

戦後における教育政策の歴史的背景と展開

—私立高等教育に関する量的拡大の視点から—

The Historical Background and Development of Japan's Post-War Educational Policy :
The Quantitative Expansion of Private Educational Institutions for Higher Education

三和義武 (Yoshitake MIWA)

The purpose of this study is to examine the background and development of Japanese universities by focusing on the quantitative expansion of private institutions for higher education, from the post-war period to the present day. This consideration of the state of higher education in Japan is grounded in an analysis of the introduction of American educational thought to Japan, as well as its adaptation and implementation. In the course of this study, the post-war American influence on Japanese higher education will become more apparent, as will the state of deregulation and its reinforcement by the Monbusho (The Ministry of Education).

1. はじめに

本研究の問題意識は、第二次世界大戦の終戦直後から大戦後（2000年頃まで）における私立高等教育の量的拡大の視座から設立・発展過程を考察し、その拡大の様相がどのようなものであったのかという問いから発している。そのため、戦前の国家主義的な高等教育政策から戦後の米国思想を移入した民主的な高等教育政策へ移行していった転換期の背景、経緯にもとづき、私立高等教育機関が多様な発展を成し遂げ、活性化を図っていった態様を検討する。

大戦後、第一次米国教育使節団¹⁾、CI&E（総司令部民間情報教育局）と日本側教育家委員会²⁾の協議により、国立・公立・私立の新制大学が発足し、高等教育機関の量的拡大、高等教育進学需要の高まりが大きく促進された。これを契機に、日本の高等教育は高度経済成長期をはさんで飛躍的に発展していくことになる。

本研究の先行研究として、戦後における高等教育政策・行政について書かれた研究は多々蓄積されている。たとえば、大戦後の新制大学への移行について、土持は、『新制大学の誕生 戦後私立大学政策の展開』（1996）のなかで、米国教育使節団報告書、CI&Eの米国側資料、および日本側教育家委員会、教育刷新委員会³⁾などの日本側資料にもとづき、その移行過程および敗戦直後の高等教育政策について状況分析・検証を行っている。また、海後・寺崎による『大学教育 戦後日本の教育改革 第九巻』（1969）は、制度的・内容的・思想的側面から分析し、新制大学の成立から約10年の大学改革の時期を対象に論じた他に類をみない研究である。しかし、これらの通史的、領域的な先学あるいは個別の大学史は多く

みられるが、大戦直後から現代（2000年頃まで）までを私立高等教育の量的拡大の側面から、教育政策・行政に関して検討した文献は、管見の限り、ほとんど見当たらないのが現状である。

そこで、本研究では、これらの先行研究で明らかにされていない大戦後から現代までの私立高等教育の量的変容を政策・行政的側面から描き出すことに意義をもたせる。具体的には、大戦後、米国の教育思想移入の影響により、大学が旧制大学から新制大学へ移行し、その後、大学人による設置審査体制から1956（昭和31）年の大学設置基準省令化により、文部省（現：文部科学省、以下同じ）の権限が強化され設置基準が厳格化していく姿を捉える。さらに、昭和50年代からの高等教育懇談会等の高等教育計画による量的抑制、および昭和60年代の人口動態の変化（18歳人口の増加など）をつうじて、規制緩和が進み、進学需要も拡大していく。これらの様相を当時の社会的背景と連関させて設置認可政策・行政の文脈から考察していく。

2. 新制大学の誕生と設立経緯

戦後初期の教育政策は、学制改革にともなって新制大学が発足し、大きな変化が生まれた。ここでは、その設立経緯と量的拡大について整理する。

まず、1947（昭和22）年3月に「教育基本法」と「学校教育法」が制定され、米国の教育理念の移入のもとで、新しい学校制度が発足することになった。高等教育に関しては、6・3・3制の最終段階としての「大学」が規定された。学校教育法では、第3条で学校は監督庁の定める設備、編成、その他に関する基準にしたがい設置さるべきこと、第4条で設置認可は監督庁が行うこと、第60条で大学の設置認可に関しては「大学設置委員会」（昭和24年5月から「大学設置審議会」と改称）に諮問しなければならないことが定められた。

このように新制大学の法制的なしくみは、学校教育法で明確にされたが、問題は、旧制の高等教育機関をどのようにして「新制」へ移行させるかということだった。これには、まずCI&Eの指導のもとに、文部省は1946（昭和21）年10月、大学に適用される基準を調査するための大学設立基準設定協議会⁹⁾を設置し、1947（昭和22）年5月、全国の代表者は、政府が任命した委員会との会合をもった。その会合の審議により、高等教育の基準、目的および改善の手段について決定するために、政府と何ら公的な関係をもたない大学基準協会が同年7月4日に生まれたのである（土持1996、165頁）。その協会は、公式には5年以上存続している国・公・私立の46大学を発起校として、大学の最低基準の性格を主な内容とする「大学基準」を定めた。その後、同年12月には文部省内に文部大臣の諮問機関として「大学設置委員会」が設置された。大学基準協会が定めた大学基準は専門団体としての同基準協会への加入資格の判定基準であったが、実際にこの基準は、大学設置認可基準として大学設置委員会によりそのまま採択された。そこでは、大学認可（Chartering）のための基準と大学資格審査（Accreditation）のための基準とは、当時まったく同一のものと考えられていた（土持1996、167頁）。それにより、旧制の大学、高等学校、専門学校などは、一斉に新制大学昇格の運動を始め、1947（昭和22）年末までに212校の審査が行

