

## 特集・大学改革のゆくえ

# 大学審議会と大学改革



細井克彦

(大阪市立大学)

はじめに

大学審議会の答申・報告が次々と発表され、予想されたこととはいえ臨教審路線の具体化をめざす「大学改革」を急速に迫ってきています。その発想の起点となっているのは、高等教育をめぐる諸情勢の変化とそれにもなう「社会的要請」への対応を求めるものであり、学生の実態や要

求については全くと言ってよいほど欠落していることが特徴的であります。そして、大学の「自主性」や「自主的努力」ということが諸答申に散見されますが、学問の自由や大学の自治という言葉は慎重に避けられています。現在の大学改革をめぐる最大の論点は、学問の自由・大学の自治を軸として大学の自主性・主体性がどこまで確保できるかにかかっていると考える所以です。この観点から、大学改

革の現局面とその性質について考察し、われわれの課題はなにかに言及したいと思います。

そこで、現在の大学改革の性質を把握するために、大学改革の現段階を仮説的に整理しておきたい。戦後日本における大学改革は、学問の自由・大学の自治の観点からみると、大きく三つの時期に区分して捉えられると考えます。

第一期は戦後改革期から大学紛争まで、第二期は大学紛争後から臨教審設置まで、第三期は臨教審・大学審議会設置以後、です。

### 一 第一期：戦後改革期から大学紛争まで

日本の大学は、戦後改革において根本的な転換を経験しました。第一に、国家と大学の関係の転換により、戦前の国家の大学から国民の大学へと理念的に大きく変りました。周知のように、戦前の大学は「国家ノ須要ニ応スル學術技芸」や「国家意識の涵養」という目的規定を持ち、「大学の自治」はその枠内のものであり、それも権力の介入と戦争によって崩れ去りました。戦後改革において、国民民主権原理を基礎とする民主主義と平和主義の憲法の成立によって、戦前大学の目的規定は取りはずされ、大学は「學術の

中心」と位置づけられるとともに、学問の自由は憲法に規定され、大学の自治が法的に確認されました。戦後日本の大学は、学問の自由・大学の自治を制度原理として定位されたわけです。

第二に、大学は国民教育制度の一環として位置づけられました。戦前の複線型学校制度のもとで、その上にある大学はこの教育制度からは切り離された特権的な存在でありましたが、これに代わって戦後の大学は、六・三・三・四制の学校体系に位置づけられ、すべての国民に「高等教育の間にすむ権利」があることとなりました。国民の教育を受ける権利は、その憲法的保障原理であります。そして、新制大学への一般教育の導入は、国民教育の一環としての制度的実質を形成することが期待されたのです。教育基本法の「真理と平和を希求する人間の育成」および「平和的な国家及び社会の形成者」という教育目的は、大学一般教育の目的としても定立されているといえます。ここに、戦後大学の画期的な意義があります。

第三に、したがって、大学の自治は、戦後改革期にその社会的基礎を問い直すことを求められていたと考えられます。戦前の高等教育行政は文部省が全面的に総括・掌理し、そのもとで大学の自治も国策の枠内で許された、いわばド

イツ流の特権的な教授教授会の自治にとどまっています。これに対して、高等教育行政を文部省からなるべく切り離し、設置認可行政（チャーターリング）と水準向上行政（アクレディテーション）を識別することが占領政策のもとで求められました。そして、アクレディテーションは各大学の自主的努力と相互援助によって大学連合自治的に質的水準の維持・向上を図ることとなり、大学基準協会の設立をみたわけです。それだけでなく、学問・文化の発展への寄与、学問の自由・大学の自治の擁護、大学教員の社会的・経済的地位の向上をめざして、全国大学教授連合が結成されたことは注目されます。一方、個別大学の自治においても、教授会の自治を基本としながらも、その構成を教授に限定しない勢いがあり、いくつかの大学・学部においてその具体化をみましたが、一部の先駆的な大学・学部を除いて学生の位置づけは極めて弱いものにすぎなかったといえます。新制大学発足時において大学の自治、およびその主体形成にはなお多くの課題が残されていたといわねばなりません。

このように、戦後改革期にはなお不十分なところを残しながらも、学問の自由・大学の自治は、社会の民主化や教育の民主化と結びつき、その重要な一環として、制度的に

確認されました。言い換えれば、大学改革は、社会と大学の関係の組み替えを前提としてすすめられたのです。しかしながら、このような大学改革が占領下でなされねばならなかったこと、および政府・文部省の起死回生をねらう策動は絶える事なく続けられた、いわば反改革的な動向についても顧みておかなければならないと思います。

その一つは、いわゆる大管法問題です。この時期に四回にわたり大学管理法制定の試みがなされ、政府・与党はついに大学紛争のさなかに「大学運営臨時措置法」（一九六九年八月）を国会で強行採決して成立させました。その経緯と何がめざされていたかを簡潔に振り返っておきます。まず第一回は、総指令部民間情報教育局（C I E）により作成され、文部省が国立総合大学総長会議に提出した「大学法試案要綱」（一九四八年十月）です。これは、中央に中央審議会を設置するとともに、アメリカの州立大学における学外者の参加による理事会方式を日本の大学の管理機関に導入しようとするものでした。

