

広島大学 高等教育研究開発センター 大学論集
第 56 集 (2023年度) 2023年 7月発行 : 71-79

大学紛争後の大学改革

大 崎 仁

大学紛争後の大学改革

大 崎 仁*

1960年代後半から70年代前半にわたって、東大の安田講堂の攻防、日大の国技館での大衆団交に象徴される過激な学生運動が、全国の大学に吹き荒れた。広島大学でも一部学生により大学が封鎖され、大学は大衆団交の対応に振り回された。この前例のない大学紛争の衝撃で、大学人も政治家も官僚も大学のあり方を初めて真剣に考えるようになり、大学改革が国民的課題となった。日本の本格的大学研究もこれを契機に始まったといえる。私事にわたるが大学紛争収拾直後の1971年に文部省の大学学術局大学課長を命じられた私にとっても、それが大学研究に取組む大きな契機となった。

1972年、広島大学に「高等教育研究開発センター」の前身「大学教育研究センター」が日本で初めての大学問題研究施設として設置されたのも、大学研究の始まりを象徴している。高等教育研究開発センターが50周年を迎えたこの機会に、この大学紛争後の大学改革の意義を改めて整理してみたい。

大学紛争後の大学改革の意味を理解するには、紛争前の状態を知っておく必要がある。先ず紛争前の大学がどのような状況に置かれていたかを足早に見てみたい。

1. 紛争前の大学

日本は、太平洋戦争敗戦後、米占領軍総司令部の間接統治下に置かれた。学校制度は6・3・3・4の単線型に変革された。これにより最大の混乱が生じたのが高等教育であると評される。それまでの旧制高等学校・大学予科での準備教育を経て進学する3年制の大学と5年制の中等教育に直結する3年制の専門学校が並列する高等教育システムは、後期中等教育機関として新設された新制高等学校に直結する4年制の新大学に一元化された。大学の教育システムも、一般教育の義務化、大学院の教育機関化、学外学習を前提とする単位制など、それまで全く未知の制度により変革を強いられた。

旧制高等教育機関からの新制大学への移行は、学校教育法に基づく文部省の設置認可により行われたが、認可の基準は同法に基づく「大学設置基準」ではなく、総司令部のCIE（民間情報教育局）が主導した大学基準協会の大学基準によって行われ、認可の審査は後日の基準協会による判定が本審査であるとの前提で簡略化された。米国モデルのアクレディテーションを導入するための法律を無視したCIEの独善的措置である。そのため、整備不十分の多くの公私立旧制専門学校が大学に

* 元文部省高等教育局長／元文化庁長官／元日本学術振興会理事長等

昇格したが、そこから大学基準協会の判定を求める大学はまれであり、CIEが意図したアクレディテーション制度の導入は失敗に終わった。第二次米国教育使節団に「日本の新しい高等教育機関の大部分は、名前だけの大学である」と酷評される状態は、このCIEの無理押しの結果である。

一方国立の学校については、「同一地域にある官立学校はこれを合併して一大学とし、1府県1大学の実現を図る」「公立の学校を国立大学の一部として合併する希望がある場合には、地方当局と協議して定める」などの11原則が定められ、徹底的な再編が行われた。広島県では、広島文理科大学・広島高等師範学校など官立学校7校と広島市立工業専門学校が統合されて広島大学が創設されたが、全国の都道府県で同じような官立、公立学校の統合により大学が新設された。

独立回復後の大学政策の基調は占領政策の手直しである。その中心は、失われた旧制専門学校を求めての努力であり、そのための「専科大学制度」の創設であった。「専科大学」とは「大学とは別個の職業または實際生活に必要な能力育成を目的とする修業年限2～3年の教育機関である。専科大学創設のための「学校教育法改正案」が3国会にわたって上程されたが、実質審議にも入れなかった。この法案により専科大学への移行を強いられることになる私立短期大学関係者の強力な反対運動のためである。短期大学制度は、前述の簡略な審査でも大学設置の認可が受けられない旧制専門学校のために臨時的に設けられたものであるが、この制度を利用して私立女子高校などを母体とする短大の新設も相次ぎ、女子教育中心の制度としての地位を固めていた。短期大学関係者は、実用教育中心の専科大学への移行を、大学とは異質の制度への格下げと考え、強い反対運動を展開し法案の成立を阻止した。

