

第7章 高等教育抑制政策への転換

小林 雅 之 (放送大学)

第1節 はじめに

戦後の高等教育のマス化の過程は1961年ごろと1976年ごろを転機としている。ここでは、1976年前後の高等教育政策・計画の変化を検討することにした。

1976年を境に、大学短大進学率はそれまでの急速な伸びがおさまり、停滞へと転化した。また、高等教育政策は、それまでの高度成長、拡張から、抑制へと変化した。通説では、この抑制政策を打ち出したのは、1976年の高等教育懇談会報告の高等教育計画、いわゆる「前期計画」(計画期間1976-80年)であると理解されている。しかし、前期計画が抑制計画であったと言い切っているか、詳細にみるとそれ以前の政策・計画との連続性も目立つ。このように高等教育政策計画には連続した部分と転換した部分がある。これらを明確に腑分けすることが、ここでの重要な課題となる。

また、大学短大進学率が1976年を境に停滞していることは事実であるが、1976年に発足した専修学校も含めると高等教育進学率は1970年代後半には一貫して上昇している。むしろ1980年代の方が、停滞している。このように、一口に停滞と言っても、よりきめ細かくみていく必要がある。

さらに、大学短大進学率が停滞した社会的な要因は何であろうか。文部省の高等教育政策・計画の帰結であろうか。それとも、こうした政策とは、相対的に独立した現象であろうか。ここでは、高等教育の停滞がなぜ起きたかを考察する。ただ、現象的な記述やジャーナリスティックなものだけでなく、大きな時代背景との関連を分析することに努めたい。特に、文部省の高等教育政策・計画の結果を検証しながら、この点について考察したい。

こうした検討を行う前に、1976年前後の高等教育進学率の変化をみるとともに、この抑制政策について、1970年代の高等教育政策・計画について簡単なレビューを行う。なお高等教育計画自体に関しては、既にいくつかのレビューがあるので¹⁾、行論の展開上必要なものにとどめる。さらに、1970年代における高等教育の拡大と停滞について、統計的に確認しておきたい。

ついで、こうした検討の結果をふまえ、抑制の社会的要因を検討する。最後に、この抑制政策の帰結について、評価してみたい。歴史的な評価は後世に委ねるとしても、現時点からどう評価するか、また、これは今後の高等教育計画を考える際にも重要であろう。

第2節 1976年前後の高等教育の停滞

1976年前後の変化を考えると、重要なことは高等教育の定義自体がこの間で変化していることである。具体的に言えば、それ以前には、高等教育は大学・短期大学・高等専門学校を指

していた。しかし、1976年以降、文部省の高等教育計画では、定義を拡大して、専修学校なども含めることとなった。このため、一口に「高等教育」といっても、狭義のものか、広義のもので全く異なる点に注意しなければならない。

1. 高等教育進学率の推移

図1-7-1のように高等教育進学率は、1976年度から発足した専修学校を高等教育に含めた広義の定義では、1970年代後半には一貫して上昇しており、この意味では、1976年を境に停滞しているとは言えない。微かな減少が1980年から始まる。ただし、狭義の大学短大高専だけの進学

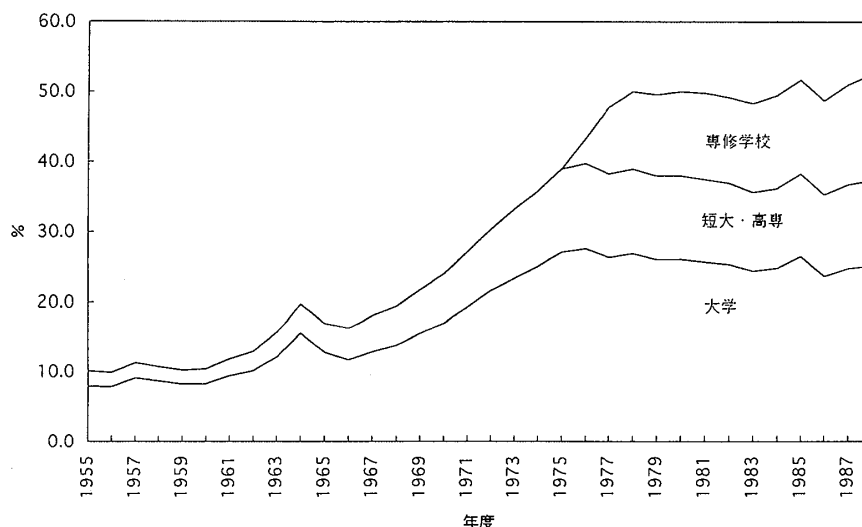


図1-7-1 高等教育進学率の推移図

率は1976年を境に明らかに停滞している。このように、高等教育進学率の定義によって、進学率の停滞の時期が異なることに注意したい。

しかしながら、1970年代後半の専修学校進学率の急激な上昇は、実際に専修学校進学者が増加したということもあるが、各種学校から専修学校への転換によって、見かけ上専修学校進学者が増加したことにもよる。専修学校制度の成立は1976年度からである。この制度の発足に伴い専修学校専門課程は高等教育とみなされることとなった。このため、それまで各種学校進学者は、高等教育進学者に含まれていなかったが、統計上高等教育進学者に含まれることとなった。この各種学校から専修学校への転換が1976年の専修学校制度発足後数年間の間に急速に起こり、見かけ上専修学校進学者が急上昇した。見かけ上の進学者の増加と実際の進学者の増加を分けることはできない。しかし、相当数が見かけ上の進学者増とみなすことができる。

この点を割り引いて考えると、1976年から高等教育進学率の停滞が始まったと言えよう。これをさらに詳しくみよう。狭義の高等教育、すなわち大学短大高専進学率だけでみると、図1-7-1のように、1976年以降わずかではあるが減少傾向にある。また、高校新卒者の大学短大志願率も同じように減少傾向にある。また、この間大学短大入学者実数も、1975年に59.9万人、1980年に59.1万人と、60万人前後で停滞している。この面からみれば、停滞と言えないこともない。いずれにせよ、1976年を境に大学短大入学者に関しては、それまでの拡大とは異なる大きな変

化がみられることは確かである。

なお、この間の18歳人口は、年によって多少ばらつきはあるものの、だいたい160万人前後で一定している。したがって、進学率の停滞は人口動態の変化によるものとは言えない。

2. 高等教育の定義の変化

このように、高等教育が停滞したか否かに関しては、高等教育の定義自体がこの間に変化していることを考慮しなければならない。この高等教育の定義の変化は、1974年の自民党文教部会案（教育改革第2次案）で登場した。この自民党文教部会案では、高等教育に、放送大学や新しい形態の高等教育機関を含むものとされた。また、「各種学校」の新しい位置付けも要求している。さらに、1975年の高等教育懇談会報告（「昭和49年度における審議のまとめ」及び「高等教育計画部会中間報告」）では、高等教育の定義を拡大している。後に見るように、これは同年の私立学校法改正で法制化された。また、「各種学校」の新しい位置付けを受けて、新しい高等教育機関としての専修学校が1976年度より発足したのである。

3. 拡大から抑制への変化

高等教育の拡大から抑制への変化をいつどのようにして起きたか。抑制を政策として打ち出したのは、1976年の高等教育懇談会報告が文部省の公式のものである。しかし、先にふれた1974年の自民党文教部会案や同年の私立学校振興方策懇談会報告で既に抑制的な案が出されている。また、これも先に簡単にふれたように、1975年の高等教育懇談会の『審議のまとめ』や『中間報告』では高等教育の定義を拡大している。高等教育計画の上でも、これまで高等教育進学率は大学・短大・高等専門学校の合計の進学率であった。ところが、1976年の高等教育前期計画では、これら以外も含めた「各種の高等教育機関で」1986年40%と進学率の目標が変更された。このため、大学短大については、この時点で、既にその前の高等教育懇談会の高等教育計画に比べ、実質的には抑制となっている。

しかし、抑制とはいっても、大学短大の絶対的な規模そのものは、増加させていることには、注意しなければならない。すなわち、前期計画では、大学短大高専を合わせた従来の高等教育人口を、1980年度で64万人と想定した。これは、1975年度より3.2万人の増加である。したがって、抑制計画といっても、大学短大の絶対的な増加そのものを抑制したわけではない。ただし、高専に関しては、「質的な充実を図ることとし、規模の拡大は見込まない」と抑制の方針を打ち出した。大学短大に関しては、後にやや詳しく検討したい。

以上のように、高等教育に関しては1974年に既に抑制が政策の俎上にのせられていたといえよう。ただ、次節で詳しくみるように、どの程度抑制しようとしていたかに関しては、高等教育懇談会報告でも年度によってニュアンスの相違がみられる。

第3節 高等教育政策の展開

前節で見たように、1976年前後の高等教育計画では、高等教育自体の定義が変化している。また、一口に「抑制」といっても、その内実は各報告でかなり異なっている。そこで、ここで

は「抑制」をめぐる高等教育政策をもう少し詳しく検討したい。特に、抑制に関連する高等教育計画と私学政策についてみていこう。なお、章末に、必要な事項のみの年表を載せた。