第二回は、政府により第一〇国会に提出された「国立大学管理法案」、「公立大学管理法案」（一九五一年三月）です。前者についてみると、「大学の自治の尊重」と「大学行政への民意の反映」という二つの意図を持って、文部省

に大学行政の重要事項に関する諮問機関として国立大学審議会を設け、学内には、評議会・教授会のほか、学長の諮問機関として多数の学外者の参加する商議会を設置することをねらったものでした。第一回目も第二回目も、大学の自治―教授会の自治というたてまえに反したところから、対案闘争を含めた強力な反対運動が起こり、いずれも立法化されませんでした。

第三回目の企ては、池田内閣の「人づくり政策」の一環として提起された大学管理制度の再検討を受けた、中教審の「大学の管理運営について（答申原案）」（一九六二年六月）の発覚を契機とするものです。ここでは、大学の管理運営に「国家社会の要請」への配慮を求めて、その観点からの再検討を方向づけ、学内管理機関（学長・評議会・学部長・教授会）の職務権限および相互関係、中央機関の設置構想などが扱われています。注目すべき点として、副学長などの学長補佐機関を設置する構想、学部長・教員の選考にあたって学長が不相当と認めた場合の再選出要請権を設ける提案などがあげられるが、より重大な問題として、「高等教育機関の計画的設置に関する事項」や「大学における教育研究に関する基本的方策」を審議する「中央の機関」を設置すること、しかもこの機関を介して文部大臣に

学長・学部長・教員などの大学人事に対する実質的な拒否権を与えようとしたことが挙げられます。学外者の参加する管理機関については特に触れられていなかったが、文部省の権限の確立、学長・評議会中心の管理運営構想となっていたといえます。この間に、国大協が中教審原案の対策として、文部省の権力介入を排除すると称して自主的組織である大学運営協議会による自主規制を行なうことを明らかにし、いわゆる「国大協路線」をとりはじめました。ともあれ、このような経過をへて、文部省は「国立大学運営法案」および「国立大学運営法案の施行に伴う教育公務員法等の一部を改正する法律案」を準備したが、大学に対する外部勢力の介入に反対する大学人の強い反対があり、国会への法案の提出は見送られたわけです。

第四回目は、大学紛争を契機に、政府・与党が国会での法案審議をまともに行なわないうまま、国会内外の反対を押し切って強行採決という大学史上にも例を見ない形で成立させた「大学運営臨時措置法」です。この法律についてはすでに多くの論稿がありますので、ここでは問題指摘にとどめたいと思います。第一に、先にのべたように、法律の成立過程そのものに問題があつたことです。特に参議院では提案理由の説明から採決まで約五分というもので、国会

運営の手續きを踏みにじり、審議抜きという議會制民主主義を無視した暴挙であつたといわざるを得ません。第二に、法律の内容にも重大な問題が含まれていました。文部大臣の諮問機関として臨時大学問題審議會を設置し、これに諮つていわゆる「紛争大学・学部等」の廃止を含む教育・研究の機能を停止させることができる強力な勸告権を文部大臣に与えたこと、学長に権限を集中し副学長等の学長補佐機関や学外者を含む大学運営改善のための審議機関を設けることなどから成つており、また「紛争大学」の入学者選抜等につき文部大臣と学長が協議することも含まれていました。紛争時とはいえ、内容的には従來の法案と同じものが法制化されたのであり、大管法の延長線上に位置づけられる所以です。第三に、この法律は五年間の時限立法として制定されたが、現在も正規の手續きを経て廃止されておらず、なお生きていることとなります。しかし、政府・文部省は、紛争時だけでなく、平常時にあつても機能する法律の制定をうかがうこととなりました。いずれにしても、この法律は、学問の自由・大学の自治の根幹を揺るがす違法性の強いものです。

二つ目は、大学・高等教育制度、および高等教育行政のあり方の変更です。まず、高等教育行政については、具体

的には大学設置基準の省令化（一九五六年）により、文部省が設置認可行政を完全に掌握しその権限を強化・確立して、大学基準協会は形骸化されました。高等教育行政における官僚統制の排除、大学連合自治的な組織による行政という戦後の理念は、この時点で芽を摘まれました。同時にまた、それは大学政策の変更をも意味していました。すなわち、従來は、大学の研究教育組織をどうするかは大学自身の判断に任されていたが、省令化の際に、講座制と学科目制の区別が導入され、どちらにするかは大学・学部の種類によつて文部省が決めることになったのです。この区別により、教員構成や教育研究費の積算基礎等の差別ができたのであり、大学の種別化を基礎づけるものといえます。また、教育課程においても、戦後の大学の特色でもあつた一般教育重視の線を後退させるような形で基礎教育科目が導入されたのです。高等教育行政における官僚統制の復活を見ないわけにはいきません。