専科大学制度創設を断念した文部省は、短期大学制度には手を付けず、別に中堅技術者養成機関として「高等専門学校制度」を創設するが、私立短大の反対を避けるため、中卒後5年一貫教育、名称に「大学」の文字を入れず、学科を工業に限定した。結果として高等専門学校は産業界から高い評価を受けながらも、国立中心の社会的広がり薄いものとなった。

専科大学制度潰しに成功した私立短大関係者は、短期大学が暫定的制度のまま放置されることをおそれて、短大制度の恒久化の運動を展開し、目標、修業年限は大学とは異なるが、大学の章に位置づけるといふ異例のかたちで恒久化が実現する。これを境に失われた旧制専門学校を求める動きは、大学と別個の専門教育制度復活から大学の種別化路線に転換する。大学紛争直前の1963（昭和38）年に出された中央教育審議会答申「大学教育の改善について」では、「我が国の複雑な社会構造と実情を考慮せず、歴史と伝統を持つ各種の高等教育機関を急速一律に同じ目的・性格を付与された新制大学に切り替えたため、多様な高等教育の使命と目的に対応し得ない」と新制大学への画一的一元化を批判し、高等教育機関の種別化を提言している。提言の種別化は、大学院大学、大学、短期大学、高等専門学校、芸術大学の5種類であるが、主眼が新制大学を、大学院大学と大学に種別化することにあつたのは明らかである。要すれば大学を研究大学と教育大学に二分しようということである。以後、大学の種別化論が続くが、やがて多様化論、個性化論と変化し、専門職大学の創設、国立大学機能の類型化、「国際卓越研究大学」制度の創設につながっていく。

2. 大学紛争後の大学改革

1) 新構想大学の創設

大学紛争後の大学政策の基調は、大学の自主改革の促進とそれを容易にする「大学制度の弾力化」であった。先が進められたのは一般教育履修の弾力化と大学院制度の整備であったが、政治的課題として提起されたのは、「新構想大学」の創設である。「大学紛争の過程で露呈した大学制度の欠陥を改革しようとしても、既存大学ではそれまでのしがらみから、思い切った改革ができない。それなら先ずモデルとなる大学を新しく創りそれが成功すれば、既存大学も新しいモデルを取り入れるようになる」これが新構想大学創設の狙いであった。そこで浮上したのが東京教育大学の筑波研究学園都市移転を契機とする新構想大学の創設である。筑波移転を巡って学内で反対が強かった東京教育大学が、1971（昭和46）年、「筑波における新大学のビジョンの実現を期して筑波に移転する」新方針を表明、それを受けて同年文部省は筑波新大学創設準備調査会を設置した。これにより東京教育大学の筑波への移転は、新構想大学の創設として国家的プロジェクトとなった。筑波大学の新構想を見れば、大学紛争を経て何が改革のポイントとされたかが判る。

改革の中心は、学部中心の教育・研究と管理運営システムである。紛争の過程で批判の焦点となったのは硬直した学部制である。帝国大学の「分科大学」の伝統を受け継ぐ「学部」は、特定の専門分野の教員組織が、その分野の教育・研究、学生管理を一手に担う、強い独立性を持つ組織である。大学は学部連合の性格を持ち、「大学自治」は実質的には「学部教授会自治」であった。大学紛争において、この学部のセクショナリズムが、学生の要求に対する大学の対応を困難にし、紛争の拡大、長期化を生んだことが、広く批判の対象になっていた。