1. 高等教育計画の展開

(1) 46答申と高等教育懇談会の設置

高等教育計画は、高等教育懇談会によるいわゆる「前期計画」(1976-80年)が最初のものであると言われている。しかし、大衆化、より具体的には無計画的な量的拡大、の歪みの是正のための教育計画の必要性は、中央教育審議会の1971年の答申、いわゆる46答申でも政策目標とされていた。ただし、46答申は、高等教育の大幅な拡張を想定している。あくまで、拡張しながらの歪みの是正であった。

この中教審答申を受けた文部省は1972年6月に、高等教育懇談会を設けた。文部大臣のあいさつでは、高等教育の量的拡大が高等教育のあり方に様々な問題を生じさせていること、そのために高等教育の改革が緊要の課題であると設置理由が述べられている。

(2) 高等教育の拡充整備計画について

高等教育懇談会は、まず1973年3月「高等教育の拡充整備について」と題する意見のまとめを出した。ここでは以下のような提案がなされている。

(1) 高等教育の機会拡大の要請は、今後も引き続き増大するものと予想され、昭和60年代当初において、現在の28%より少なくとも10%高い進学率に対応することを目標として、高等教育機関の計画的拡充方策等必要な措置

(2) 高等教育機関の大都市集中を抑制、専門分野別の不均衡の是正

(3) 私立大学に対する助成措置

ここでは46答申を引き継いだ高等教育の拡張政策がとられていることは明確である。

ついで、高等教育懇談会は1974年3月29日「高等教育の拡充整備計画について」と題する本格的な計画を発表した。計画の必要な背景として、報告の冒頭の「計画の趣旨」であげられているのは、高等教育機会拡大の要請である。さらに、報告は、このような「高等教育の大衆化」に伴い、高等教育のあり方は制度的にも内容的にも「多様化・弾力化」が必要となった、と言う。さらに注目されるのは、「高等教育の機会の拡大とともに、次のような不均衡や著しい変化が生じている」として、歪みを具体的にあげていることである。

(1) 大学の大都市への過度の集中

(2) 高等教育の機会における著しい地域間格差

(3) 専門分野の構成における著しい地域間の不均衡

(4) 高等教育に占める国公立の割合の著しい低下

(5) 高等教育に対する財政支出の相対的低下

(6) 国公私間における教育研究条件の格差

この計画の目標年度は1986年とされた。86年までの高等教育(大学短大)進学率を、少なくとも40%と想定し、その規模に対応できる拡充整備をするというものであった。

この計画は、基本的にはなお高度成長期の教育観をそのまま引き継いだ成長志向の発想であ

り、1986年までに、高等教育の収容力を18.9万人増加させることとしている。

(3) 拡充から抑制へ

高等教育懇談会は、前記「高等教育の拡充整備計画について」に続き、「昭和49年度における審議のまとめ」（1975年3月）、及び「高等教育計画部会中間報告」（1975年12月16日）を経て、「高等教育の計画的整備について」（1976年3月15日）を発表した。先にふれたように、この計画は文部省の公式の抑制計画であった。その性格は、タイトルが前記の「拡充整備計画」から〈拡充〉を削除したものである点に端的に示されている。この高等教育懇談会報告は昭和50年代の前期を計画期間としているため、「50年代前期計画」と呼ばれる。

先にも簡単にふれたように、1975年の「昭和49年における審議のまとめ」では、高等教育の定義を拡大している。前記懇談会報告「拡充整備について」が、高等教育進学率を40%と想定したことにふれ、「用意されるべき『高等教育の規模』については、従前の想定を改め、より弾力的に、大学、短期大学、高等専門学校に限らず、放送大学、大学通信教育のほか、高等教育レベルの各種学校等をも包含したものと想定することも考慮すべきである。」と、高等教育の範囲を大学短大から大きく拡大することを提案している。これは、同じ1975年に成立した専修学校法とともに、高等教育の〈多様化〉政策の一環でもある。

1975年の「審議のまとめ」では、地域間の格差是正として、「東京23区及び政令指定都市は、原則として、高等教育機関の新增設を抑制すべき地域とし、その区域や抑制の態様を明らかにするとともに、所要の立法措置を講ずるなど、その具体的方法について検討する必要がある。」と、ここに初めて〈抑制〉が明確な方向として登場する。ただ、高等教育機関の大都市集中の是正は、先にもみたように、46答申以来の高等教育政策課題であった。たとえば、1974年の「拡充整備計画」でも、「高等教育機関が大都市に集中することを抑制するため、許可制度の改正等の措置をとる」と明確に述べている。

この計画は、大学短大を抑制したのに対して、専門学校などの大学短大以外の高等教育機関については、「高等学校進学率の上昇、その他の高等教育への需要の増加傾向がなお強いことをも考える」と、「整備を促進する必要がある」と拡充の方向を示している。さらに、各種学校については、「その性質上、計画においては自由な進展に委ねるべきものとする。」と、従来の高等教育計画、とりわけ私学への高等教育政策の基本であった自由放任を貫くものとしている。

しかし、先に簡単にふれたように、前期計画では大学短大の伝統的な高等教育の規模を抑制しているわけではない。1975年度から1980年度の間では3.2万人の増加を目標としている。これを満たすために、国立大学の定員を1万人、公立大学の定員を1,500人、私立大学の定員を2万人増加させ、合計で3.15万人増加させる計画であった。このため、国立大学は2,000人、公立大学は300人、私立大学は2,500人をそれぞれ1年あたり増加させることとしている。

特に、1975年度に関しては、既に約5万人の私立大学の定員増の届け出がなされていた。これは、従来の高等教育の高度成長の路線の延長であった。そこで、前期計画では、このうち4.5万人を、「定員超過の状況を是正するため、施設、設備、教員組織等を整備して実員と定員の差を縮小するよう定員増を図ろうとするもの」とした。いわゆる実員の定員化である。これにより私立大学の定員超過率は1.79倍から1.5倍に低下すると見込まれた。

第1部 高等教育大衆化のダイナミックス

上にみたように、私立大学の定員は年2,500人の増加とされたが、実員では3,000人の増加とされた。この新增設に関わる定員超過率は1.25 ($=3,000/2,500$) であるから、1976年度に1.5まで低下する定員超過率は、その後計画期間中にさらに低下することが期待された。

(4) 自民党文教部会案

この抑制の方向は、既に簡単にふれたように、高等教育懇談会報告に先立ち、1974年5月の自由民主党政務調査会文教部会文教制度調査会の「高等教育の刷新と大学入試制度の改善および私学の振興について」と題する「教育改革第2次案」の中で既に打ち出されている。その中では、「高等教育費についての家計負担の増大(とくに国公立間の負担の不平等)と、それにとともに急速に高まっている国の財政負担に対する要請を考える時、資源の効率的な活用の視点からも、無原則、無計画な『大学の量的拡大』は放置すべきではない。」と述べている。さらに、「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、質的充実と国公立間の格差是正のための諸施策を推進する。」としている。

そして、その諸施策として、「高等教育10年計画」を策定することを提案している。この計画は1975年度から1984年度までのものとし、前期と後期に分けて計画案を作成するというものである。さらに、大学の設置認可に関しても、従来の届出制から文部省の策定する「高等教育機関地図」(仮称)を基準として認可することとされている。そして、「前期の計画において、政策の重点を質的充実と国公立間の格差是正におくこととし、この間、大学の 신설、学部学科の増設、入学定員の増は、特別の部門(国公立の医大、教員養成大学院大学、技術科学大学、体育大学、医療技術系・社会福祉系専門家養成のための高等教育機関、その他政策的に養成されるもの)以外は、国公立を通じて、認可しないものとする」と、認可を通じた抑制の方向を明確に打ち出したのである。しかも、特定地域(政令指定都市等)では、上記の「特別の部門」も含めた全面的な新設の禁止というものであった。この自民党の高等教育政策・計画が文部省の高等教育政策・計画にほとんどそのまま盛り込まれたことをみるのは容易である。

2. 私学政策の展開

先に見たように、高等教育懇談会の昭和48年度報告(1974年3月)は、国公立の格差の縮小を提唱しているが、量的には私学の拡大を押さえ、国公立を拡充するというものであった。報告は次のように述べている。

今後、地域間の進学率、収容力、専門分野別構成等における著しい格差や不均衡を是正して高等教育の機会均等を図るとともに、特別の需要に対応する人材の供給を期するためには、今後もお私学に期待するところが大きいことはもとよりであるが、計画をたてやすい国公立の高等教育機関によって、相当部分の拡充を実現することが必要となろう。

計画は国公立の量的拡充に対して、私学については質的向上を図ろうとする。それは次のような注目すべき提案を行っている。

私立大学は、進学率の上昇と国民の多様な要請に敏速にこたえながら、高等教育の普及に重要な役割を果たしてきた。今後においても、国民の普遍的な高等教育への要請にこたえるものとして、私立大学に期待するところは大きい。今後における私学の拡充に当たっては、私立大

学が我が国の高等教育に占めている大きな役割とその現状にかんがみ、まずもって、新たな観点からの助成方策を推進し、奨学制度を整備して、教育研究条件及び学生の経費負担における国公私格差の是正に努めるものとする。

