

## 国立大学の管理運営をめぐる政策過程（2・完）

— 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（第62巻第1号）
4. 中教審四六答申とその挫折
  - 4-1 大学紛争と大学運営臨時措置法
  - 4-2 中央教育審議会四六答申
  - 4-3 四六答申の効果
5. 大学政策と戦後前期の政治過程（以上本号）

### 4. 中教審四六答申とその挫折

#### 4-1 大学紛争と大学運営臨時措置法

私立大学の急速な拡大が1つの峠を越える頃、日本の大学は大学紛争という全く別種の激動に見舞われた。これに対して各大学は有効な手を打つことができず、結局大学の改廃すらも可能にする法律が国会で成立し、大学の管理運営、あるいはその存続自体が危惧されるという事態に立ち至る。以下、必要最小限の範囲でその経過を見てみよう。

戦後、各大学は繰り返し盛り上がる学生運動に揺れ続けた。特に、1960年

の日米安全保障条約改定をめぐる全国的な反対運動には非常に多くの学生が参加し、その中から死者すら出すに及んで、高等教育の世界に大きな衝撃を与えた。しかし、そうした学生運動は基本的に国家レベルの政治に対する異議申し立てをおこなっていたのであり、政府やアメリカなどをターゲットとする一般的なイデオロギー運動であった。また、個々の大学で学生が大学側と対立する場合でも、それは学費値上げや寮の管理といった個別案件をめぐるものでしかなかった。ところが、1960年代、特にその終わりごろに急激に盛り上がった大学紛争という事態では、大学のありかたそのものが全面的に攻撃の対象となり、大学の解体すらも叫ばれたところに特徴がある。

大学紛争の起源がどこにあるのかについては必ずしもはっきりしないが、1965年に慶應義塾大学で生じた学費値上げをめぐる反対運動あたりがそのきっかけとなったという見方は多い。それは、この反対運動が学生と大学との対立とは無縁と考えられていた慶應で起こったから、というより、この対立で短期間ではあっても学生側が全学ストライキを執行すると同時に、大学の施設等を封鎖するという実行行使に出たためである。それまでは、授業のボイコットや部分的なストライキはあっても、大学のキャンパスや建物の封鎖といった物理的な方法はほとんどなかったのである。

慶應における紛争は比較的短期間で終わったが、それに引き続いて発生した早稲田大学の紛争は規模が大きく、長期化した。早稲田大学では、60年代の初めから学生会館の増設計画が進められ、これに対して学生の自治会や大学生協などがその自主的管理運営権を要求し、大学側と対立していた。そして、そうした学内団体が全学共闘会議を結成して大学当局に圧力を強めていったという背景がある。その新しい学生会館の建設が65年の初めにいよいよ開始されると、全学共闘会議と大学当局との対立は一挙に緊迫の度を高めることになった。しかも、そのような状況のさなかに、大学側が臨時評議会を開いて学費値上げを決定したことが事態の一層の悪化を招くことになった。

翌66年1月始め、共闘会議は学費値上げ阻止を掲げてストライキに入る方針を決定する。これに対して大学側は、学生に理解を求める説明書を配るな

ど、事態の沈静化に努めたが全く効果がなかった。共闘会議は逆に団体交渉の開催を大学側に要求するなど、両者の対立が深まって、1月末から各学部で実際にストライキが始まり、ついに全学ストに発展する。当時の大浜総長が団交の席で大学側の規定方針堅持を断言したこともあって、一般学生も多数がストや大学当局を追求する側に回って事態はますます紛糾していった。そして、学生側は大学本部を占拠し、いくつかの学部をバリケード封鎖するなど、物理的な圧力を強めていく。これに対して大学側も入学試験実施を名目として機動隊を導入し、実力で封鎖を解除する。予測されたように、学生側の実力行使はさらにエスカレートしていった。ヘルメットに覆面、そしてゲバ棒と呼ばれる角材で「武装」した学生の姿が見られるようになるのは、この早稲田紛争においてだったといわれる<sup>(1)</sup>。

このときの紛争（第一次早稲田紛争といわれる）は、大浜総長の辞任と学費値上げの一部撤回によってようやく収束に向かったが、全学ストが解除されるまで、結局5ヶ月以上の時間がかかることとなった。そして、この早稲田の紛争は、その後さらに他の大学に波及していくと同時に、後に早稲田大学自体においても再発するようになる。そして、1968年に入ると、それまで個々の大学における個別的な紛争であったものが連鎖反应的に急拡大し、大学界全体を覆う紛争、すなわち大学紛争と呼ばれるようになっていくのである。

このような急拡大のきっかけとなったのは、日本大学と東京大学における紛争であった<sup>(2)</sup>。日本大学における紛争のきっかけは、ほかの大学と違って金銭に関する不祥事であった。すなわち、1968年の初めにまず裏口入学の謝礼金をめぐる脱税事件が表沙汰となり、大学内が騒然とし始めた。その矢先に、今度は東京国税局が大学本体の経理にメスを入れ、20億円に上る使途不明金を摘発したのである。すでにみたように、日本大学は、自民党に働きかけて私学による自由な学生定員拡大を勝ち取るという、政府に対する圧力活

(1) 大崎、前掲書、231頁。

(2) 大学紛争については次を参照。大崎仁編『大学紛争を語る』(有信堂高文社、1991年)、毎日新聞社社会部『ゲバ棒と青春：これがゲバルトの実態だ』(エール出版、1969年)。

動を先頭に立って追求していた。そして、拡大路線を突き進んで学生数10万人を超える巨大大学を作っていたが、当然施設面や教員を始めとする人材の確保面などで不満を蓄積させていた。この不満は、古田会頭による超ワンマン体制によって抑え込まれていたが、その箍がこの巨額使途不明金問題によって一挙に外れることになったのである。そのような事情があるので、当初は父兄の間でも大学当局に対する批判的な空気が濃厚だったといわれる。

こうしてこの年の5月になると約2千人の学生たちによる抗議集会が開かれ、そこから直ちに全学共闘会議という闘争組織が作られる。学生たちは、集会の自由や大学経理の公開、全理事の退任などを求めるとともに、それを実現するための団体交渉を要求した。ところが、6月になると、学生たちの抗議集会に体育会系の右派学生などが乱入して多数のけが人を出す事件が起きる。これに激高した共闘会議は、一般学生の支持を急速に集めながら大学の施設を封鎖するとともに、全学の無期限ストライキを宣言、実行に移していく。学生の抗議運動を力づくで押さえようとした大学当局もこのような事態を前にして何らかの妥協策を打ち出さざるを得なくなり、ついに9月、学生が要求する団体交渉（大衆団交と呼ばれた）に応じることになる。そして、2万人の収容能力を持つ両国講堂が学生でいっぱいになるなか、長時間の追求を受けた古田会頭は辞任を表明、学生の要求書に署名するに至る。大学側は後にその合意を撤回するものの、もはや事態をコントロールする力を回復することはできず、会頭制度を廃止するなどの対応を余儀なくされていった。その過程で一般学生の熱気は急速に冷めていく。しかし、日本大学におけるこうした激しい紛争は、当時の自民党政権を刺激したことにも注意しておかなければならない。古田会頭と親しかった佐藤首相が、両国講堂での団交は「集団暴力であり、許せない」と、閣僚懇談会でわざわざ発言した<sup>(3)</sup>ことは、その後における政府の対応を予感させるものであった。

この日本大学紛争とほぼ時を同じくしておきたのが東京大学での紛争で

(3) 『朝日新聞』1968年10月1日（夕刊）。

あった<sup>(4)</sup>。当初、東大における紛争は医学部をめぐる局所的なものだった。その頃の医学部では、卒業して国家試験に合格した者は、医師としての最初の数年間出身学部で研修医として働くことになっていた。しかし、この研修医は無給である上、閉鎖的な医局のなかでさまざまな不自由を強いられていた。こうした状況を変えるべきだという声が若手の医師や医学部生から上がったのは自然なことで、同じような要求は東大以外でも各地の大学の医学部で上がっていた。東大では、医学部側がそうした要求に対応しなかったため、1968年1月から学生が無期限のストライキに入った。そして、ストのさなかに医学部長が団交を要求する学生に長時間拘束され、医学部教授会はこの事件に関係した学生12人を退学などの処分にと決定したのである。

ただ、国立大学においては学生の処分は学部教授会では完結せず、必ず全学の評議会にかけなければならなかった。そして、東大の評議会は医学部の処分案をそのまま承認したのである。さらに、医学部学生などによる安田講堂占拠に対しては、大河内学長が機動隊を導入してこれを排除した。警察力の導入は、それまで大学当局に批判的だった他学部の学生にも大きなインパクトを与え、医学部紛争は一挙に全学化、学生たちは総長に対して大衆団交を要求するようになった。この要求を拒否していた総長も、紛争の全学化を前にして6月末に安田講堂における学生代表との会談に臨んだが、これが事実上の団交になり、長時間にわたって学生たちから激しい追求を受けてドクター・ストップという形でようやくその場を脱出するという事態に立ち至る。このあと安田講堂は学生によって再び占拠され、秋になると全学のストライキ宣言が出されることになった。

こうして東大紛争は長期化する。大学側は、医学部学生に対する退学処分を撤回し、さらに、大河内総長だけでなく全学部長の辞任という非常手段に

(4) 東京大学の紛争については、主として次の2つを参照した。東京大学百年史編集委員会『東京大学百年史：通史二』（東京大学、1986年）、860-935頁、生越忠『東大：大学紛争の原点』（三一書房、1968年）。前者は東京大学のオフィシャルな大学史だから当然大学側の視点に立つものであるが、それなりに多様な観点を意識して書かれているように思われる。後者は助手として全共闘側に立っていた研究者の筆によるものである。

訴えて事態を收拾しようとしたが、効果を上げることはできなかった。しかも、この紛争には他大学の学生やさまざまな党派の活動家が加わるようになり、彼らの間で流血を伴うような対立が頻発していた。特に、共闘会議系の学生と民青系の学生が総合図書館前で衝突した事件では、多数の重軽傷者が出るに至った。そして、この事件が各勢力に学外からのさらなる動員をうながすことになる。

他方、有効な対策を打ち出せない東京大学執行部に対して、政府自民党、文部省からの批判と圧力が高まっていく。そして、懲罰の意味を込めて入学試験の中止を東大に要求するようになる。これに対して東大側は、学外に会場を求めてでも入学試験を実施する方針を変えず、さまざまな方策を追求していった。しかし、12月29日におこなわれた加藤総長代行と坂田文部大臣との会談で東大側はついに押し切られ、1969年度入試の中止もやむを得ないと認めるに至る。それでも、大学執行部はなお入学試験実施の可能性を探り、「大学の危機克服をめざして」という緊急アピールを正月明けに出して学生側の理解を求めた。このアピールの冒頭で、加藤総長代行は次のように述べている。「東京大学は、去る12月29日、入学試験をいちおう中止せざるを得ないという結論を公表したが、同時に、なお1月15日頃までの半月間、入学試験実施のために、全学をあげて最後の努力を尽くす決意を表明した<sup>(5)</sup>。」

全学をあげての「最後の努力」とは、実施不可能な全学集会に代えて7学部部の集会を開き、そこで大部分の学部のスチ解除に向けた合意を取り付けることであった。この集会は1969年1月10日に秩父宮ラグビー場を借り切って開催され、そこで学生側との確認書が交わされる。これによって入学試験の中止はぎりぎりのところで回避されたかにみえた。しかし、実際には全共闘系の学生はこの集会をボイコットしており、確認書の成立とその後のスチ解除に反発してさらなる全国動員をかけたため、事態は逆に悪化してしまった。東大以外の学生や活動家を中心とした全共闘系学生たちは角材などで武装し

(5) この資料は次のなかに収められている。財団法人文教協会『大学問題資料集』（財団法人文教協会、1969年）。

て施設を封鎖、安田講堂を一種の要塞にしてしまった。これに対して加藤執行部は警察の出動を要請、安田講堂事件として知られる激しい攻防の末に封鎖は解除されたが、結局入学試験の実施は認められなかった。東京大学とともに、激しい紛争に揺れた東京教育大学と東京学芸大学も入学試験の中止に追い込まれた。

安田講堂事件や入学試験の中止を経て、東京大学における紛争は鎮静化していった。しかし、同じ頃、紛争は東京以外の地域に拡散していき、京都大学など多くの大学で機動隊が導入されて封鎖が解除されるという事態が繰り返された。大学紛争が暴力的な形をとるようになって以来、政府や文部省が大学に対する姿勢を堅くしていったことはいうまでもない。前述のように、日本大学の古田会頭が大衆団交で学生につるし上げられた際、佐藤首相自らが閣僚懇談会で事態を政治問題としてとらえるという趣旨の発言をしているが、その頃から大学の管理運営に対して強い措置をとることが政府や自民党のなかで考えられるようになっていた。東大などの入学試験中止という措置は、そうした強攻策が最初に具体化した例の1つであった。

また、経済界も大学問題に関して断固たる方策を求めるようになった。たとえば、日本経営者団体連合会は、1969年2月に「直面する大学問題に関する基本見解」という声明を出し、そのなかで次のように述べている<sup>(6)</sup>。「いわゆる『大学紛争』は、すでに単なる学園紛争の域を脱して、治安問題を含む高度な政治問題に発展している。」「警察力で秩序を回復することは当然のことであり、そのことは大学の自治とは何ら抵触しないという自明の理を、大学関係者に徹底させ、秩序回復の必要ある場合、機動隊の学内出動について大学側に協力体制をとらせることを義務づける必要がある。」「大学紛争が一定期間（たとえば6ヶ月以上）継続し、しかも解決のめどがつかない場合は、国が当該大学に対して休講ないし廃校の処分が行えるよう措置することも考へるべきであろう。」

(6) 同上、54-57頁。

保守の有力団体から、紛争当事大学の休校や廃校の措置も考慮すべしという非常に強硬な意見が出てきたことは大きな意味を持った。実際、自民党政務調査会の文教制度調査会は、翌3月に、このような考え方を盛り込んだ法案を試案として打ち出している<sup>(7)</sup>。それは、大学構内で施設の封鎖や投石、脅迫などの暴力行為を禁止し、そうした行為、あるいはその準備行為をした学生を、大学の評議会の議を経て退学、停学などにするとしている。また、大学構内での政治活動も全面的に禁止し、違反した学生はやはり退学や停学などに処すとしている。さらに、そうした政治活動を学生に教唆、扇動した教職員は、「教職員政治活動審査委員会」の議を経て免職、停職、減給などの処分をおこなうことができるとしている。そして、試案の最後には「文相の指揮監督規定強化」という項目を設け、文部大臣は教職員政治活動審査委員会の処分決定に従わない大学当局責任者に対して免職などの措置を講じることができる、紛争が長期化した場合には、一定期間大学を封鎖したり、さらには廃校にしたりすることができる、としている。そこには、自民党の文教族の間における、強硬でタカ派的な姿勢が如実に示されているといえることができるだろう。