つぎに、高等学校までの教育制度・内容の改変と連動しながら、大学・高等教育制度の再編構想がすすめられたこととです。一九五〇年前後になると占領政策の転換が明らかになり、戦後立法の見直しを委ねられた政令改正諮問委員会によつて、その一環として教育制度全般にわたる再検討

も行なわれました。一九五〇年代から六〇年代には、高校までの教育再編が顕著でした。文部省の学習指導要領の改訂・法的拘束性の主張、教科書検定の強化により教育内容の国家主義的再編がすすむとともに、財界の要求による高校制度の多様化、高等専門学校創設などにより単線型学校体系が崩れる様相を見せてきました。この時期に学校現場における教育の自由が著しく抑制されたのであり、学問の自由の国民的基盤が圧迫されてきました。一方、財界からの大学に対する要請は、高度経済政策を機にますます強くなっていくが、それは中教審を通じて一定程度反映されていきました。高校制度の多様化に続く大学制度の再編については中教審も幾度か答申を出しており、それらを集大成する形で一九七一年の中教審答申において体系的な構想として提示されました。高等教育構想では、大学の大衆化と学問の高度化が矛盾するという前提のもとに、いわゆる「高等教育機関」を種別化すること、研究機能と教育機能を分離すること、管理運営における責任体制を確立しその機能を強化することなどを骨格とする提案で、戦後の大学制度はもとより大学自治の根幹に関わる問題を含んでいました。これらの構想が具体化されるのは主として一九七〇年代以降といえます。

三つ目は、産学協同の進行と大学財政のあり方の変化です。産業界の要求は、産学協同という形態をとって現われてきました。一九六〇年代には、産業界の必要とする人材養成を大学に求め、いわゆを理工系ブームを現出したが、同時により直接的な形として大学の研究室や教授と個別企業が結びつき、大学の研究費の不足を見越して企業が資金を提供し、その見返りを期待するという関係が工学部などを中心にすすめられたのです。科学・技術の発展により、学問研究と産業がより緊密な関係になることは自然なことですが、それをことさら「産学協同」という形で資本の論理と科学の論理があたかも矛盾しないかのように推進されるところのイデオロギー的側面が批判されるとともに、大学の自治と研究者の社会的責任の問題があらためて喚起されました。さらに重大なことから、米軍からの研究資金供与が、東大をはじめ全国二五大学、九研究機関、二学会、一病院で、生物学・医学関係の基礎研究部門を中心に合計九一テーマに対して行なわれていることが判明し、大きな政治問題となりました。

ところで、産学協同等の進行の背景に産業界や軍の要請があったことはいままでもないが、同時に大学の研究費の恒常的な不足、貧困化状況がすすんでいたのであり、それ

を促進することになった大学財政のあり方の変化があげられます。戦後の国立大学財政は一般会計の規制を受けていたが、一九六四年度から特別会計制へ移行されました。一九六〇年に入ると第二次防から第三次防へと防衛力の増強が急速にすすむと同時に、高度経済成長の科学・技術面をになう国立大学等の拡充、大学生の急増に対応する文教施設の整備も緊急の課題になりました。このため、一般会計における防衛庁と国立大学の予算が異常に膨張し、アンバランスの拡大傾向がみられるようになったので、一般会計によらない大学施設の拡充の財源を確保するために操作しやすい特別会計制への移行が図られたといえます。すなわち、一般会計からの繰入金はいわゆる変わらないものの、国立大学の財産の流動化や自己収入のいはゆる病院の整備、大学の特定収入の増加などにより、大学施設の拡充を図れるようにしました。と同時に、産業界の需要に応じた学部・学科の新増設が中心であったので、いわゆる民間資本の急増とも対応していたわけです。特別会計制の導入により、受益者負担の傾向が強まっていくことになったといえます。大学の自治において財政自治権が確立されていない問題がますます重要になってきました。この問題は、いわゆる大学の大衆化を私立大学がその大部分をになわざるを得な

ったことと無関係ではないと思われま

つたことと無関係ではないと思われま  
四つ目は、大学の進歩と政策対応および大学のあり方との矛盾です。一九六〇年代には、大学生の量的拡大による大学の大衆化状況がすすんだ時期です。高度経済成長という要因もあるが、基本的には国民の教育要求の急速な高まりが反映されました。しかし、それに対する政策的対応はほとんどなされず、学生増の圧倒的部分は私立大学によって担われてきたことは周知のところでしょう。新設された大学の多くは大学の自治の伝統も弱く、教授会の自治も確立されておらず、また経営主義的な理事會が牛耳るところでは、教授會はあつても、教學優先の大學運営が行なわれている大學は必ずしも多いとはいへませんでした。その矛盾の蓄積が日大をはじめとする大學紛争の原因をつくっていたといえるでしょう。しかし、国公立大學でも大學の大衆化による大學と學生の変化に対応できたとはいえず、多くの大學で紛争を経験せざるを得ませんでした。大學における學生の地位の問題は、大學の自治の社会的基盤をどう捉えるかをめぐって重要な争点の一つになったと考えられます。