なわれた。そして、1948（昭和）23年春から、まず12の公・私立大学が認可された。12の大学は、女子専門学校から昇格の神戸女学院大学、聖心女子大学、津田塾大学、東京女子大学、日本女子大学の5校と大学予科あるいは専門部の昇格を急いだと思われる関西大学、関西学院大学、神戸商科大学、國學院大學、上智大学、同志社大学、立命館大学である。このうち、神戸商科大学だけが公立で、他はすべて私立であった（大崎1999、125頁）。

ここで問題となるのは、本来、文部省は1949（昭和24）年から新制大学の設立を計画していたのになぜこの12の大学だけが、他の大学に先立って設立が認められたのかである。これについて土持（1996、172頁）は、占領軍当局の意向が大きく働いていたことを指摘している。それは文部省とCI&E教育課の交渉経過について、当時の文部省学校教育局長である日高第四朗は、「(前略)すでに山崎(匡輔)前次官とO[Mark Orr]教育部長との間に大学は24年度からという了解がついているのでその方針で来たにすぎないと弁明したら、それは政府の学校についてだけである。私立の学校は別だと、きめつけられた。(後略)」と回想していることから明らかとなる（海後・寺崎1969、97頁）。

このような特例はあったが、1949（昭和24）年から新制大学が次々に設置されていくなかで、上記の大学基準は、以後1956（昭和31）年10月に文部省令による「大学設置基準」が新たに文部省令として制定されるまで、実質的には法令的基準の役割を果たした（文部省1992、134頁）。

このように、戦後の大学設置認可制度は、実質的な設置認可の権限が文部省から大学人に移ったこと⁹⁾や、設置認可の基準も大学人の手により作成されるようになった。いわば、大学は大学人が作るというような特徴を持つものへと変化していき、設置認可制度が確立されていった。その新制大学の1948（昭和23）年から1953（昭和28）年までの設立状況を、下記の表1において設置形態別に示しておく。

表1 新制大学の設置年度別学校数

(昭和28年4月現在)

年 度	国 立	公 立	私 立	計
昭和 23	0	1	11	12
24	70	17	81	168
25	0	7	△2 14	△2 21
26	1	1	2	4
27	1	△1 8	△2 12	△3 21
28	0	1	4	5
計	72	34	120	226

(注) △印は合併および廃校による減少数を示す。

出典：文部省（1972、744頁）より作成。

ここで、戦後高等教育改革期における大きな変革の1つを取り上げると、戦前に設置認可および監督の権限が直接文部大臣に帰一していた設置認可制度は、戦後には大学設置委

員会への諮問方式に移行し、また米国から移入された設置後の評価制度である「ア krediteーション (accreditation: 「適格判定」等と訳される)」の導入がなされた。ア krediteーションについては、1947 (昭和 22) 年に、CI&E によって文部省の官僚的支配を抑制する動きがあるなか、先述のように大学人組織による大学基準協会が設けられ、大学に対し基準認定を行うことにより評価が実施された。大崎によれば、CI&E の戦略の中心は、ア krediteーションの名のもとに、自らの構想による教育課程の枠組みを全大学に強制することにあつた。大学基準協会を直接指導し大学基準の制定・運用を行わせ、それを大学の設置認可に結びつけることにより日本の大学を改造する、それが CI&E の基本戦略であつた (1999、97 頁)。しかし、大学設置委員会について、細井 (1994、172 頁) が指摘しているように、実際には大学設置委員会は大学基準を大学設置基準として採択したが、その適用対象から東京・京都の両旧帝大と早稲田・慶応義塾の両有力私大は除外され、大学基準はいわば「新制大学の設置基準」であつて、すべての旧制大学がこれによって審査されるという原則は新制大学発足当初からすでに裏切られていたのであるとしている。

そのため、1947 (昭和 22) 年の創設から大学基準協会によるア krediteーションは、日本の大学に理解を得られず、さらに戦後の経済的混乱のなかで学生募集の強化を図らざるを得ない私立大学にとって適格判定は形骸化されていった。さらに、1956 (昭和 31) 年には、大学基準協会の「大学基準」は「設置認可」のための基準に置き換えられ、文部省の官僚的支配の強化が図られると同時に、大学基準協会の行う基準認定は機能不全に陥つていった。戸田 (1990、27 頁) によれば、戦後、第一次米国教育使節団の勧告と、それによつた CI&E の指導にもとづき、新制大学が発足するに際し、新しい教育改革の指導理念として、大学人による自主的団体＝大学基準協会の設立を促したが、それを前提に、① 大学の設置認可行政における官僚統制を形式化し、大学の設置委員会に諮問すべきこと、② 専門家による大学基準の制定とその運用、③ 設置認可後の大学の自主的努力と団体規制による大学の水準の維持向上を図るための適格判定方式が導入され、大学基準のあり方について、「設置認可」と「適格判定」の両面において画期的な改革が推進されたのであると描出している。

このように、戦後初期、米国のア krediteーションの導入により、設置認可行政は大きく変化する。しかし、「わが国高等教育界における初めての経験」であつたア krediteーションは、大学基準協会に集まつた大学人たちの高い理想と努力にもかかわらず、ついに日本の土壌には根づかなかつた。そして官僚統制の否定の原理から出発した設置認可行政は、1956 (昭和 31) 年の大学設置基準省令化の道へ、つまり「官僚復活」の方向へ向かうのである。土持 (2006、219-220 頁) は、新制大学発足後、しばらくは、CI&E 教育課の後ろ盾もあり、大学基準協会の大学基準が大学設置認可および基準維持のための実質的な法令基準の役割を果たした。しかし、文部省は、当初から大学設置基準の制定権は文部省にあるとの原則に固執した。また、大学基準は、基本的には自主的団体の大学基準協会への入会のための資格判定基準であつたことから、講和発効後⁶⁾、従前の大学基準とは異なる基準性の強い大学設置基準を省令として制定し、それ以降、大学設置認可基準として引