文部省もまた、一方で大学側と連携しつつ、他方で大学側に対する圧力を強めていった。同省はすでに、1968年の11月、中央教育審議会に緊急諮問をおこない、大学紛争への対応策について審議するよう求めていた。そして、翌69年の5月、諮問に対する答申案が文部大臣に提出される<sup>(8)</sup>。そこでは、大学紛争の要因、大学教員のあり方や大学管理者の役割と責任などについて論じたあと、政府の任務として、次のように述べている。「大学の自治と自主性は尊重されなければならない。しかし、そのために政府の大学政策が消極的に過ぎたり、また、大学がその自治と自主性を閉鎖的に考えて政府に対して不必要な反発を示したりする傾向が見られた。今後、政府は、その施策を進めるにあたって、まず、大学とのあいだの協調関係に立って大学改革への

(7) 「大学の秩序回復に関する臨時措置法案」の要綱試案、同上、80-81頁。

(8) 同上、146-165頁に所収。



自覚と努力を促すとともに、ともすれば社会に対して閉鎖的になりがちな大学に対し、一般国民の期待するところにこたえながら積極的に行政上の責任を果たすべきである。」そして、政府のとるべき措置として、大学の管理者に適切な措置をとるよう勧告するとともに、大学当局が妨害を排して教育、研究の再開準備に専念するため、大学の設置者が6ヶ月以内の期間で休講または大学の一時閉鎖をすることができるようにすることを提案している。また、大学の指導体制を強化するために、学長、学部長などの執行機関の自由裁量拡大や専決処分<sup>9)</sup>の広範な是認、学長を補佐するための副学長の導入、評議会や教授会の権限の限定、といった措置も提案している。

長引く紛争に業を煮やしかけていた政府は、この答申を待って、そしてその提案を基本としつつ、それを文教制度調査会試案の方向に少しずつ形で作成し、国会に上程した。これが「大学の運営に関する臨時措置法(案)」であり、社会党などの抵抗を受けるなか、強行採決によって8月に可決された<sup>9)</sup>。政府、自民党のなかに存在していた継続審議で乗り切ろうという動きを封じて、佐藤首相自らが強行採決を指示した結果である<sup>10)</sup>。同法はまず、大学紛争を收拾するために大学の運営に関して緊急に講ずべき措置を定めることにより、大学における教育と研究を正常な状態に戻すことを立法の目的として掲げる。言い換えれば、あくまで紛争の処理が目的なので、大学制度全般の改変をめざすものではない。したがって、政府に強い権限を与えるとしても、その目的の限りであるから、同法自体を5年の時限立法とするとともに、その対象を国立大学(当時の学校教育法第1条に基づく大学)とし、公立大学と私立大学にはこれを準用するとしている。

同法は、その第3条で、学長が率先し、「当該大学の最高責任者として、当該大学紛争の收拾にあたっては、指導性を発揮して全学的に職員の意志の統合を図り、その收拾に関する方針および措置を決定し、これを推進するように努めなければならない」、施設等の管理についても「適切な措置」を講じな

(9) 法案は、同上、191-200頁に収録されている。

(10) 伊藤隆監修『佐藤栄作日記』(朝日新聞社、1998年)483頁を参照。

ればならないとしている。こうして、紛争に際しては、その責任と義務はまずは各大学にあると述べて、一応は大学の自主性に配慮する。しかし、その自主性は学長による強力なリーダーシップのもとで追求されるべきだとされる。そのため、同法は学長に、評議会に諮った上でさまざまな機関を設置する権限を与えている。副学長やそれに準ずる学長補佐機関の新設権、部局長や評議会、教授会などを自ら代行するか、あるいは代行する管理・執行機関を設ける権限、紛争の收拾や大学運営の改善について審議する機関の設置権などである。そして、学長権限強化の極めつけは、同法第7条1項の規定である。そこでは、学長が必要と認めるときには、学長は紛争が起きている学部その他の組織を最長9ヶ月まで閉鎖することができるかとされている。何をもち「必要と認める」かについては特定されておらず、あくまで学長の判断に委ねられているから、法律上は学長が大学の構成部局を独断で閉鎖できることになる。

こうして、この法律は、一見学長の独裁に近い体制を可能とすることによって、各大学による独自の紛争処理がおこなわれることを期待しているかのようにも見える。しかし、それはあくまでも大学の当事者性を強調するためである。真の狙いは別のところにある。すなわち、同法第4条は、国立大学の学長に対して、紛争が生じたときには、紛争について直ちに文部大臣に報告する義務を負わせている。そして、文部大臣には、紛争大学の学長に対して種々の報告を求める権能を与え、政府が大学に対して介入する前提を作り出す。その上で、同法7条2項は、紛争が9ヶ月以上長期化した場合、あるいは一旦収まったあと再発した場合には、「臨時大学問題審議会の議」にもとづいて関係する学部や機関の機能を停止させる権限を文部大臣に与えている。しかも、第8条では、機能を停止された学部などの教職員は、国家公務員法や教育公務員特例法の規定にかかわらず、一律に休職扱いとされ、給与などを3割以上カットされる。また、学生も部局機能が停止されているあいだは在学期間から外れ、自動的に卒業延期となる。これは国立大学に対して非常に厳しい規定だといえる。

しかも、国立大学に対する政府の統制はこれにとどまらなかった。同法第9条は、そうした措置がとられてもなお紛争の收拾が困難だと認められるときには、当該大学の学長による同意と臨時大学問題審議会の議を経た上で、という留保をつけながらも、国立大学設置法を改正するなどの手段を講じて、文部大臣が当該学部、学科、そして大学そのものの改組改廃措置を講じると明記されたのである。これによって、紛争を起こした大学は政府にその生殺与奪の権能を握られたことになる。

こうして、この法律は一部の大学関係者や学生たちからは、大学に関する治安立法だとの激しい非難を浴びることになる<sup>(11)</sup>。また、国会では社会党など革新政党による抵抗もかなり激しかった。それに対して政府、自民党側には他の重要法案との絡みもあるので余り無理押しをするべきではないとの意見もみられたが、結局は前述のように強行採決という形で国会において成立することになったのである。

大学政策を詳しく分析したペンベルは、この臨時措置法をめぐる賛否を典型的な保革両陣営対立型のケースととらえ、しかも、大学管理法案など大学の管理運営をめぐるそれまでの対立と違って、大学側とそれに好意的な革新側が初めて敗北したケースだとしている。彼は次のように述べる<sup>(12)</sup>。「こうして、占領期に改革が始まって以来初めて、大学制度の管理運営全般に影響を及ぼす重要な法律が成立し公布されたのである。政府は長い間、大学内の権限を大幅に集中させ、大学との権力関係を根底から改変しようとしてきた。ある意味、この法律は政府のそれまでの努力のたまものとも言えるだろう。占領の後半期、そして1954年や1963年の場合にはうまく事が運ばなかったものの、今回はこの法律を成立させ、以前からのもくろみをほぼ達成し、結果的には首尾よく成功を取めたのである。」

しかしながら、他方で彼は、この法律が文教制度調査会試案などのタカ派

(11) 前述のように、大学紛争に対して当初破防法を適用すべしという声があったことは事実である。

(12) ペンベル、前掲書、147頁。

的要求に照らし合わせると「驚くほど穏当なもの」だったこともさりげなく認めている<sup>(13)</sup>。まず、学長権限が強化されたといっても、それを具体的に保障する制度的枠組みについて、この法律は何も規定していなかった。教授会や評議会の権能を一部停止してでも単独でことを処断するか否かは、いつにかかって学長個人の判断に任されているだけで、そのような処断をおこなうに際して学長が直面せざるを得ないさまざまな学内からの抵抗や困難をどう回避するのかについては何も示されていない。つまり、学長の権限強化については、単に宣言の規定が設けられたに過ぎないとも言えるのである。また、文部大臣による大学や学部の休止、改廃権限についても、権限行使に際してその議を経ることになっていた臨時大学問題審議会そのものが最初から事実上機能せず、また強力に機能させるべく政治的、行政的な努力がなされた形跡もない。

そもそも、この法律は前述のように時限立法である。同法の附則には、「この法律は、その施行の日から5年以内に廃止するものとする」と定められている。たしかに、形式面だけを考えれば、国会が廃止するという立法措置をとらなければこの法律は5年を過ぎても存続する。そこから、この臨時措置法は時限立法ではなく限時立法で、廃止が議決されない限りいつまでもその効力が続くとの主張も自民党のなかではみられた。しかし、附則で5年という年限を限っている以上、それは立法論としても意味のない解釈であり、公布から5年を経過すれば、この法律は大学を拘束する効力を完全に失うというべきである。また、公立大学や私立大学については、同法を準用するとの条文になっているが、準用のあり方についてはそれ以上特段の措置を明確にしてはいない。とくに、私立学校法のもとで学校法人として幅広い自律性を享受している私立大学の場合には、国立大学を対象とする法律を単に準用するとしただけでは、その具体化の手順は全く見えてこない。そこをあえて不問にしておくこと自体、この法律の私立大学への適用可能性については余り

---

(13) 同上、146頁。

現実味をもって考えられていないことを示している。

では、この法律は実際にどのように適用されたのか。ある研究によると、文部大臣に対して紛争の報告がおこなわれた事例が7大学、学長補佐機関の設置8大学、大学問題対策本部など、紛争処理機関の設置が9大学、そして学長による学部休止措置が17大学などとなっている。紛争が全国化した割には執行機関の設置などある程度目に見える措置をとった大学は少なく、学部の休止という一見強い措置も、封鎖による機能麻痺を事実上追認しただけという性格が強く、しかも、それをおこなった大学の数もまた驚くほど少ないというべきである<sup>(14)</sup>。政府、文部省と大学との力関係を根底的に変えるものだといわれた文部大臣による大学や学部の休止、閉鎖措置は、この法律が事実上効力を失う1974年まで、全くおこなわれることがなかったのである。

防衛2法や健康保険法改正などの重要法案の成立をめぐって国会が緊迫するなか、佐藤首相の強い指示であえて国会に上程されて強行採決されたこの法律も、時を隔てて検討してみるなら、そのインパクトはかなり小さいものだったと評価されるのではないだろうか。あるいは、法律による規定の仕方自体に、その射程を限られたものとする意図が込められていたともいえる。であればこそ、保革が激突する陣営対立型の立法といわれながら、政府自民党と対立する社会党も、強行採決を裏で承認することによって自らの体面を保ちながら、速やかな幕引きに応じたのだと言える<sup>(15)</sup>。また、佐藤首相自らそのようなシナリオを了解していたことも間違いない<sup>(16)</sup>。結局、この法律は、大学紛争という深刻な事態に対していわば抗生物質的な即効性を期待されたとは言えるものの、それによって大学の管理運営、さらにはその設置形態を根本的に変革するような劇薬ではなかったというべきであろう。

(14) 大崎、前掲書、251-252頁。

(15) 黒羽亮一『大学政策：改革への軌跡』（玉川大学出版部、2002年）、68-69頁。

(16) 前掲『佐藤栄作日記』483頁。

## 4-2 中央教育審議会四六答申

大学紛争の原因についてはさまざまな議論がある。それがアメリカやフランスなどにおける学生の反乱と軌を一にしておこなわれたことから、国際的な影響や脱産業社会特有の疎外状況などを指摘することには一定の妥当性がある。しかし、私立大学の乱立や巨大化と、それがもたらす研究、教育環境の劣悪性といった、高度成長期日本特有の要因も挙げることができるだろう。そうしたことについては、立場の違いこそあれ、文部省や大学関係者など、各方面で多かれ少なかれ当時すでに議論がおこなわれていた。そして、日本の大学が置かれている状況に改革改善の手を入れるべきだという問題意識は、大学紛争が激化するよりも前に、中央教育審議会への諮問という形ですでに具体的な表現をみていたのである。

1967年、文部省（厳密に言えば文部大臣）は、中央教育審議会に対し、「今後における学校教育の総合的な拡充のための基本的施策について」諮問をおこなう。諮問の理由は、新しい学制が発足してからすでに20年という長い時間がたち、社会経済情勢なども当時とは大きく変わっているので、学校教育にさまざまな問題点が生じていることは否定できず、従って制度全般について総合的な検討が必要だ、ということであった<sup>17)</sup>。ただ、諮問理由タイトルにある「総合的な拡充」という表現は、高度成長期における各種文教政策の質的量的拡大という当事の一般的な拡大路線を何のてらいもなく反映したものだといえよう。そのことは、初等中等教育だけでなく、大学教育についても当てはまる。

もちろん、その時点では、大学のあり方をめぐって学生たちから大規模な反乱が起きかねないというような認識はみじんもなかった。審議会が答申を出したのは1971年（昭和46年）のことである。そこから、このときの答申は中教審四六答申と呼ばれるようになるのだが、その諮問と答申の時期からみて、少なくとも大学に関する限り、答申が大学紛争によって影響を受けた可

17) 文部省大学学術局大学課『大学資料』（文教協会）第32、33合併号（1969年）、56頁。

能性がないとは言い切れない。

しかし、この答申の内容は、中央教育審議会が出したその前の答申「大学教育の改善について」(通常三八答申と略称される)における議論を多くの点で引き継いでおり、紛争の影響はむしろ意外に小さいというべきである。実際、ある研究者は、大学の設置形態問題と高等教育費の負担問題を除けば、大学に関する限り、四六答申は三八答申の焼き直しに過ぎないと評価しているほどである<sup>(18)</sup>。ただ、四六答申のときには、中央教育審議会は初等教育から大学教育に至るまで、明治初期に日本に近代的な教育政策・制度が導入されてからの約100年間を、膨大な資料やデータを分析することからその作業を始めている。そして、そうした実証的な作業を通じて独自の検討課題を導き出しているものであり、大学政策についても、もちろんそれまでの議論を踏まえてではあるが、新しい視点を提示している面にも注目すべきだろう。中教審自体は、内部に部会を設けて学校教育全般について審議をおこなうものであり、このときも大学問題に特化したものとはなっていない。しかし、大学紛争を経た後の初めての答申ということで、教育面での改革や新しい制度の導入など、大学問題に関しては特に大きなエネルギーが注がれていたように見える。

答申は、まず大学について<sup>(19)</sup>、その制度改革の中心的課題を検討するところから議論を始めている<sup>(20)</sup>。それはまず、大学進学者の増大・進学率の拡大と社会の高度化、複雑化は、大学とそれを取り巻く制度に相矛盾する要求を突きつけているという状況に焦点を当てる。大学進学者の拡大には、学歴社会化というネガティブな面もあるが、全体として、それが複雑高度化する社会において一層の能力を身につけようという国民の要望を反映している以

(18) 渡部宗助「中教審『三八答申』とその評価」、喜多村和之編『高等教育と政策評価』(玉川大学出版部, 2000年), 63-64頁。

(19) 答申が実際に用いている用語は高等教育であるが、本稿では大学と読み替えて簡便化している。

(20) 中央教育審議会の答申の多くは、すでに述べたように、今日ではインターネットを通じて閲覧することも可能であるが、ここでは次を参照した。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)。