## 二 第二期：大学紛争後から臨教審設置まで

大学紛争の原因と過程は第一期に属するものといえるが、その帰結の性格は大学の自治のあり方をめぐって一つの画期をなすものであると考えられます。第一に、学生にとつて大学紛争はいわば権利闘争の性格を持つものであり、大学における学生の地位をめぐる問題は大きな論点の一つでした。大学における学生を公共的施設（いわゆる「営造物」）の単なる利用者とし、大学との間に特別権力関係が存在すると捉える見方は破綻しました。東大の確證書では、大学の自治を教授会の自治とする従来の考え方を不適當であるとし、「職員、院生、学生も大学の構成員として固有の権利をもち、それぞれの役割において大学の自治を形成する」ことが大学当局との間で交されました。これは戦後改革において大学の性質が変化したにもかかわらず、大学の内部原理においてあいまいにされてきた部分を実質的に明確にしたという性格があるとともに、いわゆを大学の大衆化のもとの大学のあり方を方向づける役割を持つていたといえます。これが、大学の自治を構成員自治と捉える理論的基礎を準備するものであり、その後大学改革において学生の参加の問題が論じられるようになりました。

第二に、大学教育が国民教育の一環として自覚的に位置づけられ、そのための実践的努力がはじめられました。大学が大衆化状況のもとでなお特権的なものとしてあり続けようとしたところに紛争の遠因があったのですから、これは新たな状況のなかで捉え直されなければならなかったものといえます。大学が学問研究と教育の機関であることはいうまでもありませんが、その高等教育機関性が重視され、かつ国民教育の一環であることがより実践的な方向で提起されたのです。「大学における教育実践」という概念も登場するようになり、その具体的な努力も積み重ねられるようになりました。ここでは、大学での教育を教員の研究発表の場としたり、あるいは学生を単なる被教育者として扱うのではなく、学生が学問の創造活動に参加することを通じて学問研究の主体となること、さらに大学自治の構成員として自らを形成することを可能とするような、大学教員の教育活動におけるさまざまな改善努力・工夫が求められたといえます。また、研究と教育の関係についても、従来のような機械的な統一では実態に合わなくなり、学生の教育を軸としながら研究をも捉え直す新たな統一への観点も強調されました。そして、このような実践努力を制度改革にどのように結実させるかが新たな課題として把握されたこと



いえます。

第三に、社会と大学の関係を改めて問い直すことになりました。産学協同や軍学協同は、学問の自由・大学の自治の根幹に関わる問題であるばかりでなく、日本の社会と大学の将来に関わる問題であったので、東大の確證書でも軍学協同は論外として「資本に奉仕する」産学協同を拒否することを明らかにしたのは画期的な意義を持つていたと考えられます。そして、大学の自治とその社会的責任が重要な課題となり、大学の自治の社会的基盤が問い直されることになりました。ところで、大学の自治を支える大学財政のあり方が重大な問題であることはいうまでもなく、大学の財政自治権の考え方が主張されるようになったことも注目されます。これらの問題は、特に科学・技術の発展と学問研究のあり方をめぐる根本的な問題を提起していたのであり、戦後改革期には予想できなかったことがらでした。すなわち、現代科学・技術の発展により、その研究手段の高度化・巨大化は必至となり、それに要する研究費が膨大なものとなって、研究者は研究手段から分離されざるを得ず、そのために何らかの機関に所属して研究活動が続けることになるが、そのもとでなお学問の自由が保障されることを要請せねばならず設置者との関係が重要になります。

その際、大学の自治において財政自治権が確立されないと、ここに根本的な弱さがあらわになったわけです。同時に、科学・技術の研究成果を誰がどのように利用するかは、現代におけるその発展がめざましく、基礎科学といえども直ちに応用化されるようになってきており、また軍事技術への転化・汎用も容易に可能なことから、研究成果の利用というところを見通した研究者の社会的責任の自覚が求められるようになりました。このことは研究のプロセスそのものが民主化されることを求めるものであり、大学紛争が民主化闘争の性格を持つていたことの意義を明らかにしています。大学財政のあり方と研究過程および研究成果の利用との関係という問題は、大学の自治にとって現代的でありかつ根底において結びついている重要課題です。

大学紛争は、大学にとって否定的状況をもたらしたにもかかわらず、一定の発展的方向を見出したことの意義を重視しなければなりません。それは戦後改革において不徹底であったものを克服する志向性を持つていただけでなく、新たな社会状況への主体的な対応の方向を示しており、日本の大学の将来のあり方を示唆するものでした。大学紛争の帰結がこのようなものであっただけに、政府・文部省としてはこれを認めることができず、大学紛争への自

らの決着のつけ方をしたのであり、その一つの形態がすでに述べた大学運営臨時措置法Ⅱ大管法の制定であったと考えられます。その後もさまざまな手を打ち、一九七〇年代を通じてそのめざすところの「大学改革」を追求してきました。ここでも、学問の自由・大学の自治にとって重要と思われる特徴的なことがらを顧みておきます。