筑波大学の新しい新構想はこの学部制を捨てて、新しい教育・研究システムと全学的管理運営体制を構築することにあつた。

教育・研究システムの新しい新構想の中心は、「学群・学系制」の構築である。学生の教育上の必要性の多様化と研究分野の発展に対応するため、従来の研究教育一体の組織である学部制を採らず、教育組織と研究組織を分離する構想である。

「学群」とは、学生の教育本位に組み立てられるもので、いろいろな分野の教員の協力により、学生の希望や将来の希望に応えられるよう編成され、学生の専門・専攻の選択を考慮していくつかの学類が設けられる。

「学系」とは研究上の必要を考慮して専門分野ごとに組織される研究の場であり、教員はすべていずれかの学系に所属した上で、学群・学類や大学院の修士・博士課程の教育・指導に従事する。

また、大学院については、旧来の学部一体型の研究科と修士課程・博士課程の積み上げという方式を採らず、5年一貫の博士課程を学系と対応したかたちで、すべての分野にわたって設置する一方、修士課程は、高度な専門性を備えた職業人養成と社会人の生涯教育の場となる独立の研究科を設置する。

新しい管理運営体制の基本は、「全学的大学自治」の構築である。学長をトップとする執行部の機能強化のため、新たに運営の各分野を担当する副学長と各副学長と一体的に活動する審議会、そ

れに人事委員会、財務委員会、企画調査室などの組織を整備する。これは旧来の強固な「学部教授会自治」の改革を目指す新構想である。ただし、現在進行中のトップダウン型のガバナンス改革と違って、教員の意見の尊重に十分な配慮が払われている。学群・学系、研究科など大学の教育・研究の組織ごとに、その組織に属するすべての教員で構成する「教員会議」が設けられ、その組織の運営に関する重要事項は審議するので、「教員会議」は新しい教授会とも言える。ただし全学的な問題については直接関わることはなく、前述の副学長と一体の審議会のメンバーは、それぞれ関連する組織の「教員会議」が選出することになっている。教員人事も教員会議でまず審議しそれを受けて全学的見地から人事委員会が審議することになる。人事委員会は担当副学長と教育、研究の審議会から選出される委員で構成される。学部教授会自治から全学的な大学自治への移行は、いわば教員による直接民主主義から間接民主主義への移行ともいえるものである。

「全学自治」と並ぶ新構想の特色は「開かれた大学」である。大学の運営に学外の意見を反映させるため、学外有識者で構成する学長の諮問機関として「参与会」が設置される。大学運営に学外者の意見を取り入れることは、占領下の大学管理法案以来の懸案であり、それが「参与会」として実現したことは大きな意味がある。

この新構想は筑波大学固有のものであるが、他の大学に波及することが大きな狙いである。従って、他大学でもそれぞれの新構想を実現できるようにするため制度の弾力化のための学校教育法等の改正が一体的に行われた。学校教育法上それまで学部が大学必置の基本組織だったが、その例外措置として、「教育研究目的達成のため有益適切な場合には、学部以外の教育研究上の基本組織を置くことができる」ことが明記された。今では一般的になった「副学長」が学校教育法上任意設置の職として法制化されたのもこの時である。

筑波大学の創設は、大学紛争中に議論された大学改革案の集大成ともいえるが、東京教育大学の筑波移転をめぐる対立が政治問題化したため、筑波大学創設のための法案は与野党の対決法案となり、法案提出以来7ヶ月余り審議を重ねたにも拘わらず、衆参両院とも委員会では強行採決となるという難航ぶりであった。

このため大学においては「筑波方式」はタブー視され、既存大学への波及という所期の狙いは実現しなかったが、その後の「大学改革」の展開の中で、筑波方式類似のシステムを取り入れる大学が増加していく。最近はやりの学位プログラムも筑波方式の一環であった。ただし、進行中の企業モデルのトップダウンのガバナンス改革は、筑波大学の「全学自治」とは全く異質のものである。