上、大学がそれにこたえていくことはその任務として非常に重要なものとなる。その場合、さまざまな能力や希望を持つ学生に対応していくためには、大学の側にそれに対応する多様性が確保されなければならない。他方で、急速に進行する学術や科学技術の進歩発展という側面に着目するならば、変転やまないう学術の第一線で研究を推進していく力を持った人材を大学は絶えず育てていかなければならない。そして、高度研究の重視という時代の要請にこたえるためには、有能な人材が研究に専念できる環境を整える必要がある。しかし、それは、多数の学生を抱えてその教育に時間を割かなければならない状況のなかでは達成することが難しい。そこで、四六答申は、研究と教育を不可分とする伝統的な考え方をもってすべての大学を律することはもはや不可能であり、大衆化と学術研究の高度化という相異なった方向性を同時に追求するために、大学ごとに異なった役割と機能を割り振る必要性を指摘する。

こうして、答申は大学の種別化、多様化を提言する。すなわち、第1は、細かな職業選択に特化されない総合的な教養の涵養を目的とする総合領域型の大学である。第2は、個別の専門分野を重視し、基礎的な学術、ないしは専門的な技術を体系的に教育する専門体系型の大学である。第3は、さらに選択と絞り込みをおこなって、職業と密接に結びついた技術や知識を教授する目的専修型の大学である。大学の修業年限は原則として3年とすることも答申では謳われている。

これら3つのタイプの大学は、いずれも大衆化時代を前提とした教育重視の大学である。これに対して、答申は、大学院レベル以上の教育と研究とを重視する二つのタイプの大学を提案する。そこで4番目のタイプとしてあげられるのは、通常を卒業した者に、特定の専門分野についてさらに2年から3年にわたる高度の学術を教授すると同時に、一般社会人に対してもそのようなレベルの再教育の機会を提供する大学院大学である。そして第5に、博士の学位をめざす研究者の卵を指導、養成する研究院大学が来る<sup>(21)</sup>。

(21) このほか、答申は、高等教育の種別化として、高等専門学校と2タイプの短期大学という選択肢をあげている。



このほか、大学に準ずる高等教育機関として、短期大学と高等専門学校もあげられている。そのうち短期大学については、大学同様種別化が提言される。そして、すべての短期大学を、専攻を持つとしても力点は教養教育に置かれるタイプと、短期間の専門教育に特化するタイプとに分けるべきだとしている。

ついで答申は、高等教育の専門化と総合化という、これまた相矛盾する時代的要請にこたえていくために、アメリカの占領当局によって導入された一般教育の改革を提案する。そのポイントは、一般教育と専門教育科目の科目上の区分を廃止することである。すなわち、それまでは一般教育科目が形式的、画一的な履修区分にもとづいて学生にいわば強制されてきたが、これからはそのような区分を外す。そして、既存の学部や学科それぞれの教育目的に即して、専門科目との総合性を考慮に入れながら科目の組み合わせを工夫する。たとえば、公務員養成を主とする学部学科であれば、めざされる公的業務の領域に応じて、人文、社会、自然の各領域のなかから主たる専攻分野と関連する科目を選んで総合化を図る。したがって、その場合には、人文分野、自然分野の科目でも、一般的な教養というよりも、むしろ専門との適合性にウエイトを置いて考えていくべきだということになる。要するに、こうしたタイプの大学では、一般教育科目も実学的観点から再編、総合化すべきだということである。それは語学についても同じで、外国の文化に対する理解というよりも、コミュニケーション能力の涵養に力点を置いて再構成すべきだと述べられている。

このほか、答申は、視聴覚教材などを利用して講義方法の教育工学的な改善を追求することや、少人数教育の工夫を拡大することなど、教育方法の改善にも注意を向けている。そして、講義という教授方法は効率的ではあるが、それはあくまで一方通行の教育であり、今後はむしろ、演習や実験など、少人数の教育を通じた学生と教員の人間的な相互コミュニケーションを充実させていくべきだとして、そのための補助教員の大幅拡充や、図書館、学生の自習室などの施設整備に力を入れていくべきだとしている。また、人々が人

生のさまざまな段階で高等教育を受けて単位あるいは資格を取得できるような機会を増やすことがこれからは望まれるが、大学もそうしたいわば生涯教育的な需要に対応すべく、その体制を整えなければならないとされる。さらにはまた、放送大学の設置や外国の大学との単位互換制度導入なども提案されている。

答申は次に、大学の組織的なあり方について新しい考え方を示す。それが教育組織と研究組織の機能的な分離である。すなわち、それまでの大学では、学部や学科は教育上の組織であると同時に研究をおこなう組織でもあったのだが、この学部、学科における機能の二重性を制度上分離して別々の組織に担わせようというのである。それは、学術、研究の進展に伴って研究者の専門領域が細分化され、それらこまごまとした領域ごとに独立性の高い研究組織が形成されるようになったため、教育面では教員相互の連携や教育が薄れがちになってきたからである。しかも、教員の関心は主として研究面に注がれるから、彼らの時間やエネルギーもまた研究中心となる。その結果、学生の教育がともするとおろそかになって、大学では教員としての適格性よりも研究業績が重視されるという傾向が生まれる。したがって、大学における教育機能を回復、向上させるためには、今一度教育の実施体制を見直す必要があるというのである。

答申によると、研究に偏りがちな大学人の活動やエネルギーを教育の方に振り向けるために教育担当の教員と研究担当の教員を区別する、というのは好ましい考え方ではない。そこで、組織のあり方として教育と研究を分離するという、それまでにない方法が提起されることになる。教員は、ある一定期間教育のための組織に所属し、次の期間は研究のための組織に属す、といったことも考えられる。あるいはまた、教育組織と研究組織の両方に属すということも考えられる。後者の場合には、教員は組織の目的や性格に応じた活動を区別して時間をマネージすることが求められる。いずれにしても、学部や学科を教育面と研究面という二つの異なる機能を有する別組織に改変することによって、大学全体としての研究と教育が向上するはずだと考えられていた。

このような教育と研究の組織的分離という考え方は、後に筑波大学で実際に採用されたという点では重要であるが、今から振り返ってみると、それは逆に筑波大学（およびその他少数のいわゆる新構想大学）に限定されたものに終わってしまったということも事実である。それに対して、四六答申が打ち出した大学の管理運営体制、さらには設置形態に関する提言は、今日からみると、また、戦後の大学政策史全体から見ても、興味深いものである。

答申は、日本の大学、特に総合大学について、学部など内部組織の独立性が強すぎて割拠主義に陥っていると批判する。この割拠主義のために、それまでの大学における管理運営体制には、全学的な立場から教育、研究活動に関して総合的、統一的運営をおこなう機能が非常に不足しており、全学的な意志決定をおこない、それを実行していくことが困難であった。したがって、大学の中核的な管理機関における指導体制を確立することがぜひとも必要である。そのためには、学長や学部長といった独任制の執行機関と、評議会や教授会などといった合議制の機関との機能的な役割分担を徹底しておこななければならない。そうすることによって初めて、意志決定の合理化、全学的な調整の確保など、大学の一体性と自律性に向けた改善を図ることができるのである。なかでも、答申は、学長を中心とする中核的な管理機関に指導性を発揮させること、および財務、人事、監査などに関する機関に学外の有識者を加えること、この2つを重視している。この2つは、戦後幾度となく繰り返されてきた管理運営方式改革案の流れをくんでいる。答申はさらに、大学紛争を踏まえて、「学生の声を積極的に取り上げることも大切だとしているが、この点についてはそれ以上の説明や具体的方策に触れていない。

大学の管理運営体制については、答申は特に項目を設けて、国公立大学の設置形態についても踏み込んだ考察をおこない、2つの具体的な方法を掲げている<sup>(22)</sup>。その1つは、設置形態を完全に变えて、大学を法人化することで

(22) 私立大学については、その性格上設置形態の問題は生じないと答申は考えているようで、この点については全く触れられていない。しかし、可能性としては財団法人方式をとるか、特殊な公益法人方式をとるか、といった議論は可能であったはずである。

ある。設置形態についてはすでにみた永井の公社化案があるが、大学の法人化という言葉が公式に用いられたのは、この四六答申が最初の事例となるのである。もうひとつの方法は、もう少し変化の程度を下げて、大学の管理運営組織に抜本的な改善を加えることによってその責任体制を明確にし、設置者、すなわち国または自治体との関係を改めることである。

大学の法人化は、大学を国（または自治体）の行政機関の外に置くという案である。法人化ということは、大学に独立した行為能力とそれに伴う管理運営責任を与えるということである。その理由は、第1に、大学の管理運営については、国（または自治体）がすべての管理責任を負うことが實際上困難だということである。第2に、大学を行政機関の一部にしておくなら、人事や会計については一般の官庁と同じ基準や制度を適用することになるが、それでは研究や教育の成果を上げることが難しい。第3に、しかも、行政機関のままにしておくことは、他面で大学に官庁と同じ制度的保障を与えることを意味し、大学人はそこに安住してしまいがちとなる。そうなると、自主的な運営努力とそれに対する責任感が阻害されてしまう。従って、一定の公費によって財政的に支えること以外については、国（または自治体）は大学から手を引くべきである。そうすれば、管理運営の全責任を負った大学が自主的な努力でその発展を図るようになるというのである。

もっとも、答申は、国（または自治体）が予算措置を講じる以上、法人としての大学がその措置に値するかどうかを判断する権利は常に国（または自治体）に委ねられる、と付け加えるのを忘れてはいない。大学の日常運営について大学の主体性を認めるといっても、これでは大学はその一挙手一投足について、財布を握っている国（または自治体）の顔色をうかがわなければならないことにもなりかねない。この点について、答申は何も触れてはいない。しかしここではその点について深く踏み込むことはせず、この答申が初めて提起した国公立大学の法人化というアイデアはそれから約30年を経てようやく実現したということを指摘するにとどめたい。もっとも、そのときにも、今指摘したような問題はそのまま残っていた、ということは付け加えて

おいてよいであろう。

さて、四六答申が提起した設置形態変更のもう一つの方法とは、国や自治体が設置する広義の行政機関としての性格を国公立大学が「一応」保持したまま、管理組織に抜本的な変更を加えようとするものである。この案に設置形態の変更という意義を持たせるためには、たとえば学外の有識者を加えた新しい管理機関を設け、この管理機関が国（または自治体）から大幅な権限の委任を受けて大学の管理運営にあたるという方式が考えられる。そして、設置者（国や自治体）と大学それぞれの管理責任および権限を明確にすることによって、「大学の自治（注：原文ではクォーテーション・マークで囲んである）が本来の意味以上に拡大解釈され、不必要な混乱が生じないようにする必要がある」としている。ここでイメージされているのは、アメリカにおける州立大学の理事会に近いものである。とするなら、これは準法人化案とよぶことができるだろう。

この2つの方式のそれぞれについて、その組織や組織的枠組みがどのようなものとなるか、また、法人ないし新型の管理機関の責任と権限をどのように具体化するのか、そうした問題はさらに詳しく検討する必要があるとされている。ただ、どちらの方式をとるにせよ、大学には最終的な運営責任を負うことができる理事者を確保することが必要であり、それによって非常時でも大学自らが事態の收拾を行えるような制度的保障を担保することが肝要だ、というのが設置形態をめぐる議論の眼目である。いうまでもなく、そこには大学紛争の体験が大きな影を落としているのであるが、それ以上に、国家的な要求を大学制度の中心に据えるべきだという、中央教育審議会の強い意志も示されているというべきであろう。

#### 4-3 四六答申の効果

四六答申で示されたさまざまな改革案は、実際にはどのような形で政策にインパクトを与えたのであろうか。結論から言えば、この答申はそれほど大きな影響を現実の大学政策に与えることはなかった。むしろ、その提言の多

くは忘れ去られていったとさえ言えるかもしれない。実際、日本の高等教育政策を政治学の観点から詳しく分析したショッパは、次のように述べている<sup>(23)</sup>。

「日本の教育システムを変革しようとする近年の2つの試みのうち、まず初めは、1967年に劔木亨弘文部大臣が中央教育審議会に諮問を行ったときに始まったが、そのときは世論の関心をあまり集めなかった。劔木文相と文部省は、中教審に対して、就学前教育から高等教育までの学校教育全般にわたって検討を行い、『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政策』を答申することを求めた。しかし1960年代の終わりに、大学紛争が教育改革を突然政治課題の頂点に押し上げてしまうことがなければ、1967年に始まったこの中教審は、その壮大な任務にもかかわらず、おそらくほとんど知られることもなく、影響力を持つことはなかったであろう。1969年に大学紛争の解決方策に関して緊急の答申を出した後、中教審は、引き続き1971年6月に、世論の注目を集めた総合的な教育改革の『基本指針』を提出した。」

しかしながら、四六答申で大きな論争を引き起こした、6, 3, 3制に代わる初等中等教育制度の導入や高等学校カリキュラムの弾力化といった改革の提言が結局失敗したということは、1970年代の終わりには誰の目にも明らかとなった。画一的な6, 3, 3制は微動だにしなかったし、高校の授業は相変わらず大学入試対策で身動きがとれないままであった。そして、「大学は、少数の例外を除いて、社会経済的な変化に適応していく上で障害となっていると長い間批判されてきた、分散的な管理運営形態に執着し続けた」のである。

同様の見解は、教育行政分野の研究者からも提示されている。たとえば大崎は次のように述べる<sup>(24)</sup>。「この中教審の四六答申は、独立回復後における、最も包括的かつ体系的な高等教育の改革構想である。以後、大学審議会の発足にいたるまで、大学改革論議は、この答申の提示した枠組みを超えること

(23) Leonard James Schoppa, *Education Reform in Japan*, Routledge, 1991, 小川正人訳『日本の教育政策過程：1970～80年代教育改革の政治システム』（玉川大学出版部、2005年）、4-5頁。

(24) 大崎、前掲書、264-265頁。

はなかった。しかし、この答申の改革構想が、紛争後の改革の政策指針あるいは各大学の改革指針として現実にどこまで機能したかは、また別の問題である。(中略) 文部省が四六答申を正面から実行に移そうとしたのは、高等教育計画の策定である。(中略) 答申の翌年、昭和47(1972)年に、文部省は大学人のみならず広く各界の有識者の参加を得て、高等教育懇談会(座長茅誠司元東大総長)を設け、高等教育計画の検討を開始した。この懇談会は昭和51年3月に『高等教育の計画的整備について』と題する報告をまとめ、戦後初めて大学の拡充の抑制、量から質への転換を提言して、大学改革に大きな役割を演じる。そのほかには、答申と直結した大学改革の施策は見いだしがたい。」

大学の拡充、すなわち私学中心の大学や学部、学科の増設と、学生数の入学定員すら上回る拡大とが、懇談会のあと抑制されるようになったことは事実である。しかし、それが「大学改革に大きな役割」を果たしたことの例証になるかどうかは別問題である。それに、そうした増設と拡大を抑制するという文部省の方針も10年あまりで再び解除されてしまうのである。要するに、「(中央教育審議会の四六) 答申と直結した大学改革の施策は見いだしがたい」のである。

ただ、答申が提起したかなり抜本的な改革提言がすぐに大学政策に目に見えるような大きな変革をもたらしたわけではないとはいえ、全く影響を及ぼさなかったわけでもない、ということは、同時に指摘しておかなければならないだろう。やはり、答申はそれなりに影響を及ぼしたのである。ただ、それは、答申が提起したいくつかの事項に限って個別的に、しかも比較的目立たない形で影響を及ぼした、というべきであろう。1972年に大学設置基準が改正されて、他大学との単位互換制度が導入されたことなどは、そうした小さな政策変更の例である。