き継がれたとしている。同時にその大学設置基準の省令化について、戸田は、大学をともすれば、画一的、形式的にし、瑣末にわたりがちであった行政指導とあいまって、国公立とも大学はおしなべて個性を喪失し、画一化への傾向を辿ったことは否定できないと指摘している（1990、28頁）。

しかし、官僚統制による大学設置基準が省令化された後も大学設立は拡充がなされ、とくに、その量的拡大には私立大学が大きく寄与している。文部省による学制百年史（1972、911頁）では、わが国の高等教育の量的拡大の過程は、同時に私立大学の大幅な増設、拡充の過程であったとしている。この推移を、私立大学学生数の全学生数の占める比率でみると下記に示した表2のとおりであり、1953（昭和28）年度において大学学部57.3%、短期大学82.5%であったのが、1971（昭和46）年度にはそれぞれ76.2%、90.4%と増加している。

表2 私立大学学生数の全学生数に占める比率

年度	大学（私立）	大学院（私立）	短期大学（私立）
昭和28	57.3%	64.5%	82.5%
30	59.9	46.6	81.1
35	65.2	37.9	78.7
40	71.6	33.4	85.3
45	75.5	36.9	90.1
46	76.2	38.2	90.4

出典：文部省（1972、912頁）より作成。

このような私立大学の拡充を促進した要因としては、戦前に比べて私立大学の設置が比較的容易になったこと、国・公立大学の新增設が入学志願者の増加に比して不十分であったこと、私立大学が学生増加により経営基盤の拡張、安定を図ろうとしたことなどがあげられる（文部省1972、912頁）。

その後の私立大学の量的変化⁷⁾に関しては、大幅な拡大期（1960-1970年代半ば）、抑制期（1975-1980年代半ば）、再び拡大をはじめた時期（1980年代半ば以降）の3つの時期に分類することができよう。その背景となったのは、まず、1961（昭和36）年の池正勸告⁸⁾によって、大学設置基準は大幅に緩和、学科増設・定員変更の「届出制」が施行され、文部省の私大対策は抑制政策から拡張基調へと転換されたことが影響している。また、同省も1957（昭和32）年11月5日、1962（昭和37）年度までに大量の科学技術者が不足するとの見通しのうえに、1958（昭和33）年度からの3ヶ年計画として、国公立および短期大学の理工系学生8,000人を増員養成すると発表し、私立大学・短大にも3,000名の増員を要求した（ただし短大は2ヶ年）（橋本1996、107頁）。さらに、1960（昭和35）年9月、同省は1961（昭和36）年度から向こう7年間にわたる「16,000人理工系学生増員計画」を発表した（上掲、108頁）。このような計画も私立大学の拡大行動の起爆剤となった（大幅な拡大期）。その後、1972（昭和47）年に設置された高等教育懇談会の高等教育計画による

量的抑制、そして、1975（昭和50）年、私立大学の拡張を抑制しその質的充実を目的とした私立学校振興助成法⁹⁾の成立により「届出制」を廃止し、1961（昭和36年）以前の「認可制」に戻したことにより、新設大学（学部・学科）を原則抑制とした時期（抑制期）、次いで1992（平成4）に向け18歳人口がピークに向かう時期をつうじて大学が量的に拡大していった時期（再拡大期）になる。そのなかで、昭和50年代以降の私立大学の設置認可がどのような方向性を示し、変容していったのかを次節において考察していく。

3. 昭和50年代の高等教育政策

本節では、1956（昭和31）年に大学設置基準が省令化された後、とくに昭和50年代の高等教育計画に焦点をあてる。大学進学需要の拡大により、高等教育計画は量的側面を重視したが、その反面、質的充実も重要課題であった。その動向を高等教育懇談会の内容から探ることとする。

昭和30年代後半から飛躍的な経済発展をもたらした高度経済成長により、わが国の高等教育は、急速な高等学校進学率の上昇や、さらに1966（昭和41）年には、第1次ベビーブームの時代に生まれた世代が18歳に達し、大学入学適齢人口のピークをもたらした。それにより、高等教育は急激な量的拡大を遂げることになった。しかし、量的拡大に反し質的な充実は、高等教育政策にとって重要な課題であった。そこには、高等教育懇談会（内容は後述）が取り組んだ量的拡大から質的充実への変換の政策が見い出せるのである。1972（昭和47）年以降、昭和50年代の高等教育については、中央教育審議会の答申も踏まえて、大学制度の弾力化、新構想大学の創設、計画的整備等が進められた。しかし、高等教育の規模の拡大により、教育条件の低下や大学の大都市への過度の集中、進学機会や地域間格差等の問題が生ずるに至った。このような状況の下で、文部省は、わが国高等教育の将来像について広く各界関係者の意見を聴くため、1972（昭和47）年4月、大学学術局に高等教育計画課を設置するとともに、同年6月に、大学人だけでなく広く各界の有識者の参加を得て、省内に高等教育懇談会を設けることになる。1972（昭和47）年に設置された高等教育懇談会（座長：茅誠司元東大総長）は、1973（昭和48）年3月、長期的な見通しのもとに、高等教育機関の計画的・調整的な拡充整備のための基本的施策について意見をまとめ、1975（昭和50）年3月に、1974（昭和49）年度における検討結果から、高等教育計画に盛り込むべき事項の大綱等を示した。そして、同懇談会は高等教育の拡充整備の長期的なあり方についての検討を開始し、1976（昭和51）年、戦後初めての高等教育計画である「昭和三十五年以降の高等教育計画の内容」において、1976（昭和51）年3月に昭和51年度から55年度までの5年間の高等教育計画「昭和三十年代前期高等教育計画」を取りまとめた。この計画は、広く高等教育全体の構造の柔軟化、流動化を図る必要性を指摘するとともに、1980（昭和55）年度までは、高等教育の将来発展のための基盤整備を図る観点に立って、量的拡充よりも質的充実に重視し、大学等の拡充は、地域間格差や専門分野の不均衡は正と人材の計画的養成に必要なものにとどめるべきであるとして、その規模の用途、地域配置計画等、今後の計画的整備について具体的な考え方を示した。大崎によれば、