一つは、東大紛争は国家権力にとつても重大な意味を持つところから、その決着のつけ方をどうするかが重要視され、それゆえに大学による自主的解決の方向に逆らつて、確認書の無効を宣言するとともに、一種の懲罰的なやりかたで東大の大学入試を中止させ、国民的批判を大学に向けさせたのです。ところで、大学入試は本来大学の自治に属することであり、自らの大学像・学生像、およびその教育理念・目的に従つてどのように行なうか、あるいは実施するかしないかを含めて自主的に決定すべきことがらであると思われまゝ。しかしながら、大学運営臨時措置法において入学者の選抜について学長と文部大臣が協議しなければならぬとしていたが、さらに「大学の運営に関する臨時措置法の施行について（文部事務次官通達）」（一九六九年八月一六日）では「入学者の選抜の実施の可否を決定する最終的な権限は設置者たる文部大臣にある」と主張して

おり、紛争大学に限らない一般的な命題として提示されていきました。東大の入学試験についての学長と文部大臣との協議では、東大側は実施する旨を主張したにもかかわらず、文部省側が一方的に中止を決定してしまいました。これは強権発動ということになります。

二つ目は、大学の自治に対する学生の参加を徹底的に抑制したことです。そもそも東大の確認書を文部省が否定したのは、それを学生が参加して作成・確認されたからという理由でした。紛争を経験した多くの大学では、大学運営に何らかの形で学生の参加を認める改革案をつくり、その具体化に取り組もうとしました。たとえば、学長や学部長の選出過程に学生の意思が反映した場合、それによつて選ばれた学部長等が文部大臣によつて任命されないことや学則等で学生の参加を定めていたらそれを削除させるといった手段もとられました。そこには大学における学生の地位に関する文部省の考えが反映されていましたが、それは学生の問題にとどまらず、文部省が大学の自治をどのように考えようとしていたかをも示唆するものでした。これは文部省の新構想大学づくりに現われていると思えます。

三つ目は、一九七一年中教審答申の高等教育構想の具体化を図り、新構想大学の創設とその波及のためにいわゆる

筑波大学法（一九七三年）を制定したことであり、また高等教育機関の多様化をはかるための新制度（一九七五年）を発足させたことです。まず筑波大学の創設は、既存の大学とは異なる原理によつて成り立っていました。すなわち、研究教育組織としての学部とともに教授会をなくし、教育組織である学群と研究組織である学系とに分けられ、学者を含む副学長制を設けて管理中枢機構を形成しました。

研究と教育が機能的に分離されしかも学長を中心とした管理体制のもとで、大学運営から学生はもとより教員も締め出されたのです。これが文部省等のいう「開かれた大学」の原型になつているといえます。文部省はこの「筑波方式」を既存の大学にも波及させることを意図したが、大学の自治に阻まれてさほど拡大していないものの、新設の国立大学では行政指導により何らかの形でこの方式を導入しています。また「紛争のない大学」と銘打って放送大学を設置する構想（一九七四年）がまとめられましたが、これは教授会もなく、学生との直接的な接触もない新時代の「大学」として注目されました。

戦後の政府・文部省の高等教育政策・制度において一つの画期となるのが、私立学校振興助成法の制定（一九七五年）、専修学校制度の発足（一九七六年）、および高等教育計

画の導入のための最終報告（一九七六年）です。私立学校振興助成法は、積年の私学助成運動が実を結んだのですが、国家による資金援助という側面とともに、その統制的側面をみないわけにはいかず、しかも二分の一助成はついに一度も実現しないまま、政策的配分が続けられています。専修学校専門課程は、従来の高等教育制度とは別系統のものとして大学・短大等に代わる「高等教育機関」として発足したが、大学の自治に囚われることなく、それと競争関係にあるものとして育成されたので、高等教育機関の分極化・多様化に拍車をかけることとなりました。それを政策的に規定したのが「高等教育計画」です。その計画の基本は、一九八〇年以降の大学等の進学率の抑制であり、大学・学部の新増設の抑制でした。すなわち、大学・短大への進学を希望しても抑制策のもとで、専修学校への振り分けが実質的に行なわれることとなり、現実にもそのような実態が進行しました。問題は、このような形で高等教育の概念と実態が拡散し、大学自治の理念およびその基盤の拡散化・あいまい化傾向をみないわけにはいきません。ここに、大学・高等教育の形態的な多様化にとどまらない、本質的な問題があったと思われま

四つ目は、国公立大学への共通一次入学試験の導入（一

九七九年)です。これは大学関係者により直接的に大学の自治とは何かを考えさせる契機となり、政府・文部省にとつては自治の壁を超え得るといふ一種の、しかもかなり決定的な確信を持つにいたつたことがらではなかつたかと思われまふ。すなわち、大学入試に対する国民的な批判の高まりをとらえて、しかもそれを政治的に利用する形で共通一次を提示し、それを国大協を通じていわば大学の「自主性」を装つて導入させることに成功したものと云えます。

