌日、「国立大学学長選考等に関する要綱」(第1案と第2案の2つの形をとった)、「国立大学学部長選考等に関する要綱(案)」という2種類の要綱を、通達という形で各大学長に送達した。日付から見て、それらは評議会に関する文部省令とセットで考えられていたことがわかる。このうち、学長に関する選考要項の第1案は、学長候補者の決定を部局長で構成される協議会でおこなうという方式を提示している。それによると、協議会が大学の内外から推薦した者の中からまず5人から10人の学長候補「適任者」を選び、その中から協議会自身が絞って多数決で1人の候補者を選び、その候補者を文部大臣に具申するというものである。また、第2案では、協議会の役割は、学長候補者を選ぶための選挙を実施することである。その場合、協議会が大学の内外から5人から10人の適任者を選び、その適任者を候補者として学内の選挙をおこなう。選挙権は原則としてそれぞれの大学の教授が有するが、助教授や専任講師に選挙権を与えることも可能とされた。そして、学内の選挙で最多の得票を得たものがその大学の学長候補者になるという仕組みである。選挙で決定された学長候補者は文部大臣に推薦され、通常はその通り任命される。この第2案はそれまでの日本の国立大学において慣行的

⁽²⁶⁾ 大崎、前掲『戦後大学史』289-290頁。

におこなわれていた学長選出方法に近く、事実上すべての国立大学がこの方式を採用した。

また、学部長の選考に関しては、教授会でその候補者を1人選び、それを学長が文部大臣に推薦する。学部長の場合も法令上の任命権者は文部大臣であるが、ここでも通常は学部教授会の意向がそのまま承認される。しかし、教授会の権限については、それ以上は何も特定していない。

以上要するに、文部省が出した評議会や学長に関する方針は、大学の管理運営に関する枢要の部分に関してこれを法律で定めるのではなく、省令で定めることによって国会での論戦を回避し、国立大学の運営上の慣行を一定程度認めつつも、それらに対する文部省の上位性を明確にしたものといえる。各大学の慣行的な運営方法が容認されたとはいえ、それはあくまでも容認のレベルでしかなく、その容認をいつまで、またどこまで続けるかは、実は文部省のさじ加減いかんにかかっていたのである。別の形で言えば、国立大学は文部省というお釈迦様の手の内でのみ行動の自由を有するという形がとられたのであり、その手がどれほど広げられるか、あるいは逆に固く握りしめられるかは、結局文部省次第ということになったのである。

しかも、お釈迦様の手のひらの上で動くということは、単に行動範囲にとどまらない問題を伴うということを示唆している。それは、手のひらの「上で」、すなわち、行動の土台がはじめから文部省によって与えられているということである。すなわち、国立大学は文部省に支えられていると同時に、いわば物理的に同省によって所有されているということ、これである。戦後の国立大学が、文部省、ひいては国による護送船団方式のもとで厚く保護される一方、その事実上の所有権によって、施設、定員、学部学科の増設改廃、さらには幅広い領域をカバーする概算要求制度を通じておこなわれるさまざまな注文事項に至るまで、管理運営のほぼ全般を統制されるというシステムがこうして確立したのである。学長や部局長が絶えず文部省の顔色をうかがい、概算要求のために上京すると、自分の子供かそれよりも若い年代の文部官僚に鼻であしらわれる、という見慣れた光景は、国立大学のこのような位

置づけを象徴的に物語っているといえよう。

確かに、国立大学の管理運営に関する要の部分是一片の省令で規定するという問題点は国会でも若干議論され、学術世界からの批判もなくはなかった。しかし、文部省は暫定措置であるといういいわけでそうした批判をかわしてしまった。また、行政的、事務的な暫定措置という表向きの看板が、本来なら激しい反対運動を引き起こしても不思議ではない問題から人々の注意をそらしてしまった。文部省はアジェンダのコントロールに成功したといってもいいであろう。これ以後、1950年代の終わり近くになるまで、国立大学の管理運営問題が再び大きな対立を生み出すことはなかったのである。

3. 制度定着後の時期における管理運営の動向

3-1 国立大学管理運営問題の再燃：1960年前後

これまで縷々述べてきたように、戦後の国立大学については、まず占領軍による1県に1つの4年制（医学部等は6年制）大学の設置や、アメリカ的な大学理事会制度導入の試みがあり、日本側はその趣旨を十分理解できないまま前者に関しては押し切られ、後者に関しては結局要領を得ないで終わることになった。そして、サンフランシスコ講和条約による日本の独立とほとんど軌を一にして、管理運営面では文部省令によって国による統制がかなり担保される形が作られたのである。そして、この状態は1950年代、基本的には安定していた。その理由は、すでに述べたように、1つには文部省がアジェンダのコントロールに成功したからである。他方で、この時期においては学生運動が分裂、内部抗争を繰り返しながら衰退していたことも影響している。

しかし、後者に関しては、1950年代の末ごろになると状況が変わってくる。特に学生の動きを刺激したのは、いうまでもなく60年安保問題である。日米安全保障条約は、サンフランシスコ講和条約と同時に締結されていたが、その片務性の故に、保守陣営内部でもしばしば議論になり、重光葵などによって改訂の試みがおこなわれたものの、失敗してきた。そうした経緯に立って、1959年4月、当時の岸内閣は安保改定交渉再開を決定したのである。これに対して、革新陣営や労働界などから反対の声が上がり、この年の5月に入ると、早くも北海道大学教養部（当時）では学生大会が開かれ、5月15日に予定されていた全学連統一行動に合わせて半日ストライキをおこなうという決議がなされるなど、動きが慌ただしくなっていた。そして、よく知られているように、このいわゆる60年安保問題をめぐり、学生運動は翌1960年の6月にかけて急速に先鋭化していく。

これに対して、文部省は1960年1月、過激な活動をおこなう学生を退学処分にするなどの措置を講ずるよう、各大学の学長に「要請」をおこなった⁽¹⁾のを手始めに、大学の管理運営への関与を強め始める。同じ頃、大野自民党