中教審の46答申を受けて文部省は、昭和47年に産学官の有識者からなる「高等教育懇談会」を設けて高等教育計画の検討を依頼した。(中略)この報告は、新制大学発足後初めて「高等教育計画」の名に値するものとなった。それがそれだけの重みをもてたのは、昭和50年に私立学校振興助成法が制定され、私学政策の大転換が行われたからであるとしている(1999、281-282頁)。そして、この懇談会は1973(昭和48)年から各年度に中間的な報告を行い、1976(昭和51)年には最終報告を出して解散するのだが、この間、1973(昭和48)年に日本経済がオイル・ショックにみまわれ変調をきたしたことから、懇談会の報告が1975(昭和50)年以降急激に楽観的な展望を失っていくことになる(天野2003、193頁)。

昭和50年代は、18歳人口がほぼ160万人前後で横ばいに推移する期間であった。そのため、両計画は、それまでに生じたいくつかの不均衡を是正し、同時に高等教育の構造の柔軟化、流動化を進め、質的な充実を努めることを重視した。具体的には、入学定員超過の現状の是正を図るとともに、大都市への大学の集中を抑制し、地方の大学の計画的整備を進めることによって、地方における高等教育への進学率の向上を目指したのである。

入学定員超過に関しては、これまで定員を超過して入学を許可していた大学が、教育研究条件を勘案しながら、これら入学者の実数を順次正規の入学定員内に組み入れたため、見かけ上は、入学定員の増が当初計画を大幅に上回ることになった。この結果、計画期間中の進学率は横ばいで推移し、定員超過率の是正等教育研究条件の改善が進んだほか、地域間格差の是正がある程度図られたのである(文部省1992、404-405頁)。

なお、計画では、専修学校(専門課程)を高等教育機関として位置づけているが、その性格上自由な進展にゆだねるため、規模の想定の対象には含めていない。しかし、専修学校(専門課程)への進学は順調に伸び、昭和50年代に、大学、短期大学および高等専門学校への進学率が35%から39%台で推移したのに対し、これらに専修学校(専門課程)を含めた場合の進学率は、1978(昭和53)年度には50%台に達した(上掲、405頁)。1980(昭和55)年度は、前期計画期間の最終年度となっており、前期計画期間における高等教育の整備状況をみると、その概要は次の通りである。

- ア. 高等教育の構造の柔軟化、流動化については、大学設置基準、大学院設置基準等の改正、短期大学設置基準の制定等による大学教育の弾力化、大学公開講座等社会に対する大学開放の推進、昼夜開講制の試み等履修形態の弾力化、技術科学大学(昭和51年度)や新教育大学(昭和53年度)の創設、専修学校の整備などについて進展がみられた。
- イ. 大学の規模、配置等については、全体規模について量的拡大の抑制が進み、あわせて大都市における新增設の抑制、地方における整備、医師、教員等の計画的養成などについて、おおむね目標に沿った進展がみられた。

その後、文部省は、私立大学拡充の認可申請等具体的な案件について、高等教育懇談会の示した考え方を基本として慎重に審査するため、1976(昭和51)年5月、大学設置審議会に大学設置計画分科会を新たに設けた。同分科会は、1979(昭和54)年12月に、1981(昭

和 56) 年度から 1986 (昭和 61 年) 度の高等教育の計画的整備のあり方について (後期計画) を、大学設置審議会大学設置計画分科会報告「高等教育の計画的整備について」としてまとめた。それにより、昭和 56 年度から 61 年度までの 6 年間の高等教育計画「昭和五十年代後期高等教育計画」を報告することになる。以後、この計画に沿って、量的拡大の抑制、教育研究条件の改善、地域配置の適正化等の観点から高等教育機関の整備が図られた。高等教育懇談会の報告とならなかったのは、政府の「法令に基づかない審議機関の整理」の方針により懇談会の存続が困難になり、大学設置審議会に新たに大学設置計画分科会を設けて、その機能を引き継いだためである (大崎 1999、291 頁)。その内容は、国民の高等教育に対する要請の多様性や、質的充実の必要性、1992 (平成 4) 年度をピークに大きく増減する 18 歳人口の推移等への対応を踏まえ、同分科会において、新たな高等教育計画の策定についての検討が行われた。そして、各年度所要の施策について積極的な推進を図った。

ここで、昭和 50 年代の高等教育計画に影響をあたえた中央教育審議会の審議内容について、簡単にふれておこう。まず、中央教育審議会は、1963 (昭和 38) 年に「大学教育の改善について」を答申した。これは、エリート教育から大衆教育への移行のなかで、当時の大学における教育研究が学術研究、職業教育とともに市民的教養と人間形成を行うという新制大学の理念は必ずしも十分に達成されていないとして、高等教育機関の種別化、教育内容・方法の改善、大学の管理運営のあり方等についての提言を行ったものである。また、現実的な動向としては、学生運動による教育内容の見直し論も影響し、黒羽 (1994、48 頁) によれば、この答申後、直ちに翌年から、相当数の学部を持つ国立大学に教養部が設けられるようになったことも事実であるとしている。