この時期、筑波大学以外でも新しい構想の大学が創設された。高等専門学校の卒業生を受入れて修士課程まで4年一貫の教育を行う、豊橋、長岡の技術科学大学の創設のほか、当時進められていた無医大県解消が、それまでのように既設大学に医学部を新設する方式を単科医科大学に切り替えたのも、新しい構想を容易にするためであった。これら新設の大学には副学長が置かれ、学外者の意見を聞くための参与制度が設けられた。

ちなみに、広島大学が懸案だった西条地区へのキャンパス統合を行ったのも、この時期である。広島大学の紛争収拾に手腕を発揮した飯島学長が当時文部省で西条地区への100万坪キャンパス移転構想を説き回っていた。筑波大学を上回る面積である。またキャンパス統合を契機に旧広島文理

科大学を母体とする学部とそれ以外の学部の格差解消を図ろうとする計画である。これも旧文理大学を母体とする東京教育大学の筑波移転の課題であった。問題は東京教育大学が筑波新構想大学の創設を旗印にしたのに対し、広島大学のキャンパス統合には、教養部を母体とする総合科学部の創設が、その後の他大学の教養部改組の先駆けとなったほかは、目立った新構想は見られなかった。それが、100万坪には達しなかったが、筑波大に比べて10万平米少ないだけの250万平米に相当するキャンパスを確保でき各学部の整備も進んだのは、当時国大協もリードしておられた飯島学長への信頼があったからだが、さらに言えば、戦前、8番目の帝国大学を広島に創る計画があったように、この際中四国地区の機関大学として本格的国立総合大学を整備したらという考えが、文部省にもあったからである。

2) 大学院制度の確立

紛争後の改革で今に続く重要な意味を持つのは、大学院制度の整備である。具体的には、CIEの指導により創られた大学基準協会の大学院基準の制度が現実の大学院と全く乖離している状況を是正するため、正規の「大学院設置基準」を制定したことである。学校教育法前の「大学令」では、大学の学部には研究科が必置とされ、研究科の連絡調整組織として大学院があるという構造であった。研究科に2年以上在学し論文審査に合格すれば博士の学位が授与される制度であったが、実際には研究科を経由して博士学位を受ける者はまれであり、研究生活の集大成として論文を提出し博士学位を受ける「論文博士」がほとんどであった。

占領下の改革で大学院は学部から独立した任意設置の課程制大学院となり学士と博士の中間学位を授与する修士課程が導入された。CIEは一般教育を義務化した大学の場合と同じ手法で、大学基準協会に大学院基準を作成させることにより制度化する方針を取った。大学の場合には独立回復後、学校教育法に基づく大学設置基準が制定されて正常化されたが、大学院については依然として基準協会による「大学院基準」がそのまま制度的枠組みとなっていた。「大学院基準」と大学での大学院制度の運用との乖離が甚だしかったからである。

「大学院設置基準」の策定は、このギャップを埋めて学校教育法に基づく正規の大学院制度を確立するものであった。その要点は、次の通りである。

(1) 大学院の課程の目的の明確化

① 修士課程の目的に高度な専門職業教育を含むこと明示した。

修士課程についても研究者養成が目的とする考えを是正するためである。

② 博士課程の目的を「研究者として自立しうる能力・学識の涵養」とした。

博士の学位は、完成した研究者に授与するもので、大学院とは直結させないという強固な伝統を是正するためである。

(2) 修士・博士積み上げ型の課程の制度化

博士課程を前期2年、後期3年に区分し、前期を修士課程として取り扱えることとした。基準協会「大学院基準」の博士課程5年、修士課程2年並列の基準協会のCIE主導の「大学院基準」

では、修士課程と博士課程は並列する別個の組織であったが、現実には、修士課程修了者を博士課程に進学させる修士・博士一体型が支配的であった。その現実を認め制度化したものである

- (3) 博士課程後期は原則として個別の研究指導と考え、修士取得後の単位による授業を不要にするとともに、博士課程の修業年限を標準年限とし、研究内容による短縮・延長を可能にした。いき過ぎた博士課程の教育機関制度の是正である。
- (4) 学部・研究科一体型の組織のほか、学部・研究所等との連携や専任教員による独立の研究科の設置が可能であることを明示した。