副総裁が、国立大学文化系大学を学生運動の温床とみなしてこれを廃止すべしとの観測気球を打ち上げた。これを受けて、松田文部大臣は、理工系の学部のみを国立大学で運営し、人文社会系の学部は私立大学へ移管させるという案をかなり具体的に示すに至った⁽²⁾。これはもちろん一種のブラフであり、すぐに撤回されたが、政府・文部省のもつ「お釈迦様の手」の威力を大学関係者に強く印象づける効果を持ったということは容易に推測できる。

この年の5月になると、今度は松田文部大臣が中央教育審議会に対し、「大学制度の改善について」というタイトルで大学制度の全面的な再検討を諮問した。「大学制度の改善」とは一見穏やかであるが、狙いは大学の管理運営体制の強化にあった。この諮問について、文部事務次官は、その理由を概要次のように説明している⁽³⁾。ここでは、国立大学に関する部分のみを取り出してみる。

まず、大学の管理機関として機能している学長、学部長、評議会、教授会などは、学校教育法や国立学校設置法で規定されている。しかし、それらの権限、相互の関係、合議制機関の場合にはその構成などについては必ずしも明確な制度設計がなされてきたわけではない。学長や学部長などの選考についても改めて検討し直す必要がある。教員についてもしかりで、その選考、任免、分限、懲戒など、身分上の問題については現在の教育公務員特例法の規定だけでは不十分である。この問題は、現在（注：その当時ということ）は、それはあくまでも大学管理法のような法律が制定されることを予定して、それまでの間暫定的に定めているだけなので不十分、不安定だ。したがって、大学の管理運営に関する恒久的立法が必要である。

大学の管理については、大学の設置者である国の大学に対する監督権という問題がある。それは大学自治の問題でもあるが、大学自治については教員の人事について教育公務員特例法に定めがあるだけで、ほかの側面について

(1) 文部省『学制問題に関する大臣談話および通達等』（文部省資料、1969年）31頁。

(2) 野村平爾『大学政策・大学問題：資料と解説』（労働旬報社、1969年）830頁。

(3) 海後宗臣、寺崎昌男『大学教育』（東京大学出版会、1969年）633-634頁。

は何も規定がない。それどころか、文部省設置法によると、文部大臣には大学に対する監督権限が与えられていない。したがって、大学の管理運営は事実上個々の大学の自由裁量、ある意味でその自治に任されているのが現状である。これでは困る。国立大学は国費によって設置、運営されているのだから、もう少し文部大臣の監督が認められてしかるべきである。そもそも、大学教員による政治活動という面でも、大学自治という面でも、自ずと限界があるはずだ。難しい問題ではあるが、こうしたことはやはり問題として提起されるべきである。

さらに、中央教育審議会に対する諮問文書の中で、文部大臣は諮問理由について次のように述べている⁽⁴⁾。「戦後おこなわれた教育制度の改革によって、我が国の高等教育機関は等しく新しい性格、内容を有する大学になったが、その実施の状況を見るに、我が国の実情にてらし、なお種々検討を要する問題がある。また、最近の産業経済ならびに科学技術の発展にかんがみその改善を要望する向きが少なくない。よってこの際その目的・性格、設置、組織編成、管理運営等について根本的に検討を加え、その改善を図りたいと考える。」

これが日米安全保障条約改定をめぐって政治情勢が著しく騒然とする中でおこなわれた諮問である。その政治情勢との関連については、何ら明確には触れられてはいない。それは、政治情勢を大学問題でさらに緊迫させることは避けたいという文部相側の意図の表れであろう。また、諮問の各論においても、たとえば「大学の設置および組織編成について」という、本来なら大学関係者や学生運動、あるいは革新陣営が即座に反応してもおかしくない事項については、「大学の数、配置、組織編成ならびに専攻分野別による学生の数等について検討し、その改善を図る必要はないか」と、学部学科等の制度的編成を改善強化するための行政的対策とも見えるような表現になってい

(4) 中央教育審議会の答申は、そのほとんどが文部科学省によってウェブ上で公開されている。「中教審」というキーワードと答申の年度で検索すれば、諮問内容と答申の全文を容易にダウンロードすることができる。

た。また、学生運動についても、諮問事項としては「学生の厚生補導について」と当たり障りのない表現になっており、事項内容も「学生の厚生補導について検討し、その改善を図る必要はないか」と、一見すると学生へのサービス拡大を図ることだけが想起されるような文章がごく短く付されていただけであった。

このように、本来の意図を隠して諮問をおこなうという文部省の狙いは当たり、安保反対運動の渦の中で、この諮問はほとんど注目されることがなかった。しかし、前述の松田文部大臣による発言や、諮問に関する文部事務次官による説明は、この諮問の射程がどこまで伸びているかをはっきりと示している。実際、この年の9月になると、審議に時間がかかることが予想される中央教育審議会と平行する形で、文部省は省内に「大学管理運営改善協議会」という一種の審議会を設置し、12人の委員を任命している。この協議会は、学生運動に効果的に対処するためには学長と教授会の権限をどのように設定すればよいか、について検討することが任務であった。

他方、国立大学協会は、その大学管理運営に関する第一常置委員会を通じて、翌61年の11月に報告書を出した。この報告書は、学長選挙の選挙権を専任講師以上の教員に限定すること、学長は学部長の任免権を有するなどその権限を強化すべきこと、教授会の人事権と審議事項も制限することなど、総じて大学執行部への管理運営権限を集中するとともに、学生運動や教員による政治的活動に対しても強い処分権を与えることを示していた。そして、この中間報告は、中央教育審議会に大きな影響を与え、「その最終報告の方向性を大きく左右することになった⁽⁵⁾。」

大学の管理運営制度を強化しようというこうした動きは、65年5月の池田首相による発言で一気に注目を集めることになる。池田首相は、参議院選挙の遊説を始めるに当たって、共立講堂で開催された自民党東京都連大会で演説し、そのなかで自分の「人づくり政策」との関連で、大学では教育が革命