さらに中央教育審議会は、1971 (昭和 46) 年に「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」を答申した¹⁰⁾。それは、これまでの高等教育に対する考え方やその制度的な枠組みが、高等教育の普及と社会の複雑高度化にもなって複合化された要請に適切に対応できなくなっているとして、高等教育の多様化、弾力化、開放化、計画的整備など多岐にわたる高等教育改革の基体構想を提言したのである。しかし、内容的には優れたものとして評価されたが、実質的には机上論としての提言の意味しかもたず、その実現には至らなかった。天野も 46 答申について、高等教育機関の「種別化」と、それに応じた役割・機能の分化、さらには内部組織の改革を強く求めたのであるとし、このいわゆる「種別化構想」については、平等主義的な性格の強い戦後の新制大学制度の根幹を揺るがし、自治を侵害するものだとして厳しい批判があり、直ちに具体化されることはなかったとしている (天野 2003、196-199 頁)。

次に、量的拡大の要因となった私立大学についてふれると、私立大学は昭和 40 年代に著しい量的拡大を遂げ、わが国における高等教育の普及の原動力となった。しかしながら、昭和 40 年代後半の社会的諸情勢の変化にもない、私立大学においても質的水準の維持向上が困難になるなど様々な課題が生じたことから、1975 (昭和 50) 年には私立学校振興助成法の制定とともに私立学校法の一部改正を行って量的抑制を図ることとされた。具体的

には、私立学校振興助成法の成立は、私学に対する国の財政援助について法的保障および法的根拠を与えるとともに、その助成の方式や条件を明確にしたものである。しかし、この法律の成立に関連する私立学校法の一部改正によって、①私立大学の学部・学科の設置廃止と収容定員に係わる学則変更は、従来の届出事項から認可事項にされ、②文部大臣は今後5年間、「特に必要があると認められる場合」を除き、私立大学の設置、学部学科の設置や収容定員の増加は認可しないものとされたのである。すなわちこの法律は、国の私学に対する財政援助を保障することを明確にする一方で、助成の対象である私学の全体規模の膨張を規制することも意図しているのである。文部省当局は、この法律が「私大の無制限な膨張に歯止めをかけ、量的拡大よりも質的向上を図ることが適切であるとの判断に立ったもの」と説明している（喜多村2001、63-64頁）。そして、自民党の文教政策では、「まず大学の質的充実を優先」すべきとの考えから、「当面高等教育機関の多様化を進めながら無原則な量的拡大を抑制して、質的充実と格差是正の諸施策を推進する」ことを定め、これを昭和50年度から59年度までの10年計画によって推進するとしている（上掲、65頁）。

4. 昭和61年度以降の高等教育政策

昭和61年度以降の高等教育政策について、大学設置計画分科会は、1981（昭和56）年12月以来、高等教育計画専門委員会を設けて検討を進めてきたが、同専門委員会は1983（昭和58）年10月21日、それまでの審議の中間的なとりまとめを行い、2000（平成12）年度までの展望に立ち、1984（昭和59）年6月に1986（昭和61）年度から1992（平成4）年度までの7年間についての高等教育の計画的な整備の方向と内容を示した「昭和六十一年度以降の高等教育の計画的整備について（中間報告）」を公表した。この報告の内容は、以下の3つである。

- 1) 開かれた高等教育機関、高等教育機関の国際化、特色ある高等教育機関の3つの視点に立って質的充実を図ること。
- 2) 18歳人口ピーク時の平成4年度において、少なくとも昭和58年度と同程度の進学機会（進学率35.6%）を確保するという考え方の下に量的整備を図ること。
- 3) 大都市への大学等の集中を抑制し、引き続き地方に重点を置いた整備を進めること。

この計画を踏まえ、高等教育の質的充実、高等教育機関の地域間格差の是正、国際化、情報化等の社会の変化等に対応した学部等の整備が図られた（文部省1992、400頁）。この対象期間の始期が昭和50年代後期計画の最終年度の昭和61年度と重複しているのは、18歳人口の推移に昭和60年度までと昭和61年度以降とに著しい差異があることから、昭和61年度はこの計画の対象期間に吸収するものとした。この計画を概観してみると以下のよう整理される。

① 高等教育の質的充実

高等教育に対する国民や社会の要望に適切に対処していくために、「開かれた高等

教育機関」、「高等教育機関の国際化」、「特色ある高等教育機関」の3つの視点に立って、その質的充実を図っていく。

② 高等教育の量的整備

1992（平成4）年度の18歳人口のピーク時においても、現状程度の進学率（昭和58年度において、大学・短期大学及び専門学校について35.6%）を維持すべきであるとの考えに立って、計画期間中に86,000人程度の入学定員増を行う。しかし、1993（平成5）年度以降急減し、2000（平成12）年度には150万人台になることを考えると、収容規模の増をすべて大学の新設や学部・学科増等による恒常的な定員増で行うことは問題であり、国公私を通じ既存の大学・短期大学で期限を限った定員増をも行って、これに対することが妥当であると考えられるとしている。そのため、その後の18歳人口の急減に鑑み、そのうち、44,000人程度は、期間を限った定員増とする。

③ 高等教育機関の地域配置

高等教育機関の地域配置の在り方については、後期計画に引き続き、大都市における新增設を抑制し、地方に重点をおいた整備を図っていくものとする。

この計画では、1986（昭和61）年度以降の18歳人口が1992（平成4）年度まで急増し、それ以後急減することから、1993（平成5）年度以降の急減も考慮しつつ、18歳人口が205万人に達する1992（平成4）年度までの間の量的整備をいかに図るかが焦点となり、このため、恒常的な定員のほかに期間を限った臨時的な定員の増を認めることとした。