四六答申を受け、その影響を具体化させていったのは主として文部省であった。その具体化は、「大学制度の弾力化」という旗印の下で推進されていく。大学を越えた単位互換制度の導入も、文部省令の改正という行政的措置

で行われた。ここでは、そうした個々の変化のなかでも、相対的に重要性が高く、そのためにある程度はマスコミや政治家の注目を集めた2つの事項を取り上げておきたい。

第1は大学院制度の改革である。戦後改革のなかで日本の大学制度は非常に大きな変動を経験したが、そのとき議論の俎上に上った大学とは、主として学部段階の大学で、大学院についてはそれほど実質的な議論は行われなかった。確かに、GHQ側はアメリカの大学を念頭においていたために、日本の大学にも教育を重視した大学院、すなわち課程制の大学院を導入しようと試みはした。しかしながら、それまでの日本の大学にはそのようなものは全く存在しておらず、旧帝大の大学院で研究者養成が細々と行われていただけであった。そのため、GHQの権力をもって政府、文部省に課程制大学院を導入するよう指示を出しても、その指示の意味を理解させること自体が著しく困難であった。

権力には多様な顔があるが、その最も単純な発現はAがBにXをせよと命令し、Bが自らの意志に反してその命令を実行する、という形態にみることができ。しかし、権力論でしばしば見落とされることであるが、BがXを実行するためにはXの意味を理解するということが最小限必要となる。「泣く子と地頭には勝てぬ」という場合、地頭に勝てないのは、地頭の権力資源が大きいために、地頭の命令に背けば多大のリスクを冒すことになるからである。従って、地頭には権力があり、その権力を使って荘園の農民や職人層を支配していたという言い方は許される。しかしながら、泣く子に権力があるなどとは誰も考えないであろう。では、なぜ体力でも知力でも圧倒的に勝る大人が赤ん坊に勝てないのか。もちろん、赤ん坊が大人に勝る権力資源を持っているからではない。赤ん坊は大人のいうこと、すなわち命令を全く理解することができないから、何を言ってもそれに従うことが「できない」のである。今日でもあまり理解されているとは言えないが、これは権力とは何かを議論するときの重要なポイントの1つである<sup>(25)</sup>。

占領期、GHQは日本側にその意図を理解させることができなかつたが故



に、大学院問題では無力だったのである。これに対して学部レベルでは、日本側も科目や単位制度などの制度については、少なくともその形式面を理解する経験と知識を持っていた。従って、得心がいかないままであっても、たとえば教養教育制度導入については、これを形式的には受け入れ、形式を受け入れた以上、実務の面ではある程度それを肉付けしていったのである。もっとも、GHQの意図を正確に理解したわけではないので、教養教育もアメリカ側が考えていたものとはかなり異なったものになってしまった。そして、こと志とは異なってしまったその程度に見合う分だけGHQの権力は限定されてしまったのだ、というべきである。他方、それでも、それはそれなりにその後の大学制度を現実にも動かしていったことも確かである。ものごとの両面を同時に見る必要があると言えよう。

いずれにせよ、GHQ主導で行われた戦後の大学改革においても、大学院問題にはほとんど手がつけられず、その制度と実際の運営は戦前とほとんど変わらないままであった。確かに、1949年に大学院基準が文部省令によって定められはしたが、大学院の設置自体が旧帝大以外にはあまり認められなかった。しかし、その後アメリカに留学して大学院教育に接する人の数が増えてその実像がある程度日本にも知られるようになると、日本の大学院制度に対する関心と批判が出てくるようになる。また、専門職であろうと研究者であろうと、人材養成において大学院の制度とその質が重要な意味を持っていることも少しずつ理解されるようになっていった。そして、理科系の分野では大学院への進学者数が増加したこともあって、課程制の仕組みが日本の大学にも次第に取り入れられるようになっていった。こうした状況を踏まえて、中央教育審議会は、その四六答申のなかで大学院制度の改革や大学院大学の導入を提言したのである。

大学院の問題は、文部省の機関である大学設置審議会・大学基準分科会に

(25) 筆者はかつて、この問題についてある程度検討を加えたことがある。次を参照。谷聖美「権力論に関する若干の考察：試論的再定義化をめざして(一)」『岡山大学法学会雑誌』第34巻第3号(1985年)。

専門委員を設けて検討された<sup>26)</sup>。この委員会は1974年に「大学院及び学位制度の改善について」という答申を出し、それにもとづいて新しい大学院設置基準が策定された。そこでは、修士課程の目的に高度な専門職業教育を加えること、博士の学位取得は研究者としてのスタートラインに過ぎないとして博士学位の Ph.D. 化をはかったこと、従来の学部・研究科一体型の組織のほかに、独立の研究科を設置することを認めるなど、大学院組織の柔軟な編成を可能にしたこと、博士課程を前期2年、後期3年に区分して前期を修士課程とみなすことができるようにすることによって、5年制博士課程を持つ大学・学部と2年制の修士課程のみの大学・学部との厳格な区別という、従来のあり方を柔軟なものに変えたこと、履修要件などを弾力化して夜間、休日の教育を可能にするとともに、リサーチペーパーでも修士号を出せるようにしたこと、そうした点が新しい大学院制度の骨子である。これが今日に至るまでその後における大学院の制度的基盤となっていくという意味で、大学改革上に大きな意味を持つことになった。しかも、それは設置基準の改正という行政的な手続きによってひっそりと行われたのである。

もちろん、設置基準が新しくなったからといって各大学でそれに沿った規則やカリキュラム、あるいは教育・指導方法が直ちに一斉に変化することはなかったが、それでも、制度の改革は次第に浸透していくことになる。また、この新しい設置基準に従って1975年以降実際に独立研究科が設置され始め、学部の講座やコースと対応しない独立専攻も開設されるようになった。さらに、1976年の学校教育法の改正を待って、学部を持たない、大学院だけから成り立つ大学院大学も生まれるようになっていった<sup>27)</sup>。

26) この時期における大学院の改革については、次に依拠した。大崎、前掲書、268-272頁。大崎仁「大学制度の弾力化」『文部時報』1973年12月号。同、「大学院及び学位制度の改善について」『大学資料』第52、53合併号（1974年）。

27) 大学院大学の嚆矢となった総合研究大学院大学は、その歩みを1982年の国立大学共同利用機関所長懇談会による「国立大学共同利用機関における大学院の設置について」という要望とともに開始した。その後、この要望は種々検討されたが、大学院設置基準の部分的な改正と、1988年の「国立学校設置法の一部を改正する法律（1988年法律第67号）」の公布、施行によって、総合研究大学院大学の設置が正式に実現する。

第2は、四六答申が打ち出した、学部形態の再編と管理運営形態の全面的な組み替えを実現した大学が現実に生まれたことである。その大学とは筑波大学である。筑波大学は新構想大学と呼ばれ、国立大学として出発した。それは、答申が提唱した独立法人化という設置形態の一大変革を伴ったものではないが、それでも、答申の基本線である法人化という主張を根拠づけた考え方の多くを取り入れた、それまでにない、いわば新種の大学を生み出したことは事実である。

ただ、筑波大学の新設には、四六答申とは本来全く関係がない、特殊な前史がある。それは、東京教育大学の移転問題である。東京教育大学では、前述したように大学紛争の過程でキャンパスが学生によって封鎖されるなど、激しい攻防が行われた。もちろん、紛争の一般的背景は、大学の大衆化など、他大学と共通したものだった。そこに、この移転問題が加わり、東京教育大学では紛争がやや独自の過程を辿ったのである。

移転問題は、中教審の審議とは無関係に早くも1960年頃には浮上していた。東京教育大学は戦前の東京高等師範を前身とするが、戦後の新制大学としては、5つの学部を基盤に、附置研究所などから成り立っていた。しかし、その基幹5学部は、文学部、理学部、教育学部の3学部を東京都文京区大塚に、農学部を目黒区駒場に、そして体育学部を渋谷区幡ヶ谷に置くという、典型的なたこ足大学であった。従って、教養教育の全学展開1つをとっても、その実施に支障を来すという問題に悩まされていた。しかも、キャンパスをいずれかの場所に統合しようとしても、どれもが都心にあるため、拡張によってこれを実現することはまず不可能であった。そこで、大学を全体として郊外の広い敷地に移転するという考え方が出てくるが、候補地はなかなか決まらなかった。そこに、文部省から大学執行部に対して筑波移転構想が持ちかけられる。そして、当時の三輪学長がこれに積極的に応じ、その方向で強力に、あるいは強引に全学を引っ張り出したことが、移転問題がこじれる発端であった<sup>(28)</sup>。

東京に限らず、大都会の大学が敷地の狭隘性に悩み、郊外への移転を考え

るということ自体は決して不思議ではなかった。実際、この頃から多くの私立大学が移転を検討し、あるいはまた分散化を承知で郊外に新学部のキャンパスを求めるようになっていく。文部省も、各大学とは別個に国立大学の郊外移転を検討していた。実際、同省は、東京工業大学や東京教育大学など、いくつかの大学に移転の打診を行っている。また、国立の研究機関なども郊外に移すことが検討され、かなりの数の移転が行われた。しかし、国立大学の中で移転に応じたのは、東京教育大学ただ1校であった。

なぜ東京教育大学だけが文部省の求めに応じることとなったのか。その理由については、移転反対の立場からこの問題を詳しく検証した研究者によると、「いろいろな推測がなされているが、少なくともその1つの決定的な理由は、学内にこの『国策にのろう』という強力な移転推進勢力が三輪学長らによって形成されていったということであった」という<sup>(29)</sup>。そうだとすれば、筑波大学問題の発端は学長の個人的な判断とその大学運営手法という、かなり属人的な、その意味で偶然的な要因によって左右されたというべきであろう。もし文部省が郊外への国立大学移転を基本方針として定め、これを強力に実施しようと決意していたなら、移転問題は他大学でも同様に生じていたはずだからである。ところが、現実にはほかの大学は文部省の誘いには乗らず、文部省側も自らの意向を押しつけようとはしなかったのである。

しかし、東京教育大学では事情が違った。そこでは、1962年、学長がノーベル物理学賞を受賞した朝永振一郎から植物学を専攻する三輪知雄に替わっていた。三輪は、学長選挙で朝永に近い梅根悟を破って学長に就任し、大学の運営を大きく変えようとしていた。その三輪のもとに、1963年5月、文部省から当時政府が構想を進めていた筑波研究学園都市への移転話が持ち込ま

八一

(28) 以下の記述は、次の3つの文献に基づいている。いずれも移転に賛成、ないし反対し、筑波大学のあり方についてもスタンスを異にしている研究者によって書かれたものであるが、事実関係の基本については信頼できるものと判断している。家永三郎、大江志乃夫編『東京医教育大学：戦いの記録1962-1970』（法政大学出版局、1971年）、浜林正夫、畠山英高編『筑波大学』（青木書店、1971年）、鈴木博雄『東京教育大学百年史』（日本図書文化協会、1988年）、411-598頁。

(29) 浜林、畠山、前掲書、

れたのである。自分の大学の拡大、発展の道を探っていた三輪は、この誘いを千載一遇のチャンスと見て、それに乗ることにしたのである。

敷地の分散性と狭隘性については大方の関係者の認識は一致していたと見られるので、広大な土地の入手が期待できる筑波への移転は、1つの選択肢として検討の対象になること自体は自然であった。他方、公共交通網が十分整っていない当時であって、都心からかなり離れた地に大学を移転させることに抵抗感が出ることも当然であった。問題は、そのような是非と得失を学内で十分に議論し、合意を形成していくというプロセスが省略されたことであった。三輪学長は、文部省から移転を打診された3ヶ月後には、評議会で移転に向けた概算要求を行うという方向を打ち出し、すぐさま各学部教授会に同意を求めたのである。

大学を全面的にかなりの遠隔地に移転させるという重要案件について、このような短期間で原案に同意せよという学長の方針は、かなりの大学構成員の目に強引で非民主的なものと映った。そして、文学部を中心に、激しい議論がわき起こることになる。大学の管理運営について、東京教育大学では特に問題意識が高い時期に当たっていたことも重要である。

すなわち、筑波移転構想が持ち上がる前年、朝永学長体制下にあった東京教育大学の評議会は、池田内閣が大学管理法案を出したという情勢を受けて、学部教授会中心の大学自治を守るという姿勢を鮮明にしていた。具体的には、62年の7月、評議会在「東京教育大学評議員一同の声明」を出して、そうした姿勢を確認していた。その要点は、(1)大学の管理運営を各大学の自主性の上に置く、(2)大学自治の中心機関は学部や研究所の教授会である、(3)教授会は議決機関であり、学部長などの執行機関に優越する、(4)評議会と学長の関係も、教授会と学部長のそれに準じる、(5)評議会と教授会の関係については、後者の自主性を最大限尊重し、その上で評議会は全学的事項を調整する、というものである。学部自治を原則にして、評議会はそれを踏まえた調整を主たる任務とし、学長はそれを尊重するという、このような評議会の方針は、当時の学長の名前をとって「朝永原則」と呼ばれた<sup>(30)</sup>。

大学の筑波移転に関する三輪学長の進め方は、このような教授会中心主義とは大きく異なるものであった。上述のように、三輪学長は文部省からの筑波移転打診からわずか3ヶ月あまりで評議会に移転を諮り、しかも、このときまで移転先が筑波であることを伏せていたのである。その後も、各学部教授会に同意を求めるにあたっては、要請というより要求という態度を示した。これに対して文学部教授会は拒否の意志を示し、理学部教授会も慎重姿勢を示したために、三輪案はそのままの形では決定に至らなかったが、三輪学長の手法は明らかに朝永原則を軽視するものだった。こうして、移転問題は大学の管理運営問題と密接に絡み合うことになったのである。

この間、政府は63年8月に筑波に建設する新しい研究都市には大学も加えることを閣議で決定し、これに研究学園都市という名称を付すことを正式に決めている。開発規模は4千ヘクタール、国・公有地のほかに個人所有の山林や田畑も多数買収して、世界的な水準を持つ一大研究都市を建設することとされた。また、用地買収は日本住宅公団が担当することになっていた。この研究学園都市建設案の中には、東京教育大学の名前は出てこないが、中核となる大学はこれを新設するのではなく、既存大学の移転が予定されていた。文部省による東京教育大学への働きかけには、政府のこうした考え方が反映されていたと見ることは妥当であろう。

東京教育大学では、筑波移転を早急に迫る三輪学長に対して文学部教授会がこれに真っ向から対立したが、その文学部といえども、移転論一般を否定することまではしなかった。そのため、学長サイドもいったんは文学部と折り合いをつけ、63年10月の評議会でも大学移転問題特別委員会の設置を決定して、ここで懸案を審議することにした。この委員会には各学部から5名の委員が選出され、この問題について審議を行った。しかしながら、文学部の強い反対姿勢は変わらず、理学部および教育学部も慎重姿勢を崩さなかったから、新しい局面は開かれなかった。そこでこの委員会は解散となり、代わり