(5) T. J. ベンベル『日本の高等教育政策』（橋本鉦市訳、玉川大学出版部、2004年）前掲訳書、120頁。

の手段に使われているのではないかとの疑問を投げかけ、「文部大臣には大学の管理制度を検討するよう命じてある」と述べたのである⁽⁶⁾。岸内閣の政治主義的な政権運営手法を批判して「低姿勢」を強調した池田であったが、文部大臣に大学以来の盟友で保守強硬派の荒木万寿夫を任命して日教組との対決姿勢を明確にするなど、教育政策の面ではタカ派的なイメージが強かった。それだけに、彼のこうした発言は学生運動や革新陣営からの反発だけでなく、広く大学関係者からも警戒の念をもって迎えられたのである。そして、このような警戒や批判を一気に強めたのが、池田発言の直後に明らかとなった中央教育審議会の中間報告案である。

この案では、学長や評議会の権限の強化などと並んで、中央（国レベル）に教員の人事問題を扱う機関を設けることが提案されていた。それによると、学部長を含む教員の人事については、各大学がこれを選考するものの、そうして選考された者はあくまで当該ポストに就くべき候補者に過ぎない。人事の候補者は学長がこれを文部大臣に内申する。そして、文部大臣はこれまでのような形式的任命者の地位にとどまるのではなく、大学から来た人事案を不適当と考えれば、新しく設置される中央機関の意見を聞いた上で、これを当該大学に差し戻すことができるとしていた。つまり、文部大臣は、各大学、あるいはその教授会の人事権に対して拒否権を行使することによって、これに介入できるというわけである⁽⁷⁾。

このような考え方に対しては、先にその第一常置委員会が文部省の意向に添った形で大学執行部の権限強化を打ち出した国立大学協会も、さすがに批判的とならざるを得なかった。そこで、中央教育審議会も自らの路線を修正し、人事に関する中央の機関といった項目を落とすといたった修正を加え、翌1963年に最終答申を発表した。

(6) 『朝日新聞』1962年5月25日夕刊（東京版）。

(7) 草原克豪『日本の大学制度：歴史と展望』（弘文堂、2008年）、119-120頁を参照。なお、この草案は、その内容が明らかになる約1ヶ月前に中央教育審議会第16特別委員会で採択されていた。その全容は、海後、寺崎、前掲書、674-678頁に全文が掲載されている。

この間、文部省は、中央教育審議会中間報告の線に沿って「国立大学運営法案」を準備する。この法案は、中央教育審議会における答申修正の動きを反映して、文部大臣による人事面で拒否権といった強硬な措置こそ明記されなかったが、法案の冒頭にその趣旨として、「文部大臣の権限行使に当たっては、国民に対する責任と大学の自治の尊重を基本として、十分慎重を期さねばならない」と、大学の自治よりも「国民に対する責任」を上位に置くことによって、大学に対する政府の優越を示唆していた。

文部省のこのような動きに対しては、各大学のキャンパスはもとより、日本学術会議や大学基準協会など、各方面から反対の声が上がる。そして、この法案は、「国立大学の反対もあって、国会への提出は見送られることになった⁽⁸⁾。」結局、「池田発言を機に、各大学、民間団体・学者・研究者の組織からわき起こった反対運動や批判の中で、政府＝文部省の意図した改変方策は、少なくともその意図のままの形では貫徹されず、新しい立法措置も講じられなかった⁽⁹⁾」のである。もっとも、それは国立大学をめぐるさまざまな問題が先送りされたただけだったとみることもできるだろう。

3-2 大学「公社」化案

この時期における大学のあり方について、当時すぐに影響を及ぼしたわけではないが、今日からみても注目すべき議論があった。東京工業大学の永井道雄による大学公社化案である⁽¹⁰⁾。永井によると、戦後における大学の管理運営をめぐる議論には、さまざまな意見の対立にもかかわらず、そこには一貫した論理が通っていた。それは、大学問題ではその自治が肝要であり、この点については共通の認識があった。しかし、大学が達成すべき目的や大学

(8) 国立大学協会50周年記念行事準備委員会編『国立大学協会五十年史』（ぎょうせい、2000年）、31頁。この間の経緯については、次も参照。黒羽亮一『大学政策：改革への軌跡』（玉川大学出版部、2002年）、24頁。

(9) 海後、寺崎、前掲書、635頁。

(10) 永井『『大学公社化』案の提唱』『世界』1962年10月号。後に、永井『大学の可能性』（中央公論社、1969年）に収録。

が置かれている状況については認識の差があつて、そこからさまざまな運営方法が次々と提案されてきた。従つて、大学が置かれている現状をまず明らかにし、それを踏まえて自治の理念を実現するにはどのような方法が適切であるかを論じるべきだということになる。

こうした観点から導き出されたのが、大学の公社化である。永井は、そこでいう公社とは（当時の）専売公社や電電公社のような特殊法人と同じものだという。大学もそうした公社にして、文部省から切り離された独自の事務機構をもつ。また、予算の面でも大学は自立性を持つ。ただ、公社となるのは個々の大学ではなく、国立大学全体を大学公社として新たに編成し直すのである。では、1つ1つの大学とこの大学公社との関係はどうなるのか。

永井によると、大学公社は全体を統括する中央の機関を持ち、文部省の管理下にある大学関係の事務機構はすべてそこに移す。予算的には、公社は国費によって運営されるが、その予算も国の一般会計からは切り離す。というのも、一般会計によって大学の予算をまかなう方式を続けると、毎年の予算編成過程を通じて文部省が細部に至るまで財政的コントロールを及ぼすという現状が変わらないからである。では、一般会計から切り離してどうするのか。大学関係の予算を特別会計として計上し、大学公社による自主的な管理に任せるのである。