これを踏まえ、その後、1988（昭和63）年度までの3年間に約85,000人の入学定員の増（うち約44,000人は期間を限った定員増）が図られ、この時点で既に計画の目途をほぼ達成しつつあったが、一方で、入学定員超過率の改善が予想以上に進んだため、入学者の実数では計画の想定した規模に達しなかった。また、大学、短期大学への志願率、志願者数が予想を上回って大幅に増大したこともあいまって、多数の不合格者が生じることとなった。この事態に対して、1989（平成元）年2月、大学審議会において、現高等教育計画の運用に関して、期間を限った定員の増を含めて、引き続き必要な定員整備を進めることとした。その結果、計画期間の最終年度に当たる1992（平成4）年度までに、恒常的な定員の増が78,148人、期間を限った定員の増が112,568人、計190,716人の入学定員の増が行われた。

この計画の進行により、地域間格差の是正が更に進んだほか、高等教育の質的充実の面では、大学間の単位互換や社会人を受け入れる大学の増加等がみられた。また、時代の動向を反映して、情報科学・情報処理や国際文化・国際教養等、今後の人材養成の需要の大きい分野の学部、学科の新増設が行われたのである。

なお、下記の表3から、昭和60年代の大学、短期大学への進学率を男女別に見ると、女子の進学率の上昇が目立ち、1989（平成元）年度には、男子の35.8%に対し、女子は36.8%で、女子が男子を上回っている。また、当該年度以降においても、同様の傾向がみられ、

高等教育の量的拡大に大きく影響を与えている。ただし、女子の進学率は短期大学に大きく偏向しているといえる。

表3 就学率・進学率

区 分	大学(学部)・短期大学 (本科)への進学率 (浪人を含む)			大学(学部)への進学率 (浪人を含む)			短期大学(本科)への 進学率(浪人を含む)		
	計	男	女	計	男	女	計	男	女
昭和 60	37.6	40.6	34.5	26.5	38.6	13.7	11.1	2.0	21.8
61	34.7	35.9	33.5	23.6	34.2	12.5	11.1	1.8	21.0
62	36.3	35.2	37.4	24.7	35.3	13.6	11.4	1.8	21.5
63	36.7	37.2	36.2	25.1	35.3	14.4	11.6	1.8	22.8
平成元	36.3	35.8	36.8	24.7	34.1	14.7	11.7	1.7	22.1
2	36.3	35.2	37.4	24.6	33.4	15.2	11.7	1.7	22.2
3	37.7	36.3	39.2	25.5	34.5	16.1	12.2	1.8	23.1

[注]大学(学部)・短期大学(本科)への進学率(浪人を含む。): 大学学部・短期大学
本科入学者(浪人を含む。)を3年前の中学卒業生で除した比率

出典: 文部省 1992、798-799 頁を参考に作成した。

また、国・公・私立の大学および短期大学の入学定員超過率でみると、1966(昭和41)年度には1.44であったが、その後徐々に悪化し、1975(昭和50)年度には1.59に達したことから、大学等は「マスプロ教育」などと批判される状況を招くこととなった。また、昭和50年度に三大都市圏(南関東、東海および近畿)に所在する大学、短期大学の在学者数は約155万人に上り、その割合は全国の大学、短期大学の在学者数の74%を占めるなど大都市への集中と進学機会の地域間格差が見られ、かつ専門分野の構成にも不均衡を生じていた(文部省1992、402-403頁)。

そして、2000(平成12)年度になると、高等教育の規模、すなわち、大学、短期大学および高等専門学校への入学者数については、志願率の推移、社会人や外国人留学生の拡大など流動的な要素があり、その変化の方向も明確ではないことから、あえて具体的な整備目標を設定せず、3つのケース(ケース1 649,000人、ケース2 667,000人、ケース3 682,000人)を想定値として示し、そのうち、これまでの進学状況や現行計画との整合性等から、当面、ケース1を念頭に置いて整備を進めることが適当であるとしている。その場合の入学者数は、1990(平成2)年度の入学者の実数に比べ、89,000人減少することが見込まれている(文部省1992、407頁)。

なお、この計画では、大学の地域配置について引き続き格差の是正を図ることや、情報関係、社会福祉関係、医療技術関係などの特定分野へのニーズの高まりや学術研究の進展に応じた人材養成に対する配慮を求め、とくに地方の中核的都市およびその周辺地域にお

ける大学等の整備を重視している（上掲、407頁）。大学制度の弾力化については、各大学における自主的、自発的な改善、改革への努力を助長するため、昭和40年代後半以降数次にわたり大学設置基準の改正等、大学制度の弾力化が進められた。

ここで政治的な影響を概観しておく。1981（昭和56）年、抜本的な行政改革を目指して発足した臨時行政調査会（会長：経団連名誉会長 土光敏夫）は、教育改革の中で「高等教育の規模と質の充実の在り方」、「高等教育の費用負担の在り方」の2項目に分けて具体的方向を打ち出した。その結果、量より質の重視、高等教育の多様化・弾力化等、一見高等教育計画と基調を同じくしているかにみえるが、受益者負担の強化と関係予算の抑制に力点が置かれた。そこで、大崎が論じているように、私学助成を強化するとともに、地方国立大学の整備を中心に地域間、専門分野間の不均衡を是正しようとする文部省の高等教育計画の路線は、臨調答申により頓挫することとなったのである（1999、297頁）。それは、臨調の厳しい抑制方針により、国立大学の拡充整備はほとんど不可能になったことを意味している。同じく、大崎によれば、臨時行政調査会による行政改革はとりわけ国立大学を直撃し、大学をめぐる空気を一変させた。新構想の模索や実験は影を潜め、行政改革の波をいかに凌ぐかという防衛的姿勢が新しいことをやろうとしても無駄だという退嬰的姿勢の支配化を招いたと記している（1999、298頁）。