(30) 東京教育大学闘争記録編集委員会編『中教審大学：警察管理下の東京教育大学』（新日本出版社、1969年）、75-76頁。

に翌64年に全学将来計画委員会が設置された。

この新委員会も、実際の設置目的は筑波移転構想を推し進めることであったが、それでも、その名称が示すように、ひとまずは大学の将来構想を全面的に議論し直すことから始め、その上で移転を考えるという手順を踏んだ。そして、特色のある総合大学への脱皮を最初に申し合わせて審議を開始した。つまり、この時点では、文学部も教育大学の総合大学化という構想自体についてはこれを受け入れていたのである。

ただ、総合大学化をはかるとすると、やはり敷地の問題は避けて通れない。そして、この問題を既存キャンパスの拡充によって追求することは、当時ほぼ不可能であった。というのも、3つのキャンパスはどれも市街地のただ中にあり、周辺部の土地を買い足すことは金銭的にも実務的にも非常に困難であると考えられていた。しかも、1959年に成立した「首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」は、東京地域の一層の過密化を防止するために、工場のみならず大学の新設、拡充も厳しく制限していた<sup>(31)</sup>。従って、移転に反対するためには、このハードルの高い難問をいかにクリアして魅力的な構想を具体化するかがキーポイントだったのであるが、そのような具体案が出されることはついになかったのである。実際、東京教育大学の移転問題の出現から筑波大学の設置に至る過程を批判的に跡づけた研究者からも、筑波移転構想に対して「有効な対案が、移転反対ないし慎重論を唱える人々からは提出されず、現状に不満を持つ人々を移転推進の方へ追いやってしまった」との自省がなされている<sup>(32)</sup>。こうして、学内のバランスは移転を強行しようとする学長派に少しずつ傾いていくことになる。そして、当初文学部と同じく移転に反対または慎重な姿勢をとっていた理学部と教育学部では、移転賛成派が台頭し始める。

こうしたなかで、将来計画委員会は報告書を出していくことになる。そし

(31) この法律は、同じ趣旨をもっていた「近畿圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律」とともに、2002年に廃止されている。

(32) 浜林，畠山，前掲書，39頁。

て、65年の報告書では、「超Aクラスのユニークな大学を作ること」と謳い、当時の5学部に加えて、新たに法学部、経済学部、芸術学部、林学部、工学部、医学部などを設けて総合大学にする方針が表明された。このほか、人文科学研究所などの研究所やセンター、諸施設の新設や拡充、教職員数の積み増し、植物園の新設など、多くの事項が盛り込まれていた。当然それらの事項すべてを実現するためには、都心以外に土地を求めなければならない。その点に関して、報告書は文学部などの現在地である大塚キャンパスを残しつつ、筑波に新天地を求めるという案を提示しているが、実質的には筑波移転構想をメインに据えている。ただ、文学部以外の学部にも移転に危惧を持つ教員がいること、および、都心から当時の交通事情によると約2時間を要する遠隔の地に移転することに対して学生や職員の間にも不安や不満が大きいことに配慮して、移転のプラス面とマイナス面について詳細な対照表を付し、さらには東京と筑波の気象条件の比較まで試みている<sup>(33)</sup>。

その後、三輪学長は66年の学長選挙で移転反対派を破って再選されたが、それでも、選挙結果が比較的僅差だったこともあり、筑波への全面的移転という三輪学長の方針はにわかには実現する見込みが立たなかった。そうした中で、学内では大塚地区に文学部などを残し、筑波地区との2キャンパス併存をはかるという妥協案が検討されたこともあった。文学部も表向きこの妥協案に乗ったが、それは、新たなたこ足大学形態を固定化するものとして執行部側には受け入れがたいものであった。そうしたなか、三輪学長は評議会の席上で学部教授会を押さえつけろと文学部長を面罵し、文学部長が辞表を提出するという事件も起こった。これに対して文学部はしばらくの間評議会をボイコットし、さすがの学長もいったんは陳謝してことを納めざるを得なくなったが、文学部側もそのかたくなさを印象づけて立場を弱くした。結局、事態は再び膠着したのである。

(33) 家永、大江、前掲書に報告書の全文が記載されている。41-67頁。これを見れば、当時の論点がいかに多岐にわたっていたかが読み取れる。

なお、本書はこのほかにもさまざまな資料を多数原文のまま採録しており、一時資料としての価値が高い。



この膠着状況を破ったのが67年の評議会決定である。そこでは、文学部の反対を押し切って、筑波での土地確保の意向を大学として表明するという決定が行われ、明確に方向性が出された。そして、69年には最終的にその方向性が実際の移転方針の決定となっていく。このような流れに対して、文学部選出の評議員は反対を貫いたが、文学部の学部としての意見は多数決の形で葬り去られた。

この時点で、文学部の反対意見が他学部で考慮されるという見込みはもはや無かったといえる。ただ、事の当否は別として、「こういう議事運営は考え方として学部自治否定論へと通じ、やがて大学一本の自治という筑波大学の管理方式へつながることになる」という指摘<sup>34)</sup>はその通りであろう。実際、この評議会決定は、筑波移転に向けて公式の舵を切ったという意味と同時に、学部自治を基本とする朝永原則を否定するという意味を有していたことは、その後の流れがはっきりと示している。三輪執行部は、筑波移転希望を東京教育大学名の文書で文部省に提出するとともに、それまでの将来計画委員会を解散して、代わりにマスタープラン委員会を設置、筑波移転の具体的計画づくりに着手した。そして、この方針が学内でも多数の支持を集めるようになっていたことは、68年の学長選挙で三輪氏が三選されたことによって示された。学長選挙の直後、執行部側は、マスタープラン委員会の要請を受けるといって移転に関する調査費を概算要求に計上することを決定、文学部評議員欠席のまま評議会に追認させる。こうして、ボイコットによる抵抗という文学部の戦術は破綻を来していった。

しかしながら、筑波移転を推し進めようという三輪学長側の動きには、別の方面から大きなブレーキが掛かり始めた。それは、学生による移転反対運動の高まりである。その移転反対運動が全国的な大学紛争と結びついて、東京教育大学の紛争はきわめて深刻なものとなっていき、東京大学と並んで69年度の入試が中止される事態にまで立ち至っている。大学紛争については既

34) 浜林、畠山、前掲書60頁。

に触れているので、ここでは詳述しない。ただ、紛争が移転問題と絡んで複雑化し、その過程で移転に反対してきた文学部の3教授が紛争に荷担したとして執行部から辞職勧告を受けるといった異常な事態まで生じたため、学内の亀裂はもはや修復不可能な域に入ってしまったことは確かである<sup>(35)</sup>。このように、東京教育大学における紛争は移転問題に大学の管理運営体制問題を加えて、深刻の度を増したといえよう。その間、マスタープラン委員会もその活動を休止せざるを得なかった。

その紛争の終結は、移転をめぐる議論に新たな局面を付け加えることになった。その1つは、東京教育大学の単純な移転、拡大ではなく、制度上別個の新しい大学に作り替えるという案が急速に浮上したことである。移転先の大学には筑波大学という名称が与えられ、東京教育大学との断絶性が強調されるようになる。もう1つは、その新しい大学には、研究、教育の編成や管理運営体制において、それまでとは全く別個の形態を与えるという構想が追求され、実際にそれが実現していったということである。そこから、移転後の大学については、新構想大学という呼称が用いられるようになった。その過程で大きな影響を与えたのが、四六答申に至る当時の中教審の議論であり、四六答申に沿って作られる大学はすべて新構想大学と呼ばれるようになっていく。もっとも、後で述べるように、筑波大学以外には新構想大学の部類に入る総合大学が作られることはなかったのであるが。

話を東京教育大に戻すと、そこではマスタープラン委員会が紛争終結後すぐに動き出していた。そして、その段階で、「マスタープラン自体、紛争の苦しい経験を経て単なる東教大の移転では意味がないと考えられるに至り、「折角つくるなら、紛争が二度と起きないような新しい管理組織にしなければならぬという声が強くなった」のだという<sup>(36)</sup>。こうしてマスタープラン委員会は71年にその線に沿った基本計画案を提出し、これにもとづいて「筑波

(35) 辞職勧告は最後まで撤回されなかったが、かといってそれ以上の措置もなされず、3教授は定年まで教育大学での勤務を続けた。

(36) 鈴木、前掲書、589頁。

新大学に関する基本計画案」が評議会で決定された。そして、この決定に先立って文部省は筑波新大学創設準備調査会を設置していた。このような調査会の設置は、行政手続き的には基本的方向が既に文部省によって承認されていたことを意味する。実際、この時期、新大学の構想や計画案の具体化は、東京教育大学と文部省の両方で同時並行的に進められており、その間の連携は密であった。

もちろん、大学と文部省とでは、その利害や考え方に違いがある。両機関が設置したマスタープラン委員会と調査会との間に見解や力点の置き方などに違いが出てくるのは自然である。とくに、東京教育大学側では、移転に賛成する主流派の間にも、文部省における新大学構想が結局のところ大学側に既成事実として押しつけられるのではないかとの疑念が広く見られた。しかし、当時の宮島学長は文部省が差し向けた筑波新大学設置というバスに乗り遅れないことを第一義に掲げていたので、73年には推進派が多数となっていた評議会すらも大きな不満を抱くようになって、いったんは学長不信任案が可決されるという事態となったのである。ただ、このときの不信任案は、移転そのものに否定的な文学部を除けば新大学構想の基本方針そのものを否定する立場には立っていなかった。しかも、不信任案の可決は政府が筑波大学法案の上程を閣議決定したすぐあとというタイミングだったため、かえって事態の収拾を図る動きを各方面で加速させた<sup>(37)</sup>。

こうして、短期的には紆余曲折があったものの、事態はすぐに収束され、文部省側と東京教育大側の連携は再びスムーズに動きだした。創設準備調査会は、70年に「筑波新大学のあり方について」という最終報告書を出す。そして、マスタープラン委員会の報告を受けて東京教育大学評議会は71年、筑波移転と新大学移行の基本計画を決定する。さらにその1ヶ月後、文部省の創設準備調査会は解散となり、「調査」をとって実行段階に入ることを示す筑波新大学創設準備会に引き継がれた。

(37) 筑波大学十年史編纂委員会『筑波大学その十年』(筑波大学, 1983年), 49-51頁。

ここまで来ると、東京教育大学からは多かれ少なかれ切り離す形で筑波に新大学を設置するというプランは、もはや実行段階に入ったのも同然である。そして、その基本的な考え方は、中央教育審議会四六答申の考え方にきわめて近いものであった。すなわち、(1)研究組織と教育組織を分離する、(2)学長、副学長を中心とする執行部に権限を集中する、(3)そのことの反面であるが、教授会自治は原則として廃棄する、(4)評価や運営に関して学外の声が反映されるようにする、(5)東京教育大学の移転ではなく、大学の新設であることを明確にする、などである。ただ、これらを実現するためには既存の法律を改正する必要があった。それは、1972年に国立学校設置法の一部改正案として国会に上程され、野党の反対を受けながらも可決される。これによって1973年に筑波大学が正式に発足、東京教育大学は1978年3月をもって廃止となったのである。この間、当然のことながら教育大学の内外でかなり激しい反対運動が起こったが、大学紛争終結後の状況では大きな力にならず、国会における野党の抵抗もどちらかといえば形式的なものであった。そもそも、社会党や民社党などは筑波大学の前提となる筑波研究学園都市建設法（1970年成立）に賛成していたのである。

では、このようにしてつくられた筑波大学の特色とはどのようなものか。ここでは主な点だけ見てみよう。まずなんといっても目を引くのは、教育組織と研究組織の分離という、それまでの日本の大学には全く見られなかった組織編成がとられたことである。それまでの日本の大学は、学部を基本とし、これがそれぞれの分野で研究と教育を一元的に担当してきた。これに対して、筑波大学では教育組織として学群を、研究組織として学系をおいた。これは、教育組織と研究組織を区別してそれぞれ再編する、という四六答申で打ち出された方向を国立大学の枠組みの中ではほとんどそのまま現実化したものといえる。ただ、その答申では、前述のように、教員があるときは教育組織に属し、またあるときには研究組織に属する、という形で両組織を行き来するものとされていたが、実際の筑波大学では、ある研究組織に属すると同時に、教育は教育で、ある分類の組織に向いていくという形をとることになった。

まず、教育組織の方であるが、これは第一、第二、第三、医学専門、体育専門、芸術専門という6つの「学群」に分類された。あとの方の3つはそれぞれ医学部、体育学部、芸術学部に対応するが、第一から第三の3学群は筑波独特の性格を与えられ、それぞれが学際的、総合的な新タイプのカレッジという形をとっている。そして、学生はどこかの学群に所属し、それによって各々の専門がある程度決まるようになっている。ただ、そのくくりは非常に広く、かつユニークである。たとえば、第二学群はその別称を文化・生物学群としている。ただ、これではユニークではあってもその内容を学外の人間、とくに受験生がイメージすることは難しい。そこで、各学群はさらにいくつかの学類に分けられる。第二学群は、比較文化学類、人間学類、生物学類、農林学類という4つの学類で編成される。学生が実際に所属するのはこうした学類なのである。確かに、これなら学生は自分の専攻と所属先の関連性を理解できるであろう。

しかし、他方で、そうした学類がなぜ同じ学群のもとに包摂されるのかを理解するのは部外者にはかなり困難だということも事実である。学群に関する筑波大学側の説明によると、それらは一つ一つが総合大学のようなものであり、「既存の学問体系に必ずしもとらわれず、学生がいろいろな専門分野の教員や学生と相互に接触することによって広い視野を養い、豊かな人間形成がなされるよう、教育本意に編成されている」という<sup>(38)</sup>。「いろいろな」「ひろい」といった形容から判断するに、そこには当時キータームの1つに浮上りつつあった学際性が追求されているということは読み取れるが、実質的な組織単位である学類そのものの編成はやはり旧来的な色彩を持つといわざるを得ないであろう。一般教育科目と専門科目を区分する履修要件も他の国立大学に近い。

筑波大学における第二の特徴は、その研究組織である。前述のように、筑波大学では教育組織と研究組織が形の上で分離された。そして、すべての教

<sup>(38)</sup> 筑波大学十年史編集委員会、前掲書、10頁。

員は、26ある学系のいずれかに所属することになった。いくつかの学系名をあげると、歴史・人類学系、文芸・言語学系、社会科学系、心理学系、生物科学系、数学系、物理学系、科学系、物質工学系、構造工学系などである。医学系の3学系を別とすれば、これらはおおむねアメリカのリベラル・アーツ学部における学科名をもとに、一定の加工を施したものと見える。しかし、本家のアメリカでは通常は教員の研究分野と教育分野とは一致しているから、筑波大学のこのような形態は非常に珍しいものといえるだろう。いずれにせよ、教員は必ずどこかの学系に属するのであるから、従来のような附置研究所が存続する余地は全くなくなる。そこで、研究所に相当するものとして、加速器センター、プラズマ研究センターなどのセンターが外国語センター、体育センター、動物実験センターなどとともに新たにつくられ、研究プロジェクトごとに期限付きで設置されることになった。センターは学内共同利用または共通サービス提供のために設置され、固有の所属教員を持たない。