アメリカの事情に詳しい永井が念頭に置いていたのは、おそらくアメリカの州立大学に対する州予算の交付方式だったであろう。アメリカの州立大学の場合、確かに各州は州立大学に運営経費の半分とか3分の1といった資金を配分する。その際、州が割り当てるのは配分金額の総額だけであつて、歳出の具体的な項目を詳しく問うことはしない。大学による予算執行の妥当性を最終的にチェックするのはあくまでも各大学の大学理事会であり、その委任を受けた学長である。そして、そのチェックの結果は公開される。また、予算の総額については、州がこれを決めるが、細部にわたる統制は行われない。

永井案では、大学公社は国レベルに中央の機関を有し、個別の大学はすべてそこに所属するという形態をとる。この中央機関（永井は特に名称を付し

ていない)は大学公社全体を運営する最高の機関であり、予算を含め、国立大学全体を自主的に管理する。中央機関を構成するのは、個別大学を通じて選ばれる代表者、および大学外の学識経験者である。アメリカの州立大学理事会のように、学外の声が大学運営に反映されるべきだという考え方がそこにある。また、アメリカにおけるように、大学は行政面でも財政面でも国から独立するべきだという認識がある。

さて、大学公社における中央機関の役割は、大学が担う学術と教育に関する長期計画の策定、予算配分の決定、大学基準を決定して各大学にそれを遵守させること、各大学に対する助言や指導などである。また、国立大学の教職員に関しては、大学の公社化に伴ってその所属がここに移る以上、その身分は国家公務員を離れる。すなわち、全教職員は公社員というカテゴリーにはいることになる。そして、公社員としてその身分を保障される一方、その身分にふさわしい資格を要求される。

では、何故に国立大学は公社化という設置形態のラディカルな変革を通過しなければならないのか。永井によると、理由は2つあるという。1つは、公社化によって大学の自治に実質的な基礎を与え、その権威を確立することが可能になるからである。もう1つは、公社化すれば、自治に伴う責任がよりよく果たされるようになるからである。

まず、前者からみてみよう。日本の大学では、教授会自治をもって大学自治の核心に位置づけるべきだという意見が強く、実際教授会では一見何の制約もなく自由な討論がおこなわれている。しかし、永井によると、それは錯覚だという。彼は具体的な例を挙げてその点を説明する。その具体例とは次のようなものである。

1960年、永井が属す東京工業大学(当時は単科大学で、評議会は置かれていなかった)の教授会に、突然短期工業教員養成所⁽¹¹⁾の設置案が提出され

(11) 国立工業教員養成所の設置等に関する臨時措置法(1961年法律第87号)にもとづく措置。3年間の修学で工業教員を養成しようとした。同養成所の設置大学については、次を参照。『文部広報』第304号(1961年5月13日)。

た。その養成所は、技術系の教員を3年間で促成的に養成しようというもので、財界の意を受けた自民党と文部省が設置案を策定して各大学に下ろしてきたものである。この案については、永井を含む教授会の大勢はさまざまな問題点を見いだして受け入れに消極的だったが、拒否することはできなかった。なぜならば、その案は政府・自民党がバックアップしているだけでなく、文部省はすでに大蔵省との予算折衝でその同意を取り付けていたからである。実質的に予算措置が決定しているものを退けることは、国立大学の立場としてはほとんど不可能だということは、この世界では半ば常識となっている。もし大学の自治という旗を押し立てて反対を貫き通せば、その後の予算獲得においてどのような報復措置が待っているかわからないからである。このような行政的決定においては、大学の重要事項に関わるものであっても、政府がつくる予算、およびそれと連動する教育計画が大学の自由な決定を強く縛っているのである。

また、大学の事務職員は、こうした場合文部省サイドに立って対応しなければならない。もともと大学における事務職員の位置づけが低い上に、文部省の指示に従って事務を進めていけば教員からの反発や批判を招きかねない。こうして教員と事務官との対立が生まれ、大学は組織内分断という脆弱性を抱えることになる。しかも、その事務職員は大学における業務の特性にかんがみて採用されるわけでも訓練されるわけでもない。アメリカの大学における事務職員は、大学行政のスペシャリストとして高い専門性やスキルを身につけ、それが故に敬意と身分保障を享受しているが、日本では普通の文部事務官と同じでしかない。公社化によってこの点を改善しなければ、教員と事務系職員が協力して効率的に大学を運営し、その自治能力を高めるということは絵に描いた餅になってしまう。

先の例でみたように、日本の国立大学は特に財政面で、とうてい自治能力を有しているとはいえない。大学の予算が一般会計でまかなわれているため、文部省は大学の研究教育に対して事細かな注文をつけることが可能となっている。大学の管理運営体制に対する文部大臣の指揮監督権をことさら法律で

明示しなくても、文部省は予算の面から大学を支配することができるのである。公社化し、その財源を特別会計によって充てるようにすれば、こうした問題は起きない。しかも、大学がそのように独立財源を保障されるならば、時代の要請である産学協同を推し進めて産業界からの研究資金をもっと受け取るようになって、企業や財界の立場とは異なった大学独自の研究体制を維持することができ、この面からも大学の自治が保障される⁽¹²⁾。

大学の公社化を主張するもう1つの重要な理由は、大学の自治に責任が伴うようにすることである。永井によると、日本の大学には3つの大きな欠陥があるという。それは、研究と教育の総合計画とその実施の不足、大学基準の低下、学閥と学歴主義に代表される不当な秩序の固定化である。その原因のすべてというのではないが、かなりの部分が自治の退廃、弱体化に起因するという。少なくとも、大学の自治を主張するならば、その自治がこうした問題の改善に具体的につながっていかなければならないのに、日本の大学はそれをしていない。むしろ、しないで済んでいるところに問題がある。大学の管理運営、もっといえば設置形態は、このような問題の解決に資するものでなければならない。