ここには、私大の役割を積極的に評価し、新たな助成や奨学制度などの整備により私学の質的向上をめざそうという政策の転換がみられる。それまでの私学に対する国の姿勢は全くの自由放任・無計画であった。

先にもふれたが、計画は前項に引き続き、「高等教育機関が大都市に集中することを抑制するため、認可制度の改正等の措置をとる。」と述べている。これは、高等教育機関の大都市集中の抑制という限定つきながら、認可制度によって、高等教育を抑制しようとするものであった。先にみたように私立大学に対して、高等教育懇談会の1974年の報告は「拡充」を基調としていた。その「拡充整備」の時期に既に、将来の抑制の手段が暗示されていることはきわめて興味深い。

この設置認可の問題は、前項でみたように、既に1974年5月の自民党の「教育改革第2次案」において取り上げられていた。また、私立学校振興方策懇談会の1974年8月21日の報告でも、既に取り上げられている。そこでは現行の私学設置制度が、定員増や学科増設などについては届出制であり、新設に関しても「申請の内容が施設・整備、教員組織、資産等に係る基準に適合している場合には、その他の条件を判断することなく認可すべきものと解されてきた」と述べ、抑制ができないことが指摘されている。その上で、報告は抑制を可能とする不認可措置を講ずるように法改正を図ることとしている。また、私学の法令等の違反に対して、強制措置をとることを可能にすることも提案されている。このような認可制度を通じた抑制という方式は、その後高等教育政策の支柱になっていく。

ついで、1976年3月の抑制型に転じた高等教育懇談会の高等教育計画の中で私学政策がどのように変化したかを検討しよう。まず、「昭和49年度における審議のまとめ」（1975年3月）は、「この計画は、公私立の高等教育機関については、今後における拡充整備の方向を示すとともに、設置認可において参酌すべき指針となり得るもの」と、計画を設置認可によって具現化していく方向を打ち出している。

この抑制措置は、私立学校振興助成法制定に伴う私立学校法の改正という形で法的強制力を持つものになった。すなわち、同法附則第13条は「文部大臣は、昭和56年3月31日までの間は、大学設置審議会及び私立大学審議会の意見を聴いて特に必要があると認める場合を除き、私立大学の設置、私立大学の学部又は学科の設置及び私立大学の収容定員の増加に係る学則の変更についての認可は、しないものとする。」と5年間の期限付きで抑制を明確に法制化したのである。そして、その後の高等教育計画はこの抑制を柱に展開していく。

この設置認可と私学助成による大学短大の抑制は、その後、現在まで続く高等教育政策の中心的な政策遂行手段となっている。私学助成の算定に関しては、定員超過率が重要な要因となっている。このため私学は定員を大幅に水増しすることが次第に困難になってきた。しかし、現在でもごく一部の私学は、助成金より大幅な水増し入学によって学費を徴収することを選択している。

このように、私学助成の開始によって、それまでの No Support、No Control から、Support

第1部 高等教育大衆化のダイナミックス

and Controlへと、私学政策は転換する。私学助成に関しては、ここでは簡単に触れることしかできないが、1969年に自民党私学問題小委員会が人件費も含めた経常費助成を打ち出したのを受けて、1970年から私学振興財団が設置され、経常費助成が開始された。さらに、さきにふれた1975年の私立学校振興助成法と私立学校法の改正によって本格的な経常費助成が始まった。ただ、私学助成そのものは戦後一貫して政策的な、さらに言えば、政治的な課題であった。たとえば、1967年の臨時私学振興方策調査会の答申や46答申でも私立に対する助成金が提案されている²⁾。これを受けたのが先の私立学校振興方策懇談会報告であった。また、これも先に見た自民党の報告でも私学助成政策が提案されている。

このように私学助成は一方では私学ことに大都市地域の私学に対する量的拡大を抑制するControl手段となり、他方では、定員超過率の改善にみられるように、質的な改善に対するControl手段ともなった。この手段がどの程度の効果を上げたかは、後にみることにしよう。

第4節 高等教育政策の帰結～量的拡大の確認

1. 高等教育計画の結果の推移

前期計画の増員計画と実績は表1-7-1の通りである。先にもふれたように、前期計画は抑制といっても1980年までに大学短大入学者を、3.2万人増加させ64万人とするという増員計画であった。

しかし、実際の入学者数では、1975年度より1980年度は8,000人の入学者の減少となり、計画より4万人の減少となったのである。定員が大幅に増加したのに、入学者が減少したのは、実員の定員化による。

この抑制政策の成果について、やや詳しく検討しよう。抑制が開始された1976年の文部省年報には次の様な解説がみられる³⁾。

1974年度と1975年度をあわせた私立大学短大の定員増は約47,000人であるが、この中には、実員化の8,000人を含んでいる。1976年度は、実員化以外の純増が5,000人、計画による定員増が2,500人で、あわせて7,500人となっている。定員では1974年度13,000人、1975年度12,000人、計25,000人の増加となっている。

表1-7-1 高等教育懇談会・昭和50年度報告による大学・短大拡充実績

		51年	52年	53年	54年	55年	計
国立	拡充見込	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	10,000
	実績	1,342	2,010	2,140	1,718	1,675	8,885
公立	拡充見込	300	300	300	300	300	1,500
	実績	70	140	230	40	497	977
私立	拡充見込	7,500	2,500	2,500	2,500	2,500	17,500
	実績	8,000	2,375	1,050	1,240	785	13,450
計	拡充見込	9,800	4,800	4,800	4,800	4,800	29,000
	実績	9,412	4,525	3,420	2,998	2,957	23,312

注 私立は実員増を伴うもののみ

出典) 黒羽亮一『戦後大学政策の展開』
玉川大学出版部、1993年、113頁

1976年度に大学入学者の実数は約4,000人減少した。定員増と入学者の減少のため、定員超過率は前年度の1.79から1.52に急速に低下した。

抑制計画である前期計画が開始された1976年度の文部省年報（第104号）は以上のように高等教育計画について概説している。翌1977年度の年報でも次のように、同様の記載がみられる。すなわち、1976年度からは、高等教育懇談会の抑制計画を受けて、私大の認可はわずか3,600人にとどまった。実員化分を差し引くと、実員増は2,400人で、高等教育懇談会の2,500名という線に沿うものであった。国立も2,010人の増員で、これも懇談会の2,000人という枠に収まっている。

以下、文部省年報では1980年まで同様の記述がある。ただし、81年になると、国立大学の定員増に関する言及はなくなる。さらに83年になると定員増に関して特に言及することが全くなっている。このことは文部省の高等教育政策の焦点が奈辺にあったかを示していると言えよう。

これらの数値は、『学校基本調査』の入学者数や『大学一覧』の記載の定員と若干ズレがある。入学者の数値では大きな差ではないが、定員では、大きな差がある。これは実員の定員化分の差である。この数値は、表1-7-2のように1970年代の後半を通じ、それほど大きな差ではないが、1976年度にはきわめて差がある。1976年度には、定員の実員増は私立で8,000人であった。これに対して単純な定員増は、『大学一覧』では3.3万人となっている。つまり、この差の約2.5万人

表1-7-2 大学定員の推移

	定員			
	国立	公立	私立	合計
1970	67,640	9,333	153,500	230,473
1971	68,114	9,473	159,090	236,677
1972	70,361	9,353	165,010	244,724
1973	72,099	9,498	169,650	251,247
1974	74,416	9,518	178,069	262,003
1975	76,076	9,798	183,729	269,603
1976	77,528	9,798	215,094	302,420
1977	79,358	9,838	217,364	306,560
1978	81,438	9,898	218,004	309,340
1979	82,956	9,898	221,989	314,843
1980	84,531	10,135	224,669	319,335
1981	85,501	10,185	229,869	325,555
1982	85,871	10,195	233,389	329,455
1983	86,381	10,295	237,034	333,710
1984	86,601	10,295	240,104	337,000
1985	86,868	10,295	244,874	342,037
1986	92,263	10,840	266,321	369,424
1987	95,296	11,319	280,986	387,601
1988	96,684	11,694	288,597	396,975
1989	97,094	11,954	294,937	403,985
1990	97,819	12,449	304,412	414,680
1991	100,104	13,611	336,410	450,125
1992	102,344	14,241	356,683	473,268
1993	103,084	15,553	359,508	478,145
1994	104,014	16,333	366,393	486,740

は実員を定員化したものである。

1976年の定員増の設置認可は1975年に行われている。このときには文部省はまだ明確に抑制政策を打ち出してはいなかったと思われる。1970年代の前半には、毎年2.5万人を越えるという大幅な入学者増加をみていた。定員も毎年6,000から7,000人増加していた。このため、抑制に政策転換した1976年度に急に定員、入学者の抑制を行うことはできず。実員の定員化というマジックを使うことによって、定員超過率を一気に1.79倍から1.52倍に引き下げることができたのである。もちろん、実員を定員化する際にも、前期計画が述べているように、大学設置基準に沿った施設設備等の整備が伴っていると思われる。しかし、この実員を定員化するに際して、現実にどのような措置がとられたかは明らかではない。