その後、臨時行政調査会で教育問題を十分審議できなかつたとして、当時の中曽根首相は、1984（昭和59）年から1987（昭和62）年にかけて、わが国の教育全般について検討を加えた内閣直属の諮問機関である臨時教育審議会を総理府に設置した。その第2次答申により、大学改革の一層の推進を図るため学校教育法の改正により、1987（昭和62）年に文部省に大学審議会が設置され、教育研究の高度化、個性化、活性化を標榜し、その答申により1991（平成3）年に大学設置基準の大綱化が施行され、規制緩和が推し進められていった。1986（昭和61）年以降、上記のような経緯を経て、2000（平成12）年現在に至っては、私立大学・短期大学は学生数200万人を超え、国・公・私立全体の7割を超える高い割合を占めており、わが国の大学教育の普及に大きく寄与している。これまでみてきたように、私立高等教育は文部省による規制強化・緩和の繰り返しに対応しながら、量的拡大を成し遂げてきたのである。

5. おわりに

これまでの考察により、私立高等教育の量的拡大過程とその背景から、第二次世界大戦後から現代までの教育政策と行政を明らかにしてきた。そこには、戦後、米国の教育思想の移入が大きく影響をあたえ、文部省の権限は弱体化していた。しかし、時代の流れとともに、米国流のアクレディテーションは日本の土壌に根づくことができず、ふたたび官僚統制の教育行政に逆戻りした。その後、社会的な動向（人口変動など）、政治的影響（池正勸告など）により、規制緩和、規制強化の歴史を繰り返してきた。ここには、政府・文部省が教育行政に深くかかわる姿勢が残されていた。海後・寺崎によれば、四年制大学の成立と展開過程は、戦後大学の主軸をなすものであったとし、（1）制度的にいくつかの系統

に分かれ水準も異なっていた諸機関を単一の「大学」へと再編成した過程、(2)内容的には、一般教育導入によるカリキュラムのリベラリゼーション、専門教育水準の平準化および研究機能の充実、(3)理念的には、機能の統一的遂行を志向、またより多くの青年に開放された、国民のための教育と研究の変革を意図して行われたものであったとしている(1969、166頁)。そこには、大戦直後において、米国の教育思想が大きく影響していることがうかがえる。その後、文部省は、大学設置基準の省令化などにより、ふたたび高等教育機関を統制へと導いていった。しかし、現在に至っては、文部省は、「方向性の示唆や政策誘導」という方針に転換し、それにより、個々の大学は、競争的環境、市場化のなかで、自らの大学政策を自主・自律的に策定しなければならなくなったといえる。

本研究を行うにあたっては、通史的な歴史の流れを基軸に個々の先学の知見を組み込みながら考察を行ってきた。その意味では、実際に当時を知る文部省関係者、大学関係者への生の声を反映させることができなかった。残された課題として、これらの政策・行政にかかわってきた当事者へのヒアリング調査などを行い、今後は、本研究に表出しなかった問題点、影響、示唆などを実態的に検証していきたい。

[注]

1)戦後日本の教育改革の原典と称された米国教育使節団による『第一次米国教育使節団報告書』は、その「高等教育」の章において大学制度および高等教育制度の再編に関して、初等および中等教育の勧告に比べて著しく具体性に欠けていた。すなわち、『報告書』は、高等教育の民主主義的な再編に関して、その「理念」を積極的に打ち出してはいるが、再編の制度的方策については、一般教育の導入に関して示唆した以外に何ら具体的な方策を示していない。土持、1969、66頁参照。

2)1946年、日本に民主的な教育制度を確立させるための具体的方策を求めるため、総司令部は米国本土に対日米国教育使節団の派遣を要請した。その使節団に協力するために29名の日本側教育家委員会(委員長:南原繁 東京帝国大学総長)が1946年2月7日に発足した。久保、1994、106-107頁参照。

3)昭和21年8月には、教育に関する重要事項の調査審議を行う教育刷新委員会(委員長:安倍能成前文部大臣)が設置された。その後、教育刷新委員会は、昭和24年6月に教育刷新審議会と改称し、昭和27年6月に廃止された。『再建日本の出発:1947年5月日本国憲法の施行』国立公文書館、2007参照。

4)文部省は1946年10月、大学に適用される基準を調整するための大学設立基準設定協議会を設置した。1947年5月、全国大学の代表者は、政府が任命した委員会との会合を持ち、その会合の審議会から、高等教育の基準、目的および改善の手段について決定するために、政府と何ら公的な関係をもたない「大学基準協会」(University Accreditation Association)が生まれた。土持、1996、165頁参照。

5)戦前期において文部大臣に一手に掌握されていた大学・高等教育機関の基準認定権、設置認可権、大学発足後の監督権は、実質的に形式化されるか分散化された。まず、大学新

設の審査の基準となる大学設置基準の制定ならびにその運用・解釈は、実質的に文部大臣の諮問機関である大学設置委員会（昭和23年1月設置）に委ねられることとなり、また大学の設置認可も同委員会への諮問を義務づけられることになった。喜多村、2001、107頁参照。