肝心なのは、自治には必然的に責任が伴うことを理解しているかどうかである。自治に伴う独善や既得権意識を排して、実行力のある体制で問題に取り組む必要がある。そのためには、専門能力に裏打ちされ、教員との協力によって実行力を発揮する独立の事務機構も必要である。独立の実施体制がなければ、活動の継続性や計画性、実行力に欠けてしまう。その点、自立的な公社化が実現し、かつそこに優れたリーダーシップが伴うならば、大学間で人事交流をおこなうことによってレベルアップが可能となる。また、内側だ

(12) 永井は、もちろん日本の国立大学に自治、あるいは自律性の余地が全くないと言っているのではない。たとえば、当時の文部省設置法は文部大臣に国立大学に対する指揮命令権を与えていなかった。また、教育公務員特例法が国立大学の教員にかなりの身分保障を与えていたことも事実である。永井はそういうことを承知した上で、制度や財政面で国立大学の自由が大きく制約されていると述べているのである。大学の自治がいかに危ういものだったかは、後の東京教育大学廃止や国立大学教養部の廃止などをみれば一層明らかだといえるべきだろう。

けに向けた自治意識も変容を迫られて、社会における大学という自覚も高まり、国民へのアピール力もついてくるであろう。そして、国民の目から見て、大学がその存在にふさわしい活動をしているということをはっきりと示すことこそ自治に伴う責任というものである。

永井のこうした主張は、大学の機能や歴史、それを取り巻く現代社会の状況について周到に考え抜いた上で出されたものであった。しかし、彼の提言は当時それほど注目を集めたわけではなかった。ただ、公社化による大学の自立性と責任の確保という考え方は、中央教育審議会が後に提起する法人化という案につながっていった可能性はある。また、大学予算の特別会計化という提言も、彼の影響によるものかどうかはわからないが、少なくとも形式的には後に実現している。永井の大学論がもっと各方面からの注目を集めていたなら、その後の大学改革の流れは違ったものとなった可能性もあったのではないか。少なくともそれは、「今日の法人化につながる提案の走り⁽¹³⁾」だったという以上の意味を持つものであり、改めて想起されてしかるべきではないかと思われる。

3-3 私立大学の急拡大

国立大学の問題を考えるためには、常に何らかの形で国立以外の大学、特に私立大学についてもみておく必要がある。すでに述べたように、そして周知のように、戦前は国立(官立)大学、中でも帝国大学優位の時代であった。もちろん、そのような状況は私学関係者の絶え間ない努力、あるいは圧力活動によってなにかしかなの変化を受けざるを得なかった。大学令によって私立の教育機関が大学として公式に認定されたことは、戦前における重要なエポックの1つである。1949年における新制大学の発足は、私学の地位向上という戦前の流れを加速し、形式的は私学と国公立大学との制度的な格差を一掃するものであった。特に、GHQは私立大学に好意的だった。

(13) 黒羽亮一『大学政策：改革への軌跡』(玉川大学出版会、2002年)、22頁。

しかしながら、その戦後においても、国公立大学と私立大学の間にはさまざまな差異が残っていた。中でも財政基盤の違いは重要だった。国立大学の場合には、国・文部省による行政的、財政的統制が厳しいことは永井の指摘にあるとおりであるが、別の観点からこれを見れば、それは国が大学運営に必要な、少なくとも最低限の財政的措置を保障する体制でもあった。1960年頃における国立大学の授業料は当時の国民所得水準からみてもかなり安く、しかも納入された授業料は各大学の独自収入になるのではなく国庫に入ることになっていた。従って国立大学には授業料収入を独自財源に充てる道は閉ざされていたが、代わりに最低限前年度実績分の予算が事実上毎年保障されていたのである。公立大学も基本的には同様であった。

これに対して、私立大学は、設置基準さえ満たしていればあとは自由だったとはいえ、財政的には厳しい状況に置かれていた。実際、1968年に国からの経常経費助成事業が開始されるまでは、公的な援助を受けることは全くできなかった。従って、学生の教育に関する日常的な経費はもちろん、人件費や施設費など、運営に要する費用はすべて自前で調達しなければならなかった。これがアメリカであれば、税制や寄付文化の厚みに支えられて、私立大学は大きな独自基金を積み上げ、また毎年度の個別寄付にも支えられて、授業料収入と合わせてかなり安定した自前の財政基盤を頼ることができる。しかし、日本の私学はそうした独自基金をほとんど見込めず、借金を別にすれば、授業料のほかには各種納入金を徴収する道しか開かれていなかった。ミッション系を中心に私立の高等教育機関を大学化することにGHQが好意的であったにもかかわらず、新制大学発足時点において国公立大学数よりも私立大学の数が少なかったのは、こうした事情によるところが大きい。

しかし、1960年頃になると、私立と国立のバランスは前者の側に大きく傾いていく。その理由の1つは、大学進学率の高まりである。まず、戦後における学校教育体制の抜本的改革の結果、新制高等学校への進学者数が大幅に増えたということがある。戦前の高等学校は一握りのエリート養成機関でしかなかったが、戦後の高等学校はアメリカのそれに近いものとなり、一般家

庭の子弟に広く開かれたのである。そうした高校進学者が、次のステップとして大学をめざすのは半ば自然なことであった。特に、日本では学歴信仰という、教育を通じた上昇志向が強かった。しかも、大方の予想を超えて進行した経済の高度成長は、貧しかった国民の暮らしにそれなりのゆとりを生み出し、普通の家庭が自分たちの子供を大学にやる余裕を生み出していった。

私立と国立のバランスを変えたもう1つの要因は、経済の高度成長そのものであった。すなわち、重厚長大産業を中心とする経済の発展は、産業を支える技術者などの人材育成という必要性を生み出した。そしてそれは、理工系を中心として大学の専門教育を強化拡充すべしという経済界からの要求となって具体化していく⁽¹⁴⁾。経済界からの要求は、教養教育を切り詰めて専門科目の割合を増やすことや、学科目制の導入による大学の多様化、工業教員養成機関の部分的導入などの形をとって実現されていくが、なかでも理工系学生定員の拡大は最も直接的な政策的対応であった。ペンベルは、理工系学生定員の大幅拡充という政策転換を、経済界という利益集団による圧力政治の効果として説明している。