さらに、前期計画では、実員の定員化を押し進めた。その具体的な数値は手元の資料では明らかではないが、『学生百二十年史』では、この前期計画に関して、現実には計画期間中定員は6.9万人と大幅に増加したと記している。他方、『大学一覧』では、約5万人の増加となっている。これに対して、実員化分を除いた実績の表1-7-1では、大学短大の収容力は、国立0.9万人、公立0.1万人、私立で1.4万人の計2.3万人増となっている。したがって、この差の4.6万人あるいは2.7万人がいわゆる実員の定員化のための増加ということになる。

表1-7-3 設置認可年度別・国公立別大学学生定員数（昭和54年度）

昭和	国立	公立	私立	計	昭和	国立	公立	私立	計
23	人	360	21,685	22,045	40	425	230	9,710	10,365
24	78,086	5,433	113,155	196,674	41	320	510	8,830	9,660
25		1,275	11,550	12,825	42		340	6,390	6,730
26	160		1,210	1,370	43	120		2,860	2,980
27	200	340	2,710	3,250	44			750	750
28		120	3,290	3,410	45			710	710
29			800	800	46			1,860	1,860
30		130	900	1,030	47	1,020		1,730	2,750
31			1,450	1,450	48	1,690		620	2,310
32		400	700	1,100	49	300		800	1,100
33			2,175	2,175	50	305	160	1,560	2,025
34			2,580	2,580	51	420		630	1,050
35		400	4,040	4,440	52			310	310
36			1,120	1,120	53	?		550	550
37		200	3,194	3,394	54	200		820	1,020
38			3,995	3,995	計	83,246	9,898	221,889	315,033
39			9,205	9,205					

備考 昭和53年度開設の5国立大学の学生定員を含まず。

出典) 佐々木輝雄『戦後高等教育の展開と課題』
職業訓練大学校指導科、1986年、16頁

いずれにせよ、文部省の新增設の設置認可が、抑制計画の枠に従ったものであることは確かである。この結果、むしろ前期計画の予測以上に、高等教育の抑制が進むこととなった。

また、計画では私立大学短大の新增設を抑制し、国公立大学短大の新增設を図った。公立は計画通りには増加しなかったが、国立の比率は増加した。1972年から1976年にかけて表1-7-3のように、国立大学の定員が増加した。この結果、国立大学の入学者の全入学者に対するシェアは1975年17%が1980年には20%に増加した。

後期計画を打ち出した大学設置審議会報告（1979年）では、前期計画はほぼ計画通り達成されたとしながらも、次の2点では計画通りに進行しなかったとして、今後の検討課題とされた。

- (1) 公立が、計画の目途に即した整備が進展していない。
- (2) 私立については、大都市周辺地域以外での整備は十分に進展していない。

2. 全体規模と高等教育計画の対応

それでは、具体的にどのような国立大学が新設されたか。1970年代の国立大学の新設は次のように、新構想大学と医科大学であった。

1973年度新設2校（筑波大学、医科大学1校）

1974年度新設3校（医科大学3校）

1975年度新設2校（医科大学2校）

1976年度新設5校（技術科学大学2校、医科大学3校）

1978年度国立大学新設5校（教育大学2校、医科大学3校）

これに対して、私立大学は1972年度に新設10校だが、1960年代のような大量の増設はみられない⁴⁾。

したがって、高等教育計画の国公立大学新設計画は、新構想大学だけを誕生させることになった。この新構想大学は、46答申から構想されていたものである⁵⁾。

3. 地方分散は実現したか

高等教育計画の最重要目標であった高等教育機関の地方分散はある程度の成果をみた。ただし、表1-7-4のように、国立に比べ、公私立では、大都市地域での新增設が多くなっている。特に東京23区では大学数や学生数が大幅に減少した。

1975年には東京23区内の大学短大生のシェアは34.1%であった。このシェアは1989年には30.4%までおちている。ちなみに、1991年には17.9%とほぼ半減するほど急激に減少している。

前期計画では、全国をブロックに分け、各ブロックの学生収容率を60%とすることが目標とされた。1975年度の各ブロックの収容率は、関東・甲信越が143%、北陸・近畿が110%であるのに対して、東北は56%、四国は46%、中国は55%と大きな格差があった。これに対して、1981年には四国が52%と目標を達成できなかった他は、東北、中国では60%の目標を達成した。この間、大都市圏で大学短大進学率は低下している。このため、収容力からみても、地域間の格差は縮まった⁶⁾。

他方、専修学校の学生数シェアは東京で特に変化していない。東京のシェアは1977年には33.5%であったが、1980年には35.7%とわずかではあるが増加し、1985年でも35.5%となって

第1部 高等教育大衆化のダイナミクス

表1-7-4 a) 昭和51~54年度の新増設（入学定員）における大都市と大都市以外の地域の割合

	国立	公立	私立	計
大都市	672人(9.3%)	150人(31.2%)	2,887人(22.8%)	3,709人(18.2%)
その他	6,538 (90.7%)	330 (68.8%)	9,778 (77.2%)	16,646 (81.8%)
計	7,210 (100.0)	480 (100.0)	12,665 (100.0)	20,355 (100.0)

(注) 大都市とは、東京23区及び政令指定都市をいう。

b) 大都市と大都市以外の地域における在学者数の推移

	昭和50年度	51	52	53	54
東京23区	711,870(34.1%)	718,369(33.3%)	722,103(32.6%)	686,658(30.6%)	674,465(30.4%)
政令指定都市	502,171(24.0%)	505,121(23.4%)	508,020(23.0%)	510,723(22.8%)	503,721(22.7%)
その他	873,823(41.9%)	933,176(43.3%)	983,484(44.4%)	1,045,180(46.6%)	1,042,178(46.9%)
計	2,087,864(100.0)	2,156,666(100.0)	2,213,607(100.0)	2,242,561(100.0)	2,220,364(100.0)

(注) 在学者数は、本部所在地による。

出典) 大学設置審議会大学設置分科会「高等教育の計画的整備について」1979年

いる。したがって、大学の地方分散は、着実に進行したが、専修学校ではむしろ大都市集中が維持された。また、高卒者についてみると、全国の専修学校進学者に対する東京都の専修学校入学者のシェアは、1977年には16.2%であったが、1980年には15.3%、さらに1985年には14.0%と低下している。

このように、東京都の高等教育進学者に占める比重は、着実に低下している。

4. 大学規模の低下

1970年代の大学をみると、1960年代のようなマンモス大学は、筑波大学1校を除き新設されていない。特に抑制計画以降は、図1-7-2と図1-7-3のように高等教育機関1校あたりあるいは大学1校あたりの学生数もわずかではあるが、減少している。

学生定員や実員の増加状況をより詳細に時系列で分析する必要があるが、ここでは、以下、佐々木の分析に従い、より詳しくみることにする。表1-7-5のように、昭和20年代には7学部以上の大規模大学が38校（全体215校）新設（設置認可）されたが、それ以後は昭和40年代の1校（筑波大学）を除いて大規模大学は新設されていない。

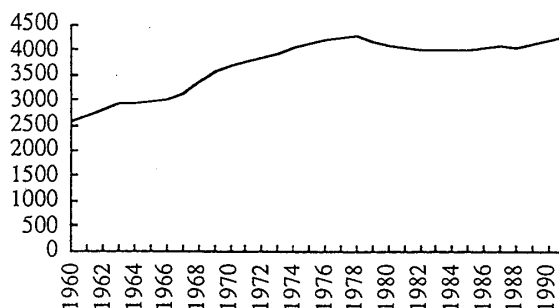


図1-7-2 高等教育機関1校当たり学生数

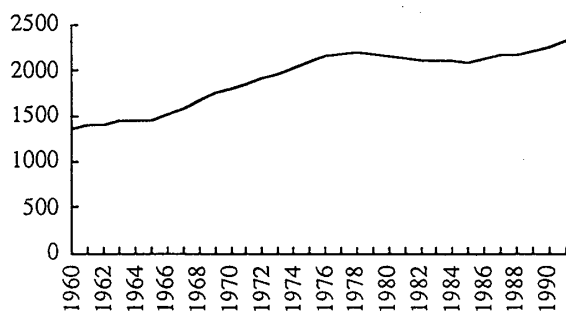


図1-7-3 大学1校当たり学生数

表1-7-5 学部数別・学部増設別・年代別大学数

学部数	大 学 数			設 置 認 可 年 代 別 大 学 数			
	学 増 無	学 増 有	計	20 年 代	30 年 代	40 年 代	50 年 代
1	244		244	73	49	91	31
2	25	49	74	13 28	1 7	8 13	3 1
3	5	30	35	3 19	6	2 5	
4		19	19	17	1	1	
5	1	20	21	14	3	1 3	
6	2	10	12	2 8	1	1	
7		7	7	6		1	
8		8	8	8			
9		5	5	5			
10		7	7	7			
11		4	4	4			
12		4	4	4			
13		3	3	3			
18		1	1	1			
計	277	167	444	91 124	50 18	102 24	34 1