大学入試に対する各大学の苦渋に満ちた努力があつたにもかかわらず、共通一次に代わる決定的な対案を見出すことができず、とはいへ国民的な批判の前で従来どおりにはいかず、導入した場合の結果が予測されながらも実施せざるをえなかつたといふことであると思ひます。ともあれ、大学入試の最終決定権は文部大臣にあるといふことを共通一次の導入という形で全国の大学に再通達する結果になりました。しかし、それが大学入試問題にとどまつて他の大学に関する重要事項にまで及ばないといふ保障はなかつたといえます。大学とその自治をめぐる政治的・社会的環境は大きく変化していったのです。

それを決定的なものとしたのが臨教審の設置です。臨教審は、もとより大学に対してだけでなく、教育全体に対

して、「戦後政治の総決算」の一環として「戦後教育の総決算」をめざし、産業界と国家の支配を確立するための「国民合意」調達の仕組みでした。それは教育改革を国民自らが参加して合意形成を図りながら行なうのでなく、総理大臣の任命した特定の委員で構成される審議会の「提言」を半ば権力的に実施を迫る構図のトップ・ダウン方式によるものでした。そのすすめ方自体が教育の論理に適つたものでなく、政治的・経済的要請(しばしば「国家・社会の要請」「社会的要請」という形で提起される)に従つた政治の論理そのものでした。そのなかで、高等教育の抜本的な再編成が最重要課題の一つになつていたことを想起する必要があると思ひます。

### 三 第三期：臨教審・大学審議会設置以後

学問の自由・大学の自治は、臨教審の設置によつていよいよ正念場を迎えることになつたといえます。戦後改革、および大学闘争において、大学自治の理論的基礎はかなりの程度明らかにされてきたのですが、それが国民的基盤からの合意形成にまで達していたといえず、社会の構造的変化とそれに対応した政治権力に直面しなければなら

ず、自主的な大学改革には必ずしも結びつきませんでした。臨教審の提言による大学審議会の設置は、その直面がより直接的・日常的に個々の大学との間で取り結ばれることになることを意味しています。その意味で大学行政のあり方は新たな段階を迎えたのであり、現在の大学改革はそのなかですすめられねばならず、個々の大学の総合的な力量が問われる状況になったと考えられます。そこで、まず臨教審・大学審議会が求める「大学改革」の構造と論理を学問の自由・大学の自治の観点から簡潔に検討して、そのもとのわれわれの課題は何かに触れてまともに代えることにしたいと思います。

政府・文部省は、一九七〇年代に高等教育の再編成をはじめ、大学制度の弾力化をすすめてきましたが、それでは産業界や「国際社会」からの要請に応えられなくなり、「国家構造改革」に手をつけるとともに、その力で基盤となるべき教育全体、特に大学をにらんで、その抜本的な改編を追求してきました。そして、それを実現するために障害となるのは、大学の自治であるとされたのです。臨教審は、その「障害」を取り払うための筋道をつけたといえます。

第一に、積年の大管法で追求してきた中央の大学管理機

関そのままではないが形を変えて「ユニバーシティ・カウ  
ンシル（大学審議会）」の創設を提言し、上からの「大学改  
革」へ道を開きました。その際、臨教審は、大学が「閉鎖  
的」で、その機能も「硬直化」しており、「社会的要請」  
にも応えておらず、質的水準も低いと非を鳴らし、「国際  
社会」のなかで日本が責務を果たし、そのことを求める社  
会の期待と信頼に大学等がそむかないことを迫っていました。  
そこには大学に対する不信任にも似た否定的な現状認  
識と「社会的要請」論があり、このままでは大学は何もし  
ないので、大学審議会を設置して強力に「改革」を断行す  
るという基本認識があり、一方で大学の「自主性の尊重」  
や「自主的努力」はいわれるものの、その独特な使われ方  
が注目されます。周知のように、大学審議会は日本の高等  
教育のあり方に関する広範囲な審議権を持ち、大学に対す  
る助言・援助および文部大臣への勧告権を有する恒常的な  
機関とされます。第二次答申では「大学の自治の尊重」と  
いう表現も出てきますが、このような強大な権限を持った  
大学審議会を前提にしての、しかも特定の大学自治観に立  
つてのものにすぎませんでした。

第二に、大学を「一個の組織体・経営体」と捉えて、そ  
の観点からの大学の管理・運営について展開しています。

大学を「経営体」と捉える認識は、政府関連文書では臨教審がはじめてのことと思われます。まず、国立大学に対しては次のように求めています。「国立大学はその財源の基本的部分を国費によってまかなわれ、国が必要とする教育ならびに学術研究を直接に担うものであるから、国の教育政策および学術政策上の要請に応じ、国および社会への貢献に努めることは当然である。それゆえ、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また当然であるとしなければならない」（審議経過の概要―その四―）と断言していました。その基本認識のもとで大学の「自主性」を図ることを求めていたのです。そこでは、次のような大学自治観が提示されています。すなわち、学長を中心とした執行部（学長、副学長、学長補佐、学部長等）による「自主的・自律的」体制の確立を第一義的に重視しております。そして、教授会、評議会などは「尊敬に値する良識を備えることが要請される」とし、「大学自治の中心」と言いながら、現在の教授会等があたかも「良識」を備えておらず「尊敬」にあたいしないかのごとく描いています。重大なことは、教授会の権限を「それぞれの担当する専門分野、教育領域について、教育内容、カリキュラム、教育