ペンベルによると、理工系入学定員の拡充政策は、大学の管理運営をめぐる政策のように高等教育一般に関するイデオロギー的、感情的な反応を広範に巻き起こすイシューではなく、政策の影響範囲が限定的で、分割可能性が高い圧力政治の典型的プロセスをたどった。しかも、利益政治の多くがそうであるように、国民の注意を引くことはほとんどなく、選挙の争点にもならなかった。しかも、その政策が経済界の要求、圧力に発するものであるにもかかわらず、革新陣営や学生運動参加者などはそれについてほとんど関心を持っていなかった。学生定員の拡充策は、経済界からの圧力を背景に、予算や省令などの行政措置を通じて静かに進行していったのである⁽¹⁵⁾。

(14) たとえば、日本経営者団体連盟・経済団体連合会が1961年に出した「技術教育の画期的振興策の確立推進にかんする要望」は、そうした経済界からの圧力の典型をなすものである。横浜国立大学現代教育研究所編『増補新版中教審と教育改革：財界の教育要求と中教審答申（全）』（三一書房、1971年）、276-277頁所収。

(15) ペンベル、前掲訳書、195頁。

しかし、大学定員の拡充策をプッシュしたのは経済界からの圧力だけではなかった。私立大学側からの圧力もかかっていたのである。先に述べたように、日本の私立大学はその財政的基盤が脆弱であり、授業料や入学者の家庭からの寄付金といった納入金への依存度が大きい。それで足りなければ、借入金に頼るほかはない。しかし、借金は利息を付けて返さなければならない。借金は借金を呼ぶことになるわけであるが、そのような自転車操業がぐらつけば、納入金収入をさらに増やそうという誘惑に駆られる。そして、国立大学と違って、私立大学にはそうした納入金の額を自由に決定する経営上の自由がある。こうして、授業料など私立大学が学生とその家庭に要求する納入金の額は上昇していくことになる。

ただ、私立大学の間にはそれなりの競争原理も働く以上、どの大学も自分のところだけが突出して高い納入金を設定することには二の足を踏まざるを得ない。そこで、次の手段として、学生数を増やすことによって収入を増やす道が探られていく。そして、経済成長に伴う進学熱の高まりは、私立大学にとって絶好の機会を提供したのである。

戦後改革に伴う新制大学の発足によって日本の大学数は一時的に増加した⁽¹⁶⁾が、その後は文部省が大学の新設はもとより学部や学科の拡大増設についても抑制策に転じたため、しばらくのあいだ学生数の増加はあまりみられなかった。国立大学に対しては、同省による行財政措置がそのことを可能にし、私立大学については、私立学校法にもとづく大学および学部の設置に対する認可権がそれを可能にしていた。そして、同省はこの認可権を用いて、設置認可の際に将来の学科増設や入学定員の拡大についても縛りを課していた。しかも、これはあくまで行政的な措置であったので、政治的な論争を呼

(16) 新制大学発足直後の1950年度における大学数は、国立が70、公立26、私立105の合計201校である。学生総数は約225,000人である。これが10年後の1960年度になると、国立は2校増えて72、公立は7校増えて33、私立大学は35校増えて140校となっている。この年度の学生総数は約54万人である。このほか、1950年度に短期大学は公立17、私立132の合計149校のみで、当時国立の短期大学は存在しなかった。大河内一男代表『東京大学公開講座12：日本の大学』（東京大学出版会、1968年）、60頁。

び起こすこともほとんどなかった。

だが、経済成長に伴う人材の需要と進学熱の高まりは、こうした文部省の姿勢を急速に変えていく。各省からの大学拡大圧力も引き続き加わっていた。そこで、同省自ら、政府の新長期経済計画の一環として、1957年に理工系学生を8千人増募する計画を立てたのである。ここが転換点であった。そして、1960年に所得倍増計画を掲げた池田内閣が成立すると、この計画を達成するためにも、理工系学生のさらなる拡大が求められるようになった。こうして、池田内閣発足とともに、文部省は国公立大学で1万1千人、私立大学で5千人の理工系学生を7年かけて増募するという計画を打ち出す。この計画は国立大学に重点を置くものだったが、数字が示すように、私学にも一定の役割を与えるものとなっている。私立大学関係者はそこを見逃さなかった。

この計画に対して、翌61年、当時の科学技術庁長官・池田正之輔が異議を唱え、荒木文部大臣に対して理工系学生の増募をさらに大幅拡大するよう勧告を出す。その背景としては、科学技術審議会が理工系学生の拡充を要請していたことがあげられている。しかし、大臣（國務大臣・科学技術庁長官）から別の大臣へという、省庁の垣根を一足飛びに越えるこのような勧告は極めて異例である。しかも、その勧告に付された説明文書は、私立大学の理工系学生増募を容易にするための具体的な措置を詳細に記していた⁽¹⁷⁾。

すなわち、理工系学生の拡大のウエイトを私学側に移すようにとの要望が示されたのである。そこには、池田長官の母校・日本大学の古田会頭による働きかけがあったといわれる⁽¹⁸⁾。もともと、1950年代の終わりごろには、岸信介をはじめとする自民党の有力者から、私立大学の設置と拡大を容易にするようにという要求が文部省に対しておこなわれていた。政治家たちは、彼らの地元選挙区でさまざまな支持者や団体から大学設置、あるいは高校や短大の大学昇格について便宜を図ってほしいという陳情を受けていたのである⁽¹⁹⁾。