備 考

1. 学増無とは大学設置認可降において、当該大学が学部増設を行わなかったことを、又学増有とはそれを行ったことを示す。
2. 学部数欄のうち、上段の数字は学増無の大学数を、又下段の数字は学増有の大学数を示す。

出典) 佐々木輝雄『戦後高等教育の展開と課題』

職業訓練大学校指導科、1986年、16頁

表1-7-6のように、学生数では定員2,000人以上の大規模校は1校を除いて昭和20年代の設立である。また、昭和50年代(1975年以降)新設の大学はすべて定員500人未満の小規模大学である。

第1部 高等教育大衆化のダイナミクス

表1-7-6 学生定員規模別・国公立別大学数（昭和54年度）

規模人	設置主体				設置認可年代			
	国立	公立	私立	計	20年代	30年代	40年代	50年代
0~100	9	5	49	63	12	12	26	13
101~250	7	16	93	116	32	21	49	14
251~500	10	8	72	90	38	15	34	3
501~750	11		32	43	28	7	8	
751~1000	17	3	21	41	30	6	5	
1001~1500	15	1	20	36	30	4	2	
1501~2000	10		8	18	14	2	2	
2001~2500	7		6	13	12	1		
2501~3000	1		6	7	7			
3001~3500	1			1	1			
3501~4000			1	1	1			
4001~4500			3	3	3			
4501~5000			2	2	2			
5001~6000			3	3	3			
8,560			1	1	1			
13,700			1	1	1			
計	91	33	315	439	215	68	126	30

出典) 佐々木輝雄『戦後高等教育の展開と課題』
職業訓練大学校指導科、1986年、16頁

ただし全体では1951年から1979年度に大学数の増加は約2.1倍、学生定員数は約3倍となっている。したがって、図1-7-2にみたように、1校あたり学生数は増加している。

昭和20年代に設置された大学215校が1979年度の学生定員数では76%を占めている。このことは、昭和20年代に新設(正確に言えば、戦前から大学もあり、新たに新制大学として設置認可)された大学が規模を拡大したことを示している。ただし、表1-7-6のように、これらの大学の中でも44大学は定員250人以下の小規模大学に留まっている。また、学部増設のない大学277校(62%)は3学部以下の小規模校が99%とほとんどである。

このように、1970年代は、それまでの高等教育の拡大、高度成長が終わり、量的成長が止まっただけでなく、1校あたり学生数などが低下し、小規模高等教育機関が増加したという点でも、日本の高等教育の転換点であったといえよう。

5. 私学の改善

こうした抑制政策の最重要目標は、高等教育の拡大の歪みの是正、特に私立の質的改善であっ

表1-7-7 私学における定員超過率の推移

	昭和50年度	51	52	53	54
大 学	1.84倍	1.55倍	1.56倍	1.54倍	1.42倍
短 期 大 学	1.70	1.46	1.53	1.50	1.45
計	1.79	1.52	1.55	1.52	1.43

出典) 大学設置審議会大学設置分科会「高等教育の計画的整備について」1979年

た。この点をみると、私学では学生1人当たり教員数などの教育条件や教員の待遇を中心に質的に改善されたとされている⁷⁾。

実際に入学者が減少したことや定員増により、ST比は1975年頃から私学では大幅に改善された。これに対して国公立は微増にとどまっている⁸⁾。

また、表1-7-7のように、定員超過率は大学短大で1975年度は1.79であったものが、1979年には1.43と大幅に改善された。ただし、先にもふれたように、実員の定員化によるところが大きい。特に1976年度は大幅な定員増がなされている。

さらに私学の財政状況は好転したといわれている。特に、国公立に比べて、教職員の給与が大幅にアップした⁹⁾。

以上のように、私学の教育研究条件は、私学助成の効果もあり、大幅に改善されたと言えよう。

しかし、大都市での高等教育機関の新增設の抑制の副産物として私学の偏差値は都市部を中心に上昇した。この背景にはさらに、次のような私学の行動があった¹⁰⁾。

- (1) 伝統的な学部学科が中心でほとんど拡大しなかった既存の国立大学に対して、新しい(少なくとも名称の)学部学科を新增設した私学。
- (2) 地方分散のため地方を中心に拡大した国立大学に対して、都市部を中心に拡大した私学。

(1) 財政の抑制

1970年代後半から、教育政策の効率性、さらに大きく言えば、福祉国家の非効率を批判する

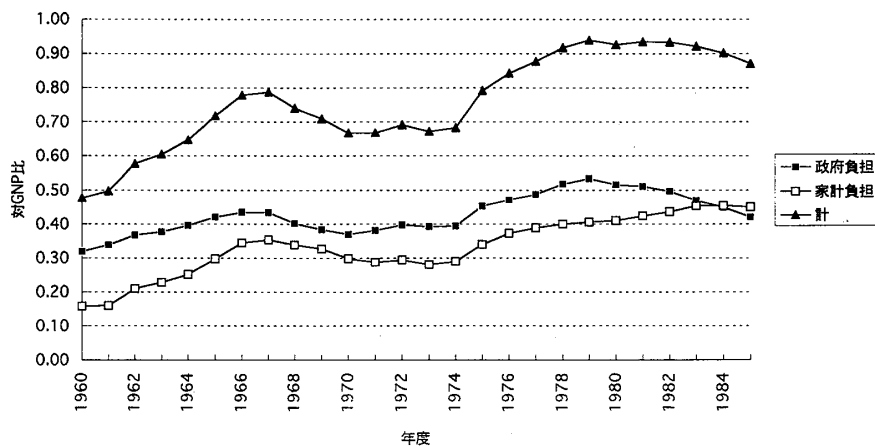


図1-7-4 高等教育費の負担

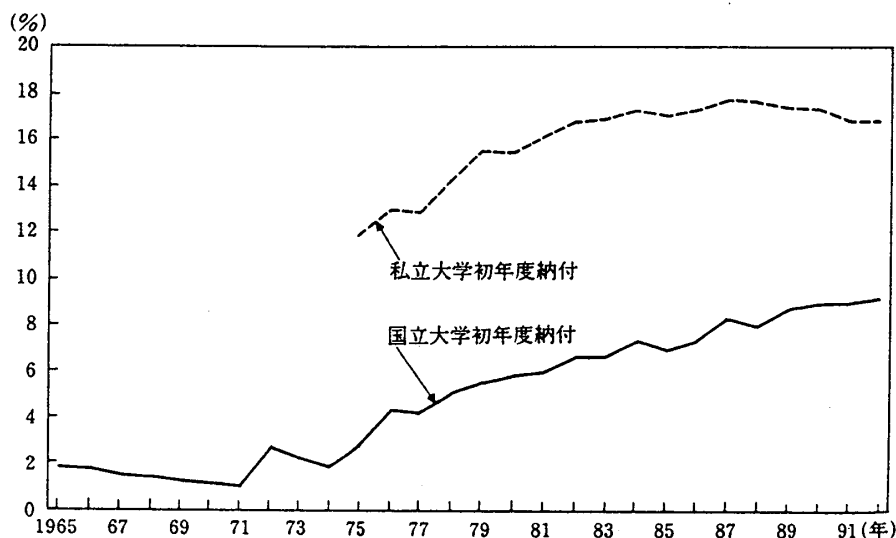


図1-7-5 年間可処分所得に対する大学初年度納付金割合

注 授業料、入学金、施設設備費の合計額を世帯主が50-54歳の勤労者世帯における可処分所得(月あたり所得×12)で割った比率を示す。

資料 「国の予算」, 「私立大学入学者に係わる初年度学生納付金に関する調査結果」, 「家計調査年報」。

出典) 樋口美雄「大学教育と所得分配」
石川経夫編『日本の所得と富の分配』
東京大学出版会、1994年、248頁

論調が現れる¹¹⁾。こうした批判を現実の政策として実現したのが、臨時行政調査会であり、公財政支出はきびしく抑制されることとなった¹²⁾。高等教育財政もこの例外ではなかった¹³⁾。図1-7-4のように1970年代後半から、公財政支出は減少していく¹⁴⁾。

教育に対する公財政支出が厳しく抑制された結果、図1-7-5のように、教育に対する家計負担は著しく増加した。

第5節 政策の動向に関して

以上、見てきたような高等教育政策計画とその帰結に対して、どのような評価を下すことができるであろうか。いくつかの点から検討していきたい。

1. 抑制計画であったか？

先に詳しく検討したように、抑制計画そのものが誕生したのは、前期計画(1976年)からであるが、高等教育の無原則な拡大に対して歪みの是正は46答申からの課題であった。地域間や国公立間の格差是正などは、既に拡張期の末期からの政策目標であった。ただし、オイルショック以前にはあくまで拡大志向でそのなかでの「バランスをとった」システムが志向されていた。それまでの歪みの是正という課題が抑制という方向転換によって、より具体的な計画目標となったのである。明確に抑制となるのは76年度からである。ただし、その抑制もあくまで大都市圏での私学の抑制であり、高等教育全体あるいは大学短大でも3万人の増員計画であったことは注意する必要がある。実際には、先に見たように、この増員計画は現実には、目