筑波大学における特色の第三は、その徹底的な集中管理性である。筑波大学側の説明では、「本学は、大学全体を画一的な方式によって運営するのではなく、教育・研究活動の実態に即した多元的な組織の確立あるいは機能の分化をはかるとともに、他面、一つの大学としての全学的なまとまりを確保することをめざしている」と、多元性の確保と全学の統一的な管理運営を並列的にあげている<sup>(39)</sup>。しかし、実際の大学運営においては、両者のバランスは圧倒的に後者に傾いており、それを担保する機構、制度が採用されていた。

すなわち、大学としてのまとまりを確保するという理由から、従来型の教授会を廃止する。それは、教授会自治から全学自治へ、という理念で表される。この全学自治を機能させるために、学長と、学長が任命する評議会に強大な権限が与えられる。他方で、教員は学類会議や学系会議、各種プロジェクトの会議など、局面に応じて多数の会議体に参加するが、そのいずれもが

<sup>(39)</sup> 同上、17頁。

最終的な決定権を持たず、全学に対してその意見や要求をあげることができない建前にはなっているが、実際にはそのルートが制度化されたわけではなかった。

そうした「下からの」意向を反映させる制度装置で最も重要なものの一つは学長の選出であるが、講師以上の教員全体で行われるのは一種のプライマリーのようなもので、ここでは学長候補者が選ばれ、その中から1人を評議会で決めることになっている。その評議会の構成員、つまり評議員の選出に際して、今度は学長の意向がかなり反映される仕組みが採用されている。つまり、実質的に学長の意向が強く反映されている評議会が最終的に次の学長を選ぶのである。しかも、初代学長は文部大臣の指名によるのであるから、それが学長と評議会の相互選出ともいうべき性格を帯びることになるのは必然である。これがずっと続いていくという、「驚くべき永久運動」の仕組み<sup>(40)</sup>が大学の頂点に設定されたことになる。そして、この永久運動の仕組みを現実の大学運営の実務に落とし込んでいくために、学長任命になる5人の副学長をはじめとする強力な執行部体制が築かれたのである<sup>(41)</sup>。

筑波大学のこうした特徴は、中央教育審議会四六答申が打ち出した方向性ときわめて親和的である。実際、既に述べたように、四六答申は、そのなかで研究組織と教育組織とを分離した上でそれぞれ再編することを主張している。そして、両組織を機能的に分離した上で、それぞれの機能にかなった人事を行なっていくことを求めている。また、大学の管理、運営についても、人事や財務、教務といった主要事項については、学長、副学長による強力な中枢的管理機関を設置して全学的観点からの計画、管理、調整、さらには評価のシステムを導入すべしと謳っている。筑波大学は、こうした四六答申の主張を「集中的に実施した」大学なのである<sup>(42)</sup>。

もちろん、集中的に実施といっても、そのすべてを筑波大学で実現したわ

(40) 浜林，畠山，前掲書，181頁。

(41) 当時の新聞は、このような体制を「独裁的な学長権限」「学長の自治」と呼んだ。『毎日新聞』(1971年7月19日)。

(42) 黒羽亮一『新版戦後大学政策の展開』(玉川大学出版部，2007年)，42頁。

けではない。なかでも、法人化という設置形態の抜本の変革については、議論はされたが結局は見送られ<sup>(43)</sup>、東京教育大学の廃止と筑波大学の創設は国立学校設置法の一部改正という形で行われた。しかし、筑波大学における中央集権的といつてよい強力な管理運営体制の実現は、旧来型の国立大学の編成とは非常に異なったものとなっていることは事実である。その意味では、形の上で法人化という手法をとらなくても、そこで考えられていた方向性は実質的には筑波大学のあり方に具体化されているといつてもよいであろう。

ただ、東京教育大学を廃して筑波に中央集権的な大学をつくるというこの流れには、単に大学運営の理念の面にとどまらない、個別的な利害の追求というもっと現実的な動機もかかわっていたようである。この点については、ソフトウェア科学の拠点を筑波大学に作り上げ、この分野における日本の水準を飛躍的に向上させようという新構想大学の名にまさにふさわしいアイデアが、旧来の物理学科の勢力拡張に強権的な形で利用され、羊頭狗肉に終わってしまったという事件に端的に表れている。具体的には、執行部サイドが新設の計算機科学科に用意された34ポストのうち11を、大学設置審議会でパスしたソフトウェア分野の研究者から物理学系統の研究者に差し替えることを要求し、これを強引に押し通してしまったのである。11人の物理系教員は、筑波大が設置される以前の段階でその移籍が事実上決定されており、新参の計算機科学科ではそれを受け入れる以外、なすすべがなかった。しかも、この強引な人事を進めていたのは、東京教育大学理学部で当初の移転反対姿勢を途中から180度転換して筑波大学移行案を先頭に立って推し進め、筑波大学創設後も副学長、そして学長と、その中央集権的体制を実際に率いていった人物である。

(43) この問題については、国立大学形態を主張する意見と、この際一挙に法人として発足させるべきだとの意見が対立していた。しかし、文部省に設けられた筑波大学創設準備会は、その最終報告書で、新大学を当面国立大学の枠内で設置し、将来特殊法人などほかのタイプへの移行も考えるという「妥協案」を採用することによって、実際には前者の方式に軍配を上げ、筑波大学は国立大学として発足することになった。『毎日新聞』（1971年7月17日）。



このような出来事については、当時はほとんど知られていなかったが、当時計算機科学科の助教授としてポストぶんどりに直面した教員が、定年退職後の回想のなかでその顛末を記述して明らかになった<sup>(44)</sup>。もちろん、この記述は当事者の一方からのものであり、また、ことの性格上具体的な資料が残されているわけではないが、設置審議会の審査が終わったあとになって物理系教員に対応したカリキュラム再編が行われているので、ある程度の信憑性があると思われる。同様なことが他の分野で起きた可能性も否定できない。したがって、筑波大学の設置は、中央教育審議会四六答申の考え方に沿って進められたというだけでなく、ポストや大学における影響力の争奪戦という側面から捉える必要も出てくるだろう。ただ、そうしたポストの追求も、あくまで四六答申の理念を利用しなければやはり難しかったであろう。その意味では、こうした争奪戦は、四六答申を加速した要因として捉えることができるかもしれない。実際、筑波的な新構想大学は、規模は遙かに小さいとはいえ、その後もいくつかの新設医科大学などで試みられているのである。

このように、四六答申はそれなりに変化を生み出していたのである。ただ、そうはいっても、それらの変化が答申案よりずっと小さく限られたものとなってしまったことも事実である。戦後延々と続いてきた大学の管理運営をめぐる議論や意見の表出、あるいは熾烈な対立という政策過程は、ここに一つのサイクルを終えることになる。それは、結局大きな制度改革の挫折と呼べるようなものであった。では、この領域における政策過程はどうして大きな変化を生み出さなかったのか。結論に変えて、最後に、この点を戦後の政治過程の特質と関連させながら簡単に見てみたい。

(44) 今野浩『工学部ヒラノ教授の事件ファイル』(新潮社、2012年)、158-175頁。筑波大学における運営手法については、教員としてここに勤務したマルクス主義経済学者からの詳細な批判がなされている。降旗節雄『筑波大学：開かれた大学の実態』(三一書房、1983年)。

## 5. 大学政策と戦後前期の政治過程

国立大学の法人化という言葉が公式の文書に現れるのは、1972年の中央教育審議会答申、いわゆる四六答申においてである。一般的な理解によると、答申が打ち出した法人化という選択肢は、理論的な検討課題としてはともかく、大学関係者にも、文部省内部でも、そして政策を競い合う政党関係者の間でも、これを政策として直ちに追求すべきだとの認識は生まれなかった。実際、四六答申の内容を具体化する当時最大のチャンスだった筑波大学創設の過程でも、法人化案は一応考慮されたものの、重要な選択肢の一つとして深く検討されたという形跡はない。法人化案に対しては、当の国立大学の間に警戒心を引き起こしこそすれ、積極的な支持を見いだすことはなかった。国立大学は、文部省による護送船団の中で一定の自由を享受するというあり方に満足していたのである。熾烈な権力闘争とポスト争いを勝ち抜いた筑波大学の執行部でさえ、法人化には目もくれず、国立大学形態を固守したところに、護送船団方式の魅力が如実に表れている。もちろん、護送船団の盟主である文部省の側に、自らの優越性を揺るがすことになるかもしれない法人化に対して熱意を示す理由はほとんど無かった。

とはいえ、法人化は、この面における四六答申の挫折によって闇の中に消え去ったわけではない。それは、教育問題に関する国の最高審議機関が種々の検討を経て公式に提起したのとして、いわば政策アイデアのアーカイブに保存され、その存在が周知されることになったのである。このアーカイブの引き出しは、その後しばらくの間開かれることはなく、国立大学の管理運営、さらには設置形態をめぐる議論は表舞台からは姿を消す。

しかし、四六答申の作成に携わった関係者の中には、そこでの議論をずっと温め続けた人々もいた。そうした人々の一部が、中曽根政権期に臨時教育審議会が設置されるとこれに参加する。そして、そこで「教育の自由化」を追求し、そのなかで国立大学の法人化を再び俎上に載せたのである<sup>(1)</sup>。しかし、中曽根が教育改革を選挙対策に結びつけたということもあって、臨時教

育審議会の議論はあまり政策や制度にインパクトを与えず、国立大学についても、「国の教育行政を担当する文部省が、国立大学の管理運営に一定の指導助言を果たし、それについて責任を負うことも当然としなければならないが、それに伴い、大学の組織・運営の基幹をなすところの組織計画、予算編成および執行、資産管理ならびに職員人事等においては、各大学の自由度・自主性は限定されているといわざるを得ない」として、国立大学形式を保持した上での管理、運営体制のさらなる集権化を打ち出す有様であった<sup>(2)</sup>。中曽根内閣の官房長官として政権を支えた後藤田すら、のちに「教育改革は中曽根内閣の手がけた諸改革のなかで一番成果が上がらなかった。文部省と、党内で文教族と呼ばれる文教行政に深く関係してきた議員たちによる抵抗が原因である」と述べているほどである<sup>(3)</sup>。

このようにして、国立大学の法人化は再びアイデアの域に戻る。ということは、アーカイブの引き出しのなかで生き続けるということも意味する。しかし、この引き出しが開かれてアイデアが再び取り出されるとき、それは国立大学に関するそれまでの政策議論とは全く別の文脈においてであった。国立大学を法人化するという大きな制度変更が実際に動き始めるのは、周知のように第2次橋本内閣が6つの改革を掲げ、その一環として行政改革会議を立ち上げてからである。この頃になると、後の小泉政権に連なる新自由主義の影響が非常に強くなり、公務員数の削減を一つの柱とする行政改革や、民営化の一層の促進、さらには行政機構における企画、立案機能とその執行機能とを組織的に分離し、後者を独立行政法人として国家公務員制度の枠外に置くといった政策が推進されるようになる。そして、民営化の一環として国

(1) 中央教育審議会四六答申から臨時教育審議会へとつながっていく考え方については、その中心人物の一人であった香山健一の議論がその核心をよく表している。次を参照。大嶽秀夫『行革の発想』(TBS プリタニカ, 1997年), 305-322頁。臨時教育審議会における議論の流れを要約したものとしては、当事者の一人による次の書が多くを教えられる。内田健三『臨教審の軌跡』(第一法規, 1987年)。

(2) 教育政策研究会編著『臨教審総覧(上)』(第一法規, 1987年), 263頁に原文が再録されている。

(3) 後藤田正晴『内閣官房長官』(講談社, 1989年), 135頁。

立大学の民営化，すなわち私学への移行も取りざたされる。国立大学の私学化という先進国に例を見ない方策が大きな声になることはさすがになかったが，それでも，東京大学と京都大学を法人化して国際的な研究大学間の競争にさらそうという案が出されるなど，国立大学の管理運営にとどまらず，その設置形態を根本的に変えようという案が折に触れて浮上するようになった。それでも，1998年に大学審議会が出した答申では，国立大学における迅速な意志決定の確保や運営体制の見直しが謳われるなど，国立大学の基本体制そのものに手をつけるべしという声はなかなか大勢とはならなかった。

このような状況を一気に変えたのは，これも高等教育政策とは本来無関係の，参議院選挙における自民党の過半数割れという事態であった。すなわち，1998年の参議院選挙で橋本首相が率いていた自民党が大敗し，多数を失うという事態が生じた。それ自体はもちろん大学問題とは全く関係がない。しかし，そこに国家公務員定数の大幅削減という問題が絡むことによって，これに国立大学が巻き込まれるようになるのである<sup>(4)</sup>。

すなわち，1998年の参議院選挙の結果橋本首相が退陣したのを受けて，後継として小渕恵三が総理大臣に指名された。小渕首相は，就任にあたって前政権が掲げていた，10年間で国家公務員を10パーセント削減するという方針をさらに加速して，10年間で20パーセント削減するとしていた。この段階では国立大学の法人化は議論の対象となっていない。他方で，小渕政権は参議院での過半数割れという事態を受けて発足したので，国会運営に苦しむことになる。そこで追求されたのが，さらなる行政改革を主張していた自由党との連立工作である。その過程で，小渕首相は自由党が出した国家公務員25パーセント削減という条件を呑む。国家公務員の削減については，それまでも試験機関や国立病院の独立行政法人化によって削減目標の実現が追求されていたが，25パーセント削減となると，国立大学を法人化して国家行政機構から

(4) 国立大学の法人化については，次の書がそのプロセスやときどきの論点とその問題点などを的確に分析している。本稿も同書に多くを負っている。大崎仁『国立大学法人の成立』（東信堂，2011年）。次も参照。細井克彦「戦後日本の大学管理問題」『大阪市立大学文学部紀要』第52巻第7分冊（2000年）。

切り離す以外、適当な方法が無くなってしまった。そして、これが政府の方針として採用されると、個々の国立大学や国立大学協会はもとより、文科省ももはや法人化を前提として受け入れた上で善後策を講じるしか打つ手が無くなってしまった。あとは一気呵成であった。

国立大学は、こうして自民党と自由党の連立政権の成立、その中心課題としての国家公務員数の大幅削減合意という、大学のあり方に関する議論とは無関係の理由で突然法人化されることになった。そうして慌ただしくつくられた国立大学法人が独立行政法人通則法の適用から外れたり、教授会を残しながら学長の選出方法が変更されたり、といったことは、いわばあとからのつじつま合わせである。他方で、従前から国立大学の法人化という政策アイデアが公式に保存されていなかったら、そのつじつま合わせも簡単にはできなかったであろう。その意味で、中央教育審議会四六答申によって法人化案が公式に打ち出されたことは、やはり重要な意味を持っていたのである。

翻って、中央教育審議会四六答申以前の段階にもう一度注意を向け直してみよう。すると、そこでは、法人化という言葉が直接用いられているわけではないが、実質的にそこに通じるアイデアが早くから提起されていたことがわかる。話しは戦後改革のなかで行われた、新しい大学制度の導入までさかのぼる。占領開始後の動きを見れば、そこに法人化への最初の動きが見て取れるのである。