(17) 大崎、前掲書、215頁。

(18) 黒羽亮一『戦後大学政策の展開』（玉川大学出版部、1993年）、106頁。

(19) ペンベル、前掲訳書、154頁。

こうして、文部省は大学の設置や定員拡大問題について一挙にその態度を変えることになる。

この間の流れは、産業経済の発展に伴う理工系人材の養成に端を発していたが、私学界という強力な利益団体の台頭を前にして、文部省はその要求を全面的に満たす方向に舵を切った。すなわち、1961年7月、同省は文部大臣決定という、強い響きは持っているがしかし実体は行政内部の決定にすぎない形で、それまで文部大臣への協議を行政的に義務づけていた手続きを見直した。そして、事実上の許可制を、同じく文部省による行政的決定に変更して縛りを緩め、学科と学生定員の変更・拡大は、私学からの事前の届出だけでこれを行うことができるようにしたのである。

しかし、それだけなら、実はまだ私立大学がその規模の変更・拡大を自由に行うことはできない。というのも、たとえば既存設備をそのままにして学生定員だけを拡大すれば、学生の勉学条件が悪化し、その学部・学科の設置基準に触れる恐れがあるからである。そこで文部省は、くだんの大臣決定と同時に、大学設置基準そのものを緩和するという決定を行ったのである。この行政的な決定は、大学学術局長通達という形で私学界に周知され、歓迎の嵐に包まれることになる。この設置基準の引き下げは、私立大学やその学部の新設と拡大を容易にし、しかも、いったん新設されれば、あとは学生定員を増やすことが基本的に自由となったのである。

理工系学生数の拡大という、本来産業・科学技術面に限定された小さな政策変更は、こうして思いもよらぬ大学政策の実質的大転換を引き起こした。

「当時の重要政策課題をとらえての一部私学関係者の戦略は、見事に成功したといわなければならない⁽²⁰⁾」のである。これ以降、私立大学は急速な拡大を見せた。容易に推測されるように、ここでは、理系に比べて拡大が容易な文系の学部学科が好んで用いられた。しかし、施設や人件費などの負担が重い理工系においても、私立大学は急速にその領土を拡大していった。文部省

(20) 大崎、前掲書、216頁。

は1961年に理工系学生の定員を4年間で合計2万人増やす計画を立てたが、それは3年間で達成された。そのときすでに、私学は文部省見込みの8,400人を大幅に上回る約1万3千人の学生を理系の領域で増やしていたのである。学生数という点で見ると、これ以後、文系のみならず理工系の分野でも私学が国公立を凌駕するようになる⁽²¹⁾。さらに、本稿ではこれまで触れてこなかったが、私学は戦後新しく位置づけ直された短期大学のレベルではすでに圧倒的なシェアを誇っていた。日本の高等教育においては国公立の地位、少なくとも学生のシェアがこれ以後急速に低下していくのである⁽²²⁾。

「市場拡大」をめざす私学界にとっては、このあとさらに大きな展望が開けることになる。それはベビーブーマーの登場である。戦後、1947年から49年にかけて空前のベビーブームが訪れたことは周知の事実である。このとき生まれた子供達は、その成長段階に応じて小学校や中学校など、日本の教育界に大きな負荷を与えてきたが、1966年にはその第一陣が高校を卒業する年齢を迎えたのである。この年は高度成長のまっただ中であり、一方で高等教育を受けた人材への需要がさらに高まると同時に、高校生とその親たちの間の進学熱も一層強まっていた。当時私立大学と国立大学との間の授業料格差は開く一方だったが、国立がだめでもせめて私学へ、と考える家庭は多く、またそれを何とか可能にする家計の状況も生まれていた。そして、それはベビーブーマーの大学進学時期が到来しても変わらなかった。

(21) 私立大学の拡大については、次も参照のこと。読売新聞社大阪社会部『大衆大学：200万人の大学生』（読売新聞社、1976年）、第4章。大沢勝『日本の私立大学：私学教育の危機と大学経営の課題』（青木書店、1968年）。後者の巻末にある私立大学関係付属資料は、1960年代の私学の状況を簡潔に示すデータ群となっている。

(22) ちなみに、1971年度における大学数は、国立が75校、公立33校、私立420校となっている。また、学生数（学部学生のみカウント）は、国立が約3,200万人、公立約5万人、私立ではなんと合計110万人を越えていた。このほか、国立短期大学の学生数が、約1万人、公立短大では5万人、そして私立短大では約25万人が在学していた。次を参照。文部省大臣官房統計課編『文部統計要覧：昭和47年版』（大蔵省印刷局、1972年）、46-47頁。こうした数字を本章注16の数字と比較すれば、私立大学が1960年代に急速に増加したことが一目瞭然となる。私立大学では、学校数そのものの増加に加えて、学部や学科の数もこの時期に急拡大するとともに、定員の拡大、さらにはいわゆる水増し入学の拡大もあって、まさに洪水のような増加といつてよい。

これに対して、もし大学の入学定員が従来と変わらないか微増にとどまるなら、それは大量の受験生が入学試験を突破できず、進学の道を閉ざされることを意味した。たとえ浪人したとしても、その受験生は、次の年にはまた膨大な現役生に加うるに同じように再チャレンジする浪人生と相対することになり、状況はますます悪化するからである。国民の間の進学熱を考えれば、それは社会問題を越えて政治問題化する可能性すら秘めていた。

そこで文部省は、大学入学定員の拡充計画を立て、1961年度から大学全体の入学定員を8万人強、実員レベルで12万人強増やすことにした。そして、増加分定員の8割を私学に求めるとともに、実員と定員の差4万人も私学が埋めることとした。これは、文部省が私学定員の増加に期待し、それを認めるだけでなく、その水増し入学をも公認したということの意味する。国立大学の定員増も部分的には追求されたが、基本的には国費を使う必要のない私学頼みで事態への対応が図られたのである。