標を下回り、1975年度より1980年度は8,000人の入学者減少となり、計画より4万人の減少となったのである。

このため前期計画が1980年度64万人と想定した狭義の高等教育進学者数は予測を下回り、59万人にしか達しなかった。59万人では進学率は、37.3%にしかない。この間1976年度に専修学校制度が発足しているために、広義の高等教育入学者数は増加している。このため従来、この大学短大だけの入学者数の問題は、あまり問題にされてこなかったといえる。いずれにせよ高等教育懇談会報告の予測と実績とのずれをもう少し具体的に検討する必要がある。

抑制計画のそれ以前の高等教育政策計画の連続性と断絶についてみると、政策の連続性としては、バランスをとった高等教育システムをめざすという志向は一貫している。先に見た無原則な拡大、とりわけ私立の拡大に対する歪みの是正は常に一貫した政策目標となっていた。

ただこうした歪みの是正という政策目標は、いわば消極的な政策目標に過ぎない。つまり、高等教育政策自体は理念（あるべき高等教育像）なしに量的目標を中心に既存の高等教育システムの歪みの修正という形で策定された。さらにいえば、理念を示さずに、「なくすし的に」政策を実行したと言ってもいいかもしれない。高等教育の定義が、量的目標（40%）の中に従来の大学・短大・高専以外を含めるという形で、行われたことはこの典型である。この方式のもとになったのは、1974年の自民党案で明確に示された高等教育機関の定義の拡大である。これが1974年度の高等教育懇談会報告で、放送大学などを含めるとして¹⁵⁾、方向づけられた。このきわめて重要な変更が量的目標の形で提案されたのである。しかし、結果は高等教育の質的変容であった¹⁶⁾。

その質的変容の1つは、この政策の成果である高等教育の多様化である。多様化は、新構想大学など、従来の大学短大高専以外の高等教育機関を生みだし、高等教育の大きな変化を生んでいる。

このようにみえてくると、前期計画は、確かに抑制計画であるが、それ以前の高等教育政策・計画との連続性も非常に強いと言えよう。

2. 市場原理と計画原理へと政策の転換はあったか

既に見たように、抑制計画の実施のための手段は私学助成と設置認可制度である。この2つを巧みに使い分けることで、文部省は自由社会における計画を実施することが可能となったのである。

1971年の46答申は高等教育の計画化を打ち出したが、高等教育機関の適正配置のための設置認可についての審議委員会の必要性は、既に中教審63答申でふれられている。高等教育懇談会の高等教育計画では国立大学は計画的であるのに対して、専修学校は放任、私学は規制と完全に計画原理に委ねられていない。

既に私学政策についてみたように、届出制から認可制への転換は1973年の高等教育懇談会報告で[高等教育機関の地方分散の]「施策を進めるために必要な設置認可制度の改正を行うと同時に、認可後における基準維持のために実効ある措置をとる必要がある」として限定的ではあるが、提起されたのが最初である。ただし、その前に1967年の臨時私学振興方策調査会報告は「規制を検討する」としている。認可制は、その後1974年の自民党の第2次教育改革案と同年の

私立学校振興方策懇談会報告をへて、同じく1975年の私立学校法改正により制度化された。

こうした規制原理は1970年代を通じて高等教育政策の柱となり、現在でも基本的には維持されている。しかし、もう一方で、1980年代後半から、規制を批判し、再び市場原理への転換する動きも生じている。これらは臨教審や大学審によって提案されて実現されていく。

3. カルテル説か競争維持政策か

1960年代の自由放任と1980年代以降の自由化の間であって、1970年代の高等教育計画は、計画と言っても抑制を基軸とするものであり、きわめて限定されたものに過ぎない。それは、むしろ大学間の競争を妨げ、その限りでは、高等教育システムの柔構造化を押しやる役割を果たしたとみることもできる¹⁷⁾。言うなれば、大学全体、特に大都市圏の大学がカルテルを形成し、競争を排除したと見る立場である¹⁸⁾。

しかし、逆に、こうした抑制政策は、過当競争の排除であり、本質的には競争の条件整備であったとみる見方もできるかもしれない。急激な拡大が過当競争による質の低下をもたらしたとき、最低限の品質保証をすることが規制として求められる。1970年代の高等教育はまさにこうした状況にあったといえよう。

また、政府が産業を保護するのは、その産業の発展が未成熟な段階にあるときである。こうした幼稚産業として高等教育もあったのではないだろうか¹⁹⁾。

さらに、認可の問題を考える際には、認可に伴う2つの過誤の問題を考慮する必要がある。ここで参考になるのは、新薬の認可の問題である²⁰⁾。新薬の認可は、第2種の過誤(認可が遅れたために死ぬものがでる)より、第1種の過誤(十分テストせずに認可したために副作用等がでる)を避けようとするため、長期間かかるという。これだけなら何も特に、理論というほどではないが、この両者の過誤がトレード・オフの関係にあることが重要である。両者の過誤を同時に減少させることはできないのである。

翻って、そもそもなぜ認可システムが必要かと考えると、消費者に商品知識が十分なく、市場原理に委ねることができないためである。つまり、市場に委ねた場合、過誤が最も少ない状態を達成できるということにならないのである。

教育の場合は新薬ほど過誤はシビア(生か死か)ではないが、このアナロジーでいえば、文部省の設置認可は第1種の過誤(十分認可の審査をしなかったために、質の低い大学が認可される)を避けることを重視したといえよう。その結果、第2種の過誤(認可が遅れたために、大学進学率が下がる、あるいは不合格者が大量に発生する)が結果として生じたと考えられる。このことも文部省が高等教育を幼稚産業とみなして、自由放任や認可を甘くすれば、質の低下が起こることを恐れたため保護していたことを示唆している。

4. 抑制政策の社会的背景は何か

抑制政策はなぜ導入されたのであろうか²¹⁾。高等教育懇談会報告自体は、次のような要因をあげている。すなわち、1973年以降、次に述べるような事態の推移があったが、このことに十分に対応することが必要であるとして、進学者の動向とともに、「社会情勢の変化」として次の2点をあげている。

(1) 経済情勢の変化 オイルショック以降の低成長と、国及び地方公共団体の財政事情が厳しいこと

(2) 1975年度の大卒者の就職状況が厳しい状況にあること

これに対して、黒羽は2つの抑制の理由をあげている²²⁾。第一の理由は、第一次オイルショックの後遺症として財政状況が悪化したことである。このため国公立大学の大幅拡充が困難となった。

第二に、自民党文教部会と文教制度調査会の1974年5月の報告である。

これらはいずれも目新しいものではないが、どの程度影響を与えたか、もう少し詳細な検討が必要だろう。しかし、ここでは政策の意思決定過程に立ち入って分析するより、外的な要因との関連を検討したい。

そもそも高等教育の抑制政策とオイルショックには関係があったのだろうか。文部省の中では、高等教育計画の抑制に関して、オイルショックは直接の契機ではなく、私学助成が重要なポイントであったということも言われている。つまり、国庫支出をする以上、歪みを是正しなければならないということだったと言う。抑制策と私学助成が、抱き合わせであったことは、これまでの行論からも明らかであろう²³⁾。

また、高等教育懇談会の関係者の話では、高等教育懇談会での抑制策には、大学紛争が大きな影響力を与えたという。つまり、紛争を起こすような大学を拡大する必要はないという委員が多かったという。

ただ、今回の分析では当事者がどのように考えていたかという点より、現在の時点からマクロに見てどのようなことが言えるかを分析の対象としているため、こららの点に関しては、これ以上追求しない。

5. 停滞の背景は何か

それでは、マクロな観点からみると、そもそも大学短大進学率の停滞は、政策的な帰結であったのか。それとも他の社会的な要因によるのであろうか。既にみたように、確かに前期計画は抑制を基調としていたが、大学短大人口は約3万人の増加を見込んでいた。しかし、現実には、この計画期間中に大学短大入学者数はほとんど増加しなかった。したがって、計画による抑制というだけでは、この高等教育進学者数の停滞は説明しにくい。

そもそも自由主義国家では、計画の役割は限られているから、ガイドライン以上に出ないという論者は多い²⁴⁾。天野も進学率の低迷は抑制政策に原因があるとは言えないとしている²⁵⁾。その理由は、進学希望率も頭打ちになったからとしている。この点を、もう少しきちんと検討する必要がある。

国際的に見ても、1970年代には高等教育は停滞している²⁶⁾。しかし、ヨーロッパでは1980年代にはいると再び上昇傾向にある。これに対して、アメリカではユニヴァーサル段階に入って、高等教育就学率は停滞傾向にある。停滞で各国が共通していることは、停滞の要因が単に日本固有の要因ではないことを示しているのかもしれない。各国に共通の要因があることも十分考えられる。こうした視点を念頭に検討を進めていく必要があるだろう。

アメリカにおける進学率の低下の原因やきっかけについては、さまざまな推測が可能である。

しかし、現在の所、あまり確定的なことは言えないようである。経済学的には、大学を卒業しても、それだけの効用が得られないと多くの人々が考えるようになったためと考えられよう²⁷⁾。