日本の占領政策の二つの柱は、非軍事化と民主化である。そのうち、非軍事化については、軍関係の教育機関がすべて廃止されたが、その際文部省がそうした学校の在學生に対して大学に無条件で編入させる道を探ってGHQに即刻却下されたことが、大学に関わる最初の動きといえる。その後、軍国主義者や戦争に協力的だった教員が追放されたり関連学科が廃止されたりしたので、国立、私立を通じて、日本の大学における政治的傾向はある程度左の方に傾いた。このことをもって、その後の大学と政府、文部省との関係が著しくイデオロギー対立的になったと見る研究者もいる。しかし、軍部、軍国主義勢力によって迫害されたのは左翼だけではない。吉田茂のような保守

的自由主義者もその多くが抑圧の対象となったのである。鳩山一郎が非翼賛議員として軍部から距離を置き、戦争末期には軽井沢に隠棲してしまったことはよく知られている。したがって、大学においても、軍国主義の一掃は単純にその左傾化を意味するわけではなく、全体としては中道化を意味したに過ぎないと捉えることもできるのである。これは、その後の大学と政府、文部省との関係を見ていく上で重要である。

他方で、民主化政策は教育の分野に甚大な影響を与えた。それは、戦前の教育体制、なかでも初等、中等教育が国民に軍国主義思想を注入する重要なルートとして機能したこと、戦前の複線型学校システムが選別的、エリート主義的な色彩を濃厚にしていたこと、さらには男女平等の理念から逸脱していたことなどのためであった。そこで、1947年の教育基本法や学校教育法に至る一大改革がGHQの強力な主導のもとで行われることになる。そして、その一環として大学の世界も変貌を遂げていくことになる。

小学校、中学校、(新制)高等学校という戦後日本の学校システムの基本的な枠組みは、明らかにアメリカの公教育制度をモデルとしたものだった。旧制高等学校の廃止も、複線型の中等教育体制の一元化も、そうした考え方を如実に表している。とするなら、高等教育分野における変革も、当然同じような発想によって導かれていたはずである。

大学政策を担ったGHQ民間情報教育局が最初に打ち出した大学制度は、旧帝大などを除いてすべての国立大学を都道府県に移管するというものだった。ここには、そのような言葉は使われてはいないけれども、国立大学法人化という考え方が顔を覗かせている。まず、このような地方移管構想は、日本の国立大学をアメリカの州立大学のあり方に沿って変革しようとしたものであることは明らかである。都道府県では、日本国憲法や地方自治法の成立に先立って知事が公選化されていた。これによって、都道府県は事実上完全自治体化されたのであり、アメリカ側から見れば、自分の国の州に近いものへと民主化されたのであるから、これに公的な大学の運営を委ねるというのは自然な発想であった。アメリカにおけるそうした州立大学は、州によって

設置されたものではあるが州の付属機関ではなく、独立した存在として法人格を有している。日本の国立大学を地方に移管するということは、表だっていわずとも、地方（この場合は都道府県）が国に代わってこれを設置し、しかも法人としてそれに自律性を与えるという案にならざるを得ないのである。

前述のように、国立大学の地方移管という案は、監督権限や統制力を失うことになる文部省が反対しただけでなく、当の大学や移管される地方の側も、政治的な保革の枠を超えてこれに強く抵抗した。そして、その反対理由の最大のものが、当時の自治体をおそっていた著しい財政逼迫という状況であった。地方に移管されても、受け手の側の地方にこれを支える財政的キャパシティが全く存在していないという反対理由は、単なるレトリックではなく現実のものであったから、GHQ 側もこれを無視することはできず、この話は立ち消えとなる。それは、GHQ の意向が日本側の抵抗で挫折した事例であるという説もあるが、そのように考えるよりもむしろ、現実的に考えると無理押しをしない方が合理的だと GHQ 側が考えたとするべきであろう。

こうして、国立大学を都道府県に移管して法人化するという GHQ の改革案は、その前半部分のみがクローズアップされたあげくに放棄されることになったのだが、日本側にその後半部分のインプリケーションに気づいた者はほとんどいなかった。しかし、国立大学法人化論の出発点は実はここにあるのであり、アメリカ側は自国の制度上当然である法人化をなおも追求し続けることになる。そして、その具体的な表れが大学理事会方式の導入案であった。大学理事会導入は、このようにアメリカの大学制度における根幹部分を日本にも適用しようとするものであったから、GHQ 民間情報教育局の意識では、これは日本の大学を民主化するものだと考えられていたのである。

しかし、当時の日本では、大学の管理運営はそれまでの伝統的な教授会自治にもとづくものか、さもなければ文部省、あるいは国による垂直的な統制か、いずれか一つしかないと考えられていて、アメリカ的な理事会方式に対する理解はほとんど皆無であった。当然、教授会自治になじんだ大学側はこの方式の意味するところを深く理解しないまま反対の姿勢を強め、文部省も

大学に対する自らの影響力が低下するのを恐れて、当初はやはり消極姿勢を示すことになる。

ただ、文部省が必要に迫られて理事会方式について検討を始める頃には、日本を取り巻く国際情勢が大きく変化するようになっていた。冷戦の急速な進行がそれである。それに伴ってGHQによる占領政策も変化する。いわゆる逆コースの開始である。文部省はこの動きを利用する。すなわち、同省は民間情報教育局が出してきた大学理事会制度の枠組み自体はこれを尊重しながら、同時に自らによる大学に対する管理、統制強化の方策も追求するようになり、民間情報教育局と共同で作業を始める。そしてそれは、1948年の大学法試案要綱となって具体化する。

この試案によると、個々の国立大学には「管理委員会」(または理事会)が置かれ、人事や大学の行財政に関する基本方針を決定するなど、管理運営の最高機関として機能することが予定されていた。そして、管理委員会の委員には、同窓会から選ばれる者のほか、文部大臣や地元の知事が任命する者が6名と、教授会選出の3名を大きく上回るものとされた。学長もこの管理委員会が選任し、管理委員会の方針に従いながら大学を運営し、文部省への報告義務も負うようになっていた。また、全国レベルでは15名の委員からなる中央審議会が創設され、大学教育全般にわたる政策や法案の審議、大学の設置と廃止に関する勧告などを行うものとされた。ここでも、文部大臣任命による者と衆参両院文教委員会委員各1名で委員会の過半が構成されるようになっていた。

こうして、試案要綱では、アメリカ的な理事会方式に文部省による統制、管理がミックスされ、民間情報教育局が占領初期に考えていたアメリカの制度の移植という発想は大きく変質を遂げていく。しかも、その試案要綱は、冷戦が激化して逆コースが始まる直前に成立した学校教育法の規定と矛盾する側面をもっていただために、さらなる具体化が躊躇されている間に大学関係者の反対が高まったこともあって、決定が先送りされることになり、この問題に関する検討が引き続き行われていく。そして、その結果作成されたのが



1951年の国立大学管理法案である。

この法案でも、大学にはアメリカの理事会に近い商議会が設置されることになっていた。理事会的なものであるから、教授会が選出するメンバーはやはり全体の3分の1以下に抑えられ、地域など多方面から選ばれる委員が多数を占める。そして、この商議会が大学の最高意志決定機関となることで、教授会自治は制限される。また、全国レベルでは、大学法試案要綱の考え方を引き継いで国立大学審議会が設置されることになっていた。そこでは、文部省の権限はより強化されたものとなっているが、前年には朝鮮戦争が始まり、東西の対立が一層激化する段階に立ち至っていたため、GHQ側も大学に対する管理統制の強化に力点を置いた同法案に反対せず、アメリカ的な理事会方式が残されていることをもってよしとしたのである。

このように、国立大学管理法案は、大学界の意見も多少取り入れたとはいえ、基本的には文部省が作成したものである。それは、民間情報教育局の賛同を得、当時の吉田政権からも承認されていた。左右の社会党などに反対の動きはあったが、片山、芦田両連立内閣崩壊後における革新勢力は大幅に後退しており、内閣提出法案の運命を左右できるほどの力はどうも持ち得なかった。それにもかかわらず、この法案に関する国会での審議は遅々として進まず、継続審議を繰り返したあげく、結局廃案になってしまう。それは、第一に、他の重要案件を抱えた保守政権の側にこの問題に是が非でも決着をつけたいという意欲と関心が欠けていたからである。2番目に考えられるのは、文部省の側にも法案成立に対する熱意が今ひとつ欠けていたことである。というのも、同省としては、その位置づけが試案要綱の段階に比べると低いものになっていたとはいえ、依然として大学政策全体について審議し、発信することができる公的な機関、すなわち国立大学審議会を法案に残さざるを得ず、自らの権限と影響力がそれだけ制約されると考えていたからである。大学理事会というアメリカ的な方式にも、依然として違和感を感じないではいられなかった。その点では、当の国立大学側と意識は通底していたのである。

ペンベルは、国立大学の管理、運営に関する政策のようにイデオロギーと

結びついた感情を触発する可能性が高い分野では、それを法律のレベルで処理しようとするとき大きな対立が起きるが、それを小さな行政措置の積み重ねという形で処理すればほとんど注目を集めず、結果的に大きな変化を生み出すと述べている<sup>(5)</sup>。しかし、この場合には陣営対立型の政策が問題になったというより、政策を推進しようとする側にそれをあくまでも追求しようとするエネルギーが少なかったことが法案を挫折させた原因だと見た方がよいだろう<sup>(6)</sup>。政府、与党にとっては、他の重要案件、さらには政権の存続そのものを追求していくなかで、大学政策の優先順位はそれほど高いものではなく、議会において野党の攻撃を招いてまでこれに固執する理由はあまりなかったのである。そして、上に述べたような理由で、文部省の腰も引けていた。

大学管理法案が長い時間をかけたあげく廃案になってしまったことは、文部省に一つの教訓を与えた。それは、大学の管理運営といったセンシティブな問題は、議会という制度的なアリーナから外し、自らがなじんだ行政的な制度の枠組みで処理した方が得策だという判断につながる<sup>(7)</sup>。こうして、同省は以後基本的には戦後に形成された国立大学システムの大枠には手をつけず、予算措置や省令、通達など、行政的手法を用いて事務的、漸進的にその大学政策を進めていったのである。評議会の位置づけを立法によってではなく省令で行い、以後その体制を定着させてしまったという事例はその典型である。そして、このような形で処理されていく大学政策については、学生運動参加者たちはもとより、革新陣営に属する諸政党もさしたる注意を払うことなく、いわば成り行きに任せたのである。

(5) ペンベル、前掲書、とくに185頁。

(6) 政策変化（ないしは変化の欠如）を説明する要因としての「エネルギー」の重要性については、キャンベルの議論を参照のこと。John Creighton Campbell, *How Policies Change: the Japanese Government and the Aging Society*, (Princeton University Press, 1992), ch. 1.

(7) 政策が展開される制度的文脈が異なることによって、内容的に同じような政策の実現可能性、あるいは政策が引き起こす変化の可能性に違いが出てくる。この点については、次を参照。Sven Steinmo, *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approach to Financing the Modern State*, (Yale University Press, 1993), p.129.

もちろん、大学政策が行政アリーナで静かに進行していくというプロセスにも、時に波乱が生じないわけではない。統治機構における文部省の公式の立場は、プリンシパルである内閣に従属するエイジェントである。そして、エイジェントとして普段は自律的に動いているのであるが、もしもプリンシパルがそのテリトリーに立ち入り、強い意志を示す場合には、当然のことながらその意思表示に拘束される。このような事態が生じた例の一つが国立大学運営法案問題である。日米間の安全保障条約改定をめぐる保革の激しい攻防は、周知のように新条約の自然成立と引き替えに岸政権が退陣することによって、急速に沈静化していった。そして、そのあと首相に選出された池田は、高度経済成長政策を前面に掲げて争点の大転換を演出し、野党や世論に対しても「低姿勢」を強調して、岸政権下で時に見られた強権的な政権運営手法から距離を置いた。

ただ、こと教育問題については、池田は低姿勢路線をとらなかった。少なくとも、表面的にはより攻撃的なスタンスをとっていた。実際、彼の内閣では、文部大臣に保守強硬派としてつとに知られていた池田万寿夫を任命して日教組との対決に備えていた。そして、61年になると、当時の中央教育審議会による審議の方向に沿う形で、大学の管理運営制度の見直しを表明し、そのための立法措置について検討するよう、文部大臣を通じて文部省に要求したのである。こうなると、エイジェントである文部省としては問題を行政アリーナに閉じ込めておくことはできなくなる。同省は法案の検討を進め、「国立大学運営法案」を作成する。それは、国立大学に対する国の関与を強化しようとするものであった。

このような動きに対しては、当然ながら大学関係者だけでなく野党陣営からも批判の声が上がり、学生の間からも反対の動きが出るようになった。それでも、前回総選挙における勝利を受けて、当時の自民党は国会で安定した多数を占めており、逆に安保反対を叫んで院外の大衆運動を盛り上げることに成功した革新陣営は、その選挙での敗北によって半ば打ちのめされていた。学生運動も、新安保条約が自然成立してしまったことによって目標を失い、

雲散霧消に近い状態だった。したがって、自民党がその気になれば、国立大学を強力に統制する法案だったとしても、国会でこれを通すことは比較的簡単だったはずである。

しかしながら、文部省が折角用意した国立大学運営法案は、結局国会に上程されることすらなく、お蔵入りになってしまったのである。そこにはいくつかの要因が考えられるが、やはり一番重要なのは、政府、自民党がこの問題に注ぐエネルギーがそれほど大きなものではなかったという事情があるだろう。池田政権の最重要課題は政治の安定であり、新産業都市建設促進法など、そのための各種経済政策であり、さらには東京オリンピックの成功であった。そうした状況のなかでは、国立大学問題は、たとえ政権の注意を引いたとしても、エネルギーと時間を使ってあくまでも追求すべき対象とはみなされなかったのである。したがって、行政アリーナで処理されていた案件を国会というアリーナに移せという文部省に対する要求はさほど強いものとはならなかった。であるならば、エイジェントである同省の方にも、あえてリスクを拾いに行こうというインセンティブが生まれることはない。エイジェントとしては、自分の領分でいつものやり方を続けていくことができれば、それが一番いいのである。

それでは、1969年に成立した大学の運営に関する臨時措置法の場合はどうであろうか。これは、国立大学問題を予算や行政措置などによって処理するという行政アリーナモデルの破綻を意味するのであるか。既に論じたように、モデルの破綻ではない、というのが本稿の立場である。確かに、この法律は、文部大臣に大学の部局を長期間閉鎖する権限を与えている点で、究極の大学管理立法であるように見える。しかし、繰り返すことになるが、この法律はそもそも5年間という時限立法の形をとっており、恒久的な立法ではない。しかも、機関の閉鎖命令という伝家の宝刀も、それを行使するためには当該大学の学長から意見を聞き、さらには臨時大学問題審議会の議を経なければならないと定めているように、簡単には抜けないう歯止めがかけられていた。そして、実際にこの法律を用いて強権が発動された例はない。さ