方法、研究の在り方など教学の根本にかかわる事項」に限定されていることです。全学的事項や人事および予算などの基本的事項は教授会の審議対象から除かれるのです。つまり、大学の「国策」への従属、「経営体」としての学長を中心とする執行部体制の確立とその「自律性」、教授会等の形式化という形で大学自治論が展開されています。国立大学についていえば、ある面では戦前の大学自治論よりも後退したものです。私立大学でも、学長を中心とする大学の管理運営体制と教授会の役割分担の明確化とともに、「経営体」としての理事会の「自主性」が強調されます。総じて、臨教審のいう「自主性、自律性」とは、結局、学長を中心とする執行部や理事会などのいわゆる「経営体」としてのそれであり、「大学の自治」もおおむねその範囲のものとしてされています。

第三に、大学財政の問題とも関わって、国公立大学の設置形態の弾力化についても議論されていました。この提案は、最終答申では将来の検討課題として見送られたが、大学の自治の根本的な再検討を迫るものです。これは、国公立大学の法人化論ないし公社化論であり、そのねらいを端的にいえば、高等教育経費の公的支出を削減し、「民間資金」の導入を図ることであり、そのために大学へ「自由競

争原理」を導入することです。諸報告において大学の財政における「自主的努力」が強調されるのは、「民間資金」の導入による財源の確保という方向が前提になっているものと考えられます。大学を「経営体」とする認識は、この活動を通して面目が果たされるはずです。しかし、この主張は、大学を企業経営と同じ次元で捉えるものであり、大学の「財政自治権」の発想とは根本的に異なっています。ところで、実態面で見ると、一九八〇年になって、大学財政に占める経常的経費は減少傾向にあり、また公的支出の一形態である文部省の科学研究費補助金もほとんど伸びないままで、しかも特定の国家的プロジェクトに重点配分されており、企業等からの「民間資金」との関係でも逆転し、企業からの経費の流入が増大しています。産学協同が制度的に推進される現実からすると、この傾向は当分続くことになると考えられますが、その際、国公立大学の設置形態の問題が再び浮上する可能性が強いと思われまます。

文部省は、臨教審の答申を受けて直ちに「大学審議会設置法案」を作成し、国会へ提出しました。この法案は、文部大臣の任命による一握りの委員（二十人以上）に強大な権限（文部大臣への勧告権など）を与え、「大学の基本的事項に関する調査審議」させるといふ、日本の大学の将来

に関わる重大なものといえます。当然、法案に対する反対や批判があり、違憲性があるとの指摘もあつたにもかかわらず、異例の短時間のスピード審議で国会を通過させられました。大学審設置以後、すでに大学院関係での答申（↓大学院設置基準の改訂）をはじめ、大学教育部会、大学院部会、高等教育計画部会、短大専門委員会などの報告が次々と発表され、大学審の求める「大学改革」の輪郭が明らかになりはじめています。ここでは、大学教育部会の審議概要を中心にその性格と若干の問題指摘をするに止めたいと思います。

第一に、大学への「社会的要請」を前面に押し出し、大学のあり方を社会的文脈のなかで位置づけ直そうとしており、社会と大学の関係を組み替えようとしていることです。概要での中心課題は、大学設置基準の大綱化と大学評価システムの導入であるが、これらは一体のものとして位置づけられており、後者により前者の実体化を図ろうとしています。まず、大学設置基準の大綱化といわれるが、それにとどまらず大学設置基準の性格を変えることによつて大学の性質を変えようとしていることに注目する必要があります。概要は、「各大学が自由で多様な発展を遂げ得る」ために大綱化を図るといっています。しかしその際、概要は、

基準の「定性的」側面と「定量的」側面とを区分けして、教育内容等に関わる「定性的」側面を各大学の「自主性」に委ねるとしながら、その枠組みを規定して一定の方向づけを行ない、一方、校地・校舎の必要最低面積や必要専任教員数等の「定量的」側面を規制緩和するとしています。しかし、ここでは大学の理念は問題にされておらず、その理念・目標や教育内容等に関わる部分を変質させ、それを支える条件整備の側面でも後退する可能性があります。そして、大学評価システムによって大綱化により生じ得る質的水準の低下の防止を図ろうとするとともに、これを通じて「社会的要請」の実体化を担保しようとしています。概要が提示した評価・点検項目は、産学協同への誘導や大学の自治に触れる事項が周到に配置されており、社会と大学の関係の組み替えを方向づけています。