ベビーブーマーによる大学進学希望者急増に対して、このようにいわば下駄を預けられた私学側は、国はその責任を自分たちに転嫁するものだと表向きは反発した。しかし、多くの私立大学はそれを好機ととらえ、定員を積極的に拡大すると同時に、定員をはるかに超える受験生を受け入れていたのである。そして、そのために設備投資や人件費が必要となって借金する必要が出てきても、入学者の増加によって得られる授業料などの納入金収入はその返済を容易にした。しかも、文部省は1965年度から、私立大学振興会を通じて、大学生増員施設費として私立大学への長期低利融資を助成すべく予算措置を講じ始めていた。これは、借金によって規模を拡大しようという私立大学の姿勢を積極的に支持するものである。こうして、戦前の財団法人という形式を受け継ぎつつ戦後学校法人として公益的な位置づけを与えられた私立大学は、「借入金により新規事業を起こし、そこから得られる収益で借入金を返済するという事業的性格を色濃くしていった⁽²³⁾」のである。

(23) 同上、220頁。

私学経営の質的変容という問題はともかく、大学をめぐってこの時期に生じた政策的変化は巨大なものであった。1つには、多くの論者が高等教育の大衆化と呼んでいる、大学進学率の急増がある。すなわち、新制大学の発足によって高等教育への道が大きく開かれた時点でも、大学に進学するのは同年代の1割に届かなかったのに、1960年代に入るとその割合は急増し、60年代末にはおよそ4人に1人が大学に進学するようになったのである。また、準高等教育機関ともいえる高等工業専門学校が1962年に開設され、その卒業生を受け入れる長岡技術科学大学と豊橋技術大学の設置、あるいは既存大学における高専卒業生の3年次編入の拡大などを考え合わせると、大学進学者の実質的な割合はさらに増えることになる。

2つ目の変化は、少なくとも学生数で見ると、国立と私立のバランスが急速に崩れて圧倒的な私学優位となり、以後この状況は強まることはあってもバランスを回復する動きはついに起きなかったことである。国立大学は、新制大学発足以降約20校が新設されただけであるのに対して、私立大学は1960年代に限っても100校以上が新たに開設されている⁽²⁴⁾。しかも、すでに見たように、私学界では既設の大学でも入学定員が大幅に拡大され、さらに入学定員を大幅に超えた学生の受け入れも常態化していった。こうして、1960年代末には全国の大学生の8割以上を私立大学が収容することになったのである⁽²⁵⁾。周知のように、ヨーロッパ諸国では、大学は基本的に国公立の枠組みのなかで運営されている。また、アメリカでも、学生数で見れば州立大学が私立大学よりも多い⁽²⁶⁾。そうしたなかで、先進国では日本だけが私立大学中心の大学運営という形を選択したのである⁽²⁷⁾。

もちろん、選択といっても、どこかある時点で、政府、文部省が高等教育

(24) 文部省大臣官房統計課『文部統計要覧』(大蔵省印刷局)各年度版による。

(25) 私立が抱く中心の学生数急増については、次も参照。黒羽、前掲、『学校と社会の昭和史(下)』, 277-280頁。

(26) アメリカの州立大学は他の国の国立大学に相当する。また、ごく一部ではあるが、ニューヨーク市立大学のような自治体立大学も存在する。

(27) 時代が下がって、先進国の仲間入りをした今日の韓国や台湾が日本のあとを追っている。

政策に関して体系的な計画を打ち出したり、重要な法律の制定、ないしは改訂を行ったりしたというわけではない。また、経済界や私学界からの圧力が一挙に決定的な政策変更を政府と文部省に行かせたともいえない。むしろ、私学中心の入学定員拡大は、1つ1つをとれば政治的にも社会的にも地味な行政的措置や小さな決定によって少しずつ進められた。しかし、その部分的な政策変更は、連続して、かつ急速におこなわれ、結果的に大きな変化を生み出した。私学中心の入学定員拡大は、いってみれば大きなパッチワークを短時間で完成させたようなものなのだが、それが持つ政治的な意味はきわめて大きなものだったのである。

この点については、ペンベルの分析がきわめて示唆的である。「公式な計画がなかったからといって、入学定員の拡大に政府が無関心であったというわけではないし、政府の対応が拡大に全く責任を負っていなかったと考えるべきでもない。政府の行動を見れば、実際は首尾一貫して拡大傾向を支持しており、この問題を公式には審議することがなかったという事実が巧まざる形で拡大を支えてきたのである。入学の間口が広げられたことで、教育機会の拡大を切望していた受験生の親たちは満足し、また実業界・産業界は豊富な人材をプールして雇用の際の選択肢の幅を広げることができた。同時に、政府は支出を抑えつつ、国家の社会構造や支配的な価値観も実質的に混乱させることなく、経済的、政治的コストを最小限に抑えてこの拡大を何とか実現に導いた。つまり、政府は間接的に入学者数を拡大操作し、この政策を支持する社会的規範に依存することで、そうした成果を達成することができたのである⁽²⁸⁾。」

(28) ペンベル、前掲訳書、151-152頁。

<付記>

この論文は、平成22年度より交付されている科学研究費補助金（課題番号22530126）にもとづいた研究の成果である。東日本大震災の余波や本人の健康問題などで発表が遅れているが、本論文の後半部分はほぼ完成しており、今後発刊される岡山大学法学会雑誌に掲載の予定である。また、戦後後半部分に関わる研究も同時に進めており、同様にその成果を法学会雑誌等に発表する予定である。

1949年に制定された私立学校法は、民間が設置する学校については、「その自主性を重んじ」と謳っている。文部省、正確にいうと所轄庁である文部大臣は、私立大学に対してもさまざまな規制や行政措置をとることができるとはいえ、国立大学と比べればその統制の範囲は格段に小さくなる。それでも、文部省は大学政策において私学重視という道を選んだ。その理由のうち、経済界からの理工系人材養成の圧力と、その圧力に乗じた私学界の戦術についてはすでに述べた。さらに、文部省は、私学の入学定員をある意味で追認するだけに終わったようにも見えるが、そこには、私学中心の大学拡大が他省庁との財政的緊張を招くことなくその政策意図を実現する近道だ、という判断もあったことが垣間見える。そして、結果的には、そうした選択を一連の行政的な措置を通じて行うという手法が、大学政策をめぐるイデオロギー的な対立を抑制することにも役だったのである。(未完)