以後大学院は、この設置基準の基盤の上に発展していく。

3) 教育課程の弾力化

大学設置基準による一般教育履修の義務付けによる教育課程の硬直化を是正するために、人文・社会・自然科学3系列均等修得の義務付けを大幅に緩和した。

授業科目の区分が大学の自由な教育課程編成の障害になっているので、これを撤廃することは、後述の中教審46年答申でも提言された課題であるが、現実的政策としてこのような方策が取られたものである。大学教育の個性化を重視した臨時教育審議会の大学設置基準の大綱化・簡素化の答申に基づき、授業科目区分が撤廃されたので、この時の弾力化の措置は現在では経過的意味しか持たないので詳述は避けるが、新制大学の理念でもあった一般教育の取り扱いは大がかりな頭を悩ませてきた問題である。設置基準上の義務付けを撤廃しても、基礎的知識・能力を涵養する教育の必要性がなくなったわけではない。現在にいたるまで共通教育、教養教育などそのあり方が模索されている重要課題である。

4) 高等教育計画と私学政策の転換

大学紛争後の大学改革で、大学政策を構造的に変化させたのが私学政策の大転換である。大学紛争への対応で、高等教育政策の総合的でデザインを提示したのは、中央教育審議会の46年答申で大学紛争を経て練られた高等教育改革に関する基本構想である。よくできた構想ではあるが、理論が先行してすぐに現実の政策にはならないので、前述の改革は有識者会議や大学設置審議会の基準分科会の審議の下に練り上げられた。ただ、高等教育の計画的整備だけは、46答申を受けて具体化した大きな成果である。1975（昭和50）年に、産学官の有識者からなる「高等教育懇談会」が報告した「高等教育の計画的整備について」が、新制大学発足以来の初めての高等教育計画となった。計画は、18歳人口が安定的に推移する1976（昭和51）年からの5年間を前期とし、18歳人口が増加に転ずる次の5年間を後期として、前期については、質的整備に重点を置くものである。計画の中心は、①地域的不均衡是正のための地方の高等教育の質・量の充実、特に地方国立大学の計画的整備と、②私立大学の質的充実、特に平均1.8倍に達する学生の定員超過の是正である。それまで高等教育計画の必要性が説かれながら実現しなかったのは、占領下の改革によるレッセフェールの私学

制度により、私立大学の拡充に対するコントロールの手段がなかったためである。理工系増募や18歳人口急増対策の計画を立てても、いわゆる水増し入学の増大を含めて常に私大の大幅な拡充が計画を上回り、実効性のある総合計画は不可能だった。

それが可能になったのは、並行して進化した私学経常費の助成が実現し、それを法制化する私立学校振興助成法が時を同じくして制定されたからである。振興助成法は、学生の定員超過を是正するため、定員超過を補助金の減額、不交付の事由とし、著しい超過の場合には是正命令が出されることを明記した。付則で私立学校法も改正し、①それまで届け出で済んでいた学科の設置廃止、学生の収容定員の変更を文部大臣の認可事項とした。さらに「5年間（前記高等教育計画前期の5年間）は、私立大学の拡充は原則認可しない」との規定が付加された。この制度改正により初めての高等教育計画は実効性のある計画となり、学生定員の超過は大幅に改善され、私立高等教育機関に対する経常費補助も経常経費の3割近くまで順調に増加していった。

地方国立大学の整備も無医大県解消のための医科大学の設置、高専卒業生のための長岡、豊橋両科学技術大学の創設、環境、情報などの新分野の学科の新設など、着実に進められていった。戦後初めて大学政策らしい大学政策が軌道に乗ったといえる。残念なことに、この流れは1981（昭和56年）に「増税無き財政再建」を目指す臨時行政調査会の、国立大学の拡充抑制、私学助成の総額抑制などの答申により断ち切れ、緒に就いた大学政策も挫折を強いられた。大学紛争後の大学改革の終わりである。