第二に、大学の理念が問われていないだけでなく、高等教育計画部会の概要と合わせ読むと、高等教育概念も拡散され、大学はそのなかで平準化される方向にあります。大学審は臨教審と同じく、大学や高等教育に対する否定的評価を前提としています。そして、高等教育概念を「高等学校卒業後の多様な教育形態を含む広い意味のもの」とし、「研究指向のもの」「教育に力点を置くもの」「地域にお

ける生涯学習に力を注ぐもの」などの多様なタイプの高等教育機関とされます。しかも、それらが「創造性豊かで時代の変化に対応しうる能力の育成」「先進諸国に伍して新たな世界を切り開き世界に貢献する」「リカレント教育等の需要に対応する多様な教育機会」といった「社会的要請」に対応されています。さらに、大学についてみると、学術の振興と人材の要請を担う役割があるとして、「社会で必要とされる各種の人材の養成」「時代の変化や学術の新たな展開に対応しうる能力」「多様な形態での学習機会の提供」などを掲げています。このように大学は統一したイメージを結び得るものとは捉えられておらず、多様化・分極化を前提とした現実対応を迫られています。これによって大学の自治も切り崩されようとしていることが問題とされねばなりません。大学が大学であるためには、構成員の自治による「知的探求共同体」としての性質まで失ってはならないと思います。

第三に、大学以外の高等教育段階における多様な学習の成果を評価し、これに学位を授与する独立の機関として、学位授与機関を創設することを提案しています。これは、当面は防衛大学校、防衛医科大学校などの卒業生に学位を与えることを想定しているわけですが、さらに「生涯学



習」への対応として位置づけられています。すなわち、大学に一定期間在学した者や、短期大学や高等専門学校卒業者が、それを基礎としてさらに新たに導入を提起されている大学の科目登録制やコース登録制、短期大学の専攻科等で一定の単位を体系的に修得した場合に、学位を授与するというものであり、また単位累積加算制度による学習成果に対しても学位授与の途を開くことを将来の検討課題にするとされています。いずれにしても、学位授与権という大学の自治の根本に関わる問題が、何ら大学の合意もないうまに提案されることに、大学審の存在理由に疑義を抱かせます。ここでも、大学とは何か、大学を卒業するとはどういうことかが改めて問われるべきであります。

第四に、大学・高等教育財政の問題です。大学教育部の概要では、大学教育改善の三つの柱の一つになっていたがほとんど述べられていませんでした。ただ、日本の高等教育に対する公財政支出が「先進諸国に較べ国全体の経済規模から見ても十分なものでない」と指摘していましたが、併せて各大学の「財政的努力」を強く求めていたことが注目されました。また、高等教育計画部会の概要でも基調として「自己努力」が重視されており、公財政支出における重点配分が強調されていることからみると、政策的な観点

から重点的な整備を行なう大学といわゆる「自主的努力」に委ねられる大学とが格差づけられるような財政政策がとられようとしているといえます。国立大学はもとより、私立大学の公費助成においても、この政策が顕著になると考えられます。そして、大学院の場合には大学評価システムによる「評価」に従った重点的な整備の方向がすでに打ち出されていますから、大学もそれと連動することになるならば、競争原理の導入が制度的にも機能することになります。

最後に、このような状況のもとでの大学改革の課題は何か簡単に触れておきます。第一に、現在の大学改革が社会との関係を組み替える一環として行なわれているので、社会の変革を視野に入れて取り組まれる必要があります。社会における民主主義の強化と結びつかないと、学問の自由・大学の自治も保障されないこととなります。その際、学問の自由と大学の自治の関連がとりわけ重要になっており、その理論的な説明が求められます。なかでも大学改革が教育の全般的改革と深く結びついてすすめられており、特に高等学校までの教育現場において自由と民主主義が抑制される傾向にあることから、これとの関連を探りつつ、国民的基盤からの大学の自治の再構築が必要となります。

同時に、個々の大学の競争的關係に追い込まれているので、これを克服する大学連合自治的な志向性を持った運動が必要で

要です。

第二に、個々の大学の改革やそのあり方が否応でも社会的な評価を受ける時代になったと考えられるので、それに耐え得る社会的責任が問われることとなります。大学設置基準の大綱化等で規制が緩和され、大学の「自主性」に委ねられることも事実であり、大学改革の真価が問われるのです。現在の大学改革が、個々の大学の単なる「生き残り」のために行なわれるのか、それとも大学の自治やその民主主義の強化と結びついてすすめられるのかで大きな分岐となるでしょう。また、大学には大学独自の論理と仕組みがあると思われませんが、それを崩してしまうのか、それとも発展的に改革し得るのかで、大学のあり方そのものも変わってくるであろうと思います。そのなかで、学生の実態や要求をどのように把握し、その参加を含めてどのように反映できるかが問われることとなります。大学改革のなかで、大学の理念が問い続けられねばなりません。大学の「自主性の尊重」という大学審の主張を、言葉の真の意味で実現させ、大学の自治を発展・強化する必要があります。そのためにも、各大学で、あるいは個々の大学を超えて大

学や大学教育に関する組織的な調査・研究が求められます。  
(本稿は、一九九〇年十二月八日の設立記念講演をもとに手直ししたものです)