日本の場合でも、実質家計所得の減少と進学率低下が結びついているという検証もなされている²⁸⁾。

しかし、一方、親の子供に対する進学希望はオイルショックの前後も一貫して増加している²⁹⁾。志願率はオイルショック後に上がっている。したがって、オイルショックによって、急に進学希望が減少したとは考えにくい。ところが、志願率は1975年まで上昇した後、急激に低下していく。これはなぜかは明らかではない。

もう1つの重要な経済変数である収益率は、この間、高卒大卒とも一貫して低下している³⁰⁾。

このように、経済学理論に基づく検討は、家計所得や収益率が進学に影響を与えていることを示している。しかし、志願率の急激な減少などを説明するためには、なお検討が必要である。

6. 産業界との関連

次に、進学率に大きな影響を与える労働市場の変化について、みてみよう。ただし、マス化に伴う労働市場の変化は、本書の別の章で扱っているのでここでは、進学との関連というより、マス化に対して産業界がどのような対応をとっていたかを検討したい。

正村は、産業界は高等教育の拡大に対してむしろ否定的であったと指摘している。高学歴化は労働力の高学歴化、ひいては賃金の上昇を意味するからである。したがって、教育の大衆化は国家や産業界の必要から生じたのではなく、教育の拡大は、国民の教育需要によって起こったと、正村は述べている³¹⁾。

これに対して、天野は、高等教育の拡張主義的な志向は、産業界によっても支持されているとしている。ただし、天野はこれに続いて「制限主義的な志向は、量的拡大の結果、大量に送り出される高学歴者の失業問題や、それがもたらす社会的、政治的不安をおそれる産業界から出てくる場合もある」として、「敗戦後、1960年代に入るまでの時期は、そうした危惧が語られた時期であった」としているが、1970年代についてはふれていない。

高等教育の拡大に対して、政府や産業界が抑制政策を取ろうとしたが、高等教育の拡大をとどめることはできなかった。その例として、労働力の構成に応じた学校という政策も成功しなかった。例えば、1960年代の富山県の職業高校7割政策や高専がその典型である。これらの政策は、高学歴化の流れに抗することはできなかったのである。

こうして労働力の高学歴化に対して、教育過剰と言われながら、現実には高学歴化の流れを阻止する動きや政策は、1970年代にもほとんどみられなかった。この意味で、抑制政策に関して、産業界の影響は小さかったと言えるのではないか。いずれにせよ、この点はもう少し綿密な検討が必要であろう。

第6節 今後の課題

既に行論の中にも示されたように、残された課題は多い。マス化について、国際比較の観点から検討することもその1つであろう。

1. アメリカ・モデルの可能性

ここでは、国際比較の観点から、マス化を検討するのに、ヒントとなる江原(94)について、簡単にふれることにとどめたい。江原(94)によれば、アメリカでも高等教育の大衆化は1960年代から70年代前半に急速に生じたという。その後の伸びはそれほど大きくなく、今日まで停滞状態が続いており、リトレンチメント(縮小)がキーワードになったという³²⁾。

アメリカの高等教育は「大学のアメリカ・モデル」としてまとめた特徴、特に学外からの力に対して感応的な多様で柔軟な構造をあらかじめもっていた。そして、同時にその構造は新しい状況(マス化)に対応して変わっていった。

しかし、江原の次の指摘は興味深い。すなわち、ポスト大衆化の時期にはいっても、大学の序列的な階層構造の中位以下の大学は比較的大きく変わったが、上位の大学はあまり変わらず、階層構造自体もほとんど変わっていない。アメリカ人の大学観も大きな変化は見られない。このような事実である。

江原によれば、「日本でも大学改革を考える際に、大学のアメリカ・モデルの考え方を参照してみる価値はあるだろう。しかし日本の場合には、市場原理の導入を始め、その基本的な特徴について、あらかじめ十分に検討してみる必要がある。アメリカでも当然のことだが、このアメリカ・モデルの大学像に対して根強い反対もある。」のである³³⁾。

その反対意見は次の通りである³⁴⁾。

(1) 多様化と序列化を推し進めれば、高等教育の制度全体として共有できる使命や信念や文化は、ますます分断され、不鮮明になっていくのではないか。

(2) なしくずしの多様化は、序列的な較差の細分化を生み出すだけでないか。

(3) 市場原理、多様化と序列化、大学の制度的自律性といったキーワードを重視する大学改革は、たしかにアメリカの高等教育の成長と発展を支えてきたかもしれないが、それと同時に高等教育の価値や効用にアクセスする機会を制限されたり、場合によっては排除されたために不満をもつ人々を少なからず生み出してきた。

これは政策実施に関する最大の問題点、すなわち、効率と平等のジレンマそのものである。つまり、一般に市場原理を導入することは、平等性を犠牲にしやすいことを意味するのである。

このように、アメリカモデルやその日本への適応についても、従来以上に詳細な検討が必要であろう。特に、日本において、上記のような批判や反対意見が成り立つかどうか、さらなる検討を要する。

2. 進学率の停滞に関して

大学短大進学率の停滞の原因は、十分分析されていない。この問題を考える際に、ヒントになるのは、進学率の男女差である。すなわち、進学率の停滞は、男子の場合であり、女子の大学進学率は上昇している。したがって、問題は、男子の停滞の原因は何か明らかにすることである。

この場合、いくつかの仮説が考えられよう。たとえば、男子は長男で地元にとどまる必要ができたことが、大学進学率を高めなくなったかもしれない。この仮説を検証するためには、自県内高卒就職率ではなく、地元大学進学率や長子化率の推移の検討は必要である。

3. その他の課題

この他にも、様々な課題がある。

(1) 量的拡大の検証

佐々木は具体的に検討しているものの体系的にすべての量的変化を検証していない。これを行っていく必要がある。学科レベルの変動の分析などは大規模なデータベースが必要である。

(2) 高等教育の抑制とオイルショックは関係があったのか

先に見たように、この点については、決定的なことは言えない。いずれにせよ抑制的な基調は、46答申や高等教育懇談会報告でも見られた。その意味で46答申は今日の高等教育政策を先取りしていたと言えよう。それゆえ、1976年前後だけでなく、より時期を広げて、高等教育政策の変化を追求する必要がある。

現時点で文部省は、抑制政策に関して、質の向上に貢献したとしている。

「特に18歳人口がピークを過ぎた平成5年度以降については、平成3年の大学審議会答申（「平成5年度以降の高等教育の計画的整備について」）に基づき大学等の新增設は原則抑制としてきました。このことが高等教育人口の増加を抑制し、いわゆる高等教育の質の確保に一定の役割を果たしてきたところであります。」（1995年5月24日文部省高等教育局長 高等教育将来構想専門委員会第1回でのあいさつ）

これは、75年頃の抑制政策の評価ではなく、急減期の抑制政策の評価であるが、抑制政策を「質の確保」のためとして、それが役割を果たしたとしている点が注目される。

(3) 質的目標は達成されたか

前項のように、文部省は質の確保が図られたとしているが、その具体的な検証は十分になされているとは言い難い。また、ミクロな変化や教育内容の変化などの時系列分析も必要であろう。

(4) 国土庁や科学技術庁、通産省の計画や政策の検証

高等教育計画は、文部省だけで遂行されたわけではなく、通産省や国土庁など他の省庁の政策・計画とも深い関連を持っている。

たとえば、1976年11月に策定された首都圏計画第3次基本計画は、大学等について、首都圏への集中を極力抑制し、東京都区部から既成市街地以外の地域へ分散を打ち出している。第1次オイルショック等による経済、社会情勢の変化が、この計画の策定された背景である。ここでは、人口規模は抑制型で、東京大都市地域は若干の社会減、周辺地域は適度の増加を計画している³⁵⁾。

これは、首都圏計画第一次計画が、東京都区部において、工場、大学等の新增設を制限し、分散困難な産業及び人口に限り増加を考慮。としているのに対応したものである。この第一次計画を具体化したものが工場等制限法（1959年）である。

また、首都圏計画の全国版である全国総合開発計画でも、1977年11月策定の第3次全国総合

開発計画で、大都市への人口と産業の抑制を目標としていた。

いずれにせよ、こうした国土庁や通産省の計画と文部省の計画・政策の関連を検討することが重要な課題として残されている。

(5) 高等教育の機会均等ほどの程度達成されたか

政策には、効率と公正のトレード・オフのディレンマがつきまとう。公正の中でも重要な目標の1つは、高等教育の機会均等の達成であろう。これについては、既に多くの研究がなされてきた³⁶⁾。しかし、これを、効率との関連で総合的に検討した例はない。これも今後に残された課題である。