らに付け加えるなら、この法律は大学に対していわば禁止事項を列挙しているが、大学の学部編成や教授会のあり方などを作り替えるという条項は一切有していない。

この臨時措置法について、ペンベルは、「占領期に改革が始まって以来初めて、大学制度の管理運営全般に影響を及ぼす重要な法案が成立し、公布された」として、感情触発的でイデオロギー対立を伴う陣営対立型イシューにおける初めての政府側勝利だとしている。そして、その成功の最も重要な理由を、「反対勢力が従来有していた団結力が、今回は崩壊してしまっていたという点」に求めている<sup>(8)</sup>。この説明は魅力的である。しかしながら、そうだとすると、なぜこの法律が管理運営制度の中身にまで踏み込んで指示を出すような恒久的立法にならなかったのかを説明できない。本稿の立場は、この法律の場合、それは国立大学問題を行政アリーナの枠内で処理するというそれまでの方式から一定の逸脱を見せていることは確かだとしても、そのパターンを崩壊させたとまではいえない、というものである。だからこそ、嵐が収まると旧来の方式はすぐに復活し、中央教育審議会四六答申も結局その枠組みのなかに吸収されていったのである。

ただ、ここで注意しておかなければならないのは、この行政アリーナの中心に位置する文部省はあくまでもエイジェントであり、情報の非対称性などを利用した独自のリソースがあるとはいえ、プリンシパルである政府、与党からの明確な要求があった場合には、それに対して受け身を強いられるということである。1960年代に見られた私立大学定員の急速な拡大という政策展開は、既に見たように、岸信介をはじめとする自民党の有力政治家の要求がその背景にあった。政治家は政治家で、私学界や地元選挙区からの大学拡大要求という利益集団活動に反応していた。そして、大学政策にこの利益政治の力学が作用すると、文部省を中心とする行政アリーナは、自己完結的に運動するという通常の作動用式を修正して、プリンシパルから発せられる要求

(8) ペンベル、前掲書、147頁。

に自らを適応させる方向で動いていく。そこでは、個別的な要求に対応する個別的な政策の積み重ねが結果的に大きな変化を生み出す。もちろん、その過程でエージェントは自らの利益拡大をさりげなく織り込んでいき、政策変化のアウトカムを目立たない形で行政アリーナに回収していくのである。

こうして、戦後日本の政治過程において、大学関係の政策は、利益政治と行政アリーナ内政策決定という二つの中心を持つ楕円軌道を描きながら展開されていったと見てよい。そして、それは、大学関係者や学生運動、あるいは文部省や一部の保守政治家が時に強い関心をこの領域に向けたとしても、それは政治過程全体に対しては大きなインパクトを与えなかったことを意味する。実際、戦後日本の政治過程を通史的に跡づける研究書は、いずれも大学問題に全くスペースを割いていない<sup>(9)</sup>。

大学問題は、知識人の意見に敏感な新聞や雑誌でしばしば大きく取り上げられはしたものの、実際にはそれほど大きな争点にはならなかった。それは、政策過程において長くプリンシパルの位置を独占してきた自民党にとってこの問題がそれほど重要な意味を持っていなかったからである。と同時に、自民党、および自民党政権と長く対峙してきた革新陣営にとっても、同様の事情があったことを見逃すことはできない。革新陣営は大学の管理運営に関する法案にはことごとく反対の態度をとり、時には院外の運動をも巻き込んだその抵抗がこの分野における自民党と文部省の試みを挫折させてきた、というのがこれまでの通説的理解であった。しかし、革新陣営、なかでも国会の議席から見るとその中核にあった社会党においても、大学問題は実は優先度の低い課題だったのである。

そのことを端的に示す一例として、国会図書館に納められた石橋政嗣関連

(9) たとえば、次を参照。石川真澄『戦後政治史（第3版）』（岩波書店、2010年）、河野康子『戦後と高度成長の終焉』（講談社、2002年）、升味準之輔『戦後政治1945-55年』（上、下）（東京大学出版会、1983年）、同『現代政治：1955年以後』（上、下）（東京大学出版会、1985年）。5人の研究者によって現在刊行中の戦後政治史叢書でも、状況は同じように見える。池田慎太郎『独立歓声への苦闘：1952-1960』（吉川弘文館、2012年）、若槻秀和『大国日本の政治指導：1972-1989』（吉川弘文館、2012年）。次も参照。中村英隆『昭和史Ⅱ』（東洋経済新報社、1993年）。

の文書群<sup>(10)</sup>を見てみよう。石橋は1924年台湾に生まれ、戦後長崎県で労働運動に携わった。そして、1955年に当時の長崎2区から衆議院議員に初当選、以後12期45年にわたって社会党の代議士として国政に携わった。その間、安全保障問題や憲法問題に関する国会論戦を通じて注目を集めるようになり、党の要職を歴任する。そして、1970年には書記長、1983年には委員長に就任した。この、党における最高レベルの職にあるとき、石橋は社会党の路線を社会民主主義へと転換することを考え、「ニュー社会党」を宣言して現実主義を推し進めた。

石橋政嗣文書は、その石橋が1990年に政界を引退したあと、国会質問の原稿や準備ノート、講演録、パンフレット、さらには丹念に集めた新聞切り抜きなど、1,500点あまりの資料を分類、整理したものである。そこには、革新陣営の有力政治家として半世紀を過ごした石橋の意見や関心のありかがすべてそろっていると見てよい。では、その中で大学問題に関連する文書にはどのようなものがあるだろうか。実は、これに該当する文書はたった1件しかない。それは、長崎県の地元紙が、1969年の大学運営に関する臨時措置法案をめぐって同県選出の国会議員に個別面談を行い、その結果を「紙上国会討論会」として編集、再構成した記事である。その中で石橋は、大学紛争激化の理由を政治に対する不信と旧来型教授会自治の機能不全に求め、立法によって強権的に秩序の維持を図るのではなく、時間はかかっても紛争校における自主的な解決を追求することが結局は問題を解決することになる、との持論を展開している<sup>(11)</sup>。

この記事は、夕刊の1面すべてを使った大型のものであるが、そこに登場するのは県選出の国会議員9人（衆参両院議員）であり、一人一人の議員に当てられているスペースは全部で30行にも満たない。したがって、膨大な石橋政嗣文書のなかで、大学問題に関係するものはごく小さな部分を占めてい

(10) 国立国会図書館憲政資料室所蔵『石橋政嗣関係文書』（国立国会図書館主題情報部政治史料課整理）。

(11) 長崎新聞』（1969年7月10日、夕刊）。

るに過ぎないことになる。大学紛争に関しては、このほかにも1、2の切り抜きがあるが、それは、紛争で大学入試が中止になると、石橋や宮沢喜一など、当時たまたま受験生を子供に持っていた保革の政治家がどのような心境にあるかをおもしろおかしく報じたものでしかない。逆に、そのような記事まで切り抜きにしているところに、大学問題について石橋がどのような関心を抱いていたのか、その程度が見て取れるともいえよう。保革対立型を誘発する政策の典型と考えられてきた大学の管理運営問題は、保守側にとってだけではなく、革新側にとっても自らのアイデンティティに関わるイデオロギー性をもったものとは考えられていなかったのである<sup>(12)</sup>。

そうだとするならば、国立大学の管理運営問題は間欠的には陣営対立型の様相を見せはするが、比較的短期間で波風が収まり、利益政治と結びつきたいつもの行政アリーナ型政策過程に回帰するのはむしろ自然であった。大学入試中止問題に関する石橋をはじめとする社会党重鎮の関心にみられるように、そこでは革新陣営も行政アリーナモデルの内部で行われる政策過程に静かでプラグマチックな対応を示している<sup>(13)</sup>。

では、国立大学の管理運営問題では、それに関する政策展開が何故行政アリーナの内部で行われ続けたのであろうか。この点については、戦後日本の初等、中等教育政策を詳しく跡づけた徳久の指摘が示唆を与える。徳久によれば、戦後日本の教育システムは、新自由主義の影響を受けて変革を迫られるようになるまで、長くその基本的なパターンを維持してきた。「戦後教育の限界と抜本的な改革を求める立場からすれば、旧来的なシステムの粘着性が

(12) 大嶽は、戦後日本の政策対立において防衛問題が突出した位置を占め、自由主義と社会民主主義の経済政策的対立軸型が先進国のようにははっきりとしなかったことを指摘している。大嶽秀夫『日本政治の対立軸』（中央公論社、1999年）。そして、社会民主主義の路線は、少なくとも初期の社会党においてはこれが明確に追求される一方、保守合同後の自民党のなかにもそれに近い路線があったことが指摘されている。河野康子『戦後と高度成長の終焉』（講談社、2002年）、176-177頁。中北浩爾『経済成長と戦後政治：日本社会党1945-1951』（東京大学出版会、1998年）。

(13) この点に関しては、次も参照。谷 聖美「社会党の政策決定過程」中野実編『日本型政策決定の変容』（東洋経済新報社、1989年）。



緩慢な変化しかもたらさないと批判するかもしれない。この指摘は的を射ているように思えるが、他方で、戦後の教育システムが『日本型』であることが、システムの許容範囲を広め、問題に対処している点を見落としているのではなからうか<sup>(14)</sup>。」

徳久がここで「日本型」システムといているのは、政策が主として行政アリーナのなかにおける小さな変化の積み重ねとして展開されていくようなシステムのことだといってよい。そのようなシステムは、初等、中等教育政策に限らず、さまざまな政策領域で機能していたと考えられる。国立大学に関する政策も例外ではない。そして、行政アリーナ中心型政策システムに正統性を与え、その枠組みの維持に大きな役割を果たしたのが自民党による圧倒的な一党優位体制であった。ショッパのような新自由主義者は、こうした政策過程の枠組みが変化を抑制し、現状を保守することによって、さまざまな問題が放置されてきたと批判する<sup>(15)</sup>。そのような批判にはそれなりの説得力があることは否定できない。しかし、大きな変化が起これないということは、それだけでシステムに根本的な問題があることを意味しない。徳久が言うように、大きな変化が起きないのは、システムが個々の問題に柔軟に対応し、小さな変化が積み重なっていくことによって、大きな変化を必要としなくなるからかもしれないのである。

しかしながら、このシステムにおいても、その安定は決して自明のものとはいえない。周知のように、キングダンは、(1)問題の流れ、(2)政策アイデアの流れ、(3)政治の流れという、通常はそれぞれ別個に動いている流れが何らかの事情で結びつく（カプリング）とき、政策に変化が起きると論じた<sup>(16)</sup>。事態は1から3へと順番に進む必要は必ずしもない。それどころか、政治の流れに何らかの変化が起きてエネルギーが高まり、その結果半ば偶然に特定

(14) 徳久恭子『日本型教育システムの誕生』（木鐸社、2008年）、312頁。

(15) ショッパ、前掲訳書を参照。

(16) John W. Kingdon, *Agenda, Alternatives, and Public Policies*, (Scott, Foresman and Company, 1984).

の政策アイデアがピックアップされ、最後に、そのような政策アイデアを採用する理由となり得るような問題が後付けの説明として取り上げられるということも起こりえる。1990年代から2000年代初めにかけての国立大学政策に生じた政策変化は、まさにそのようなものであった。

すなわち、1990年代になると、政治の領域においては、冷戦の終焉が国内にも波及して55年体制を急速に過去のものとしていく。それはまず社会党を中心とする革新陣営の凋落となって表れた。上述のように、55年体制において、自社両党は利益政治の面では相互に意外と近い立ち位置にあったが、他面で安全保障政策や社会経済体制の基本的な性格についてはほとんど正反対の方向を向いており、長く対立を続けてきた。そして、その対立は東西両陣営の対立と結びついていたのであるが、冷戦が終わり、ソ連が崩壊すると、そうした対立軸の意味がなくなると同時に、基本的にはソ連側に立っていた社会党の存在理由を奪うことになったのである。

しかし、そのことは、自民党の一角優位体制を盤石のものにするということの意味はしなかった。冷戦の終焉は、イデオロギー対立の一方の極に立つ体制を守護するという自民党の存在理由を奪うものであった。しかも、冷戦の終焉後加速したグローバリゼーションは、一国資本主義の枠内で微調整を行いながら利益政治の要請を満たしていくという、旧来型の手法への批判も強めていった。そうした批判が新自由主義によって正統性を与えられ、その立場に立つ政治勢力を急速に台頭させたことは改めていうまでもない。

もちろん、新自由主義そのものは冷戦の終焉から生じたものではなく、日本では中曽根政権期に早くもその主張に沿った政策展開が行われていた。そして、90年代に入ると、本来旧来型の利益政治系に属する政治家たちが自らの主導権をかけてこのイデオロギーを利用することによって、それまでの政策過程を攻撃するようになる。政治の領域において新しいエネルギーが生まれて政策領域にスピルオーバーするようになったのである。こうなると、それまでの行政アリーナ中心型政策システムは一挙に守勢に立たされ、政策に急速かつ大きな変化が生じやすくなる。国立大学問題に大きな変化が生じた

のは、まさにこのような時代であった。

このとき、新自由主義的な言説を利用して行政改革を打ち出すことは、政党間、そして政党内における権力闘争を勝ち抜く上で非常に有用なツールであった。少し後のことになるが、小泉政権において、新自由主義的諸政策に反対する者に抵抗勢力というレッテルを貼ることがきわめて効果的であったのは、このような事情による。橋本政権から小渕政権にかけても、行政改革という錦の御旗のもと、省庁再編や公務員定数の削減が比較的短期間に行われた。その際、先進各国と比べて公務員数が果たして本当に多いのかどうかといった「客観的な」議論は全く顧みられなくなっていた。政策議論において、現行の公務員数自体が問題であるとされ、そのような議論が世論やマスメディアを含めて、多方面に受け入れられていったということが重要である。

ただ、国立大学の改革を公務員定数削減問題の枠組みのなかで処理することにはやはり無理があった。そこで持ち出された政策アイデアが、「国立大学の法人化」だったのである。法人化というアイデアは、これまでみてきたように、GHQ 主導で行われた占領期の大学改革のなかで、事実上その導入が試みられたものである。その構想はアメリカの州立大学に範をとったものだったが、日本側にはその意味するところを理解するだけの土壌は用意されていなかった。この段階では法人化はいわば隠れた争点のままに終わり、やがて政策過程の表舞台からは姿を消していったようにみえる。

しかし、法人化案はその後永井道雄による大学公社化案として一時政策論壇で注目を集める。永井はアメリカへの留学経験もあり、アメリカの大学事情に通じていた。彼は、そのアメリカ理解を日本の実情に合うような形に翻案し、国立大学の管理運営形態に抜本的な改革を行うよう、主張したのである。永井の大学公社化案そのものは現実の政策過程に直ちに影響を与えはしなかったが、当時影響力の大きかった論壇誌にその論文が掲載されたことで、そこにある国立大学法人化というメッセージは文教分野における政策コミュニティを始め、各方面で共有されるようになったとってよい。中央教育審議会四六答申における法人化案提起の背景には、こうしたアイデアの持続性

### 533 国立大学の管理運営をめぐる政策過程（2・完）

があった。そして、四六答申はそれに政策レパトリーとして公式の地位を与えたのである。こうして、政治的なエネルギーがそれを現実の政策課題として表舞台に押しだし、政策変化の理由を付け加えるとき、国立大学の法人化はいつでも実現される状況にあったとみることができる。そして、約20年後、そのようなカプリングが突然生じて、国立大学は法人化されたのである。

（完）