6) 1951（昭和26）年9月、アメリカ合衆国のサンフランシスコ市で開催された対日講和会議で、日本は49ヶ国と講和条約を結んだ。この条約は、それと平行して結ばれた日米安全保障条約とともに、翌1952年4月28日に発効し、降伏後足かけ8年にわたった連合国による占領に終止符が打たれ、日本は戦後の国際社会に復帰した。渡辺・宮里編、1986、1頁を参考にした。

7) 橋本鉷市、1996、106頁、および両角亜希子、2005、「高等教育の市場化と日本の私立大学」、4頁（東京大学経営・政策研究センター・ワーキングペーパー）、

（CRUMP Working Paper Series）no.8 2005年9月

http://daikei.p.u-tokyo.ac.jp/index.php?plugin=attach&refer=Publications&openfile=crump_wp_no08.pdf（accessed 2008-11-12）を参考にした。

8) 1961年3月11日に、当時の池田正之輔科学技術庁長官が、荒木万寿夫文相に対して、科学技術庁設置法第11条の各省庁への勧告権に基づき、大学設置基準の運用内規の緩和を求めた勧告である。小林雅之「第6章 高等教育機会と高等教育政策—国立大学低授業料政策の意味—」『国立大学の財政・財務に関する総合的研究』第1部 国立大学とファンディングシステム（国立学校財務センター研究部編、国立学校財務センター研究報告 第8号、2003、90頁）を参考にした。また、池正勧告における私立大学の拡大行動については、橋本、1996、106-120頁に詳しい。

9) 大学大衆化の大きな流れのなかで、教育政策の中核としての文部省は、高等教育の受益者負担化と国公私大間の質の不均衡等の解消とに同時に応えるための方策として、私学への大幅な助成政策の実行を決意し、昭和50（1975）年に私立学校振興助成法を成立させ、翌51年度より施行した。この制度は助成と適格審査とを組み合わせることによって、一種のインセンティブ（誘因）・システムとして機能したのである。岩瀬雅也「私学助成の背景と現状」『大学大衆化の構造』（玉川大学出版部、1995、110頁）参照。

10) 1971（昭和46）年、中教審は、「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策」に対して4年越しの答申（以下46答申と呼ぶ）を行った。戦後の発足より20年を経過した教育制度を全般的に見直すことがこの答申の目的であり、中教審でも最大の答申である。またこの答申は、今日の教育改革の基本的方向を定めたといわれる昭和59年から昭和62年にかけての臨時教育審議会のたたき台ともなった。谷村、2004、325頁参照。

【参考文献】

天野郁夫、1994、『大学—変革の時代』東京大学出版会

天野郁夫、2003、『日本の高等教育システム—変革と創造—』東京大学出版会

天野郁夫、2007、『近代日本高等教育研究』玉川大学出版部

- 有本 章・山本眞一編、2003、『大学改革の現在（講座「21世紀の大学・高等教育を考える」第1巻）』東信堂
- 大学基準協会十年史編纂委員会、1957、『大学基準協会十年史』大学基準協会
- 羽田貴史、1999、『戦後大学改革』玉川大学出版部
- 橋本鉾市、1996、「高等教育大衆化のダイナミックスー大拡張の時代：高等教育政策と私立大学の拡大行動ー池正勸告を中心として（学習社会におけるマス高等教育の構造と機能に関する研究）」『研究報告』Vol.91 メディア教育開発センター
- 法政大学、1961、『法政大学八十年史』
- 細井克彦、2003、『戦後日本高等教育行政研究』風間書房
- 市川昭午、1975、現代教育講座2巻『戦後日本の教育政策』第一法規出版
- 市川昭午編、1995、『大学大衆化の構造』玉川大学出版部
- 伊藤彰浩、1999、『戦間期日本の高等教育』玉川大学出版部
- 海後宗臣・寺崎昌男、1969、『大学教育 戦後日本の教育改革 第九巻』東京大学出版会
- 喜多村和之、2001、高等教育シリーズ105『現代大学の変革と政策：歴史的・比較的考察』玉川大学出版部
- 国立教育研究所、1974、『日本近代教育百年史』第五巻 学校教育3 教育研究振興会
- 久保義三、1984、『対日占領政策と戦後教育改革』三省堂
- 久保義三、1994、『昭和と教育史 下』三一書房
- 黒羽亮一、2001、高等教育シリーズ102『新版 戦後大学政策の展開』玉川大学出版部
- 文部省、1972、『学制百年史』（記述編・資料編共）ぎょうせい
- 文部省、1992、『学制百二十年史』ぎょうせい
- 文部省内 教育史編纂繪集、1939、『明治以降 教育制度発達史』龍吟社
- 中島太郎、1969、『近代日本教育制度史』岩崎学術出版社
- 大崎 仁、1999、『大学改革1945～1999』有斐閣
- 鈴木栄一、1981、「占領文書からみた戦後教育改革 六三制の成立事情」『教育9』No.402 教育科学研究会編集
- 谷村綾子、2004、「中央教育審議会答申を中心にみた戦後日本教育改革の課題：占領下での教育改革から昭和46年中教審答申まで」『京都大学大学院教育学研究科紀要』京都大学大学院教育学研究科編
- 東京大学百年史編集委員会、1985、『東京大学百年史 通史二』東京大学出版会
- 鳥居朋子、2008、『戦後初期における大学改革構想の研究』多賀出版
- 土持ゲーリー法一、1996、『新制大学の誕生 戦後私立大学政策の展開』玉川大学出版部
- 土持ゲーリー法一、2006、高等教育シリーズ135『戦後日本の高等教育改革政策「教養教育」の構築』玉川大学出版部
- 渡辺昭夫・宮里政玄編、1986、『サンフランシスコ講和』東京大学出版会