<注>

- 1) 小林雅之 (88)、天野 (91)、黒羽 (93)、天城他 (93)
- 2) 黒羽 (93) 163頁
- 3) 『文部省年報』第104号 1976 及び『高等教育懇談会報告』などによる。
- 4) 佐々木 86 第1表。
- 5) 新構想大学は46答申以降着実に具体化された。(ただし、46答申と個別の新構想大学には直接の関係はないという主張もある(天城他 座談会「戦後大学政策の展開」での大崎仁氏の発言)。
- 6) 天城 85 42頁。
- 7) 黒羽 93、矢野・丸山 88参照。
- 8) 山崎 94 97頁 図1-15
- 9) 黒羽 93 170頁
- 10) 矢野眞和・丸山文裕 88 51頁
- 11) たとえば、八代 80。
- 12) 市川 93 10-11頁
- 13) 先に見た自民党教育改革第2次案でも「資源の効率的な活用」が強調されていたことを想起されたい。
- 14) この間の高等教育財政の動向については、金子 89を参照。
- 15) 放送大学を含めることに関して、後期計画では大蔵省の強い要請があった。黒羽 93、天城他 93 座談会「戦後大学政策の展開」における佐野文一郎氏の発言。
- 16) この高等教育の定義の変化は、当然高等教育の質的变化を伴う重要な変更であった。ただし、いわゆる「大学外の高等教育」が高等教育機関として認められるようになるのは、日本だけの現象ではない(阿部美哉・金子元久編 90参照)。
- 17) 天野 80 222頁
- 18) 天野 80 243頁
- 19) 詳しくは、小林雅之 95を参照されたい。
- 20) ミラー他 95の「第1章 生か死か」を参照。
- 21) 高等教育の抑制は1975年に初めて政策として俎上にのせられたのではない。1960年代はじめにも、中教審38答申(1963年)のように、大衆化に対して、高等教育を抑制しようとする政策はあった(市川 93 10頁)
- 22) 黒羽 93 110-111頁。
- 23) 天野 80の243頁及び238-239頁参照。
- 24) 黒羽 93
- 25) 天野 80 243頁。
- 26) 天野 80 249頁。

第1部 高等教育大衆化のダイナミックス

- 27) 正村 79 76頁。
- 28) 家計所得との関連は、菊池 81や金子 86や樋口 94が既に分析している。
- 29) 菊池 82 30頁。また、矢野 84も参照されたい。
- 30) 矢野 82 (市川・菊池・矢野 82 46頁)。
- 31) 正村 79 95-99頁。
- 32) 江原 94 30-31頁。
- 33) 江原 94 51頁。
- 34) 江原 94 51-52頁。
- 35) 川本 95
- 36) 市川昭午・矢野眞和・菊池城司 82など。

<参考文献>

- 阿部美哉・金子元久編 1990 『大学外の高等教育』 広島大学大学教育研究センター
- 天城勲 1985 「これからの高等教育政策の展望」 地域科学研究会編『転換期の高等教育行政と大学経営』
- _____ 他 1993 座談会「戦後大学政策の展開」『IDE』 No. 351
- 天野邦夫 1980 『変革期の大学像』 日本リクルートセンター
- _____ 1991 「高等教育計画の転換」『IED』 No. 322
- 市川昭午・菊池城司・矢野眞和 1982 『教育の経済学』 第一法規
- _____ (研究代表) 1993 『大学「大衆化」の構造と大学教育の変容に関する研究』
- 江原武一 1994 『大学のアメリカモデル』 玉川大学出版部
- 金子元久 1986 「高等教育進学率の時系列分析」『大学論争』 第16集
- Kaneko, Motohisa 1987 *Enrollment Expansion in Postwar Japan*, RIHE
- _____ 1989 「政府の役割と教育計画」矢野眞和・荒井克弘編『生涯学習化時代の教育計画』 教育開発研究所
- 川本敏 1995 「工場等制限法の役割と今後の大都市圏政策」 地域社会研究会 高等教育情報センター 『高等教育計画の展開と大学改革』
- 菊池城司 1981 「わが国の高等教育進学率はなぜ停滞しているか」『IDE』 No. 226
- 黒羽亮一 1993 『戦後大学政策の展開』 玉川大学出版部
- 小林雅之 1988 「中教審答申以降の高等教育計画の展開」『広島修大論集』 第29巻第1号
- _____ 1995 「日本における教育経済学の展開」『放送大学研究年報』 第12号
- 佐々木輝雄 1986 「戦後日本における大学の増設過程に関する研究」職業訓練大学校指導科『戦後高等教育の展開と課題』
- 樋口美雄 1994 「大学教育と所得分配」石川経夫編『日本の所得と富の分配』 東京大学出版会
- 正村公安 1979 『私の現代教育論』 NHK ブックス
- ミラー他 1995 『経済学で現代社会を読む』 日本経済新聞社
- 八代尚宏 1980 『現代日本の病理解明』 東洋経済新報社
- 矢野眞和 1982 「入学と就職の経済学」市川・菊池・矢野 1982
- _____ 1984 「大学進学需要関数の計測と教育政策」『教育社会学研究』 第39集 東洋館出版社
- _____・丸山文裕 1988 「私立大学における経営収支の変動過程と私学助成」『高等教育研究紀要』 第8号
- 山崎博敏 1994 『大学の学問研究の社会学』 東洋館出版社

年月	主体	項目	量的目標	拡大抑制	地方分散	私学	その他	備考
1958	首都圏整備委員会	首都圏計画第1次基本計画		東京都区部において、大学の 新增設を制限	分散			
1959	首都圏整備委員会	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制 定			分散			工業等制限法
1961/03/11	科学技術庁池田正之輔科学技 術庁長官	文部省へ科学技術養成につい て大学設置基準の運用内規の 緩和勧告	中教審38答申は 画餅に帰した	科学技術者養成 のために私大の 設置や拡大を容 易に		学科増設や定員変 更を認可制から届 出制へ変更		
1962	経済企画庁総合計画局	第一次全国総合開発計画			工業の分散			
1963/01/28	中央教育審議会答申	大学教育の改善について		規模の拡大は抑 制	大都市集中の基 正		高等教育機関の計 画的配置について の審議委員会の設 置を提唱	
1964	近畿圏整備	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制 定(大学新設不可)			分散			工業等制限法の近畿版
1967/06/30	臨時私学振興方策調査会	私立学校振興方策の改善につ いて		拡大		経常費助成の必要 性、人件費では意 見が分かれる、規 制を要検討		
1970/05/18	文部省・国会	日本私学振興財団法公布				私学助成の開始		
1971/06/11	中央教育審議会答申	「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」	1980に49.2%	拡大		公費助成	財政計画を示し た、国立大学の特 殊法人化	46答申
1972/06/26	高等教育懇談会	高等教育懇談会の設置(第一 回会合)						
1973/03/01	高等教育懇談会	高等教育の拡充整備について	86年の進学率を 10%増の38%と する	拡大	大都市集中を抑 制(ブロック別 進学率)	私立大学に対する 助成措置、認可制 度の改正		
1974/03/29	高等教育懇談会	高等教育の拡充整備計画につ いて	86年40% 18.9万人増加 放送大学などに より多様化	拡大	地域格差の是 正、専門分野の 構成の地域間不 均衡	新たな観点からの 助成策、認可制 度、奨学制度	国公立の比率が減 少、国立大学(新構 想大学)	高等教育に占める国公立の 割合の低下
1974/05	自由民主党政府調査会文教部 会文教制度調査会	高等教育の刷新と大学入試制 度の改善および私学の振興に ついて	高等教育10年 計画(75-84)、放 送大学、新しい 形態の高等教育	新設抑制(無原 則、無計画な 「量的拡大」は 放置すべきでな い)	特定地域で新設 禁止、「地域カ レッジ」	届出制から認可制 へ、私学振興(経 常費補助)	大学の適正規模は 1万人、大規模大 学の分割 全国統一テスト	教育改革第2次案
1974/08/21	私立学校振興方策懇談会	私立学校振興方策懇談会報告	量的拡大より質 的向上のために 助成	認可制度を通じ た抑制、不認可 は諮問機関によ り、高等教育計 画	大都市以外の私 立大学等の役割 の重要性と経営 にかんがみ、経 済	私学公費助成(経 常費助成)、認可 制へ		
1975/03	高等教育懇談会	昭和49年度における審議のま とめ	86年40%(各種 の高等教育機関 で)	※実質抑制	政令指定都市で 抑制、前の計画 の地域配置を再 検討	適切な費用負担、 奨学制度		
1975/07/03	文部省・国会	私立学校法改正		抑制、新增設認 可しない		認可制、私学助成		第59条
1975/07/11	文部省・国会	私立学校助成法成立				私学助成		
1976	首都圏整備委員会	首都圏計画第3次基本計画 (76-85年)			大学等につい て、首都圏への 集中を牽力抑制 し、分散			第1次オイルショック等による 経済、社会情勢の変化 が策定された背景
1976/03/15	高等教育懇談会	高等教育の計画的整備につ いて	各種の高等教育 全体で40%	抑制	政令指定都市で 抑制			高等教育前期計画
1978/8	国土庁大学立地検討連絡会議	大学等の地域的適正配置の推 進について			分散			
1979	大学設置審議会大学設置計画 分科会	高等教育の計画的整備につ いて						高等教育後期計画
1980	国土庁	学園計画地ライブラリーの設 置			分散			
1984	大学設置審議会大学設置計画 分科会	昭和61年度以降の高等教育 の計画的整備について						新7ヶ年計画